

복식부기회계에 있어 중앙-지방간 재정회계지표의 불일치 및 대응방안

김 현 (공인회계사)¹⁾

1. 서 론

2007년부터 지방자치단체에 발생주의·복식부기 회계제도(이하에서 “복식부기 회계제도”라 한다)가 전면 도입됨에 따라 발생주의 기준에 의한 재무제표 생성을 위한 제도적 기반이 마련되게 되었다. 한편, 중앙정부는 국가회계법에 의해 2009년도부터 발생주의 원리에 의한 복식부기회계제도를 도입하는 것으로 예정되고 있다. 그 동안 현금주의 예산회계제도 하에서도 재정분석이 이루어지고 있으나, 주로 세입·세출자료를 중심으로 예산대비 실적을 분석하는데 초점을 두고 있어서 정부의 재정상태와 재정운영 현황 등에 관한 다양한 정보를 제공하기에 충분하지는 않았다. 즉, 현행 제도는 자산과 부채 등 스톡정보가 크게 제약되고, 재산·물품·채권·채무 간에 연결성이 부족하며, 원가(비용) 개념이 미반영되는 등의 한계를 지니고 있었다.

이에 비해 복식부기회계제도는 현금거래를 중심으로 하는 현행 결산과는 상이한 재무정보를 산출한다. 주요 정보로는 재정상태(자산, 부채, 순자산), 운영성과(수익, 순원가, 비용), 순자산변동 등 의사결정지원을 위한 유용한 관련 재무회계정보를 파악할 수 있다. 이처럼 복식부기회계의 도입에 따라 발생주의 회계결산에 의한 다양한 정보가 산출될 것인 바, 이들 정보를 활용하기 위한 재정회계지표의 개발이 중요시 된다.

1) 본 원고는 복식부기회계에 있어 중앙-지방간 재정회계지표의 불일치 및 대응방안(이효, 김현, 김유진) 자료를 요약한 것임

이와 관련하여 제기되는 쟁점 사항의 하나로, 중앙정부와 지방자치단체 간에는 목적과 기능의 차이, 회계기준의 차이 등으로 인해 중앙지표와 지방지표 간에 불일치 문제가 나타나고 있다. 현재 정부회계 환경은 불완전한 상황이기 때문에 세부적인 내용에 있어서 중앙과 지방 간에 원칙이나 기준이 불일치한 측면이 존재하며, 이에 따라 재정회계지표에 있어서도 불일치 문제가 나타나고 있으나 유용한 재정통계분석을 위한 원칙과 기준의 마련이 필요하다고 생각된다.

복식부기회계에 의한 유용한 정보를 재정정책 수립과 재정상태 분석에 효과적으로 활용하기 위해서는 새로운 제도에 적합한 재정회계지표의 발굴 뿐 아니라, 중앙지표와 지방지표 간의 불일치의 현황과 원인을 분석하고 그에 대한 대응책을 마련하는 것이 필요하다. 본 연구는 이와 같은 상황을 종합적으로 인식하면서, 복식부기회계에 의한 재정정보를 효과적으로 활용하고자 하는 관점에서 공공부문과 민간기업 그리고 주요국의 복식부기회계지표를 다각적으로 분석한 후, 그 결과를 토대로 중앙지표와 지방지표 간의 불일치 문제 해소 및 국가관점에서 제공할 필요가 있는 핵심정보를 대상으로 중앙-지방간 연계운영을 위한 재정회계지표의 재구성안을 모색하고자 한다.

2. 국가회계기준과 지방회계기준의 특징적 차이비교

중앙부처를 대상으로 한 국가회계기준은 현재 제정안 상태에 있으나 2009년 국가회계법의 시행을 앞두고 확정될 예정이다. 한편, 지방자치단체(시·도, 시·군·자치구)에서 적용되는 지방회계기준은 2007년 발생주의 복식부기회계의 법적 시행에 따라 행정안전부 부령으로 제정되어 있다.

국가회계기준과 지방회계기준의 조항별 비교를 통해 국가전체 통합재정분석 및 국가재정(또는 지방재정)에 대한 재정분석시 영향을 미칠 것으로 예상되는 사항을 공시정보의 범위, 재무제표 및 계정과목 체계, 자산·부채의 평가기준의 3가지 관점에서 보면 다음과 같이 정리될 수 있다.

<표> 국가-지방간 회계기준 차이비교의 내용

구분	내용
공시정보의 범위	<ul style="list-style-type: none"> - 취득가액 확인이 곤란한 시행일 이전 취득자산의 미인식 - 사회기반시설의 재무제표 공시유예 - 출납폐쇄기한의 유무
재무제표 및 계정과목 체계	<ul style="list-style-type: none"> - 재정상태표 과목체계 및 구성항목 - 재무제표 상 수익, 비용의 표시 - 순자산변동보고서에 표시되는 과목의 범위
자산·부채의 평가기준	<ul style="list-style-type: none"> - 기초자산에 대한 재평가 - 채권채무에 대한 현재가치 평가 - 감가상각을 하지 않을 수 있는 자산

가. 공시정보의 범위

(1) 취득가액 확인이 곤란한 시행일 이전 취득자산의 미인식

국가회계기준은 시행일(2009.1.1)이전 취득한 사회기반시설 중 취득가액을 확인하거나 합리적으로 추정할 수 없는 경우 자산으로 인식하지 않을 수 있도록 하고 있다(부칙 제2조). 이 경우 인식하지 않는 사유, 해당 자산의 종류, 취득시기 및 관리상태에 대한 정보를 필수보충정보로 공시하도록 하고 있다. 그러나 지방회계기준은 이러한 규정이 별도로 없어 취득한 모든 사회기반시설을 재무제표에 포함하고 있다.

사회기반시설은 국가회계에 있어서도 큰 비중을 차지할 것으로 예상되며²⁾, 장기간에 걸쳐 사용되는 특성상 대부분 과거에 건설·취득되었을 것으로 추정되고³⁾, 정부회계에서 회계증빙 보관기간(5년)의 한계 등으로 인해 가액평가에 어려

2) 중앙부처는 현재 실사 중으로 파악이 곤란함. 지방의 경우 행정안전부의 2008.10 발표에 따르면 2007기준 총 자산 중 사회기반시설은 약 70.2% 가장 큰 부분을 차지하고 있는 것으로 나타남
 3) 지방의 경우 사회기반시설은 2007년말 592조 7천억, 2006년말은 554조 3천억으로 2007년 1년간 시설투자증가액(약38조 4천억)을 기준으로 하면 약 15.4년간의 투자액을 자산으로 보유하고 있는 것으로 나타남. 즉 사회기반시설의 약 94%가 기초자산이라는 의미 (행정안전부 보도자료)

움을 겪을 것으로 예상되는바 자산제외 범위를 한정하지 않는 경우 국가-지방간 사회기반시설 공시에 일관성이 상실될 수 있다. 따라서, 국가회계기준에 따른 구체적인 실무지침을 제정하는 과정에서 실무상 자산평가의 곤란함이 예상되는 과목(또는 특정과목 중 일부 항목)을 한정하고, 그에 따른 대체평가 기준마련 등의 방안이 필요할 것이다.

(2) 사회기반시설의 재무제표 공시유예

국가회계기준은 사회기반시설에 대한 조항인 동 기준 제14조(사회기반시설), 제38조(사회기반시설의 평가)의 적용을 기획재정부장관이 정하는 회계연도부터 적용하도록 유예하고 있다(부칙 제1조). 그러나, 지방회계기준은 이러한 조항이 없으며 법적시행 첫해인 2007년부터 모든 지방자치단체가 사회기반시설을 재무제표에 포함하여 표시하도록 규정하고 있다.

사회기반시설은 기존의 국유재산에서 관리되지 못한 부분을 다수 포함하고 있기 때문에 실무적으로 보면 현황 파악에 어려움이 클 것으로 예상된다. 특히 국가는 사회기반시설의 소재지역이 전국적이고 실사에 지방자치단체의 협조가 필요할 수 있는 등 현황조사에 더욱 어려움이 클 것으로 예상된다. 그러나 이러한 재무제표 공시의 차이는 국가전체 재정분석 및 재정통계 작성시 한계를 가져올 것으로 예상되므로 제도도입의 취지를 고려하여, 재무제표 공시시기를 무기한 유예할 것이 아니라 시험운용이 종료된 이후(예: 2012년부터) 등 특정시기를 제시하거나, 과목별로 단계적인 적용시기를 명시하는 등의 방법이 보다 바람직할 것이다.

(3) 출납폐쇄기한의 유무

지방회계기준은 출납폐쇄기한(지방재정법 제8조 및 동법시행령 제4조) 중의 세입금의 수납과 세출금의 지출은 당해 회계연도의 거래로 처리하도록 규정하고 있다(제9조 4항). 이것은 복식부기회계에서 예산회계와 동일하게 출납폐쇄기한(다

음 회계연도 2월말) 중의 거래를 당해 회계연도에 포함한 것은 예산회계와의 실질적인 회계연도 일치를 위한 것이다. 이에 따라 실무상 사실상의 출납업무는 다음회계연도 2월말에 종료되게 되어 회계연도말(12월말)에 출납업무가 원칙적으로 종료되는 국가회계와 차이가 있게된다.

국가회계의 경우 출납폐쇄기한은 없다. 다만, 국가회계기준에서는 출납정리기한(다음회계연도 15일까지)중 발생한 출납정리관련 거래는 당해 회계연도말에 이루어진 것으로 본다고 규정하고 있다(부칙 제2조)⁴⁾. 지방회계의 경우 회계연도말까지 납품, 검수(사) 등의 과정을 거쳐 미지급채무로 계상될 가액의 대부분은 출납폐쇄기한 중 대가지급을 통해 해소되어 실제 재무제표 상 미지급채무는 매우 낮은 수준으로 기록⁵⁾되며 조세채권, 세외수입채권을 포함하는 미수채권의 경우에도 출납폐쇄기한 중 회수를 통해 채권가액이 감소된다. 따라서, 미지급채무, 미수채권 등에 대한 국가-지방간 비교 또는 관련된 재정분석지표 적용시는 이러한 지방회계의 특성을 고려할 필요가 있다.

나. 재무제표 및 계정과목의 체계

(1) 재정상태표 과목체계 및 구성항목

재정상태표⁶⁾에 있어 국가회계기준에서 과목으로 열거(예시)한 것을 중심으로 지방회계기준과의 과목의 연관성을 비교하면 아래와 같은 주요한 특징과 차이를 살펴볼 수 있다. 이러한 과목분류 체계의 차이, 특히 각각의 고유자산 및 부채가 존재하고 있어 재정분석에 있어 이러한 과목의 차이를 고려하는 것이 필요하다.

4) 지방회계는 지방재정법시행령에서 출납정리기한에 대해 규정하고 있으며 회계실무상 출납정리기한도 회계처리에 반영되고 있음

5) 지방자치단체 재무제표를 보면 채무부담행위 등에 의한 경우를 제외하고 외부조달(공사, 구매, 용역)에 따른 미지급채무는 거의 없음

6) 지방회계는 재정상태보고서

<표> 분류체계 및 과목의 주요 차이

구분	내용
자산, 부채 및 순자산의 분류체계	<ul style="list-style-type: none"> - 주민편의시설은 지방회계에만 존재 - 국가회계는 무형자산을 별도 자산분류. 지방회계는 이를 기타비유동 자산내의 하나의 과목으로 표시 - 국가회계는 장기충당부채를 별도 분류. 지방회계는 충당부채에 퇴직 급여충당부채만이 해당되어 기타비유동부채 중 하나의 과목으로 표시
계정과목의 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 국가회계는 대여금(장,단기)에 용자원가충당금을 별도 과목으로 반영 - 전비품은 국방업무를 담당하는 국가회계의 특수자산 - 국가회계는 임목을 기타일반유형자산에 통합 표시 - 지방회계는 임차개량자산을 별도의 과목으로 구분표시 - 주민편의시설의 각 과목은 지방회계의 고유자산 - 사회기반시설의 구성항목에 차이. 예를 들어 항만, 공항은 국가회계의 고유자산, 국가회계는 기타사회기반시설에 상수도시설을 포함 - 국가회계는 일반유형자산, 사회기반시설의 각 과목별 사용수익 권을 별도 과목으로 자산에 포함 - 국가회계는 무형자산내 소프트웨어, 산업재산권 등을 별도과목으로 표시 - 장기미수채권을 국가회계에서는 별도 과목으로 표시 - 단기국채, 단기공채는 국가회계만 존재. 지방회계의 지방채는 실무상 단기발행 경우가 없음) - 국가회계는 자기국채, 자기공채를 각 부채과목(국채, 공채)에 별도로 반영 - 정부연금충당부채, 정부보험충당부채는 국가회계의 고유부채용자보증 충당부채, 복구충당부채 등은 국가회계에서만 표시⁸⁾ - 국가회계는 순자산을 기본순자산, 적립금 및 잉여금(임의적립금, 전기이월결손금(잉여금), 재정운영결과), 순자산조정과 같이 원천별로 구분하나, 지방회계는 순자산에 대한 제약)에 따라 고정순자산, 특정순자산, 일반순자산으로 구분

(2) 재무제표 상 수익과 비용의 표시

국가회계는 재정운영표의 수익, 비용을 순원가방식으로 표시하도록 규정(제25조)하고 있다. 이 때 순원가 산정을 위한 기본단위는 프로그램⁹⁾이며, 재정운영표

7) 지방재정법에 의거 2회계연도 이상에 걸쳐 발행되며 실재는 대부분 장기발행

8) 용자보증충당부채, 복구충당부채 등은 지방회계에도 설정가능한 부분일 것이나 지방회계에서는 별도 규정하고 있지 않음 (중요성 기준판단)

9) 국가전체 재무제표 작성시에는 각 부처별로 재정운영순원가를 표시하도록 규정하고 있음

의 구성은 프로그램순원가, 관리운영비, 비배분비용, 비배분수익, 재정운영순원가, 비교환수익 등, 재정운영결과로 단계적 구분하여 표시한다.

지방회계는 재무제표인 재정운영보고서(기능별)를 수익은 성질별 구분에 따라 자체조달수익, 정부간이전수익 및 기타수익으로 비용은 기능구분(분야, 부문)에 따라 표시하도록 규정하고 있다.

지방회계에서는 순원가방식에 의한 재정운영보고서 작성이 이루어지지 않고 기능별로 발생한 비용내역을 보여주는 반면, 국가회계는 프로그램별 순원가에서 해당 프로그램의 수행과정에서 발생한 수익을 차감하여 순원가를 산정하여 보여주도록 하는 점에서 큰 차이가 있다. 지방회계에서도 2008년부터 도입된 사업예산 제도와 복식부기회계간의 정합성을 높이기 위해 정책사업별 순원가 또는 기능별(분야, 부문)순원가 정보를 산출하는 것의 검토가 필요하다.

(3) 순자산변동표에 표시되는 과목의 범위

국가회계에서 순자산변동표¹⁰⁾는 재원의 조달, 재원의 사용, 재정운영순원가, 순자산의 조정, 기초순자산, 기말순자산으로 구분표시 (제31조~제33조)되며, 특히 재원의 조달 및 사용에 비교환거래에 따른 수익, 비용과목이 포함되어 있는 점이 특징이다.

지방회계의 순자산변동보고서는 기초순자산, 운영차액, 순자산의 증가, 순자산의 감소, 기말순자산으로 구분되며, 일반적인 재원의 유입, 유출은 모두 수익, 비용으로 보아 재정운영보고서에 표시하고 순자산의 증감에는 기부채납, 관리전환, 양여 등과 같은 무상성격의 자산이전 만을 표시된다.

10) 기초순자산(보고금액, 전기오류수정손익, 회계변경누적효과), 재원의조달(국고수입, 부담금수익, 제재금수익, 기타비교환수익, 국고이전수입, 채무면제이익, 기타재원조달), 재원의 이전(국고이전지출, 무상이전지출, 기타재원이전), 순자산의 조정(납입자본 및 출연금의 증감, 투자증권평가손익, 파생상품평가손익, 외국환평형기금평가손익, 기타순자산의 증감)

따라서 지방회계의 재정운영보고서에 포함된 조세수익, 세외수익 등 수익과목에 대한 국가회계와의 비교 또는 수익과목을 포함하는 재정분석시에는 순자산변동표를 함께 고려하는 것이 필요하다. 예컨대 기업회계 등의 납입자본 증가 등은 지방회계에서는 기타순자산의 증가로 기록되나 국가회계에서는 별도과목으로 표시하고 있으며, 지방회계는 투자증권에 대해 취득원가기준을 적용하나, 국가회계는 신뢰성 있는 공정가액 있을시 지분증권, 기타장·단기투자증권을 공정가액평가하고 있다. 또한, 파생상품평가손익, 외국환평형기금평가손익¹¹⁾ 등은 국가회계 고유과목이다.

다. 자산과 부채의 평가기준

(1) 기초자산에 대한 평가

국가회계기준은 2008.12.31까지 국유재산법에 따라 가격개정한 일반유형자산 및 사회기반시설의 경우 가격개정한 금액을 시행일 시점의 자산가격으로 계상하도록 규정하고 있다(부칙 제3조). 국유재산법에서는 매 5년마다 1월 1일을 기준으로 가격을 개정하도록 규정하고 있으며(동법 제47조), 중앙부처는 2005. 1. 1 가격개정을 실시하였으므로, 부칙의 내용은 2005. 1. 1 실시된 가격개정¹²⁾ 가액을 대상으로 한 것으로 판단된다.

이것은 취득원가 원칙의 예외사항임. 지방회계는 기초자산의 평가에 대해 회계기준에서 별도의 규정이 없으나 회계처리지침에서 토지, 임목, 도로 등 자산에 대한 특별규정이 있다¹³⁾. 국가회계는 사회기반시설의 적용이 유예되도록 규정(부칙 제1조)되어 있어 도로, 항만 등 사회기반시설에 대한 기초자산 평가규정이 별도로 언급되지 않은 것으로 보인다. 국가회계의 경우 향후 사회기반시설에 대한 실사, 평가에 대비한 공공

11) 화폐성 외화자산, 부채의 외화환산에 따른 손익은 재정운영순원가에 반영이 원칙이나, 외국환평형기금의 경우에는 순자산조정으로 반영 (제47조) : 국가회계의 예외

12) 가격개정 대상은 유가증권을 제외한 토지, 건물, 공작물, 임목죽, 선박 항공기, 기계기구, 무체재산 등 국유재산

13) 2005.12.31기준 대체평가 우선적용(토지, 임목, 도로), 취득원가 없는 경우 대체평가 보충적용(건물, 구축물, 기계장치, 하천부속시설 등)

용토지, 도로, 항만 등에 대한 대체평가기준을 마련하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

(2) 채권채무에 대한 현재가치 평가

국가회계기준(제46조 1항) 및 지방회계기준(제56조 1항)에서는 각각 장기연불 조건 매매거래, 장기금전대차거래 또는 이와 유사한 거래에서 발생한 채권채무로 명목가액과 현재가치의 차이가 중요한 경우 현재가치로 평가하도록 규정하고 있다.

지방회계기준은 부칙에서 현재가치의 평가에 대해 행정안전부장관에 정하는 회계연도부터 적용하도록 규정하고 있어 실제 적용을 유예하고 있는 반면, 국가회계기준에는 이러한 언급이 없다. 현재가치평가는 국가회계에서 상대적으로 많이 발생할 것으로 예상되는바 국가회계에서는 회계지침 등을 통해 구체적인 평가대상 채권, 채무에 대한 실무적 적용에 대한 규정 필요하며 현재가치평가에 따른 실익과 실무적 처리가능성 등을 고려하여 국가-지방회계간 처리에 통일성을 기하도록 하는 것이 필요하다.

(3) 감가상각을 하지 않을 수 있는 자산

국가회계기준 제38조 2항 및 지방회계기준 제50조 2항은 특정한 조건을 충족하는 사회기반시설에 대해 감가상각을 하지 않을 수 있도록 규정하고 있다. 감가상각 제외가능 자산이 존재하는 것은 정부회계의 특성상 불가피한 측면이 있으나 지방회계는 제도도입에 따라 특정한 자산항목에 대해 감가상각을 제외¹⁴⁾하는 반면 국가회계는 아직 명확한 제외대상이 명기되어 있지 않다.

지방회계의 경우에도 감가상각 제외가능 자산의 경우 실무상 모두 제외하고 있는 것이 현실인 점을 감안하여 국가-지방간 감가상각 제외자산의 범위, 회계처리 및 공시 등에 대한 사항을 일관성있게 마련하는 것이 필요하다. 특히, 복식부기회계에 있어 감가상각은 자원의 사용을 반영한 회계처리의 중요수단으로 실제 업무

14) 전체제외(도로, 도시철도, 하천부속시설), 일부항목 제외(농수산기반시설-농로,소류지,방조제 댐-사방댐 기타사회기반시설-소규모주민숙원사업 관련시설)

적용의 편의성을 위주로 감가상각 제외범위를 너무 넓게 설정하는 경우 제도도입의 한계로 작용할 수 있음을 고려해야 한다.

3. 정부재정회계지표의 현황분석

가. 중앙정부의 재정회계지표

중앙정부의 재정지표의 주요 정보는 1차적으로 정부 재정운영수지의 파악과 국가채무부담, GDP 관련 조세부담 및 정부지출규모 등 국민관심 사항에 관한 재정회계지표를 설정하고 있다. 한국은행에서 UN 기준에 따른 국민계정체계(SNA)¹⁵⁾를 통해 국민경제와 관련하여 기본적인 통계로서 국민소득, 산업연관표, 국민대차대조표, 국제수지표, 자금순환표 등 5대 국민경제통계를 작성하고 있으며, 국제통화기금(IMF)의 정부재정통계(GFS)¹⁶⁾ 기준에 따른 통합재정규모와 통합재정수지를 산출하고 있다.

그리고 2009년도부터 발생주의·복식부기회계제도의 도입이 되는 경우 정부재무제표로서 재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표, 국세징수활동표 등을 생성하게 될 것임. 따라서 국가의 재정회계지표는 이러한 관련 요소들을 포괄하는 관점에서 접근하여 파악할 수 있다.

(1) 국민관심지표¹⁷⁾

최근 프로그램예산제도와 복식부기 발생주의회계제도의 도입과 관련하여 이들 새로운 제도에 담겨진 정보를 파악하기 위한 재정분석지표를 모색하고 있는 가운데, 중요한 논점의 하나로서 납세자인 국민의 시각에서 바라는 재정지표에 관심이

15) SNA: System of National Accounts

16) GFS: Government Finance Statistics

17) 이경섭, 2008, 미발표자료를 참조하여 작성

모아지고 있다. 이러한 관점에서 국민경제와 정부재정 통계자료를 활용한 국민관심 지표를 살펴보면 다음과 같다.

〈표〉 국민관심지표

구분형태	지표명	산식
재정상태	자산증감률	자산증감액/전년도 자산총액×100
	사회기반시설증감률	사회기반시설증감액/전년도 사회기반시설총액×100
	조세미수금증감률	조세미수금증감액/전년도 조세미수금×100
	불납결손비율	불납결손금/조세수익×100
재정운영	1인당 정부운영순원가	정부운영순원가/인구수
	정부운영순원가증감률	정부운영순원가증감액/전년도 정부운영순원가×100
	주요기능별 재정운영순원가증감률	주요기능별 재정운영순원가증감액/전년도 주요기능별 재정운영순원가×100
	주요기능별 재정운영순원가 비율	주요기능 재정운영순원가/정부재정운영순원가×100
	행정경비증감률	행정경비증감액/전년도 행정경비×100
	정책사업순원가증감률	정책사업순원가증감액/전년도 정책사업순원가×100
	1인당 조세부담액	조세부담액/인구수
	1인당 국민부담액	(조세부담액+사회보장기여금)/인구수
채무부담	인건비증감률	인건비증감액/전년도 인건비×100
	1인당 국가채무	국가채무액/인구수
	국채발행비율	국채발행액/수익총액×100
	국가부채비율	국가부채액/GDP×100
기타 통계	순부채비율	(총부채-재무자산)/GDP×100
	국민경제통계	인구규모, 국민소득(GNI), 국내총생산(GDP), 재정규모
	정부재정통계	통합재정규모, 통합재정수지 등

(2) 정부재무제표의 분석지표

정부재무제표의 분석지표는 각 중앙행정기관이 작성하는 재무제표를 중심으로 각 부서의 재정상태와 재정운영 현황, 원가 및 성과정보를 파악하기 위한 재정회계지표를 말한다. 이들 재무제표 분석지표는 기본적으로 세입세출결산서에 담겨진 정보와 복식부기 발생주의 회계정보를 포괄하여 제시되고 있으며, 복식부기회계지표는 각 재무제표를 중심으로 재정상태, 운영실적, 현금수지, 순자산변동을 표시하는 지표로 구성하는 체계를 지니고 있다. 재정회계지표의 구성은 핵심지표와 세부지표로 구분하여 주된 지표와 주 지표를 보완하는 보완지표를 설정하고 있다.

영역	부문	지표	산출공식
세입세출 결산서		실적대 예산의편차	실적/예산 <비율>
		실적대 예산의편차	실적-예산 <절대치>
		전년 및 현년실적비율	현년도실적/전년도실적
재정 운영 보고 서	핵심	순운영수지	수익-비용
		순용자(재정수지)	순운영수지-비금융자산의 순취득
	세부	순(사업)행정비용의 순운영비용 대한 비율	*순행정비용(순사업비용)/순운영비용 *현년도 순행정비용(순사업비용)/전년도 순(사업)행정비용
		인건비 및 행정비용	*인건비/총행정비용, *총행정비용/직원수
		직원당급여	*급여/총직원수(=평균직원비용 : a) *[a]의 현년도 결과 - a]의 전년도 결과]/a)의 전년도 결과(=평균 급여의 변화율(%))
	행정(사업)분야에 투입된 자본비율	*행정비용 중 자본수수료/총자본수수료 *사업비용 중 자본수수료	
재정 상태 보고 서	핵심	순부채	금융부채-금융자산
		순자산	총자산-총부채
		순자산의 변화	현년도 순자산-전년도 순자산
		순금융자산	금융자산-금융부채
	세부	고정자산명시적순교체	상각자산별 순장부가치(대체비용or평가액)(연초or연말 %)
		고정자산 암묵적교체주기	자산별 연도말 대체비용or평가액/감가상각액 (암묵적인평균 내용연수 의미)
		고정자산 명시적실체교체주기	자산별 연도말 대체비용or평가액/당년도 자산의 증가(명시적 자 산대체기간 의미)
		명시적자산 기초유지	자산별 연도말 대체비용or평가액/[자산별 당년도 감가상각액+ (대체비용 또는 평가액처분-처분자산 감가상각)]
		채무기간	운영채무×365/기타지출총액(비현금항목제외)(=소요일자)
		채권기간	운영채권×365/기타운영수입(외부고객 및 다른부처에 대한 사용 료, 수수료)(=소요일자)
	물품회전	연도말 물품보유잔액×365/사용 또는 소비된 물품의 비용(=물품 보유의 변화+구매)(=소요일자)	
현금 흐름 보고 서	핵심	현금잉여	현금유입-현금유출
	세부	순장부가액 대비 처분자산의 비율	고정자산 처분액/처분 고정자산 순장부가액(=처분된 고정자산 대체비용 또는 평가액-처분자산 감가상각액)(%)
		연도간 현금흐름의 중요한 변화	* (현년도 금액-전년도금액)/각 항목별 전년도 금액 * 현년도금액-전년도금액 (절대액)
		운영활동현금지출액에 대한 투자활동에서의 현금지출액 비율	* 투자활동기준: 투자활동 순현금/운영활동 순현금(%) * 자산매입기준: 고정자산 매입/운영활동 순현금(%) * 연도간 고정자산구매의 절대치 변화 : 현년도 - 전년도
순자산변동 보고서	순자산증가	기말순자산-기초순자산	

(3) 지방자치단체의 재정회계지표

재정분석은 지방자치단체에 있어서 이용가능한 자원에 대한 정부의 지출수요 수

준에 달려 있다. 여기서 지출수요는 경상 및 자본지출수준, 채무, 연금지급의무 등이 해당되며, 외부 및 내부자원의 측정은 자치단체가 갖는 환경여건 하에서 이용가능한 자원에 의한다¹⁸⁾. 이러한 맥락에서 지출수요와 이용가능한 자원 간의 차이가 재정상황의 측정치로 나타난다.

지방자치단체 재정분석의 기본체계는 그동안 몇차례의 변화를 거듭하였으며, 2008년도에는 현행 30개 지표를 계량지표에 중점을 두면서 16개 지표를 중심으로 지표의 목표가치로서 안정성, 건전성, 효율성, 계획성으로 분류하고 있다. 한편, 복식부기회계에 의한 재정분석지표는 그동안 재정운영의 건전성과 효율성, 서비스성과를 중심으로 구성된 28개 지표를 사용하였으나, 2008년도에 행정안전부에서는 새로운 지표체계와 복식부기회계지표를 구상하고 있다. 지방자치단체의 재정상황을 점검·분석하기 위한 복식부기회계지표는 크게 재정운영의 건전성분야지표 11개, 효율성분야 지표 10개, 서비스성과분야 지표 7개 등 총28개 지표로 구성되었다. 2008년도 행정안전부가 구상하는 복식부기회계 관련 재정지표는 40개 지표를 중심으로 지표체계를 구성하되, 재무제표 분석(재정상태, 재정운영)과 세입관리, 세출관리, 회계책임성 분야에 분석의 초점을 두고 있다.

<표> 2008년 복식부기회계 분석지표

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 ▪ 유무형자산 유지비용 비율, 유형자산 감가상각비율, 비용증감율
회계책임성(7)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주민1인당 자산, 주민1인당 부채, 주민1인당 수익, 주민1인당 비용 ▪ 주민1인당 경상운영차액, 공무원1인당 수익, 공무원1인당 비용

18) Berne & Schramm, 1986: 68-72

(4) 지표 간의 비교 및 특징

중앙지표와 지방자치단체 지표는 현실적으로 과도기적 성격을 지니고 있어 실제로 재무제표에 담겨있는 핵심적인 정보를 충분히 파악할 수 있는 재정분석의 틀과 지표개발이 요구된다.

중앙정부의 재정회계지표는 새로운 제도의 도입이 2009년도 예정되어 있어 연구나 실무적으로 개발되고 있는 재정회계지표를 중심으로 살펴본 결과 첫째, 재정상태관련 지표의 경우 유형고정자산과 채권, 물품 등에 대한 증감을 또는 채권채무기간 등 복식부기회계의 특성을 살린 지표를 개발하고 있으며 둘째, 중앙정부에서 재정운영표의 정부운영순원가, 주요기능별재정운영순원가, 정책사업순원가, 행정경비 등 서비스원가와 관련된 지표에 개발에 초점을 두고 있고 셋째, 국가채무정보의 경우 국채발행 등이 지방채무와 성격이 상이한 점을 고려하여 별도 영역을 구분하여 다양한 지표를 모색하고 있는 특징이 발견된다.

지방자치단체의 재정회계지표는 기존의 사용되어온 예산회계의 재정분석지표와 2007년 이후 복식부기회계지표를 전반적으로 검토해 보면 2007년 이후 새로운 복식부기제도 도입에 따라 그에 적합한 재정회계지표를 개발 중에 있으며 그 특징으로는 첫째, 복식부기회계지표의 경우 그동안 상대적으로 소홀하게 취급되어 온 회계책임성, 비용-성과, 재정상태 측면을 분석하기 위한 다양한 지표를 개발하고 있고 둘째, 재정분석의 영역과 재정지표가 예산회계와 복식부기회계를 혼합하여 제시되고 있어 정보의 특성이 명확하게 파악하기 어려운 측면이 있고 셋째, 재정운영보고서의 경우 수익, 비용의 분류가 중앙정부와 상이하고 순원가정보의 파악이 곤란하여 중앙-지방의 일관성유지가 어려운 실정이다. 한편, 행정안전부는 2008년에 복식부기회계관련 재정분석지표로 재정상태, 재정운영, 세입관리, 세출관리, 회계책임성 측면에서 40여개의 지표를 검토하여 핵심적인 정보를 파악할 수 있는 10~15여개의 지표를 선정할 계획에 있다.

4. 주요 선진국과 기업회계 경영분석지표의 사례 및 시사점

가. 미국 지방정부

(1) ICMA의 FTMS¹⁹⁾

지방자치단체의 재정상황을 평가하는 것은 수많은 요소들을 포함하는 복합적인 과정이며, 재정상황에 미치는 요소들을 파악하는 관리도구로 재정추이평가제도 (FTMS: financial trend monitoring system)를 운영하고 있다. 이 제도는 정부의 예산 및 재무보고서로부터 정보를 이끌어내어 이것을 경제적 및 인구적 데이터와 연결하고 일련의 재정지표를 도출하고 있다. FTMS는 재정상황에 영향을 미치는 12개 요인에 기초하며, 이들 요인의 서로 다른 7개 측면을 측정하는 36개 지표로 구성되어 있다. 여기서 재무적 요인과 관련된 재정분석지표로서는 크게 수입지표, 지출지표, 운영상태지표, 채무구조지표, 지불유예부채지표, 자본시설지표 등으로 구분하여 설정하고 있다.

(2) Standard & Poor's의 채무부담능력지표²⁰⁾

Standard & Poor's의 경우는 주로 채무와 관련하여 분석하며 지방정부가 채무를 부담할 능력 정도와 함께 현재 상황에서의 위험수준 등을 평가하는 지표를 설정하고 있다. 이들 지표로는 총부채액이 총부동산가치에서 점하는 비중, 총부채의 증가율, 1인당 총부채액, 단기성부채(현년도 미상환액), 장기채무의 원리금 상환액이 자체재원에서 차지하는 비중 등이 있다.

19) Sanford M. Groves and Maureen Godsey Valente, Evaluating financial Condition: A Handbook for Local Government, Washington D.C.:The ICMA, 1986

20) George Kaufman, Debt Management, Richard Aronson & Elischwartz Management in Local Government Finance(ICMA, 1981)

(3) Wang, Dennis and Tu의 재정회계지표²¹⁾

Wang, Dennis and Tu의 지표는 4가지의 상이한 지급능력(solvency)에 관한 이론에 기초하여 지방정부의 전반적인 재정상황을 측정하기 위한 지표를 설정하고 있으며, 이 재정회계지표는 발생주의회계인식에 의해 작성되는 재무제표 정보를 대상으로 지표를 설정하고 있다. 세부적으로 현금지급능력 차원에서 3개 지표(현금비율, 당좌비율, 유동비율), 예산상 지급능력과 관련하여 2개 지표(운영수지비율, 1인당 잉여금), 장기적인 지급능력 차원에서 3개 지표(순자산비율, 장기부채비율, 1인당 장기부채), 그리고 서비스지급능력과 관련하여 3개 지표(인구1인당 지방세수액, 인구1인당 수익, 인구1인당 비용) 등 총 11개 지표를 제시하고 있다.

나. 영국 정부

영국은 재정분석에 있어서 회계데이터를 추세분석하거나 전년 대비 분석을 통해 재정적인 특징과 재정상태의 추이를 분석하고 있으며, 일부 기능에 대해서는 부처간 비교를 실시하고 있다. 측정분야는 크게 자원소비(예산과 실적의 차이), 인건비(공무원1인당 인건비), 비용(순운영비 대비 목표순지출 비중), 운영자본(채무상환기간), 자산과 부채(행정or사업에 투입된 자본비중), 고정자산(고정자산의 대체), 현금흐름(경상활동현금 대비 투자활동현금) 등 7개 분야에 대해 각각 재정분석지표를 설정하여 재정상태와 운영성과 및 현금흐름에 관한 정보를 분석하고 있는 점이 특징이다.

21) Xiaohu Wang, Lynda Dennis and Yuchan Sen Tu, "11 Indicators to measure financial condition in states," *Public Budgeting and Finance*, 27(2): 1-21 (2007)

<표> 영국정부 분석지표

분야	지표	공식	재무제표
① 자원소비	예산과 실적의 차이	(a) 현년도 실제집행액/ 현년도 예산액(%) (b) 실제집행액 - 예산액(금액)	자원산출 요약서
② 인건비	공무원1인당 인건비	(a)인건비/공무원수(전년도/현년도)(금액) (b)(현년인건비-전년인건비)/전년도인건비(%)	운영비용 보고서
③ 비용	순운영비용 대비 목표당 순지출의 비중	(a) 목표당 순지출/부처 순운영비(현/전년도)(%) (b) (현년도 목표당 순지출-전년도목표당 순지출)/전년도 목표당 순지출(%) (c) 현년도 목표당 순지출 -전년도 목표당 순지출 (금액)	부처목표별 자원명세서
④ 운영자본	채무상환기간	(운영채무×365)/기타행정비용 (비현금항목 제외)(현/전년도)	운영비용 보고서 대차대조표
⑤ 자산과 부채	행정 또는 사업에 투입된 자본의 비중	(a) 행정비용 중 자본부담금비용/자본부담금의 총비용(%) (b) 사업비용 중 자본부담금비용자본부담금의 총비용(%)	운영비용 보고서
⑥ 고정자산	고정자산의 대체	감가상각대상자산의 종류별 순장부가액/ 자산 종류별 비용 또는 가액(%)	대차대조표
⑦ 현금흐름	경상활동 현금 대비 투자활동 현금의 비중	(a) 투자활동의 순현금/경상활동의 순현금(%) (b) 고정자산 구입/ 경상활동의 순현금(%) (c) 현년 고정자산 구입 -전년 고정자산 구입	현금흐름 보고서

다. 일본 정부

현행 현금주의에 의한 결산통계에서는 실질수지, 경상수지비율, 공채비부담비율, 재정력지수 등 유량지표를 활용하고 있으며, 2007년도 지방채정건전화법에서는 지방공공단체(현, 시정촌, 특별구)는 ①실질적자비율, ②연결실질적자비율(공회계의 실질적자 등의 표준재정규모에 대한 비율), ③실질공채비율, ④장래부담비율(공영기업, 출자법인 등을 포함한 보통회계의 실질적 부채의 표준재정규모에 대한 비율)의 4개 지표를 감사위원의 감사에 적용한 후, 의회에 보고하고 공표하도록 하고 있다. 특히, 복식부기회계에서는 그동안 현금주의 재정분석에서 불충분하다고 판단되는 스톡정보와 원가에 관한 정보를 재무제표를 통해 보완하여 재정분석과 재정운영상황을 보다 적극적으로 설명하고자 노력하고 있다.

〈표〉 일본 지방정부 분석지표(복식부기)

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

라. 기업의 경영분석지표

기업회계에서 사용하는 경영분석지표의 분류방법은 그 접근방법에 따라 약간의 차이가 있으나 크게 보면 대체로 유동성, 수익성, 안정성의 3가지 분류방식 또는 보다 세부적으로는 유동성, 자본구조, 수익성, 활동성, 성장성, 생산성, 시장가치비율 등의 7가지 유형 등으로 분류할 수 있다.

참고로 기업회계실무에서 많이 사용하는 경영분석지표로는 한국은행에서 분기별 통계조사를 통해 발간하는 ‘기업경영분석지표’와 주식회사의외부감사에관한법률 제 8조에 의거하여 감사보고서에서 분석제시하는 ‘주요경영지표’ 등이 있다. 이러한 경영분석지표는 용어, 분류방식, 세부지표의 내용 등에 있어 다소간의 차이가 있으며, 이러한 차이점 외에도 분석의 목표 및 접근방법에 따라 기업회계에서 사용되는 분석지표에는 전반적으로 어느 정도의 차이가 존재한다.

기업회계의 경영분석지표를 통해 지표의 개념과 내용을 살펴보고 정부부문으로

의 적용가능성을 검토한 다음 순수하게 기업회계지표의 시사점을 통해 산출된 재정분석지표(안)을 정리해 보면 다음과 같다. 즉, 기업회계의 재정분석지표의 유형인 유동성비율, 레버리지비율(자본구조비율), 수익성비율, 활동성비율, 성장성비율, 생산성비율, 시장가치비율의 7가지 유형을 정부부문으로의 적용가능성을 고려하여 정부부문에서 수정적용이 가능한 지표만을 추출하여 ‘재정안정성비율, 수익구조비율, 성장성비율, 서비스생산성비율’의 4가지 유형으로 재정리하였다.

각 유형별 지표의 조정 및 재정리과정의 중요내용을 살펴보면 자본구조비율 중 부채비율에 있어 중앙정부는 지방자치단체와 달리 사업과 직접 관련성이 없는 금융 및 통화정책 목적의 국채발행이 가능하므로 중앙-지방간 공통적용 지표 설계시 고려하여야 하며, 차입금의존도는 정부부문의 경우 환금성이 없는 공공성자산이 포함되어 있으므로 실제 지표 적용에서는 정부자산이 갖는 특성을 고려하여 조정이 필요하다. 또한, 이자보상비율은 정부부문의 경우 순이익 개념적용이 어려우므로 기간수익인 조세수익으로 이자비용을 어느 정도 부담할 수 있는가를 표시하는 이자부담능력지수로 조정하여 적용할 수 있다. 수익성비율 중 매출액영업이익률 및 매출액순이익률은 정부의 경우 순이익개념을 적용하기 어려우므로 이를 국세수익비율 및 자체조달수익비율지표로 조정하여 활용할 수 있다.

〈표〉 기업경영 분석지표의 적용가능성 요약

분 류	지표명	산 식	적용 가능성	항목 조정
유동성 비율	유동비율	$(\text{유동자산} / \text{유동부채}) \times 100$	적용	비조정
	당좌비율	$(\text{당좌자산} / \text{유동부채}) \times 100$	-	-
자본구조 비율	부채비율	$(\text{부채총계} / \text{자기자본}) \times 100$	적용	조정
	자기자본비율	$(\text{자기자본} / \text{총자산}) \times 100$	-	-
	차입금의존도	$(\text{차입금} / \text{총자산}) \times 100$	적용	비조정
	비유동비율	$(\text{비유동자산} / \text{자기자본}) \times 100$	적용	조정
	고성장기적합률	$[\text{비유동자산} / (\text{자기자본} + \text{비유동부채})] \times 100$	-	-
	이자보상비율	$(\text{영업이익} / \text{이자비용}) \times 100$	적용	조정
수익성 비율	매출액영업이익률	$(\text{영업이익} / \text{매출액}) \times 100$	적용	조정
	매출액순이익률	$(\text{당기순이익} / \text{매출액}) \times 100$	적용	조정
	총자산순이익률	$(\text{당기순이익} / \text{총자산}) \times 100$	-	-
	자기자본순이익률	$(\text{당기순이익} / \text{자기자본}) \times 100$	-	-
활동성 비율	총자산회전율	$\text{매출액} \div \text{총자산}$	-	-
	자기자본회전율	$\text{매출액} \div \text{자기자본}$	-	-
	비유동자산회전율	$\text{매출액} \div \text{비유동자산}$	-	-
	재고자산회전율	$\text{매출액} \div \text{재고자산}$	-	-
	매출채권회전율	$\text{매출액} \div \text{매출채권}$	-	-
성장성 비율	매출액증가율	$(\text{당기매출액} - \text{전기매출액}) \div \text{전기매출액} \times 100$	적용	조정
	영업이익증가율	$(\text{당기영업이익} - \text{전기영업이익}) \div \text{전기영업이익} \times 100$	적용	조정
	당기순이익증가율	$(\text{당기순이익} - \text{전기순이익}) \div \text{전기순이익} \times 100$	-	-
	총자산증가율	$(\text{당기말총자산} - \text{전기말총자산}) \div \text{전기말총자산} \times 100$	적용	비조정
	자기자본증가율	$(\text{당기말자기자본} - \text{전기말자기자본}) \div \text{전기말자기자본} \times 100$	적용	비조정
생산성 비율	부가가치율	$(\text{부가가치} / \text{매출액}) \times 100$	적용	조정
	자본생산성	$(\text{부가가치} / \text{총자산}) \times 100$	적용	조정
	노동생산성	$(\text{부가가치} / \text{종업원수})$	-	-
시장가치 비율	주당순이익	$\text{당기순이익} \div \text{발행주식수}$	-	-
	주가·이익배수	$\text{주가} \div \text{주당순이익}$	-	-
	주가·장부가치비율	$\text{주가} \div \text{1주당 장부가치}$	-	-
	배당수익률	$(\text{주당배당금} / \text{주가}) \times 100$	-	-

활동성비율의 경우 정부부문에 있어서는 매출액(수익)과 자산의 대응가능성 판단이 불가능하고 동시에 대부분의 정부자산은 수익창출을 위해 존재하는 것이 아니므로 그 수익과 자산의 연계성을 인정할 수 없다는 점에서 재정분석지표로의 활용가능성이 부족하므로 정부부문에서는 활동성비율의 적용을 제외하였다. 성장성비율 중 매출액증가율 및 영업이익증가율은 정부의 경우 매출액 및 순이익개념이 없으므로 이를 수익증감율 및 조세수익증감율 지표로 조정하여 활용할 수 있다. 즉, 이들 지표는 정부의 수익 성장성 및 지속가능성을 판단하는데 유용한 정보를 제공할 수 있다. 또한, 유형자산증감율 지표는 공공성자산의 비중이 매우 큰 정부부문의 경우 사회기반시설을 포함하는 장기성자산에 대한 투자 변화추이를 살펴보는 데 유용한 정보를 제공할 수 있다. 생산성비율과 시장가치비율의 경우 앞서 살펴본 지표유형들과는 달리 그 직접적인 적용에 있어서는 상당한 한계점이 존재하나, 그 지표의 개념을 확장해 보면 정부부문에 있어서도 시사점이 있으므로 양자를 특성을 혼합한 다음 국민 1인당 수익, 비용, 자산, 부채 등의 가치를 평가함으로써 서비스원가보상가치, 대주민정부이전비용, 대주민서비스의 미래가치 등을 판단하는 ‘서비스생산성비율’을 제시할 수 있다.

5. 재정회계지표 불일치에 대한 대응방안

가. 기본적 시각

정부는 조직이 추구하는 목표를 달성하기 위한 정책과 사업을 수행하게 되며, 이는 재정 관점에서 예산의 편성과 집행 결과를 분석하는 과정을 거치게 된다. 이러한 정부재정활동의 결과를 분석 평가하는데 있어서 중요한 것은 정보이용자들이 반드시 제공해 주기를 바라는 정보의 유형과 내용이 무엇이고 정부가 추구하고자 하는 목표를 실현하기 위하여 어떠한 정책과 사업을 수행하였으며, 그 결과가 어떻게 나타났는가를 측정평가하는 것이 중요하다. 이 경우 객관적이고 체계적인 재정분석평가를 위해서는 분석에 대한 목표가치 내지 파악할 정보의 유형

(category)을 우선 설정하고 이를 토대로 지표를 개발하는 접근이 요구된다.

이와 관련하여 정부(중앙정부, 지방자치단체)의 기능과 성격, 재정제도적 특성에 따라 그 분류기준과 중요도 등이 차이를 보일 수 있으나, 재정관리를 위한 기본원리와 국제적 기준(OECD, IMF 등), 그리고 최근의 재정동향, 중심 이슈 등을 고려하는 경우 재정분석을 위한 지표의 유형 또는 목표 가치로 건전성, 성과관점(생산성, 효율성), 회계책임성, 채무관리정보 등을 들 수 있다.

첫째, 재정건전성은 현재 및 중장기적 관점에서 수입과 지출의 균형 유지, 수입의 안정성과 성장성을 유지하고, 방만한 재정운영이나 부실한 채무관리 억제 등을 통해 건전재정원칙에 입각하여 자원을 합리적으로 배분하는 것을 의미한다.

둘째, 성과관점(생산성, 효율성)이란 행정서비스 공급에 있어서 사업우선순위와 사업효과와 투입비용을 반영하여 투자성과와 원가(비용)를 적절하게 고려하여 자원을 효율적으로 배분하는 것을 의미한다.

셋째, 회계책임성이란 법령과 예산기준 등을 법규 준수, 세대간 부담 형평성, 그리고 주민이 낸 세금과 공공재산에 대한 수탁관리의무를 포함하여 재정운영 결과를 정보이용자들에게 충분하게 전달하는 것을 의미한다.

넷째, 채무관리란 재정운영에 있어서 채무부담수준과 채무상환능력을 고려하는 것을 의미하는 것으로 정부 지급능력을 초과하는 부채부담은 재정압박과 재정적 위기를 초래하게 되며, 최종적으로 채무불이행에 따라 재정파산에 이를 수 있다는 점에서 재정 지속성 관리와 재정위기관리 측면에서 중요한 의미를 지닌다.

나. 재정회계지표의 재구성

(1) 기본방향

앞에서 살펴본 정보의 목표가치와 지표의 유형을 토대로 현행 중앙지표, 지방지표, 외국사례, 기업경영분석지표에 대한 종합검토결과를 반영하여 실제 중앙과 지방간에 공통적으로 적용이 필요한 지표를 대상으로 통합적 관점에서 핵심지표를 선별한다. 지표 선정에서는 정보의 유용성 관점에서 지표의 필요성과 중요성이 인정되고 현실적용이 가능한 지표를 중심으로 종합적으로 검토한다. 정보의 유용성은 현금주의 정보와 구별되는 발생주의 정보특성을 살릴 수 있고 국민에 대한 충분한 정보제공에 방향성을 두고 있다. 제시된 지표는 실제 적용에 있어서는 재무결산에 따른 실제 데이터검증을 통해 최종적인 정책대안을 마련하는 것이 요구되며 아울러 정보이용자에 대한 수요조사가 함께 병행되어야 할 것이다.

(2) 재정회계지표의 구성안

총 97개 지표에 대해 현실적용성 및 공통기준 적용여부를 고려하여 지표로서의 유의미성을 종합검토한 결과 아래와 같은 단계와 절차를 통해 지표구성안을 모색하였다.

첫째, 재정상태(26), 재정운영(36), 채무부담 및 상환능력(7), 기타(28) 총97개 지표를 대상으로 지표의 현실적용성과 공통기준 적용여부를 통해 지표로서의 타당성을 검토 하였다. 검토 결과에 대해 ①필요성과 중요성이 인정되고 현 기준에서 산출이 가능한 지표 ②필요성과 중요성이 인정되나 현 기준상 불일치를 해소한 후 산출이 가능한 지표 ③주 지표를 보완하는 참고지표로 사용가능한 지표 ④필요성과 중요성이 낮고 현 기준에서 산출이 어려운 지표로 구분하여 공통기준에서 유용하다고 판단된 지표를 선정하였다.

〈표〉 지표타당성에 대한 검토표 (예)

지표명	산식	현실적용성			공통기준 여부		사유	종합판단
		공통	중앙	지방	평가기준	F/s 및 공시		
총자산증감율	자산증감액/전년도 자산총액 x 100	△	○	○	불일치	가능	자산재평가, 현재가치평가의 적용여부	○
사회기반시설증감율	사회기반시설증감액/전년도 사회기반시설 총액 x 100	△	○	○	일부 불일치	일부 불일치	감가상각 유무, 기초자산 중 제외 유무	○
조세채권증감율	조세채권증감/전년도 조세채권 X 100	○	○	○	일치	가능	-	◎
불납결손비율	불납결손금/조세수익 X 100	○	○	○	일치	예산결산 정보필요	불납결손은 예산결산입수	△

둘째, 1차적으로 재무제표 구성요소별로 유형별 구성비와 증감추이를 나타내는 재정통계지표와 국민관점에서 이슈화되고 관심이 집중되는 지표를 포함하여 재정상태 7개, 재정운영 5개, 국민관심사항 5개 지표를 선정하였다.

셋째, 아울러 정부조직의 재정상태와 운영현황 및 회계책임성 등 재정지표의 목표가치 관점에서 건전성 7개, 성장성 3개, 비용 및 성과 5개, 회계책임 5개 지표를 2차 재정회계지표로 선정하였다. 2차 지표선정에서는 지표로서의 유용성과 중요성면에서 생성이 바람직하다고 판단되지만 앞에서 제시한 분석기준에 부분적으로 불충족하거나 제한이 두어지는 지표에 대하여도 지표항목의 조정 및 국가와 지방회계기준을 수정하거나 재무보고서의 개선을 전제로 포함하였다. 예를 들어 유동비율, 자산부채비율, 순재무자산비율, 재정운영순원가증감율, 총수지비율, 자산운영관리비비율 등이 포함되었다.

넷째, 전체적으로 발생주의 복식부기 재정회계지표의 구성안은 1차 17개 지표 및 2차 20개 지표 등 총 37개 지표를 대상으로 지표가 갖는 성격을 핵심영역별(재정상태, 재정운영) 및 목표가치(건전성, 성장성, 비용 및 성과, 회계책임), 국민관심사항으로 상호 연계하여 표시하였다.

<표> 재정회계지표의 재구성안

1차 재정회계지표		2차 재정회계지표		
지표유형	단위지표명	단위지표명	지표유형	
재정상태	자산	- 자산유형별구성비 - 자산유형별증감율 - 사회기반시설증감율	- 유동비율(*) - 자산부채비율(*) - 감가상각누계율	건전성
	부채	- 부채유형별구성비 - 부채유형별증감율 - 차입부채비율	- 이자부담능력지수 - 채무상환능력지수 - 순재무자산비율(*)	
	순자산	- 순자산증감율	- 총부채비율	
재정운영	수익	- 수익유형별구성비 - 수익유형별증감율	- 조세수익증감율 - 총수익증감율 - 총자산증감율	성장성
	비용	- 성질별비용구성비 - 성질별비용증감율 - 인건비증감율	- 재정운영순원가증감율(*) - 행정운영경비증감율 - 주요기능별 재정운영 순원가증감율(*) - 프로그램순원가 증감율(*) - 주요프로그램별 원가 및 성과지표 단위당 원가(**)	비용 및 성과
-	-	-	- 자산운영관리비비율(*) - 장래세대부담비율 - 총수지비율(*) - 조세채권증감율 - 총비용증감율	회계책임
국민관심 사항	- 국민1인당 조세부담액 - 국민1인당 국민부담액 - 국민1인당 부채액 - 국민1인당 자산액 - 공무원1인당 인건비	-	-	-

(*) 지표포함 항목을 조정하거나 항목산출이 가능하도록 재무제표(재무보고서)의 개선이 필요함

(**) 주요 프로그램별원가 및 성과지표 단위당원가는 부속명세서로 첨부 필요

6. 결 론

정부예산회계제도의 개혁과 관련하여 2007년에 지방자치단체 발생주의 복식부기회계제도가 전면 시행되고 2009년부터 중앙정부에서도 동 제도가 시범운영기간을 거쳐 2011회계연도 결산부터 전면 시행이 될 것이 예정되어 있다. 이와 관련하여 결산재무제표를 통한 재정회계정보에도 현 예산회계정보와는 다른 다양한

재정상태, 재정운영 현황, 비용 및 성과관련 회계정보가 생성되므로 이들 정보를 표시하는 재정지표의 제도적인 정비와 그에 상응한 재정회계지표의 개발이 요구되고 있다.

본 연구는 일차적으로 복식부기회계에 있어서 중앙정부와 지방자치단체의 회계기준 비교를 통해 그 차이를 분석하였다. 국가회계기준과 지방회계기준의 비교에서는 각각의 고유특성을 고려함에도 불구하고 부분적으로 차이가 있음이 발견되고 이는 결국 재정정보의 차이와 재정지표의 차이로 나타날 것이다. 둘째, 중앙-지방간 현재 사용 중이거나 개발되고 있는 재정회계지표 및 주요 선진국과 기업경영지표의 사례분석을 통해 재정지표의 현황을 분석하였다. 현황분석에 의하면 우리의 경우 발생주의 복식부기 회계지표는 대부분 다양하게 개발 적용되기 보다는 현금주의 재정지표와 함께 복식부기의 특성을 반영하기 위한 보완지표로서 활용되고 있는 단계에 있었다. 한편, 주요 선진국의 사례의 경우 재무제표 분석을 중심으로 정부회계의 특성과 핵심정보를 파악하기 위한 다양한 재정지표가 제시되고 있어 재정회계지표 개발에 많은 정책적 시사를 주고 있다. 특히, 기업경영분석지표의 정부부문 적용가능성 검토에 있어서는 정부에 적용하기 어려운 지표를 제외한 안정성, 성장성, 수익구조, 서비스생산성 관련 지표를 중심으로 유용성을 검토하고 지표항목의 조정이나 수정이 필요한 사항을 반영하여 적용 가능한 지표를 선정하였다.

종합적으로 앞에서 살펴본 국가-지방간 회계기준 비교, 중앙-지방간 재정회계지표의 현황분석, 주요 선진국과 기업경영분석지표의 벤치마킹을 토대로 재정회계지표의 불일치에 대한 대응방안을 다음과 같이 모색하였다. 우선 회계정보의 차이조정 방안에서는 중앙정부와 지방정부간에 기준의 불일치 사항을 조정, 개선하는 방안을 제시하여 기준의 일관성을 확보하도록 하였으며 다음으로는 재정회계지표의 개발과 관련하여 총 97개의 기존 지표 및 개발 중인 지표를 대상으로 정보의 유용성(중요성과 필요성), 현실적용 가능성 및 중앙-지방간 공통기준 적용여부를 기준으로 37개의 지표를 선정하였고, 선정된 지표를 대상으로 복식부기회계에 적용하기 위한 재정회계지표의 구성안을 마련하였다. 이 과정에서 지표의 유형은 1차

분석지표는 재정상태, 재정운영 등 핵심영역별로 구성하고 2차 지표는 건전성, 성장성 등 목표가치 관점에서 구성하여 양 관점에서 총 37개 지표를 상호 보완적으로 연결하여 활용할 수 있도록 체계화 하였다.

제시된 지표에 대해 재무결산 데이터의 실제 적용 및 검증을 통해 최종적으로 정보이용자의 수요와 정보의 유용성을 갖는 지표를 최종적으로 선정하는 것이 필요할 것이다.