

**I**  
**I** 2016 OECD 발생주의 설문조사 결과 ..... 1

**II**  
**II** 발생주의 예산을 다시 살펴야 할 시기 ..... 4

**III**  
**III** 코끼리의 전체모습 : 현금, 발생주의, 그리고 지속가능한  
차이계정의 통합 방안 ..... 9



# I

## 2016 OECD 발생주의 설문조사 결과<sup>1)</sup>

이 논문은 2016년에 OECD 예산및공공지출과가 OECD 회원국의 재무부를 대상으로 수행한 2016 OECD Accruals Survey의 결과를 정리한 것으로, OECD 회원국 중앙정부의 발생주의 회계제도 및 예산제도의 도입 현황과 발생주의 개혁 목표의 달성효과를 평가하는 한편 발생주의 정보의 유용성 강화를 위한 향후 계획에 대해 소개하고 있다.

정도진 국가회계재정통계센터 연구위원  
 이남주 국가회계재정통계센터 국가회계팀 팀장  
 한소영 국가회계재정통계센터 전문연구원  
 임정혁 국가회계재정통계센터 전문연구원

### 1 발생주의 회계제도·예산제도 도입 현황

설문조사 결과, OECD 가입국의 회계제도 및 예산제도의 현황은 다음과 같이 나타남

구분		국가수(비중)	국가명
예산제도	회계제도		
발생주의	발생주의	11개국 (32%)	영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 스위스, 덴마크, 오스트리아, 에스토니아, 아이슬란드, 칠레, 멕시코
현금주의	발생주의	17개국 (50%)	한국, 미국, 일본, 프랑스, 스웨덴, 핀란드, 벨기에, 체코, 스페인, 그리스, 헝가리, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 이스라엘, 터키
현금주의	현금주의	6개국 (18%)	독일, 노르웨이, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드

\* 발생주의 예산제도: 예산서(예산 재무제표)를 발생주의로 작성·제출하는 것을 의미  
 발생주의 회계제도: 결산서(재무제표)를 발생주의로 작성·제출하는 것을 의미

1) (원제) Accrual practices and reform experiences in OECD countries - Results of the 2016 OECD Accruals Survey  
 (저자) Delphine Moretti / Senior Policy Analyst in the OECD Budgeting and Public Expenditure division

OECD 회원국 34개국 중 28개국\*(82%)이 중앙정부의 결산보고서를 발생주의에 따라 작성함. 이는 약 25%의 국가만이 발생주의 회계제도를 도입했다고 밝힌 지난 2003년 설문결과에 비해 상당히 증가한 수치임

\* 발생주의 회계제도로 전환 중인 3개국(그리스, 포르투갈, 슬로베니아) 포함

34개국 중 11개국\*(32%)이 발생주의에 따라 중앙정부의 예산서(예상 재무제표)를 작성하고 있음. 다만, 예산을 완전 발생주의로 배정하는 국가는 2개국(뉴질랜드, 영국)에 불과하며 나머지는 현금주의와 혼용하거나 현금주의로 예산을 배정함

\* 2017년 중 발생주의 예산제도로 전환 예정인 에스토니아 포함

## 2 발생주의 회계제도·예산제도 도입 목표

각 국가의 발생주의 회계제도 및 예산제도의 도입 목표는 다음의 7가지로 정리할 수 있음

### < 발생주의 회계·예산제도 도입 목표와 달성 만족도 >

목표 (기대 효과)	목표 달성 만족도																
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 회계책임성 강화</li> <li>2. 일반 대중에 대한 투명성 향상</li> <li>3. 정부·국회·국민에게 유용한 수치 제공, 재정전문가 양성</li> <li>4. 공공재정 현황에 관한 정보 이용자의 이해도 제고</li> <li>5. 운영사업의 전부원가 관련 양질의 정보 제공</li> <li>6. 자산·부채 관리에 대한 추가 정보 제공</li> <li>7. 행정업무의 효율성 증대</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b>Satisfaction with Achievement of Accrual Reforms' Objectives</b> (source: OECD 2016 Accruals Survey)</p> <table border="1"> <caption>Satisfaction with Achievement of Accrual Reforms' Objectives</caption> <thead> <tr> <th>Objective</th> <th>Satisfaction Level (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Increasing transparency</td> <td>75%</td> </tr> <tr> <td>Enhancing accountability</td> <td>65%</td> </tr> <tr> <td>Meaningful financial analysis</td> <td>55%</td> </tr> <tr> <td>Awareness on public finances</td> <td>45%</td> </tr> <tr> <td>Information on full costs of operations</td> <td>35%</td> </tr> <tr> <td>Assets and Liabilities Management</td> <td>25%</td> </tr> <tr> <td>Efficiency of business processes</td> <td>15%</td> </tr> </tbody> </table>	Objective	Satisfaction Level (%)	Increasing transparency	75%	Enhancing accountability	65%	Meaningful financial analysis	55%	Awareness on public finances	45%	Information on full costs of operations	35%	Assets and Liabilities Management	25%	Efficiency of business processes	15%
Objective	Satisfaction Level (%)																
Increasing transparency	75%																
Enhancing accountability	65%																
Meaningful financial analysis	55%																
Awareness on public finances	45%																
Information on full costs of operations	35%																
Assets and Liabilities Management	25%																
Efficiency of business processes	15%																

전반적으로 개혁의 목표 달성에 따른 만족도는 혼재되어 있으나 각국의 재무부는 회계 책임성 및 투명성 강화를 발생주의 도입의 주요 성과로 보고 있음. 또한 발생주의 회계를 통해 일반 대중에게 보다 유용한 재무 정보를 더 많이 제공할 수 있다고 생각함

그러나 발생주의 정보에 대한 관심과 활용 측면에 대한 만족도는 낮은데, 이는 발생주의 재무제표가 다소 접근하기 어려우며 그 용도와 가치를 보여주기까지는 시간이 필요하다는 것을 시사함

### 3 발생주의 정보 활용을 위한 향후 추진계획

최근 각국은 발생주의 정보를 보다 사용자 친화적이고 예산 의사 결정에 유용하게 만들기 위해 다음과 같은 계획을 추진하고 있음

- 재무제표를 예산 편성 과정 초기에 이용할 수 있도록 **재무제표 작성기간 단축** (예: 오스트리아)
- 보다 사용자 친화적인 정보 제공을 위한 경영자 해설\* 작성 및 **재무보고서의 단순화·간소화** (예: 영국)
  - \* 재무제표 이용자를 위해 중앙정부의 재정상태와 재무성과, 현금흐름에 대한 분석을 제공하는 문서
- 공공관리(public management)의 **효율성을 알리는 용도로 발생주의 정보 활용** (예: 뉴질랜드 - 정부의 자산·부채 관리성과에 대한 평가 보고서(Investment Statement) 발표, 덴마크 - 특정 원가항목에 대한 정부간 비교기준 개발)

## II

# 발생주의 예산을 다시 살펴야 할 시기<sup>2)</sup>

이 논문은 2014년 3분기 OECD 저널에 수록된 것으로 발생주의 예산제도의 특징과 이점을 설명하면서 발생주의 예산제도의 도입을 저해하는 주요 쟁점에 대한 의견을 밝히고 있다.

정도진 국가회계재정통계센터 연구위원  
이남주 국가회계재정통계센터 국가회계팀 팀장  
한소영 국가회계재정통계센터 전문연구원  
임정혁 국가회계재정통계센터 전문연구원

### 1 발생주의 예산제도의 특징

발생주의 예산은 현금의 유·출입뿐만 아니라 자원에 대한 권리의 설정 및 회수, 의무의 발생 및 정산에 대해서도 명시적으로 예측하여 기록함

현금주의 예산은 한 가지 경제적 자원(현금)에 초점을 맞추므로 권리와 의무에 대한 결정적 정보는 보충적 프로세스를 통해 추가해야 하는데, 이러한 정보를 투명하게 기록·검증할 수 있는 일관된 원칙(common principles)이 없어 권리와 의무에 대한 정보가 예측 과정에 체계적으로 반영되지 않음

2) (원제) Time to look again at accrual budgeting  
(저자) Ken Warren / the New Zealand Treasury's Chief Accounting Advisor

< 발생주의 예산과 현금주의 예산 간의 비교 예시 >

항목의 예 (Example of item)	현금주의 예산 (Cash Budget)	발생주의 예산 (Accrual Budget)
a. 직원을 고용한 경우. 단, 보수의 50%는 퇴직금으로 지급함	<p>직원에게 지불할 금액의 50%는 예산서에 기록하고, 퇴직자에 대한 지불액이나 연금기금에 대한 현금 기여금은 예산서 바깥에 기록함</p> <p>경우에 따라 연금 제도의 미적립 부채의 변화를 보충 항목으로 기록할 수도 있음</p>	<p>[비용] 근로자 수급권 발생으로 인한 비용의 보험수리적 추정치를 포함한 전체 인건비를 예산서에 비용 항목으로 기록함</p> <p>[현금지급] 직원에게 지불할 현금과 퇴직자에게 지불할 현금을 예산서에 현금 지급 항목으로 기록함</p>
b. 학생에게 무이자 대출을 제공한 경우	<p>학생에게 지불한 대출금 전액을 예산서에 기록함</p> <p>경우에 따라 제공되는 보조금의 규모와 정부가 추정하는 신용위험과 관련된 비용 정보를 보충 항목으로 기록할 수도 있음</p>	<p>[비용] 대출금이 무이자인 점과 추정되는 신용위험이 있다는 점을 반영한 보조금을 예산서에 비용 항목으로 기록함</p> <p>[고정자산] 자산에 해당하는 대출금 중 회수가 예상되는 금액을 예산서에 고정자산 항목으로 기록함</p> <p>[현금지급] 학생에게 제공되는 대출금 전액을 예산서에 현금 지급 항목으로 기록함</p>
c. 손상 또는 손실에 대한 보상금을 3년 동안 지급해야 하는 구속력 있는 약정을 맺은 경우	<p>보상금이 지불되는 3년 동안 예산서에 기록함</p> <p>경우에 따라 미결 약정(outstanding commitment)을 보충 항목으로 기록할 수도 있음</p>	<p>[비용] 구속력 있는 약정을 맺은 시점에 보상금 전액을 예산서에 비용 항목으로 기록함</p> <p>[현금지급] 3년에 걸쳐 지불할 현금을 예산서에 현금 지급 항목으로 기록함</p>
d. 내용연수가 5년이며 잔존가치가 취득원가의 40%인 차량을 구입한 경우	<p>차량에 대한 자본적 지출은 구입연도에 예산서에 기록하고, 판매대금은 판매연도에 예산서에 기록함</p> <p>경우에 따라 차량의 소유권과 가치에 대한 정보를 기록할 수도 있음</p>	<p>[고정자산] 차량의 취득을 예산서에 고정자산 항목으로 기록함</p> <p>[비용] 기대내용연수 5년에 걸쳐 차량 취득원가의 12%씩을 예산서에 비용 항목으로 기록함</p> <p>[현금지급] 차량대금 지급 의무의 정산액을 예산서에 현금 지급 항목으로 기록함. 판매할 것으로 예상될 때 그 금액을 예산서에 기록함</p>

## 2 발생주의 예산제도의 이점

발생주의 예산은 다음의 5가지 이점을 가짐

### 1. 일관성 제고

발생주의 예산은 경제적 의사결정을 일관된 방법(일반적으로 인정된 회계 원칙)으로 반영하므로 이해도가 높아져 예산 보고서를 더 신뢰할 수 있음

### 2. 목적적합성 확대

발생주의 예산서는 현금흐름뿐 아니라 현금흐름을 창출하는 활동까지 기록하므로 정부의 활동에 관심을 가진 정보이용자에게 발생주의 예산 정보가 더 목적적합함

### 3. 보다 나은 의사결정

현금흐름과 무관한 의무와 권리까지 고려하므로 예산 의사결정 시 경제적 실질(economic substance)을 고려할 수 있음

### 4. 회계책임성 제고

발생주의 예산서는 감사 후 재무제표와 비교 가능하므로 정부가 수탁책임을 이행하도록 하기 위한 더 나은 기반을 제공함

### 5. 적용범위 확대

발생주의 예산은 현금주의 예산에 비해 보다 풍부한 정보를 제공하므로 정부의 추정 재정상태 및 운영결과에 대해 근거에 기반한 평가가 가능함

### 3 발생주의 예산제도 관련 주요 쟁점별 분석

발생주의 예산의 이점에도 불구하고 현금주의 예산을 지지하기 위한 여러 가지 주장들이 제기되어 왔는데 각각에 대해 저자는 다음과 같은 의견을 제시하고 있음

#### 1. 발생주의 예산은 복잡함을 가중시킨다

발생주의로 예산을 편성하려면 해당 거래에 대한 신뢰할 수 있는 자료가 있어야 함



현금주의 회계가 일반적이었던 기존과 달리 이미 많은 OECD 회원국이 발생주의 회계를 채택하여 신뢰할 수 있는 발생주의 정보를 제공하고 있어 발생주의 예산을 채택할 수 있는 기반이 마련된 상태임

#### 2. 발생주의 예산은 예산 프로세스에 과중한 부담이 된다

발생주의 예산 개혁은 예산 의사결정을 적시에 효율적으로 내리는 데 부담을 줌



예산 문서를 재무제표와 동일한 기준으로 작성하면 예산 의사결정을 어떻게 설명할지에 대한 발표상의 문제가 사라져 예산 프로세스를 간소화·효율화시킬 수 있음

#### 3. 발생주의 예산은 예산 준칙에 흡수될 수 없다

발생주의 정보를 제공하여도 예산 준칙이 달라지지 않는 것은 발생주의 정보의 목적적합성에 의문이 있음을 의미함



동일한 인식·측정 기준을 사용하는 의사결정 규칙만이 예산 목표(적자 등)와 예산 의사결정을 서로 명확하게 연결시켜 의사결정자를 도울 수 있음

#### 4. 발생주의 예산은 현금을 이용한 재정 통제를 위험하게 한다

발생주의 예산은 현금 배정을 통한 사전적 통제가 어려움



발생주의 예산은 비용의 발생에 대해 더 강한 영향력을 행사하므로 주요 현금 수치 또는 채무 수치에 대해 더욱 강력하게 통제할 수 있음

### 5. 발생주의 예산은 예산 배정과 통합되지 않는다

발생주의 기준으로 예산을 배정하면  
공공자금에 대한 입법부의 통제가  
취약해짐



발생주의 예산은 원가의 발생과 정산을 구별하므로  
입법부로 하여금 정부가 제안한 활동이 채무와 같은  
재정 수지에 미치는 영향에 관심을 갖게 함

### 6. 현금은 조작하기 쉽지 않다

발생주의 회계는 추정과 판단을  
수반하므로 조작되기 쉬움



현금주의도 미래가격에 대한 가정을 사용하며, 적자나  
채무를 조절하는 다양한 수법이 존재함. 발생주의의 경우  
일반적으로 인정된 회계 원칙을 통해 실체간·기간간  
비교가능한 정보를 요구하므로 부실한 회계 관행과  
조작이 제한됨

### 7. 발생주의 예산은 가장 시급한 예산 문제를 해결하지 못한다

발생주의 예산만으로는 재정문제를  
해결하기 위한 충분한 정보를  
제공하지 못함



발생주의 예산은 현금주의 예산에 비해 보다 일관되고,  
신뢰할 수 있으며, 이해 가능하며, 포괄적인 시각의  
보고서를 제공함으로써 현금흐름의 시기 보다는  
현금흐름을 일으키는 활동에 대한 의사결정을 내릴 수  
있도록 도와줌

# III

## 코끼리의 전체모습 : 현금, 발생주의, 그리고 지속가능한 차이계정의 통합 방안<sup>3)</sup>

이 논문은 2014년 3분기 OECD 저널에 수록된 것으로 저자는 재정적자를 측정하는 4가지 방법을 제시하고, 공공재정의 전체모습을 보기 위해서 이러한 정보가 동시에 제공되어야 한다고 주장한다.

정도진 국가회계재정통계센터 연구위원  
박윤진 국가회계재정통계센터 재정통계팀 팀장  
최지영 국가회계재정통계센터 회계사

### 1 재정적자 측정 방법에 대한 논의 필요성

재정적자에 대한 많은 관심과 논란 속에서도, 그 측정방법에 대하여는 합의가 이루어지지 않았음 일반적으로 현금과 관련된 부의 잔액만을 재정적자로 인식하거나, 현금을 포함한 금융자산과 부채까지 고려하여 재정적자를 표시하기도 함

하지만 어떤 방법도 완전할 수 없으므로 코끼리의 전체모습, 즉 공공재정을 전체적으로 파악하기 위해서는 4가지 방식으로 측정한 재정적자의 금액이 동시에 제공되어야 함

또한 순자산의 증가(clean surplus)를 정부가 통제할 수 있는 부분과 그렇지 않은 부분으로 구분하여 정부에 의해 통제 가능한 부분 즉, 거래에 의한 순자산의 증가를 'dirty surplus'로 정의하였음

3) (원제) The whole elephant: A proposal for integrating cash, accrual, and sustainability-gap accounts  
(저자) Tim Irwin / a Senior Economist in the Fiscal Affairs Department of the IMF

## 2 4가지 재정적자 측정 계정

재정적자를 측정하는 4가지 회계계정은 다음과 같음

### 1. 현금계정 (C : Cash accounts)

현금과 관련된 부의 잔액만을 자산과 부채로 인식하는 방법으로 측정의 불확실성이 거의 없다는 장점이 있으나, 지불을 지연시키는 등 현금이 아닌 다른 계정을 이용한 조작에 취약함

### 2. 금융계정 (F : Financial accounts)

일종의 발생주의 형태로 현금을 포함하여 금융자산과 금융부채까지 고려하여 재정적자를 측정함  
비금융자산은 인식하지 않기 때문에 토지 등을 매각함으로써 적자 개선이 가능한 한계를 지님

### 3. 완전발생주의계정 (R : Full-accrual accounts)

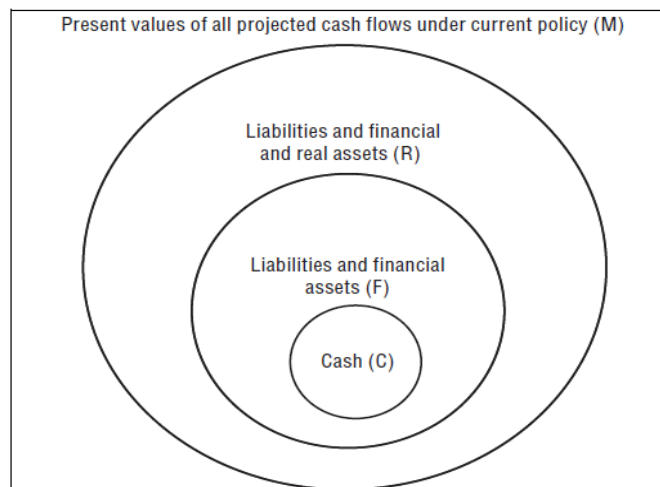
금융자산뿐 아니라 실물자산도 포함하여 적자를 추정하는 방법으로, 자산범위가 확대됨에 따라 자산과 부채가 잘못 측정될 위험도 동시에 높아짐

### 4. 포괄계정 (M : Comprehensive accounts)

모든 미래현금흐름을 자산과 부채로 인식하는 방법으로 재정의 지속가능성에 대한 가장 많은 정보를 제공하지만, 자산과 부채의 측정오류에 가장 취약함. 거래 및 정책변경과 관련된 부분을 정부가 통제 가능한 'dirty surplus'로 보고, 인구통계 및 경제성장에 대한 할인율, 가정의 변경 등을 정부통제가 불가능한 부분으로 구분함

이는 재정적자 산출 시 인식하는 자산·부채의 범위에 따라 구분한 것으로 각각의 계정은 서로에게 종속된 부분집합으로 상위계정은 하위계정을 포함함

### < 재정적자 측정 계정간 관계 >



### 3 미국 연방정부 사례 및 시사점

현실적으로 4가지 회계계정으로 측정된 재정적자를 모두 보여주는 나라는 없지만, 호주 통계국에서 작성하는 정부재정통계나 미국연방정부의 재정보고서를 통해 가능성을 볼 수 있음

아래 표는 미국연방정부의 재무보고서를 토대로 작성한 것으로 3개년 동안의 잔액과 2개년의 변동을 '12년 GDP대비 비율로 나타냄

	'12기초	dirty surplus	other change	'12기말	dirty surplus	other change	'13기말
C	1.1	+ △6.7	+ 6.9	= 1.3	+ △4.2	+ 4.2	= 1.3
R	△91.0	+ △8.1	+ 0.0	= △99.1	+ △5.0	+ 0.0	= △104.1
M	△130.4	+ △8.1	+ △62.2	= △200.7	+ 25.2	+ 46.8	= △128.7

\* 현금은 재정상태표에서 가져왔으며, 현금부족분은 재정적자로 간주, 순운영비용을 완전발생주의 재정적자로 보았으며, 보충정보에 표시된 향후 75년간 예상되는 수입 및 지출의 순가치와 현재가치의 합을 포괄순자산으로 봄

현금계정(C)만 본다면 3년 동안 재정적자는 GDP의 약 1%로 큰 변화가 없어 보이지만, 공무원·군인연금까지 고려한 완전발생주의계정(R)으로 보면 현금계정보다 적자금액이 크다는 것을 알 수 있음

완전발생주의계정(R)과 포괄계정(M)을 비교해보면, 정부가 통제할 수 없는 'other change'에서 크게 차이가 나는데 이는 고소득자에 대한 감세종료 등 법안개정에 따른 세수 추징치의 변경으로 인한 것으로 현금계정이나 발생주의계정에는 즉각적인 영향을 미치지 않는 법안개정 등이 공공재정에는 큰 영향을 미칠 수 있음을 보여줌

적자를 측정하는 방법에 따라 서로 다른 정보가 제공되고 각각의 방법은 한계를 가지고 있기 때문에 현금계정으로 측정한 재정적자 정보 뿐 아니라 장기재정전망까지 고려하여 예측한 재정적자 정보가 동시에 제공되어야 비로소 공공재정이라는 거대한 코끼리의 모습을 볼 수 있음



국가회계  
재정통계  
**Brief**

National Accounting  
· Finance Statistics