



일본의 규제개혁에 있어서 사전평가제도의 도입에 관한 고찰

I. 서언

이명박정부에 들어서 최대의 관심사는 경제성장이고 경제성장을 위한 규제개혁 내지는 규제완화가 중요한 화두로 자리매김하고 있다. 물론 규제에 대한 논의는 이명박정부 들어서 새로운 논의는 아니다. 규제개혁은 1980년대 초에 경제가 침체의 늪에서 헤어나지 못하자 전두환정부가 과거와 같은 운영방식으로 경제를 회생시키기 어렵다고 보고 민간의 창의력과 활력을 진작하기 위해 정부규제의 완화를 단행하며 시작되었다. 이러한 규제개혁체계는 6공화국에 들어와 좀 더 실질적인 체계를 갖추고, 1988년 대통령 직속으로 민간 「행정개혁위원회」를 설치하였다. 이후 1990년 경제활성화 종합대책을 발표하고 이 일환으로 국무총리를 위원장으로 하는 「행정개혁위원회」를 설치하여 기업활동에 제약이 가하는 각종규제의 완화를 목표로 하였다.

1990년대 이후 규제개혁의 중요성은 더욱 부각되어 김영삼정부는 대통령자문기관으로 「행

정쇄신위원회」를 설치한데 이어, 경제기획원에 「경제행정규제완화위원회」를 산업자원부에 「기업활동규제심의위원회」를 설치하여 운영하며 행정규제완화를 위한 노력을 지속하였다. 이러한 규제개혁을 위한 노력은 이후 「규제개혁추진위원회」를 설치하는 등 정부차원에서 적극적으로 추진해 온 것과는 대조적으로 기업은 경제침체의 원인을 과다한 규제에 돌렸다.

차제에 이명박정부의 출발과 함께 공약사항으로 달구어진 경제성장 6% 달성을 위한 각개의 노력의 일환 중 기업의 활성화 방안으로서 규제개혁은 재삼 중요한 의미를 갖는 것은 사실이다. 하지만 실제 규제개혁 내지 규제완화에 있어서 이를 통한 실제적 성과는 예측하기 어려울 뿐만 아니라 치루어야 할 사회적 비용도 진단해야 할 필요가 있다.

이러한 점에서 이번 일본에서의 규제에 대한 사전평가제도의 도입은 우리에게 있어서 시사하는 바가 크다. 따라서 2007년 10월 1일부터 시행된 일본의 행정기관이 행하는 정책평가에 관한

법령상의 사전평가제도를 살펴보고 우리의 규제개혁에 있어서 갖는 의미를 모색하여보고자 한다.

II. 일본의 정책평가제도상의 사전평가제도

일본의 정책평가제도는 중앙성청등의 개혁의 일환으로 ① 국민에 대한 행정의 설명책임의 철저, ② 국민본위의 효율적인 질 높은 행정의 실현, ③ 국민적 시점에서 성과중시의 행정의 전환을 목적으로 하여 도입되었다. 이에 따라 일본의 행정기관이 행하는 정책평가에 관한 법률(이하 '정책평가법'이라 한다)은 2001년 법률 제86호로 제정되어 2002년 4월에 시행되었다. 따라서 각 부성은 각각의 소장사무에 대하여 적시에 스스로 평가하고 그 결과를 정책에 적절하게 반영하여야 한다.

정책평가법은 평가의 실시시기에 따라 사전평가와 사후평가로 구분하고 있다. 정책평가법에 의하면 사전평가는 정책을 결정하기 전에 행하는 정책평가라고 정의하고 있다(법 제5조 제2항). 동법 제9조에서는 각 행정기관이 사전평가를 행하여야 하는 것으로 ① 국민생활 또는 사회경제에 상당정도의 영향을 미치는 사항과 당해 정책이 그 실현을 목표치를 발휘하기까지는 다액의 비용을 요하는 것이 예상되는 사항, ② 사전평가에 필요한 정책효과의 파악의 수법 그 타 사전평가의 방법이 개발되어 있는 사항의 2가지 요건을 정하고 있다(법 제9조). 이러한 요건을

충족하면 사전평가가 의무화 되는 구체적인 평가대상 분야에 대하여는 시행령에서 규정하고 있다.

정책평가법은 시행당시에 있어서 각 행정기관이 사전평가를 행하여 할 사항으로 일정이상의 비용 등을 요하는 연구개발, 공공사업 및 정부개발원조의 3분야를 정하고 있었다. 이에 대하여 동법 시행령은 ① 사업비 10억엔 이상의 개개의 연구개발, ② 사업비 10억엔 이상의 개개의 공공사업, ③ 공여한도액이 10억엔 이상의 프로젝트형의 무상자금협력사업 및 공여한도액이 150억엔 이상의 유상자금 협력사업이라고 구체적으로 정하고 있다.

하지만, 정책평가법 시행시에는 규제의 평가내용이나 구체적인 진행방법이 확립되지 않아 규제의 사전평가는 의무화되지는 않았다. 이러한 기존의 사전평가제도에 이번 개정으로 규제의 사전평가제도가 추가되기에 이른 것이다.

III. 규제의 사전평가제도의 도입경위

일본에 있어서 규제의 사전평가에 대하여는 정책평가제도의 시행과 동시에 단계적인 도입을 추진해 왔다. 이러한 추진에는 그 이전부터 두 개의 커다란 움직임이 있었다. 첫째는 규제개혁·규제완화이다. 현재까지의 국민부담의 완화, 민간활력의 조장, 시장약세스의 개선, 신규사업의 확대, 내외가격차의 축소 등의 관점에서 진행되어 왔다. 둘째는 2003년의 중앙성청 등 개



혁과 동시에 출발한 정책평가제도의 하에서 규제평가의 중요성의 인식이다.

정책평가법의 시행시에는 규제에 대한 사전평가제도가 도입되지는 않았으나 규제에 대한 사전평가를 의무지우는 구조를 적극적으로 진행하여 왔다. 정책평가에 관한 기본방침(2003년 12월 16일 각의결정)에서는 규제에 대하여는 규제개혁의 추진에 관한 수차례의 각의결정의 취지에 맞추어 정책평가에 필요한 정보, 데이터의 수집을 통해 적극적으로 실시를 향해 매진했다.

총무성에서는 이러한 각의결정에 따라 2003년 9월에 규제에 관한 「정책평가의 수법에 관한 연구회」를 개최하여 제외국의 Regulatory Impact Analysis(RIA란 규제의 개혁이나 수정에 있어서 상정되는 비용이나 편익과 영향을 객관적으로 분석하여 공표하는 것에 의하여 규제에 대한 제정과정에서 객관성과 투명성의 향상을 목표로 하는 것이다)의 제도와 실시례를 파악·분석하여 일본의 규제의 정책평가를 행함에 있어 고려해야 할 사항으로 정리하였다.

각 부성은 2004년부터 규제의 신설·개정시에 RIA를 시행적으로 실시하는 것에 의해 동년 10월부터(규제영향분석의 시행적 실시에 관한 실시요령)(2004년 8월 13일 내각부, 2006년 3월 31일 개정)에 기한 시행이 개시되었다.

그리고 「규제개혁·민간개방의 추진에 관한 제2차 답신」(2005년 12월 21일 내각부 규제개혁·민간개방추진회의)에 있어서 RIA의 본격도입을 향한 환경이 정비되었다는 인식을 하기에

이르고, 규제에 대한 사전평가를 의무지우기 위한 필요한 조치를 2006년도에 강구한다는 답신이 행하여졌다. 그 후 「행정개혁의 중요방침」(2005년 12월 2일 각의결정) 및 「규제개혁·민간개방추진3개년 계획」에 있어서도 2006년도에 「정책평가법의 구조하에서 규제에 대한 사전평가를 의무지우기 위한 필요한 조치를 강구한다」는 것으로 되었다.

그리하여 2007년 3월 시행령의 일부개정과 기본방침의 일부변경이 각의결정 되어 2007년 10월부터 규제의 사전평가제도가 실시되기에 이르렀다.

IV. 시행령 개정에 따른 규제의 사전평가제도의 내용

시행령의 일부개정에 의하여 새로운 사전평가가 의무화 된 것은 법률 또는 정령의 제정·폐기에 의해 규제를 신설하거나 폐지, 또는 규제의 내용을 변경하는 것을 목적으로 하는 정책이다. 즉, 시행령 제3조에서 제6호를 신설하여 법률 또는 법률의 위임에 의하여 정령의 제정 또는 폐기에 의해, 규제(국민의 권리를 제한하거나 또는 이것에 의무를 과하는 작용(조세, 재판절차, 보조금의 신청절차 그 타의 총무성에서 정하는 것에 관계된 작용을 제외한다)을 말한다. 이하 이호에서는 같다)를 신설, 혹은 폐지, 또는 규제의 내용의 변경(제출해야 할 서류의 종류, 기재사항 또는 양식의 경미한 변경 그 밖에 국민생활 또는

사회경제에 상당정도의 영향을 미치는 것이 예상되는 것으로서 총무성령에서 정하는 변경을 제외한다)을 하는 것을 목적으로 하는 정책"을 추가하였다.

본호의 신설규정과 관련하여 유의할 점은 크게 다음의 두 가지이다.

우선, 하나는 규제에 대한 사전평가의 대상은 법률 및 정령에서 정하는 것에 한정된다. 규제를 설치하기 위하여는 법률의 근거가 필요하며, 위임을 받은 경우에는 정령, 성령에 의하여 정하는 것도 가능하다. 또한 법률에서 정하는 규제내용의 상세를 법률, 정령, 성령, 고시에서 규정하는 것도 가능하다.

규제에 대한 질의 향상, 국민에 대한 설명책임의 관점에서는 이러한 모든 것을 대상으로 하는 것도 바람직하지만, 일방 제도도입의 초기에 그 대상을 확대하는 것에 대하여는 신중하게 고려되어야 할 점이 있다고 생각되어, 각 부서의 의견에 따라 법률, 정령으로 한정하였다. 그러나 성령, 고시사항에 있어서도 국민의 입장에서는 중요한 사항이나 영향을 받는 사항도 존재하기에 기본방침의 일부변경에 의해 적극적이며 자주적인 구조로의 추진에 노력하는 것으로 정하고 있다. 따라서 멀지 않아 성령이나 고시를 포함하여 규제에 대한 사전평가제도가 행하여지리라 본다.

다음으로 규제의 의미에 대하여는 문언적으로는 “국민의 권리를 제한 또는 이것에 의무를 과하는 작용”이라고 표현함으로써 의무화 된 대상이 아님에도 불구하고 포함할 우려가 있기에 총

무성령에서 제외사항을 정하는 것으로 하였다. 이는 규제에는 해당하지만 총무성령에서 제외할 수 있다라는 의미로, 국민의 권리를 제한하고, 또는 이것에 의무를 과하는 작용에 해당하지만, 의무지우는 대상으로 하지 않는 것으로 확정하여 즉, 총무성령에서 제외하는 것으로 하여 제외한 후의 것을 본호에 의한 사전평가의 의무대상으로 하여 규제라 칭한다는 점이다.

V. 사전평가제도에 따른 시행규칙의 정비

시행령에 있어서 사전평가의 대상으로 하지 않는 사항(1)시행령 제3조 제6호의 총무성령에서 정하는 사항, 2) 시행령 제3조 제6호의 총무성령에서 정하는 변경)을 총무성령으로 정하는 것으로 하고 있다. 이에 따라 총무성은 2007년 8월 24일 정책평가법시행규칙(2007년 총무성령 제95호). 이하 ‘시행규칙’이라 한다.)를 제정했다.

우선, 1)시행령 제3조 제6호의 총무성령에서 정하는 사항으로는 시행규칙 제1조에서 “행정기관이 행하는 정책의 평가에 관한 법률시행령(이하 령이라 한다) 제3조 제6호의 총무성령에서 정하는 것은 다음 사항으로 한다”고 정하고 있다.

- ① 국세 또는 지방세의 부과 또는 징수
- ② 일정의 요건에 해당하는 자가 법령에 의해 직접 피보험자, 가입자등이 되는 보험, 연금, 공제, 기금 등에서 당해자가 그 급부 또



는 이에 유사한 것을 받는 보험료, 부금 그 밖에 이와 유사한 것의 부과 또는 징수

- ③ 재판절차 및 이에 부수된 절차
- ④ 상반하는 이해를 갖는 자의 이해의 조정을 목적으로 하여 법령의 규정에 기하도록 된 재정 그 밖의 처분(그 쌍방을 수신인으로 하는 것에 한한다)에 관한 절차
- ⑤ 심사청구, 이의신청 그 밖의 불복신청에 대한 행정청의 재결, 결정 그 밖의 처분에 관한 절차
- ⑥ 청문 또는 변명의 기회의 부여절차 그 밖의 의견진술을 위한 절차
- ⑦ 범죄의 수사 또는 소년사건의 조사
- ⑧ 국세 혹은 지방세의 범칙사건, 금융상품거래의 범칙사건 또는 사적독점금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률에 기한 범칙사건의 조사
- ⑨ 재판의 집행
- ⑩ 보조금등 혹은 간접보조금등(보조금등에 관한 예산집행의 적정화에 관한 법률 제2조 제1항에 규정한 보조금등 혹은 동조 제4항에 규정한 간접보조금등 중 국민에 대하여 교부된 것을 말한다)의 교부의 신청절차 또는 정부 혹은 지방공공단체가 그 책무에 대하여 보증계약을 하는 법인에 대한 교부 혹은 출자의 신청절차
- ⑪ 자위대법 제76조의 규정에 근거한 방위출근 및 동법 제77조의 2의 규정에 근거한 방어를 위한 시설을 구축하는 조치

다음으로, 2) 시행령 제3조 제6호의 총무성령에서 정하는 변경은 시행규칙 제2조에서 령 제3조 제6호의 총무성령에서 정하는 변경은 다음 각호의 행위를 해야 할 서면의 종류, 기재사항, 혹은 양식 또는 제1호 혹은 제2호의 행위를 해야 할 전자적 기록(전자적 방식, 전기적 방식 그 타인의 지각에 의하여는 인식하는 것이 불가능한 방식으로 작성된 기록이어서 전자계산기에 의해 정보처리의 사용에 제공된 것을 말한다)의 종류, 기록사항 혹은 양식 혹은 제3호 혹은 제4호의 행위를 해야 할 전자적 기록의 기록사항의 경미한 변경으로 한다.

- ① 보존, 보관, 관리, 설치 또는 상비하는 것
- ② 작성, 기재, 기록 또는 조제하는 것
- ③ 게시, 제시, 열람 혹은 열람에 제공 또는 등사하는 것
- ④ 교부 혹은 제출 또는 제공하는 것

VI. 규제의 사전평가제도에 수반한 조치

우선, 시행령과 함께 기본방침의 수정이다. 즉, 시행령에 의해 사전평가의 실시가 의무화 된 규제이외의 성령이나 고시에 대하여도 적극적으로 사전평가를 위하여 노력해야 할 것으로 함으로써 기본방침의 일부변경을 행하였다는 점이다. 또한 향후 원활하고 효율적인 평가의 실시를 위하여 규제의 사전평가의 실시에 관한 가이드라인(이하 '가이드라인'이라 한다)을 작성하는 것으로 하고 있다. 이에 따라 작성된 가이

드라인에 대하여, 이하에서는 사전평가와 관련된 가이드라인의 중요사항에 한하여 살펴보고자 한다.

시행령 제3조 제6호에서 규정하고 있는 사전평가의 대상으로 되는 정책은 규제의 신설 또는 폐지를 목적으로 하는 정책이다. 가이드라인에서는 규제에 대한 해석을 행하고 있는바, 규제를 국민의 권리를 제한하거나, 또는 이것에 의무를 과하는 작용이라고 규정하고 있어서, 이에 해당하지 않는 ① 국민에 대한 작용이 아닌 규정(예컨대, 국의 행정기관, 지방공공단체, 독립행정법인, 또는 공무원, 국립대학법인이 설치하는 학교의 학생이나 생도, 교정·유치시설에 수용·유치되어 있는 자, 외국인·외국법인등에만 적용되는 규정 등), ② 권리를 제한하거나, 또는 이것에 의무를 과하는 작용이 아닌 규정(예컨대, 형벌의 내용을 정하는 규정, 위반에 대한 조치를 정하지 않은 노력의무규정 등)이나 ③ 그 작용의 성질이 규제의 사전평가를 행하는 것이 적당하지 않는 규정(예컨대, 사회통념에 비추어 행정목적에 의한 것이 아닌 것이 명확한 규정(행정서비스 제공의 대가로서 징수되는 수수료 등의 규정 등))에 대한 구체적인 예를 들어 설명하고 있다. 즉 ①, ②, ③에 대하여는 규제의 사전평가의 대상에서 제외하고 있다.

다음으로 평가의 단위와 관련하여 가이드라인은 규제의 내용이 상위법령과 하위법령에 걸쳐서 규정되어 있는 경우에는 적절한 평가의 단위를 설정하여 사전평가를 행하는 것으로 하고 있

다. 이 때 각각의 법령수준 마다 평가서와 그 요지를 작성하느냐 또는 일괄하여 작성하느냐는 각 행정기관이 판단하는 것으로 하고 있다. 단, 일괄평가의 시점 이후에 하위법령의 내용에 실질적으로 변경이 생기는 등, 평가를 행할 필요가 있는 경우에는 다시 당해하위법령에 대하여 평가를 실시하는 것으로 하고 있다. 또한 관련하는 규제의 내용이 동일법령의 복수의 조항에 걸쳐 있는 경우 등에 있어서도 적절한 단위로 평가를 행하는 것으로 정하고 있다.

또한, 가이드라인은 분석 및 평가의 내용과 관련하여서는 비용편익분석, 비용효과분석, 비용분석 및 대체안과의 비교에 관한 사항을 포함하고 있다.

비용편익분석은 시책등의 실시에 의하여 발생하는 비용과 편익(금전으로 환산되는 것)에 대하여 분석을 행하는 것으로 하고 있다. 따라서 비용편익분석을 행함에 있어서는 금전환산을 합리적으로 하는 것이 제1의 조건이 된다. 비용효과분석은 비용 및 효과(정량화 된 편익)의 파악이 충분하고 합리적으로 행하여진 경우에는 비용효과분석을 행하는 것이 가능한 것으로 정하고 있다. 다만, 일반적으로 시책 등의 효과의 정량적 파악이 필요가 없는 경우(예컨대, 명확하게 편익이 비용보다 큰 경우)에는 비용을 중심으로 분석하는 것으로 정하고 있다. 아울러 대체안과의 비교검토를 행하는 것을 중요한 사항으로 정하고 있다. 결정하고자 하는 규제안이 대체안에 비하여 우수하다는 것에 대한 설명책임을 과하



는 것으로 정하고 있다.

그리고 가이드라인은 규제의 신설 또는 개폐가 법률에 의한 경우에는 평가서등의 공표는 늦어도 법률안의 각의 결정까지 하도록 정하고 있다. 정령이하의 하위법령에 의하는 경우에는 늦어도 행정절차법에 기하여 의견공모절차까지(의견공모절차의 적용제외의 것에 대하여는 각의 결정 또는 제정까지) 공표하는 것으로 정하고 있다.

VII. 맺음말에 대신하여

일본의 규제에 대한 사전평가제도는 3년간의 시행을 거쳐, 2007년 10월 1일부터 정책평가법령 상에서 본격적으로 실시되었다. 규제에 대한 사전평가의 목적은 국민에 대한 설명책임을 부과하고, 규제의 신설 또는 개폐에 당면하여서는 그 영향에 대하여 가능한 한 사전에 정량적으로 금전가치화 함으로써 사후적인 검증가능성을 제고하는 것이다.

물론 이러한 정량적인 평가가 곤란한 경우에는 가능한 한 구체적이며 객관적인 설명을 행하

도록 하고 있다. 이를 위하여 일본에서는 정책평가법 시행령에 규제의 사전평가를 신설하고 동 시행규칙과 기본방침 및 가이드라인 등의 정비를 단행하였다.

이러한 일본의 규제에 대한 사전평가제도는 규제개혁을 단행하고 있는 우리에게 있어서도 시사하는 바가 크다 할 것이다. 경제발전을 위한 규제개혁을 단행함에 있어서 규제의 사전평가제도는 사전에 규제개혁에 따른 영향을 평가함으로써 사후에 발생하게 될 사회적 비용을 예측한다는 점에서도 중요한 의미를 갖는다.

정책, 입법, 계획 등에 있어서 그 수행에 따른 실제적 책임을 추궁하기 어려운 현 시스템하에서 이들에 대한 사전평가는 그나마 발생할 수 있는 사회적 비용을 예측하고 이를 견제하는 시스템으로 작용한다는 측면에서 규제에 대한 사전적 평가도 궤를 같이한다 할 것이다.

장 교 식

(건국대학교 교수, 일본 주재 외국법제조사위원)