

일본의 공공정책·입법평가의 현상과 과제*

윤 계 형**

-
- I. 시작하며
 - 1. 문제의 소재
 - 2. 검토의 시각
 - II. 정책평가법 - 공공정책·입법평가의 현상 -
 - 1. 정책평가법의 제정경위
 - 2. 정책평가법의 개요
 - III. 정책평가법의 분석-공공정책·입법평가의 과제
 - 1. 평가주체
 - 2. 평가기준
 - 3. 평가방법
 - 4. 평가결과의 공표 - 설명책임과 그 주변
 - IV. 회계검사원
 - 1. 회계검사원의 역할
 - 2. 정책평가주체로서의 가능성과 한계
 - V. 규제형향분석(RIA) - 공공정책·입법평가의 전개 -
 - 1. RIA의 개요
 - 2. RIA의 시행상황
 - VI. 결 어
-

* 이 글은 일본에서의 입법평가에 관한 논의를 살펴보고자 手塚貴大 교수의 원문을 번역한 것이다. 원문은 『手塚貴大, 行財政改革・政策評価・政策評価行政法 - 政策評価法等を素材とした公共政策・立法評価の現状と課題-, 広島法学 33卷 2号, 2009年』 참고.

** 한국법제연구원 입법평가연구센터 초청연구원, 법학박사

I . 시작하며

본고에서는 일본의 공공정책·입법평가에 관한 현상을 인식하고, 그 과제를 분석·검토하여, 지면이 허락하는 범위에서 이에 관한 해결책·전망을 제시하고자 한다. 공공정책·입법평가가 “법률(및 이에 따라 규율되는 공공정책)의 실효성·효율성 등을 심사하고, 이를 바탕으로 이후에 공공정책을 기획·입안하는 것을 예정하는 작업”이라고 정의할 수 있다면, 일본에 있어서 이러한 작업을 가능하게 하는 것은 정책평가법이며, 본고에서는 정책평가법을 중심으로 검토하고자 한다.¹⁾

1. 문제의 소재

일본에서 공공정책을 실시하는데 있어 해당 정책이 실효적·효율적이어야 하는 것은 매우 중요한 문제이다. 여기서 공공정책이란 공공적인 문제를 해결하기 위하여 정부가 실시하는 일련의 시책이라고 정의해 두고자 한다. 예를 들어 구체적으로 재정·금융정책, 조세정책, 환경정책, 건강정책 등의 사회적 문제를 해결하기 위하여 이루어지는 정부의 모든 활동이라 할 수 있다. 그리고 정부는 이러한 대부분의 정책을 법률에 근거를 두고 실시한다. 따라서 법률에서 공공정책을 규율하는 것²⁾은 입법활동이 공공정책의 기획입안작업 그 자체이며, 공공정책에 관한 평가는 입법평가와 많은 부분에서 겹친다. 부연하자면, “다양한 정책 목표의 실현을 위하여 정부가 채택하는 정책은 행정부에 의한 재화·서비스의 제공, 사인의 활동에 대한 직접·간접의 규제 등을 규율하는 행정법규의 형태를

1) 본고는 필자(手塚貴大)가 2007년 8월 9일에 한국법제연구원이 주최한 국제심포지움 「입법평가의 과제와 전망」에서 보고한 「공공정책의 기획·실시·평가와 법-일본에 있어서 입법평가의 현상과 과제-」를 약간 가필수정한 것이다. 보고의뢰형태를 위한 지면의 사정으로 상세한 검토하지 못하였고, 또한 성질상 약간 개설적인 기술한 부분이 있지만, 후일에 정하고 있는 비교법연구를 위한 초석으로 공표하는 것이다.

2) 新藤宗幸, 『概説 日本の公共政策』(東京大学出版会, 2004年)22頁, 201頁은 공공정책을 규율하는 규범형식으로 법률을 중시한다.

취하는 경우가 많다”³⁾는 지적도 있다. 즉, 공공정책을 규율하는 법률 대부분은 행정법규가 된다.⁴⁾ 그래서 공공정책의 평가를 대개 행정법규의 기획입안·실시에 착안하여 논하게 된다.

그런데 법률에 의한 행정의 원리에서 보면 공공정책을 법률상 규율하는 것은 극히 당연하지만, 고전적인 행정법의 견지에 의하면 법률은 행정활동으로 인한 사인의 자유권에 대한 위법한 제약·침해를 방지하기 위한 수단이었다. 그러나 법률에서 정책을 규율하고 있고, 법률이라는 법형식으로 정책을 규율하고 있다고 하는 사실만 보면 행정활동이 법률에 적합한지 아닌지가 문제 될 뿐, 정책내용의 합리성 등에 대해서는 관심을 가지지 않게 된다. 더구나 실질적 법치국가로서 법률에 의한 행정의 원리의 의미내용으로, 기본권의 존중이 요청되는 것은 당연하다. 다만, 여기서도 행정활동에 대한 평가방식으로써 법적합성의 관점만이 인식된다.⁵⁾

그러나 위와 같은 상황에 대하여 의문이 제기되었다. 이러한 의문은 일본에서는 행정개혁에 대한 기대로 나타났다. 학설의 정리에 의하면, 이러한 의문이 생겨난 원인으로는 쓸모없는 공공사업 실시에 따른 재정위기, 행정에 있어서 경영관리수법 도입, 관료의 부패,⁶⁾ 혹은 사회경제정세의 변화에 따른 정책평가의 필요성의 인식⁷⁾이 있다고 한다. 그리고 최근 일본의 행정개혁의 기초인 “행정개혁회의최종보고”(行政改革會議最終報告, 1997년 12월 3일)도 이와 같은 인식에 입각하고 있다. 행정개혁회의최종보고를 계기로 일본에서는 정책평가법(“행정기관의 정책평가에 관한 법률”, 行政機関が行う政策の評価に関する法律, 2001년 법률제86호)이 제정되었는데, 행정개혁에 대한 요청에 따라 정책평가의 도입

3) 高橋滋, 「法と政策の枠組み—行政法の立場から」岩村正彦他編 『岩波講座 現代の法4 政策と法』(岩波書店, 1997年) 3頁.

4) 大浜啓吉, 『行政法総論 新版』(岩波書店, 2006年)93頁이하에서는 행정법을 “공공정책을 구체화한 법규범”이라고 한다. 본고도 이 입장을 지지하고자 한다.

5) 같은 견해로는 山谷清志, 『政策評価の理論とその展開—政府のアカウントビリティ—』(晃洋書房, 1997年) 174—177頁.

6) 佐藤俊一, 『政治行政学講義 [第2版]』(成文堂, 2007年) 288頁.

7) 堀江正弘, 「国における政策評価の現状と課題」 公共政策研究2号 41—42頁.

이 제창되었다. 앞에서 언급한 바와 같이 정책평가가 실제로 일정한 형태로 제도화되고, 운용이 정착된 경우에는 공공정책의 내용에 관한 합리화의 기반이 창출된다. 법률의 개폐라고 하는 작업 그 자체는 종래에 있었지만, 법률의 개폐에 있어서 적절한 평가형식에 근거하여 평가를 하고, 평가를 통해 얻어진 내용을 개폐작업에 반영하도록 하는 것을 법률상 “제도화”하는 의의는 크다고 할 수 있다. 즉, 종래에도 정책담당자가 입법활동을 할 때에 당해 정책이 일정한 재정적 제약에서 특정한 정책목적의 실현여부를 미리 일정한 형태(특히, 여기서는 시뮬레이션이 상정될 수 있다)로 평가하여 왔지만, 이러한 자료가 제3자의 비판을 받지 않고 정책담당자에게만 축적된다면 공공정책의 기획·입안 및 입법평가의 이상적인 방식에는 부합하지 않는다. 따라서 평가 작업 자체를 실시하고, 정책평가의 결과를 공개함으로써 행정활동의 투명성을 높이는 것도 정책평가의 부수적인 효용이라고 할 수 있다.

2. 검토의 시각

본고에서는 공공정책의 평가를 ①어떠한 지표에 대해, ②어떠한 형태로, ③어떠한 기관이 하는가라는 논점을 중심으로 개관하고, 이로부터 파생하여 생기는 여러 문제들을 지면이 허락하는 범위에서 검토하고자 한다. 부연하자면, ①에서는 일본에서 입법평가를 할 때에 이용되는 지표를 개관하고, 이러한 지표가 입법평가를 실시하는데 필요충분한지를 검토한다. ②에서는 예를 들어 실효성·효율성의 충족을 어떠한 방법으로 계측할 것인지와 관련된다. 예를 들면, 비용편익분석의 실시상황 또는 최근 일본에서 시행적으로 실시되고 있는 RIA(규제영향분석) 등의 운용상황을 밝히고 문제점을 찾는다. ③에서는 현재 일본에서 입법평가를 어떤 기관이 실시하고 있는지를 밝히고 그 문제점을 찾는다.

이상의 세 가지 문제를 기초로 하여 구체적 사항을 다음과 같이 검토하고자 한다. 첫째, 일본에서 현재 입법평가의 근거가 되는 정책평가법을 개관하고 검토한다. 예를 들면, 이른바 공공정책의 “기획(Plan)-실시(Do)-평가(See)”의 과정에서 입법평가가 실제로 정책의 기획입안·개폐에 활용되기 위해서 어떠한 기관

이 평가를 실시해야 할 것인가, 어떠한 지표를 가지고서 평가를 할 것인가, 평가 결과를 어떠한 형태로 활용할 것인가 등이다. 평가(및 그 결과)가 타당성, 객관성, 공정성, 조작·이용가능성 등을 구비할 수 있는 평가체제의 형태를 밝히고자 한다. 또 정책평가법이 예정하는 평가방식이 객관적이며 엄격한 평가를 가능하게 하여야 하지만, 현행법의 평가방식이 그것을 가능하게 하는지는 의문이다.

둘째, 최근 정책평가의 평가주체에 관한 논점과 관련하여 회계감사원을 활용해야 한다는 유력설이 있기 때문에,⁸⁾ 이를 개관·검토해야 할 것이다.

셋째, 종래 기법의 개발이 뒤쳐져 있었던 이른바 규제영향분석(RIA)도 시행적(試行的)으로 실시되어 실적을 거두고 있기 때문에 이에 대해서도 개관한다.

II. 정책평가법 - 공공정책·입법평가의 현상 -

입법평가를 ‘법률 등에 따라 규율하는 공공정책에 관한 실효성·효율성 등을 심사·검토하고, 그 성과를 공공정책의 기획입안·개폐에 활용하는 작업’이라고 하는 경우, 공공정책의 기획입안작업 자체가 이루어지고 있다면 그 작업에서 당해 정책에 따른 사회적 영향·비용 등에 관한 예측작업을 하는 것은 당연하며, 실제로도 그러하다. 그렇기 때문에 최근에 새삼스럽게 정책평가의 필요성이 다시금 제창되는 이유는 무엇인가가 의문이다. 이러한 의문에 관한 해답을 도출하는 과정에서, 정책평가의 필요성에 부응하기 위하여 제정된 일본의 정책평가법의 구조가 명확해지고, 이에 대한 분석도 가능할 것이다.

1. 정책평가법의 제정경위

여기서는 정책평가법이 어떠한 경위를 거쳐서 제정되었는지 간결하게 요약한다.⁹⁾

8) 宮川公男·秋吉貴雄, 「行政統制システムの再創造—会計検査の位置づけ—」, 会計検査研究 14号9頁 이하, 村上武則, 「行政の監視と評価」, 公法研究62号106頁 이하, 특히, 108頁.

9) 상세한 것은 宇賀克也, 「政策評価の法制度」, 有斐閣, 2002, 13-15頁, 山谷清志, 「政策評

(1) 총론 — 행정개혁의 기본이념 —

본고의 모두에서 언급한 바와 같이 정책평가법의 제정배경에는 행정개혁이 있다.¹⁰⁾ 즉, 행정개혁회의최종보고(1997년 12월 3일)에 의하면, 제2차 세계대전 이후 일본사회는 “전쟁으로 인한 황폐로부터 부흥과 경제적 자립·발전을 위해 일체가 되어 전진했다. …좋은 국제사회환경 속에서, 구미(유럽과 미국)를 따라 잡는 것을 국가목표로 하여 사회전체를 생산경쟁에 동원하는 것에 전념”하여 풍요를 향수하였지만, 그 과정에서 존재한 “국민의 통치각체의식, 행정에 대한 의존체질”로 인해 “행정이 국민생활의 다양한 분야에 과잉개입”하고 있었기 때문에, 이를 바꿀 필요가 있다. 또 행정자체가 “섹셔널리즘(縦割り)의 폐해나 관료조직의 자기증식·비대화 속에서 심각한 기능장애를 초래하고 있다.” 구체적으로는 “개별사업의 이해나 제약에 구속된 정책기획부문의 경직성, 이용자의 편이를 경시한 비효율적인 실시부문, 불투명하고 폐쇄적인 정책결정과정과 정책평가·피드백 기능의 부재, 각 성청의 부처이기주의와 그들의 소관영역에는 다른 성청(省庁)의 개입을 허용하지 않는다고 하는 전권적·영토불가침적 소관 시스템에 의한 전체조정기능의 부전”이 그것이라고 한다. 그래서 행정의 투명성이 확보되어야 하고 “행정이 공정한 정책판단을 할 수 있도록 하기 위해서는 투명하고 명확한 책임소재 하에 의사결정을 하는 것이 필요불가결하다. 또 시대환경이 급변하는 가운데 행정에 대해서만 무오류를 요구하는 것은 그 정책판단의 위축과 지연, 보류를 조장하지 않을 수 없게 된다. 이번에 발상을 전환하여 행정의 실패가능성을 전제하여 지속적인 정책의 평가나 전환, 나아가 민관의 구분없는 정책의 자유경쟁을 촉진하는 환경을 정비한다고 하는 시점도 필요”하다고 한다.

働の実践とその課題 アカウンタビリティのジレンマ, 萌書房, 2006, 23-32頁 참조.

10) 新藤宗幸, 「講義 現代日本の行政」, 東京大学出版会, 2001, 212-213頁.

(2) 행정개혁회의최종보고에 있어서의 정책평가

나아가 행정개혁회의최종보고는 “비대화·경직화되고, 제도피로가 심각한 제 2차 세계대전 이후의 행정시스템을 근본적으로 바꾸어, 자유롭고 공정한 사회를 형성하고, 이를 위해 중요한 국가기능을 유효하고 적절하게 수행하기에 적합한 간소하고 효율적이면서도 투명한 정부를 실현할 것”을 그 요체로 하여, 이를 실현하기 위해 “행정정보의 공개와 국민에 대한 설명책임의 철저, 정책평가기능의 향상을 도모하고, 투명한 행정을 실현할 것”이 필요하다고 밝히면서, 정책평가기능을 행정개혁의 중요과제로 두었다. 또 이 보고는 다른 부분에서 “5. 정책평가기능의 충실강화 (1) 평가기능의 충실 필요성 ① 종래, 일본의 행정에서는 법률의 제정이나 예산의 획득 등에 중점을 두고 있어서, 정책의 효과나 그 후의 사회경제체제의 변화를 바탕으로 하는 정책을 적극적으로 개선한다고 하는 평가기능은 경시되었다. ② 그러나, 정책은 실시단계에서 늘 그 효과를 점검하고, 끊임없이 수정이나 개선하는 것이 필요하다. ③ 또한 평가기능의 충실은 정책입안부분과 실시부분의 의사소통과 의견교환을 촉진함과 더불어, 그 과정에서 정책입안부분, 실시부분의 쌍방의 정책에 대한 평가나 각종 정보가 개시되고, 행정의 공정·투명화를 촉진하는 효과가 있다는 점도 잊어서는 안 된다.”고 지적하고 있다. 이상의 언명으로부터 다음과 같은 사항이 도출된다. “행정활동의 낭비를 없애고 효율적인 행정활동을 전개할 것이 요구되는데, 이를 위해서는 행정활동의 궤적에 대해 정책평가를 통해 검증하고 정책을 점차적으로 개선하여, 나아가서는 국민에 대해 이러한 프로세스를 공표해 가는 것이 요구된다.”

(3) 중앙성청등개혁기본법에 있어서의 정책평가

「중앙성청등개혁기본법」은 전술한 행정개혁회의최종보고를 바탕으로, 그 이념·방침·기본사항을 규정하고, 이를 추진하기 위해 제정된 것이다(제1조). 그리고 동법 제4조 제6항은 “국민적 시점에 입각하여, 내외의 사회경제체제의 변화를 바탕으로 한 객관적인 정책평가기능을 강화함과 아울러, 평가의 결과가 정책에 적절하게 반영되도록 할 것”이라고 규정하고, 동 제7항은 “행정운영의 투

명성 향상을 도모함과 동시에, 정부의 모든 활동을 국민에게 설명하는 책무가 다해지도록 할 것”이라고 규정한다. 나아가 동법 제29조는 정책평가기능의 충실을 위해 “각 중앙행정기관(府省)은 소관 정책을 엄정하고 객관적으로 평가할 수 있는, 명확한 위치가 부여된 평가부문을 확립할 것(제1항)”, “정책평가의 종합성 및 보다 엄격한 객관성을 담보하기 위해, 중앙행정기관의 범위를 넘어서 정책평가를 하는 기능을 강화할 것(제2항)”, “정책평가에 관한 정보공개를 추진하고, 정책의 기획입안을 하는 부문이 평가결과의 정책에 대한 반영에 대해 국민에게 설명하는 책임을 명확하게 할 것(제3항)”이라고 한다.

이미 언급한 바와 같이 일본의 행정에서 종래 정책평가가 충분히 이루어지지 않았다는 점을 고려하자면, 「중앙성청등개혁기본법」이 정책평가에 관한 규정을 둔 것은 큰 의의가 있다고 한다.¹¹⁾

2. 정책평가법의 개요

이하에 정책평가법(이하 “법”이라 한다)의 개요를 설명한다. 또한 일본의 정책평가제도는 법 그 자체 및 시행령(行政機関が行う政策の評価に関する法律施行令, 2001년政令第323号. 이하 “령”이라 한다), 정책평가에 관한 기본방침(政策評価に関する基本方針, 2005년 12월 16일, 閣議決定. 2007년 3월 30일 일부변경. 이하 “기본방침”이라 한다), 정책평가의 실시에 관한 가이드라인(政策評価の実施に関するガイドライン, 2005년 12월 16일, 政策評価各府省連絡会議了承. 이하 “가이드라인”이라 한다)이 전체적으로 하나의 제도를 형성하고 있다.

(1) 정책평가법의 목적

법 제1조에서 “행정기관의 정책평가에 관한 기본적 사항 등을 정함으로써 정책평가의 객관적이며 엄격한 실시를 추진하며, 평가결과의 정책에 대한 적절한 반영을 도모하고, 정책평가에 관한 정보를 공표함으로써 효과적이고 효율적인

11) 宇賀克也, 「中央省庁等改革基本法にみる行政改革」, 法学教室 217号 8頁.

행정의 추진에 이바지하고 모든 정부활동에 대해 국민에게 설명할 정부의 책무가 다해지도록 하는 것을 목적으로 한다”고 하고 있다. 종전의 이른바 “Plan-Do-See”의 “Plan”에 편중되어 있었던 행정활동 또는 “서비스 그 밖에 행정활동의 절대적 공급량을 바탕으로 한 행정활동”¹²⁾을 특히 “See”에도 중점을 둔 행정활동으로 개혁하고자 하는 것이다. 이는 “행정활동의 결과에 대한 평가의 필요성에 관한 인식이 낮다”¹³⁾고 하는 비판에 대응할 수 있는 것이다.

기본방침은 “정책평가를 「기획입안(Plan)」, 「실시(Do)」, 「평가(See)」를 주요한 요소로 하는 정책의 관리 사이클 속에 제도화된 시스템으로서 명확하게 포함시키고, 그 객관적이며 엄격한 실시를 확보하여 정책평가의 결과를 비롯한 정책평가에 관한 일련의 정보를 공표함으로써 정책의 부단한 수정이나 개선에 연결시키고 아울러 국민에 대한 행정의 설명책임을 철저하게 하고자”하는 것으로 하고, 이로써 “정책의 질을 향상시키고, 더불어 행정의 정책형성능력의 향상이나 직원의 의식개혁이 진전되고, 이로써 국민중심의 효율적이고 질높은 행정이나 국민적 시점에 입각한 성과중시의 행정이 실현된다”고 한다.

(2) 정책의 의의

법 제2조 제2항에서 정책이란 “행정기관이 그 임무 또는 소관사무의 범위에서, 일정한 행정목적 실현하기 위해 기획 및 입안하는 행정상의 일련의 행위에 대한 방침, 방책 그 밖에 이와 유사한 것을 말한다”고 한다. 여기에 정부제출법안의 기획·입안도 포함된다.¹⁴⁾ 가이드라인에서는 이를 “정책”(협의), “시책”, “사무사업”으로 구별하고 있다.

① 정책(협의)

특정한 행정과제에 대응하기 위한 기본적인 방침의 실현을 목적으로 하는 행정활동의 큰 단위.

12) 村松岐夫, 行政学教科書〔第2版〕, 有斐閣, 2001, 252頁.

13) 西尾勝, 行政学 新版, 有斐閣, 2001, 337-338頁.

14) 宇賀·前掲注(11) 18頁.

② 시 책

상기의 “기본적 방침”에 따른 구체적인 방침의 실현을 목적으로 하는 행정활동의 단위이고, “정책”(협의)을 실현하기 위한 구체적인 방침이나 대책이라고 이해되는 것.

③ 사무사업

상기의 “구체적인 방침이나 대책”을 구현하기 위한 개개의 행정수단으로서의 사무 및 사업이고, 행정활동의 기초적인 단위가 되는 것.

(3) 정책평가의 기준

법 제3조 제1항은 “행정기관은 그 소관 정책에 대해 적시에 그 정책효과(당해 정책에 근거하여 실시하거나 또는 실시하고자 하는 행정상의 일련의 행위가 국민생활 및 사회경제에 미치거나 미치는 것으로 예견되는 영향을 말한다. 이하 같다)를 파악하여 이를 기초로 필요성·효율성 또는 유효성의 관점, 그 밖에 당해 정책의 특성에 따라 필요한 관점에서 자체적으로 평가한다”고 한다. 정책평가의 기준은 위에 열거되고 있지만 정의는 기본방침에서 내려지고 있고, 이를 아래에서 구체적으로 밝힌다. 또 기본방침에는 위 기준과 나란히 공평성, 우선성의 기준도 열거하고 있다.

① 필요성

필요성의 평가란 “정책효과면에서 평가대상이 되는 정책의 행정목적이 국민이나 사회의 수요 또는 보다 상위의 행정목적에 비추어 타당성을 가지고 있는지, 행정관여의 방식면에서 당해 정책을 행정이 담당할 필요가 있는지 등을 밝힘으로써 평가하는 것”이다.

② 효율성

효율성의 평가란 “정책효과와 당해 정책에 근거한 활동의 비용 등과의 관계를 밝힘으로써 평가하는 것”이다.

③ 유효성

유효성의 평가란 “얻고자 하는 정책효과와 당해 정책에 근거한 활동으로 실

제로 얻어지고 있거나 얻어질 것으로 예상되는 정책효과와의 관계를 밝힘으로써 평가하는 것”이다.

④ 공평성

공평성의 평가란 “행정목적에 비추어 정책효과나 비용의 부담이 공평하게 분배되고 있는지, 분배되도록 되어 있는지를 밝힘으로써 평가하는 것”이다.

⑤ 우선성

우선성의 평가란 “필요성 등의 평가의 관점에 따른 평가를 바탕으로 당해 정책을 다른 정책보다도 우선시켜야 할 지를 밝힘으로써 평가하는 것”이다.

⑥ 정책효과의 계측방식

법 제3조 제2항에는 제1항의 “정책효과”에 대해, 정책평가의 객관성 및 그 엄격한 실시를 위해 “정책효과는 정책의 특성에 따른 합리적인 기법을 사용하여 가능한 한 정량적으로 파악할 것”(제1호)을 요구하고 있다.

(4) 평가주체 등

① 평가주체

- 평가주체 ① - 중앙행정기관(府省) -

법 제2조 제1항은 중앙행정기관을 평가주체로 규정하고, 구체적으로는 내각부, 내각부에 설치되는 위원회, 청, 각 성청 등을 열거하고 있다.

- 평가주체 ② - 총무성(總務省) -

다만 총무성은 총무성 자체의 정책평가 이외에도, 법 제12조에 따라 다음과 같은 정책평가를 하는 것으로 되어 있다. “둘 이상의 행정기관에 공통되는 각각의 정책이므로 정부전체로서의 통일성을 확보하기 위한 관점에서 평가할 필요가 있다고 인정되는 것, 또는 둘 이상의 행정기관의 소관에 관계되는 정책이므로 종합적인 추진을 도모하기 위한 관점에서 평가할 필요가 있다고 인정되는 것에 대해, 통일성 또는 종합성을 확보하기 위한 평가(제1항)”, “행정기관의 정책평가에 관한 실시상황을 바탕으로, 당해 행정기관에 의해 다시 정책이 평가되어야 할 필요가 있는 경우거나 사회경제체제의 변

화 등에 적확(的確)하게 대응하기 위해 당해 행정기관에 의해 정책이 평가될 필요가 있는 경우에 당해 행정기관에 의해 그 실시가 확보되지 못한다고 인정될 때, 또는 행정기관으로부터 요청이 있는 경우에 당해 행정기관과 공동으로 평가할 필요가 있다고 인정될 때에는 당해 행정기관의 정책에 대해 정책평가의 객관적이며 엄격한 실시를 확보하기 위한 평가(제2항)”가 그것이다.

• 평가주체 ③ — 학식경험자 활용 —

법 제3조 제2항은 “정책의 특성에 따라 학식경험을 가진 자의 지식을 활용할 것”(제2호)을 요구하고 있다.

② 기본방침, 기본계획 및 실시계획

• 기본방침

법 제5조에 따라 정부는 정책평가에 관한 방침, 평가의 관점, 정책효과의 파악 등에 관한 기본적 사항에 대해 기본방침을 정해야 한다.

• 기본계획

법 제6조 제1항, 제2항에 따라 행정기관의 장은 계획기간, 정책평가의 실시, 관점 및 정책효과의 파악 등에 관한 기본적 사항 등에 대해 기본계획을 정해야 한다. 사전평가의 실시에 관한 사항도 여기에서 규정된다.

• 실시계획

법 제7조 제1항에 따라 행정기관의 장은 일년마다, 사후평가의 실시에 관한 계획을 정해야 한다.

③ 평가서

정책평가를 실시한 행정기관의 장은 법 제10조에 따라, 평가대상정책, 담당부서, 실시시기, 평가의 관점, 정책효과를 파악하기 위한 수법 및 그 결과, 평가의 결과 등을 기재한 평가서를 작성해야 한다. 총무성에 의한 정책평가에 대해서는 총무대신(總務大臣)이 법 제16조에 따라 법 제10조에 관한 사항을 기재한 평가서를 작성해야 한다.

(5) 정책평가의 방법

정책평가에는 시기에 따라 크게 두 가지로 분류된다. 사전평가(법 제9조)와 사후평가(법 제8조)가 그것이다. 기본방침(별지)은 각각을 정책의 특성에 따라 구분해서 사용하는 것으로 한다.

① 사전평가 - 사업평가방식 -

사업평가방식이란 “개개의 사업이나 시책의 실시를 목적으로 하는 정책을 결정하기 전에, 그 채택여부, 선택 등에 기여하고자 하는 견지에서 당해 사업 또는 시책을 대상으로 하여, 미리 기대되는 정책효과나 비용 등을 추계·측정하여, 정책의 목적이 국민이나 사회의 수요 또는 상위의 목적에 비추어 타당한지, 행정 관여라는 관점에서 볼 때 행정이 담당할 필요가 있는지, 정책의 실시에 따라 비용에 합당한 정책효과가 얻어질 수 있는지 등의 관점에서 평가하고 더불어, 필요에 따라 사전에 한 평가내용을 사후에 고려해서 검증하는 방식”이다. 다만, 사전평가의 실시는 모든 정책이 아니라, 개개의 연구개발, 공공사업 및 정부개발원조와 같은 법령이 정하는 일정한 사업에 한정되고 있다(법 제9조 제1호, 제2호).

② 사후평가 - 실적평가방식·종합평가방식 -

실적평가방식이란 “정책을 결정한 후에 정책의 지속적인 수정이나 개선에 기여하고자 하는 견지에서, 정책목적과 수단의 대응관계를 명시하여 미리 정책효과에 착안한 달성해야 할 목표를 설정하고, 이에 대한 실적을 정기적·계속적으로 측정하고, 목표기간이 종료된 시점에서 목표기간 전체에 있어서의 노력이나 최종적인 실적 등을 총괄하여 목표의 달성도에 대해 평가하는 방식”이다.

종합평가방식이란 “정책의 결정으로부터 일정기간을 경과한 이후를 중심으로 문제점을 해결하는데 도움이 되는 다양한 정보를 제공함으로써 정책의 수정이나 개선에 기여하고자 하는 견지에서 특정한 테마에 대해 당해 테마와 관련되는 정책효과와 발현상황을 다양한 각도에서 분석하고, 정책에 관련되는 문제점을 파악하고 그 원인을 분석하는 등 종합적으로 평가하는 방식”이다.

(6) 평가결과의 취급

정책에 대해서는 법 제3조 제1항에서 정책평가의 “...결과를 당해 정책에 적절하게 반영하여야 한다”고 한다.

다음으로 예산에 대해서는 법 제4조가 “예산의 작성 및 둘 이상의 행정기관의 소관에 관계되는 정책으로서 그 종합적인 추진을 도모할 필요가 있는 것의 기획 및 입안에 있어서 그 적절한 활용을 도모하도록 노력해야 한다”고 하여, 정책평가를 예산편성에 반영하도록 요청한다. 다만 “노력하여야 한다”고 하여 노력의 무로 되어 있는 점은 예산편성은 그 성질상 평가결과의 확실적인 적용이 바람직하지 않기 때문이다.

또 이상과 같은 작업을 하기 위해 관계 행정기관의 연계가 요구된다(기본방침 제7조, 가이드라인 제6조).

(7) 공표수단

법 제22조는 “총무대신은 정책평가의 결과 그 밖에 정책평가 등에 관한 정보를 입수하고자 하는 자의 편의를 도모하기 위해, 그 소재에 관한 정보제공에 관해 필요한 조치를 강구하는 것으로 한다”라고 하고, 기본방침 I, 8, ㉮는 공표수단의 한 예로 인터넷의 홈페이지를 상정하고 있다.

III. 정책평가법의 분석-공공정책·입법평가의 과제

정책평가법이 시행된 지 수년이 경과하였는데, 정책평가법은 검토조항을 가지고 있으며, 그 운용과정에서 발생한 새로운 과제도 인식되고 있다. 예를 들면, 법 부칙 제2조의 검토조항에 따라 발표된 총무성 “정책평가제도에 관한 수정방향성”과 같은 관련 자료도 공개되고 있다. 본고에서는 이러한 자료의 일부에 근거하여¹⁵⁾ 정책평가법의 과제를 검토한다.

15) 문헌으로는 若生俊彦, 政策評価制度の現状と課題, 田中一昭編著, 行政改革《新版》, ぎょう

1. 평가주체

(1) 중앙행정기관의 자기평가

어떠한 기관이 정책평가를 하는가는 평가의 객관성·신뢰성에 큰 영향을 미친다. 이미 언급한 바와 같이 정책평가법에서 정책평가의 주체는 행정기관이지만, 이는 자기점검이며 성질상 평가의 객관성·공정성에 대해 의문이 발생한다. 행정기관에는 전문적 지식·인적 자원의 축적이 있기 때문에, 행정기관의 아래에서의 정책평가가 합리적이라고 한다. 국가차원에 있어서의 일본의 입법과정의 현상을 보자면, 이른바 관료우위현상을 들 수 있다.¹⁶⁾ 즉 일본의 행정법학설 중에서는 입법과정에 착안하여, 종래에는 주로 법률의 집행과정만을 고찰하여 왔지만 실제로는 법률안의 대부분이 내각제출법안이라는 현실을 직시한다면, 이미 행정활동은 법률안의 기획입안, 즉 공공정책의 기획입안의 단계에서 시작되고 있는 것이라고 보아야 할 것이라고 한다.¹⁷⁾ 이러한 인식은 이른바 정치행정분단론¹⁸⁾의 극복과 부합한다. 즉 정책의 결정은 정치가 하고, 행정은 그것을 단순하게 집행할 뿐이라는 인식은 현상에 적합하지 않으며, 행정에 의한 정책의 기획입안이 활발한 이상 종래와는 반대의 정치행정융합론이 인식되는 것이다.¹⁹⁾

따라서, 행정은 실제 법률의 개폐작업에서는 아마도 법률집행의 퍼포먼스를 고려할 것이다. 따라서 여기에 공공정책의 기획입안→실시→평가→기획입안...이라고 하는 사이클이 구축되고, 입법활동에도 피드백 기능이 내장된다. 요컨대 행정은 공공정책의 기획입안의 주역이자 전문가이며, 그 활동에 있어서 정책의 사전·사후의 평가를 제도화하고 이를 확실하게 하도록 함으로써 정책의 질을 상승시키고 개선시킨다.

せい, 2006, 141頁 이하, 153頁 이하; IAM = 行政管理研究センター編, 政策評価ハンドブック 評価新時代の到来, ぎょうせい, 2006.

16) 中島誠, 立法学—序論·立法過程論—, 法律文化社, 2004.

17) 예를 들면, 阿部泰隆, 政策法学の基本指針, 弘文堂, 1996, 275頁 이하.

18) 政治行政分断論의 개념에 관한 설명으로서, 참조, 西尾·前掲注(13) 28—29頁.

19) 佐藤·前掲注(5) 10—11頁, 274頁; 西尾·前掲注(13) 32—33頁.

(2) 객관성확보를 위한 총무성 · 제3자 평가

그러나 그것만으로는 제도로서 최적은 아니다. 제3자의 심사(리뷰)가 필요하다. 다만 이미 살핀 바와 같이 국가의 전체적인 정책영역의 범위는 넓고, 또 개개의 정책영역은 상세·복잡하기 때문에 제3자가 모든 정책영역에 대해 평가하 기관 곤란하다고 하는 인식은 정당하다. 따라서 정책평가를 실시하는 것과 평가의 공정성을 확보하는 것을 조화시킬 필요가 있다. 정책평가법에서는 행정기관에 의한 자기평가가 원칙이며, 일정한 요건 하에서 제3자가 심사한다. 총무성에 의한 평가를 하고, 평가작업에서 전문가를 참여시킨다. 총무성의 객관성 평가는 각 부성에서 행한 정책평가의 객관성을 확인하는 것이다. 그 중 하나인 개별심사는 「예산 등에 반영할 정보를 제공하기 위하여, 예산의 개산(概算)요구에 대한 정책평가를 중심으로, 부성(府省)마다 각각의 평가에 관하여 점검항목에 비추어 확인하고 개선해야 할 점을 지적」하면 된다.²⁰⁾ 이 점검항목에는 대략적으로 실적평가방식에 관하여 「달성해야 할 목표가 수치화등에 의해 구체적으로 특정되어 있는지」, 사업평가방식에 관하여는 「언고자 하는 효과가 구체적으로 특정되어 있는지, 사후적인 검증을 하는 것도 이루어지고 있는가, 이루어지고 있는 경우 그 시기는 특정되어 있는가, 정책효과를 파악하는 방법이 특정되어 있는가(사전평가)」, 「『당초 언고자 한 효과를 실제로 얻었는가, 얻은 경우에는 어떠한 사정에 의한 것인가』에 관하여 밝혀지고 있는가(사후평가)」이다.²¹⁾ 이 객관성평가는 이미 어느 정도 실적을 가지고 있다.²²⁾ 그에 따라 경제사회의 여건을 평가자가 자의적인 인식·분석을 통하여 예산을 필요이상으로 요구하는 이론적 근거로 하는 것을 방지하여, 이후에도 언급하는 바와 같이 평가결과를 각 부성이 정책을 어필하고자 이용하는 것도 방지할 수 있을지 모른다. 그 밖에도

20) http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/seisaku_n/yarikata.html.

21) http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/seisaku_n/tenken.html. 점검항목의 구체적 설정에 관하여, 행정평가국장결정「실시절차 등 평가의 실시형식에 관하여 확보되어야 하는 객관성·엄격성의 달성수준 등에 관한 심사의 경우 점검항목 등의 설정에 관한 생각」(평성 14년 8월 1일).

22) 구체적 예는, http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/torikumi.html에서 확인할 수 있다.

많은 중앙행정기관에 있어서 학식경험자 등에 의한 정책평가위원회가 개최되고 있으며, 상세한 의사록을 홈페이지에서 열람할 수 있다.²³⁾ 이와 같은 위원회의 적극적 활동이 바람직하다. 다만 외부자의 인선(전문가, 유식자 또는 시민인가?), 역할의 설정(조언적인지 또는 전부평가인지?)을 적절하게 할 필요가 있다.²⁴⁾

다만 어디까지나 제3자 평가를 철저하게 하고자 하는 경우에는 행정외부에 제3자 기관을 설치하는 것이 바람직할지도 모른다. 위 논점을 부연하자면, 예를 들어 행정통제의 취지에 비추어 국회에 의한 정책평가를 생각할 수 있다. 예를 들면, “국회심의를 충실하게 한다”²⁵⁾ 혹은 “평가주체의 다원화에 관한 요청에 근거하여 행정에 대한 정책평가정보의 제출요구 및 독자적 정책분석을 해야 한다”²⁶⁾는 견해가 있다. 여기서 국가에 의한 정책평가만을 채용하는 것은 타당하지 않다. 왜냐하면 국회도 공공정책을 규율하는 법률의 의결기관이기 때문에 자기 통제의 영역을 벗어나지 않고, 전문지식의 축적이라고 하는 점에서 어려움이 있기 때문이다. 또 극단적으로 말하는 것이지만, 국회가 공공정책의 내용에 대해 깊이 검토하지 않고 승인을 부여하는 것이라면, 국회에 의한 행정통제가 충분하지 못하다는 것은 물론이고, 국회의 입장에서 공공정책을 평가했다고 하는 점을 근거로 합리화할 수 없다.²⁷⁾ 따라서 국회는 행정에 의한 정책평가를 보완하는 역할을 하는 것이 좋을 것이다.

그럼, 국회에 설치되는 제3자 기관은 어떨까. 평가대상기관에 관한전문지식을 가지는 전문가를 배치한다면 그 점에 있어서는 문제는 없지만,²⁸⁾ 평가대상사항

23) http://www.maff.go.jp/www/council/council_cont/kanbou/seisaku_hyoka.htm(農林水産省), http://www.meti.go.jp/policy/policy_management/topfiles/kondankairesearchtop.htm(經濟産業省), http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/seisaku/001/index.htm(文部科学省) 등.

24) 山谷·前掲注(9) 265頁.

25) 糠塚康江, 「政策評価と国会」, 杉原泰雄先生古稀記念論文集刊行会, 二一世紀の立憲主義—現代憲法の歴史と課題—, 勁草書房, 2000, 517—519頁.

26) 新藤·前掲注(10) 213頁.

27) 糠塚·前掲注(25) 512頁.

28) 同旨, 新藤·前掲注(10) 213頁.

의 양 등의 문제가 있기 때문에 역시 행정에 의한 평가와의 이원적 평가가 바람직하다. 나아가 나중에 설명하게 되겠지만, 회계감사원 등도 포함한 다원적 평가가 한층 바람직하다. 물론 성질상 사법기관이 평가를 할 수 없다. 결국 행정기관에 의한 자기평가를 기초로 하여 그 평가작업의 공정성, 객관성을 확보하는 수단을 강구해 나가는 것이 합리적이다. 그러한 평가작업의 정밀도를 높이는 방법을 취한다면, 평가자에게 과도한 부담을 가하여 이른바 “설명책임의 딜레마”라고 하는 현상을 초래할 우려가 지적되고 있다.

(3) 예산편성과 정책평가

앞서 말한 것처럼 정책평가는 예산편성과 연결되는 것이 예정되어 있다. 이 자체제도의 방향에 있어서 수궁할 수 있지만, 실제 운용은 어떨까. 예를 들어, 제작평가의 예산편성에의 활용을 생각한 경우, 단적으로 생각하여 만약 예산증액을 논증하기 위하여 그 활용을 예정한 것은 물론, 예산증액에 논리적 정당성을 요구하는 것을 통하여 불합리한 예산증액을 피한다고 하는 효용을 기대할 수 있는가, 그러나 제도취지로서 그렇게 끝나는 것은 아니다. 재정긴축의 방법을 남기는 것이 예산편성의 본연의 자세로서 바르다고 하면 제작평가의 결과가 있는 정책의 축소적 개발에도 똑같이 이용되는 것이 아니다. 이상에서 실례를 보면, 재무성²⁹⁾은 원래 예산요구를 하는 각 부성에서도 정책평가의 결과로써 사업폐지를 결정한다고 하는 동향을 볼 수 있다.³⁰⁾ 이것은 각부성이 예산요구를 정

29) 예를 들면, 재무성의 정책평가 태도에 관한 간담회 『平成19年度予算編成等への政策評価の活用状況』에서 몇가지의 실제 사례가 나타나 있지만, 문부과학성에 관계된 대학지적재산본부정비사업에 대하여 일정한 예산확보가 결정되어 있는지, 「사정에 맞는지는……기존사업에 관하여 각 대학의 특허취득건수의 달성상황 등의 사업평가를 하여, 계속 효과가 낮은 대학에 대해서는 지적재산의 관리·활용체제의 정비에 관한 경비를 삭감하는 등 신축성(メリハリ)을 가지고 실시하고 있는 것으로 보인다」(동2頁)고 하고, 정책효과에 비추어 점차적 수정의 여지를 남기고 있다. 더욱이 조세특별조치에 대하여 그 증감에만 주목하여 논하지 않고 유보하면서도 그 일정류의 감소 실적을 들고 있다(동5頁).

30) 예를 들면, 국토교통성 『平成19年度評価結果反映状況報告書』에 의하면, 공공사업에 관한 평가서 비용편익분석에 기초하여 폐지한 것도 볼 수 있다(동200頁 이하).

당화하기 위한 정책평가를 행하지 않는 것을 보여주고 있다. 여전히 관련 평가의 방향을 유지하기 위하여 앞서 언급한 총무성에 의한 객관적 평가도 큰 의의를 가진다고 볼 수 있다.

2. 평가기준

(1) 평가기준의 합리성

법은 필요성, 유효성, 효율성의 기준을 제시하고, 기본방침은 공평성, 우선성을 제시한다. 법에서 정한 기준은 그 성질상 낭비가 없는 행정활동을 실현할 것을 지향하고 있다. 즉 필요없는 정책을 할 필요는 없고, 가령 필요하더라도 실제 구체적인 정책수단이 유효한지, 대체적 수단이 없는지를 검토하여 최적의 정책 실현수단을 구축하는 것은 실로 행정개혁의 요청이라고 할 수 있다. 따라서 정책평가법 및 기본방침에 있어서의 평가기준은 합리성을 가지는 것이라고 이해된다. 원래 공공정책이 자원의 유한성 아래에서 국가에 의한 사회로의 개입이라는 성질을 가지고 있기 때문에 “행정법의 정책화라고 하는 현상에 착안하여, 그것을 담보하는 것이 정책평가법이다”³¹⁾고 하는 학설은 정당하다고 할 수 있다.

특히 법의 평가기준은 기본방침의 공평성의 기준과 트레이드오프(trade-off)의 관계를 가질 수 있기 때문에 유의해야 한다. 그 우열관계는 개별구체적인 정책마다 다를지도 모른다.

(2) 정책목적을 명확하게 할 필요성

위의 내용과 관련하여, 학설상 정책목적(여기서 정책목적은 정책평가법상의 “정책목표”라고 이해하여도 상관없다)의 모호성·정치성이 종종 지적되고 있다. 즉 종래부터 공공정책을 기획입안할 때에 다수 행위자가 관련되어 있으며, 이들

31) 中川義朗, 「行政法の「政策化」と行政の効率性の原則について—ドイツにおける行政法改革論議を参考にして—」, 川上宏二郎先生古稀記念論文集刊行委員会編, 川上宏二郎先生古稀記念論文集 情報社会の公法学, 信山社, 2002, 78頁.

의 컨센서스를 얻지 않고서는 정책이 성립되지 않는다. 따라서 이들의 컨센서스 획득을 위해 타협된 결과로서 정책목적이 모호해지는 경우가 있다.³²⁾ 목적이 불명확한 경우에는 정책목표의 실효성은 기대할 수 없다. 이는 다음 두 가지의 설례를 통해 한층 분명해질 것이다.

① 설례 1 : 급부행정³³⁾ – 비례원칙에 의한 정책평가의 가능성 –

일본에서 급부행정이란 “국민의 생존을 배려하기 위해 역무나 재화를 제공하는 활동”³⁴⁾이라고 정의할 수 있다. 이 경우 행정으로부터 사인에게 제공되는 역무 혹은 재화는 급부목적을 실현하기에 과잉 또는 과소한 것이어서는 안 된다. 급부활동은 국가에 의한 사회로의 개입이기 때문에 필요최소한이어야 한다. 만일 정책목적에 비해 과잉·과소한 역무·재화가 급부된다면 이러한 개입은 효율적이거나 실효적이 아닌 것으로서 비판될 수 있지만, 이러한 평가는 목적이 명확하고, 이를 기초로 이러한 목적과의 관계에서 최적의 수단을 선택할 있어야만 비로소 가능해 진다. 따라서 입법자는 법률상 미리 목적을 명확하게 규율하도록 요구된다. 즉, 급부행정에 의한 공급서비스는 유한하며,³⁵⁾ 비례원칙을 적용함으로써 정책목적을 최적으로 실현하는 수단을 발견할 필요가 있다.

② 설례 2 : 조세특별조치

조세특별조치란 예를 들면, “담세력 그 밖의 점에서 같은 상황에 있음에도 불구하고, 일정한 정책목적의 실현을 위해, 특정한 요건에 해당하는 경우에, 세부담을 경감하거나 가중하는 것을 내용으로 하는 조치라고 정의되어,³⁶⁾ 실무상 조세를 정책목적에 이용하고 있다. 원래 조세를 정책목적에 이용할 수 있는지 아

32) 窪田好男, 政策評価論, 足立幸男·森脇俊雅編著, 公共政策学, ミネルヴァ書房, 2003, 175頁 이하, 184頁.

33) 급부행정에 관한 이하의 서술은 村上武則編著, 基本行政法〔第三版〕, 有信堂, 2006, 26頁 (村上武則執筆); 同, ゲルグ・ハベルカテ「給付国家の法問題」の紹介, 広島法学8卷2・3号 156頁 이하, 宇賀克也, 行政法概説 I 【第2版】, 有斐閣, 2006, 48頁에 의한다.

34) 村上編著·前掲注(33) 6頁(村上執筆).

35) 村上武則, 会計検査院と給付行政, 阪大法学 48卷2号 367頁.

36) 金子宏, 租税法 第十二版, 弘文堂, 2007, 78頁.

단지 그 자체는 이론적 문제이지만, 일본의 학설은 이를 허용한다. 유력설은 세수획득을 기획하는 재정세와 정책목적실현을 의도하는 규제세를 구별하여, 오늘날의 조세는 두 가지의 성질을 모두 가진다고 한다.³⁷⁾

그렇다면 조세를 정책실현에 도입하더라도, 그것은 조세인 이상 정책실현수단으로서만 인식되는 것은 아니다. 어디까지나 세수획득도 필요하기 때문에 정책실현수단으로서 불투명하다. 즉 조세라고 하는 형식을 사용하고 있는 이상, 세수획득기능만이 인식되고, 그 이상의 사회경제에 대한 정책적 영향·효과가 일견 불투명하게 된다고 할 수 있다. 따라서 예를 들면, 첫째로, 정책목적으로 조세를 투입할 때에는 당해 조세가 정책세제인 점, 그리고 그 실현하고자 하는 정책목적도 법률상 분명하게 해야 할 것이다. 둘째로 조세를 정책목적으로 감면하는 경우 또는 조세를 정책목적으로 과중하는 경우, 구체적으로 환경세를 오염자부담원칙에 근거하여 과세하는 경우, 과세의 근거가 불명확하게 될 가능성이 있기 때문에, 정책 목적을 법률상 명확히 해 두어야 한다. 이는 특정한 정책에 관련되는 목적이 정책평가자 및 정책의 상대방인 사인에게 명확하여야 한다는 것을 의미한다.³⁸⁾ 따라서 정책평가작업의 실효성은 정책목적의 명확화와 관련된다.

3. 평가방법

이하에서는 실무에서의 몇 가지 사례를 들어서, 각각의 평가방식의 구체적 개요를 제시한다.

(1) 사업평가 — 국토교통성의 “로지컬 프레임워크” 평가 —

사업평가는 사전평가이지만, 여기서 “정책영향평가”라고 불리는 국토교통성의 정책평가³⁹⁾를 기초로 해서 아래에 소개한다. 정책영향평가(사전평가)란 “새

37) 木村弘之亮, 租税法総則, 成文堂, 1998, 72-73頁.

38) 同旨, 武藤博己, 政策評価の手法開発, 松下圭一他編, 岩波講座 自治体の構想3 政策, 岩波書店, 2002, 99-100頁.

39) 이하의 개요에 대해서는 국토교통성 홈페이지(<http://www.mlit.go.jp/hyouka/>) 및 渋谷

로운 시책의 기획입안 등에 있어서 현상과 과제가 무엇인지 분명하게 하여, 국토교통성의 목표를 실현하기 위해 해당 시책이 진실로 필요한 것인지, 기대되는 효과가 큰 것인지 등의 관점에서 평가하는 방법”이다.

① 필요성의 평가

어떤 정책이 필요한지 아닌지를 논증할 때에, 적극적인 필요성의 평가가 필요하다고 한다. 우선 ①목표와 현상의 괴리를 분석하고, ②현상이 목표를 달성하지 않고 있는 원인을 분석하고 나서, ③그러한 괴리를 메우기 위한 현상개선이 필요하다는 점을 제시함으로써 정책과제가 명확해지고, ④위의 정책과제를 실현하기 위한 구체적인 수단·방법의 구축이 가능해진다고 한다. 아마 ②의 단계에 작업이 이르게 되면 필요성의 논증은 실질적으로는 없을 것이라고 할 수 있을 것이다. ③및 ④는 성질상 유효성·효율성의 평가도 참작한 이후에 판단할 필요가 있을 것이다.

② 유효성의 평가

유효성의 평가에 있어서는 목표실현을 위해 당해 정책이 어떻게 기여하는가라고 하는 인과연쇄를 밝힐 것이 요구된다고 한다.

③ 효율성의 평가

가능하다면 복수의 정책선택지를 비교검토하고 나서, 당해 정책을 실시함으로써 얻어질 것으로 기대되는 효과가 큰 것을 선택할 필요가 있다고 한다. 이때 비용편익분석이 사용된다.

④ 로지컬 프레임워크의 특징

로지컬 프레임워크는 그 “로지컬”이라고 하는 명칭과는 반대로 정량적 평가에만 평가방법의 지위를 인정하는 것은 아니다. 정량적 평가의 불완전성을 인식하고 정성적 평가의 의의를 충분히 인정하고 있다. 정책영향평가는 “정책의 의도와 기대되는 효과를 사전에 명확하게 하여, 기획입안의 과정을 국민 모두에게

和久, 「国土交通省における政策評価の展開」, 日本評価研究1卷2号 79頁 이하, 85頁에 근거하였다.

밝힘”으로써 국민의 합의를 획득할 것이 기대되고 있다. 그리고 국민의 합의를 얻기 위해서는 평가에 논리성이 인식되어야 한다. 그래서 정성적 평가라고 하더라도 여기에 논리가 인식된다면 평가방법으로서의 합리성을 가지는 것으로 여겨진다. 원래 공공정책의 기획입안에 항상 논리적 사고가 포함되어야 한다는 것 자체를 환영해야 하는 것이며, 그 방법은 정량적 평가가 완결무결하지 않는 현상에서, 때때로 발생하는 엄격성·객관성의 부족이라는 정성적 평가의 결점을 보충하고, 동시에 설명책임의 실현도 가능하게 하는 우수한 것이라고 할 수 있다. 다만 로지컬 프레임워크는 대체안을 반드시 비교검토할 수 있도록 해 주는 것이 아니라거나, 인과관계에 대해 선입견에 따른 평가를 하기 쉽게 되는 등의 결점이 인식되고 있다.⁴⁰⁾

(2) 업적평가

① 사례 1 - 재무성 -

재무성의 2006년도 정책평가실시계획의 개요 중에서, 특히 사업평가(재무성에 있어서는 실적평가라고 불린다)에 대한 개요는 다음과 같다.⁴¹⁾ 사업평가는, 재무성의 모든 행정분야에 걸쳐서 몇 가지의 목표를 세우고, 그것이 달성되는지를 평가하고, 이에 관한 정보제공을 하는 것에 주안이 있다. 예를 들면 “적정하고 공평한 과세의 실현”이라고 하는 정책목표가 있고, 이에 관해 ①지표 등에 비춘 목표의 달성도, ②목표를 달성하기 위한 사무운영의 프로세스(시책·활동의 수단이나 추진방법)가 적절·유효하고 효율적인가, ③결과의 분석(특히 목표를 달성하지 못한 경우, 반성점의 파악)이 정확하게 이루어졌는가, ④해당 정책 자체의 개선이나 정책평가시스템의 운용의 개선에 대해 유익한 제언이 있었는 가라는 기준으로 평가하는 것으로 하고 있다. 또한 구체적인 시책 등은 2006년도 실적평가의 실시계획에서 규정되어 있다.

그리고 2006년도 정책평가서에 있어서의 대응부분을 보자면, 예를 들면, 「가.

40) 山谷·前掲注(5) 97-98頁.

41) <http://www.mof.go.jp/jouhou/hyouka/honsyou/18nendo/jisshikeikaku/kansurukeika ku.htm> 참조.

중소기업관계세제·동족회사의 유보금과세제도에 대해 적용대상에서 중소기업(자본금 등이 1억엔이하의 회사)을 제외한다」라고 구체적인 세제개혁의 항목이 개조식으로 열거되고 있다.⁴²⁾

위 설례를 보자면, 첫째로 정책목표가 정성적이다. 그러나 세제개혁의 공준으로서 공평·중립·간소가 있기 때문에 세제개혁입법의 경우는 성질상 어쩔 수 없다. 이런 경우는 정성적 평가가 허용된다. 둘째로, 앞서 든 평가기준을 실시한 시책 등에 적용하는 작업이 평가서에서 명확하게 드러나지 않는다. 너무 상세한 평가서는 국민이 알기 어려울지 모르지만, 설명책임을 철저하게 한다고 하는 관점에서 보자면 불충분하다.

② 설례 2 - 후생노동성 -

2005년도 실적평가서에 있어서 “개발도상국의 건전한 노사관계의 구축에 공헌하는 인재를 육성하는 것”이라는 목표가 있고, 이를 위한 수단으로 아시아 기업의 중간간부를 일본기업에서 연수시키는 것을 보조하는 것이 있다. 이에 대해 필요성, 유효성, 효율성의 관점에서 평가하여 목표를 달성하고 있다고 평가하고 있다. 그러나, 목표달성의 지표로서 외국인을 받아들이는 숫자가 설정되어 있다.⁴³⁾

본래, 이러한 지표는 이른바 “성과”(outcome)가 설정되어야 하는 것이다. 종래는 공공정책에 의해 어떤 정도의 서비스가 공급되었는가라고 하는 서비스의 양, 즉 산출물(output)의 다소를 기준으로 평가되는 경향이 있었지만, 정책평가법에 의한 평가에서는 제공된 서비스를 통해 실제로 문제가 해소된 정도를 제시하는 성과(outcome)가 지표로서 설정되어야 한다고 한다. 이를 위 설례에 적용하면, 인재를 받아들여 연수를 실시하더라도 실제로 인재가 육성되었는지는 분명하지 않다. 그러나 달리 적당한 지표도 발견하기 어렵다는 점이 문제를 곤란하게 한다. 따라서 성과(outcome)지표가 바람직하지만, 설정할 수 없는 경우에는 산출물(output) 지표로 대신하는 사례도 많다.⁴⁴⁾

42) <http://www.mof.go.jp/jouhou/hyouka/honsyou/18nendo/hyoukasho/s2.pdf> 참조.

43) <http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyoku/05jisseki/10-2-1.html> 참조.

또, 정책의 목표치를 정량적으로 설정할 때에도 당해 정책의 유효성을 논증하기 위해 목표치를 의식적으로 낮게 설정하거나 당해 정책의 수단이 유효하다는 것을 논증할 수 있는 경우에는 한층의 예산획득을 위해, 목표치를 의식적으로 높게 설정하는 경우도 있을 수 있다. 따라서, 정책목적·정책목표치의 설정에는 위 설레에 보여지는 점에서 자의성이 개재할 가능성이 있다는 것에 주의할 필요가 있다.

다만, 정책목표를 의식적으로 높게 설정하는 것이 항상 불합리하다는 것은 아니다. 국토교통성에서는 미리 정책목표를 높게 설정해서 직원을 고무하고, 높은 목표를 실현하는 인센티브 부여를 의도하는 경우가 있다. 그러나 어떤 의도로 그러한 목표설정이 있었는지는 분명하지 않을 가능성이 있다.

(3) 종합평가

2005년도~2007년도 문부과학성정책평가기본계획에 「2010년까지 올림픽에서 메달 획득률 3.5%를 실현한다」는 정책목표가 있다. 그래서 문부과학성이 이를 위해 하고 있는 시책들이 목표실현에 과연 기여하는 것인지를 평가할 때에 종합평가방식이 선택되었다.⁴⁵⁾

그 때, 이론평가 및 영향평가라고 하는 방법이 선택되었다. 전자는 “시책의 논리적인 구조(프로그램 이론·논리 모델)를 명확히 하여, 그 질이나 내용을 평가하는 방법”으로 “일반적으로는 투입(input)→산출물(output)→성과(outcome)라고 하는 정책의 흐름에 대해서 예상되는 가정의 연쇄(이론·논리)의 인과관계가 타당한가라고 하는 관점에서 논리적으로 평가한다”고 하고, 후자는 “정책의 실시가 소기의 효과를 실제로 거두었는지 판단하고자 하는 평가방법”으로 “이 방법은 정책이 외부요인을 제외하고 실제로 얼마만큼 결과를 만들어내었는지 측정하기 위해, 정책과 결과 사이의 인과관계를 실증적으로 검증”하고, 「인과관

44) 최근의 실적평가의 동향에 대하여는 林和喜, 実績評価の現状と有効性検査, 会計検査研究 29号, 185頁 이하 참조.

45) http://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/06032711.htm 참조.

계의 검증에 있어서는 예를 들면, 정책을 실시한 집단과 비교집단을 설정하여 데이터를 비교하거나 정책실시의 사전과 사후에서 지표를 비교하는 다양한 방법을 사용하여 정책의 사회에 대한 직접적 영향·공헌도를 측정할 수 있도록 한다”고 한다.

그러한 방법을 사용하여 평가함으로써, 시책·사업의 체계화, 시책의 결과에 대한 공헌도, 외부요인의 식별, 평가자료의 적절한 수집·취사선택이 가능하게 되었다고 한다. 다만, 평가에 정량성이 결여되었거나, 이론평가에는 로지컬 프레임워크와 같은 결점이 있을지도 모른다.

이상과 같이, 평가방법 전체에 대해 객관적이며 엄격한 평가를 가능하게 하는 방법을 개발하도록 노력해야 할 것이다.

4. 평가결과의 공표 - 설명책임과 그 주변

정책평가법에서는 평가결과를 공표하도록 하고 있다. 공표하도록 하는 것은 행정개혁의 이념에 있어서의 설명책임과 연결되고 있다. 시민이 정책평가를 볼 수 있게 한다면, 행정운영의 투명성은 증가하고, 전문가의 관점에서 한층 고도한 심사도 가능해진다. 이는 정책담당자로 하여금 합리적인 정책을 기획입안하도록 규율한다. 또한 여기서 설명책임이라고 하는 것은 공공정책의 기획입안에 대해 당해 정책의 내용과 관련되는 합리성도 포함하는 설명책임을 의미한다. 즉, 설명책임은 종래는 행정활동이 법령을 준수하여 이루어졌는지, 지출행위는 회계법규에 적합한 것인지 등에 관한 절차적·형식적 측면의 설명책임이었지만, 이것으로는 현실적으로 행정통제를 하기에는 부족하고, 점차 정책의 내용에 실질적 측면의 설명책임도 요구하게 되었다.⁴⁶⁾

그리고 위를 긍정한다고 하더라도 설명책임에는 문제가 있다. 우선 첫째로 ‘설명책임의 딜레마’⁴⁷⁾라고 하는 현상으로, 행정조직 중에 정책평가를 담당하는

46) 山谷清志, 行政の評価と統制, 福田耕治他編, 行政の新展開, 法律文化社, 2002, 152-153頁, 163頁.

47) 山谷·前掲注(9) 209頁 이하.

인원이 한정되어 있고, 정책평가작업에 그다지 많은 노력을 기울일 수 없고, 평가작업이 너무 부담이 되어 통상의 업무에 지장이 생길 우려도 있다. 이를 위해서는 평가담당자의 증원이나 평가에 숙련된 직원을 증기시키는 연수를 한층 철저하게 할 필요가 있을 것이다. 둘째로, 평가서를 인터넷 등에 공개하더라도 그 내용이 불충분하고, 국민에게 행정활동의 실질을 충분히 설명할 수 없는 것이 될지도 모른다. 위의 내용은 실제로 평가서의 작성법으로서 문제시되고 있으며, 행정기관의 정책필요성을 시종 홍보하는 내용도 보인다고 한다. 각 행정기관에 획일적인 평가작업을 하도록 하는 것은 타당하지는 않지만, 충무성에 의한 각 행정기관의 정책평가에 대한 평가에 있어서 그 점에 관한 지적이 이루어져야 할 지도 모르겠다.

IV. 회계검사원

1. 회계검사원의 역할

회계검사원에 대해 헌법 제90조는 “국가의 수입지출의 결산은, 전부 매년 회계검사원이 이를 검사”한다고 규정하고 있고, 즉 회계검사원은 일회계연도의 국가 세입세출의 실적을 드러내는 확정적 계수서인 결산을 검사하는 권한을 가지고 있다. 요컨대 회계검사원은 국가의 일년간의 수입지출이 회계법규에 적합한지 검사하는 것을 그 역할로 하고 있다. 그리고 회계검사원은 그 활동에 대해 “내각으로부터” 독립되어 있다는 것은 일반적으로 승인되고 있지만,⁴⁸⁾ 국회로부터의 독립성에 대해서는 논의가 있다. 다만, 본고에서는 회계검사원은 국회로부터도 독립되어 있다는 것을 전제로 한다.⁴⁹⁾

48) 예를 들면, 芦部信喜·高橋和之補訂, 「憲法 第四版」, 岩波書店, 2007, 347頁; 辻村みよ子, 「憲法 第2版」, 日本評論社, 2004, 539頁.

49) <http://www.jbaudit.go.jp/jbaudit/position/position.html> 참조.

2. 정책평가주체로서의 가능성과 한계

회계감사원은 원래 국가의 지출행위가 회계법규에 적합한지 판단하는 역할을 담당한다. 그러나 행정개혁회의최종보고는 “평가는 정부 내의 평가와 더불어, 외부에서도 내려질 것이 중요하다. 국회에 있어서의 그 기능은 당연히 기대되지만, 회계감사원의 역할에 대한 기대도 크다. 이러한 견지에서 국가의 수입·지출의 검사, 회계경리의 적정화라고 하는 관점에서 수행되어 온 회계감사원의 기능은 향후, 국가의 시책이나 사무·사업의 효과, 효율성, 합리성이라고 하는 관점에서의 평가도 중시해 갈 필요가 있다. 이를 위해 회계감사원 기능의 충실·강화를 도모해야 한다.”고 한다. 회계감사원법 제36조에 “회계감사원은 검사의 결과 법령, 제도 또는 행정에 관해 개선이 필요한 사항이 있다고 인정할 때에는 주무관청 그 밖에 책임자에게 의견을 표시하거나 개선조치를 요구할 수 있다”고 하는 규정이 있고,⁵⁰⁾ 1997년 개정에 의한 동법 제20조 제3항이 “회계감사원은 적확성, 합규성, 경제성, 효율성 및 유효성의 관점 그 밖에 회계감사상 필요한 관점에서 검사를 하는 것으로 한다”라고 하고 있다.⁵¹⁾ 특히 제20조 제3항의 “경제성, 효율성” 및 “유효성”의 관점에서 지출행위 중에 문제를 인식하는 경우, 회계감사원은 지출의 전제가 되는 정책자체의 필요성의 결여를 지적하거나(원래 여기서 “유효성”이란 “사업이 소기의 목적을 달성하여 효과를 거두고 있는지에 대한 검사”⁵²⁾라고 하기 때문에, 유효하지 않은 정책은 필요없다거나 개선해야 한다고 판단할 수 있다) 혹은 당해 정책목적을 실현하는 수단을 다시 선택하도록 하는 것도 생각해 볼 수 있다.

그러나 이상과 같은 법률에 근거를 가진 회계감사원의 권한의 행사는 억제적, 소극적이었다. 회계감사원은 “내각이 설정한 정책·사업의 목표나 우선순위에 대해서는 검사대상으로 하지 않는 것”이 “불문률”이라고 여겨졌다.⁵³⁾ 그러나

50) 村上·前掲注(33) 45頁(佐藤英世執筆).

51) 村上·前掲注(33) 109頁(村上武則執筆).

52) 新藤·前掲注(2) 226—227頁.

53) 新藤·前掲注(2) 229頁.

원래 회계감사원의 활동은 독립성을 그 특징으로 하고 있고, 정책의 목적까지 평가대상으로 하는 것은 회계감사원이 정치·행정의 영역에 개입하는 것을 의미하여, 그러한 점에서 주저할지도 모른다. 그러나 앞서 설명한 행정의 외부통제⁵⁴⁾로서의 회계감사원의 독립된 지위, 평가통로의 다원성의 요청, 회계감사원법 제20조 제3항, 국회에 의한 특정사항과 관련된 검사요청에 대한 보고가능성(회계감사원법 제30조, 국회법 제105조)이 있기 때문에, 회계감사원은 현재로서는 유효성에 관한 검사도 하고 있어서,⁵⁵⁾ 불문률도 깨어질 것이다.⁵⁶⁾

V. 규제영향분석(RIA) - 공공정책·입법평가의 전개 -

1. RIA의 개요

(1) RIA의 의의

최근 일본에서는 경제구조개혁의 일환으로 규제완화정책이 강력하게 추진되고 있는데, 그 중에서 정부는 “규제개혁·민간개방추진3개년계획”을 2004년 3월 19일에 각의결정했다. 위 계획에 있어서 “규제영향분석(RIA) 등의 규제개혁방법의 도입·충실”이 제창되고 있다. 규제영향분석이란 “Regulatory Impact Analysis”의 번역어이고, 대개 “규제를 도입하거나 수정할 때에, 규제를 실시함으로써 상정되는 비용이나 편익과 같은 영향을 객관적으로 분석하고, 공포함으로써 규제제정과정에서 있어서의 객관성과 투명성을 향상시키는 것을 목적으로 하는 방법”이라고 정의되고 있다. 즉, 본고와 관련하여 다시 말하면, 법률상 규제를 배치·수정할 때에 사전에 그 영향을 분석하고, 배치의 당부를 결정하기 위한 수단이다. 이로써 규제를 도입할 때 객관성이나 투명성을 높이는 것이지

54) 村上武則, 「我が国の会計検査院の法的諸問題」, 広島法学 10卷3号, 228頁, 237頁.

55) 会計検査院 홈페이지 (<http://www.jbaudit.go.jp/jbaudit/move/trans.html>) 참조.

56) 会計検査院에 정책평가의 역할을 적극적으로 승인하는 문헌으로서, 村上武則, 会計検査院と公共性, 広島法学14卷4号, 255頁 이하, 259-260頁 참조.

만, 이에 함께 규제의 도입으로부터 일정 기간이 경과한 후에 당해 규제가 그 시점에서 사회경제정세에 비추어 역시 최적인지를 판단하는 재료로서도 유효하다고 여겨진다. 또한 RIA는 종래 전혀 행해지지 않았던 것은 아니며,⁵⁷⁾ 2007년(평성 19년) 10월 1일 이후 정식 제도화 된 것이다.

(2) RIA에 관한 일본정부의 인식

이하에서는 “규제개혁·민간개방추진3개년계획”에 있어서의 RIA에 관한 서술을 소개하고, 일본정부가 RIA를 금후의 정책평가·규제개혁정책에 있어서 어떻게 설정하고, 그 보급을 위해 무엇을 하는지를 알기 위해 몇가지를 인식하고자 한다.

1) 「기준」에 의한 규제 심사

규제의 필요성·합리성 등을 신속하고 객관적으로 논의·판단하기 위해, 규제개혁·민간개방추진회의는 규제의 개정기준을 조속하게 책정하여 이에 근거해서 기존의 규제를 개정하도록 추진한다.

그 기준은 “중앙성청등개혁기본법”(1998년법률제103호) 제44조 제1항 및 “규제개혁추진3개년계획”(재개정)에서 규제개정의 시점으로서 열거되고 있는 사항을 참고로 하면서, 진입·퇴출, 업무내용, 경쟁조건이라고 하는 관점에서 설정하고, 개별분야마다의 기준이 아니라 횡단적인 것으로 한다. 아울러 그 기준은 최저기준으로서가 아니라 오히려 표준으로서 예를 들면, 그 기준을 상회하는 규제에 대해서는 그 필요성·타당성을 보다 엄격하게 검증한다는 식으로 사용하는 것으로 한다.

그때, 규제의 신설심사(※)를 하는 것으로 되어 있는 각 행정기관의 대신관방 등, 내각법제국, 총무성행정관리국, 재무성주계국도 계속적으로 엄격하게 심사하고, 규제개혁·민간개방추진회의의 요구에 따라 정보제공 등 필요한 협력을 하는 것으로 한다.

57) http://www.mlit.go.jp/seisakutokatsu/hyouka/seisakutokatsu_hyouka_fr_000006.html.

※ 규제의 신설심사

규제를 신설함에 있어서는 원칙적으로 당해 규제를 일정기간 경과후에 폐지를 포함하여 개정하는 것으로 한다. 법률로 새로운 제도를 창설해서 규제를 신설하는 것에 대해서는 각 행정기관은 그 취지·목적 등에 비추어 적당하지 않은 것을 제외하고, 당해 법률에 일정기간 경과후 당해 규제를 검토한다는 취지의 조항(이하 “검토조항”이라 한다)을 넣도록 한다. 또한 이 검토의 결과, 그 제도·운용을 유지하는 것으로 한다면, 그 필요성, 근거 등을 명확히 한다. 각 행정기관은 규제의 신설에 대해, 이를 필요최소한으로 한다는 기본적인 방침하에, 대신관방 등 종합조정기능을 가지는 부국에서 심사를 하는 것으로 한다. 이를 위해 RIA가 시행적으로 실시되기까지 각 행정기관은 규제를 신설함에 있어, 규제의 필요성, 기대되는 효과, 예상되는 국민의 부담 등의 비용 등을 검토하고, 그 검토결과를 검토조항이 있는 법률 및 검토조항에 근거한 검토의 결과와 함께, 매년 정기국회 종료후 신속히 국민에게 알기 쉽게 공표한다.

또, 내각법제국, 총무성행정관리국 및 재무성주계국은 규제의 신설에 대해 각각의 소관사무에 근거하여 엄격하게 심사한다.

또한 총무성행정관리국 및 재무성주계국은 규제의 신설억제 등의 관점에서 각 행정기관의 규제설정 또는 개폐에 관한 의견제출절차에 필요에 따라 의견을 제시하는 것으로 한다.

2) 규제개혁·규제제도의 평가 등과 국민에 대한 정보제공 등

(가) 규제비용 및 효과의 분석

각 행정기관은 소관하는 행정분야에서의 국민의 부담 등의 규제비용 및 효과를 분석·과약하고, 현행 규제제도의 재검토에 이바지한다.

(나) 정책평가 등의 실시 등

규제제도 등을 평가함에 있어서는, 각 행정기관에서 적극적으로 정책평가를 실시하고, 더불어 총무성의 정책평가기능 및 행정평가·감시기능을 적극적으로 활용한다.

(3) 규제에 관련되는 절차의 개정

① RIA도입의 추진 【2004년도 이후 순차실시】

RIA의 수법은 규제도입시에 있어서의 객관성이나 투명성을 높일 뿐만 아니라, 앞서 살핀 바와 같이 기존규제를 검토하는 도구로서도 유효하기 때문에, 모든 규제의 신설·개정시에 사용되어야 할 것이고, 이하와 같이 그 도입을 추진한다.

가. RIA에 대해서는 각 행정기관에서 2004년도부터 시행적으로 실시하는 것으로 하고, 평가방법이 개발된 시점에서 “행정기관의 정책평가에 관한 법률”(行政機關が行う政策の評価に関する法律)의 범위안에서 의무화하도록 한다.

나. RIA가 객관성을 가질 수 있도록 하기 위해서는 가능한 한 정량적이고 상세한 분석이 필요하지만, 그 분석수법이 확립되어 있지 않는 현시점에서는 일률적으로 정량적이고 상세한 분석을 의무화하는 것은 행정비용을 증대시킬 뿐이기 때문에 실익이 없다.

따라서, 당분간은 RIA에 대해서는 외국의 예를 참고하면서 분석항목만을 제시하고, 내용면에 대해서는 서서히 충실한 것이 될 수 있도록 하는 것이 적당하다. 또 정기적인 심사를 실시할 수 있도록 하기 위해 심사의 시기나 규제를 심사하는 조건 등을 포함시키는 것이 적당하다.

항목례로서는 아래의 항목이 있을 것이다.

- (가) 규제의 내용(규제의 목적·필요성 등을 포함)
- (나) 규제의 비용분석(규제실시에 따른 행정비용, 준수비용, 사회비용의 추계)
- (다) 규제의 편익분석(규제실시에 따른 산업계나 국민에 대한 편익, 사회적 편익의 추계)
- (라) 상정할 수 있는 대체수단과의 비교형량
- (마) 규제를 재검토하는 조건
- (바) 심사를 하는 시기

2. RIA의 시행상황

이미 언급한 바와 같이, RIA는 일본에서는 시행적 단계에 있고, 향후 운영이 주목되는 바이다. 본고에서는 일본에서 현재 시행되고 있는 RIA를 이하에서 소개하고, 금후의 논의에 기초로 한다. 또 시행적이라고는 하더라도, 실제로 RIA의 프레임워크를 사용하여 정책을 개폐한 예도 있다.

(1) 설례 1 – 재무성 –

담배사업법 제24조에서 미성년자의 흡연방지라고 하는 관점에서 점포에 병설하고 있지 않은 담배자동판매기에 대해 점포병설을 판매기의 설치허가조건으로 한다는 정책이 2년전 채용되었다.⁵⁸⁾ 그때, 재무성은 RIA의 절차에 따라 세 가지의 정책선택지(선택지① 미성년자흡연방지의 관점에서 조기에 시정해야 할 대상자를 특정하여, 해당자에 대해 순차적으로 자동판매기를 점포에 병설하는 조건을 부여한다, 선택지② 문서를 통한 지도를 실시함으로써 판매기의 점포병설을 촉구한다, 선택지③ 조기에 시정해야 할 대상자를 특정하지 않고, 순차적으로 자동판매기를 점포에 병설하는 조건을 부여한다)를 각각 기대되는 효과와 예상되는 부담을 비교검토하여 결국 선택지①을 채용했다.

(2) 설례 2 – 후생노동성 –

고용대책법 제28조에서, 외국인노동자의 고용관리를 개선하기 위해, 현행법상 임의로 되어 있는 외국인고용상황보고의 내용을 확충하고, 의무화한다고 하는 방향으로의 개정이 검토되고 있다.⁵⁹⁾ 후생노동성은 RIA의 수법에 따라, 두 가지의 정책선택지(선택지① 외국인고용상황보고의 의무화, 선택지② 현상유지(외국인고용상황보고를 의무화하지 않는다))를 각각 예상되는 효과와 상정되는 부담을 비교검토하여, 결국 선택지①을 채용하여 법개정작업의 절차를 진행하고 있다.

58) <http://www.mof.go.jp/jouhou/hyouka/honsyou/16nendo/hyoukasho/jigyouhyouka-excel.pdf> 참조.

59) <http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/ria/10.html> 참조.

(3) 설례의 검토

RIA의 도입으로 이미 언급한 효과를 기대할 수 있다는 점은 수긍할 수 있지만, 문제점도 있기 때문에 간단히 지적해 두고자 한다. 우선, 위 설례에 관한 평가서를 보자면, 첫째로 효과와 부담이 정성적인 것에 그치고 있고, 둘째로 후생노동성의 평가서에서는 「...선택지 1에 의해 얻어지는 편익이 비용을 상회하고 있고, 외국인노동자의 고용관리의 개선 등이라고 하는 정책목적을 달성하는데 있어 가장 적절한 수단이라고 하는 결론에 이르렀다」고 기술되어 있고, 정량화되어 있지 않음에도 불구하고, 편익과 비용을 비교하고 있다. 재무성의 결과서는 「...선택지1(본건 조치)이 적절하고 효과적이라고 생각된다」고 한다. 물론, RIA의 전부를 정량적으로 평가할 수는 없겠지만, 이러한 평가의 실재를 직시하자면, RIA는 정량적 평가를 반드시 요구하지 않는 점에서 객관성·엄격성을 결하고 있다. 그러나 복수의 정책선택지를 비교검토의 대상으로 하여, 평가과정을 국민에게 밝힘으로써 공공정책의 기획·입안을 합리화한다고 하는 정책평가본래의 목적에 이바지할 여지를 가지고 있을 것이다.

VI. 결 어

이상에서 본고에서는 일본의 공공정책·입법평가의 현상과 과제에 대해 개관·검토하였는데, 결론에 갈음하여 본고의 내용을 정리한다.

첫째로, 일본의 입법평가는 정책평가법을 기본으로 하여 이루어지고 있고, 이는 행정개혁에 대한 요청에서 제정된 것이다.

둘째로, 일본의 입법실무가 중앙행정기관에 의해 법률안의 대부분이 기획·입안되고 있는 점, 법률에 관하여 개선되어야 할 문제점은 법률의 운용을 하는 행정기관이 가장 잘 인식할 수 있다는 점 등을 직시한다면, 일본의 입법평가는 행정기관에 의한 자기평가의 영역을 벗어나지 않는다. 그러나 평가작업을 할 때에는 학식경험자 등도 참가함으로써 제3자에 의한 평가도 실시할 수 있게 되고,

그 점에서 객관성은 또한 담보될 수 있다.

셋째로, 평가주체의 다원성을 요청하여 향후 회계검사원도 정책평가의 주체가 되는 것도 바람직하다. 회계검사원은 내각으로부터 독립되어 있다는 점에 비추어 보아도 그러해야 할 것이다.

넷째로, 평가에 있어서는 객관성을 담보하기 위해 가능한 한 정량적인 방법으로 하고, 구체적인 수치를 목표로 설정하는 것도 바람직하다. 그러나 데이터가 부족하거나, 성질상 정량적 평가가 불가능한 것에 대해서는 정성적 평가가 바람직하다. 또 로지컬 프레임워크나 이론평가라고 하는 논리적 사고에 기초한 평가 방법도 도입되어 있어, 이도 평가의 객관성을 높일 것이다. 다만, 향후 지속적인 연구·개발작업으로 평가방법을 한층 고도화시킬 필요가 있다.

다섯째로, 정책평가의 의의를 인정하더라도, 너무 과도한 평가사무의 부담을 가한다면, 평가자의 본래 업무수행을 방해할 우려도 있고, 이것이 설명책임의 딜레마라고 불리는 현상을 발생시킨다.

여섯째로, RIA는 시행(施行) 단계이기는 하지만, 그 나름의 성과를 거두고 있다.