

06 세미나

1

한-스위스 발생주의 세미나 개최 「2019 발생주의 회계제도 성과공유 컨퍼런스: 한국과 스위스 모범사례」

가. 개요

- 일 시: 2019.10.1(화) 9:00~12:00
- 장 소: 서울 소공동 롯데호텔 벨뷰스위트(36층)
- 주 최: 한국조세재정연구원 · ZHAW(취리히응용과학대학) 공동 주최
- 참석자: 발표자 및 토론자 포함 총 47명

〈주제발표 및 토론〉

[사 회] Mr. Micheal Farley(취리히응용과학대학)

[주제발표]

- [발표 1] Reto Steiner 학장(취리히응용과학대학)
- [발표 2] Andreas Bergmann 교수(취리히응용과학대학)
- [발표 3] 박윤진 팀장(한국조세재정연구원 국가회계재정통계센터)
- [발표 4] 김연중 센터장(한국지방재정공제회 지방회계통계센터장)
- [발표 5] 김찬수 팀장(감사연구원 연구1팀)

[종합토론]

- [좌 장] 주인기 교수(연세대)
- [토 론] Reto Steiner 학장, Andreas Bergmann 교수, 박윤진 팀장, 김연중 센터장, 김찬수 팀장

한국조세재정연구원(원장 김유찬) 국가회계재정통계센터는 스위스 취리히응용과학대학과 공동으로 10월 1일(화) 서울 소공동 롯데호텔에서 「2019 발생주의 회계제도 성과공유 컨퍼런스: 한국과 스위스 모범사례」를 개최하였다.

이번 컨퍼런스는 ‘취리히-서울 만나다’ 국제 행사의 일환으로 스위스 측의 제의로 추진되었으며, 양국의 발생주의 회계를 통한 공공재정관리 측면의 성과와 모범사례를 공유하고 나아가야 할 방향에 대해 양국의 전문가들이 의견을 듣기 위해 마련되었다.

김유찬 한국조세재정연구원 원장의 개회사를 시작으로 양국의 사례발표와 종합토론으로 진행되었다. 취리히응용과학대학 Reto Steiner 학장, Andreas Bergmann 교수, 국가회계재정통계센터의 박윤진 팀장, 지방회계통계센터의 김연중 센터장, 감사연구원의 김찬수 팀장이 양국의 모범사례와 추진 과제에 대해 발표하였다. 종합토론은 국가회계사연맹(IFAC) 회장이자 연세대 명예교수인 주인기 교수의 진행으로 발표자 모두가 참여하여, 양국의 경험과 도전과제에 대해 심도 있게 논의하였다.



〈2019 발생주의 회계제도 성과공유 컨퍼런스(10.1), 롯데호텔 벨뷰스위트〉

나. 발표 및 토론 결과 요약

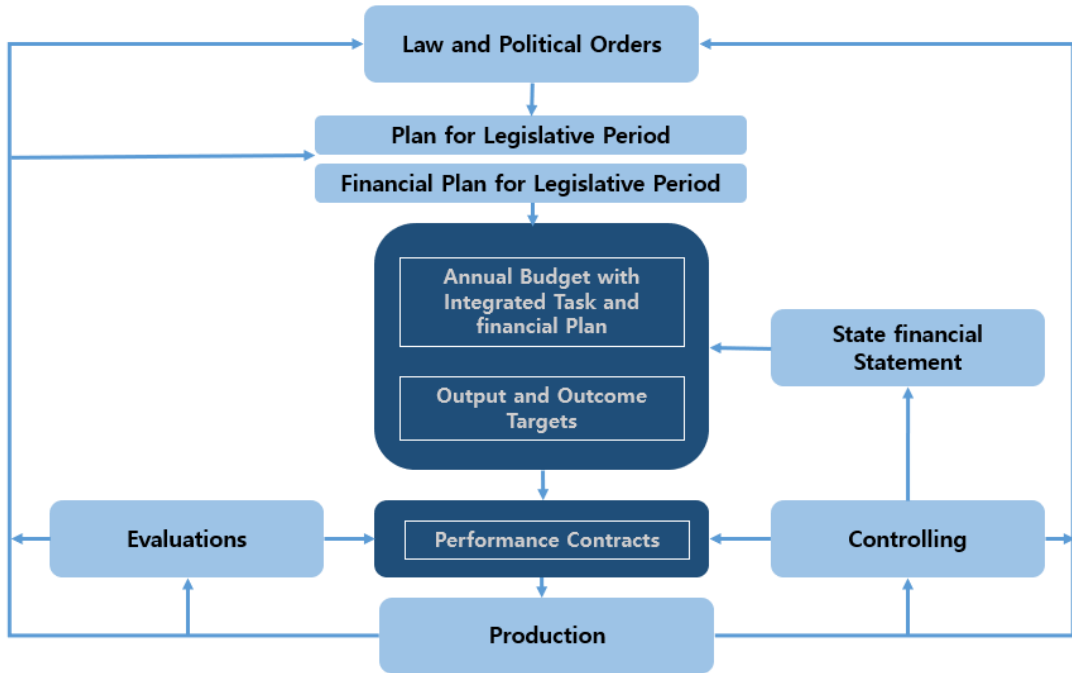
[주제발표 1] 성과관리 중심의 재정운영: 스위스 사례

(Performance-Based Steering of the State: The Swiss Case)

□ ZHAW의 Reto Steiner 학장은 스위스 연방정부의 '신 성과중심 관리모델'의 개발과 그에 따른 성과 및 핵심 성공 요인에 대해 발표하였음

- 성과 중심 기반(Performance-Based Steering) 재정관리의 발전 배경
 - 공공부문에 만연한 전체 비용을 고려하지 않은 신규 지출 승인(공유재의 비극), 중앙정부의 보조금 지원을 기대하는 하위정부(도덕적 해이), 주인-대리인 문제로 인해, 규정에 따른 효율적이고 효과적인 예산 결정과 집행의 필요성 대두
 - (국제적 흐름) OECD 국가를 중심으로 공공재정관리의 개혁이 확산
- 성과 예산제도 모델① 성과정보를 포함한 재무보고, ② 성과에 근거한 예산편성, ③ 성과(결과) 중심 예산편성을 도입
- 다양한 관리도구의 개발: 프로그램 체계 마련, 총액예산주의, 중기계획, 성과계약
- 이러한 개혁은 투명성 및 방향제시(steering capabilities) 면에서는 가치가 있었으나, **복잡성과 재정비용 절감 실패**는 단점임
- (스위스의 현황) 재정준칙, 재정연방주의, 발생주의 회계제도는 롤모델이나, 성과 중심의 예산제도의 선두주자는 아님
- 스위스의 새로운 관리모델의 개발 및 성공 요인
 - (신 관리모델 개발) 2017년에 개발된 스위스 연방정부의 '신 관리 모델'은 법과 규정을 기반으로 통합된 업무 및 재무계획을 수립하고, 공공서비스에 대한 목표를 설정하는 '성과 중심 관리 모델'임. 계획은 중기 계획(4년)으로 수립되며 의회와 중앙정부의 평가와 통제를 통해 매년 업데이트 됨

〈New Management Model For The Federal Administration〉



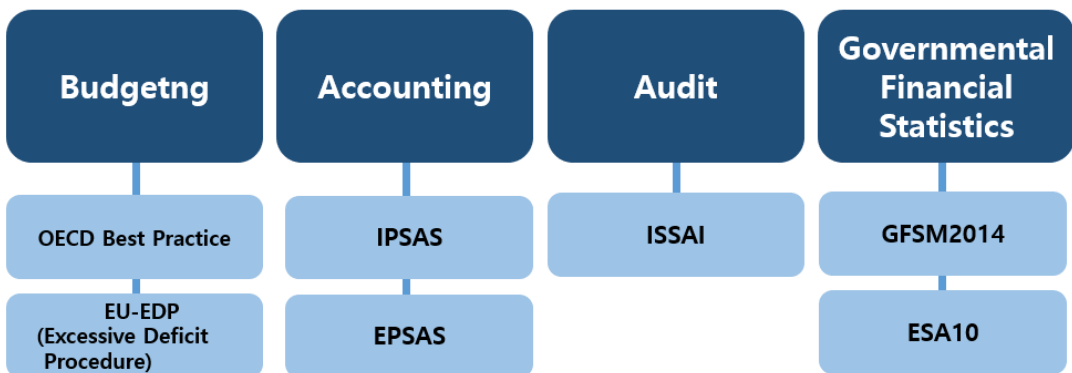
출처: Dr.Steiner, 「Performance-Based Steering of the State: The Swiss Case」 발표자료, 2019.

- (신 관리모델에 대한 평가) 이전 개혁에 비해 개선되었으며, 전문성이 중간 수준인 국회에 적합하며, 성과(결과와 산출물) 중심으로 계획이 수립됨. 국회의 관여도 지속되며, 행정부는 보다 신축적으로 운영 가능, 공공재정의 투명성이 강화됨
- (신 관리모델의 6가지 성공 요인) ① 장기, 중기, 단기의 적절한 연결 및 시스템화 ② 성과그룹 (performance groups)의 수 ③ 목표 및 측정 ④ 기관의 자율성과 인센티브 ⑤ 국회를 위한 중기계획 관리도구 ⑥ 신관리모델 운영과 구현 비용

[주제발표 2] 스위스의 공공재정관리의 모범사례
(Best practices in public financial management to achieve excellent outcomes)

- Andreas Bergmann 교수는 스위스의 IPSAS 및 GFS2001 도입 현황을 소개하고, 기준 차이에 따른 정보의 다양성 및 복잡성을 통해 기준 정합성 제고 노력의 중요성을 제시
- (초기 발생주의 회계제도) 재정통계(GFS)의 요구사항을 충족하고, 재정통계와 일관성 있는 계정과목(Unified Chart of Accounts: UCoA)을 적용하기 위한 수준임
- (2000년대 이후 통합 PFM 개혁) 국제기준의 도입과 정합성 제고를 위한 노력
 - 연방정부는 2007년에 IPSAS를 구현한 신회계모델(New Accounting Model)과 2009년에 GFSM2001을 도입하여 수년에 걸쳐 국제기준과의 격차를 좁혀 왔음
 - 예산제도 역시 현금 및 발생주의를 병행하고 있어 예산서와 재무제표의 구성이 상당히 유사함. 2017년 기준으로 IPSAS와의 ‘조세수입’ 인식 차이점만 존재
 - GDP의 50% 이상을 차지하는 주요 5개 주(Geneva, Zurich, Basel-Stadt, Lucerne, Berne)는 2008년에서 2010년에 IPSAS를 도입 완료하고 격차를 줄여옴. 현재 1개 주(Saint gall)를 제외한 나머지 20개 주는 다양한 발생주의 형태를 가지며, 최소 요구 조건인 HAM2 및 법적 의무인 UCoA를 적용 중임

〈스위스 예산 및 회계, 감사, 재정통계 기준 현황〉



출처: Dr.Bergmann, 「Best practices in public financial management to achieve excellent outcomes」 발표자료, 2019.

• (발생주의 정보의 활용 한계) 기준 차이로 인한 이슈

- 국회는 투명성을 강조하여 가능한 많은 정보를 제공하기를 원하지만 정부가 제공하는 정보를 쉽게 이해하지 못함. IPSAS 또는 GFSM2001 중 어떤 것을 적용하느냐에 따라 그 수치와 경제적 의미가 크게 달라 의사결정자인 국회에서 활용하기 어려움

〈기준에 따른 금액 차이: IPSAS vs GFS vs ESA〉

2013 (in million CHF)	Central Federal Government (IPSAS)	GFS (GFSM2001)	ESA (EDP «Maastricht»)
Surplus (+)/ Deficit (-)	+1,108	-590	n/a
Gross Debt	111,638	146,434	111,792

출처: Dr.Bergmann, 「Best practices in public financial management to achieve excellent outcomes」 발표자료, 2019.

• (나아가야 할 방향) 신뢰성과 적시성의 적절한 조화 필요

- 스위스 정부는 재무정보의 산출기간(23개월 소요)을 단축시켜 적시성을 높이고 재무정보를 포괄적으로 활용하고, 발생주의 회계기준과 GFS의 정합성을 제고하고 국제 기준과의 차이점을 줄여 우수한 결과를 달성할 것임



〈2019 발생주의 회계제도 성과공유 컨퍼런스(10.1), 롯데호텔 벨뷰스위트〉

[주제발표 3] 발생주의 회계정보 활용을 위한 노력

□ 국회회계재정통계센터의 박윤진 팀장은 한국 발생주의 회계정보를 통한 성과를 소개하고 향후 성과평가, 원가세분화, 재정지표 관점에서 향후 추진과제를 발표함

• 발생주의 회계정보를 통한 4가지 성과제시

- ① 국가재무제표 통해 재무 현황을 한눈에 파악, 의사결정에 효율적 활용
- ② 국가의 숨은 자산을 파악하여 국가자원관리의 체계를 강화
- ③ 충당부채를 인식하여 연금개혁을 촉발
- ④ GFSM2001을 적용하여 국가 간 비교 가능성을 높이고 해외 신인도 향상에 기여

• 발생주의 회계정보의 활용을 위한 추진과제

- (성과평가지표의 개발 및 활용) 성과평가가 유용한 용자사업, 박물관 등 시설운영사업 등에 용자보조 비율, 단위원가와 같은 발생주의 성과지표를 개발 및 활용
- (재정지표의 개선) GDP 대비 순부채, 발생주의 재정수지 등과 같은 발생주의 재정지표의 개발 및 공시 확대
- (원가 세분화) 원가집계 단위를 예산편성 단위와 일치하도록 원가정보 세분화 추진 필요. 국가회계예규 마련, 차세대 dBrain 시스템 개발 등 추진

[주제발표 4] 한국 지방정부의 재정통계 현황과 과제

□ 지방회계통계센터의 김연중 센터장은 지방정부 측면에서 재정통계 현황을 설명하고 향후 재정통계를 비롯한 재무정보의 활용과 향후 추진과제를 발표함

• 지방정부 발생주의 재정통계 현황

- 국가가 PSDS에 따라 공공부문 부채를 작성하여 OECD에 제출하기로 결정함에 따라 2015년부터 각 지방정부 수준의 공공부문 통계 작성

• 지방재정통계의 활용 및 향후 과제

- (활용을 위한 노력) 지방회계통계센터는 2018년부터 발생주의 재정정보의 활용 컨설팅을 시범적으로 수행, 행정서비스의 발생원가와 서비스 대가에 대한 분석연구용역 진행

- (지방재정통계의 활용) 행정안전부는 14개 지표에 대해 전국 지방정부의 재정상황을 분석하고 결과에 따라 인센티브를 부여하거나 컨설팅을 실시함. 특히 법에 정해진 6개 재정지표 중 하나 이상이 심각한 수준일 때 재정위기 지방정부로 지정하고 재정건전화계획을 수립하여 이행토록 함
- (향후 과제) 발생주의 정보 활용 사례 개발, 재정 컨설팅 방법론 고도화, 법령에 따른 재정상황 분석 등 발생주의 정보 활용 노력, **통계 작성 ERP시스템(e호조)**의 영역을 확대, 실무자 교육 및 주민의 관심 제고를 통한 재정정보 활용 기반 확충

[주제발표 5] 회계책임성 확보를 위한 발생주의 회계정보의 유용성과 한계

□ 감사연구원의 김찬수 팀장은 감사원의 결산검사 결과를 토대로 발생주의 회계정보 활용 실태 및 국회 등 의사결정자가 필요로 하는 정보에 대한 시사점을 제시함

• **감사원의 결산검사**

- (업무 목적) 감사원은 회계연도의 재정활동에 대한 결산서의 정확성 및 적정성을 확인하고 국회에 결과를 보고하기 위해 수행함
- (활용실태) 재무제표의 감사 결과 분석, **검사 지적 사항을 7가지 항목으로 유형화**하고 자산 부채별로 검사 지적 금액의 추이를 분석하여 향후 결산검사 시 참조

• **발생주의 정보 활용의 한계와 시사점**

- (감사원) 발생주의 정보는 활용하기에는 여전히 부족함. 사업 관련 단위사업 수준의 원가정보 및 주석과 같은 설명 정보가 추가 필요
- (국회) 설문조사 결과 발생주의 정보는 이해 가능성과 유용성 측면에서 낮은 평가를 받았음. 연금, 용자, 세입·세출외거래, BTL·BTO 정보 등과 같이 국회가 선호하는 정보를 분석하여 제공할 필요 있음



〈2019 발생주의 회계제도 성과공유 컨퍼런스(10.1), 롯데호텔 벨뷰스위트〉

[종합토론 및 Q&A]

□ 양국의 사례 및 경험 공유를 위한 주요 논의¹⁾

- 논의 1: 뉴질랜드 등 다수 국가들은 재정위기를 극복하는 과정에서 발생주의 회계제도가 도입되었다. 양국에 발생주의 회계제도가 도입된 배경은 무엇인가?
 - (스위스) 1970~1980년대에는 GFS, IPSAS 등 국제기준이 발생주의 회계제도 도입에 큰 역할을 하였으며, 지방정부가 중앙정부보다 발생주의 회계제도 도입에 적극적이었음(Andreas Bergmann). 스위스는 민간에서 일하는 사람들이 정치인으로 부업하는 경우가 많아, 민간의 효율적인 제도 도입에 거부반응이 없었음. 이러한 특징으로 인해 발생주의 회계제도 도입이 다른 나라보다 용이했을 수 있음(Reto Steiner)
 - (한국) 한국 역시 IMF 등의 경제위기로 인해 발생주의 회계제도 도입의 필요성이 대두되어, Top-down 방식의 예산편성, 성과평가 등과 함께 재정제도개혁의 일환으로 도입되었음. 또한 재정정보 시스템의 개발 역시 제도도입에 기여하였음(박윤진 팀장). 스위스와 마찬가지로 중앙정부보다는 지방정부에서 먼저 발생주의 회계제도를 도입하였고, 재정정보를 활용한 의사결정에 대한 기대로 도입됨(김연중 센터장). 발생주의 회계제도는 4대 재정계획의 일환으로 추진하였고, 선진국의 재정제도를 적극 수용하기 위해 도입하였음(김찬수 팀장)

1) 이해를 돕기 위해 논의 순서 등은 일부 조정되었음(편집자 주)

• 논의 2: 발생주의 재정정보의 공개 현황 및 수준 (객석질의 포함)

- (스위스) 주요 의사결정자의 경우 전체 재무제표를 볼 수 있으며, 추가적으로 요약재무정보 “한눈에 보는 연방재정(Federal finances at a glance)²⁾”(10페이지 내외)을 공시함. 자료의 다운로드 횟수를 통해 재무정보가 공공에 활발히 활용되고 있음을 짐작할 수 있음. 정보 이용자의 이해 가능성을 증진시키기 위해 요약된 재무정보 제공은 매우 필요함(Andreas Bergmann)
- (한국) 한국 정부는 되도록 많은 정보를 공개하기 위해 노력하고 있음. 현재 정보공개 현황은 중앙정부의 경우 열린 재정, 지방재정의 경우 지방재정 365, 공공기관은 알리오, 지방공사는 클린아이에서 재무정보를 공시하고 있음. 하지만 각각의 정보가 다른 사이트에서 공개되어 정보 이용자가 한번에 정보를 볼 수 없다는 단점이 있음. 따라서 차세대 dBrain 시스템 개발을 통해 이를 통합하는 방안에 대해 고민하고 있음(박윤진 팀장)

• (논의 2 관련 객석 질의) 한국 발표 중 국회에서 필요한 정보를 조사한 것과 같이, 스위스도 정책 의사결정자들에 대한 설문조사가 있었는가? (전중열 교수)

- (스위스) 실제 설문조사 결과는 없으나 국회 등 재무위원들의 피드백을 보면 종합적으로 재무정보를 이용하고 있음을 알 수 있음(Andreas Bergmann). IT 기반으로 분석한 결과 정책결정자들은 ‘요약 정보’를 주로 확인하고, 전체적 구조를 이해하기 위해 재무정보를 활용하는 것으로 보임. 방대한 정보의 양 때문에 본인이 잘 아는 분야의 몇 가지 정보만 살펴보는 경향이 있음(Reto Steiner)

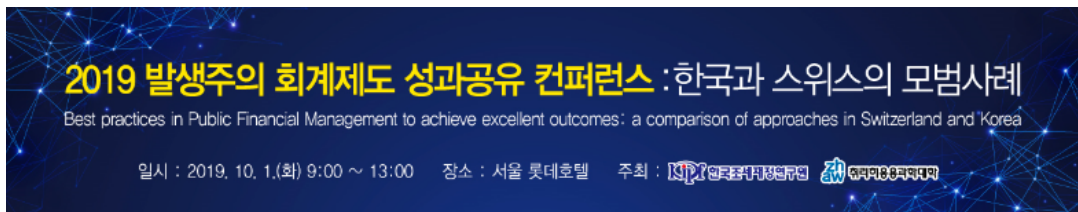
• 논의 3: 정책의사결정자를 위한 발생주의 회계제도 관련 교육

- (스위스) 스위스는 정치인과 고위공무원을 위한 정기적 교육프로그램이 존재함. 정치인에 대해서는 많은 대학에서 과정이 개설되어 있고, 취리히응용과학대학 경영대학원에도 발생주의 회계 관련 프로그램이 있음. 고위공무원을 위한 교육은 ‘장관용’으로 개발되기도 함(Reto Steiner). 추가적으로 고위공무원의 교육프로그램에 구체적인 목표를 세워 교육을 진행되며, 특히 재무정보를 어떻게 읽고, 사용하는지를 주로 교육함. 가장 큰 강점은 장관 등 고위공무원을 상대로 1:1로 교육이 진행된다는 것임(Andreas Bergmann)

2) https://www.efv.admin.ch/efv/en/home/finanzberichterstattung/bundeshaushalt_ueb.html

- (한국) 재무제표 작성을 위한 실무자 교육은 잘 갖춰져 있으나 정책의사결정자를 위한 교육은 올해 처음으로 ‘국가회계 정책적 활용과정’이 시범 운영되었음. 향후에는 정기적으로 고위직 공무원 교육을 수행할 예정이며, 교육 내용 및 대상에 대해 스위스의 모범사례를 참고할 필요가 있을 것임(박윤진 팀장). 지방 역시 예산결산 관련된 교육 프로그램은 많으나, 발생주의 관련된 교육 프로그램은 실무자 관련 교육과 지방의회 결산검사위원을 위한 교육만 제공함. 고위 공직자를 위한 교육프로그램의 개발이 필요하다고 생각됨(김연중 센터장)
- 논의 4: 공공부문 재무감사와 민간회계법인의 기여 정도
 - (스위스) 26개의 주 중에 독립된 감사 기능을 수행할 기관이 내부적으로 없는 경우 예를 들어, 주의 규모가 작거나 비용 측면에서 내부에 감사기관을 두는 것이 비효율적인 경우 등은 민간에 위탁하여 감사를 수행함. 매년 감사기관은 공개입찰을 통해 최고의 서비스를 제공할 것이라 예상되는 곳을 선정함(Andreas Bergmann)
 - (한국) 정부부문 결산감사에 대해 감사원이 직접 수행하나, 민간회계법인 등은 보조적 역할을 수행하기도 함. 감사의견이 많은 투자자들에게 영향을 끼치는 민간부문의 회계감사와 차이가 있기 때문에 정부부문 결산감사에 대해 의견표명을 하고 있지 아니함. 일본을 포함한 많은 나라가 우리와 같이 의견을 표명하고 있지 아니하고, 의견 표명 여부에 대해 보다 충분한 논의가 필요한 주제임(김찬수 팀장)
- 논의 5: 향후 발생주의 회계제도의 도전과제
 - (스위스) 발생주의 정보 간의 차이 해소 및 정합성 제고가 필요함. 예를 들어, 재무정보와 재정통계(GFS) 등에서 제시되는 다양한 부채정보는 설명하는 데 더 많은 노력이 소요되며, 이용자에게 어렵게 다가옴. 이를 통일하는 것은 시간이 많이 걸리는 일이나, 스위스 정부는 이를 가장 큰 도전과제로 보고 있음(Andreas Bergmann, Reto Steiner)
 - (한국) 의사결정에 활용 가능한 정보를 제공하는 일이 가장 중요하며, 발생주의 원가정보를 활용한 성과지표 및 재정지표를 개발하고 이를 재정운영에 반영하여 재정정책의 책임성을 높이는 것이 주된 과제라 생각함(박윤진 팀장). 예산편성의 투명성을 높이기 위해 단순 재무정보 산출에 그치지 않고 이를 예산편성으로 환류하도록 하는 것이 주된 목표이며, 또한 주민들이 이해하기 쉬운 정보를 제공하는 것 역시 중요한 과제임(김연중 센터장)

- (종합) 요즘 중요한 이슈 중 하나가 투명성과 이해 가능성 있는 재무정보임. 포퓰리즘에 편승한 무책임한 재원낭비를 방지하고 책임성을 높이기 위해서는 발생주의 재무정보의 역할이 중요하다고 생각함. 이런 의미에서 공공부문의 투명성과 책임성을 강조한 이번 컨퍼런스는 매우 뜻깊은 자리라고 생각됨(주인기 교수)



〈2019 발생주의 회계제도 성과공유 컨퍼런스(10.1), 롯데호텔 벨뷰스위트〉