

국가결산제도 이야기

국가결산제도는 정부 살림의 실제 집행 결과를 투명하게 공개하는 핵심 도구지만, 발생주의 도입 이후에도 복잡한 재무제표와 낮은 활용성 문제가 계속되고 있다. 2025회계연도 개편을 통해 국민 눈높이에 맞춘 개선이 추진되었으나, 재정건전성 분석과 정책 정보 제공은 여전히 미흡한 상태다. 미국과 영국은 이미 미래 재정 전망과 정책 효과 분석, 주요 이슈 설명 등 의사결정에 필요한 구체적 정보를 제공하고 있다. 정부가 국민의 세금을 어떻게 책임 있게 사용했는지를 설명하는 국가결산제도가 진정한 국민 중심의 재정 소통 도구가 되려면, 수치 나열 중심에서 정책 분석 중심으로의 근본적 개편이 필요하다.

박정수 이화여자대학교 연구·대외부총장, 행정학과 교수

예산과 결산

예산이 정부 살림살이의 계획이라고 하면 결산은 실제 집행의 결과에 대한 보고라고 할 수 있다. 국가결산은 1회계연도(1~12월) 동안 정부가 사용한 세입과 세출의 실적을 확정적 수치로 표시하는 과정이다. 예산이 계획대로 집행되었는지 확인하며, 국가재정법에 따라 재정경제부가 작성, 감사원이 검사 후 5월 말 국회에 제출한다.

지난 2월 10일 2025회계연도 총세입부와 총세출부 마감에 이루어졌고, 이어서 4월 6일 국무회의를 거쳐 '2025회계연도 국가결산보고서'를 심의·의결했다. 반도체 호황에 힘입어 지난 2년간의 대규모 세수결손에서 벗어나, 국세수입이 당초 예산규모를 초과했고 세출예산 집행률도 최근 5년간 가장 높게 나타났다. 총수입 637.4조 원에서 총지출 684.1조 원을 차감한 통합재정수지는 46.7조 원 적자이며, 통합재정수지에서 사회보장성기금수지를 제외한 관리

재정수지는 104.2조 원 적자로 국내총생산(GDP) 대비 3.9% 수준이다. 눈에 띄는 특징적인 현상은 국민연금기금 2025년 운용수익률이 역대 최고 수준인 18.8%를 달성해 금융자산이 전년 대비 244.4조 원 증가하는 등 적립금 규모가 크게 증가해 국민연금의 지속가능성에 긍정적인 한 해가 되었다.

문제는 결산에 대한 가시성의 한계이다. 재정정보공개시스템인 열린재정의 취지에 따라 마련된 알기 쉬운 재정 사이트는 재정개요, 재정운용, 재정교실, 재정이야기, 그리고 재정해설로 구성되어 있다. 이중 재정운용, 단 한 항목에서만, '한눈에 보는 결산'이라는 창에서 재정건전성(총수입, 총지출, 재정수지, 관리재정수지, 국가채무비중), 재정운용(재정운용순원가, 비교환수익, 재정운영결과), 재정상태(총자산, 총부채, 순자산)의 숫자만 나열되어있어 나라살림 결과에 대한 이해를 도모하는 데는 한계가 있다.



결산보고서의 구성

국가결산보고서는 한 회계연도 동안의 국가재정 활동 결과를 체계적으로 정리한 문서로, 정부의 예산 집행 내역과 재무 상태를 투명하게 공개하는 역할을 한다. 문제는 앞에서 지적한 대로 가독성이 떨어진 다. 국가가 내 돈을 어떻게 책임 있게 잘 썼는가를 납 세자인 국민에게 보고하는 형식이어야 하는데 항목 별 집행 금액 나열이 대부분을 차지하는 현재의 결 산보고서는 많은 지적을 받아왔다. 현행 국가회계법 에 따르면 국가결산보고서는 크게 세입·세출결산, 재무제표, 성과보고서의 세 가지 핵심 요소로 구성되 다. 하나씩 살펴보자.

가. 현금주의에 의한 세입·세출결산

예산에 따라 돈이 얼마나 들어오고(세입), 얼마나 나 갔는지(세출)를 보여주는 전통적인 방식의 결산이다. 세입결산은 조세 중심의 수입금 등 정부가 실제로 거 뒀들인 금액을 집계한다. 세출결산은 예산 현액¹을 기준으로 실제 집행된 금액, 다음 연도로 이월된 금 액, 쓰지 못한 불용액 등을 기록한다. 결산상 잉여금 은 세입액에서 세출액을 뺀 잔액으로, 국세징수액이 예산을 초과하거나 지출이 계획보다 적을 때 발생 한다.

나. 발생주의 기준 재무제표

단순한 현금의 흐름을 넘어, 국가의 자산과 부채를 기업 회계와 유사한 방식(복식부기·발생주의)으로 나타낸다. 같은 현금 지출이라도 소비성 지출과 투자 성 지출이 재정상태에 미치는 영향이 다르다는 점에 서 거래의 실상을 반영하는 장점이 있다.

재정상태표는 특정 시점(12월 31일) 기준 국가의 자 산, 부채, 순자산 현황을 보여준다. 재정운영표는 한 회계연도 동안 국가가 수행한 업무의 원가와 수익 을 나타내며, 재정 운영의 효율성을 파악하는 데 사 용된다. 순자산변동표는 회계연도 중 순자산이 어떻 게 변화했는지 그 흐름을 보여준다. 자산이 회계실체 (accounting entity)에 유용한 자원이라고 할 때 순자 산은 여기서 남의 것, 즉 부채를 제외한 내 것의 변화 를 보고한다.

1. 예산현액은 당초 예산액에 추경예산, 전년도 이월액, 예비비 사용, 이용과 전용 등 증감 사유를 반영하여 최종적으로 확정된, 실제로 경비를 지출할 수 있는 현재 한도액을 의미한다.

다. 성과보고서

예산을 지출해 실제로 의도한 성과를 냈는지 평가하는 부분이다. 예산이 국민들에게 사업패키지를 통해 후생증진을 도모하겠다는 약속이라고 한다면 결산은 실제 살림살이를 통해서 얼마나 약속을 지켰는가에 대한 보고인 것이다. 성과보고를 통해 성과 목표 달성 여부를 알 수 있다. 각 부처가 설정한 성과 지표(예: 도로 건설 연장, 복지 수혜 인원 등)의 달성 정도를 측정하여 보고한다. 환류 기능도 중요하다. 보고서의 내용은 다음 연도 예산 편성 시 자원 배분의 효율성을 높이는 기초 자료로 활용된다.

국가결산보고서에는 위 핵심 내용 외에도 다음과 같은 정보들이 포함되어 상세 내역을 보완한다. 첫째, 국가채무관리보고서를 통해 중앙정부와 지방정부의 채무 현황을 집계하여 국가재정 건전성을 점검한다. 둘째, 조세지출보고서로 세금 비과세와 감면 등을 통해 정부가 간접적으로 지원한 내역을 정리한다. 보조금을 지급해 지원하는 방식과는 달리 받아야 하는 세금을 깎아주는 지원방식으로 음(-)의 보조금이라 할 수 있다. 셋째, 기금결산보고서로 예산 외에 정부가 특정 목적을 위해 운용하는 기금의 집행 결과를 포함하는데 2025년 현재 67개의 기금이 운용 중이다. 이중 48개는 사업성 기금인데 정부가 특정 공공 목적 사업(주택, 중소기업 지원 등)을 추진하기 위해 조성한 자금으로, 여유 자금을 적립하여 운영하는 형태다. 예산과 달리 법령에 따라 운용되며, 주요 기금으로는 주택도시기금, 중소벤처기업창업및진흥기금, 소상공인시장진흥기금 등이 있어 사업 목적에 맞는 자금 지원 및 용자 사업에 활용된다.²

결산보고서 개편

우리나라는 2009회계연도부터 발생주의·복식부기 회계제도를 도입했고, 2011회계연도부터는 발생주의에 의한 국가결산보고서를 공시해 왔다. 특히, 2012년 5월 이후 발생주의·복식부기 회계기준을 적용하여 작성된 국가결산보고서를 국회에 제출하고 있다. 그런데도 예산에 대한 국민적 관심과는 달리 결산에 대한 무관심이 이어져 왔다. 국가결산보고서 활용의 주된 저해요인으로 지목되어 온 것은 무엇보다도 방대한 분량과 국민 눈높이에 맞지 않는 국가재무제표 자체의 난해함과 복잡성이다. 이에 정부는 2022년 12월 국민이 쉽게 이해하여 활용할 수 있도록 국민 눈높이에 맞춰 보다 이해하기 쉽고 이를 활용할 수 있도록 ‘국가결산의 유용성 제고’라는 목표를 내걸고 국민 중심의 국가결산보고서 개편 방안을 마련해 2025년 결산보고서부터 적용하고 있다. 개편안은 국민이 쉽게 이해하는 국민 중심 결산서 제공, 재무제표기반 결산분석기능 확대, 그리고 국제 흐름에 부합하는 결산서 구성이라는 기본방향에 따라 국가결산보고서 중 재무제표 중심으로 마련되었다.

구체적으로 재무제표 중 재정상태표와 재정운영표를 전면 개편하고, 현금흐름표를 재무제표에 신설하며, 주식과 필수보충정보, 부속명세서를 주식으로 확대·단일화했다. 국가결산보고서는 그동안 지속적으로 지적되어온 재정상태표의 분류체계의 간소화, 재정운영표의 예산분야별·성질별 공시, 현금흐름표 도입 및 주식체계의 개편을 포함하고 있다.

그럼에도 불구하고 여전히 한계가 지적된다. 재무제표기반 결산 분석기능 확대라는 기본방향에 부합되

2. 이 외에 사회보험성기금으로 연금지출과 보험지출에 대비해 기여금과 보험료 등의 자금을 운용하고 있고 금융성기금은 보증이나 보증을 제공하는 금융활동을 한다. 한편 계정성기금은 특정자금을 모아 실제 사업을 수행하는 주체에게 전달하는 역할을 한다.

도록 개편된 결산보고서가 활용될 수 있도록 구체적인 설명이 제시되어야 한다. 가령, 개편된 국가결산보고서를 통해 국가재정 등의 의사결정에 활용할 수 있는 지표나 실행 방안이 동시에 제공되어야 한다. 이를 위해 국가결산보고서를 예산 정보와 연계하는 지표나 국가결산보고서를 이용한 국가부채나 채무의 관리 연구가 수반되어야 한다.

금번 개편에도 불구하고 국가재무결산은 재정 전반의 모습을 체계적으로 설명하는 데 한계가 있어 일반 국민들은 여전히 이해하기 힘들다. 발생주의 도입 14년이 지났으나 결산보고서 재무제표가 복잡·전문적이고 내용이 방대하여 활용성이 낮은 문제점이 계속 남는다. 예를 들어 재정상태표(B/S)는 표 하나임에도 8페이지 분량으로 많은 전문 정보가 있어 정보 전달력이 부족하다. 국민의 이해도 제고를 위해 재무제표를 단순화하고 분량을 축소하는 과제는 여전히 남아있다.

주요국의 결산보고

주요국 결산보고는 첫째, 재무제표에 대한 감사의견과 관련하여 감사의견을 표명하고 있는데 이는 감사기구의 소속기관과 관련성을 보인다. 주요국의 감사기구는 의회의 소속기관으로 행정부와 독립성을 유지할 수 있고 상시적인 결산감사체계를 갖추고 있어 재무제표 감사에 따른 의견 표명이 가능한 체제다. 우리 감사원은 행정부 소속 기관으로 결산검사 결과에 대한 지적 사항을 국회에 보고하는 기능을 수행하기 때문에 의견표명은 하지 않고 있다. 따라서 주요국의 감사기구와 같이 재무제표 결산검사기능을 국회 소속으로 두어 독립성을 유지하고 상시적인 회계검사를 수행하면서 감사의견을 표명하는 방안 등의 논의가 필요하다.

둘째, 감사의 업무 범위와 관련하여 감사원은 국가결

산검사 시에 재무제표에 직접적이고 중요한 효과에 영향을 미치는 법규 및 예산집행의 위법사항 여부를 확인하는 합법성감사는 감사의 범위에 포함시키고 있으나 재무보고를 위한 내부통제의 설계 및 운영의 효과성을 확인하는 내부통제감사는 포함시키지 않고 있다. 따라서 재무제표의 신뢰성과 산출된 국가재무제표의 적정성을 갖추기 위해서는 내부통제의 설계 및 운영의 효과성을 평가하는 내부통제감사도 감사의 업무 범위에 포함시키는 것이 바람직하다.

셋째, 회계기준 제정기구와 관련해서는 주요국은 행정부와 독립된 기준제정기구를 두고 있다. 우리는 재정경제부 위탁기관인 국가회계기준센터가 국가회계기준자문위원회의 자문을 거쳐 안전을 상정하고, 재정경제부 국가회계제도심의위원회의 심의를 거쳐 의결되기 때문에 기준제정기구가 정부와 독립성을 유지한다고 보기 어렵다.

가. 미국의 결산보고서

미국의 국가결산서(Financial Report of the United States Government: Department of Treasury)는 재무부가 회계연도(10~9월) 종료 6개월 후인 매년 3월 의회에 제출된다. 해당 결산서의 목적에 연방정부의 현재 재정상태뿐 아니라 미래 재정전망 및 주요 재정이슈를 함께 보고하는 것이 특징이다. 해당 결산서의 포괄범위는 연방정부뿐 아니라 중앙관서(각 부처)의 산하기관을 포함하고 (24개 중앙관서 및 138개 결산 포함기관), 지방정부 및 공기업은 제외된다. 미국의 국가결산서는 요약, 재무제표, 기타 및 부록 순서로 구성되는데, 약 260쪽의 분량으로 핵심 정보만 제공한다. 각 구성 요소 중 재무제표 정보를 우선하여 제공하고 있다. 미국의 국가 재무제표는 발생주의 회계기준에 의해 작성되고, 재정운영표, 발생주의 수지 차와 현금주의 적자 간 비교, 현금흐름표, 재정상

태표, 재정의 지속가능성 보고서(장기재정전망 보고서, 사회보험 보고서), 주석으로 구성된다. 미국의 국가 재무제표는 정책결산에 대한 정보뿐 아니라 정책전망 정보까지 제공하고 있다. 1940년 이후 현재까지의 국가채무 및 최근 5년 대상의 부채 정보를 포함한 재정건전성 분석 정보를 제공한다. 또한, 향후 75년에 대한 재정건전성 전망 정보와, 현재 미국 정부가 추진 중인 재정개혁을 정상 추진 시와 지연 시 발생하는 비용 등 시나리오에 대한 정보까지 제공한다. 또한, 프로그램별 원가 정보와 공적 연금 및 보험에 대한 분석 정보를 제공한다.

미국은 국가결산서에서 감사원의 회계검사 결과와 정부의 제반 성명서(statement)를 제공하는데, 이는 정책 정보의 신뢰성 제고에 기여한다. 감사원은 각 기관별 회계검사 의견을 제공한다. 예를 들어, 미국의 중앙관서 24개 중 재무제표에 대한 감사원의 회계검사 의견이 적정인 기관은 22개, 한정인 기관은 1개(주택도시개발부), 의견거절인 기관은 1개(국방부)로서, 미국의 모든 중앙관서가 재무제표를 결함 없이 작성하는 것은 아님을 알 수 있다. 또한 해당 결산서에서 미국 정부는 재정운용 과정에서 발생가능한 리스크 및 이에 대한 관리 등 정부의 재정정책에 대한 주요 사항을 성명서(statement)로 제공한다. 한편, 미국의 국가결산서는 현금주의 기준으로 작성된 총괄, 관서별, 회계기금별 정보는 제공하지 않는다.

나. 영국

영국의 국가결산서(Whole of Government Accounts: HM Treasury)는 재무부가 회계연도(4~3월) 종료 이후 의회에 제출된다. 해당 결산서의 목적에 중앙정부 또는 일반정부가 아닌, 공공부문 전체의 재정 현황과 성과 정보까지 제공하는 것이 특징이다. 영국은 잉글랜드, 북아일랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 등 4개 지역의

연합 국가로 지방정부를 포함하고, 여기에 공기업까지 추가하여 공공부문 전체를 대상으로 한다. 영국의 국가결산서는 개요 및 성과분석, 작성 기관의 의무, 정부 성명서(statement), 재무제표, 감사원 보고서, 부록 순서로 구성되는데, 약 200쪽의 분량으로 핵심 정보만 제공한다. 각 요소 중 구성 순서로는 성과분석 중심으로 분량 측면에서는 재무제표가 우선시되고 있다.

영국의 국가 재무제표는 발생주의 회계기준에 의해 작성되고, 재정운영표, 재정상태표, 순자산변동표, 현금흐름표, 주석으로 구성된다. 영국의 국가 재무제표는 정책결산에 대한 정보는 통상적인 수준에서 제공하고 있다. 공적 연금·보험에 대한 분석 정보는 미국과 마찬가지로 주석에서 제공한다. 그러나, 재정건전성 분석 정보는 현황 수준을 제공할 뿐 이에 대한 분석은 미흡한 수준이다. 또한 재무제표에서 미래 재정건전성에 대한 전망 정보는 제공하지 않는다.

영국은 국가결산서에서 성과정보를 강조한다. 한눈에 보는 성과정보(Performance at a Glance)를 국가 전체 관점에서 주요 분야별 핵심 사항을 투자 금액 위주로 제공한다. 영국의 국가결산서는 주요 국정과제 또는 정책 정보를 성과보고 부분에서 제공한다. 예를 들어, EU 탈퇴, 팬데믹이 영국 정부의 수입, 지출, 부채에 미친 영향을 분석하여 제공한다.

영국의 국가결산서는 자산, 부채 및 수입, 지출을 정책적 관점에서 분석한다. 예를 들어, 영국은 부채의 주요 항목별 추이 등 자산, 부채의 항목별 분석 정보를 제공하고, 세목별 징수금액이 증가하거나 줄어든 이유 등 세목별, 세외수입 항목별 분석 정보를 성과분석 부분에서 제공한다. 한편, 영국의 국가결산서는 성과지표에 대한 분석 및 전망 정보는 제공하지 않는다. 해당 정보는 중앙관서별 결산서에서 제공된다.

영국은 미국과 마찬가지로 국가결산서에서 감사원의 회계검사 결과와 정부의 제반 보고서를 제공한다. 감



사원의 회계검사 결과는 총괄 정보를 제공하고, 정부는 결산서 작성 범위, 거버넌스, 정보 품질 등에 대한 정보를 제공한다. 한편, 현금주의 기준에 의해 작성된 수입, 지출 정보는 매우 제한적으로 제공하는 데 그친다.

나가며

미국, 영국과 달리 우리나라는 국가결산에서 정책결산이 사실상 배제되고 있다. 결산서상 국가결산의 목적인 성과 또는 정책에 대한 보고는 최소한에 그치고 있다. 국가결산서의 성과 정보는 성과지표의 형식적인 목표 달성 여부에 대한 정보보다, 국민이 관심을 가지거나 체감할 수 있는 주요 정책 또는 국정 과제에 대한 성과와 한계에 대한 책임 있는 설명 정보로 전환되어야 한다. 국가결산에서 재정 건전성의 현황 정보는 수치로 제공되지만, 이에 대한 분석 및 전망 정보는 제공되지 않는다. 반면, 미국, 영국

에서 제공하지 않는 현금주의 결산 정보는 정책이 아닌 수치 정보로 방대하고 자세하게 제공되고 있다. 수요자의 눈높이에 맞춘 책임성 차원의 성명서(statement) 중심의 결산보고가 되어야 한다. 활용에 중점을 둔 국가결산제도의 또 한 번의 심층 개편을 기대해 본다.

참고문헌 김혜수·정도진, 2025년 시행 국가결산보고서의 개편에 대한 검토, 상업경영연구, 제38권 제4호, 2024
박재환·이남주, 미국, 영국 및 뉴질랜드 중앙정부 감사보고서 사례연구, 회계저널 제21권 제4호, 2012
정도진·김종현, 국가결산보고서 활용, 국제회계연구, 제60집, 2015