

지방자치단체와 국가 회계기준의 차이에 관한 분석*

김 봉 환**

최 윤 정***

국문요약

본 연구는 국가와 지방자치단체 회계기준의 차이를 비교·분석하여, 정부회계 이용자의 이해를 제고함은 물론이고 회계기준의 차이가 어떠한 이유로 존재하며 향후에도 필요한지에 대한 논의를 제공하는 데에 목적이 있다. 이에 더불어 국가와 지방자치단체 간의 차이가 필요한 기준과 통일이 가능한 기준을 구분함으로써, 향후 양 기준의 통일성을 제고하기 위한 기초를 마련하는데 목적이 있다.

이를 위해 국가와 지방자치단체의 회계기준 근거 법령의 차이, 결산과정의 차이, 그리고 구체적인 회계기준의 차이를 각 재무보고서의 주요 항목별로 살펴보고 필요하다면 통일성을 제고하거나 상호 보완할 수 있는 방안을 제안하였다. 또한 재무보고서를 분석하는 재정지표의 차이점에 대해서도 논의하였다.

국가와 지방자치단체 회계기준의 불필요한 차이를 제거하고, 미비된 기준을 상호 보완하며 통일성을 제고하는 것은 국가와 지방자치단체 회계 전문가의 상호 교류와 교육을 통한 회계전문가의 양성을 용이하게 하고, 이에 따른 회계주체의 회계보고 비용을 절감하며, 회계 감사기관의 감사비용과 국민의 정보획득비용을 절감하는 효과를 가져올 것으로 기대된다.

주제어: 회계기준, 지방자치단체 회계기준, 국가회계기준

I. 서론

지방자치단체와 국가에 발생주의 복식부기 회계제도가 도입되어 시행되고 있다. 지방자치단체는 2007년부터 지방재정법에 근거하여 발생주의 회계를 도입하였고, 국가는 2011년부터 국가회계법에 근거하여 발생주의 회계를 도입하였다. 발생주의 복식부기 회계제도는 지방자치단체와 국가의 재정건정성 및 재정투명성을 제고하고, 정보이용자가 합리적인 의사결정을 내릴 수 있도록

* 본 논문은 2013년도 한국조세재정연구원 ‘재정전문가 네트워크 사업’ 연구(김봉환(2013), 국가와 지방자치단체의 회계기준 차이 분석)에 기초한 연구임

** 주저자

*** 교신저자

록 유용하고 적절한 재정정보를 제공하는 것을 목적으로 한다.

하지만 지방자치단체와 국가는 상이한 법령에 기초하여 각각 안전행정부와 기획재정부에 의해 기획·운영되어 회계기준에서 여러 가지 차이점을 보이고 있다. 이러한 차이점은 단순한 용어의 차이에서부터 자산 분류의 차이, 수익 회계처리의 차이에 이르기까지 그 차이의 정도가 다양하다. 또한 재무제표에 대한 재무분석 또한 지방자치단체와 국가는 서로 상이한 기준을 제공하고 있다. 이러한 차이는 지방자치단체와 국가의 본질적인 차이에서 기인한 부분도 존재하나, 많은 부분은 단순한 제도의 차이에 기인하여 정보제공자와 정보이용자의 혼란을 가중시키고 있다.

이에 따라 본 연구는 지방자치단체를 중심으로 지방자치단체와 국가 회계기준의 차이 비교 및 차이에 대한 논의를 살펴봄으로써 지방자치단체 회계기준의 개정방향을 제시하고자 한다. 정부회계제도 내 두 회계기준의 비교는 상호 간 경험과 견해의 공유를 통해 관련 논의를 풍부하게 할 뿐만 아니라, 이를 바탕으로 지방자치단체와 국가 회계기준의 보완점 및 개선점의 도출을 가능하게 한다.

더 나아가, 본 연구는 지방자치단체와 국가 회계기준의 차이를 분석하여 향후 양 기준의 통일성을 제고하기 위한 기초를 마련하는데 목적이 있다. 지방자치단체와 국가 회계기준의 완전한 통일은 지방자치단체와 국가라는 회계실체의 특수성으로 인해 한계가 있을 것으로 보인다. 하지만 동일한 부분에 한해서는 일관성 있는 기준을 적용함으로써 회계정보의 차이를 최소화하는 노력이 필요하며, 상이한 부분에 대해서도 최소한 지방자치단체와 국가 회계기준의 차이를 명확하게 이해하는 것이 중요하다. 지방자치단체와 국가 회계기준의 통일성 제고는 지방자치단체와 국가 회계전문가의 상호 교환과 교육을 통한 회계전문가의 양성을 용이하게 하고, 이에 따른 회계주체의 회계보고 비용을 절감하며, 회계 감사기관의 감사비용과 국민의 정보획득비용을 절감하는 효과를 가져올 것으로 기대된다. 이는 회계기준의 통일성 제고가 단순한 회계기준의 변경을 넘어 총체적인 회계환경의 개선을 가져올 수 있음을 의미한다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 이어지는 제 2장에서는 정부회계제도와 재무결산에 관한 이론적 배경을 살펴보고, 제 3장에서 관련 선행연구를 검토한다. 제 4장에서는 지방자치단체와 국가 회계기준의 차이를 재무제표의 주요 구성요소인 자산, 부채, 순자산, 수익과 비용, 그리고 재무정보에 대한 결산총평 및 재정지표, 부속서류 순으로 논의한다. 이는 회계기준의 차이 비교와 이에 대한 논의를 바탕으로 진행된다. 마지막으로, 제 5장에서 결론을 맺는다.

Ⅱ. 지방자치단체와 국가의 발생주의 회계제도의 개관

1. 발생주의 정부회계제도의 도입과 현황

정부회계는 지방자치단체의 지방자치단체회계와 중앙정부의 국가회계로 구분할 수 있다. 발생주의 정부회계제도의 도입은 1990년대 말 외환위기 이후 이를 극복하기 위한 정부의 재정개혁의 일환으로 추진되었다. 이후 전면적인 실행에 앞서 제도의 정비, 시범운영, 법의 제정을 거

쳐 2007 회계연도부터 모든 지방자치단체가, 2011 회계연도부터 국가가 재무보고서(재무제표)를 공시하였다. 복식부기·발생주의 방식의 정부회계제도는 재정의 투명성과 회계책임성을 제고하고, 재정상태와 재정운영에 관한 유용하고 적절한 재무정보를 제공할 것으로 기대된다. 이러한 재무정보의 제공은 다양한 정보이용자들이 합리적으로 의사결정에 필요한 정보를 제공하는 것을 의미한다.

지방자치단체회계와 국가회계는 법, 시행령, 회계기준 및 회계기준의 하부 준칙과 지침 등에 근거를 두고 시행되고 있다. 지방자치단체회계의 법령체계는 지방재정법, 지방재정법 시행령, 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙(이하 지방회계기준), 원가계산준칙, 지방회계기준 해설, 재무회계 운영규정으로 구성되어 있다. 국가회계의 법령체계는 국가회계법, 국가회계법 시행령, 국가회계기준에 관한 규칙(이하 국가회계기준), 항목별 회계처리준칙(5개), 재무제표 계정과목별 회계처리지침(3개), 주요사항별 회계처리지침(17개)으로 구성되어 있다. 이처럼 국가는 원가계산준칙 외에도 용자회계준칙, 연금회계준칙, 보험회계준칙, 보증회계준칙을 두고 있으며, 지침 또한 재무제표 계정과목별, 주요사항별로 상세하게 분류하여 다양한 지침을 규정하고 있다. 즉, 지방자치단체회계와 국가회계는 이원화된 법령체계를 바탕으로 시행되고 있으며, 지방자치단체회계는 비교적 기간은 오래되었지만 국가회계와 같이 상세한 준칙 및 지침을 설정하고 있지는 않다.

지방자치단체와 국가의 표준화된 회계기준의 부재는 회계정보의 비교가능성을 저하시키고, 공공부문의 포괄적인 재정관리를 어렵게 한다. 또한, 국제통화기금(IMF)의 정부재정통계기준(GFS)에 따른 발생주의 일반정부 부채를 산정하기 위해서도 지방자치단체와 국가가 기준을 일치시키고 이에 따라 회계정보를 산출하는 것이 이상적이다. 따라서 정부회계제도의 통일성을 증대하여 회계정보의 교류를 원활하게 하고 국가재정에 대한 종합적인 분석을 위한 토대를 마련하여야 한다. 이는 정보제공자와 정보이용자의 혼란을 줄이고 회계정보의 연속성과 신뢰성을 제고할 것으로 기대된다.

2. 지방자치단체와 국가의 재무결산절차

〈표 1〉 지방자치단체와 국가의 재무결산절차

	지방자치단체	국가
회계연도	1월 1일~12월 31일 출납폐쇄기한, 출납정리기한	1월 1일~12월 31일
적용범위	일반회계, 기타특별회계, 기금회계, 지방 공기업특별회계 공공기관 일부 포함	일반회계, 기타특별회계, 기금 공공기관 제외
통합과정	유형별 회계실체의 통합	중앙관서별 통합, 국가통합
감사	공인회계사의 검토, 감사위원의 결산검사, 지방의회의 승인	감사원의 검사, 국무회의의 심의, 대통령 의 승인, 국회의 심의·의결
정보의 공개	지방자치단체의 홈페이지/재정고	디지털예산회계시스템(dBrain)

지방자치단체와 국가의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다. 하지만 지방자치단체는 다음연도 1월, 2월에 해당하는 출납폐쇄기한과 출납폐쇄기한 경과 후 10일까지의 기간인 출납정리기한의 거래를 해당 회계연도의 결산에 포함시켜는 차이가 있다.

지방자치단체 재무결산의 적용범위는 광역자치단체와 기초자치단체를 포함하는 모든 지방자치단체의 일반회계, 기타특별회계, 기금회계, 지방공기업특별회계이다. 국가는 국가회계법 제3조에 따라, 일반회계 및 특별회계, 기금을 적용범위로 한다. 지방자치단체의 지방공기업특별회계는 지방공기업 중 상수도 및 하수도, 공영개발, 지역개발기금의 일부 지방공기업을 의미한다. 즉, 지방자치단체의 재무제표는 일부 공공기관을 포함하고 있는 반면 국가의 재무제표는 공공기관을 포함하고 있지 않다.

각각의 지방자치단체는 산하 일반회계, 기타특별회계, 기금회계, 지방공기업특별회계의 유형별 회계실체를 합산하여 내부거래를 상계한 통합재무제표를 작성한다. 국가는 일반회계, 특별회계, 기금을 해당 중앙관서별로 통합하여 재무제표를 작성한 뒤, 모든 중앙관서를 다시 통합하여 국가통합의 재무제표를 작성한다. 다만, 4개의 기업특별회계 및 14개의 책임운영기관 특별회계를 포함한 18개의 특별회계와 66개의 기금은 독립적으로 재무제표를 작성한다(2012 회계연도 기준).

지방자치단체의 재무결산은 공인회계사의 검토를 받아야 한다(지방재정법 제53조 2항). 검토는 감사보다는 낮은 수준의 확신으로써 질문과 분석적 절차를 통해 수행된다. 검토 이후, 재무결산은 지방의회가 선임한 감사위원의 결산검사를 거쳐 최종적으로 지방의회의 승인을 받아야 한다(지방자치법 제134조 1항). 국가의 재무결산은 감사원의 검사, 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인 후 국회의 심의·의결을 받아야 한다.

지방자치단체의 재무결산정보의 공개는 각 지방자치단체의 홈페이지를 통해 이루어진다. 지방자치단체는 지방재정관리시스템 e-호조를 통해 회계업무를 처리하고, 일부 결산정보를 정보통합 공개시스템인 재정고를 통해 공개하고 있다. 국가는 회계처리 및 재무보고를 통합재정정보시스템(dBrain)을 통해 실시하고 있다. 국가의 재무결산정보는 일괄적으로 통일된 형태로 이루어지는 반면 지방자치단체의 지방재정공시는 방식과 범위에 대한 구체적인 규정이 없어 다양한 형태로 이루어지고 있다.¹⁾

3. 재무보고서와 재무제표의 계정과목 체계

지방자치단체의 재무보고서는 결산총평, 재무제표, 필수보충정보 및 부속명세서로 구성된다(지방회계기준 제7조). 국가의 재무제표는 재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표로 구성하되, 재무제표에 대한 주석을 포함하고, 이외 재무제표의 부속서류는 필수보충정보와 부속명세서로 한

1) 지방재정공시는 홈페이지의 다양한 메뉴에 위치해 있고, 메뉴의 하위항목, 별도의 홈페이지로 연결, 첫 화면에서 바로가기, 검색 등 다양한 방식으로 이루어지고 있다. 그 범위 또한 당해 혹은 당해와 전해의 재무보고서만 공시하는 경우, 일부 회계연도의 재무보고서가 없는 경우 등 매우 다양하다. 2013년 말 현재 지방자치단체 재무보고서의 약 20%가 홈페이지에 공시되어 있지 않다.

다(국가회계기준 제5조 1항, 2항). 지방자치단체와 국가의 재무제표 및 부속서류는 비슷한 구성으로 이루어져 있으나, 지방자치단체는 보고서, 국가는 표라는 용어를 사용하고 있다.

〈표 2〉 지방자치단체와 국가의 계정과목 체계

대분류	중분류	회계과목(공시과목)	관리과목(기표과목), 세부관리과목
자산	유동자산	현금및현금성자산	...

지방자치단체의 계정과목은 대분류, 중분류, 회계과목, 관리과목의 4단계의 구조로 구성되어 있다(재무회계 운영규정 페이지 83). 국가의 계정과목은 대분류, 중분류, 회계과목, 관리과목, 세부관리과목의 5단계의 구조로 구성되어 있다(재정상태표 계정과목 회계처리지침 페이지 25). 대분류는 재무제표 기본요소인 자산, 부채, 순자산, 수익, 비용을 의미하고, 중분류는 대분류를 유동성 등 일정기준에 따라 구분한 것을 의미한다. 회계과목은 재무제표에 공시되는 계정과목으로 재무보고의 기본단위이다. 관리과목과 세부관리과목은 회계처리 시 사용되는 계정과목으로 재무제표에 공시되지 않는다. 따라서 외부 정보이용자는 대분류, 중분류, 회계과목(공시과목)은 재무제표에 나타나므로 이를 살펴볼 수 있으나, 관리과목(기표과목), 세부관리과목은 재무제표에 나타나지 않으므로 알 수 없다.

Ⅲ. 선행연구

초기 정부회계제도에 관한 연구는 주로 정부회계제도의 도입을 논의하였다(김연수, 2002; 신건권 외, 2003; 옥동석·배근호, 2003; 윤성식, 2004; 이용수·백경민, 2004; 이 효, 2002; 이 효·김현, 2002; 전중열·김경호, 2004). 이후, 정부회계제도가 실제로 도입됨에 따라 정부회계제도 연구는 현황과 개선사항을 중심으로 진행되었다(강인재, 2009; 신건권, 2010; 신건권·손성진, 2011). 또한, 다년간의 자료가 축적되며 이를 바탕으로 실증적인 연구 또한 진행되고 있다(김봉환, 2013a, 2013b; 김봉환·최윤정, 2013; 임성일·이 효, 2008; 배득중, 2010; 정성호, 2013a, 2013b; 정성호 외, 2012).

정부회계기준에 관한 선행연구는 크게 특정 주제를 중심으로 심층적으로 분석하거나 다른 회계기준과의 비교를 통해 분석하는 연구로 나누어볼 수 있다. 전자에 해당하는 선행연구로는 신건권(2010)이 지방자치단체 회계기준을 대상으로 회계기준을 둘러싼 국내외의 환경변화와 이에 대한 대응의 관점에서 살펴보고, 이에 대한 문제점을 도출하고 발전방향을 논의하였다.

공공부문의 회계기준을 비교한 논문들은 정부회계기준을 국제회계기준, 기업회계기준과 비교하는 데 주안점을 두었다. 김현(2012)은 국가 및 지방자치단체 회계제도와 IPSAS를 기본구조, 회계처리 및 평가, 정보공시를 중심으로 차이를 분석하여 현행 정부회계제도의 현황 및 문제점

을 설명하고 이의 정보유용성을 높이기 위한 정책적 시사점을 도출하였다. 박성동·윤택화(2012)는 우리나라 국가회계기준을 미국 국가회계규정 및 국제공공회계기준(IPSAS)과 비교분석하여 국가회계기준의 개정방향을 제시하였다. 박상임·허웅(2007)는 회계정보의 유용성 관점에서 국가회계 및 지방자치단체회계를 기업회계와 비교함으로써 정부회계정보의 유용성을 제고시킬 수 있는 방안을 도출하였다. 다만, 국가회계기준센터(2011)는 국가, 지방자치단체, 공공기관의 회계기준의 비교연구를 실시하여, 국가 및 지방자치단체 회계기준의 차이를 살펴봄과 동시에 이를 공공기관의 회계기준인 K-IFRS와 비교함으로써 쟁점 및 개선방향을 제시하였다.

해외연구 중에서는 정부회계기준을 국가별로 비교한 연구들이 있다(Pina and Torres, 2003; Christiaens et al. 2010).

IV. 지방자치단체와 국가 회계기준의 주요 차이 비교

1. 자산

1) 자산의 분류

(1) 차이의 비교

지방자치단체와 국가는 공통적으로 자산을 유동자산, 투자자산, 일반유형자산, 사회기반시설, 기타비유동자산으로 분류한다. 하지만 지방자치단체는 주민편의시설이란 중분류 계정과목을, 국가는 무형자산이란 중분류 계정과목을 별도로 분류하고 있다. 주민편의시설은 주민의 편의를 위하여 사용되는 자산으로 도서관, 주차장, 공원, 박물관 및 미술관 등이 있다(지방회계기준 제17조). 무형자산은 산업재산권, 광업권, 소프트웨어, 기타 무형자산 등을 일정 기간 독점적·배타적으로 이용할 수 있는 권리인 자산을 의미한다(국가회계기준 제15조).

이외 일반유형자산의 분류를 살펴보면, 지방자치단체와 국가 모두 토지, 건물, 구축물 등을 차례대로 나열하고 있으나 지방자치단체는 이외 입목, 임차개량자산이란 회계과목을, 국가는 전비품이란 회계과목을 별도로 공시하고 있다. 또한 사회기반시설의 경우, 지방자치단체는 도로, 도시철도, 상수도시설, 수질정화시설, 하천부속시설, 폐기물처리시설 등으로 분류하고 있으나 국가는 보다 광범위한 도로, 철도, 항만, 댐, 공항 등으로 사회기반시설을 분류하고 있다.

(2) 차이에 대한 논의

자산의 중분류 계정과목으로 사회기반시설 외 주민편의시설을 별도로 분류하는 것은 지방자치단체의 주요기능 중 하나인 주민의 편의 및 복지증진 관련 정보를 제공하기 위한 합당한 판단으로 볼 수 있다. 또한, 국가도 국립학교, 국립박물관, 국립도서관 등을 소유하고 있으나 지방자치단체와 같이 모든 회계실체가 일반적으로 보유하고 있는 자산이라기보다는 특정 중앙관서만이 보유하고 있는 자산으로 볼 수 있기 때문에 굳이 별도의 계정과목을 생성할 이유가 없다(국

가회계기준센터, 2011). 이외 국가는 기타비유동자산 외 무형자산을 별도로 분류하고 있으며, 이는 오늘날 탈산업화 시대에 접어들며 회계실체 가치의 주요 요소가 토지, 설비 등의 유형자산에서 지식재산권, 소프트웨어 등의 무형자산으로 옮겨가며 무형자산의 중요성이 높아지는 추세를 반영한 것으로 보인다.

지방자치단체에 있는 일반유형자산의 입목 회계과목은 국가회계의 기타일반유형자산에 포함되며, 지방자치단체의 사회기반시설 중 상수도시설, 수질정화시설 등 또한 국가회계에서는 별도로 표시되지 않고 기타사회기반시설로 표시된다. 이는 지방자치단체와 국가가 소유하고 있는 자산의 종류가 다르고 같은 자산이라 할지라도 회계실체의 자산 전체에서 차지하는 비중이 달라지기 때문에 이에 따라 상이한 분류로 표시하였다. 특히, 국가회계는 자산의 규모가 크고 다양하기에 보다 광범위한 분류가 이루어질 수밖에 없다. 이외 국가의 전비품 회계과목은 국방, 외교 등 국가의 존립과 관련된 자산이므로 국가회계에만 존재한다. 이상에서 살펴본 바와 같이 자산의 분류에 있어서는 지방자치단체 회계와 국가 회계가 각각의 특성과 자산의 중요도에 따라 필요하고 적절한 차이를 보이고 있다고 볼 수 있다.

2) 유형자산

(1) 차이의 비교

국가는 지방자치단체와 달리 유형자산의 차감계정으로 감가상각누계액 외 사용수익권이란 계정과목을 공시하고 있다. 사용수익권은 국가에게 소유권이 귀속된 유형자산을 국가 이외의 자가 일정기간동안 운영하여 그 수익을 얻을 수 있는 권리를 말한다(재정상태표 계정과목 회계처리지침 페이지 85).

유형자산의 재평가와 관련하여 국가는 자산재평가 회계처리지침을 두어 자산종류별로 상세한 재평가방법에 대해 규정하고 있으나, 지방자치단체는 재평가와 관련한 규정이 없다.

(2) 차이에 대한 논의

국가는 자산을 취득할 시 국가 외부의 기여에 따라 운영권을 인정해야 할 경우 이를 사용수익권이란 계정과목을 통해 해당 유형자산을 차감하여 재무제표에 직접적으로 반영한다. 사용수익권 계정과목은 금액과 사용수익기간에 따라 점차 상각되며, 동시에 상각액은 순자산변동표의 정부외자산수증으로 처리한다. 하지만 지방자치단체는 위와 같은 자산취득 시 외부의 운영권을 고려하지 않은 채 단번에 순자산의 증가로 처리한다. 수익형 민간투자사업(BTO)을 예로 들면, 국가는 재무제표 상 사용수익권 계정과목을 통해 민간 사업자의 운영권을 공시하는 반면, 지방자치단체는 재무제표에 이와 같은 정보를 반영하지 않는다. 따라서 경제적 실질을 더욱 충실하게 반영한다는 점, 정보이용자가 관련 정보를 쉽게 파악할 수 있다는 점에서 국가회계의 표시방법이 지방자치단체보다 적합하다 볼 수 있다.

3) 무형자산

(1) 차이의 비교

무형자산의 인식과 관련하여, 지방자치단체는 시설비와 시설부대비에 포함되어 있지 않은 타당성 조사 및 연구용역비, 회의 관련 비용 등은 자산에 포함하지 않고 비용으로 회계처리 한다(재무회계 운영규정 페이지 68). 반면, 국가는 연구개발을 위한 지출을 일정조건 충족 시 무형자산으로 인식한다(재정상태표 계정과목 회계처리지침 페이지 111). 즉, 지방자치단체는 무형자산 연구개발을 위한 지출을 수익적 지출로, 국가는 자본적 지출로 처리한다.

(2) 차이에 대한 논의

수익적 지출은 비용으로 처리되지만, 자본적 지출은 자산의 증가 혹은 내용연수의 연장을 가져온다. 무형자산에 관한 기업회계기준서 제3호는 내부적으로 창출된 무형자산에 사용된 지출은 자산의 발생과정을 연구단계와 개발단계로 구분하여 연구단계의 지출은 비용으로 인식하고, 개발단계의 지출은 인식기준 충족 시 자산으로 인식한다. 지방회계기준 또한 국가회계기준과 유사하게 일정 조건 충족시 연구개발비를 자본적 지출로 인식하지 않을 이유는 없다고 판단된다.

4) 유산자산

(1) 차이의 비교

유산자산은 현재 세대와 미래 세대를 위하여 정부가 영구히 보존하여야 할 자산으로서 역사적, 자연적, 문화적, 교육적 및 예술적으로 중요한 가치를 갖는 자산을 의미한다(국가회계기준 제10조 2항). 관리책임자산은 지방자치단체에서 사용하는 용어로 유산자산 외 자연자원을 합친 개념이다. 지방자치단체와 국가는 관리책임자산 및 유산자산을 재무제표의 자산으로 공시하지 않으며, 대신 지방자치단체는 필수보충정보의 관리책임자산명세서에, 국가는 필수보충정보의 유산자산의 종류, 수량 및 관리상태에 관한 정보를 공시한다. 지방자치단체의 관리책임자산명세서는 관리책임자산을 유산자산, 자연자원, 기타관리책임자산 등으로 구분하고, 그 내역을 단순 나열하고 있다. 반면, 국가는 유산자산을 문화재, 국립공원, 보호구역으로 구분하고, 유산자산의 종류 및 수량과 함께 유산자산취득비와 유산자산수선유지비를 공시하고 있다.

(2) 차이에 대한 논의

국가의 유산자산의 종류, 수량 및 관리상태는 유산자산의 내역을 보여줌과 동시에 유산자산취득비와 유산자산수선유지비를 공시하고 있다. 지방자치단체의 관리책임자산명세서는 자산의 내역을 보다 상세하게 공시하고 있으나, 자산취득비와 수선유지비에 대한 정보는 제공하고 있지 않다. 관리책임자산 및 유산자산은 자산의 특성상 가치측정의 어려움 등의 제약으로 인해 자산으로 인식하지 않고 있으나(재무회계 운영규정 페이지 251), 지방자치단체도 관리책임자산의 자

산취득비와 수선유지비에 대한 정보를 공시하여 주민의 알 권리를 충족시키고 관리책임자산과 관련된 비용을 공개할 필요가 있다.

5) 미수채권

(1) 차이의 비교

지방자치단체는 미수채권을 미수세금, 미수세외수입금, 미수징수교부금, 미수정부간이전수익으로 분류하여 세분화하여 공시하고 있다. 이에 비해, 국가는 모든 미수금액을 합쳐 미수채권이란 하나의 회계과목으로 공시하고 있다.

또한, 국가는 미수채권을 유동자산의 단기미수채권과 기타비유동자산의 장기미수채권으로 구분하여 공시하고 있으나, 지방자치단체는 유동성 구분 없이 미수채권을 유동자산에 공시하고 있다.

(2) 차이에 대한 논의

국가회계기준센터(2011)는 공시계정과목이 너무 세분화될 경우 재무제표에서 제공하는 정보가 너무 복잡해질 수 있기 때문에 지방자치단체회계의 미수채권 부분을 국가회계와 같이 ‘미수채권’으로 집합화하는 것을 고려할 필요가 있다고 하였다. 하지만 미수채권은 현금주의 방식의 회계에서는 사용되지 않고 발생주의 방식의 회계에서만 사용되는 계정과목이다. 재무제표가 세입세출결산과 차별화된 정보를 제공하기 위해서는 미수채권, 선수수익, 미수수익, 선급비용 등과 같은 발생주의 계정과목에 주안점을 두어야 한다. 또한 미수채권에 관한 정보는 국세와 지방세의 세수현황 및 징수실적을 보여주고, 특히 이는 세수부족과 재정위기의 현안과도 밀접한 관련이 있으므로 국가도 지방자치단체와 같이 세부적으로 공시하는 것을 고려해볼 필요가 있다. 따라서 재무제표의 가독성과 정보의 중요성을 고려하여 미수채권의 세부적인 재무제표 공시 여부를 정해야 할 것이다.

미수채권의 유동성 구분의 경우, 지방자치단체는 실무적으로 장기미수채권이 발생할 가능성이 없다고 판단하여 별도의 계정과목을 개설하고 있지 않다(국가회계기준센터, 2011). 하지만 유동성의 구분 표시는 회계실체의 채무상환능력 및 적정한 투자의 비중 등을 진단할 수 있는 정보를 제공해준다. 또한, 지방자치단체에서도 장기미수채권이 발생할 가능성이 있기 때문에 지방자치단체도 국가와 같이 장기미수채권 계정과목을 개설할 것을 고려해 보아야 한다.

6) 유가증권

(1) 차이의 비교

지방자치단체는 유가증권을 취득원가로 평가한다. 하지만 국가는 유가증권을 취득원가로 평가하는 것을 원칙으로 하되, 채무증권의 경우 상각후취득원가, 투자목적의 장·단기투자증권의 경우 공정가액으로 평가한다(재정상태표 계정과목 회계처리지침 페이지 38).

또한, 국가는 유가증권을 재정상태표일 현재 만기에 따라 유동자산의 단기투자증권과 투자자산의 장기투자증권으로 구분하여 표시하고 있으나, 지방자치단체는 유동성 구분 없이 투자자산의 장기투자증권에 표시하고 있다.

(2) 차이에 대한 논의

지방자치단체는 장기투자증권을 공기업에 대한 출자금, 장기투자목적으로 소유하는 주식 및 채권액과 민관공동출자기업에 대한 출자액이라 정의하고(지방자치단체 회계기준에 관한 규칙 해설 페이지 300), 회계처리의 복잡성을 고려하여 취득원가로 평가하도록 하고 있다(지방자치단체 회계기준에 관한 규칙 해설 페이지 339). 하지만, 투자증권은 그 성격상 가격변동이 빈번하여 지방자치단체도 시장가격의 변동을 적시에 반영하기 위해서는 기업회계기준이나 국가회계기준과 유사하게 취득원가외에 별도의 평가기준 마련을 고려할 필요가 있겠다.

유가증권의 유동성 구분과 관련하여, 지방자치단체는 지방자치단체가 보유한 주식, 출자금, 국·공채 등의 투자증권은 대부분 장기자금운용 목적이므로 투자자산 내 장기투자증권으로만 구분한다고 밝히고 있다(지방자치단체 회계기준에 관한 규칙 페이지 298). 다만, 국·공채의 경우 취득당시 만기가 3개월 이내인 경우 현금성자산으로 구분한다고 규정하고 있으나, 유가증권 보유 후 시간의 경과로 만기가 1년 이내로 도래한 경우에는 규정이 없어 여전히 장기투자증권으로 분류된다. 지방자치단체도 만기에 따라 유가증권을 장, 단기로 구분하여 보다 상세한 정보를 제공할 필요가 있다.

2. 부채

1) 장기충당부채

(1) 차이의 비교

지방자치단체와 국가는 공통적으로 부채를 유동부채, 장기차입부채, 기타비유동부채로 분류한다. 하지만 국가는 장기충당부채란 중분류 계정과목을 별도로 공시하고 있다. 장기충당부채는 지출시기 또는 지출금액이 불확실한 부채로서 퇴직급여충당부채, 연금충당부채, 보험충당부채 및 기타 장기충당부채 등을 말한다(국가회계기준 제20조).

(2) 차이에 대한 논의

충당부채는 부채의 주요 항목 중 하나인데, 현금주의 국가채무에서는 이러한 충당부채를 제외하고 채무를 산정하였다. 하지만 연금충당부채 등 잠재부채를 인식하여 보다 적극적인 재정 위험관리 판단지표로 활용하기 위하여 발생주의 재무제표상 부채에는 충당부채가 포함되었다(기획재정부, 2012). 이외 발생주의 일반정부 부채에서는 충당부채를 국가 비교가능성 등을 고려하여 부채에서 제외시켰으나, 이를 별도로 부기하여 공개하는 방안을 검토하고 있다. 이처럼 장기충당부채는 국가 부채의 정의, 범위 및 산출 결과에 매우 중요한 항목이며, 국가 재무제표에 장기충당부채를 공시한 것은 국가의 재정건전성과 재정투명성에 있어 중요한 의의가 있다 볼 수 있다.

장기충당부채의 회계과목을 살펴보면, 퇴직급여충당부채는 4대 공적연금제도를 적용받지 않는 사람을 대상으로 지급해야 할 퇴직금으로, 지방자치단체 또한 퇴직급여충당부채를 재무제표에 표시하고 있으나 이는 기타 비유동부채로 포함된다. 연금충당부채는 국가가 4대 공적연금제

도 중 공무원연금, 군인연금의 적용을 받는 사람들에게 지급해야 할 연금이다. 보험충당부채는 사회보험사업을 제외한 보험사업의 보험계약에 대해 장래보험금을 지급이 발생할 가능성이 매우 높고 그 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 있을 때 보험충당부채를 인식한다(보험회계준칙 제4조). 연금사업과 보험사업은 국가와 지방자치단체의 분담 없이 국가가 일괄적으로 수행하기 때문에, 국가의 재무제표에만 나타나고 지방자치단체의 재무제표에는 나타나지 않는다.

보험충당부채는 경제협력사업보험, 농어업재해재보험 등과 같이 북한과의 합의파기에 의한 손실, 자연재해에 의한 농가피해 등 지방자치단체가 수행하기에는 무리가 있는 국가의 고유 업무와 관련이 깊다. 연금충당부채에 해당하는 연금제도 중 군인연금 또한 국방이라는 국가의 고유기능과 연관되어 있다. 하지만 공무원연금은 공무에 종사하는 사람에게 지급되고, 사무 범위에 따라 국가공무원과 지방공무원의 구분이 가능하다. 따라서 국가공무원과 지방공무원의 연금충당부채를 모두 국가 재무제표에 반영하기보다, 국가공무원의 연금충당부채는 국가 재무제표에, 지방공무원의 연금충당부채는 지방자치단체 재무제표에 반영하는 것을 고려해볼 수 있다. 지방공무원의 연금충당부채를 지방자치단체의 재무보고서에 반영함으로써 지방자치단체가 공무원의 인건비를 정상적으로 인식하게 되어 지방자치단체의 재정운용비용 산정의 왜곡을 방지하고 잠재적 도덕적 해이도 방지할 수 있을 것이다.

한편, 지방자치단체의 충당부채 표시와 관련하여 국가회계기준센터(2011)는 국가는 퇴직급여충당부채 외 연금·보험·보증충당부채도 있기 때문에 분류단위로서의 충당부채가 중요하지만, 지방자치단체는 실무적으로 퇴직급여충당부채 외 충당부채가 거의 발생하지 않을 것이기 때문에 현행과 같이 기타비유동부채의 일부로 보아도 큰 문제는 없을 것으로 논의하고 있다.

2) 채권관련 부채

(1) 차이의 비교

지방자치단체는 유동성 구분 없이 지방채증권을 장기차입부채에 공시하고 있으나, 국가는 발행된 채권을 유동부채의 단기국채, 단기공채와 장기차입부채의 장기국채, 장기공채로 구분하여 공시하고 있다.

(2) 차이에 대한 논의

기업회계에서 유동부채는 1년 이내 지불기한이 도래하는 부채로, 이는 기업의 재무유동성뿐만 아니라 재정안정성, 채무상환능력 등을 나타내는 주요지표가 된다. 정부회계는 재정적으로 안정되어 있고, 부채지급의 압박 또한 낮기 때문에 유동부채에 대한 중요도가 비교적 떨어질 수 있다. 하지만 복식부기·발생주의 정부회계제도가 재정상태를 정확하게 파악하고 부채관리를 강화하기 위해 도입된 만큼 지방자치단체 또한 지방채증권 계정과목에 유동성 구분을 적용하여 만기에 따라 단기지방채와 장기지방채를 나누어 공시할 것을 제안한다.

3. 순자산

1) 순자산의 분류

(1) 차이의 비교

지방자치단체는 재정상태보고서에서 순자산을 재원의 목적에 따라 고정순자산, 특정순자산, 일반순자산으로 분류하며, 이러한 순자산의 분류는 순자산변동보고서에 나타나지 않는다. 국가는 재정상태표에서 순자산을 순자산 변동의 원인에 따라 기본순자산, 적립금 및 잉여금, 순자산조정으로 분류하며, 이는 계정과목 체계와 함께 순자산변동표를 구성하는 또 하나의 분류체계이다.

(2) 차이에 대한 논의

지방자치단체의 순자산 분류는 순자산의 사용제약여부를 보여주고, 국가의 순자산 분류는 순자산 변동의 원인을 보여준다. 국가의 순자산 분류는 재정상태표와 순자산변동표가 순자산에 대한 똑같은 정보를 제공하고 있을 뿐만 아니라 순자산변동표 내에서도 순자산의 변동과 일부 중복되는 측면이 있다. 하지만 국가회계기준센터(2011)는 회계거래의 인식 측면에서 기중 회계사건을 인식할 수 있는 방법인 국가의 순자산 분류가 더 타당하다 보고, 지방자치단체의 순자산 분류 또한 정부회계에서 필요한 회계정보이기 때문에 주석으로 보완할 필요가 있다 밝히고 있다. 정부회계의 순자산은 공공서비스 제공에 따른 비용과 편익의 관점에서 장래세대가 받게 되는 순편익에 해당한다(재무회계 운영규정 페이지 23). 따라서 지방자치단체와 국가는 순자산의 의미를 살릴 수 있는 순자산의 분류를 적용하여 유용한 정보를 제공하되 중복되는 정보는 줄이는 방안을 고려해보아야 할 것이다.

2) 순자산의 변동

(1) 차이의 비교

지방자치단체와 국가의 순자산변동보고서 및 순자산변동표는 공통적으로 기초순자산, 기말순자산 및 재정운영결과를 통해 순자산의 변동을 설명한다. 이외 순자산의 변동은 지방자치단체는 순자산의 증가와 순자산의 감소로 설명하고, 국가는 재원의조달및이전과 조정항목으로 설명한다. 지방자치단체의 순자산의 증감은 재산이관·관리전환으로 생긴 자산증감, 양여·기부로 생긴 자산증감, 기타순자산의 증감으로 분류한다. 국가의 재원의조달및이전은 비교환수익, 국고수입과 국고이전지출, 중앙관서 간의 무상이전거래를 포함하고, 조정항목은 납입자본의 증감, 투자증권평가손익, 파생상품평가손익, 자산재평가이익, 기타순자산의 증감을 포함한다.

(2) 차이에 대한 논의

국가의 재원의조달및이전은 비교환수익 및 중앙관서 간, 한국은행과의 무상이전거래를 보여준다. 지방자치단체는 모든 비교환수익을 재정운영보고서를 통해 재정운영결과에 반영하고 있

다. 또한, 지방자치단체의 재무제표는 유형별 회계실체를 통합하여 내부거래를 상계하는 방식으로 작성되기 때문에 무상이전거래 또한 이미 반영하고 있다. 따라서 지방자치단체는 재원의조달 및 이전을 표시할 필요가 없다. 이외 순자산의 변동의 경우, 지방자치단체는 이를 순자산의 증감 및 관리환(이관)의 종류로 분류하여 설명하고 있는데 이는 정보이용자 측면에서 지나치게 단순화되어 있고 광범위하며 순자산의 변동을 이해하는 데 유용한 정보라 볼 수 없다. 따라서 국가의 조정항목과 같이 순자산의 변동을 직접적으로 설명하는 계정과목을 설정하여 이를 보완할 필요가 있다.

3) 순자산의 전기오류수정손익과 회계기준 변경으로 생긴 누적손익

(1) 차이의 비교

지방자치단체와 국가는 공통적으로 전기오류수정손익과 회계기준 변경으로 생긴 누적손익(회계변경누적효과)을 순자산변동보고서(순자산변동표)에 반영한다. 하지만 지방자치단체는 이를 순자산의 증감으로 처리하는 반면, 국가는 이를 기초순자산의 전기오류수정손익과 회계변경누적효과로 처리하고 있다. 즉, 지방자치단체는 전 회계연도의 순자산을 그대로 보고한 뒤 손익을 다른 손익들과 함께 순자산의 증감으로 처리하고 있으나, 국가는 이를 기초순자산의 단계에서부터 조정하고 있다.

(2) 차이에 대한 논의

전기오류수정손익은 전기 이전의 오류를 올바르게 수정할 시 발생하는 손익을 의미한다. 회계기준 변경으로 생긴 누적손익(회계변경누적효과)은 회계기준을 변경할 시 발생하는 누적적 손실을 의미한다. 이는 재산이관·관리전환, 양여·기부, 기타순자산 등으로 생긴 순자산의 증감 및 투자증권평가손익, 파생상품평가손익 등과 함께 순자산의 증감항목, 조정항목으로 분류되기에 차이가 있다. 두 항목은 현 회계연도보다 전 회계연도에 포함되어야 할 사항이기 때문이다. 따라서 국가와 같이 전기오류수정손익과 회계기준 변경으로 생긴 누적손익(회계변경누적효과)을 기초순자산의 도출과정 중 조정하는 것이 더 합당하다 볼 수 있다.

4. 수익과 비용

1) 세외수익의 clean surplus와 dirty surplus

(1) 차이의 비교

지방자치단체와 국가의 수익에 대한 인식기준과 구분은 유사하다. 하지만 세외수익을 재정운영표(재정운영보고서)에 반영하는지의 여부는 매우 상이하다. 즉, 세외수익에 대한 회계처리 는 지방자치단체 혹은 국가에 따라 재정운영표(재정운영보고서)를 통해 순자산에 반영되기도, 곧바로 순자산변동표에 반영되기도 한다. 기업회계의 clean surplus와 dirty surplus라는 개념을 살펴

보면, clean surplus는 모든 비용과 수익, 손실과 이익을 그대로 손익계산서에 반영하고 이렇게 도출된 당기순이익을 이익잉여금처분계산서에 반영하는 회계처리를 의미한다. dirty surplus는 특정 항목을 손익계산서를 거치지 않고 그대로 이익잉여금처분계산서에 반영하는 회계처리를 의미한다. 다시 말해, 세외수익의 회계처리는 회계실체에 따라 clean surplus 방식에 의해 재정운영 결과에 반영되기도, dirty surplus 방식에 의해 재정운영결과에 반영되지 않기도 한다.

지방자치단체는 세외수익을 재정운영보고서의 자체조달수익에 경상세외수익과 임시세외수익으로 분류하여 이를 회계처리한다. 즉, clean surplus 방식을 적용하고 있다. 국가는 부담금, 제재금, 기타비교환수익 등의 경우, 일반회계와 기타특별회계에 한해서 직접적으로 순자산변동표에 반영하는 dirty surplus 방식을, 기업특별회계에 한해서는 재정운영결과를 통해 순자산변동표에 반영하는 clean surplus 방식을 적용하고 있다.

(2) 차이에 대한 논의

국가는 책임운영기관특별회계 포함 기업특별회계는 기업적인 성격이 강하기 때문에 이를 재정운영의 성과로 보아 재정운영표로 회계처리하고 있으나, 일반회계와 기타특별회계는 수익성 기준의 성과가 아니기 때문에 이를 재정운영표가 아닌 순자산변동표로 회계처리한다. 이는 비교환거래가 모두 재정운영결과에 포함될 시 재정운영에 대한 왜곡된 정보를 제공할 수 있고, 중앙관서 간의 비교가 어려워지기 때문이다. 하지만 지방자치단체는 유형별 회계실체를 통합하여 재무제표를 작성하고 있고, 이에 따라 지방자치단체 간의 비교 또한 용이하다. 따라서 세외수익에 대한 회계제도 차이는 지방자치단체와 국가의 특수성으로 인한 결과라 이해할 수 있다.

2) 지방세와 국세

(1) 차이의 비교

지방세는 지방자치단체의 재정운영보고서 일반수익의 자체조달수익 중 지방세수익에 반영되지만 국세는 중앙관서의 재정운영표도, 순자산변동표도 아닌 기획재정부, 국세청, 관세청의 필수보충정보 중 국세징수활동표에 반영된다.

지방자치단체는 미수세금을 대손충당금의 설정을 통해 재정상태보고서의 유동자산의 미수세금 및 미수세금대손충당금의 회계과목으로 공시하고 있다. 또한 이외에도 주식에서 미수세금 및 미수세금대손충당금의 세부내역이라 하여 세목별 채권금액 및 대손설정율, 대손충당금, 장부가액에 대한 정보를 제공하고 있다. 국가의 국세징수활동표는 크게 국세수익, 처분, 차감계로 이루어져 있는데, 이는 국고금관리법에 의해 중앙관서의 모든 세입을 국고에 납부해야 함에 기반한 회계처리이다. 국세수익은 세목별 국세수익, 대손상각비, 대손충당금환입, 처분은 세목별 국고이전지출, 타회계이전, 물납이전, 미수국세의 증감, 대손충당금의 증감으로 구성되어 있다. 차감계는 국세수익에서 처분을 뺀 금액인데 처분의 미수국세 및 대손충당금의 증감으로 인해 항상 0으로 처리한다. 이외 국가 또한 부속명세서에 미수채권명세서라 하여 세목별 수익, 대손충당금, 장부가액에 대한 정보를 제공하고 있다.

(2) 차이에 대한 논의

지방자치단체는 모든 지방자치단체가 지방세징수를 수행하고 있는 반면, 국가는 일부의 중앙관서가 국세징수를 수행하고 있다. 따라서 국세가 국세징수활동표가 아닌 재무제표에 반영된다면, 국세징수를 담당하는 3개의 중앙관서의 재무제표는 항상 건전하다 보고될 것이다. 이는 중앙관서 간 비교가 어려워지고, 기획재정부, 국세청, 관세청의 재정상태 및 재정운영에 대한 정보를 제대로 파악할 수 없음을 의미한다. 따라서 세금에 대한 회계제도 차이 또한 지방자치단체와 국가의 특수성으로 인한 결과라 이해할 수 있다. 실제로 국가통합 국세수익은 국세징수활동표의 국세수익을 통합하여 지방자치단체와 같이 재정운영표의 비교환수익 등으로 환산된다.

3) 수익과 비용의 분류

(1) 차이의 비교

지방자치단체(2012 회계기준 기준)와 국가는 공통적으로 수익과 비용을 원가회계를 적용하여 분류한다. 하지만 지방자치단체는 사업순원가, 일반수익이란 용어를, 국가는 프로그램순원가, 비교환수익 등이란 용어를 사용한다. 이외 국가의 프로그램순원가는 총원가, 수익, 순원가로 분류하고, 지방자치단체의 사업순원가는 유형별 회계실체로 분류한다. 지방자치단체의 재정운영보고서는 유형별 회계실체를 통합하여 작성되기 때문에 개별 회계실체의 사업별 총원가, 사업수익, 순원가에 대한 정보가 제공되지 않는다. 이에 따라, 개별 회계실체의 사업별 원가에 대한 정보는 필수보충정보의 원가를 반영한 회계별 재정운영보고서를 통해 추가적으로 공시하여 제공하고 있다.

지방자치단체와 국가의 수익은 사업수익(프로그램수익), 비배분수익, 일반수익(비교환수익 등)으로 분류하고, 비용은 사업순원가(프로그램순원가), 관리운영비, 비배분비용으로 분류한다. 재정운영보고서와 재정운영표의 사업총원가(프로그램총원가), 사업수익(프로그램수익), 사업순원가(프로그램순원가)는 국가는 프로그램별로, 지방자치단체는 원가회계 도입 전의 기능별 분류로 공시하고 있다. 전술한 바와 같이, 지방자치단체의 사업별 사업총원가, 사업수익, 사업순원가는 필수보충정보의 회계별 재정운영보고서에 공시하고 있다. 이외 지방자치단체와 국가는 공통적으로 사업수익(프로그램수익)에 직접적으로 대응하기 어려운 수익을 비배분수익, 직접적 반대급부 없이 발생하는 수익을 일반수익(비교환수익 등)으로 분류하고 있다. 비용 면에서도 사업(프로그램) 수행을 지원하는 비용을 관리운영비로, 사업(프로그램)에 직접적으로 대응하기 어려운 비용을 비배분비용으로 분류하고 있다.

(2) 차이에 대한 논의

지방자치단체와 국가는 일부 용어 차이를 제외하고는 수익과 비용을 동일하게 분류하고 있다. 다만, 지방자치단체는 다양한 유형별 회계실체를 통합한 재정운영보고서를 작성해야 되기 때문에 사업별 총원가, 수익, 순원가의 정보까지 한 표에 담을 수 없었고, 이에 따라 이를 필수보충정보를 통해 보완하고 있다.

5. 결산총평 및 재정지표

1) 결산총평과 결산개요

(1) 차이의 비교

지방자치단체는 세입세출결산과 재무결산을 구분하여 작성하고 있으며, 결산총평을 재무보고서의 구성 중 하나로 포함하고 있다. 지방자치단체의 결산총평은 지방자치단체 재정현황에 대한 압축적인 기술로 크게 서문과 재정분석·통계자료로 구성된다(지방회계기준 해설 페이지 288). 결산총평의 목적은 일반현황, 재무보고서의 구성, 지방자치단체가 설치한 회계, 재무제표에 대한 요약 설명, 재무분석으로 구성되어 있다.

국가는 정부통합과 중앙관서별 결산개요를 세입세출결산과 재무결산을 통틀어 결산개요를 작성하고, 이외 기업특별회계와 기금에 대한 별도의 결산총평, 결산총괄표, 회계별 결산개요를 작성한다. 다시 말해, 국가의 결산개요는 정부통합 결산개요, 중앙관서별 결산개요, 기업특별회계 총괄 및 결산개요, 기금 총괄 및 결산개요가 있다.

(2) 차이에 대한 논의

지방자치단체와 국가의 결산총평, 결산개요는 공통적으로 일반현황을 기술하고 결산의 내용을 수치 및 기술적인 설명을 통해 요약하고 있다. 세부적으로 살펴보았을 때, 지방자치단체의 결산총평은 지방공사·공단의 자산·부채를 포함한 재정상태를 보여준다는 특징이 있다. 이는 정보이용자가 지방자치단체가 출자한 기관까지 고려한 연결 재무제표를 요약적으로 살펴볼 수 있다는 점에서 매우 유용하다. 이외 지방자치단체가 개별 회계실체에 대한 내역만을 결산총평을 통해 공시하고 있는 것과 달리 국가는 기업특별회계와 기금에 대한 회계별 결산개요를 산출한다. 지방자치단체 또한 이에 대한 정보를 추가적으로 보충하는 것을 고려해보아야 할 것이다.

2) 재정지표

(1) 차이의 비교

지방자치단체는 국가에 비해 다양하고 많은 재정지표를 제시하고 있다. 지방자치단체의 재정지표는 총 30개로(2012 회계연도 기준), 결산총평의 재무분석에서 살펴볼 수 있다.²⁾ 국가의 재정지표는 총 8개로(2012 회계연도 기준), 정부통합 결산개요에서 살펴볼 수 있다.³⁾ 지방자치단체는 재정상태, 재정운영, 회계책임으로 재정지표를 구분하고 있고, 국가는 회계책임 분야는 없이 재정상태, 재정운영을 구분하고 있다. 국가의 재정상태 분야의 재정지표가 부채와 관련된 지표

2) 지방자치단체의 재정지표로는 재정상태 분야의 총자산 대비 총부채 비율, 총부채 대비 차입부채 비율 등과 재정운영 분야의 예산 대비 세출 비율, 경상수익 대비 경상비용 비율 등과 회계 책임 분야의 주민 1인당 총자산, 주민 1인당 총부채 등이 있다.

3) 국가의 재정지표로는 재정상태 분야의 자산증감율, 부채증감율, 부채대비차입부채비율, 차입부채대비이자비용, 순차입부채, 자산대비부채비율과 재정운영 분야의 재정운영순원가보상률, 총비용대비이자비용이 있다.

가 대부분이고 재정운영 분야의 재정지표도 두 개인 반면, 지방자치단체는 다양한 계정과목에 관한 여러 지표를 제시하고 있다. 또한, 지방자치단체의 재정지표는 각 지방자치단체의 재무제표를 바탕으로 산출되지만, 국가의 재정지표는 국가통합 재무제표만을 바탕으로 산출되기 때문에 중앙관서별 비교가 불가하다. 이외 지방자치단체와 국가의 재정지표는 지표명은 모두 다르지만 산식과 의미는 비슷한 경우가 많다.⁴⁾

(2) 차이에 대한 논의

재정지표는 정보이용자들의 의사결정과 재정상황의 판단에 도움이 될 수 있도록 정보를 요약 제공하기 위한 것이다(지방회계기준 제40조 5항). 지방자치단체는 국가에 비해 일찍이 발생주의 회계를 도입했기 때문에 여러 번의 수정을 거쳐 현재의 발생주의 재정지표를 개발할 수 있었다. 또한, 지방자치단체는 이러한 재정지표를 지방채 발행의 승인, 지방재정위기 사전경보시스템 제도 등 비교적 다양한 부문에 활용하고 있다. 반면에 국가는 발생주의 도입의 역사가 짧고, 개발된 재정지표 역시 활용이 저조한 실정이다. 특히, 국가 전체적인 지표만 제시될 뿐 중앙부처 간 재정운영의 효율성을 측정할 수 있는 지표는 제시되지 않고 있다. 발생주의 재무정보의 활용도를 높이기 위해서 지방자치단체와 국가는 회계실체의 특수성과 공통성을 고려한 다양하고 유용한 지표를 개발, 활용해갈 필요가 있겠다.

6. 부속서류

1) 개관

(1) 차이의 비교

부속서류를 보았을 때, 지방자치단체와 국가의 주식, 필수보충정보, 부속명세서는 전체적으로 비슷한 재무정보를 제공하고 있다. 다만 계정과목에 대한 추가적인 혹은 상세 정보의 경우, 지방자치단체는 유형자산 관련 정보를 부속명세서에 공시하고 이를 제외한 대부분의 정보를 주식에 공시하고 있다. 국가는 부채 관련 정보를 주식에 공시하고 나머지 계정에 대한 정보는 부속명세서에 공시하고 있다. 필수보충정보는 지방자치단체와 국가가 유산자산(관리책임자산), 성질별 재정운영, 발생주의 기준과 현금주의 기준 재정운영의 차이를 설명하는 정보를 제공하는 등 통일적인 구성을 지니고 있다.

(2) 차이에 대한 논의

재무보고서 혹은 재무제표의 부속서류에 해당하는 지방자치단체와 국가의 주식, 필수보충정

4) 예를 들어, 지방자치단체의 총자산 대비 총부채 비율과 국가의 자산대비부채비율은 부채를 자산으로 나눔으로써 도출된다. 지방자치단체의 총부채 대비 차입부채 비율과 국가의 부채대비차입부채비율 또한 차입부채를 부채로 나눔으로써 도출된다. 이외 지방자치단체의 차입부채 대비 재정자금 비율은 재정자금(현금및현금성자산과 장·단기금융상품의 합계)을 차입부채로 나눔으로써 도출되고, 국가의 순차입부채는 차입부채에서 현금및금융자산을 차감함으로써 도출되지만 그 의미는 같다고 볼 수 있다.

보, 부속명세서는 전체적으로 비슷한 재무정보를 제공하고 있다. 다만 계정과목에 대한 추가적인 혹은 상세 정보의 경우, 지방자치단체는 유형자산 관련 정보를 부속명세서에 공시하고 이를 제외한 대부분의 정보를 주석에 공시하고 있다. 국가는 부채 관련 정보를 주석에 공시하고 나머지 계정에 대한 정보는 부속명세서에 공시하고 있다. 필수보충정보는 지방자치단체와 국가가 관리책임자산(유산자산), 성질별 재정운영, 발생주의 기준과 현금주의 기준 재정운영의 차이를 설명하는 정보를 제공하는 등 유사한 구성을 지니고 있다.

2) 지방자치단체와 국가의 특수성

(1) 차이의 비교

지방자치단체와 국가의 특수성으로 인한 부속서류의 차이는 다음과 같다. 지방자치단체의 주석은 내부거래의 내역, 출납폐쇄기간 중의 자금거래, 무상사용허가권이 부여된 기부채납자산, 세입세출외보관현금의 내역, BTO 계약의 내역, 미완공 BTL 계약의 내역, 지방공기업특별회계 원가정보와 같이 지방자치단체 회계에서만 나타나거나 재무제표의 차이에 의한 특수한 정보를 제공하고 있다. 국가의 주석은 국가의 재무제표에만 나타나는 연금충당부채, 보험충당부채 등의 장기충당부채에 대한 추가적인 정보를 제공한다. 이외 국가는 필수보충정보에 연금보고서, 보험보고서, 사회보험보고서, 국제징수활동표와 같이 지방자치단체에는 없는 특수한 필수보충정보를 제공하고 있다. 또한, 지방자치단체가 통일적으로 모든 필수보충정보를 제공한다면, 국가는 필수보충정보 중 유산자산의 종류, 수량 및 관리상태, 연금보고서, 보험보고서, 사회보험보고서, 국제징수활동표는 해당 중앙관서만 정보를 공개하고, 해당되지 않는 중앙관서는 해당없음이라 표시한다.

(2) 차이에 대한 논의

전반적으로 지방자치단체와 국가의 필수보충정보는 유사한 구성으로 이루어져 있다. 하지만 주석과 부속명세서는 많은 차이점이 존재한다. 이는 정부회계제도의 통일성을 저하시키고, 정보이용자의 혼란을 가중시킨다. 지방자치단체와 국가는 공통적으로 주석을 회계정보를 제공하기 위하여 채택한 중요한 회계정책과 재무제표에 중대한 영향을 미치는 사항을 설명한 것이라 정의하고, 부속명세서를 재무제표 회계과목에 대한 세부 명세를 명시할 필요가 있을 때 추가적인 정보를 제공하기 위한 것이라 정의한다. 국가회계기준센터(2011)는 주석은 계정과목을 좀 더 상세하게 설명하는 역할을 하기 때문에 국가회계에서도 항목을 증가시킬 것을 제안하였다. 실제로 기업회계의 주석과 비교하였을 때, 전반적인 구성 면에서 국가 보다 지방자치단체의 주석이 유사한 측면이 있다. 따라서 주석과 부속명세서의 공시사항을 명확히 규정하여 정부회계제도의 통일성을 도모하고, 정보이용자의 정보획득비용을 줄이는 노력을 지속해야 할 것이다.

V. 결론

본 연구는 지방자치단체와 국가의 회계기준의 차이 분석을 통한 지방자치단체의 회계기준의 개정방향을 제시하는 데 그 목적이 있다. 회계기준의 비교는 각 회계기준의 특징과 보완해야 할 점을 살펴볼 수 있고, 향후 정부회계제도의 통일성 제고를 위한 발판이 될 수도 있다는 점에서 그 의의가 있다. 이를 위해 본 연구는 지방자치단체와 국가의 주요 회계기준의 차이를 자산, 부채, 순자산, 수익과 비용, 결산총평 및 재정지표, 부속서류 순으로 논의하였다. 그 결과, 회계기준의 차이가 지방자치단체와 국가의 본질적인 차이로 인해 생기기도 하지만, 이와 상관없이 단순히 다르게 회계기준을 정한 경우도 있음을 알 수 있었다.

지방자치단체와 국가는 재정건전성 및 투명성을 제고하고 정보이용자에게 더 많은 정보를 제공하기 위해 각각 2007년과 2011년에 복식부기 회계를 도입하였다. 이제 지방자치단체와 국가의 복식부기·발생주의 회계제도는 초기의 시행착오를 극복하고 안정화 단계에 진입한 듯하다. 안정화에 접어든 복식부기·발생주의 회계제도가 정착되고 발전되기 위해서는 이에 의해 생산된 정보가 적극적으로 활용되는 것이 관건이다. 정보의 적극적인 활용은 정보이용자의 정보획득비용이 낮아질 때 그 가능성이 더욱 높아진다고 하겠다. 또한, 회계정보를 제공하기 위한 우수 인력을 확보하고 불필요한 회계보고비용과 감사비용을 절감하는 것도 중요하다. 이러한 측면에서 지방자치단체와 국가 회계기준의 차이 분석에 근거하여, 지방자치단체와 국가 간의 필요한 차이는 유지하되 불필요한 차이에 대해서는 통일적인 기준을 마련할 필요가 있다. 회계기준 차이 분석은 또한 지방자치단체와 국가 회계기준이 상호 보완되는 계기로 삼을 수도 있겠다. 본 연구가 이러한 방향에 조금이라도 보탬이 되었으면 하는 바람이다.

참고문헌

- 장인재. (2009). 발생주의 정부회계제도의 현황과 쟁점사항, 「정부회계연구」, 7(2): 4-24.
- 국가회계기준센터. (2011). 국가, 지방자치단체, 공공기관 회계기준 비교연구. 국가회계기준센터 발간자료. 국가회계기준센터.
- 국가회계기준에 관한 규칙. (개정 2013. 3. 23. 기획재정부령 제342호).
- 기획재정부 보도참고자료. 최신 국제기준에 따른 일반정부 부채 산출 결과 (2012. 12. 24).
- 김봉환. (2013a). 국가재무제표 상 미수채권대손충당금 비율의 중앙관서 간 차이 분석, 「재정학연구」, 6(3): 31-60.
- 김봉환. (2013b). 광역지방자치단체 미수세금대손충당금의 차이에 대한 연구. 「한국행정학보」, 47(4): 213-230.
- _____, 최윤정. (2013). 국가재무제표 재정운영표상의 비용 배분이 개선되고 있는가? 비배분비용을 중심으로, 「회계연구」, 18(4): 303-325.

- 김연수. (2002). 지방정부회계제도에서의 복식부기 도입 방안, 「국제회계연구」, 7: 227-246.
- 김 현. (2012). IPSAS와 정부회계기준의 비교 및 정책적 시사점, 「정부회계연구」, 10(1): 25-59.
- 박상임, 허 응. (2007). 회계정보 유용성 관점에서의 국가회계·지방자치단체회계·기업회계의 비교 분석. 「생산성논집」, 21(3): 291-319.
- 박성동, 윤태화. (2012). 우리나라 국가회계기준의 개정방향에 관한 연구-미국 국가회계규정 및 국제공공회계기준과의 비교분석을 중심으로. 「회계저널」, 21(6): 31-58.
- 배득중. (2010). 발생기준 복식부기 정부회계 정보의 유용성에 관한 실증 분석, 「한국행정논집」, 22(1): 105-123.
- 보험회계준칙. (개정 2011. 11. 14. 기획재정부고시 제2011-21호).
- 신건권. (2010). 지방자치단체 회계기준에 대한 분석적 고찰과 발전방향-환경변화와 대응의 관점을 중심으로, 「지방정부연구」, 14(2): 126-144.
- _____, 이태중, 서원고, 권상택. (2003). 활동기준 정부회계시스템의 구축방안에 관한 연구-지방정부회계시스템의 개혁방향을 중심으로, 「지방정부연구」, 7(3): 145-162.
- _____, 손성진. (2011). 지방자치단체 회계시스템과 회계기준에 대한 분석적 고찰과 발전방향: 재정정보의 유용성과 시스템이론 관점을 중심으로, 「지방정부연구」, 15(3): 75-95.
- _____, 옥동석, 배근호. (2003). 정부회계 개혁의 주요논점-재정범위와 거래분류를 중심으로, 「한국지방재정논집」, 8(1): 181-204.
- 윤성식. (2004). 예산개혁과 정부회계-발생주의예산과 발생주의회계를 중심으로, 「한국정책학회보」, 13(2): 21-36.
- 이용수, 백경민. (2004). 정부회계 제도의 도입 및 추진방향, 「우정정보」, 59: 55-67.
- 이 효. (2002). 복식부기제도의 도입과 지방정부 회계기준, 「한국행정학회 춘계학술발표논문집」, 565-584.
- _____, 김 현. (2002). 발생주의 정부회계제도의 이론과 쟁점분석, 「한국행정학보」, 36(4): 21-42.
- 임성일, 이 효. (2008). 지방자치단체의 복식부기 결산정보와 현금주의 결산정보간의 비교분석, 「정부회계연구」, 6(2): 27-53.
- 전중열, 김경호. (2004). 지방자치단체회계기준의 제정현황과 검토사항에 대한 연구, 「한국회계연구」, 2(2): 29-59.
- 정성호. (2013a). 지방자치단체의 정부 간 이전수익이 부채에 미치는 영향, 「한국행정학보」, 47(2): 219-245.
- _____. (2013b). 재정건전성 제고를 위한 포괄적 부채관리: 광역시,도 지방자치단체의 재정, 공기업, 민간투자사업(BTO, BTL)간 관계, 「한국지방재정학회」, 18(1): 131-162.
- _____, 정창훈, 박정수. (2012). 지방자치단체의 유형자산 투자가 부채에 미치는 영향에 관한 연구, 「행정논총」, 50(2): 227-256.
- 지방자치법. (개정 2013. 7. 16. 법률 제11899호).
- 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙. (개정 2013. 3. 25. 안전행정부령 제1호).
- 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙 해설.

지방자치단체 재무회계 운영규정. (개정 2013. 3. 25. 안전행정부 훈령 제1호).

지방재정법. (개정 2011. 8. 4. 법률 제10991호).

재정상태표 계정과목 회계처리지침. (개정 2012. 12. 기획재정부).

Christiaens, Johan, Reyniers, Brecht & Rollé, Caroline. (2010). Impact of IPSAS on reforming governmental financial information systems: a comparative study. *International Review of Administrative Sciences*: 76(3): 537-554.

Pina, Vicente & Torres, Lourdes. (2003). Reshaping Public Sector Accounting: An International Comparative View, *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 20(4): 334-350.

김봉환(金奉煥): 미국 Washington University in St. Louis에서 경영학 (회계학 전공) 박사학위를 취득하였으며(논문 제목: Essays on Accounting Conservatism, 2010), 미국 American University에서 경영학과 조교수를 거쳐 현재 서울대학교 행정대학원 부교수로 재직 중이다. 최근 논문으로는 “Do Firms Adjust Their Timely Loss Recognition in Response to Changes in the Banking Industry?” (*Journal of Accounting Research*, 2012), “국가재무제표 상 미수 채권대손충당금 비율의 중앙관서간 차이 분석” (*재정학연구*, 2013) 등이 있다. 주요 관심분야는 정부회계, 재무행정, 금융정책이다(kimbong@snu.ac.kr).

최윤정(崔允禎): 서울대학교 행정대학원 석사학위를 취득하였으며, 주요 관심분야는 정부회계, 재무행정 등이다. 최근 논문으로는 “국가재무제표 재정운영표상의 비용배분이 개선되고 있는가?: 비배분비용을 중심으로” (*회계연구*, 2013)가 있다(greenchoi77@snu.ac.kr)

Abstract

Analysis of the difference between local government accounting standards and central government accounting standards

Kim, Bong Hwan

Choi, Yoon-Jung

This study analyzes the difference between local government accounting standards and central government accounting standards. The purpose of the study is to enhance understanding of government accounting standards and to provide discussion on why the differences of two accounting standards exist and whether they should persist. The study will distinguish the standards that are necessary to be differently set due to different characteristics of two governments from ones that can be combined.

We discuss the differences in laws and budgeting processes of two governments. We further discuss the differences in major accounting standards and accounting ratio analysis that governments provide and suggest alternative standards to improve the contents of financial statements and unify them. Removing unnecessary differences in accounting standards between local and central governments would help to educate government accounting experts and to increase a pool of them.

Key Words: Government Accounting, Local government accounting standards, Central government accounting standards