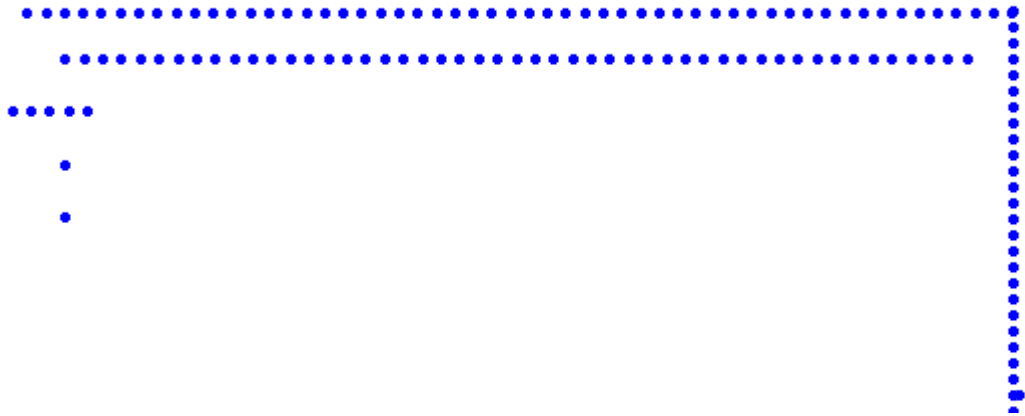


MD&A의 정부회계기준 반영

The Application of MD&A to the Governmental Accounting
Standard



- I. MD&A의 개념
- II. MD&A의 목적 및 내용
- III. 우리나라 정부회계기준에 반영할 내용
- IV. 결어

한국지방행정연구원

I. MD&A의 개념

2001.10.21.부터 10.27.까지 서울에서 열린 제17차 세계감사원장회의(17th INCOSAI: International Congress of Supreme Audit Institutions, Seoul)때 상설위원회인 회계기준위원회(CASO: Committee on Accounting Standards)에서 「MD&A Implementation Guide」를 토의하고 각국 감사원에 정부전체 및 행정각부의 재무보고와 관련된 정부회계기준 체제구축의 지침(Accounting Standards Framework Implementation Guide for SAIs: Departmental and Government-wide Financial Reporting)으로 제시하였다.

우리나라 국가나 지방자치단체의 세입·세출 결산보고서를 보면 처음 또는 중간부분에 결산총평 또는 결산개요, 결산요약 등의 명칭으로 재정 개황의 설명이나 재무제표 내용요약 등을 제공하여 재무보고 이용자로 하여금 결산의 이해를 돕도록 하고 있다. 그러나 우리나라 정부회계 관련법규에는 어떻게 하라는 규정은 없고 결산지침에서 이를 다루고 있다.

그 실태를 보면 정부전체(Government-wide) 결산서에서는 결산총평이라는 용어를 사용하여 재정의 총체적인 평가와 함께 결산내용을 요약하여 설명하고 있다. 행정 각 부처(Departmental) 결산서에서는 비교적 최근이지만 재정경제부의 결산지침에 결산개요를 성과편과 통계편으로 구분하여 성과편에서는 임무나 주요업무 및 주요사업 성과에 관한 내용을, 통계편은 보조금 등의 자료를 작성하도록 하고 있다. 이에 따라 각 부처에서는 기관개요나 임무, 전략목표·정책방향, 예산집행실적과 주요사업(주로 세항 또는 항을 기준으로 함)등의 자료를 작성하여 게재하는 등 비교적 결산지침에 충실하여 결산내용을 재무보고 이용자에게 설명하고 이해시키려는 경우도 있으나 일부기관에서는 과거를 답습하여 그렇지 못한 경우도 있다. 전반적으로 수록하는 내용에서 사업부진 등 재정상의 문제나 사업중단 또는 실패 등 예산집행자로서 결산과정에서 반드시 밝혀야 할 문제점에 대한 내용은 거의 없고 또한 결산보고서 이용자를 위한 면에서는 미약하며 산하 일부기관이나 단위 독립기관(예, 국립대학교의 기성회 회계)의 경우에는 전혀 작성하지 않는 경우도 있다.

지방자치단체 및 교육자치단체의 경우 행정자치부 및 교육인적자원부에서 결산지침을 마련하는 데, 지침에서 그 항목을 결산요약이라고 하고 내용에는 결산계수를 요약한 정도에 그치고 있어 국가기관에 비하여 설명자료가 거의 없는 실정으로 매우 열악한 수준에 있다. 또한 단위 산하기관의 경우에는 이조차 작성하지 않는 경우도 있다.

상장기업이나 정부투자기관의 경우 기업회계기준 제87조에서 회사의 개황, 주요 영업내용, 최근의 경영환경 변화 및 주요정책 변경내용을 보충적 주석으로 기재하도록 하고 있어 이러한 기업체의 결산서를 보면 대차대조표에 앞서 결산개황 또는 결산개요 등의 명칭을 사용하여 재무제표이용자들에게 그간의 업무개황이나 영업개황 및 경영내용을 간단하게 설명하여 재산상황과 경영성과에 대한 이해를 돕고 있다.

정부 재무보고서의 이용자가 비록 정부회계에 대한 상당한 지식을 갖추고 있다 하더라도 국가나 지방자치단체의 결산 재무제표(세입·세출결산서, 재산, 채권, 채무 등 각종 증감보고서 등, 만약 기업회계구조의 복식부기를 사용하는 경우에는 운영보고서 및 재정상태보고서 등)를 보고 제반활동이나 사업 내용과 집행실적 등 재무결과나 재무상태를 이해하기가 매우 어렵다. 이는 정부회계의 대상이 되는 재정(Public Finance)¹⁾활동이 복잡하기 때문

0 회계기준위원회는 공공부문회계와 재무보고에 관한 문제를 연구하고자 1984년 5월 설립되었고 현재 회원국은 호주, 캐나다, 쿠바, 에콰도르, 가나, 이태리, 케냐, 아랍 자마히리아, 말레이시아, 말타, 모로코, 뉴질랜드, 페루, 스웨덴, 트리니다 토바고, 우크라이나, 미국(의견) 등 17개국으로 구성되어 있다.

이다. 국가나 지방자치단체의 경우 기능별·소관별로 각 사업이나 활동(예산과목의 항 기준)을 구분하거나 기업회계와 같이 비목요소별(예산과목의 목 기준)로 구분하면 그 내용이 방대하여 쉽게 이해하기가 어렵다. 이는 국가나 지방자치단체의 실림살이 전반을 나타내기 때문이다.

정부의 활동은 영리를 목적으로 재화 용역을 계속적, 반복적으로 생산·판매하는 기업활동과는 활동범위나 지출의 쓰임새 등에서 비교되지 않는다. 기업회계는 정부회계에 비하여 상대적으로 단순하여 대차대조표나 손익계산서 등에 의하여 재무구조나 경영상태를 파악할 수 있지만 외교, 국방, 치안, 법 집행, 교육, 건설, 환경, 문화, 경제개발, 노동, 교통, 보건, 여성 등 정부의 각 부문, 각 계층에 자원을 배분·집행한 내용 및 그 성과가 무엇인 지 또한 공공재 등의 재정상황을 회계로서 표현하기 어렵기 때문에 별도의 설명수단이 필요하다. 이 문제는 정부회계를 기업회계 방식의 복식부기로 하더라도 그대로 남는다.

이와 같이 정부회계분야에서 이용자에게 재무제표의 이해를 돕기 위한 설명자료가 바로 MD&A(Management Discussion and Analysis)이다.

MD&A는 예산집행책임자 등 재무관리자가 정부 전체 또는 한 기관의 결산보고서에서 재정운영 결과, 기관의 활동과 성과 및 향후 전망에 관한 실태설명 및 분석자료 등을 통하여 재무제표를 이해하기 쉽도록 작성한 설명자료를 말한다. 그 개념은 기존 우리나라에서 사용하던 설명자료의 용어인 총평(Overall Evaluation Comment), 개황(Overview & Situation), 개요(Overview & Summary), 또는 요약(Condensed Summary)과는 목적 면에서 비슷하지만 내용 면에서 차이가 있다. MD&A는 문안 그대로 직역하면 '재무관리자의 분석 및 설명'에 해당한다. 우리나라의 정부회계 용어로는 「재무보고 분석 및 설명」 자료로 함이 가깝다고 하겠다.

이 용어가 정부회계분야에 나타나게 된 것은 비교적 최근이며 미국에서부터 시작되었다.

미국 연방정부 회계기준자문위원회(FASAB; Federal Accounting Standard Advisory Board)에서 1997. 1월 "Management's Discussion and Analysis"의 시안을 공개하였고 관계전문가 및 이해관계인의 의견수렴을 거쳐 1999.4월 회계개념권고서 3호(SRAC#3:Statement of Recommended Accounting Concepts Number 3)를 시행하였다. 미국 주정부 및 지방정부의 회계기준을 담당하는 정부회계기준위원회(GASB; Governmental Accounting Standard Board)에서도 1999. 6월 회계기준 34호로 종전의 포괄적 연차재무제표(CAFR; Comprehensive Annual Financial Report)에서 재무보고서의 맨 처음 보고하던 요약자료(Condensed Summary Data)를 MD&A로 하도록 변경하였다. MD&A의 작성자는 당해 기관의 재무관리를 책임지고 있는 사람이며 반드시 기관의 장은 아니다. 재무관리자는 기관의 재무보고에 반영되는 각종 활동이나 거래, 사건 및 조건과 재정정책에 대하여 많은 지식을 가지고 있어 MD&A는 관리자에게 정부활동에 대한 단기 및 장기적 분석을 설명하는 기회를 제공하게 된다. 즉, 관리자로 하여금 재무보고와 관련한 업적과 현황에 관한 각종 설명, 차트나 그래프 및 각종 도표를 사용하여 객관적이고 읽기 쉽게 분석한 자료를 제공함으로써 재무보고자에 대하여 협

1 재정은 국가 및 지방자치단체 등에서 공공복구의 증진을 위하여 필요한 수단인 재화와 용역을 획득·관리·사용하는 경제활동을 뜻한다. 따라서 세입과 세출결산보고서 및 재산이나 채권, 채무 등의 관리결과 증감보고서 등이나 향후 기업회계방식의 재무제표도 이러한 재정활동 결과를 회계로서 표시한 것이다 할 수 있다.

2 국가의 경우 44개의 공공기금을 제외한 일반회계 및 특별회계(24개)를 합한 결산검사보고서는 기능별·소관별로 각 사업이나 활동(예산과목의 항 기준)으로 구분하여도 600여면이 넘고 기업회계와 같이 비목별(예산과목의 목 기준)로 구분하면 1500면 이상에 이르고 있다. 또한 장, 관, 항, 세항, 목의 형태로만 되어 있어 예산권성내용이나 지출내용을 확인하기 전에는 구체적인 사업 또는 활동내용을 제대로 알기 어렵다.

조함과 아울러 좋은 대민관계(Public Relation)를 유지할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 이러한 내용의 MD&A를 CAS의 의장국인 미국연방정부 회계검사원(GAO:General Accounting Office)에서 MD&A의 중요성에 대한 인식 및 내용과 참여 나라들의 기존 사례 등을 모아 토론을 거쳐 2001.10월 자료를 발간하고 서울 총회에서 지침으로 제시함으로써 각국 감사원들이 정부회계기준에 대한 체제의 구축을 지원하도록 하였다. 우리나라의 경우 국가 및 지방자치단체의 회계를 기업회계구조의 복식부기를 도입하기 위하여 1999년이래 정부회계기준 및 지방자치단체의 회계기준을 마련 중에 있어 CAS가 말하는 정부회계기준의 체제 구축의 과정에 해당하고 있다. 따라서 향후 마련할 정부회계기준에는 이 내용을 구체적으로 반영할 필요가 있음은 물론 현재의 예산회계방식이라 하더라도 이 부분은 개선이 필요하다.

II. MD&A의 목적 및 내용

MD&A의 용도는 재무관리자로 하여금 재무제표의 각종 계수가 무엇을 뜻하는 지(Financial Information), 회계연도 내에 무엇을 달성했는지(Performance Information), 기관의 조직구조, 통제 및 법규준수 여부(Governance Information)를 설명하는 틀을 제공하는 데 있다.

정부기관의 효과적인 MD&A가 되기 위하여 적어도 다음 5개의 항목을 포함하여야 한다.

- ① 임무 및 기관조직(Mission and organization structure)
- ② 재무결과(Financial results)
- ③ 성과결과(Performance results)
- ④ 관리통제(Governance)
- ⑤ 향후전망(Forward-looking information)

가. 임무 및 기관조직 정보

회계정보이용자에게 정부기관에 관한 개괄적인 정보를 주기 위하여 MD&A는 회계실체의 다음사항을 간략히 기술한 내용을 포함할 수 있다.

- 임무(Mission)
- 주요 사업, 기능 및 활동(Major program, functions, and activities)
- 기관조직(Organization structure)
- 운영환경(Operating environment)

임무는 중앙정부 각 부처의 경우에는 법적 책임을 의미하지만 성격상 매우 넓게 표현된 경우가 많다. 그러나 하부 독립기관에 갈수록 내용은 더 특정화된다. 그 이유는 이러한 기관들은 특정 목적 또는 목표 하에 기구가 마련되었기 때문이다. 주요 사업, 기능 및 활동에 대한 개략적인 요약은 회계정보 이용자에게 당해 기관이 무엇을 하는 기관인 지에 대한 기본적인 지식을 제공하게 된다. 이 임무나 기능 등의 요약 부분에서 사업 등에 영향을 주는 해당기관의 기관장의 비전, 정책, 전략 및 우선 순위 등을 포함하는 것이 필요하다. 예를 들면 사회보험 비용의 증가에 직면할 때 세금이나 개인 부담금을 올리는 대신 보험혜택을

줄이는 정책이나 또는 그 반대이거나 두 가지 방안을 모두 모색하는 등 여러 가지 방안 중에서 기관의 입장을 명시하는 경우가 그것이다.

기관조직은 회계정보 이용자들에게 기관의 임무를 수행하기 위하여 어떻게 조직하여 움직이는가를 보여 줌으로서 이해를 돕게된다. 서술적으로 설명할 수도 있지만 때로는 차트로 설명할 수 있다.

운영환경은 이용자들로 하여금 재무 및 성과결과를 이해하는데 필요하다. 운영환경은 해당 기관의 업무수행에 영향을 준 주요 요인과 조건을 포함한다. 농업 등과 같이 국제 상품가격이나 경제적 시장조건 등에 취약한 구조를 가진 농업관련 지원기관의 경우에는 이러한 변수들을 강조하는 것이 필요하다. 정부전체의 경우 정치적, 경제적 주요 상황들은 여기 해당한다.

나. 재무정보

재무정보는 이용자에게 기관의 중요한 재무상의 정보를 요약하여 알려주는 내용을 말한다. 재무보고의 주 내용이나 분리하여 보고하는 내용도 적당한 범위까지 포함시켜야 하는 데 다음 사항을 포함하는 것이 필요하다.

- 중요한 재무결과(Financial highlight)
- 재무 조건(Financial condition)
- 자원 원천(Sources of financing-tax and other receipts)
- 차입, 채무관리(Financing provided by debt and debt management)

중요한 재무결과는 기관의 재무상태 및 운영결과를 요약하여 보고하는 것으로 재무상태는 일정시점에 있어 자산과 부채의 내용을 보고하는 것이고 운영결과는 재무상태가 개선되었는지 악화되었는지를 세입(수입)과 세출(지출 또는 경비)에 관한 내용을 포함하여 제공하는 것이다. 자산은 고정자산과 유동자산 및 세금미수금 등 채권과, 부채는 공채나 연금채무, 단기채무 등의 구성내용을 분석하여 자원의 구성과 수요를 보여주며, 수입은 수입원천별 내용으로 분석하고, 지출은 기능별로 또는 주요 사업별로 지출내용을 분석하여 보여주는 것이 필요하다. 이러한 내용은 표나 도표 형식이 유용하고 연도간 변화를 보여 주는 것도 도움이 된다. 뉴질랜드의 경우에는 지난 5년간의 변화를 표시하는 경우도 있다. 또한 연도별 재정, 적자 및 흑자 등 추세를 보여주는 경우도 재무상태를 이해하는 데 도움을 주게 된다.

재무 조건은 정부 전체의 재무적 조건을 여러 가지 지표를 들어 설명하여 주는 것이다. 예를 들면 지속성, 유연성 및 취약점을 표시하는 지표를 사용하는 것이다. 성격상 개별 부처보다 정부전체의 재무보고 시에 사용하기에 적당하다. 물론 부채나 자체수입이 별도로 있는 부서에서도 이를 이용할 수 있다. 캐나다 공인회계사 기구(Canadian Institute of Chartered Accountants)에서 정부재무조건 지표로 소개한 내용을 보면 다음과 같다.

지속성(Sustainability)은 정부가 현존하는 사업이나 채무의 재원을 충당하는 데 경제에 부담이 없이 지속할 수 있는 지 여부를 의미한다. 지속성을 나타내는 주요지표는 국민경제에 차지하는 부채비율이다. 이 비율은 국내총생산(GDP)에서 차지하는 순채무(채무-금융자산) 비율이다.

유연성(Flexibility)은 정부가 증가하는 예산수요에 대응하는 재무적 자원을 세입을 올리거나 기채 함으로써 이에 대응할 수 있는 정도를 말한다. 유연성을 나타내는 지표로는 총수

입 대 채무이자 비율(Debt Charges/Total Revenues)을 사용할 수 있다. 이 지표는 여러 해를 비교하여 추세를 나타내도록 하는 것이 필요하다.

취약성(Vulnerability)은 국내나 국제적으로 자원마련에 통제를 받거나 영향을 받은 경우 즉, 자원마련의 종속성을 보이는 등 취약한 정도를 말한다. 취약성을 나타내는 지표로는 총 정부부채 대 외국차관비율(Foreign Government Debt/ Total Government Debt)이다. 이 지표도 여러 해를 비교함으로써 추세를 알 수 있고 미래의 불확실성에 대한 예측에 도움이 된다. 이 이외에도 채무의 단기, 중기 또는 장기의 구성, 국제 또는 국내 이자율, 환율 변경에 따른 요인 등으로 인한 취약성에 영향을 줄 수 있다. 취약성에 대한 다른 지표로서는 유동비율이나 총수입대 부채상환비율(Debt Service/Total Revenue)도 사용될 수 있다.

지방자치단체의 경우에는 국가기관 보다 재무구조의 취약성에 대하여 상대적으로 관심이 많다. 미국에서 사용되는 지방자치단체 재무분석의 지표로서 여러 가지가 있다.

① 인구 1인당 순부채(Net Debt per Capita) : 시민들이 자치단체의 부채를 감당할 수 있는지 여부를 가리키는 지표로서 자치단체의 일반 순부채(공기업특별회계 등 독립 재산제 회계 제외)를 당해 지역의 인구로 나눈 수치를 말한다. 이 지표는 무디스사의 지표(Moody's Indication)로 보고되고 있다.

② 재산가치 대 순부채(Net Debt to Fair Value of Property) : 재산세 등 세금을 부과할 수 있는 자산이 얼마나 되는지를 가리키는 지표를 말하는 바 순 부채를 재산세과세표준으로 나눈 수치를 말한다.

③ 인구 1인당 지방정부 수입(Governmental Revenues per Capita) : 특정 지역의 주민의 담세율을 가리키는 바 높은 수치일 경우 경직성이 크다. 특정지역의 회계중 공기업 특별회계를 제외한 세금 등으로 부담하는 수입을 인구로 나눈 수치를 말한다.

④ 재정자립도(Total Revenues from Own Sources/Total Revenue) : 이 지표는 Fiscal Self-reliance를 가리키는 지표로서 총수입 중 정부 등으로부터 받은 수입금(보조금, 양여금 등)을 제외한 순 지역수입을 총수입으로 나눈 수치를 말한다.

⑤ 총수입 대 부채상환비율(Debt Service /Total Revenues) : 차입금과다로 경직성을 가지고 있는지 여부를 나타내는 지표로서 지방채 원리금 등 채무상환금액을 총수입으로 나눈 수치를 말한다.

⑥ 총지출 대 운영경비지출(Operating Expenditure/ Total Expenditure) : 당해 지역의 자본시설에 투입 정도를 나타내는 수치로서 총지출 중에서 자본시설비목을 제외한 순 운영 경비 비목을 총지출로 나눈 수치를 말하며 이 비율이 타 지역 또는 과거보다 높은 경우 향후 자본시설 투자를 할 필요가 있음을 보여준다.

⑦ 공기업의 운영비율(Operation Ratio-Enterprise): 공기업 운영결과 기업 스스로의 비용의 부담비율을 가리키는 지표로서 운영유지경비의 합계액에서 감가상각비를 차감한 금액을 총수입으로 나눈 수치를 말한다. 이 비율이 높을수록 경직성이 크다.

⑧ 공기업의 이자부담(Interest Coverage-Revenue Bonds): 각 지방공기업의 차입금이자율을 알기 위한 것으로 지급이자를 해당 공기업의 순수입(총수입-운영경비)으로 나눈 수치를 말한다.

⑨ 지출 대역 예산액(Actual Expenditure/ Budgeted Expenditure-General Fund): 당해 연도 일반회계 예산의 통제여부를 나타내는 수치로서 순지출액을 예산액으로 나눈 수치를 말한다.

⑩ 순 수입 중 잉여 가용재원(Unreserved Fund Balance/ Revenues-General Fund) : 미

국의 Unreserved Fund Balance는 전기이월잉여금에서 당기의 세입에서 세출을 차감한 잉여금을 가감하여 산출하는 것으로 그 형태는 현금이나 채권이 포함되고 있어 우리나라의 세계잉여금과 약간 다른 개념이다. 그러나 이 지표는 향후 얼마만한 가용재원을 보유하고 있는지를 나타내는 수치로 사용하고 있다.

차입·채무관리에 관한 정보에서 가장 기초적인 정보는 연간 총 부채와 이자비용의 추세분석표이다. 통상 5년간 또는 그 이상의 기간동안의 변동을 나타낼 수 있다. 또 다른 방법은 회계연도 동안 차입한 액수와 상환한 액수의 변동 및 추세를 나타낼 수 있다. 또한 차입의 원인이 일시적이고 경제적인 사정에 의한 것인지 아니면 구조적인 것인지 여부에 관한 정보를 알려 줄 필요가 있다.

다. 성과정보(Performance Information)

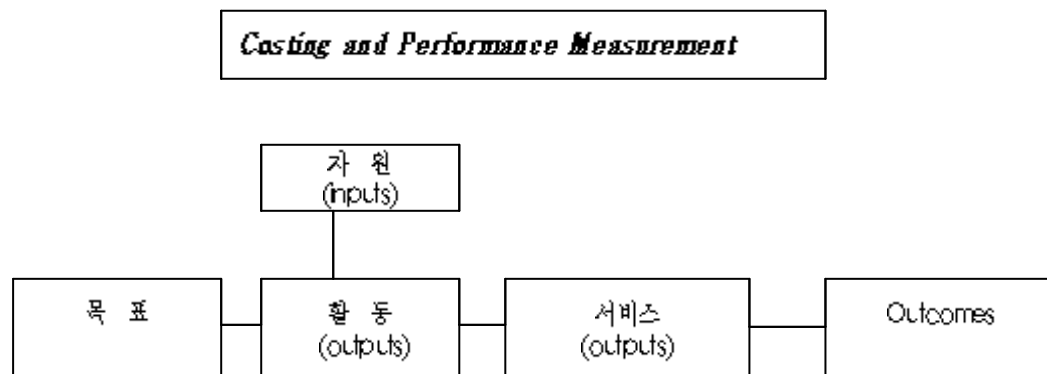
성과정보는 이용자에게 기관 활동의 효과(Effects)나 성과물(Outcomes)을 이해하는 데 도움을 준다. 성과정보는 이용자에게 관련된 산출(Output)이나 원가, 당초 설정한 목표의 달성여부 등을 알게 하는데 도움을 준다.

성과정보는

- 결과(Results)나 성취(Achievements)에 초점을 맞추고,
- 결과와 원가(Costs)의 기대치를 표시하였을 때 MD&A에서 가장 유용한 자료가 된다.

산출(Outputs)은 어떤 개인이나 조직이 자원을 사용하여 만들어 낸 서비스의 양을 말한다. 성과물(Outcomes, 통상 성과라 하지만 Performance와 구별하기 위하여 성과물이라고 함)은 이러한 산출의 공급한 결과 즉, 서비스의 공급결과 얻는 성취 및 결과의 척도를 말한다. 성과물은 여러 원인에 의하여 발생하는 면에서 단순히 "impacts", "effects", "results"라는 용어와 구별된다.

캐나다 연구그룹에서 제시한 성과측정의 도표는 다음과 같다.



Costing of Services Process

정부기관들은 보고서에 기본적인 성과정보를 제공할 수 있어야 하며 점차로 그 정보의 내용을 가다듬어 정제하고 범위를 넓혀야 한다. 기초적으로 투입과 활동에 관한 정보를 제공하고 관련 산출 및 비용, 성과물 등과 관련된 정보를 제공하도록 하여야 한다.

전통적으로 성과정보는 실제 결과나 성취보다 자원의 투입, 활동 및 과정에 집중하다가 최근에야 그 초점을 산출(Outputs)과 성과물(Outcomes)로 대변되는 결과 및 성취에도 범위를 넓혀왔다. 산출은 바라는 성과물의 달성을 위하여 제공하는 재화와 용역을 말하며 성과물보다 측정 및 식별이 가능하다. 물론 산출이 목표의 달성여부를 만족스럽게 측정하는 것은 아니다. 산출을 측정할 때에는 가능하다면 관련 원가(Cost), 능률성(Efficiency), 질(Quality), 및 고객만족도 등을 포함하는 것이 좋다.

성과물(Outcomes)은 정부의 정책, 사업 및 시책으로 달성한 결과이다. 성과물 측정에 경비가 적게 들 때도 있지만 통상 측정이 매우 어렵고 경비가 많이 소요된다. 성과물은 여러 요인에 의하여 이루어지기 때문에 특정 산출의 타당성 있는 성과측정이 되기 위하여 가능하다면 결과에 미치는 다른 요인(관련내용)도 포함시켜야 한다. 성과평가에 있어 당초 의도한 성취의 달성여부를 비교할 수 있도록 하는 것은 매우 중요하다. 재정 책임(Accountability)순환에서 의도한 것과 실제수행결과를 정보이용자가 알 수 있도록 하여야 하며 만약 당초 의도한 것보다 심하게 차이가 날 때에는 그 내용도 포함시켜야 한다. 이런 의미에서 성과물의 의도한 결과와 실제 달성한 결과의 차이를 MD&A에 포함시켜야 한다. 능률성(Efficiency: Output/Input)과 효과성(Effectiveness: Outcomes/

Target)은 성과측정에 매우 주요한 요소이며 원가의 측정은 사업의 능률성을 평가하는데 없어서는 안될 부분이다. 원가정보는 회계정보 이용자에게 당해 기관이 합리적인 비용으로 결과를 달성했는지 여부를 이해하여 책임여부를 따지는 데 매우 중요하다.

각국의 많은 정부기관들은 성과정보를 통상의 기조로 보고하고 아직은 대다수 기관들이 원가정보와 결부시켜 보고하는 능력³⁾을 갖추지 못하고 있다. 향후 원가회계능력의 향상에 따라 이 연결은 더 쉬워지게 될 것이다. 원가정보도 계획과 실제를 비교하여야 더 의미가 있다.

라. 관리통제 정보(Governance Information)

관리통제정보는 재정집행을 관련 법규나 예산 등의 내용을 준수하며 적정히 집행하였다는 책임을 보여주는 것으로 다음 내용이 포함될 수 있다.

- 해당기관의 조직 및 통제
- 법령, 법규의 위반사례 유무
- 예산 실제 집행액과 비교 및 목적 외 사용여부에 대한 내용

여기서 자체적으로 과부족 등을 발견하고 시정한 경우와 외부감사기관 등에서 발견한 경우 등 정보의 원천을 밝히는 것이 필요하며 외부감사기관에서 발견한 것은 MD&A와 구분하여야 한다.

해당기관의 조직통제는 행정 및 회계의 내부통제를 뜻하며 때로는 관리통제를 의미하기도

3 아직은 정부회계에서 사업 등의 원가를 산출하는 구조를 가진 나라는 몇 나라가 되지 않는다. 정부회계를 개혁하면 이 부분이 개혁의 주요 권의이 될 것이다.

하며 다음 내용이 포함되어야 한다.

- 자산은 적정히 획득하고 보관하며 도난이나 손실 및 부정처분 등으로부터 안전하게 관리되고
- 거래는 예산과 회계관계 법규에 따라 집행하고, 또한 예산목적대로 집행하며 관련규정에 따라 적정히 기록하고
- 성과정보는 신뢰성 있는 자료에 기초하고 있음.

정부기관이 항상 재무제표 감사를 받을 수 있도록 준비하고 있고 이와 관련된 관리보고서가 마련되었다면 당해 기관은 조직 및 통제와 관련하여 긍정적인 표시가 된다.

법규준수 여부에 대한 보고는 재무관리자에게 당해 기관이 세입, 세출 및 차입의 권한과 이의 집행이 법률에 일치하는 지 여부를 밝히는 것으로 예외사항이 발생하였을 때 보고하는 것이 일반적이다. 그러나 정상적임을 확인하는 것은 매우 중요하다. 미국의 경우 재무관리자가 스스로 회계나 행정의 내부통제 시스템이 적정히 유지되고 회계관계법규나 예산 등에 어긋남이 없이 집행을 했다는 확인(Certify)을 하고 이를 관련기관에 보고하도록 하고 (FAMFIA: Financial Manager's Financial Integrity Act) 있는 바 이 확인을 한 내용을 간략히 MD&A에 명시하는 것이 그 사례가 된다.

예산과 실제액의 비교는 예산집행보고서 등에 상세한 보고가 있으므로 예외에 관한 내용을 보고하여야 하는 바 예산의 이월, 전용 및 이용, 이체 등의 내용과 그 사유 등의 원인을 보고하는 것이 필요하다.

마. 향후 전망(Forward-Looking Information)

정부활동의 효과를 전망하기 위하여 MD&A는 현 상태와 향후 발생할 것으로 현재 알려진 내용, 불확실성(Uncertainty), 이벤트, 조건 및 추세를 포함하여야 한다. 예를 들면 사회보장 보험과 같은 사업이나 정부보증대출의 미래에 대한 추세, 불확실성, 가정(假定)은 정보이용자에게 향후 중대한 불확실성에 대한 이해를 돕는다. 향후 전망은 MD&A를 설명하는 다른 내용 중에서도 이용될 수 있다. 예를 들면 역사적 원가내용을 설명하면서 향후 발생될 미래비용을 추계하는 경우나 향후 연금보험료를 현 수준으로 지출하면 몇 년 후에 재정이 고갈될 것이라는 추세분석 등이 그것이다. 추계에는 주요 경제적 자원이나 경제적 사정 등 다른 가정도 사용할 수 있다.

Ⅲ. 우리나라 정부회계기준에 반영할 내용

우리 나라는 국가 및 지방자치단체의 정부회계기준을 각각 마련하는 과정에 있다. 아직 시안의 검토과정에 있으나 MD&A에 관한 내용을 보면 국가회계기준에서 보고실체의 장(중앙관서의 장, 재정경제부 장관)은 「재무보고의 분석의견」을 제시하도록 하고 있다. 그 내용에는 당해 연도 및 직전연도의 재정상태와 운영활동의 비교요약, 당해 연도 재정운영 환경의 주요특징, 재정운영전반에 관한 객관적인 평가·분석, 과거연도 및 예산과의 차이분석, 수익·비용·시설투자·장기부채 등 주요항목에 대한 비교분석, 미래의 재정운영에 중요한 영향을 미칠 것으로 예상되는 현재 알려진 사실·의사결정 및 상황 등을 열거하고 있다.

한편 지방자치단체의 회계기준 검토시안에는 MD&A에 해당하는 부분을 「자치단체장의 서문」으로 하고 있고 그 내용은 재무제표를 토대로 한 각 회계별 주요 특징사항과 필수적인 사항, 회계정책 변화로 구분하여 언급하고 있다. 세부내용으로 조세, 보조금제도, 지방채 발행제도, 지역경제 정책 등 국가 정책상의 변화내용을 비롯하여 그에 따르는 예상과급 효과 분석, 재무·재정상황의 분석, 자치단체의 인력·조직 구조변화, 경제예측 등 지방자치단체의 존재와 지역주민의 복지에 중대한 영향을 미치는 재정적·비재정적 사항을 들 수 있고 재정분석지표를 적용해야 하고 그 결과를 적절한 방식에 의해 주민에게 공표하도록 하고 있다.

정부회계기준에서 MD&A를 회계기준에 반영하는 데 기본적으로 명시하여야 할 것은 MD&A를 작성하는 목적과 수록하여야 할 내용이다. 그런데 수록하여야 할 목적은 비교적 분명하지만 수록하여야 할 내용은 회계기준과 같이 명백하지 않다. 왜냐하면 수록할 내용은 정부전체나 특정부처, 지방자치단체 및 산하기관 등에 따라 다르고 또한 특별회계나 기금과 같은 경우도 수록할 내용이 달라지기 때문이다. 나아가 장기적으로 해당 정부나 지방자치단체가 처하고 있는 경제사정이나 사회현상 등의 변화에 따라 MD&A에서 언급하여야 할 중요도가 달라질 수 있다. 이러한 이유 때문에 미국 연방정부의 경우에는 회계개념기준서가 아니고 회계개념권고서로 하고 있고 회계개념권고서 3호(SRAC#3) 내용만도 65항목에 35면에 이르고 있다.

그러나 수록할 내용을 열거하여 권고하는 기준을 마련하더라도 회계기준이나 관련법규에서 반드시 의무적으로 설명자료에 포함할 내용을 규정할 필요가 있다. 즉, 회계연도 동안 발생된 중요한 재정상 문제점의 유형을 규정하고 이러한 재정상의 책임을 회피하거나 외부에 알려지지 않게 하기 위하여 설명자료에서 누락 또는 왜곡하는 등의 사례를 방지하도록 하는 것이다.

예를 들면 지방자치단체에서 볼 수 있는 기관장이나 재무관리자 등이 해당 기관에 재정상에 큰 타격을 주거나(예: 거대한 손해배상) 사업에 실패로 인한 재정손실(예: 예상수입에 이르지 못하거나 사업중단 등으로 재정부담초래), 심각한 내부통제의 붕괴(예: 세금횡령 또는 거대한 공급횡령)와 같은 경우 이를 설명자료에 반드시 포함시키도록 하는 것이다. 만약 중요한 재정상의 타격이나 사업실패 내용을 설명자료에서 보고 누락하였을 때에는 감사인이 이를 지적하도록 할 수 있도록 체제를 마련할 필요가 있다.

MD&A에 관한 정부회계기준(안)은 다음과 같이 제시될 수 있다. 우선 국가나 지방자치단체의 회계기준에서 「재무보고 분석 및 설명자료」라는 항목으로 하고 작성목적은 보고실체는 재정집행자로서 재무보고 이용자의 이해를 돕고 대민관계의 협조를 구하기 위하여 주어진 기능·임무나 사업수행을 위하여 어떻게 조직하고 어떤 방침 및 시책 하에 운영하였으며 그 결과 성과는 무엇인지, 이러한 사업 및 활동에 따른 재정의 집행내용과 결과 및 재무상태 등에 대한 분석 및 설명자료를 제공하여야 한다. 특히 사업실패 등으로 인한 재정상의 부담이나 차입·상환 등 향후 재정부담 전망 등의 분석 및 설명자료는 반드시 포함하여야 한다.

또한 설명자료 작성단위는 보고실체의 통합재무보고서를 기준으로 작성하되 특별회계 또는 기금에 대한 설명자료가 통합 재무보고 설명내용에 포함하기 부적합한 경우에는 해당 회계에서 목적 및 집행내용 등을 설명하도록 하는 등 유연성을 둘 필요가 있다.

국가전체의 통합 재무보고서에는 일반회계 및 특별회계(23개) 뿐만 아니라 공공기금(44개)까지 포함하게 되므로 통합보고서로서 구체적인 내용은 설명 하기 부적당하며 국가전체

의 재정상황의 큰 흐름에 초점을 맞추어야 한다.

통합보고서에서는 재무보고서의 작성근거·목적과 관련회계에 대한 내용, 수록범위 및 예산안 제출시 제시한 재정지출의 목표와 시책을 설명 할 필요가 있다. 또한 재정지출의 성과와 국민경제에 미치는 영향 등에 대하여 거시적으로 각종 지표(국민총생산액, 실업률, 물가 등)의 내용 등을 연관시켜 분석·설명하는 것이 필요하다. 통상 이 부분은 재정의 역할인 자원배분의 조정, 소득과 부의 분배조정, 경제안정 및 성장기능 등에 관한 내용이 포함된다. 실업대책, 경기회복 진작, 사회간접자본 투자 및 특정 부분의 지원육성, 소외계층 복지증진 등의 문제가 이에 해당한다. 이러한 부문은 당해 연도에 국가가 처하고 있는 환경에 따라 달라지게 된다.

또한 재무보고회계에서 제공하는 국가전체의 자산과 부채 및 순자산과 전체 수익 및 비용 총괄 및 정부활동의 기능별 원가보고서 총액을 명시하여 전체적인 흐름을 알려주는 외에 공공부문의 전체 차입금과 기타 부채에 대한 분석 및 전망을 알려 주어야 한다. 특히 차입금에 대하여는 5년간 연도별 차입액, 상환액 및 잔액에 대한 분석과 원금이자 상환액과 향후 3년간의 상환 예정액 및 GDP에 차지하는 비율이나 수입에서 차지하는 비율 등을 제시하고 향후 차입금에 대한 지속성과 유연성에 대한내용을 분석하여 이를 제시하도록 함이 필요하다.

예산회계에서는 세입, 세출 및 세계잉여금의 내용, 세입예산의 재원별 구성내용 및 추세, 조세부담율의 추세, 세입징수문제, 세출의 이월, 계속비, 예비비 및 잉여금의 처리 등의 내용이 포함되어야 한다.

국가기관 중 중앙행정기관의 장이 작성하는 설명자료는 CAS가 제시하는 5개의 기본내용대로 작성하도록 권고할 필요가 있다.

「임무 및 조직」에서는 법률상 임무, 주요기능 및 활동, 기관의 조직 등과 특별회계나 기금의 경우 기금의 목적 및 운영부서, 기관장의 비전과 전략 또는 운영방침 등을 포함하도록 하여야 한다.

또한 「기관의 사업집행 성과」에서는 수립한 주요 사업이나 시책의 목표와 달성한 실적, 장기계속사업인 경우 당초 계획상의 편익과 투자액 및 연도별 투자액과 현재 진도, 연간 주요사업인 경우 당초 목표와 실제 진도 및 투입경비 등을 제시하고 만약 당초 목표나 투자액 등과 현저한 차이가 있을 때에는 그 내용을 설명하도록 한다. 특별회계나 기금은 해당 주요사업 등에서 설명할 수 없을 때에는 특별회계 관련사업에 대한 내용을 설명하도록 한다.

「재무운영 결과」에서는 자산·부채의 연도별 추세와 구성요소별 금액을 명시하여야 한다. 또한 주요 사업 및 활동의 투입원가, 특별회계나 기금의 수익·비용의 최근 5년간 추세 및 분석자료와 차입금이 있는 경우 5년간 연도별 차입액, 상환액 및 잔액과 원금·이자 상환액 및 향후 3년간 상환 예정액 등 차입금에 대한 재무보고 이용자의 의문을 해소하도록 하여야 한다. 예산회계의 전용, 예비비사용, 이월, 계속비 등에 관한 내용도 밝혀야 한다.

「관리통제」에서는 관리자 등의 위법행위 등으로 인한 신분상 처벌내용, 회계 사고나 손해배상 등 사고유무와 그 처리결과 및 자산은 적정히 관리하고 재정집행이 적정한 내부통제가 이루어지고 있는 지 여부를 언급하도록 하여야 한다. 「향후전망」은 특별회계나 기금에서 현재의 지출 또는 보상 등의 수준에 의한 경우 자원의 고갈 또는 잉여여부에 대한 분석과 설명자료를 제공할 수 있다.

지방자치단체의 경우 「임무 및 조직」에서는 면적, 인구수 및 가구의 증감과 지방자치단

체의 조직 및 인원을 간략히 제시하고 자치단체장이 지방주민을 위한 자치단체 경영의 비전과 전략 또는 방침 등을 포함하도록 한다.

「재무운영 결과」에서는 일반회계 및 특별회계 기금을 통합하여 자산·부채의 현황과 회계별 내용을 전년도와 비교하여 설명한다. 또한 자산의 구성내용과 최근에 자산의 증감변화 중 중요한 사항(예, 00 청사 신축취득, 00 자산 매각, 00 도로 신설 등)의 내용을 설명한다. 재정 전반에 걸쳐 과거 5년간의 추세에 대한 내용은 반드시 포함시키도록 한다.

특히 부채에 대하여는 선거민의 표를 의식한 선심성 사업집행을 위하여 무리한 기채 등의 유무 등의 내용이 반영될 수 있도록 엄격한 내용의 차입금에 관한 항목을 반드시 설명하도록 한다. 당해 연도에 신규 차입한 금액의 구체적인 용도를 명시함과 아울러 5년간 연도별 차입액, 상환액 및 잔액과 원금·이자 상환액 및 향후 3년간 상환 예정액 등 차입금에 대한 내용을 분석·설명하도록 한다. 특히 차입금의 상환과 관련하여 자립도 및 유연성(Flexibility), 수입 대 채무이자 (Debt Charges/Total Revenues), 인구 1인당 순부채(Net Debt per Capita), 재산세 과세표준 대 순부채 (Net Debt to Fair Value of Property), 총수입 대 부채상환비율(Debt Service /Total Revenues) 등의 비율을 사용하여 전국평균 등과 비교하여 문제점 유무를 설명하도록 함이 필요하다.

수입의 분석에서는 본원적 재원과 의존재원의 구성내용과 수입의 연도별 추세를 분석하고 비용은 기능별 및 비목요소별로 비용을 나타내도록 한다. 비목에서 인건비 추세의 분석이나, 행사성 경비의 지출 등 이슈가 되는 비목에 대하여는 별도의 설명자료로 열거할 수 있다. 예산회계의 전용, 예비비사용, 이월, 계속비 등에 관한 내용도 밝혀야 한다.

「기관의 사업집행 성과」에서는 예산안 제출 시에 내건 주요예산사업(예, 박람회 개최)에 대하여 당초의 목표 및 투자자원과 실제 달성한 실적과 투자원가(Cost), 투자결과 등에 대한 내용과 성과를 요약 제시한다. 만약 주요 예산사업(예, 도로건설)이 수년간에 걸친 경우에는 당초 계획과 연도별 투자내용을 제시하고 추진의 적정여부에 대한 설명내용을 포함시킨다. 또한 당초 계획과 달리 현저하게 투자비가 많이 소요되거나 예상한 수입이 없는 경우에는 그 원인을 언급하여야 한다. 주요사업은 예산사업이 아니고 민간자본의 유치사업 또는 사회적 비용이 많은 사업의 경우에도 그 규모가 클 때는 주요사업으로 선정하여야 한다.

「관리통제」에서는 지난 1년간의 당해 지방자치단체의 행정이나 회계와 관련하여 일어난 종사원의 위법행위 내용과 특히 회계사고나 손해배상 등 재산손실 등의 유무와 그 처리결과를 명시하도록 한다. 「향후전망」은 재정상의 예견되는 문제점에 대하여 기술하도록 할 수 있다.

IV. 결어

정부회계에서 기존의 예산회계나 향후 복식부기화 한다하더라도 재무보고서만으로는 정부 활동이나 재정상의 이슈를 알기가 매우 어렵다. 이러한 상황에서 시민(시민단체포함), 의회 등 재무보고이용자, 공무원 및 다수의 공중에게 기관의 업적과 현황을 설명하는 기회를 주어 대민관계(Public Relation)를 원활히 하고 또 다른 한편 집행주체에서 예산 등의 자원을 목적대로 사용하지 않거나 선심성 집행 등 비효율적으로 사용하지 않도록 견제시스템을 마련하기 위하여도 MD&A는 정부회계의 재무보고에서 중요한 접근체제(Framework)가 된다.

향후 마련할 정부회계기준에서 MD&A에 수록할 내용은 이러한 점을 고려하여 회계정보 공급자 측면보다 수요자 측면에서 항목과 내용을 설정할 필요가 있고 그 범위와 깊이에 대하여도 재무보고 정보의 수요자 및 공급자, 관계전문가 등 여러 사람의 의견을 들어 정할 필요가 있다.

【참고문헌】

1. CAS(Committee on Accounting Standards) 'Accounting Standards Framework Implementation Guide for SAI's : Management Discussion and Analysis Of Financial, Performance and Other Information' 2001.10.
2. FASAB(Federal Accounting Standards Advisory Board), SRAC #3 (Statement of Recommended Accounting Concepts Number 3) Management's Discussion and Analysis 1999.4.

