

「제5회 KIPF 발생주의 회계 국제심포지엄」 결과 보고



가. 개요

- 주 제: 한국의 공공부문 통합재정정보
- 일 시: 2024.11.7.(목) 14:00~17:00
- 장 소: 서울 은행회관, 2층 국제회의실(온·오프라인 동시 진행)

프로그램

[개회]

- (개회사) 이영 한국조세재정연구원 원장
- (축 사) 김완희 한국정부회계학회 학회장
Andrew Blazey OECD 공공관리예산 부부장

[기조연설]

- 통합 재정 보고 원칙(Guohua Huang, IMF 재정국 선임 이코노미스트)

[주제발표]

- (발표1) 한국의 통합결산정보의 의미와 역할(박성진 연세대 글로벌행정학과 교수)
- (발표2) 한국 지방정부의 재정통계 통합(박정규 한국지방재정공제회 통계관리부 부장)
- (발표3) 발생주의 회계 관점의 dBrain+ 소개(남상욱 한국재정정보원 결산시스템운영부 부장)

[종합토론]

- 좌장: 김봉환 서울대 행정대학원 교수
- 패널: Dmitri Gourfinkel World Bank 선임 거버넌스 스페셜리스트
김태동 차 의과대학 데이터경영학과 교수
장우현 한국조세재정연구원 선임연구위원
Ross Smith IPSASB 프로그램 및 실무 국장

국가회계재정통계센터(이하 '센터')는 지난 11월 7일(목), 서울 은행회관에서 「제5회 KIPF 발생주의 회계 국제심포지엄(이하 '국제심포지엄)」을 개최하였다.

지난 2020년에 시작되어 올해로 5회째를 맞이한 KIPF 발생주의 회계 국제심포지엄은 국내외 공공회계 및 재정 전문가들이 발생주의 회계의 주요 현안과 제도 개선 방안을 논의하며 공공재정관리 강화 방안을 모색하기 위해 기획되었다. 이번 심포지엄은 작년에 이어 온·오프라인 동시 개최로 진행되었으며, 국제기구, 학계, 유관기관 및 회계·재정 전문가 등 총 195명이 현장과 온라인으로 참여하였다.

저출생, 고령화, 소득 및 지역 불균형 등의 문제에 대응하기 위한 재정 소요가 증가하면서 재정의 지속가능성에 대한 점검의 필요성이 커지는 상황을 반영하여, 올해 심포지엄의 주제를 '한국의 공공부문 통합재정정보'로 선정하여 10년 이상의 발생주의 회계 도입 역사를 가진 한국의 공공부문을 중심으로 자산, 부채, 순자산, 수익 및 비용 정보를 포괄적으로 파악할 수 있는 통합재정정보 마련 방안을 논의하였다.

본 국제심포지엄은 이영 한국조세재정연구원 원장의 개회사, 김완희 한국정부회계학회 학회장과 Andrew Blazey OECD 공공관리에산 부부장의 축사로 시작되었다. 이어 Guohua Huang 국제통화기금(IMF) 재정국 선임 이코노미스트의 기조연설과 주제발표 및 종합토론으로 진행되었다.



〈 개회사 및 축사 〉

기조연설에서는 Guohua Huang 국제통화기금(IMF) 재정국 선임 이코노미스트가 ‘통합 재정 보고 원칙’을 주제로, 정부재정통계매뉴얼(GFSM)을 중심으로 일반정부의 재정통계 작성 범위, 절차 및 GFSM 2014 개정 계획에 대해 설명하였다. 주제 발표에서는 박성진 연세대 글로벌행정학과 교수가 ‘한국의 통합결산정보의 의미와 역할’을 주제로, 한국 공공부문의 재무보고의 현황과 통합결산정보의 활용 사례 및 한국 도입의 정책적 함의에 대해 논의하였다. 뒤이어 박정규 한국지방재정공제회 통계관리부 부장이 ‘한국 지방정부의 재정통계 통합’을 주제로 지방정부 재정통계 작성 범위와 절차에 대해 설명하였으며, 남상욱 한국재정정보원 결산시스템운영부 부장이 ‘발생주의 회계 관점의 dBrain+ 소개’를 주제로 한국재정정보원에서 운영 중인 dBrain+ 시스템의 주요 기능과 개선사항에 대해 소개하였다.

기조연설과 주제발표에서는 정부재정통계(GFS)의 작성 범위와 절차 등 통합 재정 보고 원칙, 한국 공공부문의 재무보고 및 재정통계 현황, 통합결산서 활용 사례가 논의되었다. 이 과정에서 한국의 통합결산서를 도입할 때 통합을 통해 달성하고자 하는 정책 목표를 신중히 검토하고, 한국 공공부문의 특성에 적합한 통합결산서의 범위와 방식을 면밀히 고려해야 한다는 점이 강조되었다.

마지막으로 종합토론에서는 김봉환 서울대학교 행정대학원 교수를 좌장으로 Dmitri Gourfinkel 세계은행 선임 거버넌스 스페셜리스트와 김태동 차 의과학대 데이터경영학과 교수, 장우현 한국조세재정연구원 선임연구위원, Ross Smith 국제공공부문화계기준위원회(IPSASB) 프로그램 및 실무 국장이 토론자로 참여하였다.

토론자들은 다양한 공공부문 단위에서 통합재정보고서를 작성하기 위한 구체적인 절차에 대해 논의하였으며, 발생주의 회계정보의 재정 및 거시경제적 측면의 활용성을 높이기 위한 방안을 제안하였다. 특히 재정 관리의 목적으로 도입된 발생주의 회계정보는 미래 세대의 재정 부담, 재정 운영의 거시경제적 적합성 및 현재와 미래의 재정 운영 목적에 대한 적합성 등을 검토하는 데 적극 활용되어야 한다고 강조했다. 또한 회계정보의 공급자와 수요자 간 정보 생산과 활용의 격차를 해소하기 위해 재정정보 통합 과정에서 이용자의 정보 요구사항을 반영하고, 통합재정정보의 이점을 보여줄 수 있는 구체적인 사례를 제시할 필요성도 언급하였다.



〈 종합토론 〉



〈 회의장 〉

웹 심포지엄 전체 영상은 한국조세재정연구원 Youtube 채널에서 확인할 수 있다.
 (국문) <https://www.youtube.com/watch?v=pQJzfyV8lY8&t=1617s>
 (영문) <https://www.youtube.com/watch?v=Z6G1Wl158po&t=799s>

나. 발표자료 주요 내용(요약)

[기조연설] 통합 재정 보고 원칙

발제자 Guohua Huang, 국제통화기금(IMF) 재정국 선임 이코노미스트

» 주요 발표 내용¹²⁾

Guohua Huang 국제통화기금(IMF) 재정국 선임 이코노미스트는 ‘통합 재정 보고 원칙’을 주제로, 거시경제통계의 통합시스템의 일부분인 정부재정 통계(GFS)의 작성 범위와 통합 절차 및 2014 정부 재정통계매뉴얼(GFSM 2014)의 개정 계획에 대해 설명하였다.



12) 발표자료 내용 위주로 작성하였으며, 추가 내용은 원문 자료(IMF, Government Finance Statistics Manual 2014, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsfinal.pdf>)로 보완함.

● 발생주의 회계 개혁의 이점

발생주의 회계 개혁은 공공부문의 재정 분석과 재정 통계 작성에 중요한 이점을 제공한다. 먼저 재정분석의 관점에서 살펴보면, 발생주의 회계 개혁을 통해 공공부문 전체 기관이 저량과 유량정보를 포함한 통합재정정보를 작성할 수 있게 되어 정보의 신뢰성과 비교 가능성이 높아졌다.

재정통계 관점에서 살펴보면, 발생주의 회계정보는 현금 기반 정보보다 더 포괄적인 재정 정보를 제공하여 재정통계의 기초자료로 활용되며, 공공 재정 관리와 재정 위험 분석 및 지속가능성 보고 등 보다 정교한 분석을 가능하게 한다.

● 정부재정통계의 개요

정부재정통계(Government Finance Statistics, 이하 'GFS')는 거시경제통계의 통합 시스템의 일부로, 재정 분석과 정책 수립을 지원하기 위해 고안되었다. GFS는 정부가 경제에 미치는 재정적 효과를 시각화하고, 통합 과정에서 내부 거래를 제거하여 포괄적이고 일관성 있으며 비교 가능한 데이터를 제공한다.

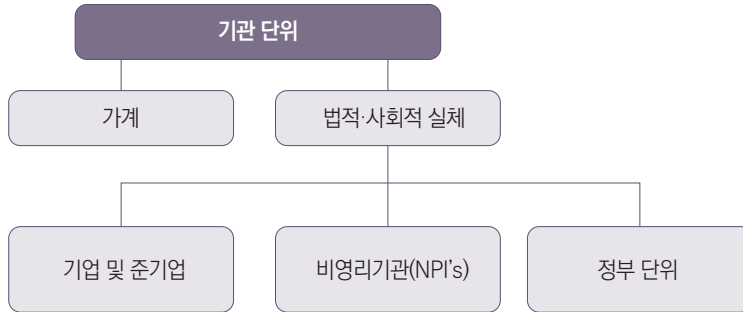
(1) 통합의 개념

통합은 기관 단위 그룹을 하나의 단위로 간주해 정보를 제공하는 것을 의미한다. 통합 절차는 모든 저량과 유량 정보를 집계하고 내부 거래를 제거하는 두 단계로 진행되며, 중앙정부 등 부문 내와 중앙정부와 지방정부 등 부문 간 집계를 포함한다. 통합의 본질은 재무회계와 GFS 간 유사하지만, 재무회계는 보고 실체가 지배하는 모든 실체가 통합 대상인 반면, GFS는 지배성(control)을 기준으로 공공부문의 범위를 결정하고, 그 하위 부문을 통합하는 방식에서 차이가 있다.

(2) 기관 단위

GFS의 기관 단위란 독자적으로 자산을 소유하고 부채를 부담하며, 경제활동 및 다른 실체와의 거래를 수행할 수 있는 경제적 실체를 의미하며, 크게 가계와 법적·사회적 실체로 구성된다. 법적·사회적 실체(Legal·social entities)는 소유주나 여타 실체와는 별개의 독립적인 존재로 법적 또는 사회적으로 인정받는 단위를 의미하며, 기업(준기업), 비영리기관, 정부로 구성된다.

그림 1 기관 단위



(3) 일반정부부문 및 공공부문 통합 범위

한 나라의 경제는 부문들로 구분될 수 있으므로 부문을 정의하고 부문의 유형을 식별하는 것이 필요하다. 부문이란 그들의 경제적 목적, 기능, 행위에 따라 유사한 종류의 기관단위들을 그룹화하는 것이며, 한 경제는 일반정부부문, 비금융기업부문, 금융기업부문, 가계부문, 가계지원 비영리기관부문 등 상호 배타적인 다섯 개 부문으로 구분된다.

먼저 일반정부부문은 주요 활동으로 정부기능을 수행하는 거주 기관단위로 구성된다. 비금융기업부문은 주로 시장 재화나 비금융서비스를 생산할 목적으로 설립된 거주 기관단위로 구성되며, 공기업과 민간기업을 포함한다. 반면 금융기업부문은 다른 기관단위에 보험과 연금서비스를 포함한 금융서비스 제공을 주 업무로 하는 거주기업으로 구성된다. 가계부문은 모든 거주 가계로 구성되고 가계지원 비영리기관부문은 정부 지배하에 있지 않은 시장 외적 거주 비영리기관으로 구성되고, 가계에 재화와 서비스를 무상 또는 경제적으로 유의하지 않은 가격으로 제공하는 기관을 의미한다.

GFS상의 공공부문은 거주 정부단위가 직접적 또는 간접적으로 지배하는 모든 거주 기관단위들, 즉 일반정부부문과 거주 공기업의 모든 단위들로 구성되며, 시장성의 여부에 따라 일반정부부문과 거주 공기업이 구분된다. 일반정부부문은 중앙정부와 지방정부 등의 모든 정부단위와 정부단위가 지배하는 시장성이 없는 비영리기관으로 구성되고, 공기업은 정부단위가 지배하는 기관 중 재화 및 서비스를 경제적으로 유의한 가격으로 생산하는 단위로 시장성이 있는 기관이며, 금융공기업과 비금융공기업으로 구분된다.

표 1 경제의 상호 배타적인 5개 부문

구분	일반정부부문	비금융기업부문	금융기업부문	가계부문	가계지원 비영리 기관부문
예산단위 (공공부문)	중앙정부 주정부 지방정부 사회보장기금(SSFs)	공기업	공기업	-	-
예산외적 단위	-	민간기업	민간기업	민간	민간

그 외 특정 공공부문 단위에는 가공자회사와 준기업 및 시장 사업체를 들 수 있다. 먼저 가공자회사(artificial subsidiary)는 자산과 부채를 수동적으로 보유하는 기관으로, 정부가 설립하거나 통제하지만 실제 경제 활동은 거의 없고 자산과 부채만 관리하는 단위를 의미한다. 준기업은 법적으로 설립되지 않았으나 법인처럼 운영되는 기관으로, 독립적으로 경제활동을 수행하며 시장에서 활동하는 정부 산하 조직을 의미한다. 마지막으로 정부 단위 내에 존재하는 시장 사업체(Market establishment)는 시장가격을 기준으로 재화와 서비스를 제공하는 정부 소속 사업체를 의미한다.

정부 단위나 다른 공기업의 지배 여부를 결정하는 통제 지표에는 여덟 가지가 있으며, 의결권의 과반수 소유, 이사회 혹은 기타 관리기구 통제, 핵심 인사의 임명 혹은 해임 통제, 핵심 위원회 통제, 황금주 및 옵션 보유, 규제 및 통제, 공공부문 구매자 혹은 공공부문 구매자 그룹 통제, 정부 대출로 인한 통제 등으로 들 수 있다.

GFS의 작성 범위는 일반정부부문이며, 공공부문부채통계(PSDS)는 일반정부부문에 공기업을 포함한 공공부문을 대상으로 작성된다. 이와 같이 일반정부부문과 공공부문의 통계만이 국제적으로 비교 가능성이 있다.

● **정부재정통계 작성 절차**

정부재정통계(GFS)는 원천 자료 수집, 자료 조정 및 자료 통합의 세 단계의 절차로 작성된다. 먼저 원천 자료 수집 단계에서는 다차원표준계정과목체계(SCoA)와 통합 재정관리시스템을 활용하면 자료 작성과 통합이 보다 용이하다. 표준계정과목체계는 예산, 회계, 통계 보고 목적을 동시에 고려하고, 모든 재정 거래를 자산, 부채, 수익 및 비용 등의 표준계정과목으로 분류한다. 표준계정과목체계 내에서 거래상대방을 식별할 때는 지방정부에 대한 보조금(이전) 등과 같이 계정 구조에서 거래상대방

정보를 명시하거나, 행정적 분류를 사용하여 회계 시스템 내에서 거래상대방을 식별한다. 그러나 자체 계정을 사용하는 일부 기관의 경우에는 개별적으로 추적하여 거래상대방을 식별해야 한다. 원천자료로 제출된 재무제표는 통합 과정에서 GFS와 연계되며, 재무제표가 표준화된 세부 항목을 포함하는 경우에만 유용하다.

자료 조정 단계에서는 회계 정책, 보고 기간 및 기준, 방법론적 차이에 대한 조정이 이루어진다. 추가적인 조정은 집계 완료 후에 적용되며, 작성 과정 전반에서 데이터의 일관성을 확인해야 한다.

조정 이후 자료 통합 절차가 진행되며, 통합은 완전한 과정이 아니므로 주요 항목에 중점을 두어야 한다. 주요 항목에는 보조금(이전), 이자, 대출, 채무증권, 기타 미수금(미지급금), 세금, 채권, 재화·서비스 구입 및 판매 등을 들 수 있다.

통합을 위한 요령에 대해 살펴보면, 먼저 재정 분석에 영향을 미치는 보조금, 이자, 대출 등의 주요 항목에 중점을 두어야 한다. 그리고 한 기관에서 제공하는 설득력 있는 증거는 거래상대방에게도 적용할 수 있으며, 금융자산과 채무의 경우에는 일반적으로 채권자 정보가 더 정확하다. 또한 기관 간 정보가 불일치할 경우 더 신뢰성 있는 기관의 정보를 활용해야 하며, 일반적으로 상위 정부의 정보가 하위 정부의 정보보다 더 신뢰성이 높다. 마지막으로 통합은 대칭적인 과정으로 집계 크기에만 영향을 미치고 수지 항목에 영향을 미치지 않으므로 재정 수지 등 핵심 항목을 활용해 정부의 영향을 평가할 때는 비통합 데이터를 활용할 수 있다.

● 재정보고 개선 노력 및 GFSM 2014 개정 작업

회계 개혁과 통계 지침의 개념 일치를 위한 국제적 노력은 지속적으로 이어지고 있다. 1993년 국민계정체계(SNA) 발표를 계기로, 2001년에는 IMF가 정부재정통계매뉴얼(GFSM 2001)을 발표했으며, 2003년 10월에는 공공부문 회계 조화를 위한 작업반¹³⁾이 설립되었다. 이후 SNA와 GFSM 간의 불필요한 차이를 제거하여 2008 SNA와 GFSM 2014가 발표되었으며, GFSM 2014 부속서(6)를 추가하여 국제공공부문회계기준(IPSAS)과 통계 지침 간의 비교가 가능해졌다.

13) Task Force on Harmonization of Public Sector Accounting(TFHPSA)

GFSM 2014의 개정 작업은 SNA, 국제수지 및 국제투자 지침(BPM) 등 다른 통계 매뉴얼에 부합하고, 추가 지침 제공과 명확성 강화를 통해 사용자 요구를 충족하기 위해 추진되고 있다. 개정 작업은 2027년 12월까지 완료될 예정이다.

개정 계획을 구체적으로 살펴보면, 2024년 3분기까지 최종 프로젝트를 결정하고, 2025년 1분기까지 신규 매뉴얼의 구조를 확정된 뒤 초안을 작성할 계획이다. 2026년에는 논의안을 작성하고 제언사항을 도출할 예정이며, 2027년에는 배포를 위한 신규 매뉴얼의 최종 초안을 완성할 예정이다.

IMF는 개정과 관련된 신규 연구 과제로 GFS 작성 이슈, 채무 및 금융 관련 주제, 환경 관련 주제, 분석 및 의사소통 등 네 가지 연구 주제를 선정했으며, 연구 진행 과정에서 관심 있는 기관들의 협업 참여를 독려하고 있다.

표 2 GFSM 2014 개정 관련 신규 연구 과제 초안¹⁾

GFS 작성 이슈	채무 및 금융 관련 주제	환경 관련 주제	분석 및 의사소통
2.1 정부와 비금융 공기업 간의 범위	2.2 정부와 금융 공기업 간 범위	2.18 인프라 자산의 기록 및 평가	2.24 GFS 메타데이터의 표시 체계
2.3 토착 정부 회계처리	2.4 국부펀드(SWFs)의 거래 처리	2.19 천연자원의 회계처리와 GFS에서의 활용	2.25 GFS와 사용자 간의 사소통
2.5 zakat ²⁾ 의 회계처리	2.8 채무 평가 이슈	2.20 기후 유지·유해 보조금과 기타 이전	2.27 GFS와 IPSAS 간의 관계
2.6 예산의 단위의 정의 및 하위분류	2.9 채무 인수 및 타인 대신 채무 상황	2.26 천연자원 관련 GFS 유량의 표시	2.28 조세지출, 과세이연 및 기타 유사 인센티브
2.7 정부 혹은 공공 비생 명보험 제도	2.10 대출의 평가 및 인식		2.29 공기업의 이익 잉여금 및 재정 분석에 미치는 영향
2.14 민관 파트너십 (PPPs)의 처리	2.11 총당부채와 우발 부채의 기록		2.30 공기업 데이터 작성 및 분석 관련 방법론적 지침
2.17 자본이전과 경상이전 간의 범위	2.12 IMF 및 기타 지역·국제기구의 저장 및 관련 유량		2.31 재정 분석 및 정책 의사결정에서의 GFS 활용
2.21 사회보장제도	2.13 공기업의 자본		2.32 대차대조표 분석
2.22 정부의 연금 채무 인수	2.15 정부의 기업에 대한 자본 투입의 회계처리		
2.23 종업원 복리후생 - 확정급여제도	2.16 민영화의 회계처리		

주: 1) 신규 연구과제 초안은 현재 논의 중인

2) zakat는 이슬람 신앙에 따른 의무적인 기부로 단순한 기부와는 상이함

[주제발표 1] 한국의 통합결산정보의 의미와 역할

발제자 박성진, 연세대학교 글로벌행정학과 교수

» 주요 발표 내용

박성진 연세대학교 글로벌행정학과 교수는 ‘한국의 통합결산정보의 의미와 역할’을 주제로, 한국의 공공부문 재무보고 현황과 통합결산정보의 이점, 주요국의 통합결산정보 작성 사례 및 한국 도입에 대한 함의에 대해 논의하였다.



● 한국의 공공부문의 통합재정정보 현황

한국 공공부문의 재무보고 현황을 살펴보면 한국의 공공부문은 중앙정부, 지방정부, 공기업(금융·비금융) 등 세 가지 부문으로 구분되며, 각 부문은 상이한 회계기준을 적용하여 결산을 진행한다. 중앙정부는 국가회계기준을 적용하고, 지방정부는 지방자치단체 회계기준을 적용하며, 공기업은 K-IFRS를 적용한다. 이러한 부문별 상이한 회계기준으로 인해 한국 공공부문의 전체적인 재정 상태를 종합적으로 파악하기 어려운 상황이다.

상이한 회계기준에 따른 부채 수치 간에는 차이가 발생한다. 공공부문부채통계(PSDS) 기준으로 본 공공부문 부채(D3)는 2020년에 GDP의 65%에 달하는 반면, 같은 해 중앙·지방정부 및 지방교육재정의 재정상태표 부채를 수작업으로 합산한 결과는 GDP의 100%에 달한다. 이 차이는 주로 장기충당부채에서 발생한 것으로 보인다. 예를 들어 2019회계연도 중앙·지방정부 및 교육재정 재정상태표 순자산을 수작업으로 합산한 결과 1,918조원으로 집계되었으나, 같은 해 GFS 재정상태표의 순자산은 3,024조원으로 약 1,000조원 이상의 차이가 확인되었다. 이러한 차이는 주로 장기충당부채에서 발생하는 것으로 추정된다. 한편 국민계정체계(SNA)에 따른 일반정부의 순자산은 4,374조원으로 나타나, 적용 기준에 따라 수치에 상당한 차이가 있음을 알 수 있다.

● 보고실체별 미시회계정보를 기반으로 정부 전반의 거시회계정보 분석

정부 회계는 크게 재무보고, 통계 회계, 정부 예산 편성, 재정 지속가능성 예측의 네 가지 분야로 활용될 수 있다. 먼저 재무보고는 회계책임성과 의사결정 지원을 목적으로 하며, 보고 실체를 중심으로 거래 내역을 체계적으로 기록하는 것을 의미한다. 통계 회계는 재무보고 자료를 기반으로 거시경제 데이터를 추정하여 국민계정을 작성하는 것을 의미하며, 거래를 대칭적으로 처리해 계정 간 균형을 유지한다. 정부 예산 편성은 공공지출에 대한 입법적 승인의 근거를 제공하며, 기관별로 구체적인 정보를 제시하지만 국가 간 비교 가능성은 낮다. 마지막으로 재정 지속가능성 예측은 중기(5년)에서 장기(45~50년)의 경제 전망을 통해 재정 격차를 추정하고, 미래의 부채와 수익을 인식하는 데 중점을 둔다.

재무회계와 통계 회계의 연계를 통한 통합에 대해 살펴보면, 먼저 통합의 경제적 실체는 회계 책임성을 위한 법적·보고 실체와 정보 이용자를 의미하며, 정부가 통제하는 다수의 공공부문 단위는 하나의 경제적 실체로 간주된다. 통합의 가장 큰 이점은 공공재정을 보다 포괄적으로 파악할 수 있다는 점이다. 개별 또는 그룹별 정부 단위의 재정상태표는 단편적인 자원과 성과 정보를 제공하고, 보고 실체 범위에서 제외되거나 이중 계산된 공공자원은 재정 투명성과 책임성을 저해할 우려가 있다. 이에 비해 통합재정정보는 정부 전반의 포괄적인 재정정보를 제공하여 정책 입안자들의 효과적인 의사결정을 지원하고, 공공재정의 통제 및 감독을 강화한다. 또한 통합재정정보는 재무정보를 중앙화하여 감사 절차를 간소화하고 재정 감독을 강화하며, 정부 부문의 비효율적인 영역을 식별하는 데 기여한다. 아울러 정부 전반의 공공자원 정보는 자원의 효율적 관리를 위한 기반을 제공하여, 보다 체계적이고 효과적인 재정 운영을 가능하게 한다.

통합결산정보는 공공부문 전체를 아우르는 재정상태표를 의미한다. 미시회계 정보는 세부적인 거래 내역을 기록하여 제공하는 반면, 거시회계 정보는 다양한 정부 단위의 재무 데이터를 통합하여 공공부문의 경제 활동을 종합적으로 보여준다. 즉 개별 정부 단위의 재정상태표를 통합해 정부 전체 계정에 대한 정보를 제공하고, 투명성과 책임성을 강화하여 정부 재정에 대한 공공 신뢰를 높이는 데 기여한다.

다만 여러 정부 단위가 상이한 회계 기준과 시스템을 사용하는 경우, 데이터 수집 및 통합 과정이 복잡해질 수 있다. 이에 따라 회계 기준 간 차이를 조정하고, 회계 정책 및 관행의 개념의 일치가 필요하다. 또한 이러한 통합을 수행하기 위해 높은 수준의 전문성과 기술적 역량이 요구된다.

● 주요국의 통합결산정보 및 한국 도입의 시사점

영국, 뉴질랜드, 호주, 캐나다, 스웨덴 등 다섯 개 주요 국가의 통합결산정보 도입과 활용 사례를 살펴보고, 이를 바탕으로 향후 우리나라 통합결산서 도입에 대한 함의를 논의하고자 한다.

(1) 영국

영국은 발생주의 회계 도입 초기부터 통합결산정보(Whole-of-Government Accounts, WGA) 도입을 검토해 왔다. 1998년 재정 안정성을 위한 법적 기반으로 재정법(Finance Act)이 도입되었으며, 정부 재정 관리 강화를 위한 재정 관리 원칙도 제정되었다.

1980~1990년대 공기업 민영화와 국유자산 매각으로 인해 정부 순자산 감소에 대한 우려와 재정 상태의 지속가능성 논의가 대두되면서, 골든룰(Golden Rule)과 지속가능 부채 비율 유지라는 재정규칙이 도입되었다. 골든룰은 공공투자를 위해서만 차입을 허용하고 경상지출을 위해 차입하지 않는 원칙으로, 재정지출을 투자와 경상지출로 구분하였다. 또한 지속가능 부채 비율은 정부 부채를 GDP의 42% 이하로 유지해 재정 안정성을 확보하도록 설계되었다.

2000년 제정된 정부자원 및 회계법(Government Resources and Accounts Act)은 재무부에 중앙정부, 지방정부, 공공기관을 포함한 통합결산정보 작성을 의무화했다. 통합결산정보의 주요 목적은 미시 회계정보를 기반으로 거시경제적 회계 수치를 산출하여 재정 의사결정을 지원하고, 투명성과 공공책임성을 증진하여 공공재정의 전반적 재무 상태 정보를 제공하며, 정보 제공의 부산물로서 공공부문 통합재정관리 시스템을 구축하는 데에 있다.

(2) 뉴질랜드

1984년, 국가부채가 GDP의 40%에 육박하고 환율이 20% 정도 평가 절하되는 등의 재정·금융 위기를 계기로 포괄적인 경제 개혁과 공공재정관리(Public Financial Management) 제도가 마련되었다. 1989년 공공재정법(Public Finance Act) 제정으로, 모든 정부 부처와 기관은 발생주의 회계를 도입하고, GAAP(Generally Accepted Accounting Principles)에 기반한 재무보고서를 작성하도록 의무화했다. 이후 1991년 세계 최초로 발생주의 기반 정부 재무제표를 작성했다.

2003년, 전 정부 접근법(Whole-of-Government Approach)을 도입하여, 통합재무제표의 범위를 GFS 기준과 일치하도록 확대해 중앙정부, 정부가 소유·통제하는 공공기관 및 국영기업 등을 포함했다. 뉴질랜드는 단일국가(Unitary State)로 지방정부를 법적·재정적으로 독립된 실체로 간주하여 통합결산서에는 포함하지 않으나, GFS에서는 지방정부를 포함해 거시적 재정 통계를 제공한다.

(3) 호주

호주는 연방, 주, 준주(Territory) 정부가 자율적인 재정 구조와 운영 방식을 가지며, 각기 다른 형태의 통합결산서를 작성하고 있다. 현재 공공부문 전체의 재정 통합은 이루어지지 않았으며, 연방정부 수준에서만 통합결산정보를 제공하고 있다. 연방정부 통합결산정보는 일반정부, 공공기관(금융·비금융), 내부거래 제거 계정을 별도로 구분해 작성한다.

(4) 캐나다

캐나다는 2011~2012회계연도에 최초로 정부 전반에 대한 통합재무제표를 작성했다. 다만 공공부문 전체의 통합결산서를 작성하지 않고, 연방정부와 공공기관의 재무제표를 별도로 발간하는 이원적 구조를 유지하고 있다.

(5) 스웨덴

스웨덴은 1990~1994년 금융위기 이후 재정 투명성과 통제 강화를 목표로 재정 관리 개혁을 추진했다. 주요 개혁 사항으로는 총액배분·자율편성 예산제도, 중기 재정 계획, 성과 기반 예산제도 등이 있다. 1993년 중앙정부가 발생주의 회계를 도입하면서 같은 해 중앙정부 통합재무제표를 작성했다. 이는 우리나라의 사례와 유사하다.

각국의 사례를 살펴본 결과 통합결산정보는 각 국가의 정책 목표 달성을 위한 수단으로 활용되고 있으며, 국가별로 접근 방식과 통합 범위에 차이가 있음을 알 수 있다. 영국과 뉴질랜드는 민간부문의 회계제도(GAAP)를 공공부문에 적용해 상대적으로 통합결산서 도입이 용이했다. 단 통합의 범위는 영국의 경우 공공부문 전체이나, 뉴질랜드는 단일국가로 지방정부를 제외한 중앙정부와 정부 소유 기관 및 국영기업인 것으로 확인되었다. 상대적으로 작은 정부 규모를 갖는 뉴질랜드만이 통합결산서를 공공부문의 재정관리(PFM)에 활용하는 것으로 확인되었다.

호주와 캐나다 및 스웨덴의 통합 범위는 비교적 제한적인 것으로 확인되었다. 호주는 연방정부 수준에서 통합결산서를 작성하며, 캐나다는 연방정부와 공공기관을 별도로 작성하며, 스웨덴은 중앙정부 수준의 통합결산서를 작성하는 것으로 파악되었다.

주요국의 통합결산정보 활용 사례를 살펴본 결과, 한국에서 통합결산서를 도입하기 위해서는 통합을 통해 달성하려는 정책 목표를 신중히 검토하고, 한국 공공부문의 특성에 맞는 통합결산서의 범위와 통합 방식을 면밀히 검토해야 함을 알 수 있다.

[주제발표 2] 한국 지방정부의 재정통계 통합

발제자 박정규, 한국지방재정공제회 통계관리부 부장

» 주요 발표 내용

박정규 한국지방재정공제회 통계관리부 부장은 ‘한국 지방정부의 재정통계 통합’을 주제로, 한국의 지방 공공기관의 포함 범위, 지방정부 부문의 통계 및 통합 절차, 향후 과제에 대해 설명하였다.



● 한국의 지방 공공기관의 포함 범위

한국의 지방 공공기관은 지방정부와 지방공기업 및 출자출연기관으로 구성된다. 지방정부는 17개의 상위자치단체와 226개의 하위자치단체로 구성되며, 지방공기업은 72개의 지방공사와 88개의 지방공단으로, 출자출연기관은 94개의 출자기관과 743개의 출연기관으로 구성된다.

● 한국의 지방 공공부문의 통계

한국의 지방 공공부문 통계는 정부재정통계와 재정분석의 목적으로 구분된다. 먼저 정부재정통계 목적으로 2012회계연도부터 작성된 '01 GFS와 2013회계연도부터 작성된 공공부문부채통계(PSDS)가 있으며, 지방재정의 투명성과 분석을 위한 목적으로 2015회계연도부터 작성된 지역통합재정통계와 통합부채가 있다. 이 두 가지 통계는 지방자치단체의 결산서나 재정계획 문서에 포함되어 공시된다.

각 통계별 작성 범위와 포함되는 정보는 다르다. 먼저 지역통합재정통계의 작성 범위는 지방정부, 지방공사, 출자출연기관 및 지방교육재정이며, 재정상태와 재정운영 정보를 포함한다. '01 GFS의 작성 범위는 지방정부와 지방공사이며, 재정상태, 재정 운영, 현금흐름 정보를 포함한다. PSDS의 작성 범위는 지방정부와 지방공사이며 재정 상태 정보만 포함한다. 마지막으로 통합부채의 작성 범위는 지방정부, 지방공사, 출자출연기관이며 재정상태와 우발부채 정보를 포함한다.

표 3 지방 공공부문 통계별 포함하는 정보

통계	재정상태	재정운영	현금흐름	우발부채
'01 GFS	○	○	○	-
PSDS	○	-	-	-
지역통합재정통계	○	○	-	-
통합 부채	○	-	-	○

각 통계는 e호조+ 시스템을 통해 작성 및 통합된다. 통계별 작성 절차에 대해 살펴 보면, 정부재정통계의 목적으로 작성되는 '01GFS와 PSDS는 기관별 통계를 작성한 후에 상위 자치단체 수준에서 정보를 통합하고, 최종적으로 지방정부 전체 수준에서 통합 절차를 거친다. 반면 지역통합재정통계는 기관별 통계를 작성한 후, 하위 자치단체 수준에서 정보를 먼저 통합하고, 이를 상위 자치단체 수준으로 통합한 후에 지방정부 전체 수준에서 최종적으로 통합하는 절차를 거친다. 통합부채는 지역통합재정통계의 자료에 우발부채를 추가하여 작성된다.

● 통계 작성 절차 개선을 위한 향후 과제

지방 공공부문의 통계 작성과 관련된 향후 과제는 다음과 같다. 첫째, 지방출자출연기관 범위의 일원화이다. 현재 지방출자출연기관은 그 수가 많고 법적 정의¹⁴⁾가 경제적 관점을 기반으로 하는 GFS와 상이하여 GFS와 PSDS 통계 범위에 포함되지 않는다. 이에 따라 통계 작성 시 기관 범위를 일원화하기 위한 제도 정비가 필요하다. 둘째, 통계 보고의 통합이다. 지역통합재정통계와 통합부채 및 PSDS를 하나의 단일 통계로 통합하여 작성할 수 있을 것으로 보인다. 지역통합재정통계에 우발부채를 포함하면 별도의 통합부채 통계를 작성할 필요가 없으며, 지방자치단체 회계기준과 PSDS 간 부채 개념의 차이를 조정할 필요가 있다. 셋째, 현금흐름표 도입에 대한 검토가 필요하다. 지방자치단체는 현금수지 결산 정보를 병행 작성하고 있으나, 재무제표에 현금흐름표가 포함되지 않아 GFS의 현금 원천 및 사용표 작성이 어려운 상황이다. 마지막으로 e호조+ 시스템의 개선이다. e호조+ 시스템의 내부거래는 여전히 사용자의 입력에 의존하므로 오류 식별 기능과 데이터 자동화가 필요하다. 또한 현금흐름표 작성 기능을 추가하여 시스템의 활용도를 증진해야 한다.

14) 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률·시행령에 따르면, 출자기관은 「지방출자·출연법」 제 4조의 사업을 수행하기 위해 지자체가 자본금의 전액 또는 일부(10% 이상)를 출자하여 설립한 주식회사를 의미하며, 출연기관은 「지방출자·출연법」 제4조의 사업을 수행하기 위해 지자체가 자산의 전액 또는 일부를 출연하여 설립한 재단법인을 의미한다(클린아이, <https://www.cleaneye.go.kr/siteGuide/iptCompGuide.do>, 검색일자: 2024. 12. 9.).

[주제발표 3] 발생주의 회계 관점의 dBrain+ 소개

발제자 남상욱, 한국재정정보원 결산시스템운영부 부장

▶ 주요 발표 내용

남상욱 한국재정정보원 결산시스템운영부 부장은 '발생주의 회계 관점의 dBrain+ 소개'를 주제로, 한국 재정정보원에서 운영 중인 dBrain+ 시스템 소개, 시스템 개선사항, 발생주의 회계 제도의 주요 성과 및 향후 과제에 대해 논의하였다.



● dBrain+ 시스템 소개

dBrain+ 시스템은 중앙정부의 재정 관리를 지원하는 재정정보시스템으로 2022년부터 운영되고 있으며, 5개년 중기재정계획 수립부터 예산 편성 및 집행, 회계 결산 및 성과평가까지의 정부의 재정 관리 업무를 지원하며, 기관 간 재정정보 연계, 재정정보 분석 및 재정 정보 제공 시스템을 갖추고 있다.

dBrain+ 시스템의 주요 기능은 정부재정통계 산출과 결산보고서 작성이며, 현금 기반의 예산 결산과 발생주의 기반의 회계 결산이 이루어지고 있다. 특히 발생주의 회계 결산은 복잡한 회계 처리를 간소화하는 결산 모듈을 통해 분개, 마감, 조정, 내부 거래 제거, 원가계산 등을 자동화하여 재정 업무의 효율성과 데이터 신뢰성을 높이고, 사용자 편의성을 극대화하였다.

● 한국의 발생주의 회계 도입

한국은 1998년 발생주의 회계 도입을 발표하고, 2003년 「국가회계법」 제정과 2009년 「국가회계기준」 마련을 통해 법적 체계를 확립하였다. 2011년에는 중앙정부에서 발생주의 회계를 공식 도입하였고, 2012년부터 2011회계연도 중앙관서 및 국가재무제표를 국회에 제출하여 재정 투명성을 강화했다. 2009년 이후 국가회계제도는 지속적으로 발전해 왔으며, 2025회계연도부터 현금흐름표를 포함한 결산보고서를 작성할 예정으로, 재정 투명성과 정보 정합성이 더욱 강화될 것으로 예상된다.

● dBrain 시스템의 개선사항

dBrain 시스템은 2017년부터 2023년까지 결산 업무 지원을 위해 지속적으로 기능을 개선해 왔다. 먼저 데이터 일관성 점검 기능을 도입하여 결산 데이터 간 불일치를 점검하고 자료의 정확성과 신뢰성을 높였으며, 사용자 편의성을 개선하여 공무원들이 시스템을 쉽게 활용할 수 있도록 인터페이스와 기능을 간소화하였다. 또한 기능 검증 기능을 통해 시스템 오류를 줄이고 안정성을 확보하여 결산 작업의 효율성을 증진시켰다. 기획재정부는 한국통합재정수지 보고서를 통해 결산 결과를 공개하며, 오픈 재정 데이터 포털을 통해 GFS, PSDS와 같은 다양한 통계 자료를 공개하고 있다.

● 발생주의 회계 제도의 주요 성과

발생주의 회계제도는 제도적 측면과 dBrain 시스템의 사용자 측면에서 다양한 성과를 거두었다. 먼저 제도적 측면을 살펴보면, 발생주의 회계제도 도입으로 풍부한 재정 정보를 제공하여 중장기 재정지출계획 수립을 지원하고, 연금충당금을 포함한 부채 항목을 인식하여 재정 상태를 명확히 파악할 수 있게 되었다. 또한 국유자산, 물품, 채권, 인프라 등 국가자산을 체계적으로 관리하여 투명성과 효율성을 강화했으며, 부채 수치의 정확성과 투명성을 확보하여 국민과 국제사회의 신뢰를 제고했다. 국가재정통계의 작성 범위도 일반정부 수준으로 확대하여 국제 기준에 부합하는 재정 통계(GFS, PSDS)를 작성하여 국제 비교 가능성을 확보했다. 또한 정책프로그램의 원가 정보 산출을 통해 성과 기반 재정 관리 체계를 확립했다.

dBrain 시스템의 사용자 측면을 살펴보면, 회계 지식이 없는 일반 사용자도 발생주의 복식부기를 적용할 수 있도록 설계되었으며, 회계 담당자의 결산 작업을 원활하게 지원했다. 또한 결산 기간 동안 사용자 지원 서비스를 제공하고, 매년 회계결산 교육과 매뉴얼 제공을 통해 실무자들이 시스템을 효율적으로 활용할 수 있도록 돕고 있다. 지방 조직의 회계 시스템과 정책 변경을 유연하게 반영하여 중앙정부뿐만 아니라 지방정부와 지역 조직의 다양한 회계 처리와 정책 운영을 효과적으로 지원하고 있다.

● 발생주의 회계 제도의 향후 과제

발생주의 회계제도의 향후 과제는 발생주의 기반의 국가회계정보의 활용성을 높이고, 일반 국민이 국가회계정보를 쉽게 이해할 수 있도록 재무 정보를 명확하게 구성하는 것이다. 또한 기획재정부는 2025회계연도 결산보고서에 현금흐름표를 포함하는 결산 체계 개편 작업을 추진하고 있으며, 이를 통해 보다 실용적이고 개선된 발생주의 회계 제도가 운영될 것으로 기대된다.

[종합토론] 공공부문 통합결산서 마련 시 고려해야 할 사항 논의

▶ Dmitri Gourfinkel, 세계은행 선임 거버넌스 스페셜리스트

● 공공부문 단위의 통합재정보고서 작성을 위한 열 가지 단계

중앙정부, 지방정부, 사회보장기금 및 공기업 등 다양한 공공부문 단위의 통합재정 보고서 작성을 위한 열 가지 단계에 대해 구체적으로 논의하고자 한다. 먼저 1단계에서는 통합재정정보의 범위를 설정해야 한다. 즉 작성 대상과 범위를 명확히 설정한다. 다음으로 2단계에서는 회계 계정과목과 통계 체계의 개념일치를 통해 하나의 동일한 계정과목(CoA)를 마련한다. 뒤이어 3단계에서는 기관 간 동일한 회계 정책을 적용하여 회계처리의 일관성을 확보하고, 4단계에서는 회계연도의 마감 및 보고 기간을 동일하게 설정한다. 다음으로 5단계에서는 통합재정관리시스템(iFMS)의 개발과 활용을 통해 재정데이터를 효율적으로 수집하는 기반을 구축한 후, 6단계에서는 각 보고실체들의 데이터 수집을 통해 필요한 재무정보를 체계적으로 확보한다. 7단계에서는 수집한 데이터의 일관성을 확인하여 오류를 최소화하고 정확성을 높인 후, 8단계에서 자산, 부채, 수익 및 비용 등 주요 항목의 통합과 집계를 수행하고, 내부 거래 제거 등 통합에 대한 조정을 수행한다. 이후 9단계에서는 산출 결과 검증을 통해 통합재정정보의 신뢰성을 검증하고, 마지막 10단계에서 공공부문, 일반정부 및 그 하위부문에 대한 통합재무제표를 작성한다.

▶ 김태동, 차 의과학대학교 데이터경영학과 교수

● 발생주의 회계정보의 활용도 증진을 위한 다각적 접근 방식 필요

발생주의 도입은 재정 관리의 목적에서 출발하였고, 발생주의 정보 자체가 최종 목적지는 아니므로 발생주의 회계정보를 통한 재정의 투명성 및 지속가능성을 다각적으로 검토하는 과정이 필요하다. 회계정보의 중요성은 측정할 수 없으면 관리할 수 없다는 명제에서도 확인되듯이, 재정과 회계정보의 통합이 복잡하고 어렵지만 발생주의 회계정보의 수준을 한 단계 향상시키는 계기가 될 것이다.

발생주의 회계정보는 미래 세대의 재정 부담, 재정 운영의 거시경제적 적합성, 현재와 미래의 재정 운영 목적에 대한 적합성 등 재정과 거시경제적 측면의 다양한 문제를 검토하는 데 적극 활용되어야 하며, 정보 활용도를 높이기 위한 다각적인 접근이 필요하다. 특히 예산결산 과정에서 발생주의 재정정보가 현금주의 예산회계에 적절히 반영되는지를 검토해야 하며, 국민을 위한 정보가 무엇인지에 대한 고민이 필요하다. 또한 정책 수립자와 집행자는 발생주의 정보를 활용하는 방식에 대해 면밀히 검토해야 한다.

마지막으로, 회계정보와 재정통계를 통합하는 일련의 과정이 원활하게 진행되기 위해서는 보고 책임을 강화하고, 정책적이고 실용적인 통합재정정보 구축을 위해서는 필요시 독립적인 제3의 기관 설립을 검토할 필요가 있다.

▶ 장우현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

● 발생주의 회계정보 활용 증진을 위해 회계정보의 공급자와 수요자 간의 정보 생산 및 활용 사이의 정보 격차 해소 노력 필요

회계정보의 공급자와 수요자 간 관점의 차이로 인해 회계정보를 접근하고 이해하는 방식에서 차이가 발생하며, 결과적으로 정보의 생산과 활용 사이에 정보 격차가 존재한다. 회계정보의 공급자인 회계 관련자와 수요자인 재정·경제 관련자 간에는 정보의 접근 방식과 이해도에서 차이가 있다. 특히 회계정보를 생산하는 공급자는 정보 활용을 충분히 고려하지 못하고, 회계정보를 사용하는 수요자는 생산 과정의 정확한 의미를 이해하지 못하는 경우가 많아, 정보 사용 및 활용 과정에서 오류가 발생할 수 있다. 이러한 격차를 좁히기 위한 노력이 필요하다.

이러한 차이를 전제로 회계정보의 통합 과정에서 몇 가지 유의해야 할 몇 가지 사항을 제안한다. 첫째, 통합재정 및 회계정보의 활용가치를 높이기 위해 정보의 산출 단계에서 국민을 포함한 다양한 이용자들의 참여가 필요하다. 둘째, 재정정보 통합으로 인한 개선 사항을 명확히 제시해야 한다. 셋째, 정부 내 자료 생산 주체가 다를 경우 분석 결과의 방향성이 달라질 수 있으므로, 통합정보 구축과 활용 시 결과의 합리성을 점검해야 한다. 마지막으로, 통합자료 산출뿐만 아니라 정부 내 각기 다른 목적에 따라 다른 데이터 간의 분석도 함께 고려되어야 한다.

▶ Ross Smith, 국제공공부문회계기준위원회(IPSASB) 프로그램 및 실무 국장

● 통합재무제표 작성을 위한 IPSAS 35(Consolidated Financial Statements)의 내용 소개

IPSAS 35는 공공부문 회계의 마지막 단계에서 기관의 전체적인 재무 상태를 나타내기 위한 통합재무제표 작성을 위한 기준으로, 지배(control) 기준을 기반으로 기타 보고실체에 대한 회계처리 방안을 제시한다.

IPSAS 35에 따르면 경제실체는 지배하는 모든 자산, 부채, 수익 및 비용을 보고해야 하고, 경제실체 내 여러 보고실체가 존재하는 경우 내부거래를 제거한 통합재무제표를 작성해야 한다. 통합은 자산, 부채, 순자산(자본), 수익, 비용 및 현금 흐름과 같은 주요 항목의 결합과 종속기관에 대한 투자 제거, 경제실체 내 기관들 간 잔액 및 거래 제거 등의 조정 절차로 구성된다.

영국과 뉴질랜드는 IPSAS 35를 참조하여 통합결산서를 도입한 대표적인 사례로, 특히 영국은 이를 활용해 대출 이자 및 우발부채를 효율적으로 관리하고 있다. 재무정보를 성공적으로 통합하면 정확한 정보가 공시되어 통계 등 다양한 목적으로 활용될 수 있으며, 향후 IPSASB 연례회의에서는 효과적인 재무정보 통합 방법론에 대한 논의가 이루어질 것으로 예상된다.