

서울특별시 재정기획과 2003

서울시 재정의 계획기능
강화방안에 관한 연구
- 중기재정계획을 중심으로 -

허명순

서울특별시 재정기획과 연구보고서

시 정 연
2003-R-21
00

서울시 재정의 계획기능 강화방안에 관한 연구

- 중기재정계획을 중심으로 -

2003



서울시정개발연구원

Seoul Development Institute

연구진

연구책임	허명순	• 도시경영연구부 부연구위원
연구원	송우경	• 도시경영연구부 위촉연구원
	김애숙	• 도시경영연구부 위촉연구원
	이준수	• 도시경영연구부 위촉연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구의 개요

○ 연구의 목적 및 필요성

- 중기재정계획은 중·장기적 발전계획을 뒷받침하는 재정적 계획으로서 중·장기적 안목에서 부문별 투자방향을 설정하고 합리적인 자원배분을 통해 도시민의 복지향상을 목적으로 함. 중기재정계획은 당해연도 이상에 걸치는 투자사업에 관한 것으로 중기재정계획의 중요내용은 투자사업계획임.
- 이와 같이 중기재정계획은 도시기반시설의 중장기 투자방향과 규모를 결정하는 중요한 계획이지만, 지금까지 기존연구에서는 주로 세입이나 세출의 예측모형에 중점을 두고 있어 중기재정계획의 운영실태와 개선방안에 관한 연구가 없는 실정임.
- 현재 서울시에서 운영 중인 중기재정계획은 사업부서가 제시하는 모든 사업을 단순 통합하여 편성하고 있으며, 단년도 예산편성기준을 적용하고 있어 중장기 투자사업에 대한 계획기능이 부족함.
- 이에 본 연구는 도시기본계획을 포함한 상위계획 및 관련제도와 중기재정계획과의 연계성과 중기재정계획 수립과정상의 문제점을 분석하고 합리적인 중기재정계획 수립 및 운영방안을 제시하는데 그 목적이 있음. 본 연구는 궁극적으로 자본시설투자에 대한 합리적 결정과 관리를 도모하는 자본예산제도의 시행을 위한 기반을 마련하는 것으로 볼 수 있음.

○ 연구의 내용

- 서울시 중기재정계획 운영현황
 - 우리나라의 중기재정계획은 예산과정을 시작하는 첫 단계에 해당하는 사전적 재정관리제도로써, 기본계획에서부터 예산편성까지 일련의 흐름에서 장기계획과 예산을 연계하여 계획의 실효성을 확보하는 중요한 역할을 담당하게 됨. 그러나 서울시의 중기재정계획 수립실태를 살펴보면, 중기재정계획은 보통 차기년도 예산편성시에 세워지고 있으며 확정된 예산사업들을 중심으로 중기재정계획을 수립하는 역산방식을 취하고 있음.
 - 재정계획의 주요내용인 투자사업의 선정에 있어 사업에 대한 체계적인 평가과정을 거치지 않고 전년도 예산을 고려하여 점증적인 방법을 취하고 있어 합리적인 투자결정이 이루어지지 않고 있음.
 - 서울시의 중기재정계획은 일단 수립되고 나면 예산심의의 첨부자료로 제출될 뿐 계획수립의 내용이나 결과에 대한 평가가 이루어지지 않고 있음.
- 상위계획과 중기재정계획의 연계분석
 - 1998년부터 2002년까지의 중기재정계획의 내용을 검토해 본 결과, 서 「2011 서울도시기본계획」 상의 9개 부문 중 정보통신, 시민복지증진 및 문화수준향상 분야의 계획과 시책방향은 상당부분 반영되었음. 교통, 산업경제, 환경보전 분야의 도시기본계획은 중기재정계획에의 반영정도가 보통, 주택, 경관분야는 반영정도가 낮은 것으로 나타남.
 - 3대 민선시장의 정책의지가 담긴 2002년 시정운영 4개년 계획에 포함된 사업들은 2002년 중기재정계획에 대부분 반영되었음. 2001년도 중기재정계획에 포함되지 않았던 청계천 복원사업, 동북아 비즈니스 중심도시, 지역균형 발전도모 등은 새로운 수요에 대응한 민선시장의 정책의지가 반영된 것임.

- 중기재정계획과 투자심사 및 예산의 연계분석
 - 서울시의 재정운용체계는 상위 발전계획 → 중기재정계획 → 투자심사 → 예산편성의 과정을 거치도록 되어 있으며 중기재정계획은 물리적 계획과 예산을 연결하는 중요한 역할을 부여받음.
 - 2001년도 투자심사 대상사업의 중기재정계획 반영비율은 61%이며, 2002년도 투자심사 대상사업의 중기재정계획 반영비율은 68%로 나타나 중기재정계획과 투자심사의 연계가 미흡함.
 - 중기재정계획의 예산반영 정도를 살펴보면, 부문별 사업비 총액은 거의 일치하나 개별사업별로 비교해보면 중기재정계획 사업목록과 예산사업간에 괴리가 발생함.

- 세수예측방법
 - 중기재정계획 수립시 활용되는 세입예측은 과거 몇 년도의 추세와 실무자의 주관적 판단에 의존하고 있음. 중기재정계획에서 수립된 세수입 예측액과 실제 당해연도의 결산액을 비교해보면 예측의 시차가 늘어날수록 오차가 커지고 있음.
 - 세입 및 세출전망시 최근 몇 년간의 자료에 의존함으로써 장기적인 경제변화나 행정환경의 변화에 따른 추이가 반영되지 않아 중·장기적인 전망에 한계가 있음.

II. 정책건의

○ 중기재정계획 운용방식의 개선

- 중기재정계획의 범위를 투자사업에 대한 재정계획으로 한정하여, 중장기발전지표를 고려하여 하향적으로 결정하고 투자사업의 실시시기를 결정하는 역할을 수행하도록 함.
- 부문내의 우선순위 결정은 사업부서에서 담당하며, 사업 분야별, 사업의 성격에 따른 우선순위 선정기준을 지침에 제시함.
- 중기재정계획의 수립은 현 담당부서 뿐만 아니라 유관부서 실무자를 포함한 수립팀을 구성하여 중기재정계획에 대한 인식제고와 부서간의 협력을 도모하도록 함. 또한 재정계획위원회에 시의원, 외부전문가, 시민대표 등의 참여를 확대함.
- 중기재정계획을 의회에 보고하도록 하며, 중기재정계획안을 공개하여 계획으로 확정되기 전 공청회를 열어 주민의견을 수렴함.

○ 관련 계획과의 연계 강화

- 중기재정계획은 도시의 중장기적 발전방향을 제시하는 상위 발전계획의 실현수단이므로, 이러한 상위계획이 실질적으로 재정운용계획의 발전방향 제시해 줄 수 있도록 수립되어야 함.
- 계획적인 재정운영을 위해서는 정확한 예측을 통해 가용자원을 파악한 후 중장기적인 투자방향에 따라 투자사업을 결정하고, 타당성이 검증된 사업에 한해 예산을 배정하는 합리적인 재정운영체계의 수립이 필요함.

○ 환경적 여건의 개선

- 중기재정계획의 수립·운영을 담당하는 인력의 충원, 담당인력의 전문성제고, 세수예측이나 사업의 타당성 심사를 위한 지원기구의 설립이 요구됨.
- 현재 서울시의 세수예측방법은 중장기 예측에는 적합하지 않기 때문에 활용용도에 따라 다양한 예측기법 활용할 필요가 있음.
- 정책결정자나 실무자가 중기재정계획의 수립을 스스로의 학습과정을 통한 서울시 재정운영의 전문성을 제고하는 기회로 보는 인식의 전환이 필요함. 또한 재정계획위원회에 의회의원 및 시민대표를 참여시키고 계획의 공개를 통해 중기재정계획의 중요성 및 역할에 대한 시민의 인식을 제고함.

○ 자본예산제도의 도입

- 자본예산제도는 당해연도에만 영향을 미치는 경상예산과는 달리 대규모사업, 시설물의 건축, 장비의 도입 등 다년간에 걸쳐 편익을 가져오는 투자에 필요한 재원조달 및 관리를 도모하기 위한 예산제도임
- 중장기 투자사업에 대한 재원배분의 효율성을 도모하기 위해서나 성과측정을 위한 사업비용을 정확하게 평가하기 위해서 자본적 지출은 경상적인 것과 구분할 필요가 있음.
- 현행 예산구조에서 자본예산제도를 적용할 수 있는 부문은 지방채발행을 통한 세대간 형평성이 고려되고 수익성이 있는 지하철 건설, 하수처리장 건설, 주택 건설 등 특별회계사업 분야에 적용이 가능하다고 봄.

목 차

제 1 장 연구개요	3
제1절 연구의 목적 및 필요성	3
제2절 연구의 범위 및 방법	4
1. 연구의 범위 및 내용	4
2. 연구의 방법	4
제3절 연구의 체계	6
제4절 선행연구의 검토	7
제 2 장 서울시 중기재정계획 운영현황	11
제1절 중기재정계획의 개요	11
1. 개념 및 의의	11
2. 구성요소	12
3. 수립절차 및 체계	13
4. 담당조직 및 인력	19
5. 평가 및 환류	19
제2절 서울시 중기재정계획 현황	19
1. 2002년도 중기재정계획 현황	19
2. 중기재정계획의 부문별 자원배분 현황	21
제3절 상위계획 현황	23
1. 상위 국토계획	23
2. 도시기본계획	25
3. 부문별 계획	31
4. 시정운영계획	33
제4절 상위계획과의 연계현황	34
1. 연계현황 분석방향	34
2. 도시기본계획과의 연계현황	35
3. 시정운영계획과의 연계현황	37
제5절 투자심사 및 예산과의 연계현황	39
1. 서울시 재정운용체계	39
2. 중기재정계획과 투자심사의 연계현황	40
3. 중기재정계획과 예산의 연계현황	41

제 3 장 중기재정계획 운영상의 문제점	47
제1절 수립과정 및 운용방법의 문제점	47
1. 중장기 투자방향 설정방법의 문제점	47
2. 자원배분방법의 문제점	48
3. 계획수립과정의 폐쇄성	49
4. 계획대상범위의 문제점	49
5. 담당인력 및 참여자 범위상의 문제점	50
6. 평가 및 환류의 문제점	52
제2절 도시기본계획과 연계상의 문제점	53
1. 도시기본계획의 비실효성	53
2. 부문별 계획지표 설정상의 문제점	54
3. 재정계획의 비현실성	55
제3절 투자심사 및 예산과 연계상의 문제점	56
1. 중기재정계획과 투자심사의 연계미흡	56
2. 중기재정계획과 예산의 괴리	57
3. 재정운용체계의 절차 미준수	58
제4절 예측기법의 문제점	60
1. 서울시의 세수예측방법	60
2. 세입예측방법의 문제점	63
3. 세출예측방법의 문제점	64
4. 예측자료의 부족	65
제 4 장 중기재정계획제도의 개선방안	69
제1절 제도개선의 기본방향	69
1. 개선의 기본방향	69
2. 해외사례의 시사점	70
제2절 운용방식의 개선	74
1. 계획성 제고를 위한 역할규정	75
2. 중기재정계획의 범위조정	77
3. 중기재정계획수립팀 운영	79
4. 평가·환류시스템 구축	80
제3절 관련제도와의 연계강화	81
1. 도시기본계획과의 연계강화 방안	82
2. 계획재정운영체계 확립	83

제4절 환경적 여건의 개선방안	84
1. 인력수준 개선	85
2. 세수예측기법 활용	86
3. 자료의 구축	87
4. 인식제고	87
제5절 자본예산제도 도입	88
1. 도입의 필요성	88
2. 도입의 기본방향	89
3. 도입시 제기되는 문제점	90
제 5 장 요약 및 정책건의	95
참고문헌	101
부록	107
Abstract	119

표 목 차

<표 2-1> 중기재정계획 수립일정	18
<표 2-2> 예산편성 일정	18
<표 2-3> 2002 중기재정계획의 세입현황	20
<표 2-4> 2002 중기재정계획의 세출현황	21
<표 2-5> 중기재정계획 부문별 투자재원 배분현황	23
<표 2-6> 「2011 서울도시기본계획」 추진과제	30
<표 2-7> 개별법에 의한 부문별 계획내역	32
<표 2-8> 서울시정 20대 과제와 중기재정계획 해당부문	34
<표 2-9> 「2011 서울도시기본계획」 부문별 계획과 중기재정계획의 연계	35
<표 2-10> 부문별 투자계획 비교(2002~2006)	37
<표 2-11> 시정 4개년계획과 중기재정투자계획의 변화	38
<표 2-12> 중기재정계획과 투자심사의 연계현황	41
<표 2-13> 재정계획운영비율	42
<표 2-14> 중기투자계획의 예산반영정도 (시민복지)	43
<표 2-15> 중기투자계획의 예산반영정도 (도로·교통)	43
<표 3-1> 2002년 중기재정계획 사업규모	50
<표 3-2> 중기재정계획의 투자심사 반영정도	57
<표 3-3> 중기재정계획사업과 예산사업의 불일치	58
<표 3-4> 중기재정계획-투자심사-예산의 연계여부	59
<표 3-5> 재정운용체계에 관한 법규정 및 지침내용	59
<표 3-6> 서울시 세입예측방법	62
<표 3-7> 세수입의 예측치, 실제치 및 오차율	63
<표 3-8> 예측방법에 따른 등록세 예측오차율	64
<표 4-1> 사업의 시행시기에 관한 기준(Fairfax 카운티)	76
<표 4-2> 서울시 기금의 종류 및 규모	78
<표 4-3> 통합된 재정운용체계에 따른 일정	84
<표 4-4> 중기재정계획사업의 성질별 비중	89
<표 4-4> 중기재정계획사업의 성질별 비중 (도로·교통)	90

그림 목 차

<그림 2-1> 서울시 중기재정계획 수립체계	14
<그림 2-2> 중기재정계획기간 부문별 자원배분현황	22
<그림 2-3> 2002 시정 4개년계획 시정목표	33
<그림 2-4> 서울시 재정운용체계	39

第 I 章 연구개요

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

제 2 절 연구범위 및 방법

제 3 절 연구의 체계

제 4 절 선행연구의 고찰

제 1 장 연구개요

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

일반적으로 계획은 두 가지 형태로 볼 수 있는데 실질적인 계획과 재정적 계획이 그것이다. 실질적인 계획은 보통 개발계획으로 불리는 것으로 도시가 지향해야할 장기적인 개발목표와 방향을 제시하고, 목표를 성취하기 위한 물리적, 인적, 재정적 자원의 동원에 관한 계획을 수반한다. 재정계획은 보다 좁은 범위를 지니며 실질적인 계획의 수단으로 장래의 예산에 대한 계획 및 재원조달방법 등에 관한 계획으로 우리나라의 중기재정계획이 이에 해당한다.

중기재정계획은 중·장기적 개발계획과 연계되어 중장기적 안목에서 분야별 투자방향을 설정하고 합리적인 자원배분을 통하여 도시민의 삶의 질을 향상시킴을 목적으로 한다. 중기재정계획은 도시의 기반시설에 대한 중장기적 투자방향과 규모를 결정하는 중요한 계획이지만, 중기지방재정계획의 운영실태 및 내용분석을 통한 개선방안을 밀도 있게 연구한 사례는 거의 없는 실정이다. 현재 서울시에서 운영 중인 중기재정계획은 형식적으로는 도시기본계획과 부문별 발전계획을 수용하고 있으나, 실무에서는 사업부서가 제시하는 투자사업을 단순 통합하여 편성하고 있는 상향식 방법을 취하고 있어 자본시설 투자에 대한 계획기능이 부족한 실정이다.

따라서, 본 연구는 서울시 도시기본계획, 부문별 개발계획 및 관련제도와 중기재정계획간의 연계성을 강화할 수 있는 방안을 모색하고 서울시 중기재정계획 수립과정상의 문제점을 분석하여 합리적인 중기재정계획 수립을 위한 지침과 운영방안을 제시하는데 목적을 둔다. 본 연구는 궁극적으로 자본시설투자에 대한 합리적 결정과 관리를 도모하는 자본예산제도의 시행을 위한 기반을 마련하기 위한 것이라 볼 수 있다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위 및 내용

본 연구의 시간적 범위는 1998~2002년까지의 중기지방재정계획을 중심으로 하되, 분석 내용과 자료이용 가능성에 따라 분석연도가 유동적이다. 연구의 대상은 서울시 본청의 중기지방재정계획을 대상으로 하며 일반회계와 특별회계를 포함한다.

제1장에서는 연구의 목적 및 필요성, 연구의 범위 및 내용, 연구의 방법 및 선행연구를 고찰하고 있으며, 제2장에서는 서울시 중기지방재정계획의 수립과정 및 운영현황, 1998년부터 2002년까지의 중기재정계획에 따른 부문별 투자방향을 살펴보았다. 또한 중기재정계획과 관련된 상위계획, 투자심사제도 및 예산과의 연계를 분석하여 재정운영이 어느 정도 계획적으로 이루어지고 있는지 살펴보았다.

제3장에서는 제 2장에서 분석된 내용과 서울시 중기재정계획 수립 부서인 재정분석담당관실 및 각 실·국 공무원들과의 면담 결과를 통해 서울시 중기지방재정계획의 수립·운영과 관련된 문제점을 살펴보았다. 이러한 문제점은 크게 수립과정 및 운용방법, 도시기본계획, 투자심사 및 예산과의 연계, 예측기법상의 문제점으로 나누어 살펴보았다.

제4장에서는 서울시 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과와 해외사례를 통해 문제점에 대한 개선방안 및 시사점을 도출하였다. 이를 바탕으로 서울시 중기재정계획의 합리적인 수립·운영을 위한 개선방안을 제시하였다. 마지막으로 제5절에서는 본 연구의 논의를 종합한 후, 본 연구의 한계점을 밝히고 향후의 연구방향을 제시하고 있다.

2. 연구의 방법

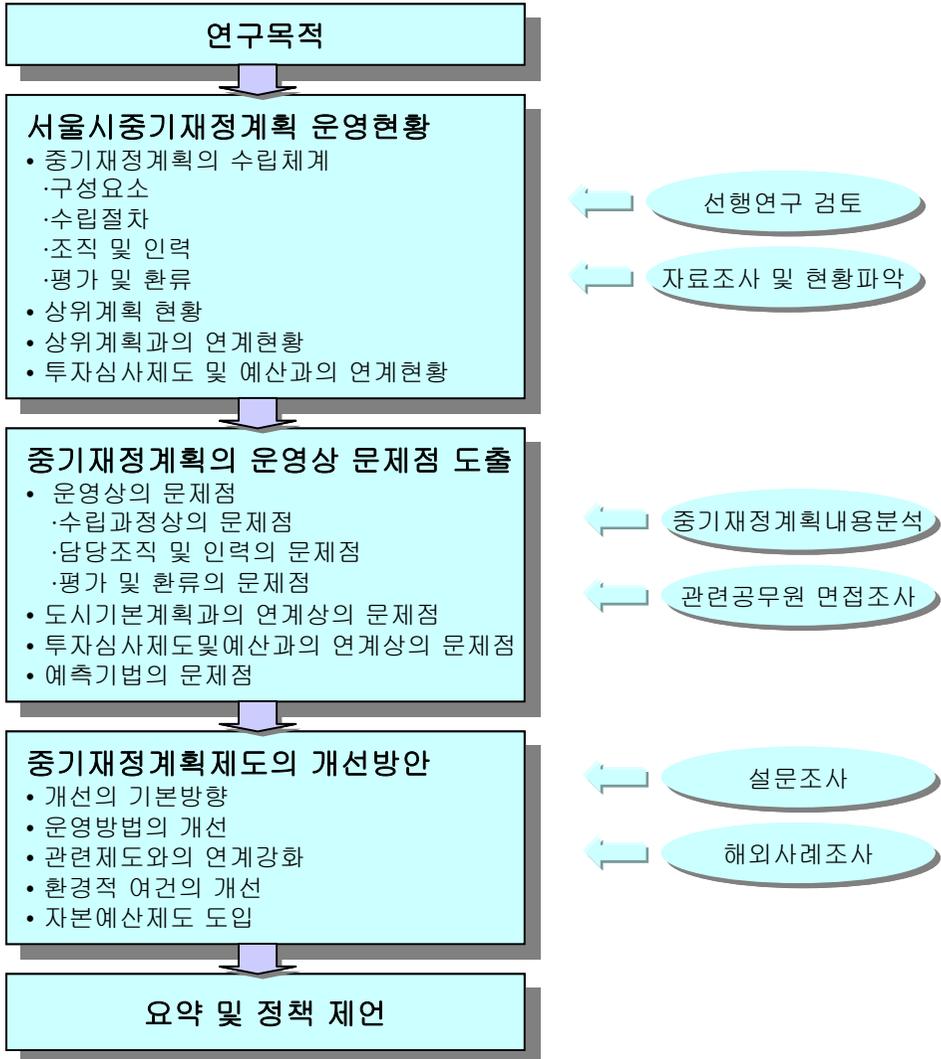
본 연구에서는 서울시의 중기지방재정계획의 운용현황 및 내용을 분석하고 해외 선진도시의 사례연구를 통해, 중기지방재정계획이 서울시의 중장기발전계획을 실현하는 수단으로서 실효성을 가질 수 있도록 합리적인 계획수립 및 운영방안을 살펴보는 데 목적이 있다.

서울시 중기재정계획의 운영실태 및 내용분석은 기존의 문헌과 서울시 중기재정계

획 및 관련 문서의 분석을 통해 이루어졌다. 또한 중기재정계획 수립 담당부서 및 부서별 관련 공무원과의 면담 및 설문조사를 통해 중기재정계획의 내용 및 수립과정상의 문제점과 개선방안에 대한 의견을 수렴하였다. 마지막으로 해외 선진도시의 사례연구를 통해 중기재정계획제도의 내용 및 수립과정에서 시사점을 도출하여 중기재정계획제도의 개선방안에 반영하였다.

면담조사는 재정분석담당관실의 계획수립 담당자 및 각 사업부서 예산담당 공무원을 대상으로 이루어졌으며, 설문조사는 서울시 본청 79개과, 30개 사업소, 시의회, 시립대 등의 예산담당 직원을 대상으로 실시하였다. 설문은 총 150부 중 72부가 회수되어 응답율은 48%로 나타났다.

제 3 절 연구의 체계



제 4 절 선행연구의 검토

서울시 세입과 세출에 대한 연구로 김지욱(2000)의 “서울시 재정지출 요인분석 및 수요전망”, 김현아(2001)의 “서울시 세입예측을 위한 모형연구”, 우동기·배인명(1994)의 “서울시 지방재정 예측과 배분에 관한 연구” 등이 있으나 이 연구들은 주로 세입 및 세출의 추정모형에 중점을 두고 있어 중기지방재정계획의 일부분만을 연구범위에 담고 있다.

본 연구는 기존 연구와는 달리 중기재정계획의 운영 현황과 문제점을 도시기본계획 및 기타 관련 제도와의 연계성이란 측면에서 살펴보고, 이를 개선하기 위한 제도의 개선방안을 행·재정적 측면에서 모색한다는 면에서 기존 연구와 차별성을 두고 있다.

유사 선행 연구	연구 내용	비 고
우동기·배인명 “서울시 지방재정 예측과 배분에 관한 연구” (서울시정개발연구원, 1994)	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 본청, 자치구를 대상으로 세입, 세출의 예측모형을 제시함 - 자원배분 측면에서 조정교부금 제도의 개선방안을 제시함 	<ul style="list-style-type: none"> - 세입, 세출의 예측모형소개와 조정교부금 개선에 주안점을 둔 연구
김지욱, “서울시 재정지출 요인분석 및 수요전망” (서울시정개발연구원, 2000)	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 재정수요를 예측하기 위해 시계열모형, 인과모형을 구축하여 모형의 타당성 검증 - 구축한 모형을 통해 서울시 재정지출 총계규모를 예측함 	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 재정여건을 고려한 모형구축 및 이를 통한 거시적 재정지출 규모 추정에 초점을 둔 연구
김현아 “서울시 세입예측을 위한 모형연구” (서울시정개발연구원, 2001)	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 세수규모 추정을 위한 모형구축 - 각 세목별 세입에 영향을 미치는 요인변수 도출 및 관계규명 	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 세입변화 추이를 설명하고 예측할 수 있는 모형구축에 초점을 둠
최해범 “지방재정계획을 위한 재정예측모형의 응용” (경남발전연구원, 1994)	<ul style="list-style-type: none"> - 재정예측을 위한 기존 활용방법의 소개 - 세입, 세출모형을 소개하고 함양군을 사례로 세입 및 세출 추계 	<ul style="list-style-type: none"> - 세입, 세출추계를 위한 회귀모형을 소개하고 함양군을 사례로 시범적으로 적용한 연구
김재형 “적정 사회간접자본 및 투자수요 추정과 정책과제” (한국개발연구원, 1998)	<ul style="list-style-type: none"> - 사회간접자본의 투자수요의 추정 방법 소개 - 교통부문을 사례로 투자액 추정 및 적정성 논의 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회간접자본을 사례로 스톡 및 투자수요 추정에 초점을 둔 연구

第 II 章 서울시 증기재정계획 운영현황

제 1 절 증기재정계획의 개요

제 2 절 서울시 증기재정계획 현황

제 3 절 상위계획 현황

제 4 절 상위계획과의 연계 현황

제 5 절 투자심사 및 예산과의 연계 현황

제 2 장 서울시 중기재정계획 운영현황

제 1 절 중기재정계획의 개요

1. 개념 및 의의

중기지방재정계획(Medium-term local financial plan)¹⁾은 장기적인 지역개발계획을 뒷받침하기 위한 재정적 계획으로서 예산의 시계를 5년으로 연장하고 매년 계획 기간을 1년씩 연장하여 새로운 5년 계획을 세우는 연동계획이다. 이러한 중기지방재정계획은 중장기적으로 계획과 예산을 연계함으로써 중장기적인 재원조달과 투자방향 설정, 그리고 지역개발계획의 실천성 및 투자의 효율성 제고에 의의를 둔다.

중기지방재정계획은 중장기에 걸치는 재정운용정책을 먼저 수립하고, 이에 따른 재원동원 및 배분방향을 계획함으로써 현행 단년도 예산의 합리성을 제고시키는 것이다. 또한 매년 계획기간을 1년씩 연장하여 새로운 5년계획을 세우는 식으로 연동화시킴으로써 사회의 상황 및 여건 변화를 반영하여 전 해에 작성된 중기지방재정계획 내용을 수정·보완하고 계획과 현실간의 괴리를 축소·조정하여 계획 집행상의 융통성을 유지하게 된다.

지방정부는 중기지방재정계획을 수립함으로써 지방재정을 거시적 차원에서 전체적으로 파악할 수 있으며 재정규모와 투자사업 등 재정운용의 방향을 설정할 수 있다. 즉, 3~5년간의 연도별 세입전망을 기초로 가용재원을 미리 파악하고 한정된 재원을 동원·배분함으로써 정책방향과 우선 순위를 고려하여 불필요한 지출을 억제시키는 역할을 하게 되는 것이다. 또한 중기지방재정계획에서 제시된 사업내용을 통해 각 부서별 가용재원의 한계를 사전에 예측할 수 있게 함으로써 무계획적인 예산요구나 사업변경에 대한 예산낭비를 방지할 수 있게 된다. 다른 한편으로 지방자치단체의 재정상황을 분석·예측하고 이에 대처하기 위한 새로운 지방재정운영의 내용과 방법을 제시함으로써 지방자치단체의 행·재정지표 기능을 수행한다.

현행 우리나라의 재정관리제도는 예산편성, 투융자심사실시, 지방채의 발행, 국고보

1) 본 보고서에서는 「중기지방재정계획」과 「중기재정계획」을 교환적으로 사용한다.

조금의 신청시 중기재정계획에 반영된 사업에 한하여 편성 또는 신청하도록 하고 있어 재정운영의 계획성을 강조하고 있다. 중기지방재정계획은 예산과정을 시작하는 첫 단계에 해당하는 사전적 재정관리제도로서, 중기재정계획은 기본계획에서부터 예산편성까지 일련의 흐름에서 장기계획과 예산을 연계하여 계획을 실효성을 확보하는 수단으로 중요한 역할을 담당하게 된다.

2. 구성요소

중기지방재정계획은 계획 대상단체, 계획의 범위, 계획기간, 계획의 내용, 계획운용 방식별로 구별된다. 이 중에서 계획의 범위, 계획기간 및 계획운용방식 측면을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

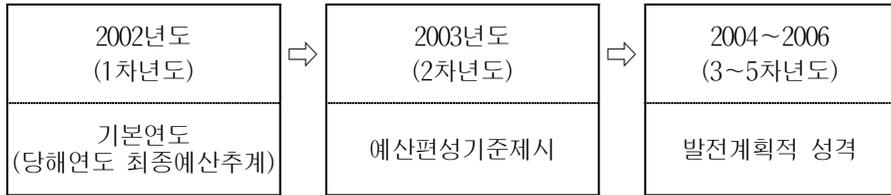
1) 계획의 범위

중기지방재정계획은 크게 세입계획과 세출계획으로 구성되며 전자는 세입전망 및 재원조달방안을 작성하는 것이고, 지출계획은 재원배분방안을 작성하는 것이다. 대상범위는 일반회계, 특별회계와 재정투융자기금이 포함된다. 2002년 서울시 중기재정계획 수립지침에 의하면 특별회계는 자체재원조달이 가능한 범위내에서 계획을 수립하도록 하고 일반회계로부터의 지원은 정책상지원이 필요한 경우로 한정하고 있다. 재정투융자기금은 연도별 운용계획을 수립하여 회계별 차입 및 상환규모와 연계를 도모하고 있다.

2) 계획기간

중기지방재정계획은 지방자치단체의 시책을 실현하기 위한 구체적인 실행계획으로서의 성격을 가지고 있으므로 계획기간은 지방재정계획에 담겨진 정책목표의 실효성 확보, 사회·경제적 정세에 대한 정확한 예측을 담보할 수 있어야 한다. 중기재정계획은 국가별로 3년에서 5년 정도의 시계를 갖고 있으며 우리 나라는 5년 계획을 세우고 있다. 기본적으로 전년도 최종예산을 기준으로 하고 있으며, 1차년도는 당해연도 최종예산의 추계, 2차년도는 익년도 예산편성의 기준제시, 그리고 3~5차년도는 발전계획적

성격을 띤다. 예를 들면, 2002년~2006년 중기지방재정계획의 계획 기간별 성격은 다음과 같다.



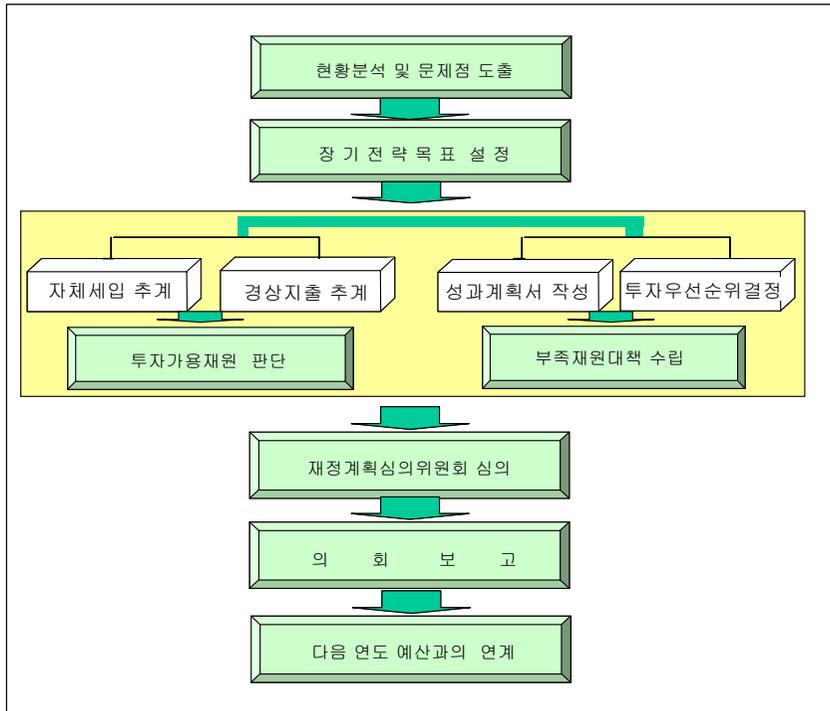
3) 계획운용 방식

중기지방재정계획은 예산안의 첨부서류로 제출될 뿐 법적 효력이 없으며 연동화 방식으로 운영되고 있다. 법적효력이 인정되지 않는 것은 재원배분의 우선순위를 3~5년 후의 사업에 대해서까지 확정하기가 곤란할 뿐만 아니라 여러 가지 행·재정적 여건변화 때문에 그 집행과정에서 변동될 수밖에 없는 현실적 이유 때문이다. 비슷한 맥락에서 단년도 예산의 연계 및 재정계획 자체의 탄력성을 확보하기 위한 제도적 장치로서 연동화 방식이 활용되고 있다.

3. 수립절차 및 체계

1) 중기지방재정계획 수립 절차

중기지방재정계획은 중앙정부에서 중·장기 국가발전 목표와 부문별 정책 방향 등 지방재정계획 수립에 필요한 정책지침을 시달하면 이를 기본으로 하여 ①현황분석 및 문제점 도출, ② 목표설정 단계(장기전략목표 및 성과목표), ③ 투자가용재원 판단, ④ 부족재원대책 수립, ⑤ 재정계획심의위원회 심의, 그리고 마지막으로 ⑥ 의회보고 및 다음 연도 예산편성과의 연계의 6단계를 거쳐 수립·확정된다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.



<그림 2-1> 중기재정계획 수립체계

(1) 현황 분석 및 문제점 도출

현황분석 및 문제점 도출 단계에서는 국가 및 서울시 경제여건 및 재정운영방향을 분석하고 경제적·사회적 변화로 인한 분야별 재정 및 행정수요의 변화 등을 예측하여, 현재의 공급추세와 비교분석 하고 이를 통해 예산운용과정에서의 제도 및 집행상의 문제점을 도출한다.

(2) 목표 설정 단계

서울시의 경우 타 시·도와는 달리 실·국별 책임경영을 위한 성과중심의 실적관리계획을 수립하고 있다. 이에 따라 예산편성시 사업추진방향 및 사업성과 등을 검토하는 성과주의 예산제도를 도입하고 있다. 따라서 중기재정계획 수립시에도 각 실·국이 조직의 전략목표 및 성과목표를 설정하고 이에 따라 사업계획서를 제출하고 있다.

전략목표는 도시기본계획 및 시정운영 4개년 계획 추진을 위한 조직의 목표를 실행하기 위한 실·국 단위의 최상위목표를 뜻한다. 성과목표란 전략목표를 뒷받침하는 과 단위의 하위·중간목표를 말하며 이를 달성하기 위해 성과지표를 개발한다. 성과지표란 목표달성여부를 측정하기 위해 개발한 계량·비계량적 척도를 뜻한다. 각 실·국 별로 전략목표가 설정되면 전략목표를 달성하기 위해 각 과제별로 적합한 성과지표와 성과목표를 제시한다. 이때 성과목표 및 성과지표 역시 각 실·국의 과단위에서 설정된다.

(3) 투자가용재원 판단

투자가용재원 판단하는 단계에서는 재정규모와 함께 일반재원과 특정재원의 추계에 의한 세입규모를 전망하고 여기에서 기본재정지출수요인 인건비, 기본경비 등의 경상비 및 법정무경비에 대한 수요 추계액을 차감하여 가용재원규모를 결정한다.

일반회계 지방세 세입은 세목별로 세액변화 요인변수를 설정하고 이 요인들의 성장률에 근거한 진도비 방식을 이용하여 추계한다. 세외수입은 재산임대수입, 사용료수, 수료수입, 이자수입 등과 같은 경상적 세외수입과 재산매각수입, 용자금수입, 부담금, 잡수입 등의 수입이 불규칙한 임시적 세외수입 2가지 종류가 있다. 이러한 세외수입도 세원별로 전년대비 신장율 또는 몇 개년 평균징수액 등의 방법으로 추계하고 있다.

경직성경비 및 법정무경비에 대한 경상지출추계는 매년 일정비율의 증가를 예측하여 추계한다. 예를 들어 2002년의 경우, 인건비의 예측은 인력을 현 수준에서 동결되는 것을 전제로 매년 5.0% 처우개선비를 반영하여 추계하였다.

(4) 부족재원대책 수립

부족재원대책 수립단계에서는 계속사업과 신규사업 등 단위사업에 대한 타당성을 분석하여 우선 순위를 결정한 후 투자수요를 판단한다. 총 가용재원의 한도 내에서 우선순위를 조정하여 부문별 자원배분구조를 결정한 후 최종적으로 재원대책을 강구한다. 이때 투자수요의 판단은 투자부문별로 구분하여 과거의 투자실적, 투자 지출의 구조, 주민의 기본수요 및 상위계획의 방향을 고려함으로써 부문별 투자사업에 대해 합리적인 투자 우선 순위를 설정하고 투자 사업계획을 수립하도록 하여야 한다.

중기재정계획에서 부문별 투자우선순위에 대한 판단은 중기재정계획 수립 초기에 각 실·국별로 예산의 한도액을 설정해 주는 정도로 이루어지고 있다. 서울시의 경우는 타 자치단체나 중앙정부와는 달리 성과주의 예산주의의 실시로 실·국 책임경영체로 운영되기 때문에 부문별 우선순위 배분을 실·국의 예산한도액 설정으로 대체하는 있는 셈이다.

부족재원마련은 각 실·국에서 사업계획서를 수립하여 제출할 때 사업계획서와 함께 부채계획 및 채무부담행위계획을 함께 수립하여 제출하도록 되어있다. 부족재원대책은 사업추진과 관련하여 조달 가능한 국고 보조, 정부의 특별회계, 기금의 재원을 최대한 발굴 확보하고자 한다. 부족재원에 대해서 불가피하게 지방채를 발행해야 할 경우는 상환조건 등을 고려하여 최소한도의 지방채만 발행하도록 한다. 이때 지방채 발행은 중기재정계획과 연계하여 건전하고 계획적으로 운영하며, 반드시 중기재정계획상의 지방채발행계획에 반영되어야 한다.

(5) 재정계획심의위원회 심의

재정계획심의위원회 심의 단계에서는 위의 절차를 거쳐 수립된 중기지방재정계획안을 관계전문가 등으로 구성된 지방재정심의위원회에서 재원조달, 투자우선순위, 부족재원 조달대책 등에 관해 심의·확정한다. 재정계획심의위원회는 지방재정법 제 16조의 2의 규정과 「사회간접자본시설에대한민간투자법」 제 6조 4항 및 같은 법 시행령 제 4조의 9항의 규정에 의하여 서울특별시재정계획의 수립, 예산편성, 민간투자사업 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 서울특별시재정운영조례에 근거를 두고 설치·운영되고 있다.

재정계획심의위원회의 업무는 ① 서울특별시 재정 운영방향에 관한 사항, ② 기채 등 재원조달 및 지방채 상환·관리, ③ 재원 배분방법 및 중점투자방향에 관한 사항, ④ 「사회간접자본시설에대한민간투자법」 및 동법 시행령에서 민간투자심의위원회의 심의를 거치도록 규정한 사항, ⑤ 기타 재정운용 또는 민간투자사업과 관련하여 시장이 부의하는 사항에 관한 심의를 담당한다.

현재 서울시의 1차~3차 재정계획심의위원회 구성을 살펴보면 위원장으로 행정1부 실장이, 부위원장으로 기획예산실장이 참여하고 있으며 내부위원으로 시정기획관, 행

정관리국장, 건설국장, 그리고 산업경제국장 및 교통관리실장 등 2~4인이 참여하고 있다. 외부위원으로는 시의원 1~2인, 교수, 학자 및 관련 분야 전문가 3~5인이 참여하고 있다.

(6) 다음 연도 예산편성과 연계

서울시에서 재정계획심의위원회의 심의를 거쳐 계획이 확정되면 지방의회에 보고하고 행정자치부 장관에게 익년도 5월까지 제출하도록 되어 있다. 행정자치부에서는 자치단체의 계획을 취합하여 전국종합계획을 수립하고 중앙관계부처와의 협의를 거쳐 국무회의에 보고 한 후 자치단체에 시달하고 있다. 이러한 계획의 결과는 다음 연도 예산편성 기준으로서 역할을 담당하도록 되어 있다.

2) 중기지방재정계획 수립 일정

서울시 중기재정계획은 4월~7월에 다음과 같은 절차를 거쳐 수립된다. 중기재정계획지침이 4월에 각 부서에 시달되면 각 부서별로 사업계획(안)을 작성하여 제출한다. 일반회계 세입 검토 및 조정, 그리고 수집된 사업계획(안)의 검토·조정이 5월에 이루어지고 6월에는 중기재정계획의 종합조정 과정을 거쳐 계획(안)이 수립된다. 수립된 계획(안)은 6월말 재정계획심의위원회의 심의를 거쳐 7월에 확정되고 확정된 중기재정계획은 시의회에 보고됨으로써 최종 확정된다.

<표 2-1> 중기지방재정계획 수립일정

구 분	추진 일정	비 고
● 지침시달	4.	재정분석담당관
● 부서별 계획(안) 작성 - 각 과·사업소 -> 실·국·본부 - 일반회계세입부서-> 세무행정과 - 실·국·본부 -> 재정분석담당관 - 일반회계세입추계 -> 재정분석담당관	4. 20 4. 20 4. 30 4. 30	각 과·사업소 실·국·본부 실·국·본부 세무행정과
● 일반회계 세입 검토 및 조정	5. 1 ~ 5. 10	재정분석담당관
● 부문별 검토 및 조정	5. 11 ~ 5. 31	재정분석담당관
● 종합조정 및 계획(안)수립	6.1 ~ 6. 15	재정분석담당관
● 재정계획심의위원회 심의	6월말	재정분석담당관
● 계획확정	7월초	재정분석담당관
● 시의회보고	7월중순 이후	재정분석담당관

자료: 서울시 중·장기 지방재정계획 수립지침(2003)

위와 같은 과정을 거쳐 수립된 중기재정계획은 다음 연도 예산편성시 기초 자료로 이용된다. 5년 단위의 중기재정계획과 단년도 예산의 유기적 연계는 계획의 실효성 제고에 있어 매우 중요하므로 중기재정계획의 수립일정과 더불어 예산편성 일정을 숙지할 필요가 있다. 예산편성은 중기재정계획이 수립된 이후인 7월 말 이후부터 일정이 시작된다.

<표 2-2> 예산편성 일정

구 분	추진 일정	비 고
● 예산편성지침 시달	7. 31	
● 예산편성요구서 작성·제출	7. 16~8. 7	
● 예산담당부서 조정	8. 7 ~10. 30	
● 예산안의 의회 제출·심의 ○ 시·도의 경우 ○ 시·군 및 자치구의 경우	회계연도 개시 50일 전 회계연도 개시 40일 전	
● 예산안의 시의회 의결 ○ 시·도의 경우 ○ 시·군 및 자치구의 경우	회계연도 개시 15일 전 회계연도 개시 10일 전	

자료: 알기쉬운 예산실무, 서울특별시(2002)

예산편성 요구서 작성·제출과 예산담당부서 조정은 예산편성잠정기준이 시달되면 실·국별로 인건비 및 기본경비, 그리고 사업비에 대해 한도액의 범위내에서 요구서를 작성하고 예산 확정전에 실·국과 기획예산실간의 사전협의를 통해서 종합·조정된다.

4. 담당조직 및 인력

2002년까지 중기재정계획 업무는 예산부서에서 예산업무와 함께 진행되어 왔으나 2003년 서울시 조직개편을 거치면서 예산부서에서 따로 분리되어 나왔다. 현재는 경영기획실, 정책기획관 하부 “재정분석담당관실”에서 중기재정계획 수립업무를 담당하고 있다. 재정분석담당관실은 재정총괄팀, 공기업 1팀, 공기업 2팀, 부채관리팀, 그리고 기금운용팀의 총 5개 팀으로 구성되어 있으며 그 중에서 중기재정계획수립은 재정총괄팀의 업무로 되어있다. 재정총괄팀 내에서 중기재정계획 수립 업무를 담당하는 인력은 총 2명에 불과하며 이들은 중기재정계획 수립업무만을 전담하는 것이 아니라 다른 업무도 병행하고 있다.

5. 평가 및 환류

서울시에서는 일단 중기재정계획이 수립되고 나면 예산심의의 첨부자료로 제출될 뿐 계획수립의 결과에 대한 사후평가는 이루어지지 않고 있다. 중앙정부 차원에서는 행정자치부에서 매년 5월 각 자치단체의 계획을 취합하여 전국종합계획을 수립하고 있는데 각 자치단체 중기재정계획의 예산반영율을 재정분석자료로 사용하고 있다.

행정자치부의 「2004년도 지방자치단체 중기지방재정계획 수립지침」을 살펴보면, 지방자치단체별로 중기지방재정계획수립 내용의 적정성을 평가하여 계획수립내용의 전문성 및 객관성을 촉진시키고, 평가 결과를 연동화하여 계획수립시 반영하도록 하는 등 평가·환류기능을 강화한다고 밝히고 있다.

제 2 절 서울시 중기재정계획 현황

1. 2002년도 중기재정계획 현황

서울시 중기재정계획(2002~2006)의 세입, 세출 현황을 살펴보면 다음과 같다. 계획기간 중 총 세입규모는 59조 9,155억원이며 일반회계 45조 3,491억원(75.7%), 특별회계 14조 5,664억원(24.3%)으로 구성되어 있다. 재원별 구성비를 살펴보면, 자체수입이 전

체의 88.3%, 국고보조금이 6.7%, 그리고 지방채수입이 5.0%의 구성비율을 보인다.

<표 2-3> 2002 중기재정계획의 세입현황

(단위 : 백만원)

구 분	계	2002	2003	2004	2005	2006
총계	59,915,480	11,192,426	11,462,220	12,124,418	12,397,006	12,739,410
일반회계	45,349,076 (100%)	8,380,876 (100%)	8,739,500 (100%)	9,203,500 (100%)	9,387,800 (100%)	9,637,400 (100%)
세수입	39,552,669 (87.2%)	6,923,958 (82.6%)	7,608,231 (87.1%)	7,990,953 (86.8%)	8,343,687 (88.9%)	8,685,840 (90.1%)
세외수입	3,794,469 (8.4%)	1,051,958 (12.5%)	751,988 (8.6%)	822,250 (8.9%)	641,135 (6.8%)	527,138 (5.5%)
국고보조금	2,001,938 (4.4%)	404,960 (4.8%)	379,281 (4.3%)	390,297 (4.2%)	402,978 (4.3%)	424,422 (4.4%)
특별회계	14,566,404 (100%)	2,811,550 (100%)	2,722,720 (100%)	2,920,918 (100%)	3,009,206 (100%)	3,102,010 (100%)
사업수입	6,845,448 (47.0%)	1,304,833 (41.5%)	1,270,263 (46.7%)	1,376,028 (47.1%)	1,432,885 (47.6%)	1,461,439 (47.1%)
사업외수입	2,730,809 (18.7%)	639,752 (22.7%)	625,528 (23.0%)	466,025 (16.0%)	483,884 (16.1%)	515,620 (16.6%)
국고보조금	2,003,207 (13.8%)	310,279 (11.0%)	295,175 (10.8%)	470,265 (16.1%)	459,537 (15.3%)	467,951 (15.1%)
지방채수입	2,986,940 (20.5%)	556,686 (19.8%)	531,754 (19.5%)	608,600 (20.8%)	632,900 (21.0%)	657,000 (21.2%)

계획기간 중 총 세출규모는 60조 9,936억원으로 인건비 등 경직성 경비가 전체의 7.8%인 4조 7,640억원, 부채상환 등 법정외무경비가 37.2%인 22조 6,766억원이며 사업비 규모는 53.5%인 32조 6,213억원이다. 법정외무경비는 자치구교부금, 교육청지원, 타기관전출금, 기금적립 및 부채상환 등의 용도에 사용되고 있다. 계획기간의 사업비 32조 6,213억원에는 지하철 도시철도공사에서 관리하는 지하철부채상환을 위한 공채매각 대금과 출자금이 사업비에 포함되어 있어 실제로 사업추진에 사용될 수 있는 재원의 규모는 이보다 작다고 볼 수 있다.

<표 2-4> 2002 중기재정계획의 세출현황

(단위 : 백만원)

구분	계	2002	2003	2004	2005	2006
계	60,993,627 (100%)	11,863,373 (100%)	11,599,520 (100%)	12,302,319 (100%)	12,467,305 (100%)	12,761,110 (100%)
경직성경비	4,746,022 (7.8%)	855,891 (7.2%)	888,444 (7.7%)	961,925 (7.8%)	1,000,318 (8.0%)	1,039,443 (8.1%)
인건비	3,739,101	650,985	703,922	760,530	794,028	829,635
기본경비	1,006,921	204,906	184,522	201,395	206,290	209,808
법정의무경비	22,676,592 (37.2%)	4,930,868 (41.6%)	4,318,493 (37.2%)	4,379,703 (35.6%)	4,492,329 (36.1%)	4,555,199 (35.7%)
사업비	32,621,274 (53.5%)	5,789,117 (48.8%)	6,232,713 (53.7%)	6,803,138 (55.3%)	6,803,146 (54.6%)	6,993,161 (54.8%)
예비비	949,739 (1.6%)	287,497 (2.4%)	159,870 (1.4%)	157,553 (1.3%)	171,512 (1.4%)	173,307 (1.3%)

2. 중기재정계획의 부문별 자원배분 현황

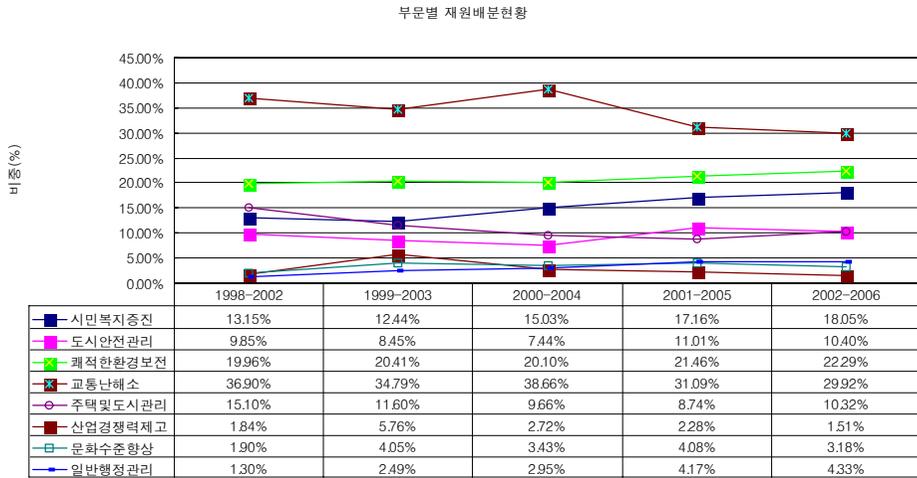
1998년부터 2002년까지 5년간 서울시 중기재정계획의 부문별 투자재원 배분 현황을 살펴보면, ①시민복지증진, ②도시안전관리, ③쾌적한 환경, ④ 교통난 해소, ⑤주택 및도시관리, ⑥산업경쟁력 제고, ⑦문화수준향상, ⑧일반행정관리 등 8개 부문으로 나누어져 이루어지고 있다.²⁾

또한 연도별 중기재정계획 자료를 분석해 본 결과 교통난 해소부문은 가장 많은 재원이 배분되어 있고 전체 투자비에서 차지하는 비중이 증감을 보이다가 2002년도 중기재정계획에서는 다소 낮은 수치를 보이고 있다. 쾌적한 환경부문은 일정비율을 유지하면서 점차 증가하고 있다. 또한 시민복지증진 부문의 경우는 중기재정계획에서 지속적으로 증가되는 흐름을 보여주고 있다.

도시안전관리 부문의 경우에는 전체 재원에서 대략 7~11%를 차지하고 있으며 일정기간 감소를 보이다가 다시 증가와 감소를 반복하고 있다. 주택 및 도시관리 부문의 경우 1998년 중기재정계획부터 2001년 중기재정계획까지는 재원비중이 점차로 줄어드

2) 2001년도 중기재정계획부터 8개부문에 추가하여 '타기관지원 등'이 부문별 자원배분에 추가되었다. 이는 자치구 교부금, 교육비 지원, 기금법정적립, 특별회계법정지원, 채무상환 등 법정의무경비로 투자지출이 아니므로 투자비 총액에서 제외한다.

는 것으로 나타나있으나, 2002년 중기재정계획에서는 비중이 커졌음을 볼 수 있다. 산업경쟁력제고, 문화수준향상, 그리고 일반행정관리와 같은 부문에 대한 지출은 전체 투자비 총액의 5% 이내로 미미하다. 다만, 산업경쟁력제고 부문은 1999-2003 계획기간의 경우 전체에서 차지하는 비중이 5~6%로 높게 나타나고 있다.



<그림 2-2> 중기재정계획기간 부문별 자원배분현황

한편으로 중기재정계획은 5개년 계획으로서 1개년도는 당해연도 최종예산추계를 나타내므로, 1998년부터 2002년까지 5개년도 중기재정계획상에서 1개년도 예산만을 모아 각 부문별 자원배분 현황을 파악해보았다.

우선 교통난해소부문은 2001년 한때 감소하였으나 가장 많은 예산이 배분되었고, 쾌적한 환경보전 부문은 2000년까지 감소추세를 보이다가 2001에는 다시 증가하여 20%대를 유지하는 추세를 보인다. 주택 및 도시관리부문은 1998년 17.6%를 보였으나 지속적으로 하락하여 2002년도에는 8.4% 수준을 나타내고 있다.

또한 시민복지증진부문은 1999년 이후 지속적인 증가를 보여 2002년에는 16%를 차지하였고, 문화수준향상부문, 산업경쟁력제고부문, 일반행정관리부문은 그 비중이 전체 투자비의 4%로 이내로 비교적 낮은 수준 유지하였으나, 단지 산업경쟁력제고부문의 경우 1999년에 6.9%의 비중을 보이고 있다.

<표 2-5> 중기재정계획 부문별 투자재원 배분현황 (1998~2002년 예산기준)

부 문	1998	1999	2000	2001	2002
교통난해소	37.2%	36.1%	37.5%	27.3%	34.3%
쾌적한 환경보전	17.5%	17.4%	16.95%	21.2%	20.5%
주택 및 도시관리	17.6%	15.4%	16.3%	13.2%	8.40%
시민복지증진	12.8%	11.0%	11.3%	15.2%	16.1%
도시안전관리	8.8%	8.7%	8.1%	11.3%	10.2%
문화수준향상	1.9%	2.4%	3.8%	4.2%	4.1%
산업경쟁력제고	2.6%	6.9%	3.1%	2.8%	2.1%
일반행정·관리	1.6%	2.1%	2.9%	2.8%	4.1%

제 3 절 상위계획 현황

1. 상위 국토계획

1) 국토종합계획

국토종합계획은 20년 장기계획으로서 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토의 미래상과 장기적 발전방향을 제시하는 것을 목적으로 하는 국토의 이용·개발·보전에 관한 종합적인 방향을 설정하는 국가의 최상위 종합계획이다.

국토종합계획은 국토기본법 제9조에 따라 수립·운영되며 국토종합계획의 실천성과 사회경제적 여건변화를 고려하여 5년마다 이를 재검토·정비하도록 한다. 이때 도종합계획·시군종합계획·지역계획³⁾ 및 부문별계획⁴⁾이 서로 상충되거나 국토종합계획에 부합되지 아니하는 경우에는 국토정책위원회의 심의를 거쳐 이를 조정할 수 있도록 하는 등 국토계획의 효율적인 추진을 도모한다. 국토정책위원회란 국토의 계획 및 이용·관리에 관한 중요정책을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 설립되어 있는 위원회를 말한다.

3) 지역계획으로는 수도권발전계획, 광역권개발계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구개발계획, 그리고 그밖에 다른 법률에 의해 수립되는 지역계획등이 있다.

4) 부문별 계획은 중앙행정기관의 장이 국토전역을 대상으로 하여 소관업무에 관해 수립하는 계획으로 부문별 계획 수립시 국토종합계획의 내용을 반영하여야 하며, 이와 상충되지 아니하도록 해야한다.

현재 「균형국토」, 「녹색국토」, 「개방국토」, 「통일국토」를 기본목표로 한 제 4차 국토종합계획(2000~2020)이 수립되어 있는 상태이다.

2) 수도권정비계획

수도권정비계획은 수도권⁵⁾정비의 기본방향, 인구 및 산업별, 권역별 정비방향, 광역 시설 정비 등에 관한 기본적인 방향을 설정하는 장기종합계획으로서 수도권 안에서의 국토의계획및이용에관한법률에 의한 도시계획 및 기타 다른 법령에 의한 토지이용계획 또는 각종 개발계획에 우선하고 그 계획의 기본이 된다.

수도권정비계획은 수도권정비계획법 제4조에 의해 수립되며 ㉠ 수도권정비의 목표와 기본방향에 관한 사항, ㉡ 인구 및 산업 등의 배치에 관한 사항, ㉢ 권역의 구분 및 권역별 정비에 관한 사항, ㉣ 인구집중유발시설 및 개발사업의 관리에 관한 사항, ㉤ 환경보전에 관한 사항, ㉥ 수도권정비를 위한 지원 등에 관한 사항, ㉦ ㉠,㉡의 계획이 집행 및 관리에 관한 사항, ㉧ 기타 대통령령이 정하는 수도권정비에 관한 사항을 담고 있다. 수도권정비계획(안)은 수립된 이후 수도권정비위원회의 심의를 거친 후 국무회의의 심의와 대통령의 승인을 얻어 결정된다.

제 2차 수도권정비계획은 1997~2011년을 계획기간으로 하고 「수도권의 질서 있는 정비와 자족적인 지역생활권의 육성」, 「세계화에 대비한 수도권 기능 제고와 통일대비 기반구축」, 「쾌적한 생활환경의 확보와 자연환경 보전」 등을 기본목표로 한다.

3) 수도권광역도시계획

광역도시계획은 2이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위해 국토의계획및이용에관한법률 제11조에 따라 수립하게 되어 있으며 그 내용으로 ㉠ 광역계획권의 공간구조와 기능분담에 관한 사항, ㉡ 광역계획권의 녹지관리체계와 환경보전에 관한 사항, ㉢ 광역시설의 배치·규모·설치에 관한 사항, ㉣ 경관계획에 관한 사항, ㉤ 그밖에 광

5) 수도권이라 함은 서울특별시, 인천광역시 및 경기도 전역을 포함한다.

역계획권에 속하는 특별시·광역시·시 또는 군 상호간의 기능연계에 관한 사항으로서 대통령이 정하는 사항을 담게 되어 있다.

수도권광역도시기본계획은 서울특별시, 광역시, 경기도를 포함하는 수도권 지역의 광역도시계획 수립과 개발제한구역의 합리적 조정방안을 제시함으로써, 시·군 단위에서의 도시기본계획 수립 및 개발제한구역 해제 등 도시계획 입안에 대한 지침을 제시함을 목적으로 한다.

현재 수도권광역도시계획은 1999. 2~2002. 2월을 수립기간으로 해서 국토연구원 및 서울시, 경기도, 인천시 연구기관이 참여하여 그 안이 수립되어 공청회를 거친 상태로 계류중이다. 수립된 수도권광역도시계획은 도시기본계획과 도시계획 등 하위계획 수립에 대한 지침의 역할을 하게된다. 따라서 도시기본계획 및 도시계획 등 하위계획들은 수도권광역도시계획에 부합되어야 하고, 계획간 상이한 내용을 담고 있을 경우에는 수도권광역도시계획의 내용이 우선하게 된다.

2. 도시기본계획

1) 개념 및 내용

도시기본계획은 「국토의계획및이용에관한법률」에 의한 법정계획으로서 20년 장기계획이다. 이는 한정된 자원을 효율적이고 합리적으로 활용하여 도시민의 삶의 질을 향상시키고 도시를 환경적 측면에서 건전하고 지속가능하게 발전시킬 수 있는 장기적인 방향을 제시하는 종합계획으로서, 당해 도시에 대한 다른 계획과 토지의 개발·정비·보전의 지침으로서 의미를 갖는다. 장기계획이므로 5년 간격으로 그 타당성 여부를 검토하여 수정과정을 거친다. 도시의 여건변화로 인하여 내용의 조정이 필요하며 도시기본계획을 변경할 시 도시구조나 도시지표의 변경을 수반하여 목표년도가 달라질 때에는 별도로 도시기본계획을 수립하고 그렇지 않을 경우에는 변경 수립한다.

도시기본계획을 수립하여 운영하는 것은 도시환경의 변화와 생활권이 확대되어 도시기능이 다양하고 주변지역에 미치는 영향이 크기 때문에, 장기적 기본계획을 수립함으로써 도시개발과 도시관리 수행에 일관성을 유지할 수 있는데 의의를 갖는다. 즉, 당해 도시가 장래 지향하여야 할 장기적인 도시개발의 전략과 방향제시, 그리고 각 부문

별 도시개발 지표를 설정하여 장래 지향하여야 할 도시공간구조 및 정주환경의 질적 개선을 유도하는 데 뜻이 있다.

도시기본계획의 위상을 살펴보면 국토종합계획⁶⁾, 수도권정비계획⁷⁾ 및 광역도시계획⁸⁾ 등에 대한 하위계획이며 동시에 도시관리계획⁹⁾에는 그 방향과 지침을 제시해야 하는 상위계획으로서 위상을 가지고 있다. 광역도시계획과 함께 지침적·전략적·방향 제시적 성격이 강하다.

도시기본계획의 구체적인 내용은 수립당시의 도시계획 이슈에 따라 조금씩 달라지는 하나 대체로는 도시의 특성과 성격과약을 포함하는 현황조사 부문과 계획의 목표, 도시지표설정, 공간구조의 설정, 생활권 설정과 인구 배분계획 그리고 각 부문계획을 담고 있다.

도시기본계획수립지침(건설교통부, 1999)에서는 도시기본계획이 담아야할 내용으로 도시의 특성과 성격, ㉠도시공간구조의 설정, ㉡도시공간구조의 설정, ㉢생활권 설정과 인구배분계획, ㉣토지이용계획, ㉤교통·물류계획, ㉥정보·통신계획, ㉦공공시설계획, ㉧산업개발계획, ㉨주거환경계획, ㉩환경보전계획, ㉪여가 및 공원녹지계획, ㉫사회개발계획, ㉬도시방재계획, ㉭재정계획, ㉮기타 필요한 사항의 16가지를 제시하고 있다.

6) 「국토기본법」 제 6조.

7) 「수도권정비계획법」 제 4조.

8) 「국토의계획및이용에관한법률」 제 10조.

9) 「국토의계획및이용에관한법률」 제 24조.

2) 수립절차

(1) 도시기본계획의 입안

시장(특별시장, 광역시장을 포함)·군수가 도시기본계획을 입안하되 인접 행정구역과 관련되는 계획인 경우에는 상호 협의해야 한다. 협의가 이루어지지 않을 경우 ㉠조정 대상이 같은 도의 행정구역 안에 있는 경우는 관할 도지사가, ㉡조정 대상구역이 2이상의 도(특별시·광역시 포함)의 행정구역에 걸치는 경우는 건설교통부장관이 조정한다.

도시기본계획의 입안은 계획의 종합성과 집행성을 확보하기 위해 도시계획부서·기획·예산 및 집행부서가 긴밀한 협의에 의해 추진될 수 있도록 하고, 각 유관기관 및 관련 부서와 개별 법률에 의해 수립되는 기본계획과의 연계성을 사전검토 하기 위해 협의해야 한다. 또한 도시기본계획은 당해 도시의 자연적, 사회적, 경제적 조사와 계획 기술상 필요한 형태적, 사실적 조사를 실시하여 수립한다.

(2) 공청회 개최

작성된 도시기본계획(대안을 포함한 2개 이상의 계획안)은 해당분야 전문가와 각계 주민대표 및 관계기관이 참석한 공청회를 개최하여 의견을 청취한다. 관할시장·군수가 공청회를 개최할 때에는 공청회 개최예정일 14일 전까지 다음 ㉠공청회 개최목적, ㉡공청회 개최 예정일시 및 장소, ㉢입안하고자 하는 도시기본계획의 개요, 및 ㉣기타 필요한 사항을 게시판에 게시하고 당해 지방을 주 보급지역으로 하는 일간신문에 1회 이상 공고한다.

공청회 개최결과 제출된 의견은 면밀히 검토하여 제안된 의견이 타당하다고 인정될 때에는 이를 도시기본계획에 반영하고 사안의 특성에 따라 필요한 경우에는 계획수립 초기단계부터 설문조사 등을 통하여 주민의식을 조사한다. 공청회 등의 개최결과 제안된 의견은 조치결과, 미조치사유 등 의견청취결과 요지를 승인신청시 첨부한다.

(3) 도시기본계획의 승인신청

시장·군수는 입안된 도시기본계획(안)을 당해 도시계획위원회의 자문을 받고 해당

지방의회의 의견을 들어 도지사에게 제출한다. 시·도지사는 신청된 도시기본계획(안)을 상임기획단 또는 전문연구기관의 사전심사를 거쳐 지방도시계획위원회의 자문을 받아 건설교통부장관에게 승인 신청한다. 이때 시·도지사는 각 부문별계획과 관련된 지방단위 기관과의 협의결과를 함께 제출하여 중앙행정기관과의 협의기간을 단축할 수 있도록 조치한다.

(4) 도시기본계획의 승인

건설교통부장관은 신청된 도시기본계획(안)을 관계 중앙행정기관과의 협의, 도시계획에 관한 전문기관의 자문 및 중앙도시계획위원회의 의결을 거쳐 승인한다. 승인된 도시기본계획을 시장 또는 군수에게 송부하며 신청된 도시기본계획(안)에 대하여 이의가 있을 때는 조정·보완하여 승인한다.

시장·군수는 건설교통부장관으로부터 도시기본계획을 승인 받은 때에는 지체없이 이를 공고하고 일반인에게 공람시켜야 하며 승인된 도시기본계획골격을 토대로 내용의 보완과 설명도의 삽입 등으로 동 기본계획서를 보완한 후 최종 도시기본계획서를 건설교통부장관에게 제출한다.

최종 도시기본계획서 작성시에는 도시계획 또는 이와 관련된 계획을 입안하고 집행할 때 좀더 깊이 있게 이해하도록 하기 위하여 ①작성 기간: 도시기본계획입안 최초 구상부터 최종 도시기본계획서 작성시까지, ②수록 대상: 작성기간중에 있었던 최초구상, 용역의 발주 및 집행 관계기관과의 협의, 각종 위원회의 회의, 공청회 또는 주민의견청취(공람), 관계법규 지침, 질의회신 등 당해도시의 도시기본계획 수립과 관련되는 사항, ③수록 내용: 일시, 장소, 관계기관명, 관계자 직·성명, 회의내용, 주민의견, 각종 의견에 대한 조치결과(미조치사유 포함), 관계법규, 지침(발췌), 질의회신(발췌) 등을 자료집으로 제출한다.

3) 「 2011 서울도시기본계획 」

(1) 성격

「2011 서울도시기본계획」은 급격한 도시성장과정에서 누적된 서울시 도시문제의

해결방안을 제시하고 다가올 21세기의 지방화, 세계화에 대비하여 기존 서울시 도시기본계획(1990)을 수정·보완한 것이다. 여기에는 서울 대도시권의 기능적 통합과 공간적 일체화를 이루기 위한 자치단체들간 분담과 협조의 공생기반 원칙과 지침을 제시하고 있다. 따라서 본 계획은 서울의 미래공간상을 정립하고 도시계획정책의 법적 기틀이 되며 하위계획인 도시관리계획에 대한 의사결정 지침으로서 기능한다. 또한 자치구의 도시기본계획의 조정 역할, 중앙정부와 연접 지방자치단체의 협력체제 조성 역할도 담당한다.

(2) 구성 및 내용

「2011 서울도시기본계획」은 3부로 구성되어 있으며 제1부는 계획의 기본구상, 제2부는 부문별 기본계획, 제3부는 계획의 실현방안에 관한 내용을 담고 있다. 본 계획의 기본구상은 계획수립의 배경, 추진경위, 계획목표, 중점추진과제, 원칙 등의 기본적인 사항, 주요계획과제, 기본지표, 그리고 서울의 도시공간구조에 관한 내용을 포함한다.

부문별 기본계획은 생활권 및 인구배분계획, 토지이용계획, 그리고 9개 부문별 현황, 시책방향 및 계획목표 등이 제시되어 있다. 생활권 및 인구배분계획에서는 서울지역을 도심권, 동북권, 서북권, 동남권, 서남권의 5개 대생활권 및 9개 중생활권의 현황과 각 생활권별 인구배분계획을 담고 있다. 또한 토지이용계획에서는 서울의 토지이용 현황 및 특성을 고찰해보고 지역별 정비방향을 제시하고 있으며, 기타 9개 부문별 계획은 각 부문별로 현황 및 문제점 분석, 계획의 기본방향, 계획목표, 시책방향 등을 포괄적으로 기술하고 있다. 이러한 부문별 계획 중 환경 및 사회개발계획만이 구체적인 계량적 계획지표를 제시하고 있다.

계획의 실현방안에는 정부간 기능분담에 관한 논의, 서울시 재정현황 및 전망, 시민참여, 민간참여 활성화 방안 등에 관한 내용을 포함하고 있는데 이러한 계획을 실현화하는 수단은 재정전망과 투자계획이다. 재정현황은 일반회계와 특별회계 현황, 일반회계 세입구조, 일반회계 기능별 및 사업별 세출구조, 특별회계 사업별 세출추세를 포함하나, 서울시 재정을 총괄적, 체계적으로 살펴보기 못하고 있다. 또한 재정전망은 재정현황 추이의 연장선에서 일반회계 및 특별회계 규모, 일반회계 세입 및 기능별 지출, 서울시민의 조세부담추세만 전망하고 있어 체계적인 재정전망이 이루어지지 않고 있

다. 그리고 투자계획은 1991년부터 2011년까지 4개의 5개년 계획으로 나누어 가용재원 규모, 회계별 투자규모를 예측하고 부문별 투자계획을 회계별로 나누어 전망하고 있다.

(3) 중점 추진과제

「2011 서울도시기본계획」에서는 6개 우선추진과제와 6개 지속추진과제를 제시하고 있는데 아래 <표 2-6>에 요약되어 있다.

<표 2-6> 「2011 서울도시기본계획」 추진과제

우선추진과제		지속추진과제	
교통 환경의 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대중교통 중심체계 및 환승체계의 구축 ○ 지구교통 개선사업을 통한 보행환경의 개선 ○ 자전거를 비롯한 저공해 교통수단의 개발 및 이용활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 다핵도시 구조로 개편 - 교통과 환경을 고려한 토지이용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대중교통체계와 중심지체계를 연동하여 도시성장 수용 ○ 지구중심지와 역세권의 계획적 육성 ○ 주거지 용도지역의 세분화
환경 오염의 저감	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자동차공해의 감축 ○ 쓰레기처리의 개선 ○ 노후 상하수도의 개량 	<ul style="list-style-type: none"> 도시기간 교통망 및 통합결절점 시설의 확충 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시철도 ○ 도시고속도로/간선도로 ○ 대중교통센터/환승센터
문화· 복지의 증진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 저소득층의 주거안정 - 공공임대주택 확대 및 보조 ○ 여성의 사회진출을 위한 탁아소의 확충 ○ 지역문화시설 및 도서관 확충 	<ul style="list-style-type: none"> 환경친화적 도시로의 개편 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대기: 2011년까지 WHO기준의 상위수준 달성 ○ 수질: 2006년 이후 한강전역이 수영과 낚시가 가능한 II 급수 ○ 쓰레기: 2011년까지 40%감량, 40% 재활용, 43% 소각
생활환경 의 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지구공공시설의 확충(어린이 놀이터, 소공원 등) ○ 주거지내 무분별한 고층·고밀개발의 억제 ○ 주거지 가로의 정비 (주차 및 보행환경 개선) 	<ul style="list-style-type: none"> 공원·녹지의 확충 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간소유 공원용지의 지속적인 매입 ○ 주거지내 소공원의 개발 - 어린이 놀이터와 연계 ○ 가로 및 지천의 공원화
무질서한 시가지 개발의 방지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구릉지 고층·고밀 개발의 억제 ○ 재개발·재건축의 합리적 유도 ○ 지구중심지 및 역세권의 계획적 개발 유도 	<ul style="list-style-type: none"> 시가지개발의 계획적 관리 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모 미개발지, 공장 이전적지의 계획적 이용 ○ 도시경관을 고려한 개발규모 및 밀도의 규제 ○ 대규모 시유지는 미래를 위해 가능한 한 유보
도시방재 체계의 구축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시설물 안전관리체계의 구축 ○ 긴급구명체계의 구축 ○ 방재정보체계의 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 지역경제기반 및 도시 경쟁력 제고 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서울형 산업의 육성 및 도시형 공업의 존치 ○ 도시정보체계를 위한 기반구축 ○ 장기적인 안목에서의 경제기반 강화

자료 : 「2011 서울도시기본계획」, 1997.

3. 부문별계획

도시관리계획(구 도시계획)은 도시기본계획의 하위계획으로 구체적인 개발계획의 역할을 하게 된다. 따라서 도시기본계획이 목표지향적이라면, 도시관리계획은 수단지향적인 성격을 가진다. 도시관리계획은 도시성장의 지침 및 공공서비스 공급체계를 다루는 각종 사업시행계획과 도시기본계획간의 교량적 역할을 수행한다. 도시관리계획에는 용도지역·지구·구역의 지정 및 변경에 관한 사항, 기반시설의 설치·정비·개량에 관한 계획, 도시개발사업 또는 재개발사업에 관한 계획, 지구단위계획구역 변경에 관한 계획 등이 포함된다.

현재 도시기본계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의해 공식적으로 입안되고 있는 반면, 도시관리계획은 동법에 입안이 규정되어 있으나 실질적으로 입안·공표되지 않는 경우가 많다. 그리고 부문별 계획은 도시기본계획에 부합되도록 규정되어 있으나 도시기본계획과 상충되는 경우도 존재하고 있다. 도시관리계획 및 기타 부문별 계획은 공식적으로 공표되기 보다는 담당부서에서 사안에 따라 필요시 자체적으로 기획하고 있으며, 서울시의 부문별 계획은 <표 2-7>에 요약되어 있다.

<표 2-7> 개별법에 의한 부문별 계획내역

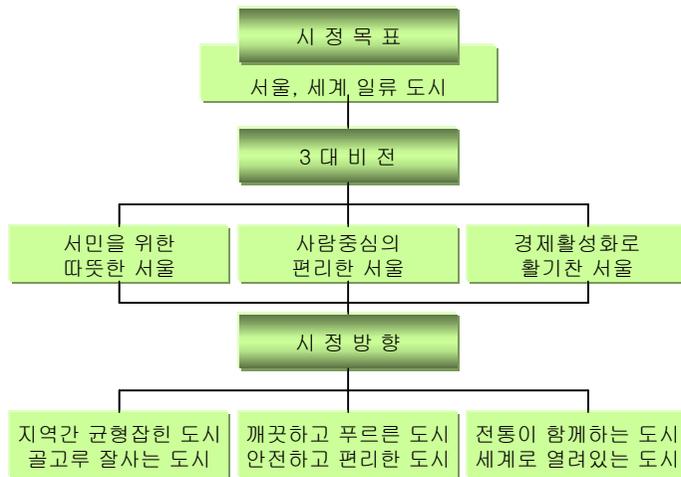
부문별 계획	근거법 (제정일자)	비고
서울특별시 지역균형발전기본계획	서울특별시 지역균형발전지원에 관한 조례 (2003. 3)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역균형발전의 체계적인 추진을 위하여 수립하고 5년마다 재검토 ○ 도시기본계획과 부합되도록 입안, 2003년 11월 현재 강북지역을 중심으로 한 “뉴타운 개발” 사업 진행되고 있음
도시 및 주거환경 기본계획	도시및주거환경 정비법 (2003. 5)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존의 관련법- 도시개발법, 도시저소득층의 주거환경개선을 위한 임시조치법, 주택건설 촉진법의 재건축 부분- 을 통합하여 신설됨 ○ 10년단위로 수립하며 현재 입안 중임
도시교통정비 기본계획	도시교통정비 촉진법 (1986. 12)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시관리계획 및 도로정비기본계획에 따라 20년마다 수립하도록 함. ○ 현재 1998년에 수립된 계획 (1999~2011) 이 있음
하수도기본정비 계획	하수도법 (1982. 12)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공중위생 및 생활환경의 개선과 수질 환경기준을 유지하기 위하여 수립 ○ 20년 단위로 수립, 5년마다 타당성 검토 ○ 현재 1999~2011년 계획이 시행중임
서울특별시환경 기본계획	서울특별시 환경 기본조례 (1996. 5)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경보전시책의 종합적이며 계획적인 추진을 위해 10년마다 수립함 ○ 현재 1996~2005이 시행중임
서울특별시 주택기본계획	서울특별시 주택조례 (1998. 4)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주택시책의 종합적이며 계획적인 추진을 위하여 도시기본계획과 연계하여 5년 단위로 수립함 ○ 현재 1996~2003 계획 시행중임
서울특별시 지역에너지 기본계획	서울특별시 에너지 기본조례 (2002. 1)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지속가능하며 종합적인 에너지 이용시책을 추진하기 위해 5년마다 수립 ○ 법령제정 후 계획입안되었으나 주로 예산을 수반하지 않는 권고안이나 교육, 홍보 프로그램으로 구성됨
녹지의 보전 및 녹화추진에 관한 기본계획	서울특별시녹지보전및 녹화추진에 관한 조례 (2002. 1)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시민들의 쾌적한 생활환경을 조성하기 위해 5년마다 수립하도록 함 ○ 현재 계획이 입안되지 않은 상태임

4. 시정운영계획

도시기본계획과는 별도로 자치단체별로 비법정계획인 중·장기 종합계획으로 시정 운영계획을 수립하고 있는데, 단체장의 의지가 강하게 반영되어 단체장의 임기 내에 행정지침으로서의 역할을 하고 있다. 서울시의 경우 민선 1기 때 시정운영 3개년 계획이 수립된 바 있고, 2기에는 매년 계획을 수립하여 운영하였다. 서울시는 2002년 민선3기를 맞아 향후 4년간의 시정방향을 제시하는 시정운영4개년 계획을 수립하였다.

서울시정운영 4개년 계획은 9개 분야별로 나누어져 수립되었으며 시정운영의 기본 방향, 중점시책 및 사업, 2002~2006년 계획기간내의 세입 및 세출전망, 사업별 투자계획 등의 재정운용계획이 포함되어 있다. 이러한 시정운영 4개년 계획은 도시기본계획이 갖는 경직성과 비현실성으로 인해 시정의 행정지침 역할을 수행하고 있는 실정이다.

시정운영4개년 계획은 다음의 전략목표를 포함한다. 우선 시정목표로서 "세계 일류 도시"를 지향하고, 이를 위해 "서민을 위한 따뜻한 서울", "사람중심의 편리한 서울", "경제활성화로 활기찬 서울" 등의 3대 비전과 20대 중점과제를 제시하고 있다.



<그림 2-3> 2002 시정 4개년계획 시정목표

<표 2-8> 서울시정 20대 과제와 중기재정계획 해당부문

중기재정계획 분야	시정4개년계획 20대 중점과제
시민복지 증진	4. 치매노인의 어려움 해결 5. 장애인 이동불편 해소 6. 맞벌이부부 육아문제 해결
도시안전관리	3. 상습침수지역 해소
환경보전	7. 생활권녹지 100만평 확충 8. 먼지 저감 9. 믿고 마실 수 있는 수돗물 10. 한강 종합레저공간 조성 16. 청계천 복원
도로·교통	12. 대중교통 전면 혁신 13. 주택가 주차장 100% 확보 20. 지하철 절반감축
주택·도시개발	1. 지역간 격차 해소 2. 임대주택 10만호 건설 11. 도심 시민광장 조성
산업경쟁력제고	14. 비즈니스 중심도시 육성 15. 기업하기 편리한 도시
문화수준향상	17. 문화관광벨트 조성·활용 18. 문화·여가 공간 확충
일반행정	19. 첨단 정보도시

제 4 절 상위계획과의 연계현황

1. 연계현황 분석방향

상위계획 현황에서 살펴보았듯이, 도시기본계획의 상위계획으로는 국토종합개발계획, 수도권 정비계획 등이 있다. 이러한 상위계획들은 도시기본계획수립 시에 수용하는 것으로 되어 있다.¹⁰⁾ 하위계획인 부문별 계획은 복잡하고 구체적인 계획이 수립되지 않고 있는 경우가 많아 중기재정계획과의 연계를 검토하는데 한계가 존재한다. 따라서 본 절에서는 「2011 서울도시기본계획」과 향후 4년간의 구체적인 투자방향을 제시하고 있는 시정운영 4개년 계획과의 연계를 중심으로 살펴보고자 한다.

10) 1997년에 수립된 「2011 서울도시기본계획」에는 국토종합개발계획(1992~2001)과 수도권 정비계획(1992~1996)이 수정계획을 수립 중에 있어 이를 반영되지 못하였다.

2. 도시기본계획과의 연계현황

1) 부문별 연계현황

도시기본계획 부문별 계획에 제시된 중기재정계획 반영 현황을 살펴보고자 할 때, 도시기본계획에는 부문별로 구체적인 계량지표나 투자액을 제시하지 않아 도시기본계획의 내용이 중기재정계획에 어느 정도 반영되어 있는지 살펴보는 데 어려움이 있다. 즉, 도시기본계획은 20년 장기계획으로서 도시의 미래상을 제시하는 추상적인 정책방향을 제시하므로 사업지향적 특성을 갖는 중기재정계획과의 직접적인 연계를 살펴보는 데는 상당한 제약이 존재한다. 또한 본 연구의 분석에 사용된 중기재정계획기간이 1998년도부터 2002년까지로 한정되어 있어 시간적인 측면에서도 한계가 있다.

이러한 한계점을 인식하면서 「2011 서울도시기본계획」의 계획과제 및 시책방향을 검토한 후, 1998년부터 2002년까지 수립된 중기재정계획의 투자방향 및 투자계획에 어느 정도 반영되었는지를 분석한 결과는 아래 <표 2-9>에 나타나 있다.

<표 2-9> 「2011 서울도시기본계획」 부문별 계획과 중기재정계획의 연계

구분	교통	정보통신	산업경제	주택	환경보전	공원녹지	경관	사회개발	도시방재
중기재정계획 부문	교통난 해소	일반 행정 관리	산업 경쟁력 제고	주택 및 도시 관리	쾌적한 환경 보전	쾌적한 환경 보전	쾌적한 환경 보전	시민복지 증진/ 문화수준 향상	도시 안전 관리
반영 정도	◎	●	◎	○	◎	◎	○	●	○

주) ●: 반영정도가 높음, ◎: 반영정도가 보통, ○: 반영정도가 낮음.

일반행정관리, 시민복지증진, 문화수준향상 등 경상적 사업이 주를 이루는 분야는 그 반영도가 높은 반면, 주택 및 도시관리와 도시안전관리 분야는 그 반영도가 상대적으로 낮게 나타났다. 그 밖의 교통난해소, 산업경쟁력제고 및 환경보전 분야는 도시기본계획의 방향이 어느 정도 반영된 것으로 나타났다. 이러한 결과는 정보통신, 사회복지 및 문화부문의 증대하는 행정수요에 대응하고 있는 반면 주택 및 도시안전관리 분야는 그렇지 못한 것으로 볼 수 있다.

2) 중점추진과제의 반영정도

도시기본계획의 중점추진과제와 중기재정계획과의 연계를 살펴봄에 있어서도 한계가 존재한다. 예를 들면, 우선추진과제의 경우 무질서한 시가지개발 방지 부분은 중기재정계획에는 공간성에 대한 개념이 없기 때문에 어느 정도 반영되었는지를 판단하기가 어려운 분야이다. 한편으로 교통환경개선의 대중교통 중심체계 및 환승체계 구축과 보행환경의 개선은 중기재정계획에 부분적으로 반영되었으며, 나머지 과제들은 거의 모두 반영된 것으로 나타났다.

지속추진과제의 경우 토지이용, 환경친화적 도시로의 개편, 시가지개발의 계획적 관리부분은 중점추진과제에서와 같이 중기재정계획에의 반영여부를 판단하기가 어려운 반면, 대중교통 환승센터 및 공공녹지의 확충은 부분적으로, 나머지는 모두 반영되었다.

3) 부문별 투자계획과 중기재정계획비교

「2011 서울도시기본계획」에 포함된 계획의 실현방안으로서의 재정계획을 통해 중기재정계획과의 연계현황을 살펴보면, 두 계획간에 상당한 차이가 드러남을 볼 수 있다. 도시기본계획의 재정계획 중 투자계획부문에 제시된 투자전망을 중기재정계획상의 8개 부문으로 나누어 같은 계획기간의 중기재정계획과 비교해 본 결과가 <표 2-10>에 제시되어 있다.

도시기본계획의 투자전망은 교통난해소, 환경보전, 주택 및 도시관리부문에 총투자재원의 85% 정도가 집중되어 있는 반면, 사회복지증진 부문과 일반행정부문에는 각각 2%와 0.5% 정도만이 배분되어 큰 대조를 이루고 있다. 이러한 결과는 도시기본계획의 수립시 사회·경제적 측면보다 물리적 측면에 중점을 두고 있음을 나타내고 있다.

<표 2-10> 부분별 투자계획 비교 (2002~2006)

부 문	중기재정계획		도시기본계획	
	금액 (백만원)	비율 (%)	금액 (백만원)	비율 (%)
시민복지증진	7,468,054	18.05	738,684	2.35
도시안전관리	4,300,973	10.40	1,690,960	5.38
쾌적한 환경보전	9,221,724	22.29	12,495,545	39.80
교통난해소	12,377,504	29.92	10,040,500	31.98
주택 및 도시관리	4,268,600	10.32	4,000,000	12.74
산업경쟁력제고	623,216	1.51	2,273,158	7.24
문화수준향상	1,315,223	3.18	-	시민복지 증진에 포함
일반행정·관리	1,792,309	4.33	160,000	0.51
합 계	41,367,603	100	31,398,847	100

3. 시정운영계획과 연계현황

본 연구의 분석대상인 1998년부터 2002년도까지의 중기재정계획을 살펴보면, 대체로 기존에 실시되어 오던 정책이나 사업들이 포함되어 있는데 2002년 시정4개년 계획의 수립으로 2002년도의 중기재정계획은 전년도의 중기재정계획과 차이를 보이고 있다. 2002년의 중기재정계획은 서울시정 4개년 계획의 대부분을 수용하고 있는데 시정4개년 계획의 영향을 2001년과 2002년도의 중기재정계획의 분야별 투자액을 비교하여 살펴볼 수 있다.

<표 2-11>에서 볼 수 있듯이, 2001년도 중기재정계획에는 포함되지 않았으나 시정4개년 계획의 수립으로 2002년도 중기재정계획에 포함된 사업이 상당수 존재함을 볼 수 있다. 대표적인 것으로 청계천 복원사업을 들 수 있는데 이는 민선 시장의 정책의지가 반영된 것으로 볼 수 있다. 이외에도 맞벌이 부부의 육아문제해결, 주택가 주차장 확보, 지역균형발전도모, 월드컵관리, 동북아비즈니스 중심도시로 육성 등을 들 수 있다. 이러한 사업들은 새로운 서비스 수요를 반영하거나, 도시기본계획에서 시책방향을 제시하였으나 중기재정계획에 적극적으로 반영되지 않고 있다가 단체장의 정책의지가 반영되어 포함된 경우도 있어 도시기본계획을 보완하는 기능을 한다고 볼 수 있다.

<표 2-11> 시정 4개년계획과 중기재정투자계획의 변화

부문별	중기재정계획 중점사업	2001	시정계획 20대 중점과제의 영향	2002
계		38,725,888		41,367,000
	총 계	6,646,880		7,468,054
시민 복지 증진	저소득 기초생활보장	2,656,884		3,940,892
	노숙자보호	0		69,889
	장애인복지	553,920	5. 장애인이동 불편해소 619,223	1,187,084
	노인복지	1,138,971	4. 치매노인의 어려움 해결 133,778	1,328,637
	맞벌이부부의 육아문제해결	0	6. 맞벌이부부의 육아문제해결 538,579	547,483
도시 안전 관리	총 계	4,265,105		4,300,973
	소방·민방위	1,649,454		494,028
	시민아파트철거	19,178		55,003
	수해없는 안전한 도시형성	886,453	3. 상습침수지역해소 529,802	548,959
환경 보전	총 계	8,312,042		9,221,724
	청계천복원	0	16. 청계천복원 373,355	372,215
	생활권녹지100만평 늘이기	896,306	7. 생활권녹지 100만평 확충 109,124	1,043,834
	하수처리	4,223,746		641,368
	맑은물 공급	1,445,995	9. 맑고 마실 수 있는 수돗물 916,000	2,547,695
	즐거찾는 한강만들기	42,737	10. 한강종합레저공간조성 77,791	177,627
	맑고 깨끗한 공기만들기	871,418	8. 먼지저감 333,249	319,289
도로 교통	총 계	12,038,905		12,337,504
	대중교통의 획기적 개선	498,266		1,952,252
	택시본래기능 갖기 추진	0	12. 대중교통의 전면혁신 6,355,923	211,037
	지하철망 확충	6,935,500	20. 지하철건설부채 절반감축 4,911,863	6,629,467 *
	주택가 주차장확보	0	13. 주택가 주차장 100%확보 280,596	341,497
주택 및 도시 관리	총 계	3,384,049		4,268,600
	지역균형발전도모	0	1. 지역간 격차해소 956,635	631,823
	저소득시민 주거복지 수준 향상	98,340	2. 임대주택 10만호 건설 1,864,028	1,641,155
		0	11. 도심시민광장 조성 15,900	
산업 경쟁력 제고	총 계	883,901		623,216
	동북아 비즈니스 중심도시로 육성	0	14. 비즈니스 중심도시육성 66,733	257,402
	기업하기 편리한 산업환경조성	0	15. 기업하기 편리한 도시 137,482	178,964
문화 수준 향상	총 계	1,580,448		1,315,203
	문화 관광도시 만들기	1,175,709	17. 문화관광벨트 조성·활용 142,366	491,467
	월드컵관리	0	18. 문화, 여가공간 확충 387,664	14,404
	청소년문화와 체육진흥을 통한 건강한 도시 만들기	0		507,600
일반 행정	총계	1,614,558		1,792,309
	정보화사업	203,790	19. 첨단정보도시 81,739	153,487

주1) * 에는 지하철 부채상환액 포함

제 5 절 투자심사제도 및 예산과의 연계현황

1. 서울시 재정운용체계

서울시의 재정운용체계는 도시기본계획 및 부분별 발전계획 등 상위계획 -> 중기 재정계획 -> 투자심사 -> 예산편성의 과정을 거치도록 되어 있다. 중기재정계획은 도시기본계획 및 부분별 발전계획을 실천하기 위한 5년 단위의 투자사업들을 포함하고 있다. 중기재정계획에 포함된 투자사업 중 차기연도에 실시할 투자사업은 투자심사위원회의 투자심사를 받고, 심사결과 적정과 조건부 추진의 판정을 받은 사업에 한해 예산편성을 통해 사업이 추진된다. 이러한 재정운영 과정에서 중기재정계획은 물리적 계획과 예산을 연결하는 중요한 역할을 부여받고 있다.

한편으로 각 실·국에서 중기재정계획 투자사업계획서를 수립할 때 부채계획도 함께 수립하여 제출하도록 하고 있으며, 자체사업과 국고보조사업을 구분하여 자원조달 계획을 세우고 있다. 서울시의 경우 지방채발행은 지하철건설 관련 부채가 70%이상 차지하고 있으며 국고보조금의 경우도 전체세입에서 차지하는 비중이 크지 않아 일반사업계획에서 크게 고려되지 않고 있다. 따라서 서울시의 재정운용체계를 중기재정계획과 투자심사 및 예산편성과의 관계에서 살펴보고자 한다.



<그림 2-4> 서울시 재정운용체계

2. 중기재정계획과 투자심사의 연계현황

중기재정계획과 투자심사간의 연계성 분석은 전체 투자심사대상 사업 중 어느 정도가 중기재정계획에 포함된 사업인지를 통해서 살펴볼 수 있다. 서울시의 투자사업심사의 대상은 총 사업비 30억원 이상의 신규투자사업 등을 대상으로 하며, 투자심사 시기는 매년 상반기와 하반기로 나누어 실시한다. 상반기 심사는 4월 30일까지, 하반기심사는 10월 15일까지이며 시장이 특히 필요하다고 인정하는 경우 수시심사를 할 수 있다.

투자심사 절차를 간단히 요약하면, 자치구 및 각 사업소의 장이 투자심사의뢰서를 제출하면 시의 해당 실·국·본부장이 시장에게 심사를 요청하게 된다. 심사결과 타당성이 인정된 사업에 대해서는 예산요구가 뒤따르며, 투자심사결과는 중기재정계획수립, 지방채발행 승인, 특별교부세 교부, 기타 시재정관련 계획수립에 반영하도록 되어 있다. 또한 투자심사 요청시에는 단위사업계획서, 투자사업 우선순위표, 회계별 가용재원 판단서, 기타 투자심사에 필요한 자료를 첨부하도록 하고 있다.¹¹⁾

중기재정계획과 투자심사의 연계성을 분석한 결과는 아래 <표 2-12>와 같다. 1998년의 146개 투자심사 대상사업 중 약 32%에 해당하는 46개 사업이 중기재정계획에 반영되었고, 1999년의 98개 투자심사 대상사업 중 약 54%에 해당하는 53개 사업이, 2000년도에는 122개 투자심사 대상사업 중 약 28%에 해당하는 34개 사업이 각각 중기재정계획에 반영되었다. 또한 2001년에는 114개 사업 중 62%에 해당하는 71개 사업이 중기재정계획 반영사업인 것으로 나타나, 투자심사사업 중 상당 부분이 중기재정계획에 포함되지 않는 사업으로 드러났고 전반적으로 중기재정계획과 투자심사제도간의 연계성이 높지 못한 편임을 알 수 있다.

1992년 투융자심사제도의 수립으로 투자대상사업은 중기재정계획에 포함된 일정규모 이상의 사업들을 원칙으로 하고 있지만, 중기재정계획 수립시에 고려되지 못한 정책적으로 긴급하고 중요한 사업이 발생하는 경우도 있기 때문에 모든 투자사업을 중기재정계획에 반영하는 데에는 현실적으로 한계가 있는 것으로 보인다.

11) 서울시 투·융자심사의 운영현황 및 문제점에 관해서는 고승효(2003)와 변창흠(2001)에 상세하게 설명되어 있다.

<표 2-12> 중기재정계획과 투자심사의 연계현황

연도	투자심사 의결건수	적정판정			부적정판정			적정비율	중기재정 반영건수	반영비율
		계	적정	조건부	계	재심	불가			
1998	146	83	54	29	63	52	11	0.568	46	0.55
1999	98	72	55	17	26	25	1	0.735	53	0.74
2000	121	95	43	52	26	23	3	0.785	34	0.36
2001	115	87	30	57	28	27	1	0.757	53	0.61
2002	136	108	8	100	28	28	0	0.794	73	0.68

자료: 서울시 내부자료 분석

3. 중기재정계획과 예산의 연계현황

중기재정계획은 서울시의 중·장기적인 발전계획의 실효성을 확보하기 위해 중기에 걸치는 재정운용계획을 수립하여 도시개발계획의 실효성을 뒷받침하기 위한 제도이다. 즉, 재정운영의 시계를 5년으로 확대함으로써 중·장기적인 전망과 분석을 통하여 재정운영의 효율성, 건전성 및 계획성을 확보할 수 있어 예산편성의 준거기준 및 기초자료가 된다.

중기재정계획이 계획과 예산을 연계시키기는 역할을 수행하고 실효성이 확보되기 위해서는 중기재정계획에 포함된 사업들이 궁극적으로 예산에 반영되어야 할 것이다. 따라서 중기재정계획에 포함된 투자사업이 차기연도 예산에 어느 정도 반영되었는가를 통해 중기재정계획과 예산과의 연계성을 살펴볼 수 있다. 이를 살펴볼 수 있는 지표로 현행 지방재정분석제도의 효율성 지표의 한 항목으로 설정된 재정계획운영비율을 들 수 있다.

지방재정계획비율은 지방재정계획상 투자사업계획의 실제 예산반영정도를 나타내는 지표로 비율이 100%에 근접할수록 계획적인 재정을 운영한다고 볼 수 있다. 1999년부터 2001년까지 서울시 본청의 재정계획운영비율을 살펴보면 90% 내외로 나타났고 2001년의 경우 89% 정도로 전년도에 비해 낮아졌으나 중기재정계획의 사업들이 예산에 거의 반영되고 있는 것으로 보인다.

그러나 현재 서울시의 중기재정계획 수립실태를 보면, 중기재정계획은 통상 차기연도 예산편성시에 세워지고 있으며 확정된 예산사업들을 중심으로 중기지방재정계획을 수립하는 역산방식을 사용하고 있다. 따라서 중기재정계획이 예산편성의 기준을 제공

하는 역할을 하는 것이 아니라 하나의 요식행위로서 이루어지고 있음을 알 수 있다. 서울시뿐만 아니라 대부분의 자치단체에서 행정자치부의 통계와 평가, 지방의회에의 보고를 위해 예산서와 맞추는 형식적인 계획을 수립하고 있는 실정이다.¹²⁾

<표 2-13> 재정계획운영비율

(단위: 백만원, %)

연도	지표값 (%)	최종사업예산액			중기재정계획 사업비
		계	국고보조사업	자체사업	
1999	92.34	4,587,011	729,089	3,857,922	4,967,495
2000	92.47	5,386,439	1,871,963	3,514,476	5,825,335
2001	88.81	4,873,062	1,239,916	3,478,146	5,486,805

자료: 서울시 본청 1999~2001년도 행정자치부 재정보고서

주1) 재정계획운영비율: (최종사업예산액/중기재정계획의 사업비) * 100

중기재정계획의 예산과의 연계를 사업비 총액의 비교를 통해 살펴보는 것은 한정적인 정보만을 제공한다. 왜냐하면 부문별 또는 같은 부문내에서도 개별사업들이 어느 정도 반영되었는가에 대해서는 알 수 없기 때문에 세부항목별 또는 사업별 비교와 같은 좀더 구체적인 분석이 필요하다. <표 2-14>와 <표 2-15>에 제시되었듯이 중기재정계획의 8개 부문 중 시민복지증진과 도로·교통분야의 전략목표에 따른 사업비 총액의 예산반영 정도를 살펴보면, 일부항목을 제외하면 중기재정계획의 투자사업비와 예산액이 거의 일치함을 볼 수 있다.

한편으로 시민복지증진분야의 개별사업들을 살펴본 결과, 동일 전략목표하의 사업비총액은 비슷하지만 사업의 종류가 중기재정계획과 예산서에 다르게 나타났다. 예를 들면, 보건환경위생개선 목표 관련 사업 중 화장실 시설확충 관련 사업은 예산에만 포함되어 있으나 식품안전성 확보에 관한 사업은 중기계획 사업목록에만 포함되어 있다. 또한 저소득 기초생활보장, 장애인 복지증진, 노인복지, 보건의료서비스 확충, 소외여성과 아동복지 증진 목표하의 각 사업들에 있어서 사업비가 중기재정계획서와 예산서간에 차이가 존재하나 전략목표별 총 사업비는 큰 차이가 없다.

12) 이러한 문제점은 2003년 4월 22일~23일 행정자치부 주최로 열린 “지방재정제도발전 연찬회”에서도 제기되었다.

<표 2-14> 중기투자계획의 예산반영정도 (시민복지)

(단위: 백만원, %)

구 분		중기재정 계획 투자액 (2002)	예산액 (2003)	예산반영 율 (%)
보건 복지국 *	전략목표 I: 저소득시민 기초생활보장	736,143	731,407	99.4
	전략목표 II: 사회복지체계 인프라 강화	35,623	34,507	96.9
	전략목표 III & IV: 노인복지 증진	240,152	210,128	87.5
	전략목표 V: 장묘문화개선	54,923	24,971	45.5
	전략목표 VI: 장애인복지 증진	185,679	244,539	131.7
	전략목표 VII: 보건·위생 환경개선	9,477	9,478	100
	전략목표 IV: 보건의료서비스 확충	68,863	68,862	100
여성 정책관	전략목표 I: 맞벌이부부의 육아문제해결	105,517	104,418	98.9
	전략목표 II: 여성의 생산적활동 지원	7,029	7,029	100
	전략목표 III: 여성의 사회참여 및 남녀 평등문화 구현	4,642	4,141	89.2
	전략목표 IV: 소외여성과 아동복지 증진	41,163	41,163	100

주1) * 보건복지국의 전략목표는 중기재정계획서의 구분에 따라 조정하였음

<표 2-15> 중기투자계획의 예산반영정도 (도로·교통)

(단위: 백만원, %)

구 분		중기재정 계획 투자액 (2002)	예산액 (2003)	예산 반영율 (%)
교통 관리실	전략목표 I: 대중교통의 획기적 개선	190,513	192,550	101.1
	전략목표 II: 합리적인 교통수요관리	4,171	4,171	100
	전략목표 III: 택시본래기능 갖기 추진	51,533	50,581	98.2
	전략목표 IV: 교통시설의 확충 및 운영개선	82,413	80,411	97.6
	전략목표 V: 주차난 해소	71,864	71,809	99.9
	전략목표 VI: 물류체계개선	3,919	1,319	33.7
	전략목표 VII: 교통문화정착을 위한 방송운영	7,237	6,937	95.8
지하철 본부	전략목표 I: 편리하고 쾌적하며, 안전한 지하 철 건설	261,345	233,979	89.5
	전략목표 II: 경제적이고 효율적인 지하철건설	4,349	425	9.8
건설국 도로 계획과	전략목표 I: 빠르고 편리한 도로인프라 확 충·정비	357,218	344,106	96.3

도로·교통 분야에서도 시민복지증진에서와 유사하게 중기재정계획 사업목록과 예산사업과의 괴리가 발생하고 있다. 특히, 지하철 역사건설이나 편의시설 건설의 경우 중기 재정계획서에만 제시되고 예산편성은 되지 않는 사업이 다수 존재한다. 또한 도로인프라 확충·정비의 경우는 사업의 중기투자계획액과 실제예산액간에 큰 차이가 존재하고 있다. 따라서 사업비 총액만으로 중기재정계획과 예산간의 연계를 파악할 경우 한정적인 정보를 제공받게 된다.

第 III 章 중기재정계획 운영상의 문제점

- 제 1 절 수립과정 및 운용방법의 문제점
- 제 2 절 도시기본계획과 연계상의 문제점
- 제 3 절 투자심사 및 예산과 연계상의 문제점
- 제 4 절 예측기법의 문제점

제 3 장 중기재정계획 운영상의 문제점

제 1 절 수립과정 및 운용방법의 문제점

1. 중장기 투자방향 설정방법의 문제점

중기재정계획의 중심적 내용은 투자사업계획으로 본래의 기능은 중·장기 투자사업에 대한 합리적 선택을 통해 도시의 중·장기적 발전계획의 실천성을 제고하기 위한 것이다. 그러나 서울시의 중기재정계획 운영현황을 살펴보면 중·장기적 재원배분에 관한 계획이나 투자사업들에 대한 체계적인 평가과정 없이 사업부서에서 제출한 모든 사업들에 대한 소폭의 조정과정을 거쳐 나열하고 있는 실정이다.

서울시 중기재정계획 수립지침(2002년)에 제시된 사업비 조정과정을 보면, 사업을 성과주의 예산 경비기준에 따라 기본사업(일반·투자사업 중 사업성과가 나타난 사업)과 정책사업(신규투자사업, 기본사업 중 재검토가 필요한 사업, 정책적 판단 요하는 사업)으로 나누어 모두 전년도 예산대비 105% 이내로 한정하여 점증주의 방식을 적용하고 있다.

서울시는 2000년에 실·국별 목표체계와 성과지표 등을 개발하여 성과계획서를 작성하고 예산과목구조의 개편을 통하여 성과주의 예산제도를 전면적으로 도입하였다. 중기재정계획 수립시의 목표설정 및 성과계획서 작성 등은 성과주의 예산과정을 따르고 있으며 중기지방재정계획이 예산수립지침의 역할을 수행하기보다는 예산편성 후 중기재정계획의 수치를 조정하여 수립되는 하나의 요식행위로 이루어지고 있다.

이렇게 중장기 발전방향에 따른 재원배분에 대한 합리적인 평가과정 없이 각 사업부서에서 제출한 사업을 그대로 수용하여 형식적으로 수립됨으로써, 부문별 중·장기 계획의 타당성이 검증되지 않는 상태에서 사업부서의 사업개발 정도와 능력에 따라 사업규모나 지출방향이 결정되어 중기재정계획의 합리성을 제약하는 요인이 되고 있다.

서울시 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과에 의하면 응답자의 55%가 ‘중기재정계획이 중요하거나 아주 중요하다’고 답한 반면, ‘계획적인 재정운용의 역할을 다하고 있다’고 대답한 응답자는 2.8%에 불과하고, 41.7%는 ‘어느 정도 주어진 역할을 하고 있

다', 55%는 '형식적으로 운영되고 있다'고 답하여 중기재정계획이 그 중요성에 비해 역할을 다하지 못하고 있음을 알 수 있다.

2. 자원배분방법의 문제점

1) 부문별 자원배분방법의 문제점

투자부문간 투자재원의 배분과 조정은 사업부서에서 제안된 사업목록이 제출된 후 재정분석담당관에 의해 이루어지고 있는데 체계적인 평가과정을 거치지 못하고 있다.

투자부문간 조정은 모든 사업에 대한 평가가 불가능하기 때문에 부문별 주요사업을 대상으로 평가와 사업비 조정을 하고 있으며 전년도 예산을 고려하여 증액 또는 삭감하는 점증주의 방식을 채택하고 있다. 부문간 투자비 조정시에는 해당 사업부서에서 제출한 중기재정계획사업에 신규사업과 계속사업, 자체재원사업과 국고보조사업 등이 혼재되어 있어 일관성 있는 평가에 제약이 되고 있다. 또한 주로 기투자된 계속사업과 국고지원사업에 높은 우선순위가 부여되고 신규사업은 투자우선순위에서 밀리기 때문에 투자시기가 지연되는 경우가 발생하고 있다.

2) 부문내 투자우선순위 설정의 문제점

동일 부문내 투자사업간 우선순위는 개별사업에 대한 타당성 평가를 통해 우선순위를 결정해야하지만 여건의 미비로 인해 각 투자사업에 대한 개략적인 정성적 평가가 주관적으로 이루어지고 있다. 사업부서에서 사업간 투자우선순위 설정은 서울시의 「성과주의예산편성잠정기준」에 제시된 사업비 우선순위 부여기준을 참고하여 각 실·국내에서 우선순위 조정과정을 거친다. 「성과주의예산편성잠정기준」에 따른 사업별 우선순위는 계속사업, 신규사업 중 중점지원분야, 기타신규사업 순으로 정해진다.

서울시 사업부서 예산담당자에 대한 본 연구의 설문결과에 따르면, 신규사업의 우선순위 설정방법에 대해 응답자의 60.8%가 '부서내 협의를 거친다'고 답하였고, 22.9%와 16.7%가 각각 '객관적 기준을 적용'하거나 '부서장 의견 반영한다'고 응답하여 대체로 부서장이나 담당자의 주관적인 판단에 의존하고 있음을 알 수 있다.

현재 투자사업의 우선순위의 검토는 부분적으로 투자심사과정에서 이루어지고 있

으나, 체계적인 우선순위 평가과정의 부재로 최종적인 투자심사과정에 영향을 미치지 못하고 있다. 중기재정계획에 반영된 사업 중에서 차기년도에 추진할 투자사업에 대한 투자심사과정에서 사업부서는 동일부문 투자사업간 우선순위를 설정하여 제시하고 있지만, 체계적인 우선순위 평가과정의 부재로 최종투자심사과정에 영향을 미치지 못하고 있는 실정이다.

3. 계획수립과정의 폐쇄성

중기재정계획의 수립에 따른 부문별 투자결정은 서울시민의 삶의 질에 막대한 영향을 미칠 수 있는 중요한 정책결정이라 볼 수 있다. 그러나 서울시의 중기재정계획 수립은 수립부서의 담당자가 각 사업부서의 예산담당 인력의 협조 하에 내부적으로 이루어지고 있어 주민이나 주민대표의 참여나 의사반영이 전혀 이루어지지 않고 있다. 즉, 중장기적 투자방향에 대한 주민의 의견수렴의 창구가 마련되어 있지 않고 수립된 중기재정계획 또한 공개되지 않고 있어 주민의 알권리와 참여가 제한되고 있다.

실제로 사업부서에서는 사업제안의 근거로 시의원이나 주민의 의사를 우선적으로 고려하지 않는 것으로 나타나고 있다. 본 연구의 설문조사에 따르면, 응답자의 8.3%와 4.2%만이 사업제안 근거로 시의원의 요구나 주민의사를 우선적으로 고려하는 것으로 나타났다. 또한 응답자의 16.4%와 6.0%만이 의회나 주민이 중기재정계획의 역할과 내용을 잘 인식하고 있다고 하였다.

이러한 결과는 의회나 주민의 무관심도 이유가 될 수 있으나 근본적으로 주민이나 주민대표의 의견을 수렴하려는 집행부의 노력이 미흡하다고 볼 수 있다. 중기재정계획 수립시에 고려되지 않는 사업이 예산에 반영되는 경우가 발생하는 이유 중의 하나는 예산심의과정에서 의회요구사업이 반영되는 것으로 나타나 중기재정계획 수립의 폐쇄성으로 인한 문제점을 엿볼 수 있다.

4. 계획대상범위의 문제

현재 서울시 중기재정계획 수립 범위는 일반회계와 특별회계만 포함하고 있어 서울시 재정을 포괄적으로 다루지 못하고 있다. 보통 지방재정을 지칭할 때에는 일반회

계의 세입세출을 파악하나, 자치단체의 재정규모는 일반회계뿐만 아니라 특별회계 및 기금까지 포함하여 포괄적으로 파악할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 중기재정계획 범위에서 기금은 제외되고 있다. 기금은 예산과는 별도로 설치·운용되고 있지만 실제로 일반예산 활동과 차이가 없으며 특히 기금재원의 대부분이 일반회계 출연금으로 이루어지고 있어 서울시의 재정운용계획에서 제외되는 것은 문제가 있다.

또한 중기재정계획은 중·장기전망에 근거하여 합리적인 투자결정을 통해 재정건전화를 도모하려는 제도로서 중심내용은 투자적 성격을 가진 사업계획이나 서울시의 중기재정계획은 각 사업부서의 모든 비용을 포함하고 있다. 중기재정계획 사업목록을 살펴보면, 부문별 투자사업비 뿐만 아니라 부서별 인건비, 기본경비, 채무상환비 및 경상사업비가 모두 나열되어 있음을 알 수 있다. 2002년 서울시 중기재정계획상의 사업 규모를 보면 평균 229억원 정도이며 범위는 100만원에서 5조원 정도로 광범위한 분포를 보이고 있어 중장기적인 투자방향을 정하는 중기재정계획 수립의 취지에 부합되지 않음을 볼 수 있다.

<표 3-1> 2002년 중기재정계획 사업규모

구 분	사업수	평균규모	최저규모	최고규모
전체사업	2910	229억	1백만	5조153억
자체사업	2002	195억	1백만	3조9,453억
경상사업	553	42억	2백만	4,418억
이전사업	355	711억	1백만	5조153억

5. 담당인력 및 참여자 범위상의 문제

1) 예산담당조직과 분리문제

중기재정계획은 예산편성의 한 과정으로 볼 수 있는데 현재 서울시 조직현황을 보면 중기재정계획은 재정분석담당관실에서, 투자심사는 심사평가담당관실에서, 예산편성은 예산담당관실에 담당하는 등 업무가 조직별로 분리되어 있어 상호 연계성이 미약하다.

현재의 조직형태는 2003년 조직개편을 통해 종래에 예산담당관실에서 담당하던 중

기재정계획의 업무를 분리하였다. 중기재정계획의 수립과 운영을 단년도 예산을 담당하는 예산부서와 별도로 계획기능을 강화할 수 있는 전담기구를 설치해야 한다는 의견도 있으나, 중기재정계획은 궁극적으로 예산과정의 일부분이고 중기재정계획과 투자심사, 예산편성과정은 상호 밀접한 관계를 가지고 운영되어야 하므로 조직의 분리는 문제점으로 지적될 수 있다.

미국의 지방정부에서 수립하고 있는 중장기 투자계획에 해당하는 자본증진계획(CIP: Capital Improvement Program)은 관리예산실(OMB: Office of Management and Budget)에서 주관하고 있으며, 지방정부에 따라 관련 부서의 인력으로 위원회를 구성하여 운용되고 있는 경우도 있다. 즉, 미국의 지방정부에서 수립하는 자본증진계획의 1차년도분이 차기년도의 자본예산이 되어 예산의 한 과정으로 이해되고 있기 때문에 예산부서를 주축으로 운용되고 있다.

2) 인력 및 전문성의 부족

재정의 계획적, 합리적 운용과 관련하여 중기재정계획에 부여된 역할을 고려할 때, 현재 담당조직의 위상 및 인력으로는 기대되는 역할을 수행하는데 제약이 있다. 현재 서울시 중기재정계획수립 담당인력은 재정분석담당관실의 2명에 불과하여 방대한 자료 수집, 부서간 협의·조정, 재정현황분석 등의 업무를 짧은 기간 내에 수행하는 데는 한계가 있다.

본 연구의 설문조사에 의하면, 응답자의 41%가 '전문인력과 담당기구가 확보되어 있지 않다'고 본 반면, '그저 그렇다'와 '확보되어 있다'는 응답은 각각 25.7%와 31%로 나타나고 있다. 또한 서울시 중기재정계획이 본래의 기능을 수행하고 있지 못하는 이유로 응답자의 20% 정도가 '담당인력과 시간의 부족'을 들고 있어 인력이나 전문성의 부족이 중기재정계획의 형식적 운영의 한 요인이 됨을 알 수 있다.

서울과 인구규모가 유사한 뉴욕시의 경우 관리예산실(OMB)에서 중장기 투자계획에 관한 10개년 자본전략과 재정계획을 수립하고 있다. 뉴욕시의 관리예산실(OMB)에서 각 사업부서에 3~5명의 인력을 배정하여 TF(Task Forces)를 형성하고 있으며, 이외에도 세수예측에 10명, 경제분석에 5명의 인력이 TF를 구성하여 업무에 전념하고 있다. 반면에 서울시의 경우 한정된 인원이 각 사업부서의 협조를 받아 중기재정계획

을 수립하고 있어 중장기적 수입·지출계획과 정책적 방향제시 등을 수행할 수 있는 훈련된 전문인력이 부족한 실정이다.

3) 재정계획위원회의 전문성 부재 및 형식적 운영

중기재정계획은 최종 확정되기 전에 재정계획심의위원회의 심의를 거치도록 되어 있으나, 전문가의 참여비율이 낮고 일회적이고 형식적으로 이루어지고 있다. 현재 서울시 재정계획심의위원회 운용은 위원회 회의 개최 시마다 시장이 임명 또는 위촉하는 서울특별시 공무원이 아닌 위원이 전체의 과반수 이상이 되도록 조례에 규정하고 있어 외부 전문가의 참여가 보장되고 있다. 그러나 매년 외부위촉위원이 달라져 일관성 있는 심의가 이루어지기 어려우며 위원들의 전문성도 부족한 편이다.

중기재정계획에는 미래예측과 전략적인 자원배분, 그리고 사업의 타당성 분석 등이 중요한 심의대상이 된다. 그러나 재정계획심의위원회는 각 사업부서의 전략목표, 성과목표와 연계하여 사업설명을 들을 기회를 갖지 못하고 있으며, 심의내용도 개별사업에 대한 심의가 아닌 전체 사업방향이나 사업규모에 대한 형식적인 심사를 수행하고 있다. 본 연구의 설문조사에 의하면, 응답자의 23%가 ‘재정계획위원회의 전문성이 있다’고 답한 반면, ‘그저 그렇다’와 ‘전문성이 없다’라는 응답은 각각 69.1%와 7.4%에 이르고 있다.

6. 평가 및 환류의 문제점

서울시의 경우 중기재정계획이 일단 수립되면 자체적으로 계획수립과정, 내용 및 결과에 대한 평가가 전혀 이루어지지 않고 있다. 설문조사에 의하면 중기재정계획의 운용결과를 평가하여 ‘다음 연도의 계획에 잘 반영하고 있다’는 응답자는 없으며, ‘대체로 그렇다’, ‘보통이다’, ‘그렇지 않다’라는 항목은 각각 26.8%, 47.9%, 25.3%로 나타났다.

중기재정계획에 의한 예산편성 및 운용실태에 대한 사후평가가 이루어지지 않고 있어 환류기능이 미흡하며 중기재정계획의 예산 미반영으로 인한 계획과 예산의 괴리가 발생하고 있다. 또한 중기재정계획에 포함된 사업에 타당성검증을 거쳐 예산이 책

정되는 경우에도 사업추진 상황이나 결과의 분석이 이루어지지 않고 있어 계획수립시 유용한 정보를 제공하지 못하고 있다.

제 2 절 도시기본계획과 연계상의 문제점

1. 도시기본계획의 비실효성

도시기본계획은 도시의 물적·공간적 측면뿐만 아니라 사회·경제적 측면을 포괄한 변화를 예측하여 도시의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획이나, 실제로는 도시계획업무에만 효력이 있는 계획으로 운영되고 있는 실정이다. 즉, 도시기본계획은 자치단체장이 입안하고 건설부장관의 승인을 받는 국토계획법상의 계획에 불과하여 지방자치시대에 실효성을 가지기 어려우며 행정에 대한 직접적인 구속력이 약하다.

본 연구의 설문결과에 따르면, 설문대상 공무원의 43.7%가 중기재정계획이 ‘도시기본계획 등 상위계획과 연계성이 있다’고 답했으나 나머지 56.3%는 ‘보통이거나 연계성이 없다’고 답하고 있다. 또한 중기재정계획에 포함된 사업의 제안근거로 ‘시정4개년 계획’을 든 비율(54.2%)이 ‘도시기본계획 및 상위계획’의 비율(48.6%) 보다 높게 나타나고 있다.¹³⁾ 특히, 사업제안시 ‘시정4개년 계획’을 최우선적으로 고려한다는 비율(30.6%)이 ‘도시기본계획 및 상위계획’의 비율(19.4%)보다 훨씬 높게 나타나 도시기본계획보다 자치단체의 의지로 수립되는 시정운영계획이 중·장기계획수립의 지침역할을 하고 있음을 알 수 있다. 도시기본계획과는 별도로 자치단체에서 수립하고 있는 부문별 계획과의 연계성 결여문제 또한 지적되고 있으며,¹⁴⁾ 부문별 계획현황에서 살펴본 바와 같이 부문별 계획의 경우 산재하고 있어 정확한 파악에 어려움이 있다. 도시계획관련 문헌이나 담당공무원과의 면담결과에 의하면, 각종 부문별 계획이 상위계획인 도시기본계획을 반드시 수용하여 작성되는 것이 아니며 일부 계획에서는 도시기본계획과 상이한 계획을 채택하는 경우도 있다.¹⁵⁾

13) 여기에서 제시된 수치는 복수응답에 관한 것이다.

14) 상위계획 및 지역계획의 문제점에 관해서는 김수근(1997)에 지적되어 있다.

15) 서울시 부문별계획을 살펴보면, 법적 근거가 있으나 수립되지 않는 경우, 현재 수립 중에 있는 경우, 수립되었더라도 중기재정계획에 연계될 수 있는 구체적인 형태로 공시되지 않는 경우 등으로 중기재정계획과의 연계를 살펴보는 데는 어려움이 있는 것으로 드러났다.

본 연구의 설문결과에 의하면, 도시기본계획과 기타 상위계획간에 중복되거나 상충되는지에 관한 질문에 ‘그렇지 않다’고 응답한 경우가 25.7%, ‘그저 그렇다’와 ‘그렇다’가 각각 51.4%와 24.8%를 차지했다. 그리고 설문대상 공무원의 5명만이 자신이 담당하는 업무와 관련된 상위계획 및 법규를 밝히고 있어 나머지는 상위계획이나 법규를 모르고 있거나 고려하지 않는 것으로 볼 수 있다.

또한 도시기본계획이 도시의 중장기적 투자방향을 결정하는 사업계획을 수립할 때 뚜렷한 기준 및 발전방향을 제시하지 못하는 것으로 나타났다. 「2011 서울도시기본계획」의 내용을 보면 백화점식의 부문별계획을 망라하고 있어 도시전체의 발전 및 관리방향을 전략적으로 제시하지 못하고 있다. 이러한 사실은 설문조사 결과에도 나타나는데, 응답자의 36%가 ‘사업계획을 수립하거나 심사할 때 도시기본계획과의 연계를 고려한다’고 했으나, 68.7%가 ‘도시기본계획이 뚜렷한 기준을 제시하지 못하거나 그저 그렇다’고 응답하고 있다.

이러한 도시기본계획 자체의 문제점은 중기재정계획의 반영도에서도 나타나고 있다. 도시기본계획과 중기재정계획의 연계현황분석에서 볼 수 있듯이 일반행정 및 시민복지증진 등 경상사업이 주를 이루는 분야를 제외하고는 도시기본계획의 투자방향이 중기재정계획에 반영된 정도가 낮게 나타나고 있다.¹⁶⁾

2. 부문별 계획지표 설정상의 문제점

「2011 서울도시기본계획」의 부문별계획을 살펴보면, 구체적인 계획지표를 제시하지 못하고 분야별로 모든 측면을 망라하는 계획목표 및 시책방향을 추상적으로 기술하고 있어 이를 구체화하기 위한 재정계획수립에 어려움이 있다. 즉, 환경 및 사회개발계획 분야만 계량적인 계획지표를 제시하고 있으며 나머지 계획분야는 계획의 기본방향, 시책방향 및 계획목표를 기술하고 있는 정도이다. 계량적인 계획목표를 제시하고 있는 경우에도 일정부분에 한정되어 분야별로 추진해야 할 과제를 구체화함에 한계가 있다.

향후 20년간 도시의 물리적, 공간적, 사회·경제적인 변화를 예측하는데 어려움이 있는 것은 사실이나, 분야별 지표설정에 큰 영향력을 행사할 수 있는 인구추정조차 정

16) 중기재정계획이 도시기본계획 등 상위계획을 수용하여 수립되어야 하나 여건의 변화에 따라 사업계획이나 예측치가 변경될 수 있는 성질의 연동계획이기 때문에 도시기본계획과 차이는 있을 수 있다. 그러나 기본 시책방향은 일치하는 것이 바람직하다고 본다.

확하게 이루어지지 않고 있다. 1997년에 수립된 「2011 서울도시기본계획」에 의하면, 서울시 인구가 2001년에 1,180만명, 2006년 1,190만명, 2011년 1,200만명으로 지속적으로 증가하는 것으로 예측하고 있으나, 실제로 1990년대에 들어 서울시 인구는 정체 또는 감소현상을 나타내고 있다. 즉, 서울시 인구는 1990년 1,060만명, 1995년 1,022만명, 2000년 962만명 정도로 점증적으로 감소하고 있다. 이러한 인구추정을 기초로 계획지표가 수립되는 분야도 있기 때문에 부정확한 인구추정은 지표의 비현실성 문제를 초래하게 된다.

3. 재정계획의 비현실성

「2011 서울도시기본계획」에는 계획의 실현방안으로 서울시 재정규모 예측과 투자계획을 제시하고 있으나, 도시기본계획에서 제시하는 방향은 반영하지 못하고 있다. 도시기본계획 현황에서 살펴본 바와 같이 「2011 서울도시기본계획」은 우선추진과제로 문화·복지의 증진, 도시방재체제의 구축 등을 포함하고 있으나, 투자비 배분에서는 시민 복지증진과 도시안전관리 부문에 계획기간(2002~2006) 중 전체 투자비 재원의 2.35%와 5.38%만 각각 배분하고 있어 도시기본계획의 추진방향을 반영하지 않고 있다.

또한 부문별 투자재원의 배분은 같은 계획기간 동안의 중기재정계획과 큰 차이를 보인다. 환경분야의 재원배분이 전체재원의 39.80%를 보여 중기재정계획의 재원배분(22.29%)과 비교해 볼 때 지나치게 높게 나타나고, 시민복지증진 및 문화생활향상 부문은 전체 투자재원의 2.35%를 배분함으로써 증가하는 복지·문화수요를 반영하지 못하고 있다. 산업경쟁력제고 분야도 7.24%로 사회복지 분야보다 훨씬 많은 재원을 배분하고 있어 부문별 재정수요 전망을 정확하게 하지 못하고 있다.

「2011 서울도시기본계획」의 실현방안으로 제시한 재정전망에 따른 재정계획의 내용 또한 문제점을 내포하고 있다. 서울시 재정규모를 전망함에 있어 일반세입과 특별세입의 상대적 비율이 2003년 예산기준으로 68:32인데, 2001, 2006, 2011년의 상대적 비율을 각각 50% 정도로 전망하고 있어 비현실적임을 지적할 수 있다. 그리고 현황자료로 사용한 수치도 거의 같은 비율을 나타내고 있어 정확하지 않는 자료를 활용하고 있는 실정이다.

뿐만 아니라 「2011 서울도시기본계획」에는 계획을 실현하기 위한 유용한 재정자

료를 제시하지 못하고 있다. 도시의 장기적인 발전과 관리계획을 뒷받침하기 위해서는 도시의 경제전망과 이에 따른 총재정 규모를 고려해야 하는데, 「2011 서울도시기본계획」에 포함된 재정부문은 일반회계중심으로 다루고 있고, 부문별 투자계획을 수립함에 있어 각 부문의 일부사업만을 고려하고 있어 부문간 자원배분이 비현실적인 것으로 나타났다.

제 3 절 투자심사제도 및 예산과 연계상의 문제점

1. 중기재정계획과 투자심사의 연계미흡

중기재정계획의 중심내용이 중장기적인 투자사업계획에 관한 것인데 현재 중기재정계획은 투자심사제도와 별개로 운영되고 있어 연계가 부족하다. 투융자심사의 대상사업은 중기재정계획에 포함된 일정규모 이상의 사업이나, 중기재정계획과 투자심사의 연계현황에서 살펴보았듯이 투자심사사업 중 상당 부분이 중기재정계획에 포함되지 않는 사업인 것으로 나타나고 있다.

2001년도의 경우, 투자심사사업 115건 중 적정 및 조건부 추진은 87건으로 적정비율이 76%이며, 이 중에서 중기재정계획에 포함된 사업은 53건으로 중기재정계획 반영비율이 61%로 나타난다. 중기재정계획 사업 53건 중 23건은 2001년도 투자심사를 받은 후 2002년도의 중기재정계획 사업에 포함되었다. 적정판정 받은 전체 53건 중 9건은 상반기 심사를 받은 사업으로 상반기에 투자심사를 받고 중기재정계획에 반영된 것으로 나타나, 중기재정계획에서 투자가용재원의 예측과 합리적인 절차를 통해 투자사업이 결정되지 않고 있다.

2002년도의 경우는, 투자심사사업 136건 중 적정 및 조건부 추진은 108건으로 적정비율이 79%이며, 이 중에서 중기재정계획에 포함된 사업은 71건으로 중기재정계획 반영비율이 68%로 나타나 2001년에 비해 반영비율이 다소 높게 나타났다. 중기재정계획 사업 71건 중 대부분의 사업이 중기재정계획에 포함된 후 투자심사를 받았으나, 여전히 상반기에 투자심사를 받은 후 중기재정계획에 반영된 경우가 있어 중기재정계획과 투자심사제도간의 연계가 잘 이루어지지 않고 있음을 볼 수 있다.

<표 3-2> 중기재정계획의 투자심사 반영정도

연도	투자심사 건수	적정 판결	적정 비율	중기반영 사업수	중기재정 반영비율	비 고
2001	115건	87건	76%	53건	61%	상반기심사 9건, 2000년 중기사업 3건 2001년 중기사업 9건 2000년, 2002년 중기사업 5건 2001년 2002년 중기사업 13건 2002년 중기사업 23건 (적정9, 조건부14)
2002	136건	108건	79%	71건	68%	상반기 심사 14건, 2000년 중기사업 3건 2001년 중기사업 1건 2002년 중기사업 67건

2. 중기재정계획과 예산의 괴리

중기재정계획과 예산과의 연계 현황에서 살펴보았듯이, 중기재정계획의 예산반영비율은 높은 것으로 나타났다. 부문별로 전략목표에 따른 총사업비를 기준으로 볼 때는 일부 전략목표의 경우를 제외하고는 거의 일치하는 것으로 나타났으나, 사업별로 살펴보면 큰 차이가 나는 것으로 나타났다. 즉, 예산이 확정된 후 중기재정을 재수립하는 역산과정을 거치기 때문에 총액기준으로 보면 거의 일치하고 있으나 사업별로 살펴보면 상당한 차이가 나타남을 알 수 있다.

서울시 재정운용체계는 중기재정계획이 먼저 수립되고 중기재정계획에 포함된 일정한 규모 이상의 사업은 투자심사를 거쳐 타당성이 인정될 경우 예산을 편성하도록 되어 있다. 따라서 사업부서에서는 중기재정계획수립시 가능한 많은 사업을 발굴하여 제출하기 때문에 실제 예산편성되는 사업과는 괴리가 발생할 수 있다. 즉, 적정판정을 받은 사업에 한해 예산편성을 하도록 하고 있어 중기재정계획에 포함된 사업이라도 투자심사에서 부적정 판정을 받은 경우에는 예산배정을 할 수 없기 때문에 새로운 사업을 모색할 소지가 있다. 중기재정계획과 예산의 괴리현상을 시민복지증진부문과 도로·교통부문의 사업별로 살펴보면 다음 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 중기재정계획의 사업과 예산사업 불일치 (2002년도)

구 분	예산에 반영되지 않는 중기재정계획 사업	중기재정계획에 포함되지 않는 예산사업	사업규모 불일치사업
시민복지증진	51건	10건	49건
도로·교통	141건	6건	56건

자료: 서울시 중기재정계획(2002), 성과주의 예산서(2003)

중기재정계획과 예산의 불일치 원인으로 설문대상 공무원의 54.2%가 ‘중기재정계획 수립 후의 행정환경의 변화’를 들고 있고, 나머지는 ‘단체장 시책사업의 변화’(15.3%), ‘중기재정계획의 형식적인 수립’(15.3%) 및 ‘의회요구사업’(11.1%) 때문인 것으로 보고 있다. 그리고 설문응답자의 2.8%는 ‘수립시기의 불일치’가 중기재정계획과 예산간의 불일치 원인이 될 수 있다는 것을 지적하고 있다. 중기재정계획 수립시기와 예산편성시기가 일치하지 않기 때문에 중기재정계획 수립 후 행정환경이나 시책에 있어서 변화가 있을 수는 있으나, 몇 개월 동안에 환경의 큰 변화는 기대할 수 없으며 시책의 변화가 있다는 것은 계획적인 재정운용이 되지 않고 있음을 나타낸다.

3. 재정운용체계의 절차 미준수

위에서 살펴보았듯이 서울시의 재정운영체계는 중기재정계획 -> 투자심사 -> 예산편성의 절차를 거치게 하고 있다. 즉, 중기재정계획에 포함된 투자사업 중 차기연도에 실시할 투자사업은 투자심사위원회의 심사를 받고 심사결과 적정 및 조건부추진의 판정을 받은 사업에 한해 예산편성을 하도록 하고 있으나 현실적으로 이러한 일련의 절차가 지켜지지 않고 있다.

서울시의 중기재정계획사업, 투자심사결과 및 예산서를 분석해 본 결과, 투자심사결과 중기재정계획에 포함되지 않는 사업이 적정판정을 받는 경우, 투자심사에서 부적정 판정을 받고도 예산이 편성되는 경우, 예산집행 후 투자심사를 받은 경우, 투자심사결과 적정으로 결정되고도 예산이 편성되지 않는 경우 등이 발생하고 있다. 2001년과 2002년의 투자심사사업을 중심으로 살펴보면, 중기재정계획에 포함된 사업 중 투자심사를 거쳐 적정한 사업에 대해 예산편성이 이루어진 경우는 각각 11건과 36건에 불과하다.

또한 투자심사를 받은 사업의 규모를 살펴보면, 총투자액이 중기재정계획에 제시된 액수와 큰 차이를 보이고 있다. 중기재정계획에 포함된 투자심사사업 중에서 중기재정계획상의 총투자비와 일치하는 사업은 2001년 1건, 2002년 13건에 불과하여, 중기재정계획의 수립으로 추가용재원을 파악한 후 투자사업수요에 따른 자원조달계획을 합리적으로 수립하지 못하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-4> 중기재정계획-투자심사-예산의 연계여부

구 분	2001	2002
중기재정계획에 포함되지 않고 투자적정 받은 사업	34건	36건
투자심사결과 부적정이나 예산편성된 사업	9건	1건
예산집행후 투자심사 받은 사업	20건	33건 (9건은 부적정)
투자심사에서 적정받고 예산편성 안된 사업	11건	2건
중기재정계획-투자심사적정-예산편성된 사업	9건	32건

자료: 서울시 중기재정계획 사업목록, 투자심사결과, 성과주의 예산서 (2001, 2002, 2003)

중기재정계획의 수립이나 재정운용체계에 관해서는 지방재정법, 시행령, 규칙 및 지침 등에 명시되어 있으나, 잘 지켜지지 않는 이유는 법적 강제력이 약하고 꼭 지키지 않아도 된다는 인식상의 문제로 볼 수 있다. 서울시 사업부서 공무원과의 면담에 따르면, 중기재정계획에 포함되지 않는 사업이라도 예산배정을 받아왔기 때문에 절차를 꼭 지켜야 한다는 인식이 없다. 그리고 일부 부서에서는 중기재정계획에 반영되지 않고 새로 추가되는 사업이 전체사업의 1/3에 이르는 것으로 나타났다.

<표 3-5> 재정운용체계 관한 법규정 및 지침내용

관련법규 및 지침	내 용
지방재정법 제16조	○ 지방재정계획이 국가계획 및 지역계획과 연계하도록 하고 있음
지방재정법 제30조	○ 예산편성시 지방재정계획과 투·융자사업에 대한 심사결과를 기초로 하도록 규정함
행자부, 서울시 투·융자지침	○ 주요 투자사업에 대하여 예산편성전에 타당성, 효율성 등을 심사하는 것이라고 개념규정
지방재정 투·융자사업 심사규칙	○ 투·융자심사의대상은 원칙적으로 다음 회계연도부터 시행하는 사업을 대상으로 한다고 규정함
행정자치부 중기재정계획수립지침	○ 중기재정계획에 포함된사업에 한하여 투·융자심사 받도록 함

제 4 절 예측기법의 문제점

1. 서울시의 세수예측방법

중기재정계획의 목적은 중·장기적 관점에서 분야별 투자사업의 우선순위를 고려하여 합리적으로 운영함으로써 궁극적으로 서울시민의 복리를 향상시키는데 있다. 이를 위해서는 합리적 재원배분에 앞서 투자가용재원을 파악하는 것이 중요한데 가용재원을 판단하기 위해서는 먼저 정확한 세수예측에 선행되어야 한다. 서울시는 다른 자치단체와 마찬가지로 해마다 시행되고 있는 단기적인 투자사업이나 증가하는 행정수요에 필요한 재원을 추가경정예산을 통한 임시적인 재정운용에 의존해오고 있다(김현아, 2001). 그러나 서울시 재정이 중·장기적인 시계를 가지고 계획적으로 운용되기 위해서는 객관적이고 합리적인 세수추계를 통해 장기적인 재원확충방안을 고려해야 할 것이다.

서울시의 2003년도 예산을 살펴보면, 지방세수입이 일반회계 세입의 87% 정도를 차지하고 있으며 특별회계를 포함한 전체 세입의 경우에도 50% 이상을 점유하고 있다. 따라서 의존재원의 비중이 높아 제도적인 이유로 투자가용재원의 예측이 불확실한 다른 자치단체와 비교하여 정확한 세입예산을 근거로 안정적인 재정운용을 할 수 있는 여건이 마련되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 현재 서울시의 세수예측 방법을 살펴보면 예측에 활용된 자료와 방법론에 상당한 문제점을 지니고 있다.

현재 서울시 중기재정계획 수립시 이루어지고 있는 추계방식은 과거의 추세와 실무자의 직관에 따른 예측으로서, 비교적 간단하고 단순한 방법을 사용하고 있다. 즉, 특정세수의 과거 몇 년간(예: 전 5년중 최고, 최저 제외 3년 평균) 또는 전년도 세수 부과액을 토대로 신장률을 구하고 그 신장률에 근거하여 세수입을 예측하고 있다. 상대적으로 세수입에서 차지하는 비중이 높은 취득세, 등록세, 주민세의 경우는 토지거래건수, 과표신장률 지가상승률, 경제성장률 등의 지표를 사용하여 세입을 예측하고 있다.

서울시 재정에서 차지하는 비중이 크지 않는 기타 세수입의 경우는 전년도 부과전망자료를 근거로 전년 대비 몇 % 정도 증가할 것 또는 감소할 것이라는 주관적인 판단하에 세수입을 예측하고 있다. 경상적 세외수입의 경우에도 사용료, 수수료 등의 인

상률을 반영하여 추계하고 있다. 또한 국고보조금은 국고보조사업 추진에 따른 기준보조율을 고려하여 전년도 신청액 대비 실제 보조 비율을 고려하여 추계하고 있다(<표 3-6> 참고).

서울시의 세출전망 및 재정수요 예측방법은 세입예측에서와 같이 실무자의 주관적 판단에 의존하고 있다. 기본경비의 경우는 정책적으로 통제가능하기 때문에 일정수준을 유지하는 것으로 결정하고 있다. 법정 의무경비의 경우 특정세입과 연계된 경우에는 세입규모 증가에 따라 증가하는 것으로 보며, 채무상환은 부채원리금상환계획에 따라 산정한다. 사업비는 성과주의 예산의 잠정기준에 따르고 있다.

일반적으로 지출예측은 세입에 비해 정책적인 결정에 의해 영향을 받게 되어 예측이 곤란하며 예측방법도 비교적 단순하다. 지출예측은 공공서비스 생산에 필요한 투입량과 가격수준에 의한 간단한 계산으로 이루어지며 투입량은 단기적으로 불변이라 가정하기 때문에 결국 가격변화가 지출수준을 결정한다. 지출결정과정은 세입의 경우보다 좀더 점증적인 과정이라 볼 수 있으며 보통 내부 의사결정에 필요한 자료로 활용한다.

<표 3-6> 서울시 세입에측방법

일반회계 세입 구분		추계방법 및 세입내용	
지방세	보통세	취득세	0 부동산 : 과표신장율×평균과세면적 신장율
		등록세	0 차량 : 평균거래건수
		주민세	0 균등할 - 개인: 주민등록세대신장율×평균징수율 - 개인사업자 : 부과신장율×평균징수율 - 법인사업자 : 법인수신장율×평균징수율 0 소득할 : 경제성장률 또는 부과액 신장율
		자동차세	0 자동차등록신장율, 보유기간경과에 따른 세액감면 고려
		농지세	0 전년도 부과전망
		도축세	0 전년도 부과전망, 세액 신장율
		레저세	0 전년도 부과전망, 세액 신장율
		담배소비세	0 전년도 부과전망, 평균담배판매신장율
		주행세	0 전년도 교통세부과액, 경제성장률, 유류사용신장율 전년도 서울시 징수액적용비율
		목적세	도시계획세
	공동시설세		0 과표신장율, 과세면적신장율
	지역개발세		0 전년도 부과전망, 경제성장률
	지방교육세		0 부가세액 징수전망
	과년도 지방세		0 징수목표
세외수입	경상적세외수입	재산임대수입	본청재산임대료, 아파트형공장, 자치구위임관리재산, 병원시설임대, 체육관리사업소 시설임대 수입
		사용료수수료 수입	도로·하천·공원점용료, 체육시설사용료, 어린이대공원, 서울대공원, 여미지식물원 등 사용료 수입
		사업장생산수입	사업장수입, 주차장 운영, 매각사업수입(택지매각)
		징수교부금수입	환경개선부담금, 배출부담금, 수질개선부담금
		이자수입	일반회계 여유자금, 기타 이자수입
	임시적세외수입	재산매각수입	국유재산 매각, 사유재산 매각
		순세계잉여금	-
		이월금	-
		예탁금 및 예수금	재정투융자기금 예탁금 회수
		전입금	-
		용자금수입	목동아파트 용자금 회수, 재활용사업자 용자금 회수
		부담금	학교용지부담금
		잡수입	불용품매각대, 변상금, 위약금 등
과년도수입	-		

2. 세입예측 방법의 문제점

세수예측의 정확성에 관한 분석은 중기재정계획에 수립된 세수입 예측액과 실제 당해연도에 부과된 세액과의 비교를 통해 개략적으로 살펴볼 수 있다. 서울시의 실제 징세액과 중기재정계획의 예측치 간의 차이가 세수입 예측의 오차가 되며 이 차이가 클수록 예측의 정확성은 낮은 것으로 평가된다. 1999년에서 2001년까지의 3년간 서울시 세입 실제 징수액과 예측치 간의 차를 시차별로 살펴보면, <표 3-7>에 나타나듯이 시차가 좁아질수록 예측치가 실제치에 에 근접함을 알 수 있다. 2000년과 2001년의 경우 전년도 예측의 오차율이 5%미만으로 일반적으로 용인되는 범위 내에 있다.

일정한 추세가 존재하는 것은 아니나 예측시차가 늘어남에 따라 예측오차도 커지고 있음을 볼 수 있는데, 이는 전년도나 과거 3~5년치의 자료를 가지고 1차년도 이후의 예측을 할 경우 예측력이 크게 떨어짐을 나타낸다. 따라서 중·장기적인 세수예측을 위해서는 충분한 기간의 자료를 활용할 필요가 있다. 중기재정계획을 수립함에 있어 필요한 자료는 단순히 고도의 예측기법이나 정확한 예측치보다 세입과 경제변수들과의 상호 영향관계, 조세정책의 변화가 세수 및 지역주민의 복지에 미치는 효과 등을 종합적으로 파악할 수 있도록 과학적이고 안정적인 세입모형을 개발할 필요가 있다.

<표 3-7> 세수입의 예측치, 실제치 및 오차율

(단위: 백만원, %)

구분	연 도					
	1999		2000		2001	
실제치	4,775,951		5,360,465		7,108,613	
예측시차	예측액	오차율*	예측액	오차율	예측액	오차율
t-1	4,300,273	9.9(-)	5,236,465	2.3(-)	6,927,200	2.6(-)
t-2	5,419,544	13.5(+)	4,495,095	16.1(-)	5,437,653	23.5(-)
t-3			5,724,868	6.8(+)	4,672,014	34.3(-)

자료: 서울시 중기지방재정계획 (1997-2000), 행정자치부 지방세정연감 (2000-2002)

주1) * 오차율은 (예측액-실제치)/실제치를 백분율로 표시함.

(-)은 과소예측을, (+)은 과대예측을 나타냄.

서울시의 세수입 예측방법은 정확성의 문제뿐만 아니라 실무자의 자의적인 판단에

의존하고 있어 비과학적이라 볼 수 있다. 현재의 예측방법에서는 산출기준으로 사용하는 세수결정 요인변수가 가장 중요한데 이를 선정함에 있어 실무자의 주관적인 판단에 의존하고 있다. 따라서 경제변화에 따른 세수의 추세 분석이나 요인 등이 모형에 반영되어 있지 않아 경기나 정책적인 변화가 있을 때 예측이 불가능한 실정이다. 본 연구의 설문결과 대상 공무원의 75% 정도가 ‘서울시의 세수예측 방법이 과학적이지 못하다’고 보고 있다.

한편으로 세목별 예측은 총세입의 예측에서 보다 더 큰 문제점을 안고 있다. 총세입의 예측은 현재의 추계방법에 의존하더라도 단기적으로는 비교적 정확한 것으로 나타났다으나 각 세목별 예측은 정확성에 있어서도 큰 문제점을 내포하고 있다. 등록세의 경우 과세대상별(예: 부동산, 차량)로 나누어 세수 결정 요인별로 성장률을 고려하여 예측하고 있는데, 다른 연구에서 사용된 통계적인 방법에 의한 결과와 비교해 볼 때 예측오차율이 아주 높게 나타난다. 즉, 등록세의 요인변수는 부동산의 경우 과표신장율과 평균과세면적 신장율을 사용하고 있으며 여기에 추계시점의 부과전망액을 곱하여 추계하고 있다. 과표신장율과 평균과세면적 신장율은 최근 5년 중 최고 및 최저값을 제외한 3년치의 평균을 사용하고 있다.

<표 3-8> 예측방법에 따른 등록세 예측오차율

(단위: 백만원, %)

연도	실제 징수액	예 측 방 법			
		서울시	회귀분석	ARIMA	지수평활화법
1998	911,371	62.2(+)	6.0(-)	5.5(-)	3.3(+)
1999	1,339,504	32.2(-)	33.4(-) ~ 33.5(-)	26.8(-)	15.6(-)

자료: 서울시 중기재정계획(1997-1998), 행정자치부 지방세정연감 (1999-2000)

이영희·조기현(1998), “지방세수예측을 위한 모형의 선택”

3. 세출예측방법의 문제점

진술했듯이, 세출예측방법은 세입의 경우보다 더 간단한 방법을 활용하고 있다. 기

본경비는 원칙적으로 계획수립시점에서 동결하는 것을 전제로 추계하며, 인건비의 경우는 인력현황이 동결된다는 전제 하에 매년 일정율의 처우개선비 증가를 고려하여 추계하고 있어 행정수요변화에 따른 행정비용의 증감을 고려하지 않고 있다. 사업비는 2001년의 경우 「성과주의예산편성잠정기준」을 적용하고 있으며, 2002년의 경우에는 시정운영 4개년 계획 추진에 따른 연차별 투자계획을 고려하여 추계하고 있어 자체의 추정모형이 부재한 상태이다.

따라서 향후 행정환경의 변화에 따른 지출수준 결정에 어려움이 있으며 경제전망, 인구구조 변화, 서비스 비용 및 수준의 변화에 따른 재정지출 예측을 제시하지 못하고 있다. 특히 부문별 투자수요를 나타내는 사업비 예측의 경우, 전년도 예산대비 일정수준내의 증가를 허용하는 점증적인 방법을 취하고 있으며 거시적인 경제전망이나 사업수요의 변화에 따른 지출변화를 고려하지 않고 있어 투자재원 배분이 합리적으로 이루어지지 않고 있다.

4. 예측자료의 부족

세입 및 세출 전망에 있어서 최근 몇 년간의 자료에 의존함으로써 장기적인 경제변화나 행정환경의 변화에 따른 추이가 반영되지 않고 있어 중·장기적인 전망에 한계가 있다. 세수예측에 보다 계량적인 모형을 활용하기 위해서는 최소한 10~15년의 자료는 필요하며, 보다 정교한 모형을 사용할 경우는 30년 이상의 자료가 확보되어야 한다.

미국 뉴욕시의 예를 들면, 세입예측에 1930년대 중반까지의 자료가 확보되어 있다. 경제구조의 변화와 조세법의 변화로 인해 현재 활용하고 있는 자료는 주로 1980년대 중반부터 현재에 이르는 20년치의 자료이다. 미국의 대부분의 주정부나 지방정부의 경우에도 가능한 한 많은 자료를 활용하여 정확한 세수예측을 시도하고 있다.

第 IV 章 중기재정계획제도의 개선방안

- 제 1 절 제도개선의 기본방향
- 제 2 절 운용방식의 개선
- 제 3 절 관련제도와와의 연계강화
- 제 4 절 환경적 여건의 개선방안
- 제 5 절 자본예산제도 도입

제 4 장 중기재정계획제도의 개선방안

제 1 절 제도개선의 기본방향

1. 개선의 기본방향

본 장에서는 제2장에서 살펴본 중기재정계획의 운영현황과 제3장에서 분석한 문제점들을 바탕으로 보다 합리적이고 계획적인 재정운영을 위한 개선방안을 제시하고자 한다. 개선방안을 제시함에 있어 중기재정계획제도의 수립을 중앙정부의 통제장치로 받아들이고 최소한의 기준만 충족시키려는 소극적인 대응과 형식적 운영에서 벗어나 서울시가 자율적으로 제도의 실효성을 제고할 수 있는 방향을 지향하고자 한다.

서울시 재정의 계획기능 강화를 위한 개선방안은 중기재정계획제도의 내용분석과 공무원 설문조사를 통해 살펴본 운영현황 및 문제점과 해외 선진사례에서 얻는 시사점을 통해 접근할 수 있는데, ① 중기재정계획 운용방법의 개선 ② 관련계획 및 제도와의 연계강화를 통한 합리적인 재정운용체계의 확립 ③ 환경적 여건의 개선 ④ 자본예산제도의 도입으로 나누어 살펴보고자 한다.

각 대안의 주요내용을 살펴보면 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저 운용방법의 개선방안은 기본적으로 재정운영의 계획적인 기능을 강화하되 상향적 결정방법과의 유기적 통합을 도모하는 방안을 모색한다. 그리고 관련제도와의 연계성 강화방안은 현재 잘 지켜지고 있지 않는 계획재정운용체계를 확립할 수 있는 방안을 모색하고, 상위계획인 도시기본계획의 실효성을 제고할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 환경적 여건의 개선은 중기재정계획의 실효성 확보를 위한 담당조직, 인력, 지원기구의 확충, 참여자 범위의 확대, 세수예측 및 중기재정계획의 투자사업심사를 지원할 지원조직의 신설 방안, 예측기법의 개발 등을 고려한다. 마지막으로 중기재정계획의 중심내용이 중장기 투자사업의 결정에 관한 것이기에 궁극적으로는 자본예산제도가 도입되어야 할 것이다. 따라서 여기서는 자본예산도입의 필요성, 기본방향 및 도입시 제기되는 이슈들을 다루고자 한다.

2. 해외사례의 시사점

1) 미국의 중·장기 재정계획

미국의 자치단체들은 공공시설투자에 대한 장기적인 사업계획을 작성하는데 이러한 투자사업계획을 자본증진계획(Capital Improvement Program)이라 한다. 자본증진계획은 공공시설투자를 위한 다년간의 일정계획으로 보통 5~6년을 기간으로 수립되는 연동계획이며 지역의 물리적 시설물을 체계적으로 건설·유지·증진·대체하기 위한 지출계획이다.

미국의 자본투자는 대부분 지방채발행으로 충당되고 있으며 지방채를 발행할 경우 대부분의 주정부에서 주민투표를 거치게 하고 있어 이를 위해 투자계획을 수립하고 주민에게 제시하여야 한다. 일부 주에서는 주법에 의해 자본투자계획을 수립하는 것을 의무사항으로 하거나 개발징수금을 부과할 때 프로그램계획이나 자본투자계획과 같은 공공투자계획을 요구한다.

지방정부는 대부분 기본계획(Comprehensive Plan)을 가지고 있으며 각부서의 프로그램이나 자본투자사업이 모두 기본계획으로부터 나온다. 일반적으로 미국의 지방정부들은 자본예산제도를 도입하고 있으며 자본투자계획의 일차년도는 익년도 자본예산에 해당한다. 여기서는 미국 뉴욕시의 재정계획과 버지니아주 Fairfax 카운티의 자본투자계획을 살펴봄으로써 우리에게 주는 시사점을 도출하고자 한다.

미국 뉴욕시의 경우 자본투자계획은 종합적인 3단계의 과정을 거치는데 10년간 자본전략(Ten-Year Capital Strategy), 4개년 계획(Four-Year Financial Plan), 예산(Executive Budget)이 그것이며 예산은 세출(Expense), 세입(Revenue), 계약(Contract) 및 자본예산(Capital Budget)으로 이루어진다.

10년간 자본전략단계에서 장기 프로그램 목표를 설정하며 향후 10년간의 부문별 투자액을 결정하는데 각 사업부서가 관리예산실(OMB)과 함께 프로그램 목표를 수립한다. 10년간 자본전략은 시장의 프로그램 우선순위를 반영하여 관리예산실과 도시계획국에서 격년제로 수립하고 있는데, 새로운 시설에 대한 투자 및 기존 물리적 시설에 대한 유지, 보수, 대체, 확장, 연방 및 주정부의 위임사항 등을 포함한다.

4개년 재정계획은 장차 실행될 신규사업 제안을 승인하는 단계이며, 이에 따라 예산이 편성되어 사업이 집행되는데 4개년 재정계획과 예산은 동시에 공개된다. 예산안이 채택된 후 시장은 자본예산과 프로그램이 10년간 자본전략과 다르다면 어떻게 다른지 진술서를 준비해야 하며 이는 10년간 자본전략의 첨부자료로 출간된다.

뉴욕시의 4개년 재정계획은 초안, 수정안 및 최종안이 모두 공개된다. 재정계획수립을 위한 세수의 예측은 분기별로 세수예측팀에 의해 이루어지며 세수의 예측에 사용된 방법을 설명한 문서를 출간하도록 시헌장에 규정하고 있다. 또한 자본예산에 포함된 사업 중 2년 이내에 사업이 시작되지 않으면 자본예산에서 제외시키고 있다.

버지니아 주의 Fairfax 카운티의 경우도 사회간접자본시설의 건설, 유지 및 재원조달을 위한 5년 간의 자본투자계획을 수립하고 있으며 기본계획(Comprehensive Plan), 자본증진계획(CIP: Capital Improvement Plan), 자본예산(Capital Budget)의 세 가지 요소로 구성되어 있다.

기본계획은 장기적인 정책방향을 제시하여 공공투자가 필요한 부문을 가려내는데 CIP와는 상호지원적인 관계에 있다. Fairfax 카운티의 기본계획은 4권역별 토지이용계획과 정책계획(Policy Plan)을 포함한다. 기본계획의 토지이용계획에는 4개 권역에 필요한 공공시설의 위치에 대한 권고안이 제시되며, 정책계획에는 새로운 공공시설의 정당성, 필요성 및 시기를 정하는데 사용될 수 있는 정책과 계획기준이 포함되어 있다.

기본계획이 개발에 요구되는 공공투자에 적절한 분야를 식별하고 CIP는 기본계획의 목적과 정책에 맞는 사업계획을 수립한다. 종합계획에 포함된 많은 사업들이 5개년 시계를 가진 CIP에 포함되지 않을 수도 있으나 지역사회의 수요가 충족되고 예상했던 성장이 가시화될 때 CIP에 반영되기도 한다. CIP는 공공시설의 건축, 유지 및 부지획득에 관한 계획으로, 가장 중요한 요소는 지역사회의 성장과 변화하는 서비스 수요에 대응하여 기존 시설의 유지·향상이나 새로운 시설의 제공을 위한 재원확보대책이다.

자본증진계획은 관리예산실이 주축으로 운영되고 있으며 계획의 수립은 자본투자계획 심사팀에서 담당한다. 심사팀은 관리예산실에서 2명, 도시계획국에서 2명, 건설국에서 2명, 그리고 카운티 부행정관으로 구성된다. CIP 심사팀은 매년 자본계획을 검토하고 집행부가 정한 업무를 수행하는데 연중 정기적으로 회의를 개최한다. 심사팀은 카운티의 재원조달능력, 설계 및 사업유지 뿐만 아니라 자본사업이 현금흐름에 미치는 영향과 지방채 발행요건의 영향 등에 관한 분석을 한다.

카운티계획위원회는 자본투자계획의 개발과 승인과정에 직접적으로 관여하고 있으며 자본투자계획의 승인에는 기본계획과 자본증진계획간의 연계에 대한 개략적인 설명을 포함한다. 자본증진계획에 제안된 사업을 심사할 때 기본계획이나 관련 기준들은 사업추진의 정당함을 결정하는데 중요한 역할을 하며 심사과정에서 제안된 사업이 기본계획의 권역별 토지이용계획이나 정책계획에 제시된 권고사항이나 기준과 연계를 유지하고 있는지 설명해야 한다.

사업부서에서 사업의 우선순위를 정하여 비용과 재원조달방법을 제출하면 CIP 위원회에서 사업들을 검토한다. 사업에 대한 설명이 필요한 경우 선택적으로 사업부서에 설명의 기회를 주고 이때 우선순위를 토론할 기회를 가진다. CIP에 포함된 신규사업의 우선순위 결정에 사용되는 기준으로 사업의 긴급사업의 준비성, 사업의 단계성, 계획의 기본계획과의 일치여부, 수혜도 등을 제시하고 있다.

2) 영국의 중기재정계획제도

영국은 중앙정부와 지방정부가 일종의 중기재정계획을 수립하고 있으나 미국에서와는 달리 상위계획과의 연계성을 강조하기보다는 건전재정운용을 위한 재정전망 및 지출계획으로 자본예산에만 한정된 것은 아니다.

영국의 중앙정부와 부처에서 활용되고 있는 중기재정계획은 세 종류가 있는데 향후 5년의 재정전망, 2년마다 실시되는 포괄적 세출검토(CSR: Comprehensive Spending Review)의 향후 3년간의 지출계획, 그리고 10년간의 장기재정전망이 있다.

중기재정계획의 작성주체는 영국 재무성이다. 영국의 의회는 세제개정에 관해서는 법률적인 권한을 가지고 있으나 세출법안에 대한 승인은 형식적인 것으로 정부예산이 실질예산이 된다. 중기재정계획(5개년과 일부 10개년)은 익년도 정부예산을 구속하는데, 재정전망은 향후 5개년도의 재정목표를 설정하며 이것이 다음연도의 세입 및 세출의 예산을 구속한다.

5년 재정전망은 매년 3월에 작성되는 예산 및 전년도 11월에 작성되는 Pre-budget에 포함되며, 작성목적은 재정이 중기적으로 건전한 상태인가를 검토하는 것이다. Pre-budget이 경제전망 및 재정전망은 본 예산과 같은 형식이지만 pre-budget 자체가 참고자료의 위치에 머물고 있다.

포괄적 세출검토는 공공서비스의 제공을 위한 지출의 우선순위를 결정하는 공공지출의 최적배분에 관한 것으로, 1998년부터 2년마다 실시되며 향후 3년의 성청별 세출 한도액(DEL: Departmental Expenditure Limits), 매년 관리세출(Annually Managed Expenditure)이 결정된다. 포괄적 세출검토의 내용은 크게 세 가지로서 재정지출의 한도설정, 중기재정 목표설정, 목표달성을 위한 재원배분 우선순위 결정 등이며, 지출한도 설정에 있어서는 장기적이고 계획적인 공공지출의 목표를 달성하기 위해 하향식(Top-down) 방식을 따르고 있다.

장기재정전망은 예산서류의 경제전략보고서(EFSR: Economic and Fiscal Strategy Report)에 부록에 포함되어 있다. 5개년 전망은 모형을 이용하여 세수를 추계하고 있으나 그 이후는 GDP의 일정비율을 세수로 하고 있으며 지출의 경우는 세수신장율과 같게 하고 있다. 즉, 재정이 균형을 이루고 일정하게 이동한다고 가정하고 추계하고 있어 예측방법이 단순하며 경기변동시에는 정확성이나 설명력이 떨어질 수 있다.

영국의 지방정부에서도 중기재정계획을 수립하고 있으며 향후 3개년간의 재정수입 및 지출을 예상하고 단년도 예산계획과 연계되어 운용되고 있다. 지방정부가 수립하는 중기재정계획의 상위계획으로는 중앙정부의 포괄적 지출계획(CSR)과 각 지방정부가 세우는 전략계획(Strategic Plan)이 있다. 영국의 지방정부들도 1990년대 중반부터 자본예산제도를 도입하고 있으나 중기재정계획이 자본예산에만 한정된 것은 아니다.

3) 일본의 재정계획제도

일본에서는 매년 국가예산편성 후 자치성에서 익년도 자치단체의 세입세출의 총액에 관한 예상액이 책정되어 지방재정계획이 수립되나, 이는 단년도 세입 및 세출의 총액에 대한 예측이며 중장기재정계획이라 볼 수 없다.

법률에 기초하여 중기재정계획을 수립하는 제도는 없으나, 자치단체별로 자율적으로 중기수지전망을 포함한 재정건전화 계획을 수립하고 있으며 각 연도의 예산과는 연동하지 않는다. 자치단체에서 수립하는 재정건전화계획은 균형예산을 달성하기 위한 대책으로 지방채 신규발행의 억제, 인건비 및 기타 경비감축, 공공사업의 원가감축 등의 내용을 담고있어 중장기 투자의 효율화를 도모하는 계획을 수립하는 것은 아니다.

동경도에서는 1998년에 적자를 기록하고 재정재건단체(자치단체의 파산으로 국가의

관리를 받음)로 전략할 위기에 처해 독자적으로 재정재건추진계획을 수립하고 있다. 1차계획은 2000-2003년도의 4개년계획이며 현재 2004-2006년까지의 제2차 재정재건추진계획을 준비하고 있다. 동경도의 재정재건추진계획은 세수추계를 통한 재원부족액을 명확히 하여 이에 대한 대책을 제시하는 것으로 중장기 투자사업에 관한 계획은 아니다.

4) 요약

이상에 살펴보았듯이 각 국에서 수립하고 있는 중기재정계획은 그 목적이나 취지 및 내용 면에서 차이가 존재함을 볼 수 있다. 미국의 자본증진계획은 자본적 투자지출 계획과 투자사업에 소요되는 재원조달방안에 중점을 두는 반면 영국은 국가나 지방정부 재정운영의 건전성과 지출을 억제하는데 중점을 두고 있다. 일본은 단년도 위주의 중앙과 지방의 재원배분계획으로 중·장기 재정전망을 통한 다년도 예산개념이나 투자전망을 통한 계획적인 재정운영에 대한 제도는 존재하지 않는다.

우리의 입장에서 지향해야 할 방향은 중기재정계획의 역할을 분명히 규정하여 중장기 투자사업 결정의 합리화를 통한 재정의 계획성을 제고할 수 있는 미국의 자본증진제도와 같은 새로운 재정운영체제로의 전환이라고 본다. 본 절에서는 이러한 지향성을 염두에 두고 서울시 중기재정계획의 실효성을 높일 수 있는 개선방안을 제시하고자 한다.

제 2 절 운용방식의 개선

현재 운용되고 있는 중기재정계획제도는 사업부서에서 제출된 사업을 통합, 분류하고 전년도 투자액에 대비하여 소폭의 조정과정을 거치고 있어, 부문별 투자수요를 파악하기 위한 재정수요의 예측이 없이 예산편성기준을 고려하여 재원배분이 이루어지고 있다. 중기재정계획은 지역발전에 대한 구상에 따라 중장기적 투자와 재정전망을 통해 부문별로 합리적인 재원배분을 도모하는데 의의가 있으나, 현재 서울시의 중기재정계획은 성과주의 과정과 중복되어 운영되고 있어 역할의 명확화와 범위를 규정할 필요가 있다. 또한 참여자의 범위가 담당부서의 일부 인력에 한정되어 있어 참여자의 범위를

확대할 필요가 있으며 평가·환류 기능을 강화할 필요가 있다.

1. 계획성 제고를 위한 역할규정

1) 투자사업 부문별 투자결정

중기재정계획은 당해연도 이상에 걸치는 투자사업계획에 관한 것이므로 중기재정계획의 범위를 투자사업에 관한 재정계획으로 정하고 부문별 투자결정은 중장기 발전지표를 고려하여 하향적으로 결정하며 투자사업의 실시시기를 결정하는 역할을 수행하도록 한다. 본 연구의 설문결과에 의하면, 응답자의 47.8%가 ‘중기재정계획에서는 부문별 재원배분만 결정해야 한다’고 보았으며, ‘모든 사업의 우선순위를 결정해야 한다’는 의견과 ‘사업의 포함여부만 결정해야 한다’는 의견은 각각 23.9%와 26.7%를 차지했다. 따라서 중기재정계획에서는 현재와 같이 모든 사업을 포함하거나 모든 사업의 우선순위를 결정하기보다는 부문별 투자재원의 배분을 결정하는 것이 타당하다고 보고 있다.

투자사업 부문별 우선순위 및 투자비 배분을 정하되 다양한 자료를 활용하여 재정계획위원회의 조정을 거쳐 결정하도록 한다. 부문별 투자비 배분은 해당 사업부서의 객관적인 투자사업 평가자료 및 기존의 지출패턴을 분석한 기초자료와 더불어 정책적인 판단을 종합적으로 고려하여 결정하도록 한다. 정책적 판단에는 상위계획, 시장공약사항, 유사도시의 투자배분 사례, 지역주민의 투자요구사항 등을 종합적으로 검토해야 할 것이다.

부문별 투자액은 상위계획에서 제시된 시책방향이나 부문별 지표를 고려하여 예측한다. 서울시정개발연구원(1994, 2000)에서 거시적 재정지출 예측모형, 경비예측모형, 일본 동경도의 사례를 제시하고 있는데 이러한 자료를 활용하여 부문별 재정수요에 대한 예측모형을 개발할 수 있을 것이다. 동시에 투자사업 수요파악을 위해 시민을 대상으로 주기적으로(예: 매2년마다) 부문별 만족도 및 요구도 등에 대한 조사를 통해 부문별 투자조정에 반영하도록 함으로써, 현재의 공급자 중심사고에서 수요자 중심으로의 전환이 필요하다.

한편으로 중기재정계획은 다년도에 걸쳐 시행되는 사업을 대상으로 하기 때문에 중기재정계획수립시 사업의 시행시기를 결정하여 익년도 실시사업에 대하여 투자심사

를 실시하도록 해야한다. 사업의 시행시기는 긴급한 사업(1년이내), 단기사업(2~3년이내), 장기사업(4~5년이내), 미래사업(5년이후) 등으로 구분할 수 있다.¹⁷⁾ 미국 버지니아 주 Fairfax 카운티에서 적용하고 있는 기준을 소개하면 다음 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 사업의 시행시기에 관한 기준 (Fairfax 카운티)

구 분	사업의 종류	예 시
긴급사업	사업이 진행중이거나 1년 이내에 시작이 예상되는 사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개인이나 공공의 안전에 대한 당면한 위협제거 ○ 재산이나 환경에 대한 당면한 위협완화 ○ 법령에 대한 대응 또는 연방/주 의회의 결정
단기사업	2~3년 이내에 시작이 예상되는 사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중요한 위임사항 ○ 현존하는 자원보존 또는 중대한 투자수익 실현 ○ 기 실행된 자본시설물 보존 또는 적정 운영상태로 복구 ○ 확장된 집행일정에 따른 연방/주의 위임 ○ 중대한 수익창출 ○ 현재의 과밀상태 해소 ○ 민간투자 창출 및 활성화
장기사업	4~5년 이내에 시작이 예상되는 사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공서비스 및 시설물 수요증가 대응한 공급 ○ 주민/대표자에 의해 식별된 공공서비스 유지 ○ 새로운 프로그램 목표나 기술발전예 대응 ○ 자본투자보전을 위한 장기계획 충족
미래사업	예상되는 사업이나 향후 5년 이내에 일정이 잡혀있지 않는 사업들	

2) 부문내 우선순위 결정

부문 내의 우선순위 결정은 사업부서에서 담당하게 한다. 사업분야별, 사업의 성격에 따른 우선순위 선정기준 및 방법을 지침에 포함하여 사업 부서에서 우선순위를 정하도록 한다. 중기재정계획수립 서식에 우선순위에 대한 명기와 객관적인 근거를 제시하도록 하여 부문간 조정시에 참고자료로 활용할 수 있게 한다.

우선순위의 선정기준은 8개 투자부문별, 신규사업과 유지관리사업 등 사업의 성격을 고려하여 다른 기준을 개발할 필요가 있으나, 투자우선순위의 결정의미가 제한된 재원의 효율적 운영에 있다고 볼 때 계속사업, 국고지원, 민간참여사업 등을 제외한 자

17) 메사추세츠주의 Lexington에서 비공식적으로 적용하는 사업의 시행시기 결정기준을 살펴보면, 안전에 대한 위협이 존재하는 사업은 긴급사업으로, 노후한 시설의 교체 및 보수는 재원이 있을 때 반드시 해야할 사업, 주기적 교체나 효율성을 높이기 위한 사업은 차기연도로 미룰 수 있는 사업, 그리고 시설물 확장 등은 바람직하지만 필수적이지는 않은 우선순위가 낮은 사업으로 구분하고 있다(Bowyer, 1990).

체재원조달의 신규사업을 중심으로 할 필요가 있다.

중기재정계획은 예산편성지침과 더불어 예산편성의 기준을 제시하는 역할이 부여되어 왔으나 형식적으로 운영되어 본래의 기능을 다하지 못한 것이 사실이다. 경상적, 법정지출은 매년 지출되어야 하는 의무적 경비이므로 중기재정계획에서는 투자사업에 대한 재원계획에 중점을 두는 것이 바람직하다고 본다. 한편 지방재정운영의 자율성을 보장하는 수단으로 예산편성지침의 폐지, 지방채발행승인권 폐지 등이 논의되고 있어 중기재정계획이 예산편성지침을 대체하는 역할을 담당해야 한다는 의견도 있으나, 서울시의 경우 성과주의 예산편성을 위한 잠정기준을 마련하여 시행하고 있어 예산편성지침의 폐지여부에 큰 영향을 받지 않을 것으로 보인다.

우선순위의 결정방법에 대해서는 사업을 유형별로 나누어 동일한 기준을 적용하되 기준별 가중치를 다르게 하는 안¹⁸⁾과 중기재정계획 사업분야별로 그 특성에 부합하는 다른 기준을 적용하는 안¹⁹⁾에 제시되고 있다. 서울시의 중기재정계획상의 8개 분야는 각각 차별적인 특성을 지니고 있으므로 어느 사업이나 공동적으로 적용될 수 있는 평가기준 외에 분야별로 적절한 정량적·정성적 기준의 개발이 이루어져야 할 것이다.

2. 중기재정계획 범위조정

1) 재정규모의 조정

중기재정계획에 포함해야 할 재정규모는 예산에 포함되는 일반회계나 특별회계 외에 기금을 포함하여 서울시의 재정규모를 평가할 필요가 있다. 2003년 기준으로 서울시는 14개의 기금이 있고 총누적규모는 4조 3,990억원이며 적립금 1조1,829억원, 융자금 2조7,887억원, 기타자산이 4,274억원으로 구성되어 있다. 2003년 기금운용의 규모는 2조 1,377억원으로 일반회계대비 기금비중이 24.7%에 이르고 있다. 기금의 예산사업과

18) 행정자치부(2003a)의 경우 투자사업을 수익성, 비수익성 및 공공성 및 사업특성에 의한 유형화를 시도하였다. 우선순위 선정은 사업유형에 상관없이 같은 심사기준을 적용하되 기준별 배점을 달리하여 점수를 합산함으로써 우선순위를 정하고 있다. 예를 들면, 수익성 사업의 경우 경제성이 높은 배점을 주고 비수익성 사업의 경우 주민숙원도와 같은 정책적인 면에 높은 배점을 부여하고 있다.

19) 고승효(2003)와 변창흠(2001)은 서울시의 중기재정계획상의 분야별로 다른 기준이 적용되어야 함을 주장하고 있다.

의 중복성 등으로 향후 일부 기금에 대한 통합가능성을 고려하더라도 중기재정계획의 범위에 기금은 반드시 포함되어야 한다.

<표 4-2> 서울시 기금의 종류 및 규모

(단위: 억원)

기 금 명	설치 연도	목 적	자 산 규 모			
			합 계	적립금	융자금	기타자산
계			43,990	11,829	27,887	4,274
1. 재정투융자기금	1992	◦ 도시기반시설 및 지역개발사업 등 용자	18,159	1,848	16,311	-
2. 중소기업육성기금	1965	◦ 중소기업육성을 위한 경영안정자금 및 시설 자금 용자	7,740	1,856	5,867	17
3. 식품진흥기금	1989	◦ 식품위생· 및 시민영양 수준 향상을 위한 사업수행 및 용자	927	359	568	-
4. 도시가스사업기금	1992	◦ 도시가스 공급확대를 위한 배관 시설비 용자	1,026	246	780	-
5. 문화예술진흥기금	1986	◦ 지방문화 예술진흥사업 및 활동지원	303	150	153	-
6. 도로굴착복구기금	1964	◦ 굴착도로의 신속한 복구 및 사후관리의 원활화	659	501	158	-
7. 여성발전기금	1996	◦ 여성의 건전한 사회활동 지원 및 복지사업 지원	116	11	105	-
8. 자원회수시설주변영향지역주민지원기금	1996	◦ 자원회수시설 주변지역주민 소득향상 및 복리증진	60	60	-	-
9. 사회복지기금	1999	◦ 불우노인급식지원 및 노인복지증진 ◦ 장애인단체의 시민운동· 사회활동지원 ◦ 불우청소년 학자금 및 자립정착금 지원 ◦ 기초생활보장수급자 및 저소득시민 자립기반조성 ◦ 저소득시민의 주거안정 도모	529	36	493	-
10. 공무원교육사상기금	2000	◦ 교육과정의 교육생중 성적우수자 및 교육유공자에 대한 시상	7	7	-	-
11. 체육진흥기금	2001	◦ 체육진흥과 육성을 위한 사업 및 활동지원	106	6	100	-
12. 감채기금	2002	◦ 부채규모감축을 위한 재원의 안정적 확보 및 원리금 상환· 지원	10,849	5,292	1,300	4,257
13. 재해재난대책기금	2003	◦ 재해 및 재난의 예방과 발생 시 신속한 구호 및 복구	2,106	1,457	649	-
14. 신청사건립기금	1996	◦ 신청사 건립재원의 확보	1,403	-	1,403	-

2) 사업규모의 조정

사업부서에서 제출한 중기재정계획사업에는 신규사업, 계속사업, 자체재원, 국고보조사업 등이 혼재되어 있으며 인건비 및 기본경비까지 포함되어 있어 중장기적인 투자 결정에 관한 계획이라 보기가 어렵다. 따라서 중기재정계획사업은 일정규모 이상의 투자사업을 대상으로 하는 것이 바람직하다. 본 연구의 설문조사에 의하면, 설문대상 공무원의 7.1%만이 '부서에서 제안한 모든 사업을 포함해야 한다'고 응답한 반면, 60%가 '일정한 규모이상의 사업'을, 32.9%는 '자본투자적 성격의 사업만 포함해야 한다'고 하였다. 일정규모 이상의 사업은 결국 자본투자사업이 주를 이룰 것이므로 궁극적으로 중기재정계획에 포함되는 사업은 자본투자사업이 될 것이다.

2002년 중기재정계획사업을 살펴보면, 사업비가 산정된 사업 2,910건 중 자체사업으로 분류된 사업이 2,002건, 경상사업이 553건, 국고보조사업 및 기타 이전사업이 355건으로 나타난다. 이 중에서 경상사업의 72%가 10억 이하, 이전사업의 경우 30%가 10억 이하, 41.4%가 50억 이상의 사업규모를 가지고 나머지는 10억~50억 사이에 존재하고 있다.

자체사업의 사업규모 분포를 보면, 10억 이하가 44.4%, 50억 이상이 28.5%, 그리고 나머지는 10억~50억 사이에 분포하고 있다. 행정자치부의 중기재정계획수립지침에 따르면 2004년부터는 경상사업을 제외한 신규투자사업을 대상으로 하되 광역의 경우 20억원 이상의 사업을 포함하도록 하고 있다. 서울시의 경우 타 광역자치단체에 비해 사업규모가 크기 때문에 서울시 자체내에서 적정수준을 정해야 할 것이다.

3. 중기재정계획수립팀 운영

중기재정계획의 수립은 담당부서 뿐만 아니라 유관부서의 실무자를 포함한 중기재정계획 수립팀을 구성·운영하여 중기재정계획에 대한 인식을 높이고 부서간에 상호 이해·협조를 도모해야 한다. 본 연구의 설문결과에 의하면, '중기재정계획의 담당기구는 예산담당 부서로 하는 것이 바람직하다'는 의견이 47.9%로 가장 많았고, '독립된 부서', '유관부서의 실무자팀 구성', '전문가로 구성된 아웃소싱팀'이 담당하는 것이 바람직하다는 대답이 각각 21.0%, 22.5%, 8.5%로 나타났다.

중기재정계획의 수립·운영은 성격상 단년도 예산과 다르다는 점을 감안하여 독립된 전담기구의 설치가 바람직하다는 의견도 있으나, 현재 서울시 재정분석담당관실의 업무와 인력을 보면 중기재정계획에 전담할 수 인력확보가 불가능한 상태이다. 궁극적으로 중기재정계획은 예산의 한 과정이므로 예산부서가 담당하는 것이 바람직하다고 보며, 단기적으로는 현재의 수립부서에서 담당하되 유관부서의 실무자로 중기재정계획 수립팀을 구성하여 계획을 수립·운영하는 것이 계획의 실효성을 높일 수 있는 방법이라고 본다. 중기재정계획수립팀의 구성원은 현재의 담당인력 외에 예산담당관실, 심사평가 담당관실, 도시계획국, 교통국, 건설국 등의 인력 등으로 구성할 수 있으며 중기재정계획 수립기간 동안은 정기적으로 회의를 가지고 실무적인 일을 담당하도록 한다.

중기재정계획 수립과정에 실무팀 이외에 시의원, 외부전문가 및 주민대표의 참여가 확대될 필요가 있다. 현행 중기재정계획은 담당부서에서 사업부서의 협조를 얻어 집행부 내부에서 불투명하게 수립·운영되고 있어 예산편성시에 시민이나 시의회로부터의 요구사업 등으로 인해 중기재정계획과 예산간에 괴리가 존재하게 되어 계획의 실효성에 문제가 있다.

따라서 중기재정계획 수립단계에서 시민이나 의회의 의견을 수렴하는 절차를 거쳐 시민이나 의회의 요구를 반영함으로써 음성적인 로비에 의한 사업시행을 방지하고 제도적인 장치를 마련할 수 있을 것이다. 궁극적으로는 시의회의원이나 시민대표 등을 중기재정계획 수립팀에 포함시키는 방안을 생각할 수도 있으나, 단기적으로는 재정계획위원회에 참여를 확대하고 위원회의 실질적인 운영을 통해 이들의 의견을 반영할 수 있을 것이다.

4. 평가·환류시스템 구축

서울시의 중기재정계획은 예산서의 첨부자료로 제출되고 다음연도 계획 수립시 참고자료로 활용될 뿐이므로, 계획의 수립과정이나 결과에 대한 평가가 다음 연도의 계획수립시에 반영되는 제도적 장치가 필요하다. 예산사업은 의회의 심의·의결을 거쳐 예산이 책정되어 법적 구속력을 가지지만, 중기재정계획 사업은 단지 참고자료로 사용되어 구속력을 가지지 못한다. 따라서 중기재정계획을 의회에 보고하고 사업계획 단위로 의회의 승인을 얻도록 한다.

중기재정계획사업은 익년도 예산사업 이외에 향후 3년간의 사업계획을 포함하기 때문에 제안된 사업에 대해 의회의 승인을 얻게 하고 다음 연도 계획수립시 변경이 있을 경우에는 변경사항과 이유를 설명하는 첨부서를 제출하도록 한다. 즉, 예산과 같이 재정적인 법적 구속력은 없으나 중기재정계획을 사업계획단위로 의회의 승인을 얻게 함으로써 형식적인 계획수립을 방지할 수 있도록 한다.

또한 사업부서에서 제출된 사업계획서를 중기재정계획팀에서 검토한 후 사업부서와의 조정 및 예산부서와 토의를 거친 후 공개하고 중기재정계획이 확정되기 전에 공청회를 열어 주민의 의견을 수렴할 수 있는 기회를 갖도록 한다. 중기재정계획 사업이 투자심사를 거쳐 예산이 배정되는 경우에는 개별사업에 대한 사업추진상황이나 결과에 대한 분석이 이루어져야 한다. 서울시정4개년 계획에 제시된 3단계 투자심사제도의 원리를 도입하여 사전심사, 중간심사, 사후심사체계를 수립하도록 한다.

제 3 절 관련제도와 연계강화

중기재정계획은 도시의 중장기적 발전방향을 제시하는 상위계획의 실현수단인 재정계획을 수립하는 것이므로 도시기본계획이 실질적으로 재정운용계획의 방향을 제시해 줄 수 있도록 개선되어 중기재정계획에 반영할 수 있도록 해야 할 것이다. 중기재정계획이 환경의 변화를 수용하여 계속적으로 개정을 해나가는 연동계획이지만 장기적인 발전의 기본방향은 상위계획이 제시해 줄 수 있어야 할 것이다.

상위계획에서 제시한 중·장기적 투자방향에 따라 중기재정계획을 수립하고 투자효율의 극대화를 위해 중기재정계획에 포함되는 사업은 재정전망 및 시행타당성을 검토하여 우선순위에 따라 추진되어야 할 것이다. 따라서 중기재정계획과 투자심사 그리고 예산편성은 긴밀하게 연계되어야 하나 현재 서울시에는 경우별로 별개로 운영하고 있는 실정이다. 계획적인 재정운용을 위해서는 현재 제대로 지켜지지 않는 재정운영절차의 확립이 요구되고 이를 위해서는 수립절차나 수립시기의 조정이 필요하다.

1. 도시기본계획과의 연계강화 방안

1) 방법 및 내용의 개선

도시기본계획에서 제시하는 발전방향이 사업부서에서 사업을 개발할 때나 중기재정계획의 수립시에 반영되어 실효성을 가지지 위해서는 먼저 도시기본계획의 수립방법이나 내용의 개선이 필요하다. 무엇보다도 도시기본계획의 부문별 계획이 보다 전략적으로 제시될 필요가 있으며 계획지표의 명확화가 필요하다. 현재 수립과정에 있는 「2020 서울도시기본계획안」은 미래상 및 정책목표, 정책목표별 추진전략 및 주요 정책지표를 제시하고 있어 「2010 서울도시기본계획」에 비해 개선되었으나, 부문별 정책지표가 너무 추상적이거나 인구예측에 의존한 지표들이 많아 인구추계가 잘못되었을 경우 지표가 무의미하게 될 수 있다.

도시기본계획은 20년 계획으로 도시의 미래상을 제시하는데는 큰 어려움이 없을 것이다. 그러나 각종 수요 추정 및 지표설정은 매우 어려운 현실임을 감안할 때 도시기본계획에서는 부문별로 정책의 기본방향과 시설 및 행정수요에 대한 기준을 제시할 수 있을 것이다. 예를 들면, 일정한 규모의 면적과 인구에 따라 도서관, 하수시설 등이 필요하다는 기준을 설정해 주면 이에 따라 사업제출시 도시기본계획에 제시된 기준을 사업의 타당성 내지 정당성 근거로 들 수 있을 것이다.

도시기본계획에 포함된 재정계획의 경우 「2020 서울도시기본계획안」에서는 일반회계와 특별회계를 모두 포함하여 향후 20년간 투자가용재원을 추정하고 중기재정계획의 8개 부문으로 나누어 부문별 자원배분을 밝히고 있어 개선이 이루어지고 있다. 그러나 예측에 대한 구체적인 자료를 제시하지 않고 있어 추정의 정확성이나 과학성을 판단하기에는 이른 시점이다.

2) 수립부서

서울시의 도시기본계획수립의 담당부서는 도시계획국이며 실질적인 영향력은 도시계획업무에 한정되어 있다. 따라서 기획 및 예산과 연계된 업무를 수행하는 경영기획실의 참여가 필요하다고 본다. 경영기획실이 수립주체가 되어야 한다는 의견도 있으나 도시기본계획이 행·재정 측면만을 고려하여 수립되는 것이 아니라 도시의 물리적 발

전방향도 중요한 부분을 차지하므로 도시계획국과 경영기획실이 공동으로 참여하는 방안을 제시하고자 한다. 뉴욕시의 경우 장기 자본투자를 결정하는 「10개년 자본전략」을 관리예산실(OMB)에서 도시계획국과 공동으로 작성하고 있다.

3) 중기재정계획 지침보완

중기재정계획에서 상위계획인 도시기본계획 및 기타 부문별 계획을 수용하기 위해서는 부서에서 사업을 개발하여 제출할 때 도시기본계획과의 연계성을 명시하도록 한다. 현재 투·융자심사의뢰서의 투자심사자료에는 관련계획과의 연계성을 밝히고 있는데, 사업부서에서 중기재정계획사업을 제안할 때 제안서의 서두에 제안한 사업들이 도시기본계획의 계획지표나 시책방향에 어떻게 부합되는가를 기술하도록 하며, 개별사업의 경우도 도시기본계획 및 상위계획과의 연계를 명시하도록 한다.

2. 계획재정운영체계 확립

계획적인 재정운영을 위해서는, 중기재정계획에서 과학적이고 정확한 예측을 통해 가용재원을 파악하고 이에 기초하여 합리적인 투자방향에 따라 투자사업을 평가한 후에 타당성이 있다고 결정된 사업에 한해 예산을 배정하는 합리적인 재정운영체계가 확립되어야 한다. 이를 위해서는 현재의 중기재정계획 -> 투자심사 -> 예산편성의 재정운영절차를 원칙적으로 지키도록 하되, 불가피한 경우에만 예외를 두어 중기재정계획 수립팀의 검토와 재정계획위원회의 의결을 거치게 한다.

본 연구의 설문결과에 따르면, 현재의 서울시 재정계획 운용체계가 ‘단계별로 개선될 필요가 있다’는 의견이 50%, ‘중복된 업무가 존재하니 통합이 필요하다’는 의견이 31%, 그리고 나머지 19%는 ‘잘 되고 있다’고 응답하여 개선의 필요성이 있음을 시사하고 있다. 또한, 응답자의 58~60%가 중기재정계획과 예산의 연계, 중기재정계획과 투자심사의 연계, 투자심사와 예산의 연계를 ‘원칙적으로는 지키되 예외를 인정하는 것이 필요하다’는 의견을 제시하였고, 나머지 22~30% 정도는 ‘상관이 없다’고 답했다.

전술한 계획적인 재정운영체계가 확립되기 위해서는 현재의 투자심사 시기와 횟수의 조정이 필요하다. 현재의 투자심사는 상반기, 하반기, 그리고 수시심사가 있어 연중

투자심사를 신청할 수 있게 된다. 중기재정계획의 수립시기를 고려할 때 하반기 투자심사를 원칙적으로 하되 예외적인 경우 수시심사를 거치게 하여, 먼저 투자사업이 중기재정계획에 포함되어 중장기적인 재정전망을 통해 가용재원이 파악된 후 사업의 타당성 검토를 거치도록 해야 할 것이다.

중기재정계획 수립후의 변화를 반영하기 위해서는 초기안과 확정안으로 나누어 수립하고 공포할 필요가 있다. 투자심사의 결과 중기재정계획사업이 타당성이 없다고 결정될 수 있으므로 이러한 변화를 반영하여 계획을 수정할 필요가 있다. 중기재정계획에서 가용재원을 파악한 후 투자사업이 구체화되고 투자심사를 받는 것이 일견 타당하나, 중기재정계획에는 타당성이 있다고 판단되는 사업을 포함할 필요가 있으므로 초기안의 수정을 거쳐 확정안을 수립하도록 할 수 있을 것이다. 일례로 미국의 자치단체의 경우에는 자본투자계획이나 재정계획을 분기별로 발표하는 경우가 있다.

장기적으로는 중기재정계획, 투자심사제도, 예산편성의 과정을 유기적으로 통합하여 예산담당부서가 주관이 되어 운용될 필요가 있다. 중기재정계획이 중장기 투자사업의 효율성과 합리성을 제고하기 위한 제도이므로 궁극적으로 중기재정계획 수립과정에 투자심사가 존재해야 중장기적인 부문별 우선순위와 전략적 투자개념이 적용될 수 있다. 통합된 과정을 예시적으로 제시해보면 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 통합된 재정운용체계에 따른 일정

일 정	내 용
3월 초	지침시달
3~4월	사업부서의 중기재정계획서 제출
5~6월	중기재정계획 수립팀과 사업부서간 토의
7~8월	사업에 대한 분석 및 실무팀 심사
9 월	위원회(재정계획위원회와 투자심사위원회 통합) 심의 후 공개
10 월	공청회 거친 후 예산과 공포

제 4 절 환경적 여건의 개선방안

중기재정계획이 투자심사제도와 연계되어 계획재정과 자원배분의 효율성을 도모할 수 있는 중요한 제도임에도 불구하고 형식적으로 운영되고 있는 데는 전문인력의 부

족, 예측능력의 부족, 계획수립에 필요한 자료의 미비, 인식부족 등 여건상의 요인도 작용하고 있다. 지방자치가 성숙해가는 시점에서 단지 중앙정부에서 요구하는 지침요건을 충족시키려하기 보다는 자치단체가 자율적인 의지로 제도의 수준을 제고하려는 노력이 절실히 요구된다.

재정계획의 전략성을 제고하고 중기재정계획이 실효성을 가지기 위해서는 지속적인 학습의 과정이 필요하다. 단체장이나 지방의회 및 지역주민들이 중·장기적인 관점보다는 단년도 위주의 재원배분과 사업의 타당성을 검토하지 않고 이익정치에 기반한 재원배분에 집착한다면 위에서 제시한 계획적 재정운용을 위한 개선방안은 큰 의미가 없게 될 것이다. 제도가 본래의 의도했던 역할을 수행하고 실효성을 갖기 위해서는 무엇보다도 인식의 전환과 계획수립에 요구되는 전문성을 제고할 필요성이 있다.

1. 인력수준 개선

중기재정계획제도가 실질적으로 운영되고 제도가 정착되기 위해서는 인력의 보강과 전문성을 제고하는 방안이 필요하다. 담당부서인 재정분석담당관실 재정총괄팀의 인원이 모두 중기재정계획의 수립과 중기재정계획수립팀 운영에 관련된 지원업무를 담당할 필요가 있다. 장기적으로 중기재정계획의 실질적인 수립을 위해서는 각 사업부서에 대한 대응인력이 필요하지만, 단기적으로는 수립팀을 구성하고 지원할 추가 인력이 필요하다. 인력의 보강뿐만 아니라 예측능력의 제고 및 사업의 평가에 필요한 전문적인 지식을 제고하기 위한 교육, 훈련도 이루어져야 할 것이다.

재정계획위원회가 실질적인 역할을 담당하기 위해서는 현재의 운영방법에 대한 개선이 필요하다. 즉, 전문성 및 대표성 제고를 위해 참여자의 범위를 확대할 필요가 있으며 외부전문가 뿐만 아니라 의회의원, 시민단체 대표를 참가시킴으로써, 중기재정계획에 대한 인식을 제고하고 의회나 주민들을 설득할 수 있는 역할을 담당할 수 있다. 중기재정계획의 심의를 위해서는 계획수립기간 동안 정기적인 회의를 개최하도록 하며 위원회의 요구에 따라 사업부서에서는 사업계획에 대한 설명을 하도록 한다. 또한 해마다 외부 위촉위원이 바뀌어 일관성 있는 심의가 어려우므로 매년 1/3이상의 외부위원을 교체할 수 없도록 한다.

중기재정계획에 직접적으로 참여하지는 않지만 측면에서 지원하는 지원기구의 설

치도 필요하다. 먼저 서울시의 경제모형 구축이나 세수예측을 지원할 인력이 필요한데, 서울시정개발연구원의 '서울경제연구센터'와 연계하여 서울시 경제모형 및 세수예측 모형을 구축하여 활용할 수 있을 것이다. 설문결과 응답자의 47.1%가 '세수예측을 위한 지원기구가 필요하다'고 응답하였고 35.7%는 '보통이다', 19.2%는 '필요하지 않다'고 답해 과학적인 세수예측을 위한 지원기구가 필요함을 나타내고 있다.

사업의 타당성심사를 심사하는 인력상황을 살펴보면, 현재의 심사평가담당관실의 인력으로는 부족하기 때문에 투자심사를 전담하는 지원조직의 설립도 필요하다. 현재의 투자심사 담당인력 부족과 전문성 부족 때문에 기획예산처에서 운영하는 '예비타당성제도'를 자치단체에서도 운영할 필요성이 제기되고 있다. 서울시의 경우 공용 및 공공용 건축물에 대한 타당성조사를 수행하는 기구의 설립이 제안된 바 있다. 사업의 타당성 심사는 궁극적으로 중기재정계획 수립과정 내에 존재한다고 볼 수 있으므로 공공 투자심사를 담당하는 기구의 설립을 통해 중장기 투자사업에 대한 전문적인 심사기능을 부여할 수 있을 것이다.

2. 세수예측기법 활용

세수예측을 하는 방법에는 여러 가지가 있으며 예측기법에 따라 장·단점이 있으므로 다양한 기법을 개발하고 활용할 필요가 있다. 세수예측에 사용되는 기법은 실무자의 판단에 의거하는 방법, 추세분석방법, 결정모형, 계량적 통계모형 등이 있으며, 모형에 따라 활용용도가 다르다고 볼 수 있다.

구체적으로 살펴보면, 실무자의 판단에 의한 방법은 간단하고 예측비용이 낮으며 정부이전재원이나 익년도 세수전망에는 활용할 수 있으나 중·장기적 세입 및 세출 전망에는 적합하지 못하다. 추세분석방법은 간단하고 비교적 정확하다고 볼 수 있으나, 지역경제나 인구 등에 변화가 심할 경우에는 추세를 예측하는데 적합하지 않다. 세목별 세수결정요인을 파악하여 요인변수를 선정하여 성장률을 고려하여 예측하는 방법은 간단하지만 요인변수의 선정에 있어 분석자의 주관이 개입되어 과학적이지 못하다. 그리고 계량적 통계모형은 세입·세출과 사회·경제변수간의 인과관계를 추정하는 방법으로 지역경제기반과 지방재정간의 관계를 규명할 수 있고 경제상황에 따른 재정적인 영향을 시뮬레이션 할 수 있어 유용한 정보를 제공할 수 있다. 그러나 예측하는 비용

이 높고 사회경제변수의 예측치를 사용해야 하므로 오차가 커질 수 있다.

이러한 예측기법에 따른 장단점과 활용가능성을 고려해 볼 때, 현재 서울시의 예측 방법은 중·장기 세수예측에는 적합하다고 볼 수 없다. 따라서 계량적인 모형을 개발·활용할 필요성이 있으며 기존에 서울시정개발원에서 개발한 다양한 세입·세출 모형을 활용할 수 있을 것이다.

3. 자료의 구축

중기재정계획의 수립과정은 중·장기적 관점에서 투자방향을 설정하고 투자가용재원의 예측을 통해 사업의 타당성을 검토함으로써 합리적인 투자결정을 하는 일련의 과정이다. 이러한 과정이 제대로 이루어지기 위해서는 충분한 양과 질을 갖춘 정보가 필요하다. 현재 서울시는 재정정보시스템을 도입하여 중기재정계획의 수립시 사업의 개발단계나 심사단계에 활용될 수 있는 자료가 충분히 확보·관리되고 활용하고 있으나, 아직 시스템이 안정적이지 못하고 아주 기초적인 자료만이 제공되고 있다. 따라서 중기재정계획 수립에 요구되는 다양한 자료를 축적·관리하는 시스템이 필요하다. 즉, 세수예측에 필요한 자료, 투자사업에 대한 기초자료, 심사실적, 사업 진행과정, 사후평가에 관한 자료 등에 대한 의사결정지원시스템의 구축이 필요하다.

4. 인식제고

전술했듯이 중기재정계획의 수립·운영은 상당한 전문지식이 요구될 뿐 아니라 지속적인 학습에 요구되는 과정이다. 지방자치가 실시된지 10여년이 지났음에도 불구하고 아직도 많은 지방재정관리제도들이 중앙의 지방에 대한 통제수단으로 인식되어 단지 보고를 위한 하나의 요식행위로 인식하고 있다. 분권화가 진행됨에 따라 자치단체가 스스로 자율적인 학습과정을 통해 전문성을 강화할 수 있는 계기를 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 정책결정자나 실무자의 중기재정계획제도에 대한 인식의 전환이 요구된다. 즉, 도시의 중·장기적 투자방향을 결정하여 도시민의 삶에 큰 영향을 미치는 중기재정계획이 실효성을 가지고 운영되기 위해서는 정책결정자와 실무자들의 적극적인 개선의지가 전제되어야 한다.

또한 지방의회나 시민단체 및 주민들의 관심을 제고시킬 수 있는 노력도 필요하다. 이를 위해서는 재정계획위원회에 의회의원 및 시민대표를 참여시킴으로써 계획수립 후 불합리한 방법에 의한 의회의 요구나 민원을 예방할 수 있고 계획재정에 대한 중요성을 인식시키는 기회로 활용할 수 있을 것이다. 그리고 중기재정계획의 수립과정과 내용을 공개하여 주민의 의견을 수렴하는 기회를 제공한 후 계획을 확정하는 과정을 통해 주민의 서울시 재정운영과정에 대한 이해와 참여를 높일 수 있다.

제 5 절 자본예산제도 도입

1. 도입의 필요성

자본예산제도는 다년간에 걸친 대규모사업, 자산의 구입 및 유지관리에 필요한 재원을 조달하고 관리하는 예산제도로써, 중·장기적 투자사업에 소요되는 자원의 효율적인 배분·관리를 도모할 수 있다. 대부분의 선진국들에서는 이미 자본예산을 도입하여 자본의 형성과 관리에 관한 것은 경상적인 것과 구분하여 별도로 취급함으로써 재원투자의 장기적 효율성을 도모하고 있다. 자본예산제도가 발달한 미국의 주/지방정부의 경우 자본예산을 채택한 경우 특히, 지방채로 충당하는 경우 자본투자의 수준이 높게 나타나고 있다(Poterba, 1995).

우리나라는 복식부기의 전면적 도입을 목표로 시범사업이 진행 중에 있으며 복식부기의 적용을 위해서는 예산 및 회계를 경상계정과 자본계정으로 구분하는 것이 전제된다. 또한 서울시는 성과와 예산을 연계하는 성과주의 예산을 시행하고 있는데 사업의 성과를 정확하게 평가하기 위해서는 사업단위의 비용과 성과를 직접 연결할 수 있어야 하며 사업비용을 정확하게 평가하기 위해서는 경상적 지출과 자본적 지출을 분리하여 파악할 필요가 있다.

서울시의 시정개혁연구위원회가 「서울특별시의 시정발전을 위한 정책연구」 보고서(1989)에서 자본예산제도의 도입 필요성, 도입의 효과, 기본방향 등을 제시한 후 「2011 서울도시기본계획」에서도 그 필요성을 피력하고 있으나, 그동안 서울시에서는 도입의 시도나 준비가 없는 실정이다. 따라서 중기재정계획제도의 개선안과 더불어 도입이 가능한 부분에 자본예산제도를 시범적으로 도입하여 운영해 볼 필요가 있다.

본 연구의 설문결과에 따르면, 자본예산도입에 관한 질문에 54%가 ‘도입이 필요하거나 바람직하다’, 23.6%는 ‘바람직하지 않거나 필요하지 않다’, 나머지 22.2%는 ‘잘 모르겠다’고 답하여 공무원의 절반이상이 자본예산의 도입을 찬성하는 것으로 볼 수 있다.

2. 도입의 기본방향

자본예산제도는 활용가능성이 있는 분야에 대한 적용을 통해 단계적으로 도입할 수 있을 것이다. 먼저 부채발행을 통한 세대간 부담에 있어 형평성이 고려되고 동시에 수익성이 있는 특별회계사업 분야에 적용이 가능하다고 본다. 이러한 조건을 갖춘 지하철건설, 주택건설, 하수처리장 건설 등의 분야에 시범적으로 도입할 수 있을 것이다.

단기적으로는 현행 예산제도의 기본적인 틀을 유지하되 예산과목의 재분류를 통해 자본예산의 운영에 적절한 형태로 운영할 수 있다. 장기적으로는 미국의 자본예산제도와 같이 각 사업단위로 자원조달방법과 지출계획을 제시하는 형태로 나아가야 할 것이다. 특히, 중장기 투자사업의 자원조달수단으로 지방채의 발행이 활성화되고 지방자체 단체에 자율성을 부여하는 방향으로 진행되어야 할 것이다.

서울시의 2000년도와 20021도의 중기재정계획 사업들을 사업의 성질별로 분류하여 전체사업에서 차지하는 비중을 보면 <표 4-4>와 같다. 전체사업 중 경상사업의 비중이 2000년의 경우 45.1%, 2001년의 경우 30.8%를 차지해 자본적 지출에 해당하는 비중이 상당함을 볼 수 있다. 그리고 <표 4-5>에서 볼 수 있듯이 도로·교통부문의 경우는 자본적 지출에 해당하는 비중이 훨씬 더 높게 나타남을 볼 수 있다.

<표 4-4> 중기계획사업의 성질별 비중

연 도	신축, 장비도입		확장		보수·보강		교체		경상사업		합계	
	건 수	사업비 비중	건 수	사업비 비중	건 수	사업비 비중	건 수	사업비 비중	건 수	사업비 비중	건 수	사업비 비중
2000	508	36.2%	87	5.6%	370	12.9%	67	0.2%	1,097	45.1%	2,129	100%
2001	569	50.2%	113	4.6%	354	14.0%	70	0.4%	840	30.8%	1,946	100%

자료: 서울시 내부자료 분석

<표 4-5> 중기계획사업의 성질별 비중 (도로·교통)

연 도	신축, 장비도입		확장		보수·보강		교체		경상사업		합계	
	건 수	사업비 비중	건 수	사업비 비중	건 수	사업비 비중	건 수	사업비 비중	건 수	사업비 비중	건 수	사업비 비중
2000	118	63.1%	49	10.3%	34	2.2%	4	0.2%	84	24.6%	289	100%
2001	97	65.2%	47	7.8%	33	3.2%	2	0.0%	82	23.7%	261	100%

3. 도입시 제기되는 문제점

서울시에서 자본예산제도를 도입할 경우 현재의 예산제도 및 재정운영방법을 고려할 때 제기되는 문제점들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 현행 성과주의 예산구조가 자본예산의 도입 및 운영에 적절한가 하는 것이다. 서울시는 2000년 성과주의 예산을 도입하여 성과와 예산을 연계시키는 노력을 하고 있으며, 2002년에는 종전의 품목별 예산서의 틀(장·관·항·세항)에서 벗어나 실·국별, 목표별, 단위사업별로 예산서를 작성하고 있다. 단위사업별로 예산서가 마련되고 있어 다른 자치단체에서 유지하고 있는 예산구조에 비해 자본예산제도의 도입에 좀 더 부합하는 체계를 가진다고 볼 수 있다. 다만 단위사업별 예산과목 및 내역을 살펴보면, 경상적 지출과 자본적 지출이 혼재되어 있어 분류체계를 조정하는 작업이 필요하며 좀 더 구체적이고 심도 있는 연구가 이루어져야 할 것이다.

둘째로 경상지출과 자본지출의 구분에 관한 것이다. 일반적으로 수입은 지출해 비해 덜 복잡하며 일반재원, 차입재원(지방채 발행) 및 보조금으로 구성될 수 있다. 한편으로 지출에 있어서는 경상적인 것과 자본적인 것의 구분이 뚜렷하지 않다. 자본지출은 단년도를 넘어서서 혜택을 제공하는 고정자산에 관한 것이라고 광범위하게 정의를 내릴 수 있으나 모든 자본지출이 자본예산에 포함되는 것은 아니다. 정부가 경상지출과 자본지출을 어떻게 구분하는가는 과거의 관행이나 관리철학에 의존하는 중요한 정책적 결정이다(Bland & Clark, 2000).

셋째로, 자본적 지출과 자본적 소비에 관한 구분으로 이는 시설물의 유지·보수비를 경상지출으로 볼 것인가 또는 자본지출로 볼 것인가의 문제와 연결된다. 지출은 정부가 장비를 구매하거나 시설물을 건축할 때 발생하고 소비는 자산의 내구연수(useful

life) 동안 사용함으로써 발생한다. 시설의 대한 유지 및 관리를 소홀히 할 경우 자산의 사용기간이 줄어들게 되고 자산의 소비가 빠르게 진행될 것이다. 개념적으로는 자산의 가치를 증가시키는 경우는 자본지출에 해당하고 그렇지 않는 경우는 경상지출이라고 보는 것이 타당하나, 공공자산의 경우 자산의 가치를 측정하는 것도 용이하지 않을 뿐더러 자산의 가치를 증가시키는 지의 여부를 결정하는 것은 매우 어려운 과제이다. 이러한 관점에서 유지·보수 관련 지출을 자본예산에 포함시키는지의 여부와 기준의 설정은 실무적인 수준에서 결정되어야 할 것이다.

넷째로, 지방채의 활용가능성에 관한 것이다. 자본지출의 경우 그 효과가 당해년도에 거치지 않고 장기간에 걸쳐 나타나기 때문에 조세수입으로만 충당하면 현세대의 부담이 과중하게 되어 자본예산제도가 발달한 미국의 경우 보통 지방채로 그 재원을 충당하고 있다. 예를 들면, 미국 뉴욕시의 경우 모든 자본투자사업은 지방채를 발행하여 비용을 충당하며 지방채의 상환기간은 사업의 내구연수에 기초하여 결정되고 보통 5년에서 40년의 분포를 보이고 있다. 우리나라는 아직 지방채시장이 활성화되지 않고 지방채발행에 중앙의 승인이 요구되어 자치단체의 자율적인 재원확보수단으로 보기 어렵다. 그리고 서울시의 부채는 대부분이 지하철 관련 부채이며, 대부분의 부채가 지방채발행으로 이루어진 것이 아니라 공적자금 차입이나 채권발행의 경우도 강제소화 형식의 매출공채가 차지하고 있다. 따라서 이러한 공공자본시장의 경직성이 자본예산제도의 도입에 장애로 작용할 소지가 있어 이에 대한 개선이 필요하다.

第 V 章 요약 및 정책건의

제 5 장 요약 및 정책건의

본 연구는 서울시 재정운영의 계획성을 제고하기 위하여 형식적으로 운영되고 있는 중기재정계획의 내용과 운용현황을 분석하여 재정의 계획적 운영을 제약하는 문제점을 도출하였다. 이러한 문제점 분석을 통해 중기재정계획과 상위계획, 투자심사제도, 예산과의 연계성 강화를 통한 계획적인 재정운영체계를 확립하고, 단계별로 운영방법의 개선을 통해 그 역할을 명백히 규명함으로써 중기재정계획의 실효성을 제고하는데 그 목적이 있다.

중기재정계획이 중·장기적 투자방향과 재원조달에 관한 재정계획을 수립함으로써 예산편성의 기준을 제시하는 역할을 수행하도록 되어 있다. 그러나 서울시의 중기재정계획 운용현황을 살펴보면 예산수립 후 역산하는 방식을 취하고 있어 형식적으로 운영되고 있다. 또한 중기재정계획의 수립방식은 사업부서에서 제안한 사업을 취합하여 나열함으로써 사업에 대한 체계적인 평가가 이루어지지 않아 합리적인 투자결정이 이루어지지 않고 있다.

중기재정계획은 도시의 장기적인 미래상을 제시하는 도시기본계획 등 기타 상위계획을 수용함으로써 지역개발계획의 실효성을 제고하는 역할을 담당한다. 중기재정계획의 수립은 투자가용재원을 예측하고 사업의 타당성을 검토한 후 타당성이 있는 사업은 궁극적으로 예산에 반영되는 일련의 과정에서 계획과 예산을 연결하는 중요한 역할을 부여받았으나, 본 연구의 분석에 의하면 이러한 연계가 약한 것으로 나타났다.

본 연구에서는 중기재정계획의 문제점을 운영상의 문제점, 관련제도와의 연계상의 문제점 및 예측기법의 문제점 등으로 나누어 살펴보았다.

첫째, 운영상의 문제점은 수립과정 및 운용방법, 담당조직 및 인력, 환류 및 평가의 측면에서 살펴보았다. 중기재정계획이 하나의 요식행위로 예산과정과 중복되거나, 예산수립 후 예산에 맞추는 형태로 운영되고 있어 재정의 계획기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 중기재정계획의 중심내용은 중장기 투자사업계획이나 사업부서에서 제안한 사업이 충분한 검토 없이 계획에 포함되어 합리적인 투자사업의 결정이 이루어지지 않고 있다. 또한 수립과정이 사업부서 예산담당자의 협조를 얻어 담당조직 내에서만 이루어지고 있으며 계획수립의 내용이나 결과에 대한 평가가 이루어지지 않고 있다. 그

리고 상당한 전문성이 요구되는 계획수립을 담당하는 인력이 한정되어 있고 전문성이 부족한 문제점이 있다.

둘째, 재정운영체계의 일련의 과정에서 중기재정계획과 상위계획, 투자심사제도 및 예산과의 연계를 분석해 보았다. 중기재정계획은 도시기본계획 등 중장기 발전계획을 반영하여 수립되어야 하나 이러한 계획들이 지나치게 추상적이고 비현실적인 내용을 담고 있어 중기재정계획에 반영하는 데는 한계가 존재한다. 또한 중기재정계획 수립시 제안된 사업들이 타당성이 인정된 경우에만 예산에 반영되는 재정운영체계가 지켜지지 않고 있어 이러한 관련계획과 제도가 유기적으로 연계되지 못하고 독립적으로 운영되고 있는 실정이다.

셋째, 중기재정계획 수립시 활용되고 있는 예측기법의 문제점을 살펴보았다. 합리적·계획적 재정운용을 위해서는 무엇보다도 정확한 재정예측이 선행되어야 하나 서울시에서 중기재정계획 수립시 사용하는 세입 및 세출예측은 실무자의 주관적인 판단에 따라 이루어진다. 차기년도에 대한 예측치는 어느 정도 정확한 것으로 나타났으나, 중장기 예측에는 큰 문제점을 지니고 있으며 예측에 활용된 자료도 부족한 실정이다.

이러한 문제점을 인식하면서 서울시 중기재정계획이 실효성을 가지고 재정의 계획기능을 담당할 수 있도록 다음의 네 가지 측면에서 개선방안을 제시하였다. 단기적 방안으로 운영방법의 개선과 관련제도와 연계강화방안을 제시하였고, 보다 중장기적인 대안으로 재정운영체계의 개선과 자본예산제도의 도입을 제시하였다. 그리고 환경적 여건의 개선방안도 제시하였다.

첫째, 운용방식의 개선방안은 재정의 계획기능을 강화할 수 있는 하향적 접근과 더불어 상향적 접근의 유기적이 통합을 도모하는 대안을 제시하였다. 즉, 중기재정계획이 당해연도 이상에 걸치는 투자사업계획에 관한 것이므로 중기재정계획의 범위를 투자사업에 대한 재정계획으로 한정하고 부문별 자원배분과 투자사업의 실시시기를 결정하는 역할을 부여한다. 그리고 부문내의 사업우선순위의 결정은 사업부서에서 담당하게 하며, 사업제안의 통로를 개방하여 주민이나 주민대표의 의사를 반영할 수 있는 장치를 마련하도록 한다. 중기재정계획의 수립은 담당 부서뿐만 아니라 유관 부서의 인력을 참여시킴으로써 상호간의 이해를 도모하도록 한다.

둘째, 관련계획과의 연계를 강화하여 상위계획 → 중기재정계획 → 투자심사 → 예산편성의 재정운영체계를 확립하는 방안을 모색하였다. 도시기본계획 등 상위계획이

중기재정계획에 반영되어 실효성을 가지기 위해서는 무엇보다도 계획수립방식이나 내용 면에서의 개선이 이루어져야 한다. 예를 들면, 도시기본계획이 도시의 중장기적인 발전방향을 제시해 줄 수 있도록 전략적으로 수립될 필요가 있고 계획지표들이 구체화될 필요가 있다. 또한, 모든 투자사업은 중기재정계획에 먼저 포함되고 사업의 타당성 심사를 거쳐 예산이 편성되는 일련의 재정운용절차가 원칙적으로 지켜져야 할 것이다. 장기적으로는 중기재정계획 내에 투자심사제도를 포함하여 중기재정계획, 투자심사, 그리고 예산편성이 유기적으로 통합될 필요가 있다.

셋째, 중기재정계획의 운영상의 개선방안이나 재정운영체계의 확립 위한 개선방안이 제대로 운영되기 위해서는 무엇보다도 환경적인 여건이 마련되어야 한다. 이러한 여건의 개선은 인력수준개선, 예측기법의 개발 및 활용, 자료의 구축 및 인식제고의 측면에서 살펴보았다. 분권화가 진행되고 자치단체의 자율성이 제고되고 있는 시점에서, 단순히 중앙에 보고하기 위해 형식적으로 수치를 맞추는 행태를 벗어나 자치단체 스스로 중·장기재정계획수립에 필요한 전문성제고를 위한 노력을 기울여야 할 것이다. 장래에 대한 예측을 통해 중기재정계획을 수립하는 작업은 지속적인 학습과정을 통해 이루어 질 수 있다. 서울시가 이러한 지속적인 개선노력을 통해 계획적 재정운영체계를 확립하기 위해서는 무엇보다도 정책결정자나 실무자의 인식의 전환이 필요하다.

넷째, 위에서 논한 개선방안들은 결국 자본예산제도의 도입을 위한 준비과정으로 볼 수 있다. 자본예산제도는 예산분류체계의 조정, 자본지출과 경상지출의 구분에 관한 문제 등 현재의 우리나라 지방재정구조에서는 다소 어려움이 존재할 수 있으나, 이러한 문제점들에 대한 연구를 통해 가능한 한 빠른 시일내에 도입되어야 할 것이다.

서울시 재정의 계획기능의 강화에 관한 본 연구는 다음과 같은 한계점을 지니고 있으며 이를 보완할 수 있는 후속연구가 필요하다. 첫째, 중기재정계획의 역할이나 개략적인 수립내용을 제시하였을 뿐, 구체적인 부문별 자원배분 결정방법이나 부문별로 사업의 타당성을 평가하는 기준들을 제시하지는 못하였다. 따라서 중기재정계획의 수립지침에 관한 세부적인 연구가 필요하다. 둘째, 중기재정계획, 투자심사, 예산편성 등의 일련의 과정은 전문적인 인력과 기법의 활용이 요구되는데, 담당 인력의 전문성을 제고할 수 있는 방법이나 지원기구의 설치 등에 관한 대안을 구체화하지 못하였다. 서울시가 계획적이고 합리적인 재정운영을 도모할 수 있도록 관련 제도와 연계하여 조직 및 인력의 개편, 지원기구 설치 등에 대한 연구가 진행될 필요가 있다. 셋째, 본 연구

에서는 자본시설투자에 대한 합리적 결정과 운영을 위한 자본예산제도의 도입을 대안으로 제시하였으나 구체적인 수립과정이나 내용을 제시하지 못하여 이에 대한 후속연구도 요구된다.

참 고 문 헌

참 고 문 헌

□ 국내 문헌

- 고승효, 「지방재정투자심사제도 개선방안 연구: 서울시 투자심사제도 운영을 중심으로」, 서울대학교 행정대학원, 2003
- 권형신·이상용·이재성, 「한국의 지방재정: 이론과 실무」, 서울: 해남, 2001
- 기획예산처, 「각국의 중기재정제도」, 2001
- 김상조, “도시기본계획수립 및 운영기법 개선방안,” 「국토」, 248호: 91~101, 2003
- 김수근, “중기지방재정계획제도의 발전방향,” 「지방재정」, 제16권 제6호, 1997
- 김재형, 「적정 사회간접자본 및 투자수요의 추정과 정책과제」, 한국개발연구원, 1998
- 김지욱, 「서울시 재정지출 요인분석 및 수요전망」, 서울시정개발연구원, 2000
- 김현아, 「서울시 세입예측을 위한 모형연구」, 서울시정개발연구원, 2001
- 박봉현, “중기지방재정계획제도의 실태와 문제점,” 「지방재정」, 제16권 제6호, 1997
- 변창흠, 「사회간접자본 투자결정체계 합리화 방안 연구: 서울시 투융자심사를 중심으로」, 서울시정개발연구원, 2001
- 서울시정개발연구원, 「서울시 투·융자심사제도의 발전방향」, 2001
- 서울특별시, 「2011 서울도시기본계획」, 1997
- 서울특별시, 「서울시정 4개년 계획」, 2002
- 서울특별시, 「성과관리계획 I & II」, 2003
- 서울특별시, 「성과주의예산」, 2001, 2002, 2003
- 서울특별시, 「중기지방재정계획」, 1998-2002
- 서울특별시, 「중기 지방재정계획 수립 지침」, 2002
- 서울특별시, 「2002년도 지방재정투·융자사업 투자심사분석지침」, 2002
- 신학철, 「우리나라 도시기본계획의 위상과 역할에 관한 연구」, 홍익대학교 대학원, 1998

- 우동기·배인명, 「서울시 지방재정 예측과 배분에 관한 연구」, 서울시정개발연구원, 1994
- 우병수, 「중기지방재정계획에 관한 연구」, 충북대학교 행정대학원, 1997
- 윤성채, “중기재정의 지출결정과 예측에 관한 분석,” 「한국행정학보」, 제25권 제3호, 1991
- 윤영진, “지방재정의 건전성 확보를 위한 재정관리제도 개선방안,” 「사회과학논총」, 제20권 제3호, 2001
- 윤정변, “다중회귀분석에 의한 수도권내 6개 도시의 사회기반시설의 소요시설량 추정에 관한 연구,” 「국토계획」, 제26권 제4호, 1991
- 이규환, “중기지방재정계획제도의 의의와 기대효과,” 「지방재정」, 제16권 제6호, 1997
- 이상운, “지방예산·결산,” 「자치행정」, 2002
- 이영희·조기현, 「지방세수 예측을 위한 모형의 탐색」 한국지방행정연구원, 1998
- 이용규, “지방자치단체의 재정예측모델 개발과 활용,” 「지방자치연구」, 제4권 제2호, 1992
- 이은국, “서울시 세입·세출의 예측형태와 예측의 정확도를 위한 Box-Jenkins 모형 분석,” 「한국행정학보」, 제28권 제1호, 1994
- 이효·이삼주, “자본거래 관점에서의 자본예산제도 도입방안,” 「한국지방재정논집」, 제7권 제1호, 2002
- 임성일, “외국의 지방재정제도: 영국과 일본을 중심으로,” 「지방행정」, 521, pp. 34-46, 1997
- 임완혁, 「도시기본계획 수립과정상의 문제점 및 개선방향에 관한 연구 :계획수립 참여 주체간의 갈등요인 분석을 중심으로」, 경원대학교 대학원, 2002
- 정세욱, “지방재정의 계획적 운영,” 「지방재정」, 제16권 제6호, 1997
- 조임곤, “지방세수입예측기법의 탐색 및 활용,” 「한국행정학보」, 제35권 제4호, 2001
- 조창현, “지방자치와 중기지방재정계획,” 「한양대학교 사회과학논집」, 제8권, 1989
- 최원구, “중기지방재정계획제도의 일본에서의 사례,” 「지방재정」, 제16권 6호, 1997

최준욱, 「영국의 재정」, 한국조세연구원, 1997
 최해범, 「지방재정계획을 위한 재정예측모형의 응용」, 경남발전연구원, 1994
 한국지방행정연구원, 「건전지방재정을 위한 투자심사제도의 개선방안」, 2002
 행정자치부, 「중기지방재정계획 수립지침」, 2003(2)
 행정자치부, 「지방재정 투·융자심사기법 개발」, 2003(1)

□ 국외 문헌

Bahl, R. & L. Schroeder, "The Role of Mulrti-Year Forecasting in the Annual Budgeting Process for Local Governments." 『Public Budgeting & Finance』, Spring, pp. 3~14, 1984

Bland, Robert L. & Wes Clark. "Capital Budgeting for Caooital Improvement." (ed.) Meyer, Roy. T. 『Handbook of Government Budgeting』. Jossey-Bass Publishers, 1999

Bowyer, R. A, 『Capital Improvements Programs: Linking Budgeting and Planning』, The American Planning Association, 1993

Fairfax County, Virginia, 『Advertised Capital Improvement Program: Fiscal Years 2004-2008 (With Future Years To 2013)』, 2003

Fairfax County, Virginia, 『Long-Term Financial Policies And Tools』, 2003

Fairfax County, Virginia, 『Virginia, Financial Forecast』, 2003

Forrester, J. P., "Multi-Year Forecasting and Municipal Budgeting", 『Public Budgeting & Finance』, 1991

Gentry, W. M., "Do State Revenue Forecasters Utilize Available Information." 『National Tax Journal』, Vol. 42, No. 4, pp. 429~439, 1989

HM Treasury, 『Budget 2003』, 2003

HM Treasury, 『Comprehensive Spending Review』, 1998

HM Treasury, 『Spending Review』, 2003

London Assembly, 『Medium Term Financial Plan: 2003/04 to 2005/06』, 2003

- McMaster, J., 『*Urban Financial Management*』, The World Bank: Washington D. C., 1994
- Rogers, R. & P. Joyce, "The Effect of Understanding on the Accuracy of Revenue Forecasts by State Governments." 『*Public Administration Review*』 Vol. 56, No. 1, pp. 48~56, 1996
- Rubin, I, "Estimated and Actual Urban Revenues: Exploring the Gap." 『*Public Budgeting & Finance*』, Winter, pp. 83~94, 1987
- The City of New York, 『*April 2004 Financial Plan*』, 2003
- The City of New York, 『*New York City Charter*』, 2003
- The City of New York, 『*Official Statement of New York City General Obligation Bonds*』, 2003

□ 인터넷 사이트

- 미국 뉴욕시의 재정계획, Fairfax 카운티의 자본증진계획
<http://www.nyc.gov/html/omb/html/budpubs.html>
<http://www.co.fairfax.va.us/gov/dmb/cipgm.htm>

- 일본 동경시의 재정재건 추진계획
<http://www.zaimu.metro.tokyo.jp/syukeil/zaisei/suisinplan.htm>
<http://www.chijihonbu.metro.tokyo.jp/juyoshisaku/index.htm>
<http://www.chijihonbu.metro.tokyo.jp/english/admini/press/03072901.htm>

부 록

부 록 (설문지)

■ 중기지방재정계획의 역할에 관한 질문입니다.

1. 귀하는 재정의 계획적 운용을 위해 수립되는 중기재정계획의 역할에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 전혀 중요하지 않다
- ② 중요하지 않다
- ③ 보통이다
- ④ 중요한 편이다
- ⑤ 매우 중요하다

2. 귀하는 현재 서울시의 중기재정계획이 계획적인 재정운용의 역할을 잘 수행하고 있다고 보십니까?

- ① 본래의 역할을 충분히 다하고 있다
- ② 어느 정도 주어진 역할을 담당하고 있다
- ③ 중요성에 비추어 형식적으로 운영되고 있다
- ④ 하나의 요식행위에 불과하다
- ⑤ 기타 _____

2-1. 현재 서울시의 중기재정계획이 본래의 기능을 수행하지 못하고 있다면 가장 큰 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 관련 당사자의 인식부족
- ② 담당인력 및 시간의 부족
- ③ 예측능력의 부족
- ④ 관련 정보의 부족
- ⑤ 부서간 할거주의
- ⑥ 기타 _____

3. 귀하는 중기지방재정의 역할과 내용을 정책결정자, 지방의회 및 지역주민들이 잘 인식하고 있다고 생각하십니까?

	① 전혀 그렇지 않다	② 그렇지 않다	③ 그저 그렇다	④ 대체로 그렇다	⑤ 매우 그렇다
1) 정책결정자					
2) 시의회					
3) 주민					

▣ 다음은 중기재정계획수립에 필요한 사업계획 수립 및 심사에 관한 질문입니다.

4. 중기재정계획에 반영된 사업의 제안 근거는 무엇입니까? 우선적으로 고려하는 순위를 표기해 주시기 바랍니다. (사업 제안 부서만 해당)

- __ 도시기본계획 및 상위계획에 근거
- __ 서울시정4개년 등에 반영된 정책사업
- __ 시의원들의 요구반영
- __ 부서책임자의 결정
- __ 주민들의 요구반영
- __ 기타 _____

5. 중기재정계획에 포함해야 할 사업의 종류에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 사업부서에서 제안한 모든 사업을 포함해야 한다
- ② 일정 규모이상의 사업만 포함해야 한다
- ③ 자본투자적 성격의 사업만 포함해야 한다
- ④ 기타 _____

6. 중기재정계획 사업제안서나 투자심사 의뢰시 신규사업의 우선순위는 어떻게 정하고 있습니까? (사업제안 부서만 해당)

- ① 사업간 우선순위는 정하지 않는다
- ② 객관적인 순위설정 기준을 적용한다
- ③ 부서내 협의를 거쳐 정한다

- ④ 부서장의 의견을 반영하여 결정한다
- ⑤ 기타 _____

7. 귀하는 중기재정계획 수립시 각 부서에서 제안한 사업의 우선순위를 결정해야 한다고 생각하십니까?

- ① 중기재정계획 수립시 모든 사업의 우선순위를 정해야 한다
- ② 중기재정계획 수립시 부문별 자원배분만 결정한다
- ③ 중기재정계획 수립시 사업의 포함여부만 결정한다
- ④ 기타 _____

8. 귀하는 중기재정계획의 부문별 자원배분은 어떻게 결정되어야 한다고 보십니까?

- ① 과거의 지출분석을 통한 배분
- ② 상위계획에서 결정
- ③ 자치단체장의 결정
- ④ 주민의사 반영
- ⑤ 기타 _____

9. 귀하는 예산을 경상계정과 자본계정으로 나누어 자본적 투자지출에 관한 예산을 별도로 수립하는 자본예산제도의 도입에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- ① 반드시 도입이 필요하다
- ② 도입이 바람직하다
- ③ 도입이 바람직하지 않다
- ④ 전혀 도입할 필요가 없다
- ⑤ 잘 모르겠다

▣ 중기재정계획과 관련 제도 및 계획과의 연계에 관한 질문입니다.

10. 귀하는 서울시의 중기재정계획이 상위 개발계획 및 도시기본계획과 어느정도 연계성이 있다고 보십니까?

- ① 전혀 연계성이 없다

- ② 연계성이 없다
- ③ 보통이다
- ④ 연계성이 있다
- ⑤ 매우 연계성이 있다

11. 귀하는 사업계획을 수립하거나 심사할 때 도시기본계획과의 연계여부를 고려하십니까?

- ① 전혀 고려하지 않는다
- ② 대체로 고려하지 않는다
- ③ 사업에 따라 다르다
- ④ 대체로 고려한다
- ⑤ 반드시 고려한다

12. 귀하는 사업계획 수립, 사업계획 심사 및 중기재정계획 수립에 있어 도시기본계획이 뚜렷한 기준 및 방향을 제시하고 있다고 보십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다
- ② 그렇지 않다
- ③ 그저 그렇다
- ④ 대체로 그렇다
- ⑤ 매우 그렇다

13. 사업계획 수립이나 심사시 상위계획인 도시기본계획과 기타 상위계획 간에 상충되거나 중첩되는 경우가 있습니까?

- ① 전혀 그렇지 않다
- ② 그렇지 않다
- ③ 그저 그렇다
- ④ 대체로 그렇다
- ⑤ 매우 그렇다

14. 귀하가 소속한 부서 및 사업계획수립과 관련하여 아래의 사항에 대해 기술해 주십시오(사업제안 부서만 해당).

- ① 소속 부서: _____
- ② 중기재정계획 해당부문: _____
- ③ 관련 상위계획 및 법규 _____

15. 귀하는 도시기본계획에 장기적인 재정전망 및 자원계획이 포함되어야 한다고 보십니까?

- ① 포함되지 않아야 한다
- ② 포함되지 않는 것이 바람직하다
- ③ 크게 상관이 없다
- ④ 포함되는 것이 바람직하다
- ⑤ 반드시 포함되어야한다

16. 귀하는 도시기본계획의 수립기능은 어느 부서/기관에서 담당해야 한다고 보십니까?

- ① 도시계획국
- ② 경영기획실
- ③ 유관부서로 구성된 수립위원회 구성
- ④ 전문 용역기관
- ⑤ 기타 _____

17. 중기재정계획서와 예산의 연계에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 중기재정계획서와 예산은 반드시 일치해야한다
- ② 일치함을 원칙으로 하되 불가피한 상황이 존재하는 경우 예외를 둔다
- ③ 일반적으로 중기재정계획서에 포함되지 않는 사업도 예산에 반영될 수 있다
- ④ 중기재정계획서와 예산은 일치할 필요가 전혀 없다

18. 중기재정계획과 예산과의 불일치의 가장 큰 원인은 무엇이라 생각하십니까?

- ① 중기재정계획수립 후 행정환경의 변화
- ② 예산심의시 의회의 요구사업
- ③ 단체장 시책사업의 변화
- ④ 중기재정계획의 형식적 수립
- ⑤ 기타 _____

19. 중기재정계획서의 사업과 투자심사 대상사업의 관계에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 중기재정계획에 포함된 사업만을 투자심사대상으로 한다

- ② 중기재정계획에 포함된 사업에 대한 투자심사를 원칙으로 하되 예외를 둔다
- ③ 필요하다면 중기재정계획 반영여부와 상관없이 투자심사를 받을 수 있다
- ④ 중기재정계획과 투자심사는 별개의 제도이다

20. 투자심사제도와 예산의 연계에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 반드시 투자심사결과에 따라 예산을 편성한다
- ② 원칙적으로 투자심사 결과에 따라 예산을 편성하되 예외를 둔다
- ③ 필요하다면 투자심사 여부나 결과에 상관없이 예산을 편성할 수 있다
- ④ 투자심사 여부나 결과는 예산편성과 전혀 상관없다

21. 현재의 서울시 재정운영체계(중기재정계획수립 - 투자심사 - 예산반영)에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 합리적인 재정운영체계이며 운용이 잘 되고 있다
- ② 합리적인 체계이나 단계별로 개선의 필요성이 있다
- ③ 중복되는 업무가 존재하므로 유기적인 통합이 필요하다
- ④ 기타 _____

▣ 다음은 중기재정계획의 조직 및 운영에 관한 질문입니다.

22. 귀하는 현재 서울시의 중기재정계획을 수립하는데 있어 전문인력과 담당기구가 확보되어 있다고 보십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다
- ② 그렇지 않다
- ③ 그저 그렇다
- ④ 대체로 그렇다
- ⑤ 매우 그렇다

23. 중기재정계획의 수립은 어느 부서에서 담당하는 것이 가장 바람직하다고 보십니까?

- ① 예산담당 부서
- ② 독립된 부서

- ③ 유관부서의 실무자팀 구성
- ④ 전문가로 구성된 아웃소싱팀 활용
- ⑤ 기타 _____

24. 중기재정계획 수립과정에서 참여자의 범위는 담당 부서 외에 어느 정도로 하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? (해당사항을 모두 표기해주시기 바랍니다)

- ① 담당부서의 책임자와 담당인력만 참여
- ② 유관부서 참여
- ③ 전문가 참여
- ④ 시의회의원 참여
- ⑤ 주민대표 참여
- ⑥ 기타 _____

25. 중기재정계획을 수립할 때 서울시의 재정운영에 대한 주민의 이해와 참여를 위해 계획을 공개해야 한다고 보십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다
- ② 그렇지 않다
- ③ 그저 그렇다
- ④ 대체로 그렇다
- ⑤ 매우 그렇다

26. 현재 서울시 중기재정계획 심의기관인 재정계획심의위원회의 전문성에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 전문성이 전혀 없다
- ② 전문성이 부족하다
- ③ 보통이다
- ④ 전문성이 있다
- ⑤ 전문성이 상당히 높다

27. 중기재정계획의 세입추계가 과학적인 방법으로 정확하게 이루어지고 있다고 보십니까?

- ① 과학적인 방법으로 정확하게 이루어지고 있다
- ② 과학적인 방법은 아니나 대체로 정확하게 예측하고 있다

- ③ 예측방법이 과학적이지도 않고 예측이 정확하지도 않다
- ④ 장래에 대한 불확실성으로 인해 과학적인 예측이나 정확성은 기대할 수 없다

28. 세입 및 세출예측을 위한 지원기구의 설치에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다
- ② 필요하다
- ③ 보통이다
- ④ 필요하지 않다
- ⑤ 전혀 필요하지 않다

29. 서울시 중기재정계획의 운영순기는 투자심사, 예산편성 및 사업집행 순기를 고려할 때 적절하게 이루어지고 있다고 보십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다
- ② 그렇지 않다
- ③ 그저 그렇다
- ④ 대체로 그렇다
- ⑤ 매우 그렇다

30. 귀하는 중기재정계획의 실효성 확보를 위해 매년 재정환경의 변화를 감안하여 수정·보완하는 연동화 계획이 서울시의 실정에 맞게 잘 운용되고 있다고 보십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다
- ② 그렇지 않다
- ③ 보통이다
- ④ 대체로 그렇다
- ⑤ 매우 그렇다

31. 귀하는 현재 중기재정계획의 운용결과를 평가하여 다음연도의 계획에 잘 반영하고 있다고 보십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다
- ② 그렇지 않다
- ③ 보통이다
- ④ 대체로 그렇다
- ⑤ 매우 그렇다

32. 기타 중기재정계획의 수립이나 운영상의 문제점 또는 개선방안에 대한 의견이 있으면 기술해주시기 바랍니다.

ABSTRACT

A Study on Financial Planning for the Metropolitan City of Seoul: Focusing on Medium-term Financial Planning

<u>Project Number</u>	<u>SDI 2003-R-21</u>
<u>Research Staff</u>	<u>Myungsoon Hur (in Charge)</u> <u>Woo-Kyung Song</u> <u>Ae-Sook Kim</u> <u>Jun-Su Lee</u>

The purpose of this study is to present ways to enhance the effectiveness of medium-term financial planning process for the Seoul Metropolitan City government. In this study, the barriers to rational financial planning were uncovered by analyzing the medium-term financial planning processes. As a result of the analysis, this study finds that the financial operating system could be improved. In addition, the linkage between medium-term financial planning and the comprehensive plan, the investment review system, and the annual budget could be strengthened as well.

The long-term development plan for the city, is supposed to be reflected in the medium-term financial plan. Medium-term financial planning involves setting mid-to long-term investment priorities and evaluating financing alternatives, which provide the basis for an annual budget. Thus, the medium-term financial plan plays a significant role in providing the linkage between the plan and the budget. In practice, however, the linkage is weak. This result in part from the fact that the medium-term financial plan is established after the budget is determined and includes a list of all projects proposed by agents without systematic evaluation.

The system of the medium-term financial planning is discussed in

detail. First, the medium-term financial plan is considered redundant paper work. The plan includes a list of projects proposed by agents without a thorough review process and thus, inefficient investment decisions are made. In addition, the financial planning process is not open to stakeholders, which includes the legislative body, interest groups, and residents. There exists no evaluation system of the contents and results of the plan, either.

In addition, the linkage is weak between the medium-term financial plan, the comprehensive plan, the investment review system, and the budget. There are limitations when incorporating the comprehensive plan into the financial plan because the comprehensive plan is too abstract and unrealistic. The financial plan is to be reviewed and reflected in the budget when it is deemed feasible. However, these financial planning procedures are not well observed.

Forecasting techniques utilized in the financial planning process could also be improved. Revenue and expenditure forecasts are conducted based on judgement by practitioners. And while forecasting errors for the next year's estimates are within an acceptable range, there are limitations for multi-year forecasts. A more scientific methodology and Sufficient data points could be available to provide more accurate estimates.

Four alternatives are recommended to enhance the effectiveness of financial planning for the Metropolitan City of Seoul. The following two could be done in the short term: 1) improve the way financial planning is established and managed; 2) strengthen the link between financial planning and the related systems. Longer-term proposals include the introduction of capital budgeting and improvements in environmental factors.

First, the medium-term financial plan should deal with multi-year investment projects, excluding miscellaneous expenses. The allocation of financial resources among various sectors and the timing of projects should be determined. Agents should be able to make decisions on the priority of projects within the same sector. Residents and their representatives should be able to propose projects and participate in the

planning process.

Second, the system of financial operation should be observed. The comprehensive plan should provide a strategic vision for the city's future development. Projects included in financial planning are reviewed for their feasibility and ultimately, reflected in the budget. In the long-term, the medium-term financial planning, the investment review system and the budget need to be integrated into a budgeting process.

Third, the following environmental factors should be considered in order to help improve current practices of financial planning: the recruitment of experts, the development and utilization of various forecasting techniques, the construction of a data base, and a mentality conversion. As decentralization progresses, local governments need to make an effort to enhance expertise in their own right. The medium-term financial plan could be well-established through a constant learning process.

Fourth, the proposed improvements ultimately lead to the introduction of the capital budget system. Currently, there are barriers to introducing capital budgeting into our budget system, such as classification of budget items, distinction of current and capital expenditures, etc. However, there ought to be ways to coordinate these conflicts and difficulties.

Table of Contents

I. Introduction

II. Current Medium-term Financial Planning(MFP) Practices

1. Overview
2. Current Practice of the Seoul Metropolitan City
3. Development plans
4. MFP Link to the Development plans
5. Link to the Investment Review system and the Budget

III. Problems in Current Practices

1. Procedures and Operational Methods
2. Linkage Between MFP and Comprehensive Plan
3. Linkage Between the Budget, the Investment Review System and MFP
4. Forecasting Techniques

IV. Recommendations

1. Directions for Improvements
2. Improvements in the MFP Practice
3. Strengthening the Relationship among Related Systems
4. Improvements in Environmental Factors
5. Introducing the Capital Budget System

V. Summary and Policy Recommendation

- *References*
- *Appendix*

시정연 2003-R-21

서울시 재정의 계획기능 강화방안에 관한 연구

- 중기재정계획을 중심으로 -

발행인	백용호
발행일	2003년 12월 31일
발행처	서울시정개발연구원 137-071 서울특별시 서초구 서초동 391번지 전화: (02)2149-1200 팩스: (02)2149-1245

ISBN 89-8052-322-X-93320

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.