

구분회계제도와 공기업의 효율화에 관한 연구

The Study on The Separate Accounting System and Public Enterprise Efficiency

김충수*

Chung Soo Kim*

Abstract Recently, debts of public enterprises have been grown its proportion rapidly. This impedes not only public enterprises themselves but also financial soundness of its nation so that intensifies domestic economic crisis. To lessen its debts, government adopt The Separate Accounting System to manage debts of public enterprise by tracing each debt' cause. The Separate Accounting System will help not only debt management but also product costing, evaluation of divisional profit and efficiency of management. This study aims to analyze The Separate Accounting System and The Separate Accounting System of Korea Railroad Corporation.

Keywords : Public Enterprise, Separate Accounting System, Debt Management, Financial Soundness

초 록 최근 공기업의 부채는 그 규모와 속도가 급하게 증가하고 있으며, 이로 인하여 공기업뿐만 아니라 국가의 재무건전성에 부정적인 영향을 미쳐 중국엔 나라의 경제위기를 심화시킬 수 있을 것으로 예상된다. 이와 같이 공기업의 부채가 심각한 문제가 되고 있어 공기업의 부채를 절감하기 위한 노력으로 정부는 공기업을 포함한 공공기관의 부채를 관리하기 위하여 대책의 일환으로 부채를 발생 원인 별로 구분하여 부채의 발생원인을 파악하고 부채관리를 효과적으로 하고자 하는 구분회계제도를 도입하였다. 구분회계제도는 공기업의 부채관리뿐만 아니라 제품원가산정, 사업별 성과평가와 경영효율성 평가에 도움을 줄 것으로 생각한다. 이에 구분회계제도와 공기업인 한국철도공사의 구분회계제도에 대한 연구를 하였다.

주요어 : 공기업, 구분회계, 부채관리, 재무건전성

1. 서 론

기업은 급변하는 환경변화 속에서 목표를 효율적으로 달성하고 생존하기 위하여 인적 자원, 물적 자원 등 제 자원들을 이용한 다양한 전략을 수립하여 시행하고 있다. 최근 매출과 고용측면에서 국가경제에 지대한 영향을 미치는 공공기관의 비효율적인 운영과 재무건전성의 악화 등을 개선하기 위하여 정부는 공공기관의 다양한 정상화 대책들을 시행하였으며, 대부분은 공공기관의 부채감축과 투명성을 제고하는 것이다. 부채감축과 투명성을 위한 관리수단으로 구분회계제도를 도입하였으며, 본 논문에서 공공기관의 부채와 구분회계제도를 살펴보고자 한다.

* 한국교통대학교 철도대학 철도경영물류학과(bull6213@hanmail.net)

2. 공기업과 구분회계

2.1 공기업

공공기관이란 정부의 투자, 출자 또는 재정지원 등으로 설립, 운영되는 기관으로 공공기관의 운영에 관한 법률 제 4조 1항 각호의 요건에 해당하며 기획재정부장관이 지정한 기관을 의미한다. 공공기관은 공기업, 준 정부기관, 기타 공공기관으로 분류할 수 있으며, 2016년 현재 총 321개로 공기업은 시장형 공기업 14개와 준 시장형 공기업 16개, 준 정부기관은 기금관리형 공기업 16개와 위탁집행형 공기업 73개 그리고 기타 공공기관이 202개로 구성되어 있다[1]. 공공기관은 국가경제에 지대한 영향을 미치고 있으며 최근 공공기관의 부채가 급증하는 추세에 있다. 급증하는 부채는 공공기관의 재무구조를 악화시킬 뿐만 아니라 이로 인하여 국가경제에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 이를 해결하지 않을 경우 그 여파가 미래세대로 이전될 가능성이 높다는 것이다. 이러한 위험에 대비하기 위하여 정부는 공공기관 정상화 대책(2013.12.11)을 발표하였다.

2.1.1 공기업의 부채

공기업은 공공재의 공급을 목적으로 설립되었으며, 이를 달성하기 위하여 안정적인 공공재를 생산하여 공급하여야 할 것이다. 기업의 존속을 위하여 일반기업은 재화나 용역을 판매하여 이익을 창출하는 것이 필수적이지만, 공기업은 공공성이 우선적이라 공공재의 지속적인 제공으로 인하여 자원의 부족이 발생할 수 있을 가능성이 아주 높다. 공기업은 이를 해결하기 위하여 정부의 직, 간접적인 재정지원이나 차입을 포함한 추가적인 방안에 의존해야만 할 것이고 그 결과로 막대한 부채가 발생하는 등 재무구조의 변화가 일어나게 되는 것이다. 기존의 연구에 의하면 부채비율의 증가로 인하여 공기업의 재무구조가 악화된다는 것이다[4].

Table 1 Present Condition of Debt

trillion, %

		2011	2012	2013	2014	2015
Total	amount	460.3	496.1	520.4	519.7	505.3
	ratio	196	220	217	201	183
Public Enterprise	amount	328.7	353.2	373.7	377.1	365
	ratio	192	207	214	207	194
semi-Public Institute	amount	120.6	131.2	135.1	130.2	125.6
	ratio	248	335	283	227	184
other Public Institute	amount	11	11.7	11.6	12.4	14.7
	ratio	72	72	65	65	73

최근 공기업의 부채는 금액이나 비율에 있어서 공기업 자체는 물론 국가경제에 우려할 수준의 증가를 보이고 있어 정부는 물론 사회 전반적으로 공기업의 부채관리에 관심이

커지고 있다. 2015년 현재 국가부채총계는 590.5조원이고 공공기관의 부채는 ‘Table 1’ 에서 알 수 있듯이 505.3조원으로 이중 공기업은 365조로 공공기관 부채의 약 72.3%를 차지하고 있으며, 공기업의 평균부채비율은 195%이고 국내총생산 대비 채무비율은 24.4%를 보여주고 있다[1,2].

이러한 공기업의 부채가 급증하는 원인은 학자들마다 상이하지만, 대체적으로 원인을 살펴보면 국책사업추진, 가격규제(요금), 방만 경영 그리고 제도적인 요인을 들고 있다[3].

이에 정부는 공기업의 부채관리를 포함한 공기업의 문제점을 해결하기 위하여 몇 가지 대책을 제시하였는데, 첫 번째는 공기업 등 공공기관의 합리화를 위한 대책(2013년 7월)으로 공공기관 경영효율화, 자율 책임경영 체제 확립과 공공정보 개방 확대 및 국민 감시체제 강화가 골자이며, 두 번째는 공공기관의 정상화 대책(2013년 12월)으로 정보 공개 완전성과 투명성, 부채 감축 방안, 방만 경영 개선 그리고 공공기관운영위원회 역할 강화가 주요 내용이다.

세 번째는 공공기관 부채감축을 위한 실행계획의 일환으로 ‘Table 2’ 와 같이 부채규모가 크거나 부채증가를 주도한 공공기관 12개를 부채중점관리대상으로 선정하였고, 이들은 자구노력을 포함한 부채감축계획을 수립하여 이행토록 하였으며 2017년까지 부채비율을 200% 수준으로 관리하라고 하였다.

12개의 부채중점관리대상기관은 2013년 기준으로 부채총계가 436.1조원으로 전체 공공기관부채의 거의 대부분인 83.4%를 차지하고 있으며 최근 4년간 증가폭도 89.8%를 차지하고 있는 실정이다.[5]

Table 2 List of Priority control target Debt

Korea Electric Power Corporation, Korea Gas Corporation, Korea Land & Housing Corporation, Korea Railroad Corporation, Korea Water Resources Corporation, Korea Expressway Corporation, Korea National Oil Corporation, Korea Resources Corporation, Korea Coal Corporation, Korea Deposit Insurance Corporation, Small & Medium Business Corporation, Korea Student Aid Foundation, Korea Rail Network Authority

정부가 공공기관의 합리화와 정상화를 위한 대책 중에서 재무와 회계측면에서 주요내용은 경영효율화를 위한 투명성 강화와 재무건전성(안정성)을 위한 부채 감축과 같이 두 가지로 요약할 수 있을 것이다.

일반기업에서 재무정보 등 경영사항의 공시는 기업의 투명성과 책임성을 확보하는데 핵심적인 내용이라고 할 수 있다. 따라서 정부가 공공기업의 정보공개로 인하여 투명성을 강화하는 이유는 공기업을 포함한 공공기관의 이해관계자들에게 경영과 관련된 주요정보를 제공함으로써 적절한 의사결정을 할 수 있도록 하며, 경영자에겐 책임경영을 할 수 있도록 유도하여 공공기관의 책임성과 투명성을 확보하려는 것이라고 볼 수 있을 것이다. 이를 위하여 정부는 첫 번째로 공공기관 경영정보공개시스템(All Public Information In-One, ALIO)과 지방공기업 경영정보공개시스템(Local Public Enterprise Clean-Eye)을 구축하여

운영하고 있으며, 정부는 기업의 국제간 비교가능성 및 회계투명성 제고를 위하여 2011년부터 유가증권시장 및 코스닥 시장의 상장기업을 대상으로 국제회계기준(IFRS)을 적용하였을 뿐만 아니라 공공부분의 회계투명성 및 경영효율화 개선을 위하여 공공기관을 대상으로도 국제회계기준(IFRS)을 적용하기로 하여 공공기관들도 국제회계기준 재무제표를 작성하고 있다.

두 번째는 공공기관의 부채감축을 위한 주된 방안으로 2013년부터 구분회계제도를 도입하였다.

2.2 구분회계제도

2.2.1 구분회계제도의 필요성

정부는 급증하는 부채로 인한 공공기관의 재무적 안정성을 제고하기 위하여 구분회계제도를 도입하기로 하였으며, 시범적으로 2013년에 5개의 공기업과 2개의 준정부기관을 선정하였고 이어서 2014년엔 4개의 공기업과 2개의 준정부기관을 추가로 선정하여 구분회계제도를 시행하고 있다. 구분회계제도는 공공기관의 부채를 발생 원인 별로 구분하여 회계처리하며 발생 원인을 파악하여 효과적인 부채관리로 공공기관의 자원을 효율적으로 배분하여 공공기관을 정상화하는데 기여할 것으로 예상된다.

일반적으로 기업은 목표를 달성하기 위하여 경영통제시스템을 구축하여 다양한 방법들을 사용하고 있으며, 기업이 선택할 수 있는 조직의 형태에서 구분회계제도와 관련이 밀접한 조직구조로 분권화가 있다. 이는 계획 및 의사결정 권한을 하부에 대폭 위임하여 부하들이 자주적으로 의사결정 할 수 있는 분권적 조직의 원리를 이용한 조직형태로 전형적인 분권적 조직구조로는 구분회계제도의 기초가 되는 사업부제를 들 수 있다. 사업부제의 장점은 의사결정의 적시성과 적절성, 환경변화에 대한 탄력적인 적응, 조직목표의 명확성, 피드백 효과 그리고 책임경영으로 용이한 성과평가가 있으며[6], 사업부제가 성공하기 위해서는 무엇보다도 적절한 성과평가가 필수적이고 성공적인 성과평가시스템은 조직의 능률과 효과를 증진시켜 장기적인 생존과 발전을 도모할 수 있다는 것이다[7].

조직구조가 확정되면 조직 별 성과보고서를 통하여 경영진은 현재의 경영 상태를 파악하고 계획이나 목표달성여부를 점검하여 각 사업부문의 성과평가를 하는데 이때 적용할 수 있는 경영통제기법 중 책임회계제도(responsibility accounting system)가 있다. 책임회계제도는 조직 내에 특정 업무수행 및 목적 달성에 책임을 지는 단위로 책임중심점을 설정하고 책임중심점 별로 계획과 실적에 관한 회계수치를 분석함으로써 성과평가를 하는 회계제도로서 핵심적인 사항은 통제가능성과 추적가능성의 기준이라고 할 수 있다[7].

정부가 공공기업의 부채관리를 위한 경영통제시스템으로 구분회계제도를 도입하는 이유는 위에서 알아본 바와 같이 일반기업 사업부의 성과평가를 목적으로 하는 책임회계제도와 같이 기업실체인 공공기관의 사업을 구분하여 회계 처리하고 그 결과인 구분단위의 재무상태와 경영성과인 구분재무제표를 산출하여 이해관계자들에게 제공하여 1차 목표인 부채감축을 달성하고 2차적으로 공공기관의 경영효율화를 제고하기 위한 것이라 할 수 있다.

2.2.2 구분회계제도의 내용

회계제도는 정보이용자가 사정을 잘 알고서 판단이나 의사결정을 할 수 있도록 경제적 정보를 식별하고 측정하여 전달하는 과정이라는 것에서 알 수 있듯이 자원배분에 관한 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 경제적 실체에 관한 유용한 정보를 제공하는 것이다[8].

구분회계제도는 공공기관의 부채를 관리하기 위하여 도입된 회계제도로 사전에 나누어진 구분단위에 발생한 부채의 측정, 원인규명과 이에 대한 경영자의 책임강화를 내용으로 하고 있으며, 공공기관의 구분단위에 대한 재무상태와 경영성과에 대한 정보를 제공하여 공공기관의 재무건전성 제고와 효율적인 자원배분으로 경영효율화를 달성하는 회계제도라고 할 수 있다. 구분회계제도의 법적 근거는 공공기관의 운영에 관한 법률 제50조 1항, 공기업·준 정부기관 회계사무규칙 제4조(회계원칙)와 제12(구분회계)조 그리고 공공기관 구분회계 운영지침(이하 지침)이다. 지침은 용어의 정의, 재무제표의 종류, 적용범위, 제도 운영 시 구분회계의 원칙, 재무제표와 재무정보 설명 자료의 작성, 공시, 작성책임자 지정 그리고 정보의 확인과 검증을 규정하고 있다. 지침에서 구분회계를 자산, 부채와 수익, 비용을 독립적으로 식별할 수 있는 사업단위 별로 재무상태 및 경영성과에 대한 재무제표를 작성하는 것이라고 정의하고 있다. 따라서 구분회계제도의 회계순환과정은 구분단위 별로 거래를 회계원칙에 따라 기록, 요약, 분류하여 최종적으로 구분회계 재무상태표, 구분회계 손익계산서와 구분회계 재무정보 설명 자료를 작성하는 것이다.

구분회계제도의 성공을 위한 요소들 중에서 핵심적인 것은 먼저 구분회계제도의 출발점이자 가장 기본이 되는 구분회계단위들 수 있다. 이는 자산, 부채와 수익, 비용을 독립적으로 식별할 수 있는 사업단위(구성단위)를 의미하며 지침에서 구분회계단위는 공공기관의 핵심 사업을 상품, 프로세스, 수혜자 등 합리적인 기준에 따라 구분하되 조직구조와 연계되도록 하여야 하고 객관성, 계속성 및 비교가능성이 유지되도록 엄격하게 규정하고 있다. 두 번째로 회계상 구분단위는 별개로 되어있지만 실질적은 단일한 경제적 실체이므로 경제적 실체의 재무상태와 경영성과를 나타내는 연결재무제표를 작성하여 공시하여야 하며 연결재무제표 작성시 발생하는 구분회계단위 간 발생하는 재화나 용역의 이전인 내부거래와 구분단위간 단순합계에서 발생하는 연결조정계정이 있다.

구분회계제도가 기본적으로 공공기관의 부채감축을 위한 목적으로 시행하고 있지만, 성공적인 공공기관의 경영효율화를 이루기 위한 경영통제시스템이 되기 위해서는 구성원이 동의하는 객관적인 구분단위의 선정, 공통자산·부채와 공통수익·비용의 적절한 배분은 물론 최종적으로는 객관적인 성과평가제도가 이루어져야만 할 것이다. 배분은 대부분의 기업이 심각하게 직면하는 문제 중의 하나로 일정한 배분기준에 따라 공통원가를 배부대상에 대응시키는 과정으로[9] 인과관계에 따른 배부기준을 마련해야만 한다. 그리고 조직의 능력과 효과를 증진시켜 장기적인 생존과 발전에 필수적인 성과평가제도를 채택해야만 할 것이다. 한편, 구분회계제도의 시행으로 'Fig. 1' 과 같이 공공기관의 부채감축으로 부채비율이 대다수가 감소하고 있는 추세이며 이는 구분회계제도의 긍정적인 효과라고 할 수 있을 것이다.

Fig. 1 debt ratio graph



2.3 한국철도공사의 구분회계제도

1899년 경인선 개통을 시작으로 발전되어 온 우리나라의 철도산업은 지구 온난화에 따른 기후변화와 에너지 고갈 문제라는 환경변화로 친환경 에너지 소모이며 효율성이 높은 철도의 중요성이 다시 각광을 받고 있다. 한국철도공사는 철도공사법(2003.12)에 의하여 철도운영의 전문성과 효율성을 높임으로서 철도산업과 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 설립되었다. 한국철도공사는 공공성과 수익성을 추구하는 공기업으로 국가경제에 미치는 영향이 크기에 자원의 사용과 조직을 효율적으로 지휘, 통제하고 신뢰성 있는 정보를 이해관계자들에게 적절하게 보고하여 조직의 목적을 달성해야만 할 것이다.

한국철도공사는 준 시장형 공기업으로 2013년에 정부의 공공기관 정상화 대책중의 하나인 부채감축을 위한 구분회계도입 시범기관으로 지정되었으며, 공공기관의 회계투명성과 경영효율화 개선을 위하여 2011년부터 국제회계기준(IFRS)을 도입하여 공사의 정확한 경영성과와 재무상태를 보고하고 있다. 한국철도공사는 구분회계제도 운영을 위하여 구분회계 운영 시행세칙(2014.12)을 제정하였으며, 그 내용 중 공공기관 구분회계 운영지침에 없는 사항들로 각 구분회계 단위가 유기적인 관계를 가지는 특색으로 인한 비용센터(cost center), 내부거래와 내부거래가격이 있다. 비용센터는 구분회계 단위로 편제되는 최소 조직단위, 내부거래는 구분회계 단위 간 발생하는 재화나 용역의 이전, 그리고 내부거래가격은 내부거래에 해당하는 재화나 용역의 가격을 의미한다.

한국철도공사는 구분회계제도에서 가장 기본적인 사항인 구분회계 단위를 최종적으로 9개 [고속철도여객, 일반철도여객, 광역철도여객, 물류, 차량, 다원(용산사업), 다원(사업개발), 유지보수, 기타]로 나누었으며, 특히 구분회계 단위 간의 내부거래에 대한 원칙, 계약, 가격산정기준과 가격결정에 대하여 상세하게 규정하고 있다. 구분회계 운영 시행세칙 제14조(가격산정기준)을 보면 한국철도공사는 구분회계제도를 단순히 부채감축은 물론 성과평가와 합리적인 운임산정기준으로 이용하겠다는 의도를 알 수 있다

한국철도공사에 있어 부채감축을 위한 구분회계제도와 투명성 제고를 위한 국제회계기준의 효과를 논하기에는 시행시간이 짧은 관계로 아직은 적절하지 않은 것 같다.

3. 결 론

공기업을 포함한 공공기관은 국가경제 및 국가의 신뢰도에 크게 영향을 미치며, 공공기관의 비효율적인 경영과 적자문제는 지속적으로 거론되어 왔다. 최근 공공기관의 급증하는 부채로 인하여 국가경제에 부정적인 영향을 끼치면서 정부는 공공기관의 합리화와 정상화를 위하여 대책들을 수립하였으며 대표적인 통제수단으로 구분회계제도를 도입하였고, 공공기관회계의 투명성을 제고하기 위하여 국제회계기준을 도입하였다.

구분회계제도는 공공기관의 구분단위 별 부채의 측정, 원인규명과 이에 따른 경영책임을 확실히 하고자 하는 것이며 발생부채의 원인규명과 감축 등 관리측면에서는 효과적이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 경영통제시스템으로 공공기관의 경영효율화와 책임경영을 위해서는 구분단위, 배분기준과 내부거래 등 좀 더 정교한 제도구축과 무엇보다도 성과평가시스템을 도입하여 구성원의 동기부여를 통한 경영효율화를 이루어야 할 것이다

후 기

2016년도 한국교통대학교 지원을 받아 수행하였음

참고문헌

- [1] www.alio.go.kr.
- [2] www.index.go.kr.
- [3] Kim, Mun-Gyu, Kim, Jeong-Gwon, Kim, Hyeon-Hwan, Seo, Young-Joo et al 3 (2014)., Public Enterprise' Debt causes and measures, The Korean Association for Local Government Studies Academic Conference, Busan, pp.269-282.
- [4] Kim, Sang-Heon(2014), Public Enterprise Debt Reduction Measures, Policy Recommendations, 14-04, Korea Economic Research Insitute., pp.1-19
- [5] Kang Na-Ra, Hong Ju-Yeon, Jeong Dae-Gil(2015), The Study on Public Corporations' Adoption of Segment Accounting Systems for Debt Management, Korean Journal of Accounting Research, Vol. 20 No. 5, pp. 259-285. .
- [6] Lee, Jong-Gun(2009), A study on Model Design of Performance Evaluation for Divisional Structure of Public Enterprise Using BSC, Doctoral Degree, Hanyang University.
- [7] Shin, Hong-Cheul , Lee, Ju-Won, Kang, Dae-Jun(2014), New Management Accounting, Kyeongmunsa, Seoul, P. 469.
- [8] Committee to Prepare a Statement of Basic Accounting Theory(1966), A Statement of Basic Accounting Theory, AAA, Evanston, Illinois.
- [9] Kim, Seong-Ki, Ann, Suk-Chan(2000), Basic Cost-Management Accounting, Kyeongmunsa , Seoul, p 78.
- [10] kim, Dong-Geon(2009), Rail Policy, Bakyounghsa, Seoul, pp. 231-253.