

일본 정책평가제도의 입법평가적 기능

이 상 윤*

〈국문초록〉

일본에서는 국민에 대한 행정의 설명책임의 철저, 국민본위의 효율적이고 질 높은 행정의 실현, 국민적 시점에 선 성과중시의 행정으로의 전환을 목적으로 정책평가제도가 도입되어 있다. 이 연구에서는 일본의 정책평가제도의 연혁 및 제도적 특징, 문제점 및 과제 등을 고찰하고, 이를 통하여 입법평가 관련기능을 도출함으로써 우리나라에 주는 시사점을 발견하고자 한다.

연구의 구체적인 내용을 살펴보면, 우선 II에서는 정책평가제도의 도입배경과 그 경과를 민주당의 행정감시원 구상 및 지방공공단체에 대한 감찰권한의 상실, 중앙성청 등 개혁의 구체화, 표준적 가이드라인의 책정, 정책평가법의 제정을 중심으로 살펴보았다. III에서는 현행 정책평가제도의 개요 및 특징을 목적과 개념, 실시주체, 평가의 방식 및 수법, 평가기준을 중심으로 살펴보고, 그 운용실태를 파악함으로써 특징을 명확하게 하였다. IV에서는 정책평가제도의 과제와 전망을 현행 제도의 문제점을 파악함으로써 살펴보고, 기능적 과제로서 입법평가적 기능의 가능성을 제시하였으며, 우리나라에 대한 시사점을 파악하였다.

이러한 고찰을 통하여 일본의 정책평가에 있어서의 정책의 개념, 평가의 방식, 평가의 기준 등이 현재 우리나라에서 행해지고 있는 입법평가와 거의 유사한 구조를 취하고 있는 것으로 나타났다. 외면적으로는 일본은 입법평가의 불모지 내지 사각지대로 비춰질 수 있지만, 실질적으로는 입법평가의 아레나라고 할 수 있으며, 영미나 유럽 중심적 연구를 탈피하고, 우리에게 필요한 무기와 전술의 실체에 관한 심도 있는 연구의 필요성을 주장하였다.

※ **주제어**: 입법평가제도, 정책평가제도, 정책평가제도의 개념, 정책평가제도의 방식, 정책평가제도의 기준, 규제영향분석제도

* 한국법제연구원 부연구위원

-
- I. 들어가며
 - II. 정책평가제도의 도입배경 및 경과
 - 1. 행정감시원 구상 및 감찰권한의 상실
 - 2. 중앙성청 등 행정개혁의 구체화
 - 3. 표준적 가이드라인의 책정 및 법제화
 - III. 정책평가제도의 개요 및 특징
 - 1. 정책평가의 목적 및 개념
 - 2. 정책평가의 실시주체
 - 3. 정책평가의 방식 및 수법
 - 4. 정책평가의 기준 등
 - 5. 정책평가제도의 특징 및 운용실태
 - IV. 정책평가제도의 과제 및 전망
 - 1. 정책평가제도의 문제점
 - 2. 정책평가의 제도적 과제와 전망
 - 3. 기능적 전망과 시사점 및 과제
 - V. 나오며
-

I. 들어가며

최근 규제영향분석(행정규제기본법 제7조), 환경영향평가·교통영향평가·재해영향평가·인구영향평가(환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법), 성별영향평가(여성발전기본법 제10조), 부패영향평가(부패방지법 제20조의 2) 등 다양한 분야에서 영향평가가 필수적인 요소로 강조되고 있으며, 이로부터 “평가의 홍수”¹⁾라는 표현이 사용되기도 한다. 이러한 영향평가제도와 함께 2000년 초부터 스위스, 독일 등 유럽국가에서 논의되고 제도화되어 운용되고 있는 입법평가 또는 입법영향평가(Gesetzesfolgenabschätzung)에 대한 연구가 한국법제연구원을

1) 최윤철, 입법평가의 제도화에 관한 연구, 토지공법연구 제28집(2005), 326면.

비롯한 다수의 전문가에 의하여 적극적으로 추진되고 있다.²⁾ 여기에서 말하는 입법평가란 일반적으로 입법적 성격을 지닌 국가적 조치에 대한 평가, 즉 실질적 의미의 법률에 대한 평가를 의미하며, 이를 위하여 법형식을 구비한 규범이 전체적 적용영역에 대하여 미치는 재정적·비재정적, 의도적·비의도적 영향 전반을 분석하는 것으로서 사전적·병행적·사후적 평가로 포괄하는 개념으로 정의되고 있다.³⁾

이와 관련하여 일본에서도 정책을 그 효과나 실시 후의 사회경제정세의 변화에 기초하여 적극적으로 재검토하기 위하여 2001년 1월에 행해진 중앙성청 등 개혁의 일환으로 정책평가제도를 도입하고 있다. 즉, 2001년 6월에는 “행정기관이 행하는 정책의 평가에 관한 법률”(이하 이를 “정책평가법”이라 함)이 제정되어 2002년 4월부터 시행되고 있다. 이 정책평가법에 따라 각 부성은 소관정책에 대하여 그 정책효과를 파악하고, 이를 기초로 하여 필요성·효율성·유효성 등의 관점에서 스스로 평가하여 그 평가결과를 해당 정책에 적절하게 반영하는 구조를 취하고 있다.⁴⁾ 이러한 정책평가제도는 평가대상이 되는 정책이 정치·경제·사회 및 환경에 미치는 영향을 사전에 예측하거나 또는 그 결과를 사후에 평가하여 정책의사결정자에게 부정적인 영향을 최소화할 수 있는 정책대안을 지속적·의무적으로 제공하기 위한 것으로 파악할 수 있다.

그런데 일본의 경우는 “국민생활의 기초를 형성하는 포괄적·종합적인 입법에 대해서는 입법평가에 적합하지 않다”⁵⁾는 견해로부터 알 수 있는 바와 같이 실질적 의미의 법률 또는 법형식을 구비한 규범에 대한 입법평가에 대하여는 소

2) 대표적인 연구로는 박영도, 입법학입문, 한국법제연구원, 2008 ; 김대희·강현철·류철호, 입법평가기준과 평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008 ; 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008 ; 윤광진, 사전적 입법평가 방법론 연구, 한국법제연구원, 2008 외 다수의 문헌을 들 수 있다.

3) 박영도, 입법학입문(상권), 534-535면. 또한 여기에서는 독일 및 스위스 등에서 사용되고 있는 입법평가의 개념을 소개하면서 그 개념적 다양성을 서술하고 있다.

4) 東 信男, 政策評價制度の課題と展望, 会計検査研究 第32号(2005), 245頁.

5) 大石 眞, 立法府の機能をめぐる課題と方策, 입법평가와 입법계획 그리고 정책평가(한·일 법제전문가 초청워크샵 자료집), 한국법제연구원, 2007, 22, 33-34면.

극적인 입장을 취하고 있다. 즉, 일본에서의 입법평가는 법안의 준비·기초·작성·협의단계 및 내각법제국의 심사단계, 국회에서의 심사단계(참고인, 공청회, 수정협의 등) 등 입법과정의 모든 단계에서 행해지고 있는 것으로, 또한 사후평가의 경우는 사법심사의 단계에서 행해지는 것으로 파악하고 있다.⁶⁾

다만, 후술하는 바와 같이 정책평가제도의 구체적인 내용을 살펴보면, 입법평가 관련기능을 수행하고 있음을 알 수 있으며, 이에 관한 고찰은 우리나라의 입법평가 수법개발 및 제도화에 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 이러한 관점에 입각하여 본고에서는 일본의 정책평가제도의 연혁 및 제도적 특징, 문제점 및 과제 등을 고찰하고, 이를 통하여 입법평가 관련기능을 도출해 보고자 한다.

II. 정책평가제도의 도입배경 및 경과

1. 행정감시원 구상 및 감찰권한의 상실

(1) 민주당의 行政監視院 구상

행정평가제도 도입은 1996년에 당시의 야당인 민주당이 제안한 “행정감시원 법안”에서 그 단을 발한다. 즉, 이 안에서는 총무청 행정감찰국을 국회로 이관하여 독립행정위원회적 조직인 행정감시원⁷⁾으로 하고, 국회의 상임·특별위원회나 국회의원의 요구에 대응하여 행정기관의 업무를 감시·평가하며, 법률의 제정·폐지나 예산의 의결에서 의견을 제시하는 기능을 수행하도록 제안되었다.

6) 伊藤和子, 日本の立法過程における立法評価, 입법평가와 입법계획 그리고 정책평가(전계), 204-205면 참조.

7) 행정감시원은 미국의 회계감사원(General Accounting Office, GAO)을 모방한 것으로서 “일본판 GAO”라고도 불려지고 있다. 미국의 회계감사원이 행하는 평가의 종류는 Process Evaluation, Outcome Evaluation, Impact Evaluation, Cost-Benefit and Cost-Effectiveness Analyses가 있다. 이에 대한 상세는 高崎正有, プログラム評価—ロジックモデルを活用した公共経営の実践—, SRIC Report 第7巻 第1号(三和総合研究所, 2001), 56-70頁 참조.

이 법안은 헌법상 권력분립(일본국헌법 제65조, 행정권의 귀속)의 관점에서 정부·자민당의 반대에 직면하여 1998년에 국회법의 일부개정예에 의한 중의원결산·행정감시위원회 및 참의원행정감시위원회의 설치로 끝났지만, 행정감찰관계자에 대하여 강한 위기감을 유발하였다.

(2) 지방공공단체에 대한 감찰권한의 상실

2000년 4월에 실시된 지방분권일괄법의 시행에 따라 이른바 기관위임사무가 법정수탁사무화됨에 따라 그 때까지 총무청설치법(1983년 법률 제79호) 제4조(소관사무 및 권한) 제13호 및 제5조(장관) 제5항을 근거⁸⁾로 하여 지방공공단체의 대부분의 업무에 대하여 강제적 권한으로서 실시되어 온 총무청의 행정감찰은 강제적인 권한사무가 아니라 임의적 협력에 의한 소관사무의 범위 밖으로 되었다.⁹⁾ 즉, 법정수탁사무에 대하여는 새로이 총무청설치법 제4조 제13의 2호에서 “지방자치법(1947년 법률 제67호) 제2조 제9항 제1호에서 규정하는 법정수탁사무에 해당하는 지방공공단체의 사무(각 행정기관의 업무와 일체로 파악할 필요가 있는 것에 한한다)의 실시상황에 관하여 조사하는 것”이 총무청 행정감찰국의 소관사무로 되었지만, 이에 대하여는 신설된 같은 법 제5조 제6항에서 이 경우 미리 관계 지방공공단체의 의견을 듣도록 함으로써 행정감찰국이 국가업무와의 일체성 입증책임과 지방공공단체의 의견청취의무를 부담하게 되었다.

8) 총무청설치법 제4조 제13호에서는 “전호의 감찰과 관련하여, ……국가의 위임 또는 보조에 관한 업무의 실시상황에 관하여 필요한 조사를 하는 것”으로 되어 있고, 제5조 제5항에서는 “장관은 각 행정기관의 업무감찰과 관련하여 제4조 제13호에서 규정하는 업무에 대하여 서면에 의하거나 실지로 조사할 수 있다. 이 경우 조사를 받는 것은 그 조사를 거부할 수 없다”고 규정하고 있다.

9) 즉, 새로이 총무청설치법 제4조 제13의 2호에서는 “지방자치법(1947년 법률 제67호) 제2조 제9항 제1호에서 규정하는 법정수탁사무에 해당하는 지방공공단체의 사무(각 행정기관의 업무와 일체로 파악할 필요가 있는 것에 한한다)의 실시상황에 관하여 조사하는 것”이 총무청행정감찰국의 소관사무로 되었지만, 이에 대하여는 신설된 제5조 제6항에서 “이 경우는 미리 관계 지방공공단체의 의견을 듣는다”로 되어 행정감찰국이 국가의 업무와의 일체성 입증책임과 지방공공단체의 의견청취의무를 부담하게 되었다.

특히 구역별로 설치되는 관구행정감찰국 및 府縣 단위로 설치되는 행정감찰사무소가 행하여 왔던 지방감찰의 경우 거의 지방공공단체의 사무를 대상으로 할 수 없게 되어 실제운용상 행해지지 않게 되었다.

2. 중앙성청 등 행정개혁의 구체화

(1) 행정개혁회의에서의 논의

1996년 11월 21일 제2차 橋本내각은 총리직속으로 행정개혁비전을 검토하는 심의회로서 행정개혁회의를 설치하였다. 설치초기 행정개혁회의에서는 정책평가 관련논의가 거의 행해지지 않았지만, 9월 17일에 개최된 제29회회합에서는 정책의 입안·경과·결과에 대한 평가시스템의 정비 필요성이 제기되었다.¹⁰⁾ 그 후 11월 12일의 제36회회합(집중심의) 등을 거쳐 12월 3일에 제출된 최종보고서에서는 정책입안·실시부문의 연계와 정책평가에서 정책평가체제의 확립을 요구하면서, 평가기능의 충실 필요성, 각 성에서의 평가기능의 강화, 평가결과의 공개 등 구체적인 사항들을 요청하고 있다.¹¹⁾

(2) 중앙성청등개혁기본법의 제정

정부는 이 최종보고서를 받아 12월 4일의 임시각의에서 최종보고서를 최대한 존중한다는 취지를 결정하고, 1998년 2월 17일에는 중앙성청등개혁기본법안을 각의에서 결정하여 국회에 제출, 6월 9일에 성립하였다(1998년 법률 제103호). 이 중앙성청등개혁기본법에서 정책평가 관련규정을 살펴보면 아래의 <표-1>과 같다.

10) 즉, 1997년 9월 3일에 중간보고서(<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/0905nakaho-01.html>)가 발표되기까지는 정책평가에 관하여 거의 논의되지 않았지만, 9월 17일의 제29회회합에서는 사무국이 제출한 “중간보고 및 금후의 과제 등에 관한 위원의견의 정리”에서 “정책의 입안, 경과, 결과에 대한 평가시스템을 정비할 것”의 필요성이 제기되었다.

11) 행정개혁회의 최종보고서(<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>) 참조.

〈표-1〉 중앙성성등개혁기본법의 정책평가 관련규정

<p>제4조(중앙성청 등 개혁의 기본방침) 정부는 다음 각 호에서 열거하는 기본방침에 기초하여 중앙성청 등 개혁을 추진할 책무를 진다.</p> <p>1-5. 생략</p> <p>6. <u>국민적 관점에 입각하고, 내외의 사회경제정세의 변화를 고려한 객관적인 정책평가기능을 강화함과 동시에 평가의 결과가 정책에 적절하게 반영되도록 할 것</u></p> <p>7-8. 생략</p> <p>제17조(총무성의 재편방침) 총무성은 다음 각 호에서 열거하는 기능 및 정책의 존재 방식을 고려하여 편성한다.</p> <p>1. 생략</p> <p>2. <u>행정의 평가 및 감시 기능에 대하여 부성의 관계부문의 연계, 객관적이고 공정한 평가방법의 확립, 평가의 신속화, 평가결과의 공개 및 부성의 정책에의 반영, 조사대상의 확충 및 권한의 명확화 등 그 충실을 도모함과 동시에 당해 기능을 공공사업에 있어서 비용효과분석의 구조 확립 및 실효성 확보를 위하여 활용할 것</u></p> <p>3-9. 생략</p> <p>제29조(정책평가 등) 정부는 제4조 제6호의 기본방침에 따라 다음 각 호에서 열거하는 바에 따라 정책평가기능의 충실·강화를 도모하기 위한 조치를 취한다.</p> <p>1. <u>부성에서 각각 그 정책에 대하여 엄정하고 객관적인 평가를 행하기 위한 명확한 평가부문을 확립할 것</u></p> <p>2. <u>정책평가의 종합성 및 더욱 엄격한 객관성을 담보하기 위하여 부성의 범위를 넘어 정책평가를 행하는 기능을 강화할 것</u></p> <p>3. <u>정책평가에 관한 정보공개를 진행함과 동시에 정책의 기획입안을 행하는 부문이 평가결과의 정책에 대한 반영에 대하여 국민에게 설명할 책임이 있음을 명확하게 할 것</u></p>

이와 같이 중앙성성등개혁기본법의 내용을 보면, 부성에 의한 정책평가와 부성의 범위를 넘은 정책평가라는 이중구조가 법률에서 명문화되었다는 점은 인

정할 수 있지만, 행정감찰의 기능을 여기에 어떻게 대응시킬 것인가에 대하여는 아직 명확하지 않다는 점을 알 수 있을 것이다.

(3) 중앙성청 등 개혁의 구체화

중앙성청등개혁기본법에 기초하여 1998년 6월에 내각관방에 중앙성청 등 개혁추진본부가 설치되어 여기에서 중앙성청 등 개혁의 구체적 안을 작성하게 되었으며, 정책평가제도에 대하여는 총무청 행정감찰국이 검토를 담당하게 되었다. 중앙성청 등 개혁추진본부는 1999년 4월 27일 중앙성청 등 개혁관련 17법안¹²⁾의 각의결정과 동시에 중앙성청 등 개혁의 추진에 관한 기본방침을 결정하였다. 정책평가제도에 대하여는 이 방침 중에서 각 부성의 정책평가, 총무성의 정책평가, 정책평가의 결과 등의 공표, 총무성의 행정평가·감시 등에 대하여 개략적인 방침이 제시되었다. 이 방침에서는 총무성에 총무청 행정감찰국을 개조하여 설치되는 행정평가국이 부성과 연계하면서 부성이 정책평가의 실시요령, 평가기준 등을 책정하기 위한 표준적 가이드라인을 책정하여 각 부성에 대하여 제시하도록 되었으며, 총무성의 평가기능이 정책평가와 정책평가를 제외한 행정평가·감시의 기능으로 나누어졌다. 또한 국가행정조직법의 일부를 개정하는 법률안 중 개정될 국가행정조직법 제2조 제2항에서는 정책평가를 조직구성의 기본원칙으로 규정되어 있다.¹³⁾ 이 법안은 내각부설치법과 함께 7월 16일에 법률로서 공포되었지만, 양 의원의 심의과정에서는 행정평가의 실효성을 높이기 위하여 행정평가법(가칭)의 제정검토에 착수해야 한다는 지적이 있었다.

총무청 행정감찰국은 중앙성청 등 개혁관련법안의 성립과 함께 8월 11일부터 정책평가의 수법 등에 관한 연구회를 개최하였으며, 이 연구회는 2000년 2월에

12) 여기에는 내각법의 일부를 개정하는 법률안, 내각부설치법안, 국가행정조직법의 일부를 개정하는 법률안, 각 부성설치법안, 독립행정법인통칙법안 등이 포함되어 있다.

13) 국가행정조직법 제2조 제2항에서는 “국가의 행정기관은 내각의 통할 하에 그 정책에 대하여 스스로 평가하고, 기획입안을 하며, 또한 국가의 행정기관의 상호 조정 및 연락을 도모하여 모두 일체로 되어 행정기능을 발휘하도록 해야 한다”고 규정하고 있다. 이와 같은 취지의 규정으로는 내각부설치법안 제5조 제2항을 들 수 있다.

는 “정책평가의 도입을 향한 의견·논점의 중간정리”¹⁴⁾로서 발표하였으며, 6월에는 정책평가의 기본적 존재방식, 정책평가의 표준적 방식의 도입 및 실시의 존재방식 등을 정리한 “정책평가의 도입을 향한 중간정리”를 공표하였고, 12월에는 정책평가의 정착·발전을 향한 과제를 제시하고 있는 “정책평가제도의 존재방식에 관한 최종보고”¹⁵⁾를 공표하였다.

3. 표준적 가이드라인의 책정 및 법제화

(1) 표준적 가이드라인의 책정

정부에서는 1999년 5월부터 각 성청의 정책평가준비담당과장, 중앙성청 등 개혁추진본부 사무국 및 총무청 행정감찰국을 구성원으로 하는 각 성청 정책평가준비연락회의를 개최하고, 정책평가제도를 검토하여 왔다. 이 연락회의에서는 2000년 7월 31일에 정책평가의 수법 등에 관한 연구회의 중간정리의 내용을 기본으로 하여 중앙성청 등 개혁에 관한 기본방침에서 제시된 각 부성의 정책평가 실시지침으로서 “정책평가에 관한 표준적 가이드라인”(이하 “표준적 가이드라인”이라 함)¹⁶⁾을 책정·공표하였으며, 이로부터 정책평가제도가 운용되기 시작한 것이다. 그 주요내용을 살펴보면 <표-2>와 같다. 다만, 제도의 실효성과 국민의 신뢰성을 확보하기 위해서는 명확한 법률상의 제도화가 필요하다는 관점에서 표준적 가이드라인에 기초한 평가결과를 기다리지 않은 채 후술하는 바와 같이 정책평가법이 제정되어 이에 기초한 제도로 이행하게 된다.

14) 총무성 홈페이지<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/honbun.htm> 참조.

15) 총무성 홈페이지<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/matome1.htm> 참조.

16) 총무성 홈페이지<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/gaido-gaidorain1.htm> 참조.

〈표-2〉 표준적 가이드라인의 주요내용

- ㉠ 정책평가의 목적
- ㉡ 정책평가의 기본적 구조
 - 정책평가의 개념
 - 정책평가의 대상
 - 정책평가의 실시주체
 - 제3자의 활용방식
- ㉢ 정책평가의 실시에 있어서의 기본적 사고방식
 - 평가의 時點 및 視點
 - 평가의 일반기준 등
 - 평가의 방식 및 실시의 사고방식
 - 평가결과의 정책에 대한 반영
 - 평가결과 등의 공표
- ㉣ 각 부서의 정책평가
 - 실시주체 · 조직
 - 정책평가 실시요령의 작성 등
- ㉤ 총무성의 정책평가
 - 총무성의 역할
 - 정책평가 실시요령의 작성 등
 - 행정평가 · 감시와의 관계
- ㉥ 기타
 - 정책평가 관계부문의 연계
 - 인재의 양성 · 확보
 - 정책평가에 관한 정보의 정비 등

(2) 정책평가제도의 법제화

정책평가제도의 법제화와 관련해서는 2000년 7월에 총무청장관 하에 정책평가제도의 법제화에 관한 연구회가 발족되고, 12월에는 “정책평가제도의 법제화에 관한 연구회보고”¹⁷⁾를 정리하여 공표하였다. 또한 2000년 12월 1일 각의결정에

17) 총무성 홈페이지(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/houseika.htm) 참조.

된 “행정개혁대강”에서는 이 연구회에서의 검토를 기초로 가능한 한 빨리 초안을 작성하여 정기국회에 제출하자는 취지의 제안이 있었다. 이를 받아 정부는 2001년 3월 21일에 “행정기관이 행하는 정책의 평가에 관한 법률안”을 국회에 제출하였으며, 이 법률안은 6월 29일에 2001년 법률 제86호로서 공포되었으며, 그 주요내용은 <표-3>과 같다. 이 법률의 규정에 기초하여 “정책평가에 관한 기본방침”(이하 “기본방침”이라 함)이 각의에서 결정되었으며, 법률의 시행령도 제정되어 2002년 4월 1일부터 시행되고 있다. 이 정책평가법에 의하여 정책평가는 국가의 모든 행정기관에서 실시할 것이 의무화되고, 각 부성에서는 독자적으로 기본계획이나 실시계획을 책정하고 있으며, 평가결과를 공표하고 있다.

<표-3> 정책평가법의 주요내용

- ㉠ 정책평가의 목적(제1조)
- ㉡ 정책평가의 실시주체(제2조 제1항)
- ㉢ 정책의 정의(제2조 제2항)
- ㉣ 정책평가의 존재방식(제3조 제1·2항)
- ㉤ 평가결과의 예산작성 등에서의 활용(제4조)
- ㉥ 정책평가에 관한 기본방침의 책정·공표(제5조 제1·5항)
- ㉦ 사후평가의 실시계획의 책정·공표 및 사후평가의 실시(제7조, 제8조)
- ㉧ 사전평가의 실시(제9조)
- ㉨ 평가서의 작성·공표(제11조)
- ㉩ 총무성이 행하는 정책의 평가(행정기관이 행하는 것과 구별)(제12-18조)
- ㉪ 정책평가의 실시상황 및 정책에 대한 반영상황에 관한 보고서(백서)의 작성, 국회에의 보고, 공표(제19조)
- ㉫ 검토(재검토조항)(부칙 제2조)

Ⅲ. 정책평가제도의 개요 및 특징

1. 정책평가의 목적 및 개념

(1) 정책평가의 목적

표준적 가이드라인에 따르면, 정책평가는 ㉠ 국민에 대한 행정의 설명책임의 철저, ㉡ 국민본위의 효율적이고 질 높은 행정의 실현, ㉢ 국민적 시점에 선 성과중시의 행정으로의 전환을 목적으로 도입되었다고 한다(정책평가법 제1조 참조). 즉, 정책평가의 실시를 통하여 행정과 국민 사이에 나타나는 행정활동에 관한 정보의 편재(비대칭성)를 개선하고, 행정의 투명성을 확보함으로써 국민에 대한 행정의 설명책임을 철저하게 하여 행정에 대한 국민의 신뢰를 향상시킨다는 것이다. 특히 이러한 국민에 대한 행정의 설명책임에는 법령이나 절차의 준수여부라는 절차적 측면에서의 설명책임에 더하여 일정한 자원 중에서 어떠한 것이 효과적·효율적으로 성과를 거둘 것인가와 같이 결과에 대한 설명책임이 있으며, 이를 정책평가를 도입함으로써 실현코자 하고 있는 것이다. 이러한 정책평가제도의 도입에 대하여는 일본의 행정이 지금까지 법률의 제정이나 예산의 획득 등에 중점이 두어져 있어 평가기능이 경시되기 쉬웠다는 점에 대한 반성에 기초하여 정책의 효과에 대하여 사전·사후에 적정하고 객관적인 평가를 하고, 그것을 정책입안부문의 기획입안작업에 반영하는 구조를 충실하게 하기 위한 것으로 평가되고 있다.¹⁸⁾

(2) 정책평가의 개념

정책평가의 개념을 고찰하기 위해서는 정책과 평가를 구분하여 살펴볼 필요가 있을 것이다. 일반적으로 “정책”이란 국가의 행정과제에 대응하기 위한 특정

18) 小林優輔, 政策等の評価における定量的な分析・評価手法, Best Value 第5卷(2004), 16頁 참조.

한 목적이나 목표를 가지고, 이를 실현하기 위한 수단으로서 예산, 인원 등의 행정자원이 조합된 행정활동(案의 단계에 있는 것도 포함)이 목적에 비추어 어느 정도 정리되어 있으며, 행정활동의 실시를 통하여 일정한 효과를 국민생활이나 경제사회에 미치는 것으로 정의되고 있다.¹⁹⁾ 또한 정책평가법에서는 “정책”을 행정기관이 그 임무 또는 소관사무의 범위 내에서 일정한 행정목적 실현하기 위하여 기획 및 입안하는 행정상의 일련의 행위에 대한 방침, 방책, 기타 그와 유사한 것으로 정의하고 있다(제2조 제2항). 이러한 정책은 목적과 수단의 관계에서 보아 정책(협의), 시책, 사무사업이라는 삼층적 구분도 행해지고 있다. 즉, 흔히 협의의 “정책”은 행정과제의 기본방침을, “시책”은 정책목적 실현하기 위한 구체적 방법(법률 등 제도, 보조금 등 예산, 세제 등)을, “사무사업”은 각 시책(특히 예산) 하에 있는 행정활동의 기본적 단위로 구분되기도 한다.²⁰⁾ 나아가 여기에서 말하는 “평가”는 정책의 효과에 관한 정보·데이터를 수집하고, 합리적인 방법을 사용하여 측정·분석하는 것, 측정·분석된 결과에 대하여 정책의 목적이나 목표 등의 일정한 척도에 비추어 검토하고, 객관적인 판단을 하는 것, 정책의 기획입안이나 그에 기초한 실시를 적정하게 하는데 도움이 되는 정보를 제공하는 것으로 정의되고 있다.

이러한 정책과 평가의 개념에 입각하여 정책평가는 국가의 행정기관²¹⁾이 주체로 되어 정책의 효과에 관하여 측정 또는 분석하고, 일정한 척도에 비추어 객

19) 표준적 가이드라인 <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/gaido-gaidorain1.htm> 및 정책평가제도의 존재방식에 관한 최종보고 <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/matome1.htm> 참조. 이하의 정책평가제도의 개요에 대하여는 별다른 표시가 없는 한 이 자료를 참조로 하였다.

20) 이러한 구분에 대하여는 상대적·이념적인 것으로서 모든 정책이 엄밀하게 구분되는 것은 아니라고 한다. 政策評價研究會, 政策評價の現状と課題—新たな行政システムを目指して—, 木鐸社, 1999, 19頁 참조.

21) 정책평가법에서는 행정기관을 내각부설치법(1999년 법률 제89호) 제4조 제3항에서 규정하는 사무를 관장하는 기관인 내각부, 궁내청 및 내각부설치법 제49조 제1항에서 규정하는 기관(국가공안위원회에서는 경찰청을 제외한다) 및 경찰청, 각 성, 공해 등 조정위원회로 규정하고 있으며(제2조 제1항), 상세는 평가의 실시주체 부분에서 서술하기로 한다.

관적인 판단을 행함으로써 정책의 기획입안이나 그에 기초한 실시를 적절하게 행하는데 도움이 되는 정보를 제공하는 것으로서 기획입안(Plan), 실시(do), 평가(see)를 주요한 요소로 하는 정책의 큰 관리사이클(management cycle) 속에서 제도화된 시스템으로서 실시되는 것으로 정의되고 있다.²²⁾

(3) 행정평가와의 관계

정책평가에 유사한 개념으로 행정평가가 있으며, 이를 비교하면 다음과 같다. 정책평가는 공공정책(Public Policy) 자체에 대한 평가로서 정치영역에도 관련되는 경우가 있음에 대하여 일반적으로 행정평가는 행정관리(인사관리·정원관리 등)의 개선이나 공공행정(Public Administration)의 운영과 체제의 평가라는 의미로 사용된다. 국가의 정책평가는 조직이 추구해야 하는 시책이나 사업이 달성해야 할 목표를 제시하고, 방향성을 결정하는 지침으로서의 역할을 나타내는 정책이나 시책의 효과를 직접 평가하는 점에 의미가 있다. 또한 지방자치단체에서는 행정평가라는 용어가 사용되고 있지만, 이것은 사업측정(Performance Measurement)으로서 대상이 되는 시책이나 사무사업별로 평가지표(Performance Indicators)를 설정하고, 그 업적에 관한 수치평가를 추구함으로써 시책이나 사무사업의 개선으로 연결시키는 것을 목적으로 한다.²³⁾

22) 그 외에도 행정기관이 주체로 되어 어떠한 통일된 목적이나 시점 하에 행정활동을 평가하고, 그 성과를 행정운영의 개선으로 이어가는 것, 나아가 그것을 제도화하여 행정활동 속에 시스템으로서 구축하여 실시하는 것으로 정의되기도 한다. 鈴木康太, 政策評価の新たな方向性, 立命館法政論集 第2号(2004), 322頁 참조.

23) 石橋順三, 政策評価制度—制度運用の課題と展望—, 立法と調査 第269号(2007), 31頁 참조. 국가의 정책평가에서는 개개의 사무사업도 평가대상으로 하고 있지만, 정책·시책단계에 평가의 주안점을 두고 있다. 또한 중앙성청에서는 정책목적의 달성하는 수단인 사무사업평가보다 정책 그 자체의 합리성에 관심이 있고, 정책관청으로서의 정책기획입안 능력이나 정책 그 자체의 질 개선이 중시되고 있다. 특히 정책형성에 있어서 중앙관청의 권한이 지방자치단체에 이양되지 않은 경우가 있기 때문에 중앙관청과의 관계에서 보면, 지방자치단체는 아직 실지관청·사업관청적인 성격이 강하며, 이러한 점에서 사무사업평가나 정책자원의 사용상황의 재검토에 대한 관심이 필연적으로 높아지게 되는 것은 당연하다고 하겠다.

한편 지방자치단체에서 실시되는 행정평가와는 별도로 총무성이 행하는 행정평가·감시가 있으며, 이것은 구 총무청 행정감찰국이 행하였던 행정감찰의 기능을 중앙성청 개혁 후에 총무성 행정평가국이 인계한 것이다. 정책평가가 정책의 필요성·효율성·유효성 등의 관점에서 정책의 개폐를 시야에 두고 행하는 것임에 대하여 행정평가·감시는 정책의 기획입안(Plan)→실시(Do)→평가(See)라는 행정과정 전체에 착안하여 그 적정성을 문제로 하는 점에 차이가 있다.

2. 정책평가의 실시주체

(1) 각 부성 및 총무성

각 부성과 총무성²⁴⁾이 각각 다음과 같은 역할을 분담하면서 정부 전체로서의 객관적·종합적인 정책평가기능을 수행하고 있다. 우선 각 부성은 국가행정조직법 및 내각부설치법에 기초하여 정책을 기획·입안하여 수행하는 입장에서 그 정책에 대하여 스스로 평가를 실시한다. 또한 그 실시에 있어서는 평가의 실시체제, 업무량, 긴급성 등을 감안하면서 각 연도별로 ㉠ 신규로 개시하는 것, ㉡ 일정기간을 경과하여 사업 등이 아직 착수되지 않았거나 완료되지 않은 것, ㉢ 신규로 개시한 제도 등으로서 일정기간을 경과한 것, ㉣ 사회적 상황의 급격한 변화 등에 따라 재검토가 필요한 것을 대상으로 실시하는 등 중점적·계획적으로 수행하고 있다.²⁵⁾

다음으로 총무성은 총무성설치법(1999년 법률 제91호)에 기초하여 정책을 소관하는 각 부성과는 다른 평가담당조직의 입장에서 각 부성의 정책에 대하여 통일적·종합적인 평가를 실시하거나 정책평가의 객관적이고 엄격한 실시를 담보

24) 총무성이라고 하는 경우 “평가의 종합성 및 엄격한 객관성을 담보하기 위하여 평가하는 평가의 전담조직으로서의 총무성”과 “하나의 부성으로서 스스로 그 소관하는 정책에 대하여 평가하는 총무성”이라는 두 개념이 존재하지만, 이하에서는 전자의 개념으로 사용하기로 한다.

25) 新谷浩史, 中央府省の政策評価制度の動向 「分析」, 会計検査研究 第24号(2001), 56-57頁 참조.

하기 위하여 ㉠ 범정부적 차원에서 부성 횡단적으로 평가를 할 필요가 있는 것, ㉡ 복수의 부성에 걸친 정책으로서 종합적인 추진을 위하여 평가할 필요가 있는 것, ㉢ 부성의 평가상황을 기초로 하여 엄격한 객관성을 담보하기 위하여 평가할 필요가 있는 것, ㉣ 기타 정책을 소관하는 부성으로부터의 요청에 기초하여 해당 부성과 연계하여 평가할 필요가 있는 것을 대상으로 평가를 실시한다. 그 실시에 있어서는 평가의 실시체제, 업무량, 긴급성 등을 감안하면서 각 연도별로 평가대상을 중점화하는 등 계획적으로 실시하고 있다.

(2) 외부전문가의 활용

우선 각 부성이 평가를 함에 있어서 ㉠ 고고의 전문성 및 실천적인 지식이 필요한 경우, ㉡ 정책평가의 실시에 있어 객관성의 확보, 다양한 의견의 반영이 강하게 요구되는 경우에는 필요에 대응하여 학식경험자, 민간 등 제3자 등을 활용하고 있다. 이 경우 평가의 대상이 되는 정책의 성질, 평가의 내용 등에 대응하여 ㉠ 학식경험자 등으로부터의 의견청취, ㉡ 학식경험자로 구성된 연구회 등의 개최, ㉢ 외부연구기관 등의 활용, ㉣ 심의회 등의 활용 등의 방법을 채택하고 있다. 다음으로 총무성에 설치된 정책평가·독립행정법인평가위원회²⁶⁾는 민간유식자로 구성되며, 총무대신의 자문에 대응하여 ㉠ 정책평가에 관한 기본사항, ㉡ 총무성이 각 부성의 정책에 대하여 행하는 통일적·종합적인 평가 또는 정책평가의 객관적이고 엄격한 실시를 담보하기 위한 평가에 관하여 중요한 사항(총무성이 행하는 정책평가의 계획, 실시상황, 주요한 권고 등)에 대하여 의견을 진술하도록 되어 있다.

26) 2000년에 정책평가·독립행정법인평가위원회령(2000년 정령 제270호, 이하 “위원회령”이라 한다)에 의하여 설치되었으며, 이 위원회는 정책평가 관련사무로서 정책평가법 및 위원회령에 기초하여 ㉠ 정책평가에 관한 기본방침의 책정·변경, ㉡ 정책평가에 관한 기본적 사항, ㉢ 행정평가국이 행하는 정책평가에 관한 중요사항에 대하여 조사·심의하여 총무대신에게 의견을 진술한다. 또한 독립행정법인평가 관련사무로서 독립행정법인통칙법의 규정에 기초하여 ㉠ 각 부성의 독립행정법인평가위원회가 실시한 평가결과에 대하여 의견을 제시하고, ㉡ 중기 목표기간 종료시에 법인의 주요한 사무 및 사업의 개폐에 관하여 주무대신에게 권고한다.

3. 정책평가의 방식 및 수법

(1) 정책평가의 방식

정책평가는 ㉠ 사업평가(Project Evaluation), ㉡ 실적평가(Performance Evaluation), ㉢ 종합평가(Comprehensive Evaluation)를 그 표준적인 평가의 방식으로 하고 있으며, 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.²⁷⁾ 우선 ㉠ 사업평가는 개개의 사업의 선택을 결정하기 전에 그 채용 또는 선택여부를 결정함에 참고로 하기 위하여 미리 기대효과나 필요비용을 비용효과분석 등의 방법으로 추계·측정하고, 정책의 목적이 국민이나 사회의 요청 등에 비추어 타당성이 있는가, 행정이 담당할 필요성이 있는가, 정책의 실시에 따른 비용에 비추어 정책적 효과를 거둘 수 있는가 등의 관점에서 평가하는 방식이다. 다음으로 ㉡ 실적평가는 행정의 광범위한 분야에서 미리 정책효과에 착안한 달성목표를 설정하고, 그에 대한 실적을 측정하여 평가함으로써 정책의 달성상황에 대한 정보를 제공하는 것을 주된 목적으로 하는 방식으로서 목표의 수치화 등에 의하여 정책의 달성도를 명확하게 하는 것이 기본으로 되어 있다. 실적평가에 의하여 문제점이 있다고 판단되는 시책에 대하여는 사업평가방식이나 종합평가방식에 의한 평가와 연계시켜 개개의 사무사업 등에까지 확장하여 분석·검증하고 있다. 끝으로 ㉢ 종합평가는 정책의 결정부터 일정기간이 경과한 후에 특정한 테마에 대하여 정책효과의 상황을 다양한 각도에서 종합적으로 평가하고, 문제점을 파악함과 동시에 그 원인을 분석하는 방식이다. 이 방식에서는 균형 잡힌 평가가 가능하게 되는 반면, 객관적인 평가기준을 설정하기 어렵기 때문에 일본의 경우 이 방식은 예외적으로 실시되고 있다.²⁸⁾

27) 石橋順三, 政策評価制度—制度運用の課題と展望—(전계), 32-33頁 참조.

28) 종합평가의 예로는 외무성개혁이나 정부개발원조에 있어서의 일반시책, 문부과학성에서의 국제경기력향상시책에 관한 평가 등이 있다.

(2) 사전평가와 사후평가

사전평가는 정책의 결정에 앞서 적절한 정책의 채택이나 실시의 가부를 검토함에 유용한 정보를 제공하기 위하여 행해진다.²⁹⁾ 정책평가법에서는 국민생활이나 사회경제에 미치는 영향이 큰 정책이나 고비용을 필요로 하는 정책 중에서 정령으로 정하는 정책을 결정하고자 하는 경우에는 사전평가를 하도록 의무화하고 있다(제9조). 이러한 사전평가의 대표적인 예라고 할 수 있는 규제영향평가(Regulatory Impact Analysis)는 규제로 발생하는 안정성 향상이나 비용증가 등을 가능한 한 수치화하고, 대체수단과의 비교 또는 학식경험자 등 유식자의 견해도 첨부하는 정책평가라고 하겠다. 일본에서도 규제개혁·민간개방추진3개년계획(2004년 3월 19일 각의결정)에 기초하여 도입이 추진되어 2007년 4월에 정책평가법시행령의 개정(제3조 제6호)에 따라 규제영향평가가 도입되었으며, 2007년 8월 24일에 “규제의 사전평가의 실시에 관한 가이드라인”³⁰⁾을 제정하여 시행하고 있다.³¹⁾

사후평가는 정책의 결정 후 정책효과를 파악하고, 이를 기초로 하여 정책의 재검토·개선, 새로운 정책의 기획·입안 및 그 실시에 반영시키기 위한 정보를 제공한다는 차원에서 행해지고 있다. 사후평가의 실시에 있어서는 행정목적과 수단의 관계를 염두에 두면서 정책평가의 결과를 정책에 적절하게 반영하기 위하여 합리적이라고 인정되는 단위로 행하고 있다. 대상이 되는 정책이 계속 중인 것에 대한 중간적 평가와 대상이 되는 정책이 이미 완료된 경우의 완료 후 평가로 구분되고 있다.

이상의 내용을 기초로 정책평가의 표준적인 방식을 정리하면, <표-4>와 같다.

29) 2007년 9월까지의 정책평가법시행령에 따라 3개의 분야, 즉 연구개발·공공사업(10억円 이상)·정부개발원조에 대하여 사전평가가 의무화되어 있지만, 2007년 3월의 개정에 따라 2007년 10월부터는 모든 규제에 대상이 확대되었다.

30) http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2005/pdf/051216_1_1.pdf. 이것은 “政策評価の実施に関するガイドライン”으로서 이하에서는 “정책평가가이드라인”이라 한다.

31) 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구(전계), 108-109면 참조.

〈표-4〉 정책평가의 표준적인 방식³²⁾

구 분	사업평가	실적평가	종합평가
평가 목적	○ 사무사업의 채용여부나 선택 등에 도움이 되는 정보를 제공	○ 정책의 부단한 재검토나 개선에 도움이 되는 정보를 제공	○ 정책의 효과를 명확하게 함과 동시에 문제점을 해결함에 도움이 되는 다양한 정보를 제공
평가 대상	○ 개개의 사무사업 ○ 시책	○ 각 부서의 주요한 시책 등	○ 특정 테마 ○ 협의의 정책·시책
평가 시점	○ 사전 ○ 필요에 대응하여 사후 검증	○ 사후 ○ 정기적·계속적으로 실적측정 ○ 목표기간 종료시에 달성도를 평가	○ 사후 ○ 일정기간 경과 후가 중심
평가 방법	○ 미리 기대효과나 필요 비용 등을 추계·측정 ○ 도중·사후의 시점에서 사전의 시점에서 행한 평가내용을 기초로 하여 검증	○ 주요한 시책 등에 관하여 성과에 착목한 기본목표를 설정 ○ 그 달성상황을 측정하기 위하여 달성목표를 설정 ○ 목표기간이 종료한 시점에서 목표기간 전체를 총괄하고, 기본목표의 달성도를 평가 ○ 목표의 설정, 실적의 측정, 목표기간 종료시의 평가에 대하여 각 단계에서 결과 등을 공표	○ 정책효과와 발현상황을 다양한 각도에서 종합적으로 평가 ○ 정책·시책의 직접적 효과나 인과관계 등에 대하여 분석 ○ 정책·시책에 관한 문제점을 파악하고, 그 원인을 분석 ○ 정책·시책의 목적 타당성 검토

(3) 정책평가의 분석수법

정책평가의 분석수법에는 ㉠ 정량적 평가와 ㉡ 정성적 평가가 있으며, 정량적 평가는 계산 등에 의하여 산출된 구체적인 수치의 변동 등에 따라 명확하게 결과를 도출하는 수법이고, 정성적 평가는 이론적인 검증을 거친 판단에 따라 결

32) 총무성 홈페이지 <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/QandA/seisaku_hyouka.html>
; 石橋順三, 政策評価制度－制度運用の課題と展望－(전계), 32頁 등을 참조로 하여 작성하였다.

과를 도출하는 수법이다. 정책평가법이나 각의결정에서는 주로 정책효과를 정량적으로 파악할 수 있는 수법을 사용하고, 이것이 곤란한 경우 또는 정책평가의 객관적이고 엄격한 실시의 확보가 어려운 경우에는 정책효과를 정성적으로 파악하는 수법을 사용하도록 하고 있다.³³⁾ 이와 같이 분석방법으로는 정량적 평가를 원칙으로 하고, 가령 정성적 평가를 사용하는 경우에는 가능한 한 객관적인 정보·데이터나 사실을 사용함으로써 정책평가의 객관적이고 엄격한 실시를 확보하도록 하고 있다. 그러나 실제로는 각 부성에서 행해지는 정책평가의 경우 정책의 문제점 파악과 그 원인분석이 정성적으로 행해지고 있고, 정책의 필요성 검증이 법령이나 각의결정, 심의회답신 등을 근거로 하고 있는 경우가 많으며, 대부분의 경우 수집한 정보·데이터의 분석이 정량적으로 명확하게 되어 있지 않은 듯하다.³⁴⁾

4. 정책평가의 기준 등

(1) 평가의 일반기준

정책평가의 기준은 평가의 목적, 평가대상의 성질 등에 따라 상대적인 것으로서 구체적인 기준을 통일적으로 설정하기는 어렵지만, 표준적 가이드라인에서는 기준설정에 기본이 되어야 하는 일반기준으로서 ㉠ 필요성, ㉡ 효율성, ㉢ 유효성, ㉣ 공평성, ㉤ 우선성 등이 제시되어 있으며, 그 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선 ㉠ 필요성에 관한 것으로서, 정책평가의 대상이 되는 정책의 목적 타당성에 대하여 검토하고, 그 정책이 실현하고자 하는 것을 국민이나 사회가 필요로 하고 있는가, 상위의 목적에 비추어 해당 정책의 목적이 타당한가라는 점에

33) 정책평가법 제3조 제2항 ; 정책평가 가이드라인 참조.

34) 2004년 10월 1일부터 2007년 9월말까지 試行된 규제영향평가에서는 3년간 실시된 247건 중 기대되는 효과에 대하여 정량적으로 기재하고 있는 것은 26건으로서 전체의 10.5%에 그치고, 정성적으로 기재하고 있는 것이 221건으로 89.5%에 달하는 것으로 나타나고 있다. 이에 대하여는 “規制影響分析(RIA)の試行的実施状況” (<http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2007/pdf/071026_3_1.pdf>) 참조.

착안하여 평가하고 있다. 또한 국민이나 사회의 요청에 합치되는 경우에도 민간에서 가능한 것은 민간에 위임하고, 행정활동을 필요최소한에 그치도록 하기 위하여 행정의 관여할 필요가 있는가에 대하여 검토하고 있다. 이러한 필요성의 관점에서 평가함으로써 진정으로 실시해야 하는 정책을 중점화·적정화하여 추진할 수 있게 되는 것이다.

정책을 실시하기 위해서는 예산·인원 등의 행정자원을 투입할 필요가 있고, 이와 같이 행정자원과 조합된 행정활동을 통하여 일정한 효과가 발생되며, 행정자원의 적절한 이용과 효율적인 행정의 전개를 위하여 ㉠ 효율성 기준이 적용된다. 이러한 효율성은 제한된 행정자원을 전제로 투입되는 자원의 양과 그것이 발생시키는 효과의 관계가 적절한가를 파악하는 것이다. 단적으로 말하면, 필요한 효과가 보다 작은 양의 자원으로 얻을 수 있는가, 동일한 자원으로 더욱 큰 효과를 얻을 수 있는가를 파악하는 것이다.

㉡ 유효성은 정책을 실시함으로써 본래의 목적이나 목표에 비추어 예상되는 효과를 거둘 수 있는가를 정확하게 파악하는 것이다. 즉, 정책에 의해서 발생하는 효과가 정책의 목적이나 목표를 달성하고 있는가를 나타내는 관점으로서 정책효과의 달성상황을 목적이나 목표에 비추어 보는 것이다. 이러한 정보를 획득함으로써 지금까지 행해진 정책추진방식이 본래의 목적을 실현함에 어느 정도 도움이 되었는가 또는 앞으로 어떠한 방식의 추진이 필요한가를 명확하게 할 수 있는 것이다.

정책에 따라서는 그 효과의 수익이나 비용의 부담을 사회의 다양한 집단 등에 대하여 공평하게 분배하는 것을 본래의 의도로 하는 것이 있다. 이것은 정책의 목적으로부터 보아 효과의 수익이나 비용의 부담에 대하여 어떠한 집단 등에는 유리하거나 불리한 경우를 발생시킬 수 있으며, 이러한 경우에는 ㉢ 공평성 기준이 적용된다. 즉, 정책의 목적에 비추어 정책효과의 수익과 비용의 부담대상을 설정하고, 이것이 공평하게 분배되고 있는가 또는 설정된 대로 분배되고 있는가를 평가하는 것이다.

정책의 실시에 필요한 행정자원에는 한계가 있고, 이로부터 위의 필요성, 효율성, 유효성, 공평성 등의 관점에서 실시 가능하다고 인정되는 정책이라도 반

드시 동시에 실시할 수는 없으며, 여기에서 해당 정책이 다른 정책에 비하여 우선적으로 실시되어야 하는가를 검토하는 ㉔ 우선성이라는 기준이 필요하게 된다.

(2) 관련정보의 공표 및 평가결과의 취급

정책평가법에서는 정책평가활동의 각 단계별로 광범위한 정보의 공개를 규정하고 있으며, 예컨대 정책평가에 관한 기본방침의 공표(제5조 제5항),³⁵⁾ 정책평가에 관한 기본계획의 공표(제6조 제1항 및 제4항),³⁶⁾ 사후평가의 실시계획의 공표(제7조),³⁷⁾ 평가서의 공표(제10조),³⁸⁾ 정책에 대한 반영상황의 공표(제11조),³⁹⁾ 정책평가의 실시상황 및 정책에의 반영상황에 관한 보고서(백서)의 공표(제19조)⁴⁰⁾

한편 정책평가법에 따르면, 평가결과의 취급과 관련하여 행정기관은 정책평가의 결과를 해당 정책에 적절하게 반영하도록 하고 있고(제3조 제1항), 정부는 예산의 작성 및 2 이상의 행정기관의 소관정책으로서 그 종합적인 추진을 도모할 필요가 있는 것의 기획·입안에 있어서 그 결과를 적절하게 활용하도록 노력하도록 하고 있다(제4조). 이러한 평가결과의 활용노력 의무는 정부의 예산에

35) 즉, “정부는 정책평가의 계획적이고 착실한 추진을 도모하기 위하여 정책평가에 관한 기본방침을 책정해야 한다”(제5조 제1항)고 하면서 “총무대신은 이를 공표해야 한다”(제5조 제5항)고 하고 있다.

36) 즉, 행정기관의 장은 3년 이상 5년 이하의 기간별로 정책평가에 관한 기본계획을 정하고, 공표하도록 하고 있고(제6조 제1항), 기본계획을 정한 경우에는 지체 없이 총무대신에게 통지함과 동시에 공표하도록 하고 있다(제4항).

37) 즉, “행정기관의 장은 1년별로 계획기간에 있어서의 사후평가 실시에 관한 계획을 정하고, 공표해야 한다”(제7조)고 하고 있다.

38) 즉, “행정기관의 장은 정책평가를 한 경우 그 결과뿐만 아니라 과정에 관한 정보도 포함된 평가서 및 그 요지를 작성하고, 공표해야 한다”(제10조)고 하고 있다.

39) 즉, “행정기관의 장은 적어도 매년 1회 해당 행정기관에서의 정책평가 결과의 정책에 대한 반영상황에 대하여 총무대신에게 통지함과 동시에 공표해야 한다”(제11조)고 하고 있다.

40) 즉, “정부는 매년 행정기관이 행한 정책평가 및 총무성이 행한 정책평가의 실시상황 및 그 결과의 정책에 대한 반영상황에 관한 보고서를 작성하고, 이를 국회에 보고함과 동시에 공표해야 한다”(제19조)고 하고 있다.

대하여 행정기관이 평가결과를 기계적으로 활용하라는 것이 아니라 중요한 자료의 하나로서 활용할 노력의무를 부과하고 있는 것이다. 또한 총무성이 행하는 정책평가에 대하여는 총무대신은 관계행정기관의 장에 대하여 평가의 결과를 정책에 반영시키기 위하여 필요한 조치를 강구해야 한다는 권고를 하도록 하고 있고(제17조 제1항), 이 권고에 기초한 조치에 대하여 보고를 받을 수 있으며(제2항), 특별한 필요가 있다고 인정되는 경우에는 이와 관련하여 내각총리대신에게 의견을 제시할 수도 있도록 하고 있다(제3항).

5. 정책평가제도의 특징 및 운용실태

(1) 제도적 특징

이상에서 살펴본 바와 같이 일본의 정책평가제도의 특징을 살펴보면 다음과 같다. ㉠ 행정의 자율적 관리·개혁의 구조로서, 특히 각 행정기관의 자기평가가 근저에 존재하고 있다는 점을 특색으로 들 수 있다. 정책평가법이 제정되기 전에 중앙성청 등 개혁의 일환으로 개정된 국가행정조직법에서 국가의 행정기관은 그 정책에 대하여 스스로 평가하고 기획·입안을 하는 것으로 규정하여, 최초로 “정책”을 “스스로 평가”한다는 용어가 사용되었으며, 그 후 내각부설치법에서도 이러한 표현을 사용하게 되었다는 점에서 이를 알 수 있다.

다음으로 ㉡ 각 행정기관에 의한 정책평가 외에 부성을 초월한 평가전담조직으로서 총무성에 의한 평가를 또 하나의 축으로 하고 있다는 점이다. 각 행정기관과 총무성에 의한 평가와 같은 이원적 평가제도는 지방자치단체에서는 찾아볼 수 없는 것이다. ㉢ 정책평가의 객관성, 엄격성, 신뢰성을 확보하기 위한 다양한 제도·절차가 구비되어 있다는 점이다. 예컨대, 각 행정기관의 평가 외에 총무성에 의한 평가가 실시된다는 것, 총무성에 정책평가·독립행정법인평가위원회가 설치되어 있는 것, 정책평가활동의 각 단계에서 광범위한 정보공개가 의무화되어 있는 것, 정책효과의 파악에 있어서 합리적인 수법을 사용하여 가능한 한 정량적으로 파악하는 것 등을 들 수 있다.

그리고 ㉣ 모든 정책분야를 포괄적으로 대상으로 하고 있다는 점이다. 또한

개개의 사업이나 정책에 대한 사업평가, 실적평가에서 주요한 정책에 대한 종합평가까지 다양한 평가를 하나의 법제도에 포괄하고 있다는 점이다. 이것은 각 행정기관·정책분야에 통일적·획일적 평가가 강요되고 있는 것으로 받아들여질 수 있으며, 후술하는 바와 같이 문제점도 지적되고 있다. ㉔ 정책평가제도의 실효성과 국민의 신뢰확보를 위하여 법률에 의하여 제도화되어 있다는 점이다. 또한 정책평가법 부칙 제2조에서 향후 정책평가의 실시상황, 평가수법의 연구개발 동향 등을 고려하여 3년마다 재검토하도록 하고 있는 것도 이를 담보하기 위한 것으로 볼 수 있다.

(2) 운용실태

2009년 5월 22일에 총무성이 발표한 “정책평가 등의 실시상황 및 그 결과의 정책에 대한 반영상황에 관한 보고”⁴¹⁾에 따르면, 2008년도의 정책평가 실시건수는 총 7,088건으로서 전년도의 3,709건에 비하여 대폭적으로 증가하였다. 성별로는 국토교통성이 4,847건, 후생노동성이 770건, 농림수산성이 761건 등으로 나타나고 있으며, 사전평가(정책결정 전에 행하는 평가)는 1,546건, 사후평가(정책결정 후에 행하는 평가)는 5,542건으로 나타나고 있다. 정책평가의 결과반영 상황을 보면, 일반정책(각 부성의 정책 중 공공사업 등을 제외한 것)은 모두 예산요구나 정책에 반영하고 있으며, 그 중에서 정책의 재검토 등을 실시한 비율은 420건 중 162건으로서 38.6%로 나타나고 있다. 공공사업 등(사업채택 후 5년을 경과해도 착수하지 않았거나 10년을 경과해도 완료되지 않은 공공사업 등)의 경우 4개의 성에서 총 22개 사업, 약 2,816억円(총사업비)의 사업을 휴지 또는 중지하였다. 위의 보고서에 기초하여 2008년도 정책평가 실시상황을 정리하면 <표-5>와 같다.

41) 政策評価の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告

(http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2009/pdf/090522_1.pdf) 참조.

〈표-5〉 2008년도 각 부성에서의 정책평가 실시상황

(단위 : 건)

대상정책		사전평가(1,546)	사후평가(5,542)
일반정책	정책 · 시책	○ 정책결정 전 사업평가: 235	○ 개별계속 사업평가〈참고3〉 : 39건 ○ 실적평가 : 312건 ○ 종합평가 : 69건
		235	412
특정4개 분야정책 〈참고1〉	사무 사업	○ 공공사업평가: 963 ○ 연구개발평가: 145 ○ ODA평가: 46 ○ 규제평가: 157건〈참고2〉	○ 미착수·미완료의 사업평가 : 4,236 ○ 완료후·종료시의 사업평가〈참고4〉 : 886
		1,311	5,130

〈참고〉

1. 특정 4개분야 정책이란 정책평가법에 의하여 사전평가의 실시가 의무화되어 있는 연구개발, 공공사업, 정부개발원조(ODA) 및 규제를 말한다.
2. 규제평가의 전년도 건수(116건)은 평가의 의무화가 시작된 2007년 10월 1일부터 2008년 3월 31일까지 공표된 것이다.
3. 개별계속사업평가(39건)은 특정 4개분야의 정책에 관한 평가(8건)를 포함한 것이다.
4. 완료후·종료후의 사업평가(886건)에는 일반정책에 관한 평가(1건)를 포함한 것이다.

IV. 정책평가제도의 과제 및 전망

1. 정책평가제도의 문제점

(1) 평가의 이중적 구조

전술한 바와 같이 중앙성청등개혁기본법에서도 부성에 의한 정책평가와 부성의 범위를 넘은 정책평가라는 이중구조가 명문화되었으며, 그 후의 정책평가법에서도 정책평가의 구조에 대하여 각 부성에 의한 자기평가가 의무화됨과 동시에 총무성이 각 부성의 정책평가의 객관성을 담보하기 위한 평가활동을 실시

하는 이중적 구조를 취하고 있다. 이로부터 각종의 정책을 대상으로 한 각 부성에 의한 내부평가와 총무성이 행하는 객관성 담보평가가 실시되고 있으며, 그 외에도 통일성·종합성 확보평가나 행정평가·감시, 독립행정법인평가 등이 병행적으로 실시되고 있어 “각 부성이 설명책임을 부담하는 대상인 국민의 입장에서 보면 이러한 평가들을 명확하게 식별하기 어렵다”⁴²⁾는 문제점이 지적되고 있다.

(2) 평가수법의 통일성 결여

평가수법과 관련하여 정책평가법에서는 기본적인 틀을 제시하고 있을 뿐, 정부 전체로서의 통일된 방식을 규정하고 있지는 않다. 이로부터 각 부성은 사업평가·실적평가·종합평가 중에서 평가의 대상이나 목적에 비추어 가장 적합한 것을 독자적 재량에 의하여 자유로이 선택하여 실시하는 유연한 방식을 채택하고 있다. 이러한 제도적 구조는 정책평가수법의 혼재에 따른 혼란을 초래하고, 초점이 흐린 평가결과를 산출하고 있다. 특히 공공사업평가 등은 복수의 부성에서 실시하고 있지만, 동일한 방식으로 평가를 실시함이 타당하다고 판단되는 것에 대하여 범정부적으로 통일된 평가방법 및 평가기준을 설정하고 있지 않다는 점을 문제로 지적할 수 있을 것이다.

(3) 객관성 담보의 곤란

자기평가의 의무화로부터 “강제된 자기평가”⁴³⁾라고도 표현되고 있으며, 이러한 자기평가의 경우는 객관성의 담보가 어렵다는 것을 문제점으로 지적할 수 있다. 예컨대 2005년도 외무성의 정책평가에서 당시 정채되어 있었던 한·중관계나 국가연합개혁에 대하여 “목표달성을 향하여 진전이 있었다”는 평가결과에 대하여 명백한 사실인식을 결하고 있다는 비판을 받기도 하였다. 이러한 사례는 스스로 실시한 정책에 부정적인 평가를 내리거나 사업 등을 중지하기 싫어하는 소극적 자세를 취하기 쉬운 정책관청의 의향이 객관적으로 도출해야 하는 평가

42) 石橋順三, 政策評価制度—制度運用の課題と展望—(전계), 35頁.

43) 田辺国昭, 政策評価制度の構築とその課題, 日本労働研究雑誌 第497号(2001), 9頁.

결과에 실제적 영향을 미친다는 것을 나타내고 있다. 나아가 이와 같이 평가결과의 객관성·가치중립성이 요구되고 있음에도 불구하고 평가를 하는 목적은 특정한 가치관을 반영하고 있고, 그 평가목적에 맞는 평가방식이 채택되어 그 방식으로 사용가능한 평가방법이나 평가수법이 사용되고 있기 때문에 정치적으로 편향적인 입장을 정당화하는 수단으로 될 우려가 있다는 점도 문제로 지적할 수 있을 것이다.

(4) 실시의무규정의 결여

전술한 바와 같이 정책평가법이 각 부성에 대하여 실시를 의무화하고 있는 것은 일정한 요건을 갖춘 연구개발, 공공사업 및 정부개발원조에 관한 사전평가(제9조)⁴⁴⁾와 아직 착수하기 않거나 완료되지 않은 정책에 관한 사후평가(제7조 제2항 제2호)⁴⁵⁾에 한정되며, 그 외의 정책에 대하여는 실시를 의무화하고 있지 않다. 또한 기본방침에서는 정책평가의 방식으로서 정책의 특성 등에 대응하여 사업평가, 실적평가, 종합평가나 이러한 주요한 요소를 조합한 방식 등을 사용하도록 되어 있을 뿐, 각 부성에 대하여 통일적인 평가방식의 채용을 의무화하고 있지 않다. 이와 같이 각 부성에 대하여 정책평가의 실시를 의무화하고 있지 않기 때문에 평가의 대상이 되는 정책의 범위, 기본계획·실시계획·평가서의 양식 등이 통일되어 있지 않다. 이로부터 정책평가의 실시상황에 대하여 부성별로 횡단적으로 비교하거나 복수의 부성에서 공동으로 추진해야 하는 정책에 대하여 공통의 업적목표를 설정할 수 없는 실정이다.

44) 정책평가법 시행령에서는 ㉠ 개개의연구개발로서 10억円 이상의 비용이 소요될 것이 예상되는 직할 및 보조사업, ㉡ 개개의 공공적 건설사업으로서 10억円 이상의 비용이 소요될 것이 예상되는 직할 및 보조사업, ㉢ 개개의 무상자금협력으로서 해당 자금의 제공액이 10억円 이상 될 것이 예상되는 프로젝트 관련사업 및 개개의 유상자금협력으로서 해당 자금의 제공액이 150억円 이상 될 것이 예상되는 프로젝트 관련사업으로 규정하고 있다(제3조).

45) 정책평가법 시행령에서는 정책이 결정된 날부터 5년간 미착수 또는 10년간 미완료의 정책으로 규정하고 있다(제2조).

(5) 예산·결산과의 연계부족

정책평가의 실효성을 제고하기 위하여 정책평가법 제4조에서는 예산의 작성에 있어서 정책평가결과의 확용을 도모하도록 하고 있지만, 일본의 예산제도는 정책평가의 결과와 예산·결산과의 연계를 도모하기 곤란한 측면이 있다. 그것은 우선 정책의 단위에 대응한 예산서·결산서의 비목을 설정하고 있지 않아 정책평가와 예산집행 및 그 성과를 정확하게 비교할 수 없기 때문이다.⁴⁶⁾ 또한 세입세출예산에서는 세출은 소관·조직·항으로 구성되어 있고, 항은 목적별로 집계하는 것으로 되어 있지만, 예산액에 계상되는 비용이 인건비, 청비 등의 관리부문에 포함되어 있거나 개개의 사무사업차원에서의 예산액으로 표시되어 있는 경우 등이 있어 예산서로부터는 직접적으로 국가가 실시하는 정책별로 지출내역을 파악할 수 없는 구조를 취하고 있기 때문이다. 이로부터 정책평가의 대상항목에 대응한 예산서의 비목이 어디에 해당하는가에 대하여 정책평가서와 예산서를 대조하여 다시 검증하는 작업이 필요하게 된다. 이러한 상황에서는 평가결과를 예산에 반영시키도록 의무화되어 있어도 실제적 운용에 있어서는 곤란한 상황에 있으며,⁴⁷⁾ 또한 이것이 정책평가를 담당하는 모든 부서 및 직원들의 정책평가에 대한 적극적 관여에 대한 동기부여의 약화원인으로 작용하고 있다고 하겠다.

46) 예컨대 정책평가와 예산요구를 하는 담당부문이 다른 경우도 있고, 후생노동성의 “지역의료의 효율적인 제공체제의 정비”의 정책평가항목을 보면, 대상이 되는 비목이 결산서에서는 보건위생대책비로, 예산서에서는 보건위생제비 등에 포함되어 있어 대응관계가 명확하지 않다.

47) 이러한 문제를 개선하기 위하여 “경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2006”(2006년 7월 7일 각의결정)(<http://www.fsa.go.jp/common/paper/18/siryoku/07.pdf#search=1> 經濟財政運営と構造改革に関する基本方針 2007')에서는 “정책별로 예산과 결산을 결부시켜 예산과 그 성과를 평가할 수 있도록 하는 구조에 대하여 계속적으로 예산서·결산서를 재검토하고, 2006년도예산부터 실시한다”고 하고 있다. 또한 총무성과 재무성은 정책평가와 예산·결산에 대하여 사업별로 명칭을 통일하고, 그 필요성을 판단함에 있어서 제3자가 점검하기 쉽도록 예산서·결산서의 표시항목과 정책평가의 단위를 시책별로 일치시키는 것을 검토하는 등 그 개선을 도모하고 있다.

(6) 설명책임의 불명확

정책평가에 있어서 설명책임은 평가대상인 정책에 의해 영향을 받는 이해관계자 등에게 구체적이고 명확한 형태로 추구되어야 하지만, 실제로는 불특정 국민일반을 대상으로 하여 초점이 불명확한 추상적 형태로 추구되고 있다는 점을 지적할 수 있을 것이다.⁴⁸⁾ 즉, 평가대상이 추상적이어서 많은 양의 평가서류가 작성됨으로써 평가서를 읽어도 그 내용을 이해하기 어려우며, 또한 평가에 대한 피로로 인하여 정책평가가 자기목적적으로 되어 버릴 우려가 있다는 것이다. 누구나 열람할 수 있는 홈페이지에 평가결과가 게재되어 있지만, 각 부성에는 그에 관한 문의사항에 대응하여 컨설팅 기능을 수행하는 부서가 설치되어 있지 않다. 이러한 상황은 정책평가에서 기대할 수 있는 설명책임을 形骸化·空洞化하는 결과를 초래하고 있다. 평가의 대상이나 내용을 명확하게 한 후, 평가서를 작성하는 경우에는 전체적으로 평가의 정보량을 줄임으로써 초점이 명확하게 되어 이해하기 쉬운 평가결과를 제공할 수 있을 것이며, 이에 따라 당연히 이용주체나 이용목적도 명확하게 될 것이다.

(7) 평가지표의 정확성 결여

정책평가에 의하여 합리적인 결론을 도출하기 위해서는 적절한 지표를 선택할 필요가 있지만, 가령 정책효과를 지표치의 변화로서 측정할 수 있었다고 해도 다른 요인에 따라서도 평가결과가 영향을 받는 경우가 많기 때문에, 정책 자체의 효과를 측정하기 곤란하다는 문제점을 지적할 수 있다. 예컨대 비행소년대책이나 청년고용대책의 정책평가를 하는 경우, 정책효과의 지표로서 비행청소년의 지도인원수나 청소년층의 구인비율·실업률 등을 채택하면, 전자에서는 지도에 필요한 체제, 후자에서는 경제상황 등과 같이 평가의 대상이 되는 정책 외의 요인에 의해 지표의 수치동향이 영향을 받을 수 있다는 것이다. 정책평가에 있어서 정책효과를 정확하게 반영하였는가의 여부는 충분히 검토할 필요가 있는

48) 石橋順三, 政策評価制度—制度運用の課題と展望—(전계), 36頁 참조.

문제로서 이것이 불충분한 경우에는 정책의 유효성 등에 대하여 잘못된 판단을 유도할 위험이 있을 것이다. 따라서 평가의 전제가 되는 지표의 선택 및 타당성에 대하여 충분한 연구·분석이 요구되고 있다.

(8) 회계검사제도와와의 연동 결여

전술한 바와 같이 각 부성은 실적평가방식을 사용하는 경우 사전에 평가의 대상이 되는 시책과 그 달성도를 측정하기 위한 업적지표·목표치를 설정하고, 사후에 업적지표의 실적치와 목표치를 비교함으로써 해당 정책의 달성도를 평가하고 있다. 이로부터 평가의 대상이 되는 시책과 그 달성도를 평가하기 위하여 측정한 업적지표의 실적치 등을 기재한 평가서에 대하여는 그 객관성을 확보하는 것이 매우 중요하다. 이것은 평가서에는 각 부성의 내부통제가 유효하게 기능하고 있지 않는 경우 부정확한 데이터가 포함되거나 정책의 달성도를 높이기 위하여 의도적으로 조작된 데이터가 포함될 가능성이 있기 때문이다. 업적지표의 실적치는 결산액과 연동하고 있는 경우가 많으므로 평가서의 객관성의 확보는 회계검사원이 결산확인과정에서 정확성이라는 관점에 입각하여 검사하는 것이 합리적이라는 지적이 있다.⁴⁹⁾ 여하튼 정책평가제도는 결산확인과정과 분리되어 실시되고 있기 때문에 신뢰성이 높은 평가정보를 제공할 수 없는 실정에 있다.

2. 정책평가의 제도적 과제와 전망

(1) 정책평가의 유효성 강화

정책평가를 유효하게 활용하기 위해서는 예산과의 충분한 연계가 필요하며, 그 전제조건으로서 예산의 단위와 시책단위로 정책의 평가할 필요가 있을 것이

49) 즉, 회계검사제도는 그 결산확인과정에서 평가서의 객관성을 확보함으로써 정책평가의 신뢰성을 제고할 수 있음에도 불구하고, 현행 정책평가법은 회계검사원에 의한 평가서의 검사를 의무화하고 있지 않다는 관점에서 이러한 지적을 하고 있다. 東 信男, 政策評価制度の課題と展望(전계), 248-249頁.

다. 또한 총무성 행정평가국과 재무성 主計局과의 더욱 긴밀한 연계는 물론 부성에서의 예산의 개산요구의 작성단계에서도 정책평가결과를 더욱 효과적으로 활용하는 구조를 검토할 필요가 있을 것이다. 이를 위하여 각 부성이 어떠한 정책을 평가의 대상으로 할 것인가, 진정으로 평가가 필요한 정책을 압축한 후 예산조치를 검토하는 것이 중요하고, 각 부성에 설치되어 있는 정책평가 담당부문의 기능강화를 도모할 필요가 있을 것이다. 이와 같이 정책평가제도가 유효하게 기능하기 위해서는 단순히 정책평가제도 내부의 효율화를 도모하는 것만으로는 불충분하고 정부 내부의 행정관리 전반에 걸친 개혁이 필요할 것이다. 또한 정책평가의 예산사정에 대한 반영은 정책상의 요청에 대응하여 각 연도의 목표를 변동시키고, 그에 맞춘 예산을 요구하는 수단으로 사용되는 상황이 발생할 수 있으므로 이 점에 유의할 필요가 있을 것이다.

(2) 외부평가의 활성화

자기평가에 의한 각 부성의 정책평가의 객관성을 확보하기 위해서는 제3자에 대하여 평가과정이나 평가결과의 적정성 및 타당성을 평가시키는 등 평가의 재점검기능의 강화가 필요하다. 실제로 각 부성에는 유식자에 의한 제3자기관이 설치되어 있지만, 형식적인 심사에 그친다는 비판이 제기되고 있다. 또한 의견청취(Public Comment)제도나 외부모니터링제도에 의하여 외부의 목소리를 반영시키려 하고 있지만, 평가가 일방적인 가치관에 입각하여 행해지지 않도록 객관적인 시점에서 재평가할 수 있는 주체를 확보할 필요가 있을 것이다.

이로부터 각 부성에 설치되어 있는 유식자로 구성되는 외부평가위원회와 정책평가담당자와의 연계 및 의견소통을 더욱 강화할 필요가 있으며, 동시에 외부연구기관이나 대학·NPO 등의 각 분야에서의 연구자 등의 전문가에 의한 평가실시에 의하여 다원적인 평가체제를 형성할 필요가 있다. 이러한 기관에 대하여 조사수법이나 조사기술의 개발지원 및 재정원조 등을 정부 차원에서 추진할 필요가 있을 것이다.⁵⁰⁾

(3) 실효성 확보를 위한 적절한 정치적 관여

정책평가에 대하여는 평가전담조직의 장인 총무대신의 책임이 가장 크다고 할 수 있지만, 각 부성에서의 정책평가에 대한 최종적인 책임의 소재는 여당에서 선출된 각 부성의 대신에게 있다는 것을 더욱 명확하게 의식하여 운용할 필요가 있다. 정책평가의 실효성 있는 활용에 대하여는 공공사업의 중지로 대표되는 바와 같이 대담한 정치적 결단이 불가결한 경우가 있고, 해당 정책의 재정적 부담이나 환경에 대한 영향 등의 리스크가 큰 경우에는 필요성·유효성이 결여되어 있다고 판단되면, 정치부문이 적극적으로 관여함으로써 해당 정책의 중지·폐지를 검토할 것을 시급하게 지시하는 자세가 정책평가를 진정으로 유효한 것으로 하는 강력한 수단이 될 수 있다.

왜냐하면 정책평가는 가치중립적인 관점에서 객관적으로 행해져야 하고, 합리적인 수법에 의하여 도출된 평가결과에 대하여는 직접적으로 정책에 반영해야 하지만, 현실적인 정책의 결정과정에서는 행정기구에 대하여 정책의 방향성을 제시하는 정치부문이 큰 역할을 수행하고 있고, 최종적인 정책판단을 결정하기 위해서는 부성의 책임자인 대신에 의한 지시 및 각 방면에 대한 조정이 불가결한 경우가 많기 때문이다. 정책평가는 국회심의회나 국회의원·정당의 정책입안에 활용됨으로써 더욱 유효하게 기능할 수 있는 것이다. 경제사회에서의 다양한 요소를 고려한 후 예산배분을 최종적으로 결정하는 권한을 가지는 정치부문이 정책결정에 있어서 중요한 지침으로서 적절하게 활용할 수 있도록 행정부는 입법부에 대하여 정책평가의 내용 및 결과를 적절하게 설명하고, 더욱 충분한 이해를 도모하도록 노력해야 할 것이다.

50) 이와 함께 신문 등의 대중매체나 평가대상에 관련되는 이익단체가 수행하는 역할도 크다고 하겠다. 이것이 정책평가의 정보를 국민에게 제공하고, 평가정보에 기초한 정부활동이나 현실적 정책의 우선도에 대한 국민의 이해를 촉진하며, 최종적으로는 선거에서의 투표행동으로 연결되는 정책판단의 기초를 부여하는 역할을 담당하고 있기 때문이다. 역효과로서 대중매체나 이익단체는 정책평가에 대한 국민의 판단을 일정한 방향으로 유도할 수도 있기 때문에 가치중립적인 논의가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

3. 기능적 전망과 시사점 및 과제

(1) 입법평가적 기능의 가능성

1) 논의상황

일본에서도 입법평가와 유사한 시도가 있었으며, 예컨대 입법자의 의사결정 모델을 탐구하기 위하여 그 모델로서 문제점의 이해, 현상분석, 원인의 해명, 입법목적과 그 명확화, 목적달성의 전제조건, 목적달성의 수단과 그 평가, 결정과 그 이유, 사후적 통제를 들어 재구성하고 있다.⁵¹⁾ 이것은 사법심사에 있어서 흔히 입법사실론적 관점에서 바라본 시각으로서, 입법부의 판단이 그 합리적 재량의 범위를 일탈하였는가의 여부를 판단하는 점에 중점을 두고 있다.⁵²⁾ 이와 같이 일본의 경우는 주로 입법과정론, 헌법소송론, 입법사실론적 관점에서 입각하여 입법학적 논의를 전개하고 있으며, 정책에 법률 등의 제도를 포함하고 있음에도 불구하고 입법 내지 법률과 정책의 개념구분을 의도적으로 회피하고 있으며, 특히 사법소극주의적 입장을 취함으로써 법률 내지 입법의 평가에 관한 논의는 그 물고를 뜨지 못하고 있는 듯하다. 그러나 실제로는 국립연구소 등을 통하여 家電リ사이클법의 실태효력평가 등 개별법률에 대한 실태평가의 성과물이 발표되고 있으며, 거기에서는 평가의 필요성 및 목적, 실태조사에 의한 법의 효과분석 등 다양한 기법에 기초한 평가결과가 제시되고 있다.⁵³⁾

2) 정책개념의 측면

전술한 바와 같이 일본에서는 정책평가를 국가의 행정기관이 주체로 되어 정책의 효과에 관하여 측정 또는 분석하고, 일정한 척도에 비추어 객관적인 판단을 행함으로써 정책의 기획입안이나 그에 기초한 실시를 적정하게 행하는데 도

51) 高見勝利, あるべき立法者像と立法のあり方, 公法研究 第47号(1985), 95頁 이하 참조.

52) 大石 眞, 立法府の機能をめぐる課題と方策(전계), 22-23, 33면 참조.

53) 家電リサイクル法の実態効力の評価 <www.nies.go.jp/kanko/kenkyu/pdf/r-191-2006.pdf> 참조.

움이 되는 정보를 제공하는 것으로서 기획입안(Plan), 실시(Do), 평가(See)를 주요한 요소로 하는 것으로 정의되고 있다. 또한 여기에서 말하는 정책은 협의의 정책(행정과제의 기본방침)과 시책(정책목적을 실현하기 위한 구체적 방법, 즉 법률 등 제도, 보조금 등 예산, 세제 등), 사무사업(각 시책 하에 있는 행정활동의 기본적 단위)로 구분되고 있다. 이와 같이 일본의 정책평가에 있어서 정책은 시책의 개념 중 법률 등의 제도가 포함되는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 또한 일본에서도 미국의 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)에 영향을 받아 후술하는 사전평가로서의 규제영향평가를 도입하고 있으며, 여기에서의 규제는 “행정기관이 법으로서의 집행력 및 효력을 구비하는 것을 목적으로 일반적인 적용가능성과 장래의 효과를 표명한 것으로서 법(law) 또는 정책(policy)의 실시, 해석 또는 규정을 정하거나 행정기관의 절차 또는 실시요령을 정하기 위하여 입안한 것”⁵⁴⁾으로 정의되고 있으며, 이러한 정의로부터 보면, 규제는 오히려 규범 내지 입법에 해당한다고 볼 수 있을 것이다. 따라서 일본의 정책평가는 개념상 또는 그 대상으로부터 보아 기본적으로 입법평가적 기능을 수행하고 있다고 할 수 있을 것이다.

3) 평가방식의 측면

전술한 바와 같이 일본의 경우 정책평가의 방식에는 사업평가·실적평가·종합평가, 사전평가·사후평가, 정성적 평가·정량적 평가가 있다. 여기에서 사업평가는 개개의 사무사업을 중심으로 하고 있으나 기본적으로는 시책도 포함하고 있으며, 실적평가와 종합평가의 경우는 정책 및 시책을 그 대상으로 하여 그 부단한 재검토나 개선에 도움이 되는 정보를 제공하거나 그 효과를 명확하게 함과 동시에 문제점을 해결함에 도움이 되는 정보를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한 사업평가는 사전평가에 해당하고, 실적평가 및 종합평가는 사후평가에 해당하는 것으로서, 특히 사전평가의 수단으로서 규제영향평가를 의무화하고 있다(정책평가법시행령 제3조 제6호). 입법평가를 법률에 대한 사전적 평가와

54) 미국의 행정명령 제12866호 제3조 (d)에서 정의하고 있는 것으로서 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구(전계), 136면에서 재인용.

사후적 평가를 지속적으로 교환함으로써, 또한 시간의 흐름에 따른 지속적인 모니터링을 수행함으로써 오류의 반복을 피하고, 법률의 질적 개선을 도모하며, 이를 가능하게 하는 경험과 지식의 축적을 기대하는 것이라고 할 때,⁵⁵⁾ 일본의 정책평가의 방식은 입법평가와 거의 유사한 형태를 취하고 있으며, 이로부터도 입법평가적 기능의 가능성을 발견할 수 있을 것이다.⁵⁶⁾

이상과 같이 정책평가제도가 도입된 후, 그 개선책으로 규제영향평가가 도입되는 등 다양한 방식으로 개선되어 왔으며, 향후 정책평가제도의 개혁방향은 예측할 수 없지만, 입법평가적 기능을 수행할 가능성은 크다고 할 수 있다. 따라서 일본에는 정책평가만 있을 뿐 입법평가는 존재하지 않는다는 사고에서 탈피하여 일본의 제도개혁의 변화에 주의하면서 우리나라에 필요한 요소들을 발견하도록 노력할 필요가 있을 것이다.

(2) 시사점 및 과제

현재 우리나라에서는 입법평가의 제도화가 논의되고 있으며,⁵⁷⁾ 거기에서는 입법평가의 필요성 내지 중요성, 개념 및 대상, 방법 및 기준, 제도화 방안 등 매우 상세하고 진척된 논의를 전개하고 있다. 다만, 일부의 논의를 제외하고는 입법평가의 개념을 서술함에 있어서 입법평가의 본질적인 내용을 이루는 입법 그 자체의 개념에 관한 논의는 거의 찾아볼 수 없고, 입법과 규제의 개념적 구분이나 평가의 개념정의 등을 중심으로 하고 있다. 전술한 바와 같이 일본의 경우도 현실적 이유이든 정책적 이유이든 정책에 시책(법률 등의 제도 등)이라는 개념을 포함시켜 정책평가법상 제도화되어 있지만, 정책 그 자체의 개념정의가 명

55) 박영도, 입법학입문(전개), 537면 참조.

56) 정책평가의 분석수법과 관련해서는 기본적으로 정량적 평가를 중심으로 하고, 부득이한 경우에 정성적 평가를 사용하도록 하고 있으며, 이 또한 입법의 효과에 대한 계량적 수치를 강조하고 있는 입법평가적 수법과 유사하다고 할 수 있다.

57) 박영도, 한국에서의 입법평가 제도화방안, 입법평가제도와 규제개혁(한국공법학회·한국법제연구원 공동학술대회, 2009. 6. 26), 139면 이하 ; 김대희·강현철·류철호, 입법평가기준과 평가지침에 관한 연구(전개), 161면 이하 등 참조.

확하지 않아 평가의 이중적 구조, 평가수법의 통일성 결여, 평가결과의 객관성 결여 등의 문제점이 발생하고 있다고 할 수 있다. 이와 같이 우리나라와 일본 모두 입법(정책)평가의 핵심적인 내용, 즉 입법(정책)의 개념에 관한 논의가 충분하지 못하여 입법(정책)평가의 시기 및 대상과 범위 등이 명확하게 제시되지 못하고 있다는 생각이 든다.

일반적으로 입법이란 실질적 의미와 형식적 의미로 이해할 수 있으며, 전자는 국가기관에 의한 일반적·추상적 성문 법규범의 정립을 의미하며, 후자는 의회가 입법절차에 따라 법률의 형식으로 규범을 제정하는 것으로 파악되고 있다.⁵⁸⁾ 이러한 개념정의는 입법개념에 관한 실질설과 형식설 등의 대립은 및 라반트(Paul Laband)와 옐리네크(Georg Jellinek) 등으로 대표되는 전통적인 법률개념의 이분설을 전제로 한 것으로 보인다. 우리나라와 같이 정책결정 및 정책집행의 수단으로 파악하려는 입법학⁵⁹⁾의 한 분야로 입법평가를 파악하려고 하는 경우에는 입법학의 관점에서 입법의 개념을 생각해 볼 필요가 있으며, 이러한 관점에서 볼 때, 전통적인 법률개념에 관한 논의로는 입법의 의미를 정확하게 파악할 수 없을 것이다. 이러한 점에서 입법학에 있어서 입법개념은 헌법적 측면에서의 입법개념의 파악뿐만 아니라 그 입법이 정치적 결정의 매개물이라는 관점에서 법률의 형성과정, 내용 및 그 효과 등의 분석을 통하여 해명할 필요가 있다는 지적⁶⁰⁾의 타당성을 발견할 수 있을 것이다.

오늘날의 법규범의 기능변화⁶¹⁾에 적극적으로 대처하고, 법치주의의 실현·유지를 도모하기 위해서는 정책 자체의 관점을 입법학의 입장에서 이해하고, 정책에 대하여 법적 측면의 위치를 부여할 필요성이 제기되고 있다.⁶²⁾ 이것은 입법

58) 박영도, 입법학입문(전계), 57면 ; 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구(전계), 134면 참조.

59) 입법학은 종래의 법해석학으로 구성된 법학에 정책적·경험적 문제제기에 입각한 실제적 법학으로서의 “종합법학” 내지 “통합과학”으로서의 성격을 가지며, 이러한 관점에서 보면 정책 그 자체의 입안·작성과정과도 깊은 관련이 있다고 하겠다.

60) 박영도, 입법학입문(전계), 59면 참조.

61) 권리·의무의 확정적 성격을 가졌던 종래의 법규범은 임무부여적·문제해결적 성격을 가지게 되면서, 사회 및 국가의 동태적 통합과정을 긍정하고, 그 현실적 필요성에 부합하여 통합과정을 촉진하는 정책을 위한 조정도구로서 변모하고 있다.

(정책)의 어느 시점부터 입법(정책)평가를 개시할 것인가, 입법(정책)의 어떠한 것을 대상으로 평가를 실시할 것인가 등의 문제와 직결되는 것으로서 입법과 정책의 개념정의, 특히 정책의 법적 위치부여에 관한 논의의 필요성을 강조하고 있는 것으로 생각된다. 따라서 우리나라의 경우 입법학과 입법평가의 관계정립, 입법평가의 기준·방법·수법 등에 관한 논의는 어느 정도 성과를 보이고 있다고 생각되므로 앞으로는 입법학의 한 분과로서의 입법평가라는 관점에서 입법의 개념을 명확하게 함으로써 입법평가의 제도화에 따른 평가제도 자체의 용어 선택이나 평가의 대상법률, 평가의 개시시기 등을 확정해 나가야 할 것이다.

V. 나오며

이상에서 살펴본 바와 같이 일본의 정책평가제도는 민주당의 행정감시원의 구상에서 비롯되어 중앙성청 등 개혁의 구체화, 즉 행정개혁회의에서의 논의와 중앙성청등개혁기본법의 제정, 표준적 가이드라인의 제정, 정책평가법의 제정이라는 과정을 거쳐 도입·운용되고 있다. 모든 정책분야를 포괄적 대상으로 하고 있으며, 법률적 차원에서 정책평가가 제도화되어 있지만, 평가의 이중적 구조, 평가수법의 통일성 결여, 평가결과의 객관성 담보곤란, 실시의무규정의 결여, 예산·결산과의 연계부족 등 다양한 문제점을 노정하고 있다. 특히, 시책 등의 모든 측면을 객관적으로 평가하는 것은 쉽지 않으며, 정책평가의 역할은 정책의 개폐를 결정함에 있어서 참고로 하는 정보제공에 머무를 수밖에 없고, 이것이 일본의 정책평가가 실제로 종합평가가 아닌 실적평가를 중심으로 하고 있는 이유이기도 하다. 이러한 정책평가제도가 제대로 정착되기 위해서는 전문적인 과제를 해결할 필요가 있지만, 무엇보다 정책평가의 결과 유효성과 필요성이 낮다고 판단된 정책을 정지 또는 취소할 수 있는 환경의 정비가 우선되어야 할 것이다. 이러한 환경이 정비됨으로써 비로소 진정으로 필요한 정책을 새로이 기획·입

62) 박영도, 입법학입문(전계), 17면.

안할 수 있으며, 질적으로 우수한 정책을 수립·추진함으로써 국민에 대한 설명 책임을 완수할 수 있을 것이다.

여하튼 일본의 경우 정책의 효과에 대하여 사전·사후에 적정하고 객관적인 평가를 하고, 그것을 충실하게 정책입안부문의 기획입안작업에 반영하고자 정책평가제도를 도입·운영하고 있으며, 이러한 제도는 입법평가적 기능의 가능성을 내포하고 있고, 점차 이러한 경향은 강화될 것으로 예상된다. 이와 관련하여 우리나라에서 논의되고 있는 입법평가의 목적이 질적으로 우수한 입법을 양산함에 있으며, 그 선행조건으로서 입법의 과학화와 합리화의 실현을 위하여 법의 정립에 있어서 정의 및 효율성·목적달성이라는 가치를 반영하는 정책론적 관점의 도입이 불가피하다는 인식은 대부분 공유하고 있다. 또한 입법평가의 방법론으로서 (㉠) 법경제학적 관점에 입각하여 비용개념에 중점을 두는 규제영향분에 의한 방식, (㉡) 정치학·행정학의 영역에서 채용하고 있는 정책평가와 연계하는 방식, (㉢) 법규범의 질적 개선에 중점을 두는 방식 등 다양한 형태로 논의되고 있지만, 여기에서의 규제, 정책, 법규범의 관계규명에 관한 실천적 연구는 충분하지 않다고 하겠다. 이 중에서 일본 정책평가제도의 입법평가적 기능과 역할은 (㉡)의 방식과 깊은 관계를 가지고 있으며, 이에 관한 실증적 연구는 향후 입법평가연구의 좌표가 될 것이다.

참고문헌

- 박영도, “한국에서의 입법평가 제도화방안”, 「입법평가제도와 규제개혁」(한국공법학회·한국법제연구원 공동학술대회), 2009. 6. 26
- 최윤철, “입법평가의 제도화에 관한 연구”, 「토지공법연구」 제28집, 2005
- 김대희·강현철·류철호, 「입법평가기준과 평가지침에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2008
- 김수용, 「입법평가의 개념에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2008
- 박영도, 「입법학입문」, 한국법제연구원, 2008
- 윤광진, 「사전적 입법평가 방법론 연구」, 한국법제연구원, 2008
- 高見勝利, “あるべき立法者像と立法のあり方”, 「公法研究」 第47号, 1985
- 高崎正有, “プログラム評価—ロジックモデルを活用した公共経営の実践—”, 「SRIC Report」 第7卷 第1号, 三和総合研究所, 2001
- 大石眞, “立法府の機能をめぐる課題と方策”, 「입법평가와 입법계획 그리고 정책평가」(한·일 법제전문가 초청워크샵 자료집), 한국법제연구원, 2007
- 東信男, “政策評価制度の課題と展望”, 「会計検査研究」 第32号, 2005
- 石橋順三, “政策評価制度—制度運用の課題と展望—”, 「立法と調査」 第269号, 2007
- 小林優輔, “政策等の評価における定量的な分析・評価手法”, 「Best Value」 第5卷, 2004
- 新谷浩史, “中央府省の政策評価制度の動向「分析」”, 「会計検査研究」 第24号, 2001
- 鈴木康太, “政策評価の新たな方向性”, 「立命館法政論集」 第2号, 2004
- 伊藤和子, “日本の立法過程における立法評価”, 「입법평가와 입법계획 그리고 정책평가」(한·일 법제전문가 초청워크샵 자료집), 한국법제연구원, 2007
- 田辺国昭, “政策評価制度の構築とその課題”, 「日本労働研究雑誌」 第497号, 2001
- 政策評価研究會, 「政策評價の現状と課題—新たな行政システムを目指して—」, 木鐸社, 1999

〈Abstract〉

A Study on Functions Concerned with Legislative Evaluation of
the Policy Evaluation System in Japan

Lee, Sang-Yoon

(Associate Research Fellow, KLRI)

The purpose of this study is to clarify some functions concerned with legislative evaluation of the policy evaluation system in Japan, its historical development, importance characteristic and some problems or suggestions that Japanese policy evaluation system holds now. This study will give use of argument about legislative evaluation system in Korea some useful suggestions. The important contents are as follows.

The second chapter describes the historical development of the policy evaluation system by considering the background introduction of the system to Japan, its development in the process of the administrative reorganization and the establishment of the policy evaluation law. The third chapter describes the importance characteristic and outline of the system by considering its concept and purpose of the policy evaluation, its method and standard, its practical operation and the actual condition. The forth chapter presents some suggestions and problems that Japanese policy evaluation system holds now.

※ **Keywords** : Evaluation of Legislation, Policy Evaluation System, Concept of Policy Evaluation System, Method of Policy Evaluation System, Standard of Policy Evaluation System, Regulatory Impact Assessment