

장기종합계획과 자본예산제도

정 세 욱

명지대학교수 한국지방자치학회 고문

1. 서 론

1930년대에서 40년대에 걸쳐 휘몰아친 격심한 경제공황을 극복하고 실업자를 구제하기 위하여, 또는 한정된 재원을 가지고 장기계획을 수립하여 공공사업을 보다 계획성 있게 추진하기 위하여 스웨덴정부와 다수의 미국 시정부들은 각각 자본예산제를 도입하였다. 장기계획의 필요성에 대한 인식이 확산됨에 따라 장기계획과 예산을 유기적으로 연계시킴으로써 예산편성을 합리화하려는 경향이 나타나게 되었다. 이에 따라 1960년대 이후에는 계획중심주의적 재정운영시대로 바뀌었으며 예산의 기획기능을 중시하게 되었다.

계획중심의 예산제도의 대표적인 예로는

스웨덴과 미국 시정부의 '자본예산'(capital budgeting), 미국의 '계획예산'(planning-programming-budgeting : P.P.B.), 프랑스의 '예산선택의 합리화'(la rationalisation des choix budgétaire: R.C.B.)가 있다. 미국은 1960년대에 P.P.B.의 도입을 시도한 바 있고, 프랑스는 1946년이래 실시해온 5개년계획의 경험을 통하여 얻은 계획의 중요성에 관한 인식의 토대 위에서 R.C.B.의 도입을 시도했다. 그렇지만 P.P.B.와 R.C.B.는 실효를 거두지 못하고 중단되고 말았다. 이에 비하여 미국의 시정부 중에는 자본예산제를 도입하여 시행하는 곳이 있으며, 미 연방의회(Congress)는 연방정부에 자본예산제를 도입하기 위해 노력하고 있다.

2. 자본예산의 의의

가. 개념

자본예산이란 국가예산 또는 지방자치단체예산을 경상예산(Operating Budget)과 자본예산(Capital Budget)으로 구분하여, 경상예산은 경상수입으로 경상지출을 충당하여 균형되게 하되, 자본예산에 있어서는 자본지출의 상당한 부분을 국채 또는 공채(government bonds; public loan, public debt)를 발행하여 그 수입으로 충당함으로써 불균형예산을 편성할 수 있도록 하는 제도이다. 정부차입의 방법에는 개인으로부터의 차입(Borrowing from Individuals), 상업은행 외의 금융기관에서의 차입(Borrowing from Financial Institutions Other than Commercial Banks), 상업은행에서의 차입(Borrowing from the Commercial Banks), 중앙은행에의 인수(Sale of Bonds to the Central Banking Systems)가 있다(Due, 1968: 510-512). 자본예산에는 첫째, 세출만을 경상지출과 자본지출로 구분하고 세입에 있어서는 특정한 세입으로 자본지출에 충당하지 않고 예산통일의 원칙을 준수하는 것과, 둘째, 세출을 구분할 뿐 아니라 세입도 경상지출에 충당하는 세입과 자본지출에 충당하는 세입으로 구분하는 것이 있는데(Musgrave, 1968 : 403-405), 일반적으로 후자를 자본예산이라고 한다. 자본예산은 장기적인 프로젝트에 있어 재원을 투자하기 위한 목표와 기준을 설정하는 재정운용상의 결정영

역(decision area)이다. 따라서 자본예산편성노력은 바로 전략적 경영절차(strategic management process)의 전부를 의미한다(Clark, Hindelang and Pritchard, 1984: 1). 또한 자본예산은 지방자치단체의 발전계획의 중요한 부분을 구성한다.

이론상 경상지출은 1회에 한하여 서비스를 제공할 뿐 최종적으로 아무런 자산을 남기지 않는다. 그러나 자본지출은 새로운 설비를 남기고 그것에 의하여 서비스가 계속해서 생산되며 이익을 창출하기도 한다. 물론 경상지출과 자본지출간의 이러한 차이는 공공지출 자체의 유용성의 차이를 나타내는 것은 아니지만 한 나라 또는 한 지방자치단체의 자원공급총량 중에서 정부부문 또는 지방정부부문이 경상지출과 저축 또는 투자를 위하여 지출한 금액을 표시하기 위해서는 정부 또는 지방자치단체의 지출을 경상지출과 자본지출로 구분표시할 필요가 있다. 지방자치단체에 의한 재정지출이 공익의 증진에 미치는 경제적 효과 또는 공공투자를 위한 자원배분의 효율을 평가하기 위해서는 지방자치단체의 지출을 경상지출과 자본지출로 구분해야 한다.

나. 이론적 근거

자본예산제도의 주창자들은 고전적인 균형예산(balanced budget)이론을 비판하고 불경기를 극복하기 위하여 적자재정이 필요하다고 주장한다. 케인즈(J. M. Keynes)에 의하면 자유민주주의 경제체제에는 불경기를 극복할 기구가 없다. 불경기는 저축

에 대한 투자의 부족으로 인한 유효수요의 부족에 그 원인이 있으므로 불경기를 극복하려면 정부가 토목사업에 투자하여 유효수요를 증대시키지 않으면 안된다. 그런데 불경기하에서는 이러한 방대한 투자재원을 전부 조세수입으로 충당할 수 없을 뿐더러, 설사 충당한다고 할지라도 조세부담의 격증, 근로자의 구매력 격감 등으로 인하여 기업의 예상이윤을 오히려 감소시키므로 경기회복의 효과를 거둘 수 없는 것이다. 그러므로 국채를 발행하여 그 토목사업의 재원을 조달하는 이른바 적자예산을 편성하고, 경기가 회복된 후에는 흑자예산을 편성하여 공채를 상환하게 하는 제도가 필요하다. 이것이 자본예산제이다(정세욱·최창호, 1990: 482).

중앙-지방정부의 차입이 미래세대에게 부담을 전가하는 것이라는 주장이 있다. 이러한 이론의 대표적인 학자는 부캐넌(Buchanan)이다(Due, 1968: 524-526). 그러나 국가 또는 지방자치단체가 국채 또는 공채를 발행하여 부채를 떠안는다고 할지라도 그 수입으로 자본적 지출, 즉 자산의 취득에 충당한다면 결과적으로 부채의 증가와 자산의 증가는 상응하게 되므로 국가의 순자산(net assets)상태에는 아무런 변동이 없다는 이론이 지배적이다. 자본지출, 즉 자본투자를 위한 자원조달을 위해 국공채를 발행하는 것은 재정건전성(financial soundness)의 요구에 결코 위배되지 않는다는 주장이 오래 전부터 있어 왔다(Burkhead, 1956 : 182 et ff.)

다. 장·단점

(1) 장점·용도

1. 자본예산은 경상계정(operating account)과 자본계정(capital account)을 구분하므로 자본지출에 대한 집중적인 예산사정과 분석을 할 수 있다. 즉, 통상적인 예산절차에서는 기대할 수 없는 전문가의 검토와 시민의 광범위한 참여가 자본예산을 사정함에 있어서는 가능해진다.

2. 자본예산제도와 그 전제가 되는 장기적인 공공사업계획은 조직적인 자원개발과 사회간접자본 확충을 위한 효과적인 수단이 될 수 있다. 또한 정부나 지방자치단체의 재정계획수립에 도움을 주며 일정한 기간에 걸쳐 지출을 규제·조절하고 이로써 정부의 신용상태를 높이는데 유익하다.

3. 전통적으로 재정건전성이 요구되어 왔고 또 균형예산에 대한 집착이 강한 나라에서는 정부는 자본예산제를 활용하여 경제적 불황기에 적자예산을 편성함으로써 유효수요를 증가시키고 고용을 증대하며 불황을 극복하는데 편리하다(유 훈, 1973 : 344).

4. 자본예산에 의하여 지방자치단체의 순자산상태의 변동과 사회자본(social capital)의 저축유지의 추이를 파악할 수 있다.

5. 정부-지방자치단체의 예산을 경상예산과 자본예산으로 구분함으로써 중앙-지방정부가 경제성장촉진을 위해 주력할 수 있으며, 예산 명료성의 원칙에 충실할 수 있다. 자본예산은 정치가·공무원·일반시

민으로 하여금 국가재정의 기본구조를 명확히 파악할 수 있게 하기 때문이다.

(2) 단점

1. 자본예산은 경상비의 적자를 은폐하기 위한 수단이나 무리한 지출을 정당화하기 위한 구실로 사용되기 쉽다. 과거 자본예산이 적자재정을 은폐하기 위한 수단으로 이용된 예가 있다(정세욱·최장호, 1990: 483).

2. 시설투자만이 불경기를 극복하기 위한 유일한 방법은 아니며 또한 최선의 정책도 아니다. 정부가 불경기나 경제공황에서 경제를 구하려고 한다면 경상지출을 늘리고 세율을 인하하는 것이 보다 신속하고 신축성있는 방안일 경우도 있다.

3. 자본예산은 자칫하면 투자사업에 지나치게 치중할 우려가 있다. 불경기를 극복하기 위하여 자본재에만 투자한다는 것은 현명한 정책이 아니라고 주장한다(Burkhead, 1956 : 207-208).

4. 자본예산은 특히 인플레이션의 경우에 곤란하다. 시설재를 위한 투자는 국채발행에 의하여 충당해도 좋다는 관념이 확산되면 인플레이션 시기에 그것을 조장할 우려가 있다. 특히 인플레이션은 이익을 과장하고 많은 재정상의 비율과 투자에 의한 수익을 왜곡하기 쉽다(Clark, Hindelang and Pritchard, 1984: 6).

5. 정부의 예산정책의 목적이 경제안정에 최대한 기여하는데 있다면 전체적인 경제적 여건을 신중히 고려해야 한다. 따라서 국채발행에 의할 것인가, 조세수입에 의할

것인가의 결정은 세출의 성격이 경상적이냐, 자본적이냐 하는데 구애되어서는 안된다.

3. 지방자치단체의 장기계획과 자본예산

다수의 미국 시정부들은 1920년대에 무계획적으로 과도한 공공사업을 추진하였다. 이로 인해 시정부들은 1929년에 대공황을 맞으면서 엄청난 재정상의 어려움을 겪었고, 파산을 당할 상황에 직면하기도 했다. 이런 경험을 통해 시정부들은 공공사업을 계획적으로 추진해야 한다는 점을 절감하게 되었다. 제2차세계대전이 끝나고 공공사업투자가 활발해짐에 따라 시정부들은 중장기계획을 수립하여 공공사업을 추진하기 시작했는데, 이를 위해서는 자본예산을 편성할 필요가 있음을 알게 되었다. 다수의 시정부가 5~6개년의 자본확충계획(Capital Improvement Program : CIP)을 수립하고 이 계획에 의하여 연차적인 자본예산을 편성하고 있는 것이 그 예이다.

시정부들은 향후 10년 내지 15년간의 장기개발기본계획(master plan)을 수립한다. 그리고 이 계획에 근거하여 5~6개년 시설개발종합계획을 작성한다. 시의 각 부서책임자들은 자본확충계획에 의거, 그 소관에 속하는 사업계획서를 작성하여 시(市)기획위원회(City Planning Commission) 또는 시(市)기획국(Department of City Planning)에 제출하며, 기획위원회는 제출된 공공사업계획을 근거로 면밀히 공공사업의 필요성, 타당성분석(비용-편익분석)을 하여

그 사업의 시행여부, 시행할 사업의 우선순위를 결정한다. 비용을 분석함에 있어서는 공공사업의 완성에 소요되는 비용뿐만 아니라 완성된 후의 시설보수비 및 유지비도 포함한다. 다만 공공사업의 성질에 따라 비용산출이 각각 다르다. 비용전액을 시정부가 부담해야 하는 사업이 있는가 하면, 그 비용의 일부를 연방정부 보조금(grants-in-aid)으로 충당할 수 있는 사업(예 : 공항건설·슬림가 정비·주택건설 등), 수익자부담금(user's charge)으로 충당할 수 있는 사업(예 : 상하수도건설·유료도로건설 등)도 있다. 따라서 시(市)기획위원회는 이런 사항들을 면밀히 감안하여 비용을 산출한다.

다음으로 시정부는 수입과 지출의 현황과 전망을 추계한다. 시의 부채규모와 그 상환계획 등도 고려하여 장기재정계획을 수립한다. 시정부는 장기재정계획을 근거로 공공사업의 우선순위에 따라 5~6개년계획을 작성한다. 그리고 이 계획의 1차년도분을 시예산에 포함시킨다. 이렇게 자본예산은 편성된다. 5~6개년계획은 연동계획(連動計劃)임을 특질로 한다. 따라서 매년 1년이 삭제되고 1년이 추가되며, 새로운 검토·분석과 수정·보완을 하고 있다.

4. 투자평가방법 : 내부수익률(IRR)과 순현재가치(NPV)

투자평가에는 투자기회의 이익가능성(profitability)을 평가하는 2~3개의 단순한 방법이 주로 이용되고 있다(Brealey and

Myers, 1991 ; van Horne, 1995). 한 프로젝트에 의하여 얻어지는 회계상의 평균 수익률(average rate of return)은 하나의 투자가 이루어짐으로써 부담해야 하는 이자와 세금 이전의 중위이익(the mean profit)에 초점을 맞추고 있다. 그리고 그것을 프로젝트에 투자되는 평균자본과 비교한다. 평균수익률의 주된 장점은 그 단순성에 있다. 그것은 이용가능한 회계정보를 사용한다. 한 제안에 대한 평균수익률 기대치를 추계하며, 특정한 프로젝트를 받아들일 것인가 또는 거절해야 할 것인가를 결정하기 위해 평균수익률을 요구되는 수익률 또는 장애율(hurdle rate)과 비교한다. 이 방법의 중요한 단점은 첫째, 그것이 현금흐름에 기초하기보다는 회계상의 소득에 기초하고 있는 점이고, 둘째, 조세 이전의 점증적 이익흐름(incremental profit flows)에 근거하고 있는 점이다. 만약 우리가 점증적 현금흐름에 관심을 가지고 있다면 세후(post-tax) 기초자료에 입각해야 한다. 셋째, 이 방법은 현금유입과 유출의 시기를 고려하지 못한다. 환언하면 돈의 시간적 가치(the time-value of money)를 무시하고 있다는 뜻이다(Herbst, 1990: 61-64). 지난해의 이익이 첫해의 이익과 동일한 가치를 갖는 것으로 인식하고 있다. 이런 이유로 회계상의 평균수익률은 투자결정기준으로서 요구되는 것에 비해 많은 문제점이 있다.

투자의 상환기간(payback period)은 최초의 현금투자를 회복하는데 소요되는 수년을 지칭한다. 이 회복기간은 투자지출을 벌충하기 위한 이자와 세(稅) 이전의 점증

적 이익을 위해 요구되는 수년으로 표현되며, 누적되는 점증적 현금유입액이 최초의 점증적 현금지출액과 같아질 때까지의 수년으로 표시된다. 만약 산출된 상환기간이 미리 결정된 요구되는 상환기간보다 짧다면 그 제안은 받아들여지며, 그렇지 않으면 거부된다. 상환방법의 주요결점은 상환기간 이후의 현금흐름이나 이익을 고려하지 않는데 있다. 그러므로 그것은 프로젝트 전체의 이익가능성을 측정할 수 없다.

평균수익률과 상환방법의 결점을 보완하기 위하여, 할인된 현금흐름방법이 투자프로젝트를 평가하기 위한 보다 합리적인 기초를 제공하는 것으로 인식되고 있다. 할인방법은 각 프로젝트 기간별로 기대되는 현금흐름의 규모와 시간을 두가지를 고려한다. 2개의 주된 '할인된 현금흐름방법'(discounted cash flow methods)은 내부수익률과 순현재가치 방법이다. 투자제안을 위한 내부수익률(the internal rate of return: IRR)은 기대되는 현금유출의 현재가치와 기대되는 유입의 현재가치를 동등하게 하는 할인률(discount rate)을 의미한다. 즉,

$$\sum_{t=0}^n \frac{A_t}{(1+r)^t} = 0 \quad (1)$$

여기서 A_t 는 순현금유입이건 유출이건 간에 t 기간에 기대되는 현금흐름, n 은 현금흐름이 기대되는 마지막 기간. 여기에서 처음의 현금지출이나 비용은 0에서 일어난다(Herbst, 1990: 82-83). 등식 (1)은 다

음과 같이 표시될 수 있다.

$$A_0 = \frac{A_1}{(1+r)} + \frac{A_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{A_n}{(1+r)^n} \quad (2)$$

등식 (2)에서 비율 r 은 미래의 현금흐름을 0 시점의 최초의 지출과 동등하게 되도록 할인한다. 그것이 A_0 이다. 내부수익률 방법을 사용한 프로젝트의 수용가능성은 내부수익률과 요구되는 수익률(기대수익률-expected rate of return)의 비교를 포함하는데, 이를 기준률(criterion rate), 절단률(cut-off rate) 또는 장애율(hurdle rate)이라고도 한다. 내부수익률이 요구되는 수익률을 초과하면 프로젝트는 채택되지만, 그렇지 않으면 거부된다.

다음으로 순현재가치기준(net present value criterion)을 보자. 내부수익률 방법과 같이 순현재가치기준은 자본예산편성에 대한 할인된 현금흐름접근법이다. 이 방법에서는 요구되는 수익률, 기준률 또는 절단률을 사용함으로써 모든 현금흐름이 현재가치로 할인된다(Buckley, 1996: 18 ; Clark, Hindelang and Pritchard, 1984: 40-41). 투자제안의 순현재가치(NPV)는 다음과 같다.

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{A_t}{(1+k)^t} \quad (3)$$

여기서 k 는 요구되는 수익률이다. 만약 할인된 점증적 현금흐름의 총액이 영(零)보다 크면, 그 제안은 받아들일 수 있고, 그렇지 못하면 거절된다(Gitman, Joehnke)

and Pinches, 1985: 582-583). 다른 방법으로 현금유입의 현재가치가 현금유출의 현재가치를 초과하면 프로젝트는 수용될 수 있다. 이러한 수용기준이 정당한 이유는 내부수익률 방법에 대한 이유와 같다. 이론상 지방자치단체의 경영의 가치는 전체적으로, 다른 사정이 같다면(ceteris paribus) 지방자치단체의 모든 투자의 현재가치의 총액이어야 한다.

내부수익률 방법으로 우리는 프로젝트의 점증적 현금흐름을 추계하며, 현금유입의 현재가치와 현금유출의 현재가치를 동등하게 하는 할인률을 얻는다. 그리고 나서 그 제안이 수락되어야 하는지의 여부를 결정하기 위해 내부수익률과 요구되는 수익률을 비교한다. 순현재가치 방법으로 우리는 점증적 현금흐름과 요구되는 수익률을 추계하며, 순현재가치를 산출한다. 프로젝트의 수용가능성은 순현재가치가 제로인가 그 이상인가에 달려 있다(Herbst, 1990: 88-89). 일반적으로 순현재가치와 내부수익률 방법은 같은 수용 또는 거절결정에 이르게 한다. 그렇지만 항상 그런 것은 아니다(Buckley, 1996: 18-19).

5. 자본예산의 편성절차

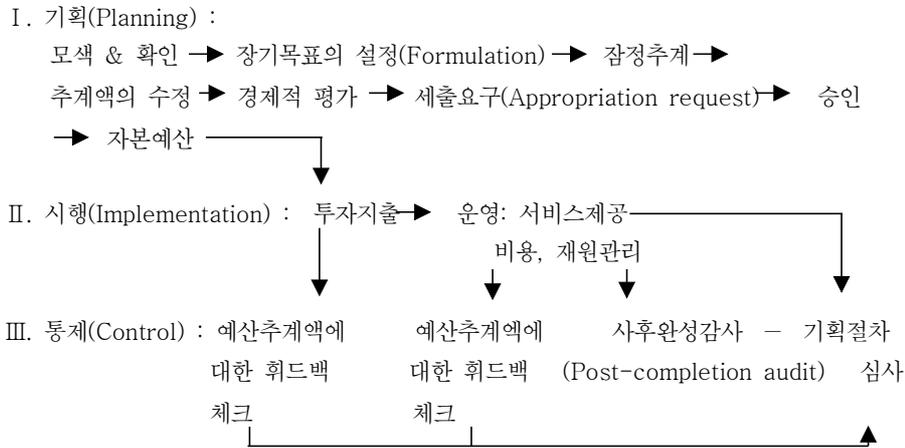
자본예산제도의 체계적 접근은 한번 결정에 도달하면 지출통제와 의사결정이란 두가지 목적을 위한 대안적 행동과정(alternative courses of action)에 관한 필요한 정보의 수집과 이전을 용이하게 하는 행정적 틀을 요구한다. 이것은 프로젝트 추

계액이 정확한가 그리고 예산한도액에 어긋나지 않는가를 체크하고 그 제안서를 결정수준으로 넘겨주는데 사용될 수 있는 일률적인 일단의 절차와 형식을 요구한다.

자본예산편성은 ①장기목표의 설정 및 명확한 표현(articulation); ②새로운 그리고 이익을 낳을 수 있는 투자재원사용방법의 모색; ③기술의 준비; 재원의 예측(financial forecasts); ④세출의 준비, 예산 통제 및 지방자치단체의 정보체계에 있어서의 이 예산의 통합; ⑤대안적 프로젝트의 경제적 평가; ⑥과거의 프로젝트의 성과에 대한 사후감사(post-audit) 등을 포함하는 다면적 활동이다(Levy and Sarnat, 1994: 23). <그림 1>은 전형적인 투자제안절차를 단순화한 흐름도(圖)이다. 그것은 통제와 새로운 프로젝트의 장래계획의 두가지를 위해 운영결과로부터의 환류(feedback)의 중요성에 역점을 두고 있다. 이 흐름도는 지방자치단체가 철저한 재정기획의 기초 위에서 자본예산을 사용하고 있음을 보여준다.

그러나 실제로는 전형적으로 자본예산을 편성하는 중-대도시정부 중에서도 일률성과는 거리가 먼 예가 있다. 예산기간의 길이, 프로젝트의 개념, 평가기법과 행정절차 등이 지방자치단체에 따라 매우 다르다. 많은 시정부들은 거의 5년을 초과하지 않는 장기적인 기획예산(long-term planning budget)과 단기적인 1년의 자본예산 간에서 그들의 노력을 분산시키고 있다. 전자는 일반적 성질을 가지며 가끔 구체적인 투자 제안보다는 오히려 지역의 장래 이해에 관

<그림 1> 프로젝트 기획 및 자본예산과정



출처 : Levy and Sarnat(1994), p. 29에서 인용(일부 내용변경).

심을 쏟는다. 단기예산은 보다 구체적이며 제안된 프로젝트의 최종추계액을 포함한다. 지방자치단체의 자본지출에 대한 통제의 초석을 제공하는 것은 바로 자본예산이다. 자본예산의 주요과정을 살펴보자.

가. 장기목표의 설정

자본투자결정에의 체계적 접근법은 관리적 결정지침(a guide for managerial decisions)으로서 쓸 수 있는 일련의 장기 목표(long-term goals)의 설정을 요구한다. 관리란 지방자치단체의 재정 및 자산가치를 극대화하는데 관련되어 있다. 자본예산 편성목적에 위하여 다른 것들은 동등하다는 것을 의미하며, 관리는 자본투자에 있어서 최고의 순수익을 확보하려고 노력해야 함을 의미한다. 물론 많은 투자 프로젝트는 전적으로 금전적 비용과 편익으로 표현될 수는 없다. 예컨대, 공무원들을 위한 새로

운 휴게실, 노인들을 위한 복지시설이 그것이다. 그러나 이런 사례에서도 대안적 투자의 이익가능성을 체계적으로 계산하여 무형이익을 평가하기 위한 척도를 제공할 수 있다(Levy and Sarnat, 1994: 23).

나. 투자제안서의 작성

체계적인 자본관리를 위한 선결요건의 하나는 훌륭한 투자제안서(investment proposal)를 작성하는 것이다. 새로운 투자 기회에 대한 창의적 모색이 없으면 가장 정교한 평가기법도 소용이 없다. 더 나아가 지방자치단체 내의 관리자가 그 제안을 경청하려고 노력해야 한다. 그리고 제안을 결정수준으로 전환하기 위한 방법을 찾아내야 한다. 투자제안을 확인하고 만들어내기 위한 적절한 방법은 분야에 따라, 지방자치단체에 따라 각각 다르다. 특별시 등 광역 자치단체는 나름대로 주민들을 위한 경제

적으로 타당하고 매력적인 새로운 서비스 생산이나 행정절차들을 찾아내는 업무를 담당하는 잘 정비된(well-equipped) 연구 개발부서를 가지고 있는 편이다. 그러나 소규모 자치단체들은 이런 부서가 없거나, 투자가능성을 찾는다는 것이 덜 구조화되어 있다. 지방자치단체의 규모와 조직에 따라 투자재원의 공식적인 요구는 주무부서장에 의하여 제기되며, 연구기획부서와의 협력하에 제기되기도 한다. 이들 요구는 통상적으로 기존시설 이용주민수의 증가, 여론조사, 기술과 방법연구, 공무원의 제안, 중요한 환경의 변화 등에 기초하여 이루어진다.

다. 현금흐름의 추계(Estimating cash flows)

투자가 이루어질 때에는 현금지출은 미래에 실현될 현금편익(cash benefits to be realized in the future)으로 전환된다. 제안된 투자는 그들의 기대이익에 의하여 판단되어야 한다. 개개의 투자가 투자자(지방자치단체)의 요구조건을 충족할 것인가? 현금유입 대 유출의 가능한 윤곽이 투자기준을 충족하는데 충분할 것인가, 이들 기준은 무엇이어야 하는가? 투자결정 효과가 지방자치단체 주민들의 편익에 얼마나 도움이 될 것인가? 이러한 질문들은 자본투자결정의 핵심이 되고 있다.

자본예산제의 가장 중요한 측면의 하나는 프로젝트의 경제와 전문성을 추계된 미래의 현금흐름(estimated future cash flows)으로 전환하는 것이다. 얻어진 최종적 현금투영은 가설과 추계를 입증하는 유

일한 경영논리와 정확성이 된다. 청구서는 현금으로 지불된다. 따라서 기업에서처럼 지방자치단체에 있어서도 현금의 모든 결정의 중심이다. 우리는 하나의 프로젝트에서 예상하는 어떤 편익이라도 수입보다는 현금으로 표시한다(Herbst, 1990: 9-10, 30-35). 지방자치단체는 장차 더 많은 금액의 현금수익(cash returns)을 받게 될 것을 기대하면서 지금 현금을 투자한다. 지방자치단체가 재투자하거나 주민의 편익증진을 위하여 사용하는 것은 현금이다. 그러므로 재정은 지방자치단체의 혈액이며 평가의 초점으로 간주되고 있다.

투자제안을 위해서는 상세한 경제적·경제적·기술적 심사를 통한 기대되는 미래 현금흐름에 관한 자료를 준비할 필요가 있다(Levy and Sarnat, 1994: 25). 결국 재정적 예측의 질을 높이려는 노력은 가설을 잘 설정하는 것 이상으로 중요하다. 투자제안을 함에 있어서는 매몰비용(sunk costs)을 무시해야 한다(Herbst, 1990: 23-24). 지방자치단체는 점증적인 미래의 비용과 편익에 관심을 가져야 하며, 과거비용의 회복에 집착하는 것은 적절하지 않다. 지나간 일이 결정과정에 개입해서는 안되며 미래의 점증적 현금흐름에만 관심을 기울여야 한다. 그렇지만 기회비용을 무시해서는 안되며 프로젝트 평가에 포함시켜야 한다(Buckley, 1996: 16). 제안서를 근거로 그 프로젝트에 의하여 생길 기대비용과 편익을 추계해야 한다.

라. 세출요구서의 제출

실제적인 예산결정단계에서는 수정된 추계액을 더 검토하고 다듬어 세출요구서의 형태로 제출해야 한다. 그러나 미래 현금흐름의 시기와 규모는 전 예산과정을 통하여 불확실성(uncertainty)을 내포하고 있으며, 프로젝트의 시공과정에도 그러하다. 현금흐름의 추계는 별도로 취급을 해야 할만큼 매우 중요하다.

마. 프로젝트의 분류

지방자치단체가 특수한 유형의 제안을 다루기 위한 표준화된 추계와 행정절차를 개발하도록 도울 수 있는 투자프로젝트의 대안분류를 고려할 가치가 있다. 투자프로젝트의 가능한 분류방법의 몇가지를 생각해보자.

(1) 프로젝트 규모별 분류 : 프로젝트를 시공하는데 소요되는 현금재원총액에 따라 주요프로젝트(major projects), 보통의 자본지출(regular capital expenditures), 소규모 프로젝트(small projects)로 분류된다.

(2) 이익유형별 분류 : 이익은 비용절감, 공공시설이용률의 제고, 위험감소(risk reduction), 대민(對民)서비스 개선을 위한 사회간접자본투자에서 창출될 수 있다. 신체장애자를 위한 시설, 개선된 공해방지사설, 지역사회복지시설을 위한 투자가 후자의 예이다.

(3) 의존정도별 분류 : 첫째, 투자 A와 투자 B의 두가지를 떠맡는 것이 기술적으로 불가능할 수 있다. 이런 투자들은 상호 배

타적(mutually exclusive)이다(Clark, Hindelang and Pritchard, 1984: 82-90). 후에 상호 배타적이라고 인정된 프로젝트를 지방자치단체의 2개부서가 독립적으로 조사하고, 개발하여, 발의한다면 재원이 낭비된다. 예컨대, 정구장과 수영장은 같은 공지에 건설될 수 없다. 둘째, 제1차 투자를 집행하기 위한 결정이 제2차 투자로부터 기대되는 이익을 증가시킨다면, 그 제안은 보완물(complements)이라고 한다. 예컨대, 물정화시설 투자는 많은 다른 프로젝트의 이익가능성에 대해 긍정적 영향을 미칠 수도 있다. 셋째, 한 프로젝트의 수용이 두번째 프로젝트의 이익가능성을 감소시킨다면, 그들은 대체물(substitutes)이라고 한다. 넷째, 경제적 자립 또는 의존은 다른 유형의 상호관계, 즉 통계적 자립(또는 의존)(statistical independence or dependence)과 구별되어야 한다. 한 프로젝트로부터 이익이 증가(감소)할 때에 다른 프로젝트의 이익의 증가(감소)가 이루어진다면 이 2개의 프로젝트는 통계적으로 의존적이라고 한다.

(4) 현금흐름의 유형별 분류 : 이는 성질상 기술적이나 이익가능성의 대안적 조치들을 분석할 때에 유용하다. 여기에 한 프로젝트의 예측된 현금흐름이 검토되고 통례적(conventional) 또는 비통례적(non-conventional)으로 분류된다. 통례적 투자 프로젝트는 처음의 지출이 - + + + ... 형태의 정(正)의 순수입의 흐름으로 이어지며, 만약 지출이 수년에 걸쳐 이루어진다면 현금흐름은 - - + + ...형태를 나타낸다

(Levy and Sarnat, 1994: 27).

바. 사후완성감사

자본투자 프로젝트의 사후완성감사(post-completion audit)는 이따금 간과하기 쉬운 의사결정과정의 한 단계이다. 엄격히 말해서, 사후감사는 현재의 의사결정과정의 일부는 아니다. 왜냐하면 그것은 이미 시행된 프로젝트에 관련되기 때문이다. 그렇지만 과거의 결정들을 평가하는 체계적 프로그램은 지방자치단체의 각 부서에 의한, 공무원에 의한, 또는 지출유형에 의한 과거의 추계오류형(patterns of past estimation errors)을 분석함으로써 현재의 의사결정의 개선에 기여할 수 있다. 집적된 정보는 현재의 예측 및 평가방법을 바꾸는데 큰 가치가 있을 것이다.

가장 잘 수립된 관리계획이라 할지라도 만족할만한 끝마무리를 하지 못할 수 있으므로 사후감사는 꼭 필요한 관리도구이다. 비록 과거의 잘못을 없었던 것으로 되돌릴 수는 없지만, 계획된 성과와 실제성과 간의 차이를 주의깊게 분석하는 것은 역사 자체가 되풀이되는 것을 방지하는데 도움을 줄 수 있다. 일반적으로 사후감사는 모든 의사결정자를 위한 소중한 경험이 될 것이다.

6. 자본예산의 도입현황 및 도입을 위한 노력

예산안을 편성함에 있어서는 완전히 만족할만한 해결방안을 찾기 어려운 여러 문제들이 제기되는데, 그 중의 하나는 분리된

자본예산을 편성하는 것이다. 전통적으로 정부들은 자본지출(capital outlays)과 경상지출(current expenditures)의 양 요소를 총계표에 포함시켰고, 예산의 잉여나 적자(the budget surplus or deficit)를 총수입과 경상 및 자본지출총액 간의 차이로 생각하는 등 2개의 예산을 동일한 방식으로 다루었다. 그 결과 감가상각비가 설정되지 않았으며, 자본자산 총가치(the total value of capital assets)에 대한 기록이 전혀 없었다. 이 룰에 대한 유일한 예외는 정부가 운영하는 몇몇 상업적 기업들뿐이었다. 그러나 분리된 자본예산은 2개의 일반적 유형으로, 전혀 다른 이유에서 출발하였다.

가. 스웨덴

분리된 자본예산을 편성하고 있는 스칸디나비아제국, 특히 스웨덴의 실시에서 예를 찾을 수 있다. 이 방향으로의 진척은 보다 논리적인 예산자료의 제출(more logical presentation of budget data)을 목적으로 이루어진 것이었지만, 이 제도의 전반적인 채택은 경기불황기, 특히 1930년대에 재정정책의 목적으로 적자의 계상을 용이하게 하려는 정부의 의도에서 초래되었다. 자본지출을 경상지출로부터 분리시킴으로써 균형에 대한 강조는 경상예산에만 요구되었으며, 자본지출로 떠안게 된 부채는 증가된 정부의 자산가치(increased value of the government's assets)에 의하여 상쇄되는 것(offset)이란 이론적 기초위에서 전체적 예산에 있어서의 적자가 정당화되었다. 1940년 이후에는 분할된 예산이 넓은 의미

에서 경제안정을 위하여 장기적인 자본투자계획(long-range capital investment planning)을 용이하게 하기 위한 방안으로서 인식되기에 이르렀다.

나. 미국의 시

미국의 많은 시에서 자본예산 편성의 예를 찾을 수 있다. 이러한 자본예산 분리정책을 채택한 데에는 여러 이유가 있다. 먼저 자본지출은 통상적으로 지방세출증가의 주된 원인이고, 그 재원수요가 전형적으로 잠재적인 재원조달의 범위를 초과하므로 도시재정의 주요문제들을 야기하고 있어 가장 주의깊은 대안의 비교 검토를 요하는 항목이다. 그러나 보다 근본적인 이유는 많은 지방정부의 자본지출 유형들이 연도별 기초(a year-to-year basis)위에서 계상될 수 없으며, 다른 지방활동들과는 달리 주의 깊은 장기계획(long-range planning)을 요구한다는 데 있다. 끝으로, 시정부들은 그러한 목적을 위해 자주 차입에 의존하는데, 연방 및 주정부와는 달리 경상적 목적을 위한 차입능력에는 법적, 실제적 한계가 있는 것이다(Due, 1968 : 66-67).

다. 미국 연방정부 : 하원에 제출한 회계검사원 보고서

미국 하원은 1990회계연도 예산의결의 일부로서 추진할 자본예산 제안(capital budget proposal)을 개발하기 위해 회계검사원에 도움을 요청했으며, 회계검사원은 1989년 3월에 보고서를 제출했다. 이에 앞

서 회계검사원은 1988년 7월에 연방정부를 위한 자본예산안을 발표한바 있다(GAO/AFMD-88-44). 회계검사원은 1988회계연도 경상 및 자본 요소로 재편성된 예산을 <표 1>로 작성했다(GAO/AFMD-89-66FS, 1989: 5).

<표 1> 자본예산 의결을 위한 언어 최고수준의 요약(1988회계연도)
(단위 : 10억불)

경상예산		
경상수입		
보통세	\$	519.5
공무원 급여총액과 기타 목적세		335.0
수수료, 로얄티, 및 소득		36.0
총경상수입		890.5
경상비		
민간기능		599.9
방위기능		219.3
부채이자		151.7
자산소비부담금		50.0
신용 보조금 비용		
직접차입		1.0
차입보증		8.7
총경상비		1,030.6
경상잉여/적자(-)		-140.1
자본예산		
자본수입		18.4
자본투자		
재정자산지불금, 보조금 비용		-13.8
물질자산 부가물		105.9
총자본투자		92.1
자산소비부담금		-50.0
순자본투자		42.1
자본재원 소요		-23.7
예산에 영향을 미치지 않는 항목		
차입보증 보조금 비용		8.7
통합예산 재원소요	\$	-155.1

개편된 예산보고서의 자본요소를 보면 자본수입과 지출금 금액은 현금수입과 지출을 나타낸다. 자본수입은 물리적·재정적 자본투자에 충당하도록 법으로 지정된 사용자수수료(user fees), 소비세와 유사한 금액을 포함한다. 또한 자본수입은 자본신탁기금에 의하여 재무부가 지불하는 대부분의 차입원금상환과 이자를 포함한다(GAO/AFMD-89-66FS, 1989: 10).

자본투자는 물적 자산과 금융자산에 대한 지출금을 포함한다. 물적 자산은 가격이 10만불 이상이고 2년 이상 경제적 이익을 가져다주는 유형자산을 포함한다. 금융자산은 연방직접대여, 정부가 대여를 함으로써 줄어드는 보조금과 같은 법적 제도를 포함한다. 보고되는 대여금의 대차(貸借)는 물적 자본투자와 유사하게 정부에 의한 금융 자본투자를 의미한다. 정부가 현금과 교환하여 빌딩과 같은 고정자산을 취득하는 것처럼, 정부는 또한 현금지불과 교환하여 받을 어음과 같은 금융자산을 취득한다.

자본자산(capital assets)을 정의함에 있어 교육·훈련과 같은 “인적 자본(human capital)”에 대한 투자와 R & D투자는 포함되지 않는다. 인적 자본활동의 영역을 정하고 인적 자본 및 다른 무형투자의 미래 가치와 유용한 삶을 측정하는 것과 같이 이들에 대한 정의를 내리고 측정하는데 내재하는 현실적 어려움 때문에 이 투자들은 보통 제외된다. 이 중요한 쟁점들은 보다 깊은 연구가 필요하다는 것이다(GAO/AFMD-89-66FS, 1989: 10). 순자본투자가 자본수입을 초과하는 금액은 ‘자본재원소

요’(capital financing requirements)라고 보고되었다. 가치가 있고 또한 장래에 계속해서 이익을 창출할 자본자산에 정부가 재원충당을 해야 한다는 사실을 반영하기 위하여 ‘자본부족’ 대신에 ‘자본재원소요’란 표현이 사용되었다.

7. 결론

지방자치단체가 투자하는 시설이나 사회간접자본은 성질상 자본집약적(capital intensive)일뿐 아니라 형성기간(gestation period)이 긴 것이 많으므로 중-장기계획을 수립하여 체계적으로 투자해야 한다. 따라서 지방자치단체의 예산은 이러한 중-장기계획과의 연계 하에 편성·결되고 집행되는 것이 바람직하다. 지방자치단체의 예산을 경상예산과 자본예산으로 나누고, 자본적 수입과 지출에 대한 비용-편익분석을 통하여 투자여부, 투자할 기간 등을 결정해야 하는 이유는 바로 여기에 있다. 자본예산은 하나의 경영절차이며, 지방자치단체의 미래의 핵심에 있다. 그것은 지방자치단체의 목표를 설정하고, 이 목표에 입각하여 기본적인 재정적 경영목표를 설정하는 것으로 시작된다. 따라서 자본예산은 장기계획의 일부이며, 지방자치단체의 경영계획으로 통합되어야 한다. 자본투자를 하려면 범(汎)자치단체적인 모든 정확한 정보를 수집해야 한다. 우리는 투자제안을 위한 내부수익률(IRR), 기대되는 현금유출의 현재 가치와 기대되는 유입의 현재가치를 같게

하는 할인률, 투자제안의 순현재가치(NPV)를 소개했다. 할인된 점증적 현금흐름이 0보다 클 때, 현금유입의 현재가치가 현금유출의 현재가치를 초과할 때에 경제적 타당성이 있으며 프로젝트를 수용할 수 있다. 자본예산에 체계적으로 접근하려면 필요한 정보의 수집·배포를 용이하게 하는 행정적 틀이 필요하다. ☺

참 고 문 헌

- 유 훈(1973), 「재무행정론」 [개정판], 서울: 법문사.
- 정세욱·최장호(1990), 「행정학」 [개정판], 서울: 법문사.
- Brealey, R and Myers, S.(1991), *Principles of Corporate Finance*, 4th ed. New York: McGraw-Hill.
- Buckley, Adrian(1996), *International Capital Budgeting*, London: Prentice Hall
- Burkhead, Jesse(1956), *Government Budgeting*, New York : Wiley.
- Clark, John J., Hindelang, Thomas J. and Pritchard, Robert E.(1984), *Capital Budgeting : Planning and Control of Capital Expenditures*, 2nd Ed., Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Due, John F.(1968), *Government Finance: An Economic Analysis*, Revised Edition, Irwin.
- (United States) General Accounting Office(March 1989), *Budget Issues : Capital Budget Information for the Fiscal Year 1990 Budget Resolution* (GAO/AFMD-89-66FS), Washington, D.C.
- _____ (July 1988), *Budget Issues : Capital Budgeting for the Federal Government* (GAO/AFMD-88-44), Washington, D.C.
- Gitman, Sawrence J., Joehnk, Michael D. and Pinches, George E.(1985), *Managerial Finance*, New York: Harper & Row.
- Herbst, Anthony F.(1990), *The Handbook of Capital Budgeting*, Harper Business.
- Levy, Haim and Sarnat, Marshall(1994), *Capital Investment and Financial Decisions*, 5th ed. London: Prentice Hall.
- Musgrave, R. A.(1968), "Should We Have a Capital Budget?" in John Lindauer(ed.), *Macroeconomics Readings*, New York: Free Press.
- van Horne, J. C.(1995), *Financial Management and Policy*, 9th ed. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall.