

政府會計에 企業會計의 導入에 따른 期待效果에 관한 考察

윤태화*, 김상규**

A Study on the effects of the Introduction of Corporate Financial Accounting in Government Accounting System

Yoon, Tae-Hwa, Kim, Sang-Kyu

요약

先進國에서는 政府會計가 발달하여 企業會計와 정부회계가 균형적인 발전을 이루고 있고, 회계연구 및 회계실무면에서도 많은 업적이 축적되어 있다.

반면 우리나라는 정부회계제도가 단식회계를 채택하고 있으므로 재정의 총괄적·체계적 현황파악이 곤란하다.

본 연구에서는 우리나라의 정부회계제도의 개념 및 실태를 고찰해 봄으로써 우리나라의 정부회계제도를 개선하고 바람직한 정부회계제도를 정립하는데 있다.

Abstract

In developed countries, not only the business accounting system but also the government accounting system has been developed well, and researches and practices in the field of government accounting have been established as well. In Korea, however, the government accounting system uses single entry book-keeping, therefore financial information users cannot know comprehensive financial positions and performances of government organizations.

The purpose of this study is to review the concepts and frameworks of the Korean governmental accounting system, and to improve it into the advanced system.

* 경원대학교 회계학과 교수

** 경원전문대학 사무자동화과 부교수

논문접수 : 1999. 6. 1. 심사완료 : 1999. 6. 19.

I . 서론

政府會計制度가 2,000년부터 段階的으로 複式簿記制度를 推進하고 있는 것은 늦은 감이 있으나 다행한 일이라 하지 않을 수 없다.

현행 政府會計는 中央政府와 地方自治團體 모두 單式簿記를 원칙으로 하고 있어 透明性이 떨어질 뿐 아니라 財政에 대한 總括的인 현황을 과악하는데도 어려움이 많다는 지적을 받아왔다.

政府會計가 현행 現金主義에 의한 單式簿記에서 發生主義에 따른 複式簿記로 바뀌면 정부豫算會計와 집행에 있어서 기록이 가계부나 금전출납부 수준에서 기업 經理帳簿 수준으로 개선되어 다행한 일이라 하지 않을 수 없다.

複式簿記는 15세기에 창안되어 현재까지 불변한 經濟生活에 필수불가결한 제도로서 先進國에서는 정부와 일반기업에서 활용되어 왔다.

그러나 會計시스템이 제대로 되어 있지 않은 경우에는 經濟實體의 운영에 필요한 適切하고 信賴性있는 정보를 얻을 수 없으며 그 결과 방만한 경영을 초래하게 되고 정보이용자에게 의사결정에 유용한 會計情報を 제공할 수 없게 된다. 반대로 會計시스템이 체계적으로 構築되어 있으면 단위당 생산원가·매출액의 증가·제품별 또는 사업부별 영업실적 등 財政狀態와 經營成果에 대하여 투명한 정보를 얻을 수 있다.

情報改革이 광범위하게 진행되고 있는 현 시점이 複式簿記導入에 가장 적절한 時期라고 판단된다. 다만 전면적 도입에 앞서 시범적 시행을 통하여 단계적으로 충분한 노하우를 축적하는 것이 실패의 확률을 줄이는 것이라고 생각한다.

본 논문에서는 政府會計의 실태 및 문제점을 살펴보고 發生主義에 따른 複式簿記의 이해를 통해 複式簿記 도입시 期待效果에 대하여 고찰하고자 한다.

II . 政府會計의 실태

1. 政府會計의 認識

政府會計의 인식기준은 收益, 支出, 費用 및 재무자원의 变동과 이에 관련된 자산과 부채를 어느 시점에서 계정에 인식하여 財務諸表에 보고할 것인가를 결정하는 기준이다.

일반적으로 會計의 거래나 사건은 現金基準, 發生基準 또는 修正發生基準에 의하여 기록, 보고된다. 그러나 대부분 政府會計는 單式簿記에 의하여 거래를 기록하고 現金主義에 입각하여 거래를 인식하고 있다. 여기서 單式簿記란 現金·特定財產·債務등을 중심으로 거래의 일면만을 기록하는 방식을 말한다. 現金主義란 현금을 수입·지출한 시점을 기준으로 거래를 인식하는 방식을 의미한다. 현금기준에 의한 수익을 수입(receipt)이라 하고 현금기준에 의한 지출을 지불(disbursement)이라고 한다. 현금기준은 간편하고 이해하기 쉬운 장점이 있으나 거래나 실질을 반영하지 못하기 때문에 GASB(Governmental Accounting Standard Board)는 현금기준을 일반적으로 인정된 會計 원칙으로 인정하지 않고 있다.

한편, 공기업 특별會計와 공공기금의 경우에는 複式簿記 방식 및 發生主義를 적용하고 있다. 기업경영의 움직임을 貨幣計算으로 종합적이며 통일적으로 표시하려면 簿記가 필요하다. 이때 거래가 발생하게 되는데 複式簿記란 거래의 이중성을 토대로 借邊과 貸邊이란 양변에 기록함으로써 貸借平均의 原理에 따라 기장하게 되는 방식을 말한다.

發生主義란 現金主義와는 달리 現金收入과 現金支出을 기준으로 하는 것이 아니라 채권 채무와 같은 信用이나 대가로서 받은 자산도 포함한다. 이 發生主義의 특징은 수입지출에 따라 비용 수익을 계상한다는 점보다는 그 발생한 기간에 비용 수익을 올바르게 할당한

다는 점에 있다. 즉 비용 수익의 期間的 소속을 결정하는 것이 발생주의의 주요한 요소이다. 이와같이發生主義란 근대 會計에 있어서의 減價償却計算 실사계산 充當金計算 소비가격계산(원가계산) 등의 會計절차의 기초를 이루는 會計 원칙이다.

國際的으로는 미국·영국·뉴질랜드·OECD 가입 국가 등을 중심으로 政府會計에 複式簿記 및 發生主義를 導入하는 나라가 急增하고 있는 실정이다.

2. 우리나라 複式簿記제도의 추진경과

複式簿記의 도입은 상호 거래관계에서 透明性과 信賴性을 바탕으로 하지만 우선 경영개념의 도입이라는 장점 이외에도 地方議會·국민 등에게 보다 설득력 있게 會計運營成果를 투명하게 제공할 수 있다는데 있다. 그러나 그 동안 推進하지 못한 점은 政府會計를 담당하고 있는 實務家들은 政府會計는 企業會計와 같이 이윤추구를 목적으로 하는 기업과는 다르기 때문에 複式簿記를 해야할 필요성을 인식하지 못하였다. 최근 政府會計의 改革方案이 활발히 논의됨과 동시에 1996년에 한국개발연개원에서 강남구청과 부천시를 示範團體로하여 政府豫算會計制度를 現金主義에서 發生主義로, 투입중심에서 성과관리중심으로 單式簿記會計에서 複式簿記 會計로의 전환을 시도하였으나 실패하였다. 또한 감사원에서도 複式簿記제도를 도입하려는 논의가 이루어지기도 하였으나 현실적으로 具體化되지는 못하였다.

국민의 정부가 출범하면서 發生主義 會計의 도입과 複式簿記의 漸進的인 추진을 100대 國政課題 설정하였고 2000년부터는 複式簿記제도의 도입을 제시하였다.

3. 현행 政府會計의 문제점

單式簿記制度와 現金主義 會計를 採擇하고 있는 현행 政府會計는 다음과 같은 문제점을 안고 있다.

① 財政의 總括的, 體系的 現況 把握이 곤란하다. 企業會計에서는 貸借對照表에 자산과 부채를 유동성이 높은 計定科目 순으로 체계적으로 배열, 貸借平均

의 원리에 준하여 복식으로 기장되어 財務構造에 대한 총체적 정보를 제공하는데 정부의 財政活動은 세입세출 豊算·국유재산·물품·국가채권과 채무 등으로 구분되어 있으나 이들이 서로 連繫性은 물론, 貸借平均의 원리에 입각하여 會計처리 되지 않으므로써 국가 재정에 대하여 총괄적이고 체계적으로 파악할 수 없다. 따라서 국가 정책 수립에 意思決定을 綜合的으로 제공하여 주지 못하고 있으며 個別的인 각 항목 자료만 나열하고 있어서 정책수립에 충분히 활용할 수 없을 뿐만 아니라, 客觀的으로 자료를 활용할 수 없는 담당자 위주의 처리방법에 의하여 會計처리 됨으로써 政策樹立에 判斷을 흐리게 하고 있다.

② 國家 資產·負債에 대한 명확한 認識에 한계

정부자산 및 부채에 대한 개념이 경제적 價值側面에서 定立되어 있지 못하여 법적인 권리·의무 측면에서만 나열식으로 정의되어 있으므로 미래의 국가재정에 영향을 미치는 자산·부채가 적정하게 인식되지 못하는 문제점이 있다. 특히 공무원 연금급여는 실질적으로는 부채임에도 불구하고 국가의 채무로 기장처리 하여야 하지만 실질적으로 연금을 지급하는 시점에서 정부의 부담분을 일시에 세출豫算에 반영하여 처리하기 때문에 미래의 지출에 대비한 충분한 재원의 확보와 관련하여 會計의 건전성 파악에 부정확한 정보를 제공하게 된다. 뿐만 아니라 건설중인 자산의 경우에도 건설초기부터 자산의 투입 및 건설에 필요한 자산의 형성이 발생되고 있는데도 불구하고 완공 후에 국유재산으로 전액을 일시에 등재하고 있다.

③ 정부의 會計장부 상호간에 연계성이 곤란

政府會計는 單式簿記에 의하여 現金主義를 채택하기 때문에 거래 상호간에 연계성이 없고 그 결과로 會計情報로서의 가치가 떨어짐은 물론 부정과 오류를 사전에 예방하지 못하고 자기 검정능력도 결여되어 있다.

④ 실질적·체계적인 會計처리 기준이 결여

政府會計는 내용적으로 會計처리에 관한 기준이라기보다는 행정운영 및 사무관리로서의 지침적인 성격을 띠고 있으며 會計관련 법령은豫算·會計 결산에 관한 사항을 모두 포함하고 있으며, 규정의 내용이 법규 및

豫算의 준수 현금통제에 관한 사항에 중점을 두고 있어 재정의 효율성 및 성과측정이 불가능하며 정보이용자의 다양한 정보수요를 충족시킬 수 있는 會計운영이 곤란하다. 또, 會計처리에 있어서도 일부기금의 경우 일상적인 것은 單式簿記 및 現金主義에 의하고 결산시에는 複式簿記 및 發生主義에 의한 결산서류를 작성하는 사례가 있다.

⑤ 감사기준의 결여

중앙정부 會計의 결산은 국회에 제출 심의되는 절차를 필요로 하며, 그 과정에서 감사원의 결산 검사를 받는다. 지방 정부의 결산은 결산검사위원회의 결산심사를 받아서 지방의회에 제출되며, 감사원의 감사는 주로 서면감사로 이루어진다. 이 과정에서 감사기준이 존재하지 아니함으로 감사인의 자의적 판단에 의해 감사가 실시된다고 보여진다. 영리기업의 경우는 외부감사에 관한 법률에 의해 감사가 이루어지고 감사기준과 감사 준칙이 있어 엄격한 감사가 요구되고 있지만, IMF구제금융이후, 공인회계사의 감사의 신뢰성을 제고하는 여러가지 방안이 제시되고 있다.

본, 즉 손익에 관한 기록이 불완전하므로 일정기간의 순손익은 알 수 있어도 그 발생원인은 알 수 없다. 따라서 기장의 정확성 여부도 검증할 수 없으며 오류나 순손익은 알 수 있어도 그 발생원인은 알 수 없다. 따라서 기장의 정확성 여부도 검증할 수 없으며 오류나 탈루도 발견하기 어려운 부기방법이다

複式簿記(double entry book-keeping)는 자산·부채 및 자본의 증감 변동을 대차평균의 원리와 일반적으로 인정되는 회계원칙(GAAP)에 따라 거래를 빠짐없이 기록하는 조직적이고 체계적으로 완전한 기록법을 말한다. 즉 자산과 부채 및 자본의 변화과정을 차변(왼편)과 대변(오른편)으로 구분하여 2중기록(double entry)함으로써 그 인과관계를 명백히 할 뿐만 아니라 오류나 탈루를 자동적으로 차체검산이 가능한 자기 검정능력 기능을 가진 완전한 부기법이다. 그러므로 아무리 복잡한 대규모 기업에도 적용할 수 있는 부기법으로서 일반적으로 부기라하면 곧 이 複式簿記를 의미한다. 이와 같은 複式簿記의 특징에 의해 기업의 계산관리기능이 유지되는 것이다.

III. 會計 인식 기준과 기록방법

1. 單式簿記와 複式簿記

單式簿記와 複式簿記는 하나의 기록방법에 따라 구별하는 것인데 자본의 투하와 회수활동을 화폐 수량적으로 파악하는 경우 그 증감은 일부만을 기록·계산하는가 아니면 전면적으로 기록·계산하는가에 따라 單式簿記와 複式簿記로 구분된다.

單式簿記(single entry book-keeping)는 일정한 원리나 법칙이 없이 단지 자산과 부채의 증감만을 기록하는 법으로서 貸借平均의 원리(principle of equilibrium)에 의하지 않고 기록하는 간단한 기장법이다.

다만 재무상태는 불완전하나마 나타낼 수 있으나 자

IV. 複式簿記제도의 도입전략

1. 複式簿記제도의 도입가능성

政府會計에 複式簿記제도를 실제로 도입할 수 있는 가에 대해서는 의문의 여지가 없다. 政府會計에 이용하고 있는 單式簿記와 複式簿記는 전혀 다른 것이 아니고, 이 양자는 하나의 경제적 사상이나 거래에 있어서 중복되게 대차의 원리에 입각하여 기록할 것인가 아니면 단 한가지 측면에서 기록하여 단식으로 기록할 것인가의 차이로서 기장기술에 있어서 기술적인 문제에 불과한 것이다. 정부조직도 세금과 세외수입을 징수하고豫算을 지출하는 것은 동일하며 단지 단식거래를 복식으로 기장할 뿐이므로 정부의 재정관리에 複式簿記 방식을 도입하는 것은 이론적으로나 기술적으로나 도입에 있어 가능성은 충분하다.

현실적으로 상수도 사업·하수도사업·공영개발사업 등의 지방공기업에서는 이미 複式簿記 제도를 도입하고 있기 때문에 문제가 없다.

2. 複式簿記의 導入戰略과 節次

(1) 도입의 전략

單式簿記를 채용하여온 政府會計를 複式簿記제도로 구축하여 공공부문의 경쟁력과 정부재정의 건전성을 확보할 수 있는 체제로 바꾸는 것은 대단히 바람직스럽다. 그러나 오랜 기간동안 채용하여온 單式簿記를 일시에 중단하여 複式簿記 제도로 전환하는 것은 도입 과정에 무리가 따를 뿐만 아니라 바람직하지 못하다. 그러므로 현행의 豊算會計法·地方財政法등 관련법규 및 이미 정착되어 사용되고 있는 행정절차와의 조화를 도모하고 단계적으로 연계성을 가지고 도입하여야 할 것이다. 즉, 複式簿記를 적용함에 있어서는 이미 공공 기업에 일부 적용하고 있으므로 일반會計 등에까지 확대하는 것이 바람직할 것이다.

단식 부기에서 複式簿記로 會計制度를 변환시키는데 따른 충격을 완화시키면서 관계공무원의 적응력을 확보하기 위해서는 會計규모가 작은 기금會計, 기타會計, 일반會計 순으로 점진적으로 확대 적용하는 방안을 생각할 수 있다.

그러나 점진적으로 도입할 경우 오랜 시일이 소요될 뿐만 아니라, 기금會計나 기타 특별會計를 담당한 직원이 일반會計 업무도 맡고 있는 실정을 감안할 때 시차를 두고 추진하는 것이 번거로울 수 있다. 따라서 기금, 기타 특별會計, 일반會計에 대해서는 동시에 複式簿記로의 전환을 추진하는 것이 좋을 것이다.

(2) 複式簿記의 추진절차

複式簿記제도를 도입하고 전산시스템을 구축하는 사업은 대략 다음과 같은 절차로 추진하는 것이 바람직하다.

- ① 현행 시스템을 면밀하게 분석하여야 한다. 즉, 현행의 조직구조와 會計업무의 흐름 및 문서체계 등을 파악하고 會計전산화를 위한 전산시스템 환경을 조사하고 분석하여야 한다.
- ② 會計단위의 성과를 측정할 수 있는 지표를 개발

하여야 한다. 會計情報가 의사결정에 유용하게 이용되기 위해서는 재무성과를 측정할 수 있어야 하며, 성과지표에 따라 會計에 포함시켜야 할 내용이 결정되는 바 이는 결국 財務諸表의 양식과 과목의 분류등 기본적인 시스템을 설계하는데 도움을 준다.

- ③ 會計학 교수 및 공인會計사 등 전문가들이 참여하여 政府會計기준 및 會計처리 지침을 제정하여야 한다.
- ④ 재고조사를 실시하여 기초대차대조표를 작성하여야 한다. 이는 공표되는 財務諸表의 신뢰성을 보장하고 유용성을 확보하기 위한 기초 작업이 될 것이다.
- ⑤ 複式簿記 시스템을 설계하고 구축하는 단계로서 실무에 적용하기 위한 인식시점과 문서체계 등을 정립하는 것이다.
- ⑥ 구축된 會計시스템에 맞는 전산프로그램을 개발하여야 하며, 끝으로 1998 會計년도의 자료를 직접 이용하여 프로그램을 검증, 시연하고 1999 會計년도의 會計자료를 처리하고 2000 會計년도의 豊算자료를 처리하고 실무에 필요한 기본교육을 실시하는 시험적용과 검증절차가 필요하다.

V. 複式簿記 도입시 기대효과

複式簿記 방식에 따라 거래를 기록하고 發生主義 원칙에 따라 거래를 인식하면, 현금수지와는 관계없이 경제적 사건의 발생사실을 토대로 會計처리함으로써 재산변동의 금액뿐만 아니라 원인까지 파악할 수 있는 등 많은 장점이 있는바 구체적으로 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다.

- ① 複式簿記에는 貸借平均의 원리에 따른 자기검증 기능이 있으므로 거래기록의 누락이나 오류를 사전에 발견·예방할 수 있다. 單式簿記에서는 현금의 수입·지출을 수반하는 거래만 會計처리

함으로써 현금수지를 수반하지 않는 중요한 거래가 누락되어 정확한 경영성과나 재정상태의 파악이 불가능하다.

- ② 발생된 원가 중 미래의 수익활동에 공헌하기 위하여 소멸되지 않고 남아있는 원가는 자산으로 계상되고 당기에 수익을 획득하는데 기여한 원가만 비용으로 계상됨으로써 수익·비용대응의 원칙에 부합되고 적정한 경영성과의 파악이 가능하게 된다.
- ③ 현금의 수입이나 지출과는 관계없이 결산을 확정 함으로써 會計情報의 신속하게 제공할 수 있다. 일반會計에서는 2개월의 출납정리기간으로 인하여 결산업무가 지연됨으로써 의사결정에 필요한 會計情報의 신속하게 제공하지 못하고 있다.
- ④ 각종 財務諸表를 작성함으로써 일정기간동안의 경영성과(손익계산서) 일정시점의 재무상태(대차대조표) 잉여금을 청분하거나 결손금을 처리한 내역(이익 잉여금 청분계산서 또는 결손금 처리계산서) 현금의 조달 운용상황(현금흐름표) 등을 파악할 수 있다.
- ⑤ 거래의 발생사실을 토대로 會計처리함으로써 이익조작 등 분식결산을 방지할 수 있다. 單式簿記 하에서는 현금의 수입이나 지출시기를 조정함으로써 이익(성과)을 조작할 우려가 있다.
- ⑥ 複式簿記제도를 채택하면 효율적인 자산관리가 가능해진다. 현재의 單式簿記하에서는 현금으로 자산을 취득한 경우 이를 지출로 계리함으로써 자산이 부외로 관리되어 별도의 재산대장을 작성하여야 하는 비용률이 초래되고 있다.

VI. 맺는 말

政府會計에 複式簿記를 도입하면 豊算집행과정에서 공무원의 부정부패가 제도적으로 차단되고 豊算집행의 투명성과 효율성을 높임으로써 국가 재정이 보다 건전하게 운영될 수 있을 것이다. 그러나 거래를 複式簿記

에 의해 기록하고 發生主義에 의해 인식하는 작업은 신중하고 주도면밀한 준비를 거쳐 진행되어야 하며 지나치게 서두르다 당초에 의도한 목적이 퇴색되거나 실패하는 우를 범해서는 안될 것이다. 政府會計制度는 시행착오를 거쳐 정착되는 사항이 아니므로 複式簿記 도입에 충분히 대응하지 못하는 경우 그 과정과 혼란은 엄청날 것이다.

그리므로 향후 충분한 토론과 검토를 거쳐 우리나라의 재정현실에 부합되는 複式簿記제도를 마련하여 할 것이다. 또한 아무리 좋은 제도가 마련되었다고 하더라도 이를 운용하는 담당자가 이를 확실하게 이해하고 수용하고자 하는 노력이 수반되지 않는다면 複式簿記 제도는 소기의 성과를 거둘 수 없다는 사실에 유의하여야 한다.

複式簿記는 하나의 會計制度이다. 따라서 그 가치는 複式簿記제도를 어떻게 활용하느냐에 따라 좌우된다. 複式簿記를 한다는 것만으로 모든 부정과 오류가 사전에 예방되고 사후에 적발되는 것은 아니다. 결국 複式簿記에 의해 제공되는 會計情報의 정책 결정자가 의사 결정과 성과평가에 어떻게 활용하는가가 중요하다. 이는 複式簿記를 채택하고 있는 많은 기업이 不渡로 도산하고 있는 현실에서 입증되고 있다.

참 고 문 현

- [1] 권찬태, 이중희, “지방자치 회계제도의 한 미 일 비교연구”, 「회계저널」, 제3호 1995년 6월.
- [2] 박충환, “비영리기관의 회계”, 1996.
- [3] 이경섭, “정부회계의 부식부기 채택문제,” 「감사논집2」, 1997년
- [4] 이경섭, “정부회계와 감사”, 박영사, 1997
- [5] 이윤재, “현대정부 및 비영리회계”, 박영사, 1999
- [6] 편호범, “정부회계론”, 법경출판사, 1992.
- [7] 한국지방재정공제회, “지방재정”, 1999, 통권 97호.
- [8] Financial Accounting Standard Board, Statement of Financial Accounting Concepts

- no. 4, Objectives of Financial Reporting by Nonbusiness Organizations, Stamford, Connecticut: FASB, 1980.
- (9) Governmental Accounting Standard Board, Codification of Governmental Accounting and Financial Reporting Standards, Stamford, Connecticut: GASB, 1992
- (10) Governmental Accounting Standard Board, Concept Statement No.1, Objectives of Financial Reporting, Stamford, Connecticut: GASB, 1987.
- (11) Granof, M. H, Government and Not-For-Profit Accounting, Concepts and Practices, John Wiley & Sons, 1998.

저자 소개



윤태화
연세대학교 상경대학 경영학과 졸업
연세대학교 대학원 졸업(경영학 석사, 경영학 박사)
공인회계사, 세무사
안전회계법인, 한국기업평가(주) 근무
연세대학교 강사
한국 금융연구원 교수
현재 경원대학교 경영회계학부 교수

김상규



한국OA학회 논문지 제3권 제2호 참조
현재 경원전문대학 사무자동화과 부교수