

PRINCIPLES-BASED ACCOUNTING

We must strike flint to start fire



KAA

Korean Accounting Association

Korea Accounting Institute



PRINCIPLES-BASED ACCOUNTING

We must strike flint to start fire

Korean
Accounting
Association

Jongsoo Han (First author)
SeongPyo Cho
Soong-Soo Han
Eung-Gil Kim
Younghan Lee
Jong-Sung Park
Minsup Song

Why we published the English summary of *Principles-based Accounting: We must strike flint to start fire*

As a long-time adopter of rules-based accounting, Korea had to face unexpected challenges since Korea adopted principles-based IFRS in 2011.

To identify what caused such problems and to seek the solutions thereto, the Korea Accounting Association (KAA) organized a research team and conducted surveys and interviews of companies, auditors and regulatory bodies in Korea. Furthermore, the KAA visited a number of overseas accounting standard setters, regulatory bodies, and accounting firms who had wider experiences on IFRS. Based on these efforts, the KAA published a book titled *Principles-based Accounting: We must strike flint to start fire* in May 2020. The book looks deeply into how principles-based accounting can be understood and applied in a rules-based society.

This English summary is an excerpt from the gist addressed in the book, including how principles-based accounting is understood in Korea; Korea's experience toward IFRS implementation and the issues raised; and the efforts taken to overcome various challenges with a few more alternatives suggested by the research team.

We sincerely hope this summary would be of assistance to various stakeholders of financial reporting in other countries which either plan or recently have adopted principles-based IFRS.

Contents

Prologue • 7

Chapter 1 Adopting principles-based accounting • 11

- 1-1 The Korean legal system and the adoption of principles-based accounting / 11
- 1-2 Major drivers of IFRS adoption / 14
- 1-3 Challenges of applying principles-based accounting in a rules-based environment / 19

Chapter 2 Issues related to the application of principles-based accounting • 25

- 2-1 The issues companies face: Increased management discretion and cost / 26
- 2-2 The issues auditors face: Increased auditor's risks and possible conflicts / 29
- 2-3 The issues regulatory bodies face: Increased conflicts from the limitations of corporate reporting review and differing interpretations / 31

Chapter 3 Solutions for principles-based accounting • 35

- 3-1 The business side: Set up stronger due process and better communication with stakeholders / 36
- 3-2 Auditors: Strengthen human resources and reorganize the audit procedures / 42
- 3-3 Regulatory bodies: Accept diversity and exercise preventative supervision / 44
- 3-4 Further issues in establishing principles-based accounting / 50

Epilogue • 53

Prologue

In 2007, Korea decided to adopt the International Financial Reporting Standards (IFRS). At the time, five often stated objectives in the adoption of IFRS were: (1) to enhance the credibility of financial reporting issued by Korean companies, thereby ending the so-called ‘Korea Discount’ (i.e. the undervaluation of stocks of Korean companies); (2) to reduce the cost of Korean companies to prepare additional financial statements for global business; (3) to enhance Korean domestic companies’ accessibility to the global financial market; (4) to contribute to the globalization of the Korean financial market in order to encourage an influx of international investors; and (5) to help domestic companies’ expansion toward overseas markets and therefore facilitate foreign companies’ entrance into the Korean market. In sum, policy makers expected to improve accounting transparency for Korean companies and to enhance the reliability of the companies’ accounting information by adopting IFRS. With this expectation, the Korean government mandated all public companies to adopt IFRS by 2011. By this point in 2020, approximately 5,060 companies have adopted the standards.

The Korean case for IFRS adoption is unique for several reasons. First, Korea practices code law, not common law, and is therefore accustomed to rule-based accounting standards before IFRS adoption. As a result, principle-based accounting standards such as IFRS — which is more like common law than code law — were very new to involved Korean parties. Second, Korea opted for the so-called “Big Bang” approach. This entails a full transition to IFRS as of January 1, 2011. Third, Korea managed to adopt IFRS in a relatively short period of time. Korea adopted IFRS completely over

only four years from 2007 to 2011. Finally, IFRS adoption was state-driven, wherein the Korean government primarily led the process. Since the adoption process was ‘government-led’, the entire procedure of adopting and implementing these global standards could be materialized over a relatively short period of time. However, this top-down approach introduced radical change to the local accounting environment. Local accounting stakeholders were forced to implement IFRS without adequate prior experience in principles-based accounting. Thus, it is no surprise that Korea had to face many unforeseen issues after the sudden transition to IFRS.

Many of the most serious issues relate to the main characteristic of IFRS, which is principle basis. For example, IFRS requires managers and auditors to choose and apply appropriate accounting standards that reflect economic substance infused in a myriad of transactions. This requires managers to make judgments when applying accounting standards. However, auditors and regulators often disagree with the managers’ discretion in their interpretation of accounting standards. This has been the case with Daewoo Shipbuilding & Marine Engineering and Samsung BioLogics, for example, when interpretation ambiguity made way for controversy.*

These accounting issues threw an unfavorable signal to market participants who expected that grafting high-quality IFRS into the Korean market would improve the transparency of Korean financial reporting. Some people are even concerned about whether a principles-based accounting system is even desirable in Korea.

In order to shed light upon the aforementioned controversies, research has attempted to measure the success of IFRS adoption in Korea. Previous studies

* Korean regulators accused, tried, and found Daewoo Shipbuilding & Marine Engineering (DSME) and Samsung BioLogics guilty of accounting fraud in 2016 and 2018, respectively. When each company was accused of faulty accounting treatment, DSME was one of the ‘big 3’ shipbuilders in the world and Samsung BioLogics was ranked in top 10 amongst Korean companies.

report mixed empirical results. However, the consensus maintains that there exists more evidence of quality improvement than quality decline in financial reporting in Korea following IFRS adoption.

Even though the empirical evidence says that there is an improvement in accounting quality, the controversy still puzzled researchers. The Korean Accounting Association (KAA) raised a fundamental question: **Do we correctly understand principles-based accounting?** To unravel this, the research team from the KAA examined the fundamental characteristics of principles-based IFRS and considered whether Korean market participants possessed a sufficient level of understanding. The team then contemplated whether the market participants experienced difficulties with IFRS because of IFRS' fundamentally different approach, rather than finding difficulty in the transition from old to new accounting standards. The research team looked into ways to help market participants better understand the essence of principles-based accounting and to successfully integrate principles-based accounting into Korean rules-based society.

Furthermore, the KAA research team examined difficulties reported by managers, auditors, and regulators in implementing IFRS. The team conducted a survey of accounting managers from 162 major companies and SMEs and 188 certified public accountants (CPAs). Additional intensive interviews were conducted with accounting managers and executives from big and small companies as well as the representatives of Big 4 accounting firms and small- and medium-sized ones.

The research team also visited overseas accounting standard setting bodies and regulatory bodies to glean from their experience. This included the Financial Reporting Council (FRC) in the UK, and Deutsche Rechnungslegungs Standards Committee (DRSC), Die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR), Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) in Germany, and the Securities and Exchange Commission (SEC) in the US. The team also visited US accounting firms including PwC and KPMG. These visits allowed

the research team to closely examine how these jurisdictions had dealt with IFRS adoption.

Beginning in Fall 2018, the KAA held a series of five seminars to share the team's findings. The seminars focused on how to successfully implement the principles-based IFRS accounting standards. The first seminar was held in November 2018 on the topic of accounting regulation; the second on auditing (Jan. 2019); the third on corporate accounting (Mar. 2019); and the fourth on relevant legal issues (Apr. 2019). In May 2019, the fifth seminar took place at the National Assembly, wherein the issues raised in the four previous seminars were discussed and summarized. Research on the ways to facilitate the successful application of principles-based accounting have since been shared amongst the KAA research team, regulators, accounting firms, law firms, and companies. The results were then compiled and published as a book titled *Principles-based Accounting: We must strike flint to start fire* (Han et al., 2020) in May 2020.

This summary encapsulates the gist of the book, predominately the KAA's understanding of principles-based accounting and the issues raised during Korea's implementation phase. It aims to share with others the difficulties that Korea, a rules-based country, faced during its journey to adopt principles-based accounting standards. Rather than giving an overview of the entire book, this summary provides a compilation of specific issues which would be of interest to international readers.

Chapter 1 introduces how Korea understood principles-based accounting. Chapter 2 presents the experience and issues faced by Korea in its adoption of principles-based accounting. Chapter 3 describes Korea's efforts to overcome various issues raised and further prescriptions regarding those issues put forward by the research team. Lastly, Epilogue concludes the studies taken and suggestions made.

Adopting principles-based accounting

To understand the controversy over IFRS in Korea, it is necessary to first understand the fundamental differences between the Korean legal system and IFRS. In this respect, this chapter discusses Korea's legal system and its relationship with Korea's accounting standards; the distinct features of principles-based accounting and IFRS; and the issues that arise when applying principles-based accounting in a country of code law origin.

1-1 The Korean legal system and the adoption of principles-based accounting

When considering Korea's accounting standards in relation to the Korean legal system's status quo, the most distinct feature would be that the accounting standards are part of domestic law. This results in a unique system in which IFRS becomes the only common-law based law in Korea that retains code-law based rules. Ironically, accounting standards that are set by an overseas institution, the International Accounting Standards Board (IASB), is in charge of enforcing legally binding law in Korea under the code-law system.

The Korean legal system and accounting standards

Korea follows a code law system. As such, the Commercial Act and the Act on External Audit of Stock Companies (hereafter, the External Audit Act) mandates accounting standards applicable to Korean companies. There are three main sets of accounting standards:

(1) IFRS: All public companies (companies listed on Korean stock market including the KOSPI or KOSDAQ stock markets) and financial institutions. The government consigns the authority to set accounting standards to the Korea Accounting Standards Board (KASB), and the KASB decides to fully adopt IFRS for Korean accounting standards for all public companies and financial institutions.

(2) Korean Generally Accepted Accounting Principles (K-GAAP): A rule-based and simpler version of accounting standards than IFRS. If a company is unlisted or a non-financial institution but is subject to the External Audit Act,* the company is required to prepare financial statements based on K-GAAP.

(3) Accounting Standards for Small- and Medium-sized Entities: The simplest version of accounting standards for small companies that are not subject to the External Audit Act. Companies that apply K-GAAP or the Accounting Standards for Small- and Medium-sized Entities may adopt IFRS voluntarily if they so wish.

[Fig. 1] shows the three-tiered accounting standards and the types of companies according to different periods of time.

* According to the External Audit Act in Korea, companies subject to certain requirements set forth in the Act are required to undergo external audits.

[Fig. 1] Three-tier Accounting Standards in Korea

	Prior to 2008	2009~2010	2011~2012	After 2013	Note
Early adoption companies	K-GAAP	K-IFRS			Large companies such as Samsung and LG and some SMEs
Public companies					Financial institutions
Mid-sized unlisted companies		K-GAAP			Large unlisted companies and mid-sized unlisted companies
SMEs					Small- and Medium-sized companies
				Accounting Standards for SMEs	

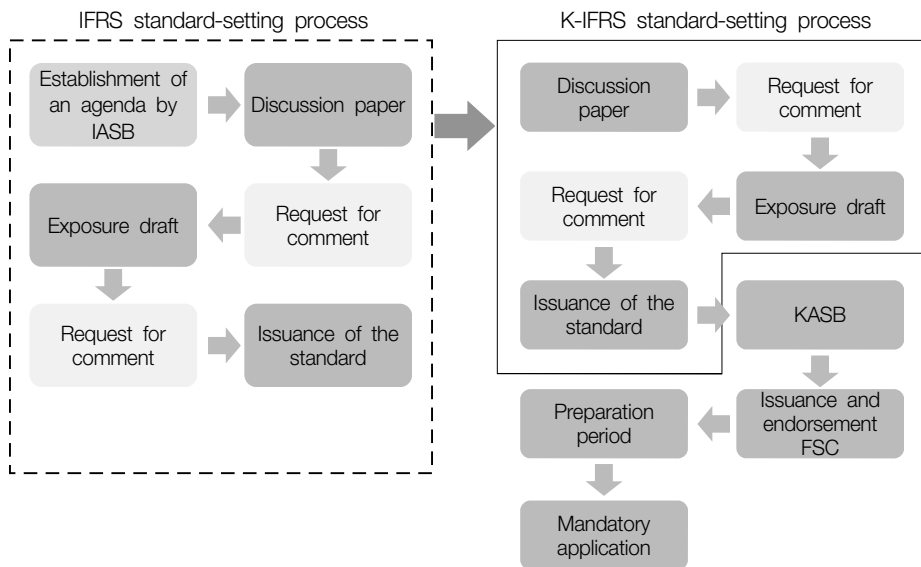
The hierarchy of laws in applying IFRS in Korea

Legally, K-IFRS is part of domestic law. The External Audit Act requires Korean companies to refer to K-IFRS for financial statements. On the other hand, K-IFRS, the domestic law, is set and amended by the IASB. In other words, Korea has a dual system in which a foreign institution enacts Korean law.

The process of setting and amending K-IFRS in Korea can be divided into two phases as shown in [Fig. 2]. The first is the procedure where the IASB establishes IFRS. As Korea adopts IFRS in full, the IFRS setting process of the IASB is considered part of Korea's standard-setting process. The KASB actively participates in the IASB's process of setting and amending IFRS by publicizing relevant issues, seeking comments from Korean stakeholders and submitting the collated views to the IASB.

The second phase is shown in the right-hand column of [Fig.2] in which the accounting standards set by the IASB are issued as Korean domestic accounting standards. The KASB translates the IASB-issued IFRS into the Korean language and holds many public consultations before the final draft is drawn up. When the KASB and the Financial Services Commission (FSC) approve the final draft, the standard is officially issued and becomes effective.

[Fig. 2] IFRS and K-IFRS standard-setting process



As Korea adopts IFRS in full, the IFRS standards issued by the IASB have been translated into Korean without any modifications and are issued as Korea's accounting standards to date (as of 2020). Because IFRS is translated into Korean and because it must go through Korean government's enactment procedure to be accounting standards in Korea, it is called K-IFRS (Korean IFRS).*

1-2 Major drivers of IFRS adoption

In 2007, Korea saw heated debate on IFRS adoption. Numerous concerns were raised on the principles-based accounting standards during the heated debate. Nevertheless, Korea adopted the principles-based IFRS because Korea

* K-IFRS is almost the same as IFRS. However, a few additional disclosure requirements are added to K-IFRS when they are required separately by Korean laws and regulations within the scope of IFRS.

expected to gain considerable advantages. Because Korea is code-law system and has no experience of principles-based accounting standards, however, few people can explain in-detail what principles-based accounting standards are. Even today, many Korean stakeholders have trouble understanding the principles-based standards as most of the laws and regulations are based on code law.

Drawing from our experiences of principles-based and rules-based accounting standards, the following paragraphs will outline the strengths and weaknesses of principles-based accounting in comparison to that of the rules-based. It will help portray what principles-based accounting is and the expectations Korea had of IFRS.

Strengths of principles-based accounting: reflection of economic substances

In rules-based accounting, regulators and an accounting standard-setting body establish the accounting standards, interpretations, and guidelines. It is encouraged for all companies to apply the same accounting method to similar events or transactions. Because the standards provide detailed rules and guidelines, managers don't have to judge which accounting method best reflects the economic substance of a transaction. It is thus easier for auditors and regulators to audit and supervise companies because they only need to determine whether the companies have complied with the pre-established accounting standards.

However, the rules-based accounting system requires companies to apply the same accounting rules to similar transactions, even though the companies may have different economic substances. Therefore, under the rules-based system, companies may fail to adequately present their financial position and performance.

In contrast, principles-based accounting is based on the belief that "it is management that knows the most appropriate accounting method for a transaction because management knows business and transactions best."

Principles-based accounting allows managers to select accounting methods that reflect the economic substance of transactions.

Principles-based accounting values the professional judgment of management to best reflect the company's financial position and performance. Principles-based accounting provides simpler guidelines based on a conceptual framework rather than including detailed accounting rules (SEC, 2004; Schipper, 2003). Based on the belief that the managements are the most appropriate judges of their own economic substance, principles-based accounting does not provide detailed accounting treatments or specific quantitative standards.

- **The risk of accounting engineering**

Rules-based accounting has a risk of accounting engineering. Accounting engineering refers to designing transactions or contracts to obtain certain outcomes. Since rules-based accounting is more likely to apply accounting standards mechanically, it is possible for managers to bypass certain regulations through accounting engineering. Although accounting engineering is clearly an intentional accounting manipulation, it is not viewed as accounting fraud.

Principles-based accounting, on the other hand, focuses on whether the objectives of financial reporting have been achieved. Principles-based accounting provides a minimum number of standards and requires managers to use their own reasonable judgment. Therefore, in a principles-based accounting system, managers should focus on which accounting can achieve the objectives of financial reporting defined in a conceptual framework.

- **The possibility of increasing volume of rules**

In a rules-based accounting system, the volume of accounting standards is more likely to increase. Rules-based accounting should document accounting rules and examples for all the transactions. For example, there could be a new transaction similar but not identical to a previous transaction and has

different economic substance. Rules-based accounting should provide additional accounting standards to record the new transaction. As a result, the volume of accounting standards increases as new transactions occur. As the volume of accounting standards increases, it becomes more difficult for managers to apply accounting standards. The standards and guidelines in the rules-based accounting system become ever more intricate, making their application even more difficult in practice. As new economic events continue to occur as time passes and economies grow, rules-based accounting is bound to become more complex.

On the other hand, the principles-based accounting system presents only key requirements to focus on, minimizing the need for detailed guidelines. Managers are required to apply existing accounting standards to record new transactions. Thus, it is rare to provide new standards or guidelines for a new transaction in principles-based accounting.

- **Responding to change**

Rules-based accounting has difficulties in providing new standards, interpretations, and guidelines in a timely manner when a new transaction occurs. If there is no rule that can handle the new transaction, rules-based accounting requires additional rules to deal with it. However, it is difficult to swiftly respond to the new transaction, as it takes time for a regulator to set new rules.

Since principles-based accounting provides principles rather than specific details, new types of transactions do not necessarily require changes to accounting standards. Since existing accounting standards can provide appropriate guidelines for the new transaction, principles-based accounting enables prompt responses to market changes.

- **Comparability**

Rules-based accounting standards have the advantage of setting country-specific accounting standards that have been customized to reflect each

country's economic environment. However, the country-specific accounting standards have a serious transparency disadvantage, in that the accounting information may not be easily understood without proper knowledge of that country's legal system and accounting standards.

In contrast, principles-based accounting standards improve comparability between various countries because they set out principles rather than specific guidelines for any particular company from a certain country to follow in preparing financial statements. This is clearly an advantage that comes naturally when employing the same yardstick (Cascino and Gassen, 2010).

Weaknesses of principles-based accounting: Too much discretion

Principles-based accounting grants discretion for managers to make choices on the accounting methods that best suit for their circumstances, rather than providing detailed guidelines on accounting or presentation methods. If used properly, principles-based accounting could be the best tool to show the economic substance of a company. If not, the following side effects are possible.

- **Earnings management and reduced comparability**

A company may utilize its discretionary power over accounting for managing its bottom line to pre-determined target levels, meaning that principles-based accounting may also allow room for accounting engineering. According to an analysis of 1,408 companies from 11 countries in the EU, the level of earnings management increased in France, Spain, and the UK after IFRS adoption (Callao and Jarne, 2010).

In the case of Korea, the K-IFRS adopted in 2011 did not specify the methods for calculating operating profits. Taking advantage of a K-IFRS-specific characteristic that grants discretion on selecting a method of calculating operating profits, the companies that had reported negative operating profits in the past few years have since reported positive operating profits after 2009 (the year of K-IFRS adoption). This was possible by altering operating profit

calculation methodologies. As a result, these companies were able to achieve their goals and dodged the risk of being delisted from the KOSDAQ market. In Korea, this sparked controversy over the legitimacy of allowing the arbitrary calculation of operating profits (Cho et al., 2013).

- **Weakening the audit function**

Prior research has found that auditors tend to agree more with management under principles-based accounting than under rules-based accounting (Braun et al., 2015). This could imply that auditors tend to be more easily persuaded by the decisions made by management because of the ambiguity inherent in principles-based accounting. In fact, according to a survey targeting CFOs and auditors of Fortune 1,000 companies, many responded that the quality of accounting information was higher in rules-based accounting than in principles-based accounting (McEnroe and Sullivan, 2013).

1-3 Challenges of applying principles-based accounting in a rules-based environment

As described above, many advantages and disadvantages coexist in principles-based accounting. However, a particularly problematic situation emerges when principles-based accounting is used as a part of the rules-based legal system. In detail, conflicts are bound to occur between accounting standards and other laws and regulations in a country such as Korea where all legal and governmental administration, except for the principles-based accounting system, operate in a rules-based environment.

Rules-based laws stand above principles-based K-IFRS

First, there is a possibility that the tenet lying in principles-based accounting conflicts with that of its superior laws. In Korea, K-IFRS is a part of the law. In fact, Korea has many laws superior to the accounting standards, including Commercial Act, External Audit Act, Financial Investment Services and Capital Markets Act, Financial Supervisory Regulations, etc.

The problem arises due to fundamental difference between K-IFRS and its superior laws: While accounting standards are principles-based, the superior laws are rules-based code laws. Consequently, concerns abound whether K-IFRS, which delegates a considerable amount of judgment and autonomy to companies, can be accepted in the superior laws as well. In principles-based accounting, for example, a suitable accounting method would be chosen by a company following appropriate procedures. In superior laws, however, the very wording of the accounting standards is of greater importance because superior law is based on code law. Therefore, there is a possibility that the code-law based superior laws may not embrace accounting decisions as legitimate even if the decisions were made through adequate procedures.

Principles-based accounting used in such legal environment may lead to a huge increase in uncertainty for a company. Without detailed instructions, interpretations, and specific guidelines regarding accounting standards, it becomes so difficult for a company know whether it has violated any accounting standards that may incite according sanctions.

As a result, companies have no other choice but to try to avoid sanctions by listing all possible accounting alternatives and 'box-ticking' each one by one. The companies would experience increased anxiety and fatigue as they agonize over whether they would face scrutinizing bureaucratic formalism. In the face of growing uncertainty, companies may exert too much unproductive or wasteful efforts to sidestep possible sanctions from the regulators rather than performing their proper role as value-creators.

The regulators have unprecedented difficulties as well. The regulators are required to consider any and all possibilities out there as there is no clear criteria for judging violations of accounting standards. Under the prior rules-based accounting system, regulators simply determined whether the companies complied with the specific rules explicitly stated in accounting standards. In the principles-based system, however, the regulatory bodies are

required to determine whether the accounting method chosen by a company faithfully represents the economic substance of a certain transaction.

It is never easy to determine whether one specific accounting method faithfully portrays economic substance because such matters are closely related to the management's judgment. On the other hand, as there is a high possibility of management abusing its discretionary power in principles-based accounting, the regulatory bodies' assessment of management's discretionary power is of immense importance. Eventually, this instills a belief in the regulatory bodies that their role becomes ever more important in principles-based accounting and their regulation should be further strengthened accordingly. In contrast to the expectation that IFRS may reduce the function of regulatory bodies, it can paradoxically expand and strengthen the regulatory function in many ways.

- **Regulatory Risks derived from adopting IFRS in Korean context**

First, principle-based accounting may often lead to the 'regulatory creep'. Because principles-based accounting does not provide definite rules or quantitative guidelines, the boundaries of regulation could be extended. Due to such uncertainty, the boundary of regulation could be extended from the compliance with accounting standards to internal control procedures for financial reporting, and even to management's intention of applying a certain accounting method.

Another risk that may arise from adopting principles-based accounting in a rules-based environment is hindsight-driven enforcement. As it is difficult to assess the soundness of management's judgments, it is likely that regulators observe management's intentions a few years after the regulators see realized outcomes of certain financial reporting rather than at the very timing of such reporting. In other words, the regulatory bodies make decisions in hindsight based on outcomes which they can clearly gauge, as it is not easy to evaluate the process taken to arrive at the accounting choice at the time of the financial reporting.

For example, assume that a company had a new type of transaction. The company accounted for the transaction based on the best estimation of outcomes using all information available at the time of the transaction. However, the actual result was later found to be somewhat different from their original estimation. In such case, the regulatory bodies may enforce sanctions on the company and its auditor in hindsight solely based on the fact that the company's estimation did not match the actual outcome, rather than on the adequacy of the estimation based on the circumstances at the time the transaction occurred.

In a rules-based-law environment like Korea, it is essential to lay down a clear set of criteria on what constitutes violating accounting standards. No doubt that an obvious violation of accounting standards that causes damage to the investors and creditors should be punished accordingly. However, since the principles-based accounting system does not always provide specific accounting guidelines for all transactions, there can be certain risk that the literal meaning of sentences in accounting standards itself can mislead and even be used to punish companies. In line with that, for the regulatory bodies, principles-based accounting could be capitalized on as a means to punish companies with greater ease, given the perspective of regulatory bodies.

Amendment to the External Audit Act and Changes in the accounting environment of Korea*

The Korean government realized that the quality of accounting information did not sufficiently reach the level that they had initially expected, even after the adoption of K-IFRS. Scandals broke over large public companies' accounting inadequacy, such as that of Samsung BioLogics and DSME, which illustrate that Korean companies still exhibited little awareness of accounting transparency. In response to the lack of sufficient efforts by companies and

* In 2018, a major revision to the External Audit Act was conducted in order to improve the quality of corporate accounting reporting. Numerous discussions have been held in Korea regarding the revision's influence on the accounting environment.

auditors to increase the integrity of accounting information, the Korean government decided to raise the quality of accounting information by strengthening the External Audit Act in 2018.

The main amendments made to the Act address the following in relation to the application of accounting standards. First, the Act includes the Auditor Designation (Rotation) System to strengthen external auditors' independence. Previously, Korea had a free commission system in which a company freely appoints its own auditors. However, the system was criticized of inciting excessive competition amongst auditors, reducing the audit quality due to low audit fees and preventing auditors from independently expressing their audit opinions. For these reasons, the Act introduces a new system in which auditors are designated by the regulatory bodies and are rotated on a regular basis. The new system allows public companies to freely appoint their auditors for the first six years, and then the Financial Supervisory Service (FSS) steps in to designate external auditors to the companies over the next three years.

Second, the Act stipulated stronger penalties for companies, management and auditors who fail to prepare adequate financial statements. As a country under the code-law system in which accounting standards are part of the domestic law, Korea has penalized companies, management and auditors for financial statement error. The regulations to punish CEOs and auditors were significantly strengthened in the amendment of the Act. For example, they could be sentenced up to ten years in prison for falsely preparing financial statements. They can be imprisoned even for life if the amount of the violation exceeds one-tenth of the company's total assets. Moreover, if a company violates the accounting standards intentionally or by gross negligence, a fine may be imposed up to 20% of the total amount of violation.

These amendments to the External Audit Act have positive aspects too, such as strengthened responsibilities on the company's end and external auditors' enhanced independence. However, the increased risk stemming from

heightened punishment could lead to greater conflict among stakeholders, including companies, auditors, and regulatory bodies, and additionally between the predecessor and successor auditors. In this circumstance, the application of principles-based accounting within the code-law system itself may exacerbate such conflict.

There are many other amendments to the External Audit Act that have either direct or indirect impact on the implementation of principles-based accounting. The next chapter illustrates a more detailed explanation in regard to said impact.

Issues related to the application of principles-based accounting

In order to examine the current status of IFRS adoption in Korea, the research team of the KAA conducted surveys and in-depth interviews. From October 2018 to March 2019, accounting personnel from 162 companies and 188 certified public accountants (CPAs) participated in the surveys. Corporate accounting officers and executives, top management officers and staff from the quality control office of accounting firms and officers from the regulatory bodies were considered target interviewees. These tasks are meaningful in that they show the status quo of IFRS adoption in Korea eight years after its first introduction to the country in 2011. If including the early adoption period, the study demonstrates the result of ten years of IFRS application in Korea.

The surveys and in-depth interviews show that Korean stakeholders face difficulties in applying principles-based IFRS. The challenges are summarized separately in the categories of companies, auditors, and regulatory bodies in following sub-chapter.

2-1 The issues companies face: Increased management discretion and cost

Greater discretion and even greater possibility of personal interest

In principles-based accounting, a company must seek the most appropriate accounting that best represents the real impact of a certain transaction on its financial statements. As this process generally requires a significant amount of management judgment, principles-based accounting allows management to exercise a considerable amount of discretion. In the past when the rules-based accounting was applied, management had little room to exert discretion in its judgment, as the specific details of accounting (including interpretations and results of technical inquiries) were stipulated in the standards.

According to the survey, 43.6% of the corporate accounting personnel answered that managers are more inclined to take advantage of their increased discretion in principles-based accounting to pursue their personal interests. This is six times higher than those who responded differently, at 6.9%. Among external auditors, 71.3% of respondents answered that the possibility of earnings management has increased since the adoption of principles-based IFRS.

The survey demonstrates that both the corporate accounting personnel and external auditors believe there is an increased likelihood of earnings management by managers.

Greater conflict between companies and stakeholders

Principles-based accounting calls on management to determine the most relevant accounting for a particular transaction. However, management, auditors, and regulatory bodies may have differing views on what the most relevant accounting is.

In principles-based accounting that requires more judgment, second-guessing could escalate, for example, on restated financial statements. It would be

difficult for the regulatory bodies to determine whether the restatement was caused by a correction of an accounting error or changes in estimation. Even if they determine that the restatement was made to correct an accounting error, it is still not easy for them to conclude whether such error was caused by negligence or willful intention. Therefore, it becomes more likely that regulatory bodies pose questions more often and cause disputes more frequently against companies under the principles-based accounting system.

In the survey of corporate accounting personnel, 52.6% responded that conflict between management and regulatory bodies increased, and 60.9% of the respondents said that conflict between management and auditors increased after the adoption of principles-based IFRS. Moreover, 93.6% of the external auditors replied in the survey that conflict between management and auditors increased.

The increase in conflict between stakeholders could augment the risk that companies must take in preparing their financial statements. 55.8% of the respondents said that the regulatory bodies are more likely to ask questions or comment on the corporate reporting review,* and 64.5% answered that auditors are more likely to point out accounting errors. In line with these, 38% replied that creditors and shareholders are more likely to file lawsuits since IFRS adoption.

Not enough improvements on auditors and regulatory bodies

As principles-based accounting places great emphasis on professional judgment, accounting personnel, auditors, and regulatory bodies must work on improving themselves by developing their expertise and boosting their input effort level, etc. When asked if external auditors' expertise increased after the adoption of principles-based accounting, 31.8% of accounting personnel replied that it increased, which is slightly higher than 21.2% of

* In its corporate reporting review, the Financial Supervisory Service, the regulator of Korea, seeks to ensure that the provision of financial information by public and large private companies complies with relevant reporting requirements.

respondents who said that it decreased. The responses that said auditors' input effort level has been expanded was 32.5%, which is slightly higher than the 25.8% who gave reverse answer.

Meanwhile, the percentage of the respondents who found that regulatory bodies' expertise decreased (27.2%) is slightly higher than those who found it increased (21.8%). More than half (51.7%) of the respondents replied that the adoption of principles-based accounting did not affect their level of satisfaction towards the regulatory bodies' effort for improving the regulatory system; and those whose level of satisfaction decreased (26.1%) slightly outnumbered those who replied otherwise (23.2%).

To summarize, although the adoption of principles-based accounting calls for change in the regulatory system, companies do not feel that the regulatory bodies have been able to sufficiently understand the new accounting standards and made changes in their regulatory system enough to adapt into the new environment created by the principles-based IFRS.

Greater burden on accounting costs, but little change in internal accounting infrastructure

The survey demonstrates that accounting costs have increased considerably since the adoption of principles-based accounting. Approximately 81% of the respondents said that audit fees increased and 73.5% answered that the cost of being exposed to the litigation risk also increased. Besides, 81.1% of the corporate accounting personnel said that the frequency of using consulting services from external accounting firms increased, and 83.0% said that the cost of consulting services increased. These results show that the companies' dependence on consulting services has significantly increased since the adoption of principles-based accounting.

On the other hand, 58.2% of the respondents said that no change had been made to the job position level of the personnel in charge of preparing financial statements, and 54.4% said that the number of staff in the accounting

departments did not change either after adopting principles-based standards.

All things considered, the cost of audit and the utilization of external resources such as consulting services increased significantly to cope with the accounting risks each company faced after principles-based accounting was adopted. However, it appears that companies are leaning more on utilizing external resources than building internal capacity. In their struggle to adapt to principles-based accounting, companies seem to have become reliant on external resources from a short-term perspective rather than strengthening their internal capacity from a long-term perspective.

2-2 The issues auditors face: Increased auditor's risks and possible conflicts

Greater risk of audit failure

In the survey, 84.6% of the external auditors replied that the audit environment has 'worsened' or 'greatly worsened' since the adoption of principles-based accounting. The auditors pointed out that the regulatory bodies' policy to impose sanctions on the domain of professional judgment is the major reason for the deteriorated audit environment. In fact, 91.5% of external auditors responded that the likelihood of being questioned by regulatory bodies in the corporate reporting review has 'increased' or 'greatly increased' since the adoption of principles-based accounting.

One of the key characteristics of principles-based accounting is that it does not always provide detailed guidelines applicable to a specific transaction. This may lead to a conflict between the auditors and regulatory bodies over the appropriateness of judgment made by a company. Depending on the judgment of the person who applies the standards, the same transaction may result in different outcomes, leading to possible future disputes. In Korea, when the auditor and regulatory bodies have divergent opinions regarding the application and interpretation of accounting standards, generally the

regulatory bodies may begin the corporate reporting review process or, in serious cases, seek to impose sanctions according to criminal law.

Moreover, principles-based accounting may increase the possibility of lawsuits alleging audit failure. In the survey, 82.9% of auditors replied that the chances of stakeholders filing lawsuits against auditors ‘increased’ or ‘significantly increased’.

Conflicts between the predecessor and successor auditors

In 2019, Korea introduced a new system that mandates compulsory rotation of external auditors in order to reinforce auditors’ independence. According to the system, an external auditor may audit a company for up to six years, but for the next three years, the company is to be audited by another auditor designated by regulatory bodies. Through this process, external auditors will have to be rotated at least every six years for each company. This is known as the ‘Periodic External Auditor Designation System’.

In addition to the introduction of the Periodic External Auditor Designation System, the regulatory bodies significantly increased the responsibilities of external auditors. The standard audit hours are provided to each company to enforce the auditors to put in more than the minimum audit hours. The penalty for audit failures have also significantly soared up. Due to these changes, audits will be conducted in a much stricter manner and disagreements between the predecessor and successor auditors regarding the accounting of a company will inevitably surge upwards.

As 2020 is the first year of implementing the Periodic External Auditor Designation System, it is too early to determine the status quo of actual conflicts between the predecessor and successor auditors. However, the survey highlighted that 92.0% of external auditors believe disputes between the predecessor and successor auditors have already increased since the adoption of principles-based accounting.

2-3 The issues regulatory bodies face: Increased conflicts from the limitations of corporate reporting review and differing interpretations

Selecting accounting methods to avoid sanctions imposed by regulatory bodies

Korea's social and legal system is underpinned by code-law, and thus Korea's regulations are mostly rules-based. Against the backdrop, it is not an easy task for the regulatory bodies to exercise principles-based supervision only for accounting standards. As noted earlier, companies and external auditors feel that the regulatory bodies have done little to change their approach even after principles-based accounting standards were implemented. This means that the adoption of principles-based accounting has hardly affected the regulatory bodies' approach in determining the appropriateness of corporate reporting.

Consequently, companies and external auditors are more inclined to look for regulatory bodies' opinions on the proper accounting method for a specific transaction. If they cannot, companies and auditors choose the accounting method that will cause the least conflict with the regulatory bodies, rather than selecting the most appropriate accounting at its own discretion considering the principles and objectives of the accounting standards. In this way, they will be less likely to be sanctioned later by the regulatory bodies, and even if they are, the sanctions will be less severe.

To avoid possible sanctions, companies may inquire or request opinions of the regulatory bodies every time they encounter material accounting judgment. However, if regulatory bodies keep providing their opinions, a massive amount of local accounting guidelines would accumulate, which would in turn hinder the proper establishment of principles-based accounting in Korea. Furthermore, the opinions or guidelines provided by the regulatory bodies do not always guarantee better quality in terms of corporate reporting.

It could even worsen the quality of corporate reporting because the regulatory bodies, as a third party, may not be as familiar with the nature of a transaction as the company itself. It is also difficult for the regulatory bodies to respond to every inquiry incessantly put forward by so many companies in a timely manner. Moreover, it may wither the companies' capability to interpret the standards independently, which can fundamentally damage the eco-system of principles-based IFRS — where only regulatory bodies' opinions are respected.

Concerns over hindsight enforcement

The regulatory bodies also have difficulties with evaluating the appropriateness of management's discretionary judgment on accounting. In a rules-based accounting system, regulatory bodies were only required to check whether companies follow accounting standards. It was not difficult because rules-based accounting provides quantitative or bright-line guidance. In principles-based accounting, however, the proper accounting that reflects the economic substance of a transaction is not always obvious. It may sometimes differ depending on when the accounting decision is made. Accordingly, in principles-based accounting, regulatory bodies must examine whether the accounting selected by a company is in accordance with the principles of accounting standards, and even whether it properly reflects economic substance of a transaction. Therefore, in general, regulatory bodies must exert more effort and examine more factors to validate the quality of corporate reporting in the qualitative accounting standards than in the quantitative accounting.

As a result, regulatory bodies tend to impose *ex post*, rather than *ex ante*, sanctions after they see an actual outcome of corporate reporting. According to the survey conducted by Bae and Lee (2013) on the corporate reporting review procedures, 69% of individual CPAs and 93% of staff from the quality control office of accounting firms said that they had experienced *ex post* sanctions. Regulatory bodies imposed solely based on the actual outcomes cultivated by particular transaction, not on any previous phases, to figure

out its economic substance in the most comprehensive manner.

Under the regulatory system that tends to impose *ex post* sanctions, companies and auditors are more likely to choose an accounting method that is expected not to cause any conflict with regulatory bodies rather than to select the most appropriate one for each transaction. Furthermore, the asymmetry in timing and information between regulators and regulatees make it difficult for regulatees to accept the sanctions imposed by regulators.

Inconsistent sanctions

Sanction-oriented regulation in principles-based accounting may lead to inconsistency in the level of sanctions even for the same accounting matters. This problem has not been observed under rules-based accounting because rules-based accounting provides bright-line standards with which to judge accounting fraud and error. Corporate accounting officers and auditors have expressed their concern that regulators may impose inconsistent measures or sanctions on homogeneous issues under principles-based accounting.

Longer corporate reporting review process

As assessing management's discretionary judgment is no easy task, it can lead to overly extended review time. In principles-based accounting, regulatory bodies must gather a greater amount of evidence in the review process, which is likely to result in an extended review period.

As the corporate reporting review process is prolonged, the personnel responsible for the review could be switched in-between. If this happens, the new reviewer may request to re-submit overlapping data (Lee, 2018). In such case, both the company and the auditor would have to unnecessarily repeat providing the same materials and explanations to the regulatory bodies. The situation would be the same for the regulatory bodies who need to invest twice as much effort into the review process, which could lead to an amplified possibility of conflict amongst all three aforementioned parties.

Solutions for principles-based accounting

Then, what should a country of code-law origin do to successfully implement principles-based accounting?

It is not easy to come up with a solution that promptly brings about the successful establishment of principles-based accounting which resolves current confusion in practice at the same time. Thus, the research team has provided suggestions to successfully implement principles-based accounting in Korea. In the short-term, the team suggests to minimize complexities and uncertainties in applying IFRS in practice. In the long-term, the team focuses on improving understanding principles-based accounting for all stakeholders including companies, auditors, regulatory bodies, and other information users. The team believes that proper understanding of principles-based accounting is critical for successful implementation of IFRS in Korea.

3-1 The business side: Set up stronger due process and better communication with stakeholders

Strengthen the internal control system for financial reporting

To establish principles-based accounting, companies must find a way to most accurately reflect the substance of its economic activities by considering the Conceptual Framework and the purpose of each accounting standard. Thus, companies acquiring a high level of accounting expertise is the starting point of principles-based accounting. For this, it is crucial that the business side strengthens its internal control system for financial reporting to enhance corporate accounting expertise.

In particular, when a company sets up its internal control process, it must also consider the design and operation of the internal control for financial reporting. For accounting issues that require management's judgment, for example, the approval authority should be able to directly review the basis of management's judgment and the integrity of the evidence. The results must then be documented before approval. Thus, it is important that companies have an internal control system supporting the best accounting practice and preventing managers' potential opportunistic behavior.

In the context of such regulatory purpose, the new External Audit Act in 2018 mandates the certification level for an internal control system for financial reporting from 'review' to 'audit.' This is expected to contribute to establishment of a stronger internal accounting system, which in turn improves principles-based accounting.

Competence of internal accounting staff

Strengthening accounting staff expertise is as important as enhancing the internal accounting system. For companies to adequately determine an appropriate accounting method considering the economic substance of a transaction or an event, they must first have a well-grounded knowledge of accounting principles. Thus, it is of utmost importance that the accounting

staff of a company has an accurate understanding of the principles of principles-based accounting. In addition to this, the accounting staff must have the ability to: recognize the economic substance of transactions and events to be accounted for; determine the best accounting for the transaction; and make a convincing argument regarding the validity of their decisions to auditors and regulatory bodies. For this, company management needs to expand their investment in the internal accounting infrastructure.

The role and responsibility of the accounting department should also change. Accounting should be more than book-keeping. Instead, accounting should be a strategic process to collect all information related to firm business and help management make better decisions. The accounting department should take a main role in supporting such a high level of strategic decision-making. One way to achieve this is by separating the accounting department as an independent think-tank team under the direct control of management, or to reorganize it into an advisory body that provides expert advice to other departments. In addition, the accounting department should also take on a monitoring role as discussed above.

Another suggestion is to consider outsourcing external experts as well as to strengthen the competence of the internal workforce. As principles-based accounting requires judgment on accounting choice, management needs to gather diverse opinions to make better accounting decisions. Opinions outside the company may give insight on what the internal workforce missed, which in turn stimulates active discussion on accounting issues and helps management make better decisions. It also may aid the management to conveniently document the basis for accounting choices, which would in turn strengthen the expertise of the accounting department. It will help companies maintain the consistency of their accounting work and increase the quality of financial reporting.

Unbiased judgment and documentation of the basis of judgment

Unbiased judgment is important in both rules-based and principles-based

accounting. However, because principles-based accounting requires judgment for accounting choice, management should take into consideration all available information to make decision. Preparation and analysis of related information and documentation of these processes are important in principles-based accounting.

Some Korean companies, however, still do not recognize the importance of this procedure as they are accustomed to rules-based accounting. Because rules-based accounting provides a specific accounting method for a specific transaction, all management have to do is to simply find an appropriate accounting rule for a given transaction. Under rules-based accounting, they do not have to pay much attention to documenting certain accounting decisions.

It is extremely important to document accounting decisions under principles-based accounting. Not only does the documentation process itself help managers make better decisions but it also prevents potential litigation risk. From the very outset of the transaction, management must document in-detail the basis of their judgment, specifically the content and nature of the transaction, relevant accounting standards and accounting methods, the impact on financial statements, and *ex post* evaluation of the appropriateness of the final accounting method selected.

Strengthen the role of audit committee

It goes without saying that internal communication within an accounting department is important for better accounting decisions. From the inception of a transaction, sufficient discussion must be carried out at each and every stage of the process before making the final decision. If deemed necessary, feedback from external stakeholders should be actively sought after. Nonetheless, active discussion is not easy within an organization as it is supposed to be, especially for the company with top-down leadership culture.

In this regard, the role of the audit committee is essential. The audit committee

should lead active discussion among staff for the issues requiring the management's judgment and decisions related to choosing important accounting policy, etc. As an organization independent from managers, the audit committee could review the whole process of accounting and decision-making by managers. The audit committee should review whether there is sufficient discussion on those issues and can look for external opinions, if necessary.

In this vein, one of the main changes in the new External Audit Act in 2018 is to increase the responsibilities of audit committee for transparency in financial reporting. The Act empowers the audit committee to appoint external auditors and hire external experts to investigate accounting violations if necessary. These changes aim to improve the internal judgment process under principles-based accounting.

Better communication with stakeholders outside the company

In principles-based accounting, companies and regulatory bodies must establish a new, mutually cooperative relationship. Because of insufficient understanding of principles-based accounting, companies and regulatory bodies may encounter unnecessary disagreement regarding the appropriateness of accounting for certain issues. The disagreement, in turn, could result in legal dispute. In order to minimize disputes or disagreement, it is important that managers and regulatory bodies share the issues and search for solutions in an early stage of the accounting issues. For this, good communication between companies and regulatory bodies is important.

To make this possible, companies must make the first move towards making cooperative ties with the regulatory bodies. Companies need to take initiative in holding regular meetings with regulatory bodies such as the KASB and the FSS, and also with accounting firms to maintain good communication channels. Through these communication channels, managers should be able to share accounting issues for new business and transactions, and discuss how new economic events should be recorded and reported, thereby

broadening their consensus.

In addition, companies need to actively participate in the process of standard-setting. The IASB frequently looks for comments on discussion papers and exposure drafts. Management should actively participate in this process so that the standard setter understands the practical difficulties in applying new accounting standards as well as the ways to solve the difficulties. In principles-based accounting, the standard-setting is not an exclusive role of the accounting standard-setting body but a task which requires the participation of all main stakeholders of accounting.

Communicating through disclosure

IFRS requires companies to disclose 'the judgments (...) that management has made (...) that have the most significant effect on the amounts recognized in the financial statements' (para 122, IAS 1). However, many companies tend to simply boilerplate items in their notes as the disclosure requirements set out in the standards.

The purpose of requiring disclosure of management's judgment in principles-based IFRS is to help financial statement users better understand the accounting policies and to ensure comparability among companies. Companies themselves should have more confidence in making reasonable judgments and disclose them through financial reporting.

Notes to financial statements are a useful means to communicate with information users. Through notes, companies should provide the basis for their judgments, explain their accounting policies and discuss the effects of these accounting choices on the financial statements. Notes can also be used for companies to explain what their intentions are so that investors can understand the financial reporting better. For example, when a company restates its financial statements, they can disclose in the notes detailed reasons for restating the financial statements, logical backgrounds, relevant standards and the effect of the restatement to provide an all-encompassing explanation

for the restatement to information users.

If there are disagreements among management, auditors, and regulators over certain accounting issues, it should be better to disclose those disagreements in the notes so that information users can understand what controversy exists and the rationale behind company decision-making. For example, the following could be disclosed in the notes: (1) list of possible alternative accounting policies, (2) the company's choice of certain accounting policy and due justification, and (3) the impact of the alternatives (either selected or not) on financial statements. These will help the users better understand the economic substance of the transactions.

Changes in management's perception of accounting

In addition to the above, it is most important that the management's perception of accounting changes because the 'tone at the top' is the most critical factor necessary to changing a company's attitude towards accounting. Currently, most management still regards accounting as a simple process of preparing and filing accounting information in compliance with the regulatory bodies' regulations.

When a company makes an important business decision, they commonly tend to examine the decision's impact in-detail with regard to finance, tax, law, etc. However, they hardly examine how that decision could possibly affect accounting reports. Only when the company encounters unexpected accounting consequences do they begin to analyze the accounting issues.

The management should understand the importance of accounting and discuss accounting issues in the early stage of business decision-making. They must thoroughly discuss with internal accounting experts the impact of the decision-making on the company's financial positions and business performance. If necessary, they should consult with external third-party experts for their objective opinions to minimize any possible problems that may be caused by accounting issues.

3-2 Auditors: Strengthen human resources and reorganize the audit procedures

Enhancing competency of in-house accountants and strengthening quality control

Audit firms should make more effort in educating accountants to build better understanding toward principles-based accounting. Specifically, accounting firms need to provide education programs that help auditors build up the capability to make better judgments, rather than merely become knowledge transmitters. The program fosters the ability to better apply principles, e.g., using case learning methods, would be more desirable than theoretical learning. To this end, it would be beneficial that the Korea Institute of Certified Public Accountants (KICPA) prepares those programs so that a large number of accountants can be educated in a more systemized way.

To resolve the difficulties faced by auditors in the process of interpreting accounting standards, accounting firms should also strengthen the role of supporting staff, such as the quality control office in an accounting firm. To this end, the Korean government introduced securing the appropriate quality management personnel as one of the requirements for the Auditor Registration for the audit of public companies. This was introduced through the amendment to the External Audit Act in 2018. This requires that audit firms should have both the director and staff members in charge of quality management to be solely dedicated to their work. Besides, the director should have more than seven years of experience in the field.

Organizing a dedicated accounting standards team within the quality control office in accounting firms is crucial as well. The team should be responsible for regularly bringing up-to-date accounting standards, continuously updating the newest ones, building a knowledge database regarding them, and sharing the results of their accounting research with the accountants within the firm. Efficient operation of this team can tackle a significant portion of the difficulties that arise in interpreting the standards and in turn improve audit

quality.

Improving communication between auditors

To successfully implement and develop principles-based accounting, auditors should actively share important issues with one another. The Big 4 accounting firms already use their global network to actively engage in discussions on significant issues with their member accounting firms worldwide and share its results with their domestic stakeholders. They also assign separate quality control personnel to each accounting standard to perform an in-depth review of accounting issues raised and delve into them to draw appropriate conclusions.

However, the fact that most of the small- and medium-sized accounting firms have limited human power and networks makes it difficult for them to access important data. Under such circumstances, it is meaningful that the KICPA publishes working manuals for each accounting standard for educational purposes twice a year. The Korean Big 4s actively participate in publishing working manuals and contribute to their knowledge and experience with other small- and medium-sized accounting firms.

The new External Audit Act mandates the rotation of auditors every seventh year. This regulation change aims to increase auditors' independence and makes successor auditors cross-check audit works done by their predecessors. However, there are cases in which successor auditors do not accept a company's financial statements which are already audited by predecessor auditors and request restatement. The converse also occurs, in which predecessor auditors do not agree with the successor auditors' opinion. Such conflicts between auditors pose serious uncertainties for companies. This implies that the communication between the predecessor and successor auditors is crucial for the successful implementation of regulation, especially under principles-based accounting.

To solve this problem, the FSC recently put forward 'a plan to mitigate the

problems arising from disagreements between predecessor and successor auditors'. For any auditors in conflict with one another, the plan dictates that they go through the coordination procedure of the Prior Period Error Corrections Council hosted by the KICPA. The plan also guarantees to reduce the level of sanctions possibly imposed in the future corporate reporting review, once the matter at issue has been faithfully negotiated through the council. However, before placing the matter under the coordination of the council, predecessor and successor auditors must make an effort to respect each other and resolve issues through communication.

3-3 Regulatory bodies: Accept diversity and exercise preventative supervision

Respect accounting diversity and accept multiple accounting alternatives

Respecting management's judgment is key to principles-based accounting. Seemingly similar transactions that have somewhat different economic substance should produce different accounting results. Therefore, in principles-based accounting, there may be cases where it is difficult to clearly determine a violation of accounting standards because different perceptions and approaches may exist for similar transactions. Not-alike accounting methods can be chosen depending upon the different approaches taken; however, if they are consistent with the 'principles' they still should be accepted.

As Korea has a code-law system, Korean regulators are familiar with rules-based regulations and determine whether companies violate accounting standards based on rules in standards. This limits the management's discretion for better accounting reports. Thus, regulators must assess whether management is making accounting choices consistent with the objectives of financial reporting, rather than whether accounting choice made by management is literally written in the accounting standards. One big concern by management under IFRS is conflict with regulators, especially in regard

to interpreting and applying accounting standards.

As transactions become more complex with the development of business and society, more rules that can deal with new transactions are needed. However, the speed of setting new rules is not fast enough to handle all new transactions. This gives rise to the need for principles-based accounting that can encompass all the complex factors. Hence, regulatory bodies should perform accounting supervision on the premise that the standards may not handle the transaction and alternative accounting is possible for a similar transaction.

Introduction of the financial statement review system for proactive monitoring and the precautions thereof

Supervision in rules-based accounting is more likely to be retroactive, examining the appropriateness of past accounting reports. On the other hand, supervision in principles-based accounting is more forward-looking. That is, in principles-based accounting, supervision focuses on preventing inappropriate accounting and improving the quality of financial reporting.

On November 1, 2018, Korean regulatory bodies announced a new supervision procedure over corporate financial reporting ('financial statements review system'). Under the new system, the authoritative review agency reviews the company's financial statements for any potential violations of accounting standards, receives an explanation from the company about any unusual findings, and then upon detecting any violations, advises the company to revise its financial statements or to issue additional disclosure. It aims to facilitate communication between companies and regulatory bodies and encourages the revision of financial statements if there is any error. The objective is to avoid the penalties associated with company violations of accounting standards.

Korea had a 'pre-review inspection system' in the past. However, the pre-review inspection system and the financial statements review system are

two very different systems. While the pre-review inspection system was a preliminary stage for selecting targets for a scrutinized full scope inspection, the financial statements review system aims to suggest prompt revisions to any errors in the financial information and facilitate communication between regulatory bodies and the company about any unusual events. This is a significant regulatory shift from a rules-basis to principles-basis. Thus, the success of this new system is critical for principles-based accounting as this regulation affects the behaviors of management and auditors. Nonetheless, there is a possibility that the financial statements review system becomes similar to the pre-review audit system in practice. Therefore, the following should be kept in mind when operating the financial statement review system.

First, all stakeholders (companies, auditors, regulatory bodies, National Assembly, Board of Audit and Inspection of Korea, press, etc.) should have full understanding of principles-based accounting and the purpose and limitations of the financial statements review system. The purpose of the review system is not to detect fraudulent accounting, nor to punish or impose sanctions. Instead, the review system seeks to protect information users. Even if a company made errors, the purpose of the review system is to enable the company to correct their mistakes voluntarily and to encourage timely disclosure of the accurate information to the market. Thus, the review procedure should not aim to track down all errors. Otherwise, the market will not be able to access proper information on time, which in turn could inflict damage upon the information users.

Second, to successfully operate the financial statements review system, the financial statements reviewers must hold a high level of expertise. The review of financial statements is not about simply finding the violations of accounting by comparing with accounting standards. It requires an in-depth expertise in accounting relevant to the company and industry. The reviewers should have deep understanding of principles-based accounting.

In addition to expertise, efficiency in reviewing financial statements is just

as important. As Korean laws mandate the timing of disclosing financial statements, any dispute in accounting may delay the disclosure of financial statements, which results in the violation of law. As there is a large number of companies to be reviewed, it is imperative that the personnel in charge of the review process carry out their role efficiently.

Information technology-based techniques are worth consideration. The artificial intelligence machine could efficiently carry out primary work based on past data; and then, an expert from the regulatory bodies can complete the review procedure based on the result of the primary work. This will help secure both expertise and efficiency at the same time.

Third, the review should be operated based on precise and objective due process. The review process should not be a pre-step for formal investigation. If so, companies would not accept any comments from the review and would not correct financial reporting. This is not the objective of new review system.

For the objective due process and decision, using an experts panel could be helpful (Han 2018). The regulatory bodies can form a pool of a sufficient number of experts from companies, auditors, academia, and information users, and then, whenever necessary, select the experts from the pool. The selected panel can determine whether to comment on specific issues found in the financial statements review.

In order to speed up the financial statements review procedure, setting a deadline for reviews over the financial statements in advance would be worth consideration. Deadline extensions should be allowed only when necessary. It would also be desirable that the authority to approve extensions should be given to the panel. It would help to increase the predictability and objectivity of the financial statements review system.

Consistent with the recommendation of the research team, the FSC stipulates in June 2019 that the bodies responsible for the financial statements review

and the audit review should be separated and that the financial statements review should be concluded within three months.

Improving quality control reviews to enhance audit quality

The objective of quality control review of external auditors is to strengthen accounting firm's quality control process and thus to enhance quality of accounting information. Currently, the regulatory bodies may provide a recommendation for improving accounting firms' quality control process if they find any violation of the quality control standards. The regulatory bodies could issue a correction order if the violation repeats, and that the regulatory bodies may impose sanctions if the firm still fails to comply even after the correction order. Also, the regulatory bodies may disclose to the public improvement recommendations for no more than three years. If a firm fails to comply with the improvement recommendation within one year from the date of receiving the recommendation without a valid reason, the fact of non-compliance can be disclosed to the public for no more than three years.

Even though regulatory bodies use the quality control review to enhance the quality of accounting information, they may even more actively use it as a tool to induce external auditors themselves to strengthen their quality control. In order to persuade the external auditors to make the necessary effort for better quality control, regulatory bodies could use the results of quality control review in a mandatorily rotating auditor, selecting a target firm for inspection, and determining the amount of fines or sanctions.

The regulatory bodies should also strengthen its own competence in supervising quality control. To this end, the FSS should develop the expertise of quality control review personnel and actively recruit new staff with extensive experience in reviews, if necessary. In addition, they need to develop ways to systematically foster the experts.

The regulatory bodies must also seek ways to improve the effectiveness and efficiency of quality control reviews. Currently, reviewers request auditors to

submit a substantial amount of data from across all areas of quality control processes, and conduct a review in a short period of time. This current practice, therefore, cannot but be centered on error detection. The regulatory bodies should consider moving away from the formality of reviews centered on error detection and instead shift toward in-depth quality-oriented reviews where the critical key quality control items are selected and reviewed.

Supervisory guidelines as no-action letters, not accounting standards

The 'supervisory guidelines' issued by the FSC and the FSS are a type of no-action letters. Supervisory guidelines are not accounting standards, nor are they interpretations of accounting standards. They are specific guidelines for supervision within the scope of reasonable interpretation of K-IFRS prepared by regulatory bodies. The guidelines are thus no-action letters, meaning that no action will be taken on a particular accounting for supervisory purposes.

The regulatory bodies' issuance of supervisory guidelines may help reduce uncertainties in accounting. However, the abuse of such guidelines may undermine the foundation of principles-based accounting because it is highly likely that the supervisory guidelines will function as accounting standards in practice if abused.

Therefore, the supervisory guidelines must be issued only when it is strictly necessary to resolve uncertainties. In addition, when issuing the guidelines, the regulatory bodies must carefully consider if and whether the guidelines are likely to induce companies to opt for an accounting policy that does not comply with the principles of accounting standards. To this end, it is necessary to collect the opinions of various accounting experts before the release of the supervisory guidelines. On top of that, the fact that the supervisory guidelines are not accounting standards should always be clearly stated.

Educative technical inquiry service

Recently, demand for technical inquiry service is increasing. Technical inquiry service can help eliminate the uncertainties about whether an accounting choice is acceptable and also reduce information imbalance. The technical inquiries and the relevant data can even be utilized as educational materials. Therefore, it is desirable to disclose not only the conclusion of a technical inquiry but also the process leading up to the conclusion and the logic behind the decision.

On the other hand, technical inquiries may damage the fundamentals of principle-based accounting. There is also a risk that the content of the response to the queries could conflict with IFRS. Disclosing the content of inquiries could even lead to where the inquiry materials are abused to make inappropriate arguments for the cases where the fact patterns are different. Therefore, it is desirable to make clear that the responses to technical inquiries are specifically limited to the specific fact patterns and should be used only for educational purposes.

3-4 Further issues in establishing principles-based accounting

The problem of distinguishing illegal acts with intention

The accounting standard violations that have occurred since the adoption of principles-based IFRS demonstrate that the principle of legality (the principle that the law must define punishable acts in detail) has not been fully observed in reality. In many cases, companies were accused of violations even when they were not explicitly enumerated in IFRS. In other words, punishment for violating IFRS provisions conflicts with the principle of legality. According to the logic behind delegated legislation, IFRS becomes the law that regulates violations. However, the principles-based IFRS fails to abide by the principle of legality because it only provides general principles without specific provisions.

In principles-based accounting, it is difficult to judge whether an act of violation was committed deliberately (intentionally) or without knowing (due to negligence) because it allows management to exercise considerable amount of discretion. Intention can again be divided into either definite one or willful negligence as the weakest form of intention that cannot be considered as a definite intention. The distinction between these two is also demanding.

As it is not easy to identify illegal acts under principle-based accounting, punishment must be imposed with extreme caution unless the violation of the principles is crystal clear from the legal point of view.

Fostering the culture of debating and respecting process-oriented judgment

Active discussion and exchange of views enables us to identify various problems that can possibly occur in the future, and thus to make more effective judgments when similar situation happens. Having intense discussions to make the right judgment and find concrete grounds for the judgment is the core of principles-based accounting.

Companies and auditors should continue to hold thorough discussions based on documents with compelling logic. It will not only help prevent potential conflicts between them but also assist in identifying the responsible party with greater ease and accuracy, should legal liability issues arise in the future.

Of course, no matter how much discussion and communication the company and auditor have, problems like accounting errors cannot be completely prevented. Therefore, it is imperative that companies shift towards placing greater emphasis on accounting process for successful implementation of principle-based accounting. Similarly, the regulatory bodies should also shift towards process-oriented supervision, instead of the consequential supervision where all decisions are made based solely on the ultimate results.

Epilogue

Korea has a very long history of a rules-based code-law system. In Korea, since accounting standards are interpreted as a part of the law, violation of the accounting standards are seen as violation of the law and thereby get punished. It is therefore not surprising that Korean accounting professionals living under this code-law system find principles-based accounting rather uncomfortable, since principles-based accounting requires a wide spectrum of judgements which could be retrospectively seen out of line. When accounting standards are considered to be a part of the code-law, the scope of interpreting accounting standards becomes extremely narrow, making every word in the accounting standard immensely important. Any accounting policy that differs even slightly from the very wording of the accounting standards could be penalized as a violation of the law. Quite often, companies and external auditors are accused of and even get punished for unintended misinterpretation of the standards.

In contrast, nation-states including the UK do not aim to punish companies for accounting failure but seek to reach the agreement with them so that the company could provide accurate information to the market in a timely manner. The Executive Director of Financial Reporting Council of UK noted in an interview that 'the FRC does not exist to punish companies. The business side, external auditors, and regulatory bodies all engage in a mutually trusting, cooperative relationship, endeavoring together to improve the quality of corporate financial reporting'.

We must strike flint to start fire

Building a mutually trusting partnership should be the first and foremost step to properly establish principles-based accounting in a country like Korea where accounting standards are part of code law. Discussions must continuously take place, and for that to happen, participants should not shy away from the conflicts that may inevitably arise from such discussions. In other words, dispute, not disguise, leads to the truth.

Until now, accounting stakeholders have been hiding their flint when it comes to the issue of principles-based accounting. Companies, auditors, regulatory bodies, and academia must take out their flint to strike up heated discussions so that principles-based accounting can shine. The result of an intense debate may not always lead to the right answer. But to come up with the most satisfying solution, we have to make arguments and discuss with others continuously. We need to grasp how principles-based accounting differs from rules-based accounting through discussions.

The establishment and development of principles-based accounting cannot be achieved in a short period of time, especially in a country with rules-based system. However, presenting problems and tackling the issues through continuous discussions will enable all the stakeholders to better understand principles-based accounting; and by understanding the counterpart's claims and the grounds therefore, a mutually trusting cooperative relationship would be established among them instead of a relationship involving distrust or even sanctions.

Suggestions for the successful establishment of principles-based accounting

The research team of KAA presents following policy proposals for the successful establishment of principles-based accounting in a rules-based country like Korea.

Stakeholders must understand principles-based accounting. Stakeholders must also learn to trust and respect each other.

- Acknowledge that differences may arise in the interpretation of principles-based accounting and build a culture that respects the views of experts on interpretation.
- Aim to improve the quality of corporate financial reporting by encouraging companies to provide proper financial reporting and disclosures, instead of aiming to regulate, penalize, or criticize.
- Develop a cooperative relationship built on mutual trust among companies, auditors, and regulatory bodies.

Companies must improve their procedures and facilitate continuous communication for better implementation of principles-based accounting.

- Acknowledge that the responsibility of preparing financial statements lies with the company and that the purpose of financial statements is to communicate with information users.
- Enhance the quality of financial statements by elevating the status of the accounting department in the company and strengthening their capabilities to enable independent interpretation and judgment with regard to accounting standards.
- Establish due process for making significant judgments during the preparation of financial statements and equip more elaborate documents to justify the decisions.

Auditors must strengthen human resources and modify audit procedures to better implement principles-based accounting.

- Make every effort to maintain a high level of expertise and independence (provide training for auditors, strengthen the quality control office, etc.).
- Document the basis for expert judgment in detail to the greatest extent possible to ensure justification for the audit process.
- Respect the judgment of fellow auditors.

Regulatory bodies must accept diversity and exercise preventive supervision as part of its effort to better implement principles-based accounting.

- Shift towards preventive supervision by encouraging public disclosures

to avoid uncertainties that arise from lack of information (Adopt an appropriate ex ante review system).

- Exercise supervision over the process and procedures to induce production of good accounting information, instead of imposing punishment based solely on the results.
- Expand the infrastructure of the regulatory bodies to ensure adequate review and supervision (Reinforce the supervisory organizations, establish expert panels, recruit experienced supervision personnel, etc.).

Institutional strategies must be improved for better implementation of principles-based accounting.

- Sufficiently guarantee companies' right to defense in interpreting standards and making judgements thereon so that the credibility of the decisions made by the FSC's Securities and Futures Commission may be enhanced (Guarantee the right to request the copy of review reports, fully operate the adversarial system, specify decisions content, etc.).
- Apply a strict framework of judgement when determining deliberate acts of misconduct, taking into consideration the principle of clarity.
- Allow experts in accounting standards and Regulatory Review Measure Guidelines to handle accounting cases in the long term (Promote the establishment of the accounting tribunal).

We hope this summary and the policy proposals will be of help to countries with rules-based legal and social systems in pursuing their journey towards principles-based accounting.

Reference

- Ahmed, A. S., M. Neel, and D. Wang. 2013. Does mandatory adoption of IFRS improve accounting quality? Preliminary evidence. *Contemporary Accounting Research* 30(4): 1344-1372.
- Ball, R. 2006. International financial reporting standards (IFRS): pros and cons for investors. *Accounting and Business Research* 36: 5-27.
- Barth, M., W. Landsman, and M. Lang. 2008. International Accounting Standards and Accounting Quality. *Journal of Accounting Research* 46: 467-498.
- Barth, M., W. Landsman, M. Lang, and C. Williams. 2012. Are IFRS-based and US GAAP-based accounting amounts comparable? *Journal of Accounting and Economics* 54: 68-93.
- Bae, G., and J. Lee. 2013. A study on improvement of the Financial Supervisory Service's regulatory review on audits. *Korean Accounting Journal* 22(2): 23-60.
- Black, J., M. Hopper, and C. Band. 2007. Making a success of principles-based regulation. *Law and Financial Markets Review* 1(3): 191-206.
- Braun, G. P., C. M. Haynes, T. D. Lewis, and M. H. Taylor. 2015. Principles-based vs. rules-based accounting standards: The effects of auditee proposed accounting treatment and regulatory enforcement on auditor judgments and confidence. *Research in Accounting Regulation* 27(1): 45-50.
- Brown, P., and A. Tarca. 2005. A commentary on issues relating to the enforcement of International Financial Reporting Standards in the EU. *European Accounting Review* 14(1): 181-212.
- Callao, S., and J. I. Jarne. 2010. Have IFRS affected earnings management in the European Union? *Accounting in Europe* 7(2): 159-189.
- Cascino, S., and J. Gassen. 2010. Mandatory IFRS adoption and accounting comparability. Working Paper.
- Cho, S., S. Park, S. Ha, and H. Kim. 2013. Market reaction to the turning operating losses into profits of distressed firms through adopting IFRS. *Korean Journal*

- of Accounting Research* 38(4): 261-295.
- Cho, J. 2019. Implementation of principle-based accounting standards: The case of Samsung Biologics. *Korean Accounting Association Academic Presentation Papers*(2): 1-36.
- Choi, S., and K. Choi. 2015. Does adoption of K-IFRS improve accounting transparency? - Analysis of the usefulness of accounting information in capital market. *Productivity Review* 29(2): 197-230.
- Cohen, J. R., G. Krishnamoorthy, M. Peytcheva, and A. M. Wright. 2013. How does the strength of the financial regulatory regime influence auditors' judgments to constrain aggressive reporting in a principles-based versus rules-based accounting environment? *Accounting Horizons* 27(3): 579-601.
- Daske, H., L. Hail, C. Leuz, and R. Verdi. 2008. Mandatory IFRS reporting around the world: Early evidence on the economic consequences. *Journal of Accounting Research* 46: 1085-1142.
- De George, E. T., C. B. Ferguson, and N. A. Spear. 2013. How much does IFRS Cost? IFRS adoption and audit fees. *The Accounting Review* 88(2): 429-462.
- DiPiazza, S., T. Flynn, D. McDonnell, J. Quigley, F. Samyn, and J. Turley. 2008. Principles-based accounting standards. *Global Public Policy Symposium Report*.
- Ernstberger, J., M. Stich, and O. Vogler. 2012. Economic consequences of accounting enforcement reforms: the case of Germany. *European accounting review* 21(2): 217-251.
- Fédération des Experts Comptables Européens. 2002. *Discussion paper on enforcement of IFRS with Europe*.
- Financial Accounting Standards Board. 2003. Principles-based approach to U.S. standard setting (File Reference No. 1125-001).
- Financial Supervisory Service. 2017. Accounting Review Operation Plan for 2017.
- Financial Supervisory Service. 2018. Accounting Review Operation Plan for 2018.
- Gray, S. J., K. Nagata, M. Nakamura, and C. Ozu. 2019. Voluntary Adoption of IFRS: What Motivates Japanese Firms to Voluntarily Adopt IFRS? available at: <https://ssrn.com/abstract=3364253>.
- Han, J. 2018. Problems of and improvement directions for review systems under IFRS. The 3rd Auditor Workshop.

- Han, J., E. Kim, J. J. Park, M. Song, Y. Lee, S. Cho, and S. Han. 2020. *Principles-Based Accounting: We must strike flint to start fire*. ShinYoung Publishing Company.
- Jung, T. 2013. Adoption of IFRS and earnings management. *Korean Accounting Journal* 22(1): 327-348.
- Lee, C. 2018. Suggestions for the improvement of the accounting review procedures and authoritative guidelines in the era of IFRS. *Monthly Certified Public Accountant* 305: 44-49.
- Lee, J., and Y. Lee. 2018. Financial statement reviews for the advancement of the accounting review system and improvement methods for the review system for external auditors. *Korea Institute of Certified Public Accountants Research Report*.
- Kim, G. 2014. The association between K-IFRS adoption and earnings management: Focusing on external auditor size. *Study on Accounting, Taxation & Auditing* 56(1): 117-146.
- Kim, J., and H. Shi. 2012. Voluntary IFRS adoption, analyst coverage, and information quality: International evidence. *Journal of International Accounting Research* 11(1): 45-76.
- Lang, M., M. Maffett, and E. Owens. 2010. Earnings Comovement and Accounting Comparability: the Effects of Mandatory IFRS Adoption. Working paper. The University of North Carolina, The University of Chicago and University of Rochester.
- McEnroe, J. E., and M. Sullivan. 2013. An examination of the perceptions of auditors and chief financial officers regarding principles versus rules based accounting standards. *Research in Accounting Regulation* 25(2): 196-207.
- Schipper, K. 2003. Principles-based accounting standards. *Accounting Horizons* 17(1): 61-72.
- SEC. 2004. Study pursuant to Section 108(d) of the Sarbanes-Oxley Act of 2002 on the adoption by the United States financial reporting system of a principles-based accounting system.
- Seo, W. 2009. The meaning of the adoption of the principles-based IFRS. Report submitted for the *Symposium on the Accounting Supervision Direction for IFRS*.

원칙중심 회계

부딪혀야 빛을 낸다

한국회계학회

한종수 (대표저자)

김응길

박종성

송민섭

이영한

조성표

한승수

The appended material in Korean is a summary of the original version of “Principle-based Accounting: We must strike flint to start fire” issued by the Korean Accounting Association in May 2020.

It is attached hereto to assist readers in understanding the English summary of the report.

첨부된 국문 자료는 한국회계학회가 2020년 5월 발간한 「원칙중심 회계: 부딪혀야 빛을 낸다」를 요약한 것입니다. 영문 요약의 이해를 돕기 위한 목적으로 첨부하였습니다.

목 차

Prologue • 65

Chapter 1 원칙중심 회계 개념 추리기 • 69

- 1-1 한국의 법체계와 원칙중심 회계의 도입 / 69
- 1-2 한국이 원칙중심 회계인 IFRS를 도입한 이유 / 72
- 1-3 한국의 규제중심 환경에서 원칙중심 회계 적용의 문제점 / 76

Chapter 2 원칙중심 회계 적용 과정에서의 사안들(Issues) • 81

- 2-1 기업의 재무제표 작성과정에서의 사안들: 경영진의 재량과 비용 증대 / 82
- 2-2 외부감사과정에서의 사안들: 감사인의 위험과 의견충돌 가능성 증가 / 84
- 2-3 감독과정에서의 사안들: 사후감리의 한계와 해석 차이에 따른 갈등 우려 / 86

Chapter 3 원칙중심 회계 해법 만들기 • 89

- 3-1 기업: 프로세스를 정비하고 의사소통을 지속하라 / 90
- 3-2 감사인: 인적자원을 강화하고 감사절차를 정비하라 / 94
- 3-3 감독기관: 다양성을 인정하고 예방중심으로 감독하라 / 96
- 3-4 원칙중심 회계 정착을 위한 그 밖의 아이디어 / 101

Epilogue • 105

한국은 2005년부터 IFRS 도입에 관한 논의를 진행하면서 다음과 같은 다섯 가지 효과를 기대하였다. (1) 한국 기업들의 회계투명성에 대한 신뢰도를 제고하여 Korea Discount를 해소, (2) 한국 글로벌 기업의 재무제표 작성의 이중적 부담을 경감, (3) 국제 자본시장을 통해 국내 기업의 자금 조달을 원활화, (4) 국내 자본시장의 국제화에 기여하여 외국인 투자자들의 국내 투자를 유도, (5) 국내 기업의 외국 진출과 외국 기업의 국내 진출을 촉진. 특히, 높은 수준의 회계 기준을 채택하여 한국 기업들의 회계투명성을 높이고 회계정보의 신뢰성을 향상시키는 것이 정책당국의 가장 큰 목적이었다.

이에 따라 한국 정부는 2007년에 IFRS 도입 로드맵을 발표하고 기업이 IFRS를 2009년 회계연도부터 자발적으로 도입할 수 있도록 하였다. 2011년 회계연도부터는 모든 상장기업들이 의무도입하였으며 2020년 현재 약 5,060여개의 기업들이 IFRS를 적용하고 있다.

한국의 IFRS 도입은 주목할 만한 특징을 가지고 있다. 첫째, 한국은 성문법 중심의 국가이다. IFRS 도입 이전 회계기준은 성문법(code law system)에 근거한 규칙중심 회계기준이었다. 반면, IFRS는 원칙중심 회계기준으로 규칙중심의 한국 법체계와는 다른 common law system을 취한다. 한국은 성문법 중심의 법체계에서 원칙중심 회계기준을 도입·운영하고 있다. 둘째, 한국은 IFRS 도입에 있어서 Conversion approach가 아니라 Big Bang approach를 채택하였다. 즉, 기존의 회계기준을 2011년 1월 1일에 IFRS로 전면 대체하였다. 셋째, 한국의 IFRS 도입은 2007년 IFRS 도입 로드맵 결정과 2011년 의무도입까지 4년밖에 걸

리지 않을 만큼 짧은 기간에 이루어졌다. 마지막으로 한국의 IFRS 도입은 정부 주도로 이루어졌다.

이와 같은 특성으로 인하여 한국은 다른 국가에서는 찾아보기 어려운, 독특한(unique)한 경험을 얻을 수 있었다. 정부 주도로 IFRS를 전면적으로 도입한 것은 IFRS라는 원칙중심 회계기준이 짧은 기간에 도입되고 정착되는 데 큰 역할을 한 것은 분명하다. 반면 짧은 기간에 정부 주도하에 이루어진 IFRS의 전면적 도입으로 기업, 투자자, 감사인, 규제당국자에게는 원칙중심 회계를 충분한 경험 없이 전격적으로 적용해야 하는 급속한 회계환경의 변화를 가져왔다. 특히, 성문법에 기반한 규칙중심 회계기준을 적용해 온 국가에서 매우 짧은 기간에 이제까지 경험하지 못했던 원칙중심 회계기준을 도입하고 적용하였다. 따라서 IFRS 도입 이후 예상치 못했던 많은 사안(issues)들이 발생한 것은 너무나도 당연하다 할 것이다.

예를 들어, 기업, 감사인, 감독기관이 IFRS 기준에 대해 서로 다르게 접근하여 IFRS 회계기준의 모호성에 대한 논란이 있는 가운데 대우조선해양과 삼성바이오로직스 등의 회계처리에 대한 논란이 발생하였다. 국제기관이 내놓는 대한민국의 회계투명성에 대한 평가도 개선되지 않고 있다. 스위스 국제경영개발대학원(IMD)이 발표한 국가경쟁력 종합평가의 '회계·감사 실무적정성' 항목에서, 한국은 2013~2018년 동안 63개국 중 최하위인 58~63위를 기록하였다. 높은 품질의 회계기준으로 여겨지는 IFRS를 적용하면서 기업, 감사인, 규제당국 사이에 의견 불일치는 시장참여자에게 불확실성으로 다가왔으며, IFRS 도입에 대해 회의적인 시각도 가지게 하였다.

IFRS 도입과 적용과정에서 지속적으로 드러나는 issues로 인하여, 한국회계학회는 원칙중심 회계에 대하여 근본적으로 다시 생각해보고 한국의 시장참여자들이 원칙중심 회계에 대한 충분한 이해를 하고 있는지에 대해 고민하였다. 단순히, 기존 회계기준과 IFRS 기준의 차이로 인한 문제가 아닌, 규칙중심과 원칙중심 회계라는 근본적인 접근법의 차이로 인하여 시장참여자들이 IFRS 적용에 어

려움을 겪고 있는 것이 아닌지 고민하였다. 만약 시장참여자들이 원칙중심 회계에 대해 충분히 이해하지 못하고 있다면, 원칙중심 회계를 규칙중심 사회에서 어떻게 이해시키고 조화시킬지에 대해 연구하였다.

이러한 노력의 첫 시작으로 한국회계학회는 연구팀을 구성하고, 원칙중심 회계 도입 이후 기업, 감사인, 감독기관이 겪고 있는 고충사항에 대한 설문조사를 총 162개 대기업 및 중견-중소기업 회계담당자와 공인회계사 188명을 대상으로 실시하였다. 그리고 기업 회계담당자, 기업 회계임원, 소위 'Big 4'로 일컫는 4개 대형 회계법인 및 중소형 회계법인의 대표 등 최고경영진들을 면담하였다.

또한 미국 증권거래위원회(SEC, Securities and Exchange Commission), 영국 재무 보고위원회(FRC, Financial Reporting Council), 독일 회계기준위원회(DRSC, Deutsche Rechnungslegungs Standards Committee)와 재무보고감리위원회(DPR, Die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung), 금융감독청(BaFin, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) 등 해외국가들의 회계기준제정기구와 감독기관, 더불어 PwC, KPMG 등 현지 대형 회계법인을 방문했다. 이를 통해 우리보다 먼저 원칙중심 회계를 적용하고 있는 국가들의 다양한 경험을 현장에서 자세히 조사하였다.

이러한 연구를 바탕으로 한국회계학회는 2018년 가을부터 1년간 원칙중심 회계 기준 구현방안 세미나를 다섯 차례 진행하였다. 2018년 11월에 열린 제1차 세미나에서는 원칙중심 회계와 회계감리와 감독방향, 제2차 세미나(2019.1.)에서는 회계감사, 제3차 세미나(2019.3.)에서는 기업의 회계처리, 제4차 세미나(2019.4.)에서는 관련 법적이슈에 대하여 논의하였고, 2019년 5월에는 제5차 세미나를 국회에서 열어 네 차례 논의했던 내용을 종합하고 토론하였다.

이와 같이 한국회계학회의 원칙중심 회계 연구팀과 감독기관, 회계법인, 법무법인, 기업 등의 관계자들이 원칙중심 회계의 발전을 모색하는 방법에 대해 함께 고민한 내용을 모아 하나의 책으로 만들어 발간하였다.

본 요약은 책자에서 논의한 한국회계학회의 원칙중심 회계에 대한 이해와 적용 과정에서 겪었던 경험을 요약하여 제시함으로써 한국이 IFRS를 도입하면서 겪었던 어려움을 공유하는 것을 목적으로 한다. 본 요약이 해외독자를 대상으로 한다는 점을 고려하여 책자에서 논의한 모든 내용을 제시하기보다는 해외에서 한국에 관심을 가질 만한 내용을 선별하여 요약하였다.

본 요약은 다음과 같이 구성되어 있다. 제1장에서는 한국이 이해하는 원칙중심 회계에 대해서 논의하며, 제2장에서는 한국이 원칙중심 회계를 도입하면서 겪었던 경험과 문제점들을 제시한다. 제3장에서는 이러한 문제점을 해결하기 위하여 한국이 취했던 노력과 향후 연구자들에게 책자에서 제시하였던 대안을 제시한다. 마지막으로 Epilogue에서는 결론을 제시한다.

원칙중심 회계 개념 추리기

한국에서 있었던 IFRS와 관련한 논란을 이해하기 위해서는 한국의 법체계와 IFRS 특성 간의 차이로 인하여 발생하는 문제에 대한 이해가 중요하다. 본 장에서는 한국의 회계기준과 관련한 법체계, 원칙중심 회계와 IFRS의 특성, 그리고 성문법 체계에서 원칙중심 회계기준을 적용하여 생기는 문제점을 논의한다.

1-1 한국의 법체계와 원칙중심 회계의 도입

한국의 법체계에서 회계기준의 위치를 이야기한다면, 가장 큰 특징은 한국의 회계기준은 법률의 일부라는 점이다. 그런데 한국에서는 국내법규인 회계기준으로 원칙중심 회계인 IFRS를 도입하였다. 따라서 한국의 법규인 회계기준을 해외 기구인 IASB가 제정하고, 성문법의 법체계에서 불문법의 원칙중심 회계를 사용하는 이원화된 체계를 갖고 있다.

한국의 회계기준과 관련한 법적 체계

한국은 성문법 체계를 가지고 있다. 한국 기업들이 재무제표를 작성하는 데 적

용해야 하는 회계기준도 법률로 규정되어 있으며, ‘상법’과 ‘주식회사 등의 외부감사에 관한 법률(약칭 외부감사법)’에서 정해진다. 한국 기업들이 재무제표를 작성하는 데 사용할 수 있는 회계기준은 크게 K-IFRS, 일반기업회계기준(K-GAAP), 중소기업회계기준으로 구분된다. 법규에 의해, 한국의 상장기업(유가증권시장 및 코스닥시장에 상장된 기업)과 금융기관은 K-IFRS를 의무 적용해야 한다. 비상장기업이거나 금융기업이 아닌 외부감사법* 적용 대상 기업은 K-IFRS보다는 좀 더 간단한 일반기업회계기준의 적용 대상이 된다. 마지막으로 외부감사법의 적용을 받지 않는 비교적 규모가 작은 기업들은 중소기업으로 분류되어 중소기업회계기준을 적용한다. 다만, 일반기업회계기준과 중소기업회계기준 적용대상 기업들도 원하는 경우 IFRS를 적용할 수 있다.

세 가지 회계기준의 적용대상을 연혁에 따라 정리하면 [도표 1]과 같다.

[도표 1] 우리나라의 세 가지 회계기준

구 분	2008년 이전	2009~2010년	2011~2012년	2013년 이후	비 고
조기 도입기업	한국 기업회계기준 (K-GAAP)		K-IFRS		삼성, LG 등 대기업 및 일부 중소기업
상장기업					
중견 비상장기업		일반기업회계기준		비상장 대기업 및 중견기업 등	
중소기업	※ 요구하는 회계기준이 없었음.				중소기업회계기준

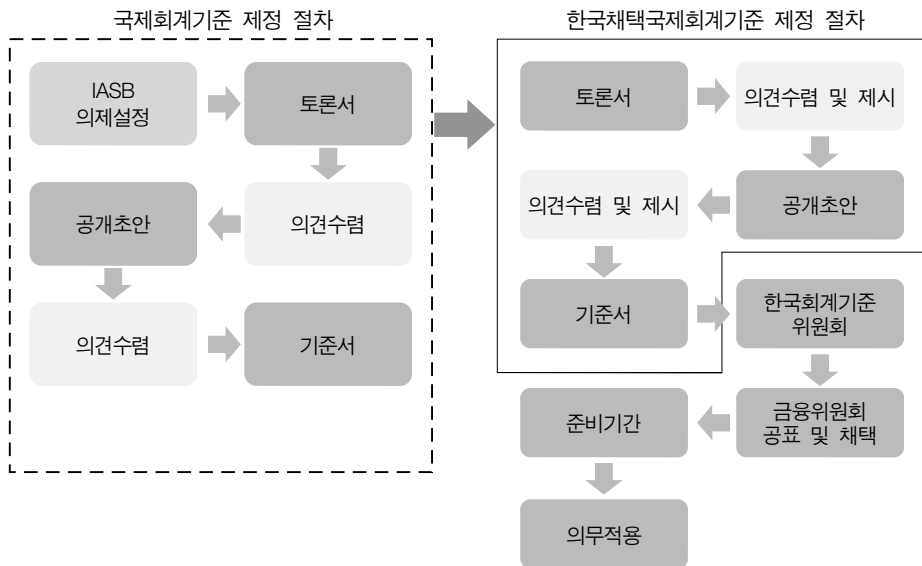
한국의 IFRS 제정 절차

법률적인 측면에서 K-IFRS는 국내 법규이다. 외부감사법에서는 한국 기업들이 재무제표를 작성하는 데 적용해야 하는 회계기준으로 IFRS를 지정하고 있으며, 금융위원회는 회계기준 관련 업무를 한국회계기준원(KASB)에 위탁하였다. 이에 따라 한국은 K-IFRS라는 국내 법규를 해외의 IASB가 제정하게 되었다. 즉, 우리나라 법규를 국외 기관에서 제정하는 이원화된 체계를 갖고 있다.

* 한국에는 “주식회사 등의 외부감사에 관한 법률(외부감사법)”이 있다. 이 법에서 정한 일정한 요건에 해당하는 기업은 의무적으로 외부감사를 받아야 한다.

한국의 IFRS 기준서 개정 및 제정 과정은 [도표 2]와 같이 크게 두 가지 과정으로 나누어질 수 있다. 첫 번째 과정은 IASB가 IFRS를 제정하는 절차로 [도표 2]의 왼쪽 부분이다. 한국은 IFRS를 전면 도입하고 있으므로, IASB가 IFRS를 제정하는 과정은 한국이 회계기준을 제정하는 과정의 일부가 된다. KASB는 IASB가 주도하는 회계기준 제정과정에서 회계기준 제정 및 개정과 관련한 내용을 적극적으로 알려 한국의 이해당사자들로부터 의견을 수렴하고 이러한 의견을 바탕으로 IASB에 의견을 제출하는 방식으로 회계기준의 제정 및 개정 절차에 참여하고 있다.

[도표 2] 국제회계기준 및 한국채택국제회계기준 제정 절차



두 번째 과정은 [도표 2]의 우측 부분으로 IASB가 제정한 회계기준을 국내 회계기준으로 공표하는 절차이다. IASB에서 제정한 IFRS를 한국회계기준원(KAI)에서 한글로 번역한 공개초안에 대해 의견수렴과정을 거쳐서 최종안이 작성된다. 그 후 회계기준위원회(KASB)의 의결과 금융위원회의 승인을 거쳐 공표함으로써 효력을 발휘한다. 이를 K-IFRS라 한다. KASB의 의결과 금융위원회의 승인을 거쳐 공표되지 않은 회계기준은 한국에서 국내 법규로서의 효력이 없다.

한국은 IFRS를 전면도입(full adoption)하기 때문에 2020년 현재까지는 IASB가 발표하는 IFRS를 수정 없이 한국어로 번역하여 회계기준으로 발표하였다. 다만, 한국의 법규에서 별도로 요구하고 있는 부분 등이 있는 경우, IFRS가 허용하는 범위에서 부분적인 추가 요구사항을 포함한다(예, 영업이익에 대한 공시 요구).

1-2 한국이 원칙중심 회계인 IFRS를 도입한 이유

한국은 성문법 중심의 국가로서 IFRS를 도입하기 전에 규칙중심 회계기준을 사용하였다. 그리고 상장기업을 제외한 기업들은 아직도 규칙중심의 일반기업회계기준을 사용하고 있다.

2007년 한국이 IFRS 도입을 결정할 때 원칙중심 회계에 대한 많은 논의와 우려가 있었다. 원칙중심 회계기준은 한국이 경험하지 못한 회계기준이었기 때문에 그 누구도 구체적으로 어떤 회계기준인지를 설명하는 것이 쉽지 않았다. 아직도 한국의 법규 대부분이 성문법 중심인 상황에서 원칙중심 회계기준을 이해하는데에는 어려움이 있다.

그럼에도 원칙중심 회계기준인 IFRS를 도입한 것은 규칙중심 회계기준에 비하여 많은 것을 기대하였기 때문이다. 규칙중심 회계와 비교하여 원칙중심 회계의 장점과 단점을 살펴봄으로써, 원칙중심 회계기준이 어떤 회계기준인지를 이해하고 한국이 원칙중심 회계기준인 IFRS에 대하여 어떤 기대를 가지고 있었는지를 살펴본다.

원칙중심 회계의 장점: 경제적 실질을 보여주는 회계

규칙중심 회계에서는 회계기준제정기구가 회계기준, 해석, 실무지침을 모두 제공한다. 따라서 규칙중심 회계는 외관상 비슷한 거래나 사건에 대해 모든 기업들이 회계처리를 동일하게 하도록 유도하는 경향이 강하다. 규제당국도 기업들이 회계기준에 따라 회계처리를 했는지만 판단하면 되기 때문에 기업의 재무제

표를 비교하고 감독하는 것이 쉬워진다.

하지만, 겉으로 보이는 거래 형태는 유사하더라도 속모습인 경제적 실질은 서로 다를 경우, 규칙중심 회계기준은 기업이 거래의 실질과는 상관없이 주어진 규칙에 따라 거래에 대한 회계처리를 수행해야 할 수 있다. 따라서 규칙중심 회계는 기업의 재무현황과 경영활동을 제대로 반영하지 못할 수 있다.

반면, 원칙중심 회계는 “기업을 가장 잘 아는 것은 기업 자신이기 때문에, 기업에게 가장 잘 맞는 회계처리를 아는 것도 기업이다”라는 믿음을 바탕으로 한다. 기업의 경제적 활동의 본질을 반영할 수 있는 회계처리를 모색하는 회계기준이다.

경제적 활동의 본질을 순수하게 담아내기 위하여 원칙중심 회계는 경영진의 전문가적 판단(professional judgment)을 중요시한다. 이러한 신념에 따라 원칙중심 회계는 회계처리를 위한 상세한 규칙 대신 개념체계(conceptual framework)에 기반을 둔 회계원칙(accounting principles)을 제공한다(SEC, 2004; Schipper, 2003). 기업 스스로 자신이 처한 구체적인 상황에 대한 적절한 회계처리를 가장 잘 판단할 수 있다고 믿기 때문에, 원칙중심 회계는 구체적 회계처리방법이나 명확한 양적 기준을 제시하지 않는다.

• 회계공학의 위험

규칙중심 회계는 회계공학(Accounting engineering)의 위험을 내포한다. 규칙중심 회계는 회계기준을 기계적으로 적용하기 때문에 재무제표 작성자가 규정을 우회하여 자신이 원하는 회계수치를 얻어내는 회계처리가 가능하다. 회계공학은 분명한 의도적 회계조작임에도 불구하고 분식회계로 간주되지 않는다는 점이 규칙중심 회계가 갖고 있는 문제이다.

하지만 원칙중심 회계에서는 회계기준의 원칙이 달성되었는지를 확인하기 때문에 의도적으로 왜곡된 회계처리를 어렵게 한다. 일관된 개념체계에 근거하여 넓

은 영역을 다룰 수 있도록 적절하게 정의된 기준만을 제공하고, 기업의 재무제표 작성책임자가 합리적 판단에 따라 회계처리를 할 수 있도록 한다. 따라서 원칙중심 회계에서 재무제표 작성자들은 회계기준에서 제공하는 회계처리 원칙과 회계처리를 통해 작성되는 재무정보의 목적에 집중한다.

• 규칙의 방대화 가능성

규칙중심 회계는 시간이 지날수록 회계기준이 너무 복잡하고 방대해져 적용하기가 어려워진다. 규칙중심 회계는 실행 과정에서 수많은 예시와 예외를 만들지 않으면 안 된다. 기존에 없던 새로운 거래가 생기면, 이 거래는 기존 거래와 유사하여도 완전히 똑같은 수는 없고 그 차이가 두 거래 간의 경제적 실질을 다르게 만들 수 있다. 그러면 규칙중심 회계에서는 새로운 거래에 대한 해석과 지침을 추가해서 제공해야 한다.

해석과 지침이 많아지면 자연스럽게 재무제표를 작성하기 위해 알아야 할 해석, 지침 역시 점점 증가한다. 결국 규칙중심 회계의 수많은 회계기준과 지침은 갈수록 더 복잡해지고 그에 따라 실무 적용은 더욱더 어려워진다. 시간이 지날수록, 경제가 발전할수록, 새로운 경제적 사건은 끊임없이 출현하기 때문에 규칙중심 회계는 끊임없이 복잡해지고 어려워질 수밖에 없다.

반면, 원칙중심 회계는 핵심적인 주요 규정에 집중하도록 함으로써 세부 가이드라인의 필요성을 줄이는 효과를 갖고 있다. 원칙중심 회계는 핵심규정의 추가 또는 수정이 필요한 극소수 경우를 제외하고는 새로운 가이드라인을 제시하는 경우는 드물다.

• 변화에 대한 대응

규칙중심 회계는 새로운 거래에 대해 신속하게 대응하기 힘들다. 규칙중심 회계는 기존 기준으로 처리하기가 어려운 새로운 거래가 발생할 때마다 기준·해석·지침을 적시에 공급하기 힘들어 새로운 거래에 탄력적으로 대응하기 힘들다. 따라서 어떤 거래에 대해 어떻게 회계처리를 하는지가 기준서 등에 제시되

어 있지 않으면 회계처리를 적시에 할 수 없게 된다.

원칙중심 회계는 구체적 사안이 아닌 원칙을 제공하기 때문에 시장상황이 변경되거나 새로운 형태의 거래가 발생하더라도 기존 기준을 적용하여 가장 적합한 회계처리를 수행하면 되므로 반드시 규정을 바꿀 필요가 없다. 따라서 시장의 변화에 따라 적시에 적용할 수 있다.

• 비교가능성

규칙중심 회계기준은 개별 국가에서 자국의 경제환경에 맞는 회계기준을 구체적으로 제정함으로써 국가별 맞춤형 회계기준을 제정할 수 있다는 장점이 있다. 반면, 이러한 국가 맞춤형 회계기준은 해당 국가의 법체계와 회계기준을 이해하지 못하면 회계정보를 완전하게 이해할 수 없다는 단점이 존재한다.

반면, 원칙중심 회계는 회계처리의 원칙을 제시하고 기업으로 하여금 이러한 원칙에 따라 재무제표를 작성하도록 하기 때문에 회계는 국가 간 비교가능성을 개선한다. 여러 나라들을 같은 잣대로 비교할 수 있기 때문에 자연스럽게 갖게 되는 장점이다(Cascino and Gassen, 2010).

원칙중심 회계의 단점: 많은 재량권의 허락

원칙중심 회계는 재무제표 작성이나 표시 방법뿐 아니라 회계처리 방법 등 세 부사항을 구체적으로 규정하지 않고 각 기업들의 실정에 맞게 선택할 수 있는 재량권을 부여한다. 이는 올바르게 사용될 경우, 기업의 경제적 실질을 가장 잘 보여줄 수 있는 기반이 되지만, 남용된다면 아래와 같은 부작용을 유발할 수 있다.

• 경영자의 판단으로 인한 이익조정 가능성과 비교가능성의 감소

기업은 회계처리에 대한 재량권을 오히려 회계이익조정에 이용할 수 있다. 원칙중심 회계 역시 그 안에서 또 다른 회계공학이 얼마든지 발생할 수 있다는 것이다. EU 소속 11개 국가 1,408개 기업의 실제 자료를 분석한 결과, 프랑스, 스

페인, 영국은 IFRS 도입 후 경영자 자신의 결정에 따른 이익조정의 폭이 증가하였다고 한다(Callao and Jarne, 2010).

한국의 경우, 2011년 도입된 K-IFRS는 영업이익 산출방식을 구체적으로 규정하지 않았다. 이에 따라 2009년 K-IFRS를 조기 도입한 기업 중에서 최근 3년 이상 적자를 보고한 기업들 중 일부가 영업손익 항목에 재량적 선택을 허용하는 K-IFRS를 이용하여 영업손익을 흑자로 전환했다. 그 결과, 해당 기업들은 코스닥시장에서 퇴출될 위기를 가까스로 모면하였다. 이 사례는 자의적 영업이익 산출의 정당성에 대한 논란을 촉발했다(조성표 등, 2013).

• 감사기능의 약화가능성

선행 연구에 따르면 감사인이 규칙중심 회계보다 원칙중심 회계에서 경영진의 회계처리에 대해 더 많이 동의하는 경향이 발견되기도 했다(Braun et al., 2015). 이는 원칙중심 회계가 지닌 모호성으로 인해 감사인이 경영진의 판단에 더 쉽게 설득된다는 의미로 해석할 수 있다. 실제로 Fortune 1000 기업의 CFO와 감사인에게 원칙중심 회계와 규칙중심 회계 중 어떤 것의 회계정보가 질적으로 더 좋은지 질문하자 규칙중심 회계가 더 낫다는 답변이 많이 나오기도 했다(McEnroe and Sullivan, 2013).

1-3 한국의 규제중심 환경에서 원칙중심 회계 적용의 문제점

원칙중심 회계에는 아주 많은 장점과 적지 않은 단점이 공존하고 있다. 그런데 특히 문제가 되는 상황은 성문법 규제 환경에서 원칙중심 회계가 활용될 때이다. 즉, 한국과 같이 회계를 제외한 대부분의 행정이 규제와 규칙 중심인 환경에서 회계기준만이 원칙중심인 경우, 회계기준의 운용과 다른 법규와의 충돌이 발생할 수밖에 없다.

원칙중심인 K-IFRS와 규칙중심의 상위법

우선 원칙중심 회계라는 법규의 원칙과 이보다 상위에 있는 법률이 지닌 원칙이 서로 충돌할 가능성이 있다. 한국에서 회계기준의 상위법으로는 상법, 외부감사법, 자본시장법, 금융감독규정 등이 있으며, K-IFRS는 위임규정을 통해 법원(法源)이 된다.

그런데 회계기준인 K-IFRS와 상위법 사이에는 매우 근본적인 차이가 존재한다. 즉, 회계기준은 원칙중심의 규정인 반면 상위법은 규칙중심의 성문법이다. 이에 따라 기업은 자신들에게 상당한 판단과 자율을 위임하는 K-IFRS가 상위법에서도 인정될 것인가 하는 걱정을 하게 된다. 예를 들어 원칙중심 회계에서는 회계기준의 문구보다는 회계기준의 목적을 우선하기 때문에, 기업이 적절한 절차를 거쳐서 판단을 내린 결과인 회계처리를 적절한 회계로 인정한다. 그러나 회계기준의 상위법에서는 회계기준의 문구 자체를 더 중요하게 고려한다. 왜냐하면 법체계가 성문법 체계이기 때문이다. 따라서 적절한 절차에 의한 회계의사결정이 라고 해도 성문법인 상위법에서 존중받지 못할 가능성이 존재한다.

이러한 규제환경에서 원칙중심 회계가 활용될 때에는 기업의 불확실성이 늘어나고 예측가능성이 줄어드는 문제도 발생한다. 원칙중심 회계에서는 상세한 지침이나 가이드라인, 규정의 상세해설이 제시되지 않기 때문에 기업 자신이 규정을 위반했는지, 그래서 감독기관으로부터 제재를 받게 될지 확실하게 알 수 없다.

이에 따라 기업은 가능한 모든 대안을 나열하고 하나씩 체크해 가는 ‘box-ticking’ 방식으로 규제를 회피할 수밖에 없게 된다. 즉, 기업은 세세한 것까지 하나씩 따지는 관료주의적 형식주의에 직면할 수도 있다는 걱정 때문에 불안감과 피로감이 증폭된다. 불확실성은 늘어나고 예측가능성은 줄어드는 상황으로 인하여 피규제자인 기업은 본연의 기능인 가치창출활동보다 있을지도 모르는 규제를 피하기 위해 소모적인 노력을 수행해야 할 가능성이 존재한다.

반대로 규제당국인 감독기관 입장에서는 회계기준 위반에 대한 판단기준이 명

확하지 않기 때문에 발생할 수 있는 모든 가능성을 고려하여 판단해야 한다. 기존에는 규칙에 맞추어 회계처리를 수행했는지 여부만 고려하면 됐으나 원칙중심 회계에서는 기업이 경제적 실질을 반영하는 회계처리를 수행했는지에 대해 판단해야 한다.

이러한 경제적 실질 반영에 대한 회계처리의 진실 여부는 경영자의 판단에 대한 사항이므로 평가가 쉽지 않다. 특히, 원칙중심 회계에서는 경영자가 재량권을 남용할 가능성이 크기 때문에 경영자 재량에 대한 감독기관의 평가는 더욱 중요할 수밖에 없다. 따라서 감독기관 입장에서는 원칙중심 회계에서 감독기능이 더욱 중요해질 수밖에 없으며 이에 따라 강화된 감독을 수행해야 한다고 생각하게 된다. 즉, IFRS의 도입으로 감독기능이 축소될 수도 있지만, 반대로 감독기능이 확대 강화될 수도 있다.

먼저, 원칙중심 회계에서는 규제(government)의 구렁텅이(regulatory creep)에 자주 빠져버릴 가능성도 있다. 원칙중심 회계에서는 회계처리에 대해 명확한 처리규정이 없고 명확한 정량적 판단기준이 없기 때문에 규제의 범위가 오히려 확장될 수 있기 때문이다. 불확실성으로 인하여 규제대상이 회계기준에 대한 준수뿐 아니라 회계기준을 지키기 위한 내부절차, 심지어 의도까지 확대될 수 있다.

또한 사후 결과에 기반을 둔 규제(hindsight-driven enforcement)의 가능성도 규제 환경에서 원칙중심 회계가 적용될 때 발생할 수 있는 위험이다. 경영자의 판단에 대한 평가가 쉽지 않으므로 사안이 일어난 발생시점의 상황에 기반을 두는 판단이 아니라 사후 결과를 가지고 경영자의 의도를 판단할 가능성이 있다. 결과는 눈에 보이는데 과정은 파악이 쉽지 않기 때문에 눈에 보이는 것만으로 판단할 개연성이 있다는 뜻이다.

예를 들어 한 회사가 어떤 거래를 했는데 결과를 예측하기 어려워 추정 당시의 사용가능한 정보를 이용하여 최선을 다해 추정을 했고, 그 결과를 근거로 회계처리를 했다. 그러나 이후 실제 결과가 나왔는데, 기업이 추정한 내용과 달랐

다. 이런 경우, 감독기관은 사안이 일어난 발생시점의 상황에 의거해서 추정의 적정성을 판단하는 것이 아니라 추정과 실제 결과가 다르다는 사실만을 바탕으로 기업과 감사인을 규제하는 사후 판단에 기반을 둔 규제가 가능해진다.

성문법 체계를 가지고 있는 우리나라와 같은 규제환경에서는 명백한 회계기준의 위반이 무엇인가가 중요하다. 물론 명백한 회계기준의 위반으로 인하여 투자자와 채권자 등이 피해를 입었다면 처벌을 받아야 한다. 그러나 원칙중심 회계는 명백한 회계처리방법을 항상 제시하지는 않는다. 따라서 원칙에 따른 회계처리가 문구에 얽매인 해석으로 처벌받을 수도 있고, 감독기관의 의지에 따라서는 원칙중심 회계가 오히려 더 쉽게 기업을 처벌하는 무기가 될 가능성도 있다.

한국의 외부감사법 개정과 회계환경의 변화*

한국 정부는 K-IFRS를 도입하였으나 원했던 수준의 회계정보 품질이 달성되지 않았다고 판단하였다. 삼성바이오로직스, 대우조선해양 등 한국의 큰 상장기업들의 회계처리 적절성에 대한 논란이 발생하였으며, 한국 기업들의 회계투명성에 대한 인식은 여전히 낮았다. 정부는 기업과 감사인이 회계정보의 신뢰성을 높이기 위한 노력이 부족하다고 판단하였으며, 이러한 회계정보의 질적 개선을 도모하기 위하여 2018년 외부감사법을 강화하는 방향으로 대대적으로 개편하였다.

회계기준의 적용과 관련된 개정 외부감사법의 대표적 내용은 다음과 같다. 첫째, 외부감사인의 독립성 강화를 위하여 ‘주기적 감사인 지정제’를 실시하기로 결정하였다. 과거에 한국은 감사인을 기업이 자유선택하는 제도를 사용하고 있었다. 하지만, 자유수임제는 감사인 사이의 지나친 경쟁과 저가 수임으로 인한 감사품질의 저하, 그리고 기업의 회계처리에 대해 반대하지 못하는 원인이 되었다고 판단하였다. 따라서 2019년부터 주기적으로 감사인을 지정하는 제도를 도

* 한국은 2018년에 기업 회계정보의 질적 향상을 도모하기 위하여 외부감사법을 대대적으로 개정하였다. 외부감사법 개정은 회계환경에 큰 영향을 미친 법률 개정으로 한국에서 많은 논의가 진행되었다.

입하였다. 새로운 주기적 감사인 지정제에 따르면, 상장법인은 외부감사인을 6년 동안 자유선임할 수 있으며, 이후 3년 동안 금융감독원이 외부감사인을 지정한다.

둘째, 재무제표 작성 실패에 대해 기업과 감사인에 대한 처벌규정을 강화하였다. 회계기준이 국내 법규의 일부인 성문법 국가인 한국에서는 양형기준이라는 일정한 기준에 의해 재무제표 오류에 대한 처벌을 해왔다. 개정 외부감사법은 분식 및 회계오류에 대해 최고경영자 및 감사인에 대한 처벌규정을 크게 강화하였다. 예를 들면, 기업의 회계담당자나 외부감사인이 거짓으로 재무제표를 작성한 경우, 10년 이하의 징역에 처하며, 회계기준 위반금액이 자산총액의 1/10 이상인 경우에는 무기징역에 처할 수 있다. 또한 기업이 고의 또는 중대한 과실로 회계기준을 위반한 경우, 위반금액의 20%를 초과하지 않는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.

이러한 외부감사법 개정은 기업의 재무제표 작성 책임과 외부감사인의 독립성을 강화한 긍정적인 측면이 있다. 반면, 처벌 강화로 인한 재무제표 작성 및 외부감사 실패 위험의 증가는 기업, 감사인, 감독당국 간의 갈등, 전임감사인과 후임감사인의 갈등 등 이해관계자 간의 더 많은 갈등을 일으킬 가능성을 크게 증가시켰다. 특히 앞에서 설명한 성문법 체계하에서 원칙중심 회계의 운용은 이러한 갈등을 더욱 증폭시키는 원인이 된다.

그 밖에도 많은 외부감사법의 개정 사항이 원칙중심 회계의 적용에 직·간접적으로 영향을 미친다. 이들에 대해서는 다음 해당되는 부분에서 설명한다.

원칙중심 회계 적용 과정에서의 사안들(Issues)

원칙중심 회계인 IFRS 도입 현황을 파악하기 위하여, 한국회계학회는 설문 및 심층 인터뷰를 통하여 IFRS를 적용하면서 실무자와 감사인이 느끼는 어려움에 대해서 조사하였다. 2018년 10월부터 2019년 3월까지 총 162개 회사의 회계담당자와 총 188명의 공인회계사를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 그리고 기업 회계담당자 및 회계임원, 회계법인의 대표와 최고경영진, 심리실 관계자들, 감독기관의 회계감독 담당자와도 심층 인터뷰를 실시하였다. 설문 및 심층 인터뷰의 결과를 기업, 감사인, 감독당국으로 나누어 제시하였다. 이 결과는 2011년 IFRS 도입 이후 8년간 사용한 후의 현황이라는 점에서 의의가 있다. 만일 조기 도입 기간까지 포함한다면 IFRS를 10년간 한국에서 사용한 후의 결과이다.

아래의 내용은 설문 및 심층 인터뷰에 근거하여 원칙중심 회계인 IFRS를 적용하면서 한국의 이해관계자가 느끼는 어려움을 기업, 외부감사인, 그리고 감독기관의 입장에서 요약한 것이다.

2-1 기업의 재무제표 작성과정에서의 사안들: 경영진의 재량과 비용 증대

늘어난 재량권, 더 늘어난 사적 이익 추구 가능성

원칙중심 회계에서 기업은 하나의 거래나 사건이 기업의 재무제표에 미친 영향을 가장 잘 표현할 수 있는 회계규정을 찾아 적용해야 한다. 이 과정에서 기업 경영진의 판단이 많이 필요하기 때문에 원칙중심 회계는 경영자에게 재량권을 많이 부여한다. 과거 규칙중심 회계에서는 세부내용이 규칙(질의회신 포함)으로 정해져 있어 기업 경영진의 판단력을 적용할 여지는 상대적으로 적었다.

설문조사 결과, 경영진이 원칙중심 회계 도입에 따라 늘어난 재량권을 활용하여 자신의 이해관계에 따라 회계처리를 할 가능성이 더 높아졌다고 답한 기업의 실무담당자들이 전체 응답자의 43.6%로, 가능성이 낮아졌다는 6.9%의 답변보다 6배 이상 많았다. 외부감사인에게 질문한 결과, 전체 응답자 중 71.3%가 원칙중심 회계 도입 이후 경영진의 이익조정 가능성이 증가했다고 응답했다.

설문 결과는 회계 실무담당자와 외부감사인 모두 경영진의 이익조정 가능성이 높아졌다고 보고 있음을 나타낸다.

기업과 이해관계자의 의견상충 증가

원칙중심 회계는 경영자에게 특정 거래에 대한 가장 목적적합한 회계처리가 무엇인지 판단을 요구한다. 하지만 가장 목적적합한 회계처리에 대해 경영자, 감사인, 감독당국의 판단이 달라질 수 있다.

상대적으로 판단이 더 많이 필요한 원칙중심 회계에서는 재무제표의 수정공시에 대해서도 사후적인 의심(second guess)이 더 많아질 수 있다. 감독기관은 그 수정이 기업이 회계오류를 수정한 것인지, 추정이 변경된 것인지를 분간하기 쉽지 않고, 회계오류로 결론 내리더라도 과실인지 고의인지를 판단하기도 쉽지 않다. 따라서 원칙중심 회계에서는 오류수정에 대한 문제 제기도 더 많고 기업과

감독기관 간의 법적 분쟁도 많아질 가능성이 높다.

기업 회계담당자에 대한 설문조사 결과, 경영진과 감사인의 의견상충이 증가했다는 응답자가 60.9%였고, 경영진과 감독기관의 의견상충 역시 52.6%의 응답자가 증가하였다고 응답했다. 외부감사인 대상 설문조사에서도 93.6%의 응답자가 원칙중심 회계 도입으로 경영자와 감사인 간 의견충돌이 증가 또는 많이 증가했다고 응답했다.

의견상충의 증가는 기업의 재무제표 작성 위험 증가로 이어질 수 있는데 감독기관의 감리 지적 가능성이 높아졌다는 응답이 55.8%, 감사인의 회계오류 지적 가능성이 증가했다는 응답이 64.5%로 높게 나타났다. 채권자나 주주 등의 소송 제기 가능성이 높아졌다는 의견도 38%나 되었다.

감사인, 감독기관에 대한 기업의 인식

원칙중심 회계는 회계처리에 대한 전문가적 판단을 중요시하므로, 회계처리에 대한 실무자, 감사인, 감독당국의 전문성, 투입노력 등의 변화가 필요하다. 기업의 실무담당자에 대한 설문 결과, 원칙중심 회계 도입 이후 감사인의 전문성이 증가했다는 답변은 31.8%로, 감소했다고 느끼는 21.2%에 비해 다소 높았다. 원칙중심 회계 도입 이후 감사인의 투입노력이 증가하였다는 답변(32.5%)이 감소하였다는 답변(25.8%)보다 다소 높았다.

반면, 감독기관의 전문성이 감소하였다는 의견(27.2%)이 증가하였다는 의견(21.8%)보다 소폭 높게 나타났다. 감독 시스템의 개선 노력에 대한 만족도 역시 원칙중심 회계 도입의 영향이 없다는 의견이 절반 이상(51.7%)을 차지했고, 만족도가 감소하였다는 의견(26.1%)이 만족도가 증가하였다는 의견(23.2%)보다 조금 높았다.

요약하면 원칙중심 회계로 인한 제반 환경의 변화에 따라 규제 시스템도 변화해야 하는데, 기업은 감독기관이 변화된 회계기준을 보다 잘 이해하여 새로운

환경에 적합한 감독 시스템의 변화를 이루지 못하고 있다고 느끼고 있는 것으로 보고 있었다.

회계비용의 부담 증가, 그러나 내부회계 인프라에는 변화 없음

원칙중심 회계 도입 후 회계비용이 크게 증가했다고 응답하였다. 응답자의 약 81%가 감사보수가 증가했다고 응답했다. 73.5%는 법률 위험에 대응하기 위한 비용도 증가했다고 답했다. 원칙중심 회계 도입 이후 외부 회계법인의 자문용역 활용 빈도가 증가했다는 기업이 81.1%, 외부 자문용역 비용이 증가했다는 기업이 83.0%에 달했다. 이는 원칙중심 회계 도입 후 외부 자문용역에 대한 기업의 의존도가 커지고 있음을 증명한다.

반면 원칙중심 회계 도입 이후 재무제표 작성자의 직급에 차이가 없었다는 답변이 58.2%, 회계부서 인원수도 변함없다는 답변이 54.4%였다.

요약하면 원칙중심 회계의 도입 이후, 회계위험에 대비하기 위하여 감사보수와 외부 자원 활용이 크게 증가하였다. 그런데 기업은 자신의 내부역량을 키우기 보다는 외부 자원을 활용하는 데 의존하고 있는 것으로 보인다. 원칙중심 회계에 적응하기 위해 장기적 관점에서 내부 역량을 키우기보다는 단기적 관점에서 외부에 의존하는 경향만 높아진 것으로 보인다.

2-2 외부감사과정에서의 사안들: 감사인의 위험과 의견충돌 가능성 증가

감사실패에 대한 위험 부담 증가

설문조사에서 외부감사인 중 84.6%는 원칙중심 회계 도입 이후 감사환경이 ‘악화’ 또는 ‘많이 악화’되었다고 응답했다. 감사인들은 판단 영역에 대해서도 징계하는 감독기관의 감리 기조가 원칙중심 회계 도입 후 감사환경 악화의 가장 주된 원인으로 보고 있다. 실제로 91.5%의 외부감사인 응답자가 원칙중심 회계

도입 후 감독기관의 감리 지적 가능성에 대해 ‘증가’ 또는 ‘많이 증가’했다고 응답하였다.

특정 거래나 상황에 적용할 구체적 지침이나 가이드라인이 부족한 것은 원칙중심 회계의 대표적인 특징이다. 따라서 회사가 한 판단의 적정성에 대해 감사인과 감독기관의 의견에 차이가 발생할 소지가 크다. 동일한 거래나 상황에 대해 기준을 적용하는 사람의 판단에 따라 서로 다른 결론이 나올 수 있어 사후 의견충돌로 이어질 수 있다는 의미이다. 한국에서는 회계기준의 적용과 해석에 대한 감독기관의 의견이 감사인의 의견과 다르면 일반적으로 감리 지적을 하거나 심한 경우 제재조치를 취할 수 있다.

또한 원칙중심 회계는 감사실패에 대한 소송 가능성을 높일 수 있는데, 감사인 대상 설문조사에서도 82.9%가 감사인을 상대로 한 이해관계자의 소송 제기 가능성이 ‘증가’하거나 ‘많이 증가’했다고 응답했다.

전기감사인과 당기감사인 간의 의견 충돌

한국은 2019년부터 감사인의 독립성을 강화하기 위하여 기업의 외부감사인을 강제적으로 교체(rotation)하는 새로운 제도를 도입하였다. 구체적으로, 특정 외부감사인은 최대 6년 동안 특정 기업을 감사할 수 있으며, 이후 이 기업은 감독기관이 지정하는 감사인으로부터 3년 동안 외부감사를 받아야 한다. 이러한 과정을 통하여, 기업은 6년에 한 번씩은 외부감사인을 강제적으로 교체하게 된다. 이를 ‘주기적 지정제’라고 한다.

더구나 주기적 지정제와 함께 감독당국은 외부감사인의 권한을 대폭 강화하였다. 대표적으로 표준감사시간제도를 통하여 외부감사인이 최소한 이상의 감사시간을 투입하도록 강제하였다. 또한 감사실패에 대한 처벌규정을 크게 강화하였다.

이러한 일련의 제도 변화로 외부감사의 엄격성은 전보다 더욱 강화될 것이며,

기업의 회계처리에 대하여 필연적으로 전기감사인과 당기감사인 간에 이견이 있을 가능성이 매우 높아질 것이다.

2020년이 주기적 지정제의 첫 해이므로 아직 실제 전기감사인과 당기감사인 간의 갈등을 알 수는 없다. 그러나 설문조사에 따르면, 외부감사인의 92.0%가 원칙중심 회계 도입 후 전임감사인과 당기감사인 간의 의견상충이 증가했다고 응답하였다.

2-3 감독과정에서의 사안들: 사후감리의 한계와 해석 차이에 따른 갈등 우려

감독기관의 제재를 피하는 회계처리 채택

한국은 성문법 중심의 사회법규 체계로 이루어져 있고, 규칙중심으로 감독 및 규제가 이루어져 있다. 이러한 상황에서 회계기준만 원칙중심으로 감독하는 것은 감독당국으로서도 쉽지 않은 과제이다. 기업과 감사인들은 원칙중심 회계 도입 이후에도 감독당국의 접근법에는 큰 변화가 없다고 느끼고 있다. 이는 감독기관이 경영자의 재량적 판단에 대한 평가보다는 회계기준의 규정에 기반하여 기업의 회계처리의 적정성을 판단하는 경향은 원칙중심 회계 도입 이후에도 변화가 없다는 것이다.

따라서 기업이나 감사인은 회계기준의 원칙과 목적을 고려해 가장 적합한 회계처리를 선택하기보다는 감독기관에 구체적 회계처리방식에 대해 답변을 요구하거나 감독기관이 문제를 제기하지 않으리라 예상되는 회계처리방식을 선택할 가능성이 높다. 그래야 나중에 제재를 받을 가능성이 적고 제재를 받더라도 적게 받기 때문이다.

감독기관의 제재를 피하기 위해 중요한 회계처리마다 감독기관의 질의회신과 의견조회를 거칠 수도 있다. 그러나 이런 일이 누적되어 회계 관행과 지침이 양

산되면 원칙중심 회계는 정착할 수 없다. 또한 질의회신이 재무제표 품질의 향상을 보장하지도 않는다. 제3자인 감독기관은 기업만큼 거래의 본질을 알지 못할 수 있고 기업의 수많은 의견조화에 민첩하게 대응하기 힘들어 불확실성을 키우는 결과를 초래하기 때문이다. 또한 권한 있는 감독기관의 의견만 존중받고 기업과 감사인의 독자적인 해석능력은 위축된다. 더구나 원칙중심이라는 IFRS의 체계를 훼손할 수 있다.

사후적 확신 편향에 대한 우려

감독당국 입장에서 경영자의 재량적 판단에 대한 평가는 쉽지 않다. 규칙중심 회계의 감독과정에서는 명확한 양적 판단기준만 확인하면 충분했다. 규칙중심 회계는 분명한 선(bright line)을 그어주기 때문이다. 그러나 원칙중심 회계에서는 경제적 실질을 반영하는 회계처리방법이 항상 분명하지 않을 수 있고 시점에 따라 달라지기도 한다. 따라서 원칙중심 회계에서는 감독기관이 재무제표 작성자가 채택한 회계처리방법이 '원칙'에 부합하는지, 나아가 실질적 판단기준에 부합하는지 확인해야 한다. 일반적으로 양적 판단기준에 비해 실질적 판단기준은 확인해야 할 사항이 훨씬 많다.

이러한 이유로 감독당국은 사전적인 규제보다는 특정 사건이 벌어진 이후에 제재를 하는 사후 제재 중심으로 규제를 하는 경향이 있다. 즉, 감독기관은 제재를 위하여 사후에 알게 된 정보를 근거로 삼아 회계처리 당시 기업이나 감사인이 적절한 회계처리와 감사를 수행했는지를 따지는 경우도 있다. 배길수와 이재은(2013)의 연구에서 시행한 감리절차의 문제점에 대한 감사인 대상 설문조사 결과를 보면 공인회계사 개인 응답자의 69%와 회계법인 심리실 응답자의 93%가 감독과정에서 사건 종료 후 결과를 보고 제재를 판단하는 사후적 판단이 발생하는 것을 경험하였다고 답변했다.

사후 제재 중심의 감독방식하에서 기업과 감사인은 적절한 회계처리를 선택하기보다는 제재를 피하는 회계처리를 선택할 가능성이 크다. 또한 이러한 감독기관과 피규제기관인 기업이나 감사인 사이에 존재하는 시점의 차이와 정보의 불

균형은 감독기관의 징계 자체를 받아들이기 어렵게 만든다.

일관되지 않은 징계수위

원칙중심 회계에서 징계위주의 감독을 시행하게 되면, 규칙중심 회계에 비하여 징계수위가 일관되지 않을 가능성이 있다. 규칙중심 회계는 회계부정과 오류를 판단하는 분명한 선(bright line)이 있는 반면, 원칙중심 회계에서는 그렇지 않기 때문이다. 기업 회계담당자들과 감사인들은 원칙중심 회계하에서 비슷한 사안에 대해 내려지는 조치나 징계수위가 달라질 수 있다는 우려를 표명하고 있다.

회계감독의 장기화

경영자의 재량적 판단에 대한 평가는 쉽지 않은 과제이므로, 감독과정의 시간 또한 지나치게 소요될 가능성이 크다. 원칙중심 회계하에서는 감독기관이 수집해야 할 감리 증거의 분량이 점점 많아지게 되고, 이는 감독과정 기간이 장기화될 가능성이 높다.

기간이 길어지다 보면 그 사이 감리담당자가 변경될 수도 있고, 기업은 이미 자료를 제출했지만 새로운 담당자는 같은 자료를 다시 요청할 수도 있다(이충훈, 2018). 이렇게 되면 기업과 감사인은 같은 설명을 되풀이하게 되고, 감독기관 역시 자료에 대응하는 노력이 중복되면서 서로 갈등이 증폭될 가능성이 있다.

원칙중심 회계 해법 만들기

그렇다면 성문법의 국가에서 원칙중심 회계의 정착을 위하여 어떤 해법과 노력이 필요할까?

현재 실무에서 벌어지고 있는 혼란을 해소하면서 원칙중심 회계를 빠르게 정착시킬 수 있는 해법을 제시한다는 것은 쉽지 않다. 이에 따라 연구진은 장기적으로 원칙중심 회계를 정착시키고 중단기적으로 원칙중심 회계가 정착될 때까지 회계관련 불확실성을 줄일 수 있는 방안으로 나누어 해법을 제시하였다.

먼저, 연구진은 원칙중심 회계의 정착을 위해 가장 중요한 것은 기업, 감사인, 감독당국, 그리고 정보이용자들이 원칙중심 회계를 이해하는 것이라고 판단하였다. 이에 따라 장기적 해법으로 원칙중심 회계에 대한 이해를 강조하였다.

또한 원칙중심 회계와 관련한 불확실성을 줄이기 위해서는 이해당사자들의 논의와 합의(consensus)가 중요하다고 판단하였다. 이에 따라 중단기적으로 여러 이해당사자들이 함께 논의할 수 있는 제도와 노력을 주문하였다.

이러한 원칙에 기반하여 다음과 같은 해법을 제시하였다.

3-1 기업: 프로세스를 정비하고 의사소통을 지속하라

내부회계 관리시스템 강화

원칙중심 회계의 정착을 위해 기업은 전반적 개념체계와 각 회계기준의 목적을 고려하여 경제활동의 실질이 가장 잘 반영될 수 있는 방법을 찾아야 한다. 그러므로 기업이 높은 수준의 회계 전문성을 보유하는 일은 원칙중심 회계의 출발점이 된다. 기업의 회계 전문성을 높이기 위해서는 내부회계 관리시스템의 강화가 반드시 필요하다.

특히, 기업이 내부회계 프로세스를 수립할 때에는 내부회계 관리제도의 설계와 운용 측면에서도 고려해야 한다. 경영진의 판단이 필요한 회계처리에 대해서는 승인권자가 판단근거는 물론 근거자료의 신뢰성 등을 직접 검토하도록 하고, 이후 그 결과를 문서화한 다음 승인하도록 하는 등 내부통제를 강화하는 절차를 수립해야 할 것이다.

2018년 개정 외부감사법은 내부회계관리제도에 대한 인증수준을 ‘검토(review)’에서 ‘감사(audit)’로 상향 조정하였다. 이는 원칙중심 회계의 정착에 크게 기여할 것이다.

내부회계 실무진의 역량 강화

내부회계 관리제도의 강화와 함께 실무진의 역량 강화도 중요하다. 기업이 거래나 사건의 경제적 실질을 잘 보고 회계처리방법을 잘 결정(determine)하려면 먼저 원칙을 잘 이해해야 한다. 따라서 기업 회계부서 구성원들에게 가장 먼저 필요한 힘은 원칙중심 회계기준의 원칙에 대한 정확한 이해력이다. 여기에 회계처리 대상인 거래와 사건의 경제적 실질을 인식할 수 있는 역량과 경제적 실질에 맞추어 최적의 회계처리를 판단할 수 있는 역량, 나아가 판단의 정당성을 감사

인과 감독기관 등에 설득력 있게 주장할 수 있는 역량을 갖추어야 한다. 이를 위해 기업의 경영진은 내부회계 인프라에 대한 투자를 확대해야 한다.

중요한 경제적 사건과 관련된 정보를 회계부서가 모두 취합할 수 있도록 조직을 설계하고 운영하며 회계부서는 경영진이 합리적으로 판단하도록 도와야 한다. 이를 위해 가장 좋은 방법은 회계부서를 경영자 직속의 브레인 팀으로 독립시키거나 다른 직할 참모조직으로 편성하여 회계부서의 조직 내 R&R(Role & Responsibility)을 격상해야 한다.

기업은 내부인력을 키우는 일에 집중하는 한편, 필요한 경우에는 외부전문가 영입을 위해서도 노력해야 한다. 주요 이슈에 대해 판단을 내릴 때에는 적어도 두 명 이상의 전문가들이 충분한 논의를 거쳐 올바른 결정을 하도록 해야 한다. 그렇게 하면 자연스럽게 회계처리 근거를 문서화할 수도 있고 향후 담당자가 교체되어도 회계부서의 전문성과 업무의 일관성을 유지할 수 있을 것이다.

편견 없는 판단과 판단근거의 내부 문서화

원칙중심 회계의 본질인 합리적 판단은 이용가능한 모든 정보를 고려하여 편견 없이 내리는 판단이다. 규칙중심 회계에서는 판단의 준거가 회계규정이기 때문에 기업이 특정 회계처리에 대한 근거를 문서화할 필요성이 적었다. 하지만, 원칙중심 회계에서 합리적 판단을 위해 경영진은 정당한 재무보고 프로세스를 거쳐야 하고, 판단에 활용한 정보와 근거를 문서화해야 한다.

기존 경영진이 회계처리 당시 왜 그렇게 판단했는지를 잘 납득시키면 감사인은 물론 감독기관이 충분히 동의할 수 있다. 따라서 기업은 거래가 이루어지는 시점부터 판단근거, 구체적으로는 거래의 내용과 성격, 관련 회계기준, 관련되는 회계처리방법, 회계처리가 재무제표에 미치는 영향, 최종 결정한 회계처리의 적절성에 대한 사후평가 내용 등을 상세하게 문서화해야 한다.

내부 토의 활성화

기업이 판단 프로세스를 익히고 기록 프로세스를 정착시키기 위해서는 기업 내부 소통도 더욱 활발해져야 한다. 거래 시점부터 회계처리방법을 결정할 때까지 모든 단계에서 충분한 토의를 거쳐 의사결정을 해야 하며, 필요하면 외부 이해관계자로부터 적극적으로 피드백을 받아야 한다.

원칙중심 회계의 순기능 강화를 위해 기업 감사위원회의 기능이 중요하다. 중요한 회계정책 결정 등 경영진의 판단이 요구되는 항목에 대해서는 감사위원회의 검토를 반드시 거치도록 운영함으로써 회계적 판단에 대한 충분한 논의가 내부적으로 이루어져야 한다.

2018년 개정 외부감사법은 감사위원회의 권한과 책임을 크게 강화하였다. 감사인 선임, 회계처리 위반 발견 시 외부전문가 선임, 경영진에 대한 시정 요구 등 감사위원회의 실효성 확보를 위한 여러 장치들이 마련되었다. 이는 기업 내부의 판단 프로세스를 개선하려는 노력이다.

기업 외부와의 소통 강화

원칙중심 회계에서 기업과 감독기관은 상호 협력적인 새로운 관계를 정립해야 한다. 이를 위해서는 기업이 먼저 감독기관에 다가가야 한다. 기업이 적극적으로 한국회계기준원이나 금융감독원 등의 감독기관뿐만 아니라 회계법인과도 정기적인 간담회를 개최하여 변화하는 기업환경에 등장하는 주요 회계 이슈를 공유하고, 새로운 경제적 사건에 대한 판단 프로세스를 토의하는 등 공감대를 넓혀갈 필요가 있다.

한걸음 더 나아가 기존 회계처리에서 불합리한 관행을 발견했거나, 더 좋은 회계처리방안을 고안했다면 이를 적극적으로 피력함으로써 기업 스스로 회계기준 제정과정이나 공개초안 검토과정에 적극 동참하는 것이 바람직하다. 원칙중심 회계에서 기준의 제정은 회계기준제정기구의 전유물이 아니라 회계주체가 모두 참여해야 하는 일이기 때문이다.

기업이 주체가 되는 공시제도 운영을 통한 소통

K-IFRS는 '재무제표에 인식되는 금액에 가장 유의적인 영향을 미친 경영진이 내린 판단'을 공시할 것을 요구하고 있다(기준서 제1001호 문단 122). 하지만 많은 기업들은 중요성을 고려하지 않고 특정 기준서에 명시된 공시 요구사항들을 그냥 나열하는 방식으로 공시하고 있다.

K-IFRS가 경영진이 내린 판단을 공시하도록 요구하는 목적은 재무제표 이용자가 적용된 회계정책을 보다 잘 이해하도록 돕고, 기업 간 재무제표를 비교하는 일을 쉽게 해주기 위함이다.

우선 기업들은 스스로 합리적인 판단을 내리는 일에 더 자신감을 가지고 기업이 주체가 되는 공시제도를 적극적으로 운영해야 한다. 이를 통해 판단근거를 제시하고, 회계처리에 대해 설명하며, 이 회계처리가 재무제표에 미치는 효과까지 공시해야 한다.

주석공시는 회사가 정보이용자와 소통할 수 있는 중요한 공간이다. 회사가 한 회계처리의 수용 여부에 대한 기업의 불안감 해소와 정보이용자의 혼란 방지를 한꺼번에 달성할 수 있는 방법이다. 예를 들어, 기업이 재무제표를 재작성하는 경우에 '재무제표 재작성 사유, 논리적 근거, 관련 기준서 등과 재작성의 효과를 주석으로 상세하게 공시'하면 기업은 재무정보를 수정한 이유를 정보이용자들에게 충실히 설명할 수 있다.

이해당사자 사이에 합의에 이르지 못한 사안에 대해 기업이 선택한 대안의 근거와 선택하지 않은 대안의 예상결과를 공시하는 방법도 좋다. 예를 들어 다음 사항을 주석으로 공시하는 것이다. (1) 가능한 복수 대안의 회계처리, (2) 기업이 선택한 회계처리와 그 논리적 근거, (3) 가능한 대안(선택한 대안과 선택하지 않은 대안)이 자산, 부채, 매출 등 재무제표의 주요 항목에 미치는 영향 등을 제시한다면 정보이용자들이 기업이 판단한 거래나 사건의 경제적 실질과 회계처리의 배경을 더 잘 이해하도록 도울 수 있다.

회계에 대한 경영진의 인식 변화

앞에서 설명한 것에 더하여 가장 중요한 것은 회계에 대한 경영진의 인식 변화이다. Tone at the top이 회계에 대한 기업의 대응을 바꾸는 가장 중요한 요소이기 때문이다. 대부분의 경영진은 회계정보를 만들어 공시하는 과정을 단순히 감독기관의 규제에 순응(compliance)하는 정도로만 인식해왔다. 실제로 기업이 중요한 거래를 추진하는 과정을 살펴보면 법률이나 세무 측면에서는 해당 거래의 영향을 상세하게 분석한다. 반면 회계 측면의 영향에 대해서는 별다른 검토를 하지 않다가 막상 예상하지 못한 결과를 만나면 그때서야 회계에 대한 영향을 분석하는 경우를 많이 볼 수 있다.

경영진은 주요한 의사결정을 할 때 항상 회계 이슈가 무엇이고 이를 어떻게 해결할지 준비해야 한다. 이를 위해 의사결정이 재무상태나 경영성과에 미칠 영향에 대해 내부 회계전문가와 충분히 논의하고, 필요할 경우 제3자인 외부전문가의 객관적 의견을 사전에 청취하여 회계 이슈로 인한 문제점 발생을 최소화해야 한다.

3-2 감사인: 인적자원을 강화하고 감사절차를 정비하라

소속 회계사들의 역량 강화와 감사품질 강화

기업과 마찬가지로, 외부감사인인 회계법인은 원칙중심 회계에서 제대로 실력을 발휘할 수 있도록 회계사들을 집중 교육해야 한다. 구체적으로는 각 회계법인과 한국공인회계사회를 중심으로 공인회계사들의 실무에 실질적으로 도움이 되는 교육 프로그램을 연구하고 운영해야 한다. 이는 단순히 지식을 전달하는 교육이 아니라 판단력을 키우는 교육이 되어야 한다. 이를 위해서는 이론보다 사례학습 등을 통해 원칙의 적용능력을 높이는 훈련이 바람직할 것이다.

회계기준을 해석하는 과정에서 발생하는 감사인의 어려움을 해결하기 위해서는 회계법인의 품질관리실에 회계기준 전담팀을 편성하는 것이 필수적이다. 회계

기준 전담팀은 제개정되는 회계기준을 수시로 업데이트하고, 회계기준을 지속적으로 연구하며, 회계기준에 대한 지식 데이터베이스를 구축하고, 소속 회계사를 대상으로 연구내용을 전파하는 역할을 해야 한다. 이 기능들을 효율적으로 수행하면 기준 해석의 어려움을 상당 부분 해결하여 감사의 품질을 높일 수 있다.

이를 위해 금융위원회는 2018년 개정 외부감사법에서 도입한 감사인등록제에, 주권상장법인 감사인 등록요건 중 하나로 적정 품질관리인력의 확보를 도입했다. 즉, 품질관리업무 담당이사와 담당자 모두 품질관리업무만을 전담하도록 규정하였고, 특히 품질관리업무 담당이사의 경력기간을 7년 이상으로 요구하였다.

감사인 간의 의사소통 강화

원칙중심 회계의 정착과 발전을 위해 감사인들끼리 더 활발하게 중요한 이슈들을 공유해야 한다. 소위 Big 4는 이미 글로벌 네트워크를 활용해 주요 이슈에 대해 각국의 회원 회계법인들과 활발하게 논의를 하고 그 결과를 국내 구성원들과 공유하고 있다. 또한 품질관리인력들을 기준서별로 전담하도록 배치하여 제기되는 회계 이슈마다 심도 있는 검토와 연구를 통해 결론을 내리고 있다.

그러나 중소형 회계법인은 무엇보다 인력이 제한되어 있으며 인적 관계가 넓지 않아 중요한 자료에 대한 접근 역시 난항을 겪고 있다. 이와 같은 현실에서 Big 4는 자사가 보유하고 있는 지식과 경험을 다른 중소형 회계법인과도 공유해야 한다. 같은 취지로 한국공인회계사회가 매년 기준서별 실무해설서를 발간하고 있는 일도 매우 의미 있다고 평가할 수 있다.

또한 외부감사법 개정에 따라 전임감사인과 당기감사인 사이의 의사소통도 중요해졌다. 주기적인 감사인 지정으로 당기감사인과 전임감사인 간 의견이 일치하지 못하는 상황이 더 많이 발생하고 있다. 이러한 감사인 사이의 의견불일치는 기업에게 불확실성으로 다가오고 있다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해 최근 금융위원회는 ‘전임·당기 감사인 간 의

전불일치로 발생하는 문제점 완화방안'을 마련하였다. 이 방안은 전임·당기 감사인 간에 의견불일치가 있을 경우, 한국공인회계사회가 주관하는 「전기오류수정협의회」의 조율절차를 거쳐야 하고, 협의회에서 충실한 협의를 거친 사항에 대해서는 향후 회계감리 조치 시 최소한 1단계 이상 감경하도록 하는 내용을 담고 있다. 하지만, 이와 같은 외부 협의회의 조율 이전에 전임·당기 감사인 사이에 의사소통과 존중을 통해 문제를 해결하려는 노력이 필요하다.

3-3 감독기관: 다양성을 인정하고 예방중심으로 감독하라

다양성 존중을 통한 복수의 회계처리 인정

원칙중심 회계에 부합하는 회계감독 방향의 핵심은 다양성을 존중하는 자세가 필요하다는 것이다. 원칙중심 회계에서는 외관상 비슷해 보이는 거래라고 해도 작은 차이로 경제적 실질이 달라질 수 있고 그 차이에 따라 서로 다른 회계처리가 이뤄질 수 있다. 따라서 회계기준 위반 여부를 칼로 무 자르듯 명확하게 나누기 힘든 경우가 있을 수 있다. 유사한 경제적 사건이나 대상에 대해 다양한 인식과 접근방법이 존재할 수 있기 때문이다. 다양한 접근에 따라 서로 다른 회계처리를 할 수 있지만 이러한 회계처리가 '원칙'에 부합한다면 이를 인정할 수 있어야 한다.

경제의 발달과 다원화된 사회는 규칙에서 규정하는 몇 개 되지 않는 방법으로 회계 사건이나 거래의 특성을 반영하기에는 역부족인 상황에 이르렀고, 이에 따라 복잡한 요인을 모두 담아낼 수 있는 원칙중심 회계가 대두된 것이다. 따라서 감독기관은 하나의 거래에 복수의 회계처리가 존재할 수 있다는 사실을 전제로 회계감독을 수행해야 한다.

사전 예방중심 감독을 위한 재무제표 심사제도 도입과 유의사항

규칙중심 회계의 감독은 피드백(feedback), 원칙중심 회계의 감독은 피드포워드(feedforward)이다. 즉, 원칙중심 회계에서는 사후 제재 중심의 회계감독보다는

사전 예방 중심의 감독이 더 적합하다.

2018년 11월 1일 한국의 감독기관은 재무제표 심사제도를 도입하였다. 이 제도는 ‘감리집행기관이 회사의 공시된 재무제표 등에 회계처리기준 위반사항이 있는지를 검토하여 발견된 특이사항에 대해 회사의 소명을 들은 후에 회계처리기준 위반사항이 있다고 판단되는 경우에 재무제표의 수정을 권고하는 업무’를 말한다.

종전에도 한국에는 심사감리라는 제도가 있었다. 그런데 심사감리제도와 재무제표 심사제도는 매우 다른 제도이다. 과거의 심사감리제도가 정밀감리를 위한 표본대상을 선정하기 위한 사전준비단계였다면, 재무제표 심사는 재무정보의 신속한 오류수정과 특이사항 발생 이유에 대한 감독기관과 기업의 소통을 목적으로 한다. 이 둘을 구분하지 못한다면 재무제표 심사제도는 성공할 수 없다. 또한 재무제표 심사가 현실에서는 과거의 ‘심사감리’와 유사해질 가능성도 있다. 따라서 재무제표 심사제도의 운영에 있어서 다음을 유념해야 한다.

첫째, 재무제표 심사제도의 정착을 위해서는 무엇보다 취지, 제도의 한계, 심사감리와의 차이 등과 같은 제도에 대해 이해관계자들(기업, 감사인, 감독기관, 국회, 감사원, 언론기관 등) 모두가 올바르게 인식하는 것이 선행되어야 한다. 재무제표 심사의 목적은 부정적발이나 처벌 또는 제재가 아니다. 재무제표 심사의 목적은 정보이용자의 보호에 있다. 이를 위해서 과오가 있더라도 처벌이나 제재 없이 기업 스스로 그 과오를 수정하여 올바른 정보를 시장에 적시에 공시하는 것이 목적이다. 따라서 모든 오류를 색출해 내겠다는 마음가짐으로 시행하면 안 된다. 그러면 정보가 적시에 시장에 제공되지 않고, 그래서 피해를 보는 것은 결국 시장의 정보이용자들일 것이다.

둘째, 재무제표 심사제도의 정착을 위해 재무제표 심사담당자의 전문성 확보가 필요하다. 재무제표 심사는 규정과 회계정보를 대조해 회계처리 위반사항을 찾아내는 수준으로 이뤄지지 않고 해당 산업이나 기업의 회계처리에 대한 높은

전문성이 있어야 한다. 전문성 확보와 더불어 효율성 확보도 중요하다. 심사해야 할 기업 수가 상당히 많기 때문에 담당자의 재무제표 심사과정에서 효율성 확보도 매우 중요하다.

이러한 현실을 객관적으로 고려할 때 머신러닝 기반의 심사 시스템 도입도 검토할 만한 가치가 충분하다. 과거 데이터를 기반으로 인공지능 머신이 효율적인 1차 작업을 담당하고, 이후 감독기관의 전문인력이 그 결과를 토대로 2차 작업을 하여 심사과정을 완료하면 전문성과 효율성을 동시에 확보할 수 있을 것이다.

셋째, 무엇보다 재무제표 심사에서는 회계처리 위반사항이 적발되었을 때 수정 권고 후 종결하는 결정과 정밀감리 이첩 중 어떤 것을 선택할 것인가를 판단하는 것이 매우 민감하고 중요한 문제이다. 그러나 현실적으로 이 구분이 쉽지 않은 경우가 매우 많다. 따라서 재무제표 심사로 종결할지 아니면 정밀감리까지 이행할지를 판단하는 명확하고 객관적인 기준과 절차가 확보되어야 한다.

이를 위하여(수정공시 권고와 정밀감리 이첩 중 선택) 재무제표 심사에 대하여 패널제도를 도입하면(한종수, 2018) 재무제표 심사제도의 정착을 앞당길 수 있다. 감독기관은 기업, 감사인, 학계, 정보이용자 등으로 전문가 후보군(pool)을 충분히 구성한 뒤 필요할 때마다 이 후보군 중에서 해당 사안과 직접적인 이해관계가 없는 전문가를 위원으로 선정하여 패널을 구성한다. 패널은 재무제표 심사에서 발견된 특정 사항의 지적 여부 결정과 재무제표 심사단계 종결 또는 정밀감리 이첩 중 하나를 판단하는 역할을 한다.

재무제표 심사는 가급적 신속하게 진행해야 한다. 필요한 경우에는 사전에 재무제표 심사와 감리기간의 한도를 정해놓은 다음, 꼭 필요할 때만 제한적으로 연장하는 방식도 고려할 수 있는데 기간 연장의 승인도 패널이 하도록 하는 것도 좋다. 이렇게 하면 재무제표 심사와 감리기간의 예측가능성을 높이고 관련 당사자의 원활한 대응이 이루어질 수 있도록 할 수 있을 것이다. 금융위원회의 회계감독선진화방안(2019. 6.)에서는 재무제표 심사와 감리 담당조직을 분리하고 재

무제표 심사를 3개월 이내 종료하는 것을 원칙으로 한다고 발표한 바 있다.

감사품질 제고를 위한 품질관리감리 내실화

외부감사인의 품질관리감리를 내실화하기 위해서는 먼저 감독기관이 외부감사인 스스로 품질관리를 강화할 수 있는 유인을 제공해야 한다. 감독기관은 외부감사인의 품질관리감리 결과를 감사인 지정, 감리대상 선정, 감리결과 조치 시 가중 또는 감경, 과징금 가중 또는 감경 시 등에 적극적으로 활용하여 외부감사인이 품질관리를 위해 노력할 수 있도록 유도하여야 한다.

금융위원회의 회계감독선진화방안(2019. 6.)에는 품질관리기준에 대한 중요한 위반이 감독기관의 개선권고 이후에도 반복되는 경우, 감독기관이 이 회계법인에 시정명령을 내리고 그래도 불이행하는 경우에는 제재하는 방안이 포함되었다.

품질관리감리 결과 공시 활성화도 필요하다. 외부감사법 시행령에 따르면 감독기관은 개선권고사항을 3년 이내의 기간 동안 외부에 공개할 수 있고, 개선권고를 받은 날부터 1년 이내에 정당한 이유 없이 해당 개선권고사항을 이행하지 아니하는 경우에는 3년 이내의 기간 동안 그 사실을 외부에 공개할 수 있다.

감독기관 역시 스스로 품질관리감독의 역량을 강화해야 한다. 이를 위해 금융감독원은 품질관리감리 담당인력의 전문성을 높이고 필요하다면 감사실무 경험이 풍부한 인력을 적극 충원해야 한다. 이와 더불어 전문인력의 체계적 양성에도 힘써야 한다.

감독기관은 품질관리감리의 효과성과 효율성을 제고하는 방안도 모색하여야 한다. 단기간에 모든 범위를 대상으로 많은 자료를 요청해 감리를 진행하기 때문에 지적건수 중심으로 이뤄지는 형식적 감리를 지양하고, 중점감리항목을 선정하여 요청사항을 감리대상 감사인에게 사전 통보하여 해당 분야를 중점적으로 감리하는 품질 개념 방식으로 전환하는 것을 고려해볼 수 있다.

회계기준이 아닌 비조치의견서로서의 감독지침

금융위원회와 금융감독원이 발간하는 ‘감독지침’은 일종의 비(非)조치의견서(no action letter)이다. 감독지침은 새로운 회계기준이나 회계기준에 대한 해석이 아니다. K-IFRS의 합리적인 해석 범위에서 감독업무의 구체적 지침을 마련한 것이다. 즉, 감독목적에 위하여 특정한 회계처리에 대해서는 조치하지 않겠다는 비조치의견서란 뜻이다.

감독기관이 감독지침을 발간하면 회계처리의 불확실성을 어느 정도 해소할 수 있다. 그러나 감독지침을 남발하면 원칙중심 회계의 근간을 훼손한다. 감독지침이 사실상 회계기준의 역할을 할 가능성이 높아지기 때문이다.

따라서 감독기관은 회계처리의 수용 여부에 대한 불확실성 해소를 위하여 꼭 필요한 경우에 한하여 감독지침을 발행해야 한다. 또한 감독지침을 발표할 경우에도 감독지침이 회계기준 원칙에 부합하지 않는 회계처리를 유도할 가능성이 없는지 신중하게 검토해야 한다. 이를 위해 감독지침 발표 전에 다양한 회계전문가들의 의견을 충분히 수렴해야 한다. 또한 감독지침을 발표할 때에는 회계기준이 아니라는 사실 또한 항상 명확하게 발표해야 한다.

예를 들면, 외부감사법 개정 이후 재무제표 재작성 사례는 지속적으로 증가할 것으로 예상되는데 재무제표 재작성과 관련한 구체적인 규정이 없어 혼란이 가중되고 있다. 이러한 경우, 우리나라도 미국과 같이 오류 유형을 과거 재무제표에서도 중요한 Big R과 과거 재무제표에는 중요하지는 않지만 당기 재무제표에 중요한 Little r로 구분하여 Big R은 사업보고서 재발행, Little r은 당기 재무제표에 비교 표시되는 전기 재무제표만 재작성하는 방안을 모색하고, 해당 방안을 감독지침으로 제시하는 것도 방안이 될 수 있다.

교육 목적의 질의회신

원칙중심 회계 도입 직후 줄어들었던 질의회신 수요가 다시 부쩍 증가하고 있다. 질의회신을 효율적으로 운영하면 회계처리의 수용 여부에 대한 불확실성을

해소하고 정보불균형을 크게 줄여주며, 교육자료로 활용할 수도 있다. 이를 위해서는 질의회신의 결론만이 아니라 결론에 이르는 과정과 논리까지도 공개하는 것이 좋다.

반면 질의회신의 증가는 원칙중심 회계의 근간을 훼손할 우려가 있고, 질의회신 내용이 국제회계기준과 충돌할 위험도 존재한다. 질의회신을 공개하면 사실관계가 일치하지 않는데도 발표된 질의회신을 억지로 이용하는 사례가 증가할 우려도 있다. 이렇게 되면 경제적 실질이 왜곡되는 역효과가 발생한다.

따라서 질의회신은 가급적 질의한 기업의 사실관계에 한정된다는 점을 명확히 주지시키고 교육 목적에 집중하여 이뤄지는 것이 바람직하다.

3-4 원칙중심 회계 정착을 위한 그 밖의 아이디어

회계심판원 도입

원칙중심 회계에서는 기업과 감독기관이 특정 거래의 회계처리에 대해 서로 다른 견해를 가질 가능성이 더욱 높기 때문에 기업과 감독기관 사이의 다툼은 갈수록 증가할 것으로 예상된다. 분쟁은 결국 판단능력을 갖춘 전문가들로 구성된 집단이 내리는 결론에 의해 해결해야 한다.

현행 제도에서는 감리에 따라 증권선물위원회가 제재조치를 부과하면 기업은 이의신청, 행정심판, 행정소송 등을 통해 이 제재조치에 대해 불복할 수 있다. 그런데 이의신청과 행정심판은 인용률, 즉 기업의 손이 올라갈 가능성이 매우 낮아 실효성 있는 구제수단으로 활용되지 못하고 있다. 원처분을 한 처분청에서 다시 심사하는 이의신청은 구조상 인용률이 낮을 수밖에 없다. 이에 더해 행정심판은 전문성 자체가 떨어지기 때문에 심도 있는 논의가 어렵다는 비판이 강하게 제기되고 있다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위해 마련된 제도가 바로 특별행정심판절차이다. 조세관계, 특허관계, 토지행정 등 여러 행정분야에서 개별법을 통해 전문가로 구성된 특별행정심판절차를 규정하고 있다.

회계분야에도 특별행정심판절차, 즉 회계심판원제도 도입을 검토해야 한다. 회계기준, 감사기준, 양정기준 등에 관한 전문가들로 회계심판원을 구성한 뒤 회계심판원이 회계사건을 전문적으로 처리하게 한다면, 모든 행정사건을 다루는 현재의 행정심판보다 기업 등 피조치자의 방어권 보장을 크게 강화할 수 있을 것이다.

위법행위와 고의 여부의 판단문제

국제회계기준 도입 이후 현재까지 일어난 회계기준 위반사례를 보면 죄형법정주의 원칙(처벌하는 행위가 구체적으로 무엇인지 알 수 있도록 법률에서 정해야 한다는 원칙)이 충실하게 지켜지지 않는 게 현실이다. 즉, 국제회계기준에서 구체적으로 규정하지 않고 있음에도 불구하고 회계기준을 위반했다고 판단한 사례가 많다. 원칙중심 회계의 특성상 모든 위법사항을 구체적으로 규정하기 어렵기 때문에 기술적으로 포괄적인 법 조항을 둔 것으로 보인다.

그런데 문제는 이로 인해 처벌행위가 죄형법정주의와 충돌한다는 것이다. 왜냐하면 위임입법의 논리에 따라 국제회계기준이 위반을 규정하는 법률이 되는데, 국제회계기준이 원칙중심이기 때문에 처벌되는 행위에 대한 구체적 규정 없이 일반적 원칙만 주어지므로 죄형법정주의를 지키지 못하는 것이다.

원칙중심 회계에서는 경영진의 재량을 폭넓게 허용하기 때문에 위법행위를 일부러 했는지(고의), 모르고 했는지(과실) 판단하기가 쉽지 않다. 또한 고의는 다시 확실한 의도를 갖고 행한 확정적 고의와 확정적 고의라고 판단할 수 없는 가장 약한 고의로서의 미필적 고의로 나뉘는데 이 구분 역시 녹록치 않다.

원칙중심 회계에서는 위법행위에 대한 규명이 쉽지 않기 때문에 법적인 측면에

서 원칙을 어긴 것이 명확하게 드러나지 않는 한 처벌은 매우 신중해야 한다.

토론문화 정착과 과정(process)중심 판단의 존중

토론을 통해 여러 사람의 의견을 들으면서 의사결정을 하면 다양한 문제점을 사전에 파악할 수 있을 뿐만 아니라 향후 비슷한 상황에서 보다 효율적으로 판단할 수 있다. 치열한 토론을 통해 올바른 판단을 내리고 판단의 근거를 구체적으로 마련하는 일은 원칙중심 회계의 핵심이다.

구체적 논리가 담긴 서류를 근거로 기업과 감사인은 충실한 토론을 꾸준하게 해야 한다. 그래야 서로 갈등을 예방할 수 있고, 나아가 향후 법적인 책임 문제가 발생하는 경우에도 책임소재를 보다 분명하고 용이하게 파악할 수 있기 때문이다.

물론 기업과 감사인이 아무리 토론을 많이 하고 소통을 잘한다고 해도 회계오류 같은 문제들을 완벽하게 예방할 수는 없다. 따라서 원칙중심 회계의 구현을 위해 기업은 회계처리 과정을 중시하는 방향으로 변화해야 한다. 마찬가지로 감독기관도 결과에 따라 모든 판단이 정해지는 결과론적 감독이 아니라 과정중심 감독으로 변해야 한다.

Epilogue

한국은 전통적으로 규칙중심의 성문법 체제에서 살아왔다. 명문화된 규칙에 익숙한 한국의 회계관련자들이 원칙중심 회계를 불편해하는 것은 어찌 보면 당연한 일이다. 규정대로 해석하는 규칙중심의 사회적 법규체제에서 유연성이 높고 판단을 중요하게 여기는 원칙중심 회계를 제대로 적용하는 일은 결코 쉽지 않다. 성문법 체계의 가장 큰 특징은 법에서 구체적 사항을 정하고 이 규정에 위반되면 처벌을 한다는 점이다. 회계기준 위반이 발견되면 한국에서는 이를 곧 법의 위반으로 보아 처벌한다.

여기서 중요한 것이 바로 무엇을 회계기준의 위반으로 보느냐 하는 문제이다. 회계기준을 규칙이라고 본다면 회계기준의 해석이 매우 좁아지므로 회계기준의 문구가 매우 중요해진다. 즉, 회계기준의 문구와 조금이라도 다른 회계처리는 회계기준 위반으로 판정되어 처벌을 받는다.

반면 영국의 FRC는 기업을 처벌하는 것을 목적으로 하는 것이 아니라, 2단계로 구분되는 다양한 심사과정을 통해 기업과 합의를 이끌어내고 올바른 정보를 빠르게 시장에 제공하기 위하여 노력한다. FRC와 기업이 합의를 이루지 않는 경우에 대비하여 마지막 수단으로 법원에 고소하도록 하는 제도를 마련해두고 있다. 그러나 이 또한 처벌보다는 합의를 이끌어내기 위한 수단이다. FRC의 부원장은 “FRC는 기업들을 처벌하기 위하여 존재하지 않는다. 기업, 감사인, 감독기관은 모두 기업 재무보고의 품질을 향상시키기 위하여 함께 노력하는 상호신뢰의 협력관계(cooperative relationship)이다”라고 인터뷰에서 언급하였다.

본 연구진은 서로 신뢰하는 협력관계를 구축하는 것이 원칙중심 회계를 정착하는 데 가장 우선시되어야 한다고 결론짓는다. 이를 위하여 우리는 끊임없이 토론을 해야 하며, 토론을 위해서는 서로 불가피한 충돌을 두려워해서는 안 된다. 서로 다른 견해를 마음속에 숨겨두는 것이 아니라 위험을 무릅쓰고서라도 표현해야 올바른 진리를 찾을 수 있다는 뜻이다. 그간 한국의 회계관련 이해관계자들은 원칙중심 회계에 대해 각자의 부식들을 숨겨왔다. 논의가 덜 된 채 도입된 IFRS는 그래서 우리들에게 아직은 야생마처럼 길들여지지 않은 존재인 것이다.

We must strike flint to start fire

원칙중심 회계의 정착과 발전을 위해 우리 모두는 부식들을 꺼내야 한다. 기업, 감사인, 감독기관, 회계학계 모두가 각자의 부식들을 꺼내 치열하게 부딪히며 토론해야 원칙중심 회계는 아름다운 빛을 발할 수 있다. 치열한 토론의 결과는 정답이 아닐지도 모른다. 그러나 모범답안을 위해서라도 부딪히고 토론해야 한다. 토론을 통하여 우리 모두가 원칙중심 회계가 규칙중심 회계와 무엇이 다른지 정확히 인식해야 한다. 두 회계의 차이가 단순히 규정만 다른 것이 아니라는 점만은 정확히 깨닫고 실감한다면 다른 모든 해법들의 중대함을 알 수 있을뿐 더러 실행을 위한 노력을 지속할 수 있을 것이다.

원칙중심 회계의 정착과 발전은, 특히 규칙중심 국가에서는 단시간에 이루어지지 않는다. 그러나 문제점을 제시하고 이에 대하여 계속적인 토론을 함으로써 원칙중심 회계를 이해하게 되며, 서로의 주장과 그 근거를 이해함으로써 의심하고 제재하는 관계가 아니라 상호신뢰하는 협력의 관계가 형성될 것이다.

모쪼록 그동안 노력한 연구의 흔적들을 요약한 이 책이 각자의 부식들을 꺼내는 물론, 회계주체들의 토론을 활성화하여 한국에 원칙중심 회계가 정착하는 데 작은 밑알이 되길 간절하게 바라는 마음에서 이 요약서의 부제를 “We must strike flint to start fire”로 정하였다.

원칙중심 회계의 성공적 정착을 위한 제언

한국회계학회는 본 연구를 진행하면서 원칙중심 회계를 정착하기 위하여 다음과 같은 정책 제언을 제시한다.

우선 원칙중심 회계의 특성을 이해하고 이해관계자들은 서로를 신뢰하고 존중해야 합니다.

- 원칙중심 회계기준에 대한 해석에 차이가 발생할 수 있음을 인정하고, 그 해석에 전문가의 의견이 존중되는 문화가 형성되어야 합니다.
- 규제나 처벌 또는 비난이 목표가 아닌, 적절한 기업보고와 공시를 통하여 기업이 제공하는 재무보고의 품질을 향상시키는 데에 기본목표를 두어야 합니다.
- 이를 위하여 기업, 감사인, 감독당국이 서로를 신뢰하는 협동 관계(cooperative relationship)로 변화해야 합니다.

기업은 원칙중심 회계를 실천하기 위한 프로세스를 정비하고 의사소통을 지속해야 합니다.

- 기업의 CEO는 재무제표 작성 책임은 기업에 있으며 재무제표는 정보이용자와 의사소통하기 위한 것임을 분명하게 인식하여야 합니다.
- 기업 내 회계부서의 위상을 높이고 독자적으로 회계기준 해석 및 판단을 할 수 있을 정도로 역량을 강화하여 재무제표의 품질을 높여야 합니다.
- 기업은 재무제표 작성 시 유의적 판단과 관련된 정당한 절차(due process)를 정립하고 정당성을 입증할 수 있는 문서를 보다 구체화해야 합니다.

감사인들은 원칙중심 회계를 실천하기 위해 인적자원을 강화하고 감사절차를 정비해야 합니다.

- 감사인은 높은 전문성과 독립성을 유지하기 위한 모든 노력을 기울여야 합니다. (감사인의 교육, 품질관리부서의 강화)
- 감사인들은 전문가적 판단의 근거를 최대한 상세하게 문서화해서 감사과정에서 절차적 정당성을 확보해야 합니다.

- 감사인은 타 감사인의 의견을 존중해야 합니다.

감독기관은 원칙중심 회계를 실천하는 일환으로 다양성을 인정하고 예방중심으로 감독해야 합니다.

- 공시 활성화를 유도하여 정보 부족으로 인한 불확실성을 방지하는 사전 예방적 회계감독체제로 전환해야 합니다. (올바른 사전적 심사제도의 정착)
- 결과만으로 처벌하는 것이 아니라 좋은 회계정보의 생산을 유도하도록 과정과 절차를 감독해야 합니다.
- 충분한 심사와 감독이 이루어질 수 있도록 감독기구의 인프라가 확대 구축되어야 합니다. (감독조직의 강화, 전문가 패널의 구축, 중견 감독인원의 충원 필요)

원칙중심 회계를 실천하기 위한 제도적 장치를 보완하여야 합니다.

- 회계기준을 해석하고 판정을 할 때 기업의 방어권을 충분히 보장하여 증권선물위원회 조치의 신뢰도를 제고해야 합니다. (심사보고서 열람복사청구권 보장, 전면적 대심제 실시, 결정문 내용의 구체화 등)
- 고의적 위법행위를 판단할 때 명확성의 원칙을 고려하여 엄격한 판단체계를 적용해야 합니다.
- 장기적으로 회계처리기준과 양정기준에 정통한 전문가들로 회계사건을 전문적으로 처리해야 합니다. (회계심판원의 설립 추진)

이 요약서와 정책 제언이 규칙중심의 법체계와 사회규범을 가진 국가들이 원칙중심 회계를 도입할 때 도움이 되기를 바란다.

- Ahmed, A. S., M. Neel, and D. Wang. 2013. Does mandatory adoption of IFRS improve accounting quality? Preliminary evidence. *Contemporary Accounting Research* 30(4): 1344-1372.
- Ball, R. 2006. International financial reporting standards (IFRS): pros and cons for investors. *Accounting and Business Research* 36: 5-27.
- Barth, M., W. Landsman, and M. Lang. 2008. International Accounting Standards and Accounting Quality. *Journal of Accounting Research* 46: 467-498.
- Barth, M., W. Landsman, M. Lang, and C. Williams. 2012. Are IFRS-based and US GAAP-based accounting amounts comparable? *Journal of Accounting and Economics* 54: 68-93.
- Black, J., M. Hopper, and C. Band. 2007. Making a success of principles-based regulation. *Law and Financial Markets Review* 1(3): 191-206.
- Braun, G. P., C. M. Haynes, T. D. Lewis, and M. H. Taylor. 2015. Principles-based vs. rules-based accounting standards: The effects of auditee proposed accounting treatment and regulatory enforcement on auditor judgments and confidence. *Research in Accounting Regulation* 27(1): 45-50.
- Brown, P., and A. Tarca. 2005. A commentary on issues relating to the enforcement of International Financial Reporting Standards in the EU. *European Accounting Review* 14(1): 181-212.
- Callao, S., and J. I. Jarne. 2010. Have IFRS affected earnings management in the European Union? *Accounting in Europe* 7(2): 159-189.
- Cascino, S., and J. Gassen. 2010. Mandatory IFRS adoption and accounting comparability. Working Paper.
- Cohen, J. R., G. Krishnamoorthy, M. Peytcheva, and A. M. Wright. 2013. How does the strength of the financial regulatory regime influence auditors' judgments to constrain aggressive reporting in a principles-based versus rules-based accounting environment? *Accounting Horizons* 27(3): 579-601.

- Daske, H., L. Hail, C. Leuz, and R. Verdi. 2008. Mandatory IFRS reporting around the world: Early evidence on the economic consequences. *Journal of Accounting Research* 46: 1085-1142.
- De George, E. T., C. B. Ferguson, and N. A. Spear. 2013. How much does IFRS Cost? IFRS adoption and audit fees. *The Accounting Review* 88(2): 429-462.
- DiPiazza, S., T. Flynn, D. McDonnell, J. Quigley, F. Samyn, and J. Turley. 2008. Principles-based accounting standards. *Global Public Policy Symposium Report*.
- Ernstberger, J., M. Stich, and O. Vogler. 2012. Economic consequences of accounting enforcement reforms: the case of Germany. *European accounting review* 21(2): 217-251.
- Fédération des Experts Comptables Européens. 2002. *Discussion paper on enforcement of IFRS with Europe*.
- Financial Accounting Standards Board. 2003. Principles-based approach to U.S. standard setting (File Reference No. 1125-001).
- Gray, S. J., K. Nagata, M. Nakamura, and C. Ozu. 2019. Voluntary Adoption of IFRS: What Motivates Japanese Firms to Voluntarily Adopt IFRS? available at: <https://ssrn.com/abstract=3364253>.
- Kim, J., and H. Shi. 2012. Voluntary IFRS adoption, analyst coverage, and information quality: International evidence. *Journal of International Accounting Research* 11(1): 45-76.
- Lang, M., M. Maffett, and E. Owens. 2010. Earnings Comovement and Accounting Comparability: the Effects of Mandatory IFRS Adoption. Working paper. The University of North Carolina, The University of Chicago, and University of Rochester.
- McEnroe, J. E., and M. Sullivan. 2013. An examination of the perceptions of auditors and chief financial officers regarding principles versus rules based accounting standards. *Research in Accounting Regulation* 25(2): 196-207.
- Schipper, K. 2003. Principles-based accounting standards. *Accounting Horizons* 17(1): 61-72.
- SEC. 2004. Study pursuant to Section 108(d) of the Sarbanes-Oxley Act of 2002 on the adoption by the United States financial reporting system of a principles-based accounting system.

〈국내 참고문헌〉

- 금융감독원. 2017. 2017년도 회계감리업무 운영계획.
- 금융감독원. 2018. 2018년도 회계감리업무 운영계획.
- 김경태. 2014. K-IFRS 제도 변경이 이익조정에 미치는 영향: 감사법인 규모를 중심으로. 회계·세무와 감사 연구(제56권 제1호): 117-146.
- 배길수·이재은. 2013. 회계감리제도 개선방안에 대한 연구. 회계저널(제22권 제2호): 23-60.
- 서원정. 2009. IFRS 원칙중심 회계기준 도입의 의미. IFRS 도입에 대비한 회계감독방향 심포지엄 보고서.
- 이재은·이영한. 2018. 회계감리제도 선진화를 위한 재무제표 심사 및 외부감사인 감리 시스템 개선방안에 관한 연구. 한국공인회계사회 연구보고서.
- 이충훈. 2018. IFRS시대 회계감리절차와 조치양정기준의 개선방향에 대한 제언. 월간 공인회계사(제305권): 44-49.
- 정태범. 2013. 국제회계기준의 도입과 이익조정. 회계저널(제22권 제1호): 327-348.
- 조성표·박선영·하석태·김현아. 2013. IFRS 도입으로 인한 장기영업손실의 흑자전환에 대한 자본시장의 반응. 회계학연구(제38권 제4호): 261-295.
- 조중희. 2019. 원칙중심회계기준 어떻게 실행할 것인가? - 삼성바이오로직스 사례에 대한 토론. 한국회계학회 학술발표논문집(제2호): 1-36.
- 최서아·최국현. 2015. 한국채택국제회계기준(K-IFRS)의 도입은 회계투명성을 향상시키는가? - 자본시장에서의 회계정보 유용성을 통한 분석. 생산성논집(제29권 제2호): 197-230.
- 한종수. 2018. IFRS 시행 아래 감리제도의 문제점과 개선방향. 제3회 감사인워크숍.

PRINCIPLES-BASED ACCOUNTING

We must strike flint to start fire

인쇄/2021. 3.

발행/2021. 3.

발행인/김의형

발행처/사단법인 한국회계기준원

편집 · 인쇄/신영사(031-946-2894)

신고번호/제2005-000055호

신고일자/2005. 3. 23.

KCCI Bldg 4th Flr,
39, Sejong-daero, Jung-gu,
Seoul 04513, South Korea

Telephone : (+82-2) 6050-0150

Fax : (+82-2) 6050-0170

Email : webmaster@kasb.or.kr

Web : www.kasb.or.kr

이 책의 저작권은 한국회계기준원이 소유하고 있으므로
무단 전재 및 복제 사용을 금합니다.

Copyright © 2021 by Korea Accounting Institute

All rights reserved

Printed in Korea.

ISBN 979-11-86085-26-4 93320

