

국가결산체계의 두 번째 전환:

작성되는 결산에서 읽히는 재무보고로

박성진 연세대학교 글로벌행정학과 교수



국민 눈높이에서 읽히는
결산, 작성 중심에서
활용 중심으로



현금의 흐름을 드러낸다.
지출과 자산 형성의
연계 분석



재정상태표 간소화와
주식 확대 등 정보
재배열로 신뢰성 강화



우리나라 국가결산체계는 2009회계연도를 중요한 제도적 분기점으로 삼아 발전해 왔다. 2009년 1월 1일자로 개정·시행된 「국가재정법」과 「국가회계법」은 국가결산의 작성 단위, 보고서 구성, 재무제표 작성 방식, 기금과 기업특별회계의 회계기준 등을 근본적으로 바꾸었다. 그 이전까지 국가결산은 회계·기금별 결산을 중심으로 작성되었으나, 2009회계연도 결산부터는 중앙관서별 통합결산체계가 도입되었다. 각 중앙관서는 소관 회계와 기금을 통합한 결산보고서를 작성하고, 기획재정부장관(現 재정경제부장관)은 이를 종합하여 국가 전체의 결산보고서를 작성하게 되었다. 이는 개별 회계와 기금 단위로 분산되어 있던 결산정보를 중앙관서와 국가 전체 차원에서 통합적으로 파악하려는 중요한 제도적 전환이었다.

또한 2009년 개편은 결산보고서의 형식과 구성에도 큰 변화를 가져왔다. 종전까지 「국가재정법」 및 개별 법률에 따라 제출되던 각종 결산서류는 「국가회계법」 체계 아래에서 결산개요, 세입·세출 및 수입·지출 결산, 재무제표, 성과보고서로 재배치되었다. 이로써 국가결산보고서는 단순히 예산의 집행실적을 확인하는 자료를 넘어, 현금주의 예산결산, 발생주의 재무결산, 성과정보를 함께 포함하는 종합적 재정정보고서의 틀을 갖추게 되었다. 달리 말하면, 국가결산이 단순히 국회승인 예산의 준수 여부를 확인하는 전통적 결산을 넘어, 국가의 재정상태와 운영성과, 정책성과를 함께 설명하는 기본 틀로 기능할 수 있는 기반이 마련되었다는 것이다.

2009년의 개편이 국가결산의 “제도적 골격”을 만드는 작업이었다면, 2025회계연도부터 적용되는 국가결산보고서 체계 개편은 그 골격 안에 담긴 재무정보를 국민과 국회가 실제로 읽고 활용

할 수 있도록 “표시와 공시의 방식”을 바꾸는 작업이라고 할 수 있다. 2009년 개편이 회계·기금별 분산결산에서 중앙관서 통합결산 및 국가 전체 결산으로 나아간 구조적 통합이었다면, 이번 개편은 복잡하고 전문적인 국가재무제표를 “이용자 중심”으로 재구성하는 정보전달 방식의 전환이라고 이해할 수 있다. 따라서 이번 개편은 2009년 이후 지속되어 온 국가결산체계 발전의 연장선에 있으면서도, 그 방향을 “작성 중심”에서 “활용 중심”으로 전환하는 두 번째 단계로의 진전이라고 볼 수 있다.

2009회계연도 개편의 의미:

국가결산의 통합성과 발생주의 기반 구축

2009년 국가결산체계 개편의 가장 큰 의의는 국가결산을 개별 회계·기금 단위의 단편적 보고에서 벗어나 중앙관서 및 국가 전체 차원의 통합보고체계로 전환했다는 데 있다. 종전에는 회계와 기금별로 세입·세출 결산서 등이 작성되어 국회에 제출되었다. 이러한 방식은 각 회계와 기금의 집행결과를 확인하는 데에는 유용했지만, 국가 전체의 재정상태와 재정운영 결과를 통합적으로 이해하기에는 한계가 있었다. 회계와 기금은 각각의 설치 목적과 법적 근거, 자금 흐름을 갖지만, 국민의 관점에서 중요한 것은 국가 전체가 한 해 동안 얼마를 걷고, 얼마를 쓰고, 어떤 자산과 부채를 갖게 되었고, 그 결과 재정상태가 어떻게 변화했는가이다.

중앙관서 통합결산체계는 이러한 한계를 완화하려는 시도였다. 각 중앙관서가 소관 회계와 기금을 통합하여 결산보고서를 작성하고, 기획재정부장관이 이를 종합하여 국가결산보고서를 작성하도록 함으로써, 국가결산은 개별 회계·기금의

집합을 넘어 정부 전체 재정활동을 설명하는 보고체계로 발전하게 되었다. 이는 발생주의·복식부기 국가회계의 도입과도 연결된다. 발생주의 회계는 단순히 현금이 들어오고 나간 시점이 아니라 경제적 사건이 발생한 시점을 기준으로 자산, 부채, 수익, 비용을 인식한다. 이를 통해 국가는 보유 자산과 부채, 장래 재정부담과 정책사업의 원가 등을 보다 체계적으로 파악하고자 하였다.

그러나 2009년 개편이 국가결산의 통합과 발생주의 재무결산의 기반을 마련하였고 2011년부터 국가재무제표가 작성되어 국회에 제출되기 시작했음에도 불구하고, 실제 정보이용자인 국회와 국민이 이를 쉽게 이해하고 활용할 수 있었는지에 대해서는 회의적인 시선도 존재해 왔다. 발생주의 회계가 원론적으로는 국가의 재정상태와 운영성과를 보다 정교하게 측정할 수 있게 해주어야 하지만, 그 정보가 지나치게 전문적이고 방대한 형태로 제공된다면 재정관리를 위한 의사결정 유용성(decision usefulness)과 국가재정에 관한 민주적 책임성(accountability)을 충분히 확보하기 어렵게 된다.

2025회계연도 개편의 의미:

작성 중심 결산에서 이용자 중심 결산으로

2009년 개편이 국가결산의 제도적 틀을 정비하는 데 초점을 맞췄다면, 2025년 개편은 그 틀 안에서 생산되는 재무정보의 표시방식과 설명방식을 전면적으로 재구성하여 국가결산보고서가 국민 눈높이에서 보다 쉽게 이해되고, 재정 전반의 모습을 체계적으로 설명할 수 있도록 하는데 주안점을 두고 있다. 달리 말하자면, 이번 개편의 핵심은 더 많은 정보를 단순히 추가하는 것이 아니라, 중요한 정보를 더 잘 읽히게 하는 것이 되

는 셈이다. 물론 국가재무정보는 정확해야 하지만, 정확하기만 해서는 충분하지 않다. 국민과 국회가 이해할 수 있어야 하고, 재정운영의 평가와 예산환류, 재정위험 관리 등에 직접 활용될 수 있어야 한다. 2022년에 추진되기 시작한 국가결산서 체계 개편 방안은 이러한 문제의식 아래 개편의 목표를 “국가결산의 유용성 제고”로 제시하고, 기본 방향을 “국민이 쉽게 이해하는 국민 중심 결산서 제공”, “재무제표 기반 결산 분석기능 확대”, “국제흐름에 부합하는 결산서 구성”으로 설정하였다. 이러한 목표를 이루기 위해 재정상태표 분류체계 개편 및 간소화, 재정운영표의 분야별·성질별 개편, 현금흐름표 도입, 주식체계 개편, 결산개요 개편 등을 추진하고 있다.

이 중에서도 특히 중요한 변화로 세 가지를 꼽아볼 수 있다. 첫째, 국가재무제표에 현금흐름표가 최초로 도입된다. 둘째, 기존의 복잡하고 방대한 재정상태표가 대폭 간소화된다. 셋째, 주식, 필수보충정보, 부속명세서로 분산되어 있던 설명정보가 주식으로 통합되고, 주식 공시 범위가 확대된다. 이 세 가지 변화는 서로 별개의 개편이 아니라 하나의 논리로 연결된다. 현금흐름표는 국가재정의 현금 흐름을 보이게 하고, 재정상태표 간소화는 국가재정의 큰 그림을 읽히게 하며, 주식 정보 확대는 간소화된 본문 재무제표의 세부 내용과 신뢰성을 보완한다.

① 현금흐름표 최초 도입:

국가재정을 둘러싼 ‘현금 흐름’을 드러낸다

이번 개편에서 가장 상징적인 변화는 현금흐름표의 도입일 것이다. 발생주의 국가재무제표가 도입된 이후에도 지금까지 우리나라 국가결산보고서에는 현금흐름표가 포함되지 않았다. 기존

에는 세입·세출결산을 통해 현금의 유입과 유출을 확인할 수 있다고 보았으나, 세입·세출결산은 회계·기금별, 세입·세출 과목별 집행실적을 보여주는 데 강점이 있을 뿐, 국가 전체의 현금흐름을 활동별로 구조화하여 설명하는 데에는 한계가 있었다. 특히 현금흐름표 도입 논의가 본격화된 배경에는 재정지출이 실제 자산 형성으로 얼마나 연결되는지를 보다 정확히 분석할 필요성이 있었다. 기존 결산체계에서는 총지출상 자산취득 규모와 재정상태표상 고정자산 증가 효과 사이의 관계를 명확히 파악하기 어려웠다. 예컨대 2020년 기준 총지출상 자산취득액은 87조 원이었으나, 재정상태표상 고정자산 증가액은 40조 원에 그쳐 둘 간에 상당한 차이가 확인되었다. 이는 단순히 세입·세출결산의 지출 규모만으로는 재정지출이 실제 고정자산 형성에 어느 정도 기여했는지 설명하기 어렵다는 점을 보여준다. 따라서, 현금흐름표 작성을 통해 국가의 현금흐름을 운영활동, 투자활동, 재무활동으로 구분하여 현금의 각 활동별 조달 원천과 사용 결과를 보여줌으로써 재정지출의 자산연계 효과와 현금흐름의 질을 보다 체계적으로 분석할 필요가 있음이 부각되었다.¹

현금흐름표의 도입은 국민이 국가재정을 이해하는 방식과도 밀접하게 연결된다. 발생주의 재무제표는 자산, 부채, 비용, 수익, 순자산을 체계적으로 보여주지만, 감가상각, 충당부채, 평가손익 등 일반 국민에게는 직관적이지 않은 회계개념을 포함한다. 반면 현금흐름표는 “돈이 어디에서 들어왔고, 어디로 나갔으며, 어떤 활동을 통해 조달되고 사용되었는가”라는 질문에 답한다. 운영활동 현금흐름은 조세수입 등 경상적 정부운영의 현금흐름을 보여주고, 투자활동 현금흐름

은 자산취득과 처분에 따른 현금흐름을 보여주며, 재무활동 현금흐름은 국공채 발행과 상환, 차입과 상환에 따른 현금흐름을 보여준다. 이 구조는 국민이 체감하는 재정의 언어와 발생주의 회계의 언어를 연결해 준다.

현금흐름표는 재정분석에도 중요한 의미를 갖는다. 국고에 남겨진 현금의 기말잔액이 증가했다고 해서 반드시 재정상태가 좋아졌다고 말할 수는 없다. 그 증가가 운영 활동에서 발생한 안정적 현금흐름 때문인지, 국채 발행 등 재무활동 현금유입 때문인지, 또는 보유자산 처분에 따른 투자활동 현금유입 때문인지에 따라 해석은 달라진다. 반대로 현금이 감소한 경우에도 그것이 경영상적 운영악화 때문인지, 장기 공공자산의 취득 때문인지, 채무상환 때문인지 구분해야 한다. 현금흐름표는 이러한 구분을 가능하게 함으로써 현금흐름의 양뿐 아니라 질을 분석할 수 있게 한다. 이렇게 보면, 현금흐름표 도입은 2009년 이후 국가결산체계가 갖고 있던 중요한 공백을 메우는 작업으로 볼 수 있다. 2009년 개편이 발생주의 재무제표 작성의 기반을 마련했다면, 2025년 개편은 그 발생주의 정보와 현금주의 예산결산을 연결하도록 도와주는 재무제표를 추가한 셈이 된다. 이는 국가재무정보의 완결성을 높이는 변화이며, 국가결산보고서를 더 균형 잡힌 재정보고서로 발전시키는 계기가 될 수 있다.

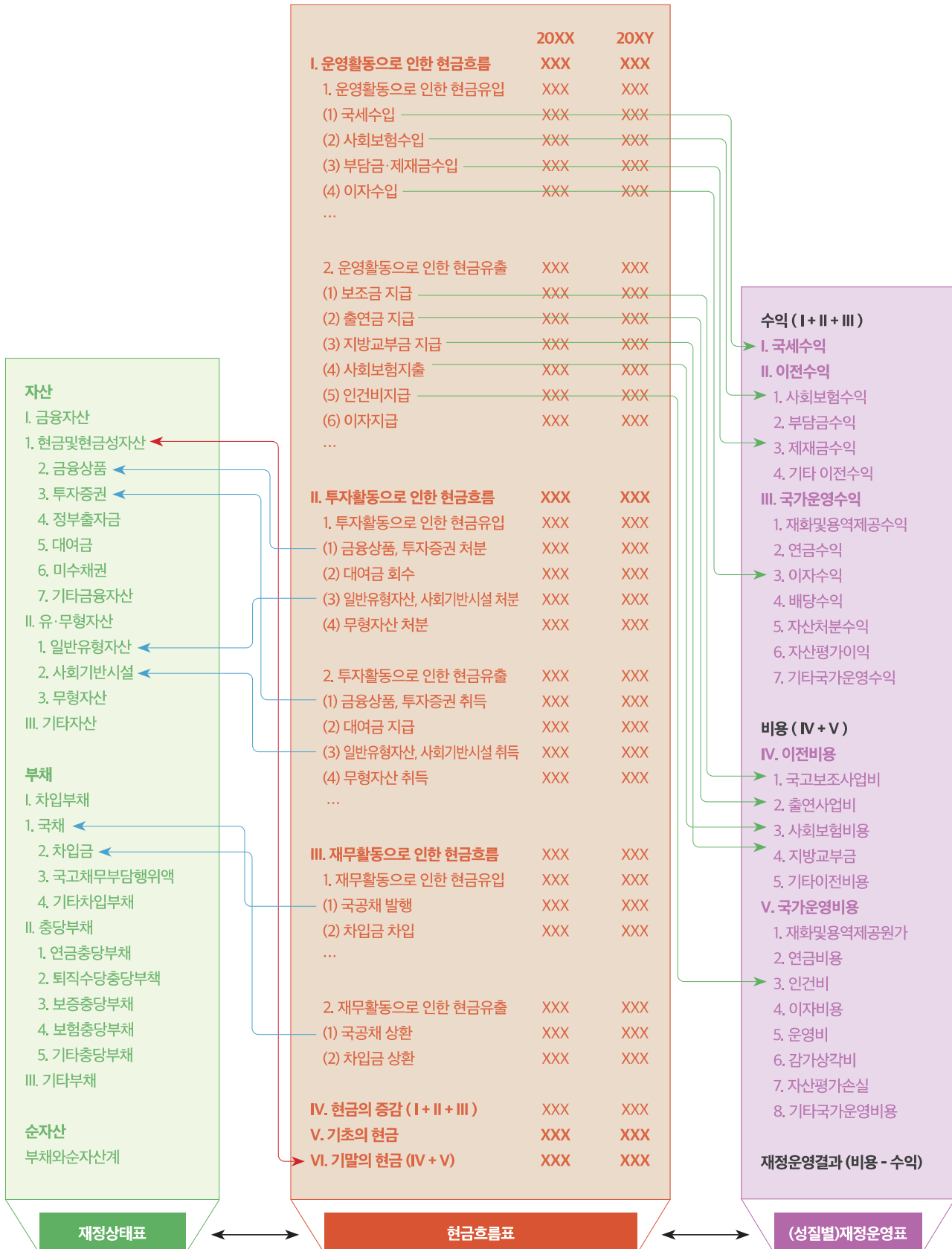
② 재정상태표 간소화:

국가재정의 ‘큰 그림’을 보여준다

두 번째 중요 변화는 재정상태표의 간소화이다.

1. 국가회계재정통계센터(2022), 「현금흐름표 신설 쟁점보고서」, 한국조세재정연구원.

<그림 1> 재정상태표, 재정운영표와 현금흐름표간 재정정보의 연계



재정상태표는 국가가 보유한 자산과 부담하는 부채, 그리고 순자산을 보여주는 핵심 재무제표이다. 국가의 장기 재정건전성, 지속가능성, 자산 관리, 장래 지출부담을 이해하기 위해서는 재정 상태표가 반드시 필요하다. 그러나 기존 재정 상태표는 계정과목이 지나치게 많고, 표 하나가 여러 페이지에 걸쳐 제시되어, 일반 이용자가 국가 재정의 큰 그림을 파악하기 어려웠다. 이를 개선하기 위해 자산과 부채의 분류체계를 개편하고 공시과목을 단순화하여 8페이지에 달하던 재정 상태표를 한 페이지에 볼 수 있도록 간소화하여, 계정과목 수는 102개에서 32개로 줄이고, 분량은 8페이지에서 1페이지로 축소하고자 하였다.²

적 정보제공 방식을 따른다.

또한 재정상태표의 분류체계 자체도 정부 부문에 더 적합한 방향으로 바뀐다. 기존 국가재무제표에서 보여주었던 장·단기 계정 분류가 민간기업에는 적합하지만, 정부의 재정상태를 설명하는 데에는 실익이 크지 않고 계정별 총액 파악도 어렵다고 판단되었다. 이에 따라 자산과 부채를 단기·장기로 구분하기보다, 자산은 금융자산, 유·무형자산, 기타자산으로, 부채는 차입부채, 충당부채, 기타부채 등으로 구분하는 방향이 제시되었다. 또한 충당부채를 규모 순으로 정리하여 미래 지출 예상액에 대한 공시를 강화하는 방안도 포함되었다.

<표 1> 개편 전 각국별 재정상태표 구성 비교

구분		미국	영국	호주	뉴질랜드	캐나다	한국
페이지 수		1P	1P	1P	1P	1P	8P
계정과목 수	자산	10개	11개	14개	13개	12개	67개 ¹⁾
	부채	9개	9개	14개	7개	9개	19개 ¹⁾
	순자산	3개	3개	3개	6개	3개	3개
	총계	22개	23개	31개	26개	24개	89개
보고 단위		십억 달러	십억 달러	백만 달러	백만 달러	백만 달러	원

주1) 감가상각누계액, 대손충당금 및 자기국공채 등 차감계정 포함

이번 결산보고서 체계 개편에서 추구하는 재정 상태표 간소화는 정보의 축소가 아니라 정보의 재배열이라 할 수 있다. 기존의 상세한 계정과목을 모두 본문에 나열하는 방식은 회계정보의 완전성을 보여줄 수는 있지만, 이용자의 이해를 돕는 데에는 한계가 있었다. 개편된 재정상태표는 국가재정의 전체 구조를 먼저 보여주고, 세부 내용은 주석을 통해 확인하도록 하는 순차적·계층

이러한 변화는 국가재무제표가 민간기업 재무제표의 형식을 단순히 따르는 데서 벗어나, 정부재정의 특수성을 반영하는 방향으로 발전하고 있음을 보여준다. 민간기업에서는 1년 이내 현금조달을 위한 유동성과 단기 지급능력이 필수적이기 때문에 유동·비유동 구분이 중요하다. 그러나 국가는 조세권, 국채발행 능력, 장기 공공서비스 제공의무, 연금 및 사회보험 관련 장기부담 등 재정관리의 무게중심을 두는 시간적 범위(time horizon)가 민간기업과 다른 특성을 가진다. 따라서 국가의 재정상태를 설명할 때에는 유동·비

2. 기획재정부(2022), 「국가결산보고서 개편 방안」 제32차 국가회계제도심의위원회 안건.

<그림 2> 재정상태표의 간소화



유동 구분보다 금융자산과 차입부채의 관계, 충당부채가 의미하는 미래 지출부담, 유·무형자산이 제공하는 공공서비스 역량이 더 중요할 수 있다. 재정상태표 간소화는 이러한 국가재정의 해석 논리를 반영하는 변화인 셈이다.

③ 주식 정보 확대:

간소화의 한계를 보완하고 신뢰성을 높인다

재정상태표를 간소화하게 되면, 그 안에 포함된 세부 정보와 회계처리 근거를 어디에서 어떻게 설명할 것인가가 문제가 될 수 있다. 기존 국가결

산보고서에서는 재무제표에 대한 설명 정보가 주석, 필수보충정보, 부속명세서로 분산되어 있었다. 그러나 이들 자료의 역할이 명확히 구분되지 않고, 전체 계정에 대한 설명도 충분하지 않았다. 이번 개편에서는 이러한 문제를 개선하기 위해 주석, 필수보충정보, 부속명세서를 주석으로 통합·단일화하고, 재무제표 간소화에 따라 축소된 계정과목별 세부정보를 주석에 포함하는 등 이용자 편의를 위한 정보제공 범위를 확대하였다.³

이러한 주석 정보의 확대는 재정상태표 간소화의 논리와도 연결된다. 주석이 충실하지 않으면 재무제표 간소화는 정보 접근성 제고가 아니라 정보의 은폐 또는 과도한 요약으로 오해될 수 있다. 반대로 주석이 충실하면 간소화된 본문 재무제표는 읽기 쉬운 요약정보가 되고, 주석은 그 요약정보를 검증하고 해석하는 상세정보의 역할을 하게 된다. 예를 들면, 금융자산이라는 재정상태표 상의 큰 항목 안에 어떤 세부 자산이 포함되어 있는지, 충당부채가 어떤 장래 지출의무로 구성되어 있는지, 자산·부채의 전년 대비 변동 원인이 무엇인지, 현금흐름표의 운영·투자·재무활동별 현금흐름이 어떤 항목으로 구성되어 있는지 등을 주석이 설명해 주게 되는 것이다.

주석 정보 확대는 국가재무정보의 신뢰성 측면에서도 중요하다. 국가재무제표에는 연금충당부채, 보증충당부채, 감가상각, 대손충당금, 자산평가 등 다양한 추정과 회계적 판단이 포함된다. 이러한 항목은 숫자만 제시해서는 정확한 의미가 전달되기 어렵다. 어떤 기준과 가정에 따라 산정되었는지, 전년 대비 변동이 어떤 요인에서 비롯

되었는지, 향후 재정에 어떤 부담을 줄 수 있는지도 설명되어야 한다. 따라서 주석 정보 확대는 단순한 부속자료의 확충이 아니라, 국가재무제표의 설명력과 검증가능성을 높이는 핵심 장치로 봐야 할 것이다.

국가결산보고서는 이제 ‘제출되는 문서’에서 ‘읽히고 활용되는 정보’로 나아가야 한다

2009년의 개편을 국가결산보고서의 통합과 발생주의 국가회계 도입의 기반을 마련하는 등의 제도적 틀을 세우는 시도라고 본다면, 이번의 개편은 그 틀 안의 정보를 국민과 국회가 읽고 활용할 수 있도록 재설계하려는 노력이라고 이해할 수 있다. 현금흐름표는 국가재정의 흐름을 보이게 하고, 재정상태표 간소화는 국가재정의 상태를 읽히게 하며, 주석 정보 확대는 그 흐름과 상태의 근거를 설명하고 검증하는 것을 도와주게 될 것이기 때문이다. 이러한 변화가 실제 결산심사, 재정분석, 예산환류, 재정위험 관리로 이어질 때, 국가결산보고서는 단순히 국회에 제출되는 법정 문서를 넘어 국가재정의 투명성, 책임성, 지속가능성을 높이는 실질적 정보기반으로 기능하게 될 것이다. 2009년 이후 16년만에 시도되는 이번 국가결산보고서 체계 개편이 예산과정상의 하나의 절차로 국회에 제출하기 위해서만 작성되는 문서가 아니라 국민과 국회에서 읽히고 해석되어서 나라살림의 성과와 현황을 일목요연하게 제시해주는 정보체계로 거듭나기를 기대해 본다.

3. 기획재정부 (2025). 보도자료 “내년부터 국민이 쉽게 이해하고 활용할 수 있도록 「국가결산보고서」 전면 개편.”