

지방자치단체와 자본예산제도

이 수 범

전 한국지방재정학회장인하대학교 교수

1. 현대국가 예산제도에 있어 자본예산제의 위치

1) 지방경기 침체로 인한 세수감소 등으로 지방자치단체들의 재정 악화가 갈수록 심해지고 있다. 특히 부산, 대구 등 영남권은 재정 악화가 타지역에 비해 훨씬 심각하고 재정자립도가 최하위 수준인 호남권도 갈수록 나빠지고 있다. 특히 부산은 작년의 81.9%에서 74.4%로 7.5%나 떨어지고 대구는 3.3%, 경남은 2.8% 하락하고 있다. 재정자립도가 두 번째로 낮은 전북은 31.4%에서 27.7%로 3.8%, 전남은 1.5%나 떨어지고 있다. 이에따라 지방경제활성화 작업은 침체에 빠져들고 있다. 이같은 경우이로부터 빠져 나갈수 있는 재정제도는 무엇인가? 이를 검토하여 본다.

본 논문에서는 오늘날 지방자치단체의

산적인 수요 업무에 대하여 상대적으로 취약한 재정수입 등 관계를 고려하여 불 때 지방자치단체의 임무를 합리적 효율적으로 수행한다는 것이 어려운 문제로 인식되고 있다. 이에 대응하여 지방정부의 이같은 역경을 해결할 수 있는 방안으로 자본예산제의 도입 및 적용의 과감한 확대를 강조하는 것이다. 여러 교수들과 석학께서 장기종합계획과 자본예산제, 자본예산제도의 도입 필요성, 자본예산제와 지방채무와의 관계, 기타 외국의 자본예산제 등에 대하여 깊은 연구실적물이 차 순위 논문으로 발표하기로 계획되어 있음으로 본 논문에서는 한국의 지방재정제도에서의 자본예산제도의 중요성을 강조하는 등 전반적 개괄적 문제를 다루는데 그친다.

2) 예산제도는 정부시책을 정확히 파악하고 또 용이하게 비교할 수 있도록 하기 위하여 체계적으로 구분함이 필요하다. 이

상적인 단일의 예산구분법은 없다. 한가지 목적에 적합한 구분방법은 일반적으로 다른 목적에는 적합하지 않는 것이기 때문이다. 여기에 예산의 분류(구분)가 필요하고 동 제도가 발전되어 왔다.

예산구분의 목적¹⁾은 크게 다음과 같은 4가지 목적을 가진다.

① 계획수립과 예산심의를 용이하게 하기 위하여 한다. 즉, i) 행정수반은 중앙행정기관과 각부처의 보좌를 받아 정부의 사명(정치경제사회적)을 다하기 위하여 다음 회계연도에 수행할 사업계획을 수립하여 예산안으로 편성, 의회에 제출할 책임을 진다. 따라서, 예산은 이같은 사업계획을 명확히 할 수 있는 방향으로 구분, 입법부의 예산심의를 돕게 된다. 전통적으로 예산은 본 기능을 달성하기 위하여 기능적 분류, 조직별 분류를 하여 왔다.

② 예산집행의 효율성(effective budget execution)을 위하여 행한다. 사업계획을 집행하는 공무원은 배정된 예산액과 자기의 사무를 명확하게 인식해야 하며, 예산을 사용함에 있어 그 효율성을 비교검토할 수 있어야 한다. 이를 위해 예산을 조직별 분류, 품목별 분류 외에 기능별로 분류도 한다.

③ 회계책임의 명백(accountability)이 분류의 중요한 이유다. 일정한 기관에 또한 기관내의 개개인에게 세입의 징수, 지출원인행위, 현금출납에 관한 책임을 명확히 하

여야 한다. 조직의 생명은 협동(co-ordinate)인 것이다.

④ 정부활동의 경제적 효과분석(economic effect)이 필요하다. 정부활동의 경제적 효과를 명백히 분석·파악할 수 있어야 한다. 즉, 정부의 세입·세출이 국민경제에 미치는 효과 등을 파악하기 위한 경제성질별 분류를 한다.

일반적으로 예산제도는 역사적으로 통제중심주의(control-oriented)에서 관리중심주의(management-oriented)로, 다시 필요에 의하여 계획중심주의(goal-oriented)로 발전하여 왔다. 이제 각 경향의 특징을 보면 다음과 같다.²⁾

예산제도의 발생초기인 18C에는 군주의 재정권의 비용조달기능에서 시작한 것이 이에 저항하는 시민세력을 맞이하여 이 예산제도의 성격을 절대권력자에 대한 통제수단(control-oriented)으로 바뀌어 발전되었다. 다시 1930년대 세계공황을 맞이한 선진국에서는 경제공황에 적응하고 해결하기 위하여 예산제도를 난제를 해결하기 위한 관리도구로, 다시 1930년대말 불황회복기에 Keynes는 예산정책을 경기대책도구로 사용하여 목표지향 예산제도가 탄생된 것이다. 이는 역사적으로 높이 평가되고 있다. 동시에 보완적 기능을 한 자본예산제(capital-budget)는 이 목표지향 예산제와 함께 중대한 시대적 기능을 하였다. 이 자

1) Jesse Burkhead : Government Budgeting pp.111-112

2) 이수범 저 「공공경제론」 출판사 선학사. 백림조 세연구원 발행. 1997.

각 주의의 특징

Specific items	control-oriented	management-oriented	planning-oriented
1.학 문	회계학 (관리학)	행정학 (경영학)	경제학 (재정학, 정책학)
2.중 점	물건	활동	목적
3.중심적예산단계	집행	편성	편성전
4.측정의 -	개별	활동별	포괄적
5.예산기관의역할	신탁보관	능율	정책
6.결정과정	상향집약적	중간조정적	하향분할적
7.통제의책임	중앙	분산	분산
8.관리의책임	분산	중앙	중앙
9.기획책임	분산	분산	중앙
10.예산과지출예산서	동일	동일	별도수립
11.지출예산과조직예산	직접	직접	재편성
12.과목구분기준	증분주의	증분주의	증분주의

본예산제도는 정부회계를 복식부기로 하여야 한다는 주장은 완전치는 못하였지만 그 당시 시대적 난제를 해결하는데 큰 공헌을 하였다. 특히 2차대전후 개발도상국가에서 경제개발을 하는데 큰 지혜를 준 예산제도이다.

이제 각국의 자본예산제도의 발전 동기를 보자.

미국의 자본예산은 시정부에서 시작된다. 2차대전중에는 공공시설투자는 못하였다. 미국에서 자본예산제도가 발전하게된 동기는 ①재원의 한정 ②수익자부담의 원칙, ③ 공공시설재정을 조세수입에 의할 것이 아니라 공채를 발행하여 충당하고 이를 서서히 상환함으로서 그 시설을 사용할 미래의 세대에 경비를 부담시킨다는 논리에서 시작되었다. 이를 성공적으로 시행하기 위하

여는 장기계획의 추진의 필요성이 인식되었다. 따라서 편성단계에서 다음 사항을 중요한 요건으로 하였다. 즉, ①10-20년앞의 장기적 기본계획 수립(master-plan), ② 5-6년 중장기 시설개발계획을 위의 기간 범위내에서 수립. ③사업계획(project)를 시 기획위원회 제출. ④시 기획위는 검토하고 priority를 부여. ⑤시재무관, 예산담당관이 장기재정계획작성, ⑥재정분석과 사업계획을 연관시켜 5-6년간 사업 확정 ⑦1차연도 분 예산에 계상, ⑧2차연도분 실행예산 가감 조정, 새로운 검토, 수정, 분석하여 차년도에 문제점을 지적 활용하였다.

Sweden의 자본예산의 발생동기는 ① 1930년대 공황, 불경기가 극심하여 실업자가 격증했다. ②의회는 균형예산을 계속 편성해야 하느냐, 실업자를 구제하고 불경

기 극복을 위해 불균형예산을 편성할 것이냐의 문제에 부딪혔다. ③ Gunnarmyrdal은 연구논문(재정정책의 경제적효과)을 발표하였다. 정부는 이에 의거 ④1937. 예산제도 대개혁을 단행했다. ⑤그 후 Sweden은 「연연균형예산의 원칙」을 포기하고 ⑥principle of annually balanced budget system을 택하였다. 즉 주기적 균형예산제도를 채택하고 자본예산제도(cyclically balanced budget system)를 도입한 것이다. ⑦따라서 예산은 매년균형되는 것이 아니라 중기변동주기전체로 보아 균형되면 된다. ⑧Sweden을 비롯 scandinavian 제국에서 고도로 발달하였다.

발전도상국의 자본예산제는 우선 사회적 상태가 이를 수용할 여건이 부재하였다. 즉 실업자발생문제, 경제공황 문제등이 만성적이었다. 따라서 이같은 문제를 해결키 위한 자본예산의 도입은 사실상 부존재하였다. 이는 선진자본주의국가의 구조적 모순을 해결하기 위한 대책의 하나였다. 그러나 underdeveloping country에서는 더욱 자본예산제가 필요한 것이다. ①고도경제성장 ②경제개발계획에 소요되는 투자재정의 과약 ③소요예산의 분석 사정 ④정확한 예산계획의 수립을 위하여 필요하다. 이를 위해 정부예산을 자본예산과 경상예산으로 구분 대비함이 필요하다. 따라서 자본예산이 요청된다.

한국의 자본예산은 1963년 경제개발특별회계, 후에 국토건설사업특별회계, 경제부흥특별회계를 통합하여 경제개발특별회계를 설치하여 자본예산제의 운영을 시도하

였다가 정치적 이유에 의하여 후퇴하였다. 즉 일반회계의 자본계정으로 후퇴한 것이다. 당시 이유는 경제개발5개년계획의 성공적인 수행을 위하여 ① 소요되는 예산을 분석 시정하고 ② 재정의 합리적배분을 기하고 ③ 집행의 효율을 기하기 위하여 었다.

2. 자본예산제도

1) 자본예산제의 개념.

(1) 자본예산제이란 예산을 경상수지를 관리하는 경상예산(current budget)과 자본지출을 관리하는 자본예산(capital budget)으로 구분하는 예산제도를 말한다.³⁾ 이 예산제도의 골자는 쉽게 표현하여 경상수지로 경상예산을 편성하고 차입으로 자본적 지출에 충당하는 예산을 편성한다는 것이다. 경상수입은 조세 등 매년 입고되는 수입을 의미한다. 자본예산제는 일명 복식예산(double budget)제도라고도 호칭하기도 한다.

1930년대의 경제공황을 맞은 당시 선진 경제국들은 정부예산을 경상지출(current outlays)과 자본지출(capital outlays)로 구분하고, 경상지출은 경상수입으로 충당하여 균형을 이루게 하고 자본적 지출은 그 상

3) 차병권 재정학 p137.

E.Lindahl, Studies in the theory of Money and Capital, 1939, pp 367 ~ 384

J.R. Hicks, The Problem of Budgetary Reform, 1948. 등 다수 논문

당한 부분을 공채(public loan, public debt)를 발행하여 그 수입으로 충당함으로써 불균형 예산을 편성하는 제도를 발전시켰다. 이것이 자본예산제의 효시이다.

이같은 자본예산제는 크게 둘로 나누어 생각할 수 있다. 첫째, 세입세출 모두 경상지출과 수입, 자본지출과 수입으로 구분하는 경우(자본예산이라고 한다)이고 둘째, 세출만 경상지출과 자본지출로 구분하고 세입에 있어서는 특정한 세입으로 자본지출에 충당하지 않고 예산통일의 원칙을 준수하는 경우이다

자본예산제를 이같이 경상예산과 구분하는 이유는 다음과 같은 점에서 찾을 수 있다. ①경상지출은 1회에 한하여 서비스를 제공할 뿐 최종적으로 하등의 자산을 남기지 않는다. ② 자본지출은 새로운 설비를 창조하고 그에 따라 계속적인 서비스가 생긴다. ③따라서, 국가의 경제총공급량 중 정부부문이 경상지출과 저축과 투자를 위하여 지출한 양을 알기 위하여는 동 분류가 필요한 것이다.

(2) 자본예산제(복식예산제도)는 균형예산(balance budget)에 대한 비판에서 시작된다. 즉, ①불경기를 극복하기 위하여는 재정적자가 불가피하다. ②Keynes는 자유주의경제체제하에 불경기를 극복하는 방안으로는 이 자본예산제를 도입하는 것 이외는 없다고 보았다. 그 이유로 ①당시 불경기의 원인은 $S > I$ 임으로 이는 유효수요($C+I$)의 부족이 원인이다. 따라서 그 대책으로 ②정부가 시장수요(D)를 창조하여야 한다. 이를 위해서 토목공사를 착수할 것을

주장했다. 그리고 ③이같은 공사를 위한 재정마련은 디프레기에는 조세수입 충당이 불능할뿐 아니라 만약 조세수입으로 재적부족을 무리하게 충당한다면 근로자의 소득은 격감하고 그 결과 구매력은 감소한다. 이같은 경제순환의 악순환이 계속되게 되면 결국 경제는 더욱 악화된다. 따라서 정부는 이같은 문제를 해결하는 방안은 결국 ④공채를 발행하여 재정수입을 확보하고 이것으로써 공공공사를 착수하여 실업자를 구제함으로써 시장에 다시 구매력을 창출한다. 이것이 당시의 경제대책의 중요 골자다. 이러기 위하여는 정부의 재정은 적자재정이 불가피하다. 그리고 ⑤부채상환방법은 경기회복후 흑자재정을 이룩한 다음 공채를 상환한다는 것이다. 이것이 바로 자본예산제도의 원리이다.

발생된 부채는 소비에로 지출되어서는 안된다. 이는 반드시 자산의 형성 결과를 초래하여야 하고 결국 부채의 증가는 자산의 증가로 대체되어야 한다. 따라서 국가의 순자산은 부채가 발생하였다 하더라도 무변동인 것이다. 이런 의미에서 자본적 지출을 위한 공채의 발행은 재정의 건전성(finance soundness)의 요구와 완전 합치된다 할 것이다.

자본예산제도의 조건(경상예산과 자본예산을 분리시키는 기초)은 ①건전재정을 유지하여야 한다는 관점에서 국가소득을 창출하는 자산의 순 현재가치는 국가채무의 가치보다 커야 하고 ②부채지출 사업은 수익성이 반드시 있어야 하고 ③자기상환이 가능한 투자에 한하여 이루어져야 한다

<자본예산과 경상예산의 차이>

구 분	자 본 예 산	경 상 예 산
1. 대상	정부소유자산가치를 변화시키는 모든 재정거래	자산을 변화시키지 않는 거래
2. 수 입	차입(정상채투자를 초과분), 감가충당금	조세수입, 정부기업의 이익금, 기타 경상수입
3. 지 출	유형자산에 대한 정부 총 투자	투자적 지출이 아닌 모든 경상적지출, 즉, 소비적지출, 지급이자, 이전지출등과 생산적지출에 대한 감가상각비
4. 계정표시	부채계정과 자산계정으로 표시	정부의 수입과 지출로만 표시 상각비는 표시
5. 재정거래의 효과	차입의 증가는 상대적 자산의 증가를 의미. 건전재정의 이상 유지	재정거래는 재산의 증가와 무관. 잉여 및 부족은 정부경제의 저축·비저축을 의미
6. 잉여,부족의 처분	정부투자에서 발생하는 순이익의 일부는 매년 일정비율로 감채기금에 충당(장기적, 예산균형)	잉여 자본예산에 전입 정부자산의 증가충당금, 부족은 자본예산으로부터 전입에 의하여 전보
7. 균형성(차대변)	년차 예산균형으로부터 정부경제를 해방시켰다.	계속 년차 균형예산성 지속

는 점이다.

(3) 이제 경상예산과 자본예산의 구분을 보다 뚜렷히 이해하기 위하여 자본예산과 경상예산의 차이를 보면 위표와 같다.

(4) 그러나 자본예산제를 비판하는 학자들은 이 제도를 채택·적용할 때 다음 사항을 고려하여야 한다. 즉, 예산정책에 의하여 경제의 안정을 이룩하고 이를 효과적으로 집행하기 위하여 재정정책에 신축성

을 부여하기 위하여 마련된 제도이나 다음과 같은 점을 간과하여서는 안된다.

① 재정과 민간기업은 다르다는 것이다. 따라서, 순자산을 증가시키기 위하여 차입이 허용된다는 것은 합리화할 수 있는 이유가 될 수 없다.

② 자본예산의 지출대상의 모호성이 있다. 자본적 지출대상은 자산적 계획이라는 것이 일반론이다. 여기에는 ㉠재정적 생산

<민간기업과 정부의 차이>

구 분	민 간 기 업	정 부
설립의 목적	이윤추구 순자산증가	자산증가가 목적이 아니다.
지급 능력 표시	자산은 지급능력표시	국민경제의 생산력

성은 직접적으로 국고를 증가시키고 ㉔노동생산성은 간접적으로 국고의 증가를 가져 온다. 자본적 계획수치중 예산정책은 자원의 적정배분의 원리에 대한 장애요인이 되기 쉽다. 즉, 비자본적계획 다시 말해서 사회계획, 농지, 교량도로건설 등 경비지출에 소홀하기 쉽다.

③ 경상예산은 정부보유자산에 대한 감가상각을 소홀히 다루는 문제가 있다. 이는 부당한 예산의 이익을 발생시킬 우려가 있다.

④ 자본적 지출을 위한 경비라고 하면 무조건 그 허용이 관대하여 질 우려가 있다.

⑤ 지방자치단체나 자산적 계획에 대한 지출분야가 넓은 정부기관의 예산에 적용

하는 유용성이 크다.

(5) 여하간 자본예산제도는 많은 장점을 가지고 있다. 이를 검토하면 아래표와 같다.

3. 자본예산과 복식부기제도

1) 우리나라 정부예산제도는 현금주의와 단식부기제도를 택하고 있다. 현금주의는 현금이 지출되는 시점에 세출예산의 집행내용을 기록하는 제도를 말하며, 단식부기는 현금이 지출될 때마다 지출의 대상(품목, 용도)만 기재하는 부기를 말한다. 따라서 우리 정부회계는 지출금액과 그로 인한

<자본예산제도의 장단점 비교>

장	점	단	점
1. 자본예산은 경상계정과 자본계정을 구분함으로써 자본지출에 대한 특별한 계획대 실적 분석이 가능하다.		1. 경상비의 적자를 은폐하기 위한 수단 또는 무리한 지출을 정당화하기 위한 수단으로 사용된 예가 많다.	
2. Double Budget 및 이에 따른 장기적인 공공사업계획은 조직적인 자원개발과 자원보전을 위한 효과적인 수단		2. 투자사업에만 치우칠 우려가 있다.	
3. 경제적 불황기에 적자예산을 편성함으로써 유효수요를 증가시키고 고용을 증대하며 불황을 극복하는데 기여한다.		3. 시설을 위한 투자가 불경기를 극복하기 위한 유일한 수단이 아니다. 때로는 경상비 지출을 늘리고 세율인하 보다 신축성있는 방법이 될 수도 있다.	
4. 정부의 순자산상태의 변동과 사회자본의 축적 유지의 추이를 나타낸다.		4. Inflation의 경우 곤란하다. 시설재를 위한 투자는 국채에 의하여 충당하여도 좋다는 관념은 inflation때 그것을 조장할 우려가 있다.	
5. C.O(경상지출), CP.O(자본지출)를 구분함으로써 경제성장 촉진을 위한 노력을 명시할 수 있으며 예산의 명료성도 높일 수 있다. 정치가, 공무원, 시민으로 하여금 국가재정의 구조를 알 수 있다.		5. 정부의 예산정책은 당시의 경제현실을 고려한 판단위에 이루어져야 한다. 무조건의 기본적 지출이나 C.O지출이나는 위험한 것이다.	

구입품목을 부기방법에 의하여 기재하는 회계부기제도를 택하고 있다. 이로 인하여 한국의 정부회계제도는 국민혈세 지출이 이와같이 현금을 지출하는 시점에 무엇을 구입하기 위하여 지출했다는 기록으로 끝나고 만다. 따라서 그 지출이 국민에게 어떤 편익(benefits)을 주었는가는 알 수가 없다.

이 같은 예산회계는 다음과 같은 미해결점을 내재하고 있다. 첫째, 정부는 자금사용에 대한 검증기능이 없는 회계제도를 채택하고 있어 국민혈세의 누수를 자동검증할 수 없다. 둘째, 현금주의 회계제도는 미래 자금예측을 하는 예측기능을 제시하지 않는다. 셋째, 단식부기제도는 지출된 국민혈세가 지금 어떤 형태로 국민경제 내에 존재하고 있고 작용하고 있는가를 알려주는 회계기록이 아니다. 넷째, 단식부기제도는 정부의 재정정책을 효율적으로 수립집행하기 위한 자원배분형태를 제시하지 못한다. 따라서 자산의 관리에 있어 단식부기제(관청회계제도)의 파생적 문제점은 다음과 같이 제기된다.

첫째, 무형자산의 문제이다. 무형자산은 자본예산제를 택하면 이는 필연적으로 복식부기제도를 전제로 하여야 함으로 당연히 자산으로 계상되지만 경상예산제(단식부기)에서는 계상되지 않는다는 점이다. 예를 들면 국방·치안·소방같은 정부의 특정 서비스를 생산할 수 있는 인적물적 장비가 전부 갖추어져 그 용역의 대가를 정부가 결정하고 가격을 부여하였으나 아직 판매되지 않았을 때 복식부기제도를 택하

면 순 자산가치로 계상되지만 단식부기제도하에서는 계상되지 않아 재산가치가 누락되고 만다. 다시 말하여 서비스 형태의 상품가치가 공급가능한 상품으로 생산되어 있음에도 사용대가인 현금수입이 발생치 않았으므로 막대한 국민세금을 투자하여 자산이 있음에도 자산이 아닌 것이다. 이 자산이 후에 사장되어도 현 관청회계(단식부기)제도하에서는 자동적으로 계상되지 않음으로 국민은 이를 알수가 없다. 여기에 정부가 은폐하려면 더욱 국민의 자산은 누수되고 만다. 또 다른 예를 보면 정부의 과세권의 자산 평가문제다. 이는 정부회계상 대차에 표시되지 않는다. 따라서 가장 중요한 정부의 무형자산이 예측불가능하고 구체화되어 과세권이 행사되기전 까지는 자산으로 인식되지 않는다. 둘째, 자연자원의 자산계상문제이다. 국토에 매장되어 있는 석탄매장량, 석유매장량 등 천연자원량의 자산평가문제, 해양의 어업자원 평가문제 등 중요한 자산회계상의 연구문제이다. 셋째로 사회간접자본의 자산으로서의 인식시점 및 대상확정 문제들도 있다. 넷째 감가상각의 비용계산 및 반영 문제이다. 자산으로 인정된 사회간접자본의 경우 감가상각은 필연적이다. 4)

4) 미국 Clinton행정부의 행정개혁에 논리를 제공한 Osborne과 Gaebler는 복식부기에 기초한 발생주의 원칙을 채용하면 다리의 붕괴사고는 자동적으로 해결된다고 주장하였는데 이는 상당히 설득력이 있는 주장으로 한국의 성수대교, 당산철교 등 사고 등을 연상하게 한다. 뉴질랜드는 정액법을 사용하여 사회간접자본에 감가상각제도를 채택하고 있으며 건물은 60년, 포장도로는 36년, 다리는 90년 그리고 특수군사장비는 25년으로 내용연수

정부의 경제활동은 예산회계법에 명문화하고 있듯이 공개성의 원칙이 가장 중요하다. 공개성의 원칙은 정부경제활동의 투명성을 보장하기 때문이다. 정부예산의 「공개성의 원칙」은 정부예산 집행실적을 통하여 가능하다. 그렇다면 정부예산 집행실적이 공개되어야 하고 그 공개방법은 현금지출내용이 현재 물량 면으로 어떻게 되어 있는가를 항상 파악하는 것이 가장 중요하다. 이같은 국민혈세의 집행실적을 파악하거나 미래지향적 정부활동을 위한 정책수립을 하는데 경상예산(단식부기제도)은 더 이상 기대할 것이 없다. 여기에 비로소 경상예산제도(단식부기)에 대한 재평가와 더불어 자본예산제도(복식부기제도)의 도입이 회구되고 연구되고 있는 것이다.

2) 이미 지적한바와 같이 단식부기는 일정한 기장원리가 없는 단순 현금지출사항만을 기록하는 부기제도이다. 자본에 대한 기록을 하지 않는 관계로 일정한 회계기간의 순손익은 알 수 있을지라도 그 순손익의 산출기준, 유래, 현 상태 그리고 잔존가치는 알수가 없다. 따라서 자산계산이라 할지라도 자산중의 일부 기록 즉, 타인과의 대차나 금전수지를 기록함에 지나지 않으며 재고자산도 조사하지 않아 파악이 불가능하다. 이같은 기록은 종래 책임을 지지 않는 입장에서 채택된 회계이론이다. 즉, 전제국가체제하에서 국민의 세금으로 관리하는 관청회계, 사단·재단회계 또는 소규

를 정하여 매년 상각비를 동자산의 유지에 투자하고 있어 국민편익의 극대화 정책을 시행하고 있어 국민편익 제공에 만전을 기하고 있다.

모 자기자산을 수입지출하는 영세개인회계가 그것이다.

복식부기는 일정한 원리와 대차금액이 평균되는 기입법칙에 따라 모든 거래를 계정에 기입하고, 자산계산·자본계산·손익계산을 복식으로 종합표시하는 회계기록이다. 따라서 일정한 회계기간의 손익성(손익계산)과, 또한 재정상태(재산, 자본)를 정확히 파악할 수 있다. 이 기록방법은 경영의 능력을 평가받아 조직을 지휘하는 체제에서 경영자를 평가할수 있는 회계방식에 맞는 회계원리이다.⁵⁾

3) 자본예산제를 택하면 복식부기제도를 정부가 택하지 않을수가 없다. 그 결과 복식부기제도의 일반기능인 첫째, 정부세출내역을 정비한다. 둘째, 정부 재정(자산·자본·부채)상태를 표시할수 있고 셋째, 정부의 비용편익을 표시한다. 그리고 정부의 정책을 세우는데 기초자료로 활용될 수 있다. 이는 단식부기제도에서는 기대할 수 없는 기능인 것이다. 또한 정부회계의 복식부기제도의 채택은 장소적(중앙·지방정부)으로 기간적으로 활용되는 계산단위로서 기능을 충분히 발휘할 수 있다.

5) 이 복식부기는 14세기경에 이태리 상업도시 Venice에서 발생했다. 승려였고 수학자였던 루카 파치올리(Lucas Pacioli)가 부호인 Rompiasa의 가정교사로 있었을 때 1494년 저술한 산술대수기하비례총람(Summa de Arithmetica, Geometria, Proportioni et Proportionalita)에서 취급한 것이 세계 최초의 부기이다. 이것이 복식부기로서 그 후 전세계에 전파되어 오늘날과 같은 부기를 이루었다.

4. 한국지방예산제도의 발전과 자본예산제도

1) 지방재정의 건전성·효율성·경제성문제와 자본예산제

① 지방재정의 건전성은 지방자치단체가 주어진 재정자원과 법령범위 내 얼마나 생산적·창의적인 재정지출 활동을 하고 자체재원확충에 노력하는가 파악하는 문제이다. 재정의 건전성을 논할 때 그 범위를 세입과 세출을 포함해 지방재정의 stock 및 flow 관련 영역으로 가급적 확대하여야 한다. 주어진 재정 여건하에 주민들이 필요로 하는 장·단기적 행정수요를 효과적이고 적절히 충족하는 모든 재정활동이 포함되어야 한다. 이 때 자치단체의 재정능력, 재원조달의 적정성, 재원확충노력, 투자지출의 효율성, 생산성을 포함해 예산회계제도의 건전성 등에 대한 전반적 측정을 하여야 한다.

재정운영의 건전성은 재정운영의 수지상태, 재무상태, 적정지출, 재정확충노력, 경영생산성, 경상경비 비율과 밀접한 관련이 있다. 재정건전성을 파악할 때 미국의 경우 자치단체 스스로 자기 재정상태를 파악하게 하는 재정경향점검체제를 사용하고 있다.⁶⁾

재정의 건전성은 지역주민의 행정수요를 적절히 충족시켜주는 데 필수적이다. 지방

재정과 자치기반을 튼튼히 해주면서 지역주민의 삶을 윤택하게 하는 발판이다. 자치단체의 대외적 신인도를 높이며 낮은 금융비용부담으로 외부자금을 조달할 수 있게 한다. 재정분권화가 지속되어 지방채시장이 활성화되면 지방자치단체별로 신용등급이 차등화되어 재정이 건전한 자치단체들은 상대적으로 낮은 금융비용과 좋은 차입조건으로 적절한 차입을 할 수 있다.⁷⁾ 재정활동과정에서 발생하는 각종 비효율성을 줄이게 하여 재정활동의 생산성을 진작시켜야 한다. 재정의 건전성과 효율성은 상호유기적 관계를 형성한다. 재정활동의 경직성을 줄이고 투자자금의 여력이 생겨 지역경제발전을 활성화한다. 행정환경 변화에 탄력적으로 대처하기 위해 건전재정은 필수적이다. 재정건전성은 재정위기 사태를 예방해 주민생활의 안정성을 보장하는 것이다.⁸⁾

② 지방재정의 효율성의 개념은 주민들의 선호를 최대한 충족시켜야 한다는 의미의 경제적인 효율성과 지방정부가 주어진 재화나 서비스를 공급하는 데 사용되는 재원이나 비용을 최소화 할 것을 요구하는 기술적 효율성으로 구분된다(Bahl, 1987).

경제적인 효율성을 높이기 위해서는 지

6) FTMS에 의하면 지방재정상태에 영향을 주는 3요인 -환경, 조직, 재정요인- 간의 적절한 균형이 이루어지지 않으면 재정의 건전성에 적신호가 온다.

7) Moody's 나 Standard & Poor's와 같은 신용평가기관들이 책정한 지방채 신용등급에 따라 낮은 신용등급을 받은 자치단체는 지방채시장에서 높은 이자비용을 부담하게 된다.

8) 70년대 초 미국(뉴욕, 시카고, 클리블랜드), 유럽, 일본 일부도시들의 도시재정위기 상황은 공통적으로 부실한 재정관리 및 과도한 지방채발행과 밀접한 관계가 있다.

방정부가 제공하는 재화나 서비스가 주민들에게 어느 정도의 만족을 주는가와 주민들이 어느 정도 세금을 부담하려고 하는가를 계속적으로 평가할 필요가 있을 것이다. 한편 기술적인 효율성을 높이기 위해서 지방정부는 재원을 동원하고 사용하는 데 최소의 비용으로 최대의 편익을 가져올 수 있도록 재정운영방식을 개선하여야 한다. 여기에 자본예산제에 대한 수요가 입증된다.

효율적인 지방재정운영은 지역주민의 행정수요를 적절히 충족시켜 주는데 필수적인 역할을 한다. 재정효율성은 규모의 경제나 투입(input)에 비해 보다 많은 산출(out-put)을 얻을 수 있게 해 준다. 재정활동과정에서 발생하는 각종 비효율성을 줄이는 데 도움을 주어 재정활동의 생산성을 진작시켜 준다. 재정효율성은 주민의 측면에서 보면 적은 비용(cost)으로 높은 만족(benefit)을 얻을 수 있게 해준다. 효율성은 지방정부에서 재화나 서비스를 생산하기 위해서 투입요소를 구매하고, 이러한 투입요소들을 사용하여 재화와 서비스를 효율적으로 생산하는 경우에 중요한 평가 기준이 된다.

② 지방재정운영의 효율성지표는 지방자치단체가 지역주민의 복지증진을 위하여 얼마만큼 많은 자금을 각종 투자사업에 지출하였는가를 측정하고, 아울러 투자된 사업이 얼마만큼 많은 수익을 창출하는가를 반영해 주는 것이 요청된다. 이것이 바로 재정운영의 효율성지표 문제다. 이와 관련하여 구체적으로 투지비비율지표와 지방공기업의 투자수익률지표를 활용하는 방안을

제시할 수 있다. 투자비비율지표는 사업예산이 일반회계예산에서 차지하는 비율로 정의되며 그 값이 높을수록 투자여력이 많은 것으로 간주된다. 이와 함께 투자된 자본의 산출물·성과에 대한 측정지표 및 기법의 개발이 절실히 요구된다. 지방재정의 사업예산에 있어 투자수익율지표로서는 최근 선진국을 중심으로 활성화되고 있는 경제적 부가이익개념을 활용할 필요성이 있다.

지방자치단체의 재정운영 효율성을 측정하는 것은 어려운 일이다. 여기에는 투자에 대한 비용효과분석(cost-benefit analysis)을 포함하여 투입산출관계의 분석(input-output analysis), 그리고 재정투자에 따른 사회·경제적 효과를 측정하는 내용들이 포함될 것이다. 재정운영의 지출상태를 측정하는 과정에서는 재정지출의 생산성과 주민만족도를 측정한다든지 재정운영의 결과 나타나는 산출물(output)이나 성과(outcome)에 대한 측정, 즉 재정활동의 업무성과를 측정하는 것이 바람직하다. 그러나 우리 나라의 현행 예산회계제도가 이러한 내용을 반영할 수 있는 체제와 구조를 갖지 못하고 있음이 아쉽다. 앞으로 우리나라의 재정제도 및 예산회계제도가 산출물이나 사업효과를 반영할 수 있는 방향으로 개발될 필요성이 있다. 이같은 수요는 바로 자본예산제만이 커버할 수 있다.

2) 지방정부의 주민편익 활동과 자본예산제

지방자치 발전과 주민복지 증진을 기본

이념으로 하는 지방재정은 그 대부분이 지역주민 편익제공 서비스공급을 내용으로 한다는 점에서 최대의 서비스산업으로 비유되고 있다. 이것은 최근의 급격한 행정환경의 변화는 지방정부에 경영개념의 도입을 보다 가속화하는 계기가 되었다. 특히 지방자치의 실시는 지방행정 분야에 많은 자율성과 권한을 부여한다는 점에서 지역경제 활성화 및 발전을 위한 중요한 계기라 할 수 있으나, 지방재정 측면에서는 지방사업의 수행을 위한 재원을 상당부분 자체적으로 확보해야 한다는 부담을 주고 있다. 이에 각 지방정부는 증대되고 있는 공공서비스 요구에 대응하기 위하여 자치경영의 구현에 크게 부심하고 있다.

자치경영(municipal management)이란 용어는 일반적으로 지방자치단체의 경영화라는 의미로서 사용되고 있다. 종래부터 자치경영은 도시정책(urban policy), 도시경영(urban management), 행정경영(administrative management), 공공경영(public management) 등의 용어와 함께 다양하게 논의되어 왔다. 우선 Poole은 지방행정 경영을 ‘지방정부가 자유시장원리를 적용하여 기업경영 방식으로 지방정부의 문제를 해결하는 것’이라고 하였다. 松行康夫와 武田益은 도시경영에 관해 ‘도시정부를 하나의 경영체로 간주하고 시장을 회사의 사장으로 비유하여 소비자인 시민에게 최소의 비용부담으로 최대의 지역복지효과를 달성할 것을 목적으로 하는 것’이라고 하였다. 高寄昇三은 도시경영을 ‘자치단체가 그 행정자주권에 입각한 효율적 관리, 효과적 공공서

비스의 제공, 그리고 최적의 정책선택을 통하여 최소의 경비로 최대의 복지를 지향하는 제도개혁 및 정책전개’라고 하였다. Osborne과 Gaebler도 지방정부의 개혁을 ‘기업가정신의 도입’에서 찾고 있다.

이와 같이 자치경영 개념은 아직 확립되지 않은 상태이지만 행정을 주민에 대한 서비스라고 한다면 지방정부는 하나의 경영체라 할 수 있으며, 지역주민은 행정작용의 단순한 수혜자(beneficiary)가 아니라 서비스 제공에 대한 고객(customer)이라고 할 수 있다. 따라서 지방정부는 최소의 비용부담으로 최대의 서비스효과를 달성해야 하는 것이다. 그러나 자치경영의 목적과 그 전략이 기업경영의 그것과는 본질적으로 다름은 충분히 인식되어야 한다. 따라서 자치경영 개념을 일단 「기업경영 방식을 공공부문에 도입함으로써 최소의 주민부담과 최적의 대안선택으로 최대의 지역복지 효과를 달성하려는 지방정부의 정책활동」이라고 정의하고자 한다.

자치경영의 구체적 의미는 경영의 범위를 확정함으로써 보다 명확해 진다. 즉 행정체계의 경계를 기준으로 하여 범위를 나눈다면 내부경영과 외부경영으로 구분된다. 내부경영(internal management)은 행정 영역에서의 비효율성을 제거하기 위한 행정관리의 효율화나 감량경영을 지향한다. 그리고 외부경영(external management)은 지역경영(area management)을 의미하는 것으로서 지방공공서비스의 적절한 공급과 지역의 활성화를 위한 적절한 정책의 선택을 중시한다. 자본예산제는 이같은 가치경

영의 관점에서도 이를 지원하기에 최적의 예산제도이다.

3) 지역경제 활성화와 자본예산제

지방자치단체의 목표는 지역경제의 활성화, 공공서비스의 민간화, 그리고 지방재정의 확충이라 할 수 있다. 우선 지방자치 시대에 있어 지역경제활성화는 지방자치의 경제적 기반강화를 위해 매우 중요한 과제이며 이를 위한 지방정부의 후원자적 역할은 그 어느 때보다 막중하다 할 수 있다. 그리고 공공서비스 공급의 주체가 과연 지방정부나 공기업에만 국한되어야 하는가에 대한 의문이 제기되고 있음을 볼 때 경영사업에의 민간참여 문제도 배제될 수는 없다. 또한 현재 지방재정의 여건상 팽창하는 공공서비스 수요를 충당하기 위한 추가적 세원의 확보가 용이하지 않다는 점 때문에 자체수입을 늘리기 위한 자구노력도 적지 않은 의의가 있다.

일본에서는 지역경제 활성화를 자치경영의 일차목표로 삼고서 이를 위해 민활법, 민도법, NTT법, 리조트법 등을 제정하여 범정부적으로 지역경제에 이바지하는 민간사업을 지원하고 있다. 만일 지역기업의 투자여력이 미흡하여 지역활성화사업을 독자적으로 수행하지 못할 경우에는 민관공동출자법인인 소위 제3섹터를 통해 비로소 지방정부가 선도적 역할을 담당한다. 요컨대 일본의 자치경영은 민간의 영역을 침범함이 없이 민간부문에의 지원이나 최소한의 선도를 통해 간접적으로 지역경제를 활

성화시키려는 데에 목적이 있는 것이다.

한편 미국이나 영국 등 지방자치 선진국의 자치경영은 재정부족의 극복, 공공부문의 비효율성 제거 등의 관점에 주로 입각해 있다. 따라서 이들 나라에서는 각종 행정개혁 조치를 통해 공공부문의 규모를 축소시키고 예산을 절감하는 작업이 다양하게 진행되고 있다. 그리고 공공서비스의 공급대안으로서 민간위탁, 민영화 등 서비스 공급주체를 민간으로 전환하는 민영화 방식을 위주로 하여 자치경영이 이루어지고 있다.

이에 비해 우리나라의 경우는 아직 지방자치의 역사가 일천하여 단정적으로 말하기 힘들다. 자치경영의 목표로서 지방재정의 확충을 지나치게 강조하는 것 같다. 그러나 지방재정의 확충은 국가·지방간 세원배분의 재조정, 지방재정조정제도의 개선, 교부세율의 상향조정, 각종 사용료·수수료의 현실화 등을 통해 이루어지는 것이 급선무이다. 앞에서 본 바와 같이 지방자치단체 경영의 목표는 다양한 것으로서 지방재정에의 기여는 오히려 자치경영 실천의 부산물이라고 보는 것이 보다 타당할 것이다. 따라서 현재와 같이 지방재정의 확충만을 강조하는 지방정부의 태도는 향후 자치경영이 수익성에 지나치게 집착한다는 비판을 받을 소지를 내포하는 것이다.

4) 자치단체의 직접 경영사업과 자본예산제

앞으로 우리나라에서 지방자치가 본격화

될수록 지방정부에 대한 공공서비스 수요는 계속 증가할 것이다. 이에 따라 공공서비스의 원활한 공급을 위한 소요재원도 늘어날 전망이다. 조세 부담의 증대를 통한 재원조달에는 일정한 한계가 있다. 따라서 지방재원의 추가조달을 통한 서비스의 확대도 중요하지만, 서비스의 공급비용을 보다 감축하는 것도 역시 중요한 것이다. 이에 각 자치단체는 이 두가지 과제를 동시에 해결하기 위해 자치경영의 구현을 도모하고 있다.

자치경영을 내부경영으로 한정한다면 예산절감 등 비용최소화에 머물게 되므로 지방자치시대 공공서비스 공급요구를 충족시키기 어렵게 된다. 자치경영은 행정관리라는 소극적인 자세를 초월하는 지역경영적 차원의 개념이 내포된 것으로서 지방정부의 자율성, 독립성을 최대한 활용하려는 적극적인 의지를 보다 강조한다. 이와 같이 자치경영을 외부경영에 보다 중점을 두는 의미로 사용한다면 경영사업의 활성화노력은 나름대로의 의의가 있다고 할 수 있다.

이에 따라 대부분의 지방정부들이 자치경영의 실천을 위해 가장 관심을 갖는 것은 경영사업 분야이다. 직접 경영사업이란 지방정부가 공공목적을 달성하기 위하여 지역의 부존자원을 효율적으로 활용하는 과정에서 가능한 한 수익성을 올리려는 사업을 말한다. 여기에는 종래의 지방공기업 외에 경영수익사업과 제3섹터가 포함된다. 특히 제3섹터는 공공부문과 민간부문이 공동으로 출자하여 새로운 사업체를 설립함으로써 공공성과 기업성의 조화를 극대화

하려는 비교적 새로운 사업방식이다.

그러나 지역주민의 가시적인 성과 요구에 민감할 수 밖에 없는 민선 단체장들 중에는 자치경영을 조속히 실현시키기 위해 무리한 노력을 기울이고 있는 경우가 간혹 눈에 띄는 것이다. 최근에 일부 지방정부가 추진하고자 했던 레미콘사업, 주유소 운영, 콘도미니엄 건설, 종량제 쓰레기봉투 제작 등이 그 사례라 할 수 있다.

한편 지방공기업법에 의하면 제3섹터는 출자지분과 공익성의 정도에 따라 지방공사, 주식회사, 재단법인으로 분류된다. 그런데 현재 제3섹터의 형태로는 지방공사와 주식회사만 있고 재단법인은 전무한 실정으로서, 이것은 지방정부가 수익성이 낮은 분야에 투자를 기피하기 때문이다. 이에 따라 근래에 들어 도시민을 중심으로 수요가 증가하고 있는 환경, 체육, 문화, 예술 등 복지분야에의 서비스공급이 크게 미흡한 실정이다.

5) 지방자치단체의 경영사업과 자본예산제

앞에서 본 바와 같이 우리나라의 자치경영은 그 목적에 있어 편중되어 있는 바 그것은 수익성에 지나치게 집착되고 있다. 따라서 앞으로는 지역경제활성화와 공공서비스의 민간화라는 관점에서 자치경영을 인식할 필요가 있다. 특히 지방자치시대의 도래 이후 공공서비스의 확충을 위한 경영사업의 활성화가 불가피한 것이 사실이나, 그에 못지 않게 중요시되어야 할 것이 지방

재정제도의 대개혁, 행정관리의 효율화이다. 즉 자치경영 중 외부경영뿐만 아니라 내부경영에도 관심을 가져야 할 것이다.

그리고 경영사업의 수행 방법에 있어서도 직접적으로 민간의 사업분야에 뛰어들기 보다는 간접적으로 행정적 지원을 해주는 방향으로 전략을 조정할 필요가 있다. 다만 지역기업의 능력이 미약하여 지역발전을 위해 불가피한 사업이 수행되지 못하고 있는 지역에서는 지방정부의 선도적 역할이 불가피할 것이나, 이것도 제3섹터나 민간위탁과 같이 민간의 참여를 최대한 유도하는 방식으로 제도적 지원을 통하여 강화함이 요청된다. 따라서 공공서비스의 민간화를 확대하기 위한 방안의 하나로서 복지시설, 체육시설, 문화시설 등 공공시설의 효율적 관리를 위한 재단법인의 설립이 활성화될 필요가 있다. 이를 제도적으로 보장하기 위해서는 주식회사가 아닌 재단법인형 제3섹터에 대해서는 지방공사에 준하는 세제 및 재정상의 지원조치를 허용해 주는 외에 자본예산제의 적용 등을 강화할 필요가 절실하다.

이같은 지방재정의 발전적 방향은 그 대전제로서 제도적 뒷받침을 이룩하여야 한다. 그것이 바로 자본예산제(capital budget)이다. 자본예산제는 예산집행의 책임을 분명히 하고 투자자금의 현황을 항상 파악할 수 있게 함으로써 국민의 정부에 대한 신뢰를 제공하고 동시에 국민 혈세의 누수를 예방하며 국부(國富)를 필요시 바로 측정하게 할 수 있다.

5. 지방예산회계제도의 개혁방향

1) 지방재정제도에 있어 자본예산제로의 대 개혁방향

정부회계는 자본예산제(복식부기)로 전환하여야 한다. 정부회계는 개인의 경제활동이 아니라 우리 국민이 부담한 재원을 사용하여 국민을 위하여 하는 우리 자신의 경제활동이기 때문이다.

우리나라의 국시는 자유민주주의이다. 이는 김대중 대통령이 집권초기 대 국민 담화에서 발표하였듯이 「민주화」와 「시장경제」라는 2가지 명제를 달성할수 있도록 정치를 하겠다고 말한바 있다. 이것은 바로 우리나라의 국시(grand norm)인 「자유민주주의」를 대통령이 말한 것이다. 「자유」란 경제적 활동의 자유 즉 시장경제 원리를 택한다는 의미이고, 「민주」란 우리 정치의 방향을 대의정치를 통하여 토론과 의사수렴 과정을 거쳐 국민의 의사로 결정하여 우리 자신을 다스린다는 의미이다. 그렇다면 이같은 국민의 의사를 수렴하는 과정과 정책결정 그리고 이를 위하여 국민이 부담하는 재원을 사용하는 과정이 공개됨은 당연한 것이다. 그렇다면 자본예산제도를 편성하여 단식부기보다는 복식부기를 택하여야 함은 필연적 미래의 정책방향이다.

자본예산제(복식부기)는 경상예산(단식부기)과는 달리 국민의 부담으로 이루어진 수백조원의 사회간접자본(SOC)을 효율적으로 관리, 신규투자 또는 포기할수 있도록

함으로써 국민에게 주는 편익을 최적화, 현대화, 개선, 신규투자 그리고 수요욕구 충족을 극대화할 수 있다. 자본예산체제(복식부기)는 별도의 기구·조직의 증가없이 자동적으로 국민 세금의 사용에 따른 대응 거래 내용을 표시하게 하여 그 현실과 결과를 공개할 수도 있다, 또한 공공재 생산의 원가를 비교가능케 하여 정부경제활동을 외국의 경우와 또는 내부 지방자치단체간에 비교평가하게 할 수가 있다. 더욱이 해야될 수 없이 방만하게 지출되는 관건물의 낭비적 투자 그리고 누수되는 공공분야의 간접비의 내용을 공공재 생산원가에 배분토록하여 간접비의 누수낭비를 사전 제거하고 공공재와 공공서비스(public-goods & services)의 질을 효율적으로 높이게 하며 그 생산원가를 경쟁성있게 관리할 수가 있는 것이다.

현재 지출의 성과와는 무관하게 계리되고 있는 품목별 지출제도인 정부회계제도는 정부자산과는 무관하게 정리·관리되고 있기 때문에 국민의 혈세가 누수되기에 적합한 것이다. 기관별 단식부기에 의한 회계관리로서는 재정 내용이 비공개되고 평가가 불가능하여 정책의 수립, 평가 그리고 환류가 불가능하다. 그 결과 많은 혈세가 효율적으로 국민편익 극대화에 지출되지 못하고 막대한 자금 규모가 비생산적 시설 또는 소비적 간접비로 누수된다. 그 결과 짜임새 있는 주어진 국민 부담으로 조성된 자금이 효율적이고 생산적인 공공분야에 투자되지 못하게 된다. 여기에 단식부기제도는 정부경제활동을 관리하는데 한계점이

있는 것이다.

2) 정부재정제도와 필연적 자본예산제로 귀의

이제 복식부기제도(double-entry System)가 정부회계에 강력히 요청되고 있다. 이는 국민의 혈세인 재정부담을 효율적으로 관리집행하여 생산성, 효율성 그리고 경제성을 극대화 하자는 시대적 요청에 부응하여야 한다는 논리에서 시작되고 있다. 그런데 정부예산의 자본예산제(복식부기제도)를 도입하는데 왜 어려움이 있는가를 검토할 필요가 있다.

자본예산제의 채택은 자산·자본·투자·부채계정을 구분하고 또한 편익·경상비계정을 구분관리함으로서 정부재정규모의 전체적인 분석이 가능하다는 장점이 있다. 따라서 단식부기를 채택하고 있는 현재정과 같이 경상비의 과다지출 또는 은폐지출은 바로 다른 투자비용등의 증가로 나타나서 더 이상 지속할 수가 없고 정부정책에 대한 문제점을 드러낸다. 복식부기제도의 채택은 장기적인 공공사업을 조직적인 자원개발과 자원보전을 위한 효과적인 수단이 되고 재정조달의 전망과 대안을 제시한다. 투자사업에 치우칠 우려도 있으나 이는 정치적 결단으로 해결하거나 장기적 재원조달과 연계하여 해결하면 충분한 문제다.

자본예산제도는 복식부기제도를 전제로 함으로 경제변동에 대응할수 있는 대안을 자동적으로 제시하는 회계제도이다. 즉 익년 손익계정의 차변금액의 감소 요인은 자

산계정으로 보완하고 그래도 불가능할 경우 적자예산정책을 수립집행하는 등 효율적 미래정책을 제시한다. 복식부기제도는 정부 자산의 변동상태와 SOC의 축적·유지를 나타냄으로 국부(national wealth)를 항상 파악할 수가 있다.

이같은 장점외에도 자본예산제(복식부기)는 항상 정부재정을 투명화·명료화 한다는 점에서 큰 장점을 갖는다. 명료성·투명성은 타인 재산관리에 있어 가장 중요한 기본 원칙인것과 같이 정부재정관리에 있어서도 반드시 택하여야 할 제도인 것이다.

종래에는 재정과 민간기업과는 그 목적·활동내용이 다르다는 이유로 정부회계의 복식부기제도의 필요성을 부인하였다. 그러나 그 초점을 목적이나 활동내용에 두기보다는 생산성, 효율성 그리고 경제성에 둔다면 오히려 복식부기제도가 도입됨이 바람직한 것이다. 왜냐하면 정부지출과 동시에 국민재정(혈세)의 변모형태를 자동으로 표시하는 회계제도를 택함으로써 효율성과 국민 편익을 극대화 할 수가 있고 동시에 예산의 낭비를 막을수 있기 때문이다. 또한 국부가 자동적으로 공개되어 정부와 국민이 자국의 경제·재정상태를 알수가 있어 국민총화에 어려움을 제거할 수 있다. 또한 자본예산(복식부기)제도는 자산적 지출에 치우쳐 비자산적 가치인 사회·문화·노동·복지등 분야에서 투자에 소홀하기 쉬어 자원의 적정배분정책에 장애요인이 된다는 주장이다. 그러나 이같은 주장은 자산가치의 개념을 너무 유형자산에 국한한 결과임으로 이제 공공편익(Public-Benefits)

을 무형자산의 개념으로 적합하게 포괄토록 정립하고 이같은 자산개념에 계상한다면 아무런 문제가 없을뿐더러 오히려 국부(national wealth)를 정확히 자동적으로 표시할 수가 있어 효율적인 것이다.

이같은 경상예산제도의 문제점의 보완은 자본예산제(복식부기) 방법에 의한 회계관리제도의 필요성을 제고하였으며 최근 외국에서는 모든 정부회계의 복식부기제도로의 적용을 위한 개발이 활발해 지고 있다.⁹⁾ 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드 등 대부분의 서구국가에서 이미 개발·적용되고 있고 영국에서는 노동당의 「블레이어 정권」이 보수당인 「메이저 정권」의 이같은 정책을 그대로 이어가는 것은 바로 정부회계의 성과중심의 관리(result-oriented management)체제를 확립하여 최소의 국민부담으로 최대의 편익 제공이란 세계 정부회계의 흐름을 반영하고 있는 것이다. 또한 최근 미국에서 연방재정적자를 줄이기 위한 Gramm-Rudman-Hollings법 실패후 거창한 재정정책보다는 성과를 목표로 한 재정관리면의 제 제도 즉, 재정관리제도의 분산 및 비 일관성, 회계기준의 미비와 내부통제의 악화 그리고 정부경제활동의 성과측정의 미비, 정부활동 내용의 보고 불충분을 극복하기 위한 제도들이 제안되고 있다.¹⁰⁾

이같이 효율적, 생산적 그리고 경제적으로

9) 김재훈 논문, 「정부회계에 있어서 자산의 개념과 회계상의 이슈들」, 「수법 시사논고」 통권 39호, 1998. 7.

10) 강인재 논문, 「재정정책 개혁? 재정관리 개혁?」 백림조세연구원 발행, 「수법시사논고」 통권 27호 1997. 5.

로 경제활동을 하여 국민에게 최대의 편익을 제공하기 위하여는 정책, 관리, 집행 모두 중요한 절차단계이지만 현단계에서는 막대한 자금의 누수가 없도록 하는 자동제도적 장치를 우선 갖추는 것이 선결문제인 것이다. 관료제의 병리(bureau-pathology) 현상은 유용한 제도적인 장치가 있음을 알면서도 기득권을 유지하기 위하여 이를 은폐, 사용방해 내지는 반대하는 현상을 말하는데 이같은 병리현상은 능력있는 지도자의 정치력으로 조속한 시일내에 제거되어야만 국가재정은 튼튼해지고 주민의 편익은 극대화 될수 있는 것이다.

3) 자본예산제도의 한계성 예시

정부회계에서 자본예산제(복식부기)의 중요성은 이미 기술한 바와 같이 입체적 면에서 거론할 수 있다. 그러나 그 중에서도 한국재정현실과 연계하여 보면 가장 중요한 것은 생산적 투자부분인 자산·자본회계와 손익계정중 경직성 경비인 인건비(간접비 배분문제)관련 예산부분이다.

정부의 재정과목중 국민부담의 대중을 이루는 부분이 자산계정이다. 국민의 정부에의 수요(demand)는 정부가 관리하는 자산규모를 증대하였다. 도로·교량등 육상 교통시설, 항만시설, 상하수도 시설, 전철, 국철, 항공 등 교통편의 시설, 기타 국민경제의 기간시설등이 그것이다. 호주 뉴질랜드시는 인구 50만에 불과한 소도시임에도 2조원 상당의 감가상각이 안된 상하수도 시설을 유지하고 있다고 보고된 바 있다.

이같이 감가상각이 계상되지 않는 상태의 시설유지는 결국 국민재산의 과대계상 내지는 누수를 의미하고 추후 막대한 재투자를 불러오게 된다. 이것은 자산의 관리부재와 대책부재로 오는 국민부담의 비효율적 집행의 한 예이다. 그러나 이는 자본예산제의 효율화를 위한 정부의 주의로 정상화할 수 있는 문제이다.

6. 한국지방예산의 규모와 자본예산제 적용 대상

1) 한국지방재정 여건과 재정집행 효율화 그리고 자본예산제

민선지방자치단체의 장이 피선되어 주민자치가 이루어진 것은 벌써 6년이 지나고 있다. 그 동안 지방자치는 많은 발전을 하였다고 할 수 있다. 반면 여러 가지 시행착오를 거쳐 많은 비효율성과 비경제성을 노출시키고 있다. 지방자치는 지방재정의 효율화를 기하지 않고는 그 목적을 달성할 수 없을 뿐만 아니라 국민의 혈세를 낭비하게 된다. 지방재정은 그 동안 규모면에서 크게 신장하였으며 그 내용도 다양하다. 지방재정의 건전성·효율성 확보에의 노력, 지역개발사업에 대한 투자 확대, 지역특화산업 추진, 경영수익사업에의 노력 등 다양하다.

한국의 경제여건은 그동안 어떠 했는가? 우리나라 경제는 98년의 부(負)의 성장을 기록했다. 그러나 다행이 그 후 GDP가 99

년에는 10.7%성장율을, 2000년에는 9.0%의 성장률을 기록했으며 소비자 물가는 99년, 2000년 각각 0.8%, 2.3%를, 외환보유고도 각각 741억불, 962억불로 건실한 안정세를 유지하여 오고 있다. 그러나 2001년은 그리 밝지 않다. 부실기업의 대표적인 대우가 한국경제에 주는 금융불안문제, 외국자본의 한국기업에 대한 저가평가, 이로 인한 한국경제의 불안은 경제성장, 소비자 물가등에 악영향을 주어 한국경제에 대한 세계적인 신용평가가 평가절하되어 더욱 어려운 경제여건을 초래하고 있다.

여기에 순응하여 지방정부의 재정정책은 경상비의 축소 등 건전성, 효율성의 방향으로 수립·시행하고 있어 지방재정 발전에 좋은 성과가 기대된다 하겠다. 2001년도 지방예산 순계규모는 64조 4,892원으로써 2000년도 당초예산 대비 16.2%가 증가하였다. 그 중 경상예산은 15조 190억원으로 2000년 당초예산 13조 9,401억원 보다는 절대액은 증가하였으나 절대 예산액 대비 구성율은 감소하고 있다.

이같이 지방재정규모는 증가하였으나 이에 대하여 정부는 지방재정의 개선에 주력하여 여러 가지 발전적 모습을 보여주기도 한다. 종래 통제중심예산제도(control-oriented)에서 완전치는 못하지만 점진적으로 목표지향적 예산제(goal-oriented)로 변화하여가는 등의 지방재정관리제도의 합리화 노력, 지방세 제도의 발전적 개편, 지방공기업의 책임경영제 구축 등 문제가 많다. 지방재정의 근본적 취약성의 문제. 이로 인한 지방채의 급증 현상 등 계속 그 대안을

연구 개발하여야 할 것이다. 지방재정의 효율적 운영의 여러방안 중에서 가장 실효성 있는 예산제도인 자본예산제(capital budget)를 연구하여 현실과 접목시키는 방안을 다루는 것이 중요하다.

2) 한국의 지방재정의 당면과제와 자본예산제

한국 지방재정의 현황과 당면 과제를 보자. 지방재정의 임무는 지역주민의 정치·경제·사회·문화적 수요를 충족시켜 주는 기능을 완수하는데 있다. 그 중 지역경제의 조속한 발전이 중요한 과제의 하나다.

지역경제의 조속한 발전은 국토의 균형 있는 발전을 가져온다. 이를 단기간내에 효율적으로 달성하기 위하여는 계획적이고 경쟁적인 지방정부의 경제활동의 강화 내지 지방주민의 합리적 수요가 조성되어야 한다. 지역간의 불균형 시정, 과소지역문제의 해결, 중앙정부에 의존적 성향, 인구의 지방정착의 유도, 지역자원의 개발, 전국적인 사회간접자본의 확충 그리고 세계화 지방화라는 세계적인 경제정책 추세에 호응하기 위한 정치·경제·사회·문화 환경의 조성이 요구된다.

지방재정은 이같은 주요한 과제와 연관하여 자본예산제의 중요성을 검토하여 본다. 아래 지방지역 활성화를 위한 사업은 그 전부가 자본예산제로 편성·집행하면 효율적이다. 부족한 재원의 확보가 용이하고 대차가 균형되어 국민의 혈세의 누수를 예방할 수 있고 국민에게 신뢰를 주며 국

민이 각자의 기여도를 측정할 수도 있어 보다 목표달성에 성공적일 것이다.

자본예산을 도입하지 아니하고 지방재정의 건전성·효율성 제고에 노력하는 현 제도들은 물론 나름대로 공헌하고 있으나 그 효율성은 상대적으로 미약한 것이다. 즉, 현 정부의 재정부운영결과에 대한 인센티브 및 페널티 제도, 지방재정부운영상황을 측정 분석하여 이의 결과를 판단하고 다시 그 결과에 의거 환류하기 위한 재정진단제도, 지방재정 투융자심사제도를 운영하여 지방재정의 계획적·효율적 운영을 꾀하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복 과잉투자를 방지하기 위한 제도, 지방채무의 적정관리를 위한 노력 등을 1992년도부터 운영하고 있다.¹¹⁾

지방재정의 세출부분에 있어서는 지역균형개발시책을 지속적으로 추진하기 위하여 제정된 접경지역지원법, 지방소도읍육성지원법 등을 시행함에 있어 민통선 접근 소외지역 종합대책문제, 소도읍지역 중점투자를 통한 농어촌지역 중심도시로의 확충 문제, 달동내 정비 3년 종합계획문제 그리고 상하수도시설확충(2001년도 4천억원 투입사업) 등 당면한 시급한 문제, 지역건설업, 유통업에의 투자 문제, 지역별기업창업기반시설의 확충¹²⁾, 지역기업활동지원사업¹³⁾, 지

방상권특화 및 시설현대화사업, 월드컵 관광광역을 위한 불거리명소육성사업, 지방사업을 통한 외자유치사업¹⁴⁾ 등 전반적으로 충실한 자본예산제를 도입하여야 한다.

또한 지방공기업의 경영혁신문제도 그러하다. 자본예산제의 도입은 경영책임과 그 결과를 보다 효율적, 경제적으로 달성할 수 있다.

지방공기업의 경영은 바로 지방재정부운영과 중요한 함수관계를 가지고 있다. 지방공기업의 구조조정문제, 희생가능성이 없는 기업에 대한 조속한 청산절차의 추진, 신규설립공기업에 대한 설립타당도 검토가 추진되어 왔다. 이같은 공기업 경영건실화문제도 자본예산제하에서 달성하도록 추진되어야 한다.

3) 2001년도 지방정부 예산중 자본예산제 적용 가능 규모는 77.3%.

2001년도 지방재정을 개관하면 다음과 같다. 2001년 국가와 지방정부의 당초예산 규모는 199조 2,824억원이며 지방예산이 64조 4,892억원으로 32%를 차지한다. 2001년도 지방예산의 순계 총규모는 2000년도 당초예산 대비 16.2%가 증가하였다. 지방교육세를 제외하면 10.8% 증가에 불과하

11) 지방재정의 취약성과 수요확대는 필연적으로 지방재정의 확충을 위해 또한 중요한 과제다. 이를 위해 지방교부세 제도, 지방양여금 문제에 있어 개선문제, 기타 지방세수 확충 문제 그리고 수수료·사용료 등 세외수입의 적정화문제 등이 있다.

12) 대구, 인천, 광주 등 10개 지역에 벤처타운 조성사업, 울산, 충남, 경남등 전국8개지역에 바이오

산업단지 조성사업, 4개지역에 소프트웨어 지원센터 및 정보교환센터의 서리지원사업.

13) 전국 23개 도시에 전자상거래기술지원센터 건립, 기업지방이양을 촉진하기 위한 지방세 면제감면, 공유지 장기임대(5-20년), 임차료인하(5-1%)

14) 대전도시고속화도로건설사업, 경남 노무라 연구소 연구용역 등 사례.

다. 세입구성은 의존재원이 33.3%를 점하고 있다.

세출은 회계별로 접근하면 일반회계가 76%인 49조 564억원으로 2000년도 당초 예산 40조 5,097억원에 비하여 21.1% 증가했다. 특별회계가 24%인 15조 4,328억원으로 2000년 당초예산보다 2.9% 증가하였다. 일반회계 증가율이 특별회계 증가율보다 18.2%나 높다.

이제 지방정부예산을 기능별로 보면 <표 1>과 같다.

<표 1>에서 볼 때 일반행정비는 경상적 수입에서 충당하는 자금으로 충당하여야 하지만 사회개발비와 경제개발비는 자본예산제를 채택함이 바람직한 사업인 것이다. 그렇다면 사업의 특징을 고려하여야 할 문제이지만 일응 총예산규모의 77.3%는 자본예산제 적용이 가능하다고 하겠다.

또한 지방정부예산을 세출성질별로 보면 <표 2>와 같다.

<표 2>에서도 사업예산 규모는 그 구성

비가 54.8%에 이른다. 이는 경산예산 중 직접사업부분이 누락된 금액으로 한국지방 재정 규모에서 자본예산의 발전적 적용이 가능한 비중은 크다 하겠으며 이의 확대와 적절한 적용이 기대된다 하겠다.

2001년도 지방재정은 여러 가지 어려운 문제를 안고 있다. 경기둔화에 따른 세수입이 감소 예상과 많은 정책사업의 추진이 그것이다. 2000. 10월에 도입된 국민기초생활제도의 시행과 연관된 사회복지관련 지출과 교육재정지원 확대 그리고 지역경제 활성화를 위한 지방의 SOC투자, IT·BT 산업 등 지역 전략산업의 육성과 월드컵, 아시안 게임 등 국제대회의 준비등 어려운 과제가 산적하다. 지방재정의 낭비적 사치성 지출은 정보산업의 발달로 인한 지방재정의 투명성 요구에 따라 점차 건실화의 기틀을 마련한다고 기대할 수 있다. 그러나 이 투명성의 문제는 재정제도의 확보없이 는 불가능 함으로 모든 지방재정제도가 투명화를 가능케하는 정보 산업과 연계함이

<표 1> 지방정부예산분류

구 분	2001	구성비(%)	2000(당초)	구성비(%)	증감액	증감율(%)
합 계	664,892	100	555,088	100	89,804	16.2
일반행정	109,547	17	92,987	16.8	16,560	17.8
사회개발	321,342	49.8	261,008	47	60,334	3.1
경제개발	177,510	27.5	172,011	31	5,499	3.2
민방위	11,642	1.8	10,756	1.9	886	8.2
지원기타경비	24,851	3.9	18,326	3.3	6,525	35.6

자료 : 행자부 제공

<표 2> 지방정부예산 세출성질별 분류

구 분	2001	구성비(%)	2000(당초)	구성비(%)	증감액	증감율(%)
합 계	664,892	100	555,088	100	89,804	16.2
경상예산	150,190	23.3	139,401	25.1	10,789	7.7
-인건비	66,877	10.4	63,364	11.4	3,513	5.5
-경상적경비	83,313	12.9	76,037	13.7	7,276	9.6
사업예산	353,105	54.8	315,931	56.9	37,174	11.8
-보조사업	198,706	30.8	177,015	31.9	21,691	12.3
-자체사업	15,399	24	138,916	25	15,483	11.1
채무상환	37,464	5.8	33,667	6.1	3,797	11.3
예비비등	104,133	16.1	66,089	11.9	38,044	57.6

자료제공 : 행자부

중요한 것이다. 그것은 또한 자본예산제가 중요한 기능을 한다는 점이다.

4) 자본예산제가 도입되어야 할 지방예산의 구체적 사례

현행 예산제도는 장기적 편익을 목적으로 한 사업에 필요한 투자재원을 경상적 수입으로 충당하는가 하면 반대로 단기적 편익을 목적으로 하는 사업의 투자재원을 자본적 예산으로 편성하여 장기·중기·단기의 사업과 이에 필요한 예산제도의 시행을 혼동하고 있다. 그 결과 재정력이 취약한 대부분의 지방정부는 장기적 사업에 필요한 투자자금이 경상지출에 충당되는 자금에 비하여 차순위의 판정을 받아 타사업의 추진이 소홀히 되고 있는 것이 현실이다. 이것은 단기적 경상비용이 장기적 투자

비용에 우선한다는 것으로 결국 국민 혈세를 부담하는 비효율적인 결과를 가져오고 있다. 대표적인 사례로 궁성 같은 지방정부의 청사건립은 이같은 예산 집행의 비효율을 잘 입증하고 있다.

이같은 문제점을 제도적으로 해결하는 것이 바로 자본예산제인 것이다. 현행 예산제도를 개편하여 경상적 지출은 경상수입에서, 투자적 지출은 자본예산에서 지출하는 자본예산제를 도입한다면 지방재정의 효율성과 경제성을 확보할 수가 있는 것이다. 자본예산제는 중장기적인 정부 사업과 지방재정의 연계성을 갖는 예산제도임으로 자본지출에 대한 효과적인 절차, 집행과정, 결과가 투명화되고 또한 상대계정에 기록되어 예산의 낭비를 사전 예방하고 국민의 혈세를 효율화할 수 있는 예산제도인 것이다.

이제 지방정부의 자본적 사업의 유형을

보면 다음과 같다.

지방양여금 사업 중 도로정비사업, 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업이 있다. 지방공기업사업 중 직영기업 (상하수도등 177개), 지하철공기업(4개), 지방공사의료원(33개), 도시개발공사(11개), 지방공단(17개), 제3섹타(35개)가 있다. 지역개발사업 중 奧地島嶼종합개발사업(실적 : 오지 1조9,097억원, 도서 1조5,467억원, 2001년도 : 오지 1,875억원, 도서 834억원), 지방도로정비사업(2000년까지 포장계획 : 137,442Km, 실적 : 62,764Km, 실적율 46%), 군도교통소통대책사업, 자전거활용화사업, 국토공원화사업, 전국토무궁화심기사업, 주거환경개선사업, 소도읍개발사업 등이 있다. 이 모든 사업은 반드시 자본예산제를 택하여 동 제도의 장점을 활용하여야 할 것이다. 이 이외에도 지방공기업은 전부 자본예산제를 적용하여야 할 것이다.

7. 자본예산제 전반적 도입이

지역경제 활성화에 미치는 효과

자본예산제는 반드시 도입하여 사업성 예산집행은 물론 적용 가능한 모든 예산집행에 전반적으로 적용되어야 한다. 지방정부 예산에의 자본예산제 도입은 기히 각장에서 지적한바와 같이 지방경제의 총 수요를 창출한다. 자본예산제는 차입금이 바로 자산으로 존재하는 예산제도임으로 투자자금(재원) 확보가 용이하다. 빈약한 지

방재정문제를 해결할 수 있고 지방채무 위기성의 문제를 자동 예방할 수 있다. 지방정부의 신용도, 중앙정부의 지원 등은 바로 지역개발사업에 필요한 자금을 마련하는데 어려움을 없앤다. 따라서 자연히 지역경제 활성화 효과를 가져올 것이다. 나아가 지역경제의 활성화는 지방사업에의 투자와 함께 고용창출 효과를 가져오게 되고 이는 다시 유효수요를 창출하여 시장경제를 더욱 활성화하게 될 것이다.

외국자본의 도입은 IMF이후 우리가 부닥치고 있는 외환위기를 극복하는데 큰 기능을 할 것이며, 이는 환율안정 및 외환보유고 증가 효과를 가져오는 것이다. 고용의 안정, 외환의 안정 및 이에 따른 외환율의 안정은 물가안정 효과를 가져오고 지역에 따라 상존하는 경제의 차이는 고용가격의 차이를 가져오며 다시 양질의 고용을 갖게 되어 상대적으로 빈약한 지방정부는 경쟁력있는 생산력을 갖추게 되어 지역경제 규제완화 효과를 가져옴과 동시에 지역경제 격차 완화 효과를 가져 올 것이다. 다만 인플레이션 경우 자산의 평가에서 발생하는 문제는 있으나 이는 지방정부가 합리적 정책으로 유도하면 과대평가나 Deflation의 경우 과소 평가는 미시적인 문제로 어려움이 없다 하겠다.

지방자치단체로서는 예산의 경제성·효율성 효과를 가져 올 수 있고 지방사업은 그 목표달성을 효율적으로 이룩할 수 있다. 이에 중앙정부와 지방정부가 동일차원의 경제목표를 세워 전국적으로 자본예산제를 채용한다면 비교분석 효과, 지방자치단체의

능력 평가, 지역주민의 근면성 성실성 측정 효과 등 도덕적(Morale) 가치 평가도 가능하게 된다 할 수 있다. 

참고문헌

- 차병권, (1997 재판) 「현대재정학」 박영사.
- 이수범 1998. 5. 「한국지방재정정책의 방향」 백림조세연구원 발행.
- 이수범 1998 . 논문 「IMF체제를 불러 온 한국재정분야의 문제점과 대책」, 「수범 시사 논고」, 98년 8월호, 백림조세연구원 발행.
- 이수범 저, 공공경제론(1996), 선학사.
- 수범시사논고 (1996 - 1998.) 통권 1호 - 44호, 백림조세연구원 발행.
- 권형신·이상용·이재성 공저 (1998), 한국의 지방재정(이론과 실무), 도서출판 해남.
- 조기현, “지방채 관리제도의 개선방향” 연구 보고서, 한국지방재정학회 2000. 7. 6.
- E. Lindahl, “Studies in the theory of Money and Capital,” 1939.
- J. R. Hicks, “The Problem of Budgetary Reform,” 1948.
- Melvin Anshen, "The Federal Budget," op.cit.,pp 21 ~ 29.
- Jesse Burkhead : Government Budgeting pp.111-112.
- H.D. Smith, "The Management of Your Government," 1945.
- Bernard P. Herber, "Modern Public Financed: The Study of Public Sector Economics", Ch. 27.
- Cukierman A., and A. Meltzer, "A Political theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework" American Economic Review, 1989, pp.700-750.
- R. Musgrave and P. Musgrave, "Public Finance in Theory and Practices. Leiff Johnansen, Public Economics, 1965, 동 일역서 「공공경제학」.
- Musgrave R. and Musgrave P.(1989), Public Finance in Theory and Practice. 5th. ed. McGraw Hill.
- Feldstein, Martin(1987), The Efficiency of Tax Expenditures Reply. Journal of Public Economics, vol. 33. no. 1.
- Leiff Johnansen, Public Economics, 1965, 동 일역서 「공공경제학」.
- Hoover Commission Report on the Organization of the Executive Branch of the Government, 1969.
- 지방재정학보, 창간호, 제2권1호, 제3권1호, 제4권1호, 한국지방재정학회.
- 한국지방재정학회 1999 ~ 2000, 연구논문집.
- 지방자치단체예산개요, 1996 ~ 1999, 행정자치부.
- 지방재정연감, 1995 ~ 2000, 행정자치부.
- 지방재정, 통권 103호, 104호, 106호, 107호, 108호, 110호, 한국지방재정공제회.