

# 발생주의회계에 따른 정부재무제표의 분석방안 모색

- I. 정부재무제표 분석의 의의
- II. 발생주의 재무분석의 범위와 방향
- III. 정부재무제표의 분석방안
- IV. 지표분석을 위한 향후과제

## 발생주의회계에 따른 정부재무제표의 분석방안 모색

### I

### 정부재무제표 분석의 의의

#### ■ 필요성

- 우리나라의 복식부기·발생주의회계제도는 1999년 말 이후 기업회계원칙의 기본적 요소와 공공행정의 특성을 반영하면서 제도화 과정을 거쳐 지방자치단체는 2007회계연도부터 공식적으로 시행하고 있으며, 중앙정부는 국가회계법(2007.10월 제정)에 따라 2009회계연도 정부결산부터 발생주의에 기초한 재무보고서를 작성하도록 예정되어 있음
- 새로운 발생주의 회계제도의 도입에 따라 생성되는 회계정보는 기존의 현금주의 재정정보와는 다른 특성을 지니고 있어서 중앙정부 및 지방자치단체 입장에서 정부재무제표에 표시된 재무적 정보를 담는 재정분석 틀의 형성 및 재무지표를 개발하는 것이 요구되고 있음
  - 이 경우 정부로서는 정보이용자들이 실제로 필요로 하는 정보를 이해하기 쉽고 정보의 유용성을 높일 수 있도록 정부재무제표에 담겨진 정보를 어떻게 적절하게 분석할 것인가 하는 문제를 반드시 짚고 넘어가야 할 것임

- 특히 새로운 공공회계제도로서 복식부기회계제도의 도입은 현행 결산서류와 발생주의회계 결산서류의 이중화로 인해 행정의 비효율이 나타나는 우려와 함께 정부재무제표 정보의 신뢰성과 유의미성에 대한 검증이 미완인 상태에 있기 때문에, 발생주의결산서에 담겨 있는 정보의 유용성을 높이고 자치단체의 재정상황을 정확하게 분석할 수 있는 정부재무제표의 분석방안을 모색하는 것이 중요한 이슈로 제기되고 있음
- 정부회계 분석자료는 재정활동의 내용과 그 성과에 관련된 다양한 정보를 담고 있으며 이들 생산된 회계정보를 이용하여 정부재정의 건전성·운용성과·회계책임성 등을 객관적으로 판단하고 예·결산 심의과정에서 활용하는 것은 매우 중요할 것으로 판단됨
- 따라서 복식부기회계제도 시행에 따른 유용한 회계정보의 활용 차원에서 정부재무제표의 분석방법과 재무제표 요소 간의 관계 및 정부재무제표에서 파악 가능하다고 판단되는 주요 재정정보의 내용 등 정부재무제표의 분석방안을 모색하는 것은 의미가 있음

## ■ 현금주의 재정분석과의 차이점

- 복식부기·발생주의회계는 경제실체의 재정상태와 운영실적을 거래가 발생한 시점(발생주의)에 거래의 인과관계를 대차평균의 원리(복식부기)에 따라 계리하는 회계처리방식을 말함
  - 여기서 거래(transaction)란 회계실체의 자산·부채·순자산 및 수익·비용에 변동을 일으키는 모든 경제적 사건을 말하는 것으로 회계적 개념에서의 거래를 의미함
- 따라서 새로운 회계시스템에서의 재정정보와 분석방향을 이해하기 위해서는 회계기초인 현금주의와 발생주의, 그리고 거래의 기록방식인 단식부기와 복식부기를 이해하는 것이 필요함

## ① 회계의 인식기준의 차이

- 현금주의(cash basis)는 현금이 유입되면 수입으로, 현금이 유출되면 지출로 인식하는 회계기초로서, 재화와 서비스를 제공했다 하더라도 현금으로 회수가 되지 않는 동안은 수익으로 계상하지 않으며, 재화와 서비스를 제공받았다 하더라도 현금으로 지급되기 전에는 비용으로 계상하지 않음
- 한편, 발생주의(accrual basis)는 현금의 수수와 관계없이 거래가 발생한 시점에 인식하는 기준으로서, 현금주의와는 달리 거래는 발생하였으나 현금의 유입과 유출이 이루어지기 이전 시점에 인식되는 미수세금, 미수수익, 미지급금, 선수수익, 선급비용 등의 발생주의 계정을 사용함
- 회계의 인식기준의 차이로 인해 <표 1>에서와 같이 현금주의에서는 선급비용과 선수수익을 단순히 비용과 수익으로 인식하지만 발생주의에서는 경제적 실질을 반영하여 각각 자산과 부채로 인식하고, 특히 발생주의에서는 감가상각비나 대손상각비 등 비현금거래를 회계처리 대상에 포함하고 있음

<표 1> 현금주의와 발생주의의 차이

구 분	현금 주 의	발 생 주 의
선급비용, 선수수익	비용 인식, 수익 인식	자산 인식, 부채 인식
감가상각, 대손상각	인식 없음	비용 인식

- 따라서 현금주의회계에서는 수입과 지출을 중심으로 다양한 재무정보를 산출하지만 발생주의 회계정보는 현금주의에서는 인식하지 않는 발생주의항목(감가상각비 등)이 포함되고, 경제적 자원의 변화 내역을 자산·부채·순자산·수익·비용으로 나타내기 때문에 재무분석에서도 이러한 차이를 고려하는 것이 필요함

## ② 거래의 기록방식의 차이

- 현행 제도는 현금주의 인식기준과 함께 거래의 기록방식이 단식부기에 의하고 있는데, 단식부기(single entry bookkeeping)는 현금·채권·채무 등을 대상으로 발생한 거래의 한쪽 면만을 기록하는 방식으로 전통적으로 정부회계에서 사용하여 온 기록방식임
- 발생주의회계에서 사용하는 복식부기(double entry bookkeeping)는 하나의 거래를 차변(왼쪽)과 대변(오른쪽)에 이중 기록하는 회계처리 방식으로, 모든 거래의 차변금액 합계와 대변금액 합계가 항상 일치하도록 기록하게 되는데 이를 거래의 이중성이라고 함
- 따라서 이와 같은 거래의 기록방식의 차이는 재무제표 구성요소 간에 다양한 재정지표를 가능하게 한다는 점에서 단식부기방식과는 차이를 나타냄

## ③ 현금주의가 갖는 재무분석의 한계

- 정부는 예산(재원)을 투입하여 다양한 행정서비스를 공급하고 있으나 여전히 예산의 사용에 대한 효율성을 판단하는데 어려움을 겪고 있는데, 이는 정부사업을 시행한 경우에 투입원가가 얼마인지, 정부사업이 본래 설정한 정책목적을 어느 정도 달성하였는지, 사업성과를 어떠한 방법으로 측정할 것인지 등과 관련됨
  - 이에 따라 정부는 전략목표 수립, 성과평가 및 성과분석, 예산기법 혁신 등을 추진하고 있으나 실제로 이들 전략의 실행을 뒷받침할 수 있는 경영관리 도구의 부재로 진정한 효과를 거두지 못하고 있음
- 이는 현행 공공회계제도가 단식부기·현금주의회계에 의해 운영되는 본질적인 한계로서 인식되며 재무정보의 관점에서 다음과 같은 제약점을 지니고 있는데 기인함
  - 현행 제도는 주로 수입과 지출을 중심으로 유량(flow)정보를 제공하고 있을 뿐, 자산이나 부채와 같은 저장(stock)정보를 산출하지 못함

- 현행 제도에서는 행정활동에 대한 경제성과 효율성을 판단하는 중요한 정보로서 정부운영에 따른 원가 및 비용정보가 거의 제공되지 않고 있어서 사업원가를 통한 객관적인 성과측정이 곤란함
- 현행 제도 하에서 예산 및 결산자료 등 재정정보를 공개하고 있으나 실제로 주민·지방의원 등 정보이용자들이 필요로 하는 회계정보를 적시에 제공하지 못함
- 정부운영의 관리체계 면에서 예산편성 및 승인된 예산 범위 내에서의 집행에 주된 초점을 두고 있어 실제로 객관적인 회계결산정보의 산출과 이에 기초한 재정계획이나 예산편성에 대한 환류기능이 미약함
- 현행 예산회계제도는 자본거래와 손익거래의 구분이 이루어지지 못하여 장기적인 지출효과가 나타나는 자산형성적 지출과 단순한 비용을 구분하기 어렵기 때문에 정부의 재정상태를 정확하게 파악하기 곤란함

#### ④ 현행 재정분석 제도상의 제약

- 현행의 단식부기·현금주의회계에 따른 제약은 재정분석의 제도적 관점에서도 그대로 투영되어 재정정보의 범위와 유용성에서 한계점으로 작용하고 있음
  - 예컨대, 차입금을 세입으로 회계처리하거나 자치단체가 투자사업을 추진함에 따라 보유하게 되는 각종 공공시설 등의 공유재산이나 도시개발공사의 보유 토지가 증가한 경우에도 이를 제대로 처리하지 못하기 때문에, 차입금의 증대나 불량자산화한 토지가 재정을 악화시키는 현상을 재정분석을 통해 밝혀내기 어려움
- 현행 제도는 재산, 물품, 채권·채무의 회계관리를 경시하고 재산의 변동상황을 명확하게 표시하지 못하고 있어서 결산서류에 의해서는 주민에 대한 회계책임을 충분히 이행하는데 어려움이 있으며, 특히 매일의 회계기록이 불완전하고 회계장부의 금액을 재정활동에 사용할 수 있는 경리체제를 갖추지 못하여 이 또한 재정분석에서 한계점으로 나타나고 있음

- 현행 지방재정분석은 기본적으로 재정운영의 기본이념과 가치목표인 건전성과 효율성을 기축으로 하여 주로 세입세출결산을 대상으로 지방재정의 상태, 운영 실태 및 개선 노력 등의 평가에 재정분석의 초점을 두고 있음
  - 지방재정분석의 내용은 법령에 의해 공표되고, 분석 결과는 중앙정부의 재정지원 판단, 재정 진단단체 선정에 위한 기준으로 사용되고 있으나, 재정분석이 유량정보 중심으로 평가되고 자산·부채·순자산을 통한 재정상태 분석이 부족하다는 점에서 충분한 정보 제공에는 한계가 있음

## II

### 발생주의 재무분석의 범위와 방향

#### ▣ 재무분석의 범위

- 현행 제도의 문제와 제약점을 해소하기 위해서는 무엇보다도 금전, 재산, 물품, 채권·채무를 회계의 계산구조 속에 위치시켜 회계결산제도를 설정하고 이들 전 영역을 회계처리 대상에 포함하여, 매일의 회계기록을 상시적으로 행정 및 재정활동에 이용할 수 있도록 하는 경리체제를 확립하는 것이 필요함
- 이러한 회계시스템은 기업회계에서 사용하고 있는 복식부기·발생주의에 의한 회계결산제도로써 주로 재정상태분석(대차대조표, 자산부채보고서, 순자산보고서 등), 운영실적분석(수지계산서, 운영원가보고서, 행정비용계산서, 손익계산서, 재정성과보고서, 활동보고서 등), 순자산변동 및 현금흐름분석 등을 포함함
- 정부의 재무분석은 회계시스템이 어디에 초점을 두고 무엇을 중시하는가에 따라 재무분석의 범위와 초점에 차이를 보이게 됨
  - 회계시스템이 재무정보의 공개와 주민에 대한 회계책임(accountability) 이행에 초점을 두고 외부적 경영관리를 중시하는 경우 재무분석은 원가산정을 통한 성과측정보다는 전반적인 재정상황의 파악과 세대간 조세부담의 배분 등에 초점이 두어지게 됨

- 반면에 회계시스템이 정부의 성과측정 및 자산관리의 효율화 등 재정관리 개선에 목표를 두고 내부경영관리를 중시하는 경우 재무분석은 행정원가의 계산과 이를 성과평가시스템과 연계시키는데 초점을 두게 됨
- 정부재무제표 분석을 통해서 지방자치단체의 모든 측면을 파악할 수는 없지만 재무제표분석은 가장 기본적이고 중요한 분석의 대상으로서 정부의 재정상태와 운영성과, 수입과 지출구조 등을 파악할 수 있음
- 특히 정부재무제표 분석은 납세자인 주민으로서는 자치단체의 재무제표가 올바르게 작성되었는지, 수익과 지출의 구성은 어떠한지, 채무상환능력이 있는지, 공공서비스 공급능력은 충분한지 등을 객관적으로 파악하기 위한 것임
- 한편 정부의 의사결정은 재무제표분석과 같은 재무적 관점 이외에 다양한 비재무적 관점에 의해 상호 영향을 미치므로 보다 포괄적인 재무분석의 필요성이 제기되고 있음
  - 예컨대 기업경영전략으로서 균형성과관리(BSC : Balanced Scorecard)는 재무제표만으로는 기업을 관리하기에 충분하지 않다는 것을 전제로 재무적 관점 외에 고객, 내부프로세스, 학습과 성장이라는 비재무적 관점을 고려한 입체적인 조직전략을 사용하는 것임
- 따라서 정부의 가계부라 할 수 있는 재무제표 분석은 매우 중요하고 재무제표의 과거흐름과 현재를 비교 분석하여 자치단체가 처한 재정현실과 앞으로의 개선을 모색하여야 함



## ▣ 발생주의 재무분석의 기본방향

- 현행 제도의 문제점을 보완하면서 발생주의 회계기준에 의한 새로운 정부회계시스템에서는 다음과 같은 기본 시각에서 재정정보를 분석하는 것이 필요할 것임

### ① 다면적인 재무분석을 실시

- 알기 쉬운 형태로 정부의 재정상태를 공표하고 재무분석 결과를 다음연도 재정계획이나 예산편성에 반영되도록 하여 건전하고 효율적인 재정운영을 유도하기 위해서는 보다 다양한 관점과 시각에서 다면적으로 재무제표를 분석하는 것이 필요함
- 행정관리자가 재무분석 정보에 기초하여 공공사업에 대한 재정지출의 팽창억제, 지방채 증대에 대한 대처, 유휴자산의 처분이나 활용, 불량자산에 대한 적절한 대응방안을 마련할 수 있도록 다각적인 정보를 제공함
- 성과측정을 위한 기초정보 제공의 중요성을 인식하여 유량정보와 스톡정보를 비롯하여 행정원가정보를 제공하는 것이 필요함
- 다시 말해 고정자산의 감가상각비나 퇴직급여충당부채 등을 포함한 정확한 행정원가를 계산하고 이를 기초로 사업의 필요성이나 비용편익을 검토한 후, 해당사업의 계속, 확대·축소, 폐지·통합 여부 등을 적절하게 판단할 수 있도록 정보를 제공함

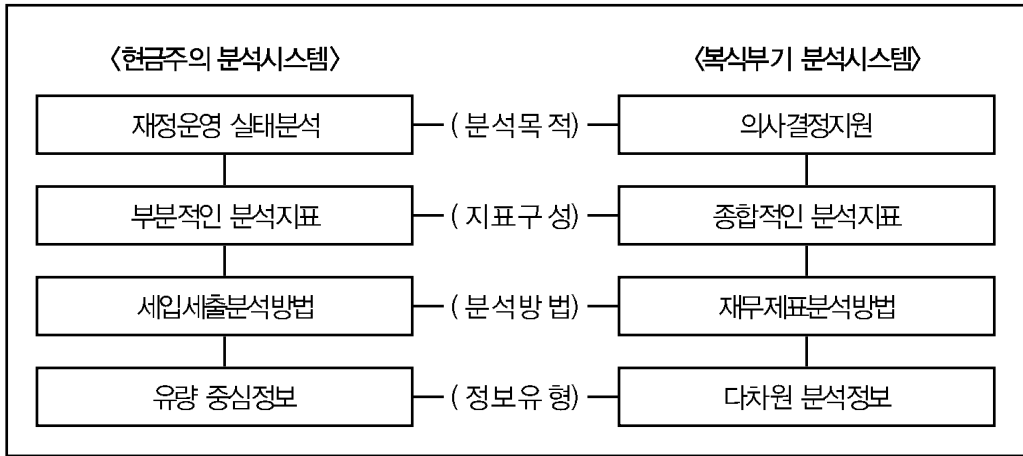
## ② 종합적인 재정분석이 가능하도록 접근

- 현재는 저량에 관한 재무정보가 결여되어 재정구조의 실태를 정확히 파악할 수 없어서 자치단체가 건전한 재정운동을 하거나 한계자원을 사용하여 효과적인 사회자본의 정비를 추진하는데 어려움이 발생함
- 발생주의 재무제표분석에서는 유량분석에 더하여 스톡정보 분석이 이루어지므로 종합적인 재무분석이 가능할 것임. 예컨대, 경상수지비율, 지방채부담비율, 재정력지표 등의 전통적인 유량지표와 함께 자산·부채·순자산 관련 스톡정보를 적극적으로 활용함
  - 예를 들어, 재정상태보고서(대차대조표)의 사회기반시설에 대해 과거 10년간의 시계열 분석을 통해 자치단체의 재정상태와 투자실적의 특징을 명확하게 파악할 수 있음
- 종합적인 재정분석은 분석의 초점을 유량분석 중심에서 유량과 저량을 함께 분석하는 것이며 자치단체의 전반적인 재무적 상태와 재정운영의 지속가능성을 측정하여 이를 토대로 정부운영의 재정관리 개선에 유용한 정보로 활용하고, 정부의 의사결정을 지원함과 동시에 장기적이고 미래 지향적인 재정관리가 가능하도록 하기 위한 것임
- 현실적으로 정부 재정운영에 있어서 토지의 불량자산화, 경영적자에 허덕이는 제3섹터에 대한 출자금의 감소 등 자산이 소멸하는 어려움에 직면하고 있는 자치단체에 대해 재정의 종합적인 실태를 파악하여 대책을 마련하기 위해서는 자산 내용에 대하여 정보공개나 공시가 필요함
- 재무부고의 범위와 관련하여서는 일반회계 뿐 아니라 특별회계, 독립법인 등 정부의 실질적인 재정영향범위를 고려하여 연결회계 결산을 실시하여 자치단체 재정의 전체 모습을 보다 정확하게 파악하고, 현금의 흐름(수지)과 함께 자산상황을 포함한 재정의 전체상을 분석하여 적극적으로 공개하는 것이 필요함

### ③ 기업재무제표와는 다른 공공회계의 특성을 고려

- 정부회계에서의 재무분석은 경영(management)의 관점이나 수익성 평가기준, 정부자산의 특수성 면에서 민간재무제표와 차이점이 있으므로 이들 정부의 특수요인을 충분히 고려하여야 함
- 우선, 경영과 수익성 관점에서 정부나 기업이나 예산(원가)을 어떻게 절감할 것인가?, 소유하고 있는 경영자원을 어떻게 활용하여 재원(수입)을 확충할 것인가? 하는 것은 경영효율화의 기본에 해당할 것이지만, 정부회계는 본질적으로 이익 창출이 아닌 공공서비스 제공에 목적을 두고 있으므로 투자이익 개념에 기초한 총자산이익률(ROA)이나 자기자본이익률(ROE) 등의 수익성 판단지표의 개발과 활용이 이루어지기 어려움
- 그렇지만 지금까지 기업 평가에서 일반적으로 수익성, 규모, 투자이익률, 성장성 등 주로 경제성 지표가 사용되었으나 최근에는 사회적·윤리적으로 책임있는 기업행동을 요구하는 목소리가 높아지면서 사회적 지표가 기업평가에서 경제적 지표와 함께 반영되고 있음
  - 대표적으로 환경오염 방지, 기업의 사회적 기여 등과 같은 사회적·환경적 가치를 인식하는 방향을 의미함
- 다음으로 정부자산의 특수성 면에서 도로·철도·하천·상수도 등 사회기반적 시설이나 공원·학교·도서관 등 공동체자산, 그리고 문화재 등 문화유산은 고정성이 강하고 매각이 거의 불가능하며, 이들 유형고정자산이 총자산가액의 대부분을 차지하고 있으므로 이와 같은 특수성을 충분히 고려하여 분석하여야 함
- 앞에서 제시한 현행 재정분석의 한계를 인식할 때, 발생주의에 의한 재무분석은 다음의 방향성을 갖고 이루어지는 것이 바람직할 것임(<그림 1> 참조)

〈그림 1〉 발생주의 재무분석의 기본방향



### Ⅲ

## 정부재무제표의 분석방안

### ■ 재무정보의 의의와 기능

- 지방자치단체는 주민에 대한 재정 책임을 이행하고 자원배분에 관한 의사결정에 기여하기 위하여 다양한 재무정보를 제공함
  - 발생주의 인식기준에 의한 회계정보는 현금주의정보에 비해 보다 다양하고 포괄적인 정보 제공이 가능하므로 자치단체는 이들 회계정보를 활용하여 유용한 재정분석이 이루어질 수 있도록 하여야 함
- 그리고 현금주의 예산은 직접적으로 지출예정액을 표시하고 있어서 매우 명료하고 실감적이며 주민이 이해하기가 용이하다는 장점을 지니는 반면에 발생주의 회계정보는 성과관리시스템에서 의사결정이나 비용편익분석, 인프라계획 등에 활용할 수 있고 재무관리 관점에서 재정수지의 계산 및 원가분석보고서를 통해 민간과 사업원가를 비교하는 것을 가능하게 해줌

- 결국 자치단체는 이들 현금주의정보와 발생주의정보를 통해 주민에 대해 행정 서비스 공급능력, 사업비용, 자금운용 등에 관한 정보를 효과적으로 제공하고 성과관리 및 재무관리시스템으로 연결시키는 것이 매우 중요함
- 이를 위해서 발생주의 재무제표를 분석하는 작업이 필수적이며 이 과정에서는 재무제표의 성격과 기능을 밝히고 재무제표를 통해 어떠한 정보가 제공될 수 있는가를 파악하여 정보의 유용성을 높이는 것이 요구됨
  - 자치단체의 재정상황을 파악하기 위해서는 기본적으로 재무상태를 표시하는 재정상태보고서, 운영성과를 표시하는 재정운영보고서, 현금수지를 표시하는 흐름보고서 및 순자산변동보고서를 대상으로 분석하되, 정부활동의 특성이 반영될 수 있도록 분석체계를 모색하는 것이 필요함
  - 자치단체의 활동을 올바르게 평가하기 위해서는 정보이용자들이 필요로 하는 정보가 무엇인가를 밝히고 이들 정보를 생성할 수 있는 회계시스템과 분석방안을 설계하는 것이 중요함
- 이와 같은 점을 종합적으로 고려하는 경우 새로운 공공회계제도로서 복식부기 회계시스템은 재무보고 관점에서 납세자에 대한 외부보고와 자치단체 경영책임자에 대한 내부보고의 2가지 역할이 강조되며, 이 점에서 다음과 같은 상세정보를 제공하는 것이 필요함
  - 자원을 효율적으로 활용하고 있는가?
  - 자산과 부채의 관리책임을 충분히 수행하고 있는가?
  - 공공서비스 공급비용을 조달하기 위해 어떠한 세금을 징수하고 있는가?
  - 부채상환이나 채무보증을 위해 어떠한 재원을 사용하였는가?
  - 현재 제공되고 있는 서비스 수준이 향후에도 지속가능한 것인가?
  - 순자산의 규모와 그 변동요인은 무엇인가?
  - 행정서비스에 대해 서비스의 경제성, 효율성, 달성도를 어떻게 평가하는가?
- 지방자치단체는 이러한 보다 포괄적인 정보를 보다 알기 쉽게 설명하고 재무제표 분석결과를 투명하게 제공함으로써 주민에 대한 재무적 책임(financial accountability)을 이행할 수 있게 됨

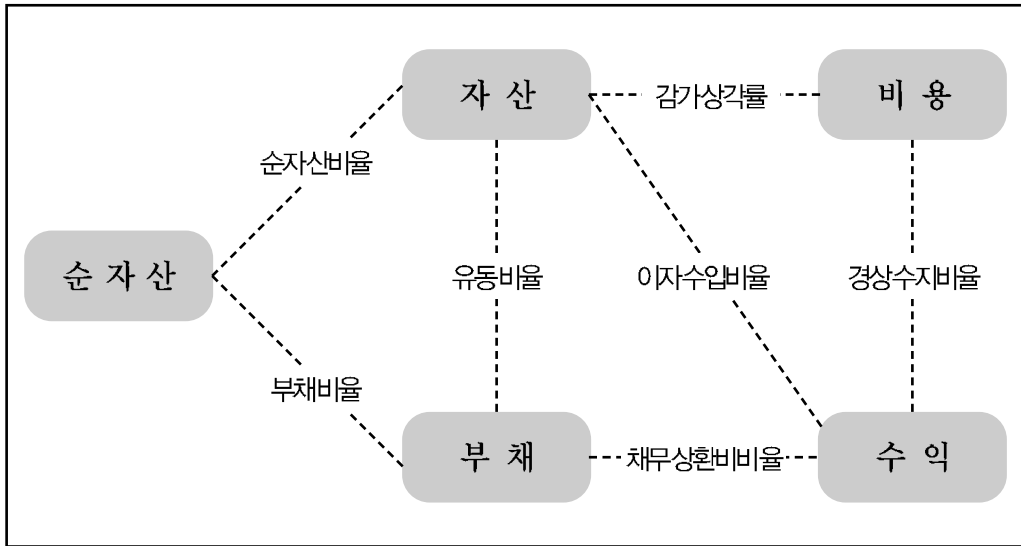
## ▣ 정부재무제표의 분석방법

- 발생주의회계에 의한 재무분석 논의가 아직 성숙하지 않은 단계이지만, 최근 재무정보의 공표와 해석에 대한 필요성이 증대하고 있으므로 재무제표에 대한 분석방법과 재정정보의 주요 내용을 밝히는 것이 필요함
- 재무제표분석은 재무제표를 바탕으로 재무상태와 운영실적을 평가하여 그 결과를 신용분석, 경영활동평가, 내부적인 의사결정에 활용하는데, 재무제표의 분석 방법으로는 비율분석, 추세분석, 구성비분석, 다른 단체와의 비교분석 등이 있음

### ① 비율분석

- 비율분석(ratio analysis)은 <그림 2>에서 보는 바와 같이 각 계정별 대비 방식에 의해 재무비율지표를 산출하는 것으로 간단하고 자료수집과 비율의 산출이 용이하다는 장점을 지님. 재정상태보고서분석(유동비율, 부채비율 등), 재정운영보고서분석(경상수지비율, 총수지비율 등), 혼합분석(이자수입비율, 채무상환비율 등) 등이 이에 해당함
- 비율분석은 조직의 재정성과와 재정상황을 평가하는데 광범위하게 사용되는 기법이며 일반적으로 기업의 재무제표를 분석하는데 주로 사용됨. 예컨대, 조직의 유동성을 측정하기 위한 유동성비율은 기업의 현금지급능력을 나타내는 대표적인 비율지표임

〈그림 2〉 비율분석에서 재무제표 계정 간의 관계



- 재무제표에 대한 비율분석의 경우 재정지표의 적용에 따른 재무분석 결과의 해석에 있어서 유의할 점은 2차 분석이 필요할 수 있다는 것임
  - 예를 들어 “인건비비율(%) = (인건비/총비용)×100”으로 산정되는데, 여기서 전년도에 비하여 현년도에 인건비비율이 감소한 경우 그 원인은 2차분석을 통해 보다 정확하게 파악될 수 있음
  - 즉, 인건비비율의 감소는 인건비 삭감에 의해서도 발생할 수 있으나 총비용이 늘어난 경우 또는 양자 모두 발생한 경우에도 동일한 결과가 나타나게 됨

② 추세분석

- 추세분석(trend analysis)은 2년 이상의 회계연도에 대해 재무제표의 계정을 비교하는 방식으로 기준년도와의 비교를 통해 재무비율의 변동(증감)을 용이하게 파악하여 유용한 정보를 얻을 수 있는 방법이며, 시계열분석에 해당하는 기법임

- 시계열분석(time series analysis)은 재정상황 분석에서 핵심적 역할을 하는 것으로 분석기법으로는 비율변화(순자산증감률, 수익증감률, 비용증감률 등), 지수법(기준연도를 100으로 하여 변화 지수를 표시), 구성비율(common size) 등이 대표적임
  - 구성비율기법(common size statement analysis)은 재무제표를 시계열적으로 비교하는데 이용할 뿐 아니라 이 기법은 또한 서로 다른 조직을 비교하거나 또는 어느 한 조직과 그 조직이 속하는 단체(유형)의 평균과 비교하기 위해서도 활용될 수 있는 기법임
- 예를 들어, 유형고정자산의 행정목적(교육비, 사회보장비, 지역개발비 등)별로 추세분석을 하면 과거의 자본형성 실적의 추이와 변화를 이해할 수 있으며 현재 까지의 투자 분야별 특징을 심도있게 파악할 수 있음
  - 영국의 경우 정부대차대조표에 대한 재정통계 분석에서 유형고정자산 대비 GDP 비율이 어떻게 변화하고 있는지를 연도별로 비교함으로써 재정정책의 방향을 판단하는데 유용한 정보로 활용하고 있음

### ③ 다른 단체와의 비교분석

- 다른 단체와의 비교분석은 일종의 횡단면분석(cross-sectional analysis)으로서 비교기준(분석시점과 범위 등)을 정하여 분석대상단체(회계실체)의 재정지표를 다른 단체와 비교·분석하여 유용한 정보를 얻을 수 있음
- 이 분석방법은 인구규모, 재정규모, 지역특성 등 비교기준을 포함하여 분석하지 않으면 분석결과의 해석에서 잘못 판단할 가능성이 있기 때문에, 비교를 용이하게 하기 위하여 예를 들면, 각 자치단체의 인구규모를 고려한 인구1인당 재정지표(인구1인당 부채액, 인구1인당 지방세수액 등)를 이용함

### ④ 구성비분석

- 구성비분석은 재무제표에 대한 각 구성항목별 구성비(백분비)를 평가하는 것으로 구성비분석에서 계정의 금액은 상대적 비율로 표시됨. 즉 재정상태보고서분석에서 총자산에 대한 토지기액의 비율, 총부채에 대한 장기차입금의 비율 등을 들 수 있음



- 한편 구성비분석은 다른 단체와의 비교분석을 조합하는 방식을 사용하여 보다 세부적이고 유익한 재정정보를 발견할 수 있음
  - 예컨대, 유형고정자산의 행정목적별 비율을 살펴보면, 이 지표는 일반행정비, 사회보장비, 교육문화비 등 행정목적별 유형고정자산액의 비중과 행정분야별로 자산형성의 비중을 파악하여 어떤 분야에 중점을 두고 투자하였는가를 알 수 있음
  - 이를 다시 단체규모, 지역적 특성 등을 반영하여 자치단체 유형별로 비교하면 현시점까지의 투자성향을 명확하게 판단할 수 있고 장래 투자배분 방향에 관한 중요한 정보를 얻을 수 있음
- 이상의 내용을 통해 정부재무제표의 분석방법별로 대표적인 재정지표를 종합 정리하면 <표 2>와 같이 제시할 수 있음

<표 2> 재무제표 분석방법별 대표적인 재정지표(사례)

분석 방법	주요 재정 지표
비율 분석	· 유동비율, 부채비율(재정상태보고서) · 경상수지비율, 총수지비율(재정운영보고서) · 이자수입비율, 채무상환비비율(혼합분석)
추세 분석	· 순자산증감률, 수익증감률, 비용증감률 · 유형고정자산의 행정목적별 추이분석
다른 단체와의 비교분석	· 주민인당 부채액, 주민인당 지방세수액 · 공무원인당 인건비
구성비 분석	· 총자산에 대한 토지가액의 비중 · 총자산에 대한 도로가액의 비중 · 총자산에 대한 사회기반시설가액의 비중 · 총부채에 대한 장기차입금의 비중 · 총자산에 대한 퇴직급여충당부채의 비중

## ■ 재무제표 구성요소간의 관계

### ① 자산과 부채의 관계

- 재무분석에서 자산과 부채 간의 비율로 표시되는 지표는 유동비율, 운전지본, 차입금의존도 등이 있는데, 이들 지표는 자산과 부채 간의 연관성을 나타내고 있음
  - 유동비율은 유동자산을 유동부채로 나눈 값으로서 유동부채를 상환하기에 충분한 정도의 유동자산을 보유하고있는가를 분석하는 지표임
  - 운전지본(working capital)은 유동자산과 유동부채의 차이로서 현금유동성의 규모를 분석하는 지표임
  - 차입금의존도는 차입금을 총자산으로 나눈 값으로서 차입금을 상환하기에 충분한 정도의 자산을 보유하고있는가를 분석하는 지표임

### ② 부채와 순자산의 관계

- 재무분석지표 중에서 부채와 순자산간의 비율로 표시되는 지표로는 부채비율이 있는데, 이 지표는 총부채를 순자산으로 나눈 값으로 총부채와 순자산의 비율을 통해 간접적으로 회계실체의 재정상태의 건전성을 파악하는 지표임
- 부채와 순자산은 부채와 자산 간의 관계와는 달리 직접적인 연관성은 없으나, 대차대조표등식에 의해 부채와 순자산의 합계가 자산의 합계와 일치하기 때문에 간접적으로 부채와 자산의 비율을 의미한다고 볼 수 있음

### ③ 자산과 순자산의 관계

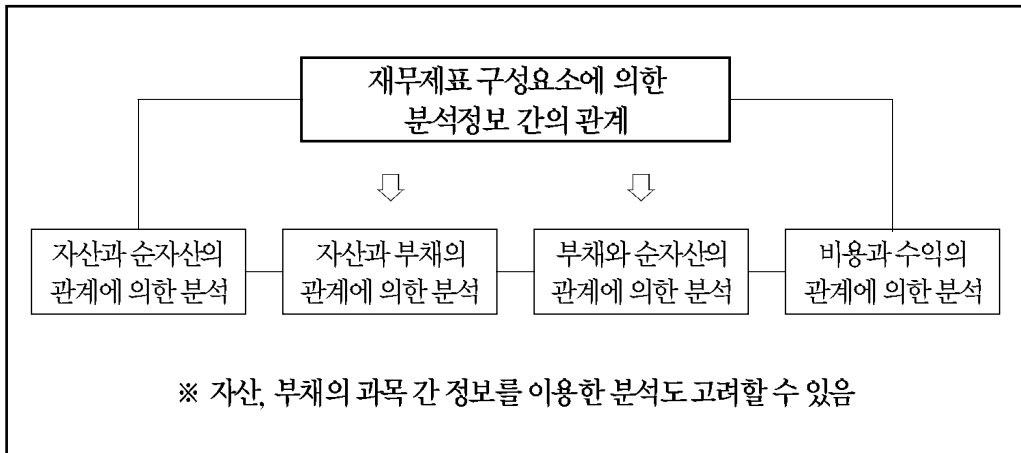
- 자산과 순자산의 비율에 의한 분석지표로는 대표적으로 고정비율이 있는데, 고정비율은 고정자산을 자기자본(순자산)으로 나눈 값임

- 자산과 순자산은 직접적인 연관성은 크지 않으며, 고정비율은 고정자산과 순자산의 비율을 통해 간접적으로 유동자산과 부채의 비율을 분석하는 지표임

④ 비용과 수익간의 관계

- 비용과 수익간의 비율에 의한 분석지표는 경상수지비율이 있는데, 이는 경상수입이 경상지출을 충당하기에 충분한가를 분석하는 지표임
- 비용과 수익은 직접적인 연관성은 없지만 양자를 비교해 봄으로써 회계실체의 수익성과 재정운영의 건전성을 간접적으로 검증해 볼 수 있음
- 이상과 같은 내용을 중심으로 재정분석 관점에서 재무제표의 구성요소 간의 관계를 종합 정리하면 <그림 3>과 같이 제시할 수 있음

〈그림 3〉 재무제표 구성요소 간의 관계



## ▣ 재정정보의 주요 내용

- 재무제표의 전체적인 흐름을 파악하고 주요 재정정보를 적절히 표시하기 위해서는 기본재무제표인 재정상태보고서, 재정운영보고서, 현금흐름보고서, 순자산변동보고서를 분석하는 것이 필요함

### ① 재정상태보고서를 통한 재무분석

- 재정상태보고서는 회계연도 말 시점에 있어서 자치단체의 자산, 부채 및 순자산의 상황을 표시한 서류로서, 자금의 운용형태로서의 자산의 상태와 자산형성을 위한 자금조달인 부채의 상태, 그리고 그 결과로서의 순자산의 금액을 표시하고 있음
- 정부자산은 인프라자산, 문화유산자산 등 화폐평가가 곤란한 자산이 대부분이고 이 경우 정부재정의 회계책임성을 확보하기 위해서는 이들 특수자산을 포함하여 분석할 수 있으나, 재무분석에서 재정건전성을 중시한다면 이들 특수한 자산을 재무제표에 계상하지 않고 주석으로 표기하면 정부자산에 대한 오해를 피할 수 있을 것임
- 부채 정보의 가치는 자치단체에 부채를 인식시켜 상환계획을 수립하는데 있음. 즉 부채를 통해 자금을 어느 정도 조달하였는가(예: 지방채규모, 지방채상환액, 미지급금 등)에 대한 정보와 자산운용이 어떻게 이루어지는가(예: 도로, 청사, 토지, 기금 등)에 관한 정보를 대응시켜 유용한 재정분석이 이루어질 수 있음
- 순자산은 자치단체의 자산과 부채의 차액으로서 재정상태에 관한 정보를 파악할 수 있는데, 순자산의 연도별 증감분석을 통해 현재 수준의 행정서비스를 계속 제공할 수 있는가를 판단할 수 있음
- 순자산의 구성에 대해서는 순자산의 구축성 여부(고정순자산, 특정순자산, 일반순자산)를 판단하거나 또는 순자산을 구성하고 있는 자금의 원천을 분석하는 것이 필요함

- 예컨대 순자산이 어떠한 자원(자체자원, 국고보조금 등)으로 구성되어 있는가를 측정하는 방법도 매우 유용한 정보를 얻을 수 있음

## ② 재정운영보고서를 통한 재무분석

- 재정운영보고서는 회계연도 기간 동안의 정부운영의 실적을 표시하는 회계보고서로서 수익과 비용에 대한 출처를 파악하고 행정서비스 비용을 측정하여 행정평가 등에 관련 정보를 활용할 수 있음
  - 특히 인건비·지방채이자 등의 현금지출을 수반하는 경비 이외에 고정자산의 감가상각비나 직원의 퇴직급여 등 발생항목의 비용도 포함하여 계상되기 때문에 정부활동에 관한 투입비용을 파악할 수 있음
- 수익과 비용의 차이를 표시하는 운영차액 정보는 당해연도의 행정서비스와 비용, 조세수입액 등의 조달상황을 파악할 수 있으며, 운영차액은 순자산의 증감으로 연결되므로 정보로서의 중요성이 인정되고 있음
- 총비용(total cost)에 관한 정보는 다연도에 걸친 투자계획 수립에서 자치단체가 어떤 사업에 어느 정도의 예산을 할당할 것인가와 관련하여 비용편익분석이나 관련 대안과의 비교분석을 통해 투자우선순위 결정에 유용하게 이용됨
- 정부행정활동에 대해 그 사회적 효과와 비용을 분석하여 성과를 객관적으로 측정하는 것은 어려운 점이 있지만, 특정 정책이나 사업에 대해서 비용을 계산하는 것은 가능함
  - 이 경우 재무분석에 있어서 직접적인 투입비용 뿐 아니라 자산의 이용에 따른 감가상각비나 자금운용비용, 인건비 관련 퇴직급여비용 등을 포함한 전부비용(full cost)을 계산하여 사업의 타당성을 분석할 수 있음

## ③ 현금흐름보고서를 통한 재무분석

- 현금흐름보고서는 현금수지를 경상활동, 투자활동, 재무활동으로 구분하여 표시하기 때문에 각 활동별 자금과부족이 명확하게 되고 자금조달의 적정한 운용방안을 검토하는데 유용한 정보를 제공함

- 현금흐름 분석은 발생주의회계의 중요한 정보의 일부이고 발생주의에 의한 현금수지 정보는 현금주의에서의 정보의 가치를 줄이거나 감소시키는 것이 아니라 보다 유용한 현금흐름 경영과 효율적인 자금관리를 가능하게 함
- 현금흐름보고서를 통해 파악 가능한 주요 정보로는 다음 사항을 들 수 있음
  - 장래 현금흐름(수지)에 관한 정보
  - 차입과 채무상환에 관한 현금수지를 통해 장래 상황자금이나 신규차입의 필요성을 파악 가능함
  - 자산취득과 처분에 관한 현금수지를 통해 장래 유지비용이나 교체 자금의 필요성을 알 수 있음
  - 발생주의에 의한 종합적인 정보를 활용하여 보다 정확한 현금흐름 예산을 수립할 수 있음

#### ④ 순자산변동보고서를 통한 재무분석

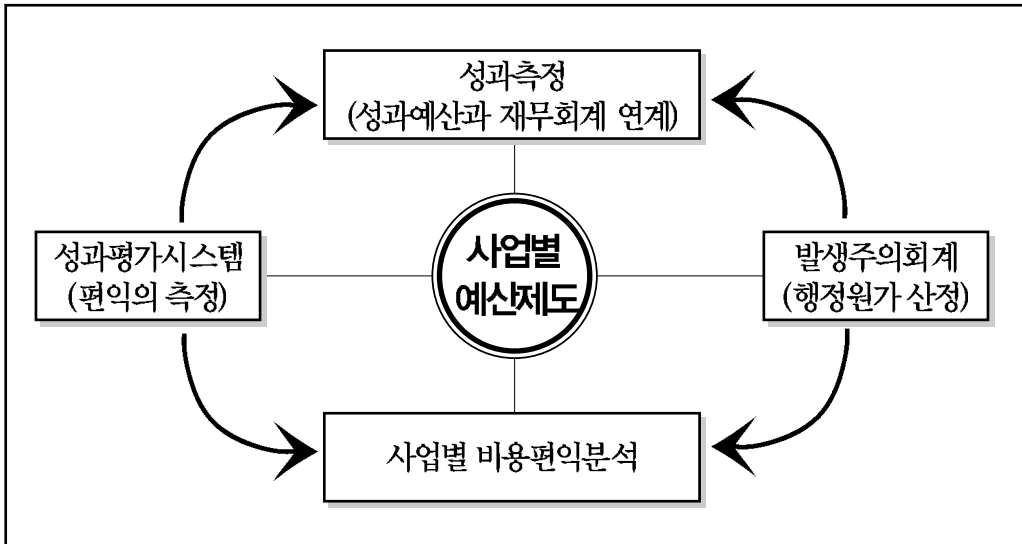
- 순자산변동보고서(Statement of Change in Net Assets)는 회계연도 동안의 순자산의 증감 내역을 표시하는 재무제표로 재정운영에 따른 운영차액 및 기타 순자산의 변동을 포함하고 있음
- 정부회계의 순자산은 기업과 같은 자본금 또는 지분(equity)개념이 존재하지 않으므로 자산에서 부채를 차감한 잔여액 개념을 사용하며, “자산-부채=순자산”의 형태로 표시함
- 정부회계에서 순자산은 장래세대가 받는 공공서비스의 편익과 부담할 채무의 관계를 표시한 것으로 그 금액은 장래세대가 실질적으로 받게되는 순편익에 해당한다고 볼 수 있음
  - 따라서 순자산의 연도별 추세분석을 통해 자치단체의 재정상태의 변화와 특성을 발견할 수 있음
- 순자산의 증가사항은 전기오류수정이익, 관리전환에 의한 자산증가, 기부채납에 의한 자산증가, 기타 순자산의 증가 등이고, 순자산의 감소사항은 전기오류수정손실, 관리전환에 의한 자산감소, 기타 순자산의 감소 등을 포함하고 있음

## IV

### 지표분석을 위한 향후과제

- 정부회계제도를 복식부기·발생주의회계로 전환하고 정부재무제표를 작성하는 것은 발생주의에 의한 재무제표 생성 그 자체에 목적이 있는 것은 아니며, 재무제표 속에 담겨있는 유용한 정보를 체계적이고 종합적으로 분석하여 그 결과를 유용하게 활용함으로써 실질적으로 재정관리의 개선을 이끌어 내는데 있음
- 발생주의에 의한 종합적인 재무분석 결과 나타난 재정정보를 정부실체의 재정 운영에 대한 건전성과 효율성, 회계책임, 서비스성과를 판단하고 실제로 다음연도의 재정계획과 예산편성에 환류기능이 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요함
- 따라서 발생주의 회계정보가 이와 같은 중요한 기능을 제대로 발휘할 수 있도록 하기 위하여 향후 요구되는 과제와 쟁점사항으로서 다음 사항을 제시할 수 있음
- 최근 들어 정부부문에 있어서 성과측정보고의 중요성 인식이 높아지고 있으므로 성과측정보고제도를 도입하고 이를 위해 발생주의 회계정보를 정부의 성과평가시스템과 연계되도록 하여야 함
  - 이것은 전략목표를 설정하고 이를 토대로 예산을 수립하고 결산 및 회계감사를 거쳐 정부가 제공한 실적(성과)을 측정하고 그 결과를 다시 재정정책과 예산수립에 환류시킴으로써 미래 계획과 경영관리 개선에 반영하는 것을 의미함
- 사업평가시스템과 발생주의회계를 연계하는 관점에서 지방자치단체의 사업예산제도, 복식부기회계제도, 그리고 성과평가시스템을 통합하는 방안으로 <그림 4>와 같은 성과지향 경영관리체계를 모색할 수 있음

〈그림 4〉 성과지향 경영관리 체계



- 정부재무제표의 분석정보는 주민에 대한 행정서비스의 공급능력을 표시하고 원가분석보고서를 통해 민간과 사업원가를 비교분석하는 등 정부운영 실적에 관한 정보를 제공하게 되므로, 회계전문가에 의한 외부감사를 통해 결산의 적법성과 적절성을 판단하는 것이 필요하며 이 경우 재정분석의 내용을 충분히 활용하면 그만큼 감사의 효율과 유효성을 높일 수 있을 것임
- 연결결산제도의 도입이 필요함. 지방자치단체는 일반행정활동과 지방공기업특별회계의 내부적인 회계 이외에 구성단위나 외곽단체로서 지방공사, 지방공단, 주식회사형 공기업 등을 포함하여 재정적인 활동이 이루어지고 있음
  - 그러나 현행의 내부적인 회계 범위에서 작성되는 재무제표 분석정보로는 전체 활동의 일부 밖에 파악할 수 없기 때문에, 자치단체 전체의 재정상태를 정확하게 파악하고 종합적인 재정 분석을 실시하기 위해서는 연결결산제도를 통해 자치단체 재정활동의 전체상을 표시하는 것이 요구됨

내용문의 : 이 호 연구위원 (02-3488-7323, hyo@krila.re.kr)



# 「자료 회원」안내

재단법인 한국지방행정연구원은 지방자치시대를 맞이하여 지방자치의 항구적인 정착, 발전을 위한 창의적이고 실천적인 조사, 연구 및 정책개발을 통하여 급변하는 행정변화에 대한 지방자치단체의 창의적이고 능동적인 대응을 지원하기 위하여 1984년 한국지방행정연구원육성법(법률 제3809호)에 의거하여 설립된 연구기관입니다.

당 연구원은 설립이래 지방자치 전반에 관한 각종 연구보고서를 발간하여 관련기관 및 인사에게 보급하여 왔습니다. 당 연구원은 유익한 자료를 여러분이 보다 편리하게 받아 볼 수 있도록 자료회원제를 실시하오니 많은 이용 있으시기 바랍니다.

## 1. 자료회원 가입방법

당 연구원 소정양식의 가입신청서를 작성하여 우편으로 우송하거나 팩스(02-3488-7370)로 전송하여 신청하실 수 있습니다.

또한 연구원 홈페이지(자료회원 가입안내)에서 양식을 Down 받아 작성하시고 메일(leeyong@krila.re.kr)로 신청하실 수 있으며, 직접 홈페이지에서 회원가입신청을 하실 수 있습니다. 가입신청은 연중 수시로 하실 수 있으며, 회원의 자격은 회비를 입금한 날로부터 1년간입니다.(기존 회원은 회비 만 납부)

## 2. 회원구분, 회비, 자료구독내용, 회비납부방법

회원구분		회비	자료구독내용	회비납부방법
일반회원	개인회원	30,000원	지방행정연구, KRILA FOCUS, 세미나·공청회 초청장 등	지로납부: 지로용지발송(지로 번호 7630619)
	기관회원	50,000원		
특별회원	개인회원	100,000원	지방행정연구, 연구보고서, 연구자료 집, KRILA FOCUS, 세미나·공청회 초청장 등	은행송금: 국민은행 367-01-0044-581 (예금주:한국지방행정연구원)
	기관회원	150,000원		

## 3. 제 출 처 : 한국지방행정연구원 기획관리실 지식정보팀

(137-873)서울특별시 서초구 서초동 1552-13

T. 02-3488-7363 / F. 02-3488-7370 / E. leeyong@krila.re.kr



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration

<http://www.krila.re.kr>

## 「지방행정연구」원고 모집

한국지방행정연구원에서는 지방자치관련 전문학술지인 「지방행정연구」에 게재 할 논문을 모집합니다.

「지방행정연구」는 1986년 7월에 제1호 발간을 시작하여 그 동안 자치행정, 지방재정·세제, 지역정책분야의 주제에 대한 수준 있는 연구논문들을 게재하여 지방행정의 전문화에 기여하고, 지방자치관련 분야의 활발한 지식교류를 위한 매체의 역할을 수행해 오고 있으며,

2007년에는 학술진흥재단의 등재학술지로 선정되었습니다.

투고하신 원고는 편집위원회에서 정하는 심사절차를 거쳐 한국지방행정연구원 논문심사판정기준에 따라 게재여부를 결정합니다. 관심 있는 전문가들의 적극적인 참여를 기대합니다.

1. 연구지 모집분야 : 자치행정, 지방재정·세제, 지역정책·균형발전

2. 연구지 발간일정 : 연 4회 발간

— 2008년 3월호(통권 제72호), 2008년 6월호(통권 제73호)

— 2008년 9월호(통권 제74호), 2008년 12월호(통권 제75호)

3. 논문접수일정 : 연중 수시접수

4. 논문제출 방식 : E-mail로 제출 (local@krila.re.kr)

5. 논문작성 방식 : 한국지방행정연구원 홈페이지(www.krila.re.kr)의

「지방행정연구지 기고안내」 참조

6. 제 출 처 : 한국지방행정연구원 기획관리실 연구지원팀

(137-873)서울특별시 서초구 서초동 1552-13

T. 02-3488-7361 / F. 02-3488-7305 / E. local@krila.re.kr



<http://www.krila.re.kr>