「지방정부연구」 제4권 제2호(2000 겨울) : 111~124

지방정부 회계개혁의 과제

The Directions of Local Government Accounting Reform in Korea

강 인 재(전북대 행정복지학부)

This study concerns the directions of reforming governmental accounting system in Korea. Korean Governmental accounting standards is cash based and single entry system. The budget systems was focused mainly input side. So the central government and the city of Puchon and Kangnam borough work on accrual based accounting standards and computer programs using double entry bookkeeping system.

What is claimed is effective coordination among government accounting agencies. The accounting systems also should satisfy the budget laws and principles. The most important thing is that it should be easy enough to be operated by front public officials who have no accounting and bookkeeping knowledge. And the budget and accounting system should provide all financial reports including balance sheet, income statement, cash flow statement and revenue and expenditure report.

I. 머리말

선진국의 재정개혁에서 가장 중요한 것은 정부회계제도의 개혁인데 우리 나라의 경우에도 지방자치단체의 회계를 개혁하기 위한 복식부기 시범사업이 1999년 12월부터 2001년 3월까지의 일정으로 추진되고 있다.[1)]

1980대부터 회계학과 재무행정을 전공하는 일부 학자들이 저서와 논문을 통해 정부회계가 개혁되어야 한다는 필요성을 제기해 왔으며, 중앙정부나 몇몇 자치단체에서는 정부회계를 개선하기 위한 시도가 부분적으로 있었으나 실천에는 옮겨지지 못하였다. 이는 사회적인 분위기가 IMF위기를 맞기 전까지 그다지 절박하지 않아 정부개혁에 대한 요구가 크지 않았던 탓도 있었지만, 공기업특별회계에서 결산감사를 하는 공인회계사들이 담당공무원을 대신하여 기업형

1) 정부회계의 개혁은 크게 단식부기를 복식부기로 바꾸는 것에 그치지 않고 현금주의 회계기준을 발생주의로 전환시키는 것으로 기업형회계제도의 도입을 의미한다. 따라서 정부회계개혁을 복식부기의 도입으로 표현하는 것은 올바른 표현이 아니나 행정실무에서 널리 사용되는 용어이기 때문에 그대로 사용하고자 한다. 선진국의 경우에도 기업형회계제도는 공공재적 재화와 서비스를 주로 제공하는 중앙정부보다는 지방정부에서 먼저 도입되는 경우가 많기 때문에 지방자치단체에서 우선적으로 시범사업이 추진된 것은 타당성이 있다 하겠다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

복식부기 재무제표를 만들어주는 사례만을 보아온 공무원들로서는 복식부기란 '어렵고,' '별 쓸모가 없는 것'이라는 인식을 가졌기 때문이다.

금번에 실시되는 지방자치단체 복식부기 도입 시범사업은 경기도 부천시와 서울 강남구 등 해당 자치단체의 과제이기도 하지만 앞으로 전국적인 시행가능성을 가늠한다는 측면에서 그 의의가 매우 크다.[2] 문제는 그 동안 선진국에서 성공한 제도들이 의도한 효과를 거두지 못하는 사례를 많았는데 복식부기의 도입도 또 하나의 실패사례가 돼서는 안 된다는 점이다. 복식부기 시범사업은 재정책임의 확립과 생산성의 제고라는 당초의 목적을 달성함과 동시에 운영상의 문제점을 최소화해야 한다.

여기에서는 정부회계 개혁의 당위성과 정부회계제도의 문제점을 무엇인가를 살펴보고 앞으로의 추진 과제에 대해 언급하고자 한다.[3]

Ⅱ. 정부회계의 개혁논리

1. 정부회계개혁의 당위성

IMF위기는 투명하지 못한 회계처리로 우리나라의 국민경제와 기업이 국제사회로부터 불신을 받은 데서 기인한 것이다. 그간 은행·증권·보험업계는 감독기관별로 결산지침 등의 회계기준을 제시하였기 때문에 적용기준이 각각 다르고 연도에 따라 손익 인정기준에 차이가 있어 기업회계기준은 소위 '고무줄 잣대'라 불렸다.[4]

미국의 경우를 보면 1930년대 대공황시 기업 및 지방정부회계에 대한 대대적인 개혁이 이루어졌는데 기업회계기준 제정위원회인 재무회계기준위원회(Financial Accounting Standards Board: FASB)는 연방정부 독립규제위원회인 「증권거래위원회」(Securities and Exchange Commission: SEC)의 위임에 의해 기업이 모든 사람이 이용할 수 있는 정보를 산출하도록 요구하고, 일반적 목적 및 외부 재무보고를 위한 통일적인 회계기준을 제시하였으며, 회계기준의 일반적 적용을 위한 벌칙이 강화되었다.

또한 지방정부 회계의 개선을 위해 「시정부회계에 관한 전국위원회」(National Committee on Municipal Accounting: NCMA)가 창설되어 정부회계에 대한 개선작업이 이루어졌다. 이 위원회는 1948년 정부회계위원회(NCGA), 1973년 정부회계전국협회(NCGA), 1984년 정부회계표준위원회(GASB)로 확대 발전하였다(강인재, 1997).

선진국의 경우를 보면 독일과 일본 등 몇몇 대륙법 계통의 국가를 제외하고는 상당수가 복식부기를 채택하고 있다(이경섭, 1999). 네덜란드는 1970년대 초 발생주의회계방식을 채택했으나 1976년에 포기한 사례가 있으며, 미국의 주 및 지방정부는 대부분 수정발생주의 기준을 택하고 있으나 발생주의 회계방식을 채택하고자 노력하고 있다. 연방정부의 경우에도 연방정부

---

2) 행정자치부에서는 2005년부터 전국의 모든 지방자치단체에 복식부기를 확대 보급할 계획을 가지고 있는데 이를 위해 시범사업의 검증, 확산시범단체 시범운영, 법령개정 등을 순차적으로 추진할 예정이다.

3) 그간 정부회계의 문제점에 대한 정부회계기준에 대한 구체적인 방안이 제시되었는데 새삼 원론적인 논의를 하는 것은 구체적인 방안도 중요하지만 정부회계제도 개혁의 의의에 대한 명확한 인식이 필요하다고 보기 때문이다.

4) 최근 경제위기로 분식회계에 대한 관심이 높은데 이에 대한 자세한 논의는 중앙일보(201. 2. 14)를 참조할 것.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

회계기준자문위원회(FASAB)가 중심이 되어 발생주의를 채택하고자 하고 있다.

정부회계의 가장 성공적인 개혁사례는 뉴질랜드인데 전 세계에서 기업형회계제도(발생주의) 전면적으로 채택한 최초의 국가이다. 호주에서도 부분적으로 발생주의 채택, 전면 시행을 앞두고 있다. 영국에서도 기업형회계제도(발생주의)로 자원예산회계(Resource Accounting and Budgeting)를 시행하고 있다(산동회계법인외, 2000).

'국민의 정부'에서도 정부회계개혁은 100대 개혁과제의 하나로 매우 중요한 의미가 있다. 정부에서는 경제위기를 극복하고 정부부문의 생산성을 높이기 위한 노력을 계속하고 있는데 이러한 노력은 크게 두 가지 방향으로 전개되고 있다.

첫째는 성과주의, 인센티브제, 목표관리제 등 기업형 행정을 위한 개혁으로 공공부문의 구조조정과 경쟁체제의 도입을 통해 그간 방만하게 운영되던 정부부문의 효율성을 높이자는 것이다. 이러한 개혁은 뉴질랜드 등 선진국의 성공 사례를 벤치마킹한 것으로 적은 비용으로(costs less) 더 큰 성과를 거두는 결과지향(results oriented)의 행정으로 표현된다.

둘째는 규제 완화와 사정을 통해 부정부패의 고리를 없애고자 하는 노력이다.

문제는 정부부문의 효율성을 증대시키기 위한 정책수단과 부정부패를 방지하기 위한 정책수단이 상호보완적이기보다는 대립적으로 작용한다는 점이다. 따라서 부정을 줄이기 위해 사정(司正)이나 감사활동을 강화하면 각 부서 및 일선기관에 대한 통제가 강화되어 재정운용의 신축성이 저해되고 복지부동 하는 행태가 나타나며, 장기적으로 중요한 사업들은 간과되고 오히려 형식적이고 가시적인 단기적인 기준에만 집착하게 되는 폐단이 일어나고 있다. 반면에 자율성을 확대할수록 책임성은 낮아지는 악순환이 계속되고 있다.

따라서 상호 대립적인 두 가지 정책목표를 추구하기 위해서는 정부회계개혁이 필수적이라 하겠는데 이러한 주장의 논거는 다음과 같다.[5]

정책결정의 질을 높이기 위해서는 재정정보가 필요하다. 예산운영은 미래를 내다볼 수 없을 때만 비현실적으로 운영되는 것이 아니라 과거를 모를 때에도 비현실적으로 운영된다. 신뢰할 만한 관리정보 및 회계체계가 없다면 신뢰할 수 있는 과거의 정보를 얻을 수 없다.

정부에서 추구하는 성과관리, 목표관리제 등의 행정개혁은 지방자치단체 예산운영상의 신축성, 투명성, 회계책임이 확립되어야만 사업을 담당하는 중간관리자에게 권한을 부여할 수(empowering) 있어 이들이 창의적으로 사업을 구상, 집행하는 것을 전제로 하고 있다. 이런 경우에 적은 비용으로(costs less) 더 큰 성과를 거둘 수 있으며, 결과지향(results oriented)의 행정이 가능하다.

권한부여(분권화), 비용과 편익-효과의 분석, 성과지향 등은 신속 정확한 관련 재정정보가 획득되는 경우에 달성 가능하다. 이를 위해서는 예산운영상의 재정적 거래, 즉 세입 세출의 각 단계별 결정을 기록, 분류, 정리, 보고, 평가할 수 있는 체계 즉 관리정보 및 회계체계가 확립되어야 한다.

여기에서 예산운영상의 재정적 거래, 즉 세입 세출의 각 단계별 결정을 기록, 분류, 정리, 보고, 평가할 수 있는 예산회계정보시스템이 구축되어야 한다. 예산회계정보시스템(Budget & Accounting Information System: BAIS)은 예산운영에 필요한 정보를 제공하며, 정부조직단위별 성과측정, 세입·세출에 대한 정보, 정부정책의 기획과 개발에 필요한 정보, 정부조달에 관한 정보, 정부부채와 투자에 관한 정보, 인사에 관한 정보 등을 제공함으로 행정의

5) 이러한 내용은 강신택교수의 평소 주장을 정리한 것이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

효율성 제고하려는 것이다. 이러한 시스템의 핵심은 회계체제라 할 수 있다.

따라서 정부회계제도는 지방자치단체의 재정운영이 통제중심에서 효율성 중심으로, 단기적 안목에서 장기적 안목으로, 투입에 중점을 두는 품목별예산에서 예산에서 성과중심의 예산으로, 정보독점에서 정보공유로 변화할 수 있도록 기제(mechanism)로 작용한다 하겠다.

2. 정부회계개혁의 목적

정부회계제도의 개혁은 다음과 같은 목적을 달성하기 위해 추진되고 있다.

첫째, 재정진단 및 경영평가를 위한 객관적 정보 제공으로 재정위기 예보 및 진단을 위한 재정정보를 사전에 제공하려는 것이다. 또한 공공요금 가격, 조달가격의 합리적 책정을 위해서다.

둘째, 회계투명성의 확보로 내부통제의 강화로 공무원의 비리를 방지하며, 주민의 예산운영에 대한 책임성 확보 수단으로 작용한다.

셋째, 재정정보의 공유를 통한 중앙정부의 정책조정기능의 강화로 지방교부세, 국고보조금 배분의 합리적 기준의 제공과 재정인센티브제 시행을 위한 객관적 자료의 제공이다.

마지막으로 신용평가에서의 유리한 위치를 점하고자 하는 것으로 미국의 경우 많은 지방정부에서 기업형 회계제도를 도입하는 가장 큰 이유는 S & P, 무디스사 등의 신용평가에서 유리한 등급을 받기 위한 것이다. 이는 신용등급의 상향평가에서 나오는 편익 하나만 가지고도 기업형 회계 도입 비용을 상회하기 때문이다.

Ⅲ. 정부회계의 현황과 문제점

1. 정부회계체계와 관련기관

우리나라에서는 정부회계의 개념을 주로 광의로 보고 있다. 광의의 개념은 정부회계를 예산회계와 동일시하여 재정운용의 전체적인 체계를 정부회계로 보는 경우이다. 즉 정부회계를 예산활동을 측정하고 전달하는 체제나 과정으로 보는 것이다.[6]

따라서 정부회계는 〈표 1〉과 같이 재무거래의 기록과 보고를 넘어 전반적인 재정활동을 포괄하는 개념으로 조세부과 및 징수, 재산관리 및 처분, 물품구매 등이 모두 정부회계에 포함된다는 것이다.

이와 같이 우리나라에서는 정부회계를 예산회계와 동일시하기 때문에 재정관리적 측면보다는 법규적인 차원에서 정부회계제도를 이해하는 경향이 지배적이다. 따라서 회계의 근본원리를 다루고 정부예산의 특성에 부합하는 정부회계제도가 어떠해야 하는가 보다는 재정법규와 운영절차를 주력하고 있다.

최고관리층이나 관련공무원들도 예산결정이나 효율적인 관리에 필요한 재정정보의 필요성을 그다지 느끼지 못하고 있는데 특히 회계에 대한 전문성과 인식이 매우 낮다. 회계관련 담당공무원조차도 회계는 단지 자금이 적법하게 지출되는가를 통제하는 것으로 생각하고 있으며 결

6) 한편 협의의 개념은 정부회계를 보다 구체적으로 정부의 재정활동을 집행과정에서 기록하고 결정에 필요한 재정정보를 제공하는 관리 측면에서 보는 것이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

정을 위한 정보로서의 역할에 대해서는 의아해하고 있다.

〈표 1〉 우리나라 정부회계의 체계

- 중앙정부회계
  - 일반회계: 예산회계법
  - 특별회계, 기금: 기업예산회계법, 각 특별회계법, 각 기금 관련법
  - 유가증권출납회계: 예산회계법
  - 물품회계: 물품관리법, 군수품관리법
  - 채권·채무회계: 국가채권관리법, 예산회계
  - 재산회계: 국유재산법
  - 회계검사: 감사원법, 회계관계직원의 책임에 관한 법률
- 지방자치단체회계: 지방재정법과 중앙정부회계체계에 준함
- 정부투자기관회계: 정부투자기관관리법, 각 기관회계규정

정부회계에 관한 기본적인 정책과 제도를 종합적·체계적으로 수립할 기관이 사실상 없다. 다음과 정부회계와 관련이 있는 기관이다.

먼저 감사원은 회계관계법령에 대한 의견 표시할 수 있으며, 재정경제부 회계제도과는 회계제도 업무총괄, 계약제도, 회계교육 및 지도, 수입지출관계법령, 통합지출관제도, 회계업무전산화, 원가계산제도 등의 업무를 담당하며, 기획예산처는 재정개혁 및 행정개혁을, 행정자치부는 지방자치단체 회계를 책임지고 있다.

2. 지방자치단체의 회계기준

우리나라의 정부회계체제는 모든 거래를 현금의 수입과 지출이라는 사실에 초점을 맞추어 가용자원의 변화를 파악하려는 것으로 그 수지를 단식부기방법을 사용하고 기록하고 있다(〈표 2〉 참조). 정부회계기준이 없기 때문에 회계감사란 재정정보의 진위여부를 살피는 것에 불과하다. 즉 "현금의 수지만 기록하는 단식부기 수준에도 못 미치는 비망록에 불과"하다고 볼 수 있다.

한편 상하수도, 공영개발 등 지방공기업특별회계(171개)는 지방공기업법에 의거 복식부기를 사용하고 있는데 대부분의 경우 평상시에는 일반회계와 같이 현금주의로 처리하다가 결산시에 기업회계방식을 택하고 있다.

〈표 2〉 지방자치단체의 회계기준

구 분	적용 법률	기장방식 (단식/복식)	회계기준 (현금/발생)
일반회계	지방재정법	단식부기	현금/발생주의 1)
기타특별회계	지방재정법	단식부기	현금/발생주의 2)
지방공기업	지방공기업법	복식부기	발생주의

1), 2) 수정현금주의라고도 함: 이는 현금주의가 원칙이나 출납정리기간은 발생주의에 준하는 것임

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

3. 정부회계의 현황 및 문제점

1) 회계적 측면의 문제점

우리나라에서는 일반적으로 인정된 회계기준이 없기 때문에 일관성 재정통제와 정부의 성과와 재무상태에 관한 정보를 제공하는데 문제가 있다. 즉, 우리나라의 정부회계는 단식부기라고 하기에도 힘이 드는 그저 단순한 비망록 형식을 택함으로 인해 회계처리에 따르는 자체 검증 기능이 결여되어 있다. 이로 인해 발생 가능한 오류나 부정의 사례가 적지 않다.

지방자치단체 회계제도의 또 다른 문제점은 자원의 경제적 사용을 목표로 하는 회계제도가 되지 못한다는 것이다. 기업과 달리 지방자치단체의 정책목표는 이익이 아니기 때문에 지방자치단체의 회계제도가 사업에 소요된 비용의 계산을 할 필요가 없는 것은 아니다. 문제는 지방자치단체 회계제도에서는 자치단체의 개별활동들이 얼마의 자원을 소비하였는지를 측정할 수 없다. 지방자치단체에서 사용하고 있는 현금주의 회계제도는 현금의 유입과 유출의 결과만을 보여줄 따름이지 경제적 자원의 소비액을 보여주지는 못한다. 즉, 지방자치단체의 회계제도는 경제적 자원의 낭비나 경제적 자원의 비수익적 사용을 보고할 수 있는 제도적인 장치를 가지고 있지 못하다. 이로 인하여 발생되는 비효율적 자원 사용의 사례로 건수 중심의 업무추진과 저수익성 예금잔고의 방치 등을 들 수 있다.

이상의 논의를 정리하면 다음과 같다(산동회계법인외, 2000).

(1) 경제적 상황에 대한 반영 미흡

지방자치단체 회계제도는 지방자치단체의 경영성과, 자금흐름 및 재무상태를 정확히 보고하지 못하며 오로지 현금의 유입된 결과(유입총액)와 유출된 결과(유출총액) 만을 나타낼 뿐이다. 현금의 유출 및 유입의 결과는 현금의 흐름은 물론 완전한 재무상태를 보여주지도 못하고 단지 현재의 구매력만을 보여줄 뿐이다. 이는 재무상태의 극히 일부만을 나타내는 정보라 하겠다.

따라서 비용과 자본적 지출이 기록되지 않으며, 부채에 대한 정확한 파악이 곤란한데 매결산기말에 현금화되지 않았으나 이미 발생한 이자수입이나 비용 등은 무시되고 있다. 한편 거액의 빚이 있어도 현금이 나가지 않으면 공식 수지결산서에는 건전한 것으로 표시되고 있다. 또한 자산에 대한 정확한 파악의 곤란하여 국공유재산목록에는 장비, 비품 등 비교적 영구적으로 사용되지 않는 자산은 포함되어 있지 않고, 유가증권 등 시가의 영향을 받는 자산은 적절히 평가되지 않는다. 건물, 집기비품 등 업무용 고정자산과 임차보증금 및 미매각택지 또는 토지 등 거액의 고정자산과 아울러 청구권이 있는 미징수세금 등 채권이 있으나 단지 비망록기록으로 관리되고 있어 정확한 금액을 알기가 어렵다. 자산과 부채 중에서 일부분만 각각의 별도 장부에 기록되고 상당수가 누락되는가 하면 예산에서 일괄적으로 지출된 돈으로 산 재산이 각기 다른 장부에 기록된다.

시간의 경과나 사용에 따라 가치가 감모되는 자산은 적절히 감가상각하지 않고 있다. 장부상 업무용 고정자산이 기록된다면 이에 대한 감가상각이 기표되어야 회계단위의 업무성과를 정확히 나타낼 수 있다. 감가상각 등이 계산되지 않아 자금수지면에서는 흑자이지만 실제는 자금잠식 상태인 사례도 적지 않다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

(2) 공공부문의 생산성을 평가할 수 있는 재정정보를 제공하지 못함

자치단체의 재정성과를 측정하기 위한 시도가 있으나 원가개념이 없기 때문에 투입과 산출의 연계가 부족하다. 단위 사업별로 예산이 분류되지 않기 때문에 특정 사업에 투하된 비용이 얼마인가를 알기 위해서는 일일이 원자료를 찾아 비용을 산출해야 한다. 예를 들면 도로건설의 경우대로, 소로, 소방도로사업비 등 구체적 내역이 회계에 기재되어 있지 않기 때문에 원자료를 일일이 대조하여 추가적인 작업이 이루어져야 사업별 예산내역이 나온다. 세외수입은 대부분 수익자부담원칙이 적용되는 세입이나 수수료 등이 법이나 규칙에 규정되어 있기 때문에 원가를 반영해야 한다는 인식도 없으며, 실제로 원가가 얼마인지를 평가하기가 어렵다.

(3) 회계의 투명성 확보와 내부통제기능의 취약

현재는 복식부기의 기본 기능인 자체 검증기능이 없기 때문에 원천장부와 회계보고서간의 연계가 없어 원천자료와 일일이 대조하지 않고는 오류를 발견할 수 없다. 회계제도는 경제활동에 따르는 자원의 흐름을 정확히 포착하여 보고함으로써 자원이 정당하게 사용되고 기록되었는지를 확인해 줄 수 있어야 한다. 이를 회계제도의 내부통제기능이라고 한다. 회계제도가 내부통제기능을 가지기 위해서는 경영조직에서 발생하는 경제적 자원을 동반하는 모든 경제행위를 하나도 빠짐없이 제도적으로 포착할 수 있어야 한다. 그러나 지방자치단체의 회계제도는 단식부기에 의하여 현금의 수입과 지출을 비망식으로 기록하는 방식을 채택함으로 인하여 기록의 완전성이 회계제도적으로 확보되지 않고 있다. 예컨대 지방세의 수입이 있었다고 할 때, 해당 세입항목을 담당한 부서에서 이의 수입금액을 기록할 뿐이지 회계상으로 수입의 기록과 현금의 기록이 이중적으로 되어 최종적으로 집계되는 재무제표상에서 전체적인 회계처리의 정확성이 검증되지는 못한다. 이로써 기장 오류가 발생한 경우에는 이를 일일이 원천자료와 대조하지 않는 한 오류를 발견할 수 없으며 해당 부서 또는 실과 위주로 세심한 주의를 기울이지 않으면 장기미정산 또는 장기불명액이 유지되는 사례가 빈번하게 발생할 수 있다. 또한 모든 채권과 채무를 기록하지 못하기 때문에 세원확정 회계기간과 세입기간이 일치하지 못하는 사례가 빈번하게 발생하며 장기 체납되고 있는 지방세의 관리가 회계제도 내에서 체계적으로 이루어지지 못하고 별도의 보조 기록장에 의존함으로 인하여 세원포착과 징수가 불완전하다.

세외수입의 경우 해당 실과에서 업무를 분산 처리하기 때문에 미수현황을 알기가 어렵다. 지방재정관련법규에는 부과액과 징수액을 비교하도록 되어 있으나 실제로는 부과액과 시기를 조정하여 세외수입 징수율을 높이려는 경향이 있다. 징수결정액을 고의적으로 누락시키는 경우 징수액과 부과액과의 비교가 사실상 어렵다.

결론적으로 현행 회계제도에서는 현금의 지불과 수취의 시점을 조정함으로서 예산이 적자인지 흑자인지를 조작할 가능성이 높으며, 미수세입에 대한 내부통제가 미흡하다. 이는 세원의 포착시점에 이를 장부상 기표하는 것이 아니라 실제로 징수한 시점에 이르러서야 현금수입액으로 인식하기 때문에 전체 과세대상금액과 실제 징수한 금액에 대한 회계적 통제가 어렵다. 지방세의 특정 항목에서 미징수된 규모를 파악하기 어렵기 때문에 현금수입을 의도적으로 누락시키는 방법으로 부정이 발생하기 쉽다. 한편 선급부가가치세등이 기록되지 않아 세금이 합법적으로 포탈되는 사례가 많다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

(4) 우발적 상황에 대한 준비의 결여

첫째 노후시설의 대체에 대한 준비가 부족하다. 기업회계에서는 발생주의기준에 따라 자본적 지출과 수익적 지출을 구분하고 감가상각비의 인식을 요구한다. 감가상각비는 장기유형자산의 가치감소에 따른 비용으로 원가를 내용연수동안에 배분하는 것인데 정부부문에서는 감가상각의 인식문제에 대한 찬반 주장이 대립된다.[7]

고정자산의 감모액 또는 소비액에 대한 인식과 측정방법으로 일반적으로 감가상각방법을 택하는 국가가 많은데 덴마크, 프랑스, 독일, 네델란드, 스페인, 스웨덴, 영국 등이 이에 속하며, 영국의 커뮤니티 자산의 경우 정기적으로 재평가하는 방법을 통해 소모액에 대한 인식과 측정을 시행하며, 뉴질랜드에서는 감가상각을 하지 않고 갱신 비용 또는 수선유지비용에 의하여 고정자산의 감모액을 인식, 측정하고 있다.

최근 문제가 되고 있는 연금기금의 적자누적도 미래의 지출에 대한 인식의 부족에서 기인한 것이다.

(5) 자산평가의 미비

현재 대부분의 자치단체에서는 보유하고 있는 자산에 대한 종합적인 재고조사가 미비하다. 재고조사는 시설이나 보유자산의 유형, 취득한 일시, 초기비용, 시설에 대한 보강, 현재의 상태, 이용률, 감가가치, 대체비용, 사용예정기간 등에 대한 정보를 구체화한 것이다. 이러한 재고조사는 자본예산프로그램 뿐만 아니라 효과적인 위기관리프로그램을 위한 초보단계라 할 수 있다.

종래에는 고정자산 회계 처리관련 비용이 많이 들며 투입노력에 비해 효과가 낮다고 판단하여 고정자산회계를 국고금회계 등과 별도로 분리하여 관리가 필요한 고정자산 정보에 대해 평가 및 보고를 수행하였다.

최근 호주, 뉴질랜드 등 영연방국가를 중심으로 공공부문의 자산에 대해 정부의 일반 국민에 대한 회계책임이 요구됨에 따라 고정자산의 관리 필요성이 제고되고 있다.[8]

---

7) 감가상각 반대론은 ① 정부조직의 장기유형자산은 차입시에 담보로 제공될 수 없기 때문에 감가상각으로 인한 가치 감소분을 파악할 필요가 없으며, ② 이익이나 손실을 측정할 필요가 없으므로 비용을 정확히 측정할 필요가 없으며, ③ 감가상각을 인식하여도 별도의 기금을 설치하지 않는 한 의미가 없으며, ④ 역사적 원가에 입각한 감가상각은 유용한 정보를 제공하지 못하다는 점이다. 한편 찬성론은 ① 사용료가 부과되는 경우 감가상각비가 회수되는 액수에 대한 정보를 제공할 수 있으며, ② 사업집행에 따른 총원가와 조직의 기능별 원가를 알 수 있으며, ③ 특정시점의 자산의 액수와 내용연수 동안의 자산의 가치감소에 대한 정보를 제공하며, ④ 자산의 가치감소에 대한 정보는 자산의 유지와 보수의 범위에 대한 정보를 제공해 준다는데(윤성식·권수영, 1998) 논거를 두고 있다.

8) "정부도 보유하고 있는 재산에 들어간 비용이 정확히 드러나는 재무보고서를 상장기업처럼 작성하라"는 원칙 하에 도로·교량·공립학교·주립교도소 및 병원 등 사회간접자본과 공익시설의 유지와 운영에 사용되는 비용을 정확히 평가하여 매년 공개토록 하는 정부재무보고 기준이 미국에서 마련된다. 미국 정부회계기준위원회(GASB)가 마련한 이 제도는 연방정부를 제외한 8만4000여개 주정부와 지방정부를 적용 대상으로 삼고 있는데 새 기준이 통과되면 오는 2001년 7월 15일부터 시행에 들어간다.
이 제도의 취지는 지방정부 보유시설에 투입된 은닉된 비용을 정확히 드러내 납세자들이 낸 세금이 필요한 곳에 제대로 사용되는 지를 따져 볼 수 있게 하려는 것이다. 예컨대 기존 재무보고 기준에 따르면 교도소의 건설비용은 해당 사업이 수행된 해의 재무보고에 일괄적으로 반영되고 있다. 따라서 교도소가 잔존하는 나머지 기간의 재무보고에는 간수들의 인건비 등 변동비만 드러날 뿐 감옥 건물에 들어간 추가비용은 은닉돼 교도소의 유지 운영에 들어간 모든 비용이 과소 평가된다. 즉 교도소를 건설하는 것과 교도소를 불필요하게 하는 범죄예방활동 사이에 정확한 비용 비교를 어렵게 함으로써 의사결정을 왜곡시

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

2) 통합재정관리시스템적인 측면

예산회계정보시스템(Budget & Accounting Information System)은 예산운영에 필요한 정보를 제공하며, 정부조직단위별 성과측정, 세입·세출에 대한 정보, 정부정책의 기획과 개발에 필요한 정보, 정부조달에 관한 정보, 정부부채와 투자에 관한 정보, 인사에 관한 정보 등을 제공함으로 행정의 효율성 제고하기 위한 통합재정관리시스템이다.

문제는 '정부회계'의 개혁과 통합재정관리시스템인 예산회계정보시스템에 대한 이해가 부족하여 정책적 혼선이 야기되고 있다. 정부회계의 개혁은 회계기록방식을 단식부기에서 복식부기, 회계인식기준을 현금주의에서 발생주의로 바꾸는 것을 의미한다. 이러한 정부회계의 개혁을 '기업형 회계제도'의 도입이라고도 한다. 여기에서 복식부기의 도입은 기장방식의 변화에 불과하기 때문에 진전한 의미의 정부회계의 개혁은 발생주의의 도입이 된다. 문제는 정부회계의 개혁은 궁극적인 목적이 아니라 효율적인 예산회계정보시스템을 구축하기 위한 선행 과제라는 점이다. 예산회계정보시스템은 통합적 재정관리시스템으로 정부에서 어떠한 결정을 내릴 때 필요한 재정정보를 적시에 제공하려는 것으로 요체(keystone)는 회계제도이다. 이는 회계제도가 재정정보를 표준화시키는 역할을 하기 때문이다.

선진국의 경우는 이미 막대한 자금을 투입하여 예산회계정보시스템을 구축하였기 때문에 정부회계의 개혁이 논의의 핵심이 된다. 그러나 우리나라의 경우에는 '정부회계'의 개혁과 '예산회계정보시스템'의 구축이 모두 중요한 정책과제인데 문제는 이러한 과제들이 별개로 추진되기보다는 동일한 과제로 추진되어야 한다는 점이다. 즉, 정부회계의 개혁은 단지 복식부기를 도입하는데 그치는 것이 아니라 정부부문의 생산성을 높이고 내부통제를 강화할 수 있는 예산회계정보시스템을 구축하는데 중점이 두어져야 한다.

우리나라 지방자치단체의 통합재정관리상의 문제점은 다음과 같다.

재정관리에 관한 부분적인 전산화로 예산과 회계의 연계가 없으며, 수기식 단식부기 방식으로 실시간(real time) 정보제공이 불가능하기 때문에 정보시스템으로서의 기능을 하지 못한다. 세입, 세출, 자산, 통합재정관리시스템 등이 별도로 구축되어 예산 낭비가 있으며, 예산회계정보시스템이 아닌 "단편적인 전산화, 재정정보의 부족"이 일반화되어 있다.

예산회계제도는 통합된 예산회계시스템이 없기 때문에 부처간, 부처 내 조직간에 정보의 공유가 불가능하다. 현재의 예산회계업무의 전산화는 사무자동화에 불과하다 하겠다. 정책결정자가 필요로 하는 정보가 즉시 제공되지 않기 때문에 사안에 따라 몇 시간, 혹은 몇 일간의 별도의 작업에 의해 보고서가 작성되고 있다. 재정정보가 공유되지 않기 때문에 부서간에 업무가 중복적으로 처리되며, 과거의 성과가 결정과 연계될 수 있는 제도적 장치가 원천적으로 미비하기 때문에 특정사업의 총 비용과 가용재원 규모를 정확히 예측할 수 없다.

현재 과천시, 경기도청, 부산직할시 등에서 통합재정관리시스템을 구축하고 있는데 문제는 복식부기형이 아닌 단순한 재정통합시스템은 "정보로서의 가치가 없는 단순한 전산화"에 불과하기 때문에 추후에 별도의 예산회계시스템이 구축되어야 한다는 점이다.

3) 행정문화적 측면

공무원의 회계전문성 부족, 회계에 대한 인식 부족으로 회계를 기술적인 것으로만 간주하고

키는 폐단을 낳고 있다는 지적이다(연합통신, 1999. 6.).

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

있으며, 정부회계의 본질에 대한 개념의 혼란이 야기되고 있다. 정부회계가 "정부의 재정활동을 집행과정에서 기록하고 결정에 필요한 재정정보를 제공하는 관리 활동"으로 파악되어야 하는데 실무에서는 "국가의 재정을 운영하는 틀"로서 정부회계를 예산회계와 동일시하기 때문에 경제적·관리적 측면보다는 법규적인 차원으로 이해하는 경향이 지배적이다. 이와 같이 정부회계를 다른 의미로 파악하기 때문에 정부회계의 개혁도 실무자들은 '예산회계법체계'의 변화로만 파악하는 문제가 있다.

예산운영의 폐쇄성으로 획적인 조정의 결여되고, 의사결정을 위한 재정정보의 유용성에 대한 인식 부족하다. 법률 위주의 재정제도가 강조되어 회계이론이 발전되지 않았다. 정책결정자들이 정부회계가 지닌 잠재력을 과소 평가하였으며, 비용(expense)에 대한 인식이 부족하다.

원가개념이 없기 때문에 단위 사업별로 예산이 분류되지 않기 때문에 특정 사업의 비용을 알기 위해서는 일일이 원자료를 찾아 비용을 산출해야 하는데 수작업으로 하기 때문에 오류가능성이 많으며, 누적자료가 확보되지 않아 작업이 복잡하다.

세외수입은 대부분 수익자부담원칙이 적용되는 세입이나 수수료 등이 법이나 규칙에 규정되어 있기 때문에 원가를 반영해야 한다는 인식이 거의 없다. 인식을 하는 경우에도 원가가 얼마인지를 평가하기가 어렵다. 정부에서 주장하는 경영마인드는 사업을 수행할 때 비용이 얼마인가를 인식하는 것인데 현실적으로 공염불에 그치고 있다.

Ⅳ. 정부회계의 개혁과제

이하에서는 복식부기의 도입을 포함한 정부회계개혁의 과제중 가장 중요한 예산회계정보시스템의 효과적인 구축방안을 살펴보자 한다. 먼저 금번 시범사업의 성격이 무엇인가를 살펴보고자 한다.

1. 시범사업의 성격

금번에 추진되는 지방자치단체 복식부기 시범사업은 두 가지 특성을 지니고 있다(강인재, 2000).

첫째, 금번 시범사업은 단지 '복식부기'의 도입에 그치는 것이 아니라 복식부기 도입에 필수적인 기존의 예산회계체계(재정구조라 함)의 개혁 및 정부회계기준의 제정, 그리고 통합재정관리시스템 구축을 위한 전산화를 포함하는 종합적인 성격을 띠고 있다. 따라서 회계학, 행정학, 재정학 등 학제간·산학간 연계가 필요하다 하겠다.

이는 기존의 지방재정구조는 복식부기 도입을 염두에 두지 않은 것으로 재정통제를 위한 법률적인 체계로 짜여져 있기 때문에 예산구조와 정부회계가 연계되어 원하는 재정정보가 산출될 수 없기 때문이다. 한편 복식부기 도입을 포함한 정부회계제도의 개혁은 예산-회계-평가가 연계되는 새로운 통합재정관리시스템이 뒷받침되어야 의미가 있는데 이는 그간 부분적인 전산화에 그친 통합재정프로그램의 구축이 한 단계 발전됨을 의미한다.

선진국의 경우는 재정구조의 개선, 예산회계정보시스템의 구축, 회계기준의 설정이 별도로 진행되고 있는데 이는 예산회계정보시스템이 상당 부분 구축되고, 예산제도도 개선이 이루어졌기 때문에 발생주의 채택과 같은 정부회계제도의 개혁이 논의의 핵심이 된다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

금번의 시범사업은 이러한 두 가지 과제가 별개로 추진되기보다는 단일의 과제로 추진된다는 점에서 의의가 있다. 따라서 정부회계의 개혁은 단지 복식부기를 도입하는데 그치는 것이 아니라 정부부문의 생산성을 높이고 내부통제를 강화할 수 있는 종합적인 예산회계정보시스템을 구축하는데 중점이 두어져야 하기 때문이다.[9] 즉, 정부회계의 개혁은 궁극적인 목적이 아니라 효율적인 예산회계정보시스템을 구축하기 위한 선행 과제일 다름이다. 예산회계정보시스템은 통합적 재정관리시스템으로 의사결정에 필요한 재정정보를 제공하려는 것으로 핵심은 앞에서 말한 바와 같이 정부회계제도이다.

둘째, 기존 예산회계제도와 새로운 정부회계제도의 병행실시이다.

정부회계제도개혁의 요체는 기업형 회계인 발생주의를 채택할 것인 가로 복식부기를 적용할 수 있는 전산프로그램을 개발하는 것은 별다른 어려움이 없다. 문제는 공무원들의 회계지식 부족과 현행 예산회계제도의 전면적인 개정에는 상당한 시간이 소요되기 때문에 단기간에 새로운 정부회계제도를 도입하는 것은 사실상 무리가 있다. 따라서 상당 기간 기존 예산회계제도와 새로운 정부회계제도를 병행 사용해야 해야 한다는 현실적인 한계가 있다.

따라서 우리 실정에 적합한 복식부기형 '예산회계시스템구축'과 '발생주의 기준' 적용의 이원적 추진이 불가피한데 복식부기형 예산회계정보시스템은 현행 예산회계제도에서 필요로 하는 정보(보고서)와 기업형 회계에서 산출되는 재정정보(잠정적인 회계기준으로 발생주의 적용)를 동시에 산출할 수 있어야 한다.[10]

두 가지 회계제도를 이원적으로 사용한다는 것은 일선 공무원들은 당분간 기존 방식대로 업무를 처리하되 체계적인 교육·훈련을 통해 새로운 회계제도를 이해할 수 있는 기간을 갖으며, 이때 현행 법체계에서 요구되는 예산회계절차와 보고서가 그대로 적용되기 때문에 새로운 제도가 일시에 도입되는데 따른 혼란을 방지된다. 한편 정책결정자와 전문가들은 기업형 회계에서 발생한 재정정보를 활용함으로써 새로운 제도의 장점을 인식하게 되는데 정책분석 및 평가에 이용될 수 있는 구체적인 재정정보가 공급됨으로서 재정정보에 대한 수요가 계발될 수 있을 것이다.

2. 앞으로의 추진과제

새로이 구축되는 예산회계정보시스템은 다음과 같은 요건에 부합되어야 한다. 첫째, 시스템 사용·유지관리의 용이성과 구축비용의 최소화이다. 가장 중요한 것은 실무자들이 사용에 편리해야 하며, 교육을 최소화해야 한다. 둘째, 재정정보의 투명성 확보를 위한 관리통제의 용이성으로 행정통제(내부통제 및 외부통제)에 필요한 재무회계정보가 즉시 제공되며, 셋째, 다양한 경영정보 제공으로 재정상태와 경영성과의 평가에 필요한 재정정보 제공해야 한다. 특히 원가산정에 필요한 정보와 자금의 효율적 관리에 필요한 현금흐름정보를 직접 제공하여 재정위기

9) 금번 시범사업에 한국지방행정연구원, (전)산동회계법인, 삼성SDS가 컨소시엄으로 참여하고 공인회계사, 재정학자, 행정학자들이 공동연구한 것은 학제간의 이해를 높였을 뿐만 아니라 예산회계의 개혁이라는 전체적인 체계를 검토하는데 상당히 기여했다고 본다. 회계학자나 공인회계자들이 주로 관여하여 추진되는 중앙정부회계제도의 개혁작업에 타산지석이 될 수 있을 것이다. 예산제도의 개혁을 위한 작업이 동시에 진행되어야 하는데 예를 들면 예산과목의 조정, 성과지표의 개발, 자본예산의 도입, 발생주의기준에 의한 IMF재정통계의 산출(통합재정수지) 등이 이에 해당된다.

10) 미국 지방정부의 경우에도 상당수는 현금기준인 예산회계와 수정발생주의에 의해 재무제표를 산출하는 이원적인 체제가 유지되고 있다. 이는 지방정부 의원들이 현금주의를 선호하기 때문이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

를 미연에 예측할 수 있는 제도적 장치가 구비되어야 한다. 넷째 전산화된 통합정보시스템으로 세입과 세출, 현금흐름, 자산 및 부채에 관한 정보의 즉시 제공되어야 한다.

따라서 이러한 요건을 충족시킬 수 있는 시스템이 구축되기 위하여 기존에 기업에서 사용하는 자동분개시스템과 새로운 방식의 자동분개시스템을 사용할 것인가를 심사숙고해야 한다. 기존의 자동분개시스템은 복식부기를 모르는 경우에도 자동적으로 분개가 가능하도록 전산화를 기하고 있으나 대차대조표, 손익계산서만 산출되고 현금흐름표가 간접법으로 산출되어 현금잔액에 대한 정보와 현금의 원천과 사용내역을 알 수 없다. 또한 원가계산을 위해서는 별도의 관리회계정보시스템이 구축되어야 하며, 새로운 회계환경의 변화에 대처하기가 어렵다는 한계가 있다.

반면에 최근에 외국에서는 개선된 자동분개시스템을 이용하는 회계시스템이 다수 개발되고 있다. 예를 들면 활동기준원가(Activity Based Costing), 직접법에 의한 현금흐름, 새로운 방식의 거래유형별 코드화를 들 수 있다.[11]

1) 회계관련부서간의 효율적인 조정

금번의 시범사업을 평가하고 전국적으로 시행하기 위해서는 이를 체계적으로 전담할 조직이나 위원회가 필요하다. 더구나 2001년에는 재정경제부가 중심이 되어 중앙부처의 시범사업이 시작되기 때문에 중앙부처와 지방자치단체간에 통일적인 기준제정을 위한 조정이 필요하다. 두 부서간의 이해관계가 대립되어 이원적인 체계가 된다면 국가적으로 엄청난 낭비가 초래되기 때문이다.

2) 예산회계관련법규의 준수

정부회계개혁에는 기업과 달리 준수하여야 할 다양한 법규가 있다. 이는 복식부기가 도입된 이후에도 계속 적용될 것이다. 따라서 정부회계는 단순한 복식부기의 도입에 그치는 것이 아니라 재정관련법규에서 요구하는 다양한 보고서가 동시에 제공될 수 있는 회계제도가 되어야 한다. 세입세출결산서는 계정과목과 무관하게 단식부기 방법으로 작성되며 대차대조표 등 기업형 회계보고서는 복식부기의 형태로 작성되므로 일반적으로 복식부기 방법인 계정과목을 중심으로 한 차변과 대변의 정보를 중심으로 회계처리를 하는 방법을 택하게 되면 하나의 시스템으로 제공될 수 없게 된다. 그러므로 새로운 회계시스템으로 이들을 동시에 제공하기 위해서는 별도의 입력 및 출력 데이터베이스를 가져야 한다. 따라서 이러한 문제점을 피하기 위해서는 시스템상으로 한 번의 입력으로 기업형 회계보고서는 물론 정부형 회계보고서도 동시에 출력할 수 있게 하여야 한다.

정부회계기준과 관련된 법규를 전면 개정하려는 성급한 시도보다는 관련된 법규의 준수를 우선적으로 고려할 수밖에 없기 때문이다.

---

11) 전통회계의 한계인 회계처리의 어려움을 극복하면서 다양한 재정정보를 제공할 수 있는 대체적인 회계처리방법으로서 AIA가 제시되고 있다. AIA란 활동정보회계(Activity Information Accounting)로서 회계처리를 위하여 특별한 별도의 처리절차를 요하지 않아 조직에서 경제적 자원을 동반하는 활동이 발생함과 동시에 이에 관련된 정보를 회계정보화 할 수 있는 회계처리방법이다(서원교, 2000).

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

3) 교육·훈련비용을 최소화하는 회계제도의 구축

정부회계제도의 개혁에 신중한 입장을 취하는 논리(이경섭, 1999)는 주로 공무원들의 회계지식의 부족에서 기인하고 있다. 이러한 주장은 복식부기에 관한 전문지식이 전무한 현재의 공무원들의 수준에서 복식부기를 도입하더라도 집행과정에서 사실상 무용지물이 될 수 있다는 것이다. 따라서 정부회계의 개혁에서는 담당 공무원에 대한 교육부담과 전문인력의 최소화되는 방향으로 추진되어야 한다. 사실상 기업의 경우에도 회계처리를 위해서는 회계부서를 별도로 두고 전문인력을 채용하고 있다.

4) 경영목적에 부합한 시스템의 구축

복식부기를 도입하려는 그 자체가 목적이 아니라 성과평가, 비용절감 등 재정운영의 건전성과 효율성을 도입하려는 것이다. 따라서 정부회계의 개혁을 통해 필요한 재정정보가 체계적으로 산출될 수 있는 시스템이 구축되어야 한다. 즉 현재의 재정수요를 충족할 뿐만 아니라 미래에 대두되는 원가와 성과평가에 필요한 재정정보를 효과적으로 산출할 수 있는지를 파악하여야 한다.

결론적으로 금번의 시범사업은 우리나라 정부개혁의 한 획을 긋는 중요한 사례라 할 수 있다. 문제는 본래의 목적이 달성될 수 있도록 사업이 추진되어야 한다는 점이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

참 고 문 헌

강인재. (1997). 우리나라 정부회계제도의 개선방안에 관한 연구. 『한국사회와 행정연구』 8(1)1.

강인재. (2000). 예산회계제도 개혁의 평가: 복식부기도입을 중심으로. 『한국행정학회 춘계학술대회』.

산동회계법인·지방행정연구원·삼성SDS(주). (2000). 『발생주의 복식부기 도입을 위한 공청회』.

서원교. (2000). 정부회계기준에 따른 전산시스템의 구축방안. 한국지방행정연구원. 『지방행정연구』. 14(1).

윤성식·권수영. (1998). 『정부회계』. 법문사.

이경섭. (1999). 『정부회계개혁』. 해외연구보고서.

이문영·윤성식. (1993). 『재무행정 - 예산 및 재정행정』. 서울:학현사.

이윤재. (1993). 『현대정부 및 비영리회계』, 서울:박영사, 1993.

조익순. (1996). 『한·미·일 정부회계 및 감사제도의 문화적 조명』. 서울:박영사.

총무처 직무분석기획단 편저. (1997). 『신정부혁신론 - OECD국가를 중심으로 -』, 서울: 동명사.

Anthony, Robert N. (1996). The FASAB's Dilemma. *The Government Accountants JOURANAL.*

Ball, Ian. (1994). Reinventing Government: Lessons Learned From the New Zealand Treasury. *The Government Accountants JOURANAL.*

Bowsher, Charles A. (1996). Budget and Financial Management: Progress & Agenda for the Future. *The Government Accountants JOURANAL.*

Bramlett, Robert W. (1991). The Federal Accounting Standards Advisory Board: An Introduction for Non-Accountants. *Public Budgeting and Finance.*

Dyer, Jack L. (1996). Financial Management During the Bowshers Years. *The Government Accountants JOURANAL.*

Gary, Jr., Jack. (1996). History- AGA Years Forty-One Through Forty-Five. *The Government Accountants JOURANAL.*

Lehan, Edward Anthony. (1996). Budget Appraisal - The Next Step in the Quest for Better Budgeting?. *Public Budgeting & Finance.*

姜仁載: 서울대학교 공과대학, 동 행정대학원 석사, 동 대학원에서 박사학위 취득, 시라큐스대 맥스웰스쿨, 한국행정연구원 객원교수, 한국행정학회 총무이사 역임. 현재 전북대학교 행정복지학부 교수.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.