지방예산회계의 개선방안

강 인 재
전북대학교 교수

I. 서 론

지방예산회계제도의 개선이 주민에 대한 책임성의 확보와 재정운용의 효율성을 기하는데 필수적이라는 것을 부인하는 사람은 아무도 없을 것이다. 그러나 현실적으로 예산회계구조가 점점 복잡해지고 전문화되는 과정에서 어떠한 방향으로 지방예산회계제도의 개선이 필요한가에 대해서는 상당한 이견이 있는데 정부회계의 개혁이라는 과제에 대해서는 별다른 이의가 없다고 본다.

회계는 한정된 자원을 효과적으로 배분하기 위한 경제적 결정을 내리는데 필요한 재정정보를 제공함으로서 국민의 경제적 복지를 향상시키는데 중요한 역할을 하고 있다. 그런데 국가의 희소자원을 배분하고 사용하는데는 비단 기업뿐만 아니라 공적인 역할을 담당하는 정부도 상당히 중요한 비중을 차지하고 있기 때문에 국가 전체의 경제적 의사결정이 보다 합리적으로 이루어지기 위해서는 정부부문에 대한 재정정보가 보다 충분히 제공되어야 할 것이다.

정부가 공공부문의 개혁을 추진함에 있어 준거한 모형 중 가장 중요한 것은 성과주의인데, 성과주의에서는 첫째는 기관과 조직구성원의 성과를 최대한 수치로 측정하라는 것이다(scoring). 이는 측정하지 않는 기관의 활동은 체계적으로 관리될 수도 없다는 관리철학의 기본적인 사항을 반영한 것이다. 두 번째 요소는 측정하는 대상을 재무상황에만 국한시키지 말라는 점이다. 이는 기존의 민간기업 성과평가시스템이 지나치게 재무지표 일변도였다는 반성에서부터 시작된 것이다. 즉, 재무정보는 대부분 과거의 실적에 관한 정보이지, 현재와 미래에 대한 정보가 아니라는 것이다. 여기서 간과해서는 안될 사항은 재무정보가 가장 핵심적인 사항이나 전략적 성과평가시스템이 작동하기 위해서는 비재무적 정보가 보완되어야 한다

는 것이지 재무정보가 불필요하다는 의미는 아니다.

우리나라 정부의 경우 비재무정보는 말할 것도 없고 성과평가의 기초가 되는 재무정보도 충분히 구할 수 없다는데 문제의 심각성이 있다. 19세기에 독일에서 개발된 현금주의 회계제도를 가지고서는 현대적인 다양한 관리 정보를 도출해낼 수 없기 때문이다. 즉, 재무회계적 기초가 이루어져 있지 않은 상태에서 재무회계적 지식을 초월하는 성과평가를 적용한다는 것은 불가능하기 때문에 복식부기(발생주의) 회계제도를 도입하는 것은 이제 선택의 문제가 아닌 필수사항이 되었다.

이에 따라 우리나라에서도 1999년 말부터 지방자치단체의 복식부기회계 도입을 위한 시범사업이 시작되어 만 4년의 기간이 경과하였다. 모든 정부사업이 마찬가지지만 복식부기회계제도의 도입과 같은 전문적인 성격을 지닌 사업은 현실에 대한 정확한 분석을 토대로 일관성 있게 추진되어야 할 것이다.[1] 현실에 대한 정확한 분석을 토대로 정부회계개혁이 추구하는 목표를 분명히 하고 사업이 진행됨에 따라 참여자들의 이해관계가 충돌할 가능성이 있기 때문에 사업의 일관성있는 추진이 필수적이다

복식부기시범사업을 통해 "정부회계개혁에 대한 이해의 폭이 넓어지고," "멀게만 느껴졌던 기업회계방식이 공무원들이 쉽게 다룰 수 있는 현실적인 대안"으로 바뀌어졌다는 점에서 시범사업에 참여한 관계공무원과 전문가들의 노고를 치하할 수 있을 것이다. 이제는 시범사업을 통해 나타난 문제점을 보완하고 전국 확산을 위한 보다 철저한 준비가 필요한데 이 과정에서 공무원, 관련 학회 및 전문가, 실제 사업에 참여하는 실무자간에 유기적인 협조와 토의가 필수적이라 하겠다. 우리는 세상에서 가장 완벽한 회계개혁을 추진할 수도 없고 그럴 능력도 없다. 최선의 대안은 우리 체제가 가지고 있는 능력을 정확히 감안하여, 우리 실정에 가까운 외국의 제도를 벤치마킹하고, 복식부기회계를 토대로 재정운영 전반에 미치는 효과를 극대화할 수 있는 계획을 수립하는 일이다. 현실을 고려하지 않은 이상론, 사업의 성격에 대한 이해의 부족, 너무 지엽적인 문제를 가지고 전체를 평가하는 단편적인 안목 등으로 때로는 실무공무원들이 혼란에 빠지고, 사업이 오히려 지연되는 상황을 야기해서는 안 될 것이다.[2]

1) 행정제도의 정신(the spirit of administrative institutions)은 역사, 관습, 그리고 시민들의 관행과 기대를 반영하고 있다. 모든 국가에는 공통적으로 해결해야 할 과제가 있는데 지방조직의 경우 시민들에게 가능한 최선의 서비스를 제공하면서 최대한의 행정적 효율성을 가지고 수행되어야 하며 동시에 시민들의 민주주의 요구를 만족시켜야 한다. 이러한 목표는 전 세계에 공통적인 사항이지만, 이것을 달성하는 방법은 국가마다 다른데, 이는 자국 주민들의 요구에 대처하는 방식이 다르기 때문이다.

2) 혹자는 공무원의 회계지식이 부족하다는 것을 지적하면서 한편으로는 성과관리를 포함하는 완벽한 회계기준을 제정하자고 한다. 회계지식이 부족하다면 오히려 전면적인 발생기준의 시행보다는 부분적으로 시행하고 회계지식을 넓히면서 점차 그 범위를 확대하는 것이 바람직하지 않은가? 회계지식도 부족하고 정부회계 및 전산분야

본고에서는 현행 프랑스 지방자치단체 예산회계개혁을 참조하여 몇 가지 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 현행 예산회계제도에 대한 평가

정부예산은 ① 일정한 회계연도의, ② 화폐단위로 표시된, ③ 세입세출에 관한 계획으로 정치적 성격, 관리 혹은 행정적 도구, 경제적 도구, 책임성을 확보하기 위한 도구로서 미래에 대한 계획이다. 반면에 정부회계는 정부의 경제적 활동을 측정하고 전달하는 과정으로 과거에 대한 기록이라는 성격을 지니고 있으며, 정책결정을 위한 재정정보를 제공하려는 목적을 가지고 있다. 따라서 예산과 회계는 동전의 앞면과 뒷면과 같은 관계를 가지고 있다.

현행 정부회계제도는 행정부가 의회 또는 국민의 뜻에 따라 예산을 집행하고 그 수입과 지출을 충실히 보고·기록하기 위한 수단으로 주로 현금의 통제와 예산법규의 준수 여부를 확인하는 수준에 머물고 있는 실정이다. 따라서 우리나라의 현행 예산제도는 나름대로의 장점에도 불구하고 정부활동의 성과측정, 효율성 제고, 공공서비스의 질 향상과 같은 목표를 달성하는데 적지 않은 한계가 있다.[3]

현재 예산회계법이나 지방재정법 등 관련 법령에 근거하여 운용하고 있는 회계는 일반적으로 예산회계라고 지칭된다. 예산회계(budgetary accounting)제도는 배정 받은 금액을 각각의 항목에 회계 기록한 후 실제 예산의 집행내역을 예산금액에서 차감해 가는 회계처리방식을 택하고 있다. 예산회계제도의 경우 예산과목과 계정과목이 일치하는데 이는 예산을 위한 정보를 회계장부에서 바로 산출해낼 수 있기 때문이다.[4]

현행 지방예산회계제도가 안고 있는 문제점은 ① 예산제도의 기반 부실과, ② 현금주의에 기초한 단식부기제도가 가지고 있는 한계가 복합적으로 작용하여 필요한 재정정보를 산출하지 못하는데 있다.

- 지방예산회계제도의 기반이 체계적으로 정비되어 있지 못하다. 즉 지방자치단체의 회계간에 유사사업이 존재하고 동일회계 내에서도 특성이 다른 사업이 포함되는 등 예산회계제도의 구조와 체계가 일관성 있는 기준에 의해 정립되어 있지 못하다.

- 지방재정의 주요 회계를 연계시켜 주는 재정통합시스템이 결여되어 종합적인 재정정보의 산출이 사실상 불가능하다. 자치단체간 또는 자치단체 내 회계간의 거래가 중복계상되는 현상이 나타나고 있다. 이러한 원인은 전산기술상의 문제와 함께 각 회계간

의 전문가도 충분하지 않은 상태에서 어떻게 완결성을 추구할 수 있는가?

3) 현행 품목별예산제도의 장점은 특별한 지식이 없어도 쉽게 이해할 수 있다는 것과 현금기준이기 때문에 객관적으로 표현될 수 있다는 것이다.

4) 회계(accounting)가 과거의 기록이라는 점에서 기업에서 사용하는 복식부기(발생주의)회계 뿐만 아니라 현재 정부가 사용하는 결산서나 가정에서 사용하는 가계부도 일종의 회계라고 보는 것이다.

또는 동일회계내의 사업간에 기능과 특성의 차이가 존재하기 때문이다.

- 지방예산회계제도의 중심이 되는 일반회계에 있어 회계의 기본개념 - 자산, 부채, 비용, 수익 - 이 체계적으로 반영되지 않아 자치단체의 재정력과 재정운영상태 그리고 재정파급효과에 관한 정확한 정보의 산출이 어렵다.

- 현금주의에 기초한 단식부기 방식에 의하기 때문에 정부활동의 경제적 비용·편익과 재정상태의 변화, 그리고 성과측정에 필요한 재정정보와 원가에 관한 측정이 불충분하다.

- 경상적 지출과 자본적 지출로 구분하지 않아 사회간접시설과 같은 투자에 대한 정확한 비용의 계산이 불가능하다.

- 지방회계제도의 기준이 체계적으로 정립되지 않은데 현행 예산회계제도는 예산의 편성과 예산집행의 법규준수에 중점을 두는 통제위주의 제도이다.

이밖에도 결산보고서의 양식과 과목구분의 복잡, 결산시기의 지연, 결산보고서간의 상호 연계성 결여, 예산과목 명칭의 전근대성 등이 지적되고 있다.

일반회계는 세입·세출, 국고금, 공유재산, 물품, 채권, 채무로 구분되어 각각 분리된 단식부기방식으로 운용되고 있다. 즉, 정부회계는 세입부문에서 현금이 수입되는 원천을 기록하고 세출부문에서 현금이 지출되는 원인을 기록하는 단식부기이다. 그리고 국유재산과 물품회계는 일정시점에서 재고 파악 위주로 이루어져 유량(flow)개념이 생략된 저량(stock) 개념의 회계처리 시스템이다. 이러한 분리회계시스템으로도 정부의 현금 유출입, 국공유재산 및 물품의 관리, 채권채무의 관리가 이론적으로는 가능하지만 단일회계체계 내에 모든 자산과 부채에 관한 정보를 포함할 수 없어 전체적인 재정의 윤곽을 종합적으로 파악하기 어려운 실정이다. 또한 예산회계는 손익거래와 자본거래를 구분하지 않고 있으며, 특정 사업별 수익 및 비용을 대응시켜 부문별 성과측정의 자료를 제공하기 어려운 단식부기는 정부활동의 성과측정을 파악하기가 어렵다.

지방자치단체의 경우 1999년 12월부터 『복식부기회계기준 및 전산프로그램개발연구용역』이 시작되어 회계기준 시안을 마련하고 전산시스템 초기개발을 마친 후 1차 시범운영용역이 마무리 단계에 접어들고 있으며 추가적으로 7개 자치단체에 대한 확산사업이 시행중이다. 따라서 복식부기용역의 시범사업을 통해 복식부기예산회계시스템 구축과, 정부회계기준시안의 마련, 예산제도의 개선 등의 대안과 함께 집행상의 문제점을 사전 점검하는 중요한 기회가 마련되었는데, 우리나라 복식부기시범사업의 결과를 요약하면 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

- 복식부기예산회계시스템 구축비용과 발생주의 회계기준의 적용은 그다지 큰 예산이 소요되지 않는다.

- 복식부기형 발생주의회계의 도입은 그 자체로 편익을 제공하기보다는 재정분야의 가장 기초적(fundamental)이지만, 가장 중요한 사업으로 정부부문의 투명성 제고와 효율성을 동시에 담보할 수 있는 유일한 수

단이라는 인식이 확산되었다. 그러나 재무회계가 최종적인 정보를 제공하는 기업과는 달리 정부부문에 있어서는 복식부기회계는 예산편성, 예산심의, 조달 및 회계검사, 성과관리 등 예산운영이 필요한 재정정보를 제공하는 특성 때문에 복식부기회계의 실용성에 대한 학습이 요구되고 있다.

- 공무원들이 우려하는 복식부기와 발생주의 정부회계를 채택하는 경우에도 전통적인 예산회계를 포기하는 것이 아니며, 병행실시한다는 점과 복식부기회계에 대한 교육훈련도 상당 수준으로 진행되고 있다.

- 초기의 심도 있는 연구와 시범적용을 통해 전국 확산을 위한 상당한 경험을 축적하였다.

그러나 아직까지도 정부회계기준의 포괄범위, 복식부기예산회계시스템의 안정성, 공무원에 대한 교육훈련 등을 평가함에 있어 상당한 이견이 존재하고 있다.

III. 프랑스 예산회계개혁의 주요 내용

불란서 정부의 근본원칙은 시민을 국가적 공동체에 통합시키고, 사회적인 결속을 추구하는 것이다. 지방정부의 행정구조는 두 가지 근본원칙 즉, 분권화와 중앙정부와의 협력, 다시 말하면 지방의 자유와 국가의 정치적인 요소와 시민의 관습을 존중하려는 것으로 이는 구성적 통합(constructive synthesis)으로 특징지을 수 있을 것이다.

1981년 5월에 집권한 미테랑 대통령 하에서 1982년 3월 지방분권법을 제정되었는데 이는 단일의 법으로 지방분권을 규정한 것이 아니라 이후 1986년까지 소위 위대한 분권개혁(The Great Decentralizing Reforms 1982-1986)으로 일컬어지는 다수의 분권관련 법률의 원조로 작용하고 있다.

불란서의 지방자치는 지역 수요와 전국적인 표준화간의 대립관계를 반영하고 있는데 지방정부의 인사, 재정에 있어서의 자율권을 극대화하는 반면에 관리상의 자유는 제한하는 다소 모호한 형태를 취하고 있다. 지역의 분권화에 따른 법체계의 복잡성은 통합을 저해하고 부패를 조장하는 요인으로 작용할 우려가 있기 때문에 지방정부의 예산에 대한 지역회계원의 감독으로 나타나는데 1994년 기업회계방식의 채택이후, 1997년 M14라는 새로운 지침으로 주요한 회계개혁이 이루어졌다.

지역회계원은 1982년 지방분권법에 의해 창설되었는데 현재 25개 지역에 있다. 지역회계원은 통제기능 이외에 교육적, 예방적 기능을 담당하며 그간의 경험을 토대로 지방자치단체의 상담자로서의 역할을 하고 있다. 지역에 가깝게 위치하면서 지역회계원은 지방공공분야에 깊이 있는 지식을 축적하였는데 특히 공공자산의 투명한 관리에 중요한 기능을 담당하고 있다. 지역회계원 회계사는 사후적으로 지방정부의 회계감사를 맡고 있는 전문가이다.

한편 분권화 이후 설립된 또 다른 중앙기관인 국고원(Tresor public)은 57,000명의 직원으로 구성된 재무성 산하 기관으로 지

방자치단체의 ① 공공수입징수: 지방자치단체가 결정한 세금, 벌과금을 징수하며, ② 공공경비(지출)의 통제와 집행, ③ 예산정보 제공과 ④ 결정자와 기업의 사업방향에 부합되는 재정의 평가와 조언, ⑤ 연금과 기탁금을 관리하고 있다. 공공회계사들은 지방정부의 수입과 지불을 관장하는 일종의 은행원 역할을 하고 있다.

이러한 대립적인 기관구조에 대해 초창기 자치단체장들의 반발이 있었으나 명분이 적기 때문에 공론화되지 못했다. 이는 지방자치단체가 지역의 모든 문제를 자율적으로 결정하되 사무적인 재정업무만은 전문가가 담당하는 것이 효율적이기 때문이다. 회계의 경우 자치단체장은 출납명령관으로 현금주의에 의한 단식부기를, 지역회계원과 국고원은 복식부기를 사용하고 있는데 현 시점에서 이러한 제도에 대해 정책결정자와 주민 모두 만족하고 있다.[5)]

IV. 예산회계제도의 개선방안

정부회계제도개혁의 요체는 기업형 회계인 발생주의를 채택할 것이냐며, 기장방식인 복식부기의 채택은 현재 우리 나라의 전산기술상 별다른 어려움이 없이 자동분개방식의 회계시스템의 구축이 가능하다. 여기에서 가장 중요한 것은 우리 실정에 적합한 복식부기형 '예산회계시스템구축'과 '발생주의 기준' 적용의 차별화이다. 우선 복식부기형 예산회계시스템을 구축하여 기존의 예산회계와 발생주의를 병행 적용한 후, 전면적인 발생주의회계와 발생주의 예산을 도입하여야 할 것이다. 아울러 시범기간을 통해 복식부기형 예산회계시스템의 보완과 발생주의회계에 대한 체계적인 교육이 필요하다.

여기에서 가장 중요한 것은 복식부기회계 도입을 분권화라는 큰 틀에서 이해하여야 한다는 것인데 아울러 그간의 복식부기시범사업과정에서 제기된 쟁점인 회계기준의 정립, 복식부기전산시스템의 구축, 공무원에 대한 교육훈련의 개선책을 제시하고자 한다.

1. 분권화

작금 우리 사회는 분권화가 지역의 모든 문제를 해결해주고 균형발전을 이룩할 것이라는 믿음에 들떠있어 분권화의 정확한 의미가 무엇이며, 이것이 예산운영, 조달, 회계검사 등 재정관리 전반에 미치는 영향은 무엇인가에 대한 심도 있는 논의가 부족한 실정이다.

지역사회가 가지고 있는 권력은 - 지역내 문제의 자율적 결정, 자원 동원 및 배분 - 중앙과 비교한 경우 상대적으로 적으나 주어진 예산과 인력 하에서 자치단체장이 통제할 수 있는 재정 및 인사권은 엄청나게 크기 때문에 자치단체장(교육감 포함)이 되기 위한 경쟁이 치열하다. 전자를 거시적 권력(macro power), 후자를 미시적 권력

5) 복식부기에 대한 평가에서 지역회계원과 국고원 공히 긍정적으로 평가하고 있는데 사용상의 어려움이나 저항은 거의 없었다. 현재 세금을 제외하면 기업과 같은 회계방식을 채용하고 있는 것이다.

(micro power)으로 부르기로 하자.[6]

지방자치제가 확립된 서구에서는 우리나라와는 달리 거시적 권력은 크되 미시적 권력은 오히려 제한되어있다. 영미국가에서는 주민에 의한 자율적인 통제와 공직에 대한 제도화로, 불란서의 경우에는 중앙정부에 의한 재정사무의 통일적인 수행으로 부정의 소지도 없애고, 업무의 전문성도 유지하고 있다. 우리의 경우도 거시적 권력을 신장시켜 지방자치단체의 자율성을 확대시켜야 하지만 조달, 회계 등 사무적인 업무는 전문성을 고려, 중앙정부의 협조가 필요하다.

정부사업은 직접적으로 국민이나 특정 주민의 이해관계에 영향을 미치는 것과, 직접적으로는 사업이나 정책의 변화를 대상으로 한 것이 아닌 기초적(fundamental)인 것으로 이해관계에 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 구분할 수 있다. 선거직들은 언론에서 크게 부각되는 상징성을 중시하는 반면 정작 중요하지만 기초적인 것은 소홀하게 되는데 이는 선거직들이 단시간에 가시적인 성과를 원하는 투표자들의 의사를 고려해야 하기 때문이다.

정부회계개혁은 직접적으로 주민에 영향을 미치는 사업이 아닌 행정 내부의 재무관리로 지방의원이나 단체장이 특별히 관심을 둘 사항은 아니나 선거직들의 부정을 막고, 성과를 객관적으로 평가할 수 있는 가장 강력한 도구이다.

문제는 복식부기회계의 도입이 재정통계의 일관성 유지, 국고보조금의 효율성 사용에 대한 통제 등 중앙정부의 필요에 의한 것이라기보다는 지방자치단체가 자신이 보유한 자산을 효율적으로 운용하고 정확한 부채규모를 추계하고 예산편성과 심의의 효율성을 기하고, 주민과의 협조를 위한 재정정보의 공시라는 측면에서 시작됨을 인식하여야 한다. 여기에서 예산회계시스템의 구축과 공무원에 대한 교육에 있어 자치단체별 특성을 감안하여야 하며, 자치단체의 목소리를 반영하여야 할 것이다.

2. 회계기준의 정립

회계정보는 적절하고, 편견이 없어야 하며, 입증가능하고 양적으로 표시되어야 하는데 이러한 기준에 도달하기 위하여 회계정보를 정의하고, 기록하고, 전달하는 데에 일정한 원칙이 요구된다. 이러한 원칙 중 가장 중요한 것은 정부의 경제적 활동을 측정하고 전달하는 과정인 측정의 문제와 재정적 결과를 보고하는 문제이다.

그간 재정경제부가 중심이 된 중앙정부회계기준안과 행정자치부가 중심이 된 지방자치단체회계기준안이 마련되었는데 몇몇 학자들은 중앙정부와 지방자치단체를 통합한 단일의 정부회계기준안을 마련하여야 하며, 완벽한 정부회계기준을 만든 후에 복식부기

6) 거시권력과 미시권력이란 용어는 본래 예산운영에서 나오는 거시예산(macro-budgeting)과 미시예산(micro-budgeting)에서 원용한 것이다. 거시예산은 정치·경제 등의 전망과 재정정책적 고려 하에서 결정되는 재정의 총규모이고 미시예산은 행정기관의 수요와 요구를 반영하면서 조정된 사업의 총규모인데, 결과적으로 양자는 동일한 규모이지만 결정의 근거와 과정에는 차이가 있다.

회계를 도입하여야 한다고 주장하고 있다. 이론상으로 중앙정부와 지방자치단체의 회계기준이 통일될 수 있는데 몇몇 단일의 회계기준안을 채택하는 국가는 정부회계기준과 기업회계기준이 유사한 국가로 호주, 뉴질랜드 등이 이에 속한다. 상당수 국가에서는 중앙정부와 지방정부에 상이한 회계기준을 채택하고 있는데 이는 각각이 제공되는 서비스와 업무의 성격이 상이하기 때문이다. 프랑스의 경우에는 자치단체 내에서도 인구규모에 따라 다소 상이한 회계기준을 사용하고 있다.

우리나라의 경우 중앙정부는 예산회계법이 지방자치단체는 지방재정법에 의해 예산이 운영되듯이 무리하게 통일을 기하기보다는 지방자치단체의 특성을 감안한 회계기준안이 마련되어야 할 것이다.

한편 완벽한 회계기준안이 가능한가 하는 점이다. 미국의 경우에도 수정발생주의를 시행한 후 30여 년이 지난 2000년 초에 비로소 정부전체의 통합재무제표를 산출하는 과정에 완전한 발생주의를 도입하고 있다. 프랑스의 경우에도 1994년 기업회계를 도입한 후 1997년에 전면적인 회계기준의 변경이 있었으며, 이후 몇 차례 변경이 있었다. 이 시점에서 이상적이고 완벽한 정부회계기준을 규범적으로 정하기보다는 복식부기회계를 시행하면서 우리 실정에 적합한 정부회계기준을 마련해야 할 것이다. 정부회계기준은 회계환경의 변화에 따라 신축적으로 변하는 것이며, 현 상황에서 어느 기준이 바람직한가를 결정할 수는 없다고 본다. 어느 기준이 타당한지는 현실에 적용한 후에 알 수 있기 때문이다.

결론적으로 학자들간에 특별한 이론이 없는 분야에서 최소한의 회계기준안을 채택, 시범사업을 통해 완성해 가는 점진적인 전략이 필요하다고 본다.

3. 복식부기예산회계시스템의 구축

지방자치단체의 경우 시범사업과정에서 복식부기예산회계시스템(LADI)을 개발하여 운용 중에 있다. 시범사업을 통해 사용상의 문제점을 보완한 후 표준화시켜야 할 것인데 이 과정에서 수요자인 자치단체 공무원들의 요구가 충분히 반영되어야 할 것이다.

선진국의 경우 국가에서 표준화한 단일의 전산시스템을 사용하는 국가는 없으며, 자치단체가 개발한 전산시스템을 가지고 사용하되 정부회계기준에서 요구하는 회계운용과 회계정보를 산출하고 있다. 단일의 시스템을 가지고 전국적으로 사용하는 경우 부분적으로 구축비는 절감할 수 있으나, 문제는 어느 시스템이 적합한가에 대한 평가가 전문가에 따라 상이하고 시스템 구축에 소요되는 시간이 상당하기 때문에 기술적인 문제로 복식부기회계 도입이 지연될 가능성도 상존한다.

4. 공무원에 대한 교육훈련

현재 정부의 회계처리 관련 공무원 수는 약 5만 명이라고 한다. 그런데 이들 대부분은 회계학 교육을 별도로 받지 않은 일반행정직 공무원들이다. 정부가 현금주의로 회계

처리를 할 때는 고도의 회계지식이 필요하지 않으나, 만약 발생주의(복식부기) 회계방식을 채택할 때에는 좀 더 높은 수준의 회계지식이 필요하다.

물론 현대의 회계처리는 자동분개 전산시스템으로 처리되기 때문에, 정부회계제도를 움직이는데 별도의 부기지식이 필요하지 않다. 그러나 회계처리 시스템을 운영하는 직원들이 회계시스템에 대한 이해의 정도가 높으면 높을수록, 그리고 중견 및 고급 관리자의 회계에 대한 이해의 정도가 높으면 높을수록 회계정보의 활용도가 향상될 것이다.

정부는 현재 해당 공무원들에 대한 교육프로그램을 마련하여 시행 중에 있는데 자치단체의 경우 한국지방행정연구원이 중심이 되어 교육에 착수하였다. 이 과정에서 관련 학회와의 협조를 통해 정부회계 커리큐럼을 개선하고 정부회계에 대한 on-line 교육과 internet 교육 방법을 강구할 필요성이 있다. 한편 공인회계사 시험에 정부회계과목을 추가하고, 정부회계사 자격인증제도를 실시하여 채용 및 승진과정에서 우대하는 방안을 모색할 필요가 있다.

군(軍)에서는 회계를 담당하는 경리 병과가 별도로 있다. 복식부기(발생주의) 회계제도는 단식부기(현금주의) 회계방식에 비하여 더 많은 회계 지식을 필요로 하기 때문에 각 기관별로 일정 숫자 이상의 전문직 공무원이 필요하다. 따라서 정부회계직종을 신설하여 필요한 인력을 공급하여야 한다.

그런데 회계직종의 운영은 재경직이나 교육직 등의 직종과 운영방식이 달라야 한다. 예를 들어, 재경직의 경우 재경이라는 특별한 기능을 수행하는 것이 아니라 경제부처에서 배치되어 일반행정업무를 담당하는 공무원이다. 정부기관들 중 경제부처가 아닌 기관에서도 재경 기능을 필요로 하는 곳이 많지만 재경직 공무원은 이곳으로 배치되지 않는다.

V. 결 론

복식부기회계의 도입이라는 정책은 채택되었으나 더욱 중요한 것은 집행과정상의 문제점을 최소화하는 것이다. 시범사업을 통해 얻은 가장 중요한 교훈은 추진 부서인 행정자치부가 일관성 있는 정책방향을 제시하고 자치단체에서 자발적으로 참여할 수 있는 여건을 마련하여야 한다는 점이다. 행자부에서는 발생주의회계기준이 예산운영, 재무보고와 감사에 미치는 영향을 평가하고, 예산과정이 어떻게 변화할 것인가에 대한 대안을 제시하여야 한다.

현실을 고려하지 않은 이상론, 사업의 성격에 대한 이해의 부족으로 그간 공무원들이 정책집행과정에서 다소의 혼란을 겪은 것도 사실이다. 너무 지엽적인 문제를 가지고 전체를 평가하는 단편적인 안목이 아닌 현실에 대한 정확한 분석과 일관성 있는 정책추진이 필요하다고 보며, 이러면 측면에서 프랑스의 예산회계개혁이 시사하는 바가 크다고 본다.

〈참고문헌〉

강인재·신종렬·배득종. (2003). 복식부기 회계제도 도입과 적용의 비용편익분석. 「한국행정학보」. 37(1).

김동완(2003). 지방재정분권의 패러다임과 발전과제. 「지방재정」.

옥동석. (2002). 정부회계개혁의 주요 논점 - 재정의 범위와 분류기준을 중심으로. 한국정부회계학회 학술세미나 발표논문.

윤성식(2002). 「정부 개혁의 비젼과 전략」. 서울: 열린책들.

임성일(2001). 복식부기제도의 도입과 지방자치단체 회계기준의 정립. 한국행정학회. 「행정리더쉽 개발 및 정부회계실무(II)」. 2001년도 Workshop 발표논문집.

최진혁. (1999). 프랑스 지방자치단체의 예산회계제도에 관한 연구. 「한국행정학보」. 33(3).

Institut International d'Administration Publique, Local Government in France, La Documentation francaise, Paris, 2001.