

05

오피니언

1 공공부문회계의 기준 간 국제적 조화



심재영
한국방송통신대학교 명예교수

1. 들어가는 말

공공부문회계(public sector accounting)의 국제적 조화를 위한 노력은 30여 년의 긴 역사를 가지고 있다. 1986년에 국제회계사협회(International Federation of Accountants: IFAC)에 공공부문위원회(Public Sector Committee: PSC)가 설치되었다. 이후 PSC를 대체하여 2004년에 독립된 회계제정기구로 국제공공부문회계기준(International Public Sector Accounting Standards Board: IPSASB)이 설립되었으나 국제공공부문회계기준(International Public Sector Accounting Standards: IPSAS)을 채택한 국가는 소수였고, 국제적 관심과 수용을 크게 받지 못했다. 그러나 근년에 들어와 공공부문회계에서 국제적 조화(harmonization 또는 convergence)의 문제가 대두되면서 IPSAS에 대한 관심이 커지고 있다. 이것은 2015년부터 IPSASB가 마련한 미래전략이 효과를 발휘하고 있기 때문으로 보인다.

특히 2008년 유럽에서 발생한 국가채무위기가 도화선이 되어서 2015년에 유럽연합(EU)이 유럽공공부문회계기준(European Public Sector Accounting Standards: EPSAS)의 제정 및 채택을 선언하고, 개발 작업에 들어간 것이 큰 영향을 미쳤다. EPSAS의 개발을 위한 적합한 준거의 틀로(reference framework) 채택된 것은 IPSAS였다. 따라서 현재 국제비교정부회계연구(comparative

international governmental accounting research: CIGAR) 네트워크를 비롯한 유럽의 정부회계 및 실무계에서는 IPSAS와 EPSAS에 대한 논의와 연구가 활발히 진행되고 있다.

II. IPSAS의 영향력 확대 추세

IPSASB는 창립 이후 국제 및 국가의 공공부문화계 간 convergence와 회계와 통계의 convergence를 지원한다는 목표를 가지고 국제적 조화와 통일을 위해 적극적인 활동을 전개해 왔으나 IPSAS는 전 세계적으로 충분히 수용되지 못했고, 실제로 IPSAS를 완전 채택한 국가는 소수였다.

IPSAS라는 국제회계기준이 고품질의 회계기준이라는 것이 세계적으로 알려져 있는데도 불구하고 채택이 잘 되지 못하는 이유는 각국의 역사, 가치관, 법적·정치적·경제적 제도 등 정부회계환경이 달라서 오는 등의 여러 가지가 있겠지만 채택의 효익에 대한 판단이 크게 작용하였기 때문이다. 이에 대응하여 IPSASB는 2015년부터 미래전략으로 세계적으로 발생 기준 IPSAS의 채택을 증가시킴으로써 재정관리 및 지식을 강화한다는 단일의 전략목표를 가지고 ① 고품질의 공공부문 재무보고 기준의 개발, ② 공공부문에 대한 다른 문건의 개발, ③ IPSAS 인지도와 채택 효익(benefits)의 제고활동을 해오고 있으며, 이후 IPSAS의 채택은 전 세계에 걸쳐 추진력을 얻고 있다. 특히 EU는 2015년에 IPSAS에 근거한 EPSAS의 설립과 채택을 선언했을 뿐만 아니라 뉴질랜드와 호주는 이미 IFRS에서 공공부문을 위한 IPSAS형 기준으로 전환했다. 또한 아프리카, 동남아시아, 남아메리카에서의 지지성명서는 저개발국가들의 채택 추세를 촉진했다. 그 결과 이 지역 상당수의 국가들이 IPSAS를 채택했거나 채택 과정에 있다.

III. EPSAS의 도입 경과

유럽국가들의 IPSAS의 채택에 대한 관심은 2008년 국가채무위기가 발생하기 이전에는 비교적 저조한 편이었으나, 위기 이후에야 관심이 커졌다. 즉, 유럽의 국가채무위기는 회원국의 회계 간의 비교 가능성(comparability)의 결여, 정부회계와 재정통계 간의 불일치가 거시경제의 안정성, 감시와 정책 결정에 영향을 줄 수 있다는 것을 보여주었고, 일부 회원국들의 공공부문화계의 상황이 중대한 약점을 가지고 있다고 판단하였다. EU는 재정을 회복하고, 좀 더 효과적인 공적 서비스의 제공, 납세자의 공적자금에 대한 좀 더 나은 수탁관리를 보증하기 위해 공공부문에 대한 더 큰 투명성(transparency)과 회계보고책무(accountability)의 확보가 필요하며, 미시 수준에서 공공부문화계의 조화가 거시 수준에서 더 나은 재정자료를 얻을 수 있다는 것을 인지했다. EU 회원국들도 이러한

이슈들에 대응하기 위한 그들의 의사결정능력을 개선하기 위해 발생주의회계 체계의 채택을 고려하면서 공공부문회계의 국제적 조화 문제가 대두되었다.

이미 EU 회원국들 중 상당수가 자국의 예산 및 회계시스템을 발생주의체제로 개혁하고 있다. 예를 들면, 현재 15개 EU 회원들이 IPSAS와 일부 연결되어 있다. 9개국은 IPSAS에 기준한 국가회계 기준을 갖고 있고, 5개국은 준거로서 사용하고 있으며, 1개국은 지방정부에서 일부분 사용하고 있다. 그러나 개혁과정에서 조정되지 않아 다양성을 가지고 있어서 비교 가능한 시스템이 아니다. 유럽의 예산 및 회계시스템의 이질성은 국가 간 비교가 불가능한 상황을 초래하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 하나의 해답은 발생주의 예산 및 회계원칙에 기준한 EPSAS를 도입하는 것이다.

2011년에 EU이사회는 EU의 경제적 지배를 강화할 목적으로 식스 팩(Six-Pack)을 채택했는데 여기에서 EC 집행위원회가 EU 회원국을 위해 IPSAS의 적합성(suitability) 평가를 수행할 것을 요구했고, EU의 통계청인 유로스타트(Eurostat)가 평가 작업을 수행했다. 이 평가 결과를 토대로 EC는 2015년에 조화된 EPSAS를 채택하기로 공식 선언하고 2025년까지 단계적 접근법을 취해 개발하기로 했는데, 회원국의 공공부문의 발생주의 회계기준을 만들기 위한 적합한 준거의 틀로서 기존의 IPSAS를 사용하기로 했다.

그 간의 경과를 보면 2012년 2월에 유로스타트는 회원국에 대한 IPSAS의 적합성을 검토하기 위해 공적협의(public consultation)를 시작했고, 2013년 3월에 유럽집행위원회는 추가적으로 회원국에 조화된 공공부문회계기준 시행에 대해 유럽이사회와 유럽의회에 대한 보고서를 발표했다. 이 보고서에서 유럽집행위원회는 일반적으로 IPSAS는 EPSAS의 개발을 위한 적합한 준거의 틀에 해당한다는 결론에 도달했으나 IPSAS의 적합성에 관한 우려가 있기 때문에 쉽게 EU에서 시행될 수 없다는 결론을 내렸다. 이후 2015년에 EU는 EPSAS의 제정 및 채택을 선언했고, 2단계로 진행하기로 하였다. 1단계는 2016년에서 2020년까지 IPSAS와 같은 발생주의회계를 촉구함으로써 중단기적으로 회원국의 재정투명성(fiscal transparency)을 증가시키는 동시에 EPSAS 체계(예를 들면, EPSAS의 지배구조, 회계원칙 및 기준)를 개발하고, 2단계는 2025년까지 EPSAS를 시행함으로써 중장기적으로 회원국 국내와 회원국 간의 비교 가능성을 제공한다는 것이다.

결과적으로 EPSAS는 공공부문 실체에 의한 일반목적 재무보고의 질을 개선하여 정부에 의해 만들어진 자원배분결정에 대한 평가에 더 좋은 정보를 제공하고, 그렇게 함으로써 정부활동의 효율성, 효과성뿐만 아니라 투명성과 회계보고 책임을 향상시키는 효과를 가져올 것으로 기대되고 있다.

IV. 공공부문의 국제적 조화의 효과

일반적으로 공공부문의 국제적 조화의 효과는 민간부문에서 다국적 기업이나 자본시장에서 얻는 효과에 대한 논거처럼 명확하지 않아 조화에 대한 강력한 유인이 없다고 주장된다. 이에 대해 Brusca and Condor(2002)는 국제적 조화가 필요한 이유에 대해 다음과 같이 설명하고 있다.

1. 국제시장에서 공채를 발행하고, 외국 금융기관으로부터 차관을 요청할 수 있는 점을 고려하여 재무활동에 외부화(externalization)가 필요하다.
2. 거시경제회계(macroeconomic accounting)의 정교화 및 비교 가능성에 도움이 된 공공회계 시스템이 동일한 경우 국가회계(national accounting)의 정교화에 큰 도움이 된다.
3. 다른 국가의 정보를 사용하는 국제기구가 공공기관의 정보를 비교할 수 있기 때문에 업무를 쉽게 수행할 수 있다. 예를 들어, 세계은행, IMF, 유럽투자은행은 충분한 신뢰성을 가지고 유사한 방법으로 차관의 위험성을 분석할 수 있다.
4. 국제적 맥락에서 일반적으로 인정된 회계원칙(GAAP)을 끌고 갈 수 있다. 그것은 준거(reference)로서 표준을 알아야 하는 OECD나 EU 기관과 같은 초국가적 공공기구들에 유용하다. 그것들은 또한 회계시스템을 현대화하길 원하는 국가들에 대한 준거로서 기여한다.
5. 저개발국의 회계시스템을 현대화하는 데 도움이 된다. 조화과정은 특히 전통적 회계시스템을 유지하고 있는 국가들에서 공공회계 정보의 개선을 위한 자극이 될 수 있다. 이로써 개혁과 현대화로 나갈 수 있다.

V. 맺는 말

우리나라는 2007년에 지방자치단체회계에, 2009년에는 국가회계에 복식부기와 발생주의회계시스템을 도입하였는데 회계기준의 개발의 준거의 틀로 주로 미국의 정부회계를 사용했다. 반면 우리나라의 상장법인은 2011년부터 원칙중심회계기준인 IFRS를 채택하였다. 따라서 정부회계와 기업회계가 조화를 이루고 있지 못하고 있어서 회계전문가들도 정부회계에 대해 접근하기가 쉽지 않다.

정부회계정보의 질적 특성 중에 가장 강조되는 것은 이해 가능성이다. 이러한 관점에서 볼 때 정부회계와 기업회계의 부조화는 정부회계의 발전에 상당한 장애 요인이 될 수 있다. 그러한 측면에서 볼 때 IPSAS에 대한 더 큰 관심이 필요하다고 본다. IPSAS는 대부분 기업회계기준인 IFRS의 원칙에

기준하여 제정되었기 때문에 정부회계와 기업회계가 어느 정도 조화를 이루고 있다. 따라서 정보이용자의 관점에서 정부회계에 접근 가능성을 용이하게 해줄 수 있다.

현재 우리나라는 IPSASB에 위원으로 참여하는 등 개입을 하고 있으나 EPSAS의 제정 및 채택작업에 대한 관심은 별로 없어 보인다. EPSAS의 제정 및 채택작업이 성공을 거두면 EU의 역내 국가는 조화로운 공공부문회계기준을 갖게 될 것이고 IPSAS도 현재보다 훨씬 높은 위상을 가질 것으로 전망되기 때문에 IPSAS와의 조화에 학계 및 실무계가 더 큰 관심을 기울일 필요가 있다.