

## 지방자치단체 회계기준(공개초안)에서 자산정의와 분류에 대한 소고와 실무 적용상의 문제점\*

김 동 욱\*\*

### < 목 차 >

- I. 서 론
- II. 관련연구
- III. 자산의 정의
- IV. 회계 실무 적용상 문제점
- V. 정책제언 및 결론

본 연구는 지방자치단체의 회계기준 공개초안에서 정의하고 있는 자산 개념 등의 이론적 검토와 예상할 수 있는 회계적 문제점을 지적하고 이에 대한 개선방향을 제시해 보고자 한다. 새로운 정부회계환경에 따른 회계실무에서는 자산의 개념을 어떻게 정의하느냐에 따라 재정상태보고서에 인식할 자산의 내용과 재정운영보고서에 인식할 비용 측정치가 기존의 회계기준과는 전혀 다르게 나올 수 있기 때문에 자산의 정의는 중요한 것이다. 현재의 지방자치단체회계기준 공개초안의 자산 정의는 다분히 정치적 결정과정에 의해 제정되어 자체 회계기준과 논리적으로 상호 연결 관계를 갖지 못해 이론적·실무적으로 상충되는 문제점이 존재하며 이는 정부회계의 이론적 발전에 장애가 될 수가 있다. 자산 개념의 정립이 중요한 또 다른 이유는 자산의 정의에 대한 이론적 해석은 미래에 발생할 수 있는 불확실한 자산분류에 도움이 될 수 있거나, 차후에 발생할 수 있는 어떤 항목이 자산인가 아닌가를 판단하기 어려울 때 그 정의에 의해 판단할 수 있도록 하기 위함이기 때문에 좀 더 확실하고 이론적인 자산의 개념의 정립이 필요하다.

□ 주제어: 지방자치단체회계기준, 자산정의, 회계이론, 정치적 과정

\* 이 논문은 2004년 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2004-003-B00126).

\*\* 제주대학교 경상대학 회계학과 조교수

## I. 서론

1999년부터 시작된 우리나라의 정부회계제도 개혁은 중앙정부와 지방자치단체로 진행되고 있다. 재정경제부는 2005년 상반기 중에 중앙정부 회계기준 공개초안을 마련하여 2006년도에 본격적으로 도입할 계획에 있고, 지방자치단체의 복식부기·발생주의 방식의 회계개혁은 행정자치부의 주관으로 1999년 말부터 경기도 부천시와 서울시 강남구청을 시범적으로 추진해 성공적인 평가를 받았으며 2004년도에는 9개 시범 지방자치단체가 2003년도 통합재무보고서를 발간하기에 이르렀다. 2004년도 5월에는 지방자치단체 회계기준 공개초안을 확정하였고 아직 미흡한 전산시스템을 보강해 2007년도부터 전국적으로 실시할 계획에 있다. 이러한 회계기준의 공개초안은 정부회계정보의 유용성을 높이는데 초점을 맞추고 있고, 또한 회계실무에 논리적 통일성을 기하기 위하여 필요하다. 회계기준을 제정할 때 언급되는 회계용어, 회계개념 또는 정의가 매우 중요하다. 정의나 개념구조가 없이는 이론형성이 안 될 뿐만 아니라 원리가 도출되지 않으며 지식의 전달이 비논리적이기 때문이다. 이처럼 새로운 정부회계기준을 제정하는 데에 있어서 회계용어의 정확한 정의는 미래에 발생할 수 있는 회계실무의 불확실성을 줄일 수 있을 것이다.

특히 자산의 정의·인식·범위·평가는 지방자치단체 회계기준 공개초안 제정시에 가장 논란이 많은 주제이기도 하다. 정부회계에 있어서 공공서비스를 제공하기 위한 사회기반시설을 포함한 공용자산의 자산성의 범위와 인식은 기업회계의 자산과는 다른 특징이 있으므로 대단히 복잡하고 어려운 문제일 수 있다. 현재의 지방자치단체회계기준 공개초안의 자산에 있어서 그 개념을 어떻게 정의하느냐에 따라 보고할 자산의 내용과 그 비용에 관한 회계원칙과 전혀 다른 원칙이 나올 수가 있기 때문에 자산의 정의는 중요한 것이다. 그리고 자산 개념의 정립이 중요한 또 다른 이유는 자산의 정의에 대한 이론적 해석은 미래에 발생할 수 있는 불확실한 자산 분류에 도움이 될 수 있거나, 차후에 발생할 수 있는 어떤 항목이 자산인가 아닌가를 판단하기 어려울 때 그 정의에 의해 판단할 수 있도록 하기 위함이기 때문에 좀 더 확실하고 이론적인 자산의 개념 정립이 필요하다. 또한 정부회계개혁을 하고 있는 다른 나라의 회계기준과 앞으로 확정될 우리의 회계기준과의 비교가능성 정도를 가늠할 수 있을 것이다. 그러나 우리나라 지방자치단체의 회계기준에서 정의하고 있는 자산의 정의는 기업회계에서 정의하고 있는 자산의 정의와는 다소 다르고 중앙정부의 회계기준에서 정의하고 있는 자산의 정의와도 조금 다르게 정의 되어 있다. 그리고 그 정의는 지방자치단체의 회계기준에서 언급하고 있는 자산항목을 다 아우르지 못하고 있는 한계도 있다. 현재의 지방자치단체회계기준 공개초안의 자산 정의는 다분히 정치적 결정과정에 의해 제정된 느낌이고 회계기준 내용의

많은 부분을 기업회계기준에서 차용하다보니 자체 회계기준과 논리적으로 상호 연결 관계를 갖지 못해 이론적·실무적으로 상충되는 문제점이 존재하며 이는 정부회계의 이론적 발전에 장애가 될 수 있다.

이제 우리나라는 정부회계개혁이 시작되었고 지방자치단체 회계기준 공개초안이 마련되었다. 이 연구의 목적은 서로 다른 자산의 정의로 인한 정부회계의 자산 개념과 정의에 대한 이론적 논의와 더불어 그에 따른 회계실무로 인한 회계적 문제점을 제기하고 부분적 해결점을 제시하고자 한다. 본 논문의 제2장은 지금까지 정부회계에 있어서 자산과 관련된 연구내용을 알아보고 제3장에서는 자산의 개념적인 정의 논의와 그 자산 정의에 따른 지방자치단체 회계기준 공개초안의 회계적 문제점을 다루며, 제4장은 논문의 내용을 요약하고 부분적 개선방향을 제시하고자 한다. 이 연구의 주제는 이제야 태동하기 시작한 정부회계학분야에서의 개념적인 정의에 바탕을 둔 것이므로 관련 논문이나 연구가 상당히 부족한 상황이지만 충분한 문헌연구 등을 통해 논문의 목표를 달성하고자 한다.

## II. 관련연구

우리나라의 정부회계기준에 대한 논의와 연구는 아직 초기 단계에 있다고 할 수 있다. 그 연구의 대부분도 복식부기의 채택 또는 발생기준 회계의 장·단점에 대한 설명과 지방회계제도의 개혁 방향에 관한 것이다. 이러한 연구로는 강인재와 신종렬(2004), 김동완(2003), 이효(2003), 강원순(1999), 김선구·권수영(1999), 서효원(1999), 백승천(1999), 윤영진(1999)의 연구 등을 들 수 있는데 지방자치단체의 발생주의·복식부기가 기존 현금주의·단식부기의 예산회계제도보다 더 유용한 정보를 생산할 것이라 다수의 주장이다. 그리고 정부회계의 발생주의·복식부기 제도를 먼저 도입한 외국의 사례를 소개한 것으로는 김재훈·박광훈(1999), 이창균(2001)의 연구 등이 있는데 이창균(2001)은 지방자치단체의 고정자산에 대한 회계처리가 지방자치단체별로 다르게 회계처리를 하고 있는 일본의 사례를 소개하였다. 김재훈·박광훈(1999)은 세계 최초로 발생기준의 복식부기 회계제도를 도입한 뉴질랜드의 정부회계기준에서는 무형자산의 형태인 조세권은 자산으로 포함하지는 않았지만 기존의 현금기준 하에서는 포함되지 않았던 사회간접자본시설을 부분적으로 대차대조표에 포함시키고 있으나 그 평가액의 정확성과 유용성에는 문제가 될 수 있다고 주장한다. 자산평가의 어려움 때문에 초기재정보고서의 작성에 어려움을 예상하고, 자산평가방법이 부실하면 분식결산 등 회계정보의 신뢰성 문제가 발생하기 때문에 자산평가방법에 대한 해결책이 선결

되어야 한다고 주장한다(이재성, 2001).

이처럼 초기의 정부회계에 관한 대부분의 연구는 행정학자들에 의한 발생기준에 따른 복식부기의 장·단점에 대한 설명과 외국의 정부회계개혁에 대한 부분적인 소개 위주로 되어있다. 즉, 정부회계의 기업회계식 회계기준의 채택에 대한 당위성에 대한 논의가 주를 이루었다. 각기 다른 자산 정의 도입에 따른 회계용어, 회계기준의 선택문제, 그에 따른 재정분석 혹은 재무비율을 어떻게 이해하여야 하는지의 종합적이고 깊은 이론적 연구는 본격화 되지 못하고 있다.

지방자치단체 회계기준의 공개초안이 마련되면서 회계학자들에 의해서 본격적인 회계학적 접근이 시작되었고, 회계기준에서 언급하고 있는 용어의 정의와 그에 따른 회계실무에 대한 이론적 고찰이 시작되었다. 정부회계에서는 기업회계에서 존재하지 않는 비시장성 경상자본이 있기 때문에 정부회계에서의 자산은 정태론에서의 자본방정식에서 말하는 자산을 의미하고 동태론적 견해인 수익창출력이나 원가 풀을 구성하는 등의 견해는 적용되지 않는다고 주장한다(이경섭, 2000).<sup>1)</sup> 이러한 주장은 Chambers를 중심으로 한 자산의 정의를 구성하는 한 핵심적인 요소인 시장성(marketability)을 강조한 것이다. 그러나 자산의 교환가능성이나 시장성은 가치를 만들지 않고 단지 가치를 표현할 따름이다. 경제가치의 기초는 교환이 아니라 소비이다. 따라서 교환가치는 소비가치에서 생기는 것이다. 그러므로 교환가치만이 경제적 가치가 아니라고 주장한다(Moontiz, 1961). 또한, 정부가 소유한 자산들은 기업의 자산과 같이 미래의 수익을 산출하기 위한 것이 아니며 사후에 현금화가 거의 불가능한 자산으로 부채적인 성격을 갖고 있다. 즉, 정부소유의 자산은 자산으로 인한 비용이 그 자산으로부터 가득되는 수익을 초과하는 경우에도 그 자산을 계속 보유 운영하여야 하며, 이러한 경우에는 그 자산의 소유는 정부조직에 마이너스 현금흐름을 가져올 수 있다(Mautz, 1981). 이병철·정순여(2004a)는 정부의 사회기반시설 등은 성격상 수익의 원천이 아니라 비용의 원천이 되는 자산이기 때문에 별도로 표시하고 관리를 해야 한다고 주장한다. 이는 지방자치단체회계기준 자산의 정의를 기업회계의 자산의 핵심요소인 '미래의 경제적 효익'에만 초점을 맞춘 주장이라 할 수 있다. 지방자치단체의 자산에 대한 정의에는 현금 유입을 수반하는 미래 경제적 효익, 혹은 직접적으로 현금 유입을 수반하지 않거나 측정 불가능한 경우의 공공서비스 잠재력도 이 자산의 핵심 요소로 포함시키고 있다. 보통의 경우에 경제적 효익(economic benefit)은 회계실체에 유입이 되지만 비경제적효익(non-economic

1) 자산개념에 관하여 전통적으로 대립되어 온 두 개의 회계적 사고가 있는데, 그 하나는 정태론이고, 또 다른 하나는 동태론적 자산 개념이다. 전자는 자산의 개념은 적극적 재산(자산) - 소극적 재산(부채) = 순재산이라는 자본방정식에서의 재산을 의미한다는 입장이고, 후자는 회계의 중심과제는 손익계산서에 있다고 주장한다.

benefit)은 회계실체에 유입되기보다는 주민이나 사용자에게 유입이 되는데 이를 서비스 잠재력이라 부르기에는 현실적으로 측정의 어려움이 있다 (Rowles, Hutton and Bellamy, 1998). 이처럼 정부가 보유하고 있는 자산 중에는 자산의 정의에 부합하더라도 민간부문의 자산과는 달리 현실적으로 합리적인 측정이 어려운 특수한 형태의 자산이 존재하므로 이러한 자산을 정부자산으로 인식할 것인가에 대한 문제가 되고 있다. Pallot(1992)은 자산의 핵심 요소인 지배력에 대해서 언급했는데, 유명무실한 소유권과 사용권이 없는 것은 불완전한 소유권을 의미하고 대표적인 것은 지역사회자산(community assets)이라 규정하여 자산으로 인식하는 것은 부적당하다고 주장한다. 다른 연구자들(Stanton and Stanton, 1997; Nasi Hansen and Hefzi, 2001)도 유산자산의 측정의 어려움, 사회문화적 가치의 무시, 판매 불가능성 때문에 자산으로 인식하기에는 한계가 있다고 주장한다.

서로 다른 주체들이 각각 지방자치단체 회계기준과 중앙정부의 회계기준을 마련하면서 용어와 개념의 정의에 있어서 중앙정부 회계기준과 지방자치단체 회계기준 간의 연계성과 통일성이 부족함도 문제이다. 두 회계기준 간의 자산의 정의를 포함한 몇몇 회계기준도 큰 차이를 보이고 있음을 지적하고 중앙정부와 지방자치단체의 특색으로 인한 차이점을 제외하고는 두 회계기준을 통일시키는 것이 필요함을 주장하였다(전중열, 2004).<sup>2)</sup> 그러나 회계기준 간의 정의의 차이에 대한 이론적 고찰은 부족하였는데 최근에 공공자산의 인식·측정에 대한 분석적인 연구와 자산의 정의에 관한 연구가 본격적으로 이루어지면서 정부회계 이론적 개념의 기초에 큰 진전을 이루었다(이병철, 2000; 이병철외, 2003; 이병철외, 2004b). 그러나 정부회계이론을 체계적으로 발전시키기 위하여 정부회계용어의 정의나 개념을 보다 더 기업회계이론 수준의 체계적이고 이론적 접근에 의하여 해석하는 것이 필요한 시점이다.

### Ⅲ. 자산의 정의

#### 1. 자산의 정의

이 장에서는 중앙정부와 지방자치단체의 회계기준 공개초안에서 각기 언급하고 있는 자산 정의의 이론적 고찰과 그에 따른 회계기준의 유용성을 논의하고, 예상할 수 있는 회계적 문제점을 제기해 본다. 자산에 있어서는 그 개념을 어떻게 정의하고 해석하느냐에 따라 보고할

2) 중앙정부 회계기준은 재정경제부, 지방자치단체 회계기준은 행정자치부가 회계기준 시안을 마련하고 있음.

자산의 내용과 그 소멸(비용)에 관하여 전통적인 회계원칙과 전혀 다른 새로운 원칙이 나올 수 있기 때문에 회계 이론적으로는 상당히 중요한 문제이다.

### 1) 자산에 대한 회계학적 정의의 변천

자산의 개념에 대해서 많은 정의가 있긴 하지만 학자들이 전부 일치하는 정의는 없다. 때문에 본 연구에서는 지금까지 재무제표개념을 공표하는 기관이나 기준의 정의를 참작하여 다음과 같이 자산을 정의하여 그 논쟁점을 하나하나 검토하고자 한다. 가장 고전적인 자산의 정의중의 하나는 APB Statement No. 4의 자산의 정의이다. APB Statement No. 4에는 자산을 “일반적으로 인정된 회계원칙에 의하여 인식되고 측정된 경제적 자원”이라 정의하고, 자원이라고는 할 수 없지만 일반적으로 인정된 회계원칙에 준거하여 인식되고 측정된 특정의 이연계정을 자산에 포함시키고 있다 (APB, 1970. para. 132). 이는 자산을 법적인 소유권임을 강조한 ATB(Accounting Terminology Bulletin) No. 1 보다 더 포괄적인 개념으로, 자산은 경제적 자원임을 강조하고 있다. FASB Concept No. 6에서 정의하는 자산은 “과거의 거래나 사건의 결과로서 현재 특정한 실체에 의해 취득하였거나 통제되는 미래에 경제적 효익이 창출될 것으로 기대되는 자원”이라고 정의하고 있어 자산의 개념을 좀 더 폭 넓게 인식하고 있다. 이 두 가지 정의는 미국의 회계전문기관의 공식적인 정의이지만 일부 학자들(Chambers, 1966; Arthur Andersen and Co., 1974)과 다른 단체에서 주장하는 자산의 개념을 전부 정리하면 다음과 같은 정의도 가능하다.

“자산이란 현재 또는 과거의 경제적 사건(economic events)의 결과로서 특정한 회계실체가 취득하여 그 지배 하에 둬으로써, 효익(benefit)을 얻게 될 교환 가능한(exchangeable) 경제적 자원(economic resources)이다”(김영청, 1986).

이 정의에서 회계상 자산이 되려면 그것은 경제적 자원이고, 교환가능 해야 하고, 효익을 제공할 수 있어야 하고, 또한 회계실체가 현재 또는 과거의 경제적 사건으로 취득하여 그 지배 하에 두고 있는 경제적 자원이라야 한다는 의미일 것이다. 이 정의에서 교환가능성은 자산회계에 이론성을 더 부여하고 자산의 인식과 측정에 객관성을 보다 더 부여하기 위함이나 기업회계에서는 이연계정이라는 무형요소를 자산의 범주에서 제외시키는 단점이 있다. 특히 교환가능성이란 좁은 의미의 시장성(marketability)은 정부 특유의 비시장성 사회경상자본(예, 사회간접자본, 유산자산, 국방자산)의 자산성을 인식하는데 한계가 있을 수 있다.

IASB(International Accounting Standard Board, July 1989, par. 49a)에서는 자산을 “과거 사건의 결과로서 기업에 의해 지배되고 기업에 유입되는 미래 경제적 효익이

기대되는 자원”<sup>3)</sup>이라고 정의하고 있어 FASB Concept No. 6에 비해 ‘특정한 실체’가 구체적으로 ‘기업’으로 표현한 것 외에는 큰 차이가 없는 것으로 정의를 내리고 있다. 또한 IFAC (International Federation of Accountants)의 IPSAS(International Public Sector Accounting Standards)는 공공부문의 회계업무에 대한 국제적인 수요를 충족시킬 범세계적인 기준의 필요성을 인식하고 국제공공회계기준에 관한 기준서를 공표하고 있는데 IASB의 자산의 정의에 경제적 효익과 더불어 ‘서비스 잠재력’의 개념을 첨부하고 ‘기업(enterprise)’이라는 용어 대신에 ‘실체(entity)’라는 용어를 사용하고 있다.<sup>4)</sup>

미국의 SFAC No. 6과 유사하게 우리나라의 기업회계기준의 근간을 이루는 재무회계개념에서 자산은 “과거의 거래나 사건의 결과로서 현재 기업실체에 의해 지배되고 미래에 경제적 효익을 창출할 것으로 기대되는 자원”이라고 정의하고 있다. 따라서 자산은 미래의 경제적 효익, 특정기업실체에 의한 지배 및 과거의 거래나 사건의 결과라는 주요한 세 가지 특징을 갖는다. 이와 같이 기업회계에서의 현대적인 자산의 개념은 소유권이나 시장교환성을 배제한 광의적인 자산개념으로 발전해 왔다. 이 기업회계에서 정의하고 있는 자산의 정의는 우리의 중앙정부와 지방자치단체의 회계기준에 다시 준용하고 있는 것이 현실이다.

## 2) 지방자치단체 회계기준의 자산 정의

중앙정부 회계기준 공개초안과 지방자치단체 회계기준 공개초안에서 자산의 정의를 조금 상이하게 표현하고 있다. 중앙정부 회계기준 공개초안에 의하면 자산이란 “과거나 사건의 결과로 발생하는 정부회계실체에 의해 통제되는 미래의 경제적 효익을 제공할 것으로 기대되는 자원”이라고 정의하고 있고 지방자치단체 회계기준 공개초안에 의하면 자산은 “회계실체가 소유하고 이들 자산을 일정기간 보유 또는 사용함으로써 공공서비스 잠재력이나 경제적 효익을 창출할 수 있는 자원”이라고 정의하고 있다. 중앙정부 회계기준은 기업회계의 자산 정의를 그대로 차용하고 있으나 지방자치단체 회계기준은 과거 기업회계의 자산의 협의적인 개념과 공공자산을 포함시키기 위한 새로운 개념인 공공서비스 잠재력을 추가하고 있고 소유권과 지배권이 동시에 만족하는 공통집합이어야만 된다는 의미를 내포하고 있다. 즉, 지방자치단체 회계기준의 자산은 ‘공공서비스 잠재력이나 경제적 효익을 창출할 수 있는 자원’, ‘특정 실

3) “An asset is a resource controlled by the enterprise as a result of past events from which future economic benefits are expected to flow to the enterprise”

4) “Assets are resources controlled by an entity as a result of past events and from which future economic benefits or service potential are expected to flow to the entity”

체에 의한 소유와 동시에 지배'라는 주요한 두 가지 특징을 갖는다.

첫째, 자산의 경제적 효익 창출이란 기업회계의 자산의 정의와 같이 특정 실체에 예상되는 또는 잠재적인 현금유입창출에 기여하는 잠재력을 의미하고, 공공서비스 잠재력은 특정실체에 직접적인 현금유입은 없으나 실체의 목적을 달성하기 위하여 재화와 용역을 제공하는 데 사용되어지는 것이라고 하고 있다(IPSAP. International Public Sector Accounting Pronouncements 2.5). 이는 기업회계에는 없는 공공자산인 사회간접시설을 포함시키는 이론적 의미가 있을 것이다. 그러나 공공자산의 비경제적(비재무적) 효익인 공공서비스 잠재력의 객관적인 측정이 어렵기 때문에 자산의 인식에는 문제가 있다. 우리나라 지방재정법상의 지방자치단체 자산은 공유재산, 물품, 채권과 채무, 공공시설 및 기금으로 분류하고 있다. 지방재정법상에는 현금과 유가증권이 자산의 종류에서 제외되어 있지만 자산의 정의에 의하면 소유권, 미래 경제적 효익 창출이라는 두 가지 핵심요소를 충족시키고 있으므로 자산으로의 분류는 당연하다. 다만 세입세출외현금은 다른 주체의 현금을 잠시 보관하는 입장에서 현금 자체의 자산 인식과 동시에 부채도 인식을 하여야 할 것이다. 공유재산은 행정재산, 보존재산 및 잡종재산으로 분류하고 있는데 행정재산은 타인에게 대부, 매각, 교환 등의 처분 또는 권리의 설정을 제한하는 등 특별한 법적 제한을 가지고 있는 재산으로서 공공용재산, 기업용재산으로 재분류된다.<sup>5)</sup> 사회간접시설 등 공공용재산은 대규모 자본투자를 필요로 하고 미래 장기간에 걸쳐 경제적·비경제적인 비용·편익을 창출하는 자산으로 자산의 정의에는 부합되지만 미래의 경제적 측정에는 어려움이 있다. 현행 공개 초안은 신규로 취득되는 공공용재산인 사회기반시설을 자산으로 인식하여 재무상태보고서에 계상하도록 하고 있다. 문화재 등 보존자산은 자산의 일반적 정의에는 부합되지만, 국가나 지방정부의 중요한 자산으로 영구히 보존해야 하므로 매각과 교환이 불가능하고 가치평가가 어려운 속성이 있어 일반자산과 동일시하기 어렵기 때문에 지방자치단체 회계기준 공개초안에서는 관리책임자산으로 보고하도록 하고 있다. 그래서 정부자산은 성격상 미래의 경제적 효익을 제공하기보다는 비용의 원천이 되는 경우가 일반적이라고 주장한다(이병철, 정순여 2004: 37-67). 이는 공공서비스의 잠재력을 화폐로 신뢰성 있게 객관적으로 측정하지 못하기 때문에 비용의 원천으로 느껴지고, 정부회계가 수익·비용의 대응원칙이 적용되지 못하는 한계 때문일 것이다. 잡종재산은 매각, 교환, 양여하거나 일반인에게 권리를 설정해 줄 수 있는 대지, 전, 담, 임야를 포함하고 있어 경제적 효익을 객관적으로 측정가능하기 때문에 자산으로 인식하는데 별

5) 국유재산법상 공공용재산은 국가가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산으로 정의되고 있고 공공용재산의 구체적인 범위가 규정되어 있지 않는데 정부회계기준에서는 공공성 있는 시설의 범위에 대하여 포괄적으로 규정하고 있는 『사회간접시설에 대한 민간투자법』의 규정에 준용하도록 하고 있다.



문제는 없다.

두 번째 특징은 ‘특정실체에 의한 소유와 동시에 지배’라는 기업회계과 상이한 개념의 도입이다. 물론 물리적 형태나 법적 소유권이 자산성을 결정하는 본질은 아니지만 소유권이라는 개념의 도입이 지방자치단체 회계기준에서 예시한 일부 자산들을 포괄적으로 포함시키지 못하는 논리적 결함이 있다. 즉 기업회계에서 자산의 특징으로 언급하고 있는 “통제권<sup>6)</sup>”과 지방자치단체 회계기준에서 언급하고 있는 “소유권”의 차이가 존재하고 있으며, 왜 상이해야 하는지에 대한 명쾌한 답이 지금까지 없고 기존 연구에도 언급되어 있지 않고 있다.

중앙정부 회계기준 공개초안의 정의에서는 회계상 자산이 되자면 그것은 회계실체가 현재 또는 과거의 경제적 사건으로 취득하여 그 지배 하에 두거나 통제를 할 수 있는 자원이라야 한다는 의미로 우리의 기업회계의 자산의 정의를 그대로 따르고 있다. 하지만 지방자치단체 회계기준 공개초안의 자산은 공공서비스 잠재력이나 경제적 자원을 소유하고 이들 자산을 일정기간 보유 또는 사용할 때에 자산으로 인식한다고 함으로서 자산의 인식에 있어 보수적인 관점을 유지하고 있다. 소유권과 사용권이 동시에 확보되어 있지 못하면 자산이 아니라는 의미이다. 기업회계나 중앙정부회계에서 회계상의 자산은 반드시 기업이나 중앙정부의 지배 하에 있어야 한다고 되어 있는데, 기업이나 중앙정부가 이용할 수 있거나 또는 그것으로부터 효익을 얻을 수 있는 경제적 자원이라고 모든 것이 회계상 자산이 될 수가 없다는 의미일 것이다. 또한 어떤 자원이 회계상 자산이 되자면 그 자원이 가져올 효익을 기업이나 중앙정부가 직접·간접으로 얻을 수 있어야 하고 또한 타인이 그 효익을 얻는 것으로부터 배제할 수 있어야 한다. 그러자면 곧 그 자원은 법률상의 권리에 기초를 두고 회계실체의 지배 하에 놓여 있지 않으면 안 된다.<sup>7)</sup> 여기서 지배 하에 놓인다는 뜻은 특정자원이 제공하는 효익의 성질이나 권리의 형태에 따라 기업이나 중앙정부가 그 자원을 다른 자원과 시장에서 교환할 수 있거나, 재화 또는 서비스를 생산하는데 사용할 수 있거나, 타인이 사용할 때는 그 대가를 청구할 수 있거나, 부채의 결제에 사용할 수 있거나, 그냥 보유할 수 있어야 한다는 뜻이다. 그러므로 기업회계 측면에서는 지배할 수 없는 자원은 그것이 비록 기업에 효익을 제공한다 할 지라도 회계상의 자산은 아닌 것이다.

6) 보통의 회계학 서적에서는 통제라는 표현을 쓰고 있는데, 이것은 control을 상식적으로 번역한 것이고 법률적인 해석은 지배라는 의미가 있다.

7) GASB, Financial Accounting Standard, Statement of Financial Accounting Concepts No. 6(Stamford, Conn.: FASB. 1981), par. 118.

<표 1> 자산정의 비교

	정 의
FASB Concept No. 6	자산은 과거의 거래나 사건의 결과로서 현재 특정한 실체에 의해 취득하였거나 통제되는 미래에 경제적 효익이 창출될 것으로 기대되는 자원 (An Asset is probable future economic benefits obtained or controlled by a particular entity as a result of past transactions or events)
IASB	자산은 과거의 사건의 결과로서 기업에 의해 지배되고, 기업에 유입이 기대되는 미래 경제적 효익을 창출할 것이라 기대되는 자원 (An asset is a resource controlled by the enterprise as a result of past events and from which future economic benefits are expected to flow to the enterprise)
IFAC PSC (IPSAS)	자산은 과거 사건의 결과로서 실체에 의해 지배되고, 실체에 유입이 기대되는 서비스 잠재력 혹은 미래 경제적 효익을 창출할 것이라 기대되는 자원 (Assets are resources controlled by an entity as a result of past events and from which future economic benefits or service potential are expected to flow to the entity)
한국 기업 회계기준	자산은 과거의 거래나 사건의 결과로서 현재 기업실체에 의해 지배되고 미래에 경제적 효익을 창출할 것으로 기대되는 자원
한국 중앙정부 회계기준 공개초안	자산은 과거나 사건의 결과로 발생하는 정부회계실체에 의해 통제되는 미래의 경제적 효익을 제공할 것으로 기대되는 자원
한국 지방자치단체 회계기준 공개초안	자산은 회계실체가 소유하고 이들 자산을 일정기간 보유 또는 사용함으로써 공공서비스 잠재력이나 경제적 효익을 창출할 수 있는 자원

출처: IASB, IPSAS, 한국기업회계기준, 한국 중앙정부 회계기준 공개초안, 한국 지방자치단체 회계기준 공개초안에서 발췌 정리

법률적으로 지배라고 하는 말의 참뜻은 권리자가 모든 사람에 대하여 그 객체적인 물건에 관한 간섭 또는 방해를 배척하여 효익의 독점을 주장할 수 있는 것이 법률상 인정되고 있다는 것이다. 다시 말하면 지배가 사회적으로 승인을 받아야 하는데 그러자면 기업이 자원에 대한 소유권을 가지고 있거나, 지상권, 지역권, 전세권 등의 용익물권(제한된 범위의 사용·수익할 수 있는 권리)을 가지고 있거나, 아니면 유치권, 질권, 저당권 등 담보물권(처분·환매하여 교환가치의 전부 또는 일부를 지배할 수 있는 권리)을 가지고 있어야 한다. 회계상으

로는 이와 같은 엄격한 법률적 해석을 하지 않고는 어떤 자원이 기업의 자산인가 아닌가를 구분하는 것이 보통 용이하다고 주장할지 모르나, 기업이나 중앙정부가 자산이라면 당연히 이와 같은 법률적인 기초를 두는 자원이라야 한다는 의미로 해석 할 수 있다. 또한 여기서 지배란 반드시 소유권이 있다는 의미만이 아니다. 리스 계약에 의해 설비를 임대하여 사용하는 기업은 그 설비를 계약에 의해 자기의 지배 하에 두기 때문에, 그 설비가 제공하는 효익은 소유권자가 아닌 그것을 지배하는 기업이나 중앙정부가 얻게 된다. 이러한 관계는 민법상 ‘물권’의 본질을 설명하는 데서 잘 나타나 있고 또 그 내용은 바로 앞에서 설명한 ‘지배’라는 말을 명확히 하고 있다. 법률상 ‘물권’이란 특정의 ‘물건’을 직접 지배하여 이익(회계상으로는 효익이라는 의미와 같다)을 얻는 배타적 권리이다(곽윤직, 1978). 여기서 직접 지배한다는 것은 타인의 행위를 기다리지 않고 직접 그 물건으로부터 일정한 이익을 얻는다는 것을 의미한다. 지배라는 관념은 사람의 의사와 의사와의 관계에 있어서, 즉, 사람의 사람에 대한 관계에 있어서 일방이 타방을 복종케 하는 것을 가리킨다. 그리고 사람이 물건을 지배한다는 것은 사람의 의사가 물건 위에 미치는 상태를 말한다(김영청, 1989 재인용).

지방자치단체 회계기준 공개초안은 ‘지배’ 또는 ‘통제’ 보다는 ‘소유’라는 용어를 사용함으로써 소유권 등의 법적권리로 자산성 유무를 결정하는 기준이 되고 있다. 일반적으로 경제적 효익에 대한 지배력이 법적 권리의 결과이지만, 경우에 따라서는 법적인 권리가 없어도 자산의 정의를 충족시킬 수도 있을 것이다. 현재의 지방자치단체에서 정의하고 있는 자산의 개념은 뒤에 그 기준에서 기술하는 일부 회계기준과 상충되는 모순이 존재한다. 예를 들어 지방자치단체 회계기준 제 61조의 리스에 의한 자산 및 부채의 평가에서 기업회계기준과 똑같이 리스는 금융리스와 운용리스로 구분하고 리스회계 처리에 대한 사항은 기업회계기준의 내용을 준용한다고 기술하고 있다. 이는 지방자치단체 회계기준 공개초안의 자산 정의의 관점에서 보면 금융리스는 자산으로 인식을 할 수가 없는 논리적 모순이 존재한다. 기업회계에서는 법적 소유권 관점에서 벗어나 경제적 실질이 리스이용자에게 있다면 리스이용자의 자산으로 보고해야 한다고 한다. 여기서 경제적 실질이라 함은 자산소유로 인한 경제적 효익과 위험을 말하는데, 경제적 효익이란 자산의 경제적 내용연수에 걸친 수익성 있는 운영과 가치의 증대 혹은 잔존가치의 실현에서 발생하는 이익의 기대치를 말한다. 반면 위험이라 함은 자산의 운휴, 기술적 진부화로 인한 손실 및 경제여건의 변화에 따른 수입액 변동의 가능성을 포함한다.

지방자치단체 회계기준 공개초안에서는 기업회계나 중앙정부 회계기준 공개초안에 비해 예상되는 또는 잠재적인 현금유입으로 해석되는 미래 경제적 효익대신에 좀더 광의의 개념인 공공서비스 잠재력을 부가하고 있다. 즉 공공서비스 잠재력은 회계실체에 직접적인 현금유입은 없으나 공공기관의 본연의 목적을 달성하기 위하여 재화와 용역을 제공하는데 사용되어지는 것이라고 하고 있다. 즉 사회기반시설들을 자산의 범위로 인식한다는 의미이기도 하다.

그러나 이병철·정순여(2004a)는 정부의 사회기반시설 등은 성격상 수익의 원천이 아니라 비용의 원천이 되는 자산이기 때문에 별도로 표시하고 관리를 해야 한다고 주장한다. 그런 관점에서는 미래의 경제적 효익을 확실히 가져다 줄 수 있는 가능성이 있는 지방자치단체의 수익사업에 투입된 자산 이외는 자산으로 인식할 만한 자산이 없을 것이다.

중앙정부 회계기준 공개초안의 자산의 정의는 지방자치단체 회계기준의 자산의 정의에 비해 보수적인 관점으로 접근하고 있는데, 중앙정부 회계기준 공개초안의 실무적 내용은 비시장성 사회기반시설은 회계상의 자산으로 인식하지 않는 무계상주의 방식을 채택하고 있는 반면에 지방자치단체 회계기준 공개초안은 자산으로 인식하는 계상주의 방식을 채택하고 있다. 이러한 각각의 다른 자산의 정의는 중앙정부나 지방자치단체들이 기업들이 보유하지 않는 비시장성 사회경상자본(사회간접자본, 유산자산, 국방자산)의 자산성을 바라보는 관점일 수도 있다.

전중열(2004)은 중앙정부회계기준(시안)과 지방자치단체기준(5차 시안)의 두드러진 차이점은 회계용어의 상이한 정의에서 나타난다고 하고 자산의 정의에 대해서는 “통제”와 “실질적인 소유”라는 개념이 상이하고 중앙정부회계기준(시안)과 지방자치단체 회계기준(5차 시안) 간의 연계성이 부족함을 지적하였다. 물론 최근에 공표된 지방자치단체 회계기준 공개초안의 자산의 정의에서도 “소유”의 개념을 유지함으로써 회계기준 간의 연계성 부족은 여전하다. 이와 같이 회계기준 간의 연계성 부족은 각 회계실체의 특수성을 반영하고 있지만 때로는 이러한 결과는 지방자치단체 회계기준을 제정할 때의 정치적 의사결정의 산물이라 할 수 있다. 정부회계학의 태생이 타 학문인, 행정학, 경제학이 회계학과 연계되면서 형성되는 학문 분야로서 용어 정의에 있어서 회계학적인 접근보다는 타 학문과 타협의 산물이라서 기형적인 정의의 탄생이라 보여 진다.

재무회계기준은 다양한 회계정보이용자 집단이 회계기준의 설정에 개입하는 정치적 과정(political process)을 거치기도 하지만 정부회계기준은 회계정보이용자 중 학자들의 용어의 이해도에 따라 결정되는 차이점이 있다. 회계기준 설정에 작용하는 이런 정치적 과정은 긍정적인 면과 부정적인 면을 갖고 있다. 재무회계기준과 달리 정부회계기준은 회계기준의 이해관계자에게 미치는 영향이 덜 하므로 학문적인 견해 차이로 인한 정의나 용어의 타협의 정치적 결정은 회계의 전문성을 약화시키게 될 것이며, 정부회계이론을 발전시키는데 저해되는 요소가 될 수밖에 없다. 회계 용어의 정의는 회계기준을 논리적으로 전개시키기 위한 방법이며 타협의 대상은 아니다.

## 3) 회계기준 제정 단계별 자산정의 변화

<표 2>에서 보는 바와 같이 초기시안의 자산 개념은 ‘소유’ 관점에서 보면 “통제 또는 관리 책임이 주어지고...”라고 표현하고 있어서 기업회계의 자산의 개념과 거의 유사한데 공개초안으로 갈수록 더욱 ‘소유’의 개념이 강화되었음을 알 수 있다. 5차 시안에서는 “지방자치단체가 실질적으로 소유하고...” 표현을 공개초안에서는 “회계실체가 소유하고...” 로 바꾸어 표현하고 있어 자산정의에 많은 고심의 흔적이 보이지만 정치적인 의사결정에 의해 정의가 표현되었는지 지방자치단체 회계기준 공개초안에는 소유권과 사용권이 동시에 만족해야만 자산성이 있다고 정의하고 있어 매우 보수적이고 협의 자산의 정의를 견지하고 있다. 이는 사회기반시설 회계처리나 리스회계기준과는 논리적으로 맞지 않는 결점이 있다. 소유하고 있으나 지배하거나 통제할 수 없는 사회기반시설, 소유하고 있지 않으나 실질적인 지배를 하고 있는 리스자산 등을 포함할 수 있는 자산의 개념이 필요하다고 보면 복식부기회계제도 연구권소사업에서 2002년 5월에 제시한 자산 정의인 “자산은 과거의 거래나 회계사상의 결과로 발생하여 지방자치단체에 의해 통제 또는 관리책임이 주어지고 미래의 경제적 효익의 유입을 기대할 수 있는 자원”에 공공서비스 잠재력 개념만 도입시킨다면 가장 합당하다고 생각한다. 즉, “자산은 회계실체가 소유하거나 또는 이들 자산을 일정기간 보유 또는 사용함으로써 공공서비스 잠재력이나 경제적 효익을 창출할 수 있는 자원” 이라는 자산의 정의가 다른 회계 실무기준과 논리적으로 연결될 수 있는 정합성(coherence)있는 표현일 수 있다.

&lt;표 2&gt; 회계기준 제정 단계별 자산정의 변화

	정 의
한국 기업 회계기준	자산은 과거의 거래나 사건의 결과로서 현재 기업실체에 의해 지배되고 미래에 경제적 효익을 창출할 것으로 기대되는 자원
지방정부회계기준(안) 복식부기 회계제도연구권소사업 (2002년 5월)	자산은 과거의 거래나 회계사상의 결과로 발생하여 지방자치단체에 의해 통제 또는 관리책임이 주어지고 미래의 경제적 효익의 유입을 기대할 수 있는 자원
지방자치단체 회계기준 5차(시안) (2003년 9월)	자산은 지방자치단체가 실질적으로 소유하고 이들 자산을 일정기간 보유 또는 사용함으로써 공공서비스잠재력이나 경제적 효익을 창출할 수 있는 자원
지방자치단체 회계기준 공개초안: (2004년 5월)	자산은 회계실체가 소유하고 이들 자산을 일정기간 보유 또는 사용함으로써 공공서비스 잠재력이나 경제적 효익을 창출할 수 있는 자원

출처: 한국기업회계기준, 한국 지방자치단체 회계기준 시안, 공개초안에서 발췌 정리

## IV. 회계 실무 적용상 문제점

### 1. 리스자산

지방자치단체 공개초안 회계기준에 있는 자산의 정의에 의하면 자산은 소유권과 사용권이 동시에 확보되어야 자산으로 인식할 수 있다는 관점에서 보면 적어도 지방자치단체 회계기준에서 언급하고 있는 리스자산 회계기준 중에 금융리스를 리스자산으로 인식하는 것이 논리상 어색해 보인다. 또한 지방자치단체 회계기준 공개초안 제62조 제2항에서 “금융리스와 운용리스의 구분, 금융리스에 따른 리스자산 및 부채의 평가, 운용리스에 따른 리스료 비용 등 리스회계 처리에 대한 사항은 기업회계기준의 내용을 준용한다.” 라고 명시 되어 있고, 자산에 대한 감가상각방법이 지방자치단체 회계기준 공개시안, 제54조 제2항에서 “유형자산 중 상각대상 자산은 정액법을 원칙으로 한다.” 고 명시되어 기업회계에 명시되어 있는 다양한 감가상각방법과 상충되는 모순점이 존재한다. 예를 들어 리스계약에 의한 금융리스는 리스회사가 법적인 권리를 소유하고 있는 자산으로, 리스이용회사가 빌려서 사용하고 일정한 기간동안 분할하여 리스회사에 리스료를 지급하는 방식의 계약이다. 하지만 리스자산의 사용으로 인한 위험과 효익이 리스이용회사에게 대부분 이전되었으므로 리스한 물건을 리스이용자의 자산으로 보고한다. 공공서비스 잠재력이나 경제적 효익을 창출할 수 있는 자원이라는 증거는 있지만 현재의 회계기준에는 자산은 회계실체에 의해 소유되어야 한다고 명시되어 있어 자산의 정의를 충족시키지 못하고 있다.

### 2. 주민편의시설 및 사회기반시설의 자산성

<표 3> 자산분류별 자산의 특징

자산 분류		소유	지배·통제	공공서비스 잠재력	경제적 효익
유동자산		0	0	X	0
투자자산		0	0	X	0
유형자산	일반유형자산	0	0	△	0
	주민편의시설	0	△	0	△
사회기반시설		0	X	0	X
기타비유동자산		0	0	X	0

<표 3>은 자산의 핵심요소들의 특징을 자산 분류별로 임의적으로 정리를 한 것이다. 보는 바와 같이 소유와 지배력을 동시에 만족 시킬 수 있는 자산의 형태도 있지만 주민편의시설과 사회기반시설은 지배력에 있어서는 불완전하다. 따라서 공개초안의 자산의 정의에 의하면 자산에서 제외되어야 하나 공개초안의 회계기준에는 자산으로 인식하도록 되어 있다. 즉 지방자치단체는 그 자체의 특성 때문에 공공재인 주민편의시설이나 사회기반시설처럼 소유하고는 있으나 통제를 하거나 지배를 할 수 없는 자산들도 포함되어 있고 재정상태보고서에 자산으로 인식하고 분류하도록 되어 있다. 지방자치단체 회계기준 공개초안 제17조에 “유형자산은 1년 이상 공공서비스 제공을 위하여 반복적 또는 계속적으로 사용되는 자산으로 일반유형 자산과 주민 편의시설로 분류한다.” 지방자치단체 회계기준 공개초안 제18조에는 “사회기반시설은 초기에 대규모 투자가 소요되고 파급효과가 장기간에 걸쳐 나타나는 지역사회의 기본적인 자산”이라고 정의하고 있다. 이러한 자산들은 현 기준 자산의 정의의 관점에서 논리적으로는 자산으로 인식할 수 없다. 예를 들어 지방 국도는 지방자치단체가 소유하고 있고 그에 대한 공공서비스 잠재력을 확보하고 있지만 미래 경제적 효익에 대해서는 비통제적이고 비지배적이며 유지하기 위한 관리·감독권 밖에 없기 때문에 자산이 아니다. 그런데 회계기준에서는 이런 사회기반시설을 자산으로 인식하고 분류하고 있다. 사회기반시설이 자산으로 인식되기 위해서는 소유·통제·지배력이 합집합 형식으로 표현이 되어야 한다. 이와 같이 자산의 정의와 몇몇 회계기준과는 논리적 정합성이 부족해 보인다.

### 3. 자산의 분류의 실무적 문제점

자산을 분류하는 것은, 정보 이용자들이 이해하기 쉽고 분석에 편리하도록 회계정보를 적절히 요약하여 제공하는데 그 목적이 있다. 재무제표에서 회계정보를 의미 있는 방법으로 분류하고 요약한 때는 무엇보다도 회계실체의 재무상태나 운영성과를 이해하는데 편리하고 기간별로 또는 기업별로 비교가 용이해지며, 어떠한 정보가 더 중요하고 덜 중요한가를 식별할 수 있게 한다. 요컨대 자산을 분류하는 목적은 한마디로 회계정보의 유용성을 높이는 데 있는 것이다. 현재 지방자치단체에서는 자산을 행정적 분류를 통해 사용해 왔는데 이는 정부 회계기준의 회계적 분류의 자산의 범위와 인식에 있어서 상이한 부분이 많다.

지방회계기준에서는 인식대상시설을 재무제표에 직접 나열하여 표시하는 접근을 채택하여 정보이용자가 분석하고자 하는 시설을 구체적으로 파악할 수 있는 장점이 있지만 이는 그 외의 유사한 자산들은 해당과목으로 분류가 불가능하게 하는 단점이 있다.

현행 복식부기업무 처리지침서에서는 각 회계과목에 대한 해당 법 조항을 명시하여 주민

편의시설과 사회기반시설을 정의함으로 인해 성격상 명확히 해당자산에 포함되나 이에 포함시킬 수 없는 자산이 존재한다는 사례가 발생할 가능성이 크다. 법 조항을 이용한 자산의 정의는 그 구분이 명확해 실무상 유용할 수 있으나, 성격상 자산에 포함되나 법 조항에 명시되지 않으면 기타자산으로 처리하게 되는 문제가 있다. 물론 기타자산의 금액적 중요성이 크지 않고, 명시의 실익이 크지 않다면 괜찮지만 금액적 중요성이 크면 자산분류에 문제를 가져올 수 있고 회계정보의 유용성을 해칠 수도 있을 것이다.

자산의 회계과목의 분류는 추상적 자산정의와 함께 기준의 해석에 따라 정하는 포괄주의 방식과 회계과목을 구체적으로 나열하는 열거주의 방식이 있다. 열거주의는 열거된 것들만 그 자산으로 분류하는 한정 열거주의와 구체적인 정의와 더불어 일부 구체적인 예를 열거하여 자산을 분류하는 예시적 열거주의가 있다. 포괄주의 방식은 회계에 대한 지식과 도덕성이 있어야 부작용 없이 수용할 수 있는 제도이므로 그 선결요건이 충족될 때까지 예시적 열거주의의 도입이 적당하다고 생각한다. 우리나라의 지방회계기준의 한정 열거주의는 인식대상시설을 재무제표에 직접 나열하여 표시하는 접근을 채택하여 정보이용자가 분석하고자 하는 시설을 구체적으로 파악할 수 있는 장점이 있지만 이는 그 외의 유사한 자산들은 해당과목으로 분류가 불가능하게 하는 단점이 있다. 행정자치부의 현행 복식부기 지침서에서 자산을 분류할 때는 각 회계과목에 대한 법 조항을 명시하여 과목을 분류하는데, 때에 따라서는 해당 법 조항에 열거되지 않는 자산은 기타로 분류하도록 되어 있다. 예를 들어 자전거전용도로인 경우 도로법 및 농어촌도로법을 적용받지 않음으로 도로 및 부속시설로 구분할 수 없어 기타자산으로 분류해야 한다. 그러나 자전거전용도로가 도로 및 부속시설 회계과목에 포함되지 않으나 도로와 비슷한 기능의 성격을 가지고 있으므로 기타사회기반시설로 분류할 수도 있고, 주민편의시설로 분류할 수도 있을 것이다. 물론 도로 및 부속시설 정의에 자전거전용도로를 포함하여 도로 및 부속시설로 관리할 수도 있다. 현재 COA(Chart of Accounts)에서 주민편의시설과 사회기반시설에 대해서 관련법에서 열거한 자산으로 과목설정을 하고 있다. 즉 법률로서 제한하여 이에 해당하지 않는 자산에 대해서는 구분이 불명확해지는 경우도 있다. 예를 들어 전북도청의 여성회관의 경우 현행 성질상 사회복지시설로 구분됨이 경제적 본질에 타당하나, COA 정의상 사회복지시설에 해당 자산의 관련 설치법령이 명시되어 있지 않아 구분이 모호한 문제점이 있다. 즉, 사회복지사업의 정의와 종류를 나열식으로 규정하여 이 법에서 열거한 사업만이 사회복지사업으로 인정하고 있다. 이처럼 모든 자산을 열거식으로 분류하는 것은 실무상 어렵고, 급속히 변하는 사회 환경에 대처하기가 힘들기 때문에 계정과목 정의를 그 성질에 따라서 재정의하여 이러한 문제점을 없애고, 해당 법률에서 규정된 시설을 예시로 두어 포괄적으로 정의하는 예시적 열거주의가 우리나라 회계기준의 자산분류에 도입하는 것이 좋다고 본다. 자산의 분류는 그 자산의 속성과 성격에 따라서 분류가 이루어



어져야 됴에도 불구하고 관계법령에서 제외된 자산은 그 속성에 맞는 자산으로 분류할 수 있게 되어야 정보의 진실성이 강화될 것이다.

#### 4. 재무보고 단위에 따른 자산분류 문제점

지방자치단체의 회계업무는 일반회계, 기타특별회계, 기금, 공기업특별회계 등의 회계구분과 함께 행정조직구분에 따라 움직이고 있으며 이들의 재무제표를 통합한 재무제표 작성을 요구하고 있다. 이는 지방자치단체 전체의 재정상태와 운영상황 등 종합적인 재무정보를 제공하는데 의의가 있다. 법적인 관점에서 지방자치단체의 지방공기업 중 지방공사, 지방공단 등의 경우에는 지방자치단체와는 별개의 법인격을 가지고 있다. 그러나 경제적 실질의 관점에서 지방자치단체가 50%이상의 지분을 소유한 지방공사, 지방공단 등은 통합재무제표 작성에 지방자치단체의 일부로 본다. 그런데 지방공사와 지방공단은 거의 기업회계기준에 의하여 회계처리하고 외부감사도 받고 있음에도 불구하고 현재 지방회계기준에서 논의되고 있는 자산분류를 포함한 회계과목의 구성은 그런 요소를 고려치 않고 있다. 지방회계기준의 자산분류를 포함한 회계과목은 기업회계기준을 적용하고 있는 지방공기업의 회계과목을 포함할 수 있을 만큼 충분해야 할 것이다. 통합재무제표의 작성을 위해 필요한 회계과목은 지방공기업에 존재하는 회계과목과 지방자치단체의 회계별 특성을 반영할 수 있도록 구성되어야 할 것이다. 지금의 자산분류와 회계과목의 설정은 지방자치단체의 특징만 고려하고 있어 통합재무제표의 회계정보의 유용성을 떨어뜨리고 있다. 예를 들어, 이병철·정순여(2004a)에서도 무형자산의 상대적 중요성이 적기 때문에 기타 비유동자산으로 처리하는 것이 적절하다고 주장한다. 그렇지만 기업회계에서는 무형자산은 자산에서는 대분류로 되어 있어 기업회계기준을 따르는 공기업회계와의 통합재무제표작성 시에는 정보가 왜곡될 가능성이 많다.

자산의 분류를 금액의 상대적 중요성에 의해 구성한다고 할 때는 현재 공개초안에 나오는 자산의 분류도 다시 고려해 볼 필요가 있다. 기업회계에서 자산의 대분류로 유동자산과 고정자산으로 구분하여 사용하고 있다. <표 4>에 의하면 2003년도 상장회사 제조업 390개의 총 자산에 대한 유동자산 비율은 34.48%, 총 자산에 대한 고정자산 비율은 65.53%로 구성되어 있다. 상장회사 비제조업 119개사의 총 자산에 대한 유동자산 비율은 24.77%, 총 자산에 대한 고정자산 비율은 75.23 %로 구성되어 있다. 기업의 자산 구성 비율표인 <표 4>는 지방자치단체의 자산 구성 비율표인 <표 5>와는 아주 다른 행태를 보인다.

<표 4> 12월 결산 상장회사 2003년도 자산별 상태

	제조업(390개)	비제조업(119개)	총계(509개)
유동자산	105,371,237 (34.48%)	48,387,696 (24.77%)	153,758,933 (30.69%)
고정자산	200,288,766 (65.53%)	146,937,063 (75.23%)	347,225,829 (69.31%)
자산총계	305,659,996	195,324,756	500,984,752

출처: 한국상장회사협의회, ([www.klca.or.kr](http://www.klca.or.kr))

<표 5>와 <표 6>에서 나타난 바와 같이 9개 지방자치단체가 시범적으로 발간한 2003회계연도의 통합재무보고서를 분석해 보면 일부 지방자치단체(대전광역시, 부천시, 서울 강남구, 대전 서구)들은 사회간접시설을 주민편의시설과 사회기반시설로 분류하지 않고 회계처리가 되어 있어 통일성이 결여되어 있다. 또한 대전광역시 전체 자산에 대한 사회간접시설(주민편의시설+사회기반시설) 비중은 1.44%인데 비해 전주시는 64.76%를 나타내고 있고, 일반 유형자산의 비중도 지방자치단체 간에 편차가 심하다. 일부 지방자치단체간의 주민편의시설과 사회기반시설 비중 그리고 일반유형자산의 비중의 편차가 매우 심해 측정 편기의 가능성이 보인다. 또한 기업회계기준을 따르는 지방공기업이 자산분류와 지방자치단체 회계기준을 따르는 지방정부의 자산분류의 상이함이 자산구성비율 비교에 있어 왜곡된 정보를 제공할 수 있다.

<표 5> 자산 분류에 따른 자산구성 비율(2003년 회계연도 기준)

(단위 백만 원)

자산 분류 지자체	자 산						
	유동	투자	일반유형	사회간접		기타 비유동	총 계
				주민편의	사회기반		
대전광역시	229,448 (6.89%)	486,305 (14.61%)	2,564,563 (77.06%)	47,875 (1.44%)			3,328,192
부천시	713,404 (15.10%)	42,088 (0.89%)	2,647,542 (56.05%)	1,318,741 (27.92%)		1,811 (0.04%)	4,723,586
서울 강남구	267,822 (5.85%)	23,641 (0.52%)	2,784,910 (60.80%)	1,495,154 (32.64%)		9,009 (0.20%)	4,580,536
대전 서구	48,416 (14.50%)	1,532 (0.46%)	271,107 (81.20%)	12,810 (3.84%)			333,866

(계 속)

지자체	자 산						
	유동	투자	일반유형	사회간접		기타 비유동	총 계
				주민편의	사회기반		
전북도청	767,333 (24.07%)	500,954 (15.71%)	497,553 (15.61%)	1,420,742 (44.57%)		1,339 (0.04%)	3,187,921
				151,482 (4.75%)	1,269,260 (39.81%)		
전주시	429,788 (20.00%)	8,663 (0.40%)	315,979 (14.68%)	1,394,123 (64.76%)		4,350 (0.20%)	2,152,903
				161,849 (7.52%)	1,232,274 (57.24%)		
정읍시	115,051 (16.46%)	13,254 (1.90%)	130,991 (18.74%)	439,221 (62.83%)		548 (0.08%)	699,065
				31,314 (4.48%)	407,907 (58.35%)		
무주군	86,420 (21.90%)	9,523 (2.41%)	80,359 (20.37%)	217,994 (55.25%)		252 (0.06%)	394,548
				8,885 (2.25%)	209,109 (53.60%)		
순창군	51,923 (17.33%)	18,899 (6.31%)	50,856 (16.97%)	177,554 (59.26%)		401 (0.13%)	299,633
				8,992 (3.00%)	168,562 (56.26%)		

출처: 각 지방자치단체 2003년도 통합재무보고서에서 발췌 정리했음.

<표 6> 9개 지방자치단체의 자산구성비율 기술적 통계

		최대		최저		평균		분산	
유동자산		24.07%		6.89%		15.78%		6.19	
투자자산		14.61%		0.40%		4.80%		6.16	
일반유형자산		81.20%		14.68%		40.16%		28.21	
사회간접	주민편의시설	64.76%	7.52%	1.44%	2.25%	39.17%	4.40%	24.36	2.03
	사회기반시설		58.35%		39.81%		53.05%		7.61
기타 비유동자산		0.20%		0.04%		0.11%		0.07	

## V. 정책제언 및 결론

현행 지방자치단체 회계기준은 지방자치단체라는 회계실체의 특징에 맞는 회계기준을 제정하려고 하나 기업회계기준의 구조를 크게 벗어나지 못하고 오히려 기업회계기준의 용어와 정의를 차입하다보니 앞뒤가 맞지 않는 논리적 기술이 존재하고 있다. 자산의 정의에 있어서

기업회계보다 보수적인 개념인 ‘소유’의 개념을 도입하고도 리스자산을 자산으로 인식하는 회계기준이 존재하고 있다. 그리고 리스회계 처리는 전적으로 기업회계기준의 내용에 준용하게 함으로서 기업회계의 리스자산에서 대해 허용하고 있는 다양한 감가상각 방법과 지방자치단체 회계기준의 유형자산에서 원칙적으로 정액법 적용을 규정하고 있는 회계기준과의 차이가 존재함으로써 회계실무에서 혼란을 주고 회계기준의 통일성 혹은 정합성에 이론적 논리가 부족해 보인다. 중앙정부 혹은 지방자치단체 자산의 특징을 아우를 수 있는 자산의 정의를 재논의할 필요가 있다. 즉, “자산은 회계실체가 소유하거나 또는 이들 자산을 일정기간 보유 또는 사용함으로써 공공서비스 잠재력이나 경제적 효익을 창출할 수 있는 자원”이라는 자산의 정의가 다른 회계 실무기준과 논리적으로 연결될 수 있는 정합성(coherence) 있는 표현의 한 방법일 수 있음을 제시하였다.

자산의 분류에 있어서 우리나라의 지방자치단체 회계기준은 한정 열거주의를 채택함으로써 실무자나 정보이용자가 회계처리 하고자 하는 시설을 구체적으로 파악할 수 있지만 그 외의 유사한 자산들을 해당과목으로 분류하기가 불가능한 단점이 있다. 따라서 자산의 분류에 있어서 회계실무자의 재량권을 어느 정도 줄 수 있는 예시적 열거주의의 도입이 필요하다.

전술한 바와 같이 중앙정부회계기준과 지방자치단체회계기준의 회계개념의 정의가 다르고 또한 회계실무상 일치하지 않는 점이 있어 두 회계기준 간의 통일성과 연계성 확보를 위한 기구가 필요해 보인다. 전중열(2004)은 중앙정부회계기준과 지방자치단체회계기준의 용어 정의와 회계실무의 연계성을 강화시키기 위해 각각의 기준위원회에서 관여하고 있는 행정학자가 아닌 회계전문가를 중심으로 한 기획단을 운영하여 두 회계기준을 조정하는 방안을 제시하였다.

지방정부 특징의 고려 없이 기업회계기준의 용어를 차입하다보니 지방자치단체 회계기준에서의 개념정의가 정의를 위한 정의로 표현되는 우를 범하고 있다. 그리고 회계전문가가 아닌 타 분야 전문가들과 기준을 제정하다보니 개념정의와 그에 따른 회계실무도 정치적 의사결정에 의해 진행되고 있는 느낌이다. 물론 회계기준의 제정에 정치적 의사결정의 개입은 긍정적인 면도 있고 부정적인 면도 있지만 최소한 개념의 정립에는 타협이나 함의로 인한 도출은 없어야 한다. 정치적 의사결정에 의한 개념의 정립은 회계전문성과 회계이론발전을 약화시킬 수 있고 이는 미래의 정부회계의 이론적 발전에 장애가 될 수도 있기 때문이다. 또한 새로운 정부회계기준을 제정하는 데에 있어 중요한 또 다른 이유는 자산의 정의에 대한 이론적 해석은 미래에 발생할 수 있는 불확실한 자산분류에 도움이 될 수 있거나, 차후에 발생할 수 있는 어떤 항목이 자산인가 아닌가를 판단하기 어려울 때 그 정의에 의해 판단할 수 있도록 하기 위함이기 때문에 좀 더 확실하고 이론적인 자산의 개념 정립이 필요하다. 지방정부회계는 보고실체가 기업회계기준이 되는 지방공기업, 지방공단들을 포함하고 있기 때문에 통합적

인 관점에서 회계기준이 제정되는 것도 필요하다. 지금의 정부회계기준 논의는 비영리단체인 정부의 특징만 고려하여 기업회계기준에 맞추어 나가는 듯한 느낌이 든다. 지방자치단체의 관리·감독 하에 있는 지방공기업을 아우를 수 있는 자산의 정의, 인식, 분류가 필요하다고 본다.

## 【참고문헌】

- 강원순. (1999). 정부회계제도의 개편방향: 정부회계 복식부기 및 발생주의의 확대도입 검토. 『공인회계사』(제70호): 15-18.
- 강인재·신종렬. (2004). 복식부기회계정착을 위한 제도개선방안. 『한국정부회계학회 특별세미나 발표논문집』: 29-46.
- 김동완. (2003). 지방자치단체 복식부기 회계제도 도입의 Roadmap. 『정부회계연구』 1(1) : 167-177.
- 김선구·권수영. (1999). 정부부문에서 발생주의회계/복식부기제도 도입 및 추진방안. 『회계저널』 8(1): 289-332.
- 김재훈·박광훈. (1999). New Zealand의 정부회계제도개혁: 발생기준으로의 전환을 중심으로 미발표 논문.
- 부천시. (2002). 『2001년도 재정보고서』
- 백승천. (1999). 복식부기제도의 도입방안 『지방재정』 (2): 44-56.
- 서효원. (2002). 지방자치단체의 복식부기 도입. 『월간공인회계사』
- 윤영진. (1999). 지방자치단체회계제도의 개혁과 복식부기 제도. 『지방재정』(2): 13-25.
- 이경섭. (2003). 지방자치단체 회계기준시안의 문제점. 『월간공인회계사』(7월호)
- \_\_\_\_\_. (2000). 정부회계 개혁 감사원 『연구논문 제5집』.
- 이병철. (2000). 공공자산의 인식범위와 측정기준의 설정. 『지방행정연구』14(1).
- 이병철·정순여. (2004a). 정부회계 자산의 분류에 관한 소고. 『정부회계연구』 2(1): 37-68.
- \_\_\_\_\_. (2004b). 정부회계에 있어서의 자산의 정의에 관한 소고. 『정부회계연구』 1(1): 43-61.
- 이상운·장 권. (2002). 『발생주의, 복식부기 도입에 따른 정부의 재정개혁』. 법문사.
- 이재성. (2001). 복식부기제도 도입, 국가전문행정연수원
- 이창균. (2001). 일본 자치단체의 기업회계적용에 대한 연구 『한국지방재정논집』 (제6권 제1호)
- 이 효. (2003). 지방자치단체 회계기준시안의 특징과 앞으로의 과제. 『정부회계연구』 1(1) : 139-177.
- 전중열. (2004). 정부회계기준의 제정과 시행에 대한 연구. 『정부회계연구』 2(1) : 1-14.
- 정부혁신지방분권위원회. (2004). 『복식부기 조기도입 및 정착방안』
- Athukorala, Sarath Lakshman. (2003). *Accrual Budgeting and Accounting in Government and Its Relevance for Developing Member Countries*. Asian Development Bank, Manila, Philippines.

- Chambers, Raymond J. (1966). *Accounting, Evaluation and Economic Behavior* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc.): 103-104.
- Chan, James L. (2001). The Implications of GASB Statement No. 34 for Public Budgeting. *Public Budgeting & Finance*. Vol. 21. No. 3.
- Freeman, R. and C. Shoulders. (2003). *Governmental and Nonprofit Accounting*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Government Accounting Standard Board. *Governmental Accounting Standards Series, No. 171-A*, June 1999.
- IFAC. (2002). *Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Governments and Government Entities*. Public Sector Study 14. New York.
- International Accounting Standard Board (IASB.) (1989). *Framework for the Preparation and Presentation of Financial Statement*.
- International Federation of Accountants(IFAC) Public Sector Committee (2001). *Glossary of Defined Terms IPSAS 1 to IPSAS 12*.
- Mautz R. K. (1981). Financial Reporting; Should Government Emulate Business? *Journal of Accountancy* (August).
- Mellor, Thuy. (1996). "Why Governments Should Produce Balance Sheets". *Australian Journal of Public Administration*. 55(1). March. 78-81.
- Moonitz, Masurice. (1961). "The Basic Postulates of Accounting," *Accounting Research Study No. 1* (New York: AICPA): P18.
- Nasi, S., Hansen, K. and Hefzi, H. (2001). Off Balance Sheet Assets in Central Governments: Are They Unique or Are They Really Assets?, *Journal of Interdisciplinary Studies*, Vol 14(2): 137-154.
- Pallot, J. (1992). Elements of a Theoretical Framework for Public Sector Accounting. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 5(1): 38-59.
- Rowles, T., and Hutton, B. and Bellamy, S. (1998). "Accounting for Infrastructure Assets: the Case of Land under Roads" Annual Conference of Accounting Australia and new Zealand, Adelaide.
- Ruppel, Warren. (2001). *Wiley, GAAP for Governments Field Guide*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Stanton, P. J. and Stanton, P. A. (1997). Governmental Accounting for Heritage Asset: economic, social implications, *International Journal of Social Economics*, 24(7): 988-1006.