

일본의 사업분류와 예산삭감



원종학
한국조세연구원 연구위원(jweon@kipf.re.kr)

각국 정부는 공공서비스의 감소 없이 정부지출을 축소하기 위한 방안을 모색하게 되었고, 이에 따라 등장한 것이 예산사업의 효율성과 성과를 제고하기 위한 성과주의 예산제도이다.

I. 서론

현재 대부분의 OECD 국가에서는 1980년대 이후 누적되기 시작한 재정적자가 그 심각성을 더해감에 따라 이를 완화하기 위한 수단의 일환으로 성과중심의 재정운영체도를 시행하고 있다. 재정적자가 확대되고 있는 이유는 나라마다 다르나, 거의 모든 나라에서 공통적으로 발견되는 것은 사회보장 관련 지출이 매우 빠르게 증가하고 있다는 점이다. 사회보장 관련 지출은 기본적인 삶의 질을 유지하기 위한 지출이니 만큼 쉽게 줄이기 어렵다. 이러한 상황에서 각국 정부는 공공서비스의 감소 없이 정부지출을 축소하기 위한 방안을 모색하게 되었고, 이에 따라 등장한 것이 예산사업의 효율성과 성과를 제고하기 위한 성과주의 예산제도이다.

재정적자와 관련하여 OECD 국가 중 재정적자가 계속 확대되어 재정의 유지가능성이 크게 위협받고 있는 나라로 일본을 들 수 있다. 일본의 경우 2009년 현재 누적재정적자가 GDP의 180%를 초과하고 있는데, 일본을 제외한 G7 국가의 GDP 대비 누적재정적자의 평균이 88%임을 고려하면, 일본의 부채가 얼마나 큰 것인지를 짐작할 수 있다. 문제는 이러한 재정적자가 2010년에도 지속적으로 증가하고 있다는 점이다.

이러한 위기적 상황에서 2009년 정권교체를 이룬 일본의 민주당은 복지형 지출 증대를 통한 내수 진작으로 경제성장을 도모한다는 것을 공약으로 제시하였다. 민주당이 공약을 실현하기 위해서는 많은 재원이 필요하나, 위기적 재정

상황을 고려할 때 추가적인 재정지출은 현실적으로 매우 어렵다고 할 수 있다. 이에 일본 민주당은 세출억제를 통한 재원확보에 노력하게 되고, 세출억제 즉, 재정지출의 효율화를 위해 내세운 구체적 정책이 사업분류(事業仕分け, program classification)이다.

II. 사업분류

사업분류는 국가예산을 재검토함에 있어 투명성을 확보하면서, 예산집행 현장의 실태를 고려하여 근본적으로 사업이 필요한가의 여부를 판단하고, 재원 절감을 도모함과 동시에, 정책·제도·조직 등에 대해 향후의 과제를 제시하는 것을 가르킨다¹⁾. 이를 구체적으로 설명하면, 중앙정부 또는 지방자치단체가 실시하는 사업에 대해 공개된 장소에서 예산 항목별로 예산사업이 목적대로 실제 현장에서 적절하게 효율적으로 운용되고 있는가에 대해 조사·분석하여 그 사업이 필요한 것인가, 필요하다면 사업주체는 누가 되어야 하는가 등을 담당직원, 예산당국, 외부 전문가가 논의하고 판정하여 최종적으로 ‘불필요’, ‘민간’, ‘중앙정부’, ‘지자체’ 등으로 분류하는 작업을 말한다.

중앙정부의 예산사업에 대한 사업분류는 2009년 민주당이 집권을 하면서 하토야마 내각이 내세운 정치 주도의 행정수립의 일환으로 시행된 것으로, 행정쇄신위원회²⁾의 주도로 실시되었다. 행정쇄신회의에 작업반(working group)을 설치하여 2009년 11월 10일부터 제1차 사업분류를 시작하였으며, 2010년 4월부터 제2차 사업분류를 실시하였다. 제1차 사업분류는 2009년 11월 중앙정부의 449개 사업을 대상으로 9일간(11~13일, 16~17일, 24~27일)에 걸쳐 실시하였다.

가. 사업분류 실시 경위

전술한 바와 같이 중앙정부가 실시하고 있는 예산사업에 대한 사업분류는 민주당이 재정 효율화를 위한 수단으로서 2009년에 실시한 것이나, 지방자치단체의 예산사업에 대한 사업분류는 2002년부터 실시되고 있었다. 그러나 사업분류에 의한 재정지출 효율화를 중앙정부의 예산사업에도 적용해야 한다는 논의는 2005년 9월까지 거슬러 올라간다.

2005년 당시 자민당과 연립정권을 형성하였던 공명당은 수상을 본부장으로

사업분류는 국가예산을 재검토함에 있어 투명성을 확보하면서, 예산집행 현장의 실태를 고려하여 근본적으로 사업이 필요한가의 여부를 판단하고, 재원 절감을 도모함과 동시에, 정책·제도·조직 등에 대해 향후의 과제를 제시하는 것을 가르킨다.

1) 행정쇄신위원회 제1회 회의록

2) 일본 민주당 정권의 공약 및 행정쇄신위원회의 임무 및 역할에 관해서는 원종학(2009)을 참고하기 바람

자민당 집권하에서는
중앙부처 예산사업에 대한
사업분류는 실시되지 않았는데,
그 배경에는 중앙부처 관료의
저항이 있었기 때문으로
여겨진다.

하는 '행정효율화 대책본부(가칭)'을 설치하고, 중앙정부의 사업을 대상으로 하는 '사업분류작전'을 실시할 것을 주장하였으며, 민주당은 '중앙정부 사업 재검토 소위원회'를 설치하여 각 부처의 정책을 엄격하게 평가하여 예산사업이 본연의 필요성에 적합하게 운용되고 있는지, 민간이나 지방으로 사업을 이관할 수 있는지 등에 대해 평가할 것을 주장하였다.

이러한 주장을 받아들여 2005년 10월에 당시 수상이었던 고이즈미(小泉) 수상은 중앙정부 레벨의 '사업분류' 실시를 위한 구체안 검토를 여당에 지시하였으며, 이에 따라 '여당재정개혁·사업분류에 관한 프로젝트팀'이 발족되었다. 2005년 12월에는 '행정개혁의 중요방침'에, 2006년 5월에는 '행정개혁추진방침'에, 2006년 7월에는 재정운영의 기본 방침인 '骨太の方針2006'에 사업분류에 관한 규정이 포함되게 되었다. 이러한 일련의 움직임을 배경으로 2007년 11월과 2008년 2월에 개최된 '경제재정자문회의'에서 사업분류에 관해 본격적으로 논의를 개시하였다. 그러나 자민당 집권하에서는 중앙부처 예산사업에 대한 사업분류는 실시되지 않았는데, 그 배경에는 중앙부처 관료의 저항이 있었기 때문으로 여겨진다. 2005년 논의 개시 이후 중앙부처는, 특히 예산심의의 공개 실시에 대해 강하게 저항하였던 것으로 보고되고 있다.

나. 사업분류의 의도 및 원칙

민주당이 예산사업의 효율화를 통한 세출억제를 위해 사업분류를 실시하였다는 점은 이미 설명한 바와 같으나, 행정쇄신위원회가 사업분류를 제안한 시점에서의 사업분류의 의도를 살펴보면 다음과 같다³⁾.

첫째, 예산항목에 대해 제로베이스에서 검토한다. 종래에는 한 번 계상된 예산항목은 익년 이후의 요구단계나 사정단계에서 반드시 충분히 검토된 것은 아니다. 이번 사업분류에서는 외부의 시점도 고려하여 각 사업에 대해 근본적으로 예산이 필요한가에 대해 논의한다.

둘째, 예산집행실태를 고려한다. 사업의 점검(사업분류) 시, 그동안 예산편성에서 중시되지 않았던 '집행실태'에 대해 최대한 현장의 시점에서, 최종적으로 세금이 어떻게 사용되며 그 효과는 어떠한가를 검토하여 예산 투입 여부를 판단한다. 이를 통해 PDCA(Plan-Do-Action-Check) 순환구조를 확립한다.

셋째, 철저하게 투명성을 제고한다. 예산 절감에 관한 논의를 공개함으로써 예산편성에서 '무엇이 문제인가', '예산의 우선순위는 어떻게 되는가' 등을 국

3) '事業仕分を含む今回の歳出見直しの考え方', 行政刷新會議, 内閣府

민의 시점에서 명확히 한다. 이를 통해 일부 정치가와 관료의 의도나 이해에 의해 예산이 결정되는 것은 아닌가 하는 의혹을 불식하고, 관청의 국민에 대한 설 명능력이나 규율을 제고하며, 관료주도·족의원 주도의 예산편성을 국민 주도의 예산편성이 되도록 힘쓴다.

넷째, 전 부처 정무삼역(장관, 차관, 정무관)은 일치협력하여 정치주도를 실현한다. 정무삼역은 각 부처의 대변자가 아니라 내각구성원으로서 철저한 재원 절감에 노력하여 자신이 속해 있는 부처의 예산 요구의 필요성을 철저히 검증한다. 종래에는 각 부처가 예산의 크기를 놓고 경쟁을 벌였다면, 이번에는 각 부처 정무삼역이 국민의 시점에서 ‘예산의 효율화’를 경쟁하는 것이다.

다섯째, 속박으로부터 벗어나 국민의 힘을 결집한다. 정치 주도하에 민간인의 힘과 개혁의지가 있는 관료의 힘을 활용하여 이제까지의 ‘속박’ 으로부터 예산편성 작업을 독립시켜, 국민의 힘을 결집한 예산편성 작업을 한다.

사업분류는 이상과 같은 의도하에 아래의 다섯 원칙하에 실시하였다.

1) 현장을 통한 외부 시점의 도입

사업내용이나 예산 사용처를 숙지하고 있는 외부 전문가·경험자가 철저한 현장검증과 조사에 근거하여 사업분류를 실시한다. 단, 사업분류는 사업 그 자체의 시비에 관한 정책 판단과는 별개이다.

2) 전면공개

예산사업의 심의 과정 전부를 국민 모두에게 완전히 공개한다.

3) 사업시트의 작성

추상적인 사업개요나 목표가 아니라, 사업목적, 구체적인 사업내용, 성과 실적 등에 관해 모든 사업이 비교가 가능하도록 동일한 양식으로 작성한다.

4) 명확한 결론

종래의 심의회의의 경우 장시간의 논의를 사무국이 정리하여 보고서를 작성하는 형태를 취하고 있으나, 논의된 내용이 실현되지 않는 경우가 많았다. 따라서 2009년의 사업분류는 공개된 장소에서 일정시간 내에 결론을 도출함으로써 개혁의 실현과 직결될 수 있도록 한다.

5) 과정(process) 중시

사업분류의 원칙은

- ① 현장을 통한 외부시점의 도입
- ② 전면공개
- ③ 사업시트의 작성
- ④ 명확한 결론
- ⑤ 과정의 중시이다.

다. 사업분류 진행

사업분류는 한 사업당 1시간 정도를 배정하였다. 진행순서를 보면 처음에 해

제1차 사업분류는 3개의 작업반으로 나뉘어 진행되었다. 사업분류 평가자는 행정쇄신회의의장이 지명하며, 여당 국회의원, 외부 전문가, 담당부서의 차관 또는 정무관으로 구성되었다.

당사업 담당직원이 5~7분에 걸쳐 사업개요를 설명한다. 설명자는 국장 또는 심의관급을 포함하여 5명까지로 제한하였다. 다음으로 사정담당자가 기본입장을 3~5 분에 걸쳐 설명하고, 사정하는 입장에 있는 재무성 주계국이 해당사업의 논점이나 주계국의 생각을 설명한다.

이후 간사(국회의원)가 사업을 선정한 배경 및 주요 논점에 대해 2분 정도 발표하고, 평가자가 담당직원에게 분류를 위한 판단을 위해 질문 및 토의를 40 분 정도에 걸쳐 실시한다. 질문 및 토의는 각 부처가 작성한 시책·사업 시트(개요 설명서)에 의거하여 진행되는데, 개요설명서에는 사업명, 담당부서, 사업개시연도, 비용 (사업비, 인건비), 사업내용, 예산내역, 사업의 필요성, 부처와 지자체 민간의 역할 분담, 사업실적, 성과목표, 성과실적, 사업·제도에 관한 자체 평가, 비고 및 특기사항이 기재되어 있다. 질문과 토의가 끝나면, 각 평가자가 평가서에 평결내용과 이유를 기재하고, 평가결과를 간사가 2분 정도에 걸쳐 간략하게 발표한다.

라. 작업반(Working Group)

제1차 사업분류는 3개의 작업반(working group)으로 나뉘어 진행되었다. 작업반별 대상부처와 평가자 구성은 <표 1>과 같다. 사업분류 평가자는 행정쇄신회의의장이 지명하며, 여당 국회의원, 외부 전문가, 담당부서의 차관 또는 정무관으로 구성되었다. 국회의원은 각 작업반의 총괄과 간사를 맡으며, 전직 공무원과 시공무원, 그리고 대학교수를 주로 하는 민간 전문가로 구성되어 있다.

<표 1> 제1차 사업분류 작업반

	대상부처	구성(평가자)
제1작업반	총무성 재무성 국토교통성 환경성 등	국회의원 2 대학교수 9 시공무원 3 민간 4(변호사1, 연구직2)
제2작업반	외무성 후생노동성 경제산업성 등	국회의원 2, 시의회 1 대학교수 8, 민간 10 시 공무원 2, 전공무원 1
제3작업반	문부과학성 농림수산성 방위성 등	국회의원 2 대학교수 9 시공무원 1 전공무원 1 민간 11

Ⅲ. 사업분류 결과

가. 예산반영 현황

2010년 1월에 재무성 주계국이 발표한 사업분류 평가결과의 반영 상황을 보면⁴⁾, 사업구분을 통해 세입·세출을 합하여 약 3조 3,082억엔을 삭감한 것으로 나타났다. 이를 보다 구체적으로 보면, 개산요구단계에서의 (2009년도 당초예산액 → 2010년도 개산요구액) 세출삭감액(일반회계)이 약 1조 3,122억엔이며, 개산요구단계로부터의 세출 삭감 (2010년도 개산요구액 → 2010년도 당초예산액)은 약 9,692억엔이다. 세입 측면에서는 사업구분 평가결과 및 재검토를 통한 세입확보 노력으로 약 1.0조엔의 재원을 확보한 것으로 나타났다. 각 부처별 예산반영 현황은 <표 2>와 같다.

2010년 1월에 재무성 주계국이 발표한 사업분류 평가결과의 반영 상황을 보면, 사업구분을 통해 세입·세출을 합하여 약 3조 3,082억엔을 삭감한 것으로 나타났다.

<표 2> 사업구분 평가결과 예산 반영 현황(소관별)

(단위: 백만엔)

소관명	2009년도 당초 예산액(A)	2010년도 개산요구액(A')	2010년도 당초 예산액(B)	2009년도 당초 대비 변동(B-A)	2010년도 개산요구 대비 변동(B-A')
경제 산업성	774,346	804,379	774,322	-23	-30,057
국토교통성 ¹⁾	675,485	794,100	522,664	-152,821	-271,436
내 각 부	38,742	26,976	21,490	-17,252	-5,486
농림수산성 ²⁾	586,420	590,885	365,368	-221,054	-225,520
문부과학성	3,261,248	3,278,811	3,161,297	-99,947	-117,514
방위성	2,465,832	2,537,794	2,466,467	636	-71,326
법무성	5,668	8,020	7,294	1,626	-726
외무성	458,178	462,082	447,319	-10,858	-14,763
재무성	32,818	28,853	14,946	-17,872	-13,907
총무성 ³⁾	165,564	251,200	219,391	53,826	-31,809
환경성	72,237	71,498	65,761	-6,474	-5,736
후생노동성	11,786,802	12,296,150	12,246,599	459,797	-49,726
계	20,323,340	21,150,748	20,312,918	-10,416	-838,006

주: 1) 사회자본정비종합교부금(가칭) 2.2조엔 내 통합지출 항목 제외

2) 농산어촌지역정비교부금(가칭) 1,500억엔 내 통합지출 항목 제외

3) 지방교부세 교부금(근본적 재검토대상) 제외

자료: 행정쇄신회의, 5차회의 자료 2 '행정쇄신회의 사업구분 평가결과 반영(헤세이 22년 1월, 재무성 주계국)'

4) 財務省主計局, 「行政刷新會議の事業仕分けの評価結果の反映」, 2010.

사업분류 결과가 당초에 예상하였던 만큼의 예산절감효과를 거두지는 못하였다고 평가할 수 있다. 그러나 비록 일부이긴 하나 주요 사업의 예산심의 과정을 공개함으로써 예산에 대한 국민들의 관심과 이해를 높였다는 점에서는 높은 평가를 받고 있다.

위의 예산절감액은 재무성 주계국이 발표한 것이며, 절감액이 결정된 경위를 살펴보면 다음과 같다. 2009년 11월 27일 제1차 사업분류가 종료되었는데 그 결과를 보면 당초 목표로 하였던 3조엔의 예산삭감에는 미치지 못하는 1.7조엔이 재검토·국고반납의 판정을 받았다. 그러나 12월 2일 오자와(小澤) 민주당 간사장이 사업분류 결과 예산삭감 판정을 받은 주일미군주류비의 일본 측 부담, 정비신칸센, 고속도로 건설 등 대형공공사업 등 20~30항목에 대해 재검토해달라고 수상에게 건의함으로써 예산절감액은 더 줄어들게 되었다.

결과적으로 2010년도 예산 반영 상황을 보면, 사업분류 평가결과 및 횡단적 재검토 반영에 의한 2010년도 개산요구로부터의 예산 삭감액은 약 9,692억엔 정도인 것으로 나타났다. 사업분류가 예산사업에 대한 심의라는 점, 예산안 확정에는 국회를 통해 이루어진다는 점, 일본의 정치형태가 의원내각제이므로 다수당의 영향력 있는 정치인의 의향이 예산안의 최종결정에 영향을 미친다는 점 등을 고려할 때 사업분류의 결과대로 예산안이 확정되지 않은 결과는 이미 예견된 일이었다고도 할 수 있다.

이러한 결과에 대해 사업분류에 참가하였던 도이(土居) 교수는 정부는 사업분류 결과를 반영하지 않은 이유를 설명해야 한다며 재무성에 대한 불만을 표시하기도 하였으며, 센고쿠 당시 행정쇄신장관 역시 관료의 자정능력에는 한계가 있다며 결과에 대해 불만을 나타내기도 하였다.

나. 사업분류에 대한 평가

사업분류 결과가 당초에 예상하였던 만큼의 예산절감효과를 거두지는 못하였다고 평가할 수 있다. 그러나 비록 일부이긴 하나 주요 사업의 예산심의 과정을 공개함으로써 예산에 대한 국민들의 관심과 이해를 높였다는 점에서는 높은 평가를 받고 있다. 특히 일정부분 관습에 의해 결정해오던 예산사업에 대해 효율성이라는 시각에서 재검토하는 계기를 마련하였다는 점에서 높이 평가되고 있다. 일례로 요미우리(讀賣) 신문사가 2009년 12월에 조사한 사업분류에 관한 여론조사에 따르면, 사업분류에 대해 71%의 일본인이 긍정적인 평가를 내리는 반면, 문제가 있다고 지적한 비율도 63%에 이르고 있어 긍정적인 평가와 더불어 부족한 점도 많았다고 느끼고 있음을 알 수 있었다. 사업평가에 대한 문제점으로는 시간이 너무 짧았다가 39%로 가장 많았으며, 논의 진행방식이 좋지 않았다 20%, 대상사업이 적절하지 못했다 17%, 평가자의 판단이 적절하지 못했다 17% 순이었다.

사업분류에 대해 자민당은 정부의 예산삭감을 위한 심의 과정이 마치 ‘공개 처형과 같다’라며 부정적인 입장을 취하고 있는데, 이러한 자민당의 의견은 공개 심의에 극력 반대하였던 중앙정부(관료)의 입장과 일치하는 것으로 자민당 집권시 사업분류가 적극적으로 시행되지 못하였던 이유를 보여주는 것이라고도 여겨진다. 각 부처는 사업분류 대상사업의 선정, 사업분류에 필요한 자료를 재무성 주계국에 의존한 만큼 사업분류 자체가 재무성 주계국의 주도로 이루어졌다는 점에서 불만을 표시하고 있다.

과학계는 슈퍼컴퓨터 개발 예산삭감의 예에서 알 수 있듯이 기초과학분야에 대한 대폭적인 예산삭감이 행해지자 노벨상 수상자를 비롯한 계산기초과학 컨소시엄 등 일본 과학기술관련단체가 사업분류 결과에 대해 강한 불만을 제기하는 성명을 발표하였다. 민간 전문가 및 매스컴에서는 사업분류의 의의나 정당성에 대해서는 긍정적으로 평가하고 있으나, 방법론이나 소요시간, 사업분류 담당자들의 전문성 등에 대해서는 부정적 입장을 취하는 곳이 대부분이었다.

2009년 시행된

제1차 사업분류에 대해

제기된 주된 문제점을 보면,

- 1) 예산심의 과정을 공개,
- 2) 대상사업의 부적절성,
- 3) 평가자의 전문성 결여,
- 4) 재무성 주계국 주도의 진행 등의 4가지를 들 수 있다.

IV. 사업분류 검토 사항

가. 제기된 문제점 검토

2009년 시행된 제1차 사업분류에 대해 제기된 주된 문제점을 보면, 1) 예산심의 과정을 공개, 2) 대상사업의 부적절성, 3) 평가자의 전문성 결여, 4) 재무성 주계국 주도의 진행 등의 4가지를 들 수 있다. 이하에서는 제기된 문제점에 대해 간략히 검토하기로 한다.

먼저, 예산심의 과정을 공개하는 데 대한 지적이나, 이는 주로 중앙관료들의 주장으로 기존의 관습을 그대로 답습하고 있다고 할 수 있다. 사업분류의 목적이 예산사업의 효율성을 제고하기 위한 성역 없는 심의, 원점(zero-base)에서의 예산 효율성 검토를 지향하였던 만큼 크게 문제가 되지 않는 지적이라고 여겨진다.

둘째, 대상사업의 부적절성은 예컨대 과학기술분야와 같이 단기에 효과가 나타나지 않는 사업은 사업분류에 적합하지 않다는 주장이다. 이 주장은 어느 정도 타당성이 있는 주장이라고 보여지나, 사업분류를 위한 기초자료 작성 시 해당 사업의 장기적 목표와 단기적 목표를 구분하고, 사업의 효율성을 적절히 반영하는 지표를 설정하는 등의 노력으로 해결할 수 있는 문제라고 여겨진다.

사업분류는 국민의 시점에서 예산사업을 심의하는 것이므로 여론이 중요한 변수가 될 수밖에 없으나, 여론의 동향과 사업의 효율성이 일치하지 않을 경우 양자를 어떻게 조정해야 하는가하는 문제가 발생할 수 있다.

이와 관련하여 사업분류 이후 과학기술분야에서는 사업분류의 정당성에 대해 의문을 제기하는 의견이 많았으나 제기된 의견의 전부가 타당하다고는 할 수 없는 측면이 있는 것도 사실이다. 이에 대해서는 다음 절에서 보다 상세히 살펴보기로 한다.

셋째, 평가자의 전문성이다. <표 1>의 평가 작업반의 인적 구성에서도 알 수 있듯이, 평가자의 대부분은 해당 사업의 전문가라기보다는 예산사업에 대한 평가전문가라고 할 수 있다. 이에 따라 사업의 내용을 정확히 이해하지 못하는 평가자가 사업을 평가하고 예산을 삭감하는 조치는 부당하다는 주장이 제기되고 있으나 이는 타당성이 결여된 주장이라고 여겨진다. 우선, 대상 사업이 예산이 투입되는 사업이니 만큼 예산의 투입에 따른 효과성이 적절인가에 대한 판단은 반드시 필요하며, 사업의 효과성은 사업을 가장 잘 파악하고 있는 담당자 및 사업전문가들이 사업평가서에 반영해야 하는 사항이다. 따라서 사업에 대한 전문성만을 문제삼아 외부의 평가를 배제하는 것은 부당한 논리이며, 종래의 '속박'에서 벗어나 새로운 관점에서 예산사업을 평가한다는 의미에서 외부의 시점을 도입한다는 취지를 고려할 때 크게 문제되지 않는 지적이라고 여겨진다.

마지막으로, 사업분류에 필요한 판단 자료의 대부분을 예산당국(재무성 주계국)에 의존하였다는 지적은 타당한 지적이라고 여겨진다. 일본의 민주당이 9월에 집권을 하여 11월에 사업분류를 시행한 만큼 자료를 충분히 수집하고 분석할 시간이 부족하여 예산당국에 평가자료를 의지할 수밖에 없었던 점으로 인해 지양되어야 할 관료의 영향력이 사라지지 않았다는 점은 향후 개선되어야 할 사항으로 보인다.

이상의 문제점에 더하여 사업분류가 예산절감을 위한 수단으로서 제 기능을 발휘하기 위해서 해결해야 할 문제로 여론의 반영 문제가 있다. 앞에서 설명한 바와 같이 사업분류는 국민의 시점에서 예산사업을 심의하는 것이므로 여론이 중요한 변수가 될 수밖에 없으나, 여론의 동향과 사업의 효율성이 일치하지 않을 경우 양자를 어떻게 조정해야 하는가하는 문제가 발생할 수 있다.

나. 사업분류와 여론

제1차 사업분류 결과 차세대 슈퍼컴퓨팅기술(슈퍼컴퓨터 개발) 사업을 비롯한 이공계 분야 사업에 대해 그 효과성에 대한 의문을 제기하며 예산삭감을 권고하자, 이공계는 여론을 통해 압박을 가하였다⁵⁾.

슈퍼컴퓨터 개발 사업에 관한 평가자들의 의견을 종합하면, 슈퍼컴퓨터 개

5) 슈퍼컴퓨터 개발사업에 관한 검토 의견과 이와 관련한 이공계, 정치권 등 각계의 반응은 <부록 1>을 참고하기 바람.

발을 위해 매년 300억엔 가까운 예산이 투입되고 있으나 슈퍼컴퓨터에 따른 이익(효과성)이 불명확하여 슈퍼컴퓨터 개발 자체가 목적인 사업에 막대한 예산을 투입하는 것은 지양되어야 하므로 원점에서 재검토해야 한다는 것이다. 이에 대해 이공계에서는 슈퍼컴퓨터 개발 사업의 타당성은 '종합과학기술회의'에서 이미 시행하였으며, 슈퍼컴퓨터 개발은 과학기술 발전의 기본이 되는 것이므로 이에 대한 투자는 불가결한 것이다. 따라서 슈퍼컴퓨터 개발 사업에 대한 예산삭감은 국가의 장래를 고려할 때 재고되어야 한다며 강하게 반발하였다. 여론이 이공계에 대해 우호적인 반응을 보이자, 정치권에서도 기초과학관련 사업에 대한 사업분류 결과를 재검토해야 한다는 의견이 제시되었다.

슈퍼컴퓨터 개발 사업을 예로 들어 설명하였으나, 이외에도 바이오 리스소 사업, 세계 톱 레벨 국제 연구거점형성촉진 프로그램, 심해지구 탐사계획 사업 등 기초과학에 대해 대폭적인 예산삭감을 권고하였다. 이러한 결과에 대해 이공계에서는 큰 우려를 표명하면서 여론에 호소하여 재검토를 요구하는 성명을 발표하였다. 실제로 이러한 여론의 동향을 받아들여 정치권에서도 사업분류 결과에 대한 재검토를 실시하였으며, 결과적으로 기초과학 분야의 사업에 대해서는 사업분류의 결과를 재검토해야 한다는 의견이 제시되었다.

이러한 이공계의 우려는 타당한 면이 없지는 않으나, 사업분류를 위해 제출한 개요설명서에는 사업의 당위성에 대해서만 설명하고 있을 뿐 실적, 개발에 따른 효과에 대해서는 설명하고 있지 않고 있어, 과학기술분야 사업이 효과성을 제고하기 위해 적절히 관리되고 있다고 판단하기 어려운 측면이 많다는 것도 사실이다. 사업분류의 목적이 효율성이 없는 사업에 대해 존재 여부를 포함한 운영방식에 대해 검토를 하는 것이니 만큼, 슈퍼컴퓨터를 개발함으로써 얻게 되는 편익이 어느 정도 될 것이라는 것을 제3자인 국민들에게 설득시킬 수 있도록 설명해야 하나, 사업의 효과성에 대한 충분한 설명이 있었다고 보기 어렵다. 따라서 효과성이 모호한 사업에 매년 막대한 예산을 투입할 수 없다는 평가자들의 견해는 타당한 주장이라고 판단된다.

V. 결론 : 예산 삭감 수단으로서의 사업분류

현재 재정지출이 급증하는 많은 나라에서 이를 억제하기 위해 개혁을 실시하고 있는데, 이러한 개혁의 방향은 자율, 성과, 책임으로 특징지어질 수 있다. 우리나라의 경우도 2000년~2002년 성과주의 예산제도의 시범기를 거쳐,

현재 재정지출이 급증하는 많은 나라에서 이를 억제하기 위해 개혁을 실시하고 있는데, 이러한 개혁의 방향은 자율, 성과, 책임으로 특징지어질 수 있다.

일본의 사업분류는 급박한 일정 및 판단을 위한 근거자료의 부족 등으로 충분한 효과를 거두지 못하였다고 할 수 있다. 사업의 유효성에 대해 심층적으로 평가하는 사업평가를 통해서도 사업의 존재를 결정하기는 어려운 것으로 알려져 있다.

2005년부터는 재정사업자율평가제도 시행을 통해 재정지출의 효율화를 도모하고 있다. 일본에서 실시된 사업분류 역시 성과와 책임을 중심으로 예산사업의 효율화를 추구한 것이라 할 수 있다.

2009년도에 일본에서 실시된 사업분류는 예산심의 과정의 공개를 통해 기존의 관습에 젖은 예산심의 방식을 타파하였다는 점에서 국민들의 지지를 받았다. 그 동안 검증을 받지 않았던 사업들에 대해 원점에서 검토함으로써, 사업의 효율성을 검토하는 계기가 될 것으로 예상된다.

그러나 일본의 사업분류는 급박한 일정 및 판단을 위한 근거자료의 부족 등으로 충분한 효과를 거두지 못하였다고 할 수 있다. 사업의 유효성에 대해 심층적으로 평가하는 사업평가(program evaluation)를 통해서도 사업의 존재를 결정하기는 어려운 것으로 알려져 있다. 하물며 검토(review) 수준의 성과평가로서 사업의 효율성을 측정하여 예산삭감에 직접적 근거자료로 사용하는 것은 무리가 있다고 판단된다. 실제로 <부록 1>에 제시한 바와 같이 제1차 사업분류를 위해 제출된 사업설명서를 검토한 결과, 제시된 대부분의 성과지표가 산출지표이며 목표치 설정도 근거가 부족한 것으로 여겨진다.

집권당의 다수 계파가 정국을 주도하는 일본의 정치적 행태 및 예산당국인 주계국 주도의 사업분류가 계속된다면 사업분류를 통한 예산삭감으로 재정지출에 큰 변화를 가져올 것으로 기대하기는 어렵다. 따라서 현행의 방식으로 계속하여 사업평가를 실시한다면 사업분류의 결과가 예산편성 과정에 그대로 적용되기는 어려울 것이며, 이에 따라 사업분류에 대한 기대감도 저하될 것으로 우려된다. 일본의 정치행태가 단기간 내에 변화할 것으로 기대하기 어려운 만큼, 사업분류가 예산사업의 지출 억제수단으로서 효과를 발휘하기 위해서는 무엇보다도 예산사업에 대한 정확한 평가가 필요하다. 이를 위해서는 각 예산사업의 효과성을 적절히 측정하기 위한 평가체계의 구축이 우선되어야 할 것이며, 효과성을 둘러싼 분쟁의 소지가 많은 주요 사업에 대해서는 주기적으로 심층적인 사업평가가 필요하다고 여겨진다. KIPF

<참고문헌>

서세욱, 『일본의 예산편성 개혁사례』, 국회예산정책처, 2010
 원중학, 『일본 민주당 정권의 경제정책』, 『재정포럼』 한국조세연구원 161, 2009. 11
 行政刷新會議, 『行政刷新會議議事録』(1~5回)

行政刷新會議ワーキングチーム, 「事業仕分けの評価コメント集」
 財務省主計局, 「行政刷新會議の事業仕分けの評価結果の反映」, 2010

부록 1 슈퍼컴퓨터 개발사업에 관한 검토의견 및 반응

- 1) 슈퍼컴퓨터 개발사업에 대한 사업분류 검토의견
 - 10페타 슈퍼컴퓨터의 개발 자체가 사업의 목적. 거액의 세금을 투입하여 세계 최고수준의 슈퍼컴퓨터를 개발하는 이상, 중요한 것은 슈퍼컴퓨터를 활용하여 어떠한 정책효과를 창출할 것인가를 명확히 하지 않으면 국비 투입은 무리임.
 - 필요최저한의 예산투입으로 재검토함. 내년도는 이 개발계획을 일단 동결하고 계획의 근본적인 재검토를 실시하여야 함.
 - 일단 종합과학기술회의 등에 (안건을 되돌려) 무엇을 위해 무엇이 필요한가를 재검토해야 함. 하드웨어로 싸우기보다는 소프트웨어로 싸워야 함.
 - 종합과학기술회의에 다시 회부하여 재검토. 과학기술의 필요성, 중요성은 이해되나, 국민의 이해를 얻지는 못함. 세계 제일을 추구하는 시대는 아님.
 - 개발체제 자체를 재검토할 필요가 있음. 시스템 부분 등을 삭감.
 - 벡터, 스칼라의 선택도 총괄이 충분하지 않음. 현 단계에서는 충분한 설득력이 없는 '세계 제일'이라는 목적만으로 거액의 투자를 해서는 안됨. 세계최초와 재정상황과의 균형을 고려하면 이제까지의 경위를 고려하여 기초연구부분만을 남겨야 함.
 - 기술은 축적되는 것이므로 현 단계에서 계획을 검토하고, 당초의 목적에 부합하도록 함. 근본적인 변경이 필요.
 - 이제까지의 개발비의 유효이용을 고려하여 재검토. 당초목적은 달성하고 있는가. 왜 NEC가 철퇴하였는가 등의 이유 등을 조사하여 현 단계에서 재검토해야 함. 세계 제일을 지향할 필요는 없음.
 - 슈퍼컴퓨터의 국가전략을 재구축해야 함. 종래의 검토자 이외에 새로운 연구자를 참가시켜 새로운 논의를 공개하면서 진행되어야 함. 현상은 슈퍼컴퓨터의 거함거포주의에 빠진 것은 아닌가? 경쟁의 룰이 변화할 가능성은 없는가? 세계적인 입장에서 위치를 검토해야 함. 아마 일본의 첨단기술 지원에 관한 형태를 바꾸어야 하는가를 검토해야 할 것임.
 - 전략을 재검토를 면밀히 하는 것은 어떤가?

- 도요타도 F1에서 철퇴하였음. 어렵겠지만 전향적인 판단을 해야 함. 연구자가 꿈을 좇는 것만이 아니라, 일반인이 거액의 세금을 투입하는 의의가 있다고 납득할 수 있는 설명을 할 수 없다면 OK라고 할 수 없음. 미일공동등도 검색해야 함.
- (결론) 차세대 슈퍼컴퓨팅기술 추진에 대해서는 폐지 1명, 예산계상 불인정 6명, 예산요구 감액 5명으로 감액의 내용은 반액 이상이었음. 당 WG은 '계획의 동결'로서 내년도의 예산은 거의 불인정에 가까운 감축으로 결론을 내림.

2) 검토의견에 대한 각계의 반응

- 이미 사업분류 실시 이전부터 '종합과학기술회의'가 과학기술예산에 관해 상당히 철저히 평가를 하고 있음에도 불구하고, 행정쇄신회의에서 전혀 다른 각도에서 (예산이) 필요 없다고 판단하고 있는 것은 아닌가?
- 단기적 이익을 추구하는 경향이 있는 사업분류 자체가 중장기적 시야를 고려해만 하는 과학기술을 평가하는 것은 적합하지 않다.
- 선진 각국이 나라의 위신을 걸고 슈퍼컴퓨터 개발에 전력을 기울이고 있다. 일단 동결하면 다른 나라에 추월을 당한다.(노요리 요시지 이화학연구소 소장)
- 일본은 자원이 부족한 나라로 이노베이션을 추진하여 새로운 성장을 꾀하지 않으면 안되므로, 과학기술예산을 증액해야 한다. (미타라이 후지오 경 단련 회장)
- 하토야마 수상: 과학관련 예산의 대폭적인 삭감에 대해 논의를 멈추고 생각할 필요도 발생할 가능성도 있다.
- 가와바타 문부과학성 장관: 하토야마 내각의 방침은 과학기술의 중시이므로 예산확보를 지향할 방침이다.
- 간 나오토 과학기술담당장관: 슈퍼컴퓨터는 대단히 중요하므로 평가를 재고할 필요가 있다. 사업분류가 최종결론은 아니다.

부록 2 사업분류에 사용한 사업설명서 지표 검토 결과 (일부)

사업	지표 수	결과 지표	비 고
1-1	4	0	목표치 설정이 실적치에 근거하지 않음
1-2	3	3	목표치 설정이 실적치에 근거하지 않음
1-3	8	0	* 5개 사업으로 구성, * 유사한 사업에 동일 지표 사용
1-4	1	1	목표치 설정의 근거 미약
1-5	3	1	목표치 설정의 근거 미약
1-6	2	1	
1-7	2	1	* 결과지표를 사용하고 있으나 당 사업을 통한 기여도를 분리할 수 없음
1-8	2	2	* 결과지표를 사용하고 있으나 지표와 당 사업목적과의 인과관계 불명확
2-1	1	1	* 결과지표 사용하고 있으나 당 사업을 통한 기여도를 분리할 수 없음
2-2			지표 설정하지 않음 (초년도 사업)
2-3	4	0	목표치 설정의 근거 미약
2-4	2	1	* 2개 사업이 동일한 지표 사용
2-5			* 결과지표를 사용하고 있으나 지표와 당 사업목적과의 인과관계 불명확
2-6	3	0	* 4개의 사업으로 구성, * 3개 사업은 지표 설정하지 않음 * 제시된 지표도 사업목적과 전혀 무관
2-7	2	2	
3-1	9	8	* 3개의 사업으로 구성, * 결과지표 8개 모두 만족도
3-2	2	0	목표치가 구체적이지 못함
3-3	16	2	* 2개 사업으로 구성, * 결과지표를 사용하고 있으나 당 사업을 통한 기여도를 분리할 수 없음
3-4	8	3	* 4개의 사업으로 구성
3-5	5	0	* 4개의 사업으로 구성, 2개 사업의 지표가 동일 * 1개 사업의 경우 성과지표를 제시하지 않음
3-6	12	3	* 4개의 사업으로 구성, * 1개 사업은 지표를 설정하지 않음 * 1개 사업은 전년도와 다른 지표 사용
3-7	5	0	* 2개 사업으로 구성, 1개 사업은 지표를 설정하지 않음
3-8	1	0	* 2개 사업으로 구성, 1개 사업은 지표를 설정하지 않음