제주형 재정사업 자율평가 (J-PART)로 재정 건전성 제고

강기춘
제주대학교, 경제학과 교수
kanggc@jejunu.ac.kr

1980년대 이후 영미권 국가들을 중심으로 정부 운영 및 개혁에 관한 신공공관리(New Public Management) 이론이 등장하였다. 이 이론은 전통적인 관료제 패러다임의 한계를 극복하고 작은 정부를 구현하기 위해 '시장주의'와 '신관리주의(New Managerialism)'를 결합하였으며, 주요 정책 수단으로는 인력 감축, 민영화, 재정지출 억제, 책임운영기관, 규제 완화 등을 들 수 있다.

정부 재정사업의 효과성과 예산배분의 합리성 제고를 위해 1980년대 후반부터 OECD 국가를 중심으로 도입된 재정성과 관리제도의 이론적 배경은 신공공관리 이론이라 할 수 있다. 최근 재정운용의 초점이 투입중심에서 성과중심으로 변화되고 있는 가운데 우리나라는 총액배분 자율편성예산제도, 국가재정운용계획제도, 디지털 예산회계제도, 재정성과 관리제도 등 4대 재정개혁을 시행하고 있다.

그 중에서 재정성과 관리제도는 재정성과 목표관리, 재정사업 자율평가, 재정사업 심층평가 등 3개의 제도가 상호 밀접하게 연관되어 추진되고 있다. 재정성과 목표관리는 1999~2002년의 시범사업을 바탕으로 2003년부터 본격 시행되었으며, 재정사업 자율평가는 2005년에 도입되었다. 또한 재정사업 심층평가는 2006년에 도입되어 성과관리를 위한 수단이 모두 갖추어지게 되었다.

재정사업 자율평가제도의 출발은 미국의 PART를 들 수 있는데 PART는 2002년부터 미국 대통령실에 소속된 관리예산처(Office of Management and Budget; OMB)가 사업평가를 수행하기 위해 개발한 도구인 'Program Assessment Rating Tool'을 줄인 말이다. PART의 목적은 사업성과를 향상시키는 것인데, 이 목적을 달성하기 위해 PART는 사업성과를 측정 · 진단하는 것을 의무화하고 있다. 사업을 체계적이며 일관되게 그리고 투명하게 평가하는 것 또한 마찬가지다.

우리나라는 국가재정법에 근거하여 2005년부터 재정사업 자율평가를 시행해 오고 있다. 재정사업의 성과를 검토하는 이 제도는 성과와 예산을 연계시키기 위하여 사업수행부처가 재정이 투여된 사업에 대해 자율적으로 평가하고, 부처의

자율평가 결과를 재정당국이 심의하여 그 결과를 예산편성에 활용한다.

재정사업 자율평가제도는 정부업무기본법상 평가대상이 되는 모든 중앙행정기관의 예산과, 기금이 투입되는 모든 재정사업을 평가하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 일부 평가의 실익이 없는 사업은 평가대상에서 제외된다. 부처별로 소관 재정사업을 매년 1/3씩 자율평가를 실시하고 기획재정부가 부처의 평가결과를 점검한다.

중앙정부의 재정사업 자율평가제도를 고려하면서 지방자치단체에서도 재정사업 자율평가가 이루어지는 사례를 발견할 수 있는데, 지방자치단체로서는 처음으로 전라북도에서 2009년도에 재정사업 자율평가를 실시하였다. 도 역점시책사업 22개, 행사성 사업 8개, 재정지출 확대사업 6개, 장기지속시책사업 18개, 2008년 신규시책사업 7개, 도 정책반영 주요 국고보조사업 9개 등 6개 분야, 70개 사업을 평가하여 보통 이하 등급을 받은 24개 사업(총 189.6억원)에 대해 사업중단, 사업축소, 국고사업 전환, 사업추진 방식 개선을 권고하였다.

제주특별자치도는 민선5기 '우근민 제주도정' 이 출범하면서 경제성장의 위기, 사회통합의 위기, 재정의 위기, 미래비전의 위기 등 4대 위기를 극복하기 위한 민선5기 공약실천계획을 발표하였다. 동 계획에서 제시하고 있는 10대 분야 50개 과제 200개 세부과제 중 지방재정의 획기적 신장 및 건전성 확보과제의 세부과제로 성과중심의 특별자치도형 재정모델 구축이 포함되어 있다. 이 세부과제의 주요 내용은 성과예산서 및 성과보고서 작성과 재정사업 자율평가 시행이다.

이를 근거로 2010년 제주특별자치도 재정진단 시 2009년 이후 신규로 추진된 주요사업 중 분야별 대표성을 고려한 10개 사업을 대상으로 사업평가를 시범적으로 실시하였다. 10개 사업 모두 상당히 양호한 평가를 받아 사업의 필요성은 대체로 공감을 얻었으나, 시급성 및 추진방법에서는 사업별로 차이를 보였다.

시설사업의 경우 준공 이후 인력 · 자원배치 등 운영계획이 미흡하고, 수익모델이 없어 적자운영이 예상되는 점이 주로 지적되었다. 또한 지역개발사업에서는 특징적 사업의 부재와 중복개발 가능성이 우려되었다. 자전거도로 등 주요 SOC 사업에 대해서는 경제성 분석의 정확성에 대한 지적이 있었다.

제주특별자치도 재정진단의 일환으로 진행되었던 사업분석은 사업의 필요성, 사업의 타당성, 집행의 효율성을 자체평가와 외부평가를 통해 점검해 보았다는 데 큰 의의가 있다. 그러나 신규 10개 사업만을 평가함으로써 장기간 계속된 주요 대형사업들이 누락되었고, 인센티브와 페널티가 확실하지 않은 상황에서 평가를 함으로써 평가의 유인이 없었다. 뿐만 아니라 사업평가의 결과가 각 사업의 추진에 제대로 반영되지 못하는 등의 한계점을 보였다.

지방재정의 건전성 제고는 아무리 강조해도 지나침이 없다. 따라서 제주특별자치도는 재정 건전성 제고에 필요한 제주형 재정사업 자율평가제도(J-PART) 도입을 위해 다음과 같은 준비를 하고 있다.

첫째, 제주의 지역성을 잘 반영한 J-PART를 개발하고 있다.

둘째, J-PART의 도입 필요성에 대한 폭 넓은 공감대 형성에 노력하고 있다. J-PART를 통해 사업의 재정가치(Value for Money)를 높이는 것은 도민에 대한 책무성(accountability) 제고와 직결된다는 것을 피평가자에게 주지시키고 있다.

셋째, 평가결과와 예산을 연계시킬 수 있는 방안을 마련하고 있다.

넷째, 평가결과에 따른 예산삭감의 수용성을 제고할 수 있는 방안을 마련하고 있다.

다섯째, 평가결과가 각 사업의 추진에 효과적으로 환류되는 시스템을 고안하고 있다.