

2012년 한국정부회계학회
춘계학술대회 발표논문집

정부회계 제도의 정착을 위한 과제

2012. **3. 29**(목) 13:00~18:00
대한상공회의소 중회의실B(서울)

주최 : (사)한국정부회계학회
후원 : 한국지방재정공제회, 삼일회계법인

2012 춘계

정부회계 제도의 정착을 위한 과제

(사)한국정부회계학회

The Korean Association for Governmental Accounting



(사)한국정부회계학회
137-837 서울특별시 서초구 방배4동
854-5 미래빌딩 2층
T.02-595-2520 F.02-537-9942



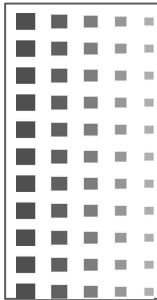
2012년 한국정부회계학회
춘계학술대회 발표논문집

정부회계 제도의 정착을 위한 과제

2012. **3. 29**(목) 13:00~18:00
대한상공회의소 중회의실B(서울)

주최 : (사)한국정부회계학회

후원 : 한국지방재정공제회, 삼일회계법인



모/시/는/말/씀

한국정부회계학회 회원여러분 안녕하십니까?

봄을 맞이하여 새로운 생명의 활력이 숨 쉬는 계절에 한국정부회계학회가 “정부회계 제도의 정착을 위한 과제”라는 주제로 춘계학술대회를 개최합니다.

지방자치단체의 경우 이미 발간된 재무보고서를 토대로 다양한 기관에서 분석이 이루어지고 있습니다. 또한 2012년 중앙정부 차원에서 재무보고서가 발간될 준비를 하면서 이를 활용하여 행정 관리 체계에 활용할 방안을 모색하는 것이 중요한 시기입니다. 이러한 맥락에서 이번에는 2개의 큰 주제를 가지고 진행됩니다.

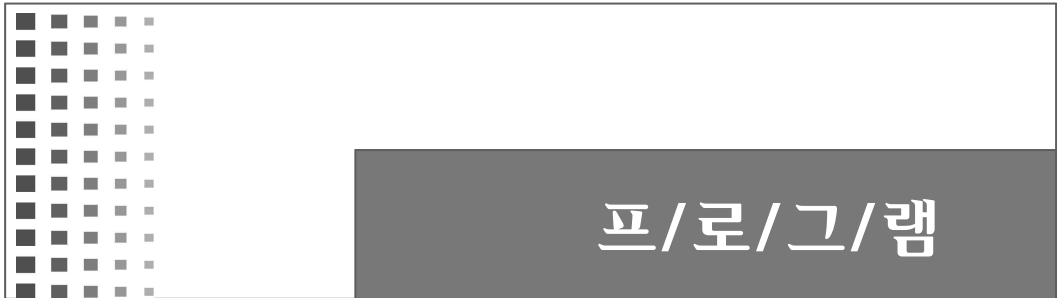
하나는 지방자치단체에 대한 감사원 감사에서 지적된 분식회계의 문제점을 다루게 됩니다. 이에 재정건전화를 위한 쟁점을 다루고자 합니다. 이 주제는 쟁점이 되었던 지방자치단체와 연계하여 향후 지속적으로 다루어 나갈 것입니다.

다른 하나는 정부회계와 관련한 전문 인력 양성 방안입니다. 정부회계의 정착을 위해서는 담당 공무원과 전문가의 양성이 시급합니다. 공인회계사 수준이 아니더라도 정부회계 관련 전문성을 함양한 인력 확충을 위한 방안을 모색하고자 합니다. 이와 관련한 중앙정부와 지방자치단체의 전문 인력 양성의 방향에 대해서도 논의하고자 합니다. 특히 이와 관련한 민간자격증을 개발하고 있는 삼일회계법인에서 주제 발표도 합니다. 학생들에게 새로운 취업의 기회를 줄 수도 있으니 학생들 참여도 독려하여 주시기 바랍니다.

정부회계의 새로운 지평을 열기 위한 학문의 연찬회에 관심 있는 분들의 적극적인 참여와 관심을 부탁드립니다.

2012년 3월

(사)한국정부회계학회 회장 이원희 배상



13:00- 13:30 등록

13:30- 14:00 개회식

인사말: 이원희(한국정부회계학회 회장)

노병찬(행정안전부 지방재정세제 국장)

김재식(삼일회계법인 전무)

전임회장 공로패 및 대통령 표창 전수: 이장희(충북대)

행정안전부 장관 표창 전수: 배기수(충북대)

1부: 정부회계를 통한 재정 건전화 확보

14:00 - 15:50

사회자: 김경호(홍익대)

발표자: 정성호(연세대)·정창훈(인하대) 1

재정관리부실과 지방재정위기 가능성과의 관계연구:

주인-대리인이론을 중심으로

발표자: 이장희(충북대)·배기수(충북대) 27

정부회계 재무분석 지표를 활용한 재정건전화 확보 방안

토론자: 이 효(한국지방행정연구원)

황재연(한림성심대)

윤규섭(삼일회계법인)

박정수(C&F시스템)

15:50-16:10 휴식

2부: 정부회계 전문인력, 어떻게 양성할 것인가?

16:10-18:00

사회자: 신종렬(방송대)

발표자: 강인재(재정공학연구소) 45

정부회계 전문인력 양성: 당위성과 한계

발표자: 김동수(삼일회계법인) 63

정부회계 전문인력 자질과 교육 방안

토론자: 엄태호(연세대)

윤재원(홍익대)

윤태화(가천대)

이상길(행정안전부 재정관리과장)

안일환(국방부 계획예산관)

재정관리부실과 지방재정위기 가능성과의 관계연구: 주인-대리인이론을 중심으로

정성호(연세대)

정창훈(인하대)

I. 서론

2010년 7월, 최고의 재정자립도를 자랑하던 성남시가 지불유예 선언을 계기로 지방재정위기와 그 위기관리에 대한 관심이 새롭게 환기되고 있다. 중앙정부나 지방자치단체 할 것 없이 경영성과 개선을 위해 노력하고 있지만 그리 쉽지만은 아닌 듯하다. 지방자치의 핵심은 재정분권이 뒷받침된 가운데 지방재정건전성을 유지하는 것이 우선과제가 되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 일부 지방자치단체들의 방만한 경영에서 비롯된 적자를 은폐하기 위해 분식회계 처리를 통하여 재정건전성을 악화시키고 있다. 이러한 현상이 누적되어 재정위기상황으로 확대되고 있다는 점은 현재진행형 최대의 고민거리가 되고 있다.

지방자치단체는 자주재원의 확충이 제한적인 반면 주민의 수요분출, 사회·경제적 여건의 변화에 따른 재정수요는 급증하고 있다. 민선자치 출범 이후 지방재정의 규모는 지속적으로 증가하여, 1995년 47조여 원에서 2010년 141조여 원으로 3배가량 증가하는 등 양적으로는 크게 증가하였다. 반면, 지방재정자립도와 재정자주도¹⁾는 오히려 하락추세를 보이고 있다. 더욱이 2009년 글로벌 경제위기 이후 지방자치단체의 부채가 급증하는 추세에 있다.²⁾ 이는 경제위기 극복을 이유로 지방채 발행을 대폭 허용한 결과이기도 하지만, 2009년 착수한 대부분의 신규 사업들이 장기 계속비 사업으로써 지속적인 재정수요를 야기하고 있기 때문이다. (감사원, 2012)

최근 감사원 감사발표 결과물인 “지방재정 건전성 진단·점검”에서 보듯이 일부 지방자치

1) 지방재정자립도는 2001년 57.6%, 2005년 56.2%, 2010년 52.2%로 하락하고 있고, 지방재정자주도는 2001년 75.7%, 2005년 81.6%, 2010년 75.7%로 하락추세를 보인다.

2) 2008년 19.2조 원, 2009년 25.5조 원, 2010년 28.9조 원에 이른다.

단체장들이 공약사업이라는 이유로 사업타당성검증마저 수행하지 않은 채 무리한 사업을 추진하였다. 방만한 재정운영으로 인하여 순세계잉여금 결손이 발생하자 이를 은폐하기 위해 사실과 다른 분식회계³⁾ 결산서를 제출·공시하였다는 점이다. 지방재정 건전성유지가 사회적 이슈로 떠오르고 있는 현시점에서 분식회계처리를 통한 지방재정의 호도는 행정의 투명성, 신뢰성, 책임성을 저해하는 심각한 문제로 인식이 될 수 있다.⁴⁾

물론 일부 언론에 보도된 것처럼 모든 지방자치단체가 심각한 재정건전성 문제를 지니고 있는 것은 아니다. 일부 지방자치단체장들이 공약사업을 위해 무리한 사업추진 과정에서 발생한 사안이다. 김해시와 용인시의 경전철, 태백시의 오투리조트, 강원도의 알펜시아, 성남시의 호화청사건립 등을 예를 들 수 있는데, 이는 불요불급한 예산집행으로 시작부터 절차를 무시한 사업진행의 결과라고 할 수 있다. 또한 지방재정 건전성에 문제가 있는데도 이들 문제를 고의로 은폐하거나 왜곡 결산 정리하여 재정건전성을 호도하면서 단체장의 공약 사항 등을 무리하게 이행하는 경우가 있는데, 이는 추가적으로 심각한 문제를 유발하게 된다.

분식회계가 일부 지방자치단체의 문제라고 치부할 수도 있지만 다른 지방자치단체에 전이될 가능성은 배제할 수 없다. 따라서 지방재정 위기를 조기에 해소하고 더 큰 사회적 문제로 확대되는 것을 차단하기 위해 무엇보다 왜곡된 재정구조를 은폐하려는 지방자치단체와 부실한 결산검사 관행을 근절해야 한다. 더 나아가 지방자치단체의 재정적자 및 지방채 증가 등 위기징후를 조기에 진단하고 이에 대한 대응책을 마련하는 것이 매우 중요하다고 볼 수 있다.

본 논문의 목적은 재정관리부실이 지방재정위기 또는 그 가능성을 증폭시키고 있다는 점에 주안을 둔다. 따라서 주인-대리인 이론을 토대로 지방재정관리부실과 지방재정 위기가능성, 재정위기방지를 위한 선제적 대응방안을 논의한 후, 지방재정위기관리를 위한함의(내부통제, 외부통제)를 도출해보고자 한다. 이를 위해 지방재정에 관한 통계자료와 문헌분석을 중심으로 살펴본다. 특히, 지방재정정보는 행정안전부의 통계자료를 활용하였고, 문헌분석은 서울특별시 등 49개 지방자치단체⁵⁾를 대상으로 지방재정 건전성 진단·점검에 관한 감사결

3) 분식회계라 정의하면 일반적으로 복식부기회계와 연관 지어 인식하기 쉽다, 감사원 감사결과(2012)에서 나타난 분식결산은 예·결산상에 고의적인 수치의 왜곡으로 보이며 복식부기회계와는 관련이 없음을 밝힌다.

4) 지방정부뿐만 아니라 국가적인 차원에서도 분식회계가 이루어지고 있음을 보이는데 최근 보도된 우정사업본부는 분식회계와 잘못된 사업추진으로 1860억 원의 적자를 흑자로 처리하였다(한국일보, 2012).

5) 감사대상기관은 49개 지방자치단체이며 선정기준은 다음과 같다. 광역지방자치단체는 순세계잉여금/일반회계 예산의 비율이 평균(2.7%)에 미달하는 5개 지방자치단체이다. 기초지방자치단체는 예산규모가 평균보다 크지만 순세계잉여금/일반회계 예산의 비율이 평균에 미치지 못하는 44개 지방자치단체이다(감사원, 2012).

과를 이용한다.

II. 이론적 논의

1. 재정관리부실

재정관리(financial management)는 재정과 회계의 다양한 부문을 망라할 수 있는데, 일반적으로는 관리회계와 재정회계로 나누어 설명이 가능하다. 관리회계는 재정정보의 산출과 이 재정정보를 통해 조직의 재정성과를 개선하기 위한 과정으로 설명된다. 또한 재정회계는 재정정보의 산출과정을 통해 정확한 정보를 제공해야 하고 사용자에게는 편리성을 제공해야 한다. 재정관리는 “제반 재정정보를 이용하여 공공정책결정과정에 기여함과 동시에 재정건전성을 유지하는 가운데 다양한 공공목표를 달성해야 한다. 특히 조직의 재정상태와 공공투자재정의 결과를 모니터하여 조직의 재정성과를 달성”해야 한다.(Finkler, 2001: 4) 본고에서는 이러한 제반 재정 관리상의 부신행태를 재정관리 부실로 정의한다.

감사원의 감사결과에 근거하여 재정관리부실 유형을 분류하면, 세입예산의 과다계정 및 세출예산의 과소계정, 특별회계의 일반회계로의 전출, 일시차입금⁶⁾을 통한 순금고잔액 증가, 포괄사업비의 편성, 회계전출시 내부거래의 중복계산⁷⁾, 자금 없는 가공 이월금, 사고이월비의 임의사용, 계속비 이월금의 불용처리 후 가용자산 등으로 나눌 수 있다.

첫째, 과다한 세입계정과 세출예산의 과소계정, 특별회계의 일반회계로의 전출처리하고 있다. 세출예산의 과소계정도 문제이지만 지방재정법 제9조와 제78조의 규정에 따르면 다른 회계로부터 자금을 전출한 회계는 동일 회계연도내의 수입으로 변제하여야 하며, 일반회계와

6) 일본 유바리시는 2005년 지방채무가 일반회계 예산의 5배에 이르는 상황에서 막대한 채무를 은폐하기 위하여 전년도 적자를 출납정리기간에 차입금을 빌려 일시적으로 상환하는 방식으로 분식회계를 자행하다가 결국 채 정위기를 해소하지 못하고 재정파산을 경험하였다. 우리 지방정부의 분식결산행태는 엄격한 의미에서 일본의 분식회계처리수법과는 다르다(行方久生, 2007; 부록 2참고). 하지만 현재 재정위기 사전경보시스템이 도입되어 운영되고 있다는 점을 감안하면, 지방자치단체들이 재정위기단체로 지정되는 것을 회피하기 위하여 일시차입금을 차입하여 금고잔액을 증가시킬 여지가 있는 만큼 일시차입금을 차감하여 금고잔액지표를 분석하는 등 개선방안을 마련할 필요가 있다. 더불어 일시차입금을 차감할 경우 서울시와 화성시가 2009회계연도의 순금고잔액이 음(-)이며, 인천광역시, 대전광역시, 부산광역시, 광주광역시 등은 순금고잔액이 급격히 하락하는 것으로 나타나, 행정안전부에서 정한 금고잔액의 비율이 주의(20% 미만)와 심각(10% 미만)에 해당한다(감사원, 2012: 34; 165, 별표 6).

7) e-호조 시스템상에서는 내부거래가 중복 계산될 수 없는 시스템으로 설계되어 있다.

특별회계로 구분하되 특별회계는 회계 간 독립채산제로 구분 계리하도록 되어 있다. 그럼에도 불구하고 일부지방자치단체는 가용재원이 부족하다는 이유로 특별회계 상호 간 자금을 상호전용 사용하면서 동일 회계연도에 상환하지 않고 있고, 여러 개의 특별회계를 하나의 특별회계처럼 운용하고 있다.

둘째, 자금이 없는 가공이월금을 순세계잉여금이 발생한 것으로 회계처리 하고 있다. 즉, 자금이 다음회계연도에 들어오는 것으로 이월처리(자금 없는 이월)⁸⁾하여 순세계잉여금이 발생한 것처럼 결산하고 있다. 순세계잉여금 결산을 감추기 위해 자금 없는 이월금으로 처리하는 행태는 주민에게는 잘못된 재정정보를 제공하는 것과 더불어 지방의회의 정당한 예산 심의 및 결산심사권 행사를 방해하는 위법행위가 분명하다.

셋째, 재정보전금과 반납해야할 개발부담금을 세입으로 회계처리하고 있다. 지방자치단체 예산으로 지원할 수 없는 시장 공약사업 등에 집행하기 위해서는 재정이 수반되어야 한다. 당초 전망치에 비해 실제세입이 부족하게 징수되자 이를 감추기 위해 2010회계연도 수입으로 처리하여야 할 재정보전금과 도에 반환하여야 할 개발부담금, 노인복지기금 등 5개 기금에서 차입한 금액을 2009회계연도 수입으로 처리하여 실제로는 결손이 발생 한 것을 순세계잉여금이 있는 것처럼 처리하고 있다. 이는 지방의회는 물론 주민에게 잘못된 재정정보를 제공하고 있다.

넷째, 원인행위가 있는 후 사용하지 못한 사고이월비를 회계처리를 하고 있다. 일반적으로 세수결손이 예상되면 감소한 세입예산에 맞춰 세출예산 규모를 줄이는 등 추가경정예산을 편성해야 한다. 그럼에도 불구하고 시의회와 정치적인 대립으로 정상적인 협의가 어렵다는 이유를 들어 실행예산을 편성하면서 당초대로 예산을 집행하였다. 그 결과, 세출사업에 집행할 자금이 부족해지자 집행자금을 마련하기 위해 다음회계연도로 이월하여 집행하여야 할 사고이월비를 부당하게 사용하였다. 결국 세수결손에 충당한 사고이월비를 그 다음 회계연도 수입으로 충당해야 하는 재정 부담을 안게 되었다.

다섯째, 계속비 이월금을 불용처리한 뒤 가용재원으로 회계처리하고 있다. 지방자치법 제128조 및 지방재정법 제42조의 규정에 따르면 한 회계연도를 넘어 계속하여 경비를 지출할 필요가 있을 경우에 그 총액과 연도별 금액을 정하여 계속비로서 지방의회의 의결을 받아 지

8) 지방자치단체 계약체결·이행에 따른 선금 및 대가 지급요령(행정안전부 예규)과 지방자치단체 결산작성 통합기준에 따르면 재원의 사용용도가 지정된 국비보조금으로 추진하는 사업 중 당해 자금이 부득이 당해 회계연도에 교부되지 않고 다음 회계연도에 교부되는 것이 확실할 경우 등에 한하여 해당금액의 범위내 에서 자금의 이월 없이 세출예산(사업)을 다음 연도로 이월 처리할 수 있도록 규정하고 있다.

출하도록 되어 있다. 그런데 일부지방자치단체에서 계속비 이월금을 불용 처리하여 세수결손에 충당하고 있다. 결국 당겨 쓴 2011회계연도 불용 처리된 계속비 등을 충당해야 하는 재정 부담을 안게 되었다.

여섯째, 내부거래 자산이 중복 계산되는 오류가 발견된다. 행정안전부에서 규정하고 있는 지방채발행한도 기준항목인 예산대비채무비율⁹⁾산정에 기준이 되는 예산의 규모를 산정할 때에 일반회계, 기타특별회계, 공기업 특별회계 등 회계별 예산을 단순 합산하고 있다. 일반회계에서 특별회계로 전출하는 전출금은 일반회계에서는 세출예산에, 특별회계에서는 세입예산에 각각 계상되는 등 각 회계별로 주고받는 전입·전출금 등 내부거래를 단순 합산하여 예산총규모를 산정하게 되면 같은 금액이 중복 계산되어 실제보다 예산규모가 커지게 된다. 따라서 내부거래를 제거하고 순계로 예산규모를 산출하는 것이 합리적이다(감사원, 2012).

그러나 행정안전부에서는 예산대비채무비율 산정을 위해 예산규모를 산정하면서 각 회계간 내부거래를 감안하지 않고 회계별 예산을 단순 합산함에 따라 2008년 이후 최근 4년간 평균 중복규모가 지방자치단체 연도별 예산총규모의 8%이상으로 분석된다(부록 1참고).

2. 지방 재정위기

어느 나라를 막론하고 지방재정위기는 심각한 문제로 부각되기 쉽다. 특히 중앙 편중적 재정구조를 지닌 우리나라의 지방정부는 더욱 취약하다. 일부 지방자치단체에서는 세입예산은 과다계정(세출예산 과소계정)하고, 사업타당성이 검증되지 않은 대형건설사업·축제행사 등을 단체장의 공약사업이라는 이유만으로 무리하게 추진하는 가운데 순세계잉여금 결손(적자)이 발생하자 이를 숨기기 위해 결산을 분식한 후 사실과 다른 결산서를 지방의회에 제출·공시하고 있다. 이러한 방만한 재정운영과 회계질서의 문란행위가 지속될 경우, 지방재정위기로 연결될 여지는 충분하다. 따라서 현시점에서 재정위기 가능성에 관한 경종을 울릴 필요성이 제기된다.

재정위기의 관점은 학자들마다 주관적요소가 가미되기 때문에 그 개념을 한마디로 정의하기는 다소 무리가 따른다. 왜냐하면 재정위기과정에서 나타나는 일반적인 현상으로 이해할 것인지, 특정한 조치가 필요한 시점으로 이해할 것인지에 따라 인식의 차이가 발생할 수 있기 때문이다. 우리나라는 후자에 해당한다고 할 수 있다(정성호·정창훈, 2011). 재정위기(fiscal

9) (예산대비채무비율은 채무총규모/예산총규모) x 100임

emergency)는 재정압력이 계속되어 어느 시점부터 재정책임 등의 의무를 이행할 수 없는 상태로 정의할 수 있을 것이다.

지방재정위기는 “다양한 요인에 의해 지방 공공서비스에 대한 재정소요는 지속적으로 증가하지만, 세입기반 또는 재원조달능력은 이에 미치지 못하여 지속적인 세입부족현상이 나타나거나 지방채 발행 등으로 만성적인 재정적자가 발생하는 상황”으로 정의하고 있다(곽채기, 1998). 광의의 의미에서 재정위기는 재정압력(fiscal distress), 재정위기(fiscal emergency), 재정파산(fiscal bankruptcy)으로 구분할 수 있다¹⁰⁾. 재정압력, 재정위기, 재정파산 순으로 순차적으로 진행된다고 설명한다(Bradbury, 1982: 33-44).

Bradbury(1982: 33)는 재정압력을 “예산의 재정압력”과 “시민의 재정압력”으로 설명한다. 예산의 재정압력은 지방자치단체의 예산이 단기적으로 수지균형을 이루지 못한 상태를, 시민의 재정압력은 일정한 공공서비스 수준을 유지하기 위해 높은 조세부담 상태를 말한다. 즉, 재원조달과 공공서비스 제공이 취약한 상태라고 정의하고 있다.

미국 감사원(Government Accountability Office, GAO)에 따르면 “지방자치단체가 공공서비스 혜택을 위하여 실질적으로 높은 세 부담을 감내하는 상태”로 정의한다. 한편 재정위기에 관한 접근을 조세수준의 임계치(maximum taxing capacity)를 기준으로 한다(Cahill and James, 1992: 92).

일본 유바리시의 사례를 통해 알 수 있듯이, 지방재정 파산(위기)에 도달하면 주민의 부담으로 연계될 가능성이 아주 높다. 어떻게 보면 주민이 가장 큰 피해자가 된다. 특히, 공약사업 추진을 위한 무리한 사업 확대는 우발채무 위험을 가중시켜 주민들에게 재정적 부담으로 작용할 여지가 크다. 지방자치단체의 도덕적 해이가 심각해져 분식결산까지 진행되고 있는 시점에서 재정위기의 잠재적 가능성은 더욱 커지기 때문에 재정위기에 관해 선제적 대응책 마련이 요구된다.

3. 선행연구

재정관리부실과 재정위기에 관한 연구는 제한적이다. 정성호·정창훈(2011a)에 의하면 미

10) 재정위기에 관해 재정압력(fiscal distress), 재정고통(fiscal difficulty), 재정위기(fiscal emergency), 재정파산(fiscal bankruptcy)으로 분류하기도 한다. 재정압력은 재정고통과 거의 동의어로 사용되지만 비교적 단기적 관점에서 일시적인 불균형상태를 말하며, 재정고통은 재정압력보다는 좀 더 재정의 유동성 문제가 있는 경우이며, 장기적인 관점에서의 불균형을 포함한다(Kloha, Weissert and Kleine, 2005: 314).

국 지방정부의 재정위기는 주로 내부적 요인에 의해 발생되었다. 반면, 일본과 한국 지방정부의 재정위기는 내부적 요인과 외부적 요인¹¹⁾이 결합되어 발생되었다. 미국의 뉴욕(1975, 1993)과 오렌지카운티(1994)는 글로벌 경제위기와 투자기금의 내부부실관리 및 지방채의 부실관리 등으로 재정위기에 직면하였다. 일본과 우리나라의 지방재정 파산(위기)과 그 가능성은 중앙정부 정책과 무관하지 않으며, 근본적인 문제는 지방정부 내부의 방만한 경영에서 비롯되었다.

사실상 본 연구주제와 부합되는 재정관리부실로부터 발생한 재정위기 사례는 일본의 오사카부와 유바리시이다. 김동욱(2009)과 정성호·정창훈(2011a)은 오사카부는 2006년 들어 전국 47개 광역지자체 중 유일한 적자단체로써 1998년 4950억 엔이라는 재정부족액이 발생한 후 9년 연속 재정적자가 누적되자 매년 500억에서 1000억 엔의 일반회계 재원을 전용하여 적자를 메우는 방식으로 재정적자를 숨겨오다가 발각되어 사실상 재정파산상태에 이르게 된다.

또한 유바리시의 경우, 지역산업의 근간인 석탄사업이 붕괴하자 대체사업으로 관광진흥사업을 무리하게 확장하게 된다. 그 과정에서 엄청난 적자가 발생하게 되고 기채한도 초과로 인해 기채발행까지 제한되어 매년 실질수지적자가 발생한다. 그럼에도 불구하고 관행적으로 금융기관에서 차입한 연말(회계 연도) 일시차입금을 이용하여 자금 부족분을 메우는 수법(行方久生, 2007)으로 적자를 은폐하여 오다가 결국 재정파산에 직면하였다. 두 사례의 공통점은 파산의 근본원인이 무리한 사업추진에서 비롯되었다는 점이다. 즉 분식회계를 이용한 재정관리의 부실이라 할 수 있다.

정성호·정창훈(2011a)은 최근 지방자치단체들이 다양한 정책을 수행할 때 효율성에 근거하기보다는 선심성 지출, 방만한 경영으로 재정건전성이 위협받고 있는데, 재정건전성 악화의 근본적 원인은 거버넌스 실패로부터 기인된 구조적 문제이며, 지방재정위기 예방과 관리를 위해 로컬 거버넌스 차원의 합목적적 역할을 강조한다.

정성호·정창훈(2011b)은 지방공사의 재정건전성 위기는 지방공사 내부의 방만한 경영뿐만 아니라 지방자치단체장과 관료에 의한 낭비적·확장적 재정운영이 재정건전성을 더욱 악화시키고 있다. 문제는 지방자치단체가 무리한 사업을 추진하기 위해 예산으로 부담해야 할

11) 지방정부의 내부 조정기능 미흡, 정치적 동기에 의한 행·재정 부문의 방만한 운영, 도덕적 해이 등은 내부적 요인으로, 중앙정부의 조정기능 미흡, 지방재정을 고려치 않은 재정정책과 기능이양 등은 외부적 요인으로 규정할 수 있다. 본 연구는 재정관리부실 등 내부적 요인에 초점을 맞추어 논의를 전개한다.

사업비를 지방공사에 부당전가하고, 수익·처분이 불가능한 행정재산을 산하 도시공사에 편법·현물 출자하는 등 지방공사에게는 이중적 재정 부담을 지우는 것이나 다름없다. 따라서 다양한 부문 간 체계적인 통제 및 모니터링 시스템, 협력적 거버넌스의 구축이 필요하다고 주장한다.

전상경(2009: 313-322)은 뉴욕시 재정위기의 원인은 경상회계의 적자보전을 위한 단기채무의 활용, 경상회계 적자의 지속적인 과소평가 등에서 기인되었다고 주장하고 있다. 정순관 외(2008)는 일본 유바리시의 재정파산이후 재정재건과정을 지역거버넌스의 역할 중심으로 논의하면서, 재정재건을 위한 자발적 지역경제 활성화, 지역 거버넌스 변화와 전략적 활용가능성, 시민단체 등 커뮤니티의 활성화를 제안한다. 강형기(2008)는 중앙·지방 간 관계변화와 지방재정의 자기책임성을 강조하고, 남황우(2007)는 유바리시의 재정파탄의 원인을 부적절한 회계처리, 의회와 주민의 감시기능 미흡을 들어, 재정파산의 책임은 누가, 왜, 어떻게 지고 있는가에 관한 거버넌스적 책임과 귀속관계를 밝히고 있다.

4. 주인-대리인 이론

주인-대리인 이론(principal-agent theory)은 신제도주의 경제학에 기원을 두고 있으며, 이론의 가정은 거래비용이론(transaction costs)으로부터 발전되었다. 지방정부와 관련하여 설명하면, 주인인 국민은 자기이익을 실현할 적절한 시스템을 갖고 있지 않기 때문에 대리인인 정부를 필요로 하고, 대리인인 정부는 기꺼이 주인의 이익을 대변해야 한다. 즉, 주인이 대리인으로 하여금 자신의 이익과 관련된 행위를 그의 재량으로 하여 줄 것을 전제하고 있다. 이는 주인이 직접 일을 할 수 없기 때문에 대리인에게 일을 위임할 수밖에 없는데 이 경우 대리인이 주인과 다른 개인적 목표를 갖게 되어 주인의 뜻대로 일을 수행하지 않는 문제가 발생한다(Niskanen, 1971). 다시 말해서 거래의 당사자는 각자의 이익을 실현하려 하고, 정보의 비대칭성으로 인해 대리인의 기회주의적 속성이 문제가 된다(Moe, 1984). 즉, 역선택과 도덕적 해이가 발생한다고 가정한다.

대리인이 다른 목표를 갖게 되는 이유는 대리인의 정보비대칭성(asymmetry of information)이 존재하고, 그러한 정보의 비대칭성을 이용하여 대리인이 주인의 뜻에 반하는 행동을 하는 것이 대리인에게 유리할 경우에 발생한다. 이때 정보의 비대칭성문제를 해결하는 방법은 결국 감시, 감독(monitoring)이 필요한데, 이로 인해 또 다른 감독비용(monitoring cost)이 수반된다.

주인-대리인 이론은 국민(주인) -지방정부(대리인)관계를 분석하는 틀을 제공해 준다. 대리인 문제를 가장 완화하는 최적의 계약을 찾기 위해 대리인 관계에서 발생할 수 있는 목표 상충성과 위험분담 문제의 두 가지를 해결하는 데 주안점을 둔다. 그런데 이러한 대리인 문제는 현대사회의 거의 모든 계약관계에서 나타나는 것으로 그 응용범위가 광범위하다.

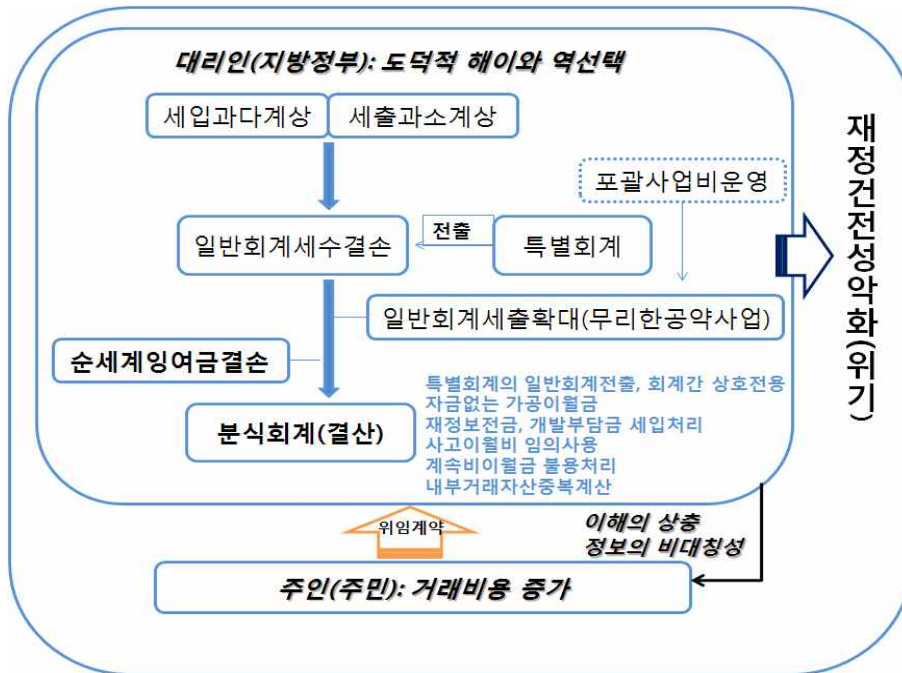
이 이론은 모두 자신들의 이익, 즉 효용을 극대화하는 존재로 인식한다. 하지만 주인은 대리인이 알고 있는 정보를 알고 있지 못하거나 대리인의 행동을 관찰할 수 없기 때문에 불확실한 환경 하에서 서로 업무에 대한 계약을 체결하게 된다(박영사 2002; Braun, 1993). 즉, 계약 이후 대리인은 주인의 목표를 달성하는데 차질이 없도록 지속적으로 관리, 감독해야 함을 전제하고 있다. 하지만 정보의 비대칭으로 인해 도덕적 해이(moral hazard)와 책임회피(shirking)의 유인이 항상 내재되어 있다.

III. 재정관리부실과 지방재정위기

지방재정관리 부실과 지방재정위기를 주인-대리인 이론에 기초하여 논의한다. 지방자치단체의 결산은 예산운용과정의 마지막 단계로 한 회계연도 세입·세출예산의 집행실적을 계수로 표시하는 행위를 말한다. 그러므로 결산행위는 단순히 지방자치단체의 집행실적을 수치화하고 계수를 확인하는 단계를 넘어 지방의회의 심의·의결을 거쳐 확정된 예산을 법령과 조례에 정해진 절차와 방법으로 적절하게 집행되었는지를 확인하는 과정이다. 더 나아가 지방자치단체의 재정운영성과를 분석하고 지방재정이 방만하게 운영되지 않도록 사전예방 기능과 다음 연도 예산을 편성할 때 이를 반영하여 지방자치단체 재정운용에 유용한 정보를 제공해 준다.

대리인인 지방자치단체장에게는 지난 1년간의 예산집행 결과 및 재정운영성과를 주인인 주민들에게 공개함으로써 재정운용의 투명성을 높여 주민의 신뢰성을 제고할 수 있다. 한편, 재정운용에 대한 책임여부를 명확히 하여 더욱 책임 있는 재정을 운용하도록 유도하는 등 지방자치단체 운영에서 매우 중요한 기능을 담당하고 있다.

〈그림 1〉 재정관리부실과 지방재정위기 (주인-대리인이론)



<그림 1>에 설명된 바와 같이 주인-대리인 이론은 계약 관계 속에서 주인(principal)이 다른 행위자인 대리인(agent)의 행위가 자신의 이익과 부합하도록 통제하는 일종의 위임계약이며, 이 계약을 통한 최적의 방법을 설명하는 이론이다. 이론의 핵심개념은 이해의 상충, 정보의 비대칭성, 역선택(adverse selection) 및 도덕적해이(moral hazard)라 할 수 있다. 그 결과 주민들은 추가적 비용을 지불할 수밖에 없다.

지방자치단체에서 예산편성 및 집행에 비해서 결산업무의 중요성을 경시하는 경향이 나타난다. 일부 지방자치단체에서 무리한 공약사업을 추진하는 과정에서 일반회계의 세수결손, 결손 보전을 위한 특별회계의 일반회계로의 전출과 포괄사업비 변칙적 운영 등으로 순세계잉여금 결손(적자)이 발생하자 이를 은폐하기 위해 분식결산을 하게 된다. 결산과정에서 순세계잉여금의 결손(-)을 주민들에게 그대로 공시할 경우 선거에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있기 때문에 책임회피의 유인이 발생하게 된다. 더 나아가 결손은 지방의회에서도 많은 지적과 책임성 논란에서 자유롭지 못하기 때문에 결손을 흑자로 분식 처리할 유인이 발생하였을 것이다.

지방자치단체장의 경우 주민들의 예산수요는 투표를 통해 수요가 결정되고, 재선을 목적으로 하기 때문에 수요에 맞는 공공재를 공급하면 된다. 그러므로 재정건전성 책무보다는 공

약사업 이행이 더 큰 유인으로 작용할 여지가 있다. 그러므로 선거를 의식한 지방자치단체의 장이나 관료들이 굳이 결산과정에서 순세계잉여금 결손(-)이 발생되었음을 주민들에게 그대로 공시할 유인은 존재하지 않는다. 더 나아가 지방의회의 결산감사시 이를 공시할 경우 책임성 논란에서 자유롭지 못하기 때문에 결손을 흑자로 분식회계 처리하는 것이 유리하다는 도덕적 해이와 역선택, 즉 책임회피의 유인이 작용하였을 것이다.

또한 법령과 조례에 부적합한 예산의 편성과 운용된 결과를 다소 부정확하게 재정결산서를 작성한 후 지방의회에 제출하지만 지방의회에서 선임한 결산검사위원들조차도 전문성이 부족하여 적절한 의견을 제시하지 못하는 실정이다. 자치단체장이 제출한 결산서가 설령 분식결산을 하였다고 하더라도 정보비대칭성으로 결산검사위원들조차도 정확히 파악하기는 어렵다. 따라서 형식적인 감사의 행태가 될 수밖에 없고 그로 인해 지방재정운영의 성과와 부실을 주민들에게 투명하게 공시하지 못하는 결과를 초래한다. 주민의 입장에서는 부정확한 결산정보이지만 정보의 비대칭성으로 공시된 재정정보를 신뢰할 수밖에 없다. 궁극적으로는 부정확한 결산정보만큼 비용이 추가로 발생하게 된다. 따라서 지방재정위기에 선제적 대응을 위한 노력과 재정위기가가능성에 관한 경종을 울릴 필요성이 제기된다.

IV. 지방재정관리부실 유형¹²⁾

1. 세입예산 과다·세출예산 과소계정

지방자치단체는 원칙적으로 세입의 범위내에서 세출예산을 편성해야 한다. 즉, 예산편성은 회계연도별 수지균형을 유지해야 한다. 그러나 감사원 감사결과에 따르면 천안시, 화성시, 인천광역시 등에서 세출예산에 단체장의 공약사업, 시책사업 등을無理하게 계상하기 위하여 세입 예산을 부풀려 운영하였다.

천안시는 2007~2011년 세입예산을 편성하면서 공유재산 매각수입 등 470억 여 원을 과다하게 계상하였고, 2008~2011년 세출예산을 편성하면서도 법정경비인 국고보조금에 대한 지방비 매칭액 655억 원을 과소 계상하는 방법으로 가용재원을 부풀려 편성하였다. 게다가 시장·시의원들은 포괄사업비를 편성하여 선심성 사업에 집행하였다

12) 본장에서 인용된 모든 지방자치단체의 사례는 감사원 감사결과를 활용하였다.

화성시는 2009~2010년 세입예산을 편성할 때 경기도 재정보전금, 개발부담금, 지역개발 협력기금을 실제보다 2,566억 원 과다하게 계상하고, 2010년도 세출예산을 편성하면서 필수적으로 계상해야 하는 계속사업비 653억 원을 누락하는 방법으로 가용재원을 부풀리는 방법으로 시장 공약사업에 집행하였다.

인천광역시시는 2010년도 세입예산을 편성할 때 시장 공약사업(아시안게임)추진을 위해 아무런 근거도 없이 지방세 수입을 부풀려 2007~2010년까지 세입을 과다하게 계상하여 8,495억 원의 세수결손이 발생하였다. 또한 세출예산을 편성할 때도 2007~2010년 재난관리기금 등 1,184억 원의 법적·의무적 경비를 적립하지 않았고, 2011년도에도 자치구 재원조정교부금 등 필수경비 4,884억 원을 예산에 계상하지 않고 시장공약사업 등에 사용하여 정상적인 기금사업 추진을 위해 향후 6,068억원을 예산을 추가로 마련해야 하는 재정부담이 초래되었다.

2. 포괄사업비 등 변칙적 예산편성 운용

예산을 편성할 때 포괄적인 예산의 편성과 운영은 원칙적으로 금지하고 있다. 그러나 경상남도 등 10개 지방자치단체는 자치단체장과 지방의원 1인당 일정금액을 예산의 목적·범위 등을 정하지 않은 포괄적인 형태로 예산을 편성하여 수시로 도로건설, 공원사업비 등 지역 현안사업에 사용하였다.

경상남도는 2006~2010년까지 매년 의원 1인당 일정액 (5억 원 ~ 10억 원)씩 총 1,915억 원을 배분하고, 의원별로 요구하는 사업을 받아 이를 예산에 반영해 왔다. 특히, 143억 4,700만 원은 예산을 편성할 때까지 대상사업을 확정하지 못한 지방의원들의 요구에 따라 수시로 집행하였다.

부산광역시 관하 자치구에서는 인건비 등 필수·법적경비를 일부만 반영한 후 나머지 예산은 공약사업에 우선 반영하였다. 특히, 행정안전부는 2010. 6월 부산광역시 관하 사하구 등 15개 자치구에서 671억여 원의 인건비를 미 편성하여 부산광역시로부터 특별재정보전금을 지원받아 인건비를 지급하였다는 통보를 받고도 아무런 조치를 취하지 않아 2011 년에도 일부 자치구에서 인건비예산을 우선편성하지 않은 채 공약사업 등 자체사업 예산부터 편성하는 관행이 지속되고 있다.

산청군은 2008~2011년까지 군수는 15억 원, 군의원은 1인당 1.5억 원씩 총 134억 원을 일률적으로 예산에 편성한 후, 이 중 106억 여 원을 수시로 집행하였다. 부안군은 2007~

2011년까지 군수는 60억 원, 군의원은 총 50억 원 계 110억 원을 일률적으로 포괄사업비를 예산 편성하여 수시로 집행하였다.

3. 세수결손¹³⁾보전을 위한 내부거래(특별회계의 일반회계로의 전출, 회계 간 상호전용)

세수결손을 보전하기 위해 특별회계의 일반회계로의 전출, 회계 간 상호전용하고 있다. 회계별 세제현금이 부족하여 다른 회계로부터 자금을 전용할 경우 동일 회계연도내에서 가능하다. 또한 다른 회계로부터 전용한 자금을 상환할 수 없을 것으로 판단될 때는 일반회계로부터 자금을 전입받아 상환해야 한다. 그럼에도 불구하고 인천광역시는 가용재원이 부족하다는 사유로 2004년부터 2010년까지 검단1지구 토지구획정리사업 특별회계 등 7개 특별회계 상호 간 자금을 상호 전용하여 사용하면서 498억 원을 당해 연도에 상환하지 않았을 뿐만 아니라 이 중에서 238억 원은 2011년까지 상환하지 못하고 있다. 또한 오류지구 특별회계의 51억 원에 체비지마저 당하지구 토지구획 정리사업 공사비명목으로 양도하는 등 7개 특별회계를 하나의 특별회계처럼 운용하고 있다.

또한 2009년 추가경정예산을 편성하면서 일반회계의 세수결손이 발생하자 상수도특별회계(181억 원) 등 5개 특별회계로부터 681억 원을 전입 받아 세수결손에 충당하고도 이 중 100억 원만 2010년에 상환하고 나머지 58억 원은 일반회계 가용재원이 부족하다는 이유로 2010회계연도 일반회계 예산에 반영조차 하지 않았다.

지방공기업법에 따른 지방 직영기업, 그 밖의 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정 세입세출로서 일반세입·세출과 구분하여 처리할 필요가 있을 때에만 법률 또는 조례로 특별회계를 설치할 수 있다. 따라서 이익잉여금이 아닌 사업예산을 일반회계로 전출하여서는 안 된다. 부득이 일반회계에서 특별회계의 재원을 전용한 때에도 특별회계 설치목적 외에 사용해서도 안 된다. 그런데도 인천광역시는 2007년 도시개발 특별회계(인천 경제자유구역청)의 설치목적과 맞지 않거나 출자·출연할 수 없는 u-IT클러스터사업 등 7개 일반회계사업에 도시개발특별회계예산 3,119억 원을 전출하여 사용하였다.

도시개발법 제60조와 동법 시행령 제71조, 천안시 도시개발조례 제12조의 규정에 따르면 도시개발특별회계는 시장이 시행하는 도시개발사업의 공사비에 한하여 자금을 보조할 수 있기 때문에 일반회계사업을 도시개발특별회계 예산에 편성하여 집행해서는 안 된다. 그런데

13) 세수결손이란 당초세입 예상치에 비해 실제세입이 부족한 경우를 말한다.

천안시는 2004회계연도에 도시개발특별회계에서 보조할 수 없는 시청사 주변 토지 매입비 70억 원 등 260억 원의 일반회계 사업예산을 도시개발 특별회계예산에 편성하였다. 2004회계연도부터 2008회계연도까지 총 739억 여 원의 일반회계사업 예산을 도시개발특별회계 예산에 부당하게 편성한 후 토지매입비로 총 673억 여 원을 부당하게 집행하였다.

또한 2008회계연도에도 일반회계 세수결손이 발생하자 일반회계 사업예산을 특별회계 예산에 편성·집행하여 2008회계연도 일반회계가 -1,067억 원에 이르는데도 결산상 -625억 원 인 것으로 계상하는 등 2007회계연도부터 2010회계연도까지 일반회계 세수결손을 실제 보다 최소 88억 원에서 최대 442억 원 축소하여 계상하였다.

성남시에서는 택지개발사업이 완료(2009년 말 예정)되면 공동사업자간에 수익금을 정산하고 초과수익금은 지구내 기반시설 설치 등에만 사용하도록 한 특별회계를 관리·운용하고 있었다. 2007~2009년 2월까지 일반회계 가용재원이 부족하자 특별회계 3,000억 원을 일반회계로 전출하여 도로건설, 공원사업 등 시장공약사업에 활용하였다. 2009년 일반회계 세수결손이 2,007억 원에 달하자 택지개발사업의 종료(2009. 11월)가 얼마 남지 않아 정산해야 함에도 불구하고 2,400억 원을 추가로 전출하였다. 2010년 6월 국토해양부에서 사업비 정산을 요청하여, 공동사업자에게 지불해야 할 정산자금이 5,200억 원에 이르는데도 가용재원이 681억 원에 불과하여 정산하지 못하고 일방적으로 지불유예를 선언하게 되었다.

안양시는 지방공기업법의 규정에 따라 관련 특별회계로부터는 전년도 잉여금 중 일부만 일반회계로 전출하도록 제한하고 있다(지방공기업법 제17조 제2항). 그럼에도 불구하고 세수결손을 보전한다는 사유로 전년도에 1억 원의 결손이 발생한 하수도 사업특별회계로부터 2009년 부당하게 150억 원을 일반회계로 전입하여 사용하였다.

광명시는 폐기물처리시설 설치촉진법 제6조에 따라 폐기물처리시설설치 특별회계의 자금은 폐기물처리시설 설치에만 사용하도록 제한하고 있는데도, 세수결손 보전을 사유로 2009년 258억 여 원을 부당하게 일반회계로 전입하여 폐기물처리시설 설치와 관련 없는 사업에 사용하였다.

4. 적자 은폐를 위한 분식회계(결산)

분식회계는 기업이나 공공조직이 실적을 좋게 보이기 위해 고의로 자산이나 이익 등을 크게 부풀려 결산재무제표상의 수치를 왜곡하는 것으로 정의하고 있다. 일반적으로 실현하지 않은 매출의 계상, 자산의 과대평가, 비용과 부채의 과소 계상 등의 방법을 분식결산이라고도

한다. 분식회계는 아직 창고에 쌓여 있는 재고의 가치를 장부에 과대 계상하는 수법, 팔지도 않은 물품의 매출전표를 끊어 매출채권을 부풀리는 방법, 매출채권의 대손충당금을 고의로 적게 쌓아 이익을 부풀리는 수법 등이 주로 이용된다. 분식회계는 불황기에 회사의 신용도를 높여 주가를 유지시키고 자금조달을 용이하게 해 주지만, 주주·하도급업체·채권자 등에게는 불이익을 가져다 줄 수 있다. 분식회계는 회사의 재무 상태를 거짓으로 만들기 때문에 주주와 채권자들의 판단을 왜곡시켜 손해를 발생시키기에 엄격히 법으로 금지되어 있지만, 한국에서는 공인회계사의 감사보고서를 통한 분식회계 사실이 제대로 밝혀지지 않는 경우가 많다.

우리나라는 IMF(International Monetary Fund: 국제통화기금) 체제 이후 기업들의 영업실적이 약화되면서 이 분식회계가 급증했는데, 특히 대우그룹 김우중 회장의 41조원 분식회계 사실이 드러나 재무제표를 믿고 자금을 대출해준 금융기관과 투자자, 일반 국민들이 엄청난 손해를 본 일이 있으며, 동아건설 역시 이 문제로 사회를 떠들썩하게 하였다.

최근 발표된 감사원의 감사결과에서 지방정부의 분식회계가 문제로 부각된다. 먼저 분식회계에 해당되는지에 관한 논리적 판단이 필요하다. 행정안전부¹⁴⁾ 등의 공식적인 입장은 분식회계가 아니라고 주장하고 있지만 논리적 정합성이 다소 떨어진다. 따라서 분식회계에 해당하는지에 관한 세부적인 논의가 필요할 것 같다.

첫째, 자금이 없는 가공이월금을 순세계잉여금이 발생한 것으로 회계처리 하였다. 천안시는 2008회계연도 세입·세출결산과정에서 세수결손 -625억여 원에 이르러 순세계잉여금이 -328억여 원 결손을 감추기 위해 추모공원 조성사업 등 330억 원 상당의 사업비가 다음회계연도에 들어오는 것으로 이월처리(자금 없는 이월)¹⁵⁾하여 순세계잉여금이 1억 4,000만여 원 발생한 것으로 분식 결산하였다. 더불어 2006회계연도부터 2010회계연도까지 순세계잉여금 결손사실을 감추기 위해 90억 원에서 330억 원을 자금 없는 이월금으로 처리하는 등 사실과 다르게 결산함으로써 지방의회의 정당한 예산 심의 및 결산심사권 행사를 방해하였고, 주민에게 잘못된 재정정보를 제공하고 있다.

둘째, 재정보전금과 반납해야할 개발부담금을 세입으로 회계처리하였다. 화성시는 2009

14) 행정안전부의 공식적인 견해는 분식회계가 아니라고 판단하고 있다(담당공무원과의 인터뷰, 2012. 1.13)

15) 지방자치단체 계약체결·이행에 따른 선금 및 대가 지급요령(행정안전부 예규)과 지방자치단체 결산작성 통합기준에 따르면 재원의 사용용도가 지정된 국비보조금으로 추진하는 사업 중 당해 자금이 부득이 당해 회계연도에 교부되지 않고 다음 회계연도에 교부되는 것이 확실할 경우 등에 한하여 해당금액의 범위 내에서 자금의 이월 없이 세출예산(사업)을 다음 연도로 이월 처리할 수 있도록 규정하고 있다.

회계연도에 재정보전금 592억 원과 일반 부담금 243억 원 등 835억 원을 세입예산에 과다 계상하여 법령상 지방자치단체의 예산으로 지원할 수 없는 시장 공약사업 등에 집행하였다. 당초 전망치에 비해 실제세입이 부족하게 징수되자 이를 감추기 위해 2010회계연도 수입으로 처리하여야 할 재정보전금 113억 원과 경기도에 반환하여야 할 개발 부담금 398억 원, 노인 복지기금 등 5개 기금에서 차입한 71억 원 등 582억 원을 2009회계연도 수입으로 처리하여 실제로는 321억 원의 순세계잉여금 결손이 발생 한 것을 261억 원의 순세계잉여금이 있는 것처럼 사실과 다르게 분식 결산하였다.

또한 2010회계연도에도 재정보전금 231억 원과 지역개발협력기금 1,500억 원 등 1,731억 원을 세입예산에 과다 계상하여 종합경기타운 건립 등 시장 공약사업에 집행한 후 세수결손이 예상되자 경기도에 반환하여야 할 개발부담금 63억 원과 폐기물처리시설 특별회계에서 317억 원을 부당하게 일반회계로 전입하였다. 2009회계연도에 지출해야 할 경기도 귀속분 개발부담금 398억 원과 2010회계연도에 지급했어야 할 종합경기타운 공사비 166억 원 등 564억 원을 2010회계연도 세출예산에 포함하지 않아 923억 원의 순세계잉여금 결손을 21억 원으로 분식 결산하여 지방의회는 물론 주민에게 잘못된 재정정보를 제공하였다.

셋째, 원인행위가 있는 후 사용하지 못한 사고이월비를 회계처리를 하였다. 서울특별시는 용지매각수입을 과다 계상하여 2009회계연도와 2010회계연도의 실제 용지매각수입이 당초 예산의 61%로 세수결손이 예상되었다. 일반적으로 감소한 세입예산에 맞춰 세출예산 규모를 줄이는 등 추가경정예산을 편성해야 했음에도 불구하고 시의회와 정치적인 대립으로 정상적인 협의가 어렵다는 이유를 들어 실행예산을 편성하면서 당초대로 예산을 집행하였다.

그 결과, 2009회계연도 결산 시 -11,063억 원의 세수결손과 세출사업에 집행할 자금이 부족해지자 집행자금을 마련하기 위해 2010회계연도로 이월하여 집행하여야 할 사고이월비 2,144억 원을 2009회계연도에 부당하게 사용하였다. 2010회계연도는 더욱 늘어 -12,680억 원의 세수결손이 발생하자, 또 다시 사고이월비 3,129억 원을 부당하게 사용하였다. 이에 따라 2009회계연도와 2010회계연도 세수결손에 충당한 사고이월비를 2011회계연도 수입으로 충당해야 하는 재정 부담을 안게 되었다. 이는 명백한 분식회계임에 틀림없다.

넷째, 계속비 이월금을 불용처리한 뒤 가용재원으로 회계 처리하였다. 지방자치법 제128조 및 지방재정법 제42조의 규정에 따르면 한 회계연도를 넘어 계속하여 경비를 지출할 필요가 있을 경우에 그 총액과 연도별 금액을 정하여 계속비로서 지방의회의 의결을 받아 지출하도록 되어 있다. 그런데 인천광역시 2007회계연도에 계속비 사업인 초지대교 ~온수리간

도로개설사업에서 60억 여 원을 불용 처리하는 등 21개 사업 582억 여 원을 2008회계 연도로 이월하지 않았다. 이 후 같은 방식으로 2007회계연도부터 2009회계연도까지 68건, 2,453억 여 원을 불용 처리하여 세수결손에 충당하였다. 2010회계연도 추가경정예산을 편성하면서 지방세 수입이 3,850억 원이 부족할 것으로 전망하였는데도 추가경정 예산을 편성하지 않고, 공약사업 등에 세입예산을 우선집행하여 가용재원이 부족하자 자치구 자원조정교부금 1,500억 원과 교육비 특별회계전출금 860억 원 등 2,360억 원을 당해회계연도에 불용처리 하는 것으로 결산 처리하여 2007회계연도 68억 원, 2008회계연도 2억 원, 2009회계연도 27억 원, 2010회계연도 136억 원의 순세계잉여금이 남은 것처럼 분식 결산하여 당겨 쓴 2011회계연도 불용 처리된 계속비 등을 충당해야 하는 재정 부담을 안게 되었다.

다섯째, 내부거래 자산이 중복 계산되는 오류가 발견된다. 행정안전부에서 규정하고 있는 지방채발행한도 기준항목인 예산대비채무비율¹⁶⁾산정에 기준이 되는 예산의 규모를 산정할 때에 일반회계, 기타특별회계, 공기업 특별회계 등 회계별 예산을 단순 합산하고 있다. 일반회계에서 특별회계로 전출하는 전출금은 일반회계에서는 세출예산에, 특별회계에서는 세입예산에 각각 계상되는 등 각 회계별로 주고받는 전입·전출금 등 내부거래를 단순 합산하여 예산총규모를 산정하게 되면 같은 금액이 중복 계산되어 실제보다 예산규모가 커지게 된다. 따라서 내부거래를 제거하고 순계로 예산규모를 산출하는 것이 합리적이다(감사원, 2012).

그러나 행정안전부에서는 예산대비채무비율 산정을 위해 예산규모를 산정하면서 각 회계간 내부거래를 감안하지 않고 회계별 예산을 단순 합산함에 따라 2008년 이후 최근 4년간 평균 중복규모가 지방자치단체 연도별 예산총규모의 8%이상으로 분석된다. 이 결과를 2011년 지방채발행한도 기준을 기초로 각 시·도 예산총규모에서 내부거래를 차감하여 발행한도를 재산출한 결과, 대구광역시와 울산광역시는 예산대비채무비율이 각각 44.56%와 27.85%로 증가하여 지방채를 발행할 수 없거나 발행한도가 크게 감소된다. 내부거래를 차감하지 않아 발행 한도가 각각 1,438억 1,800만 원과 363억 9,700만 원만큼 과다 부여되었다(부록 1참고).

지방채발행한도액 과다부여는 지방자치단체의 고유의 문제만으로 치부하기는 힘들다. 의도한 내부거래 중복계산이 아닌 만큼 분식회계라고도 볼 수 없을 것이다. 다만, 기준 및 세부 지침상의 문제이며, 지방채발행한도를 산정하는 내부거래를 제거해야 한다는 등 세부기준을 개정해야 할 것이다.

16) (예산대비채무비율 = 채무총규모/예산총규모) x 100임

세부사례를 살펴보면 천안시는 2006년부터 2010년까지 연속 5년간 총 1,073억 원의 순세계잉여금¹⁷⁾ 결손이 발생하자 이를 감추기 위해 매년 가공의 이월금을 계상하는 방법으로 5년간 마치 총 14억 원의 흑자가 발생한 것처럼 사실과 다르게 결산서를 작성하여 의회에 제출, 의회에서는 분식결산 사실을 모르고 그대로 승인·공시하였다.

화성시는 재정을 방만하게 운용한 결과, 일반회계에서 2009년 321억 원, 2010년 923억 원의 순세계잉여금 결손이 발생하자, 이를 감추기 위해 다음 회계연도의 재정보전금 수입, 경기도에 반환해야 할 개발부담금 등을 부당하게 세입으로 처리하는 방식으로 분식 결산하여 2009년과 2010년에 각각 261 억 원과 21억 원의 흑자가 발생한 것처럼 결산서를 작성, 지방 의회에 제출하였으나 의회는 분식결산사실을 모르고 그대로 승인·공시하였다.

인천광역시에는 2007년부터 2010년까지 연속 4년간 일반회계에 총 9,162억 원의 순세계잉여금 결손이 발생하자, 다음 회계연도 세입을 부당하게 당겨쓰거나 다음연도로 이월시켜야 할 계속사업비를 불용처리 하는 등의 방법으로 4년간 총 233억 원의 흑자가 발생 한 것처럼 분식 결산하였다.

〈표 1〉 재정관리부실의 유형

유 형	세 부 내 용
세입예산과다 세출예산과소계정	공약사업, 시책사업추진을 위한 세입과다계정 국고보조금 등 지방비 매칭액 과소계상
포괄사업비등 변칙예산편성 및 운영	지방자치단체장과 지방의원 일인당 포괄적 예산 편성 및 수시집행
세수결손보전을 위한 내부거래	세수결손보전을 위한 특별회계의 일반회계로의 전출, 특별 회계 간 상호전용
적자은폐수단의 분식회계	자금없는 가공이월금 재정보전금, 개발부담금 등 세입처리 사고이월비 부당사용 계속비 불용처리 내부거래 중복계산

자료: 감사원(2012)

17) 순세계잉여금은 잉여금중 이월금 및 국·도비 사용 잔액을 공제한 금액을 말하는 것으로, 순세계잉여금이 발생하는 이유는 세입예산액보다 실제수입이 많은 경우 및 세출예산액보다 실제 적게 지출한 경우(불용)에 발생하게 되며, 순세계잉여금은 지방채의 원리금상환 및 다음회계연도의 세입재원으로 활용 할 수 있다. 일반적으로 거둬들인 세금의 총액(총 세입예산)에서 지출된 세금의 총액(총 세출예산)을 뺀 나머지를 의미한다.

V. 재정위기 방지를 위한 선제적 대응방안

재정관리부실로부터 파생될 개연성이 상당한 지방재정위기를 사전에 예방하기 위한 선제적 대응차원에서 내부통제와 외부통제를 고려할 수 있다.

1. 내부통제

내부통제 방법으로는, 첫째, 정부회계의 전문성 보장차원에서 회계사의 내부영입이 확대되어야 한다. 앞으로 국가회계(감사, 재정진단 등) 부문의 역할은 더욱 강조될 것이다.¹⁸⁾ 새로이 추진되고 있는 회계직렬의 신설과 정부부처 내부로의 전문가의 영입이 과연 정당성이 있을가에 관한 의문이 제기된다. 하지만 거시적 관점에서 회계사의 영입은 반드시 필요한 과정이라 여겨진다. 이러한 부분에서 다소 한계로 작용하는 점은 정부회계에 활동하는 회계사는 극소수이며, 회계법인에 비해 보상이 약해 정부부처를 선호하지 않는다는 점이다.¹⁹⁾ 새롭게 회계직렬을 운영한다고 할지라도 과연 지방자치단체장의 부당한 개입·지시에 반대할 수 있도록 하는 제도적 뒷받침이 필요할 것이다. 예컨대 프랑스의 전문적이고 중립적인 사후감사 기구인 지역회계원(Cour des comptes)과 같이 특수한 신분을 보장받고 독립된 인사관리가 가능한 준사법적 감사통제기구(배준구, 2003, 1-26).²⁰⁾의 형태를 고려해 볼 필요가 있다.

둘째, 프로그램(사업)별 실명제를 통한 책임귀속을 명확히 해야 할 것이다. 사업별 실명제가 도입되어 투융자심사, 모니터링, 결산, 감사의 단계 등으로 나누어 내부관리의 부실이 밝혀지면 민형사상의 책임은 물론 정치적 책임성을 부과할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 공공행정의 성격상 개별적·구체적 책임귀속과 정책결정에 대한 책임추궁은 한계가 있다(남황우, 2007: 193). 그렇다고 하더라도 실명제를 통한 과정별로 모니터링을 한다면

18) 기획재정부에서는 국가회계제도 선진화 3개년로드맵을 추진하고 있다. 특히 국가회계담당인력의 전문성을 제고하기 위해 회계직 공무원선발과 국가회계제도 인프라구축을 위해 국가회계전문자격인증과 회계법인에 대한 국가회계 전문성을 강화할 계획이다. 그러나 회계직공무원은 행정안전부의 승인 문제로 난항을 겪고 있으며, 국가회계 전문자격인증제도는 감사원이 부정적인 반응을 보이는데, 저자의 견해로는 정부회계와 기업회계의 그 목적의 차이에서 나타난 현상이라 볼 수도 있겠지만 권력의 한 형태로 이해할 수도 있다. 또한 회계법인에 대한 국가회계전문성강화에 관해 정부의 입장은 회계법인에 대한 신뢰성여부를 문제시하고 있기 때문에 공인회계사를 통한 교육이 중요하다고 판단된다.

19) 정부기관은 주로 계약직으로 채용하는 반면 공공기관에서는 정규직으로 채용하고 있다.

20) 프랑스에서는 지방의회의 결산감사를 받는데, 이는 정치적, 행정적 차원의 승인에 해당한다. 다만 실질적 합법성의 승인은 지역회계원이 담당하고 있다. 결국 집행과 관리가 분리되고 있는 셈이다.

한계를 극복할 수 있을 것이다. 단계별 실명제를 통한 책임귀속을 강화해야 한다. 즉, 누구의 지시에 의해 누가 사업을 수행 했는가 등 세부적인 내용에 관한 실명제를 도입해야 할 것이다. 설령, 정책결정과 집행 간 시차로 인해 정치적 책임은 부과하기 힘들더라도 민·형사상의 책임은 저야 마땅할 것이다.

셋째, 주인-대리인 관점에서 책임귀속을 강화해야 할 것이다. 지방자치단체장은 주민의 공공복리향상을 위한 제반노력과 정책집행의 결과를 주민과 의회에 성실하게 답변해야 할 의무가 있다. 반면 의회의원들은 주민들을 대신하여 행정을 감시·견제를 위해 선출된 주민의 대표로써 정책집행과정에서 감시기능이 요구된다. 그러나 자치단체장과 의회의원들은 정책선택과 감시·감독의 책임이 다음선거에 영향을 받기 때문에 자신들에게 불리한 사실은 덮어두기를 원한다.²¹⁾ 더욱이 지방자치단체장과 마찬가지로 의회의원들은 공약사업을 추진하는 것이 하나의 업적(치적)으로 인식하기 때문에 견제할 유인이 없다는 점이다. 그러므로 주인-대리인이론의 도덕적 해이와 역선택의 유인은 사라지지 않게 된다. 예컨대, 자치단체장과 의회가 뜻을 같이하는 당(黨)구조를 지녔다면 사태는 더욱 심각해진다. 일본의 유바리시, 우리나라 인천광역시와 강원도가 그 예가 될 것이다.²²⁾

지방자치단체 공무원은 시장을 보좌하고 정책의제 설정에서부터 정책집행 과정을 거치면서 자치단체장이 아니라 주민을 위해 봉사할 의무가 있다. 더욱이 지방재정을 공정하고 효율적으로 운영할 책임이 있다. 설령 자치단체장의 무리한 공약사업 전개과정에서 야기된 재정부실이라 하더라도 시민과 지방의회에 정확하게 알려야 한다. 그러나 이미 설명한 바와 같이 분식결산 등을 적자를 흑자로 전환하는 등의 행태를 보이고 있다. 왜냐하면 공무원의 경우, 직위상승과 순환보직의 형태를 지니고 있기 때문에 책임성이 낮아지게 되고, 더욱 문제는 인사권을 지닌 자치단체장의 지시를 따르지 않을 수 없기 때문이다. 논리를 비약하면 분식회계 처리는 오랫동안 관행적으로 이루어진 것은 아닌지 의문이다.

주민은 세금을 성실히 납부할 의무도 있지만, 지방자치단체장과 의원을 선출하는 선거권을 지닌다. 주민은 주민의 복리증진을 위해 봉사할 유능할 후보자를 선출해야 하며, 행·재정에 관한 관심을 갖고 감시해야 할 것이다. 최근 지방자치단체에 주민참여예산제의 도입에 따

21) 예를 들어, 서울특별시의 경우 지방자치단체장과 시의회가 정치적으로 대치하고 있어 정상적인 협의가 어려운 경우 세입예산에 맞춰 세출예산을 줄이는 추가경정예산을 편성하지 않고 실행할 자금이 부족해지자 사고이월비를 부당하게 집행하여 재정 부담을 초래하였다.

22) 일본 유바리시의 다나카시장은 24년간 재임하면서 재정관리부실의 영향으로 재정재건단체로 전락하였고, 인천광역시장은 8년간, 강원도지사는 12년간 재임하면서 재정건정성을 심각하게 악화시켰다.

른 적극적인 주민 참여와 감시가 요구된다. 일본 유바리시의 경우, 재정위기의 가장 큰 피해자는 주민임을 감안할 때 주민이 지방재정을 책임지고 감시할 유인이 바로 여기에 있다.

2. 외부통제

외부통제 방안으로는, 첫째, 주기적 외부회계감사를 통한 재정진단이 절실하다.²³⁾ 외부 회계감사를 전제로 회계정보의 투명성을 보장하고 주민들로부터는 신뢰를 받아야 할 것이다.

둘째, 일정금액이상의 사업비가 투자되는 사업은 주민투표제도(bond referendum)의 도입을 제안한다.²⁴⁾ 우리나라 지방정부의 경우 미국과 달리 지방자치단체의 예산으로 집행하는 프로그램(사업)의 수가 지나치게 세분화되어 있다. 따라서 모든 사업에 대해 미국 지방정부에서 이용되는 자본투자계획(CIP)²⁵⁾을 그대로 인용하기는 다소 제한된다. 하지만 지방재정

23) 외부회계감사의 주체적 행위를 어떤 조직이 수행할 것인가에 관한 논의에서 제외한다. 감사원이 244개 지방자치단체의 전체를 어떻게 감사할 것인가? 지방자치단체 등 정부부문의 회계감사를 회계법인이 어떻게 감사할 것인가?가 문제인데 만약 회계법인이 감사를 수행한다면 정부회계부문에 대한 교육이 선행되어야 할 것이다.

24) 미국은 지방채를 일반보증공채 (general obligation bond)와 수익채 (revenue bond)로 구별하고 있다. 일반보증공채를 발행하려면 해당 (주)지방정부는 반드시 주민투표 (referendum)를 거쳐야 발행할 수 있다. 주민투표용지에 project (사업)명과 공채발행액을 기술하여 투표자의 과반수 이상의 찬성을 얻을 경우에만 공채발행이 허용된다. 일반보증채는 주로 공공건물 (청사, 학교)이나 공공시설 (상하수도, 도로) 등의 공공성이 강하고 내구연한이 보통 20년이 넘는 시설/건물 등의 공사를 위해 사용되며, 일반보증채의 원금과 이자는 지방정부의 경우는 보통 재산세 (property tax)의 세율인상분으로, 향후 20-30년 동안 원금과 이자를 상환하는 것이 보통이다(Vogt, 2004). 수익채는 일반보증채와 달리 주민들의 투표를 거치지 않고 자치단체의 governing board가 public authority의 governing board와 상의해서 public authority 책임으로 발행하고 상환하기에 자치단체는 public authority가 발행한 부채를 상환할 의무가 없다. 특히, 공공시설구축을 위한 일반지방채(general obligation bond) 발행 시 투표를 통한 주민들의 동의 (referendum)를 구하는 절차는 지방정부들의 재정건전성을 유지하는데 아주 유용한 재정계획 수단으로 사용할 수가 있다. 지방재정건전성에 경고음이 나오고 있는 우리의 현실을 비추어 볼 때 점진적이고 신중한 도입의 고려가 필요한 제도라 하겠다(정창훈·정성호, 2011).

25) 주 및 지방정부에서 CIP를 매년 작성해야 한다. CIP 과정을 통하여 공무원들은 향후 5-10년 후 자치단체 서비스 제공에 필요한 사업을(주로 infrastructure 사업) 찾아내고 사업 우선순위를 정한다. 사업우선순위를 결정하는 첫 단계과정은 해당사업이 기술적(공법)으로 가능한가를 연구하기 위해 자치단체에 근무하는 engineer들에게 기술적 타당성 검토를 의뢰한다. 기술적 타당성 검토를 통과하면 engineer와 재무국장(finance director)등을 주축으로 사업을 추진하는데 소요되는 비용편익분석 작업을 거친 후, 사업의 편익이 비용을 초과하는 사업들 위주로 사업의 우선순위를 정한다. 다음단계로 자치단체의 예산현황, 공채수입사정, 연방정부나 주정부의 교부금 예측에 근거하여 매 해마다 몇 개의 사업(우선순위)을 자본예산에 편성하게 된다. 얼핏 보면 우리나라의 중기지방재정계획과 유사하지만 실제로 중장기투자계획 없이 그저 총액만 예측하여 맞추어 놓는 형태를 취하고 있어 엄격한 의미에서 자본투자계획(CIP)과는 다소 거리가 멀다.(Vogt, 2004)

투·융자심사계획에 규정된 심사 대상사업의 범위(예, 시도의회심사 이상 또는 중앙의회심사)에 근거하여 투·융자심사²⁶⁾ 대상 프로그램에 한하여 주민투표제를 실시하는 방안을 신중하게 고려할 수 있다.²⁷⁾ 물론 주요 지역사업에 대한 주민투표가 상당한 비용을 수반하지만 만일, 미국 지방정부에서와 같이 주요 지역사업에 대하여 주민투표제가 도입되었다면 인천시의 월미은하 모노레일, 김해시와 용인시의 경전철과 강원도의 알펜시아 등 지방자치단체장의 일방적이고 무모한 사업추진은 불가능했을 것이다.

VI. 결론

글로벌 경제위기와 유럽 경제위기에 관한 내용이 연일 보도되는 가운데 유바리시에 이어 우리 지방정부에서 분식회계가 발표되어 지방재정 위기관리에 대한 관심이 새롭게 환기되고 있다. 쟁점가운데 뜨거운 감자는 일부 지방자치단체장들이 공약사업이라는 이유로 무리하게

26) 지방재정 투·융자사업 심사규칙(행전안전부령 제240호, 2011.9.29) 제3조(투자심사의 구분 등) ①투자심사의 구분 및 심사대상사업의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 자체심사

- 가. 시·군·자치구(이하 "시·군·구"라 한다)의 사업비(용역비 등 각종 부대경비를 포함한다. 이하 같다) 50억 원 미만의 신규투자사업과 사업비 전액을 자체재원(지방채를 제외한다. 이하 같다)으로 부담하여 시행하는 신규투자사업.
- 나. 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 사업비 300억 원미만의 신규투자사업과 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 신규투자사업.
- 다. 시·군·구의 총사업비 3억 원 5억 원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업과 홍보관 사업
- 라. 시·도의 총사업비 5억 원 30억 원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업과 홍보관 사업

2. 시·도의회심사

- 가. 시·군·구의 사업비 50억원 이상 300억원 미만의 신규투자사업
- 나. 2이상의 시·군·구와 관련되는 총사업비 10억원 이상의 신규투자사업
- 다. 시·군·구의 총사업비 5억원 이상 30억원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업과 홍보관 사업
- 라. 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 시·군·구의 본청 및 의회 청사의 신축사업

3. 중앙의회심사

- 가. 시·도 또는 시·군·구의 사업비 300억원 이상의 신규투자사업
- 나. 2이상의 시·도와 관련되는 총사업비 10억원 이상의 신규투자사업
- 다. 외국의 자본이 도입되는 총사업비 10억원 이상의 신규투자사업
- 라. 시·도 또는 시·군·구의 총사업비 30억원 이상의 공연·축제 등 행사성 사업과 홍보관 사업
- 마. 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 시·도의 본청 및 의회 청사의 신축사업
- 바. 기타 행정안전부장관이 국가경제 및 사회정책상 필요하다고 인정하는 사업

27) 모바일 주민투표제도 하나의 대안이 될 것이다.

사업을 추진하는 과정에서 순세계잉여금 결손이 발생하자 이를 은폐하기 위해 사실과 다른 결산서를 제출·공시하는 등의 분식회계를 사용하여 지방재정위기를 은폐하려는 시도가 있었다는 점이다.

공약사업 추진을 위해 무리한 사업추진이 반복되는 가운데 적자가 누적되면 지방재정의 한계를 느끼게 되고 결국 중앙정부에 손을 벌릴 수밖에 없어 모든 국민이 책임지는 양상이 된다. 따라서 지방재정 위기를 조기에 해소하고 더 큰 사회적 문제로 확대되는 것을 차단하기 위해서는 왜곡된 재정구조를 은폐하려는 지방자치단체의 부실한 결산검사 관행을 근절해야 한다. 더불어 지방자치단체의 재정적자 및 지방채 증가 등 위기징후를 조기에 진단하고 이에 대한 대응책을 마련하는 것이 매우 시급하다고 판단된다.

본 연구는 재정관리부실이 부른 지방재정위기 가능성에 관해 주인-대리인이론의 관점에서 지방재정위기관리를 위해 내부·외부통제 측면에서 함의를 도출하였다.

첫째, 정부회계의 전문성을 보장을 위해 회계사의 내부 영입이 확대되어야 한다. 현재는 내부감사시스템은 사실상 제한적이다. 따라서 내부통제를 강화하는 방향으로 정책추진이 되어야 한다. 다만, 정부회계에 활동하는 회계사는 극소수이라는 점과, 회계법인에 비해 보상이 약해 정부부처를 선호하지 않는다는 점이 문제로 부각되는데, 회계사 영입을 통한 전문적이고 중립적인 기구로서의 제도적 뒷받침이 필요할 것이다.

둘째, 사업별 실명제를 통한 책임귀속을 명확히 해야 할 것이다. 사업별 실명제를 통한 투융자심사, 모니터링, 결산, 감사의 단계로 나누어 내부 관리의 부실이 밝혀지면 민형사상의 책임은 물론 정치적 책임성을 부과할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 가령, 정책결정과 집행 간 시차로 인해 정치적 책임은 물을 수 없다 하더라도 민·형사상의 책임을 부과해야 할 것이다.

셋째, 주인-대리인 관점에서 자치단체장, 의회의원, 주민의 책임귀속을 강화해야 할 것이다. 지방자치단체장은 주민의 공공복리향상을 위한 제반노력과 정책집행의 결과를 주민과 의회에 성실하게 답변해야 할 의무가 있다. 반면 의회의원들은 주민들을 대신하여 행정을 감시·견제를 위해 선출된 주민의 대표로써 정책집행과정에서 감시기능이 요구된다. 특히, 지방자치단체장과 마찬가지로 의회의원들은 공약사업을 추진하는 것이 하나의 치적으로 인식하기 때문에 견제할 유인이 필요한데 바로 주민예산참여위원 등의 역할이 더욱 중요하다.

지금까지 언급한 내부통제도 중요하지만 외부통제도 뒷받침되어야 할 것이다.

넷째, 주기적 외부회계감사를 통한 재정진단이 필요하다.²⁸⁾ 외부 회계감사를 전제로 회계

정보의 투명성을 보장하고 주민들로부터는 신뢰받는 재정운영이 되어야 할 것이다. 또한 외부 회계감사의 주체적 기관에 대한 논의가 시급한 실정이다.

다섯째, 일정금액이상의 사업비가 투자되는 사업은 주민투표제도(bond referendum)의 도입을 고려할 수 있다. 예를 들어 지방재정 투·융자심사계획에 규정된 심사 대상사업의 범위 근거하여 투·융자심사 대상 프로그램에 한하여 주민투표제를 실시한다면 지방자치단체장의 일방적이고 무모한 사업추진은 불가능할 것이다.

참고문헌

- 감사원.(2012). 지방재정건전성 진단·점검. 감사결과발표 전문
- 곽채기.(1998). 지방자치단체의 재정위기의 본질과 대응방안. 「법학논총」, 18: 317-349. 전남대학교 법률행정연구소.
- 김동욱.(2009). 최근 외국 지방자치단체의 재정위기극복사례. 「한국지방재정공제회」, 59-78.
- 남황우.(2007). 유바리시 재정파산에 관한 연구. 「한국도시행정학보」, 20(3): 179-205.
- 박영사.(2002). 경제학사전, 서울: 박영사.
- 배준구.(2003). 프랑스의 지방분권 이후 지방재정. 사회과학연구창립 25주년기념, 1-26.
- 법제처.(2011). 지방재정법 및 동법 시행령.
- 법제처.(2011). 지방공기업법 및 동법 시행령.
- 법제처.(2011). 지방자치법.
- 전상경.(2009). 「현대지방재정의 주요이론」. 서울: 대영문화사.
- 정성호·정창훈.(2011a). 지방재정위기와 로컬거버넌스의 역할. 「지방행정연구」, 25(2): 3-35.
- _____. (2011b). 거버넌스위기가 지방공사부채에 미치는 영향. 「한국행정연구」, 20(3): 125-161.
- 정창훈·정성호.(2011). 자본예산제도도입을 통한 효과적인 중기재정계획 수립 및 사업예산제도와 연계 방안. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 정순관·하정봉·길종백.(2008). 지방자치단체의 파산과 지역거버넌스의 역할: 일본 유바리시 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 20(1): 115-34.
- 한국일보. 기가 막히는 우정사업본부 분식회계. 2012.1.18
- Bradbury, Charles, L., (1982). Fiscal Distress in Large U.S. Cities, *New England Economic Reviews*, Nov/Dec.

28) 외부회계감사의 주체적 행위를 어떤 조직이 수행할 것인가에 관한 논의에서 제외한다. 감사원이 244개 지방자치단체의 전체를 어떻게 감사할 것인가? 지방자치단체 등 정부부문의 회계감사를 회계법인이 어떻게 감사할 것인가?가 문제인데 만약 회계법인이 감사를 수행한다면 정부회계부문에 대한 교육이 선행되어야 할 것이다.

- 33-34.
- Braun, D.(1993), “Who governs intermediary agencies? Principal-agent relations in research policy making”, *Journal of Public Policy*, 13(2): 135-162.
- Cahill, A. G. and James, J. A.(1992). Responding to municipal fiscal distress: An emerging issue for state governments in the 1990s. *Public Administration Review*, 52(1): 88-94.
- Finkler, S.(2001). *Financial Management for Public, Health, and Not-for-Profit Organizations*. Prentice Hall.
- Honadle, W.B.(2003). The State's Role in U.S. Local Government Fiscal Crises: A Theoretical Model and Results of a National Survey. *International Journal of Public Administration* 26(13): 1431-72.
- Kloha, Philip, Carol S. Weissert, and Robert Kleine.(2005). Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress. *Public Administration Review*, 65(3): 313-23.
- Moe, Terry. (1984). The New Economics of Organization, *American Journal of Political Science*, 28(4): 739-777.
- Niskanen, William.(1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Vogt, A. John. 2004. *Capital Budgeting and Finance: A Guide for Local Governments*. ICMA: Washington.
- 行方久生.(2007). 夕張市 財政破綻 問題の論点と自治体の危機. 「研究機構インフォメーション・サービス NO. 76」.

〈부록 1〉 2011년 내부거래를 차감한 후 예산 총규모기준으로 산정한 각 시도 지방채발행한도현황

(단위: 백만원, %)

연번	구분	내부거래 차감 전					내부거래 차감 후				지방채발행 한도액 과다부여액(E-C)
		채무 비율	유형	일반재원(A)	한도 비율(B)	한도액 (C=A*B)	채무 비율	유형	한도 비율(D)	한도액 (E=A*D)	
1	서울	11.8	1	21,129,980	8	1,690,398	14.91	1	8	1,690,398	
2	부산	32.31	3	5,778,292	4	231,132	37.62	3	4	231,132	
3	대구	37.33	3	3,595,443	4	143,818	44.56	4	0	-	143,818
4	인천	28.57	3	5,092,620	4	203,705	34.18	3	4	203,705	
5	광주	22.52	2	2,233,791	6	134,027	24.57	2	6	134,027	
6	대전	17.68	2	2,326,772	6	139,606	19.40	2	6	139,606	
7	울산	24.94	2	1,819,870	6	109,192	27.85	3	4	72,795	36,397
8	경기	20.97	2	8,765,874	6	525,952	24.91	2	6	525,952	
9	강원	20.69	2	1,545,466	6	92,728	21.80	2	6	92,728	
10	충북	19.07	2	1,263,912	6	75,835	20.43	2	6	75,835	
11	충남	18.99	2	1,755,036	6	105,302	20.67	2	6	105,302	
12	전북	15.37	2	1,576,030	6	94,562	16.10	2	6	94,562	
13	전남	16.58	2	1,926,901	6	115,614	17.31	2	6	115,614	
14	경북	15.39	2	2,343,101	6	140,586	16.47	2	6	140,586	
15	경남	19.77	2	2,999,963	6	179,998	21.21	2	6	179,998	
16	제주	21.33	2	2,283,301	6	136,998	22.30	2	6	136,998	
합계				66,436,352		4,119,453				3,939,238	180,215

자료: 감사원(2012) 별표12, 원자료:행정안전부 제출자료

2011년 기준: 4가지 유형(8%, 6%, 4%, 0%)으로 구분



정부회계 재무분석지표를 활용한 재정건전화 확보 방안

이장희 충북대학교 교 수
배기수 충북대학교 부교수



목 차

- I. 서 론
- II. 정부회계 관련 연구
- III. 정부회계 주요 재무제표
- IV. 정부회계 재정분석 지표
- V. 기업회계 경영분석 지표
- VI. 재정위기 관리 방안





I. 서론

- 2007년부터 발생주의에 따른 복식부기 회계제도가 지방자치단체에 적용되고 있으며,
- 중앙정부는 2011년 회계연도부터 복식부기에 의한 재무제표를 국회에 제출해야 되는 등 정부회계의 중요성이 더욱 부각되고 있으며, 사회적 관심이 고조되고 있음
- 또한 2012년 공인회계사 시험부터 정부회계 분야 출제, 회계직 공무원 채용 및 정부회계관리사 자격증 시험실시 등 정부회계 관련 전문인력 공급도 이루어지고 있음
- 발생주의 복식부기에 따른 정부회계의 안정적인 정착을 위해서는, 생성되는 정보를 어떻게 활용할 것인가에 달려 있음



I. 서론

- 감사원이 2012년 1월 10일 공개한 지방재정 건전성 점검 결과에 따르면 일부 지방자치단체가 단체장 공약사업이나 선심성 사업을 위해 회계장표를 조작해서 예산을 운용해 온 것으로 나타남

지자체	분식회계
천안시	가공의 이월금을 만들어 수익으로 계상, 5년간 1,073억원의 적자를 숨김
화성시	다음 회계연도 재정보전금과 도에 반환해야 하는 개발부담금을 수입처리해 2년간 약 1,500억원의 적자를 숨김
인천광역시	다음 회계연도 세입을 당겨 쓰거나, 다음연도로 이월시켜야 할 계속사업비를 불용처리하는 수법으로 4년간 약 9,300억원의 적자를 숨김

내일신문 4면, 2012년 1월 11일



II. 정부회계 관련 연구

- ❖ 김경호와 이효(2011)는 재무분석에 관한 전반적인 이론 검토와 함께 지방자치단체의 운영실태 및 주요 쟁점에 대해 논의하고, 재무분석지표체계와 새로운 재무분석지표를 제시하였음
- ❖ 김만수(2011)는 부천시에 도입된 발생주의 복식부기 회계제도 10년 동안에 대해 비용 편익분석을 하고, 향후 발전방향으로 자산회계의 체계화, 관리회계의 메뉴얼화, 재무제표개선 및 성과관리 반영, 공무원교육과 전문화 등을 제시하였음
- ❖ 신종렬(2011)은 우리나라 정부회계의 도입과정을 분석하고, 법률시스템이나 회계기준의 제정에는 한계가 있어 IT시스템적인 측면에서의 접근이 효과가 매우 컸다는 연구결과를 제시함



II. 정부회계 관련 연구

- ❖ 임성일(2000) : 복식부기제도의 도입과 관련된 주요 내용과 쟁점, 제도 도입의 성공요인 및 한계를 연구
- ❖ 김형구(2003) : 정부회계제도의 이론적 고찰과 복식부기 회계제도 도입에 따른 사례를 연구
- ❖ 강인제, 신종렬, 배득종(2003) : 복식부기 회계시스템을 통한 효율성의 증가를 파악하기 위해, 비용 / 편익 분석을 실시
 - 편익이 비용보다 2.83 ~ 4.71배까지 증가



II. 정부회계 관련 연구



- ❖ 남미정(2007) : 우리나라 지방자치단체 복식부기도입 실태를 분석하고, 시범적용사업에서 나타난 문제점을 파악해서 그 해결책을 제시함으로써, 복식부기회계제도의 성공적인 정착방안을 모색
- ❖ 김명희, 박문곤(2006) : 정보시스템 품질 변수가 이용자 만족과, 이용자 가치에 미치는 영향과 유용성에 대해 알아보는 연구를 수행
- ❖ 권영모, 장한모, 김진춘(2005) : 지방자치단체 복식부기 및 발생주의회계보고서에 포함되어야 할 정보로서 자산, 부채, 세입 및 세출항목의 중요성을 검토해서 주민과 공무원들의 인식의 차이를 발견



III. 외국 재정지표 사례 -미국-



- ❖ 재정상황에 미치는 요소들을 파악하는 관리도구로 재정 추이이평가제도(FTMS : financial trend monitoring system)를 운영하는데, 이 제도는 정부의 예산 및 재무보고서로부터 정보를 이끌어 내어, 이것을 경제적 및 인구적 데이터와 연결하고 일련의 재정지표를 도출.
- ❖ Standard & Poor's의 경우는 주로 채무와 관련하여 분석하며 지방정부가 채무를 부담할 능력 정도와 함께, 현재 상황에서의 위험수준 등을 평가하는 지표를 설정함.
- ❖ Aronson & King의 지표는 채무상황과 지방정부의 수입능력을 비교하여 재정압박정도를 측정하는 지표를 중심으로 구성되어 있음.



III. 외국 재정지표 사례 -미국-

1. 활용사례 - Standard & Poor's 채무부담능력지표

지방채 신용평가 지표	재정압박의 판단기준
총부채액이 총부동산가치에서 점하는 비중(%)	<ul style="list-style-type: none"> • 10% 이상인 경우 • 5% 미만이면 매우 양호
총부채의 증가율(%)	<ul style="list-style-type: none"> • 과세기반 증가율 판단기준
1인당 총부채액(%)	<ul style="list-style-type: none"> • \$1,300 이상인 경우 • \$550 이하면 양호
단기성부채(%)	<ul style="list-style-type: none"> • 당해 회계연도에 상환되지 못하고 이월되는 경우
장기채무의 원리금 상환액이 자체재원에서 차지하는 비중(%)	<ul style="list-style-type: none"> • 20~25%를 초과하는 경우 • 단기채무원리금 상환액을 포함하여서는 40% 초과하는 경우



III. 외국 재정지표 사례 -영국-

- ❖ 영국은 재정분석에 있어서 회계 데이터를 추세분석하거나 전년 대비 분석을 통해 재정적인 특징과 재정 상태의 추이를 분석하고 있음. 그리고 일부 기능에 대해서는 부처간 비교를 실시하고 있음.
- ❖ 측정분야는 크게 자원소비, 인건비, 비용, 운영자본, 자산과 부채, 고정자산, 현금흐름 등 7개 분야에 대해 각각 재정분석지표를 설정하여 재정상태와 운영성과 및 현금흐름에 관한 정보를 분석하였음.



III. 외국 재정지표 사례 -영국-

1. 영국 자원회계의 재정분석지표

분야	지표	산식
자원소비	예산과 실적의 차이	당해실제집행액/당해 예산액·실제집행액-예산액
인건비	공무원 1인당 인건비	인건비/공무원수 전년대비 당해 인건비 증감액/전년 인건비
비용	순운영비용 대비 목표당 순지출 비중	목표당 순지출/부처의 순운영비용 전년대비 당해 목표당 순지출 증감액/전년 목표당 순지출 당해 목표당 순지출-전년 목표당 순지출
운영자본	채무상환기간	(운영채무*365)/기타행정비용(비현금항목제외)
자산과 부채	행정 또는 사업에 투입된 자본의 비중	행정비용 중 자본부담비용/자본부담금 총비용 사업비용 중 자본부담비용/자본부담금 총비용
고정자산	고정자산의 대체	감가상각대상자산의 종류별 순장부가액/자산 종류별 비용 또는 가액
현금흐름	경상활동 현금지출 대비 투자활동 현금 지출의 비중	투자활동의 순현금흐름/경상활동의 순현금흐름 고정자산 구입/경상활동의 순현금흐름 당해 고정자산 구입액 - 전년 고정자산 구입액

김은영과 임정혁(2011), 발생주의 재무정보를 활용한 재정지표, 정부회계저널:76.



III. 외국 재정지표 사례 -일본-

- ❖ 일본의 경우는 기존의 단식부기 하의 재정분석지표와는 별도로 복식부기를 상정하여 별도의 재정분석지표를 설정하고 이를 동시에 활용하고 있음.
- ❖ 기존의 재정분석지표들 중에서 대표적인 것으로는 (재) 지방자치협회의 종합재정 진단지표를 들 수 있는데, 이것은 재정현황과 재정운동을 세입세출계산서를 중심으로 분석하는 것으로서, 일본의 보통회계는 이들 지표의 범주에서 분석이 이루어지고 있음.



III. 외국 재정지표 사례 -일본-



1. 활용사례 - 일본의 복식부기회계 활용지표

구분형태	지표명	산식
대차 대조표	부채 대비 세수비율	지방세수익/부채총액×100
	순자산비율	순자산/자산총액×100
행정비용 계산서	장래세대부담비율	부채총액/유형고정자산×100
	재정수지규모	수익총액-비용총액
	인건비비율	인건비/비용총액×100
	경상적 경비비율	(인건비+운영비+정부간이전비용)×100
현금흐름 계산서	행정활동 현금수지액	경상활동수지+투자활동수지
	지방채의존율	지방채발행액/수익총액×100
재무재표 조합	부채상환필요연수	부채총액/{경상일반재원-(경상경비총당액-공채비)}
	감가상각누계율	감가상각누계액/유형고정자산(상각대상) 취득총액×100



III. 외국 재정지표 사례 -프랑스-



- ❖ 재정분석은 재경부 공공회계국(Direction de la Comptabilite Publique: DCP)이나 내무부 지방자치단체총국(Direction General des Collectivites Locales: DGCL) 에서 이루어지고 있음.
- ❖ 1994년부터 모든 지방자치단체는 지방행정기본법에 의하여 재무비율을 공표하는 것을 의무화하고 있으며, 재정지표는 크게 3가지 방식으로 분류하여 적용되고 있음.
- ❖ 60개의 비율중에서 4개 지표는 재정력을 나타내는 기본지표로 하고 있음
 - ❖ 자주재원충당, 재정잠재력이용계수, 실질적 직접투자, 유통자본



III. 외국 재정지표 사례 -프랑스-



1. 활용사례 - 프랑스 재경부 공공회계국의 재정지표

비율	비율의 대상
부채의 어음잔고(en-cours)/실질경상수입	부채의 수준
부채연부상환금(annuite)/경상수입	부채부담의 비중
경상지출+부채상환/실질경상수입	부채부담의 자금
경상지출/인구	지출의 수준
인건비 및 부채이자/실질경상지출	지출의 경직성
코뮌 및 협력체의 4개 직접세수입/인구	직접지방세의 수준
재정잠재력이용계수	세금압력의 측정



IV. 정부회계 주요 재무제표



1. 재정상태표

- ❖ 재정상태표는 자산, 부채 및 순자산으로 구성되며, 자산은 유동자산, 투자자산, 일반유형자산, 사회기반시설 및 기타비유동자산으로 분류함
- ❖ 부채는 유동부채, 장기차입부채, 장기충당부채 및 기타비유동부채로 분류함.
- ❖ 순자산은 시행일 이전에 누적된 금액과 시행일 이후 누적된 금액으로 구분하여 보고함.



IV. 정부회계 주요 재무제표



2. 재정운영표

- ❖ 재정운영표는 정책사업순원가, 비배분비용, 비배분수익으로 구성함.
- ❖ 정책사업순원가는 투입비용에서 직접 수익을 차감하여 표시함.
- ❖ 비배분비용은 투입비용 중 추적이 불가능하거나 정책사업에 배부하는 것이 합리적이지 않은 교환비용.
- ❖ 비배분수익은 수익 중 정책사업 이외의 업무로부터 발생한 교환수익.



IV. 정부회계 주요 재무제표



3. 순자산변동표

- ❖ 순자산변동표는 재원의 조달, 재원의 사용, 재정운영순원가, 순자산의 조정, 기초순자산, 기말순자산으로 구성함.
- ❖ 재원의 조달은 국세수익, 부담금수익, 기부금수익, 국고배정수입, 국고이전수입, 무상이전수입, 기타재원조달로 구분함.
- ❖ 재원의 사용은 국고배정지출, 국고이전지출, 무상이전지출, 기타재원사용으로 구분함.
- ❖ 순자산의 조정은 전기오류수정손익, 회계변경누적효과, 위험회피 파생상품평가손익, 기타순자산의 조정 등을 포함함.



V. 정부회계 재정분석 지표



1. 재정분석 지표체계

안정성(4)	건전성(4)	효율성(4)	계획성(4)
지방세수안정도	경상경비비율	행사축제경비비율	중기재정계획 반영비율
지방세징수율	인건비비율	민간이전경비비율	투·융자심사사업 예산편성비율
경상세외수입안정도	채무상환비율	투자비비율	세입예산반영비율
경상세외수입징수율	채무잔액지수	연말지출비율	세입세출충당비율



V. 정부회계 재정분석 지표



2. 복식부기회계 재정분석지표 검토

지표체계	재정지표
재정상태 (10)	<ul style="list-style-type: none"> 자산유형별 비율, 부채유형별 비율, 총부채비율, 실질부채비율 차입부채 비율, 금융상품 비율, 현금창출자산 대비 총부채 비율 유동비율, 차입부채 상환비율, 자산 부채 증감율
재정운영 (8)	<ul style="list-style-type: none"> 운영차액비율, 예산 대비 지출비율, 경상운영차액 대비 총부채비율 경상운영차액 대비 차입부채비율, 경상운영차액 대비 유동부채비율 금융비용 비율, 재무투자 수익비율, 운영차액 증감율
세입관리 (8)	<ul style="list-style-type: none"> 수익유형별 비율, 경상수익 비율, 지방세수익 회수율 자체조달수익 대비 채권비율, 세외수익 대비 채권비율 미수세금 대손충당금 비율, 단기민간융자금 비율, 수익 증감율
세출관리 (7)	<ul style="list-style-type: none"> 비용유형별 비율, 경상비용 비율, 위탁대행사업비 비율 유형자산 수선비율, 세출액 대비 자산취득액 비율 유·무형자산 유지비용 비율, 유형자산 감가상각비율, 비용증감율
회계 책임성 (7)	<ul style="list-style-type: none"> 주민1인당 자산, 주민1인당 부채, 주민1인당 수익, 주민1인당 비용 주민1인당 경상운영차액, 공무원1인당 수익, 공무원1인당 비용



V. 정부회계 재정분석 지표



1. 서비스 성과 관련 재정회계지표

분 야	지표	산출공식	비고
서비스 성과 지표	투자비비율	$(\text{고정자산증가액} / \text{총비용}) \times 100$	
	고정비율	$(\text{고정자산} / \text{순자산}) \times 100$	
	사회자본 부담비율	$(\text{채무액} / \text{유형고정자산액}) \times 100$	후세대 부담정도
	예산액 대비 자산비율	$(\text{자산총계} / \text{세입총계}) \times 100$	사회자본의 충실도
	자산증감률	$(\text{기말총자산} - \text{기초총자산}) / \text{기초총자산} \times 100$	
	순자산증감률	$(\text{현년도순자산} - \text{전년도순자산}) / \text{전년도순자산} \times 100$	
	감가상각률(%)	$\text{감가상각비} / \text{감가상각자산} \times 100$	재투자 필요성



V. 정부회계 재정분석 지표



2. 재정효율성 관련 재정회계지표

분 야	지표	산출공식	비고
재정 효율성 지표	지방세징수율(%)	$(\text{지방세징수액} / \text{지방세부과액}) \times 100$	
	인건비비율(%)	$(\text{인건비} / \text{총비용}) \times 100$	
	세입예산 반영비율(%)	$(\text{세입예산액} / (\text{세입결산액} - \text{전년도이월액})) \times 100$	
	경상경비비율	$(\text{경상경비} / \text{총비용}) \times 100$	경상경비=인건비+운영비+상각비
	자체수익증감률	$(\text{현년도자체수익} - \text{전년도자체수익}) / \text{전년도자체수익} \times 100$	자체수익=지방세수익+경상세외수익
	수익증감률(%)	$(\text{현년도총수익} - \text{전년도총수익}) / \text{전년도총수익} \times 100$	
	비용증감률(%)	$(\text{현년도총비용} - \text{전년도총비용}) / \text{전년도총비용} \times 100$	
	자체수익 회수비율(%)	$(\text{미수자체수익회수액} / \text{미수자체수익발생액}) \times 100$	미수자체수익=미수세금+미수세외수입금
	경상경비 증감률(%)	$(\text{현년도경상경비} - \text{전년도경상경비}) / \text{전년도경상경비} \times 100$	경상경비=인건비+운영비+상각비
	대손충당률(%)	$\{ \text{대손충당금} / (\text{미수세금} + \text{미수세외수입금}) \} \times 100$	



V. 정부회계 재정분석 지표



3. 지역주민 활용 지표

조세 관련 재정 지표	행정경비증감률	$\text{행정경비증감액} / \text{전년도 행정경비} \times 100$
	정책사업순원가증감률	$\frac{\text{정책사업순원가증감액}}{\text{전년도 정책사업순원가}} \times 100$
	1인당 조세부담액	조세부담액/인구수
	1인당 국민부담액	$(\text{조세부담액} + \text{사회보장기여금}) / \text{인구수}$
	인건비증감률	$\text{인건비증감액} / \text{전년도 인건비} \times 100$
	1인당 국가채무	국가채무액/인구수
	국채발행비율	$\text{국채발행액} / \text{수익총액} \times 100$
	국가부채비율	$\text{국가부채액} / \text{GDP} \times 100$
	순부채비율	$(\text{총부채} + \text{재무자산}) / \text{GDP} \times 100$

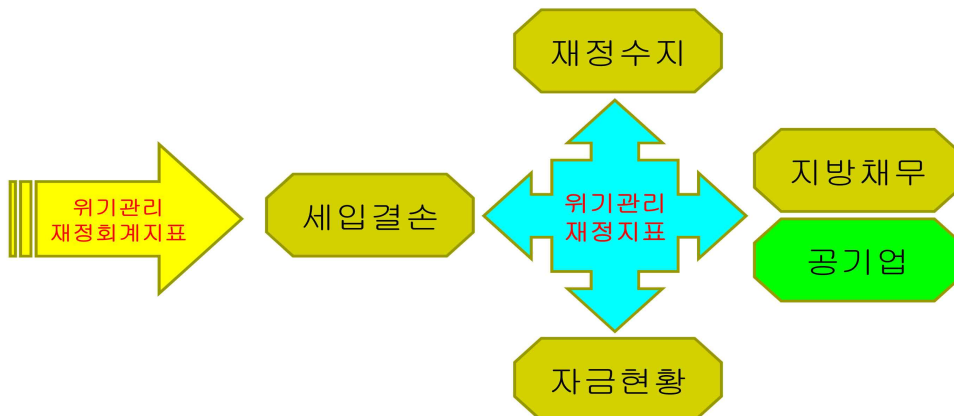


V. 정부회계 재정분석 지표



4. 위기관리 재정회계지표

- 총세입과 총세출의 불균형에 따라 부채수준의 지속적인 증가로 재정 신뢰성이 하락하여 상급단체 긴급재정지원 등 긴급한 재정 조치가 요구되는 상태





V. 정부회계 재정분석 지표



5. 위기관리 재정지표 세부내용

- **재정수지**
 - **통합재정수지 적자비율** : 재정운영 전반에 걸쳐 총세입대비 총세출의 비율로서 구조적 경직성 정도를 측정
- **채무관리**
 - **예산대비 채무비율** : 예산총규모대비 채무총규모의 비율로서, 채무의 절대적 수준을 측정
 - **채무상환비율** : 당해연도 지방비로 상환한(할) 채무원리금에 대한 일반재원 수입액의 비율로서, 각 자치단체의 채무충당능력을 측정
- **세입관리**
 - **지방세징수액현황** : 세입조달능력 및 재정의 안정적 상태를 측정
- **자금관리**
 - **금고잔액 현황** : 현금지급능력으로서, '최협의의 재정위기'인 자금유동경직성 정도를 측정
- **공기업**
 - **공기업부채비율** : 자기자본 대비 타자본의 크기를 나타내며 공기업 재정운영의 안전성·건전성 등 측정, 개별공기업부채비율(지방공기업법에 의해 설립된 지방공사만 적용)



V. 정부회계 재정분석 지표



6. 위기관리 재정지표 세부산식

- **통합재정수지적자비율** :

$$-[세입-(지출 및 순융자)]/통합재정규모*100$$
- **예산대비 채무비율** :

$$지방채무잔액/총예산*100$$
- **채무상환비율** :

$$과거4년·미래4년 순지방비로 상환한(할) 평균채무액/과거4년·미래4년 일반재원의 평균 수입액 *100$$
- **지방세 징수액 현황** :

$$당해연도 분기말 누적 징수액/최근3년 동일 분기말 누적 징수액 평균*100$$
- **금고 잔액 현황** :

$$당해연도 분기말 금고잔고/최근3년동안 동일 분기말 금고잔고 평균*100$$
- **공기업 부채 비율** :

$$부채/순자산*100$$

재정분석 및 재정위기 사전경보시스템 분석지표

분야	재정분석	분석기간	대상회계	재정위기 사전경보시스템	
I. 건전성 (재정지표 상태)	재정수지	1. 통합재정수지비율	단년도	통합회계	1. 통합재정수지비율
		2. 경상수지비율(복식부기)	단년도	통합회계	
	채무관리	3. 지방채무잔액지수	단년도	통합회계	2. 예산대비채무비율
		4. 지방채무상환비율	4년 평균	통합회계	3. 지방채무상환비율
		5. 장래세대부담비율(복식부기)	단년도	통합회계	
	재정력	6. 자체세입비율(증감률 조합)	5년 경향	일반회계	
II. 효율성 (재정운용 노력지표)	세입확충	7. 지방세징수를 제고 노력도	2년	일반회계	4. 지방세징수액 현황
		8. 지방세채납액 축소 노력도	2년	일반회계	5. 금고잔액 현황
		9. 경상세외수입 확충 노력도	4년	일반회계	6. 공기업(개별공기업)부채비율
		10. 세외수입채납액 축소 노력도	2년	일반회계	
		11. 탄력세출 적용 노력도	단년도	일반회계	
	세출절감	12. 인건비 절감 노력도	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	
		13. 지방의회경비 절감 노력도	단년도	일반회계, 기타특별회계	
		14. 업무추진비 절감 노력도	단년도	일반회계, 기타특별회계	
		15. 행사축제경비 절감 노력도	2년	일반회계, 기타특별회계	
		16. 민간이전경비 절감 노력도	2년	일반회계, 기타특별회계	
		17. 중기재정계획변경비율	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	
III. 계획성		18. 예산집행률	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	
		19. 정책사업투자비율	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	
		20. 투융자심사사업 예산편성비율	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	

VI. 기업회계 경영분석 지표																															
1. 기업회계 경영분석 지표																															
<table> <tr> <th>건전성 분석</th><th>산 식</th></tr> <tr> <td>유 동 비 율</td><td>(유동자산 / 유동부채) × 100</td></tr> <tr> <td>당 좌 비 율</td><td>(당좌자산 / 유동부채) × 100</td></tr> <tr> <td>부 채 비 율</td><td>(부채총계 / 자기자본) × 100</td></tr> <tr> <td>자 기 자 본 비 율</td><td>(자기자본 / 총자산) × 100</td></tr> <tr> <td>차 입 금 의 존 도</td><td>(차입금 / 총자산) × 100</td></tr> <tr> <td>고 정 비 율</td><td>(비유동자산 / 자기자본) × 100</td></tr> <tr> <td>고 정 장 기 적 합 률</td><td>[비유동자산 / (자기자본+비유동부채)] × 100</td></tr> <tr> <td>이 자 보 상 비 율</td><td>(영업이익 / 이자비용) × 100</td></tr> </table>	건전성 분석	산 식	유 동 비 율	(유동자산 / 유동부채) × 100	당 좌 비 율	(당좌자산 / 유동부채) × 100	부 채 비 율	(부채총계 / 자기자본) × 100	자 기 자 본 비 율	(자기자본 / 총자산) × 100	차 입 금 의 존 도	(차입금 / 총자산) × 100	고 정 비 율	(비유동자산 / 자기자본) × 100	고 정 장 기 적 합 률	[비유동자산 / (자기자본+비유동부채)] × 100	이 자 보 상 비 율	(영업이익 / 이자비용) × 100	<table> <tr> <th>활동성 분석</th><th>산 식</th></tr> <tr> <td>총 자 산 회 전 율</td><td>매출액 ÷ 총자산</td></tr> <tr> <td>자 기 자 본 회 전 율</td><td>매출액 ÷ 자기자본</td></tr> <tr> <td>비 유 동 자 산 회 전 율</td><td>매출액 ÷ 비유동자산</td></tr> <tr> <td>재 고 자 산 회 전 율</td><td>매출액 ÷ 재고자산</td></tr> <tr> <td>매 출 채 권 회 전 율</td><td>매출액 ÷ 매출채권</td></tr> </table>	활동성 분석	산 식	총 자 산 회 전 율	매출액 ÷ 총자산	자 기 자 본 회 전 율	매출액 ÷ 자기자본	비 유 동 자 산 회 전 율	매출액 ÷ 비유동자산	재 고 자 산 회 전 율	매출액 ÷ 재고자산	매 출 채 권 회 전 율	매출액 ÷ 매출채권
건전성 분석	산 식																														
유 동 비 율	(유동자산 / 유동부채) × 100																														
당 좌 비 율	(당좌자산 / 유동부채) × 100																														
부 채 비 율	(부채총계 / 자기자본) × 100																														
자 기 자 본 비 율	(자기자본 / 총자산) × 100																														
차 입 금 의 존 도	(차입금 / 총자산) × 100																														
고 정 비 율	(비유동자산 / 자기자본) × 100																														
고 정 장 기 적 합 률	[비유동자산 / (자기자본+비유동부채)] × 100																														
이 자 보 상 비 율	(영업이익 / 이자비용) × 100																														
활동성 분석	산 식																														
총 자 산 회 전 율	매출액 ÷ 총자산																														
자 기 자 본 회 전 율	매출액 ÷ 자기자본																														
비 유 동 자 산 회 전 율	매출액 ÷ 비유동자산																														
재 고 자 산 회 전 율	매출액 ÷ 재고자산																														
매 출 채 권 회 전 율	매출액 ÷ 매출채권																														
<table> <tr> <th>성장성 분석</th><th>산 식</th></tr> <tr> <td>매 출 액 증 가 율</td><td>(당기매출액-전기매출액)/전기매출액×100</td></tr> <tr> <td>영 업 이 익 증 가 율</td><td>(당기영업이익-전기영업이익)/전기영업이익×100</td></tr> <tr> <td>당 기 순 이 익 증 가 율</td><td>(당기순이익-전기순이익)/전기순이익×100</td></tr> <tr> <td>총 자 산 증 가 율</td><td>(당기말총자산-전기말총자산)/전기말총자산×100</td></tr> <tr> <td>자 기 자 본 증 가 율</td><td>(당기말자기자본-전기말자기자본)/전기말자기자본×100</td></tr> </table>	성장성 분석	산 식	매 출 액 증 가 율	(당기매출액-전기매출액)/전기매출액×100	영 업 이 익 증 가 율	(당기영업이익-전기영업이익)/전기영업이익×100	당 기 순 이 익 증 가 율	(당기순이익-전기순이익)/전기순이익×100	총 자 산 증 가 율	(당기말총자산-전기말총자산)/전기말총자산×100	자 기 자 본 증 가 율	(당기말자기자본-전기말자기자본)/전기말자기자본×100	<table> <tr> <th>수익성 분석</th><th>산 식</th></tr> <tr> <td>매 출 액 영 업 이 익 률</td><td>(영업이익 / 매출액) × 100</td></tr> <tr> <td>매 출 액 순 이 익 률</td><td>(당기순이익 / 매출액) × 100</td></tr> <tr> <td>총 자 산 순 이 익 률</td><td>(당기순이익 / 총자산) × 100</td></tr> <tr> <td>자 기 자 본 순 이 익 률</td><td>(당기순이익 / 자기자본) × 100</td></tr> </table>	수익성 분석	산 식	매 출 액 영 업 이 익 률	(영업이익 / 매출액) × 100	매 출 액 순 이 익 률	(당기순이익 / 매출액) × 100	총 자 산 순 이 익 률	(당기순이익 / 총자산) × 100	자 기 자 본 순 이 익 률	(당기순이익 / 자기자본) × 100								
성장성 분석	산 식																														
매 출 액 증 가 율	(당기매출액-전기매출액)/전기매출액×100																														
영 업 이 익 증 가 율	(당기영업이익-전기영업이익)/전기영업이익×100																														
당 기 순 이 익 증 가 율	(당기순이익-전기순이익)/전기순이익×100																														
총 자 산 증 가 율	(당기말총자산-전기말총자산)/전기말총자산×100																														
자 기 자 본 증 가 율	(당기말자기자본-전기말자기자본)/전기말자기자본×100																														
수익성 분석	산 식																														
매 출 액 영 업 이 익 률	(영업이익 / 매출액) × 100																														
매 출 액 순 이 익 률	(당기순이익 / 매출액) × 100																														
총 자 산 순 이 익 률	(당기순이익 / 총자산) × 100																														
자 기 자 본 순 이 익 률	(당기순이익 / 자기자본) × 100																														



VI. 기업회계 경영분석 지표



2. 기업 경영분석 지표 활용 관련 연구

- 배기수와 정선희(2011) 기업의 재무제표를 통한 10개 재무비율(유동비율, 당좌비율, 매출액순이익률, 총자본이익률, 총자본회전율, 매출채권회전율, 재고자산회전율, 고정자산회전율, 매출액증가율, 총자산증가율)을 이용하여 상장폐지기업과 계속기업의 두 집단 간에 차이를 분석함.
- 이용석과 김재일 및 장석진(2011)은 재무제표의 비율분석이 주식시장에서 합리적인 의사결정을 수행하는데 있어 유용성을 갖는지를 분석함.
- 이명곤과 배기수(2000)는 ①파산기업과 퇴출기업에 대한 감사인의 예측력 차이와 ②퇴출기업, 파산기업, 계속기업 간 각각의 차이를 재무비율을 이용하여 알아보고 파산기업예측모형과 퇴출기업예측모형을 도출함.
- ohlson(1980)은 1970년부터 1976년까지의 기간에 파산한 기업 105개와 계속기업 2,058개를 연구대상으로 하여 조사함. 분석결과 파산 1년 전에는 회사규모, 재무구조, 성과측정, 유동부채 측정 등 4개 요소가 파산확률에 통계적으로 유의적인 영향을 미치는 것으로 나타남. 또한 파산일 이후에 공표된 재무제표에서 도출한 예측척도들을 이용한다면 파산을 용이하게 예측할 수 있다는 증거가 나타남.



VI. 기업회계 경영분석 지표



2. 기업 경영분석 지표 활용 관련 연구

- Deakin(1972)은 Beaver(1966)의 분석에서 도산예측력이 있었던 변수를 새롭게 Altman(1968)의 판별함수모델에 적용하여 도산예측모델을 만들었음. Deakin은 방법론 면에서는 Altman의 판별분석이 우수한 반면, 예측력 면에서는 Beaver의 단일변량예측모형이 더 우수함을 발견함.
- 정현웅(1999)은 1989년~1995년 사이에 도산한 40개 기업을 대상으로 1996년 3월 은행연합회에서 개발하여 사용 중인 “기업신용평가표”에서 재무상태를 나타내는 16개 재무비율을 이용하여 다중판별분석방법으로 기업 도산예측에 관한 연구를 함.
- 장휘용(1997)은 한국증권거래소에 상장되어 있는 기업 중 1991년~1994년 사이에 부도발생, 관리종목지정, 회사정리절차신청, 법정관리신청 등의 사유가 있었던 42개 기업을 대상으로 상장기업의 부실예측에 관한 연구를 진행함.
- 전춘옥(1984)은 쌍대표본추출방식에 의해 29개씩의 부실기업과 계속기업을 표본으로 하고, 예측변수로 34개의 재무비율을 선정함. 판별모형의 도출과정으로 주성분 분석법을 적용하였으며, 이 모형에 투입된 주성분은 모든 재무비율을 유동성, 안전성, 수익성, 활동성으로 규정할 수 있는 4가지로 매년 추출함.



VI. 기업회계 경영분석 지표



2. 기업 경영분석 지표 활용 관련 연구

- **Altman(1968)**은 도산의 범위를 파산으로 한정하고, 표본기업 선정에 있어서 부실기업으로 1946년~1956년 사이에 파산신청을 한 제조업 중 일정 자산규모를 갖춘 33개 기업을 선정함. 계속기업으로는 1966년까지 존속하고 있는 기업 중 부실기업표본에 대응하는 동종산업, 유사자산 규모별로 추출하여 동연도의 자료를 수집하여 분석에 임함. 22개의 재무비율을 선택하여 **다변량 판별분석을 통하여 기업부실화 예측력이 가장 높은 5개 변수를 발견하고, 판별함수를 도출함.**
- **Beaver(1966)**는 1954년~1964년 사이에 도산한 79개 기업과 동종업종으로 유사한 자산규모를 갖는 계속기업 79개 기업을 표본으로 함. **선정된 표본 중 절반을 추정용 표본으로 나머지를 검증용 표본으로 이용하여 특정 재무비율에 대해 양호한 순서대로 나열한 다음 예측오차가 최소화되는 최적의 분기점을 구하여 이를 분류판별기준으로 함.** 그 결과, 현금흐름/총부채비율의 예측력이 부실 1년 전에 87%로 가장 높았으며 다음으로 총자산순이익률의 예측력이 높게 나타났다는 결과를 보고함.



VII. 재정건전화 확보 방안



1. 재정위기 정부회계 재무지표와 기업회계 재무지표 비교

- **통합재정수지적자비율** : [세입-(지출 및 순융자)]/통합재정규모*100 → 건전성
- **총자산순이익률** : 당기순이익/총자산*100 → 수익성
- **예산대비 채무비율** : 지방채무잔액/총예산*100 → 건전성
- **부채비율** : 부채총계/자기자본*100 → 건전성
- **채무상환비율** : 과거4년·미래4년 순지방비로 상환한(할) 평균채무액/과거4년·미래4년 일반재원의 평균 수입액 *100 → 건전성
- **차입금의존도** : 차입금/총자산*100 → 건전성
- **지방세 징수액 현황** : 당해연도 분기말 누적 징수액/최근3년 동일 분기말 누적 징수액 평균*100 → 건전성
- **매출채권회전율** : 매출액/매출채권 → 활동성
- **금고 잔액 현황** : 당해연도 분기말 금고잔고/최근3년동일 동일 분기말 금고잔고 평균*100 → 건전성
- **자기기자본증가율** : (당기말자기자본-전기말자기자본)/전기말자기자본*100 → 성장성
- **공기업 부채 비율** : 부채/순자산*100 → 건전성
- **부채비율** : 부채총계/자기자본*100 → 건전성



VII. 재정건전화 확보 방안



2. 기업회계 파산예측모형 관련 연구를 통한 재정건전화 확보 방안

- 복식부기 도입측면에서 기업회계는 정부회계보다 도입 역사도 길고 관련 연구도 풍부하게 진행되어 있어, 기업회계의 재무지표 분석관련 연구를 참조하여 복식부기 정부회계에서 산출되는 재무지표분석에 활용할 수 있을 것임.
- 기업회계에서는 재무지표를 활용하여 두 가지 방향으로 연구가 진행되고 있었는데, 첫 번째는 파산기업을 예측하는 것이었으며 두 번째는 미래 주가가격을 예측하는데 활용하고 있음
- 이 중, 파산기업을 예측하는 기업회계 관련 연구방법론을 정부회계에 적용한다면 조기에 재정위기 자치단체를 식별하고 관리하는데 도움이 될 것으로 판단됨.
- 파산기업 예측을 위해 과거에는 주로 판별분석을 하였으나 최근에는 Paired t-test를 토대로 유의적인 차이를 가지고 로짓분석을 하고 있음.
- 향후 복식부기에 의한 정부회계자료도 점차 누적됨에 따라 로짓분석과 같은 전문 통계적 분석이 가능해질 것임. 이에 기업회계에서 연구되어 온 파산예측모형관련 연구방법론 등을 적극적으로 정부회계에 적용하여 정부회계정보의 유용성을 제고할 필요가 있음.



경청해 주셔서 감사합니다.

정부회계 전문인력의 양성: 당위성과 한계

강인재(재정공학연구소)

I. 정부회계도입의 논거

1994년 부천시 세도사건과 1997년 외환위기를 계기로 국가재정관리시스템에 대한 전면 개혁의 필요성이 대두된 바 1999년 부천시와 강남구를 대상으로 한 지방자치단체 발생주의·복식부기 정부회계가 시범운영되었으며 2007년 전지방자치단체, 2008년 중앙정부에 발생주의 회계가 확대 실시되었다. 우리의 경우 이웃나라 일본에서 벤치마킹할 정도로 발생주의 회계제도 구축에 상당한 성과가 있었지만 회계정보활용에 대한 오해(misunderstanding)로 발생주의회계만 도입하면 재정관리상의 문제들이 상당부분 해결될 것이라고 생각하였는데 정치(精緻)한 제도 설계가 미흡한 부분이 나타나고 있다.¹⁾ 당시 정부회계 개혁의 필요성으로 제시된 논거는 다음과 같다.

1) 투명성제고

발생주의·복식부기회계의 도입의 필요성으로 설득력이 있었던 것은 투명성 및 회계책임성의 제고인데 이는 발생주의·복식부기 정부회계를 주장한 경실련 등 시민단체에서 가장 중시한 것이기도 하다. 1994년 인천에서 처음 발생한 이후 인근 부천을 비롯해 서울 부산 전국 각지에서 나타난 이른바 "세도(稅盜) 사건"은 국민들에게 엄청난 충격을 주었으며 정부의 재정관리시스템에 대한 근본적인 개혁의 필요성을 환기시켰다. 장기간 한 부서에만 근무한 세무공무원들이 등록 업무를 대행하는 법무사들과 공모, 위조 수납인을 이용해 납세자들에게 가짜 영수증을 만들어 준 것이다.

1) 정부회계는 학제간 연구협동이 필요한 분야로 각 분야 전문가들의 상호 협동이 필요한 분야이기 때문에 (신종렬, 163) 제도 설계가 더욱 어렵다고 볼 수 있을 것이다.

발생주의회계는 지방세 부과로 인한 채권의 발생과 현금의 수령인 징수간의 대비로 지방세횡령을 근원적으로 방지할 수 있는 것으로 생각되었으며 자기 검증 기능을 통해 회계부정을 막고, 감사를 통해 부정을 쉽게 적발할 수 있는 수단으로 인식되었다. 발생주의 회계의 도입으로 인한 투명성의 제고는 직접적이고 가시적인 편익으로 계량화 되기가 쉽지 않은데 감사(audit)는 회계기준에 따라 회계정보를 신뢰성있게 산출했느냐를 평가하는 것으로 감사원이 수행하는 직무감찰(inspection)과는 구별되고 있다. 최근 재정정보 공시의 강화로 정부 예산운영의 투명성이 개선되었으나 총괄적 자료의 제공이 아닌 정작 주민이 필요로 하는 재정정보가 제공되었느냐에 대해서는 논란의 여지가 많은데 주민들은 재무제표에서 나타나지 않는 관공비, 특정분야의 인건비, 공공서비스나 특정 사업에 대한 원가 등에 관심을 두고 있다.

2) 원가산정으로 사업의 효율성, 성과 제고

발생주의 도입에서 원가측정을 가장 중요한 목적으로 하고 있다. 원가와 목표 및 결과(results) 사이의 관계는 관리업무 수행에 유용한 정보의 기초가 되는데 정부사업에 대한 원가 정보가 산출되어 투입대비 사업의 효과를 정확히 측정하여 재정운영의 효율성을 제고시킨다. 각 중앙관서나 지방자치단체에서는 재정운영계획을 마련하기 위하여 수년간의 프로그램 별 예산액과 그 집행액을 기초로 하고 향후 수행할 주요 사업의 예산소요액을 산정하고 있으나 발생주의 정부회계의 사용으로 기존의 예산회계 정보 이외에 프로그램별 원가정보를 계획수립의 기본적인 정보로 사용할 수 있다. 프로그램에 대한 총원가(full cost)나 관련수익 및 순원가(net cost) 정보는 예산집행액과 달리 각 프로그램의 우선순위 판단의 기초가 되는 투입(input)의 정보를 제공하기 때문이다. 아울러 사업별 투입원가와 성과정보의 연계로 성과관리가 제고된다.

3) 자산과 부채의 체계적 관리

예산회계는 고정자산 취득이나 자금을 대부한 경우와 업무추진비를 집행한 경우는 자원소모면에 현저한 차이가 있는 데도 이를 동일한 지출로 처리하여 자원소모에 대한 비용이나 원가에 관한 정보를 제공하지 못하는 결함이 있다. 예산운영과정에서 재산이나 물품, 채권이나 채무를 통제 관점에서 별도로 회계 처리하여 왔으나 예산집행 과정에서 인식하지 아니하여 자산관리에서 누락할 가능성이 있는 등 체계적인 정보를 제공하는데 미흡한데(이정섭,

116) 발생주의 회계의 시행으로 종합적·체계적인 관리가 가능해진다.

이와 같이 선진국의 재정관리에서 부각된 정부회계의 유용성은 회계업무를 다루는 공무원들의 회계에 대한 인식과는 괴리가 있는 것으로 실무에서는 회계를 “국가 또는 지방자치단체가 그의 재산 및 수입·지출을 관리 조정하는 작용”으로 법적 의미로 받아 드리고 주로 정부계약, 지출, 결산 등을 통제하는 지침으로써 결산을 포함한 회계업무는 사후적으로 예산집행을 마무리하는 것으로 사고만 없으면 다행이라고 생각하였다. 이에 반해 학자들은 발생주의 정부회계는 전통적인 통제기능 외에 “부기(簿記)적 방법에 의하여 계산된 결과를 정보화하여 관리자나 이해관계자들에게 적실성있는 재정정보를 제공하여 의사결정을 돕는” 기능을 강조하였다.

회고해보면 정부회계의 개혁이 발생주의 정부회계에 대한 심층적인 이해를 바탕으로 추진되기보다는 선진국 재정개혁을 벤치마킹하는데 치중하여 정부회계제도를 포함한 재정관리제도 전반에 대한 체계적인 제도설계가 미흡한 부분이 없지 않았으며 공무원들의 통제위주의 정부회계에 대한 기존 인식을 몇 시간의 강의식 교육을 통해 바꿀 수 있다고 생각하였던 것이 아니었는지 하는 아쉬움도 있다.²⁾

본고에서는 그간 우리나라 정부회계 추진성과를 평가하고 앞으로의 발전과정을 정부회계 전문인력의 양성이라는 측면에서 살펴보고 있는데 발생주의정부회계에서 산출하는 회계정보를 적실히 활용하기 위해서는 재정관리제도 전반에 대해 체계적인 점검이 요구되는 바 이 과정에서 정부회계전문인력의 범위와 전문성의 내용이 무엇인지, 왜 전문성의 제고가 중요한지 그리고 이러한 과정에서 해결해야 할 문제점은 무엇인가를 고찰하고자 한다.

II. 발생주의 정부회계의 성과

여러 가지 우려에도 불구하고 지난 10여년간 정부회계제도개혁을 위한 관련공무원·학계·공인회계사 등 많은 분들의 노력으로 괄목할만한 제도개혁과 시스템구축이 이루어졌다. 이 과정에서 정부가 기업과는 근본적으로(fundamentally) 다른 특징을 가지고 있기 때문에 정부

2) 금년 2월 1일부터 육해공군 경리단이 통합된 국군재정관리단이 출범하였다. 국방개혁의 일환으로 유사 조직을 통폐합한 것인데 이는 '경리'에서 '재정관리'로 도약하는 계기가 되는 것으로 국군재정관리단은 앞으로 급여·연금 및 계약 전문기관으로서 군인과 군무원에 대한 급여지급과 퇴직일시금 및 연금지급, 시설·물자·용역 계약, 채권관리 업무 등을 수행하게 된다. 행정안전부 지방재정세제국에 재정정책과와 지방자치단체 회계·계약업무를 총괄하는 재정관리과가 있다.

의 회계책임을 평가하고 효율적인 의사결정을 지원하는데 필요한 정보를 제공하기 위한 국가 및 지방자치단체회계 및 재무보고기준이 제정되었다.

중앙정부의 경우 2007년 국가회계법을 제정하고 2009년 7월 국가회계법에 의해 국가회계 제도심의위원회가 설치되고, 2010년 국가회계기준센터 설립되었다. 2009년부터 국가결산보고서에 발생주의·복식부기에 의한 재무제표를 포함하고 있는데 2011회계연도부터 국회제출을 앞두고 있다.³⁾ 2009년 3월 기획재정부령으로 국가회계기준에 관한 규칙(국가회계기준)이 제정·공포되고 읍자회계준칙 등 항목별회계처리준칙(현재까지 총5개) 및 계정과목별 회계처리 지침이 총 14개가 제정되었다. 디지털예산회계시스템은 재정활동의 전과정에 관한 통합된 재정정보를 전자적으로 관리·분석하는 시스템으로 2007년 1월에 개통되었는데 재정자금 집행과 동시에 발생한 거래를 실시간으로 계정별 거래유형을 통하여 자동으로 분류(자동분개) 처리한 후, 재무제표를 산출하고 있다.

지방자치단체의 경우 두 차례의 시범운영을 거쳐 2005년 지방재정법의 개정으로 재무회계 결산을 명시하였으며 2006년 행정안전부령으로 지방자치단체의 회계기준에 관한 규칙(지방회계기준)이 제정되고 세부사항인 ‘지방자치단체 발생주의·복식부기 회계처리지침’을 행정자치부 훈령으로 제정하여 2007회계연도부터 재무회계 결산에 의한 재무보고서를 작성·공시하고 있다. 2010년에는 지방자치단체 원가계산준칙이 제정되었다. 현재는 단식부기 예산회계와 복식부기 재무회계의 이원적 결산체제로 결산내용이 중복되는 문제를 해결하기 위해 통합결산체계의 구축을 위한 방안을 수립중이다. 2008년부터 e-호조시스템으로 전자치단체의 회계처리가 이루어지고 있다.

순원가방식에 의한 재정운영보고서의 산출로 사업별 원가산출을 위한 기반이 구축되었으며 자산관리의 가시적인 성과로 8종의 사회기반시설(도로, 하천, 철도, 상수도, 항만, 댐, 어항, 공항)에 대한 대장의 정리작업이 이루어지고 있다(김경호, 215). 부채의 경우 확정채무만이 아닌 충당부채와 같은 추정부채에 관한 관리가 중요한데 연금충당부채를 추정하기 위한 연금회계준칙이 제정되어 재정건전성을 평가하는데 필요한 재정정보를 제공할 수 있을 것이다.

기획재정부가 발표한 ‘국가회계제도 선진화 3개년 추진계획(2010. 3. 25)’은 발생주의 국가회계 운영시스템 정비, 국가회계인력 전문성 제고, 국가회계제도 인프라 구축 등 3개 분야

3) 2011 회계연도 국가재무제표 결산검사에 참여할 민간 회계법인이 선정되어 국가통합은 물론 기획재정부, 지식경제부, 국토해양부, 국무총리실 등 8개 분류로 나눈 45개 중앙부처에 대한 감사업무를 집중 실시되는 결산업무 보조자로 참여한다.

로 구성되어 그간 학자들이 주장한 회계직렬의 신설과 맞춤형 전문교육실시, 공인회계사 시험과목에 정부회계 내용의 반영 등 정부회계관련 전문인력의 양성과 관련된 내용이 다수 포함되어 있다.

그간 학계나 시민단체에서 주장한 국가재정시스템의 기반으로서 발생주의 정부회계는 제도적 기반의 구축이라는 성과를 거두고 있는 것으로 평가되며, 이제는 이러한 성과를 바탕으로 개발도상국에 예산회계시스템을 이전하는 단계에 와있다(임동완·허웅, 9).

Ⅲ. 발생주의 정부회계 활용의 한계

재정개혁의 근간으로 정부회계의 상징성과 규범적 가치의 강조에도 불구하고 발생주의 정부회계의 시행이후 ‘별거 아니네’라는 평가가 많은데 대해⁴⁾ 윤성식교수는 무엇을 보고할 것인가 하는 정부회계기준의 내용에 국민의 요구사항을 반영하여야 한다고 주장하고 있다(윤성식, 1).

예산과 회계에서 가장 중요한 것은 - 가장 단순한 것이지만 - 돈을 정확히 기록한다는 것이다. 즉 정부가 받고, 보관하고, 지출하며 이와 관련된 계획을 금액으로 표시한다는 점이다 (Greg G. Chen et al, 1). 이 과정에서 표준화되고 체계화된 기록(recording & coding)의 중요성이 강조되는데 축적된 발생주의 회계정보를 이용하여 정책결정의 질을 높일 수 있을 것이나⁵⁾ 현실적으로 정부회계의 유용성에 대한 체감은 그다지 높지 않은 이유는 ① 정부회계에서 산출하는 회계정보의 신뢰성이 적거나, ② 일반적으로 인정된 회계원칙에 의해 회계정보를 산출하는데 성공하였지만, 재정관리자나 의원, 시민단체, 언론, 국민들이 필요로 하는 회계정보를 산출하는데 미흡하거나 주민이나 정책결정자의 인식 부족, 즉 외부여건이 충족되지 않아 정보활용이 적절히 이루어지 않은 경우를 들 수 있을 것이다.⁶⁾

최근 감사원에서 지적된 바 있는 일부 자치단체의 분식회계에 대한 논란은 신뢰성있는 회계정보의 산출에 대한 인식 전환이 필요하다는 것을 보여주고 있다.⁷⁾ 아울러 고위정책자들이

4) 정책결정자나 언론에서 발생주의 정부회계의 성과가 무엇이지, 어느 분야에서 어느 정도 성과가 있는지를 객관화 할 수 있는 계량적인 수치를 요구하는 경우가 많다.

5) 발생주의 회계정보를 이용한 실증적 분석의 예로 박정수(2011)를 들 수 있다.

6) 발생주의 회계정보의 활용을 높이기 위한 개선책으로 회계제도상의 미비점 보완, 정책결정자의 인식 전환, 회계공무원의 전문성 제고가 자주 지적되고 있다.

7) 재무정보의 신뢰성의 중요성에 대한 공감의 부족은 현 정책결정자들이 결산정보를 활용하여 의사

정책결정에 회계정보를 활용하기 위해서는 전문성 제고라는 측면과 함께 재정관리 전반의 제도보완이 필요하다.

1. 거시적 정보와 미시적 정보

정부회계가 산출하는 정보는 크게 거시적 회계정보와 미시적 회계정보로 구분될 수 있는데 거시적 회계정보는 중앙정부나 부처 혹은 지방자치단체 전체를 대상으로 하는 것으로 재무제표에 나타난 정보인데 반해 미시적 회계정보는 특정한 사업이나 조직을 대상으로 구체화된 것으로 관리 목적을 위한 정보라 할 수 있다. 총량적 재정규율에 관심을 두는 경우 자치단체 전체를 대상으로 한 거시적 회계지표가 사용되는데 반해 사업원가나 사업운영의 효율성을 판단하기 위해서는 미시적 회계정보가 필수적이다. 그간 재무제표에 나타난 회계정보는 주로 총괄적 거시정보로서 주민이나 자치단체장이나 특정부서에 유용한 것인가에 대한 고려가 적었으며, 인건비를 세분화하는 등 거시적 정보를 특정화해 정보이용자의 수요를 충족시키는 노력이 부족하였다.

특정화된 사업원가정보가 산출되는 경우 사업관리자들이 사업의 타당성 검토 시 편익은 많게 하고 투입비용은 적게 하여 우선순위를 확보 받으려는 경향이 적어지며 사업추진을 비용과 효과를 고려하여 집행하게 된다. 그 이유는 예산회계 체제하의 회계정보와 달리 프로그램 순원가나 건설사업 투입원가 정보를 제공하므로 사업시행 후 1-2년 후에 당초 계획된 비용이나 투입원가보다 초과되는 경우 의회 등에서 이를 문제 삼아 회계책임(financial accountability)을 추궁하게 되기 때문이다. 원가의 경우 우리나라의 재정운영표(보고서)는 기업회계 손익계산서의 발생주의를 그대로 정부회계에 적용하는데 문제가 있어 프로그램의 순원가(net program cost) 정보제공을 목적으로 하는 순원가 산출구조로 되어있다(이경섭a, 118). 문제는 프로그램(사업)분류체계의 제약으로 사업별 원가를 산정하는데 있어 정작 관리자나 주민들이 알고자 하는 사업이 아닌 사업을 집계한 프로그램이나 단위사업에 대한 원가만이 도출되고 있으며⁸⁾, 인건비 배분문제도 상존하고 있는데 직접 생산활동을 하거나 사업부서에서 특정 서비스 제공을 위해 현업에 종사하는 인력의 인건비는 직접 인건비로 계산하고

결정을 내리지 않기 때문으로 국가회계기준에 따라 각 기관이 보유하고 있는 자산과 부담하고 있는 부채를 적절히 분류하고 평가하여 재무제표에 표시하는 것이 중요하고 기본이 된다는 사실을 공감하여야 할 것이다(김경호, 221).

8) 원가집계의 최소단위와 성과관리의 최소단위가 불일치하는 문제에 대해서는 김경호(2011)를 참조할 것.

있으나 예산의 중요 부분을 차지하고, 예산의 효율적 운용에서 가장 중요한 일반공무원의 인건비는 관리운영비로 처리되고 있다. 인건비에 대한 세부 명세가 있는 상태에서 사업별로 인건비로 배분하는 방안에 대한 고려가 필요할 것이다. 인건비 배분에 대해서는 행정운영경비를 모든 단위사업이나 세부사업 즉, 프로그램에 배부하는 것은 원가회계 이론에 부합하는 점은 있으나 이용가능성이나 유용성에 문제가 많다는 지적도 있다(이경섭a, 123).

원가의 정보활용성을 높이기 위해서는 미국 지방정부와 같이 경상지출과 자본지출의 구분이나 프랑스 지방예산을 참조할 필요가 있는데 경상예산(지출, 경상지출사업)과 자본예산(지출, 자본지출사업)간에는 예산의 편성방법(예산계획포함), 예산의 시야, 지출의 대상과 규모, 재원, 운영방식, 원가산정, 성과관리 등에서 차이가 있는데⁹⁾ 우리의 경우 사업이라는 명칭하에 경상지출사업과 투자사업이 모두 포함되어 같은 맥락에서 파악한다는 문제점이 있다.

회계정보의 용도를 고려함이 없이 일반행정비성 통제경비와 경상지출사업, 투자사업을 같은 맥락에서 파악하는 것은 문제가 있는데 경상지출사업의 경우 재정관리 인프라인 회계정보에 의하여 사업관리자는 사업수행중의 계획과 실제집행, 예산과 실제집행 간의 상이함을 알 수 있으며 그 원인을 분석하여 사업 등이 계획대로 집행되도록 하거나 외부수요에 맞게 조정하며 장애요인을 제거하는 등 자원의 효율적 사용을 위한 집행을 하게 되며 이 점이 발생주의 회계를 도입하는 가장 중요한 편익이 된다. 문제가 되고 있는 농업보조금이나 복지사업비가 대표적인 예라 할 수 있을 것이다.¹⁰⁾

사업원가는 정책이나 사업별에 소요되는 경비로서 그 경비지출의 편익은 행정기관 이외의 단체나 시민 및 각 계층그룹(학생, 농민, 소상공인, 노인)등이 되며 경비집절에서는 보조금이나 이전경비가 많다. 사업원가는 재정수요나 수혜자의 증감에 따라 사업비를 늘리거나 줄여야 하는 등 조장경비의 성격을 가지고 있고 절약과 통제대신 사업의 효과와 원가를 고려하여 집행하고 자원의 효율적 사용이 주된 문제가 된다. 경제적으로 집행한다고 생활보호대상자의 보조금을 임의로 삭감하여서는 안된다(이경섭a, 122).

영국의 자원예산은 원가를 다루는 자원예산(resource budget)과 새로운 투자를 다루는 자본예산(capital budget)으로 구성된다. 자원예산은 행정비용(administration costs), 자본비용

9) 경상지출과 자본지출의 구분은 사업별·조직별 원가관리 실행, 합리적 투자우선순위 결정과 투자사업 효율성 제고, 투자사업과 차입재정의 연계를 통한 재정운영효율성 제고, 주민조세부담의 기간별분산과 세대간 형평성 확보 등의 이점이 있다(임성일, 146).

10) 우루과이라운드후 20년간 183조의 지원금의 상당 부분은 헛돈이 돼버렸는데 300만 농민 중 10%만 무상 보조금 혜택을 받았는데 정부는 정확한 실태조사 파악하지 못하고 있다. 2017년까지 54조를 더 보조할 예정이다(조선일보, 2012. 3. 16일자).

(capital costs) 및 사업비 지출(program expenditure), 준비금(provision)으로 구분되고 자본 예산은 새로운 투자(new investment)에서 자본지출에 의한 수입(income)과 순 대부액(net lending)으로 구성된다(이경섭b, 106). 자원예산에서부터 계정을 달리 편성하기 때문에 수혜자가 시민이 되는 사업비를 수혜자가 공무원이 되는 행정비용으로 이용 또는 전용(virement)이 원천적으로 금지되고 있다.

프랑스 지방예산은 경상계정과 투자계정으로 나뉘어지는데(최진혁, 83-84) 경상계정은 자치단체가 제공하는 서비스의 규칙적이고 일상적인 경상기능에 필요한 수입과 지출을 기술하는 것으로 지출에 있어서는 인건비, 물건비, 경상소비, 수선비, 제3기관에 이전된 모든 경상 혹은 투자보조금, 재정활동비를 말한다. 투자계정은 지방자치단체의 자산구성이나 가치에 직접적으로 영향을 주는 것이다.

2. 재정관리제도간의 연계부족

재정관리제도간의 연계(linkage)는 특정한 목적을 위한 재정관리제도가 다른 목적을 가진 예산관리제도와 상이하게 작용하지만, 예산운영과정에서 수집된 자료들이 상호 호환되어야 하는 것을 의미하는 것으로 발생주의에서 산출한 회계정보가 여타 재정관리제도와 호환되어야 한다는 것을 의미한다(강인재b, 8).

발생주의회계는 2000년대 초 도입된 예산관리제도의 기초 인프라를 구축, 재정운영의 효율화에 기여할 것으로 기대되었으나 재정관리제도간의 연계에 대한 인식부족과 예산분류체계의 미비 등으로 의도된 효과를 거두지 못하고 있는 실정이다. 중앙정부는 2007년 시행된 국가재정법에 기존의 중장기계획수립제도를 체계화한 국가재정운용계획과 재정성과 관리제도를 규정하고, 프로그램 예산제도, 발생주의회계를 도입하였다. 지방자치단체에서는 재정운영의 효율성을 제고하기 위하여 ① 중기재정계획제도(1988년 법제화), 재정투·융자심사제도(1994년 법제화), 예비타당성조사, ② 사업예산제도(2008년 시행), ③ 복식부기·발생주의회계(2007년 시행), ④ 성과평가(2006년 정부업무평가기본법에 의해 법제화) 등을 도입운용하고 있다.

국가재정운용계획에서는 거시적 측면에서 재정전망에 기초한 재정수지와 국가채무관리계획, 분야별 재원배분이 핵심적인 내용이나 분야별 재원배분이 적절하게 수립되기 위해서는 경제·사회적 변수의 예측과 정부의 정책방향과 함께 개별적 사업의 원가와 타당성 분석이 효과적으로 이루어져야 한다. 문제는 국가재정운용계획과 단년도 프로그램예산제도와와의 분류

체계 불일치로 상호간 예산연계 곤란하다는 점이다. 프로그램결산기준 16개와 통합재정결산 기준이 상이한데 2004년 16개 분야에서 17개(2005), 15개(2006년), 16개(2007), 12개(2008년 이후)로 연도별 재원배분체계가 변화할 뿐만 아니라 프로그램예산체계의 분야, 부문과 상이하여 두 제도간의 연계가 어렵다는 점이다.

국가재정운용계획의 분류체계와 예산서의 분류체계가 상이하고 국가재정운용계획은 현금주의를 택하기 때문에 국가재정계획과 부처별 예산편성을 연계하는 별도의 리더쉽에 의존할 수 밖에 없는 실정이나 임기가 보장되지 않은 장관이 중장기적인 국가재정운영계획에 구속되어 단기적인 예산운영을 할 가능성은 크지 않다고 볼 수 있다. 국가재정운용계획이 구체적인 사업으로 구성된 것이 아니라 예시적으로 한 가지 대표적인 사업만 적시되는 상황에서 국가재정운영계획을 가지고 실제 예산운영과 연계할 수 없는 문제가 발생하고 있다.

행정부가 국회에 제출하는 세입세출예산서와 세입세출결산서 공히 사업예산체제로 세입의 경우 관 - 항, 세출의 경우 장(16개 분야)- 관(69 부문)- 항(프로그램) 체계로 되어 있어 사업개요와 경비내역만 표시되어 있으며, 사업내역은 세입세출예산안 사업별 설명서(소관상임위원회별로 I-V로 구분)에 항(프로그램) - 사업(단위사업)이 나와 있다.

문제는 부문과 전략목표, 프로그램과 성과목표, 단위사업과 관리과제가 연계되어야 하나 현실적으로 두 제도가 별개로 작동하여 의도한 성과를 거두지 못하고 있다. 현재 지방자치단체 사업예산구조에서 정책, 단위사업, 세부사업의 체계가 일관성이 없으며, 상당히 중요한 개별사업이 세부사업이 아닌 적요에서 간략히 설명되고 있어 정책·사업단위만 원가가 산출될 경우 효용성에 문제가 있다. 실제 사업관리자나 예산편성관계자에게는 위 재무제표보다 사업수행과정에서 사용하는 재정정보시스템(e-hojo)에서 사업 및 단위사업과 세부사업의 순원가 정보가 더 유용성이 있으나 사실상 사업예산분류가 체계적이지 않은 경우 문제는 상존하고 있으며, e-hojo에서 충분한 정보가 제공되지 않고 있다.

중앙정부의 경우 프로그램(단위사업-세부사업-사업개요(적요) 및 경비내역)의 체계에서 사업원가정보가 요구되는 중요한 사업은 사업개요에 예시되어 있어 프로그램, 단위사업은 물론 세부사업에도 나타나지 않고 있는데 이는 정작 사업원가정보가 요구되는 사업이 예산분류에 나타나지 않고 하겠다.

프로그램 예산은 중앙관서의 정책·사업을 산출물이나 성과결과를 중심으로 재무적 자원을 편성하고 집행하는 면에서는 투입 및 효과를 고려하여 국가자원의 효율적 사용을 하도록 마련된 예산체계이나 이 예산제도하의 예산회계의 결산은 프로그램별 현금지출액만 보여 줄

뿐만 자원 소모액 즉 비용이나 프로그램의 원가에 대한 정보를 제공하지 못한다는 한계가 있다. 사업원가를 얻기 위해서는 발생주의회계에서 산출되는 재정운영표의 세부사업 내역이 필요한데 2011년 재무제표가 국회에 제출되더라도 이 부분에 대한 보완이 이루어지지 않으면 기존 세입세출예산서와 별다른 차이가 없다.

또한 현재 정부부처에서 실시하고 있는 재정사업자율평가, 정부업무평가제도 등은 너무 복잡하고 정교한 성과관리로 성과지표의 남발과 상위목표와의 비연계성 등으로 인해 Micro-management라는 비판을 받으며 무엇보다도 성과를 향상시키는 제도로 진화하지 못하고 있다

이에 따라 성과목표 및 재정사업에 대한 모니터링 불가능할 뿐만 아니라 예산요구시 설정한 성과계획과의 대비로 회계책임성을 평가하기가 어려운 실정이다. 발생주의회계의 도입으로 건설가계정의 비교로 계획대비 지출(원가)의 차이를 규명, 설계변경 등의 이유를 소명할 필요가 있을 것이며, 인건비, 행정운영비의 비교도 유용한 정보로 활용할 수 있을 것이다.

IV. 정부회계 전문인력 양성과제

미국, 영국과 같이 시장에서 자율적으로 필요한 전문인력의 수요와 공급이 이루어지는 국가와는 달리 우리나라에서는 정부가 주도적인 역할을 하고 있는 상황에서 정부에서는 회계담당자들의 전문성을 높이기 위해 많은 노력을 경주했는데 중앙정부의 경우 국가회계맞춤형 전문교육이 실시되고 있으며(권주호, 26), 지방자치단체의 경우 지방의회의원, 결산담당자, 공인회계사 등 2만 5천여명에 대한 맞춤형 교육이 실시되었다(정재근, 33).

1. 정부회계인력

정부회계제도를 이끌고 있는 관련자들을 정부회계인(government accountants)라고 하고 이를 정부회계정보 생산자(정부회계담당공무원), 정부회계정보를 감사하는 정부회계감사인(공인회계사, 내부감사인), 정보회계정보를 활용하는 정보이용자(주민, 의회 및 감독기관, 투자자 등)로 구분하고 있는데(심재영, 4). 위분류에 의하면 정보이용자에서 정부내부의 자치단체장이나 관리직공무원, 중앙부처 공무원은 제외되고 있어 실질적으로 정부회계정보를 활용하는 내부관리자도 포함되어야 할 것이다. 발생주의 정부회계의 발전을 위해서는 이를 뒷받

침할 수 있는 정부정부회계커뮤니티의 형성이 필요하다는 주장과(강인재a, 22), 정부회계전문가 네트워크의 구성도 제안되고 있다(신종렬, 171). 정부회계커뮤니티에는 한국정부회계학회, 한국공인회계사회, 정부회계를 담당하는 정부기관과 관련공무원, 회계법인, 대학이 포함될 수 있다. 한편 재무회계를 제대로 시행하기 위하여는 회계정보를 생산하는 회계관계자의 발생주의 회계에 대한 이해는 반드시 필요하지만 생산된 회계정보를 이용하는 각 부처의 사업관리자(담당자, 사무관, 과장 등)나 예산업무 관계자(각 부처 기획실 예산업무 관련자, 기획재정부 예산실), 국회관계자(각 상임위원회의 전문위원 및 의원보좌관과 의원), 시민단체 관계자, 언론 및 외부감사기구 종사자 등도 회계구조 및 회계정보 활용방법을 알아야 할 필요가 있다고 보고 있다(이경섭a, 117).

〈표 1〉정부회계인의 역할

정부회계인의 구분	기대 역할	전문성 제고수단
회계실무공무원	회계지식, 예산회계실무(법령, 기준)의 숙달로 신뢰성있는 정보산출	자격증취득 계속교육(CPE)
재정관리자 (정책결정자)	예산과 회계에 대한 이해로 정책결정 및 관리에 이용	사업평가 (정치적 인센티브)
회계감사인	회계감사, 내부통제	정부회계 전문지식
회계관련학자 (공인회계사)	정부회계제도 설계 및 감사	정부회계·재정관리에 대한 심층적 이해

회계정보에 대한 행정부 외부 수요자로서 주민이나 의회의원, 투자자, 신용평가기관들이 있는데 미국의 경우 신용평가(credit rating)시 발생주의 회계의 효과적으로 사용하는가를 평가에 반영함으로써 지방정부의 회계관리가 개선되는 효과가 나타나고 있다.

여기에서 중요한 사항은 <표 1>과 같이 정부회계인의 역할에 따라 요구되는 역할이 다르게 나타나기 때문에 각기 요구되는 전문성의 내용과 전문성을 높이는 수단이 상이하다는 점이다.

2. 정부회계 전문성의 의미

정부회계의 전문성은 무엇을 의미하는가? 영국과 미국의 자격증제도(institutions)에서 이에 대한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

영국의 공공재무회계사의 특징을 살펴보면 첫째, 상당한 기간의 지식습득과 훈련기간이 소요된다. 영국은 다른 국가들에 비해 재무관리분야의 업무에 상당한 수준의 전문성이 요구되고 있다. 둘째, 실무를 다룰 수 있는 능력에 중점을 두고 있다는 것이다. 상당한 기간의 실무경험이 필요하고 공공재정회계사가 되기 위해 통과해야하는 마지막 시험에서는 그 동안 습득한 지식들을 실무에 적용할 수 있는 능력을 테스트하며 후보자는 자신이 고용된 조직에 실제로 기여를 할 수 있는 재정분야의 주제로 논문을 작성해야 한다. 셋째, 교육방법에 있어 개방형 학습방법을 통하여 특별한 제한없이 추가적으로 필요한 과목은 공공재무회계협회(CIPFA: Chartered Institute of Public Finance and Accountancy)에서 인가한 대학에서 수강할 수 있다(허명순, 72).

미국은 연방정부, 주정부 및 지방정부 회계분야의 탁월성 징표(The Mark of Excellence)가 된 정부회계사협회의 공인정부재정관리사(Certified Government Financial Manager, CGFM) 자격증에 대해 살펴보고자 한다(Association of Government Accountants).

1950년에 설립된 정부회계사협회(Association of Governmental Accountants; AGA)는 매년 100,000시간의 전문계속교육(continuing professional education; CPE)을 포함한 교육훈련, 출간, 세미나 개최와 함께 공인정부재정관리사 자격증을 부여하고 있는데 1994년에 시작된 CGFM는 정부재정관리자의 전문성을 측정하는 기준으로 권위를 부여받고 있다.

현재 15,000명 이상이 자격증을 보유하고 있는데 2010년 AGA의 조사에 의하면 자격증을 보유한 자들의 연봉은 105,815달러로써 자격증을 보유하지 않은 동종 취업자보다 34%, 일반 취업자보다 55% 높은 보수를 받는 것으로 나타나고 있다.

CGFM의 기반은 교육, 경력 그리고 시험인데 이밖에도 윤리강령(Code of Ethics)과 전문계속교육(CPE)이 필수적으로 정부 재정환경의 변화에 따른 재정관리제도의 개혁, 새로운 법규와 기법의 도입에 대처할 수 있게 해 준다

교육요건은 학사학위 이상 소지자로서 회계, 감사, 예산, 경제학, 데이터프로세싱, 재무관리, 정보자원관리, 행정학, 기타 재무관리 및 관련된 주제에 관해 24학점 이상을 취득해야 한다. 윤리강령의 준수가 필수적이며, 2년마다 80시간의 정부재정관리분야나 관련된 기술과목을 이수해야 한다.

시험은 다음 3개 분야에 대해 각 115항, 135분씩의 시험을 통과해야 하는데 정부회계에 대한 이해와 함께 정부의 재정관리는 물론 정부제도, 법에 대한 이해도 요구하고 있다.

.....

시험1: 정부환경(Governmental Environment)

- ① 정부 조직, 구조 및 권한(Organization, Structure and Authority of Government, 15%)
- ② 정부를 규율하는 법 및 여타 환경적 요인(Legal and Other Aspects of the Government Environment, 25%)
- ③ 기획, 프로그래밍, 예산, 운영, 회계 보고 및 감사간의 상호관계를 포함한 정부관리시스템의 이해(Demonstrate an understanding of the Government Management System including the Interrelationships among Planning, Programming, Budgeting, Operations, Accounting, Reporting, and Auditing, 15%)
- ④ 정부재무과정(Governmental Financing Process, 25%)
- ⑤ 공공책임성의 개념, 정의(Identify the concepts, definitions, and notions of Public Accountability including, 5%)
- ⑥ 정부 윤리의 역할, 정부재무관리자로서의 윤리 실제(Demonstrate an understanding of the role of Ethics in Government, and Ethical Practice as a Government Financial Manager including, 5%)
- ⑦ 재무관리자의 책임성과 기술의 이해(Demonstrate an understanding of Financial Management Responsibilities and Skills including, 10%)

시험 2: 정부회계, 재무보고 및 예산(Governmental Accounting, Financial Reporting and Budgeting)

- ① 정부재무회계, 보고 및 예산에 관한 일반지식(Governmental Financial Accounting, Reporting and Budgeting: General Knowledge, 40%)
- ② 주 및 지방정부 재무회계 및 보고의 이해(Demonstrate an understanding of State and Local Financial Accounting and Reporting including, 30%)
- ③ 연방정부 재무회계 및 보고의 이해(Demonstrate an understanding of Federal Financial Accounting and Reporting including, 30%)

시험 3: 정부재무관리 및 통제(Governmental Financial Management and Control)

- ① 내부통제(Internal Controls, 25%)
- ② 내부감사와 외부감사(Internal and External Auditing, 25%)
- ③ 성과측정정보고의 이해(Demonstrate an understanding of Performance Measurement

Reporting including, 13%)

- ④ 재무 및 관리분석기법의 이해(Demonstrate an understanding of Financial and Managerial Analysis Techniques including, 7%)
- ⑤ 재무 및 관리 개념, 통제와 기법(Financial and Managerial Concepts, Controls and Techniques, 30%)

이상에서 정부회계실무자들에게는 회계지식은 물론 정부예산을 포함한 재정관리 전반에 대해 이해가 필수적이며, 전문가로서 윤리성을 강조할 필요가 있다. 정부회계는 정부재정관리(governmental financial management)와 불가피하게 연결되어 있어서 정부회계의 주요기능들은 정부재정관리의 모든 기능들은 포함하도록 확대되어야 한다는 점이다(심재영, 8) 아울러 해당 분야에 대한 이론뿐만 아니라 실무에 응용할 수 있도록 사례를 풀거나 IT기반 분석기법에 익숙해도록 교육훈련방법을 개선하고 전문계속교육(CPE)을 지속적으로 연수하여야 한다.

아울러 정부회계를 포함한 재정관리 전반의 제도개선을 적실히 추진하기 위해 정부재정관리제도에 대한 지속적이며, 심층적인 연구가 필요하며 고도의 전문성을 지닌 학자나 공인회계사의 협력연구가 요구되고 있어 한국정부회계학회가 중심적인 역할을 담당해야 할 것이다. 정부회계학회에서는 지방자치단체에 전면적으로 새로운 회계제도에 대한 체계적 교육지원을 통한 지방공무원의 불안요소 해소 및 이해도 향상과 발생주의 복식부기 회계제도 확대 시험운영에 따른 지역별 교육을 지원할 정부회계전문가 부족을 해결하기 위해 정부회계전문가 네트워크 구성을 제시하고 회계학자와 재무행정학자를 중심으로 2004년부터 구성을 추진하여왔다(신종렬, 171).

V. 결론 및 정책적 제언

정부회계 전문인력의 양성을 위해서는 우선적으로 정부회계 정보를 활용할 경우 기대되는 편익이 가시화할 수 있는 방안이 필요한데 ① 거시적 회계정보의 신뢰성 제고를 위한 정부회계기준 및 항목별회계처리준칙 및 계정과목별 회계처리지침의 제정, ② 국민, 의원, 투자자들 정보이용자를 충족시킬 수 있는 미시적 회계정보의 산출을 위한 통합사업관리시스템 등

구체적 개선책을 강구할 필요가 있다. 거시적 정보활용은 직접적으로 사업운영자나 주민들이 발생주의 정부회계의 편익을 가시적으로 느끼기가 어렵기 때문이다.

우선 재정보고나 감사에 관한 회계기준 등 실질적 내용의 개선뿐만 아니라 재정관리 전반의 연계를 위한 제도 개선이 요구되는데 발생주의 회계에서는 거시적 회계정보를 산출하는 재무제표와 정책결정자나 국민들이 요구하는 거시적 회계정보와의 미시적 회계정보를 산출하는 시스템을 병행하는 체제가 되어야 할 것이다. 이를 위해 현행 프로그램(사업)예산제도의 분류체계 개선과 함께 프랑스와 영국과 같이 경상계정과 투자계정의 구분이 필요하다.

재정관리제도간의 연계를 위해서는 재정관리시스템이 다음과 같은 요건인 1) 표준화된 자료분류(정의와 포맷)체계가 재정적 사건을 기록하는데 이용되어야 하며, 2) 유사한 거래를 처리하는 공통적인 절차의 확립, 3) 일관된 자료 입력, 거래의 처리, 보고가 이루어지기 위한 내부통제, 4) 불필요한 자료입력의 중복을 방지하기 위한 시스템설계 등을 충족시켜야 하는데 시스템통합은 표준적이며, 일상적인 업무에 효과적이며, 질적인 판단이 요구되는 반복적이지 아닌 정책결정에 유용한 분야는 통합보다는 연계가 효과적이다. 통합재정정보시스템이라 하면 우리의 경우는 off-line에서 작성·관리되어 오던 재정관련 업무의 전 과정을 on-line화하는 것을 의미하는데 ① 현금지급 등 단순하며, 반복적인 업무는 on-line화가 용이하며, 통합의 효과가 크게 나타나는데 비해, ② 비규칙적이며 질적인 성격을 지닌 업무는 on-line화가 용이하지 않을 뿐만 아니라 통합의 효과가 크지 않기 때문에 오히려 시스템간의 호환(interface)을 통한 재정정보의 공유 제고를 모색할 필요가 있다.

미국의 경우 JFMIP(Joint Financial Management Improvement Program)는 1950년에 제정된 예산 및 회계절차법(Budget and Accounting Procedures Act of 1950)에 의거 공인된 프로그램으로 JFMIP의 목표는 관련된 기관과의 협조에 의해 연방정부 재정관리를 개선하는 것인데 이 사업의 창설이후 관리예산처는 건전한 재정관리 관행을 확립하고 적정한 보고를 담보하기 위해 연방정부 각기관이 준수해야할 표준을 강제하는 역할을 담당하고 있다. 이 과정에서 연방정부의 각기관은 표준화된 재정 및 회계시스템을 구축하도록 강제되고 있다.

우리의 경우 미국의 연방재정관리개선법(FFMIA: The Federal Financial Management Improvement Act of 1996)과 같이 국가재정법에 예산관리제도와 각부처가 운영하는 재정시스템의 필수사항을 준수하도록 규정하고, Circular A-127과 같은 지침을 도출하여야 할 것이다. 국가재정의 총칙인 국가재정법의 개별예산관리제도에 관한 규정에서 재정정보를 제시하는 기준을 명시하여야 할 것이며, 이를 구체화하는 지침이 필요한데 지침에는 구체적인 분류

체계의 통일과 함께 재정정보를 산출하는 기준을 통일하여야 할 것이다. 즉 재정정보의 범위, 근거자료, 산출기준의 일관성 유지가 우선되어야 한다. 이를 위해 해당부처는 물론 재정 및 IT분야의 전문가들의 공동작업이 필요할 것이다.

원가대상이 사업계획 수립부터 예산 및 결산까지 연계될 수 있도록 체계적으로 사업을 구조화해야 한다. 정부에서 관리하는 주요 사업에 대한 사업원가, 성과측정, 이력관리가 필요한데 이는 현재의 예산분류체계에서 도출되지 않고 있어 중장기적으로 예산분류체계의 개선으로 나아질 수 있으나 근본적인 개선책은 요원한 실정이다. 통합사업관리시스템은 중앙정부의 디지털예산회계시스템이나 자치단체에서 사용하는 이호조에서 산출이 제한적인 주요 사업의 성과나 사업원가, 이력관리를 체계화, 시스템화하는 것으로 주요한 사업이나 프로젝트를 별도로 취합하여 관리하는 것이다. 통합사업관리시스템에 포함되는 대상은 단기적으로 예비타당성을 거쳐야 하는 투자사업을 중심으로 구축하되 장기적으로는 복지사업 등 경상보조사업을 망라한 모든 사업을 대상으로 할 수 있을 것이다.

정책결정자나 관리자를 위해서는 회계분야의 전문성 교육보다는 인센티브 스트럭처를 제도화하여 재정관리의 수준을 높일 수 있는 체제가 필요하며 세무직과 같이 단순히 결산 담당자만을 위한 회계직보다는 회계, 감사, 예산, 국공유재산관리, 계약 등을 담당하는 공무원을 망라한 재정관리직을 신설해 재정관리분야의 전문성을 제고하는 것이 타당하며,¹¹⁾ 중앙정부 부처나 지방자치단체 경우에도 재정관리 전반을 다루는 재정관리과(팀)를 신설할 필요가 있을 것이다. 재정관리직을 신설하는 경우 세무직과 같이 특정 직종에만 전보가 제한되는 문제점과 일반직 공무원으로 회계담당공무원의 잦은 전보를 방지하는 효과가 기대된다.

공인회계사 등 전문성이 높은 인력에 대한 개방형 충원이나 중앙정부 결산 업무 보조 기능을 수행하는 회계법인의 공인회계사, 지방자치단체 결산검사 업무를 수행하는 공인회계사에 대한 전문교육이 필요하며, 회계 담당공무원에 대한 자격증 취득의 권장과 교육방법의 다원화로 강의식 훈련이 아닌 실제 문제를 해결하는 사례연구, 컴퓨터를 이용한 방식이 필요할 것이다. 정부회계 관련 자격증의 경우 정부회계만을 대상으로 하기보다는 미국 CGFM과 같이 직업윤리의 강조, 정부예산을 포함한 재정관리 전반에 대해 이해를 높이는데 주력하여야 할 것이다.

11) 2010년부터 신설된 중앙정부 회계직 공무원의 경우, 국어, 영어, 한국사, 회계학, 경제학 개론의 시험과목을 치르게 되어 있으나 2012년 경우 인력수요가 많지 않았고, 매년 특정 직렬의 신규채용인원을 선발해야하는 국가직 공채시험의 특성상, 꾸준히 회계직 공무원을 선발할만한 기준을 충족하지 못해 공채 선발을 실시하지 않았다.

참고문헌

- 강인재 a. 2009. 발생주의 정부회계제도의 현황과 쟁점사항. 한국정부회계학회. 정부회계연구. 제7권 제2호.
 _____ b. 2012. 발생주의 회계제도와 예산관리제도간의 연계에 관한 연구 - 중앙정부를 중심으로 -, 2011년
 조세연구원 연구보고서.
- 강인재·신종렬·배득중. 2003. 복식부기회계제도의 도입과 적용의 비용편익분석. 한국행정학보.
- 국회예산정책처(NABO). 2011. 2010 회계연도 결산중점분석 I, II.
- 권준호. 2011. 발생주의 국가회계제도 도입 추진현황. 한국정부회계학회·국가회계기준센터 국제학술세미나 발표논문집. 정부회계 발전방향과 국제 비교연구.
- 김경호. 2011. 발생주의·복식부기 국가회계제도 추진현황 및 발전방향. 기획재정부·국가회계기준센터. 2012국가회계제도의 대변혁 proceedings.
- 김수희. 2010. 지방자치단체 원가회계제도 도입현황 및 과제. 한국정부회계학회. 정부회계연구 제8권 제2호.
- 박정수. 2011. 지방자치단체의 유형자산이 장래세대부담비율과 부채에 미치는 영향에 관한 연구. 경기대학교 박사학위논문.
- 신종렬. 2005. 정부회계교육의 정착방안. 한국정부회계학회. 정부회계연구. 제3권 제2호.
- 심재영. 2007. 정부회계인의 전문성 강화를 통한 정부재정보고의 질 향상 방안. 한국정부회계학회. 정부회계연구. 제5권 제2호.
- 엄태호·강인재. 2012. 사업예산 성과관리와 원가회계 연계방안에 관한 연구. 한국조세연구원 제출보고서.
- 윤석완. 2009. 재정사업 자율평가에서 나타난 사업의 성과와 문제점 - 전라북도를 중심으로 - 전북재정포럼 발표논문.
- 윤성식교수. 2012. 한국정부회계학회 2012년 제1회 콜로키움 발제문.
- 윤영진. 2010. 새재무행정학(제5판). 대영문화사.
- 이경섭 a. 2010. 발생주의 정부회계 정보 활용방안. 한국정부회계학회. 「정부회계연구」 제8권 2호.
 _____ b. 2011. 영국의 자원예산·회계. 2011 한국정부회계학회 국제학술세미나 proceedings.
- 이창균·하능식. 2006. 지방투자사업 자율평가체계 구축방안. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 이효. 2010. 성과지향의 지방재정운영시스템 구축. 한국지방행정연구원 연구보고서. 2020 지방재정그랜드 디자인.
- 임동완·허웅. 2011. 발생주의 회계제도 효과적 활용을 위한 디지털예산회계시스템의 개선방안. 한국조세연구원 연구보고서.
- 임성일. 2012. 지방재정과 자본예산제도의 도입. 지방재정. 지방재정공제회 2012 제1호.
- 정재근. 2011. 지방자치단체 회계의 발전방향.
- 정창훈. 2010. 자본예산제도 도입을 통한 효과적인 중기재정계획 수립 및 사업예산제도와의 연계방안. 한국조세연구원 연구보고서.
- 최진혁. 2011. 프랑스 예산회계개혁의 내용과 시사점: 지방자치단체를 중심으로. 한국정부회계학회. 「정부

회계연구」, 제9권 제1호.

허명순. 2003. 영국의 회계제도 개혁과 공공재정회계사제도. 한국정부회계학회. 「정부회계연구」, 제1권 제1호.

Association of Government Accountants(www.agacgfm.org/cgfm/exams).

Government Finance Officers Association Certified Public Finance Officer Program. 2010. *2011 Candidate Guide to becoming a Certified Public Finance Officer*.

Greg G. Chen et al., *Budget Tools - Financial Methods in the Public Sector*, CQPRESS, 2009.

정부회계 전문인력자질과 교육방안

2012. 03

pwc

SAMIL | 삼일회계법인
삼일 PwC Advisory

목 차

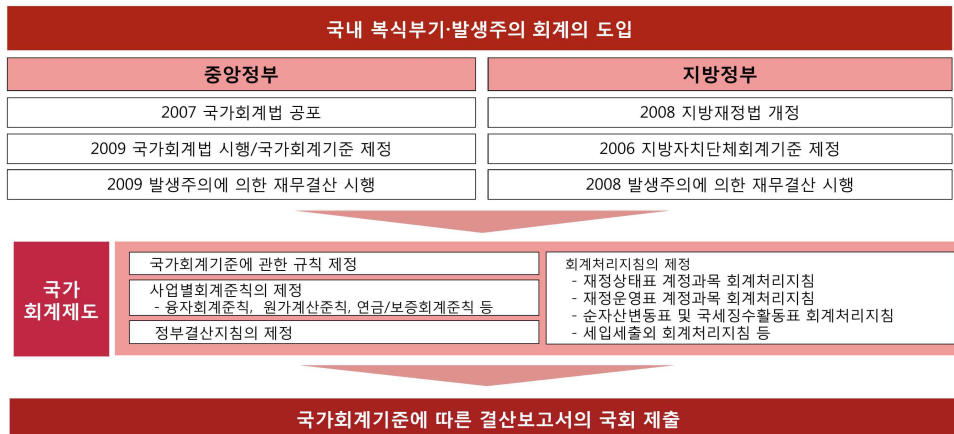
- I. 검토의 배경
- II. 정부회계 전문인력의 필요역량
- III. 정부회계 전문인력의 교육방안

I. 검토의 배경

1. 정부회계의 도입경과
2. 회계제도 선진화에 따른
업무환경변화
3. 회계 전문인력 확충방안 모색의
필요성

1. 정부회계 도입경과

현재 우리나라 중앙정부(기획재정부)와 지방정부(행정안전부)는 각각 '국가회계기준에 관한 규칙(2009)'과 지방자치단체회계기준(2008)'이라는 별도의 복식부기·발생주의 회계기준을 적용하고 있으며, 중앙정부의 경우 2011회계년도부터 국가회계기준에 의한 재무제표가 국회에 제출됨



2. 회계제도 선진화에 따른 업무 환경 변화

복식부기·발생주의회계의 도입에 따라 정부부문에서는 예산결산과 재무결산이 병행되며, 기존의 정부 재산 및 채무관리보고서가 재무제표와 연계되어 관리되고 세입 세출과 자산 부채, 수익 비용 등 정부 결산자료 상호간 정합성 점검의 요구 등 회계업무의 복잡성이 증대되어 결산의 난이도가 높아짐

기존의 회계업무

- 현금주의 단식부기에 의한 회계처리 수행
- 예산에 의한 세입·세출 업무처리 위주, 편성된 예산과목에 의한 집행
- 국유재산, 물품, 국가채권, 국가채무의 관리가 수행되고 있었으나 관련법상 열거된 항목만을 관리하여 포괄적인 정부의 자산 및 채무의 관리는 수행되지 못함
 - 세입·세출과 자산·부채의 관리가 연계되어 수행되지 않아 단편적인 회계업무 수행

복식부기·발생주의회계 도입에 따른 변화

- 예산결산과 재무결산의 병행
 - 현금주의 단식부기에 의한 처리가 재정시스템(dBrain, e-호조)에 의해 복식부기·발생주의 회계처리로 변환되는 체계이나 담당자 판단의 개입이 요구되며 특히 결산 시에는 회계이론에 대한 종합적인 지식이 요구되는 경우 존재
- 재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표가 상호 연계되어 작성되며, 기존의 국유재산, 물품, 국가채권, 국가채무와도 연계되어 관리되므로 정부결산자료 상호간 정합성에 대한 관리필요성 증대
- 재무회계의 기본이론에 따른 회계처리 이해 필요

3. 회계 전문인력 확충 방안 모색의 필요성

회계결산의 난이도가 한층 높아짐에 따라 정부회계제도의 안정적인 정착을 위해서는 일반적인 회계지식과 정부의 회계기준 및 결산제도에 대한 종합적인 이해를 겸비한 회계전문인력이 요구되며 정부 조직 구성원 및 정부회계의 특성을 고려한 전문인력 확충방안의 모색이 필요함

회계기본 이론과 정부회계 특성의 이해

- 기존 공무원의 경우 회계관련 비전공자가 대부분이며 관련 전문교육의 기회가 부족
 - 복식부기·발생주의 회계의 도입이전에는 단순한 세입 세출업무를 수행함에 따라 실무경험도 충분하지 않아 회계결산 담당자들의 기본적 회계이론에 대한 이해 부족한 상황임
- 정부회계의 경우 예산결산과 재무결산이 병행하며, 예산업무 프로세스에 따른 업무처리를 기본으로 하고 있으므로
 - 정부회계 결산담당자는 기본적인 회계이론 외에도 정부 예산제도 및 결산제도에 대한 종합적인 이해가 필요함
- ⇒ 공무원조직 구성원의 특징과 정부회계제도의 특성 상 기존 인력 pool에서는 회계와 예산에 대한 종합적인 이해를 겸비한 전문인력 찾기가 용이하지 않음

현행 교육프로그램 등의 한계

- 기획재정부, 행정안전부, 감사교육원 등에서는 지속적으로 복식부기·발생주의 회계제도 도입에 따른 교육프로그램 수행 중
 - 대부분 일주일 과정으로 운영되고 있고 회계비전공자들에게 기본개념을 이해시키기에 어려움
 - 일반적으로 회계 업무의 경우 실무 경험의 축적이 중요한데 공무원의 경우 순환보직으로 인해 담당자의 교체가 빈번히 발생하므로 단편적인 교육프로그램만으로 전문성을 배양하기에는 부족함
- ⇒ 회계과목의 특성 상 현행 교육 및 실무 보직 운용실태에 의해서는 비전공자인 공무원이 정부회계에 대한 전문성을 갖추기가 용이하지 않음

정부부문의 특성의 고려한 전문인력 확충을 위한 교육 방안의 모색 필요

II. 현황분석

1. 중앙정부 공무원 교육 현황
2. 지방정부 공무원 교육 현황
3. 시사점

[참고] 재무 결산을 위한 회계 전문가 활용 현황

1. 중앙정부 공무원 교육 현황

중앙정부의 회계담당 공무원에 대한 교육은 기획재정부가 주도하는 한국공인회계사회에 위탁형태의 교육이 주를 이루고 있으며, 최장 5일간 34시간 교육을 시행

교육기관

- 기획재정부 - 한국공인회계사회에 위탁
- 감사원 감사교육원
- 국토해양인재개발원 등 각 부처 교육기관(산발적 시행)

교육대상

- 중앙관서 및 공공기관 결산담당자
 - 2009년에는 중앙관서와 공공기관 결산담당자에게 동일한 교육 제공
 - 2010년부터는 재무결산 경험의 유무에 따라 기금결산담당자와 중앙관서 결산담당자를 구분하여 교육과정 제공
- 중앙관서와 일선관서의 dBrain 사용자

교육 내용

- 5일간의 집합교육 실시
 - 2010년부터 기금 결산담당자는 3일간 집합교육 실시
 - 국가회계제도 도입취지 및 회계기본교육, 예산, 국가회계기준 세부내역
- 사이버 교육
- dBrain 사용자 교육

1. 중앙정부 공무원 교육 현황_교육과정

기획재정부는 매년 한국공인회계사회에 위탁하여 일주일과정의 중앙관서 및 공공기관 재무결산담당자에 대한 교육을 매년 수행하고 있으며 교육내용은 다음과 같음(5일, 34시간)

구분	교육과목	교육내용	시간
1 일	발생주의.복식부기 회계제도 도입취지	- 국가회계의 특성 및 복식부기제도	1
	국가회계법령 및 관련법령 이해	- 국가회계법령 개관 및 국가재정법 등 관련법령과의 관계	1
	예산결산제도 이해	- 현행 및 향후 결산제도의 관계(보고서 종류, 제출절차 등)	1
	발생주의.복식부기 회계원리의 이해	- 복식부기 회계 기본원리(거래의 개념 및 인식방법)	2
2 일	발생주의.복식부기 회계처리 연습	- 기본이해 위주의 복식부기 회계처리 사례 연습	2
	국가회계기준 개요	- 국가회계기준의 체계 및 재무보고서 구성의 이해	1
	자산회계 I	- 유동.투자자산의 인식 및 평가(용자준칙 포함)	2
	자산회계 II	- 고정자산(일반유형자산, 사회기반시설, 무형자산, 기타비유동자산 등)의 이해	2
3 일	국가회계기준 해설 및 연습	부채회계	2
		수익비용회계	3
		국고금회계 등	1
	결산조정분개 이해 및 연습	- 각종 결산조정분개 개념, 각종 결산조정분개 사례연습	3
4 일	국가회계 회계처리 종합실습	- 기중 회계처리 및 결산조정분개 종합연습	3
	재무제표 작성 실습	- 재무제표 작성연습, 재무제표 점검(check point)	4
5 일	재무보고서 작성	- 기타 재무보고서(주석, 명세서 등) 이해 및 연습, 각종 예산결산보고서 대사	4
	재무보고서 분석	- 각종 재무비율의 이해 및 연습	1
	회계직공무원 윤리	- 회계직공무원 윤리 및 회계관계직원등의책임에관한법률의 이해	1

1. 중앙정부 공무원 교육 현황_교육과정, 계속

중앙정부의 경우 집합교육 이외에도 기획재정부와 감사원의 협의에 따른 dBrain 사용자 교육, 기획재정부와 중앙공무원교육원의 협의에 따른 사이버강의 등이 개설되어 운영되고 있음

중앙관서 및 일선관서의 dBrain 사용자 순회교육

교육과목	교육내용	시간
복식부기.발생주의 도입배경과 목적 및 관련법령 해설	- 복식부기.발생주의 도입 취지 및 의의 - 복식부기.발생주의 도입추진 현황 - 관련법령 해설 및 개정내용 해설	1
복식부기.발생주의 회계원리의 이해	- 재무회계 프로세스 이해 (거래의 식별, 기록, 보고) - 재무제표 기본구성 및 재무제표 간 상호관계	1
예산회계와 재무회계의 비교	- 세입/세출과 복식부기.발생주의와의 관계 - 예산결산보고서와 재무결산보고서 간 대사	1
재무회계 계정과목 해설	- 자산 및 부채회계 - 수익 및 비용회계 - 재원의 조달 및 이전	2
재무결산 유의사항	- 결산의 의의.절차, 재무보고서 적정성 검토 - 결산 유의사항	0.5
Q&A	- 질의 및 답변	0.5

사이버 강의

- ✓2009년 2월부터 기획재정부가 중앙공무원교육원에 사이버 강의 최초 개설(7시간 14차시)
- ✓2009년 12월 재무결산 담당자들을 대상으로 한 사이버 강의 개설(23시간 46차시)

교육과목	시간
발생주의.복식부기 회계제도 도입취지	1
국가회계법령 및 관련법령 이해	1
예산과 회계의 연계	1
발생주의.복식부기 회계의 이해와 연습	3
국가회계기준 개요	1
자산회계	3
부채회계	2
수익.비용회계	3
순자산변동표 및 국고금회계	1
결산조정분개 이해 및 연습	3
국가회계처리 종합실습	3
재무제표 작성 실습	3
결산제도의 이해	1

2. 지방정부 공무원 교육 현황

지방정부의 경우 각 지방자치단체의 지방공무원교육원에서 자체적으로 복식부기 과정을 두어 교육을 시행하고 있으며 감사원의 감사교육원에서도 집합교육을 실시하고 있음

교육기관

- 각 지방자치단체 지방공무원교육원
- 감사교육원

교육대상

- 각 지방자치단체 회계업무담당자
 - 지자체 교육의 경우 회계업무담당자에게만 국한하지 않고 일반공무원도 교육대상에 포함하는 경우가 있음
- e-호조 사용자

교육 내용

- 지방자치단체 회계기준 및 회계일반이론
 - 5일 집합교육이 대부분임
- e-호조 사용자 교육

2. 지방정부 공무원 교육 현황_교육과정

지방정부의 경우 각 지자체의 지방공무원교육원이 생산성본부 등에 위탁하는 형태 또는 감사교육원에서의 집합교육 형태로 교육이 진행되고 있으며, 주로 5일간의 집합교육형태로 진행

지방공무원교육원

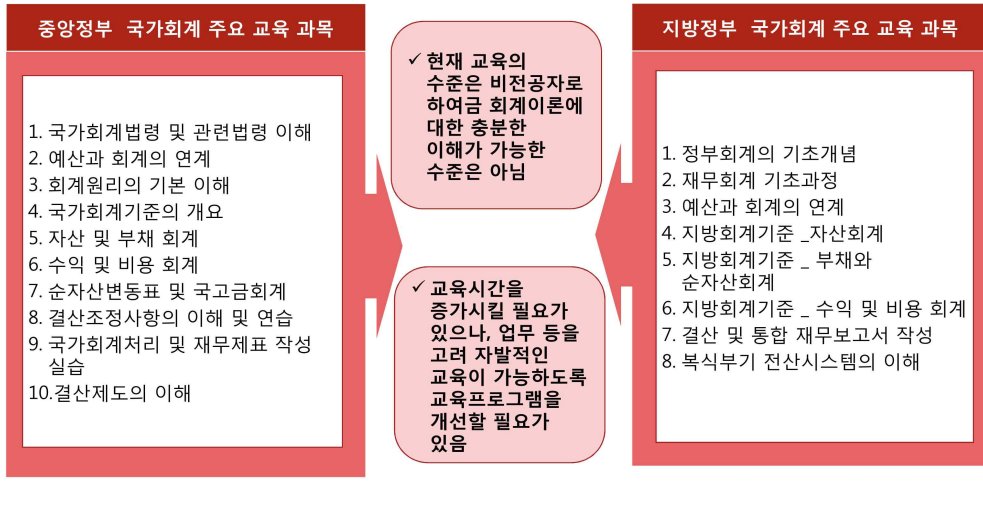
구분	교육과목	시간
1 일	공무원연금제도의 이해	2
	정부회계의 기초	2
	예산 및 회계의 연계	2
2 일	복식부기회계제도의 이해	3
	지방자치단체 회계기준	4
3일	수익비용회계	3
	자산회계	2
4일	부채 및 순자산회계	3
	재무제표 작성실습 및 사례분석	4
5일	복식부기 전산시스템의 이해	3

감사교육원

구분	교육과목	시간
1 일	지방재정회계제도	2
	복식부기 구조와 회계순환 과정	3
2 일	자 산 회 계	3
	부채와 순자산 회계	3
3일	수익·비용 회계	3
	자산·부채 실사 및 평가	3
4일	프로그램원가관리	3
	회계관계직원의 책임	4
5일	복식부기 사례연구	3

3. 시사점

중앙정부와 지방정부에서 현재 시행하고 있는 교육은 회계과목의 비전공자가 회계이론에 대한 충분한 이해가 가능한 수준의 교육이라고 보기에 어려우므로 전문성 있는 회계결산담당자 양성을 위해서는 보다 장기적이며 자발적으로 참여할 수 있도록 교육프로그램을 제도적으로 개선할 필요가 있음



[참고] 재무 결산을 위한 회계전문가 활용현황(중앙정부)

기획재정부는 2009년 국가회계기준이 시행된 이후 매년 공인회계사로 구성된 “회계·결산지원단”을 각 중앙관서에 현장배치하여 재무제표 작성지원 및 회계처리 검토 등의 업무를 수행토록 지원

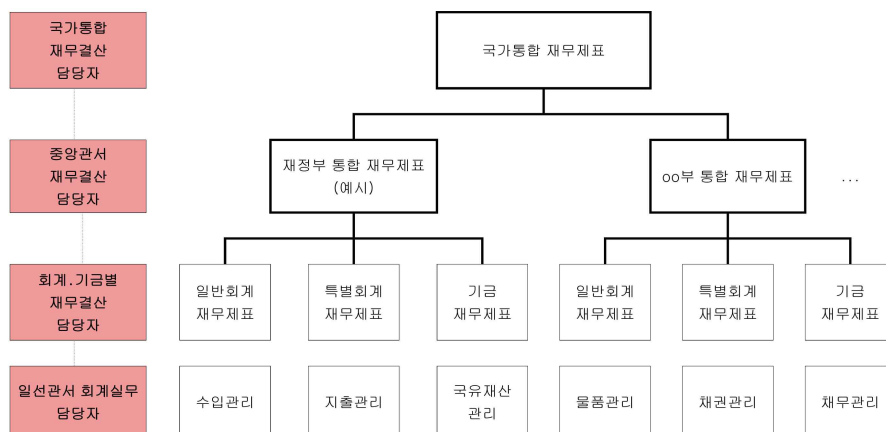
회계결산지원단	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 09~10년은 매년 약 50명 이상의 공인회계사가 각 중앙관서에 2월~5월까지 배치되어 회계결산업무 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 대부분 수습공인회계사로 구성되었으며, 일부 회계법인의 1~3년차 공인회계사 포함 ▪ 2011년 회계연도는 약 40명의 공인회계사가 1월~5월에 각 중앙관서에 배치되어 회계결산업무를 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 대부분 회계법인의 1~3년차 공인회계사로 구성 ▪ 담당 공무원의 전문성이 확보되지 않는 상황에서 국가회계결산에 필요한 회계전문성을 보강하는 역할 수행
시사점	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가회계결산에 필요한 회계전문성의 수준 확인 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 공무원에게 5일간의 교육을 통해서 결산에 필요한 전문성을 확보할 수 없으며, 결국 회계전문가의 관여가 필요 ▪ 결산의 계속성을 고려하여 해당 업무의 수행능력을 내재화하는 것이 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 담당 공무원의 회계전문성을 제고할 수 있는 교육프로그램 또는 제도의 개선 필요 - 회계결산지원단 수준의 회계전문성이 확보한 공무원의 선발 필요

II. 정부회계 전문인력의 필요역량

1. 정부 결산의 체계
2. 담당업무별 요구역량
3. 정부회계 전문인력의 필요역량 수준

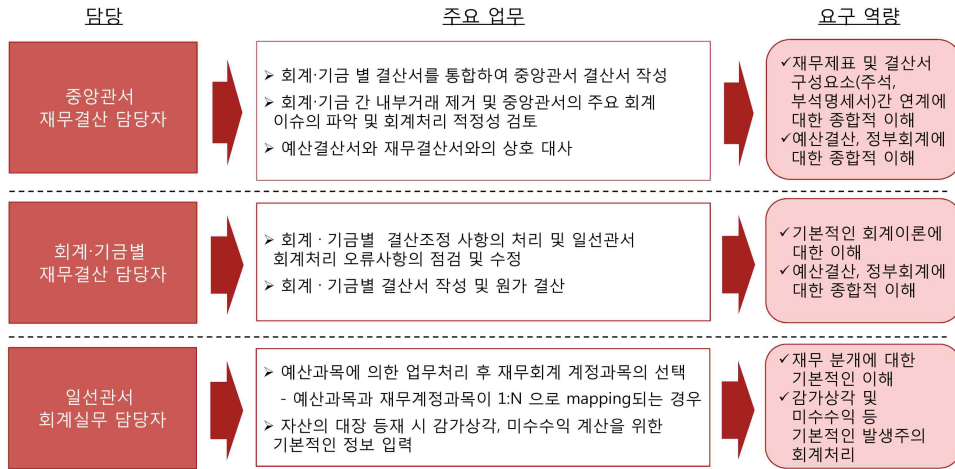
1. 정부결산의 체계

현재 우리나라 정부회계의 체계는 일선관서 회계담당자로부터 시작되며 이러한 특성을 고려 각 회계 담당자별 교육프로그램을 운영하여야 함



2. 담당업무 별 요구 역량

결산 체계에 따라 회계 담당자별로 회계업무가 상이하며 회계 업무 별로 담당자에게 요구되는 역량이 정의될 수 있음. 일반적으로 결산을 총괄하는 담당자일수록 기본적인 회계이론과 결산제도에 대한 종합적인 이해가 요구됨



3. 정부회계 전문인력의 필요역량 수준

각 회계업무 담당자별로 요구되는 역량의 수준을 평가하고 외부 지원 기능에 의한 보완 수준을 확인함으로써 향후 전문성 확보를 위한 교육프로그램 운영방안을 결정하는데 기본자료로 활용

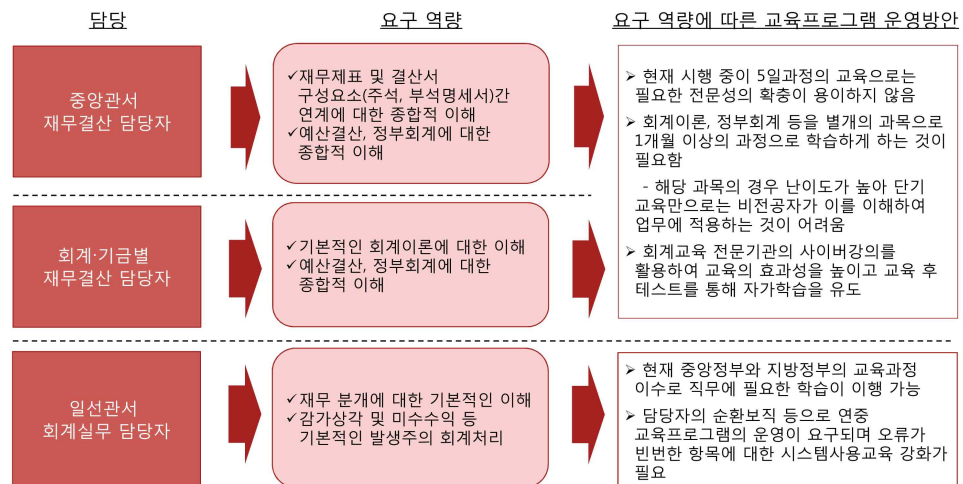
담당 업무	필요 역량 수준	보완 장치
중앙관서 재무결산 담당자	<ul style="list-style-type: none"> 기업의 재무결산 총괄 담당자의 역할로 해당 중앙관서 결산 전반에 대한 이해와 이슈에 대한 대응이 요구됨 재무결산을 총괄하여 산출되는 결산서에 대한 점검을 수행하여야 하므로 결산서에 대한 이해를 상호 정합성 점검이 가능해야 함 회계 관련 전공과 결산 실무 경험이 보유가 필요하며 공인회계사 자격이 있는 경우 직무에 도움이 될 것이나 필요조건은 아님 	<ul style="list-style-type: none"> 중양정부의 경우 국가회계기준센터를 통해 각 중앙부처 결산 현황에 대한 모니터링 및 지원을 수행하고 있음 부처 결산담당자는 공인회계사 수준의 회계지식을 보유하지 않아도 국가회계기준센터와의 회계적인 이슈사항에 대한 communication이 가능하고 지침에 따라 업무를 수행할 수 있는 역량을 보유하고 있으면 결산 수행가능
회계·기금별 재무결산 담당자	<ul style="list-style-type: none"> 결산 시스템(dBrain, e호조)에 대한 충분한 이해가 요구됨 <p>⇒ 공인회계사 수준의 자격은 아니어도 인간의 회계관련 국가공인자격증(ex, 재경관리사, 공공회계전문가)의 획득을 통해 회계비전공 및 실무경험 부족에 대한 보완 필요</p>	
일선관서 회계실무 담당자	<ul style="list-style-type: none"> 주로 계정과목의 처리, 자산 및 부채에 대한 기본정보의 입력을 담당하므로 기본적인 회계이론에 대한 이해로 충분 회계 비전공자라고 하더라도 지속적인 교육과 재무결산담당자의 monitoring을 통해 직무 역량이 향상될 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 부처 또는 회계·기금별 재무결산 담당자의 지속적인 monitoring을 통해 오류사항에 대한 연중 정비가 필요 이를 통해 담당자의 학습효과가 발생

III. 정부회계 전문인력의 교육방안

1. 전문성 확보를 위한 교육프로그램 운영방안
2. 종합적 이해도의 측정
3. 외부 인증제도의 활용
4. 외부 인증제도의 활용 사례 (공공기관, 공기업)

1. 전문성확보를 위한 교육프로그램 운영방안

담당 회계업무별 필요 역량을 확보하기 위해 현재 중앙정부와 지방정부에서 운영중인 교육프로그램의 개선이 필요하며 특히 결산담당자에게는 자가학습을 유도할 수 있는 교육 후 학습에 대한 테스트 시행 필요



2. 종합적 이해도의 측정

결산담당자에게 요구되는 회계이론과 실무, 정부회계제도에 대한 종합적인 이해도는 교육을 통해서 확보될 수 있는 것이 아니라, 담당자의 주체적인 학습이 이루어져야 함. 따라서 효과적인 전문성 배양을 위해서는 교육과 더불어 학습결과의 측정이 요구될 것으로 판단됨

필요성

- 매년 회계직 공무원의 회계실무능력 향상을 위한 전문교육을 실시하고 있으나, 단기간 내에 전문회계지식 제고에는 한계
- 전문성 제고를 위해 1개월 이상의 교육을 제공하여도 업무의 연속성을 확보하기 위해서는 현실적으로 사이버강의를 통한 학습을 진행할 수밖에 없음
 - 이 경우 자가 학습이 이루어지지 않아 학습이 역량 제고로 연결되지 않을 가능성이 높음
- 학습 후 이해도에 대한 측정 또는 테스트를 통해 학습의 성실 수행 여부와 실제 전문 지식을 학습여부를 점검할 필요가 있음

유인장치

- 전문성 제고 교육을 사이버강의로 실시하고 시험을 의무적으로 시행할 경우 담당공무원에 부담이 가중되어 제도에 대한 저항이 발생할 수 있음
- 이해도에 대한 측정을 내부시험이 아닌 외부의 공인된 전문기관의 자격증을 획득하는 것으로 대체함으로써 해당 시험을 자기계발의 기회로 인식할 수 있도록 지원
 - 해당 비용이 내부 직원의 전문성 미확보에 따른 외부 전문가 자문비용, 결산자료의 신뢰성 미확보에 따른 cost 보다 크지 않을 것으로 판단됨

3. 외부인증제도의 활용_회계관련 자격증 활용

종합적 이해도의 측정 수단으로 민간의 회계관련 자격증제도를 이용할 수 있으며, 전문기관에 의한 교육도 동시에 참여할 수 있어 관련 전문성 확충에 전문기관의 경험을 활용할 수 있음

기업회계 관련 자격증(국가공인자격증)

구 분	재경관리사	회계관리1급	회계관리2급
과목	재무회계(32시간) 세무회계(32시간) 원가관리회계(34시간)	재무회계(32시간) 세무회계(41시간)	회계원리(32시간)
시간	과목당 1개월 과정 총 합 98시간	과목당 1개월 과정 총 합 73시간	과목당 1개월 과정

정부회계 자격증

구 분	정부회계전문가
과목	정부회계(32시간) 재무회계(32시간)
시간	과목당 1개월 과정 총 합 74시간



- ✓ 자격32시간으로 기존 공무원 교육의 전체 교육시간과 유사함
- ✓ 단기간의 학습이 아닌 1개월 과정으로 운영하며 이는 중 획득을 위한 과목당 학습시간은 학습자의 자가 학습이 중요하기 때문임.

4. 외부인증제도의 활용사례(공기업)

주요 공공기관 및 공기업에서 회계결산 인력의 전문성 확보를 위해 외부인증(자격증) 획득에 대한 지원정책을 제공하고 있음

업 체	대표적인 활용사례
국방부	육군, 해군, 공군 회계관리자격시험 대비 교육비 지원(사이버교육, 소집교육, 응시료) 자격취득 시 이력사항에 잠재역량 기재로 인사관리 자료로 활용 2011년부터 전 군대상으로 제대 시까지 1인 2자격취득하기 일환으로 국가공인 재경관리사 및 회계관리 자격시험이 대상자격증에 포함됨.
한국농촌공사	회계관리자격시험 합격자는 필요한 교재, 강의, 응시료, 취득수당 등 지원함(사원 복리 후생) 인사규정시행 세칙에 의거 가산점 부여 공인회계사, 법무사, 공인중개사 : 10점 회계관리1급 이상 : 10점, 회계관리2급 : 5점
우정사업본부 (체신청)	전 직원을 대상으로 회계관리자격시험에 대한 지원(교재, 사이버강의, 집합교육, 검정료) 회계관리 자격증 취득자는 인사기록카드에 기록 후 인사 자료로 활용(승진 가점 적용)
철도공사	교육학점 인정, 직무역량 강화, 교육비지원(교재, 사이버교육)
대학교	대학입학시 가점인정, 졸업시험면제, 사이버강의 수강, 합격 시 응시료 지원 (카톨릭대학교, 선문대학교, 호서대, 서원대, 한양여대, 광운대, 수원대, 백석대, 동덕여대 등)
케이티앤지 (KT&G)	전 직원대상으로 교재, 응시료, 교육지원, 교육학점부여

2012년 한국정부회계학회 춘계학술대회 논문집

2012년 3월 29일 인쇄

2012년 3월 29일 발행

발 행 처 / (사)한국정부회계학회

발 행 인 / 이 원 희 교수

편 집 인 / 이 정 희 박사

홈페이지 / www.kaga21.or.kr

연 락 처 / 02) 595-2520

인 쇄 처 / 조명문화사 02) 498-3017

본 논문집 내용을 사용하려면 (사)한국정부회계학회의 승인이 있어야 합니다.