

지방재정의 통합성과보고시스템구축과 활용방안

: IIRC 국제통합보고 프레임워크를 중심으로*

Development and Use of Integrated Reporting in Local Government
Financial Performance: Focusing on International <IR> Framework
Released by the IIRC

권혁춘**

Kwon, Hyurk-Choon

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 통합보고의 개념과 의의
- III. 통합보고관련 현행제도 검토
- IV. 통합성과보고제도 도입과 과제
- V. 결론 및 정책제언

본 연구에서는 통합보고시스템을 지방자치단체에 도입시 고려사항과 활용방안을 제시하였다. 정부3.0으로 대표되는 신정부의 패러다임 하에서 통합보고제도 도입을 모색하였다. 이 패러다임을 지방자치단체에 적용하여 성과를 거두기 위해서는 많은 장애물을 극복해야한다. 국제통합보고 프레임워크 도입을 통해 주민과 효과적으로 소통하고, 부서간 협력하여 지방자치단체의 경쟁력을 높일 수 있다. 통합보고는 정부3.0에서 해결하고자 의도한 사일로사이에 의한 부서간 장벽과 이에 따른 비효율을 극복하기 위한 효과적인 수단일 수 있다. 프레임워크의 통합적 시각에 의해 지방자치단체의 행정 및 재정적 자원을 사용해 얻은 가치를 공개할 경우 회계설명책임과 투명성 강화뿐만 아니라 주민들의 신뢰도를 제고할 수 있다. 견실한 재정상태를 유지시키기 위해 추진 동력을 공급하고 정책의 지

* 본 논문은 2014년 9월 25일 안정행정부 지방행정연수원 주관 「제10회 지방공무원 정책개발 발표대회」에서 발표한 자료(권혁춘, 2014)를 수정·보완한 것임

** 경상북도 봉화군청 복식부기 재무회계결산 담당자

논문 접수일: 2014. 11. 7, 심사기간(1차): 2014. 11. 7 ~ 2014. 12. 8, 게재확정일: 2014. 12. 8

구력을 유지하기 위한 지방자치단체의 내부활동에는 한계가 있다. 또한 주민들이 체감할 수 있을 정도의 성과를 창출하기 어렵다. 제안된 제도는 프레임워크를 도입하여 가치창조 활동을 수행하고 그 성과를 통합보고서 형태로 주민과 소통하는 것을 목적으로 한다. 제도의 궁극적 목표는 통합사고와 통합보고활동을 지방자치단체의 주요 활동에 내재시켜 주민 중심 지방행정으로 패러다임을 변화 시키는 것이다.

□ 주제어: 지방재정, 정부3.0, 국제통합보고 프레임워크, 통합행정

This study presents how to utilize and what to consider when implementing an integrated reporting system in local government. This paper makes an attempt to introduce the integrated reporting in the paradigm of the new government, so-called government 3.0. There are, however, many obstacles ahead of us to tackle in order to produce expected performances by applying the paradigm to the local government. It is possible to increase the competitiveness of local governments, by actively communicating with residents and cooperating with departments in the organization through the introduction of international integrated reporting(<IR>) framework. The integrated reporting can become an effective means to overcome inefficiency of work performances caused by the barriers between each department as the results of silo-thinking, which the government 3.0 intends to tackle. If value creation capability is made public using the administrative and financial resources of local government through the integrated perspectives of framework, apart from improving the accountability we can not only acquire the transparency, but improve the reliability of residents. There is a limit to the internal activities of local governments that supplies power and maintains the endurance of policies in order to sustain sound fiscal administration. In addition, it is difficult to create as many results as residents can get to experience. The proposed system intends to perform value creation by putting the framework and integrated thinking in place and utilizing the administrative and financial assets effectively. Therefore, the results of the activities are provided to local residents in the form of integrated report. Ultimately, the aim of the system is to get both integrated thinking and integrated reporting embedded into policies and activities of local governments in administering and executing them.

□ Keywords: Local government finance, Government 3.0, International integrated reporting framework, Integrated administration

I. 서론

조직의 지속가능성은 재무제표를 통해 파악할 수 있었던 시기가 있었다. 이후 자본주의가 발전하고 조직규모가 비대해짐에 따라 이것으로만 지속가능성을 판단하기 어렵게 되었다. 기업가치에서 비재무적 요소가 차지하는 비중과 지속가능성에 미치는 영향이 증가하고 있다. 이 때문에 비재무적 요소의 관리기준들이 다양하게 개발되어 기업보고에 도입되기 시작하였다. 그 중 하나가 20세기말에 등장하여 판올림을 통해 진화하고 있는 지속가능성(경영)보고서이다. 비재무정보의 특성은 정보의 생산 및 품질관리를 위한 비용소모가 많고 성과를 확인하기 쉽지 않지만 대처를 하지 못할 경우 치명적인 자산손상을 유발한다는 것이다. 한편 재무제표와 지속가능성보고서는 서로의 맹점을 보완할 수 있으나 하나의 보고서로 통합되어야 할 필요성이 있다. 두 보고서는 통합을 통해 각 보고서에 포함된 정보의 정합성을 확보하고 그 활용도의 제고가 가능하다. 또한 통합보고는 조직내부에서 새로운 가치창조모델 발굴과 전략수립에 기여한다. 그리고 통합보고서는 주주뿐만 아니라 정부당국을 포함한 외부 이해관계자가 조직의 미래 가치창조능력과 지속가능성에 대해 조망하는데 도움을 줄 수 있다. 21세기에 들어와 개별적인 통합보고서발행을 통한 미래가치관리 시도가 증가하기 시작하였다. 그러나 발행 주체별로 제각각인 통합보고의 국제적 기준을 제정하여 비교가능성과 품질을 제고하기 위해 2013년 12월 IIRC(International Integrated Reporting Council)는 국제통합보고 프레임워크(이하 프레임워크로 칭함)를 발표하였다. 이것은 기업이 20세기에 만들어진 의사결정구조와 회계기준에서 탈피하여 환경, 사회, 지배구조(ESG)를 의사결정시 고려사항에 반영하며 정보를 간결하고 비교 가능한 형식으로 보고하기 위한 새로운 사고체계와 보고시스템이 제정됨을 의미한다. 본 논문에서 프레임워크를 공공부문에 도입하여 현안사안을 해결하는데 유용성이 있음을 확인하였다. 기업보고의 발전경향을 고려할 때 지방자치단체의 통합보고제도도입은 향후 직면하게 될 가능성이 크기 때문에 대비가 필요하다. 통합보고와 관련된 국내연구는 찾아보기 어려우며 더군다나 지방자치단체를 대상으로 한 사례는 전무하다. 본 연구는 실무적 차원에서 통합보고제도 도입을 위한 최초의 시도이자 프레임워크의 이해와 통찰을 제공하는데 그 의의가 있다.

II. 통합보고의 개념과 의의

기업의 지속가능성은 1970년대까지 국제적 회계기준이나 국가별 관습회계방식에 따라 작성된 재무제표를 통해 파악할 수 있었다. 그 이후 비재무정보의 중요도가 커짐에 따라 GRI(Global Reporting Initiative)의 지속가능성보고 가이드라인(이하 가이드라인으로 칭함)이나 ISO26000(사회책임) 등의 기준에 따라 작성한 지속가능성(경영)보고서도 공개되기 시작했다. 조직내 별도의 부서에서 다른 시각으로 작성한 두 보고서는 많은 분량과 내용상 중복에 의해 통합이 요구되었다. 2003년 Novo Nordisk, 2006년 타케다약품공업(武田藥品工業)처럼 일부 기업에서 재무정보와 비재무정보를 합본한 연차보고서를 발간하기 시작하였다. 상기의 시대적 발전과정을 고려할 때 지방자치단체의 경우 2008년부터 재무제표 공시를 통해 미래의 의무인 부채를 관리하기 시작하여 성과보고 1단계에 접어들었다. 앞으로 민간과 동일한 발전과정을 거친다면 2단계인 지속가능성보고제도 도입과 3단계인 통합보고제도 도입을 통한 미래 가치를 관리하는 시대의 도래를 예상할 수 있다. 먼저 지방자치단체의 비재무정보는 각종 법령에 따라 정형화되어 의무적으로 공개되거나, 그 이해관계에 따라 각종 홍보책자, 팸플릿 등을 통해 비정형화된 형태로 자발적 공개가 이루어지고 있다. 한편 통합보고시 이들 공개된 정보 가운데 재사용가능한 정보를 추출하고, 존재하지 않는 정보는 미리 파악하여 그 산출가능성을 조사해야 할 필요가 있다. 다음으로 통합보고를 위한 규범체계의 구축시 현행 제도에 대한 탐색이 필요하다. 이를 통해 재무정보(재정)와 비재무정보(행정)의 통합기준과 작성원칙이 규정되어야 한다. 본 연구에서 통합보고의 조기도입을 위해 프레임워크와 유사한 정부3.0을 보고의 상위개념으로 사용될 수 있음을 확인하였다. 지속가능성보고제도를 도입한 일부 지방자치단체 가운데 조례제정을 병행하고 있는 것처럼 통합보고 도입시에도 동일한 과정을 거칠 것으로 예상되어 이에 대한 논의도 필요하다. IIRC는 프레임워크를 기반으로 일반회계원칙(GAAP)이나 IFRS 등에서 산출한 재무정보와 GRI나 ISO 기준에 따라 추출한 비재무정보의 통합을 제안하고 있다. 한편 현 정부는 정부3.0 패러다임을 통해 지방자치단체에서 이미 공개하고 있는 정보 이외에도 추가적인 노력을 기대하고 있다. 그러나 이렇게 생산된 방대한 개별 자료를 구조화하여 지방자치단체의 행·재정적 성과에 대한 큰 그림을 볼 수 있도록 하는 제도는 마련되어 있지 않다. 다른 분석틀로써 성과보고발전과정은 기존 재무정보중심의 보고와 그 단점을 보완하기 위한 지속가능성(경영)보고서 그리고 두 보고서를 결합하여 조직의 미래가치창조 능력에 대한 보고를 시도한 통합보고서의 출현에 이르고 있다(Dragu et al., 2013). 한국은 아시아에서 처음으로 기업회계방식의 복식부기 재무회계제도를 지방자치단체(2007년)와 중앙정부(2009년)에 도입하여 재무정보

(재무제표)를 생산하고 있다. 지속가능성보고서는 일부 지방자치단체에서 국제기준에 따라 작성하여 공개하고 있다. 새로운 흐름인 통합보고는 기초 자치단체인 봉화군에서 민간과 근접한 시기에 행정활동에 적용하기 위해 준비하고 있다.

〈표 1〉 성과보고제도의 특징과 지방자치단체 도입상황

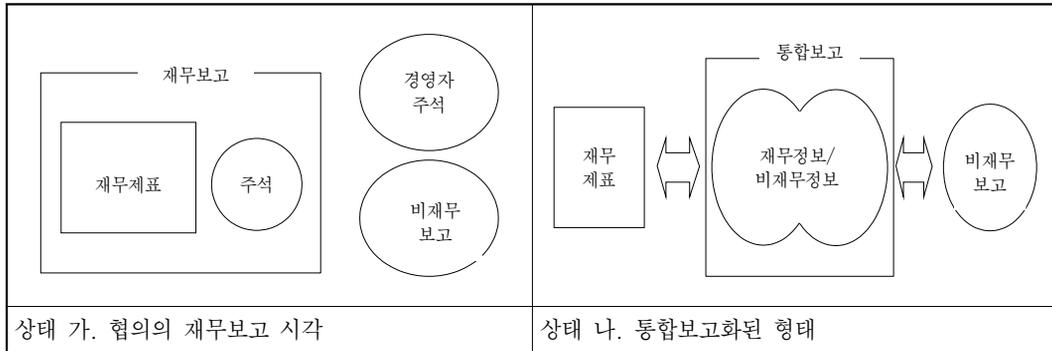
구 분	성과보고제도 1.0	성과보고제도 2.0	성과보고제도 3.0
보 고 수 단	재무제표(재무보고서)	지속가능성(경영)보고서	통합보고서
정 보 종 류	재무정보	비재무정보	재무 및 비재무정보
범 위	과거성과보고	과거성과보고 및 미래비전	과거성과보고 및 미래비전
목 표	단기목표 중심	장기목표 중심	단·중·장기적 목표 중심
보 고 기 준	일반적으로 통용되는 회계보고원칙(GAAP, IFRS 등)	GRI가이드라인(G3, G4), ISO26000, UN GC 등	IIRC 국제통합보고 프레임워크
보 고 강 제 성	상장기업 공개의무	자발적 혹은 의무적 (국가별 상이)	자발적 혹은 의무적 (국가별 상이)
시 행 시 기 (표준제정)	19세기 후반 (美증권거래법:1934년 제정)	1990년대 중반 (GRI:2000년 공개)	2000년대 초반 (IIRC:2013년 공개)
자 치 단 체 도입 여부	2008년부터 모든 자치단체 시행(지방재정법)	2010년부터 수도권지역 일부 자치단체 자발적 시행중	사례 없음 (경북 봉화군청 준비 중)

※ 자료 일부 인용(박은경, 2013)

표1에서 성과보고제도3.0이라고 칭한 프레임워크에 대한 개념 및 도입준비를 위한 연구는 재무정보와 비재무정보를 통합하여 보고하는 것만을 의도하지 않는다. 통합보고의 기저에 있는 통합사고와 통합보고활동을 지방자치단체의 행·재정활동에 내재화시켜 정부3.0에서 의도하고 있는 지방행정패러다임의 전환을 최종 목표로 한다. 재정상태를 표시하는 재무제표는 화폐가치로 공정하게 측정할 수 없는 ESG 등의 비재무적 자산을 반영하지 못하는 단점이 있다. 한편 지속가능성보고는 재무제표에서 나타내지 못하는 비재무적인 요소를 나타낼 수 있지만 ESG를 재무성이나 의사결정에 연결시키는 등의 통합보고 지표에 대한 정합성이나 지표간 비교가능성이 낮다는 취약점을 가지고 있다. 프레임워크는 작성원칙을 제시할 뿐 IFRS나 가이드라인처럼 구체적인 측정과 표시방법은 보고주체에 위임하고 있다. 이러한 각 보고기준의 특성으로 인해 통합보고를 수행해야 하는 조직은 보고서 작성을 위해 이전보다 많은 시간을 소모하게 되고 정합성을 포함한 보고품질유지가 곤란하게 된다.

모든 조직에서 생산하는 자료(정보)는 지나치게 분산되거나 세분화되고 복잡하여 그 정보 이용자가 부적절한 정보를 선택하거나 적시에 사용하기 어렵다는 한계가 있다. 재무보고는 과거 성과데이터에 집중되어 있어 실제 가치를 보여주지 못하고 있다. 특히 자산가치에서 무형 자산비중이 증가함에 따라 미래현금흐름 예측이 곤란해져 대안 마련의 필요성이 대두되기 시작했다. 예를 들어 기업의 비재무적 가치를 설명하기 위해 자주 인용되는 Standard & Poor's 500기업의 시장가치에서 유형 및 재무자산의 비율은 1975년 83%에서 2009년 19%로 감소하였다(IIRC, 2011). 나머지 81%는 재무제표에서 설명하지 못하는 기업가치이다. 이 가치들을 통합보고함으로써 보고서는 간결해지고 그 투명성은 높일 수 있다(David, 2013). 이를 위해 기업보고의 스펙트럼이 확대되어야 한다. 프레임워크는 독자적인 사고체계가 있으며, 단기에서 장기적 시점까지 지속가능성관리를 통한 보고시야 확장 등 기존과 다른 패러다임으로 분류할 만하다(Charl de Villiers et al., 2014). 또한 유형 및 재무자산뿐만 아니라 비재무자산까지 관리하여 신뢰할 수 있는 정보원으로써 가치가 있다. 프레임워크는 원칙중심(Principle-based)체계로써 최소한의 공개 기준만 제시하고 있다. 이 체계는 조직마다 개별 상황에 큰 차이가 있다는 전제하에 이해관계자에게 적합한 정보요구를 충족시킬 뿐만 아니라 조직 간의 충분한 비교가능성을 확보하고 유연성과 규정사이의 적절한 균형을 목적으로 한다. 각 조직은 처한 상황에 적합한 어떤 사안이 중요한지와 어떻게 공개할지 등의 판단을 스스로 해야 한다. 이는 보고내용을 조직의 현 상황에 맞게 공개 할 수 있으며, 민간분야 뿐만 아니라 행정기관에서도 적용할 수 있는 범용성이 있음을 의미한다. 지표의 측정, 회계처리방식 등에 필요한 구체적 사항은 조직의 판단에 위임하고 있어 자의적 판단으로 인한 정보의 질적 저하나 비교가능성 훼손을 방지하기 위해 내부통제 강화, 제3자검증 등의 조치결과가 보고서에 포함된다. 그러나 제시된 원칙에 부합하지 않을 경우 예외로 인정하지 않은 경직성이 있음도 유의할 필요가 있다. 기업은 경영자주석(Management commentary), KPI(Key Performance Indicators), ESG 데이터 등의 비재무정보도 생산하고 있다. 그림 1의 상태 “나” 처럼 통합보고는 재무제표를 보충하고 보완하는 서술적인 정보나 ESG정보가 포함된 각 보고서가 통합 가능한 수준까지 관련성을 명확하게 하여 보고의 최상부를 형성한다. 여기서 유의할 점은 재무제표나 비재무보고가 사라지지 않는다는 것이다. 프레임워크 체제하에서 기존의 재무제표와 비재무보고의 경우 독자적으로 존재하며 서로 보충 및 보완관계가 명확하게 표현된 새로운 형태의 통합보고서가 출현한다. 즉 통합보고서는 합본보고서(Combined report)도 아니며 그렇다고 기존의 보고를 대체하는 것도 아니다.

〈그림 1〉 재무보고, 비재무보고, 통합보고의 관계(古庄 修, 2011)



통합보고 도입초기 연차보고서에 재무제표와 지속가능성보고서를 합철(소위 물리적으로 결합)하여 보고하는 것이라고 이해하는 경우가 있었다. 그러나 프레임워크는 비재무정보에서 재무정보로 환산하여 공개하는 것을 의무화하기보다 유·무형자산을 활용한 조직의 사업 모델설명과 지속가능한 가치창조에 대한 개념적인 틀의 제시를 목적으로 하고 있다. 조직은 도입을 통해 전략, 사업모델, 자산을 통합할 수 있다. 이는 회계상의 가치에서 미래가치로 중심축이 변화함을 의미한다. 한편 통합보고제도의 성립과정 소개시 남아프리카공화국이 종종 거론된다. 그 이유는 처음으로 상장회사에 대한 통합보고 의무를 부과한 국가이기 때문이다. 남아프리카공화국 통합보고위원회는 2002년 King II 제정 이후 2009년 Mervyn King(현 IIRC 의장)의 주재로 통합보고서 공시를 다룬 The King Code of Governance Principles for South Africa 2009(소위 King III)를 제정하였다. King III는 2010년 3월 이후부터 요하네스버그 증권거래소에 상장되는 기업에 대해 통합보고를 강제하고 있다(Rossouw, 2010). King III 시행이후 자국 내 기업의 연차보고서 구성추이를 알아보기 위해 광산업체인 Gold Fields社를 분석대상으로 삼았다(Gold Fields, 2013). 표2처럼 King III가 발효된 2010년 이전에는 재무제표(Financial statements)와 지속가능성보고서(Sustainable development)가 합본된 형태로 공개되었으며 내용상 두 보고서를 물리적으로 합친 형태로써 보고서 분량은 방대하였다. 2010년판 보고서는 비재무정보가 일정한 규칙에 따라 편집되었으나 재무제표의 경우 그대로 포함되어 그 어느 시기보다 분량이 증가하였다. 하지만 2011년도부터 재무제표라는 명칭이 사라지고 분량은 매년 줄어들고 있다. 이를 통해 볼때 회사의 보고서는 진정한 통합보고를 향해 진화되고 있다.

〈표 2〉 Gold Fields의 통합보고서 목차 구성상 변화

2008년 발표	2009년 발표	2010년 발표	2011년 발표	2012년 발표	2013년 발표
Overview	Business Reviews	Introduction	Introduction	Introduction	Introduction
Sustainable Development	Sustainable Development	Overview and strategy	Overview and strategy	Our business	Our business
Financial Statements	Annual Financial Statements	Transparency and accountability	Transparency and accountability	Leadership	Leadership and performance
		Optimising our operations	Optimising our operations	Strategic analysis	Strategic analysis
		Growing Gold Fields	Growing Gold Fields	Transparency and accountability	Pillar: optimising our operations
		Securing our future responsibly	Securing our future responsibly	Pillar: Optimising our operations	Pillar: Growing Gold Fields
		First, second and third party assurance	First, second and third party assurance	Pillar: Growing Gold Fields	Pillar: Securing our future responsibly
		Financial report		Pillar: Securing our future responsibly	Assurance
분량				Assurance	
219페이지	235페이지	349페이지	172페이지	172페이지	166페이지

※ Gold Fields사의 웹페이지에 공개된 6년간 연차보고서를 재정리

회계정보는 단순히 회계실체(보고조직)의 가치를 화폐금액으로 수치화시키는 것으로 그 유용성이 입증되지 않는다. 회계실체의 실질적인 가치를 파악할 수 있는 다양한 비재무정보가 효과적으로 결합될때 비로소 의미 있는 정보가 된다. 화폐가치를 측정할 수 없거나 계량화할 수 없는 비재무정보는 재무회계에서 관리할 수 없는 영역이다. 이것을 지속가능성 보고서에 다루고 있다. 지속가능성보고는 조직이 목표를 설정하고, 성과를 측정하며, 장기적 관점의 이익을 사회적 책임 및 환경보호와 결합시키는 과정이다. 반면 통합보고는 투자자에 대한 조직의 현재 및 장래의 가치창조능력 파악에 초점을 맞추고 있다. 다만 가이드라인은 통합보고서 작성시 중요성 있는 이슈(Material issue)선정, 전략목표달성 및 미래 가치창조능력의 평가를 위한 비재무적 사항의 실무작성지침으로 사용될 수 있기 때문에 일부 언급하고자 한다. 2013년 5월 가이드라인의 네 번째 개정판인 G4가 발표되었다. G4 가이드라인은 2부로 구성되어 있다. 제1부 보고원칙 및 표준공개에서 지속가능성보고서를 작성하기 위한 보고원칙, 공개기준을 제시하며, 제2부 이행매뉴얼은 가이드라인에서 사용되는 다양한

개념의 해석방법으로 구성되어 있다. G4 가이드라인은 중요성 즉 경제·환경·사회에 영향을 미치거나, 이해관계자의 판단 및 평가에 크게 작용할 수 있는 이슈를 보고조직에서 식별하여 이에 대한 활동의 표명을 요구하고 있다. 이러한 G4 가이드라인의 변화는 가이드라인에 따른 이전의 보고서가 업종별 특색 없이 보고지표에 끼워 맞춘 친편일률적 내용에 그친데 대한 반성의 결과이다. 그리고 그 동안 정보공개 수준을 나타냈던 A, B, C의 레벨이나 제3자 검증을 나타낸 +표시도 사라졌다. G4 가이드라인을 채택한 조직은 필수요소만 보고하는 핵심적 부합방법과 방대한 성과를 보고하는 포괄적 부합방법 가운데 하나를 선택할 수 있다. 각 보고는 일반표준공개와 특정표준공개로 구성되어 있다. 2010년 국내에서 발간된 52개의 지속가능성(경영)보고서를 분석한 연구에 의하면 다음과 같은 개선이 필요하다(전영승, 2011). 보고서 형식면에서 보고서의 명칭은 지속가능성보고서로 통일해야 하며, 보고서의 분량은 90쪽 이내로 제한해야 하며, 이해관계자를 배려하고 참여를 유도하기 위해 용어정의란과 의견수렴용 설문지가 보고서에 첨부되어야 한다. 보고서의 내용면에서 경제적 성과인 요약재무제표나 주요 재무비율, 환경회계 관련 정보가 추가되어야 하며, 부정적 정보의 보고와 전기 보고서에 대한 독자의견 피드백 필요성을 제시하였다. 기업공개가 시작된 이래로 부정확한 재정정보공시에 따른 폐해를 일소하고자 1933~4년간 미국 연방정부의 증권법, 증권거래법과 같은 제도적 규제가 전 세계로 전파되었다(이정호, 2001). 이후 글로벌 기업회계기준인 IASB에 의해 제정된 IFRS는 규정중심회계가 아닌 원칙중심회계이며, 역사적 원가보다 공정가치에 의한 평가를 중시하고 있다. IFRS 도입은 관련법규개정, 재무보고절차, IT시스템, 지배구조 등 기업의 비재무적 사항까지 영향을 미친다(금융감독원, 2009).

수치화된 정량적 정보와 단어의 조합으로된 비재무 정보를 결합시켜 보고서의 지면상에 통합보고 개념을 구체화시키기 위해 프레임워크에서 제시하고 있는 개념의 이해가 필요하다. 특히 통합보고에서 그 기저가 되는 사상인 설명적 서술과 통합사고에 대한 개념이 확립되어야 한다. 먼저 서술적 정보는 정성적 정보로 불리기도 하며 여기서 서술(Narrative)이란 자신의 경험이나 사건을 해석하거나 누군가에게 설명하려는 시도나 진술이다. 이 서술에 플롯(Plot: 복수의 사건과 관련성)이 추가된 것을 스토리(Story)라고 한다. 서술은 서로 관계 맺고 있는 맥락, 의도 등을 구체적이고 상세하게 묘사한다(박민정, 2006). 이 서술적 정보는 영미계 국가의 재무제표와 관계 속에서 재무제표의 보충, 보완기능을 수행하면서 확대되었다. 여기서 보충(Supplementing)은 재무제표상의 금액에 대한 추가적인 설명 및 재무제표상의 결과와 관련한 정황 및 현상을 설명하는 것을 말한다. 보완(Complementing)은 재무제표에 표시되지 않은 보고실체와 그 성과에 관한 재무정보 및 비재무정보를 제공하는 것을 의미한다(古庄 修, 2011). 재무보고의 틀에서 제외된 비재무 정보, 미래지향 정보 등은 주주 등 이해 관계자가 중요시하는 정보이다. 이들 서술적 정보는 의사결정에 도움이 되는 유용성 있는 보고서의 모델로써 현실적

으로 활용하기 위한 수단이라고 할 수 있다. 서술적 정보의 공개는 전문적 회계지식을 갖지 않는 정보이용자에 대한 재무제표 해설기능을 수행한다(Beattie, 2014). 여기서 서술적 정보가 재무제표와 서로 보충·보완관계를 등한시한 채 회계적 관점이 결여된 재무정보 및 비재무정보의 통합에 주의해야 한다. 다음으로 프레임워크의 통합사고를 이해하기 위해 그 대척점에 있는 사일로사고(Silo thinking)를 먼저 살펴보고자 한다(Paul, 2014). 사일로는 곡식을 저장하는 저장고를 지칭하는데, 조직 전체를 고려하지 않고 자신들의 이익만 추구하는 부서에 대한 은유적 표현이기도 하다. 사일로사고는 부서간의 협력을 방해하고 권한과 예산을 독점하려는 경쟁을 유발시켜 조직전체를 위협에 빠뜨릴 수 있다. 지방자치단체의 부서에서 이런 현상이 만연하게 되면 주민을 가치의 중심에 두고 생각하지 않게 된다. 이 문제에 대한 현실적인 해결방법 가운데 하나가 부서별 효율성의 상징이기도한 사일로의 장점은 유지하되 조직의 장기적인 목표를 위해 사일로들을 횡적으로 연결하는 것이다. 이 연결방법 가운데 하나가 통합사고를 기반으로 작성한 통합보고서를 커뮤니케이션 수단(예: 재무제표, 지속가능성보고서, 애널리스트 콜, 웹사이트 등과 같은)으로 활용하는 것이다. 공공부문의 경우 제도적으로 역할과 책임의 배분과정에서 법령과 제도가 각 부서에 기능별로 흩어져있기 때문에 부서간 장벽이 발생한다는 견해가 있다(오영균, 2013). 그러나 부서간 장벽과 이기주의는 지방자치단체에서 프레임워크 도입을 포함한 여러 가지 노력을 통해 사일로들을 서로 개방하고 공유하며 소통하고 협력하여 극복할 해야 한다. 이럴 때 최근 논의되고 있는 통합행정(Integrated administration)의 구현이 가능하다고 본다(오숙희 외, 2012). 이들은 정부3.0에서 제시한 4대 가치와 목적 및 맥락을 달리 한다고 볼 수 없다. 사일로사고는 부서와 구성원이 전체 가치사슬 가운데 어디에 위치하는 지에 대한 인식차에 따라 발생하는 문제일 수 있다. 국민 모두가 행복한 대한민국이라는 정부3.0의 비전을 실현하기 위해 개별 부서가 가치사슬에서 위치나 역할을 인식하게 해야 한다. 특히 단일분야의 기능을 수행하는 중앙부처와 달리 지방자치단체는 통일·외교, 국방, 통신 이외 13개 분야를 대상으로 종합행정을 수행하고 있어 전체 가치사슬을 고려해 업무를 추진하게 하는 통합사고가 조직과 개인에 내재 되어야 통합행정에 접근할 수 있다. 이렇게 되면 부서간 유기적인 운영으로 주민을 가치의 중심에 두고 보유한 자원의 효율적인 분배와 가치창조 극대화에 기여하게 될 것이다. 프레임워크에서 가치는 외부환경, 이해관계자와의 관계성, 다양한 자원에 의지하여 조직내부에서 창조되는 가치와 외부에서 창조되는 가치로 구분된다. 지방자치단체는 정부3.0을 실현하기 위해 지역주민과 광범위하고 끊임없는 접촉·관계성 유지와 6개 자본의 증가, 감소, 변환을 가져오는 가치축적 프로세스에 의한 통합행정을 통해 가치창조라는 개념이해와 지방행정의 틀안에서 그 실천의 수단으로써 프레임워크를 활용할 수 있다.

Ⅲ. 통합보고관련 현행제도 검토

가이드라인에 의한 지속가능성보고서를 작성하여 비재무적요소를 관리한 사례는 2개 지방자치단체에서 확인되었다. 서울 강동구청은 국제기준에 따른 지속가능성보고서 발행의 효시이다. 구청에서는 지금까지 2차례에 걸쳐 보고서를 발행하였으나 연례적으로 공개하지는 않았다. 구청은 정보의 나열에 그친 2010년 보고서에 비해 2011년 보고서에서 지표 색인을 추가하는 등 G3 가이드라인에 충실하게 작성하고자 노력하였다. 정보가 체계적으로 정리되어 시각적으로 이해하기 쉽게 제작되었을 뿐만 아니라 보고서의 분량을 줄여 정보습득에 필요한 시간소모 등의 부담감을 줄여주었다. 구청에서 추진하는 정책을 지속가능성 측면에서 바라보고, 보고서를 여러 이해관계자들과 소통의 도구로써 활용하고 있었다. 특히 2020년이라는 장기적 안목의 계획과 각각의 달성목표를 설정하고 있는 점도 여타 지속가능성보고서에서 찾아볼 수 없는 특색이다. 이후 2013년 인천광역시도 가이드라인에 따라 지속가능성보고서를 발행하였다. 인천에는 UN지속가능발전센터, 녹색기후기금 사무국, 글로벌 기업군이 관할지역에 입주하고 있어 국제기준에 부합한 보고 필요성과 같은 현실적 요구가 반영된 결과라는 것을 보고서에서 확인할 수 있었다. 인천시는 경제, 사회, 환경정책의 일반적인 틀과 중요성에 따라 선정한 18개 이슈를 보고하였다. 영문판 보고서도 함께 공개하여 GRI 데이터베이스에서 전 세계인이 확인할 수 있게 되었다.

<표 3> 지방자치단체의 가이드라인적용 비재무정보보고 사례

구분	2010년 발표	2012년 발표	2013년 발표
보고서명	2010지속가능성보고서	2011지속가능성보고서	2012지속가능성보고서
발행기관	서울시 강동구청	서울시 강동구청	인천광역시청
보고기간	2008.7.1.~2010.6.31.	2010.7.1.~2011.12.31.	2012.1.1.~2012.12.31.
발행기준	GRI G3.0 및 별도기준	GRI G3.0	GRI G3.1
내용구성 (목차중심)	개요	현황	현황
	경제정책	경제정책	경제정책
	환경정책	환경정책	사회정책
	사회정책	사회정책	환경정책
	행정혁신	행정혁신	기타공공정책
	부록	행정성과(경제, 사회, 환경)	
주제구성	18개 항목	20개 항목	18개 이슈
영문판	미제작	미제작	제작
외부검증	외부위원검증	외부 비공인기관 검증	외부위원 검증
작성부서	기획경영과	비전정책담당관실	환경정책과
책자분량	186페이지	92페이지	129페이지

지금까지 지방자치단체에서 발행한 지속가능성 보고서별 특징은 표3에서 정리하였다. 그러나 두 선도 지방자치단체의 지속가능성보고서는 공통적으로 정량적 지표활용이 미흡하였다. 향후 지방자치단체에서 진행 중인 성과관리제도와 사업예산제도에서 도출된 KPI, 복식부기결산, 원가회계결산에서 산출된 행정원가정보를 추가하여 재무정보와 비재무정보의 연계성과 균형을 확보한다면 보다 충실한 보고서가 될 것으로 판단된다. 한편 다국적 민간기업에 적용하기 위해 개발된 가이드라인의 지표를 그대로 사용하는 것이 부적당하다고 인식한 일부 지방자치단체는 독자적으로 지속가능성 지표를 개발하고 있다(김은경, 2013). 지속가능성지표 개발이나 관련조례를 운영하는 4개 지방자치단체 가운데 경기도의 경우 2013년 조례제정에 이어 개발한 지표 공개를 준비하고 있다(고재경, 2014).

지방자치단체의 재정계획(예산) 및 그 성과에 대한 정보생산(결산)은 법규에서 실무절차와 내용까지 명시한 규정중심(Rule-based)의 제도이다. 특히 예산 및 결산정보공개의 절차와 세부지침이 마련되어 있어 통합보고 도입전 이에 대한 이해가 필요하다. 기존 법령과 지침을 단기간에 변경하기 곤란하므로 통합보고를 위해서는 이미 산출된 데이터의 재사용가능성을 파악해야 한다. 지방의회에 제출하는 재무적 성과가 포함된 결산서는 세입·세출결산보고서, 계속비결산보고서, 채권·채무보고서, 재무보고서로 구성되어 있다. 기초자치단체 결산서의 경우 세입·세출결산보고서는 결산서 6종 및 부속서류로 구성되며 재무보고서는 결산총평, 재무제표, 주식, 필수보충정보, 부속명세서로 구성되어 있다. 원가회계제도 시행에 따라 발생주의(Accrual basis)회계의 중요한 편익인 예산사업에 대한 원가(Cost)정보제공이 가능해졌다. 즉 의사결정권자가 사업관리 및 예산배분 등의 의사결정에 필요한 원가 및 성과(효과)정보를 활용할 수 있게 되었다. 예산운용시 성과가 아닌 투입 및 산출에 초점을 둘 경우 재정효율성이 저하된다. 행정원가정보에 대하여 시민단체, 지방의회 등 외부감시환경이 조성되면 사업관리자가 편익은 많게 하고 투입비용은 적게 하여 예산을 확보하려는 경향을 방지할 수 있다. 원가회계제도는 사업추진에 따르는 비용과 편익을 고려하여 사업을 집행하도록 유도할 수 있다. 향후 원가회계제도가 정착되면 원가정보와 성과목표를 비교하여 성과중심의 재정운영이 가능해진다. 지방자치단체는 2013년부터 원가회계결산을 통해 정책사업, 단위사업, 세부사업의 원가를 산출하고 있다. 원가대상회계는 일반회계, 지방공기업특별회계, 기타특별회계, 기금회계이다. 여기서 예산편성기준에 따른 행정운영경비 및 재무활동은 원가대상에서 제외하고 있다. 2013년부터 지방자치단체에서 다양하게 개최되는 행사 및 축제에 투입된 예산과 유형자산을 원가회계관점에서 분석하여 지방재정공시에 포함하여 공개하고 있다. 이를 통해 효율적인 예산편성과 집행을 유도하고 재정운영의 건전성을 제고하고자 노력하고 있다(안전행정부, 2013a).

성과관리제도는 관련정보가 축적된 지방자치단체와 주민사이에서 발생하는 정보의 비대칭

문제를 해결하기 위한 수단으로 활용이 가능하다. 또한 몇 가지 성과목표의 달성만을 위해 노력할 수 있는 공무원에게 공익의 추구라는 광범위하고 계량화하기 어려운 임무를 잊어버리지 않도록 하는 국민에 대한 책임성 확보장치로써 성과관리제도는 유용함이 있다(김상헌, 2013). 민간과 달리 정부기관은 다양한 측정지표를 가지고 있다. 통합보고서의 정량적 정보는 성과관리제도에서 산출된 데이터를 사용하여 보강될 수 있다. 그러나 통합보고서는 여기서 얻은 정량적 지표와 가치창조활동 간의 연결고리를 찾아 기록할 때 내용 없는 컬러홍보책자로 변질되는 것을 방지할 수 있다. 측정할 수 없다면 관리나 개선할 수 없다는 Peter Drucker의 말처럼 성과관리는 통합보고와 정부3.0 추진시 중요한 요소로써 연계되어야 할 필요가 있다. 성과관리는 목표를 설정하고 달성여부를 평가하여 그 결과에 따라 보상(임금, 예산 등)하는 일련의 선순환 구조를 형성하는데 있다(최홍석, 2013). 지방자치단체의 행정 성과관리는 정부업무평가기본법에 근거하여 이루어지고 있다. 지방자치단체의 업무, 사업 등에 대한 성과를 평가하는 제도로는 합동평가, 개별평가, 자체평가 등을 들 수 있는데, 합동평가와 개별평가는 중앙부처가 해당 지방자치단체를 평가하는 데에 중점을 둔 반면에 자체평가는 지방자치단체가 수행하는 주요업무, 시책, 사업 등에 대해서 스스로 평가하는 데에 중점을 두고 있다. 특히 합동평가는 시·도 광역자치단체를 공통 기준에 따라 평가하고 결과는 내 고장알리미(<http://www.laiis.go.kr>) 등에 공개하고 있다(최정우 외, 2013). 한편 지방자치단체는 지방재정법 제5조 및 제44조의2에 따라 성과관리목표체계와 예산사업구조체계를 일치시켜 재정성과관리를 강화하기 위한 성과계획서의 작성과 지방의회제출을 2016회계연도부터 계획하고 있다(안전행정부, 2014). 현재 시행중인 사업예산제도와 성과관리제도의 평가중복으로 인한 업무부담을 완화하고, 지방자치단체의 체계적이고 종합적인 성과관리를 위해 시행되었다. 이러한 제도는 국가적 관점보다 지방의 관점을 중시하며, 공급자의 관점이 아닌 수요자(주민)의 관점에서 성과관리가 이루어 질 수 있어 지역발전에 기여할 것으로 기대된다. 성과주의 예산제도는 예산과 성과를 통합된 형태로 관리하며, 예산사업의 성과계획서를 성과관리제도에서 재정관리지표로 활용하게 된다. 성과관리제도가 정착될 경우 신뢰성 있는 정성적, 정량적 지표가 산출되어 통합보고서에서 KPI로 활용할 수 있다. 성과관리제도에 의해 창조된 가치를 이용하여 주민과 소통하거나 관리를 위한 외부보고의 필요성 인식시 필연적으로 보고수단인 커뮤니케이션을 찾게 될 것이다(박해육 외, 2013). 이때 어떻게 보고할 것인가에 대한 커뮤니케이션 가운데 하나가 통합보고서가 될 것이다.

1990년대 후반부터 전 세계적으로 중요시되고 있는 정부의 재정 투명성은 재정활동에 대한 정보공개를 통해 구현되며, 책임행정과 이해관계자의 의사결정시 근간이 된다. 지방자치단체의 경우 지방재정법 제60조에 따라 2006년부터 재정공시제도가 시행되고 있다. 2013년 이 제도는 재무적 성과보고를 위해 재정분석·진단결과, 지방세지출예산, 성인지예산, 주

민참여예산, 원가회계정보, 복식부기 재무보고서(원가회계결산결과 포함) 등 구성체계로 개편되었다(안전행정부, 2013b). 재정공시의 경우 공통공시와 특수공시는 지방자치단체 홈페이지에 공개되며, 통합공시는 지방자치단체별 공시결과를 종합하여 행정자치부 재정포털 웹사이트(<http://lofin.mogaha.go.kr>)에서 공개되고 있다. 그러나 재정공시는 지방재정과 관련된 새로운 정보반영, 공개범위, 재정 데이터의 구체성이나 재정통계로서의 질적 수준은 미흡하다. 예를 들면 세입·세출결산보고서의 경우 수치를 쉽게 가공하여 공개하고 있으나, 재무보고서의 경우 가공되지 않은 원본 그대로 공개하여 재정공시의 본래의 취지를 살리지 못하고 있다. 이에 따라 기업회계기준에 따라 작성되어 민간과 비교가능성, 투명성이 높은 재무정보를 주민들이 널리 활용하는데 장애가 되고 있다(권혁춘, 2013). 이외에도 통합보고서에서 활용할 수 있는 재무 정보원으로써 지방재정분석진단제도가 있다. 이 제도는 지방재정법에 따라 1998년부터 지방자치단체의 재정현황 및 성과를 공개된 평가자료에 따라 분석하고 평가함으로써 지방자치단체의 재정책임성과 투명성을 확보하기 위해 시행되고 있다. 특히 재정건전성, 효율성이 미흡한 지방자치단체에 대한 원인분석, 대안제시 등의 재정여건개선을 위한 지원도 병행하고 있다(안전행정부, 2013c).

IV. 통합성과보고제도 도입과 과제

IIRC 프레임워크와 대응되는 현행 정부제도는 찾아볼 수 없다. 본 연구는 정부3.0으로 대변되는 새로운 행정패러다임 하에서 통합보고제도의 도입방안을 모색하고자 하였다. 정부3.0의 발전과정을 살펴보면 김대중 정부의 전자정부구현 노력과 노무현 정부의 행정정보공개와 인터넷 민원서비스 확대 그리고 이명박 정부의 온라인 민원서비스체계 구축이라는 발전과정을 거치면서 현 정부의 웹기반 정부3.0 추진이 가능해졌다(오철호 외, 2013). 한편 과거 정부에서는 관료제 중심의 내부효율이 강조되었으나(기 언급한 사일로를 강화하는), 정부3.0에서는 대국민관계 및 부처간의 협업(사일로를 서로 연결하는)을 강조하고 있다. 과거 정부를 포함해 정부와 이해관계자 사이의 정보공유가 원활하지 않았다는 반성으로 현 정부는 정부3.0의 취지하에 일 잘하는 유능한 정부가 되기 위해 정보공개 및 공유를 전제로 큰 틀에서 정책조정을 요구한다. 정부3.0은 국정철학 즉 국정비전과 기초를 실천하기 위한 도구적 성격뿐만아니라 현장중심으로 서비스 행정패러다임의 전환을 요구하고 있다. 정부3.0은 정보기술을 기반으로 한 정보공개가 전부가 아니라 프레임워크의 통합사고처럼 공직자의 행태와 행정문화의 변화를 요구하고 있다. 다음으로 정부 부처사이의 협력·협업 뿐만 아니라 정

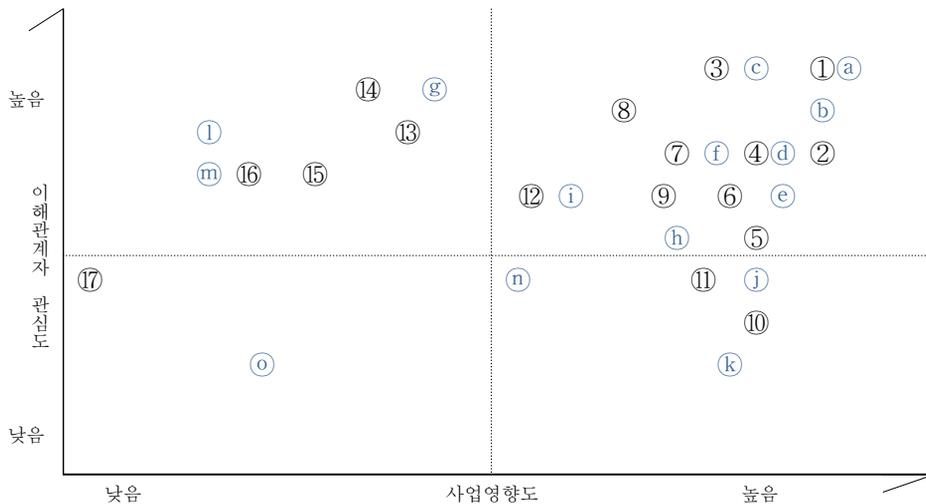
부3.0을 제대로 수행하기 위해 주민과 접촉하여 행정 서비스를 담당하고 있는 지방자치단체의 역할 즉 지방3.0의 중요성도 강조하고 있다(금창호 외, 2013). 지방3.0의 성공적인 추진을 위해서는 지방의 자발적인 참여를 유도할 수 있어야 한다(이승중 외, 2013). 그러나 진행과정을 살펴보면 정부3.0 참여조직은 국정철학이해의 차원에서 정책교육 등을 실시하는 전담조직과 성과를 창출하고 있는 일부 전위대 및 이와 연계된 민간 개발업체에 한정된다. 이들을 제외한 대다수의 직원은 정부3.0 실천운동 범위에 배제되어 행정패러다임의 전환이라는 목표달성에 어려움이 예상된다. 지방에서 정부3.0의 비전, 목표, 전략, 가치를 효과적으로 구현할 구체적 개념체계 제시나 달성한 성과를 주민과 소통하기 위한 커뮤니케이션 수단의 제공 없이 정책이 추진되어 이를 해결할 대안모색이 필요하다. 이영(2013)은 부서이기주의, 의사소통부족 등을 지방3.0추진시의 장애요인으로 지적하고 있다. 정부3.0 실천을 위해 지방자치단체는 지역특색을 살린 주민체감도 높은 공모과제응모나 제도개선과제를 발굴하여 추진하여야 한다. 지방자치단체의 모든 관심을 주민중심으로 전환하여 그들의 편의를 증대시키고, 업무효율성과 투명성을 제고하여야 한다(이승중 외, 2013). 국내외를 막론하고 지방자치단체에서 프레임워크에 따른 통합보고서 작성사례는 전무하여 연구에 어려움이 있다. 다만 예산성과보고 우수사례로 국내에 소개된 뉴질랜드 Christchurch市的 최근 5년간 연차보고서(Christchurch, 2013)를 참고하여 통합보고서 작성시 고려사항을 도출하고자 하였다. 시의 연차보고서는 재무제표와 비재무적요소가 단순히 합본된 보고서 형태를 취하고 있으며 Gold Fields사의 2008~9년도 수준에 머물러 있다. 그러나 본 연구에서는 계량적 성과측정 데이터를 추가하여 보고서의 신뢰성을 높인 점에 주목하였다. 보고서의 정형적 성과데이터가 포함된 Council activities and services장에서 재무정보인 행정원가정보와 각 사업별로 비재무적요소인 KPI가 함께 포함되어 행정성과와 재정목표달성여부를 계량적으로 확인할 수 있다. 그러나 재무제표가 연차보고서내로 녹아들지 않고 별도로 존재하며 보고서의 전체분량도 매년 증가하고 있다. 이것은 전문화, 정밀화해가는 행정분야의 속성일 수 있으나 프레임워크의 간결성 원칙과는 거리가 멀다. 이 사례는 발간목적이나 기준을 통합보고에 두지 않아 나타난 현상이나, 향후 지방자치단체 통합보고서 기획자는 단순한 합본보고서로 둔갑되지 않도록 작성에 유의할 필요가 있다.

전략, 지배구조, 사업운영과 같은 비재무정보 및 재무성과 사이의 중요한 상호관계를 밝히고, 조직의 가치창조 능력을 효과적으로 전달하기 위한 소통매체의 수요가 투자자로부터 요구되어 왔다. IIRC는 기존의 의사결정구조와 회계기준을 가지고 글로벌 금융위기, 기후변화, 자원고갈, 인구증가 등의 새로 등장한 이슈에 대응하여 지속가능성을 보장하기 곤란함을 인식하고 재무성과위주의 보고에서 벗어나 ESG 등 비재무적 요소도 함께 의사결정에 반영하고 보고하기 위한 새로운 개념체계를 만들었다. IIRC는 2010년 8월 영국의 A4S와 GRI 산하

위원회(Committee)형태로 시작하여 2012년에 평의회(Council)체제로 개편되었다. 프레임워크는 2011년 9월 Discussion paper공개, 2012년 6월 Prototype framework공개, 2013년 4월 Consultation draft공개를 통한 장기간의 보완과정을 거쳐 그해 12월 발표되었다. 프레임워크는 가치창조에 대한 이해를 깊게 하고, 의사결정을 향상시키며, 부서간 소통과 이해를 넓히며, 측정방식의 개선을 유도한다. 프레임워크를 이해하기위해 통합사고, 통합보고, 통합보고서에 대한 개념정립이 필요하다. 통합사고(Integrated thinking)는 조직의 다양한 사업단위 및 기능단위에서 사용하며 영향을 미치는 자본과의 관계에 대한 조직의 능동적인 고려이다. 통합사고는 장기적인 가치창조능력에 영향을 주는 요소간의 연계성과 상호관계를 고려하는 것이다. 이를 통해 조직내 다른 부서와 관계를 이해할 수 있게 된다. 조직의 여러 부서가 서로의 벽을 넘어 서로 협력하여 가치(자본의 축적상태)를 구성하는 다양한 자본을 사용하여 성과극대화화 조직 전체에 최적화된 의사결정행동을 가능하게 하는 사고이다. 반면에 전통적 보고는 독립된 사일로 속에서 형성되어 왔기 때문에 개별적 사고가 장려되어 왔다. 이 통합사고를 기반으로 하는 커뮤니케이션 과정이 통합보고(Integrated reporting)이다. 통합보고는 통합사고에 따라 조직의 단, 중, 장기적인 가치창조능력을 통합보고서 형태로 이해관계자에게 전하는 커뮤니케이션 과정이다. 통합보고서(Integrated report)는 통합보고의 가시적인 성과물으로써 외부환경을 배경으로 조직의 전략, 지배구조, 성과 및 전망이 어떻게 단, 중, 장기 가치창조로 이어질 것인가에 대한 간결한 커뮤니케이션이다. 통합보고서는 조직에서 생산하는 각종 보고서 가운데 조직의 가치창조프로세스를 설명하는데 중요한 요소를 간결하고 명료하게 전달한다. 또한 사업모델에 대한 중요성이 높은 요소(자본을 포함한 자원)간 관련성을 가치창조 스토리로 전한다. 프레임워크에서 자본에 대한 이해가 중요하다. 즉 금융자산인 재무자본보다 확장된 6개 자본(재무자본, 제조자본, 지적자본, 인적자본, 사회·관계자본, 자연자본)으로 분류하여 비재무적 요소까지 고려대상에 포함하고 있다. 자본 가운데 수치화 할 수 없는 것도 있으나 이들을 자본으로 인식하는 이유는 조직의 전략과 활동에 반영시켜 관리하기 위함이다. 각 자본은 가치의 원천이며 어떤 자본이 증가하면 가치창조로, 반대로 줄어들면 가치훼손으로 인식한다. 예를 들어 지역 주민과 우호관계를 증진시킬 경우 사회·관계자본의 증가로 간주한다. 가치창조 프로세스에서 사업모델은 다양한 자본을 투입하여 사업활동을 통해 산출(제품, 서비스, 부산물 및 폐기물)로 변환하는 시스템이다. 조직의 사업활동 및 산출은 자본에 대한 영향으로 결과(Outcome)를 이끌어 낸다. 변화(예를 들면 투입의 이용가능성, 질)에 적응하기 위한 사업모델을 구성하는 능력은 조직의 장기적인 지속가능성에 영향을 준다. 가치창조 프로세스에서 사업모델은 가치를 창조하는 수단으로써 그 작성단계가 중요하나, 현재 통합보고서로 명시한 연차보고서에서 조건을 충족하는 사례를 찾아보기 어려울 만큼 난도가 높아 기획단계부터 고심이 필요한 부분이다. 사업활동부분은 지방자치단체의

일반적인 행·재정활동을 의미하며 산출의 질을 결정한다. 프레임워크는 사업예산제도의 로직 모델과 동일한 Inputs, (Business) Activities, Outputs, Outcomes으로 구성된 체계이론(System theory)에 근간을 두고 있다. 이는 프레임워크가 지방행정에 큰 수정없이 적용될 수 있는 계통적 유사성을 지니고 있음을 의미한다.

<그림 2> 지방자치단체와 기업체의 우선순위화 분석 비교



범례: 인천시 지속가능성보고서 2012	범례: 삼성전자 지속가능경영보고서 2013
①취약계층 안정적 생활기반 마련	㉑준법경영
②원도심 활성화	㉒재중
③세계 3대 인천경제 자유구역	㉓제품을 통한 사회 기여
④5R 환경운동 강화	㉔동반성장
⑤외자유치를 통한 고용창출	㉕사회공헌
⑥인천 아시아경기대회 개최로 협력모델 구축	㉖안전보건
⑦생애주기맞춤형 복지서비스 제공	㉗임직원 다양성
⑧신재생에너지 기반의 도시인프라 확충	㉘친환경 제품
⑨녹색기후기금(GCF) 사무국 유치	㉙수자원
⑩체류형관광도시 조성	㉚협력사 CSR
⑪외국인 직접투자 유치	㉛임직원 역량강화
⑫공평한 기회와 경쟁력 있는 교육	㉜Conflict Mineral
⑬공향,향만 등 인프라를 통한 일자리창출	㉝기후변화
⑭복지전담체계 민·관 협력강화	㉞제품접근성 향상
⑮대기업 투자확대와 이탈방지 통한 일자리 창출	㉟생물 다양성
⑯사회적기업, 공정무역 등을 통한 사회적 약자 배려	
⑰주민소통과 융합을 통한 시장운영	

보고서의 중요성결정 프로세스의 시작은 보고경계를 설정하는 것이다. 통합보고서 작성시 보고경계는 중요성이 있는 사안 가운데 통합보고서의 목적을 충족시키기 위한 목적적합성을 갖도록 범위를 설정해야한다. 민간기업의 경우 보고경계는 재무제표의 연결범위(재무보고의 자회사, 공동지배기업, 투자기업)와 조직의 가치창조능력에 중요한 영향을 미치는 이해관계자(종업원, 고객, 공급업체, 지역사회 등)까지 포함한다. 프레임워크는 조직의 가치창조활동

에 영향을 미치는 여러 사안(Matters)을 인식하여(Identify) 이 가운데 통합보고서에 포함시킬 기준으로서 중요성(Materiality)과 정보이용자가 보다 향상된 의사결정과 이용목적에 적합한 관련사항(Relevance)을 선정하기 위해 영향력이 크기와 발생가능성에 따른 중대성(Importance)을 고려하여 우선순위화(Prioritization)하여 공개할 수 있도록 지침을 제공한다. 그림2는 민간기업과 광역자치단체에서 도출된 중요성의 우선순위화 결과(그림에서 우측상단이 우선순위가 가장 높음)를 나타내고 있다.

지방자치단체에서 통합보고제도 도입시 예상되는 시행착오를 방지하기 위해 민간의 유사사례인 지속가능성보고제도 도입 초기과정을 살펴보고자 한다. 보고서 공개시 전략수립과 이에 따른 체계적인 활동의 추진, 성과관리, 이후에 효과적인 정보공개 방식을 결정하고 최종적으로 보고서를 외부에 공개하는 과정을 거친다. 하지만 대부분의 조직은 보고서 발간을 목표로 하는 경우가 많아 보고서를 공개하는 과정에서 전략이 수립되고 활동자료가 수집되는 역행적 업무 진행 사례가 발행하고 있다. 가이드라인은 지속가능성보고서 발간 조직의 양적 확대에 기여하였으며 각 조직의 성과와 활동들에 대한 비교가능성을 제고해 주는 등 긍정적인 효과가 있었으나 표준화된 성과지표 중심의 정보공개로 인해 보고서의 질적 발전을 가로 막아 발간조직별 특색 없는 보고서를 양산했다는 지적도 간과할 수 없다. 글로벌 가이드라인이 요구하는 데로 모든 정보를 포함하려 할 경우 두껍고 장황한 보고서가 되어 이해관계자들의 외면을 받기 쉽다. 간결한 통합보고서는 지방자치단체 직원을 포함한 이해관계자에게 행정활동에 대한 통찰과 의사결정에 기여할 수 있다. 민간의 경우 실제 작성시 많은 이슈 가운데 이해관계자에게 필요한 이슈 선정과 보고서의 실제 수혜자 식별에 혼란을 겪고 있다. 제도가 정착되면 비재무정보가 의사결정에 반영되고, 통합보고도 이해관계자와 소통의 창구로써 역할을 할 수 있다. 향후 통합보고의 지방자치단체 도입시에도 민간의 지속가능성보고제도 도입초기와 같은 역행적 업무처리 시기를 거쳐 통합사고에 의한 가치창조활동이 정착되고 이를 통해 진정한 통합보고서가 작성될 것으로 예상된다. 한편 조직의 내부적 가치창조활동과 외부적 소통(예를 들어 주민과 상호작용에 의한 화학반응과정)을 거치지 않거나 이 반응에서 생긴 에너지가 다시 내부의 가치창조활동에 원활히 공급되지 않을 경우 행·재정적 개혁이 지속가능할 수 없다. 지방 3.0이 조직 내·외에서 정상적으로 기능하고 지속가능한 정책이 되려면 내부적 가치창조활동에 대한 성과를 측정하여 이를 주민에게 전달하고 다시 피드백(프레임워크에서 타인과의 관계에서 창조되는 가치처럼)을 받아 개선하는 선순환 구조를 만들어야 한다. 그러나 지방3.0에서 가치창조활동의 측정법 및 주민에게 성과를 전달할 커뮤니케이션 수단 제시는 결여되어 있다. 프레임워크 도입시 통합사고와 통합보고활동을 통한 통합보고서 작성은 조직의 가치창조활동을 지역 주민에게 전달할 수 있게 한다. 이를 통해 지역과 자치단체의 발전이나 퇴보가능성을 예측할 수 있다. 보고서는 막연한 주민이라는 개념이 아니라 관할지역 유권자 및 이해관

계자로 식별된 대상에게 행·재정활동에 대해 큰 그림을 제시하고, 관심을 유발시킨다는 기본 원칙 하에 제작되어야 한다. 지방자치단체와 주민이 가치창조의 선순환과정을 형성하게 되면 지방3.0은 일부 직원의 업무로 인식되어 정권과 함께 소멸되지 않을 것이다. 그리고 지방자치단체에서 추진 중인 성과관리제도, 사업예산제도, 원가회계제도가 성숙되기 위해서는 내부 직원의 노력뿐만 아니라 외부 주민의 관심과 지지를 촉진시키는 수단이 마련되어야 한다. 지방자치단체의 프레임워크 도입이 촉매제로 작용할 것으로 본다.

기업의 경우 재무제표는 회계팀이, 지속가능성보고서는 CSR/CSV, 홍보팀 등에서 작성하여 공개하고 있다. 일부 기업의 통합보고서는 지속가능성보고서를 작성하는 비회계부서에서 업무의 연장차원에서 제작되고 있다. 이렇다 보면 회계적 관점이 결여된 통합보고서가 발간될 수 있다. 지방자치단체의 경우 회계부서의 복식부기 담당자가 재무제표를 작성하고 있으나, 지속가능성보고서는 환경정책과 등과 같은 비회계부서에서 작성하고 있다. 이들 비회계부서가 통합보고서작성을 주도하게 되면 회계적 관점이 결여된 보고서가 될 수 있으므로 조직편성과 업무분장에 유의하여야 할 필요가 있다. 통합성과보고제도 시행 초기에 별도의 정규조직을 만들기보다 발행시기에 회계부서와 비회계부서가 협업을 할 수 있는 비상근 TF 형태를 구성한다면 특정시각에 치우침 없이 조화로운 보고서 작성이 가능하리라 본다. 다음으로 통합보고서의 공개시기는 재무회계결산이후가 업무 순기상 적정하다. 현행 법령상 결산, 의회승인, 재정공시이후인 9월 초부터 착수하여 차년도 예산편성과 주요업무가 확정되는 12월까지 작성한 후 다음해 1월에 공개하는 것이다. 통합보고서 공개방식은 지방재정공시제도를 활용하여 수시공개형식으로 지방자치단체 홈페이지에 공시하는 것이 적법하다. 통합사고와 통합보고활동에 따른 성과물인 통합보고서를 작성하기 위해 앞에서 살펴보았던 각종 취득가능한 지표를 활용하여 다음과 같이 보고서의 골격이 유지되어야 할 것이다. 통합보고서는 프레임워크의 기준을 만족하기 위해 내용요소를 경계조건에 맞춰 작성되어야 한다. 일부 내용요소는 가이드라인 일반표준공개를 참고하여 작성하되, 지방자치단체에서 시행중인 성과관리제도와 사업예산제도, 재정분석진단제도 등의 산출절차를 사용하여 제도권내에서 지표의 정합성, 정밀도, 비교가능성을 높여야 할 필요가 있다. 실무사례로써 통합보고서라고 명시한 국내 8개사의 연차보고서를 後藤大介(2013)의 방식에 따라 분류해보면 일부 영역에서 분포하고 있는 등 산업별 보고형식의 다양성이 부족하다. 즉 목차구성패턴 ⑤처럼 가치창조프로세스나 6개 자본에 따라 작성하거나 ㉠, ㉡, ㉢ 형태의 보고서는 찾아 볼 수 없다. 이에 비해 일본의 경우 기본적인 가치창조프로세스를 구현한 츄무라그룹의 보고서(ツムラグループ コーポレートレポー 2014)나 히타치카세이의 보고서(日立化成 アニュアルレポート 2014)로 부터 투입, 가치창조활동, 산출, 성과에 이르는 전 과정을 표현한 미쓰비시중공업의 보고서(三菱重工業 Annual Report 2013)에 이르기까지 다양하게 분포하고 있다.

〈그림 3〉 국내기업발간 통합보고서의 유형 분포

목차 구성 패턴	⑤					
	④				POS, KT	SH
	③		DH		DI	
	②				HD, SKT	
	①				SE	
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
					(f)	

활용 톨 구성 패턴

SKT : SK Telecom Annual report 2013
 KT : KT Integrated Report 2014
 HD : 현대건설 지속가능경영보고서 2014
 POS : POSCO 지속가능성보고서 2013

SE : 삼성엔지니어링 Sustainability Report 2013
 SH : 신한금융그룹 사회책임보고서 2013
 DH : 두산중공업 통합보고서 2013
 DI : Doosan Infracore Integrated Report 2013

범례 : 목차구성 패턴

- ①기업소개, 거버넌스, 성과지표, 전략/사업, CSR, 재무·비재무 데이터
- ②기업소개, 거버넌스, 성과지표, 전략/사업+CSR, 재무·비재무 데이터
- ③기업개요/사업모델, 거버넌스, 성과지표, 전략, CSR, 재무·비재무 데이터
- ④기업소개/사업모델, 거버넌스, 전략, 실적, 재무·비재무 데이터
- ⑤기업소개, 거버넌스, 성과지표, 전략/사업, 6개자본, 재무·비재무 데이터

범례 : 활용톨구성 패턴

- ㉠통합보고서 단독
- ㉡통합보고서+통합보고서상세판, 웹사이트
- ㉢통합보고서+보충자료+웹사이트
- ㉣통합보고서+CSR상세자료+웹사이트
- ㉤통합보고서+IR상세자료+웹사이트
- ㉥통합보고서요약+통합보고서+CSR보고서+웹사이트

V. 결론 및 정책제언

현 정부는 국정과제인 건전재정기조정착을 위하여 재정평가활성화를 추진 중이며 국내외 여건의 악화와 재정규모의 확대 등으로 예산사업에 대한 성과관리와 평가가 주요과제로 부상하고 있다. 중앙부처에서 시행중인 성과평가제도운영의 문제점을 다음과 같이 지적하고 있다(기획재정부, 2013). 성과계획서·보고서와 예·결산서의 연관성 없이 별도의 개별문서로 작성·제출되어 예·결산 심의시 활용도가 저조하며 재정사업의 설정이 곤란하고 예·결산과의 연계가 부족하다. 이를 개선하기 위해 예산과 사업성과 간의 연계강화를 목적으로 예산체계(프로그램과 단위사업)에 대한 성과관리를 추진하고 있다. 성과계획서·보고서와 예·결산서의 통합을 추진하여 성과계획서상의 합리성을 높이고 예산사업설명내용을 보완하여 성과계획서의 활용도를 제고하고자 하였다. 지방자치단체의 경우 성과계획서 작성체계는 성과관리체계의 정책사업목표와 예산체계의 정책사업과 일치시키며, 하위 단위인 성과관리체계의 단위사업(성과지표)과 예산체계의 단위사업도 일치시켜 성과계획서를 작성할 예정이다. 이렇게 하여 정책사업단위의 재정성과를 관리하며 대상회계는 기금회계를 제외한 일반회계와 기타특별회

계이다. 운영체계를 살펴보면 성과지표를 작성하여 예산부서에 제출하고 예산부서는 성과관리부서와 지표의 적정성을 협의하여 재정시스템에 반영하게 된다. 이 후 결산정보(성과보고서)를 생산하게 되면 이제까지 경험하지 못한 재무 및 비재무 복합데이터가 산출되고 이를 공시하게 될 새로운 틀 마련이 요구된다. 또한 이를 주민이 알기 쉽게 표현할 수 있도록 가공할 필요가 있다. 이 가공 분야는 지방자치단체가 잘 할 수 있는 영역이다. 이러한 맥락으로 국제 기준에 따라 투명성, 간결성, 비교가능성을 높이고 의사결정에 활용할 수 있는 “기능하는 보고서”로써 이해하기 쉬운 통합성과보고서 작성이 필요하다. 즉 유권자와 이해관계자가 행·재정적 성과에 대한 큰 그림을 볼 수 있도록 재무적 성과와 비재무적 성과를 프레임워크에 따라 통합보고하는 것이다. 이를 통해 현재 추진되고 있는 여러 행정 및 재정제도의 안정적인 추진과 투명하고 견실한 조직운영에 기여하고, 지방3.0 가치실현을 위해 통합사고가 주요 행정활동에 내재화될 수 있도록 행정패러다임 변화를 주도하고, 제도적인 뒷받침을 위해 통합보고조례 제정도 고려해 볼 수 있다. 궁극적으로 통합보고제도를 통해 Stock과 Flow의 경제논리가 지배하는 시기를 지나 人和의 통합행정이 지방에서 조속히 구현되기를 기대한다.

【참고문헌】

- 고재경 외. (2014). 경기도지속가능발전지표 개발 및 모니터링 방안. 『경기정책연구』, 2014-22.
- 권혁춘. (2013). 재무보고서 활용도 제고를 위한 알기 쉬운 재무제표 작성방안 - 봉화군사례를 중심으로-. 『지방행정정책연구』, 지방행정연수원, 3(1):21-47.
- 권혁춘. (2014). 지방재정의 통합실적보고시스템 구축과 활용방안: IIRC 국제통합보고프레임워크를 중심으로. 『우수정책개발보고서』, 지방행정연수원, 2014. 10, 93-140.
- 금융감독원. (2009). 『국제회계기준의 이해와 도입준비』, 금융감독원회계제도실, 2009. 12.
- 금창호 외. (2013). 지방3.0의 효율적 추진체제 설계를 위한 시론. 『지방행정연구』, 27(3):41-64.
- 기획재정부. (2013). 『재정성과관리제도 개편방안』, 기획재정부, 2013. 11. 28.
- 김상현. (2013). 『재정성과관리제도 개편방안 연구(재정성과관리제도의 정착을 위한 재정제도와 의 조화방안)』, 한국행정학회(기획재정부 성과관리과 수주), 2013.
- 김은경. (2013). 『충청남도의 지속가능발전지표 및 지속가능보고서 연구용역』, (주)지속가능성센터 지우.
- 박민정. (2006). 내러티브란 무엇인가?: 이야기 만들기, 의미구성, 커뮤니케이션의 해석학적 순환. 『아시아교육연구』, 7(4):27-47.
- 박해육 외. (2013). 성과정보 활용의 영향요인에 관한 실증분석, 『지방행정연구』, 27(3):353-384.
- 안전행정부. (2013a). 『지방자치단체 행사·축제 원가회계정보 공개방안』, 안전행정부, 2013. 8.
- 안전행정부. (2013b). 『2013년도 지방자치단체 재정공시편람』, 안전행정부, 2013. 7.
- 안전행정부. (2013c). 『2013년도 지방자치단체 재정분석편람』, 안전행정부·지방행정연구원, 2013. 8.
- 안전행정부. (2014). 『2015회계연도 예산의 성과계획서 시범작성 매뉴얼 통보』, 안전행정부 재정정책과-3635(2014.8.20).
- 오숙희 외. (2012). 협력적 거버넌스 구축 및 운영에 관한 연구: 출소예정자의 취업·창업지원 융합 행정을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 22(4):27-49.
- 오영균. (2013). 지방정부3.0한계와 극복방안. 『2013년하계학술대회논문집』, 1-21.
- 오철호 외. (2013). 『정부3.0의 이론적 배경 및 조직의 변화관리에 대한 연구』, 한국정책학회(안전행정부과제 수탁기관).
- 이승중 외. (2013). 『국민행복과 정부3.0 - 이해와 적용-』, 단행본, 학지사, 2013.
- 이영. (2013). 정부 3.0과 관련한 지방 3.0추진 평가 및 발전전략 요인에 관한 연구 -지방 3.0에 대한 지방공무원의 인식도 위주로- 『2013년 한국행정학회 동계학술발표논문집』, 338-353.
- 이정호. (2001). 미국에 있어서 현대 재무공시의 기원. 『경영논집』, 35(1):113-133.
- 최정우 외. (2013). 지방자치단체 성과관리 영향요인에 관한 연구 : 지방자치단체 공무원의 인식을 중심으로. 『한국행정학보』, 47(3):285-308.

- 최홍석. (2013). 「정부3.0 성과관리방안연구(중간보고서)」. 한국행정학회. 2013. 12.
- Beattie. (2014). Accounting narratives and the narrative turn in accounting research: issues, theory, methodology, methods and a research framework. *British Accounting Review*, 46(2):111-134.
- Charl de Villiers et al. (2014). Integrated Reporting: Insights, gaps and an agenda for future research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 27(7):1042-1067.
- David. (2013). Integrated Reporting: The Role of the CFO. 『Accountancy SA』, 32-33.
- Dragu et al. (2013). New Corporate Reporting Trends. Analysis On The Evolution Of Integrated Reporting. 『The Journal of the Faculty of Economics』 - Economic, 1221-1228.
- Paul. (2014). Integrated Reporting: A New Governance Tool. 『Corporate Board』, 35(206):6-10.
- Rossouw. (2010). King III Integrated Report - why it's crucial to plan ahead. 『Board Room』, 3:537-538.
- 古庄 修. (2011). 統合財務報告制度の形成と課題. 『國際會計研究學會』(일본). 年報, 第 2号:17-29.
- 後藤大介. (2013). これからのレポート作成實務に求められること:いかに“統合”を實のあるものにする. <http://www.ideaship.info/%E8%B3%87%E6%96%99-resources/> (검색일: 2014.11.05.)
- 국제통합보고 프레임워크. (2013). 영문판 국제통합보고평의회(IIRC). 2013. 12. <http://www.theiirc.org/international-ir-framework/> (검색일: 2014.11.05.)
- 박은경. (2013). CSR 통합보고서와 지속가능경영보고서의 차이. 헤리리뷰. 한겨레경제연구소. <http://heri.kr/85000> (검색일: 2014.11.05.)
- Christchurch. (2013). Christchurch Annual Report 2013. <http://www.ccc.govt.nz/thecouncil/policiesreportsstrategies/annualplan/annualreport2013.aspx> (검색일: 2014.11.05.)
- Gold Fields. (2013). Annual report (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013) https://www.goldfields.co.za/inv_rep_ar.php (검색일: 2014.11.05.)
- GRI G4. (2013). 지속가능성가이드라인 제4판. 2013. 5. <https://www.globalreporting.org/reporting/g4/Pages/G4translations.aspx> (검색일: 2014.11.05.)
- King III. (2009). The King Code of Governance Principles for South Africa 2009 : <http://www.ecgi.org/codes/documents/king3.pdf> (검색일: 2014.11.05.)

- IIRC. (2011). Towards integrated reporting communication value in the 21st century. [http://theiirc.org/wp-content/uploads/2011/09/IR-Discussion - Paper-2011_spreads.pdf](http://theiirc.org/wp-content/uploads/2011/09/IR-Discussion-Paper-2011_spreads.pdf) (검색일: 2014.11.05.)
- 한국어판 프레임워크. (2013). IIRC웹사이트(<http://www.theiirc.org/>) 영문판만 공개되어 저자가 번역한 원문을 지방자치단체의 연구 및 교육용 목적으로 사용에 한정해 공개시까지 당분간 제공 가능

권혁춘: 경북대학교에서 박사학위(논문제목: Novel Hydrogen Ion-Sensitive Transistor Driving with MOS Hybrid Mode Operation)를 2010년에 취득하였다. 관심분야는 전공분야이 외에 지방재정, 정부회계 분야이다. 현재 봉화군청에서 재무회계결산담당자로 재직 중이다. 전공관련 연구 실적은 국제특허를 포함한 특허7건 및 SCI급 국제저널 논문5편을 포함해 다수의 국내외 학술대회에서 발표를 하였다. 2010년 국제인명사전인 Marquis Who's Who in the world 2010에 등재되었다. 지방행정분야 연구실적으로 2011년 그린 데이터 센터의 지리적 입지 조건에 관한 연구, 2014년 지방재정의 통합실적보고시스템의 구축과 활용방안을 발표하여 각 각 우수상을 수상하였다. 또한 2013년 “재무보고서 활용도 제고를 위한 알기 쉬운 재무제표 작성방안: 봉화군사례를 중심으로” (지방행정정책연구, 지방행정연수원) 등이 있다(hckwon@korea.kr).