

공공회계의 회계책임성 확인을 위한 육하원칙

김완희 교수(가천대학교 경영대학)



선글라스 제조회사에서 일하던 에드윈 랜드 박사는 사진을 찍은 후 바로 볼 수 없는 낡은 필름에 영감을 얻어 '폴라로이드'라는 즉석 카메라를 개발한다. 이렇듯 올바른 답을 찾기 위해서는 올바른 질문이 필요하고 좋은 질문은 세상을 바꾼다.

국민의 혈세, 공공요금, 기부금 등으로 운영되는 공공부문이 국가 경제에서 차지하는 비중이 늘어나는 것은 세계적인 추세이다. 따라서 공공부문이 제대로 작동하였는지를 점검하고 국민에게 설명해야 하는 소위 회계책임성(accountability)의 제고가 더욱 중요해지고 있다. 민간 기업에는 주주의 투자금에 대한 최종 과실인 '당기순이익'이라는 단일의 시금석(bottom line)이 존재한다. 그런데 납세는 법률에 의한 강제적 행위이고, 세금에 상응하는 권리가 보장되지도 않는 비대응성의 특성이 있다. 또한 공공성이라는 것은 수익성처럼 쉽게 정의될 수 없는 다양한 이해관계자 간의 정치적 조정의 산물이기도 하다. 따라서 공공부문에서 회계책임성을 확인하기 위해서는 보다 복잡하고 체계적인 접근이 필요한데, 소위 기사 작성의 기본이 되는 육하원칙(5W1H)을 원용하여 몇 가지 질문을 구성해보자.

첫째, “언제(When) 내가 낸 세금이 사용되는가?”이다. 이 질문에 대한 대답은 그리 간단치 않다. 우선, 금년에 낸 세금이 금년에 모두 사용되지 않을 수도 있다. 거의 발생하지 않는 경우이지만 세수가 넉넉하고 쓸 곳이 제한적이라면 내년 혹은 향후 미래를 위해서 여유자금을 보관할 수도 있다. 또한 내가 낸 세금이 그 해에 소모성 비용으로 지출되었는지 아니면 도로, 항만 등 미래 상당 기간에도 사용될 수 있는 자산축적에 사용되었는지를 확인해야 할 것이다. 2020년 현재 우리나라의 재무상태표상에는 자산 2,487조원, 부채 1,982조원이 기록되어 있다. 자산은 미래세대를 위한 현세대의 희생, 부채는 반대로 미래세대에 부담을 지우는 행위로 요약할 때 그 차액인 순자산 505조원은 현재까지 나라 살림살이 결과 미래세대를 위한 자산을 축적하고 있다고 할 수 있다. 문제는 저출산·고령화, 경제성장 정체, 자연재해 속출 등 향후 재정건전성을 어렵게 하는 요인들이 산재하고 있다는 것이다. 따라서 현재까지의 결과뿐만 아니라 미래 전망을 종합적으로 산정한 세대간회계(generation accounting) 정보가 본격적으로 산출되어야 할 필요가 있다.

둘째, “누가(Who), 어디에(Where) 세금을 사용하였는가?”이다. 현재도 공적 자금의 집행 주체인 중앙부처, 지방자치단체, 교육청 등의 결산정보를 확인할 수 있다. 또한 성인지결산정보를 통해서 양성평등을 위한 세금 사용정보도 제공하고 있다. 그러나 이러한 정보는 사업 주체별로 정보를 요약한 것일 뿐, 재정집행 전 과정에서 자금이 누구에게 얼마나 배분되었는지는 알려주지 못한다. 또한 많은 사람들이 관심을 가지고 있는 소득계층, 세대별 사용정보를 쉽게 확인할 수 없는 것이 현실이다.

셋째, “세금을 가지고 무엇(What)을 하였는가?”이다. 이 질문에 대해서도 다양한 답이 가능하다. 우선 인건비, 물건비, 자산취득비 등의 다양한 품목별 사용 정보는 당연히 제공되고 있다. 또한 복지, 교육, 국방 등 국가의 공적 기능별 사용 정보도 제공하고 있다. 우리나라의 국가재무제표에는 소위 프로그램(program)이라고 하는 주요 정책별 사용 정보도 집계하는 등 우수한 답을 내고 있다. 현재는 코로나19 팬데믹과 같은 큰 영향력이 있는 사건에 대한 재정지원 및 향후 전망 등은 별도의 보고서로 작성하여 공시하는 것이 바람직하다.

넷째, “어떻게(How) 세금을 사용하는가?”이다. 국가가 세금을 사용하는 방식은 직접사업, 보조사업, 용자사업, 출연 및 출자, 민간투자사업 등 매우 다양하다. 현재 우리나라의 국가재무제표는 해당 사업별 집행액을 보고하고 있다. 그러나 정책별로 가

장 효과적인 사업방식을 선택하였는지를 확인할 수 있는 정보는 제공되지 않는다. 예를 들어, 민간투자사업의 시행 초기에 과도한 최소운영수익보장 조건 등으로 재정에 큰 부담을 초래하였던 시행착오 및 후속조치에 대한 실적들은 국민에게 보고가 되어야 하는 것이다.

다섯째, “왜(Why) 세금을 사용하는가?”이다. 정책의 목적 및 이의 달성 정도에 대한 정보를 제공해야 한다는 것이다. 우리나라의 국가결산서는 성과보고서에 주요 정책사업의 핵심 성과지표 및 그 달성도를 보고하고 있다. 그러나 성과와 사업비를 연계하지 않아서 사업의 효율성을 직접 파악하기 어려운 상황이다. 또한 반복적으로 정책사업의 명칭, 성과지표 등이 변경되고 이 과정에서 과거 실적과의 연결성이 상실되어 시계열자료의 확보가 불가능한 상황이 발생하고 있다.

민간기업의 복잡하고 정교한 회계방식을 국가회계에 적용한 지 10여 년이 지났다. 회계기준의 시의성 있는 개정, 민간 회계전문직의 특별채용, 국가회계전문 지원기관의 확충 등 작성자 입장에서 다양한 노력에도 불구하고 국가결산서에 대한 국민의 이해도 및 활용도가 크게 개선되고 있지 않은 것이 현실이다. 위에 제시한 질문을 납세자인 국민, 그리고 국민의 대표인 국회, 여론의 조성자인 언론이 제기하고 국가는 이에 충실히 답할 때 국가회계 본연의 기능이 작동될 것이다.

아울러 몇 가지 추가적인 제안을 하면 첫째, 국가결산서의 첫 장에 대통령 혹은 경제부총리가 서명한 대국민 서한을 포함하여 회계책임성의 실천 의지를 강하게 표명하는 것이 요구된다. 대국민 서한은 일반 국민이 쉽게 이해할 수 있도록 기술되어야 하며 재정집행 결과뿐만 아니라 미래 전망을 포함하고 인포그래픽스 등을 활용하여 핵심 정보를 즉시적으로 파악할 수 있도록 작성되어야 할 것이다. 둘째, 중앙정부, 지방정부, 비영리공익법인 등 공공부문의 회계 기준 및 관련 현안을 연구하고 정책대안을 제시하는 총괄연구지원기구의 설립이 필요하다. 다양한 회계주체 간 회계용어, 재무제표의 양식, 회계처리 기준 간 일관성 및 비교 가능성을 확보하고 국가통합재무제표의 작성을 지원하는 것이 핵심 업무가 되어야 할 것이다. 셋째, 재정집행과 관련한 IT 시스템은 각 주체가 독립적으로 운영하되 산출되는 재정정보는 통합하여 관리할 수 있는 체제의 마련이 필요하다. 재정의 전체 상황을 파악하기 위해서는 d-Brain, e-호조, 에듀파인 등 산재해 있는 시스템들 간 재정정보를 연계 통합하는 것이 필요하다.

* 본 칼럼의 내용은 저자 개인의 의견으로 한국조세재정연구원의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.