

# 입법평가와 정책평가의 비교고찰 및 관계설정에 관한 연구

강현철 · 이근주 · 김수용



입법평가 연구 12-24-①

# 입법평가와 정책평가의 비교고찰 및 관계설정에 관한 연구

강현철 · 이근주 · 김수용



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 입법평가와 정책평가의 비교고찰 및 관계설정에 관한 연구

Study on the Relationship and Comparative Analysis  
of Legislative Evaluation and Policy Evaluation

연구자 : 강현철(한국법제연구원 연구위원)

Kang, Hyun-Cheol

이근주(이화여자대학교 행정학과 교수)

Lee, Geun-Joo

김수용(대구대학교 사범대학 교수)

Kim, Su-Young

2012. 2. 29.

# 요약문

## I. 배경 및 목적

- 입법평가 제도화를 위한 비교제도 연구
  - 입법평가 제도화 논의에 있어서 참고자료로 활용하기 위한 비교제도연구의 필요성이 있음
  - 정책평가의 장단점과 문제점 및 향후과제를 검토함으로써 입법평가에 대한 시사점을 도출
- 연구범위와 방법
  - 이론적 연구 : 제도본질론과 문제점 비교분석 등
  - 비교법적 연구 및 비교제도연구

## II. 주요 내용

- 정책평가
  - 개요 및 목적
    - ‘정책평가’는 정책의 성과의 향상을 위하여 정책 형성과정에 설정된 정책목표에 도달하는 과정을 정책형성과 집행 과정으로 나누어 점검하고 정책성과를 확인·검토하는 정기적 활동을 의미

- 정책평가는 정부 역할의 강화와 정부 규모의 성장의 결과 정치·행정과정을 둘러싼 환경이 복잡해지고 있어 정책이 소기의 목적을 달성하는지에 대한 지속적이고 면밀한 평가가 필요
- 정책평가는 정책의 장점과 가치를 평가, 프로그램 또는 조직의 운영성과의 향상, 순응의 확보 또는 책무성의 확보, 지식의 발전이라는 목적을 가지고 이루어짐.

○ 유형·방법론 및 활용방안

- 자체평가·내부평가·외부평가(평가자 기준), 형성평가·총괄평가 또는 사전평가·과정평가·사후평가(평가시점 기준), 정확성평가·효과평가·요소효과평가·능률성 평가·정책 또는 사업구조평가(평가목적 기준), 수시평가·주기적 평가(평가회수 기준)
- 평가 방법은 양적평가방법과 질적평가방법, 실험설계방법과 비실험설계방법이 있음.
- 정책평가의 효과는 ① 사업설계 및 추진방법의 합리화, ② 예산배분의 효율성 제고, ③ 책임성의 확보 등으로 나타남.

○ 우리나라 및 외국의 정책평가

- 우리나라 정책평가 제도의 개요, 평가주체, 방식, 결과의 활용에 대한 분석
- 미국(GPRA, 정부성과 및 결과법), 일본(정책평가법), 영국의 정책평가의 개요, 주체, 방식, 활용에 대한 검토

○ 정책평가제도의 개선방향

- 정책주기와 평가주기의 일치, 평가대상의 선정의 형평성, 자체평가의 활성화, 성과관리와의 연계성, 계량적 평가기법의 활용

과 인력보강, 결과 활용의 방안, 새로운 평가기법의 활용과 평가방법의 과학성 제고 등의 방향성을 제시

□ 입법평가

○ 개 요

구 분	국 가	용 어
E U		Impact Assessment
대 륙 법 계	독 일	Gesetzesfolgenabschätzung
	스위스	Gesetzesevaluation
	오스트리아	Gesetzesfolgenabschätzung
	프랑스	étude d'impact
영 미 법 계	영 국	Regulatory Impact Assessment ⇒ Impact Assessment(2007. 4. 2)
	미 국	Regulatory (Impact) Analysis
	캐나다	Regulatory Impact Analysis Regulatory Impact Analysis Statement
	호 주	Regulatory Impact Assessment
일 본		政策評價

- 유럽연합의 입법평가제도
- 대륙법계의 입법평가제도
  - 독일, 스위스, 오스트리아, 프랑스
- 영미법계의 입법평가제도
  - 영국, 미국, 캐나다, 호주
- 일본의 입법평가 제도
- 입법평가 일반론적 고찰

정책평가와 입법평가의 관계분석

- 총괄적 관계분석
- 제도보완적 분석
- 평가의 실효성 분석

### Ⅲ. 기대효과

- 정책평가에 대한 문제점을 분석하여 향후 제도개선 방향성을 제시
- 정책평가의 분석결과는 입법평가 제도화에 있어서 주요 참고자료로 활용될 수 있을 것으로 기대됨

▶ 주제어 : 입법평가, 정책평가, 평가통합론, 관계분석론, 입법평가와 정책평가, 입법평가의 제도화

# Abstract

## I . Background and Purpose of Research

- Clarification of Legislative standards
  - The institutionalization of evaluation in the legislative debate on policy evaluation and review has important implications
  - The contents of the policy evaluation and analysis of the strengths and weaknesses complement the legislative measures of evaluation institutionalization were examined
- Research Scope and Method
  - Theoretical Study : Concept and nature
  - Study of Comparative Law

## II . Policy Evaluation and Legislative Evaluation

- Institutional Approach analysis comparing the United States, Japan, the UK has as its target.
- Through this analysis, and review ways to improve our country's policy evaluation system was examined.
- European Union, the continental system (Germany, Switzerland,



Austria, France), Anglo-American legal system (the United Kingdom and the United States, Canada, AIn general, the policy process to check the policy evaluation and performance verification, review activities, but the legislation is targeted at the legislative evaluation.ustralia), Japan were investigated to evaluate legislation.

- Differences in terms of policies and legislation that has a different approach. In other words, Policy evaluation is central to the calculation results, the methodology capable of objective measurement and analysis in the area have been systematized.
- But, Legislative evaluation focused on the specific legislation, and also objective analysis methodology, including the effect of subjective methods of analysis are also aided.

### **III. The Relationship and Comparative Analysis**

- Characteristics and problems of our country for policy evaluation is:
  - a thorough central control,
  - lack of participation of experts evaluation,
  - evaluation of the sequencing,
  - evaluate the effectiveness of the problem,

- passive participation of agencies working.
  - To guarantee the objectivity of rating agencies is necessary to establish the device.
  - Creating and Parsing of the manual for the evaluation of methods, standards, and it is necessary to present very detailed.
  - Clarify the scope and criteria of evaluation and the evaluation should be stepped up cooperation with the actual work.
- In order to increase the effectiveness of policy evaluation are presented:
- to match the policy cycle and the evaluation cycle,
  - the evaluation will ensure the representativeness or inclusiveness,
  - will enable the internal assessment,
  - evaluation and management of results Integration and utilization,
  - the use of quantitative evaluation methods and evaluation methods improve the scientific nature,
  - and enhance the professionalism of the internal and external experts to ensure participation, etc.
  - Evaluation of each evaluation factor by preparing guidelines and standards related matters in the evaluation of experts and government agencies for the evaluation of assessment methods and statis-

tical analysis methods such as opinion surveys and assessment methods appropriate to the integration standards and measures that can be shall be presented.

➤ **Key Words :** Legislative evaluation, Policy Evaluation, **Unified Assessment**, Relationship analytics, Legislative Evaluation and Policy Evaluation, Institutionalization of legislative evaluation

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	7
제 1 장 서 론 .....	15
제 1 절 연구의 목적 .....	15
제 2 절 연구의 범위와 방법 .....	16
제 2 장 정책평가 .....	19
제 1 절 정책평가 개요 .....	19
1. 정책평가의 의의 .....	19
2. 정책평가의 필요성 .....	20
3. 정책평가의 목적 .....	21
4. 정책평가의 유형 .....	24
5. 정책평가의 방법 .....	28
6. 정책평가의 활용 .....	29
제 2 절 우리나라의 정책평가제도 .....	31
1. 제도 개요 및 목적(배경) .....	31
2. 평가 주체 .....	35
3. 평가 방식 .....	38
4. 평가 결과의 활용 .....	45
제 3 절 미국의 정책평가제도(GPRA) .....	46
1. 제도 개요 및 목적(배경) .....	46

2. 평가 주체 .....	48
3. 평가 방식 .....	51
4. 평가 결과의 활용 .....	54
5. 지방정부의 평가제도 현황 .....	57
<b>제 4 절 일본의 정책평가제도(정책평가법) .....</b>	<b>60</b>
1. 제도 개요 및 목적(배경) .....	60
2. 평가 주체 .....	62
3. 평가 대상 및 평가 방식 .....	64
4. 평가 결과의 활용 .....	72
5. 지방정부의 평가제도 .....	74
<b>제 5 절 영국의 정책평가 .....</b>	<b>75</b>
1. 제도 개요 및 목적(배경) .....	75
2. 평가주체 .....	78
3. 평가대상 .....	80
4. 평가방식 .....	82
5. 평가 결과의 활용 .....	84
6. 중앙부처별 자체평가 .....	85
7. 지방정부의 평가제도 .....	87
<b>제 6 절 정책평가제도에 대한 평가 및 개선 방향 .....</b>	<b>89</b>
1. 우리나라 정책평가제도 평가 .....	89
2. 개선방향 .....	95
<b>제 3 장 입법평가 .....</b>	<b>107</b>
제 1 절 서 설 .....	107
제 2 절 유럽연합(EU)의 입법평가제도 .....	109

제 3 절 대륙법계(독일, 스위스, 오스트리아, 프랑스)의 입법평가제도 .....	117
1. 독 일 .....	117
2. 스위스 .....	122
3. 오스트리아 .....	125
4. 프랑스 .....	129
제 4 절 영미법계(영국, 미국, 캐나다, 호주)의 입법평가제도 ...	131
1. 영 국 .....	131
2. 미 국 .....	136
3. 캐나다 .....	138
4. 호 주 .....	142
제 5 절 일본의 입법평가제도 .....	146
제 6 절 입법평가제도 일반론 .....	152
1. 입법평가의 논의배경 .....	152
2. 입법평가의 개념 .....	153
3. 입법평가의 유형 .....	159
4. 입법평가의 기준 .....	163
5. 입법평가의 방법 .....	169
6. 입법평가기관 .....	175
제 4 장 결 론 .....	181
1. 총괄적 관계분석 .....	181
2. 제도보완적 분석 .....	183
3. 평가의 실효성 분석 .....	185
참 고 문 헌 .....	187

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적

정부 주요정책 집행의 객관성과 타당성을 확보하기 위한 다양한 노력과 시도는 정책의 전문화와 이해관계의 다양성으로 학문적 영역은 물론 집행의 현장에서서도 중요한 업무 중의 하나로 나타나고 있다. 이러한 시도는 큰 흐름에 따라 정책의 적정성과 효율성 등을 판단하는 정책평가와 규범적 정당성과 타당성을 평가하기 위한 입법평가로 나누어 살펴볼 수 있다. 물론 이러한 평가는 평가의 목적, 대상과 범위 및 방법 등에 따라 매우 다르게 나타나고 있는 것이 현실이다. 특히, 새로운 평가의 제도화의 논의과정에 있어서 기존의 평가제도를 검토하고 그 장단점을 분석하고 새로운 제도도입의 비교검토는 매우 유용한 연구방법론 중의 하나이다. 입법평가에 관한 제도화 논의의 과정에 있어서도 이러한 비교제도론적 접근은 유용한 접근이라고 할 것이다.

이에 입법평가의 제도화 논의의 전제로서 정책평가와 입법평가를 상호 병렬적 관계에 놓고 각 평가의 장단점을 분석 검토하여 제도화 과정에 있어서 보다 올바른 제도적 기능을 담보할 수 있도록 노력하고자 하는 것이다. 입법평가는 입법과정은 물론 제정 또는 개정에 대한 입법적 사항을 평가하는 것인 반면에, 정책평가는 정책의 다양한 집행과정은 물론 집행의 결과에 대한 평가를 포괄하고 있다. 이러한 점에서 양자는 매우 다른 제도적 기반에 기초하고 있지만, 국가의 주요업무에 대한 평가라는 점에서는 매우 유사한 흐름을 가지고 있다. 이러한 점을 고려하여 정책평가의 장단점과 개선사항을 중심으로 살펴보고, 입법평가 제도화를 위하여 장점은 살리고 단점은 보완하며,

개선사항에 대한 적절한 대안을 새롭게 입법평가의 관점에서 재검토할 필요성이 있다.

정책평가는 매우 다양한 제도를 기반으로 하고 있는 바, 모든 정책평가를 그 대상으로 하는 것은 적절하지 않으며, 정책평가의 일반론적 접근만으로는 입법평가의 제도화를 위한 구체적 방향성을 도출하는 것은 어려움이 있을 것으로 보인다. 이에 이 보고서에서는 정책평가의 일반론적 방법에 기초하면서 정부의 업무평가에 관한 사항을 구체적인 제도비교의 대상으로 삼아 입법평가의 이론적 비교뿐만 아니라 실무적인 활용의 측면에 있어서의 의미있는 접근을 함께 시도하고자 한다. 이러한 비교제도론을 기초로 입법평가 제도화의 구체적이고 실질적인 방향성을 검토하고, 관련된 보완방안과 현실적인 대안을 함께 제시하고자 한다.

## 제 2 절 연구의 범위와 방법

이 보고서의 구체적인 연구의 범위는 정책평가와 입법평가의 제도론적 비교와 관련성을 검토하는 것에 초점을 맞추고자 한다. 이를 위하여 먼저 정책평가에 대한 사항을 제2장에서 다루고, 제3장에서 입법평가에 관한 사항을 다루고자 한다. 이러한 제도론적 검토를 기초로 제4장에서는 결론에 즈음하여 양자의 비교제도론적 관점을 검토하고자 한다.

정책평가에 관한 제2장에서는 먼저 정책평가의 일반론적 관점의 사항을 정리하고(제1절), 제도의 목적, 평가주체·방식·결과의 활용과 지방정부의 평가 현황 등 우리나라 정책평가제도의 일반적인 논의를 진행하고자 한다(제2절). 이를 기초로 정책평가의 선진국으로 평가되는 일본과 영국의 정책평가에 대한 비교법적 연구를 수행하며(제4·5절), 마지막으로 이러한 정책평가도의 평가와 개선방향을 제시하고자 한다.



입법평가에 관한 제3장은 입법평가의 일반적인 개요(제1절)를 시작으로 유럽연합의 입법평가제도(제2절), 대륙법계인 독일·스위스·오스트리아·프랑스의 입법평가제도(제3절), 영미법계인 영국·미국·캐나다·호주)의 입법평가제도(제4절), 일본의 입법평가제도(제5절)에 관하여 서술하고자 한다. 이와 더불어 우리나라의 입법평가에 관한 논의배경·개념·기준·방법 등에 관하여 논하며, 누가 입법평가를 담당할 것인가의 평가기관의 문제 등을 포괄적으로 다루게 될 것이다.

이러한 정책평가와 입법평가에 관한 제도론적 연구를 기초로 정책평가과 입법평가에 관한 관계를 제도비교론적 관점에서 검토하고자 한다(제4장). 제도비교론적 관점은 단순한 평면적 비교가 아니라 제도의 장단점에 대한 비교검토와 제도화 반영여부 등을 중심으로 실질적으로 필요한 사항과 검토사항을 중심으로 살펴보고자 한다.

연구의 방법은 제도비교론을 기초로 하는 이론적 접근에 기초하고 있지만, 관련 전문가의 의견수렴은 물론 학문분야간 통섭적 교류를 통하여 보다 깊이있는 연구성과의 교류가 이루어질 수 있을 것으로 보인다. 또한 단순한 제도비교가 아니라 각 국의 관련 비교법적 연구를 기초로 한 입체적인 비교연구방법론을 활용하고자 하며, 제도적 기반 구축을 위한 다양한 연구활용을 기초로 극대화된 연구성과를 도출할 수 있도록 할 것이다.

## 제 2 장 정책평가

### 제 1 절 정책평가 개요

이 장에서는 정책평가에 대한 이론적 논의를 위하여 의의·목적·유형·방법론 및 활용 등의 시각에서 살펴본 후, 동일한 틀을 가지고 우리나라의 정책평가제도를 영국, 미국 및 일본의 정책평가제도와 비교하고자 한다. 그리고 비교 결과를 근거로 향후 정책평가제도의 개선점을 제시하고자 한다.

#### 1. 정책평가의 의의

정책평가란 정책의 성과를 향상시키기 위하여 정책 형성과정에 설정된 정책목표에 도달하는 과정을 정책형성과 집행 과정으로 나누어 점검하고 정책성과를 확인·검토하는 정기적으로 활동이라고 할 수 있다(Poister, 1979; 윤수재, 2003). 정책 평가를 통하여 정책형성이 얼마나 합리적인 방법을 통하여 이루어졌으며 이 과정에서 주요한 이해관계 등이 공정한 절차를 통하여 반영되었는가 등을 점검 평가한다. 그리고 집행과정에 대한 평가는 집행과정이 얼마나 효율적이고 합리적으로 수행되고 있는가를 주로 확인 평가한다. 그러나 정책평가의 가장 핵심은 정책이 초기에 설정한 목표를 얼마나 달성하였는가를 평가하는 것으로 정책이 의도한 결과를 얼마나 가져왔는가를 중점적으로 확인 평가하게 된다.

정책평가를 통하여 하나의 프로그램이 그의 산출결과들을 달성할 수 있도록 얼마나 잘 작동하고 있으며, 왜 그렇게 작동하는가 하는 구체적인 질문에 답을 얻기 위해서는 객관적인 측정과 분석방법을 사용한 체계적인 연구가 필요하다(노화준, 2006). 정책평가는 현실에서

벌어지고 있는 다양한 상황을 유지하면서 정책 개입이 의도한 사회 문제를 해결하거나 완화하였는지를 측정하고 확인하는 과정이기 때문에 객관적인 측정 및 합리적이고 타당한 분석을 포함하는 체계적인 조사 및 연구 활동이 요구된다.

## 2. 정책평가의 필요성

정책평가는 1960년대 말 미국에서 “위대한 사회(Great Society)”를 위한 다양한 사회정책의 효과를 측정하기 위한 노력으로 시작되었다. 정부가 대규모의 사회복지 프로그램을 실시함에 따라 그 효과를 추정해야 할 필요성이 높아지면서 정책평가를 위한 논리, 방법론, 이론화 노력 및 제도화 작업이 시작되었다. 특히 정책의 효과를 객관적으로 측정하기 어려운 경우 정치·경제·사회·행정·사회·복지·교육 등 여러 분야에서 개발되고 발전시킨 응용연구가 이러한 사회복지 프로그램의 평가에 활용되기 시작하였다(노화준, 2006).

정책에 대한 평가의 필요성과 중요성은 정부 역할의 강화 및 정책환경의 변화로 인하여 점차 더 높아져 가고 있다. 정책 평가가 필요한 가장 주요한 원인을 정리하면 다음과 같다. 우선 정부 역할의 강화와 정부 규모의 성장의 결과 정치·행정과정을 둘러싼 환경이 복잡해지고 있어 정책이 소기의 목적을 달성하는지에 대한 지속적이고 면밀한 평가의 중요성이 커지고 있다. 정부의 역할이 단순하고 제한적인 경우 정부 정책의 효과를 판단하는 것이 상대적으로 용이하였다. 하지만 정책환경이 복잡해짐에 따라 정책의 효과를 다른 환경요인에서 분리하여 합리적으로 측정하고 평가하는 것이 어려워지고 있다. 정책 평가를 위한 보다 적극적인 노력이 요구되게 된 것이다. 둘째로는 정부가 다양한 사회적 요구에 보다 합리적으로 부응하기 위해서 기존의 정책이나 프로그램 수요를 정당화할 필요성이 커지고 있다.

새로운 정부의 정책뿐만 아니라 기존 정책의 유효성에 대한 정확한 평가가 없이는 정부가 합리적인 정책결정을 내리기 어렵기 때문이다. 또한 정치가와 프로그램 관리자들에 대한 책임의식을 높이기 위해서도 정책효과에 대한 지속적이고 주기적인 모니터링이 중요하다. 정책결정의 참여가 간헐적이고 부분적으로 이루어지고 있기 때문에 정책성과에 대한 책임의식이 점점 약화되고 있다. 정책평가 결과는 정책에 대한 책무성을 확보하는데 중요한 정보를 제공하게 되어 정책결정에 대한 책임의식을 강화하는데 도움을 줄 수 있다(노화준, 2006).

### 3. 정책평가의 목적

정책평가를 어떻게 할 것인가? 또는 정책평가 제도를 어떻게 설계할 것인가? 라는 질문은 정책평가 결과를 어떻게 활용할 것인가에 따라 다르게 답할 수 있다. 정책평가제도의 설계는 정책평가가 누구에 의하여 무엇을 대상으로 어떤 방식으로 이루어져야 하며 평가결과가 어떻게 활용되어질 것인가에 대한 결정과정이라고 할 수 있다. 그 중 핵심적인 고려 사항은 정책평가를 왜 하는가? 즉, 정책평가의 목적에 대한 검토라고 할 수 있다. 정책평가의 목적이 결정되면 이를 달성하기 위한 가장 적합한 수단을 결정하게 되며 이는 정책평가의 수행 목적에 따라 필요한 정보의 유형과 종류가 다르기 때문이다. 다른 유형의 정보를 생산한다는 것은 정책의 각기 다른 부분에 대하여 중점적으로 평가하거나 동일한 대상에 대하여 다른 관점에서 평가하는 것을 의미하며 이것은 다른 방법론과 접근법을 필요로 한다(Rossi & Freeman, 1993; Nachiamas, 1979; Mohr, 1998).

통상적으로 정책평가는 다수의 목적을 갖고 있다(Mark et al., 2000; 노화준, 2001). 가장 핵심적인 정책평가의 목적은 해당 정책과 관련된

추후의 의사결정에 활용하기 위한 것이다(Rossi & Freeman, 1993). 정책의 지속적인 수행, 축소 혹은 폐지 등과 관련된 의사결정에 있어서 기존의 정책에 대한 평가 정보는 중요한 의미를 갖는다. 정책 평가를 통하여 집행 과정을 개선하기 위한 정보, 성공과 실패의 원인 등의 정보가 산출되기 때문이다. 한 분야의 정책평가 결과는 다른 분야의 유사한 정책의 도입에 있어 함의를 제공하기도 한다.

정책평가의 활용방식 혹은 목적은 다음의 네 가지 유형으로 분류될 수 있다. 첫 번째 목표는 정책이나 프로그램이 갖고 있는 장점과 가치를 평가하는 것이다. 이것은 정책이 추구하는 효과 혹은 가치를 얼마나 달성했는가에 대한 평가를 의미한다. 즉, 정책이 해결하고자 하는 문제를 얼마나 해결하였으며 그 효과는 어떠한지 그리고 정책과 관련된 가치들이 얼마나 변화하였는가에 대한 정보를 산출하는 것이다. 이 목적을 위한 평가는 정책의 목표달성도에 대한 평가와 정책과 목표간의 인과관계를 밝히기 위한 경험적이고 정밀한 분석에 초점을 두고 있다. 정책의 효과에 대한 평가는 Scriven(1967)이 분류한 총괄평가(summative evaluation)와 유사하다고 할 수 있다.

정책평가는 프로그램이나 조직의 운영성과 향상을 위하여 이루어지기도 한다. 정부가 갖고 있는 문제들과 이를 처리하기 위한 정부전략의 효과성들에 관한 새로운 지식을 얻는 데 필요한 증거자료들을 얻고 학습하는 데 정책평가가 필요하다는 것이다. 관리개선의 관점에서는 정부프로그램의 효과성과 능률성을 평가하고, 대안의 선택과 개선, 운영상의 능률성을 증진시키기 위한 지원시스템으로서 봉사하는 데 의미가 있다. 이러한 학습과정을 통하여 운영성과가 향상될 수 있다. 정책의 집행과 관련되어 프로그램이나 조직의 운영 성과를 향상시키기 위하여 이루어지는 평가는 정책과정에 대한 정보 제공에 초점을 두어야 한다. 따라서 이러한 유형의 정보 제공은 분석의 정밀성보다는 정보 제공의 시의 적절성이 더 중요시된다. 관리적 관점에서의 평

가는 또한 누구에게 평가 정보를 제공하는가에 따라서 다르게 설계될 필요가 있다. 정책의 도입여부 혹은 내용을 수정과 관련된 의사결정을 내리는 위치에 있는 사람이 필요로 하는 정보와 정책을 집행하는 위치에 있는 사람들이 필요로 하는 정보의 내용과 수준이 다르기 때문이다. 그리고 이 경우 평가 결과의 환류는 불특정 다수를 위한 정보의 공개방식보다는 실제 정보를 활용할 위치에 있는 정책담당자들에게 직접 전해지는 것이 보다 바람직하다고 할 수 있다.

평가의 세 번째 목적은 정책의 관리 감독을 위한 순응의 확보 또는 책무성의 확보이다(Rossi & Freeman, 1993). 책무성을 위한 평가는 정책이나 프로그램이 법적으로 규정된 사항을 얼마나 충실하게 실천하였는가에 대한 평가가 핵심이 된다. 책임성의 확보 측면에서는 정책결정자나 프로그램 관리들로 하여금 효과성과 운영상의 질적인 측면에서 책임을 지도록 함으로써 정부자원을 최선의 방법으로 활용하도록 하는 데 목적이 있다. 정책이 실제로 혜택을 받아야 하는 사람들에게 집행되었는지 여부, 자격이 없는 사람들이 수혜자가 된 경우는 없는지 여부 또는 회계책임 등에 주된 관심을 두는 평가가 책무성의 확보를 위한 평가의 대표적인 예가 될 수 있다. 성과관리제도가 강화되면 감독과 순응을 위한 평가의 절차적인 문제에만 국한되지 않고 산출이나 영향에 대한 부분도 평가의 대상이 된다. 즉, 정책이나 프로그램이 사회 복지의 증진에 얼마나 공헌하였는지 등에 대하여도 관심을 갖게 되었다. 하지만 이 경우 프로그램의 가치에 대한 평가와 같은 높은 수준의 인과관계 규명보다는 단순한 산출과 성과의 존재에만 관심을 두는 경향이 있다. 정책 평가의 결과가 정책결정자들이 책무성과 관련된 의사결정을 내림에 있어 유일하거나 절대적인 정보가 아니라 판단을 위한 다양한 고려사항 중 하나일 뿐이기 때문이다.

평가의 네 번째 목적은 지식의 발전을 위한 것이다. 이것은 사회에 대한 이해를 높이기 위한 학문적인 지식을 발견하고 축적하기 위한

이론이나 가설을 검증하기 위하여 정책을 연구자료로 활용하는 것이다. 사회현상에 대한 이해를 바탕으로 한 사회과학 이론의 구성 및 검증에 있어 정책은 매우 중요한 실험실이 될 수 있다. 이 경우 평가는 특정 정책의 효과나 성패보다는 정책과정에서 나오는 자료를 활용하여 사회 현상에 대한 이해를 촉진하고 정책적 개입과 성과간의 이론적 논리적 가설을 검증하기 위한 활동이 된다.

이상의 네 가지 목표 중 마지막 목표는 학문적인 관심이 주가 되기 때문에 평가제도의 설계에서는 크게 관심을 두지 않게 된다. 반면 효과나 가치의 측정과 판단, 프로그램의 향상, 그리고 책무성의 확보를 위한 활동은 평가제도의 설계에 있어서 중요한 내용으로 반영되어져야 한다(이근주, 2007).

#### 4. 정책평가의 유형

정책평가제도는 몇 가지 차원에서 유형을 구분하여 논의할 수 있다. 우선 평가자가 누구인가에 따라서 자체평가(self-evaluation), 내부평가(inside evaluation) 그리고 외부평가(outside-evaluation)로 구분할 수 있다(Glaser & Backer, 1972). 또한 평가 시점에 따라서는 형성평가(formative evaluation) 또는 총괄평가(summative evaluation) 등으로 구분하거나 사전평가, 과정평가 혹은 사후평가 등으로 구분할 수도 있다(Scriven, 1967). 그리고 평가의 목적에 따라 정확성평가, 효과평가, 요소효과평가, 능률성평가 및 정책·사업구조 평가로 구분되기도 한다(김명수, 2002). 또한 평가 회수에 따라 수시평가 또는 주기적 평가 등으로 구분하기도 한다(노화준, 2001).

누가 평가의 주체가 되는가에 따라 크게 자신에 의한 평가와 타인에 의한 평가로 구분할 수 있다. 자신에 의한 평가는 자체평가가 대표적인 예이며 타인에 의한 평가의 예로는 상위평가 또는 외부평가를

들 수 있다. 자체평가는 평가대상 정책을 주관하고 있는 부서에서 스스로가 스스로의 업무와 정책에 대하여 평가하는 것을 말하며, 상위평가는 자체평가를 바탕으로 상급기관 혹은 정책평가 주관기관에서 2차적으로 하는 평가를 의미한다. 따라서 자체평가와 상위평가는 몇 가지 측면에서 차이가 날 수 있다. 자체평가는 해당기관에서 하는 평가이기 때문에 1차 자료를 바탕으로 이루어지기에 보다 정밀한 평가가 가능하며 필요하면 다양한 분석도 쉽게 할 수 있다. 그러나 자신이 집행한 정책에 대한 평가이기 때문에 낮은 성과나 문제점 등 불리한 정보가 축소되거나 외면될 가능성이 있다고 할 수 있다.

상위평가는 자체평가를 기초로 이루어지는 평가이기 때문에 1차 자료를 활용한 평가가 아니다. 대부분의 상위평가는 자체평가의 결과를 확인하는 방식으로 이루어지며 일부 사항에 대하여만 추가적인 분석과 논의가 이루어진다. 상위평가는 또한 자체평가의 형식과 절차에 대한 평가가 평가활동의 초점이 되는 경우가 대부분이다. 자체평가를 수행하는 방식이 올바른 방법과 절차에 따라 이루어졌는지를 평가함으로써 자체평가의 타당성을 간접적으로 확인하는 것이다(이근주, 2007).

내부평가는 상위평가에 비하여 관리자들과의 정보 수요에 부합되고, 평가이슈들은 조직 수요에 더 잘 부합될 수 있다. 내부평가자는 발견된 사실을 조직의 상황에서 해석할 수 있어 적실성 있는 평가가 가능하다. 그리고 평가결과에 대한 관리자와 담당요원들에 의한 수용도도 상대적으로 높을 수 있다. 반면에, 내부평가는 내부 구성원들이 본래의 직무 이외에 평가활동에 참여하는 경우 평가가 예정된 시간에 완성되지 못할 수 있고, 독립성이 보장되지 않으며, 편견이 스며들 가능성이 높고, 역할에 대한 혼동이 일어날 수 있다(노화준 2006).

반면에 외부평가 및 상위평가는 외부의 전문성과 경험을 활용하여 객관적인 평가가 가능하기 때문에 정책 이해관계자 및 국민에게 더 많은 신뢰를 줄 수 있다. 내부의 구성원들은 정책평가에 대한 부담을



갖지 않아도 된다는 이점도 있다. 이에 비해 외부평가는 평가자가 프로그램에 익숙해지는 데 상당한 시간이 필요하여 시간과 비용이 많이 드는 등의 약점을 갖고 있다(노화준, 2006).

평가의 시기에 따라 사전평가와 사후평가로 구분할 수 있다. 사전평가는 기본적으로 평가 대상 정책이나 사업이 확정되었으나 집행하기 전에 행하는 평가로서 가장 보편적으로 이루어지는 것이 정책이나 사업의 사전타당성 검토가 이에 해당된다. 다만 일반적인 사전타당성 조사나 검토는 정책분석 활동으로서 정책을 최종적으로 확정하기 전에 최선의 대안을 결정하기 위한 사전분석과는 차이가 있다. 왜냐하면 사전타당성 조사나 검토는 이미 집행할 정책이나 사업을 확정해 두고 정책의 영향이나 사업의 비용 규모 등을 고려하여 그 효과를 사전에 파악하여 실제로 집행함으로써 예상한 효과가 나타날 수 있는지를 확인하는 조사 활동이기 때문이다.

일반적인 정책분석 과정과 사전타당성분석 과정의 결정적인 차이는 집행할 대상 정책이나 사업이 확정되어 있느냐의 여부인 것이다. 전자는 집행할 정책이 아직 확정되지 않은 상태에서 최선의 정책대안이 무엇인지를 결정하기 위한 분석 활동인 반면에 후자는 집행할 정책이 확정되어 막상 실행에 옮기기 전에 계획된 효과와 비용을 재점검하는 활동인 것이다.

반면 사후평가는 정책이나 사업이 이미 확정되어 집행된 결과를 사정의 대상으로 삼는 평가이다. 그 대표적인 것이 영향평가(impact evaluation)인데 이는 영향사정(impact assessment)이라고도 하며, 영향분석(impact analysis)이라고도 일컫는다. 이는 프로그램의 결과가 어디에서 기인한 것인지 등의 인과 관계를 밝히는 것을 말한다.

영향분석을 위하여 전제적인 것은 시계열적 자료(time-series data)를 모으는 것이다. 개입 활동의 성과라는 변수가 개입이 되기 전에는 어떠하였으며 개입이 도입된 후에는 결과적으로 어떻게 변화하였는가를

알아야 하기 때문이다. 그런데 이러한 공공개입의 효과에 대하여 자기중심적이고 이념적인 경향이 있게 되어 영향평가의 결과에 대한 해석은 정치적 성격을 띠게 된다. 특정 개입에 찬성하는 자들은 특정 프로그램의 시행 이후에 나타난 긍정적인 요인들은 모두 다 프로그램의 효과에 포함하려고 하고, 동시에 부정적인 결과에 대해서는 무시하거나 다른 원인의 탓으로 돌리곤 한다. 반면 그 프로그램에 반대하는 자들은 그와 반대되는 행동을 하는 경향이 있다.

평가의 단계에 따라 과정평가와 총괄평가로 구분되는데, 과정평가는 왜 특정 프로그램이 성공했는지 또는 실패했는지, 왜 그 프로그램이 그러한 영향을 가져왔는지 또는 그렇지 못하였는지에 대한 구체적인 설명을 찾는 작업이라 할 수 있다.

과정평가는 프로그램의 형성과 집행, 그리고 프로그램의 배경이 되는 행정적이고 정치적인 모든 상황에 관한 총체적인 정보를 도출해 내는 것이 목표이다. 또한 정부개입의 활동을 통하여 나타나는 모든 종류의 결과를 추적하는 과정이라 할 수 있다. 어떤 정책의 결과를 결정짓는 과정은 상호작용을 하는 요인들이 서로 복잡하게 얽혀 있는 네트워크와 같다. 과정평가는 이러한 인과적 상호 관계를 하나의 전체적 틀로 구성해 보자는 데 목적이 있다. 이러한 작업을 통하여 프로그램의 시작과 그 결과 사이의 과정들 및 관련 요인들의 결과에 미치는 영향을 탐색할 수 있게 된다. 과정평가는 심도 있는 면접, 문헌 분석, 현장 방문 등 정성적이고 정량적인 자료 수집 및 분석 방법을 통하여 평가 요구자 및 평가 사용자들과의 긴밀한 상호작용을 통하여 이루어진다.

한편 총괄평가는 정책이나 사업이 성공하였는지 여부를 알아보는 평가로서 결과평가가 이에 해당한다. 결과평가는 프로그램을 통하여 발생한 직·간접적 결과 및 효과 자체를 대상으로 분석하는 것이다. 여기에는 평가 기준이 무엇이냐에 따라 다양하게 분류되는데, 정책이나

사업의 목적달성도를 기준으로 한 평가를 효과성평가라고 하고, 능률성을 기준으로 삼는 평가를 능률성평가라고 한다. 이 밖에도 경제성, 형평성, 민주성 등의 평가 기준에 따라 여러 가지 명칭으로 분류되어 일컬어진다. 이러한 평가의 특징은 전체적으로 특정 정책이나 사업이 특정한 기준에 부합하는지의 여부를 사정하여 총괄적인 평정을 내리는 것이기 때문에, 특정한 결과가 그러한 정책이나 사업의 활동 때문에 비롯된 것인지에 대한 인과관계를 규명하지 못하는 한계를 지니고 있다(이윤식 외, 2006).

## 5. 정책평가의 방법

정책평가 방법은 양적 평가방법과 질적 평가방법, 실험설계방법과 비실험설계방법 등으로 크게 구분할 수 있다. 우선, 양적 평가방법과 질적 평가방법을 살펴보겠다. 양적 평가방법은 양적인 자료를 활용한 평가라고 할 수 있다. 정책의 투입, 산출 및 효과를 객관화하여 계량적으로 측정하여 그 크기를 비교함으로써 정책의 효과 등을 평가하는 방법이다. 대표적으로 통계적인 방법론이 예가 될 수 있다. 통계적인 방법론은 가능한 한 많은 수의 관찰점을 확보한 후 계량적, 통계적인 방법론을 활용하여 평균적인 변화의 흐름을 분석하는 것이 핵심적인 내용이 되는 경우가 많다. 반면 질적 방법에는 참여관찰법과 심층면접법과 같은 평가방법이 사용된다. 계량화 될 수 없는 자료들을 평가하기 위한 방법으로 정책분야 및 평가전문가의 전문가적 판단에 의존하여 정책과정 및 성과를 평가하는 방법이다. 질적 방법들은 평가자로 하여금 평가대상인 정책이나 사업에 관한 직접적인 지식을 알 수 있게 해 준다. 특히 질적 평가방법은 선정된 문제의 폭보다는 깊이에 주안점을 두기 때문에 선정된 문제를 매우 자세하게 평가하게 되고, 적은 수의 사람이나 사례에 대하여 풍부한 자료를 산출해 낼 수 있다는 것이 장점이다.

실험 평가설계접근방법과 비실험 평가설계접근방법도 정책평가에서 사용될 수 있다. 실험설계접근방법(experimental evaluation)은 자연과학의 실증적 방법을 공공정책에 적용시킨 것이다. 실험을 할 때, 실험집단과 통제집단간의 비교를 통해 정책에 의한 것인지를 밝히는 방법이다. 하지만 현실적인 상황에서 동질적인 실험집단과 통제집단을 구성한다는 것은 윤리적, 도덕적 및 정치적으로 용이하지 않기 때문에 보편적으로 사용하기에는 어려운 방법론이다.

현실적으로는 정책에 대한 평가모형을 만들고 인과관계를 파악해 평가하는 조사연구(research) 방식보다는 지표를 활용하는 체크리스트(checklist) 점검 방식에 의한 평가 방법에 치우치는 경향이 있다. 학습과 지식의 축적을 위한 정책평가 연구는 상대적으로 많이 이루어지고 있으나 조사연구를 통한 정책평가의 경우 자료의 수집, 분석 등에 요구되는 비용과 시간이 많이 드는 것에 비하여 생산되는 정보의 현실적인 효용이 낮기 때문이다. 제도화된 정책평가의 경우 제한된 여건과 시간적 제약 속에서 이루어지기 때문에 대규모 연구가 이루어지는 경우는 중요한 정책에 국한되는 경향이 있는 반면에 통상적이고 주기적인 점검의 경우 지표를 활용하는 방법이 상대적으로 많이 활용된다.

## 6. 정책평가의 활용

평가 결과의 활용은 평가 결과를 향후의 성과계획 및 활동·업무에 환류하고 반영하는 것이다. OECD는 성과측정 결과의 활용 용도를 다음과 같이 제시하고 있다(OECD, 1994, 이윤식 외, 2006 재인용).

첫째, 사업설계 및 추진 방법을 합리화하는 것이다. 성과 측정을 통하여 가장 효율적이고 효과적인 사업 추진 방법을 파악하는 것이고, 이러한 정보를 이용하여 기존 사업 방법을 개선하거나 새로운 정책 및 사업을 입안 및 설계한다.

둘째, 예산 배분의 효율성을 제고하는 것이다. 성과와 예산의 연계는 두 가지 방식이 있다. 직접적 연계는 성과와 예산을 일대일로 대응시키는 것이고, 간접적 연계는 예산편성 과정에서 성과 자료를 하나의 참고 사항으로 사용하는 것이다. 직접적 연계를 하는 것이 바람직하나 이를 위해서는 성과에 대한 정확한 측정, 각 사업별 비용에 대한 정확한 측정, 성과와 비용 간의 관계에 대한 명확한 분석 등이 전제되어야 한다.

셋째, 책임성을 확보하는 것이다. 책임성에는 두 가지 개념이 있다. 구체적 책임성은 공무원들이 자신에게 주어진 몇 가지 성과목표를 달성하여야 할 의무를 뜻하며, 일반적 책임성은 공무원들이 공복으로서 국민들에게 지는 일반적인 의무를 말한다. 따라서 성과측정을 통하여 책임성을 확보한다는 것은 계량적이고 단기적인 성과목표 뿐 아니라 공익 추구라는 광범위하고 포괄적인 목적까지 염두에 두어야 한다.

정부 부문에서 정책평가 결과 활용은 정책 평가 결과를 정부 부처에서 이용하는 것으로, 평가 결과 활용의 중요성에 관해서는 대체로 두 가지 견해로 나타난다. 먼저 긍정적으로는 평가 결과의 활용이 평가의 기본 목적인 평가 대상에 대한 환류 정보를 제공해 줌으로써 정부 업무 수행자로 하여금 평가 대상에 대한 후속 조치를 취하는 데 도움을 주기 때문에 정부 업무 수행에 필요하다는 입장이 있다. 부정적인 입장은 평가 결과가 정부 업무 수행에 별로 도움이 되지 않아 직접적인 활용이 되지 않고 있으며, 특히 정책 담당자들이 정책 개선 등에 대한 의사결정에 도움을 주지 못해서 평가 결과의 효용가치가 없거나 떨어진다고 보는 것이다(이윤식, 2010).

## 제 2 절 우리나라의 정책평가제도

### 1. 제도 개요 및 목적(배경)

#### (1) 배경

우리나라 정부 정책평가는 1961년 5.16 이후 내각수반의 관할 하에 있는 기획조정실에서 심사분석제도를 도입한 것이 시초이다. 그 후 심사분석 제도는 몇 차례의 정부 조직개편을 통하여 그 소관부서가 변경되었으며 평가 내용과 방식도 변화가 있었다. 첫 번째 변화는 1981년 정부조직 개편이다. 1981년 대대적인 정부조직 개편의 결과 정부의 정책평가는 경제기획원의 심사분석제도와 행정조정실의 정책평가의 이원적인 시스템으로 운영되었다.

두 번째 변화는 1994년 조직개편이다. 1994년 이전까지의 정책평가는 각 부처의 자체평가를 1차 기초 자료로 하여 총리실에서 상위평가를 실시하는 형태를 취하였으며, 부처별로 1~2개 특정정책의 추진상황에 초점을 둔 실적평가중심으로 시행되면서 단기적이고 외형적인 평가라는 지적이 계속 제기되었다. 이에 정부조직 개편을 통해 종래 경제기획원의 심사분석업무와 행정조정실의 정책평가업무가 심사평가업무로 통합하여 행정조정실의 심사평가 제도라는 명칭으로 수행되었다. 단 정부투자기관에 대한 평가는 경제기획원에서 계속 수행하였다.

정부 정책평가가 법적인 근거를 갖고 이루어지기 시작한 것은 지난 1998년 국민의 정부 출범 당시 정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정을 개정하고 국무조정실에서 기관평가라는 명칭으로 정책 평가를 도입하면서부터이다. 1997년 말부터 정부업무평가제도는 세계화추진위원회의 대정부 건의를 비롯하여 국민의 정부 출범을 위한 대통령직인수위원회에서도 종래의 정책평가제도 개선에 관한 논의가 활발하게

이루어지면서 공공부문이 공익·공평성을 견지하는 가운데 행정의 효과성과 능률성을 한층 높이고 책무성이 확보될 수 있도록 하기 위한 부처 유인체제가 강화되어야 한다는 사회적 요구가 제기되고, 이를 수용하기 위한 수단으로서의 체계적이고 종합적인 정책평가제도가 제기되었다.

이에 따라 1998년 2월 25일 국민의 정부 출범과 함께 행정조정실이 장관급인 국무조정실로 격상·확대 개편되면서 기관평가제도를 도입하였으며 제4행정조정관도 심사평가조정관으로 변경되어 심사평가 업무가 강조되었다. 기관평가란 중앙행정기관의 주요업무의 추진상황 및 집행성과와 이를 추진하는 행정체제의 추진역량 등을 종합적으로 점검·분석·평가하는 것으로 종래의 정부업무의심사평가및조정에관한규정을 전문개정(대통령령 제15774호, 1998. 4. 15)하여 제5조에서 중앙행정기관을 대상으로 한 기관평가 실시근거를 마련하고 과거의 실적평가 중심에서 평가기능에 경쟁요인을 도입하여 각 기관의 경영능력을 중시하는 평가체제로 전환하였다. 이후 2001년에 「정부업무등의평가에관한기본법」과 동시행령이 제정되어 기관평가제도의 법적근거가 마련되었다.

참여정부 출범 이후 종전의 평가에 대해 개별·중복적인 평가로 인한 평가업무의 과중, 자체평가제도의 형식적 운영, 평가결과의 활용 미흡 그리고 평가와 성과관리의 연계 미흡 등의 문제점이 제기됨에 따라 정부업무평가제도에 대한 획기적 개편을 추진하였다. 이에 종전 「정부업무등의평가에관한기본법」을 대체하는 「국정평가기본법(안)」을 국회에 제출, 2006년 3월 「정부업무평가기본법」(이하 기본법)이 국회를 통과함에 따라 2006년 4월부터 통합 정부업무평가제도를 도입·시행하게 되었다.

(표) 정부업무평가제도 변천과정

구 분	도 입		과 도	재정비	발 전	통 합
시행 기간	1961.9 ~1981.10	1981.11 ~1990.3	1990.4 ~1994.12	1994.12 ~1998.2	1998.3 ~2006.3	2006.4 ~현재
주관 부서	기획 조정실	경제 기획원	행정 조정실	행정 조정실	국무 조정실	국무조정실 → 국무총리실
내용	정부부문에 최초로 심 사분석제도 를 도입	심사분석업 무를 경제 기획원에서 심사평가국 으로 이관	행정조정실 에 정책평가 기능 신설	정부조직개 편에 따라 경제기획의 심사분석업 무와 행정조 정실의 정책 평가업무를 통합하여 심 사평가기능 수행	김 대 중 정 부 출범과 함께 심사평가제도 를 개편해 기 관 평 가 제 도 도입	참여정부 출 범이후 통합 적 정부업무 평가제도 및 성과관리제도 도입 추진
법적 근거	정부의 기 획 및 심사 분석에 관 한 규정 (대통령령 제6143호 1972. 4)	정부의 기 획 및 심사 분석에 관 한 규정 (대통령령 제10821호 1982. 5)	정 부 주 요 정 책 평 가 및 조정에 관한 규정 (총리령 제364호 1990. 4)	정부업무의 심사평가 및 조정제에 관한 규정 (대통령령 제14531호 1995. 2)	정부업무 등 의 평가에 관 한 기본법 (법률 제6347호 2001. 1. 8)	정부업무평가 기본법 (법률 제7928호 2006. 4. 1)

자료: 정부업무평가위원회. 2007. 『정부업무평가백서』



## (2) 목적

정부업무평가는 “정부업무”와 “평가”의 합성어로서, 기본법 제2조 제1호는 “평가라 함은 일정한 기관·법인 또는 단체가 수행하는 정책·사업·업무 등(이하 “정책 등”이라 한다)에 관하여 그 계획의 수립과 집행과정 및 결과 등을 점검·분석·평정하는 것”이라고 정의하고 있다. 이어 제2호는 정부업무평가란 “국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 확보하기 위하여 기관·법인 또는 단체(이하 “평가대상 기관”이라 한다)가 행하는 정책 등을 평가하는 것”(기본법 제2조 제2호)으로 정의하고 있다.

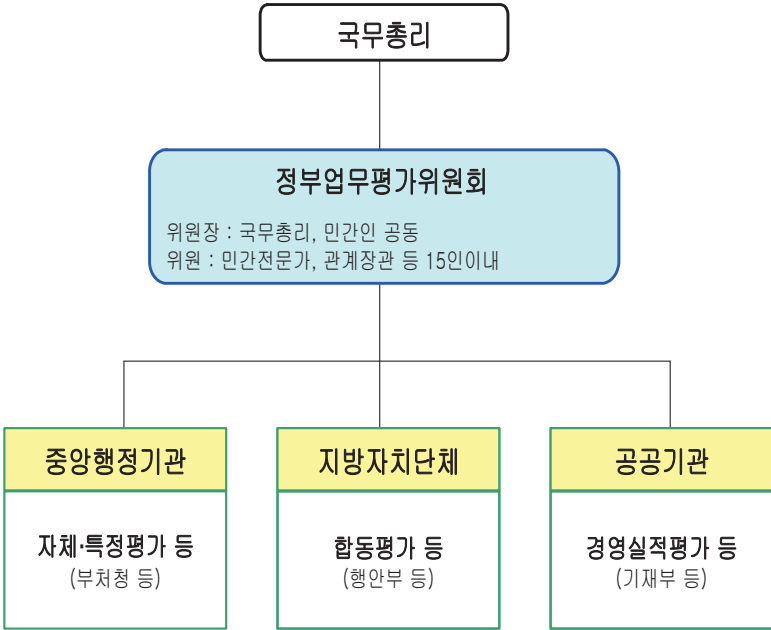
즉, 정부업무평가란 정부가 수행하는 정책·사업 및 업무에 관하여 점검·분석·평정하는 것이라 할 수 있다. 정부업무평가는 정책추진 과정 및 결과에 대한 사후적 점검이라는 점에서 감사원 감사와 유사한 측면이 있다고 볼 수 있다. 그러나 감사가 준수법적 행위로서 업무추진의 합법성 및 책무성 확보에 중점을 두는 데 비해, 정부업무평가는 정부 정책의 성과 및 효율성 제고를 목적으로 한다는 점에서 차이가 있다(정부업무평가백서, 2007).

정부업무평가는 자율성과 독립성이 보장되어야 하며, 객관적이고 전문적인 방법을 통하여 결과의 신뢰성과 공정성이 확보되어야 하고, 정부업무평가의 과정은 가능한 한 평가대상이 되는 정책 등의 관련자가 참여할 수 있는 기회가 보장되고 그 결과가 공개되는 등 투명하여야 한다는 것을 원칙(기본법 제7조)으로 명문화하고 있다.

기본법에 따르면 정부업무평가 대상은 중앙행정기관, 지방자치단체, 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 소속기관, 그리고 공공기관으로 규정하고 있다. 정부업무평가의 수행방식에 따라 자체평가, 특정평가, 재평가 등의 용어를 사용하고 있다. 자체평가는 중앙행정기관, 지방자

치단체가 소관 정책 등에 대해 일정 절차를 거쳐 상향식으로 스스로 수행하는 평가를 말하며, 특정평가는 국무총리가 중앙행정기관을 대상으로 법령 및 정부업무평가지행계획 등에서 정한 일정범위의 정책 등을 정부업무평가위원회를 통하여 하향식으로 평가하는 것을 말한다. 재평가는 이미 실시된 자체평가의 결과에 대해 자체평가를 수행한 기관 이외의 기관이 별도의 절차를 통해 평가를 실시하는 것으로서 이미 실시된 자체평가의 객관성 및 공정성 확보를 위해 제한적으로 실시되는 평가를 말한다.

(표) 정부업무평가 추진체계



출처: 정부업무평가위원회

## 2. 평가 주체

정부업무평가 추진을 위해 국무총리는 정부업무평가위원회의 심의·의결을 거쳐 정부업무의 성과관리 및 정부업무평가에 관한 정책목표와 방향을 설정한 중장기 계획인 정부업무평가기본계획을 수립함으로써

써 평가의 기본방침 및 추진방향을 결정한다. 또한 정부업무평가기본계획을 기초로 정부업무평가위원회의 심의·의결을 거쳐 연도별 시행계획인 정부업무평가지행계획을 수립하여 이를 평가대상기관에 통보함으로써 매년도 평가추진을 위한 실행방안을 마련·시행하는 역할을 담당하고 있다.

평가의 실시와 관련하여 국무총리는 중앙행정기관을 대상으로 실시하는 특정평가의 실시 주체로서 특정평가의 대상이 되는 정책 및 사업 등에 대한 평가계획을 정부업무평가지행계획 등에 반영하고, 평가협조기관 및 관련 단체 등을 활용하여 특정평가를 실시한다. 국무총리는 최소 3년마다 정부업무평가 기본계획의 타당성을 검토하여 수정·보완 등 조치하도록 규정하고 있다. 또한 정부업무평가기본계획에 기초하여 전년도 평가결과를 고려하고 평가대상기관의 의견을 들은 후 위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 3월말까지 다음 각 호의 사항을 포함한 정부업무평가에 관한 연도별 시행계획을 수립하고, 이를 평가대상기관에 통지하여야 한다.

또한, 중앙행정기관이 실시한 자체평가 결과에 대해 확인·점검 결과 평가의 객관성·공정성에 있어 문제가 있어 다시 평가를 실시할 필요가 있을 경우에는 정부업무평가위원회의 심의·의결을 거쳐 재평가를 실시한다. 그 밖에 정부업무평가의 원활한 수행을 위해 평가대상기관에 대해 정부업무평가기본계획 및 시행계획의 수립·시행에 필요한 자료제공 등을 요구할 수 있으며, 통합적인 평가수행을 위해 전자통합평가지시스템을 구축하고 각 기관 및 단체가 이를 활용할 수 있도록 하고 있다.

정부업무평가는 정부업무평가의 실시와 평가기반의 구축을 체계적·효율적으로 추진하기 위하여 국무총리 소속하에 설치된 정부업무평가위원회에서 수행하고 있다. 위원회는 국가차원의 중장기 평가기반의 구축·운영계획의 수립 및 추진, 정부업무평가기본계획 및 정부업

무평가시행계획의 수립, 정부업무평가의 기획·조정·총괄, 정부업무평가제도와 관련된 성과관리, 정부업무평가결과의 활용 및 평가제도간 연계방안, 특정평가계획의 수립·시행 등의 기능을 담당하고 있다. 국무총리와 민간공동위원장 2인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다. 위원은 행정안전부장관, 기획재정부장관, 국무총리실장을 포함하여, 평가관련 분야 전문가, 1급 이상 또는 이에 상당하는 공무원의 직에 있었던 자 등에 해당하는 자로서 대통령이 위촉하는 자가 된다. 공무원이 아닌 위원의 임기는 2년으로 하되 1차에 한하여 연임할 수 있다.

위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

- 국가 차원의 중장기 평가기반의 구축·운영계획의 수립 및 추진에 관한 사항
- 정부업무평가기본계획 및 정부업무평가시행계획의 수립에 관한 사항
- 정부업무평가의 기획·조정·총괄에 관한 사항
- 정부업무평가제도와 관련된 성과관리에 관한 사항
- 정부업무평가결과의 활용 및 평가제도간 연계방안에 관한 사항
- 정부업무평가결과의 보고에 관한 사항
- 평가관련 기관 간 협조 및 평가업무의 조정에 관한 사항
- 특정평가계획의 수립 및 시행에 관한 사항
- 자체평가제도의 운영·개선에 관한 사항
- 자체평가계획의 조정에 관한 사항
- 자체평가결과의 확인·점검에 관한 사항
- 자체평가결과에 대한 재평가에 관한 사항
- 평가제도 운영실태의 점검에 관한 사항
- 새로운 평가제도의 도입에 관한 사항
- 이 법 또는 다른 법률에 의하여 위원회의 업무로 규정된 사항

- 그 밖에 위원장이 정부업무평가제도의 발전을 위하여 위원회의 심의·의결이 필요하다고 인정하는 사항

### 3. 평가 방식

#### (1) 중앙행정기관 평가

정부업무평가는 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관에 대한 평가로 나눌 수 있다. 중앙행정기관 평가의 경우에는 자체평가와 특정평가로 구분된다.

##### 1) 자체평가

자체평가는 중앙행정기관이 주요정책과제, 재정사업, 행정관리역량(조직·인사 등)에 대하여 스스로 평가하는 것이다. 정책부문은 기관 및 업무특성을 반영할 수 있도록 평가지표, 측정방법 등을 부처 자율로 선정하고, 평가지표는 각 부처의 특성에 맞게 개발·활용하되, 과제별 평가결과의 변별력이 강화되도록 평가체계를 설계하도록 하고 있다. 과제수행의 난이도·중요성·자원투입량 등을 고려하여 평가대상 과제별로 가중치를 부여하여 평가해야 한다.

일관성 있는 평가가 필요한 재정사업과 행정관리역량부문은 평가총괄관련기관(기획재정부·국가과학기술위원회 및 행정안전부)에서 평가지표를 제시하도록 하고 있다. 행정관리역량 부문은 평가지표를 합리적으로 조정하여 부처 부담을 최소화하도록 하고 있다. 평가대상 과제별로 정량평가와 정성평가를 병행하여 정성평가는 정량평가를 통해 파악하기 어려운 정책 파급효과, 문제점 및 원인분석, 대안제시 등 질적 측면을 서술적으로 평가하도록 하는 데 활용한다. 특히, 정성평가를 통해 정책 개선에 실질적으로 활용할 수 있도록 정량평가 결과 매우 우수, 미흡, 부진과제 등을 중심으로 실시하도록 하고 있다. 또한

평가결과가 성과급 등에 활용될 수 있도록 상대평가 등급기준을 적용하고 있다. 자체평가 변별력이 강화될 수 있도록 상대평가 등급기준도 세분화(2010년도 5등급→2011년도 7등급)하고 있다. 전체과제에 대한 일괄적인 등급부여가 곤란할 경우, 업무성격이 상이한 그룹별로 구분하여 상대등급 적용 가능하다.

각 부처는 정부업무평가시행계획에 따라 평가대상, 평가방법, 세부평가일정 등이 포함된 자체평가계획을 수립하고 위원장 1인을 포함하여 10~30인 이내로 구성된 자체평가위원회에서 평가를 실시한다. 평가의 공정성과 객관성을 확보하기 위하여 자체평가위원의 3분의 2 이상은 민간위원으로 하여야 한다. 자체평가위원회는 1년을 주기로 자체평가계획 심의, 반기별 추진실적 점검, 자체평가, 평가보고서 작성 등을 통하여 스스로 추진한 업무성과 및 목표달성도를 스스로 점검하고 그 결과를 자체평가에 반영한다. 중앙행정기관의 장은 전년도 정책등의 추진실적을 기준으로 자체평가를 실시하고 그 결과를 매년 3월 말까지 정부업무평가위원회에 제출하여야 한다.

각 부처가 제출한 자체평가결과는 정부업무평가위원회의 위임을 받은 실무위원회가 부문별 자체평가 총괄관련기관과 협조하여 증빙자료에 대한 확인·점검을 실시한다. 그 결과 자체평가의 객관성 및 신뢰성에 문제가 있어 다시 평가할 필요가 있다고 판단되는 때에는 정부업무평가위원회의 심의·의결을 거쳐 재평가를 실시할 수 있다.

## 2) 특정평가

특정평가는 국무총리가 국정을 통합적으로 관리하기 위해 핵심과제, 규제개혁, 국민만족도 등에 대하여 직접 평가하는 것이다. 특정평가를 시행하기 전에 평가방법·평가기준·평가지표 등을 마련하여 특정평가의 대상기관에 통지하고 이를 공개하여야 한다. 2012년도 정부업무

평가 시행계획(안)의 경우, 평가대상기관은 41개 중앙행정기관으로, 국무총리는 ① 핵심과제 ② 일자리과제 ③ 녹색성장과제 ④ 정책관리역량 ⑤ 규제개혁 ⑥ 정책홍보 ⑦ 국민만족도에 대해 평가 실시하며, 평가부문별로 민간전문가 평가단을 구성·운영, 정부업무평가위원회에서 최종심의·의결하는 것으로 되어 있다. 상반기는 핵심과제·일자리과제·정책관리역량·국민만족도에 대해 평가하고, 하반기는 핵심과제 등 7개 부문에 대해 종합평가한다.

특정평가는 평가부문별 민간전문가 평가단이 상시 모니터링을 통해 평가결과의 타당성 제고하며, 필요시 현장점검 또는 부처업무설명회 개최를 통해 평가대상 과제에 대한 평가단의 정책이해도를 높이고자 한다. 정책형성·집행·성과 등 정책과정 전반을 점검·평가하되, 정책성과에 중점을 두고, 핵심과제·일자리과제·규제개혁의 경우 민간전문조사기관을 통한 정책만족도 조사결과 반영한다.

평가의 신뢰성·타당성 확보 및 유용한 평가정보의 생산을 위해 정량지표와 정성지표를 병행 사용하여 평가 시행하며, 평가 시 각종 데이터와 참고자료 활용을 통해 객관성 확보하도록 하고 있다. 평가 시 과제 범위, 중요도, 난이도 등 과제별 가중치를 고려하여 평가함으로써 평가결과의 타당성을 제고하도록 하고 있다. 국민만족도는 민간전문조사기관을 통해 조사하며, 정책만족도의 경우 주요정책에 대한 정책설명문을 토대로 일반국민 및 전문가 표본(무작위 추출)을 구성, 표준화된 설문지에 따라 평가한다. 민원만족도의 경우에는 일반 및 인터넷 민원 모집단에서 민원인 표본(무작위 추출)을 구성, 표준화된 설문지에 따라 평가한다. 평가부문별로 그룹핑을 통한 기관별 등급(최우수·우수·보통·미흡)을 제시한다.

(표) 중앙행정기관 평가 개요

구 분		평가시행기관	평가총괄관련기관	
자체 평가	주요정책	중앙행정기관의 장 (자체평가위원회)	국무총리실	
	재정사업		기획재정부	
	행정관리 역량		행정안전부	
특정 평가	정책과제	국 무 총 리 (정부업무평가위원회)	국무총리실	
				핵심 과제
				일자리 창출 과제
	국정관리 역량			녹색성장 과제
				정책관리 역량
				정책소통·홍보
	국민 만족도			규제개혁
정책 만족도				
	민원 만족도			

※ 정부업무평가 기본계획(2010~2012)

(표) 특정평가대상

평가분야	평가대상	평가기관
특정평가	<b>정책과제</b> 핵심과제 - 기관별 '11년 성과관리시행계획 또는 '11년 부처 업무 보고 과제 중, 부처핵심기능 또는 '11년 국정운영 기조와 밀접한 연관이 있는 과제 * 장관급 기관 : 3개, 차관급 기관 : 2개 * 상반기 : 업무계획 전체과제 추진상황 점검 * 하반기 : 주요 정책과제를 종합적으로 평가 일자리창출 - 기관별 '11년 업무계획 중 일자리 창출 관련과제에 대한 계획 수립, 집행 및 성과 등을 평가 서민생활 안정과제 - 부처별 성과관리 : 시행계획상의 성과목표 중 서민생활 안정과 밀접한 정책과제를 선정하여 정책형성→집행→성과 등 정책 단계별로 평가 녹색성장 녹색성장 국가전략 및 중앙추진계획 이행사항 관련 정책의 추진성과	국무총리실
	<b>국정관리 역량</b> 정책관리 역량 - 기관별 이슈관리, 대·내외 관계역량, 통계선진화기반 조성, 나눔과 배려 관련 정책수행, 행정관리 효율화 노력 등을 평가 정책·홍보 - '10년 국정운영기조와 연계한 홍보기획 및 부처간 협력노력, 뉴미디어 홍보활동 등 평가 규제개혁 - 각 중앙행정기관의 규제개혁 추진노력 및 성과, 고객만족도 등을 평가	국무총리실
	<b>국민만족도</b> 정책만족도 - 각 부처의 핵심정책에 대한 만족도를 국민 및 전문가가 직접 평가(연1회) 민원만족도 - 각 부처가 제공하는 민원행정서비스 (인터넷민원 포함) 만족도를 민원인이 직접 평가 (상·하반기 연2회)	국무총리실

출처: 정부업무평가위원회



2011년의 경우 특정평가는 38개 부·처·청을 대상으로 이루어졌으며, 38개 기관의 총 114개 과제를 대상(장관급 기관 각 4개, 차관급 기관 각 2개)으로 하였다. 평가대상과제 선정기준은 이명박 정부 국정성과의 가시화 및 2011년도 국정운영을 뒷받침할 수 있도록 정책적 우선순위를 고려하였으며, 100대 국정과제 관련 과제, 부처별 연두업무보고 중 핵심과제, 국민관심도 및 파급효과가 높은 과제가 우선 선정되었다. 또한 핵심과제별 포괄범위를 확대하여 각 부처의 핵심정책이 대부분 포함되도록 선정하였다. 평가지표의 측정 기준은 다음과 같다.

(표) 특정평가 평가지표

구 분	평가지표	평가사항
정책형성 (20)	정책목표의 적절성(6)	· 정책목표의 구체성 및 적절성(2) · 성과지표의 목표치 수준의 적절성 및 대표성(4)
	정책수단의 적절성(6)	· 정책목표 달성을 위한 수단(관리과제) 제시의 구체성·적절성 여부(4) · 정책수단 실행을 위한 기구·예산·인력 등 지원수단 확보·투입 여부(2)
	분석·의견 수렴 적절성(8)	· 정책효과, 이해관계자 분석과 분석결과 개선·보완사항에 대한 대비책 수립 여부(4) · 관련기관·단체, 전문가 의견수렴 여부(4)
정책집행 (30)	추진일정 충실성(9)	· 과제별 추진계획 준수 여부(9)
	상황변화 대응성(15)	· 모니터링을 통해 파악된 여건·상황변화에 따른 적절한 정책의 수정·변경 여부(12) · 정책내용에 대한 적기·적정 홍보 여부(3)
	관련기관·정책과의 연계성(6)	· 관련기관·정책과의 연계 및 협조체제를 구축하고 적절하게 운영하였는지 여부(6)
정책성과 (50)	정책목표 달성도(25)	· 계획수립시 제시한 정책목표 달성 여부(20) · 성과지표의 목표치 달성도(5)
	정책 효과성(15)	· 정책 추진으로 의도한 정책효과의 실제 발생 수준(15)
	정책 만족도(10)	· 정책성과에 대한 전문가, 일반국민 만족도(10)

※ '11년 특정평가 세부 시행계획

## (2) 지방자치단체 평가

지방자치단체 평가의 경우에는 지방자치단체의 업무 추진성과 등에 대해 평가하는 것으로, 중앙행정기관 위임사무 평가 및 지자체 자체 평가로 구분된다.

### 1) 중앙행정기관에 의한 평가

중앙행정기관에 의한 평가의 경우에는 국가위임사무, 국고보조사업, 국가 주요시책 등에 대하여 국정의 효율적인 수행을 위하여 평가가 필요한 경우 행정안전부장관이 관계 중앙 행정기관의 장과 합동으로 평가를 실시할 수 있다. 자치단체의 평가부담 완화 및 평가 효율성 제고 등을 위해 부처별 개별평가를 최대한 억제하고, 행정안전부 등 관계부처 합동평가 중심으로 통합 운영하고 있다.

합동평가를 실시하는 경우에는 위원회의 심의·의결을 거쳐야 하며, 지방자치단체 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 합동평가 실시 계획을 수립하고 평가 실시 3개월 전에 정부업무평가위원회에 제출하여야 한다. 행정안전부장관은 지방자치단체에 대한 합동평가를 실시한 경우에는 그 결과를 지체 없이 위원회에 보고하여야 한다. 또한, 지방자치단체에 대한 합동평가를 효율적으로 추진하기 위하여 행정안전부장관 소속하에 지방자치단체합동평가위원회를 설치·운영할 수 있다. 지방자치단체합동평가위원회는 위원장 1인을 포함한 20인 이하의 위원으로 구성하되, 평가의 객관성 및 공정성을 확보하기 위하여 위원의 3분의 2이상은 평가에 관한 전문적인 지식과 경험이 풍부한 민간전문가로 구성하여야 한다. 평가단 운영 시 필요한 경우 정평위원 또는 총리실 평가관이 참여할 수 있다.

시와 도를 구분하여 평가하고, 정량평가 및 정성평가를 병행한다. 지방행정평가정보시스템을 통한 온라인 평가, 현지검증을 실시한다. 행

정안전부는 합동평가 결과를 정부업무평가위원회에 보고하며, 평가결과는 지자체 서열화 방지를 위해 분야별 등급만 공개한다. 업무의 특성·평가시기 등으로 인하여 위의 합동평가가 어려운 경우 정부업무평가위원회와 협의하여 관계 중앙행정기관이 개별평가 대상시책으로 선정하여 평가한다.

## 2) 자체평가

지방자치단체(그 소속기관 포함)의 고유사무에 대해서는 해당 지방자치단체의 장이 자체적으로 평가한다. 지방자치단체의 장은 정부업무평가지행계획에 기초하여 소관 정책 등의 성과를 높일 수 있도록 자체평가계획을 매년 수립하여야 한다. 자체평가 대상은 지방자치단체가 그 소속기관의 정책 등을 포함하여 주요 업무, 중점시책 등 업무전반을 평가대상으로 선정한다.

자체평가조직 및 자체평가위원회를 구성·운영하여야 하며, 평가의 공정성과 객관성을 담보하기 위하여 자체평가위원의 3분의 2 이상은 민간위원으로 하여야 한다. 행정안전부장관은 평가의 객관성 및 공정성을 높이기 위하여 평가지표, 평가방법, 평가기반의 구축 등에 관하여 지방자치단체를 지원할 수 있다. 그 밖에 지방자치단체의 자체평가의 대상 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체의 장이 정하도록 하고 있다. 지방자치단체의 장은 자체평가계획에 따라 자체평가를 실시하고, 그 평가결과는 인터넷에 공개한다.

## (3) 공공기관 평가

공공기관 평가는 중앙행정기관의 장 등 평가실시기관이 공공기관의 경영실적, 연구실적 등에 대하여 평가하는 것이다. 공공기관 평가는 개별 법률(「공공기관의 운영에 관한 법률」, 「과학기술기본법」 등 7개 법률)에 의하거나 「정부업무평가기본법」에 따라 소관 중앙행정기관의

장이 정부업무평가위원회와 협의하여 실시하도록 하고 있다. 기획재정부 등 공공기관 평가를 실시하고자 하는 기관은 평가계획을 수립하고 외부전문가 등으로 평가단을 구성·운영한다. 정부업무평가위원회는 공공기관 평가계획을 제출 받고, 통합평가체계와의 부합 여부 등을 검토하여 의견 제시한다. 공공기관평가를 실시한 기관은 그 결과를 지체 없이 위원회에 제출하여야 한다.

#### 4. 평가 결과의 활용

먼저, 국무총리·중앙행정기관의 장·지방자치단체의 장 및 공공기관평가를 실시하는 기관의 장은 평가결과를 전자통합평가체계 및 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공개하여야 한다. 그리고 국무총리는 매년 각종 평가결과보고서를 종합하여 이를 국무회의에 보고하거나 평가보고회를 개최하여야 한다. 중앙행정기관의 장은 전년도 정책 등에 대한 자체평가결과(위원회에서 심의·의결된 것을 말한다)를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

중앙행정기관의 장은 평가결과를 조직·예산·인사 및 보수체계에 연계·반영하여야 하고, 평가결과를 다음 연도의 예산요구시 반영하여야 하며, 기획재정부장관은 평가결과를 다음 연도 예산편성시 반영하여야 한다. 중앙행정기관의 장은 평가의 결과에 따라 정책 등에 문제점이 발견된 때에는 지체 없이 이에 대한 조치계획을 수립하여 당해 정책 등의 집행중단·축소 등 자체 시정조치를 하거나 이에 대하여 자체감사를 실시하고 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다. 평가의 결과에 따라 우수사례로 인정되는 소속 부서·기관 또는 공무원에게 포상, 성과급 지급, 인사상 우대 등의 조치를 하고, 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다. 정부는 정부업무평가의 결과에 따라 우수기관에 대하여 표창수여, 포상금 지급 등의 우대조치를 할 수 있다.

지방자치단체에 대한 중앙행정기관에 의한 평가 결과는 자치단체의 서열화 방지를 위해 분야별 등급만 공개하며, 정책개선 및 재정인센티브 등 지원에 활용한다. 지자체 자체평가결과는 정책개선·예산·조직·인사 등에 반영한다. 공공기관 평가의 경우에는 정부업무평가 위원회는 공공기관 평가 실시기관으로부터 평가결과를 제출받고 검토를 거쳐 기관장 인사 및 예산 등에 반영한다.

### 제 3 절 미국의 정책평가제도(GPRA)

#### 1. 제도 개요 및 목적(배경)

##### (1) 배경

미국에서 성과관리 중심의 평가제도가 정착화된 것은 1993년 성과관리를 법적으로 제도화한 「정부성과 및 결과법(Government Performance and Results Act: GPRA)」이 제정되면서부터다. 미국 의회가 GPRA를 제정하게 된 근본적인 이유는 정부에 대한 미국 시민의 신뢰감 회복이 절실하였기 때문이다. 연방정부에 대한 납세자들의 불신은 매우 깊어 그들이 부담한 세금에 합당한 정부 서비스를 받지 못하고 있다는 여론이 팽배하였고, 이로 인하여 연방의회 및 행정부가 국민들로부터 불신을 받고 있는 현실을 타개하기 위한 노력의 한 방편으로 이 법이 제정되었다.

GPRA 제정의 의의는 첫째, 사업의 능률성과 효과성을 높여, 정부에 대한 국민의 신뢰를 증가시키기 위한 개혁 노력을 뒷받침하는 입법적 기반을 제공하는 것이고, 둘째, 연방기관들이 목표를 분명히 하고 성취된 결과를 보고하도록 규정하는 것이며, 마지막으로 성과 관련 정보를 생산 및 활용하여 근본적·혁신적 변화를 정착시키는 것이다 (GAO, 2004a).

이 법의 시행을 통하여 미리 정한 프로그램의 목표와 실제 성과를 체계적이고 주기적으로 측정함으로써 연방정부의 수많은 프로그램을 한층 효과적으로 관리할 수 있게 되었다. 의회는 정책 결정이나 예산 편성 및 행정부의 감독에 필요한 정보를 획득할 수 있게 되었고, 행정부의 관리들 역시 프로그램에 대한 명확한 목표와 결과에 대한 정보를 얻을 수 있게 되어 능률적이고 효과적인 프로그램 운영이 가능해졌다.

GPRA의 기원은 부시(George Bush) 대통령 집권 당시 공화당 상원 의원인 로스(William Roth)가 제안한 1990년의 「연방사업성과기준 및 목표법(Federal Program Performance Standards and Goals Act)」이다. 이 법안은 그 후 2년 동안 여러 번의 공청회와 심의를 거쳐 「Government Performance and Results Act of 1992」로 개명하였다. 하지만 하원에서는 이 법안에 상응하는 하원안을 마련하지 못하다가, 클린턴(Bill Clinton) 대통령이 취임한 후 백악관의 강력한 후원으로 1993년 2월에야 하원안을 제출하였다. 그 후 민주당과 공화당 양당의 전폭적인 지지 속에 이 법안이 의회에서 통과되고, 동년 8월에 클린턴 대통령이 서명함으로써 마침내 GPRA가 제정되었다. 이전 제도가 지침으로 규정되었던 데 비해 법으로 제정되어 있어 더 큰 강제력을 갖고 있으며, 대통령과 의회가 합의한 정책평가 제도라는 점에서 특징이 있다. 또한 GPRA는 1993년 제도 도입 이후 약 7~8년의 기간 동안 시험 운영을 통하여 제도의 문제점을 보완·개선해 왔다.

## (2) 목 적

평가제도의 기본적인 목적은 프로그램의 성과목표를 정하고 그 결과를 측정하는 체제를 구축함으로써 프로그램의 능률성과 효과성을 제고하는 데 있다. GPRA의 목적은 첫째, 체계적으로 연방 기관들이 사업 결과의 성취에 대한 책임을 질 수 있도록 함으로써 연방정부의

능력에 대한 국민의 신뢰를 회복한다. 둘째, 사업 목표를 설정하고, 목표에 대한 사업성과를 측정하며, 목표의 진행을 국민에게 공포하는 일련의 시범사업을 통하여 사업성과의 개혁을 추진한다. 셋째, 새로운 초점을 결과, 서비스 질 및 고객 만족에 두고 연방사업의 효과성과 국민에 대한 책임성을 향상시킨다. 넷째, 연방 관리자들로 하여금 사업의 목표를 달성하기 위한 계획을 수립하고, 사업의 결과와 서비스의 질에 관한 정보를 제공하게 함으로써 서비스 전달을 개선한다. 다섯째, 법의 취지를 달성하고 연방사업과 지출의 상대적 효과성과 능률성에 대한 객관적 정보를 제공함으로써 의회의 의사 결정을 향상시킨다. 여섯째, 연방정부의 내부관리를 개선한다.

## 2. 평가 주체

GPRAs는 의회 내의 정부 운영과 관련된 위원회에 의하여 주도되고, 대통령 직속 관리예산처(Office of Management and Budget)가 그 집행 권한을 가지고 있다. OMB는 1921년 「예산회계법(Budget and Account Act)」에 따라 재무부 산하에 예산실(Bureau of Budget)로 창설되었다. 그 후 1931년 루스벨트 대통령의 ‘행정조직 개편계획(Executive Reorganization Plan)’에 따라 대통령실로 옮겨다가, 1970년 닉슨 대통령의 ‘행정부조직 개편계획’에 따라 현재의 OMB로 개편되었다. OMB는 예산 뿐 아니라 사업, 관리 및 규제 정책의 개발과 집행을 통하여 대통령을 보좌하고 기관 사업의 효과성을 평가하는 역할을 담당한다. 미국의 모든 정책이 입안되고 집행되는 과정에서 반드시 거쳐야 하는 중요한 기관이며, 예산편성 권한 외에도 행정부 입장의 조율 기능을 담당하고 있다. OMB의 대표적인 기능은 다음과 같다(OMB, 2003).

첫째, 각 부처별로 법안을 제출하거나, 현행 법률에 대한 부처 의견, 그리고 의회 청문회 등에서 증언할 때에는 반드시 대통령의 정책목표

와 일치되는지의 여부를 사전 심사한다. 둘째, 법안이 의회에서 통과된 후 행정부로 이송되어 왔을 때 대통령이 서명할 것인지 거부할 것인지에 대해 각 부처 의견을 수렴한다. 셋째, 그 밖에도 행정부에서 시행하는 각종 규제가 실제 필요한지, 당초 정책목표나 법률 제정의도와 부합되는지, 경제적 효과는 어떠한지에 대한 규제심사권(regulatory review)을 가진다. 역대 대통령들은 OMB에 힘을 실어주면서 행정 각부의 조정·통제와 연방 예산 감축을 위하여 이를 적극 활용하였다(이윤식 외, 2006).

OMB는 제안서(memoranda)와 회람(circular)을 통하여 GPRA의 운영과 관련된 감독과 지시의 기능을 수행하고 있다. OMB의 역할은 직접 정책평가를 실시하는 것이 아니라 각 부처로 하여금 장기적인 전략계획, 연도별 성과계획과 성과계획서의 수립과 작성을 요구하는 역할이다. 이 과정에서 각 기관은 계획과 보고서에 포함될 내용에 대하여 OMB와 협의한다. 작성된 보고서는 의회의 대통령에게 보고된다. OMB는 또한 정책성과측정의 전문성을 제고하기 위하여 성과측정자문위원회(Performance Measurement Advisory Council)를 구성하여 정책성과측정 지표개발 및 활용을 위하여 전문가의 자문을 구한다.

OMB 이외에도 GPRA 운영과 관련하여 몇 개의 조직이 중요한 역할을 수행하고 있다. Office of Personnel Management(OPM)는 GPRA와 관련된 교육훈련을 제공하고 있다. 전략계획의 수립, 성과계획의 수립 및 성과보고서 작성 등과 관련된 교육훈련을 정기적으로 제공한다. 회계감사원(US General Accounting Office)도 의회의 요구에 의하여 GPRA의 집행과 관련된 보고서를 작성하여 의회에 보고한다. 각 기관의 순응도와 평가 사업의 진척도에 대한 주요 분석·평가를 수행한다. GAO의 분석보고서는 각 기관이 제출한 전략계획, 성과계획 및 성과보고서의 검토를 통하여 이루어진다(이근주, 2003).



OMB와 더불어 미국의 평가제도에서 중요한 역할을 담당하고 있는 기관은 회계감사원(General Accounting Office: GAO)이다. GAO는 연방 정부의 성과를 개선하고 책임성을 보장함으로써 국민의 편익을 증진시킨다는 사명을 띠고 1921년 「예산회계법(Budget and Accounting Act)」에 근거하여 설립되었다. GAO는 책임성, 청렴성, 신뢰성이라는 세 가지 핵심 가치에 근거하고 있다(GAO, 2004b). 그러나 최근에 와서 GAO의 업무 중 재정감사는 오직 15%뿐이고, 대부분의 업무는 사업평가, 정책분석 등 평가 관련 업무가 주류를 이루게 되었다. 따라서 더 이상 회계가 GAO의 주된 임무가 될 수 없고, 현대의 전문적 서비스 조직으로 역할이 변화되어야 한다는 당위성에 따라 2004년 「감사원인적 자본개혁법(GAO Human Capital Reform Act)」에 따라 Government Accounting Office로 명칭이 변경되었다. 새로운 명칭에 걸맞게 GAO는 공무원의 성과관리를 통하여 연방정부의 성과를 개선하고, 국회와 국민에 대한 책임성을 강화하게 되었다.

GAO는 감사원장이 기관장이며, 의회와 대통령이 공동으로 임명한다. 감사원장의 임기는 15년이며, 탄핵을 제외하고는 신분이 보장되어 있다. 또한 수석운영관이 일상적인 관리 업무를 행하고, GAO 내의 13개 팀이 GAO의 전략적 목표와 관련된 감사 업무를 수행한다. GAO는 법률이 보장하는 모든 정부 서류를 열람할 수 있으며, 직원들은 직업 공무원이다.

GAO의 기능은 크게 세 가지로 구성되는데, 감독(oversight)기능, 통찰(insight)기능, 그리고 예측(foresight)기능이 그것이다. 감독 기능은 정부 기관들이 당해 기관에 주어진 업무를 얼마나 성실히 수행하는지, 의도된 목적대로 예산을 집행하는지, 그리고 법과 규칙을 성실히 지키는지를 관리·감독하는 기능이다. 통찰 기능은 사업과 정책들이 의도대로 진행되는지를 결정하고 정부 전반에 걸쳐 수평적으로 또는 수직적으로 좋은 관행들을 공유하고 정보를 벤치마킹하도록 하는 기능

이다. 예측 기능은 위기 상황이 닥치기 전에 미리 주요 동향들과 새로운 문제들을 명확히 하는 기능이다.

GAO 업무의 90% 이상이 의회의 요구나 위임에서 비롯되는데 내용의 80%는 성과감사(performance audits)이며, 20%는 재정적 감사(financial audits)로 구성된다. GAO의 주요 업무 활동은 회계감사, 경제성 및 능률성감사, 성과감사 또는 효율성감사와 이를 위한 비용편익 분석 및 특별 연구 등으로 구별되며, 주로 경제성 및 능률성, 성과감사 및 효과성감사 등에 초점을 두고 있다. OMB에서 편성하여 의회에서 확정된 예산은 집행 후 GAO의 검토를 받으며 이 과정에서 GAO는 평가를 실시한다. OMB는 비교적 소규모의 사업까지 전체적으로 상세히 평가하나, GAO에서는 중요한 프로그램만 평가한다.

GAO는 심사평가에 필요한 자료 수집이 필요한 사업으로 다음 다섯가지의 대상사업 선정 기준을 정하고 있다. 향후 2년 내 중요성이 높은 사업, 시급한 조치가 필요한 사업, 문제점이 부각된 사업, 의원들의 관심이 지대한 사업, 정치적·도덕적 판단이 개입할 여지가 적은 사업이 그것이다. 평가 업무를 담당하는 감사관들은 각자 맡은 업무에 대하여 전문적 지식을 가져야 하며, 감사 업무와 관련하여 독립성이 보장되어야 한다. GAO의 심사평가 결과는 관련 의원들에게 보고하는 동시에 관련 부처에 시정 방안을 권고하며, 권고를 받은 시책 및 사업에 대하여는 각 부처가 그 조치 결과를 주기적으로 보고하여야 한다(이윤식 외, 2006).

### 3. 평가 방식

#### (1) 평가대상

GPRA 적용 대상은 모든 행정기관이라고 할 수 있다. 국가보안상 정보가 보호되어야 할 경우를 제외하고 모든 연방기관은 GPRA 적용 대

상으로 전략계획 및 성과계획의 수립과 성과보고의 의무가 있다. 구체적으로는 14개 연방정부 부처(departments), 모든 독립행정기관(agency), 모든 공기업이 적용 대상이 된다. 그러나 연간 지출이 2천만불 이하의 소규모 기관은 적용대상에서 제외된다(Sec. 1117). 입법부, 사법부, 중앙정보국(CIA), 회계감사원(GAO), 파나마운하위원회(Panama Canal Commission), 우편요금위원회(Postal Rate Commission), 연방우정공사(US Postal Service)는 적용 제외 기관이다(OMB, 2003).

OMB는 GPRA의 평가 대상이 되는 각 부처의 업무상 차이를 인정하여 공통적인 평가 기준을 개발하여 활용하고 있지 않다. 단지 전략계획, 성과계획 및 성과보고서에 포함된 내용을 법에 근거하여 구체적으로 제시하여 주고 제출된 계획 및 보고서를 검토하여 수정을 요구할 수 있으나 그것도 최소한에 그치도록 운영하고 있다. 즉, GPRA가 요구하는 사항을 충족시키는 방법도 스스로 개발하도록 하여 유연성 있게 제도를 운영하고 있어 자체적으로 성과평가를 수행할 수 있는 여건을 마련해주고 있다(이근주, 2007).

평가시 쟁점이 될 수 있는 이슈는 크게 여섯 가지인데, 이러한 문제들은 사업성과 평가 시스템을 설계할 때 고려되어야 한다(GAO, 1992).

첫째, 정부사업은 측정하기 극도로 어렵다. 둘째, 당해 사업은 부처 목표의 바람직한 결과에 기여하는 것 중의 하나이다. 셋째, 당해 사업의 결과는 여러 해에 걸쳐 성취될 수 없다. 넷째, 당해 사업은 특정 행위를 방지하는 데 관련되어 있다. 다섯째, 사업은 다목적일 수 있으며, 기금은 여러 목적에 따라 지출된다. 여섯째, 당해 사업은 행정적이고 과정 지향적일 수 있다(이윤식 외, 2006).

## (2) 평가방법

GPRA는 연방사업의 관리를 인사나 업무 과정으로부터 성과에 초점을 맞추는 부분으로 이동시킴으로써 관리 개선을 꾀한다는 점에서 성

과관리제도 중심의 법안이다(이윤식 외, 2006). GPRA에 의한 평가는 기본적으로 자체평가이기 때문에 어떤 정책이 평가 대상에 포함되고 어떤 목표를 제시해야 하는지에 대한 규정은 없다. 단지 각 부처로 하여금 전략계획(strategic plan), 성과계획(performance plans) 및 성과보고서(program performance reports)를 작성하도록 의무를 부여하고 있다.

전략계획(strategic plan)은 장기적인 비전과 목표를 갖고 업무를 추진할 수 있도록 최소한 5개년을 포함해 작성해야 한다. 작성된 전략계획은 환경 변화를 반영한 적실성 있는 보고서가 될 수 있도록 3년 주기로 갱신해야 한다. 전략계획에 포함될 주요 내용은 기관의 존재 이유와 운영하고 있는 정책프로그램의 필요성에 대한 상세한 기술 등이다. 구체적으로는 다음과 같은 내용을 담고 있다.

- 조직의 달성해야 할 구체적인 목표와 달성 방법
- 목표달성에 필요한 자원 확보 방법
- 연도별 성과목표와 전략계획상의 목표간의 관계
- 조직의 목표달성에 결정적인 영향을 미칠 것으로 예상되는 외생 변수
- 프로그램 평가 내용 및 평가 계획

연방기관은 연간성과계획 및 각 사업 활동에 대한 연간성과계획서를 OMB에 제출한다. OMB는 각 성과계획을 수합하여 연방성과계획을 준비하여 예산안에 포함시켜 의회에 제출한다. 성과계획은 사업의 산출과 결과를 사정하는 평가지표를 개발하고, 성과목표와 실제 사업 결과를 비교하는 기준을 제공하며, 기관의 성과계획은 사업성과의 개선된 수준에 대한 보답으로 행정 절차를 면제시켜 주는 제안서를 포함한다. 성과계획에 포함되는 내용은 다음과 같다.

- 성과수준을 정의한 측정 가능한 목표
- 목표 달성을 위한 업무수행과정 및 필요한 자원

- 프로그램의 산출물, 서비스 수준 및 성과 측정지표
- 프로그램의 실제 성과와 목표간의 비교 준거
- 측정된 값의 입증 수단
- 기관장에게 자율성을 제공하는 의무면제사항

매 회계연도가 끝나면 각 기관은 연간성과보고서를 다음해 3월31일 까지 대통령과 의회에 제출한다. 이전 회계연도의 성과목표와 비교하여 실제 사업 결과를 보고하며, 매년 과거 3년간의 성과를 함께 보고한다. 이는 다음 회계연도 예산 과정에 중요한 정보로 활용된다. 성과보고서의 내용은 다음 사항을 포함하고 있다.

- 성과목표 달성 개관
- 지난해의 성과달성에 근거한 올해의 성과계획의 평가
- 목표달성에 실패한 경우 그 원인 분석과 향후 추진 계획
- 자율성 제고로 면제된 의무조항의 효과

이상의 세 가지는 반드시 공무원이 작성하며, 외부 용역기관과의 계약에 의하여 이러한 업무가 수행되는 것을 금지하고 있다. GPRA로 생성되는 전략계획, 성과계획 및 성과보고서는 각 부처의 정책 활동의 책무성을 제고하고 동시에 성과를 향상시키기 위한 것이다. 평가결과를 예산 편성 시 중요한 자료로 활용하는 것이 그 다음 목표이다. 그래서 성과보고서는 대통령 예산에 포함되어 의회에 제출된다. 이것은 과거 성과주의 예산(PPBS)의 장점만을 딴 것으로 평가되고 있다.

#### 4. 평가 결과의 활용

GPRA는 기본적으로 연간 성과계획서를 성과목표 및 예산요구와 연계시킴으로써 제한적이지만 매우 유용한 형태의 성과예산이다. 또한 장기적인 전략목표를 설정할 때에는 의회와 협의하도록 함으로써 기

존 제도가 실패한 근본적인 이유인 행정부와 입법부 사이의 유리를 극복하고 있다. 여러 이해당사자들을 목표 설정 과정에 참여하도록 유도하고 있다는 것이다(GAO, 1995).

성과계획서를 검토한 GAO의 보고서에 의하면, 전반적으로 각 기관들이 운영하는 프로그램의 활동 내역이 예산에 반영되기는 하였으나 검토 대상인 35개 기관 중 오직 6개 기관만이 성과계획과 예산이 연계되어 있다고 한다. 실제로 대부분의 기관들은 성과계획서와 예산서를 별도로 제출하거나 또는 예산서에 성과계획서를 부록으로 첨부하는 형식으로 제출한다. 따라서 이 보고서는 성과에 관한 정보가 의회의 예산 결정에 도움이 되기 위해서는 성과계획과 예산이 좀 더 유기적으로 연관되도록 개선하여야 할 것이며, 이를 위하여 OMB가 지침을 마련하도록 권고하고 있다(GAO, 1998).

GPRA는 성과계획서와 예산 요구의 연계 외에 새로운 형태의 성과 예산을 시범사업을 통하여 시도하였다. 이 제도는 예산 배정의 증감에 따라 성과 및 결과가 어떻게 변할 것인지를 보여주려는 것인데, 이러한 형태의 성과예산제도를 도입하기 위해서는 성과관리 체계의 구축이 그 전제 조건이다. 따라서 GPRA는 이 제도의 시범사업을 전략계획 및 성과계획에 관한 충분한 경험을 축적한 후인 1997년으로 연기한 바 있다. 하지만 1997년 실시하려던 시범사업 역시 무기한 연기되었는데, 그 이유는 GPRA에 규정된 요건을 충족하려면 프로그램의 비용이나 예산의 증감이 성과에 미치는 효과를 측정할 수 있어야 하나, 이러한 능력을 가지고 있는 연방기관이 거의 전무한 실정이기 때문이었다.

1998년 OMB는 시범사업기관을 선정하기 위하여 연방기관들과 협의 하였으나 결국 선정하지 못하였다. 성과예산 시범사업의 결과 OMB는 GPRA가 의도하였던 성과와 예산 간의 직접적인 연계는 여러 가지 현실적인 문제점을 유발한다는 사실을 확인하게 되었는데, 그 문제점은 다음과 같다(OMB, 2003).

첫째, 많은 경우 추가적인 예산 배정이 성과에 미치는 영향을 측정하는 것은 부정확하거나 의미가 없다. 둘째, 성과지표를 활용하는 것이 바람직하지만, 단기 성과와 예산을 연계시키는 것은 매우 어렵다. 셋째, 성과와 예산의 연계는 사업의 성격과 외부 요인의 영향을 받는다.

이러한 이유로 OMB는 성과와 예산의 직접적인 연계보다는 간접적인 연계를 지향하고 있다. 2005년도 예산편성을 위한 예산편성지침에 의하면, 부처별 성과예산서는 성과 기반의 예산으로 구성되어 있는데, 여기서 전략목표와 장·단기 성과목표가 체계적으로 설명되고 예산 소요가 성과목표별로 제시되어 있다. 성과예산서는 부처별 성과계획서와 예산요구서를 대체하는 것으로 GPRA가 규정하고 있는 성과계획서의 모든 내용과 동시에 예산 내역도 제시되어 있다.

2003회계연도 예산편성에서 OMB는 모든 성과 자료를 반영하고 있으며, 2004회계연도 예산편성에서는 체계적으로 성과를 예산에 반영하기 위하여 PART(Program Assessment Ration Tool)를 도입하였다. PART는 사업이 납세자에게 가치가 있는지를 증명하는 방법으로, 기본적으로 높은 수준의 성과정보를 위한 기준을 세운다. PART는 공통 질문 및 예외 질문 등 30여개의 질문으로 구성되며, 새로운 성과 자료를 생성하는 것이 목적이 아니라, 기존 자료를 바탕으로 예산 배정에 관한 엄밀하고, 일관되며, 투명한 결정을 내리는 데 목적이 있다(OMB, 2004c).

예산 관련 의사 결정이 PART에 따라 기계적으로 이루어지는 것은 아니고, 높은 평가 점수는 예산 배정에 유리하기는 하지만, 원하는 만큼의 예산이 반드시 보장되는 것은 아니다. 전체 사업의 20%인 234개가 PART 적용을 받았으며 6%는 효과적 사업, 24%는 다소 효과적, 15%는 적절한 사업, 5%는 효과적이 아닌 사업, 5%는 결과가 입증되지 않은 사업으로 판명되었다. 2005회계연도에는 20%의 사업이 더 추가되었다.

## 5. 지방정부의 평가제도 현황

### (1) 지방정부의 평가 실시 법적 근거

주정부는 물론 하위 지방정부들에서도 성과관리 체계를 구축하려는 움직임이 광범위하게 확산되고 있다. 효율적인 정부의 구현을 통하여 공공서비스를 개선하라는 시민들의 요구가 점증함에 따라 연방정부는 1993년 제정된 GPRA에 의거 1999회계연도부터 모든 연방부처에 대한 성과관리를 전면적으로 시행하였다. 주정부도 최근 수년간에 걸쳐 성과관리를 도입하려는 노력을 계속하여 왔다. 캘리포니아 주, 플로리다 주, 일리노이 주, 텍사스 주 등 31개 주가 성과평가를 주법에 의하여 시행하고 있으며, 인디애나 주, 미시간 주, 펜실베이아 주를 비롯한 16개의 주는 예산지침을 통하여 성과를 관리하고 있다. 오직 아칸소 주, 매사추세츠 주, 뉴욕 주 등 3개주만이 주정부 차원의 성과관리 체계를 구축하지 못하고 있다. 미국의 50개 주정부 가운데 47개 주가 성과관리를 도입할 정도로 주정부 수준에서는 성과주의가 광범위하게 퍼져 있는 것이다. 또한 하와이 주와 일리노이 주를 제외한 대부분의 주가 연방정부의 GPRA가 제정된 1993년 이후에 성과관리를 법제화한 점도 특이할 만한 사항이다.

### (2) 지방정부의 평가제도 운영 실태

대부분의 주정부가 성과관리를 공식적으로 시행하고는 있지만, 그 내용면에서는 상당한 차이를 보인다. 주요한 차이점은 전략계획의 작성 및 벤치마킹의 활용 여부에서 찾아볼 수 있다. 연방정부와 마찬가지로 주정부에서도 전략계획의 수립은 성과관리에서 중요한 역할을 담당한다. 장기계획수립 과정과 조직의 관리 과정을 통합함으로써 성과와 계획을 연계할 수 있는 수단이 제공된다. 성과관리를 입법화한 31



개의 주정부 중 16개 주에서만 전략계획의 수립을 명문화하고 있다.

벤치마킹은 일정한 기준이나 우수 사례 또는 성과 수준을 설정해 놓고 이를 달성하기 위하여 조직이 노력해 가는 과정이다. 벤치마킹을 활용한 사례로는 오리건 주를 들 수 있다. 오리건 주는 전략목표를 달성해 나가는 과정을 평가하기 위하여 주정부 업무의 전반에 걸쳐 측정 가능한 지표 수준을 설정해 놓고 이를 성과관리에 활용하고 있다(Oregon Process Board, 1997). 이와 같은 벤치마킹을 활용하고 있는 주는 캘리포니아 주, 코네티컷 주, 아이오와 주, 오리건 주, 텍사스 주, 워싱턴 주 등 6개 주에 불과하다.

미국의 지방정부는 그 숫자가 무려 9만 여개에 달하고, 그 형태 또한 시, 카운티, 교육구, 특별구 등 매우 다양하다. 따라서 지방정부 성과측정의 현황을 파악하는 것은 매우 어려운 작업이다. 현황 파악을 위한 기존의 연구 중 가장 포괄적인 것은 정부회계표준원(Governmental Accounting Standards Board: GASB)의 조사이다.

GASB는 성과측정을 재정보고의 필수 요건으로 할 것인지를 결정하기 위하여 국립행정원(NAPA)과 함께 5년간에 걸쳐 주정부와 지방정부의 성과측정 사례를 조사하였다. 조사 대상은 시정부, 카운티정부, 교육구 등 약 5,000여 정부였으며, 이 중 18%인 900개 기관이 응답하였다. 시정부의 경우 조사에 응답한 407개 정부 중 44.2%인 180개 정부에서 성과측정을 활용하고 있다고 대답하였다. 카운티정부는 시정부보다 높은 57.5%가 성과측정을 실시하고 있는 것으로 확인되었다(NAPA, 1994).

산출 및 결과지표를 개발하여 사용하는 경우를 보면, 응답한 시정부의 30.5%에 이르고 있으며, 카운티정부는 39.7%, 지방정부 전체로는 약 53%가 어떤 형태로든 성과측정을 실시하고 있고, 약 39%가 산출 및 결과지표를 사용하고 있다. 이 조사 결과에 의하면, 성과측정이 지방정부에서 비교적 광범위하게 사용되고 있음을 알 수 있다.

지방정부의 형태가 다양한 만큼 성과관리도 다양한 형태로 진행되고 있다. 미국 지방정부의 성과관리 유형은 크게 1) 내부관리형, 2) 시민주도형, 3) 거버넌스형으로 대별된다(Washington, D.C., 2003).

내부관리형은 성과측정을 통하여 행정 성과의 개선을 도모하는 성과관리이다. 미국 지방정부의 성과관리는 성과측정을 정책 결정 및 집행 과정과 연계시키려는 내부관리 노력으로 시작되었고, 성과관리를 시행하고 있는 대부분의 지방정부들은 이 내부관리 유형에 속한다고 볼 수 있다. 내부관리형은 형태는 다양하지만 성과관리를 통하여 시민들에게 좋은 행정서비스를 제공하려고 한다는 점에서 공통적이다.

시민주도형의 가장 주요한 특징은 시민이 성과측정을 주도한다는 점이다. 시민들이 중요하다고 생각하는 분야에 대해서 직접 기준을 정하여 지표를 개발하고, 자료를 수집하여 평가하는 방식이다. 예를 들면, 지역공동체의 건강성에 대한 사회적·환경적 기준을 정해 놓고 자기가 살고 있는 지역에 이 기준이 적합한지 직접 자료를 수집하여 측정한다. 또한 비정부단체가 독립적으로 조사 등을 통하여 1차 자료를 직접 수집하여 지방정부의 성과를 측정한다.

거버넌스형은 내부관리형과 시민주도형을 통합한 형태이다. 시민들의 참여를 성과측정의 전면에 내세움으로써 시민들이 관심을 갖고 그들의 일상생활과 연관된 실질적인 성과측정을 도모하는 방식이다. 이 유형의 장점은 지방정부와 시민, 그리고 시민단체가 서로 협력하여 공공 및 민간자원을 가장 필요한 분야에 사용함으로써 지방정부의 정책목표를 좀 더 효율적으로 달성할 수 있으며, 공공 부문과 민간 부문의 의사 소통을 강화할 수 있다.

### (3) 평가 결과의 활용

지방정부의 평가 결과 활용 실태를 워싱턴 D.C. 지방정부의 예로 살펴본다. 워싱턴 D.C. 지방정부 법무 및 범죄자감독청(the Court Services

and Offender Supervision Agency: CSOSA)의 경우, 측정 기반의 성과관리제도를 확립하여 기관의 의무, 목적, 전략적 계획의 성취 여부를 인센티브, 승진 등과 연계시키고 있다(Washington D.C., 2003).

CSOSA는 직원들의 성과를 초과 성취, 기대 충족, 기준 미달 등 세 단계 수준으로 나누어 평가하고, 수준 향상을 유도하기 위하여 성과 향상 기간(Performance Improvement Period:PIP)이라는 제도를 도입하였다. 예를 들면 직원의 성과가 하나 또는 그 이상의 중대한 요소나 능력에서 ‘기준 미달’ 수준으로 판명되면 관리자는 직원에게 이 결과를 공식적으로 통지한다. 서면통지에는 평가의 중요한 요소가 예증과 함께 설명되어 있다. 관리자는 직원에게 특정 사업의 존속을 위하여 성취하여야 하는 성과 수준을 알려준다. 또한 성과를 향상시킬 수 있도록 적절하고 합당한 시간적 여유를 주어야 한다. 통상 60일의 기간이 주어지는데 이것이 성과 향상 기간이다. PIP의 결과에서 나타난 평가 점수는 다시 직원에게 통보된다. 만약 그 성과가 ‘기대 충족’ 수준으로 향상되지 않는다면 추가적인 기회 제공 없이 재배치, 좌천, 강등, 해임, 면직 등의 조치가 취해진다.

## 제 4 절 일본의 정책평가제도(정책평가법)

### 1. 제도 개요 및 목적(배경)

#### (1) 배경

일본에서는 1990년대 중반 지방자치단체의 행정개혁 차원에서 시작된 행정평가가 점차 다른 지방으로 확산된 끝에, 1990년대 말에 이르러 중앙정부에 대한 정책평가 도입이 논의되기 시작하였다. 1997년 12월 행정개혁회는 최종보고서를 통하여 정책평가의 도입을 건의하였다. 1998년 6월에는 「중앙성청 등 개혁기본법」이 공포되었는데, 여기

서 중앙성청 개혁의 기본방침 중 하나로서 정책평가 기능 강화가 포함되었다. 1999년 1월 ‘중앙성청 등 개혁추진본부’에서 정책평가에 대한 대강을 제시하였다. 1999년 5월에는 총무청 행정감찰국이 ‘정책평가 등 추진준비실’을 설치하고 각 성청에 정책평가준비연락회의를 발족시켰다. 이 때 정책평가의 실시 방법 등에 관한 표준 가이드라인 작업이 시작되었다. 2001년 1월 정책평가각부성연락회의가 발족되고 이 회의에서 ‘정책평가에 관한 표준적 가이드라인’이 승인 및 공포되었다. 이 때 정책평가·독립행정법인평가위원회가 발족하였다. 2001년 3월에는, 「행정기관이 행하는 정책평가에 관한 법률안」을 각의에서 결정하여 국회에 제출하였고, 2001년 6월 「행정기관이 행하는 정책의 평가에 관한 법률」(이하 정책평가법이라 함)이 중의원 및 참의원에서 가결·공포되었다.

총무성 행정평가국에서 정책평가법 시행준비실을 설치하여, 정책평가에 관한 기본 방침 및 사전평가 의무 대상정책 등에 관한 법 시행령을 작성케 하였다. 2001년 12월 ‘정책평가에 관한 기본 방침’을 각의에서 결정하였고, 2002년 3월에는 정책평가법 시행령이 공포되었다. 마침내 2002년 4월 정책평가법과 정책평가법 시행령이 시행되어, 각 행정기관은 법률, 시행령, 기본방침에 기초하여 기본계획과 실시계획에 따라 정책평가를 실시하게 되었다(김주환 외, 2005, 이윤식 외, 2006, 재인용).

## (2) 목 적

일본 정책평가의 목적은 첫째, 국민 본위의 효율적 질을 높이려는 행정의 실현, 둘째, 국민적 관점에서 보는 성과 중시의 행정으로의 전환, 셋째, 국민에 대한 행정의 설명책임 강화이다(정책평가법 제1조). 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

국민 본위의 효율적 질을 높이려는 행정의 실현이란, 정책평가의 실시를 통하여 정부 행정 활동의 완성도가 더 높아질 수 있는 분야에서, 행정 서비스 이용자로서의 국민이 요구한 질 높은 행정 서비스를 최소한의 비용으로 제공하는 효과적·효율적인 정책 운영을 실현한다는 것이다.

국민적 관점에서 보는 성과 중시의 행정으로의 전환이란, 정책평가의 실시를 통하여, 정책의 실시를 위해서 얼마의 자원을 투입하였는지, 또는 정책의 실시에 의하여 얼마의 서비스를 제공하였는지, 서비스 등을 제공한 결과 국민들에게 실제 어떠한 성과가 초래되었는지를 중시한 행정 운영을 추진하게 하여 정책의 유효성을 높여 국민의 입장에서 만족도 높은 행정을 실현한다.

국민에 대한 행정의 설명 책임의 강화란, 정책평가의 실시를 통하여, 행정과 국민 간 행정 활동에 관한 정보의 편재를 개선하고 행정의 투명성을 확보함으로써, 국민에 대한 행정의 책무성을 강화하고 행정에 대한 국민의 신뢰성 향상을 꾀한다는 것이다.

## 2. 평가 주체

일본 정책평가제도의 총괄적인 관리는 총무성의 행정평가국이 담당한다. 행정평가국의 기능은 각 부·성의 정책평가가 원활히 수행될 수 있도록 지원하고, 정책평가 결과가 예산을 비롯한 다른 분야에 적절히 환류 되도록 촉진하며, 정책평가 결과보고서를 취합·공개하고, 정책평가에 대한 범정부적 교육을 제공하는 것 등이다. 또한 행정평가국은 각 부·성 정책평가의 객관성과 엄격성을 확보하기 위한 다양한 활동을 수행한다. 또한 행정평가국은 내각의 정책평가 전담기관으로서 각 부·성 정책의 통일성 또는 포괄성을 확보하기 위한 평가, 즉 부·성 횡단적인 평가나 복수 부처에 걸치는 정책에 대한 평가를 실시한다.

총무성에 의한 정책평가가 이루어지는 경우는 네 가지가 있다. 첫째, 각 부·성이 실시한 정책평가에 대한 ‘심사평가’로서, 각 부·성의 평가서를 평가하여 실시 형식과 관련되는 사항에 대하여 점검해 향후의 과제를 밝히는 활동이다. 둘째, ‘2차 평가’로서 해당 기관에 의하여 다시금 정책평가가 이루어질 필요가 있으나 해당 행정기관이 평가를 하지 않고 있다고 인정되는 경우이다. 이는 재평가의 실시에 대한 필요성을 인정하는 활동이다. 셋째, ‘대체평가’로서, 사회경제 정세의 변화 등에 정확히 대응하기 위하여 필요한 자체평가가 해당 행정기관에 의하여 이루어지지 않고 있다고 인정되는 경우이다. 이는 객관성을 엄격히 실시하는 것을 담보하기 위한 평가이다. 넷째, ‘공동평가’로서, 행정기관으로부터 요청이 있을 경우 해당 행정기관과 공동으로 평가를 실시하는 경우이다.

민간 전문가들로 구성된 ‘정책평가·독립행정법인평가위원회’는 정책평가 전반에 관한 의견을 제시하여 평가제도의 타당성 제고와 제도 운영의 개선에 기여한다. 또한 총무성 행정평가국이 직접 수행하는 정책평가에 대하여 공동으로 조사하고 심의하기도 한다.

각 부·성은 정책을 기획·입안하고 수행하는 주체로서, 자기 부·성의 정책에 대하여 자체평가를 실시한다. 각 부·성의 행정평가 관련 업무는 행정평가과 또는 총무과의 평가계 정도가 담당하고 있다. 행정평가 담당부서는 정책평가법, 동법 시행령, 기본 방침 등에 의거하여, 자체 정책평가에 관한 기본계획(3~5년)과 매년 실시계획을 작성하고, 정책평가를 실시하며, 그 결과인 평가보고서나 반영 상황을 국회에 제출함과 함께 일반에 공표한다. 각 부·성의 정책평가 담당 조직의 주요 임무는 다음과 같다.

- 실시 요령 및 운영 방침의 책정 등 소관 행정의 정책평가에 관한 기본적 사항의 기획 및 입안

- 정책 소관 부·국 등의 정책평가
- 정책 소관 부·국 등이 실시하는 정책평가의 지원(평가방법에 관한 의견 제공 등)
- 부·성에서의 평가 상황 정리, 공표 등 정책평가의 총괄
- 정책평가를 담당할 수 있는 인재의 양성 및 확보

일본의 정책평가제도는 각 부·성이 자기의 정책에 대하여 스스로 평가를 실시한다는 것을 기본으로 하고 있다. 그 이유는 첫째, 정책평가 대상 정책에 대하여 가장 파악하기 쉬운 입장에 있는 각 부·성이 스스로 평가를 수행하여, 그 결과에 따라 그 정책을 수정하거나 개선하는 등 정책의 질 향상을 꾀하는 것이다. 둘째, 각 부·성은 자기의 정책에 대하여 가장 자세한 정보나 데이터를 가지고 있으므로, 스스로 평가를 실시하여 평가 결과 등을 공표하면 국민들이 행정 활동의 실태를 파악할 수 있고, 정책에 대한 이해도가 높아질 수 있다. 셋째, 각 부·성이 정책평가를 통하여 얻은 지식을 축적하여 향후 정책의 기획·입안에 반영하는 과정을 확립시키는 등 정책형성 능력이 제고될 수 있다(표준적 가이드라인).

### 3. 평가 대상 및 평가 방식

#### (1) 정책평가의 대상 및 유형

##### 1) 평가 대상

정책평가 대상은 정책, 시책, 사무사업으로 구분된다. 정책은 특정의 행정 과제에 대응하기 위한 기본적인 방침의 실현을 목적으로 하는 행정 활동이며, 시책은 정책을 실현하기 위한 구체적인 방책이나 대책으로 파악된다. 사무사업은 구체적인 방책이나 대책을 구현하기 위한 개개의 행정 수단으로서 사무 및 사업으로서, 행정 활동의 기초적

인 단위가 된다. 이러한 정책, 시책 및 사무사업은 일반적으로 서로 목적과 수단의 관계를 유지하면서, 전체적으로 하나의 체계를 형성하고 있다. 정책은 가장 범위가 넓은 개념이며, 시책이란 정책을 실현하기 위한 구체적인 방안이나 대책이고, 사무사업이란 시책을 구현하기 위한 행정 활동을 의미한다.

이러한 세 가지 구분은 어디까지나 이상적이고 상대적인 것으로서 현실의 정책평가 대상은 다양하고 세 개의 범주로 명확하게 나뉘지 않는 경우가 많다. 또한 정책은 사회경제적 정세 변화 등에 따라 변동할 수 있는 것이어서 그 경계가 고정적으로 파악되는 것도 아니다. 그러나 평가시에는 각 부·성의 사명, 종합 목적, 정책목표, 시책목표 등의 계획 체계에 따라 평가를 실시한다.

## 2) 평가 유형

일본의 정책평가제도는 평가를 실시하는 시점에 의하여, 사전평가, 사후평가, 도중평가 등으로 나뉜다.

사전평가는 정책이 실시되기 전에 정책의 채택이나 실시의 가부를 검토하거나, 복수의 정책 대안 중에서 적절한 정책을 선택하는 데 유용한 정보를 제공하는 것이다. 일본의 정책평가제도는 정책평가법 제 9조에 “개개의 연구 개발, 공공사업 및 정부 개발 원조를 실시하는 것을 목적으로 하는 정책, 그 밖의 정책 중 정령으로 정하는 것을 결정하려고 할 때는 사전평가를 실시하지 않으면 안 된다”고 규정하고 있어 사전평가를 의무화하고 있다.

또한 정책평가법 제9조1항에서 사전평가의 대상은 해당 정책에 근거하는 행정상의 일련의 행위가 국민 생활 또는 사회경제에 상당한 정도의 영향을 미치는 것 또는 해당 정책이 그 실현을 목표로 하는 효과를 발휘할 수 있게 되기까지 고액의 비용(시행령에는 10억 엔 이상)을 필요로 하는 것이 예측되는 정책으로 규정하고 있다. 또한 법



제9조2항에서는 사전평가에 필요한 정책 효과 파악의 수법, 그 밖의 사전평가의 방법이 개발되고 있는 것을 평가 대상으로 하는 것을 규정하고 있다.

사후평가는 정책을 일정 기간 실시한 후나 정책 시행 종료 후의 시점에서 정책 효과를 파악하기 위하여 실제의 정보와 데이터를 이용해 실증적으로 평가를 실시하는 것이다. 따라서 평가 결과에 기초한 정책의 개선 방안 도출이나 새로운 정책의 기획·입안 시에 반영하기 위한 정보를 제공하기 위한 것이다.

도중평가는 어느 정도 진행된 정책의 실시 과정 중에 평가를 실시하는 것이다. 정책의 진척 상황이나 달성 정도를 파악하여, 정책의 추진 정도에 대한 정보나 사회경제 정세의 변화에 적응하기 위한 개선 및 재검토 판단을 위한 정보를 제공하기 위한 것이다(표준적 가이드라인).

## (2) 평가방식

### 1) 대상에 따른 평가 방식

일본에서는 정책평가를 효율적으로 실시하기 위하여 평가의 대상이 되는 정책의 특성에 따라 ‘사업평가 방식’, ‘실적평가 방식’ 또는 ‘종합평가 방식’으로 구분하여 실시하고 있다.

사업평가 방식은 개개의 사업 및 시책의 실시를 목적으로 하는 정책을 결정하기 전에 그 채택 또는 선택 여부를 결정하는 데 도움이 되도록 ① 사전에 당해 사업 및 시책에 의하여 기대되는 정책 효과와 ② 이를 위하여 필요한 비용 등을 추계, 측정하고, ③ 정책의 목적이 국민 및 사회의 요구 또는 상위의 목적에 비추어 타당한지, ④ 행정관여의 본연의 취지에 비추어 볼 때, 행정이 담당할 필요가 있는지, ⑤ 정책 실시를 위한 비용에 상응하는 정책 효과를 얻을 수 있는지 등의 관점에서 평가하는 것을 말한다.

일반적으로, 정책의 기획 입안이나 실시에서 몇 개의 정책대안 중에서 선택하는 것이 요구되는 경우가 많다. 그 때 국민생활이나 사회경제적 영향이 큰 정책이나 고액의 재정 지출을 수반하는 정책 등에 대해서는 사전에 미리 기대되는 효과나 소요비용 등을 분석·검토하여 선택할 것이 요구된다.

업적평가 방식은 정책을 결정한 후에 정책의 계속 여부의 검토 및 개선에 도움을 주기 위하여, 사전에 정책목표를 설정하고 그것에 대한 실적을 정기적·계속적으로 측정하는 것과 함께 목표 기간이 종료된 시점에서 행정기관의 대응 및 최종적인 실적 등을 총괄하여 목표의 달성 정도를 평가하는 방식을 의미한다(표준적 가이드라인).

평가 대상 선정은 기본적으로 행정기관이 자체적으로 정하는데, 사전평가 대상과 사후평가 대상으로 구분할 수 있다. 각 부·성의 장은 1년마다 ‘사후평가에 관한 계획(이하 ‘실시계획’이라 함)’을 의무적으로 수립하도록 되어 있는데, 이 계획에는 ① 계획기간, ② 계획 기간 내에 사후평가의 대상으로 하고자 하는 정책, ③ 당해 정책별 구체적인 사후평가 방법을 반드시 포함하도록 하고 있다(정책평가법 제7조 1항). 사전평가 대상은 연구 개발, 공공사업, 정부 개발 원조를 실시하는 것을 목적으로 하는 정책 중 10억 엔 이상의 비용을 필요로 하는 정책(정책평가법 제9조 1항 및 시행령 제3조)과 그 밖의 정책 중 정령으로 정하는 것으로 정하고 있다.

종합평가 방식은 정책 결정 후 일정 기관이 경과한 시점에 문제점의 해결에 도움이 되는 다양한 정보를 제공하여 정책의 검토 및 개선에 기여하기 위하여, 특정 주제에 대하여 관계되는 정책 효과의 발생 상황을 여러 가지 각도에서 발굴·분석하여 문제점 및 원인을 종합적으로 파악·평가하는 방식을 의미한다. 다음과 같은 정책들이 대상이 된다.

- 사회경제적 정세의 변화에 의하여 개선·재검토가 필요하게 된 정책
- 국민으로부터의 평가에 대한 요구가 높고, 긴급하게 실시할 필요가 있는 정책
- 사회경제나 국민 생활에 주는 영향이 큰 것으로 일정 기간이 경과한 정책
- 종래의 정책·시책을 검토하여 새로운 정책을 피하고자 할 때
- 평가를 실시하고 나서 장기간이 경과한 정책

## 2) 평가주체에 따른 평가 방식

일본 정책평가제도의 총괄 추진 주체는 총무성의 행정평가국이며, 각 부·성에는 부·성 내의 정책평가에 관한 업무를 담당하는 행정평가 담당 부서가 설치되어 있다. 이들 평가 주체에 따른 평가 방식은 다음과 같다.

### ① 총무성이 추진하는 평가제도

총무성은 개별 부·성과는 달리 평가 전담조직의 입장에서 평가를 실시한다. 총무성은 정책평가법 제12조와 기본 방침에 의하여 두 가지의 정책평가를 실시한다. 하나는 모든 행정기관을 포괄하는 정책평가로, 여기에는 정부 전체의 통일성을 확보하기 위한 정책평가(統一性確保評價)와 정부 전체의 총합성을 확보하기 위한 정책평가(總合性確保評價)가 있다. 이는 해당 정책의 추진 상황을 파악하기 위하여 종합적인 견지에서 실시하는 것이다. 다른 하나는 개별 행정기관의 정책평가 실시 상황을 점검하여, 평가의 객관성과 엄격성을 담보하기 위하여 실시되는 평가이다.

참고로 2002년의 경우 총무성은 통일성 확보평가로서 3개 주제에 관한 정책평가를 실시하였으며, 총합성 확보평가로서 6개 주제에 관

한 정책평가를 실시하였다. 객관성을 담보하기 위한 평가로서는 14개 부·성에서 실시한 10,793건의 정책평가를 대상으로 심사를 하였다(총무성 행정평가국, 2002).

## ② 각 부·성이 추진하는 평가제도

각 부·성은 국가행정조직법 및 내각부설치법에 근거하여 정책을 기획·입안하여 수행하는 입장에서 그 정책에 대하여 스스로 평가를 실시한다. 각 부·성은 실시 체제, 업무량, 긴급성 등을 감안하여 매년 다음과 같은 대상을 중심으로 계획을 수립하고 평가를 실시한다.

- 신규로 시작하려 하는 정책
- 일정 기간이 경과하였으나 사업 등이 시작되지 않았거나 완료되지 않은 정책
- 신규 개시한 제도 등으로서 일정 기간이 경과한 것
- 사회적 상황의 급격한 변화 등에 의하여 재검토가 필요하게 된 정책

## (3) 평가 기준 및 지표

일본의 정책평가지표는 단순하면서도 일목요연한 체계성을 갖추고 있다. 정책평가법 및 시행령, 표준적 가이드라인, 기본 방침 등 정책평가 관련 법규들은 평가지표의 통일성을 유지하기 위한 기준들을 제시하고 있다. 이러한 평가 기준들을 기초로 통일적이며 공통적인 평가지표가 개발되고, 각 부·성의 특성에 맞게 수정되어 기본계획 및 실시계획을 작성하게 된다.

그러므로 여기에서는 정책평가법, 표준적 가이드라인, 기본 방침에서 언급된 평가 기준들을 살펴보고, 각 부·성의 특성을 반영하는 평가기준이나 평가지표는 자치평가제도에 관해서는 다음 절에서 알아보기로 한다.

정책평가법 제3조는 “각 행정기관은 관할 정책에 대하여 적시에 그 정책의 효과를 파악하되, 해당 정책의 특성에 따라 필요성·효율성·유효성의 관점 및 그 외 해당 정책의 특성에 관련되어 필요한 관점을 가지고 평가하고, 다양한 관점에서 스스로 평가함과 동시에 그 평가의 결과를 해당 정책에 적절히 반영하여야 한다”고 규정하고 있다. 필요성, 효율성, 유효성을 대표적으로 제시하고 있으면서도 평가 대상의 성격에 따라 다양한 평가의 관점을 적용할 수 있다는 점을 강조하고 있는 것이다.

‘정책평가에 관한 표준적 가이드라인’은 평가의 관점을 필요성, 효율성, 유효성, 공평성, 그리고 우선성 등 다섯 가지를 제시하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

- 필요성: 정책의 목적이 국민과 사회의 수요와 상위의 목적에 비추어 타당하며, 행정 관여의 관점에서 보아 개입의 필요성이 있는가의 여부
- 효율성: 투입되는 자원량에 부합되는 결과가 얻어질 수 있는가, 필요한 효과를 더 적은 자원량을 가지고 얻을 수 있는가, 동일한 자원량을 가지고 더 큰 효과를 얻을 수 있는가 여부
- 유효성: 기대되는 결과를 얻을 수 있는가 여부
- 공평성: 정책 효과의 편익이나 비용이 공평하게 배분되는가 여부
- 우선성: 평가 대상 정책이 다른 정책보다 우선적으로 실시되어야 할 이유가 있는가 여부

각 부·성 및 총무성은 실제로 정책평가를 실시할 때 위의 일반 기준을 출발점으로 삼아 구체적인 평가지표를 개발하게 된다.

마지막으로 ‘정책평가에 관한 기본 방침’에서는 정책평가에 관한 기본계획의 지침 중 하나로, 정책평가를 실시할 때 평가 대상과 정책의 특성에 따라 적절한 관점을 선택하여, 구체적이고 종합적으로 평가하

도록 되어 있다. 여기서도 정책평가법 제3조 1항에 기초하여 평가의 관점을 필요성, 효율성, 유효성과 더불어 정책의 특성에 따라 공평성, 우선성 등의 관점을 추가 고려할 수 있다고 기술되어 있다.

#### (4) 평가 절차

일본 정책평가제도는 총무성이 정책평가에 관한 기본 방침을 정함으로써 시작된다. 이를 토대로 각 부·성은 평가에 관한 3년 내지 5년 기간의 기본계획을 수립하고, 매년 구체적인 실시계획을 작성하여 평가를 실시한다.

##### 1) 기본 방침

기본 방침은 정책평가법 제5조 2항과 제20조부터 제22조까지의 규정에 따라, 평가를 직접 실시하는 조치와 기타 정책평가를 실시하는데 필요한 조치에 관하여 정한 것이다. 정책평가법 제5조는 “정부는 정책평가를 계획적으로 추진하기 위하여, 정책평가에 대한 기본 방침을 정하지 않으면 안 된다”고 규정하고 있다. 총무성이 정하는 기본 방침에는 기본 계획의 지침이 되어야 할 사항이 규정되어 있다.

기본 방침에는 ① 정책평가의 실시에 관한 기본적인 방침, ② 정책평가의 관점에 관한 기본적인 사항, ③ 정책 효과의 파악에 관한 기본적인 사항, ④ 사전평가에 관한 기본적인 사항, ⑤ 사후평가에 관한 기본적인 사항, ⑥ 학식과 경험을 가진 사람들의 지식 활용에 관한 기본적인 사항, ⑦ 정책평가의 결과를 정책에 반영하는 것에 관한 기본적인 사항, ⑧ 인터넷의 이용 및 기타 방법에 의하여 정책평가에 관한 정보의 공표에 관한 기본적인 사항, ⑨ 기타 정책평가의 실시에 관하여 필요한 사항 등이 포함된다. 정책평가법 제5조 5항에 의하면, 총무대신은 기본 방침의 안을 작성하여, 내각회의에 회부하여 결정을

요구하고, 내각회의의 결정이 이루어지면, 지체 없이 기본 방침을 공표하도록 되어 있다.

## 2) 기본계획

정책평가법 제6조는 각 부·성의 정책평가에 관한 기본계획을 규정하고 있는데, 이는 행정기관의 장이 총무성의 기본 방침에 근거하여, 3년 내지 5년 기간의 기본계획을 세우도록 하는 것이다. 기본계획에도 위 기본 방침에서와 같은 아홉 가지 사항들에 대한 중장기 계획이 포함되어 있어야 한다. 정책평가법 제6조 4항은 각 부·성의 장은 기본계획을 작성하였을 때에는 지체 없이 총무대신에 통지함과 동시에 공표하도록 규정하고 있다.

## 3) 실시계획

정책평가법 제7조는 사후평가의 실시에 관한 계획(이하 ‘실시계획’)을 정하도록 규정하고 있고, 동조 3항은 행정기관의 장은 실시계획을 정하거나 변경하였을 때는 지체 없이 총무대신에게 통지함과 동시에 공표하도록 규정하고 있다. 정책평가법 제8조는 행정기관은 기본계획 및 실시계획에 근거해 사후평가를 실시하지 않으면 안 된다고 규정하여 행정기관이 자체적으로 정책평가를 실시하도록 의무화하고 있다.

## 4. 평가 결과의 활용

정책평가법은 정책평가 결과를 공개하도록 의무화하고 있다. 총무성과 각 부처는 정책평가의 결과를 보고서나 백서 등의 형태로 공개해야 하며 평가 과정에서 분석에 활용한 자료도 함께 공개해야 한다.

각 부처는 정책평가가 완료되면 다음과 같은 내용을 포함하는 보고서를 작성해야 한다. 작성된 보고서는 총무성에 제출해야 한다.

- 평가 대상 정책
- 평가를 수행한 기관과 기간
- 평가 기준과 관점
- 평가 방식 및 정책효과에 관련된 정보 확보 방법
- 전문가 활용 내용
- 기타 관련 자료
- 평가 결과

그리고 각 부처의 장은 최소한 1년에 한 번은 정책 평가의 결과가 자신의 부처에서 정책계획과 개발에 어떻게 반영되었는가를 보고해야 한다. 같은 정보를 국민에게도 공개해야 한다.

동시에 정책평가법은 각 부처가 정책평가 결과를 예산, 계획수립 및 정책 개발에 중요한 정보로 활용할 것을 명시하고 있다(제4조). 각 부처의 보고서, 총무성의 보고서 및 평가반영 내용 등은 매년 내각에 보고된다(이근주, 2007).

각 부·성은 정책평가의 결과에 따라 예산 및 정원을 요구하고, 법령에 의한 제도의 신설·개폐, 각종 중장기 계획의 책정 등 정책의 기획·입안에 중요한 정보로서 활용하여야 한다. 또한 정책평가 담당 조직은 정책평가 결과가 정책의 기획·입안에 반영된 실적을 보고하여야 한다.

총무성은 총무성이 실시하는 정책평가 결과가 각 부·성의 정책에 적시에 반영되도록 하여야 한다. 그러기 위하여 총무성은 첫째, 정책평가의 종료 후 신속하게 정책평가의 개요, 평가결과를 정리하여 관계 부·성에 통지하며, 그 때 필요하다고 인정되면 총무대신은 관계 부·성의 대신에게 권고한다. 둘째, 권고가 있으면, 관계 부·성은 정책평가 결과를 정책에 반영한 실적(강구한 조치의 내용, 시기 등과 강구할 수 없었던 경우에는 향후의 예정)에 대하여 적기에 보고하여야



한다. 그리고 통지한 평가 결과에 대하여 부·성이 어떠한 조치를 강구하였을 경우에는 그에 대한 자료의 제출 및 설명도 요구한다.

예산 반영 관련, 각 부·성은 평가 결과에 따라 정책의 개선을 검토하여 그 결과를 예산 요구의 단계 등에서 적절히 반영되도록 노력하여야 한다. 재정 당국은 예산 편성의 과정에서 정책평가 결과를 적절히 활용하도록 노력하여야 한다(표준적 가이드라인, 2001). 정책평가법 제4조는 “예산 수립의 경우 둘 이상의 행정기관과 관련되어 있는 정책의 기획·입안의 경우, 정책평가 결과를 적절히 활용하도록 노력하여야 한다”고 규정함으로써, 평가 결과의 환류를 적극 권장하고 있지만, 의무적 및 강제적인 규정은 아니다. 따라서 행정기관이 예산을 편성하고 재무성이 전체 예산을 조정할 때, 정책평가 결과 뿐 아니라 해당 정책에 대한 자원, 경제 상태, 여론 등을 고려하고 다른 정책과의 우선순위도 반영하고 있다.

그러나 총무성은 정책평가법 제19조에 의거하여 각 부·성이 정책평가 결과를 반영한 실적을 발표하고 있다. 2002년 실시된 평가는 총 10,930건으로 사전평가는 7,353건이었고, 사후평가는 3,577건이었다. 그 중에서 사전평가 결과가 반영된 실적을 보면, 평가 결과에 따라 필요한 조치를 강구한 것이 7,351건이었고, 2건은 평가 결과에 따라 평가대상 정책을 시행하지 않기로 하였다. 사후평가 결과가 반영된 실적을 보면, 총 3,577건 중 2,463건이 현재 실시하고 있는 정책을 대상으로 하는 평가였는데, 계속 진행이 1,920건, 평가 대상 정책의 개선을 실시한 것이 450건, 평가 대상 정책을 폐지 또는 중지한 것이 55건, 기타가 11건이었던 것으로 나타났다(총무성 행정평가국, 2003).

## 5. 지방정부의 평가제도

일본 지방자치단체의 평가에 대하여 중앙정부는 전혀 관여하지 않는다. 지방자치단체가 중앙정부보다 먼저 평가를 실시하였으며, 평가

제도의 도입 여부는 전적으로 지방자치단체의 의사에 달려 있다. 다만 총무성 자치행정국에서 지방자치단체의 행정평가에 대한 현황을 파악하고 있다.

2003년 7월 현재 행정평가제도를 도입하는 일본의 지방자치단체는 도도부현이 46개, 정령 지정도시가 13개, 시구정촌이 406개 등이다. 이 자치단체들은 평가를 실시하는 근거를 조례, 규칙, 요강 등에 마련해 놓고 있다. 광역자치단체는 거의 모두 이미 행정평가제도를 실시하고 있으나 기초자치단체들은 아직 많은 수가 시험 중이거나 아직 도입을 검토 중에 있다.

자치단체들은 평가 결과를 예산요구나 시정의 참고 자료, 정원관리 요구 및 사정의 참고 자료, 중점 시책이나 방침의 참고 자료, 사무사업의 재검토, 종합계획 등 진행관리 등의 용도로 활용하고 있다.

(표) 행정평가의 도입 상황

(단위: 자치단체 수)

	도도부현	정령 지정도시	시구정촌
이미 도입	46	13	406
시험중	0	0	266
검토중	0	0	1,398
해당 없음	1	0	1,124

\* 도도부현(47개), 정령 지정도시(13개), 시구정촌(3,194개)으로 한정함. 참조: 이윤식 외(2004: 192).

## 제 5 절 영국의 정책평가

### 1. 제도 개요 및 목적(배경)

영국에서 본격적인 평가제도의 도입은 1970년 대 말부터 시작하여 80년대 전반에 걸쳐 이루어졌다. 이때는 영국 이외에도 많은 나라의

행정부가 평가제도를 적극적으로 도입한 시기로서, 국제적인 평가제도화의 제2의 물결로 불리기도 한다. 비슷한 시기에 노르웨이, 덴마크, 네덜란드, 핀란드, 프랑스 등이 평가제도를 도입하였다. 이보다 앞서 1960년대에 미국, 캐나다, 스웨덴, 독일 등에 의하여 주도된 제1의 물결 때는 정부의 정책과 사업들의 효과를 제고하고 집행 과정을 모니터링하기 위한 수단으로서 평가를 제도화하였다. 이에 반하여, 영국을 비롯해 제2의 물결을 타고 평가를 제도화하였던 국가들은, 예산과정을 통하여 공공 책임성을 제고하고, 기존 정책과 사업에 대한 정당화 논리를 재검토하며, 정부의 정치적 행위에 영향을 미치기 위한 도구로서 평가를 활용하였다(Boyle et al., 1999). 즉, 평가가 행정부 내부의 관리수단으로서보다는 예산과정의 합리화와 책임성 강화를 통하여 행정부에 대한 의회의 역할을 강화하는 수단으로 활용된 것이다.

물론 평가제도가 본격적으로 도입된 1980년대 이전에도 영국에 정책평가가 없었던 것은 아니다. 1970년부터 74년까지 영국 내각을 이끌었던 히스(Edward R. G Heath) 수상은 국가 재정이 전체 정부 차원에서 조율되지 않은 채 각 부처의 독단에 의하여 지출되는 폐단을 극복하고, 합리적인 우선순위에 입각한 재정지출이 이루어질 수 있도록 평가제도를 도입하였다. 예를 들어, 「중앙정부 구조개편」이라는 백서를 발간하고, 공무원과 학자 및 민간 전문가로 구성된 ‘중앙정책평가단(Cental Policy Review Staff)’을 발족시키는 등 중앙정부의 평가 역량 강화를 위하여 노력하였다. 중앙정책평가단은 재무부와 함께, 개별 부처의 정책평가제도였던 사업심사 분석(Program Analysis and Review) 결과에 대한 조정 기능을 담당하였다. 이를 통하여, 평가결과가 재정지출의 우선순위 결정에 체계적으로 반영되도록 노력하였으나 본래의 취지를 살리지 못하고 표류하였다(이윤식 외, 2004).

1979년 대처(Margater Thatcher) 수상이 내각을 이끌게 되면서부터는 공공 부문의 구조개혁을 위한 성과관리제도가 본격적으로 도입되었다.

1979년에 사업심사 분석제도는 폐지되었고, 1983년에 중앙정책평가단도 해체되었지만, 이를 대체하여 1979년에 능률전략(Efficiency Strategy)이, 1982년에 재무관리 시책(Financial Management Initiative)이 각각 도입되었다. 능률전략은 ① 정부지출이 더 많은 가치를 창출하도록 장려하고, ② 관리에 장애가 되는 요소들을 제거하며, ③ 실현가능한 변화를 조속히 효과적으로 실현하도록 장려하는 등의 세 가지 목표, 즉 정부 운영의 능률성 제고를 목표로 추구한 제도였다. 재무관리 시책은 정부의 모든 부처 관리자들이 목표를 명확히 하고, 목표와 관련하여 산출과 성과를 측정하기 위한 수단을 가능한 한 명확히 하며, 자원의 활용에 대한 책임을 명확히 정하고, 이러한 책임을 이행하는 데 필요한 정보와 자문을 포함한 지원을 받을 수 있도록 하기 위한 제도였다. 또한 책임운영기관제도(Executive Agencies)를 도입하여 중앙정부 중에서 정책기획 기능 없이 집행기능만을 담당하는 행정조직은 중앙부처와의 계약(Framework Document)에 의거해 인사·조직 등을 자율적으로 운영할 수 있게 하였다. 1988년에는 넥스트 스텝(Next Steps) 책임운영기관제도가 도입되었고, 1992년에는 민간자본의 생산성과 성과주의를 공공 부문에 소개하기 위한 민간자본 도입 시책(Private Finance Initiative)이 등장하였다(최양식, 1998).

1997년 블레어(Tony Blair) 정부가 들어선 뒤 재정지출과 공공서비스 품질 제고를 명확히 연결시키기 위하여 한층 강화된 성과관리제도가 도입되었다. 3개년간의 예산을 편성하고, 미집행 예산을 차기연도로 이월할 수 있도록 한 포괄적 세출심사제도(Comprehensive Spending Review)가 시행되었고, 각 부처와 재무부 사이에 사업별 성과관리를 위하여 공공서비스협약(Public Service Agreement)이 체결되었다. 2000년에는 공공서비스협약을 구체화하고 보완하기 위한 서비스전달협약(Service Delivery Agreement)이 도입되기도 하였다.

## 2. 평가주체

영국의 평가 관련 조직은 수상실 직속기구로 설치된 전략단(Strategy Unit), 전달단(Delivery Unit), 공공서비스혁신실(Office of Public Service Reform) 등이 있고, 내각에는 재무부의 세출팀(Spending Team)과 공공서비스국(Public Service Directorate)이 있다. 상설조직은 아니지만 필요에 따라 개별부처에서 설치되는 각종 프로젝트위원회(Project Board)도 평가 관련 조직으로 볼 수 있다. 중앙정부에 대한 외부평가기관으로서 의회 소속의 감사원(National Audit Office)이 있고, 지방정부에 대한 외부평가 기관으로서 감사원 및 지방정부로부터 독립기구인 감사위원회(Audit Committee)가 있다.

수상실 직속으로 2002년 설치된 전략단은 수상과 내각에 주요한 정책 문제에 대한 분석과 전략적 대안을 제시하는 기능을 수행한다. 주로 여러 부처에 걸친 정책 또는 사업을 다루고, 혁신을 촉진하기 위한 정부의 역량을 제고하는 것이 일차 목적이다. 이를 위하여 비정기적으로 전략적 감사를 수행하기도 한다. 전략단은 정책평가 위주로서 평가 대상 정책 선정, 평가 설계, 평가 과정 감독 기능 등을 담당하는데 반하여, 전달단은 과정평가위주로서 매년 예산편성 과정에서 재무부와 각 부처가 체결하게 되는 공공서비스협약의 실현 과정을 주로 평가한다(홍재환·윤기석, 2003). 공공서비스혁신실은 공공 서비스의 품질을 향상시키기 위하여 여러 가지 수단을 사용하며 각 부처의 혁신 활동을 촉진시키는 것이 주된 목적이다. 이를 위하여 현행 공공서비스의 구조, 시스템, 인센티브, 기술 등에 대하여 정밀한 조사를 수행하여 수상에게 보고하며, 필요한 개선 방안을 도출하여 그 우선순위와 함께 해당 부처에 권고하기도 한다.

재무부의 세출팀(Spending Team)은 내각의 성과평가의 핵심축을 형성하고 있다 재무부는 각 부처의 모든 지출활동을 통제할 수 있는 권한

을 가지고 세출심사(Spending Review)를 통하여 각 부처와 합의된 내용을 기준을 정기적으로 모니터링 한다. 각 부처는 세출계획을 작성하는 과정에서 재무부와 공공서비스협약을 맺는데, 공공서비스협약에는 부처별 목적(aim)과 전략목표(objective), 그리고 이를 달성하기 위한 성과목표(performance target)들이 명확히 제시되어 있다.

개별부처 수준의 평가 담당 기관을 살펴보면, 전문화된 평가기관이 설치된 부서는 거의 없으며, 필요에 따라 위원회를 구성하거나 외부 전문기관에 의뢰해서 주요 프로젝트별 평가를 병행하고 있다. 주요 프로젝트별로 구성된 위원회는 승인된 사업계획서대로 사업이 집행되고 있는지 여부를 자체적으로 모니터링하면서 재무부의 정기 모니터링에 대비한다. 자체 모니터링의 기준으로는 재무부가 발간하여 제공한 평가지침서(Appraisal and Evaluation in Central Government)가 주로 사용된다. 녹색(Green Book)로 알려져 있는 이 지침서의 주된 내용은 프로젝트의 집행을 지연을 방지하기 위한 공정관리 기법이다.

감사원은 공공재원 사용의 적법성에 대한 감사정보를 의회에 제공하는 기본적인 기능에 더하여 재정성과(Value for money: VfM) 평가를 통하여 정책 및 사업의 효율성과 효과성을 검토하기도 한다. 감사원에는 성과감사를 책임지는 전담 조직이 있고 이에 소속된 직원들이 이에 소속된 직원이 200여명에 달한다. 20여 명의 성과감사 책임자들이 각각의 팀을 이끌면서 연간 60여개의 정책 또는 사업 등을 점검한다. 지방정부에 대한 정책평가 기관으로 1982년에 독립적인 법률기구로 조직된 감사위원회가 있다. 감사위원회는 매년 지방정부들의 행정 서비스 수준과 성과를 측정하고 그 성과를 발표한다.

재무부의 평가 활동의 근거가 되는 법규의 근간은 정부재정의 효과적 관리와 성과 지향적 운영을 위하여 2000년에 제정된 「정부자원 및 계정법(Government Resources and Accounts Act 2000)」이다. 그 이전에는 정부 예산의 지출상의 통제를 엄밀하게 하기 위한 규정인 「재무감

사부법(Exchequer and Audit Department Act 1866 및 1921)」이 있었다.

감사원에 관한 규정은 1914년부터 공공 부문에 대한 감사에 대한 법적 근거가 마련되었고, 1960년 이후에는 정부의 역할 변화에 따라 공공 부문의 감사에 대한 새로운 개혁의 요구가 생겨났다. 이때의 새로운 요구는 크게 두 가지로 요약되는데, 하나는 재정성과를 평가하여 의회에 보고하는 것이었고, 다른 하나는 정부로부터 공공 부문의 감사를 담당하는 감사관의 독립성을 확보하는 일이었다. 이러한 요구들은 1983년에 개정된 「국가감사법(National Audit Act)」에 반영되었다. 이 법에 의하여 감사원장은 최초로 하원의 관리로서 중앙부처가 달성하여야 할 경제성, 효율성, 효과성(economy, efficiency, effectiveness: 3E) 등 재정성과에 대한 평가를 의회에 보고할 권한을 부여받았다.

지방정부 감사를 담당하는 감사위원회(Audit Commission)의 재정평가 근거는 1982년 개정된 「지방정부재정법(Local Government Finance Act)」과 1998년에 제정된 「감사위원회법(Audit Commission Act)」이다. 이들 법에 근거하여 감사위원회는 지방정부들의 행정 서비스 수준과 성과를 측정하고 그 결과를 발표한다. 이 법은 국민들에게 많은 서비스를 직접 전달하는 책임을 가지고 있는 정부가 어떤 서비스를 어떤 방식으로 전달하는가 하는 것에 대해서는 지역적 특성 등에 따라 최대의 자율적으로 결정하고 집행하되, 그 결과의 성과에 대해서는 엄격한 사후평가를 받아 적절한 후속 조치가 이루어지도록 하였다. 1982년의 법 개정으로 감사위원회가 설립되기 이전에는 국가공무원 신분인 구역감사관(District Auditor)이 공인회계사의 보조를 받아 지방정부의 외부감사를 담당하였다.

### 3. 평가대상

수상실 직속으로 2002년에 설치된 전략단은 평가의 대상을 정형화하지 않고 수상과 내각에 주요한 정책 문제에 대한 분석 및 평가와

전략적 대안을 제시하는 기능을 수행한다. 주로 여러 부처에 걸친 정책 또는 프로그램을 다루고, 혁신을 촉진하기 위한 정부의 역량을 제고하는 것이 일차 목적이다. 전략단은 비정기적인 전략적 감사를 수행하기도 하지만, 평가의 기본적인 목적이 각 부처의 업무 수행을 지원하고 조정하는 것이기 때문에 평가의 형식도 감사라기보다는 연구와 자문, 교육 등의 성격을 띠게 된다. 전략적 관점에서 이루어지는 평가이기 때문에 활용되는 평가방법론도 실험적 방법론보다는 모니터링이나 비실험적·정성적 방법론에 입각한 분석이 주를 이룬다.

공공서비스협약(Public Service Agreement: PSA)에 대한 성과평가는 지출계획 수립 과정을 통해 최소한 매 2년마다 시행되지만, 그 사이에도 수상실의 전달단(PMDU)에 의하여 더 빈번하게, 또한 정기적으로 모니터링되고 평가된다. PMDU는 영국 내각의 한 부처로서 재무부와 긴밀한 연계 속에 활동한다. PMDU는 우선순위 검토, 성과 향상 실적 평가, 부처와 일선 공무원 또는 서비스 제공 기관과의 상호 점검회의 등을 통하여 각 부처의 성과를 모니터하거나 평가한다. 이러한 점검 활동을 통하여 현 상황을 진단하고 문제를 식별하며 필요한 경우 문제 해결을 위한 조취들이 취해진다.

재무부의 평가 대상은 각 부처나 공공기관들이 재무부와 체결한 공공 서비스협약에 포함된 프로그램 또는 사업이 된다. 이들 프로그램이나 사업에 대하여 재무부는 계획된 성과지표와 추진 실적을 비교하고 그 결과를 차기 연도의 예산편성 때 반영한다.

감사원의 평가 대상은 정부부처가 사용하는 공공재원 전반이다. 감사원법에 따라 공공재정성과(VfM), 즉 경제성(economy), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness) 등 3E가 달성되었는지를 평가한다. 연간 5~60건의 평가를 실시하는데 구체적인 대상은 정부 시책 및 사회적 요구에 따라 선정된다. 1980년대와 90년대에는 주로 국유 기업의 민영



화의 효과성을 평가하였고, 현재는 민영화와 민간·공공파트너십에 대한 평가가 많이 이루어지고 있다고 한다.

#### 4. 평가방식

평가방식과 관련하여 영국 정부는 정책과 프로그램의 기획과 집행, 그리고 공공 서비스 전달에서의 효과성과 효율성을 극대화하기 위하여 다양한 평가방법론을 활용하고 있다. 구체적인 평가방법론의 예시로는 증거자료의 체계적 검증, 정책의 시범 실시(policy pilots), 시범사업(demonstration project), 프로그램의 사전평가와 사후평가, 경제성 평가, 전략적 감사, 국제적 벤치마킹, 성과관리 등이 있다(Davis, 2004). 특히, 영국 정부는 증거자료에 기반을 둔 정책 결정을 강조하는데, 이는 높은 수준의 정책 평가를 요구하는 원동력이 되고 있다. 증거 자료에 기반을 둔 정책 결정이란 정책결정자나 실행자가 해당 시점에서 획득 가능한 최선의 증거 자료를 통계, 학술연구, 경제이론, 시범 실시, 과거 정책의 평가, 정책 용역, 설문조사 등을 통하여 확보한 뒤 활용하여야 한다는 것을 의미한다.

재무부의 종합세출심사와 감사원의 성과감사는 모두 국가재정에 대한 효과성을 측정하고 국민에 대한 책임성 확보 및 공공 서비스 향상을 위한 것이지만, 내부평가와 외부평가라는 차이점을 갖는다. 즉, 재무부의 종합세출심사는 내각 내부의 관리도구인 반면에, 감사원의 성과감사는 내각에 대한 의회의 견제도구인 것이다.

##### (1) 재무부의 종합세출심사

공공서비스협약(Public Service Agreement: PSA)은 정부 정책과 프로그램의 주요 우선순위를 설정하여 국민들이 정부로부터 어떠한 서비스를 기대할 수 있는지 명확히 보여주고자 하는 제도이다. 정부의 주

요 부처는 하나의 목적(aim)과 다수의 목표들(objective), 그리고 열 개 이하의 성과목표(performance target)를 포함하는 PSA를 마련한다. 성과 목표들은 상위의 목표와 연계되어 있어야 하고 투입보다 결과, 즉 효과 지향적이어야 한다. 또한 각 PSA는 정책이나 서비스의 비용 대비 효과를 규정하는 재정성과(VfM) 목표를 포함한다. VfM는 재무부에서 발간한 ‘정책 사정과 평가에 관한 지침’(Green Book으로 알려져 있음)과 부합되게 설정되어야 한다. 각 부처의 PSA에 더하여 여러 부처가 공동의 노력으로 전달 책임이 있는 정책 또는 서비스에 대해서는 연계 PSA(cross-cutting PSA)가 만들어지기도 한다. 2004년 현재, 육아 및 아동 보호, 범죄 및 정의, 마약 대처, 지방정부 등에 관한 네 개의 연계 PSA가 있다.

서비스전달협약(Service Delivery Agreement: SDA)는 PSA에 제시된 부처의 성과목표를 달성하기 위한 좀 더 구체적인 방안을 설명하는 계획이다. PSA 마련 대상이 아닌 작은 규모의 부처들은 보통 SDA에 PSA의 내용, 즉 목표와 성과목표들을 포함하게 된다. SDA도 PSA와 같이 각 부처와 재무부 간에 합의되어야 하며, 이 때 모니터링과 성과 측정을 위한 지표들이 결정된다. 세출심사(Spending Review) 수립의 한 과정으로서 각 부처는 매 2년마다 시행중인 프로그램과 향후 배정되는 예산을 어떻게 사용할 것인지에 관한 기본 정보를 제공하도록 요구된다. 각 부처는 또한 행정비용, 투자계획, 자본지출, 세부명세 등과 함께 효율성을 어떻게 향상시킬 것인지에 관한 계획서를 제출하도록 되어 있다. 이 계획서를 토대로 차기 연도 지출계획 수립 과정에서 PSA와 SDA가 계획대로 달성되었는지 평가된다. 물론 차기 연도의 예산 배정은 목표 대비 성과가 성공적이었는지 아니면 실패였는지에 따라 좌우된다. 성과에 대한 자료는 각 부처가 제시하기도 하지만 국가의 각종 통계, 학술 연구, 경제 이론, 시범 실시, 과거 정책의 평가, 연구 용역, 일선 공무원과의 체계적인 면담 등 다양한 경로를 통하여 수립된다.

## (2) 감사원의 성과평가

1983년 개정된 「국가감사법(National Audit Act)」은 감사원장에게 내각의 회계 지출에 대한 감사 뿐 아니라 재정 성과에 대한 감사, 즉 경제성·능률성·효과성에 대한 점검까지 수행할 수 있는 권한을 부여하였다. 이에 따라 감사원장은 750여명에 이르는 감사원 직원들과 함께 모든 내각부처, 독립행정기관(executive agencies), 기타 정부산하 기관에 대한 회계감사와 성과감사를 실시한다.

## 5. 평가 결과의 활용

### (1) 재무부의 종합세출심사

1997년 블레어 수상이 내각을 이끌게 되면서부터 영국은 성과관리를 강화하여 정책이나 프로그램의 시행 결과를 내각이나 공공기관의 자원배분, 즉 예산편성에 연결시키고자 노력하고 있다. 대표적인 성과관리제도인 PSA 제도는 각 부처가 스스로 설정한 목적을 달성하도록 하는 정치적 압력의 기제로 작동하여 부처의 실적에 책임을 지고 있는 장관들의 인사관리에도 커다란 영향을 미치고 있다. PSA는 공적 서류로서 이에 근거하여 매년 실적보고서가 발간되고 분기별 실적 또한 재무부에 보고되고 있다.

이와 같이 행정 또는 공공 서비스 제공 기관들은 영향평가 또는 실행평가 방법론들을 사용하여 평가받게 될 성과목표를 미리 설정하고, 이를 얼마나 성공적으로 그리고 효과적으로 달성하였는가의 여부에 따라 차기의 예산 배정 시에 보상이나 제재를 받게 된다. 제재의 종류로는 정책이나 프로그램을 완전히 중단하는 강경 조치에서부터 성과목표를 달성하지 못한 이유에 대하여 심층적으로 평가받게 되는 경과 조치에 이르기까지 다양한 강도가 있다.

## (2) 감사원의 성과평가

감사 또는 성과평가가 이루어지면 그 결과를 감사증명서(audit certificate), 성과감사보고서(value or audit report), 감사원 연차보고서 등을 통하여 국회에 보고하고 일반 국민에게 공개한다.

15명의 의원으로 구성된 국회 특별위원회인 공공계정위원회(Committee of Public Accounts)는 감사원장의 보고서에 근거한 청문회를 열어 특정 사안에 대한 감사원, 관계부처, 재무부의 입장을 청취하고, 정부에 대한 제언이 포함된 청문회 결과보고서를 발간한다. 정부는 보통 2개월 이내에 위원회가 보고서에서 주문한 사항을 어떻게 충족시킬 것인지에 대한 조치 사항과 계획을 포함하는 답변서를 발간한다. 물론 정부는 위원회의 권고를 수용하지 않을 수 있는데, 이 때 정부는 그 이유를 제시하여야 하고, 위원회는 재무부 관계자를 불러 추가적인 문제 제기를 할 수 있다.

감사원은 감사 결과 제시된 정책 제언들이 야기한 변화와 그로 인한 효과를 측정 또는 추정하여 발표하고 있다. 2003년도에 감사원의 활동을 통하여 482백만 파운드의 정부예산이 절감되었고 피감사기관은 감사원이나 하원의 공공회계위원회의 권고를 수용하여 매년 2,000여 건의 내부 절차 등을 개선하는 성과를 거두었다고 보고하고 있다.

## 6. 중앙부처별 자체평가

### (1) 조 직

각 부처별로 자체평가를 담당하는 공통적인 조직은 존재하지 않고 자율적인 판단과 방식으로 필요한 평가를 수행한다. 어떤 부처는 분석과 평가 활동을 전담하는 조직이 설치되어 있는가 하면, 많은 부처는 필요시에만 위원회 등의 임시조직을 구성하여 평가 기능을 수행하

게 한다. 대표적인 자체평가 사례로 조달청(Office of Government Commerce)이 시행하고 있는 출구심사(Gateway Review) 제도가 있다. 이는 정부의 획득사업 및 조달 프로젝트를 대상으로 타당성조사 등 단계별 평가를 실시하는 것이다. 경제사회연구회(Economic and Social Research Council)는 각 부처에서 시행하는 평가에 대한 연구 지원과 자문을 지원하고 있고, 재정연구소(Institute for Fiscal Studies)나 국왕기금(King's Fund) 같은 싱크탱크 영역에서는 특정한 부처의 정책분석과 평가를 위한 연구 지원과 자문을 제공하고 있다.

## (2) 방법

부처 내에 주로 프로젝트별로 구성된 위원회는 승인된 사업계획서 대로 사업이 집행되고 있는지의 여부를 자체적으로 모니터링하면서 재무부의 정기 모니터링에 대비한다. 그러나 일반적으로 재무담당 조직이 평가 기능과 밀접하게 연관되어 있다. 그것은 예산 편성 과정에서 재무부와 PSA 및 SDA를 체결해야 하는데 이 때 정책과 프로그램, 사업 등에 대한 계획 대비 성과보고가 이루어져야 하기 때문이다. 또한 CSR이 작성될 때, 재무부의 공공서비스국에 설치된 세출팀은 각 부처의 재무담당 조직과 세출 내역 및 효과를 협의하기 때문에 이러한 예산편성 과정에서 필요한 재어 성과에 대한 평가 역시 재무담당 조직을 중심으로 이루어질 수밖에 없는 구조이다.

각 부처는 예산 편성과 직접적인 연관이 없더라도 스스로 특정 정책에 대한 평가의 필요성을 느낄 때, 부처 내·외부의 전문가를 활용하여 정책의 효과 등에 관한 사회과학적 정책연구 또는 평가를 수행하기도 한다. 재무부는 녹색(Green Book)으로 알려진 재평가지침서(Appraisal and Evaluation in Central Government), PSA 작성시 참고하여야 할 안내서(Guidance Note)와 매뉴얼 등 자체평가를 지원하기 위한 각종 자료를 제공하고 있다. 자체모니터링의 기준으로 주로 사용되는 녹

서는 프로젝트 집행의 지연을 방지하기 위한 여러 가지 공정관리 기법을 담고 있다.

각 부처는 사전에 설정한 주요 목적에 결정적으로 공헌하지 못하였거나 비효율적인 것으로 판단되는 사업들로서 총지출 대비 5%에 해당하는 사업을 자체적으로 선정하도록 요청받는데, 그 결과 선정되는 사업들은 3년간에 걸쳐 지속적인 예산 감소 및 사업 중지의 과정을 거치게 된다. 또한 각 부처는 개별 사업들에 대한 단발적인 평가도 많이 수행하는데 이때에는 외부 전문기관이나 컨설턴트의 지원을 받는 경우가 많다.

## 7. 지방정부의 평가제도

### (1) 조 직

지방정부에 대한 감사는 1982년 독립적인 법률기구로 창립된 감사위원회(Audit Commission)가 수행한다. 감사위원회는 1982년 개정된 「지방정부재정법(Local Government Finance Act)」에 근거하여 지방정부들의 행정 서비스 수준과 성과를 측정하고 그 결과를 발표한다. 1999년에 개정된 「지방정부법」은 감사위원회로 하여금 ‘최고가치관(Best Value Authorities)’의 조사 기능을 추가하였다. 비용 대비 효과 극대화 전략은 블레어 수상이 추진한 재정개혁의 주요 구성 요소로서, 결과 또는 성과 위주의 평가를 강조한 것이다. 1982년의 법 개정으로 감사위원회가 설립되기 이전에는 국가 공무원 신분인 구역감사관이 공인회계사의 보조를 받아 지방정부의 외부감사를 담당하였다. 감사위원회의 설립은 지방정부의 재정 개혁을 연구·검토하기 위하여 구성된 특별위원회(Layfield Committee of Inquiry into Local Government Finance)의 권고대로 외부감사의 독립성을 제고하고 민간인 참여를 확대하기 위한 조치였다.

## (2) 방 법

지방정부의 경우 지방정부가 사업의 효율성과 효과성을 제고하기 위하여 자체적으로 실시하는 자체평가의 경우에는 평가 대상을 자율적으로 선정하지만, 감사위원회가 법적 근거를 가지고 실시하는 공공 서비스 부분 평가의 경우에는 평가를 담당하는 감사관이 책임을 지고 적절한 평가 대상 사업을 선정한다. 감사관의 신분과 권한이 법적으로 보장받음에 따라 평가 대상 선정과 평가 실시를 할 때 감사관의 전문적 판단은 감사위원회에서도 존중된다. 이 때 선정되는 평가 대상 사업에 대하여 각 지방정부는 감사위원회가 제공하는 자체평가안내서(self-assessment guidance)에 따라 자체평가를 실시하게 된다. 이 자체평가 결과는 감사위원회가 지방정부를 평가할 때 현황을 파악하고, 추가적이고 구체적인 평가가 필요한 것인지를 판단하는 데 사용된다. 자체평가에 의하여 해당 서비스의 질을 가늠할 수 있는 충분한 자료가 제공되면 감사관은 실사를 통하여 그 진위를 확인하고 특정 사항에 대한 추가적인 평가에 집중할 수 있는 것이다.

평가방법은 감사위원회에서 포괄적 성과측정을 위하여 작성한 균형성과표(Balanced Score' Card: BSC)를 이용한다. 포괄적 성과측정은 지방정부를 위하여 중앙정부가 마련한 성과평가의 틀로서, 지방정부와 감사기관 사이에 감사와 평가에 대한 상호 조절 및 재량과 자율의 강화를 목표로 하고 있다. 이를 통하여 지방정부가 제공하는 공공 서비스에 대한 자신의 판단과 외부의 평가가 대비되고, 또한 특정 지방정부와 지역 주민들이 다른 지방정부와 자신의 공공 서비스 수준을 비교할 수 있게 된다. 평가 항목은 지방정부의 자치 능력과 공공 서비스별 수준으로 크게 나뉜다. 지방정부의 자치 능력은 지방정부의 리더십, 재무구조, 공공 서비스 전달 체계에 파트너십 활용 등을 점검하고, 공공 서비스별 수준은 교육, 청소년에 대한 사회복지 서비스, 성인에

대한 사회복지서비스, 환경, 주택, 도서관 및 레저, 복지 급여, 자원의 활용 등의 평가 항목을 포함한다. 이들 평가 항목에 대하여 우수, 양호, 보통, 미흡, 열등 등의 등급을 결정하는데, 감사위원회는 모든 지방정부의 성과점수표를 일반 주민에게 공개하고 있다.

### (3) 활 용

감사위원회는 평가 결과 드러난 교육, 환경, 주택, 문화, 복지 등에 대한 지방정부들의 행정 서비스 수준과 성과를 백서로 발간한다. 지방정부가 설정하여 달성하기 위하여 노력하는 성과목표는 지방정부를 차별하기 위한 기준으로서보다는 다양한 인센티브를 제공하고 질 높은 공공 서비스를 제공하도록 유도하는 성격이 강하다. 따라서 성과 평가 결과 목표에 미달한 지방정부에 대한 처벌은 미약하고, 좋은 성과를 달성한 지방정부에 대해서만 재량권과 자율권의 부여 등의 인센티브가 제공된다. 백서에 예시된 재량권에는 차입, 투자, 거래, 재정지출의 우선순위 결정시에 재량권 확대, 카운슬러의 보조금 지급의 제약 철폐, 지역계획 요건의 완화 등이 있다.

## 제 6 절 정책평가제도에 대한 평가 및 개선 방향

### 1. 우리나라 정책평가제도 평가

1980년대 후반부터 이루어진 성과 지향적 행정개혁의 결과 성과관리와 평가 결과를 바탕으로 한 지속적인 혁신, 정부의 업무 방식 개선을 통한 정부 경쟁력 향상을 위하여 정부활동에 대한 체계적이고 주기적인 평가가 강화되었다. 그 일환으로 국민의 정부 이후 「정부업무등의평가에관한기본법」이 제정되었다. 이후 정부 전체적으로 이루어지고 있는 다기적이고 분권화된 평가제도를 통합운영하기 위하여 2006



년 「정부업무가기본법」이 새롭게 제정되었다. 「정부업무가기본법」을 기준으로 우리나라의 정책평가를 살펴보면 다음과 같은 특징을 갖고 있다(노화준, 2006).

첫째, 정책평가가 비록 자체평가를 강조하고 있을지라도 철저한 중앙 통제 하에 이루어지고 있다. 정책평가의 대상과제선정, 평가기준, 평가방법 등의 주요내용들을 국무총리실(정책평가위원회)과의 협의를 통하여 결정해야 한다. 정책평가를 실시하는 집행하는 실무서들은 이 지침에 따라 정책을 평가하고 성과를 모니터링한다. 즉, 정책실무부처들은 정책결정이나 정책집행과정에서 절실히 필요로 하는 정보수요에 부응하기 위하여 정책평가대상 과제를 선정하고, 이 필요에 맞출 수 있는 정보를 산출해내기 위하여 정책평가를 설계하고 시행하지 못한다는 점이다.

둘째, 우리나라 정부에서는 정책평가를 시행하는 주체는 국무총리실의 정책평가위원회와 실무부처의 정책평가위원회이다. 이들 정책평가위원회의 구성은 관련정책분야의 전문가 위주로 되어 있어 평가전문가의 참여가 상대적으로 부족하다. 국무조정실의 정책평가위원들의 경우 주어진 한정된 기간 내에 여러 부처를 평가해야 할 뿐 아니라 주로 관찰과 통찰력에 의한 평가를 수행하는 특징을 가지고 있다.

셋째, 평가가 주로 부처가 수행하는 정책들을 책임성 있게 수행하도록 책임성 확보에 초점이 맞추어져 있고, 부처간의 서열을 결정하기 위한 체크리스트식의 평가로 이루어지고 있다. 그러므로 평가대상 부처들은 정책집행과 관련된 애로사항과 문제점을 부각시켜서 정책을 개선하기위한 노력을 보이기보다는 오히려 이러한 현상과 관련된 정보의 노출을 꺼리고, 잘 되고 있는 점을 부각시키려는 형태를 보이고 있다.

넷째, 정책평가가 문제의 원인을 밝혀내기 위한 체계적인 분석을 하여 실무부처에 제시하지 못하고 있다. 오히려 국무총리실의 정부업무

평가지침에서는 “각 부처는 자체평가결과를 분석하여 성공과 실패사례 및 요인 등을 발굴하여 학습교재로 적극 활용”하도록 권장하고 있는 실정이다. 다시 말하면, 정책평가가 문제의 원인을 분석하여 제시함으로써 실무부처에서 이 정책평가정보를 활용하도록 하는 것이 아니라, 정책평가가 완료된 이후에 다시 문제의 원인을 분석하도록 함으로써 정부가 수행한 정책평가의 실효성을 떨어뜨리는 원인이 되고 있다.

다섯째, 정책을 담당하고 있는 실무부처에서는 대부분 정책평가과정에서 요청받은 자료들을 제공하는 소극적인 참여의 형태를 보이고 있다. 이러한 소극적인 참여는 평가에 대한 참여의식을 고양하지 못하고, 평가결과 산출된 평가정보의 유용성에 대한 인지도를 높이지 못하는 요인으로 작용하고 있다.

외국의 평가제도와 비교를 통한 우리나라 정책평가제도 개선의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 평가업무는 주관 부처의 문제이다. 미국의 경우 대통령 직속 기관인 관리예산처(OMB)는 전체 연방정부의 재무관리와 평가를 담당하고 있다. 영국의 경우 재무부(HM Treasury)는 예산의 규모와 내용에 관하여 각 부처와 상호 협의하여 사업의 우선순위를 정하고, 재무부에서 주관하는 세출심사는 내각의 성과평가의 핵심으로서 세출심사를 통해 각 부처의 지출활동을 모니터링하고 세출계획을 세우게 된다.

한국의 경우 자체평가는 중앙행정기관의 장이 주관하는 자체평가위원회를 통해서 시행되고 있다. 그러나 주요정책은 국무총리실, 재정사업은 기획재정부, 기관역량은 행정안전부가 총괄평가 관련기관의 역할을 수행하고 있다. 또한 미국, 영국의 경우 성과와 예산간의 연계가 평가결과의 중요한 환류목적이기 때문에 재정과 관련된 부서에서 평가업무를 주관하고 있다. 우리나라도 성과와 예산간의 연계는 재정관

련 부서인 기획재정부에서 총괄기능을 수행하고 있는 것은 바람직한 방향이다. 그러나 우리나라의 경우 정책과 기관역량과 관련된 평가 업무들이 비교대상 국가들에 비해 많고 이로 인해 평가관련 업무를 담당하는 기관도 국무총리실과 행정안전부 등 다양함을 알 수 있다.

외국의 경우 정책평가의 활용목적을 분명하고 한정적으로 하여 효과적인 평가 결과의 환류가 가능하도록 평가제도를 설계하고 있는 반면에 우리나라의 경우 정책평가를 통하여 다수의 이질적인 목적을 달성하려고 한다. 정책평가라는 하나의 정책 수단을 활용하여 다수의 이질적인 목적을 달성하기 위해서는 더 높은 수준의 투입이 요구되나 현실적으로는 그렇지 않기 때문에 정책평가 결과가 효과적으로 활용되는데 한계가 있다.

둘째, 행정부의 평가업무를 감시·감독할 수 있는 의회 자체의 정책평가 기능이 필요하다. 미국의 경우 의회소속 기관인 회계감사원(GAO)이 독립적이고 초당파적으로 행정부 각 기관이 제출한 전략계획, 성과계획 및 성과보고서를 검토하여 사업평가 및 정책분석을 실시하고 성과보고서를 의회에 제출한다. 회계감사원은 의회의 요구나 위임사항을 처리하게 되는데 업무내용의 80% 이상이 성과에 대한 감사로 구성되어 있다. 영국의 경우도 감사원(NAO) 내에 성과감사를 전담하는 조직이 구성되어 있는데, 200여명의 직원들과 20여명의 성과감사 책임자들과 팀을 구성하여 매년 60개 이상의 정책이나 사업을 점검하고 결과를 의회에 보고한다.

우리나라의 경우 “중앙행정기관의 장은 전년도 정책 등에 대한 자체평가결과를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다”(기본법 제26조 3항)고 규정하고 있으나 매우 형식적으로 운영되고 있는 것이 사실이다. 이와 관련하여 2004년 11월 “정부 및 공공부문의 평가시스템을 점검·평가하고 평가담당자를 교육하며 상·하위평가체계를 연결하려고 한다”(감사연구원, 2008)는 목적 하에 감사원 내에

‘평가연구원’을 신설하였고, 2008년 2월 ‘평가연구원’에서 ‘감사연구원’으로 명칭이 변경되었다. 그러나 감사원의 위상 자체가 행정부 소속기관이라는 한계가 존재하며, 아직까지는 감사원의 역할이 성과 감사보다는 재정 감사가 주를 이루고 있다. 따라서 의회 내에 소속된 기관(예: 국회 예산정책처)이 평가에 대한 실질적인 감사기능을 수행할 수 있도록 하는 장치가 마련될 필요가 있다.

셋째, 각 부처 내 자체평가를 위한 전담부서가 필요하다. 미국의 경우 1990년 제정된 최고재무관법(CFOA)과 1994년 최고재무관법을 확대한 「정부관리개혁법(GMRA)」에 법적 근거를 두고 각 부처별로 최고재무관실(OCFO)에서 자체평가 업무를 총괄하고 있다.

우리나라의 경우 각 부처가 자체평가를 강화하고 국무총리실 평가 업무는 사후적이고 한정적인 방향으로 축소되어 가고 있다. 실례로 정부업무평가위원회에서 제시한 ‘2009년도 정부업무 성과관리 전략계획 및 시행계획 수립 지침’을 보면 특정평가는 규제개혁, 국민만족도, 그리고 특정과제 분석으로 축소되었고, 자체평가 영역이 주요정책, 재정사업, 그리고 기관역량 평가로 통합·조정되었다. 이러한 변화는 각 부처에게 평가의 자율성을 부여하고자 하는 것이다. 그러나 현재 중앙행정기관의 경우도 자체평가를 전담하는 부서가 없이 기획관리실이나 감사관실 등에서 평가기능을 지원하는 방식으로 운영되고 있다. 따라서 각 부처 내에 평가업무를 담당하고 지원할 수 있는 전담부서를 마련하는 것이 필요하다.

넷째, 일관되고 표준화된 전략계획서와 성과보고서 작성을 위한 기준 틀이 필요하다. 미국의 경우 관리예산처(OMB) 홈페이지와 연결된 ‘ExpectMore’라는 자체적인 홈페이지를 통해서 프로그램평가분석도구(PART)를 운영하고 있다. PART는 각 부처가 자체평가를 실시할 수 있도록 정형화하고 표준화된 평가의 기준이 되는 전체적인 틀을 제공해 주고 있다. 특히 PART IV에서는 각 부처의 특성을 살려서 평가할

수 있는 시스템을 구축하고 있다. 영국의 경우도 공공서비스협약(PSA)을 통해서 각 부처별로 1개의 비전, 3~4개의 목표들, 그리고 10개 이상의 목적들로 구체화할 수 있는 기본적인 평가 틀을 제공하고 있다.

우리나라의 경우 국무총리실 정부업무평가위원회가 매년 ‘정부업무성과관리 전략계획 및 시행 계획 수립 지침’이라는 매뉴얼을 각 부처에 배포하면, 이것을 기준으로 각 부처는 전략계획과 성과보고서를 작성하게 된다. 또한 각 부처는 부처별로 자체적인 성과관리시스템을 운영하고 있다. 현재 우리나라는 각 부처내의 사업을 통일되고 일관성 있게 평가하고 성과보고서를 작성할 수 있는 기본 틀을 마련하고 있다. 그러나 이를 현재보다 구체적이고, 일관성 있고, 통일성 있게 마련할 때 평가결과의 환류 실행이 실질적인 정책개선에 도움을 줄 수 있을 것이다.

다섯째, 평가는 프로그램 중심으로 이루어져야 한다. 미국, 영국의 경우 프로그램 또는 정책 중심으로 평가가 이루어지고 있다. 따라서 장기간에 걸친 사업과 부처가 협력하여 수행하는 사업에 대한 평가도 가능하다. 영국의 경우 매 2년 단위로 평가에 대한 성과보고서를 작성하여 보고하고 있다.

그러나 우리나라의 경우 평가의 주요 단위는 사업이기보다는 기관이고, 평가주기도 1년을 단위로 하고 있다. 주요정책 과제에 대한 평가는 정책평가라고 할 수 있겠으나 평가의 대상을 사업보다는 기관에 중심을 두고 시행되고 있다. 따라서 복수의 기관이 참여하는 정책에 대한 평가는 구조적으로 평가 대상으로 선정되기 어렵다. 또한 평가 활동이 1년을 주기로 이루어지기 때문에 장기적으로 추진하는 과제에 대한 평가를 실시하기 어렵다(이근주, 2007). 따라서 정책 단위 즉 사업 중심으로 평가를 실시한다면 평가 단위로 인한 문제점, 즉 복수의 기관이 관여하는 정책과 평가 주기로 인한 문제점, 즉 1년 이상의 장기적인 정책에 대한 평가도 이루어질 수 있을 것이다. 우리나라의 경

우 특수하게도 국민만족도와 규제개혁과 관련된 범정부적인 차원에서  
의 평가는 특정평가로 운영되는 부분이 있다. 따라서 사업이나 정책  
단위를 중심으로 자체평가를 발전시켜 가면서 동시에 특정평가 운영  
의 장점을 살리는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

마지막으로, 평가결과에 따른 사업과 예산의 연계는 단계적인 절차를  
통해 이루어진다. 예를 들어, 미국의 경우 사업에 대한 평가결과를  
토대로 결과가 입증되지 않은 사업이나 비효과적인 사업에 대해서는  
차년도 예산배정 시에 예산이 삭감된다. 그러나 삭감하는 과정이나  
단계를 살펴보면, 차년도 2~3년의 유예기간을 두고 예산삭감이 이루어  
진다. 이 때 사업이 왜 비효과적이었는가에 대한 원인을 진단하고  
이유를 찾아냄으로써 차년도 정책수립에 참고하고 있다. 그러나 동일  
한 사업이 계속적으로 결과가 입증되지 못하거나 비효과적일 때 결국  
에는 사업을 중단하게 된다.

## 2. 개선방향

### (1) 정책주기와 평가 주기의 일치

정책주기의 관점에서 정책평가 시점을 정할 필요가 있다. 우리나라  
의 경우 모든 정책을 1년 주기로 평가하기 때문에 장기적으로 집행되  
는 정책, 정책 효과가 상당기간 집행 이후 나타나는 정책에 대한 올  
바른 평가가 이루어지고 있지 않다. 매년 정책을 새롭게 선정하여 1  
년 단위 평가할 경우 1년간의 실적과 성과에 한정될 수밖에 없으며  
이는 장기적인 관점에서의 투입과 산출 및 영향에 대한 포괄적인 평  
가를 제약하는 요인으로 작용한다.

일본의 경우 정책평가를 위한 계획의 수립과 장기적인 계획에 따른  
정책평가가 이루어지고 있다. 3~5년간의 정책평가 계획을 수립하고  
그 계획에 따라 매년 실시할 평가 계획을 수립하여 집행하고 있다. 평

가 대상 정책의 선정도 정책의 효과가 나타나는 시점을 파악하여 평가하는 것을 원칙으로 하고 있다. 따라서 평가가 내실 있게 이루어질 수 있으며 실제 정책효과와 성과에 대한 평가가 가능하다고 할 수 있다.

## (2) 평가대상 정책 선정의 문제

우리나라는 부처별 부서별로 형평성의 원칙을 적용하여 일정한 수의 정책을 선정해서 평가한다. 특히 정책평가가 성과관리와 긴밀하게 연계된 이후 주요 정책에 대한 평가의 의미가 퇴색되고 있다. 그 결과 부처별로 선정된 평가 과제가 수적으로는 매우 많으나 정부 전체적인 의미와 중요도에 있어서 차이가 나는 경우가 많게 되며 평가의 실익이 없는 과제가 선정될 가능성도 있다.

이러한 구조는 다수 부처가 관련된 대규모 정책에 대한 평가를 어렵게 한다. 부처 단위의 정책 활동 중심으로 평가 대상 정책이 결정되기 때문에 다수의 부처가 관여하는 대규모 정책은 평가대상에서 제외되기 쉽다. 물론 현행법상으로는 다수의 부처에 공통적으로 적용되는 정책에 대하여는 국무총리실에서 평가할 수 있게 되어 있으나 부처의 주요 정책활동이라기 보다는 부처의 일반관리에 관련된 내용이 더 많다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 국무조정실에서 주도적으로 다수부처가 관여하는 정책을 선정하여 평가할 수 있는 제도 개선이 요망된다. 이러한 변화는 국무총리의 정책조정기능을 강화하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 각 부처간의 정책 조정을 보다 원활하게 하기 위해서는 정책을 평가하는 과정에서 정부 전체적인 시각이 반영될 수 있기 때문이다.

평가대상의 선정과 관련되어서는 미국의 경우 이러한 강제분포적인 기준을 찾을 수 없으며 일본의 경우는 문제가 있는 정책을 중심으로 평가를 수행하는 것을 원칙으로 하고 있다. 미국의 경우 평가대상 정책의 선정을 각 부처가 자율적으로 결정한다. 물론 OMB에서 평가와

관련된 지침을 각 부처에 보내지만 그 내용에는 구체적으로 어떤 정책이 몇 개 평가과제로 선정되어야 한다는 것은 없다. 일본의 경우는 평가 대상과제의 선정 기준으로 장기적으로 집행이 안 되는 정책, 집행 성과가 나타나지 않는 정책 등을 활용하고 있다. 기관별로 몇 개의 과제를 반드시 평가해야 한다는 내용은 찾아볼 수 없다.

### (3) 자체평가 활성화

미국과 일본의 정책평가제도의 공통점은 각 부처의 자체평가를 정책평가의 기본으로 삼고 있다는 점이다. 각 부처에서 자신의 업무에 대한 정책평가를 직접 수행하는 것을 원칙으로 하고, OMB나 총무성의 역할은 이러한 자체평가를 지원하고 보완하는 수준에 그치고 있다. 이는 정책평가를 수행하는 데 있어 핵심적으로 요구되는 실적 및 성과와 관련된 정부가 각 부처에 있다는 점을 감안할 때 가장 합리적인 선택이라고 할 수 있다. 외부기관이나 상위기관이 각 부처의 정책을 평가하는 경우 정확하고 풍부한 정보의 접근이 어려운 경우가 많다는 점과 정책평가가 궁극적으로는 각 부처의 정책역량을 제고하는데 필수적인 활동이라는 점을 고려한다면 자체평가의 강화는 반드시 필요하다고 할 수 있다.

하지만 이 경우 개별 부처의 평가가 자신들의 활동을 합리화하는 도구로 활용되지 않고 내실 있게 운영되도록 제도적인 보완 조치가 필요하다. 특히 현행 법 체계 하에서는 자체평가 결과가 개인의 성과급 결정 등 인사와 직접적으로 연결되어 있어 문제가 될 수 있다. 자체평가는 그 자체로는 매우 의미 있는 평가 방법이나 평가 결과의 활용이 개인의 보상과 연결이 될 경우에는 평가에 참여하는 개인들이 전략적인 행동을 보일 가능성이 크다. 자신이 자신에게 부여한 점수가 자신의 보수를 결정하는 경우 평가가 관대화 될 가능성이 커지게 된다.



현행 법 체계 하에서는 부처의 자체평가가 외부전문가들로 이루어진 자체평가위원회에서 이루어지도록 되어 있으나 위원들이 정책평가를 위한 정보 접근에 한계가 있으며 임기도 짧거나 보장되어 있지 않기 때문에 외부전문가의 시각에서 객관적으로 평가하기에는 한계가 있다.

중앙행정기관 및 그 소속기관과 지방자치단체가 스스로를 평가하는 자체평가는 평가제도를 구성하는 다양한 요소 중에서도 가장 핵심적인 부분이다. 바람직한 평가제도하에서 평가의 수혜자는 일차적으로 부처, 기관, 또는 단체 그 자신이어야 하기 때문이다. 자체평가를 통하여 평가 대상은 스스로 자신의 업무를 평가하여 성과목표를 달성하는 데 장애가 되는 요인은 무엇인지, 어느 부분에서 비효율이 유발되는지 등을 찾아낸다. 이를 자체적인 시정과 개선을 위한 중요한 정보로 사용하고, 동시에 국민들에게 그들이 낸 세금이 얼마나 경제적·효과적·효율적으로 사용되었는지에 대한 평가 결과를 보고하는 책무를 다할 수 있도록 해 준다. 자체평가의 중요성은 선진국들의 평가시스템을 살펴보아도 명확해지는데, 대개의 경우 자율적인 자체평가가 평가제도의 주축을 이루고, 특정 부처에 의한 다른 부처 또는 지방정부의 평가는 아예 없거나 최소화되어 있다.

실효성 있는 자체평가를 위해서는 무엇보다도 자체평가를 수행하는 부서의 평가 역량이 강화되어야 한다. 각 부처의 평가 역량 강화를 위한 첫 단계는 평가 부서의 독립성 확보이다. 이 때 독립성이란 조직상 완전히 독립하여 외부평가를 수행하여야 한다는 뜻이 아니라, 평가 업무 수행 시 자료의 획득과 분석 및 판단에서 평가 대상으로부터 영향을 받지 않을 수 있어야 함을 말한다. 평가 부서의장이 기관장이나 부기관장에게 평가 결과를 직접 보고할 수 있도록 보장함으로써 피평가 부서나 평가 부서의 상급 부서로부터의 독립성을 확보할 수 있을 것이다. 평가부서장의 조직적 위상을 제고하는 것도 평가 부

서 독립성을 확보하는 한 가지 대안이 될 수 있다. 평가 역량 강화의 다른 측면은 전문성의 제고이다. 평가의 실효성을 확보하기 위해서는 조직 구성원들이 평가 결과를 신뢰하고 수용하여야 한다. 이는 평가 수행 인력이 평가이론과 기법, 평가 결과의 분석과 종합 등의 측면에서 전문성을 갖추고 있다는 인정을 받을 때 가능하다. 평가전문성 제고를 위해서는 평가 관련 전문교육을 체계적으로 실시하거나 전문성을 보유한 인력을 개방적으로 충원하는 방법이 있을 것이다. 외부 평가전문가를 평가 부서에 충원하는 방법은 높은 전문성과 공정성을 담보할 수 있는 좋은 방법이지만, 경우에 따라서는 외부적인 시각으로 사업 수행 부서와 지나치게 적대적인 관계를 형성할 수가 있고, 그러한 관계가 평가의 실효성을 저하시키는 원인으로 작용할 수도 있다. 반면에 자체 인력 중심의 평부서 구성은 조직의 전반적인 업무를 숙지하고 있다는 장점과 피평가 부서와의 우호적인 관계 속에서 자료 접근이나 협조가 수월하다는 이점이 있는 반면, 객관성 확보가 어려울 수 있다는 단점이 있다. 이 두 대안을 결합하여 공정성과 전문성이 검증된 평가전문 수행기관에서 사업별/프로젝트별로 평가를 아웃소싱하는 방법이 있을 수 있다. 이는 평가전문기관의 존재가 전제되어야 하지만, 자체 인력과 외부 전문가의 적절한 결합으로 자체평가 역량을 단계적으로 강화해 갈 수 있다는 장점이 있다.

평가 역량 강화와 함께 자체평가의 실효성을 확보하는 다른 한 가지 방안은 사업 부서에서 계획을 수립할 때 성과에 대한 평가계획까지 함께 수립하게 하는 것이다. 이를 위해서는 사업 및 프로젝트 계획 수립시 평가를 위한 논리모형 설계가 포함되어야 한다. 사업 논리모형은 특정한 프로그램이 어떠한 인과 관계에 따라 정해진 목표를 달성하게 되는지를 설명해 주는 개념적 모형이다. 대개의 논리모형은 사업의 상황이나 전제에서 출발해서 투입과 활동을 제시하고, 그 투입과 활동이 어떠한 산출을 생산하는지, 중·단기 효과는 무엇이고,

장기적·궁극적인 효과 또는 영향은 무엇인지를 보여준다. 또한 이러한 산출과 효과를 달성하는 데 영향을 미치는 주요한 외부요인은 무엇인지에 대해서도 설명하게 된다. 논리모형에는 각 구성요소를 구체적으로 측정할 수 있는 지표들도 제시되어야 하기 때문에, 이러한 논리모형을 토대로 해서 사업이 진행되면 평가자는 무엇이 의도되었는가를 파악할 수 있게 되고, 피평가자는 평가 질문에 답하기 위한 자료를 사업 진행에 따라 효율적으로 수집, 관리할 수 있게 된다.

현재 각 부처에서는 자체평가위원회가 구성되어 자체평가 결과를 심의하는 역할을 수행하고 있다. 그러나 자체평가 위원이 직접 평가를 수행하지 않고, 평가 전담 부서에서 수행한 평가의 결과를 승인하는 역할에 머물러 있기 때문에 사실상 요식행위에 불과하다는 비판이 있는 것이 사실이다. 자체평가위원회가 내실 있게 운영되기 위해서는 위원의 객관성과 전문성이 보장되어야 한다. 자체평가위원회 구성시, 부처별 특정 분야의 전문가뿐만 아니라 일정 비율의 평가 전문가도 위원으로 위촉할 필요가 있다. 또한 부처와의 이해관계가 없는 전문가 위주로 위원이 선정되어야 한다. 이를 통하여 위원들이 평가 부서의 지원을 받아 실제로 자체평가 업무를 수행하도록 하고, 그 결과를 기관장이나 부기관장에게 직접 보고할 수 있도록 하여야 한다. 실질적인 평가 참여에 대한 수당의 현실화도 필요하다.

#### (4) 정책평가와 성과관리와의 관계 재정립

앞서 지적한 평가대상 과제의 문제, 자체평가제도의 문제 등은 정책평가제도가 성과관리와 밀접하게 연계되었기 때문에 발생하는 문제라고 볼 수 있다. 정책 평가의 결과를 개인 및 부서의 성과로 보고 이를 바탕으로 성과급 등 보상의 기초로 삼으려고 하기 때문에 모든 부서가 정책평가의 대상이 된다. 하지만 관리하는 정책의 중요도가 기능의 차이에도 불구하고 모든 부서가 평가대상 정책을 갖고 있지는 않기 때문

에 정책평가의 효율성이나 효과성 측면에서 문제가 될 수 있다. 또한 평가 과정에서도 평가 결과에 따라 개인 및 조직의 보상이 결정되기 때문에 부정적인 정보의 노출을 꺼려 정책에 대한 이해를 높이거나 정책의 개선을 위한 정보의 산출이 쉽지 않게 된다. 따라서 정책 평가의 효율성을 제고하고 정책평가의 목적에 충실한 평가가 이루어지기 위해서는 정책평가와 성과관리간의 관계를 개선할 필요가 있다.

#### (5) 계량적 평가기법의 적극적 활용 및 평가 인력의 보강

일본의 경우 자체평가의 수행에 있어서 객관적이고 계량적인 방법론의 활용을 강조하고 있으며 이를 위한 외부 전문가의 활용을 법에 명시하고 있다. 외부전문가의 적극적인 활용은 정책평가가 자체평가로 이루어질 경우 내부인력에 의한 평가의 문제점을 극복하기 위한 방안이다. 또한 객관적이고 학문적으로 인정된 평가방법론의 채택은 평가결과의 신뢰성과 타당성을 높이는 데 도움을 줄 수 있다.

성과지표에 의한 평가를 강화하고 평가 과정에서 계량적인 방법론과 모형을 보다 적극적으로 도입하여 활용할 필요가 있다. 우리나라의 경우 평가의 객관성과 공정성을 확보하기 위하여 외부전문가로 구성된 평가위원회를 운영하고 있다. 따라서 평가에 있어 외부전문가의 시각이 반영되고 있는 점은 바람직하나 대부분의 평가가 대부분의 정책에 공통적으로 적용되는 투입지표 중심으로 이루어지고 있어 평가 과정에서 계량적인 평가기법의 활용에는 한계가 있다고 할 수 있다. 또한 평가가 1년 주기로 단기간에 이루어지기 때문에 정교한 정책평가 기법의 활용이 어려운 실정이다.

#### (6) 평가결과의 합리적 활용

우리의 경우 총리가 각 부처에 평가 결과를 보내 필요한 시정조치를 요구할 수 있다. 실제로 조치가 필요한 부분에 대하여 시정조치를

요구하고 조치 결과를 다시 총리에게 보고하도록 운영되고 있다. 그러나 아직은 평가 결과가 예산과 연계되어 운영되거나 정책조정 자료로 충분히 활용되지는 못하고 있다. 정책조정 자료로 활용되기 위해서는 부처 단위의 평가보다 여러 부처에 관련되는 정책을 중점적으로 평가해야 할 것이다. 우리나라의 경우에도 국무총리가 정책평가를 주관하고 있는 것은 정책평가를 통하여 부처간 정책을 조정하기 위함이다. 따라서 정책평가의 결과가 부처간 정책의 내용을 조정하고 그 결과가 예산에 반영될 수 있도록 평가 결과를 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다.

미국과 일본의 평가제도의 특징은 평가결과의 활용을 강조하고 있다는 점이다. 미국의 경우 성과보고서를 예산과 함께 제출하여 예산심사의 중요한 정보로 활용하게 하고 있으며 일본의 경우도 예산과의 연계성을 강조하고 있다. 또한 평가 결과를 감사부분에서도 활용하도록 하고 있는 점은 정부 전체적으로 부서간의 정보를 공유한다는 측면에서 참고할 만한 사항이다.

미국의 경우 GPRA의 주관은 OMB이며 일본은 총무성이다. 두 나라의 정책평가 결과 활용 목적은 행정의 책무성 확보, 성과지향의 행정 확립 및 행정서비스의 질적인 향상 도모이다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 미국과 일본은 평가의 첫 번째 의무를 각 부처에 두고 있으며 각 부처의 활동을 조율하고 관리하기 위하여 대통령 또는 수상과 가까운 위치에 있는 조직에 정책평가제도의 관리 책임을 부여하였다. 정책평가의 또 다른 목적은 예산과의 통합이다. 미국의 경우 예산서 제출시 성과보고서를 제출하고 있으며 일본의 경우도 예산과정의 주요한 정보로 활용할 것을 명시하고 있다.

평가결과를 개인의 성과와 연결하는 문제에 대하여는 매우 신중하게 접근해야 할 것이다. 앞서 지적한 것과 같이 자체평가의 결과를 바탕으로 개인의 성과급을 결정하는 등 연계성을 강화하는 것은 성과

관리를 강화한다는 측면에서는 의미가 있을 수 있으나 정책의 성과를 결정하는 요인이 매우 다양하고 평가결과와 개인의 노력 간의 관련성을 확인하는 것이 매우 어렵다는 측면에서 본다면 평가결과와 개인의 성과를 지나치게 밀접하게 연계할 경우 평가의 내실화를 저해하고 관대화 경향을 유도할 가능성이 크다고 할 수 있다.

미국의 경우 PART를 도입하여 평가 결과와 연방정부의 예산 편성을 연계하고 있고, 영국은 자원예산 회계제도(RAB)를 도입하여 평가 결과를 각 부처 예산 규모 및 편성에 활용하고 있으며, 일본은 평가 결과를 예산 및 사정 자료, 정원관리 및 중점 시책을 위한 참고 자료로 활용하고 있다.

선진국의 이러한 평가 결과 활용 사례들은 우리에게 다음과 같은 교훈을 제공한다. 우선, 평가문화의 올바른 정착이 필요하다. 평가는 단순히 잘못된 점을 찾아내어 그 책임을 묻고자 하는 것이 아니라, 수행 업무의 책무성을 증진하도록 유도하고, 더 나은 정책 결정이 이루어지기를 위한 정보를 제공하기 위하여 실시된다. 따라서 평가 결과를 피평가자, 즉 정책담당관 또는 관리자에게 정확하게 전달할 필요가 있고, 피평가자는 평가 결과를 통하여 담당 정책과 사업을 개선하는 데 건설적으로 활용하는 문화가 형성되어야 한다. 특히 평가 결과에 대한 수용성을 제고하기 위한 노력을 기울여야 한다. 이를 위하여 각 부처의 특성을 반영한 평가 항목과 지표를 개발하고, 평가 결과를 대내외에 공개하며, 평가 결과를 정책 및 사업의 우선순위 결정이나 조직·인사·예산 편성에 활용하도록 유도하고, 부서 및 개인의 성과관리와 연계하는 등의 방안을 강구할 수 있을 것이다(이윤식 외, 2006).

미국 연방정부의 평가제도 중 하나인 PART를 통해 평가결과의 환류와 활용된 관련된 특징들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 평가결과를 예산배분의 효율성을 향상시키는 데 활용하고 있다. 평가결과에 따

라서 사업목표가 불분명하거나, 결과가 입증되지 않은 사업은 폐지하고, 그 재원을 좀 더 효율적인 사업에 배정하고 있음을 볼 수 있다 (OMB, 2008b). 특히 지난 몇 년에 걸쳐 ‘결과가 입증되지 않은 사업’ 23개는 성과목표가 불분명하거나 성과측정이 어려워서 평가가 잘 이루어지지 못한 사업들이다.

둘째, 평가결과에 따라 예산감축이 단계적으로 이루어지는 것을 알 수 있다. 평가 결과가 ‘비효과적인 사업’이라 할지라도 바로 다음해에 예산을 삭감하지 않는다. 먼저 예산감축을 제안하고, 다음 해에 평가 결과를 지속적으로 살펴본 후 계속해서 평가결과가 비효과적일 때 예산삭감이 이루어진다. 실제로 2007년도에 시행된 사업들 중에서 ‘결과가 입증되지 않은 사업’이 일시에 모두 폐지되고, 예산삭감이 이루어지지 않는 않았다. 예를 들어 체육교육사업(physical education)의 경우 2005년도 PART에서 ‘결과가 입증되지 않은 사업’으로 나타났지만, 사업종결은 2009년 회계연도에 이루어졌다. 또 다른 예로, ‘저소득자녀교육육성사업(Even Start)’의 경우도 2002년도 결과는 ‘비효과적’으로 나타났고 2005년도에 사업종결을 제안하여 2006년도에 247백만 달러에서 225백만 달러로 예산이 축소되었고, 2007년도에 99백만 달러로, 2008년도에는 66백만 달러로 감축되었다고 2009년도 예산 배정에서 사업이 종결되었다.

셋째, 평가결과에 따라 사업설계 및 추진방법의 합리화를 위한 예산계정의 조정을 허용하고 있다. 사업의 임무나 목표를 달성했거나, 새로운 사업이나 기존의 다른 사업과 중복되는 경우 예산을 삭감함으로써 사업효과성을 극대화할 수 있도록 예산편성을 조정하고 있음을 알 수 있다. 그러므로 한 사업의 종결이 그 사업과 관련된 연방정부의 지원을 완전히 없애는 것을 의미하는 것이 아니라, 비슷한 활동의 다른 사업에 재원이 배분되는 것을 의미한다. 예를 들어, 2008년도에 집행된 사업들 중에서 가장 큰 액수인 1,161백만 달러가 삭감된 ‘경력기

술교육 주보조금'을 살펴보면, 2002년도 PART에서 '비효과적'인 평가를 받았고, 결과적으로 이 사업이 학업성취도를 개선시키지 못했음을 알 수 있다. 따라서 배정되었던 예산을 '균등교육법(NCLB)' 사업을 효과적으로 달성하기 위한 고등교육에 배정된다면 그 목적을 더욱 잘 달성할 수 있다고 판단하여 '균등교육법' 사업으로 예산이 배정되었다 (임동진 외, 2008).

### (7) 참여적 평가 등 새로운 평가기법의 활용

정책평가의 궁극적인 목적은 정책 개선을 위한 정보의 생산이다. 보다 풍부한 정책 정보의 생산을 위해서는 정책 평가가 보다 다양한 시각에서 이루어질 필요가 있다. 정책관련 이해관계자는 물론이고 정책에 대한 객관적이고 전문적인 시각을 갖고 있는 외부전문가가 정책 과정에 참여할 필요가 있다. 현재는 사전에 정한 공통적인 기준에 의하여 모든 정책을 평가하고 있다. 이는 부처간의 성과를 비교하고 관리하기 위한 노력이지만 이러한 접근은 정책의 개선을 위한 다양한 평가적 정보의 생산에는 한계가 있다.

정책 단계별로 다양한 시각에서 정책을 평가할 경우 정책에 대한 보다 정확한 이해와 시각의 형성이 가능하다. 이러한 폭 넓은 시각의 정책분석과 평가는 정책과 관련된 보다 정확하고 풍부한 정보 생산을 가능하게 하여 정책의 정확한 평가로 이어지며 정책의 실질적인 개선을 가능하게 할 것이다.

### (8) 정책평가방법의 과학성 제고

정책평가방법이 과학적 엄밀성을 가지기 위해서는 평가관련 자료에 대한 실증자료를 토대로 하여야 하며, 전문가들은 해당 분야에 대한 지식뿐만 아니라 평가방법론적 전문성도 갖추어야 한다. 대규모적 예산이 투입되는 정책이나 국민들의 관심이 집중되어 있는 정책 등에 대



해서는 단순한 평가지표를 토대로 한 정책평가가 아니라 하나의 평가 연구를 도입하여 정책에 대한 과학적 평가모형과 인과분석을 바탕으로 한 평가방법을 수행하여 통계적 영향평가, 사후비용편익분석, 생산성 분석 등을 시도하여 공공부문에 대한 분석적 과학적 평가기법을 도입하여 평가의 정확성을 기함은 물론이며, 평가방법에 발전과 확산에도 기여할 수 있도록 하여야 한다.

## 제 3 장 입법평가

### 제 1 절 서 설

현재 우리나라에서 활발하게 논의되고 있는 입법평가제도(Gesetzesfolgenabschätzung, Regulatory Impact Analysis(RIA))는 각 국의 입법환경에 따라서 명칭뿐만 아니라 개념, 기준, 방법, 평가기관 등이 다르다. 유럽연합, 대륙법계 국가, 영미법계 국가, 일본에서 입법과 관련한 평가제도로 사용되고 있는 용어는 다음과 같다.

구 분	국 가	용 어
E U		Impact Assessment
대 륙 법 계	독 일	Gesetzesfolgenabschätzung
	스위스	Gesetzesevaluation
	오스트리아	Gesetzesfolgenabschätzung
	프랑스	étude d'impact
영 미 법 계	영 국	Regulatory Impact Assessment ⇒ Impact Assessment(2007. 4. 2)
	미 국	Regulatory (Impact) Analysis
	캐나다	Regulatory Impact Analysis Regulatory Impact Analysis Statement
	호 주	Regulatory Impact Assessment
일 본		政策評價

따라서 이 과제를 수행하기 위해서는 먼저 입법평가가 무엇인지를 확정할 필요가 있다. 입법과 관련하여 세계 각국에서 실시하고 있는 평가제도(소위 입법평가제도)는 대체로 유럽연합의 영향평가제도, 독일, 스위스, 오스트리아, 프랑스 등 대륙법계 국가에서 실시하고 있는

입법평가제도, 영국, 미국, 캐나다, 호주 등 영미법계 국가에서 실시하고 있는 규제영향평가제도로 나눌 수 있다. 이 중 어떤 것은 정책평가에 중점을 두는 경우가 있고, 어떤 것은 법규범영향평가에 중점을 두고 있는 경우도 있으며, 경제적 분석에 중점을 두는 경우 등도 있다. 즉 특정 국가의 입법과 관련한 평가제도를 염두에 두지 않는 한 입법평가제도가 무엇이다 라고 말할 수 없을 정도로 그 대상, 기준, 방법 등이 다양하다.

그동안 우리나라에서 논의되었던 입법평가 연구를 살펴보더라도 연구자들마다 각양각색으로 설명하고 있다. 따라서 우리나라에서 입법평가에 대한 논의를 더욱더 생산적으로 하기 위해서는 세계 각국의 입법과 관련한 평가제도를 그 나라의 입법환경 등을 고려하여 정밀하게 검토한 후, 우리나라에 적용할 수 있는 입법평가제도 일반론을 제시하는 것이 무엇보다도 중요하다.

이하에서는 세계 각국의 입법과 관련한 평가제도를 일단 입법평가라는 통일된 명칭하에서<sup>1)</sup> 주요한 특징들을 살펴보고 입법평가제도 일반론을 제시하도록 한다. 세계 각국의 입법과 관련한 평가제도를 유사한 특징을 가지고 있는 것으로 나누어 살펴보면 크게 유럽연합, 대륙법계(독일, 스위스, 오스트리아, 프랑스), 영미법계(영국, 미국, 호주)로 나눌 수 있다. 즉, 유럽연합에서는 영향평가제도를, 대륙법계 국가에서는 입법평가제도를, 영미법계 국가에서는 규제영향평가제도를 일반적으로 취하고 있다. 따라서 입법평가논의에서 특정 국가의 입법평가를 염두에 두지 않는다면, 세계 각국의 입법과 관련한 평가제도를 유럽연합, 대륙법계 국가, 영미법계 국가로 나누어서 공통점과 차이점을 중심으로 살펴보는 것이 의미가 있다고 생각한다. 이 연구에서는

---

1) 그러나 세계 각국의 입법과 관련한 평가제도는 그 명칭이 동일하지 않다. 입법과 관련한 평가제도의 명칭은 우리나라에 적합한 입법평가모델을 개발한 이후에 결정해도 될 것으로 생각한다.

일본도 별도로 살펴보도록 한다. 일본은 입법과 관련한 평가제도로 정책평가제도를 두고 있는데, 대륙법계 국가에서 논의되고 있는 입법평가제도에 대해서는 거의 논의가 되고 있지 않다. 그 이유는 무엇일까? 일본에서 대륙법계 국가의 입법평가제도에 대한 논의가 소극적인 이유를 살펴보는 것도 향후에 우리나라에서 입법평가를 제도화하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

이하에서는 이상의 이유에 따라 유럽연합, 대륙법계 국가, 영미법계 국가, 일본의 입법과 관련한 평가제도를 살펴보고, 입법평가제도 일반론을 입법평가의 논의배경, 입법평가의 개념, 입법평가의 유형, 입법평가의 기준, 입법평가의 방법, 입법평가기관을 중심으로 도출하도록 한다.

## 제 2 절 유럽연합(EU)의 입법평가제도<sup>2)</sup>

유럽 내에서 규제개혁과 관련한 관심이 증대된 시기는 1980년대로 볼 수 있다. 이 시기의 유럽은 단일시장 출범과 유럽연합의 확대 등 변화를 모색하는 한편 공동체내의 단결을 기초로 유럽연합의 지속적인 발전을 추구하면서 다수의 유럽연합규범을 제정하였다. 그러나 이들 규범은 8개의 기본조약과 50개 이상의 의정서 및 부속문서로 구성되어 복수의 조약에 의거한 법체계가 매우 복잡하여 규범의 간소화를 위한 노력을 지속하여 왔다. 특히 규범간소화에 대한 노력은 유럽연합의 취약점으로 지적되어온 민주성 결핍을 부분적으로 해소하고 유럽연합이 생산하는 정책의 정당성을 제고하며 초국가적 결정에 대한 구속력을 증대시키기 위한 방안으로 해석될 수 있다.<sup>3)</sup>

2) 이하의 내용은 김수용, 『입법평가의 개념에 관한 연구』(서울: 한국법제연구원, 2008), 13-23쪽의 내용을 정리한 것이다.

3) 현재 유럽연합의 법체계는 제1차 법원으로 조약이 있고, 제2차 법원으로 규칙, 지령, 결정, 권고 및 견해가 있다. 제2차 법원은 제1차 법원이 정하는 목표를 실현하거나 제1차 법원을 보충하기 위하여 유럽연합의 기관이 제1차 법원에 의거하여 제

1991년 12월에 EC 회원 12개국은 유럽의 시민간 보다 밀접한 관계의 심화라는 목표를 두고 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)으로 지칭되는 유럽연합조약(Treaty of European Union)에 합의하여 1993년 11월 1일부터 시행되었다. 이 조약에서 단일유럽통화의 도입과 유럽중앙은행의 설립 그리고 공동경제통화정책을 시행하며, 공동외교안보정책을 통해 궁극적으로 공동안보정책(Common Defense Policy)을 이룩하고, 회원국간 내무치안정책의 협력을 통해 이민, 범죄행위 등에 공동 대처함과 아울러 보충성의 원칙(Principle of subsidiarity)을 강화하여 독자적인 회원국의 정책 수행을 고무하고, 유럽시민권의 강화와 함께 1996년까지 마스트리히트 조약 수정을 위해 정부간 회의를 개최한다고 명시하였다.

한편 새롭게 출범한 유럽연합의 주요 우선과제 중의 하나로써 규범 영역에서의 간소화와 개선의 문제는 1992년 스코틀랜드의 에딘버러에서 개최된 유럽연합 각료이사회(European Council)를 통하여 이미 확인이 되었다. 그 후 1993년 6월 8일 유럽연합 각료이사회는 입법기술적 측면의 내용을 담은 유럽연합 법규범의 질의 표준에 관한 기준을 권고하였다. 이후 이러한 기준은 유럽연합 의회, 각료이사회 및 위원회

---

정하는 것이다. ①규칙(Regulation)은 유럽연합의 가맹국의 법령을 통일하기 위하여 제정되어 가맹국에 직접적인 효력을 가진다. 개별 국가에 효력을 미치게 하기 위해서는 국내법을 필요로 하고, 모든 국내법에 우선한다. ②지령(Directive)은 포함되어 있는 목적이 국내법으로 치환된 때에만 각국에 효력을 미친다. 국내법으로의 치환에 있어서 가맹국에게 일정한 재량권이 부여된다. 지령은 국내법의 통일이 아니라 조정을 목적으로 한다. 지령은 가맹국에게 일정한 판단권한을 부여하여 완화된 통합을 실현하기 위하여 적합한 법령이나, 특히 역내시장의 분야에서 널리 활용되고 있다. ③결정(Decision)은 특정당사자(가맹국, 회사 또는 개인)를 대상으로 구체적인 행위의 실시 또는 폐지 등이 직접적으로 적용된다. 결정의 채택을 위한 입법절차는 과제가 되는 사항에 따라 공동결정, 찬성, 협의의 세 가지로 분류된다. ④권고(Recommendation)는 가맹국, 기업, 개인 등에게 일정한 행위의 실시를 기대할 것을 유럽위원회가 표명하는 것으로서 구속력은 없다. 단순히 의무적인 힘의 결여라는 점에서 지령과 다를 뿐이며, 가맹국의 입법의 준비를 목적으로 하는 간접적인 법률문서이다. ⑤견해(Opinion)는 특정의 주제에 관하여 유럽위원회의 의사를 표명한 것으로서 구속력은 없다.

등 기구간 합의를 통하여 확립이 되었다. 그러나 이 기준은 조직의 내부에서 사용하는 도구로써 법적 구속력은 없었으나, 유럽연합 법규범의 명확하고 간결하며 정확한 정립은 공공부분과 경제부분에서의 투명성과 이해의 용이성을 위해 불가결하다는 판단이 합의에 담겨있었다. 이러한 입법의 간소화를 위한 노력은 특히, 1990년대 중반 유럽연합의 경제불황 타개를 위한 산업경쟁력의 강화를 위하여 유럽연합의 입법과 규제가 기업에 미치는 행정적 부담의 경감을 도모한 “역내 시장의 간소한 입법(die Simpler Legislation in the internal Market: SLIM)”이 제안되었다. 이 SLIM정책은 유럽연합 각료이사회에 의해서 1996년 7월 8일 공식적으로 채택되었는데, SLIM의 기본적 목표는 관련 입법의 간소화와 개선을 위한 방법의 제시를 통한 역내시장에 대한 지원으로서, 이를 위하여 기업가, 행정관계자, 학자 등으로 기업환경간소화를 위한 Task Force(Business Environment Simplification Task Force: BEST)를 구성하였다. BEST는 중소기업활동을 저해하는 유럽연합의 제반 입법과 규제의 문제를 조사하여 1998년에 상세한 보고서를 제출하였다. 이 보고서에서는 규제의 간소화와 개혁은 EU정책의 모든 차원에서 진행되어야 한다는 점, 입법의 기업에 대한 영향을 충분히 검토하고 그 내용을 결정에 반영하여야 한다는 점 등 단순히 행정·규제 문제에 그치지 아니하고 종래의 유럽연합의 중소기업정책을 총괄하고 정책이 취하여야 할 전반적인 과제와 방향을 지적하였다.<sup>4)</sup> 이 보고서에서는 특히, 중소기업의 입장에서 유럽연합의 입법들의 효과에 대한 평가를 위한 절차, 특히 적응비용과 행정상의 부담을 개선할 수 있는 절차에 대한 평가가 이루어졌다.

4) BEST의 권고에 따라 유럽연합위원회는 1998년 “기업가정신과 경쟁력을 위한 행동계획(Action Plan to Promote Entrepreneurship and Competitiveness)”을 발표하였다. European Commission, Commission Communication to the Council “promoting Entrepreneurship and Competitiveness”, COM(1998) 550 final, 1998.

2000년 3월 23일에 유럽연합 각료이사회에서는 2010년까지 유럽연합을 “보다 선진적인 직업을 널리 창출하고 사회적 연대를 강화하는 가운데 지속적인 경제성장을 달성할 수 있는 세계에서 가장 역동적이고 경쟁력을 갖춘 지식경제(Knowledge-based economy)”로 발전시킨다는 목표를 정하였다(이를 Lisbon Strategy이라 함). 이에 따라 IT기술혁명, 시장의 활성화, 완전고용의 실현, 기업경쟁력의 강화에 필요한 시책을 실시하여 유럽연합 내에 잔존하는 지역간 격차를 시정하는 것을 정책목표로 하였다. 이 포괄적인 경제·사회계획은 경제성장에 의하여 시민의 삶의 질 향상을 도모하는 것이나, 목표는 단순한 경제성장이 아니라 IT산업으로 대표되는 지식경제의 진흥이라고 할 수 있다. 즉, 유럽연합 기업의 경쟁력을 강화하고 저임근로를 창출하여 노동시장을 활성화하는 것이 아니라 수준 높은 근로를 필요로 하는 전문직을 널리 확대하고 부가가치가 있는 상품의 생산성을 향상하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위한 전제조건과 기반은 명확하고 단순하며 효율적인 규범정립과 제도환경이라 할 수 있다. 지속적인 노력을 통하여 불필요한 행정비용을 제거하고 기업활동비용을 낮추는 것이라 할 수 있다.

이러한 규제개혁에 관한 관심은 2001년에 더욱 구체화되었다. 이 시기에 개최된 유럽연합 각료이사회에서는 유럽연합 자체를 국제사회의 지속적인 발전에 기여할 중요한 행위자로 인식하고, 지속적인 발전에 위협이 되는 요인을 해결하기 위하여 정책집행에 대한 일관성 유지와 정책실행과 입법과정이 실제 사회전분야에 걸쳐 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대하여 질적, 양적으로 모든 변수를 고려토록 하는 내용을 기본골자로 하고 있다.

2001년 7월 25일에 유럽연합위원회는 유럽연합의 정책형성에 있어서 참가, 공개성, 책임성, 유효성, 일관성 등의 원칙을 제시한 “European Governance A White Paper”를 발표하였다. 이것은 유럽연합의 정

책형성과정에 대한 다양한 관계자의 참여방식에 관한 제안으로서, 협의의 대상으로서 지방기관, 시민사회단체, 기업 및 기업단체, 학자 및 전문가 등을 제시하고 특히, 시민사회단체가 광범위한 정책대화에서 중요한 역할을 거두도록 하고 있다. 아울러 인터넷을 통한 정보접근을 명확히 하고 의견을 개진할 수 있도록 적어도 8주간의 협의기간을 설정하는 한편 수리된 의견을 명확히 하여 결과를 인터넷에 제시하도록 하는 기준을 마련하였다. 이는 유럽연합위원회의 입법전단계로서의 협의가 불충분하여 유럽연합위원회의 입법제안이 유럽사법법원에서 무효로 제소되는 것을 회피하려는 것을 도모한 것이다.

2001년 11월 13일에는 규제개선을 위한 만델케른 보고서(Mandelkern Group on Better Regulation Final Report)가 발간되었다. 이 보고서는 2000년 11월에 유럽연합의 각 공공행정부문장관회의를 개최하여 규제개선에 관한 심도있는 논의가 필요하다는 의견이 수렴되어, 프랑스의 Dieudonne Mandelkern을 의장으로 하는 전문가그룹이 작성한 것이다. 이 보고서에는 역내 개별회원국들과 유럽연합의 인식을 바탕으로 바람직한 규제를 하는데 있어서 갖추어야 할 요소와 준수되어야 할 원칙이 제시되었다. 여기에는 규제영향평가를 비롯하여 규제영향평가를 실행하는데 필요한 중요한 개념들이 제시되어 있다. 우선 바람직한 규제를 행하는데 있어서 갖추어야 할 기본요소로서 ①영향평가(Impact Assessment)이다. 규제영향평가는 정책입안에 있어서 현대적이고 증거에 의거한 효과적인 도구이며 정책문제를 해결하는데 구조화된 틀을 제시한다. 규제영향평가는 유럽연합 및 회원국 차원에서 정책형성과정의 통합적인 요소로 작용하여야 하며, 관료주의적인 부가요소가 되어서는 아니 된다. 그것은 정치적인 결정을 대체하는 것이 아니라, 그 결정을 실제적인 지식과 명확성을 가지도록 하는 것이다. ②협의(Consultation)절차의 정립이다. 협의는 공개된 거버넌스를 위한 수단으로서 관계하는 집단과의 사전적이고 효과적인 협의는 중요한 요구이다. 이



것은 정책형성과정에 종사하는 공무원, 장관 또는 의회의원의 역할을 침해하는 것이 아니라 그들이 다루어야 하는 정보에 대하여 보충하는 기능을 담당한다. 협의는 불필요한 논쟁을 야기하여 정책전개를 지연시키지 않도록 올바르게 행사되도록 하여야 한다. ③규제에 대한 접근의 용이성(Access to Regulation)이다. 유럽연합 및 회원국의 규제는 접근이 용이하고 이해할 수 있어야 한다. 이것은 규제의 일관성과 명확성은 협의를 통하여 향상되고, 그 접근은 선진화된 실제적 조정에 의하여 향상되어야 한다는 것을 의미한다. 이것은 유럽연합 및 회원국 차원에서 협의프로그램을 통하여 성취되어야 하고, 적용비용으로 접근이 이루어지도록 관련 규정을 정비하여야 하는 것을 의미한다. ④선진규제에 대한 효과적인 체계정비이다. 선진화된 규제는 그 규제의 향상이 성공적으로 수행될 수 있도록 적절한 지원구조를 필요로 한다. 유럽연합 및 회원국은 관련된 여건을 고려하여 가급적 단일화된 조직 또는 통합조직을 고려하되 효과적인 해결책이 반드시 마련되어야 한다. ⑤정책실행에 있어서의 대안고려(Alternatives to Regulation)이다. 유럽연합 및 회원국의 정책입안자는 항상 공공정책문제의 해결에 있어서 가능한 한 최대의 대안을 고려하고 상황에 가장 적합한 대안을 선택하여야 한다. 규제가 가장 적합한 대안이라 할지라도 모든 상황에 대한 유일한 선택으로 당연시되어서는 아니된다는 것이다. ⑥단순화(Simplification)이다. 현존하는 규제를 단순화하는 것은 지속적인 요구이다. 그러나 단순화는 규제완화를 의미하는 것은 아니다. 그것은 현존하는 규칙을 좀 더 효과적이고 부담이 경감되며 이해하기 쉽도록 하기 위한 것이다. 단순화는 체계화를 의미하며 시민, 기업 및 공공부문에 영향을 미치는 규제에 대하여 바람직한 역할을 하도록 하여야 한다. ⑦유럽연합의 입법에 대한 국가의 이행(National implementation of EU Legislation)이다. 질적으로 우수한 규제는 초기의 준비단계에서부터 그 실행을 위한 준비가 되어 있어야 한다. 회원국은 유럽연합의

규제를 우선적으로 이행하는 것을 검토하여야 한다. 이상과 같이 Mandelkern 보고서는 지속적인 규제개혁을 위한 조치와 질적으로 우수하고 간명한 입법을 위한 제안을 한 것으로서, 향후에 전개되는 EU의 규제개혁에 관한 기본원칙을 선언한 것이라 할 수 있다.

2001년 12월 14일에는 유럽연합 각료이사회에서 벨기에 라켄(Laeken)에서 “EU의 장래에 관한 Laeken선언”을 채택하였다. 이 선언은 제1부에서 “기로에 선 유럽(Europe at a Crossroads)”이라는 주제하에 유럽통합의 의의를 강조함과 아울러 유럽연합이 직면하고 있는 과제를 명확히 하고, 제2부 “재생된 동맹에 있어서 도전과 개혁(Challenges and Reform in a Renewed Union)”에서는 다양한 측면에서 유럽연합이 지향하여야 할 모습을 설정하였다. 특히 제2부에서는 유럽연합의 법적 수단의 간소화로서 유럽연합이 무엇을 달성하는가가 중요한 문제이기는 하나, 유럽연합 행위의 성질 및 유럽연합이 어떠한 수단을 사용하여야 할 것인지도 마찬가지로 중요한 문제라고 지적하였다. 제3부에서는 “유럽의 장래에 관한 자문회의 소집(Convening of a Convention on the future of Europe)”이 선언되었다. 여기서는 규제의 질에 관한 만델케른 보고서를 지지하는 내용이 채택되었다.

2002년 6월 5일에는 라켄 선언을 이행하기 위하여 유럽연합 위원회에서 “선진입법을 위한 문서(Communication from the Commission, European Governance: Better Lawmaking)”를 채택하고 EU의 정책입안프로세스에 규제영향평가의 실시를 제안하였다. 이와 함께 “영향평가를 위한 문서(Communication on Impact Assessment)”에서 규제영향평가의 실시를 위한 가이드라인도 공표하였다. 이 문서에서는 입법개혁을 위한 제안으로서 설명책임, 유효성, 비례원칙을 열거하는 한편 세 가지의 입법개선방안으로서 규제환경의 간소화와 개선, 대화와 참가의 문화추진, 위원회에 의한 영향평가의 체계화를 제시하였다. 이 문서는 만델케른 보고서에서의 제안을 받아들여 유럽연합 위원회의 규제영향평

가의 실시를 이론적으로 뒷받침하는 중요한 문서로서, 특히 영국 등 회원국에서 실시되었던 규제영향평가의 경험에 큰 영향을 받았다. 이 문서는 2003년부터 점차 모든 주요한 제안 즉, EC의 Annual policy strategy(APS) 또는 Commission and work program(WP)에 기재되어 있는 것을 대상으로 규제영향평가를 도입하도록 하고 그 도입수법을 제안하였다. 이 규제영향평가는 종래 부문별로 개별영향평가(중소기업영향평가, 환경영향평가, 성별영향평가 등)를 실시하였던 것을 통합하여 경제·사회·환경 등에 대한 다양한 영향을 종합적으로 평가하는 통합 영향평가(Integrated Impact Assessment)의 실시를 제안하였다. 아울러 영향평가는 2단계로 실시하도록 하였다. 즉, ①제1단계는 예비적 평가(Preliminary impact assessment: PIA)의 단계이다. 이 단계에서는 특정되는 문제점을 최초로 정리하고 가능한 대안(option)과 영향을 받는 부문을 최초로 명확히 하는 단계이며, 이 예비적 평가가 제2단계의 확대평가의 대상이 되는 APS나 WP에의 적용조건이 된다. 가능한 한 초기단계에서 검토되어야 할 정책대안을 고려하고, 특히 규제의 도입과의 관계에서는 현존상태의 유지(do nothing)를 포함하여 다양한 대안을 검토할 것을 요구하고 있다. ②제2단계는 예비적 평가의 결과를 받아 EC에 보다 그 중요성이 인정되어 선택된 안건에 대하여 그 영향도와 중요성에 상응한 평가의 정도로 실시되는 것이다. 이 확대 영향평가(Extended Impact Assessment: EIA)의 주요한 요소는 동 문서의 부록2에서 기재되어 있다.

한편 이러한 영향평가제도는 2004년에 그 절차와 방법에 관하여 몇 가지 개선방안이 제안되었다. 특히, ①확대 영향평가(Extended Impact Assessment: EIA)의 절차와 방법의 개선으로서, 영향평가에 있어서의 경제나 경쟁에 대한 영향에 관하여 유의할 것을 요구하고 영향평가를 위한 영향항목리스트를 공표하였다. 회원국으로부터는 영향항목리스트 가운데에서도 경제적 영향 뿐 아니라 사회적 영향이나 환경에 대

한 영향, 영속성에 대한 영향 등을 특히 중시하여야 할 것이라는 의견을 제시하였다. ②영향에 비례한 영향평가의 실시로서, 주요한 영향에 대한 착안, 중요한 배분적 영향에 대한 유의와 분석의 정도도 영향의 중대성에 대응할 것을 요구하였다. ③영향평가의 질 향상으로서, 영향평가의 실시프로세스의 간소화, 다른 관련역무부문의 연계, 영향평가의 실시를 위한 충분한 자원배분, 담당직원의 능력, 전문성의 향상, 외부 전문지식의 활용 등이 기타 항목으로 열거되었다. 이러한 제안을 종합하여 유럽연합 위원회에서는 2005년 6월 15일에 “영향평가 가이드라인(Impact Assessment Guidelines)”을 마련하였다. 이 가이드라인에는 영향평가의 절차 및 방법 등에 관하여 매우 구체적으로 언급되어 있다.

유럽연합은 2008년 6월과 8월에 이 가이드라인에 대한 공적 협의를 통하여 가이드라인을 수정하여 2009년 1월부터 효력이 발하도록 하였다. 2009년의 가이드라인의 주요변화 특징은 영향평가 범위의 확대, 영향평가운영조정그룹의 역할, 영향평가국의 역할 증대, 공공협약에 대한 요구, 문제정의에 대한 강조, 영향평가의 항목 추가를 들 수 있다.<sup>5)</sup>

### 제 3 절 대륙법계(독일, 스위스, 오스트리아, 프랑스)의 입법평가제도<sup>6)</sup>

#### 1. 독 일

기본법상 사회적 법치국가의 원칙을 선언하고 사회적 시장경제를 운영하여 온 독일에서는 법치주의와 민주주의를 보다 중요한 가치로 설정하고 경제적 효율성의 문제는 이를 보완하는 것으로 인식하였다.

5) 윤계형, 「유럽연합의 입법절차와 영향평가」, 『입법평가연구』 제5호(2011. 9), 126-129쪽.

6) 이하의 내용은 김수용, 『입법평가의 개념에 관한 연구』(서울: 한국법제연구원, 2008), 27-68쪽의 내용을 정리한 것이다.

따라서 영미를 중심으로 대두된 신공공관리론(New Public Management)에 입각한 행정개혁이나 민영화 등 경제적 효율성을 중시하는 분야에서의 개혁정책에 대해서는 소극적이었다.

그러나 1970년대에 이르러 시민당이 집권하면서 공공부문의 급격한 팽창으로 인한 재정적 비효율성과 법률 및 행정의 확장으로 인한 법률의 홍수현상과 관료주의화를 타파하기 위한 행정개혁을 본격적으로 단행하였다. 그리하여 1978년부터 각 주정부에서는 법령 및 행정의 간소화작업이 진행되었고, 1983년 보수당인 기민당으로의 정권교체 이후에는 연방차원에서 법령과 행정의 간소화를 위한 독립위원회를 설치하여 독일행정의 약 80%를 차지하고 있는 법률 및 법규명령·행정규칙의 간소화작업을 추진하였다.<sup>7)</sup> 또한 국가의 역할과 임무에 대한 평가, 민영화의 가능성 및 시민지향적인 행정과 공공행정에서의 서비스적인 요인이 강조되었다.

그 후 1990년 이후부터는 동서독이 통일되면서 발생한 동독의 인프라정비의 부담과 유럽연합 통합에 따른 역내자유화의 두 가지 과제를 배경으로 공기업화, 민영화 등을 통한 정부역할의 축소와 규제완화, 행정내부조직의 합리화, 시장과 경쟁매커니즘의 도입을 통한 행정능률의 향상, 공공서비스에 대한 고객의 선택기회의 확대 등 대규모의 행정개혁을 진행하였다. 이러한 행정개혁은 독일의 공공행정 업무수행의 중추적인 역할을 담당하고 있는 주정부의 차원에서 먼저 진행되어, 연방차원으로 확대되었다. 통일 이후부터 연방차원에서 단행된 주요한 행정개혁은 항공관제, 철도 및 우편의 민영화로 대표되는 조직개혁, 규제완화와 신속화, 각종 재정지출삭감과 공무원제도의 개혁 등이라 할 수 있다. 특히 입법개혁과 관련하여 1995년부터 연방차원에

---

7) 독일에서는 1980년 초부터 입법의 위기, 법률의 인플레이션, 위임입법의 광기라고 부르는 현상에 직면하여 한편으로는 용어, 문체 및 법전의 구조의 형식적 문제, 다른 한편으로는 법률의 부적용 내지 예기되지 못한 부작용이라는 실질적 문제가 학계와 실무계에서 지적되어 왔다.

서의 행정개혁을 중점적으로 추진하기 위하여 “능률적인 국가(Schlanker Staat)”라는 표현을 사용하여 연방행정업무의 효율성을 제고하기 위한 방안들을 모색하였다. 그리하여 연방정부는 1995년 9월에 행정부서로부터 독립한 전문가로 구성된 심의회로서 “능률적인 국가심의회(Sachverständigenrat Schlanker Staat)”<sup>8)</sup>를 설치하고, 개혁방안을 검토하여 시민과 아울러 구체적인 제언을 실행에 옮기는 작업을 실시하였다. 그 결과로 동 심의회는 1997년 10월 6일에 최종보고서를 제출하고 활동을 종료하였다. 동 심의회가 검토하여 정부에 건의한 행정개혁의 내용으로는, ①입법작업에 관한 심사목록표(입법개혁), ②집중적이고 보충성에 적합한 입법에 의한 강력한 유럽의 지향(유럽연합 관련입법의 개혁), ③행정의 현대화를 지향한 연방 및 주의 공통목표(행정현대화), ④국가사무의 삭감, ⑤국가의 모든 차원에서의 민간화의 추구, ⑥행정규칙의 삭감, 규격의 폐지, ⑦법령의 간소화에 의한 품질개선(환경법전-통일적인 사업인가), ⑧사적 자기책임의 강화(환경감사와 환경영역 이외의 그 적용가능성), ⑨필요한 만큼의 통계와 가능한 최소한의 부담, ⑩관료행정으로부터 서비스기업으로의 탈피, ⑪직원과 함께 현대행정의 지향, ⑫행정현대화의 중요한 구성부분으로서의 재정제도 개선, ⑬미래지향적이며 효과적인 행정을 위한 정보기술 및 뉴미디어의 이용, ⑭계획책정, 인허가절차의 신속화, ⑮능률적인 국가에 이바지하는 것으로서의 효과적인 사법행정 등 15개 분야이다.

동 심의회가 검토보고한 사항 중 입법개혁과 관련한 사항을 개관하면, 독일에서는 법률의 홍수, 규범의 홍수라는 말처럼 규범의 다수와 그로부터 발생하는 집행불능이 문제되었다. 그래서 우선 그 수를 삭감하고 질을 향상시켜 시민에게 친숙하고 실시에 수반한 비용을 시민이 이해할 수 있도록 하기 위하여 입법자에게 입법의 정당성 설명,

8) 동위원회는 연방정부, 학계, 주정부, 자치단체, 경제, 금융, 노조 등에서 17명의 위원으로 구성되었다.

필요성 설명의 책임을 부과하고 또한 재정 및 사회경제에 대한 비용을 예측시켜 비용 대 효과의 균형면에서의 견제도 요구되고 있다. 또한 한시입법(Befristete Gesetzgebung)의 수법의 도입<sup>9)</sup>이나 종래부터 입법심사를 위하여 개발된 청색심사표(Blaue Prüffragen)<sup>10)</sup>를 더욱 발전시켜 심사질문표를 연방 각부의 공동직무규칙에 취급하여 그 준수를 요구하는 외에 법령심사기관(Gesetz-TUV)의 설립도 제안하고 있다. 심의회는 이러한 규범개선의 일환으로서 유럽연합 규칙이나 지령에 의한 입법에 관하여도 보충성의 원칙에서 재검토를 요구하는 외에 행정입법인 규칙이나 지침에 관해서도 필요성을 심사하고 불필요한 부분의 삭감을 제언하고 있다.

1997년 12월 1일에는 동 심의회가 1997년 10월 6일에 제출한 최종보고서를 토대로 연방정부는 ‘국가현대화-현대행정(Moderner Staat-Moderne Verwaltung)’이라는 행정개혁프로그램을 각의결정하여 시행하였다. 이 개혁프로그램은 우선 개혁의 원칙으로서 ①새로운 책임의 확립(Neue Verantwortungsteilung), ②시민지향성의 추진(Mehr Bürgerorientierung), ③국가의 다양성(Staatliche Vielfalt), ④효율적인 행정(Effiziente Verwal-

9) 독일에 있어서 한시법률은 입법절차상 입법에 대한 평가기능을 절차적으로 강화하는데 이바지한다. 시간을 활용하는 입법은 경제행정법의 영역에서 행해진 입법상의 의사결정을 동태화하고, 사후개선을 위한 메커니즘으로서 기능한다. 특히, 경제정책상 단기간의 적용을 의도한 법률상의 조치를 행하는 한시법률은 의회의 다수로 하여금 새로운 입법을 행하는 것을 유인하고, 나아가 실효적인 대체적 입법의 추구를 촉진하는 역할을 수반하면서 실효성의 통제를 행한다. 한시법률은 경제법의 집행으로 획득한 각종 입법정보를 피드백함으로써 한층 직접적으로 합리적인 입법의 수립에 공헌한다. 그러한 의미에서 독일에 있어서 한시법률의 활용은 매우 중요한 의미를 가지고 있으나, 입법자에 의한 한시법률의 정기적이고 사후적인 실효성의 통제장치는 여전히 미흡하였다. 구체적으로는 어떠한 한시법률의 제정에 관한 수요가 존재하고 있는지에 관한 필요성 심사 및 당해 한시법률의 필요성이 실효성의 평가와 연계되어 행하여질 수 있는 제도적 장치가 미흡하다는 지적이 지속적으로 제기되었다.

10) 정식명칭은 Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes(1984.12.11 결정/1989.12.20 보완)이며, 이 심사기준은 연방법무부가 작성한 것으로서 전체 10개의 항목으로 구성되어 있으며, 청색의 용지에 인쇄되어 있어서 이를 Blaue Prüffragen이라고 한다. 이 심사기준은 연방법무부가 법령을 심사하는 법형식성심사에서 기준으로 삼고 있다.

tung)의 네 가지를 열거하고 이들 원칙에 따라서 ①법률의 실효성과 수용성의 향상(Höhere Wirksamkeit und Akzeptanz von Recht), ②파트너로서의 연방(Der Bund als Partner), ③고업적, 저비용 및 투명한 행정(Leistungsstarke, Kostengünstige und transparente Verwaltung), ④직원의 동기부여(Motivierte Beschäftigte) 등 4가지 개혁영역별로 15개의 프로젝트를 열거하고 있다. 특히 연방의 입법절차의 개혁과 관련하여 연방각부공동직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien: GGO)을 전면 개정하여 종래의 입법절차관련 규정의 미비점<sup>11)</sup>을 보완하는 한편 새로운 정보기술에 대응한 행정업무처리의 방법과 기준을 전면 재설정하였다. 그리하여 1998년 연방정부는 GGO의 전면개정작업을 결정하고, 연방내무부에 전면개정작업을 위한 부서를 설치하여 연방내각처, 연방재무부, 연방법무부, 연방경제기술부, 연방교통건설주택부가 이에 협력하게 되었다. 당초 작업부서는 연방각부공동직무규칙 I 만을 개정할 예정이었으나, 1998년 12월 연방각부공동직무규칙 I 과 II를 통합하여 전면개편하는 것으로 결정하였다. 연방내무부의 초안작성 심의대상을 모든 연방정부로 확대하여 1999년 가을에 최종안을 마련하였으며 그 후 경미한 수정을 거쳐 2000년 7월 26일에 각의결정되어, 2000년 9월 1일부터 발효되었다.

새로운 연방각부공동직무규칙에서는 입법과정에 관한 규정의 순서가 현실의 입법과정의 순서와 일치하도록 하고, 이른바 청색심사표를 폐지하였다. 이 청색심사표는 과거의 주와 OECD에서 사용되었던 것으로 현재에는 아무런 역할도 하지 못하고 있고, 또한 이를 개정하여 간편하게 이용할 수 있도록 하는 시도도 실패하였다고 지적되었다. 그

11) 종래의 연방각부공동직무규칙의 주요한 문제점으로는 ①행정부 내의 컴퓨터 등 새로운 정보처리기술에 대응할 수 없었던 점, ②입법절차에 관한 규정이 불충분하였던 점이 지적되었다. ①에 관하여는 그 후 전자적 정보시스템의 이용을 위한 권고(GGO-IT)가 별도로 규정되었으며, ②에 관하여는 청색심사표(Blauen Prüffragen)으로 지칭되는 법률안심사시의 체크리스트가 연방각부공동직무규칙의 부록으로 규정되었으나, 어느 것도 충분히 미비점을 보완하지 못하였다.



러나 법률안작성의 단계에서 당해 법률안에 담겨진 규제를 할 필요성과 다른 해결법의 유무에 관한 심사를 할 필요성이 있으므로 다시 새로운 연방각부공동직무규칙에 이를 규정하고 향후에는 제안이유에 있어서 심사결과를 명시하도록 하였다(제43조). 또한 법률안과 관련하여 사인의 자주규제의 가능성의 유무 등을 비교검토하는 심사용질문표(Prüfkatalog zur Feststellung von Selbstregulierungsmöglichkeit)를 새로 도입하였다.

## 2. 스위스

스위스는 정치·행정적 체계의 특수성으로 인하여 국가정책의 평가의 문제에는 그다지 관심을 가지지 아니하였다. 그 이유는 대의제와 국민투표 및 발안제도와와의 혼합형태, 즉 스위스에서 말하는 반직접민주주의(halbdirekte Demokratie)의 운용과 사전의견 청취제도를 두어 관계단체를 국가의 주요정책에 관여시켜 정책준비단계에서 다양한 이익의 조정을 도모하는 참여민주주의(Konkordanzdemokratie)의 정착, 연방 국가의 법적 특수성으로서의 연방과 주(Kanton)의 포괄적 협력<sup>12)</sup> 등 국가정책에 대한 다양한 의견수렴장치가 제도화되어 경직된 피드백절차를 갖춘 중앙집권적 국가보다 상대적으로 평가에 관한 인식이 별로 없었다.

그러나 1970년에 이르러 사회적 세력이 실질적으로 국가의사를 형성하는 주체가 되어 그 대변자인 압력단체가 실질적으로 국가정책을 좌우하는 상황이 전개되고, 또한 국가의 주요한 임무와 과제가 연방 정부와 주정부의 타협에 의하여 성립되면서 주요 정책에 대한 책임성

---

12) 스위스 연방국가는 위로부터 명령되고 수행되는 지방분권이 아니라 오히려 아래로부터의 연합, 동맹에 의하여 성립하였다. 주는 역사적으로 최초의 국가였다. 그것은 연방국가에로의 연합 후에도 여전히 국가이다. 즉, 그것은 국가의 본질적 속성을 보유하고 있다. 자세한 내용은 박영도, 『스위스연방의 헌법개혁과 향후방향』(서울: 한국법제연구원, 2004) 참조.

의 문제가 대두되기 시작하였고, 국가가 본래 수행해야 할 민주적 공공성을 어떻게 확보할 것인가라는 점이 과제로 제기되면서 국가정책에 대한 평가제도의 마련이 현안으로 대두되었다.

한편 입법문제와 관련하여 스위스에서도 1960년대부터 법규범의 홍수현상으로 인하여 법령의 조문이 난해하게 되고 법령을 이용하려는 자가 그 내용을 정확하게 파악할 수 없게 되고 있다는 점이 학계 및 실무계에서 집중적으로 지적되었다.<sup>13)</sup> 그 원인으로는 법령개정빈도의 상승, 사회에 존재하는 법령의 규율대상의 복잡성·다양성 및 입법자에 의하여 성립된 법률이 그 필요성에 관한 검증을 거치지 아니하고 여전히 효력을 가지고 있는 점, 유사한 규율대상을 규정하고 있는 법령의 정비가 행해지지 않고 있는 점 등이 지적되었다. 이러한 법률의 홍수현상에 따른 법률의 인식가능성 저하로 인하여 국민들은 자기에 적용되는 법률의 요건 및 효과를 인식할 수 없어서 자기의 행위에 대한 예측가능성을 상실하게 되고, 아울러 법률을 적용하는 자는 그 적용작업이 매우 곤란하게 된다는 것이다. 모든 새로운 법규정은 법소재를 증가시키고, 현행법과의 갈등, 적용의 오류 및 바람직하지 않은 영향을 초래할 위험을 증대시키며, 규범홍수의 결과는 전체적 조망, 체계적 인식, 법내용의 파악에 어려움을 가중시켜 법관철의 가능성이 악화되며 법의 존속이나 실효성에 대한 신뢰가 떨어진다는 것이다. 따라서 규범 상호간의 모순을 회피하는데 더 이상 성공하지 못할 경우 법질서의 통일성은 위협에 빠지게 될 수 있다. 바로 이런 관점에서 새로운 법규범을 입안할 필요성에 대한 심사가 이루어져야 한다는 것이다. 이 경우 “규제필요성의 충족에 따른 이익은 새로운 규제

---

13) 1960년대 말 스위스에서는 국가행정조직법개정을 위한 전문가위원회를 설치하였다. 그 위원회는 연방입법국의 창설을 제안하였다. 그리고 이 기관은 법안작성능력을 가지는 법률가를 양성하는 것을 하나의 목적으로 하였다. 그래서 놀(Peter Noll)에 의한 입법학의 구상을 전체적인 모습으로 제시하였다. 그 후 그것은 독일에 수출되어 다수의 영향을 끼쳤다.

에 따른 소모적 비용과 법적 안정성 및 법적 통일성에 대한 침해의 위험을 회피하는데 따른 이익과 형량되어야 한다. 새로운 규정의 제정에 따른 이익의 평가는 법규범의 실효성에 중대한 역할을 한다”는 지적이 학계와 실무계에서 제기되었다. 여기에서 결정적인 것은 법규범의 실효성 일반에 관한 문제가 제기되고, 일정한 기준들에 의하여 그 심사가 수행되며, 결정에 척도가 되는 논거들이 공개됨으로써 일반인들을 일시적으로 흥분시키는 일정한 사건 때문에 문제의 원인이나 입법의 결과에 대한 정확한 분석을 거치지 않은 채 정치가들이나 언론매체가 요구하는 “편의적 법률”이 제정되는 것을 상당수 피할 수 있다는 것이다. 마찬가지로 행정기관에 만연되어 있는 가능한 모든 사안을 완벽하게 포섭하고자 하는 완벽주의경향으로부터 초래되는 규율 역시 저지할 수 있다는 것이다.

이러한 이론적 논의를 토대로 실무에서는 연방차원에서 구성된 실무그룹(Arbeitsgruppe)으로 ‘입법평가실무위원회(Gesetzesevaluation: AGEVAL)’를 연방법무부내에 구성하여 1991년에 입법평가의 제도화를 위한 보고서를 제출하였다. 이 보고서에서는 “오늘날 국가의 행위는 점점 더 목적 지향적이고 효과 지향적으로 되어지고 있다. 입법의 제도적 특징은 더욱 명확해지고 있다. 효율성(Wirksamkeit)은 합법성(Rechtmässigkeit)과 함께 평가의 중요한 기준이 되었으며, 동시에 정당성(Legitimität)의 중요한 요건이 되었다”라고 하였다. 1991년에 발표된 이 표현은 오늘날 국가는 다른 정당성 요소들과 함께 점점 더 활동의 효과에 의하여 정당화되며 따라서 효과 지향적 입법은 효과 지향적 국가를 위한 일반적 요건임과 동시에 효과 지향적 행정을 위한 개별적 요건임을 제시한 것으로 평가되고 있다.

그 후 1995년 연방내각(eidgenössischen Räte)의 국가정치위원회에 의하여 구성된 연방의회(Bundesversammlung)와 연방정부(Bundesrat)의 권한배분에 관한 전문가위원회는 연방의회에 대하여 “입법의 평가는 조

속히 실시되어야 한다. 의회는 반드시 그들이 제정한 법들의 집행 및 작동원리에 더 많은 지식을 필요로 한다”라는 의견을 제시하였다. 입법평가제도의 필요성에 대한 이러한 인식확산은 최근 신공공관리론(New Public Management)<sup>14)</sup>의 확산과 함께 행정개혁프로그램이 본격화되면서 그 혁신성 및 효과지향성과 관련하여 입법의 효과에 대한 평가를 강조하는 이른바 효과지향적 입법에 대한 요청으로 발전하고 있다.

### 3. 오스트리아

오스트리아에서는 새로운 법률의 제정은 법적 현상의 형성을 의미할 뿐만 아니라 분야에 따라서는 행정과 경제에 있어서 커다란 재정적 비용을 발생시킨다는 점을 이미 오래 전부터 이론적·실무적으로 알려져 왔다. 이러한 문제의식 하에 1970년대 중반에는 전문적 학술논의에서 ‘입법효과비용(Folgekosten der Gesetzgebung)’과 ‘법률비용(Gesetzeskosten)’의 개념을 도출하였다. 또한 실무적으로는 1979년에 연방내각처(Bundeskanzleramt)가 마련한 입법기술지침(Legistischen Richtlinien, 1979)에서 “법조문의 작업시에 가능한 한 계획기술, 예를 들면 비용효용분석, 시뮬레이션, 도상계획기술(Netzplantechnik)을 동원할 것”을 권장하였다. 그리고 법령안 작성시에는 그 이유서에 제안의 기초가 되는 상황과 동기, 그의 본질적 내용과 효력을 기재하도록 하는 한편 제안되는 초안에 재정적인 효과가 나타나는 경우에는 이유서의 총론에서 가능한 이를 정확하게 제시하도록 하였다. 아울러 법령안 집행에 소요되는 물적 비용이 가능한 정확하게 표시되도록 할 뿐만 아니라 업무비용의 증가 또는 인력증원을 필요로 하는지 여부와 그 정도를 제시하도록 하였다. 그러나 입법기술지침은 단지 권고에 불과했고, 개별 행정기관내부를 구속하는 성격을 가진 것은 아니었다.

14) 스위스에서는 New Public Management(NPM)와 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung(WoV)은 동등한 의미로 사용된다.

법령안에 대한 재정적 비용의 평가는 일반화되지 않았기 때문에, 법령안에 대한 효과평가는 실제로 평가를 실시했다기보다는 단지 명목상으로 이름만 내건 형식적 의무이행에 지나지 않았다. 실제로 입법에 관한 효과평가의 결과가 어느 정도 실효를 거두었는지에 대한 사후조사는 물론 조직적이고 체계적인 기초가 결여되어 있었다. 그러나 오스트리아의 행정관련 재정비용에 대한 법률효과평가의 이론적·입법적 근거는 다른 나라와 비교하여 평균 이상의 수준에 달하였다.

오스트리아 연방정부는 1986년부터 점진적으로 연방재정을 건전화하고자 하는 목표를 추구해 왔다. 이러한 목표는 특히 입법조치로 인하여 야기되는 중장기적인 경제 부담이 계속 증가하고 있는 상황에서 연방재정에 귀속되는 재정 부담과 한정조건들을 극복하기 위해서는 예산정책상의 재정적인 여유가 확보되어야 한다는 전략적인 사고에 기인한 것이었다. 즉 향후 재정지출 집약적인 사업들에 대한 준비와 오스트리아가 유럽연합의 회원자격을 얻기 위하여 필요한 재정소요액의 마련 등이 시급한 현안으로 대두되었던 것이다. 연방재정을 효율적으로 운영하고 연방정부와 의회가 이와 관련된 정치적 결정을 하기 위해서는 그 어느 때보다 입법조치로 인하여 발생하는 재정 부담에 관한 보다 정확한 정보가 필요했다. 그리하여 연방의 입법절차에서는 재정적 효과를 수반하는 법안일 경우에는 연방재무부와의 협의를 반드시 거치도록 하는 협의절차를 규정하였다. 즉 연방예산법(Bundeshaushaltsgesetz, BGBl 1986/2.13)을 개편하여 동법 제14조에서 새로운 입법조치에 대한 재정적 효과로서 연방법률 또는 하위법령의 각 초안에는 연방장관이 그에 대한 재정적 효과에 대한 의견을 첨부하도록 하였다.

연방예산법 제14조의 비용산정에 관한 규정의 도입으로 연방정부에서는 새로운 예산정책적 요구사항에 맞추어 법안심의시 예산구성의 측면과 입법조치의 경제성 관점을 고려하여 1990년 12월 17일에 법률제·개정시 비용 또는 향후 재정부담에 대한 산정시스템의 개발에 착

수하였다. 그 결과 연방재무부에서는 1992년 12월에 ‘법령제정시 발생하는 재정적 효과를 산정하기 위한 안내서(Handbuch zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen Gesetzen)’를 마련하여 시행하였다.<sup>15)</sup> 이 안내서는 법령의 제·개정에 있어서 설득력이 있는 근거제시에 대한 요구의 증가에 따라 개발된 것으로, 법령의 집행, 제정과 관련된 모든 종사자들이 경제적 합리성과 민주주의적 공개라는 두 가지의 예산정책상 대원칙하에 법안의 비용산정시 발생하는 문제들을 대처할 수 있도록 하기 위한 것이었다. 그러나 안내서에 의한 법령의 시행 등과 관련하여 행정에 소요되는 재정적 효과에 대한 평가제도는 행정실무상 별로 환영을 받지 못하였고, 예외적인 경우에만 효과평가가 실시되었다. 그 때문에 재정적 효과에 대한 평가는 실제로 효과평가를 실시했다기보다는 단지 명목상의 것에 불과하였다. 또한 안내서에 의한 법령의 재정적 효과의 측정은 재정적 비용의 평가라는 측면에서는 효과가 있었으나, 행정과정에 대한 비재정적 효과는 일반적으로 고려하지 않았다. 행정행위에 대한 법치국가의 수준, 공무원에 대한 동기부여, 일정한 행정과정의 정치적 합목적성 등은 안내서의 효과평가에서 검토되지 않았다. 그리고 사회적 영역이나 법령의 효력대상인 사인, 특히 경제에 관련해서는 방법론적·체계적으로 고려한 효과평가를 실시하지 않았다. 즉 1992년의 안내서에 의한 효과평가는 내용적, 이론적, 방법론적으로 여전히 초기단계에 머물렀다.

1994년 6월 12일에 ‘오스트리아의 유럽연합가입에 관한 연방헌법률(Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union)’이 제정됨에 따라 오스트리아는 1995년 1월부터 유럽연합의 구성원이 되었고, 모든 유럽연합의 법규범은 오스트리아에도 적용되었

15) 1990년에 입법기술지침을 새로 마련하였는데, 1979년 지침에서 제시한 법령안 작성시의 계획기술, 예를 들면 비용효용분석, 시뮬레이션, 도상계획기술의 권장에 관한 사항과 법령초안의 재정적 효과의 산정에 관한 사항 등의 부분이 전부 삭제되었다.

다. 1994년 12월 15일에는 연방헌법이 개정되었는데, 제1장에 유럽연합에 관한 부분이 추가되었다. 따라서 유럽공동체(EG)조약(석탄과 철광에 관한 유럽공동체조약은 제외)과 원자력에 관한 유럽공동체조약, 회원국들간의 합의에 의하여 앞의 조약에 첨부된 의정서(EGV 제239조), 유럽공동체조약을 개정하는 조약들(예를 들면, 가입조약들) 및 관습법과 법의 일반원칙 등과 오스트리아 국내법이 일치하지 아니할 경우에는 최소한 동등한 지위의 오스트리아 국내규범으로 오스트리아 법령을 개정할 의무가 부여되었다. 이러한 결과에 따라 1998년 7월 9일에는 연방예산법 제14조에 규정되었던 법령의 재정적 효과의 산정에 관한 근거규정을 보완하고, 그동안 재정적 효과의 산정에 관한 1992년의 안내서가 법적 근거가 없는 순수한 행정내부적 지침에 불과하다는 비판을 의식하여 제5항에서 법령의 재정적 효과를 산정하는 지침을 제정할 수 있는 권한을 연방재정부 장관에게 부여하도록 하는 근거규정을 추가하는 개정을 하였다.

한편 1999년 6월에 오스트리아 공업경영자연맹<sup>16)</sup>은 린츠(Linz)대학교와 공동으로 ‘오스트리아에 있어서 법률의 결과비용의 산정과 평가(Berechnung und Abschätzung der Folgekosten von Gesetzen in Österreich)’라는 보고서를 정부에 제출하였다. 이 보고서에서는 유럽 주요국가의 법률(규제)관련 평가제도를 소개하고, 오스트리아에서 법령안에 대한 재정적 효과뿐만 아니라 법률에 대한 효과평가(입법평가: Gesetzesfolgenabschätzung)를 지속적으로 발전시키기 위한 몇 가지 제안을 하였다. 보고서에서는 기본원칙으로 ①법률의 수범자인 사인과 경제관련 사회적 영역에 대한 입법평가는 현대입법에 절대적으로 필요한 제도

---

16) 이 연맹은 물가와 임금수준을 결정하고 국민경제를 제어하는 주요정책의 제안, 정부의 법안 작성에 대한 조언 및 여론형성, 의회의 의원을 통한 법안제출 등의 역할을 담당하는 사회파트너십의 담당자로서 오스트리아 사회전체에 커다란 영향력을 행사하는 직능단체이다.

이나, 이것은 입법의 정치적 과정을 대체하는 것이 아니며 정치 시스템이나 헌법의 개정을 의미하는 것이 아니라는 점을 언급하면서 입법 평가는 법령의 공포에 책임있는 자, 의회, 행정기관에게 입법행위를 통해 예상할 수 있는 효과를 평가받는다라는 근거만을 제시하는 것으로서 입법과정의 현대화를 지향하는 것이라고 한다. ②입법평가는 사실과 자료에 대한 지식과 복잡한 시스템을 운용함으로써 얻은 지식 등 신뢰할만한 전문적인 지식이 반드시 필요하고, 이러한 전문지식을 바탕으로 입법평가를 실시하는 한편 관련분야 종사자, 기업, 사회단체, 이익단체 대표들과 함께 공개적으로 논의하는 과정이 수반되어야 함을 강조하고 있다. ③입법평가는 실행가능한 것이 되어야 한다는 점을 강조한다. 입법평가는 정보교환의 복잡성으로 인해 일부 특정한 주제에 대해서는 자세한 평가가 대부분 불가능하지만 입법에 대한 이러한 인식이 전혀 무의미한 것은 아니라고 한다. ④입법평가는 국가나 행정개혁을 추진하는 것이어야 하며, 입법과정을 복잡하게 만들거나 불필요한 관료주의나 비용문제를 초래해서는 안된다는 점을 강조하고 있다.

이상과 같이 오스트리아에서는 1970년대 중반부터 시작된 법률의 제정에 따른 재정적 비용효과문제가 현재의 입법평가제도로 발전되었다.

#### 4. 프랑스

프랑스에서는 행정 간소화 내지 행정규제 완화의 측면에서 영향평가(fiche d'impact)가 1993년부터 시범적으로 실시되었고, 1996년 1월 1일부터 12월 31일까지 법률안(재정법률안 제외)을 대상으로 진정한 의미의 입법평가가 시범적으로 실시되었다. 1995년 11월 21일에는 수상의 시쿨래르(Circulaire)로 입법영향평가의 시범적 실시를 규율하였다. 동시쿨래르는 1993년 시쿨래르(Circulaire du 27 mai 1993 relative à l'éva-



luation et la simplification des formalités administrative)를 폐지하고 그것을 대체한 것이다. 동시쿨래르는 입법영향평가를 통하여 제안된 법률안으로부터 기대되는 이점을 최대한 제시하고 고용에 대한 영향을 심층적으로 조사하도록 하는 것에 중점을 두었다. 그러나 입법영향평가의 결과는 성공적이지 못한 것으로 평가되었다. 즉, 영향평가가 입법이유서(l'exposé des motifs)나 명령의 제안보고서(le rapport de présentation)와 크게 다르지 않았고, 법령안에 의해 채택된 안을 정당화하는데 중점을 두는 경우가 많았기 때문이었다.<sup>17)</sup>

프랑스에서 입법영향평가가 본격적으로 제도화 된 것은 1998년 1월 26일 수상의 시쿨래르(Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat)를 통해서이다. 이 시쿨래르는 입법영향평가를 일반적으로 규율하는 규범이다. 1998년에는 입법영향평가와 별도로 공공정책의 평가에 관한 시쿨래르(Circulaire à l'évaluation des politiques publiques)가 제정되었다.

2002년에는 만델케른(Dieudonné Mandelkern)의 책임하에 운영된 ‘입법의 질에 관한 부처간의 작업반’이 1998년 이후의 입법영향평가 실시에 대한 평가서를 작성하였는데, 그 평가서에서 입법영향평가의 문제점을 다수 지적하였다. 2003년 8월 26일에는 그 평가서에 기초하여 입법영향평가제도를 개선하는 ‘규범인플레이션의 통제와 입법의 질 개선에 관한 수상의 시쿨래르(Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation et à l'amélioration de la qualité de la réglementation)’가 발해졌다. 이 시쿨래르에 의해 수정된 입법영향평가제도가 현재의 입법영향평가제도이다.<sup>18)</sup>

---

17) 박균성, 『프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구』(서울: 법제처, 2007), 16-17쪽.

18) 박균성, 『프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구』(서울: 법제처, 2007), 16-17쪽.

## 제 4 절 영미법계(영국, 미국, 캐나다, 호주)의 입법평가제도

### 1. 영 국

영국에서는 1979년에 대처정부가 출범하면서 자조노력과 자기책임의 원칙, 작은 정부 등을 본격적으로 추진하면서 민영화와 개별업적 평가시스템인 FMI(Finance Management Initiative)를 추진하였다. 그 후 1990년 메이저정부가 공적서비스제공 시스템 자체에 시장원리를 도입하는 사업을 추진하는 한편 행정기관 중 전체의 95%를 차지하는 정책형성 이외의 정부기능을 종래의 정부기관과 명확히 분리된 조직체로 이행하는 ‘Next-Steps 프로젝트’를 본격적으로 추진하였다. 1993년 이후로는 법령에 관한 작업을 수행함에 있어 가능한 한 조기에 당해 규정이 산업에 대하여 미치게 될 효과를 평가하고, 구체적으로는 민간부문에 발생하게 될 비용과 각종 부담을 평가하기 위한 제도적 장치를 모색하여 왔다. 이러한 절차는 우선적으로 규제완화를 위하여 투입되고 있으며, 소비재가격의 인하, 새로운 일자리의 창출, 소득수입의 개선 및 국제적 경쟁력을 강화하는 목표를 가지고 있었다. 그리하여 행정부산하에 산업계의 전문가와 공무원으로 구성된 자문위원회인 ‘규제개혁실(Deregulation Unit)’을 설치하여 ‘비용평가(CCA : Cost Compliance Assessment)’를 개발하였다. 이 평가에는 특히, 중소기업에 대한 구체적 효과가 고려되고 있으며, 이른바 ‘리트머스 테스트(litmus test)<sup>19)</sup>’를 통하여 표본적으로 선정된 2-3개의 중소기업에 대하여 법령으로 인하여 발생할 수 있는 비용부담을 예시적으로 평가하였다.

그 후 1997년 5월 총선거에서 노동당이 압승하고 블레어 수상이 취임하면서 다수의 제도개혁에 착수하였다. 그 가운데 법령 등에 의한

---

19) 리트머스 검토(litmus test)란 2개 또는 3개의 소규모 기업을 선정하여 이 기업들과 입법계획의 결과에 관하여 논의하는 것을 말한다.

모든 규제를 제정 또는 개정하는 때에 그 규제안에 대하여 사회적인 편익, 비용, 리스크 등을 사전평가함으로써 특히 기업에 대한 부담증가에 따른 시장경제의 저해와 사회적 약자에 대한 영향 등을 고려하면서 보다 합리적인 정책수단을 선택하는 공공사업평가제도의 충실·개혁을 추진하였다. 사업평가에 관해서는 지금까지 사업의 영향에 고려되지 않았던 환경 등을 새로이 평가항목에 추가함과 아울러 비용편익분석에 있어서 비용과 편익에 관해서도 사회전체에 대한 모든 것으로 확대하였다. 한편 보수당정권시대의 정부규제가 기업 등의 민간활동에 과도한 부담을 가져와 경쟁을 저해하고 있다는 인식에서 행정개혁의 일환으로 규제완화를 필두로 하는 규제개혁에 박차를 가하였다. 이러한 흐름이 사회전체에 대한 비용과 편익의 평가를 사업뿐만 아니라 규제를 포함한 정책전반에 적용을 확대하게 된 것이다.

1997년 9월에 블레이수상은 보수당정권시대에 설치된 규제개혁실을 개편하여 비용 이외에 가능한 효율성도 평가하기 위하여 선진규제실(Better Regulation Unit)을 설치함과 아울러 정부로부터 독립된 조직으로서 ‘선진규제TF(The Better Regulation Task Force)’를 신설하고, 선진규제의 원칙으로서 ①투명성(Transparent), ②설명책임(Accountable), ③목표명확성(Targeted), ④논리일관성(Consistent), ⑤리스크와 비용의 균형성(Proportionate) 등 5대 원칙을 공표하였다.

1998년 8월에는 모든 규제도입에 규제영향평가(Regulatory Impact Assessment)를 의무화하였다.<sup>20)</sup> 이에 수반하여 선진규제실을 다시 개편하

20) 규제영향분석은 과거의 비용분석(Cost Compliance Assessment)체계를 변경한 것으로서 그 주요내용으로는 ①과거에는 비용만 추산하였지만, 이제는 비용과 편익도 추산한다는 점, ②규제영향분석은 공적 토론에 이바지하고 조사된 모든 자료를 기재하지 않아도 되기 때문에 서술할 분량이 많지 않다는 점, ③규제영향분석은 비용을 줄이는 입법계획에 대해서 뿐만 아니라 비용을 양산하거나 증가시키는 입법계획에 대해서도 적용될 수 있다는 점, ④지금까지의 비용추산에 관한 입문서가 상세한 지침을 포함하고 있었는데 반해, 규제영향분석에서는 산정방법에 관한 정보만 제공하고, 보다 적합한 산정방법에 관한 재량의 여지도 인정하고 있다는 점, ⑤과

여 ‘규제영향실(Regulatory Impact Unit)’을 설치하여 같은 해 8월 10일에 ‘선진규제지침(The Better Regulation Guide)’을 공표하였다.<sup>21)</sup> 그리고 규제영향평가의 적용범위를 경제영역에서 환경, 농업, 의료, 사회보장, 교육에 이르기까지 다양한 분야로 확대하였다. 이와 같은 조직명칭의 변경은 영국정부가 법령의 입법에 관한 질을 개선하고자 하는 새로운 국면에 있으며 선진규제TF 및 정부부처 내 하위부서와 긴밀한 협력을 추진하기 위하여 이루어진 것이다. 그 후 2000년 8월 9일에는 선진규제가이드를 내실화하고 보완하여 ‘규제영향평가지침(Good Policy Making : A Guide to Regulatory Impact Assessment)’을 공표하였다.

2001년 4월에는 ‘규제개혁법(Regulatory Reform Act)’을 제정·시행하여 협의(Consultation)문서의 제출과 규제영향평가보고서의 첨부이 의무화되었다. 프로세스 가운데 규제영향평가지침이 보완되었으며, 2002년에는 새로이 ‘경쟁평가’를 규제영향평가의 일부로서 실시할 것을 결정하여 같은 해 9월 1일부터 모든 규제안에 의무화되었다. 이와 아울러 ‘경쟁평가가이드라인(Guidelines to Competition Assessment : A Guide to Policy Makers Completing Regulatory Impact Assessment)’ 및 ‘경쟁평가체크리스트(Competition Assessment Checklist)’를 공표하여 규제영향평가지침의 부록에 추가하였다. 경쟁은 생산성, 효율성, 신제품의 개발, 적정한 가격설정, 이노베이션, 생산기술의 개량 또한 소비자의 선택의 확대를 견인하는 결정적인 힘을 가지고 있으나 규제는 직접·간접으로 경쟁의 제측면에 영향을 미친다. 따라서 규제의 입안·재검토에 즈음하여 행정기관 내지 규제당국은 규제영향평가 가운데 이를 고려할 필요가 있다는 것이다.

---

거와는 달리 이제부터는 입법계획에 관한 몇 가지 유형들은 명시적으로 규제영향분석을 요구하지 않는다는 점 등이다.

21) 이 지침은 종래 별도로 행해졌던 비용평가(CCA)와 규제사전평가(편익분석)를 통합하여 규제영향평가로서 실시되도록 하였다.

영국정부의 지속적인 규제개혁에도 불구하고 1997년 노동당 집권 이후 23,000여개의 새로운 규제가 생겼으며 이로 인해 기업들은 매년 400억 파운드에 달하는 추가부담을 지게 되었다는 평가가 나오게 되었다. 아울러 의회에서도 현행 규제영향평가의 대상범위의 확대, 규제영향평가의 효율성 제고, 규제 의사결정을 위한 보다 공식적인 기준의 설정, 일반인의 의견수렴절차 개선 등 현행 규제개혁제도에 대한 근본적이고 철저한 규제개혁 추진방안을 정부에게 요구하였다. 그리하여 정부에서는 기업인인 Philip Hampton(대형소매 기업인 Sainsbury 이사회 의장)에게 현행 규제개혁정책에 관한 보고서를 작성토록 의뢰하였고, 이 보고서의 권고안을 토대로 Gordon Brown 재무장관이 2004년 3월 하원에서 향후 4년에 걸친 규제개혁정책으로서 규제관련기구의 대폭 축소,<sup>22)</sup> 규제축소를 위한 접근방법의 개혁으로서 위험도에 기초한 규제부과 시스템도입, 기업조사 서류의 간소화 및 기업부담 완화를 위한 규제개혁과 함께 적지 않은 비효율을 보이고 있는 행정내부의 Red-tape 축소를 위한 개혁 등을 발표하였다. 이에 따라 지금까지의 규제개혁 추진기구로서 공무원이 장을 맡고 있는 내각사무처(Cabinet Office)의 규제영향실(Regulatory Impact Unit)을 개편하여 규제개혁정책의 효과적이고 철저한 추진을 위해 민간기업인이 책임을 맡게 될 새로운 기구로서 ‘선진규제국(Better Regulation Executive)’을 설치하여 각 부처에 매년 규제개혁 목표를 부과하고 실행을 강제하도록 하였다. 한편 내각사무처의 선진규제국에서는 현행 규제개혁정책의 전반적인 문제점을 개선하고 2001년 규제개혁법에 대한 개편방안을 제시하는 보고서를 발간하였다. 동 보고서의 건의내용을 수용하여 2006년 11월 8일에 ‘입법 및 규제개혁법(Legislative and Regulatory Reform

22) 이를 위하여 영국정부는 National Weights and Measures Laboratory(국립도량형연구소) 및 Engineering Inspectorate(기술검사소)를 폐지하고, 통산산업부의 기업조사 사무소(Companies Investigations Branch)를 기업파산청(Insolvency Service Agency)과 통합하는 등 31개의 국가 규제관련기구를 7개로 통합하였다.

Act)’을 제정·시행하는 한편 종전의 규제영향평가지침도 보완하여 새로운 ‘규제영향평가지침(Regulatory Impact Assessment Guidance)’을 공표하였다.

1997년부터 실시해 온 규제영향평가에 대해서 많은 문제점이 지적되었다. 그리하여 영국정부에서는 정책입안의 중심에 영향평가를 편입하고, 정책입안을 실증하는 경제적 및 기타 분석의 질을 개선하며 분석의 투명성을 제고하기 위하여 규제영향평가를 전면 개정하기로 하고, 2006년 7월에 일반인을 대상으로 한 협의절차가 개시되었다. 그 후 협의결과 도출된 의견을 고려하여 내각사무처(Cabinet Office)에서는 지금까지 시행되어 온 규제영향평가제도를 전면 개정하고 2007년 4월 2일에 새로운 영향평가제도(Impact Assessment)를 공표하였다. 같은 해 5월 11일에는 영향평가 Toolkit를 발표하였다. 새로운 영향평가제도는 2007년 11월부터 전면적으로 적용되었다.

개정된 영향평가의 중요한 특징으로는 ①정부에 의한 개입의 논거(rationale) 및 최종제안을 지지하는 증거(evidence)의 쌍방의 개요를 기재할 것을 의무화하는 새로운 요구를 포함하는 명확성과 투명성을 개선한 개정서식, ②폭넓은 일반국민에 의한 검토(scrutiny)를 가능하게 하는 모든 영향평가의 온라인데이터베이스, ③부처 내의 결정(arrangements)의 개선에 의하여 지지되는 영향평가에 있어서 분석의 질을 개선하기 위한 강화된 장관선언(Ministerial declaration), ④개발 중인 규칙의 부담에 초점을 둔, 정책결정자가 질 높은 영향평가를 보다 간단하게 작성하기 위한 개정된 가이드스, ⑤실시 후의 심사(post-implementation review)에 대한 중요성 증대 등이다.

2007년 4월 2일에 도입된 새로운 영향평가제도(Impact Assessment) 이전에 실시되었던 규제영향평가제도에 대해서는 다음과 같은 것이 문제점으로 지적되었다. ①정책입안을 위한 엄격한 분석이라는 기본적인 목적인식이 불충분한 점, ②대부분의 경우 규제영향평가에 대해

규제를 도입하기 전의 최후의 장애로서 보고 있고, 조기분석에 적절하게 편입되지 못한 점, ③대부분의 경우 근본적인 문제의 명확한 진술이 없는 점, ④대안이 충분하게 고려되지 않고 있는 점, ⑤비용편익에 관한 데이터 등에서 결정적으로 중요한 데이터를 찾아내지 못하거나 발견되지 않는 점, ⑥논거 및 증거에 접근할 수 없는 점, ⑦규제영향평가가 다른 문서작성과 중복하는 경우가 많은 점, ⑧가이드라인이 과도하게 관료적인 점 등이다.<sup>23)</sup>

## 2. 미 국

미국은 1960년대 중반에 정책결정의 실질적 권한이 행정부로 이행되면서 행정부의 규칙제정의 숫자가 1970년대에 들어 대폭 확대되기 시작하였다. 그 배경에는 월남전쟁을 하나의 상징으로 하는 미국의 사회적·경제적 기반의 변화에 수반하여 환경, 건강, 안전, 에너지, 소비자보호라는 새로운 문제가 제기되었고 다수의 규제적 프로그램을 필연화 하였기 때문이다. 규제에 관한 방대한 법령 가운데에는 그로 인하여 발생하는 편익보다 비용이 더 많이 소요된다는 인식이 산업계 뿐 아니라 의회, 행정부에서도 공유되기에 이르렀다. 그리하여 규제완화가 민간부문에서 활력을 낳고, 경제성장에도 긴요한 것이라는 공감대가 광범위하게 형성되기 시작하였다.

새로운 행정수요에 대응하기 위하여 행정기관이 자기의 직무범위의 확대를 도모하는 상황에서 법령에 대한 비용효과분석의 방법을 활용하지 않으면 임무를 수행할 수 없게 되었다. 그와 더불어 법령의 제·개정시에 포괄적이고 합리적인 비용분석방법을 채택하게 되었다. 이러한 규제개혁의 일환으로 실시된 비용분석방법이 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)이다. 즉, 포드·카터·레이건의 대통령들은 일

23) 한국법제연구원(편), 『주요국가의 입법평가 관련제도(VI): 영국의 영향평가제도(개정판)』(서울: 한국법제연구원, 2007), 11쪽.

련의 행정명령(Executive Order)에 의하여 이러한 분석적 기법을 보다 강화하여 규칙제정에 영향력을 행사하였다.

규제(Regulation)의 정의에 대해서는 행정명령 제12866호 제3조 (d)에서 규정하고 있다. 그에 따르면 규제란<sup>24)</sup> 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(designed) 것을 말한다. 다만 ①미합중국법전 제5편 제556조, 제557조의 정식규칙제정절차에 따라 책정되는 것, ②조달규정 및 방위에 관계없는 물품과 역무의 수입 또는 수출에 관계되는 규제를 제외한 미합중국의 군사 또는 외교기능에 관련된 것, ③행정기관의 조직, 관리 또는 인사에 한정된 것, ④예산관리처의 정보·규제관리국장에 의하여 제외된 것 등은 포함되지 않는다.<sup>25)</sup>

규제영향분석의 대상이 되는 것은 행정명령 제12866호 제3조 (f)에서 정의되어 있는 중요한 규제조치(Significant Regulatory Action)이다. 중요한 규제조치란 ①연간 1억 달러 이상의 경제적 영향이 있는 규제조치, ②다른 규제조치 등과 충돌이 발생할 수 있는 규제조치, ③보조금·공공요금 등에 관한 예산조치·대상자의 권리의무를 변경하는 규제조치, ④법적 조치·대통령령 등으로부터 제외되어 새로 법적, 정책적 문제를 제기하는 규제조치 등이다.

미국의 규제영향분석제도는 행정기관에 의하여 독자적으로 실시되어 법적 효과를 가지는 규제를 대상으로 그 제정과정의 적정화를 도모하는 것을 염두에 두고 있고, 민주적 정치과정을 거쳐 성립된 의회

24) 1993년 9월 30일의 행정명령 제12866호에서는 ‘Regulation or rule’이라고 하였으나, 2007년 1월 18일에 개정에서 ‘rule’을 삭제하여 현재는 Regulation으로만 되어 있다.

25) 1993년 9월 30일에 제정된 규제의 계획과 심사에 관한 행정명령 제12866호와 2007년 1월 18일에 개정된 것의 원문은 <http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf>과 <http://a257.g.akamaitech.net/7/257/2422/01jan20071800/edocket.access.gpo.gov/2007/pdf/07-293.pdf> 참조.



의 법률은 규제영향분석의 의무화대상이 아니다.

미국에서는 규칙제정권한을 가지고 있는 모든 행정기관이 규제영향 분석을 실시할 의무를 가지고 있는 것은 아니다. 행정명령 제12866호 제3조 (b)에 따르면, 규제영향분석의 실시가 의무화되어 있는 기관은 미합중국법전 제44편 제3502조 (1)에 규정되어 있는 행정기관(Agency) 중 독립규제행정기관(Independent Regulatory Agencies)을 제외한 기관들이다. 제외되는 독립규제행정기관은 미합중국법전 제44편 제3502조 (5)에 예시되어 있는 연방통신위원회(Federal Communications Commission), 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission) 등과 같이 개별법률 등에서 독립적이고 중립적인 권한이 부여되어 있는 기관을 말한다. 그러나 독립규제행정기관이라고 할지라도 설명책임의 관점에서 개별기관과 관련된 법령 등에 의하여 행정명령과 유사한 평가의무가 부과되어 있는 경우도 있다. 예를 들면, 연방통신위원회는 행정명령 제12866호의 규제영향분석 의무에서 제외되어 있지만, 설치법에 해당하는 전기통신법(Communication Act of 1934)에서 자신이 소관하는 규제에 대하여 규제영향분석과 유사한 분석을 할 의무가 부여되어 있다.

### 3. 캐나다

캐나다의 규제영향분석제도는 1977년 재정위원회사무국(Treasury Board Secretariat: TBS)에서 발령한 규제에 대한 정기적 평가 실시명령에서 시작되었다. 재정위원회사무국에서는 명령(order)을 발하여 캐나다 연방정부가 규제프로그램에 관하여 정기적인 평가를 실시하도록 하였는데, 이는 규제권한의 사용도 정부예산의 사용과 마찬가지로 엄격한 통제하에 이루어져야 함을 의미한다. 연방정부는 1978년에 규제관리의 필요성을 인지, 건강·안전·공평 분야의 규제에 대하여 사회경제영향분석(Socio Economic Impact Analysis)을 실시하도록 했고, 규제개혁

만을 전담하는 최초의 기구인 규제개혁조정관실(Office of the Coordinator Regulatory Reform: OCRR)을 설립하였다.

1980년에는 하원 내에 규제개혁특별위원회를 설치하고 규제관리에 관한 29개의 권고안을 제시하여 연방정부, 규제개혁담당 각료 선임 및 항공운송 산업을 포함한 주요분야의 규제개혁 조치를 단행하였다. 1985년에는 규제개혁기본법(SIA)이 제정되었고, 1986년에는 오늘날 캐나다의 규제개혁정책의 기본프레임이 되고 있는 지침인 연방정부규제개혁의 지도원칙(Guiding Principles of Regulatory Reform)이 제정되었다. 이 원칙은 신규규제의 억제, 규제의 일제정비보다 개별규제에 대한 비용편익분석을 통한 철폐, 연방과 지방행정간 협의를 통한 규제 부담의 최소화, 규제도입과정에서 국민의 접근보장과 사전협의의 확대 등을 주요골자로 하고 있다. 또 다른 하나의 원칙은 규제형평성을 위한 시민규범(Citizen Code of Regulatory Fairness)으로 규제권능의 사용에 있어 형평성, 접근가능성 및 책임성의 기준을 설정하고 있다. 그리고 연방정부에서는 민영화와 규제개혁담당 각료를 임명하였다.

1991년에는 재정위원회 의장에게 규제개혁 업무에 대한 총괄책임을 부과하였고, 1992~1993년에는 규제심사에 26개 부처가 참여하였다. 1992년에 ‘캐나다 공익과 순이익의 극대화’를 목표로 규제개혁정책의 두 가지 큰 원칙을 규정했는데, 캐나다 산업의 국제경쟁력 향상과 캐나다 내의 지방간 교역장벽 제거를 통한 캐나다의 단일시장 달성이 그것이다.

1993년에는 캐나다의 반응적 규제(Responsive Regulation in Canada)라는 프로그램을 통해 비용편익과 관련된 정보 및 미래 규제관련 의제의 영향 및 윤곽을 포함하는 연방정부의 규제계획의 변화를 모색하였다.

1994년에는 ‘직무와 성장의제: 기술혁신적인 경제의 건설(Jobs and Growth Agenda: Building a More Innovative Economy)’을 목표로 내걸

고 고용과 경제성장에 초점을 둔 규제개혁 전략을 채택했다. 중소기업에 대한 규제의 영향을 중시하고 있는 점이 캐나다 규제개혁 역사의 특징이다.

1995년과 1999년에는 규제정책이 제정되는데, 1995년에 시행된 규제정책은 규제관련 사무에서 정책발전, 분석, 협의, 고시 및 훈련을 위한 규제과정관리기준을 설정하고 2000년까지 관련검토를 실시하였다.

규제의 완화와 탈규제에 있어서는 1990년대 5년간 835개의 규제철폐 및 개정을 완료하였다. 1998년에는 규제개혁의 주무부처가 재정위원회사무국에서 추밀원 사무국(Privy Council Office: PCO)으로 이관되었다. 1999년에는 규제업무가 추밀원 사무국으로 완전히 이전되었다.

2000년대에 들어와서 캐나다의 규제개혁은 탈규제에서 삶의 질을 향상시킬 수 있는 규제시스템의 강화와 규제의 전략적 관리에 초점을 맞추는 현명한 규제(Smart Regulation)로 바뀌었다. 2004년 6월에 Governor in Council(GIC)에서는 규제절차지침서를 작성하였고, 같은 해 9월에 External Advisory Committee on Smart Regulation에서 ‘현명한 규제: 캐나다의 규제전략(Smart Regulation: A Regulatory Strategy for Canada)’이라는 보고서를 만들어 규제의 질 관리로의 변화된 모습을 보여주었다. 주요내용은 21세기의 규제체계는 더욱 캐나다 국민들에게 효과적, 대응적, 비용대비 효율적이며, 투명하고 책임성이 있어야 한다는 것이다. 즉 기업이 통합된 국제체제에서 더 효율적이고 혁신적이어야 하는데, 규제가 이러한 무역과 투자, 경쟁 그리고 혁신에 장애가 되어서는 안된다는 것이다. 그 방법으로 규제완화가 아닌 현명한 규제의 실시, 즉 오래되어 현실에 적절하지 않는 규제의 재설계와 새로운 환경에 필요한 규제의 강화, 효과적인 실행방법의 모색으로 국민이 안전함을 느끼고 유해환경으로부터 보호하여 국민의 삶의 질을 높이고 지속가능한 발전을 가능하게 하여야 한다는 것이다. 캐나다 정부는 이를 위하여 과거에 정부 혼자 결정하던 방식이 아닌 연방정

부와 주정부, 각 부처, 기업, 시민들이 협동해서 규제를 결정할 수 있어야 한다고 했다. 그리고 이를 위하여 각종 규제위원회에 민간을 참여시켰다.

이상과 같이 캐나다에서는 각 시기별로 규제개혁을 성격을 달리하면서 발전해 왔다. 이를 간단하게 정리하면 다음과 같다. 규제개혁의 필요성이 처음으로 대두된 1970년대에는 규제의 사회·경제적 영향(보건, 안보분야 등)이 검토되었다. 1980년대에는 규제의 경제적 영향(economic deregulation)에 초점을 맞추어 규제에 의한 민간부문의 부담 경감을 최대화 하는 것을 목표로 하였다. 1990년대에는 규제가 캐나다의 경쟁력에 미치는 영향에 초점을 맞추어 효율적인 규제프로그램의 개발과 정부 부처간의 공조를 유도하고, 연방정부와 주정부간의 규제정책의 공조(특히 농업, 운송분야 등) 및 정부와 산업계간의 공조관계 발전에 관심을 기울였다. 2000년대에는 시민사회와 기업과의 정책공조 등 거버넌스(Governance)의 개념 심화와 후기 산업사회의 심화에 따른 빠르고 다양한 분야의 사회적 대응을 위해 이해관계자와의 협동적 관계가 개선되었다. 그리고 세계화에 따른 자유무역주의의 심화에 따라 북미자유무역협정(NAFTA)과 같은 국제적 경제협약과 세계무역기구(WTO) 등의 국제기구의 영향으로 국내의 산업부분의 규제를 국제협약에 따른 글로벌 기준의 적용 등이 규제개혁의 큰 동인이 되었다.

1978년에 사회경제영향분석에서 출발하여 1986년에 ‘일반적 영향분석(General Impact Analysis)’으로 발전했다가 1999년에 내각지침으로 규제영향분석서(Regulatory Impact Analysis Statement: RIAS)로 발전하였다. 단 캐나다는 제1차 입법(Primary Laws)과 위임규범(Subordinate Regulations)에 대하여 비슷하기는 하나 약간 다른 규제영향분석제도를 취하고 있다. 법과 정책에 대해서는 규제영향분석과 유사한 MC(Memorandum to Cabinet)라는 것을 요구하여 규제영향분석을 대신하고 있다. 이 MC는 규제영향분석보다 그 분석이 철저하지 못하다. 이것은 캐나

다에서 법과 정책에 대해 국회 등에서 충분한 논의과정을 거치므로 엄격한 규제영향분석을 적용하지 않는 것으로 생각된다.

연방규제정책(The Government of Canada Regulatory Policy)에 따라 모든 규제적 조치에 대해서는 규제영향분석서가 요구된다. 군, 세금, 사법 관련법 등 모든 사항에 대해 적용되기는 하나 군 관련사항 등에 대해서는 비공개로 한다. 국가안보·국방·치안사항과 CRCT(캐나다 라디오 통신위원회) 소관사항에 대해서는 광범위한 의견수렴 절차 및 투명한 검증 등을 통하여 사전적으로 검증되므로 규제영향분석이 적용되지 않는다.

특정문제를 해결하기 위한 대안들은 채택가능성과 소요비용 정도에 따라 대규모, 중간, 저비용의 대안으로 분류하여 각각 검토한다. 1994년에는 대규모 규제안에 대해 그리고 1995년에는 중간 및 저비용 규제안에 대해 적용하기 위한 비용편익분석 편람을 만들어 활용하였다. 2001년에는 규제영향분석가이드가 마련되었다.

#### 4. 호 주

호주의 규제개혁은 급변하는 경제적, 사회적, 기술적 환경변화의 압력에 대처하기 위하여 사회 전 부문에 경쟁(competition)을 불어넣기 위한 정책에서 비롯되었다. 1980년대 이후 호주 정부는 세계화의 확산, 정부에 대한 시민의 불신, 정부예산에 대한 감축 요구 등의 압력에 직면하였다.<sup>26)</sup>

호주의 연방정부는 1985년에 제1차 입법(primary legislation)<sup>27)</sup>에 대해 규제영향평가를 하도록 하였다. 같은 해에 빅토리아주정부는 위임

26) 김정해·임준형·박형준, 『주요 선진국의 규제개혁 비교연구』(서울: 한국행정연구원, 2006), 492쪽.

27) 제1차 입법(primary legislation)이란 일반적으로 영미법계에서 사용하는 것으로 입법부에서 제정한 것을 말한다. 이에 반하여 제2차 입법(secondary legislation or subordinate legislation)이란 법의 범위 내에서 행정부에 위임된 위임입법을 말한다.

입법(subordinate legislation)에 대해 규제영향평가를 하도록 하였다. 그러자 1989년 뉴사우스웨일즈주 정부를 시작으로 대부분 다른 주정부들도 빅토리아주정부의 모델에 따라 규제영향평가를 하도록 하였다. 현재 8개의 주와 준주(웨스턴오스트레일리아주와 노던준주 제외) 중 6 곳에서 규제영향평가를 하도록 하고 있다. 빅토리아주정부의 모델에 따라 위임입법에 대해서만 규제영향평가서를 작성하였던 주 중 현재 4개의 주가 제1차 입법에 대해서도 규제영향평가서를 작성하도록 하고 있다. 빅토리아주정부는 2004년부터 제1차 입법에 대해서도 규제영향평가를 실시하였다.<sup>28)</sup>

1985년부터 규제영향평가서(Regulation Impact Statement: RIS)를 작성하도록 하였지만, 행정부 장관들과 규제기관들은 그것에 대하여 무관심하였다.<sup>29)</sup> 그 결과 이러한 규제개혁에 대한 장치들은 1996년 새 정부가 들어서기까지는 정부의 관심사항이 아니었다.

1996년 신정부가 들어서면서 규제영향평가제도에 대한 새로운 변화, 즉 규제영향평가서의 강화가 규제개혁의 핵심사항으로 쟁점화 되었다. 신행정부는 산업위원회(Industry Commission)로 하여금 미시경제적 측면에서의 개혁이 어떻게 진행되고 있는지, 정부의 규제개혁 노력은 어떤 수준에 있는지에 대한 진척사항을 보고하게 하였다. 이에 따라 산업위원회는 호주의 규제개혁 수준이 미진하다는 평가를 내리고 대안으로써 신설규제와 수정규제(new and amended regulation)를 포괄하

28) Kirkpatrick, Colin/Parker, David(eds.), 『Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?』(Glos: Edward Elgar, 2007), 145-148쪽.

29) 초기 규제영향평가서(RIS)를 관장하던 부서는 1985년에 설립된 산업기술상공부(Department of Industry, Technology and Commerce) 내의 기업규제평가부(Business Regulation Review Unit: BRRU)였다. 이 부서가 산업위원회(Industry Commission)로 옮기면서 규제평가실(ORR)로 명칭이 변경되었다. 그때까지만 하더라도 규제영향평가서 작성이 의무적인 사항이 아니었고 규제영향평가서를 작성하지 않는다고 하더라도 제재를 할 수 있는 권한이 존재하지 않았다. 그 때문에 규제평가서의 권한도 그다지 주목할 정도는 아니었다. 김정해·임준형·박형준, 『주요 선진국의 규제개혁 비교연구』(서울: 한국행정연구원, 2006), 503쪽 각주 80).

는 규제개혁 시스템을 규제의 품질(quality) 중심으로 실행하는 강화된 개혁방안을 권고하였다.

특히 1997년에 수상이 중심이 되어 작성된 ‘기업하기 더 좋은 시대 (More Time for Business, 1997)’라는 보고서에서 각 부처와 위원회가 규제를 만들 때에는 반드시 규제영향평가서를 작성하는 것을 의무화하였고, 평가서의 범위도 넓어지게 되었다. 또한 규제심사국이 규제영향평가의 실시를 위한 강력한 권한을 가짐을 명문화하였다. 이러한 규제개혁의 틀에 대한 변화는 1997년에 초판된 ‘A Guide to Regulation’에 자세하게 기록되어 있으며, 1998년의 개정판에서는 준규제(quasi-regulation)까지도 포함하여 규제영향평가서를 작성해야 함을 규정하였다.

이상과 같이 호주 연방정부의 규제검토와 규제개혁 전략은 기업에 영향을 미치는 모든 종류의 규제를 대상으로 모든 정부기관, 위원회, 독립기관 등에 규제영향평가서를 작성하도록 하고 있으며, 신설규제와 수정규제가 효과적이면서 효율적으로 정책목표를 달성할 수 있도록 규제의 품질을 향상시키도록 하는 것이다.

규제영향평가서가 작성되어야 하는 규제(Regulation)에는 연방행정원(Federal Executive Council)의 총독과 입법기관들에 의해 승인된 제정법(statutory rules), 위원회, 관청(agencies) 또는 부(departments)에서 제정한 제정법과 같은 제1차 입법과 위임입법(subordinate legislation)을 포함한다. 국제조약들도 규제에 포함된다. 또한 명백한 정부규제형식은 아니지만 정부의 기업활동에 영향을 끼치는 광범한 rules나 arrangements에 참고가 되는 준규제(quasi-regulation)도 포함된다. 준규제의 예로는 산업업무서(industry codes of practice), 지침서(guidance notes), 산정협정(industry-government agreements), 인가계획(accreditation schemes) 등이 있다. ‘기업(Business)’에는 이익창출, 상업적 활동/ 이익창출기관이 아닌 곳의 거래를 목적으로 하는 사적 기구와 정부의 기업회사

(government business enterprise)도 포함된다.<sup>30)</sup>

호주는 몇 가지 규제에 대한 예외를 제외하고는 원칙적으로 모든 규제에 대하여 의무적으로 규제영향분석을 시행하도록 하고 있다. 원칙적으로 규제영향평가서를 의무적으로 작성해야 하는 것은 기업활동에 직접적으로 영향을 미치거나 간접적으로 중대한 영향을 미치거나 경쟁을 제한하는 현존 규제·제안된 신설규제 또는 수정규제·규제를 포함하는 제안된 조약들(treaties)이다. 법령과 같은 성문화된 규제뿐만 아니라 산업업무서(industry codes of practice), 지침서(guidance notes), 산정협정(industry-government agreements), 인가계획(accreditation schemes)과 같은 준규제(quasi-regulation)도 포함된다.

원칙적으로는 모든 규제에 대하여 규제영향분석을 실시해야 하지만, 실제 현실에서는 규제심사국의 판단에 따라 특정한 주요정책과 규제에 대해서만 해당 기관이 규제영향분석을 수행하고 있다. 예를 들면, 2004년과 2005년 동안 법안이 2552개나 되었지만, 실제로 규제영향분석을 실시해야만 했던 법률이나 규제는 167개에 불과하였다. 이처럼 규제영향분석의 실시가 줄어드는 것은 기업과 시민사회에 비용을 부과하는 규제에 대해서만 그것이 필요한 것이기 때문이다. 그리고 호주 규제개혁의 초점이 신설규제에 있지 않고 기존규제의 수정 내지 보완에 초점을 맞추고 있다는 측면에서 분석을 시행하지 않아도 되는 경우가 많기 때문이다.<sup>31)</sup>

다음과 같은 규제는 규제영향평가서의 작성이 의무화 되어 있지 않는 예외적인 경우에 해당한다: ①기업 활동에 직접적 또는 상당한 정도의(substantial) 간접적인 영향을 주지 않거나 경쟁을 제한하지 않는 규제, ②중요하지 않거나(minor) 조직적 성질의 것(machinery nature)으

30) Office of Regulation Review(Australia), 『A Guide to Regulation(2nd ed.)』(1998), A3쪽.

31) 김정해·임준형·박형준, 『주요 선진국의 규제개혁 비교연구』(서울: 한국행정연구원, 2006), 547-548쪽.



로서 현재의 사회질서에 그다지 큰 변화를 주지 않는 규제, ③특별한 정부의 물품구매와 관련된 규제, ④국가안전에 관련되어 있는 규제, ⑤국제협정서 전부 또는 일부의 용어를 반복하거나 채택함으로써 단지 국제협약 하에 연방정부(Commonwealth)의 의무를 지우는 제1차 입법 또는 위임입법, ⑥1998년 Legislative Instruments Bill에 대한 심의(consultation)에서 제외된 규제, ⑦비자치령(non-self governing territory)에 적용되는 주 또는 자치령(self-governing territory)의 규제.<sup>32)</sup>

규제영향평가서를 작성해야 하는 정부조직은 기업 활동에 영향을 미치는 모든 정부기관과 기구, 독립기관과 위원회 등이다. 이들 기관들은 규제에 내포되어 있는 비용과 편익을 광범위하게 해석하여 금전적인 측면뿐만 아니라 정량화할 수 없는 사회적, 경쟁적 가치(예를 들면, 경쟁의 제한이나 환경의 위해 등)까지도 고려하여야 한다.

### 제 5 절 일본의 입법평가제도<sup>33)</sup>

일본의 정책평가제도는 20세기 말부터 전개된 행정개혁의 일환으로 도입되었다. 1996년 일본은 전후 50년이 경과하면서 그동안 잘 작동되어 왔던 행정시스템이 시대에 맞지 않고, 조직의 비대화, 경직화, 부처이기주의로 인한 폐해 등 많은 문제점이 제기되었다. 물론 일본에서는 수차례에 걸쳐서 행정개혁을 시도해왔으며, 그때그때 시대에 맞는 과제를 설정해서 많은 성과를 거두었다. 예를 들면 1981년 재정적자의 증대를 계기로 「증세 없는 재정재건」을 슬로건으로 한 제2차 임시행정조사회를 통한 일본국유철도, 일본전신전화공사, 일본전매공사의 민영화, 1988년 경제대책의 일환으로 전개된 규제완화가 그것이다.

32) Office of Regulation Review(Australia), 『A Guide to Regulation(2nd ed.)』(1998), A3-A4쪽.

33) 이하의 내용은 김수용, 『입법평가의 개념에 관한 연구』(서울: 한국법제연구원, 2008), 98-108쪽의 내용을 정리한 것이다.

그러나 1996년부터 전개된 행정개혁은 그동안의 임시방편적인 개혁에 그치지 않고 비효율적인 조직을 재편하는 방향에서 이루어졌다는 점에서 차이가 있다. 즉 그동안 행정의 효율성이 저해됨으로써 막대한 재정적자가 누적되어 왔다는 인식 아래 방만한 행정조직의 재편을 통한 행정의 효율성 확보가 행정개혁의 과제로 대두된 것이다. 1996년의 행정개혁에서는 ①새로운 시대에 대응할 수 있는 간소하고 효율적인 행정의 실현, ②국민의 주체성을 살릴 수 있는 행정의 실현, ③국민에게 열린 신뢰받는 행정의 실현, ④국민에 대해서 질 높은 서비스를 제공하는 행정의 실현이라는 네 가지 목표가 제시되었다. 이러한 전반적인 행정개혁을 주도했던 행정개혁회의에서는 “종래 일본의 행정에서 법률의 제정이나 예산의 획득에 중점이 두어져 있었고 그 효과나 그 후의 사회경제상황의 변화에 기초한 정책의 수정과 같은 평가기능은 경시되기 쉬웠다”고 하는 문제가 제기되었다. 이러한 문제의식에 기초해서 세계 각국의 행정활동에 대한 사후평가제도에 대한 조사연구를 거쳐 1997년 12월에 발표된 행정개혁회의최종보고에서는 “범정부적으로 정책평가제도”를 도입할 것이 제안되었다. 일본정부는 이러한 행정개혁회의의 최종보고를 받아들여 내각의 결의를 통해서 정책평가제도의 도입을 위한 구체적인 작업에 착수하였다.

우선 1998년 6월에 성립한 「중앙성청등개혁기본법」에서는 중앙성청등 개혁의 기본방침으로서 「국민적 관점에 서서 동시에 내외의 사회경제정세의 변화를 포함한 객관적인 정책평가기능을 강화함과 더불어 평가의 결과는 정책에 적절하게 반영되도록 할 것」이 규정되고, 각 행정기관에 대한 정책평가기능을 강화하기 위한 조치로서 부처간 틀을 뛰어넘는 정책평가기능의 강화, 정책평가에 관한 정보의 공개, 평가결과의 정책반영에 대한 설명책임의 명확화 등이 규정되었다. 이를 통해서 국가행정조직법이 개정되어 각 행정기관의 기본적인 임무로서 정책의 기획입안(Plan)·실시(Do)에 덧붙여 평가(See)가 명기되었다. 즉

평가를 법적으로 행정기관의 기본적인 임무로 하면서 이른바 「plan-do-see」라고 하는 매니지먼트 사이클을 법적으로 확립한 것이다.

더불어 이러한 법률들의 국회심의 과정에서 「행정평가법(가칭)제정에 대한 검토할 것」이 부대결의라는 형식으로 제기된다. 당시까지 일본정부는 국가행정조직법의 개정으로 행정기관의 기본적인 임무로서 자율적인 평가를 하도록 하는 등 정부 내의 지침 등을 통해서 정책평가제도를 도입하고자 했으나 국회가 행정부를 견제하고자 하는 관점에서 정책평가법의 제정을 요구한 것으로 평가된다.<sup>34)</sup>

이러한 요구를 반영하여 2001년 6월 22일에 ‘행정기관이 행하는 정책평가에 관한 법률(行政機関が行う政策の評価に関する法律)’이 제정되었고, 2002년 4월 1일부터 시행되었다. 2003년 3월에는 각의결정으로 ‘정책평가에 관한 기본방침(政策評価に関する基本方針)’이 제정되었다. 기본방침은 2005년 12월 16일에 각의결정으로 개정되었고, 2007년 3월 30일에도 일부 변경되었다. 2005년 12월 16일에는 ‘정책평가 실시에 관한 가이드라인(政策評価の実施に関するガイドライン)’이 제정되었다. 2007년 8월 24일에는 ‘규제의 사전평가 실시에 관한 가이드라인(規制の事前評価の実施に関するガイドライン)’이 제정되었다.

일본에서 정책평가제도가 다음과 같은 과정을 거쳐 도입되었다.<sup>35)</sup>

년 월	도입의 경위	관련사항
1997.12	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 하시모토총리(당시)가 공공사업의 재평가시스템도입을 지시</li> <li>○ 행정개혁회의의 최종보고(정책평가의 도입을 제언)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자치단체에 외부감사제도의 도입(1997.6)</li> <li>○ 회계검사원법의 개정(「유효성검증」의 법정, 1997.12)</li> </ul>

34) 行政管理研究センター, 『政策評価ハンドブック』, ぎょうせい (2006), 21쪽.

35) 홍재환 외, 『한국과 일본의 정책평가제도 변천과정 비교 분석』(서울: 한국행정연구원, 2007), 66쪽.

년 월	도입의 경위	관련사항
1998.6	○ 중앙성청등개혁기본법의 성립(정책평가 기능의 충실강화를 법정)	○ 공공사업재평가시스템의 도입(1998.4)
1999.7	○ 총무성설치법등관련법의 성립(정책평가의 대략적인 틀을 결정, 부대결의에서 「정책평가법」 제정의 검토)	○ 「중앙성청등개혁의 추진에 관한 방침」(1999.4) (정책평가의 실시 등에 관한 기본적인 방침의 결정)
2000.5	○ 각부성의 조직령, 정책평가·독립행정법인평가위원회령의 제정(정책평가의 담당조직과 제3자 기관의 체제 정비)	○ 「정책평가의 수법 등에 관한 연구회」(1999.8~2000.12)
2000.9	○ 정책평가제도의 법제화에 관한 연구회 발족(2000.12 보고요약정리·공표)	○ 「정책평가에 관한 표준적 가이드라인의 안」을 책정 공표(2000.7) ○ 실시요강 등을 책정
2001.1		
2001.6	○ 신성청체제 시작 ○ 정책평가제도 도입, 가이드라인 결정 ○ 「행정기관이 행하는 정책평가에 관한 법률」 성립(2002. 4. 1부터 시행)	

정책평가는 정책과 평가라는 두 가지 개념요소로 구성된다. 먼저 정책의 사전적 의미는 “공공문제를 해결하기 위해 정부에 의해 결정된 행동방침을 말한다. 정책은 법률·정책·사업·사업계획·정부방침·정책지침·결의사항과 같이 여러 형태로 표현된다. 정책에는 법률·투표 또는 묵시적 승인에 의해 합법적 강제력을 수반하는 권위가 부여되며, 따라서 이러한 정부의 결정이나 방침에 따르지 않을 때는 벌금·제재·감금·규제·제한 등의 조치를 받게 된다”이다.

일본에서는 정책평가제도의 도입초기부터 다양한 각도에서 정책평가의 대상이 되는 ‘정책’의 개념을 정의하려고 시도하였다. 우선 2005년 12월 16일에 공표된 「정책평가의 실시에 관한 가이드라인(政策評価の実施に関するガイドライン)」에서는 정책평가의 대상이 되는 정책

을 ①국가의 행정과제에 대응하기 위한 특정한 행정목적이나 목표를 가지고, ②이것들을 실현하기 위한 수단으로서 예산, 인원 등의 행정자원을 투입하는 행정활동이 목적에 비추어서 어느 정도 구현되고 있으며, ③행정활동의 실시를 통해서 일정한 효과를 국민생활이나 사회경제에 미치는 활동으로 이해하였다.

이러한 정책은 일반적으로 「협회의 정책」, 「시책」, 「사무사업」으로 세분되었다. 여기서 협회의 정책은 특정한 행정과제에 대응하기 위한 기본적인 방침의 실현을 목적으로 하는 행정활동의 커다란 방향을 의미한다. 시책은 기본적인 방침에 근거한 구체적인 방침의 실현을 목적으로 하는 행정활동의 종합으로, 협회의 정책을 실현하기 위한 구체적인 방책이나 대책을 말한다. 사무사업은 구체적인 방책이나 대책을 구현하기 위한 개개의 행정수단으로서의 사무 및 사업으로, 행정활동의 기초적인 단위를 말한다.

이러한 논의를 배경으로 탄생한 일본의 ‘행정기관이 행하는 정책평가에 관한 법률(이하 ‘정책평가법’이라고 함)’에서는 ‘정책’을 “행정기관이 그 임무 또는 소관 사무의 범위 내에서 일정한 행정목적 실현을 위하여 기획 및 입안을 하는 행정상의 일련의 행위에 대한 방침, 방책 그밖에 이것들에 유사한 것”으로 정의하고 있다(정책평가법 제2조 제2항). 즉, 법 제2조 제2항의 정책에는 「협회의 정책」, 「시책」, 「사무사업」 모두가 포함되며, 정부제출법안의 기획입안도 여기에서 말하는 「정책」에 포함된다고 한다. 다만, 각 행정기관의 인사나 회계 등 조직내부에서 당연하게 이루어지는 통상적인 내부관리사무는 정책평가의 대상이 아니며, 정책에 포함되지 아니한다.

‘평가’의 사전적 의미는 “①물건 값을 헤아려 매김 또는 그 값, ②사물의 가치나 수준 따위를 평함 또는 그 가치나 수준”이다. 일본의 정책평가법에서는 평가의 개념에 대하여 특별하게 정하고 있지 않다. 다만 “행정기관은 그의 소관에 관련되는 정책에 대해서 적시에 그의

정책효과를 파악하고 이것을 기초로 하여 필요성, 효율성 또는 유효성의 관점, 그밖에 당해 정책의 특성에 따라서 필요한 관점에서 스스로 평가함과 더불어 그 평가의 결과를 당해 정책에 적절하게 반영시키지 않으면 아니된다”(정책평가법 제3조 제1항)고 하여 평가의 기준과 방법 등을 개괄적으로 제시하고 있다.

정책평가제도의 도입을 위하여 일본 총무성이 설치한 「정책평가제도의 수법에 관한 연구회」의 최종보고에서는 평가의 개념을 “①정책의 효과에 관한 정보·데이터를 입수하고 합리적인 수법을 이용하여 측정 또는 분석하는 것, ②측정 또는 분석된 결과에 대해서 정책의 목적이나 목표 등의 일정한 척도에 비추어서 검토하고 객관적인 판단을 하는 것, ③정책의 기획입안이나 그것에 기초한 실시를 정확하게 행하는 것에 기여하는 정보를 제공하는 것 또는 그 정보를 국민에 대해서도 공표하는 것 등이 필요하게 된다”고 하여 평가의 주된 요소로 측정, 분석, 판단 등을 들고 있다.

일본은 규제평가를 정책평가의 하나로 보고 정책평가법에서 규제평가제도를 규정하고 있는데, 2007년 8월 24일에 ‘규제의 사전평가 실시에 관한 가이드라인(規制の事前評価の実施に関するガイドライン)’을 제정하였다. 이 가이드라인은 “행정기관이 행하는 정책평가에 관한 법률의 구조하에 규제의 신설 또는 폐쇄와 관련된 정책의 사전평가를 원활하고 효율적으로 실시하고, 규제의 질 향상과 국민에 대한 설명책임을 과하는 것을 목적으로 하고 있는 정책평가에 관한 기본방침 및 정책평가의 실시에 관한 가이드라인을 답습하여 규제의 사전평가의 내용, 절차 등 표준적인 지침을 제시”한 것이다.

이 가이드라인에 의하면, 규제(規制)란 사회질서의 유지, 생명의 안전, 환경의 보전, 소비자의 보호 등 행정목적을 위하여 국민의 권리와 자유를 제한하거나 국민에게 의무를 부과하는 것이다.<sup>36)</sup>

36) 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 작용으로 조세, 재판절차, 보조금 교

사전평가의 대상이 되는 규제는 다음과 같은 것이 있다. 이것 이외에도 성질상 국민의 권리와 자유를 제한하거나 국민에게 의무를 부과하는 것으로 판단되면 사전평가의 대상이 될 수 있다. 첫째, 일반국민과 행정기관과의 관계와는 다른 관계를 행정기관 사이에 존재하는 자에 대하여 작용하는 규정, 둘째, 범죄 및 그것에 대한 형벌을 하나로 정하고 있는 규정, 셋째, 시민사회에서 대등한 사인간의 룰을 정하고 있는 규정, 넷째, 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 작용을 실질적으로 지지하고 있는 규정, 다섯째, 사회통념상 행정목적에 위한 것이 아님이 명백한 규정 등이다.

## 제 6 절 입법평가제도 일반론

### 1. 입법평가의 논의배경

앞에서 살펴본 것처럼 세계 각국의 입법과 관련한 평가제도의 논의 배경이 다양하기 때문에 일률적으로 설명하기는 힘들다. 이 중 독일이나 스위스에서 입법평가제도가 논의되는 시점은 대체로 1980년대이다. 입법평가제도가 1980년대에 논의된 중요한 배경은 현대에 들어 국민생활 전반에 대한 국가의 역할이 확대·강화되었기 때문이다. 그 결과로 지나친 규제나 입법화가 행해지게 되었고, 규범의 홍수(Normenflut), 조문의 복잡화(Paragrafendickicht) 현상을 초래하게 되었다. 또한 규범이 양적으로는 팽창하였지만, 질적으로는 저하되는 현상이 나타나기도 하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 사전에 예방하고, 사후에 효과적으로 억제할 수 있는 방법이 강구되었고, 그 방안으로 입법평가가 논의된 것이다.

---

부의 신청절차 기타 총무성령에서 정하고 있는 것과 관계된 작용은 제외된다(행정기관이 행하는 정책평가에 관한 법률시행령 제3조 제6호).

그 이외에도 ㉠ 법규범의 기능변화에 따른 새로운 이해의 필요성, ㉡ 입법결과에 대한 인식제고 및 효과를 통한 정당화의 필요성, ㉢ 입법자의 예측·관찰 및 사후개선 의무의 등장을 들 수 있다.<sup>37)</sup>

## 2. 입법평가의 개념

### (1) 입법평가 개념에 관한 다양한 논의

앞에서 살펴본 것처럼 세계 각국의 입법과 관련한 평가제도는 다양한 배경을 가지고 다양하게 제도화되어 있다. 그러므로 세계 각국의 입법과 관련한 평가제도에서 입법평가의 개념을 도출하여 일반화하는 것은 불가능하다. 다만 입법평가제도는 각국의 입법환경이나 입법문화에 따라서 논의되고 디자인되어야 할 문제라고 생각한다.<sup>38)</sup> 독일이나 스위스 등에서 실시하고 있는 입법평가제도가 우리나라에 소개된 지 10여 년이 지났다. 그동안 입법평가에 대한 많은 연구가 진행되었다. 하지만 아직까지 연구자들마다 입법평가의 개념을 다르게 설명하고 있어서 입법평가제도에 대한 논의가 명확한 대상없이 각양각색으로 진행되고 있다.

그동안 우리나라에서 논의된 입법평가의 개념에 대한 주요 견해를 살펴보면 다음과 같다.<sup>39)</sup> 박영도 박사는 “일반적으로 입법적 성격을 지닌 국가적 조치에 대한 평가, 즉 실질적 의미에서의 법률에 대한 평가를 의미한다. 이 경우 ‘법형식을 구비한 규범’이 전체 적용영역에

37) 이에 대한 자세한 내용은 박영도, 『입법평가의 이론과 실제』(서울: 한국법제연구원, 2007), 13-31쪽 참조.

38) 이러한 문제의식 하에 필자는 입법평가의 논의는 우리나라의 입법과정의 문제점을 해결하기 위한 방안의 하나로 진행되어야 한다고 생각한다. 김수용, 「우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토」, 『공법연구』 제39권 제4호, 2011. 6 참조.

39) 김수용, 「입법평가의 제도화 방안」, 건국대학교 법학연구소 주최 국내학술대회 발표문, 『입법교육·입법평가의 과제와 전망』(2012. 2. 10), 73-75쪽.



대하여 미치는 재정적 및 비재정적, 의도적 및 비의도적 영향 전반을 분석하는 것으로서, 이것은 사전적, 병행적 및 사후적 평가를 포괄하는 것을 의미한다”<sup>40)</sup>라고 한다. 신상환은 “입법과정에서 혁신적인 과학기법을 도입하는 것”<sup>41)</sup>이라고 한다. 최윤철 교수는 “㉠ 최광의의 입법평가는 법률제정과 관련한 모든 부분에 대한 평가로, 구체적인 법규에 대한 평가를 포함하는 것은 물론 의회 및 정부 입법자에 대한 평가, 입법과정에 대한 평가, 나아가서 입법에 영향을 미치는 각종 이익단체, 사회단체를 모두 포괄한다. 입법평가를 최광의로 이해하는 경우에는 평가대상이 지나치게 넓어져서 결과적으로 사실상 아무것도 평가를 하지 못하는 결과가 되어 버린다. ㉡ 광의의 입법평가는 법규에 대한 평가를 포함하여 규범의 효과와 질적 향상을 위해서 입법자 및 입법과정에 대한 평가를 수행하는 것으로, 구체적인 법규에 대한 평가와 함께 입법자의 입법관련 행위평가 및 입법과정에 대한 평가 등을 포함하게 된다. ㉢ 협의의 입법평가는 법규에 대한 평가와 입법과정에 대한 평가, ㉣ 최협의의 입법평가는 법규에 대한 평가이다. 입법평가는 법규를 그 평가의 직접 대상으로 하여 법규의 제정자, 법규의 제정과정, 여러 영역의 영향에 대한 평가를 하여 보다 나은 법규를 산출해 나가는 일련의 과정으로 이해할 수 있다”<sup>42)</sup>라고 한다. 정창화 교수는 “법의 실효성의 관점을 중시하는 법사회학, 비용과 편익의 관점을 중시하는 법경제학의 기법을 입법에 도입하여 입법행위의 실시, 효과에 관한 과학적 분석을 행하는 것”<sup>43)</sup>이라고 한다. 한상우/강현

40) 박영도, 『입법학 입문』(서울: 한국법제연구원, 2008), 534-535쪽.

41) 신상환, 「독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제」, 『법제』 제540호(2002. 12.), 46쪽. 신상환은 우리나라의 ‘기존 법제업무, 정부 각 분야의 평가, 헌법재판소의 법령의 사후적 심사 등’을 입법평가의 하나로 보고 있다.

42) 최윤철, 「법치국가 실현수단으로서의 입법평가」, 한반도선진화재단 법치개혁패널(편), 『법치가 선진화의 길이다』(서울: 한반도선진화재단, 2008), 50-52쪽.

43) 정창화, 「입법영향평가(GFA) 제도에 관한 연구: 독일 GFA 평가방법과 분석기법

철/류철호는 “‘입법평가’는 현행의 규제영향평가 등 각종 영향평가를 포괄하는 보다 종합적이고 체계적인 평가를 의미한다. 입법과 관련하여 ‘영향평가’라고 할 때 그 자체는 입법의 행정적·법률적·사회적·경제적·예산적 효과를 사전에 평가하여 입법 목적을 효과적으로 달성하도록 하는 것을 의미하는 평가, 즉 입법평가에서 말하는 사전평가를 전제로 하고 있는 것으로 보인다. 따라서 입법평가를 ‘입법영향평가’ 또는 ‘법적영향평가’라고 통칭하여 기존의 영향평가 외에 하나의 영향평가가 추가되는 것으로 오해되게 하여 입법평가 개념 체계에 혼란을 가져오도록 하는 것은 바람직하지 않다”<sup>44)</sup>고 한다. 국회입법조사처는 “현행 법률이나 법률 제·개정안이 국가와 사회, 개인에게 미치는 직·간접적 영향을 과학적이고 체계적으로 분석하여 그 영향을 예측·평가하는 것”이라고 한다.<sup>45)</sup>

이러한 논의들을 정리하면 다음과 같다.

연구자	대 상	평가영역 등
박영도	• 실질적 의미의 법률에 대한 평가	• 재정적 및 비재정적 • 의도적 및 비의도적 영향 전반
신상환	• 입법과정	• 혁신적인 과학기법
최윤철	• 최광의=법률제정과 관련한 모든 부분에 대한 평가(구체적인 법규+의회 및 정부 입법자+입법과정+입법에 영향을 미치는 각종 이익단체, 사회단체	• 여러 영역의 영향

을 중심으로」, 『유럽연구』 제25권 2호(2007. 8.), 100쪽. 정창화 교수는 ‘입법영향평가(GFA)’라는 용어를 사용한다.

44) 한상우/강현철/류철호, 『국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구』(서울: 한국법제연구원, 2008), 22쪽.

45) 국회입법조사처 입법영향분석 TF(편), 『2010년 입법영향분석 TF 활동보고서』(서울: 국회입법조사처, 2011. 4), 192쪽.

제 3 장 입법평가

연구자	대 상	평가영역 등
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광의=법규+입법자+입법과정</li> <li>• 협의=법규+입법과정</li> <li>• 최협의=법규</li> </ul>	
정창화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입법행위의 실시, 효과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법의 실효성(법사회학)</li> <li>• 입법비용과 편익(법경제학)</li> </ul>
한상우/ 강현철/ 류철호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현행의 규제영향평가 등 각종 영향평가를 포괄하는 보다 종합적이고 체계적인 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법적·행정적 측면</li> <li>• 과학적 분석기법</li> </ul>
국회입법 조사처	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현행 법률</li> <li>• 제·개정 법률안</li> <li>• 법률안 초안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정치·경제·사회적 영향 등</li> <li>• 입법의 효과성: 목표 달성 가능성, 수용가능성, 실용성, 비용 대비 효과, 준수가능성 등</li> </ul>

이처럼 입법평가의 개념을 연구자들마다 법률, 입법과정, 입법행위, 그 외 입법작용과 관계된 것 등으로 설명하고 있다. 또한 어떤 경우에는 평가영역 내지 방법을 중시하는 경우도 있다.

앞에서 살펴본 것처럼 세계 각국의 입법과 관련한 평가제도가 다양한 배경하에 제도화되어 있고, 우리나라에서의 입법평가 논의가 연구자들마다 각양각색으로 진행되고 있다. 따라서 입법평가의 개념을 확정하기가 쉽지 않다. 입법평가와 관련하여 그동안 한국법제연구원에서도 유럽연합, 대륙법계 국가, 영미법계 국가, 일본 등의 영향평가제도 (Impact Assessment, étude d'impact), 입법평가제도(Gesetzesfolgenabschätzung, Gesetzesevaluation), 규제영향평가제도(Regulatory Impact Assessment, Regulatory Impact Analysis) 등을 입법평가라는 제목하에 연구를 진행하여 왔다. 유럽연합, 대륙법계 국가, 영미법계 국가, 일본 등의 평가제도는 입법 내지 규제를 대상으로 한다는 점에서 유사한 점도 있지만, 각 국가의 입법환경 내지 입법문화에 따라서 개념, 평가기준, 평가방

법, 평가기관 등을 달리하고 있기 때문에 똑같다고 하기는 힘들다. 즉 입법평가의 개념의 문제는 각 국가의 입법환경, 입법문화, 입법과정의 문제점 등을 고려하여 합의점을 도출할 문제라고 할 수 있다. 우리나라에서 입법평가의 개념의 합의점을 도출하기 위한 과정으로 세계 각국의 입법과 관련한 평가제도를 탐색하는 것은 의미가 있다고 생각한다.

2002년에 우리나라에 스위스나 독일의 입법평가제도가 소개된 이후 지금까지 세계 각국의 다양한 입법평가제도가 소개되어 입법평가의 개념을 확정하기가 쉽지 않다. 그러나 그동안 한국법제연구원이나 개별 연구자들의 연구를 살펴보면 특히 독일의 입법평가제도(Gesetzesfolgenabschätzung)가 중심이 됨을 알 수 있다. 그리고 Gesetzesfolgenabschätzung이 입법평가로 번역되어 처음으로 소개된 것도 독일의 제도였다.<sup>46)</sup> 이 보고서의 목적은 현재 우리나라에서 활발하게 논의되고 있는 입법평가제도와 현행의 정책평가와의 비교를 통하여 그 관계를 설정하는 것이다. 그렇다면 먼저 입법평가의 개념이 무엇인지를 밝히는 것이 필요하다. 그러나 앞에서 살펴본 것처럼 아직까지 우리나라의 입법평가 논의는 세계 각국의 입법과 관련한 평가제도를 탐색하는 단계에 있기 때문에 입법평가의 개념을 확정하기 보다는 불확정 상태로 두는 것이 더 나을 것으로 생각된다. 다만 이 보고서의 연구를 위하여 2002년에 독일의 입법평가제도가 소개된 배경, 그 이후 입법평가제도와 관련하여 한국법제연구원이나 개별 연구자들의 연구가 독일의 입법평가제도에 특히 집중되어 있음을 고려하여 이하에서는 독일의 입법평가제도를 중심으로 살펴보도록 한다.

46) 대륙법계 국가의 입법평가제도는 2002년에 박영도 박사와 신상환 법제처 기획조정관에 의하여 소개되었는데, 두 연구자 모두 독일의 입법평가제도를 소개하였다 (박영도, 「입법평가제도에 관한 연구」, 『법제』 제531호, 2002. 3; 박영도, 「입법평가제도에 관한 연구」, 『입법학연구』 제2집, 2002. 3; 신상환, 「독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제」, 『법제』 제540호, 2002. 12). 이 연구 이후에 개별 연구자들마다 각양각색으로 세계 각국의 입법과 관련한 평가제도를 입법평가제도, 입법영향평가제도라는 이름으로 소개하였다.

## (2) 독일에서의 입법평가 개념

독일에서는 독일연방 내무부와 바덴 뷔르템베르크 내무부의 위탁으로 슈파이어 행정대학원에서 만든 입법평가 입문서(Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, 2001)와 입법평가 지침서(Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2001)의 내용을 많이 따르고 있다.<sup>47)</sup>

입법평가 입문서에 의하면, 입법평가는 다음과 같은 3가지 유형이 있다. ㉠ 법률초안을 작성하기 이전단계에서 장래를 향하여 최적의 규율대안을 개발하고, 각 대안을 비교·분석하여 최적의 규율가능성을 평가하는 사전적 입법평가(Prospektive Gesetzesfolgenabschätzung, pGFA). ㉡ 여러 개의 법률안 또는 법률안의 일부가 법형식에 부합하는지 등을 심사하고 검토하는 병행적 입법평가(Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung, bGFA). 심사와 검토의 대상은 문장으로 표현되어 있는 법률안(예: 전문위원이 작성한 법률안)이다. 만약 사전적 입법평가가 이루어지지 않았다면 병행적 입법평가가 법률안을 작성하는 과정에서 직접 수행될 수도 있고, 법형식에 부합하는 법률안에 대해서 적용될 수도 있다. ㉢ 현재 시행되고 있는 법률을 대상으로 하여 그 법률의 목적이 제대로 달성되고 있는지를 평가하는 사후적 입법평가(Retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung, rGFA). 사후적 입법평가를 통하여 법률에 대한 개정의 필요성을 확인할 수 있고, 법률에 대하여 바라는 효과성과 효율성을 확정할 수 있다.<sup>48)</sup>

세 가지의 입법평가를 단계별, 중점별, 결과별로 구분하면 다음과 같다.<sup>49)</sup>

47) 김수용, 『입법평가의 개념에 관한 연구』(서울: 한국법제연구원, 2008), 49-50쪽.

48) 박영도/장병일(역), 『입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙』, 서울: 한국법제연구원, 2007; Carl Böhrer/Götz Konzendorf, 『Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften』, Baden-Baden: Nomos, 2001 참조.

49) 박영도/장병일(역), 『입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙』(서울: 한국법제연구

입법과정 (단 계)	중 점			결과물	입법평가 기본모델
	내용적	시간적	방법론적		
규 율 의 도	규율 필요성: 대안 개발	사전적 (ex ante)	최적화 의도/ 결과	입법필요성 무존재 또는 대안입법의 최적화 필요	사전적 입법평가 (pGFA)
규 율 초 안	법형식적 적합성	병행/ 동반적 (uno actu)	결과 지향적 분석, 형식화 지원	토의초안 전문위원초안	병행적 입법평가 (bGFA)
실정법	사정 (반복적, 정기적, 최종적)	사후적 (ex post)	현실화/ 의도	심사된 규범 (확인: 개정제안)	사후적 입법평가 (rGFA)

### 3. 입법평가의 유형<sup>50)</sup>

#### (1) 2분하는 경우

스위스에서는 일반적으로 사전적, 사후적 법률평가(Gesetzesevaluation)로 나눈다. 사전적 법률평가와 사후적 법률평가 모두에 대하여 법적 근거가 존재하지만, 실무에서는 사후적 법률평가를 중심으로 진행되고 사전적 법률평가는 거의 알려져 있지 않다고 한다. 그 원인은 사

원, 2007), 3쪽; Carl Böhret/Götz Konzendorf, 『Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften』(Baden-Baden: Nomos, 2001), 2쪽.

50) 이하는 김수용, 「입법평가의 제도화 방안」, 건국대학교 법학연구소 주최 국내학술대회 발표문, 『입법교육·입법평가의 과제와 전망』(2012. 2. 10), 76-78쪽의 내용을 정리한 것이다..

전적 법률평가에 대한 연구가 종종 사전적 평가라는 제목으로 실시되지 않고 있으며, 입법계획에 대한 교서(Botschaft)나 보고서에서는 간단한 문장으로 몇 마디 언급만 되어 있다고 한다.<sup>51)</sup>

우리나라에서도 입법평가의 유형을 사전적, 사후적 입법평가로 2분하고 현행의 유사제도를 다음과 같이 설명하는 견해가 있다.<sup>52)</sup> 이 견해는 초안의 법형식을 만들기 전의 사전적 입법평가는 정책에 대한 평가인 경우가 많은데, 그 정책은 결국 법령이라는 그릇에 담게 되므로 사전적 입법평가와 병행적 입법평가를 구분하기 어렵고 실익도 없기 때문에 사전적 입법평가와 병행적 입법평가를 포함하는 개념으로 사전적 입법평가를 개념화하고 있다. 사후적 입법평가에 대해서는 시행 중인 법령의 효과 등을 사전에 설정한 평가기준에 따라 과학적·분석적으로 평가하고 그 결과의 피드백을 통하여 현행 법령의 정비 필요성을 판단하는 것으로 개념화하고 있다.

입법평가	
여기에서의 입법평가 구분과 의무	
사전적 입법평가: 사전영향평가(입법영향평가)	사후적 입법평가: 사후효과평가(법제개선을 위한 평가)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각종 영향평가를 통합한 평가로서 각 영향평가보다 한 차원 높은 입법평가</li> <li>• 법령이 공포·시행되기 전의 평가로 보고, 각 연구에서 구분하고 있는 병행평가도 이에 포함시키기로 한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령이 공포·시행된 이후 시행하는 법령의 효과성 등에 대한 평가(통상적으로는 법령이 시행된 이후 일정한 시점이 지난 다음에 평가)</li> </ul>

51) 김수용, 『입법평가의 개념에 관한 연구』(서울: 한국법제연구원, 2008), 37-38쪽.

52) 한상우/강현철/류철호, 『국민불편 법령 폐쇄 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구』(서울: 한국법제연구원, 2008), 23-24쪽.

<p>현행의 유사 제도</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규제영향평가(국무총리실) - 중소기업영향평가(포함 예정)</li> <li>• 부패영향평가(국민권익위원회)</li> <li>• 성별영향평가(여성부)</li> <li>• 법안비용추계(국회, 기획재정부)</li> <li>• 갈등영향평가(국무총리실)</li> </ul> <p>(각 개별법에 근거하여 그 소관 기관이 시행)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령 소관 기관(각 부처·기관의 자체 법령정비)</li> <li>• 제도개선 총괄기관의 법령정비(국가경쟁력강화위원회, 규제개혁위원회 등)</li> <li>• 법제처 주관의 법령정비(현재의 국민불편 법령 개폐, 대통령령인 「법제업무운영규정」에 근거)</li> </ul>
<p>입법평가 적용을 위해 보완이 필요한 사항</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전적 입법평가를 종합적으로 전담하여 추진하는 총괄 기관의 설립과 전문 인력의 양성</li> <li>• 종합적인 관점에서 입법의 필요성을 판단할 수 있는 체계 구축</li> <li>• 각종 영향평가제도의 평가기준을 통합하여 중복을 배제하고 전체적 관점에서 법적영향평가의 기준 등을 추가하여 다시 조정한 평가기준 마련</li> <li>• 사전적 입법평가를 위한 세부 평가기준과 실무지침의 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사후적 입법평가를 종합적으로 전담하여 추진하는 총괄 기관의 설립과 전문 인력의 양성</li> <li>• 사전적 입법평가와 긴밀히 연계하여 사후적 입법평가를 할 수 있는 종합적인 체계 마련</li> <li>• 사후적 입법평가를 위한 세부 기준과 실무지침의 마련</li> </ul>



## (2) 3분하는 경우

독일에서 입법평가제도의 개념은 독일연방 내무부와 바덴 뷔르템베르크 내무부의 위탁으로 슈파이어 행정대학원에서 만든 입법평가 입문서(Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, 2001)와 입법평가 지침서(Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2001)의 내용을 많이 따르고 있다.<sup>53)</sup> 이 입문서에 의하면, 입법평가는 일반적으로 ① 규율대안(Regelungsalternative)의 개발, 각 대안을 비교한 결과에 대한 판단, 그러한 판단을 근거로 최적의 규율가능성을 평가하는 사전적 입법평가(prospektive GFA), ② 여러 개의 법률안 또는 법률안의 일부가 법형식에 부합하는지를 심사하고 검토하는 병행적 입법평가(begleitende GFA), ③ 법규정의 발생한 결과를 조사하는 사후적 입법평가(retrospektive GFA)로 3분된다.

## (3) 소 결

우리나라는 독일과 달리 대통령제를 취하고 있지만, 국회의원뿐만 아니라 정부도 법률안을 제출할 수 있다(헌법 제52조). 그리고 입법과정은 대체로 ① 법률초안이 작성되기 이전의 정책, 입법의 필요성 등을 검토·심사하는 단계, ② 입법의 필요성에 따라 법형식을 갖춘 법률초안을 작성하고 검토·심사하는 단계, ③ 법률초안이 공포·시행되고 난 이후에 그 법률의 목적이 달성되었는지를 검토·심사하는 단계로 나눌 수 있다. 이러한 입법과정을 고려할 때 우리나라에서도 사전적 입법평가, 병행적 입법평가, 사후적 입법평가로 3분하는 것이 타당할 것으로 생각한다.<sup>54)</sup> 독일의 입법평가 유형과 우리나라 입법과정을 비교하면 다음과 같다.

53) 김수용, 『입법평가의 개념에 관한 연구』(서울: 한국법제연구원, 2008), 49쪽.

54) 김수용, 「입법평가의 제도화 방안」, 건국대학교 법학연구소 주최 국내학술대회 발표문, 『입법교육·입법평가의 과제와 전망』(2012. 2. 10), 91쪽.

입법평가 유형 법률 제출권자	사전적 입법평가		병행적 입법평가		사후적 입법평가	
	국회의원 (憲 § 52)	정책 (구상)	법률안 (입안)	국회에서의 심의·의결 (憲 § 53)	법률안 공포·시행 (憲 § 53)	법률
정부 (憲 § 52)	정책 (구상)	입법계획 (3월 31일) (國 § 5의3)		국회에서의 심의·의결 (憲 § 53)		

#### 4. 입법평가의 기준

앞에서 설명한 것처럼 뵘릿(Carl Böhret) 교수와 콘젠도르프(Götz Konzendorf) 박사는 입법평가를 사전적 입법평가, 병행적 입법평가, 사후적 입법평가로 3분하고 각 입법평가 유형에 적용될 수 있는 평가기준을 다음과 같이 제시하고 있다.

사전적 입법평가의 평가기준은 문제분석, 목표분석, 체계분석이다.<sup>55)</sup>

평가기준	개 념
문제분석	분석의 중점대상은 실무상의 주요문제들(분쟁, 하자 등)이다. 질문요지는 정확한 문제분석, 원인분석 및 해결방안이다.
목표분석	분석의 중점은 정치적으로 설정된 목표이다. 만일 정치적 목표가 명확하지 않으면 추상적인 목표(예를 들면, 정부의 발표) 등을 목표로 설정할 수가 있다. 질문의 요지는 입법으로 어떠한 목표가 달성되는가? 목표달성에 필수적인 요소는 무엇인가? 목표를 달성하기 위한 조치는 무엇인가? 등이다.

55) 박영도/장병일(역), 『입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙』(서울: 한국법제연구원, 2007), 13쪽; Carl Böhret/Götz Konzendorf, 『Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften』(Baden-Baden: Nomos, 2001), 8쪽.

제 3 장 입법평가

평가기준	개 념
체계분석	규율범위의 전체구조를 체계화한다. 이때 특히 중요한 범위를 선택하고, 범위 상호간의 우선성을 명확히 한다. 상호간의 우선성 관계는 규율범위 내에서의 모순과 장애를 명료하게 한다. 체계분석을 함으로서 규율대안 개발에 필요한 기준들을 정할 수가 있다. 또한 대안의 실제상의 효과에 대한 예측도 가능하다. 체계분석은 특정분야에 대한 연구이면서 대안작성의 기초분석으로서 현재 상태에 대한 연구를 우선적으로 한다.

병행적 입법평가의 평가기준, 평가방법, 내용은 다음과 같다.<sup>56)</sup>

평가기준	개 념	평가방법	내 용
목표달성가능성	의도된 규정들이 목표달성에 어느 정도로 기여할 수 있는지 조사하고 판단함	효용가치분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행동방향의 선택은 목표달성에의 기여와 관련하여 비교적으로 평가함</li> </ul>
실용성	초안의 전부 또는 일부의 집행가능성과 준수가능성은 마치 이 초안이 효력을 발하고 있는 것과 같이 시험됨	실무검토(Praxistest) 모의훈련(Planspiel)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장래의 효력영역에서 특히 규범적용자가 실제사례와 그 경과과정을 도움으로 초안의 일부에 대하여 현실시간적으로 시험함</li> </ul>

56) 박영도/장병일(역), 『입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙』(서울: 한국법제연구원, 2007), 104-105쪽; Carl Böhrer/Götz Konzendorf, 『Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften』(Baden-Baden: Nomos, 2001), 93쪽.

평가기준	개 념	평가방법	내 용
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모의적인 가상 현실에서 기능 수행자/규범수범자가 실감한 사건이나 잠재적인 사건을 도움으로 계획한 법규정의 핵심 내용을 시험함</li> </ul>
<p>분산효과</p>	<p>상이한 규범수범자들이 있을 경우 특히 재정적 부담과 경감에 대한 조사, 시간 경과에 관한 문제도 조사, 비용-편익효과의 (재)분배</p>	<p>비용결과분석 비용-편익분석 예산지출과정분석</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획한 규정에서 도출된 비용부담</li> <li>• 규범수범자(규범적용자)에 대한 비용분배</li> <li>• 비용-편익간, 다양한 유형의 규율대안들간의 화폐로 비교할 수 있는 관계가 우선</li> <li>• 국가적 및 사회적 부분영역간의 물질적 교환(예: 재정 상황)은 부담효과와 경감효과에 관하여 조사함</li> </ul>

평가기준	개 념	평가방법	내 용
교차작용, 조화성	적합성의 분석, 예컨대 규정초안의 규범들간의 교차작용의 적합성 분석 또는 다양한 법조항들간의 조화에 관한 적합성 분석	상호의존적 분석  교차분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상호 강화시키는 작용, 약화시키는 작용 또는 모순된 작용의 발견</li> <li>• 규정초안과 타법 규정 간의 내용적 갈등 또는 상호 도움을 주는 효과(시너지효과)에 관한 조사</li> </ul>
이해가능성, 내면적 안정성	규정초안은 규범수범자들이 의도한 목적을 이해할 수 있고 따라서 준수하거나 이용할 수 있는지에 관하여 규정초안을 심사함. 규범의 구성이 항구적이고 이용자들에게 편리하게 보이도록 심사	이해가능성심사(의미론)  항구성심사(논리학)  실무검토와 모의훈련에 부가적으로 실시 가능	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규범수범자들이 규율목적과 이를 명령이나 제재로 전환하는 것을 어느 정도로 언어적이고 개념적으로 이해할 수 있는지에 관한 경험적 심사</li> <li>• 내면에 관계된 것과 규범화의 순서를 실감할 수 있는지에 관한 심사</li> </ul>

평가기준	개 념	평가방법	내 용
수용성	의도한 규정이 규범수범자들에게 받아들여질 수 있고 준수될 수 있는지, 어느 정도로 그러한지에 관하여 조사함. 규범수범자들이 거부할 경우에는 그 이유를 조사함	수용성 연구  실무검토와 모의훈련기간 동안 부분조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규범수범자들을 대상으로 한 설문조사, 표본 조사와 같은 경험적 조사 및 부분조사</li> </ul>

사후적 입법평가의 평가기준은 목표달성, 비용발생, 비용-편익효과, 수용성, 실용가능성, 부수적 효과(역효과)이다. 사후적 입법평가의 평가기준과 비교방식은 다음과 같다.<sup>57)</sup>

평가기준 \ 비교	당위-현재 비교	이전-이후 비교	사전-사후 분석	사례연구
목표달성	법률적인 규정으로써 당위가치를 달성하였는가?	현재의 규정으로써 목표를 달성하는 것이 이전의 규정과 비교해 볼 때 더 개선되었는가?	법률적 규정을 통하여 정책적 목표와 관련한 연속적 개선을 인식할 수 있는가?	‘우리’에게 적용되는 법규정이 X주와 Y주의 고권영역에서의 법규정보다 더 잘 정치적 목표를 지원하는가?

57) 박영도/장병일(역), 『입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙』(서울: 한국법제연구회, 2007), 296쪽과 313-314쪽; Carl Böhrer/Götz Konzendorf, 『Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften』(Baden-Baden: Nomos, 2001), 258쪽과 272쪽.

제 3 장 입법평가

평가기준 \ 비교	당위-현재 비교	이전-이후 비교	사전-사후 분석	사례연구
	법률에서 가정된 효과모델이 적절한 것으로 입증되었는가?	법률에서 가정된 효과모델이 적절한 것으로 입증되었는가?	법률에서 가정된 효과모델이 적절한 것으로 입증되었는가?	법률에서 가정된 효과모델이 적절한 것으로 입증되었는가?
비용발생	당위 가치가 조문화될 때만 고려된다.	법률효력 발생이 후에 비용발생과 비교하여 과거보다 더 양호한가?  누구를 위한 것인가?	비용발생은 긍정적인가?  누구를 위한 것인가?	다른 곳과 비교해 볼 때 ‘우리’에게 나타나는 비용발생은 어떠한가?
비용-편익효과	당위 가치가 조문화될 때만 고려된다.	현재의 규정하에서 비용편익관계가 이전보다 더 유리한가?	비용편익관계가 긍정적으로 전개되고 있는가?	‘우리’에게 비용편익관계는 비교사례에서보다 더 유리한가?
수용성	당위 가치가 조문화될 때만 고려된다.	현행 규정보다 더 폭넓게 수용되는가?  누구로부터 수용되는가?	현행 규정이 계속해서 수용되는가?  누구로부터 수용되는가?	‘우리’에게 적용되는 규정이 X주와 Y주의 고권영역에서의 규정보다 수용도가 더 높은가?

평가기준 \ 비교	당위-현재 비교	이전-이후 비교	사전-사후 분석	사례연구
실용가능성	당 위 가 치 가 조문화될 때 만 고려된다.	현행 규정은 이전 규정보다 더 실용적인가?	규정의 적용을 증가시킬 때 실용적으로 나타나는가?	X주와 Y주의 고 권 영 역 에 서의 규정보다 현재의 규정이 ‘우리’에 게 더 실용적인가?
부수적 효과 (역효과)	부수적 효과 (역 효과) 를 감내할 수 있는가?	부정적인 부수효과가 이전 보다 더 적은가?  긍정적인 부수효과가 증가했는가?	부정적인 부수효과가 점점 줄어드는가?  긍정적인 부수효과가 점점 늘어가는가?	부정적인 부수효과가 비교 사례보다 더 적은가?  비교사례에서 보다 더 많은 긍정적인 부수효과를 확정할 수 있는가?

## 5. 입법평가의 방법

### (1) 입법평가기준에 따른 평가방법

독일 등에서는 입법평가의 기준을 평가하는 방법으로 효용가치 분석, 비용결과 분석, 급부경로 분석, 인건비 추산, 비용편익 분석, 체계성 및 이해가능성 분석, 실무검토, 상호의존성 분석, 기능도식, 교차점



분석 등이 활용되고 있다.<sup>58)</sup> 각 입법평가 기준을 평가하는 평가방법은 대체로 다음과 같다.<sup>59)</sup>

평가방법	의 도	평가기준
효용가치분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목표도달을 위한 효용가치분석의 기여와 관련된 행동방향의 선택</li> <li>• 행동방향의 선택은 목표달성에의 기여와 관련하여 비교적으로 평가</li> <li>• 의도된 규정들이 목표달성에 어느 정도로 기여할 수 있는지 조사하고 판단함</li> </ul>	목표 도달성
비용결과분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장래의 (경제적) 부담가중과 부담경감에 대한 조사(관료제도로 인하여 발생하는 비용도 포함)</li> </ul>	경제적 효과
급부경로분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다양한 담당자들간의 법적으로 규정된 급부이전의 조사</li> </ul>	경제적 효과
인건비추산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법규정의 집행을 위해 필요한 인건비의 조사 및 배열</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실용성</li> <li>• 경제적 효과</li> </ul>
비용편익분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법조문의 장점과 단점에 관한 파악 및 비교평가</li> </ul>	경제적 효과
체계성 및 이해가능성 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법안이 규범수범자들이 의도한 목적을 이해할 수 있고 따라서 준수하거나 이용할 수 있는지에 관하여 심사</li> <li>• 법안의 전부 또는 일부의 집행가능성과 준수가능성을 심사</li> <li>• 의도한 규정이 규범수범자들에게 받아들여질 수 있고 준수될 수 있는지, 어느 정도로 그러한지에 관하여 조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해가능성</li> <li>• 수용성</li> </ul>

58) 각 평가방법에 대한 구체적인 내용은 박영도, 『입법학 입문』(서울: 한국법제연구원, 2008), 565-606쪽 참고.

59) 이 표는 박영도, 『입법학 입문』(서울: 한국법제연구원, 2008), 564-565쪽의 표를 참고하여 재작성한 것이다.

평가방법	의 도	평가기준
실무검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>장래의 효력영역에서 특히 규범적용자가 실제 사례와 경과과정을 현실 시간적으로 시험하여 초안의 전부 또는 일부의 집행가능성과 준수가능성을 조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>실용성</li> <li>상호작용</li> </ul>
상호의존성 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>상호 관계있는 규정의 조사와 검토</li> <li>초안 내용간의 교차작용의 적합성 분석 또는 다양한 법조항들간의 조화에 관한 적합성 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>상호작용</li> <li>조화성</li> </ul>
기능도식	<ul style="list-style-type: none"> <li>관할배분에 관한 심사 및 예상되는 (조직체 내에서) 마찰에 관한 심사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>실용성</li> <li>상호작용</li> </ul>
교차점분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>영역에 가까운 규율범위간의 효과(갈등효과 또는 시너지효과)의 파악</li> <li>규정 초안과 타 법규정간의 내용적 갈등 또는 상호 도움을 주는 효과(시너지효과)에 관한 조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>상호작용</li> <li>조화성</li> </ul>

## (2) 각 평가방법의 내용<sup>60)</sup>

### ① 효용가치 분석

효용가치분석은 다양한 법령의 목표효과를 비교·조사하기 위한 평가절차이다. ‘목표달성도’라는 심사기준을 검토하는데 적합한 평가방법이다.

### ② 비용결과 분석

비용결과분석은 법령의 관련규정에 대하여 규율대상자에게 예상되는 부담가중과 부담경감을 일정한 기간 또는 신뢰할 수 있는 기간 동

60) 이하는 박영도, 『입법학 입문』(서울: 한국법제연구원, 2008), 565쪽-606쪽의 내용을 참고하여 정리한 것이다.

안 화폐적 단위로 조사하고 계산하는 것이다. 이 점에서 비용결과분석은 법규정의 신설 또는 개정으로 인하여 발생하게 될 비용결과를 조사하고, 필요한 경우에는 이러한 결과를 조정하는데 이바지 할 수 있다. 비용결과분석은 다양한 규율대상자들에게 발생하게 될 경제적 부담가중과 부담경감의 발생 및 장래의 효과를 그 유형과 범위로 나누어서 조사한다.

### ③ 급부경로 분석

급부경로분석은 법령의 규정에 의하여 특정한 담당자들간(예를 들면, 급부완성자와 급부이용자간)의 급부의 이전을 파악하고 조사하는 것을 말한다. 급부경로분석을 통하여 급부경로에서 나오는 부담가중과 부담경감 및 그 결과들이 투명해지게 된다. 이전적 급부는 일반적으로 재정적인 지원 내지 비용환불 등이다. 자문급부, 계획급부 및 행정급부가 이에 속한다. 급부담당자는 일반적으로 국가의 행정기관, 자치단체의 행정기관이 되지만 사인이 급부담당자로 되는 경우도 있다. 예를 들면, 산림과 관련하여 개인이 산림을 소유하고 있는 경우에는 사인이 급부담당자가 된다.

### ④ 인건비 추산

인건비추산은 활동분석적 절차로 진행과정의 처리와 이에 필요한 시간에 기초하여 법규정을 집행하기 위하여 필요한 인건비를 조사하고 정렬하는데 도움을 준다. 법규정을 집행함에 있어서는 거의 항상 인력이 투입된다. 새로운 규정이 광범위할 경우에는 부가적인 인력의 필요가 발생할 수 있다.

### ⑤ 비용편익 분석

비용편익분석은 어떤 정책의 실시예 수반하여 발생하는 사회적 비용과 사회적 편익을 화폐가치로 환산하여 그것을 비교함으로써 당해

정책을 실시하는데 있어서 타당성을 판단하는 것이다. 사회적 편익이 사회적 비용을 상회하는 사회적 순편익이 발생하면 사회적 효과가 있는 것이다. 이 분석방법은 일반적으로는 결과를 수치화할 수 있으므로 객관성이 우수하나, 비용과 편익의 범위확정, 평가방법의 선택, 사회적 할인율의 설정 등에 관한 합의를 형성하는 것이 곤란하므로 실제의 편익계산결과는 객관성이 담보되지 않는다.

#### ⑥ 체계성 및 이해가능성 분석

법규정의 체계성분석은 법규범의 내부적 구조와 법적 논증의 실제성을 판단하는 것을 말하고, 이해가능성분석은 용어의 개념적인 명확성과 언어적인 분명함을 판단하는 것을 말한다. 이해가능성분석에서는 법규범들이 이해가능한지(이해가능성)와 준수가능한지(준수가능성) 여부를 확정해야 한다. 법규정의 본질적 의미내용은 수범자가 인식할 수 있도록 되어야 하고, 법규정은 수범자가 이해가능 하도록 전달되어야 한다. 따라서 법규정들은 수범자들에 의하여 쉽게 파악되고 이로써 힘들이지 않고 분별있게 준수할 수 있는 분명한 구성원리에 따라야 한다.

#### ⑦ 실무검토

실무검토는 수범자(특히 규범적용자)에 대하여 법규범의 장래의 효력범위에 가깝게 특정한 법령의 관련부분을 실험하기 위한 절차를 말한다. 실무검토는 법률초안을 대상으로 규범의 효력발생 전에 장래에 규범을 집행할 때 원하지 않는 마찰이나 집행의 난점에 관하여 시험을 해야 할 때 적합하다. 그래서 실무검토에서 계획된 법규정들은 행정실무에서 도출된 전형적인 사례나 진행과정에 따라 마치 당해 법률초안이 이미 효력을 발생하고 있는 것처럼 시행된다.

⑧ 상호의존성 분석

상호의존성분석은 상호교차적으로 관련을 맺고 있는 법규정을 조사하고 효력을 판단하기에 적합한 평가방법이다. 특히 관계 규정들간의 조화성에 관한 평가방법이다. 상호의존성분석은 무엇보다도 ‘교차작용’과, ‘조화성’을 심사하기 위한 것으로 법령의 초안단계에서 행하는 것이 바람직하다.

⑨ 기능도식

기능도식은 관할권 분배를 심사하기 위한 방법임과 동시에 법적으로 창설된 기관 내에서 잠재적인 마찰을 심사하기 위한 방법이다. 기능도식은 제도화된 담당자를 통하여 법령에 규정된 과제와 과제의 수행을 분석하는 것이다. 규범화된 과제(기능)를 담당자(특정기관, 사람)에게 체계적으로 배열시키고 실행(예를 들면, 결정)함으로써 한계능력, 다면적 관할권, 기능 및 조직화된 역기능성을 확인할 수 있다.

⑩ 교차점 분석

교차점분석은 영역이 서로 유사한 규율범위에 있는 법규정들간의 상호관계의 교차작용을 파악하고 조사하기 위한 방법이다. 교차점분석은 무엇보다도 심사기준들 중 ‘조화성’에 대한 평가에 적합하다. 입법평가에서는 교차점분석을 통하여 새로운 법규정 초안과 다른 법정형화된 규정들간의 관계를 밝혀낼 수 있다. 이처럼 교차점분석은 상호지원하는 효과, 상반되는 (갈등적) 효과, 다관할성, 중립성(보완성) 등을 분석하는데 유용하다. 나아가 규정들간의 목표위반성, 타규정들과의 부조화성을 찾아내는데 활용할 수 있다.

## 6. 입법평가기관

입법평가를 어느 누가 또는 어느 기관에서 할 것인가가 문제이다. 이에 대하여 독일에서는 ① 행정부에 설치하는 방안(이 경우 각 부처 단위로 또는 정책이나 법제의 종합조정기능을 적어도 부분적으로 가지는 부처로 할 수도 있고, 감사기관으로 할 수도 있음), ② 입법부에 설치하는 방안(이 경우 정당 내부에 평가기관으로 설치할 수도 있음), ③ 독립된 제3의 기관(연구기관, 전문가단체)으로 하는 방안이 논의되고 있다.<sup>61)</sup>

### (1) 행정부에 설치하는 방안

#### 1) 법무, 법제관련 부처에 설치하는 방안

개 요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내용적으로 관할권을 가지는 부처와 협력하여 입법통제기능을 수행하기 위하여 부처단위에서 독자적이고 중심적인 단일기구 설치</li> </ul>
관 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전적 입법평가             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주도적인 역할을 하는 부처의 입장에서 보안의 필요성이 있기 때문에 이 단계에 참여하기 어려움</li> </ul> </li> <li>• 병행적 입법평가             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 초안작성과정에 참여할 개연성이 없어 보이지만, 초안심사의 과정에서 높은 관할권우위와 경험의 우위가 가능</li> </ul> </li> <li>• 사후적 입법평가             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 독자적인 검토발의는 규정상태의 광범위한 손질을 지원</li> </ul> </li> </ul>
예상 가능한 제약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관료화</li> <li>• 부처이기주의는 협력을 어렵게 함</li> <li>• 보다 더 많은 조정과 통합이 필요</li> </ul>

61) 이하의 내용은 박영도, 『입법학 입문』(서울: 한국법제연구원, 2008), 718-723쪽을 참고하여 정리한 것이다.

예견되는 경 비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 많이 든다.</li> <li>• 지속적인 기구가 필요, 현존하는 조직의 이용이 불가능</li> </ul>
-------------	---

### 2) 관할부처 내부에 설치하는 방안(입법평가국)

개 요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 부처 내의 심사기구로서 입법평가국을 설치, 이 기구는 부처내의 국 또는 과에 대한 서비스조직으로서 필요한 방법론, 전문지식을 제공하고 입법평가를 실시</li> <li>• 이러한 조직형식에서는 예컨대 내각(수상)에 소속된 입법평가청과 같은 보완적이고 중심적인 기구가 의미가 있다. 내각 소속의 입법평가청은 각 부처의 입법평가국들간의 조정과 정보의 흐름 및 방법론을 발전시키는 임무를 담당</li> </ul>
관 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전적 입법평가                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직이 계획을 처리하는 기구에 근접해 있는 것이 특별한 장점을 가진다. 초안작성 이전단계에서 보안필요성을 고려</li> </ul> </li> <li>• 병행적 입법평가                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사안근접성은 입법평가기구의 전문화하는 전문적, 내용적 관할을 증진시킨다.</li> </ul> </li> <li>• 사후적 입법평가                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관련되는 기초자료에 보다 신속하게 접근하는 것이 가능</li> </ul> </li> </ul>
예상 가능한 제 약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획을 작성하고 평가하는 기관이 상호 동일한 서열에 있다.</li> <li>• 중복성(각 부처에서는 입법평가관할권을 재구축하고 정비)</li> </ul>
예견되는 경 비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적게 든다(현존하는 자원의 재활용)</li> <li>• 현재의 진행 과정 속으로 통합하는 것이 바로 가능</li> </ul>

### 3) 입법통제관을 설치하는 방안

개 요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보보호관과 유사하게 입법통제관을 두고, 입법통제관은 입법통제를 실시하는 방안. 이 경우 관련부처는 입법통제관이 임무를 수행할 경우에 이를 지원할 임무를 부담. 입법통제관은 자신의 업무를 독자적으로 수행하고 법률에 의해서만 면직되도록 하고, 입법통제관은 연방정부의 법률감시청에 소속</li> </ul>
-----	---

관 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전적 입법평가             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주도적인 역할을 하는 관련부처의 보안상의 필요성 때문에 이 단계에 참여하기 어렵다.</li> </ul> </li> <li>• 병행적 입법평가             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제출된 평가결과에 대하여 독자적으로 병행적 입법평가를 실행하거나 심사할 수 있다. 독자적인 수용력이 없기 때문에 경우에 따라서는 독자적인 평가의 실시나 심사가 한계에 부딪힐 수 있다.</li> </ul> </li> <li>• 사후적 입법평가             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신뢰를 향유하는 비상기관으로서 입법통제관</li> </ul> </li> </ul>
예상 가능한 제 약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독자적인 관할권이 없다. 입법통제관은 관련 입법평가규정을 준수했는지에 관한 통제만 하고, 입법평가를 독자적으로 실행할 수 없다.</li> <li>• 입법통제관을 통제자로 이해하여 관련부처와의 협력이 신속하게 진행되지 못할 위험이 있다.</li> </ul>
예견되는 경 비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적게 든다(매우 한정된 추가적 인건비)</li> <li>• 사정에 따라서는 관련부처가 보고의무를 이행하는 과정에서 비용이 많이 증가. 나아가 입법평가 그 자체에 대한 비용도 추가됨</li> </ul>

#### 4) 회계감사원에 설치하는 방안

개 요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 회계감사원은 입법평가의 실행에 독자적인 책임을 부담하는 기구가 설치되어 있다. 이 기구는 독자적인 기관이며 법률에 의해서만 불이익을 받을 수 있다(연방회계감사원법 제1조 제1문 참조).</li> </ul>
관 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전적 입법평가             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주도적인 역할을 하는 관할부처의 보안상의 필요에 의하여 이 단계에 참여하기 힘들다.</li> </ul> </li> <li>• 병행적 입법평가             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 회계감사원의 원래의 역할로 인하여 초안작성과정에 통합되기 어렵다.</li> </ul> </li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사후적 입법평가             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재의 심사내용과 심사구조에 기초하여 법률을 사후적으로 평가하기에 매우 적합하다.</li> </ul> </li> </ul>
예상 가능한 제약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상황에 따라서는 입법평가가 단순한 비용결과에 강하게 방향을 설정한다.</li> <li>• 의회와 정부 사이에서 회계감사원의 중립적 지위의 위협초래</li> </ul>
예견되는 경비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중간정도로 든다.</li> <li>• 입법평가를 개선하기 위한 새로운 기구의 설치에 일정한 범위의 비용이 요구된다. 그렇지 않으면 현재의 자원을 이용할 수 있다.</li> </ul>

## (2) 입법부에 설치하는 방안

### 1) 의회 위원회에 설치하는 방안

개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 오로지 입법평가에만 관여하고 주도적 역할을 하는 위원회가 초안에 대하여 자문할 경우 참여할 수 있는 의회의 상임위원회</li> </ul>
관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전적 입법평가             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 입법부가 발의한 법률계획의 수가 적기 때문에 이 단계에서 참여하는 것은 의미가 거의 없다.</li> </ul> </li> <li>• 병행적 입법평가             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의회의 전문위원회에서 입법평가에 합치되는 절차의 수행</li> <li>- 독자적인 법적 지위</li> </ul> </li> <li>• 사후적 입법평가             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관련부처의 정보에 기초한 독자적인 법률의 사후검증</li> <li>- 의회는 자신의 의무로 되어있는 사후관찰의무를 효과적으로 활용 가능</li> </ul> </li> </ul>
예상 가능한 제약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비연속성으로 인하여 지속적인 개선이 어렵게 되고 방법론에 관한 관할을 지속적으로 입수하기 어렵다.</li> <li>• 의원의 부담이 점점 커진다.</li> </ul>

예견되는 경 비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적게 든다.</li> <li>• 의원의 비용(회의비 등)을 보상하기 위한 경비가 많이 필요하지만 독자적인 기구는 필요하지 않다.</li> </ul>
-------------	---

2) 의회에 입법평가수탁관을 설치하는 방안

개 요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각각의 의회 위원회에 입법평가의 실시를 관할하는 1명의 의원을 선정</li> <li>• 위원회에서 결정된 1명의 수탁의원은 위원회의 결정에 따라 활동</li> </ul>
관 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의회의 위원회에서와 동일</li> </ul>
예상 가능한 제 약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의회의 위원회에서와 마찬가지로의 제한이 있다.</li> <li>• 복잡한 심사위탁은 일반적으로 1명의 의원으로 해결할 수 없다.</li> </ul>
예견되는 경 비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적게 든다.</li> <li>• 상황에 따라서는 위탁받은 의원의 비용보상을 위한 많은 경비가 필요</li> </ul>

(3) 독립된 제3의 기관에 설치하는 방안

부 서	입법평가재단	학술연구기관
개 요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 합병된 입법평가연구소를 재단화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현존하는 학술연구기관(대학/연구소)이 입법평가를 실시</li> </ul>
관 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전적 입법평가                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주도적 역할을 하는 관계부처의 보안상의 필요성 때문에 이 단계에 참여하기는 어렵다.</li> </ul> </li> <li>• 병행적 입법평가                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 복잡한 심사계획의 경우 편입이 가능</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전적 입법평가                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주도적 역할을 하는 관계부처의 보안상의 필요성 때문에 이 단계에 참여하기는 어렵다.</li> </ul> </li> <li>• 병행적 입법평가                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 복잡한 심사계획의 경우 편입이 가능</li> </ul> </li> </ul>

제 3 장 입법평가

부 서	입법평가재단	학술연구기관
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사후적 입법평가</li> <li>- 상위의 사후검증관할권의 투입이 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사후적 입법평가</li> <li>- 상위의 사후검증관할권의 투입이 가능</li> </ul>
예 상 가능한 제 약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상황에 따라서는 심사위탁을 통한 강한 개념한정</li> <li>• 관할 재단의 정보전달은 특히 보장되어야 한다.</li> <li>• 행정부 내부 경과과정을 보기 힘들다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관할 학술연구기관의 정보전달은 특히 보장되어야 한다.</li> <li>• 행정부 내부 경과과정을 보기 힘들다.</li> </ul>
예견되는 경 비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중간정도로 든다.</li> <li>• 재단재산을 투입할 준비가 필요하다.</li> <li>• 연구소 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적게 든다.</li> <li>• 일정한 정도의 새로운 수용력을 창설할 필요가 있다. 그렇지 않으면 현존하는 자원을 이용하는 것도 가능</li> </ul>

## 제 4 장 결 론

### - 정책평가와 입법평가의 관계론적 분석 -

#### 1. 총괄적 관계분석

이 보고서는 정책평가에 대하여는 일반적인 접근을 제외하고 사후적 평가에 해당하는 정부업무평가를 그 대상으로 하고 있고, 입법평가 역시 전반적인 개념론적 접근을 하고 있으나 큰 틀에서 사후적 입법평가를 중심적 대상으로 하고 있다. 따라서 양자의 비교의 관계론적 접근방향은 정부업무평가와 사후적 입법평가를 그 대상으로 하고, 필요한 경우에 한하여 일반적 관점에 있어서 정책평가와 관련된 관계론적 비교도 병행하고자 한다.

일반적으로 정책평가는 정책과정을 점검하고, 성과를 확인·검토하는 활동으로서의 성격을 가지지만, 입법평가는 입법을 그 대상으로 한다. 이러한 점에서 정책평가와 입법평가는 입법이 정책을 감싸는 테두리라는 점에서 동전의 양면과 같은 성격을 가진다. 하지만, 정책과 입법이 가지는 상호 관점의 차별로 평가의 대상과 목적 및 방법은 달리 접근하는 것이 일반적이다. 이는 정책성과의 향상이라는 정책평가의 목적에 부합하기 위하여 평가의 대상은 산출결과를 중심으로 짜여지고, 방법론은 객관적인 측정과 분석이 가능한 영역으로 체계화되어 있는 것이다. 하지만, 입법품질의 향상이라는 입법평가의 목적에 따라 평가의 대상은 구체적인 법령의 내용이 그 중심에 놓이고, 방법론도 객관성 분석을 배제하지 않지만 규범성에 따른 주관적 효과분석의 방법을 원용하도록 하고 있다.

이러한 정책평가의 일반론적 관점에서 정부업무평가는 「정부업무평가 기본법」에 따라 이루어지고 있다. 정부업무평가는 정부가 수행하는 정책·사업 및 업무에 관하여 점검·분석·평정하는 것으로 정책

추진 과정 및 결과에 대한 사후적 점검이다. 이러한 점에서 법령의 제정 이후 사후적으로 그 결과에 대하여 평가하는 사후적 입법평가와 관련해서는 시기적 관점의 동일성을 제외하고는 대상과 방법 등 본질론적 관점에 있어서 차이를 보이고 있다. 즉, 현재 시행되고 있는 법률을 대상으로 법률 목적의 달성 정도를 평가하는 사후적 입법평가와 업무에 대한 사후적 평가는 제도화의 여부를 별론으로 하더라도 그 접근에 있어서 상호 차별성을 보유하고 있는 것이다. 하지만, 정부업무평가와 입법평가는 평가라는 점에서 그 추구하는 방향과 방법론적 관점에 있어서의 포괄적 동일성에 있어서는 상호 일정한 관련성을 파악할 수 있다. 즉, 본질적인 차이에도 불구하고 평가라는 포괄적인 관점에 있어서 추구하고자 하는 목표와 지향점의 동일성은 물론 객관성과 과학성의 추구 등과 같은 동일성의 방향성을 파악할 수 있다.

현재 우리나라에서는 규제영향평가, 기타 각종 영향평가(환경영향평가, 부패영향평가, 성별영향평가 등), 정책평가, 법안비용추계제도 등이 실시되고 있다. 입법평가의 개념을 어떻게 설정하느냐에 따라서 이러한 제도들 모두를 입법평가라고 할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 따라서 입법평가의 개념(概念)을 설정하는 것이 중요하다. 현재 우리나라에서는 입법과 관련된 각종의 영향평가제도, 특히 영미법계에서 실시하고 있는 입법과 관련한 평가제도가 실시되고 있는 가운데 대륙법계 국가에서 실시하고 있는 입법과 관련한 평가제도(소위 입법평가제도)가 활발하게 논의되고 있다. 즉 영미법계와 대륙법계의 입법과 관련한 평가제도 모두 우리나라에서 실시되고 있거나 활발하게 논의되고 있는 상황이다.

대륙법계 국가와 영미법계 국가에서는 자국의 입법환경에 따라 입법과 관련한 다양한 평가제도를 실시하고 있다. 그런데 우리나라에서는 영미법계 국가의 입법과 관련한 평가제도와 유사한 규제영향분석 내지 평가, 정책평가 등을 실시하고 있음에도 불구하고 대륙법계 국가의 입법과 관련한 평가(소위 입법평가)를 제도화하려고 하고 있다. 대륙법계

국가와 영미법계 국가의 입법과 관련한 평가제도는 자국의 입법환경, 입법과정 등을 고려하여 자국에 적합하도록 제도화한 것이다.

이미 우리나라에서 영미법계 국가의 입법과 관련한 평가제도를 실시하고 있기 때문에 대륙법계 국가의 입법과 관련한 평가의 제도화문제는 자칫 잘못하면 비생산적일 수 있다. 입법평가의 제도화문제가 보다 생산적이기 위해서는 먼저 현재 우리나라에서 실시되고 있는 입법과 관련한 각종 평가제도의 문제점이 무엇인지, 그러한 각종 평가제도로써 대륙법계 국가의 입법과 관련한 평가제도의 효과를 낼 수는 없는지를 면밀하게 검토한 후에, 그 개선방안의 하나로 대륙법계 국가의 입법평가를 논의할 필요가 있다.

## 2. 제도보완적 분석

우리나라의 정책평가의 특징 혹은 문제점은 앞에서 살펴본 바와 같이 ① 철저한 중앙통제, ② 평가전문가 참여의 부족, ③ 평가의 서열화, ④ 평가의 실효성 문제, ⑤ 실무부처의 소극적 참여 등으로 나타나고 있다. 이러한 문제점은 입법평가를 제도화하는 과정에서도 충분히 고려하여야 할 사항이다. 따라서 이러한 문제점의 개선을 위하여 제시되고 있는 개선사항은 입법평가 제도화의 관점에 있어서도 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 특히, 평가의 결과가 실질적으로 정책과 예산 등과 연계되어야 한다는 지적은 포괄적 평가인 입법평가의 관점에 있어서도 고려되어야 할 것이다. 즉, 평가기관의 평가결과가 정부의 입법 정책에 직접 반영될 수 있도록 집행기관과 평가기관의 연계성을 확보하는 방안이 마련되어야 함을 의미하는 것이다.

두 번째로 평가기관의 평가의 객관성을 담보할 수 있는 장치를 마련하는 것이 필요하다. 이는 기관의 연계성과는 별도로 의회 또는 독립위원회 등의 기관에서 평가의 객관성과 실효성을 판단할 수 있는 방안

을 마련하는 것이 적극적으로 검토되어야 함을 의미한다. 이와 더불어 각 부처의 전문성 확보를 위한 정부기관별 전담부서의 신설이 필수적인 조건이 될 것이다. 이는 입법평가가 정부정책의 전반적인 사항을 전문성에 기초하여 분석하고, 평가하는 것으로 관련 사안의 상시적인 점검과 검토가 필요함을 의미하는 것이다. 즉, 평가와 관련된 업무를 해당 정책부서의 비전문가인 공무원에게 담당시키는 것이 아니라 전문 부서를 지정하여 부처에서 발생하는 모든 평가관련 업무를 총괄할 수 있도록 조직·예산 등의 제도적 장치를 마련하는 것이 필요함을 의미하는 것이다.

세 번째로 평가를 위한 메뉴얼의 작성과 분석방법, 기준 등을 매우 상세하게 제시하는 노력이 필요하다. 단순한 절차서와 기준서를 제시하여 관련 사안의 접근에 장벽으로 작용하는 것은 평가의 형식성을 극복하기 어렵다는 점에서 다양한 평가방법과 기준 및 지침을 작성하고 이를 새롭게 업데이트하여 관련 공무원이 평가에 대한 두려움이나 거부감을 최소화하고 이를 통한 업무개선과 집행의 효율성을 담보할 수 있다는 점을 부각할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이는 표준화된 평가기준의 정립을 포괄적인 측면에서 제공하는 것은 물론 세부적이고 구체적인 기준과 지침을 제공하여 실질적인 평가단계에 있어서 접근성을 최대한 높이는 것이 필요함을 의미하는 것이다.

네 번째로 평가의 범위와 기준을 명확히하여 평가와 실제 업무와의 연계성을 높일 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 점은 현재의 평가와 분석제도가 부분평가의 한계를 지닌다는 점에서 입법평가의 장점으로 판단되는 영역이다. 즉, 환경·정부업무·규제·부패·성별·중소기업영향 등 부분적인 평가와 분석은 업무의 부분적 평가와 분석은 가능하지만, 전체적이고 포괄적인 평가와 분석이 이루어지지 않으며, 실질적으로 각 평가단위에 있어서 상호 상이한 결과를 초래하는 경우도 나타나고 있는 바, 이를 종합적으로 판단하고 평가·분석할 수 있는 입

법평가의 방법론적 접근은 매우 의미있는 접근이 될 수 있음을 의미한다. 이와 더불어 평가의 단순제시와 결과의 기계적 반영은 실제 정부의 업무성격에 비추어 볼 때 실효성을 담보하는 데에 한계를 지닌다. 즉, 정책평가의 결과와 사업집행계획 및 예산반영 등에 대한 종합적인 판단을 함께 연계될 수 있도록 입법평가의 평가대상에 단순한 규범성과 정책의 경제성·사회성 등을 도식적으로 평가하기 보다는 조직·예산 등과 연계된 평가를 위한 비용추계 등의 실효성을 담보할 수 있는 방안 등도 함께 검토하여야 할 것이다.

### 3. 평가의 실효성 분석

정책평가의 실효성을 확보하기 위하여는 ① 정책주기와 평가주기를 일치시킬 것, ② 평가대상의 대표성 또는 포괄성을 확보할 것, ③ 내부적 평가를 활성화할 것, ④ 평가와 결과관리의 연계 및 활용, ⑤ 계량적 평가방법의 활용과 평가방법의 과학성 제고, ⑥ 내부의 전문성 보강과 외부전문가 참여 보장 등이 제시되었다. 이러한 요청은 입법평가의 실효성을 확보하기 위한 방안으로도 적극적으로 검토하여야 할 사항이다. 이 중 평가주기의 문제는 입법평가에 있어서는 입법사안별 평가라는 점에서 정기평가의 성격을 가지는 정부업무평가와는 차이가 있는 부분일 것이지만, 다른 분석요소는 적극적으로 반영하여야 할 것이다.

특히, 평가의 포괄성의 문제는 입법평가의 특징을 적절하게 반영할 수 있다는 점에서 기존 평가의 대안으로서의 입법평가의 가능성을 검토하는 중요한 기준이 될 수 있을 것이다. 다만, 정책과 입법의 연계성을 확보하기 위한 포괄평가로서의 의미를 인식할 수 있도록 평가방법의 객관성과 과학성을 확보하기 위한 노력은 공통적이고 필수적인 요소일 것이다. 특히, 계량화되고 과학성이 담보되는 평가방법의 개발은 평가의 객관성에 대한 요청이라는 점에서 반드시 고려되어야 할 것으



로 판단된다. 이와 더불어 입법평가는 평가대상의 다양성과 복잡성 및 전문성으로 모든 평가대상에 동일한 평가방법을 적용하는 것은 적절하지도 않으며, 가능하지도 않은 평가방법이다. 따라서 각 영역별 적절한 평가방법을 제시하고, 필수적 평가요소와 선택적 요소를 구분하여, 실질적인 평가가 될 수 있도록 개발하는 노력이 계속되어야 함을 시사하고 있다. 이와 더불어 각 평가요소별 평가지침과 기준을 마련하여 관련 사항의 평가에 있어서 관련 전문가에 대한 평가방법과 정부관련 기관의 평가 및 통계적 분석과 의견조사 등의 방법이 적절한 평가방법으로 통합화할 수 있는 기준과 방안을 제시하는 노력 역시 계속하여야 할 것이다.

## 참고 문헌

### 1. 국내문헌

- 공병천·윤수재, 중앙행정기관 자체평가의 발전적 미래는?-과거·현재 제도의 계승·발전 시각에서, 한국행정학회 하계공동학술대회 발표논문집 3호, 2005
- 국무조정실, 「정부업무평가백서」 2007
- 국회 법제실/한국공법학회, 『2004 국회 공동학술대회: 의원입법의 발전방안』, 2004. 10. 29
- 국회입법조사처 입법영향분석 TF(편), 『2010년 입법영향분석 TF 활동보고서』, 서울: 국회입법조사처, 2011. 4
- 김기표, 「입법영향평가의 제도화에 관한 연구」, 박사학위논문, 경희대학교 대학원, 2011. 8
- 김대희/강현철/류철호, 『입법평가기준과 평가지침에 관한 연구』, 서울: 한국법제연구원, 2008
- 김수용, 「병행적 입법평가의 논의방향 검토: 독일의 병행적 입법평가기준과 국회·정부의 법령입안심사기준과의 관계를 중심으로」, 『공법연구』 제40권 제1호, 2011. 10
- 김수용, 「우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토」, 『공법연구』 제39권 제4호, 2011. 6
- 김수용, 「입법평가의 개념과 제도화 방안」, 『입법평가연구』 창간호, 2009. 6
- 김수용, 「입법평가의 제도화 방안」, 건국대학교 법학연구소 주최 국내학술대회 발표문, 『입법교육·입법평가의 과제와 전망』, 2012. 2. 10

- 김수용, 『입법평가의 개념에 관한 연구』, 서울: 한국법제연구원, 2008
- 김수용, 『입법평가지침에 관한 연구』, 서울: 한국법제연구원, 2009
- 김주환, 기관역량평가 기준에 관한 소고. 한국행정연구원 정책평가 센터 개소 1주년 기념 세미나 「정부업무평가 누가 어떻게 할 것인가」, 2003
- 김주환·김홍률·제갈돈, 「국가평가인프라 구축 방안 - 자체평가시스템 개선을 중심으로」, 연구보고서, 서울: 행정연구원, 2005
- 노화준, 「정책평가론」, 법문사, 2001
- 노화준, 「정책평가론」, 법문사, 2006
- 류철호, 「선진입법평가제의 도입 방안 연구: 정부입법의 효율화와 법령정비를 중심으로」, 석사학위논문, 연세대학교 대학원, 2008. 6
- 박균성/김재광, 『프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구』, 서울: 법제처, 2007. 11
- 박병식 외, 「정부개혁과 정책평가」, 한국행정연구원, 2003
- 박영도, 「입법평가제도에 관한 연구」, 『법제』 제531호, 2002. 3
- 박영도, 「입법평가제도에 관한 연구」, 『입법학연구』 제2집, 2002. 3
- 박영도, 『독일연방정부의 입법절차개혁: 연방각부공통직무규칙을 중심으로』, 서울: 한국법제연구원, 2003
- 박영도, 『입법평가의 이론과 실제』, 서울: 한국법제연구원, 2007
- 박영도, 『입법학 입문』, 서울: 한국법제연구원, 2008
- 박영도/안성경, 『주요국가의 입법평가 관련제도(I): EU의 영향평가 제도』, 서울: 한국법제연구원, 2007
- 박영도/장병일, 『주요국가의 입법평가 관련제도(IV): 영국의 규제영향 평가제도』, 서울: 한국법제연구원, 2007

- 박영도/장병일, 『주요국가의 입법평가 관련제도(V): 오스트리아·스위스의 입법평가제도』, 서울: 한국법제연구원, 2007
- 박영도/장병일/안성경, 『주요국가의 입법평가 관련제도(III): 독일의 입법평가제도』, 서울: 한국법제연구원, 2007
- 박영도/한귀현, 『주요국가의 입법평가 관련제도(II): 미국의 규제영향분석제도』, 서울: 한국법제연구원, 2007
- 박영도/한귀현, 『주요국가의 입법평가 관련제도(VI): 영국의 영향평가제도(개정판)』, 서울: 한국법제연구원, 2007
- 신상환, 「독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제」, 『법제』 제540호, 2002. 12
- 원소연, 『독일 입법평가조직의 성격과 권한 연구』, 서울: 한국법제연구원, 2011
- 윤계형, 「유럽연합의 입법절차와 영향평가」, 『입법평가연구』 제5호, 2011. 9
- 윤계형/한동훈, 『프랑스 입법평가의 방법론 및 사례연구』, 서울: 한국법제연구원, 2011
- 윤수재, “우리나라 중앙정부의 정책평가시스템 발전방향”, 한국정책분석학회, 「2003년도 춘계학술대회 발표논문집」, 2003
- 윤수재, “정부업무평가제도에 대한 탐색적 진단”, 한국정책학회 추계 학술세미나, 2003
- 이근주, “기관평가 개선방안 연구”, 한국행정연구원, 2003
- 이근주, “정책평가제도간 비교를 통한 「정부업무평가기본법」의 개선 방안 모색”, 성균관대학교 국정관리대학원, 2007

참고 문헌

- 이상윤, 「일본 정책평가제도의 입법평가적 기능」, 『입법평가연구』 창간호, 2009. 6
- 이순태/윤광진/차현숙/윤석진/윤계형/조용준/조영기, 『입법평가 가이드라인 연구』, 서울: 한국법제연구원, 2010
- 이윤식, 「정책평가론」, 대영문화사, 2010
- 이윤식 · 제갈돈 · 김주환 · 김홍률 · 심광호 · 윤기석 · 박재신, 「정부성과관리와 평가제도 - 주요 선진국 사례를 중심으로」, 대영문화사, 2006
- 이윤식 · 제갈돈 · 김주환 · 박병식 · 김홍률 · 윤기석, 「외국 평가 실태 조사보고서: 미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 호주, 일본」, 서울: (사)한국정책학회, 2004
- 임동진 · 강영철, 「정부업무평가결과 환류의 정착방안 연구」, 한국행정연구원, 2008
- 전 훈, 「‘보다 나은 법’ 제정을 위한 과제와 방안: 프랑스의 경험과 시사점」, 『공법연구』 제36집 제1호, 2007. 10
- 정부업무평가위원회, 정부업무평가 기본계획(2010~2012), 2010
- 정부업무평가위원회, '11년 특정평가 세부 시행계획, 2011
- 정창화, 「규제영향분석(RIA)의 3단계 모듈(Module) 탐색에 관한 연구: 독일의 규제영향분석(RIA) 제도를 중심으로」, 『한·독사회과학논총』 제13권 제2호, 2003. 12
- 정창화, 「입법영향평가(GFA) 제도에 관한 연구: 독일 GFA 평가방법과 분석기법을 중심으로」, 『유럽연구』 제25권 2호, 2007. 8
- 정호영, 「입법평가를 위한 법경제학적 접근방식에 관한 연구」, 박사학위논문, 중앙대학교 대학원, 2004. 2

- 최양식, 「영국을 바꾼 정부개혁 - 대처에서 토니 블레어까지」, 서울: 매일경제신문사, 1998
- 최윤철, 「입법평가의 제도화방안」, 『법제』, 2006. 5
- 최윤철, 「입법평가의 제도화에 관한 연구」, 『토지공법연구』 제28집, 2005. 10
- 최윤철, 『독일과 스위스의 입법평가 사례연구』, 서울: 한국법제연구원, 2008
- 최윤철/홍완식, 『입법평가제도의 도입방안에 관한 연구』, 서울: 법제처, 2005. 11
- 한국법제연구원 입법평가연구센터(편), 『일본의 입법제도와 입법평가』(워크숍 자료집), 서울: 한국법제연구원, 2008. 4. 25
- 한국법제연구원 입법평가연구센터, 『유럽 입법평가 제도에 대한 사례연구(국제학술대회 자료집)』, 서울: 한국법제연구원, 2008. 7. 11
- 한국정책분석평가학회·국무조정실, “정부업무평가제도의 효율적 운영방안” 세미나, 2001
- 한동훈, 「2008년 프랑스 헌법개정과 프랑스의 영향평가제도」, 『입법평가연구』 창간호, 2009. 6
- 한상우/강현철/류철호, 『국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구』, 서울: 한국법제연구원, 2008
- 한중희, “정책평가 교육과정 및 표준교재 개발 연구.” 한국행정연구원, 2006
- 홍완식, 「규제개혁과 입법정책」, 『공법연구』 제36집 제3호, 2008. 2
- 홍준형, 『입법평가법제화방안에 관한 연구』, 서울: 법제처, 2006. 12

## 2. 외국문헌

- Anderson, S. B. & S. Ball., The Profession and Practice of Program Evaluation. San Francisco: Jossey-Bass, 1978
- Böhret, Carl, 「Gesetzesfolgenabschätzung(GFA): Modisch oder hilfreich?」, Schreckenberger, Waldemar & Merten, Detlef(eds.), 『Grundfragen der Gesetzgebungslehre』, Berlin, 2000
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, 『Guidelines on Regulatory Impact Assessment(RAI)/Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)』, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2004
- Boyle, R., D. Lemaire, Building Effective Evaluation Capacity: Lessons from Practice. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1999
- Bundesministerium des Innern(BMI), 『Moderner Staat-Moderne Verwaltung: Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung』, Berlin, 2000
- Council of Europe, 『EVALUATION OF LEGISLATION: PROCEEDINGS OF THE COUNCIL OF EUROPE'S LEGAL CO-OPERATION AND ASSISTANCE ACTIVITIES(2000-2001)』, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2001
- GAO, Program Evaluation Issues. Washington, D.C.: General Accounting Office, 1992
- GAO, Budget Account Structure: A Descriptive Overview. Washington, D.C.: General Accounting Office, 1995

- GAO, The Result Act: An Evaluator's Guide to Assessing Agency Annual Performance Plans. Washington, D.C.: General Accounting Office, 1998
- GAO, Overview of GAO. Washington, D.C.: General Accounting Office, 2004
- GAO, Results-Oriented Government: GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results. Washington, D.C.: General Accounting Office, 2004
- Karpen, Ulrich(ed.), 『Evaluation of Legislation: Proceedings of the Fourth Congress of the European Association of Legislation(EAL) in Warsaw(Poland), June 15th-16th, 2000』, Baden-Baden: Nomos, 2002
- Karpen, Ulrich/Hof, Hagen(Hrsg.), 『Wirkungsforschung zum Recht IV: Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen』, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003
- Kirkpatrick, Colin/Parker, David(eds.), 『Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?』, Glos: Edward Elgar, 2007
- Mark, M.M., G.T. Henry, & G. Julnes, Evaluation: An Integrated Framework for Understanding, Guiding and Improving Policies and Programs. Jossey-Bass, 2000
- Mohr, L.B., Impact Analysis for program evaluation(2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage, 1988
- Nachmias, D., Public Policy Evaluation: Approach and Methods. St. Martin's Press: New York, 1979



참 고 문 헌

- National Academy of Public Administration, Toward Useful Performance Measurement: Lessons Learned fro Initial Pilot Performance Plans under the GPRA. Washington, D.C.:NAPA, 1994
- OECD, Performance Management in Government: Performance Measurement and Result-oriented Management. Public Management Occasional Papers, No. 3, 1994
- OMB, Performance Measurement: Challenges and Strategies. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2003
- OMB, Government Performance and Result Act of 1993. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2004
- OMB, Budget of the United States Government Fiscal Year 2009. OMB, 2008
- Poister, Theodore H., Public Program Analysis: Applied Research Methods, Baltimore: University Park Press, 1978
- Rossi, P. H. & H. E. Freeman, Evaluation: A Systematic Approach. Sage, 1993
- Scriven, M.S., “The Methodology of evaluation”, In W. Tyler, R. M. Gagne, & M.S. Scirven (eds.), Perspectives of Curriculum Evaluation(AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation), Skokie, IL: Rand McNally, 1967
- Washington, D.C. Government, Managing Performance in the District Government, 2004
- Washington, D.C. Government. Office of Personnel, District Personnel Manual Issuance System: Performance Evaluations System(PES) Forms, 2003

- 김경제/이상해/최정일/김상겸(공역), 『입법평가의 적용』, 서울: 한국법제연구원, 2011 Hensel, Stephan/Bizer, Kilian/Führ, Martin/Lange, Joachim(Hrsg.), 『Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung』, Baden-Baden: Nomos, 2010
- 김영아(역), 『선진 입법 입문서』, 서울: 한국법제연구원, 2009
- 박균성(역), 『프랑스법상 입법영향평가』, 서울: 한국법제연구원, 2007.  
6 Pontier, Jean-Marie, 『L'ÉTUDE D'IMPACT DE LA LÉGISLATION ET DE L'ACTE RÉGLEMENTAIRE』, 한국법제연구원  
2007년도 전문가초청포럼(6), 2007. 6. 4
- 박영도(역), 『독일의 입법평가 사례』, 서울: 한국법제연구원, 2007
- 박영도(역), 『오스트리아와 인접국가에서의 법률평가와 입법평가』, 서울: 한국법제연구원, 2008 Schäffer, Heinz(Hrsg.), 『Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland』, Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2005
- 박영도(역), 『효과지향적 입법관리제도: 스위스의 이론과 실무』, 서울: 한국법제연구원, 2005
- 박영도/김영아(역), 『법률평가와 입법평가[II]: 국가실무와 경제에 관한 국내 및 외국의 경험보고』, 서울: 한국법제연구원, 2008 Schäffer, Heinz(Hrsg.), 『Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung(II): Weitere Erfahrungsberichte aus dem In- und Ausland/Staatspraxis und Wirtschaft』, Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2007
- 박영도/장병일(역), 『입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙』, 서울: 한국법제연구원, 2007 Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, 『Handbuch

참 고 문 헌

- Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften』, Baden-Baden: Nomos, 2001
- 유성재(역), 「입법효과의 평가: 스위스 베른주 입법효과 평가제도를 중심으로」, 『중앙법학』 제7집 제3호, 2005. 3 Andreas Lienhard, 「Zur Beurteilung der Auswirkungen von Gesetzen」
- 임명현/이재운/박세용(역), 『입법평가론』, 서울: 한국법제연구원, 2008  
Karpén, Ulrich(ed.), 『Evaluation of Legislation: Proceedings of the Fourth Congress of the European Association of Legislation(EAL) in Warsaw(Poland), June 15th-16th, 2000』, Baden-Baden: Nomos, 2002
- 한국법제연구원 입법평가연구센터/국회입법조사처 입법평가연구회(공역), 『입법의 영향』, 서울: 한국법제연구원, 2011 Verschuuren, Jonathan(ed.), 『The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation』, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009
- 한동훈, 「프랑스에서의 영향평가」, 『입법평가연구』 제5호, 2011. 9  
Pontier, Jean-Marie, 「LES ÉTUDES D'IMPACT EN FRANCE」
- 總務省 行政評價局, 行政評價年報. 日本, 2002
- 政策評価に関する標準的ガイドライン(平成 13年 1月 15日), 日本, 2001