세무와회계저널 : 제1권 2호(2000년 11월).
Journal of Taxation and Accounting, Vol.1, No.2(November 2000).
pp.133~159.

지방정부 회계제도의 개혁방안에 관한 연구

홍 정 화 · 경원대 경상대학 경영회계학부 교수

윤 태 화 · 경원대 경상대학 경영회계학부 조교수

이 논문은 지방정부를 중심으로 한 정부회계제도의 현황과 문제점을 검토한 후, 지방정부회계제도의 개혁방안으로서 복식부기의 도입과 정착을 위한 제반요건과 그 방안을 제시하는데 그 목적이 있다. 현행의 우리 나라 정부회계는 현금주의에 기초한 단식부기방식으로 이루어지기 때문에 정부의 자산·부채가 명확히 인식되지 못하고 있을 뿐만 아니라 정부활동의 성과측정이나 재정현황에 대한 정보를 정확히 제공해주지 못하고 있다.

이상과 같은 점을 고려해 볼 때 지방정부의 회계제도는 현금주의에 기초한 단식부기방식에서 발생주의에 기초한 복식부기방식으로 전환되어야 한다. 이에 따라 향후 지방정부 회계제도의 개혁은 지방정부의 행정과 재정활동의 효율성을 증진시킬 수 있는 방향으로 추진되어야 하며, 또한 지방정부의 공공책임성을 최대한 높이는 방향으로 추진되어야 한다. 그리고 지방정부회계의 투명성을 높이는 방향으로 추진되어야 한다. 지방정부회계에 복식부기를 도입할 경우 정부회계는 본질적으로 기업회계와 차이가 있다는 점을 인식할 필요가 있으며, 행정조직도 이를 수용하기 위한 체제로 개편되어야 한다. 그리고 지방정부의 각종 정보가 지역주민들에게 충분히 공개될 수 있는 여건의 확립이 전제되어야 한다.

지방정부회계에 복식부기제도가 정착되기 위한 방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 지방정부의 회계시스템을 분석하여 업무처리의 흐름과 업무단위별 연관성을 우선적으로 파악하여야 한다. 둘째, 지방정부의 전반에 걸친 사항을 규정하는 지방정부 회계처리기준이 제정되어야 한다. 셋째, 복식부기의 도입시 기초자산의 확정과 기초대차대조표의 작성을 위한 효율적 방안이 강구되어야 하며, 나아가 복식부기방식에 기초한 재산관리기준이 제정되어야 한다. 넷째, 복식부기 전산프로그램을 우선적으로 개발하여 지방정부의 예산과 관련된 제반절차 등의 관리가 용이해지도록 하고 재정정보가 체계적으로 산출될 수 있도록 해야 한다. 다섯째, 공무원의 채용시 회계전문가 및 회계전공자에 대한 배려가 필요하고, 외부감사제도가 실시되어야 한다. 또한 회계업무를 효율적으로 처리하기 위하여 회계부문을 이원화하여 관리회계정보를 산출하는 조직과 재무회계정보를 산출하는 조직으로 하는 것이 전문성과 효율성 확보를 위하여 타당하다. 끝으로 복식부기 도입에 대한 여러 방안들을 공론화하여 이해관계자집단의 다양한 의견수렴은 물론 그들의 적극적인 참여를 유도하는 절차가 요구된다.

〈주제어〉 지방정부 회계제도, 지방정부의 재정상황 파악, 복식부기제도의 도입

Ⅰ. 서론

정부의 업무는 방대하고 다양하기 때문에 정부의 예산규모나 지출규모, 투자규모도 방대하고 다양하다. 또한 다양한 환경의 변화에 따라 정부의 업무나 역할도 변화되고 있는 추세에 있다. 1990년대 이후 지방자치의 전면실시로 지방정부의 업무와 역할이 더욱 관심의 대상이 되고 있다. 중앙정부와 지방정부의 행정은 국민경제와 시민생활에 밀접한 관련을 가지고 있으며, 아울러 중앙정부와 지방정부의 업무나 역할에 대한 시민의 관심도 증대되고 있다.

오늘날 민주주의 국가에서 정부는 유권자, 납세자, 의회 등에 대하여 공공책임을 진다. 정부는 이들 이해관계집단에 대한 공공책임을 이행하여야 하며, 그 결과를 보고하는 공공회계책임(public accountability)을 부담하고 있다. 따라서 정부가 공공회계책임을 수행하도록 도와주고 정부의 이해관계집단들이 정부의 공공책임의 이행정도를 평가할 수 있도록 하기 위하여 정부회계제도가 필요하다.

지금까지 회계분야는 영리조직인 기업을 대상으로 한 기업회계분야에 초점이 맞추어졌으며, 또한 기업회계분야를 중심으로 연구가 진행되어 이론적 체계와 회계처리 및 보고실무가 정착 및 발전되어 왔다. 그러나 상대적으로 정부회계분야에서는 관심이 적었고 연구결과도 축적되지 못하였고 실무적인 제도면에서도 뒤떨어진 감이 있다.

미국 등의 선진국에서는 정부회계가 발달하여 기업회계와 정부회계가 균형적 발전을 이루고 있고, 또한 회계연구 및 회계실무면에서 많은 연구와 발전이 축적되어 왔다. 반면 우리 나라에서는 정부회계에 대한 연구결과도 충분하지 않고, 또한 실무적인 면에서 조사연구의 시도도 만족스럽지 못한 실정이다. 그러나 최근의 추세는 중앙정부나 지방정부의 역할에 대한 논의의 증대와 함께 회계제도에 대한 중요성이 점차 인식되어 가고 있는 단계에 있다. 지금까지 우리 나라에서는 정부회계가 회계학적인 관점에서 통일된 개념이나 체계가 정립되어 있지 못하고 각종 법률에 근거하여 행정적인 사무처리를 중심으로 이루어져 오고 있기 때문에 회계학적 관심사라기 보다는 재정학이나 행정학적인 관심사로 취급되어 왔다(윤태화, 1999). 그러나 1990년대 이후 지방자치의 전면실시 및 정부의 예산편성, 집행, 결산에 대한 관심증대 및 정부활동의 효율성에 대한 정보욕구가 증대됨에 따라 정부와 국민, 지방정부와 주민간에 의사소통을 원활히 하고 정부회계이용자들의 의사결정에 유용한 정보를 제공하기 위한 정부회계제도를 확립할 필요성이 인식되고 있다. 또

한 최근의 세계화과정과 IMF관리체제하에서 금융 및 기업경영제도의 개선과 함께 정부개혁의 일환으로서 정부회계제도의 정립이 강조되고 있다(강원순, 1999).

최근 정부회계의 개혁방안의 일환으로서 1996년에 한국개발연구원에서 강남구청과 부천시를 시범단체로 하여 회계제도의 개혁을 시도하였다. 즉, 예산회계제도를 현금주의에서 발생주의로, 투입중심에서 성과관리중심으로 그리고 단식부기제도에서 복식부기제도로 전환을 시도한 바 있다. 또한 감사원에서도 복식부기를 도입하려는 논의가 이루어지기는 하였으나 현실적으로 구체화되지는 못하였다. 그러나 현 정부가 출범하면서 발생주의 회계의 도입과 복식부기의 점진적인 추진을 100대 국정과제로 설정하여 작업을 추진하는 등 주변환경은 정부회계제도의 개혁을 향하여 한 걸음씩 나아가고 있는 추세에 있다.

정부회계제도에 복식부기를 도입하는 노력은 중앙정부나 지방정부의 예산과 회계를 단순한 세입·세출의 계산에서 자산·부채·자본을 집계한 대차대조표 및 수익과 비용을 집계한 손익계산서 등과 재무보고서를 작성하고자 하는 것으로서 이는 중앙정부나 지방정부의 재정에 일대 변혁을 가져 오는 것이다. 따라서 복식부기 제도를 도입함으로써 종합적인 재정관리가 가능하고 다양한 회계정보의 산출로 재정의 투명화 및 위기의 사전예측과 회계의 오류방지 등 장점이 기대되고 있는 반면, 정부회계나 지방정부회계와 같은 공공회계의 경우 기업회계에서의 이윤추구동기를 찾기가 어렵고, 또한 재정지출에 대한 객관적인 성과측정이 어려울 뿐만 아니라 보유재산을 회계적 관점에서 관리하는 실익이 크지 않다는 근거에서 부정적인 주장이 제기되기도 한다(김주현, 2000).

이상과 같은 점들을 염두에 두고 본고에서는 지방정부를 중심으로 한 정부회계제도의 현황과 문제점을 검토한 후, 지방정부 회계제도의 개혁방안으로서 복식부기의 도입과 정착을 위한 제반 요건과 그 방안을 제시하고자 한다.

II. 우리 나라 정부회계제도의 현황

1. 현행 정부회계제도의 일반적 실태

우리 나라 정부회계제도는 회계적 개념에 기초한 것이라기 보다는 관련 법령에 의한 법조문형식의 실무적 업무지침성격을 지니고 있다. 이러한 회계제도는 예산준수여부와 통

제에 초점을 둔 책임회계의 성격이 강하며, 자원의 효율적 관리와 성과평가와는 거리가 있는 실정이어서 정부회계제도의 체계가 정립되어 있지 못한 실정이다. 현재의 우리 나라 정부회계제도의 현황을 회계적 관점에서 지적하면 다음과 같다(권수영, 1999).

첫째, 정부회계는 거액의 채무부담이 수지결산서에 반영되지 않으며, 예산상 미계상되어 있는 지출은 예산에 반영되기 전까지는 지출로 처리되지 않는 현금주의에 기초하고 있다. 또한 자산과 부채의 개념도 정립되어 있지 않아서 정부의 법적인 권리와 의무를 나타내는 채권·채무와 법적 소유권을 나타내는 재산과 물품 등의 개념만 나열식으로 규정되어 각각 별도의 장부에 기록되고 있다. 이에 따라 미래의 정부의 재정에 영향을 주는 공무원과 군인의 연금급여 등과 같은 것을 제대로 인식하지 못함으로써 자산·부채가 정확하게 인식되지 못하는 한계가 있다.

둘째, 정부의 재정활동은 세입·세출예산, 국유재산, 물품, 국가채권·채무 등으로 구분되어 있기 때문에 정부의 각종 장부간에 계산상 아무런 연계성이 없이 독자적인 입장에서 기록·관리되고 있는 실정이다. 또한 중앙정부나 지방정부의 회계관련 제 규정은 예산, 재정 및 회계가 혼합되어 있기 때문에 회계처리기준이라기 보다는 중앙정부나 지방정부의 운영과 사무관리의 지침적인 성격을 가지고 있다.

또한 우리 나라의 현행 예산회계제도는 그 나름대로 장점을 가지고 있지만 급변하는 행정환경의 변화를 능동적으로 수용하기에는 여러 가지 문제점이 제기된다. 국내외적으로 정부활동의 성과측정, 효율성제고, 서비스 질 향상 등이 강조되고 있는 현실에서 현행 예산회계제도는 이를 뒷받침하지 못하고 있다. 대부분의 정부회계제도가 현금의 유입과 유출에 초점을 맞추는 현금주의와 단식부기를 채택하고 있어서 정부활동의 효익·비용의 비교와 성과측정 그리고 재정상황에 대한 정확한 정보를 국민들에게 제공하지 못하고 있다. 국민이 납부한 세금의 구체적인 사용내역을 밝혀야 할 결산심의에 정부의 자산과 부채에 대한 객관적인 정보가 결여되어 있는 현실이다. 이러한 상황에서는 재정운영의 공공책임성은 물론 투명성과 효율성을 기대하기는 어렵다.

심재영(1984, 1985), 이윤재(1989), 권수영(1995), 박옥순(1999), 홍정화(2000) 등은 우리 나라 정부회계의 문제점을 지적하고 이에 대한 개선방안을 제시한 바 있으며, 권찬태와 이중희(1995)는 지방자치 회계제도에 관하여 한국·일본·미국을 비교하여 전반적으로 고찰한 바 있다. 다음의 〈표 1〉은 그 동안의 연구들에서 지적된 우리 나라 정부회계의 문제점을 정리한 것이다.

〈표 1〉우리 나라 정부회계의 문제점

분 류	문 제 점
인식기준	· 거액의 채무부담이 수지결산서에 반영이 안됨 · 자본적 지출과 수익적 지출이 구분 안됨 · 예산상 미계상된 지출은 다음 회계연도에 처리
측정기준	· 자산과 부채 중 일부만 별도의 장부에 기록되어 재산상태를 정확히 표시하지 못함 · 자산가치의 파악이 곤란
회계처리	· 회계보고서는 수지계산서에 불과하고 결산보고서가 작성되는 원천장부는 부실하거나 비망기록에 불과 · 장부간의 연계성이 없기 때문에 계수적 자기검증수단이 없음
재무보고 및 회계기준	· 정부의 재정활동에 대한 보고수단이 확립되어 있지 못함 · 회계처리기준이 정립되어 있지 못함
감사기준	· 감사원이나 의회의 감사 등을 위한 감사기준이 정립되어 있지 못하여 감사인의 자의적 판단에 의하여 실시되는 것으로 보임

자료 : 권수영(1995), 박옥순(1999)

이상과 같은 정부회계의 문제점을 개선하기 위하여 최근 기획예산처의 주도로 성과에 의한 통제를 주된 내용으로 하는 회계제도개혁안을 마련하고 있다. 특히 중앙정부는 재경부가 추진하고 있는 재정정보화사업의 일환으로 발생주의 확대와 복식부기제도의 도입을 검토하고 있다.[1)]

지방정부차원에서도 행정자치부가 지방자치단체 및 사회단체 등과 협의하여 지방정부 회계제도의 문제점 검토와 함께 복식부기의 도입방안을 추진 중에 있다.[2)]

---

1) 이러한 정부회계제도의 기본방향은 강원순(1999)에 나타나고 있는데, 이를 요약하면, 첫째 국가의 재산, 부채에 대한 체계적 관리 및 장기적, 미래지향적 재정관리, 둘째 공공부문의 생산성 제고를 위한 회계정보의 제공, 셋째 정부 재정정보의 투명성 및 신뢰성 확보 등이다.

2) 복식부기제도는 재정개혁이 논의될 때마다 각계에서 도입의 필요성을 강조하여 왔지만 여러 가지 현실적 제약 때문에 유보되어 왔다. 그러나 1998년 신정부 출범 이후 행정자치부와 부천시, 강남구의 정책결정으로 복식부기제도의 도입이 지방정부 회계제도의 개혁을 위한 방안으로 선정되었으며, 이에 대한 추진방안 마련과 시안작성은 한국지방행정연구원 · 산동회계법인 · 삼성SDS가 공동으로 맡아 현재 작업 중에 있다.

2. 지방정부 회계제도의 운영실태

가. 지방정부회계의 의의와 구분

지방정부의 회계는 지방정부가 행정목적 수행을 위한 재화 및 물자의 조달과 활용 그리고 그에 대한 결산과정 전체를 의미한다. 이러한 일련의 회계과정은 예산편성 → 예산집행 → 집행결과의 결산단계로 나타나고 있으며, 예산은 재원의 조달과 배분에 관한 예정적 수치로서 회계의 원인이 되고 회계연도말 이후 결산과정을 통해 분석되는 경영성과 및 목표달성의 기준이 된다. 따라서 지방정부회계는 편성된 예산을 집행의 원인과 결과에 따라 순차적으로 기록하고 이를 회계연도말에 분석·평가·해석하며, 또한 그 결과를 이용자인 납세자(주민), 지방의회, 행정내부 등에게 보고하는 기술이라고 정의된다(이상은, 1999).

지방정부회계는 지방자치법 제117조 및 지방재정법 제5조에 일반회계와 특별회계로 구분하도록 규정하고 지방자치법 제133조 및 지방재정법 제110조에 기금을 운영할 수 있도록 규정하고 있다.

첫째, 일반회계는 지방정부 재정운영의 가장 기본이 되는 회계로 1개의 지방정부마다 1개씩 운영하고 있으며, 지역주민의 공공서비스 충족을 위하여 일반적이고 항구적인 재정활동에 관한 총세입과 총세출을 열거하여 편성한 것으로 지방정부 고유의 기능수행을 목적으로 하고 있다. 세입은 주로 조세수입과 세외수입 및 부족재원은 중앙정부의 지원에 의존하고 있으며, 세출은 지방정부의 존립, 유지와 지역개발 및 주민복지 등을 위한 기본적 활동을 위해 지출된다.

둘째, 지방정부의 특별회계는 공영기업이나 기타 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 정리할 필요가 있을 때에 한하여 법률 또는 지방정부의 조례로 설치하도록 하고 있다. 특별회계는 공기업특별회계와 기타특별회계로 구분되는데, 공기업특별회계는 공기업법 제2조에서 정한 상하수도, 도시철도, 청소, 주택, 의료, 시장 등 사업을 대상으로 대통령령에서 정한 일정한 기준이상의 사업에 한하여 적용되며, 기타특별회계는 공기업특별회계를 제외한 모든 지방정부의 특별회계로서 의료보호, 토지구획정리, 영세민생활안정 등 다수의 사업에 적용되고 있다. 특별회계를 설치하는 근본적인 목적은 일반회계와 독립적으로 경리함으로써 사업의 성과와 책임의 한계를 명확히 할 뿐만 아니라 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 수지와 손실

을 명백히 하는데 있다고 하겠지만 너무 많이 설치되면 그 운영이 방만하여 예산통제에 어려움이 있어서 오히려 비효율적이 될 수도 있다.

셋째, 지방정부기금은 복잡다기한 행정수요의 충족과 급변하는 경제·사회상황에 재정적으로 신속하고 탄력적으로 대응하기 위하여 예산에 의하지 아니하고 지방자치법 제133조에 의거 기금을 설정하고 지방재정법 제110조에 의거 기금목적을 위하여 적정하고 효율적으로 운영하도록 하고 있다. 기금은 예산에 비하여 자율성과 탄력성이 부여되어 있다고 하겠으나 이러한 장점에 비하여 개별사업의 목적달성을 위하여 기금의 난립과 방만한 운영이 초래될 가능성이 있다.

나. 회계처리의 원칙

(1)회계연도 소속구분의 원칙

지방정부의 회계연도는 세입과 세출의 운영기간으로 기간내 운영상황을 명백히 하고 이를 평가. 분석하기 위한 예산의 유효기간을 말한다. 지방자치법 제116조에 지방자치단체의 회계연도는 매년 1월 1일 시작하여 그 해 12월 31일에 종료하는 것으로 규정되어 있다. 또한 지방재정법 제3조에 각 회계연도에 지출되어야 할 경비의 재원은 그 연도의 수입으로 조달되고 당해연도에 지출되어야 할 경비는 타 연도에 지출되어서는 안 된다는 원칙을 규정하고 있다.

회계연도는 매회계단위마다 세입과 세출의 균형유지를 통해 재정이 건전하게 운영되고 예산편성과 결산을 통해 세입·세출예산의 운영상황과 투자효과 등을 분석하여 이를 다시 재정활동에 환류하는 기초가 된다. 그리고 계속되는 재정활동 가운데 세입과 세출의 회계연도 소속을 명백히 하는 것이 재정운영상황 및 투자효과분석의 기초가 된다.

회계처리방법은 일반 및 기타 특별회계·기금의 경우 현금주의에 의하여 단식부기로 세입·세출의 현금변동시점에 처리하며, 지방공기업은 복식부기에 의한 발생주의 방식으로 처리하도록 되어 있다.

현금주의를 기준으로 단식부기 방식으로 운영하고 있는 일반회계와 기타특별회계 및 기금회계는 당해 회계연도의 세입으로 세출을 충당하여 전체적으로는 세입과 세출이 균형이 유지되도록 하기 위하여 회계연도 소속구분의 원칙을 지방재정법에서 규정하고 있다. 그리고 발생주의를 기준으로 복식부기 방식으로 운영하고 있는 지방공기업도 역시 지방공기업에 회계연도 소속구분의 원칙을 규정하고 있다.

(2)출납폐쇄기한과 출납정리기한

지방정부의 회계연도는 1월 1일부터 시작하여 12월 31일로 종료되므로 세입·세출의 사무도 이 기간내에 정리·완결하는 것이 원칙이지만 회계연도말까지의 완결이 불가능한 경우를 위해 출납사무의 일정한 유예기간을 설정하여 회계연도말까지의 미완결사무를 정리하도록 되어 있다. 출납폐쇄기한이란 당해연도의 세입금의 수납과 세출금의 지급을 회계연도 종료후 2월말까지 계속할 수 있도록 한 것으로 지방재정법 제4조 및 동 시행령 제4조에 규정되어 있다. 그리고 출납정리기한이란 출납폐쇄기한에 대한 예외로써 출납공무원이 수납한 세입금을 지방정부의 금고에 납입시 출납폐쇄기한의 경과후 10일까지(3월 10일) 연장하여 수납하도록 동 시행령 제4조에 규정하고 있다.

이와 같은 제도를 두고 있는 것은 회계연도 소속구분의 원칙에 의거 세입·세출의 소속연도와 수납 및 지출시기가 일치되지 않은 경우의 회계처리를 위해 일정한 유예기간을 두는 것으로 일반회계가 지방공기업과 같이 발생주의 방식인 복식부기로 바뀌게 될 경우 그 필요성은 없어지게 된다.

(3)지방예산의 조상충용

지방정부의 각 회계연도 경비는 당해연도의 수입으로 충당함이 원칙이나 예외로 당해연도내의 수입으로 경비를 충당할 수 없는 경우 다음 연도의 수입을 앞당기어 이에 충당·사용하도록 지방재정법 제3조에 규정되어 있다. 이러한 조상충용이 발생하는 경우는 연도개시 이전에는 익년도 수입이 발생할 수 없고 출납폐쇄기한 이후에는 경비를 지출할 수 없기 때문에 '당해연도가 경과된 후부터 출납폐쇄기한'에 한하여만 가능하게 된다. 조상충용제도를 두는 것은 근본적으로 세입·세출의 회계연도 소속구분의 원칙에 따라 편성·집행되는 예산이 현금주의에 의한 회계처리과정에서 실현되지 않은 수입을 조달하기 위한 것으로 발생주의에 따라 회계처리 하는 지방공기업의 경우 이를 운영하고 있지 않으며, 일반회계를 발생주의 회계방식으로 운영시 조상충용제도는 제도적으로 필요성이 없어지게 된다.

다. 회계제도의 운영방식

회계기준은 기업에 적용되는 회계기준과 같이 별도로 제정되어 있지 않고 지방재정법 등 관련법규가 일종의 회계기준 내지 실무지침의 역할을 수행하고 있는 실정이다. 다만

공기업특별회계는 지방공기업법에 근거하여 민간기업과 유사한 발생주의에 기초한 복식부기제도를 채택하고 있으며, 민간기업의 회계기준이 원용되고 있다.

일반회계의 경우 회계의 특성과 내용 및 운용방식면에서 지방정부간에 별다른 차이가 없지만 기타특별회계나 공기업특별회계의 경우 사업유형, 규모, 특성, 운영방식면에서 지방정부간에 많은 차이가 있다. 이러한 상황에서는 기타특별회계와 공기업특별회계의 재무상태와 경영성과를 지방정부간에 객관적으로 비교하기에는 문제가 있다.

라. 재무보고서의 실태

재무보고서의 유형과 양식 등은 각 회계별로 차이를 보이고 있는데, 일반회계와 기타특별회계의 경우 지방정부 단위별로 재무보고서가 제출되지만 지방공기업의 경우에는 개별 공기업 단위로 재무보고서가 작성되고 있다. 즉, 일반회계와 기타특별회계는 지방재정법에 근거하여 현금주의에 기초한 단식부기에 의해 세입세출결산서 등을 산출하며, 민간기업과 같은 방식의 재무제표는 작성하지 않고 있다. 반면 공기업특별회계는 지방공기업법을 토대로 발생주의에 기초한 복식부기에 의해 민간기업과 유사한 재무제표를 작성하고 있다.

이와 같이 일반회계·기타특별회계의 재무보고서와 공기업특별회계의 재무보고서간에 본질적인 차이가 있는 상황에서는 회계간의 상호연계방식에 의한 한 재무정보를 이용자들에게 적절히 제공할 수 없다. 즉, 현재의 여건에서는 각 회계를 연결하는 통합재정정보체계의 구축과 그것을 토대로 한 통합재무정보의 파악은 어려울 것이다.

〈표 2〉지방정부 회계제도의 재무보고서 유형

일반회계	공기업특별회계
세입세출결산서 기금결산보고서 채권현재액보고서 채무결산보고서 고유재산증감 및 현재액보고서 물품증감 및 현재액보고서	결산 및 사업보고서 회계감사보고서 재무제표 경영실적평가보고서 시행령에서 정하는 서류

자료 : 지방재정법 및 동법시행령, 지방공기업법 및 동법시행령

마. 예산편성과 결산

(1)예산의 편성

지방정부의 예산은 매년 단체장에 의하여 편성되고 지방의회의 심의·의결을 거쳐 확정되며, 각 부서에서 집행되고 지방의회의 결산승인을 얻음으로써 지방정부의 예산집행책임이 해제된다. 이와 같이 예산의 편성(1년차) → 편성된 예산의 집행(2년차) → 집행된 예산의 결산(3년차)에 이르는 일련의 과정을 예산과정이라고 하며 전체과정은 3개년이 소요된다. 예산의 편성원칙은 다음과 같다(이상은, 1999). 일반회계와 기타특별회계는 먼저 예정수입량을 결정하고 수입의 범위내에서 지출을 결정하는 양입제출(量入制出)을 원칙으로 한다.

첫째, 세입예산은 법적 강제에 의거 의무적으로 징수하는 지방세와 재산매각, 사용료, 수수료 등 세외수입 및 교부세, 양여금, 국고보조금 등 국가로부터 지원된 예산과 부족한 재원은 지방세로 조달한다.

둘째, 세출예산은 법령 및 조례가 정하는 범위내에서 합리적인 기준에 의하여 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 하며, 법령에 다른 규정이 없는 한 예산편성 기본지침에 따라 편성하여야 한다.

셋째, 지방공기업특별회계는 주민의 복지, 공공서비스 등 행정수요예정에 따른 생산, 공급의 충족을 위해 기본적인 업무목표를 설정한 다음 세입을 결정하는 양출제입(量出制入)의 원칙에 따라 편성하며, 세출예산의 확보가 곤란한 경우 원가계산 등을 통해 수익자부담의 원칙에 따라 사용료, 수수료 등의 현실화를 통해 이를 해결하며 시설확장 등을 위한 자본적 지출 재원은 고정부채로 조달하여 수입을 확보해 나가고 있다.

(2)결산의 관리

결산이란 1회계연도의 예산에 대한 집행실적을 일정한 형식으로 정리한 기록의 표시로서 지방의회에 제출하기 위해 필요한 정보를 제공하는 절차이다. 결산의 내용을 구체적으로 보면 다음과 같다.

첫째, 결산은 세입·세출예산의 1년간 집행한 실적을 예산과목구조에 따라 일정한 형식으로 계산하여 정리한 기록의 표시이다.

둘째, 결산보고를 통하여 지방정부의 재정활동과 경비지출상황을 지방의회에 보고하고 결산승인을 통해 책임이 완료된다.

셋째, 결산은 지방정부를 대상으로 작성. 관리되고 있기 때문에 일반회계. 기타특별회계 및 공기업특별회계를 모두 포함한다.

결산절차를 보면, 일반회계의 경우 지방정부는 결산서 및 증거서류를 작성하여 지방의회가 선임한 결산검사위원의 결산검사의견서를 첨부하여 지방의회의 승인을 얻어 고시한다. 지방공기업 특별회계의 경우는 발생주의를 채택하고 있는 관계로 사업연도말일 현재 마감하여 관리자가 결산서를 작성하여 지방정부의 장에게 제출하고 지방정부의 장은 결산서, 사업보고서 및 기타서류에 공인회계사의 회계감사보고서를 첨부하여 다음연도 의회에 제출하여 승인을 얻어야 한다.

바. 지방정부 재산관리

(1)공유재산의 개념

지방정부는 지방행정을 수행하기 위한 물적 수단으로서 방대한 규모의 공유재산을 보유하고 있다. 이러한 공유재산은 그 용도에 따라 행정재산. 보존재산. 잡종재산으로 분류되며, 이 중에서 특히 잡종재산은 열악한 지방재정 확충에 기여할 수 있는 재산이라 할 수 있어서 효율적 운영이 요구된다. 그러나 그 동안 공유재산관리는 관리부서의 분산. 담당자의 전문성 결여. 인력부족 등으로 체계적이고 효율적인 관리가 제대로 이루어지지 않았다. 특히 공유재산은 지방정부의 중요한 자산일 뿐만 아니라 지역주민의 관심이 증대되고 있으나 예산의 범주에 넣지 않고 재산의 소관별로 별도 관리하고 있는 실정이다.

(2)공유재산의 종류

공유재산은 행정재산, 보존재산 및 잡종재산으로 분류된다.

첫째, 행정재산은 행정목적에 직접 제공하여 사용되는 재산으로써 대부. 매각. 교환. 사권설정은 할 수 없는 재산이다. 즉, 공용재산(청사. 관사. 학교 등), 공공용재산(도로. 하천. 공원. 항만 등), 기업용재산(지방공기업법에 의해 설치된 기업에서 사용되는 재산)이 행정재산에 속한다.

둘째, 보존재산은 법령, 조례, 규칙에 의거 보존하거나 5년이내 사용되도록 결정한 재산으로써 대부, 매각, 교환, 양여, 사권설정을 할 수 있다. 유무형문화재, 기념물. 공원부지 등이 보존재산에 해당된다.

셋째, 잡종재산은 행정재산과 보존재산을 제외한 모든 재산으로써 대부, 매각, 교환, 양

여, 사권설정 등을 할 수 있다.

3. 지방정부 회계제도의 문제점

현행 지방정부 회계제도는 현금주의에 기초한 단식부기제도가 내재적으로 안고 있는 문제점으로 인하여 회계정보이용자에게 객관적이고 다양한 재무정보를 제공하지 못하고 있다. 현행 지방정부 회계제도의 문제점을 지적하면 다음과 같다(임성일, 2000).

첫째, 자산·부채·자본 및 수익·비용 등과 같은 기본적인 회계의 개념을 반영하고 있지 못하여 지방재정의 상태는 물론 지방정부의 진정한 재정능력과 각종 재정활동의 파급효과를 객관적으로 측정하는데 한계가 있다. 이는 현금주의하에서 지방정부들은 자산에 대한 객관적인 가치평가와 가치증식에 관심을 두기보다는 재산으로서의 유지·관리·기록보존에 상대적으로 치중하고 있기 때문이다. 또한 민간기업에서 보편화되고 있는 자산의 평가와 감가상각이 이루어지지 않고 회계적 관점에서 부채의 개념이 적용되지 않아서 지방재정의 상태가 실제보다 과대 또는 과소 평가되어 정보이용자에게 왜곡된 정보가 주어질 가능성이 있다.

둘째, 현행 지방정부 회계제도는 현금주의에 기초한 단식부기에 의존하기 때문에 정부활동의 경제적 비용·효익과 재정상태의 변화 및 정책결정과 성과측정에 필요한 재정정보를 제대로 제공하지 못하고 있다. 즉, 행정활동의 원가가 제대로 산정되지 않기 때문에 수익성 사업의 경우 수익과 비용의 대응에 의한 성과측정이 곤란하며, 비수익성 사업의 경우 비용과 효익(성과)에 대한 측정이 이루어지지 못하고 있다.

셋째, 현행 지방정부 회계제도는 자본적 지출과 수익적 지출을 구분하지 않고 있어서 진정한 의미에서의 재정상태와 재정성과에 대한 정보를 제공해 주지 못한다. 예를 들면, 중장기적으로 사회에 효익을 가져다 주는 사회간접자본과 같은 유형자산을 비롯하여 각종 투자(건설, 증축, 개량, 시설장비 구축 등)를 단순히 일시적인 지출로 인식하기 때문에 정확한 비용의 계산을 하지 못한다.

넷째, 지방예산회계제도의 기준이 체계적이고 합리적으로 설정되어 있지 못하다. 현행 지방예산회계제도는 예산의 편성과 예산집행의 법규준수에 중점을 두는 행정통제위주의 체제를 취하는 한편 정부회계관련 규정은 회계처리기준이라기 보다는 지방정부의 운영과 사무관리의 지침적 성격을 지니며, 예산과 재정 그리고 회계가 혼합되어 있다.

다섯째, 예산과목 분류의 비체계성, 결산보고서의 양식과 과목구분의 복잡성, 결산시기, 결산보고서간의 상호 연계성 결여 등 여러 문제점이 나타나고 있다. 즉, 현행 지방정부의 회계실무를 보면 한 회계과목에 여러 성격의 지출이 포함되거나 유사 내지 동일 성격의 지출이 여러 회계과목에 산재하고 있어서 정확한 재무정보를 파악하기가 어렵다. 또한 결산보고서간의 연계성이 결여되어 재무보고서의 검증이 어렵고 회계감사의 효율성이 저하되어 재무정보의 신뢰성이 저하되는 문제점이 발견되고 있다.

III. 지방정부 회계제도의 개혁방향

1. 지방정부 회계제도개혁의 기본방향

우리 나라 지방재정의 현황과 문제점, 그리고 지방행정을 둘러싼 여건변화요인 및 세계적 추세 등을 종합적으로 고려할 때 지방정부의 회계제도는 현금주의에 기초한 단식부기 방식에서 발생주의에 기초한 복식부기 방식으로 전환되어야 할 것이다. 이러한 전환은 이론적·현실적 타당성을 가질 뿐만 아니라 선진국을 중심으로 추진되고 있는 세계적 추세와도 궤를 같이 하는 것이다.

향후 이루어질 지방정부 회계제도의 개혁은 다음과 같은 기본방향아래 추진되어야 한다.

첫째, 지방정부 회계제도의 개혁은 정부의 공공부문 개혁의 목표 및 정신, 그리고 선진국을 중심으로 하는 세계적 예산회계제도의 변화추이와 동일한 방향성을 가져야 한다. 정부개혁의 목표와 정신이 공공부문에 시장원리를 적용하고 경쟁체제를 도입함으로써 행정의 효율성을 제고하는데 있다고 할 때, 회계제도의 개혁은 지방정부의 행정과 재정활동의 효율성을 증진시킬 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 이를 위해서는 지방정부의 회계제도를 복식부기방식으로 전환시키는 정책적 변화가 필요하다. 오늘날 대부분의 선진국들은 정부부문의 회계처리방식으로 복식부기제도를 채택하고 있고, 또한 상당수의 국가들이 회계의 인식기준으로 발생주의와 수정발생주의를 채택하고 있다.

둘째, 지방정부 회계제도의 개혁은 지방정부의 공공책임성을 최대한 높이는 방향으로 추진되어야 하며, 이를 위해서는 최소한 다음의 사항들이 일정수준에서 충족되어야 한다 (임성일, 2000).

(1)예산 및 회계관련 법규의 철저한 준수

(2)지방정부가 수행하는 모든 거래를 포괄하는 객관적인 공정한 정보제공

(3)지방정부의 재정 건전성, 효율성 달성을 통한 주민의 복지증진

(4)중앙정부로부터 지원받는 각종 이전재정의 효율적 운영, 관리

셋째, 지방정부회계의 투명성을 높이는 방향으로 추진되어야 한다. 현재 우리 나라의 정부회계와 기업회계는 국제적으로 투명성을 보장받지 못하고 있는 실정이어서 정보이용자의 욕구충족은 물론 대외적으로 신뢰도면에서 여러 가지 문제점이 지적되고 있다. 지방정부회계의 투명성 확보는 정보이용자에 대한 공공책임성의 완수라는 측면에서도 의미가 있지만 동시에 지방정부의 신용도를 향상시키고 재정위기를 사전에 예측한다는 차원에서도 중요하다.

2. 지방정부 회계제도의 개혁방안으로서 복식부기 도입

가. 복식부기 도입의 필요성

일반회계의 복식부기 도입과 관련하여 현행 일반회계의 단식부기 적용으로 나타나고 있는 문제점을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 지방정부의 재무상태 파악이 곤란하다. 단식부기에 의하여 처리되고 있는 지방정부의 일반회계는 자금이 들어오면 세입으로 기록하고 자금이 나가면 세출로 구분하여 정리하고 있어서 재정운용의 효율성 추구보다는 세입과 세출을 현금유입과 지출만으로 인식하여 기록하기 때문에 정확한 재무상태의 파악이 곤란하다. 즉, 단식부기에 의한 결산서는 결산서간 상호 연관성이 없기 때문에 복식부기에 의한 재무제표와 같이 지방정부의 전체자산과 부채현황을 정확히 파악할 수가 없다.

둘째, 경영성과 분석에 의한 합리적 재정운영이 어렵다. 단식부기 방식의 회계처리는 수익과 비용에 대한 개념을 고려하고 있지 않기 때문에 지방정부가 추진하고 있는 각종사업에 대한 평가가 곤란하다.

셋째, 재정운영의 투명성 확보에 한계가 있다. 단식부기 방식에 의거하여 회계처리한 지방재정운용 정보는 지방정부 상호간 지방정부내 각 부서마저도 정보의 공유가 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 즉, 단식부기에 의한 회계처리는 단편적이고 분산적인 통계자료 수준에 그치고 있어서 지역주민들에게 투명한 회계정보를 제공해 주지 못하고 있다.

넷째, 정책결정을 위한 회계정보의 산출이 곤란하다. 현행 단식부기에 의한 일반회계는 세입과 세출의 현금변동상황만이 기록되어 재정운영의 종합적인 내용을 파악할 수가 없고 미래에 대한 재정전망이 어려워 필요한 시기에 적절한 정책결정을 하기가 어렵다. 또한 공공회계의 기능은 부정과 오류를 방지하기 위한 자기검증과 건전하고 효율적인 재정운영이라는 두 가지 목표로 볼 때 단식부기로 운영하고 있는 일반회계는 이러한 기능을 수행하기에 부적합하다.

위에서 검토한 바와 같이 그 동안 지방정부의 회계가 단식부기로 운영됨에 따라 세입, 세출의 현금수지에 회계처리의 중점을 둠으로써 수지균형을 통한 재정운영의 건전성은 외형상 용이하게 확보할 수 있었다. 그러나 다음과 같은 여건변화와 사유로 복식부기의 도입이 필요하다.

첫째, IMF관리체제를 통하여 얻은 교훈이다. 즉, 지방재정의 환경은 변화하고 다양성이 요청되고 있다는 점을 인식해야 한다. 재정운영의 생산성과 경쟁력 제고를 위해서는 행정목표의 설정과 이에 따른 달성도의 측정이 가장 중요한 요인인데도 현재의 단식부기 제도로서는 감당하기가 어려워 회계제도의 개혁이 불가피한 상황이다.

둘째, 지방자치의 전면적인 실시에 따라 지방재정운영은 경영개념 도입과 재정운영의 투명성, 효율성을 염두에 두어야 한다. 이에 따라 점차 예산제도에 성과관리의 도입이 추진되고 있으며, 책임경영차원에서 경영성과의 측정이 요청되고 주민의 공감과 이해하에서 재정을 운영하기 위하여 투명성의 확보가 필요하다.

셋째, 지방정부의 복식부기 도입은 재정운영의 책임성·종합성의 확보와 미래 재정전망에 의한 현실적인 대응능력을 강화하고 자산과 부채의 측정·관리로 재정위기에 효율적으로 대처하기 위하여 필요하다.

나. 복식부기의 도입방향

지방정부에서 복식부기제도를 도입하는 경우에 있어서 다음과 같은 방향으로 진행되는 것이 바람직하다.

첫째, 지방재정운영의 가장 기본적인 목표는 '수지균형의 건전한 운영'과 '재원배분 및 관리의 효율성'이다. 따라서 복식부기제도의 도입으로 지방재정운영에 있어서 건전성과 효율성이 보다 확고히 정착될 수 있도록 제도적인 장치가 강구되어야 한다.

둘째, 종합적인 재정관리와 재정전망의 예측이 강화되는 방향으로 진행되어야 한다. 현

재 증가하고 있는 지방정부의 부채와 지방정부 보유 공유재산의 관리 및 회계간의 관계를 연계하여 재정상태의 종합적인 파악이 필요하며, 이를 통해 지방정부가 재정적자 등으로 공공서비스가 중단되지 않도록 복식부기제도의 도입을 통한 정확한 재정전망의 예측과 미래지향적인 재정운영의 틀을 마련하는 계기가 되어야 한다.

셋째, 복식부기제도의 도입을 통하여 지방정부의 자산상태, 예산운영, 회계관리 등 제반정보가 다양하게 산출될 수 있도록 재정활동의 정보화 기반을 구축하고, 정보화를 통해 행정내부 및 외부에서 이의 활용 등을 통해 투명성이 확보되어 회계와 관련된 부조리나 비위발생이 제도적으로 방지되는 장치가 필요하다. 즉, 다양한 정보의 산출을 위해 누구나 쉽게 관리, 사용할 수 있도록 사무처리의 단순화와 완전 자동화된 정보시스템이 마련되어야 한다.

넷째, 지방재정은 연속적인 흐름과정에서 생성·발전되고 있으므로 복식부기 도입으로 현행 예산, 회계 등 제반 재정관련제도가 기존 운영체제와 단절되지 않도록 기존 재정제도와의 연계성이 확보되어야 한다. 복식부기제도 도입의 기본목적과 기대효과를 달성하면서 현행의 예산, 회계, 결산제도와 용이하게 접목되어 공무원, 의회의원 등이 최대한 빠른 시일내에 용이하게 운영할 수 있도록 하여야 한다.

다섯째, 일반회계, 기타특별회계, 기금회계에 복식부기 도입시 현재 복식부기로 운영되고 있는 공기업특별회계와 동일한 기준에 의거 운영하여야 할 것인지 아니면 복식부기의 기본적인 원칙과 골격은 유지하되 일정부분에 있어서는 상호독립성을 유지할 것인지 여부에 대하여 전문적 검토가 선행되어야 한다.

IV. 복식부기의 제도화 방안

1. 복식부기제도의 도입시 고려사항

복식부기제도를 도입하여 제도화 단계에 접어들기 전에 다음과 같은 고려와 사전준비가 필요하다.

가. 정부회계의 본질인식

정부회계는 기업회계와는 다른 특징을 가지고 있으므로 이에 대한 인식이 필요하다. 정

부회계는 다음과 같은 면에서 기업회계와 차이가 있으므로 이에 대한 적절한 회계개념의 도입과 회계기준의 제정이 필요하다.

첫째, 정부 각 기관이나 기금에 대한 이해가 필요하다. 기금이나 각 기관에서 사용하는 재원은 일반적으로 그 고유목적에 따라 국한되어 사용되도록 되어 있다. 따라서 재원별로 기금을 구성하고 기금의 성격과 목적에 적절한 독립적인 회계처리가 필요하다.

둘째, 정부활동은 이윤추구를 목적으로 하지 않기 때문에 수익·비용의 대응이 명확하지 않을 수도 있고, 수탁책임의 이행여부가 경영성과 보다 더 중요한 문제이므로 기업회계와는 다른 회계처리가 필요하다.

셋째, 도로·건물·교량 등의 자산에 대하여 복식부기제도하에서는 감가상각비의 계상이 이루어져야 하는데, 공무원 등의 관계자들에게는 이러한 회계처리가 실익이 없이 복잡하다는 인식을 줄 수 있다.

나. 점진적인 추진 및 행정조직과의 조화

복식부기제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 추구하는 기본목표와 현실적 실현가능성이 조화를 이루어야 하므로 일시에 모든 지방정부에 도입하는 것보다는 충분한 준비와 적응기간을 거쳐 단계적으로 확대 적용하는 것을 생각해야 한다. 또한 행정조직도 이를 수용하기 위한 개편과 함께 공감대형성을 위한 노력이 필요하다.

다. 기타

복식부기제도의 제도화를 위한 기타의 요건으로서 다음과 같은 점이 고려되어야 한다.

첫째, 지방정부 등의 회계부문에 근무하는 자는 회계에 대한 전문지식이 있어야 한다는 인식이 확산되어야 한다. 회계부문은 당해 기관의 모든 정보를 집약·관리하는 부서이기 때문에 회계부문담당자는 기관내 또는 지역주민들에게도 정보를 공유하도록 노력함으로써 지방정부에 대한 올바른 정보가 유통되도록 할 수 있는 위치에 있다. 즉, 회계부문의 담당자는 회계에 대한 전문적인 지식을 갖추어야 지방재정과 지방행정의 건전성 및 투명성확보에 기여할 수 있는 것이다.

둘째, 행정조직의 폐쇄적 분위기를 탈피하여 지방행정에 대한 전반적인 공시확대가 이루어져야 한다. 예산 및 결산자료를 지역언론에 배포하여 지역주민의 이해와 평가를 받도록 하여야 한다. 기업의 재무정보는 여러 채널을 통하여 입수가 가능하고 언론매체를 통한

분석자료를 쉽게 접할 수 있으나 지방정부의 예산 및 결산자료를 입수하는데는 한계가 있다. 각 신문에서 기업의 '결산공고'를 광고로 유치하기 위한 치열한 경쟁이 이루어지는 것처럼 지방정부의 자료도 보도 및 광고자료가 되도록 하는 분위기의 조성이 필요하다.

셋째, 공무원, 지방의회 및 지역주민들에게 복식부기제도에 대한 충분한 이해와 홍보가 이루어져야 한다. 구체적으로 법령개정작업 등의 절차에 앞서서 복식부기의 의미, 목표 및 기대효과 등에 대한 이해를 지방정부의 이해관계집단을 대상으로 설명회 등을 개최하여 그들로부터 자발적 합의를 이끌어내야 한다.

2. 복식부기제도의 도입과정

가. 복식부기의 도입추진현황

복식부기의 도입과 관련하여 그 동안 지방정부의 회계부서 담당자들은 정부회계의 경우 기업회계와 같이 이윤추구동기가 없고 재정지출에 대한 성과측정이 곤란할 뿐만 아니라 수입과 지출의 관련성이 없어서 복식부기의 제도화에 소극적이었다. 구체적인 면에서 수익의 계산이 곤란하며, 도로·건물·교량 등의 SOC 및 공공시설 등의 재산에 대하여 복식부기 방식에 따라 회계처리할 경우 기대효과에 비하여 비용이 더 많이 소요되고 업무의 복잡성 등을 이유로 실무적인 면에서 복식부기도입에 대한 적극적인 대안이 제시되지 않았다. 최근 신정부의 출범과 함께 정부회계의 개혁방안이 활발히 논의됨과 함께 지방정부가 우선적으로 재정운영의 효율성과 건전성을 확보하기 위한 차원에서 복식부기제도의 도입방안을 검토하게 되었다. 이에 따라 지방재정에 복식부기제도의 도입을 구체적인 일정하에서 추진하게 되었으며, 추진과정에서 사회단체·전문가 등과 협의하고 중앙정부 회계제도와의 연계 및 재정지원방안 등을 검토하도록 되어 있다. 복식부기도입을 점진적으로 추진하기 위하여 지방정부 중 두 개를 선정하였는데, 이들 시범단체로 선정된 곳은 시(市) 중에서 구청이 있는 부천시와 자치구 중에서 대표성이 있는 강남구이다. 이 두 지방정부는 복식부기제도의 시험연구를 희망하여 현재 연구용역을 발주하는 등 추진 중에 있다.

나. 복식부기의 도입추진전략

복식부기제도의 도입은 지방정부 회계제도의 기본체제의 변화를 의미하는 것으로 지방재정의 일대 혁신을 가져오는 결과가 된다. 지방정부 회계제도의 변혁은 종래의 예산편성

및 집행방법이 변화되고, 또한 회계감사제도의 변화를 초래하게 된다. 그리고 공공서비스에 대한 원가개념의 도입, 공공시설 및 재산에 대한 감가상각비 계상 등 새로운 회계처리 방법이 도입된다.

그런데 새로운 제도의 도입은 많은 저항과 부작용 및 시행착오를 가져오게 마련이어서 제도변화에 따른 치밀한 준비와 예상되는 문제점에 대한 대응방안을 강구하는 것이 중요하다. 이에 따라 복식부기제도를 도입함에 있어서 회계제도의 변화에 따른 충격을 완화해 나가면서 관계공무원의 적응력을 확보하기 위하여 회계규모가 적은 기금 → 기타특별회계 → 일반회계 순으로 점진적으로 적용하는 방안이 필요할지도 모른다. 그러나 이러한 과정을 밟을 경우 오랜 시간이 필요할 뿐만 아니라 기금 및 기타특별회계를 담당하는 공무원이 대부분 일반회계업무까지 맡고 있어서 시차를 두고 추진하는 것이 오히려 번거로울 소지가 있기 때문에 기금·기타특별회계·일반회계를 동시에 복식부기를 적용하는 것이 효과적일 것이다.

복식부기를 지방재정에 도입·적용하기 위해서는 복식부기에 의한 회계기준 및 전산프로그램 등을 전문연구를 통하여 준비하고 이에 대한 평가와 검증을 거쳐 모든 지방정부에 공통적으로 적용할 수 있는 표준프로그램을 구축하여야 한다. 그리고 이를 시험 적용하는 과정이 필요하며, 동시에 관련법령과 제도의 정비·관련 공무원의 교육 등을 실시하여야 한다.[3)]

3. 복식부기의 제도화 방안

가. 지방정부의 회계시스템 분석

지방정부의 조직, 예산규모, 회계운영수 및 광역과 기초단체, 본청과 각부서, 본청과 일반구청, 군청과 읍·면·동 등의 관계를 명확히 하고, 업무처리의 흐름과 업무단위별 연관성을 우선적으로 파악하여야 한다.

---

3) 행정자치부가 마련한 지방정부의 복식부기도입의 추진단계를 보면, 첫째 1999년에 회계기준·복식부기 프로그램 개발 등의 연구용역 실시, 둘째 2000년에 프로그램의 평가·검증·보완 등 시범실시, 셋째 2001년에 프로그램설치·법령정비·공무원 교육 등 제도정비 실시, 넷째 2002년에 지방정부 전체회계에 대한 확대적용 실시 등의 순으로 되어 있다(이상은, 1999). 그러나 현실적으로 이러한 추진계획의 실행이 상당기간 연기될 방침인 것으로 알려지고 있다.

나. 복식부기에 의한 회계기준의 제정

현행 지방재정법에 의하여 운영되고 있는 일반회계와 지방공기업법에 의하여 운영되고 있는 공기업특별회계의 제도를 비교하여 관계법령의 개선방안을 마련하고 이와 연계하여 지방정부 전반에 걸친 사항을 규정하는 지방정부 회계처리기준이 마련되어야 한다. 회계처리기준은 기본적으로 1)재산상태를 나타내는 대차대조표 2)경영성과를 보고하는 손익계산서 3)원가계산서 4)현금운영상황을 나타내는 현금흐름표 등 다양한 자료의 산출기준 및 출납정리, 감가상각방법 등을 포함하는 기준이 되어야 한다. 특히 일반회계와 공기업특별회계가 대차대조표 및 손익계산서 작성에 연계될 수 있도록 구조가 설정되어야 하며, 계정과목은 사업별로 각각 분석·운영이 가능하고 지방정부 및 중앙정부로 결합이 가능하도록 설정되어야 한다.

다. 자산조사 및 재산관리기준의 설정

복식부기의 도입시 기초자산 확정 및 기초대차대조표 작성의 효율적 방안이 강구되어야 한다. 특히 지방공기업의 경우 토지, 건물, 구축물, 기계장치, 차량운반구, 기타가동설비자산, 입목에 대한 평가를 하도록 되어 있어서 일반회계에도 이의 반영여부가 적극적으로 검토되어야 한다. 그리고 복식부기의 적용시점에 있어서 일시에 모든 지방정부의 자산평가시 업무의 폭주가 우려되므로 자산재평가 시기를 지방정부별, 회계별로 구분하여 시행하는 방안이 필요하다.

재산의 전문적 관리를 위한 전산화 방안 및 프로그램 구축과 관련하여 매 회계연도마다 자산의 변동사항의 처리 등 방대한 업무량 문제를 해결해야 할 방안의 모색과 관계공무원의 업무처리능력의 교육이 필요하다. 이에 대한 해결방안으로 현행 공기업특별회계에서 운영중인 재산관리 전산프로그램 등을 검토하여 이를 부분적으로 수정·보완하여 재산관리 프로그램으로 활용하는 방안을 생각할 수 있으며, 또한 복식부기방식에 입각한 재산관리기준을 새로 제정하는 방안을 생각할 수 있을 것이다.

라. 복식부기 전산프로그램의 개발

복식부기 전산프로그램의 개발시 예산편성과 관련하여 중장기 재정계획, 투융자심사, 운영단위의 예산요구 및 예산부서의 심사 등 관리가 용이하도록 구축하고, 예산배정·예산전용·이체·예비비사용·예산이월·추경편성·실행예산편성 등과 연계한 자동처리시

스템의 개발이 필요하다.

특히 예산집행과 관련하여 각 부서에서 운영할 수 있도록 통합성·종합성이 유지되어야 하고 기본적인 정보인 대차대조표, 손익계산서, 원가계산서, 현금흐름표가 자동적으로 출력될 수 있는 시스템이 요구된다. 그리고 필요시 여러 재무정보를 응용하여 다양한 정보를 도출할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다. 또한 전산프로그램 내용에 지방정부가 지방의회에 제출하는 예산 및 결산자료가 도출될 수 있도록 하는 내용이 포함되어야 한다.

복식부기 도입에 따라 재정분석모형 및 활용방법이 발전적으로 운영될 수 있도록 재정분석 모형의 내용, 분석의 방법 등을 재정립하고 지방정부가 재정분석 모형을 적극 활용할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

마. 기타

복식부기가 지방정부에 도입되어 정착되기 위해서 추가적으로 다음과 점들이 고려되어야 한다.

첫째, 공무원의 채용에 있어서 회계전문가 또는 회계전공자에 대한 특별한 고려가 필요하다. 현재의 회계부서 담당공무원들의 자질이나 복무실정을 보면 문제가 있다. 즉, 회계부서의 담당자는 회계에 대한 전문지식이 없어도 각종 법령의 규정과 전임자가 해오던 관행대로 업무처리를 하는데 만족하고 있는 실정이다. 담당자들은 법령위반 여부에만 관심이 집중되어 있을 뿐 재정정보의 산출과 이용측면에는 큰 관심이 없는 실정이다. 다른 부서 근무자들도 회계업무는 누구나 할 수 있는 업무라고 생각함으로써 회계전문직에 대한 이해가 부족하다. 따라서 회계직렬을 구분하고 회계전공자를 특별채용하는 제도가 도입되어야 하며, 나아가 일반행정직의 채용에도 회계학 과목의 부과가 필요하다.

둘째, 감사제도의 내실화 내지 활성화가 필요하다. 비영리조직인 대학 등에서도 외부감사제도가 점차 확대되는 추세에 있다. 지방정부의 재정정보가 신뢰성을 확보하고 이해관계집단에게 유용한정보로서 유통되기 위해서는 외부감사의 실시가 필수적이다. 감사원을 외부감사기관으로 할 경우 감사원 공무원의 채용시 개방임용방식의 도입과 더불어 공인회계사 등 회계전문가의 임용이 필요하다.

셋째, 회계업무를 효율적으로 처리하기 위하여 회계부문조직을 이원화하는 것이 필요하다. 즉, 기획실에서는 관리회계시스템을 도입하여 현행 예산제도의 틀을 관리(예산편성 등), 재정관리와 분석(투융자), 재정정보의 홍보 등의 업무를 담당하도록 하며, 회계과

(경리과)에서는 재무회계시스템을 도입하여 예산의 집행 및 관리, 결산서 작성업무 등을 담당하도록 하는 것이 효율적 업무처리에 유용하다.

넷째, 지방재정에 대한 공시의 확대가 필요하다. 현행의 지방행정에 대한 홍보는 특정의 매체(관보, 시정소식 등)에 의존하고 있으나 지방재정에 대한 요약정보인 재무제표 뿐 아니라 회계별 또는 기관별 부속명세서의 공시도 필요하다.

다섯째, 대학에서도 비영리조직회계, 정부회계 등의 과목을 개설하여 이에 대한 교육은 물론 연구도 강화하여 지방정부 회계제도 발전을 지원하여야 한다. 관학협동이 활성화되어 지방정부는 연구기금을 마련하고 대학은 지방정부 회계자료를 입수하여 이를 분석한 연구결과를 제시하는 환경의 조성이 필요하다.

V. 결론

지방정부의 회계제도는 단식부기에 기초하고 있어서 그 동안 일반회계의 회계처리는 현금수입과 지출흐름의 관점에서 세입·세출 중심으로 이루어져 왔다. 이러한 결과 세입과 세출에 대해서 단순히 현금유입과 지출만을 구분하여 기록함으로써 일반회계에 대한 정확한 재무상태 파악의 곤란은 물론 재정운용의 투명성 결여라는 비판을 초래하였다.

반면 복식부기에 의한 발생주의 회계에서는 모든 경제적 거래에 대한 회계처리에 있어서 거래의 2중성에 따라 이를 체계적으로 기록함으로써 부정과 오류의 적발과 사전방지는 물론 재정운영의 투명성 확보와 함께 정확한 재무상태의 파악에 유용하다.

지방자치의 전면 실시와 함께 지방재정에 대한 경영개념의 도입, 재정운영의 효율성 추구와 투명성 확보 등이 중요한 문제로 부각되고 있는 현재의 실정에서 단식부기에 의한 회계처리는 적절하지 못하다는 공감대가 형성되고 있다. 이에 따라 복식부기의 도입이 추진되고 있으며, 복식부기제도의 실시로 단식부기방식에 의하여 처리하여온 일반회계의 비효율성과 투명성의 결여라는 문제가 많이 개선될 것으로 판단된다. 또한 1997년 말의 IMF관리체제 등장 이후 정부가 모든 분야에서 경쟁력을 확보하기 위한 노력의 일환으로 정부회계에 경영성과의 측정 등과 같은 이슈가 중요시되었다. 이러한 여건들이 복식부기의 도입을 촉진하는 계기가 되었다.

그러나 복식부기도입의 효과와 효용성이 큰 만큼 복식부기도입에 대한 다음과 같은 우려의 목소리도 있다.

첫째, 공공회계인 지방정부의 일반회계는 주민생활의 안정과 공공서비스의 창출을 목적으로 하며, 나아가 공공이익의 추구를 중시하므로 복식부기방식에 의한 경영성과의 측정과는 다소 거리가 있을 수 있다.

둘째, 지방정부의 세입은 조세권에 의거 징수되는 지방세 등으로 충당되고 세입과 세출이 연관성이 없어서 수익, 비용의 대응이 곤란하여 경영성과측정에 문제가 있으며, 지방정부가 생산하는 재화도 공공재이기 때문에 이에 대한 원가계산과 재화가격 결정 등에도 문제가 있다.

셋째, 지방정부가 보유하는 자산은 대부분 수익획득과 관계가 없는 사회간접자본(SOC)시설이고, 환가의 대상물도 아니다.

따라서 지방정부에 도입을 추진하고 있는 복식부기제도는 지방재정의 여건과 현실에 부합되고 세계각국의 공공회계에서 정착되고 있는 발생주의 회계의 적용사례와 이미 지방정부의 공기업회계에서 운영하고 있는 복식부기제도 운영실태를 고려하여 제도화에 반영시켜야 한다. 즉, 새로운 회계기준의 제정은 물론 전산프로그램, 자산관리방안 등을 마련하여 지적되는 문제점에 대하여 사전에 대비하여야 한다.

끝으로 복식부기의 도입에 대한 여러 방안들을 공론화하여 이해관계집단의 다양한 의견수렴은 물론 그들의 적극적인 참여를 이끌어 내는 절차가 요구된다. 복식부기제도의 도입은 국가기관의 운영소프트웨어에 대한 일대 변혁을 가져오는 작업인 만큼 신중하고 세심한 접근이 필요하다. 그러나 현재의 상황에서 정부나 사회일반의 관심은 저조한 것도 사실이다. 그러므로 복식부기제도 도입의 분위기를 고조시키기 위한 각종 연구발표회, 공청회 및 이벤트의 마련으로 여론의 환기가 요구된다. 이러한 절차의 수행은 의견수렴의 계기가 될 뿐만 아니라 국민(지역주민), 이해관계집단의 공감대 형성과 이를 추진할 정부조직에게 의욕을 북돋우는 계기가 될 것으로 기대된다.

본 논문은 다른 학술지 또는 간행물에 게재되었거나 게재신청되지 않았음을 확인함

참 고 문 헌

강원순, "정부회계제도의 개편방향 : 정부회계에 복식부기 및 발생주의의 확대 도입 검토", 월간 공인회계사, 1999년 3월호, 한국공인회계사회

권수영, "우리 나라 정부회계기준의 정립을 위한 고찰", 회계저널 제3호, 한국회계학회, 1995. 6

권수영, "생산성제고를 위한 정부회계제도의 개편방안", 경영학술세미나 자료집, 경원대학교 경제경영연구소, 1999. 5

권찬태, 이중희, "지방자치 회계제도의 한, 미, 일 비교연구", 회계저널 제3호, 한국회계학회, 1995. 6

김주현, 발생주의 복식부기도입을 위한 공청회, 축사, 2000. 7

박옥순, "정부회계에의 복식부기 도입", 경영학술세미나 자료집, 경원대학교 경제경영연구소, 1999. 5

심재영, "우리나라 비영리회계제도에 관한 분석적 고찰" 한국방송통신대학 논문집 제3집, 1984

윤태화, "선진국의 지방자치단체 회계제도에 관한 고찰", 경영학술세미나 자료집, 경원대학교 경제경영연구소, 1999. 5

이상은, "지방자치단체 복식부기의 도입방안", 경영학술세미나 자료집, 경원대학교 경제경영연구소, 1999. 5

이윤재, "우리나라 지방자치단체의 회계제도 개선방안에 관한 연구", 회계학연구 제9호, 한국회계학회, 1989

임성일, "지방자치단체 복식부기 회계기준의 설정 및 도입방안", 발생주의 복식부기 도입을 위한 공청회, 2000. 7

홍정화, "지방정부의 복식부기제도 도입방안 연구", 경상논총 제9권, 경원대학교 경제경영연구소, 2000. 8

지방공기업법 및 동법 시행령

지방자치법

지방재정법 및 동법 시행령

American Accounting Association, "Report of the Committee on Accounting Practices of Non-for-profit Organizations 1966-70", The Accounting Review, Supplement to Vol. LVI, 1971

Financial Accounting Standard Board, Statement of Financial Accounting

Concepts No.4, Objectives of Financial Reporting by Nonbusiness Organizations, Stamford, Connecticut: FASB, 1980

Granof, M. H., Government and Non-For-Frofit Accounting, Concepts and Practices, John, Wiley & Sons, 1998

A Study on the Reform Scheme of Local Governmental Accounting System

Jung-Hwa Hong
Professor, Kyungwon University

Tae-Hwa Yoon
Assistant Professor, Kyungwon University

The Purpose of this study is to instigate the reality of local governmental accounting system, and to propose the conditions and program for double entry book-keeping system introduction as a reform bill.

As current governmental accounting in Korea adopts single entry book-keeping, Assets and liabilities of governmental unit is not fully recognized and performance valuation information for govermental activity is not disclosured.

Therefore, local governmental accounting system is converted from single entry book-keeping system to double entry book-keeping system. And the reform for local governmental accounting system ought to be drived forward enhancing efficiency, public accountability and clarity of local governmental activity.

The settlement conditions of double entry book-keeping system in local governmental accounting are summarized as follows:

First, the connection of operational flow and operational unit should be understood by analizing local governmental accounting system.

Second, local governmental accounting standards that regulate local governmental accounting should be enacted.

Third, the efficient scheme for fixing beginning assets and balance sheets should be demanded. And assets management standards at the basis of double entry book-keeping should be enacted.

Fourth, computerizing program for double entry book-keeping should be developed primarily and every process related to local governmental budgets should be managed easily. And financial information of local government should be produced systematically.

Fifth, the accounting specialist and the accounting major student should be considered in employment of public officer. And accounting division should be divided with managerial accounting department and financial accounting department in order to produce local governmental accounting information efficiently and specially.

Finally, every program for double entry book-keeping introduction should be opened all of the interested party. And the process inducing their active participation is be demanded.

〈Key Word〉 Local Governmental Accounting System, Understanding of Local Governmental Financial Reality, Introduction of Double Entry Book-keeping System.