

# 한국조세재정연구원·한국회계기준원· 한국회계학회 공동세미나 결과 보고



## 가. 개요

- 주 제: 회계는 어떻게 민주주의를 구할 수 있는가?
- 일 시: 2024. 3. 13. (수), 10:00 ~ 12:00
- 장 소: 서울 FKI 타워 3층 다이아몬드홀
- 주 최: 한국조세재정연구원, 한국회계기준원, 한국회계학회

국가회계재정통계센터(이하 '센터')는 한국회계기준원, 한국회계학회와 공동으로 지난 3월 13일(수) 서울 FKI 타워에서 한국조세재정연구원·한국회계기준원·한국회계학회 공동세미나(이하 '공동세미나')를 개최하였다.

이번 공동세미나의 주제는 “회계는 어떻게 민주주의를 구할 수 있는가?”로 기후 변화와 고령화 등으로 인한 정부의 장기적인 재정적 도전과제에 대응하고, 민주주의 국가의 재정적 지속가능성 증진을 위한 발생주의 회계의 중요성을 논의하고자 해당 주제를 선정하였다.

특히, 이번 세미나에서는 정치·경제 역사 및 회계학 분야의 전문가이자 *Public Net Worth - Accounting, Government, Democracy*의 저자인 제이컵 솔(Jacob Soll) 서던캘리포니아대학교(University of Southern California) 교수를 초청하여 강연을 진행하였다.

본 세미나는 김재진 한국조세재정연구원 원장, 한중수 한국회계학회 회장과 최현덕 한국회계연구원 연구원장의 기념사를 시작으로, 제이컵 솔(Jacob Soll) 교수의 강연과 전문가 토론 순으로 진행되었다.

제이컵 솔(Jacob Soll) 교수는 “회계는 어떻게 민주주의를 구할 수 있는가?”를 주제로 민주주의 국가에서 회계가 국가재정에 미치는 영향, 국가재정의 효율성, 지속가능성 및 투명성에 미치는 영향에 대해 발제하였다.

이어진 토론에서는 김봉환 서울대학교 행정대학원 교수를 좌장으로 오석태 SG증권 이코노미스트, 정도진 중앙대학교 경영학부 교수, 홍순만 연세대학교 행정학과 교수 및 장우현 한국조세재정연구원 재정정책연구실장이 토론자로 참여하였다.

토론자들은 현금주의(단식부기)의 한계점을 지적하고, 연금 및 보험 등 국가재정 관리에 있어 순자산 중점의 발생주의(복식부기) 회계 기반의 통합된 재정상태표 활용의 필요성을 강조하였다. 다만, 자산의 가치 반영시점이나 평가시기에 따라 자산의 가치가 달라질 수 있으므로 순자산이라는 도구가 악용될 우려가 있어 이를 잘 운용할 필요성이 있음을 강조하였다. 또한, 국가결산정보는 차년도 5월에 제공되는 등 발생주의 정보 제공의 낮은 적시성을 지적하였으며, 국가회계, 민간회계 및 비영리 회계가 통합된 독립적이고 전문적인 회계청 설립을 통한 모니터링 증진의 필요성을 강조하였다. 이와 더불어, 회계가 재정관리에 있어 중요한 필요조건이나 충분조건은 아니며, 정부활동의 특수성이 존재하므로 정부회계기준의 개혁만으로 정부활동의 경제적 의미를 모두 표현하기는 어려우며, 포괄적 재정상태표(대차대조표) 개념<sup>1)</sup>의 경우 미래에 대한 많은 가정이 필요하나 정부자산의 경우 시장가격이 형성되어 있지 않으므로 자산가격 추정에 대한 현실적 문제가 있음을 논의하였다.

---

1) 기존 자산 및 부채에 미래 예상 수익과 비용에 대한 현재가치인 암묵적 자산 및 부채를 더하여 국가의 현재와 장기 재무 상태를 종합적으로 나타낸 기록, 출처: Ian Ball, Willem Buiter, John Crompton, Dag Detter, and Jacob Soll, 『회계는 어떻게 민주주의를 구할 수 있는가』, 이한상·문해원, (사)한국회계기준원, 2024, p. 130

공동세미나 전체 영상은 한국조세재정연구원 Youtube 채널에서 확인할 수 있다.

(국문) <https://www.youtube.com/watch?v=6kInE14VpP4>

(영문) <https://www.youtube.com/watch?v=OHLNB5GPcRE>

## 나. 주요 내용

### [토론] 정부 재정의 지속가능성을 위한 발생주의 회계 활용에 대한 논의

**발제자** Jacob Soll, 서던캘리포니아대학교 교수

#### ● 회계 및 재정상태표 활용의 중요성

- (배경) 현재 주요국은 부채가 증가하여 재정상태가 악화되고 있으며, 이에 재정상태표(대차대조표)를 활용해야 한다는 인식에서 본 저서(*Public net worth - Accounting, Government, Democracy*)의 집필을 시작함
- (재정상태표 활용 중요성) 국가의 흥망성쇠 요소로 재정상태표(대차대조표)를 활용한 거버넌스를 들 수 있으나, 대부분의 국가에서는 실제로 이를 활용하지 않고 있음. 정부에서 정책 수립에서 종료까지 비용 발생 등의 발생주의 정보를 실시간으로 기록한다면, 모든 자산과 부채를 한눈에 볼 수 있으며, 이를 통해 미래를 가늠해 볼 수 있음
- (공공재정의 투명성 증진) 장기적으로 지속가능한 의사결정을 위해서는 의회의 정책적인 결정이 재정상태표에 미치는 영향에 대해 국민에게 공개해야 하며, 기후 변화 및 고령화 등에 대응하기 위한 공공재정에서 발생하는 부채의 특성과 교육, 연금 및 보건 등에 필요한 예산의 정도를 국민에게 투명하게 공개해야 함
- (자산·부채 관리) 강대국 또한 팬데믹이나 금융위기를 겪을 수 있고, 현재의 높은 부채로 인한 재정위기는 연쇄적인 파급효과로 이어지므로 정부는 자산과 부채 관리를 위한 기금에 투자해야 함
- (포괄적 재정상태표) 한국은 정부회계를 잘 해오고 있으나, 모든 회계를 통합하지 않아 부채 관리에 어려움을 겪고 있음. 뉴질랜드처럼 정부 전반의 포괄적 재정상태표를 만들면 엄청난 힘(영향력)을 가지게 될 것이며, 이를 활용하기 위한 정치적인 의지가 필요함

## ● 역사로 살펴본 발생주의 회계 도입 중요성

- (스페인) 16~17세기에 스페인은 강대국으로 합스부르크 지역, 네덜란드, 미주를 통치했으나, 제국의 유지비와 국방비 등의 많은 비용으로 부채율이 증가하여 이를 관리하기 위해 포괄적인 재정상태표를 만들어 냈지만, 회계를 낮게 평가하여 부채 관리에 실패했고 파산하게 되었음
- (프랑스) 은행가인 몽타뉴(Montagne)는 현대정부의 위기 해결을 위해 복식부기 회계의 필요성을 주장했으나, 당시 왕가는 완전히 부패했고, 귀족들은 세금을 납부하지 않아 금융위기 해결에 실패함(1720~1724년)
- (영국) 영국은 회계에 대한 사회적 이해도가 높으며, 모든 경영진, 의회, 대중들도 재정상태표를 이해하고 논의하여 부채 탕감을 유도함
- (회계의 중요성) 국가회계기준 등의 회계의 활용은 국가의 흥망성쇠를 결정하는 중요한 요소이며, 회계는 종교, 문화 및 정치적인 일부가 되어야 함

## ● 위기 극복을 위한 회계의 중요성

- (그리스 부채 위기) 그리스 의회는 개혁법을 통과시켜 높은 수준의 내부 보고서를 작성했음. 이와 같은 발생주의 회계 기반의 재정상태표 작성을 통해 부채 위기를 해결했으며, 정부 내에서도 회계부처를 신설함
- (한국) 발생주의 회계 기반의 통합적 재정상태표를 통한 자산과 부채 관리를 통해 ESG, 기후변화, 군사위기, 금융위기, 채무 및 연금 문제 등의 위기 극복 및 국가재정 지속가능성 증진 필요

## [토론] 정부 재정의 지속가능성을 위한 발생주의 회계 활용에 대한 논의

토론 오석태 SG증권 이코노미스트

- (발생주의 효용성) 재정적자가 되면 부채가 발생한다는 현금주의(단식부기)에는 한계가 존재하며, 순자산 중점의 발생주의 회계 정보 활용 필요

- 작년 세수결손의 경우, 재정적자가 발생주의 회계에 기반한 순자산으로 표현되었다면 정부 재정상태에 대한 이해도가 증진되었을 것임
- 정부가 연금 개혁으로 인한 재정상태 변화를 발생주의 회계로 보여주었다면 개혁의 성과를 파악할 수 있을 것이며, 연금과 보건지출을 평가하여 포괄적인 재정상태표를 만든다면 현재 재정상태와 향후 재정관리 방향을 파악할 수 있을 것임
- 임대형 민자사업(BTL)의 경우, 당장의 정부부채를 줄이기 위한 분식회계로 생각되므로 정부가 직접 채권 발행을 통해 공공자산을 건설하고 운영하는 것이 바람직함

#### (좌장) 김봉환 서울대 행정대학원 교수

- 통합적 재정상태표에는 현재 지방정부와 공공기관이 포함되지 않으므로 국가 범위에 대한 결정이 중요하며, 현재 국가재무제표에는 국민·사학연금이 포함되지 않으며, 건강보험도 복식부기로 기록하지 않으므로 연금과 건강보험에 대한 복식부기 기록이 필요함

#### 토론 2 정도진 중앙대 경영학부 교수

- (발생주의 정보 중요성) 국가 부채 및 국가 재무정보 등의 발생주의 정보가 금융시장에 미치는 영향은 실제 연구를 통해 검증되는 등 발생주의 정보는 중요함
  - 국가부채가 GDP 대비 1% 증가하면 국가 신용등급이 0.04 등급이 하락하고, 재정적자가 GDP 대비 1% 증가하면 국가신용등급은 0.15 등급 하락함
- (발생주의 정보 활용) 발생주의 정보 활용을 위해 국가결산체계를 보고책임에서 정보제공으로 변경하고, 발생주의 회계 관련 기준위원회 폐지 또한 문제 제기가 필요함
  - 전년도 국가결산정보는 차년도 5월에 제공되므로 낮은 적시성으로 정보 활용이 어려움
  - 국가회계제도 심의위, 지방회계제도 심의위, 공익법인 회계기준심의위가 폐지되어 회계 분야의 민주주의가 후퇴되었으며, 이에 대한 학계의 논의가 필요함
- (독립적 회계청 설립) 발생주의가 민주주의로 정착되기 위해서는 모니터링이 전제가 되어야 하며, 이를 위해서는 국가회계, 민간회계 및 비영리회계가 통합된 독립적이고 전문적인 회계청 설립이 필요함

- 2022년 우리나라 순자산은 약 500조원 정도 되나, 대부분은 도로나 토지로 구성됨. 현재 IPSAS는 IFRS를 따라가고 있는 상황에 문제 제기가 필요함

### 토론 3 홍순만 연세대 행정학과 교수

- 회계가 재정관리에 있어 중요한 필요조건이나 충분조건은 아님
  - 공기업은 회계기준에 따라 회계를 잘하고 있으나, 정부에서 공기업 부채 감축 목표를 제시하여 이를 달성하기 위해 많은 공기업이 미래 경제적 효익을 담보하는 양질의 자산을 낮은 가격으로 빠른 시기에 매각하는 사례 등의 문제가 발생함
- 정부활동의 특수성이 존재하므로 순자산 중점의 정부회계기준의 개혁만으로 정부활동의 경제적 의미를 모두 표현하기는 어려움
  - 정부투자의 경우 자산을 형성하여 순자산의 증가로 이어지나, 정부소비의 경우 순자산으로 이어지지 않으므로 철저히 감독해야 한다고 주장함. 그러나 정부의 R&D 지출의 경우 순자산 증가로 이어지지 않으나, 국가의 과학기술 연구역량 증진을 유도하여 미래의 경제적 가치를 창출할 수 있음
- 포괄적 재정상태표 개념의 경우, 미래에 대한 많은 가정이 필요하나, 이를 정확하게 적용하기 어려움. 예를 들어, 공공부문은 정부자산의 시장가격이 형성되어 있지 않으므로 이를 추정해야 하는 현실적인 문제가 있음

### 토론 4 장우현 한국조세재정연구원 재정정책연구실장

- 순자산이라는 도구는 유용하나 악용될 여지가 있어 잘 사용할 필요성이 있음
  - 재정 관련 지표로 순자산은 유용하다고 생각되나, 현재 정부에서는 이를 사용하지 않고 있음. 재정건전성을 위해서는 세수 확충도 필요하나, 비효율적인 국가 자산 관리를 통한 국가자산 재원 형성 과정에서 순자산의 도구 활용도 유용할 수 있음
  - 순자산을 지표로 활용하기 위해서는 자산평가가 필요한데, 자산의 가치를 책정할 때 가치 반영시점이나 평가시기 등에 따라 자산가치평가가 달라질 수 있고, 특히 SOC나 부동산 가치의 평가가 어려울 것으로 생각됨
  - 그러므로 순자산이라는 도구가 매우 유용하다고 생각되지만, 어떻게 사용하느냐에 따라 오용될 여지가 있으므로 잘 사용할 필요성이 존재하고, 활용 개선에 대한 논의가 필요함

- 1인당 자료로 변경하여 통계 제시 필요
  - 저출산, 고령화 관련한 많은 고민이 존재하며, 인구에 대한 논의가 많음. 우리나라의 경우 OECD 회원국에서 인구밀도가 높은 편임
  - 여러 통계수치가 1인당으로 계산하면 다른 결과가 제시되므로 1인당 지표를 활용하는 방안을 제시함
- 법정 의무지출 증가를 순자산 접근법으로 고려 필요
  - 의무지출에 대한 고려가 필요하며, 단년 지출과 매해 발생하는 의무지출을 구별하여 재정지출에 반영하면 이로 인한 부채 규모의 변동이 나타날 수 있음
  - 입법 시에도 의무지출이 국가자산에 미치는 효과를 반영하는 보고서 발간이 필요함
  - 정부의 의무지출 증가에 대한 우려를 순자산 접근법으로 해결할 수 있을 것임



## 참고 행사 주요 사진

