

자본예산제도와 지방채

이 규 환

중앙대학교 행정대학원장

1. 머리말

예산이란 본래 돈주머니를 의미하는 말이라고 하는데, 행정상으로는 보통 1년간의 정부의 세입·세출의 예정액을 의미한다고 규정할 수 있겠다.

이러한 의미의 예산은 인력 등의 타자원과 더불어 하나의 조직을 움직이는데 불가결의 자원으로서의 기능도 하지만 낭용·낭비의 가능성도 많고 이를 장악하는 자의 권력을 증대시키기도 하므로 언제나 어느 정치사회에서나 누가 이를 장악하느냐에 관하여 지대한 관심을 가져왔고, 정치권력의 변천과 더불어 이것도 변천되어 온 것이다.

중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체도

하나의 공공적 법인으로서 독자적인 정부나 재정을 가지고 운영·관리되고 있다. 특히 지방자치에 있어 자치재정은 필수적이며 이의 실현장치로서의 예산은 자치경영에 있어 절대적 역할을 하게 된다. 따라서 지방자치에 필요하고도 적절한 예산제도를 도입하여 올바르게 발전시켜 나가야 할 것이다. 지방자치를 실시함에 있어 주된 부문은 기관유지와 지역개발 및 복지증진 등이므로 이들의 내용이 제대로 부각되고 효과적으로 실천될 수 있는 예산제도를 채택함이 당연하다 하겠다. 예산은 조직의 기능수행을 위한 수단이므로 지방정부의 예산은 어디까지나 지방자치단체가 달성하고자 하는 목표와 계획을 가장 충실하게 뒷받침하는 체제로 편성되어야 하는 것이다.

예산제도는 예산배분의 기준에 따라 통

제에 해당하는 것으로서 품목별 예산제도를 위시하여 능률을 위한 것으로는 성과주의예산제도와 발전·계획을 위한 것으로는 60년대 이후에 연구되어 이용되기 시작한 계획예산제도 (PPBS) 그리고 최근의 범세계적인 불경기 및 성장률의 저하는 예산의 감축·효율화를 돕기 위한 것으로서 목표관리 및 영기준예산제도 등 여러가지가 있다.

우리나라의 중앙정부 및 지방정부의 예산은 이들 예산지도의 전부 또는 일부를 채택하고 있으며, 점차 사업이나 실적을 중시하는 방향으로 발전켜나가고 있는 실정이다. 특히 지방자치단체의 경우 외국의 여러 선진국의 지방정부가 채택하고 있는 자본예산제도 역시 부분적인 원리의 활용이 이루어지고 있다. 본격적인 지방자치제의 실시와 더불어 자치경영과 자본형성의 필요성이 크게 요구되고 있으므로 자본예산제도를 지방자치단체에 도입하는 방안에 대하여 깊은 연구가 진행중에 있는 것으로 알고 있다.

오늘날 미국을 비롯한 선진제국에서는 지방정부들이 SOC의 확충 뿐만 아니라 도시편익시설의 확대 등 새로운 자본투자수요가 급격히 증가하면서 막대한 비용이 필요한데 그것들을 지방정부의 일반재원으로 는 도저히 감당할 수 없게 되자 이러한 투자비의 재원조달방법으로 지방채를 적극적으로 활용하고 있다.

지방채를 기반으로 한 자본예산제도의 개념적 기초는 국가의 순자산에 대한 정부거래의 영향에 비추어서 측정되는 건전재

정에 있다고 볼 수 있다.

즉, 예산편성에 있어 비록 지방채 발행으로 부채가 있다 하더라도 그 부채인 차입금이 자산의 획득을 위한 투자 또는 용자의 목적으로 지출된다면 긴 안목으로 보아 그것은 결과적으로 자산의 증가를 의미하게 되므로 국가의 순자산에는 아무런 변동이 없으며, 현재의 부채는 결국 적자가 아니고 다만 현재의 경상계정에만 임시적으로 수익면에서 불균형의 원인이 되고 있음에 지나지 않는다고 보는 것이다.

불경기의 극복 또는 공공사업의 확충을 위하여 정부가 공채의 발행으로 부채를 진다하여도 부채인 차입금이 자산의 취득을 위한 투·용자로서 지출된다면 결과적으로 자산의 증가를 의미하게 되어 국가의 순자산에는 아무런 변동이 일어나지 않는다고 보는 것이다. 이처럼 지방채는 직접적으로 지방정부의 재정 수입을 보완하기 위한 차입금이지만 단순히 재원조달적인 기능만을 가지고 있는 것이 아니라 국가전체의 효율적인 자원의 배분이라고 하는 기능도 동시에 가지고 있으며 또한 국민간, 세대간의 비용부담을 공평하게 한다는 기능도 있다.

이러한 성격을 지닌 자본예산제도가 최근의 관심의 대상이 되고 있는 것은 그동안 우리나라는 경제발전에 주력해야할 처지에 있었으므로 자본형성에 대한 관심이 적었으나 이제는 경제발전 못지 않게 경기변동에 관심을 가질 수 밖에 없고 특히 서울특별시를 포함한 대도시정부에서는 자본형성을 가져오는 투자사업비의 비중이 전체 예산의 70%수준에 이르고 있으므로 공

공시설의 확충을 위해서는 경상적인 조세 수입에만 의존할 수 없고 따라서 적자재정과 지방채 발행에 깊은 관심을 가질수 밖에 없는 상황으로 되어가고 있다.

따라서 본고에서는 지방채를 기반으로 운영되고 있는 예산제도인 자본예산제도를 지방채와 더불어 고찰해 봄으로써 우리나라 지방자치단체에서 자본예산제도의 도입에 참고가 되고자 한다.

II. 資本豫算制度의 構造와 內容

1. 資本豫算制度의 發達

자본예산제도는 본래 스웨덴을 위시한 스칸디나비아 제국에서 발달하였다. 1937년 스웨덴이 예산제도개혁에 의하여 자본예산제도를 도입한 것은 이당시 국민이 경제적 복지에 대하여 정부가 큰 관심과 책임을 느끼게 된 데서 비롯하였다. 즉 1930년대의 공황이 스웨덴을 휩쓸고 실업자 문제가 심각할 때 스웨덴에서는 종래의 균형예산을 계속 유지할 필요가 있는지에 대한 논란이 있었다.

종래 고전경제학자들은 공채발행을 죄악시하였고, 균형예산만을 고집하였다. 그러나 대공황을 계기로 불황극복을 위한 정부 투자확대를 위해서는 공채발행이나 적자예산이 불가피하게 되었다.

이러한 분위기 속에서 국가실업자 대책위원회의 건의에 따라 공공사업을 확대하고 건전재정의 관점에서 균형예산의 유지

를 위하여 조세수입만으로는 세출증가와 적자를 보충할 방법이 없었다. 재정 팽창정책으로 공공사업확대와 사회복지정책을 활발하게 단행하게 되고 이를 위한 예산제도의 일대 개혁이 단행되면서 종래의 년균형예산(annual budget balance)대신 장기적인 순환적 균형예산(cyclical budget balance)의 제도를 도입하게 되었으며 국가의 순자산의 증감을 예산균형의 기준으로 삼고 있는 것이다.

이처럼 스웨덴의 자본예산은 소위 건전재정의 테두리안에서 예산에 의하여 높은 수준의 고용·생산·구매력을 유지하려는 국민의 경제적 복지를 위한 정부의 노력의 결과에서 출발한데 비하여 미국의 지방정부의 자본예산제도는 공채의 발행을 통하여 한정된 재원을 가지고 있는 지방정부의 공공투자사업을 좀 더 계획적으로 수행하고자 하는데 목적이 있으므로 스웨덴에서 발달한 자본예산과는 그 실시의 동기가 다르다 하겠다.

현재 미국의 지방정부에서 운용되는 자본예산제도는 1930년대의 공황을 배경으로 1940년대에 확립되었으며, 제2차 세계대전의 산물이라 할수 있다. 그것은 1920년대의 무계획적으로 방만하게 실시하던 공공사업계획은 불경기에 직면하여 미국의 도시정부를 파산상태로 몰아 넣었다. 1930년대에는 연방정부의 보조금에 힘입어 지방정부는 각종 도시 및 지역개발사업계획에 큰 관심을 갖게 되었다. 제2차 세계대전중에는 각종개발사업계획의 실시를 중단하다가 종전과 함께 다시 공공사업과 시설확충

에 착수하게 되었다.

그러나 미국의 지방정부는 조세의 세목과 세율에 제한이 있었고 주정부의 재정상 통제를 받아야하는 관계로 재원이 한정되어 있었기 때문에 공공시설의 확충을 위해서는 경상적인 조세수입에만 의존하지 않을 수 없었다. 이러한 여건하에서 미국의 지방정부에 있어서 자본예산제도의 발달이 촉진되었던 것이다.

미국의 지방정부에서 이처럼 자본예산제도가 발달된 원인을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공공시설의 확충을 추진하는데 있어서 재원의 한정으로 적자재정과 공채 발행에 의존하지 않을수 없었던 점이다.

둘째, 공공시설의 신설 또는 확장의 경비를 조세수입에만 의존하지 않고 수익자부담의 원칙에 의하여 공채의 발행으로 다음 세대에도 부담의 균등화를 기하도록 할 수 있었던 점이다.

셋째, 장기계획의 필요성을 절실히 느끼게 되었다는 것 등을 지적할 수 있다.

이와 같은 원인에 의하여 미국의 많은 지방정부들이 공공시설비를 자본예산으로 편성하는 것이 재정계획과 예산편성에 도움이 된다는 것을 알수 있었던 것이다.

이러한 자본예산제도가 연방정부가 아닌 지방정부인 도시자치단체에서 폭넓게 채택한 이유는 대부분의 자원개발이나 도시 및 지역개발과 관련된 공공시설의 확충책임이 주정부나 도시정부에 있으며, 연방정부는 보조금을 통하여 이러한 사무처리를 지원할 정도에 지나지 않는다는 사실에서 찾아볼 수 있다.

자본예산제도는 예산을 자본예산(capital budget)과 경상예산(current or ordinary budget)으로 나누어 편성하는 제도로써 흔히 복식예산 또는 2중예산(double budget)이라고도 불리운다. 이러한 자본예산제도는 전술한 바와 같이 당초에 선진자본주의국가에서 경제적 불안정을 극복하기 위하여 발달되어 왔으나 오늘날에 와서는 장기재정계획을 수행하는데 상당히 효과적이라는 판단아래 많은 개발도상국에서도 경제개발계획을 수행하기 위한 조치로서 자본예산제도를 채택하고 있다. 즉 1930년대 스웨덴에서의 실시를 시작으로 덴마크, 미국의 지방정부, 독일의 기초자치단체에서 활용하여 왔던 것이 오늘날 개발도상국에서는 개발예산 또는 투융자예산에 반영하고 있으며, 우리나라의 경우는 정부기업특별회계에서 기업회계제도를 적용하면서 부분적으로 이를 도입하게 되었던 것이다.

2. 資本豫算制度的 構造와 特性

전통적인 균형예산(balanced budget)의 관념을 떠나서 불경기의 극복 또는 공공사업의 확충을 위하여 공채를 통해 적자예산을 편성하고, 경기가 회복된후 또는 투자사업을 통해 수익이 발생된후 흑자예산으로 상환케 하는 순환적 예산제도가 자본예산제도인 것이다. 이처럼 자본예산제도는 불경기를 극복하거나 또는 공공시설의 확충을 위하여 일단 적자예산을 편성하여 경기순환기 전체에 걸쳐 균형을 기하고자 하는 취지외에도 공공시설의 경비를 수익자가

공동으로 공평하게 부담하도록 하는 취지도 있는 것이다.

즉 공공시설을 확충하는데 있어서 그 경비를 전적으로 경상적인 조세수입에만 의존한다는 것은 미래의 세대들도 이용할 시설의 경비를 현 세대만이 전적으로 부담한다는 결과가 되므로 미래의 세대의 수익자에게도 공평하게 부담시키기 위하여 적자예산과 공채 발행을 통해 예산편성을 하자는 것이다.

자본예산제도는 원래 발생주의원칙에 따라 자본지출에 충당하는 자본의 조달을 가능케 하기 위하여 발전된 것이다. 자본예산에는 내구적 자산과 영조물수지 등을 계상하고 경상예산에는 일반행정의 수지만을 계상하되 자본유지와 영조물수지에서 발생하는 결손은 매년 경상예산에서 부담토록 되어있다. 따라서 수입에 있어서는 자본예산의 경우 자본수입으로 하되 부족한 경우는 차입금이나 공채발행으로 충당하며, 경상예산의 경우는 주로 조세수입으로 하게 된다. 그러므로 차입금과 공채발행은 자본지출에 충당하는 경우에만 인정되는 게 일반적이다, 공채발행을 합리화하고 그 타당성을 주장하여 의회와 주민으로부터 동의를 구하는 방법으로 자본예산의 우수성과 효과성을 내세우는 경우가 많다.

예산통일의 원칙에서 보면 자본예산제도는 문제가 있다고 하겠다. 즉 정부의 재량권을 없애고 예산심의를 용이케 하며 주민의 이해를 돕기 위해서는 예산을 편성함에 있어 모든 예산은 하나의 체계로 구성되어야 한다는 예산통일의 원칙이 있다. 또한

예산편성은 연간수지균형의 원칙을 준수할 것을 요구하고 있다. 정부활동에서 일어나는 모든 수입과 지출은 1년을 단위로 하여 균형을 이루어야 한다는 것이다. 그러나 이러한 원칙에만 충실하여 경상예산만으로 1년단위의 균형을 도모코자 한다면 공공투자 활동을 조정하기 어렵고 자본주의 경제구조의 불안정성을 더욱 악화시키며 정부 경제를 지나치게 균형예산에 집착할 경우 결과적으로 정부활동을 위축시키게 될 것이다.

자본예산제도는 예산통일의 원칙과 연간수지균형의 원칙이라는 입장에서 보면 문제가 없는 것은 아니지만 예외적인 것이라 하겠다. 즉 앞서 살펴본 바와 같이 이 두가지 원칙을 고집하게 될 경우 나타나는 위험성을 방지하고 정부예산의 신축성을 보장하기 위한 대안이 자본예산제도라고 할 수 있다. 예산통일의 원칙에서 예외를 인정하여 2중구조로 하고 경상예산 중심의 단년균형원칙에서 벗어나 총체적이고 장기적인 균형을 도모함으로써 자본주의경제체제의 안정성을 확보하고, 정부가 경제활동에 대응하여 공공투자활동을 조정할 수 있으며, 년차별 예산균형의 원칙으로부터 정부경제를 해방시키는 제도가 바로 자본예산제도인 것이다.

이러한 자본예산제도는 기존의 다른 예산제도와 비교해 볼 때 다음과 같은 장점을 갖고 있다.

첫째, 장기적 재정계획수립에 유익하다는 것이다. 자본예산은 자본형성과 개발투자의 성격이 강하므로 1년이 아닌 수년에 걸쳐

이루어지게 되며 당연히 정부의 장기재정 계획과 밀접한 관계를 갖게 된다. 중앙정부나 지방자치단체는 각각 종합적인 장기 발전계획을 수립하게 되며, 이의 실현을 위한 중장기 재정계획을 작성하게 된다. 이들 계획의 수립에 있어 자본의 형성과 관리에 관한 것은 경상적인 것과 구분하여 그의 수입과 지출을 별도로 취급함으로써 자본예산체제를 갖추도록 하는 것이다. 이렇게 함으로써 예산의 신축성과 융통성을 확보하고 재정투자의 장기적 효율성과 균형성을 도모할 수 있게 되는 장점이 있는 것이다.

둘째, 불경기의 극복에 크게 기여할 수 있다는 점이다. 자본예산제도는 경상예산과 자본예산으로 분류하고, 자본예산은 자본수입, 차입금, 공채 발행수입 등과 같은 특정수입으로 자본지출에 충당토록 편성되고 있다. 따라서 자본예산은 경제성이 있는 자본적 사업을 주된 대상으로 하기 때문에 유효수요를 유발하게 되며, 이로 인해 고용기회가 확대되고 소득원이 창출되는 효과를 가져오게 된다. 이는 곧 경기를 회복시키고, 지역경제를 활성화하며, 지역개발을 촉진하는 역할을 하게 된다. 부채에 대한 상환능력이 확보될 수 있는 한도내에서의 자본적 지출에 의한 경기진작과 경제개발을 가능케 할 투자사업은 바람직하다고 할 수 있다.

셋째, 자본예산제도는 정부의 자산형성과 수익자부담원칙에 기여한다는 점이다. 자본예산은 내구성 자산의 조성 및 영조물의 수지를 주로 계상하고 있는 자본중심의 지출예산이므로 정부의 자산형성이 이루어지고

자본축적이 계속되어진다. 또한 자본예산에 있어 수입부문은 주로 공채발행으로 충당됨으로 공채상환은 조성된 자산의 수입에 의해 이루어지므로 장기간을 요하게 된다. 조성된 자산 특히, 건설된 공공시설은 장기간에 걸쳐 이용되며 내구연한이 긴 것은 몇 세대가 이용의 혜택을 받게 된다. 예컨대, 공채발행으로 지하철을 건설할 경우 그 지하철의 수명은 수백년이 될 수 있다. 이때 이 경비의 부담(공채상환)은 이 시설을 이용하는 사람과 세대가 고르게 그 비용을 분담함이 타당하다고 할 수 있으며, 이것이 바로 수익자부담원칙에 충실한 제도라 할 수 있다.

넷째, 자본예산제도는 예산의 표기와 분석에 유용하다는 점이다. 경상부문과 자본부문을 별도로 작성함으로써 정부의 순자산상태의 변동과 사회간접자본의 축적 및 변동 등을 용이하게 나타낼 수 있으며 또한 자본지출에 대한 사정과 분석을 가능케 하고 있다. 따라서 의회의 예산심의가 용이하고 정부의 예산분석 및 평가가 보다 의미있게 이루어질 수 있게 된다.

다섯째, 주민(국민)의 이해증진에 있다. 정부예산은 주민이나 국민에게 이해되기 쉽도록 편성되어야 하며, 예산집행의 효과도 용이하게 파악되도록 하여야 한다. 이러한 의미에서 볼 때 자본예산제도는 주민에게 정부재정의 기본구조에 대한 이해를 증진시키는데 대단히 유리한 제도인 것이다. 수입과 지출의 관계를 손쉽게 파악하고, 경상성과 자본성, 소비성과 투자성을 기준으로 한 재정지출의 구분을 용이하게 이해할

수 있는 것이다. 특히 지방자치에 있어 유권자인 국민이 자기 자치단체의 예산에 대한 정확한 이해는 주민의 참여와 협조를 유인하는데도 큰 역할을 하게 될 것이다.

3. 資本豫算制度와 資本投資計劃

지방정부가 재정운용을 함에 있어서 당해년도 이상을 고려해야 한다고 보는 것은 예산을 경상비 지출목적으로 하는 경상적 계정과는 달리 공공시설투자의 경우 특별한 자본적 계정처리가 1년안에 이루어질 수 없고 장기간에 걸치는 경우가 많기 때문이라 하겠다.

미국의 도시정부의 경우 초기자본예산제가 도입될 당시에는 자본투자가 매년의 연례행사처럼 있었던 것이 아니고 몇년간에 간혹 있었던 것이었다. 그러던 것이 제2차 세계대전 이후 많은 지방정부들이 도시기반시설의 확충 뿐만 아니라 도시편익시설의 확대 등으로 새로운 자본투자수요가 급격히 증가하고 있다는 사실을 깨닫게 된 것이다. 이러한 공공시설을 갖추기 위해서는 막대한 비용이 필요한데 그것들을 지방정부의 일반재원, 특히 조세수입만으로는 도저히 감당할 수 없게 되자 이러한 투자비의 재원조달방식으로 공채를 발행하였으며, 이러한 공채는 주정부 헌법상 주민투표로 승인을 받아야 하는데 승인을 받기 위해서는 민간기업처럼 전문적인 투자사업계획을 작성하여야만 했다. 이것이 이른바 자본투자계획(Capital Improvement Program : CIP) 이다. 따라서 자본예산제를

채택하기 위해서는 그 전제가 이 자본투자계획이 먼저 수립되어 있어야 하는 것이다.

이러한 자본투자계획(CIP)의 계획기간은 대개의 경우 5년으로 하며 당해 자치단체에 투자를 요하는 대규모의 공공투자사업에 대하여 사업계획을 작성하는 것이다.

이렇게 하여 작성된 자본투자계획은 당해 지방의회가 예산을 심의하는 과정에서 매우 중요한 정책자료로서 역할을 하게 된다. 즉 자본투자계획의 1년분이 자본예산제에 있어서 자본계정이 되는 것이다.

이처럼 자본투자계획은 공공시설의 입지장소와 그 투자시기를 정함으로써 민간투자자와 함께 종합적 계획의 유효한 도구가 될 수 있으며 그로 인한 지역경제에 미치는 영향으로 지방세 증대에도 큰 기여를 하고 있다.

그러나 이러한 자본투자계획도 문제가 없지는 않다. 무엇보다도 계획에서 집행에 이르기까지 너무 긴 시일이 걸리며, 따라서 계획하였던 것 보다 더 많은 시간과 비용이 소요되어 집행에 차질이 생기고 때로는 불필요한 사업들이 계획에 포함되어 재원을 낭비하는 경우도 없지 않다. 또한 이러한 투자비의 조달방법으로 지방채의 발행은 채무를 다음 세대로 넘겨준다는 비난을 면할 수가 없다. 우선 시설을 하기 위해서는 세금부담이 증가되는 것이 아니기 때문에 대부분의 기업가들에게는 찬성을 받는 반면에 비기업가, 중산층에서는 결과적으로 담세부담의 증가를 두려워 하여 반대하는 경향이 있다.

자본예산제도의 상위계획인 자본투자계

획은 예산을 크게 경상적 계정과 자본적 계정으로 구분하여 경상적 계정은 지방세나 세외수입 등 경상적 수입으로 충당하고, 자본적 지출은 공채의 발행으로 충당하기 때문에 자본예산제도는 무리한 기채사업을 남발하고 경제적 안정을 해칠 우려가 있다는 결함을 갖고 있으나 공공기관의 자산상태와 재정구조를 이해하기 용이하고 자본지출의 깊은 분석을 가능케 하여 지방정부의 공신력을 높이고 경기회복에 기여한다는 장점을 갖고 있어 부족한 재원으로 도시 및 지역개발을 촉진할 필요가 있는 지방정부로서는 채택의 소지가 큰 제도라 하겠다.

4. 資本豫算制의 樹立過程

자본예산제가 편성되기 위해서는 먼저 자본투자계획(CIP)이 수립되어야 함은 앞서 고찰한 바 있다. 따라서 먼저 자본투자계획의 수립과정을 살펴볼 필요가 있다.

자본투자계획을 작성하기 위한 수립절차를 보면 크게 3단계로 구분할 수 있는데, 제1단계는 향후 20~30년간의 장기적인 종합사업계획을 구상하는 것이며, 제2단계는 이 장기계획에 기초하여 종합적인 5~10개년 시설개발계획과 관련된 기본계획을 작성하는 것이고, 제3단계는 지방정부의 세입·세출에 관한 재정분석을 하고 이에 입각하여 자본투자계획과 중기재정계획을 작성하는 것이다. 이러한 과정을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 자본투자계획을 수립함에 앞서 첫

단계는 20년 또는 30년 앞을 전망하여 그 자치단체의 도시 및 지역개발과 관련된 장기종합개발기본구상(master plan)이라고 불리는 장기적인 종합사업계획을 수립하는 것이다(도-1 참조).

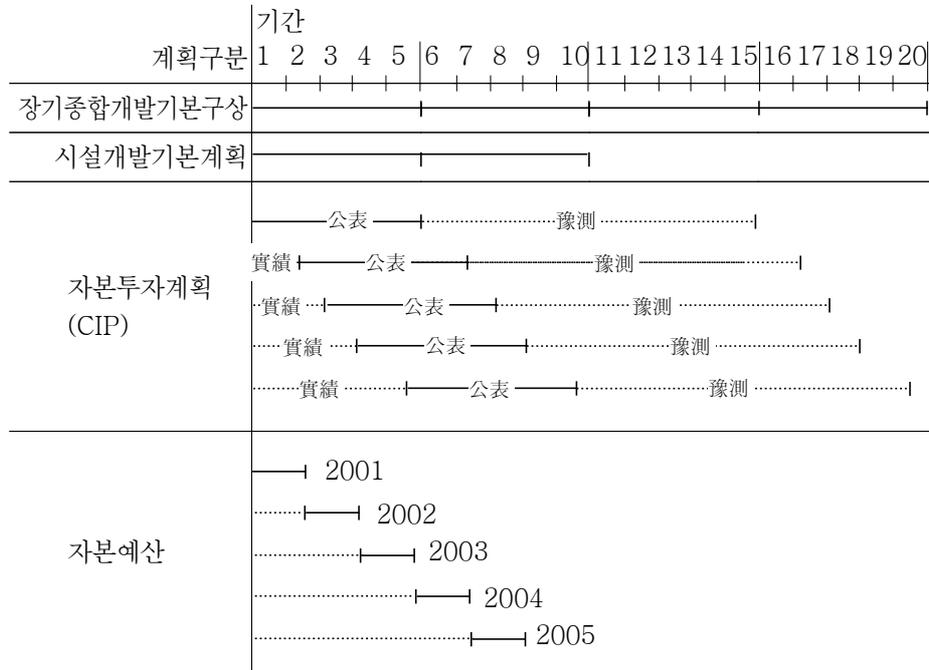
둘째, 이러한 「마스터 플랜」에 준거하여 종합적인 물리적 사업 즉 시설개발기본계획(physical plan)을 작성하는데 보통 계획기간은 10년 전후이다.

이때 지방정부의 각 사업부서장은 자기 소관사업에 관한 사업계획서를 지방정부 기획위원회에 작성하여 제출하며, 기획위원회는 이에 따라 사업의 타당성, 소요경비 및 재원 등을 검토하여 우선순위를 정한다.

셋째, 다음 세번째 단계에 있어서는 지방정부의 현재 수입과 지출에 대한 재정분석을 하여 중장기재정계획을 수립한다. 이 경우 새로운 공공시설이 준공된 후 이를 보수하고 유지하는데 소요되는 경비에 대한 검토도 있어야 한다. 또한 지방정부의 부채 상황, 장래의 재원 등도 아울러 고려하여야 한다.

넷째, 이와 같은 재정분석에 입각하여 당해 지방정부가 투자해야 할 공공투자사업에 대한 우선순위를 설정하여 자본투자계획(CIP)을 완성한다. 이 경우 사업의 성격에 따라 가용재원이 다르다는 점을 고려해야 한다. 예를 들면 도로 사업, 상하수도 사업, 지하철건설사업 등은 수익자부담으로 공채사업이 가능하고, 주택건설, 비행장건설, 슬럼(불량화된 시가지)재개발 사업 등을 중앙정부로 부터의 보조금에 의존할 수 있다.

[도-1] 자본예산제도의 수립절차

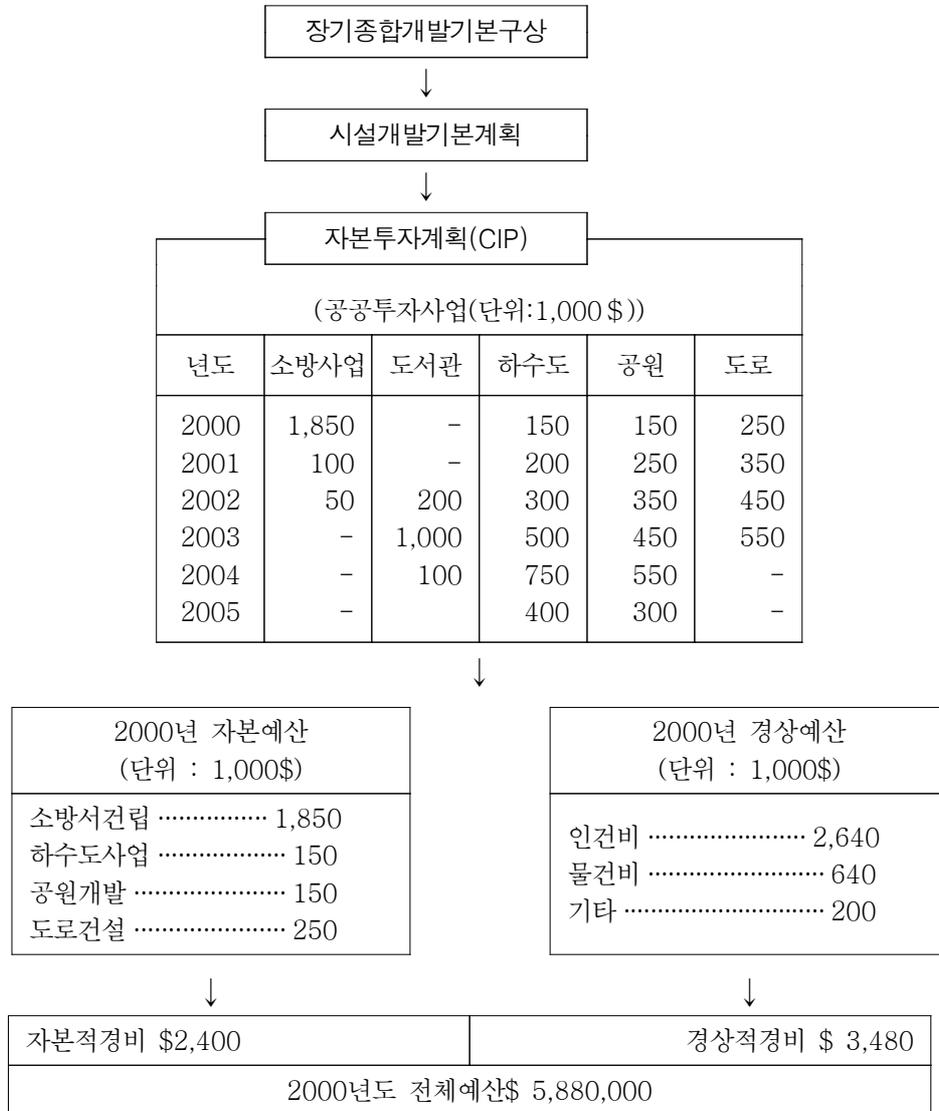


다섯째, 이와 같은 자본투자계획이 일단 확정되면 5개년계획의 제1차년도분은 당해 년도의 정부예산에 포함되게 되어 자본예산제의 자본적 계정에 해당되는 것이다. 많은 경우에 있어서 5개년계획은 1년씩 연장되고 새로운 검토와 수정이 이루어진다. 이처럼 자본예산제는 소위 연동식 계획(rolling plan)이므로 종래의 고정식 계획보다 신축성이 있다는 장점을 갖고 있다.

이처럼 자본예산제도는 자본투자사업을 효율적으로 추진하기 위한 연동식 계획으로서 장기종합개발 기본구상, 부문별시설개발기본계획 및 자본투자계획으로 구성되어 있으며, 자본예산은 자본투자계획에 의하여 편성되는 당해 회계년도의 자본적 지출에 관한 예산을 말한다.

앞서 고찰한 바와 같이 자본투자계획의 연동화를 통해 자본예산이 편성됨을 알 수 있다. 지방정부가 자본투자계획을 수립하는 경우에는 될 수 있는 대로 신뢰도가 높은 객관적인 지표에 의해서 정확한 추계를 해야 하는 것은 당연하지만 그 수입, 지출 전망의 전제조건으로 된 제요소를 명확히 해서 년도진행과 병행해서 여건의 변동에 따라 예측과 실적의 괴리를 수정해 나가는 연동식 계획방식은 자본예산제의 타당성을 제고하는 좋은 도구가 되고 있는 것이다. 여기서 연동화 계획이란 자본투자계획의 집행과정에서 매년 계획내용을 수정·보완하되 계획기간을 1년씩 늦추어가면서 동일한 연한계획을 유지해 나가는 계획의 조정 제도이며, 이러한 조정방법은 자본투자계획

[도-2] 자본예산제의 운용과정



제도의 운영에는 불가피한 요소가 되는 것이다.

하여 당해년도의 예산총액이 결정되는 것이다(도-2 참조).

이러한 절차를 거쳐 자본예산제가 성립되고 당해 지방정부는 이런 자본예산과 그 정부의 준립운영과 관련된 경상예산과 합

Ⅲ. 資本豫算制度와 地方債

1. 資本豫算制의 財源으로서 地方債

자본예산제란 앞서 고찰한 바와 같이 다른 말로 흔히 복식예산제라고도 한다. 자본예산제는 지방정부예산의 지출을 자본적 경비와 경상적 경비로 구분·편성하고 그 대응 수입도 자본적 경비는 지방채 등 차입으로 편성, 불균형(적자)을 유지하고, 경상적 경비는 경상수입인 지방세 및 세외수입등으로 편성하여 균형을 유지하는 예산제도이다.

이처럼 자본예산제의 재원이 주로 지방채인 것은 특히 미국의 경우 연방정부 못지 않게 지방정부의 역할이 크다는 점에서 재정력 보완을 위한 자원조달수단으로서의 지방채시장이 발달한 것도 큰 이유중의 하나이다. 미국 지방정부는 공공투자사업의 50% 이상을 지방채로 충당하고 있다. 미국은 1929년 대공황이후 유효수요의 증가책으로 공공토목사업을 수행하면서 지방채를 발행하기 시작한 후 제2차대전 후에는 SOC시설투자확대, 자원조달수단 등의 발달로 지방채시장은 급속히 성장하여 왔다.

또한 미국에서 지방채시장이 급속히 발전할 수 있었던 이유는 연방정부가 지방정부의 과세능력이나 자금조달능력을 침해하지 않고, 또 지방정부가 발행한 지방채이자에 대한 과세를 면제하고 있다는 점이다. 따라서 일반적으로 지방채이자율이 다른 점이다. 따라서 일반적으로 지방채이자율이

다른 상품보다 낮더라도 투자가는 지방채를 선호하게 되는 것이다.

미국의 대표적인 지방채로서 일반보증채(general obligation bonds : GOB)와 수익채(revenue bonds : RB)가 있다. 일반보증채는 발행하는 정부의 전반적인 신용과 징세능력이 담보된 채권으로 여기에는 모든 과세권한이 채권의 상환재원으로서 아무런 제약이 없는 무제한적인 일반보증채와 상환에 있어서 발행정부의 과세권을 급률로 제한하는 제한보증채가 있다. 지방정부에 따라서는 일반재원보증에 근거하여 채무총액에 법적인 제한을 두고 있는 자치단체와 일반재원보증채무의 추가에 있어서 국민투표에 의한 승인을 조건으로 하는 자치단체도 있다. 일반보증채는 주로 공공건물, 도로, 형무소, 학교 등 공공시설에 사용되며 사업의 가치, 시설의 내구연한과는 직접적인 관계가 없다.

수익채는 특정한 공공사업의 수입으로 상환되는 채무로서 주로 전력, 상·하수도, 천연가스공급 등 공공사업, 공항, 공공수송, 항만설비, 주차시설, 터널, 유효도로, 교량 등 교통시설과 그 밖에 고등교육, 병원, 시민회관, 운동장 등의 사업에 재원을 조달하기 위해서 지방채를 발행하고 있다. 이러한 수익채는 해당 수익사업의 수입, 대개의 경우 사용료 징수로 지방채의 원리금을 상환하기 때문에 발행정부의 신용을 전제로 하지 않아 부채제한의 적용범위로 하지 않거나 주민투표에 의한 승인을 요하지 않는 지방정부도 많다.

2. 地方債를 基盤으로 하는 資本豫算制의 問題點

자본예산은 경상계정과 자본계정으로 구분함으로써 자본적 지출에 대한 특별한 예산사정과 분석을 가능케 하여 지방정부의 지출을 구분하는데 편리한 장치가 될 수 있다. 이와 같은査定은 보통의 예산절차에서는 볼 수 없는 전문적 지식·기술의 제공과 시민의 폭 넓은 참여를 가능케 한다. 따라서 자본예산제는 정치가, 공무원 뿐만 아니라 일반 납세자인 주민이 지방정부의 재정구조를 명확하게 파악할 수 있게 한다.

자본예산제도 및 자본투자계획(CIP)은 장기적인 공공사업계획과 연결되어 조직적인 자원개발과 자원보전을 위한 효과적인 수단이 될 수 있어 재정계획의 수립에 편의를 제공하여 장기적인 관점에서 지방정부의 지출을 규제하는데 기여하고 이로써 지방정부의 공신력을 제고하는데 유용하다. 또한 지방정부는 자본예산제도를 활용함으로써 불경기에 적자재정을 통해 유효수요를 창출하고 고용효과를 증대시키며 경기회복에 크게 기여할 수 있다.

이처럼 지방정부가 자본예산제를 운용함으로써 많은 장점을 갖고 있지만 지방채를 기반으로 하는 자본예산제는 다음과 같은 문제점을 갖고 있음을 알아야 한다.

자본예산제에 있어서 자본적 지출은 그 많은 부분을 지방채에 의해서 충당하는데서 오는 문제점이다. 지방채는 직접적으로 재정수입을 보완하기 위한 차입금이지만 단순히 자원보전적인 기능만 갖고 있는 것

이 아니라 국가 전체의 효율적인 자원배분의 기능외에도 주민간, 세대간의 비용부담을 공평하게 하는 기능도 갖고 있다. 지방정부의 행정서비스 가운데는 그 효과가 먼 장래에까지 오랫동안 계속되는 것이 있으므로 이러한 효과로부터 이익이나 편익을 받는 사람은 거기에 소요되는 비용의 일부를 부담하는 것이 바람직하며 새로이 이주해온 주민이나 장래에 새로 출생할 세대도 비용부담의 의무를 져야 한다. 지방채는 바로 이러한 원리금 상환의 공평한 분담을 가능케 하는 수단인 것이다. 또한 지방채는 주민의 저축을 장려하며, 기채사업의 실시에 따라 경기를 부양시키고 고정자산의 형성으로 국부를 증대시키는 긍정적 측면을 갖고 있다.

그러나 부정적 측면에서 보면 많은 공채 발행에 따른 이자부담이 커 발행초기에만 단기적으로 자원동원 효과를 얻을 뿐이므로 재정수요가 과잉상태에 있는 경우에는 일단 지방채를 발행하게 되면 누적되어 갈 가능성이 매우 크며, 실제 미국의 많은 도시정부가 지방채 과잉발행으로 재정위기에 처해 있는 경우가 많다는 점이다. 뿐만 아니라 공채발행을 통하여 투자하려는 사업이 민간기업의 자금부족으로 투자를 못하고 있는 사업보다 투자효율성이 낮다면 자원배분의 효율성만 저해하게 된다는 점이다.

IV. 맺는말

우리나라에서 자본예산제도의 도입필요

성을 최초로 공식화시킨 것은 지난 1989년 서울특별시 시정개혁연구위원회가 「서울특별시의 시정발전을 위한 정책연구」 보고서에서 자본예산제의 도입과 관련하여 도입의 필요성, 자본예산제의 효과, 자본예산제도 도입의 기본 방향을 제시한 것이 처음이 아닐까 생각된다.

이 보고서에 의하면 그 당시 인구 1,000만을 안고 있는 서울특별시는 교통문제, 주택문제, 청소년문제 등 해결해야 할 문제들이 산적해 있는데 이러한 문제들을 해결하는 데에는 막대한 재원이 소요되나 재원의 공급은 한정되어 있어 이를 극복하는 방안으로 자본예산제도를 제안하고 있다.

현행 우리나라 예산회계법은 예산을 경상계정과 자본계정으로 구분할 수 있다고 규정하여 복식예산제도의 원리를 도입할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 경기 변동에의 대응이라는 입장에서라기 보다는 자본형성과 경제개발을 촉진할 목적으로 우리나라에서도 자본예산제도에 대한 도입 필요성을 인정해야 할 시점에 왔다고 생각되며, 도시공공시설 및 공공사업에 필요한 재원을 지방채에 의한 적자재원에 의존하여 지방정부의 장기개발계획을 추진할 필요가 있는 것이다.

경비의 지출효과가 당해 연도에 한하는 일시적인 소비가 아니고 다음 세대에도 이용할 수 있는 공공시설의 신설 또는 확장 등과 같이 그 지출효과가 장기간에 걸쳐 미치는 경우에 당대의 주민들로만의 납세로 조달케 하는 것이 너무 과중한 부담이 된다는 취지아래 이 제도의 도입 필요성을

주장할 수 있다.

우리나라 지방정부가 자본예산제도를 도입·활용할 때에는 활용가능성이 있는 분야를 찾는 데 신중을 기하여야 할 것이다. 우선 자본예산제도는 특별회계사업분야에서 그 도입이 가능하다. 예를 들어 현재 지방자치단체에는 공기업특별회계와 기타 특별회계가 있는데 전자로는 상수도사업, 병원사업, 지하철운수사업이 있으며, 후자로는 하수처리장, 국민주택, 주차장시설, 유료도로 등이 있다. 이러한 사업들 중 세대간 부담에 있어 형평성이 필요하고 수익성이 있으며 자력상환이 가능한 지하철건설, 고속화도로건설, 주택건설, 수원지 조성, 하수종말처리장 건설 등에는 자본예산제 도입이 가능하다고 볼 수 있다. 이처럼 전면적인 자본예산제도의 채택이 어려운 경우에는 현재의 예산구조 가운데, 특히 특별회계 등의 해당부문을 하나로 보아 자본예산화하는 소극적이지만 단계적·점진적 방법을 취함이 좋을 것이다.

자본예산제에 있어 가장 중요하고도 어려운 과제가 재원확보이며 이는 주로 지방채에 의존해야 하므로 그 제약이 크다고 할 수 있다. 지방채 발행은 국가의 엄격한 통제하에 두고 있는 것이 어느 국가에서나 볼 수 있다. 우리나라의 경우 지방자치단체가 지방채를 발행하고자 할 때에는 행정자치부장관의 승인을 받아야 한다. 지방채는 지방정부의 차입금이므로 이론적으로는 지방정부의 책임하에서 결정하는 것이 자치재정권의 원칙에 합치한다고 볼 수 있으나 자금수요의 종합적인 조정, 공평한 자금배

분, 재정혼란의 방지라는 이유로 승인을 받게 하고 있다.

미국의 지방정부가 채택하고 있는 자본예산제도에서 살펴본 바와 같이 이 제도가 많은 장점을 갖고 있지만 단점 내지 문제점도 적지 않음을 알 수 있다.

특히 무리한 지출을 정당화하기 위한 수단으로 자본예산제를 악용할 가능성도 있으며, 인플레이를 가속화시킬 위험성이 있다. 그리고 무엇보다도 운용상에 있어서 복식부기의 사용, 자산의 재평가, 감가상각비의 재조정 등 기술적으로 까다로운 점들이 적지 않음을 외국의 경험을 통하여 알 수 있다.

자본예산제와 마찬가지로 지방채의 발행 역시 긍정적인 측면 뿐만 아니라 부정적인 측면도 있는 이른바 「양면의 날을 가진 칼」(two swords theory)과 같으므로 지방채가 단순히 경상적이고 소비적인 부문에 충당하기 위한 수입의 관련으로 사용되지 않고 생산성과 투자성이 높은 공익적 사업에 유용하게 활용되는 것이라면 그 가치는 크게 인정될 것이다. 그러므로 지방채를 근간으로 하는 자본예산제의 대상은 우선 세대간의 부담의 공평을 가져오는 공공세대간의 부담의 공평을 실현하기 위해서 공공투자자의 재원에 충당하는 경우로 한정시킴이 바람직하다 하겠다.

여기에서 지방채시장이 아직은 크게 활성화하지 못한 우리나라의 경우 먼저 이의 활성화를 위해서 미국의 경험을 크게 참고하여야 할 것이다. 즉 지방채를 근간으로 하는 자본예산제가 발달할 수 있었던 배경에는 공공투자사업에 소요되는 주된 재원

인 지방채이자에 대한 과세면제, 해당수의 사업의 수익으로 상환하는 수익채의 확대, 지방채 발행기관의 신용평가를 통한 개인 투자자의 보호 등을 크게 참고할 필요가 있다 하겠다. ☺

참고문헌

- 김안제, “지방자치단체의 자본예산제도의 도입방안”, 『지방재정』 제13권 5호(통권 70호)(한국지방재정공제회, 1994)
- 이규환, 『한국지방행정론』, (서울 : 법문사, 2000)
- , 『한국도시행정론』, (서울 : 법문사, 2000)
- , “미국도시정부의 자본예산제도운용”, 『지방재정』 제13권 5호(통권 70호) (한국지방재정공제회, 1994)
- , “지방채의 의의”, 『지방재정』 제19권 5호(통권 106호) (한국지방재정공제회, 2000)
- , “외국의 지방채와 자본예산제도”, 『지방재정』 제17권4호(통권 93호) (한국지방재정공제회, 1998)
- 정세욱, “자본예산제도의 전제조건”, 『지방재정』 제13권5호(통권 70호) (한국지방재정공제회, 1994)
- 서울특별시 시정개혁연구위원회, 『서울특별시 시정발전을 위한 정책연구』(1989)
- 한국지방행정연구원, 『지방채 관리제도에 관한 연구』(1987)
- Rahl, Roy, *Urban Government Finance*,

- (California : Sage Publication, Inc., 1981).
- Burkhead, Jesse, *Government Budgeting*, (NewYork : Wiley, 1956)
- Clark, John J. and Hindelang, Thomas J., *Capital Budgeting; Planning and Control of Capital Expenditures*, (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, Inc., 1979)
- Due, John F. and Ann F. Friedlaender, *Government Finance*, (Homewood, Ill. : Richard D. Irwin. Inc., 1981)
- Lee, Robert D. Jr. and Ronald W. Johnson, *Public Budgeting System*, 2nd ed., (Baltimore : University Park Press, 1973)
- Masgrave, R.A., *The Theory of Public Finance; A Study in Public Economy*, (NewYork : McGraw Hill Book Company, Inc., 1959).
- Mikesell, John L., *Fiscal Administration*, (Homewood, Ill., : The Dorsey Press, 1982)
- Rosenbloom R.H., "A Review of the Municipal Bond Market," *The Economic Review*, (March/ April, 1976).

