

외국 지방자치단체의 자본예산 성공사례

박 정 수

서울시립대학교 교수

I. 서 론

이제 내년 6월이면 민선3기를 이끌고 갈 지방자치단체의 장과 의원들에 대한 선거가 치러질 예정이다. 지난 1995년 지방자치단체의 장을 주민들이 직접선거로 선출하면서 부활된 지방자치제도는 중앙의존 및 통제형의 행정에서 탈피하여 스스로의 책임에 의해 지방자치단체 살림을 사는 경영마인드가 강조되기 시작하였다. 자기 책임하에 사업의 우선순위를 정하고 지역의 선호에 적절한 사업을 수행함으로써 주민의 편익을 증진하는 효율성의 증대가 상당한 수준으로 이루어지고 있고 무엇보다도 주민참여를 통한 민주성의 증대효과는 매우 큰 것으로 평가된다.

지방재정의 화두는 단연 지방재정의 건전성에 대한 것이다. 이는 방만한 지방재정운영 즉, 지방채의 과다한 발행으로 인한 부채의 증가, 선심성 및 행사성, 낭비성 경비의 증대, 투융자심사분석을 제대로 거치지 아니한 소액분산투자예 의한 낭비, 난개발에 의한 환경파괴 등이 문제로 지적되고 있다. 이러한 현상은 주민에 의해 선출된 지방자치단체 장과 지방의원들이 주민에의 대응성(responsiveness)을 높이기 위해 의욕을 앞세운 결과 정치논리가 재정에 투영된 것이라고 해석할 수 있다.

지방재정의 자율성 제고와 관련하여서 최근에는 지방채 발행에 있어서 필수적으로 수반되어야 하는 기재승인권의 존폐에 대한 논쟁도 상당히 뜨겁게 달구어지고 있다. 중앙정부 또는 상위정부의 통제위주 관

리체계에서 벗어나 시장지향적인 방향으로 기채자율권을 확대하는 것이 분권화라는 세계적인 조류에 부응하고 지방자치의 이념에도 맞다는 것이다. 그러나 다른 한편으로는 지방재정의 위기예방과 현행 지방자치제도의 경직성 등을 이유로 하여 기채승인제도의 승인기준을 보다 객관화하는 것이 현실적인 방안이라는 견해도 설득력을 지닌다. 이들 모두가 소모성 또는 경상적 경비가 아니라 내구적인 효용, 즉 1년이상 보통 10년 내지 20년 이상의 편익을 가져다 주는 자본적 투자에 대한 효율적 운용에 관한 논의라 하겠다.

우리나라에서도 서울시 강남구와 경기도 부천시 시범적용에 이어 2003년 내지 2005년이면 복식부기에 의한 발생주의원칙의 회계제도가 전 지방자치단체에 단계적으로 도입될 예정이다. 이렇게 될 경우 각 지방자치단체가 보유하고 있는 자산에 대한 관리가 본격적으로 이루어질 것이며 자본예산의 필요성도 매우 높아질 것으로 판단된다. 발생주의 원칙에 기초한 회계제도를 도입하는 경우 지방자치단체의 자산에 대한 관리가 보다 엄격해진다. 특히 자치단체가 소유하는 자산은 사회간접시설과 같이 기업이 소유하는 자산과 본질적으로 다른 특수자산들이 있는바 이들 상당수는 공공재 및 가치재의 특성과 함께 비시장거래의 특성을 지닌다. 따라서 이들 자산을 구입하고 유지보수하며 감가상각하는 등 관리를 적절히 수행하기 위해서는 경상적인 예산제도로는 한계가 노정될 수밖에 없다.

따라서 본 고에서는 미국과 영국을 중심

으로 선진국의 경우 자본예산을 어떻게 성공적으로 운영하고 있는지를 보다 구체적으로 살펴보고자 한다. 특히 학교신설을 비롯한 교육환경개선사업을 사례로 하여 재정보의 방법과 자본예산을 포함한 재정관리 체제에 대해 자세히 살펴봄으로써 우리나라의 자본예산도입에 적절한 시사점을 찾아보고자 한다.

II. 미국의 자본시설개선을 위한 자본예산제도

1. 자본예산제도의 개요

미국의 지방자치단체, 특히 시정부는 지역개발(regional development)의 책임을 지며, 시의 경제적 잠재력을 실현하기 위해 학교, 공원시설, 도로 및 상하수도 등의 건설과 유지를 적절하게 수행하여야 한다. 지방정부는 공공투자사업의 필요성과 재원조달의 한계로 인해 자본예산제도를 활용하는바 자본예산은 경상예산과는 별도의 장으로 제출되고 절차를 달리하고 있다. 시정부의 관리자들과 예산책임자는 자본항목들을 정해진 절차에 따라 도시계획위원회 또는 시민위원회를 통해 자본예산을 결정하고 있다. 대체로 자본예산은 개요를 매개로 운영예산과 연결되어 있으며, 각 자본지출은 그 필요성, 소요비용과 예상성과를 나타내는 설명내역이 첨부된다.

한편 미국 주정부의 자본예산제도는 1992년 이후 신집권화가 추진되면서 급속

히 발전하여왔는바 자본예산의 기간이 장기화되고, 기존시설의 유지관리를 위한 예산과 자금이 별도로 관리되고 있으며, 자본예산의 운영절차가 자동화되고 자본예산 투자계획 결정과정은 주정부의 성과목표 및 전략적 계획과 밀접히 연계되고 있다. 주정부가 현재 사용하고 있는 자본예산제도 중 현재 성과가 시현되고 있는 바람직한 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

- 1) 자본적 지출에 대해 확실한 기준을 설정하고 명확히 정의하고 있다.
- 2) 기존시설의 유지보수 관리 지출에 대해 명확히 정의하고 유지보수를 위한 자금의 배정이 공식화되어 있다.
- 3) 유지관리 프로젝트에 대한 우선순위 부여, 즉 등급시스템을 개발하여 사용한다.
- 4) 다년간에 걸친 자본적 지출 프로젝트 평가분석에 프로젝트 완성 후 운영에 소요되는 비용을 포함한다.
- 5) 필요한 경우 자본예산과정을 통해 효율적인 법령정비작업을 수행한다.
- 6) 장기자본계획의 경우 예산이 편성되는 당해연도 이후 기간에 대해서도 적극적으로 검토한다.
- 7) 자본투자 프로젝트에 대한 집중적이고 종합적인 검토절차 체제를 유지한다.
- 8) 자본투자 프로젝트 선정에 있어서 명확한 기준을 설정하고 활용한다.
- 9) 자본투자자와 관련된 모든 유관계획들을 종합적으로 검토하고 이를 주정부의 경영목표와 연계시킨다.
- 10) 사업의 타당성 검토를 위해 활용하

는 비용추정방법에 대해 평가한다.

- 11) 프로젝트가 시간계획에 따라 예산의 범위 내에서 적절히 수행되도록 기간동안 모니터링 및 사후 심사분석을 강화한다.
- 12) 부채에 대해 정책을 명확히 하고 허용가능한 부채범위 내에서 자본투자계획을 수립한다.
- 13) 자본예산 프로젝트에 민간기업의 참여를 유도하기 위하여 비용-편익분석을 실시한다.
- 14) 장기리스를 선택대안으로 적극 검토한다.
- 15) 자본자산에 대해 정보관리시스템을 구축·운용한다.

2. 논리적 근거

자본예산제도는 기본적으로 공공기관의 자산상태와 재정구조를 이해하는데 크게 도움이 된다. 자본지출의 심도있는 분석이 가능하게 하며 지방자치단체의 신용을 높이고 지역경기활성화에 기여한다는 점에서 부족한 재원으로 도시개발의 인프라를 구축·유지해야 하는 지방자치단체로서는 매우 유용한 제도라고 할 수 있다. 미국의 많은 지방정부가 자본예산제도를 폭넓게 채택하고 있는 논거로는 다음의 네가지를 들고 있다.

첫째, 일단 공공시설의 확충에 필요한 재원이 부족했던 지방자치단체들은 적자재정(debt financing)을 정당화하기 위해 자본예산제도를 활용한다. 지방자치단체가 대규

모의 예산이 수반되는 투자사업을 위한 투자지출에 충당하기 위해 재산세율을 대폭적으로 인상하거나 다른 경비를 과감하게 삭제하는 방안이 사실상 실현가능하지 않으므로 불규칙적이고 막대한 투자재원소요에는 적자재정이 불가피한 측면이 있다.

둘째, 수익자부담원칙(user charge principle)의 실현이라는 측면이다. 투자사업을 장기저리의 적자재정을 통해 재원조달(financing)하는 경우 현재와 인접한 다음 세대에 무거운 세부담을 지우는 것을 피할 수 있으며 또한 현재의 재원으로써 개발해 놓은 학교, 지하철, 도로, 상하수도, 하수종말처리장과 같은 내구적 공공재는 현세대만이 아니라 후세대에게 까지 그 편익이 배분됨으로써 비용을 공동부담시킬 수 있는 논거가 있다. 이러한 세대간의 부담의 불공평성은 부채를 통한 재원동원으로써 해소될 수 있다. 이와 같은 원리금 상환을 미래세대에 공평하게 분담시키는 기능이야말로 부채동원을 통한 자본예산제도의 타당성의 근거라 하겠다.

셋째, 향후 편익이 투입비용보다 훨씬 큰 사업 즉, 순현재가치(net present value)가 0보다 크거나 내부수익율(internal rate of return)이 기준이자율보다 높은 사업은 재원의 가용성(availability)에 관계없이 수행되는 것이 자원배분의 효율성의 측면에서 바람직하다. 조세수입만을 재원으로 해서는 당해 사업을 수행하는 것이 곤란하나 자본예산에 의해 부채를 동원하는 경우 동 사업의 수행이 가능하다면 이를 채택하는 것을 통해 분명한 효율성의 개선이 이루어진다.

넷째, 도시개발을 위한 자본투자 즉, 시설사업은 장기간에 걸쳐 추진되며 이를 위해서는 장기개발계획이 필요하고 이는 재정계획이 뒷받침되어야 하는 바 이를 위해서는 경상예산과 자본예산을 구분하는 예산제도가 필요하다. 최근 민주주의의 발달로 주민참여 및 정보공개의 수요가 증대하는 환경을 반영하여 물리적인 시설투자를 일상적인 경상예산과 구분하여 명료하게 공시하는 경우 주민들로부터 자본투자에 대한 동의를 구하는 것이 용이해진다.

3. 자본예산의 과정

자본예산의 일반적인 과정으로는 첫째, 우선 10년 내지 25년간의 장기 시설계획(physical capital plan)이라고 할 수 있는 매스터 플랜의 작성으로 시작된다. 이 매스터 플랜은 도시계획위원회(city zoning commission)가 토지이용과 규제, 그리고 구역설정 및 건물관계법규의 구체적인 사항을 규제할 수 있도록 대강이 수록된다. 이것을 통해 공공사업과 민간인의 재산규제정책의 방향이 설정된다.

둘째, 자본예산의 편성이 시작되는 단계로 자본시설개량계획(capital improvement plan)을 작성한다. 자본예산의 계획은 전형적으로 5년 내지 6년을 주기로 하며 당해 시정부의 모든 필요한 공공사업을 선정함으로써 시작되며, 시정부 관계자 뿐만 아니라 시민단체 등도 공공사업계획안을 제출하도록 하고 있다. 이러한 각 프로젝트들은 도시계획위원회 및 시장 등이 임명한 특별

시민단체로 송부되며, 여기에서 제안내용이 걸러지고 비용에 대한 분석이 수행되며 프로젝트별로 우선순위가 매겨진다.

셋째, 당해 지방자치단체의 수입 및 지출 소요에 대한 전망이 이루어진다. 시의 부채 현황, 신용상태 점검, 미래의 재산세기준에 대한 검토, 신규 수입원에 대한 분석등 재정분석이 수행된다.

넷째, 재정분석은 프로젝트별로 우선순위에 의해 조정된다. 이는 시 재무공무원의 책임하에 당해 구역을 관할하는 군(county), 학교구, 그리고 기타 정부기관까지 포함하여 의견조정을 시도한다. 도로에 대한 특별평가, 하수도 사용자부담금, 그리고 주택건설, 공항 또는 영세지역의 개발에 대한 상위정부의 보조와 같은 특정 프로젝트에 가용한 재원에 대한 면밀한 검토가 수행된다. 이러한 것을 토대로 해서 우선순위표는 1년예산(annual budget)에 공공사업계획을 연결시켜 수정한다.

다섯째, 공공사업의 제1차년도 프로젝트

의 총합은 시의 1년예산을 위한 자본예산이 된다. 이들 프로젝트들은 예산공무원, 시장 및 시의회에 의해서 보다 심도있는 심사를 거치며 이 때 자본예산과 운영예산(경상예산)의 관계가 검토되며, 자본시설이 건설되면 그것의 운영유지비용이 확정되는 것이다. 계속년도에 그 계획은 1년에 한번씩 연장되며 기년도의 우선순위는 지역개발과 관련하여 프로젝트별로 재검토하기 위한 출발점이 되며 6개년계획에 주기적인 수정이 가해진다.

4. 교육환경개선사업의 사례

우리나라의 경우 교육환경개선사업은 정부(교육부)의 시설교부금과 각 시도교육청의 지방교육비특별회계를 통한 지원등 크게 두 가지 방식으로 재원이 조달되고 있는데 미국의 경우 지방자치단체의 자본예산제도를 활용하여 부채를 통한 재원조달이 이루어지고 있다.

<표 1> 캘리포니아주의 학교시설관련 재원현황

구 분	주 발행 채권	학교구의 부담
부지매입 / 학교건축	29억달러	지방재원에서 50% 수준의 계획비용 부담
재건축 / 학교 현대화	21억달러	지방재원에서 20% 수준의 계획비용 부담
학급규모 축소	7억달러	-
예비비	10억달러 (학교구가 충분한 재정이 없거나, 개발비용이 초과되었을 때 주의회와 주행정부의 2/3 승인으로 학교구에 배분)	

자료 : 박정수 (1999), 교육환경개선사업 성과분석 및 효율적 운용방안연구, 서울시립대학교

캘리포니아주는 2년마다 학교 건설을 위한 주정부 채권을 발행하여 재정을 마련하는데 1992년에는 28억달러의 채권을 발행하여 학교 건설과 시설 개선에 사용하였고, 예산에 포함되어 있던 자본지출비(capital outlays)로는 학교시설유지를 하는 이중적 구조를 가지고 있다. 1998년에는 학급규모 축소와 공립학교 시설을 위한 채권법에 의해 92억달러의 주정부 채권 발행으로 4년 동안 학급규모 축소와 지역 단과대학의 새로운 교실 건축, K-12 학교의 시설에 대한 비용을 충당하고 있다. 이 법규의 내용은 채권에 대한 원금 92억달러와 이자 60억달러를 합해 152억달러를 향후 주정부에서 지급하도록 하고 있고, 원금과 이자에 대한 비용은 소득세와 판매세 등으로부터 징수한 일반회계에서 충당하도록 하고 있다. 캘리포니아주에서 채권 발행으로 조달한 재원의 사용계획은 다음과 같다.

학교구는 나름대로의 자본예산을 편성하여 학교건축과 시설의 개선, 학교 건물의 부지 매입에 있어서 주 채권 발행에 의한 보조금 이외에도 일정 부분을 지방재원에서 부담해야 한다. 또한 K-12 학교의 건설, 현대화, 개선 자금을 배당받기 위해서는 50%의 비용을 지방자금으로 매칭하여야 한다. 학교구가 지방 자원마련에 많은 부담을 하는 경우 그 학교구는 주의 자금 배정에 있어서 우선권을 획득할 수 있다. 주정부에서 채권을 발행하는 것과 마찬가지로 기초자치단체인 학교구도 다음 세 가지 방법을 통해서 학교 건축을 위한 재원을 마련한다.

첫째, 일반채권의 발행(Local General Obligation Bond)으로서 지역의 투표자 중 2/3 승인을 얻어서 채권을 발행하고 채권은 학교구 안에 있는 재산으로부터 징수된 재산세로 지불하는 형식이다.

둘째, 특별 지방 채권의 발행(Special Local Bond)으로서 "Mello-Roos" Bond라는 이 채권은 학교 건설계획을 위한 채권을 매각하기 위해 학교구를 넘지 않는 규모의 특정지역 투표자의 2/3 승인을 얻어야 하고 특정 지역 재산소유자에게서 징수한 세금으로 지불한다.

셋째, 개발비 징수(Developer Fees)으로서 주법은 학교구가 새로운 건물에 대해 개발비를 부과할 수 있도록 허용하고 있는데 1998년이래 거주용 건물은 1평방 피트당 1.93달러, 상업용 건물은 31센트의 개발비를 징수하고 있다. 개발비는 학교구가 새로운 개발을 승인할 때 학교 건설을 위한 비용 마련을 위해 시와 군에서 부과하여 징수하는 재원으로 학교 건설과 재건축의 명목으로만 지출된다. 이는 현재 학교용지와 관련하여 개발시행자로 하여금 부지관련 비용 일부를 부담하게 하고 있는 우리나라의 제도와 유사한 측면이 있다.

채권발행을 통해 학교건물의 건축과 시설 개선을 도모하는 주는 캘리포니아 이외에도 많다. 1996년 공립학교건물채권법(Public School Building Bond Act)을 마련한 노스캐롤라이나주의 경우 18억달러의 일반 채권을 주정부가 발행하여 공립학교 자본예산제도를 운영하는 군에 보조하고 있다. 1996년에 학교자본건축 연구위원회

(School Capital Construction Study Commission)에 의해 조사된 각 학교구의 학교시설 지출 내역과 시설상태를 기반으로 주 교육부가 각 군의 재정국과 연계하여 매해 보조금을 지급한다. 채권에 의해 마련된 재정에 대한 사용은 주정부의 시설 기준에 따르는 건축 계획에만 허용되며 지출결과를 주정부에 통보하여 주 교육부가 계획의 성과를 평가한다. 이러한 행정과정을 정리해보면 다음과 같다.

- 1) 지방의 학교구는 주 교육위원회에 주 정부가 지정한 지출계획에 알맞게 시설계획에 대한 보고서를 제출한다.
- 2) 주 교육위원회가 지방교육위원회에 학교부지에 대한 자금을 보조할 것을 승인한다.
- 3) 지방학교의 행정단위는 건축 계약 이전에 학교부지의 설계, 조사, 검사 비용에 대한 자금의 보조를 요청한다.
- 4) 주 교육위원회는 학교건설 계획이 적정한지 다시 한 번 확인하고 계획된 건물의 비용-편익이 적절하다고 판단될 때 건설비용 전체를 승인한다.
- 5) 주 교육위원회에 채권발행으로 조달된 재원을 교부한다.
- 6) 매해 군(county)당국은 주 교육위원회에 보조한 자금의 결과를 보고한다.

이와 같이 현재 미국은 학교건설과 시설개선을 위해 주정부 단위에서 채권을 발행함으로써 지방의 학교구를 지원하는 정부계층간 자본예산제도를 운영하고 있다. 1980년에서 1990년 사이 교육재정을 확보

하기 위해 주가 발행한 채권은 총 44건이며 채권의 액수는 247억달러로 같은 기간 주에서 발행한 총 281건의 채권이 723억달러의 39%를 차지하고 있다. 앞서 살펴보았듯이 캘리포니아주와 노스캐롤라이나주에서 최근 발행한 채권만도 92억달러와 18억달러로 교육시설자본개선을 위한 주 발행 채권의 사용이 급속도로 확대되고 있음을 알 수 있다.

III. 영국의 자산관리계획(AMPs)과 자본예산제도

교육환경개선을 위한 재원마련에 있어서 미국이 주정부의 자율성을 기반으로 한 다양한 방식의 자본예산제도를 활용하는데 비해 영국은 국가 주도의 일괄적인 계획 아래 지방과 각 자치단체의 유기적인 활동을 통한 교육시설의 개선을 도모하고 있다. 이른바 자산관리계획(Asset Management Plan)과 이를 지원하는 자본예산편성을 통한 교육시설 자본향상의 노력은 개선된 시설 유지체제와 보다 나은 자본시설의 활용으로 영국의 학교 현대화와 개혁에 이바지하고 있는 자본예산제도의 성공사례라 하겠다.

1. 새로운 자본 전략(Capital Strategy)

영국에서는 학교 건물에 대한 지출의 재원조달을 위해 첫째, 지방교육청(LEA)이 교육노동부(DfEE)에서 차용하는 재정융자금과 둘째, 교육노동부가 지방교육청에 교

부한 자본보조금(Capital Grant)을 주요 재원으로 한다. 기존의 재원확보 방식은 개별 학교 건물이나 시설에 수리와 보수가 지체되는 문제를 발생시키고 정확한 시설상태에 대한 정보의 부재로 매해 어느 정도의 재원이 투자되어야 하는지에 대한 계획이 수립되지 못하는 본질적인 문제를 야기시키고 있다. 따라서 최근 백서(white paper)를 통해 영국정부는 지방교육청의 자본예산의 편성을 위한 개혁을 통해 학교시설자본을 관리하고 지출에의 우선순위를 결정하는 틀을 제공하기 위해 새로운 자본전략의 활용을 강조하고 있다.

2. 자산관리계획(Asset Management Plan)과 자본예산

자본의 개선은 교육의 성과 기준을 높이는 중요한 부분이다. 이를 위해 각 지방 교육청과 학교들은 정확한 자본의 향상과 관리를 위한 계획이 필요하게 되는데 그것이 바로 AMPs이다. AMPs의 목적은 학교 건물과 관련된 지출에 대한 의사결정을 할 때 필요한 정보와 사용될 수 있는 기준을 제시하는 것이다. 좁게는 학교 시설에 대한 지역사회 활용수준을 늘리고, 학교의 현존하는 재산과 앞으로 마련될 자본 자산을 효과적으로 관리하는데 그 목적이 있다.

AMPs의 주요 목표는 첫째, 다른 지방 교육청의 자본 계획과의 연결을 통해 지방의 결정과 지출 우선순위에 대한 합의된 기초를 제공하고 둘째, 지방교육청의 자본 우선순위에 대한 의사결정 과정을 공정하

고 분명하게 함으로써 학교시설개선을 위한 자본예산편성에 기여한다. 셋째, 학교의 자본계획이 안정적이고, 투자의 가치(value for money)를 제삼자에게 인정받을 수 있게 한다는 세가지로 요약된다.

AMPs는 총체적 수준에서 계획된 자산관리계획으로 이를 실행에 옮기는데는 자본예산이 뒷받침되어야 한다. 학교의 재산 형성 및 부가가치 증대를 위해 지출되는 총지출을 포함해야 하며, 지방교육청에서 학교에 배분한 “Fair Funding”의 관리를 통한 세입의 개선과 유지의 부분도 함께 고려되어야 한다. 학교 소유물에 대한 총체적인 자료수집과 그에 대한 관리계획은 5년의 기간동안 진행되며 이 기간동안 교육청은 상태조사와 시설유지 프로그램을 실행하는데 이를 바탕으로 학교 시설의 수리와 개선 작업을 위한 예산과 프로그램을 계획하여 최소한의 자본으로 학교를 경영하고 적절한 학교시설을 유지한다.

일반적으로 경상적이고 반복적인 유지보수면 이를 경상적 지출로 보아 연간 운용예산에서 설정하고, 수년간에 걸친 주요한 유지보수나 일시적이고 비경상적, 비반복적이면 이를 자본적 지출로 구분한다. AMPs와 연계한 자본예산제도의 장점은 바로 유지보수관리시스템의 가동이라고 볼 수 있다. 이는 유지보수 프로젝트의 경상 및 자본적 지출의 성격구분에서부터 유지보수에 소요되는 자금의 조성 및 운영에 이르기까지 유지보수사업의 투명성과 효율성을 기하기 위한 시도로 보인다.

지방의 교육청은 AMPs와 자본예산에

대한 총체적인 책임을 지는데, 개별 학교의 수요와 우선사항을 반영할 필요가 있기 때문에 자산관리계획에 있어서 개별학교의 역할이 매우 중요하다. 학교운영위원회와 교장은 개별학교의 필요와 시설에 대한 예산을 그들의 학교발전계획 하에서 계획하고, 교육청은 자산관리계획 및 자본예산의 편성을 통해 실질적인 정보를 제공하는 역할을 하고 있다.

IV. 시사점

이상에서 우리는 미국과 영국의 사례를 통해 자본 시설의 개선 및 이를 위한 자본 예산편성에 대해 살펴보았다. 자본예산제도는 장기적인 공공사업을 위해 필요한 예산 제도로 원래 민간기업체에서 활용되는 것이나 정부차원에서 1년단위의 회계년도를 설정하여 조세수입재원을 주 재원으로 하는 운영예산과는 달리, 부채조달을 필요로 하는 장기적 공공사업이 상당히 늘어나고 있는 상황에서 선진국의 많은 지방정부들에게 필수적인 제도로 인식되고 있다.

미국의 지방자치단체에서 자본예산제도의 필요성은 자본의 적정한 관리와 투명한 정책 및 우선순위 결정 절차의 중요성 때문이라고 한다. 지역개발정책을 집행하는데 있어 각 프로젝트의 타당성, 우선순위의 결정, 그리고 채원조달방식의 결정 등 제반 의사결정시 적정절차를 정하고 있다는 점에서 동 제도의 필요성이 강조된다. 실제적으로 각 자치단체의 자본예산운영 형식 및

구체적인 운영은 차이가 나지만 자본항목에 있어서 토지, 건물, 주요장비 및 주요 유지비 등이 일반적으로 포함되며 채원측면에서는 일반세입, 부채동원 및 상위정부의 보조금 또는 시설이용자의 수익자부담금에 주로 의존하고 있다. 그러나 인적자본과 같이 일반적으로 기업체에서 고려하는 자본항목은 포함되지 않는다. 또한 정부의 자본예산제도는 5년 내지 6년의 장기계획에 일반적으로 치중하고 있고 초점을 예산 자체에 두기보다는 프로그램 계획에 두며 따라서 인위적인 회계년도의 설정을 기준으로 행하는 연차 운영예산제도와는 다른 성격을 지닌다.

영국의 경우 국가, 지방교육청 및 단위학교간의 정부계층을 망라한 자산관리계획을 수립하고 이에 입각하여 자본예산을 편성 운영하고 있다. 실제 학교의 신설 또는 현대화와 같이 불규칙적이고 대규모 예산이 필요한 경우 단기적인 접근으로는 자원배분이 비효율적으로 이루어지기 쉽다. 따라서 중앙정부로부터 단위학교까지에 이르는 하향식 및 상향식을 모두 활용하는 쌍방향 의견수렴 과정을 통해 합리적인 시설투자 및 유지를 가능하게 하고 있는 바 이는 시도교육청과 지방자치단체와 전혀 유기적인 연계가 이루어지지 못하고 있는 우리나라에게 시사하는 바가 매우 크다. 실제로 현재와 같이 교육부가 학교시설에 관련된 토지매입비 및 신축, 현대화 환경개선투자경비의 대부분을 조달하는 경우 지방교육청으로서는 합리적인 투자에의 유인이 부족할 수밖에 없는 것이 사실이다. 주민의 부

담에 의해 학교시설의 투자가 이루어지는 경우 그것도 장기적인 계획아래 부채의 동원에 의해 시설투자가 되는 경우 보다 엄격한 비용-편익분석, 학생수용계획의 수립을 기대할 수 있는 것이다.

그러나 자본예산제도가 가장 보편적으로 활용되고 있는 미국에서도 우선순위별로 공공사업의 각 프로젝트를 분류하여 결정하는 작업이 상당한 한계를 노정하고 있으며 자본예산의 집행면에서 재정통제와 관리통제가 효율적으로 이루어지지 못하는 경우가 자주 있다. 따라서 우리나라 지방자치단체에서 자본예산제도를 도입하는 경우도 복식부기, 발생주의 회계의 채택과 병행하여 점진적이고 신중한 접근이 필요하다. 특히 지방채시장의 활성화가 미약한 우리나라의 경우 미국과 같이 지방채를 통한 자본예산제도의 전면도입은 아직 시기상조라 하겠다. 그럼에도 불구하고 세대간의 부담 형평성, 수익자부담원칙의 측면에서 지하철건설, 고속화도로건설, 주택건설, 수원지건설, 하수종말처리장 건설, 학교 신설 등과 같은 사업의 추진에는 자본예산의 도입을 신중히 검토할 필요가 있다고 본다. 

참고문헌

- 김정훈(2000) 재정분권의 적정진로, 재정포럼.
박정수 (1999), 교육환경개선사업 성과분석 및 효율적 운용방안연구, 서울시립대학교.
복식부기회계제도연구컨소시엄(2001), 지방자치단체 복식부기회계도입을 위한 연구보고서.
서울시립대학교 산업경영연구소(1997), 자본예산제도 도입방안 연구.
윤영진(2001), 지방재정의 건전성 확보를 위한 재정관리제도 개선방안, 2001년 한국지방재정학회 제1차 정기학술대회발표논문.
이규환(1998), 외국의 지방채와 자본예산제도 -미국의 지방정부를 중심으로-, 지방재정.
이필상(1994), 재무관리, 서울:박영사.
조기현(2001), 지방채발행제도의 한계와 정책대응 : 기재승인권과 승인기준을 중심으로, 2001년 한국지방재정학회 제1차 정기학술대회발표논문.
최무종(1993), 미국정부의 자본예산제도에 관한 연구, 사회과학논집 제 10집, 43-72.

