

10

제19차 OECD 발생주의 재정관리 및 재무보고 연례회의 출장 후기

국가회계재정통계센터 이명인 회계사는 프랑스 파리에서 열린 「제19차 OECD 발생주의 재정관리 및 재무보고 연례회의(19th Annual meeting of OECD Senior Financial Management and Reporting Officials)」에 참석하였다. 동 연례회의는 2001년부터 2016년까지 매년 ‘OECD 발생주의 국가회계 심포지엄(Annual OECD Public Sector Accuals Symposium)’으로 운영되다가 제17차부터 현재와 같은 명칭으로 변경되었다.

주요 국가회계기준 제정기구 동향보고, OECD 회원국의 발생주의 회계제도 도입 및 활용, 공공재정관리 개혁 등의 사례 공유가 회의의 주요 목적으로, 센터는 동 연례회의 참석을 통해 발생주의 정보를 활용한 재정개혁 및 재정관리 사례를 파악하여 국가회계 정책 제안 및 연구과제 선정에 활용할 계획이다.

가. 출장개요

- 출장기간: 2019. 3. 3.(일) ~ 2019. 3. 7.(목)(3박 5일)
- 출장지: Paris, 프랑스(OECD Conference Centre)
- 출장자: 국가회계재정통계센터 국가회계팀 이명인 회계사

〈세부일정〉

월/일	회의주제	센터 관련
3/4 (월)	• Session 1: Budgeting and Public Expenditure in OECD 2019 소개	발생주의 예산 (2018 체과제)
	• Session 2: Reporting and Standard Setting Activities	IPSASB 정례회의 참여
	• Session 3: Countries' updates	발생주의 활용사례 수집
	• Session 4: OECD Review of Financial Reporting in Ireland	재무보고 개선 프로젝트 (2019~2020 자체과제)
3/5 (화)	• Session 5: Managing Government Balance Sheets: a Focus on Public Assets	

월/일	회의주제	센터 관련
3/5 (화)	• Session 6: Streamlining Fiscal Reporting: the Role of Charts of Accounts	재무보고 개선 프로젝트 (2019~2020 자체과제)
	• Session 7: Consolidating public accounts: Challenges and Success Factors	
	• Session 8: Report by the OECD and Secretariat Work Programme	과제 검토 시 활용

나. 주요내용 요약

다음은 제19차 OECD 발생주의 재정관리 및 재무보고 연례회의의 주요 발표내용과 국가회계기준 및 제도에 대한 시사점을 정리한 것이다.

1) OECD 『Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019』

OECD는 최근 예산 관리당국의 역할이 운영 측면의 지출통제에서 관리 측면의 지출계획 수립 및 감독으로 변화함에 따라 예산개혁 동향에 대한 정보 제공을 목적으로 2019년 4월 발간예정인 『Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019』의 주요 내용을 발표하였다.

본 보고서는 성과주의 예산제도, 예산관리 및 통제 강화, 예산정보의 공개 및 투명성 강화 등 예산 정책 관련 국가별 최근 현황을 분석하였다. 주요내용은 다음과 같다.

- 예산개혁 우선순위 : 재정준칙, 지출분석/성과주의 예산제도, 예산 투명성의 강화, 중기전략계획의 강화, 재무보고
- 성과주의 예산제도 활용국가가 2011년 24개국에서 2018년 30개국으로 증가
- 예산 관리 및 통제 강화를 위해 예산집행에 대한 기중·기말 보고서의 필요성이 대두
- 예산 정보의 공개와 투명성 강화를 위해 예산 관련 보고서 발간 확대

OECD는 이번 보고서의 후속작업으로 OECD 예산 투명성 지수를 개발하여 2019년 가을경 관련 보고서를 통해 예산관리의 투명성, 정보공개, 포괄성에 대한 권고사항과 함께 발표할 예정이다.

2) 주요 국제회계기준 제정기구 활동 업데이트

가) 국제회계기준위원회(IASB)

국제회계기준위원회(IASB)는 2018년 주요활동 및 2019년 프로젝트 현황을 발표하였다. 2018년에 의장 선임(Erkki Liikanen, 2018. 10월부터 3년)을 하고, 기준 관련 활동으로 IFRS 17 보험계약 시행 지원, 개념체계 발표, 주식공시 사례수집, 자기자본 성격의 금융상품 검토 등을 수행하였으며, 2019년에는 주요 재무제표, 공시사항, 할인을 관련, 위험관리, 사업결합 등을 주요 과제로 추진 중에 있다.

나) 국제공공부문회계기준위원회(IPSASB)

국제공공부문회계기준위원회(IPSASB)도 2018년 주요활동은 IPSAS 41 Financial Instruments, IPSAS 42 Social Benefits 등 IPSAS 개선, Social Benefits, Leases, Collective & Individual Services & Emergency Relief 외 2건의 ED 발행과 2019-23 전략 및 업무계획에 대한 CP 발행이다. 추가로 Revenue, Grants and Transfers(Expense), Public Sector Measurement 등에 대한 연구를 진행하였다. 2019년 예정된 프로젝트는 비교환 비용, 수익, 금융상품(공공부문), 리스, 공공부문 측정, 유산자산, 사회기반시설 자산 등이다.

IPSASB는 IPSAS 개발을 위한 연구주제를 선정하고자 ① 할인율(Discount rates), ② 차이 분석(Differential reporting), ③ 재무제표의 표시(Presentation of financial statements), ④ 조세지출(Tax expenditures)에 대한 조사를 착수할 것이다.

센터는 주요 국제회계기준 제정기구의 최근 활동을 통해 재무보고 개선과 정보이용자들과 의사소통이 발생주의 재무정보 활용 및 이해가능성을 제고를 위한 중점사항임을 확인할 수 있었다. 또한, 2019년도 국가회계 프로젝트로 '재무보고 개선' 추진 시 다른 제정기구의 선행 조사결과 등을 활용할 수 있을 것으로 기대된다

3) 국가별 사례발표

가) 미국

미국은 정부 재정관리에 대한 국민의 기대 및 정부 재무책임자(Government Chief Financial Officers: CFO)의 역할을 재점검하고, 연방 지출구조 최적화, 연방징수 변화, 재무보고 강화, 기관 제공 서비스 확대를 위한 액션플랜을 제시하였다.

나) 일본

일본은 중앙 및 지방정부의 발생주의 재무제표 도입현황과 2014회계연도부터 시도한 총원가(Full Cost Information) 정보 작성현황을 발표하였다. 2014회계연도에는 일부 프로젝트(사업)에 대하여 대차대조표상 인건비, 관리운영비(감가상각비 등), 직접원가를 합산한 총원가 산정을 시도하였으며, 2019회계연도에는 예산편성에 참고할 목적으로 65개 프로그램에 대한 “총원가 정보”를 작성 중이다.

일본의 총원가 산정 시도는 현재 우리나라 총원가 정보의 활용 방안으로 벤치마킹이 가능할 것으로 보인다. 따라서 일본의 총원가 산정 프로젝트 선정 기준 검토, 총원가 계산 성공요소 파악, 2019회계연도 총원가 정보의 예산편성 참고 사례에 대한 추가적인 조사가 필요할 것으로 보인다.

다) 이탈리아

이탈리아는 유산자산(heritage)을 자산으로 인식하기 위하여 IPSAS 개념체계상 자산의 정의 및 5가지 측정 기준*을 검토하였다. 그 결과, IPSASB의 사용가치(Value in use)개념과 다른 경제적 관점의 사용성(usability)개념을 개발하고, 일부 유산자산에 대한 새로운 평가 방법을 적용한 자산가치 측정을 시도하였다.

* ① 역사적 원가(Historical cost), ② 시장가치(Market value), ③ 대체원가(Replacement cost), ④ 순매각가격(Net sale price), ⑤ 사용가치(Value in use)

유산자산의 평가 방법으로 사용성과 보전을 보장하기 위한 자본투자비용(Capitalised Investment Costs: CIC)과 직·간접적 경제적 착취에서 파생된 순이익의 현재가치(Present value of net returns: PVR)를 제시하였다.

국가회계기준에서 유산자산은 신뢰성 있는 측정이 불가능하여 자산으로 인식하지 않고 취득과 관련된 원가 발생 시 비용으로 처리하며, 관련 내용을 필수보충 정보로 제공한다. 하지만 최근 IPSASB 및 발생주의 도입국에서 유산자산이 자산의 인식조건을 충족한다면 재무제표에 표시되어야 한다는 의견이 다수이며, 재무제표 표시를 위한 측정에 대한 이슈가 제기되고 있음에 따라 국가회계기준상 유산자산의 자산인식 가능성 및 가치 측정 방안 모색에 관한 연구가 필요할 것으로 보인다.

4) 아일랜드 재무보고에 대한 OECD의 검토보고 및 아일랜드의 수행계획

OECD는 EPSAS 제정업무에 포함된 유럽연합위원회의 재무개혁 지원 서비스(Structural Reform Support Service: SRSS)의 일환으로 수행한 아일랜드 정부 재무보고에 대한 검토를 발표하였다.

OECD는 현재 아일랜드 정부의 재무보고에 대해 통합 재무제표 작성범위를 공공부문으로 확대를 목표로 하는 권고사항을 다음과 같이 제시하였다.

조직구성	기준제정	작성체계	기타
<ul style="list-style-type: none"> • 담당부처 신설 • IT부서와 협력 	<ul style="list-style-type: none"> • 국제기준 채택 또는 새로운 기준 개발로 발생주의 회계 정보 작성 기준 마련 • 독립적 자문기구 설립 	<ul style="list-style-type: none"> • 계정과목체계 마련 • F/S 작성 지침 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 신속한 결산을 위한 인센티브 구현 • 프로젝트의 범위와 일정 관리

이에 대하여 아일랜드 정부는 2022년에 새로운 형태의 재무보고서 발행을 목표로 3단계 수행계획을 발표하였다.

1단계(2019)	2단계(2019-20)	3단계(2020-22)
<ul style="list-style-type: none"> • 청사진, 백서, 개념체계 • 정책협약 • 현행 기준과의 차이분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 기준개발 • 시범적용(Pilot test) • 교육 	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 F/S 구현 • 자산부채 국제기준(IPSASs 및 IFRS)에 따라 보고됨

아일랜드는 우선과제로 재무관리 공유서비스(FMSS) 개시, 교육 및 채용, 이해관계자 구성, 법률 개정, 재무보고 개혁 효과 홍보, 개혁의 개시를 통한 정부로부터 추진력과 지원 요구 등을 선정하였다. 이를 위해 발생주의 재무개혁의 효익 전달 방안 마련, 국가자산의 관리, VFM 및 공공재정의 지속가능성과 같은 전략적 이슈에 미치는 영향 분석, 폭넓은 재정개혁의 기회를 마련하고자 한다.

5) 재정상태표를 통한 공공자산 관리에 대한 연구결과 및 사례 발표

가) 국제통화기금(IMF)의 공공자산관리(public assets management)에 관한 연구결과

국제통화기금(IMF)은 『World Economic and Financial Surveys Fiscal Monitor Managing Public Wealth』, IMF(2018. 10월 발간)을 기반으로 공공부의 관리에 대해 발표하였다.

IMF는 전 세계 경제의 61%를 차지하는 31개국의 공공부문 재정상태표(Public Sector Balance Sheet: PSBS) 작성하였다. IMF는 이번 분석을 통해 ① 자산이 클수록(Large Assets) 더 큰 수익 잠재력(Large Revenue Potential)을 보이고, ② 부채, 자산 및 부채, 순자산 모두 금리 결정에 중요한 요소로 나타남에 따라 건전한 재정상태(Stronger balance sheet)를 갖는 정부는 낮은 비용(lower interest)으로 자금조달이 가능하며, ③ 경기침체기 진입 시 건전한 재정상태(Stronger balance sheet)를 갖는 국가는 지출 확대 및 경제성장에서 더 큰 유연성(Greater resilience)을 보임에 따라 공공부문 대차대조표 분석의 중요성을 주장하였다.

또한 대차대조표 접근법은 ① 위기관리(Evolution since the crisis) 및 ② 위험 노출 평가의 개선(Better Assessment of Exposures to Risk)을 위한 정책적 활용이 가능하며, 공공부문 대차대조표 분석으로 효과적인 재정관리와 국채수익률, 경기침체 등 거시변수 관리가 가능하며, 공공자산에 대한 투명성과 시민 및 채권자들에 대한 책임성이 증진된다는 결론을 내렸다.

향후 IMF는 이번 연구의 분석 대상인 31개국의 공공부문 대차대조표의 데이터베이스를 공개할 예정이다.

나) 유럽연합(EU)의 공공자산관리(public assets management)에 관한 연구결과

유럽집행위원회(the European Commission)는 『What's at Stake? An Analysis of Public Assets & their Management in the European Union』(2018. 11월 발간)을 기반으로 유럽연합(EU)의 공공자산관리에 대하여 발표하였다.

공공자산은 공공자금 흐름과 재정 위험의 원천이며, 재정적 완충장치이므로 국가의 재정상태와 중기 지속가능성에 영향을 미침에 따라 EU 전역의 2015년 공공자산에 대한 평가를 수행한 결과, 정부는 약 16.5조유로의 자산(EU GDP의 약 113%)을 소유하고 있는 것으로 추정되었다. 자산 매각 및 취득에 관한 8개 국가별 사례 연구 결과, 시장 점유율과 효율성에 실질적인 영향은 없으나 대규모 투자 및 조직 개편으로 민영화 이후 수익성이 개선되고, 자본 확충 또는 부채 상환 등으로 인해 자산 매각 및 취득 후에 지급 능력이 향상되며, 사유화는 노동력을 즉시 증가 시킬수 있음을 발견하였다.

연구결과, 공공자산의 비교 가능한 데이터베이스 관리와 회원국 간 모범 사례 공유를 위해 자산 관리 목록의 작성과 공표를 권장하였다. 또한, 국가신용도 평가 시 자산을 고려하는 방법과 이를 통해 재정위험을 감소시킬 방법에 대한 추가적인 논의를 계속하고자 한다.

다) 영국의 대차대조표 분석 발표

영국은 공공부문 순차입(PSNB)의 연간 변동과, 소위 “대차대조표 효과”(유형자산 또는 충당부채와 같은 대차대조표 계정과목의 연간 변동을 나타냄)가 영국에서 최근 수년간 재정 목표에 사용된 공공부문 순채무(PSND)의 변동을 설명할 수 있다는 사실을 발견함에 따라 수행하고 있는 ‘대차대조표 분석(BSR)’의 효과를 발표하였다.

영국의 대차재조표 분석(BSR)은 2017년 최초로 시작하였으며, 이를 통해 자산의 경우 수익의 개선(민간에 리스 제공), 활용성 증대(타 부서 간 공유), 불필요한 자산의 매각을 수행하였으며, 부채의 경우 조달비용 절감(채무 포트폴리오 개선), 위험 감소, 채무상환 등 자산·부채 관련 관리를 수행하였다. 2018년에는 대차대조표 분석에 따라 인플레이션 노출이 감소되었으며 PFI(Private Finance Initiative) 제도를 종료하였다. 또한, 활용 중이나 기록되지 않고 있는 공공부문의 지식자산(Knowledge assets)의 관리를 구현하기 위한 계획을 마련 중에 있다.

영국은 대차대조표 보고의 지속적인 개선을 위해 ① 정부 대차대조표 5개년 예측치 발표, ② 전체 대차대조표에 대한 정기적인 통계보고, ③ 분기별 대차대조표 보고를 결정하였다.

국회회계재정통계센터는 IMF에서 제시한 공공부문 대차대조표(PSBS)에 반영되는 한국사례 검증 및 PSBS 산출방식 검토로 우리나라 공공부문 재정상태표 분석을 위한 추가연구를 검토하고자 한다. 또한, 영국의 대차대조표 분석(BSR) 결과를 반영한 예산편성 사례 검토 및 재무제표 보고 개선 방안 벤치마킹을 검토할 예정이다.

6) 계정과목체계(Charts of Accounts)의 역할에 대한 국가별 사례발표

가) 포르투갈의 다양한 정보요구 충족을 위한 계정과목체계 발표

포르투갈은 새로운 회계기준(SNC-AP)을 구성하는 다차원 계정과목체계(Multidimensional Chart of Accounts)는 다양한 목적의 정보 산출을 위하여 예산회계, 재무회계, 관리회계를 통합적으로 관리하는 구조로 설계되었으며, 각 분야를 고유코드로 구분하였다.

나) 이탈리아의 발생주의 재무개혁을 위한 다차원 계정과목 체계 발표

이탈리아는 현행 계정과목체계를 개선하고자 다차원 계정과목체계(Multidimensional CoA: MCoA)과 예산회계(Cash) 및 통계데이터(ESA2010)와의 상관관계 테이블 마련을 추진 중이다. 이를 통해 예산회계, 재무회계, 관리회계 관점의 다양한 정보를 제공하고, 향후 공공부문의 조화, 독립적인 회계시스템 마련, IPSAS 및 EPSAS의 요구사항 충족 등을 목표로 발전해 나아가기를 기대한다.

다) 에스토니아의 공공부문 회계 및 재무보고 발표

에스토니아는 2002~2005년 동안 공공부문 재무회계 개혁 추진으로 IPSAS 및 IFRS에 기초한 회계 및 재무보고체계를 구현하고, 계정 코드, 거래 상대방 코드, 기능 영역 코드, 거래 유형 코드 등을 포함한 통합 계정과목체계를 마련하여 통합 재무보고 IT 시스템(Saldoandmik)을 구축하였다. 이를 통해 중앙정부, 지방정부, 사회보장기금, 비영리 공공부문 조직까지 총 1,100개의 실체를 통합 보고한 바 있다.

국가회계는 중앙정부 재무 계정과목체계를 마련하여 예산과목과의 연계처리하고 있으나, 다차원적인 계정과목체제로 보기는 미흡한 실정이다. 향후 국가회계기준 CoA 확장을 통한 예산회계, 재무회계 및 통계데이터 산출 등 통합 재무정보 산출 가능성에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다. 또한 서로 다른 기준과 시스템을 적용하고 있는 우리나라 중앙정부, 지방정부, 공공기관 등 공공부문 재무정보에 공통된 계정과목체계 마련을 통한 통합 가능성 연구도 고려하고자 한다.

7) 공공부문 재무제표 통합을 위한 성공요소에 대한 사례발표

가) 호주의 공공부문 재무제표 통합 작성 현황 및 성공요소

호주는 공공부문 재무제표 작성의 성공요소로 공공부문 보고 기준 마련(Public Sector Reporting

Requirements), 교육과 기술적 지원 제공(Capability & Capacity), 재정관리 정보시스템 구축(Financial Management Information System), 이해관계자와의 의사소통 및 프로젝트 관리로 지속적인 개선(Timeliness), 현금주의 정보의 주시(Continued Focus on Cash)를 제시하였다.

나) 프랑스의 공공부문 범위 및 공공부문 통합 재무제표 작성 범위

프랑스는 SNA2008, IFRS 개념체계, 프랑스 민간부문에 적용되는 CRC 99-02를 검토한 결과, 중앙정부(Central Government)뿐만 아니라 정부의 통제를 받거나 이들의 정책을 실현하는 공공기관(Public establishment), 공기업(Public corporations), 사회보장기금(Social security), 지방정부(Local authorities)를 공공부문의 범위로 보고 있다.

그러나 프랑스는 모든 공공부문에 동일한 기준을 적용하여 재무제표를 작성하고 통합하는 것은 각 부문의 성격에 따른 정보 제공을 통한 정보의 충실성을 침해할 것으로 판단함에 따라 공공부문 재무제표 통합을 우선순위로 고려하지 않고 있다고 발표하였다. 따라서 현재 프랑스는 현재 부처(Ministry)와 의회(Parliament)로 구성된 중앙정부(Central Government)만을 통합한 발생주의 재무정보를 제공하고 있다.

우리나라는 중앙정부, 지방정부, 공공기관 등 각 공공부문마다 서로 다른 기준과 시스템을 적용, 통합 재무정보를 작성하지 않지만 GFSM에 따른 재정통계 산출 시 통합자료를 작성함에 따라 향후 공공부문 통합재무제표 작성의 필요성 및 작성을 위한 조건은 무엇인지 검토해볼 필요가 있다.

8) OECD 업무 실적 및 진행 중인 연구 소개

OECD는 비교분석(Comparative Analysis /Best Practices), 사례검토(Country Reviews), 통계지표(Statistics and Indicators)를 통한 연구를 수행 중이다. 2019년에는 국민에 대한 국가의 책임성을 향상과 국가 신용도 관리를 위해 지방정부 재정정보 관리의 중요성이 대두됨에 따라 지방회계와 지방재정의 모니터링에 관한 연구를 위한 설문조사를 수행 중이다.

OECD 발생주의 재정관리 및 재무보고 연례회의 참석을 통해 주요 국제기구 및 OECD 회원국들의 최신 동향과 국제적 이슈 파악 등을 통해 우리나라 국가회계제도의 개선 연구를 위한 다양한 정보를 획득할 수 있었다. 본 국제회의는 발생주의 관련 국제회의 중 가장 공식적이고 규모 있는 자리로서 향후에도 정기적으로 참석하여 외국정부 및 기관과의 긴밀한 교류를 통해 우리나라의 국제적

위상을 드높일 수 있는 기회가 될 것으로 보인다.



〈제19차 OECD 발생주의 재정관리 및 재무보고 연례회의(3.4~5), 프랑스 파리〉