

지방자치단체 재정관리 투명성 확보를 위한 발생주의·복식부기회계 개선방안 탐구

최락인*

A Schemes of Improving about Accrual Basis Accounts and Bookkeeping by Double Entry for Financial Transparency of Local Governments

Rackin Choi

요 약

본 연구는 지방자치단체의 재정관리의 투명성에 대해 살펴보고 발생주의·복식주의 회계를 통해 이를 효과적이고 효율적으로 활용하여 재정 개혁의 기반을 다지기 위한 관리 방안을 모색하고자 한다. 주요한 내용을 정리하면 첫째, 정부회계기준의 지속적 개선의 필요, 둘째, 회계과목의 설정과 프로그램 예산과목과 연계 필요, 셋째, 정부사업에 투입된 자원의 총비용을 객관적으로 산정하기 위한 원가회계시스템의 구축 필요, 넷째, 공무원의 인식변화와 현재 순환보직 인사제도의 문제점 개선 및 교육훈련을 통한 회계공무원의 전문성 확보, 다섯째, 고위층의 관심과 공직 윤리시스템 강화, 여섯째, 내부 통제와 감시제도의 강화 필요, 일곱째, 독립된 외부전문가의 회계감사 실시와 회계전문가집단의 역할 필요, 마지막으로 효율적이고 실용적인 전산시스템 구축과 연구개발(R&D)사업이 지속적으로 실행되어야 할 것이다.

- ▶ Keywords : 지방자치단체 재정관리, 재정개혁, 정부회계기준, 프로그램 예산, 순환보직시스템, 공직윤리 시스템, 실용적인 전산시스템

Abstract

This study searches a transparency of financial management of Local government and then, tries to find a solutions to a management scheme to strengthen financial reform effectively. To summarize main contents: First, requirement of continued Public Accounting System. Second, contact of items of an account and items of a program budget, Third, requirement of construction

• 제1저자 : 최락인
• 투고일 : 2012. 11. 9. 심사일 : 2012. 11. 21. 게재확정일 : 2012. 11. 26
*성결대학교 지역사회과학부

of cost accounting to estimate total cost inputting to public program objectively. Forth, improvement of rotation assign system and guaranteeing to professionalism and public official ethics. Fifth, requirement of strengthening inter-control and monitoring system. Sixth, auditing and role of accounting specialist group. Finally, construction of effective and practical computer system and continuing practice of R&D program.

- ▶ Keywords : financial management of Local government, financial reform, Public Accounting System, a program budget, rotation assign system, public official ethics, practical computer system

I. 서론

유그리스로부터 시작된 남유럽의 경제 위기는 주변 국가인 이탈리아, 스페인, 포르투갈 등으로 확산되고 있다. 그 근본 원인으로는 정치인들의 무능함과 탐욕 그리고 국민들의 썩은 정신이 오늘날의 남유럽의 금융위기를 초래하게 된 결과이다. 2008년 9월 미국의 서브프라임모기지(Sub-prime Mortgage)로 인한 금융위기라는 핵폭탄은 전 세계의 경제위기를 가져왔으며 이로 인한 정부의 구제금융 때문에 국가부채가 급속도로 증가하고 있다.¹⁾

이러한 남유럽과 미국의 금융위기는 유로존 만의 재정위기가 아니라, 우리나라에도 영향을 미칠 것이 확실하며 가계부채의 부담과 금리 부담이 커질 것으로 보인다. 그리고 이러한 위기는 전 세계적인 글로벌 금융위기로 확산될 가능성이 커 보인다.

유럽 및 글로벌 경제위기의 원인으로 과도한 복지 지출과 재정 통계의 불투명이 심각한 문제로 지적되고 있다. 그들은 복지 지출로 인한 빚을 빚으로 연명하려고 하며 정부의 재정 긴축 안에 반대하며 지속적인 성장을 요구하고 있는 현실이다. 최근 우리나라에서도 현업에 종사하는 공직자들의 횡령 등 회계 부정 사건으로 인한 재정 관리의 투명성에 문제점이 드러나고 있다. 따라서 이러한 사태를 방지하고 지방정부 재정의 효율적인 운영과 국가 경쟁력 강화를 위해서는 사회의

투명성 확보와 효율적인 재정 관리가 필요하다. 따라서 세계적으로 재정관리의 중요성이 매우 강조되고 있으며, 정부회계의 복식주의· 발생주의 도입이 국제적인 추세이다. 1993년 뉴질랜드에서 발생주의 국가결산이 최초로 도입된 이래, 우리나라에서도 2007년부터 지방자치단체를 시작으로 복식주의· 발생주의 회계제도가 실시되고 있다. 처음 시행 당시에는 복식주의· 발생주의 회계제도에 대한 긍정적인 효과가 기대되었으나, 아직 정착이 제대로 이루어지지 않고 복식부기에 대한 이해 부족, 공직자들의 관심 소홀, 복식부기에 대한 인식 및 전문성 결여, 회계조직의 미비 등으로 비효율적인 측면이 지적되고 있다. 본 연구에서는 지방자치단체 복식주의· 발생주의 회계 및 재정 관리에 대한 문제점을 살펴보고 효과적이고 효율적인 활용과 투명성 확보를 위한 재정 개혁의 관리 개선 방안을 모색하고자 한다. 본 연구의 한계로는 국내의 각종 단행본과 선행연구, 간행물 및 보고서 등을 수집 및 분석하는 문헌적 방법과 법규와 제도 등을 중심으로 연구하였는데, 이는 지방정부의 복식주의· 발생주의 회계의 실시가 아직 초보 단계이고 그 정보의 미비함과 담당 회계 공무원의 인식 부족 등 여러 제약조건들로 인하여 실증적 연구(empirical study)가 이루어지지 못하였기 때문이다. 차후에 이에 대한 보완 연구를 기대해 본다.

II. 재정관리 투명성의 개념과 연구의 차별성

2.1 재정관리의 투명성

재정관리 투명성이란 정부의 재정구조와 기능, 재정정책의 의도, 공공영역의 회계 및 예측에 대한 공개의 정도를 의미하며, 정부활동에 대한 신뢰성(reliability), 포괄성

1) 미국의 3대 신용평가기관 중의 하나인 스탠더드앤드 푸어스(S&P)의 전망으로는 미국은 2050년이 되면 GDP대비 국가부채가 239%로 상승하며 2020년대 말 미국의 국가 신용등급이 투기등급 (BBB이하)으로 하락할 것이고, 2030년대 말 미국의 국가신용등급이 고위험 고수의 정크본드 (CCC이하)로 떨어질 것이라고 전망한다.(2011년 미 파이낸셜 타임즈)

(comprehensiveness), 적시성(timeliness), 이해가능성(understandability), 그리고 비교가능성(comparability) 있는 정보가 포함된다. 이를 통해 선거인과 금융시장이 현재와 미래의 경제적 사회적 함의를 포함하여 정부의 재정상황, 정부활동의 진정한 비용과 편익 등을 정확하게 평가할 수 있어야 한다 [1]. 국제통화기금(IMF)의 재정투명성 기준은 4가지의 일반원칙으로 정리할 수 있다. 정부의 역할과 책임의 명확화(Clarify of Roles and Responsibilities), 국민의 정보의 이용가능성(Public Availability of Information), 예산과정의 공개성(Open Budget Preparation Execution), 정보의 완전성 보장(Assurance of Integrity) 이 그것이다. 이 기준은 예산회계정보의 최근경향 보고를 포함하여 구체적인 국제표준에 입각한 예산회계기준의 적용, 재정 통계의 일관성 및 정확성 유지, 독립기관에 의한 감시 감독체제의 구축 등을 주요 내용으로 하고 있다. 재정관리의 투명성은 일반 국민에게 정부의 조직·기능, 재정정책의 의도, 공적부분의 회계재정의 전망을 공개하는 것을 말한다 [2]. 즉 국가나 지방자치단체가 보유하는 주요 재정정보를 이해관계자인 국민에게 적시에 정확하고 공정하며 접근 가능하게 공개하여 주권자인 국민의 재정정보에 대한 알권리를 실현하고 국민이 재정의 운영과정에 참여할 수 있도록 보장하여 행정주체의 재정 관련 의사결정에 도움을 줌으로써 재정의 책임성을 확보하는데 기여할 수 있도록 하는 것이다. 결국 재정관리의 투명성은 정보공개제도를 통하여 국민이 정책결정에 적절히 참여하는 민주주의 과정이라 할 수 있다 [3]. 그러나 재정관리의 투명성은 관련 정보의 공개만으로는 이루어질 수 없으며, 납세자인 주민이 제공되는 정보를 활용하여 국가나 지방자치단체의 활동에 적· 간접적으로 참여함으로써 비로소 가능하게 된다. 결국 재정관리의 투명성은 정부의 공정한 회계관리 정보를 정보공개장치를 통하여 공개하고 국민 또는 주민이 정책결정에 적절히 참여하는 민주주의 과정이라고 할 수 있다.

2.2 선행연구와 차별성

정부 재정관리의 투명성에 대한 연구로는 정치경제학 측면에서는 Barro(1973)와 FereJohn(1986)이 고안한 정치적 대리인 모형(political agent model)의 틀 내에서 이루어지고 있다 [4-5]. 보통 대리인 문제가 발생하는 원인 중 하나는 정보의 비대칭성(information asymmetry)이다. 역선택과 도덕적 해이의 문제가 결합되어 있는 정치적 대리인 모형에서 Besley와 Smart(2005)는 투표자의 후생에 투명성이 상반된 두 가지 효과를 미친다고 보았다. 즉 투명성 증가는

투표자가 훌륭한 정치인과 그렇지 않은 정치인을 구별할 수 있도록 해주는 한편, 투명성이 커질수록 이에 상응하여 지대를 추구하는 정치인들의 능력이 향상됨으로써 투표자들은 오히려 정치인의 진정한 성향을 파악하기 어려워진다는 것이다 [6]. Shi와 Svensson(2002)은 선거공약은 강제적이지 않으며 투표자는 회고적이라는 가정 하에서, 투명성은 이 과정에서 투표자와 정치인 간에 존재하는 정보비대칭을 감소시키는 역할을 한다고 하였다. 주요 실증결과로서 투명성 증가는 재정적자와 정치적 예산주기(political budget cycle)의 폭을 감소시킬 것으로 보았다 [7]. Gelos와 Wei(2005)는 투명성이 낮은 나라일수록 더 적은 투자가 이루어지는 것을 확인하였다 [8]. Alt와 Lassen, Rose(2006)는 미국 주정부 자료를 사용하여 재정투명성의 결정요인(determinants)을 통해 분석결과 재정투명성은 정치적 분극성, 과거 재정상황, 정치적 경쟁(political competition), 그리고 권력분산 정도(power sharing)와 관련이 있음을 확인하였다 [9]. Jarmuzek(2006)은 전환기 경제(transition economies)에 있는 국가들을 대상으로 재정투명성과 재정성과 간의 관계를 분석하였는데, 개도국에서는 재정 투명성이 약한 음의 방향으로의 효과를 주기는 했지만 유의미한 영향을 주지는 못한다고 하였다 [10]. 재정관리의 투명성에 대한 국내연구는 주로 재정투명성의 개념 및 측정에 초점을 맞추고 있다. 김종면(2005)은 OECD의 예산 투명성 기준에 입각하여 중앙정부의 재정 투명성을 전문가적 판단으로 진단해 보았는데 그에 따르면 우리의 재정 투명성 수준은 OECD 점검항목을 충분히 충족시키지 못한 것으로 파악되었다 [11]. 문병근(2006)은 지방재정의 투명성을 확보하기 위하여 지방재정공시제도를 효율적으로 운영하고 지방재정분석제도 개선 및 그 결과를 보다 공개하여야 하며, 주민참여예산제도를 보다 적극적으로 활용할 것을 주장하였다 [3]. 또한 임성일(2006)은 지방자치단체의 재정운영에 적합한 재정투명성의 실천적 개념과 관련 보고서 포함한 구체적 내용 도출하고 이를 토대로 지방자치단체의 재정 투명성을 제고시키는 방안을 제시하였다. 구체적으로 지방자치단체들이 재정투명성을 높일 수 있는 실천방안, 즉 재정투명성의 구성요소(정보공개 내용)와 관련 재정보고(서)를 정립하는 부문과 정립된 재정 투명성의 내용을 주민 등 정보이용자에게 효과적으로 전달하는 방안을 강구하였다 [12]. 우명동(2006)은 IMF와 OECD에서 제시하고 있는 재정투명성지표와 2005년과 2006년 우리나라 지방재정 분석과정에서 활용되고 있는 재정투명성 지표를 분석하여 이러한 지표가 갖는 특성을 추출하였다. 방법론적 인식들에 기초하여 현실에서 제시되고 있는 재정투명성 지표를 분

석하여 그 특성을 분석해봄으로써 지방재정투명성 측정지표는 지역마다 차별적으로 제시되거나, 아니면 적어도 지역별 차별성을 확인할 수 있는 지표가 제시되어야 한다고 주장하였다 [13]. 국내 실증연구는 정부지출과 재정투명성이 경제성장애 미치는 영향에 대한 이재희(2007)의 연구 외에 최근에는 거의 이루어지지 않고 있다 [14]. 이는 서론에서도 언급하였듯이 지방자치단체의 등 복식주의· 발생주의 회계의 실시가 2009년부터 본격적으로 이루어지고 있어 아직 초기 단계이고 정보의 미비와 담당 회계 공무원의 인식 부족 등 여러 제약조건들로 인하여 실증적 연구에 어려움이 따른다. 따라서 본 연구는 정치경제적 측면과 IMF와 OECD의 재정투명성지표를 활용한 기존연구들과는 차별성을 갖기 위해 지방정부의 재정관리의 투명성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 공정하고 객관적인 회계시스템을 구축하여 일반국민 등 이해관계자에게 제공하는 지방자치단체의 복식주의· 발생주의 회계의 실시가 중요하다는 인식에서 출발한다. 이를 위하여 지방정부의 복식주의· 발생주의 회계시스템을 중심으로 그 운용방안과 개선방안을 고찰하고자 한다.

III. 지방자치단체 회계의 이론적 배경

3.1 재정관리와 예산, 회계

지방정부의 사업 수행을 위해 자금이 필요한지를 파악하고 자본과 부채를 조달하는 활동을 재무관리(financial management)라고 한다. 이는 지방정부 사업에 필요한 비용을 지출하기 위해 확보된 자금을 활용하고 기관의 운영에 필요한 재원을 충족하기 위하여 필요한 수단을 조달하고 관리·사용하는 경제활동을 말한다. 정부회계에서 예산과 회계는 서로 밀접한 관련을 가지고 운용되고 있다. 예산은 지방정부가 수행해야 할 사업에 관한 계획이나 회계는 실제로 집행된 지방정부 사업에 관한 집행 기록으로서 예산의 사용내역을 보고하는 수단이다. 예산의 전통적인 분류방식은 품목별예산제도인데, 이 제도는 의회가 결정한 예산에 대하여 행정부가 구체적인 지출을 담당하고 그 수입과 지출을 충실히 보고·기록하는 등 주로 현금의 통제와 예산법규의 준수여부만을 조사하였다. 이러한 예산회계는 경제적 자원의 유출에 소요되는 자원의 유입보다, 단지 서비스를 제공하는데 소요되는 지출에만 초점이 주어진다. 따라서 세입예산액, 세출예산액, 지출원인 행위, 지출액 등 예산의 집행내역을 기록하게 되므로 세입세출결산서가 가장 중요한 보고서이다. 이러한 예산회계제도

나름대로의 장점에도 불구하고 정부활동의 성과측정, 효율성제고, 공공서비스의 질 향상과 같은 목표를 달성하는데 한계가 있다. 따라서 성과관리, 효율성을 중시하는 흐름에 따라 예산제도에 성과관리예산제도, 총액배분자유편성제도 등이 도입되기 시작하였다. 그런데 예산과 회계는 서로 밀접하게 연결되어 있으므로 예산제도의 개혁만으로는 예산개혁의 효과를 크게 기대할 수 없으며, 예산개혁의 효과를 발생하기 위해서는 회계제도의 개혁이 동시에 이루어져야 한다. 그러므로 우리나라에서도 이러한 환경의 변화에 따라 복식부기회계제도를 도입하여 효율적인 국가재정을 운영하고 있으며, 모든 정부활동이 단일의 경제적 초점에 의해 측정되고 통합적인 재무제표로 보고되고 있다. 회계정보의 가장 큰 유용성은 정확성과 신뢰성, 투명성이다. 따라서 회계정보는 지방자치단체와 이해관계자를 갖고 있는 이해관계자와 밀접한 관련이 있다. 그들의 합리적인 의사결정에 유용한 정보수요형태를 제시하여야 한다.

지금까지 변화된 정부회계제도의 개혁내용을 살펴보면 복식부기·발생주의 제도가 과거의 예산회계제도를 대신하는 것이 아니라, 기존의 세입세출결산정보에 국가재정의 운영성과 재정상태 등에 대한 정보를 추가적으로 제공함으로써 예산회계제도를 보완하고 있다고 할 수 있다.

3.2 복식주의· 발생주의 회계 도입 배경

발생주의 회계란 현금의 수입이나 지출과는 상관없이, 수익과 비용의 당기 발생 여부를 기준으로 하여 당기의 수익과 비용을 확정하는 회계처리를 말한다. 현금의 입출과는 상관없이 실제 수익이나 비용이 발생했을 때 그 금액을 인식하는 시스템이다. 발생주의 회계시스템 하에서는 현금주의와는 달리 하나의 거래를 원인과 결과로 나누어 이중으로 기록하기 때문에 이를 복식부기(複式簿記) 회계라고 부른다.

발생주의 회계에 대한 논의는 뉴질랜드가 1992년부터 현실세계에서 정부회계를 발생주의 회계로 적용하기 시작하면서 이루어졌다. 1980년대 이후, 미국과 미국을 중심으로 한 선진국에서는 공공부문의 성과 평가에 민간부문의 발전된 성과측정 방법을 사용하고 있다. 정부재정운영의 효율성과 효과성을 측정하고 향상시키기 위해 민간부문에서 사용하였던 복식부기·발생주의 회계시스템을 도입하게 되었다. 우리나라도 기존 현금주의 회계시스템의 문제점을 해결하고 행정의 효율성과 효과성을 향상시키기 위해, 1998년부터 정부재정운영에 발생주의 회계시스템을 도입하여 효율성과 효과성을 향상시키고자 시도하고 있다 [15]. 발생주의 회계시스템을 공공부문에 도입하여 활용하면 공공부문의 성과 평가가 용이해

지고 행정의 효율성과 효과성이 향상되는 결과를 얻을 수 있고, 이는 기존 현금주의 회계시스템의 문제점을 해결하고 행정의 효율성과 효과성을 향상시키기 위한 목적이 있다.

우리나라에서도 1998년부터 발생주의 정부회계 시스템을 발생주의 회계시스템으로 개혁하고자 시도하였고 1999년에는 시범실시기관으로 경기도 부천시와 서울 강남구를 지정하여 시범 실시하였으며 2001년에 복식부기 회계시스템을 개발하여 2005년에는 지방자치단체회계기준을 확정하였다. 2006년부터 모든 지방자치단체가 복식부기 회계시스템을 시범 실시하여 경기도가 가장 먼저 복식부기 회계시스템에 의한 재무성과지표를 공시하기에 이른다. 2007년부터 지방자치단체에서는 발생주의·복식부기 회계 시스템을 도입하여 운영하고 있으며, 2009년부터 2년간 발생주의 재무제표를 시범 작성하게 되었다. 그리고 2011년 회계연도부터는 정부결산에도 적용하고 있다.

3.3 현금주의와 발생주의 회계제도 비교

회계시스템은 그 기록방식에 따라 거래의 차·대변을 동시에 기입하는 복식주의와 현금의 흐름만을 기록하는 단식주의로 나눈다. 회계 처리의 인식 시점으로는 발생주의 회계에서는 거래가 성립이 되는 시점이고 현금주의에서는 현금의 입출이 이루어진 때이다. 우리나라 지방자치법은 제122조 제3항에서 건전재정의 운영에 대해 규정하며 수지균형의 원칙에 따른 운영을 강조하고 있다. 또한 동조 제2항에서는 국가는 지방재정의 자부성과 건전한 운영을 조장하여야 하며 국가의 부담을 지방자치단체에게 전가하여서는 안 된다고 규정하고 있다. 이와 관련하여 지방재정법은 제3조에서 지방재정운영의 기본원칙으로서 지방자치단체는 주민의 복리증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 안 된다고 규정하였다. 이러한 지방자치법과 지방재정법 규정을 함께 고찰해 볼 때 재정관리의 투명성은 수지균형의 원칙 외에 형평성의 원칙, 효율성의 원칙, 책임성의 원칙까지 포함한 재정운영을 의미하는 것이라 하겠다 [16].

따라서 정부회계의 기본 방향은 정부회계의 세입세출에 대한 예산을 바탕으로 세입(징수결의, 수납) 및 세출(검수검사, 지급)을 집행하고 세입세출에 대한 현금주의 예산회계 결산에 추가로 자산, 부채 실사자료에 대해 자동분개와 감가상각의 계상 등 복식부기시스템을 통하여 복식부기에 의한 재무회계 결산이 이루어지는 통합재정정보를 도입하고 있다. 현금주의와 발생주의 회계의 차이는 표 1.에서 보면 모든 거래는 자

산, 부채, 자본, 수익, 비용 등에서 반드시 2중성을 띄고 있다. 거래의 기록방법에 있어 단식부기는 재무적 자원(Financial Resources)의 증감을 대상으로 2중성을 띤 거래 중에서 단순히 한쪽 측면만 기록하는 방법을 말하며 현금출납부, 지출부, 지출원인행위부 등에서 예산이나 현금에서 예산 집행액이나 지출액을 차감하여 기록하는 방법이다. 이에 반해 복식부기는 자산, 부채, 자본 등과 수익 및 비용 등의 증감과 관련된 재무적, 경제적 사건이 발생 될 때 차변과 대변으로 2중으로 기입하는 방법이다. 복식부기는 대차평균의 원리(Principle of Equilibrium)에 의하여 오류가 발생할 경우에 자기검증이 가능하다. 복식부기의 기록방법은 분개장(Journal)과 원장(Ledger)에 기록하는 것인바 분개장은 경제적 사건이 발생되면 해당 계정과목의 분개(Entry)를 하여 명목상의 계정과목을 기재하고 분개장에서 해당 원장에 전기한다.

표 1. 현금주의와 발생주의
Table 1. Cash basis & Accrual basis

구분	현금주의	발생주의
거래의 인식	현금을 출납한 시점을 기준으로 거래를 인식	자산과 부채에 영향을 미치는 사건을 기준으로 거래를 인식
회계처리	단순 예산회계처리로서 실무자의 이해가 용이, 형식적 자산·부채 표시	회계원리에 대한 이해 필요, 실제 회수·지급할 금액으로 자산·부채 표시
선급수익·선급비용	수익·비용으로 인식	자산과 부채로 인식
미수수익·미지급비용	인식 안 됨	자산과 부채로 인식
감가상각, 대손상각, 제품보증비, 퇴직금, 여충당금(부채)	인식 안 됨	비용으로 인식
(예금 등)받을이자	수입시기에 수익으로 인식	기간별 수익으로 인식
지급이자지급액	지급시기에 비용으로 인식	기간별 비용으로 인식
무상(비교환)거래	인식 안 됨	이중거래로 인식
결산서	세입세출결산서 가급결산보고서 채권 및 채무결산서 공유재산, 물품보고서 결산부속서류 등	재무보고서(재무제표 포함하여 종합보고) ● 재정상태보고서 ● 재정운영보고서 ● 현금흐름보고서 ● 순자산변동보고서 ● 주식, 필수부충정보, 부속명세서

따라서 발생주의·복식부기회계제도 도입의 기본방향과 장점으로는 첫째, 지방재정의 건전성 확보 및 위기예방을 위한 자산, 부채 등을 종합 관리할 수 있다. 둘째, 재정운영의 책임성과 효율성을 증대할 수 있다. 예산편성과 집행 및 결

산내용을 정확히 기록, 분류하여 재무제표를 작성하고 정부의 재정운영 결과를 보고함으로써 공공회계책임(public accountability)과 재정의 효율성이 증대된다. 셋째, 재정운영의 투명성을 확보할 수 있다. 복식부기회계는 지역주민을 위한 재정정보의 이해를 제고하고 사회간접자본에 대한 투자 등 재정활동의 질 높은 회계정보를 제공하므로 주민의 알권리 보장과 재정의 투명성을 확보할 수 있는 것이다. 넷째, 정부 운영활동에 대한 원가 및 비용측정이 가능하다. 정부회계는 행정서비스 제공과 관련하여 그 운영성과를 파악하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 정부활동에 대한 성과를 객관적으로 측정할 수 있도록 기능/프로그램/활동/사업별로 원가 및 비용 정보를 산출하는 것이 필요하다.

표 2. 복식부기 회계제도 도입의 기본방향
Table 2. Basic direction of bookkeeping by double entry

기본방향	내 용
① 지방재정의 건전성 확보 및 위기에방을 위한 자산, 부채 등 종합관리	<ul style="list-style-type: none"> •종합적인 재정상태 파악 •정부활동의 운영실적 파악 •재무상태 변동의 파악
② 재정운영의 책임성·효율성 증대	<ul style="list-style-type: none"> •자기검증을 통한 오류방지 •운영실적 등 예산집행 결과 평가
③ 재정운영의 투명성 확보	<ul style="list-style-type: none"> •재정정보 공개를 통한 주민의 알 권리 보장 •유익한 회계정보의 제공 •재정정보화 기틀 마련
④ 정부활동에 대한 원가 및 비용 산정	<ul style="list-style-type: none"> •기능/사업 등 원가 및 비용 산정 •정부활동의 성과측정 기반조성

IV. 지방자치단체 발생주의 회계제도의 운영방안

4.1 거래와 회계처리

거래란 증감 변화를 일으키는 모든 경제적 사건을 말한다.

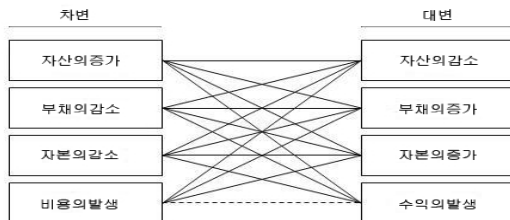


그림 1. 거래의 8요소

Fig. 1. Eight elements of transaction
*주) 점선으로 표시된 거래는 거의 이루어지지 않는다.

자산, 부채, 자본은 증가와 감소가 있는 데 비해 수익과 비용은 발생만 존재한다. 자산, 부채, 자본은 재무상태표의 구성요소이고 수익과 비용은 손익계산서를 구성하는 요소이다. 즉 재무상태표는 증가와 감소로 구성되고 손익계산서는 발생하는 것으로만 구성된다. 분개에는 원칙이 있다. 첫째, 거래의 이중성의 원리로 복식부기는 거래를 원인과 결과를 동시에 차변과 대변으로 나누어 기록하는 것이다. 둘째, 대차평균의 원리로 차변의 합계액과 대변의 합계액은 항상 일치해야 한다. 그리고 거래의 종류에는 예산거래와 예산외 거래가 있다. 예산거래는 세입, 세출 예산으로 편성되어 집행되는 거래로서 수입거래는 세입예산으로 편성된 지방세, 세외수입, 보조금, 지방채 등의 거래를 말하며 거래의 인식 및 회계처리 시점은 징수결정, 감액, 수납, 과오납 환부 및 결손처분 등 세입 행위 시에 이루어진다. 지출거래는 세출예산으로 편성된 인건비, 물건비 등의 항목 거래를 말하며 거래의 식 및 회계처리 시점은 검수, 검사, 지급명령 등 지출행위가 이루어질 때이다. 예산외 거래는 회계적 관점에서 회계처리가 요구되는 항목으로 결산 보정거래와 기타 예산외 거래가 있다. 결산보정거래는 지방채 만기재분류, 수익비용항목 정리, 감가상각, 대손충당금 설정 등 결산 정리 분개로 결산시점에서 회계처리 한다. 기타예산외 거래에는 기부채납, 교환, 세입세출의 현금 등 세입세출의 현금과 기부채납 등의 거래로 결산시점에서 회계처리한다.

4.2 회계의 순환과정

거래가 이루어지면 기록하는 분개장이 있다. 분개장은 거래를 원인과 결과로 구분하여 거래내역의 발생 순서별로 기록하는 것이며 과목별 원장은 계정과목별로 일목요연하게 모아 놓은 회계장부로 이를 연말에 합산하면 총계정원장이 되는 것이다. 시산표는 대차평균의 원리에 의해 오류의 검증을 하기 위한 거래장으로 이를 합산 마감하면 결산후(합계잔액)시산표가 되는 것이다. 지방자치단체 회계에는 첫째, 특정시점(12월 31일)의 재정 상황을 표시하는 재정상태보고서, 둘째, 회계연도(fiscal year) 동안의 수익과 비용의 운영내역을 표시하는 재정운영보고서, 셋째, 회계기간 동안의 현금자원의 수지변동을 표시하는 현금흐름보고서, 넷째, 회계연도 동안 순자산의 증감내역, 변동 상황을 표시하는 순자산변동보고서가 있다.

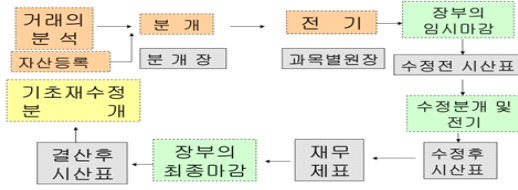


그림 2. 회계의 순환과정
Fig. 2. Cycles of accounting

4.3 복식부기 회계의 운용방안

지방자치단체 회계기준에 관한 규칙과 지금까지 마련된 국가회계기준에서 재무보고서는 공공회계의 특성을 반영하여 결산총평, 재무제표(주식 포함), 필수보충정보 및 부속명세서로 구성한다. 재무제표는 보고실체의 재정상태를 표시하는 가장 중요한 요소로서 재정상태보고서, 재정운영보고서, 현금흐름보고서 및 순자산변동보고서로 구성되며 주석을 포함한다. 이 때 재정상태보고서는 특정 시점의 지방자치단체 자산과 부채의 내역 및 상호관계 등 재정상태를 나타내는 재무제표로서 자산·부채 및 순자산으로 구성된다. 재정운영보고서는 회계연도 동안의 재정운영에 대한 이익과 손실의 산정이 아닌 수익과 비용의 내역을 일정기준에 따라 체계적으로 표시하는 재무제표로서 수익과 비용으로 구성되며 재정운영보고서에 기록하는 비용은 기능별로 표시하고, 비용을 성질별로 분류하는 성질별 재정운영보고서는 필수보충정보로 보고한다. 현금흐름보고서는 회계연도 동안의 현금자원 변동에 관한 정보이며 자금의 원천과 사용 결과를 표시하는 재무제표로서 경상활동, 투자활동 및 재무활동으로 구성한다. 순자산변동보고서는 회계연도 동안의 순자산 증감 내역을 표시하는 재무제표로서 재정운영에 따른 운영차액과 기타순자산의 변동을 기록한다 [17].

표 3. 재무제표의 구성요소
Table 3. Structural elements of financial statements

구분	자산	부채	수익	비용	
				기능별	성질별
분류	· 유동자산 · 투자자산 · 일반유형자산 · 주민편의시설 · 사회기반시설 · 기타비유동자산	· 유동부채 · 장기차입부채 · 기타비유동부채	· 자체조달수익 · 정부간 이전수익 · 기타수익	· 임법및선거·일반행정·교육및문화·보건및생활환경개선·사회보장 등	· 인건비 · 운영비 · 정부간이전비용 · 기타이전비용 · 기타비용
비고	· 유동성 기준 · 정부에 고유한 사회기반시설, 주민편의시설을 별도 과목으로 설정	· 유동성 기준 · 기업회계와 유사	· 재원조달의 원천을 기준으로 구분	· 기능별 및 성질별로 비용을 구분	

4.3.1 자산, 부채 및 평가

재무제표의 구성요소에는 자산(Assets)과 부채(Debts)가 있다. 자산은 회계실체가 일정기간 보유 또는 사용하여 공공서비스에 대한 잠재력(service potential)이나 경제적 효익을 창출하는 경제적 자원을 말한다. 자산의 인식 기준으로는 미래의 경제적 효익이 회계실체에 유입될 것이 거의 확실하고 그 금액을 신뢰할 수 있게 측정할 수 있을 때를 말한다. 자산으로는 유동자산, 투자자산, 일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설, 기타비유동자산이 있다. 자산의 경우에는 공공회계의 특성을 감안하여 도로, 도시철도, 상수도, 하수도 등을 사회기반시설 과목으로 설정하고, 지역사회의 공동체자산에 해당하는 주민편의시설(공원, 도서관, 박물관, 미술관 등)도 별도로 분류하여 정부회계의 특성을 충분히 반영하고 있다.

자산의 평가는 역사적 원가주의에 따라 취득원가를 기초로 계상함을 원칙으로 하며 다만, 교환, 기부채납, 관리전환 등 기타 무상으로 취득한 자산의 가액은 공정가액을 취득가액으로 계상한다. 개시 재정상태보고서 작성을 위해 조사한 자산 결과에 대한 평가는 행정안전부의 자산평가 기준에 의한다. 재고자산은 구입가액에 부대비용을 더하고 이에 선입선출법을 적용하여 산정한 가액을 취득원가로 한다. 장기투자증권은 매입가격에 부대비용을 더하고 이에 중목별로 총평균법을 적용하여 산정한 취득원가로 평가함을 원칙으로 하며, 유형자산은 당해 자산의 건설원가 또는 매입가액에 부대비용을 가산한 취득원가로 평가하는 것을 원칙으로 한다. 유형자산 중 상각대상자산에 대한 감가상각(depreciation)은 정액법을 원칙으로 한다.2)

부채는 과거 사건의 결과로 회계실체가 지급할 부담이 있는 의무와 미래에 자원의 유출이 예상되는 현재시점의 의무를 의미한다. 유동부채, 장기차입부채, 기타비유동부채로 분류한다. 유동성 기준은 회계연도 종료일로부터 1년을 말한다. 부채의 인식기준으로는 경제적 효익이 유출될 가능성이 거의 확실하고 그 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 있을 때이다.

부채의 평가에 대한 기준은 기업회계기준의 원칙을 준용하며, 이 경우 부채의 평가에서 부채의 가액은 회계실체가 지급 의무를 지는 채무액을 말하며 채무액은 만기상환가액으로 함을 원칙으로 한다. 지방채증권, 퇴직급여 등 충당성 부채, 외화부채, 리스 등은 별도의 평가기준을 적용하고 있다. 지방채

2) 감가상각방법에는 정액법, 정률법, 생산량비례법, 조별상각법, 종합상각법 등이 있다. 정액법은 감가상각 대상액(취득원가-잔존가액)을 내용연수에 걸쳐 균등하게 배분하는 방법이다. 감가상각비 = (취득원가-잔존가액)/내용연수

증권은 발행가액으로 평가하되 발행가액은 발행수수료 등 발행과 관련하여 직접 발생한 비용을 차감한 후의 가액으로 한다. 지방채증권의 액면가액과 발행가액의 차이는 지방채할인(할증)발행차금으로 하여 계상한다. 퇴직급여충당부채의 평가는 회계연도 말 현재 공무원연금법을 적용받는 지방공무원의 제외한 상용인부 등이 일시에 퇴직할 경우 지급하여야 할 퇴직금에 상당한 금액으로 평가한다.

4.2.2 수익과 비용

수익(Revenue)은 회계기간 동안 경제적 이익의 증가로 자산의 유입이나 증가 또는 부채의 감소를 말한다. 다만 자본거래에 의한 순자산의 증가는 제외한다. 수익발생 거래에는 교환거래와 비교환거래가 있다. 수익은 재원조달의 원천에 따라 자체조달수익, 정부간이전수익, 기타수익으로 구분한다. 비용(Expenses)은 자산의 감소 또는 부채의 증가를 초래하는 회계연도 동안의 거래로 인한 순자산의 감소를 말한다. 인식기준으로 교환거래에 의한 비용은 재화나 서비스의 제공이 완료되고 그 금액을 합리적으로 측정할 수 있을 때이고 비교환거래에 의한 비용은 가치의 이전에 대한 의무가 존재하고 그 금액을 합리적으로 측정할 수 있을 때이다. 지방자치단체 회계기준에는 기능별 분류를 주된 재무제표로 표시하고 성질별 분류는 보충 정보로 표시하도록 한다.

V. 지방자치단체 회계제도의 문제점 및 개선 방안

현재 지방정부의 회계 시스템은 비교적 단시간 내에 복식부기·발생주의 회계 시스템의 도입으로 그 동안의 학자, 회계전문가, 지방정부 및 공무원들의 노력에도 불구하고 아직 발생주의 지방정부회계 정보의 활용이 미흡한 실정이다. 문제점으로 현재 지방자치단체에서 사용하는 현금주의 단식부기 회계시스템의 특성 상 복식부기 회계에서처럼 일관되고 통합된 재무제표를 산출해 낼 수 없어, 기간별 성과를 올바르게 계산할 수 없고 이를 사용하는 해당 지방자치단체의 재정 상황을 파악하기 위해서는 해당 지방자치단체를 직접 실사할 수밖에 없다. 또한 현금주의 회계시스템의 특성 상 일정 기간의 출납정리기간을 두어 결산을 해야 하기 때문에, 이해관계자들에게 결산 정보를 신속하게 전달하기 어렵다. 그러나 복식부기·발생주의 회계시스템에서는 복식부기를 통해 거래를 기록하므로, 하나의 시스템으로 어느 시점에서나 전체자산 상태 및 자산과 부채의 관리를 강화할 수 있고, 합계잔액시산표 작성성을 통해 오류도 검증할 수 있다. 또한 일관된 재무제표의

산출이 가능하여 다양한 이해관계자들에게 일관된 회계 관련 정보를 제공할 수 있다. 따라서 향후 지방자치단체 재정관리의 투명성 확보를 위한 개선방안으로는 첫째, 현금주의 단식부기 회계시스템의 특성 상 복식부기 회계에서처럼 일관되고 통합된 재무제표를 산출해 낼 수 없어, 기간별 성과를 올바르게 계산할 수 없고 이를 사용하는 해당 지방자치단체의 재정 상황을 파악하기 위해서는 해당 지방자치단체를 직접 실사할 수밖에 없는 문제점을 안고 있고, 둘째, 정부성과관리를 위해서 정부활동에 투입된 자원의 객관적 원가 산정과 정부사업에 투입된 자원의 총비용을 객관적으로 산정할 수 있는 원가회계시스템의 구축이 필요하다. 셋째, 정부회계는 인프라 구축이 중요하기 때문에 공무원의 인식변화와 현재 순환보직 인사제도의 문제점을 개선하여 교육훈련을 통한 회계공무원의 전문성 확보와 고위층의 관심 유도, 공직 윤리시스템 및 내부 통제 및 감시제도의 강화가 필요하다 [18].³⁾ 넷째, 재무보고서의 신뢰성의 증진을 위해서 독립된 외부전문가의 회계감사와 회계전문가집단의 역할이 절실하다. 마지막으로 현재 상용화가 이루어지지 않고 있는 ERP, dBRAIN, 알리오, e-호조 등의 효율적이고 실용적인 전산시스템 구축과 연구개발(R&D)사업이 지속적으로 실행되어야 한다.

VI. 결론

최근 전 재정 및 회계분야에 걸친 복식부기·발생주의의 대대적인 도입은 가히 혁명적이라고 할 수 있다. 복식부기·발생주의 회계는 회계정보 이용자에게 효과적으로 효율적인 의사결정에 유용한 정보를 제공하는데 그 목적이 있다. 그리고 발생주의 보고자료 활용으로 재정상황에 대한 다양하고 투명한 정보를 제공하는 것이다. 사회투명성 추진을 위한 지방자치단체 재정관리 회계시스템 구축은 현금주의를 중단하는 것이 아니라 복식부기·발생주의 회계제도를 도입하여 더욱 투명성을 강화시키는 것이다. 주요한 내용을 정리하면 첫째, 정부회계기준의 지속적 개선의 필요, 둘째, 회계과목의 설정과 프로그램 예산과목과 연계 필요, 셋째, 정부사업에 투입된 자원의 총비용을 객관적으로 산정하기 위한 원가회계시스템의 구축 필요, 넷째, 공무원의 인식변화와 현재 순환보직 인사제

3) 라휘문(2012)은 성과창출을 위한 지방재정관리제도에 관한 연구에서 지방자치단체 담당공무원 120명과 지방재정학회 회원 80명을 대상으로 조사한 바 있다. 이에 따르면, 공무원은 응답자의 64.3%, 전문가는 응답자의 75.0%로 모두 성과정보와 예산의 연계에 문제가 있다고 보고 있었다. 따라서 전문가보다는 공무원들의 의식이나 복식부기에 대한 인식 및 기대가 낮다고 볼 수 있다. [19]

도의 문제점 개선 및 교육훈련을 통한 회계공무원의 전문성 확보, 고위층의 관심과 공직 윤리시스템, 다섯째, 내부 통제와 감시제도의 강화 필요, 여섯째, 독립된 외부전문가의 회계감사 실시와 회계전문가집단의 역할 필요, 마지막으로 효율적이고 실용적인 전산시스템 구축과 연구개발(R&D)사업이 지속적으로 실행되어야 할 것이다.

참고문헌

- [1] Kopits, G., Craig, J., "Transparency in Government Operation," IMF Occasional Paper 158. Washington: International Monetary Fund, 1998.
- [2] IMF, "Code of Good Practices on Fiscal Transparency"(Mar. 23, 2001); khkwak, "Transparency and Financial Public Announcement System of Local Finance," Journal of The Local Autonomy Law, Vol. 12, p. 193, 2006 12.
- [3] bkmoon, "Measures to Enhance the Transparency of Local Finance", Local Finance, LOFA, Vol. 139, pp. 3-11, 2006 4.
- [4] Barro, Robert, "The Control of Politicians: An Economic Model," Public Choice, Vol. 14, pp. 19 - 42. Spring. 1973.
- [5] Ferejohn, John, "Incumbent Performance and Electoral Control," Public Choice, Vol. 50: pp. 5 - 26. 1986.
- [6] Besley, T. and Smart. A., "Fiscal Restraints and Voter Welfare, Manuscript," LSE, 10. 2003.
- [7] Shi, Min, and Jakob Svensson, "Conditional Political Budget Cycles," CEPR Discussion Paper No. 3352 (London: Centre for Economic Policy Research), 2002.
- [8] Gelos, R. Gaston, and Shang-Jin Wei., "Transparency and International Portfolio Holdings," Journal of Finance, Vol. 60, pp. 2987 - 3020, December. 2005.
- [9] Alt, James E., Lassen, David Dreyer., and Rose, Shanna, "The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the U.S. States," IMF Staff Paper Vol. 53, Special Issue., 2006.
- [10] Jarmuzek, M., "Does Fiscal Transparency Matter?" The Evidence from Transition Economics, 2006.
- [11] jmkim, "Transparency Enhance through Financial Reform Settlement," MONTHLY PUBLIC FINANCE FORUM, Korea Institute of Public Finance, 2005 6.
- [12] silim, "A Concept Establishment of Financial Transparency and Enhance Plan of Local Finance Transparency," KALF Summer Seminar, 2006 12.
- [13] mdwoo, "A Study on the Characteristics of the Index of Local Fiscal Transparency", Journal of KALF, Vol. 11 No. 2, pp. 211-228, 2006.
- [14] jhlee, "The Effects of Government Expenditure and Fiscal Transparency on Economic Growth," Graduate School of Public Administration SNU, 2007.
- [15] richoi, "A Factor Analysis on the Rational Application Model for Local Government Fund," Journal of The Korea Society of Computer and Information Vol. 15, No. 5, pp. 143-150, 2010 5.
- [16] shchang, Research on a Reform of the Legislative System for a Balanced Local Finance," Korea Legislation Research Institute Reports, p. 16, 2006 10.
- [17] Korea Research Institute for Local Administration, "Development Plan of Government Accounting Reform and Bookkeeping by Double Entry System," pp. 121-143, 2006(8호) 6.
- [18] jdkim, "Evaluation & Improvement of Local Governmental Accounting System," Korea International Accounting Review Vol.32, p. 48, 2010 8.
- [19] hmra, "A Study on the Improvement of Local Finance Management Institution for Performance-Creating," Journal of The Korean Urban Management Association Vol 25 No. 2, pp. 264-265, 2012 6.

저 자 소 개



최 락 인

성결대학교 지역사회개발학부 교수
행정학 박사
경영지도사(재무관리)
행정관리사(1급, 정책분석사)
<관심분야>조사방법론, 지방자치,
지방재정, 지역사회개발학,
도시행정