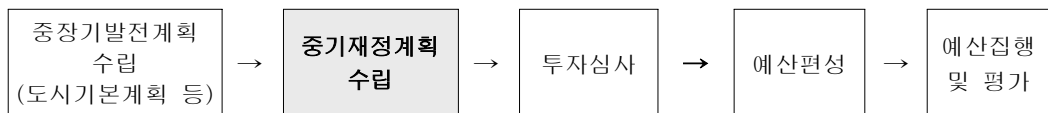


## 서울시 중기재정계획의 실효성 제고방안

### 중기재정계획의 위상 및 역할

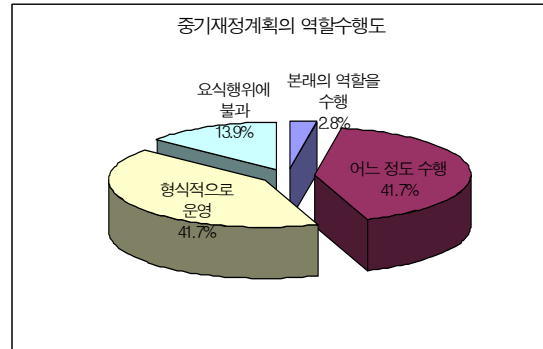
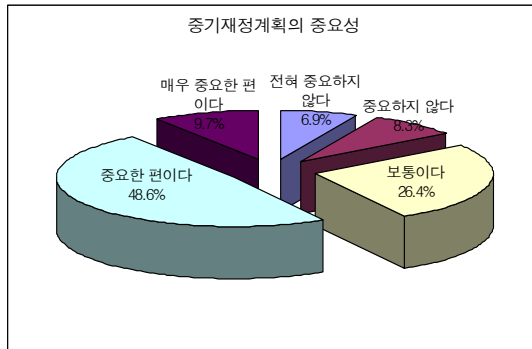
- 중기재정계획은 장기적인 지역개발계획을 뒷받침하기 재정계획으로 예산의 시계를 5년으로 연장하여 매년 수정·보완을 거치는 연동계획임
  - 중기재정계획은 당해연도 이상에 걸치는 투자사업에 관한 것으로 예산편성의 기준을 제시함
  - 지방자치단체는 중기재정계획을 수립함으로써 지방재정을 거시적으로 파악할 수 있으며 재정규모와 투자방향의 결정 등 재정운용의 방향을 설정함
- 현행 우리나라 지방자치단체에서 수립하는 중기재정계획은 예산을 시작하는 첫 단계로 기본계획에서부터 예산편성까지 일련의 흐름에서 장기계획과 예산을 연계하는 수단으로서 중요한 역할을 부여받음



[그림 1] 지방자치단체 재정운용체계

- 서울시 공무원들을 대상으로 한 설문조사에 의하면, 중기재정계획의 중요성은 인정하나 계획적인 재정운용의 역할을 제대로 수행하지 못하는 것으로 인식하고 있음
  - 응답자의 55%가 중기재정계획이 중요하거나 아주 중요하다고 답한 반면, 계획적인 재정운용의 역할을 다하고 있다고 대답한 응답자는 2.8%에 불과함

- 따라서 서울시에서 운영 중인 중기재정계획의 수립과정과 운영현황을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 모색할 필요가 있음



[그림2] 중기재정계획의 역할에 대한 의견 [그림3] 중기재정계획의 운영에 대한 의견

### 서울시 중기재정계획 운영현황

#### ○ 중기재정계획 수립과정 및 운용방법

- 서울시의 중기재정계획은 보통 차기년도 예산편성시에 수립되고 있으며 확정된 예산사업들을 중심으로 중기재정계획을 재수립하는 역산방식을 취함으로써 하나의 요식행위로 이루어지고 있음
- 서울시의 중기재정계획 수립시 형식적으로는 도시기본계획 등 상위계획을 수용하는 것으로 되어 있으나, 실무에서는 사업부서가 제출하는 사업들을 단순 통합하여 편성하고 있어 사업부서의 사업개발 정도와 능력에 따라 사업규모나 지출방향이 결정됨
- 중장기 재정계획을 수립하기 위한 예측에 활용되는 방법은 과거 몇 년도의 추세와 실무자의 주관적 판단에 의존하고 있어 중장기적인 예측에 적합하지 못함
- 또한 투자사업의 우선순위선정에 있어 사업에 대한 체계적인 평가과정을 거치지 않고 전년도 예산을 고려하여 점증적인 방식을 적용하고 있어 합리적인 투자결정이 이루어지지 않고 있음

○ 담당인력 및 참여자의 범위

- 중기재정계획은 예산편성의 한 과정으로 볼 수 있는데 서울시의 조직 현황은 중기재정계획은 재정분석담당관실에서, 예산편성은 예산담당관실에서 담당하고 있어 상호 연계성이 미약함
- 현재 서울시의 담당인력은 재정분석담당관실의 2명으로 중기재정계획의 수립에 필요한 방대한 자료수집 및 분석, 부서간 협의·조정, 재정현황분석 및 예측 등의 기대역할을 수행하기에는 한계가 있음
- 중기재정계획의 수립에 따른 부문별 투자계획은 서울시민의 삶의 질에 막대한 영향을 미칠 수 있음에도 불구하고 중기재정계획의 수립은 주민이나 주민대표의 참여 없이 폐쇄적으로 이루어짐

○ 평가 및 환류

- 서울시의 중기재정계획은 일단 수립되면 자체적으로 수립과정, 내용 및 운용실태에 대한 평가가 이루어지지 않고 있음
- 중기재정계획에 포함된 사업이 타당성 검증을 거쳐 예산이 배정되는 경우에도 사업추진상황이나 결과에 대한 분석이 이루어지지 않아 차기연도 계획수립시 유용한 정보를 제공하지 못함

**중기재정계획과 관련계획 및 제도와의 연계성**

○ 도시기본계획 등 상위계획과의 연계현황

- 도시기본계획은 도시의 물적·공간적 측면뿐만 아니라 사회·경제적 측면을 포괄하여 도시의 장기적 발전방향을 제시하는 종합계획이지만, 실제로는 도시계획업무에만 효력을 지니고 운영되고 있기 때문에 중기재정계획의 수립에 직접적인 영향을 미치지 못하고 있음

- 도시기본계획과는 별도로 서울시에서는 필요시 각종 부문별 계획을 수립하고 있는데 이러한 부문별 계획들은 정확한 파악이 힘들며 도시 기본계획과 상충되는 경우도 있음
- 서울시는 2002년 민선3기를 맞아 서울시정운영 4개년계획을 수립하였는데 여기에 포함된 사업들은 2002년도 중기재정계획에 대부분 반영되어 실질적인 행정지침의 역할을 수행함

○ 투자심사 및 예산과의 연계현황

- 중기재정계획에 포함된 사업 중 차기연도에 실시할 사업은 투자심사를 받게되고, 심사결과 적정 및 조건부 추진의 판정을 받은 사업에 한해 예산을 배정하고 사업이 추진되어야 하나 이러한 절차가 잘 지켜지지 않음
- 1998년부터 2002년까지 투자심사 대상사업의 중기재정계획에의 반영 여부를 살펴보면, 상당한 부분이 중기재정계획에 포함되지 않는 사업으로 드러나 중기재정계획과 투자심사간의 연계성이 높지 못함
- 서울시의 중기재정계획은 확정된 예산사업들을 중심으로 재수립되고 있어 부문별 총액은 거의 일치하고 있으나, 동일부분내의 사업이나 개별 사업비를 살펴보면 큰 차이가 존재함

[표 1] 중기재정계획과 투자심사의 연계

연도	투자심사 의뢰건수	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

[표 2] 중기재정계획의 사업과 예산사업 불일치 (2002년도 기준)

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

## 선진국의 재정계획제도의 시사점

### ○ 미국 지방정부의 재정계획제도

- 미국이 대부분의 지방정부는 공공시설의 건설, 유지, 증진, 대체를 위한 자원조달 및 지출계획을 수립하고 있는데 보통 ‘자본증진계획(CIP: Capital Improvement Plan)’이라 불림
- 미국의 대부분의 지방정부에서는 자본증진계획을 수립하고 있는데, 종합적인 자본사업 계획과정은 장기적인 기본계획, 자본증진계획 및 자본예산으로 구성되며 자본증진계획의 1차년도분이 자본예산에 해당
- 자본증진계획에 포함되는 사업은 원칙적으로 기본계획에 근거해야 하나 실제로 그렇지 못한 경우가 많아 자본증진계획은 매년 지역사회의 수요변화에 대응하여 수정을 거치는 연동계획으로 운영
- 미국의 일부 주에서는 주법에 의해 자본투자계획을 수립하는 것을 의무사항으로 하거나 투자자원 조달을 위한 지방채를 발행할 때 투자계획을 수립함

### ○ 영국의 중장기 재정계획제도

- 영국은 중앙정부와 지방정부에서 일종의 중기재정계획을 수립하고 있으나 건전재정운용을 위한 재정전망 및 지출계획으로 자본투자사업에 한정된 것은 아님

- 영국의 중앙정부에서 활용하고 있는 중장기 재정계획에 해당하는 것으로는 향후 5년의 재정전망, 2년마다 실시되는 포괄적 세출검토(Comprehensive Spending Review)의 향후 3년간의 지출계획, 그리고 예산서류에 첨부되는 10년간의 장기재정전망이 있음
- 지방정부에서는 중앙정부의 포괄적 세출검토와 자체에서 수립하는 전략계획을 수용하고 공공서비스협약의 성과기준 및 목표들을 반영하여 향후 3년간의 재정수입 및 지출을 예상하여 재정계획을 수립함

○ 일본의 재정계획제도

- 일본에서는 매년 예산편성 후 자치성에서 차기년도 자치단체의 세입세출의 총액에 관한 예산액이 책정되어 지방재정계획이 수립되나 이는 단년도 세입 및 세출 총액에 관한 예측이며 중장기 재정계획은 아님
- 법률에 기초하여 중기재정계획을 수립하는 제도적 장치는 없으나 자치단체에서 자율적으로 중기수지전망을 포함한 재정건전화계획을 수립하고 있으며 균형예산을 달성하기 위한 여러 가지 대책을 담고 있음
- 동경도에서는 1998년 적자를 기록하고 재정재건단체(자치단체의 파산으로 국가의 관리를 받는 단체)로 전락할 위기에 처해 자율적으로 재정재건추진계획을 수립하였고 현재 제2차 재정재건추진계획을 추진하고 있으나 중장기 투자사업에 관한 계획은 아님

○ 해외사례에서의 시사점

- 위에서 살펴본 바와 같이, 미국은 자본적 투자지출계획과 재원조달방안에, 영국은 재정운영의 건전성과 지출을 억제하는데 중점을 두고 있으며, 일본은 단년도 위주의 재정운영을 하고 있어 다년도 예산개념이나 투자전망을 통한 계획적인 재정운영에 대한 제도가 존재하지 않음

- 우리의 입장에서 지향해야 할 방향은 중장기 투자사업결정의 합리화를 통해 계획적 재정운영을 제고할 수 있는 미국의 자본증진제도와 같은 새로운 재정운영체제로의 전환이라 봄

## 서울시 중기재정계획제도의 개선방안

### ○ 중기재정계획 운영방식의 개선

- 중기재정계획의 범위를 당해연도 이상에 걸치는 투자사업에 대한 재정계획으로 한정하며 중장기 발전지표를 고려하여 부문별 자원배분을 하향적으로 결정하고 투자사업의 실시시기를 정함
- 부문내의 우선순위 결정은 사업부서에서 담당하게 하여 하향적·상향적 방법의 유기적 통합을 도모하도록 하며 사업분야 및 사업성격에 따른 우선순위 선정기준을 지침에 제시함
- 중기재정계획의 수립은 현재의 담당 부서뿐만 아니라 유관부서 실무자를 포함한 수립팀을 구성하여 운영함으로써 중기재정계획에 대한 인식제고와 부서간의 이해를 도모하도록 함
- 중기재정계획을 의회에 보고하도록 하며 중기재정계획안을 공개하여 계획으로 확정되기 전에 공청회를 열어 주민의견을 수렴하는 제도적 장치를 마련함

### ○ 관련계획 및 제도와의 연계성 강화

- 중기재정계획은 도시의 중장기적 발전방향을 제시하는 상위계획의 실현수단이므로 상위계획이 실질적으로 재정운영계획의 발전방향을 제시해 줄 수 있도록 수립될 필요가 있음
- 계획적인 재정운영을 위해서는 정확한 예측을 통해 가용재원을 파악한 후 중장기적 투자방향에 따라 투자사업을 결정하고 타당성이 검증된 사업에 한해 예산을 배정하는 재정운영절차를 반드시 지키도록 함

○ 환경적 여건의 개선

- 중기재정계획제도가 실질적으로 운영되고 제도적으로 정착되기 위해서는 현재의 담당인력을 확충할 필요가 있으며 세수예측 및 사업의 타당성 심사를 담당할 전문성을 갖춘 지원조직의 설립이 필요함
- 서울시의 세수예측방법은 중장기예측에는 적합하지 않으므로 다양한 예측기법을 활용하여 보다 정확한 예측과 더불어 지역경제와 서울시의 재정에 대한 다양한 정보를 제공할 필요가 있음
- 중기재정계획의 수립·운영은 상당한 전문지식과 지속적인 학습이 요구되는 과정이므로 서울시가 자율적인 학습과정을 통해 전문성을 강화할 수 있는 기회로 활용할 필요가 있음

○ 자본예산제도의 도입

- 자본예산제도는 당해연도에만 영향을 미치는 경상예산과는 달리 대규모 사업, 시설물 건축, 장비의 도입 등 다년간에 걸쳐 편익을 가져오는 투자에 필요한 자원조달 및 관리를 도모하기 위한 예산제도임
- 현행 우리나라 예산구조에서 자본예산제도는 지방채발행을 통한 세대간 형평성이 고려되고 수익성이 있는 지하철 건설, 하수처리장 건설, 주택건설 등 특별회계사업 분야에 적용이 가능하다고 판단됨

허명순 · 서울시정개발연구원 부연구위원  
mhur@sdi.re.kr