번역자료집 2012-04

National Accounting Standards Center

발생주의 재정수지와 현금주의 재정수지의 공통점과 차이점

2012. 11.

Understanding Similarities and Differences between

ACCRUAL & CASH DEFICITS

NASC National Accounting Standards Center
기획재정부위탁
국가회계기준센터
| 위탁운영 | 한국공인회계사회

번역자료집
2012-04

발생주의 재정수지와 현금주의 재정수지의 공통점과 차이점

2012. 11

기획재정부위탁
NASC National Accounting Standards Center 국가회계기준센터
| 위탁운영 | 한국공인회계사회

발간사

우리나라에서 새로이 채택된 발생주의·복식부기 회계제도에 의하여 작성된 재무제표에 대해서 기존의 제도에 비하여 무슨 효용성이 있느냐 하는 의문을 제기하는 경우가 있다.

기존의 세입·세출 결산은 발생주의 회계제도보다 이해가 쉽고, 현금중심의 처리이기 때문에 회계처리가 용이하며, 자의적인 회계처리가 불가능하여 예산집행 및 통제가 용이하다는 장점을 들 수 있다. 그러나 자산·부채의 증감과 수익·비용의 발생이 즉시 파악되지 않고, 현금이 출납되기 전까지 이를 수익 비용으로 인식하지 못하는 현금주의의 취약점을 가지고 있다.

발생주의·복식부기 회계제도는 거래 발생 시마다 자산·부채를 기록하여 누락을 원천적으로 방지하고 확정된 채무 이외에도 미래 자원 유출이 예상되는 부채를 인식하여 재정위험 및 재정건전성의 관리 유지가 가능하도록 설계되어 있다. 그러나 작성된 재무제표를 이해하는 데는 전문지식이 필요하다.

외국의 경우에도 새로운 발생주의 제도의 효용성에 대해서 논란이 되어 온 것도 사실이다. 기존 제도와 새로운 제도의 차이를 보다 이해하기 쉽게 하기 위하여 이번에 미국 감사원(GAO)에서 내부보고용으로 발간한 「발생주의 재정수지와 현금주의 재정수지의 공통점과 차이점」을 번역하게 되었다.

이러한 번역자료를 통하여 발생주의 방식에 의하여 나타나는 재정수지와 현금주의 재정수지와의 관계를 보다 명확하게 이해하는 계기가 되기를 바란다.

2012년 11월 1일
국가회계기준센터 소장 편호범

서 문

정부의 연례 재정상태를 나타내는 두 핵심지표에는 현금주의에 주로 기반한 통합재정적자와 재무제표를 작성하기 위한 목적으로 발생주의에 기반하고 있는 순운영원가가 있습니다. 통합재정적자는 정부의 단기 차입수요와 밀접한 관련이 있기 때문에 늘 예산 논쟁과 언론 보도의 대상이 되어왔습니다.[1] 현금주의는 당기 지출현황을 통제하는 데 유용합니다. 그러나 마치 수표장(checkbook)을 관리하듯이 재정상태를 현금으로 측정하는 방식은 그 속성상 현재 결정하거나 집행하는 정책의 장기적 결과에 대한 정보를 배제할 수밖에 없습니다. 한편 감사원(GAO)의 장기 시뮬레이션에서 보여주는 바와 같이 현 재정정책은 지속불가능하기 때문에 우리는 장기 재정전망을 이해할 필요가 있습니다.[2] 발생주의는 공무원과 군인에 대한 연금 및 퇴직자 건강보험 등 지금 발생하지만 향후 몇 년간 실제로 지급되지 않는 항목을 비용으로 표시함으로써 현재 결정하거나 집행하는 정책의 장기적 결과에 대한 보다 많은 정보를 제공합니다.

현금주의 및 발생주의 지표는 그 목적이 서로 다르지만 상호보완적이기 때문에 함께 이용하면 시간의 흐름에 따른 정부의 재정상태를 보다 포괄적으로 조망할 수 있습니다. 본 보고서는 발생주의 재정수지에 대한 이해 제고를 목적으로 다음 세 가지, 즉, (1) 발생주의 재정수지가 보다 흔히 이용되는 현금주의 재정수지와 어떠한 공통점 및 차이점을 가지는지, (2) 현금주의 재정수지와 비교하여 발생주의 재정수지를 변동시키는 주요인은 무엇인지, (3) 두 지표의 상호보완성이 어떻게 정부의 전반적인 재정상태를 명확히 보여주는지를 설명합니다.

본 보고서에서 사용한 주된 자료는 재무부가 관리예산처(OMB: Office of Management and Budget)와 협의 하에 작성한 미국정부 재무보고서(Financial Report of the United

---

1) 통합재정수지는 사회보장제도(Social Security) 흑자를 차감한 금액이다. 자세한 내용은 p.1에서 확인 가능하다.

2) 감사원(GAO), *미국 장기 재정전망: 2006년 9월 개정*, GAO-06-1077R (워싱턴 D.C., 2006. 9. 15.)

States Government)에 수록되어 있습니다.[3] 그러나 연방정부의 재무정보 표시 및 신뢰가능성에 관한 중요 문제가 여전히 미해결상태이기 때문에 본 보고서 이용자들은 발생주의 재정수지의 정확한 금액, 구성요소 및 전년대비 변동액에 큰 초점을 두지 않도록 해야 합니다. 본 감사원(GAO)은 미국정부 연결재무제표에 대한 감사 책임이 있지만, 재무제표의 상당 부문에 대해 신뢰성이 입증되지 못하고, 발생주의 재정수지와 현금주의 재정수지 간 차액 조정이 완벽히 수행되었다는 점을 정부가 입증하지 못했기 때문에 미국정부 연결재무제표에 대한 감사의견을 표명하지 않았습니다. 의견거절의 주요 이유는 본 보고서에 기술되어 있습니다.

미국정부 재무보고서는 재무부 웹사이트 http://www.fms.treas.gov/fr/index.html에 게시되어 있으며, 대통령예산안(연방예산안)에 대한 최신 정보는 관리예산처(OMB) 웹사이트 http://www.whitehouse.gov/omb/budget에서 확인할 수 있습니다.

본 보고서는 질의답변의 형태로 구성되어 있습니다. 또한 본 보고서 이용자가 쉽게 참고할 수 있도록 핵심용어를 부록 I 의 용어집에 정의해 놓았습니다. 본문에 처음 등장한 핵심용어는 굵게 표시됩니다. 용어 정의는 대부분 *연방정부 예산 절차에 사용된 용어집*(Glossary of Terms Used in the Federal Budget Process)[4]에서 발췌했습니다. 기타 관련 감사원(GAO) 산출물은 본 보고서 말미에 열거되어 있습니다.

달리 표시되지 않는 한 본 보고서에 언급된 연도는 10월 1일부터 9월 30일까지의 연방정부 회계연도를 의미합니다.

---

3) 미국정부 재무보고서에 대한 안내는 감사원(GAO), *미국정부 연차재무보고서의 기본 구성요소 이해*, GAO-05-958SP (워싱턴 D.C., 2005. 9.)를 참조한다.

4) 감사원(GAO), *연방정부 예산 절차에 사용된 용어집*, GAO-05-734SP(워싱턴 D.C., 2005.9.)을 참조한다. 기타용어는 연방회계기준자문위원회(FASAB: Federal Accounting Standards Advisory Board)의 연방정부재무회계기준서(SFFAS: Statements of Federal Financial Accounting Standards) 제2권(워싱턴 D.C., 2004. 6. 30.)에 기초한다.

서 문

본 보고서의 작성 책임자는 전략이슈팀 연방예산분석담당관 Susan J. Irving입니다. 질의사항은 (202) 512-9142 혹은 irvings@gao.gov에 연락하십시오. 재무관리및확인팀장 Gary T. Engel과 팀원 또한 작성 과정에 깊이 관여했습니다. 재무관리및확인팀장 연락처는 (202) 512-8815 혹은 engelg@gao.gov입니다. 의회협력부와 대외홍보부 연락처는 본 보고서 마지막 페이지에 나와 있습니다. 감사원(GAO)은 요청 시 보고서 복사본을 제공하며, 감사원(GAO) 웹사이트 http://www.gao.gov에서도 무료로 보고서를 열람할 수 있습니다.

David M. Walker
미국 감사원장

목 차

현금주의 재정수지와 발생주의 재정수지는 어떻게 측정되는가? ····· 1

통합재정적자 – 순현금주의 재정수지 ····· 1

순운영원가 – 발생주의 재정수지 ····· 2

두 측정방법의 목적은 무엇인가? ····· 3

현금주의 재정수지와 발생주의 재정수지의 공통점과 차이점은 무엇인가? ····· 5

현금주의 및 발생주의 재정수지의 공통점은 무엇인가? ····· 6

현금주의 및 발생주의 재정수지의 차이점은 무엇인가? ····· 8

어떻게 발생주의 재정수지로부터 현금주의 재정수지를 산출하는가? ····· 9

연간 현금주의 재정수지와 발생주의 재정수지의 변화를 야기하는 요소는 무엇인가? ····· 13

현금주의와 발생주의의 차이가 가장 눈에 띄는 부문은 어디인가? ····· 16

현금주의 및 발생주의 재정수지는 군인 연금급여를 어떻게 인식하는가? ····· 16

현금주의 및 발생주의 재정수지는 연방공무원 연금급여를 어떻게 인식하는가? ····· 18

현금주의 및 발생주의 재정수지는 퇴역군인 보상을 어떻게 인식하는가? ····· 20

현금주의 및 발생주의 재정수지는 환경 관련 부채를 어떻게 인식하는가? ····· 22

현금주의 및 발생주의 재정수지는 보험사업을 어떻게 인식하는가? ····· 24

현금주의 및 발생주의 재정수지는 자본자산을 어떻게 인식하는가? ····· 27

발생주의 재정수지와 현금주의 재정수지는 어떠한 보완성을 가지는가? ····· 30

정부 재정상태를 파악하기 위해서 추가 측정지표가 필요하다 ····· 30

일부 연방사업에 대해서는 연방예산안에 현금주의와 발생주의 재정수지가 모두 기록되지만
추가적인 개선이 필요하다 ····· 32

부록 Ⅰ: 핵심 용어집 ····· 34

부록 Ⅱ: 발생주의에 의해 기록되는 예산지출액 ····· 37

부록 Ⅲ: 지출원인행위 회계(Obligational Accounting) ····· 39

약 어

CFS	Consolidated Financial Statements of the United States Government
CSRS	Civil Service Retirement System
DOD	Department of Defense
DOE	Department of Energy
FERS	Federal Employee Retirement System
Financial Report	Financial Report of the United States Government
GAO	Government Accountability Office
GAAP	Generally Accepted Accounting Principles
OMB	Office of Management and Budget
NFIP	National Flood Insurance Program
PBGC	Pension Benefit Guaranty Corporation
PP&E	Property, Plant, and Equipment
Treasury	Department of Treasury
VA	Department of Veterans Affairs

현금주의 재정수지와 발생주의 재정수지는 어떻게 측정되는가?

통합재정적자 – 순현금주의 재정수지

연방예산안[5]은 정부의 주요 재정 계획을 수립하고 통제하는[6] 도구이다. 정부는 연방예산을 통해 지출 우선순위를 세워 자원을 배정할 수 있고, 정부가 국민의 세금을 관련 법규에 맞게 지출하고 있는지 확인할 수 있다. 매년 2월 대통령이 의회에 차기년도 연방예산안을 제출하고 재무부는 당 회계연도가 끝난 후 10월에 예산집행 결과를 보고한다.

통합재정수지(Unified budget deficit or surplus)는 연방예산의 "최종결과"이다. 이 수지는 **총수입액(receipts)**을 초과한 **총지출액(outlays)** 혹은 총지출액을 초과한 총수입액의 실제 금액이며, 사회보장제도(Social Security) 흑자액도 포함된다. 통합재정수지의 수입액 및 지출액을 측정하기 위해서는 주로 **현금주의**[7]를 사용한다. 즉, 수표장 기입과 마찬가지로 실제 현금을 수령하거나 지급할 때 수입액과 지출액을 기록한다. 통합재정수지는 주로 현금주의에 기반하여 측정되므로 이하에서는 이를 간단히 **현금주의 재정수지(cash budget deficit)** 혹은 **현금수지(cash deficit)**로 지칭하도록 한다.

통합예산은 **예산 활동(on-budget)** 및 **비예산 활동(off-budget)**을 포함하는 모든 연방활동을 포괄적으로 측정한다. 법률에 의해 비예산 재정수지로 정하지 않는 한, 모든 예산계정이 예산 재정수지에 포함된다. 비예산 계정에는 우체국(Postal Service) 및 사회보장제도(Social Security) 신탁기금이 있다. 2005회계연도의 미국정부 재무보고서(Financial

---

5) 본 보고서의 목적상 "연방예산안"은 예산 계획뿐 아니라 계획의 최종결과(즉, 특정 회계연도에 시행된 지출 및 수입 관련 법률의 제정 영향)를 포함하는 광의의 개념이다.

6) 연방정부는 기금사용내역을 추적하고 통제하기 위해 **지출원인행위 회계(Obligational Accounting)**를 사용한다. 그러나 정부의 재정상태를 확인하고자 하는 의회와 일반대중은 일반적으로 현금주의 재정수지를 검토하며, 최근에는 발생주의 재정수지를 중점적으로 검토한다. 따라서 본 보고서 또한 현금주의 및 발생주의 회계처리 방법에 초점을 두고 있다. 지출원인행위 회계는 부록Ⅲ에 보다 자세히 설명되어 있다.

7) 신용공여 프로그램이나 특정 이자지급은 현금주의가 아닌 발생주의에 의해 예산에 반영된다. 더 자세한 정보는 부록Ⅱ를 참조한다.

Report of the United States Government)에 보고된 통합재정적자는 3,190억 달러를 기록했다.[8] 이 수치는 예산 재정적자 4,940억 달러, 비예산 계정인 우체국 재정흑자 20억 달러 및 사회보장제도 재정흑자 1,730억 달러로 구성되어 있다.

순운영원가 - 발생주의 재정수지

한 기업의 연례보고서와 마찬가지로, 미국정부 재무보고서는 연방정부가 미국 국민에 대해 부담하는 재정활동의 회계책임성을 보여주기 위해 작성된 일반목적 보고서이다. 미국정부 재무보고서의 주요 목적은 연방정부의 운영원가[9], 자금조달 원천, 장기 지출 원인행위 및 약정[10]의 영향을 개괄적으로 살펴보는 데 있다. 그러나 이러한 재무 정보의 보고 및 신뢰가능성에 관한 중요 문제가 아직 해결되지 않고 있다. 재무부는 관리예산처(OMB)와 협력 하에 미국정부 재무보고서를 작성하고, 감사원(GAO)은 미국정부의 연결재무제표에 대한 감사를 수행한다. 관리예산처(OMB)는 회계연도 종료 후 돌아오는 12월에 미국정부 재무보고서를 발행해야 한다고 규정하고 있으며, 이에 따라 9월 30일에 종료한 각 회계연도의 미국정부 재무보고서는 당 회계연도 12월에 발행된다.

미국정부 재무보고서에는 **순운영원가 혹은 순운영수익(Net operating cost or revenue)**이 표시된다. 이는 **수익(revenue)**을 초과하는 **비용(expenses)** 혹은 비용을 초과하는 수익을 의미한다. 이때 비용은 **발생주의(accrual basis)**를 기반으로 기록되는데, 즉, 현금이 지급될 때가 아닌 재화가 사용되고 용역이 제공될 때 비용이 기록된다.[11] 일부의 경우 비용은 미래에 결제될 금액의 추정치이며, 따라서 이자율, 인플레

8) 연방예산안에 보고된 최종 적자수치는 이보다 약간 낮은 수준인 3,180억이었으나, 미국정부 재무보고서에서는 현금주의와 발생주의의 재정상태 측정치를 조정했으므로 본 보고서는 미국정부 재무보고서 상의 수치를 사용한다.

9) "원가"는 맥락에 따라 여러 의미를 지닌다. 본 보고서에서는 프로그램 생성, 용역 제공, 목적 달성에 사용된 자원의 가치라는 일반적 의미의 원가를 뜻한다.

10) 달리 표시되지 않는 한 본 보고서의 "약정"은 법률뿐 아니라 국민적 기대에 따른 미래의 잠재적 자원 유출을 의미한다.

11) 민간기업의 재무보고 시에도 사용되는 발생주의 회계는 연방실체에 적용되는 미국의 일반적으로 인정된 회계원칙(GAAP: Generally Accepted Accounting Principles)의 기본이 된다. 그러나 일부 수익에 대해서는 수정현금주의가 적용되는데 이 또한 일반적으로 인정된 회계원칙(GAAP)으로 간주된다.

이션, 임금상승률에 대한 가정에 따라 그 값이 달라질 수 있다.

한편, 미국정부 재무보고서에 표시되는 수익의 대부분은 **수정현금주의(modified cash basis)**에 따라 기록된다.[12] 즉, 수익은 기본적으로 징수될 때 기록되지만, 납세자가 납부하지 않은 납세액과 정부가 지급하지 않은 환급액에 대해서는 발생주의에 따른 조정이 이뤄진다. 수정현금주의를 적용하는 이유 중 하나는 납부 대상 사건으로 발생하는 수익 금액의 추산에 기본적인 한계가 존재하기 때문이다(예를 들어, 납세자가 납부 대상 사건의 발생 이후에 부과대상 소득을 인지하거나, 제출기일에 소득신고서를 제출하지 못하거나, 세금을 과소납부하는 경우가 있다).

이하에서는 순운영원가 혹은 순운영수익을 간단하게 **발생주의 재정수지(accrual deficit or surplus)**로 지칭한다.

두 측정방법의 목적은 무엇인가?

연방예산의 회계처리에 전통적으로 현금주의가 사용된 이유에는 몇 가지가 있다. 현금은 연중 언제든지 추적이 용이하므로 당기 지출을 통제하는 데에는 현금주의가 유용하다. 또한 대부분의 프로그램의 경우 정부의 지출의무를 야기하는 거래의 발생과 지출로 인한 현금 흐름의 시차가 비교적 짧기 때문에, 현금주의는 프로그램에 대한 예산 결정이 이뤄지는 시점의 총 의무지출액에 대한 정보를 적절히 제공한다. 마지막으로 가장 중요한 이유는, 현금주의 재정수지는 정부의 단기 차입수요와 유사해서 정부가 현 금융시장에 미치는 영향을 측정하기 위한 지표로 전통적으로 널리 쓰였다.

그러나 일부 부문에서는 현금주의로 측정된 지출액이 정부의 의사결정이 이뤄지는 시점에서의 **지출원인행위(obligation)** 총 금액에 대한 완전한 정보를 제공하지 못하며 이러한 경우 발생주의에 따라 지출액을 기록한다. 가장 잘 알려진 예는 대출 및 대출보증 등 신용공여 프로그램이다. 부록Ⅱ는 어떤 프로그램의 지출액이 발생주의에 따라 측정되고,

12) 세금, 관세, 제재금 등 대부분의 수익이 수정현금주의에 따라 기록되지만 재화 및 용역을 일반대중에게 제공한 대가(예: 사용자수수료, 할증액)로 발생한 수익은 발생주의에 따라 기록된다.

그로 인해 현금주의 재정수지에 미치는 영향은 무엇인지에 대해 자세히 기술하고 있다.

발생주의는 지금 **발생했지만(incurred)** 향후 몇 년간 지급되지 않을 비용을 포함하는 정부의 연간 운영비용을 이해하는 데 유용하다. 또한 현재 결정하거나 집행한 정책의 장기적 결과에 대한 정보를 제공함으로써 정부의 재정상태를 장기적으로 전망할 수 있다. 연방회계기준에 따르면 사회보험(주로 메디케어(Medicare)와 사회보장보험(Social Security))의 장기 비용은 발생주의 재정수지에 포함되지 않는다. 그러나 사회보험보고서(SOSI: Statement of Social Insurance)는 이러한 사회보험의 미래 비용에 대한 정보를 제공한다.[13)]

마지막으로 재무회계기준의 목표는 의사결정에 유용한 재무정보를 제공하는 것이다. 일단 감사가능성이 확보된 재무제표의 정보는 그 금액이 일관되고 신뢰가능하다면 실제 수입액 및 지출액 등 관련 예산 정보의 완전성을 더해준다.

13) 사회보험보고서(SOSI)는 미국정부 재무보고서의 필수보충수탁책임정보(Required supplemental stewardship section)에 포함되었다가 2006회계연도부터 주요재무제표에 통합되었다.

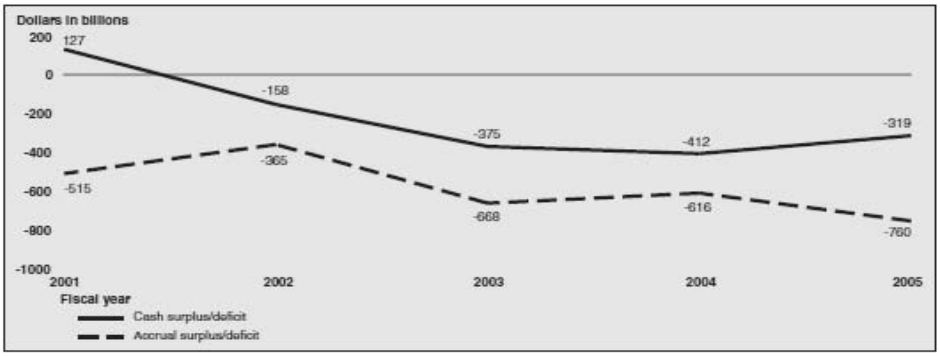
현금주의 재정수지와 발생주의 재정수지의 공통점과 차이점은 무엇인가?

현금주의 및 발생주의 재정수지는 동일한 거래에 기초하고 있지만 해당 거래로 인한 비용을 인식하는 시점에 그 차이가 있다. 발생주의는 재화가 사용되고 용역이 제공될 때 비용을 인식하는 반면, 현금주의는 수령한 재화와 제공받은 용역에 대해 현금을 지급할 때 비용을 인식한다. 대부분의 프로그램의 경우 현금 지급 및 비용 인식 간의 시차는 크지 않지만, 일부의 경우에는 연간 수십억 달러의 차이가 발생한다. 예를 들어, 2005년에 발생주의 재정적자는 7,600억 달러로, 현금주의 재정적자 3,190억 달러의 두 배가 넘었다.

현금 지급 및 비용 인식 간의 시차로 인해 재정적자 금액이 달라질 뿐만 아니라, 재정적자의 시사점 또한 전혀 달라진다. 예를 들어, 발생주의 혹은 현금주의에 따라 정부가 흑자상태에 있는지 혹은 적자상태에 있는지 달라진다. 〈도표 1〉을 보면 2001년에 현금주의에 따른 재정수지는 흑자였지만 발생주의에 따른 재정수지는 적자였음을 알 수 있다.

두 측정방법은 재정상태의 변화 추이에 대해서도 각기 다른 해석을 내놓는다. 예를 들어, 2005년 현금주의 및 발생주의에 따른 재정수지는 둘 다 재정적자를 나타냈지

〈도표 1〉 현금주의와 발생주의에 따른 재정수지



출처: 재무부

주석: 동 자료는 감사받지 않은 미국정부 재무제표에서 발췌했다. 일부 연도의 경우 미국정부 재무제표에 보고된 재정수지는 연방예산안에 보고된 최종 재정수지와 다르다. 예를 들어, 2005년 12월 발행된 2005년 미국정부 재무보고서는 3,190억 달러의 현금주의 재정적자를 보고했지만, 두 달 후 연방예산안에서 보고된 최종수지는 그보다 약간 적은 3,180억 달러였다.

만, 현금주의에 따른 재정적자는 전년 대비 감소한 반면 발생주의에 따른 재정적자는 증가했다. 이러한 해석상 차이를 시작으로 두 측정방법에 따른 재정수지의 공통점, 차이점 및 변동 원인에 대한 근본적인 질문이 뒤따른다.

현금주의 및 발생주의 재정수지의 공통점은 무엇인가?

재무제표 상 수익은 수정현금주의에 따라 기록되기 때문에 수취한 현금과 발생한 수익의 금액 차이는 거의 없다.[14]

지출 측면에서도 어떤 측정방식을 취하든 프로그램 원가는 대부분 비슷한데 이는 대상 거래의 발생 시점과 현금 흐름 시점 간 시차가 비교적 짧기 때문이다. 따라서 연방공무원 급여나 상여금 등의 일부 프로그램에서도 발생주의와 현금주의 간 측정치의 차이는 거의 없다. 하단의 〈도표 2〉는 두 측정방법에 따른 연방공무원 급여가 거의 비슷하다는 점을 보여준다.

〈도표 2〉 발생주의와 현금주의에 따라 비슷하게 측정되는 연방공무원 급여

연방공무원 급여가 발생하는 시점과 지급하는 시점의 시차는 약 일주일 남짓으로 짧다. 발생주의는 급여 귀속시점에 비용을 인식하고, 현금주의는 그 다음 주에 급여가 지급될 때 지출액을 인식한다. 연말이 되면 두 측정방법 모두 대략 52주에 대한 급여 지급 혹은 비용을 포함하게 되기 때문에 측정금액 간 차이가 거의 없다.

그러나 두 측정방법이 계산하는 52주는 정확히 동일하지 않을 수도 있다. 발생주의 재정수지는 현금지급 시기에 상관없이 급여가 귀속된 시점의 비용을 포함하기 때문에 당기에 귀속된 52주의 급여를 포함한다. 반면, 현금주의 재정수지는 전기에 귀속된 급여에 대한 현금 지급액을 포함하고 당기 마지막 주에 귀속되어 내년에 지급될 현금 지급액을 제외한다.

출처: 감사원(GAO)

현금주의와 발생주의는 다음과 같은 금액을 제외한다는 점에서 공통점이 있다.

- 특정 우발부채와 금전적 약정에 대한 미래 지급액

14) 동일한 거래 금액에 대해 예산에서는 "수입", 재무제표에서는 "수익"이라는 용어를 사용한다.

• 사회보험 등 복리후생 프로그램의 미래 지급액

현금주의 재정수지는 정부가 현금을 지급하기 전까지는 **우발부채(contingencies)**와 **금전적 약정(financial commitments)**을 인식하지 않는다. 손실이 발생할 "가능성이 높고" 손실액이 합리적으로 측정 가능한 일부 우발부채만이 발생주의 재정수지에 반영되는데, 그렇다 하더라도 우발부채는 대부분 발생주의 재정수지에 반영되지 않는다. 그 이유 중 하나는 지급될 금액을 예측하기 어렵기 때문이다. 손실이 발생할 "합리적인 가능성"이 있거나 "가능성이 높지만" 합리적으로 측정 불가능한 우발부채는 발생주의 재정수지에 포함되지 않는 대신 재무제표 주석에 공시된다. 예를 들어, 2005회계연도에 "합리적으로 발생 가능성"이 있다고 평가된 행정소송과 법률소송으로 인한 추정 손실액 12억 달러~79억 달러가 발생주의 재정수지에서 제외되었다. 또한 일반국민이 과거에 자연재해로 인해 상당한 금액의 보조금을 받았고 또 다른 재해의 발생이 예상된다 하더라도, 미래의 자연재해로 인한 잠재적 비용은 발생주의 재정수지에 기록되지 않는다. 마지막으로 아직 인도되지 않은 계약상의 재화 및 용역과 같은 금전적 약정은 해당 재화 및 용역이 인도되기 전까지는 발생주의 재정수지에 기록되지는 않고 재무제표 주석에는 공시된다.[15]

현금주의와 발생주의 모두 사회보험 등 복리후생사업의 현재 수급자에 대한 지급액을 포함하지만, 두 측정방법 모두 사회보장보험(Social Security), 메디케어(Medicare) 및 기타 사회보험사업으로 인한 미래의 심각한 재정문제를 반영하지는 않는다. 미래의 지급예정액 및 추정수입액은 사회보험보고서(SOSI: Statement of Social Insurance)에 표시되지만[16], 연방회계기준에 따르면 미래의 지급액은 **부채(liability)**로 인식되지 않는다.[17]

---

15) 이러한 금전적 약정은 현금주의 재정수지에 기록되지 않지만, 연방예산안은 지출원인행위 회계처리에 따라 정부의 계약 체결 시점에 해당 지출원인행위 즉, **법률상책임(legal liability)**을 기록한다. 발생주의 및 현금주의와 달리 지출원인행위 회계에서 거래를 기록하는 방식에 대한 자세한 사항은 부록Ⅲ을 참조한다.

16) 사회보험보고서(SOSI)는 미국정부 재무보고서의 필수보충수탁책임정보(Required supplemental stewardship information)에 포함되어 왔으나, 2006회계연도부터는 기본재무제표에 통합되어 감사를 받는다. 대규모 사회보험사업이 연방예산안에 미치는 영향은 GAO-06-1077R에 기술되어 있다.

17) 부채는 회계연도 말 시점의 미상환 금액이다. 이는 다른 국가들이 사회보험에 대한 예산을 편성하고 회계처리하는 방법과 비슷하다. 감사원(GAO)의 *발생주의 예산: 다른 국가의 사례와 미국에 대한 시사점*, GAO/AIMD-00-57 (워싱턴 D.C., 2000년 2월 18일)을 참조한다.

현금주의 및 발생주의 재정수지의 차이점은 무엇인가?

연방예산안과 재무제표의 수익 기록 방식은 비슷하기 때문에 현금주의와 발생주의의 차이점은 대부분 지출 측면에서 발생한다. 즉, 첫 번째 회계연도에 비용이 발생하여 발생주의 재정수지에 영향을 미치지만 그 지급은 다음 회계연도에 이루어져 현금주의 재정수지에 영향을 미칠 때 차이점이 나타난다.

그 차이점은 연방정부의 여러 부문에서 나타날 수 있지만, 그 중 가장 큰 차이를 보이는 계정은 다음 여섯 가지이다.

- 연방공무원 연금급여
- 군인 연금급여
- 퇴역군인 보상
- 환경 관련 부채 (예: 정화작업 및 처분)
- 보험사업
- 자본자산(capital assets)

자본자산을 제외한 나머지 다섯 부문에서 두 측정방법 간의 차이를 낳는 핵심 요인은 부채의 연간 변동금액이다. 연간 발생하는 비용 중 지급이 이루어지지 않았기 때문에 연방예산안에 반영되지 않는 금액은 정부의 부채를 증가시킨다. 이와 같은 부채는 미지급비용을 나타낸다. 연간 부채변동금액은 발생한 비용에서 해당 비용을 지불하기 위해 사용한 현금지급액을 차감한 금액과 대략 일치한다. 〈도표 3〉은 연봉급여를 제외한 연방공무원 급여를 활용해 이러한 점을 설명한다.

〈도표 3〉 발생주의와 현금주의의 연방공무원 급여

발생주의 재정수지는 현재 재직 중인 공무원의 연금 및 기타 퇴직급여에 대해 발생한 비용을 포함한다. 이러한 비용은 공무원이 근무하는 동안 발생하지만, 해당 공무원이 미래에 퇴직하기 전까지는 지급되지 않는다. 현금주의 재정수지는 현재 발생된 퇴직급여를 포함하지 않고, 현재 퇴직자에게 지급하는 지급액을 포함한다. (해당 현금지급액은 과거의 비용을 나타낸다.) 발생주의에 따라 인식한 퇴직급여와 당기 지급한 현금지급액의 차이는 연간 부채변동금액과 대략 일치하며, 또한 현금주의와 발생주의 간의 공무원 급여의 차액과도 일치한다.

출처: 감사원(GAO)

한편, 자본자산은 두 측정방법의 그 처리방식이 다르다. 구축물이나 설비 등 **자본자산(capital assets)**을 매입할 경우, 연방예산안은 전부원가를 선행 인식하여 의사결정자는 해당 원가를 통제할 수 있는 유일한 시점에 효율적인 의사결정을 내릴 수 있도록 정보와 인센티브를 제공받는다.[18] 자본자산의 원가는 지출액으로 기록되며 해당 자산에 대한 금액 지급 시 현금주의 재정수지에 포함된다. 그러나 재무제표 작성 시 사용되는 발생주의 회계에서 자산의 원가는 일단 대차대조표에 기록된 후, 자산의 실제 사용과 원가를 맞추기 위해 자산의 추정 내용연수 동안 배분된다. 따라서 발생주의는 **감가상각비(depreciation)** 계정을 통해 해당 자산의 1년치 원가만 반영한다. 〈도표 4〉에서 이에 대해 자세히 확인할 수 있다.

〈도표 4〉 발생주의와 현금주의에 따른 자본자산 인식

연방정부가 올해 5천만 달러에 달하는 건물을 매입하여 향후 50년간 사용할 계획이라고 가정해보자. 현금주의 재정수지는 5천만 달러의 원가를 당기에 인식한다. 반면 발생주의는 정액법[a]을 기반으로 1백만 달러의 감가상각비만을 당기에 인식하고, 자산의 잔여원가를 향후 49년 동안 매년 1백만 달러씩 비용으로 인식한다.

출처: 감사원(GAO)

[a] 정액법은 자산이 창출하는 연간 이익이 균등하다고 가정한다. 연간 감가상각비는 추정 잔존가액을 차감한 자산매입액을 추정 내용연수로 나눈 금액이다.

어떻게 발생주의 재정수지로부터 현금주의 재정수지를 산출하는가?

미국정부 재무보고서는 "순운영원가(Net Operating Revenue or Cost)와 통합재정수지(Unified Budget Surplus or Deficit)의 조정보고서(Reconciliation)"라는 재무제표를 포함한다. 이 조정보고서를 통해 발생주의에 따른 순운영원가와 현금주의에 따른 통합재정수지의 상호 연관관계를 파악할 수 있다. 〈도표 5〉를 보면 조정보고서의 일반적인 관계와 발생주의 재정수지로부터 현금주의 재정수지를 산출하는 방법을 알 수 있다.

18) 자본자산의 원가에 대한 **예산권한(budget authority)**은 일반적으로 해당 자산의 매입 이전에 선행적으로 제공된다.

〈도표 5〉 2005회계연도 발생주의 재정수지로부터 현금주의 재정수지를 산출하는 방법

		단위: 십억 달러
	발생주의 재정수지 (수익-비용)	-760.0 (도표 6의 ①)
+	현금지출액을 수반하지 않은 발생한 비용	625.3 (도표 6의 ②)
-	당기 비용과 관련이 없는 현금지출액	170.6 (도표 6의 ③)
+	기타 모든 차액의 순액 (즉, 재무제표의 대차를 맞추기 위한 조정액)	-13.2 (도표 6의 ④)
=	현금주의 재정수지 (수입-지출)	-318.5 (도표 6의 ⑤)

발생주의 재정수지는 당기 수익에서 비용을 차감한 금액과 같다. 비용 중 일부는 당기에 발생했으나 지급되지 않기 때문에 현금주의 재정수지에는 반영되지 않는다. 따라서 발생주의 재정수지에서 현금주의 재정수지를 산출하려면 미지급비용을 제외해야 한다. 비용이 발생하면 발생주의 재정수지에서 부(-)의 효과를 발생시키기 때문에 미지급비용을 재정수지에 가산해야 동 비용을 상계하여 현금주의 재정수지를 얻을 수 있다. 반대로 자본자산 등 당기의 비용과 관련 없는 현금지출액은 발생주의 재정수지에는 계상되지 않지만 현금주의 재정수지에는 포함된다(이미 수입액에서 공제되어 있기 때문이다). 따라서 이러한 현금지급액을 발생주의 재정수지에서 차감하면 현금주의 재정수지를 구할 수 있다.

출처: 재무부

〈도표 6〉은 2001~2005회계연도의 연결재무제표에 포함된 조정보고서를 요약한 것이다. 도표에 나타난 연간 부채변동액은 (+)값일 수도 있고 (−)값일 수도 있다.

- 발생한 비용이 현금지급액보다 크면 부채가 증가한다(양(+)의 변동). (+)값으로의 변동은 발생한 비용이 발생주의 재정수지에 포함되지만 현금주의 재정수지에는 포함되지 않을 때 나타난다.
- 현금지급액이 발생한 비용보다 크면 부채가 감소한다(부(−)의 변동). (−)값으로의 변동은 현금지급액이 발생주의 재정수지에 포함되지 않지만 현금주의 재정수지에는 포함될 때 나타난다.

〈도표 6〉 발생주의 재정수지와 현금주의 재정수지의 상호연관관계

회계연도 (단위: 십억 달러)

	2001	2002	2003	2004	2005	
순운영원가 (발생주의 재정적자)	**-514.8**	**-364.9**	**-667.6**	**-615.6**	**-760.0**	①
현금주의 재정수지에서 제외되는 발생주의 재정수지 요소						
군인 연금급여 부채 변동금액 (p.20)	406.8	32.4	101.1	143.4	169.6	
퇴역군인 보상 부채 변동금액 (p.24)	139.3	157.3	105.6	-30.0	197.8	
공무원 연금급여 부채 변동금액 (p.22)	50.1	38.9	83.9	68.7	62.3	
환경 관련 부채 변동금액 (p.26)	5.7	-33.8	-23.1	-0.7	10.6	
감가상각비 (p.30)	21.4	20.5	71.2	89.9	79.7	
보험 충당부채 변동금액 (p.28)	[a]	[a]	[a]	37.0[a]	31.0	
기타 (예: 자본자산의 처분/재평가) (p.30)	42.2	25.2	47.1	-4.1	74.3	
총계	**665.5**	**240.5**	**385.8**	**304.2**	**625.3**	②
발생주의 재정수지에서 제외되는 현금주의 재정수지 요소						
자본화된 고정자산에 대한 지출액 (p.30)	-34.4	-40.9	-102.0	-112.1	-146.6	
기타 (예: 신용개혁 이전 대출의 원리금 상환)	17.1	6.6	12.5	-12.0	-24.0	
총계	**-17.3**	**-34.3**	**-89.5**	**-124.1**	**-170.6**	③
기타 모든 차이의 순액						
기타 모든 차이의 순액 (즉, 재무제표의 대차를 맞추기 위한 조정액)	-6.4	1.0	-3.5	23.2	-13.2	④
통합재정수지 (현금상 흑자/적자)	**127.0**	**-157.7**	**-374.8**	**-412.3**	**-318.5[b]**	⑤

출처: 재무부

주석: 2001~2005회계연도 감사받지 않은 미국정부 재무제표의 자료임

[a] 2005회계연도 미국정부 재무제표 이전의 조정보고서에는 보험 부채 변동액이 포함되지 않음. 2005회계연도 조정보고서는 2004년과 2005년의 비교자료를 포함함.

[b] 연방예산안에 발표된 최종 재정적자는 이보다 약간 적은 3,183억 달러임.

조정보고서는 매년 현금주의와 발생주의 간에 큰 차이를 발생시키는 프로그램 항목을 보여주는 데 유용하지만, 조정보고서에 나열된 항목의 금액과 발생주의 재정수지 자체에만 과도하게 집중하는 것은 바람직하지 않다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 2005년 현재 재무부는 발생주의 재정수지와 현금주의 재정수지를 조정하기 위해 필요한 모든 항목을 파악하지 못했다. 그 결과 두 재정수지 금액의 차이를 발생시키는 몇몇 항목은 조정보고서에서 별도의 항목으로 분류되지 못했고, 재무부는 "기타 모든 차이의 순액"이라는 조정 항목을 통해 재무제표의 대차를 맞추도록 하였다. 2005년에 이 항목의 금액은 132억 달러, 즉 발생주의와 현금주의 재정수지 간 차액의

3%를 차지했다.[19]

둘째, 감사원(GAO)은 조정보고서에 열거된 항목 중 자본자산, 환경 관련 부채, 퇴역군인 건강보험급여 등의 항목에서 중대한 취약점을 발견했다.[20] 해당 항목에 보고된 비용의 오류로 인해 총 발생주의 재정수지에 오류가 발생할 수 있다. 예를 들어, 특정 자본자산에 대한 감가상각비를 보고하지 않으면 발생주의 재정적자가 과소보고될 수 있고, 반대로 감가상각비를 과대계상하면 발생주의 재정적자가 과대보고될 수 있다.

마지막으로, 발생주의 재정수지는 연결재무제표의 대차를 강제로 맞추기 위해 필요한 금액을 포함한다. 발생주의 재정수지는 대차대조표에 보고된 자산과 부채의 차액인 순자산의 연간 변동액과 같아야 한다. 그러나 재무부는 순자산의 기말잔액과 기초잔액 간 차액을 완전히 조정할 수 없기 때문에, 연결재무제표의 대차를 강제로 맞추기 위해 "순자산 변동에 영향을 미치는 조정되지 않은 거래"라는 항목을 포함했다. 또한 감사원(GAO)은 연결재무제표에 대한 감사를 실시하면서 연결재무제표의 취합 관련 문제, 연방기관 간의 정부내 사업 및 잔액에 대한 조정 문제 등 다양한 사안을 파악했다.[21]

---

19) 감사원(GAO)이 조정보고서와 관련해 지적한 사안과 권고사항은 감사원(GAO), *재무감사: 미국정부 연결재무제표 작성에 있어서 개선이 필요한 절차*, GAO-04-45 (워싱턴 D.C., 2003. 10. 30)를 참조한다.

20) 해당 프로그램 비용의 취약점에 대해서는 pp.15~26를 참조한다.

21) 이러한 문제를 포함해 재무제표의 중대한 취약점 등을 해결하기 위한 감사원(GAO)의 권고사항은 감사원(GAO), *재무감사: 미국정부 연결재무제표 작성에 여전히 존재하는 내부통제 상 중요한 취약점*, GAO-06-415 (워싱턴 D.C., 2006. 4. 21.)를 참조한다.

연간 현금주의 재정수지와 발생주의 재정수지의 변화를 야기하는 요소는 무엇인가?

최근의 현금주의 및 발생주의 재정수지를 보면 정부의 재정상태가 전반적으로 악화되고 있음을 알 수 있다. 이러한 재정상태의 악화는 조세 및 지출 관련 법안에 기인하는데, 이 법안 중 일부는 2001년 9월 11일 테러공격과 그에 따른 경기하강, 이라크 및 아프가니스탄 군사활동, 허리케인 카트리나와 리타 등 정부의 운영원가 및 수익에 영향을 미친 외부 사건에 대한 대응책으로 마련되었다.

연간 현금주의 재정수지가 변동하는 이유 중 하나로 현금의 지급예정일 혹은 수취예정일 변동이 있다. 예를 들어, 연방정부가 군인 급여 등을 지급하기로 되어 있는 10월 1일이 주말인 경우, 해당 급여는 9월에 지급되며 현금지출액은 이전 회계연도에 계상된다. 그러나 해당 급여는 지출의무가 발생하는 일자에 비용으로 기록되므로 지급일 변경은 발생주의 재정수지를 변동시키지 않는다. 반면, 의회는 세금 납부일을 변경하는 경우가 있는데, 이 때 현금수취일이 당기에서 다음 회계연도로 넘어가게 된다. 예를 들어, 의회가 법인세 납부일을 2001년 9월 15일에서 2001년 10월 1일로 변경하는 경우 2001회계연도의 수익 230억 달러가 2002회계연도에 기록된다. 현금주의와 발생주의 모두 징수 시점에 수익을 인식하므로, 세금 납부일 변경은 현금주의 재정수지와 발생주의 재정수지 모두에 영향을 미친다.

추가적으로 발생주의 재정수지를 변동시키는 세 가지 요소는 다음과 같다.

- 미래의 정부 자원에 대한 지출의무를 발생시키는 법안
- 장기부채의 추산에 쓰이는 방법 및 가정의 변경
- 연방회계기준의 제·개정

예를 들어, 미래의 연방공무원 퇴직급여나 보험사업을 확대하는 법이 제정되면 그 영향이 발생주의 재정수지에 즉각 반영된다. 그러나 현금주의 재정수지는 해당 급여가 지급되는 미래연도가 도래하기 전까지는 아무런 영향도 받지 않는다. 실제로 최근 발

생주의 재정수지가 가장 크게 변화한 시기는 2000년에서 2001년 사이[22]인데, 이 때 군인 건강보험급여인 트리케어(TRICARE)의 적용 대상을 메디케어(Medicare) 대상 퇴직군인 및 유족까지 확대하는 법이 통과되었다. 이 법의 통과만으로 미래의 추정 급여 지급액이 증가해 2001년 발생주의 재정적자가 2,900억 달러를 초과했다. 그러나 이러한 급여액은 미래연도가 도래하기 전에는 지급되지 않기 때문에 현금주의 재정수지에는 반영되지 않았다.

둘째, 현금주의는 현금의 지급예정일 혹은 수취예정일 등 날짜의 변동에 민감하게 반응하지만, 발생주의는 미래의 급여 증가, 일반물가 수준 변동, 이자율 변동, 기술 변화 등 미래의 추정 지급액을 예측하는 데 사용된 가정의 변동에 민감하다. 예를 들어, 일부 미래지급액은 명목이자율을 가정하여 **현재가치(present value)**로 할인되는데, 이 이자율이 바뀌면 비용 및 발생주의 재정수지에 막대한 변화를 가져오기도 한다. 예를 들어, 가정에 쓰인 이자율의 변동으로 인해 최근 몇 년간 퇴직군인 보상 충당부채에 큰 변동이 있었다. 2003년 1,050억 달러였던 충당부채는 2004년에 300억 달러로 줄었다가 2005년에는 다시 2,280억 달러로 증가했다. 이는 재향군인부(VA: Department of Veterans Affairs)가 가정 장기이자율을 2003년부터 2004년 사이에 4.91%에서 5.23%로 상향조정했다가 2005년에는 4.74%로 하향조정했기 때문이다.

마지막으로 연방회계기준이 제·개정되면 현금주의 재정수지에 일체의 변동 없이 발생주의 재정수지만 크게 변화할 수 있다. 예를 들어, 새로운 회계기준이 2003회계연도 초에 채택되어 전비품을 대차대조표에 포함하여 자본화 및 감가상각하도록 규정했다. 2003년 이전에 전비품은 전비품을 매입한 해에 비용처리되었지만, 자산의 자본화와 감가상각 처리는 이루어지지 않았다.[23] 2002년 409억 달러로 조정보고서에 기록된 자본화 자산이 2003년에 1,020억 달러로 증가한 주된 이유는 2003년 매입한 전비품이 자산으로 인식되었기 때문이었다. 전비품의 자본화 처리로 인해 감가상각비 또한 2002년의 205억 달러에서 3배 증가해 2003년에는 712억 달러를 기록했다.

---

22) 2000년에는 400억 달러의 발생주의 재정흑자가 발생했으나, 2001년에는 5,550억 달러 감소한 5,150억 달러의 재정적자가 발생했다.

23) 전비품은 **수탁책임유형자산(Stewardship property, plant and equipment)**으로 간주되어 재무제표에 필수보충수탁책임정보(Required supplemental stewardship information)로 보고되었다.

발생주의 재정수지는 여러 요인의 영향을 받기 때문에 발생주의 재정수지가 현금주의 측정방식보다 신뢰가능성이 낮다고 생각할 수도 있겠지만, 사실 이러한 변동은 정부의 추정방식이 개선되었거나 새로운 회계기준이 도입되었기 때문에 발생한 것이다. 따라서 발생주의 재정수지의 연간 변동금액을 해석할 때는 주의가 요구된다. 발생주의 재정수지가 변화했더라도 그것은 재정상태가 변화해서가 아니라, 정부의 재정상태 측정방식이 변경되었기 때문일 수 있다. 감사원(GAO)이 지적한 신뢰가능성 문제가 해결되었으므로 발생주의 재정수지는 현금주의 측정방식을 보완하는 보다 의미 있는 측정방식이 될 것이다.

현금주의와 발생주의의 차이가 가장 눈에 띄는 부문은 어디인가?

발생주의 재정수지와 현금주의 재정수지의 차이가 가장 크게 나타나는 아래의 여섯 개 부문에 대해 좀 더 자세히 논의해보도록 하겠다.

- 군인 연금급여
- 연방공무원 연금급여
- 퇴역군인 보상
- 환경 관련 부채 (예: 정화작업 및 처분)
- 보험사업
- 자본자산(capital assets)

두 측정방식이 각 부문의 원가를 어떻게 반영하는지와 조정보고서 상의 수치가 어떻게 산출되는지를 알아보도록 하겠다. 또한 각 프로그램에 대해 발생하는 충당부채의 변동으로 인해 발생주의 재정수지에만 영향을 받을 뿐 현금주의 재정수지에는 그에 상응하는 변화가 없다는 점을 감안하여, 발생주의의 각 프로그램별 측정요소를 설명하고, 2001회계연도부터 2005회계연도 사이에 충당부채를 크게 변동시킨 주요 사건 혹은 가정의 변경을 알아보도록 하겠다.

현금주의 및 발생주의 재정수지는 군인 연금급여를 어떻게 인식하는가?

군인 연금급여는 퇴직급여, 즉 연금, 건강보험급여, 보험급여 등으로 구성되어 있으며, 20년 이상 현역 근무한 군인을 대상으로 지급된다. 현금주의 재정수지는 당기에 퇴직군인에게 지급한 금액은 반영하지만 장기 추정원가는 인식하지 않는다.[24] 그러나 발생주의 재정수지는 군인이 현역에 있는 동안 군인연금 및 기타 퇴직급여에 대한 장

24) 국방부(DOD: Department of Defense)는 퇴직급여 일부에 대한 부담금을 지급하지만, 이는 정부내 거래이다. 즉, 부담금은 국방부의 지출액, 군인 퇴직급여 신탁기금의 수입액으로 기록된다. 실제로 정부에서 유출되는 현금이 없기 때문에 이러한 부담금은 정부 전체의 현금수지에 영향을 미치지 않는다. 자세한 정보는 부록Ⅱ를 참조한다.

기 추정원가를 비용으로 인식한다. 이러한 비용에는 당기에 제공된 용역, 미상환충당부채에 대해 발생한 이자, 연금제도 개정으로 인한 조정금액, 과거에 비용을 추산하기 위해 사용한 가정과 실제 결과의 차이를 조정하기 위한 금액이 반영되어 있다.

〈표 1〉은 2001년~2005년에 발생한 충당부채, 즉 보고연도 기말 현재 미지급상태에 있는 군인 연금급여에 대한 추정원가의 보험수리적 현재가치를 보여준다. 이에 따른 연간 충당부채 변동금액 또한 표시되어 있다.

〈표 1〉 군인 연금급여 충당부채

단위: 십억 달러

	회계연도				
	2001	2002	2003	2004	2005
발생한 충당부채	**1,309.7**	**1,342.1**	**1,443.2**	**1,586.6**	**1,756.2**
연금	708.3	730.0	739.0	837.7	895.4
건강보험급여	580.9	592.0	683.0	725.3	833.9
기타 (예:보험급여)	20.5	20.1	21.1	23.6	26.9
전년대비 충당부채 변동금액	**406.8**	**32.4**	**101.1**	**143.4**	**169.6**
연금	17.8	21.7	9.0	98.7	57.7
건강보험급여	388.6	11.1	91.0	42.3	108.6
기타 (예: 보험급여)	0.4	-0.4	1.1	2.4	3.3

출처: 재무부
주석: 자료는 2001년~2005년 미국정부 재무보고서에서 발췌함.

〈표 1〉에서 음영처리된 전년대비 충당부채 변동금액은 발생주의와 현금주의가 측정한 군인 급여의 주요 차이를 나타내고 있다. 전년대비 충당부채 변동금액은 현역 군인에 대해 발생한 비용에서 과거에 비용처리된 퇴직군인 급여의 당기 현금지급액을 차감한 금액과 대략 일치한다. 따라서 충당부채가 (+)방향으로 증가하면 현금지급액을 초과한 비용이 발생했다는 것을 의미한다. 발생한 비용은 발생주의 재정수지에 (−)값으로 반영되기 때문에 발생주의 재정수지에 충당부채 변동금액을 합하면 현금주의 재정수지를 얻을 수 있다.

군인 연금급여 충당부채의 변동 요인은 무엇인가?

군인 연금급여 충당부채의 변동은 발생주의 재정수지의 주요 변동요인이지만 현금주의 재정수지는 그에 상응하는 어떠한 영향도 받지 않는다. 2001년~2005년에 군인 연금

급여 충당부채가 크게 변화한 가장 큰 요인은 관련 법률의 변경이다. 2001년에 충당부채가 4,068억 달러 증가했는데, 그 중 2,900억 달러에 달하는 증가분이 2001년 국방수권법(National Defense Authorization Act)의 일시적인 초기 효과로 인해 발생했다. 국방수권법은 군인 건강보험제도인 트리케어(TRICARE)의 적용 대상을 메디케어(Medicare)에 가입할 자격이 있는 퇴직군인과 유족까지 확대했다. 2001년 이전까지 메디케어 가입 자격을 갖춘 퇴직군인은 메디케어 급여에만 의존하게 되어 있었다.

연간 충당부채 변동의 또 다른 요인은 애초에 가정한 수치와 실제 결과의 차이이다. 예를 들어, 2005년에 군인 건강보험급여 충당부채는 2004년 대비 1,086억 달러만큼 증가했는데 국방부(DOD)에 따르면 이 중 600억 달러의 증가분은 의료비 증가율이 가정한 수치보다 높았기 때문에 발생했다.

주목해야 할 점은 국방부가 퇴직군인 건강보험 충당부채로 보고한 금액 중 상당부분에 대해 근거를 제시하지 못했다는 사실이다. 국방부 감사관들이 밝힌 바에 따르면 국방부의 시스템은 국방부 시설이 제공한 의료서비스의 원가를 정확히 보고하지 못했고, 미래의 의료서비스 추정원가와 퇴직군인 건강보험 충당부채에 대한 신뢰가능한 정보를 제시하지 못했다.

현금주의 및 발생주의 재정수지는 연방공무원 연금급여를 어떻게 인식하는가?

연방공무원 연금과 기타 퇴직급여는 근무기간에 걸쳐 발생하지만, 해당 급여는 연방공무원이 퇴직한 이후 지급된다. 현재 연방공무원 연금급여 중 가장 큰 부분은 연금이며, 건강보험급여는 비교적 낮은 수준이지만 그 비율이 점점 커지고 있다. 현금주의는 퇴직공무원에게 지급한 금액을 지출액으로 기록하고 이를 현금주의 재정수지에 반영한다.[25] 그러나 발생주의는 공무원이 용역을 제공함에 따라 매년 발생하는 급여의 장기 추정원가를 연간 비용으로

25) 각 연방기관들은 발생한 연금급여 일부에 대한 부담금을 지급하지만, 이는 정부내 거래이다. 즉, 부담금은 해당 기관의 지출액, 연방공무원 퇴직 및 장애에 대한 신탁기금의 수입액으로 기록된다. 실제로 정부에서 유출되는 현금이 없기 때문에 이러한 부담금은 정부 전체의 현금수지에 영향을 미치지 않는다. 자세한 정보는 부록Ⅱ를 참조한다. 대부분의 민간 정부기관은 미래의 건강보험급여 및 생명보험급여에 대해 부담금을 지급할 의무가 없다.

반영한다. 연간 비용에는 현직 공무원에 대해 발생한 연금, 건강보험급여, 혹은 기타 급여, 미상환충당부채에 대해 발생한 이자, 연금제도 개정 혹은 가정의 변경으로 인한 조정금액, 가정과 실제 결과의 차이를 조정하기 위한 금액이 반영되어 있다. 피고용인인 공무원이 내는 연금, 건강보험 혹은 기타 급여에 대한 부담금은 가득수익으로 기록되어 비용의 일부와 상계된다.[26]

연방공무원 연금급여에 대한 충당부채 즉, 보고연도 말 현재 발생하였으나 지급되지 않은 급여의 현재가치, 그리고 연간 충당부채 변동이 〈표 2〉에 표시되어 있다.

〈표 2〉에서 음영처리된 전년대비 충당부채 변동금액은 발생주의 재정수지와 현금주의 재정수지가 인식한 연방공무원 연금급여의 주요 차이를 나타낸다. 충당부채 변동금액은 당기에 발생한 비용에서 퇴직공무원에게 지급한 당기 지급액을 차감한 금액과 대략 일치한다. 따라서 충당부채가 (+)방향으로 증가하면 발생한 비용이 현금지급액을 초과했다는 것을 의미한다. 발생한 비용은 발생주의 재정수지에 (−)값으로 반영되기 때문에, 발생주의 재정수지에 충당부채 변동금액을 합하면 현금주의 재정수지를 얻을 수 있다.

〈표 2〉 공무원 연금급여 충당부채

단위: 십억 달러

	회계연도				
	2001	2002	2003	2004	2005
발생한 충당부채	**1,359.2**	**1,398.1**	**1,482.0**	**1,550.7**	**1,613.0**
연금	1,112.9	1,129.8	1,190.4	1,230.2	1,273.8
건강보험급여	205.2	221.4	244.4	266.1	290.7
기타 (예:보험급여)	41.1	46.9	47.2	54.4	48.5
전년대비 충당부채 변동금액	**50.1**	**38.9**	**83.9**	**68.7**	**62.3**
연금	41.0	16.9	60.6	39.8	43.6
건강보험급여	7.2	16.2	23.0	21.7	24.6
기타 (예: 보험급여)	1.9	5.8	0.3	7.2	-5.9

출처: 재무부

주석: 자료는 2001년~2005년 미국정부 재무보고서에서 발췌함.

연방공무원 연금급여 충당부채의 변동 요인은 무엇인가?

연방공무원 연금급여 충당부채의 변동은 현금주의 재정수지에는 일체의 영향을 미치지 않고 발생주의 재정수지를 크게 변화시킨다. 연금급여에 대해 발생하는 비용은 급여수준,

26) 기관 부담금도 가득수익으로 기록되나, 이는 정부내 거래이기 때문에 연결재무제표에서 제거된다.

근무연한, 이자율, 인플레이션 및 기타 경제적·인구통계적 변수에 대한 가정 및 추정에 따라 달라진다. 따라서 이러한 가정과 실제 결과가 다르면 연방공무원 연금급여 충당부채뿐 아니라 발생주의 재정수지 자체도 크게 달라진다. 예를 들어, 2002년의 연금 충당부채 변동금액은 169억 달러로 2001년 변동금액 410억 달러보다 낮은 수준을 기록했는데, 그 이유는 연방공무원에게 실제 지급된 급여인상분과 퇴직공무원에게 지급된 생계수당이 가정한 금액보다 적었기 때문이다. 이에 따라 충당부채가 전년대비 감소했다. 반대로 2003년에 연금급여 충당부채 변동금액은 606억 달러로 2002년보다 크게 증가했는데, 그 이유는 실제 지급된 급여인상분이 가정한 금액보다 컸기 때문이다.

건강보험급여 충당부채가 전년대비 증감한 주요 이유도 의료서비스 비용과 활용도에 대한 가정이 실제 결과와 달랐기 때문이다. 의료서비스 비용은 연금급여 충당부채를 결정하는 요인(예: 임금상승률 및 생계수당)보다 더욱 큰 변동성을 보였다. 따라서 건강보험급여 충당부채는 연금급여 충당부채보다 변동성이 클 수 있다.

현금주의 및 발생주의 재정수지는 퇴역군인 보상을 어떻게 인식하는가?

퇴역군인 보상 프로그램은 근무 중의 장애나 사망으로 인한 잠재적 수익의 손실 발생 시 수급자격을 갖춘 퇴역군인과 유족에게 보상금을 지급한다. 현금주의 재정수지는 현재의 퇴역군인에게 당기에 지급한 보상금액을 반영할 뿐, 미래 보상금의 추정원가는 반영하지 않는다. 그러나 발생주의 재정수지는 이미 보상금을 받고 있는 퇴역군인, 현재 받고 있지는 않지만 미래에 받을 수 있는 퇴역군인, 재향군인부(VA)의 가정에 따라 미래에 보상급여 수령자격을 갖출 현역군인에 대한 미래의 지급액을 비용으로 인식한다.

〈표 3〉은 2001년~2005년 동안 퇴역군인 보상 충당부채 즉, 회계연도 말 현재 발생하였으나 지급되지 않은 미래 보상금지급액에 대한 추정원가의 현재가치와 그에 따른 충당부채 변동금액을 보여준다.

〈표 3〉 퇴역군인 보상 충당부채

단위: 십억 달러

	회계연도				
	2001	2002	2003	2004	2005
발생한 충당부채	691.9	849.2	954.8	924.8	1,122.6
전년대비 충당부채 변동금액	139.3	157.3	105.6	-30.0	197.8

출처: 재무부
주석: 자료는 2001년~2005년 미국정부 재무보고서에서 발췌함.

현금주의와 발생주의에 따른 퇴역군인 보상의 차이는 〈표 3〉에 음영표시된 전년대비 충당부채 변동금액이다. 충당부채 변동금액은 비용으로 발생한 보상액에 미상환충당부채 이자를 가산한 후 현 수령자에게 지급한 보상금을 차감한 금액과 대략 일치한다. 따라서 충당부채가 (+)방향으로 증가하면 현금지급액을 초과하는 비용이 발생했다는 것을 의미한다. 발생한 비용은 발생주의 재정수지에 (−)값으로 작용하기 때문에, 발생주의 재정수지에 충당부채 변동금액을 합하면 현금주의 재정수지를 얻을 수 있다.

퇴역군인 보상 충당부채의 변동 요인은 무엇인가?

퇴역군인 보상 충당부채의 변동은 현금주의 재정수지에는 일체의 영향을 미치지 않고 발생주의 재정수지를 크게 변화시킨다. 재향군인부(VA)는 보상 충당부채를 추정하기 위해 수급자 수, 기대수명, 미래의 생계수당 및 이자율 등을 가정하므로, 충당부채는 이러한 가정의 변경에 민감하게 반응한다.

실제로 최근 몇 년 간 퇴역군인 보상 충당부채는 가정의 변경으로 인해 변동폭이 매우 컸다. 2003년 1,056억 달러 증가한 충당부채는 2004년에 300억 달러 감소했다가 2005년에는 다시 1,978억 달러만큼 증가했다. 이렇게 변동폭이 컸던 이유는 급여와 관련한 조항, 법률 혹은 규정이 변경되었기 때문이 아니라 미래의 급여가치를 추정하기 위해 사용된 가정(주로 이자율에 대한 가정)이 변경되었기 때문이다. 2004년부터 재향군인부(VA)는 재무제표 표시 목적으로 미래 지급액을 현재가치로 할인하기 위한 재무부증권 이자율을 가정할 때 역사적 평균치 대신 현행 시장이자율을 사용했다. 이자율은 실제로 그러한 것처럼 변동성이 클 수 있기 때문에 충당부채 보고금액 또한 변동성이 커지게 된다. 충당부채의 할인에 사용된 이자율이 증가하면 충당부채가 감소

하고, 반대로 이자율이 감소하면 충당부채가 증가한다. 예를 들어, 2003년부터 2004년 사이에 장기 재무부증권 이자율이 4.91%에서 5.23%로 증가하여 재향군인부(VA)의 충당부채가 300억 달러만큼 감소했다. 반대로 2005년에 재향군인부(VA)가 장기이자율 가정을 4.74%로 하향조정하자 미래 추정 보상금지급액의 현재가치가 증가하여 결국 충당부채의 증가로 이어졌다.

현금주의 및 발생주의 재정수지는 환경 관련 부채를 어떻게 인식하는가?

연방·주·지방의 법률 및 규정에 따르면 연방정부는 운영(예: 핵잠수함 및 핵무기)으로 인해 발생한 유해물질 및 방사성물질에 대한 정화작업을 실시해야 한다. 현금주의 재정수지는 해당 금액이 지급될 때 정화비용을 인식하지만, 연방기관은 회계기준에 따라 기관 운영을 위해 자산을 사용할 때 수반되는 환경 정화비용의 발생 가능성이 높고 측정 가능한 경우, 실제로는 향후 수년간 해당 정화작업이 실시되지 않는다 하더라도 그 추정원가를 매년 재무제표에서 인식해야 한다. 또한 연방기관은 제2차 세계대전과 냉전 기간에 핵무기를 생산하면서 발생한 기존의 오염물질 및 폐기물(소위 "폐기물 유산")의 정화작업 및 처리에 드는 비용추정액 또한 보고해야 한다. 이러한 비용추정액은 에너지부(DOE: Department of Energy)가 보고하는 환경 관련 부채의 대부분을 차지하고 있다.

해당 기관은 매년 운영자산에 대한 총 추정 정화비용의 일정 비율을 비용으로 인식해야 한다. 회계기준에 따르면 이러한 비용할당은 자산의 예상 사용기간과 각 연도별 소진된 사용가능 한도 등을 고려하는 체계적이고 합리적인 방법에 기반해야 한다. 예를 들어, 핵잠수함의 예상 사용기간은 10년이고 추정 정화비용을 8천만 달러라고 하자. 정액법에 따른 할당방식 적용 시 핵잠수함 사용에 대해 연간 발생하는 비용과 부채는 8백만 달러가 될 것이다. 이 8백만 달러는 당기의 발생주의 재정수지에는 반영되지만 현금주의 재정수지에는 반영되지 않는다. 반면, 폐기물 유산의 추정 정화비용이 증가하면 증가를 예상한 해당 연도에 증가액을 전부 인식해야 한다. 〈표 4〉에는 2001년~2005년에 보고된 환경 관련 충당부채와 전년대비 충당부채 변동금액이 나와 있다.[27] 〈표 4〉에 음영표시된 전년대비 충당부채 변동금액은 당기에 발생한 비용에서

전기에 비용처리되어 당기에 지급된 정화활동 비용을 차감한 금액이다.

- 발생 비용이 현금지급액을 초과하면 부채가 증가하고 변동금액은 (+)값이 된다(2001년, 2005년).
- 현금지급액이 발생 비용을 초과하면 부채가 감소하고 변동금액은 (-)값이 된다(2002년, 2003년, 2004년).

〈표 4〉 환경 관련 충당부채

단위: 십억 달러

	회계연도				
	2001	2002	2003	2004	2005
발생한 충당부채	**306.8**	**273.0**	**249.9**	**249.2**	**259.8**
에너지부(DOE)	238.3	209.7	183.4	181.7	189.8
국방부(DOD)	63.3	59.3	61.5	64.3	65.0
기타	5.2	4.0	5.0	3.2	5.0
전년대비 충당부채 변동금액	**5.7**	**-33.9**	**-23.0**	**-0.7**	**10.6**
에너지부(DOE)	4.1	-28.7	-26.2	-1.7	8.1
국방부(DOD)	0.1	-4.0	2.2	2.8	0.7
기타	1.5	-1.2	1.0	-1.8	1.8

출처: 재무부
주석: 자료는 2001년~2005년 미국정부 재무보고서에서 발췌함.

발생주의 재정수지에서 현금주의 재정수지를 구하려면 발생 비용과 현금지급액을 조정해야 한다. 현금지급액을 초과한 발생 비용은 발생주의 재정수지에 (-)값으로 작용하기 때문에 이를 발생주의 재정수지와 합하면 현금주의 재정수지를 얻을 수 있다. 반대로 발생 비용을 초과한 현금지급액을 발생주의 재정수지에서 차감하면 현금주의 재정수지를 얻을 수 있다.

환경 관련 부채의 변동요인은 무엇인가?

추정 정화비용은 본질적으로 불확실성을 내포한다. 비용 추정 시에는 현재의 기술 수준에 기반해 현장의 복구 수준에 대한 다양한 가정을 세워야 하며, 자금조달 일정 및 정화작업 일정에 대한 상세한 예측과 예상 인플레이션을 감안해야 한다. 비용(즉, 부채)은 복구 수준을 규정한 법률 혹은 규정이 변경됨에 따라 달라질 수 있다. 예를 들어, "청정 상태"로의 복구가 규정되면 "단기적으로 건강상 위험을 야기하지 않는 상

27) 운영자산의 정화비용은 해당 자산의 예상 사용기간 동안 인식되므로, 자산의 사용수명이 끝나기 전에는 완전한 정화비용이 보고 대상 부채에 포함되지 않는다.

태"로의 복구가 규정되었을 때보다 정화비용이 커질 것이다.

2002년부터 2003년 동안 에너지부(DOE)의 환경 관련 충당부채를 보면 이러한 추산에 있어서 가정의 변경이 어떠한 역할을 하는지 알 수 있다. 에너지부(DOE)는 2002년에 287억 달러, 2003년에 262억 달러만큼 충당부채를 감소시켰는데, 주된 이유는 에너지부(DOE)가 정화작업을 가속화하여 비용 절감을 이룰 수 있다고 가정했기 때문이다. 그러나 2005년에 본 감사원(GAO)은 에너지부(DOE)의 정화작업 가속화 노력에 일부 진전이 있었지만, 예상대로 비용 절감을 달성하기는 어려울 것이라고 보고했다. 그 이유 중 하나는 에너지부(DOE)의 계획이 기술 진보와 규정 변화를 가정하고 있었으나 이러한 가정이 계획대로 실현되지 않을 수 있기 때문이다.[28]

발생주의 재정수지가 현금주의 재정수지보다 장기 환경 정화비용을 더 많이 반영한다고 해서 모든 장기 환경 정화비용을 포함하는 것은 아니며, 보고된 비용 중 일부는 신뢰 가능하지 않을 수도 있다. 예를 들어, 현장을 정화하는 기술이 존재하지 않으면 정화비용을 측정할 수 없기 때문에 기관은 해당 현장에 대한 비용을 발생시키지 않는다. 또한 감사원(GAO)은 국방부(DOD)의 환경 관련 부채에 대한 몇 가지 문제를 지적했다. 예를 들어, 국방부(DOD)의 환경 관련 부채 추정치에는 2003년부터 발효한 연방회계기준서 주요 개정사항이 반영되어 있지 않으며 또한 해군은 원자력선과 핵잠수함이 배출한 핵폐연료의 모든 처리비용을 추정하거나 보고하지 않았다.[29]

현금주의 및 발생주의 재정수지는 보험사업을 어떻게 인식하는가?

연방정부는 은행의 도산으로 인한 예금액 손실, 작황 부진, 홍수로 인한 재산 손실, 연금급여 손실 등 다양한 위험에 대비하여 개인과 기업에 보험을 제공한다. 다양한 보험사업 중 전미홍수보험사업(NFIP: National Flood Insurance Program)과 연금급여보장공사(PBGC: Pension Benefit Guaranty Corporation)[30]만이 2005년 연방정부

28) 감사원(GAO), *핵폐기물: 에너지부가 정화작업 단축 프로그램을 달성할 역량이 있는지를 평가하기 위해 필요한 성과보고의 개선*, GAO-05-764 (워싱턴 D.C., 2005. 7. 29.).

29) 감사원(GAO), *환경부채: 연방정부 추산과정의 내부통제 취약점 및 불확실성에 의해 저해되는 장기 재정계획 설정*, GAO-06-427 (워싱턴 D.C., 2006. 3. 31.).

재무보고서에 별도로 기재되었다.

보험사업에 대한 예산보고는 연간 현금흐름을 중심으로 이뤄진다. 청구금액이 지급될 때 지출액이 기록되고, 보험료 등 보험사업에 대한 징수액은 수취 시점에 연방예산안에 기록된다. 예를 들어, 전미홍수보험사업(NFIP)은 보험금으로 33억 달러를 지급하고 보험료로 21억 달러를 징수했으며 현금주의 재정수지에 미친 순효과는 12억 달러의 순지출액이다.

반면 미국정부 재무보고서는 보험사고가 발생했거나 혹은 보험사고의 발생 가능성이 높고 그 금액을 합리적으로 추정할 수 있을 때 추정 보험금 비용 혹은 손실을 기록한다. 따라서 보험금이 미지급 상태일 때 손실액은 대차대조표 상 보험충당부채로 인식되며, 이 금액은 현금주의 재정수지와 발생주의 재정수지의 차이와 대략 일치한다. 이렇게 인식된 충당부채가 두 재정수지 차이의 대부분을 구성하는지 여부는 연결재무제표에 보고된 연방 보험사업의 유형이 무엇인지에 달려있다. 〈표 5〉에는 2004년 및 2005년 기말 현재 보고된 충당부채와 전년대비 충당부채 변동금액이 나와 있다.

〈표 5〉 보험충당부채

단위: 십억 달러

	회계연도	
	2004	2005
보험충당부채	**62.2**	**93.2**
연금급여보장공사(PBGC)	60.8	69.8
전미홍수보험사업(NFIP)	1.4	23.4
전년대비 충당부채 변동금액	**17.0[a]**	**31.0**
연금급여보장공사(PBGC)	16.3	9.0
전미홍수보험사업(NFIP)	0.7	22.0

출처: 재무부, 연금급여보장공사(PBGC), 국토안보부(Department of Homeland Security)

주석: 2005년 감사받지 않은 미국정부 재무보고서, 2004년 PBGC 연례보고서, 2005년 국토안보부 성과 및 회계책임 보고서에서 자료를 발췌함. 보험사업은 2005년 이전의 조정보고서에서 개별적으로 보고되지 않았으며, 2005년 미국정부 재무보고서는 2004회계연도, 2005회계연도의 정보만을 포함하고 있기 때문에 <표 5>에는 2004년 이전 정보가 포함되지 않았다.

[a] : 해당 금액은 PBGC와 NFIP의 충당부채 변동금액만을 합한 총계이므로 연결재무제표에 보고된 총계와 동일하지 않다.

30) 연금급여보장공사(PBGC)의 재무활동 및 잔액이 미국정부 재무보고서에 기록되기는 하지만, 현행법 상 연금급여보장공사(PBGC)의 충당부채는 해당 공사의 자산에서만 지급되고, 재무부 일반기금(General Fund of the Treasury)이나 정부전체의 자산에서 지급되지 않는다.

전미홍수보험사업(NFIP)의 경우, 발생주의 재정수지와 현금주의 재정수지의 차이는 보험충당부채 변동금액이다. 보험충당부채는 승인되었으나 미지급상태인 보험금과 발생한 보험사고에 대한 보험금 추정액을 반영한다. 2005년의 보험충당부채 증가액 310억 달러 중 전미홍수보험사업(NFIP)의 충당부채 증가액이 220달러를 차지했다. 이는 전미홍수보험사업(NFIP)의 충당부채 변동으로 인해 발생주의 재정적자가 현금주의 재정적자보다 220억 달러만큼 커졌음을 의미한다. 전미홍수보험사업(NFIP)에 대한 발생비용은 발생주의 재정수지에 (-)값으로 반영되므로 충당부채 변동금액을 발생주의 재정수지에 합하면 현금주의 재정수지를 구할 수 있다.

연금급여보장공사(PBGC)는 전미홍수보험사업(NFIP) 등 기타 보험사업과는 조금 다르다. 연금급여보장공사(PBGC)의 경우 현금주의와 발생주의 측정금액의 차이는 전년대비 충당부채 변동금액과 일치하지 않는다. 전미홍수보험사업(NFIP)에서 자산의 조정과정은 중요 요소가 아니지만, 연금급여보장공사(PBGC)가 보유한 보험자산 가치의 변동은 현금주의와 발생주의 재정수지의 차이에 영향을 미치기 때문이다. 연금급여보장공사(PBGC)에 대한 현금주의 재정수지와 발생주의 재정수지의 주된 차이는 (1) 완전히 종료한 연금 및 종료 가능성이 높은 연금에 대해 미국정부 재무보고서에 보고된 손실액(즉, 미래 추정지급액과 연금자산의 현재가치 차액)과, (2) 연방예산안에 인식된 현금 연금지급액이다. 손실액은 연금급여보장공사(PBGC)가 최종적으로 부담할 것으로 예상하는 금액을 의미한다. 손실액은 발생주의 재정수지에 (-)값으로 작용하므로 현금주의 재정수지를 얻으려면 손실액을 발생주의 재정수지에 합한다. 총 손실액은 조정보고서에 개별 표시되지 않는다.

보험사업의 변동요인은 무엇인가?

전미홍수보험사업(NFIP) 충당부채의 연간 변동은 홍수 등을 일으켜 재산손실을 가져오는 자연재해와 같은 외부요인에 의해 발생한다. 〈표 5〉에 나타난 2년 동안 홍수보험은 보험충당부채와 발생주의 재정수지에 단일 연도로서는 가장 큰 금액의 변동을 나타냈다. 2005년에 홍수보험 충당부채가 220억 달러 증가한 주된 이유는 허리케인 카트리나(Katrina) 때문이다. 카트리나로 인한 홍수의 결과로 재산을 잃은 개인이 청구한 보험금의 대부분이 2005회계연도 말 현재 미지급 상태이다.[31)]

연금급여보장공사(PBGC)가 인식하는 손실 발생금액은 확정급여형 연금제도를 지원하는 기업의 연금지출원인행위 및 전반적인 경기상황에 따라 변한다. 연금급여보장공사(PBGC)는 가까운 미래에 종료 가능성이 높은 연금 계약에 대한 손실액을 측정하기 위해 기업과 투자에 영향을 미치는 거시경제 상황 및 특정 기업의 자세한 성과내역을 평가한다. 연금급여보장공사(PBGC)는 2004년에 종료 가능성이 높은 연금계약으로 인한 손실액으로 144억 달러를 보고했는데, 손실이 발생한 주된 원인은 항공업계의 부진이었다. 손실액에는 연금급여보장공사(PBGC)의 예측 및 기본 가정과 실제 결과의 차이에 대한 조정액도 포함된다. 앞서 언급했듯이 이러한 손실액은 현금주의와 발생주의 재정수지의 주요 차이를 나타내지만 〈표 5〉에 나타난 충당부채 변동금액과 일치하지는 않는다.[32]

현금주의 및 발생주의 재정수지는 자본자산을 어떻게 인식하는가?

연방정부는 토지, 구축물, 장비, 차량, 정보기술 등 자체 이용을 목적으로 다양한 자본자산(capital assets)을 취득한다. 연방예산안과 재무제표에서 자본자산은 서로 다르게 회계처리되며 이는 발생주의 재정수지와 현금주의 재정수지 간의 조정항목이 된다. 〈표 6〉은 자본자산 관련 조정보고서 항목을 보여준다.

〈표 6〉 자본자산 계정

단위: 십억 달러

	회계연도				
	2001	2002	2003	2004	2005
현금주의에서 제외되는 발생주의 항목					
감가상각비	21.4	20.5	71.2	89.9	79.7
유형자산 처분 및 재평가	0	0	13.0	0.2	47.8
발생주의에서 제외되는 현금주의 항목					
자본적 지출액에 대한 지출액	-34.4	-40.9	-102.0	-112.1	-146.6

출처: 재무부

주석: 자료는 2001년~2005년 미국정부 재무보고서에서 발췌함.

---

31) 감사원(GAO)은 의회와 행정부 모두의 관심을 요하는 고위험 연방사업을 열거한다. 2006년에는 전미홍수보험사업(NFIP)이 그 목록에 올랐다. 자세한 사항은 *감사원(GAO)* 지적 고위험 사업, GAO-06-497T (워싱턴 D.C., 2006. 3. 15.)를 참조한다.

32) 연금급여보장공사(PBGC)의 단일고용주 보험사업(Single-Employer Insurance Program)은 2003년 이래 감사원(GAO)의 고위험목록에 기록되어 있다. GAO-06-497T를 참조한다.

발생주의 재정수지(혹은 연간운영원가)는 재무제표상에서 자본자산의 원가를 추정 내용연수 동안 합리적으로 배분하여 자본자산의 비용을 인식한다. 이렇게 배분된 금액을 감가상각비라고 하며 자산의 매 사용연도 동안 발생주의 재정적자를 증가시킨다. 현금주의에서는 감가상각비를 인식하지 않으므로 감가상각비를 발생주의 재정수지에 다시 합하면 현금주의 재정수지를 구할 수 있다.

자본자산은 매각 혹은 파괴되거나, 자산의 실제 가치를 반영하기 위해 재평가될 수 있다. 매각의 경우, 발생주의 재정수지는 자산의 처분 시 수취한 금액과 장부가치[33]의 차액을 인식하지만, 현금주의 재정수지는 이와 달리 매각대금 전부에 대한 현금수입액을 인식한다. 마찬가지로 자산이 파괴되거나 실질에 가까운 가치측정을 위해 재평가되는 경우, 발생주의는 이를 인식하지만 현금주의는 인식하지 않는다. 처분과 재평가는 발생주의 재정수지를 증감시킬 수 있으므로 두 재정수지의 차이를 조정할 때 고려되어야 한다.

연방예산안은 현금주의를 기반으로 자본자산 매입에 쓰인 지출액을 기록한다. 지출액은 자본자산 대금이 지급될 때 기록되므로, 자산의 원가는 결제가 이뤄지는 해의 현금주의 재정적자를 증가시킨다. 자본자산 매입에 쓰인 현금원가는 "자본적 지출액"이라는 항목으로 〈표 6〉에 기록되었으며, 이 금액을 발생주의 재정수지에서 차감하면 현금주의 재정수지를 구할 수 있다.

감가상각비와 자본화 자산의 변동요인은 무엇인가?

자본자산으로 간주되는 자산의 항목이나 자산의 감가상각 방법 등에 관한 회계기준이 변경되면 발생주의 측정치가 변할 수 있다. 예를 들어, 2003년 이전까지 발생주의는 국가방위용 장비(예: 선박, 항공기, 전투차량, 무기)의 감가상각비를 인식하지 않았는데 이는 전비품이 "수탁책임자산(Stewardship assets)"으로 간주되어 대차대조표에 표시되지 않고 따라서 감가상각되지 않았기 때문이다. 그러나 2003년부터 변경된 회계기준에 따라 국방부(DOD)는 전비품을 대차대조표 상 자본화 자산으로 인

33) 장부가치는 취득가액에서 감가상각비를 차감한 금액이다.

식하고 감가상각을 실시해야 했다. 감가상각비가 2002년에 205억 달러에서 2003년에 712억 달러로 증가한 주된 이유는 회계기준이 변경되면서 국방부의 전비품이 추가인식되었기 때문이다. 단, 회계기준 변경으로 인해 대차대조표 보고사항이 바뀌었을 뿐, 정부의 실제 소유물이 바뀐 것은 아니라는 사실에 주목할 필요가 있다.

전비품 관련 회계기준이 변경되기 전에는 장비 매입비용이 조정보고서에 포함되지 않았는데 이는 해당 매입비용이 발생주의와 현금주의 재정수지에 모두 인식되었기 때문이다. 그러나 기준이 바뀌면서 매입비용은 자산으로 인식되어 발생주의 재정수지에는 포함되지 않지만 현금주의 재정수지에는 여전히 포함된다. 조정보고서에 표시된 자본자산 금액이 2002년의 409억 달러에서 2003년에는 1,020억 달러로 증가한 주요 원인은 바로 국방부(DOD)가 매입한 전비품의 자산인식 때문이다.[34)]

전비품이 대차대조표에 인식되면서 자본화 자산과 감가상각비 증가분의 큰 부분을 차지하게 된 것은 사실이지만, 정확한 증가금액에만 관심을 기울이는 것은 바람직하지 않다. 감사원(GAO)이 과거에 보고했듯이 연방정부는 자본자산이 연결재무제표에 제대로 보고되는지에 대한 만족스러운 판단을 내리지 못하고 있기 때문이다. 자본자산의 대부분을 책임지는 국방부(DOD)는 보유한 자본자산에 대해 신뢰성 있는 정보를 제공할 수 있는 적절한 시스템 혹은 충분한 정보기록을 유지하지 못하고 있다.

34) 조정보고서에 보고된 자본자산 지출액 증가는 2003년에 매입된 자산만을 반영하고 있다. 2003년 이전에 매입된 국방 장비를 합하면 대차대조표 상 총 증가액은 훨씬 증가한다.

발생주의 재정수지와 현금주의 재정수지는 어떠한 보완성을 가지는가?

발생주의와 현금주의 모두 단독으로는 정부의 재정상태나 원가에 대한 완전한 정보를 제공할 수 없다. 예를 들어, 현금주의 재정수지는 차입수요와 현재의 현금흐름에 대한 정보를 제공하는 반면, 발생주의 재정수지는 정부의 현재 원가에 대한 정보를 제시하지만 정부가 사업재원을 조달하려면 당기에 얼마를 차입해야 하는지에 대한 정보를 보여주지는 않는다. 또한 발생주의를 따르면 정부의 현재 사업이 미칠 장기적 결과에 대한 보다 많은 정보를 얻을 수 있지만 그 속성 상 중요한 정보인 지급시점 및 수취시점에 대한 정보를 포함하지 않는다. 따라서 기업의 재무상태를 확인하려는 투자자가 대차대조표, 손익계산서, 현금흐름표를 살펴보는 것과 마찬가지로 정부의 재정상태를 파악하기 위해서는 현금주의와 발생주의 측정치 모두가 필요하다. 두 측정치를 함께 놓고 볼 때 현 시점 및 시간의 흐름에 따른 정부의 재정상태를 보다 완전히 조망할 수 있다. 그러나 재정상태를 완벽히 파악하기 위해서는 기존 사업과 조세정책의 장기 시사점에 대한 추가적인 측정지표들을 함께 참조해야 한다.

정부 재정상태를 파악하기 위해서 추가 측정지표가 필요하다

정부의 재정상태를 완전히 이해하기 위해서는 발생주의와 현금주의 재정수지 외에도 보다 많은 측정지표, 보고서 및 정보를 사용한다. 그 예는 다음과 같다.

- 대규모 지출사업과 조세사업으로 인한 예상 현금흐름
- 대규모 지출사업과 조세사업의 현재가치 측정치에 대한 요약서
- 국가의 재정위험 노출도에 대한 보고서
- 정부전체의 재정건전성에 대한 재무제표
- 연례보고서의 요약서

상기의 정보 중 일부는 현재 이용가능하지만, 보다 많은 정보의 제공 및 투명성 개선이 필요하다. 예를 들어, 사회보장제도(Social Security)와 메디케어(Medicare)의

장기 예상 현금흐름은 미래의 예상 지급시기와 수취시기를 파악하는 데 도움이 되며, 그 결과 해당 사업이 미래의 차입수요와 금융시장에 미치는 잠재적인 영향을 이해할 수 있게 된다. 현재가치 측정치에 대한 요약보고서는 단순한 수치를 통해 시행 중 혹은 시행 예정인 정책의 장기 추정원가를 보여주는데 이 또한 사회보장제도와 메디케어에 대해 제공된다. 그러나 기존 사업 및 의회가 고려 중인 신규 사업 혹은 수당 등 기타 주요 지출사업 및 조세사업에 대해서도 이와 같은 예상 현금흐름 및 현재가치 측정치에 대한 요약서가 마련되어야 한다.

정부전체의 미래 원가를 보여주는 측정지표나 보고서도 유용할 것이다. 예를 들어, 감사원(GAO)은 관리예산처(OMB)로 하여금 국가의 재정위험 노출도, 즉, 명시적 혹은 암묵적으로 미래에 연방정부의 지출을 야기할만한 광범위한 책임, 사업 및 활동에 대해 보고할 것을 권고했다. 보고 내용에는 부채, 지출원인행위, 약정사항, 우발부채, 현 정책 혹은 대중의 기대에 내재된 암묵적 약정 등이 포함된다.[35] 이 중 환경정화비용, 처분비용, 퇴직후급여 등은 재무제표에 부채로 기록된다. 금전약정, 일부 우발부채, 미래의 사회보험급여 등 나머지 항목은 부채로 기록되지 않고 미국정부 재무보고서의 다른 부분에 기록된다.[36] 재정위험 노출도에 대한 모든 정보를 하나로 통합하면 투명성이 제고되고 정부의 장기 재정약정사항에 대해 보다 명시적으로 심의할 수 있다.

미래의 조세수입액 및 교육과 방위 등 기본적인 정부서비스의 제공원가를 포함하여 정부의 장기 재정건전성을 보여주는 보다 광범위한 보고서 또한 유용할 것이다. 미국정부 재무보고서에 나타난 핵심 재무 및 성과정보를 명확하고 간결하며 투명성 있게 요약한 연례 요약보고서 또한 보고 개선의 효과가 있다. 이러한 보고서는 의회와 미국 국민 모두에게 유용하다.

---

35) 감사원(GAO), *재정위험 노출도: 연방예산안에서 다뤄지는 장기 원가와 불확실성 이슈의 개선*, GAO-03-213 (워싱턴 D.C., 2003. 1. 24.).

36) 사회보험사업의 장기 원가에 대한 정보는 미국정부 재무보고서의 필수보충수탁책임정보에 보고되어 왔다. 사회보험보고서(Statement of Social Insurance)는 2006회계연도에 처음으로 주요 재무제표로 통합된다.

일부 연방사업에 대해서는 연방예산안에 현금주의와 발생주의 재정수지가 모두 기록되지만 추가적인 개선이 필요하다

일부 연방사업에 대해서는 현금주의와 발생주의 재정수지가 모두 사용되고 있지만 더 많은 노력이 필요하다. 예를 들어, 연방기관은 연방공무원(1984년 이후 고용된 연방공무원)과 군인(1984년 10월 1일 이후 현역 복무 중인 군인)에 대해 발생한 연금급여를 귀속시점에 지급한다. 발생 비용은 연방예산안의 최종 수지(즉, 현금주의 재정수지)[37]에는 반영되지 않지만, 현재 제공되는 서비스의 전부원가 정보가 연방예산안에 기재되기 때문에 자원 배분 권한이 있는 의사결정자는 해당 정보를 활용할 수 있다. 그러나 연금급여 전체(즉, 1984년 이전에 고용된 공무원에 대한 급여 포함), 퇴직자 건강보험급여, 환경 관련 부채, 보험사업에 대한 전부원가는 해당 약정이 성립하는 시점에 여전히 인식되지 않고 있다.

발생주의는 의사결정자에게 보다 광범위한 정보를 제공한다. 발생주의 재정수지에 포함되는 추정금액을 비롯한 장기 추계액은 본질적으로 불확실성을 내포하지만, 현금주의 재정수지만으로는 현재의 결정이 미칠 장기적인 결과에 대한 정보를 알기 어렵다. 감사원(GAO)은 의회로 하여금 연방예산안에서 선택적으로 적용하고 있는 발생주의 측정치를 확대하도록 제안한 바 있다.[38] 이를 통해 정부의 약정을 발생시키는 의사결정이 내려지는 시점(즉, 선행 시점)에 전부원가에 대한 추가 정보를 제공하며 지출통제를 강화할 수 있다.[39] 감사원(GAO)은 연방예산안 상에서 장기 원가를 인식하기 위해 의회와 행정부가 취할 수 있는 접근방식을 몇 가지 대안으로 마련했다. 예를 들어, 현재 정부가 체결한 장기 약정에 속하지 않는 사업에 대해서 발생주의 예산을 채택할 수 있을 것이다. 그러한 사업은 다음과 같다.

---

37) 부록 Ⅱ에서 추가 정보를 확인한다.

38) 감사원(GAO), *예산 이슈: 연방 보험사업에 대한 예산편성*, GAO/AIMD-97-16 (워싱턴 D.C., 1997. 9. 30.), *장기 약정: 연방예산안에서 다뤄지는 환경 관련 부채 항목의 개선*, GAO-03-219 (워싱턴 D.C., 2003. 1. 24.), GAO/AIMD-00-57.

39) 감사원(GAO)은 자본자산 매입에 대한 예산상의 의사결정 시에는 발생주의 회계처리를 권고하지 않는다. 발생주의를 따르면 예산자원에 대한 선행 예산통제가 불가능해지기 때문이다. 발생주의에 따라 매입원가 대신 감가상각비를 인식하면 예산에서 자원 사용 약정을 인식하는 시기가 지연된다.

- 공무원 연금사업
- 퇴직연방공무원 건강급여사업
- 연방 보험사업
- 환경정화작업

가장 중요한 것은 한 가지 측정방법 만으로는 정부의 재정상태에 대한 완전한 정보를 제공할 수 없다는 사실이다. 기업 및 개인과 마찬가지로 정부 또한 현금계좌와 장기 재정전망 사이의 균형을 맞추어야 한다.

부록 Ⅰ: 핵심 용어집

용 어	정 의
발생주의 (Accrual basis)	현금의 수취 및 지급에 관계없이 발생시점에 수익 및 비용을 인식하는 회계처리 방식.
발생주의 재정적자 (Accrual deficit)	본 보고서에서 순운영원가를 지칭하기 위해 사용한 용어 (순운영원가 참조).
보험수리적 부채 (Actuarial liability)	보험, 연금비용 등에 영향을 미치는 미래 사건에 대한 정보가 부재한 경우, 이러한 불확실성을 제거하기 위해 사용하는 조건인 통계적 계산값 및 보험수리적 가정을 기반으로 산출된 부채.
예산권한 (Budget authority)	연방법에 의해 연방정부기금 등으로부터 현재 혹은 미래의 지출을 야기하는 금전적 지출원인행위를 발생시킬 수 있는 권한.
자본자산 (Capital assets)	연방정부가 소유한 토지, 구축물, 장비, 지적재산(예: 소프트웨어), 정보기술(예: 정보기술용역계약)등으로서 추정 내용연수가 2년 이상인 자산.
자본화 (Capitalized)	대차대조표에 자산으로 기록되는 것. 자본자산 중 일부는 해당 기관의 대차대조표 보고 기준(예: 1달러 이상의 자산일 것)에 미달하는 경우 대차대조표에 보고되지 않을 수도 있다.
현금주의 (Cash basis)	수입 및 비용의 발생시기와 상관없이 수취시점에 수입을 기록하고 지급시점에 지출을 기록하는 회계처리 방식.
현금주의 재정수지, 현금수지 (Cash budget deficit, cash deficit)	본 보고서에서 통합재정수지를 지칭하기 위해 사용한 용어 (통합예산적자 참조).
우발상황(Contingency)	하나 이상의 미래 사건이 발생 혹은 발생하지 않음에 따라 궁극적으로 해소될 발생가능 손익에 관한 불확실성을 포함하는 기존의 조건, 상황, 혹은 환경조건.
원가 (Cost)	본 보고서의 목적에 따라 원가는 사업 수행, 용역 제공, 목적 달성에 소요되는 자원의 가치를 의미.
감가상각 (Depreciation)	추정 잔존가액을 차감한 자산의 매입원가를 추정 내용연수 동안 체계적이고 합리적으로 배분하는 회계처리.
의견거절 (Disclaimer of opinion)	감사원(GAO)이 보고서에 언급된 재무제표의 공정성에 대해 의견을 표명할 수 없음을 표시하는 감사인보고서 상의 진술.
비용 (Expense)	재화, 용역 또는 사업을 제공한 결과 당기에 유출 혹은 사용된 자산, 혹은 발생한 부채. 그로 인한 혜택 또한 당 운영연도에만 적용된다.

용 어	정 의
금전적 약정 (Financial commitment)	연방재무회계 처리상 미래의 자원 사용을 야기하는 계약상의 지출원인행위.
발생 (Incur)	원가, 비용, 손실, 혹은 부채에 대한 의무를 야기하거나 지속시킴.
법률상 책임 (Legal liability)	지출원인행위 회계에 따라 정부에 대해 법적인 효력을 발생시킬 수 있는 청구권. 계약서, 증서 및 법률에 따른 협력협정문의 서명 등 다양한 방식으로 청구권이 발생할 수 있다 (지출원인행위 참조).
부채 (Liability)	연방재무회계 처리상 과거의 거래 혹은 사건의 결과로 미래에 발생 가능성이 높은 자원의 유출 혹은 희생을 의미.
수정현금주의 (Modified cash basis)	연방정부가 조세수익 및 관세수익을 회계처리하기 위해 사용하는 혼합제도. 수익은 현금이 수취될 때 인식되지만, 예외적으로 미수세금(납세자에게 납부의무가 있지만 아직 징수되지 않은 세금)과 미지급환급금(정부가 납세자에게 지급의무가 있지만 아직 지급하지 않은 환급금)에 대해서는 발생주의를 적용한다.
순운영원가 (Net operating cost)	조세수익을 초과한 비용금액 (수익 및 비용 참조).
순운영수익 (Net operating revenue)	비용금액을 초과한 조세수익 (수익 및 비용 참조).
지출원인행위 (Obligation)	정부가 주문 혹은 수령한 재화 및 용역에 대해 대가를 지급해야 할 법률상 책임을 발생시키는 확약, 혹은 미국의 통제 밖에 있는 제3자로 인해 미국이 부담하게 되는 법률상 의무로서 법률상 책임으로 발전할 수 있는 의무.
지출원인행위 회계 (Obligational accounting)	연방기관이 사용할 수 있는 모든 기금에 대한 통제·감독·보고를 하기 위해 필요한 재무정보의 수집에 관계된 회계 시스템, 절차 및 인력. 이러한 기금은 영구적 무기한 예산할당, 단일 혹은 다수 회계연도 동안 효력을 발생하는 연례 및 추가예산할당법에 의해 집행된 예산할당 등 법률에 의해 기관이 사용할 수 있게 된 기금이다.
비예산 계정 (Off-budget)	법률에 의해 예산총액에서 제외되는 예산계정(연방기금 혹은 신탁기금). 본 보고서 작성일 현재, 두 종류의 사회보장제도 신탁기금(노령·유족보험 신탁기금, 장애보험 신탁기금)의 수입 및 지출과 우체국 거래만이 비예산 계정이다. 예산서에는 통상 예산 계정과 비예산 계정을 별도 보고했다가 추후 통합하여 정부의 연결총계를 도출한다 (예산 계정, 통합예산적자, 통합예산흑자 참조).

용 어	정 의
예산 계정 (On-budget)	법률에 의해 비예산 계정으로 지정된 계정 이외의 모든 예산계정 (비예산 계정, 통합예산적자, 통합예산흑자 참조).
지출 (Outlay)	연방정부의 지출원인행위를 청산하기 위한 수표 발행, 현금 지불, 기금의 전자이체 등.
현재가치 (Present value)	현재 혹은 특정 날짜에 지불되는 통화 가치를 기준으로 미래 수익 혹은 비용을 측정한 가치. 현재의 1달러를 투자하면 이자 수익을 거둘 수 있기 때문에 미래의 1달러는 현재의 1달러보다 가치가 적다. 현재가치 측정 시, 일반적인 이자율을 기준으로 하여 미래 금액을 현재 사용가능한 현금의 가치로 환산한다. 순현재가치는 미래의 추정 현금유입액 현재가치에서 현금유출액 현재가치를 차감한 금액이다.
수입(액) (Receipts)	개인소득세, 법인세, 사회보험세, 소비세, 관세, 과태료, 의무 라이센스료 및 연방준비위원회(Federal Reserve System)의 수입적립금 등 정부가 통치권 행사를 통해 국민으로부터 거둔 징수액. 정부의 총수입은 법률에 의해 비예산 계정으로 지정된 수입도 포함된다. 총수입과 총지출을 비교하여 재정적자 혹은 흑자를 산출한다.
수익 (Revenue)	연방재무회계 처리상 정부가 요구 혹은 취득하거나 기부 받아 수령한 자원의 유입을 의미. 의회의 예산절차에서는 정부 수입액과 동일한 의미를 가진다.
수탁책임유형자산 (Stewardship property, plant, and equipment)	다음 두 정의 중 하나를 충족하는 연방정부 소유의 재산. 유산자산: 역사적・자연적・문화적・교육적・예술적 중요성을 가진 유형자산. 수탁책임토지: 일반유형자산의 목적으로 보유한 토지 이외의 토지. 수탁책임유형자산의 취득원가는 원인행위가 발생할 때 비용으로 인식된다. 그러나 백악관 등 다목적유산자산은 기관의 운영에 사용되는 자산이므로 대차대조표에 자본화 자산으로 표시된다.
통합예산적자 (Unified budget deficit)	특정 기간, 즉 주로 회계연도 동안 정부의 예산・비예산 계정의 총수입액을 초과하는 예산・비예산 계정의 총지출액 (비예산 계정, 예산 계정 참조).
통합예산흑자 (Unified budget surplus)	특정 기간, 즉 주로 회계연도 동안 정부의 예산・비예산 계정의 총지출액을 초과하는 예산・비예산 계정의 총수입액 (비예산 계정, 예산 계정 참조).

부록 Ⅱ: 발생주의에 의해 기록되는 예산지출액

현금주의 재정수지의 지출액은 대개 현금주의에 의해 측정된다. 그러나 연방 신용공여 프로그램, 연금, 보험, 환경 관련 부채 등 일부 부문에서는 현금주의를 채택하면 정부가 약정을 체결하는 시점에 전체 약정사항을 선행적으로 파악할 수 없다. 연방예산안은 이러한 부문 중 일부에 대해 지출액을 현금주의가 아닌 발생주의를 기반으로 기록한다. 〈표 7〉에 제시된 사업 부문의 발생주의 기반 지출액은 현금주의 재정수지의 최종금액에 영향을 미친다. 그러나 〈표 8〉에 제시된 기타 사업 부문의 발생주의 기반 지출액은 현금주의 재정수지의 최종금액에 아무런 영향을 미치지 않는데, 이는 해당 지출액은 한 기관이 다른 한 기관으로 지급하는 지출액(즉, 정부내 지출)이므로 상계되기 때문이다. 정부 외로부터 기관으로 유출입되는 지급액만이 현금주의 재정수지를 변화시킨다.

〈표 7〉 현금주의 재정수지를 변화시키는 발생주의 기반 예산 지출액

사업 부문	예산 처리
신용공여 프로그램	신용보조금 원가에 대한 지출액을 기록함. 신용보조금 원가는 대출 혹은 대출보증 기간 동안 추정 현금흐름의 순현재가치임(행정관리비용 제외).
일반국민이 보유한 부채에 대한 이자	일반국민이 보유한 증권[a]에 대한 이자의 지급시점이 아닌 이자의 발생시점에 지출액을 기록함.

[a] : 일부 연방 신탁기금이 보유한 특정 재무부증권에 대해 재무부가 지급하는 이자 지출액은 발생주의로 인식되지만, 이러한 이자 지출액은 정부내 거래이므로 현금주의 재정수지에 영향을 미치지 않는다.

〈표 8〉 현금주의 재정수지를 변화시키지 않는 발생주의 기반 정부내 지출액 / 수입액

사업 부문	예산 처리
신연방공무원퇴직급여제도 (FERS: Federal Employees Retirement System)	민간 정부기관은 신연방공무원퇴직급여제도(FERS)의 적용을 받는 연방공무원에 대한 연금급여가 발생할 때 해당 급여의 전부 원가를 부담한다.[a] 기관은 공무원 부담금으로 충당되지 않는 연금 비용이 발생하면 발생주의에 기반한 지출액으로 기록한다. 수입액은 연방공무원 퇴직 시스템에 의해 기록된다. 실제 정부 외부로 유출되는 현금은 없으므로 정부전체 현금수지는 아무런 영향을 받지 않는다. 연방공무원 퇴직 시스템에서 현 퇴직자에게 지급되는 현금지출액만이 현금주의 재정수지에 반영된다.

사업 부문	예산 처리
군인연금	국방부(DOD)는 군인연금급여가 발생할 때 그 비용을 부담한다. 연금비용이 발생하면 국방부(DOD)는 발생주의에 기반한 지출액으로 기록한다. 수입액은 군인 퇴직 시스템에 의해 기록된다. 실제 정부 외부로 유출되는 현금은 없으므로 정부전체 현금수지는 아무런 영향을 받지 않는다. 군인 퇴직 시스템에서 현 퇴직군인에게 지급되는 현금지출액만이 현금주의 재정수지에 반영된다.
메디케어(Medicare) 가입 자격자에 대한 퇴직군인 건강보험급여	국방부(DOD)는 메디케어 대상 퇴직군인 건강보험급여 수령자가 수령한 급여에 대해 발생한 비용을 부담한다. 발생주의 기반 지출액은 국방부(DOD)에서 기록하고 수입액은 메디케어 대상 퇴직군인 건강보험기금(Medicare-Eligible Retiree Health Care Fund)에서 기록한다.[b] 실제 정부 외부로 유출되는 현금은 없으므로 정부전체 현금수지는 아무런 영향을 받지 않는다. 메디케어 대상 퇴직군인 건강보험기금에서 현 퇴직군인에게 지급되는 현금지출액만이 현금주의 재정수지에 반영된다.

[a] 신(新)연방공무원퇴직급여제도(FERS)는 1983년 이후 고용된 민간공무원을 대상으로 하는 퇴직급여제도이다. 구(舊)연방공무원퇴직급여제도(CSRS: Civil Service Retirement System)는 1984년 이전 고용된 연방공무원 대부분을 대상으로 확정급여를 지급한다. 현재 연방기관은 구(舊)연방공무원퇴직급여제도(CSRS) 대상 공무원에 대한 연금비용 중 약 40%만을 부담한다.

[b] 2001회계연도를 위한 국방수권법(Floyd D. Spence National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2001)에 따르면 국방부는 메디케어 대상 퇴직자 건강보험기금에 부담금을 지급해야 했다. 그러나 2005회계연도를 위한 국방수권법(Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005)에 따라 연간 부담금 지급주체가 국방부에서 재무부로 바뀌어 국방부는 2006년부터 지급을 중단했다.

연방예산안에서 사업의 총 약정금액을 선행 인식하지 않는 사업 부문에 대한 추가정보는 *발생주의 예산회계: 다른 국가의 사례와 미국에 대한 시사점*, GAO/AIMD-00-57 (워싱턴 D.C., 2000년 2월 18일)과 *재정위험 노출도: 연방예산안에서 다뤄지는 장기 원가와 불확실성 이슈의 개선*, GAO-03-213 (워싱턴 D.C., 2003. 1. 24.)을 참조한다.

부록 Ⅲ: 지출원인행위 회계(Obligational Accounting)

의회와 연방기관은 현금주의와 발생주의 회계 외에도 지출원인행위 회계를 사용해 기금내역을 추적한다. 지출원인행위 회계는 연방기관이 처분권한이 있는 기금의 상태에 대해 통제·감시·보고하는 개별적이고 고유한 행정적 통제장치이다.

지출원인행위 회계는 거래가 기록되는 시점에서 현금주의 및 발생주의 회계와 차이가 있다. 예를 들어, 기관은 계약서·증서·협력협정에 서명하거나 법률의 시행에 따르는 등 다양한 방식으로 법률상 책임(즉, 정부에 대해 법적으로 집행할 수 있는 청구권)을 발생시킬 수 있다. 법률상 책임을 발생시킨 기관은 사용가능한 기금에 대해 지출원인행위를 기록할 "의무"를 스스로 진다. 지출원인행위를 기록함으로써 실제 지급될 현금에 대한 기금을 따로 떼어놓을 수 있다. 현금주의나 발생주의 회계에서는 이 단계까지는 법률상 부채로 인식하지 않는다. 발생주의 회계는 회계실체가 재화나 용역을 제공받기 전에는 어떠한 거래도 인식하지 않으며 제공 받는 시점에 미지급계정 및 관련 비용계정을 기록한다. 또한 현금주의 회계는 지출원인행위가 청산될 때 지출액을 기록한다.

연방예산안 및 예산절차는 주로 지출원인행위 회계를 사용한다. 지출원인행위 회계 시스템은 그 뿌리를 결손방지법(Antideficiency Act)[40]에 두고 있다. 지출원인행위 회계를 통해 연방기관은 당 기관이 결손방지법 등 의회가 제정한 재정 관련 규정 및 "기록"·"목적"·"시한" 규정을 준수하고 있음을 확인한다. 따라서 지출원인행위를 잘 관리하는 기관은 예산배정액을 초과 지출할 가능성이 낮다.

지출원인행위와 지출원인행위 회계는 감사원(GAO)이 발간한 *연방정부 예산 절차에 사용된 용어집,* GAO-05-734SP (워싱턴 D.C., 2005.9.)의 부록 Ⅲ, p.120에서 보다 자세히 기술되어 있다.

---

40) 결손방지법에서 미국정부 공무원에게 금지하고 있는 사항은 다음과 같다: 예산할당액을 초과하거나 예산할당이 이뤄지기 이전의 지출원인행위 발생 및 지출행위, 긴급상황 이외의 자발적 용역 허용, 할당된 금액 혹은 할당된 금액을 세부적으로 배정하는 기관규정에 의해 허용된 금액을 초과하는 지출원인행위 발생 및 지출행위.

국가회계기준센터는 회계기준의 공공성을 고려하여, 국가회계기준센터 홈페이지(www.nasc.or.kr)에 제정·공표된 국가회계기준, 준칙 및 지침(이하 "국가회계기준") 등 각종 발간물의 게재를 통해 국내 모든 이용자들이 무료로 이용할 수 있도록 하고 있습니다. 다만 이렇게 게재된 국가회계기준과 각종 발간물을 서적 출판이나 기타 상업적으로 이용할 수 없으며 이를 위하여 기획재정부 및 국가회계기준센터와 별도 계약을 하여야 합니다.

Copyrightⓒ By National Accounting Standards Center All Rights Reserved

연 구 총 괄 김상노 (국가회계기준센터 평가분석부장)

참여연구원 정지웅 (국가회계기준센터 선임연구원)
이혜진 (국가회계기준센터 연구원)

발생주의 재정수지와 현금주의 재정수지의 공통점과 차이점

2012년 11월 1일 발행

발행인 : 편 호 범
발행처 : 국가회계기준센터
주 소 : 서울시 중구 퇴계로 18 대우재단빌딩 8층
전 화 : 02)3149-7560(대), www.nasc.or.kr
인 쇄 : 원화디앤피 (02)2266-4410

〈비매품〉

번역자료집 2012-04

National Accounting Standards Center

발생주의 재정수지와 현금주의 재정수지의 공통점과 차이점

2012. 11.

Understanding Similarities and Differences between

ACCRUAL & CASH DEFICITS

NASC National Accounting Standards Center
기획재정부위탁
국가회계기준센터
| 위탁운영 | 한국공인회계사회

발생주의 재정수지와 현금주의 재정수지의 공통점과 차이점

Understanding Similarities and Differences between Accrual and Cash Deficits

www.nasc.or.kr

NASC National Accounting Standards Center 기획재정부위탁 국가회계기준센터

| 위탁운영기관 | KICPA THE KOREAN INSTITUTE OF CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS 한국공인회계사회

(100-740) 서울특별시 중구 퇴계로 18 대우재단빌딩 8층 **Tel**_ 02.3149.7560 **Fax**_ 02.3149.7570 **Homepage**_www.nasc.or.kr