

會計規制의 理論과 展開方向

- 企業會計 基準의 改定에 부쳐 -

*정 기 영

..... 논문 초록

1958년에 제정된 企業會計原則이 몇 차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있으나, 資本市場의 自律化와 경제적 환경의 변화에 따라 現行 企業會計基準이 대폭 개정되어 공포 될 것으로 알려져 있다. 제정에서 출발하여 현재에 이르기까지 회계학회나 실무계에서 會計基準에 대하여 본질적인 연구나 검토없이 그 때 마다의 문제를 해결하고자 단편적인 노력만을 기울여왔음은 부인 못할 사실이다.

외국의 경우 規制에 관련된 수많은 理論的·實際的 研究가 있어 왔다. 이들 이론과 관련 見解를 간략히 소개하여 이 분야에 관한 많은 연구가 수행될 가능성이 있고 또한 가치가 있다는 점과, 우리의 경우 회계·규제機關과 節次에 상당한 非合理的 요인이 있다는 점을 기술하였다. 本稿는 會計規則에 대한 研究의 시도로서 향후 규제관련 문제에 관한 연구와 논의가 있어야 한다는 것을 알리려는 노력의 一段인 것이다.

I. 現 況

1. 序

政治·社會의 민주화·자율화의 물결이 드세게 일렁이더니 이제는 經濟의 민주화·자율화의 소리가 높아가고 있다. 社會 어느 구성원의 富나 效用을 해치지 않으면서 특정 개인이나 조직의 富나 效用을 극대화 할 수 있는 정책이나 법규의 개발은 불가능하다는 사실을 생각할 때 經濟의 민주화·자율화의 方向設定은 이 시점에서 검토되어야 할 중요한 문제임에 틀림없다.

* 계명대학교 경영대학 부교수

경영학연구 제 18 권 2 호 (1989년 2월)

財務報告는 의사결정자에게 有用한 情報를 제공함에 그 목적이 있고, 의사결정자는 그 部類에 있어 다양하고¹⁾ 同一部類 내에서도 그 특성이 복잡하기²⁾ 때문에 회계정보는 다수의 의사결정자가 이용할 수 있는 一般目的財務報告가 제공되고 있음은 주지의 사실이다. 그러나 比較可能性(一貫性 包含)이 있는 재무내용을 제공해줘야 이용자의 의사결정에 유용할 것이기 때문에 各國은 會計基準을 제정하고, 정도의 차이는 있으나 이를 각 기업이 준수할 것을 요구하고 있다는 사실이 일반적으로 受容되고 있다.

우리나라의 경우 경제환경의 변화에 따라 企業會計基準(1985 개정), 리스會計處理基準(1985 제정), 연결재무제표基準 및 準則(1987 개정), 合併會計準則(1986 제정), 研究開發에 관한 會計處理準則(1987 제정) 등이 제정 및 개정되어 오늘에 이르고 있다. Beaver(1981)³⁾에 의하면 미국의 경우에도 지난 십수년간 財務會計基準審議會(FASB)와 증권거래위원회(SEC)는 전대미문의 속도로 수많은 재무보고관련 규정을 공표하여 왔다고 한다. 이러한 현상은 재무보고 이용자의 특성에서도 그 이유의 일단을 발견할 수 있지만, 會計관련規定(여기에는 基準, 準則, 例規 등이 포함된다.)의 制定·改定·廢止가 이미 재무보고이용자 개인 및 집단과 재무보고 주체인 기업간의 개별적 문제가 아니라 社會的 選擇(social choice)의 문제로 등장하고 있다는 점을 인식하게 하는 것이다.

本稿는 會計規制⁴⁾가 재무보고의 작성자 및 이용자들에게 미치는 經濟的 效果(economic consequences)가 至大함에도 불구하고 규제의 이유, 절차 및 담당기관에 대한 근본적인 연구나 검토없이 필요에 따라 각종 법률이 제정되고 기존의 법률에 근거

- 1) 재무보고의 이용자는 각자의 경제적 의사결정을 합리적으로 수행하기 위하여(즉 기대효용을 극대화하거나 위험을 극소화하기 위하여) 재무보고를 이용하며, 이용자집단은 投資者, 債權者, 정부기관, 노동조합, 경영자, 회계감사인, 소비자 등으로 나누어짐으로 다양하다고 한다.
- 2) 복잡하다는 말은 같은 집단내에서도 富, 敎育, 경험, 위험에 대한 태도 등이 同質的이지 않다는 것을 뜻한다.
- 3) Beaver, W.H., Financial Reporting : An Accounting Revolution, Prentice-Hall, 1981. p.1.
- 4) 회계규제를 광의로 해석할 경우에는 소위 GAAP로부터 출발하여 公示, 회계감사 및 관련 법규에 이르는 경제전반을 포괄하게 될 것이지만, 여기서는 주로 會計基準의 제정·개정 폐지를 위주로 하는 협의의 회계관련 규제만을 다루기도 한다. 따라서 회계감사와 관계되는 내용 및 규제는 제외되어 있다.

한다는 이유로 광범위한 사회적 受容過程을 거침이 없이 會計規制가 수립 및 廢止되고 있는 현실을 감안하여 회계규제와 이를 둘러싸고 있는 각종 법률간의 관계를 간략히 검토한 후, 會計規則에 대한 見解, 理論的 背景, 회계규제절차 및 담당기관의 순서로 논술하려고 한다. 이에 따라 우리나라의 현행회계규제가 갖는 문제점이 부각될 것이고 이를 결론부분에서 요약하여 논의하기로 한다.

2. 會計規制와 關聯法規

증권거래법 제8 조 및 동시행령 제8 조는 有價證券을 모집·매출하거나 발행하는 회사에게 有價證券申告書를 증권관리위원회에 제출하여 이를 2년동안 비치하게 하고, 동법 제92 조 및 동시행령 제47 조는 주식이나 사채를 상장한 법인은 그 事業報告書를 각 사업년도 경과후 60일 이내에 증권관리위원회와 증권거래소에 제출하여 2년동안 이를 열람할 수 있도록 규정하고 있다. 동법 제182 조에 따라 증권관리위원회와 증권거래소에 재무관련서류를 제출하는 자는 株式會社의 外部監査에 관한 法律에 의한 회계 감사를 받도록 되어 있다. 증권거래법의 위임에 따라 제정된 규정들로서 上場法人財務管理規定, 同施行要領 및 반기별재무제표 작성지침 등이 있으며 이는 모두 증권관리위원회가 제정하고 있다.

株式會社의 外部監査에 관한 法律(이하 외감법) 제13 조는 회사의 회계처리기준과 그 제정에 관하여는 다른 법령의 규정에도 불구하고 따로 대통령령으로 정하기로 규정하고 있다. 동법 시행령 제6 조에 의하면 회계처리기준은 회계관습 중에서 일반적으로 공정타당하다고 인정되는 바에 의하되, 기업회계와 감사인의 회계감사에 통일성과 객관성이 확보될 수 있도록 하여야 한다고 명시되어 있다. 이 법의 위임에 따라 제정된 규정들은 企業會計基準, 會計監査基準, 監理業務規定 등을 들 수 있다.

商法 제447 조 이하 회사의 계산편에서 理事는 매 결산기에 貸借對照表, 損益計算書, 利益剩餘金處分計算書 및 缺損金處理計算書 및 그 附屬明細書와 營業報告書를 작성하여 이사회의 승인을 얻어야 하고, 이들 서류를 정기총회일의 1주전부터(감사의 감사보고서를 첨부하여) 本店에 5년간 그 등본을 지점에 3년간 비치하여야 한다고 규정하고 있다. 이때 앞서 언급한 바와 같이 외감법에 따라서 공인회계사의 감사보고서를 함께 비치, 공시하여야 한다. 또한 동법 제29 조 2 항은 상업장부의 작성에 관하여는 동법에 규정한 것을 제외하고는 일반적으로 공정타당한 회계관행에 의한다고 규정하고 있다.

각종 租稅法規가 또한 회계규제에 영향을 미치고 있다. 國稅基本法 제 20 조는 국세의 과세표준을 조사·결정함에 있어서 당해 납세의무자가 계속하여 적용하고 있는 기업회계기준 또는 관행으로서 일반적으로 공정타당하다고 인정되는 것을 존중하도록 하되, 세법에 특별한 규정이 없는 것은 그러하지 아니하다고 규정하고 있다. 이에 따라 재무보고 목적상의 기록에 대하여 稅務調整을 수행하여 과세소득을 계산하는 절차를 밟도록 되어 있다.

資産再評價法 제 4 조 및 동시행령 제 1 조는 법인으로 하여금 각 사업년도 개시일에 자산을 재평가할 수 있으며 그 대상자산은 사업용 고정자산으로서 도매물가지수가 25% 이상 증가한 것으로 규정하고 있다. 한편, 기업회계기준 제 91 조는 자산재평가법의 규정에 의하여 자산을 재평가한 경우에는 그 재평가액을 기초로 자산가액을 계상하도록 규정하고 있다.

이상에서 간략히 살펴본 바와같이 우리나라의 경우 회계규제는 각종 법률이나 규정에 영향을 받거나, 위임을 받아서 제정·개정된다는 사실을 알 수 있다. 자유자본주의 사회를 이끌고가는 대표적인 조직이 株式會社制度이며 이들이 창출하는 재화 및 용역이 사회의 厚生을 가름하는 지표가 됨은 설명을 필요로 하지 않는다. 그러나 利害關係者들의 의사결정에 유용한 자료를 제공하고 구체적으로 會社의 活動結果 및 財政狀態가 어떠한가에 관하여 주된 情報을 보고함에 統一性을 확보하기 위하여 요구되는 會計規制는 다른 어떠한 법규보다도 광범위한 이해집단을 갖는 사회의 基本構造로 파악되어야 할 것이다. 따라서 회계규제가 먼저 수립되고 이에 따라 관련법규가 제정·개정·폐지되는 것이 올바른 순서일 것이다. 그러나 우리나라의 경우는 일반적으로 이 순서가 뒤집혀 온 것이 사실이며 이는 會計學界나 會計專門人들의 노력부족 및 상대적 사회 信認度가 낮고 對政府 로비(lobbying) 능력이 부족한 일면을 드러내고 있는 것으로 볼 수 있다.

이하에서는 회계규제와 관련하여 규제의 필요여부에 관한 견해와 회계규제의 이론적 배경, 규제절차 및 담당기관 등을 살펴보기로 한다. 이와같은 내용들이 經濟法規全般에 관련되는 내용을 포함하고 있음은 명백하다. 이러한 논의는 아직까지 경제·경영·회계 관련 문헌에 구체적으로 언급된 바 없다는 점에서 원초적이고, 단순한 설명을 위주로하고 있다는 점에서 記述的이지만, 앞으로 수많은 연구가 수행될 가능성이 존재하는 분야인 것이다.⁵⁾

5) 미국의 경우 본고의 참고문헌에 소개되어 있는 것처럼 수많은 문헌이 존재한다. 특히 회계학 분야에서는 회계규제의 市場효과와 관련된 研究, 회계규제에 관한 경영자의 行태研究, 공공정책과 회계규제의 관계 研究 등 많은 研究論文이 있다.

Ⅱ. 會計規制에 관한 見解⁶⁾

재무보고에 관하여 이를 경제적 재화로 간주하여 재무보고의 최적생산 및 배분은 자유경쟁시장의 가격기구에 의하여 달성될 수 있다는 견해와 비록 시장의 역할에 의하여 최적균형상태를 달성할 수 있다 하더라도 이러한 균형이 사회적 目標나 개념에 비추어 바람직하지 못한 경우가 존재함으로써 정부의 개입 즉 規制가 필요하게 된다는 견해가 존재한다.

재무보고를 포함하여 의사결정에 도움을 주는 모든 情報源泉은 그 특성상 자유경쟁 시장에서 파레토 효율을 달성하지 못하기 때문에 市場失敗의 가능성이 존재하고, 따라서 규제된 상황에서 완전경쟁균형이 파레토 효율을 달성함을 厚生經濟學의 第二最適定理라 하고 회계규제의 이론적 출발점을 여기에 둔다는 것은 주지의 사실이다.⁷⁾ 이하에서 재무보고의 생산과 소비에 관련된 규제를 반대하는 입장 즉 자유방임적 견해와, 시장실패 및 사회적 목표 등에 입각하여 규제를 찬성하는 견해를 略述하고 규제가 필요하다는 견해가 일반적 수용을 얻고 있음을 논의하려 한다.

1. 自由放任的 見解

재무보고도 經濟財라는 가정위에서 경제재가 갖는 완전경쟁시장에서의 需給의 法則에 따라 재무보고가 생산·소비된다는 견해이다. 이에 따르면 재무보고에 대한 수요가 존재하고 이에 대한 가격이 성립한다면, 재무보고 시장은 재무보고의 가격이 이의 한계생산비와 일치되는 점에서 재무보고를 공급하게 될 것이다.

따라서 시장은 제공될 재무보고의 형태와 량을 결정하는 이상적 기구가 되며 또한 재무보고를 사용하는 역할을 담당하므로써, 재무보고에 대하여는 별도의 규제를 필요로 하지 않는다는 입장을 취한다. 이러한 견해를 뒷받침하는 이론 및 경제적 현상으로서 다음과 같은 항목들이 존재한다.

6) 본장의 규제에 관한 견해와 다음장에서 논의되는 규제이론을 통털어 규제에 관한 이론이라고 설명하는 학자도 있다.(Needham, D. The Economics and Politics of Regulation, Little, Brawn & co., 1983. pp.16 ~ 18 참조). 그러나 시장 실패의 요인 때문에 규제가 필요하다는 주장이 광범위하게 수용되고 있으며, 규제의 수요와 공급에 관한 이유를 설명하는 규제이론을 규제의 필요성과 별도로 논의하는 것이 논리상 타당한 것으로 보아 구별하여 논의하기로 한다.

7) 拙著, 中級會計, 經文社, 1987, p.58.

1) 代理理論 (Agency Theory)

代理關係의 경제적 이론은 경영에 관련된 이해집단의 행동을 설명하고 예측하기 위해 사용되지만 그 논리적 기반은 法에 依存한다. 법적으로 대리인이란 타인의 이해관계를 대리하기 위하여 고용된 사람을 말한다. 기업경영에 있어 본인(주주)과 머리인(경영자) 각각이 그들의 효용을 극대화하는 방법을 검토함으로써 조직행동을 이해하려고 하는 것이 바로 대리이론인 것이다.

불확실성과 위험이 존재하며 복잡한 경제상황에 대한 전문적 지식을 요하는 오늘날의 현실에서 본인은 전문적 대리인을 선임, 경영자에게 본인의 富를 극대화 시켜달라는 계약을 체결한다. 그러나 경영자 자신의 경제적·심리적 욕구의 극대화가 제1차적 목표이므로 본인과의 관계에서 마찰이 생겨나고 따라서 계약상 경영자의 욕구를 만족시킬 수 있는 사항이 첨가된다. 그러므로 계약은 이들간의 마찰이 극소화되도록 체결될 것이다. 그러나 경영자가 계약을 성실히 수행하는지의 여부를 감시하는데는 비용이 발생하며, 이러한 비용은 경영자의 보수를 감소시키기 때문에 경영자는 본인과의 갈등을 회피함으로써 비용을 최소화하려는 유인이 존재하게 된다는 것이다.

일상적인 재무보고가 소유자와 경영자의 갈등을 어느 정도 제거하고 있으며 이를 受託責任會計라고 불려왔다. 또한 경영자가 성실한 영업활동을 통해서가 아니라 회계상의 분식결산을 통하여 업적을 불성실하게 보고할 동기가 존재한다는 사고에서 회계감사의 수요를 설명하는 데에도 대리이론이 이용되고 있다. 경영자가 감사비용을 줄이기 위하여 소유자에게 재무보고를 신뢰성있게 제공하려는 동기를 가진다는 점이 중요 요인이다. 그 이유는 성실한 재무보고는 경영자의 평판을 높일 것이고 소유자가 재무보고를 신뢰하게 된다면 대리인 감사비용을 최소화할 수 있기 때문에 경영자의 보수 또한 증가한다는 점이다. 이런 상황에서는 규제가 필요없고 경영자의 자발적 동기가 재무보고의 생산 및 소비를 결정하게 된다는 이론으로 볼 수 있는 것이다.⁸⁾

2) 競爭的 資本市場

경쟁적 자본시장이라는 환경자체가 기업들로 하여금 자발적으로 재무보고를 가능케

8) 여기서의 이러한 간략한 결론은 代理理論을 해석함에 있어 이런 결론을 내릴 수 있는 측면이 존재하며 따라서 이렇게 인용될 수도 있다는 점을 보여주고 있다. 익명의 검토자가 지적한 것처럼 감사비용을 경영자가 실질적으로 부담하는지도 불분명하고, 도덕적 위기 문제 및 불성실한 재무보고 사이의 경영자의 전략적 행태가 항상 성실한 보고로 귀결될 수는 없다는 점은 여기서 고려되지 않았음을 밝혀둔다.

한다는 주장이다. 재무보고를 성실히 수행하고 있다는 평판은 투자자들의 투자위험을 감소시키고 이에 따라 요구수익률을 낮춤으로써 당해 기업의 資本調達能力을 향상시키고 자본비용을 감소시켜 줄 것이다.

기업은 자금조달시에 사업개요를 자발적으로 공시하려는 유인과 투자자의 관심을 지속적으로 유지하기 위하여 정기적으로 재무보고를 제공하려는 동기를 갖는다. 또한 영업성적이 우수한 기업은 活動結果를 공시하려는 강한 유인을 가지며, 비록 영업성과가 좋지 못하다고 하더라도 경쟁상의 불이익을 당하지 않기 위하여 성과보고를 하려는 동기를 갖는다. 이러한 경쟁적 시장의 경우에는 영업성과를 보고하지 않는 기업은 바람직하지 못한 기업으로 낙인받을 가능성이 커진다. 따라서 보통의 영업성과를 달성한 기업들은 바람직하지 못한 기업으로 오인되지 않기 위하여 재무보고를 공시하고자하는 유인을 가지게 된다. 이러한 경쟁적 시장하에서는 영업성과가 나쁜 기업도 시장에서의 신뢰성을 유지하기 위하여 자발적으로 재무보고를 수행하게 됨으로 규제가 필요없다는 주장인 것이다.⁹⁾

3) 私的契約機會의 存在

현실적으로 증권시장을 관찰하여 보면 잠재적 투자자들은 정보획득을 위하여 私的情報探索活動을 수행하고 이에 필요한 대가를 지불하고 있다. 우리 사회에서도 명백한 사적정보획득의 증거가 존재하는 바, 비용을 지불하고 구독하는 경제신문 등이 바로 그것이다. 어느 개인 또는 집단이라도 정보를 필요로 한다면 기업의 경영자, 소유자 또는 정보 중개인과 더불어 개인적인 거래를 할 수 있을 것이다. 공개적으로 유통되고 비용이 들지 않는 재무보고 수준 이상의 정보를 필요로 하는 이용자가 존재한다면, 그는 그러한 정보를 비용을 지불하고 획득할 수 있을 것이며 따라서 재무보고에 대한 규제는 필요없다는 주장인 것이다.¹⁰⁾

9) 이 항목에 대하여도 이러한 주장에 대한 반대 의견이 존재함을 익명의 검토자가 지적하였음을 밝혀둔다. 즉 경영자의 의사결정기간과 전략조합에 따라서 불성실한 보고가 오히려 그에게는 개인적으로 합리적인 형태일수도 있기 때문에 여기서의 주장은 한계를 갖고 있는 것이란 지적이었다.

10) 이 항목에 대하여도 반대의견이 제시될 수 있을 것이다. 단적으로 증권거래위원회는 재무회계 기준심의회와 더불어 재무보고의 기본적 이용자로서 재무분석가 등의 회계전문가를 대상으로 하고 있으며 허위보고에 대한 규제를 창설초년도부터 시행하여 왔다는 점을 보아도 알 수 있는 것이다.

2. 規制가 필요하다는 見解

재무보고 관련 시장을 규제하지 않을 경우 시장 기구가 결정한 가격이 효율적인 재무보고의 생산과 소비를 불가능하게 하는 상황 즉 市場失敗를 경험하게 된다. 규제된 환경하에서 경쟁시장기구가 효율적 생산·분배를 가능케 한다는 후생경제의 제 2 최적정리가 회계규제이론의 출발점이 된다는 것은 앞서 언급한 바와 같다. 이하에서 간략하게 규제가 필요하게 되는 경제적 현실 또는 관찰을 요약하려고 한다.

1) 外部效果 (externalities)

외부효과란 시장경제 내부에서 특정 생산자나 소비자의 生産活動이나 消費活動이 시장기구에 참여하지 않은 타 생산자와 소비자의 행동에 영향을 미쳐서 무상으로 효용이나 생산의 증감을 유발하는 것을 말한다.¹¹⁾ 시장경제내의 각 경제주체들의 경제행위는 효용이나 생산에 영향을 미치며 이에 대한 보상을 받거나, 가격을 지불하게 되어있다. 그러나-經濟內的 생산이나 소비에 외부효과가 존재한다면 시장가격이 반영하는 개인의 限界效益이나 費用이 社會의 限界效益 및 費用과 일치하지 않게 되어 완전경쟁하의 시장가격도 사회적으로 바람직한 자원의 효율적 배분을 달성할 수 없게 된다.

재무보고의 경우 外部效果가 현실로 나타나는 몇 가지의 예가 존재한다. 즉 新製品 개발과 관련된 연구개발비의 투입과 그 성공에 대한 특정기업의 공시는 유사한 제품개발에 있어 경쟁기업이 성공할 기회에 대한 정보를 제공한다. 이 경우 公示한 기업의 株主들은 공시의 비용을 부담하지만 다른 기업의 주주들은 비록 그 공시에 대한 영향은 받지만 비용을 지불하지 않으므로 외부효과가 존재하게 되고 이것이 그 첫째 예이다. 또 다른 예로서는 잠재적인 투자자가 그의 포트폴리오를 형성할 때에 수익률을 예측하고 위험을 고려함에 있어서 비용을 지불하지 않고 재무보고를 이용하는 경우이다. 즉 현재 주주들은 재무보고에 있어 비용을 부담하고 있지만 잠재적 주주들은 비용부담없이 재무보고를 이용하기 때문에 외부효과가 나타나게 된다.

위의 두가지 예시에서 보는 것처럼 재무보고에 관련하여 無賃乘車者 (free-riders) 때문에 외부효과가 존재하는 경우에는 현존의 재무보고보다 더 적은량의 재무정보가 생산될 가능성이 커지며 이는 의사결정의 합리성을 해치게 될 것이다. 의사결정에 유용할 정도로 충분한 량의 재무정보가 창출·공시되어야 하고 또한 유사한 특성의 정보

11) 市場失敗와 관련하여 대두되는 문제들로서 外部效果, 去來費用, 公共財 등에 대하여는 Layard, P.R.G., and A.A.Walters의 Micro Economic Theory, McGraw-Hill Book co., 1978, pp.189 ~ 196을 참조함.

는 비교가능하도록 공시되어야 하기 때문에 회계규제의 필요성이 존재하게 된다는 논리가 성립하는 것이다.

2) 財務報告의 公共財的 (public goods) 性格

효율적 자원배분에 있어서 재화 및 용역자체의 특성 때문에 일반적으로 공공기관에 의하여 생산 공급되는 경제재 및 용역을 公共財라 하며, 그 특성은 市場失敗의 요인이 될 수 있다. 위에 언급한 특성이란 특정 개인의 消費가 타인의 소비를 방해하지 않는다는 非競合性 즉 여러 이용자가 동시에 소비할 수 있다는 점과, 특정 개인이나 집단에게 公共財 (예컨대, 국방) 를 공급할 경우 그 혜택을 타인이나 다른 집단에게 배제시킬 수 없다는 非排除性의 두가지를 들 수 있다. 그런데 이 두가지의 특성을 재무보고는 다 갖추고 있는 것이다. 이러한 특성 때문에 재무보고의 생산에 비용을 부담하려는 집단은 줄어들게 되고 이는 재무보고를 과소생산하려는 경영자의 동기를 유발하게 되며 여기에 재무보고는 규제되어야 한다는 이유가 존재한다는 것이다.

3) 情報不均衡 (information asymmetry)

현실 경제사회를 개인별 정보 소유량의 측면에서 분석하여 보면 많은 정보를 소유한 사람들로부터 거의 정보를 갖지 못한 사람들까지의 연속으로 이루어져 있음을 알 수 있다. 공개되지 않은 私的情報를 보유한 사람은 이를 갖지 않은 사람들에 비하여 非正常的의 利得을 획득할 수 있으므로 私的情報는 가치를 갖는다. 效率的 市場假設을 설명할 때 편의상 弱型, 準強型, 強型市場으로 나누고 이 중 강한형태의 시장이란 내부정보 (사적정보포함) 까지도 즉시 불편한 방법으로 증권가격에 반영되는 시장을 일컫는 것으로, 아직까지 強型市場이 지지를 받는 실증적 연구는 없다. 이는 내부정보는 그 이용자에게 비정상적인 이익을 얻게 한다는 뜻으로 해석할 수 있다.

위의 설명에서 재무보고의 규제이유가 자명해진다. 즉 완전공시를 지향하는 규제를 행함으로써 재무보고에 관련하여 私的情報가 존재할 근거를 경감시키자는 노력이 바로 규제이유가 된다는 것이다. 즉 私的 (또는 内部) 情報는 이를 소유한 사람이 소유하지 못한 사람과 거래할 때에는 비정상적 이익을 얻게 하고 비정상적 이익은 私의 정보를 소유하지 못한 사람으로부터 소유한 사람에게로 富의 移轉에 의한 것이므로 이러한 富의 이전은 公平하지 못하고 자원의 효율적 배분을 저해한다는 주장인 것이다. 또한 만약 사적정보를 보유하지 못한 사람이 시장에서의 去來를 회피할 경우 시장은 실패를 경험하게 된다는 등의 이유가 바로 회계규제의 필요성을 주장하게 하는 근거가 된다는 것이다.

4) 經營者의 보고하지 않으려는 動機

일반적으로 경영자는 자본시장에서 자본을 공급받기 위하여 재무보고를 공시하려는 동기를 갖고 있으며 경영자가 속한 기업이 良質의 기업임을 알려 자신의 권위와 보람을 찾기 위하여 감사인으로 하여금 감사를 실시하게 하고 타 경쟁기업들로부터 구별되기를 원한다. 이러한 요인들은 재무보고를 공시하려는 경영자의 동기를 기술하고 있지만 이와 반대되는 동기도 존재한다.

경영자는 자신과 기업에 이롭지 못한 정보는 공개하지 않으려는 동기를 가지며 재무보고 이용자집단도 이러한 가능성을 알고 있지만 이용자집단은 은폐된 정보의 본질을 구체적으로 파악하지는 못할 것이다. 따라서 이 경우 재무보고 이용자들의 의사결정은 완전공시하에서 만큼 합리적 결정을 내릴 가능성이 줄어들 것이다. 이러한 경영자의 보고하지 않으려는 동기를 봉쇄하기 위하여 규제는 필요하다 주장이 성립할 수 있게 된다.

회계규제가 필요없다는 견해와 필요하다는 견해에 대한 각각의 주장을 간략히 논의하였다. 그러나 現實적으로 各國은 규제된 환경하에서 재무보고를 작성·공시하고 있으며 이러한 사실을 당연한 것으로 받아들이고 있다. 이는 私的契約, 경쟁적시장의 존재 및 합리적으로 행동하는 경영자와 소유자가 존재하는 상황하에서도 市場失敗는 불가피하게 나타나고 있으며, 시장실패의 요인을 제거하려는 노력은 다른 방법보다 規制라는 방법을 통할 때 社會的 費用이 더 적어 진다는 논리적 기반위에서 있는 것이다.¹²⁾ 이하에서는 회계규제를 현실적으로 주어진 것으로 보고 그 이론적 근거를 약술하기로 한다.

Ⅲ. 會計規制의 理論的 根據

자유경쟁시장의 제반문제점 때문에 정부가 개입하여 간섭하는 것을 Posner(1974)¹³⁾는 經濟規制(economic regulations)라고 불렀다. 경제규제에도 세금징수, 보조금의 지급 및 기업활동의 규제 등과 같이 정부가 직접 간섭하는 경우와 금융 및 재정정책이나 조세정책 등을 통하여 간접 간섭하는 경우가 현실에서 존재하고 있다.

12) Beaver, W.H., op.cit., p.192.

13) Posner, R.A., "Theories of Economic Regulation," Bell Journal of Economics and Management Science, Autumn, 1974, pp.335 ~ 358.

회계관련 규제수립 목적은 경제활동의 실질을 관찰·측정·기록 보고하여 그 이용자가 자신의 판단에 따라 재무정보를 이용하도록 함에 있으므로 특정 예정된 경제적 결과를 유도하는 것이 되어서는 안된다. 따라서 회계관련규제는 시장에 대한 직접적인 간섭이라고 보기는 어렵지만, 이들을 준수하여 공시한 재무보고는 이용자의 의사결정을 통하여 경제활동에 영향을 미치기 때문에 회계관련규제도 경제계를 간접적으로 간섭하는 경제규제의 하나로 볼 수 있는 것이다. 경제규제이론의 핵심적 과제에 대하여 Stigler(1971)¹⁴⁾는 규제의 효익향유자와 비용부담자는 누구이며 규제는 어떠한 형태를 취할 것이며, 규제가 자원의 배분에 미치는 영향 등을 설명하는 데 있다고 한다. 나아가 그는 規制에 대한 需要를 설명하기 위하여 특정경제집단(産業 및 자격증을 갖고 수행하는 전문직업군)의 경제적 지위를 증진시키기 위하여 사회적 자원 및 權力의 잠재적 이용을 분석하고, 규제의 供給理論에 관련되는 요인을 제공하기 위하여(규제를 요구하고 획득하는) 상대적으로 소수집단에 허용되는 정치적 과정의 특성을 기술하고 있다. 따라서 Stigler의 규제이유에 대한 경제이론은 산업별로 두드러진 특성들이 서로 다른 규제를 창출한다는 설명을 가능하게 할지 모르지만 규제 및 그 변경에 관련된 費用, 규제수행의 방법과 절차, 규제의 효과 등에 관한 설명을 빠뜨리고 있다. Stigler의 연구는 정책과정 중에서 초기 접근단계의 특수한 측면과 관련되고 또한 의사결정단계와도 연결되어 있다. 그러나 의사결정절차, 규제의 수행절차 및 행정관리의 절차를 무시하고 있으며 규제의 영향과 효과에 대한 평가도 다루지 않고 있다.

Jordan(1972)¹⁵⁾은 규제는 생산자를 보호할 목적으로 수립된다고 주장하면서 이에 대한 세가지 가설을 제시하였다.

즉, (1) 消費者保護假說은 규제는 가격을 限界費用과 일치할 때까지 낮춤으로써, 가격차별정책을 금지함으로써, 용역의 질을 개선함으로써, 신규기업의 진입을 허용함으로써, 산업이윤을 시장이윤율에까지 낮춤으로써 경쟁시장의 효과를 나타내고 소비자를 보호하게 한다는 내용이다. (2) 규제는 영향이 없다는 假說로서 이는 규제가 그 절차상 필요한 비용을 제외하고는 경제적으로 아무런 영향을 미치지 않는다는 내용이다. (3) 生産者保護假說은 규제의 실제적 영향은 특정산업의 경제적 힘을 증대시키거나 유지하는데

15) Jordan, W.A., "Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation," *Journal of Law and Economics*, April 1972, pp.151 ~ 176.

14) Stigler, G.J., "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, Spring 1971, pp.3 ~ 21.

있다는 내용이다.

Jordan은 현재의 시장구조를 고려한다면 생산자보호가설이 지지될 것이라고 주장하면서 몇 가지 증거를 검토하였다. 본질에 있어서 그는 規制의 원인과 효과를 연결시키려는 결함을 갖고 있었지만 規制의 목적을 밝히려고 노력하였고 規制수립이 개별적 산업에 의하여 지지되고 있음을 밝혔다.

Posner(1974)¹⁶⁾는 規制수립에 대하여 수요와 공급의 틀에 맞춰 적용하려고 했던 Stigler의 관찰에 기초를 두고 이를 분석·연장하였다. 그는 정책과정을 포함하여 수정된 칼텔에 대한 경제이론을 이용함으로써 規制의 需給現象을 설명하려고 노력하였다. 즉 칼텔과 유사하게 자유경쟁의 경우보다 더 높은 가격을 보장하고 잠재적 경쟁자로부터의 보호 등 구성원 행동에 대한 공동규칙을 보유하는 형태로 規制가 수립되고 수행될 수 있다면 이러한 規制는 산업을 보호할 수 있다고 판단하였다. 나아가 방어적 規制를 확보하기 위하여는 산업 구성원 다수가 참여할 수 있어야 規制가 효과적일 수 있지만, 다수의 구성원의 합의를 유지하기 위하여는 無賃乘車者 문제에 직면하게 된다고 관찰하였다. Posner는 현실에 적용가능한 최선의 방법으로서 경제이론의 사례를 도출하였지만 規制에 관한 경제이론은 아직까지 확고히 정립된 것이 아니기 때문에 어떠한 관찰도 이에 맞추어 설명이 가능하고 따라서 이 이론이 특정산업에게 유익한 規制를 설명·예측하고 검증가능한 가설을 인도하는 논리적 이론이 아니라고 인식하고 있다.

이하에서는 Posner(1974)가 경제규제의 이론적 기반으로 설명하고 있는 理論을 중심으로 논의하기로 한다. 물론 規制이론에 관하여는 Mitnick(1980)¹⁷⁾이 소개하고 있는 것처럼 수없이 많은 논문과 서적이 존재하고 있으나 이들 이론은 다른 곳에서 집중적으로 논의하기로 하고¹⁸⁾ 회계규제이론에 적합하다고 판단되는 두가지 이론을 논의하기로 한다.

1. 公衆利害關係理論(Public Interest Theory)

이 이론의 출발점은 시장을 자유방임에 맡겨두면 그 총체적 행위가 비효율적이고 불

16) Posner, R.A., op. cit., pp. 335 ~ 358.

17) Mitnick, B.M., The Political Economy of Regulation, Columbia University Press, New York, 1980, pp. 79 ~ 240.

18) 경제규제이론에 관심이 있는 독자는 拙稿, “規制理論”, 經營經濟 제 22 집 (계명대학교 산업경영연구소, 1989)를 참고하기 바람.

공평하기 때문에 이를 바로잡기 위한 公衆의 요청에 따라서 경제규제는 나타나게 된다는 것이다. 여기서의 기본적 가정은 시장은 연약하고 비효율적이며, 정부의 간섭에는 費用이 들지 않는다는 점이다. 만약 이러한 이론이 옳다면 경제규제는 독과점 산업 및 외부효과와 관련된 산업에서 많이 발견되어야 할 것이다. 그러나 장기간에 걸친 연구 결과는 그렇지 않다는 사실이 밝혀짐으로써 이 이론에 대한 논리기반을 바꾸어야 한다는 사실에 봉착하였다.

이 이론에 대한 또 다른 설명은 규제기관이 선의의 공중을 위하여 설립되고 그 목적을 수행하려 하지만, 설립이후 잘못 운영됨으로써 그러한 목적이 달성되지 못했다는 주장이다. 그러나 이러한 주장은 ① 규제(법규의 제정이나 실행)를 수행함에 있어서 영향력을 행사하는 집단은 사회적으로 소망스럽지 못한 규제기관을 원할지도 모른다는 경험적 사실을 무시하고 있으며, ② 규제기관의 운영이 잘못되고 있다는 점은 설명력이 약하고, ③ 규제기관이 다른 조직체에 비하여 비효율적이란 점이 아직까지 설명되지 않고 있다는 점 등의 이유로 그 논리적 근거가 박약하다는 점이 지적되고 있다. 그러나 위의 설명들은 ① 규제기관의 업무 중 대부분은 추적할 수 없는 특징을 가지며, ② 규제기관에 대한 법적 감독비용이 필요하다는 점 등을 무시하고 있다는 비판을 받고 있다.

공중이해관계이론의 행태적 고려사항은 ① 이론의 인식으로부터 실제의 법적행동까지의 관련이 명확히 설명되어야 하고, ② 私的行動과 政治的行動 사이의 도덕적 차이 및 정치인간의 담합가능성 등에서 발생하는 費用문제 등이다. 이들을 추가하여 同理論의 발전을 도모하려는 노력이 진행되고 있다.¹⁹⁾

2. 集奪理論(Capture Theory)

찬탈이란 신하가 임금의 자리를 빼앗는다는 뜻이지만 여기서는 규제를 당하는 집단이 오히려 이득을 보게 된다는 역설적인 뜻으로 쓰이고 있다. 이 이론은 초기에 맑스

19) 규제이유에 대하여 경제적 관점에서 네 가지의 이해관계이론이 확인된다. 즉 私的利害關係理論에 속하는 消費者保護理論과, 生産者保護理論 및 官僚的行動理論과 公衆利害關係理論이 그것이다. 이들 이론은 각각 특유의 이해관계집단(즉 소비자, 생산자, 규제 담당자, 일반공중)과 목적적합한 행위자간의 유인관계를 고려함으로써 규제이론을 통합적으로 형성하려는 노력의 결정으로 볼 수 있다. 규제에 대하여는 어떤 경우라도 네가지 이해관계이론의 개별적 이용 또는 여러 이론을 동시에 원용함으로써 설명할 수 있다고 한다.

주의자들이 주장하였다. 그 내용은 사회의 제도를 지배하는 것은 大企業이고 대기업이 지배하는 사회에서 규제가 존재하면 결국 대기업이 규제를 통제하게 되어 규제의 실상은 대기업에게 유리한 쪽으로 방향지어진다는 것이다. 이 이론에 속하는 또 다른 설명은 규제담당기관 또는 규제담당기관의 구성원 개인도 자신의 이해관계를 위하여 행동할 것이기 때문에 공중의 이해관계보다는 자신에게 유리한 방향으로 규제를 행하게 된다는 것이다. 이런 설명은 경제계에 노동조합법을 위시한 수많은 약자를 위한 법규 및 중소기업 육성을 위한 규제가 존재한다는 사실을 무시하고 있다는 약점이 있다.

소수의 정치학자집단은 이 찬탈이론을 지지하면서 장기에 걸쳐보면 규제기관은 규제목표였던 산업에 의하여 압도당하며 따라서 이해관계자집단에 관련하여 규제를 설명하는 것 보다는 이 이론이 설득력이 있기 때문에 유용한 이론이라고 주장하고 있다. 그러나 이 이론은 ① 각 규제기관은 설립이후 경제적 환경의 변화로 인하여 그 목적이 변경되어질 수도 있기 때문에 최초의 특성으로 그 행위가 분석될 수는 없으며, ② 단일규제기관이 이해관계가 상이한 여러 산업을 규제할 경우의 설명력과 예측력이 결여되고, ③ 규제기관의 관심사가 피규제기관의 이해관계보다 公衆의 이해관계에 있다는 실증적 증거를 무시하고 있다는 비판을 받고 있다.

이상의 두가지 이론은 모두 위의 지적대로 상당한 약점을 내포하고 있다.

Stigler(1971) 및 Posner(1974)는 정부의 강압적인 간섭은 특정 개인이나 집단에게 혜택을 줄 수 있기 때문에 經濟的規制는 需要와 供給法則에 따라서 설명되어야 한다고 주장하고 있다. 자유경쟁시장체제를 유지하려고 고안되는 각종 규제의 목적은 광범위한 사회적 利害關係를 효율적으로 조정하기 위한 것이기 때문에 특정 이해집단(피규제집단)의 이해관계 즉 찬탈행위를 위한 것은 아니라는 설명이 타당하다는 견해가 지배적이다. 따라서 회계규제도 경제규제의 일부로서 이해되어야 하고 이러한 맥락에서 공중(즉 재무보고 이용자집단 전체)의 이해관계를 위하여 회계규제가 필요한 것으로 보아야 할 것이다. 이하 다음 章에서는 會計規制는 필요하다는 현실적 가정하에서 현행 會計基準의 문제점을 개괄하고 규제절차상의 문제와 담당기관의 문제를 논의한 후 회계규제의 사후관리 문제를 검토하기로 한다. 물론 규제에 관하여 엄격한 이론 적용과 그에 따른 설명과 평가를 수행하려면 규제에 관련된 정책의 입안절차, 수행, 행정관리 및 효과의 평가에 걸친 모든 것을 분석해야 할 것이다. 그러나 本稿의 目的이 이제부터 會計規制에 대한 논의를 시작해야한다는 提案的인 성격을 띄고 있기 때문에 위의 여러가지 문제들은 이후에 상세한 연구의 대상이 되리라고 생각한다.

IV. 會計規制關聯 問題點

1. 會計基準上的 문제

우리나라의 企業會計基準은 1958년의 企業會計原則을 그 출발점으로 하여 1974년의 上場法人 등의 會計處理에 관한 規定과, 1976년의 上場法人 이외의 企業을 대상으로 규정한 企業會計原則으로 양분되어 왔다. 1981년에 이르러 전자는 企業會計基準으로, 후자는 企業會計原則이란 이름으로 개정되고 1984년에 양자는 企業會計基準으로 통일되어 1985년의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다. 企業의 국제화 및 자본시장의 개방에 대처하고 현행기준 시행과정에서 나타난 문제점을 개선한다는 이유로 企業회계기준에 대한 改定試案이 1989년 6월 30일자로 확정되어 공포된다는 일정을 갖고 우리 앞에 주어져 있다. 여기서는 企業회계기준의 각 조문에 대한 문제점 등을 논의할 필요는 없다고 생각하여,²⁰⁾ 企業회계기준의 전반적인 환경과 관련된 문제만을 몇가지 논의하기로 한다. 먼저 서론부분에서 간략히 언급한대로 企業회계기준은 각종 법규에 대한 의존도가 너무크다는 점이다. 이는 단적으로 企業회계기준 제 1조의 企業회계기준의 목적에도 나타나 있다. 企業회계기준 또는 원칙이란 한 국가의 현재 회계이론의 현황과 실무에서 일반적으로 적용되고 있는 회계처리 방법 등을 체계적으로 정리한 것으로 法律 등의 규정에 관련될 필요가 없다는 것이 널리 수용되고 있다. 그러나 基準 제 1조는 “ 이 基準은 株式會社의 外部監査에 관한 法律 제 13조 및 同法律 시행령 제 6조의 적용을 받는 법인의 회계와 감사인의 감사에 통일성과 객관성을 부여하기 위하여 ……”로 규정하고 있음은 위에서의 일반적 수용이 우리의 경우 거부되고 있는 것으로 나타나 있는 증거이며, 이는 법률우위의 사고가 나타나 있는 단적인 증거라 볼 수 있는 것이다. 또한 각 조문마다 稅法, 商法 등과의 관계에서 빚어지는 문제들이 企業회계기준으로 하여금 회계규범으로서의 지위를 확보하지 못하게 하고 있는 이유가 된다. 둘째로 회계학의 연구발전과 이것이 회계기준의 발전과 전개에 미치는 영향을 무시할 수 없다는 점이다. 즉 1958년의 企業회계원칙의 제정 때에는 日本의 원칙을 따랐고 그 이후 1970년대의 규정 등의 제정에는 미국의 경향을 도입하였다는 사실은 부정하기 어렵다. 이는 관련업계나 실무계로부터 우리의 경제상황에 적합한 기준이나 원칙의 연구를 게을리하였다는 증거로 볼 수 있다. 아무리 논리적 체계를 갖춘 기준이

20) 이러한 문제들에 관하여는 한국회계학회의 1989년도 춘계학술발표회의 企業회계기준 개정방향과, 三逸會計法人의 企業회계기준 개정시안에 대한 검토의견 등을 참조.

나 준칙 및 규정이라 하더라도 상이한 환경하에서의 적용에 한계가 있다면 우리의 경우도 (늦었지만) 지금부터라도 본질적인 연구를 수행하여야 할 필요가 있다고 생각한다. 셋째로 회계기준수립기관인 회계제도자문위원회(증권관리위원회)와 증권감독원의 관료적 행태가 기업회계기준의 수립을 민주적·자주적으로 수립하기 어렵게 하고 있다는 점 등도 지적되지 않을 수 없다. 몇몇 관련업계(상장협의회, 전국 경제인연합회, 상공회의소)와 한국회계학회 및 한국공인회계사회에 의견을 구하여 시안을 작성하고 의견조회를 거쳐 기준(안)을 마련하여 심의확정하기 때문에 광범위한 의견수렴이 어렵고 관련업체와 공인회계사회의 의견을 중시하게 된다는 결점을 갖지 않을 수 없는 형편이다.

마지막으로 기업회계기준과 준칙 및 예규의 종류가 충분하지 못하고 이들의 관계도 애매하다는 것이 현실의 문제로 지적된다. 기업회계기준은 일반적인 광범위한 사항을, 준칙은 기준에 대한 세부적인 해설과 해석을 예규는 구체적 실무에 대한 판정이어야 하지만 현실이 그렇지 못하고 이들이 충분하지 못하다는 것이다.

2. 會計規制 節次

증권거래법의 규정에 따라 1976년에 증권관리위원회가 구성되고, 同委員會內에 會計制度諮問委員會가 설치되어 여기서 기업회계기준을 위시한 각종 회계기준의 수립을 담당하고 있다. 우리나라의 현행 기준수립절차를 간략히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 회계학회와 한국공인회계사회 및 관련업계에 관계자료를 수집하고, 수집된 자료와 의견을 토대로 증권감독원 감리국에서 試案을 작성한다. 作成된 試案에 대하여 학회와 업계 등의 의견을 조회하고 그후 회계제도자문위원회에서 會計基準(案)을 작성하여 이를 증권관리위원회에서 심의·확정하고 재무부장관의 승인을 받아 공표하는 것이 일반과정이다. 여기서 외국의 회계기준수립절차를 간략히 살펴보기로 한다.

1973년에 창설된 이래 FASB는 회계기준의 수립에 있어 부인하기 어려울 만큼 생산적이었다. 그러나 前任機構인 APB 및 CAP와 비교하여 회계기준제정상의 生産性과 效率性에 있어서 반드시 우월한 기구라고 볼 수 없다는 견해도 존재한다.²¹⁾ 어쨌든 私的會計基準 제정기구로서 아직 그 기능을 수행하고 있는 FASB의 회계기준제정절차를 참고함으로써 愼意를 찾아가는 民主的 節次를 확인할 필요가 있다는 점을 중시하여 이를 간략히 언급하기로 한다.

21) U. S. Senate, The Accounting Establishment, Dec. 1976, pp.9 ~ 20.

회계기준을 수립함에 있어 FASB가 유의하고 있는 두가지 전제는, 공인회계사 집단만이 아니라 전체경제집단의 견해와 필요에 적절한 것이어야 한다는 것과 모든 이해관계자들이 자신의 견해를 표명할 수 있는 충분한 기회를 부여하는 正規節次 (due process)를 거침으로써 공중의 모든 견해를 수용토록 해야한다는 점 등이 그것이다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 FASB는 전형적인 財務會計基準報告書를 공표함에 있어 다음과 같은 절차를 밟게 된다.²²⁾

1) 문제 또는 검토계획을 확인하고 위원회의 안건으로 상정한 후, 관련 문제점과 代替案을 정의하기 위하여 관련분야의 전문실무팀 (task force)을 구성한다.

2) FASB의 기술진 (technical staff)은 위의 계획을 연구·분석하고 討議資料 (discussion memorandum:DM)를 작성·배포한다.

3) 통상 토의자료 배포 60일 이후에 공청회를 개최하고 공중의 반응을 평가한 후, FASB는 문제점을 숙의하고 公開草案 (exposure draft :ED)을 작성·배포한다.

4) 최소한 30일의 공지기간 이후에 FASB는 수취한 모든 자료와 견해를 평가하고 필요한 경우 초안을 수정한다.

5) 위원회의 위원들은 수정된 초안을 최종적으로 숙의하고 財務會計基準報告書로서 公表할 것인지의 여부를 투표한다. 여기서 보고서 형태로서 신규의 회계기준이 되기 위하여는 7명의 FASB위원 중 4명의 찬성을 필요로 하고 있다.

日本の 경우 회계기준은 대장성 증권국 산하에 企業會計審議會가 일본공인회계사회 및 법무성의 법제심의회의 검토와 의견을 수렴하여 제정하고 있다. 따라서 정부기관이 회계규제를 전담하고 있으며 FASB의 경우처럼 正規節次를 거치는 것이 아니다. 우리나라의 경우도 위에서 지적한대로 완전히 정부기관의 독점감독하에 회계규제가 수립되고 있는 것으로 볼 수 있으며 FASB와 같은 정규절차를 밟고있지 않다.²³⁾

3. 規制擔當機關

앞서 언급한 것처럼 우리나라 및 일본의 경우는 규제담당기관이 정부 또는 公的機關

22) Kieso, D. E., and J. J. Weygandt, Intermediate Accounting, 4th ed., John Wiley & Sons, 1983, pp.11 ~ 12.

23) 남상오, 會計理論, 日新社, 1984, pp.464 ~ 467.

이지만 美國의 경우는 公的機關인 SEC와 私的機關인 FASB로서 二重的으로 구성되어 있다. 公的機關과 私的機關으로 회계규제역할을 분리할 경우 각 기관의 권한을 어떻게 규정할 것인가라는 문제가 대두된다. 일반적으로 FASB는 會計基準을 담당하고 SEC는 公示를 책임진다고 이해되고 있으나 이러한 구분은 양자의 권한관계를 효과적으로 기술하지 못하고 있다.²⁴⁾ 즉 FASB의 많은 基準은 새로운 기준 뿐만 아니라 관련 公示사항도 포함하고 있으며 SEC도 회계기준에 많은 영향을 미쳐온 것이 사실이다. Horngren(1972, 1973)^{25) 26)}에 의하면 SEC는 中央集權的 관리기구이며 FASB는 分權化된 관리기구로 이해할 수 있다고 한다.

Beaver(1982)는 二重的 規制構造는 다음과 같은 長點이 있다고 한다. 즉,

1) 公的機關인 SEC에게는,

- (1) 회계전문인들의 기술적 전문성을 쉽게, 費用의 支出없이 이용할 수 있고,
- (2) FASB는 방과제의 역할을 훌륭히 감당하고 있으며,
- (3) 公示에 대한 SEC의 규제를 경영자 및 회계사들이 보다 쉽게 受容한다는 점 등이 장점이라고 한다.

2) 私的機關인 FASB에게는,

- (1) 會計基準이 사적기관에서 수립된다는 사실이 公衆에게 회계전문인들의 중요성과 信認度를 높여주고,
- (2) 이해관계집단의 반응과 이에 대한 대응이 보다 효과적이기 때문에 사적기관에서의 규제는 더 큰 통제력을 행사할 수 있다는 점,
- (3) 代替的 測定 및 公示制度의 개발과 적용에 기술적 전문인들을 이용하기가 용이하다는 점 등이 利點이라고 한다.

그러나 二重的 機關의 회계규제에 대한 短點도 存在하는 바, 公的機關인 SEC에게는 (1) SEC의 규제를 수행하려면 기업측의 費用이 과다해지고, (2) SEC의 구성원들은 자신들의 效益極大化 쪽으로 관심을 가질 가능성이 크고(즉, capture 가능성), (3) 이해관계자들의 로비활동에 영향을 받아 會計規制가 정치화할 가능성이 크다는 점

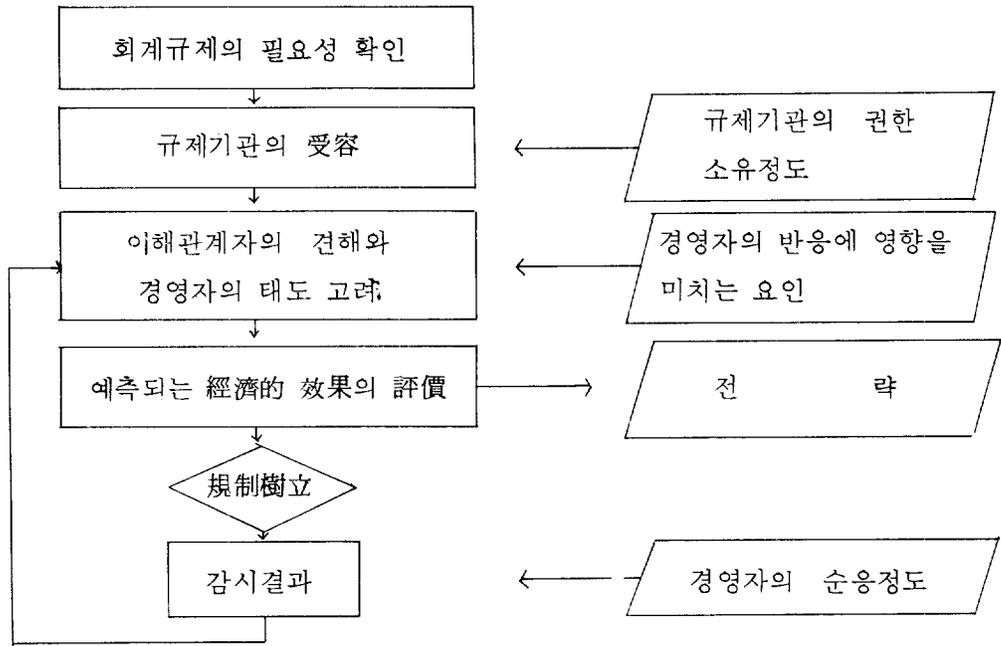
24) Beaver, W.H., op. cit., p.200.

25) Horngren, C., "Accounting Principles : Private or Public Sector ?" Journal of Accountancy, May 1972, pp.37 ~ 41.

26) Horngren, C., "The Marketing of Accounting Standards," Journal of Accountancy, Oct. 1973, pp.61 ~ 66.

에 비판이 있어왔다. 한편, FASB 에게는 (1) SEC의 영향력에서 벗어나지 못하고 法的權限 및 強制力을 결여하고 있으며 (2) 會計法人 및 大企業 등의 利害關係集團으로부터 獨立性을 갖지 못하고, (3) FASB의 正規節次 및 심의과정은 많은 시간을 요하므로 회계규제의 속도가 느리다는 비판이 있어왔다.

그러나 현재까지 兩機關이 미국의 회계 규제를 담당하여 오고 있으며 이들의 노력은 의회의 비난²⁷⁾에도 불구하고 훨씬 더 적극적이었음도 주지의 사실이다. 이상에서 논의한 회계규제절차와 규제담당기관을 고려하여 회계규제에 관련된 하나의 모델을 소개하면 아래 그림과 같다. 물론 이 모델에 관하여는 각 단계마다 충분한 설명과 관찰이 있을 수 있고 규제의 환경과 관련하여 좀더 복잡하고 세련된 모델로 개발될 수 있을 것이다.



<그림> 회계규제 모델²⁸⁾

27) U. S. Senate, op. cit.

28) Kelly-Newton, L., Accounting Policy Formulation, Addison-Wesley Publishing co., 1980, p.5.

4. 會計規制의 事後管理

규제를 특정행동에 관련되지 않으며 직접적인 담당기구도 아닌 實體가 규칙에 따라서 행위주체의 활동에 대한 선택을 다스리는 것으로 정의한다면, 이는 행위의 제약을 내포하게 되고 이 제약을 위배한 행위에 대한 체제를 포함하는 일련의 행동관리를 포괄하게 된다.²⁹⁾ 여기에 관하여도 이론과 실체는 이후의 연구에 미루기로 하고 다만 현재의 문제점만 몇가지 짚고 넘어가기로 한다. 증권감독원이 제시한 자료에 따르면 전체 외부감사대상회사 중에서 한정의견을 얻은 회사가 '86년엔 28%, '87년엔 25%를 점하였고, 한정의견의 사유별 분포에서 회계기준의 위배가 연도별로 각각 71%와 73%를 점하고 있다.

부적정의견과 의견거절은 연도별로 각각 0.8%, 1.1% 및 0.8%와 0.3%로 나타나 있다. 회계기준을 위배하였거나 중대한 오류를 범함으로써 회계정보의 질을 손상했을 경우 적절한 관리를 함으로써 이러한 치명적인 손실이 발생하지 않도록 하여야함에도 불구하고 우리의 경우는 각종 법규(외부감사에 관한 법률, 공인회계사법 및 각종 조세법규)에 맡겨져 있다. 또한 이러한 법규는 개괄적인 형태로 주어져 있기 때문에 구체적인 회계규제위반의 경우 어떠한 불이익이 개인 경영자와 회계책임자 및 회사에게 돌아오는 것인지 분명치 않는 경우도 있고 또한 그러한 책임이 형식적이고 간접적인 경우도 있어서 회계규제의 위반에 대한 위험을 통감하지 못하고 있는 실정에 있는 것이 사실이다. 회계규제의 위반을 적출하고 이러한 사실을 알리며 그 처리를 분명히 책임질 별도의 기관에 대한 연구도 필요한 시점이라고 생각한다.

V. 結 論

會計規制에 관하여 本稿의 각장에서 논의한 내용들은 우리의 경우 아직까지 구체적으로 연구된 적이 없으나 이들에 관하여 수많은 논문과 문헌이 외국에는 존재하기 때문에 연구의 대상으로 논의·제시해 놓았다. 또한 우리의 경제현실에서 회계규제문제는 민주화·자율화의 과정에서 반드시 연구·검토되어야 할 문제임에 틀림없다.

1958년 제정된 企業會計基準은 二次의 개정을 겪고 난 1970년대 후반에 기업회계

29) 이에 관하여는 Mitnick, B.M., The Political Economy of Regulation, Columbia University Press, New York, 1980, p.2 이하를 참조할 것.

기준과 上場法人會計處理規定으로 二元化의 과정을 거치고, 1981년 단일화된 다음, 1985년 12월 27일 현행의 기업회계기준이 출현된 바 있다. 현행 기업회계기준도 경제적 환경의 변화에 부응하여 經濟的 實質을 적절하게 표현하지 못하고 있다는 비판에 따라 조만간 대폭 개정될 입장에 있는 것 같다. 그러나 수차례의 개정을 경험한 지금에 이르기까지도 利害關係集團의 광범위한 의견수렴과정을 타당하게 거치고 있지 못하다는 사실을 간과할 수 없다. 이는 종래의 기업회계기준 改定時, 改定試案이 확정되기 직전에 형식적인 공청회(이를 순회교육목적의 공청회라 부르는 사람도 있다.)를 거치고 관련시안을 공청회에 즈음하여 배포하여 의견을 묻기 때문에 타당한 의견을 제시하기 어려웠고, 설령 의견이 제시되더라도 제시된 의견을 참작하여 수정하는 것이 사실상 어려웠다는 이유에서도 그러하다.

제 2장에서 논의한 것처럼 會計情報가 갖는 특성 때문에 規制된 환경하에서 회계자료는 작성·배포되어야 하지만 회소자원의 效率的 配分과 축적된 富의 公平한 配分은 會計規制로부터 엄청난 영향을 받는다는 점은 의문의 여지가 없다. 여기에 회계규제에 대한 연구·검토의 궁극적 필요성이 있는 것이다.

Beaver(1981)³⁰⁾가 꿰뚫어 보고 있듯이, 오늘날 재무보고는 經濟的 利益見解로부터 情報的見解로 그 관점이 이동되고 있으며, 재무보고 환경의 복잡성과 재무보고 이용자의 전문성이 그 심도를 더해 가고, 재무보고체계의 선택은 개별적인 문제가 아니라 社會的 選擇의 문제라는 인식이 광범위하게 수용되고 있는 것이 사실이다. 나아가 재무보고 이용자들이 재무보고에 포함하여야 한다고 요구하는 사항이 急增하고 기존의 요구 사항은 急變하고 있으며 단일 利益數值보다는 公示를 더욱 강조하고 특히 해석에 전문적 지식을 요하는 公示가 강조되고 있다. 미래를 예측하는데 도움을 주는 소위 軟性(soft) 정보가 요청되며, 재무보고의 경제적 결과에 대한 논쟁이 증가되고 있음도 주지의 사실이다.

이러한 상황에서 會計規制는 公衆(利害關係集團)의 이해관계를 위하여 제정되어야 하며 그러기 위하여는 社會的인 合意를 이루어가는 正規的인 節次를 밟는 것이 필수적의 요건이다. 주지하다시피 미국의 경우 회계원칙심의회 의견서(APB Opinions)나 현행 재무회계기준심의회 보고서(FASB Statements) 등 소위 一般的으로 認定된 會計原則은 개별적인 회계처리문제 하나하나를 다루고 있다. 개별적인 회계기준을 다룸에 있어서도 정규절차를 밟고 있는데, 企業會計基準의 경우는 한문치로 회계처리문제

30) Beaver, W.H., op.cit., p.17

를 전부 규정짓고 있음에도 타당한 절차를 거치지 않고 있음은 절차상의 흠이라 보지 않을 수 없다. 또한 경제규모의 급팽창 및 경영자의 능력과 태도변화 등 우리의 경우 경제계의 엄청난 변화가 있어왔음을 부인할 수 없다. 따라서 회계규제기관은 분명히 경영자의 회계규제에 대한 의견과 수용태도를 검토해야 한다. 미국이나 일본과는 다른 경영상의 문제가 어디에 어떤 형태로 존재하며 그 해결책은 무엇인지 그것이 회계규제와 어떤 관련성을 가지고 있는지를 근본적으로 연구하지 않고 회계규제를 수행하겠다는 발상은 민주화·자율화의 과정과 어울리지 않는다고 본다.

서론부분에서 회계규제와 관련법규 관계를 간략히 논의한 바 있지만, 현재의 상황에서 會計規制를 바탕으로 관련 경제법규가 수립되도록 소위 社會下部構造로서 會計의 役割을 충실히 수행할 수 있는 지침으로서의 會計規制가 수립되어야 할 시점에 있다고 생각한다.

이런 관점에서 私的機關이 유능한 전문인력을 이용하기가 쉽고 또한 스스로의 社會的 信認度를 높이기 위한 노력을 아끼지 않을 것이란 점을 감안한다면 우리의 경우도 公示制度에 관한 것은 증권관리위원회가, 會計基準은 私的機關이 담당하는 것이 공정한 절차를 거치고 社會的 合意를 이루는데 용이하리라 생각한다. 여기서의 私的機關이란 어떤 것이 되어야 할지는 이후 연구되어야 할 것이지만 서울을 포함한 지방에서도 용이하게 의견이 수렴될 수 있도록 지방에 조직이 있는 職業集團을 활용 가능한 특수 형태가 되어야 할 것이다.

여기서 아직까지도 우리의 主權에 致命的인 야유를 서슴지 않고 있는 日本論文 한편의 일부를 간략히 소개함으로써 公正한 절차에 따르고 선진제국과 구별되는 會計規制上의 民主化·自律化가 이루어져야 할 필요성을 강조하고자 한다.

“…日本과 韓國의 회계제도의 유사성은 한국이 제 2차 세계대전 종결시까지 36년간 日本의 植民地였다는 사실에 유래하는 바가 크다. 한국에서는 독립후에도 日本의 法律制度가 남아있어 이런 제도들이 한국의 회계제도에 미치는 영향도 적지 않다…”
(會計, 1987년 8월호, pp.55~56).

참 고 문 헌

- Amershi, A.H., J.S. Demski, and M.A. Wolfson, "Strategic Behavior and Regulation Research in Accounting," Journal of Accounting and Public Policy, Fall 1982, pp.19-32.
- Benston, G.J., "An Analysis of the Role of Accounting Standards for Enhancing Corporate Governance and Social Responsibility," Journal of Accounting and Public Policy, Fall 1982, pp.5-19.
- Hagerman, R.L., and M.E. Zmijewski, "Some Economic Determinants of Accounting Policy Choice," Journal of Accounting Review, Jan., 1978, pp.112-133.
- Kahn, A.E., The Economics of Regulation: Principles and Institutions, John Wiley & Son, Inc., 1970.
- Kelly, L., "The Development of a Positive Theory of Corporate Management's Role in External Financial Reporting," Journal of Accounting Literature, Spring 1983, pp.111-146.
- Kelly-Newton, L., Accounting Policy Formulation, Addison-Wesley Publishing Co., 1980.
- Lave, L.B., The Strategy of Social Regulation, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1981.
- Mitnick, B.M., The Political Economy of Regulation, Columbia University Press, New York, 1980.
- Needham, D., The Economics and Politics of Regulation, Little, Brown and Co., 1983.
- Peltzman, S., "Toward a More General Theory of Regulation," Journal of Law and Economics, Aug., 1979, pp.141-161.
- Posner, R.A., "Theories of Economic Regulation," Bell Journal of Economics and Management Science, Autumn 1974, pp. 335-358.

- Posner, R.A., and K.E. Scott, Economics of Corporation Law and Securities Regulation, Little, Brown and Company, 1980.
- Previts, G.J., The Development of SEC Accounting, Addison-Wesley Publishing Co., 1981.
- Skousen, K.F., An Introduction to the SEC, South-Western Publishing Co., 1983.
- Stigler, G.J., "The Theory of Economic Regulation," Bell Journal of Economics and Management Science, Spring 1971, pp.3-21.
- U.S. Senate, Committee on Government Operations, The Accounting Establishment-A Staff Study-Dec., 1976.
- Watts, R.L., and J.L. Zimmerman, "Towards of Positive Theory of the Determination of Accounting Standards," The Accounting Review, Jan., 1978, pp.112-133.
- Westfield, F.M., "Methodology of Evaluating Economic Regulation," American Economic Review, May 1976, pp.211-217.
- Wilson, J.Q., ed. The Politics of Regulation, Basic Books, Inc., Publishers, New York, 1980.
- 鄭基英譯, 財務報告:會計學의 革命, 經文社, 1986, Beaver, W.H., Financial Reporting: An Accounting Revolution, Prentice-Hall, 1981.