

공공기관 회계선진화에 대한 고찰*

정 대 길**
김 완 희***
이 창 우****

.....

공공기관의 회계투명성 강화를 위해서는 무엇보다 공기업 관련 회계 인프라의 체질 개선을 통한 국민 신뢰를 확보하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 재무정보의 산출 주체인 기관이 신뢰성 높은 회계정보를 작성하고, 이에 대한 실효성 있는 외부감사인의 회계감사 수행, 주주인 이사회(상임감사, 감사위원회 포함)와 정부의 적극적인 관심과 회계투명성에 대한 권한과 책임이 강화되어야 할 것이다.

한편, 공공기관에서의 구분회계제도 도입은 공공기관 합리화 정책의 일환으로, 그 근본적인 취지는 사업별 구분회계를 통해 공기업 부채 증가의 책임 소재를 보다 명확히 하도록 하는 것이다. 정부의 정책사업 대행으로 인하여 증가하게 된 부채는 기관의 적극적인 노력과 정부 지원이 확대되는 방향으로 해결 방안을 찾을 수 있으며, 전기·가스·수도 요금과 같은 요금 규제로 인하여 증가된 부채는 요금 인상 또는 정부의 지원 확대라는 해결 방안을 모색할 수 있다. 또한 무리한 신규 사업 및 투자 실패로 늘어난 부채는 사업 축소 또는 철수를 통해 줄일 수 있고, 공기업의 내생적인 원인으로 증가한 부채에 대해서는 경영효율화를 통한 비용 절감으로 해결할 길을 찾아야 할 것이다.

주제어: 공공기관 회계투명성, 구분회계제도, 공기업 부채

.....

I. 서론: 공공기관의 의의 및 현황

2014년 현재 304개의 기관이 공공기관의 운영에 관한 법률에 따라 공공기관으로 지정되어 있는데 유형별 현황은 <표 1>과 같다(기획재정부, 2014). 이들 공공기관이 국민

*본 연구는 서울대학교 경영대학 경영연구소의 지원을 일부 받았습니다.

**삼정회계법인 부대표

***가천대학교 경영대학 교수

****서울대학교 경영대학 교수

〈표 1〉 공공기관의 유형별 분류 요약

구분		기준	세부 기준	개수
공기업	시장형 공기업	자체 수입액이 총수입액의 50% 이상	자산 규모 2조 원 이상이고, 자체 수입 비율이 85% 이상	14
	준시장형 공기업		시장형 공기업이 아닌 공기업	16
준정부기관	기금관리형	공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정	기금을 관리하거나 기금 관리를 위탁 받은 기관	17
	위탁집행형		기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관	80
	준정부기관			
기타 공공기관		공기업·준정부기관이 아닌 공공기관		187

경제에서 차지하는 비중은 상당하다. 고용 측면에서 볼 때 공공기관의 인력은 2012년 말 현재 약 25만 4,000명으로 우리나라의 경제활동인구 중 1% 정도를 차지하고 있다. 또한 2013년 공공기관의 예산 규모는 약 574조 7,000억 원으로 이는 2012년 말 GDP(1,298조 원) 대비 44.3% 수준이며, 2013년 정부 일반회계 예산(349조 원)의 1.7배 수준이다(한국조세재정연구원, 2014).

2014년도 공공기관 지정현황은 다음과 같다.

II. 공공기관 회계 현황

1. 공공기관 회계 일반 현황

공공기관의 회계와 관련한 주요 내용은 ‘공공기관운영에관한법률(이하 공운법)’에 규정되어 있다. 이에 근거하여 공공기관이 기본적으로 적용해야 할 회계원칙으로 ‘공기업·준정부기관 회계사무규칙’이 기획재정부장관령으로 제정되었고, 감사원의 결산검사와 관련하여 ‘공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙’이 운영되고 있다.

우선 공운법 중 회계와 관련한 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

- 공기업·준정부기관의 회계는 발생주의에 따르며, 기본적인 회계원칙으로 기획재정부령인 공기업·준정부기관 회계사무규칙을 적용한다(39조).

- 공기업 · 준정부기관의 결산서는 회계감사인의 회계감사를 받아 공기업은 기획재정부장관에게, 준정부기관은 주무기관의 장에게 제출하고 확정하며, 동 재무제표는 감사원에 제출하여 결산검사를 받고 기획재정부 장관은 이를 반영하여 최종적으로 국회에 제출하여야 한다(43조).
- 회계감사인을 선임하기 위하여 비상임이사 전원이 참석하는 전문성과 독립성이 확보된 회계감사인선임위원회를 구성 · 운영하여야 한다(43조의 2).
- 회계처리의 원칙을 위반하여 거짓으로 재무제표를 작성 · 공시한 경우 5년 이하의 징역 또는 5,000만 원 이하의 벌금, 회계감사인 미선임, 감사의견서 허위 기재, 비밀 누설의 경우 3년 이하의 징역 또는 3,000만 원 이하의 벌금, 회계감사인에 허위 자료 제시, 자료 제출 거부의 경우 2년 이하의 징역 또는 2,000만 원 이하의 벌금에 처한다(56조).

공기업 · 준정부기관 회계사무규칙의 주요 내용은 다음과 같다.

- 공기업 · 준정부기관은 회계에 있어서 동 규칙을 원칙적으로 적용하되 이 규칙을 정하지 않는 사항에 대하여는 민간기업이 적용하는 국제회계기준(IFRS)을 따른다. 다만, 국가재정법 상의 기금은 이 규칙을 따르지 않는다(제2조).¹⁾
- 기관 설립 근거법 및 기타 법령에서 회계단위를 구분하도록 정한 경우에는 재원의 원천 또는 목적사업별 등으로 구분하여 회계처리하고, 구분된 회계단위별 경영성과 및 재무현황을 주석으로 기재한다(제12조).

동 규칙의 제19조 제1항에 따라 공기업 · 준정부기관의 회계처리 원칙 등과 관련한 세부규칙을 정하기 위하여 기획재정부 고시로 ‘공기업 · 준정부기관 회계기준’이 운영되고 있다. 이는 재무제표의 작성 기준, 금전 출납, 장표 정리 등 회계 지침 수준이며 회계 기준의 핵심인 자산 · 부채 평가, 수익 · 비용 인식 등은 규정하고 있지 않다.²⁾ ‘공

1) 국가재정법 상의 기금은 국가재무제표의 통합 대상이므로 국제회계기준을 따른다.

2) 회계기준은 금전 기타 재산 등의 거래를 측정 · 기록하여 전달하는 절차로 보는 것이 일반적이지만 정부투자기관 회계규칙 등에서는 회계에 관한 업무를 모두 포괄하여 이에 관한 기준과 절차를 규정하고 있어, 그 범위를 확대하여 금전의 수입 · 지출 절차뿐만 아니라 계약사무 처리 방법 · 절차 등을 포괄적으로 규정하고 있다. 또한 예산과 결산의 의미가 사기업보다 중요하기 때문에 예산과 결산절차가 회계규정에 포함되고 있다.

공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙³⁾은 공기업·준정부기관의 외부 감사인 자격, 선임 및 감사 계약과 관련하여 외감법에 준하는 규정을 정하고 있으며, 외부감사 외에 감사원이 추가로 결산검사³⁾를 하게 되는 대상 기관의 범위(한국은행 및 정부 지분 1/2 이상 기관, 구 정부투자기관관리법 대상 기관)을 정하고 있다(제20조).

요약하면, 공공기관 중 국가재정법의 적용 대상인 기금을 제외한 공기업·준정부기관은 국제회계기준(IFRS)을 적용하여⁴⁾ 재무제표를 작성하고 외부감사를 받아야 하며 일부 기관은 추가로 감사원의 결산검사를 받도록 되어 있다. 기타 공공기관이 준용할 회계 기준, 외부감사 여부 등에 대해서는 특별한 규정이 존재하지 않는다.

2. 공공기관 회계처리 특례

위와 같이 공기업·준정부기관은 기본적으로 국제회계기준을 적용하여 재무제표를 작성하고 있지만 다음과 같은 몇 가지 사항에 대해서는 민간기업과 다른 규정을 적용하고 있다.

첫째, 이익 처분과 관련하여 일부 공기업·준정부기관은 통상의 민간기업과 다른 방식을 적용하고 있다. 일반적으로 기업은 상법에 따라 이익준비금이 자본금의 1/2에 달할 때까지 매년 현금배당액의 1/10 이상을 적립하고 있으나, <표 2>와 같이 일부 공공기관 중에는 상법 규정과 다소 상이하게 기관 설립 근거법에 이익준비금 혹은 사업확장 적립금의 적립 근거를 두고 있다.

둘째, 일부 공공기관의 경우 무형자산의 상각 방법으로 이익상각법을 적용하고 있다. 도로공사의 경우 고속도로 자산에 대한 시설관리권(무형자산)에 대한 상각 방법으로 투자원가회수법(이익상각법)을 적용하고 있다. 즉, 시설관리권은 매 회계연도의 도로사업 부문 수익에서 도로사업 부문 비용(법인 세비용 포함)을 차감한 잔액을 시설관리권 상각비로 계상⁵⁾하고 있다. 이는 유로도로법에 근거를 둔 특례규정이다. 또한 철도에 대한

3) 감사원 결산 검사는 거래의 부정이나 불법행위 등의 적발에 초점을 두고 있으며 재무제표의 적정성에 대한 의견 표시는 없음.

4) 기획재정부는 2009년부터 공공 부문에도 국제회계기준 도입을 준비해 공기업은 2011년부터, 준정부기관은 2013년부터 국제회계기준을 적용하도록 하고 있다.

5) 금융감독원과 회계기준원은 질의회신을 통해서 유로도로로 관리권을 무형자산으로 분류한 후 이익상각법을 적용하여 상각하고, 동 무형자산 상각액은 매출 원가로 처리하는 것이 타당하다는 결론을 내렸다.

〈표 2〉 공공기관의 적립금 규정

	자본금	적립금 규정	사채 발행 한도	비고
도로공사	30조 원	자본금의 1/2까지 이익금의 2/10 이상을 이익준비금 적립	자본금과 적립금 합계의 4배	
수자원 공사	10조 원	자본금의 1/2까지 이익금의 2/10 이상을 이익준비금 적립 자본금과 동일 금액까지 이익금의 2/10 이상을 사업 확장 적립금 적립	자본금과 적립금 합계의 2배	
한국전력	6조 원	자본금의 1/2까지 이익금의 2/10 이상을 이익준비금 적립	자본금과 적립금 합계의 2배	
토지주택 공사	30조 원	자본금의 1/2까지 이익금의 2/10 이상을 이익준비금 적립 자본금과 동일 금액까지 이익금의 2/10 이상을 사업 확장 적립금 적립	자본금과 적립금 합계액의 10배	정부의 손실보전 의무
석탄공사	4,500억 원	자본금의 1/2까지 이익금의 2/10 이상을 이익준비금 적립 자본금과 동일 금액까지 이익금의 2/10 이상을 사업 확장 적립금 적립	자본금과 적립금 합계액	정부의 손실보전 의무
광물자원 공사	2조 원	자본금의 1/2까지 이익금의 2/10 이상을 이익준비금 적립 자본금과 동일 금액까지 이익금의 2/10 이상을 사업확장적립금 적립	자본금과 적립금 2배	정부의 손실보전 의무
가스공사	규정 없음	자본금의 1/2까지 이익금의 1/10 이상을 이익준비금 적립 자본금과 동일 금액까지 이익금의 1/10 이상을 사고 보상 적립금 적립	자본금과 적립금 합계의 4배	
철도공사	22조 원	자본금의 1/2까지 이익금의 2/10 이상을 이익준비금 적립 자본금과 동일 금액까지 이익금의 2/10 이상을 사업확장적립금 적립	자본금과 적립금 합계의 5배	
농어촌 공사	5조	자본금의 1/2까지 이익금의 2/10 이상을 이익준비금 적립 자본금과 동일 금액까지 이익금의 2/10 이상을 사업 확장 적립금 적립	자본금과 적립금 2배	
한국공항	규정 없음	자본금의 1/2까지 이익금의 2/10 이상을 이익준비금 적립	자본금과 적립금 4배	

용역운영권을 보유하고 있는 철도시설공단의 경우에도 도로공사와 유사하게 이익상각법을 적용하고 있다. 한편, 수자원공사의 경우 유사한 성격의 무형자산인 댐 사용권 및 수도시설 사용권에 대해 각각 내용연수 50년과 20년 동안 정액 상각하고 있다.

셋째, 일부 에너지 공기업의 경우 에너지 공급가격을 결정할 때 자산 및 수익을 연료비 연동제와 연계시킬 것인지가 논쟁점이 되고 있다. 연료비 연동제란 가스, 열, 전기 등의 공급가격을 결정할 때 에너지 도입 가격의 국제시세 변동분을 공급 가격에 탄력적으로 반영하는 제도다. 가스의 경우 1998년부터, 전기의 경우 2011년부터 도입 근거를 마련하였다. 예를 들어 천연가스 도입 가격이 기준 가격의 일정 부분을 초과하여 인상된 경우 이를 차기 공급 가격에 가산하여 회수하도록 하는 제도다. 가스공사는 그동안 천연가스 도입 가격이 상승하는 경우 해당 가스 판매 시점에서 차기 정산예정액을 매출과 매출채권(미수금)으로 회계처리하였다. 그러나 이명박정부 5년간 물가안정을 이유로 연료비 연동제의 적용이 ‘유보’되어 미정산액이 약 5조 4,000억 원에 이르게 되었다. 감사원은 해당 회계처리에 대해 수익의 미실현성을 근거로 부적정 취지 의견을 제시하였다. 금융감독원, 회계기준원 등에 동 사안에 대한 질의가 이루어졌으며, 이 과정에서 주무부처는 해당 미정산액에 대한 향후 정산 계획을 고지하였다. 현재 가스공사는 해당 자산을 매출채권이 아닌 기타 비유동자산으로 계정 변경한 상황이다.⁶⁾

넷째, 석유공사는 에너지및자원사업특별회계를 재원으로 하는 융자금을 자산, 부채로 기록하고 있지 않다. 에너지및자원사업특별회계 운용요령 제14조(융자금의 계리 및 관리) 제3항 내지 제4항의 규정에 따라 예특자금을 통한 에너지 사업자에 대한 대여금과 차입금은 총액으로 인식하지 않는다. 대출에 대한 공사의 의사결정 권한이 없고, 제3차 대여 이후 신용 위험에 노출되지 않으므로 대리인으로서 취급 관련 수수료만을 수익으로 인식하며 관련 사항은 주석으로 기재하도록 하고 있다.

다섯째, 기금관리형 기관의 경우에는 기관 고유 운영과 관련되는 고유 계정과 기금 계정에 적용되는 회계기준이 다른 경우가 있다. 즉, 고유 계정은 공공기관의운영에관한 법률 및 공기업·준정부기관 회계사무규칙 및 회계처리기준에 따라 국제회계기준을 준용할 수 있지만 기금은 국가재정법에 따라 국가회계법에 따른 국가회계기준을 적용을

6) 한국전력공사의 경우에도 1조 5,000여억 원의 미수금이 발생했으나 연료비 연동제가 고시만 되고 최초 실시 자체가 유보되어 차기연도에 이 금액을 전액 대손처리하는 방식으로 처리했다. 이 사안은 캐나다와 미국 등의 회계기준 요율규제자산(rate regulated assets)에 해당되는 것으로 IFRS와 불일치하는 대표적인 사례다. IFRS는 이 사안을 주요 현안으로 분류해 우리나라를 비롯한 관련 국가들의 다양한 의견을 수렴하여 해당 기준서 작업을 준비하고 있다.

받도록 하고 있다. 이에 따라 기금관리형 기관의 경우 기금 부문과 기관 부문 회계의 분리 계상에 대한 근거 기준이 모호하여 재무제표 이용자에게 혼란을 줄 소지가 있었다. 고유사업의 규모가 작은 일부 기관의 경우는 고유 계정과 기금 계정을 분리하지 않는 경우가 있어서 기금관리형 기관 간의 비교가 어려워질 수 있다.⁷⁾

III. 공공기관 회계 활용 상황

1. 공공기관 지정 및 유형 구분 관련

기획재정부는 매년 정부유관기관을 대상으로 공운법의 적용 대상이 되는 공공기관으로 지정할 것인지를 결정하고 해당 법에 따라 <표 1>과 같이 공기업, 위탁집행형, 기타로 분류하게 된다.

공공기관으로 지정됨에 따라 기관장을 포함한 임원 선임, 임기, 보수, 이사회 구성, 경영 평가 등에서 공공기관 지배구조의 적용을 받게 되며 공공기관 유형에 따라, 또는 지배구조 요소별로 약간의 차이가 발생하고 있다(기관 유형 구분에 따른 지배구조 차별화는 <별표 1> 참조). 공공기관의 지정으로 해당 기관은 정부의 법률로 인정하는 공공기관으로 대외적인 위상이 확보되는 장점이 있는 반면 보수 수준, 근무 조건 등에서 자율권이 제약되는 애로사항도 발생한다. 한편, 공공기관 지정의 실제적 의미는 해당 기관의 경영 관리·감독에 대한 상당한 권한을 주무부처에서 기획재정부 공공기관운영위원회로 이관하는 것이다. 이는 해당 기관에 엄청난 영향을 주는 사안이다.

이러한 공공기관의 지정 및 유형 구분에는 다음과 같이 회계자료가 활용되고 있다. 우선 공공기관 지정의 주요 요건은 ‘정부지원액’이 ‘총수입액’의 1/2을 초과하는 것(공운법 제4조)이다. 정부지원액은 정부출연금, 보조금, 부담금 수입과 정부 위탁 수입 및 독점적 사업 수입액 및 해당 부대수입액을 의미한다. 총수입액의 결정 구조는 <표 3>과 같다(공운법시행령 6조).

공공기관으로 지정된 기관의 유형 구분 기준은 다음과 같다. 우선 직원 정원이 50인 이상인 공공기관은 공기업 혹은 준정부기관으로 분류되고, 이하 기관은 기타 공공기관

7) 2008년 이전의 공공기관 회계특례에 대한 상세한 분석은 한국공인회계사회(2009)의 보고서를 참조.

〈표 3〉 공공기관의 총수입액 결정 구조

발생주의에 기초한 결산 기준 손익계산서의 대변 합계액
+ 출연금, 보조금, 부담금 당기 유입분 중 대차대조표 계상액
- 현재와 미래의 현금 흐름과 무관한 수입액(대손충당금 등 평가성 충당금의 환입액, 고유 목적사업 준비금 등 세무상 목적의 준비금 환입액 등)
- 정부자금 또는 민간자금 단순 이전금 중 손익계산서 계상액
- 기타 공운위가 실질적인 수입액이 아니라고 인정한 금액

〈표 4〉 공공기관의 자체 수입액 결정 구조

합산 항목		적용률(%)
고유 목적사업 수입액	재화·용역 구매가 법령의 강제 없고 민간 참여 가능	100
	법령의 강제는 없으나 독점적 사업권 부여	75
	법령으로 강제되나 민간 참여 가능	50
	법령으로 강제되고 독점적 사업권 부여	25
기타 사업 수입액		50
사업 외 수입액 일시적인 자금 운용에 따른 이자 수입 등		고유사업 적용률 적용

으로 분류한다. ‘자체수입액’이 총수입액의 1/2 이상인 기관은 공기업으로 분류하고 이 중 자체수입액이 85% 이상이면 시장형공기업, 여타 기관은 준시장형공기업으로 분류한다. 자체수입액이 총수입액의 1/2 미만인 기관은 준정부기관으로 분류하며, 이는 다시 기금관리형과 위탁집행형으로 세분된다. 자체수입액은 총수입액 중에서 정부출연금, 보조금, 부담금 수입을 제외한 금액을 대상으로 〈표 4〉의 방식에 따라 결정하게 된다.

총수입액을 결정할 때 출연금, 보조금, 부담금 등 현금성 거래를 제외한 나머지 금액은 발생주의에 근거한 수익이 산출 근거가 되고, 기관의 실질적 수입으로 인정 여부는 대부분 자산·부채 평가 손익과 관련되므로 기관의 회계정책이 공공기관 지정 및 유형 구분에 상당한 영향을 미칠 가능성이 존재한다.

최근 정부에서는 국제적인 기준⁸⁾에 맞추어 공공기관 지정 및 분류 기준으로 원가보상률을 적용하는 것을 검토하고 있다. 이는 매출액/생산원가를 계산하여 50% 이상인 기관을 공공기관으로 지정하는 방안으로 2011년 결산 기준 준정부기관 중 예금보험공사·한국자산관리공사·주택금융공사 등은 원가보상률이 각각 475.4%, 65.0%, 129.5%로

8) 2008 SNA, ESA.

〈표 5〉 경영효율성 지표

지표명	산식	관련 회계 이슈
노동생산성	부가가치/평균 인원	- 수익 인식 기준 - 일시적 수익/비용의 포함 여부 - 단순 이전 수익/지출의 포함 여부
자본생산성	부가가치/총자산	- 건설 중 자산, 운휴자산, 시운전자산의 포함 혹은 조정 반영 여부
부채비율	부채/자기자본	- 정부정책 부채의 포함 여부 - 금융 부채와 비금융 부채의 구분 여부
관리업무비	관리업무비/매출액	- 관리업무비의 업종별 포함 범위
총인건비 인상률	(당년 총인건비 - 전년 총인건비)/ 전년 총인건비	- 실질 총인건비의 범위 - 성과연봉의 계상 기준(현금주의 대 발생주의)

공기업으로 분류될 가능성이 있다(안진회계법인, 2012). 원가보상률을 산정할 때에도 업종에 따라 매출액과 원가에 포함되거나 제외될 항목들이 달라질 것이므로 다양한 회계 이슈들이 제기될 것이다.

2. 공공기관 경영 평가

공공기관은 매년 기관 경영실적에 대해 전문가로 구성된 경영평가단의 경영 평가를 받게 되고 해당 결과에 따라 임직원의 성과급이 결정되고 기관장의 인사에도 영향을 미친다. 이 결과는 기관장 및 상임감사의 개인 업무평가에도 연계되어 적용된다.

경영 평가는 전략, 주요 사업, 관리 기능에 대하여 비계량과 계량지표를 활용하여 평가하게 되는데, 기관의 전반적인 경영효율성을 평가하는 공통지표(〈표 5〉 참조)에 회계 수치들이 활용되고 있다.

120여 개 기관의 최종 평가 등급은 미세한 점수 차이에 좌우될 수 있으므로 기관은 사전에 개략적인 실적 집계 가능한 계량지표를 매우 민감한 수준에서 관리할 동기가 있다고 할 수 있다.

기존 연구에 의하면 공기업에 IFRS를 최초 도입하면서 새로운 방식을 적용한 재무제표가 경영 평가에 미치는 영향이 초미의 관심사였으나 기관은 IFRS가 경영 평가가 미치는 단기적 영향을 최소화하는 방향, 즉 새로 작성된 재무제표의 수치 변화가 최소화 되는 방향으로 회계정책을 선택하였다고 한다. 예를 들어 최초 도입 시 유형자산의 자

〈표 6〉 IFRS 도입에 따른 경영 평가 적용 방안 요약표

구분	이슈명	대상 기관	경영 평가 적용 방안
평가 틀	적용 재무제표	모든 기관	IFRS 별도 재무제표 + 지분법 평가
	평가 방법: 목표치의 설정	모든 기관	목표 부여(편차) - K-GAAP 재무제표에 따른 과거 5개년 편차를 사용
공통 지표 - 기관 공통 사항	IFRS 도입 시 전환일(2010. 1. 1) 시점으로 유형자산 재평가	가스공사, 한전 등 다수 기관	IFRS에 따라 평가
	운용리스로 회계 처리하던 항목을 금융리스로 변경	가스공사, 한전 등 일부 기관	IFRS에 따라 평가
	금융상품 등의 현재 가치 평가 확대	모든 기관	IFRS에 따라 평가
	자산 차감으로 표시하던 공사 부담금을 이연부채로 계상	한전, 지역난방	이연부채 계상에 따른 영향 제거
	민간투자사업 회계 처리에 따른 매출 및 매출원가 인식	수자원, 도로공사	민간투자사업 영향 제거
	유형자산 내용연수 변경 전진 적용	조폐공사	총자산 기준치에 가산
	영업이익의 정의	모든 기관	기존 K-GAAP과 동일하게 정의 단, 경영 평가성과금은 영업이익에서 제외
인건비 관련 사항	연차수당과 장기 종업원 급여의 발생주의 평가	모든 기관	기존과 동일하게 현금주의로 총인건비 인상을 평가
	종업원 저리 대여금 현재 가치 평가	일부 기관	기존과 동일하게 총인건비 인상을 평가
공통 지표 - 개별 기관별 이슈	정부보조금 이연부채 계상	광물	기재부 결산 지침을 K-GAAP처럼 수정 예정이므로 그에 따라 평가
	정부보조금 자산 차감 계상	JDC	IFRS에 따라 평가
	용지 분양 수익을 진행 기준에서 인도 기준으로 변경	JDC	분양 선수금의 영향을 총자산과 부채 산정 시 제외
	자회사에 대한 금융보증채무 부채 인식	JDC	금융보증채무 회계 처리로 인한 자산, 부채 영향을 제외하고 평가
	수익 인식 기준이 검침 기준에서 발생주의로 변경	한전	IFRS에 따라 평가
	총인건비 인상을 위해 기관의 연차수당	석탄공사	연차수당은 현금주의로 평가
	자회사에 대한 성공불용자 이자비용	석유공사	회계 처리 확정 후 추후 검토
주요 사업 지표 - 개별 기관 이슈	기능통화 도입에 따른 해외 개발 사업 투자액 환산	석유공사	투자 당시의 미 달러화로 환산
	영업보증금 현재 가치 평가에 따른 부대사업 수익 및 비용의 산정	도로공사	현재 가치 평가 영향 제외

출처: 공공기관평가단 내부 용역 보고

〈표 7〉 공공요금의 산정 방식

* 총괄 원가 = 적정 원가(비용) + 적정 투자 보수(이윤)
* 적정 원가 = 영업 비용 + 영업 외 비용 + 법인세 - 영업 외 수익
* 적정 투자 보수 = 요금기저 × 투자보수율

산 재평가를 대부분의 공기업들이 상각 대상 금액의 증가에 대응하여 내용연수를 연장함으로써 연도별 감가상각비에는 큰 차이가 없도록 조정하였다.

주요 공기업에 대한 IFRS 최초 도입에 따른 경영 평가 영향을 조정한 방안은 〈표 6〉과 같다.

공기업 경영 평가의 계량지표 득점 산정 방식이 기본적으로 전년도 실적 대비 금년도 실적을 비교하는 방식이므로 회계정책 선택으로 특정연도의 실적을 증가시키는 것이 결국 다음 연도에는 부담으로 작용하기 때문에 기관은 장기적인 측면의 관리 가능성을 염두에 두고 있다고 할 수 있다.⁹⁾

3. 공공요금 결정

공공요금이란 일반적으로 공공성이 강하며 국민경제에 미치는 영향이 커서 정부가 개입하여 가격 및 요금을 결정하는 상품 및 서비스의 가격으로, ‘물가안정에관한법률시행령’ 및 ‘공공요금 산정 기준’과 이에 근거한 ‘개별 공공요금 산정 기준’에 따라 산정된다. 우리나라 공공요금의 산정 방식은 기본적으로 〈표 7〉과 같이 총괄원가방식을 따르고 있다.

공공요금을 산정할 때 늘 문제가 되는 것은 총괄 원가 산정의 적정성 및 신뢰성이다. 총괄 원가에 포함되는 항목이 보상 대상인지, 기관이 제출하는 원가 자료를 신뢰할 수 있는지가 이슈가 되고 있는 것이다.

참고로 한국소비자원이 발표하고 있는 6대 중앙 공공요금의 총괄 원가와 원가보상률의 최근 3년간 자료는 〈표 8〉과 같다.

〈표 8〉에서 보는 바와 같이 기관이 제출한 자료에 의하면 최근 3년간 원가보상률은 2010년도의 우편료를 제외하고 90% 이하로, 공공요금 상승의 근거가 되고 있다.

정부는 최근에 합리적인 요금 산정을 위해 공공요금 산정 기준을 대폭 개정하였다.

9) 공공기관의 이익조정 가능성에 대한 연구로는 윤성만·이강영(2012), 이수연 외(2009) 등이 있음.

〈표 8〉 공공요금의 총괄 원가와 원가보상률

(단위: 억 원, %)

연도	내용/요금	전기	열차	도시가스	광역상수도	고속도로	우편
2012	총괄 원가	531,654	23,748	427,511	11,775	39,682	12,798
	총수익	469,732	21,447	368,965	10,286	32,298	11,379
	원가보상률	88.4	90.3	86.3	87.4	81.4	88.9
2011	총괄 원가	470,114	23,503	343,859	11,780	35,717	12,287
	총수익	411,000	19,941	299,051	10,001	29,989	10,898
	원가보상률	87.4	84.8	87.0	84.9	84.0	88.7
2010	총괄 원가	417,959	22,957	289,819	11,277	35,834	11,349
	총수익	376,842	17,494	249,497	9,525	29,366	11,047
	원가보상률	90.2	76.2	86.1	84.5	82.0	97.3

주요 내용은 다음과 같다.¹⁰⁾ 첫째, 규제·비규제 사업을 명확히 구분함으로써 규제 사업에 대해서만 요금 산정 시 반영하도록 하였다. 이에 따라 각 기관별 이슈를 살펴보면 우선 한국전력은 규제 서비스를 발전·송전·배전·판매 사업으로 한정하는 것이고, 가스공사는 LNG 도입 관련 해외 지분 투자 자산에 대한 명확한 기준 마련이 이슈로 대두되었다. 철도공사는 광역·고속·일반·화물열차 등의 합리적인 원가 배분 방안 마련, 수자원공사는 광역상수도, 댐 용수를 규제 사업으로 한정하고 토지 분양, 발전 사업, 건설 사업은 비규제 사업으로 규정하는 것 등이다.

둘째, 영업 외 비용 및 수익, 투자보수율 등 세부 항목별 원가 산정 기준을 구체적으로 규정하고 있다. 예를 들어, 도로공사와 수자원공사의 자기자본의 투자보수율 산정기준을 정기예금 금리에서 CAPM으로 변경하는 것 등이다.

셋째, 재무제표 및 결산서와 별도로 요금산정보고서를 작성하도록 하고, 보고서의 적정성 여부를 제3의 검증기관에 의뢰하도록 하고 있다.

이 글의 주요 논의 대상은 아니지만 공공요금 산정 시 회계자료 활용의 대표적인 사례로 의료기관 회계를 소개하기로 한다. 과거 의료기관은 비영리기관의 특성상 절세 목적으로 고유 목적사업 적립금을 적립하고 있었으며, 이 금액을 손익계산서상의 비용으로 계상하였다. 또한 정부보조금의 경우 기본 재산(자본)으로 처리하고 정부보조금으로 취득한 자산에 대해 감가상각비를 계상하였다. 그 결과 의료기관의 비용 및 적자가 과다 계상되어 의료수가인상의 근거로 사용되는 등 회계정보가 왜곡되어 사용됐다는 감

10) 보도자료, 중앙공공요금 산정기준 개정 후속 조치계획, 기획재정부, 2013. 5. 23.

사원의 지적이 있었다. 이에 보건복지부는 법인세 신고 시 손금 인정 항목인 고유 목적 사업 적립금은 이익잉여금 처분 항목으로, 정부보조금은 해당 자산의 차감 항목으로 처리하도록 관련 회계 규정을 개정할 예정이다.

IV. 향후 과제

1. 공공기관 회계정보의 질 제고

공공기관의 회계 투명성은 국민경제에 가장 중요한 역할을 할 뿐만 아니라 국가 신뢰도와도 밀접한 관계가 있다. 정부와 국민, 그리고 기타 이해관계자에게 공공 분야의 정책사업과 고유사업을 영위하는 기관의 경영성과와 경영 평가, 공공요금의 산정과 원가 구조의 투명성 확보, 중장기 재무 관리 계획과 부채 관리, 재무성과 등의 재무정보를 신뢰성 있게, 적시에 제공하는 것은 매우 중요하다.

회계정보의 신뢰성이 낮으면 경영 평가 및 공공요금의 적정성, 부채 관리 등의 재무 건전성을 왜곡한다. 이는 궁극적으로 국민으로부터 외면과 국가 신용 하락을 초래하여 해외 자금을 조달할 때 높은 금리를 부담해야 하는 등의 사태를 불러와 ‘코리아 디스카운트(Korea Discount)’를 결과할 수 있다.

최근까지 공공기관의 회계투명성을 강화하기 위해 정부는 외부감사제도, 감사위원회 제도와 통합경영공시제도, 국제회계기준(IFRS) 도입 등 다양한 노력을 경주해 왔다. 그러나 공기업 지배구조의 취약성, 외부감사의 실효성과 회계 관련 전문성 등에 대한 비판이 제기되고 있는 실정이다.

즉, 민간 상장기업의 경우 회계투명성과 관련해 주주, 채권자 등의 관심과 권리를 보호하고 보장하기 위한 제도적 장치는 물론 내부 감시기구의 역할이 비교적 활성화되어 있는 반면에, 공공기관의 경우 민간기업과 같이 유동성 악화에 따른 부도, 법정관리 등의 상황으로 주주인 정부나 채권자의 피해가 가시화되지 않으므로 회계투명성을 확보하기 위한 관심과 노력이 상대적으로 저조했다. 이에 회계투명성 확보에 대한 관심과 실효성 있는 관련 제도의 도입은 물론 이미 시행되어 제도화된 부분을 활성화하는 것이 시급하다고 판단한다.

참고로 한국조세재정연구원의 공공기관연구센터에서 발간한 『공공기관의 회계투명

〈표 9〉 2009~2012년 전기 오류 수정 보고 현황

(단위: 건)

구분		2009	2010	2011	2012	합계
공기업	시장형 공기업	0	0	0	0	0
	준시장형 공기업	2	5	5	4	16
공기업 계		2	5	5	4	16
준정부기관	기금관리형	7	2	3	3	15
	위탁집행형	13	27	15	6	61
준정부기관 계		20	29	18	9	76
전체		22	34	23	13	92

〈표 10〉 2009~2012년 전기 오류 수정 보고 금액

(단위: 억 원)

구분		2009	2010	2011	2012	합계
공기업	시장형 공기업	0	0	0	0	0
	준시장형 공기업	191	332	4	9	536
공기업 계		191	332	4	9	536
준정부기관	기금관리형	626	4	11	1	641
	위탁집행형	38	75	163	56	331
준정부기관 계		663	79	173	57	972
전체		854	411	177	66	1,509

성 강화방안』(2014. 2)에 의하면 2009~2012년까지 30개 공기업, 87개 준정부기관 등 총 117개 기관의 감사보고서를 통하여 전기 수정 오류 현황을 조사한 결과, 지난 4년간 34개 기관에서 총 92건의 전기 수정 오류가 발견되었으며, 오류 보고 금액은 약 1,508 억 원에 달했다. 또한 4년간 1회의 오류를 보고한 기관이 11개, 2회 이상의 오류를 보고한 기업이 33개 기관이었으며, 이 중에는 매년 손익계산서상에 전기 수정 오류 이익과 손실을 보고하여 무려 8건의 오류를 보고한 기관도 있었다.

2006년에서 2008년까지 준정부기관 31개 기관의 감사보고서에 준정부기관의 전기 오류 항목을 중심으로 감사보고서를 조사한 결과에 의하면 전체 31개 기관 중 19개 기관이 전기 오류 항목이 감사보고서에서 발견되었다.

공공기관의 회계투명성 강화를 위해서는 무엇보다도 공기업 관련 회계 인프라의 체질

〈표 11〉 준정부기관 유형별 전기 오류 현황

기관 유형	기관 수	전기 오류 발생 기관 수
검사·문화	9개	6개(67%)
산업·진흥	10개	5개(50%)
연기금	12개	8개(67%)
합계	31개	19개(61%)

〈표 12〉 준정부기관 전기 오류 발생 금액

구분(*)	1,000억 원 이상	100억 원 이상	10억 원 이상	10억 원 이하
기관수	1개	5개	6개	7개

*전기 오류 금액은 전기 오류 수정 이익과 손실을 상계하지 않은 전기 오류 금액(절대값)임.

개선을 통한 국민 신뢰를 확보하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 재무정보의 산출 주체인 기관이 신뢰성 높은 회계정보를 작성하고, 이에 대한 실효성 있는 외부감사인의 회계감사 수행, 주주인 이사회(상임감사, 감사위원회 포함)와 정부의 적극적인 관심과 회계투명성에 대한 권한과 책임이 강화되어야 할 것이다. 또한 투명한 회계정보의 공시 관련 규정을 재정비하고 알리오 공시시스템을 전면 정비하는 등 공시 규정의 개선이 요구된다. 이를 위해서는 공기업, 정부 그리고 관련 분야 전문가들의 노력이 필요하다.

2. 부채 관리를 위한 실효성 있는 정책 수행

구분회계제도 도입은 공공기관 합리화 정책의 일환으로, 그 근본적인 취지는 사업별 구분회계를 통해 공기업 부채 증가의 책임 소재를 보다 명확히 하도록 하는 것이다. 이는 민간 기업이 책임경영의 일환으로 사업부별 성과 관리를 하기 위해 도입하고 있는 사업부별 회계와 유사한 측면이 있다. 하지만 사업부별 회계가 사업부별 성과 관리를 목적으로 하는 반면, 공기업에 도입하고자 하는 구분회계는 부채 발생 요인을 구체적으로 분석하여 이에 대한 해결 방안을 모색하는 데 있다는 차이점이 있다. 특히, 부채가 심각한 문제로 대두하고 있는 공기업의 경우, 정부의 특정 정책사업을 수행하면서 발생한 대규모의 자산과 부채가 기관 고유의 사업별 자산·부채·손익과 별도로 구분되어 관리되지 못하고 있는 상황이다. 이에 따라 재무 상태와 구조가 왜곡되어 있으므로 구분회계의 도입은 회계투명성 제고에 큰 역할을 한다고 하겠다. 정부에서 공기업 재무건

전성 제고를 위해 부채 관리의 기본 관리 방향으로 ‘기관 선 자구책 마련, 정부 후 지원책 제공’을 고려한다면 구분회계는 공기업과 정부의 의사결정을 위한 가장 중요한 출발점이 될 것이다.

이에 기획재정부는 우선적으로 2014년 상반기에 한국전력공사, 한국가스공사, 한국토지주택공사(LH), 한국철도공사, 한국수자원공사, 예금보험공사, 중소기업진흥공단 등 7곳을 우선적으로 선정하여 구분회계를 도입할 계획이다. 정부는 이를 통하여 구체적으로 어떤 사업에서 부채가 발생하는지를 판단할 수 있는 기초자료가 산출될 것과 재무정보 투명성을 제고하고 책임경영을 정착해 나아가는 과정의 출발점이 되기를 기대하고 있다. 즉, 구분회계제도는 해당 공기업의 부채 증가 원인을 명확하게 파악하고, 이를 통하여 증가하고 있는 부채에 대한 해결 방안을 모색하는 토대가 될 것이다.

일반적으로 구분회계 구축 프로세스는 ① 구분회계 단위 결정, ② 구분 재무제표 산출 방안 마련, ③ 구분 재무제표 산출, ④ 구분회계 활용 및 연계 방안 마련으로 수행되며, 궁극적으로는 구분회계 단위별 재무제표를 산출한다. 즉, 산전에 정의된 구분 단위별로 직접 관련되는 자산과 부채를 각 단위별로 이미 마련한 배부 방안에 따라 배부하고, 수익과 비용 또한 구분회계 단위별로 직접 귀속한다. 그리고 공통수익과 비용을 배부 방안에 따라 배부하면 구분회계 단위별 재무상태표, 손익계산서, 현금흐름표가 산출되는 것이다.

구분회계 단위별 재무제표가 산출된 후에는 이를 중장기 재무관리계획과 실질적으로 연계시켜 정기적으로 구분회계 단위별 재무실적과 예산을 비교 및 분석해 전사적 차원의 중장기재무계획에 반영하여 사업별 재무계획에 활용해야 한다.

결론적으로 공기업 부채의 증가 원인은 정부 정책사업의 대행, 요금 규제, 무리한 신규 사업, 경영상의 비효율이다. 이는 경영효율화만으로는 최근 몇 년간 가파르게 증가한 부채를 해소하기에는 한계가 있다는 의미이기도 하다. 공기업의 부채 문제를 해결하기 위해서는 사업 축소, 요금 인상, 정부 지원의 확대 방안이 경영효율화와 병행되어 추진되어야 한다.

공기업이 구분회계를 도입하는 가장 근본적인 원인은 부채의 발생 원인을 정확히 파악하고 이를 기초로 한 해결 방안을 마련하는 것이다. 공공 부문의 개혁을 위해서는 회계 인프라의 투자가 선행되어야 한다는 것은 비단 우리나라뿐 아니라 해외에서도 마찬가지다. 정부의 정책사업 대행으로 인하여 증가하게 된 부채는 기관의 적극적인 노력과 정부 지원이 확대되는 방향으로 해결 방안을 찾을 수 있으며, 전기·가스·수도 요금과

같은 요금 규제로 인해 증가된 부채는 요금 인상 또는 정부의 지원 확대라는 해결 방안을 모색할 수 있다. 또한, 무리한 신규 사업 및 투자 실패로 늘어난 부채는 사업 축소 또는 철수를 통해 줄일 수 있고, 공기업의 내생적인 원인으로 증가한 부채에 대해서는 경영효율화를 통한 비용 절감으로 해결할 길을 찾아야 한다.

참고문헌

- 감사원, 『공기업 채무 및 사업구조 관리실태』, 감사결과보고서, 2013. 5.
- 공공기관경영 평가단, 『IFRS 도입에 따른 경영 평가제도 보완방향』, 2011.
- 기획재정부, 2014년 공공기관 지정안 확정, 보도자료, 2014.
- 기획재정부, 중앙공공요금 산정기준 개정 후속 조치계획, 보도자료, 2013. 5. 23.
- 김지영, 공공기관과 민간기업의 배당성향 비교분석, 재정포럼, 조세연구원, 2013.
- 김찬수, 『공기업의 채무건전성 및 재정위험 연구』, 감사연구원, 2012. 8.
- 박정수 · 이해연, 『공공기관 관리모형의 새로운 접근』, KDI 연구보고서, 2013. 10.
- 삼일회계법인, 『정부투자기관 회계투명성 제고 및 중복감사 개선방안』, 기획예산처 연구용역 보고서, 2000. 7.
- 설홍균 · 최원석, 법인세법상 구분경리제도를 활용한 공공기관 회계처리 개선방안, 『조세연구』 제11권 제1호, 415-444, 2011.
- 안진회계법인, 『2011 회계연도 결산기준 일반정부 포괄범위 확정을 위한 원가보상률 산정 · 적용』, 기획재정부 연구용역 보고서, 2012.
- 윤상우, 『공공기관 지정제도의 문제점과 개선과제』, 국회예산정책처, 2013. 5.
- 윤성만 · 이강영, 공공기관의 손실보전제도와 지배구조가 이익조정에 미치는 영향, 『회계저널』 제21권 제4호, 69-98, 2012.
- 이수연 · 이호영 · 이민정, 공공기관 기관장의 보상과 이익조정, 『경영교육연구』 제58집, 239-268, 2009.
- 이재인, 『정부투자기관 회계관련규정 정비방안 연구』, 감사연구원 연구논문집, 2005.
- 최대규 · 이동연, 공기업 준정부기관 회계기준의 문제점과 개선방안, 『정부회계연구』 제6권 제2호, 3-25, 2008.
- 한국공인회계사회, 『공공기관 회계실태 파악과 회계기준 개선』, 기획재정부 연구보고

서, 2009. 10.

한국조세재정연구원, 『2013 공공기관 현황 편람』, 2014. 1. 24.

〈별표 1〉 공공기관 유형별 공운법 적용 내용

구분	공기업		준정부기관	기타 공공기관
	시장형	준시장형		
통합 공시	○	○	○	○
고객만족도 조사	○	○	○	○
기능 조정 등	○	○	○	○
공공기관 혁신	○	○	○	○
이사회 구성	15인 이내	15인 이내	15인 이내	×
이사회 의장	선임 비상임이사	기관장 (자산 2조 원 이상: 선임비상임이사)	기관장	×
감사위원회	○	자산 2조 원 이상 기관만 적용	×	×
선임 비상임이사	○	○	○	×
상임이사정수	1/2 미만	1/2 미만	대규모기관: 1/2 미만 소규모기관: 2/3 미만	×
임기	기관장: 3년, 이사·감사: 2년			×
연임	1년 단위			×
기관장과의 경영 계약	○	○	○	×
임원 보수기준	○	○	○	×
감사·감사위원회에 대한 직무 수행 평가	○	○	○	×
임명	기관장	(대규모: 총수입 1,000억 원 이상, 직원 정원 500명 이상)	(대규모: 총수입 1,000억 원 이상, 직원 정원 500명 이상↑ * 기금형은 자산 1조 원↑, 직원 정원 500명 이상)	×
		임원추천위원회 → 공운위 → 주무장관 제청 → 대통령 임명	임원추천위원회 → 주무장관 제청 → 대통령 임명	
	상임이사	(소규모) 임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 주무장관 임명	(소규모) 임원추천위원회 → 주무장관 임명	×
비상임	기관장 임명	기관장 임명	(대규모)	×

구분		공기업		준정부기관	기타 공공기관
		시장형	준시장형		
	이사	→ 공공기관 운영위 → 기재부 장관 임명		임원추천위원회 → 주무장관 임명 (소규모) 주무장관 임명	
	감사	(대규모) 임원추천위원회 → 공공기관 운영위 → 기재부 장관 제청 → 대통령 임명 (소규모) 임원추천위원회 → 공공기관 운영위 → 기재부 장관 임명			×
예산안 확정		이사회 의결		주무장관 승인	×
경영실적 평가 경영, 예산지침, 감사기준		○	○	○	×

An Essay on Improving Accounting Transparency of State-owned Companies in Korea

Dae-Gil Jung*

Wanhi Kim**

Chang Woo Lee***

This paper argues that in order to improve the accounting transparency of state-owned companies in Korea, the Korean government should focus on gaining public trust by strengthening the accounting infra-structure. Also, the authors insist that separate reporting system be introduced in the state-owned companies' system to effectively manage the increasing public debt.

Keywords: accounting transparency, state-owned companies, separate reporting

*Executive Vice President, KPMG Korea

**Professor of Accounting, Gachen University

***Professor of Accounting, Seoul National University