



지방재정과 자본예산제도의 도입

한국지방행정연구원 임 성 일

I. 서론¹⁾

오늘날 국가와 지방자치단체의 재정관리 문제는 그 어느 때보다 중요해졌다. 이는 무엇보다도 세계 각국이 1990년대 후반에 발생한 동아시아 금융위기와 2008년 이후 현재까지 지구촌을 강타하고 있는 글로벌 금융위기(global financial crisis)를 겪으면서 절감하고 있는 바이다. 특히, 최근에 글로벌 금융위기를 극복해 나가는 과정에서 재정이 핵심적인 역할을 담당하게 되면서 재정 관리의 중요성이 새삼 크게 부각되었다. 대표적인 예로 글로벌 위기가 발생한 이후 경제적 위기상황에 내몰린 소위 “PIGS” 또는 “PIIGS(포르투갈, 아일랜드, 이태리, 그리스, 스페인)”로 지칭되는 유럽 국가들이 하나 같이 높은 재정적자와 채무 수준을 보유한 반면 금융위기를 무난히 극복한 일부 선진국들과 다수의 신흥국들은 상대적으로 건전한 재정상태를 유지하고 있는 현상을 들 수 있다.

재정을 건전하고 효과적으로 관리하는 방법은 여러 가지 있지만, 그 중에서도 가장 핵심적인 것으로 예산제도의 관리를 지적할 수 있다. 이와 관련하여 이 글은 자본예산제도에 대해 주목하면서 우리나라의 지방재정에 자본예산제도를 접목시킬 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

국가와 지방자치단체가 재정지출을 분류하는 방법은 여러 가지 있다.²⁾ 현재 전 세계가 보편적으로 사용하고 있는 지출 분류방식으로는 기능별 지출 분류와 성질별 지출 분류방식이 있다. 기능별 지출은

1) 이 글은 임성일이 2011년 12월에 정부내부에서 발표한 내용을 토대로 보완 발전시킨 것임을 밝혀둔다.

2) 국가와 지방자치단체가 다양한 방식으로 예산을 체계적으로 분류하고자 하는 이유는 그것을 통해 유용한 정보를 얻고자 하는데 있다. 이 때 파악되는 재정정보는 국(주)민의 알권리를 충족시켜 주고 정부와 의회 등 다양한 이해관계자의 의사결정에 적극적으로 활용된다. 특히, 세계적으로 표준화된 예산분류시스템(예: IMF의 GFSM, UN의 COFOG 등)을 세계 각국이 사용할 경우 국가 간의 단·장기 비교 분석이 가능해지고, 이를 통해 국가재정의 조절과 함께 미래 활용계획을 수립할 수 있다. 현재 UN의 국가계정시스템(System of National Accounts: SNA)과 IMF의 정부재정통계매뉴얼(Government Finance Statistics Manual: GFSM)은 정부지출에 대한 분류체계를 제시하고 있다. 이들은 정부의 지출을 소비지출(consumption expenditure)과 투자지출(investment expenditure)로 분리 운영하고 그 결과를 정부의 예산·회계·통계에 적극적으로 반영하고 공개할 것을 권고하고 있다.

일반행정, 교육, 사회복지, 건강, 문화·관광, 환경보호 등 정부가 담당하는 주요 기능과 역할에 초점을 두고 지출을 분류하는 방식이다. 성질별 지출은 인건비, 물건비, 이전경비 등 정부가 집행하는 경비의 성질에 초점을 두고 지출을 분류하는 방식이다. 이들 두 분류체계는 각각 내부적으로 계층화된 분류구조를 갖고 있다. 예를 들어, 기능별 지출의 경우 사회복지라는 대기능(“분야”라고 함) 밑에 기초생활보장, 보육·가족·여성, 노인·청소년 등의 하부기능이 설정되어 있고, 성질별 분류의 경우 인건비라는 대분류 밑에 급여, 복리후생비, 퇴직급여 등의 하부기능이 설정되어 있다.

기능별 지출과 성질별 지출 외에 재정지출을 경상지출(current expenditure 또는 operating expenditures)과 자본지출(capital expenditures)로 구분하기도 한다(이 경우 통상 자본예산(capital budget)제도가 운영되는데 이에 대하여는 본문에서 자세히 기술된다). 간단히 말해서, 경상지출은 매년 반복해서 발생하는 일상적 재정활동을 충족하는데 사용되는 재정지출로서 지출의 혜택과 효과가 통상 한 회계연도와 제한된 대상에 국한하여 나타나는 것을 말한다. 대표적인 경상지출의 예로는 인건비, 소모품비, 제세공과금, 교육훈련비, 경상이전 등을 들 수 있다. 이에 비해 자본지출은 일상적이지 않고 비 반복적(nonrecurrent)인 재정활동을 충족하기 위해 지출되는 자금으로서 지출의 파급효과가 중장기적으로 광범위하게 나타나는 것을 말한다. 자본지출은 크게 보아 (1)대규모 자본투자사업(도로, 교량, 공항, 터널, 공원, 상·하수도, 박물관·도서관 건설 등 지방SOC 사업)의 건설, (2)각종 자산의 구입(토지·건물 매입, 소방장비·차량·기계·설비·각종 하드웨어 구입 등), (3)자본자산의 유지관리에 필요한 비용을 충당하는데 사용된다.³⁾

경상지출과 자본지출을 구분하는 목적은 지출의 성격을 달리하는 것들을 체계적으로 구분하여 관리함으로써 재정의 효율성과 책임성을 구현하고자 하는데 있다. 일반적으로 경상지출과 자본지출로 구분해서 관리할 경우 다음과 같은 장점이 나타난다. 그것은 (1)사업별·조직별 원가관리 실행, (2)합리적 투자우선순위 결정과 투자사업 효율성 제고, (3)투자지출과 차입재정의 연계를 통한 재정운영 효율성 제고, (4)주민조세부담의 기간별 분산과 세대간 형평성 확보 등이다(이에 대하여는 본문에서 구체적으로 언급된다).

정부의 예산을 경상지출과 자본지출로 엄격히 구분한 다음 자본지출과 그에 소요되는 수입(재원)

3) 그 밖에 재정지출을 재량지출(discretionary expenditure)과 비 재량지출(non-discretionary expenditure)로 구분하기도 한다. 전자는 재정을 사용하는 주체인 국가나 지방자치단체가 자신의 합리적 의사결정에 의해 자유롭게 재정을 지출할 수 있는 것을 의미하고, 후자는 법령과 제도 등에 의해 재정주체가 임의로 사용할 수 없는 재정을 의미한다. 이러한 지출구분은 정부의 가용재원 상태를 파악하고 재정운용의 탄력성과 자주성을 점검하는데 유용한 정보를 제공한다. 현재 지방재정은 이러한 구분을 하지 않고 있는데, 빠른 시일 내에 재량적 지출과 비 재량적 지출을 구분하여 관리하는 방식을 도입할 것을 권고한다.

의 내역을 체계적으로 정리해서 관리하는 것을 자본예산제도라고 한다. 한마디로, 자본예산제도는 회계연도를 넘어서는 중장기 예산시야를 갖고서 자본투자사업을 효과적으로 관리하기 위해 도입된 예산시스템이다. 자본예산은 경상지출과 그 수입의 내역을 체계적으로 관리하는 경상예산(operating budget)제도와 비교해 여러 면에서 차이가 난다. 구체적으로, 경상예산과 자본예산 간에는 예산의 편성방법(예산계획 포함), 예산의 시야, 지출의 대상과 규모, 재원, 운영방식, 원가산정, 성과관리 등의 측면에서 뚜렷한 차이가 난다.

현재 미국을 비롯한 유럽의 많은 지방정부들이 자본예산제도를 실시하고 있다. 하지만 아쉽게도 우리나라는 국가와 지방자치단체 모두 자본예산제도를 실시하지 않고 있다.⁴⁾ 현재 우리나라는 자본예산은 차치하고 경상지출과 자본지출을 체계적으로 구분해서 관리하지 않고 있다. 지방자치단체의 예산과목체계(세출예산 성질별 분류) 내에 자본지출과목(400)이 존재하지만, 이를 면밀히 파악하면 사실상 자본지출이 체계적으로 정리되어 있지 않을 뿐 아니라 자본지출과목 속에 경상적 지출항목들이 일부 포함되어 있음을 발견할 수 있다.⁵⁾ 그리고 자본지출 항목 속에는 비용과목과 자산과목들이 혼재되어 있다. 예를 들면, 자본지출 그룹(400) 중 시설비 및 부대비(401), 공기업 자본전출금(404), 자산취득비(405)는 자산의 성격을 갖는 반면 민간자본이전(402), 자치단체등 자본이전(403), 기타자본이전(406), 국외자본이전(407)은 비용의 성격을 갖는다(행정안전부, 2011).

이와 같이 예산·회계 전체에 걸쳐 경상지출과 자본지출이 구분 관리되지 않는 상황에서는 자본지출에 대한 계획수립과 재원조달을 효과적으로 실행하기가 어려울 뿐 아니라 근시안적 예산운용과 재정적자의 우려로 인해 투자지출의 위축현상이 발생할 수 있다(하연섭, 2010). 그리고 전체 예산사업에 대한 체계적인 관리와 성과평가가 어려워지는 현상이 나타나는데, 이는 장기적으로 재정의 효율성과 책임성을 저하시키는 요인으로 작용한다.

국가와 지방자치단체의 예산은 정부가 매년 국(주)민에게 공표하는 중요한 약속 행위이다. 그 속에

4) 세계 각국의 사례를 보면 자본예산제도는 대부분 중앙정부보다 지방정부 차원에서 실시되는 경향이 있다. 이러한 배경에는 자본예산제도가 지나는 장점에도 불구하고 그 단점이나 취약점이 악용될 경우 파생되는 부작용이 지방에 비해 중앙정부 단위에서 심각할 수 있다는 우려 때문이다(정창훈, 2010). Mikesell(2007)은 미국의 경우 주정부와 지방정부에 비해 막대한 예산과 통화조절 및 화폐제조 권한을 보유하고 있는 연방정부가 만일 자본예산을 경상예산과 분리 운영하게 되면 연방의회 의원들이 선심성 자본예산항목을 자신의 지역구 사업에 첨가할 가능성이 높고, 그 결과 연방정부의 재정적자를 더욱 심화시킬 가능성이 있다고 지적한다. 그리고 중앙정부가 별도의 자본예산을 편성할 경우 경상계정부문에서 균형예산을 달성하기 위해 자본지출의 범위를 넓게 설정할 가능성이 높아져 자본예산이 과도하게 팽창될 위험성이 존재하는 점도 중요한 이유로 지적된다(Axelrod, 1988; Bland & Clarke, 1999, 하연섭, 2010).

5) 예를 들면, 시설비 및 부대비에 속하는 임시적·일회성 시설물의 설치 및 구축 경비(행사관련시설비), 일부 정수책정 대상 물품과 비 정수물품구입비, 차관물자 용역대금 중 일부 등이 그에 해당한다.

는 국민의 복지와 수요를 충족할 수 있는 각종 예산지출사업에 대한 내역과 소요자금에 대한 내역들이 구체적으로 담겨 있다. 90년대 이후 현재까지 정부 재정활동의 효율성, 책임성, 투명성 확보문제가 전 세계적으로 강조되고 있음을 상기할 때, 무엇보다도 예산회계정보를 보다 정교하고 풍부하게 제공할 수 있는 시스템을 구축할 필요성이 강하게 제기된다. 이러한 맥락에서 지방예산제도의 운영체제에 경상예산과 자본예산을 구분하여 관리하는 새로운 시스템 즉, 자본예산제도를 도입하는 과제가 중요한 이슈로 부각된다.

이와 같은 문제 인식을 하면서 이 글은 우리나라의 지방예산제도에 자본예산제도를 도입하는 방안을 모색하는데 그 목적이 있다. 이 글의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 제2절에서는 자본예산제도의 개념과 도입 필요성, 장·단점 등에 대하여 개괄적으로 기술하고 있다. 그리고 제2절에서는 지방정부 차원에서 자본예산제도를 적극적으로 실시하고 있는 미국의 사례를 통해 우리에게 유익한 시사점을 도출하고자 한다. 제3절에서는 자본예산의 관점에서 파악되는 현행 지방예산제도의 문제점에 대해 압축적으로 기술하고 있다. 제4절에서는 우리나라의 지방재정에 자본예산제도를 도입하는 기본방향과 전략, 도입의 제약조건 및 주요 과제에 대해 중점적으로 다루고 있다.

II. 자본예산제도의 개념과 의의

1. 자본지출의 개념과 자본예산제도의 도입 필요성

지방자치단체가 수행하는 재정활동은 지출의 성격에 따라 그와 관련된 각종 파급효과(파급효과의 내용, 범위, 대상, 기간 등)가 상이하게 나타난다. 이는 앞서 지적한 바와 같이 재정지출의 성격을 경상지출과 자본지출로 구분할 경우 보다 명확해진다. 만일 성질을 달리하는 지출에 대해 동일한 관리방식을 적용하게 되면 재정운영의 효율성과 책임성을 구현할 수가 없다. 구체적인 예를 들면, 공무원에게 지급되는 급여(인건비)나 소모품 구입에 지출된 경비를 시청사 건립이나 도로건설에 사용된 경비와 동일한 방식으로 관리하는 것은 불합리하다. 전자는 재정지출 효과가 특정연도의 공무원 업무와 관련하여 제한적으로 나타나는 특성을 보인다. 이에 비해 후자는 주민 전체를 대상으로 혜택의 범위가 확대될 뿐 아니라 수혜기간 또한 장기간 지속되는 특성을 보인다. 그리고 양자 간에는 소요되는 비용의 산정에 있어서도 차이가 난다. 전자는 매년 결정되는 임금액과 소모품 구입가격이 비용으로 산정되지만, 후자는 건설 노동자의 인건비를 비롯하여 토지구입비, 설계비, 자재비, 건설관련 법률비용, 유지

관리비, 감가상각비 등 상당히 복잡한 지출내역들이 합쳐져 비용으로 산정된다. 무엇보다도 중요한 차이는 경상지출사업은 대부분 일상적이고 정형화된 것이어서 특별한 계획 없이 집행될 수 있는데 비해 자본지출사업은 전문성의 토대 위에서 면밀한 계획과 기술·경제·정치적 타당성을 점검하는 과정을 거친 다음 집행될 수 있다는 점이다.

자본예산제도는 자본지출을 중심으로 관련된 세입과 세출을 체계적으로 관리하는 예산제도이다. 이는 경상지출을 중심으로 관련 세입과 세출을 관리하는 경상예산제도와나 경상·자본지출의 구분 없이 모든 세입과 세출을 포괄적으로 관리하는 예산제도(우리나라의 현행 국가·지방예산제도가 이에 해당함)와 분명히 구분된다. 보다 구체적으로 말해서, 자본예산제도는 중장기적으로 경제적 효과(혜택과 비용)를 유발하는 지방SOC사업과 같은 대규모 투자사업이나 자산의 구입(토지·건물, 시설·장비, 차량·선박·항공기 등 구입) 그리고 기존 자본자산의 유지보수에 필요한 자금을 조달하고 그것을 집행·관리하는 예산제도이다.

자본예산은 기본적으로 재정자원의 효율적 배분을 목적으로 고안되었으며, 투자사업의 의사결정과 관리에 필요한 유용한 재무정보를 제공하는 기능을 담당한다. 자본예산제도는 세입과 세출을 체계적으로 다루는 점에서는 일반예산제도와 비슷하지만, 재정지출 중에서도 자본지출만을 선별해서 관련 세입과 세출을 체계적으로 관리하는 점에서 일반예산제도와 다르다. 자본예산의 핵심을 이루는 자본지출은 일반적으로 다음의 특성을 지닌다(Marlowe 외 2009, 임성일 2005).

(1)지출의 성격이 비 일상·비 반복적이고 소비적 특성을 갖지 않으며, 통상 자본투자사업과 자산의 취득 및 유지관리 목적으로 자금이 사용된다.

(2)지출의 상당 부분이 사회 인프라의 구축이나 고가 장비 구입 등 자본자산(capital asset)의 조성과 관련하여 발생하고, 많은 경우 대규모 예산을 수반한다. 일반적으로 이들은 내구연한이 길고, 지출에 따른 비용과 혜택이 장기간에 걸쳐 지속되며, 영향과 파급효과가 광범위한 특성을 갖는다. 그 결과 이들은 중장기적으로 주민의 생활과 재정부담, 지역경제, 그리고 지방재정에 큰 영향을 미친다.

(3)자본지출이 수반되는 사업은 실시 규모와 대상 등에 있어서 연도별로 불규칙한 현상을 보이면서 경상예산에 영향을 미친다(일반적으로 경상예산은 매년 일정한 범위에서 예산이 증가하는 예산점증주의 현상을 보이기 때문에 예산편성의 규칙성과 안정성이 확보된다). 그리고 자본투자사업은 기관의 조직과 재무상태, 지역경제에 큰 영향을 미친다.

(4)자본투자사업은 계획단계부터 실시·완료에 이르기까지 많은 시간과 예산이 소요된다. 이러한 특성으로 인해 결정된 투자사업을 재조정하거나 관련정책을 바꿀 경우 그에 따른 사회적 기회비용이

크다(즉, 자본예산사업은 경상지출사업에 비해 시간선호가치(time preference value)가 더 중요하다).

이상에서 기술한 바와 같이 자본지출의 고유성과 중요성을 충분히 인식한다면 자본지출을 일상 반복적인 경상지출과 구분하여 별도로 관리하는 예산시스템 즉, 자본예산제도를 도입할 필요성이 강하게 부각된다. 부연하자면, 자본투자사업은 한번 잘못 결정되면 그로 인한 사회적 기회비용과 손실이 막대하기 때문에 자본지출을 일반적인 경상지출과 다른 방식으로 관리하는 자본예산시스템을 도입할 필요가 있다. 대다수의 선진국들은 이러한 필요성과 중요성을 인식하고서 지방정부 차원에서 자본예산제도를 실시 중에 있거나 최소한 자본지출을 체계적으로 관리하는 제도적 장치를 구비하고 있다.

자본예산은 지출 측면에서 장기적 자산가치를 지니는 내구재의 구입과 투자사업을 중심으로 지출이 이루어지는 점에서 일상 반복적이고 소비적 성격을 지니는 재정지출을 중심으로 구성되는 경상예산과 차이가 난다. 그리고 자본예산은 수입 측면에서 지방세, 세외수입, 보조금·교부금 등에 의해 수입을 충당하는 경상예산과 달리 자본수입(건물 등 각종 자산 매각 수입), 지방채, 정부의 자본보조금(capital grant) 등으로 재원을 충당하는 특성을 보인다.⁶⁾

요약하면, 자본예산은 (1)이해관계가 매우 크고, (2)한번 결정되면 그 영향이 중장기적으로 미치고, (3)유지관리비용이 연도별로 다르게 발생하며, (4)실행에 앞서 면밀한 검토와 시간이 소요되고, (5)많은 경우 차입재정(debt financing)에 의존하는 특징을 지닌다(ICMA, 2009).

〈표 1〉 경상예산과 자본예산의 차이점 비교

구분	경상예산	자본예산
기본특성	· 일상 반복적, 소비적 지출 중점 관리	· 비 일상·반복적, 투자적 지출 중점 관리
재정시아/균형재정	· 단년도(회계연도)에 중심을 두면서 중기 시각을 모색 · 균형재정원리 적용	· 중장기 시야에 중심을 두면서 단년도 재정안배를 고려 · 균형재정원리 적용 예외
파급효과	· 단기 파급효과 · 특정대상에 국한된 제한적 효과	· 중장기 파급효과 · 불특정 다수대상의 광범위한 효과
지출규모	· 중·소규모 예산단위/활동 주도 · 총량규모: 경상예산) 자본예산	· 중·대규모 예산단위/활동 주도 · 총량규모: 경상예산) 자본예산

6) 예를 들어, 영국의 경우 지방정부의 자본지출(도로, 학교, 도서관, 주택과 같은 자산의 구입, 건설, 개량과 관련된 재정지출)은 통상 (1)차입금(지방채), (2)건물 및 기타 자산의 매각수입, (3)정부보조금 또는 기여금(governments grants or contribution), (4)민간 기여금, (5)일반회계 전입금을 통해 조달되고 있다. 이 중에서도 특히, 장기 차입금이 지방정부의 자본재정 조달(capital financing)에 있어서 매우 중요한 역할을 한다.

지출계획	· 특별한 재정계획 불필요 · 일상적, 정형화된 예산규칙 준수	· 자본투자계획(CIP) 필수 요건 · 자본자산관리 및 자본투자지침 준수
재원	· 조세 · 세외수입 중심 · 일반(경상)보조금 활용	· 자본수입, 지방채 중심 · 자본보조금, 전입금 활용
원가산정/ 회계방식	· 모든 지출 회계연도 비용 처리 · 감가상각 적용대상 없음 · 현금주의 단식부기/복식부기 방식	· 지출성격별 비용의 기간 분산 · 감가상각 적용 및 중요성 · 발생주의 복식부기 방식
성과관리	· 단기 성과관리 중점 · 산출물(output) 관리	· 중장기 성과관리 중점 · 결과/영향(outcome, impact) 관리
기타	· 지출혜택효과 측정 의미 약함 · 비용혜택분석 활용도 낮음 · 타당성 조사 실시하지 않음 · 경상경비 계속성	· 지출혜택효과 측정 의미 강함 · 비용혜택분석 활용도 높음 · 많은 경우 타당성 조사 실시함 · 자본자산 유지관리비 계속성

2. 자본예산제도의 장점

자본예산제도는 일반적으로 다음과 같은 장점을 지니는 것으로 파악된다(Marlowe 외, Mikesell, Vogt, 정창훈, 임성일 등 참조).

첫째, 지방재정에 자본예산제도를 도입할 경우 효율적인 재정관리가 가능해진다. 그것은 예산의 특성별(재원, 지출) 관리가 가능해지고 고정자산과 부채를 체계적으로 관리할 수 있는 조건이 정비되기 때문이다. 그리고 자본예산제도는 기본적으로 발생주의 복식부기 방식을 사용하기 때문에 원가정보, 비용 · 수익 대응정보, 행정활동의 성과측정 정보 등을 입수할 수 있게 되는데, 이는 재정관리의 효율성 제고에 큰 도움이 된다.

둘째, 자본예산제도는 지방채와 자본투자사업을 직접적으로 연계 관리하는 장치를 내장하고 있기 때문에 지방채무를 효율적으로 관리할 수 있게 해준다. 특히, 대규모의 예산을 수반하는 자본지출사업(예: 지방SOC사업)들은 통상 지방채를 핵심재원으로 활용하는데, 자본예산시스템 하에서는 채무와 관련된 비용부담이 자본지출사업의 혜택과 함께 중장기에 걸쳐 분산 관리된다.⁷⁾ 이러한 상황에서는 기

7) 자본예산이 발생주의 복식부기 방식으로 회계 처리될 경우 자본지출 비용은 감가상각 금액만으로 인식된다. 이 경우 자본지출에 대한 비용이 자본투자에 따른 혜택 및 수명과 연계되어 장기적으로 분산되는 장점이 있다. 이것은 현금주의를 채택할 경우 특정연도에 지출된 자본투자 금액 전체가 그 해의 비용으로 간주되는 것과 크게 대비된다. 이 문제는 특정연도에 비용이 집중적으로 계상되는 것이 합리적인지 아니면 여러 연도에 걸쳐 비용이 분산 계상되는 것이 합리적인지의 문제로 이어진다.

간간 형평성(inter-temporal equity)과 세대간 형평성(inter-generational equity)이 구현될 수 있다.⁸⁾

셋째, 자본예산제도는 도로, 상하수도 등 자본투자사업의 우선순위를 합리적으로 결정하고 투자사업의 성과를 측정할 수 있는 장점을 내포한다. 그것은 무엇보다도 자본예산제도 하에서는 특정사업의 수입(수익)과 지출(비용)이 일대일로 대응되고 특정사업의 부채에 관한 정보가 객관적으로 산출될 수 있어서 투자우선순위를 결정하는 비용·편익분석이나 비용·수익에 관한 성과분석을 구체적으로 할 수 있기 때문이다.

넷째, 자본예산제도가 활성화되면 예산을 중장기 관점에서 관리할 수 있고 그 결과 중기재정계획의 실효성이 확보될 수 있다. 이것은 과거에 비해 관리대상이 명확해진 자본투자사업을 중심으로 중장기 재정예측을 할 수 있고 그것을 기초로 재정계획을 체계적으로 수립할 수 있기 때문이다. 특히, 자본예산제도 하에서는 대규모 유지보수와 같은 큰 금액의 지출항목을 중장기적 관점에서 접근하게 되므로 예산운용의 시야가 확대되는 동시에 예산의 사전적 계획·조정 조치 등을 통한 재정 건전성 향상이 기대된다.

다섯째, 자본예산제도는 지역사회의 목적을 환기시켜 주고 지방재정의 역량을 점검하도록 해줌으로써 행정의 목표와 재정 운영을 연결시켜 주는 수단적 역할을 수행한다. 그리고 자본예산제도는 시민들에게 미래의 재정수요와 사업계획, 사업우선순위 등에 대한 객관적인 정보를 제공한다.

여섯째, 그 외에도 자본예산은 비용편익분석 방법을 사용하여 사업선정의 합리성을 제고하고, 감가상각을 통해 지방자치단체의 순자산 상태를 파악할 수 있게 해준다. 현금주의가 아닌 발생주의를 적용하는 자본예산체제에서는 자본지출과 관련된 비용이 감가상각대상 금액에 기초해서 회계 처리된다. 예컨대, 초기에 대규모 재정지출이 이루어진 투자사업의 경우 현금주의회계에서는 자금이 지출된 특정연도에 큰 비용부담이 이루어진 것으로 나타나지만, 발생주의회계에서는 자본지출이 이루어진 대상(사업 또는 건물·토지·장비 등)의 내구연수를 감안(감가상각방법 적용)하여 비용이 연도 간에 안 배된다. 이 경우 초기에 대규모 재정지출이 이루어지더라도 비용은 초기 연도에 집중되지 않고 중장기적으로 분산되는 회계적 조치(즉, 비용의 기간별 안배)가 이루어진다.⁹⁾

자본지출에 대한 비용 산정과 경상지출에 대한 비용 산정 간에 차이를 두어야 하는 이유는 무엇보다

8) 지방SOC사업들은 일단 건설이 완료되면 장기간에 걸쳐 주민들에게 많은 혜택을 준다. 만일 이들을 건설하는데 소요되는 비용 전액을 당해 연도의 세금만으로 충당한다면 세대간 불공평 문제가 발생한다. 그러나 조세수입 대신 장기 차입방식(직접 차입, 공채발행 차입 등)을 통해 자금을 조달하여 지방SOC사업을 수행하고, 차입에 따른 원금과 이자를 장기간에 걸쳐 분할 상환한다면 현재 세대와 미래 세대 간의 불공평 문제는 해소될 수 있다.

9) 우리나라에서도 2008년부터 지방자치단체 회계에 발생주의 복식부기제도가 도입되면서 예산투자사업의 비용 산정 방식이 종전과 달라졌다.

도 비용 산정의 공정성 관점에서 파악된다. 앞서 기술한 바와 같이 일반적으로 경상지출은 지출에 따른 혜택이 특정 회계연도에 국한해서 발생하는 반면 자본지출은 관련 혜택과 파급효과가 여러 연도에 걸쳐 발생하는 특성을 보인다. 이와 같이 지출의 파급효과가 중장기적으로 나타날 경우(이것은 지출의 대상이 중장기적으로 경제적 가치를 보유함을 의미함) 그와 관련된 비용을 중장기적으로 분산해 주는 것이 회계적 공정성을 실현한다. 이러한 관점에 입각할 때, 자본예산은 경상예산에 비해 다년도 예산시스템과 조화를 이룰 수 있는 가능성이 높다.

종합적으로, 지방자치단체의 예산제도에 자본예산제도를 도입할 경우 기대되는 효과는, (1)효율적 자원관리, (2)예산·회계 책임성 강화, (3)비용과 혜택의 객관적 비교에 의한 합리적 투자사업 우선순위 결정과 성과측정, (4)계획적이고 효율적인 중장기 재정관리, (5)정부정책의 예측가능성 및 효과측정 가능성, (6)재정자원 활용의 세대간 형평성 구현 등을 들 수 있다.

자본예산제도는 앞서 기술한 장점에도 불구하고 다음과 같은 단점을 지니고 있다(Howard, 1973, 정창훈 2010).

첫째, 자본예산이 지방채 발행수입에 크게 의존할 경우 지방채를 과도하게 발행할 가능성이 있고, 이로 인해 재정운영의 건전성과 효율성에 문제가 발생할 수 있다.

둘째, 자본예산과 경상예산 간의 엄격한 구분으로 인해 재정운영의 경직성이 강화될 가능성이 있다. 특히, 경제·재정적 여건이 불리한 상황이 발생할 경우 경상예산의 균형을 유지하기 위해 자본예산에 부적합한 지출항목을 자본예산으로 편성하는 왜곡적 재정행위가 발생할 수 있다.

셋째, 자본예산제도 하에서는 자금이용의 가능성에 따라 지출우선순위가 왜곡될 수 있다. 지출우선순위는 원칙적으로 비용과 편익의 비교에 의해 결정되어야 함에도 불구하고 자금배정이 주어지거나 상위정부(중앙정부, 광역자치단체)의 재정지원이 가능한 사업들이 비용편익과 관계없이 우선순위를 차지하는 현상이 나타날 가능성이 있다. 이러한 상황에서는 재정자원의 효율적 배분이 불가능해진다.

넷째, 자본예산이 연동화계획(rolling plan) 방식에 의해 탄력적으로 운영되기 위해서는 변화하는 재정의 수요와 환경에 능동적으로 대처할 수 있도록 투자계획과 우선순위 등을 지속적으로 평가해야 한다. 그러나 현실적으로는 자본예산시스템의 운영에 있어서 한번 정해진 지출우선순위를 변경하기 어려운 현상이 나타난다.

3. 자본예산제도의 편성과정과 미국의 사례¹⁰⁾

1) 자본예산제도의 편성과정

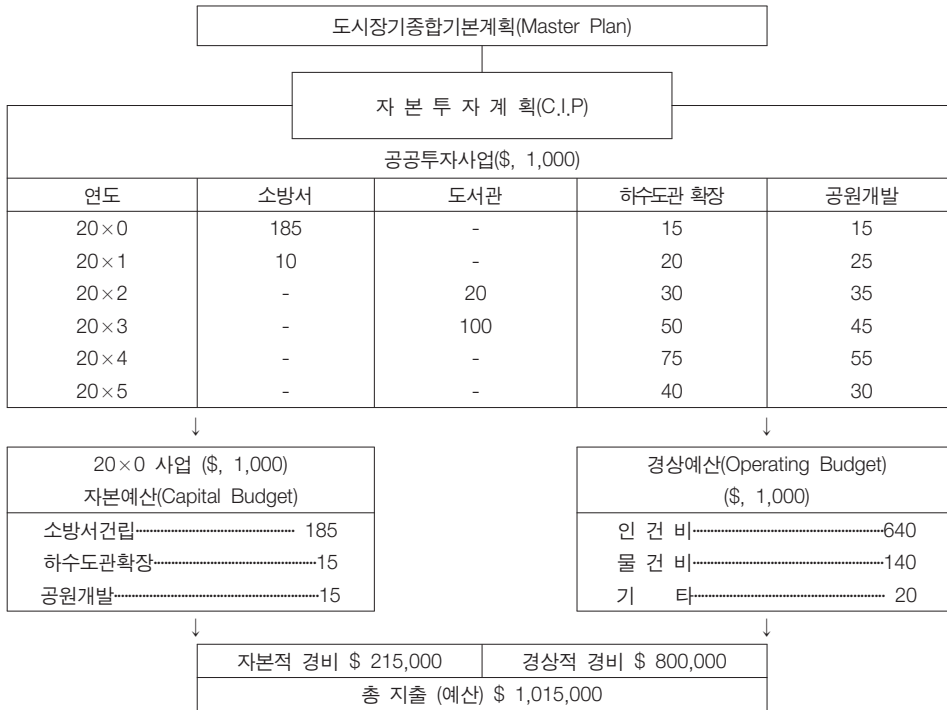
자본예산시스템이 제대로 작동하기 위해서는 무엇보다도 자본투자계획(capital improvement plan: CIP)이 체계적으로 수립되어야 한다. 자본투자계획은 특정 자본지출사업이 중장기적으로 어떤 사업내용과 재정계획을 기반으로 추진될 것인지에 대한 실천사항을 담고 있다. 일반적으로 자본투자계획은 크게 3단계로 구분되어 수립된다. 제1단계는 향후 15-20년간을 포괄하는 장기종합사업계획(master plan)을 구상하는 것이고, 제2단계는 장기종합계획에 기초하여 5-10년 단위의 종합 시설개발계획(physical plan)을 작성하는 것이다. 그리고 제3단계는 세입·세출에 관한 재정분석을 수행하고¹¹⁾ 이를 토대로 자본투자계획(CIP)과 중기재정계획을 작성하는 단계이다. 일단 CIP가 확정되면 5개년 계획의 제1차년도분 자본예산이 회계연도의 예산에 포함된다(자본예산의 자본계정(capital account)에 포함됨). 일반적으로 5개년 계획은 매년 새로운 검토와 수정을 통해 자동적으로 연장되는 연동화계획(rolling plan)의 형태를 취하기 때문에 일정한 범위 내에서 재정조절이 이루어지는 운영 탄력성이 확보된다(그러나 대규모 투자사업의 경우는 일단 사업이 추진되기 시작하면 재정운용의 ‘탄력성 여지’가 급격히 줄어든다). 이상에서 기술한 내용이 <그림 1>에 요약되어 있다.

<그림 1>에서 파악할 수 있는 바와 같이 자본예산제도는 자본투자사업을 효율적으로 추진하기 위한 연동화계획으로서 장기종합개발계획, 부문별시설개발계획, 자본투자계획의 연계체계로 구조화되어 있다. 이러한 구조 속에서 자본예산은 자본투자계획에 의해 편성되는 당해 회계연도의 자본지출을 관장하는 예산으로서의 위치 매김을 한다. 그러므로 만일 이와 같은 자본투자계획체제가 일관성 있게 연계되지 못할 경우 자본예산제도는 본래 의도하는 목적을 달성할 수가 없다.

10) 이 부분의 내용은 정창훈의 논문(2010)을 상당 부분 인용하고 있음을 밝혀둔다.

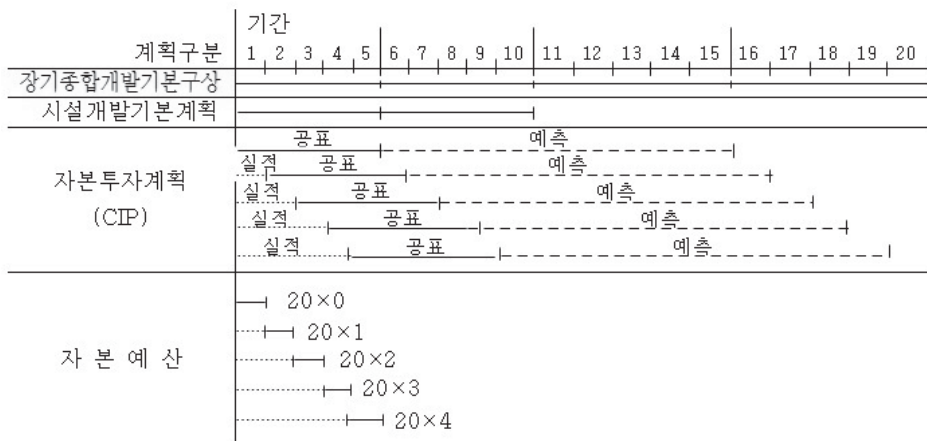
11) 지방자치단체의 현재 재정상태를 객관적으로 분석하고 향후 여건변화를 전망하면서 중장기재정계획을 수립한다. 이 과정에서는 재원조달 계획을 포함하여 새로운 공공시설이 준공된 후 소요될 유지관리경비와 채무전망 등에 대한 사항이 객관적으로 검토되고, 이를 토대로 지방재정의 재정수요와 가용재원에 대한 추계가 이루어진다. 이러한 재정 정보를 토대로 향후 자치단체가 투자해야 할 공공투자사업의 우선순위를 설정하게 되면 자본투자계획이 완성된다.

〈그림 1〉 자본예산제도의 개요



주: Mikesell, J., *Fiscal Administration*, 2007; 정창훈의 글에서 재인용하였음.

〈그림 2〉 자본예산제도의 연동화계획 운용 모형



주: Mikesell, J., *Fiscal Administration*, 2007; 정창훈의 글에서 재인용하였음.

2) 미국 지방정부의 자본예산제도 운영

미국의 대부분 지방정부는 건물의 구입과 신·개축 및 증축, 각종 개량, 토지구입, 시설 및 장비의 구입·구축 등 일정 금액 이상의 재정투자사업을 대상으로 자본예산제도를 활용하고 있다. 대부분의 주 정부와 지방정부(이하 지방정부라고 함)들이 예산을 경상예산과 자본예산으로 구분하여 편성하고 있다(Mikesell, 2007; Vogt, 2004; 정창훈). 지방정부와 달리 연방정부는 자본예산을 따로 편성하지 않고, 예산안 속에 자본항목(capital item)을 포함시키고 있다.

지방정부의 경상예산은 인건비, 물건비 등 일상·반복적인 재정활동을 지원하는 용도로 사용되며 핵심 수입원은 조세와 세외수입이다. 자본예산은 사회간접자본, 건물, 구축물, 시설물, 기계 등의 구입·설치 등과 같은 자본자산(capital asset)을 위한 지출에 사용된다. 자본예산의 대상이 되는 자본지출의 구분기준은 무엇보다도 해당지출대상의 예상수명(내용연수)과 투자규모를 중심으로 설정되고 있다. 지방정부마다 자본자산을 구분하는 기준에 차이가 있지만, 보통 내구연한이 5년 이상이고 25,000달러를 초과하는 자본지출을 자본자산으로 간주하는 경향이 있다. 원칙적으로 지출에 따른 편익이 1년 이상 발생하는 자본지출은 자본예산의 대상이 될 수 있지만, 대부분의 주에서는 1년 기준 대신 5년, 10년 등 중장기 기준을 내용연수 기준으로 삼고 있다. 자본지출의 금액기준에 대해 최소기준을 제시하는 주가 있는가 하면 그렇지 않는 주들도 있다. 〈부록〉에 제시된 바와 같이, 금액기준은 1,000 달러 미만의 소액을 최소기준으로 설정한 주로부터 500,000 달러의 큰 금액을 최소기준으로 설정한 주에 이르기까지 다양하다(미국의 각 주들이 사용하고 있는 자본예산의 자본항목에 대한 정의와 최소규모에 관한 내용이 〈부록〉에 수록되어 있다).

자본예산의 수입원을 파악하면, 지방채(municipal bond) 발행 수입이 핵심을 이루는 가운데 연방 정부 등으로부터의 이전재정(교부금 및 보조금)이 부차적인 수입원으로 활용되고 있다. 자본예산의 운영과정에서 핵심적인 역할을 수행하는 지방채는 크게 일반보증공채(general obligation bond)와 수익공채(revenue bond)로 구분되는데, 일반보증공채를 발행하고자 할 경우에는 반드시 “주민투표(referendum)”를 거쳐야만 한다. 주민투표 시 투표용지에는 공채발행대상사업의 이름과 공채발행액에 대한 정보가 명기되며, 통상 투표자 과반수 이상의 찬성이 있어야만 공채발행이 허용된다. 일반보증공채는 주로 공공건물(청사, 학교)이나 공공시설(상하수도, 도로)과 같이 공공성이 강하고 내구연한이 20년이 넘는 자본투자사업을 추진할 경우 사용된다. 일반보증공채의 원금과 이자에 대한 상환(통상 20-30년의 기간이 소요됨)은 일반적으로 재산세(property tax)의 세율 인상을 통해 조달되는데¹²⁾, 이러한 시스템은 지방채 발행과 주민의 재정부담을 연계시키는 ‘재정책임성’ 장치를 내장한다. 이것은

자치단체의 지방채 발행과 주민의 재정부담 간에 사실상 아무런 관계가 없는 우리나라의 지방재정시스템과 크게 대비될 뿐 아니라 우리에게 시사하는 바가 크다. 수익공채는 준공공재사업을 통해 수익을 획득하는 지방정부의 산하기관(공기업 등)이 발행하는 것으로 수익공채사업(예: 유료도로·교량)에서 나오는 수익금을 통해 원리금을 상환한다. 수익공채는 일반보증공채와 달리 주민투표를 거치지 않고 지방정부와 해당 산하기관 간의 협의에 의해 결정된다.

지방정부가 매년 CIP를 작성하는 과정에서는 관련부서와 담당 공무원들이 중장기적으로 주민에게 제공해야 할 자본투자사업의 수요를 파악하고 사업우선순위를 결정해야 한다. 이 과정에서는 단장기 재정상태에 대한 정보분석능력은 물론 투자사업에 관한 전문지식이 요구된다. 예컨대, 사업우선순위를 결정하는 과정에서는 각 투자사업의 기술적 타당성과 함께 경제적 타당성과 정치적 타당성(political feasibility)을 종합적으로 점검해야 하기 때문이다. 기술적 타당성을 점검하기 위해서는 전문지식을 갖춘 지방정부 소속의 엔지니어들을 활용하거나 외부 전문가에게 타당성 검사를 의뢰해야 한다. 기술적 타당성 검사를 통과한 사업에 대하여는 관련부서들이 공조해서 해당사업의 추진에 따르는 비용과 편익을 추정하는 비용편익분석(cost benefit analysis)을 실시하며, 비용의 산정과정에서는 감가상각(depreciation)이 반영된다. 이 때 사업의 편익이 비용을 초과하는 사업들을 대상으로 사업의 우선순위가 정해진다. 이러한 과정을 거친 투자사업에 대하여는 지방정부의 재정상태와 여건, 지방채발행 여건, 상위정부로부터의 교부금·보조금 전망, 경기전망 등을 감안하면서 우선순위사업 순으로 특정년도의 자본예산에 포함시킨다.

자본예산을 편성하는 과정에서 지방정부는 경상예산항목을 자본예산항목에 포함시킬 수 없다. 현재 연방정부와 주 정부가 지방정부에게 제공하는 각종 교부금 및 보조금들은 대부분 연방정부와 주 정부가 공동으로 비용을 부담하는 사회개발부문(보건, 의료, 취약계층지원 등)에 집중되고 있다. 투자사업비의 경우 대개 조건부 보조금(categorical grant)의 형태로 제공되는데, 이 경우 보조금 수혜 지방정부는 지방비 부담의 “매칭조건(matching requirement)”을 충족해야 한다.¹²⁾

이상에서 살펴본 미국 지방정부의 자본예산제도는 다음과 같은 점에서 우리에게 몇 가지 유익한 시

12) 주정부의 경우 재산세를 부과하지 않기 때문에 주정부의 기간세목인 판매세(sales tax)나 소득세(income tax)의 세율 인상을 통해 지방채의 원리금을 상환한다.

13) 미국의 상황은 우리나라와 달리 지방정부들이 기본적으로 경상예산의 소요비용을 스스로 해결해야 하는 구조를 갖고 있다. 만일 특정 지방정부가 자체수입으로서 인건비를 조달할 수 없는 상황에 처하게 될 경우 공무원 수 감축, 일부 행정서비스의 인근 지방정부 위탁, 지방정부간 협력(intergovernmental cooperation) 등을 통해 비용을 줄이는 자구책을 마련해야 한다. 이 과정에서는 중소규모의 지방정부 간 합병(consolidation)이 일어나기도 한다.

사점을 제공한다.

(1) 객관적 검증과정을 거쳐 결정된 자본투자사업을 장기차입(공채발행) 중심으로 추진하고 있어서 관련비용의 중장기 분산이 가능해지고 그 결과 세대간 형평성이 구현될 수 있다.

(2) 비용편익분석 과정에서 감가상각을 반영하기 때문에 사업의 수행에 따른 비용과 편익을 비교적 객관적으로 비교할 수 있다. 이러한 접근에 의하면 대규모 투자사업을 추진하더라도 약간의 세율 인상을 통해 해당비용을 향후 20-30년간 분할 상환할 수 있어서 주민의 조세부담을 일정 수준에서 유지할 수가 있다.

(3) CIP 과정을 통해 투자우선순위를 객관적으로 점검하기 때문에 불필요한 사업이나 중요성이 낮은 사업이 채택되는 부작용과 비효율성을 사전에 방지할 수 있다. 이것은 투자사업의 효율성을 증진시키는 것은 물론 자본투자사업을 정치적으로 결정하는 관행을 차단할 수 있게 해준다.

(4) 종합적으로, 자본예산제도는 예산제약 하에서 재정자원의 효율적인 관리를 위한 유용한 도구로서 작동한다.

III. 자본예산의 관점에서 본 현행 지방예산제도 진단

1. 사업예산제도의 사업구조와 세출분류 측면

현행 사업예산제도는 예산과목 단위나 사업단위에서 자본지출과 경상지출을 엄격히 구분하지 못하고 있다. 이것은 사업예산제도의 핵심이 되는 정책사업의 사업구조(정책사업-단위사업-세부사업-편성목) 속에 경상지출을 수반하는 사업과 자본지출을 수반하는 사업이 혼재되어 있는 사실을 통해 알 수 있다(현행 사업예산제도는 크게 정책사업, 행정운영경비, 재무활동의 세 부분으로 구성되어 있다).

현재 지방 차원에서 자본예산을 실시하고 있지 않지만, 사업예산제도의 세출예산 성질별 분류(목그룹/편성목/통계목) 속에 자본지출(목그룹 400) 과목이 별도로 분류되고 있다(예: 인건비(100), 물건비(200), 경상이전(300), 융자 및 출자(500), 보전재원(600), 내부거래(700), 예비비 및 기타(800); 2012년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준, 2011 참조). 그런데 문제는 자본지출(400)이 일정한 원리와 지침에 의해 체계적으로 정리되거나 관리되지 못한다는 사실이다. 현재 자본지출 속에 경상지출이 포함되거나 자본지출 항목 이외의 예산 속에도 자본지출이 포함되는 등 지출 관리의 일관성이 결여되고 있는 상태이다. 이러한 상태에서는 앞서 지적한 바와 같이 개별 사업단위(정책/

단위/세부사업)에서 자본지출 대상사업을 체계적으로 구분, 관리할 수가 없다.

2. 예산회계(일반회계 · 특별회계) 운영 측면

현재 지방자치단체들이 사용 중인 예산회계는 기본적으로 일반회계와 특별회계로 구분된다(그 외에 기금회계가 있지만 그 중요성과 비중은 상대적으로 미미하다). 일반회계는 지방재정의 기본회계로 각 자치단체마다 1개씩 운영되고 있으며, 특별회계는 지방자치단체가 공영기업 등 특정사업을 운영할 목적으로 법률 또는 조례에 의해서 설치된다. 특별회계는 기타특별회계와 공기업특별회계로 구분되며 유형, 특성, 개수 등에서 자치단체마다 차이가 있다. 일반회계와 특별회계 간에는 예산규모, 재원의 조달과 자금의 지출, 예산편성체제와 과목구조, 회계의 특성 등에 있어서 뚜렷한 특성 차이가 있다.

현재의 일반회계 · 특별회계체제는 어떤 면에서 행정형 예산활동(비수익형 활동)과 기업형 예산활동(수익형 활동)을 구분해서 관리할 목적으로 형성된 것으로, 경상지출과 자본지출을 체계적으로 구분하여 관리할 의도와 제도적 장치를 갖추지 못하고 있다. 구체적으로 말해서, 자본적 지출은 일반회계와 특별회계 모두에 포함되어 있는데, 회계규모의 특성 상 일반회계에 더 많이 포함되어 있다.¹⁴⁾ 예를 들면, 중장기적으로 지역사회에 많은 편익을 제공해 주는 지방SOC사업의 추진과 각종 유형자산의 구입과 연관된 재정활동이 일반회계를 통해 추진되고 있다. 그런데 문제는 이러한 자본투자사업들이 일상적인 경상지출과 큰 차이가 없이 계획되고 집행 · 처리된다는 사실이다. 물론 투자사업의 경우 중기지방재정계획에 반영되어야 하고 타당성조사와 투자심사를 경유해야 하는 등 일반 경상지출사업과 다른 면모를 갖고 있다. 하지만 앞서 언급한 미국의 CIP와 비교할 때, 내실과 실용성은 결여된 채 형식성에 치우치는 경향이 농후하다. 그 뿐 아니라 이들에 대한 비용 계상은 예산회계적으로 소모품 구입 비용이나 인건비와 큰 차이가 없이 모두 지출이라는 하나의 카테고리 속에 포함된다.

특별회계는 일반회계에 비해 규모가 작고 제한된 예산사업을 수행하지만 그 속에 자본지출을 많이 포함하고 있다. 따라서 일견 특별회계를 자본예산으로 간주할 수 있는 것처럼 보인다. 그러나 사업의 내용과 운영방식, 예산회계 운영방식, 재원조달 방식 등의 기준에 비추어 보면 특별회계와 자본예산 간에 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 대표적인 예로 특별회계 재원의 상당 부분이 조세수입에 의해 조달되고 있는 점(기타특별회계는 물론 공기업특별회계의 경우도 일반회계 전입금에 의해 자금을 조달하고 있음)이나 지방채의 역할과 비중이 상대적으로 낮은 점 등을 지적할 수 있다.

14) 지난 10년간의 통계에 근거할 때, 일반회계와 특별회계는 규모 면에서 약 8 대 2로 일반회계의 비중이 큰 것으로 파악된다. 2011년도 예산기준으로 일반회계와 특별회계의 상대비중은 81.7% 대 18.3%로 나타난다.

3. 지방공기업특별회계 측면

지방공기업특별회계(예컨대, 상하수도사업의 경우)는 사업예산과 자본예산으로 구분하여 예산을 편성하고 있다. 사업예산의 경우 세입은 사업수익(600)과 사업비용(700)으로 구분된다. 이 때 사업수익은 다시 영업수익(610), 영업외 수익(620), 특별이익(630)으로 구분되며, 사업비용은 영업비용(710), 영업외 비용(720), 특별손실(730), 예비비(800)로 구분된다. 자본예산은 자본적 수입(100)과 자본적 지출(100)로 구분된다. 자본적 수입은 고정자산 매각수입(120), 투자자산 수입(140), 비유동부채 수입(220), 자본잉여금수입(320), 기타 자본적 수입(420)으로 구성되며, 자본적 지출은 가동설비자산(120), 비 가동설비 자산(130), 무형자산(150), 투자자산(180), 비유동부채상환금(220), 민간자본이전(410), 기타 자본적 지출(420), 예비비(800)로 구성된다. 지방공기업특별회계의 예산편성체제는 자본예산제도와 비슷하지만, 실제 운영에 있어서는 체계적인 CIP(자본투자계획) 과정이 결여되고 일반예산회계와 연계된 예산시아와 자원 활용을 확보하지 못하는 등 자본예산제도의 본질과 상당히 벗어나 있다.

4. 지방채 발행 측면

현재 지방채발행 사업들은 일반회계와 특별회계에 혼재되어 실시되고 있다. 일반회계와 특별회계 간에는 세입의 재원과 세출의 용도 면에서 차이가 난다. 통상 일반회계는 지방세, 세외수입, 이전재정수입(지방교부세·조정교부금, 재정보전금, 보조금 등)을 주된 재원으로 하는데 비해 특별회계는 사업수익과 지방채 발행수입, 보조금, 전입금에 의존하고 있다. 물론 일반회계사업 중에서도 지방채를 주된 재원으로 하는 사업이 있지만, 지방채가 전체 예산에서 차지하는 비율은 특별회계에 비해 크게 낮다.

일반회계 사업 중에 지방채사업이 있다는 것은 해당사업이 지방채 자금 외에 일반자금(지방세, 세외수입 등)을 함께 사용하고 있음을 의미한다. 이것은 다시 말해서, 자본지출사업이 지방세·세외수입 등에 의해 조달되고 있음을 시사한다(이것은 지방채의 원금과 이자를 지방세수입에 의해 상환하는 것과 다른 문제임을 인식해야 한다). 한마디로, 현재의 지방채사업(자본투자사업)은 지방채를 포함한 각종 자금들이 혼합되어 추진되고 있는 셈이다. 이와 같이 각종 자금원들이 혼합된 채 자본투자사업이 실시되는 상황에서는 재정자원을 효율적이고 효과적으로 관리하기가 어렵다.

5. 예산회계 기준 측면

현재 지방자치단체의 예산은 현금주의 단식부기에 기초하고 있는데 비해 예산의 회계처리내역을 다루는 결산은 현금주의 단식부기 방식과 발생주의 복식부기 방식을 병행하는 이원체제를 채택하고 있다. 정부의 운영과 관련하여 사실상 가장 중요한 것이 예산활동임을 인식할 때, 회계결산은 예산에서 제시되었던 사항들이 어떻게 준수되고 어떤 결과를 야기하였는지를 정확하게 점검해 줄 수 있어야 한다. 이것은 다시 말해서, 현 시점에서 보다 중요한 것은 발생주의 복식부기 방식의 결산(재무결산이라고 함)이 아니라 현금주의 단식부기에 의한 회계결산(예산결산이라고 함)임을 의미한다. 이러한 사실을 인식할 때, 현재와 같이 예산체제에서 경상지출과 자본지출을 명확히 구분해 주는 메커니즘이 부재한 상태에서는 예산·회계(결산)가 자본투자사업을 효과적으로 관리해 줄 수가 없다. 발생주의 복식부기에 의한 재무결산의 경우 자산, 부채, 순자산에 대한 정보 이외에 비용과 수익에 대한 정보를 제공해 주므로 이들을 토대로 자본지출에 대한 정보를 입수할 수 있다. 그런데 문제는 현재 예산과목의 분류방식이 자본지출을 체계적으로 정리하고 있지 않을 뿐 아니라 자본자산에 대한 기준과 실무지침이 없어서 예산·결산의 연계선 상에서 자본지출 정보를 추출할 수 없다는 것이다. 자본예산제도가 작동되기 위해서는 무엇보다도 먼저 예산·결산시스템이 경상지출과 자본지출을 명확히 구분해 주는 과목체계와 기준 및 지침을 확보해야 한다.

6. 종합

현행 지방예산제도는 경상지출과 자본지출을 엄격히 구분하지 않고 있어서 자본투자사업의 재정성과 지방자치단체의 중장기 재정부담 상태를 객관적으로 파악하기가 어렵다. 현재 특별회계가 부분적으로 자본예산의 특성과 형식을 갖추고 있지만, 지출사업이 제한적일 뿐 아니라 실제 운영방식 면에서 자본예산제도와 큰 차이가 있다. 무엇보다도 문제가 되는 것은 일반회계 사업 가운데 자본예산의 대상이 되는 사업이 많이 있음에도 불구하고 이들에 대한 관리가 일반 경상예산과 차별성 없이 이루어지고 있는 점이다. 결론적으로, 현재의 예산회계시스템은 경상지출과 자본지출을 구분 관리할 수 있는 역량을 갖추지 못하고 있어서 향후 자본예산체제를 도입하기 위해서는 상당한 변화의 노력이 주어져야 할 것이다.

IV. 지방재정과 자본예산제도의 도입

1. 자본예산제도의 도입 목적과 도입 여건

우리나라 지방재정의 현황과 지방자치를 둘러싼 여건변화 요인 등을 종합적으로 고려할 때, 자본예산제도의 도입 목적은 지방재정의 효율성과 책임성 향상에 두는 것이 합리적이다. 이는 앞서 몇 차례 강조한 바와 같이 자본예산이 예산제약(budget constraint) 하에서 재정자원을 단·장기적으로 효율적이고 형평성 있게 배분하는 내재적 장치를 갖고 있기 때문이다. 일반적으로 재정의 효율성이 확보될 때 재정지출에 대한 성과관리가 가능해지고, 이는 자치단체의 재정 책임성(fiscal accountability)을 향상시키는 추진력을 가속화시킨다.

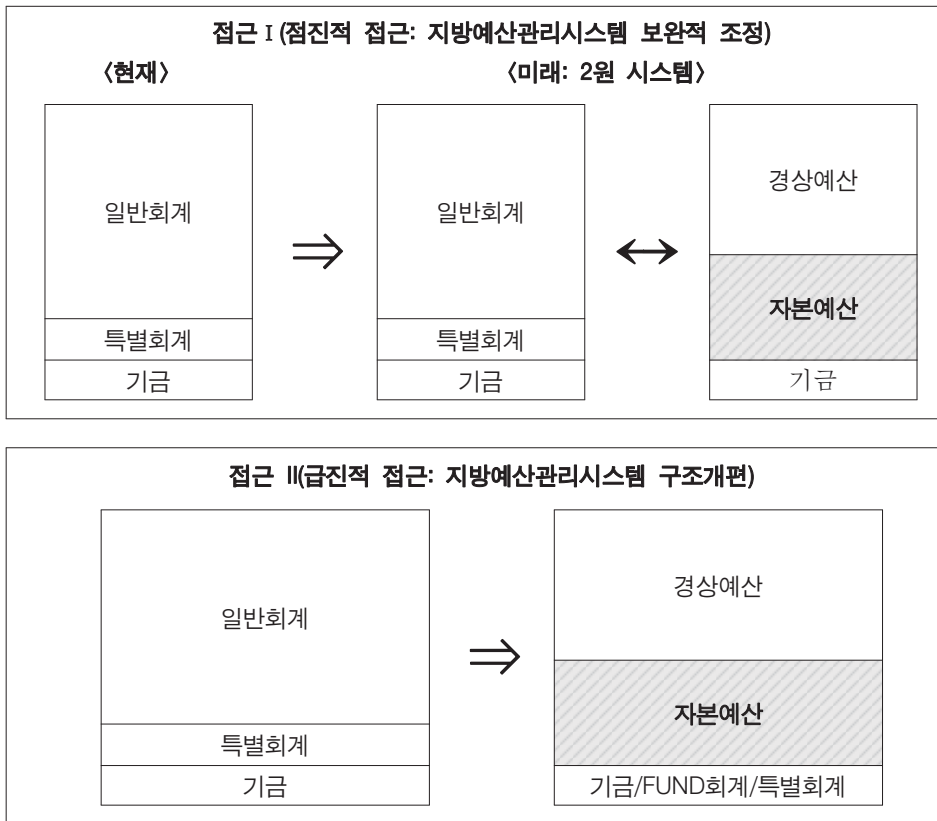
지방예산회계의 환경과 여건은 과거 어느 때보다도 자본예산제도를 도입하기에 우호적인 상태이다. 품목별예산제도 대신 재정활동의 성과를 추구하는 사업예산제도(program budget)가 도입되었고, 현금주의 단식부기 방식 대신 발생주의 복식부기 방식의 회계제도가 실시되고 있다. 그 뿐 아니라 비록 실용성과 실천력이 떨어지지만 중기재정계획제도도 가동되고 있다. 부연하자면, 예산을 프로그램과 사업 중심으로 관리하는 사업예산제도와 경상지출과 자본지출 항목을 회계적으로 구분하면서 비용의 배부와 원가관리를 가능케 해주는 발생주의 복식부기 회계제도는 기본적으로 자본예산의 운영과 부합한다. 그리고 자본투자계획(CIP)의 초기적 모형에 가까운 중기지방재정계획제도와 재정투융자심사제도(타당성조사 포함)는 향후 자본예산제도의 도입에 유용한 제도적 장치들이다. 이와 같은 현재의 지방예산회계 환경은 어떤 면에서 자본예산제도의 도입에 필요한 인프라가 기본적으로 구축되어 있음을 의미한다. 만일 이러한 환경과 여건을 앞으로 최대한 활용한다면 지방예산에 자본예산제도를 도입하는 문제는 과거에 비해 상대적으로 쉽게 접근될 수 있다.

2. 자본예산제도의 도입에 대한 기본접근

자본예산제도를 도입하는 접근방법은 크게 보아 점진적 접근방법과 급진적 접근방법으로 구분할 수 있다. 전자는 현재의 일반회계·특별회계 체제를 유지하면서 자본예산을 접목시키는 보완적 방식을 의미하고, 후자는 현행 예산회계체제를 전면적으로 구조개편 하는 방식을 의미한다(〈그림 3〉 참조). 실제로 어떤 접근방법을 선택하는 것이 바람직한 지에 대하여는 여러 각도에서 종합적으로 점검한 다음 결정할 사안이다. 그러나 한 가지 분명한 것은 어느 방법을 채택하던지 간에 모든 예산지출을

대상으로 경상지출과 자본지출을 분명히 구분하는 체제의 구축과 작업이 수반되어야 한다는 점이다. 이 글에서는 현행 예산회계체제를 유지하면서 자본예산을 접목시키는 점진적 접근방식을 중심으로 몇 가지 기본구상을 제시하는데 중점을 두고자 한다.

〈그림 3〉 지방예산제도와 자본예산제도 도입



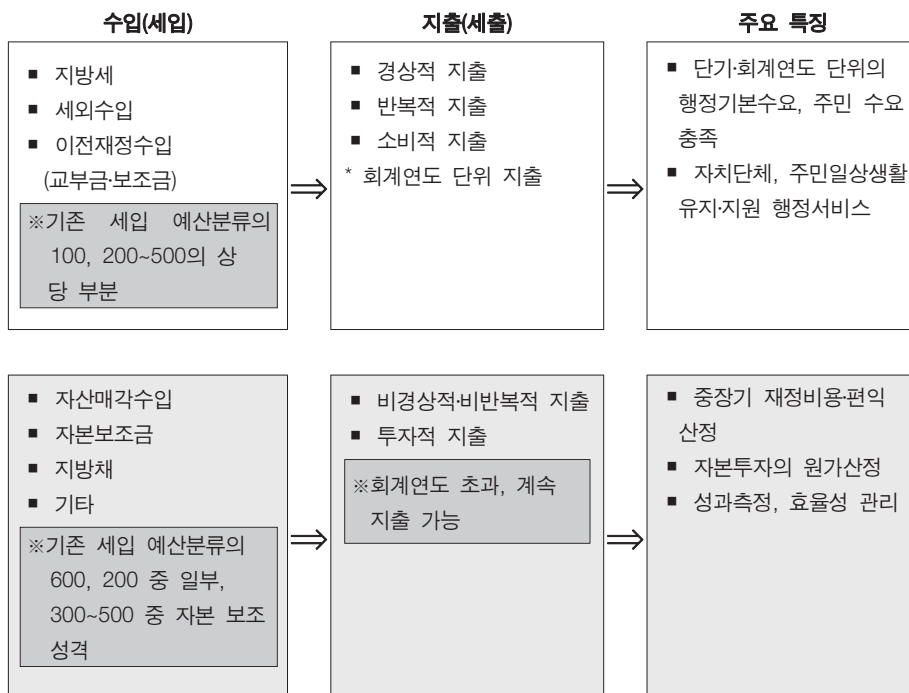
4. 자본예산제도 도입의 점진적 접근 구상

기존 예산제도의 틀을 크게 바꾸지 않는 방식으로 자본예산제도의 도입을 모색하는 것은 실용성을 최대한 보장하는 접근이라 할 수 있다. 이러한 접근을 취할 경우 생각해 볼 수 있는 기본구상을 정리하면 다음과 같다.

- (1) 현재 사업예산제도에 포함된 모든 일반회계·특별회계사업을 대상(세부사업 또는 단위사업 대

상)으로 자본지출의 성격을 갖는 지출사업을 선별해서 별도의 예산운영체제를 형성해 준다(이는 가장 필수 기본적 접근이지만 결코 쉽지 않은 작업에 해당한다). 이러한 접근이 효과적으로 이루어지기 위해서는 기존의 예산사업과 세출과목에 대해 정밀분석을 한 다음 자본자산에 대한 전국적 표준지침(가칭 “자본화 지침”)을 수립해야 한다. 이러한 조치가 취해질 경우 예산체제와 결산체제 모두에 있어서 경상지출과 자본지출을 명확히 구분해 주는 장치가 마련되어 자본예산제도가 가동될 수 있는 여건이 조성된다.

〈그림 4〉 경상예산·자본예산 시스템 개요

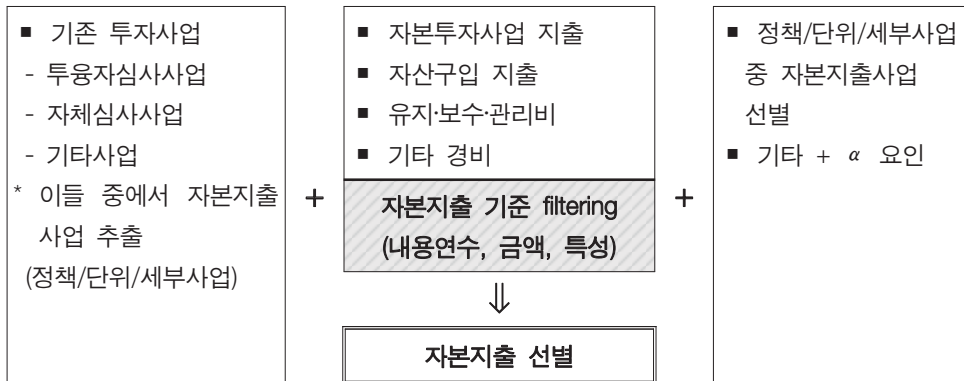


(2) 이와 동시에 현행 예산과목체계에 포함된 자본지출(400) 그룹을 자본지출(capital expenditure)의 원리에 입각해서 체계적으로 재정비하고, 자본지출 그룹 이외의 지출항목 중에서 자본지출의 성격을 갖는 것들을 선별하여 자본지출 그룹에 포함시키는 작업을 추진해야 한다.¹⁵⁾ 이러한 작업이 순조롭게 진행될 경우 현행 사업예산제도의 성질별 예산분류체계는 자본지출 영역과 비 자본지출(경상지출) 영

역으로 구분이 가능하다.

(3) 과거와 현재의 투자심사 대상사업(자체심사 포함)을 중심으로 자본예산의 적격성을 점검하는 것도 자본예산을 수립하는 하나의 접근방법이 될 수 있다(〈그림 5〉 참조).

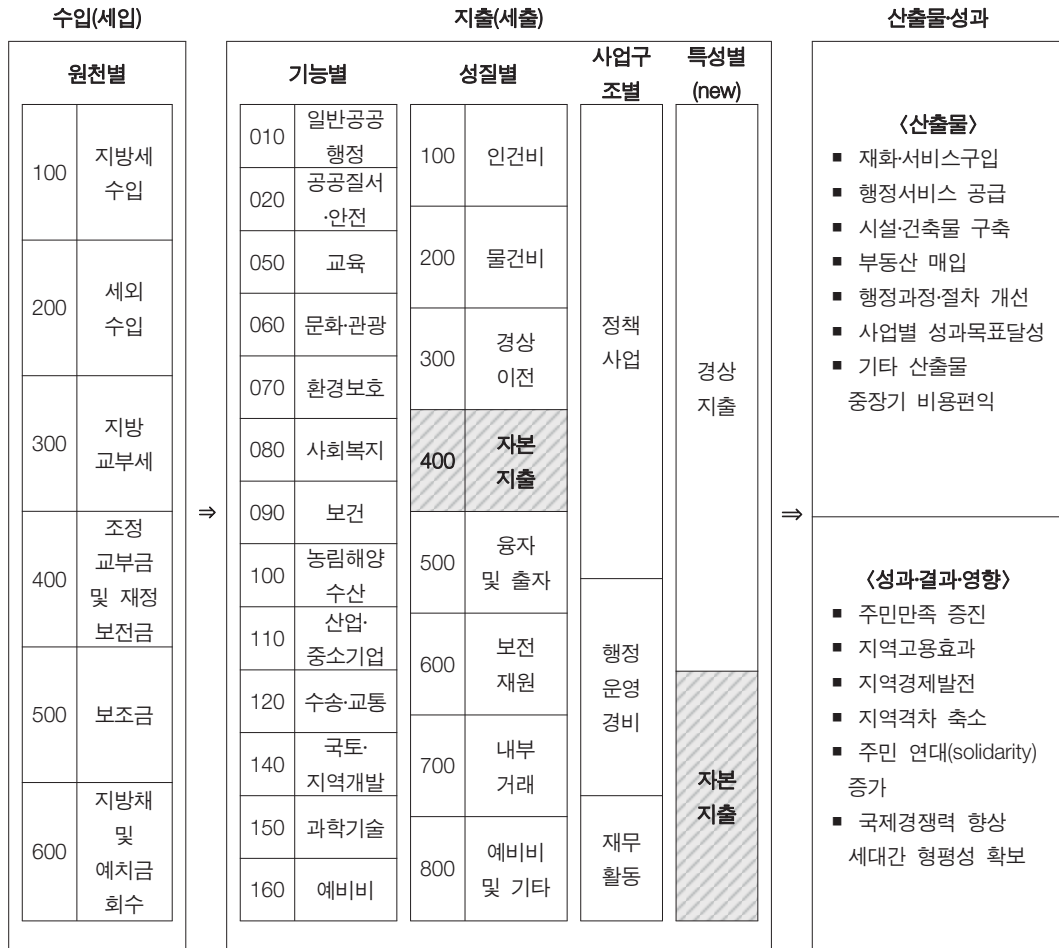
〈그림 5〉 기존 지방예산체제로부터 자본예산 도출



끝으로, 자본예산에 포함되는 것이 모두 자본지출(여기에는 자본투자사업과 자산구입사업이 포함됨) 만이 아님을 지적하고자 한다. 이것은 자본예산 속에도 경상적 지출이 포함될 수 있음을 의미한다. 예를 들어, 도로 건설과 같은 자본투자사업을 수행하는 과정에서 인건비나 각종 소모성 비품 등에 대한 지출이 필요한데 이들은 경상지출의 성격을 지닌다. 이는 다시 말해서, 자본예산 속에 포함된 지출 중에는 자본투자 성격의 지출이 있는가 하면 소비적·소모성 성격의 지출도 있다는 의미이다. 그리고 개념상 자본적 지출에 속하지만, 자금사용의 빈도(일상성, 반복성)와 지출금액의 규모(대규모, 소규모) 등의 기준에 의해 자본예산에 포함시키지 않는 것들이 있다. 이들은 실무적으로 예산편성 과정에서 경상예산에 반영되고 집행·관리된다. 일반적으로 자본예산에 포함되는 자본지출은 중·대규모의 자금지출을 수반하는 것들이며, 통상 예산의 계획, 특별예산검토, 자본사업조례 제정(미국의 경우) 등 경상예산의 수립과 다른 절차와 관리체제에 의해 통제된다.

15) 현재 자본지출 그룹에 속한 편성목은 총 7개 편성목으로 구성되며(410 시설비 및 부대비, 402 민간자본이전, 403 자치단체 등 자본이전, 404 공기업 자본전출금, 405 자산취득비, 406 기타자본이전, 407번 국외자본이전), 그 아래 설정(통계목 포함)이 포함되어 있다. 구체적으로 자본지출 그룹에 포함된 설정으로는 시설비(401-01), 감리비(401-02), 시설부대비(401-03), 행사관련시설비(401-04), 민간자본보조(402-010), 민간대행사업비(402-02), 자치단체자본보조(403-01), 공공관공에 대한 대행사업비(400-02), 예비군육성지원자본보조(400-03), 공기업특별회계자본전출금(404-01), 공사·공단자본전출금(404-02), 자산 및 물품취득비(405-01), 도서구입비(405-02) 등이 있다.

〈그림 6〉 현행 지방예산제도와 자본예산



주1: 현행 예산시스템을 토대로 세입과 세출, 재정활동(지출)과 그것이 목표로 하는 산출 및 성과의 관계를 묘사함.

주2: 〈그림〉에서 “특성별(new)”이라고 표현된 부분이 새로 도입될 자본예산의 위치 메김을 상징해 주고 있음

현재의 예산회계(일반회계와 특별회계)의 틀을 인정하는 범위에서 자본예산제도를 도입할 경우 세입부분은 크게 문제가 되지 않을 것으로 예상된다. 그 이유는 자본예산과 경상예산을 구분하더라도 두 회계 간에 재원조달(즉, 세입)의 원천은 본질적으로 큰 차이가 없기 때문이다. 대체로 말해, 경상예산의 경우 지방세, 세외수입, 보조금이 기간 재원으로 기능을 하는 반면 자본예산의 경우 지방채와 자본

수입 및 자본보조금이 기간 재원으로서 기능을 할 것이다. 현재 특별회계의 경우 사업수익이 주된 수입으로 기능을 하지만, 비 수익사업을 주로 수행하는 일반회계 의 경우 사업수익이 주된 재원이 될 수 없다. 다만, 일반회계 중에서도 사업장, 주차사업, 의료사업과 같이 사실상 수익형(기업형) 사업부문이 존재하는데, 이에 대하여는 자본예산을 도입할 경우 별도의 조치가 이루어져야 한다.

자본예산제도를 도입하는 과정에서 세입부문에서 한 가지 크게 달라져야 할 것은 보조금제도를 경상보조금과 자본보조금으로 구분하는 정책적 변화이다. 현재와 같이 다양한 보조금들(국고보조금, 시·도비 보조금, 광역지역발전특별회계보조금 등)이 경상경비 지원과 자본경비 지원의 구분 없이 지방에 지원되는 상태에서는 보조사업의 효율성과 성과관리를 기대할 수 없다. 따라서 가능한 빠른 시일 내에 우리나라의 보조금을 경상보조금과 자본보조금으로 구분하여 운영하는 제도적 변화가 이루어져야 한다. 이는 자본예산제도의 운영과 관련하여 요구되는 사안이지만, 또한 그와 관계없이 보조사업의 효율성 제고 차원에서 요구되는 사안이기도 하다.

자본예산제도의 도입과정에서 관건이 되는 것은 지출(세출)부문이다. 앞서 기술한 바와 같이 자본지출을 선별하기 위해서는 해당 예산집행이 일상 반복적이고 소비적인 재화와 용역을 구입하는데 사용되는 것인지 아니면 비일상적인 투자목적에 예산집행을 하는 것인지를 엄격히 구분할 수 있어야 한다. 그런데 이것은 이론적으로는 분명하지만, 현실과 실무 차원에서는 매우 까다롭고 간단치 않는 과제이다.¹⁶⁾ 그럼에도 불구하고 자본예산제도가 효과적으로 작동하기 위해서는 앞서 언급한 경상지출과 자본지출을 엄격히 구분해 주는 실무지침과 회계 관행이 구축되어야 한다. 경우에 따라서는 경상지출과 자본지출을 구분하기 어려운 상황이 발생하는데, 이때도 일관성 있는 원리와 사례를 제시해야만 한다.

이 글에서는 자본지출의 선별기준을 구체적으로 제시하지 못하지만, 자본지출과 경상지출을 구분하는 핵심준거가 지출의 성격(내구연한과 파급효과), 자금규모, 그리고 지출의 반복성 및 규칙성에 있음을 강조하고자 한다. 앞서 살펴본 미국의 경우 내구연수와 금액에 대한 최소기준이 지역별로 차이가 있었지만, 우리나라와 같은 단일형 중소국가에서는 전국적으로 통일된 기준을 설정하는 것이 합리적이고 유용하다.

16) 자본예산제도를 도입하는 과정에서 실무적으로 가장 까다로운 문제가 어떤 사업과 재정활동을 자본예산에 편입시키는 것이 합리적인지를 결정하는 것이다. 그것은 실제 상황에서 해당지출에 대한 사용연도와 금액기준이 일관성 있는 판단준거를 제시하지 못할 경우가 적지 않게 발생하기 때문이다. 예를 들어, 지방자치단체가 구입한 150만원 가격의 컴퓨터는 내구연한이 6년임에도 불구하고 자본지출에서 제외될 수가 있는 반면 1,500만원 가격의 장비는 실제 사용연도가 4년임에도 불구하고 자본지출에 포함되는 경우가 있을 수 있다.

5. 자본예산제도 도입관련 주요 과제

1) 자본예산의 재원조달 시스템

자본예산제도를 실시하기 위해서는 예산의 편성 및 운영체제를 경상지출을 관리하는 경상예산과 자본지출을 관리하는 자본예산으로 이원화시켜야 한다. 그리고 두 예산시스템에 대하여는 재원의 조달방식과 성과관리방식을 달리 해야 한다. 진정한 의미의 자본예산이 구축되기 위해서는 재원조달방식을 자본(자산)매각수입과 차입(공채 발행 또는 직접 차입) 중심으로 구성하는 것이 합리적이다. 앞서 지적한 바와 같이, 자본예산이 차입재정을 적극적으로 활용하는 구조를 갖출 때 비로소 자본예산을 통한 기간·세대 간 형평성이 실현되고 비용·혜택의 중장기 배분이 가능해진다. 이것은 반드시 균형예산(수지 균형)을 유지해야만 하는 경상예산과 달리 자본예산의 경우 균형예산원칙의 예외인 적자재정이 허용될 수 있는 강력한 논거가 된다. 자본예산제도를 도입하는 초기단계에서는 자본투자사업의 대상이 많은데 비해 자본형성이 부족한 상황이 발생할 수 있는데, 이 경우 자본예산에서 발생한 결손을 경상예산에서 충당하는 방법을 일정 기간 채택하는 방안을 강구할 필요가 있다.

2) 정부간재정이전제도(intergovernmental fiscal transfers)의 변화

자본예산제도가 본격적으로 가동될 경우 정부간재정이전제도(지방교부세제도, 국고보조금제도 등) 전반에 걸치는 구조변화를 예상해 볼 수 있다. 그것은 자본예산의 일부가 상위정부로부터의 자본보조금(capital grant)에 의해 지원되기 때문이다. 앞서 강조한 바와 같이 현재와 같이 보조금이 경상적 재정 지원 성격과 자본적 재정지원 성격을 복합적으로 갖고 있는 상황에서는 자본예산의 효율성은 물론 보조금 자체의 효율성과 성과측정이 어려운 문제가 발생한다. 이러한 문제인식을 할 때, 예컨대, 지방교부세제도와 국고보조금제도를 앞으로 자본보조와 경상보조로 구분하여 운영하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 이와 같은 접근을 할 경우 교부금·보조금 지원에 따른 성과측정을 보다 쉽게 할 수가 있고 그 결과를 다음 예산에 반영하는 것도 용이해질 것이다.

3) 자본예산과 중기재정계획과의 연계 강화(중기재정계획 실효성 확보)

자본예산은 3·5년 단위로 예산계획기간을 선정하는 것이 합리적이고,¹⁷⁾ 이 과정에서는 무엇보다도

17) 이 경우 당해 연도에는 상세예산이 제시되고 나머지 연도에 대하여는 미래 추정치(estimation) 내지 전망치(forecast)를 제시하는 한편 각종 시나리오 등 필요 사항에 대하여는 적절한 주석 등을 통해 처리하는 접근이 합리적이다.

현행 중기지방재정계획과 연계시키는 방안이 강구되어야 한다. 현재 지방자치단체들은 장기발전구상, 도시기본계획(20년) 등을 수립하고 이를 재정적으로 뒷받침할 수 있는 중기지방재정계획을 의무적으로 수립하도록 되어 있다. 그리고 자치단체들은 투자사업의 실시에 앞서 일정한 기준요건에 해당하는 투자사업에 대하여는 타당성 조사와 투융자심사를 거친 다음 사업실시의 여부를 확정해야 한다. 이러한 제도적 장치는 일견 자본예산의 핵심 구성요소인 자본투자계획(CIP)과 재무계획이 현재의 중기지방재정계획시스템에서 작동되고 것처럼 보인다. 그러나 면밀히 살펴보면, 중기지방재정계획을 포함한 현행 제도들은 자본예산의 형식만 빌렸을 뿐 자본예산제도의 중요한 요소들은 포함하지 못하고 있다. 예를 들면, 자본예산의 핵심인 자본투자계획과 비용편익분석 등이 결여되어 있고 자본지출과 경상지출이 분리되지 않고 있다(정창훈, 2010).¹⁸⁾ 그러므로 앞으로 자본예산제도를 도입하는 과정에서는 자본예산을 중기지방재정계획과 튼튼하게 연계시키는 체제를 구축해야 한다. 이러한 작업이 순조롭게 진행될 경우 두 제도가 상호 상승작용을 하면서 지방재정의 효율성이 향상될 수 있다.

4) 유지관리비용에 대한 접근

자본예산제도를 도입하고 자본지출의 성격을 규명하는 과정에서 가장 어려운 부분 중 하나가 유지보수 관련예산을 경상지출과 자본지출 중 어느 부문에 포함시키는 것이 합리적인가를 결정하는 문제이다. 이에 대하여는 미국에서도 일관된 회계기준과 관행을 정립하지 못하고 있다. 일부 주정부는 유지보수비용을 모두 경상예산에 포함시키는 정책을 취하는 가하면(California, Connecticut, Maine, Texas), 유지보수의 성격에 따라 경상예산과 자본예산으로 구분해서 정리하는 주정부도 있다. 한편 유지보수의 금액을 기준으로 대규모 유지보수의 경우 자본예산에 편성하고 소규모 유지보수의 경우는 경상예산에 편성하는 주도 있다(Illinois, Montana, Tennessee 등). 예를 들어, 알라바마(Alabama) 주의 경우 개축·수선은 자본예산에 포함시키지만 유지보수는 경상예산에 포함시키는 예산회계정책을 취하고 있다. 유지보수 이외에도 크고 작은 예산항목들이 자본예산의 편성문제를 둘러싸고 논란의 대상이 되고 있다. 이러한 점은 우리가 자본예산제도를 도입하기에 앞서 미리 예상해야 할 걸림돌임을 명

18) 2007년을 기점으로 국가와 지방자치단체의 중기재정계획이 종전보다 내실화를 모색하고 있는 것은 분명하지만, 여전히 실천성 있는 계획으로서의 위상은 확보하지 못하고 있다. 현행 중기지방재정계획은 예산과 제대로 연계되지 못한 채 형식적, 피상적으로 운영되는 문제점을 노정한다. 현행 중기재정계획은 일종의 재무계획 내지 재무분석의 성격을 갖는데, 중요한 것은 중기재정계획의 자본투자사업에 대해 제대로 된 비용편익분석과 타당성 점검이 이루어지지 않고 있는 점이다. 물론 투·융자심사제도 등의 절차가 있지만, 현행 중기지방재정계획은 자본투자계획(CIP)을 포함하지 않고 있어서 사업의 우선순위 결정과 향후 자본투자계획 등은 보여 주지 않은 채 단순히 자원의 중기 이용계획만을 보여주는 형태를 취하고 있다(정창훈, 2010).

심해야 한다.

5) 자본예산제도의 예산회계 방식

앞서 언급한 바와 같이 지방자치단체의 예산은 현금주의 단식부기 방식으로 편성되고 결산은 “예산결산” 과 “재무결산” 의 이원방식으로 이루어지고 있다. 현재도 재무결산(발생주의 복식부기 방식의 결산)에서는 자본지출에 대한 정보를 상당 수준 파악할 수가 있다. 그런데 문제는 예산제도와 예산과목에서 경상지출과 자본지출을 명확하게 구분해 주지 못하고 있는 점이다. 이 문제는 앞서 제시한 예산회계 상의 조치가 취해질 경우 해소될 수 있을 것으로 예상된다. 현행 일반회계와 특별회계에 대한 예산회계와 향후 자본예산을 도입할 경우 예상되는 예산회계에 관해 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 예산 · 결산 회계시스템(현행 예산제도 및 자본예산제도 비교)

	예산(현재)	회계결산(현재)		자본예산(미래)	
		예산결산	재무결산	예산	결산
인식기준	현금주의	현금주의	발생주의	현금주의	발생주의
부기방식	단식부기	단식부기	복식부기	단식부기 또는 복식부기	복식부기

주: 엄밀한 의미에서 현재는 현금주의보다 수정 현금주의, 그리고 발생주의보다는 수정 발생주의에 가까움.

6) 기타 보완적 조치

(1) 자본예산과 경상예산 간의 연계성 확보장치를 구축해야 한다. 자본예산은 한번 수립되면 중장기적 파급효과가 상당히 크기 때문에 경상예산과 유기적이고 탄력적으로 연계되지 않으면 예산운영의 비효율성이 나타나게 된다. 따라서 자본예산과 경상예산의 연계성 확보를 위해 많은 노력을 기울여야 한다.

(2) 자본예산제도가 본격적으로 활성화되는 단계에 이르면 회계연도를 단년도에서 다년도(구체적으로, 2년 예산(biennial budgets))로 전환하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이것은 경상예산의 경우 일상 반복적인 특성을 지니기 때문에 매년 예산을 검토 · 조정할 필요가 많지 않고, 자본예산의 경우 중장기 계획 하에 연동방식으로 운영되기 때문에 2년 단위로 예산을 편성해도 큰 무리가 없을 수 있다는 관점에서 제기된다.

(3) 자본예산제도를 체계적으로 운영하기 위해서는 자본투자시설 건설비(초기 자본투자지출) 외에 후속적으로 뒤따르는 유지관리비용 등을 총체적으로 관리할 수 있는 비용관리시스템을 구축해야 한다.

(4) 자본예산과 경상예산 간에는 예산편성 및 운영, 회계처리, 현금관리, 재무정보의 내용, 그리고 재무제표의 산출 등에 있어서 큰 차이가 있기 때문에 이와 관련된 회계기준을 마련해야 한다. 예를 들어, 자본회계의 경우 고정자산이 많기 때문에 감가상각 등 자산의 보유비용을 처리해야 하는 문제가 발생하지만, 경상회계에서는 이러한 문제가 발생하지 않는다. 특히, 자본예산체제에서는 투자사업의 타당성 검토, 원가산정, 성과측정이 중요한 의미를 갖기 때문에 이들을 객관적으로 산출할 수 있는 시스템이 구축되어야 한다.

(5) 자본예산제도의 도입단계에서는 자본예산을 심의하는 기구를 설치하고 이를 중심으로 기본정책 방향 등 각종 쟁점사항을 정리해 나가는 방안을 강구할 필요가 있다.

(6) 마지막으로, 자본예산제도의 실시를 위해서는 자본지출을 위한 투자계획과 재정계획을 수립하고 그것을 체계적으로 분석할 수 있는 전문 인력이 필요한데, 이들의 충원방안(또는 외주방안, 교육방안 등)에 대하여도 면밀히 검토해야 한다. ☺

〈참고문헌〉

- 김성태, “우리나라 중기재정계획의 실효성 제고방안”, 「재정학연구」 1권 4호 (통 권 제 59호), 269-305, 2008.
- 임성일, “지방자치단체 자본예산제도의 의의와 필요성”, 「지방재정」 14-25, 2005.
- 임동완, “발생주의·복식부기 정부회계와 재정관리제도의 연계방안”, 조세연구소 재정 network 발표논문, 2010.
- 정창훈, “자본예산제도 도입을 통한 효과적인 중기재정계획 수립 및 사업예산제도와의 연계방안”, 연구보고, 2010.
- 하연섭, 정부예산과 재무행정, 「다산출판사」, 2010.
- 행정안전부, 「2009-2013 중기지방재정계획수립기준」, 2009.
- 행정안전부, 「2012년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기 준」, 2011.
- 행정안전부, 「지방자치단체 재무회계 운영규정」, 2011.
- Bland, Robert L. and Wes Clarke, "Budgeting for Capital Improvement," in Roy T. Meyers (ed.), Handbook of Government Budgeting. 653-77, San Francisco: Jossey-Bass, 1999.
- Blondal, J., R., "Budgetary Reform in OECD Member Countries: Common Trends," OECD Journal on Budgeting. vol. 2, no. 4., 2003.
- Cuny, Thomas J., "Federal Budget Concepts: Bright Lines or Black Holes?" Public Budgeting & Finance 18 (2): 94-132, 2003.
- Marlowe, J. et. al, Capital Budgeting and Finance: A Guide for Local Governments, 2nd ed., ICMA: Washington, 2009.
- Mikesell, John, Fiscal Administration, 7th ed, Thomson Wadsworth, 2007.
- National Association of State Budget Officers, Budget Process in the States. Washington, D.C.: NASBO, 2008.
- Premchand A. 2007. "Capital Budgets: Theory and Practice". in Anwar Shah (ed.), Budgeting and Budgetary Institutions. 89-108. Washington, D.C.: The World Bank.
- Shah, A. (ed.), Local Budgeting, World Bank: Washington, 2007.
- Vogt, A. John., Capital Budgeting and Finance: A Guide for Local Governments, ICMA: Washington, 2004.

〈부 록〉

〈표〉 미국 주정부의 자본항목 정의

주 명	자본예산의 정의	최소규모
1. Alabama	· 개축, 수선, 중요 유지보수, 신축, 토지 매입, 추정 내용 연수가 1년을 초과하는 장비	No
2. Alaska	· 추정 내용연수가 1년을 초과하거나 \$25,000을 초과하는 자산	\$25,000
3. Arizona	· 건축 개축, 토지 매입, 기반 시설 및 자본 프로젝트	No
4. Arkansas	· \$500 이상 또는 내용연수가 2년 이상인 모든 자산	\$500
5. California	· 설비 및 토지의 매입, 개발 및 개량으로서, 관련 계획 비용 및 고정 자산 비용을 포함	No
6. Colorado	· 토지 매입: 건물 취득, 건설 또는 해체; 장비 취득 및 설치	자본지출 한도이상
7. Connecticut	· 고정자산의 취득 또는 기존 고정자산에 부가되는 모든 지출	No
8. Delaware	· \$250,000 이상으로서 내용연수가 20년 이상인 대규모 자본 프로젝트; \$250,000 미만이나 내용연수가 적어도 10년 이상인 소규모 자본 프로젝트	No
9. Florida	· 증축, 대체, 대규모 수선 및 개축 등 내용연수를 연장하는 부동산 관련 행위	No
10. Georgia	· 토지 매입, 신규 시설 건축, 대체/대규모 개축, 용지 개량 및 장비	No
11. Hawaii	· 토지 취득 및 개발, 신규 시설 설계 및 건설, 기존 시설에 대한 개축 또는 증축	No
12. Idaho	· 건물 및 기타 구조물의 건설, 리모델링 및 유지보수	\$30,000
13. Illinois	· 기존 시설의 수선, 유지보수, 개축, 리모델링, 기능 향상: 신규시설의 건축	\$25,000 (기체 가능 프로젝트)
14. Indiana	· 토지의 건설, 기능 향상, 수선, 취득 및 판매, 장비 및 자치단체 보조금	No
15. Iowa	· \$50,000을 초과하는 건물 및 토지에 대한 건설, 또는 개축 또는 개량	No
16. Kansas	· 신규 건설, 리모델링, 해체, 기능 향상 및 수선	No
17. Kentucky	· \$400,000을 초과하는 자본 건설 및 \$100,000을 초과하는 대규모 장치	\$400,000
18. Louisiana	· 토지, 건물, 장비의 취득 또는 영구적 개량	\$50,000
19. Maine	· \$3,000을 초과하는 개축, 수선, 대규모 유지보수, 신축, 토지 매입 및 장비	No
20. Maryland	· 내용연수 15년 이상의 취득, 설계, 건설 및 장비로서 \$100,000 미만의 차량 및 소모품은 제외	\$100,000
21. Massachusetts	· 신규 시설/기반 시설 및 대규모 개축 및 대규모 IT 사업	\$25,000
22. Michigan	· 건물 및 장비에 대한 계획, 취득, 건설 및 리모델링과 수선	No
23. Minnesota	· 취득, 사전설계, 설계, 건설, 해체, 집기 및 장비, 개축 및 대규모 수선	No
24. Mississippi	· 계획, 설계, 토지/건물 취득, 해체 신축, 비품 및 장비를 포함	\$150,000
25. Missouri	· 건설, 부동산 취득, 해체, 복원, 기능 향상, 장비 취득을 포함	\$25,000
26. Montana	· 법령에서 정하는 건물 및 건설	\$25,000

주 명	자본예산의 정의	최소규모
27. Nebraska	· 자본 건설로서, 신규 프로젝트 및 일상적인 유지 보수를 초과하는, 기존 시설에 대한 교체 또는 개축	No
28. Nevada	· 계획, 설계, 토지/건물, 취득, 해체, 신축, 집기, 장비, 리모델링, 재건축 및 유지보수	\$25,000 Or structured in nature
29. New Hampshire	· 내용연수가 5년 이상이면서 \$50,000을 초과하는 자산	\$50,000
30. New Jersey	· \$50,000을 초과하는 토지 매입, 건설, 수선, 장비; 리스 구매 계약	\$50,000
31. New Mexico	· 개축 및 수선, 신축, 토지매입, 차량 및 장비	\$100,000
32. New York	· 고정자산에 대한 취득, 건설, 해체; 대규모 수선/개축; 관련 장비 및 사전 조사	No
33. North Carolina	· \$100,000을 초과하는 개축, 대규모 수선, 자본화 대상 수선유지, 신축, 토지 및 대규모 장비	\$100,000
34. North Dakota	· \$1,500을 초과하는 신축, 증축, 개축, 복원, 건물 해체, 기반 시설	\$1,500
35. Ohio	· 개축, 신축, 토지 매입 및 장비	No
36. Oklahoma	· 토지 및 건물 매입, 건설 또는 대규모 수선, 대규모 장비 취득으로서 장기 계획 위원회가 \$25,000을 초과하는 취득에 대해 심의	\$25,000
37. Oregon	· 자산의 내용연수를 연장하거나 가치를 증가시키는 개량으로서 회계의 자본화 원칙과 연계	건설 \$500,000
38. Pennsylvania	· 건설, 개축, 개량, 장비, 집기, 토지 매입으로서 추정 내용연수가 5년 이상이거나 \$100,000 이상	\$100,000(기채) \$300,000(경상수익)
39. Rhode Island	· \$50,000을 초과하는 건설, 개축, 수선, 토지 매입, 장비 및 기능 향상	\$50,000(최소한의 자산 보호)
40. South Carolina	· \$100,000(일부는 예외)을 초과하는 건설, 개축, 수선, 해체 및 취득	\$25,000
41. South Dakota	· 1년 이상의 내용연수 및 \$5,000을 초과하는 자산	No
42. Tennessee	· 개축, 일정 규모 이상의 유지보수, 증축, 신규 시설	유지보수 \$100,000
43. Texas	· 개축, 대규모 수선, 신축, 토지, 장비 구입	No
44. Utah	· 공공 고정자산의 취득, 건설 및 개량	\$100,000
45. Vermont	· \$25,000을 초과하는 신축, 토지 매입, 대규모 유지보수 및 수선	\$25,000
46. Virginia	· \$25,000을 초과하는 부동산 취득, 개량, 신축, 독립형 장비	No
47. Washington	· 장기자산의 설계, 건축, 개축 및 취득	\$25,000
48. West Virginia	· \$100,000을 초과하는 취득, 건설, 개축, \$50,000을 초과하는 장비	장비 \$50,000 기타 \$100,000
49. Wisconsin	· 토지, 건물, 시설, 장비, 리모델링, 재건축 및 대규모 개량	\$100,000(리스장비는 최소규모 없음.)
50. Wyoming	· \$10,000을 초과하면서 내용연수가 10년 이상인 신축, 토지 매입, 재건축 및 대규모 개량	\$10,000
51. Puerto Rico	· 기반 시설, 개축, 복원, 신축, 토지 매입, 설치, 장비 취득	No

자료: National Association of State Budget Officers (NASBO), Budget Process in the States, Washington, D.C.: NASBO, 2008; 정창훈(2010)에서 재인용하였음.