

국가회계와 지방회계의 구성요소와 제도적 정합성

The Institutional Elements and Institutional Congruence of National and Local Accounting System

임동완

단국대학교 공공관리학과

Dongwan Lim(sum2@dankook.ac.kr)

요약

본 연구는 제도복합성과 제도정합성이라는 신제도주의 이론에 근거하여 정부회계제도를 분석하고 시사점을 제공하고자 하였다. 이러한 분석은 국가회계와 지방회계에 대한 문헌연구와 실제 운영현황에 대한 자료를 기획재정부, 행정안전부, 감사원, 회계통계센터 홈페이지 등에서 체계적으로 수집하여 수행하였다.

분석결과 정부회계제도는 제도복합성 측면에서 다양한 요소로 구성되어 있으며 정보의 생산, 공개, 활용의 측면에서 정합성은 높지 않았다. 이를 향상시키기 위하여 다음과 같은 측면이 개선될 필요가 있었다. 신뢰성 있는 정보의 생산을 위해 회계직 공무원 채용을 신설해야 하고, 감사제도로 발전시킬 필요가 있으며, 국가회계와 지방회계 관련 조직의 협력이 필요하다. 투명한 정보의 공개를 위해 실시간 정보공개 및 국가회계정보와 지방회계정보를 연계하여 공개하는 것이 필요하다. 정보활용을 위해 정보이용자에 대한 교육, 타당한 원가정보와 활용가능한 재정분석지표의 제공, 재정책임관제의 도입, 국가회계와 지방회계가 포함된 통합재무제표의 작성 등이 필요하다.

■ 중심어 : | 제도 복합성 | 제도의 구성요소 | 제도 정합성 | 국가회계 | 지방회계 |

Abstract

This study aims to analyze the government accounting system of South Korea on the institutional complex and institutional congruence of new institutional theory and suggests policy reform for the system. I researched the literatures on the national and local accounting system and compiled research materials from the Ministry of Strategy and Finance, the Ministry of Interior and Safety, the Board of Audit and Inspection, and Government Accounting and Finance Statistics Center websites.

Analysis showed that the government accounting system consists of various elements in institutional complex and the congruence level of national and local accounting system of South Korea is low in production, disclosure, and application of information. The suggestions of this study include: introducing accounting position recruitment, adopting government audit system, and improving cooperation between national accounting organizations and local accounting organizations for reliable information production; disclosing real time information and revealing information linking national and local accounting for transparent information disclosure; educating information user, providing accurate cost and available financial analysis indicators, introducing chief financial officer, and expanding range of consolidated national financial statements for information application.

■ keyword : | Institutional Complex | Institutional Elements | Institutional Congruence | National Accounting | Local Accounting |

I. 서론

정부는 체계적이고 종합적인 재정관리를 수행하고 재정운영의 선진화를 위하여 다양한 재정개혁을 수행하였다. 재정개혁의 일환으로 정부회계제도 개혁이 추진되었는데, 그 결과 지방자치단체는 2007회계연도부터, 국가는 2009회계연도부터 발생주의 회계제도를 도입하였다.¹⁾

이에 따라 발생주의에 의한 회계정보에 의하여 국가와 지방자치단체의 재정운영과 재정상태 현황을 객관적으로 파악하고, 사업별 원가정보를 산출하여 사업 관리의 효율성을 기하며, 미래의 잠재적인 위험요인을 현재에 반영할 수 있는 토대가 마련되었으나 실질적인 운영 성과는 미흡한 실정이다[1].

그 이유는 정부회계제도는 단일체가 아니라 복합체로서 다양한 요소들로 구성되어 있는데 이들의 정합성이 부족하기 때문이다. 즉, 정부회계제도가 현금주의 회계제도에서 발생주의 회계제도로 전환되면서 현금주의 회계제도에서 운영되어 온 요소들과 발생주의 회계제도에서 변화되거나 신설된 요소들이 결합되면서 효율적으로 운영될 수 있는 체계가 마련되지 못하였기 때문이다. 또한 국가회계와 지방회계의 소관부처가 달라 별도로 발전하여 오면서 양자간의 정합성도 부족한 실정이다.

발생주의 정부회계제도가 기존 재정운영의 틀을 혁신하고 정부의 재정관리를 선진화시키는 관리시스템으로 성공적으로 정착하기 위해서는 정부회계제도의 구성요소들을 살펴보고 다면적인 측면에서 개선 방안이 모색되어야 한다.

본 연구는 이러한 측면에 초점을 맞추어 정부회계제도의 구성요소들을 정부회계제도가 수행하는 기능인 정보의 생산, 공개, 활용의 측면에서 효율적으로 수행하

여 정합성을 확보하고 있는지 분석한다. 이는 국가회계와 지방회계 각각에 대한 분석과 함께 국가회계와 지방회계의 구성요소들의 연계적 측면에 대한 분석도 함께 수행한다. 따라서 본 연구는 정부회계제도 운영 및 개선 방안 모색이 왜 필요하고 구체적인 정책적 시사점을 제시하는 것을 목적으로 한다. 특히 정책적 시사점은 국가회계와 지방회계 각각의 개선방안 및 국가회계와 지방회계를 포괄하는 정부회계의 개선방안을 제시함으로써 실무적 측면에서 기여할 수 있도록 한다.

II. 이론적 논의

1. 제도 복합체와 정부회계제도 구성요소

신제도주의는 제도 복합체와 함께 제도 정합성을 강조한다. 신제도주의 관점에서 제도는 바람직한 결과를 산출하기 위하여 형성된 것이며, 추구하는 업무를 효율적으로 수행하는 제도가 정합성이 높은 좋은 제도(good institution)이다[2]. 따라서 제도 정합성이란 제도가 형성된 취지에 맞게 운용되고 있는지에 대한 근본적인 질문이다. 이러한 제도 정합성의 논의의 기반은 신제도주의에서 제도를 다양한 요소로 결합되어 있는 복합체로 인식하는 흐름 속에서 찾아볼 수 있다. 제도를 구성하는 요소들은 상호작용하고 있다. 신제도주의에서는 제도를 구성하는 요소들의 결합방식에 따라 제도 운영의 결과도 달라진다. 따라서 제도가 정합성이 있는지는 요소들이 그 제도가 목적을 달성하는데 적절하게 구성되어 상호작용하고 있는지를 검토하면 알 수 있다[2].

본 연구에서는 다양한 학자들의 의견을 종합하여 제도의 정합성을 제도를 구성하는 다양한 요소들이 결합되어 제도가 추구하는 목적을 달성하는데 유효성을 극대화할 수 있을 때, 정합성이 좋다고 정의한다[2-4].

반대로 제도의 부정합성이란 제도를 구성하는 요소들이 제도가 설립된 목적을 달성하는데 적합하지 않아 추구하는 업무를 효율적으로 수행하지 못하는 경우를 의미한다. 이 경우 제도를 구성하는 요소들의 개혁 및 보완이 필요하다[2].

1) 일반적으로 국가의 의미는 중앙정부, 지방정부 등을 포함하는 의미로 해석되고 있으나 정부회계분야에서는 국가의 의미를 중앙정부로 한정하여 사용하고 있다. 이는 중앙정부회계에 관한 법령을 「국가회계법」, 「국가회계기준에 관한 규칙」으로, 지방자치단체에 관한 법령을 「지방회계법」, 「지방회계기준에 관한 규칙」 등으로 구분하고 있는 것에서도 확인할 수 있다. 본 연구에서도 국가회계의 의미는 중앙정부의 회계를 의미하는 것으로 사용한다. 그리고 지방회계는 지방자치단체의 회계를 의미하는 것으로 사용한다.

2. 선행연구 검토

정부회계제도에 대한 선행연구는 정부회계제도 전반의 개혁과정을 소개하고 개선방안에 초점을 맞춘 연구[5-7]와 정부회계제도를 구성하는 세부 주제에 초점을 맞춘 연구가 있다. 세부 주제는 정부회계기준 제정주체[8][9], 정부회계체계[10-12], 정부회계교육[13-15], 정부회계감사[16-20], 정부회계공시[21-23], 정부회계시스템[24-27], 정부사업원가[28-31], 재정분석지표[32-35] 등이 있다.

우선 정부회계기준 제정주체에 대한 연구는 해외의 사례를 비교 및 분석하고 우리나라에 대한 시사점을 제시한 연구[8][9]가 많다.

정부회계체계에 대한 연구는 정부회계 개념체계에 초점을 맞춘 연구[10][11]이거나 재무보고 분석 및 설명을 정부회계기준에 적용하는 논의를 한 연구[12]이다.

정부회계교육은 공무원 교육에 초점을 맞춘 연구[13][14]와 공무원 교육이외에도 대학교육 등 정부회계 교육 전반에 초점을 맞춘 연구[15]가 있다.

정부회계감사에 대한 연구는 국가회계의 검토제도에 초점을 맞춘 연구[16][17]와 지방회계 검토에 초점을 맞춘 연구[18][19] 및 해외사례와 비교한 연구[20]가 있다.

정부회계공시에 대한 연구는 미국과의 비교를 통해 우리나라에 대한 시사점을 제시한 연구[21]와 지방자치단체 재무보고 공시에 대한 개선방안을 제시한 연구[22][23]가 있다.

정부회계시스템에 대한 연구는 디지털예산회계시스템에 초점을 맞춘 연구[24][25]와 지방재정관리시스템(e호조)에 초점을 맞춘 연구[26][27]가 있다.

정부사업원가에 대한 연구는 지방자치단체의 원가산정기준과 개선방안에 대한 연구[28-30]가 많았으나 국가와 지방자치단체의 원가산정기준을 비교한 연구[31]도 있었다.

재정분석지표에 대한 연구는 국가회계의 재정분석지표에 대한 연구[32][33]와 지방자치단체의 재정분석지표[34][35]에 대한 연구가 있었다.

선행연구와 본 연구의 차별성은 다음과 같다. 첫째, 선행연구는 정부회계제도를 구성하는 세부주제에 초점을 맞춘 연구는 있었으나 우리나라 정부회계제도인 국

가회계와 지방회계의 구성요소들을 분석하고 이들 간의 정합성에 대하여 포괄적으로 평가한 연구는 없었다. 둘째, 국가회계와 지방회계를 구성하는 요소들의 정합성뿐만 아니라 국가회계와 지방회계의 정합성에 대한 연구도 부족하였다. 그 결과 선행연구는 연구 결과가 체계적으로 정책에 반영되지 못하고 실무에 반영할 때 세부 요소간 조화가 이루어지지 않는 문제점이 있었다.

본 연구는 이러한 측면에 관심을 가지고 정부회계분야에서 논의가 부족하였던 신제도주의 이론에 근거하여 정부회계제도를 구성하는 요소들의 내용과 정합성을 분석하고 정책적 함의를 제시한다.

3. 연구의 분석모형

본 연구는 신제도주의 이론을 기반으로 국가회계와 지방회계 각각의 구성요소들을 분석하고 정부회계제도의 정합성을 평가한다. 신제도주의 이론에서는 제도를 다원적 구조로 분석하거나 다양한 요소들로 결합되어 있는 복합적 양태로 인식한다[37-41].

정부회계제도는 복합체로써 다양한 요소들로 구성되어 있다. 이는 정부회계제도가 운영되는 과정을 살펴봄으로써 알 수 있다. 정부회계제도는 정부회계기준위원회가 정부회계기준을 제정함으로써 제도가 운영되기 시작한다. 회계공무원은 정부회계기준에 따라 재무제표를 작성하는데 이때 회계시스템을 활용하여 작성하게 된다. 회계책임관은 회계공무원을 관리 및 감독하는 역할을 수행한다. 재무제표가 작성되면 감사기구는 재무제표에 대한 감사를 수행한다. 감사가 끝난 재무제표는 정보관리기구가 회계시스템을 통하여 공개한다. 이때 재무제표이외에 관련 정보들이 함께 공개되기도 한다. 그리고 정책결정자, 국민 등 정보이용자는 회계시스템에 공개된 정보를 활용하게 된다. 이러한 과정에서 회계통계센터는 정부회계기준에 대한 조사 및 연구, 재무제표 작성 지원 및 회계공무원에 대한 교육, 재정지표 개발 및 활용 등의 업무를 수행한다.

이상의 내용을 바탕으로 정부회계제도의 구성요소들을 정부회계기준위원회의 정부회계기준 제정, 회계공무원의 재무제표 작성, 회계책임관의 회계공무원 감독, 감사기구의 재무제표 감사, 정보관리기구의 회계시스

템 관리와 회계정보공시, 정보이용자의 회계정보 활용, 회계통계센터의 정부회계제도 지원 등으로 구분한다. 이상의 내용을 그림으로 나타내면 [그림 1]과 같다.

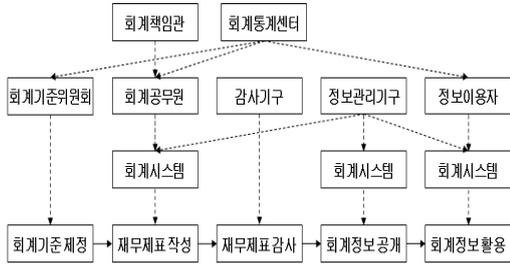


그림 1. 정부회계제도의 구성요소

다음으로 정부회계제도의 정합성 평가는 국가회계 및 지방회계 내부의 정합성 평가와 국가회계와 지방회계의 정합성을 평가한다.

국가회계 및 지방회계 내부의 정합성을 평가하기 위하여 정부회계제도를 구성하는 요소들의 상호작용을 정부회계제도의 기능과 속성에 따라 정보의 생산, 정보의 공개, 정보의 활용으로 재구성한다. 그리고 선진국의 사례 및 선행연구들을 바탕으로 각각의 기능과 속성에 대한 평가기준을 제시하고 이에 따라 평가한다.

우선 회계정보는 신뢰성을 바탕으로 생산되어야 한다. 정보의 생산에 대한 평가기준은 다음과 같다[8-20]. 첫째, 정부회계기준위원회가 전문성과 독립성이 있는지 여부, 둘째 정부회계기준이 체계적으로 구성되어 있는지 여부, 셋째 회계처리를 하는 담당자인 회계공무원의 전문성이 확보되어 있는지 여부, 넷째 회계책임관이 회계공무원에 대한 관리 및 감독 업무를 잘 수행하는지 여부, 다섯째 회계처리를 수행할 회계시스템이 구비되어 있는지 여부, 여섯째 회계감사를 활용하고 있는지 여부, 일곱째 회계통계센터가 재무제표 작성 및 회계공무원 교육 등 지원업무를 수행하고 있는지 여부 등이다.

다음으로 회계정보의 공개는 투명하게 이루어져야 한다. 정보의 공개에 대한 평가기준은 다음과 같다 [21-23]. 첫째 다양한 정보이용자를 위하여 포괄적인 정보가 공개되고 있는지 여부, 둘째 적시에 공개되고 있는지 여부 등이다.

마지막으로 회계정보의 활용에 대한 것으로 이는 유용성이 기반이 되어야 한다. 회계정보의 활용에 대한 평가기준은 다음과 같다[24-35]. 첫째 정보이용자가 회계정보에 대한 이해능력이 있는지 여부, 둘째 정보이용자의 의사결정에 도움이 되는 원가정보 및 재정분석지표 등이 활용가능한지 여부, 셋째 회계정보를 체계적으로 이용할 수 있도록 시스템이 구축되어 있는지 여부, 넷째 회계통계센터가 이용할 수 있는 회계정보를 제공하고 있는지 여부 등에 대한 것이다.

한편 국가회계와 지방회계의 정합성도 정보의 생산, 정보의 공개, 정보의 활용 측면에서 평가한다. 정보의 생산 측면에서는 국가회계 및 지방회계 관련 조직의 일원화 여부와 국가회계기준과 지방회계기준이 동일한지 여부이다. 정보의 공개 측면에서는 국가회계정보와 지방회계정보가 연계되어 공시되는지 여부이다. 정보의 활용 측면에서는 국가회계와 지방회계가 포함된 통합 재무제표가 작성되는지 여부이다. 이상의 내용을 그림으로 나타내면 [그림 2]와 같다.

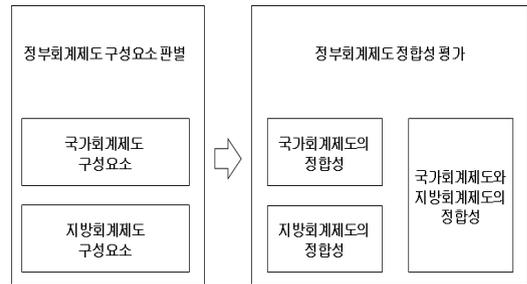


그림 2. 연구의 분석모형

본 연구는 국가회계와 지방회계의 구성요소들을 판별하고 정합성을 평가하는 것이 목적이므로 선진국의 바람직한 사례를 조사하고 우리나라 국가회계 및 지방회계에 적용하는 방법을 사용한다. 선진국의 사례는 국제기구(OECD, IMF, IFAC)와 각국의 홈페이지 및 논문과 보고서에서 정부회계제도 운영에 대한 자료를 체계적으로 수집한다. 그리고 우리나라의 정합성에 대한 평가는 전문가와의 면담 및 실무자의 보고서 등을 수집하여 적용한다.

III. 정부회계제도의 구성요소 분석

1. 회계기준위원회의 회계기준 제정

1.1 국가회계제도

국가의 경우 발생주의 회계제도 도입 결정 이후 재정경제부(현 기획재정부)에서는 정부회계기준 마련을 위한 노력을 시작하였다. 재정경제부에서는 안전회계법인에 의뢰하여 정부회계기준 초안을 마련하였고, 2000년 2월에 정부회계기준위원회를 구성하여 정부회계기준 초안을 심사하였다. 정부회계기준위원회는 정부회계기준 초안을 바탕으로 정부회계기준을 마련하였다. 이후 정부회계기준위원회는 「국가회계법」에 따라 국가회계제도심의위원회로 명칭을 바꾸었다[42].

「국가회계법」 제8조에 의하면 국가회계제도심의위원회는 국가회계제도와 그 운영, 국가회계의 처리 또는 결산 관련 법령의 제정·개정 및 폐지, 국가와 지방자치단체 및 공공기관 간 회계제도의 연계 등의 업무를 수행한다. 국가회계제도심의위원회는 기존 정부회계기준 시안에 대한 최종 검토작업을 진행하였고 국가회계기준을 제정하였다[42]. 「국가회계법」 제8조와 동법 시행령 제2조에 의하면 국가회계제도심의위원회는 공무원(감사원, 기획재정부, 행정안전부), 회계사, 교수 등으로 구성된다.

국가회계의 법령체계는 「국가회계법」, 「국가회계법시행령」, 「국가회계기준에 관한 규칙」, 「국가회계예규」로 구성되어 있다. 그리고 「결산작성지침」은 결산에 대한 소개와 함께 결산보고서별 세부작성 방법을 설명하며, 디지털예산회계시스템을 활용한 작성방법을 제시한다[43].

1.2 지방회계제도

지방자치단체의 경우 1999년부터 2003년까지 회계제도개선협의회 자문을 통한 회계기준 시안을 작성하였다. 그리고 회계제도개선협의회를 지방회계기준심의위원회로 발전시켰다. 지방회계기준심의위원회는 지방자치단체 회계기준안을 마련하였다. 지방회계기준심의위원회는 이후 지방회계제도심의위원회로 명칭을 바꾸었다[6][27].

지방회계제도심의위원회는 지방회계 관련 주요정책, 회계 및 결산제도, 지방회계 법령의 제정·개정 사항을 심의하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 둔다. 지방회계제도심의위원회는 정부회계분야에 전문성이 있는 민간위원과 공무원으로 구성되어 있다(「지방회계법」 제11조 제1항 및 제2항).

지방회계의 법령체계는 「지방회계법」, 「지방회계법시행령」, 「지방자치단체 회계기준에 관한 규칙」, 「지방자치단체 원가계산준칙」, 「지방자치단체 재무회계 운영규정」 및 「지방자치단체 재무제표 검토기준」으로 구성되어 있다[44].

국가와 지방의 회계제도심의위원회를 비교하면 [표 1]과 같다[43].

표 1. 회계제도심의위원회 비교

구분	국가회계제도심의위원회	지방회계제도심의위원회
소속	기획재정부	행정안전부
주요 업무	국가회계제도와 그 운영, 국가회계의 처리 또는 결산 관련 법령의 제정·개정 및 폐지, 국가와 지방자치단체 및 공공기관 간 회계제도의 연계 등	지방회계 관련 주요정책, 회계 및 결산제도, 지방회계 법령의 제정·개정 사항 등
위원 구성	위원장: 기획재정부 차관 위원: 고위공무원, 교수, 공인회계사 등	위원장: 민간인 위원: 공무원, 교수, 공인회계사, 기타 전문가 등

2. 회계공무원의 재무제표 작성

2.1 국가회계제도

회계공무원은 통합재무결산 담당자, 부서재무결산 담당자, 회계·기금별 재무결산 담당자, 일선관서 회계 실무 담당자 등으로 구분할 수 있다[45]. 발생주의 회계제도를 운영하기 위해서는 회계 실무를 수행하는 공무원의 전문성이 중요하다. 그런데 우리나라는 회계 전문가가 아닌 일반직 공무원이 회계업무를 담당하고 있었고, 회계에 대한 교육도 충분하게 이루어지지 않았으며, 순환보직 및 회계업무에 대한 기피현상도 있어 공무원의 전문성 향상 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다[43]. 2010년 기준으로 중앙 정부조직에서 발생주의 국가회계제도를 담당해야 할 국가공무원은 약 4만명으로

추정된다[46].

국가의 경우 이러한 문제를 해결하기 위하여 회계교육을 지속적으로 수행하여 왔고 「국가회계법」 제27조 및 동법 시행령 제8조에서 회계공무원 등에 대한 교육 관련 규정을 명시하였다. 이와 함께 공무원시험 행정직렬에 회계직류를 신설하고 전문가를 양성하여 왔다. 기획재정부 연구보고서에 의하면 매년 30-50명의 회계직 공무원을 충원하는 것이 필요하다고 추정하였다[46]. 현재 회계직류 공무원 시험은 7급과 9급 두 종류가 있으며 충원현황은 [표 2]와 같다[45].

표 2. 회계직류 공무원 충원현황

연도	2013	2014	2015	2016
선발인원	10명(7급)	7명(7급)	14명(7급 11명, 9급 3명)	9명 (7급 5명, 9급 4명)

2.2 지방회계제도

지방자치단체도 일반직 공무원이 회계업무를 담당하여 왔다. 게다가 순환보직 등으로 회계공무원의 전문성이 높지 않았다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 행정안전부 회계제도과에서 회계담당공무원을 대상으로 주기적으로 업무실태와 전문성을 파악하여 왔다. 그리고 회계교육을 지속적으로 수행하여 왔고 「지방회계법」 제54조 및 동법 시행령 제66조에서 회계공무원 등에 대한 교육 및 위탁에 대한 규정을 명시하였다. 2016년부터는 지방회계통계센터에서 회계공무원에 대한 교육을 수행하고 있다. 이와 함께 회계전문관제를 운영한다.²⁾

3. 회계책임관의 회계공무원 관리

3.1 국가회계제도

국가는 2010년부터 회계책임관제도를 운영하고 있다. 회계책임관 도입에 대한 논의가 있을 당시에는 재정관리 업무 전반을 총괄적으로 수행하는 재정책임관 제도를

를 도입하려는 방안이 마련되었으나 도입과정에서 재정경제부와 기획예산처간의 업무협조가 원활하지 않아 예산은 재정기획관, 회계는 회계책임관으로 분리하여 도입하였다[42]. 「국가회계법」 제7조 제2항에 의하면 회계책임관의 주요업무는 내부통제 등 회계업무에 관한 사항, 회계·결산 및 분석에 관한 사항, 공무원에 대한 지도·감독 등이다.

그리고 회계책임관들로 구성된 회계책임관협의회를 운영한다. 「회계책임관협의회 운영규정」에 의하면 회계책임관협의회는 위원장과 회계책임관들로 구성되며 위원장은 기획재정부 제2차관이 된다. 협의회는 내부통제 등 회계업무에 관한 사항, 회계·결산 및 분석에 관한 사항, 회계업무와 관련된 공무원의 지도·감독에 관한 사항, 회계업무에 관한 법령의 운영 등에 관한 사항 등을 심의한다[47].

3.2 지방회계제도

지방자치단체의 경우 회계책임관은 2016년부터 「지방회계법」과 동법 시행령에 의하여 운영된다. 「지방회계법」 제10조 제1항과 제2항에 의하면 회계책임관은 지방자치단체장이 임명하고, 주요업무는 회계공무원에 대한 지도·감독, 내부통제 등 회계업무에 관한 사항, 회계·결산 및 분석에 관한 사항 등이다. 실제로 본청과 의회, 소속기관의 회계를 총괄 관리하고, 회계부정과 회계비리가 발생할 소지가 있는 분야를 선정해 주기적으로 점검한다[43][48]. 「지방회계법」 제10조 제3항에 의하면 지방자치단체의 장은 소속 기관에 설치된 직위를 지정함으로써 회계책임관의 임명을 같음할 수 있다.

4. 감사기구의 재무제표 감사

4.1 국가회계제도

국가는 재무제표에 대한 신뢰성 확보를 위하여 감사원 감사제도를 활용한다[16-20]. 국가에서 사용하는 감사는 「헌법」, 「감사원법」, 「국가재정법」 등에 근거를 둔 것이다. 이는 회계·기금별 재무제표, 소관별 재무제표 및 국가재무제표가 「국가회계기준에 관한 규칙」 및 「국가회계예규」 등에 따라 적정하게 작성

2) 지방자치단체의 경우 정부회계 개혁과정에서 한시적으로 운영된 복식부기팀이 발생주의 정부회계 도입 후에 해체되어 대부분의 지방자치단체에서 1명이 발생주의 회계업무를 담당하고 있다. 게다가 이들도 발생주의 회계업무의 어려움 때문에 다른 부서로의 전직을 원하고 있으며 결산시기이외에는 다른 업무를 병행하고 있어 전문성 향상이 어려운 실정이다[45].

되었는지를 확인하는 것으로써 감사에서 나타난 오류를 제시한다. 그러나 결산검사보고서에 감사의견을 표명하지는 않는다[49-53].³⁾

감사원은 재무제표 감사를 수행하는데 있어서 감사인력 및 전문성을 보완하기 위하여 2011회계연도 재무제표 감사부터 경쟁입찰 등을 통하여 회계법인을 업무보조자로 참여시키고 있다[16][54][55].

4.2 지방회계제도

지방자치단체는 회계법인 등이 재무제표를 검토한다. 이는 「지방회계법」 제16조 제3항에 근거를 둔 것이다. 「지방자치단체 재무제표 검토 기준」 제3조 제4호에 의하면 검토는 재무제표가 「지방자치단체 회계기준에 관한 규칙」 및 「지방자치단체 재무회계 운영규정」에 중요하게 위배되어 표시된 점이 발견되었는지의 여부를 보고하는 것을 의미한다[20]. 「지방회계법 시행령」 제13조에 의하면 공인회계사의 검토의견에는 검토의 대상과 기준, 재무제표의 적정성 여부 등을 포함한다.

5. 정보관리기구의 회계시스템 관리

5.1 국가회계제도

회계시스템은 회계정보를 측정하고 기록하며 전달하는데 활용되는 시스템이다. 국가는 2007년 1월부터 디지털예산회계시스템을 사용하고 있는데 이는 회계시스템뿐만 아니라 다양한 시스템으로 구성되어 있다. 디지털예산회계시스템은 회계시스템인 국가재정정보시스템(NAFIS)과 예산시스템인 예산정보관리시스템(FIMSys)을 개편하고 새로운 성과관리시스템 및 사업관리시스템 등을 추가하여 발생주의 회계제도, 프로그램 예산제도, 성과관리제도 등 재정관리제도 전반을 통합하여 구현하고자 하였다[24][25].

회계공무원은 디지털예산회계시스템에 재정활동의

결과를 기록한다. 디지털예산회계시스템은 중앙재정정보시스템, 업무지원시스템, 통계분석시스템 등으로 구성되는데 이 중에서 핵심시스템은 중앙재정정보시스템이다. 중앙재정정보시스템에서는 예산관리, 회계결산, 사업관리 기능을 통합하여 수행하며 중앙재정정보시스템에서 생성된 정보는 통계분석시스템의 데이터베이스에 축적된다. 정보이용자는 그 정보를 검색하고 분석하여 활용할 수 있게 된다[24][25].

국가회계정보는 열린재정을 통하여 공개한다. 열린재정은 디지털예산회계시스템의 외부 시스템으로 다양한 예산 및 결산 등 재정정보를 공개하고 있다. 이중 결산과 관련하여서는 세입세출결산이외에 재무제표를 공개하고 있는데 구체적으로 재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표, 소관별 재정상태표, 소관별 재정운영표, 소관별 순자산변동표, 회계·기금별 재정상태표, 회계·기금별 재정운영표, 회계·기금별 순자산변동표 등을 공개하고 있다[56].

기획재정부는 2016년 한국재정정보원을 설립하였다. 한국재정정보원은 디지털예산회계시스템을 운영 및 관리하고 관련 정책을 개발하고 있다.⁴⁾

5.2 지방회계제도

지방자치단체의 회계시스템은 정부회계제도 개혁 초기에 LADI(Local Government Accrual Accounting and Double Entry Information System)를 개발하여 운영하다가 DAIS(Double Entry Bookkeeping Accounting Information System)로의 발전과정을 거쳐 2008년부터 재정기능이 통합된 지방재정관리시스템(e호조)을 사용하고 있다. 이 시스템은 지방재정관리를 위한 다양한 기능을 수행한다[26][27].

지방재정관리시스템은 재정정보시스템, 의사결정지원, 재정지원, 재정통합결산, 전국통합결산, 재정분석 및 재정포탈 등의 하위시스템으로 구성된다. 이 시스템

3) 국가의 발생주의 회계제도 도입은 2009년부터 시작되었으나 2011회계연도 결산서부터 감사원 감사와 국회 보고를 시행하고 있다. 다만 감사원은 2011회계연도 재무제표 결산감사에 앞서 2010년과 2011년 중 3차례에 걸쳐 시범사업을 실시하여 점검결과 나타난 문제점과 개선방안은 기획재정부에 송부하는 등 재무제표가 적정하게 작성될 수 있도록 노력하였다[42].

4) 「한국재정정보원법」 제5조 제1항에는 한국재정정보원이 수행하는 사업으로 디지털예산회계시스템의 운영 및 관리, 재정 관련 통계의 관리, 국민을 대상으로 하는 디지털예산회계시스템 인터넷 홈페이지의 운영, 디지털예산회계시스템의 수출 등 재정정보화 분야의 국제협력, 재정 분야 정보통신망과 관련된 정보시스템에 대한 보안 관제센터의 운영 및 관리, 그 밖에 국가, 지방자치단체, 공공기관 등으로부터 위탁받은 사업 등을 명시하고 있다.

의 핵심은 재정정보시스템이며, 이는 예산·결산, 수입·지출 및 자산·부채의 영역으로 구성된다[26]. 회계공무원은 지방재정관리시스템에 재정활동의 결과를 기록한다.

지방자치단체는 재정정보를 지방재정365를 통하여 공개한다. 지방재정365는 지방자치단체, 지방공공기관, 시도교육청의 재정정보를 공개하는 시스템으로 2015년 5월 시범사업을 실시하였고 2016년부터 정식서비스를 제공하고 있다[57].

지방재정365는 예산, 결산, 성과평가 정보를 제공하고 있는데 이중 결산정보는 재무제표에 대한 정보 및 지방자치단체 비교와 더불어 행사축제원가정보, 청사 신축원가회계정보를 제공한다. 이와 더불어 지역통합 재정통계⁵⁾를 제시한다[57]. 지방재정관리시스템은 한국지역정보개발원에서 위탁하여 관리한다.

6. 정보이용자의 회계정보 활용

6.1 국가회계제도

발생주의에 근거한 재정정보는 내부적으로는 정책결정자의 의사결정에 도움을 주고, 외부적으로는 국민 또는 주민들에게 재정정보의 접근성과 정부 재정활동의 감시기능을 높임으로써 정부회계정보의 유용성을 향상시킨다[33]. 발생주의 회계를 통하여 제공되고 있는 정보는 원가정보와 재정분석지표 등이 있다. 이를 분석하면 다음과 같다.

첫째, 발생주의 회계는 사업이나 활동의 원가에 관한 정보를 제공함으로써 의사결정자가 원가를 고려하여 정책을 수립할 수 있다[58]. 국가는 원가에 대한 산정을 위하여 2009년에는 「원가계산준칙」을 마련하였다. 원가는 재정사업별 직접비와 간접비를 포함한 총원가를 관리하도록 하였다. 또한 각 정책이나 사업 추진에 실제 소요된 비용을 이해할 수 있도록 순원가도 같이 관리될 수 있도록 하고 이를 재무결산의 재정운영표 작성과 연계되도록 하였다.

둘째, 원가정보이외에 재정분석지표도 제공된다. 재

정분석지표는 2010회계연도에는 자산 대비 부채비율, 순차입부채, 부채 대비 차입부채비율, 재정운영순원가 보상을 등의 지표가 산출되었으나, 2011회계연도 이후에는 자산 대비 부채비율, 자산증감율, 부채증감율, 총비용 대비 이자비용, 차입부채 대비 이자비용 등이 추가되었다. 현재 국가결산보고서에서는 국가재정상태와 국가재정운영상태에 대한 재정분석지표가 보고된다. 재정상태분야는 자산 대비 부채비율, 자산증감률, 부채증감률, 부채 대비 차입비율, 차입부채 대비 이자비용, 순차입부채 등으로 구성되고 재정운영분야는 재정운영 총비용대비 이자비용, 순원가보상을 등으로 구성된다[33].

6.2 지방회계제도

지방자치단체는 사업예산제도가 시행된 2008회계연도부터 사업별 원가정보의 산출 및 활용을 위한 노력을 기울여 왔으나, 그 결실을 보지 못하다가 2010년에 지방자치단체에 적용되는 「지방자치단체 원가계산준칙」을 마련하고 원가정보를 산출하고 있다[44].

특히 지방자치단체는 행사축제 원가, 공공시설 운영 현황 등에 대한 원가를 산출하고 있으며 지방재정365에는 행사축제 원가를 지방자치단체 간 비교할 수 있도록 공개하여 정보이용자가 활용할 수 있다[57].

한편 지방자치단체는 재정상태, 재정운영, 회계책임으로 구분하여 재정분석지표를 제시하고 있다. 재정상태는 총자산 대비 총부채 비율 등 9개 항목으로 구성되고, 재정운영은 예산 대비 세출비율 10개 항목으로 구성되며, 회계책임은 주민 1인당 총자산 등 11개 항목으로 구성된다[34].

7. 회계통계센터의 지원

7.1 국가회계제도

국가는 재정부문에 발생주의 회계제도 정착을 위한 국가회계 인프라로서 국가회계기준센터를 2010년 하반기에 설치하도록 하였다. 이를 추진하기 위하여 기획재정부장관은 「국가회계법」 제11조 제4항에 따라 전문성이 있는 기관 또는 단체에 국가회계기준에 관한 업무를 위탁하도록 하였는데, 기획재정부는 경쟁입찰의 방

5) 「지방재정법」 제 59조에 의하면 지역통합재정통계는 일반회계, 특별회계(교육비특별회계 포함) 및 기금, 지방공기업의 재정상황, 지방자치단체 출자·출연기관의 재정상황 등을 포함하여 작성한다.

법으로 한국공인회계사회를 국가회계기준센터 운영의 위탁기관으로 선정하였다. 국가회계기준센터는 2010년 정식으로 발족하였다[42]. 이후 2014년 기획재정부 고시(제2014-8호)에 의하여 국가회계기준에 관한 업무 위탁기관을 한국공인회계사회 부설 국가회계기준센터에서 한국조세재정연구원 부설 국가회계재정통계센터로 변경하였다.

국가회계재정통계센터는 국가회계팀과 재정통계팀으로 구성되어 있다[59]. 국가회계재정통계센터의 주요 업무는 국내외 국가회계기준에 관한 조사·연구 업무, 국가회계기준에 따라 작성된 재무제표를 이용한 재정 분석기법의 개발 및 활용에 관한 업무, 국가회계기준 개선을 위한 중앙관서결산보고서, 기금결산보고서 및 국가결산보고서의 분석에 관한 업무 등이다(「국가회계법시행령」 제2조의3).

7.2 지방회계제도

지방회계통계센터는 「지방회계법」 제13조 제1항에 근거를 두고 있다. 이에 의하면 행정안전부장관은 지방회계에 관한 업무 중 대통령령으로 정하는 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 대통령령으로 정하는 지정기준에 적합한 기관을 전문기관으로 지정하여 그 업무를 수행하게 할 수 있다[43]. 이에 의거하여 한국지방재정공제회에 지방회계통계센터가 2016년 개원하였다. 지방회계통계센터는 통계관리팀, 제도연구팀, 지방교육팀, 계약지원팀으로 구성되어 있다[60].

지방회계통계센터의 주요업무는 국내외 지방회계기준 등 지방회계제도에 대한 연구·조사, 지방회계기준에 따라 작성된 재무제표를 이용한 지방자치단체 재정 분석기법의 개발 및 활용에 관한 업무, 지방자치단체 결산서 작성 지원, 지방자치단체의 재정수지 등 재정통계의 검증, 분석 및 관리, 지방자치단체의 회계관계공무원에 대한 교육 및 상담·지원 등이다(「지방회계법시행령」 제8조).

8. 국가회계와 지방회계의 구성요소 비교

국가회계와 지방회계의 구성요소들은 국가회계와 지방회계가 분리되어 발전하여 왔음에도 불구하고 유사

한 측면이 있다. 다만 회계공무원의 채용에 있어서 국가회계는 일반직류가 신설되어 있고 지방회계는 전문관제를 강조하는 점, 재무제표에 대하여 국가회계는 검사를 활용하고 있고 지방회계는 검토를 활용하는 점, 회계시스템의 관리를 위하여 국가회계는 한국재정정보원을 신설하여 운영하는 반면에 지방회계는 한국지역정보개발원에서 위탁하여 관리하는 점 등에서 차이가 있다.

표 3. 국가회계와 지방회계의 구성요소 비교

	국가회계	지방회계
회계기준위원회의 회계기준 제정	국가회계기준심의위원회 운영 국가회계기준	지방회계제도심의위원회 운영 지방회계기준
회계공무원의 재무제표 작성	일반직 공무원 또는 회계직류	일반직 공무원 또는 전문관제
회계책임관의 회계공무원 관리	2010년부터 회계책임관 운영 소속 관서에 설치된 직위를 지정	2016년부터 회계책임관 운영 소속 기관에 설치된 직위를 지정
감사기구의 재무제표 감사	감사원 감사	회계법인 검토
정보관리기구의 회계시스템 관리	한국재정정보원에서 디지털예산회계시스템 관리 열린재정을 통해 공개	한국지역정보개발원에서 위탁하여 지방재정관리시스템 관리 지방재정365를 통해 공개
정보이용자의 회계정보 활용	정책결정자, 국민 등은 재무제표, 원가정보, 재정분석지표 활용가능	정책결정자, 주민 등은 재무제표, 행사축제 원가정보, 재정분석지표 활용가능
회계통계센터의 지원	2010년부터 국가회계재정통계센터 운영	2016년부터 지방회계통계센터 운영

IV. 정부회계제도의 정합성 평가

1. 국가회계와 지방회계 내부의 정합성 평가

1.1 정보의 생산

정부 재정활동에 대한 정확한 판단을 위해서는 신뢰할 수 있는 정보의 생산이 필수적이다. 국가회계와 지방회계 내부의 정합성을 확보하기 위한 정보의 생산에 대한 평가는 다음과 같다.

첫째, 정부회계기준위원회의 전문성과 독립성이 있어야 하고 정부회계기준이 체계적으로 구성되어 있어

야 한다. 해외 주요국의 경우 정부회계기준위원회가 전문성이 있고 정부로부터 독립성을 유지하고 있다 [8-12].

우리나라는 국가회계제도심의위원회와 지방회계제도심의위원회가 지속적으로 발전하여 오면서 전문성을 갖추었고, 국가회계기준과 지방회계기준을 제정하는데 많은 기여를 하였다.

정부회계기준위원회의 소속과 관련해서는 국가회계는 기획재정부 위탁기관인 국가회계재정통계센터의 국가회계기준자문위원회에서 안건을 상정하고, 기획재정부 국가회계제도심의위원회의 심의를 거쳐 의결되기 때문에 선진국과 달리 기준제정기구가 정부로부터 독립성을 유지한다고 볼 수 없다는 견해도 있다[8][9]. 이와 같은 맥락에서 지방회계도 행정안전부 지방회계제도심의위원회의 심의를 거쳐 의결되기 때문에 독립성이 높지 않다.

둘째 회계기준과 관련하여 국가회계는 「국가회계법」, 「국가회계법시행령」, 「국가회계기준에 관한 규칙」, 「국가회계예규」, 「결산작성지침」 등이 체계적으로 규정되어 있으나, 지방회계의 경우 회계예규에 대한 내용이 별도로 체계적으로 마련되어 있지 않고, 필요에 따라 훈령 등을 제정하여 운영되고 있다. 따라서 이를 주제별로 체계적으로 정비할 필요가 있다[44].

셋째, 회계공무원의 전문성이 확보되어야 한다. 선진국의 경우 회계전문가를 채용하거나 회계교육을 지속적으로 수행하여 왔다[13-15][61].

공무원의 전문성 문제는 발생주의 회계제도 도입 초기부터 논의가 되어 왔던 것으로 국가의 경우 최근 회계직류를 신설함으로써 회계직류로 선발된 공무원들이 순환보직이 아니라 동일업무를 지속적으로 담당하여 전문성이 높아질 수 있다.⁶⁾ 다만 회계직류 선발 인원은 각 부처의 요청을 토대로 인사혁신처가 공무원 정원 및 예산 규정 내에서 결정하는데 선발인원수가 수요에 비해 충분하지 않은 것으로 판단된다[45]. 한편 지방자치단체의 경우 회계공무원 교육에 대하여 「지방회계법」에서도 관련 규정이 있으며, 지방회계통계센터에

서는 2016년부터 실무 맞춤형 교육을 실시하고 있다. 그러나 순환보직제도에서 교육받은 회계공무원이 2-3년마다 다른 부서로 이동한다면 회계공무원의 전문성이 높아지기 어렵다. 이를 보완하기 위하여 전문관제도를 활용하고 있으나 중장기적으로는 회계공무원에 대한 선발이 필요하다.

넷째, 선진국은 재정책임관을 운영하고 있다. 재정책임관은 정부조직의 재정을 전반적으로 관리하는 역할을 수행한다. 선진국에서는 재정책임관이 의회에서 각 부처의 결산보고 및 의원들의 질문에 직접 답하는 등 중요한 역할을 수행한다[45].

그런데 우리나라는 국가회계 및 지방회계 모두 재정책임관이 아닌 회계책임관을 운영한다. 그리고 기관장이 소속 기관에 설치된 직위를 지정함으로써 회계책임관의 임명을 갈음하고 있다. 따라서 회계책임관은 회계관련 업무를 부수 업무로 생각하여 전문성이 높지 않고 회계에 대한 관심이 많지 않아 실효성 있는 역할을 기대하기 어렵다[43].

다섯째, 회계시스템과 관련하여 디지털예산회계시스템과 지방재정관리시스템(e호조)이 운영되고 있다. 발생주의 회계제도 정착에 대한 성패는 자동분개율을 얼마나 높이느냐에 달려 있으므로 자동분개체계 구축에 중점을 두었다. 그래서 회계공무원이 처리하는 업무는 자동분개가 이루어지도록 하였고 그 결과가 회계시스템으로 연계되어 각종 보조장부가 자동으로 작성되는 등 회계처리의 모든 과정이 자동으로 이루어지도록 하였다[42]. 다만 지속적으로 사용자 의견수렴을 통하여 시스템에 대한 편의성을 높일 필요가 있다.

여섯째, 선진국은 재무제표에 대한 회계감사를 수행하여 회계오류를 수정하여 왔고, 내부통제의 문제점을 개선해 왔으며, 감사의견을 제시하여 회계정보의 신뢰성을 확보하여 왔다[16-20][62].

그런데 우리나라의 국가회계는 「헌법」 및 「감사원법」 등에 근거하여 감사원이 감사제도를 운영하고 있다. 발생주의 회계제도를 도입한 많은 국가들의 감사원은 의회소속으로 독립성을 확보하고 있다. 우리나라는 행정부 소속으로 되어 있으나 직무상 독립성은 보장되어 있다. 다만 감사원의 전문인력이 부족하다는 문제

6) 현재 회계직류 공무원 시험은 7급과 9급 두 종류가 있다. 그런데 7급 시험은 회계학이 필수이나 9급시험은 필수가 아니어서 회계학을 알지 못하여도 회계공무원이 될 수 있다는 점은 문제가 있다.

가 있으므로 전문인력 확보 및 회계법인과 적극적으로 협력하여 업무를 수행하는 것이 필요하다. 또한 감사제도가 선진국의 감사수준에는 이르지 못하고 있다[16]. 한편 지방회계는 「지방회계법」에 근거하여 검토제도를 운영하고 있다. 검토는 감사보다는 낮은 수준의 회계정보 신뢰성 확보수단이다[20].

일곱째, 국가회계재정통계센터와 지방회계통계센터는 국내의 정부회계기준에 관한 조사·연구, 공무원 회계교육을 수행함으로써 회계정보 생산을 위한 지원을 하고 있다[59][60].

1.2 정보의 공개

정부 재정활동에 대한 통제와 환류강화를 위해서는 정부의 재정상태 및 재정집행 실적, 재정운영성과 등에 대한 정보를 투명하게 공개하여야 한다. 이를 위해 정부는 생산자 중심의 정보독점형 정부회계에서 이용자 중심의 정보공개형 정부회계를 지향하여야 한다. 국가회계와 지방회계 내부의 정합성을 확보하기 위한 정보의 공개에 대한 평가는 다음과 같다.

첫째, 회계정보가 투명성을 갖추기 위해서는 회계정보가 회계시스템을 통하여 외부에 충분히 공개되어야 한다[21-23]. 국가회계는 열린재정을 통하여, 지방회계는 지방재정365 및 지방자치단체 홈페이지를 통하여 정보이용자에게 다양하고 포괄적인 정보를 제공하고 있다. 현재 제공되고 있는 정보는 재무제표와 관련된 모든 정보가 제공된다.

둘째, 선진국은 정보를 적시에 제공하기 위하여 분기별 또는 반기별 보고서를 제공함으로써 투명성을 제고하고 있다[61]. 한편 우리나라의 경우 국가회계와 지방회계 모두 1년의 예산순기를 적용하고 1년마다 공개하여 적시성이 부족하다.

1.3 정보의 활용

정부회계는 공무원, 국민 등 다양한 정보이용자에게 재정활동에 대한 유용한 정보를 제공하여 정보이용자가 정책결정 및 의사결정에 활용할 수 있어야 한다[42]. 국가회계와 지방회계 내부의 정합성을 확보하기 위한 정보의 활용에 대한 평가는 다음과 같다.

첫째, 정보이용자가 정부회계정보를 적절하게 활용하기 위해서는 정보이용자가 회계정보에 대한 이해능력이 있어야 한다. 양질의 재정정보를 산출해도 정보이용자가 정보를 이해하지 못하여 활용할 수 없다면 무용지물이다. 선진국의 경우 정보이용자인 의원들은 예산과 결산에 대하여 일정시간 교육을 이수하고 있다[61][63]. 우리나라는 정보이용자가 회계정보를 이해하지 못하는 경우가 많다. 따라서 회계공무원뿐 아니라 고위공무원, 의원 등 정책결정자도 재무회계와 원가회계 등에 대한 교육이 필요하다. 이와 함께 국민 또는 주민이 이해할 수 있도록 재무제표 등에 대한 설명자료 등이 폭넓게 제공될 필요가 있다.⁷⁾

둘째, 정보이용자의 의사결정에 도움을 줄 수 있도록 원가정보 및 재정분석지표 등이 설계되어 있어야 한다. 선진국은 활동기준원가를 활용하여 수준 높은 원가정보를 제공하고 있다[31]. 그러나 우리나라는 원가집계단위가 너무 커 세부사업별 원가정보를 제공하지 못하고 프로그램 원가를 관리운영비 등으로 잘못 인식하고 있으며 간접비 배분에서 문제가 있다[31][42].

지방자치단체의 경우 행사축제, 청사신축 등에 원가를 산정하고 있다. 이는 지방자치단체 간 비교에 활용하기 위한 것이나 원가정보의 부정확성 및 원가정보 산출내용의 범위가 좁아 실제 활용은 미흡하다. 따라서 원가정보의 정확성을 높이고 원가정보 산출을 쓰레기 사업장, 주차장 등으로 확대하는 작업이 필요하다.

또한 재정분석지표의 경우에도 단순히 재무제표의 내용을 바탕으로 지표를 산출하여 제시하고 있어 실제 활용이 되고 있지 않다[63]. 재정분석지표는 재정운영 및 재정상태를 평가하기 위해 고안된 수단으로 정보의 활용수준을 높이기 위한 것이다. 재정분석지표는 정보

7) 국가회계재정통계센터 등 일부 기관에서 재무제표에 대한 설명자료를 제공하고 있으나 일반 국민이 자료에 접근하기에는 어려움이 있다. 한편 열린재정에서는 ‘알기 쉬운 재정’의 재정배움터 등에서 국가결산제도 및 정부회계제도에 대하여 설명하고 있으나 일반 국민이 이해하기에는 어려운 측면이 있다. 지방재정365도 ‘알기 쉬운 지방재정’을 통하여 테마별 재정, 재정배움터, 재정용어사전, 맞춤형 조건검색, 지자체간 비교검색 등의 서비스를 제공하고 있으나 정부회계에 대한 정보는 전문적인 내용을 담고 있어 일반 주민들이 이해하기에는 어려움이 있다. 미국의 경우 많은 지방자치단체에서 재무제표 이외에 시민을 위한 재무보고서(PAFR: popular annual financial report)도 공시한다[20][63].

이용자에게 단순하게 지식의 전달하는 차원을 넘어 정보이용자의 행동변화까지 포괄하는 개념이다[33]. 따라서 성과관리(성과계획서 및 성과보고서)와 연계시킬 수 있는 지표를 개발할 필요가 있다. 즉, 회계가 단순히 재정운영결과를 기록하고 보고하는 기능에서 벗어나 성과관리제도 등 다른 재정제도가 효과적으로 운영될 수 있도록 뒷받침함으로써 국가재정이 전략적이고 체계적으로 운영되는데 핵심적인 역할을 수행할 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 정보를 체계적으로 이용할 수 있고 실질적 의사결정지원체계를 지원하기 위한 시스템 구축이 필요하다. 국가의 디지털예산회계시스템과 지방자치단체의 지방재정관리시스템은 회계처리 시스템에서 발전하여 예산 및 성과관리와 연계된 통합재정정보시스템이다. 그럼에도 불구하고 이전부터 운영되어 온 단위업무시스템과 신설된 단위업무시스템 각각이 체계적으로 연계되지 못하여 예산, 회계, 성과관리 사이에 호환될 수 있는 정보가 생성되고 있지 못하다[24][25].

넷째, 국가회계재정통계센터와 지방회계통계센터의 주요 역할 중의 하나는 재정분석기법의 개발 및 활용이다. 따라서 의사결정에 필요한 재정분석기법을 개발하는 등 유용한 회계정보 발굴을 위한 지원조직의 역할을 수행하여야 한다.

1.4 양자의 비교

국가회계 및 지방회계의 정합성 평가 결과를 표로 정리하면 [표 4]와 같다.

표 4. 국가회계 및 지방회계제도의 정합성 평가

기능	평가 기준	평가내용
정보의 생산	위원회의 전문성과 독립성	국가회계와 지방회계 모두 위원회의 전문성은 있음 위원회 소속의 관점에서 독립성은 부족(기획재정부 및 행정안전부 소속)하므로 운영의 묘가 필요
	회계기준의 체계성	국가회계기준은 체계성 있음 지방회계기준은 체계적으로 정비할 필요가 있음
	회계공무원의 전문성	국가회계는 공무원 교육 및 회계직류를 통한 선발 지방회계는 공무원 교육 및 회계전문관제 운영 지방회계는 전문가 채용을 위한 개선책 필요
	회계책임관의 실효성	국가회계와 지방회계 모두 회계책임관제를 운영하고 있으나 실질적 효과는 미흡

회계시스템의 구비	국가회계는 디지털예산회계시스템을 운영 지방회계는 e호조를 운영 양자 모두 자동분개가 가능하나 정교화 필요	
회계감사의 활용	국가회계는 회계감사 활용 지방회계는 회계검토 활용 양자 모두 회계감사로 전환 필요	
회계통계센터의 지원	국가회계재정통계센터와 지방회계통계센터가 재무제표 작성지원 및 공무원 교육 등을 역할할 수 있음	
정보의 공개	회계정보의 포괄적 공개	국가회계는 열린재정을 통하여, 지방회계는 지방재정365를 통하여 다양한 회계정보 공개
공개	회계정보의 적시 공개	국가회계와 지방회계 모두 1년에 1회 공개 분기별 반기별 보고서 필요
정보의 활용	정보이용자의 능력	고위공무원, 의원, 국민 또는 주민의 관심 및 재무제표 이해능력 부족 교육 및 설명자료 제공이 필요
	회계정보의 활용가능성	국가회계와 지방회계 모두 원가정보의 정확성이 부족하고 재정분석지표의 활용가능성이 낮아 개선이 필요함
	회계정보의 시스템상의 연계	디지털예산회계시스템 및 e호조에서 회계, 예산, 성과관리 연계가 부족하여 개선이 필요
회계통계센터의 역할	국가회계재정통계센터와 지방회계통계센터가 이용가능한 회계정보 발굴 필요	

2. 국가회계와 지방회계의 정합성 평가

2.1 정보의 생산

선진국의 정부회계기준 제정기구 및 지원조직 체계는 중앙과 지방에 일원화된 회계기준을 운영하는 국가와 중앙과 지방에 이원화된 회계기준을 운영하는 국가가 차이가 있다. 일원화된 회계기준을 운영하는 국가인 뉴질랜드, 호주, 캐나다는 하나의 제정기구와 지원조직을 운영하고 있다. 이원화된 회계기준을 운영하는 국가에는 영국, 프랑스, 미국이 있으나 미국을 제외한 영국과 프랑스는 단일의 기준 자문기구 또는 지원조직을 운영하면서 중앙과 지방 회계기준의 정합성을 도모하고 있다[43]. 그런데 우리나라 회계기준 관련 조직은 국가회계제도심의위원회(국가회계재정통계센터)와 지방회계제도심의위원회(지방회계통계센터)로 구분되어 운영되고 있다. 그리고 회계기준도 국가회계기준과 지방회계기준으로 구분되어 있다. 국가회계기준과 지방회계기준을 일원화하면 한정된 인적자원과 예산을 집중 투입할 수 있고 국가회계와 지방회계를 통합할 때 정합성이 체고된다[43].

그런데 우리나라의 회계기준 제정기구와 지원조직은

다른 법령에 별도로 명시되어 있고 국가회계와 지방회계의 담당부서가 다르다는 점을 고려한다면 일원화된 체계로 변경하기도 쉽지 않다. 따라서 국가회계기준과 지방회계기준을 개정할 때 실무자들이 협의할 수 있는 제도화된 통로를 마련하는 것이 필요하다. 현재의 법령에도 이에 대한 규정이 있다.

「국가회계법」 제8조에 의하면 국가회계제도심의위원회는 국가와 지방자치단체 및 공공기관 간 회계제도의 연계 등의 업무를 수행한다. 또한 「지방회계기준에 관한 규칙」은 지방회계기준을 제정 및 개정할 때 국가회계기준을 고려하도록 하고 있다. 따라서 국가회계와 지방회계 관련조직들이 협의하여 회계기준을 개정할 때 상대 회계기준을 고려하거나 관련 정보를 상대 기관에 미리 전달하여 검토하는 절차가 마련되어야 한다[43].

2.2 정보의 공개

국가회계는 열린재정을 통하여 공개한다. 한편 지방회계는 지방재정365 및 지방자치단체 홈페이지를 통하여 공개한다. 그런데 회계정보 시스템의 관리부서가 다르기 때문에 양 회계정보의 연계가 이루어지고 있지 않다. 실제로 열린재정에는 지방자치단체 정보공개사이트가 있으나 이는 재정정보의 실질적 연계가 아닌 지방자치단체의 재정정보를 확인할 수 있도록 연결만 되어 있는 것이다. 한편 지방재정365에서 국가회계정보는 확인할 수 없다.

따라서 정보이용자에게 양질의 정보를 제공하기 위해서는 국가회계와 지방회계를 함께 공시하는 것이 필요하다. 현재 디지털예산회계시스템에서는 지방회계정보를 연계할 수 있도록 시스템화되어 있으므로 이를 활용하여 열린재정에 함께 공개하는 방안을 고민할 필요가 있다.

2.3 정보의 활용

선진국은 국가와 지방자치단체를 포함하는 통합재무제표를 작성하여 활용하고 있다. 이는 국가회계와 지방회계의 정합성을 바탕으로 작성된다[64]. 그런데 우리나라의 통합재무제표는 일반회계, 특별회계, 기금 등의 회계·기금별 재무제표를 중앙관서별로 통합한 소관별

통합재무제표와 이를 국가 전체로 통합한 국가 통합재무제표가 산출되고 있으나 지방자치단체까지 포함된 통합재무제표는 작성되지 않는다. 그 결과 국가와 지방자치단체를 포함한 재정운영 및 재정상태를 명확하게 알 수 없다.

따라서 우리나라도 지방자치단체까지 포함하는 통합재무제표를 작성할 필요가 있다. 이를 위해서는 회계기준의 정합성을 확보하고 내부거래의 상계 및 연결방식을 정교하게 정비하여 통합의 범위를 확대하여야 한다.

V. 결론 및 시사점

최근 정부부문에 적자재정이 누적되고 경제성장이 둔화되면서 재정정보를 체계적으로 정리하고 분석하여 제공하려는 노력을 하고 있다. 그 결과 정부회계제도 개혁이 수행되었다[42].

그런데 정부회계제도는 복합체로서 다양한 요소로 구성되어 있고 이들의 상호작용으로 운영되고 있기 때문에 정합성이 요구된다[36-41]. 본 연구는 이러한 관점에서 정부회계제도의 정합성을 정보의 생산(신뢰성), 정보의 공개(투명성), 정보의 활용(유용성)의 관점에서 분석하고 정합성을 높이기 위하여 다음과 같은 정책적 시사점을 제시한다.

우선 정보의 생산 관점에서 시사점은 다음과 같다. 국가회계제도심의위원회와 지방회계제도심의위원회의 독립성을 유지하고, 지방회계기준을 체계적으로 정비하는 것이 필요하다. 이와 함께 국가는 회계직 공무원 채용을 확대하고 지방은 회계직류를 신설하여 전문성을 가진 공무원들이 회계업무를 담당하도록 하는 인사 시스템을 갖추어야 하며 선진국과 같이 재정책임관제를 활용하여 회계 책임성을 강화하여야 한다. 회계검사 또는 검토는 선진국과 같이 감사제도로 발전시켜야 하며 감리제도를 활용하여 품질보증을 하는 것이 필요하다. 무엇보다 회계기준 간 정합성이 확보되지 않고 있기 때문에 향후 국가회계와 지방회계기준을 개정할 때 관련조직들이 상호 협조하여 이를 조정하는 것이 필요하다.

다음으로 정보의 공개 관점에서 시사점은 다음과 같다. 열린재정과 지방재정365는 모두 1년에 1회만 공개하고 분기별 또는 반기별 보고서가 없어 적시성이 부족하므로 선진국과 같이 분기별 또는 반기별 보고서를 생산하고 공개하는 것이 필요하다. 나아가 디지털예산회계시스템을 활용하여 국가회계정보와 지방회계정보를 함께 공개하는 것도 필요하다.

마지막으로 정보의 활용 관점에서 시사점은 다음과 같다. 정보이용자(고위공무원, 의원, 국민 또는 주민)에 대한 체계적인 교육이 있어야 한다. 원가정보의 정확성을 높이고 재정분석지표가 활용될 수 있도록 다양한 지표를 개발할 필요가 있으며 재정정보시스템에서 회계정보와 예산정보를 연계한 종합적이고 체계적인 재정관리를 지원하여야 한다. 나아가 통합재무제표 작성범위를 확대하여 국가회계와 지방회계가 포함되도록 하여야 한다.

본 연구에서 제시한 개혁방안은 정보의 생산, 공개, 활용의 순으로 수행되는 것이 바람직하다. 실제로 최근의 연구에서 전문가를 대상으로 한 계층화분석법(AHP)을 통하여 지방회계제도 중장기 발전방안을 도출하였는데 중요성 측면에서는 지방회계제도 관련 법체계 정비 및 회계예규 도입이 가장 높은 순위에 있었고 용이성 측면에서는 회계법규와 실무 가이드 구분 제작이 가장 높은 순위에 있었다[65]. 이는 전문가들이 정보의 생산에 많은 관심이 있었던 것으로 판단된다.

한편 전 세계적인 경향은 국가회계기준과 지방회계기준을 일원화하여 운영하고 있다[64]. 그런데 우리나라는 국가의 회계개혁은 기획재정부에서 추진하여 왔고, 지방자치단체의 회계개혁은 행정안전부에서 추진하여 왔기 때문에 각각의 법령과 회계기준이 있고 별도의 회계기준위원회와 지원조직을 운영하고 있는 현실적인 제약을 고려한다면 국가회계와 지방회계의 일원화가 쉽지 않다. 따라서 회계 법령 또는 회계기준을 제정 및 개정할 때 사전 협의과정이 필요하며 나아가 국가회계제도심의위원회와 지방회계제도심의위원회의 교류 및 국가회계재정통계센터와 지방회계통계센터의 상호협력이 필요하다[43].

본 연구는 국가회계와 지방회계의 구성요소들을 신

제도주의 이론에 근거하여 살펴보았다는데 학문적 의의가 있다. 또한 정합성의 관점에서 정부회계에 대한 정책적 시사점을 제시하였다는 점에 실무적으로도 의의가 있다. 다만 정합성 평가에 있어서 계층화분석법(AHP) 등을 활용한 전문가 설문조사가 아닌 해외사례를 기준으로 하여 객관성 확보가 미흡했다는 점이 한계이다. 향후 이러한 측면에 대한 연구가 이루어질 것 기대한다.

참고 문헌

- [1] 박성동, “국가재정의 선진화를 위한 국가회계제도의 발전방향,” 국가회계재정통계센터 News Letter, Vol.7, pp.30-35, 2016.
- [2] 홍성만, 윤병섭, “제도 부정합성에 따른 갈등증폭, 그리고 정책 고착화 탐색: 만안뉴타운사업을 중심으로,” 국가정책연구, 제26권, 제4호, pp.141-163, 2012.
- [3] 김태은, “두 가지 환류, 그리고 내생적 제도 변화: 종합부동산세를 중심으로,” 한국행정학보, 제45권, 제2호, pp.27-56, 2011.
- [4] 전상환, “제도 정합성 관점에서의 주민참여예산제도 평가: 도시, 농촌, 도·농복합 기초지자체 적용을 중심으로,” 지방정부연구, 제19권, 제1호, pp.229-255, 2015.
- [5] 강인재, 신종렬, “복식부기 회계제도 정착을 위한 개선방안,” 정부회계연구, 제2권, 제1호, pp.119-138, 2004.
- [6] 유성용, 권병철, “우리나라 정부회계 복식부기의 도입과 발전과제,” 정부회계연구, 제5권, 제1호, pp.47-70, 2007.
- [7] 윤영진, “한국지방정부회계제도 개혁,” 사회과학논총, 제21권, 제2호, pp.71-90, 2002.
- [8] 정성호, “독립자문기구형태의 정부회계기준 설정주체에 관한 연구: 프랑스 CNOCP를 중심으로,” 한국비교정부학보, 제20권, 제2호, pp.1-22, 2016.
- [9] 정성호, “정부회계기준 설정주체 설계에 관한 소

- 고,” 한국비교정부학보, 제20권, 제3호, pp.27-50, 2016.
- [10] 윤재원, “정부회계 개념체계 재정방향에 대한 연구,” 정부회계연구, 제3권, 제2호, pp.51-76, 2005.
- [11] 최진현, Y. Quan, “정부회계 주요개념의 근본적 특징,” 정부회계연구, 제2권, 제2호, pp.61-78, 2004.
- [12] 이경섭, “MD&A의 정부회계기준 반영,” 지방행정연구, 제15권, 제1호, pp.119-138, 2001.
- [13] 배득중, “지방자치단체의 복식부기 회계제도 도입에 대비한 지방공무원 회계교육 방안,” 한국행정과 정책연구, 제1권, 제1호, pp.111-131, 2003.
- [14] 심재영, “지방자치단체 회계교육의 성과와 과제,” 정부회계연구, 제4권, 제1호, pp.31-52, 2006.
- [15] 신종렬, “정부회계교육의 정착방안,” 정부회계연구, 제3권, 제2호, pp.163-184, 2005.
- [16] 임동완, “정부회계검사제도의 제도적 제약과 행위자의 선택,” 한국콘텐츠학회논문지, 제15권, 제12호, pp.193-203, 2015.
- [17] 박재환, 이남주, 허웅, “미국, 영국 및 뉴질랜드 중앙정부 감사보고서 사례 연구,” 회계저널, 제21권, 제4호, pp.257-292, 2012.
- [18] 황국재, 윤재원, “지방자치단체 재무제표에 대한 감사 도입방안,” 정부회계연구, 제6권, 제1호, pp.3-36, 2008.
- [19] 김경호, “지방자치단체 결산서에 대한 외부감사 제도 도입방안,” 정부회계연구, 제12권, 제2호, pp.109-136, 2014.
- [20] 윤지경, 전성만, 임동완, “정부회계에 대한 미국의 감사제도와 한국의 감사 및 검토제도 비교,” 한국정책과학학회보, 제21권, 제1호, pp.79-100, 2017.
- [21] 이윤재, “지방자치단체 재무보고의 한·미 비교 연구,” 회계연구, 제1권, 제1호, pp.143-178, 1995.
- [22] 김경해, 권선국, 장지영, “지방자치단체 재무보고서 공시의 개선방안,” 정부회계연구, 제12권, 제2호, pp.27-58, 2014.
- [23] 이윤재, 염성수, “지방자치단체의 대주민용재정 운용보고서 공개에 관한 연구,” 회계연구, 제3권, 제1호, pp.193-222, 1998.
- [24] 임동완, “디지털예산회계시스템의 발전을 위한 제도의 연계에 대한 연구,” 한국거버넌스학회보, 제19권, 제3호, pp.241-266, 2012.
- [25] 최용락, 배득중, “디지털예산회계시스템의 사업 관리 시스템 개선 방향에 관한 연구,” 정부회계연구, 제7권, 제1호, pp.53-73, 2009.
- [26] 최용락, 조준수, “e호조 정착을 위한 지방재정정보시스템의 과제,” 지방재정과 지방세, 제8호, pp.66-80, 2008.
- [27] 신건권, 손성진, “지방자치단체 회계시스템과 회계기준에 대한 분석적 고찰과 발전방향: 재정정보의 유용성과 시스템이론 관점을 중심으로,” 지방정부연구, 제15권, 제3호, pp.75-95, 2011.
- [28] 김수희, “지방자치단체 원가회계제도 도입현황과 과제,” 정부회계연구, 제8권, 제2호, pp.61-88, 2010.
- [29] 백태영, “지방자치단체 회계의 원가산정 기준과 방법,” 정부회계연구, 제8권, 제1호, pp.31-51, 2010.
- [30] 신홍철, “지방자치단체원가계산준칙의 한계 및 유용성 제고 방안,” 한국지방자치연구, 제12권, 제4호, pp.25-52, 2011.
- [31] 임동완, “발생주의 정부회계 활용을 위한 원가관리제도에 대한 연구,” 사회과학연구, 제23권, 제4호, pp.267-290, 2012.
- [32] 김은영, 임정혁, “발생주의 재무정보를 활용한 재정지표,” 정부회계저널, 창간호, pp.72-89, 2011.
- [33] 김봉환, 전성만, “현행 국가 결산보고서상 재정지표 분석과 새로운 재정지표의 제안,” 한국행정학보, 제49권, 제1호, pp.59-88, 2015.
- [34] 강문수, “지방정부의 재무분석지표에 대한 연구,” 정부회계연구, 제7권, 제2호, pp.119-130, 2009.
- [35] 김동욱, “지방자치단체 발생기준·복식회계 재무보고서의 재무분석지표 특성 분석,” 회계정보연구, 제28권, 제2호, pp.257-279, 2010.

- [36] 김정수, “한국 영화정책레짐의 단절적 진화: 제도의 중층성과 다원성 그리고 제도변화의 다면성,” 한국행정연구, 제15권, 제2호, pp.185-216, 2006.
- [37] 윤성일, 성시경, 임동완, “주민참여예산제도의 분화: 제도화 과정의 분석과 시사점,” 사회과학연구, 제25권, 제3호, pp.385-410, 2014.
- [38] 하연섭, “신제도주의의 이론적 진화와 정책연구,” 행정논총, 제44권, 제2호, pp.217-246, 2006.
- [39] R. C. Lieberman, “Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change,” American Political Science Review, Vol.96, pp.697-712, 2002.
- [40] K. Orren and S. Skowronek, *The Search for American Political Development*, Cambridge University Press, 2004.
- [41] W. R. Scott, *Institutions and Organizations*, Sage Publications, 2000.
- [42] 국가회계기준센터, *국가회계제도 개혁 백서*, 기획재정부, 2012.
- [43] 김완희, 김은영, 이남주, 오예정, 이명인, *국가회계와 지방자치단체회계의 상생 발전방안 연구*, 한국조세재정연구원, 2015.
- [44] 박정규, “지방회계 및 재정통계 관리의 현황과 과제,” 한국정부회계학회 춘계세미나 발표자료집, 2016.
- [45] 정창훈, “국가와 자치단체 회계담당공무원 업무 전문성과 회계책임관 책임성 강화 방안에 관한 연구,” 한국조세재정연구원 발표자료, 2016.
- [46] 한국공인회계사회, *국가회계 담당공무원의 전문성 강화를 위한 교육인프라 구축 및 회계전문인력 확충방안*, 기획재정부, 2010.
- [47] 세정신문, “기재부, 국가결산협의조정체 ‘회계책임관협의회’ 설치,” 2010년 7월 30일.
- [48] 파이낸셜뉴스, “자치단체 회계책임관 지정, 회계투명성 제고,” 2016년 11월 22일.
- [49] 감사원, *2011회계연도 결산검사보고*, 감사원, 2012.
- [50] 감사원, *2012회계연도 결산검사보고*, 감사원, 2013.
- [51] 감사원, *2013회계연도 결산검사보고 II*, 감사원, 2014.
- [52] 감사원, *2014회계연도 결산검사보고 II*, 감사원, 2015.
- [53] 감사원, *2015회계연도 결산검사보고 II*, 감사원, 2016.
- [54] 양은전, 김경만, “2011회계연도 재무제표 결산검사 결과 및 향후 검사방향,” 계간감사, 제115권, pp.26-31, 2012.
- [55] 염호열, “2012회계연도 재무제표 결산검사 결과 및 향후 검사방향,” 계간감사, 제119권, pp.66-73, 2013.
- [56] <http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/main.do>
- [57] <http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>
- [58] 강인재, 이경섭, 김이배, 김경하, *지방자치단체의 특성을 반영한 지방회계제도 개선방안*, 재정성과연구원, 2016.
- [59] [http://www.kipf.re.kr/About/Department Information](http://www.kipf.re.kr/About/DepartmentInformation)
- [60] http://www.lofa.or.kr/mutualguide/m_grpmap.asp?search2=jibangtonggea
- [61] L. S. Athukorala and B. Reid, *Accrual Budgeting and Accounting in Government and its Relevance for Developing Member Countries*, Asian Development Bank, 2003.
- [62] D. Moretti, “Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries: OECD Accruals Survey,” OECD Journal on Budgeting, Vol.16, No.1, pp.9-28, 2016.
- [63] 정성호, 정창훈, 김경호, 강인재, *발생주의 재무회계 결산제도의 유용성 강화 연구*, 한국정부회계학회, 2014.
- [64] 김상노, 정지웅, 박보희, 윤송이, 오미경, 임정혁, 유동훈, 이진관, 이남주, 이해진, *주요 5개국 국가회계제도에 대한 연구*, 국가회계기준센터, 2013.
- [65] 김동욱, 임동완, 문광민, 윤성일, *지방회계제도 중장기 발전방안*, 한국지방재정공제회, 2016.

저 자 소 개

임 동 완(Dongwan Lim)

정회원



- 2003년 2월 : 서울대학교 행정대학원(행정학석사)
- 2007년 2월 : 서울대학교 행정대학원(행정학박사)
- 2007년 5월 ~ 2009년 8월 : 국회 예산정책처 예산분석관
- 2009년 9월 ~ 현재 : 단국대학교 공공관리학과 교수
<관심분야> : 정부예산, 정부회계, 제도론