

□ 論 文 □

交通企劃豫算制度(TPBS) 導入方案에 關한 研究

A Study on Implementation of TPBS
(Transportation-planning Programming Budgeting System)

金 鍾 珉

(交通開發研究院 責任研究員)

目	次
I. 序論	IV. 交通企劃豫算制度(TPBS) 導入方案
II. 交通計劃 및 豫算制度 現況 및 問題點	V. 結論
III. 交通計劃과 豫算制度의 連繫 必要性	參考文獻

ABSTRACT

The budget management in Korea is one-year budget system which is just following in the steps of last years budget plan. This system towards traditional item-by-item and restriction-centered budget system. The budget distributions without establishing and considering rational policy goals and directions have brought inefficient resource allocations. In order to promote the implementation of transportation planning, there are some alternatives like introduction of top-down planning systems preparing for the provincial self-government era. In this study, the most efficient alternatives to promote the existing management system is referring by foreign countries transportation planning examples(BVWP system in Germany). First of all, mid-long term transportation and budget planning should be established and then make decisions of resource availability and allocation. In order to provide rational budget planning, introduction of Transportation Planning Programming Budget System(TPBS) has been judged as one of the method of unifying the systematic transportation improvement planning and budgeting.

All transportation planning and related activities can not be expressed in quantity and due to the limitation of excessive cost of analyzing transportation planning and ranking priority, hereafter, the continuous study to minimize the evaluation cost and introduction of TPBS should be done.

I. 序論

최근 所得水準의 향상과 함께 自動車 保有臺數의 급격한 증가로 수도권 주요 幹線道路의 V/C 比가 1.18로 交通容量을 초과하고 있으며 그 결과 走行速度의 경우 '89年 32.6 kph에서 '91年 21.6 kph로 급속히 감속되는 등 交通問題가 심각한 상황에 처하고 있다.

이로인해 발생하는 首都圈의 混雜費用은 '93年 5.7兆원에 달해 同 費用을 줄이기 위한 근본적인 대책 마련을 위하여는 交通部에 대한 대규모 投資를 필요로 하나 현실적으로 막대한 投資財源을 충당하는데는 限界가 있어 한정된 投資財源의 效率적인 執行이 중요한 政策課題로 대두되고 있다. 따라서 社會間接資本이 많이 소요되는 국가에 대하여 投資豫算의 合理的 配分과 管理機能의 實現을 위하여는 開發計劃과 豫算을 일치시키는 制度가 필요하다.

이를 위하여는 장기적이고 종합적인 交通計劃의 樹立과 執行이 필수적이다. 따라서 豫算과 計劃이 일치되는 구체적 프로그램 작성을 架橋로 하여 資源配分에 관한 정부의 意思決定을 일관성 있게 합리적으로 시행하는 企劃豫算制度의 도입이 필요하며 필리핀에서 '94년에 同 制度를 適用, 施行하고 있다.

本 論文에서는 현재 우리나라 交通計劃의 實效性 增進에 가장 문제가 많다고 판단되는 交通計劃과 豫算間의 괴리를 제거하고 효율적인 交通計劃을 집행할 수 있는 제도로 交通부문의 企劃豫算制度를 연계한 交通企劃豫算制度의 도입이 시급한 것으로 판단되어 이의 導入方案을 제시하고자 한다.

II. 交通計劃 및 豫算制度 現況 및 問題點

1. 交通計劃 現況 및 問題點

1) 交通計劃 現況

우리나라의 交通計劃은 공간적 범위를 기준으로 할 경우 크게 國土綜合開發計劃, 經濟社會發展 5個年計劃 등의 全國 範圍計劃과 道를 중심으로 한 圈域開發計劃, 都市範圍의 都市計劃과 交通整備基本計劃 및 도로, 철도, 항만, 공항, 물류시설 등의 個別 交通施設을 다루는 部門別 計劃으로 구분할 수 있다. 이 計劃들은 相互補完關係를 이루며 국가와 지역의 交通計劃 및 政策樹立의 역할을 담당하고 있다. 각 計劃의 目標은 長期計劃은 10年 20年, 中期計劃은 5年을 시간적 범위로 하고 있으며, 총괄적으로 建設交通部를 통해 이루어지고 있다. 이들 計劃들에 대한 내용을 구체적으로 살펴보면 <表 1>과 같다.¹⁾

2) 交通計劃 問題點

交通計劃의 문제점은 크게 5가지로 구분할 수 있는데, 첫째로 統一된 評價基準의 未備와 신뢰성 있는 計劃資料의 미비 등 計劃技法의 問題, 둘째는 綜合調整過程의 부재, 計劃指針의 부재 등 樹立節次의 問題, 셋째는 交通部에서 審議委員會의 관련부처참석 배제, <表 2>에서와 같이 交通行政機關이 計劃의 建設交通部, 豫算의 財政經濟院, 단속의 內務部 등으로 행정기능이 분산된 것 등의 제도문제, 넷째는 사회, 경제여건에 따른 변화반영의 미흡, 計劃과 豫算執行간의 乖離 등 豫算 및 사회여건 변화 반영의 문제, 마지막으로 法令間의 垂直的 體系와 水平的連繫가 불분명하고 地方政府의 計劃 自治權을 侵害하면서 수립되는 上位計劃의 지나친 타당성과 독주성, 計劃樹立過程에서 형식적인 주민참여 등 開發計劃體系의 문제로 구분할 수 있어 이에 대한 개선대책이 시급히 선행되어야 할 것이다.

1) 交通開發研究院, 長期綜合交通計劃 樹立에 관한 研究, 1993

<表 1> 交通計劃 現況

區 分	計 劃 名	樹 立 節 次	樹 立 根 據	計 劃 特 徵	
全國範圍計劃	國土綜合開發計劃 中 交通部門計劃(10年單位)	建設交通部長官總括調整, 國務會議審議	國土建設綜合計劃法	國土空間構造配置를 위한 構想計劃	
	經濟社會發展5個年計劃 中 交通部門計劃(5年單位)	經濟社會發展審議會 (委員長: 國務總理)	經濟社會發展審議會 規程	交通投資 및 運營을 위한 中期指針 計劃	
圈域範圍計劃	道綜合開發計劃 中 交通部門計劃	道知事 樹立, 建設交通部長官 承認	國土綜合開發計劃法	圈域空間構造配置를 위한 構想計劃	
都市範圍計劃	都市基本計劃(20年) 都市再整備計劃(5年)	該當 市·道가 樹立 建設交通部長官 承認	都市計劃法	施設開發計劃	
	都市交通整備基本計劃(20年)	該當市가 樹立 建設交通部長官 承認	都市交通整備促進法	施設計劃 및 都市交通運營	
	都市鐵道建設運營計劃(建設時 樹立)	事業施行者 樹立 建設交通部長官 承認	都市鐵道法	事業實施計劃	
部分別計劃	道路	道路整備長期計劃(10年單位)	建設交通部長官	道路整備促進法	道路開發을 위한 實行計劃
	鐵道	公共鐵道建設 改良計劃(建設時 樹立)	事業施行者 樹立 建設交通部長官 承認	公共鐵道建設促進法	事業實施計劃
	空港	空港開發基本計劃(中長期)	建設交通部長官	航空法	空港開發을 위한 實行計劃
	港灣	港灣基本計劃(10年單位)	海運港灣廳長	港灣法	港灣開發을 위한 實行計劃
	物流 施設	貨物流通基本計劃(10年單位)	建設交通部長官	貨物流通促進法	物流施設開發을 위한 實行計劃

<表 2> 交通行政機能分散 現況

行 政 部 處	關 聯 業 務
建設交通部 (鐵道廳, 海運港灣廳)	<ul style="list-style-type: none"> · 제반 交通政策樹立, 자동차운수업 引. 免許, 자동차 검사, 鐵道. 空港. 港灣, 旅客貨物터미널 건설운영 · 道路의 建設 및 管理, 교통관련 土地利用計劃, 중기 차량등록관리
財政經濟院	<ul style="list-style-type: none"> · 교통투자예산심의 承認 및 配分, 運賃調整 · 交通投資財源 調達과 관련한 稅制, 자동차 보험
內 務 部(警察廳)	<ul style="list-style-type: none"> · 交通安全 및 소통관련업무, 交通信號體系의 설치 및 관리, 도로교통 團束 및 規制, 운전면허 發給 및 教育
地方自治團體	<ul style="list-style-type: none"> · 交通改善事業의 직접 시행기관

2. 豫算制度 現況 및 問題點

1) 豫算制度 現況

豫算(budget)이란 일정한 장래 기간을 통한 財政活用을 체계적으로 총괄한 예정적 計劃表를 의미하며 통상 정부는 1년을 단위로 豫算에 의해 유지되고 필요한 활동과 目標로 하는 사업을 수행하게 된다.

따라서 豫算은 1年間 공공활동에 대한 사전적 財政計劃이므로 자금의 수입과 지출에 대한 모든 부문이 총 망라되어 있어야 한다.

이에 따라 우리나라의 中央 및 地方豫算制度는 豫算會計法과 地方財政法에 따라 전통적인 品目別 豫算制度를 위주로 한 成果主義 制度和 企劃 豫算會計制度의 전부 또는 일부를 채택하고 있어 점진적으로 사업이나 실적을 중시하는 방향으로 발전시켜나가고 있는 실정이다.²⁾

또한 豫算會計法, 企業豫算會計法, 政府投資機關豫算會計法에 따른 우리나라의 豫算過程은 豫算의 編成(財政經濟院), 豫算의 審議와 成立(國會), 豫算의 執行(各 政府部處), 豫算의 決算(國會)의 5개 과정을 거치는 豫算의 순환과정에 따라 전 과정을 체계적으로 수행하고 있다.³⁾

2) 豫算制度의 問題點

우리나라의 豫算制度는 아직도 前年度 會計基準 算定方式를 탈피하지 못하고 있는 실정이다. 또한 적극적으로 計劃機能을 활용하지 못하고 정형적인 合法性에만 치중하여 豫算決定過程이 정치적 타협의 한 수단으로 악용되는 사례가 많았다. 현행 豫算會計法은 豫算總計主義, 會計年度獨立의 原則, 單年度主義 등을 주축으로 하는 統制本位의 法體係를 가지고 있는바, 우리나라의 豫算制度에 대한 문제점을 고찰하면 크게 3가지로 나눌 수 있다.

첫째, 개괄적인 문제로 豫算編成視界의 單年度主義는 豫算編成을 長期計劃目標와 연결시키기가

매우 어려워 財政의 경직화로 인한 事前豫測이 곤란한 점, 6년이상 소요시 계속비 사업이 될 수 없는 계속비제도의 탄력성이 부족한 점, 基金과 特別會計가 난립하는 것을 들 수 있으며, 둘째는 豫算體系上的 문제점으로 政府和 民間의 의무한계와 범위가 불명확한 점, 하나의 종합된 單位事業으로 事業中心豫算이 발달치 못한점, 中央과 地方財政이 상호보완관계에 있지 못하는 점을 지적할 수 있고, 마지막으로 豫算管理上的 문제점으로 豫算單價의 非現實性, 각 기관의 豫算要求額이 국회에서 60%밖에 반영이 안되는 過多要求, 豫算查定の 전년도 答습주의가 일반적이며 費用과 效果(Input-Output)를 관련시키려는 노력이 부족한 점, 豫算編成體系의 還流體系(Feed-Back)가 미흡하고 品目別 豫算主義를 적용해 資源의 合理的 配分機能이 불가능한 점 등을 들 수 있어 이에 대한 개선책으로 豫算編成의 科學化와 合理化가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이며, 장기적 안목에서의 사업중심 豫算體制로 변경할 수 있는 經營, 豫算體系를 構築하는 방향으로의 개선안이 필요한 것으로 사료된다.⁴⁾

Ⅲ. 交通計劃과 豫算制度의 連繫 必要性

1. 外國의 計劃과 豫算制度 連繫 事例

1) 美國의 資本投資計劃(Capital Improvement Program)制度

미국에서는 연방정부, 주정부, 지방정부가 計劃과 豫算制度의 연계성 강화를 위한 資本投資計劃(CIP)制度를 도입하여 실시하고 있으며 資本投資計劃制度는 기간을 5년으로 하여 대규모 시설물에 대해 事業計劃을 작성하고 작성된 事業計劃은

2) 김안계, 地方自治團體의 資本豫算制度의 導入方案, 地方財政, 1994

3) 유한성, 前掲書, 박영사, 1992

4) 김수영, 行政學 概論, 박영사

의회가 당해년도의 豫算을 審議하는 과정에서 매우 중요한 정책자료로 활용되고 있다.

資本投資計劃制度의 運用은 4단계로 나누어 시행되고 있는데 1段階는 15~20年 앞을 전망하여 장기적인 公共事業計劃을 수립하고, 2段階는 長期計劃에 근거하여 종합적인 施設計劃을 5年기간으로 작성하며, 3段階는 시의 재정분석후 中期財政計劃을 작성하고, 4段階는 資本投資計劃 確定時 5年計劃의 1차년도분을 市豫算에 포함하고 5年計劃은 1년씩 연장하는 計劃을 수립하여 連動式 計劃을 작성하는 것으로 하여 운용하고 있다.⁵⁾

2) 英國의 公共支出調查 計劃(Public Expenditure Survey)制度

영국에서 計劃과 豫算의 連繫性을 강화하기 위한 제도는 1961년 Plowden Report가 제출된 이후 公共支出調查 計劃을 작성하기 시작하였으며 근년에 와서는 영국지방자치단체 중에서 綜合的 長期計劃에 대한 관심이 고조되어 多年度 豫算(multi-year budgets)制度를 도입하여 장기적이고 규모가 큰 자본투자를 요하는 사업에 대해 資本事業計劃을 수립하고 있다. 이러한 資本事業計劃은 대개 3~5개년을 기간으로 하여 그 기간 내에 필요한 投資事業과 支出을 추계하여 작성하는 것인데 이를 資金支出과 連動化시켜 매년 수정하고 있다.⁶⁾

3) 獨逸의 BVWP(Bundes Verkehrs Wege Plan) 制度

1976년부터 5년단위로 법적구속력을 갖는 聯邦交通計劃(BVWP)制度를 수립시행하고 있으며 計劃의 내용은 鐵道, 聯邦幹線道路, 聯邦水路를 포함하는 모든 交通手段間의 통일된 經濟性評價 指針(MEEGTI)을 적용하여 이에 따른 우선순위 별 年次別 交通部門에 대한 投資計劃을 제시하는 計劃이다.

이 計劃은 行政指針役割을 하는 政府投資計劃으로 활용되고 있으며 1976年, 1980年, 1985年, 1992년에 計劃을 수립하였다.⁷⁾

2. 交通計劃 및 豫算制度의 連繫 必要性

豫算제도는 計劃과 豫算이라는 두가지 흐름으로 조직화되어 있으며 計劃은 豫算에 先行되어야 한다. 따라서 대부분의 交通計劃과 豫算編成은 計劃擔當者間의 긴밀한 협조아래 종합적으로 동시에 수행되어야 한다.

그러나 都市基本計劃이나 交通整備基本計劃 등 도시에 대한 전반적인 綜合開發計劃은 장기예측에 의존하는데 반해 豫算은 재정수지에 따른 전년도 豫測에 기인된 計劃이기 때문에 豫算을 엄격하게 고려하지 않는 計劃과 실제 豫算에서의 차이가 발생되고 있는 실정이다.

이에 따라 현장에서 計劃과 豫算이 어떻게 작용하고 있는지에 대해 '93年 기준 총 예산 50.8兆원 중 교통부문 예산은 7.6조원으로 14.94%에 달하는 예산을 집행하는 일선도시 담당자를 대상으로 설문조사한 결과를 보면 計劃과 豫算의 連繫性 評價에서 현재의 計劃과 豫算의 연계성이 별로 없음으로 답변한 비율이 57.8%를 차지하여 計劃은 計劃대로, 豫算은 豫算대로 집행되는 심각한 문제를 내포하고 있는 것으로 분석되었다. 또한 計劃과 豫算과의 乖離原因 분석으로는 단년도 豫算制度의 결함이 25.8%, 計劃豫算기구의 이원적 구조가 13.1%를 보여 計劃과 豫算制度의 연계성 증진을 위해서는 실무적으로 單年度 豫算을 中期交通改善計劃과 연관된 豫算制度로 전환하고 豫算과 計劃機構를 조직화시키는 작업이 필수적

5) John L. Mikesell, Fiscal Administration(Homewood, Illinois; The Dorsey Press, 1982)

6) 정세욱, 地方行政學, 법조사, 1984. "Plowden Report on the Control of Public Expenditure"

7) 1976, 1980, 1985, 1992 BVWP 참조

인 것으로 분석되고 있다.⁸⁾

상기의 실무적인 計劃과 豫算과의 불연계로 인해 발생하는 交通問題는 전체 수송체계의 效率性을 저하시킬 뿐만아니라 交通遲滯를 더욱 악화시켜 수송경쟁력의 저하로 국민생활의 질적저하와

物流費用增加를 초래하여 산업경쟁력을 약화시키는 원인이 되고 있는 바, '93年 '94年 交通計劃과 豫算의 미연결로 인한 交通政策이나 執行이 지연된 事例를 보면 <表 3>과 같다.

<表 3> 交通計劃과 豫算의 連繫性 未備로 인한 執行遲延 事例

執行遲延 內容	日 刊 紙	日 字
盆唐線 건설비 분담문제	韓 國 經 濟	'93. 7. 8
京仁電鐵 復復線 건설지연	中 央	'93. 8. 6
地下鐵 7號線 講政府延長區間 건설지연	朝 鮮	'93. 5.15
九里農水產物 市場 주변도로 확충지연	朝 鮮	'93. 5.15
釜山地下鐵 2號線 양산 연장구간 건설지연	中 央	'94. 5. 7
城南-廣州間 지방도로 병목구간	韓 國	'93. 4.22
西部幹線道路의 병목구간	서 울	'94. 1. 6
盆唐-서울 도시고속도로 개통연기	中 央	'94. 5.21

그러므로 실무적인 문제점을 해결하고 전술한 交通部門에 대한 집행연기사례를 고려해 볼때 交通計劃과 豫算과의 괴리는 낭비와 비효율적인 豫算運用의 중요 원인이 되고 있어 어떠한 交通計劃도 실행수단으로서 豫算의 뒷받침이 없다면 圖上計劃(paper plan)에 지나지 않을 것으로 사료된다.

따라서 豫算의 편성은 交通部門에 대한 長期開發計劃과 中長期 財政計劃을 구현하기 위한 單年度의 實踐計劃이자 당면한 交通問題를 해결하기 위한 計劃으로서의 기능을 동시에 수행해야 하기 때문에 먼저 中長期에 걸쳐 交通計劃 및 豫算計劃을 수립하고 이에 따른 재원동원, 資源配分方向 등을 결정함으로써 交通計劃과 豫算을 연계시키는 交通企劃豫算制度의 導入이 필수적이라 할 수 있다.

IV. 交通企劃豫算制度(TPBS)의 導入 方案

1. 企劃豫算制度의 理論的 考察

1) 企劃豫算制度의 概念 및 基本目標

企劃豫算制度는 한 조직체의 機能과 任務를 능률적으로 처리, 운영하기 위하여 고찰된 과학적인 분석방법에 입각한 豫算制度로 1920년에 대두된 品目別 豫算制度는 정부지출이 효율성이나 정책적 의의를 평가 판단하는데 거의 도움을 주지 못하는 사실이 문제로 대두되어 1950年代 成果主義 豫算制度가 도입되었으나 이 또한 주어진 目標에

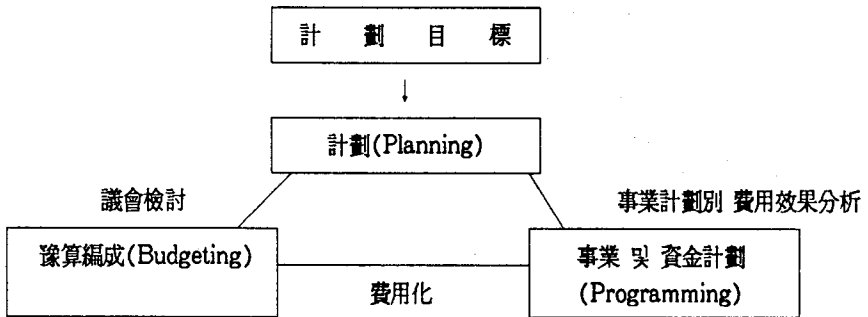
8) 이규환, 都市財政의 計劃의 運用에 관한 研究, 中央大 博士 論文, 1989

대하여 부분적으로는 效率性을 기대할 수 있었으나 총괄체제로의 종합적 효용을 기대할 수 있는 資源配分 및 管理機能의 실현까지는 미치지 못해 1950年初 미국의 공군성 산하 RAND연구소를 중심으로 기획예산제도가 Mcnamara에 의해 국방성 一部豫算에 적용되었고⁹⁾, 1965年 Johnson대통령에 의해 미국행정 전반에 걸쳐 도입되었다.¹⁰⁾

1967年 미국의 President Commission on Budget Concepts의 보고서에 의하여 概念이 정립되었으며, 이는 豫算事業의 목표를 제량적으로 명시하고 豫算審議 過程을 통해서 최소의 비용으로 실현될 수 있는 대안을 찾아내는 制度를 의미하며, 그후 Allen Schick는 經濟的 分析, 새로운 情報技術 및 政策決定技法의 개발, 計劃과 豫算의

통합에 의해서 생성발전된 것으로 企劃豫算制度의 개념을 정립하였다.¹¹⁾

企劃豫算制度의 基本目標은 3가지로 정립될수 있는데 첫째는 각 정부기관이 추구하여야 할 目的과 그를 달성하기 위한 각종 Program을 신중하게 검토할 수 있는 分析의 能力을 開發하며, 둘째는 정도가 높은 管理情報 System과 결부시켜 中長期 計劃을 책정하고 Program을 작성하는 Process를 마련하는 일이며, 셋째는 폭 넓은 Program을 선정한 다음 이를 豫算의 형식에 따라 세분된 내용으로 표시하는 한편 대통령 및 議會가 政策決定에 관한 行동을 취하기 위해 성과를 제시할 수 있도록 豫算編成節次를 개선하는 일이다.¹²⁾



2) 企劃豫算制度의 算術式 導入과 特徵

企劃豫算制度를 정부의 자원배분에 대한 意思決定에 분석된 정보를 제공함으로써 자원의 有用性과 效率性을 달성하려고 하는 접근법으로 정의할 경우 政府活動을 간결하게 도식화하면 다음과 같다.

政府는 資源(I)를 조달하여 그것을 국민에게 公共財(Og)를 공급하고 국민은 私有財(Op)와 함께 公共財를 소비한다. 그 결과 국민의 需要가 충족되어 국민의 복지상태가 변화한다. 이 사회상태를 나타는 지표를 E라 하면

$$Og = f(I)$$

로 나타내어 社會的 生産函數로 부르고

$$E = Ig (Og, Op)$$

로 표시하며 效用函數라고 부른다. 따라서 企劃豫算制度는 效用函數 E를 극대화 하기 위한 豫算制度라 할 수 있다.

이에 대한 企劃豫算制度의 기본적 특징으로는

9) Virginia Held, "PPBS Comes to Washington" in F. J Lyden & E. G Miller
 10) Executive Office of the President, Bureau of the Budget, 1965.
 11) Allen Schick, "The Road to PPB : The Stages of Budget Reform" in Planning Programming Budgeting
 12) Murrary L. Weidenbaum의 논문 "Program Budgeting"

產出量(Output)에 의한 분류, 관리가 지향되어 目標指向的이며, 대체안의 체계적 비교를 할 수 있다는 것, 長期的 觀點에서 豫算決定을 할 수 있다는 것이 특징이다.¹³⁾

3) 企劃豫算制度의 有用성과 限界性

企劃豫算制度의 有用성을 보면 政策決定者가 資源을 보다 합리적으로 배럴토록 도움을 줄 수 있고, 計劃과 豫算을 통합시킬수 있으며, 資源배분이 고위층의 의사를 豫算에 직접적으로 반영시키는데 적절할 뿐아니라 中長期計劃을 추진하는데 적합한 제도이며, 豫算過程에서 input과 output을 계속적으로 연결시켜 還流體系를 원활하게 할 수 있다는 점이 유용성이라 할 수 있어 우리나라의 국방부에서도 군비확충 부문에 대해 일부 企劃豫算制度를 도입하여 운용하고 있는 실정이고, 限界性으로는 정부의 모든 計劃이나 活動 및 結果를 수량적개념으로 표현한다는 것이 거의 불가능하다는 것, 事業計劃을 분석하고 대안의 마련시 시간, 돈, 노력이 많이 들고, 優先順位를 결정할 기준을 찾기 어려우며 고도의 전문성, 기술성을 가져 豫算審議가 어려운 관제로 議會의 부정적 태도가 발생하기 쉽다는 점이 한계성이라 할 수 있다.¹⁴⁾

2. 交通企劃豫算制度의 導入方案

1) 基本方向 및 構想

당면한 交通問題를 효율적으로 해결하고 2000년대의 交通與件 변화에 능동적, 탄력적으로 대처하며 전술한 交通計劃과 豫算制度의 문제점을 해결하기 위하여 交通企劃豫算制度는 交通部門에 대한 企劃豫算制度를 도입하는 것을 목표로 하는 개선방안으로 이의 基本方向을 살펴보면 첫째, 일관성있는 交通政策 目標의 추구, 交通投資財源의 합리적배분, 交通手段間的 균형적인 交通體系 구축 등을 통하여 交通投資에 대한 효율성 강화를

도모하며, 둘째는 交通投資와 豫算間的 균형확보, 효율적인 交通連繫體系 등의 운영정책을 통하여 기존 交通施設에 대한 효율성제고를 기본구상이라 할 수 있다.

상기의 基本構想에 따라 계획지역 전체의 目標達成을 위해 交通문제를 파악하고 이를 해결하는데 필요한 종합적인 틀을 제공하는 장기적이고 거시적이 交通개선계획과 財政計劃의 연계성을 강화할 수 있는 방안으로 交通計劃과 豫算樹立, 執行사이의 연결고리를 할 수 있는 5년 목표의 中期交通改善計劃(TIP)과 5년 기간인 中期財政計劃과의 연계를 통해 종합적이고 체계적으로 投資效率를 증진할 수 있는 방안을 수립하였다.

2) 交通企劃豫算制度 導入方案

本 研究에서는 기존의 체제내에서 가장 效率的이라 판단되는 交通計劃과 豫算制度를 연계시키는 交通企劃豫算制度의 도입을 통해 交通計劃의 효율성을 높이는 制度的 側面 및 運營의 側面的 도입방안에 대하여 검토하였다.

(1) 制度的 側面的 導入方案

交通計劃과 豫算制度를 연계시키기 위해서는 中.短期的 觀點에서 관련된 行政目標과 交通改善計劃이 상호 유기적인 체제에 따라 운영되도록 交通計劃體系를 정비, 보완하고 종합화하여야 한다. 따라서 綜合計劃體系의 운영을 가능케하기 위해서는 제도적 뒷받침이 이루어져야 한다.

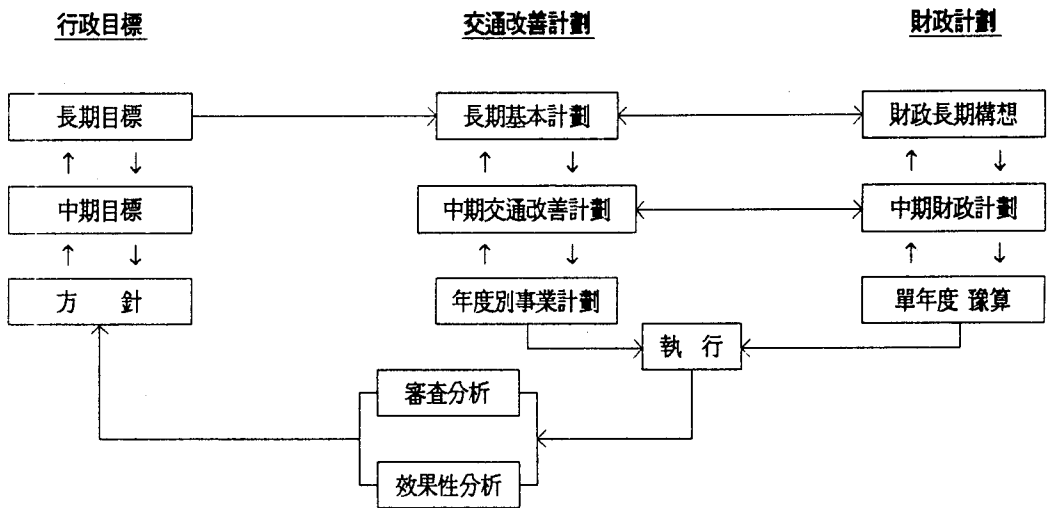
制度的 側面的 導入方案으로는 먼저 計劃體系를 운영할 企劃機能의 강화 방안이다. 이는 현행 企劃管理機能을 종합조정기능 중심체제로 전환하고, 企劃管理機能의 자율적인 計劃樹立과 調整機能이 이루어 질 수 있도록 불필요한 간섭과 통제를 줄이며, 交通計劃과 財政計劃의 連繫強化를 통해 計劃間的 통일성을 제고하기 위해 中長期 交

13) 유한성, 前揭書, 박영사

14) 백완기, 前揭書, 박영사

通計劃의 수립을 企劃管理 部署에서 주관할 수 있도록 행정체계 및 조직내용을 조정하는 방안이다. 다음으로는 交通計劃(投資計劃機能 포함)과 豫算體系를 전담할 수 있는 機構의 新設 확보 및 專門人力의 강화방안으로 企劃豫算調整室을 설치하여 조직의 개선을 통해 交通計劃의 효율성을 증진시킬 수 있는 방안이 될 수 있다.

마지막으로 交通事業別 豫算編成制度를 도입하는 방안으로 現行제도인 品目別 豫算制度에서 交通事業別 豫算制度로 전환하는 것으로 中長期的 觀點에서 사업의 계속성을 확보하기 용이한 交通計劃과 豫算制度를 연계한 交通事業別 豫算을 편성하는 방안이다.

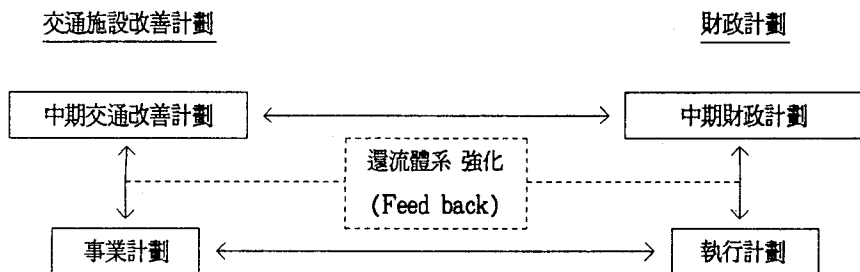


(2) 運營的側面的 導入方案

우리나라의 交通改善計劃과 豫算制度의 연계성을 증진시키기 위한 방안으로 中期交通改善計劃과 中期財政計劃을 연계한 하나의 中期 交通投資計劃樹立方案을 운영적측면의 도입방안으로 제시할 수 있다.

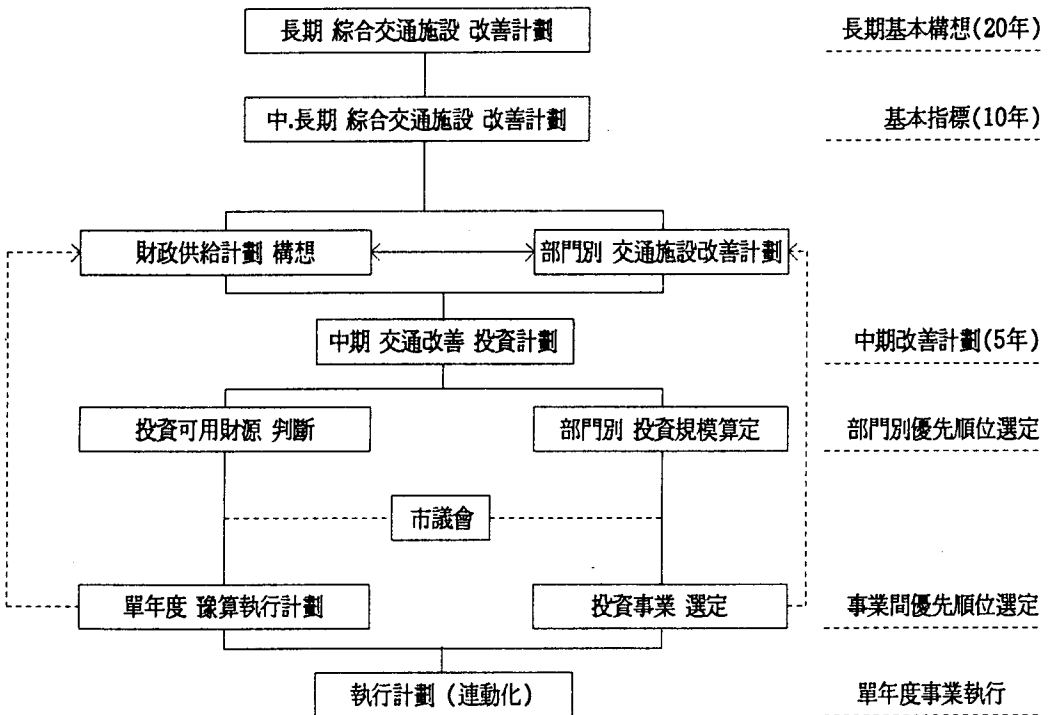
事業投資計劃을 보완하고 재정수요 및 공급과 연계된 豫算體系를 수립하여 計劃的으로 운영하고자 中期交通改善 投資計劃을 검토하여 中長期에 걸친 交通施設에 대한 수요와 공급을 예측하고 計劃指標의 달성을 위한 投資優先順位에 따라 투자규모를 결정하는 방안이다.

이는 中期交通改善計劃의 도입운영으로 근시적



따라서 매년 計劃의 連動化(Rolling Plan)를 통한 交通改善計劃과 中期財政計劃의 수립을 '95. 6월에 시행되는 지방자치제의 실시에 따라 중앙 정부의 경우 豫算會計法 31條에 따라 국회에 의무적으로 제출하는 11種의 서류외에 中期交通改善 投資計劃報告書를 추가로 국회에 제출토록 하고, 廣域自治團體 및 基礎自治團體는 地方財政法

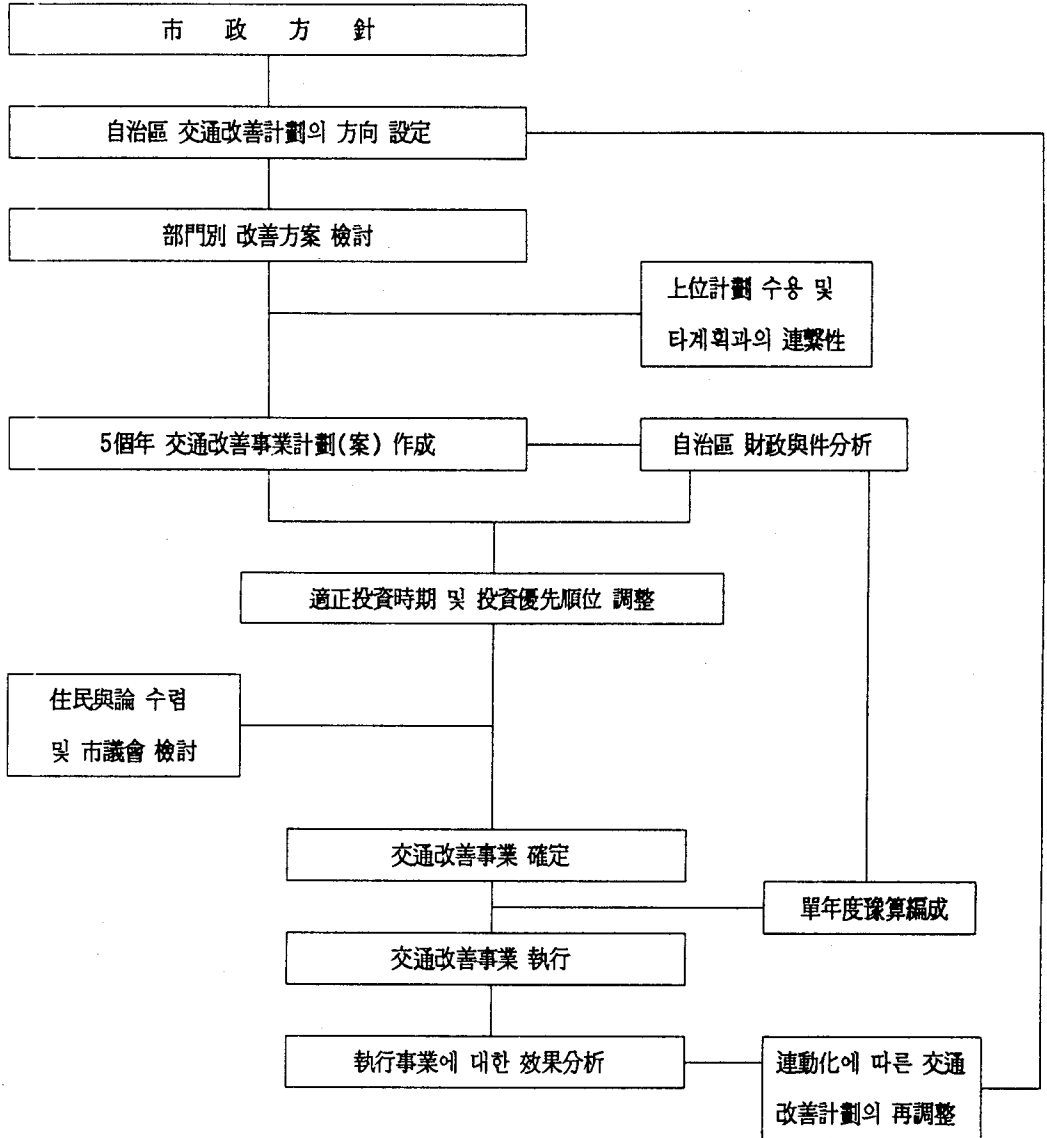
施行令 第30條의 2項에 따라 도의회 및 시의회에 의무적으로 제출하는 12種의 서류외에 추가로 中期交通改善投資計劃을 의무적으로 제출토록 하여 豫算을 확보토록하는 방안으로 시민의 민의기관인 의회의 기능 활성화를 통해 交通計劃과 豫算制度를 연결하는 방안으로 交通企劃豫算制度의 도입이 필요하다.



(3) 서울市 自治區 交通改善事業에의 適用

서울市에서 추진중인 自治區 交通改善計劃은 자치구 지역을 대상으로 안전, 환경, 조경, 미관적인 생활공간으로서의 안정성, 쾌적성에 주안점을 주는 交通計劃으로 이의 문제점은 交通部門計劃에 관련된 부서간의 상호조정 작용부재와 交通整備基本計劃 등 상위기본계획간의 공간적 불일치, 계획수립부서와 예산수립, 집행부서사이의 연결고리가 부재한 점으로 요약될 수 있으므로 이의 문제점 해결을 위해 企劃豫算制度의 導入과

自治區 交通改善計劃을 연계할 수 있도록 교통부문의 企劃豫算制度를 도입, 적용하였다. 이의 計劃適用節次를 보면 시정방침을 목표로 自治區의 財政 여건분석과 연계한 自治區의 交通改善 計劃(案)을 수립한 후 주민의 여론수렴 과정을 거쳐 交通改善 計劃案을 확정, 單年度 豫算으로 사업을 집행한후, 효과분석을 통해 매년마다 連動計劃을 수립하는 절차로 交通企劃豫算制度를 적용할 수 있다.



상기의 교통부문에의 企劃豫算制度를 도입한 서울시 自治區 交通改善計劃에 대한 개선효과는 사업부서별로 추진된 交通部門에 대한 統合豫算의 실시로 投資費用에 대한 절감효과와 함께 投資效率의 극대화를 기대할 수 있으며, 自治區 실정에 맞는 交通計劃 및 投資計劃을 수립할 수 있고 또한 交通改善計劃에 대한 장래 指針 및 주민

에게 홍보차원의 활용자료로 적극 사용할 수 있다는 점 등이 기대된다.

3. 交通企劃豫算制度의 實效性 增進方案

交通部門의 개선요구에 부응한 財政의 供給을 위해서는 먼저 국가와 地方自治團體間的 기능이

재정립되어야 할 것이며 기능 재정립에 따른 財源配分이 합리적으로 검토되어야 할 것으로 사료된다. 이에 따라 交通企劃豫算制度의 導入에 따른 實效性 增進을 검토하여 보면 첫째로 各 政府團體에서 資本投資計劃制度를 적극적으로 도입할 필요성이 있다. 외국정부에서 도입하여 운영하고 있는 장래 投資計劃과 豫算을 連繫하여 병행시키는 中央政府次元的 企劃豫算制度, 地方政府次元的 資本投資計劃制度의 導入을 적극적으로 추진하여야 한다. 둘째는 法的 效果 및 政治的 保障제도의 도입방안으로 交通計劃 樹立에 대한 실질적 효용은 單年度 豫算 編成과 交通事業計劃을 연결시키는 것이 중요한 점으로 독일에서 실행되고 있는 BVWP제도와 같이 基本法으로 인한 법적 구속력을 주어 실행하는 것으로 法的 根據에 의해 每年度의 豫算編成과 豫算審議에 적용되도록 하는 方案이며, 또한 미국, 영국에서와 같이 交通計劃이 수립되면 의회에 제출하고 의회에서는 豫算 및 事業計劃 承認時 交通計劃과 豫算이 제대로 연계되어 있는가를 검토하는 방안 등의 의회에 대한 적극 활용이 매우 중요하다고 할 수 있는 방안이다.

세번째는 廣域事業實施時 일정비율의 사업비를 지원하는 방안으로 2개이상의 行政區域과 연계되거나 單一地域이라도 국가시책에 일관되는 交通事業을 실시할 경우 周邊計劃과의 일치, 上位計劃의 反映, 개통시기 및 사업내용의 일치를 고려하여 사업비의 일정비율을 지원하여 計劃에 대한 豫算의 調整을 통해 交通企劃豫算制度의 實效性을 증진시키는 방안이 될 수 있고, 넷째는 連動化 計劃方式(Rolling Plan)의 도입으로 사회, 경제여건의 변동에 의한 현상상황의 변화에 따라 변화요소를 정확히 판단하여 예측과 실적의 괴리를 수정하여 실제상황에 맞는 計劃을 수립하는 交通企劃豫算制度의 活性化 方案이다. 마지막으로 地方政府의 財政擴充 方案인데 交通事業의 투자를 위해서는 自體財源調達能力을 증가시켜야 하므로

우리나라 도시의 平均 補助金比率이 20.4%('90년 기준)인¹⁵⁾ 점을 고려해 볼 때 중앙정부 依存度가 높은 재정여건에서는 각 지방정부의 財政需要를 제대로 예측할 수 없어 計劃의 수립 및 지속적 추진이 어려운 실정이다. 따라서 中央政府와의 세원 재조정, 지방양여세의 도입, 국고보조금 제도의 개선 및 지방재원의 다변화를 통해 자체재원을 확충토록 유도하여야 할 것이다.

V. 結論

우리나라의 豫算運營은 전통적 統制爲主의 品目別 豫算制度인 單年度 豫算主義原則을 채택하고 있어 豫算編成이 전년도 답습에서 벗어나지 못하고 있으며 중장기적 시각에 기초한 합리적인 政策目的의 設定과 政策方向의 고려없이 財源配分이 이루어져 資源配分의 효율성을 저해하고 낭비, 비능률을 초래하고 있는 실정이다.

이에 우리나라 交通計劃의 執行性을 높이기 위한 방안으로 지방자치시대에 대비한 上向式 計劃體系導入, 計劃에의 주민참여 등 여러가지 방안이 있으나 본 연구에서는 기존의 운영체제내에서 가장 효율성을 높일 수 있는 대안으로 外國에서의 交通計劃 事例(특히 독일의 BVWP制度)를 참고로 統制目的의 前年度 豫算制度에 대한 제약성을 보완하기 위하여 일반경상비를 제외한 투자예산 부문에 대해 먼저 中長期 交通計劃 및 豫算計劃을 수립하고 이에 따른 재원동원, 재원배분방향을 결정함으로써 交通計劃과 豫算의 연계를 통해 豫算編成의 合理性을 제고시킬 수 있는 計劃的인 運用方法인 交通企劃豫算制度(TPBS)의 導入方案을 제시하였다.

그러나 交通企劃豫算制度는 일반예산중 交通投資豫算部門에 대해서만 검토될 수 있으며, 모든 交通計劃이나 활동이 수량적으로 표현할 수 없고,

15) 도시비교통계, 서울시, 1991. 서울시 보조금비율 14%,
미곡시 보조금비율 46.5%

交通計劃의 分析 및 優先順位決定時 비용이 過다 하다는 限界性이 발생되므로 향후는 費用의 計量化, 檢討費用의 最少化를 위한 연구가 지속되어져 交通企劃豫算制度의 적극 導入이 이루어져야 할 것이다.

參考文獻

■ 國內文獻

1. 交通開發研究院, 長期綜合交通計劃 樹立에 關한 研究, 1993. 1
2. 유한성, 財政學, 박영사, 1992
3. 차병권, 財政學概論, 박영사, 1991
4. 김안제, 地方自治團體의 資本豫算制度의 導入 方案, 地方財政, 1994
5. 이규환, 都市財政의 計劃的 運用에 關한 研究, 中央大博士學位論文, 1989
6. 정세욱, 地方行政學, 법문사, 1984 "Plowden Report on the Control of Public Expenditure"
7. 김수영, 行政學概論, 박영사
8. 백완기, 行政學, 박영사
9. 豫算會計法, 地方財政法, 政府投資機關 豫算會計法
10. 交通開發研究院, 交通政策의 綜合調整 : 必要性과 方案, 1994. 5
11. 民主自由黨, 大都市交通綜合對策, 1994. 12
12. 유훈, 財務行政論, 법문사, 1974.
13. SDI, 서울시 交通整備 基本計劃 協力研究, 1992.
14. SDI, 自治區 5個年 交通改善計劃 導入方案 研究, 1993.

■ 國外文獻

1. John L. Mikesell, Fiscal Adminctuation

(Homewood, Illinois; The Dorsey Press, 1982)

2. Allen Schick, "The Road to PPB : The Stages of Budget Reform" in Planning Programming Budgeting
3. Murrary L. Weidenbaun의 논문 "Program Budgeting"
4. 1976, 1980, 1985, 1992 BVWP, Germany
5. President Commission on Budget Concept Report, USA, 1967
6. Virginia Held, "PPBS Comes to Washington" in F. J Lyden & E. G Miller
7. Executive Office of the President, Bureau of the Budget.