

서울특별시 도시개발공사

# 서울시 복식부기 도입에 관한 연구

허 명 순

서울특별시 도시개발공사

시 정 연  
2004-R-29

# 서울시 복식부기 도입에 관한 연구

Introducing an Accrual-based Accounting System  
for the Metropolitan City of Seoul

2004



서울시정개발연구원

Seoul Development Institute

## 연구진

연구책임	허명순	• 도시경영연구부 부연구위원
연구원	함영곤	• 도시경영연구부 위촉연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

# 요약 및 정책건의

---

## I. 연구의 개요

### ○ 연구의 배경 및 목적

- 1980년대 중반 이후 선진제국에서는 정부운영의 효율성과 책임성이 강조되면서 행정전반에 걸친 개혁이 이루어졌으며 재정개혁의 일환으로 발생주의 회계원리에 의한 새로운 회계제도를 도입해 오고 있음.
- 우리나라의 중앙정부와 지방자치단체는 재정의 효율성, 투명성, 책임성을 제고한다는 목적 하에 발생주의 원칙에 의한 복식부기 회계제도 도입을 위한 정부회계제도의 개혁을 추진해왔으며 1999년부터 시범운영사업이 시작됨.
- 지방자치단체의 경우 부천시와 강남구를 대상으로 1차 시범적용을 완료하고 2차 확대시범운영 및 표준화사업을 진행 중에 있으며 점차 적용대상 단체를 확대하여 2006년부터는 전국적인 적용을 계획하고 있음
- 이에 본 연구는 서울시가 복식부기 회계제도를 도입할 때 직면하게 되는 문제점을 살펴보고 정부에서 추진 중인 복식부기 회계제도의 전국적인 확산적용일정에 맞추어 서울시가 대응해야 할 방향과 성과주의 예산과의 연계방안을 제시하는데 목적을 둔.

### ○ 연구의 내용

- 우리나라의 정부회계제도 개혁현황
  - 중앙정부와 지방자치단체는 2006년 복식부기 회계제도의 전국적인 시행을 목

적으로 그 동안 회계기준시안(공개초안)을 마련하고 전산시스템을 개발하여 시범운영을 실시해오고 있음.

- 지방자치단체의 경우 회계기준 공개초안이 마련되었고 1차 시험적용에서 사용된 복식부기회계시스템을 보완하여 표준화된 전산시스템을 보급할 예정임.
- 그러나 복식부기 도입 추진과 더불어 지방재정정보화 및 예산구조 개편을 포함한 디지털예산회계시스템 구축사업을 동시에 추진하고 있어 지방자치단체의 입장에서는 혼란이 가중되고 있는 상황임.

- 서울시의 회계 및 재무관리 현황

- 서울시의 경우 다른 자치단체와 마찬가지로 회계와 관련된 행정사무처리가 분야별로 관리·운영되고 있어 연말에 결산이 이루어지기 전에는 정확한 재무상태의 파악에 어려움이 있음.
- 업무수행을 뒷받침하는 재정정보시스템의 경우도 전산화나 정보화의 미비와 각 분야 시스템간의 연계가 이루어지지 않아 현황파악에 어려움이 존재함.
- 복식부기 회계가 도입될 경우 자산은 현금 및 등가물, 미수채권, 유가증권, 재고자산, 유형자산 등이 모두 포함되나 서울시의 경우 이러한 자산들이 개별적으로 관리되고 있으며 파악되지 않는 자산도 있음.

- 서울시의 성과주의 예산과의 연계

- 서울시는 종래의 품목별 예산구조를 벗어나 사업별로 예산을 편성하는 성과주의 예산을 채택하고 있으나 사업별로 소요된 비용이나 정부활동의 성과를 측정하기에는 미흡한 실정임.
- 복식부기 회계제도를 도입할 경우 현행 예산제도와는 인식기준이 다르기 때문에 시범적용사업에서 적용한 관리과목에 의한 연계방안을 활용할 수 있음.

## II. 정책건의

### ○ 중앙정부에 대한 건의

- 복식부기 확대시범운용과 동시에 추진하고 있는 지방재정정보화사업(BPR/ISP) 및 디지털예산회계시스템 구축사업 간에는 중복 또는 상충되는 요소가 있으므로 사업간 분명한 방향설정 및 구체적인 실행시기를 조정할 필요가 있음.
- 회계기준은 원칙적인 사항만을 제시하고 있기 때문에 기준을 뒷받침하는 세부적인 지침이나 설명서를 마련해야 할 것임.
- 복식부기의 전국적인 확산을 앞두고 제도적인 기반을 정비할 필요가 있음. 즉, 회계기준의 확정뿐만 아니라 관련법·제도의 제·개정, 회계분야의 전문가 양성 및 확충방안이 필요함.
- 새로운 회계제도 적용과정의 다양한 경험과 실무자들의 의견을 수렴하는 창구를 마련하여 지속적인 제도개선에 대한 노력이 요구됨.

### ○ 서울시에 대한 건의 사항

- 전담조직을 구성하여 서울시가 복식부기 회계제도를 성공적으로 적용·운영하기 위한 전략계획을 수립하여야 함.
- 그 동안 기초자치단체를 대상으로 한 시범적용사업 과정에서 연구가 미진한 분야에 대한 연구와 구체적인 업무지침서를 마련하여야 함.
- 정부의 추진계획에 따른 교육과정 외에 서울시가 자체적으로 담당공무원에 대한 교육 및 훈련계획을 수립하여 자체역량을 기를 필요가 있음.

- 성과주의 예산의 운영과 관련하여 복식부기 도입으로 인한 다양한 정보를 활용하여 시민과 내부관리자가 필요로 하는 정보를 제공하는 방안에 대한 연구가 이루어져야 할 것임.

# 목 차

---

<b>제1장 연구개론</b> .....	3
제1절 연구의 배경과 목적 .....	3
1. 연구의 배경 .....	3
2. 연구의 목적 .....	4
제2절 연구의 범위와 방법 .....	5
1. 연구의 범위와 내용 .....	5
2. 연구의 방법 .....	6
제3절 연구의 체계 .....	7
 <b>제2장 복식부기제도 도입현황</b> .....	11
제1절 정부회계제도 개혁의 동향 .....	11
1. 발생주의 회계제도 .....	11
2. 선진제국의 회계제도 현황 .....	14
3. 발생주의 회계제도 도입에 관한 논의 .....	17
4. 선진국의 도입과정과 시사점 .....	18
제2절 우리나라 정부회계제도 개혁 .....	27
1. 중앙정부의 회계제도 개혁현황 .....	28
2. 지방자치단체 회계제도 개혁현황 .....	31
3. 지방자치단체 시범적용 사업 .....	36
제3절 정부회계기준(시안)에 대한 검토 .....	40
1. 국제·선진제국의 회계기준 .....	40
2. 우리나라 정부회계기준(시안과 공개초안) .....	47
 <b>제3장 서울시의 회계와 재무관리</b> .....	57
제1절 지방자치단체의 회계제도 .....	57
1. 지방자치단체회계 개요 .....	57
2. 예산회계와 재무회계 .....	59
3. 서울시 예산과 회계제도 .....	68
제2절 서울시 재무관리 현황 .....	70
1. 세입관리 .....	70
2. 공유재산·물품관리 .....	74



3. 채권·채무관리 .....	80
4. 예산외 거래관리 .....	84
5. 자금관리 .....	88
제3절 서울시 재정관련 전산시스템 .....	91
1. 서울시 행정정보시스템 현황 .....	91
2. 재정관련 전산시스템 .....	93
<b>제4장 서울시의 복식부기 도입방안 .....</b>	<b>103</b>
제1절 복식부기 도입의 장애요인 .....	103
1. 정부의 추진과정상의 문제점 .....	103
2. 서울시의 제약요인 .....	110
제2절 복식부기 도입일정과 준비사항 .....	114
1. 서울시의 도입방향 .....	114
2. 도입일정과 준비사항 .....	116
제3절 성과주의 예산과의 연계방안 .....	125
1. 서울시의 성과주의 예산체계 .....	125
2. 성과주의 예산과 회계의 연계 .....	131
<b>제5장 요약과 정책건의 .....</b>	<b>141</b>
제1절 요약 .....	141
제2절 정책건의 .....	143
<b>참고문헌 .....</b>	<b>149</b>
<b>부 록 .....</b>	<b>157</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>183</b>

## 표 목 차

---

<표 2-1> 회계의 인식기준에 따른 차이점 .....	13
<표 2-2> OECD 국가의 정부회계 현황 .....	16
<표 2-3> 뉴질랜드의 발생주의 예산·회계제도 집행과정 .....	20
<표 2-4> 뉴질랜드의 회계시스템 자동화 과정 .....	20
<표 2-5> 영국의 발생주의 회계제도 도입과정 .....	22
<표 2-6> 미국 주·지방정부의 발생주의 회계제도 집행일정 .....	24
<표 2-7> 미국의 주·지방정부의 Statement 34 집행사례 .....	26
<표 2-8> 복식부기 회계시스템(LADI)과 국가재정정보시스템(NAFIS)의 비교 .....	34
<표 2-9> 복식부기 회계기준수립, 시스템 개발과 적용과정 .....	37
<표 2-10> 지방자치단체 회계기준(시안) 변천과정 .....	48
<표 2-11> 중앙과 지방자치단체 회계기준간의 차이점 .....	51
<표 3-1> 지방자치단체회계의 체계와 관련법규 .....	59
<표 3-2> 예산집행과정과 담당부서 .....	61
<표 3-3> 세입·세출결산서의 종류 .....	62
<표 3-4> 부천시 통합재정상태보고서 .....	64
<표 3-5> 예산외 거래 발생주의 항목 .....	65
<표 3-6> 예산회계와 복식부기회계의 차이(세입의 인식) .....	66
<표 3-7> 서울시 지방세 종류 .....	71
<표 3-8> 지방세 세입 관리내용 .....	72
<표 3-9> 서울시 세외수입과목 .....	73
<표 3-10> 공유재산의 종류 .....	75
<표 3-11> 서울시 공유재산 재평가 방법 .....	76
<표 3-12> 서울시 공유재산 증감현황과 현재액 .....	77
<표 3-13> 물품관리조례상의 물품분류 기준 .....	78
<표 3-14> 서울시 물품 증감현황과 현재액 .....	80
<표 3-15> 지방자치단체의 채권분류표 .....	81
<표 3-16> 채권관리과정 .....	81
<표 3-17> 지방채 관리과정 .....	83
<표 3-18> 세입세출외 현금의 종류 .....	84
<표 3-19> 세입세출외현금 종류별 현재액 보고서 .....	86

<표 3-20> 서울시 기금의 종류 .....	87
<표 3-21> 서울시 기금별 담당관리기관 .....	87
<표 3-22> 자금관리과정 .....	89
<표 3-23> 정기예금, 공금예금 평균잔액과 이자현황 .....	90
<표 3-24> 서울시 행정정보시스템 분석종합 .....	93
<표 3-25> 서울시 재무회계관리 시스템 구성내용 .....	96
<표 3-26> 서울시 재산관리시스템 구성내용 .....	97
<표 3-27> 서울시 재무관련 전산시스템 개발현황 .....	99
<표 4-1> 복식부기 회계제도 도입관련 추진사업 .....	104
<표 4-2> 복식부기 회계기준 관련 미확정 분야 .....	107
<표 4-3> 서울시 자산관리 현황 .....	112
<표 4-4> 정부의 복식부기 도입일정과 세부계획 .....	114
<표 4-5> 개시재무제표 작성절차 .....	123
<표 4-6> 복식부기 도입에 따른 교육방안 .....	124
<표 4-7> 전략목표와 품목별 예산의 항·세항 비교(환경관리실) .....	128
<표 4-8> 서울시의 전략·성과목표 및 성과지표(환경관리실) .....	128
<표 4-9> 2003 성과예산서 내용(환경관리실) .....	129
<표 4-10> 관리과목의 분류예시 .....	134
<표 4-11> 서울시의 회계간 전출·입 사례 .....	134
<표 4-12> 서울시의 자치구 지원내역 .....	135
<표 5-1> 서울시 복식부기 도입 관련 추진과제 .....	143

## 그 립 목 차

---

<그림 1-1> 연구 흐름도 .....	7
<그림 2-1> 국가재정정보시스템(NAFIS)체계 .....	29
<그림 2-2> 지방자치단체 복식부기회계시스템(LADI)체계 .....	33
<그림 3-1> 서울시 성과주의 예산 추진체계 .....	69
<그림 3-2> 서울시 예산과정과 재무관리체계 .....	70
<그림 3-4> 부과징수절차 .....	72
<그림 3-5> 물품관리체계 .....	79
<그림 3-6> 세입세출외 현금 부과징수절차 .....	85
<그림 3-7> 재정정보시스템 구성요소 .....	95
<그림 4-1> 서울시 복식부기 도입일정 .....	118
<그림 4-2> 복식부기 전담조직체계 .....	119
<그림 4-3> 재무시스템 연계체계 .....	122

# 第 I 章 연구개론

제 1 절 연구의 배경과 목적

제 2 절 연구의 범위와 방법

제 3 절 연구의 체계

# 제 1 장 연구개론

## 제 1 절 연구의 배경과 목적

### 1. 연구의 배경

1980년대 중반이후 선진제국에서는 정부운영에 있어 효율성과 책임성이 강조되면서 다양한 행정개혁이 이루어졌다. 이러한 개혁과정에서 민간의 경영기법을 공공부문에 적용하려는 시도가 이루어졌는데 여기에는 분권화, 성과평가, 경쟁, 결과중심의 행정 등이 포함된다. 즉, 효율성과 효과성의 관점에서 성과에 초점이 주어졌으며 정부가 공공자금의 사용에 대해 납세자들에 대한 책임성이 강조되었다. 공공부문에 대한 구조개혁이 진행되면서 기존의 현금주의에 의한 회계방식으로는 정부운영의 성과를 평가하기 위한 충분한 재정정보를 제공해 줄 수 없다는 비판과 더불어 정부회계의 역할에도 큰 변화가 일어나게 되고 많은 선진국에서 발생주의 회계제도를 채택하게 되었다.

기존의 전통적인 정부회계제도는 합법성에 기초한 정보와 단순히 현금의 유출·입 및 흑·적자만을 보고할 뿐 공공서비스의 제공에 대한 총비용을 산출할 수 없다는 비판이 제기되어 왔다. 발생주의 회계에서는 이러한 정보를 제공해 줌으로써 정부의 성과개선에 대한 유인을 제공하기 때문에 현금주의 회계에서 발생주의 회계로의 전환은 공공재무관리의 질을 향상시키는 것으로 인식되고 있다.<sup>1)</sup>

우리나라의 지방자치단체의 회계는 그 목적에 따라 일반회계, 기타특별회계, 지방공기업특별회계 및 기금으로 구분된다. 일반회계, 기타특별회계 및 기금은 현금의 유출·입에 따른 재정적자 및 흑자만을 인식하는 현금주의에 의한 단식부기를 채택하고 있다. 한편으로 지방공기업특별회계는 발생주의와 복식부기방식을 채택하고 있으나 그 운영에 있어서는 단식부기와 크게 다르지 않다. 우리나라의 지방정부회계는 또한 동일

---

1) 현금주의와 발생주의의 구분은 회계의 인식기준에 대한 것이고 단식부기 및 복식부기의 구분은 회계의 기록방법에 관한 것이다. 본 연구의 제목이나 우리나라에서 일반적으로 사용해온 “복식부기”라는 용어에는 기본적으로 발생주의 회계원리에 따른 기록방식이 복식부기라는 의미이다. 회계제도 개혁의 주요내용이나 주안점은 회계의 인식기준에 있는 것이지 기록방법이 아니지만 일반적으로 복식부기라는 용어를 사용해왔기 때문에 본 연구에서는 “발생주의” 회계제도와 “복식부기” 회계제도를 같은 의미로 사용하기로 한다.

된 회계기준이 없이 지침서적인 성격을 가지는 다수의 회계법령에 의하여 운영되고 있고 현금주의 기초에 따른 한계와 기준의 미비로 인해 많은 문제점을 나타내고 있다.

이에 따라 중앙정부와 지방자치단체는 재정의 효율성, 투명성, 책임성을 제고한다는 목적 하에 발생주의 원칙에 의한 복식부기 도입을 위한 정부회계제도의 개혁을 추진해 왔다. 지방자치단체의 경우 1999년 시범운영이 시작된 이래 부천시와 강남구에 대한 1차 시험적용을 완료하고 2차 확대시범운영 및 표준화사업을 진행 중에 있다. 현 시점에서 행정자치부는 2005년 광역자치단체를 포함한 150개 자치단체에 확산 적용하고 2006년부터는 전국적인 적용을 계획하고 있다.

복식부기의 전국적 확산을 위해 정부는 회계기준의 제정 및 관계 법령의 개정을 우선적으로 실현하여야 할 것이다. 지방자치단체는 복식부기 도입을 위한 여건이 갖추어졌는지를 점검하고 회계기준을 적용하여 필요한 재정정보를 산출하기 위해서 어떤 작업들이 이루어져야 하는 가를 전략적으로 살펴보아야 할 것이다. 또한 복식부기의 전국적 확산계획과 더불어 지방재정정보화 및 예산구조 개편에 대한 논의가 이루어지고 있다. 이러한 재정환경의 변화에 대응하여 서울시는 현재 복식부기 도입을 위한 기반이 어느 정도 정비되어 있는지, 다양한 재정환경의 변화에 어떻게 대응할 것인지 살펴보고자 할 시점에 있다.

## 2. 연구의 목적

본 연구는 서울시가 복식부기제도를 도입할 때 직면하는 문제점들 살펴보고 정부에서 추진 중인 복식부기 회계제도의 전국적인 확산적용 일정에 맞추어 서울시가 대응해야 할 전략적 방향을 제시하는데 목적이 있다. 따라서 정부회계개혁의 추진상황과 지방자치단체 회계기준(공개초안)을 검토하고 서울시 재무관리 현황을 살펴본 후, 서울시에 복식부기 회계제도를 시행할 경우 어떠한 장애점이 있는가를 분석해봄으로써 서울시가 도입일정에 따른 준비사항을 살펴보고자 한다.

또한 발생주의 회계제도로 전환하는 주요목적이 궁극적으로 정부활동의 성과를 제대로 평가할 수 있는 유용한 재무정보의 산출에 있다고 볼 때, 서울시의 복식부기 도입에 관한 논의에서 현행 서울시 성과주의 예산에 대한 분석과 발전방향이 함께 논의되어야 할 것이다. 그리고 발생주의 회계원칙을 적용할 경우 현행 예산시스템과의 충

돌 및 갈등의 가능성으로 인해 예산과 회계의 연계방안에 대한 검토도 포함된다.

## 제 2 절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구의 범위와 내용

일반적으로 우리나라 지방자치단체의 회계는 지방재정법 이하 각종 법령의 규정에 의해 운영되고 있으며 일반회계, 기타특별회계 및 공기업회계가 포함된다. 그리고 예산 외로 운영되는 각종 기금회계가 있다. 이 중에서 일반회계, 기타 특별회계 및 기금은 지방자치단체에 의해 직접 운영되고 현금주의 기초에 의한 단식부기가 적용되고 있다. 반면에 공기업 특별회계는 발생주의에 의한 복식부기 방식으로 처리되고 있으며 현재 까지 통합재무제표의 범위를 어디까지 포함시킬 것인지에 대한 논의가 진행 중이고 제한된 범위나마 발생주의 회계원칙이 적용되고 있으므로 본 연구의 범위에서 제외하기로 한다. 따라서 본 연구는 서울시의 일반회계, 기타특별회계 및 기금을 대상으로 한다.

제1장은 연구의 목적, 연구의 범위 및 연구방법을 기술한다. 제2장에서는 일반적인 정부회계개혁의 현황 및 우리나라 지방자치단체의 복식부기회계 시범운영사업에 관해 살펴본다. 여기서는 선진제국의 발생주의 회계제도 도입현황과 도입의 찬반에 대한 논의를 소개한다. 또한 우리나라 중앙 및 지방자치단체 복식부기 도입을 위한 시범운영 현황, 지방정부 복식부기 회계정보시스템, 그리고 회계기준 시안 및 공개초안의 검토도 포함한다.

제3장에서는 서울시의 예산·회계와 재무관리 현황에 관해 살펴본다. 이를 위해 먼저 우리나라 지방자치단체 회계제도를 고찰해 본 후, 서울시의 예산과정을 비롯한 재정·각 부문별 관리현황을 살펴본다. 여기에는 관리대상에 따른 세입, 공유재산, 물품, 채권, 채무, 기금 등의 관리현황을 비롯하여 재무관련 전산시스템에 관한 현황을 포함한다.

제4장에서는 현재 정부에서 추진하고 있는 복식부기의 전국적인 확산보급 계획과 지방분권특별법과 지방재정법개정법률안에 복식부기 회계제도 도입을 명시함으로써 새로운 회계제도의 도입이 가시화되고 있는 시점에서 서울시의 복식부기 도입에 논의



를 다루고 있다. 먼저 서울시가 복식부기를 도입할 때 나타날 수 있는 문제점을 식별한 후 도입일정과 준비사항을 검토한다. 더불어 복식부기의 도입은 현행 예산제도의 영향을 받고, 또한 영향을 미치기도 하므로 서울시의 성과주의 예산구조를 분석해보고 새로운 회계제도와의 연계방안을 모색해보고자 한다.

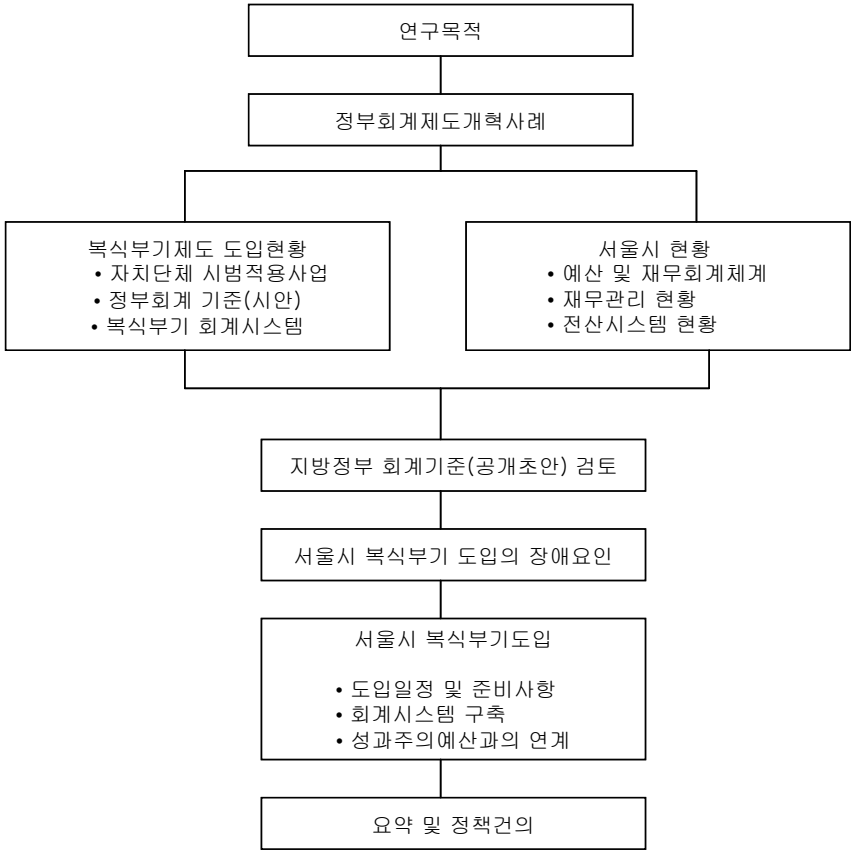
## 2. 연구의 방법

본 연구는 발생주의 회계이론 및 제도개혁, 그리고 해외사례 및 우리나라의 시범적용 사업의 결과를 살펴보고 서울시에의 적용방안을 모색하는데 목적이 있다. 이를 위해 문헌조사, 실무자료 및 사례연구, 그리고 면담조사의 방법을 활용한다.

먼저, 발생주의 회계이론 및 선진제국의 회계제도 개괄 및 회계기준에 대한 검토 등은 문헌연구에 의존한다. 이 과정에서 각종 문헌을 통해 해외 선진제국의 발생주의 회계제도 도입 및 이행과정을 검토한다. 또한 우리나라 지방자치단체 회계기준 공개초안을 검토함에 있어서도 각 국의 회계제도 및 기준에 관한 문헌을 분석하여 비교한다.

서울시 재무관리 현황과 전산시스템은 지침서, 실무자료 및 관련 공무원과의 면담을 통해서 파악한다. 현행 서울시의 성과주의 예산제도, 공유재산관리, 물품관리, 지금관리, 세입관리, 기금관리, 채권 및 채무관리 등 재무회계 현황을 살펴보고 복식부기 시범적용 대상단체인 서울시 강남구와 경기도 부천시의 사례분석을 통해 서울시가 복식부기를 도입할 때 직면하는 문제점을 분석한다. 이러한 분석을 통해 서울시의 복식부기 도입전략 및 성과주의 예산과의 연계방안을 모색한다.

제 3 절 연구의 체계



<그림 1-1> 연구 흐름도

## 第 II 章 복식부기제도 도입현황

제 1 절 정부회계제도 개혁의 동향

제 2 절 우리나라 정부회계제도 개혁

제 3 절 정부회계기준(시안)에 대한 검토

## 제 2 장 복식부기제도 도입현황

### 제 1 절 정부회계제도 개혁의 동향

#### 1. 발생주의 회계제도

##### 1) 현금주의와 발생주의

16세기까지는 공공부문과 민간부문 모두 현금주의에 기초한 회계제도를 유지했으나, 이후 공공부문은 현금주의의 기초를 그대로 유지한 반면 민간부문은 발생주의 회계원칙을 포함한 일반적으로 공인된 회계원칙(GAAP: Generally Accepted Accounting Principles)을 개발해왔다(Athukorala & Reid, 2003). 민간부문은 소유와 경영의 분리, 기업 간의 경쟁 등으로 인해 기업이 어떻게 운영되고 있는지에 대한 보다 투명하고 정확한 정보가 필요했기 때문이다. 한편으로 공공부문은 민간부문에 비해 보다 광범위한 존재목적<sup>2)</sup>과 이해관계자들을 포함하고 있으며 예산편성이나 배정에 있어 법률이나 의회의 통제를 받고 있기 때문에 민간부문과는 다른 회계제도를 유지하여 왔다.

현금주의와 발생주의의 차이점은 회계처리를 함에 있어 거래의 인식시점에 근거한다. 즉, 현금주의 회계에서는 현금의 유입 및 유출에 따라 수입과 지출을 인식하고 발생주의 회계에서는 현금흐름의 변화와 상관없이 거래(transactions)나 사상(events)이 발생했을 때를 기준으로 회계처리가 이루어진다. 따라서 현금주의 회계 하에서는 현금흐름만을 알 수 있지만, 발생주의 회계 하에서는 일정기간 동안의 정부운영의 결과 및 정부의 장기적인 재정의 지속성을 평가할 수 있는 재정상태에 관한 정보도 제공하게 된다.<sup>3)</sup>

현금주의에서는 현금을 수취할 때 수익으로 인식하고 현금을 지불할 때 비용으로

---

2) 공공부문은 효율성뿐만 아니라 형평성, 정의 등의 목적도 함께 추구한다고 볼 수 있다.

3) 공공부문에 복식부 회계제도를 도입할 경우 보통 기업의 대차대조표에 해당하는 정부재정상태보고서, 손익계산서에 해당하는 정부운영보고서, 현재의 현금잔액을 나타내는 현금흐름보고서, 지분 또는 자본의 변화를 보고하는 순자산변동보고서 등을 산출한다. 국가에 따라, 그리고 회계의 종류에 따라 재무보고서의 종류와 명칭은 다르지만 대부분의 경우 이와 같은 재무정보를 제공하게 된다.

인식한다. 따라서 현금주의 회계에는 미지급금, 미수금, 상각비 등이 존재하지 않는다. 한편으로 발생주의 회계에서는 서비스가 제공되고 서비스에 대한 현금지불 이루어지기까지는 미수수익으로 기록되며 비용은 수익을 창출하는 같은 기간에 비용으로 기록된다. 즉, 서비스 제공을 위해 어떤 물품을 사용할 경우 물품의 원가는 서비스 제공으로 수익이 인식됨과 동시에 비용으로 인식된다.

현금주의 회계에서는 재무자원의 흐름에 초점을 둔 반면 발생주의 회계에서는 경제적인 자원의 흐름을 강조하고 있다. 즉, 현금주의 회계에서는 현금이나 현금등가물과 같은 재무자산에 대해 기록하고 보고하고 있으나 발생주의 회계에서는 현금의 유출입에 대한 정보뿐만 아니라 저장(stock) 정보인 자산, 부채 등의 정보를 제공할 수 있게 된다.<sup>4)</sup> 발생주의 회계에서는 자본자산의 감가상각을 포함함으로써 장기적인 관점에서 정부운영의 성과 및 기간간의 형평성을 제고할 수 있다. 이러한 발생주의 회계제도는 전통적으로 기업회계나 비영리조직에서 널리 사용되어 왔으나, 1980년대 이후 공공부문의 성과에 대한 관심이 대두되면서 정부회계 분야에도 도입되고 있다.

## 2) 회계의 인식기준

회계에서 중요하게 다루어지는 회계의 인식기준에는 현금주의와 발생주의 외에 수정현금주의나 수정발생주의가 있다. 수정현금주의는 현금주의와 거의 유사하고 인식시점에서 큰 차이를 보이지 않으므로 여기서는 현금주의, 수정발생주의 및 발생주의에 의한 인식시점을 수입과 지출의 관점에서 나누어 살펴보고자 한다.

현금주의는 정부에 현금이 들어올 때 수익을 인식한다. 수정발생주의는 국가에 따라 다양하게 정의되고 있다. 미국의 경우, 정부에 세금납부 의무가 존재하고 수납이 이루어지지 않더라도 그것이 측정가능(measurable)하고 사용가능(available)할 때 수입으로 다루어진다. 발생주의 회계에서는 공공서비스가 동년도에 제공되었다면 징수 및 납부가 언제 이루어지는가에 상관없이 동년도의 수입으로 기록한다. 이러한 개념적인 차이뿐만 아니라 실제의 회계제도 운영에 있어서는 다양성이 존재한다.

수입에 비해 지출의 경우 회계의 인식기준에 따라 그 차이가 보다 명백하게 나타

---

4) 자산은 여러 가지 개념이 사용되고 있으나 회계실체가 소유하고 통제하는 미래에 경제적 효익(economic benefit)을 창출할 수 있는 자원이라 정의 할 수 있으며 부채는 과거의 사건의 결과로 미래의 경제적 효익을 이전할 의무로 정의할 수 있다.

난다고 볼 수 있다. 현금주의 하에서 현금의 유출이 있을 때 비용으로 인식되는데 보통 지불(disbursement)라는 용어를 사용한다. 발생주의 회계에서는 수익(revenue)을 창출하는 과정에서 자원이 소비되었을 때 비용(expense)으로 인식되며 수정발생주의에서는 자원에 대한 법적인 지불의무가 발생할 때 비용으로 인식한다.<sup>5)</sup> 노동에 대한 대가나 임대료 등과 같이 자원의 취득과 소비가 동시에 일어나는 경우도 있지만 두 가지 행위가 상당한 시간의 차이를 두고 일어날 경우 비용의 인식시점에 차이를 보인다.

위에서 회계의 인식시점에 관한 개념적인 차이를 살펴보았는데 엄격한 의미의 발생주의 원리를 적용하는데는 상당한 어려움이 있을 것이다. 따라서 우리가 현실에 적용하는 발생주의 회계제도는 어느 정도 변형된 형태로 나타날 수밖에 없음을 시사하며 현실적으로 적용할 때 해석의 여지를 남겨두고 있다.

<표 2-1> 회계의 인식기준에 따른 차이점

구 분	인식기준	특 징
현금주의	· 현금 유입 및 유출	· 현금의 흐름에 의존 · 장기부채 및 지불 인식 못함
수정현금주의	· 현금주의와 동일 · 전년도에 이루어진 결정으로 인한 현금 유출·입 인식	· 회계기간 이후의 일정기간 동안의 현금흐름 포함(보통 30일~60일)
수정발생주의	· 국가에 따라 다름	· 재무자산(financial assets) 인식 · “지출(expenditure)” 이란 용어 사용
발생주의	· 경제적 자원의 획득과정 완료된 때 · 비용은 수익을 창출하는 과정에서 경제적 자원이 소비될 때	· 모든 자산, 부채, 수익, 비용 인식 · 비용(expense)이란 용어 사용 · 감가상각, 비실현 수익·손실 포함

자료: IFAC(2000), IFAC(1996a), IFAC(1996b)

이러한 인식기준의 차이는 다음의 단순화된 사례에서 잘 나타나고 있다. 아래의 사례는 한 자치단체에서 일주일간 이루어진 활동의 결과가 재무보고서에 어떻게 나타나는가를 보여준다.<sup>6)</sup>

5) 수익은 자산의 증가 또는 부채의 감소를 초래하는 회계연도 동안의 거래로 인한 순자산의 증가를 말하고, 비용은 자산의 감소 또는 부채의 증가를 초래하는 회계연도 동안의 거래로 인한 순자산의 감소를 말한다(지방자치단체 회계기준 공개초안). 여기서 순자산은 자산에서 부채를 차감한 잔여액을 일컫는다.

6) Athukorala & Reid(2003) 참조.

<가상적 사례>

- 납세자들은 정부에 100만원의 세금을 납부해야하는데 지난주까지 90만원이 납부되었고 나머지 10만원은 미납됨
- 정부는 100만원의 가치를 지니는 것으로 평가된 정부소유의 고정자산을 100만원에 매각함
- 정부는 고용자의 임금으로 60만원을 지불함. 정부는 고용인의 퇴직시 퇴직금을 지불해야 하며 장래에 수취할 연금 중 지난 한 주 동안의 누적액은 30만원임.
- 정부는 장기적으로 진행되어 오던 법률분쟁을 종식하고 2개월 내에 피고측에 30만원을 지불하기로 함
- 정부에서 보유하고 있는 부채는 양키본드로 지난 한 주 동안 환율이 2%(10만원) 상승함

현금주의 회계원리에 의하면 위의 사례에서 130만원의 흑자가 발생한다. 즉, 90만원의 세금납부와 고정자산 매각으로 인한 100만원에서 봉급으로 지불한 60만원을 차감하면 130만원의 현금이 남게된다. 나머지 적립되는 퇴직금이나 소송 및 환율의 변화로 인한 비용의 증가는 이 기간동안에 현금의 유입이나 유출이 없기 때문에 영향을 미치지 않는다.

발생주의 회계원리를 따르면 30만원의 적자를 보이는데 현금주의에 의할 경우에 비해 160만원의 차이가 나게 된다. 이러한 차이는 현금주의 회계에서 무시하고 있는 연금부채(30만원), 자산의 장부가치(100만원), 외화환산손실(10만원), 우발부채(10만원) 및 미수세금(10만원)으로 인한 것이다.<sup>7)</sup>

## 2. 선진제국의 회계제도 현황

OECD 국가의 과반수가 발생주의 회계제도를 적용하고 있거나 도입예정에 있다. 이 중에서 유럽연합(EU : European Union)국가들은 유럽계정체계(ESA: European System of Accounts)에 의한 재무보고를 해야 하며 모든 중앙정부 부처, 사회보장기금 및 지방정부가 포함된다. 유럽계정체계는 발생주의 원칙을 적용하고 있으나 감각상

---

7) 연금부채 10만원과 우발부채 10만원의 경우 당장 지급되지는 않지만 고용인의 근무기간동안 발생한 것이어서 부채로 인식되며, 자산매각대금은 이미 자산의 취득시에 100만원의 가치만큼 자산으로 인식되었기 때문에 처분이익은 0이다. 환율의 상승으로 인한 부채증가분은 비용의 증가로 나타나고 세금 중 납부되지 않는 10만원은 공공서비스가 제공된 기간동안에 발생한 수익으로 인식한다.

각은 고려하지 않기 때문에 일종의 수정발생주의라고 볼 수 있다. 한편으로 뉴질랜드를 비롯한 일부 국가에서는 예산편성에도 발생주의 원칙을 적용하는 발생주의 예산을 채택하고 있다.

중앙과 지방정부의 회계제도를 나누어 살펴보면, 뉴질랜드와 같이 중앙과 지방에 같은 회계원칙을 적용하는 국가가 있는가 하면 대부분의 국가에서는 중앙과 지방에 다른 회계기준이 적용되고 있다. 영국, 캐나다, 프랑스, 벨기에 등에서는 지방에서 먼저 회계제도의 개혁이 진행되었고, 미국이나 스페인 등에서는 중앙정부에서 먼저 이루어졌다. 또한 미국과 같은 연방국가의 경우를 제외한 대부분의 국가에서는 중앙과 지방의 회계기준을 통합하려는 계획을 세우고 있다. OECD 국가들의 발생주의 회계 및 예산제도의 도입현황을 살펴보면 <표 2-2>와 같다.<sup>8)</sup>

---

8) 일부 국가의 경우 <표 2-2>의 내용과 다른 경우도 나타나고 있다. 예를 들면, 우리나라의 경우 발생주의 예산제도를 도입 중인 것으로 보고되었으나 이는 사실이 아니다. 국가별 현황을 모두 확인할 수는 없기 때문에 <표 2-2>의 내용은 아시아 개발은행의 보고내용임을 밝혀둔다.



<표 2-2> OECD 국가의 정부회계 현황

국 가	부서별 발생주의 회계	발생주의 통합재무보고	발생주의 예산제도
G7 국가			
캐나다	2002년 도입	2002년 도입	○
프랑스	도입예정	일부적용, 발생주의 도입예정	ESA 95, 수정발생주의로 전환예정
독일	현금주의, 발생주의 정보보충	×	ESA 95, 준비단계
이태리	○	○	ESA95, 도입됨
일본	○	도입중	○
영국	2000년 도입	2006년 도입예정	ESA95, 2002년 도입
미국	1998년 도입	1998년 도입	일부
기타국가			
호주	1995년 도입	1997년 도입	2000년 도입
오스트리아	×	×	ESA 95, 수정발생주의
벨기에	일부	×	ESA 95, 수정발생주의
체코공화국	×	×	×, 수정발생주의 도입예정
덴마크	일부	일부	ESA95, 발생주의 도입 중
핀란드	1998년 도입	1998년 도입	ESA 95, ○
그리스	일부	○	ESA 95, 수정발생주의
헝가리	발생주의 정보 포함한 현금흐름보고서	○	도입예정
아이슬랜드	1992년 도입	1992년 도입	ESA 95, 1998년
아일랜드	발생주의 정보 포함한 현금흐름보고서	×	ESA 95, 수정발생주의
한국	발생주의 도입 중	×	발생주의 도입 중
룩셈부르크	×	×	ESA 95
멕시코	×	×	×
네덜란드	1994년 도입	도입중	ESA 95, 발생주의 도입중
뉴질랜드	1992년 도입	1992년 도입	1995년 도입
노르웨이	×	×	×
폴란드	일부	일부	×, 수정발생주의 도입예정
포르투갈	○	×	ESA 95, 발생주의 도입예정
슬로바키아	×	×	×, 수정발생주의 도입예정
스페인	수정발생주의	수정발생주의	ESA 95, 수정현금주의
스위덴	1994년 도입	1994년 도입	ESA 95, 발생주의 도입 중
스위스	○	×	발생주의 도입 중
터키	×	×	×

자료: Asia Development Bank, 2003

주) ESA 95는 1995년의 유럽계정체계(European System of Account)를 말함

### 3. 발생주의 회계제도 도입에 관한 논의

앞에서 살펴보았듯이, 많은 국가에서 발생주의 회계제도를 이미 도입하였거나 도입을 계획하고 있다. 이러한 과정에서 새로운 회계제도에 대한 여러 가지 장점이 부각되고 있는 한편, 제도도입에 따르는 저항 및 반대의견도 개진되었다. 여기서는 그 동안 제기되어 온 발생주의 회계제도 도입의 찬반에 대한 논의를 정리해본다.<sup>9)</sup>

발생주의 회계제도의 가장 큰 장점은 ① 정부활동에 드는 비용을 정확하게 알 수 있다는 것과 ② 자산 및 부채에 대한 파악과 보다 향상된 관리로 국가의 재정상태를 포괄적으로 파악할 수 있다는 것이다. 즉, 현금지출 이외의 자본비용, 비현금 비용 등 정부의 운영에 소요되는 모든 비용을 파악할 수 있어 의사결정자에게 유용한 정보를 제공할 수 있다. 예를 들면, 자산의 사용시 감가상각비의 계상으로 비용을 인식할 수 있고 사용상태 및 매각여부 등에 관해 파악할 수 있으며, 부채의 경우에도 장기부채를 모두 인식함으로써 상환 및 차입 등의 의사결정에 도움을 준다.

발생주의 회계제도는 정부의 재정상태나 운영을 종합적으로 평가할 수 있는 보다 나은 정보를 제공함으로써 정보이용자에 대한 정부의 책임성을 제고할 수 있다. 또한 현금뿐만 아니라 자산이나 장기부채에 대한 정보를 제공함으로써 자원을 보다 효율적으로 관리하고 재정정책의 지속성이나 장기적인 효과를 고려한 정책결정을 내릴 수 있도록 한다.

발생주의 회계제도 도입을 반대하는 입장은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 정부는 민간부문과 달라 발생주의 회계정보의 유용성이 크지 않다는 것이고 다른 하나는 발생주의 회계제도의 장점은 인정하되 집행상의 어려움과 비용의 문제를 들고 있다. 전자의 주장은 발생주의 회계원리는 수익성을 지나치게 강조하고 있으며 현행 현금주의 의한 예산회계의 정보만으로도 정부재정이 국가경제에 미치는 영향을 충분히 파악할 수 있다는 것이다.

발생주의 회계제도 도입을 반대하는 후자의 주장은 발생주의 회계제도가 보다 종합적인 정보를 제공하기 때문에 우월성은 인정하나 집행상의 어려움을 제기하고 있다. 많은 국가들이 발생주의 회계제도를 도입했거나 시도하고 있지만 모두 성공했다고는

9) 발생주의 회계제도의 도입에 관한 논의는 Athukorala(2003), GAO(2000), 그리고 IFAC 보고서 내용을 정리한 것이다.

볼 수 없으며 발생주의 회계원리를 적용하는데 어려움이 있다는 것이다. 예를 들면, 정부의 경우 지방세수익의 발생시점을 안다는 것은 상당히 어려운 작업이라는 것이다. 또한 훈련된 인력의 충원이나 새로운 시스템의 개발 등 집행상의 어려움이 지적되고 있다.

이러한 논란에도 불구하고 OECD 국가의 과반수가 어느 정도 발생주의 회계제도를 적용하고 있으며 더 많은 국가들이 이를 도입하려는 계획을 세우고 있다. 민간부문에서 국제적인 회계기준의 수렴이 우선과제로 고려되고 있는 상황에서 공공부문에서는 발생주의 회계제도의 도입이 하나의 지배적인 현상으로 나타나고 있다(IFAC, 2002).

발생주의 회계제도를 도입함으로써 기대되는 편익으로는 ① 국가의 재정정책의 영향에 대한 보다 나은 정보제공 ② 책임성의 증가 ③ 정부운영의 투명성 제고 ④ 비재무자산관리 및 기타 자원관리의 개선 ⑤ 가격책정에 대한 보다 나은 정보 제공 ⑥ 성과관리에 대한 지원 등을 들고 있으나 이러한 편익을 측정을 하기 어려워 실제로 어느 정도의 편익이 있는지 알 수가 없다.

이러한 한계점을 인식하면서 뉴질랜드의 발생주의 회계도입에 관한 비용/편익분석이 이루어졌다. 총 집행비용은 뉴질랜드 감사국(National Audit Office)에서 1987년부터 1992년까지의 기간동안 재무개혁에 소요된 비용을 추산한 결과 US\$9,900만으로 나타났다. 여기에는 정보시스템 취득비용과 자문비용 등 간접적인 비용도 포함되었다. 편익의 경우는 화폐가치로 발생주의 회계제도 도입으로 보다 나은 재무정보를 제공하므로 채권을 발행할 경우 이자비용을 낮출 수 있다고 보고 일정한 가정 하에 추정하였다. 분석결과 내부수익율이 7%로 나타나 방법론적으로 제한적이거나 계량화된 도입효과를 알려주고 있다.<sup>10)</sup>

#### 4. 선진국의 도입과정과 시사점

전술했듯이 OECD의 국가의 대부분이 발생주의 회계제도를 도입했거나 도입을 계획하고 있다. 일부 국가들은 발생주의 회계제도 뿐만 아니라 예산도 발생주의 원칙을 적용하는 발생주의 예산제도를 시행하고 있다. 여기서는 발생주의 회계제도를 가장 먼저 전 국가적으로 적용한 뉴질랜드를 비롯하여 영국과 미국의 사례를 살펴보고 우리에게

---

10) 자세한 내용은 Athukorala(2003)의 부록3 참조.

게 주는 시사점을 살펴보고자 한다.<sup>11)</sup>

## 1) 뉴질랜드

뉴질랜드는 지속적인 적자, 누적된 부채 및 실업률의 증가 등의 국가경제의 부정적인 추세를 역전시키려는 노력으로 1980년대 중반부터 10여 년에 걸쳐 강도 높은 개혁을 진행했다. 이러한 개혁에는 환율자유화, 노동시장의 탈규제화, 민영화, 공공관리개혁 등을 포함한다. 공공부문 개혁의 일환으로 예산과 재무회계를 현금주의에서 발생주의로 전환하는 노력이 약 6년 간의 기간에 걸쳐 이루어졌다.

뉴질랜드의 공공부문개혁의 당초 목적은 효율성과 책임성을 제고하는 것이었으나 이후에 전반적인 재정의 건전성을 달성하는 것으로 확장되었다. 뉴질랜드의 회계개혁은 여러 가지 개혁노력 중 가장 성공한 사례로 평가되고 있으며 개혁의 결과는 전반적인 재정적 성과, 공공서비스 산출물의 원가절감으로 측정된 효율성 증진, 관리중심 조직문화로의 변화 등으로 나타나고 있다. 한편으로는 뉴질랜드의 개혁은 “계약”관계 및 효율성에 대한 지나친 강조로 인해 비판을 받기도 하지만 많은 국가들의 공공부문 개혁노력에 영향을 주었다.

뉴질랜드의 발생주의 회계제도로의 전환은 분권적으로 이루어졌다. 즉, 각 부처에 발생주의 예산 및 회계제도의 집행에 있어 자율권을 부여하고 재무성에서는 의사전달이나 교육 등의 측면에서 조정하는 역할을 담당했다. 각 부처는 개별적으로 새로운 제도로의 전환을 위한 승인을 받았으며 새로운 시스템을 개발하는데 2년의 시간이 주어졌다. 발생주의 회계 및 예산제도 도입과정과 회계시스템 자동화 과정은 <표 2-3>과 <표 2-4>에 나타나 있다.<sup>12)</sup>

---

11) 선진제국의 회계제도, 회계기준 제정기구 및 회계제도 개혁에 관해서는 지방자치단체 복식부기 회계제도 시범적용 용역보고서에서 상세히 다루어져 있으므로 여기서는 집행과 관련된 사례를 선별적으로 살펴본다.

12) Athukorala & Reid(2003) 과 IFAC(1994) 참조.

<표 2-3> 뉴질랜드의 발생주의 예산·회계제도 집행과정

연 도	내 용
1987	· 각 부처에서 발생주의 회계제도 도입위한 준비 시작
1989	· 공공재정법(Public Finance Act) 통과 · 일부 부처에서 발생주의로 전환 시작(5개 부처)
1990	· 3개 부처를 제외한 모든 부처에서 발생주의 적용(6월) · 모든 부처에 적용(12월)
1991	· 상반기 전부처에 걸친 재무보고서 작성
1992	· 상·하반기 전부처에 걸친 재무보고서 작성
1993	· 최초의 연간 통합재무보고서 작성
1994	· 최초의 발생주의 예산수립(6월) · 월별 통합재무보고서 작성(12월)

<표 2-4> 뉴질랜드의 회계시스템 자동화 과정

구 분	내 용	평 가
1 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 부처의 재무보고서는 spreadsheet로 수집하여 사용</li> <li>· 단순한 기업용 일반 원장</li> <li>· 예산준비와 분석 위한 DB</li> <li>- 최종 통합을 위해 위의 정보를 다시 spreadsheet에 재입력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전환의 비용 및 업무량 면에서 최소화</li> <li>- 심각한 문제점 조정함</li> <li>· 대차대조표가 균형을 이루지 않음</li> <li>· 현금흐름표가 다른 재무제표와 불일치</li> <li>· spreadsheet 취합에 오류발생</li> <li>· 데이터 관리 문제</li> <li>· 예산 및 재무보고서 작성 오래 소요</li> </ul>
2 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1994년 재무통합시스템 적용</li> <li>- 자동검증시스템 도입</li> <li>- 자동화된 데이터 수집과 통합 (정보가 modem을 통해 전달)</li> <li>- 예측, 예산, 실제액이 하나의 시스템에 기록</li> <li>- 고도의 분석이 가능한 지원시스템</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 데이터 통합이 즉각적으로 이루어짐</li> <li>· 월말 10일 이내에 정확한 데이터 제공</li> <li>· 4주 이내에 월별 통합재무보고서 출간</li> <li>- 인력감소 효과</li> <li>- 자원절감효과</li> </ul>
3 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1997~2000년 사이에 인터넷 기반 DB 재구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사용의 편의성, 정보화 노력</li> </ul>

뉴질랜드에서 얻을 수 있는 시사점을 인력 및 교육, 전산시스템, 재무제표 산출에 필요한 정보, 그리고 집행비용의 측면에서 살펴보기로 한다. 먼저 인력 측면을 살펴보면, 단순히 집행만을 담당하던 담당자를 전문가로 교체함으로써 회계업무를 담당하던

인력을 대폭 감축할 수 있었다. 그리고 교육이나 훈련은 각 부처에 자율성을 부여하였고 긍정적인 결과를 가져왔다.

전산시스템은 모든 재무활동을 하나의 시스템으로 통합하여 관리함으로써 이중처리와 조정문제 등을 피할 수 있어 시간절감 효과를 가져왔다. 또한 중앙회계시스템은 개별적인 회계시스템으로 모듈화하여 각 부처의 변화나 기술변화에 유연하게 대처할 수 있도록 하였다. 반면에 코드체계 등은 중앙에서 관리함으로써 보다 효율적인 운영을 도모하고자 했다.

발생주의 재무제표의 산출을 위해서는 여러 가지 정보가 필요한데 무엇보다도 자산의 파악과 가치를 평가하는 작업일 것이다. 뉴질랜드의 경우 모든 자산을 파악한다는 것은 불가능하다는 것을 인식하고 재무성은 국토이전국(Land Transfer Office)과 각 부처의 기록을 찾아 조정하는 역할을 담당하였다. 기존의 자산에 대한 기록은 거의 쓸모 없는 것으로 나타나서 재산보유상태를 파악하고 평가를 하는데 상당한 재원이 소요되었는데, 이러한 작업의 결과 매각대상 자산의 가치를 파악할 수 있게 하여 재무관리에 상당한 도움을 주었다.

발생주의 회계제도의 도입과 관련하여 그 집행비용에 큰 관심이 모아지고 있는 시점에서 뉴질랜드의 경험을 살펴보는 것은 의미가 있는 일일 것이다. 뉴질랜드의 경우 현금주의를 유지할 때의 비용과 비교할 때 발생주의 회계제도의 집행비용은 미미한 것으로 보고되고 있다. 1994년 통합재무시스템 개발에 하드웨어, 소프트웨어 개발 및 지원비용을 모두 합하여 US\$70만 정도가 소요되었으며 보다 체계화된 재무관리 시스템의 확보로 인력감축도 이루어졌다.

위에서 살펴본 바와 같이 발생주의 회계제도를 도입함으로써 의사결정에 필요한 유용한 재무정보를 제공할 수 있게 된 것은 사실이나, 가시적인 효과인 부채경감이나 비용절감 등은 새로운 회계제도의 결과라고 단정할 수는 없다. 이러한 효과는 보다 광범위한 공공부문의 개혁의 결과이며 무엇보다도 중요한 것은 정책결정자의 정보활용 능력과 정치적 의지에 달려있다고 볼 수 있다.

## 2) 영국

영국은 1980년대부터 공공부문의 효율성을 제고하기 위한 개혁을 진행하여 왔다.

회계제도의 개혁과 관련하여 영국에서는 자원회계(Resource Accounting)이라는 용어를 사용하고 있는데 이는 단순한 발생주의 회계기법만 채택하는 것이 아니라 보다 광범위한 변화를 시도한다는 것이다. 영국은 뉴질랜드와 같이 예산도 자원회계의 정보를 활용하여 편성하게 되는데 이를 통틀어 자원회계 및 예산제도(RAB: Resource Accounting and Budgeting)라 알려져 있다.

영국에서도 뉴질랜드와 같이 중앙의 각 부처에서 먼저 도입하였고 2006년에는 중앙의 각 부처 및 모든 공공기관과 지방의 공공기관을 통합한 재무보고서를 마련하는 계획을 세우고 있다.<sup>13)</sup> 영국은 1995년부터 회계시스템 개발을 시작하여 각 부처별로 시행하고 2001년도부터는 새로운 회계제도를 중앙의 모든 부처에 적용하였다. 영국의 자원회계 및 예산제도의 도입과정은 아래 <표 2-5>에 나타나 있다.

<표 2-5> 영국의 발생주의 회계제도 도입과정

연 도	내 용
1995	· 하원의 보고서에서 발생주의 회계제도 도입 권고
1995 ~ 1999	· 회계시스템개발과 전문가 양성 · '99/'00년 처음으로 회계감사 받음
2000	· 정부의 자원과 회계에 관한 법 제정 · 재무성에서 자원회계 지침서 발간
2000/01	· RAB에 의한 회계감사 받음
2003/04	· 중앙의 모든 공공기관의 계정 통합예정
2005/06	· 중앙 및 지방의 모든 공공기관의 계정 통합예정

영국은 이미 오래 전에 복식부기회계를 도입하여 다른 국가에 전파하는 등 회계분야의 전문적인 지식이 상당히 축적된 것으로 보인다. 지방정부의 차원에서도 제한적이지만 오래 전부터 발생주의 회계원리를 적용하여 왔으나 1994년부터 본격적으로 발생주의 회계제도를 도입하였다. 지방정부의 경우는 공공재무회계협회를 중심으로 “영국의 지방공공기관의 회계에 관한 실행법규”를 발간하였고 이것이 지방정부회계처리기준이 되었다. 이러한 기준은 공공재무회계협회에 의해 발간되며 공공재무회계협회는 공공부문의 회계사를 위한 자격증을 부여하고 있다. 2006년의 전국가계정(Whole of

13) 영국의 지방자치단체는 이미 90년대 중반부터 발생주의 회계제도를 도입하였으나 통합재정보고서는 중앙의 자원회계에 의한 것을 말한다.

Government)으로의 통합을 위해 재무성과 이 공공재정회계협회가 협력관계를 유지하고 있다.

영국의 회계제도 개혁은 뉴질랜드와 마찬가지로 공공부문의 전반적인 개혁의 일환으로 진행되어 왔으며 공공부문의 자원의 활용에 대한 효율성 및 효과성을 제고하여 공공부문의 성과를 향상시키는데 기여한 것으로 평가된다. 한편으로 뉴질랜드에서와 같이 단지 발생주의 회계제도의 도입이 이러한 효과를 가져왔다고는 보기 어려우며 다른 제반 개혁 노력과 함께 나타난 결과로 볼 수 있다. 영국의 경우 특이한 점은 공공회계 분야의 전문적 지식이 상당히 축적되어 있으며 회계전문가를 양성해내고 있다는 것이다.

### 3) 미국

미국은 연방정부와 주·지방정부에 적용되는 회계기준이 다르다. 연방정부의 경우 1998년에 발생주의 회계제도를 도입하여 연방의 통합재무제표를 제공하고 있으며 예산편성에는 일부 발생주의 개념이 적용되고 있다.<sup>14)</sup> 지방정부의 경우 정부회계기준위원회(GASB: Governmental Accounting Standard Board)에서 담당하고 있는데 이 기관의 전신인 정부회계 국가위원회(NCGA: National Council on Governmental Accounting)에서 기준서 제 1호를 발간한 이래 현재 기준서(Statement) 제45호까지 발간하였다.<sup>15)</sup>

미국의 주·지방정부에 적용되는 기준은 1999년 소위 “Statement 34”의 발간으로 획기적인 계기를 맞게되는데 기본적으로 이전에 수정발생주의가 적용되던 정부부문에 완전발생주의를 적용하는 내용을 담고 있다. 새로운 기준의 적용은 Statement 34가 발간된 1999년 이후 첫 회계연도의 수입규모를 기준으로 3단계로 나누어 집행계획을 수립하였고 2005년 6월 기준으로 집행이 완료되도록 하고 있다. 미국의 경우 집행을 법으로 강제하지는 않으나 주·지방정부는 신용등급과 재무관리의 향상을 도모하기 위하여 자발적으로 이에 참여하고 있다.

---

14) 미국 연방정부의 예산은 “Obligation Budget” 이라 불리는데 장기대부금의 이자 등에 발생주의 개념을 적용하고 있다.

15) 가장 최근에 마련된 기준서는 제45호로서 2004년 8월에 발간된 “Accounting and Financial Reporting by Employers for Postemployment Benefits Other Than Pensions”이다.



Statement 34는 기존의 펀드(fund)에 관한 보고서의 구조를 대부분 유지하되 주요 펀드에 관한 보고에 초점을 두고 있다. 그리고 기존에는 일반 정부활동을 나타내는 정부형 펀드의 경우 수정발생주의를 적용했으나, Statement 34에서는 기존의 보고내용 외에 정부활동통합고서 작성시 사업형뿐만 아니라 정부형 활동에도 발생주의 원칙을 적용하도록 한다. 또 하나의 중요한 특징은 인프라를 포함한 모든 자본자산을 보고하도록 하고 있는데 정부의 자산관리 시스템의 상이, 자산가치 평가의 어려움, 보고범위 설정의 어려움 등으로 자산의 보고는 일반적인 집행과 별도의 일정을 제시하고 있다.

<표 2-6> 미국 주·지방정부의 발생주의 회계제도 집행일정

구 분	내 용
1단계	· 1999년 6월 이후 첫 회계연도의 연간 수입이 1억불(\$100 millions) 이상인 정부의 경우 2003년도 회계연도(2002. 7 ~ 2003. 6)부터 적용
2단계	· 1999년 6월 이후 첫 회계연도의 연간 수입이 천억불(\$10 millions) 이상, 1억불 미만인 정부는 2004년도 회계연도(2003. 7 ~ 2004. 6)부터 적용
3단계	· 1999년 6월 이후 첫 회계연도의 연간 수입이 천억불 미만인 정부는 2005년도 회계연도(2004. 7 ~ 2005. 6)부터 적용
자산에 대한 규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신규 취득, 건설, 중요한 보수 및 가치증진을 가져오는 자산의 경우는 일반적인 집행일정에 따름</li> <li>· 현존하는 자산 중 중요한 일반정부자산도 상기한 일정 따를 것 권고</li> <li>· 소급적용의 경우 자산가치 평가의 어려움으로 일반적인 일정에 4년의 유예기간을 줌: 최소한이 조건은 1980년까지 소급하여 적용</li> <li>· 수입이 천억불(\$10 millions) 미만인 정부에는 선택적 적용</li> </ul>

미국의 지방회계기준위원회의 기준에 담긴 새로운 재무보고에 관한 내용은 수년간의 연구와 노력의 결과이며 이러한 과정에서 수많은 기관들과 긴밀한 관계를 유지하면서 작업을 했다.<sup>16)</sup> 또한 Statement 34를 준비함에 있어 학계 및 실무자의 의견, 공청회 및 40여개의 핵심그룹을 통해 의견을 수렴하는 과정을 거쳤으며 여기에는 일반적인 원칙이나 기준뿐만 아니라 각 이슈에 대한 논의가 상세하게 설명되어 있다. GASB의

16) 대표적인 기관이나 단체로는 정부회계기준자문위원회(Governmental Accounting Standard Advisory Council), 전국주지사협회(National Governor's Association), 미국시장협회(U.S. Conference of Mayors), 국가의회협회(National Conference of State Legislatures), 주감사및재무관협회(National Association of State Auditors, Comptrollers and Treasurers), 정부재무관협회(Government Finance Officials Association)와 기타 지방채 분석 및 평가기관, 시민감시단체, 회계협회, 학회 등을 포함한다.

Statement 34 이외에도 정부재무관협회(GFOA: Government Financial Officials Association)에서 발간하는 정부회계, 감사 및 재무보고(GAAFR: Governmental Accounting, Auditing, and Financial Reporting)는 소위 “Blue Book”으로 알려져 있으며 지난 65년 동안 지속적인 수정작업을 거쳐 새로운 회계제도를 적용하는 데 실무자들이 참고자료로 활용하고 있다.<sup>17)</sup>

미국의 정부회계기준위원회(GASB)에서 Statement 34의 적용과 관련하여 조기집행을 시도한 주정부나 지방정부를 대상으로 한 면담내용을 ① 집행예정일에 앞서 시행한 이유 ② 집행에 대한 계획 ③ 자산보고에 대한 접근방법 ④ 예상보다 어려웠던 점이나 용이했던 점 및 기타 예상 밖의 사항 ⑤ 집행에 대한 조언으로 나누어 살펴보면 <표 2-7>과 같이 정리된다.<sup>18)</sup>

---

17) 이는 미국의 주·지방정부의 새로운 회계제도의 집행과정과 관련한 진화면담에서 실무자들이 밝힌 내용에 근거한다.

18) 면담대상 정부는 Michigan주, Oklahoma주, New York시, Ohio주의 Kettering시와 Wooster시를 포함한다.

<표 2-7> 미국의 주·지방정부의 Statement 34 집행사례

구 분	내 용
집행일정보다 먼저 시작한 이유	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 새로운 기준제정 과정에 적극 참여, 회계제도 개혁 지지</li> <li>• 지방채발행시 양호한 신용평가 받기 위해</li> <li>• 주지사나 고위직의 적극적인 지지와 적극적 참여 유도</li> </ul>
집행에 대한 계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준서의 내용 분석하여 재무보고에 영향 미치는 부문 식별하여 Checklist 작성</li> <li>• 지원이 필요한 모든 사람, 예를 들면 회계감사위원회, 시장, 의회의원 등을 식별하여 미리 새로운 제도에 대해 알려줌</li> <li>• 담당 부서의 인력 중 1명을 PM으로 임명하여 정기적인 회의를 가지고 이슈별로 논의</li> <li>• 재무보고에 필요한 정보제공 부서와 정기적인 회의</li> <li>• 다른 주·지방정부의 노력 모니터링, 계획 및 준비과정 참고</li> <li>• 정부재무관협회(GFOA)와 같은 기관의 훈련 프로그램에 참가</li> <li>• 회계시스템에 대한 대안 모색 및 회계시스템 변경</li> <li>• 전년도 재무보고서를 새로운 기준에 맞추어 재작성</li> </ul>
자산보고에 대한 접근방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자산에 대한 분류 작업시도</li> <li>• 기존의 자산관리 정책을 변경하여 집행의 용이성 도모</li> <li>• 인프라에 관해서는 교통국이나 연방도로관리국 지출자료 수집</li> <li>• 역사원가자료 없을 경우 과거에 지출된 연간지출액 자료 활용</li> <li>• 단순화를 원칙으로 정하고 연간지출액, 유지비 및 내구연한 등에 대한 가정 수립</li> <li>• 인프라의 경우 주로 일정한 가정 하에 추정치를 사용하고 감가상각은 개별자산에 대한 것이 아닌 연도별 총비용 추정</li> </ul>
집행상의 용이·난이점 및 특이사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 완전발생주의에 의해 수입을 미수수익, 지연수익 등을 보고하는 것이 새로운 점</li> <li>• 수 천개의 하부펀드로 인해 용도 정해진 순자산 파악 어려움</li> <li>• 일부 비경상부채에 대한 정보 파악의 어려움</li> <li>• 정부형 펀드의 통합재무제표로의 전환은 상대적으로 용이(연말조정 이루어짐)</li> <li>• 자산파악과 감가상각에 상당한 시간 소요</li> </ul>
집행에 대한 조언	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GASB 34 자세히 검토한 후 선택의 범위를 결정, 방향 설정</li> <li>• Checklist를 준비, 집행의 단계별로 검토하고 선별적으로 준비</li> <li>• 전년도의 자료로 pro-forma 재무보고서 작성</li> <li>• 모든 과정, 절차 및 정책의 변경을 문서화</li> <li>• 관련 기관에 참여, 모니터링, 재무제표에 대한 의견참고</li> <li>• 관련자의 교육 및 훈련, 타 정부의 경험 참고</li> <li>• 내부전문가 확보 및 시장, 의회 등 고위직의 이해와 지원 필요</li> </ul>

자료: <http://www.gasb.org>

#### 4) 선진사례의 시사점

발생주의 회계제도의 도입이 어느 정도 성공적으로 진행되고 있는 선진국의 사례를 살펴보면, 새로운 회계제도의 도입은 크게 두 가지의 접근방법으로 나누어 볼 수 있다. 하나는 뉴질랜드와 같이 단기간에 전면적인 적용을 진행한 소위 big-bang 방식이고 다른 하나는 단계적으로 도입을 시도하는 방법이다. 뉴질랜드는 공공부문의 전반적인 개혁과 예산·회계제도의 개혁이 성공적으로 이루어진 나라로 평가받고 있는 반면 다른 나라에 그대로 적용하는 데는 부정적인 시각이 지배적이라 볼 수 있다. 국가의 규모나 정치·행정체계 그리고 전반적인 공공개혁의 범위가 상이하기 때문인 것으로 판단된다.

영국은 지방에서 먼저 개혁이 시작되었고 중앙과 지방이 다른 회계기준을 적용해 왔으나 향후 단계적으로 공공부문의 모든 부문을 포함하는 통합재무보고서를 준비하는 작업이 진행되고 있다. 영국도 뉴질랜드와 같이 공공부문의 광범위한 개혁의 일환으로 회계제도의 개혁이 이루어졌으며 회계부문에 전문조직이나 기관이 발달하였고 상당한 지식이 축적되어 왔음을 알 수 있다.

미국도 영국과 같이 연방과 주·지방정부에 적용되는 회계기준이 다르며 주·지방정부에 적용되는 기준은 수년간에 걸친 논의와 노력에 의해 이루어졌고 정부회계에 대한 이론적인 논의나 분야별 이슈에 대한 논의가 발달한 편이다. 그리고 새로운 재무보고서 작성을 위한 상세한 지침서가 존재하고 자문을 구할 수 있는 전문가 그룹이 형성되어 있다. 이러한 요소들은 발생주의 회계제도를 성공적으로 도입하는데 고려되어야 할 점으로 본다.

## 제 2 절 우리나라 정부회계제도 개혁

우리나라의 회계제도의 개혁에 대한 논의는<sup>19)</sup> 1990년대 시민단체, 학자, 일부 자치단체, 회계전문가 등에 의해 진행되어 왔으며 1999년 이후 구체적인 계획을 수립하는 단계에 이르렀다. 당초 2003년 전면도입을 계획하였으나 이후 시범적용사업과 기준제

---

19) 우리나라 정부회계제도 개혁과정과 내용에 관해서는 시범용역보고서, 정부회계학회 발표자료, 보도자료, 내부회의자료 등을 참조하였다.

정작업 및 전산시스템 개발을 진행하면서 나타나는 문제점들로 인해 집행시기가 매년 조정되어 왔다.

참여정부가 들어서면서 2003년 3월 대통령 업무보고시 복식부기 회계제도 도입을 개혁과제로 제시하였고 2003년말 국회를 통과한 지방분권특별법(제11조 제5항)에 지방자치단체 복식부기 회계제도의 도입근거가 마련되면서 2004년 5월 현재 중앙과 지방 모두 2006년에 전면적으로 도입하는 계획을 수립하고 있는 상황이다. 아래에서는 이러한 개혁의 과정을 좀 더 구체적으로 살펴보고 회계기준 및 전산시스템에 대한 검토도 포함한다.

## 1. 중앙정부의 회계제도 개혁현황

### 1) 회계제도 개혁 추진상황

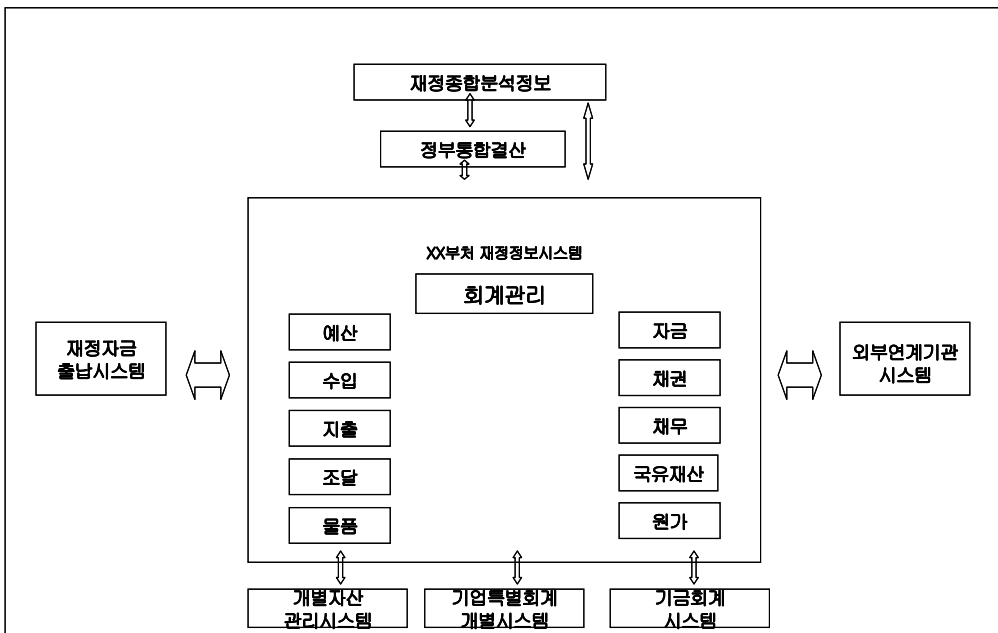
중앙정부는 재정의 효율성, 투명성, 책임성을 제고하기 위해 1998년 주무부처인 재정경제부에서 복식부기 회계제도 도입방침을 발표하였고 1999년 3월에는 복식부기 회계제도 도입을 국정과제로 선정하였다. 당초 2003년 전면도입을 목표로 1999년 5월에 회계법인과 정부회계기준 제정에 관한 용역계약을 체결했고 2000년 2월에는 정부회계기준의 제정 및 회계제도 운용방안을 심의·검토하는 기능을 가지는 정부회계기준위원회를 구성하였다. 또한 2000년 6월에는 정부회계제도 개편에 관한 공청회를 개최하고 용역기관이 작성한 정부회계기준의 초안을 토대로 정부회계기준위원회에서 심의·검토하여 정부회계기준시안에 대한 검토를 거쳐 2002년에 2차 시안이 발표되었다. 그리고 2003년 6월에 3차 시안 이후 지방정부와의 통합을 고려하고 있으며 현재 4차 시안을 마련 중에 있다.

중앙정부는 2005년 시범운영을 거쳐 2006년 복식부기의 전면적인 도입을 목표로 현재 교육인적자원부 등 5개 부처를 대상으로 재무제표 산출을 위한 작업을 진행 중에 있으며, 여기에는 자산과익 및 예산과 회계의 연계를 위한 표준거래유형의 분류작업이 포함된다. 중앙정부에 복식부기 회계제도를 적용할 경우 회계실체는 각 부처 및 기금을 포함하면 280개 정도로 상당히 광범위한 작업이 예상된다.

## 2) 전산시스템 개발현황

중앙정부에서는 기준제정 작업과 더불어 전산제도의 개발도 추진하여 왔는데 기존의 전산시스템에 복식부기의 기능을 추가한 국가재정정보시스템(NAFIS)을 개발하였다. 전산시스템의 개발과정을 간단히 살펴보면 2001년 7월부터 2002년 4월까지 업무 및 정보화 재설계 과정을 거쳐 2002년 11월에 구축을 완료하고 2002년에 시범적용을 실시하였다. 2003년 예산부터 기존의 전산시스템을 대신하여 예산편성 등에 새로운 시스템인 NAFIS를 사용하고 있는데 복식부기 관련 프로그램은 아직 사용하지 않고 있다.

국가재정정보시스템은 현 업무의 특성을 살리면서 복식부기의 기능이 추가되어 설계되었고 공유재산관리, 물품관리 채권관리, 채무관리 등을 포함한 통합재무관리시스템으로 개발되었다. 또한 이러한 대상별 회계관리가 연계되어 관리되도록 설계되었으나 아직 사회간접자본시설이나 물품관리 등에 대한 기준이 정해지지 않아 실제로 사용할 때 어떠한 문제점이 발생할 지는 불확실한 상황이다. 국가재정정보시스템의 구조를 살펴보면 아래의 그림과 같다.



<그림 2-1> 국가재정정보시스템(NAFIS)체계

국가재정정보시스템(NAFIS)에는 중앙관서용 표준재정시스템, 자동분개시스템, 자금출납시스템, 통합결산시스템, 사이버교육시스템 등이 포함되어 있다.

。표준재정시스템: 예산, 수입, 지출, 자금, 국유재산, 물품, 채권, 채무 등 17개 시스템을 포함하며 종합적인 재무관리 및 정책정보를 분석하고 가공할 수 있는 기능을 가지고 있다. 기존의 각 기관별 재정관련 23개의 개별 정보시스템과 연계하여 데이터 재입력 등에 따른 업무부담을 완화시킨다.

。자동분개시스템: 거래유형 표준화를 통해 회계공무원이 기업회계원리를 모르더라도 복식부기에 의한 회계처리를 할 수 있도록 지원한다.

。재정자금 출납시스템: 전자청구·지불(EBRP)기법을 도입하여 전자고지, 납부, 수납에 의해 재정수입금 징수의무를 처리하고 한국은행 국고전산망과 연계된다.

。통합결산시스템: 정부전체의 통합재무보고서 작성 및 GFS(2001) 기준에 따른 통합재정보고서 작성한다.

。사이버교육시스템: 회계공무원에게 회계실무 및 정보시스템 사용법 등을 교육한다.

전산시스템은 2001년 7월부터 2002년 4월까지 업무 및 정보화 재설계 과정을 거쳐 2002년 11월에 구축을 완료하고 2002년에 시범적용을 실시하였다. 2003년 예산부터 기존의 전산시스템을 대신하여 예산편성 등에 새로운 시스템인 NAFIS를 사용하고 있는데 복식부기 관련 프로그램은 아직 사용하지 않고 있는 상황이다.

자동분개시스템의 분개처리방법은 두 가지로 나누어지는데 ① 국유재산·물품 등 관리시스템에서 거래내역을 작성하고 수입·지출결의를 요청하는 경우 거래유형을 선택하여 분개하고 ② 관리시스템을 거치지 않고 수입·지출결의를 하는 경우 사용자가 예산과목을 선택하고 예산과목과 계정과목이 같으면 시스템에서 자동분개 되고, 하나의 예산과목에 다수의 계정과목이 있으면 거래유형을 선택하여 분개가 이루어진다. 계정과목은 총 1,226개, 거래유형은 총 10,942개로 나타나고 있다.

국가재정정보시스템(NAFIS)은 대상별 회계관리가 연계되어 관리되도록 설계되었으나 아직 사회간접자본시설이나 물품관리 등에 대한 기준이 정해지지 않아 실제로 사용할 때 어떠한 문제점이 발생할 지는 불확실한 상황이다. 현재까지 국유재산·물품관

리, 세입세출의 거래, 건설중인 자산의 정산처리 등 일부 자동분개기능의 보완과 개선이 필요한 것으로 식별되고 있다. 또한 국세정보시스템 등 개별 시스템에서 발생하는 거래의 경우 분개처리에 한계가 나타나고 있으며 무엇보다도 예산과목체계가 개편되는 경우 계정과목과 거래유형의 재정의와 시스템의 대폭 변경 및 보완이 필요하다.

## 2. 지방자치단체 회계제도 개혁현황

### 1) 지방정부회계 개혁과정

지방자치단체의 회계제도 개혁에 관한 논의도 중앙정부의 경우와 동시에 이루어졌다. 1998년도부터 관계부처인 행정자치부, 재정경제부, 기획예산처에서 시민단체 등과 추진방향을 협의했으며 행정자치부에서는 1999년 2월 지방자치단체 회계제도 개선을 위한 복식부기도입 추진계획을 수립하여 시범기관을 통한 회계기준 및 전산시스템 개발과 시범운영을 거친 후 전국 지방자치단체에 보급하기로 하였다.

1999년 4월 부천시와 강남구를 회계기준 및 전산시스템 개발 시범 연구기관으로 지정하고 회계제도 연구 및 전산시스템개발을 시작하였다. 연구용역 결과 2001년 3월에 지방자치단체 회계기준시안을 마련하고 2개의 시범기관에 대한 시험적용(2001. 11~2003. 9)을 완료하였다. 2003년 10월부터는 대전광역시 및 전라북도 등 2개 광역자치단체를 포함한 7개 시범기관을 대상으로 확대시범운영 및 표준화사업을 진행 중에 있다. 이러한 과정에서 부천시는 2002년부터 강남구는 2003년부터 복식부기에 의한 재무제표를 산출하였고 2003년 12월에는 1차 시범기관에 대한 통합재무제표를 작성하기에 이르렀다.

또한 2003년 8월에는 17인으로 구성된 지방회계기준심의위원회를 구성하여 지방정부 회계기준제정에 박차를 가해왔다. 2004년 5월 지방자치단체회계기준 공개초안을 발표하고 9월에 회계기준 제정 공청회를 개최한 바 있으며 2005년 상반기에 기준을 확정하는 것으로 계획하고 있다. 한편으로 1차 시범적용의 결과 미비한 부분이라고 판단된 자산 및 부채의 평가관리 기준을 수립하고 전산시스템을 개발하기 위해 2003년 4월에 용역계약을 맺고 2004년 10월에 완료할 예정으로 연구 및 개발이 진행 중에 있다.

행정자치부에서는 복식부기제도 회계제도 도입에 따른 혼란의 최소화와 안정적 정



착을 위해 단계적 확산계획을 세우고 2004년에 50개 자치단체, 2005년에 150개 자치단체에 대한 적용을 통해 2006년에는 전 자치단체를 대상으로 복식부기 회계제도를 적용할 예정이다. 지난 8월에 국회에 제출된 지방재정법개정법률안에 발생주의와 복식부기 회계원리에 의한 결산을 하고 재무보고서를 작성하고 2007년부터 시행하도록 명시하고 있어 이 법률안이 통과될 경우 명백한 법적인 근거를 가지게 된다.<sup>20)</sup>

## 2) 복식부기 회계시스템

### (1) 복식부기 전산시스템의 특징

1999년 12월부터 2001년 3월까지 회계기준수립 및 전산시스템 개발을 위한 용역진행과정에서 지방자치단체 복식부기회계정보시스템(LADI: Local Government Accounting & Double-entry Booking Information System)을 개발하였고 2001년 1월부터 11월까지 11개월에 걸쳐 2000년 자료를 LADI 시스템에 입력하여 재무제표를 생산하는 실무적용 테스트 과정을 거쳤다. 이 과정에서 복식부기를 전담하는 담당자는 기존의 재정시스템과 복식부기 양 시스템을 병행하여 사용하였다. 2001년 11월부터 2003년 9월까지 복식부기시스템 업그레이드를 위한 시범적용 과정에서 부천시와 강남구에서는 기존의 재정관리(예산)시스템을 사용하지 않고 LADI를 실무에 적용하여 재무제표를 생산하였다.

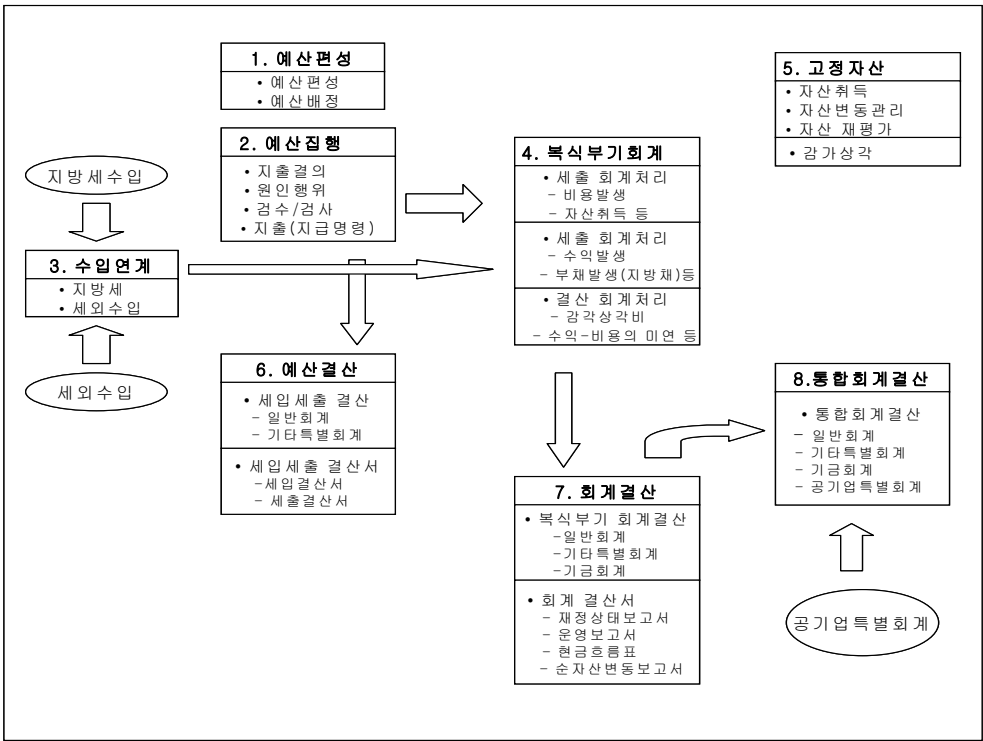
복식부기회계정보시스템은 예산회계, 재무회계, 수입연계 및 자산관리의 하위기능모듈로 구성되어 있다. 업무의 흐름을 살펴보면, 현행 예산회계의 예산편성, 예산집행 및 결산 결과 자료와 지방세, 세외수입 등 수입연계 자료는 모두 복식부기 회계처리를 거쳐 최종적으로 회계결산과정을 통해 재무제표가 생성된다. 이 과정에서 예산외거래와 고정자산에 관한 자료도 함께 취합되어 처리된다. 지방자치단체 전체의 재정정보의 종합을 위한 통합재정정보는 시스템에서 처리한 일반회계, 기타특별회계 및 기금회계의 결산정보와 별도로 존재하는 지방공기업특별회계의 결산정보를 연결하는 방법을 통합하여 생성하고 있다.

복식부기 회계정보시스템은 예산편성부터 집행 및 결산에 이르는 전과정이 자동처

---

20) 재무회계의 결산에 관한 것은 지방재정법개정법률안 제55조에 나타나 있으며 시행일은 부칙 제1조에 명시되어 있다.

리 되고 지방정부회계기준시안에 나타난 재무제표의 자동출력이 가능하도록 설계되어 있다. 특히, 예산과목과 회계과목을 연계하는 관리과목에 의해 자동분개시스템을 사용하여 예산결산처리와 회계결산처리를 동시에 수행한다. 또한 기존의 재정관련 시스템(예: 지방세, 세외수입시스템)과 호환이 가능하고 주요 자료를 엑셀자료로 생성하여 활용할 수 있도록 설계되었으나 실무에 적용하면서 문제점이 발생하였고 이를 보완해왔다.



<그림 2-2> 지방자치단체 복식부기회계시스템(LADI)체계

복식부기 회계정보시스템(LADI)을 국가재정정보시스템(NAFIS)의 복식부기 프로그램과 비교해 보면 시스템 구성요소, 분개처리시점, 회계처리방법, 자산관리 프로세스 등에서 차이가 있다.

<표 2-8> 복식부기 회계시스템(LADI)과 국가재정정보시스템(NAFIS)의 비교

구 분	LADI	NAFIS
시스템 구성요소	· 예산편성, 복식부기, 자산관리기능 포함(통합시스템 부재)	· 기존의 통합재무관리 시스템에 복식부기 기능 추가
분개처리시점	· 재산이나 물품 취득시 검수단계에서 자산 취득여부 결정하여 회계처리	· 재산이나 물품취득시 지출경의 단계에서 거래유형 선택하여 분개
회계처리 방법	· 예산편성지침서의 예산과목 분석하여 회계과목과 연계 위한 관리과목 통해 자동분개	· 거래유형을 표준화하여 예산과목 선택할 때 시스템에 나타나는 거래유형 선택
자산관리 프로세스	· 검수시 세출예산시스템에서 자동분개 이루어짐 · 자산일 경우 자산관리 시스템에 등재되고 아닐 경우 비용처리	· 자산취득시 별도의 모듈인 국유재산 및 물품관리시스템에 등록 · 지출시점에서 계정과목 선택하여 자동분개 이루어짐

## (2) 복식부기 회계시스템에 대한 평가

진술하였듯이, 1차 시범적용에서 복식부기회계정보시스템(LADI)를 사용하여 부천시와 강남구에서 재무제표를 산출했고 현재 확산시범 대상단체에도 적용하고 있다. 그 동안의 성과에도 불구하고 복식부기정보시스템에 관한 비판적인 의견이 제기되어 왔다. 2차 확산용역이 진행되면서 업무프로세스 및 데이터베이스의 재설계를 통해 기존의 문제점을 어느 정도 수정하고 있으나 아직 완료되지 않는 단계이므로 지금까지 지적된 문제점을 중심으로 살펴본다.<sup>21)</sup>

。기술상의 문제: 먼저 시스템 설계상의 기술적인 문제점을 들 수 있다. 구현시스템에 대한 이해부족으로 타 시스템과의 연계 파악 미흡, 코드체계의 정립 미흡, 체계적인 관리의 어려움, 변경관리의 어려움 등 방법론상의 문제점이 지적된 바 있다. 그리고 시스템 구현내용에 관한 것으로 프로세스 도출, 데이터 관리 및 응용프로그램과 관련하여 업무프로세스 도출 및 프로세스간의 연관관계 파악 미흡, 데이터 모형 불완전, 인터페이스 표준 부재 등 기술적으로 부족하다는 평가를 받았다.

21) 최용락, “복식부기정보시스템(LADI) 평가 및 추진방향,” 정부회계학회(2004. 2. 23).

。 관련 프로그램과 연계미흡: 복식부기회계시스템이 단위 프로그램으로 운영되고 있어 기존의 예산프로그램, 지방세 및 세외수입 프로그램과의 연계가 잘 이루어지지 않아 관계형데이터베이스 구축이 구현되지 않았다는 것이다. 복식부기회계시스템의 사용과 관련하여 시범적용 대상단체의 담당자와의 면담에 의하면, 일반회계기준에서 세입세출의 연계가 되지 않고 있으며 수입의 경우 세입정보시스템에서 받은 정보를 기준으로 세정의 수입과 채권으로 나누어 수기로 입력하는 형태로 운영되고 있다.

。 자산관리의 미흡: 자산프로그램의 경우 단순히 자산등록기능만 있어 자산관리가 상당히 취약한 것으로 평가되었다. 이러한 미흡한 분야에 대한 보완이 이루어지고 있으며 자산관리의 경우 현재의 공유재산시스템, 물품관리 시스템, 그리고 자산의 변동과 관련된 세외수입 관리 등을 LADI에 통합하는 자산부채의 평가관리 및 전산시스템 구축을 위한 용역을 수행 중에 있으나 과연 전국적으로 적용할 수 있는 표준화 모형을 개발할 수 있느냐와 기존의 LADI에 어느 정도 통합이 이루어질 수 있느냐는 불확실한 상황이다.

。 시스템 보완에 대한 계획: 행정자치부에서도 지난 2003년 6월에 전 지방자치단체 복식부기 회계제도의 확산보급 이전에 전산시스템의 검토를 위한 TF회의에서 문제점들이 지적된 후 그 심각성을 인정하고 이에 대한 보완조치를 강구하고 있다고 밝힌바 있다. 여기에서 표준화된 전산시스템은 회계처리절차와 업무절차를 그대로 반영하고 현행 예산회계처리시스템을 보다 발전적으로 개선하여 사업별 내지 성과주의 예산제도에 의한 예산관리가 가능한 시스템을 구현할 것이라 밝히고 있다.<sup>22)</sup>

2003년 10월부터 확대 시범기관을 대상으로 광역자치단체, 농·어촌 등 특수지역에 포괄적으로 적용할 수 있는 전산시스템 개발을 시도하고 있다. 2004년 11월 2일자 행정자치부 보도자료에 의하면, 대전의 사업별 예산시스템, 자산관리시스템, 그리고 복식부기 전산시스템(LADI)의 업그레이드 결과를 통합하여 표준화 전산시스템을 구현하여 2004년 말까지 확대시범기관에 통합 표준전산시스템을 보급하는 계획을 수립하고 있

---

22) 최두선, “복식부기 시범사업의 의미와 세부실천방안.” 2004 한국정부회계학회 춘계세미나 (2004. 5. 7).

다.

현재까지 예산구조의 개편에 관한 방향은 제시되지 않았으며 예산구조 개편작업은 단기간에 이루어질 사안이 아님은 명백하다. LADI의 구조를 업무프로세스를 고려하여 재설계한다는 것은 결국 새로운 시스템을 개발하는 것과 다를 바 없는 것으로 보여진다. 따라서 기존의 시스템을 고집할 것이 아니라 확산적용이나 전 자치단체의 보급을 위해서는 새로운 시스템의 개발도 대안으로 고려해볼 수 있을 것이다.

### 3. 지방자치단체 시범적용 사업

#### 1) 1차 시험운영사업

1차 시험운영은 경기도 부천시와 서울특별시 강남구의 공동집행방식으로 1999년 12월 복식부기회계기준수립 및 전산시스템 개발 연구용역이 시작된 이후 현재까지 총 22억 2천만원(국비70%, 지방비 30%)의 예산이 투입되었다. 그 결과 5차에 걸친 지방회계 기준시안 작성과 전산시스템 개발이 이루어졌다. 현재 부천시와 강남구에서 사용중인 복식부기회계시스템은 주전산기 1대로 전 부서에서 예산, 집행, 세입, 결산기능을 수행하고 있다.

전담인력은 당초 시범자치단체 전담인력 승인시 부천 7인, 강남 4인이었으나, 부천의 경우 2002년 1월 한시기구로 복식부기팀을 신설하여 5명의 인력(행정4, 전산1)으로 운영되고 있다. 복식부기 회계기준수립, 시스템 개발 및 적용과정은 아래 <표 2-9>에 정리되어 있다.

<표 2-9> 복식부기 회계기준수립, 시스템 개발과 적용과정

구 분	주요 내용
회계기준 및 전산시스템 개발 (1999. 12~2001. 3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산회계 및 재산관리 현황분석, 회계기준 초안 작성(1,2차 시안)</li> <li>• 예산과목과 회계과목 연계가능한 관리과목 개발</li> <li>• 자동분개 전산시스템(예산, 자산, 세입이 연계) 개발</li> <li>• 회계기준수립 및 논점 공청회, 전산시스템 구축 감리 5회 실시</li> </ul>
복식부기 전산시스템 실무적용 검증 (2001. 1~2001. 11)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정시스템에서 산출된 2000년도의 자료를 이용하여 LADI 시스템에 입력하여 재무제표 산출시도, 두 시스템간의 예산회계 출력물의 수치가 같은지 확인을 거침.</li> <li>• 2001년도 분기 및 반기 재무제표 생성 및 검증(부천시)</li> </ul>
직원교육(2001. 5~2002. 12: 집중 및 수시교육 실시)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제 1그룹: 회계실무자(150명)를 대상으로 시스템운영 및 회계교육</li> <li>• 제 2그룹: 계장 및 과장·동장(400명)을 대상으로 재무제표 분석능력 및 도입 필요성 교육</li> <li>• 제 3그룹: 국장 및 의회의원을 대상으로 재무제표 및 정보이용방법 교육</li> </ul>
복식부기시스템 업그레이드를 위한 시험 적용 (2001. 11~2003. 9)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 복식부기 전부서 도입(부천 2002년 1월, 강남 2002년 7월부터)</li> <li>• 2002년부터 실무에 적용하여 기존회계시스템 대신 LADI 사용: 예산은 기존의 시스템에서 편성하여 LADI의 예산시스템으로 컨버전 사용, 세입은 지방세와 세외수입시스템에서 정보를 인터페이스 사용, 자산은 복식부기 시스템과 기존의 자산관리 시스템 이중사용</li> <li>• 2002년도 재무제표 산출(부천시는 통합재정보고서, 강남구는 일반회계 재정보고서)</li> <li>• 2003년도부터 LADI로 예산편성</li> </ul>
자산부채의 평가관리기준 수립 및 전산시스템 구축 (2003. 4~2004. 10)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LADI의 자산프로그램은 단순히 자산등록만 이루어짐</li> <li>• 개발중인 자산관리시스템은 물품 및 공유재산 관리 시스템을 포함하여 복식부기의 관점에서 자산관리</li> </ul>
자산실사 (2000. 11~2001. 5, 2004. 1~2004. 5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1차 자산실사(2000. 11 ~ 2001. 5): 1차 기초재정상태보고서 확정 위해 자산실사지침에 의거 자산실사 확정: 채권, 공유재산, 물품의 범주에 속하는 자산에 한정</li> <li>• 2차 자산실사(2004. 1 ~ 2004. 5): 1차 실사 때와 비교하여 GIS 시스템의 활용으로 도로및도로부속설비 등 사회간접시설의 파악이 용이, 2004년 9월에 확정가액 산출예정, 10월에 자산실사지침 행자부에 보고예정</li> </ul>

## 2) 2차 확대시범운영사업

2003년 10월부터 2005년 2월까지 대전광역시를 포함한 7개 자치단체에 대한 전국확산을 위한 표준화 사업을 시행하고 있다. 대전광역시의 경우 2003년 3월에 복식부기팀

구성하고<sup>23)</sup> 4월에 담당공무원 교육을 실시하였다. 동년 6월에 기존 일반회계 결산자료를 사용하여 자산실사를 하고 2004년 7월에 2003년도의 재무보고서를 작성하였다.

대전광역시에서 작성한 재무보고서는 자산평가 등에 대한 기준의 미비로 불완전한 재무제표를 포함하고 있다. 즉, 부천시와 강남구의 경우와 마찬가지로 초기 자산실사에서 기존의 회계결산자료에서 얻을 수 있는 자료를 사용하여 개시 재정상태보고서의 자산 및 부채가 불완전하다. 전산프로그램의 경우 LADI의 예산프로그램 기능이 한정되어 있고 대전시의 예산과정과 다르게 설계되어 예산자료 변환에 어려움을 겪었다. LADI와 관련 시스템의 연계에 어려움이 있어 예산 및 세입자료 등을 수기로 입력하는 경우가 많아 자료의 신뢰성이나 소요시간, 인력 등에 있어 부담이 가중되고 있다.<sup>24)</sup>

대전광역시는 복식부기 시범적용사업과 더불어 2003년 사업별 예산편성 시범기관으로 승인을 받아 복식부기와의 연계를 포함하는 재정종합시스템 기능확대사업을 진행해왔다. 또한 2003년 12월부터 시작된 지방재정정보화 사업(BPR/ISP) 사업의 시범기관으로 선정되어 통합 프로그램 개발여부를 논의 중에 있다.

### 3) 시범적용에서 얻는 시사점

부천시와 강남구의 경우 복식부기 회계제도 도입에 대한 적극적인 의지와 시행착오를 거쳐 안정기에 이르고 있다고 평가된다. 특히 부천시의 경우 자치단체장의 적극적인 지지와 의회의 자발적인 참여가 새로운 시스템을 도입할 때 수반되는 저항을 완화시켰다고 보여진다. 복식부기를 실무에 적용할 때는 관리과목을 통해 자동분개가 되기 때문에 실무자에 대한 교육을 실시하면 적용에 큰 어려움이 없는 것으로 나타났다.

복식부기 회계제도 적용을 위한 교육은 도입 전에는 공무원들을 대상으로 새로운 제도도입에 따른 막연한 불안과 현 제도하에서 잘 운영되고 있는 회계제도의 개혁 필요성에 대한 의구심을 완화시키고 마인드를 바꾸는 데 초점을 두고 집중적인 교육을 실시하였다. 도입 후에는 관련 공무원 및 의회의원 등을 대상으로 3개 그룹으로 나누

---

23) 복식부기팀은 총 5명으로 구성되어 있으며 팀장 1인, 전산 6급 1인, 행정 6급 1인, 행정 7급 2인 등을 포함한다.

24) 대전의 경우 예산, 물품관리, 공유재산관리, 세입정보시스템, 세입정보시스템, 세외수입시스템 등이 각각 다른 업체에 의해 개발되었으며 세입정보시스템의 경우 자치구와 연계되어 있지 않다.

어 실시하였고 상당히 효과적이었다. 교육의 주관은 공무원은 시집행부에서 담당하고 의회의원은 의회에서 주관하였다.

。 제 1그룹: 회계실무공무원을 대상으로 복식부기 회계제도에 대한 전반적인 이해를 토대로 회계유형별 분개와 재무제표를 생산하는 결산과정에 초점을 두고 이론교육과 전산실습을 동시에 실시하고 있다. 교육효과를 높이기 위해 실시간 교육과 합숙훈련을 통하여 단기간에 이해도를 높일수 있도록 집중적인 교육을 실시했고 강사진은 내부 실무공무원과 외부 강사진을 적절히 혼합하여 선정하였다.

。 제 2그룹: 중간관리층으로서 감사공무원과 팀(계)장, 실과소장, 동장을 대상으로 재무제표의 숙지 및 이해도 향상에 주력하고 복식부기 운영시 각 부서의 협조사항에 대하여 중점적으로 교육을 실시하였다.

。 제 3그룹: 국장이상 최고관리층과 의회의원을 대상으로 재무제표의 이해 및 분석능력의 향상과 비전을 갖도록 하였다.

복식부기 회계제도 도입과 관련하여 가장 큰 난점은 전산시스템과 관련된 것으로 나타났다. 복식부기 회계시스템의 경우 자동분개시스템을 채택하여 부천시나 강남구의 경우 담당자의 업무부담의 증가 없이 운영이 가능하여 호응이 좋은 반면, 예산시스템에 대한 만족도가 낮고 연계자료의 호환성에 문제가 있는 것으로 나타났다. 대전광역시 경우는 부천시와 강남구에서 적합하게 설계된 시스템을 사용하면서 자료변환이 제대로 이루어지지 않아 많은 자료를 수기로 입력하고 있으며 특히 예산프로그램이 적합하지 않는 것으로 나타났다. 현재 사용 중인 복식부기 자산프로그램은 재무회계와의 연계가 일방형이어서 새로운 시스템이 개발되어 테스트 단계에 있으며 복식부기 시스템에서 자산관리가 가능하게 되어 현재의 물품관리시스템이나 공유재산관리시스템을 이중으로 사용하지 않아도 될 것으로 예상된다.

복식부기시스템이 제대로 운영되려면 먼저 주변 지원시스템이 정비되어야 정확하고 신뢰할 수 있는 재정정보가 산출될 수 있는데 관련 시스템의 전산화 및 정보화의 미비로 자료의 변환과 신뢰성 문제가 제기되었다. 부천시의 경우 자금관리 및 지방채 분야는 전산화가 필요하고 지방세, 세외수입 및 공유재산 관리, 물품관리 등은 업그레이드가 필요한 분야로 식별되었다. 강남구의 경우는 세무종합시스템에서 월단위 집계



가 이루어지고 세외수입시스템은 통합이 이루어지지 않고 있다. 따라서 지방세수입시스템의 경우 일일결산이 가능하도록 시스템 업그레이드가 필요하며 세외수입시스템의 경우 재개발 또는 확장성이 고려되어야 할 것이다.

부천시와 강남구에서 들고 있는 가장 큰 시행착오는 전산시스템의 초기 검증(검수) 미비와 잦은 회계기준(시안)의 변경으로 인한 시스템 업그레이드로 전산시스템의 안정화가 어려운 점이었다. 회계기준이 제정되고 업무재설계 단계를 거쳐 주변전산시스템을 정비 한 후 복식부기시스템을 개발함이 바람직한 방향이지만 지금까지 진행되어 온 순서는 회계기준 제정과 전산시스템 개발을 동시에 진행하면서 기준이 바뀔 때마다 전산시스템을 고치는 과정을 반복해왔다. 또한 관련 재정시스템의 정비나 기존시스템과의 호환가능성 등에 대한 고려 없이 복식부기회계시스템을 개발하여 재무제표를 산출하는데 중점을 두어왔음을 알 수 있다.

## 제 3 절 정부회계기준(시안)에 대한 검토

### 1. 국제 · 선진제국의 회계기준

#### 1) 국제기준

정부회계제도는 어떤 재무정보와 통계자료를 마련하고 제시하느냐를 결정한다. 우리나라의 회계제도 개혁과 관련하여 고려되는 국제적인 기준 및 제정은 국가계정시스템(SNA: System of National Accounts), IMF의 정부재정통계(GFS: Government Finance Statistics) 및 국제회계사협회(IFAC: International Federation of Accountants)의 국제공공기준회계기준(IPSAS: International Public Sector Accounting Standards)이다.

SNA는 국제적인 합의를 거친 개념, 분류기준, 회계규칙 등에 근거하여 경제분석과 정책결정을 지원하는 회계의 틀을 제공하는 것으로 국가경제 전체에 관한 거시경제적 계정, 대차대조표 등이 포함된다. 가장 최근에 개정된 것은 1993년이며 모든 OECD 국가의 정부예산과 국가수입계정은 1993년 SNA 지침을 따르고 있다. SNA는 공공부문 뿐만 아니라 민간부문을 포함하는 국가전체의 경제를 파악하기 위한 것으로 정부회계

기준을 다를 때 직접적으로 참고할 자료는 아니라고 본다.

GFS는 공공부문에 적용되는 정부간 재정정보의 비교를 위한 자료를 제공하고 있다. 2001년 개정된 지침서에는 경제적 사건의 기록에 있어 발생주의 회계원칙을 도입하고 있으나 GFS의 목적은 보다 넓은 범위의 재무분석을 위한 통계자료의 생성에 있다. GFS에서 사용된 개념이나 원칙은 1993년의 SNA와 상호 조화를 이루고 있어 다른 거시경제적인 통계자료와 함께 활용될 수 있다.

IFAC는 2000년 5월부터 발생주의에 의한 국제공부문화계기준(IPSAS)을 발간하고 있는데 이는 기본적으로 민간부문에 적용되는 국제회계기준(IAS: International Accounting Standard)에 기초한다. IFAC는 20여개에 달하는 발생주의 IPSAS를 산출했으나 공공부문의 재무보고에 있어 이를 참고하는 국가는 많지 않다.<sup>25)</sup>

GFS와 SNA에서 말하는 일반정부부문은 동일하며 몇 가지 예외를 제외하면 유량(flow)과 저량(stock)의 정의 및 가치측정 방법은 동일하다. 자료의 제시방법이나 일부 경제활동의 처리방법이 다르게 다루어지고 있기는 하지만 두 시스템에서 생성된 자료는 취합될 수 있다.<sup>26)</sup> 대부분의 경우 동일한 회계규칙을 적용하고 있기 때문에 여기서는 정부의 일반행정부문에 적용되는 GFS에 대해 간단히 살펴본다. IFAC의 경우는 아직까지 널리 이용되지 않기 때문에 제외하기로 한다.

2001년에 개정된 정부재정통계편람(GFS)은 1986년 현금주의에 의한 지침서를 개정하여 발생주의 원칙을 적용함으로써 유량(flow)과 저량(stock)을 통합하는 분석의 틀을 제시하고 있다. 2001년 개정된 지침서의 경우 ① 정부자원의 배분과 사용의 효율성을 개선하고 ② 정부활동의 경제적 영향을 보다 종합적으로 평가할 수 있고 ③ 재정정책의 지속가능성을 촉진하는 기능이 강화되었다고 볼 수 있다.<sup>27)</sup>

2001년 개정된 GFS는 일반정부부문에 초점을 두며 유량(flows)의 정보는 경제적인 가치가 생성, 전환, 교환, 이전, 소멸되는 시점에서 기록되는 발생주의 원칙을 적용한다. 자산이나 부채뿐만 아니라 유량(flows)도 현재의 시장가치를 적용하며 대차대조표에는 재무자산뿐만 아니라 모든 비재무자산도 보고한다. 이러한 정보를 나타내는 재무

---

25) 스페인과 국제기구의 하나인 OECD의 유럽위원회에서 이를 참고한 것으로 보고되고 있다 (Athukorala, 2003).

26) 두 시스템간의 가장 중요한 차이점은 통합에 관한 것으로 부문내의 회계실체간의 자산, 부채 및 기타 거래의 상계문제이다. GFS는 순계, SNA는 총계의 개념을 적용한다(IMF, 2001).

27) IMF, Government Finance Statistics Manual, 2001.

제표에는 정부운영보고서, 기타 경제흐름보고서, 현금흐름보고서 및 대차대조표가 있다.

정부운영보고서는 회계기간동안 모든 거래에 대한 기록이며, 기타 경제흐름보고서는 자산 및 부채의 보유에 영향을 미치는 기타 경제적 사건(예: 가격변화)을 포함한다. 대차대조표는 재무적 및 비재무적 자산, 부채 및 순자산 등을 포함한다. GFS는 거래 및 기타 경제흐름을 종합적으로 파악함으로써 경제적 사건이나 정부정책의 효과를 분석할 수 있도록 한다.

GFS의 분류기준을 살펴보면, 수입은 조세와 기타세입으로 비용은 목적이나 경제적 유형으로 분류된다, 자산은 재무적 및 비재무적 자산으로 분류하고, 재무적 자산과 부채는 기본적으로 수단의 유동성과 법적인 특성에 따라 분류하고 추가적으로 채무자와 채권자의 유형에 따라 분류한다.

## 2) 선진국의 회계기준

발생주의 회계제도의 도입이 성공적으로 집행되었거나 진행되고 있다고 평가되는 선진국의 회계기준을 살펴보는 것도 의의가 있는 일이다. 뉴질랜드의 경우 기업회계원칙을 그대로 적용하고 있어 전통적으로 단식부기 중심의 예산회계제도가 지배적인 국가들에 주는 시사점은 적다는 것이 일반적인 견해이다. 따라서 여기서는 뉴질랜드와 같이 발생주의 회계원칙을 예산과 회계에 모두 적용하지만 현금주의 정보를 완전히 포기하지 않은 영국의 자원회계제도와 예산은 현금주의 체계를 유지하고 있지만 회계제도는 수정발생주의에서 발생주의로 전환한 미국 주·지방정부의 GASB Statement 34를 살펴보고자 한다.

### (1) 영국의 자원회계(RAB: Resource Accounting and Budgeting)

전술했듯이 영국은 중앙과 지방에 각각 다른 회계기준이 적용되고 있다. 영국의 자원회계는 중앙의 모든 부처에 적용되고, 정부의 주요한 펀드(예: 통합펀드나 국가대부펀드), 국가보건의탁이나 다른 공공기업이나 지방자치단체는 포함되지 않는다. 그러나 향후 이를 통합하여 자원회계에 의한 통합재무보고를 위한 계획을 수행 중에 있다. 따라서 여기서는 중앙의 자원회계(RAB)에 관해 살펴본다.

영국의 자원회계는 현금주의를 대체하는 것이 아니라 현금흐름에 관한 정보만으로는 효과적인 재무관리를 도모할 수 없기 때문에 현금회계를 발전시킨 것이라고 보고 있다(CIPFA, 2001). RAB는 새로운 재정의 틀을 형성하는데 두 가지 핵심적인 재정규칙은 ① 황금법칙(golden rule)으로 차입금은 경상지출에 사용하면 안되고 투자를 위해서만 이루어져야 하며 ② 지속가능한 투자원칙(sustainable investment rule)으로 정부 부채의 비율이 GDP의 일정비율을 넘어서면 안된다는 것이다. 즉, 자본지출과 경상지출의 구분을 분명히 하고 장기적인 재무의 건전성을 도모하고 있음을 알 수 있다.

영국의 자원회계는 일반회계원칙으로 지속성, 발생주의·수익비용대응, 일관성, 신중성, 형식보다 실질성 등을 들고 있다. 특징적인 것으로 들 수 있는 사항은 현금기준의 결산과 발생주의에 의한 원가를 동시에 보고하는 것, 재무보고서에 성과보고서 포함, 부처의 목적별로 순원가를 명시, 그리고 수입계정은 현금주의를 적용하는 것 등이다. RAB의 재무보고서에는 자원산출액요약서, 운영원가보고(인식된 이득과 손실 포함), 대차대조표, 현금흐름표, 부처의 목표·목적에 따른 자원보고서 및 주석이 포함되는데 이들을 중심으로 살펴본다.

#### 。자원산출액 요약서(Summary of Resource Outturn)

이 보고서는 자원회계에 특징적인 것으로 기업회계에는 존재하지 않는다. 자원이출 요구와 소비된 자원과 현금의 추정치를 비교하는 것이다. 이는 의회의 통제를 위한 것으로 자원예산과 자원회계를 연계하는 중요한 역할을 담당한다.

#### 。운영원가보고서(Operating Cost Statement)

각 부처의 행정운영비용과 프로그램비용에 대한 보고서로 기업회계의 손익(P/L)계정에 해당하나 손익계정의 형식을 따르지는 않는다.<sup>28)</sup> 기본적으로 재무성과 의회의 예산통제에 적합하도록 설계되었다. 행정원가는 인건비와 기타 비용으로 나누어지고 프로그램원가는 소득과 지출을 나타내는 “자원요청”이라는 것에 의해 추가적인 분석정보

28) 여기에서 프로그램은 부처에서 직접 서비스를 제공하는 것이 아니라 사업소 등을 통해 제공하는 것을 말한다.

를 제공한다.

운영보고서에는 인식된 이익과 손실보고서가 포함되는데, 자산의 재평가나 기타 적립금보고를 통해 나타나는 이익과 손실을 나타내는 것으로 기업회계의 경우와는 다르다. 자원회계에서는 연간의 운영비용은 손실로 인식될 수 있기 때문에 포함하지 않으며 순지출은 주로 비재무적 혜택을 획득하기 위해 발생하는 것이다.

#### 。대차대조표(Balance Sheet)

연말에 자산, 부채 및 부채의 적립금 등을 나타내는 보고서로 기업회계의 대차대조표와 같은 양식이나 정부는 주식의 발행을 통한 자본조달을 하지 않고 국민의 세금으로 운영되므로 “납세자 지분(Taxpayer's Equity)”이라는 용어를 사용한다. 여기에는 기부자산적립, 재평가자산적립, 정부보조금적립 및 일반펀드가 포함된다.

#### 。현금흐름보고서

경상활동과 자본지출 양자에 관한 순현금흐름을 분석하며 어떻게 현금이 조달되었는지를 보여주는 것으로 기업회계의 현금흐름보고서와 같다. 이 보고서에는 운영원가와 현금흐름의 조정에 관한 설명, 투자활동으로 인한 순현금흐름을 설명하는 자본지출과 재무보고서의 분석, 회계기간 동안 순현금요구액을 산출하기 위한 분석 등에 관한 주석을 포함한다.

#### 。부처별 목표·목적에 의한 자원보고서

자원회계에 있어 또 하나의 독특한 보고서로 각 부처의 목표·목적 달성하기 위해 사용된 자원을 보여준다. 이는 기업회계에는 없는 것으로 각 부처의 목표·목적에 대한 소득이나 지출을 재분석하며 회계기간동안 변화가 있으면 주석에 설명해야 한다. 보고서에는 총지출, 소득, 품목별 순지출이 포함된다.

## (2) 미국의 GASB Statement 34

GASB Statement 34는 주·지방정부의 연간 재무보고를 위한 새로운 요건을 수립하여 정부의 재무정보를 사용하는 사람들이 보다 쉽게 이해하고 의사결정에 유용한 정보를 제공하고자 한다. Statement 34는 1987년 발간된 GASB 기준서 제 1호인 「재무보고의 목적」에 그 뿌리를 두고 있지만 보다 새롭고 다른 재정정보를 제공한다. 기본적으로 정부의 기존의 펀드 개념과 정보를 유지하되 가장 중요한 펀드에 관한 재무정보만 보고하게 하는 등 개선을 시도했다.

정부형 펀드의 경우 기존에는 수정발생주의만 적용하였으나 Statement 34에서는 정부통합재무제표에서 발생주의 원칙을 적용하여 보고하도록 하였으며 정부형 펀드 보고에서는 기존의 수정발생주의를 적용함으로써 이원적인 접근방법을 취하고 있다. Statement 34에서 권고한 재무보고시 최소한 담아야 할 내용을 간략하게 살펴본다.

### 。경영토의 및 분석(Management Discussion & Analysis)

재무정보의 이용자에게 회계연도 동안의 정부재정성과에 관해 객관적이고 쉽게 이해할 수 있는 분석을 제공하는 것으로 재무관리자간에 재무정보 보고와 재정정책 등에 관한 식견을 공유하게 된다. 정부의 전반적인 재무상태와 전년도 운영의 결과를 분석하여 정부의 재정이 개선되었는지 악화되었는지를 평가하는데 도움이 된다.

### 。정부통합재무보고서의 특징

통합재무보고서에는 모든 정부활동에 완전발생주의를 적용한 결과를 보고한다. 사업형 활동뿐만 아니라 정부형 활동에도 발생주의를 적용하게 되어 단기자산 및 채무뿐만 아니라 자본자산과 장기채무에 관한 정보도 포함한다.

새로운 정부통합활동보고서에는 수익과 비용을 보고함에 있어 정부의 기능별 순원가에 초점을 둔다. 이렇게 함으로써 정부의 각 기능별로 주민에게 부여된 혜택과 부담을 살펴볼 수 있게 한다. 또한 정부는 사회간접자본시설을 포함한 모든 자산을 정부통합순자산보고서에 보고하도록 한다. 자산은 감가상각을 해야하며 이는 정부활동보고서

에 나타나게 된다. 예술작품이나 역사적 유산에 대해서도 예외를 제외하고는 취득원가나 공정가액(fair value)으로 보고하도록 하고 있다.

정부의 순자산은 자본자산(부채를 제한 순가치), 사용용도가 제한적 자산 및 비제한적 자산으로 구분된다. 그리고 특수한 항목은 다른 수익이나 비용항목과는 분리하여 보고하도록 하고 있다.

#### 。펀드별 재무보고의 특징

펀드는 입법부나 시의회에 의해 승인된 것으로 사용용도에 제한이 있기 때문에 이를 잘 따르고 있는지에 대한 책임성도 중요하다. 따라서 Statement 34는 펀드에 대한 재무보고를 그대로 유지하되, 이전까지 수많은 펀드로 나누어진 펀드의 총계만을 보고 하던 것을 정부의 일반펀드와 같이 중요한 펀드별로 재무보고를 하도록 권고한다.<sup>29)</sup> 또한 정부의 일반활동에 관한 보고서는 이전의 수정발생주의 원칙을 그대로 적용한다.

펀드형과 통합재무보고서에 다른 인식기준을 적용하기 때문에 두 유형의 보고서간의 조정이 이루어진다. 그리고 펀드가 총계의 10%이상일 때는 중요한 펀드의 범주에 들어가고 나머지 중요하지 않는 펀드는 총계로 나타난다. 그밖에 현금흐름표는 직접법을 사용하여 마련되고 펀드간 내부거래는 각 펀드보고서에는 총계로, 정부통합보고서에는 순계로 나타난다.

#### 。예산과 결산비교

예산을 적법한 절차에 따라 제대로 집행해왔는가는 정부책임성의 중요한 요소이다. 당초예산, 확정예산 그리고 결산을 함께 보여줌으로써 정부예산과정의 변화를 알 수 있고 정부의 예측능력 및 일반자원의 관리능력을 평가할 수 있도록 한다.

---

29) 펀드는 크게 세가지 범주로 나누어지는데, 정부형, 사업형 그리고 수탁형이 그것이다.

## 2. 우리나라 정부회계기준(시안과 공개초안)

### 1) 중앙정부의 회계기준 제정과정과 내용<sup>30)</sup>

#### (1) 정부회계기준 제정과정

중앙정부 회계기준은 1999년 정부회계기준 제정에 관한 용역계약을 맺고 이 용역 기관의 정부회계기준초안을 토대로 2000년 말부터 정부회계기준위원회가 심의·검토하여 정부회계기준시안을 개선하려는 노력이 이루어졌다. 그 결과 정부회계기준위원회에서 2002년 2월에 2차 기준시안이, 2003년 6월에 3차 시안이 발표되었으며 현재 공개초안을 마련하기 위해 심의 중에 있다.

#### (2) 정부회계기준의 주요내용

정부회계기준의 기본방향은 크게 세 가지로 정하고 있는데, 기업회계원리의 수용, 정부회계법 제정, 보고실체 및 재무보고의 통합을 들고 있다. 먼저 기업회계원리를 최대한 수용하되 정부부문의 특수성을 고려함으로써 기업회계의 논리와 현실의 조화를 도모하면서 기업회계원리가 최대한 반영될 수 있도록 한다는 것이다. 그리고 예산회계법상의 회계와 결산 부분을 정비하여 정부회계법의 제정을 추진하여 법적 근거를 마련하며 각 중앙부처의 결산을 통합하여 통합결산을 수행하는 것으로 방향을 정하고 있다.

중앙정부의 보고실체는 중앙관서별 보고실체, 정부통합보고실체 및 기타보고실체로 나누고 있으며, 회계실체의 경우는 다양성으로 인해 회계기준시안에서는 유형을 따로 명시하지 않고 있다. 정부재무보고서의 경우 현행 9종의 결산서를<sup>31)</sup> 1종의 재무제표로 통합개편하고 재무보고서는 결산총평, 재무제표, 필수보통정보, 주식 및 부속명세서로 구성된다. 재무제표는 중앙관서 보고실체의 경우 재정상태보고서, 재정운영보고서, 순자산변동보고서, 국(관)세징수활동보고서를 포함하고 통합재무보고실체의 경우는 국

30) 2003년 6월 정부회계학회의 “중앙회계기준 2003(시안)”과 재정경제부의 “중앙·지방 회계기준 비교(2004. 4)”의 자료를 참고하였다.

31) 세입세출결산서, 계속비결산보고서, 기업회계결산, 국가채무에관한계산서, 기금결산보고서, 채권현재액총계산서, 국유재산증감및현재액총계산서, 물품증감및현재액총계산서, 예비비사용총괄서를 포함한다.



(관)세 활동보고서를 제외한 나머지 세 가지의 보고서를 작성하도록 하고 있다.

## 2) 지방자치단체 회계기준(시안)의 제정과정과 내용

### (1) 자치단체 회계기준 제정과정

부천시와 강남구를 대상으로 한 회계기준 및 전산시스템개발 용역사업의 결과, 2003년 7월에 지방자치단체 회계기준에 대한 시안이 최초로 작성된 이후 2003년 10월에 5차 시안이 발표되었고 이를 참고하여 2004년 5월 지방회계기준심의 위원회에서 공개초안을 심의 의결하였다. 지방회계기준심의위원회는 2003년 8월 28일 구성되어 지방회계기준에 대한 심의를 비롯하여 복식부기제도 도입방안에 대한 연구 및 자문을 수행하고 있다. 특히, 2003년 10월 발표된 5차 시안의 작업과 이후의 공개초안을 마련함에 있어서는 중앙정부의 회계기준과의 조화를 도모하고 있다.

<표 2-10> 지방자치단체 회계기준(시안) 변천과정

구 분	일 자	주요 내용
1차시안	2000. 7	현행 예산제도의 분석, 기업회계와 정부회계의 비교검토
2차시안	2001. 3	회계기준을 조문식으로 변경, 자산·부채·수익·비용과목을 세부적으로 구분, 운영보고서의 상각비를 별도의 과목으로 함
3차시안	2002. 5	재정분석지표의 개념, 내용을 구체적으로 기술, 통합재정재무제표에 기능별 운영보고서 추가
4차시안	2002. 10	재정보고서 내용의 구체적 기술, 재무제표에 대한 종합적인 정의, 비용 중 이전경비 재분류, 순자산의 정의, 구분방식 보완, 자산평가에 대한 내용 전반적 재검토
5차시안	2003. 10	재무제표에 세입세출결산서 추가, 재무제표와 통합재정, 성과보고 등의 관계 포괄적 기술, 운영보고서의 성격, 자산의 인식범위 및 평가방법 조정
공개초안	2004. 5	자산의 분류 및 평가 재검토, 운영보고서의 양식, 수익·비용의 인식 및 기타 회계기준상의 용어에 대한 체계적인 정리

### (2) 자치단체 회계기준의 주요내용

중앙정부의 회계기준과 마찬가지로 자치단체 회계기준의 제정에 있어서도 기업회

계원리를 반영하되 공공회계의 특성을 유지하는 방향으로 진행되고 있다. 특히 자치단체 회계기준(시안)과 공개초안 마련의 진행과정을 살펴보면 현행예산제도의 기초를 유지하되 정부활동에 대한 보다 나은 정보를 제공하기 위한 노력이 엿보인다. 예를 들어, 재무제표의 내용을 보완하고 이해를 돕게 위해 필수적으로 제공해야 하는 필수보충정보에 예산결산요약표, 기능별 재정운영보고서 및 예산회계와 재무회계의 차이에 대한 명세서 등을 포함하고 있다.

지방자치단체의 보고실체는 시·도, 시·군·자치구 등의 지방자치단체이며 회계실체는 회계의 유형에 따라 일반회계, 기타특별회계, 기금 및 공기업특별회계로 명시하고 있다. 지방정부의 재무보고서는 결산총평, 재무제표, 필수보충정보 및 부속명세서로 구성되며 중앙정부와 거의 같은 구조를 가진다. 재무제표는 재정상태보고서, 재정운영보고서, 현금흐름표 및 순자산변동보고서를 포함한다

### 3) 중앙과 지방자치단체 회계기준(시안)의 비교

복식부기 도입을 위한 시범적용사업을 추진하면서 중앙과 지방이 각각의 회계기준안을 만들어 통합에 대한 고려가 없었으나, 최근에는 국제적인 추세를 반영하여 우리도 중앙과 지방의 기준안 마련에 있어 중앙과 지방의 통합보고서의 산출을 고려한 노력이 이루어지고 있다. 여기서는 지난 5월 공개초안이 나온 지방자치단체 회계기준안과 4월에 심의된 정부회계기준안을 비교해 본다.

중앙과 지방은 정부활동의 특성과 범위가 다르기 때문에 보고실체와 회계실체가 다르게 규정되고 있다. 중앙은 관서별, 총합, 그리고 기타보고실체로 나눈 반면, 지방은 자치단체를 보고실체로 하고 있으며 통합에 관한 규정은 두지 않고 있으나 별지 보고서 서식에 모든 회계를 통합하는 양식으로 제시되어 있다. 또한 중앙과 지방 모두 보고실체나 회계실체를 행정형과 사업형으로 구분하는 규정을 두고 있다.

재무보고서에 포함되는 재무제표는 재정상태보고서, 재정운영보고서, 순자산변동보고서 등이다. 이러한 재무제표는 중앙과 지방에 모두 포함되고 이 외에도 중앙은 관서별보고실체의 경우 국(관)세징수활동보고서가 추가된다. 현금흐름보고서는 중앙과 지방 모두 재무보고서 규정에 포함되나 중앙의 경우 보고실체별로 작성해야 할 보고서 유형에는 포함되지 않으며 양식에 제시되어 있지 않다.

재무보고서의 내용은 재정상태보고서의 경우는 양자 모두 자산 및 부채에 관한 정보를 유동성의 순으로 제시하고, 양자가 다른 점은 지방의 경우 순자산을 고정, 특정, 일반순자산으로 나누고 있다. 재정운영보고서의 경우는 중앙의 부처별 운영보고서는 일반적인 재정운영보고서와 양식이 다르며 정부통합운영보고서의 수익은 원천별로 비용은 기능별로 제시되어 있어 지방의 성질별 재정운영보고서의 양식과는 비용의 분류에 차이가 있다. 그러나 기능별 재정운영보고서의 경우는 비용과 수익의 분류가 중앙의 정부통합운영보고서와 같은 분류기준을 적용하고 있다.

자산이나 부채의 개념이나 인식기준에 있어서는 몇 가지를 제외하고 양자가 거의 일치하고 있다. 자산의 분류에 있어 중앙은 군사자산(예: 전비품)을 포함하고 지방은 유형자산을 일반유형자산과 주민편의시설로 나누고 있다. 그리고 중앙의 경우는 무형자산의 평가방법이 포함되어 있으나 지방은 이를 포함하지 않고 있다. 중앙과 지방 모두 일반적인 자산의 가치는 취득원가를 가액으로 하며, 재고자산의 평가에 있어 지방은 선입선출법(FIFO: First In First Out)을, 중앙은 총평균법을 적용하고 있다. 부채의 경우 장기충당부채의 범위에서 차이가 나타나고 있다. 그리고 리스에 의한 자산 및 부채의 경우 지방은 기업회계기준의 규정을 준수하도록 하고 중앙은 기본적인 규정을 포함한다.

수익이나 비용의 개념이나 인식기준에 있어서도 중앙과 지방이 규정이 거의 동일하게 나타나고 있다. 다만 자산의 정의에 있어 차이가 있고 수익과 비용의 분류가 다르게 나타난다. 기타 회계변경이나 오류수정, 우발상황 등에 관한 규정은 동일하며 부속명세서의 경우 지방자치단체는 행정자치부장관의 지침에 따르고 중앙은 기준시안에 상세히 규정하고 있다. 전반적으로 중앙과 지방의 회계기준시안은 정부가 수행하는 기능의 차이에 근거하는 부분을 제외하고는 같은 방향으로 진행되고 있음을 알 수 있다. 다만, 통합재무제표와 관련하여 구체적인 대안의 제시나 논의가 이루어지지 않고 있어 향후 연구되어야 할 것이다. 또한 재무제표에 포함할 내용이나 양식, 자산이나 부채의 구체적인 평가방법에 대한 지침서가 개발되어야 할 것이다.

<표 2-11> 중앙과 지방자치단체 회계기준간의 차이점

구 분	내 역
보고·회계실체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙은 보고실체를 관서별, 통합, 기타보고실체로 나누고 회계실체 유형은 명시하지 않음</li> <li>· 지방의 보고실체는 자치단체법상의 자치단체, 회계실체는 현행 회계구분에 따른 분류(일반, 기타특별, 공기업특별 회계)</li> <li>· 중앙과 지방 모두 행정형 사업형 구분을 명시하고 있으나 지방은 회계실체로 중앙은 보고실체로 구분</li> </ul>
재무제표	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙의 경우 관서별보고실체의 경우 국(관)세징수활동보고서 추가</li> <li>· 현금흐름 보고서의 경우 중앙은 규정이 없고 지방은 있음(단, 유보)</li> </ul>
수익, 비용 및 순자산의 분류	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙의 경우 수익은 원천별로 비용은 기능별로, 지방은 수익은 원천별로 비용은 성질별로 분류(필수보충정보서에 기능별 분류)</li> <li>· 중앙정부회계 기준시안은 순자산을 분류하지 않고 있으나 지방은 고정, 특정, 일반 순자산으로 구분</li> </ul>
자산 관련 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙은 군사자산을 포함하고 지방의 경우 유형자산을 일반유형자산과 주민편의 시설로 분류</li> <li>· 무형자산의 경우 중앙은 기타비유동자산에 포함, 지방은 언급하지 않음</li> <li>· 재고자산의 평가에 있어 중앙은 총평균법, 지방은 선입선출법</li> </ul>
부채의 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장기충당부채의 범위에서 차이가 있음</li> <li>· 리스에 의한 부채의 경우 중앙은 기본적인 규정을 포함, 지방은 기업회계 기준을 준수하도록 함</li> </ul>
용어의 정의 및 분류	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부채의 정의는 비슷하나 자산의 정의에 대해서는 “통제”와 “실질적 소유”라는 개념의 차이</li> <li>· 중앙의 경우 수익과 비용을 거래유형에 따라 분류하고 인식기준제시, 지방은 거래유형에 따른 인식기준 외에 분류기준 제시(수익은 원천별, 비용은 성질별 및 기능별 분류 제시)</li> </ul>
수익의 인식시점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙의 경우 부과·납부방식에 따른 수익의 인식시점 제시</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 필수보충정보의 포함내용 차이</li> <li>· 결산총평에서 중앙은 분석의견만을 제시, 지방은 서문과 재정분석 및 통계 등 자세한 정보제공</li> <li>· 부속명세서의 경우 중앙은 구체적인 예시, 지방은 지침에 의한다고 규정</li> </ul>

#### 4) 회계이슈별 논점사항

##### (1) 보고주체와 통합의 문제

정부는 다양한 계층이나 부문으로 구성되어 있어 보고실체를 정한다는 것을 어렵게 한다. 통합의 범위는 역사적이나 법률적 상황에 따라 달라진다. 대부분의 국가에서 통합을 시도하지만 미국은 연방과 주·지방정부간의 통합을 시도하지 않는다. 뉴질랜드

드를 제외한 대부분의 국가들은 국가와 지방에 각각 다른 회계기준이 적용되다가 단계적으로 통합을 시도하고 있는 상황에서 우리는 도입단계에서 이미 통합을 염두에 두는 것은 바람직한 방향설정으로 보인다.

최근의 정부혁신지방분권위원회·기획예산처의 보도자료에 의하면, 국가재정의 범위를 국제기준에 맞도록 확대하여 중앙정부의 재정뿐만 아니라 지방정부, 산하기관, 공기업도 포함한다고 밝힌바 있다. 그러나 구체적으로 어느 시기에 어떻게 통합을 시도하느냐 하는 실질적인 계획과 일정이 제시되지 않고 있어 향후 심도 있는 연구와 논의가 필요하다고 본다.

## (2) 자산관련 논점

정부부문에서 발생주의 원칙에 의한 복식부기 회계제도를 도입할 때 민간에서 존재하지 않는 자산과 부채의 인식문제, 특히 특정자산과 관련하여 어려움에 직면하게 되는데 유산자산과 사회기반시설이 이에 속한다.

유산자산은 역사적 건물, 기념비, 고적지, 박물관, 미술작품 및 소장품 등을 포함하는데, 우리나라의 지방자치단체 회계기준 공개초안에 의하면 문화재나 유산자산은 보고자산의 범주에 포함시키지 않고 있으며 필수보충정보에 관리책임자산을 보고하도록 하고 있다. 미국의 경우는 우리보다 그 범위가 넓은 것으로 보이며<sup>32)</sup> GFS(Government Finance Statistics)의 경우 유산자산 등 거의 모든 자산을 포함하고 있다.<sup>33)</sup> 문화재를 포함한 유산자산의 경우 입장료 등의 형태로 수익을 창출하며 문화서비스 제공에 사용되기 때문에 자산의 개념에 부합된다고 볼 수 있다. 그리고 자산의 범주에 포함되지 않을 경우 유산자산 관리가 소홀해 질 수 있다는 우려도 존재한다.<sup>34)</sup> 따라서 회계기준을 확정할 때 이러한 점을 고려하여 합리적인 대안을 찾아야 할 것이

32) 미국의 경우 문화재나 예술작품 등을 기부 받을 때 수익으로 인식하고 자산화하는 것을 원칙으로 하나 공공전시, 교육, 연구 등을 위해 보유하는 경우 등에 한해 예외를 두고 있다.

33) GFS의 경우 자산을 재무자산과 비재무자산으로 나누고 있으며 비재무자산은 고정자산, 채고자산, 귀중품(valuables), 비생산자산 등으로 분류된다. 비재무자산 분류의 고정자산 중 기타 고정자산의 범주에 문화재가 포함되고 생산이나 소비목적이 아닌 저장목적의 예술품은 귀중품의 범주에 포함되고 있으며 시장가치로 평가하는 것을 원칙으로 한다.

34) 서울시의 경우 문화재 보수사업은 매년 30건 정도이고 2004년 총사업비용 82억 6천억원으로 책정되어 있다. 이 중에서 국비 및 시비가 각각 58%와 31%를 차지하고 있으며 나머지는 구비로 조달된다.

다.

자본자산과 관련된 또 하나의 이슈는 감가상각을 어떻게 처리하는냐 하는 것이다. 우리나라의 지방자치단체 회계기준 공개초안은 사회기반시설 중 일정부분은 제외할 수 있다고 규정하고 있으며 중앙은 좀 더 구체적인 규정을 두고 있다. 지방자치단체 회계기준의 입장은 미국의 사례를 벤치마킹한 것으로 보이나 미국의 경우 엄격한 기준을 적용하고 있어 우리의 경우 그대로 적용할 수 있을 지는 의문이다.<sup>35)</sup> 향후 좀더 구체적인 범위와 방법에 대한 지침이 필요한 분야이다.

마지막으로 자산의 평가에 관한 문제이다. 전통적으로 자산의 가치평가의 기초는 역사적 원가이나 점차 공정가액(fair value)으로 평가하려는 추세이다. 개념적으로는 현재의 가치가 우수한 것으로 보이나 실무적인 수준에서는 역사적 원가에 의존할 수밖에 없는 실정이다. SNA와 GFS는 자산의 재평가를 요구하고 있으나 평가방법의 어려움과 평가하는데 소요되는 비용이 상당할 것이므로 당분간은 역사적 원가에 의존하는 국가들이 많을 것이다. 그러나 향후 GFS 기준에 맞추기 위해서는 공정가액으로 평가하는 방안을 모색해야 할 것이다.

### (3) 정부운영에 성과에 대한 정보

발생주의 원칙을 적용한 복식부기 회계제도 도입의 주요이유가 정부운영의 성과를 제대로 측정할 수 있는 정보를 제공하는 데 있다면 재무보고서를 통해서 과연 어떤 정보를 제공해야 하는가 또는 어떤 정보를 제공할 수 있는가 하는 논의가 이루어질 수 있다. 일반적으로 재정상태보고서의 경우 정부의 장기적인 재정건전성을 평가할 수 있는 정보를 제공해 주며 국가마다 거의 유사한 형태와 내용을 담고 있다.

단기적인 국가의 운영성과에 관한 정보를 제공하는 정부운영보고서에는 국가의 운영이 어느 정도 효율적으로 이루어졌는가에 관한 정보를 제공해 준다. 영국의 경우 운영원가보고서에서 행정형과 프로그램으로 나누어 원가정보를 제공하고 있으며, 부처별 목표·목적에 의한 자원보고서에는 부처의 목표·목적 달성에 사용된 원가정보를 제공

---

35) 미국의 경우 인프라 자산의 경우 수정주의 접근방법을 적용하여 감가상각을 하지 않고 있으나 지방정부가 자산의 재고목록을 가지고 있어야 하고, 일정한 측정 스케일을 사용하여 상태평가(condition assessment)를 해야 하며 매년 정부가 수립한 기준을 충족하기 위해 유지, 보수에 드는 비용을 추정해야 한다. 이러한 요건을 충족하는 경우 자본지출은 비용으로 처리되나 증축의 경우는 자산으로 처리한다.

하고 있다. 미국의 정부통합활동보고서에는 수익과 비용을 보고함에 있어 정부의 기능별로 순원가에 초점을 두어 각 기능별로 주민의 부담과 혜택을 평가할 수 있다. 또한 이들 국가에서는 성과보고서 등과 연계하여 정보를 활용할 수 있다.

우리의 경우 중앙의 경우 정부통합재정운영보고서 서식에서 수익은 원천별(성질별)로 비용은 기능별로 구분하고 있으며 지방의 성질별 재정운영보고서서는 수익과 비용은 성질별로 나누고 있다. 한편으로 기능별 재정운영보고서 보고서는 비용은 기능별로 수익은 성질별로 분류하고 있는데 이러한 양식은 미국의 정부통합재정운영보고서의 양식과 유사하나, 우리의 경우 기능이 품목별 예산의 “관”에 해당하는 것으로 자치단체가 수행하는 기능을 의미 있게 분류한 것으로 보기 어렵다. 성질별이나 기능별 재정운영보고서에서 정부운영의 효율성이나 효과성을 판단하는 유용한 정보를 얻기는 힘들 것으로 보인다. 이 문제는 예산구조 개편과 관련되는 사안으로 향후 지방 정부가 하는 일과 이에 소요된 비용을 시민이 잘 이해할 수 있는 구조로의 개편이 이루어져야 할 것이다.

## 第Ⅲ章 서울시 회계와 재무관리

제 1 절 지방자치단체의 회계제도

제 2 절 서울시 재무관리 현황

제 3 절 서울시 재정관련 전산시스템



## 제 3 장 서울시의 회계와 재무관리

### 제 1 절 지방자치단체의 회계제도

#### 1. 지방자치단체회계 개요

##### 1) 지방자치단체 회계의 의의

경제·사회적 제반 상황이 변천해 감에 따라 회계에 대하여 요구되는 기능도 변한다고 볼 수 있다. 미국공인회계사협회는 회계를 “부분적으로 재무적 성질을 갖는 거래(transactions)와 사상(events)을 화폐단위로 의미 있게 기록하고 분류하며 요약하고 결과를 해석하는 기술”이라고 하여 전통적인 회계의 개념을 정의하고 있다.<sup>36)</sup> 오늘날 회계의 의미는 확대되어 회계는 경제적 사건을 측정, 분류, 기록, 요약하고 그 결과를 보고함으로써 정보이용자의 의사결정을 돕는 제반 활동을 의미하는 것으로 이해된다(김혁 외 3인, 2004; 이효, 2003).

지방자치단체의 회계는 정부회계에 속하며 기업회계에 대응하는 개념이므로 정부회계의 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 그 목적에 있어서 정부는 국가와 국민의 복지증진과 서비스 증대, 그리고 부의 이전을 목적으로 하나, 기업은 기업 및 소유자의 부의 증대를 목적으로 한다. 즉 정부회계의 특성을 검토해 보면, 우선 무엇보다도 지방자치단체 회계는 이윤 동기가 없다는 것이다. 그렇기 때문에 사기업의 경우와는 달리 이익이 얼마나 발생하였는가 하는 것은 일단 관심의 대상에서 제외된다.

둘째, 지방자치단체 회계를 포함한 정부회계는 법규에 의하여 엄격하게 제한되고 있다. 이것은 정부의 활동 규모가 크고 회계기관이나 담당자의 수도 많으며 이해 관계자 계층이 다양하므로 회계절차에 대해서도 표준적이며 엄격한 절차가 요구되기 때문이다. 그리고 우리나라에 있어서 정부회계의 개념에는 재무거래의 기록과 보고에 한정하지 않고 재무활동 절차 및 내용을 포함한 포괄적인 개념으로 사용된다. 예를 들면,

---

36) AICPA, Committee on Terminology, Accounting Terminology Bulletin No. 1 : Review and Resume (,New York, 1953).

조세 등의 부과 징수, 재산의 관리 및 처분, 물품 등의 구매 및 관리행위 등이 모두 회계의 범주에 포함된다고 보는 경향이 있다(편호범, 1998).

셋째, 지방자치단체 또는 정부회계는 대부분의 경우에 현금주의에 의한 단식부기를 채택하고 있기 때문에 복식부기의 장점을 제대로 살리지 못하고 있다는 것이다 정부나 지방자치단체의 활동이 예산에 의해 통제되기 때문에 지방자치단체회계는 현금의 수입과 지출에 대해 엄격한 관리와 기록을 하는 특징과 함께 민간의 재무제표보다는 예산을 중심으로 하는 예산결산보고서가 재무보고의 중심이 되어 왔다(김혁 외 3인, 2004).

## 2) 지방자치단체 회계의 종류

현행 지방자치단체 회계는 목적에 따라 일반회계와 특별회계로 구분되고 내용에 따라 수입·지출회계, 채권·채무회계, 재산회계, 그리고 물품회계로 구분할 수 있다.

일반회계는 지방자치단체의 기본적인 기능을 수행하기 위하여 발생하는 세입·세출을 처리하기 위한 회계로서 세입은 주로 조세수입을 원칙으로 한다. 특별회계는 공영기업 기타 특정사업을 운영할 때, 특정자금을 보유하여 운영할 때, 그리고 특정 세입·세출로서 구분하여 경리할 필요가 있을 때 법률 또는 조례로 설치할 수 있다(지방재정법 제5조 제2항). 일반회계와 특별회계 외에 지방자치단체는 행정목적의 달성을 위하여 또는 공익상 필요한 경우에는 재산을 보유하거나 특정한 자금의 운용을 위한 기금을 설치할 수 있다(지방재정법 133조 제1항). 지방자치단체의 장은 매 회계연도마다 기금운용계획을 수립하여야 하며 출납폐쇄 후 3개월 이내에 기금의 결산보고서를 작성하여 지방의회에 제출하여야 한다(지방재정법 제110조 제3항 및 제4항).

내용에 의한 구분으로서는 수입·지출회계, 채권·채무회계, 재산회계, 그리고 물품회계가 있다. 수입·지출회계는 지방자치단체에서 세입과 세출을 관리하기 위하여 행하는 현금회계를 말한다. 정부회계에서는 기업회계와는 달리 수익과 비용의 개념이 제대로 정립되어 있지 않기 때문에 수입(receipt)과 지출(disbursement 또는 payment)의 개념으로 수지계산을 하고 있다.

현행 관계 법률에서는 지방자치단체의 채권·채무는 일반적으로 회계에서 의미하는 자산이나 부채가 아니라 각각 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 권리 및 의무로 한정되어 있다(지방재정법 제105조 제1항 및 제2항). 지방재정법상의 재산의

개념은 회계학적 개념이라고 하기보다는 법적 개념이기 때문에 미래의 경제적 효익 (economic benefit) 또는 미래의 용역 잠재력(service potential)이라는 측면보다는 현재의 재산에 관한 권리와 재산의 물리적 관리가 강조되고 있다. 물품이란 지방자치단체가 소유하는 동산과 지방자치단체가 사용하기 위하여 보관하는 동산 중에서 현금, 유가증권, 그리고 공유재산을 제외한 것을 의미한다.

위에서 살펴보았듯이 우리나라에는 정부회계는 물론 지방자치단체 회계제도가 현금회계로 이루어져 있기 때문에 현금의 수입과 지출 외에 경제주체의 자산과 부채 및 자본(지분)의 변화를 인식하고 기록·보고하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 관점에서 최근의 공공부문 개혁 추세와 관련하여 한정된 자원의 효율적 이용에 대한 관심이 증대하면서 정부의 자산과 부채회계에 대한 중요성이 크게 부각되고 있다.

<표 3-1> 지방자치단체회계의 체계와 관련법규

구 분	회계종류	관련 법규
지방자치 단체회계	수입회계	· 예산회계법, 지방재정법, 지방세법, 관련개별법령 등
	지출회계	· 예산회계법, 지방재정법, 관련개별법령, 재무회계규칙 등
	채권회계	· 지방재정법, 각 시·도재무회계규칙, 채물관리지침 등
	물품회계	· 지방재정법·지방재정법시행령·물품관리법·물품관리조례 등
	재산회계	· 지방재정법·재무회계규칙, 공유재산관리조례시행규칙 등
	기금회계	· 지방재정법·각 시도기금조례 및 시행규칙, 재정운용조례 및 동시행규칙

## 2. 예산회계와 재무회계

### 1) 예산회계

현행 우리나라의 정부회계는 예산이 큰 영향력을 지니고 있으며 예산을 중심으로 하는 예산결산보고서가 재무보고의 주요관심이 되어 왔으며 “예산회계”라는 용어를 사용하기도 한다. 예산회계는 정부의 예산이 편성되면 회계연도 초에 예산금액을 장부에 기록하여 실제 예산집행액이 예산의 범위 내에서 이루어지도록 통제하는 회계시스템으로 정의되고 있다(김혁 외 3인, 2004). 따라서 여기서는 예산의 편성과정과 예산회계

하에서 보고되는 세입세출결산서에 관해 간단히 살펴보고자 한다.

### (1) 예산의 편성

예산편성이란 다음 회계연도에 자치단체가 시행하고자 하는 시책이나 사업계획을 재정적인 용어와 금액으로 표시하여 세입세출예산안을 수립하고 지방의회의 의결을 거쳐 확정하는 행위를 말한다. 예산을 요구하기 전에 중기지방재정계획, 투자심사, 국고 보조금 및 지방양여금 신청 등의 과정을 거치고 있다.

### (2) 예산의 집행<sup>37)</sup>

예산집행이란 시의회에서 의결·확정된 예산에 따라 수입을 조달하고 공공경비를 지출하는 재정활동을 의미한다. 세출예산을 집행할 때는 원칙적으로 의회에서 승인된 목적과 금액의 한도 내에서 지출을 하여야 하며, 세입예산의 집행에 있어서도 법률에 정하여진 세율 및 징수방식을 엄격히 준수하여야 한다.

예산집행의 절차는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있는데 사업계획 및 추진계획을 수립하는 사업부서의 역할과 회계부서의 역할이다. 사업부서에서는 관련사업에 대한 추진방법, 추진일정 등을 면밀하게 검토하고 이를 자치단체장에게 보고하는데 이를 예산집행품의 또는 사업계획의 수립이라고 한다. 회계부서는 실질적인 예산집행기능을 담당하는 기관으로 사업부서에서 결정된 사업계획 및 예산집행품의서를 넘겨받아 입찰 및 계약방법, 계약금액 등을 결정하며 이를 집행하는 역할을 한다. 이때 지출을 결정하는 행위를 지출원인행위라고 하며 지출원인행위에 따라 자금을 구체적으로 집행하는 행위를 지출행위라 한다.

---

37) 한국정부회계학회 2004년 특별세미나 자료 중 “실무자 입장에서 본 지방예산회계제도의 운영실태”를 참고하였다.

<표 3-2> 예산집행과정과 담당부서

지출과정	담당부서
◦ 예산고시	시 장
◦ 예산의 회계연도 개시전 배정	예산담당부서
◦ 예산집행지침 작성 시달	"
◦ 월별 지출계획 수립	집 행 부 서
◦ 월별·분기별 예산배정계획서 작성	예산담당부서
◦ 예산배정	"
◦ 예산집행방침 수립, 품의 결재	집 행 부 서
◦ 지출원인행위	회계(경리)부서
◦ 사업시행, 감독, 준공	집 행 부 서
◦ 준공검사완료, 지출목적완성행위에 대한 대금지급	회계(경리)부서

자료: 지방자치단체 예산편성기본지침, 행정자치부(2004).

### (3) 결산

예산과정의 마지막단계는 회계검사 및 결산심의이며, 회계검사란 정부기관의 재정 활동 및 그 수치결과를 검사 보고하는 것으로 감사원이 이를 수행하면 회계검사에 대한 사항은 생략한다. 결산은 지방자치단체의 1회계년도의 세입·세출예산에 근거한 수입과 지출의 최종적인 결과를 확정 집계한 계산서이다. 또한 결산은 1년 동안 세출예산을 집행한 결과 어떠한 성과를 나타냈는가 하는 지방자치단체의 1년간의 행·재정적 실적 보고이기도 한다. 지방자치단체의 예산성립에 있어 의회의 사전승인 절차가 선결요건이라면 결산제도는 의회가 승인한 예산의 집행내용에 대한 사후감독 절차이며 요식행위이다.

### (4) 세입세출결산서의 종류

지방자치단체는 연도중 집행한 예산의 집행결과를 회계연도말(12월 31일)후 출납정리기한인 다음연도 2월말을 기준으로 작성하여야 하며, 출납폐쇄(2월말)후 80일이내에 결산서 및 증빙서류를 작성하고 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 시의회의 승인을 얻어야 한다(지방자치법 제125조). 세입·세출결산은 세입·세출예산과 동일한 구분에 의하여 작성되며 다음 사항을 명백히 하여야 한다. 세입의 경우 세

입예산액, 징수결정액, 수납액, 불납결손액, 미수납액을, 세출의 경우 세출예산액, 전년도 이월액, 예비비 사용액, 전용 등의 증감액을 보고해야 한다.

지방재정법은 지역주민들에게 1년에 한번 이상 제공되어야 할 재무정보로서 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액, 공유재산의 증감 및 현황, 중요물품의 증감 및 현재액, 기타 재정 운영에 관한 중요한 사항을 규정하고 있다(지방재정법 제118조의 3항).<sup>38)</sup> 그러나 구체적으로 어떠한 보고서를 어떠한 형식으로 제공할 것인지에 관하여는 구체적으로 명시하고 있지 않으며 한 회계연도 동안 달성한 집행실적을 제시하는 결산서는 아래 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 세입·세출결산서의 종류

회계구분	결 산 서	근거규정
일반회계, 기타 특별회계, 기금	세입세출결산	지방재정법 제41조
	물품증감/현재액의 총계산서	지방재정법 제104조
	공유재산 증감 및 현재보고서	지방재정법 제104조
	기금결산보고서	지방재정법 제110조
	세입세출외현금출납결산서	지방자치단체 재무회계규칙
	채권채무발생(소멸)및현액보고	지방자치단체 재무회계규칙

이 가운데 세입·세출결산보고서는 지방자치단체의 지출통제를 위한 목적에 가장 중요한 보고서로 징수부, 지출원인행위부, 지출부 등을 토대로 작성되며, 세입예산액과 세출예산액을 포함하고 있기 때문에 예산액과 결산액을 비교하고 당해 연도의 예산에 따라 재정이 운용되었는지를 확인할 수 있다.

## 2) 재무회계(복식부기회계)

발생주의 회계원칙을 적용하여 필요한 재무정보를 산출하는 회계를 재무회계라 볼 수 있다. 발생주의에 의한 복식부기 회계에서는 거래가 발생한 시점을 중심으로 지방자치단체의 재정상태와 운영실적을 알 수 있다(이효, 2003). 제2장에서 살펴보았듯이, 우리나라의 경우 복식부기 시범적용으로 부천시와 강남구에서 이미 발생주의를 적용한 재무제표를 산출했는데 여기서는 시험적용결과 산출된 재무정보, 복식부기 도입시의

38) 지방재정법개정법률안에는 발생주의 복식부기에 의한 재무결산보고서와 통합재정정보를 포함하고 있다(법률안 제61조).

업무상의 변화 및 그 효과를 중심으로 살펴본다.

### (1) 복식부기 회계제도에 의한 재무정보

시험적용결과 산출한 재정보고서에 담긴 재정정보를 살펴보면, 부천시의 「2003 회계년도 통합재정정보고서」에는 서문, 회계정책기술서, 통합재무제표, 회계별 재무제표, 통합재무제표에 대한 주석, 보충정보, 재정분석 및 일반회계의 복식부기와 단식부기결산의 조정명세서를 포함한다.

서문에는 부천시의 재정상황과 특징 그리고 주요 제도적 변화를 분석하고 있다. 회계정책기술서는 정보이용자들에게 기본적인 회계처리방침에 대한 이해를 돕기 위해 부천시의 회계처리 방향과 원칙, 회계정책의 구체적 적용기준 및 주요 정책의 변화 등을 제시하고 있다. 여기에는 고정자산 분류방법, 인식 및 측정방법, 감가상각 대상자산의 내용연수, 순자산의 구분 등에 관한 설명을 제시하고 있다. 고정자산에는 유산자산, 천연자원, 무형자산을 모두 포함하고 있다

통합재무제표에는 통합재정상태보고서, 통합재정운영보고서 및 통합현금흐름표가 포함되는데 부천시의 일반회계, 특별회계, 기금회계의 총계, 내부거래, 그리고 순계의 정보를 제공한다. 회계별 재무제표는 일반회계, 기타특별회계, 기금회계의 개별 회계실체를 대상으로 작성되었고 지방공기업 특별회계는 지방공기업법 관련규정에 의거하여 산출된 결산자료를 활용하여 산출하였다고 밝히고 있다.<sup>39)</sup> 또한 지방자치단체 회계기준 공개초안에 따른 재무보고서도 제시하고 있는데 자산의 분류방법에 차이가 있다.

통합재무제표에 대한 주석은 재정보고서 정보이용자에게 충분한 회계정보가 제공될 수 있도록 중요한 회계처리방침 등 필요한 사항에 대한 설명을 제공하고 있다. 부천시의 경우 금융상품, 미수세금, 결손지분충당금, 미수금, 미수수익, 선급금, 매각용자산, 보증금, 융자금, 관리중인 국유재산 및 공유재산, 퇴직급여 충당금 등에 대한 설명과 내역을 포함한다. 보충정보는 주요 개정과목에 대한 상세한 내역정보를 제공하고 있으며 주요투자사업 및 우발상황에 관한 내역을 담고 있다.

재정분석은 통합재무제표를 토대로 적합한 지표선정을 통해 자주성, 안전성, 효율성, 노력성 그리고 생산성의 5개부분으로 나누어 분석하였다.

39) 부천시의 지방공기업 특별회계는 상수도 하수도 공기업이 있으며 재무제표는 대차대조표, 손익계산서 및 자금운용계산서를 포함한다.

<표 3-4> 부천시 통합재정상태보고서

(단위: 백만원)

과목	일반회계	기타 특별회계	지방공기업 특별회계	기금회계	내부 거래	계
1. 유동자산	402, 066	179,358	88,755	43,225		713,404
현금 및 현금등가물 :	:	:	:	:	-	:
2. 고정자산	3,941,592	136,042	716,264	62	783,778	4,010,182
(1)투자자산	822,442	3,359	3	-	783,778	42,088
:						
(2)일반유형자산	2,510,701	90,663	46,178	-		2,647,542
:						
(3)사회간접시설	608,315	42,020	668,406	-		1,318,741
:						
(4)유산자산	121	-	-	-		121
(5)무형자산	13	-	1,677	-		1,690
자산총계	4,343,658	315,400	805,019	43,387	783,778	4,723,586
1. 유동부채	17,281	3,823	3,641	-		24,745
:						
2. 고정부채	97,866	-	17,600	-		115,466
:						
부채총계	115,147	3,823	21,241	-	-	140,211
순자산총계	4,228,511	311,577	783,778	43,287	783,778	4,583,375
부채와순자산총계	4,343,658	315,400	805,019	43,287	783,778	4,583,375

자료: 2003 회계년도 통합재정보고서, 부천시, 2004. 8.

## (2) 복식부기 도입에 따른 변화

발생주의 원칙에 의한 복식부기 회계를 도입할 경우 현재의 수입 및 지출의 관리에서 자산, 부채, 수익, 비용을 모두 포함하여 회계의 범위가 확대된다. 현금주의 예산체계에서는 회계적 의미의 자산이나 부채의 개념이 적용되지 않고 있으나, 복식부기 회계제도를 도입할 경우 자산, 부채, 수익, 비용의 개념구분이 정확하게 이루어져 저장(stock)과 유량(flow)에 대한 종합적인 정보를 제공하게 된다. 복식부기가 도입되면 자산과 부채라는 개념도입과 회계처리 방법, 회계대상, 보고서의 유형, 수익 및 비용의 인식시점 등에서 현행의 현금주의 예산제도 하에서 큰 변화가 예상된다.



현행 예산회계에서는 공유재산을 매각할 경우 매각대금을 수입으로 계상하고 있으나, 복식부기를 적용하면 매각대상 재산가치를 초과하는 부분만이 수익에 해당하고 재산의 장부가액에 해당하는 부분은 자산의 감소로 수익에서 제외된다. 또한 지방채를 발행할 경우 당해연도 수입으로 계상하고 있으나, 복식부기 하에서는 지방채의 발행은 장래에 상환해야할 부채로 인식하게 된다. 원금을 상환할 경우 예산회계에서는 지출로 처리하나 복식부기 회계에서는 부채의 감소와 자산의 감소로 처리되기 때문에 일반 예산지출과 구분된다. 이자지불의 경우 예산회계 하에서는 지출로 처리되나 복식부기 회계 하에서는 비용의 증가와 자산의 감소로 나타나게 된다.

복식부기를 도입할 경우 회계대상에 있어서도 변화가 나타나는데, 현행 현금주의에서는 예산편성 및 집행관리이나 복식부기에서는 예산외 거래(예: 기금, 세입세출외 현금)도 포함된다. 일반적으로 예산외 거래에는 세입·세출과 관련이 없는 현금의 유·출입과 현금의 유·출입을 수반하지 않는 거래가 포함된다. 또한 현행 예산회계 하에서는 결산시 세입세출결산을 보고하나, 복식부기를 도입할 경우에는 재정상태보고서, 정부운영보고서, 순자산변동보고서 및 현금흐름표가 생성된다.

<표 3-5> 예산외 거래 발생주의 항목

예산외 거래항목	발생주의 항목
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 세입세출외 현금 (보관금, 잡종금, 보증금 등)</li> <li>· 기금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 감가상각비</li> <li>· 대손상각비</li> <li>· 대손충당금</li> <li>· 퇴직급여충당금</li> <li>· 유가증권평가손익 등</li> </ul>

자료: 이삼주, “복식부기 회계제도 도입에 따른 성과중심예산제도의 효율성 제고방안,” 2003.

복식부기 회계제도 하에서는 세입 세출이 인식시점이 현금주의와 차이가 있다. 세입의 경우 징수결의시 수익이 발생하고 자산(미수세금) 증가가 기록되고, 세금납부시 자산의 구성내역에 변동을 초래한다(현금의 증가와 미수세금의 감소). 세출의 경우에는 검수시 비용이 발생하고 부채(미지급금) 증가가 기록되고, 지출시 자산(현금)이 감소하고 부채(미지급금)도 감소하게 된다.

<표 3-6> 예산회계와 복식부기회계의 차이(세입의 인식)

세입과정	현행 예산회계	복식부기회계
부과액 산정	지방세 관리부서 산정	지방세 관리부서 산정
징수결의	-	수익발생, 미수세금(자산) 증가
고지서발급	-	-
납부	세입처리	현금(자산)증가, 미수세금(자산) 감소
납기경과 (납부)	별도관리	현금(자산)증가, 체납세금(자산) 감소
납기경과(결손처분)	체납세금에서 공제	결손처분(비용)발생, 체납세금(자산) 감소

위에서 살펴본 바와 같이 복식부기 도입으로 자산, 채권, 채무 등의 관리대상이 변화하므로 추가적인 관리업무 발생하게 된다. 자산관리의 경우 현행 물품 및 공유재산 외에 유형자산, 사회기반시설, 건설중인 자산, 감가상각에 대한 관리가 추가되고, 채무의 경우 지방채의 관리 외에 유동부채에 의한 채무관리가 포함된다. 채권의 경우 보증금, 융자금, 미수금, 기금채권 외에 미수세금, 미수수익, 선급금, 미수지방세, 미수보증금 등에 대한 관리가 필요하게 된다.

회계정리기간에 있어 현금주의에서 적용되는 출납폐쇄기한이 복식부기에서는 적용이 되지 않는다. 우리나라의 경우 현행의 현금주의에 의한 결산과 복식부기 도입으로 인한 재무제표를 동시에 산출하기 때문에 출납폐쇄기간을 어떻게 처리할 것인지에 대한 결정이 이루어져야 할 것이다. 또한 시범적용사업의 경우에는 시행되고 있지 않으나 복식부기 회계제도를 도입할 경우 전문적인 자격을 가진 외부감사인에 의한 감사 필요하게 되어 이에 대한 제도적인 장치가 마련되어야 할 것이다.

### (3) 복식부기 도입의 효과

부천시의 복식부기 도입의 효과로는 ① 포괄적 정보제공 ② 예산을 자본적 지출에 사용했는지 경상적 경비로 사용했는지 파악 가능 ③ 회계책임성 증대 ④ 재산관리능력 향상 ⑤ 채권·채무관리의 정확성제고 ⑥ 결산자료에 의한 다양한 재정분석이 가능 ⑦ 일일결산의 종합정보 제공 및 연계성 강화 등을 들고 있다.<sup>40)</sup>

40) 장권, “시범기관의 도입사례,” 행정자치부 회의자료(2004. 6. 3).

。포괄적 정보제공: 복식부기가 도입되기 전에는 지방채가 얼마라는 식으로 산출되어 채무수준만을 알 수 있었으나 복식부기의 도입으로 현금 및 유동자산과 재고자산 등을 파악할 수 있어 재정운영의 건전성을 분석할 수 있게 되었다.

。지출용도 파악: 현행 예산체계와는 달리 도로개설이나 재해방지시설 등 자산형성에 투자한 자본적 지출과 공무원 인건비나 운영비 등 경상비 지출이 지출시점에서 구분되고 있어 정책결정자에게 유용한 정보를 제공할 수 있다.

。회계책임성 증대: 산하기관 및 민간공동출자기업의 경영성과에 따른 손익을 투자금액에 적절히 반영하여 자치단체 산하기관 출자금에 대한 책임성이 증대되며 종합적인 재정상황 파악이 가능하다. 그리고 지방세와 세외수입, 미수채권 등에 대한 자료를 재정책임자가 파악할 수 있어 세입관리 특히 체납관리와 수익관리능력이 향상된다.

。재산관리능력 향상: 현 제도 하에서는 소유자산 파악시 실과소의 협조를 얻어야 했으나 복식부기 도입 후에는 검수시점에 자산취득 및 매각 등의 변동사항이 현장에서 입력되어야만 지출이 가능하도록 함으로써 자산관리 통제가 이루어져 관리의 효율성이 증대되었다. 그리고 다년도에 걸쳐 투자되는 사업의 경우에도 준공과 동시에 총 투자금액과 직·간접비의 파악이 가능하여 성과측정과 경영분석 자료로 활용 가능하게 되었다.

。채권·채무관리의 정확성 제고: 복식부기 도입 전에는 임차보증금과 전신전화가 입권 등의 보증금 성격의 자산이나 장기융자금 등의 파악에 별도의 작업이 필요했으나 도입 후에는 재무제표에서 총괄현황을 수시로 파악할 수 있다. 또한 현재 지방채 승인과 자금수입과는 기간적 차이가 발생하며 그 관리는 대체로 승인을 기준으로 이루어지나, 복식부기 도입 후에는 실제로 징수결의한 금액으로 변동관리 된다.

。다양한 재정분석 가능: 현재의 예산회계 결산은 “예산 - 지출 = 잔액”으로 이루어져 이를 바탕으로 한 재정분석의 경우 재정상황을 체계적으로 분석하고 평가하는데 한계가 있었다. 복식부기가 도입된 후에는 기존의 재정자료와 새로운 재정정보를 활용

하여 재정의 건전성, 효율성, 재정위기의 조기진단, 재정정책의 변화에 따르는 효과분석 등 다양한 분석이 가능하다.

。 일일결산의 종합정보제공 및 연계: 예산회계에서 일일결산은 세입·세출및 자산취득·관리를 담당하는 개별 부서별로 이루어지고 있다. 복식부기 도입 후에는 기존의 일일결산 이외에 추가로 자산, 부채, 수익, 비용의 내용도 일일관리 됨으로써 자산의 증감내역과 세입세출의 증감내역이 상호 연계되어 종합적인 관점에서 일일결산이 가능하다.

### 3. 서울시 예산과 회계제도

#### 1) 서울시 예산과 회계제도

서울시의 경우도 다른 자치단체와 마찬가지로 전술한 예산과정을 거치고 있으며 예산회계의 지배를 받고 있다. 한 가지 다른 점이 있다면, 서울시나 자치구는 추산등록을 통해 지출을 위한 통제가 이루어지고 있다는 것이다. 그리고 서울시는 성과주의 예산제도를 도입하고 있어 성과주의 결산서를 함께 산출하고 있는데 여기에는 성과목표별 결산과 성과주의 세출결산조서(내역)가 포함되어 있다.

서울시는 2000년 실·국별 목표체계와 성과지표를 개발하여 성과계획서를 작성하고 품목별 예산방식에서 사업단위 예산방식으로 전환하는 예산과목구조의 개편을 통해 성과주의 예산제도를 전면적으로 도입하였다. 이미 실행하고 있던 실·국장 책임경영제, 목표관리제와 연계하여 재정운용의 효율성과 투명성을 제고하기 위해 도입되었다.

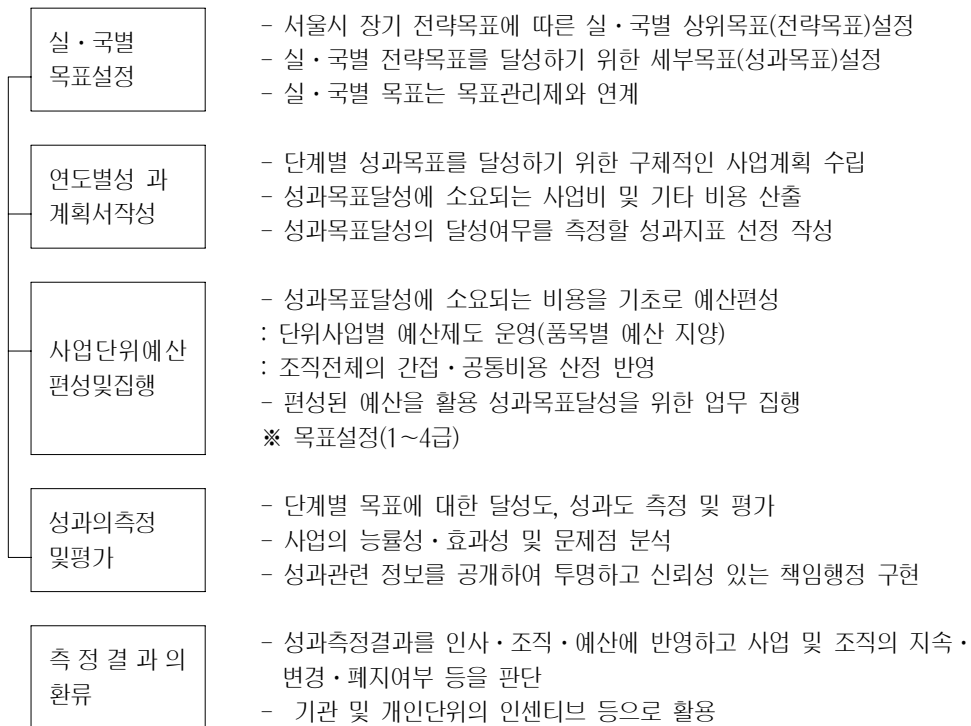
기존의 품목별 예산서는 예산과목에 따라 사업(업무)예산이 분류·표시되나 서울시의 2001년 성과주의 예산서는 세항과 세세항 사이에 “전략목표, 성과목표, 사업명”란이 추가되고 “성과목표”에 따라 각 “단위사업”이 분류되며 “단위사업” 아래 각 예산비용이 놓이게 되는 “사업단위 예산”으로 변경하였다.<sup>41)</sup> 이렇게 2001년 예산서는 품목별

---

41) 전략목표는 실·국의 최고목표를 이행하기 위한 주요 분야별 목표로 계량화된 수단적 개념의 중간 목표로 현행 목표관리제에서 선정된 실·국장의 중점추진 목표와 대응되는 개념의 목표를 말하며, 성과목표는 전략목표를 달성하기 위한 하위목표를 말한다. 그리고 단위사업은 직접 예산을 투입·시행하는 성과계획서상 최소단위의 실제 사업을 일컫는다(서울시 성과주의 예산편성잠정기준, 2003).

예산제도와 성과주의 예산체계를 결합한 형태로 작성되었으나, 2002년부터는 새로운 재정정보시스템에 의거하여 서울시의 실정에 맞는 성과주의 예산서식을 개발하였다.

종래의 품목별예산서에서 사업별로 예산을 작성하여 시민이 예산서를 이해하기 쉽게 하고 정부활동의 성과평가를 통해 재정운영의 투명성 및 효율성 제고를 지향하고 있으나 사업별 소요된 총비용을 파악하기에는 미흡한 상황이다.



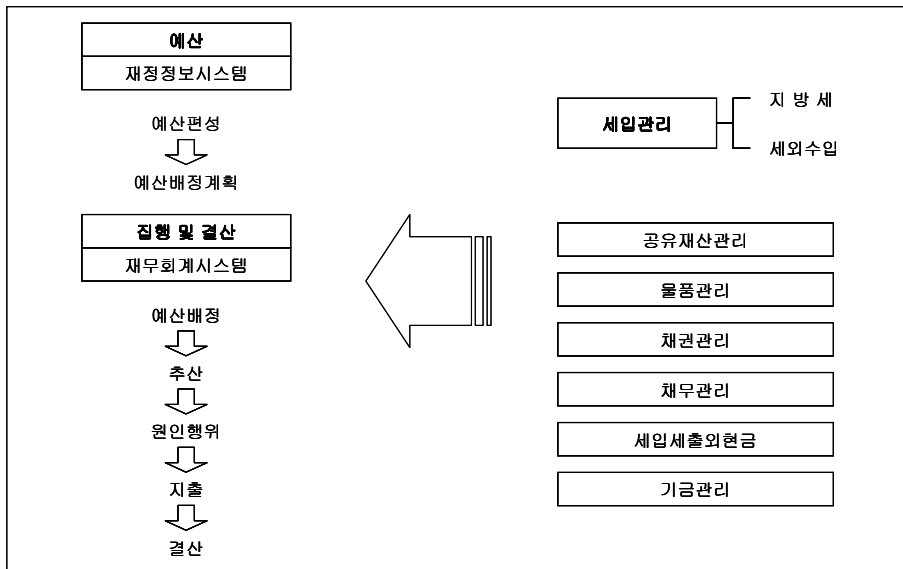
<그림 3-1> 서울시 성과주의 예산 추진체계

## 2) 서울시의 재무관리체계

서울시의 예산편성은 예산담당관이 수립하고 있으며 회계연도 개시 15일전까지 의회의 의결을 거쳐 확정된다. 편성된 예산의 집행은 각 부서에서, 지출 및 금고관리는 재무국장과 경리관이, 결산은 재무과의 결산팀에서 담당하고 있다. 결산에 필요한 자료는 담당 부서로부터 필요한 자료를 받아 결산팀에서 결산서를 작성하고 있으며 재무관

리시스템에서 통합되어 이루어지지 않고 있다.

예산편성은 재무정보시스템, 집행 및 결산은 재무회계시스템을 활용하고 있다. 세입 및 채권관련 정보는 세무과에서 관리하고 있으며 자치구와 업무가 연계되어 있다. 기금관리는 재정분석담당관실 기금운용팀에서, 채무관리는 재정분석담당관실 부채관리팀에서, 공유재산관리는 재무과의 재산총괄팀에서, 물품관리는 총무과에서 각각 담당하고 있으며 필요한 자료를 취합하고 있다.



<그림 3-2> 서울시 예산과정과 재무관리체계

## 제 2 절 서울시 재무관리 현황

### 1. 세입관리

#### 1) 지방세

일반적으로 지방자치단체의 수입이라 함은 합법적으로 법률 등의 근거에 의거 받아들이는 일정액의 화폐를 의미하는 것이다. 세입이라 함은 국가 또는 지방자치단체의 모든 재정수요를 충족시킬 수 있는 지불의 재원이 되는 화폐의 수납 또는 이에 준하는

행위를 말하게 된다. 이 경우에 화폐라 함은 현금뿐만 아니라 세입금으로 수납이 가능한 후술하는 증권(자기앞수표 등)을 포함한다.

서울시 세입예산은 일반회계와 특별회계로 구성되어 있다. 일반회계의 수입은 지방세, 수수료 등 세외수입, 지방채, 국고보조금 등으로 구성되어 있으며, 특별회계는 공공서비스사업(도시철도, 교통사업, 도시개발, 상하수도 사업 등)에 따른 자체수입과 지방채 및 국고보조금으로 구성된다.

2003년도 서울시 일반회계의 경우 지방세가 세입의 88% 정도로 대부분을 차지하고 있다. 지방세는 총 17개 세목으로 구성되어 있으며 이 중에서 시세가 13개 세목, 자치구세가 4개 세목으로 구성되어 있다. 서울시 지방세 규모는 8조 4,864억원이며 이 중에서 서울시세가 89.7%, 자치구세가 10.3%를 각각 차지하고 있다. 서울시는 시세 중 담배소비세와 주행세를 제외한 취득세 등 11개 세목은 자치구에 위임하여 징수하도록 하고 있으며 자치구 위임징수분 이외의 지방세에 부과를 하고 그밖에 지방세 관련 업무에 대한 지도·감독을 한다.

<표 3-7> 서울시의 지방세 종류

구 분	성 격	세 목
특별시세	보통세	취득세, 등록세, 주민세, 자동차세, 주행세, 농업소득세, 도축세, 레저세, 담배소비세
	목적세	도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세
자치구세	보통세	재산세, 종합토지세, 면허세
	목적세	사업소세

세입은 징수결정(부과)행위와 수납행위로 대별할 수 있으며, 징수결정행위라 함은 세입할 금액을 결정하여 이를 납부하여야 할 자에게 통지하는 행위를 말하며, 징수결정과 세입의 고지로 구분된다. 수납행위라 함은 납세 또는 납세고지를 한 세입금액을 납세(부)의무자로부터 실제로 세입을 영수하는 행위를 말한다.

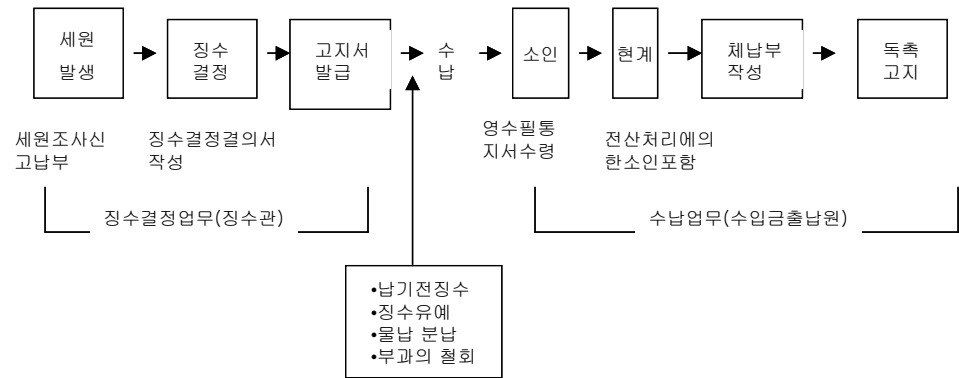
서울시 세무과에서는 우선 시·구, 관련 공사에게 징수목표액 산정 기초자료를 신청한다. 그 후 자료를 취합하여 분석하고 징수목표액을 도출할 수 있는 분석자료를 작성한 후, 분석자료와 경제동향, 세목별 특수요인 등의 자료를 이용하여 징수할 목표액을 결정한다. 이렇게 결정된 징수 목표액은 세입예산안을 시의회에 결의 요청하여 징수목표액을 확정하게 된다. 현재 세입 징수와 관련한 징수관은 시의 경우는 세입업무

담당국장으로 자치구의 경우는 세입업무담당국장으로 관직이 지정되어 있다. 수납기관은 지방자치단체의 장이 금융기관으로 하여금 소관 현금과 유가증권의 출납 및 보관 기타의 금고업무를 취급하도록 금고를 지정하고 있다.<sup>42)</sup>

<표 3-8> 지방세 세입 관리내용

구 분	관리주체	관리내용
세정계획 제도관리	서울시	세정목표액 책정, 세제개선, 납세편의시책발굴, 세무조사, 과표결정
	자치구	지방자치단체의 세정목표액 책정, 세무조사, 과표결정
부과관리	서울시	자치구 위임징수분 이외 부과, 지방세업무 지도감독
	자치구	시구세 부과, 시도세 위임징수분 부과
고지· 징수관리	서울시	지방세 업무지도 감독
	자치구	시구세 징수, 시도세 위임징수분 징수
이의신청 관리	서울시	시세 이의신청 심사
	자치구	시구세 이의신청심사, 의견서 제출
결산관리	서울시	자치구분 취합·보고, 광역분 취합·보고,
	자치구	자체분 취합·보고

자료 : BPR/ISP 업무현황분석 재정리, LG CNS, 컨소시엄(2004)



<그림 3-4> 부과징수절차

자치구는 지방세와 국세의 징수실적을 분석한 보고서를 작성하여 시에 매월 보고하도록 되어 있다. 서울시는 시세의 징수실적보고서를 검토한 후 징수교부금액을 산출

42) 징수관과 수납기관인 금고에 관한 사항은 지방자치단체 재무회계규칙과 지방재정법에 규정되어 있다.



하여 월별 또는 분기별로 행정자치부와 감사원에 보고한다. 또한 자치구에서는 서울시에 시달 받은 결산지시 및 지침서에 따라 결산자료를 작성하여야 한다. 서울시는 서울시 자체결산자료와 자치구에서 작성된 결산자료를 취합하여 세입결산보고서를 작성하게 된다. 결산시에는 세입예산의 장·관·항목에 따라 예산액, 전년도이월액, 예산현액, 수납액, 과오납반환액, 미수납액, 결손처분, 차년도이월액 등이 보고된다.

## 2) 세외수입관리

지방세와는 달리 세외수입은 포괄적으로 규정하는 법률이 존재하지 않고 개별법령과 규정 등에 의해 관리된다. 세외수입은 그 성격상 사회변화에 따라 끊임없이 새로 생겨나고 소멸되는 경향이 있는데, 2002년도 서울시 세외수입과목은 총 47개로 구성되어 있다. 세외수입의 부과 징수 등 주요 업무가 개별실과에서 이루어짐에 따라 세외수입을 취합하는 부서에서는 정확한 현재액을 파악하는데 어려움이 있다.

<표 3-9> 서울시 세외수입과목

장	관	항	목
세 외 수 입	경 상 세 외 수 입	재산임수입	공유재산임대
		사용료수입	도로사용료, 하천점유사용료, 입장료수입, 기타사용료수입
		수수료수입	증지수입, 기타수수료
		사업수입	사업장생산수입, 주차요금, 통행료수입, 매각사업 및 기타사업수입
		징수교부금	징수교부금수입
		이자수입	공공예금이자수입, 민간융자금회수이자수입, 기타이자수입
		재산매각수입	국유재산매각수입, 시유재산매각수입
	임 시 세 외 수 입	순세계잉여금	순세계잉여금
		이월금	국고보조금사용잔액, 전년도이월사업비
		예탁·예수금	예탁금상환금, 예탁금이자수입
		융자금 원금수입	민간융자금회수수입
		부담금	일반부담금
		잡수입	불용품매각대, 변상금, 위약금, 과태료수입, 체납처분수입, 시도비반환금수입, 기타잡수입
		과년도수입	과년도하천사용료, 과년도도로사용료, 과년도수수료, 과년도재산수입 과년도기타

자료 : 서울특별시 세입세출결산서(2002)

개별 실과소는 고지서를 작성하여 납세자에게 발송하고 납세자가 이의신청을 접수하는 경우 실과소는 신청한 내용에 대해 그 타당성을 검토하여 결정사항을 통보하여야 한다. 납세자가 금고에 수납을 하면 개별 실과소는 영수필통지서와 수입집계표로 수입 일계표를 작성하여 수입내역을 징수부에 반영한다. 개별 실과소는 징수액 및 수납액을 동시에 기재처리하여 징수결의서를 작성하여 매월단위로 세무과에 보고하며 자치구에 위임된 세외수입의 부과(징수)도 월별로 취합하고 있다.

결산의 경우, 자치구에서는 서울시에서 시달 받은 결산지시 및 지침서에 따라 결산 자료를 작성하여야 한다. 서울시는 서울시 자체의 결산자료와 자치구에서 작성된 결산 자료를 취합하여 세입결산보고서를 작성하게 된다. 세입결산보고서는 지방세와 같은 양식을 취하고 있다.

## 2. 공유재산·물품관리

### 1) 공유재산관리

공유재산이라 함은 지방자치단체가 소유하는 현금 외의 모든 재산적 가치가 있는 물건 및 권리와 지방자치단체의 부담이나 기부채납 또는 법령이나 조례의 규정에 의하여 지방자치단체의 소유로 된 재산으로서 대통령이 정하는 것을 말한다.<sup>43)</sup> 공유재산은 당해 지방자치단체별로 자치구의 본청에 총괄재산관(공유재산관리조례시행규칙 제2조)을 두어 총괄처의 역할을 수행하고 있으며 각 기관별로 재산관리관이 지정되어 있으므로 당해 재산관리관이 관리청의 입장에서 소관 공유재산에 대한 관리를 하고 있다. 아울러 자치단체는 소관 공유재산을 시·자치구에 위임하여 관리하고 있다.

공유재산은 용도에 따라 행정재산, 보존재산, 잡종재산으로 나누어진다. 행정재산은 공용·공공용의 목적을 위하여 존재하기 때문에 매각, 교환, 양여, 대부, 출자, 사권설정, 신탁이 불가능한 재산이다. 보존재산도 행정재산과 같이 매각, 교환, 양여, 대부, 신탁, 출자, 사권설정이 금지되는 재산이다. 잡종재산은 행정재산과 보존재산을 제외한 모든 재산으로서 이는 지방자치단체의 행정목적 수행에 직접 사용되는 재산이 아니기 때문에 필요에 따라 이를 대부, 매각, 교환, 양여하거나 사권을 설정할 수 있으며 법령

43) 공유재산에 대한 정의는 지방자치법 제133조 제3항과 지방재정법 제72조 제1항에 규정되어 있다.

이나 조례로 정하는 경우에는 현물출자를 할 수 있는 재산이다.

<표 3-10> 공유재산의 종류

종류	분류	개 념	사례
행정 재산	공용 재산	지방자치단체가 직접 사무·사업 등으로 사용하기로 결정한 재산과 사용목적으로 건설중인 재산	학교, 청사,관사, 병원, 도서관 등
	공공용 재산	지방자치단체가 직접공공용에 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설중인 재산	도로, 공원,하천, 제방, 구거 등
	기업용 재산	지방자치단체가 기업에 중사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설중인 재산	지방공기업법의 적용을 받는 재산으로서 병원, 상수도 등
보존 재산		지방자치단체가 보존하거나 보존하기로 결정한 재산	문화재, 사적지, 명승지 등
잡종 재산		행정재산과 보존재산을 제외한 모든 재산 · 앞으로 5년내에 사용하기로 결정한 재산 · 사용을 목적으로 그 공정이 50%이상 진척된 건물	대부, 매각,양여, 교환, 신탁 등이 가능한 재산

자료: 서울특별시 공유재산 길라잡이(2003)

서울시에서 관리하고 있는 공유재산은 토지, 건물, 입목죽, 공작물, 기계기구, 선박, 항공기, 무채재산, 유가증권, 용익물권 등 10가지 종류로 구성되어 있다. 이러한 공유재산을 용도별로 살펴보면, 전체 재산 중 행정재산이 95.2%, 보존재산이 1%, 잡종재산이 3.8%를 각각 점유하고 있다. 서울시가 자율적으로 매각 및 임대를 할 수 있는 재산은 전체 공유재산중의 3.8%에 불과하며 그것도 대부분 토지에 국한되어 있다.

공유재산의 관리과정을 보면 크게 취득, 운용, 처분으로 나누어서 살펴 볼 수 있다. 취득이라 함은 지방자치단체가 재산을 매입, 건물의 신·증축 및 증설, 기부채납, 교환, 혹은 회계간의 이전을 통해 자치단체의 재산을 취득하는 것이다. 운용이라 함은 제 그 목적과 용도에 장애가 없는 제한된 범위 내에서 사용하고 수익을 취하는 것을 말한다. 마지막으로 공유재산을 처분이란 공유재산으로서 소유권이 당해 지방자치단체의 소유로 있다가 지방자치단체 이외의 자에게 소유권을 이전하는 것으로서 매각·교환·양여·무상귀속 등 그 종류가 다양하다. 공유재산 중에서 처분이 자유스러운 재산은 잡종재산이다.

서울시의 공유재산관리는 일반회계만을 포함하고 특별회계의 경우는 재산총괄 담

당공무원이 있어 관리를 담당한다. 공유재산의 관리는 주로 권리의 변동에 관한 것으로 경제적 가치평가는 중요하게 다루어지지 않고 있다. 재산가치에 대한 평가는 각 부서에서 5년마다 실시하고 있으나, 공유재산 관리팀에서는 목록만 관리하고 있어 이에 대한 검증이 이루어지지 않고 있다. 서울시의 공유재산 관리과정 상의 매입, 건설공사, 사용수익, 매각, 양여, 다른 재산과의 교환이 발생할 때의 공유재산평가방법은 <표 3-11>과 같다.

<표 3-11> 서울시 공유재산 재평가 방법

종 류	평가방법	비 고
토지	표준지공시지가, 개별공시지가	· 복성식평가방법: 재원조달원가* $[(\text{내용연수}-\text{경과연수})/\text{내용연수}]$ ※ 재조달원가: 신품가격 또는 물가배수액(취득가격×물가배수)
건물·입목·죽	복성식평가 혹은 과세시가표준액	
공작물	거래사례비교법 혹은 과세시가표준액	
기계·기구	복성식평가 혹은 거래사례비교법	
선박·항공기	복성식평가 혹은 거래사례비교법, 과세시가표준액	· 거래사례비교법: 대상재산고 유사성 있는 물건의 거래사례와 비교하여 가격산정
무형고정자산	수익환원법에 의한 수익가격, 취득원가	· 무형고정자산 = $[(\text{순이익} - \text{정상이윤})/\text{정상이윤}]$ ※ 정상이윤 : 순자본×정상이윤율

자료: 서울시 공유재산 재평가 지침 (2000)

서울시는 2000년 1월 1일에 공유재산의 증감 및 현재액의 정확한 규모 파악과 현실에 적합한 가액으로 조정하기 위하여 재평가를 실시하였다. 2002년 서울시 공유재산의 총액은 약 33조 1,730억원이며 이 중 토지가 약 80%에 해당하는 26조 4,430억원을 점유하고 있으며 그 다음으로는 선박이 약 48%인 15조 8,110억원을 차지하고 있다.

공유재산을 보유·관리하고 있는 부서는 환경관리실, 교통관리실, 소방방재본부 등 16개 부서이다. 행정재산 가운데 토지를 가장 많이 보유하고 있는 부서는 건설국으로서 전체 토지 74,006필지 가운데 약 64%에 해당하는 토지 47,284필지를 보유하고 있으며, 건물을 가장 많이 소유하고 있는 기관은 주택국으로서 총 필지의 81%에 해당하는 건물을 소유하고 있다. 보존재산을 가장 많이 보유하고 있는 부서는 서울시 보존재산 총 828필지 가운데 문화관광국이 토지 필지의 약 55%, 건물 필지의 약 65% 소유하고 있다. 잡종재산의 경우 행정관리국이 토지와 건물의 대부분을 차지하고 있다.

<표 3-12> 서울시 공유재산 증감현황과 현재액

(단위 : 십억원)

구 분		2001말 현재액		2002년도 증감액				2002년말 현재액	
		수 량	가 격	증 감				수 량	가 격
종 류 별				수 량	가 격	수 량	가 격		
합	계		32,903		1,424		1,153		33,173
토 지	계	80,504	26,604	710	232	3,147	394	78,067	26,443
	대	28,118	9,411	344	126	2,470	239	25,992	9,298
	전	4,073	231	32	8	21	1	4,084	239
	답	2,632	269	32	5	109	1	2,555	275
	임 야	4,094	1,847	62	19	94	81	4,062	1,785
	기 타	41,587	14,843	240	74	453	72	41,374	14,846
건 물	계	10,870	1,389	64	633	44	39	10,890	1,983
	사무소	572	297	16	60	5	34	583	324
	주 택	4,736	150	12	1	4	1	4,744	150
	기 타	5,562	940	36	573	35	2	5,563	1,509
입 목 족		184,174	12	662	9	-	-	184,836	21
공 작 물		3,161	2,285	26	8	4	1	3,183	2,294
기 계 기 구		182	11	-	-	-	-	182	11,998
선 박		66	15	2	707	-	-	68	15,811
항 공 기		4	10	-	-	-	-	4	10,780
무 체 재 산		-	-	-	-	-	-	-	-
유 가 증 권		517	2,573	3,079,494	541	-	720	3,080,011	2,394
용 익 물 권		-	-	-	-	-	-	-	-

자료 : 서울특별시 세입 세출 결산서(2002)

단위 : 토지/필지/천㎡, 건물/동/㎡, 입목족/천주/㎡, 공작물/점, 기계기구/점, 선박/척/톤, 항공기/대, 무체재산권/건, 유가증권/주, 용익물권/건.

## 2) 물품관리

물품은 국가가 소유하는 동산과 지방자치단체가 사용하기 위하여 보관하는 동산을 의미한다. 물품은 종류가 다양하고 수량이 많아 행정관리의 손길이 자주 미치지 못하고 물품사용의 순환성이 크게 때문에 전체 물품을 체계적으로 관리하기 어렵다. 따라서 중요한 물품만을 골라 집중적으로 관리하게 되는데 이를 정수관리라고 한다. 정수관리는 조직의 사업을 수행하거나 또는 행정목적 수행을 위하여 필요로 하는 주요 물품의 운용수량을 미리 책정하여 그 범위 내에서 취득하고 사용함으로써 과소 보유로 인한 사업수행상의 지장 또는 과다 보유로 인한 예산낭비를 방지하는데 있으며 정수품

목은 행정자치부 장관이 확정한다.

물품은 사용과 처분의 목적에 따라 기능별·성질별·기관별·품목별로 분류하도록 하고 있으며 이 경우 조달청의 물품번호를 준용하도록 하고 있다. 이러한 물품은 크게 자산성을 기준으로 비품과 소모품으로 구분되며, 이때 판단기준은 서울시의 경우 물품 관리조례 제 5조에 근거하여 취득단가 30만원 이상인 비소모성 물품이 비품의 주요판정기준이 되고 있다.

<표 3-13> 물품관리조례상의 물품분류 기준

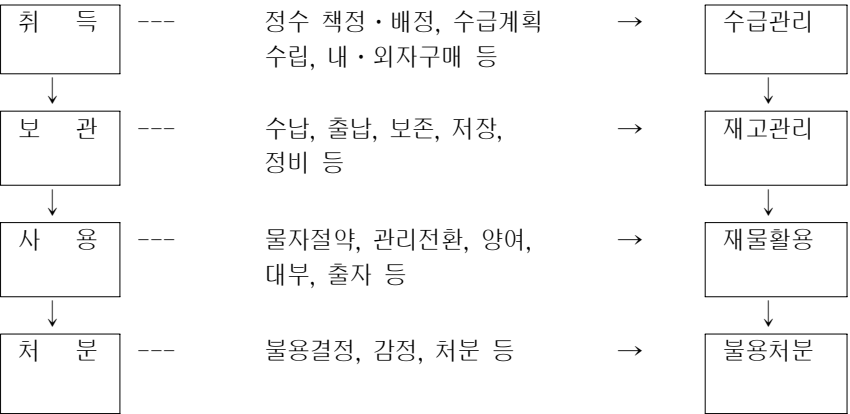
분 류	정 의	요 건	사 례 물 품
비품	품 질 현 상 이 변하지 않고 비교적 장기간 사용할 수 있는 물품	· 내용연수가 1년 이상의 물품으로서 소모성 물품에 속하지 아니하는 것	
		· 내용연수가 1년 미만일지라도 취득단가가 30만원 이상의 물품	
		· 기타 지방자치단체장이 지정한 물품	
소 모 품	사용함으로써 성질이 소모 또는 파손되기 쉬운 물품과 공작물, 기타의 구성 부분이 되는 것	· 한번 사용하면 원래의 목적에 다시 사용할 수 없는 물품	약품, 유류, 수선용재료 등
		· 내용연수가 1년 미만으로서 사용에 비례하여 소모되거나 파손되기 쉬운 물품	시험용품, 사무용품, 공구
		· 다른 물품의 수리, 완성, 제작이나 시설 공사에 투입·사용됨으로써 그 본성을 상실하는 물품	수리용, 부속품, 생산원료, 재료
		· 내용연수가 1년 이상으로 취득단가 3만원 이하의 물품으로서 사용에 비례하여 소모, 파손되기 쉬운 물품	

자료 : 서울특별시 물품관리조례

지방자치단체는 물품수급계획에 의하여 물품을 취득, 사용 또는 처분하여야 한다. 물품은 먼저 업무용 또는 사무용에 필요한 정수를 예산편성 1개월 전에 배정승인을 받고 이를 물품취득비 예산에 계상한다. 예산확정 후 물품의 취득 및 사용계획을 수립하고 예산배정 및 원인행위절차가 이루어지고 그 다음에 이를 취득하게 된다. 이 과정에서 각 실·과·소에서는 취득에서 처분까지의 내역을 장부로 관리하게 된다.

서울시의 물품관리는 여타 자치단체와 유사하며 현재 내구연한이 1년 이상이고 취득단가가 30만원 이상이면 비품으로 구분·관리되고 있으나 현재 중앙정부를 비롯하여 취득단가 기준을 100만원으로 상향조정하는 물품관리법을 개정 중에 있다. 서울시의

경우 비품의 취득원가는 10여년 전까지의 기록이 보관되어 있으며 보유부서, 취득일자, 구입액 등의 정보를 얻을 수 있다.



<그림 3-5> 물품관리체계

각 실 · 과 · 소에서는 매 2년마다 정기물품조사를 시행하여 장부상의 재고와 현품을 품목별로 조사하여 재물조사표를 작성하고 있다. 세입세출결산보고서에는 물품의 증감 및 현재액이 보고되며 양식은 <표 3-14>와 같다.

<표 3-14> 서울시 물품 증감현황과 현재액

연 번	정부 물품 관리 번호	품 명	단 위	정 수	내 용 연 한	구 분	전년 도말 보유 현황	당행해년도물품증감실적						당해 연도 말 보유 현황
								취득			처분			
								구 매	관리 전환 양여 기타		소 개	매 각	관리 전환 양여 기타	
	총계													
	소계													
1	2310-004-1	대형 승용차	대	5	5	수량	7	1		1	2	0	2	6
						금액	143	54	0	54	28	0	28	155
2														
3														
183	6630-000-3	자동차 석기	대	2	10	수량	1	0	0	0	0	0	0	1
						금액	25	0	0	0	0	0	0	25

자료: 서울특별시 세입세출결산서(2002)

### 3. 채권·채무관리

#### 1) 채권관리

채권이라 함은 특정인에 대하여 일정한 급부를 청구할 수 있는 권리로서, 재산권의 하나로 규정되어 있으며 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 권리를 말한다(지방재정법 제105조).<sup>44)</sup> 지방자치단체의 채권이라고 할 경우에는 금전 이외의 채화와 서비스를 급부의 목적으로 하는 채권은 제외한다.

지방재정법에 채권의 정의와 관리에 대하여 기술하고 있으나, 구체적으로 채권의 분류를 제시하고 있지는 않다.<sup>45)</sup> 서울시는 현행 지방재정법 및 시행령, 중앙정부의 채권분류, 지방자치단체의 실제적인 채권관리현황, 발생주의회계 개념 등을 종합적으로 고려하여 목적 및 성격을 기준으로 채권을 크게 5가지 유형으로 분류하고 있다.

44) 채권관리제도에 관해서는 지방재정법 제105조~제108조, 지방재정법시행령 제131조~제155조에 언급되어 있다.

45) 다만 적용제외 대상으로 ① 과태료 기타 이와 유사한 채권 ② 지방세와 그 가산금 ③ 증권으로 된 채권 ④ 지방자치단체의 금고에서 예금에 관한 채권 ⑤ 일상경비 출납원 및 세입세출외금출납원이 예탁한 예금에 관한 채권 ⑥ 보관금이 될 금전의 지급을 목적으로 하는 채권 등 8가지를 규정하고 있다.



<표 3-15> 지방자치단체의 채권분류표

분 류	정 의	예 시	발 생 원 천	회계개념
보증금 채권	계약상의 권리행사 등을 목적으로 자금을 예치하는 경우 발생하는 채권	임차보증금 전세보증금 전화가입보증금	임대차계약 전화가입	보증금
융자금 채권	자금을 융자해준 후 만기 도래시 융자원금 및 이자를 회수하기 위한 채권	주택사업융자금, 의료보호기금융자금, 학자금융자금	주택사업, 의료보호기금, 학자금융자 (연금관리공단 건제외)	융자금
미수금 채권	자치단체소유의 재산매각, 사용료, 수수료 등 세외수입에서 발생하는 채권	재산매각미수금, 분양미수금, 사용료 등 미수분	재산매각, 분양상환 사용료, 수수료	미수금
기금 채권	기금예산을 보증 융자해준 경우 발생하는 채권	각종 보증금 융자금	기금을 이용한 융자보증사업	기금 예산
기타 채권	기타 위에서 열거되지 아니한 채권	기간경과 이자상표권	이자기간경과, 상표출원 및 등록	미수 수익, 산업 재산권
적용 제외	투자채권, 금융채권, 지방세채권, 보조금/기부금채권, 과태료등채권, 지방자치단체내채권, 외국인채권			

자료: 서울특별시 채권관리 지침(2002)

서울시 채권관리지침에는 채권이 발생하였거나 귀속되었을 때 이를 정확하게 파악하고 나아가 이를 이행기간 내 또는 이행 기간 후에 가급적 신속하게 완전히 징수하고, 재정상 지방자치단체의 이익에 가장 적합한 시기나 방법에 따라 권리 보전 및 행사하여야 한다고 규정하고 있다. 각 실과소의 과장은 분임채권관리관이 되어 실과소의 채권 내역별 현황을 파악하여 총괄채권관리관에게 보고해야한다. 총괄관리관(세무부서)은 각 실과소에서 보고한 채권 내역을 취합하여 통계자료를 산출한 후 상위기관에 보고하여야 한다.

<표 3-16> 채권관리과정

업 무	설 명
채권현황조사	각 실과소의 과장이 분임채권관리관이 되어 실과소의 채권 현황을 파악함
채권총액집계	세무부서 또는 총괄부서의 장이 총괄채권관리관이 되어 각 실과소의 채권 내역을 취합하여 각종 통계자료를 산출함
채권총액보고	행정자치부에 지방자치단체의 채권 내역을 연간 2회 반기별로 보고함

자료 : BPR/ISP 업무현황분석 재정리, LG CNS, 컨소시엄(2004)

지방자치단체는 행정자치부에 채권 내역을 연간 2회 반기별로 보고하며, 종류별, 회계별, 사업별, 단체별, 회수기간별, 이율별, 회수 기관별로 기록하여 채권에 관한 현황을 보고하고 있다. 세입세출결산서의 채권 현재액 보고에는 전년도말 현재액, 당해연도 발생액, 당해연도 소멸액, 당해연도말 현재액을 포함한다.

## 2) 채무(지방채)관리

지방채는 지방자치단체의 항구적인 이익이 되는 사업이나 비상복구 등의 재정투자 수요에 대처하기 위해 지방자치단체가 효율적인 사업추진, 세대간 형평부담, 수익자부담원칙 등의 원리에 따라 외부로부터 차입 등에 의하여 조달하는 재원이다.<sup>46)</sup>

지방정부의 부채는 여러 가지 형태로 분류될 수 있는데 상환기간, 상환보증방법, 사업성격, 발행형식, 자금원, 비도, 상환방법 등에 따라 분류할 수 있다. 서울시의 사업별 부채 현황을 살펴보면 2003년 총 부채는 6조 2307억원으로 집계되고 있다. 서울시 부채의 대부분은 도시철도건설사업, 하수도사업, 주택사업 등의 대규모 투자사업에 의한 것이다.

서울시의 부채를 사업별로 자세히 살펴보면 지하철건설분야가 5조, 1,067억원으로 서울시 전체의 82%로 서울시의 부채의 대부분을 차지하고 있고, 그 다음으로 상·하수도사업 부채가 약 3,569억원으로 5.7%, 그 뒤를 주택사업비 약 758억원으로 서울시 전체 부채의 약 1.2%를 차지하고 있다. 차입선별로 살펴보면 2003년 총 부채액 6조 2,307억원의 47.3%가 공채에 의해 조달되었고 나머지는 정부자금 23.0%, 민간자금 18.5%, 기타 해외차관 0.3%, 시재투자금 10.9%로 구성되어 있다.

지방채의 발행은 지방자치단체의 재정 여건에 맞는 부채의 적정규모를 유지하기 위해 각 부서에서 제출한 사업별 지방채발행계획(안)을 취합하여 상환기간, 이자율 등의 기재조건과 상환능력을 종합적으로 검토하여 지방채발행계획을 수립하고 행정자치부 장관의 승인과 시의회의 의결을 받아야한다.

---

46) 지방채 관련규정에는 지방자치법 제115조에서 지방채무 및 채권관리에 관하여 언급하고 있고, 지방자치법시행령 제45조에서는 지방채발행계획에 관하여 규정하고 있다. 지방재정법시행령 제6조의 2항에서는 지방채를 발행할 수 있는 사업으로 공용 및 공공시설의 설치, 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업, 재해예방 및 복구사업, 기발행한 지방채의 차환, 기타 주민의 복지증진 등을 위하여 필요하다고 인정되는 사업이라고 명시하고 있다.

채무관리부서는 약정한 상환방법, 상환기간, 이자율 등을 적기에 상환하여야 하며 지연되었을 경우에는 연체료, 지연이자를 추가적으로 부담하여야 한다. 그리고 자체적으로 지방채의 발행, 상환 등 변동 상황에 대하여 정확히 기록 관리하여야 하며, 지방채의 발행, 소멸 등 변동이 있을 때에는 예산담당관에게 보고하고 매분기 별로 분기익월 5일까지 현황을 보고하여야 한다. 총괄채무관리관은 지방채에 대한 현황을 파악하여 년 2회(6월말, 12월말) 행정자치부의 지방채관리프로그램에 현황을 입력하고 보고해야 한다.

<표 3-17> 지방채 관리과정

구 분	주체	내 용
지방채발행 계획수립	서울시	본청 및 자치구의 발행계획안 취합, 행정자치부에 제출
	자치구	실·과·소의 발행계획안을 취합하여 서울시에 제출
지방채상환 · 변동관리	서울시	채무관리부서에서는 지방채의 발행, 상환 등 변동상황 기록
	자치구	담당부서에서는 지방채의 발행, 상환 등 변동상황 기록
지방채현황 파악·보고	서울시	자치구의 현황을 파악 취합하여 행정자치부에 보고함
	자치구	자체 지방채 현황을 파악하여 광역자치단체에 보고함
지방채결산	자치구	자치구의 결산내역을 취합하여 행정자치부에 보고함
	서울시	자체 결산내역을 서울시에 보고함

자료 : BPR/ISP 업무현황분석 재구성, LG CNS 컨소시엄(2004)

매년 8월말에 서면으로 제출되는 지방채발행계획(안)승인요청서에는 지방채발행승인신청서, 지방채발행사업계획서, 지방채상환계획서, 서약서, 시·구지방채사업에 대한 시의 검토의견서 등이 첨부된다. 그리고 세입세출결산보고서에 보고되는 채무는 일반회계와 특별회계로 나누어 보고되는데, 2002년의 경우 서울시 일반회계 채무는 농안기금, 국민주택기금, IBRD 차관, 재특자금, 국민주택자금 등을 포함하고 있다. 기타특별회계의 경우는 도시철도건설사업, 하수도사업, 교통사업, 주택사업, 집단에너지공급사업 분야의 채무상황이 보고되었다. 결산보고에는 전년도말 현재액, 채무증가액, 상환소멸액, 환율조정 등으로 인한 증감액, 연도말 현재액 및 이자지급액이 회계별로 각각 보고되고 있다.

## 4. 예산외 거래관리

### 1) 세입세출외 현금관리

세입세출외 현금의 지출은 지방의회의 승인을 받은 예산에 의한 세입과 세출 이외에 행정 목적 수행을 위하여 세입세출외현금 출납원이 일시적으로 보관·관리하는 보증금, 보관금 등을 말하는 것으로,<sup>47)</sup> 계약보증을 위한 보증금, 임시보관 후 반환청구를 하는 보관금, 유가증권 및 기타 잡종금 등을 포함한다.

<표 3-18> 세입세출외 현금의 종류

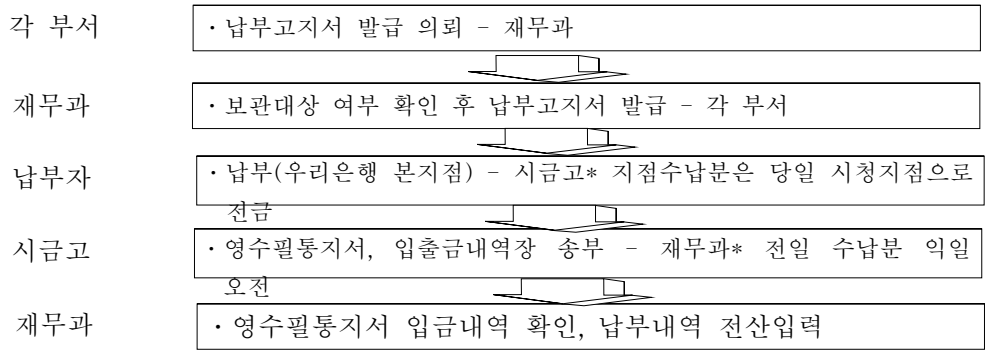
구 분	내 용	종 류
보증금	계약당사자가 계약이행을 보증하기 위한 것 (보증증서로 납부가능) 하자보수이행을 보증 하기 위한 것(보증증서로 납부가능)	계약보증금, 하자보증금
보관금	일시보관후 반환청구	기부채납, 재산매각, 아파트시설, 새마을 지원금, 원인자부담금
기타 잡종금	일시보관후 반환청구	육교건립, 복지시설, 시민식수, 원천세 등
유가 증권	계약당사자의 계약이행 등 보증하기 위해서 유가증권보관후 일정기간 도래 시 반환청구	약속어음, 채권, 주식 등 지자체 금고에 보관

자료 : 세입세출외 현금관리, 서울시 재무국.

세입세출외 현금의 관리과정을 살펴보면, 서울시 재무과에서는 각 부서로부터 납부서 발급의뢰에 따라 전산프로그램에 입력하여 발급을 한다. 납부자가 고지서를 받고 시금고에 납부하면 시금고는 영수필통지서와 입출금내역장을 재무과에 송부하게 된다. 재무과에서는 송부된 자료를 종류별로 분류하여 전산에 입력한다. 세입세출외 현금이 금고에 수납되면 예상 예탁기간 및 세입세출외 현금의 종류에 따라 정기예금, 공금예금 및 별단예금에 예치하여야 한다. 납부자가 반환을 받고자 할 때에는 반환청구서를 작성하여 출납원에게 제출하게 되는데, 이때 출납원은 본청에 있어서는 재무과장, 관서에 있어서는 관서 장의 결재를 얻어 이를 반환하고 영수증을 받아야 한다.

47) 세입세출외 현금의 관리에 관한 사항은 정부보관금에 관한 법률, 정부보관금 취급규칙, 지방재정법, 재무회계규칙 등에서 규정하고 있다. 서울특별시의 경우 금고업무 취급약정서 제2조는 금고의 취급업무에 관하여 ① 각종 세입금의 수납 ② 각종 세출금의 지급 ③ 세입세출외 현금의 수납 및 지급을 언급하고 있다.

금고로 지정된 금융기관의 지점은 납부자가 납부한 금액을 당일에 지정된 지점으로 이전되어 해당 세입세출외현금 출납원의 계좌에 보관한다. 세입세출외 현금이 금고에 수납되면 예상 예탁기간 및 세입세출외 현금의 종류에 따라 정기예금, 공금예금, 별단예금에 예치한다. 세입세출외 현금의 예치금 중 예탁기간이 정기예금으로 예치 가능한(1개월 이상) 경우 정기예금으로 예치한다. 예탁기간의 예측이 불가능한 경우는 별단예금으로 원천세, 의료보험료, 기여금 등 사무관리상 필요에 의하여 일시적으로 보관하는 경우 공금예금으로 보관한다.



<그림 3-6> 세입세출외 현금 부과징수절차

결산과정에서는 출납원은 월별 또는 분기별로 금고로부터 월계표를 제출받아 월계, 누계예탁액 및 인출액의 차이가 있는지 등을 확인한 후 차이가 있는 내역에 대하여 수정을 요구한다. 서울시 본청 출납원은 사업소 등의 결산서류를 검토하여 오류가 발견되는 경우 수정을 요구하고, 적정하게 작성된 경우 본청의 결산서와 취합하여 통합결산서류를 작성한다.

세입세출외현금의 수납과정에서 작성해야 할 보고서로는 세입세출외현금내역서, 세입세출외현금출납부, 유가증권수급부 등이 있다. 납입 및 지급과정에서 작성해야 할 보고서는 세입세출외현금반환청구서와 반환필통지서 등이 있다. 금고는 일계표 및 월계표를 작성하여 세입세출외현금 출납원에게 제출한다. 출납원은 연 1회 ‘세입세출외현금 종류별 현재액’을 작성하여 지출계의 결산담당 공무원에게 제출한다.

<표 3-19> 세입세출외현금 종류별 현재액 보고서

(단위: 백만원)

구분	전년도말 현재액	당해연도 증감액			당해연도 말현재액
		계	증 가 액	지 출 액	
합 계	75,260	20,155	162,344	182,499	55,105
부 담 금	-	-	-	-	-
위 탁 금	-	-	-	-	-
보 증 금	15,785	1,313	10,890	9,576	17,099
보 관 금	59,439	21,455	151,364	172,819	37,983
기 타	35	13	89	102	21

자료 : 서울특별시 세입세출결산서(2002)

## 2) 기금관리

지방자치단체의 재정활동은 주로 일반회계와 특별회계 등 예산에 의하여 운용되고 있으나, 특정한 분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금 지원이 필요한 경우 예산과는 별도로 직접 기금을 설치·조성하여 운용하거나 민간이 조성하여 운용하는 기금에 출연함으로써 자치단체의 행정목적을 달성하고 있다.<sup>48)</sup> 서울시의 경우 14개의 기금이 운용되고 있으며 그 운용규모는 2004년 예산기준으로 2조 6,636억원 정도이며 재정투융자기금이 약 41%를 차지하고 있다.

서울시가 운영하고 있는 기금의 성격을 설치목적에 따라 분류하면 특정사업의 집행과 관리에 필요한 자금운용을 위한 사업 및 관리기금, 특정부문의 용자지원을 위해 일정하게 자금을 조성하는 용자성기금, 장래지출에 필요한 자금확보를 위한 적립성 기금 등의 세 가지 유형으로 분류할 수 있다.

48) 지방자치법 제 133조에는 지방자치단체가 “행정목적의 달성을 위하여 또는 공익상 필요한 경우에는 특정한 자금의 운용을 위하여” 조례로서 기금을 설치할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 설치된 기금은 지방재정법 제29조 제3조에 의하여 세입·세출 예산외로 운용할 수 있도록 하고 있다.

<표 3-20> 서울시 기금의 종류

구 분	성 격	기 금 명
사업 및 관리기금	특정사업의 집행 및 관리에 필요한 자금운용	사회복지기금, 도로굴착복구기금, 여성발전기금, 체육진흥기금, 재해재난대책기금, 자원회수시설주변영향지역주민지원기금, 감채기금
융자성 기금	특정부문에 융자지원 위한 일정한 자금조성	재정투융자기금, 중소기업육성기금, 식품진흥기금, 도시가스사업기금
적립성 기금	장래지출에 필요한 자금 확보 위한 자금적립	신청사건립기금

기금예산편성은 각 기금별 기금운용 부서에서 운용계획서를 작성하여 기금운용심의회를 거쳐 회계연도 개시 50일(자치구의 경우 40일)전까지 지방의회에 제출하도록 되어있다. 서울시는 재정투융자기금의 경우 경영기획실, 중소기업육성기금과 도시가스사업기금은 산업경제국, 식품진흥기금과 사회복지기금은 보건복지국, 문화예술진흥기금과 체육진흥기금은 문화관광국이 운용계획서를 작성하여 지방의회에 제출한다. 기금운용부서는 기금예산 편성의 부실방지와 통합재정운영의 효율성 증진을 위해 반드시 예산부서의 사전심사 후 기금운용 심의회 심의를 거쳐 지방의회에 제출토록 하고 있다.

<표 3-21> 서울시 기금별 담당관리기관

기금종류	관리부서
재정투융자기금, 감채기금	기획예산실
중소기업육성기금, 도시가스사업기금	산업경제국
문화예술진흥기금, 체육진흥기금	문화관광국
식품진흥기금, 사회복지기금	보건복지국
도로굴착복구기금	건설국
여성발전기금	여성정책관
자원회수시설주변영향지역주민지원기금	환경관리실
공무원교육시상기금	서울특별시 지방공무원교육원
재해재난대책기금	소방방재본부
신청사건립기금	행정관리국

지방자치단체의 기금은 세입세출예산과 구분하여 세입세출예산외로 처리하고, 집행은 일반회계예산 집행의 예에 따라 집행하여야 한다. 기금의 효율적인 운용을 위하여 기금종류별로 기금운용관(명령기관)과 기금출납원(출납기관)을 두어야 하며 기금운용관

과 기금출납원은 기금을 적정하게 관리하기 위하여 필요한 대장을 비치하고 기금에 관한 증빙서류를 따로 관리하여야 한다. 여유자금은 『통합관리기금조례』에 의거 기금총괄관리관이 통합관리한다. 자치단체별로 『통합관리기금조례』를 설치하고 각종 기금 중 연간 평상운용액을 제외한 여유자금이나 유휴성 자금을 기금총괄 관리관이 관리하고 있으며, 장기성 여유자금의 안정적 운영을 위해 지방재정법 제64조에 의한 지방자치단체 금고은행에 정기예금, CD 등 저축성예금, 국공채 투자 등 이율이 높은 상품에 예치하도록 하고 있다. 또한 지역 SOC사업 등 지역개발시설과 주민복지 증진을 위한 투자사업의 융자재원으로 활용(채무행위 불포함)하고 있다.

기금관리주체는 회계연도마다 공공기금의 결산서를 작성하여 기금운용심의회의 심의를 거쳐 세입세출결산서와 함께 다음 회계연도 개시 120일전까지 의회에 제출하여야 한다. 기금결산보고서에는 수입과 지출별로 모든 기금을 통합한 총액이 나타난다. 수입은 크게 사업수익, 사업외수입, 차입금 수익 및 기타로 분류되고 있으며 지출은 사업비, 차입금 상환, 기금관리비, 여유자금 운용, 국고보조금 등으로 분류된다. 결산서와 더불어 기타부속 서류로 추정대차대조표와 추정손익계산서를 작성하여야 한다. 추정대차대조표는 자산(유동자산, 투자자산과 기타자산) 및 자본과 부채(자본금, 이익잉여금, 부채)로 구성되어 있으며, 추정손익계산서는 수익(사업수익, 사업외 수익), 비용(사업비용, 사업외비용) 및 당기순이익을 포함한다.

## 5. 자금관리

자금관리는 크게 자금배정과 자금운용 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 서울시는 재무국의 재무과에서 자금배정에서부터 운용까지 총괄하여 관리하고 있다. 우선 개별 부서들은 세입예산 월별징수계획서 및 세출예산 월별(분기별) 지출(자금배정)계획서를 작성하여 재무과에 제출하게 된다. 그리고 개별 부서로부터 세입예산 월별징수계획서를 받은 재무과에서는 추가경정예산 등으로 인한 예산 변동액을 반영하여 예산확정 이후 연 1회 세입예산월별징수종합계획서 및 세출예산 월별 지출종합계획서를 작성한다. 재무과는 작성된 세입예산 월별징수종합계획서를 예산담당관에게 통지하고 세출예산 월별 지출종합계획서는 개별 부서에 각각 통지하게 된다.

개별 부서들이 지출을 결정하고 자금배정요구서를 작성하여 재무과에 신청하면 재



무과에서는 이를 심사하여 금고에는 자금배정지시서를 통지하고 개별 부서에는 세출예산지급한도액 통지한다. 해당 사업부서는 세출예산지급한도액통지서에 제시된 한도액을 근거로 자금을 집행하고 금고는 세입세출금의 출납과 현금잔액을 세입세출일계표에 의하여 익일에 재무과에 제출한다.

자금운용에 있어서 서울시는 자금을 효율적으로 관리하기 위해서 금고를 선정하여 예치관리 할 수 있도록 되어 있다. 유휴자금에 관하여서는 개별 부서의 세입세출계획, 금고의 잔액 등을 근거로 유휴자금을 파악하여 금고에 이자율이 높은 예금으로 예치·관리할 수 있다. 재무과는 이러한 자금운용 실적을 관리할 뿐만 아니라 행정자치부의 요청시 정기예금 예치현황, 평균잔액, 이자수익 등의 자료를 제출하여야 한다. 자금배정계획을 연 1회 작성함으로써 계획적인 자금집행에 한계가 있으며 긴급자금 요구시 지출일정이 연기될 수 있다. 또한 자금배정계획을 수립할 때 수입과 지출 시기 및 금액에 대한 정확한 예측을 어렵게 한다.

<표 3-22> 자금관리과정

업무	업무과정	주체	설 명
자금배정	자금배정 계획수립	개별부서	세입예산월별징수계획서를 작성
		재무과	개별 부서의 세입예산월별징수계획서를 종합 검토하여 세입예산월별징수종합계획서를 작성
	자금배정 요구·처리	개별부서 재무과	개별부서는 재무과로 자금배정을 요구 자금배정 이후 개별부서는 집행
	일일자금 결산	재무과	금고로부터 일일 세입세출내역을 수령하고 금고로부터 받은 세입세출일(월)계표를 보관 관리함
자금운용	금고약정· 검사	재무과	지방자치단체의 장은 금고업무를 취급하기 위해 금고를 지정 및 소관 업무 검사
	유휴자금 활용	재무과	유휴자금을 활용하고 금고에 예치·관리할 수 있음

자료: BPR/ISP 업무현황 분석 재구성, LG CNS 컨소시엄(2004)

지방자치단체의 장은 금융기관으로 하여금 소관 현금과 그의 소유 또는 보관에 속하는 유가증권의 출납 및 보관 기타의 금고업무를 취급하기 위해서 금고를 지정하고 있다. 서울시는 각종 세입금과 세입세출외 현금의 수납 및 지급, 유가증권의 출납 및 보관 등의 업무를 수행하기 위해 금고를 선정하는데 5년마다 공개경쟁입찰 방식을 적용하고 있다. 현재 서울시의 경우, 우리은행에서 1999년 12월 28일 공개경쟁입찰 방식

을 통하여 2000년 5월 1일부터 2005년 12월 31일 까지 서울시의 각종 세입금의 수납과 세출금의 지급 등의 업무를 대행하고 있다. 단, 주택특별회계는 국민은행에 예치하고 있다.

<표 3-23> 정기예금, 공금예금 평균잔액과 이자현황

(단위 : 백만원, %)

구 분	예금			이자			이자율
	계	정기예금	공금예금	계	정기예금	공금예금	
총 계	2,607,780	2,577,247	30,533	126,585	126,413	172	4.85
일반회계	2,070,407	2,051,424	18,983	98,748	99,631	117	4.77
특별회계	537,372	526,823	11,549	27,836	27,782	54	5.18

자료: 서울시 재무과 내부자료(2004)

서울시가 효과적인 자금운용을 위해서 유희자금을 활용하여 금고에 이자율이 높은 예금으로 예치 할 수 있으나, 수익성보다는 안정성과 공익성 중심의 자금관리를 중시하고 있어 자금의 효율적인 운용에 한계가 존재하고 있다.

지방자치단체들이 자금관리에 관하여 기록으로 남기기 위해 작성하는 서식 및 보고서에는 세입세출일계표, 세입세출월계표, 자금운용기록부, 자금예치현황보고서가 있는데, 서울시의 경우는 세입세출일계표와 세입세출월계표 만을 작성하고 있다. 자금운용기록부와 자금예치현황보고서에 기록되는 정기예금, 공금예금, 평균잔액 등은 금고에서 컴퓨터에 입력을 하게 되면 재무회계시스템 상에서 자동적으로 처리되어 정기예금, 공금예금 평균잔액 및 이자현황 파일로 관리되고 있다.

## 제 3 절 서울시 재정관련 전산시스템

### 1. 서울시 행정정보시스템 현황

#### 1) 행정정보시스템 개요

서울정보화 마스터플랜(2003)<sup>49)</sup>에 의하면, 서울시의 내부 행정정보 응용시스템은 16개 업무그룹(7개 지원기능, 9개 주기능)에서 116개 업무시스템이 있다. 업무별로 지원시스템 수는 적게는 2개 많게는 14개의 시스템이 있으며, 규모가 작은 여러 개의 정보시스템으로 세분화 되어있다. 개발주체별로는 자체개발과 외주도입의 순이며, 운영시작 연도별로는 97년도 이후부터 운영중인 시스템이 81%에 해당한다. 각 시스템별로 개발언어, 운영체제, 데이터베이스별로 파악한 결과에 의하면, C/S환경을 위한 델파이(Delphi)와 웹환경에 PHP가 많이 사용되나 너무 다양한 언어들이 사용되고 있으며 HP-UX 운영체제에 오라클(Oracle) DB를 가장 많이 사용하는 것으로 나타났다.

시스템부문은 양적으로 많은 시스템을 보유하고 있으나, 50%이상이 현업 부서에서 분산·관리되고 있어 유지보수의 미흡, 백업시스템의 부재 등 장비관리 기반시설이 열악한 상태로 나타났다. 하드웨어 아키텍처는 C/S와 웹 아키텍처, 그리고 C/S와 웹의 혼용으로 구성되어 있어 향후 확장이 용이한 구조로 전환하는 것이 필요함을 시사한다.

소프트웨어의 경우 다수의 제품 사용으로 인해 유지보수에 어려움이 발생하고 있다. 데이터베이스는 현행 데이터베이스가 통합적 관점이 아닌 업무 단위별로 구성되어 있고 지역별로 분산 관리됨에 따라 데이터 관리에 어려움이 있다. 이는 불필요한 데이터의 중복을 가져오고 데이터에 대한 표준항목의 부재로 데이터 공유를 어렵게 한다.

응용시스템 품질평가 결과를 보면, 전체시스템에 대한 기술평가는 양호한 편으로 나타나났으나 사용자 지원체계나 개발 유지보수 분야가 상대적으로 미흡한 것으로 나타났다. 응용시스템 활용측면에서는, 기능을 잘 몰라 활용을 못하거나 일부 중요한 업무 기능만 지원하여 업무에 큰 도움을 주지 못하고 있으며 사용자도 응용시스템 개선에 대한 의견개진이 소극적인 것으로 나타났다. 정보의 공동활용 측면에서는, 필요성은 많이 인식되고 있으나 아직도 많은 부분이 시행되지 못하고 있는 실정이다. 그리고 정보

49) 서울시 행정정보시스템 현황은 서울특별시 “Intelligent City Seoul 2006,” (2003)의 내용을 재정리했음.

교환도 아직까지 디스켓이나 전자메일 등 수동적인 방법이 이용되는 경우가 있으며 교환방법의 비표준화 문제와 조직간 업무 비협조문제가 정보의 공동활용에 있어 주요 저해요인으로 지적되고 있다.

분야별로 정보시스템 구축현황을 비교해 본 결과, 행정분야가 다른 분야(산업정보화, 생활정보화, 도시기반정보화)에 비해 낮은 수준이며 이는 아직도 많은 부분에서 기존의 업무처리흐름이 정보화에 맞게 정비되지 못하고 정보화를 깊이 있게 수용하지 못한 결과로 해석할 수 있다.

## 2) 행정정보시스템 개선방향

서울시 정보기획단에서 제시한 업무분석과 정보기술분석을 바탕으로 개선방향을 정리하면 아래 <표 3-24>와 같다.

<표 3-24> 서울시 행정정보시스템 분석종합

분 석 결 과	개 선 방 향 종 합
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 각각의 하부 기능은 다양한 업무 기능들과 상호 연관관계를 가짐</li> <li>· 서울시는 작은 정부라고 이야기할 수 있을 정도로 다양한 업무를 수행하고 있음</li> <li>· 규모가 작은 여러 개의 정보 시스템으로 세분화되어 있어, 현재 시스템의 관리 및 유지에 어려움이 있음</li> <li>· 개발 언어별로 정보시스템을 분류한 결과 너무 많은 개발언어들이 사용되고 있음</li> <li>· 응용 시스템의 도움말 기능이나 사용자 교육을 포함한 지원체계가 부족함</li> <li>· 응용 시스템의 정기적인 실행속도 개선 활동, 타 시스템과 연관성의 정의, 정형화된 사용자 요구 분석 방법 적용이 부족함</li> <li>· 정보교환 방법의 비표준화 문제와 조직간 업무비협조 문제가 정보공동활용의 주요 저해요인이 되고 있음</li> <li>· 부서별 서버 도입으로 다양한 기종이 존재하여 (컴퓨팅 환경의 비표준화로) 서버 운용 비용 증가</li> <li>· 동일한 데이터가 서로 다른 DB에서 중복적으로 관리되고 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 업무 기능별로 정보시스템의 추가 개발 또는 정보시스템 기능 통합의 필요성</li> <li>· 개발언어, 운영체제, 데이터베이스 등 정보기술의 표준수립이 필요</li> <li>· 사용자 교육 또는 응용 시스템에 도움말 기능을 추가하여 시스템 활용도와 업무지원 수준을 높여야 함</li> <li>· 시스템간 인터페이스를 정확히 정의하고 관리하여야 함</li> <li>· 사용자 요구사항을 수집하고 명확히 정의하고 분석하는 체계적인 방법이 필요함</li> <li>· 정보공동활용을 위한 데이터, 정보교환 방식 등의 표준화가 필요함</li> <li>· 서울시의 소프트웨어 표준 플랫폼으로 웹 환경의 3-Tier구조의 기술 표준 수립이 필요함</li> <li>· 통합 데이터 모델을 개발하고 이를 기반으로 데이터베이스 구축 및 관리가 필요함</li> <li>· 정보화를 깊이있게 수용할 수 있도록 BPR/ ISP를 병행하면서 정보화사업 추진이 필요함</li> </ul>

## 2. 재정관련 전산시스템

서울시 재정관련 전산시스템은 재정정보시스템, 재무회계시스템, 재산관리시스템,

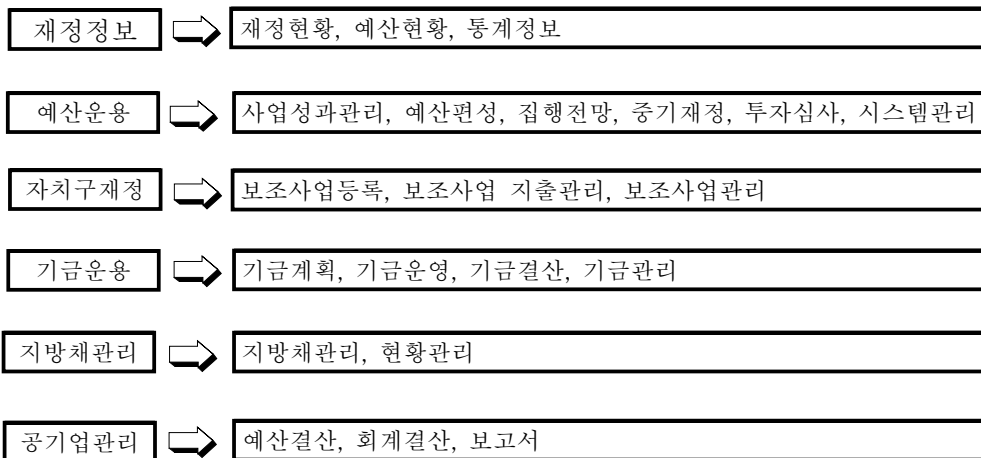
물품관리시스템, 세무정보시스템, 통합세외수입시스템 등 6종이 있다. 재정정보시스템은 예산편성과 집행전망에 활용되고 있으며 재무회계시스템은 예산집행과 결산에 관한 업무에 활용되고 있다. 재산관리시스템은 공유재산의 취득과 변동 등 공유재산법상의 재산관리에, 물품관리시스템의 주로 물품수습관리계획과 비품관리에 사용되고 있다. 그리고 세무종합시스템과 통합세외수입시스템은 지방세수입, 채권관리, 세외수입 등의 수입관리에 활용되고 있다.

서울시 재무회계관리 현황에서 살펴보았듯이 서울시 재무관리 관련 업무가 각 담당부서에서 분리되어 수행되고 있어 전산시스템도 서로 연계되어 있지 않고 별도로 운영되고 있다. 재정정보시스템은 예산담당관이, 재무회계시스템은 재무과에서 지출·결산업무에, 재산관리시스템은 공유재산관리팀에서, 물품관리시스템은 총무과에서 물품의 총괄업무에 활용하고 있다. 지방세수입이나 세외수입 관련 시스템의 경우는 자치구에 징수·부과를 위임한 경우가 많아 자치구와 연계되어 있다.

## 1) 재정정보시스템

재정정보시스템은 재무회계시스템에서 예산편성부터 결산까지 모두 처리하던 것을 예산편성 및 사업관리 등을 위해 새로 개발된 시스템으로 재무회계시스템과 하나의 데이터베이스를 공유한다. 처음 설계단계에서는 서울시 재정에 관하여 재정현황, 예산현황, 예산운용, 자치구재정, 기금, 지방채, 공기업 등 총괄적으로 관리하는 시스템으로 계획하였다. 세부적으로 살펴보면, 기금, 공기업, 예산에 관하여서는 편성에서부터 결산 보고서까지 관리하고, 서울시 재정, 자치구 재정, 지방채에 관하여서는 재정현황관리 및 통계정보를 제공하는 재무종합시스템을 구축하는 것이었다. 그러나 현재 활용하고 있는 기능은 예산편성, 사업별 정보관리, 예산집행전망계획 등에 한정되고 있다.

재정정보시스템에서 관리되지 않는 기금이나 지방채 관련 자료는 담당 부서(재정분석 담당관)에서 각 부서의 자료를 개별적으로 취합하고 있으며, 현재 기금운용과 관련하여 기금관리시스템을 재개발 중에 있다. 이와 같이 예산과정에서 필요한 자료를 하나의 시스템에서 관리하지 못하고 있어 재정운영의 효율성에 기술적인 제약이 존재한다고 볼 수 있다.



<그림 3-7> 재정정보시스템 구성요소

## 2) 재무회계시스템

서울시는 재무회계 관리업무를 위해서 재무회계시스템을 구축하고 있다. 예산회계 과정은 예산편성 → 예산배정 → 예산집행 → 집행결과 등 일련의 과정을 거치게 된다. 재무회계관리시스템은 집행의 단계인 예산배정부터 지출까지의 정보를 보유하고 업무에 활용되고 있다. 재무정보시스템과 하나의 데이터베이스를 공유하기 때문에 예산과목에 관한 정보를 그대로 활용할 수 있다.

서울시의 재무회계시스템은 1998년에 구축된 것으로 C/S 환경에서 운영되고 있다. 기존의 품목별 현금주의 예산회계에 필요한 세입세출결산서 작성에 필요한 정보를 산출하고 있으며, 여러 가지 다른 재무정보는 담당 부서에서 취합된 자료를 문서나 파일로 받아 결산서를 작성하고 있는 상황이다. 현재의 재무회계시스템으로는 발생주의 원칙에 근거한 복식부기 회계제도를 도입할 때 중요한 회계의 인식시점에 대한 정보를 얻을 수 없는 실정이다.

<표 3-25> 서울시 재무회계관리 시스템 구성내용

구 분	업무내용
예산배정	예산배정요구, 전용·이용·이체·예비비·이월관리, 세출예산배정계획 등
자금관리	정기예금, 이자수입, 전용, 세입·세출계획, 자금수지 관리 등
세입세출외 현금	세입세출외 현금 납부·반환·지급내역 관리, 현금종류별, 납부자별, 밥부액 별, 반환일별, 반환액별 관리
자금배정	자금배정요청내역, 회계별 자금배정액, 자금배정 일일처리내역 등
계약관리	업체관리, 공사·용역 계약, 물품계약, 물품 및 공사관급자재관리 등
지출관리	사업별지출, 지급명령발행, 지출계산서, 지출결의서 및 일일처리내역서 등
결산관리	세입·세출결산, 결산총괄 및 결산계수 관리

자료: 서울시 재무회계시스템 사용자지침서, 2001

### 3) 재산관리시스템

서울시는 공유재산관리 업무를 위해서 재산관리시스템을 구축하고 있다. 이러한 서울시 재산관리시스템은 재산의 취득 시점으로부터 처분되기까지 각 관리 단계별로 처리하고 이력사항을 중심으로 관리하고 있다. 재산관리 업무처리에 필요한 항목별 구성도는 양호한 것으로 판단되며 재산문서관리시스템과 재산정보관리시스템으로 이원화되어 있다.

서울시의 재산관리시스템 운영현황을 살펴보면, 일반회계의 경우 직접적인 업무처리가 아닌 조회 또는 검색용도로 사용되고 있으며, 특별회계의 경우 직접입력, 검색 등 모든 기능을 활용할 수 있으나 업무 절차상 사용해야만 할 강제요건이 없어 실제 활용도는 미미한 것으로 나타났다. 서버 및 DB 관리는 서울시 재무과에서 담당하고 있으며 데이터 입력은 시스템상의 온라인 업무처리가 아닌 오프라인 업무처리 결과를 입력하는 방식으로 운영되고 있다. 데이터의 공유면에서 살펴보면, 해당 관리관의 재산에 관한 내용만 접근이 가능하여 각종보고서, 자료생성과 시계열 데이터 관리 및 전략적 활용체계가 미비한 것으로 나타났다.<sup>50)</sup>

공유재산의 종류에는 공공용의 행정재산, 보존재산, 기업용 잡종예산 등이 있는데 현재의 시스템은 공유재산의 변경상황에 대한 관리만 담당할 뿐 전반적인 재산관리의 기능을 다하지 못하고 있다. 따라서 현재 서울시에서는 회계별, 관리관별, 분산된 공유

50) 공유재산시스템 운영현황은 “서울시 재산관리 최적모형 도입 관련 업무절계 자문 및 실사용역” 보고서의 내용을 참고하였다.



재산의 총괄관리 구현 및 관련 정보를 통한 의사결정지원 기반을 구축하기 위하여 공유재산종합정보망 구축사업을 계획하고 있다. 현재 BPR/ISP는 완료된 상태이며 15억 정도의 예산이 편성되어 있는 상태이다.

<표 3-26> 서울시 재산관리시스템 구성내용

구 분	내 용
취 득	지번, 면적, 재산구분, 회계구분, 용도, 상태, 취득 부서·종류·가격, 관리관 등
처 분	처분내용, 취득자, 납부방법, 계약금, 계약관련 사항, 등기이전일, 처분부서 등
변경처리	지번, 재산구분, 변경일, 변경구분, 변경사유,
대부 및 임대에 따른 부과 변상금관리 필요시 정보 취합하여 엑셀파일로 보관	

자료: 서울시 공유재산 길라잡이, “재산관리전산처리지침(2003)” 재정리

#### 4) 물품관리시스템

서울시는 소유하고 있는 물품을 관리하기 위해서 물품관리시스템을 구축하고 있다. 물품관리과정은 물품에 관해 사전관리, 물품취득, 처분 및 불용 결정, 재물조사, 결산 등의 일련의 과정을 거치게 된다. 물품시스템에는 수급관리계획, 정수관리, 재물조사, 관리정보 등이 포함되어 있다. 물품의 검수와 관련된 정보는 검수일자, 회사명, 대표, 금액, 소관과, 도착일자 등이 시스템에 입력되어 있다. 물품관리시스템은 1999년 개발되어 2002년 업그레이드 통해 다양한 정보를 취합하고 있으나, 재산관리시스템과 연계되어 있지 않아 종합적인 재산관리가 이루어지지 않고 있다.

#### 5) 세입관련 정보시스템

서울시의 세입 업무와 관련된 시스템은 지방세 수입관리를 위한 세무정보시스템과 Etax시스템이 있고 세외수입 관리를 위한 통합세외수입시스템, 주차위반과태료 시스템, 상수도 운영시스템, 자동차민원 종합시스템, 운수통합시스템, 전용차단속시스템 등이 있다. 그리고 세무종합시스템과 세외수입과 관련된 모든 시스템의 자료를 단순히 취합하는 세입통합시스템이 있다.

서울시 세무종합시스템은 서울시 및 구청의 업무와 관련하여 지역세무, 광역세무, 38세무, 세무행정, 재무EDI, 기타정보 등으로 구성되어 있다. 광역세무에는 총괄과세,

법인세무, 담배소비세, 주행세에 관하여 수납관리, 과오납환부관리, 체납관리에 관한 사항을 포함하고 있으며, 재산(과세자료)조회를 할 수 있도록 되어 있다. 그 밖에도 코드 과표관리, 제 증명, 동사무소용, 현계 및 세표 등에 대한 관리가 이루어지고 있다. 또한 채권 즉 보증금, 미수금, 융자금, 기금 등의 채권현황에 관하여도 종류별, 회계별, 단체별, 회수기관별 등으로 분리하여 관리하고 있으며 종류별 상세 내역은 엑셀파일로 관리하고 있다.

세무종합시스템은 지방세 부과징수 등 과세자료에 대한 운영시스템으로 부과 징수관련 모든 정보가 포함되어 있으며 여타 자치단체에 비해 상당한 정보화가 이루어진 것으로 판단된다. 그러나 대부분의 지방세의 징수를 자치구에 위임하고 있기 때문에 서울시의 담당 부서에서는 월단위로 자료를 취합하고 있으며 자치구의 데이터를 변환하여 받고 있다. 현재 세무정보시스템을 일일 결산이 가능하도록 시스템 업그레이드를 계획하고 있으며 행정자치부 세정과와 16개 시·도 세정 담당공무원으로 구성된 세정 정보화실무계획단이 구성되었다.

세외수입은 그 종류가 방대하고 담당 부서가 산재해 있어 관리가 용이하지 않는 것으로 인식된다. 서울시의 세외수입통합시스템은 61개의 서브가 연결되어 세외수입의 부과·징수 업무를 담당하고 있다. 세외수입통합시스템은 지방세의 세무종합시스템과 같은 기능을 담당하며 2003년 8월 프로그램 성능을 업그레이드하였다. 세외수입의 결산도 지방세와 같이 월별 결산을 하고 있으며, 세외수입의 경우 종류의 방대함과 관리 부서가 하나로 통합되지 않아 일일결산이 용이하지 않을 것을 판단된다.

세무종합시스템과 세외수입관련 시스템의 업무처리 기능을 평가한 결과에 따르면,<sup>51)</sup> 세무종합시스템은 부과관리, 결의관리, 고지관리, 수납관리, 감액관리, 과오납 관리 등이 양호한 편이나 현황보고관리나 결산관리는 취약한 것으로 나타났다. 그리고 세외수입시스템의 경우도 현황보고 관리 및 결산관리가 취약하고 결의관리는 보완이 필요한 것으로 나타났다. 기타 세외수입 관련 시스템의 경우, 결의관리가 추가될 필요가 있으며 과오납관리, 압류관리, 결손처리, 결산처리 등이 취약한 것으로 드러났다.

51) 동양시스템에서 현황을 파악한 내용이다.

## 6) 전산시스템 현황 및 운영환경

정보화의 요구수준을 DB화(정보의 이력관리), 업무자동화(시스템의 자동적 업무처리), 의사결정지원(통계 및 분석지원)으로 나누어 볼 때, 서울시 재정관련 전산시스템은 아직 DB화가 이루어지지 않는 분야(지방채, 기금), DB화는 어느 정도 이루어졌으나 업무자동화가 이루어지지 않고 있는 분야(공유재산관리), 업무자동화가 이루어지고 있는 분야(세무종합시스템, 물품관리, 재무회계시스템), 그리고 어느 정도의 의사결정지원이 이루어지고 있는 분야(재정정보시스템) 등으로 다양하게 나타나고 있다.

재정관련 전산시스템의 개발연도, 운영체계, 데이터베이스 및 기타 운영환경에 대한 사항을 정리하면 아래 <표 3-27> 과 같다.

<표 3-27> 서울시 재무관련 전산시스템 개발현황

구 분	분야	개 요	기반 환경	개발 연도	OS	데이터 베이스	개발 언어	개발 주체
재정 정보 시스템	예산 회계	서울시 재정업 무를 위한 정 보시스템	Web	2001	HP-UX 10.2	Oracle 7.3.4	PHP JSP	삼우 기술 정보
재무 회계 시스템	예산 회계	재무회계관리 예산관련 업무 시스템	C/S	1998	HP-UX 10.2	Oracle 7.3.4	C/C++	비전 소프트
재산 관리 시스템	계약 자산	시유재산등록, 처분, 대부, 부과금관리, 감정평가관리 위한 시스템	C/S	1999	HP-UX 10.2	Oracle 7.3.4	Delphi	인성 IDS
물품 관리 시스템	계약 자산	비품관리, 불용용품에 대한 정보공유	C/S	1999	HP-UX 11-0	Oracle 7.3.4	Delphi	모다 시스템
세무 종합 시스템	세정	시, 구청의 세 무업무관리	C/S	1998	SVR4 MP-RAS 3.02	Oracle 7.3.4	C/C++	서울시
통합 세외 수입 시스템	세정	세외수입수납, 채납관리	C/S	1999	Solaris	Oracle 7.3.4	Delphi 3.0	명경 시스템

## 第 IV 章 서울시의 복식부기 도입방안

제 1 절 복식부기 도입의 장애요인

제 2 절 복식부기 도입일정과 준비사항

제 3 절 성과주의 예산과의 연계방안

## 제 4 장 서울시의 복식부기 도입방안

### 제 1 절 복식부기 도입의 장애요인

2004년에 들어서면서 복식부기 회계제도의 도입을 위한 노력에 박차가 가해지고 동시에 재정정보화 및 정부성과 측정을 위한 예산구조 개편에 대한 논의가 활발해지고 있고 있다. 이렇게 급변하는 재정환경의 변화에 대응하여 서울시가 복식부기 회계제도를 성공적으로 도입하고 운영하기 위해서는 먼저 현재 도입의 기반이 마련되어 있는지를 살펴보고 그렇지 않다면 어떠한 문제점이나 장애요인이 있는지를 식별할 필요가 있다. 이러한 과정을 거쳐 서울시는 복식부기 회계제도의 성공적인 도입과 운영을 위한 계획을 수립하여야 할 것이다.

참여정부의 정부혁신지방분권위원회에서 마련한 지방분권 및 재정·세제개혁 정책안에 복식부기 회계제도의 도입을 포함되었고 지방분권특별법과 지방재정법개정법률안에 복식부기 회계제도의 도입이 명시됨으로써 복식부기의 전국확산은 거의 확실시되고 있는 상황이다. 서울시가 복식부기 회계제도를 적용할 때 나타나는 장애요인을 식별하기 위해서는 먼저 정부에서 추진하고 있는 도입 일정에 맞게 필요한 사항들이 진행되고 있는지에 관한 검토가 이루어져야 할 것이다. 따라서 본 절에서는 복식부기 회계제도 도입의 장애요인을 서울시의 통제범위 밖에 있는 정부의 추진과정상의 문제점과 서울시 자체의 장애요인으로 나누어 살펴본다.

#### 1. 정부의 추진과정상의 문제점

##### 1) 관련사업과의 중복 및 상충가능성

현재 정부에서 추진하고 있는 복식부기 회계제도 도입은 중앙과 지방이 모두 2006년부터 전면 실시 하는 것으로 계획하고 있다. 지방자치단체의 경우, 행정자치부에서는 지금까지 추진되어 온 시범적용 사업을 단계적으로 확장하여 2006년 전국 자치단체에 대한 시범운영을 거쳐 2007년부터는 법적으로 발생주의 회계제도에 따른 재무제표를 일반에 공개하도록 할 예정이다.

이러한 상황에서 행정자치부는 지난 2003년 12월부터 250개 전 자치단체를 대상으로 지방재정정보화를 위한 BPR/ISP 수립사업을 추진하고 있으며,<sup>52)</sup> 기획예산처는 재정관련 4개 부처(재정경제부, 행정자치부, 기획예산처, 감사원)와 공공부문의 재정활동의 전 과정에 관한 통합된 재정정보를 전자적으로 관리·분석하는 디지털 예산회계시스템을 구축하여 2007년부터 본격적인 가동을 할 계획을 세우고 있다.<sup>53)</sup> 두 가지 사업에는 모두 복식부기 회계제도의 도입과 예산제도의 개혁에 관한 내용이 담겨 있어 사업간의 중복성 내지 상충하는 대안이 제시될 가능성이 존재한다.

<표 4-1> 복식부기 회계제도 도입관련 추진사업

사 업	시 작	계 획	대상기관	내 용
복식부기 시험적용 및 확대 시범사업	1999. 12.	‘05년: 150개 단체 ‘06년: 전국확산	250개 자치 단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 단계적 적용 통한 전면적 도입시도</li> <li>· 표준화된 복식부기 전산시스템 보급</li> <li>· 2004년 광역자치단체는 의무적으로 참여</li> </ul>
지방재정 정보화 추진을 위한 BPR/ISP	2003. 12.	‘04-’05: 재정계획시스 템 구축 ‘06-’07:시범운영 ‘07: 전 자치 단체 운영	250개 자치 단체, 관련 중앙행 정기관, 지방공 기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 종합적인 지방재정정보시스템 구축</li> <li>· 국제(예; GFS지침), 국가, 정부표준 등을 고려한 표준시스템 설계</li> <li>· 복식부기 회계제도와 예산제도개혁을 연계한 지방재정모델 원가관리 시스템구축</li> <li>· 재정의사결정지원체계 구축</li> </ul>
디지털 예산회계 시스템	2004. 5.	‘04-’05: 마스터플랜; ‘06: 시스템 구축 및 시범운영 ‘07: 시스템 운영 및 안정화	중앙 및 지방자 치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 원가 및 성과관리가 가능하도록 예산과목 구조 및 분류체계 개편, 복식부기 회계제도 도입</li> <li>· 예산· 회계정보 전산화, 디지털화</li> <li>· 재정의 전 과정 실시간 파악, 분석</li> </ul>

52) BPR은 업무재설계(Business Process Reengineering), ISP는 정보화전략계획(Information Strategy Planning)을 각각 말한다.

53) 기획예산처는 2004년 5월 3일자로 재정관련 4개 부처와 회계전문가, IT전문가 등으로 구성된 “디지털 예산·회계시스템 추진계획단”을 신설하였는데, 기획총괄팀 외에 중앙의 복식부기 도입, 회계제도 및 재정정보화 개편을 담당할 재정제도팀과 지방예산의 과목 구조개편 및 복식부기 도입 등을 담당할 지방재정팀을 두고 있다.

## (1) BPR/ISP 사업과 중복 및 상충가능성

먼저 BPR/ISP 추진사업은 전 자치단체의 재정관련 업무재설계와 표준화된 종합적인 재정정보시스템의 구축이라는 목표를 세우고 있으나, 자치단체간에는 업무의 처리범위나 정보화 수준에 있어 상당한 차이가 있기 때문에 중복투자의 가능성이 존재한다. 이와 관련하여 현황분석 용역결과 보고자료에도 표준화시스템의 고객은 정보화의 수준이 낮고 전문인력 및 예산의 부족으로 어려움을 겪는 자치단체로 설정하고 있으며,<sup>54)</sup> 복식부기 확대시범사업과의 관계에서 볼 때 서로 상충하는 면이 있다.

행정자치부는 전국 자치단체에 복식부기 회계시스템(LADI)을 확산 적용하려는 계획을 추진하고 있는데 LADI의 개발업체와 BPR/ISP 용역업체는 서로 경쟁관계에 있다고 볼 수 있다. 앞에서 살펴본바와 같이, LADI는 시스템이 통합되지 않아 불완전한 시스템이고 BPR/ISP 수립의 방향은 중앙정부의 국가재정정보시스템(NAFIS)과 같은 예산·회계 및 재무관리의 모든 면을 감안한 통합재정시스템이기 때문에 행정자치부는 복식부기 회계제도 도입을 위한 전국적 확산을 추진할 때 전산시스템 개발에 대한 방향을 분명히 설정할 필요가 있다.

또 하나의 문제점은 복식부기 회계기준과 전산시스템을 구축하는 과정에서 기본적으로 현재의 예산구조나 시스템은 그대로 유지하고 발생주의 원칙에 의한 재무제표를 산출하기 위하여 복식부기회계시스템(LADI)을 개발하였고 관리과목이라는 연결고리를 만들어 인식기준이 다른 예산과 회계를 연계하는 방법으로 재무제표를 산출하고 있다. 그러나 BPR/ISP에서는 예산구조를 전면적으로 개편하는 작업을 시도하고 있어 현실적으로 예산구조의 개편이 이루어진다면 기존의 복식부기 회계제도 적용을 위한 전산시스템은 예산시스템과 더불어 재설계·구축되어야 할 것이다.

## (2) 디지털 예산회계시스템 구축사업과 관계

디지털 예산회계시스템의 구축도 BPR/ISP 사업에서와 같은 문제점을 내포하고 있다. 디지털 예산회계시스템의 구축에 대한 논의는 복식부기 회계제도 도입을 위한 추진상황을 점검하는 과정에서 비롯되었다. 여기에는 원가파악 및 성과관리가 가능한 예산과목 구조 및 분류체계를 전면 개편하는 계획을 담고 있기 때문에 지금까지 진행되

---

54) 자치정보화 조함과 LG CNS의 중간용역보고 자료에 나타나 있다.

어 온 복식부기제도 도입을 위한 방향과는 큰 차이가 있다. 현재 중앙과 지방에서 회계기준이나 전산시스템을 독자적으로 추진해 오고 있는 상황에서 복식부기 회계제도의 전면도입과 같은 시기에 예산의 분류기준과 구조를 개편하고 이에 맞는 통합재정정보 시스템을 구축한다는 것은 일관성이 없는 정책이라 보며 좀 더 단계적인 접근방법을 제시할 필요가 있다.

## 2) 회계기준 관련 문제점

### (1) 회계기준 내용 및 제정방법

지방자치단체의 회계기준제정은 시범적용사업이 시작한 아래 꾸준히 진행되어 왔고 지난 5월 공개초안이 발표되어 최종확정을 위해 각 계의 의견을 수렴하고 있는 상황이다. 또한 중앙정부와의 통합재무보고를 고려하여 자산, 부채 등의 개념, 분류방법, 인식시점, 평가방법 등에 있어 큰 차이를 보이지 않는다. 그러나 재무제표의 양식은, 특히 정부운영보고서는 중앙과 지방간에 상당한 차이를 보이고 있으며 정부활동의 성과에 대한 충분한 정보를 얻을 수 있는 구조를 가지고 있지 않다.

지방자치단체 회계기준안의 제정방식에도 문제점을 내포하고 있다. 회계의 내용은 사회·경제적 발달, 정부정책 및 상황에 따라 바뀔 수 있는 여지가 있다 그리고 재무회계의 목적이 자치단체의 재정상황이나 운영결과를 정보사용자에게 종합적이고 체계적으로 제공하고 나아가 내부적으로 합리적인 의사결정에 필요한 유용한 자료를 산출해내는데 있다면 법제정의 형식보다는 운영에 유연성을 보장하는 기준서 형식이 적절하다고 본다.<sup>55)</sup>

예산의 경우는 법적 책임성이나 절차적 책임성이 강조되지만 회계의 주안점은 보다 유용한 정보의 제공에 있기 때문에 법조문 방식을 고집할 필요가 없다고 본다. 시안의 규정이 기본적인 사항만을 정하고 있지만 일부 내용은 상황의 변화에 따라 법개정이란 절차를 거쳐야 하므로 회계제도의 운영이 경직될 가능성이 존재한다.

---

55) 현재 우리가 추구하는 회계제도는 관리회계를 포함한다고 볼 수 있다. 새로운 회계제도의 도입이 정부부문의 성과관리나 성과측정과 관련한 유용한 정보를 제공하는데 주요 목적이 있음을 감안할 때 관리회계의 영역이 동시에 추구되어야 한다고 본다.



## (2) 지침서 또는 설명서 부재

지난 5월 회계기준 공개초안이 마련되었지만 세부적인 지침서나 설명서가 없기 때문에 실제로 적용하기에는 상당한 어려움이 있다. 지방자치단체 복식부기 회계제도 시범적용의 결과 이슈별 논점이나 대안, 그리고 구체적인 사례들이 제시되었지만 충분한 설명을 담은 하나의 체계적인 지침서가 없다는 것이다. 그 동안의 보고서는 부천시와 강남구의 사례를 중심으로 이루어졌으나 광역자치단체에 대한 용역은 현재 진행 중이어서 광역자치단체의 회계거래의 처리방법이나 이슈들에 대한 논의는 부족한 상황이다.

또한 복식부기 회계제도 도입과 관련하여 가장 많이 지적되고 있는 분야가 자산의 범위, 가치평가 및 감가상각 방법 등에 관한 것이다. 회계기준에서는 자산의 개념과 유형, 그리고 평가기준에 의한 기본적인 규정만 존재할 뿐이다. 그러나 복식부기 회계를 도입할 경우 자산의 평가방법, 소급시점, 수탁자산의 회계처리 방법 등에 관한 구체적인 지침이 아직 존재하지 않는다. 또한 수익이나 비용의 인식시점에 대해서도 거래유형에 따른 구체적인 지침이 마련되어야 할 것이다. 지방자치단체 회계기준 공개초안과 그 동안의 용역결과를 참고하여 아직 해결되지 않는 이슈나 연구가 이루어져야 할 분야를 예시적으로 제시하면 아래와 같다.

<표 4-2> 복식부기 회계기준 관련 미확정 분야

구 분	내 용
미확정 분야 및 구체적 지침이 미비한 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재정의 범위, 예산구조, 성과보고 및 감사 관련 사항</li> <li>· 우리나라 정부기능의 적합한 분류기준 (기능별 운영보고서와 관련)</li> <li>· 회계실체를 사업형과 행정형으로 나누는 구체적인 분류기준</li> <li>· 출납폐쇄기간의 처리문제</li> <li>· 원가산정단위 및 방법</li> <li>· 비용 및 수익의 유형에 따른 실무적 인식시점</li> <li>· 내부거래와 외부거래의 회계처리</li> <li>· 자본지출과 경상지출의 구분 및 회계처리 방법</li> </ul>
자산의 평가와 관련된 논점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회기반시설의 평가방법</li> <li>· 유산자산의 포함여부 및 범위</li> <li>· 취득가액 확인이 불가능한 경우의 평가방법</li> <li>· 보고자산의 소급시기</li> <li>· 자산의 유형별 내용연수 및 감가상각 방법</li> <li>· 단계별 자산인식 범위</li> </ul>

### 3) 제도적 기반의 미비

2006년 전국적인 도입을 계획하고 있는 상황에서 새로운 제도의 성공적인 도입·정착을 위한 기반이 마련되어 있는가를 검토해 볼 필요가 있다. 회계처리 기준에 관한 상세한 지침서가 마련되고 축적된 연구와 인력의 전문성이 어느 정도 보장된 미국에서도 Statement 34가 마련된 후 최소한 3년의 기간이 있었던 점을 감안할 때 정부의 집행계획이 현실성이 있는지 살펴볼 필요가 있다.

#### (1) 법령정비 필요

복식부기 회계제도를 도입하기 위해서는 회계기준법 및 시행령의 제정을 통한 법적 근거의 마련이 필요하고 관련 법규의 개정 등을 통한 법령을 정비할 필요가 있다. 복식부기 회계제도의 도입과 관련되는 법령은 지방자치법, 지방재정법, 지방공기업법 등이 있으며 정부에서는 연내에 정비하는 방향으로 나아가고 있다. 그러나 회계기준의 확정 및 관련법령의 개정작업이 매년 지연되어 왔던 사실을 감안할 때 단기간에 이루어질 사안은 아닌 것으로 판단된다. 또한 예산분류와 구조의 개편이 논의되고 있는 상황에서 예산과 회계제도의 추진방향을 종합적으로 고려한 지방재정의 전체적인 틀에서 제·개정이 이루어지려면 기본방향에 대한 합의 도출이 선행되어야 할 것이다.

#### (2) 담당자 교육 및 전문인력 양성계획 미비

행정자치부에서는 시범적용을 통해 복식부기 회계에 대한 전문지식이 없는 담당자도 자동화된 전산시스템을 이용하여 재무제표를 생성해 낼 수 있었다고 한다. 그러나 본인이 하고 있는 업무에 대한 이해 없이 회계사나 시스템개발자의 도움으로 재무제표를 산출한다는 것으로 복식부기 회계가 성공적으로 적용되었다고 볼 수는 없다. 우리와 같이 순환보직으로 인한 공무원의 전문성이 낮은 상황에서 단지 자동화된 시스템에 의존하여 재무제표를 산출하는 단계를 넘어서 전문인력의 양성이나 확보에 대한 대안의 제시가 필요하다.

복식부기 회계의 확산보급 지원과 관련하여 행자부에서는 자치정보화조합, 회계기준심의위원회, 부천시·강남구를 포함한 9개 시범기관 등으로 구성된 복식부기 확산보

급 지원반을 설치하여 전국확산에 대비하여 시스템 설치·운영지원, 공무원 교육 등 제도정착을 위한 지원계획을 세우고 있다. 그러나 인력의 제한, 자치단체간 업무 및 거래의 다양성으로 인한 회계특성의 차이로 인해 9개 시범기관이나 관련 전문가가 어느 정도로 지원능력이 있을지는 의문이다.

우리와 같이 정부예산에 대해 기본적인 이해를 전제로 발생주의에 회계의 관점에서 이해할 수 있는 전문가 층이 얇은 상황에서 정부부문과 민간 회계분야의 전문가들이 이 접목하는 분야에 대한 심도 있는 연구와 논의를 통해 체계적인 회계설명서를 마련하고 전문인력을 확보할 수 있는 근본적인 제도개선이 가장 우선적으로 이루어져야 한다고 본다.

### (3) 전산시스템 구축방안의 문제점

진술했듯이, 시범용역과정에서 개발되고 활용되었던 지방자치단체 복식부기회계시스템의 전국적 확산보급은 국가와 연계한 통합재정정보시스템의 구축을 고려할 때 장기적인 관점에서 신중하게 접근해야 할 사안이다. 복식부기 회계제도의 도입으로 정부의 재정상황을 종합적으로 파악할 수 있고 정부성과를 측정할 수 있는 중요한 정보를 얻을 수 있기 위해서는 현재 진행되고 있는 예산제도의 개혁과 함께 고려되어야 한다. 그리고 자치단체마다 전산화 및 정보화 정도가 다르기 때문에 각 자치단체에 적합한 수준의 시스템 개발이 이루어져야 할 것이다.

### 4) 복식부기 도입방법상의 문제점

복식부기 회계제도의 도입은 단순한 회계원리의 적용이 아닌 보다 광범위한 공공관리개혁과 연계된다. 성공적인 적용을 위해서는 의사결정방법의 개선이 필요하며 정부전체의 조직문화의 변화를 수반하게 되는데 국가마다 다른 접근방법을 취하고 있다. 도입의 방법은 크게 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있는데, 단계적 도입방법, Big-Bang 접근방법, 시범기간 적용을 통한 도입이 그것이다.<sup>56)</sup>

---

56) 정부의 일부부처에서 시작하여 점차 확산하는 방법은 관리에 용이하나, 조직문화의 변화측면에서는 부정적이며 한 부처의 경험이 다른 부처에 큰 도움이 안될 수도 있는 단점이 있다. 일시에 모든 부처에 적용하는 Big-Bang 방식은 조직문화의 변화를 가져올 수 있고 집행 후 일정기간이 지나면 기대한 도입효과가 가시적으로 나타날 수 있으나, 업무량이 많고 위험부담이 크며 과도기 동안 시행착오를 거치게 되는 단점이 있다. 시범적용

우리의 경우 수년간의 시범기간동안 적용자치단체가 한정적이었기 때문에 다양한 자치단체의 성격을 반영하는 회계거래 및 처리에 관한 연구는 미진한 편이다. 그리고 도입의 방법도 시범자치단체를 확대한다는 단순한 전략으로 도입범위나 일정에 대한 보다 구체적인 전략을 제시하지 못하고 있다. 모든 여건이 갖추어질 때까지 기다리면 도입의 여세(momentum)를 잃을 수 있기 때문에 현재의 도입일정대로 추진하는 것은 바람직하나 추진방법에 있어서의 분명한 방향설정은 필요하다.

현재 행정자치부에서 추진하고 있는 방법은 부천시와 강남구에 적용된 1차 시범사업을 점차 확산해 나가는 것으로, 자치단체의 성격이나 현황에 따른 구체적이고 단계적 실시 계획이 부족하다. 2004년 63개 대상, 2005년 150개 대상, 2006년 250개 전 자치단체 확산보급을 통해 전면적으로 실시하는 것을 계획하고 있으며, 광역자치단체는 2004년 대상기관에 의무적으로 포함하고 있어 자치단체의 도입방향, 전산화, 정보화 수준과 상관없이 일률적으로 적용하고 있다.

회계기준이 확정되지 않고 지침서가 마련되지 않는 상황에서 1차 시험적용 과정에서 개발된 전산시스템을 적용하여 필요한 경우 업그레이드를 통해 보완하고 있는 실정이다. 따라서 정부는 회계기준을 확정하고 시행을 위한 세부적인 지침서를 마련한 후 전산시스템 개발에 있어서는 자치단체의 정보화 정도에 따라 어느 정도의 자율적인 결정권을 주는 것이 바람직하다.

## 2. 서울시의 제약요인

### 1) 재무관리 및 전산시스템의 제약

서울시의 경우 여타 자치단체와 마찬가지로 회계와 관련된 행정사무처리가 분야별로 관리, 운영, 정산(결산), 보고가 이루어지고 있어 하나의 행정활동이 여러 분야에 관련되는 경우 연말에 결산이 이루어지지 전에는 정확하게 파악하기 어려움이 있다. 업무수행을 뒷받침하는 재정시스템의 전산화 및 정보화의 미비와 각 분야의 시스템이 연계되어 있지 않아 전체재정상황 파악에 많은 시간과 노력이 소요된다.

---

을 통한 도입의 경우 수년동안 현금주의와 병행하여 시범적용기간을 거침으로써 많은 문제점들을 해결할 수 있는 이점이 있는 반면, 업무량 및 비용이 과다하고 조직문화의 변화를 가져오기 힘들며 도입의 적절한 시기를 놓칠 수 있다.

현재는 복식부기에 필요한 정보가 재정과 세정간에 적시에 전달되고 있지 않으며, 지출·수입·출납업무와 금고간에 정보를 전산상으로 공유하고 있지 못하여 정보의 정확성 및 적시성에 한계가 있다. 세외수입의 경우에도 실·과소별로 관리가 이루어지고 전담인력이 없어 현황파악에 어려움이 존재한다.

재정관련 전산시스템의 경우, 개발언어나 운영체계가 다양하게 나타나며 시스템간의 상호연계성, 확장성 등을 고려하지 않고 개별 부서에서 자체적으로 개발을 추진하여 시스템 연계 및 통합시 어려움이 예상된다. 복식부기 도입과 가장 밀접하게 관련되는 재무회계시스템의 경우 복식부기 회계기능을 갖춘 모듈의 개발이나 모든 재무관리를 포함하는 통합재정정보시스템의 개발이 필요하다.

## 2) 자산의 파악 및 평가미비

복식부기회계에서의 자산은 현금 및 등가물(유동자산), 미수채권, 유가증권, 재고자산, 유형자산 등을 모두 포함한다. 서울시에서는 이러한 자산이 자금관리, 채권관리, 물품관리, 공유재산관리 등으로 별도 관리되고 있어 체계적인 자산관리가 이루어지지 않고 있으며 파악되지 않는 자산도 있다.

자산의 평가는 현행 공유재산관리법상의 공유재산의 취득원가나 물품의 경우 관리대상인 정수품목에 대한 취득원가 정보는 어느 정도 있으나, 일정한 시점 이전의 재산에 대해서는 취득원가의 파악이 곤란하다. 물품의 경우에도 실물과 장부간의 기록이 일치하도록 관리되고 있지 않아 대량 구매되는 물품에 대해서는 금액, 위치, 상태, 활용 등의 측면에서 정확한 관리가 이루어지지 않고 있기 때문에 보유자산 현황의 파악에 어려움이 존재한다.

또한 매 5년마다 이루어지는 공유재산 재평가의 경우 재평가방법도 검증되지 않아 광범위한 자산평가 작업이 이루어져야 하며 상당한 시간과 재원이 소요될 것으로 예상된다. 또한 공유재산처분의 경우 매각대금이 단순히 세외수입으로 기록되는데, 상기한 취득가액 자료의 미비, 감가상각의 미실시로 매각에 따른 공유재산 처분이익을 산출할 근거가 없는 실정이다. 지방자치단체 회계기준 공개초안의 자산분류에 따른 서울시 자산관리 현황을 정리하면 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 서울시 자산관리 현황

분 류	종 류	서울시 현황
유동 자산	현금 및 등가물, 단기금융상품, 유가증권, 미수세금, 미수금, 단기융자금, 선급금, 미수수익, 재고자산 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현금 및 등가물의 관리는 재무과에서 관리</li> <li>• 유가증권은 공유재산관리 대상에 포함되어 있으나 회계적 관점의 유가증권과는 다름</li> <li>• 미수금, 미수세금, 미수수익 등은 채권관리에서 제외되어 있음</li> <li>• 재고자산에 대한 파악이나 가치평가도 제한적</li> </ul>
투자 자산	투자유가증권, 장기금융상품, 장기융자금, 장기미수세금 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 투자채권, 금융채권 등은 채권관리 대상에서 제외되어 있음</li> </ul>
유형 자산	일반유형자산(토지, 건물 및 부속설비, 구축물, 기계장치, 차량운반구, 임목, 건설중인 일반유형자산 등), 주민편의시설(도서관, 주차장, 공원, 박물관, 체육시설 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반유형자산의 경우 현재 공유자산 및 물품관리시스템에서 어느 정도 파악이 가능하나 취득원가의 파악이 불가능한 경우 있음</li> <li>• 주민편의시설은 1987년에 이루어진 서울시 공유재산 조정계획에 따라 시유재산의 파악은 가능하나 평가에는 상당한 시간과 자원 소요</li> <li>• 공유재산의 경우 각 부서에서 산재하여 관리되고 있어 종합적인 파악 필요</li> <li>• 건설중인 자산 관리 미흡</li> </ul>
사회 기반 시설	도로및부속시설, 도시철도, 상수도시설, 하수도시설 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도로의 경우 시유재산 조정계획에 의해 시·자치구 소유가 구분되나, 다른 기반시설자산과 마찬가지로 취득원가의 파악, 자본적 지출에 해당하는 유지·보수비를 구분하는 작업이 용이하지 않을 것으로 예상</li> <li>• 사회기반시설의 파악은 지리정보시스템(GIS)을 활용할 수 있으나 서울시의 경우 아직 구축단계로 정보에 대한 공유 및 활용이 미흡하며 데이터의 유지, 관리, 갱신이 적절히 이루어지고 있지 않아 상당한 자산실사기간 예상</li> <li>• 건설 중인 자산 관리 미흡</li> </ul>

### 3) 전문인력의 부족

서울시의 예산 및 회계관련 공무원과 세입관리, 채권관리, 공유재산관리, 물품관리, 기금관리, 채무관리 부서 담당공무원과의 면담결과에 의하면, 통합적인 재정관리 시스템 및 복식부기 회계제도에 대한 일반적인 지식이나 새로운 회계제도의 도입이 담당업무에 어떠한 변화를 가져오고 어떻게 영향을 미칠 것인가에 대한 이해가 부족한 실정

이다. 잦은 순환보직, 업무기준의 부재 등으로 인해 예산·회계·재정분야의 업무를 담당하는 공무원의 전문성이 부족하여 현황을 파악하는 데도 상당한 어려움이 예상된다.

또한 서울시 정보화담당관을 중심으로 관련 담당자가 마련한 서울정보화 마스터플랜(2003)에서 복식부기 도입에 대비한 정보시스템 개발 또는 개편에 대한 언급이 있으나, 현재 진행 중인 자산관리시스템 개발에 한정하여 파악하고 있어 복식부기 회계제도의 도입이 전체 재정관련 시스템과 연계되어 이루어져야 함에도 이에 대한 이해와 인식이 부족함을 알 수 있다.

복식부기 관련 교육은 서울시 공무원 교육원에서 실시하는 “복식부기 실무과정”과 한국지방행정연구원에서 실시하는 “복식부기 전문교육”이 있으나 아직 회계담당공무원이나 관련자의 참여가 활발하지 못하다. 서울시 공무원 교육원의 교육과정에는 1999년부터 2003년까지 자치구 및 산하기관 공무원을 포함하여 총 526명이 수료했으나 실무에 적용할 수 있는 능력의 배양에는 한계가 있다.<sup>57)</sup> 한국지방행정연구원에서 실시하는 10일간의 교육과정에는 복식부기 회계제도 도입에 관한 이론적 배경, 회계기준, 거래의 인식 및 처리기준, 전산시스템 교육 등을 포함되어 있으나 서울시 본청의 경우 신청 공무원이 많지 않는 상황이다.

#### 4) 조직문화의 경직성

발생주의 회계제도가 어느 정도 성공적으로 정착했거나 진행되고 있는 선진국의 경우를 보면, 단순히 기술적인 기법의 적용이 아닌 보다 광범위한 관리체계의 개선이 이루어졌고 궁극적으로 조직문화의 변화를 가져오는데 초점을 두고 있으나 서울시의 경우 이러한 노력이나 기반이 미비한 실정이다. 예를 들어, 서울시는 성과주의 예산제도를 도입하고 있으나 성과의 평가나 환류가 제대로 이루어지지 않고 있으며 성과측정에 필요한 재정정보의 산출을 위한 노력은 미미한 실정이다.

복식부기 회계제도의 도입은 조직의 전반적인 변화를 가져오고 실무에 적용할 때 부서간의 협조가 매우 중요하다. 권한이 관리자에게 위임되어 관리중심으로 조직문화가 변화될 필요가 있으나, 현재의 조직문화는 통제중심이어서 변화가 용이하지 않다.

---

57) 복식부기 회계제도 도입이 본격적으로 논의되기 시작한 2003년과 2004년에는 92명과 99명이 각각 수료하였다. 복식부기 실무과정의 교육은 정부회계제도 개혁과 전망, 복식부기 발생의 기초, 자산관리, 부채관리, 수익관리, 비용과 상각비 관리, 원가 및 관리회계, 회계정보의 이용 등에 관한 강의를 포함하고 있다.

## 제 2 절 복식부기 도입일정 및 준비사항

### 1. 서울시의 도입방향

#### 1) 정부의 복식부기 도입방향 및 일정

정부에서 추진하고 있는 복식부기 회계제도 도입방안은 ① 현행 예산회계정보와 재무회계정보를 동시에 산출하는 방식을 채택, 회계제도 변화에 따른 혼란의 최소화 및 담당 공무원의 편의도모 ② 회계기준 및 전산시스템 연구개발 -> 시범운영 -> 제도의 표준화 및 전 자치단체 확대시범운영 -> 제도의 정착 등 단계적·전략적 추진 ③ 제도의 공감대·실용성 확보를 위한 전문가의 의견수렴 및 실무 공무원의 검증결과를 충분히 반영 ④ 선진외국의 도입사례를 벤치마킹하여 시행착오를 최소화한다는 것이다. 이러한 도입방안에 뒷받침하기 위해 행정자치부에서 수립하고 있는 구체적인 향후 추진계획은 <표 4-4>에 나타나 있다.

<표 4-4> 정부의 복식부기 도입일정과 세부계획

구 분	내 용
법령정비 및 회계기준 제정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방재정법 및 시행령 개정('05. 2) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 복식부기 도입 위한 근거규정 마련</li> </ul> </li> <li>· 지방자치단체 회계기준 제정('05. 2) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 회계기준에 대한 공청회 결과 반영</li> </ul> </li> <li>· 훈령, 예규 등 마련('05. 2) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 회계기준 해설, 회계처리지침서, 자산부채 실사 및 평가기준서</li> </ul> </li> </ul>
복식부기 전산시스템 (LADI) 표준화 구현	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통합 표준화 전산시스템 구현 및 확대시범기관에 보급('04. 12) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 복식부기 전산시스템(LADI)의 업그레이드, 자산관리 시스템 개발, 대전시 사업별 예산시스템의 산출결과 통합하여 구현</li> </ul> </li> </ul>
복식부기 시험운영 확대실시	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 복식부기 도입 기반구축 위한 시범운영기관 확대</li> <li>· 예산 및 정원, 교육, 시스템 구축 지원하여 확산보급 기반구축</li> <li>· 확대 시험운영기관 지원반 구성·운영</li> </ul>
공무원 교육활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 담당 공무원에 대한 체계적 교육 통해 시행착오 최소화</li> <li>· 교육기관의 역할 분담 통한 교육실시, 지역네트워크 구성 통한 교수 지원</li> </ul>
복식부기 도입 실효성 제고 위한 연구용역	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 원가기준, 행정서비스관리시스템 구축방안 등에 대한 연구('04. 11~'05. 4)</li> <li>· 출납폐쇄기간 조정, 결산절차 일원화 및 세무회계처리 지침에 대한 검토('04. 11~'05. 4)</li> </ul>



## 2) 서울시 복식부기 도입의 기본방향

정부는 복식부기 회계제도 도입을 단계적·전략적으로 추진함으로써 혼란방지와 시행착오의 최소화를 도모하고 있으나, 회계기준이 확정되지 않는 상황에서 시범사업의 적용과정에서 개발된 시스템으로 확산을 시도하는데 대해서는 비판적인 시각도 있었다. 부천시와 강남의 경우 빈번한 회계기준(시안)의 개정으로 이미 개발된 시스템의 업그레이드 및 변경이 필요했고 대전시에서도 기초자치단체에 적합하게 개발된 시스템을 적용하기에 용이하지 않았고 다른 시스템과의 인터페이스 문제가 발생하였다. 이러한 문제점은 다른 자치단체에도 그대로 나타날 수 있기 때문이다.

또한 지방재정정보화 사업이나 디지털 예산회계시스템 구축 사업의 방향이나 구체적인 일정이 제시되지 않는 상황에서 현행 예산구조 하에서 개발된 시스템을 보급한다는 계획을 세우고 있다. 이러한 상황에서 2007년까지 국제 회계기준에 부합하는 그리고 원가와 성과관리가 가능한 예산과목 및 분류체계를 개편하고, 예산제도 개혁과 복식부기를 연계하고 통합재정정보시스템을 구축한다는 계획까지 세우고 있다. 정부가 이러한 상충되는 계획들을 제시함으로써 자치단체로서는 새로운 회계제도의 도입에 따른 부담과 더불어 혼란이 가중되는 면이 있다.

서울시의 입장에서 예산구조 개혁이나 재정정보화 표준화 사업은 통제범위를 벗어난 사안이다. 그리고 지금까지는 예산구조나 분류를 어떻게 개편하는 지에 관한 구체적인 방향설정이 이루어지지 않은 상태이기 때문에 서울시는 현재의 예산구조 하에서 2005년 상반기에 확정될 회계기준에 따른 재무정보를 제공할 수 있도록 준비작업을 진행해야 할 것이다.

서울시는 재정규모 및 구조가 여타 자치단체와 다를 뿐만 아니라 관련 전산시스템의 전산화나 정보화 정도가 다르기 때문에 기존의 시범적용에서 파악되지 않은 문제점과 어려움에 직면할 수 있다. 또한 내부적으로 복식부기에 대한 축적된 지식, 기술 및 전문인력이 없는 상황에서 상당한 부담이 될 수 있다. 따라서 복식부기 도입에 필요한 교육이나 전산시스템 개발 등의 상당부분을 정부에 의존할 수밖에 없는 상황이다.

상기한 요인들을 고려할 때 서울시는 정부와 협력관계를 유지하면서 정부의 도입 의지와 기본방향을 준수하여 복식부기 회계제도 도입을 위한 준비작업을 하되, 전산시스템은 표준화시스템을 검토해 본 후 서울시의 상황에서 어느 정도의 변경이 필요한

지, 다른 주변 시스템과의 연계 및 자료의 호환성, 비용 등을 고려하여 표준화 시스템의 변경 또는 새로운 시스템의 개발을 결정해야 할 것이다. 새로운 시스템을 개발하는 경우에는 회계기준이 확정되고 관련 지침서가 준비되는 등 가시적인 도입방향이 정해지는 시점에서 개발을 시도하여야 할 것이다.

결론적으로 서울시의 복식부기 회계제도 도입의 기본방향은 ① 현행 예산구조 하에서 정부의 추진일정에 맞게 추진하고 ② 전산시스템의 개발은 표준화 시스템을 검토한 후 변경 또는 재개발을 결정하며 ③ 자산실사, 담당자 교육 및 새로운 회계제도에 대한 인식제고 등의 제도도입을 위한 기반조성은 가능한 한 빠른 시일 내에 실시한다는 것이다.<sup>58)</sup>

## 2. 도입일정과 준비사항

### 1) 도입일정과 전담조직

서울시의 복식부기 도입시기는 정부의 복식부기 도입계획이 일정대로 진행된다는 전제 하에 이에 맞추어 진행된다. 즉, 2005년 상반기에 회계기준이 확정되고 구체적인 자산실사 및 평가기준 등 지침서가 마련되는 것으로 가정한다. 그리고 전술했듯이 예산구조개편은 현재로서는 그 방향이 구체적으로 제시된 상황이 아니므로 현행 예산시스템을 유지하는 가정 하에서 도입방안을 강구한다. 서울시는 그동안 정부가 추진해 온 복식부기 도입의 여세(momentum)를 유지하기 위해 기반정비 작업을 빠른 시일 내에 진행해야 할 것이다.

서울시의 복식부기 도입일정은 아래 <그림 4-1>과 같이 제시될 수 있다. 무엇보다도 먼저 복식부기 전담조직을 구성하여야 할 것이다. 그리고 복식부기 회계원리를 적용한 재무제표를 산출하기 위해서 필요한 시스템 개발, 개시재정상태보고서를 작성하기 위한 자산 및 부채의 실사, 교육 등이 2005년까지 이루어져야 하고 2006년부터는 본격적인 적용을 통해 실무에 적용하는 일정을 수립해야 할 것이다.

이러한 도입일정에 따른 적용 범위는 서울시 일반회계, 기타특별회계 및 기금에 먼

---

58) 서울시의 경우 정부의 추진계획과 상관없이 독자적으로 추진하는 방안은 현실적으로 어려움이 존재한다. 회계기준이나 코드체계 등은 통일성이 요구되는 분야이기 때문에 정부차원에서 결정이 되어져야 할 부분이고, 서울시의 경우 이 분야의 전문가나 축적된 지식이 없기 때문에 현시점에서 독자적인 추진계획은 고려하지 않는다.

저 적용하도록 한다. 공기업의 경우는 현재 복식부기에 의한 재무제표를 산출하고 있으므로 연말에 조정을 통해 통합 재무제표를 산출하고 전산시스템의 통합은 향후 고려함이 업무의 혼란과 부담을 줄일 수 있다. 원가관리나 성과보고와 관련된 사항은 디지털예산회계기획단에서 방향을 정하는 것을 전제하나, 관리회계의 측면에서 서울시 내부에서 이에 대한 연구와 노력은 계속하는 것이 바람직하다. 그러나 현재 정부가 계획하고 있는 복식부기의 전면적 도입을 위한 일정에 맞출 경우 원가관리시스템의 개발은 향후 연구·적용되어야 할 과제이다.

복식부기의 도입은 서울시의 거의 모든 부서에 영향을 미치게 되고 무엇보다도 장기적인 관점에서 지속적으로 추진할 필요가 있기 때문에 내부적으로 범 조직적인 복식부기 도입 및 운영위원회(steering committee)를 구성할 필요가 있다. 운영위원회는 부서간 협조를 고려하여 재무국장, 정보화기획단장, 행정총괄부서장, 물품담당부서 책임자, 인사관리 담당자 및 주요부서의 책임자로 구성한다. 이 중에서 복식부기 회계제도의 직접관련 부서인 재무국장이 위원회의 장(project sponsor) 역할을 수행한다. 운영위원회는 복식부기 도입에 관한 전반적인 결정사항과 중앙 및 자치구와의 업무협조가 필요한 경우 조정기능도 수행하게 될 것이다.

복식부기팀은 회계지식을 가진 공무원과 및 전산전문가 등으로 구성하고 프로젝트 관리자는 복식부기 도입 및 운영과 관련하여 실무적인 책임을 지고 추진할 자를 임용한다. 서울시의 경우 복식부기팀을 구성함에 있어 재정의 규모나 업무의 상대적 복잡성을 고려하여 다른 자치단체와는 차별화가 필요하다.<sup>59)</sup> 서울시의 경우 팀장을 포함하여 예산·회계분야 3인, 자산·부채실사 4인, 전산 3인 등으로 10인 정도가 적정한 것으로 판단된다. 예산·회계 분야 및 자산·부채 실사의 경우 예산분야의 업무경험이 있고 회계적인 지식을 가지고 있는 인력이 필요하며, 전산분야는 세입시스템, 예산 및 복식부기 시스템, 기타 지원시스템으로 나누어 각 분야의 전문가를 충원할 필요가 있을 것이다.<sup>60)</sup>

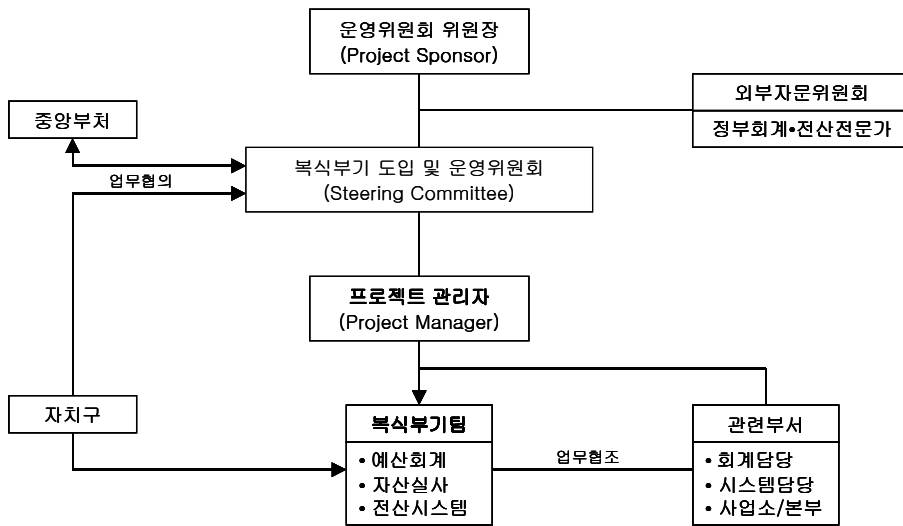
59) 부천시나 대전시의 경우 복식부기팀은 임시조직으로 팀장을 포함하여 5명으로 구성하였다. 행정자치부의 복식부기 시범자치단체 전담기구·인력보강지침(2004년 11월)에 의하면, 회계경리기능을 담당하는 회계과(재무회계과, 재무과, 총무과 등)에 복식부기팀을 설치하고 시·도의 경우는 4명, 시·군·구의 경우는 3인 보강의 원칙을 세우고 있다. 복식부기팀의 존속기한은 2006년 12월 31일까지로 되어 있어 2007년 복식부기가 본격적으로 도입되는 시기에는 조직개편의 가능성을 있을 것으로 본다.

60) 장기적인 관점에서 내부인력만이 아니라 공인회계사의 외부충원도 고려해 볼 필요가 있다.

그 외에 외부전문가 자문위원회를 구성할 필요가 있으며 관련 부서 담당자의 협조가 필수적이다. 자문위원회는 정부회계분야, 전산분야, 지방재정분야의 전문가로 구성하여 서울시가 복식부기를 도입함에 있어 필요한 전반적인 자문과 최고관리층의 인식제고를 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

구 분		2005	2006
전산 시스템 개발	환경/현황분석 전략계획수립	M+3	
	BPR/ISP	M+6	
	시스템 변경/개발	M+9	
	테스트		M+12
	적용		
자산 실사	자산/부채 실사계획	M+3	
	자산/부채 실사	M+9	
	기초재정상태 보고서 작성		M+12
교육	정부회계교육		
	전산시스템 실무교육		
	인식제고		

<그림 4-1> 서울시 복식부기 도입일정



<그림 4-2> 복식부기 전담조직체계

## 2) 도입일정에 따른 준비사항

### (1) 전산시스템 도입과 연계

복식부기 도입을 위한 전담조직이 구성되면 먼저 복식부기 도입의 환경, 서울시 시스템 현황, 도입에 필요한 상황에 대한 니즈(needs) 분석이 이루어져야 한다. 그리고 이러한 분석을 통해 서울시가 복식부기를 적용하기 위한 전략계획을 수립할 필요가 있다. 여기에는 현행 시스템의 파악, 담당실무자와의 면담을 통한 현 업무과정의 검토 및 개선방법 식별, 시스템 관련 시장조사, 보고서 작성 등의 과정을 포함한다. 또한 이 기간에는 RFT(Request for Proposal) 작성 및 시스템 개발자 선정까지 함께 진행하게 될 것이다.

복식부기 회계시스템은 행정자치부에서 표준화 시스템을 보급할 예정이므로 서울시의 환경에 맞도록 하기 위해서 어느 정도의 변경이 필요한 지를 판단하여 표준화 시스템을 변경하여 사용할 것인지, 새로운 시스템을 개발할 것인지 판단하여야 할 것이다. 시스템 변경이나 개발을 위해서는 BPR/ISP를 실시할 필요가 있으며 시스템 변경이나 개발기간은 BPR/ISP를 포함하여 6개월 정도가 소요될 것으로 보인다.<sup>61)</sup>

표준화 시스템의 변경이나 새로운 시스템의 개발이 이루어진 후에는 시스템 검증과 산출물을 대조해 보는 과정이 필요하다. 산출물 대조는 단식부기와 복식부기에 의한 경우 모두 검증해 보아야 한다. 단식부기에 의한 산출물의 경우 예산편성, 예산배정, 자금배정, 지출결의 등록, 지출원인행위, 검수, 지출등록, 결산의 회계과정이 월별, 분기별, 추경예산별로 계수가 맞는지 대조작업과 결산작업을 한다.<sup>62)</sup> 복식부기의 경우 재무제표간, 그리고 연계된 자료의 일치여부를 확인하는 과정을 거쳐야 한다. 재정상태보고서, 운영보고서, 현금흐름표가 연계되는지 또는 재무제표와 고정자산의 계수, 합계잔액시산표, 부속명세서상의 자료가 일치되는지의 여부를 확인하는 작업이 요구된다.<sup>63)</sup>

회계시스템의 구축은 통합재정시스템을 구축하는 방안과 각 기능을 모듈화하여 연계하는 방안이 있다. 중앙의 국가재정정보시스템과 같은 통합재정시스템을 구축할 경우, 분산되어 있는 기능을 통합하여 체계적인 자료관리가 가능하고 효율적인 업무수행이 이루어질 것으로 예상되나, 서울시에서 이를 시도할 경우 범 조직적인 업무재설계의 과정을 거쳐 장기적으로 추진해야 할 과제이다.

통합재정시스템 구축의 기본개념은 지방자치단체 행정행위에 수반되는 모든 회계관련 활동에 대하여 모든 회계관련 시스템들이 연동적으로 처리되도록 연계하여 모든 행정행위가 즉각적으로 회계전산시스템에 저장되도록 처리하여 의사결정에 필요한 정보를 즉각적으로 회계정보화 하여 정보이용자(내부 및 외부)에게 제공할 수 있도록 하는 것이다. 회계관련시스템에는 예산관리, 계약관리, 원인행위관리, 지출관리, 결산관리, 기금관리, 채권관리, 채무관리, 공유재산관리, 물품관리, 세입세출의 현금관리 등을 포함한다.

복식부기 회계기능을 수행하는 모듈을 개발하는 것은 보다 현실적인 방법으로 현재 사용하고 있는 시스템이나 개발 중인 시스템의 중복투자를 줄일 수 있다. 이 경우 다른 기능들과의 연계를 고려해야 한다. 가장 중요한 부문은 복식부기 회계기능을 수

61) 미국의 GFOA(Government Finance Officers Association)의 시스템 개발 경험에 의하면, 서울시의 재정규모와 현황에서 복식부기 적용을 위한 새로운 시스템을 개발하면 12개월 내지 18개월 정도 소요될 것으로 보았다. 그러나 우리의 경우 이미 시범적용사업에서 적용 경험이 있고 정보가 축적되어 있는 상황이어서 개발에 그리 긴 시간이 소요될 것으로 보이지는 않는다.

62) 이러한 과정에서 예산부서, 자금배정부서 및 각 실과소의 의견을 최대한 반영하여 시스템을 조정할 필요가 있다. 특히, 예산부서와는 긴밀한 협조를 통하여 예산의 각종 통계 확인작업을 실시하여야 한다.

63) 구체적인 예를 들면, 자산의 폐기 및 매각시 고정자산가액, 감가상각액, 감가상각누계액에 대해 재정상태보고서와 운영보고서의 내역이 일치하는지 확인해야 한다.

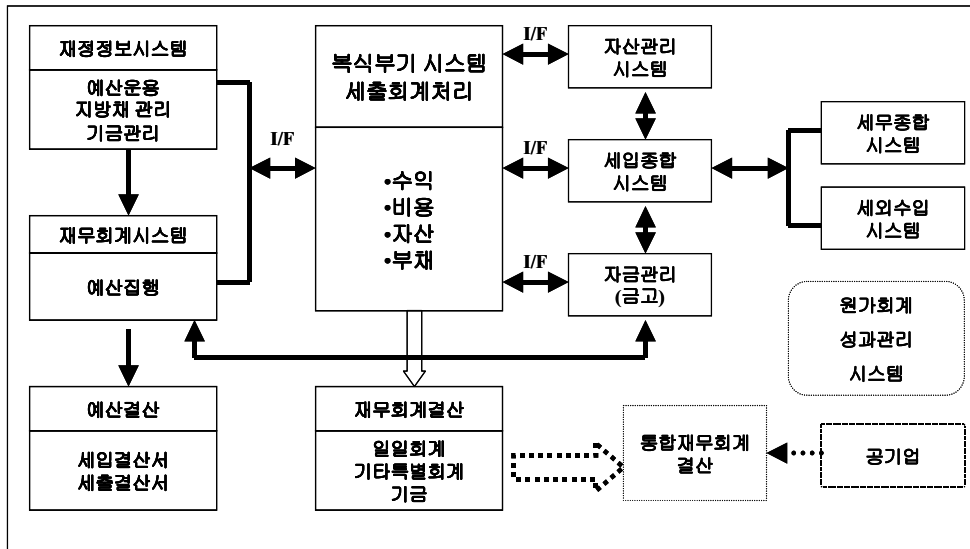
행하는 기간정보시스템인 회계모듈을 개발하는 것이고 다른 시스템과의 구체적인 연계(Interface)를 모색해야 할 것이다. 새로운 복식부기 시스템을 개발할 경우 다른 시스템과의 인터페이스 개발을 전제하고 업체간의 경쟁을 유도하여 서울시에 가장 적합한 시스템을 개발하는 업체를 선정할 필요가 있다.

。재정정보·재무회계시스템과의 연계: 연계시 가장 우선적으로 고려되어야 할 분야가 현재 사용하고 있는 예산시스템이다. 재무회계시스템의 경우 연계하여 사용하는 방안과 새로운 회계시스템으로 대체하는 방안이 고려될 수 있다. 재정정보시스템의 경우 현재는 지방채, 기금 등의 기능이 활용되지 않고 있으나, 이러한 기능에 대한 보완이 필요하다. 현재 개발 중인 기금시스템은 복식부기의 도입을 염두에 두고 있으나 구체적인 회계처리에 대한 세부지침이 마련되지 않는 상황이기 때문에 구체적인 지침서가 나올 때까지 개발을 보류하는 것이 바람직하다.

。세무종합시스템과의 연계: 재정과 세입의 연계는 필수적인 분야로 현재 진행중인 세무종합시스템의 업그레이드와 함께 추진해야 할 것이다. 세무종합시스템의 경우, 단순히 세입자료와 세외수입 자료를 취합하는 수준이 아닌 모든 관리를 하나의 시스템에서 수행할 수 있는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 세입프로그램의 경우 지방세 및 세외수입의 일일결산이 부과, 정상수납, 과오납, 부과취소 등에 대한 분개에 필요한 자료가 지원되어야 한다. 그리고 세외수입은 일일결산 지원이 어렵기 때문에 세목별로 일자별 반복 확인이 필요하게 될 것이다.

。재산관리시스템과의 연계: 현재 진행 중인 공유재산정보망 구축사업은 기존에 분산되어 있던 공유재산의 종합적 관리를 시도하는 것으로 복식부기 도입과 관련한 회계적 측면까지는 고려하지 않고 있다. 복식부기 시범적용사업에서 재개발된 자산관리시스템과 BPR/ISP의 결과를 보고 개발의 방향을 재설정해야 할 것이다.

。자금관리시스템과의 연계: 서울시의 자금관리는 재무회계시스템에서 관리되고 있으나 복식부기의 도입과 더불어 세입시스템 및 금고와 연계되어 실시간 정보를 공유할 수 있는 방향으로 시스템 보완 또는 개발이 이루어져야 할 것이다.



<그림 4-3> 재무시스템 연계체계

## (2) 자산 및 부채실사

전산시스템 개발과 더불어 자산 및 부채실사를 병행해야 할 것이다. 완전하고 정확한 기초재정상태보고서의 작성이 복식부기 회계를 적용하는 첫 단계로 볼 수 있으므로 가능한 한 회계기준에 제시된 유형별로 모든 자산과 부채를 파악하는 작업이 필요하다. 그러나 모든 자산과 부채를 파악하거나 평가하는 작업은 매우 광범위하고 어렵기 때문에 상당한 시일이 소요될 것이므로 점차적으로 보완해야 할 사항이다. 일반적으로 부채는 자산에 비해 상대적으로 파악이 용이한 것으로 나타나고 있다.

행정자치부에서 자산실사지침을 발표할 예정이므로 지침에 따라 서울시의 자산과 부채를 파악할 수 있을 것이다. 부천시와 강남구에서 기초재정상태보고서를 작성하기 위해 실시한 자산실사지침에는 자산실사의 목적, 용어의 정의, 자산실사의 대상, 고정자산 실사의 집계방법, 고정자산실사 집계표에 관한 내용을 담고 있다. 자산실사 집계표는 자산의 종류별로 거의 유사하게 나타나고 있는데 자산의 명칭, 소재지, 취득원가, 취득일자, 재평가일 및 금액 등을 포함하고 있다. 서울시의 경우 먼저 파악이 용이한 자료에 대한 파악부터 단계적으로 이루어져야 할 것이며 자산 및 부채실사를 포함한



개시재무제표 작성절차는 아래 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 개시재무제표 작성절차

절 차	내 용
예비조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전부서 담당자 인터뷰 및 서면조사</li> <li>- 부서별 업무 및 관리하는 자산·부채유형, 취득원가 확인가능 여부, 기타 기본현황 자료입수</li> </ul>
문제점 및 보완대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평가 및 실사를 위한 기본자료 활용가능성 모색</li> <li>- 회계관리 관점의 보완사항 도출</li> </ul>
개시재무제표 작성계획수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평가범위 및 기초정보 확정하여 개시재무제표 작성계획 수립</li> <li>- 각 실과소 담당자 교육</li> </ul>
항목별 자산 및 부채 실사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자산·부채의 각 과목별 실사(서면 및 현장)</li> </ul>
항목별 자산 및 부채 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 취득원가 원칙 적용</li> <li>- 역사적 원가정보 활용 불가시 대체적 평가방안</li> </ul>
개시재무제표 확정 및 지속적 보완	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단계적으로 파악이 가능한 자산·부채 평가</li> <li>- 지속적인 보완작업 요구됨</li> </ul>

자료: 최대규·김현(2004), “발생주의 회계에 의한 개시재무제표의 작성기준과 실현방안,” 재구성.

### (3) 교육

교육은 부천시와 강남구에서 시행했던 방법을 준용할 수 있다. 즉, 복식부기를 본격적으로 적용하기 전에는 복식부기 도입에 따르는 의구심을 완화시키고 도입의 필요성에 대한 교육을 실시해야 할 것이다. 본격적으로 적용하는 단계에는 교육대상을 실무공무원, 중간관리자층, 그리고 최고관리층 및 의회의원 등으로 나누어 그룹의 특성에 맞는 교육을 실시하여야 할 것이다.

복식부기에 대한 필요성 인식과 새로운 회계제도에 대한 기본지식의 습득을 위한 교육은 제도가 정착할 때까지 지속적으로 진행해야 할 것이다. 다만 시스템에 대한 교육은 시스템 개발을 전후하여 집중적으로 교육할 필요가 있다. 정책결정자나 고위직 공무원의 인식제고를 위해서는 외부 자문위원회를 통해 복식부기 회계제도에 대한 소개와 필요성에 대한 인식을 심어줄 필요가 있다.

정부회계에 대한 전반적인 교육이나 복식부기가 가져오는 변화에 대한 교육은 담당자를 중심으로 수요를 파악하여 서울시 공무원 교육원, 기타 중앙에서 제공하는 프

로그그램을 이용하되,<sup>64)</sup> 수요가 많을 경우 온라인 교육, 대학과 연계,<sup>65)</sup> 그리고 교육을 받은 공무원이 동료직원을 교육시키는 방안 등도 고려해 볼 수 있다.<sup>66)</sup> 서울시의 교육 수요를 그룹별로 나누어 종합적으로 교육방안을 제시하면 아래 <표 4-6>과 같다.

<표 4-6> 복식부기 도입에 따른 교육방안

교육대상	교육기관	교육내용
최고관리층 (시장, 의회의원)	서울시	· 외부 자문위원 활용하여 도입의 필요성, 회계제도 개혁, 회계기준, 재무제표의 이해
중간관리층 (실·국장·과장)	서울시 공무원 교육원	· 도입의 필요성, 회계제도 개혁, 회계기준, 재무제표의 이해, 지방자치단체 회계시스템
복식부기팀	한국지방행정 연구원, 국가전문행정 연수원	· 자치단체 핵심요원 교육과정 · 복식부기 교육을 위한 교관요원 양성과정
실무공무원	서울시 공무원 교육원, on-line 교육	· 지방자치단체 회계실무, 회계기준, 전산시스템 구성·운영

64) 정부는 2003년도부터 시도공무원 교육원에 전문교육과정을 개설·운영하여 그 동안 전국적으로 1,382명이 교육을 받았고 확대시범기관 직장교육을 실시하여 2,650명이 교육을 받았다. 2004년도부터는 국가전문행정연수원, 지방행정연구원 및 시도공무원 교육원간 체계적 역할 분담체계 확립 및 표준교육교재 발간으로 교육 운영의 내실화를 도모할 계획이다(행정자치부 보도자료, 2004. 11.)

65) 영국의 공공재정회계사 자격증을 수여하는 공공재정회계사협회(CIPFA)의 교육은 온라인으로 이루어지고 있으며, 신청대학이 자격요건을 갖추고 있다고 판단되면 계약을 맺어 공공재정회계사 양성을 위한 교육을 담당하게 하고 있다. 따라서 학생들은 교재비만을 부담하면서 자격증을 취득하는 기회를 가지게 된다.

66) 이 방법은 “train the trainers”라고 불리는데 비용이 적게 들고, 동료에게 교육을 받을 때 좀 더 수용적일 수 있으며 훈련자는 장기적으로 조직의 전문적 자원이 될 수 있다는 이점이 있다.

## 제 3 절 성과주의 예산과의 연계방안

### 1. 서울시의 성과주의 예산체계

#### 1) 성과주의 예산현황

전술했듯이, 서울시는 이미 시행하고 있던 실·국장 책임경영제, 목표관리제와 연계하여 재정운용의 투명성과 효율성을 제고하기 위해 성과주의 예산제도를 전면적으로 도입하였다. 동일사업에서의 예산전용권을 실·국장에게 위임하여 처리하도록 관계규정을 개정하였고, 동일과목 내에서의 사업비 변경은 사업변경 절차를 거치도록 하여 사업의 집행책임을 강화하였다.

성과주의 예산을 시행함으로써 인건비, 국내외여비, 급량비 등 포괄예산으로 편성하던 경비를 각 실·국·본부별로 분산 편성하고 기본경비의 범위를 축소하여 실·국의 운영경비를 파악할 수 있도록 하였다. 기본경비는 한도액 범위 내에서 실·국장 책임하에서 예산편성을 하고 예산 부서에서는 사업을 위주로 심의하도록 하였고, 예산집행시 사업내의 전용은 실·국장 책임 하에 전용한 후 예산 부서에 통고하도록 하고 있다.

성과주의 예산은 예산을 항목별이 아닌 기능, 사업, 활동별로 작성하여 실·국·본부별로 목표체계에 따라 전략목표, 성과목표, 성과지표 및 단위사업별로 작성하고 있다. 품목별 예산제도에 의한 예산과목은 코드화하여 산출기초에 예산코드로 표기하고 예산과목별 코드는 예산서에 부록으로 첨부하고 있다.

서울시의 성과주의 예산서는 예산총칙, 세입·세출 총괄표, 세입예산, 세출예산, 기타(계속비, 채무부담행위, 예산과목코드)로 구성되어 있다. 총칙에는 세입·세출 예산총액 및 회계별 한도액, 공채차입금 한도액 등에 관한 규정을 포함한다. 세입·세출 총괄표에는 회계별, 실·국별예산, 일반회계 세입예산(장·관·항) 및 세출예산(장·관) 총액이 제시되어 있다.

세입예산은 일반회계와 특별회계로 나누어 예산액을 제시하고 전년도 예산액과 비교하고 있다. 일반회계의 지방세 수입은 세목별로 나타나고, 세외수입은 세목별로 담당실과소의 내역을 나타낸다. 특별회계의 경우 과목별로 내역을 나타낸다. 세출예산은

실·국별로 조직에 대한 개요, 성과계획서와 성과단위명세서로 구성되어 있다.

성과주의 세출예산서 개요에는 실·국별 조직개요, 인력상황 및 회계별 예산내역(인건비, 기본경비, 사업비) 등이 제시되고 기관임무, 분야별 향후 4년간의 목표달성지표, 전략목표와 전략목표별 예산규모가 보고되고 있다. 성과계획서에는 익년도 달성할 전략목표, 성과목표가 제시되고, 성과지표는 현년도의 지표와 같이 제시되어 비교가 가능하며 지표의 검증방법 및 예산액과 증감현황을 포함한다.

성과단위명세서에는 실·국의 전략목표와 성과목표 하에 성과지표가 제시되고 성과목표별로 단위사업이 나열되어 있다. 단위사업별로 예산과목 및 내역에 대한 정보가 포함되어 있는데 여기에는 회계-세항-세세항-목-세목을 나타내는 코드가 나타나 있어 각 사업별로 소요되는 비용이 품목별 예산구조에서 어느 항목에 해당하는지 알 수 있도록 구성되어 있다.

서울시는 성과주의 예산을 도입함으로써 종래의 품목별 예산을 사업별로 작성하여 시민이 예산서를 쉽게 이해하도록 하고 있으나 정부운영의 성과를 평가할 수 있는 정보제공은 미흡한 상황이다. 2001년 처음 적용한 이래 매년 성과관리체계 및 지표선정 등에 있어 개선을 시도하고 있으나 아직도 많은 문제점들이 나타나고 있는데 그 동안 지적된 점을 정리하면 다음과 같다.

。성과계획서 작성과정에서 기관임무, 전략목표, 성과목표, 단위사업 등 계층간의 위계가 혼재되어 설정되거나 전략목표, 성과목표, 성과지표와 단위사업간 연관성이 없는 사례가 있다.<sup>67)</sup>

。단순한 투자활동이나 재무활동, 운영비 등이 사업으로 제시되고 있어 “사업”에 대한 개념이 불분명하거나 부적절한 사례가 나타나고 있어 성과체계의 개선이 필요하다.<sup>68)</sup>

。성과지표는 선정된 목표의 달성여부를 측정할 수 있도록 핵심적이고 대표적인 지표를 선정해야 하나, 목표와 연관성이 적은 지표를 선정하거나 사용하기에 부적합한

67) 소방방재본부의 전략목표는 도시화재·재난·취약구조 개선, 성과목표는 화재·재난위험의 최소화, 그리고 성과지표는 화재·재난발생률인데, 사업에는 재난관리기금 적립과 삼풍사고 관련 은행대출금상환 등으로 나타나고 있다(BPR/ISP 현황분석, LG CNS, 2004).

68) 환경관리실의 전략목표 중 하나는 깨끗하고 안전한 물관리이며 이에 대한 하위목표인 성과목표는 한강수질 개선, 성과지표는 한강수질오염도로 나타나고 있다. 그러나 사업은 인천앞바다 쓰레기 비용부담금, 잠실상수원 관리비 등이 포함되어 있다.

지표 선정 사례가 있다.

。성과의 평가결과가 조직이나 인사에 어느 정도 반영되나 평가의 객관성 문제로 인해 그 실효성이 의문시되고 있으며 익년도 예산편성에는 반영되지 않고 있다.

。실·국별로 운영경비를 파악할 수 있도록 하였으나 기본적으로 현행 현금주의에 의한 품목별 예산구조를 취하고 있어 비용에 대한 정보가 미흡하다.

## 2) 성과주의 세출예산서 구조분석

성과주의 예산의 체계는 기본적으로 기관의 임무- 전략목표-성과목표, 그리고 이러한 목표의 달성여부를 측정하는 기준인 성과지표로 구성되어 있다. 서울시의 성과주의 목표체계 중 전략목표는 과 또는 담당관의 편제와 거의 일치하며 품목별 예산체계하의 세항의 분류와 유사하게 나타나고 있다(<표 4-7> 참고).

성과목표는 팀(계) 또는 담당과 일치하지 않고 있어 조직구조와 상관없이 사업중심의 예산을 편성하고 있음을 알 수 있다. 실·국·본부별 예산서의 마지막에는 일반예산이라는 목표하에 인건비, 기본경비, 국고보조금 반환금 등을 포함하고 있다. 인건비는 어느 기관이나 운영상 소요되는 공통기본경비로 기본급, 복리후생비, 포상금, 연금 부담금, 국민건강보험금을 포함한다. 환경관리실의 경우, 회계·세항 코드에 의해 환경관리실과 차량정비사업소, 서울대공원관리사업소, 공원녹지관리사업소, 월드컵공원관리사업소, 한강사업기획단으로 나누어 인건비를 산출하고 있다.

기본경비는 실·국별 한도 범위 내에서 각 과 단위로 세분된 세항으로 분류하여 편성하며 일반운영비(일반수용비, 공공요금, 시설장비유지비, 임차료), 여비, 기관운영업무추진비, 시책업무추진비, 기타업무추진비, 일시고용인부임 등을 포함한다. 인건비와 기본경비 외에 국고보조사업 집행잔액 반납 등의 반환금, 예비비, 지방채 등 차입금 원리상환 등이 나열되어 있다.

<표 4-7> 전략목표와 품목별 예산의 항·세항 비교(환경관리실)

실/국	담당관/과	전략목표	품목별 예산	
			항	세항
환경관리실	대기보전과	맑고 깨끗한 공기만들기	환경관리	대기보전
	수질보전과	깨끗하고 안전한 물관리		수질보전, 상하수관리
	폐기물시설과 폐기물관리과 차량정비사업소	자원이 순환되는 Zero Waste 도시 구현		폐기물관리, 폐기물시설 차량정비사업소운영
	공원녹지과, 조경과 서울대공원관리사업소 공원녹지관리사업소 월드컵공원관리사업소	생활권 녹지 100만평 늘리기		공원녹지관리, 조경관리 서울대공원관리사업소 공원녹지관리사업소 월드컵공원관리사업소
	환경기획과	지속가능한 환경관리체제 구축		환경기획

자료: 서울시 2003 성과주의 예산; 2003 성과주의예산편성잠정기준

<표 4-8> 서울시 전략·성과목표 및 성과지표(환경관리실)

전략목표	성과목표	성과지표
1. 맑고 깨끗한 공기 만들기	1-1 대기질 개선	CNG 시내버스 보급대수 등 5개
	1-2 지하생활 공기질개선	지하철환기시설개량 개소수 등 4개
2. 깨끗하고 안전한 물관리	2-1 한강수질개선	한강수질오염도 등 3개
	2-2 지천수질개선	중랑천 수질오염도 등 5개
	2-3 토양오염개선	토양오염 기준초과시설 연차별개선 비율
3. 자원이 순환되는 Zero Waste 도시구현	3-1 폐기물발생 최소화	쓰레기 원천감량
	3-2 폐기물재활용극대화	재활용율
	3-3 폐기물 안전한 처리	폐형광등 분리수거량 등 3개
4. 생활권 녹지 100만평 늘리기	4-1 생활주변 공원 녹지	1인당 공원녹지 면적 등 2개
	4-2 녹지보전 및 시민참여	가로 녹시율 등 2개
	4-3 도시의 녹지벨트조성	녹지벨트 조성실적
	4-4 수준높은 공원이용의 활성화	공원 이용시민 만족도
5. 지속가능한 환경관리체제 구축	5-1 환경행정 사전예방기능 강화	지속가능성 평가실적 등 2개
	5-2 생태계보전	생태계 보전지역 지정 개소수
	5-3 시민참여 및 정보공개 강화	시민환경교실 참여인원 등 2개

자료: 서울시 2003 성과주의 예산



### 3) 서울시 성과주의 결산 체계

서울시의 성과주의 결산서는 결산총괄, 세입결산 및 세출결산으로 구성되어 있으며 부록에 세출예산 증감내역을 포함한다. 결산총괄은 세입(원천별), 세출(세세항)의 결산, 회계별 결산, 부문별(중기재정계획서 분류)·국별 결산, 세입결산 총괄(장·관·항별), 세출결산 총괄(회계 및 장별) 결산으로 구성되어 있다. 세입결산은 일반회계와 9개 특별회계 등 회계별로 예산액, 예산현액, 징수결정액 감액, 수납액, 미수납액, 결손처분, 차년도이월액 등이 포함한다.

성과주의 세출결산은 실·국·본부별로 성과목표별 결산과 성과주의 세출결산조서(내역)를 포함하며 세출결산조서는 회계별로 구분하고 있다. 성과목표별 결산은 회계별로 세항, 전략목표, 성과목표, 단위사업별로 예산현액, 집행액, 지출액, 이월액, 집행잔액 등이 나타난다. 일반예산의 결산은 인건비의 경우 실·국 총액과 사업소별로 나누어지고 기타 기본경비는 세항(전략목표, 과단위)별로 나누어 제시된다.

세출결산세목조서의 경우 장·관·항·세항·세세항·목·세목의 품목별 예산구조에 서울시 성과주의의 구성요소인 전략목표·성과목표·사업의 정보가 혼합되어 있는데, 세항과 세세항 사이에 전략목표—성과목표—사업이 삽입되는 형태로 제시되어 있다. 단위사업의 경우 해당 세세항이 구분되어 나타나고 목·세목의 경비구분이 이루어지고 있다.

성과주의 예산서는 2001년에 세항과 세세항 사이에 전략목표·성과목표·사업명이 추가되어 품목별 예산제도와 결합된 형태로 제시되었으나 2002년에 이를 개선하여 성과주의 예산체계를 재정립하였다. 그러나 성과주의 결산서는 품목별 구조와 성과주의 예산체계가 혼재되어 있어 정보이용자가 체계를 이해하기가 용이하지 않는 문제점을 지니고 있다.



## 2. 성과주의 예산과 회계의 연계

### 1) 예산과목과 회계과목의 연계방안

#### (1) 연계의 방법과 사례

복식부기를 도입할 경우 예산(현금주의)과 회계제도(발생주의)의 인식기준이 다르기 때문에 연계의 문제가 대두된다. 발생주의 예산을 채택한 국가의 예산과 회계는 같은 인식기준을 사용하게 되기 때문에 연계의 문제는 발생하지 않는다. 그러나 발생주의 회계제도를 도입하는 국가의 다수가 예산은 현금주의(또는 수정 현금주의)를 채택하고 있기 때문에 연계를 위한 방안이 필요하게 된다.

미국의 주·지방정부의 경우, 연도 말에 조정을 하고 조정항목의 내역을 재무보고서에 제시하고 있다. 우리나라의 시범적용사업에서는 예산과목과 회계과목을 연결해주는 관리과목을 설치하여 운영하고 있으며 벨기에의 MEGA 원장도 유사한 접근방법이라 볼 수 있다.<sup>69)</sup> 발생주의 예산제도를 채택하고 있는 국가는 뉴질랜드, 영국, 캐나다, 아이슬랜드 등 일부 국가이며, 현재 OECD의 다수 국가들이 도입 중이거나 예정인 상황이다. 여기서는 제도가 정착되어 안정적으로 운영되고 있는 뉴질랜드와 지방과의 통합을 시도하고 있는 영국의 사례를 간단히 살펴보고자 한다.

뉴질랜드의 경우 큰 논란이 없이 발생주의 예산제도가 채택된 경우로 예산이 완전 발생주의에 의해 편성된다. 따라서 재정상태, 재정운영, 현금흐름보고서 등이 예산서로 작성되며, 감가상각 및 자본비용에 대해서도 실제로 현금배정을 받고 있다. 뉴질랜드는 발생주의 회계제도를 채택하면서 예산도 발생주의 원칙에 의해 편성되어 실제 성과와 비교될 필요가 있다고 보았다.

발생주의 예산제도 도입의 결과 자본비용 할당(capital charge)과 감가상각에 대한 현금배정으로 자산관리가 철저해지고 전반적으로 관리가 향상되었다고 보는 반면, 일부에서는 자산의 소유여부에 따라 부서간에 형평성 문제가 야기되기도 하였다. 즉, 새로운 제도가 적용될 때 자산이 풍부한 부서의 경우 축적된 감가상각 예산으로 자산관리가 잘 이루어지고 일부 확장이 있는 반면, 그렇지 못한 경우는 악순환이 발생하게 된다. 뉴질랜드의 경우 예산과 회계에 발생주의를 적용한 결과 전반적으로 자산관리나

69) 벨기에의 MEGA 원장에 관해서는 Christiaens(2001)에 설명되어 있다.

비용에 대한 인식의 제고로 책임성을 높이고 보다 효율적인 의사결정에 도움을 준 것으로 평가되나, 현금흐름에 대한 세부적인 정보부족으로 재정이 국가경제에 미치는 영향에 대한 파악이 미흡한 점이 지적되고 있다(GAO, 2000).

뉴질랜드의 경우 발생주의 예산제도 도입과정에서 도입시기, 기술적 측면, 필요한 자원이 이슈가 되었다. 도입과정에서 자산의 파악, 정치적 리더쉽과 관료제 내부의 지원, 경쟁의식의 도입 등이 성공의 요인으로 나타났다. 가장 큰 난점은 기초 재정상태보고서를 작성할 때 모든 자산을 정확하게 파악하는 작업으로 몇 년에 걸쳐 해결된 것으로 나타났다.

도입의 시기를 결정함에 있어 너무 길면 적절한 시기를 놓치게 되고 너무 짧으면 준비가 충분치 못하게 때문에 적절한 시기를 선택하는 것이 중요하다. 뉴질랜드의 경우 발생주의 예산제도는 전반적인 행정개혁의 일환으로 이루어졌으며 정부와 부처간의 계약관계, 부처장에게 인사권, 예산권 등 경영책임을 이양하는 일련의 개혁의 효과와 혼합되어 단지 발생주의 예산제도 도입의 효과를 식별하는데는 어려움이 있다(GAO, 2000).

영국의 자원예산제도는 현금주의를 완전히 포기하지 않고 현금주의와 발생주의를 병행하며 감가상각의 처리 등에 있어 뉴질랜드의 발생주의 예산과 차이가 있다. 예를 들면, 감가상각 등 비현금 항목은 명목적인 것으로 실제 예산배정을 받지 않는다. 자본자산 취득의 경우 취득예상액은 부서의 예산요구서에는 포함되나 자원예산에는 포함되지 않으며, 감가상각이나 자본비용의 경우 자원예산에 포함되나 실제 현금으로 받지 않는다. 그리고 수익(revenue)은 측정상의 어려움과 집행비용 상의 문제로 당분간은 현금주의를 적용하고 있다.

영국의 자원예산은 뉴질랜드의 발생주의 예산에 비해 시행된 지 얼마 되지 않아 그 효과를 평가하기 어려우나 지나치게 기술적이고 전문적인 판단을 요구하기 때문에 의회의 통제문제와 복잡성으로 인한 잠재적인 정보왜곡 문제 등이 지적되고 있다(GAO, 2000; IFAC, 1996c).

## (2) 성과주의 예산과목과 회계과목의 연계방안

서울시 성과주의 예산은 기존의 품목별 예산에서 탈피하여 사업을 중심으로 편성

하였으나 기본적으로는 품목별 예산의 구조를 유지하고 있기 때문에 발생주의에 의한 회계와의 연계를 고려할 때는 결국 경비의 성질별 분류인 목·세목을 대상으로 연계방법을 살펴보아야 한다.

현재 우리나라의 예산회계 구조에서 발생주의 회계제도를 도입할 경우의 연계방법은 두 가지 방법이 제시되고 있는데, 하나는 시범사업 및 확산적용사업에서 활용하고 있는 관리과목에 의한 예산과목과 회계과목의 연계방법과 예산과목의 조정을 통한 연계가 있다.

관리과목은 예산과목과 회계과목을 원활하게 연계하기 위하여 현행 예산과목의 구분과 설정, 예산서의 산출기초 및 기업회계의 과목구조 등을 토대로 거래의 성격에 따라 작성·분류한 것이다. 그동안 시범적용사업에서 적용한 관리과목에 대해서는 모든 집행과정에서 예산과목에 따른 관리과목을 선택하는 번거로움과 과목이 지나치게 많다는 지적이 있으나, 현행의 예산체계를 유지할 경우 적절한 대안으로 볼 수 있다.

한편으로 대전광역시 “재정종합정보시스템 기능확대계획”에서 예산과목을 확대하여 “세세목”에 회계과목을 설정하여 예산편성부터 결산까지 예산과목과 회계과목을 병행 운영하는 방안을 제시하고 있으나, 아직 구체화되지 않는 단계이며 이러한 예산과목구조의 변경은 디지털 예산회계기획단에서 방향을 정해야 할 사안이라 판단된다.

관리과목의 기본체계는 2단계의 조정을 거쳐 이루어지는데 제 1단계로 경상지출과 자본지출을 구분하고 제 2단계로 구체적인 관리과목을 설정하였다. 경상지출과 자본지출의 구분은 현행 예산편성체계의 “세세항”을 기준으로 구분하는데 이 과정에서 수익과 비용에 관련되는 것은 경상지출로 자산과 부채의 증감기록에 관련되는 것은 자본지출로 분류한다. 관리과목 설정단계에서는 예산과목의 “목”과 “세목”을 토대로 관리과목을 설정하고 있다.

<표 4-10> 관리과목의 분류예시

구 분	예산과목	관리과목	회계과목	성 격
세입	주민세 (111-04)	주민세수익	지방세수익	수익
		미수주민세	미수세금	자산
		주민세가산세수익	지방세수익	수익
		주민세결손처분상각비	결손처분상각비	비용
		주민세결손처분충당금	결손처분충당금	자산(차감)
세출	공공요금 및 제세 (201-01)	철도물품운송요금	운반비	경상지출
		자동차세등공과금	세금과공과금	
		수도·전기·가스요금	수도광열비	
		공탁보관금	보증금	자본지출

자료: 한국지방행정연구원·성도회계법인(2003b), p. 111.

서울시 성과주의 예산편성 잠정기준의 목·세목 과목구조를 토대로 시범용역사업의 계정흐름표(COA)는 거의 그대로 수용할 수 있다. 서울시의 성과주의 예산이 사업단위로 편성되나 기본적으로 품목별 과목구조를 그대로 유지하고 있기 때문에 관리과목과 회계과목의 설정은 시범적용사업에서 적용한 방법을 활용할 수 있다. 다만 서울시의 경우 회계간 전·출입, 자치구 및 기타 기관들과의 거래가 많은 비중을 차지하기 때문에 회계과목과 이에 따르는 관리과목의 세분화가 필요하다.

<표 4-11> 서울시의 회계간 전출·입 내역

전출회계	전입회계	편성기준
일반회계	도시철도	지하철건설공사비
	교통사업	도시계획세10%, 교통사업지원, 교통방송지원
	하수도사업	하수도사업지원, 하수처리시설, 부담금
	주택사업	도시계획세 15%, 재개발구역내공공시설지원주거환경개선 사업지원
	경기장건설	경기장건설지원, 주변도로정비 지원
	의료보호	법정부담: 국비 50%: 시비50%
	수도사업	재투기금 이차지원
하 수 도 특별회계	수도사업	하수도사용료징수비용부담금
수질개선 특별회계	수도사업	팔당상수원지원비정산

<표 4-12> 서울시의 자치구 지원 내역

구 분	기 준	관련법규
시세징수교부금	시세징수액의 3%	· 지방세법시행령 · 서울특별시세조례
조정교부금	취득세 · 등록세 합산액의 50%	· 지방자치법 및 동법시행령 · 서울특별시자치구재원조정에 관한조례
교통유발부담금 징수교부금	교부금의 10%	· 도시교통정비촉진법 · 서울특별시교통유발부담금경감등에 관한조례
체비지대부료 징수교부금	징수대금의 30%	· 지방재정법시행령 · 서울특별시체비지대부료등 부과 · 징수조례
도로점용료 징수교부금	징수대금의 30%	· 서울특별시도로점용허가및점용료등징수조례
하천점용료 징수교부금	징수대금의 30%	· 서울특별시하천점용료등징수조례
환경개선부담금 징수교부금	징수대금의 90%	· 환경개선비용부담법 및 동법시행령
배출부과금 징수교부금	징수대금의 90%	· 수질환경보전법시행령 · 대기환경보전법시행령 · 배출부과금사무처리규정

## 2) 성과주의 예산의 개선방안

예산과 회계의 연계는 단순히 기술적인 연계보다는 넓은 의미로 발생주의 회계제도의 도입으로 보다 향상된 재무정보를 활용하여 정책결정자나 조직의 관리자가 의사결정을 하는데 유용하게 활용할 수 있는 형태로 제시되어야 한다. 그러나 현행의 서울시 성과주의 예산구조는 이러한 정보를 제공하는데 미흡한 점이 있다.

서울시 성과주의 예산구조는 현행 품목별 예산제도가 가지는 문제점을 어느 정도 완화시키고 있다. 항과 세항이 실·국 및 과 단위의 조직과 거의 일치하고 세항과 세세항 사이에 사업단위로 사업별 예산이 편성되고 사업별로 경비를 파악할 수 있다. 즉, 사업을 기준으로 회계, 기능, 조직, 품목 등을 파악할 수 있는 방향으로 접근하고 있다. 또한 예산과 결산을 전략목표별, 성과목표별, 사업단위별로 집계하여 비교가 가능한 구조로 품목별 예산에 비해 상당히 발전된 형태로 볼 수 있다.

그러나 현행 품목별 예산체계의 개선에도 불구하고 성과주의 예산제도와 관련하여 문제점을 지적할 수 있는데, 무엇보다도 현실적인 문제로 인해 예산편성으로 사업이

결정된 후 전략목표를 수립하는 역순으로 진행되고 있어 성과주의 예산제도 도입의 의미를 잃고 있다. 또한 앞에서도 언급되었듯이 목표체계와 지표선정의 부적절, 사업의 개념 미정립 등의 문제점을 지적할 수 있다.

성과측정과 관련하여 가장 큰 난점은 성과측정을 위한 원가체계 등의 재무적 기반이 구축되어 있지 않는 점이며 서울시 성과주의 결산서의 양식도 목표별, 사업별 성과를 제대로 전달하지 못하고 있다. 현재 서울시의 성과주의 예산서상의 비용구분은 사업별 직접비와 실·국·본부별 간접·공통경비로 나누어지고 있으나 감가상각 등의 직접비나 부서간의 간접비의 배분기준이 부재하다. 인건비의 경우 실·국·본부별로 통합하여 제시되나 인건비도 직접경비에 해당하는 부분과 감독이나 일반관리 등의 간접경비에 해당하는 부분으로 나누어 질 수 있을 것이다.

현행의 성과주의 예산구조 하에서 성과측정결과를 예산편성이나 의사결정과정에서 유용한 정보를 제공할 수 있기 위해서는 서울시에서 복식부기를 도입하면서 원가관리 등 관리회계의 관점도 고려하여야 할 것이다. 서울시의 성과주의 결산서는 전략목표, 성과목표, 사업별 예산현액, 지출액, 집행잔액을 나열하고, 각 사업의 결산을 현 품목별 예산구조에서 보여주는데 대부분을 차지하고 있다. 따라서 시민을 포함한 정보이용자에게 필요한 정보를 제공하지 못하고 있을 뿐 아니라 내부적인 의사결정에 필요한 비용이나 성과정보의 산출도 미흡한 실정이다.

발생주의 회계제도를 도입할 경우 궁극적으로 비용에 대한 성과를 어느 정도 달성했는지 알 수 있는 정보를 제공하여야 한다. 일반적으로 재무제표에 성과보고서를 포함할지의 여부는 논의의 대상이 되고 있는 반면, 내부적인 비용정보는 조직마다 다양하게 활용하고 있다. 뉴질랜드의 경우, 중앙은 재무제표에 성과보고서를 포함하고 있지 않고 있으나, 지방(region, city)은 각 성과목표별로 예산액과 결산액을 제시하여 비교하고 있다. 뉴질랜드는 발생주의 회계를 채택하고 있기 때문에 비용의 직접적인 비교가 의미를 가진다고 볼 수 있다.

영국의 자원회계에서는 운영비보고서(Schedule 2)상의 순 운영비용에서 일반행정비와 프로그램비용이 차지하는 비중, 총 행정비용 중 인건비의 비중, 일인당 인건비, 일반행정과 프로그램에 대한 자본투자비율, 일반행정이나 프로그램비용의 중요한 변화 등을 보고하고 있다. 부처별 목표·목적에 따른 자원보고(schedule 5)에는 조직의 순 운영비용에 대한 조직의 목적별로 사용된 순지출 비중, 전년비교 순 운영비 비율변화,

목적별 비용의 변화 등이 보고되어 공공서비스의 상대적 우선순위, 목적별 수요 등에 대한 정보를 제공하고 있다.

미국의 GASB에서는 이미 1985년에 SEA(Service Effort and Accomplishments) 보고를 위한 작업을 했으나 성과측정의 어려움으로 재무보고서에 포함하지 않고 있다. 우리나라의 지방자치단체 회계기준 공개초안에 따른 정부운영보고서는 정부활동의 성과를 잘 보여주는 양식이 아니므로 서울시는 복식부기 회계제도 도입과 더불어 성과주의 예산구조에서 시민이나 관리자가 원하는 정보를 파악하여 이를 반영한 결산정보를 산출할 필요가 있다. 이를 위해서는 시민, 국회의원 및 내부관리자를 상대로 어떤 정보가 필요한가를 조사하여 적극적으로 개선하려는 노력과 의지가 필요하다.

## 第 V 章 요약과 정책건의

제 1 절 요약

제 2 절 정책건의



## 제 5 장 요약과 정책건의

### 제 1 절 요약

본 연구는 서울시가 복식부기 회계제도를 성공적으로 도입하기 위하여 그 동안 정부가 추진해 오고 있는 회계제도 개혁과정과 서울시의 예산·회계 및 재무관리 현황을 살펴보고 서울시가 복식부기를 도입할 때 직면하게 되는 문제점을 살펴보았다. 이를 통해 서울시가 복식부기의 적용을 위해 준비해야 할 사항이 무엇인가를 검토하고 성과주의 예산과의 연계방향을 모색하는데 그 목적이 있다.

중앙정부와 지방자치단체는 재정의 효율성, 투명성, 책임성을 제고하기 위해 발생주의 원칙에 의한 복식부기 회계제도 도입을 위한 회계제도 개혁을 추진해 왔다. 지방자치단체의 경우, 지난 1999년 부천시와 강남구를 대상으로 시작한 1차 시범적용사업을 2003년 10월 완료하고 2차 확대시범운영 및 표준화사업을 진행하고 있다. 이러한 과정에서 수차례에 걸친 회계기준시안과 공개초안을 마련하고 자동적인 회계처리를 위한 전산시스템을 개발하였다. 현 시점에서 행정자치부는 2006년 전국적인 적용을 계획하고 있으며 2007년부터는 복식부기 회계에 따른 재무정보를 제공하도록 법제화를 시도하고 있다.

부천시와 강남구의 경우 복식부기 회계제도 도입에 대한 적극적인 의지와 시행착오를 거쳐 복식부기가 안정적으로 운영되고 있다고 평가된다. 제도가 정착되는 과정에서 가장 큰 시행착오라면 전산시스템에 대한 초기 검증미비와 몇 차례에 걸친 회계기준(시안)의 변경으로 인한 시스템 업그레이드로 전산시스템의 안정화가 어려웠다는 점이다. 그리고 주변시스템이 정비되어 있지 않아 시스템간의 연계나 자료의 변환에 어려움을 겪었고 확산시범 자치단체들도 유사한 문제점에 직면하고 있다.

서울시의 경우 다른 자치단체와 마찬가지로 현금주의에 의한 예산회계를 중심으로 운영되고 있다. 그리고 종래의 품목별 예산을 사업별로 편성하는 성과주의 예산을 채택하고 있으나 사업별로 소요된 비용이나 정부활동의 성과를 측정하기에는 미흡한 실정이다. 또한 회계와 관련된 업무처리가 분야별로 별도로 운영·관리되고 결산이 이루어지고 있으며 재정관련 시스템도 연계가 되지 않고 있어 전체 재정상황의 파악에 많은 시간과 노력이 소요되고 있다,

이러한 상황에서 서울시에 복식부기 회계제도를 적용할 때 적지 않는 문제점이 예상된다. 본 연구에서는 서울시가 복식부기를 도입할 때 직면하는 장애요인을 정부의 추진과정상의 문제점과 서울시 자체의 제약요인으로 나누어 살펴보았다.

먼저 정부의 복식부기 도입 추진과정에서 나타나는 문제점으로는 관련사업과의 중복 또는 상충가능성, 회계기준 관련 문제점, 제도적 기반의 미비, 도입방법상의 문제점 등을 지적할 수 있다. 복식부기 회계제도의 도입계획과 더불어 재정정보화 및 예산구조 개편을 함께 추진하고 있는데, 이는 지금까지 추진되어온 복식부기 도입의 방향과는 다르기 때문에 자치단체는 적지 않는 혼란을 겪고 있는 실정이다. 회계기준 관련 문제점으로는 회계기준이 법조문 방식을 취하고 있어 유연성이 결여되고 구체적인 지침이 확정되지 않는 사안들이 있어 실제 적용에 어려움이 예상된다. 그리고 법령정비, 전문인력 확보, 전산시스템의 구축 등에 있어 기반이 미비한 점과 확산적용을 함에 있어서 자치단체의 성격과 현황에 따른 구체적인 도입방향 및 일정제시가 부족하다는 것이다.

서울시 자체의 제약요인으로서는 재무관리 및 전산시스템의 제약, 자산의 파악 및 평가미비, 전문인력의 부족, 조직문화의 경직성 등을 들 수 있다. 서울시는 여타 자치단체와 마찬가지로 재정관련 사무가 분야별로 관리되고 있고 전산시스템도 연계가 되지 않아 종합적인 재정상태를 파악하는데 어려움이 존재한다. 또한 복식부기를 적용할 때 포함되는 자산에 대한 관리가 제대로 이루어지고 있지 않아 자산의 파악과 평가에 상당한 시간과 재원이 소요될 것으로 보인다. 더불어 서울시 공무원들의 복식부기 회계에 대한 지식이나 이해가 부족하며 부서간 협조가 잘 이루어지지 않고 있어 이러한 요인들이 복식부기 회계제도를 도입하는데 있어 장애요인으로 작용한다.

서울시는 이러한 문제점을 인식하고 정부가 추진하고 있는 도입일정에 따라 복식부기에 의한 재무정보를 제공할 수 있도록 빠른 시일 내에 복식부기 도입을 위한 전담조직을 구성하고 전략계획을 수립하여야 할 것이다. 그리고 담당공무원과 관리자들에 대상으로 제도의 필요성에 대한 교육을 통해 새로운 회계제도에 대한 인식을 제고할 필요가 있으며 복식부기를 적용하기 위한 전산시스템 정비나 자산·부채에 대한 파악이 이루어져야 할 것이다.

서울시에서 복식부기 도입을 위해 추진해야 할 과제를 제도·정책 및 회계연구분야, 전산시스템, 그리고 기타 분야로 나누어 종합적으로 살펴보면 아래 <표 4-13>과 같이 정리될 수 있다.

<표 5-1> 서울시 복식부기 도입 관련 추진과제

구 분	내 용
제도·정책 및 회계연구 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>· '05: 관련 법규 및 지침 제·개정, 내·외부 거래 회계처리방법 연구</li> <li>· '06: 원가측정 및 비용배분 관련 연구</li> <li>· '07: 복식부기 도입 관련 성과주의 예산제도 개선방안 연구</li> </ul>
전산시스템	<ul style="list-style-type: none"> <li>· '05 상반기: 전산시스템 현황파악 및 BPR/ISP</li> <li>· '05 하반기: 표준화시스템 변경 또는 새로운 시스템 개발, 테스트</li> <li>· '06: 시스템 적용 및 보완</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>· '05 상반기: 자산·부채 실사계획 및 기초조사, 복식부기팀 집중교육, 전 공무원 대상 인식제고 교육</li> <li>· '05 하반기: 자산·부채 실사, 기초재정상태보고서 작성, 실무자 교육</li> <li>· '06: 실무자 교육(상반기), 2차 자산·부채 실사(하반기)</li> </ul>

## 제 2 절 정책건의

복식부기 회계제도를 현재의 추진일정에 맞추어 도입하고 성공적으로 운영하기 위하여 정부가 해결해야 할 과제는 네 가지 측면에서 제시될 수 있다. 관련사업과의 관계에서의 방향설정, 세부지침서의 마련, 제도적인 기반정비, 그리고 제도개선을 위한 노력으로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 복식부기 확대시범운용과 동시에 추진하고 있는 지장재정정보화사업(BPR/ISP) 및 디지털예산회계시스템 구축사업은 사업간에 중복 내지는 상충될 여지가 있기 때문에 구체적인 방향설정 및 실행시기를 제시할 필요가 있다. 지금까지 추진되어온 복식부기 시범운영사업은 현행 예산구조를 그대로 유지하면서 발생주의 원칙에 의한 재무정보를 산출하는 것이고 이에 적합한 전산시스템의 개발도 이루어진 상태이다. BPR/ISP 사업이나 디지털예산회계시스템은 원가 및 성과관리가 가능한 예산구조의 개편과 통합재정시스템을 포함하는 것이기 때문에 관련 사업간에 구체적인 방향설

정과 실행시기를 조정할 필요가 있다.

둘째, 회계기준은 원칙적인 사항만을 제시하고 있기 때문에 기준을 뒷받침하는 세부적인 지침서나 설명서가 부재하고 아직도 합의가 이루어지지 않는 분야가 있기 때문에 시범적용시 혼란을 야기할 소지가 있다. 따라서 본격적인 확대시범운영에 적용할 체계적인 지침서를 마련해야 할 것이다. 여기에는 자산실사지침이 포함될 것인데, 자산의 경우 완전히 파악하기 위해서는 오랜 기간이 예상되므로 가장 중요한 자산이나 파악하기 용이한 자산부터 파악·평가하는 등의 단계적 실행지침이 마련되어야 한다.

셋째, 복식부기의 전국적인 적용을 앞두고 제도적인 기반을 정비할 필요가 있다. 그동안 시범적용사업은 몇 차례에 걸쳐 수정된 지방자치단체 회계기준 시안을 적용하여 재무정보를 산출하여 왔으나, 이제는 모든 자치단체가 동일한 기준을 적용하여야 할 것이다. 이를 위해서는 회계기준의 확정뿐만 아니라 관계법·제도의 개정 및 자산관리나 세외수입 관리업무와 관련된 세부적인 신규 법규의 제정이 필요하다. 그리고 전산 시스템을 어떻게 사용하는지에 대한 실무교육 차원을 넘어서 회계전문분야의 전문가양성과 실무자의 전문화를 위한 제도적인 기반을 조성할 필요가 있다. 복식부기 도입과 관련하여 세정, 자산관리, 감사 등을 위한 전문인력의 양성이 시급한 실정이다.

넷째, 복식부기 시범적용기관이 확대됨으로써 새로운 회계제도 적용과정의 다양한 경험과 실무자들의 의견을 수렴하는 창구를 마련하여 지속적인 제도개선에 힘써야 할 것이다. 구체적인 예로 행정자치부의 홈페이지에 “재정인 포럼(가칭)”을 통해 의견교환의 장을 마련할 수 있을 것이다.

서울시는 정부와 협력관계를 유지하면서 복식부기 도입을 위한 기반정비 작업을 진행해야 할 것이다. 서울시의 경우 전담조직의 구성 및 전략계획수립, 자체적인 연구, 공무원의 훈련 및 인식제고, 정보활용을 위한 노력 등이 필요하다.

첫째, 무엇보다도 복식부기 도입을 위한 전담조직을 구성하여 서울시가 성공적으로 도입·운영하기 위한 전략계획을 수립하여야 할 것이다. 전담조직은 복식부기의 도입이 서울시의 전 부서에 영향을 미치게 되고 관련 부서의 협조가 필수적이므로 범 조직적인 복식부기 운영위원회를 구성할 필요가 있으며, 실무적인 차원에서는 행정, 전산, 자산실사로 나누어 업무를 수행할 필요가 있다. 전담조직인 구성되면 복식부기 도입을 위한 전략적인 계획을 수립하여야 할 것이다.

둘째, 정부에서 복식부기 도입을 위해 시범적용사업을 실시하는 동안 회계기준시안

을 마련하였고 부천시나 강남구에서는 구체적인 기준들이 적용되어왔다. 그러나 지금까지는 부천시나 강남구의 경우에서 나타나는 회계거래의 처리에 한정된 연구였다고 볼 수 있다. 서울시의 경우 광역자치단체로서 기초자치단체와는 그 규모나 업무형태에서 큰 차이를 보이고 있어 그 동안 연구가 충분하지 않는 분야에 대한 연구를 진행하여 업무지침을 마련하여야 할 것이다.

셋째, 정부에서 추진계획에 따른 교육과정 외에 서울시 자체적으로 담당공무원에 대한 교육계획을 수립하여 실행하여야 한다. 서울시 공무원 교육원 교과과정의 개편, 외부 교수요원의 충원, 대학과의 연계 등을 통해 교육기회를 확대해야 할 수 있을 것이다. 그리고 새로운 제도가 성공적으로 정착하기 위해서는 제도에 대한 인식이 제고되어야 하고 조직문화의 개선이 수반되어야 하기 때문에 이를 위한 노력과 의지가 요구된다.

넷째, 성과주의 예산제도의 운영과 관련하여 복식부기 도입으로 인해 보다 다양한 재무정보가 가능할 때 시민, 의회의원, 그리고 내부관리자가 원하는 정보가 무엇인지 파악하여 적극적으로 개선하려는 노력이 요구된다.

## 참고문헌

## 참 고 문 헌

---

### □ 국내 문헌

- 강인재·신종렬, "복식부기 회계제도 정착을 위한 개선방안," 「정부회계연구」, 제2권 제1호, 119~137.
- 권수영, "정부부문 회계의 투명성·유용성 제고: 예산·결산·성과평가를 중심으로."
- 김혁 외 3인, 「알기쉬운 정부회계」, 신영사, 2004.
- 김혁·이수로, "재무제표의 구성과 성과평가의 연계방안," 「지방행정연구」, 제14권 제1호(통권 48호), 54~72.
- 대전광역시, 「2003년도 재무회계결산」, 2004. 7.
- 복식부기회계연구컨소시엄, 「복식부기회계 회계규정해설 및 과목표」, 2001.
- 부천시, 「2002 회계년도 통합재정보고서」, 2003. 10.
- 부천시, 「2003 회계년도 통합재정보고서」, 2004. 8.
- 서울특별시, 「2003 성과주의 예산개요」, 2003a.
- 서울특별시, 「2003 성과주의예산편성잠정기준」, 2003b.
- 서울특별시, 「2003 기금운용계획」, 2003c.
- 서울특별시, 「공유재산관리 지표」, 2003d.
- 서울특별시, 「공유재산 길라잡이」, 2003e.
- 서울특별시, 「서울특별시·구세입금수납사무처리지침」, 2001.
- 서울특별시, 「세입세출결산서」, 2002.
- 서울특별시, 「서울시 채권관리 프로그램 사용자 지침서」, 2004.
- 서울특별시 강남구, 「발생주의·복식주의 회계에 의한 2002 재정보고서」, 2003. 5.
- 서울특별시 강남구, 「성과주의 예산제도와 복식부기 회계제도의 연계방안」, 2003.
- 서원교, "정부회계기준에 따른 전산시스템 구축방안," 「지방행정연구」, 제14권 제1호(통권48호), 89~131, 1999.
- 신종렬, "정부회계교육의 정착방안," 2004 한국정부회계학회 동계세미나, 2004. 12.

- 이삼주, 「복식부기 도입을 위한 지방자치단체 자산의 분류와 관리방안」, 한국지방행정연구원, 2003.
- 이효, 「복식부기제도의 시범운영 실태분석 및 한국적 적용모형의 모색」, 한국지방행정연구원, 2003
- 임성일, "지방자치단체 예산회계제도의 혁신방향," 「지방행정연구」, 제14권 제1호 (통권 48호), 2~28.
- 임성일, "프로그램 예산제도의 도입방안: 지방자치단체의 예산제도를 중심으로," 2004 한국지방재정학회 · 한국정부회계학회 합동 특별세미나, 2004. 12. 3.
- 전중열, "회계기준의 제정과 시행에 관한 연구." 「정부회계연구」, 제2권 제1호, 1~16. 재정경제부, 「중앙 · 지방 회계기준비교」, 2004. 4.
- 편호범, 「정부회계론」, 서울: 법경출판사, 1998.
- 한국정부회계학회, "디지털예산회계시스템 구축과 복식부기사업 추진방향," 2004 한국정부회계학회 춘계세미나, 2004. 5
- 한국정부회계학회, "복식부기 추진사업의 평가와 앞으로의 방향," 2004 한국정부회계학회 특별세미나, 2004. 2
- 한국정부회계학회, "정부회계개혁의 평가와 실천과제," 2003 한국정부회계 학회 하계 세미나, 2003. 6
- 한국지방행정연구원 · 성도회계법인, 「복식부기 정보화를 위한 회계실무 표준화방안」, 2003a
- 한국지방행정연구원 · 성도회계법인, 「복식부기회계제도 시험적용 기본보고서」, 2003b
- 한국지방행정연구원 · 성도회계법인, 「복식부기회계제도 확대시범운영 및 표준화중간보고」, 2004. 5
- 한국지방행정연구원 · 성도회계법인, 「지방자치단체 회계기준보고서」, 2003c.
- 행정자치부, 「복식부기도입연구용역 및 시범적용 결과보고」, 2002
- 행정자치부, 「지방자치단체 예산편성기본지침」, 2004.
- 행정자치부, 「지방정부 회계기준 공개초안」, 2004. 5.



## □ 국외문헌

- Athukorala, S. L. and B. Reid, "Accrual Budgeting and Accounting in Government and it's Relevance for Developing Member Countries," Asian Development Bank, 2003.
- Caperchione, E., "Trends and Open Issues in Governmental Accounting Systems: Some Elements of Comparison," Caperchione, E.&R. Mussari (ed.), 「Comparative Issues in Local Government Accounting」, Kluwer Academic Publishers, 1999.
- Chan, J. L., "The Bases of Accounting for Budgeting and Financial Reporting," Meyers. R. T. (ed.), 「Handbook of Government Budgeting」, San Francisco: Jossey Bass Inc., Publishers. 1999.
- Christiaens, J., "Innovations in governmental Accounting Systems: The Concept of A Mega general Ledger in Belgium Provinces," Working Paper, University of Gent, Belgium, 2001
- CIPFA, 「A Statement of Recommended Practice: Code of Practice on Local Authority Accounting in the United Kingdom」, London: Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, 2002.
- CIPFA, 「Introductory Guide to Central Government Finance and Financial Management」, London: Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, 2001
- Diamond, J., "Performance Budgeting-Is Accrual Accounting Required?," International Monetary Fund Working Paper, 2002.
- Finkler, S. 「Financial Management for Public, Health and Not-for-Profit Organizations」, Princeton Hall: New Jersey, 2000.
- Freeman, R. J. and C. D. Shoulders, 「Governmental and Nonprofit Accounting: Theory and Practice」, Pearson Education Inc., 2003.
- Gauthier, S. J., 「Governmental Accounting, Auditing, and Financial Reporting」,

- Government Finance Officers Association, 2001.
- Governmental Accounting Standard Board, 「Statement No. 34 of the Governmental Accounting Standards Board」, Governmental Accounting Standards Series, 1999.
- Goldman F. and E. Brashares, Performance and Accountability: Budget and Reform in New Zealand, *Budgeting & Financial Management*, 11(4), 1991.
- IFAC, "Definition and Recognition of Expenses/Expenditures," International Federation of Accountants Public Sector Committee, 1996a.
- IFAC, "Definition and Recognition of Revenues," International Federation of Accountants Public Sector Committee, 1996b.
- IFAC, "Governmental Financial Reporting: Accounting Issues and Practices," International Federation of Accountants Public Sector Committee, 2000.
- IFAC, "Implementing Accrual Accounting in Government: The New Zealand Experience," International Federation of Accountants Public Sector Committee, Occasional Paper 1, 1994
- IFAC, "Perspectives on Accrual Accounting," International Federation of Accountants Public Sector Committee, Occasional Paper 3, 1996c.
- IFAC, "Resource Accounting: Framework of Accounting Standard Setting in the UK Central Government Sector," International Federation of Accountant Public Sector Committee, 2002a.
- IFAC, "Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Governments and Government Entities." International Federation of Accountant Public Sector Committee, 2002b.
- Madden, M, R. Miranda, and R. Roque, "A Guide to Reporting an RFP for Enterprise Financial System," Government Finance Officers Association, 2000.
- OECD, "Accrual Accounting and Budgeting Practices in Member

- Countries: Overview," International Accrual Accounting and Budgeting Symposium, Paris, 2000.
- Scott, G, I. Ball and T. Dale, "New Zealand's Public Sector Management Reform: Implications for the United States," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16, NO. 3. 357~381.
- The City of New York, "Comprehensive Annual Financial Report of the Comptroller," 2003.
- The Treasury of New Zealand, 「Financial Statements of the Government of New Zealand」, 2002. 9.
- U. S. General Accounting Office, "Accrual Budgeting: Experiences of Other Nations and Implications for the United States," GAO/AMID-00-57, 2000.
- Wellington City Council, 「Annual report 2001/02」 2002. 9.
- Wellington Regional Council, 「2002 Annual report」 2002. 10.

## 부 록

## 부 록

---

---

### 지방자치단체 회계기준 공개초안

---

2004. 5

행 정 자 치 부

## 제1장 총 칙

**제1조(목적)** ① 이 기준은 지방자치법 제2조 및 동법 제117조, 제133조, 그리고 지방재정법 제5조 및 제110조의 규정에 의하여 동법의 적용을 받는 지방자치단체의 재정 상황을 공정하게 보고하기 위한 회계처리와 재무보고에 관한 기준을 제시하는 것을 목적으로 한다.

② 이 기준은 지방자치단체 회계처리 및 재무보고와 관련하여 통일성과 객관성을 부여 함으로써 정보이용자에게 유용한 정보를 제공하고, 지방자치단체의 재정투명성과 공공 책임성을 제고시키는 것을 기본방향으로 한다.

**제2조(기준의 적용)** ① 이 기준의 적용대상은 지방자치법 제2조에 명기되어 있는 지방자치단체 즉, 특별시·광역시·도, 시·군·구이며, 이 기준은 지방자치단체가 수행하는 모든 일반적인 거래의 회계처리와 보고사항에 관하여 적용된다.

② 이 기준은 지방자치단체의 회계처리와 재무보고에 관한 준거를 제공하는 것이다. 이 기준의 해석에 관한 사항과 실무처리에 관한 구체적 지침은 행정자치부장관이 따로 정한다.

③ 이 기준에서 정하는 것 이외의 사항에 대하여는 일반적으로 인정되는 회계원칙 및 일반적으로 공정·타당하다고 인정되는 회계관습에 따른다.

**제3조(용어의 정의)** 이 기준에서 사용하는 주요한 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “보고실체”라 함은 독립적인 예산권한을 가지고 경제적 자원의 사용 및 통제에 대한 책임과 권한을 소유하면서, 회계처리 결과에 따른 재무보고서를 작성하여 공표하는 회계단위를 말한다.
2. “회계실체”라 함은 보고실체의 구성부분으로 각각의 특성, 기능 및 운영방식의 차이에 따라 구분 설정된 회계단위를 말한다.
3. “1년 내”라 함은 회계연도 종료일로부터 1년 이내를 말한다.
4. “경제적자원”이라 함은 보고실체의 행정활동에 직접 또는 간접적으로 투입하여 사용, 소비할 수 있는 경제적 가치를 지닌 모든 자원을 말한다.
5. “공정가액”이라 함은 합리적인 판단력과 거래의사가 있는 독립된 당사자간에 거래

될 수 있는 교환가격을 말한다.

6. "내부거래"라 함은 재무제표 작성에 있어 상계되어야 하는 지방자치단체내의 각 회계실체간의 거래를 말한다.

**제4조(재무보고의 목적)** ① 재무보고는 지방자치단체와 직·간접적 이해관계가 있는 정보이용자가 재정활동 내용을 파악하여 합리적인 의사결정을 하는데 유용한 정보를 제공하는 것을 목적으로 한다.

② 재무보고는 지방자치단체가 공공회계책임을 적절히 이행하였는가를 평가하는데 유용한 정보를 제공하여야 한다. 공공회계책임 이행에 대한 평가에 유용한 정보란 다음 각 호를 말한다.

1. 재정상태, 운영성과, 순자산변동, 현금흐름에 관한 정보
2. 당기의 수익이 당기의 서비스를 제공하기에 충분하였는지 또는 미래의 납세자가 과거에 제공된 서비스에 대한 부담을 지게 되는지 여부에 대한 기간간 형평성 정보
3. 예산 및 기타 관련 법규의 준수에 관한 정보

**제5조(일반원칙)** 1. 회계처리 및 보고는 신뢰할 수 있도록 객관적인 자료와 증거에 의하여 공정하게 처리하여야 한다.

2. 재무제표의 양식 및 과목과 회계용어는 이해하기 쉽도록 간단·명료하게 표시하여야 한다.

3. 중요한 회계방침, 회계처리기준, 과목 및 금액에 관하여는 그 내용을 재무제표에 충분히 표시하여야 한다.

4. 회계처리에 관한 기준 및 추정은 기간별 비교가 가능하도록 매기 계속하여 적용하고 정당한 사유 없이 이를 변경하여서는 아니된다.

5. 회계처리와 재무제표 작성에 있어서 과목과 금액은 그 중요성에 따라 실용적인 방법에 의하여 결정하여야 한다.

6. 회계처리는 거래의 실질과 경제적 사실을 반영할 수 있어야 한다.

**제6조(보고실체와 회계실체)** ① 보고실체는 지방자치법 상의 지방자치단체 즉, 특별시·광역시·도, 시·군·구로 한다.

② 회계실체는 지방자치단체의 회계구분에 따라 일반회계, 기타특별회계, 기금회계 및 지방공기업특별회계의 유형으로 구분한다.

③ 회계실체는 그 활동의 성격에 따라 행정형 회계실체와 사업형 회계실체로 구분할 수 있다.

1. 행정형 회계실체는 지방자치단체의 일반적이고 고유한 행정활동을 수행하는 회계실체를 말한다.

2. 사업형 회계실체는 개별적 보상관계가 적용되는 기업적인 활동을 주된 목적으로 하는 회계실체를 말한다.

## 제2장 재무보고서

**제7조(재무보고서의 구성)** 재무보고서는 결산총평, 재무제표, 필수보충정보 및 부속명세서로 구성된다.

**제8조(재무제표)** 재무제표는 보고실체의 재정상황을 표시하는 가장 중요한 요소로서 재정상태보고서, 재정운영보고서, 현금흐름보고서 및 순자산변동보고서로 구성되며 주석을 포함한다.

**제9조(재무제표의 작성원칙)** ① 보고실체의 재무제표는 일반회계, 기타특별회계, 기금회계 및 지방공기업특별회계의 유형별 재무제표를 연결의 방식에 의하여 통합하여 작성한다.

② 기타특별회계, 기금회계 및 지방공기업특별회계의 유형별 재무제표는 해당 유형에 속한 개별 회계실체의 재무제표를 합산하되 내부거래를 제거하여 작성한다.

③ 재무제표는 당해 회계연도분과 직전 회계연도분을 비교하는 형식으로 작성되어야 한다. 비교식으로 작성되는 양 년도의 재무제표는 계속성의 원칙에 의하여 작성되어야 하며 회계정책의 변화 등 회계변경이 발생한 경우에는 그 내용을 주석으로 충분히 공



시하여야 한다.

### 제3장 재정상태보고서

**제10조(재정상태보고서)** ① 재정상태보고서는 특정시점의 재정상태를 나타내는 재무제표로 자산, 부채 및 순자산으로 구성된다. 재정상태보고서는 정부자산과 부채의 내역 및 상호관계를 체계적으로 나타냄으로써 실질적인 공공서비스의 공급능력을 보여주는데 목적이 있다.

② 재정상태보고서의 양식 사례는 별지 제1호서식과 같다.

**제11조(자산, 부채 및 순자산의 정의)** ① 자산은 회계실체가 소유하고 이들 자산을 일정기간 보유 또는 사용함으로써 공공서비스 잠재력이나 경제적 효익을 창출할 수 있는 자원을 말한다.

② 부채는 과거 사건의 결과로 회계실체가 부담하는 의무로서 그 이행을 위하여 미래에 자원의 유출이 예상되는 현재 시점의 의무를 말한다.

③ 순자산은 회계실체의 자산에서 부채를 차감한 잔여액으로 한다.

**제12조(자산 및 부채의 인식기준)** ① 자산은 공공서비스 잠재력을 창출하거나 미래의 경제적 효익이 회계실체에 유입될 것이 거의 확실하고 그 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 있을 때 인식한다.

② 문화재, 예술작품, 역사적 문건 및 자연자원은 자산으로 인식하지 않고 필수보충정보의 관리책임자산으로 보고한다.

③ 부채는 회계실체가 부담하는 현재의 의무를 이행하기 위하여 경제적 효익이 유출될 가능성이 거의 확실하고 그 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 있을 때 인식한다.

**제13조(재정상태보고서의 작성기준)** ① 자산과 부채는 유동성이 높은 항목부터 배열하는 것을 원칙으로 한다.

② 자산 및 부채는 총액에 의하여 기재함을 원칙으로 하고, 자산의 항목과 부채 또는 순자산의 항목을 상계함으로써 그 전부 또는 일부를 재정상태보고서에서 제외하여서는 아니 된다.

③ 가지급금 또는 가수금 등의 미결산항목은 그 내용을 나타내는 적절한 과목으로 표시하고, 비망계정은 재정상태보고서의 자산 또는 부채항목으로 표시하지 아니 한다.

**제14조(자산의 분류)** ① 자산은 유동자산, 투자자산, 유형자산, 사회기반시설, 기타 비유동자산으로 분류한다.

② 지방재정법에 의한 공유재산에 속하는 행정재산, 보존재산 및 잡종재산의 용도별 구분에 대한 구체적인 내역은 부속명세서에서 표시한다.

**제15조(유동자산)** ① 유동자산은 1년내에 현금화가 가능하거나 또는 실현될 것으로 예상되는 자산을 말한다.

② 유동자산은 현금및현금성자산, 단기금융상품, 유가증권, 미수세금, 미수금, 단기융자금, 선급금, 미수수익, 선급비용, 미수지방교부세, 미수보조금, 채고자산 등을 포함한다.

**제16조(투자자산)** ① 투자자산은 회계실체가 투자 또는 권리행사 등의 목적으로 보유하고 있는 비유동자산을 말한다.

② 투자자산은 투자유가증권, 장기금융상품, 장기융자금, 장기미수세금, 투자부동산 등을 포함한다.

**제17조(유형자산)** ① 유형자산은 1년 이상 공공서비스 제공을 위하여 반복적 또는 계속적으로 사용되는 자산으로 일반유형자산과 주민편의시설로 분류한다.

② 일반유형자산은 토지, 건물및부속설비, 구축물, 기계장치, 차량운반구, 공기구비품, 임목, 건설중인일반유형자산 등을 포함한다.

③ 주민편의시설은 도서관, 주차장, 공원, 박물관, 미술관, 체육시설, 건설중인주민편의

시설 등을 포함한다.

**제18조(사회기반시설)** ① 사회기반시설은 초기에 대규모 투자가 소요되고 파급효과가 장기간에 걸쳐 나타나는 지역사회의 기반적인 자산을 말한다.

② 사회기반시설은 도로및도로부속시설, 도시철도, 상수도시설, 하수도시설, 하천부속시설, 폐기물처리시설, 폐수종말처리시설, 분뇨처리시설, 축산폐수공동처리시설, 재활용시설, 건설중인사회기반시설 등을 포함한다.

**제19조(기타비유동자산)** 기타비유동자산은 유동자산, 투자자산, 유형자산, 사회기반시설에 속하지 아니하는 자산을 말한다.

**제20조(부채의 분류)** 부채는 회계연도 종료일로부터 1년을 기준으로 하여 유동부채와 장기부채로 분류한다.

**제21조(유동부채)** 유동부채는 미지급금, 미지급비용, 예수금, 선수금, 선수수익, 단기차입금, 유동성장기부채, 유동성지방채증권 등을 포함한다.

**제22조(장기부채)** 장기부채는 장기차입금, 지방채증권, 장기예수보증금, 퇴직급여충당부채, 장기선수수익 등을 포함한다.

**제23조(순자산의 분류)** ① 순자산은 정부의 기능과 용도를 기준으로 고정순자산, 특정순자산 및 일반순자산으로 분류한다.

② 고정순자산은 유형자산 및 사회기반시설의 투자액에서 당해 시설투자재원 목적으로 조달한 장기차입금 및 지방채증권 등을 차감한 금액으로 한다.

③ 특정순자산은 채무상환 목적이나 적립성기금의 원금과 같이 그 사용목적이 특정되어 있는 재원과 관련된 순자산으로 한다.

④ 일반순자산은 고정순자산과 특정순자산을 제외한 잔여금액으로 한다.

## 제4장 재정운영보고서

**제24조(재정운영보고서)** ① 재정운영보고서는 회계연도 동안의 재정운영 결과를 표시하는 재무제표로 수익 및 비용으로 구성된다. 재정운영보고서는 정부 운영에 대한 이익과 손실의 산정이 아닌 수익과 비용의 내역을 일정기준에 따라 체계적으로 보여주는데 목적이 있다.

② 재정운영보고서의 양식 사례는 별지 제2호서식과 같다.

**제25조(수익과 비용의 정의)** ① 수익은 자산의 증가 또는 부채의 감소를 초래하는 회계연도 동안의 거래로 인한 순자산의 증가를 말한다. 다만, 자본거래에 의한 순자산 증가는 포함하지 아니한다.

② 비용은 자산의 감소 또는 부채의 증가를 초래하는 회계연도 동안의 거래로 인한 순자산의 감소를 말한다.

**제26조(수익과 비용의 인식기준)** ① 수익은 다음과 같이 인식한다.

1. 교환거래에 의한 수익은 재화나 서비스 제공의 반대급부로 발생하는 사용료, 수수료 등으로 수익창출활동이 완료되고 그 금액을 합리적으로 측정할 수 있을 때 인식한다.

2. 비교환거래에 의한 수익은 직접적인 반대급부 없이 발생하는 지방세, 보조금, 기부금 등으로 해당 수익에 대한 청구권이 발생하고 그 금액을 합리적으로 측정할 수 있을 때 인식한다.

② 비용은 다음과 같이 인식한다.

1. 교환거래에 의한 비용은 반대급부로 발생하는 급여, 지급수수료, 임차료, 수선유지비 등으로 대가를 지급하는 조건으로 민간부문이나 타 공공부문으로부터 재화와 서비스의 제공이 완료되고 그 금액을 합리적으로 측정할 수 있을 때 인식한다.

2. 비교환거래에 의한 비용은 직접적인 반대급부 없이 발생하는 보조금, 기부금 등으로 가치의 이전에 대한 의무가 존재하고 그 금액을 합리적으로 측정할 수 있을 때 인

식한다.

**제27(재정운영보고서의 작성기준)** ① 재정운영보고서는 다음 각 호에 따라 작성하여야 한다.

1. 모든 수익과 비용은 이 기준에서 따로 정하는 사항을 제외하고는 발생주의 원칙에 따라 거래나 사건이 발생한 기간에 보고한다.

2. 수익과 비용은 총액에 의하여 기재함을 원칙으로 하고 수익항목과 비용항목을 직접 상계하여서는 아니 된다.

② 수익과 비용은 그 발생원천에 따라 명확하게 분류하여야 하며 해당 항목의 중요성에 따라 별도의 과목으로 표시하거나 다른 과목과 통합하여 표시할 수 있다. 해당 항목의 중요성은 금액 및 질적 요소를 고려하여 판단하여야 한다.

**제28조(수익의 분류)** ① 수익은 재원조달의 원천에 따라 자체조달수익, 정부간이전수익, 기타수익으로 구분한다.

② 자체조달수익은 지방자치단체가 독자적인 과세권한, 자체적인 징수활동에 의해 조달된 수익으로 지방세수익, 경상세외수익, 임시세외수익 등을 포함한다.

③ 정부간이전수익은 지방자치단체가 국가 또는 상위 정부의 교부에 의해 조달된 수익으로 지방교부세수익, 조정교부금수익, 재정보전금수익, 국고보조금수익, 시도비보조금수익 등을 포함한다.

④ 기타수익은 제2항 및 제3항에서 별도로 열거되지 아니한 수익을 말한다.

**제29조(지방세 수익)** 지방세수익은 지방세법 제5조에 규정한 세목으로 지방자치단체가 과세권을 바탕으로 반대급부 없이 징수하는 세금을 말한다.

**제30조(경상세 외 수익)** ① 경상세외수익은 경상적이고 반복적으로 재화나 서비스를 제공하고 그에 대한 반대급부로 발생하는 세외수익을 말한다.

② 경상세외수익은 자산임대료수익, 사용료수익, 수수료수익, 사업수익, 시도세징수교부금수익, 이자수익 등을 포함한다.

**제31조(임시세외수익)** ① 임시세외수익은 세외수익 중 비경상적이고 비반복적으로 발생하는 수익을 말한다.

② 임시세외수익은 유형자산처분이익, 과태료수익, 부담금수익, 투자유가증권처분 이익, 채고자산매각이익, 잡수익 등을 포함한다.

**제32조(기타수익)** 기타수익의 과목으로는 전입금수익, 기부금수익, 외화평가이익, 외환차익, 결손처분충당금환입, 투자유가증권감액손실환입 등이 있다.

**제33조(비용의 분류)** ① 비용은 성질별로 분류한다. 단, 비용을 기능별로 분류하는 기능별 재정운영보고서는 필수보충정보로 보고한다.

② 성질별 분류는 인건비, 운영비, 정부간이전비용, 기타이전비용, 기타비용으로 구분한다.

③ 기능별 분류는 입법및선거, 일반행정, 교육및문화 등과 같이 주요 기능별로 구분한다. 기능별 분류에 의한 재정운영보고서의 양식 사례는 별지 제5호서식과 같다.

**제34조(인건비)** ① 인건비는 지방자치단체의 공무원 및 기타 비정규직원, 상용인부 등 고용인의 서비스에 대한 반대급부로 제공되는 것을 말한다.

② 인건비는 공무원급여, 복리후생비, 기타의급여, 퇴직급여및연금부담금 등을 포함한다.

**제35조(운영비)** ① 운영비는 지방자치단체의 행정활동 수행과 관련하여 조직의 유지관리를 위한 비용을 말한다.

② 운영비는 소모품비, 도서인쇄비, 광고비, 지급수수료, 운반비, 유지보수비, 교육훈련비, 세금과공과, 수도광열비, 보험료, 임차료, 차량유지비, 여비교통비, 외주용역비, 이자비용, 회의비, 업무추진비, 통신비, 행사비, 의회비, 잡비 등을 포함한다.

**제36조(정부간이전비용)** ① 정부간이전비용은 지방자치단체가 다른 정부조직에 금전 혹은 현물을 대가없이 이전하는 것을 말한다.

② 정부간이전비용은 타자치단체보조금, 징수교부금비용, 조정교부금비용, 재정보전금 비용, 자치단체간부담금, 교육기관보조금 등을 포함한다.

**제37조(기타이전비용)** ① 기타이전비용은 지방자치단체가 개인이나 민간단체에 금전이나 현물을 대가없이 이전하는 것을 말한다.

② 기타이전비용은 민간사회복지지원금, 민간인장학금, 주민자치활동지원금, 민간행사 위탁비, 민간인행사참가비, 민간인포상금, 민간인보상금, 민간인배상금, 민간의료시설지원비, 민간사업위탁비, 운수업계보조금, 이차보전금, 일반민간지원금, 출연금비용, 사회단체보조금, 예비군운영보조금, 국가부담금비용, 국가위탁부담비용, 지방공기업전출금, 국제기관지원부담금, 해외단체등지원금, 산하단체운영비, 기타배상금 등을 포함한다.

**제38조(기타비용)** ① 기타비용은 인건비, 운영비, 정부간이전비용, 기타이전비용을 제외한 비용을 말한다.

② 기타비용은 유형자산처분손실, 재고자산매각손실, 투자유가증권처분손실, 투자유가증권감액손실, 외화평가손실, 외환차손, 감가상각비, 무형자산상각비, 결손처분상각비 등을 포함한다.

## 제5장 현금흐름보고서

**제39조(현금흐름보고서)** ① 현금흐름보고서는 회계연도 동안의 자금의 원천과 사용결과를 표시하는 재무제표로 경상활동, 투자활동 및 재무활동으로 구성된다. 현금흐름보고서는 현금자원의 변동에 관한 정보를 보여준다.

② 현금흐름보고서의 양식 사례는 별지 제3호서식과 같다.

**제40조(현금흐름의 구분)** ① 경상활동은 보고실체의 행정서비스와 관련된 활동을 말하며 투자활동과 재무활동에 속하지 아니하는 거래를 모두 포함한다.

② 투자활동은 자금의 용자와 회수, 출자금·일반유형자산·사회기반시설 및 무형자산의 취득과 처분활동 등을 말한다.

③ 재무활동은 자금의 차입 및 상환활동, 지방채의 발행 및 상환활동 등을 말한다.

**제41조(현금흐름보고서의 작성기준)** ① 현금흐름보고서는 회계연도 중의 순

현금흐름에 회계연도초의 현금을 가산하여 회계연도말 현재의 현금을 산출하는 형식으로 표시한다.

② 현금의 유입과 유출은 회계연도 중의 증가 또는 감소를 상계하지 아니하고 각각 총액으로 기재한다. 다만, 거래가 빈번하여 총금액이 크고 단기간에 만기가 도래하는 경우에는 순증감액으로 기재할 수 있다.

③ 현물출자로 인한 유형자산 등의 취득, 유형자산의 교환 등 현금의 유입과 유출이 없는 거래 중 중요한 거래에 대해서는 주석으로 기재한다.

## 제6장 순자산변동보고서

**제42조(순자산변동보고서)** ① 순자산변동보고서는 회계연도 동안의 순자산의 증감 내역을 표시하는 재무제표로 재정운영에 따른 운영차액 및 기타 순자산의 변동을 포함한다.

② 순자산변동보고서의 양식 사례는 별지 제4호서식과 같다.

**제43조(순자산의 증가 및 감소)** ① 순자산의 증가사항은 전기오류수정이익, 관리전환에 의한 자산증가, 기부채납에 의한 자산증가, 기타 순자산의 증가 등을 포함한다.

② 순자산의 감소사항은 전기오류수정손실, 관리전환에 의한 자산감소, 기타 순자산의 감소 등을 포함한다.

## 제7장 결산총평, 주석, 필수보충정보 및 부속명세서

**제44조(결산총평)** ① 결산총평에는 정보이용자들이 재무제표에 포함된 중요한 회계정보를 쉽게 이해할 수 있도록 서문과 재정분석 및 통계 등 설명자료가 포함되어야 한다.

② 서문에는 재무제표를 토대로 보고실체에 대한 주요 특징사항과 필수적인 사항, 그리고 재무제표에 대한 요약설명이 포함되어야 한다.



③ 주요 특징사항과 필수적인 사항은 조세제도, 보조금제도, 지방채발행제도, 지역경제 정책 등의 변화 내용을 비롯하여 그에 따른 예상과급효과분석, 재무·재정상황의 분석, 인력·조직 구조변화 등 지방자치단체의 존재와 지역주민의 복지에 중요한 영향을 미치는 재정적·비재정적 사항을 포함한다.

④ 재무제표에 대한 요약설명에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 당해연도 및 직전연도의 재정상태와 운영성과의 비교 및 변화원인에 관한 설명
2. 과거연도 및 예산과의 차이분석 및 차이원인에 대한 설명
3. 수익·비용·시설투자·장기부채 등 주요 항목에 대한 비교 분석

⑤ 재정분석 및 통계에서는 정보이용자들의 의사결정 및 재정상황의 판단에 도움이 될 수 있도록 재정분석지표 및 재정통계자료를 제공하여야 한다.

**제45조(주석)** ① 주석은 정보이용자에게 충분한 회계정보를 제공하기 위하여 채택한 주요한 회계정책 및 회계과목의 세부내역 및 재무제표에 중대한 영향을 미치는 사항을 설명한 것을 말한다.

② 이 기준의 각 조항에 제시된 주석사항 이외에 필요한 경우 다음 각 호의 사항을 주석으로 기재한다.

1. 지방자치단체 회계실체간 주요 거래내용
2. 가입하고 있는 보험의 종류, 보험금액 및 보험에 가입된 자산의 내용
3. 타인을 위하여 제공하고 있는 담보보증의 내용
4. 천재지변, 중대한 사고, 파업, 화재 등에 관한 내용과 결과
5. 채무부담행위 및 보증채무부담행위의 종류와 구체적 내용
6. 무상사용허가권이 부여된 기부채납자산의 세부내용
7. 기타의 사항으로서 재무제표에 중대한 영향을 미치는 사항과 재무제표의 이해를 위하여 필요한 사항

**제46조(필수보충정보)** ① 필수보충정보란 재무제표의 내용을 보완하고 이해를 돕기 위하여 필수적으로 제공되어야 하는 정보를 말한다.

② 필수보충정보는 다음 각 호를 포함한다.

1. 예산결산요약표
2. 기능별 재정운영보고서

### 3. 관리책임자산

### 4. 예산회계와 재무회계의 차이에 대한 명세서

**제47조(부속명세서)** ① 부속명세서는 재무제표에 표시된 회계과목에 대한 세부내역을 명시할 필요가 있을 때 추가적인 정보를 제공하기 위한 것이다.

② 부속명세서의 종류는 행정자치부장관이 정하는 지침에 따른다.

**제48조(결산총평 등의 작성지침)** 제44조 내지 제47조에 의한 결산총평, 주식, 필수보충정보 및 부속명세서의 내용 및 양식은 이 기준에서 별도로 정하지 않는 경우 행정자치부장관이 정하는 지침에 따른다.

## 제8장 자산 및 부채의 평가

**제49조(자산의 평가기준)** ① 재정상태보고서에 기재하는 자산의 가액은 당해자산의 취득원가를 기초로 하여 계상함을 원칙으로 한다. 다만, 교환, 기부채납, 관리전환, 기타 무상으로 취득한 자산의 가액은 공정가액을 취득원가로 한다.

② 재정상태보고서에 기재하는 자산은 자산의 진부화, 물리적인 손상 및 시장가치의 급격한 하락 등의 원인으로 인하여 당해 자산의 회수가능가액이 장부가액에 미달하고 그 미달액이 중요한 경우에는 이를 장부가액에서 직접 차감하여 회수가능가액으로 조정하고 감액내역을 주석으로 기재한다. 이 경우 회수가능가액이란 당해 자산의 순실현가능액과 사용가치 중 큰 금액을 말한다.

**제50조(미수채권 등의 평가)** ① 미수채권은 합리적인 기준에 따라 산출한 대손추산액을 대손충당금으로 설정하고 이를 미수채권금액에서 차감하는 형식으로 표시하고 대손충당금의 내역은 주석으로 표시한다.

② 대여금, 융자금 등은 제1항의 규정을 준용한다.

**제51조(재고자산의 평가)** 재고자산은 구입가액에 부대비용을 가산하고 이에 선입선출법을 적용하여 산정한 가액을 취득원가로 한다. 다만, 실물흐름 및 원가산정 방법 등에 비추어 다른 방법을 적용하는 것이 보다 합리적이라고 인정되는 경우에는 개별법, 이동평균법 등을 적용하고 그 내용을 주석으로 표시한다.

**제52조(유가증권의 평가)** ① 유가증권은 매입가액에 부대비용을 가산하고 이에 종목별로 총평균법을 적용하여 산정한 가액을 취득원가로 한다.

② 유가증권의 가액은 공정가액으로 평가하여 재정상태보고서에 표시하는 것을 원칙으로 한다.

③ 유가증권을 공정가액으로 평가함에 따라 발생하는 평가차액은 유가증권평가손실 또는 유가증권평가이익의 과목으로 하여 재정운영보고서에 반영한다.

**제53조(투자유가증권의 평가)** 투자유가증권은 매입가격에 부대비용을 가산하고 이에 종목별로 총평균법을 적용하여 산정한 취득원가로 평가함을 원칙으로 한다.

**제54조(유형자산의 평가)** ① 유형자산은 당해 자산의 건설원가 또는 매입가액에 부대비용을 가산한 취득원가로 평가함을 원칙으로 한다.

② 유형자산 중 상각대상자산에 대한 감가상각은 정액법을 원칙으로 한다.

**제55조(사회기반시설의 평가)** ① 사회기반시설의 평가는 유형자산의 평가에 대한 제54조의 규정을 준용한다.

② 사회기반시설중 유지보수를 통하여 현상이 유지되는 도로및도로부속물 등은 감가상각대상에서 제외할 수 있으며, 유지보수에 투입되는 비용과 감가상각을 하지 않는 이유를 주석으로 공시한다.

**제56조(자본적 지출과 경상적 지출)** 자산취득 이후의 지출 중 당해 자산의 내용연수를 연장시키거나 가치를 실질적으로 증가시키는 지출은 자본적 지출로 하고, 당해 자산을 원상회복 시키거나 능률유지를 위한 지출은 경상적 지출로 처리한다.

**제57조(부채의 평가기준)** 부채의 가액은 회계실체가 지급의무를 지는 채무액을 말하며, 채무액이란 이 기준에서 별도로 규정하는 것을 제외하고는 만기 상환가액으로 함을 원칙으로 한다.

**제58조(지방채증권의 평가)** ① 지방채증권은 발행가액으로 평가하되, 발행가액은 지방채증권발행수수료 및 발행과 관련하여 직접 발생한 비용을 차감한 후의 가액으

로 한다.

② 지방채증권 액면가액과 발행가액은 차이는 지방채할인(할증)발행차금으로 하고, 발행차금은 증권발행시부터 최종상환시까지의 기간에 유효이자율 등으로 상각(환입)하고 동 상각액(환입액)은 지방채증권에 대한 이자비용에 가감한다.

**제59조(퇴직급여충당부채의 평가)** ① 퇴직급여충당부채는 회계연도말 현재 공무원연금법을 적용받는 지방공무원을 제외한 상용인부 등이 일시에 퇴직할 경우 지방자치단체가 지급하여야 할 퇴직금에 상당한 금액으로 한다.

② 퇴직금지급규정, 퇴직금산정내역, 회계연도 중 실제로 지급한 퇴직금 등은 주석으로 기재한다.

**제60조(외화자산 및 외화부채의 평가)** ① 화폐성 외화자산 및 화폐성 외화부채는 회계연도 종료일 현재의 적절한 환율로 평가한 가액을 재정상태보고서 가액으로 한다.

② 비화폐성 외화자산 및 비화폐성 외화부채는 원칙적으로 당해 자산을 취득 하거나 당해 부채를 부담한 당시의 적절한 환율로 평가한 가액을 재정상태보고서 가액으로 한다.

③ 화폐성 외화자산 및 화폐성 외화부채는 외화예금, 외화융자금, 외화차입금 등과 같이 화폐가치의 변동과 상관없이 자산 및 부채금액이 계약 기타에 의하여 일정액의 화폐액으로 고정되어 있는 경우의 당해 자산 및 부채를 말한다.

④ 유가증권과 같이 화폐성 및 비화폐성의 양면적인 성격을 동시에 가지고 있는 자산 및 부채는 당해 자산 및 부채의 보유 목적 또는 성질에 따라 자금운용목적으로 보유하는 유가증권은 화폐성으로, 지배 등의 목적으로 장기 보유하는 유가증권은 비화폐성으로 구분한다.

⑤ 평가로 인하여 발생하는 손익은 외화평가손실 또는 외화평가이익의 과목으로 하여 당기손익으로 처리하고 당해 외화자산 및 부채의 내용, 평가기준 및 평가손익의 내용을 주석으로 기재한다.

**제61조(리스에 의한 자산 및 부채의 평가)** ① 리스는 지방자치단체가 일정기간 동안 설비 등 특정 자산의 사용권을 리스회사로부터 이전 받고, 대가로 사용료를 지급하는 계약을 말한다.

② 리스는 금융리스와 운용리스로 구분한다. 금융리스와 운용리스의 구분, 금융리스에 따른 리스자산 및 부채의 평가, 운용리스에 따른 리스료 비용 등 리스회계 처리에 대한 사항은 기업회계기준의 내용을 준용한다.

**제62조(우발상황)** ① 우발상황이란 미래에 어떤 사건이 발생하거나 발생하지 않음으로 인해 궁극적으로 확정될 손실 또는 이익으로서 발생여부가 불확실한 현재의 상태 또는 상황을 말한다.

② 우발상황에는 진행중인 소송사건, 채무에 대한 지급보증, 배상책임 등이 있다. 우발상황의 처리는 다음 각 호에 의한다.

1. 회계연도 종료일 현재 우발손실의 발생이 확실하고 동 손실금액을 합리적으로 추정할 수 있는 경우에 그 손실을 재무제표에 계상하고 그 내용을 주석으로 기재한다.
2. 회계연도 종료일 현재 우발손실의 발생이 확실하나 동 손실금액을 합리적으로 추정할 수 없는 경우 또는 우발손실의 발생이 확실하지 않는 경우에는 우발상황의 내용 및 우발손실에 따른 재무적 영향 등을 주석으로 기재한다.
3. 우발이익이 발생할 가능성이 확실하고 동 이익의 금액을 합리적으로 추정할 수 있는 경우에는 당해 우발상황의 내용을 주석으로 기재한다.

**제63조(회계변경과 오류수정)** ① 회계처리기준 및 회계추정의 변경은 그 변경으로 인하여 재무제표를 보다 적절히 표시할 수 있는 경우 또는 회계규정 등에서 새로운 회계처리기준을 채택하거나 기존의 회계처리기준을 폐지함으로 인하여 그 변경이 불가피한 경우에 할 수 있다.

1. 회계처리기준의 변경으로 인하여 자산 또는 부채에 미치는 누적효과는 순자산의 증감으로 처리하며, 회계추정의 변경으로 인한 영향은 당기 이후의 기간에 대하여 미치는 것으로 한다.
2. 회계처리기준 또는 회계추정을 변경한 경우에는 그 변경내용, 변경사유 및 변경으로 인하여 당해 회계연도의 재무제표에 미치는 영향을 주석으로 기재한다.

② 오류의 수정은 전기이전에 발생한 사유로서 전기이전 재무제표에 대한 오류의 수정사항을 말한다. 오류의 수정은 회계기준적용의 오류, 추정의 오류, 계정분류의 오류, 계산상의 오류, 사실의 누락 및 사실의 오용 등이 있다.

1. 오류의 수정으로 인하여 관련 자산 또는 부채에 미치는 누적효과는 순자산의 증감으로 처리하며, 비교목적으로 공시되는 전기재무제표는 재작성한다.

2. 오류수정이 이루어진 경우에 오류수정의 발생원인과 그 내용 및 금액을 주석으로 기재한다.

## 부 칙

**제1조(시행일 및 경과규정)** ① 이 기준은 2006년 1월 1일부터 시행한다.

② 이 기준 시행일 현재 보유하고 있는 자산 및 부채에 대한 개시재정상태보고서는 별도의 지침에 따라 작성한다.

③ 지방공기업특별회계는 지방공기업법에서 별도로 정한 경우 이 기준을 적용하지 아니할 수 있다

**제2조(사회기반시설의 구분보고)** ① 제18조에 의한 사회기반시설의 재무제표 계상은 지방자치단체의 규모, 특성에 따라 일부 과목의 적용을 유예할 수 있다.

② 제1항의 규정에 따라 별도로 구분하여 표시하지 않는 사회기반시설에 대해서는 그 내용과 변경사유를 주석으로 공시하여야 한다.

**제3조(현금흐름보고서의 경과조치)** 제39조 내지 제41조에 의한 현금흐름보고서는 부칙 제1조제1항의 규정에도 불구하고 지방자치단체회계기준심의위원회가 별도로 정하는 회계연도부터 적용한다.

**제4조(필수보충정보의 경과조치)** 제46조에 의한 예산결산요약표 및 예산회계와 재무회계의 차이에 대한 명세서는 예산결산이 완료된 후에 첨부할 수 있다.

[별지 제1호서식]

# 재 정 상 태 보 고 서

년 월 일 현재

(단위 : 천원)

과 목	일반회계	기 타 특별회계	기금회계	지방공기업 특별회계	내부거래	계
<b>자 산</b>						
<b>I. 유동자산</b>						
현금및현금성자산						
단기금융상품						
미수세금						
...						
<b>II. 투자자산</b>						
투자유가증권						
장기금융상품						
...						
<b>III. 유형자산</b>						
(1) 일반유형자산						
토지						
건물및부속설비						
감가상각누계액						
건설중인일반유형자산						
...						
(2) 주민편의시설						
도서관						
공 원						
...						
<b>IV. 사회기반시설</b>						
도로및도로부속시설						
상하수도						
...						
<b>V. 기타비유동자산</b>						
무형자산						
<b>자산총계</b>						
<b>부 채</b>						
<b>I. 유동부채</b>						
미지급금						
예수금						
...						
<b>II. 장기부채</b>						
장기차입금						
지방채증권						
...						
<b>부채총계</b>						
<b>순 자 산</b>						
<b>I. 고정순자산</b>						
<b>II. 특정순자산</b>						
<b>III. 일반순자산</b>						
<b>순자산총계</b>						
<b>부채와순자산총계</b>						

[별지 제2호서식]

## 재 정 운 영 보 고 서(성질별)

년 월 일부터 년 월 일까지

(단위 : 천원)

과 목	일반회계	기 타 특별회계	기금회계	지방공기업 특별회계	내부거래	계
<b>I. 자체조달수익</b>						
지방세수익						
경상세외수익						
임시세외수익						
<b>II. 정부간이전수익</b>						
지방교부세						
국고보조금						
...						
<b>III. 기타수익</b>						
<b>IV. 수익총계</b>						
<b>V. 인건비</b>						
공무원급여						
복리후생비						
...						
<b>VI. 운영비</b>						
소모품비						
유지보수비						
업무추진비						
...						
...						
<b>VII. 정부간이전비용</b>						
타자치단체보조금						
교육기관보조금						
...						
<b>VIII. 기타이전비용</b>						
민간사회복지지원금						
사회단체보조금						
...						
<b>IX. 기타비용</b>						
<b>X. 비용총계</b>						
<b>XI. 운영차액</b>						



[별지 제3호서식]

## 현 금 호 림 보 고 서

년 월 일부터      년 월 일까지

(단위 : 천원)

과 목	일반회계	기 타 특별회계	기금회계	지방공기업 특별회계	내부거래	계
<b>I. 경상활동으로 인한 현금흐름</b>						
1. 경상활동으로 인한 현금유입액						
자체조달수익						
정부간이전수익						
기타수익						
2. 경상활동으로 인한 현금유출액						
인건비						
운영비						
정부간이전비용						
기타이전비용						
기타비용						
<b>II. 투자활동으로 인한 현금흐름</b>						
1. 투자활동으로 인한 현금유입액						
유형자산의 처분						
유가증권의 처분						
대여금의 회수						
. . .						
2. 투자활동으로 인한 현금유출액						
유형자산의 취득						
사회기반시설의 취득						
유가증권의 취득						
. . .						
<b>III. 재무활동으로 인한 현금흐름</b>						
1. 재무활동으로 인한 현금유입액						
차입금의 차입						
지방채증권의 발행						
. . .						
2. 재무활동으로 인한 현금유출액						
차입금의 상환						
지방채증권의 상환						
. . .						
<b>IV. 현금의 증가(감소)</b>						
<b>V. 기초의 현금</b>						
<b>VI. 기말의 현금</b>						

[별지 제4호서식]

# 순 자 산 변 동 보 고 서

년 월 일부터 년 월 일까지

(단위 : 천원)

과 목	일반회계	기타 특별회계	기금회계	지방공기업 특별회계	내부거래	계
I. 기초순자산						
II. 운영차액						
III. 순자산의 증가						
전기오류수정이익						
관리전환에 의한 자산증가						
기부채납에 의한 자산증가						
기타순자산의 증가						
IV. 순자산의 감소						
전기오류수정손실						
관리전환에 의한 자산감소						
기타순자산의 감소						
V. 기말순자산						

[별지 제5호서식]

## 재 정 운 영 보 고 서(기능별)

년 월 일부터 년 월 일까지

(단위 : 천원)

구 분	일반회계	기 타 특별회계	기금회계	지방공기업 특별회계	내부거래	계
<b>I. 비용</b>						
입법및선거						
일반행정						
교육및문화						
보건및생활환경개선						
사회보장						
주택및지역사회개발						
농수산개발						
지역경제개발						
국토자원보존개발						
교통관리						
민방위관리						
소방관리						
지원및기타경비						
<b>II. 비용합계</b>						
<b>III. 수익</b>						
자체조달수익						
정부간이전수익						
기타수익						
<b>IV. 수익합계</b>						
<b>V. 운영차액</b>						

# ABSTRACT

## Introducing an Accrual-based Accounting System for the Metropolitan City of Seoul

<u>Project Number</u>	<u>SDI 2004-R-29</u>
<u>Research Staff</u>	<u>Myungsoon Hur (in Charge)</u> <u>Young-Gon Ham</u>

The purpose of this study is to provide strategies to implement an accrual-based accounting system for the Seoul Metropolitan City Government(SMCG). In this study, pilot projects undertaken in the reform process are reviewed and the barriers to smooth transition are analyzed. In addition, the reconciliation approach is discussed because Korean Local governments keep budget accounts on a cash basis.

As public sector has evolved towards a more business management, developed countries around the world have introduced reforms in their governmental accounting system. The central and local governments in Korea have also undertaken accounting reform in order to enhance financial efficiency, transparency, and accountability since the late 1990s. The Ministry of General Government Administration and Home Affairs in Korea plans to fully implement a new accounting system as of 2006, and it is likely to become mandatory in the following year.

There are some barriers the SMCG faces when fully implementing accrual accounting. Following several years of piloting, the central government attempted a gradual implementation approach. The transition to accrual accounting is a major project for most local governments in Korea and therefore, it requires careful planning and management. However, the central government does not provide clear directions with respect to changes in budgeting and changes in the range of information system. Furthermore, lack of clear guidelines and

restrains on the existing capability of government bodies in terms of skilled staff could be problematic.

For the successful transition to accrual accounting, the central government should provide a step-by-step implementation plan with respect to such projects as Digital Budget and Accounting System and BPR/ISP. In addition, the government needs to amend legal basis of financial management since Korea is the country with stringent and detailed provisions for government budget and financial management. Also needed is to develop a strategy to train existing staff and to recruit expertise in governmental accounting.

The SMCG needs to develop an implementation plan for the successful adoption of accrual accounting. The implementation team and steering committee should be established to oversee the implementation process. The implementation plan would include the timetable and preliminary tasks that the SMCG should follow. Also considered are the identification and valuation of assets and liabilities, education and training for upgrading skills, and communication activities.

## Table of Contents

---

### *I. Introduction*

### *II. Status of Accounting Reform in Korea*

1. Trend in Governmental Accounting Reform
2. Governmental Accounting Reform in Korea
3. Review of Exposure Drafts of Accounting Standards

### *III. Accounting and Financial Management in Seoul Metropolitan City Government (SMCG)*

1. Accounting System of Korean Local Governments
2. Financial Management in SMCG
3. Financial Management Information System in SMCG

### *IV. Implementation of Accrual Accounting in SMCG*

1. Barriers to Implementing Accrual Accounting
2. Timetable and Preliminary Tasks
3. Link between Budget and Accounting Measures

### *V. Summary and Suggestions*

- *References*

- *Appendix*

시정인 2004-R-29

## 서울시 복식부기 도입에 관한 연구

---

발 행 인      백 용 호

발 행 일      2004년 12월 31일

발 행 처      서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 서초동 391번지

전화: (02)2149-1200    팩스: (02)2149-1245

---

값 8, 000원

ISBN 89-8052-371-8-93320

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.