

지방자치단체 재무제표 검토를 통해 살펴본 재무회계 및 예산회계의 발전방향

공인회계사 최 대 규¹⁾

1. 서 론

1990년대 후반 시민단체와 학자, IMF 국제기구 등은 지방재정의 건전성·효율성·투명성 확보를 위해 발생주의 회계제도를 도입해야 한다는 주장을 강하게 제기하였고, 국민의 정부에서는 정부회계제도의 개혁을 위해 복식부기회계제도 도입을 국정과제로 선정하여 행정자치부에서는 지방자치단체에 복식부기회계제도 도입을 위해 1999년에 기본계획 수립과 함께 구체적인 복식부기회계제도 도입사업을 추진하게 되었다.

복식부기회계제도는 1999년 부천시, 강남구를 1차 시범운영, 2003년 복식부기 표준화를 위한 2차 시범운영(7개기관), 2004년 제도의 확산보급을 위한 3차 시범운영(54개기관), 2005년 전 지방자치단체 대상 복식부기 회계제도 확산보급(187개기관) 추진 등 단계적 도입전략으로 추진되어 왔으며, 2005년 8월 지방재정법이 개정되어 지방재정법 제53조에 따라 246개 전 지방자치단체는 2007년 1월 1일부터 의무적으로 복식부기회계제도를 운영하게 되었다.

앞으로 복식부기회계제도가 안정적으로 정착되면 지방자치단체에 재정원가 및 관리회계, 성과평가 등 다양한 기법을 행정에 도입할 수 있어 지방재정의 효율성과 건전성, 회계책임성, 재정운영의 투명성을 확보할 수 있으며, 합리적인 정책의사결정과 인식에 도움을 줄 수 있을 것이다.

본 연구는 지방자치단체가 2006년에 시험적으로 생성한 재무제표²⁾에 대하여 필자가 검토업무를 담당하였던 지방자치단체에 대한 검토업무 수행과정에서 발견된 복식부기회계처리과정상 문제점과 기존예산회계분야의 보완사항 등을 제시함으로써 향후 복식부기회계제도 발전과 기존 예산회계분야와의 조화를 위한 개선방향을 제시함에 목적을 두고 있다.

2. 검토과정에서 발견한 사항 및 보완방안

(1) 예산회계 업무프로세스의 보완

지방자치단체에서 시험적으로 생성한 2006년 재무보고서를 검토하면서 발견한 사항 중에

1) 성도회계법인 상무이사
2) 재무보고서는 결산총평, 재무제표, 필수보충정보, 부속명세서로 구성되는데, 검토업무 수행시 재무보고서 중 재무제표에 대한 검토를 수행하였음. 지방재정법 제53조 2항에 따르면 재무보고서에 대한 공인회계사의 검토의견을 첨부하도록 하고 있으나, 공인회계사는 재무보고서 구성부분 중 재무제표에 대한 검토만 수행가능하다고 판단된다.

서 현행 예산회계에서 관습적으로 수행하는 업무 중에 복식부기회계(재무회계)관점에서 시정되어야 할 사항은 다음과 같은 것들이 있다.

가. 과오납환부이자³⁾의 처리

지방자치단체는 납세의무자가 세금을 과오납한 경우에 과오납금액과 과오납환부이자를 지급하고 있는데, 이에 대한 예산회계의 처리방법은 총환부금액을 수납액에서 차감하는 형식으로 기록하고 있다.

예를 들면, 당기 중 징수결정액이 300, 수납액이 250, 총환부금액이 110(과오납금액 100, 환부이자 10)인 경우에 예산회계에서의 세입결산처리는 다음과 같다.

징수결정액	수 납 액			미수납액
	수납총액(가)	과오납반환액(나)	실제수납액(가)-(나)	
300	250	110	140	160

상기와 같이 예산회계결산을 수행하게 됨에 따른 문제는 실제 과오납된 금액이 100인데도 불구하고 환부이자 10을 포함한 110을 과오납반환액으로 처리함에 따라 사실상 미수납액이 150(300-150)인데도 불구하고 세입결산상 미수납액은 160으로 보고되어 실제미수납액 150보다 10만큼 많은 금액으로 미수납액이 과대계상된다는 문제가 발생한다.⁴⁾

이러한 예산회계처리하는 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 한다고 규정한 지방재정법 제34조 예산총계주의 원칙을 위배하고 있다고 판단되며, 지방재정법 제15조 수입의 직접사용금지의 규정도 위배하고 있다고 판단된다.

현행 복식부기회계처리지침 JMT⁵⁾상에 따르면 과오납환부금액에 대한 회계처리를

(차) 미수세금 160 (대) 현금 160

으로 하도록 하고 있어 최종적으로 과오납환부이자에 해당하는 금액만큼의 미수세금이 과대계상되도록 규정하고 있다.

상기와 같은 문제점을 해결하기 위한 방안으로는 과오납환부이자에 해당하는 금액만큼을 세출예산으로 집행하도록 예산회계업무를 개선하는 것이 바람직하다고 판단된다. 환부이자에 해당하는 금액을 세출예산으로 집행한다면 복식부기회계처리하는 사실을 반영하여 다음과 같이 처리할 수 있다.

(차) 미수세금 150 (대) 현금 160
이자비용 10

3) 지방세법 제46조 및 동법시행령 제36조는 납세의무자가 납부한 지방자치단체의 징수금에 과오납이 있을 경우 과오납금에 환부이자를 가산하여 지급하도록 규정하고 있다.

4) 실무적으로 지방자치단체에서는 미수납액이 과대되는 것을 방지하기 위하여 징수결정액에 (-)10을 허수로 계상하여 최종적으로 미수납액을 맞추고 있는 사례가 대부분이다.

5) JMT(Journalizing Matching Table)는 예산회계의 예산과목과 재무회계의 회계과목을 연결시켜 보여주는 테이블이다.

나. 미수납액의 이월처리

각 지방자치단체는 재무회계규칙⁶⁾에 포함된 ‘미수납액의 이월’ 조항에 따라 징수관이 징수결정한 세입금으로서 당해연도 출납폐쇄기한까지 수입되지 아니한 것은 이를 다음연도의 징수결정액에 이월하여야 한다.

예를 들어 설명하면, 2005년도 세입세출결산서상 미수납액(이월액)은 2006년도 세입세출결산서상 과년도수입에 대한 징수결정액으로 표시되어야 한다는 것이다. 자치단체에서 이에 대한 처리를 확인한 결과 전년도 결산서상미수납액(이월액)과 현년도 결산서상 과년도수입에 대한 징수결정액이 다름을 확인할 수 있었다.

예산회계담당자들은 이러한 차이가 발생하는 이유가 전년도 결산을 마감한 이후에 전년도 미수납액(이월액)과 관련하여 발생하는 부과취소, 감액, 가산금부과 등의 사유로 증감되는 금액을 과년도수입 징수결정액에 반영하기 때문이라 한다. 그러나 차이나는 금액을 사유별로 구체적으로 파악해 보려고 하였으나 차이금액을 정확하게 계수를 맞출 수는 없었다. 향후 예산회계실무에서 이월잔액조정에 대한 정확한 사유별 명세서가 작성되도록 할 필요성이 있다고 판단된다.

현재 지방자치단체 복식부기업무처리상 미수납액에 대한 이월금액 차이금액은 차이나는 금액 만큼을 지방세수익에서 조정하고 있다.

예를 들면

2005년도 세입세출결산서상 주민세의 미수납액(이월액)이 200

2006년도 세입세출결산서상 과년도수입(주민세)의 징수결정액이 180 이라면,

복식부기회계에서의 회계처리는

(차) 주민세수익	20	(대)미수주민세	20
-----------	----	----------	----

으로 처리하도록 하고 있다.

이러한 회계처리는 이월잔액의 차이를 검증하지 아니하고 단순히 지방세수익에서 조정함에 따라 당해연도의 수익이 왜곡될 수 있고, 정확한 원인규명 없이 회계처리가 되는 문제점이 있다고 판단된다.

다. 채권현재액금액의 부정확성

자치단체의 재무제표 검토과정에서 전대상기관 공통적으로 발생하고 있는 현상이 채권현재액계산서에 보고하고 있는 현재액금액이 실질적으로 받아야 할 채권의 금액과 상이하고 현재액보고에서 누락되고 있는 채권이 있다는 사실이다.

현행채권회계의 운영상황을 살펴보면 채권현재액보고서작성시 다음과 같은 문제가 있다고 판단된다.

- 기말채권금액산정방식이 기중 채권의 증감에만 초점

6) 부천시외의 경우에는 재무회계규칙 제34조에 ‘미수납액의 이월’을 규정하고 있는데, 자치단체마다 이를 규정한 조항은 틀리다.

- 기말채권금액의 정확성을 미확인
- 채권의 회수가능성을 미검토

이에 따라 복식부기회계에서 파악한 채권의 금액과 채권현재액보고서상의 채권금액과의 일치여부를 확인하기 어려운 상황이었다.

복식부기회계제도 도입에 맞추어 현행 채권회계에서 기말채권금액의 정확성 및 실재성을 확인하는 업무를 수행하여 부존재채권의 정리, 인별채권금액의 관리 등이 이루어질수 있도록 하여야 할 것으로 판단된다.

라. 재정자금의 부정확성

한 자치단체의 재무제표 검토과정에서 구금고에서 잔고증명한 재정자금과 예산결산서상의 세계잉여금⁷⁾과 차이가 나고 있음을 발견하였다. 이에 대한 원인은 구금고가 재정자금을 실제로 파악할 수 있는 시기가 5월경이라는 현실, 광역자치단체가 기초자치단체로 자금이체시 특별한 사유의 금액(소송관련금액)을 차감하는 현실 등에 기인하고 있다.

예산결산시 재정자금과 세계잉여금이 일치하는지에 대한 검토는 기본적인 사항인데, 자금확정이 지연됨에 따라 이러한 현상이 발생된 것으로 추정된다. 향후 자금확정이 좀더 빠른 시기에 이루어질 수 있는 방안연구가 필요하다고 판단된다.

(2) 예산편성집행업무와 현행 JMT

세출예산회계와 관련한 복식부기회계업무의 회계처리는 사전에 미리 예산과목을 분석하여 해당 예산과목에서 발생가능한 회계과목을 연계시키는 구조에 따라서 회계처리하도록 하고 있다.

행정자치부는 예산과목과 회계과목을 연계해 주는 매칭테이블을 JMT라는 이름으로 회계처리지침에 포함하고 있다.

과거 자치단체는 예산편성업무를 진행하여 오면서 관행적으로 과거년도의 예산편성한 바를 준용하여 예산을 편성하여 왔다. 이에 따라 예산편성지침상 적용하여야 할 예산과목이 아닌 관행적으로 과거부터 편성해오던 예산과목에 예산을 편성하는 습관이 있는 것을 관찰할 수 있었다.

이는 원칙적으로 작성된 JMT는 예산편성시의 이러한 관행을 반영하지 못하여 예산집행시 적절한 회계과목을 선정할 수 없는 문제를 가지고 있음을 알 수 있었다.

향후 복식부기 회계처리의 정확성을 위하여는 예산편성시 과거 관행에 따른 예산과목선정을 포기하고 원칙적인 편성지침에 의거하여 예산을 편성하도록 할 필요성을 시사하고 있다.

또한 검토과정에서 복식부기팀은 다음과 같은 예산과목에서 적절한 회계과목선정에 문제가 발생하고 있으므로 보완을 요구한다는 의견을 수렴하였다.

- 일반운영비 : 일시사역인부에 대한 인건비와 복리후생비는 일시사역인부인건비로 처리

7) 세계잉여금은 수입금액에서 지출금액을 차감한 잔액으로서 자금없는 이월등의 사유가 없는 한 세계잉여금의 숫자는 금고의 재정자금과 일치하여야 한다.

되는 것이 타당하나, JMT에 일시사역인부인건비 과목이 없어 기타운영비로 처리하고 있음

- 일반운영비 : 민간재해보상금은 재해와 관련된 보상금 뿐만이 아니고 복구등을 위한 제반비용을 포함하는 것이 타당하나, JMT에 민간재해보상금 과목이 없어 기타운영비로 처리하고 있음
- 일반운영비 : 학자금위탁대여금은 ‘민간위탁금’에서 집행이 되나 일반운영비에서도 집행되고 있는 현실이나, JMT에 학자금위탁대여금 과목이 없어 기타운영비로 처리하고 있음
- 기타보상금 : 공중보건의와 관련된 수당을 지급시 기타이전비용으로 처리하고 있으나, 기타직인건비라는 과목으로 처리하는 것이 바람직함
- 기타보상금 : 기타보상금 세목에서 자연재해에 따른 보상금을 지급하고 있으나, JMT에 민간재해보상금 과목이 없어 민간보상금으로 처리하고 있음
- 의료및구료비 : 저소득계층에 대한 의료비의 직접지원, 장애인의료보상비등은 민간의료보조금의 과목이 타당하나, 의료및구료비의 JMT에서는 의료기관운영비와 민간융자금과목 밖에 없음

세부적으로 보면 상기 언급한 사례이외에 다양한 사례가 있을 수 있으므로, 여러 가지 다양한 사례를 수합하여 현행 JMT를 보완할 필요성이 있다고 판단된다.

(3) 지방자치단체 회계기준 개정

지방자치단체회계기준에관한규칙 중 거래의 실질을 반영한다는 회계의 기본원리에 따라 수정되어야 할 조문들이 있다고 판단된다. 대표적인 사례는 다음과 같다.

가. 복식부기회계에서 출납폐쇄기한 인정 여부

지방자치단체회계기준에관한규칙 제9조 제4항에 따르면 ‘지방재정법 제8조 및 동법 시행령 제4조에 따른 출납폐쇄기한 내의 세입금의 수납과 세출금 지출은 당해 회계연도의 거래로 처리한다.’라고 규정하고 있는데, 이 조항은 발생주의·복식부기회계제도(재무회계)에서는 인정할 수 없는 규정이라고 판단된다. 이에 대한 논거는 다음과 같다.

첫째, 발생주의라는 것은 경제적자원의 변동이 생긴 시점에 거래가 발생하여 회계처리한다는 개념인데, 출납폐쇄기한을 인정한다는 것은 발생주의를 전면적으로 부인하는 결과가 발생한다. 왜냐하면 출납폐쇄기한의 인정은 거래의 귀속시기를 앞당기는 결과가 초래되기 때문이다.

둘째, 재무회계에서 출납폐쇄기한은 인정하게 되면 현행 공유재산 및 물품회계에서도 출납폐쇄기한을 인정하는 결과가 발생하게 되는데, 현행 법규상으로 공유재산 및 물품회계에서는 출납폐쇄기한을 인정하지 않기 때문에 법규 위배의 문제가 발생한다.

지방자치단체의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다고 지방재정법 제6조는 규정하고 있다. 이에 따라 지방자치단체가 운용하고 있는 모든 회계(예산회계, 공유

재산회계 및 물품회계⁸⁾, 채권회계, 채무회계, 세입세출외현금회계등)의 회계연도는 1월 1일부터 12월 31일 까지이다.

한편, 지방재정법 제8조는 ‘지방자치단체의 출납은 회계연도 종료후 2월로 폐쇄한다’라고 규정하고 있다. 이 규정의 의미는 당해연도의 세입과 세출로서 당해연도 중에 지출원인행위하거나 징수결정한 건 중 출납폐쇄기한(익년도 2월말)까지 지출하거나 수납한 부분을 당해연도의 수입과 지출로서 결산한다는 의미이다⁹⁾. 이에 따라 수입회계와 지출회계를 결산함에 있어 출납폐쇄기한중에 수납지출한 부분은 실제 자금의 유출입이 있었던 회계연도에 결산반영되는 것이 아니고 지출원인행위하거나 징수결정한 회계연도에 수입결산과 지출결산에 반영하도록 제도화 되어 있다.

출납폐쇄기한은 국가예산회계에는 존재하지 않으며, 지방재정법의 적용을 받는 지방자치단체와 지방교육자치단체의 예산회계에만 존재하는 제도이다. 지방재정 및 지방교육재정에 출납폐쇄기한을 두는 이유는 세입예산의 상당부분을 국가에 의존하기 때문으로 추정되는데 지방교육재정은 전체예산의 67%, 지방재정은 전체예산의 38%를 국가로부터 받는 재원이다. 국가로부터 받는 재원이 연말 즈음에 배정되면 자치단체는 그 시점으로부터 지출을 계획하게 되어 지출이 년도말을 넘기는 경우가 많기 때문에 출납폐쇄기한을 두고 있는 것으로 추정된다.

출납폐쇄기한에 따라 수입회계와 지출회계에서 결산처리되고 있는 사례를 살펴보면 다음과 같다.

(예)

(단위 : 백만원)

구분	회계연도중	출납폐쇄기한까지	비고
세입	100		징수결정액
	50	30	수납액
세출	300		원인행위 및 검수
	150	80	지출액

[세입.세출결산보고서] 상의 표시

(세입) 징수결정액 100, 수납액 80, 미수납액 20
 (세출) 지출원인행위 300, 지출액 220, 이월액 80

상기 사례에서 06년도 중에 토지 취득을 위한 지출원인행위를 하고 07년도 출납폐쇄기한

8) 공유재산및물품관리법이 지방재정법으로부터 분법(分法)됨에 따라 공유재산회계와 물품회계는 공유재산및물품관리법 제47조와 동법 제62조에 따라 회계연도를 12월 31일까지로 한다.

9) 지방자치단체의 세출결산액 중 출납폐쇄기한 중 지출금액은 지출결산액의 5%-7%를 차지하고 있는데, 전년도와 당해연도의 출납폐쇄기한 거래규모는 전체 지출액의 10%-14%를 차지하게 되어 규모가 작지 않다.

중에 80백만원을 지출했다고 가정할 때 세출예산회계에서는 07년도에 지출한 80백만원을 06년도 결산시 06년도에 지출한 것으로 결산을 실시하게 된다. 그러나 공유재산회계에서는 실제 토지를 취득한 07년도에 토지의 증가로 공유재산회계를 결산정리하여야 한다.

상기 사례에서 출납폐쇄기한중 거래를 분개하면 다음과 같다.

(차) 토지 80백만원

(대) 현금 80백만원

재무회계에 출납폐쇄기한을 인정하게 된다면, 상기 회계처리는 06년도에 발생한 거래로 기록하게 되는데 이러한 회계처리는 회계연도말의 재정상태를 제대로 반영하지 못하는 문제가 발생한다. 즉, 재무제표일 현재 실제로 자금지출이 이루어지지 않았는데도 불구하고 자금시재는 출납폐쇄기한 중 거래 만큼 지출된 것으로 차감되어 표시될 수 밖에 없으며, 연도말 현재 존재하지도 않는 토지가 재무제표에 반영되는 문제가 발생한다.

따라서, 진정한 발생주의·복식부기회계제도를 운영하기 위해서는 지방자치단체회계기준에 관한 규칙 제9조 제4항은 삭제되어야 할 것으로 판단된다.

나. 지분법의 적용여부

지방자치단체회계기준에 관한 규칙 제48조에 따르면 ‘장기투자증권은 매입가격에 부대비용을 더하고 이에 종목별로 총평균법을 적용하여 산정한 취득원가로 평가함을 원칙으로 한다’고 규정하고 있어 투자유가증권의 평가를 원가법으로 하도록 정하고 있다.

각 지방자치단체는 직영기업의 형태로 상하수도 사업, 공영개발사업, 지역개발기금을 운영하고 있으며, 공사공단의 형태로 지하철, 도시개발, 시설공단 등을 운영하고 있다.

자치단체회계기준 제9조 1항에 따라 공기업특별회계는 자치단체의 재무제표에 통합하여 보고하도록 하고 있어 공기업특별회계의 실질상황이 자치단체의 재무제표에 반영될 수 있으나, 공사공단의 경우에는 100%출자한 투자유가증권으로서 원가법을 적용하도록 규정함에 따라 공사공단의 실질 경영상황이 자치단체의 재무제표에 반영되지 않을 소지가 있다.

광역자치단체의 경우에는 지하철공사 등의 경영상태가 그다지 좋지 않은 것으로 알려져 있는데, 투자유가증권의 평가를 원가법으로 함에 따라 출자기업의 경영상태가 자치단체의 재무제표에 반영되지 않는 문제점이 제기된다.¹⁰⁾

따라서 공사공단 등의 투자유가증권에 대한 평가에 지분법적용을 고려할 필요가 있다고 판단된다.

(4) 회계시스템의 보완

지방자치단체의 공무원은 그간 복식부기회계업무 수행에 LADI시스템, DAIS시스템 등을 사용하여왔다. 이러한 시스템은 예산회계업무와 연계하여 복식부기회계처리를 수행하

10) 행자부 업무처리침에서는 ‘회계기준 제45조’의 규정에 따라 지하철공사등의 경우 결산상황을 투자유가증권의 감액으로 반영하도록 규정하고 있으나 근본적인 회계처리방법은 아니라고 판단된다.

고 결산재무제표를 생성하는 기본적인 수준에서의 업무처리를 수행하여 왔다.

필자는 재무제표 검토과정에 필요한 자료를 전산시스템에서 생성해보려고 하였으나 필요한 자료산출하는 과정에서 많은 시간소요, 산출된 정보의 부정확성, 심지어는 산출불가능한 경우가 발생하고 있음을 경험할 수 있었다. 이는 결산과정에서 필요로 하는 정보요구가 처음이다 보니 그러리라고 생각된다.

복식부기회계제도를 도입한 이유가 기록위주의 재무회계구현에도 의미가 있겠지만 의사결정에 필요한 정보를 생성하는 관리회계구현에도 큰 의미가 있으므로 향후 관리회계구현을 위해 필요한 정보가 정보시스템에서 생성가능하도록 시스템보완이 필요하다고 하겠다.

2006년도 재무제표 작성과정에서 시행착오를 겪었던 사항이 현재의 전산시스템에 반영되도록 시스템을 보완할 필요가 있다고 판단되며, 향후 도입사용하게 될 e-호조시스템에도 이를 반영할 필요가 있다고 판단된다.

(5) 회계전담부서의 필요성

검토과정에서 그간 한시정원에 의해 운영된 복식부기팀이 일부 자치단체에서 해체되는 상황이 발생하고, 인사발령에 의한 잦은 업무담당자 교체가 이루어지고 있으며, 담당자들에게 여러 가지 애로사항이 발생하고 있음을 접할 수 있었다.

현재 복식부기팀의 변형형태를 살펴보면 복식부기결산업무외에 예산회계결산업무 추가 수행, 지출팀부서하의 복식부기담당자로 편입 등의 사례가 있다.

현재 대부분의 복식부기팀원은 팀해체, 잦은 담당자 교체 등에 따라 새롭게 도입된 복식부기회계제도가 제대로 정착될 수 있는지에 대하여 의문을 가지고 있는 것이 현실이다.

장기적으로 보면 복식부기결산업무와 예산결산업무를 별도로 진행할 이유가 없을 것으로 사료되나, 비로서 2007년도부터 법적으로 도입되어 이제 제도적으로 정착할 적응기간에 접어든 현시점에서는 제도의 SET-UP, 기존예산회계분야와의 차이조정, 전산의 안정화 등을 위하여 전담부서의 존치는 반드시 필요하다고 판단된다.

(6) 지방재정법 등 현행법령과 복식부기제도와의 부조화

지방재정법, 공유재산및물품관리법, 자치단체재무회계규칙 등 현재 재정관련 법규는 과거 단식부기환경하에서 제정된 법규로서 복식부기회계제도도입을 감안하고 있지 못하다. 이에 따라 현행 지방재정법규는 복식부기회계제도와 상충관계가 발생하는 부분이 있으며, 개념적으로 새로운 정의가 필요한 부분 등이 관찰되고 있다. 업무분야별로 복식부기회계제도 관점에서 부조화가 나타난 대표적인 사례는 다음과 같다.

가. 채권분야

① 채권의 정의

지방재정법 제2조에 따르면 ‘채권은 금전의 지급을 목적으로 하는 지방재정의 권리’라고 정의하고 있다. 일반적으로 채권이라 함은 특정인이 다른 특정인에게 어떤 행위를 청구할

수 있는 권리를 말하는 반해 지방재정법에서 규정한 채권은 금전채권만을 규정한 것으로 보여진다.

이에 따라 발생주의 개념에 따른 선급비용, 미수수익 등의 자산은 현행 채권의 개념으로 관리가 가능하지 않아 채권회계와 복식부기회계간에 차이가 발생하게 된다.

예산회계제도가 현금주의에 기반하다 보니 채권관리도 금전채권에 포커스를 맞추고 있는 것 같으나 복식부기회계제도의 도입, 향후 발생주의 예산제도의 도입등을 가정할 경우에 채권의 개념정의는 수정이 필요하다고 판단된다.

② 채권의 관리대상

각 자치단체는 재무회계규칙에서 채권관리의 대상을 규정¹¹⁾하고 있는데, 해당 규정을 살펴보면 자치단체의 채권관리부에 기록하여야 할 채권은 주로 변제기간이 경과하는 등 회수가 지연되는 사례위주로 규정된 느낌이다. 이에 따라 현행 채권업무에서 채권관리가 제대로 이루어지지 않는 사례가 발생하고 있다. 예를 들면, 채권의 이행기간이 60일미만인 채권, 지방세법에 의거 강제징수가 가능한 채권, 과태료등채권, 보조금채권 등은 채권관리부에 제외되고 있다.

채권관리의 개념을 회수지연된 채권관리만의 개념에서 자치단체의 전체채권현황을 파악할 수 있는 채권관리로의 전환을 모색할 필요가 있다고 판단된다.

③ 채권관리방법

지방재정법 제87조 제2항과 자치단체재무회계규칙에 따르면 지방자치단체의 장은 그 소관에 속하는 채권이 생긴 때에는 지체없이 장부에 기재하고 그 관리를 철저히 하도록 규정하고 있으나, 현재 채권관리업무는 실시간적으로 채권의 변동 내역을 기록하지 못하고 있어 실시간적으로 채권관리가 가능하도록 업무를 보완할 필요성이 있다.

나. 채무분야

① 채무의 정의

지방재정법 제2조에 따르면 '채무는 금전의 지급을 목적으로 하는 지방재정의 의무'라고 정의하고 있으며, 지방재정법 시행령 제108조에 따르면 지방자치단체가 관리하여야 할 채무는 지방채증권, 차입금, 채무부담행위, 보증채무부담행위를 열거하고 있다. 일반적으로 채무라 함은 특정인이 다른 특정인에게 어떤 행위를 이행하여야 할 의무를 말하는 반해 지방재정법에서 규정한 채무는 채권과 마찬가지로 금전채무만을 규정한 것으로 보여진다.

이에 따라 발생주의 개념에 따른 미지급금, 미지급비용, 퇴직급여충당부채 등의 부채는 현

11) 부천시 재무회계규칙 제151조(채권관리부의 기록대상) 채권관리관이 채권관리부에 기록할 대상 채권은 다음과 같다.

1. 계약에 의거 발생한 채권으로써 그 이행기간이 경과하였으나 변제되지 아니한 채권
2. 계약에 의거 발생한 채권으로써 그 이행기간이 60일을 초과하는 채권
3. 법령 또는 조례의 규정에 의거 발생한 채권으로서 이행기간이 경과한 채권(다만, 지방세법에 의거 강제징수가 가능한 채권은 제외한다)
4. 기타 시장이 정하는 채권

행 채무의 개념으로 관리가 가능하지 않아 채무회계와 복식부기회계간에 차이가 발생하게 된다.

상기 채권의 경우와 마찬가지로 채무의 개념정의에 대한 수정을 검토할 필요성이 있다.

② 채무의 관리대상

현행 채무관리는 지방채, 채무부담행위, 보증채무부담행위에 대하여만 대상으로 하고 있어 발생주의에 따른 퇴직급여충당부채 등을 관리하고 있지 못하다.

퇴직급여충당부채의 경우에는 결산일 현재 일용인부 등에게 지급하여야 할 퇴직금지급의 무가 확정되어 있고 이를 금전으로 지급하여야 할 부채이므로 현행 채무의 정의에도 부합한다고 할 수 있으나 채무관리에서는 이를 고려하고 있지 못하다. 또한 전산장비의 경우에 금융리스에 따라서 자산을 사용하는 경우가 발생하고 있는데 금융리스계약조건에 따라 향후 일정기간에 리스료를 지급할 의무가 법적으로 확정되어 있으므로 채무로서 관리되어야 할 필요성이 있다.

또한 최근에 지방자치단체에서는 BTL(Build-Transfer-Lease)을 통해 자산을 취득하는 사례가 발생하고 있는데, BTL에 따라 자산을 취득하게 되면 일정기간 동안 리스료를 지급할 의무가 발생하게 되므로 부채로 관리되어야 할 필요성이 있으며, BTL사업의 발주는 향후 채무를 발생시키는 원인이 되므로 현행 채무부담행위에 준하여 관리(의회의 승인 등)하여야 한다.

③ 채무관리방법

지방재정법 제87조 제3항과 자치단체채무회계규칙에 따르면 지방자치단체의 장은 그 소관에 속하는 채무가 생긴 때에는 지체없이 장부에 기재하고 그 관리를 철저히 하도록 규정하고 있으나, 현재 채무관리업무는 실시간적으로 채무의 변동 내역을 기록하지 못하고 있어 실시간적으로 채무관리가 가능하도록 업무를 보완할 필요성이 있다.

다. 공유재산분야

① 공유재산의 정의

공유재산및물품관리법 제4조에 따르면 공유재산이라 함은 ‘지방자치단체의 소유로 된 다음 각호의 재산’이라고 정의하고 있다. 법상 정의에 따르면 소유로 되어 있어야 한다는 전제조건을 가지고 있다. 이에 따라 현행 공유재산회계에서는 금융리스자산을 재산으로 관리하지 않고 있으며, 연불매매조건에 따라 취득하는 자산도 최종적으로 소유권이 이전되는 시점에서 자산취득관리를 하고 있다.

공유재산의 정의상 소유권은 가지고 있지 않더라도 실질적으로 취득한 효과를 가지고 있는 금융리스자산등을 관리할 수 있도록 보완할 필요성이 있다고 판단된다.

② 공유재산의 범위

공유재산및물품관리법시행령 제3조에 따르면 ‘그 공정이 50%이상 진척된 건물 그밖의 시설물로서 지방자치단체의 장이 재산관리상 필요하고 공유재산심의회의 심의를 거쳐 행정재

산으로 확정된 재산'을 공유재산관리에 포함하도록 규정하고 있어, 건설중인자산으로서 건설공정이 50%미만의 자산과 50%이상이지만 공유재산심의회의 심의가 없는 자산에 대하여는 공유재산관리를 하지 아니하고 있는 현실이다.

또한, 공유재산및물품관리법에 관리제외를 명시한 근거는 없으나 도로, 공원, 주차장 등 사회기반시설과 주민편의시설을 구성하고 있는 토지, 건물, 구축물 등은 관행적으로 공유재산현황보고에 누락되고 있는 현실이다.

복식부기회계관점에서는 건설중인자산, 소프트웨어, 사회기반시설, 주민편의시설 등이 자산의 정의에 부합하여 당연히 자산으로 등록 관리되게 됨에 따라 현행 공유재산관리와 차이를 나타낼 소지가 있다.

③ 평가기준

공유재산및물품관리법 제47조에 따라 자치단체의 장은 공유재산에 대하여 전년도 및 당해 회계연도간 증감보고서와 매년 12월 31일 현재를 기준으로 개정된 가격에 의한 현재액보고서를 의회에 보고하도록 하고 있으며, 동법 제46에 따라 공유재산은 5년마다 1월 1일 현재를 기준으로 공유재산의 가격을 개정하도록 하고 있다.

이에 비하여 복식부기회계에서 자치단체회계기준에관한규칙 제45조에 따라 자산의 평가는 역사적원가에 따라 하도록 하고 있다.

이에 따라 동일한 자산이라 하더라도 공유재산현재액계산서에 보고되는 금액과 재정상태보고서에 보고되는 금액이 상이할 수 있다. 예를 들어, 한필지의 토지가 5년전에 취득한 토지의 역사적원가가 1억원이고 현재시점에서 재평가한 금액이 3억원이라면, 공유재산현재액계산서에서는 3억원으로 재정상태보고서에서는 1억원으로 보고된다는 것이다.

또한 공유재산회계에서는 감가상각을 인정하지 않고 있지만 복식부기회계에서는 감가상각을 인정하고 있어 양 회계간에 차이가 발생하고 있다.

실무담당공무원입장에서는 평가기준의 차이와 감가상각인정여부에 따라 동일한 재산을 이중적으로 보고하는 데에 추가적인 노력이 필요할 수 있으며, 전산적으로도 이중으로 데이터를 관리하여 보고서를 생성하도록 해야 하는 번거로움이 있다.

전산이 발달하여 평가기준의 차이와 감가상각인정여부에 따른 차이를 별도의 수고없이 이중적으로 자료를 관리할 수 있을 것으로 판단되나, 현재 자치단체에서 사용할 시스템(e-호조시스템과 새울시스템)이 이를 고려하고 있는지는 의문이다.

라. 물품분야

① 물품의 정의

공유재산및물품관리법 제48조에 따르면 '지방자치단체가 소유하는 동산과 지방자치단체가 사용하기 위하여 보관하고 있는 동산 중 다음 각 호의 것(현금, 유가증권, 공유재산)을 제외한 동산'을 물품으로 정의하고 있다. 이에 따라 현행 물품회계에서는 금융리스물품을 물품으로 관리하지 않고 있다.

물품의 정의상 소유권은 가지고 있지 않더라도 실질적으로 취득한 효과를 가지고 있는 금융리스물품 등을 관리할 수 있도록 보완할 필요성이 있다고 판단된다.

② 물품의 범위

공유재산및물품관리법 제62조에 따르면 자치단체의 장은 주요물품에 대하여 전년도 및 당해 회계연도간 매년 12월 31일을 기준으로 한 현재액보고서를 작성하여 의회에 보고하도록 규정하고 있다. 자치단체의 장이 작성하는 물품증감및현재액계산서에 포함되도록 규정한 주요물품은 정수물품을 대상으로 하고 있는데, 정수물품에는 차량,복사기, 컴퓨터 등 33개 품목만 열거하고 있어 정수물품이외의 물품은 물품증감및현재액계산서에 보고하지 않도록 하고 있다. 이에 따라 자치단체가 보유하고 있는 물품의 전체현황을 제도적으로 파악하기 힘들게 되어 있다.

또한, 공유재산및물품관리법 시행령 제61조에 따르면, 도급경비로 취득한 물품, 도서·서화·예술작품·동식물 그밖의 특수물품, 소프트웨어, 리스물품은 물품증감및현재액계산서에 보고하지 않아도 되는 것으로 규정하고 있어 물품의 범위에 속하지 않는 문제가 있다.

이에 따라 복식부기회계관점에 관리하여야 할 자산의 범주와 공유재산및물품관리법에 따라 관리할 물품의 범주가 다르게 되어 실무자의 불편과 정보의 차이가 발생하게 된다.

③ 물품의 평가기준

물품증감및현재액계산서의 작성서식과 작성방법은 행정자치부에서 정하도록 되어 있는데, 현재 물품증감및현재액계산서 작성시 평가기준은 역사적원가로 평가하도록 하고 있으며, 감가상각제도를 인정하지 아니하고 있다.

이에 반하여 복식부기회계에서 자산의 평가는 역사적원가에 따라 하도록 하고 있으며, 감가상각대상자산은 감가상각을 수행하도록 하고 있다.

이에 따라 동일한 자산이라 하더라도 물품증감및현재액계산서에 보고되는 금액과 재정상태보고서에 보고되는 금액이 감가상각누계액만큼 차이가 나도록 되어 있다.

(7) 시군구 종합행정정보시스템과 지방재정정보시스템의 부조화

행정자치부는 참여정부의 전자정부 31대과제에 포함된 ‘전자적 업무처리의 정착’이라는 아젠다를 실현하기 위하여 시군구종합행정정보시스템과 지방재정정보시스템 구축사업을 추진하여 왔다.

시군구종합행정정보시스템¹²⁾은 시군구 및 읍면동의 관계 공무원들이 단일화된 행정업무통합창구를 이용하여 대부분의 행정업무를 통합하여 처리하여 공무원의 업무편의를 높이고 기존 수작업병행 업무처리방식에서 프로세스 중심의 전자적 업무처리방식으로 전환하여 행정업무의 효율성을 추구하기 위하여 도입되었다.

지방재정정보시스템¹³⁾은 지방재정에 사업별예산제도, 복식부기회계제도를 도입하여 예산편성, 집행, 회계결산, 평가 등 모든 재정활동 전 과정을 관리하는 종합재정업무관리시스템

12) 시군구종합행정정보시스템은 새울행정시스템이라는 이름으로 명명되어 시군구청의 위생, 환경, 지역산업, 자원봉사, 내부행정, 감사, 법제, 의회 등 8개 행정분야의 업무처리와 이를 지원하는 7개의 기본시스템(생산행정관리, 보고통계, 정보연계, 행정업무통합창구, 전자민원창구, 협업창구, 현장행정지원)으로 구성된다.

13) 지방재정정보시스템은 e-호조시스템으로 명명되어 재정계획, 예산관리, 수입관리, 지출관리, 계약관리, 자금관리, 부채관리, 자산관리, 재무결산관리, 통합결산, 통합재정통계, 원가관리, 의사결정지원, 성과관리, 재정포털관리 등의 15개 영역의 재정관련업무를 수행하는 시스템이다.

으로 지방재정개혁을 추진하기 위하여 도입되었다.

시군구종합행정정보시스템(새올시스템)과 지방재정정보시스템(e-호조시스템)은 2007년도까지 구축·보급되어 2008회계연도부터 전국의 지방자치단체가 사용하도록 되어 있다. 두 시스템의 업무기능을 살펴보면 공유재산과 물품분야에 있어서 중복적으로 운용되도록 되어 있음을 알 수 있는데 새올시스템은 기존 단식부기환경하에서 공유재산과 물품을 관리하도록 되어 있으며, e-호조시스템은 새롭게 도입되는 복식부기환경하에서 자산관리(공유재산과 물품을 포함한 개념)를 수행하도록 되어 있는 상황이다.

단식부기환경과 복식부기환경하에서 자산관리는 자산의 인식범위와 평가기준 등에서 차이가 발생하고 있는데, 새올시스템과 e-호조시스템으로 이원화되어 자산관리가 이루어짐에 따라 실무공무원입장에서는 데이터의 이중관리 문제, 업무처리의 중복성 등의 문제가 발생할 소지가 있다고 판단된다.

향후 단식부기회계와 복식부기회계의 자산관리 업무처리가 동시에 처리가능하도록 시스템의 보완(예들들면, 공통 DB의 사용, 하나의 시스템에서 두가지 측면에서 자산관리가 가능하도록 시스템 단일화 등등), 단식부기와 복식부기와의 개념일치를 위한 제도개선 노력의 필요하다고 판단된다.

또한 2007년도까지 지방자치단체는 복식부기업무수행을 위해 별도의 회계시스템(예, 다이스)을 사용하여 왔는데 향후 2008년도부터는 e-호조시스템을 통하여 복식부기업무를 처리하여야 한다. 복식부기업무를 담당하고 있는 공무원들은 새로운 e-호조시스템의 사용에 대한 불안감을 가지고 있는 것이 현실인데, 이는 현재까지 진행되어온 업무시행착오가 또 다시 반복될까 하는 우려감 때문이라고 판단된다. 따라서 행정자치부는 e-호조시스템이 지금까지 복식부기팀에 쌓여왔던 업무노하우와 업무로직이 반영되어 있는지 검증할 필요성이 있다고 판단된다.

3. 결 론

하나의 제도를 도입함에 있어서 상당기간의 도입준비기간, 적응기간, 발전기간이 필요하다는 것과 제도도입에 따른 시행착오의 발생은 상식이라고 할 수 있다.

필자는 그간의 복식부기회계제도 도입업무와 2006년 재무제표에 대한 검토업무를 수행하면서 파악한 현 복식부기회계제도의 문제점, 운영과정상의 나타난 문제점, 현행예산회계분야와의 조화를 위해 필요한 사항 등을 제시하였는데, 이를 해결하고 이제 막 법적인 의무를 가지고 시행에 들어간 복식부기회계제도를 빠른 기간 내에 정착시키기 위한 제안을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 복식부기업무수행을 위한 회계전담부서가 도입초기 몇 년간은 지속적으로 운영되도록 정책적 지원이 필요하다.

복식부기업무가 시스템적으로 수행된다고 하지만은 시스템이 복식부기의 모든 업무를 처리해 줄수 없으며, 제도 및 시스템의 운영, 결산업무수행, 관련부서와의 업무조정 등에 복식부기 전담부서는 반드시 필요하다. 장기적으로 복식부기팀은 재무과(회계과)의 하나의 업무

로 진행할 수 있지만 도입 초기에는 별도의 복식부기전담부서가 절실히 필요하다.

둘째, 일부 회계기준과 회계처리지침의 조정이 필요하다.

대표적인 사례로 재무회계에서 출납폐쇄기한을 인정함에 따라 이에 근거한 재무보고서는 재무재표일(12월 31일) 현재의 지방자치단체의 재정상태와 재정운영의 결과를 왜곡함과 동시에 조기결산을 불가능하게 하는 요소를 가지고 있으므로 출납폐쇄기한을 인정한 회계기준은 개정되어야 하며, 시험운영과정에서 회계기준개정이 필요하다고 판단되는 조항은 조속히 개정되어야 한다.

또한 시험기간중에 발견한 회계처리보완사항을 개선할 수 있는 JMT의 수정이 필요하다. 이를 위해 복식부기담당부서에서의 다양한 보완요구사항의 수렴이 필요하다.

셋째, 기존 단식부기환경하에 운영되던 관련법령등이 복식부기관점에서 정비되어야 할 필요성이 있다.

새롭게 도입된 복식부기회계제도에 맞추어 공유재산, 물품, 채권, 채무 등이 관리될 수 있도록 기존의 법규에 개선이 필요한 부분이 있는지에 대한 검토가 필요하다. 이는 기존 단식부기환경하에서 관리하는 개념을 포기하고, 실질적인 자산부채관리의 개념을 기본전제로 하여 새로운 법규의 틀을 정하는 수준에서 검토되어야 한다고 판단된다.

넷째, 2007회계연도의 재무보고서 작성업무를 법적기한 내에 수행하기 위한 조치가 필요하다.

2006회계연도의 시험재무보고서를 생성하기 위한 과정과 소요시간을 살펴보면 대체적으로 예산회계결산을 마친후에 대략 2-3개월 정도의 시간을 투입하여 재무보고서 작성업무를 수행하였고, 이에 대한 시범적 검토업무는 대부분이 5월이후에 수행하였다. 그러나 2007년도 재무보고서 작성업무를 지방재정법에서 정하고 있는 출납폐쇄기한 경과후 80일까지(익년 5월 19일) 재무보고서 제출일정을 준수하기 위해서는 결산과정과 수행일정에 일정한 조치가 필요하다. 이러한 조치에는 현행단식부기결산의 정확성제고방안수립, 예산결산과 동시에 복식부기결산업무 병행, 검토공인회계사의 조기선정 등이 고려되어야 한다.

다섯째, 복식부기회계시스템의 점검이 필요하다.

향후 복식부기회계업무를 처리할 e-호조시스템이 현재까지 복식부기업무에 사용해 온 시스템의 업무처리가 가능한지와 지금까지 자치단체에서 쌓아왔던 경험과 논리가 계승될 수 있는지 시스템 점검이 필요하며, 관리회계구현 등에 대비한 다양한 정보생성이 가능하도록 시스템이 구비될 수 있도록 하여야 한다.

상기에 제시한 사항들에 대한 충실한 검토와 해결과정을 거친 복식부기회계제도는 향후 진정한 지방재정개혁의 견인차가 될 수 있을 것으로 확신한다.