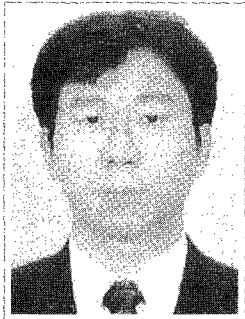




일본의 행정 체제 개혁에 따른 원자력 연구 기관 개편

윤 성 원

한국원자력연구소 정책연구부 선임연구원



서 언

일본은 1990년대에 들어 세계화의 급속한 진전, 거품 경제의 붕괴, 정부의 재정 적자, 관료 중심의 사회 체제에 대한 강한 비판 등으로 비대하고 비효율적인 행정 체제를 개혁하여 시장의 활력을 위해 규제를 완

화하고 행정 시스템을 효율적으로 하며, 재정 건전성 확보를 위한 개혁의 필요성이 강하게 대두되었다.

이에 따라 21세기를 대비한 새로운 행정 부처 체제를 확립하고 새로운 시대의 요청에 대응하는 관점에서 내각 기능의 강화, 정부 부처의 재편성에 의한 종합성·기동성을 겸비한 행정 체제 실현, 민간 능력의 활용, 효율적인 행정의 실현, 국민에게 투명한 행정 체제 실현, 국민들을 위한 고품질의 행정 서비스 실현 등을 목표로 1996년부터 추진하여 2005년까지를 목표로 행정 개혁을 추진하고 있다.

또한 시대 변천에 따른 역할의 변화 또는 감소, 민간 사업자와 유사한 업무 실시로 인한 국가 관여 필요성이 약화되고, 경영 책임 불명확

성, 사업 운영 비효율성 불투명성, 조직 업무의 비대화, 경영 자율성이 결여되는 특수 법인 등의 문제점을 해결하기 위해 정부 산하 기관인 특수 법인¹⁾ 인허가 법인²⁾에 대한 개혁을 추진하여 관련 업무의 중복 투자를 없애고, 기관의 효율화와 투명성을 향상시키기 위한 작업을 현재 추진하고 있다. 이와 같은 일본 정부 차원에서의 특수 법인의 개혁 추진을 하여 2001년 12월에 「특수 법인 등 정리 합리화 계획」을 책정하여 이들의 통폐합을 추진하고 있다.

이러한 가운데 원자력 관련 특수 법인인 일본원자력연구소(JAERI)와 핵연료사이클개발기구(JNC)도 이들 계획에 따라 2004년까지 '일단은 두 기관을 폐지한 후 통합'하도록 하는 방안이 제시되어 구체적

1) 특수 법인은 정부에서 필요로 하는 업무 내용이 기업 경영과 유사하고, 국가에서 실시할 경우 여러 가지 제도상의 제약으로 능률적인 경영을 기대하기 어려운 경우, 특별한 법률에 의해 독립 법인을 설치, 국가 감독하에서 가능한 한 법인 자체에 자주적 탄력적 경영을 허락하여 능률적인 업무 실시가 가능한 체제(2000.12 현재 78개).
2) 인가 법인 : 독립 법인과 유사하지만 민간 등의 관계자가 모여 임의로 설치된 체제를 말함(2000.12 현재 82개).



인 작업이 추진되고 있다.

본 논문에서는 일본의 특수 법인 등에 대한 통폐합의 배경 및 경과, 새로이 도입된 독립 행정 법인에 대해 살펴보고, 원자력 연구 기관의 통합 후 일본 유일의 원자력 종합 연구 기관으로 될 새로운 기관에 대한 통합된 법인(이하 '신법인'이라 함)의 통합 방향 및 형태에 대해 살펴보고자 한다.

배경 및 경과

일본은 특수 법인, 인가 법인(이하 '특수법인등'이라 함)들이 시대 변천에 따른 역할의 변화 또는 감소, 민간 사업자와 유사한 업무 실시로 인해 국가가 관여할 필요성 약화되었으며, 경영상에 있어서도 이들 법인들의 경영 책임이 불명확하고, 사업 운영에 대해서도 저효율성과 불투명성이 나타나고, 조직 업무가 비대화되고 있으며, 경영의 자율성이 결여되고 있는 등 경영 업무에 대한 문제가 크게 대두됨에 따라 이들에 대한 개혁 필요성이 대두되었다.

이러한 필요성에 따라 행정 개혁 추진과 더불어 특수법인등 개혁 작업을 위한 기본 골격이 「중앙성청 개혁기본법(中央省廳改革基本法)」(1997년 12월)에서 국가의 행정 조직 등의 감량 효율화 등을 위한 기본 방향이 제시되었으며, 그 하나로서 독립 행정 법인 제도를 새로이

신설하였다.

또한 구체적인 세부 사항의 추진을 위해 2000년 12월에 내각부 산하에 「행정개혁추진본부」를 설치하여 행정 개혁 목표의 집중적 계획적 추진과 정부 부처 행정 개혁의 종합적 적극적 추진이 시작되었다.

2001년 1월에 행정 개혁의 중요 사항의 기획 입안 종합 조정을 위한 행정개혁추진사무국(行政改革推進事務局)을 설치하여 구체적인 특수 법인 등에 대한 개혁 작업을 통하여, 2001년 6월에 「특수법인등 개혁기본법안」이 국회를 통과하였다.

이 특수법인등 개혁 기본 법안을 토대로 2001년 8월에 행정개혁추진사무국에서 특수법인에 대한 사업 수정안이 제시되었으며, 동년 9월에 특수법인 조직을 폐지 민영화하기 위한 조직 수정안이 발표되었다.

행정개혁추진사무국에서 제안된 사업 및 조직 수정안에 대해 각 관련 법인에 대한 소관 부처의 입장을 표명하는 등 수정 작업을 거쳐 최종적인 특수법인등 정리 합리화 계획이 2001년 12월 18일 발표되었다.

최종 결정된 정리 합리화 계획을 살펴보면, 법인을 폐지하기로 결정된 기관이 17개, 민영화시키기로 결정된 기관이 45개, 독립행정법인으로 결정된 기관이 38개, 기타 63개 법인(현행 유지 5개, 재검토 13개, 별도정리 45개)으로 결정되었

다.

이를 토대로 2002년까지 특수법인등 정리 합리화 계획에 대한 법률 및 필요한 조치를 강구하고, 2003년에 특수법인등 정리 합리화 계획에 대한 구체적인 추진 방안을 마련하며, 집중 개혁 기간으로 정해진 2006년까지 집중적이며 근본적인 개혁을 추진해 나가도록 하고 있다.

「특수법인등 개혁기본법」에는 특수법인등의 개혁에 관한 기본 이념과 국가의 책무를 명확히 하고, 특수법인등 정리 합리화 계획을 책정하기 위해 특수법인등 개혁추진본부를 설치하고 집중 개혁 기간(2001년 6월~2006년 3월 31일)을 설정하여 이 기간내에 특수법인등의 집중적 근본적인 개혁을 추진하도록 하고 있다.

또한 특수법인등 합리화 계획은 기존의 특수법인등을 폐지, 정리 축소 또는 합리화, 다른 기관으로의 이관 등으로 폐지, 민영화, 독립행정법인으로 하는 방안에 대한 구체적인 조치를 규정하고 있다.

특수법인등의 개혁은 내각 총리 대신을 특수법인등 개혁추진본부장으로 하고 행정개혁담당 장관을 부분부장으로 하며, 행정개혁사무국을 두어 개혁을 추진하고 있다.

일본의 독립행정법인

일본의 중앙성청개혁기본법에는

“정부는 국민 생활 및 사회 경제 안정 등의 공공상의 견지에서 확실하게 실시해야 할 필요가 있는 사무 및 사업에 있어서 국가가 스스로 주체로 되어 직접적으로 실시할 필요는 없지만, 민간의 주체로 이양되는 경우에는 반드시 실시되지 않을 우려가 있던지, 혹은 단일 주체로 직접하여 수행할 필요가 있는 것에 대해 이것을 효율적이며 효과적으로 수행하기 위해 결맞는 자율성, 자발성 및 투명성을 갖춘 법인 제도를 설치하도록 한다”라고 독립행정법인의 기본 성격을 규정하고 있다.

운영에 있어서도 독립행정법인은 기존의 특수법인과는 다음과 같은 차이점이 있다.

- 독립행정법인 소관 장관은 3년 이상 5년 이하 기간을 정하여 해당 기간 내에 달성해야 할 업무 운영, 국민에 대한 서비스의 질적 향상, 재무 내용의 개선 등에 대한 중기 목표를 설정하고, 각 사업 연도의 업무 운영에 관한 연도 계획을 책정하여 실시함

- 독립행정법인은 기업 회계를 원칙으로 하도록 하며, 중기 계획에서 규정한 사용 용도의 범위내에서 사용할 수 있도록 하는 등 탄력적이며 효율적인 재무 운영을 할 수 있도록 하는 체제

- 독립행정법인의 업무에 대해서는 그 실적에 관한 평가 결과를 토대로 업무 운영의 개선 등 필요한

조치를 강구함

- 독립행정법인의 직원 급여, 기타 처우에 대해 해당 직원의 업적 및 해당 독립행정법인의 업무 실적을 반영함

- 독립행정법인은 각 사업 연도에 업무의 개요 등 조직 및 업무에 관한 필요한 사항을 공표하도록 함

- 중기 계획의 기간 종료시에 해당 독립행정법인의 업무 존속 필요성, 조직 방향, 기타 업무의 전반에 걸친 검토를 실시하여 그 결과를 토대로 필요한 조치를 강구하도록 함

그리고 직원의 신분에 대해서는 독립행정법인이 국민 생활 또는 사회 경제의 안정에 직접적이며 현저한 지장을 초래할 것으로 인정되는 등 목적, 업무의 성격 등을 종합적으로 감안하여 필요하다고 인정되는 것에 대해서는 법령에 따라 그 직원에 국가 공무원 신분을 부여하고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 2000년 12월에 결정된 행정 개혁 대강에서 제시된 독립행정법인과 관련된 내용을 살펴보면, 사업 및 조직 형태의 재검토에서 특수법인등의 사업이 현재 및 장래에 있어서 국민들의 부담 또는 법률에 의해 부여된 사업 독점 등의 특혜에 의해 실시되고 있다는 점등에 비추어 모든 특수법인 등의 사업 및 조직에 대해 일본 국내의 사회 경제 정세 변화를 감안한 근본적인 재검토가 필요하다는 것

이 기본 사항이다.

특수법인등에 대해서는 다음과 같은 기준에 해당하는 사업에 대해서는 구체적으로 재검토를 실시하여 그 법인에 대해서는 폐지, 정리 축소 합리화, 민간 국가 기타 운영 기관에 이관하는 등의 정리 합리화를 실시하도록 하였다.

- 일본의 국내외 사회 경제 정세 변화에 따라 사업 대상이 현저히 감소되거나 변질됨에 따라 사업의 의의가 저하된 사업

- 사업의 본래 목표를 이미 달성하거나 가까운 장래에 그 목표를 달성할 것으로 예상되는 사업

- 당초의 사업 계획에 비해 현저하게 채산성이 좋지 않으며, 그 정도가 계속적으로 비채산성이 예상되는 사업

- 사업이 당초 예상과 비교하여 현저하게 장기화되고 있고, 실제적인 수요가 당초의 수요 예상보다 현저히 낮음에 따라 사업 효과가 떨어지거나 불명확하게 된 사업

- 사업 수행에 있어서 막대한 차입 또는 대부 등이 이루어지거나 그 규모가 현저하게 확대되어 민간 기업을 압박하고 있는 등으로 인한 사업의 정책적 재평가를 필요로 하는 사업

- 본래의 의도와는 달리 특정 법인을 대상으로 특별히 우대해준 결과가 된 사업

- 민간에서 유사한 사업이 현재



수행되고 있거나 민간과 경쟁하고 있는 사업

- 다른 특수법인등에서 유사한 사업이 수행되거나 중복된 사업

- 특수법인등의 사업으로서 보다 민영화, 민간 위탁 등의 방법이 보다 효율적인 사업

- 사업의 성격상 특수법인 등에서 outsourcing 하지 않더라도 정부가 직접 처리함으로써 충분히 대응이 가능한 사업

조직 형태의 재검토에 있어서는 상기 사업의 재검토 결과를 토대로 아래의 검토 지침을 기초로 특수법인별로 해당 재검토 후의 사업을 담당할 실시 주체로서 적절한 조직 형태를 결정한다.

이 경우 각 법인의 사업 및 조직 운영 실태를 감안하고 특수법인등에 대해 지적되고 있는 문제점(경영 책임 불명확성, 사업 운영 비효율성, 조직 업무의 자기 증식, 경영의 자율성 결여 등)을 가능한 한 극복할 수 있는 조직 형태로 만들도록 한다.

- 앞서 언급한 사업 재검토에 의해 주된 사업이 폐지되거나 민간 또는 기타 운영 기관으로 이관되는 법인에 대해서는 원칙적으로 폐지하는 방안으로 검토

- 사업의 재산성이 높으며 국가가 관여할 필요성이 낮은 법인, 기업적 경영 방법이 사업을 보다 효율적으로 계속 실시할 수 있는 법인

또는 민간에서도 같은 사업을 실시할 수 있는 법인에 대해서는 원칙적으로 민영화하는 방안을 검토

- 상기의 법인 이외에 대해서는 그 기관의 사업 및 조직 운영 실태를 감안하여 독립행정법인법에 기초하여 독립행정법인으로 이관하는 방안을 검토

특수법인등의 회계 처리에 대해서는 독립행정법인에 대해 기업 회계 원칙을 기본으로 한 행정 서비스 실시 비용 계산서 등의 재무제표를 작성하도록 되어 있는 것을 감안하여 재정제도심의회에서 투명성 향상, 설명 책임 관점에서 특수법인등이 민간 기업과 같은 활동을 하는 것으로 가정한 경우의 독립행정법인과 같은 재무제표를 기업 회계 원칙에 따라 작성하도록 되어 있으며, 특수법인등의 경리에 대해 회계 감사 기능을 강화하도록 한다.

특수법인등의 임직원의 급여 퇴직금에 대해서는 민간 및 공무원과의 균형, 업적 등에 유의한 방향으로의 재검토를 통하여 2001년에 필요한 조정을 통하여 특수법인들이 정한 임원 급여 퇴직금의 지급 기준을 발표한다. 또한 특수법인등의 임직원의 정원수에 대해서는 사업 및 조직 형태의 재검토 등을 통하여 그것을 축소하는 방향으로 추진한다.

상기의 독립행정법인 관련 법안 내용을 보다 구체화된 개념을 나타내어 보기로 한다.

<그림 1>에서 보는 바와 같이 현재 일본의 국가 행정 기관이 담당하고 있는 행정 서비스 업무 중에는 서비스를 보다 효율적 효과적으로 실시하는 데 한계가 있는 것에 대해서는 새로운 조직 형태의 기관을 필요로 하고 있다. 즉, 현 행정 기관에서는 다음과 같은 많은 문제점을 안고 있다.

- 현재의 행정 기관에서 확실한 평가 체제가 없기 때문에 명확한 목표 설정, 결과 평가 체제가 없으며, 예산 배분(사전 통제)을 중시하고 투자대 효과에 대한 사후 평가 체제가 불충분하다.

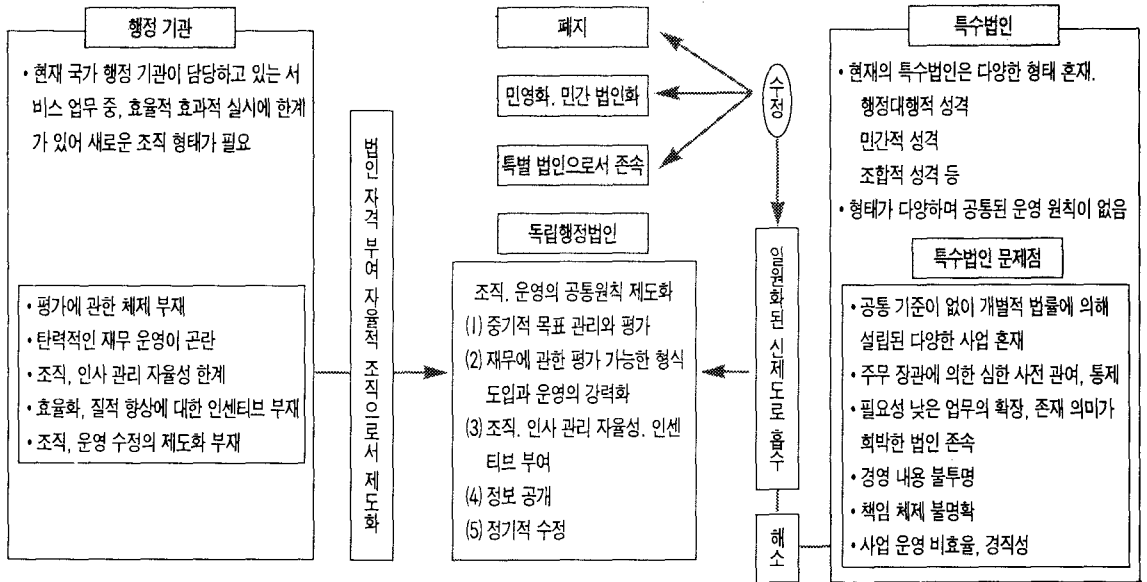
- 행정 기관에서의 탄력적 재무 운영이 곤란하여 중기적 관점에서의 효과적 자원 배분이 어려우며, 연도별 미집행 잔액에 대해서는 회수를 함으로써 예산 소비 형태의 비효율화를 초래할 수 있다.

- 조직·정원·인사 관리에 있어서 법률에 의한 획일적인 통제로 인해 기동성·탄력성에 한계가 있다.

- 명확한 목표 설정과 결과 평가를 기초로 한 인센티브에 대한 체제의 부재로 자발적인 효율화와 질적 향상이 곤란하여 하다.

- 조직, 업무의 필요성, 운영 방향 수정 등의 계기를 부여하는 기회의 부재로 현상태를 유지하려는 경향이 많다.

또한 현재의 특수법인은 행정을 위한 행정, 민간에서 수행하는 업



〈그림 1〉 일본의 독립행정법인 개정 방향

무, 조합의 운영 방식 등 다양한 형태와 유사 업무의 중복 등이 혼재해 있는 상황이며, 공통된 운영 원칙이 없다.

소관 장관에 의한 과도한 사전 관여 및 통제로 인해 자율성을 침해받고, 필요성이 낮은 업무를 수행하는 법인이 존속하고 있으며, 경영의 불투명, 책임 소재의 불명확성, 사업 운영의 비효율성 경직성 등에 대한 문제점을 안고 있다.

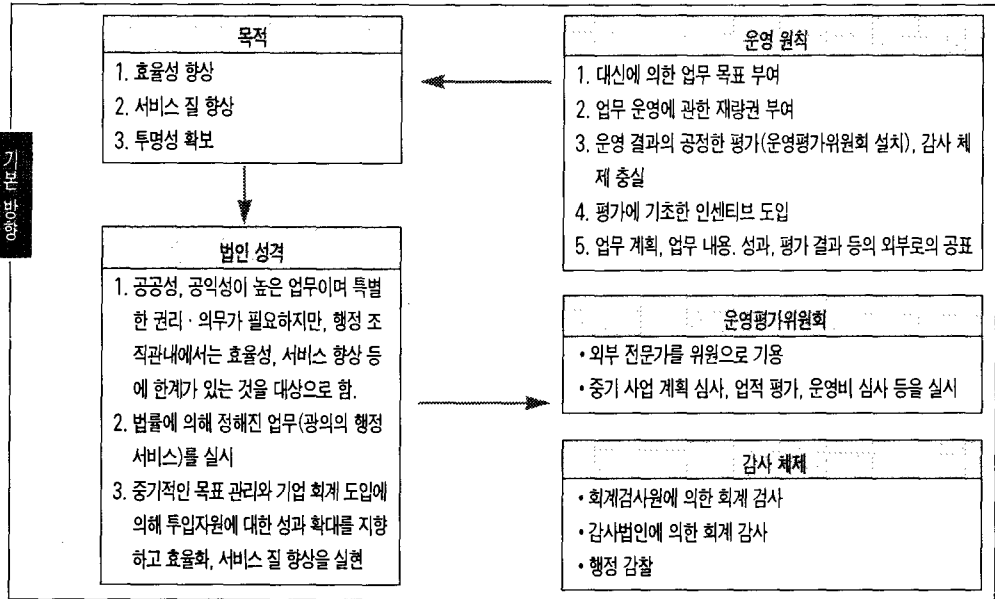
이러한 행정 기관과 특수법인 등에 대한 문제점을 해결하기 위해 우선 행정 기관에 대해서는 법인 자격을 부여하여 자율적 조직으로서의 제도화하고, 특수법인에 대해서는 일원화된 새로운 제도로 흡수 수정

하여 기존의 특수법인에 대해서는 우선 통폐합하거나 민영화하거나 독립행정법인으로 하는 방안이 특수법인 등의 개혁이다.

독립행정법인은 조직 운영의 공통 원칙을 제도화하여, 중기(中期) 목표 설정 및 중기 사업 계획의 중기적 목표 관리와 목표 달성에 관한 평가, 기업 회계 원칙을 활용하여 재무에 관한 평가 가능한 형식 도입하고, 연도를 초월하여 자체내에 유보가 가능하며, 재무의 유용을 강화하여 경영을 강력화하고, 내부 조직의 유연성과 인사·정원의 배분을 유연하게 하여 조직·인사 관리의 자율성과 인센티브를 부여하고, 중기 및 연도별 업무 계획, 재무 제

표, 평가 결과, 감독 및 회계 감사 등의 결과, 임직원 급여 관계 등의 사업에 대한 정보를 투명하게 공개해야 하며, 중기 사업 계획의 기간이 종료될 때 조직, 운영 등을 개선하고 사업을 계속할 것인지에 대한 필요성 및 민영화 여부 등을 수정하는 등 정기적으로 사업의 수정을 할 수 있는 구조로 되어 있다.

〈그림 2〉에서 나타내는 바와 같이 독립행정법인은 효율성 향상, 서비스의 질적 향상, 투명성 확보를 목적으로 하며, 법인 성격은 공공성·공익성이 높은 업무이며, 특별한 권리 의무가 필요하지만 행정 조직 기관내에서는 효율성, 서비스 질 향상 등에 한계가 있는 것을 대상으



(그림 2) 일본의 독립행정법인 개념(기본 방안)

로 하며, 법률에 의해 정해진 업무(광의의 행정 서비스)를 실시하고, 중기적 목표 관리와 기업 회계 도입에 의해 투입 자원에 대한 성과 확대를 지향하고 효율화, 서비스 질 향상을 실현할 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 법인의 운영은 소관 장관에게는 소관하고 있는 독립행정법인의 중기 기간 동안의 업무 목표를 부여하고, 각 독립행정법인의 장은 업무 운영에 관한 재량권을 가지도록 한다.

또한 법인의 운영 결과에 대해서는 외부 전문가로 구성된 운영평가위원회를 설치하여 중기 사업 계획

심사, 업적 평가, 운영비 심사 등에 대한 공정한 평가를 실시하며, 회계 감사원 감사법인에 의한 감사를 강화하여 운영에 대한 감사를 보다 철저히 하도록 한다.

독립행정법인의 가장 큰 특징인 재무 운영에 있어서 원칙적으로 기업 회계를 채택하고 있다는 것이다.

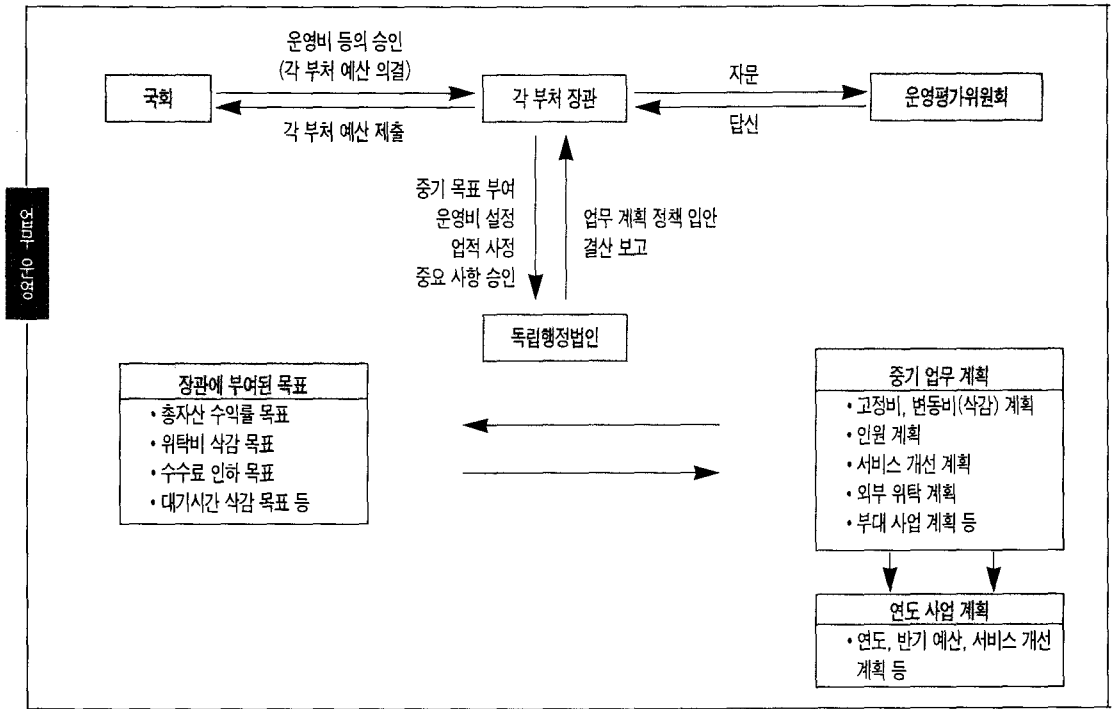
법인이 실시하는 법정 업무에 대해서는 국가가 매년 운영비를 지불하고 중기계획에서 결정한 투자 계획(고정 투자 경비)에 필요한 경비는 운영비와는 별도로 구분하여 국가가 필요한 경비를 준다.

또한 결산 처리에 있어서도 법인은 매 사업 연도마다 예산, 재무제

표 등을 소관 장관에게 제출하도록 되어 있으나 잉여금은 적립을 인정하고 법인 내부의 노력으로 달성된 적립 잉여금은 중기 계획에서 규정한 사용 용도 범위내에서의 사용이 인정되고 있다.

중기 계획 완료시에는 적립된 잉여금에 대해 운영평가위원회의 심사를 거쳐 소관 장관이 그것을 국가 반납할 것인지 계속 보유할 것인지에 대한 결정을 내리도록 되어 있다.

인센티브 제도에 있어서 일정 경비의 개선 효과가 있는 경우에 운영평가위원회의 심사를 거쳐 이사장 및 임직원의 보너스 재원을 증액할



〈그림 3〉 일본의 독립행정법인 개념(업무 운영)

수 있다. 그러나 목표에 미달한 경우에는 개선 조치를 권고하며, 이사장 및 임직원들의 보너스 재원을 삭감할 수 있는 것도 특징이다.

독립행정법인은 기존의 특수법인 보다는 기본 목적인 투명성 향상을 위해 외부에 대한 정보 공개를 우선시 하도록 하고 있다. 사업 개요, 중기 연도 사업 계획, 재무 제표, 회계 감사 결과, 운영위원회 평가 결과 및 의견, 임직원에 관한 사항 등을 매년 외부에 공개하도록 하고 있다.

그리고 중기 계획의 기간이 종료

될 시에는 사업 필요성, 조직의 향후 방향 등에 대해 수정 및 필요한 조치를 취하도록 하고 있다. 이것은 관련 법인이 사업을 계속할 것인지, 중단할 것인지에 대해 평가하여 기존의 특수법인의 폐해인 조직 업무의 비대화, 사업 운영의 비효율성, 시대 변천에 대한 능동적 대처 등을 방지하기 위한 것으로 생각된다.

〈그림 3〉은 독립행정법인의 업무 운영에 있어서 국회, 소관 부처 장관, 운영평가위원회의 관계를 도식화한 것이다. 독립행정법인은 중기 업무 계획하에 연도 사업 계획을 세

우고, 소관 부처 장관에게 업무 계획의 정책 입안 및 결산을 보고하고 소관 부처 장관은 운영평가위원회에 자문을 구하고 국회에는 독립행정법인의 예산을 포함시킨 예산안을 제출한다.

특수법인등 정리 합리화 계획

특수법인등 합리화 계획은 당초 예상으로는 2002년 3월로 결정하기로 되었지만, 현재의 일본의 위기 상황을 극복하기 위한 조속한 대처가 필요하다는 인식하에 행정 개혁



의 신속한 추진을 위해 2001년 12월로 앞당겨지게 되었다.

현재 특수법인 개혁 추진으로 예상하고 있는 정부 지출은 2002년도부터 특수법인에 대한 보조금 약 53,000억엔 중 1조엔 정도를 삭감할 것으로 예상된다. 특수법인 개혁안에서는 국가에서 특수법인에 지출하는 출자금 제도를 전면 폐지하고 원칙적으로 전액 반납시키는 방침 결정하였다.

일본의 출자금 형태는 민간 기업의 자본금에 해당하며 원칙적으로는 사업 종료시에 국가에 반납해야 한다. 현재 각 법인 설치법에는 국가가 출자할 수 있는 것으로 명시되어 있지만, 재정상 통일된 정의는 없다.

보조금은 매년 필요한 경비를 사용 용도를 지정하여 지출하지만, 출자금은 사업을 수행하는 데 계속적으로 필요한 법인의 재산 자산 형성에 기여하는 경비가 많이 존재하고 있다.

일본 정부는 2001년 12월 지금까지 추진되어 온 특수법인등의 개혁에 대해 특수법인등 개혁추진본부와 행정개혁추진본부의 합동회의를 개최하여 163개 특수법인등의 정리합리화 계획을 최종 결정하였다.

이에 따라 원자력 관련 특수법인인 일본원자력연구소(JAERI)와 핵연료사이클개발기구(JNC)도 일단은 두 기관을 폐지한 후 통합하는

〈표 1〉 일본원자력연구소와 핵연료사이클개발기구 개요

	일본원자력연구소	핵연료사이클개발기구
설립	- 1956	- 1967 - 1998.10 현재의 JNC로 변경
주요 연구 분야	- 원자력 안전성 연구 - 원자로 연구(고온 공학 시험 연구) - 핵융합 연구 개발 - 첨단 기초 연구 - 중성자 과학 연구 - 기초 기반 연구(물질과학, 환경과학 연구 등) - 광양자 방사광 과학 연구 - 방사선 이용 연구 개발 - 폐기물 처리 처분 연구 - 조사 기술 개발 - 원자력선 연구 개발	- 고속증식로 개발 및 관련 핵연료 주기 연구 개발 - 고준위 방사성 폐기물 처리 처분 기술 연구 개발 - 경수로 재처리 기술 개발 - 환경 보전 대책(저준위 방사성 폐기물 처리 저장 처분, 시설 폐지 조치, 광산 조치 등) - 정리 축소 사업(해외 우라늄탐광, 우라늄 농축 사업, 신형 전환로)
2001년 예산/인원	- 1,151억원 - 2,294명	- 1,743억원 - 2,358명
운영	정부 일반 회계 예산으로 주로 운영 (일반 회계 예산 1,033억원)	정부 특별 회계 예산으로 주로 운영 (특별 회계 1,349억원, 일반 회계 296억원)

방안이 제시되었다.

최종 결정된 정리 합리화 계획을 살펴보면, 법인을 폐지하기로 결정된 기관이 17개, 민영화시키기로 결정된 기관이 45개, 독립행정법인으로 결정된 기관이 38개, 기타 63개 법인(현행 유지 5개, 재검토 13개, 별도 정리 45개)으로 하고, 이 계획에 대해 각료 회의에서 결정하였다. 이에 따라 폐지로 결정된 17개 법인은 다른 법인과의 통합으로 폐지될 예정이다.

일본의 정부 기관에서 소관하던 국립 시험 연구 기관은 97기관이 있었으나, 그 중 68기관이 2001년 4월 1일부터 32기관의 독립행정법

인으로 발족하였다. 그 중 문부과학성이 소관하는 독립행정기관 중 원자력과 관련된 기관은 독립행정법인 방사선의학총합연구소, 독립행정법인 물질재료연구기구가 있다. 이들 법인들은 소관 장관이 정한 중기 목표를 토대로 2001년부터 2005년까지 5년간을 계획 기간으로 하는 중기 계획을 작성하여 소관 장관의 인가를 받았다.

이 특수법인등 정리 합리화 계획은 특수법인등 개혁기본법(2001. 6)에 따라 집중개혁 기간인 2005년 말까지 법제도화 등 실시를 위한 필요한 조치를 준비하고 있다.

그러나 상기 계획에 대해 일부에

〈표 2〉 일본원자력연구소에 대한 행정개혁추진사무국안/문부과학성 개선/행정개혁추진 사무국 최종 의견

행정개혁추진사무국안	문부과학성의 개선 방향	행정개혁추진 사무국 최종 의견
① 전체 에너지 정책 중, JNC의 연구 개발, JAERI의 에너지 개발 연구, NEDO 등의 에너지 개발 연구의 위상을 명확히 한 후에 유사 사업에 대해서는 통합해야 함.	① JAERI는 원자력의 종합적 연구 개발 ② JNC는 원자력의 연구 개발 중 고속중성자로, 핵연료 물질 재처리, 고준위 방사성 폐기물의 처리 처분의 개발 ③ NEDO는 원자력 이외의 석유 대체 에너지 기술이나 에너지 기술의 개발을 하고 있으므로 유사 사업은 아님	원자력 에너지 개발이라는 공통성을 감안하여 사무국안을 토대로 통합해야 함
② 구체적인 목표를 설정, 경제 파급 효과에 대한 비용 대 효과 분석을 통한 프로젝트 수행, 외부 평가의 철저, 평가 결과를 반영한 자원 배분 실시	○원자력연구소법에 명시 ○2002년의 신규 프로젝트 착수는 없음. ○목표 설정의 명확화, 외부 평가 철저에 노력.	사무국안을 토대로 한 대응이 일부 되었지만 더 많은 대응이 요구됨
③ ITER의 참가 유치에 관련되는 비용대 효과 분석, 국민들이 알기 쉽게 정보를 제공, 국민적 논의를 거친 후에 ITER의 참가·유치 판단	○문부과학성과 원자력위원회에서 심의, 현재 종합과학기술회의가 과학 기술 정책상의 위상을 검토중. ○2002년에는 2001년에 이어 국민 이해를 얻기 위한 계획을 추진	사무국안을 토대로 한 대응이 일부 되었지만 더 많은 대응이 요구됨
④ 핵융합 연구는 접근 방식의 차이에 따라 여러 기관이 분리하여 실시하는 업무는 사업을 통합해야 함.	○원자력 기본 계획하에 대학과 역할·분담하여 핵융합 연구 개발을 실시, 사업 통합 불가능 ○다른 기관과는 연구 장비로서 가속기 이용하는 공통점은 있으나 연구 영역, 목적, 가속기 형태가 다르므로 사업 통합은 불가능.	사업의 연계 협력은 이루어지고 있지만 사무국안을 토대로 통합해야 함
⑤ 방사선을 이용한 연구는 독립행정법인이거나 대학 공동 연구 기관에서도 실시되므로 사업을 통합해야 함.	○JAERI는 원자력 시설 작업자의 안전 보호, 방사선의학종합연구소는 방사선의 생체 영향에 중점을 둠 ○JAERI는 원자력 연구 개발에 필요한 원자력 방사선 환경하에서 이용되는 물질 연구 등을 실시하므로 다른 기관과의 사업 통합은 불가능함.	사무국안을 토대로 통합해야 함
⑥ 연구개발자금을 일반 회계에서의 출자금으로 하는 것에 대해 기본적으로 폐지, 비용대 효과 분석을 통한 중점 배분 후에 보조금으로 변경	○장기간에 걸친 프로젝트 수행을 위해서는 출자금으로 실시하는 것이 가장 적절함. 향후 비용 대 효과 분석을 가능한 실시하여 지원 중점 배분에 노력함.	출자 금액 삭감은 이루어졌지만, 사무국안을 토대로 보조금 변경해야 함
⑦ 국가 경비로 달성된 연구 성과는 가능한 한 계약적인 방법으로 국민들에게 알기 쉽게 전달함.	○ 연구 성과는 계약적 방법을 통해 국민들에게 알기 쉽게 전달하는 방법 검토를 계속 실시하며 적극 추진함. ○경쟁적인 계약의 확대 등으로 위탁비를 억제할 것임.	계속적으로 사무국안의 방향으로 수정을 해야 함
자회사 등 과도한 이익이 발생된 것으로 생각되므로 경쟁적인 계약을 확대하여 위탁비를 억제함.	수의 계약을 해야 할 경우에도 위탁 거래처 법인의 경영 상황을 파악하여 과도한 이익이 발생하지 않도록 적절한 내용으로 계약할 것임.문부과학성의 개선 방향	사무국안을 토대로 한 대응이 일부만 되었으므로 더 많은 대응이 요구됨

서는 아직 확정되지 않거나 수정이 필요한 기관에 대해서는 추후에 구체적인 사항을 결정할 예정이지만,

당초에 의도한 특수법인 개혁 원칙인 '폐지 및 민영화'는 전체의 1/3 정도에 지나지 않고, 현 정부의 부

실 경영의 원인을 제공한 정부 계열 금융 기관 8개 법인 등은 여당의 저항으로 결정이 연기되었다는 비판



〈표 3〉 핵연료사이클개발기구에 대한 행정개혁추진사무국안/문부과학성 개선/행정개혁추진사무국 최종 의견

행정개혁추진사무국안	문부과학성의 개선 방향	행정개혁추진 사무국 최종 의견
에너지 정책 전체에서 JNC의 연구 개발, 일본원자력연구소(JAERI)의 에너지 개발 연구 및 신에너지·산업기술총합개발기구(NEDO) 등의 에너지 개발 연구의 위상을 명확한 한 후에 유사 사업에 대해서는 통합.	① JAERI는 원자력의 종합적 연구 개발 ② JNC는 원자력의 연구 개발 중 고속중수로, 핵연료 물질 처리, 고준위 방사성 폐기물 처리 처분 개발 ③ NEDO는 원자력 이외의 석유 대체 에너지 기술, 에너지 기술 개발을 하고 있으므로 유사 사업은 아님	원자력 에너지 개발이라는 공통성을 감안하여 사무국안을 토대로 통합해야 함
고속중수로 개발, 핵연료 물질 재처리 기술 개발, 고준위 방사성 폐기물 처리 처분 기술 개발 등에 대해서는 기술적 과제를 명확한 한 후에 국민들에게 알기 쉽게 제시하며, 매년 엄격한 외부 평가를 실시하여 사업 범인의 검토를 포함한 진행 관리를 철저히 함	○연구 개발 과제 평가를 계속적으로 실시 ○연구 개발 목적 의의에 대해 정량성을 높이 평가할 수 있도록 평가 체제 정비 ○개발성과 제시 관련 과제 평가 실시, 운영심의회 운영 ○정보 공개 및 성과 전달	계속적으로 사무국안의 방향으로 검토를 해야 함
몬주가 운전을 중지한 후 현재까지의 연구 개발 성과 및 그것에 필요한 비용을 국민들에게 알기 쉽게 제시하며 재개발 때까지는 예산 인원을 삭감함	○몬주의 유지 관리 경비를 계속적으로 삭감 ○개발성과 제시 관련 과제 평가 실시, 운영심의회 운영	사무국안을 기초로 한 대응이 일부만 되고 있으므로 더 많은 대응이 요구됨
경수로 사용후 우라늄 연료의 재처리하는 신규 계약을 하지 않는 것으로 함	○전기 사업자와의 기존 계약량의 경수로 사용후 우라늄 연료 재처리에 대해서는 2005년경을 목표로 종료하고 새로운 재처리 업무는 실시하지 않음	사무국안을 기초로 한 적절한 대응이 이루어지지 않음
안전성 연구 등 실용화 이후에도 계속하여 실시될 필요가 있는 기초 기반적 연구는 독립행정법인, 대학 공동 이용 기관 등에 이관해야 함.	○지적에 해당하는 안전 연구는 없음	계속적으로 사무국안의 방향으로 검토를 해야 함
이미 정리하기로 결정된 사업에 대해서는 예정된 일정에 따른 업무의 폐지 및 인원 예산을 감축해야 함.	○우라늄 농축, 해의 우라늄 탐광, 신형 전환로 개발에 관한 예산삭감 추진	사무국안을 기초로 한 대응이 상당부분 이루어지고 있지만, 더 많은 대응이 필요
연구 개발에 필요한 자금 공금을 일반 회계 및 전원 특별 회계의 출자금에 의해 실시하도록 되어 있는 것에 대해 기본적으로 폐지하도록 하며, 비용대 효과 분석을 가능한 한 실시하여 자원의 중점 배분을 한 후에 보조금 등으로 변경해야 함.	○FBR 투자대 효과 평가 시스템 개발을 계속 ○각 사업의 추진, 연구 개발 계획 검토 등을 포함한 예산의 중점화에 따른 삭감 ○출자금을 보조금으로 변경하는 것에 대해서는 연구 개발 성과가 기술 진보 등을 통한 국민 공통의 유 무형의 자산으로 되며, 수 년에 걸친 프로젝트를 원활히 수행할 필요가 있으므로 출자금으로 하는 것이 가장 적절함	출자금액 삭감은 하지 않지만 사무국안을 기초로 보조금 등으로 변경해야 함
기초 연구를 하는 시설인 양자 공학 시험 시설(오아라이공학센터)은 다른 기관으로 이관해야 함.	양자 공학 시험 시설 유지에 관련된 경비	경비는 삭감되었지만, 사무국안을 기초로 이관해야 함

도 있다.

또한 민영화되는 45개 법인 중 정부가 주식의 대부분을 보유하는

‘특수 회사화’가 14개 법인, 사업 계획을 국가가 인가하는 ‘민간 법인화’가 19개 법인으로 대부분은

정부가 현재와 같은 간섭의 여지를 강하게 유지하게 될 것으로 생각되므로 행정 개혁의 본래 취지를 살리

〈표 4〉 이화학연구소에 대한 행정개혁추진사무국안/문부과학성 개선/행정개혁추진사무국 최종 의견

행정개혁추진사무국안	문부과학성의 개선 방향	행정개혁추진 사무국 최종 의견
① 향후 새로운 센터 조치를 설치하는 경우에는 새로운 시설을 만들지 않고 원칙적으로 기존의 시설에서의 연구를 수행함.	○향후 새로운 센터를 설립하는 경우에는 가능한 한 기존 시설 등의 효율적 활용을 촉진	계속하여 사무국안의 방향으로 수정을 하도록 해야 함
② 가속기 이용 연구에 대해서는 고에너지가속기연구기구, 일본원자력연구소의 유사 업무와 통합	○각 기관은 연구 영역과 목적, 가속기 형태가 다르므로 사업 통합은 불가능. 단, 원자력 관련 사업에 대해서는 합리화를 추진하며, 각 기관의 연계 협력에 노력	계속적으로 사무국안의 방향으로 검토를 해야 함
③ 방사선을 이용한 연구는 독립행정법인과 대학 공동 이용 기관 등과의 사업 통합	○ '방사선' 은 일반적인 연구 방법으로 폭 넓게 이용되고 있음. 각 기관은 연구 영역과 목적이 다르므로 사업 통합은 부적절함	사무국안을 기초로 통합해야 함
④ 연구 개발에 총당되는 자금 공급에 대해서는 일반 회계에서의 출자금을 기본적으로 폐지하며, 자원의 중점 배분을 한 후에 보조금 등으로 변경함	연구 개발 성과가 기술 진보를 통하여 국민 공동의 유·무형 자산으로 되며, 수년간에 걸친 프로젝트를 원활히 수행할 필요가 있으므로 출자금으로 하는 것이 가장 적절함. 또한 아래의 사업에 대해 수정을 실시하여 생명공학 관련 연구에 대한 자원의 중점 배분을 실시함 (사업 수정) ① 인원당 연구비 폐지 32억엔→18억엔 ② 지진 국제 프론티어 연구 폐지 2억엔→0 ③ 프론티어 연구사업 수정 31억엔→27억엔 ④ 연구 사업 단계 정밀 조사에 의한 수정 34억엔→0 (bio resource 보존 사업, 단백질 구조 해석 사업의 일부) (사업 중점화) ① 면역 알레르기 연구, 유전자 다형 연구 등의 추진 164억엔→175억엔	
⑤ 연구 성과를 가능한 한 계량적인 방법으로 국민들에게 알기 쉽게 제공	○국민들에 대한 책임을 향상시키는 관점에서 홍보 활동을 충실 강화하기 위해 성과 발표비를 확충.	계속하여 사무국안의 방향으로 수정을 하도록 해야 함
⑥ 국가의 목표를 명확히 설정하여 기관 평가나 특히 센터의 연구 평가는 국가 목표 달성 상황도 중시하도록 해야 함	○국가적 사회적 중요 과제는 국가 목표나 방침을 정하여 RIKEN에서 외부 전문가에 의한 엄정한 평가를 실시하고 있으며, 앞으로도 국가의 목표 달성 상황도 중시한 엄정한 평가를 실시할 것임.	계속적으로 사무국안의 방향으로 검토를 해야 함

지 못한 부정적인 측면도 보인다.

원자력양법인 통합 관련 정부요구

〈표 1〉은 일본원자력연구소와 핵연료사이클개발기구의 개요를 나타

낸 것이다. 이들 양 기관은 연간 약 3,000억엔(3조억원 상당)이라는 막대한 금액을 사용하여 일본의 원자력 연구 개발의 중추적인 역할을 담당하고 있다.

그러나 이들 기관에 대한 중복 투

자, 사업의 비대화, 그리고 무엇보다도 계속되는 원자력 관련 사건·사고로 인해 이들 기관의 필요성에 대한 근본적인 문제가 제기되고 있다는 것이다.

이러한 문제점을 해결하고 국가



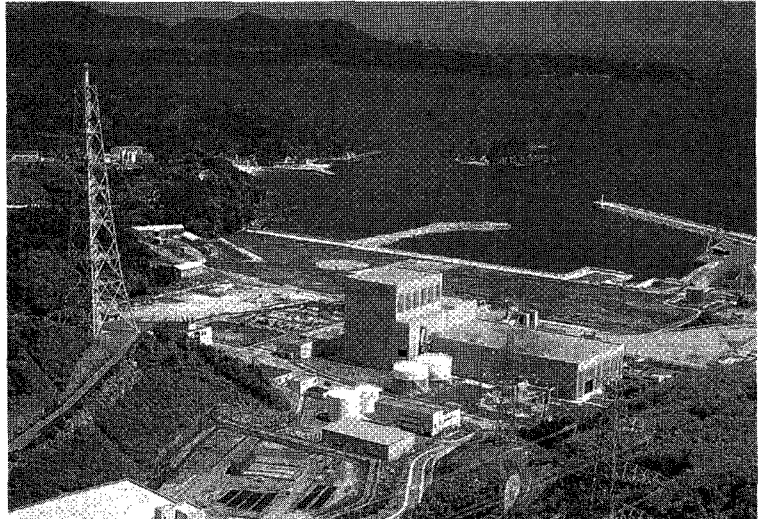
재정의 건전성을 확보하기 위해 추진되고 있는 것이 「특수법인등 정리합리화 계획」이다.

일본 정부는 2001년 8월에 특수법인개혁 사업 수정안에서 일본원자력연구소(JAERI)(원자력의 기초, 원자력 안전성, 핵융합로의 기초 연구 등)와 핵연료사이클개발기구(JNC)(고속중식로 연구 개발, 고준위 방사성 폐기물 처분 등)의 업무 내용이 유사하므로 통합하는 방안을 제안하였으며, 이에 대해 양 기관에서 통폐합할 수 없는 이유를 들어 행정개혁추진사무국에 제출하였다.

이에 대해 일본원자력연구소를 연구 내용별로 분할하여 다른 연구 기관과 통합하는 안도 있었지만, 양 기관을 완전 통합함으로써 원자력 정책의 종합적 추진이 가능하다고 하여 2001년 12월 정부와 여당은 일본원자력연구소와 핵연료사이클개발기구를 완전히 통합하기로 결정하였다.

〈표 2〉, 〈표 3〉, 〈표 4〉에는 원자력 관련 연구 개발의 주요 연구 기관인 일본원자력연구소, 핵연료사이클개발기구, 이화학연구소에 대해 행정개혁추진사무국에서 제안된 사업 및 조직 수정안과 이러한 요구에 대해 각 기관이 반영한 문부과학성의 개선 사항 및 답신을 나타내었다.

상기 표에서 알 수 있는 바와 같이 2001년 8월에 제시한 행정개혁추진사무국의 사업 수정안과 그것



일본의 오나가와 원전. 일본의 원자력 관련 연구 기관 통폐합은일본 정부의 행정 개혁의 일환으로 시대 변천에 따른 법인의 역할 변화 및 감소, 국가 관여 필요성이 약화되고, 경영에 있어서의 경영책임 불명확성, 사업 운영 비효율성·불투명성, 조직·업무의 비대화, 경영 자율성 결여 등으로 인한 특수법인의 문제점을 해결하고, 일본 정부가 당면하고 있는 재정적 적자를 해소하기 위해 방안의 하나로 정부 주도로 추진하게 된 것이다.

을 반영하여 각 연구 기관에서 실시한 사업 수정 내용 및 답신 중 일부를 살펴보면 다음과 같다.

행정개혁추진사무국에서는 전체 에너지 정책 중, JNC의 연구 개발, JAERI의 에너지 개발 연구, NEDO 등의 에너지 개발 연구의 위상을 명확히 한 후에 유사 사업에 대해서는 통합해야 한다고 하였지만, 일본원자력연구소와 핵연료사이클개발기구에서는 JAERI는 원자력의 종합적 연구 개발이며, JNC는 원자력의 연구 개발 중 고속 중식로, 핵연료 물질 재처리, 고준위 방사성 폐기물의 처리 처분의 개발을 중심으로 연구를 수행하고

있으므로 유사 사업이 아니므로 통합할 수 없다고 답신을 하였으나, 행정개혁추진사무국의 최종안에서는 역시 초기에 제안하였던 원자력 에너지 개발이라는 공통성을 감안하여 사무국안을 토대로 통합해야 한다고 하였다.

이와 같이 하여 일본원자력연구소와 핵연료사이클개발기구에서 제시한 사업 수정 및 통합 불가능에 대한 답신들이 거의 받아들여지지 않고 정부의 재정 건전성을 목표로 한 행정개혁추진사무국이 초안한 사업 수정안이 거의 그대로 통과되어 두 기관은 통폐합하게 되었다.

또한 상기 계획에 따라 2002년

도 이후의 원자력 예산에 반영하여 일본원자력연구소의 예산이 2001년 대비하여 약 1,170억원(117억엔)이 감소된 약 9,730억원(973억엔)이며, 핵연료사이클개발기구의 예산은 2001년 대비 약 1,340억원(134억엔)이 감소된 약 12,140억원(1,214억엔), 이화학연구소는 2001년 대비 약 590억원(59억엔) 감소된 약 7,490억원(749억엔)으로 일본원자력연구소와 핵연료사이클개발기구는 약 10%, 이화학연구소는 7% 수준으로 원자력 관련 정부 예산이 삭감되었다.

결 언

일본의 원자력 관련 연구 기관 통폐합이 이루어지게 된 원인을 살펴보면 다음과 같이 생각될 수 있다.

일본 정부의 행정 개혁의 일환으로 시대 변천에 따른 법인의 역할 변화 및 감소, 국가 관여 필요성이 약화되고, 경영에 있어서의 경영책임 불명확성, 사업 운영 비효율성·불투명성, 조직·업무의 비대화, 경영 자율성 결여 등으로 인한 특수법인의 문제점을 해결하고, 일본 정부가 당면하고 있는 재정적 적자를 해소하기 위해 방안의 하나로 정부 주도로 추진하게 된 것이다.

그러나 고속증식원형로 「몬주」 사고 이후 도카이(東海) 재처리 시설의 화재 사고, JCO 사고, 그리고

최근의 도쿄(東京)전력의 데이터의 부정 조작 의혹 등 일련의 사건·사고 등으로 인해 국민들의 불신·불안감이 높아짐에 따라 정부 주도의 원자력정책 추진에 대한 부정적인 이미지를 쇄신하여, 당면한 문제를 해결하고 보다 적극적으로 원자력 정책을 추진해 나가기 위해서라도 정부 차원에서도 행정 개혁과 더불어 원자력 관련 연구 기관의 재조정이 불가피하게 된 것도 주요한 원인의 하나로 볼 수 있다.

따라서 현재 추진되고 있는 원자력 관련 연구 기관의 통폐합에 있어서 상기의 문제점을 해결하고, 원자력 양 법인에서 수행하고 있는 사업의 중복성을 없애 사업의 효율화를 도모하며, 일본 유일의 원자력 연구 기관으로서 국민들의 신뢰를 회복할 수 있는 신법인의 설립을 위해 구체적인 통합 준비 작업이 문부과학성 산하의 원자력 양 법인 통합준비회의를 중심으로 일본원자력위원회·핵연료사이클개발기구와의 협의하에 2004년을 목표로 착실히 추진되고 있다. ☼

이번 호에서는 일본의 행정 체제 개혁의 일환으로 추진되고 있는 특수법인등의 개혁으로 새로이 도입된 「독립행정법인」, 「특수법인등정리합리화계획」 및 원자력 관련 연구 기관의 정리 사업 등에 관해 자세히 살펴보았다.

다음 호에서는 특수법인등 정리

합리화 계획에 따라 현재 진행중인 일본원자력연구소와 핵연료사이클개발기구의 통합 방향에 대해 게재할 계획이다.

〈참고 자료〉

1. <http://aec.jst.go.jp/jicst/NC/iinkai/teirei/siryo2002/siryo14/siryo3.htm>, '일본원자력연구소 및 핵연료사이클개발기구의 폐지·통합과 독립행정법인화를 위한 기본방향', 제14회 일본원자력위원회정례회의 자료, 2002.4.2

2. 宮脇 淳, 行財政改革の逆機能, 東洋經濟新報社, 1998. 4

3. <http://www.gyokaku.go.jp/siryu/souron/kihonhou.html>, '중앙성정개혁기본법', 1997.12

4. <http://www.gyokaku.go.jp/about/taiko.html>, '행정개혁대강', 2000.12

5. <http://www8.cao.go.jp/cstp/siryu/haihu05/siryu05-2.pdf>, '최근의 과학기술동향에 대해', 총합과학기술회의, 2001.4.19

6. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tokusyuu/kettei/011219tokusyuu.html>, '특수법인 정리합리화 계획', 특수법인등 개혁추진본부, 2001.12.19

7. 원자력ポケットブック 2002년판, 일본원자력산업회의, 2002.11

8. KAERI/RR-2303/2002, 한 국원자력연구소, 2003.1