

## 일본의 증거 기반 정책 수립(EBPM)의 제도화

### Institutionalization of Evidence-Based Policy Making(EBPM) in Japan: Process and Characteristics

하동현(Ha, Dong Hyun)\*

#### ABSTRACT

This study analyzes the institutionalization process of Evidence-Based Policy Making (EBPM) in Japan. Since the early 2000s, the Japanese government has gradually implemented EBPM through mechanisms such as policy evaluation systems, quantitative indicators, and administrative project reviews. This study explores the background of EBPM adoption, specific implementation cases, and the outcomes and limitations observed during this process. By examining Japan's experience, the study aims to derive implications for the development of EBPM in South Korea and discuss the essence and directions for improving effective policy evaluation.

Key words: EBPM, Policy evaluation Evidence-Based, Administrative review, Logic model

## I. 들어가며

다수의 국가들이 정책평가 제도를 도입하여 국정 운영을 과학적이고 체계적이며 효율적으로 관리하고자 한다. 하지만 시간이 경과하면서 정책목표 초기에 의도했던 효과를 충분히 달성했는지, 그 분석 결과가 정책 과정에서 개선과 학습으로 이어지고 있는지, 이에 대한 의문이 제기되고 있다. 기존의 정책평가 제도가 관행적으로 시행되거나 정책목표와 괴리된 채 형식적 절차로 전락하는 현상도 빈번하게 관찰된다. 평가제도가 타당하게 설계되었음에도 온전하게 작동하는데 필요한 보완적 제도들이 미비되거나 비효율적으로 운영되면서 정책평가의 본질적인 목적이 훼손되기도 한다. 이러한 맥락에서 정책목표에 부합되는 효과를 어떻게 정확히 측정할 수 있는가? 적합한 측정 수단은 무엇인가? 그리고 획득된 결과를 기반으로 어떻게 더 나은 정책으로 연계될 수 있는가? 이러한 질문은 정책효과의 측정과 학

\* 전북대학교 행정학과 부교수, 정책학박사

습의 내재화라는 정책평가의 핵심적인 본질을 품고 있다.

일본은 정책효과를 정확하게 측정하고 적합한 분석 도구를 탐색하는 과정에서 ‘증거 기반 정책 수립(Evidence-Based Policy Making, 이하 EBPM)’을 도입하였다. 2000년대 초반부터 일본 정부는 정책평가, 정량지표(KPI) 그리고 행정사업 리뷰와 같은 다양한 평가제도를 시행해 왔다. 하지만 실제로 정책 과정에서 이러한 제도가 효과적으로 활용되고 있는지를 반성하게 되었고, EBPM은 이를 개선하기 위한 수단으로 채택되었다. EBPM은 기존의 정책평가와 행정사업 리뷰를 체계적으로 수행하는 하나의 관점이자 추진 동력으로 기능하고 있다.

본 연구는 일본 정부의 EBPM 도입과 제도화 과정을 체계적으로 분석하여 그 특징을 탐색하고자 한다. EBPM 도입의 배경, 구체적 실행 사례, 그리고 이 과정에서 나타난 성과와 한계점을 심층적으로 고찰함으로써, 일본의 경험이 우리나라의 EBPM 적용 과정에 주는 함의를 도출하고자 한다.

## Ⅱ. 이론적 배경

### 1. EBPM의 등장과 개념

#### 1) EBPM의 의미와 확장과정

Evidence-Based의 개념은 Evidence-Based Medicine(이하, EBM)에서 유래되었다고 일컬어진다(Baron 2018). EBM은 의료행위를 할 때 과학적 근거를 이용하는 의료계의 사고방식이다(正木·津谷, 2006; 岩崎, 2010; 青柳, 2018). Guyatt(1991)가 의학 분야에서 EBM이라는 용어를 처음 사용하였고 Sackett 등(1996)이 새롭게 정의하면서 확산되었다. EBM은 증거만으로 치료 방법을 정하는 것이 아니라, 의사의 기술과 경험, 환자의 가치와 선호도 등을 종합적으로 판단한다. 따라서 Evidence Informed Decision Making이 EBM의 성격을 본질적으로 표현하고 있다고 볼 수 있다(小林, 2020:34).

이처럼 정책의 인과 효과에 주목하는 EBPM은 EBM 이외의 요소들이 추가되어 있다. 예를 들어 공공정책의 유효성을 검토하는 프로그램 평가는 여러 측면으로 구성된다. 정책 배경을 평가하는 수요평가, 정책의 논리적 타당성을 살피는 이론평가, 정책 실시 단계에서 문제의 조기 발견과 해결을 모색하는 프로세스 평가, 정책 성과의 인과관계를 평가하는 인팩트(영향) 평가, 정책의 비용 대비 효과를 검증하는 효율성 평가가 그것이다(Rossi et al., 2018). EBPM과 관련된 또 다른 흐름은 경제학의 신뢰성 혁명(Credibility Revolution) 혹은 개발경제학의 현장 실험(field experiment)이다(高野, 2020:69-71). 경제학의 분석 결과가 인

과추론의 틀 속에서 해석되면서 신뢰성이 향상되었고, 인과관계를 특정하는 실증적인 분석 방법이 발전되었다. 인과관계의 중요성이 높아지면서 개발경제학에서는 무작위 실험(RCT: Randomized Controlled Trial)를 실제로 실시하는 현장 실험들이 시도되었고 관련 방법론이 개발되었다. 이러한 학문의 동향들이 EBPM을 체계화하는 데 기여하였다. 즉 EBPM은 EBM이나 정책평가, 경제학의 실증연구 방법론이 발전하면서 정책분야에서 두드러지게 되었다고 볼 수 있다.

## 2) EBPM의 다양한 개념적 정의

EBPM이 구체화되면서 학술적 정의가 시도되었다. 주요 개념들을 살펴보면, Sackett 등(1996)은 “정책개발과 실행을 위한 의사결정에서 가장 우수한 증거를 양심적이고 명시적이며 신중하게 사용하는 것”이며, Nutley 등(2007)은 “EBPM은 공공정책과 프로그램에 대한 의사결정을 알리고자 최상으로 이용할 수 있는 증거를 체계적으로 사용하는 것이다. 경험적 연구 결과와 실무자의 전문성, 이해관계자의 의견을 통합하는 것”이라 하였다. Head(2010)는 “EBPM은 문제를 파악하고 해결책을 만들며, 정책 효과를 평가하기 위하여 엄격한 연구, 체계적 검토 및 신뢰할 수 있는 데이터 소스에서 얻은 확실한 증거 사용을 강조한다.”고 제시했다. OECD(2015)에서도 “신중하게 수집하고 객관적으로 분석한 증거로 정책을 개발하고 실행하는 접근 방식이다. 전문가의 지식, 이해관계자의 가치와 체계적인 연구 결과를 통합하는 것이 필요하다.”고 하였다.

일본에서는 아직 EBPM이 공식적으로는 정의되고 있지 않다(稻田, 2022:5). 내각관방 행정개혁추진본부의 EBPM추진위원회가 제시한 자료가 인용되는 상황이다(小池·落, 2020:10). ‘증거에 기반한 정책 입안(証據に基づく政策立案)’이란 효과적인 행정 수단에 기반한 증거를 토대로 정책을 기획하려는 노력이다(内閣官房行政改革推進本部事務局, 2018:1). 증거들을 수집하고 활용하기 전에는 정책 목적과 실현 수단을 명확히 검토한다. 증거는 ‘현황을 파악하는 것’과 ‘정책 효과를 파악하는 것’이 있다. 정책 현황을 확인하여 정책 목적이 효과적이고 효율적으로 실현되고 있는가를 판단하는데 증거가 활용된다. EBPM의 개념에는 경험적 증거, 효과의 평가, 투명성과 책임성, 이해관계자들 간의 검토, 증거에 따른 피드백 등이 포함된다고 할 수 있다.

## 2. EBPM과 정책 과정 간의 연계

### 1) EBPM의 단계별 활동

EBPM은 광의적 범위와 협의적 범위로 분류할 수 있다(小林, 2020:37~38). 어느 부분을

강조할 것인가인 초점의 차이라고 할 수 있는데, 인식의 범위나 현실적 선택에 따라 구분할 수 있다. 첫째 사회문제를 분석한다. 데이터를 기반으로 어떤 것이 사회적 과제가 되는지를 검토한다. 둘째 개선해야 할 아웃컴(효과)을 설정한다. 객관적으로 측정하는 지표를 선정한다. 셋째 로직 모델을 작성하고 효과적인 수단을 살펴본다. 로직 모델을 활용하여 아웃컴을 향상하는 데 도움이 되는 정책수단을 검토한다. 넷째 증거(evidence)를 수집한다. 정책별로 개선되는 증거가 있는지를 조사한다. 다섯째 효과를 검증할 필요성과 가능성의 정도를 판단한다. 여섯째 효과를 검증한다. 검증하는 방법을 찾고 실제 효과를 측정한다.

요컨대 지금까지 일본형 EBPM은 세 번째 단계에 머물러 있다고 평가된다(小林, 2018). 광의적 EBPM으로 볼 수 있다. 실제 효과를 검증하는 6단계까지가 EBPM의 본래 내용으로 협의적 EBPM으로 분류한다. 협의적 EBPM이 제도화하려는 ‘증거에 기반한 정책 입안’의 실질적인 목표라고 할 수 있다.

〈표 1〉 분석 활동별 EBPM의 범주

범위	단계	내용	비고
광의의 EBPM	1. 사회문제를 분석한다	사회에서 어떠한 것이 과제가 되고 있는지, 데이터나 분석을 기반으로 검토한다	현재의 일본형 EBPM
	2. 개선해야만 하는 효과(아웃컴)을 설정한다	가능한 객관적으로 측정할 수 있는 아웃컴 지표를 설정한다	
	3. 로직 모델을 작성하고 효과적인 수단을 검토한다	로직 모델을 활용하여 아웃컴을 개선하는데 도움되는 정책수단을 검토한다.	
협의의 EBPM	4. 증거(evidence)를 참고한다	정책에 따라 아웃컴을 개선하는 증거가 있는지를 살펴본다	실시의 가부를 판단
	5. 효과 검증의 필요성, 가능성을 검토한다	효과 검증(증거만들기)의 필요성과 가능성을 검토한다	실시의 가부를 판단
	6. 효과를 검증한다	효과 검증의 방법을 검토하고 실제 효과를 검증한다	효과검증 후 실시 여부를 판단

출처: 小林(2020:38)

## 2) 정책 과정별 EBPM의 도입과 의미

EBPM은 과연 정책 과정과는 어떻게 관련되는가? 정책 과정 단계별로 살펴보자(大竹·内山·小林, 2022:8~15).

정책의제 단계에서 EBPM이 도입될 경우, 증거를 통해 해당 정책이 실현될 수 있다. 새로운 증거가 기존의 쟁점보다 중요한 사회적 과제로 등장할 수 있기 때문이다. 정책수립 단계에서는 어떠한 정책효과(outcome)가 산출될 수 있을지가 논의된다. 이러한 효과를 생성하는 데 기여하는 정책 수단들이 목록화된다. 효과적인 정책이 채택되기 위해서는 유효한

선택지들이 포괄적으로 검토된다. 이때 EBPM의 논리구조인 로직 모델이 활용되는데, EBPM이 영향력을 발휘한다고 볼 수 있다. 고려되는 정책 수단이 효과가 있는지, 선행 증거들을 수집하고 질적 수준이나 타당성을 평가한다. ‘증거의 질적 수준’이란 증거가 정책의 인과관계를 나타내는 개연성의 수준이다. 인과관계의 설명력에 따라 증거의 수준(질)은 다르게 수용된다. ‘증거의 타당성’이란 기존 증거가 사회문제의 해법으로 작용할 수 있는가의 여부이다. 국내외에서 효과적인 처방으로 인정된 정책들이 현실 문제에 대입될 때 유사한 결과치를 가져올 수 있는가? 적용된다고 평가되는 수단들이 타당성 높은 증거라고 볼 수 있다. 수준 높은 증거들이 입수되었다면 이를 토대로 로직 모델을 작성한다. 하지만 질과 타당성이 낮은 상황이라면, 증명되지 않은 가설적인 정책을 수립하는 것이다. 정책결정 단계에서는 증거의 질적 수준에 따라 정책이 결정된다. 증거가 부족하다면 정책을 실시할 리스크의 상황적 근거를 살피면서 정책을 결정할 수 있다. 한편 정책수립 주체가 하고 싶은 정책은 증거와 상관없이 추진할 수도 있다. 정책실시 단계에서 정해진 정책들은 증거 수준과는 별개로 실행된다. 실시 과정에서는 정책효과를 분석하는 데이터를 체계적으로 수집해야 한다. 정책평가 단계에서는 실행된 정책을 평가한다. 검증을 미리 준비했다면 질이 높은 증거를 획득할 수 있다. 이 경우 정책평가의 질이 높아지고 효과적인 수정이 이루어질 수 있다.

EBPM의 관점이 반영되면서 기존의 정책 수립과 달라질 수 있는 점은 크게 두 가지이다 (大竹·内山·小林, 2022:169). 첫째 정책 수립에서 증거를 수집하고 음미하는 과정, 둘째 사전에 효과 검증을 준비하는 과정이다. 현재의 정책평가는 KPI의 달성도나 지표의 모니터링이 중심이 되고 있다. 정책의 투입과 산출, 효과 간의 인과적인 추론이 이루어지지 않는다. 소기의 목표가 달성되어도 그것이 해당 정책에서 연유했는지, 그 외 요인인지가 판별 불가능하다. 따라서 정책평가에 인과 추론 요소를 포함시키는 것이 중요하다. 사후에는 인과 효과를 찾기가 어렵다. 결과적으로 EBPM적 정책평가가 이루어지기 위해서는 현 상황에서 할 수 있는 부분은 어디까지인지, 사전에 증거를 어떻게 확보해 나갈 것인지 등을 파악해야 한다.

〈표 2〉 정책평가와 EBPM의 비교

	정책평가	EBPM
실시근거	정책평가법	-통계개혁 최종마무리 -경제재정운영과 개혁기본방침2017 (핵심방침)
목적	-효과적이고 효율적인 행정 추진 -국민에 대한 철저한 설명책임	-한정된 자원의 유효한 활용 -국민에 신뢰받는 행정 실시
정의	행정기관이 소관 정책에 대해 적시에 정책효과를 파악하고 이를 기초로 필요성, 효율성, 유효성의 관점, 그 외 해당 정책의 특성에 맞는 관점에서 스스로의 평가와 함께 평가 결과를 해당 정책에 적절하게 반영시키는 것(정책평가법 제3조)	없음

주체	행정기관	모든 정책관계자
대상	내부 관리사무를 제외한 모든 정책, 시책, 사업	행정기관의 모든 활동
방식	-정책분석 -프로그램평가	-표준적인 방식은 없음 -로직 모델의 활용

출처: 杉谷(2021a:90)

### 3) EBPM 활용을 둘러싼 시각: 정책 과정 대 거버넌스

정책 과정에서 EBPM을 활용하고 구축하는데 무엇이 중요한지는, 연구자에 따라 관점이 상이할 수 있다. 크게 두 가지 차원에서 설명해 보자(杉谷, 2022:77~90).

첫 번째 ‘정책 과정론적 접근’이다. 영국 스티어링대 교수 폴 케어니(Paul Cairney)는 정책 과정에서 증거활용에 초점을 둔 “정책 과정론적 접근”을 제안하였다. 그의 저서 ‘The Politics of Evidence-Based Policy Making’(2016)에서 EBPM과 공공정책학 간의 융합을 제시하였다. 먼저 정책 환경과 정책 과정의 복잡성을 살피면서 정책 결정이 이루어지는 맥락을 고려해야 하며, 정책 과정 단계별로 증거를 전략적이고 타이밍에 맞게 활용해야 한다는 것이다. 예를 들어, 1950년대부터 담배가 건강에 해롭다는 연구 결과가 있었지만, 사회적 인식이 확산되고 담배회사의 정치적 영향력이 축소되기까지는 오랜 시간이 걸렸다. 또한 정책 과정에는 합리성과 비합리성이 혼재되어 있는데, 정책결정자와 효과적인 협력 관계를 구축하여 자신의 증거를 정책으로 전환시킬 수 있는 역량이 필요하다. 따라서 정책 과정에 관여하는 정책결정자, 연구자, 시민사회 등의 역할을 분석하고 이들 간의 상호작용이 증거 활용의 성공 여부를 좌우한다는 것이다. 증거는 증거의 위계(Hierarchy of Evidence)에 기반하여 객관적 데이터를 중시한다. 하지만 증거는 여러 정보 중 하나이며, 증거의 효용을 과대 평가해서는 안된다. 오히려 정책 과정별로 증거를 활용하는 방안을 모색하고 협력하는 전략을 마련해야 한다. EBPM이 성공하기 위해서는 증거를 단순하게 제공하는 것이 아니라 정책 환경과 맥락을 이해하고 증거를 전략적으로 활용해야 한다는 점을 강조한다.

두 번째 ‘거버넌스론적 접근’이다. 런던정경대학(LSE)의 보건정책 전문가 저스틴 파크허스트(Justin Parkhurst)는 증거의 사회적 정당성과 활용 과정에 주목하였다. 그의 저서 ‘The Politics of Evidence: From Evidence-Based Policy to the Good Governance of Evidence’(2017)에서 투명성, 숙의성, 적합성을 중시한 거버넌스 체계의 구축을 주장했다. 정책효과를 증명하는 도구로서의 증거가 아니라 사회적 정당성을 확보하고 정책 과정의 거버넌스를 개선하는데 중점을 두었다. 첫째 특정 증거가 정책으로 실행되기 위해서는 단순히 과학적 엄밀성을 갖춘 근거만이 아니라, 정책목표와 사회적 맥락에 부합하는 사회적 정당성(Legitimacy)을 갖춘 근거가 필요하다. 증거가 활용되는 과정에서는 두 가지의 편향이 발생할 수 있다. 기술적 편향(Technical Bias)은 의도적으로 증거를 왜곡하거나 필요한 결과를

연구 위해 연구 설계를 조작하는 경우이다. 이슈 편향(Issue Bias)은 특정 문제만을 강조하며 다른 문제는 간과되는 경우이다. 따라서 증거기반 정책을 수립하는 과정에서 지역 특성과 정책목표를 고려한 적합한(appropriateness) 증거의 선택이 필요하다. 또한 국민의 참여와 숙의(deliberation)를 통해 민주적 정당성을 확보하는 체계가 구축되어야 한다. 그는 EBPM이 성공하기 위해서는 증거 생성과 활용을 관리할 수 있는 체계적인 거버넌스 시스템이 필요하다고 본다. 민주주의와 증거 활용이 결합되면서 민주적 의사결정 과정에서 증거가 어떤 방식으로 논의되고 활용될 수 있는지, 국민의 다양한 의견을 반영하고 증거 활용 과정의 투명성을 확보하는 것이 중요하다고 제시한다.

살펴보았듯이, 두 연구자의 가장 큰 차이는 근거 활용 과정에서의 초점과 해결 방안의 방향성에서 나타난다. 케어니는 정책 과정에서 연구자와 정책결정자의 역할에 주목하며, 연구자는 근거를 전략적으로 제공하고 정책결정자는 맥락적으로 활용해야 한다고 본다. 이를 위해 연구자가 정책 과정에 직접적으로 개입하고 그들의 역할을 확대하는 방향에서 개선될 수 있다고 본다. 반면 파크허스트는 근거 활용 과정을 체계화하고 편향 문제를 해결하는 것은 거버넌스의 제도적 체계화로 가능하다고 주장한다. 정책 과정에 민주적 참여와 숙의를 강화하며, 근거 활용의 투명성을 높이는 방향에서 정착될 수 있다고 제시한다.

반면 두 연구자는 정책 결정에서 증거의 역할을 확대해야 한다는 주장을 공유하고 있다. “증거가 있으면 자동으로 정책이 개선된다”는 리니어 모델(linear model)을 비판하며 정책 형성의 맥락과 사회적 복잡성을 이해하려 하였다. 증거를 단순한 과학적 사실로 간주하지 않고 맥락에 맞는 전략적 활용을 중시하였다. 정책 과정은 단순하지 않으며 다양한 형태의 근거를 인정하고 수용해야 하며, 증거 활용 또한 투명하고 정당하게 이루어져야 한다고 강조하였다. 이들은 EBPM이 정착하는 데 서로 다른 방향에서 접근하고 있지만, 실제로는 상호 보완적인 측면이 있다고 할 수 있다.

### 3. EBPM의 분석구조와 검증방법

#### 1) 분석구조: Logic 모델의 작성

로직 모델은 현황과 과제를 파악하고 정책 실시로 그 문제가 해결되기까지의 논리적 흐름을 제시한 구조이다. 즉 프로그램의 목적을 분명히 하고 정책효과의 논리성을 점검하는 방법으로 EBPM을 구축하는 수단이다. 프로그램의 효과를 어떻게 거둘 수 있는가? 프로그램의 이론과 가정을 도식화하여 5단계로 구분한다. 구체적으로는 행정자원의 인풋(투입)에서 아웃풋(산출), 그리고 아웃컴(효과), 임팩트(영향, impact)에 이르는 일련의 정책적 인과관계를 표시한다. 최종적인 아웃컴은 프로그램의 효과를 평가하는 영향평가와 혼동될 수 있다. 아웃컴은 효과의 발현 시점에 따라 단기, 중기, 장기로 구성된다. 장기 아웃컴은 궁극적

으로 정책이 달성하는 최종목표에 해당한다.

EBPM의 관점에서 정책을 구성한다는 것은 해당 정책의 논리가 선명하게 제시되어야 한다는 것이다. 로직 모델을 통해 정책의 필요성, 목적, 수단을 명확히 하면서 유효한 방법을 탐색한다. 정책 과정의 투명성을 높이고 정책 수단과 효과 간의 관계를 심층적으로 검토한다. 단계별 증거 유무와 내용을 구체적으로 수집하며 부족한 증거를 보충한다. 새로운 증거를 통해 로직 모델의 논리가 수정, 강화된다.

〈표 3〉 로직 모델의 작성과 사례<sup>1)</sup>

단계	정책과제의 현황 파악을 위한 데이터 등	인풋(자원)	액티비티(활동)	아웃풋(활동 목표/실적)	아웃컴(효과)	임팩트(국민/사회의 영향)
		정책에 제공되는 자원	정책의 구체적 활동	활동에 기반한 산출물	활동에 기반한 성과	최종적으로 발생한 변화
사례	정책: 생활이 어려운 세대의 어린이에 대한 지원책					
	-경제 상황 -어린이의 학력/진학을 -어린이의 생활 습관 -정책의 실시 상황	-방과 후 학습지원프로그램에 필요한 예산/인력  -생활습관 개선프로그램에 필요한 예산/인력	-방과 후 학습지원프로그램 실시	-방과 후 학습지원 프로그램 참가자 수  -생활 습관 개선 프로그램을 실시한 세대 수	학력의 향상  진학을의 향상  생활 습관의 개선	취업률/급료의 향상

출처:EBPM 가이드북(2023:33)

## 2) 검증방법

인과관계를 탐색하는 기법들이 활용된다. 어떠한 조건에서 어떠한 방법론을 활용하여 데이터를 생성하고 이들 간의 관계를 파악하느냐는 타당성이 높은 증거를 확보할 가능성 때문이다.

〈표 4〉 증거의 수준

수준	내용
1a	계통적 리뷰, 무작위 비교실험의 메타분석
1b	무작위화 비교실험(RCT)
2a	차이의 차이 분석(DID), 회귀불연속디자인(RDD), 조작변수법
2b	회귀분석, 코호트 분석
3	비교검증, 상관연구, 기술적 연구조사
4	전문가나 실무가의 의견(검토위원회의 토의 등)

출처: 內閣府 政策統括官(2017)

1) <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/ebpm/dai1/sankou8.pdf>

EBPM에서 활용되는 주요한 방법론을 간략히 살펴보자.

먼저 무작위 실험(RCT: Randomized Controlled Trial)이다. 로직 모델에서 아웃풋에서 아웃컴으로 인과관계를 분석하는데 가장 신뢰를 두는 방법론이다. 정책수단의 대상자를 무작위로 그룹화하여 비대상자와 비교하여 그 효과를 분석한다. 다른 조건을 배제하기 위해 그룹화를 무작위로 하고 대상자 자신도 어느 그룹에 들어갈지 모르게 하는 등 엄밀성을 확보해야 한다. 또한 RCT를 하는데 시간, 비용, 기획추진력, 관계기관의 협력이 필요하며 때로는 윤리적인 딜레마도 발생한다. 따라서 실시하기가 용이하지 않으며 기존 데이터를 활용하여 인과관계를 추론하는 경우도 상당수 있다. 따라서 RCT는 실험으로 데이터를 생성하거나 혹은 선행 데이터를 통해 그룹 간 비교분석으로 효과를 파악한다.

두 번째는 회귀 불연속 디자인(RDD: Regression Discontinuity Design)이다. 특정 기준값(cutoff)을 중심으로 두 집단으로 나누어 그 결과를 비교하는 방법이다. 연구자는 처치할 기준값을 중심으로 전후의 집단을 비교한다. 처치 전에는 기준값의 상하에 위치한 관측치들이 거의 동일한 특성을 지녔다고 본다. 처치 유무에 따라 결과변수(outcome)의 변화(불연속성)를 관찰하고 그 효과를 추정한다. 예를 들어 장애자고용 보조금 제도 대상의 근로자 100명 이상 기업과 대상이 아닌 100명 미만 기업 간을 분석한다. 기업 간 차이를 통해 정책의 효과를 탐색한다.

세 번째는 차이의 차이 분석(DID: Difference-in Differences)이다. 프로그램 대상집단과 대조집단 각각의 사전-사후의 변화를 활용하여 분석한다. 대상자와 비대상자의 데이터가 평행으로 증가하는 가운데, 프로그램 전후로 한 양 그룹의 변화 정도를 분석한다. 특정 출산정책을 통해 출산을 전후로 집단 간 차이가 나타났는가를 파악할 수 있다.

### Ⅲ. 일본 EBPM의 제도화 과정1 : 환경변화와 정책아이디어의 침투

#### 1. EBPM의 도입 맥락

##### 1) 정책평가의 실시<sup>2)</sup>

일본 정부는 90년대 행정의 효율성과 투명화를 강화하는 행정개혁이 시도되었다. 중앙정부의 간소화, 규제 완화, 민영화 등이 추진되었고 그 성과 중의 하나로 2001년 기존의 중앙정부 1부 22성청에서 1부 12성청으로 간소화하는 대대적인 조직개편을 단행하였다. 2002년 4월 1일부터 ‘행정기관의 정책평가에 관한 법률’(行政機關が行う政策の評価に関する法律,

2) <https://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/hyouka/index.html>

정책평가법)이 도입되었다. 실시 주체, 평가 방법, 결과의 공표 등이 정책평가법에 포함되면서 행정기관의 정책평가가 의무화되었다. 정부 차원의 정책평가가 본격화되었다고 할 수 있다. 정책평가는 행정기관이 담당하는 정책 실시의 효과를 필요성, 효율성, 유효성의 관점에서 자체 평가하는 것이다. 기본적으로 각 성청이 독자적으로 실시하면서 총무성은 정책평가의 제도 설계 및 실시 상황을 감독하는 통괄적 역할을 담당한다. 각 성청이 수행하는 평가 기준과 방법을 지침으로 제공하고 일정한 평가의 질을 확보한다.

일본의 정책평가에서 두드러진 특징들이 몇 가지 있다. 첫째 PDCA 정책사이클과의 연계성이다. PDCA는 정책(예산, 조직, 인력 등)의 기획 입안(Plan)-정책실행(Do)-정책효과 분석(Check)-실행된 정책의 재검토 및 개선(Action)으로 순환되는 과정이다. 정책을 계획, 실행, 평가하고 활용하는 프로세스가 체계적으로 이어지도록 한다. 각 성청은 자신들의 미션과 조직 목표를 상호 연계하여 전략적이고 종합적으로 정책을 수행하고 목표를 달성하고자 한다. 정책은 3가지 관점에서 평가된다. 사전평가는 정책을 실시하기 전에 필요성과 효과를 검토한다. 중간 평가는 정책의 진척도나 효과를 파악한다. 사후평가는 이행 후 그 성과와 과제를 분석하는 것이다. 단계별 평가 결과물들은 기본계획과 실시계획, 평가 결과(사전분석표, 연도별 사전·사후 평가 및 종류별 평가 결과, 주제별), 정책 반영 상황 등으로 분류되어 각 성청 홈페이지에 공개된다. 둘째 국민에 대한 설명책임이다. 일본에서는 accountability가 설명책임으로 번역되었는데, 평가 결과를 공개하고 정책추진의 경위와 내용, 앞으로의 입장을 밝히는 행정의 자세를 강조한다. 행정행위의 신뢰성을 향상시키고 투명성을 높이기 위한 활동이다. 셋째 아웃풋(output)과 아웃컴(outcome)이다. 정량적인 사업활동(아웃풋)을 효율적으로 추진하여 목표로 하는 효과(아웃컴)을 거두었는지, 정책목표의 달성도를 확인하는 것이다. 넷째 제3자적 관점이다. 평가의 객관성과 적절성을 확보하기 위해 전문가 등 객체화된 외부 인사의 시점을 투입하도록 하고 있다.

반면, 정책평가 상황에 대한 비판적 시각이 존재한다(德田, 2022). 먼저 평가가 형해화되고 있다는 점이다. 평가 결과가 충분히 반영되지 못해 형식적인 평가에 머물러 있다. 두 번째로는 평가 방법의 다양성과 통일성이 결여되었다는 점이다. 정부 조직별로 평가 능력이나 기준에 차이가 있어 통일성이 부족하다. 세 번째는 여전히 제3자적 시점이 부족하다는 점이다. 외부의 시각이 매우 제한적이며 평가가 투명하지 못한 부분도 있다는 것이다. 네 번째는 평가대상의 선정 기준이 불명확하다는 점이다. 어느 정책을 평가대상으로 할 것인가의 기준이 불분명하며 중요한 정책이 빠질 가능성도 있다는 것이다. 다섯째 장기적인 효과를 검증하고 있지 않다는 점이다. 정책의 영향이 장기간에 미칠 경우, 그 효과를 정확하게 평가하지 못하고 있다는 것이다.

정책평가는 행정행위의 효율성과 효과성 향상을 위해 도입되었지만, 실제 적용하는데 다양한 한계점에 봉착하고 있다. EBPM의 등장은 이러한 정책평가를 개선하고 실효성을 거두려는 고도화의 과제와 연계되어 있다고 볼 수 있다.

## 2) EBPM 도입 조건으로서의 통계행정 개혁

### (1) 통계행정의 재구축

산업구조가 다변화되고 ICT기술이 발전하면서 새로운 통계행정의 필요성이 제기되었다. 외부 환경의 급격한 변화는 일본 정부가 통계제도 개혁을 추진하는 배경이 되었다(骨太の方針2004). 내각부는 ‘경제사회통계정비추진위원회’(2004년 11월~2005년 6월)와 ‘통계제도 개혁검토위원회’(2005년 9월~2006년 6월)를 설치하여 제도개혁의 비전을 구상하였다. 주무부서인 총무성도 ‘통계법제도에 관한 연구회’(2004년 11월~2006년 6월)를 설치하여 법적 검토를 실시하였다. 논의 끝에 기존의 통계법과 통계보고조정법이 2007년에 ‘통계법’으로 통합, 제정되었다(小池·落, 2020:12~13). 새로운 통계법이 제정되면서 2014년 ‘공적통계 정비 기본계획’이 새롭게 수립되었다. 이때 공적통계에는 새로운 역할이 부여되었는데, ‘증거에 기반한 정책 입안’을 추진하고 학술연구와 산업창조에 적극 공헌하는 것이다. 이에 따라 경제재정자문회의와 통계위원회는 새로운 역할에 맞는 과제들을 발굴하는 연구회를 2016년 10월에 출범시킨다. 이른바 ‘EBPM의 수요에 대응하는 경제통계 과제들에 관한 연구회(EBPMのニーズに対応する経済統計の諸課題に関する研究會)’이다. 여기에서는 통계를 어떻게 개선하고 EBPM을 정착하기 위해서 무엇이 필요한가 등이 논의되었다<sup>3)</sup>. 정책의 효과적인 근거가 될 수 있는 경제통계를 어떤 방식으로 생산, 제공하고 이를 활용한 증거 기반의 정책 입안을 어떻게 구현할 것인가가 검토되었다. 또한 사용자의 관점에서 연구자나 국민 제안을 바탕으로 통계행정이 변신해야 한다는 추진 과제도 도출하였다.

이러한 경위를 바탕으로 2016년 12월에 ‘통계개혁의 기본방침(統計改革の基本方針)’이 결정되었다. ‘경제통계는 일본 경제구조를 정확하게 파악하게 하고 증거기반의 정책 입안을 지탱하는 토대’라는 인식 하에 EBPM를 정착시켜 나가며, 추진기구로 2017년 2월에 ‘통계개혁추진회의’가 설치되었다. 동 기구는 통계개혁의 추진방향과 정부 조직간 연계 실태를 조사하여 정비안을 마련하였다. 통계 데이터가 정비되어 정책을 개선하며 환류가 유기적으로 연동되는 사이클인 EBPM이 구축되어야 한다는 내용이 포함되었다. 민관 데이터추진 기본 계획에도 반영됨으로써 EBPM의 정착이 구체화되었다. 2018년 3월에 ‘공적 통계의 정비에 관한 기본계획(公的統計の整備に関する基本的な計画)’이 1년 앞당겨 발표되었다.<sup>4)</sup> 이 계획에 상기 내용이 망라되면서 EBPM을 실현하는 통계개혁의 실천 방침이 구성되었다.

### (2) 민관협력과 공공데이터의 활용

매시간 대량의 정보들이 유통되는 현실 속에서 국가가 직면하는 과제들을 해결하는데 친

3) [https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ebpm\\_kenkyukai/index.html](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ebpm_kenkyukai/index.html)

4) [https://www.soumu.go.jp/toukei\\_toukatsu/index/seido/12.htm](https://www.soumu.go.jp/toukei_toukatsu/index/seido/12.htm)

화적인 정보 환경이 시급히 재정비되어야 한다는 인식이 고조되었다. 책임성을 가지고 데이터를 활용하는 제도 인프라로서 ‘민관데이터활용추진기본법(官民データ活用推進基本法)’이 추진되었다. 2016년 제192회 국회에서 자민당, 민진당 등 여야 공동 의원입법으로 발의되어 제정되었고<sup>5)</sup>, 그해 12월부터 시행되었다(小池·落, 2020:14). 무엇보다 민관의 협력하에 공공데이터의 공개를 확대하고 데이터의 표준화와 상호 운용성을 확보하는 사업을 추진하여 경제발전, 국민의 편리성 확보, 행정 효율성의 향상을 목표로 하였다. 내각부 내에 ‘고도 정보통신네트워크 사회추진전략본부’를 설치하여 종합적이고 효과적으로 관리하도록 하였고 ‘민관데이터활용추진전략회의’(官民データ活用推進戦略會議)를 내부 기구로 설치하였다<sup>6)</sup>. 동 회의에는 추진 기본계획을 작성, 검토하는 조직으로 실행위원회(官民データ活用推進基本計畫實行委員會)<sup>7)</sup>가 구성되었는데, 이 위원회의 결정으로 ‘EBPM 추진위원회’가 가동되었다. 정부 전체에서 EBPM을 추진하는 공식기구가 출범하게 된 것이다<sup>8)</sup>

### 3) 정부의 핵심방침과 EBPM의 등장

핵심방침(骨太の方針)은 매년 일본 경제재정의 운영과 개혁의 기본방침을 제시하는 정부의 공식문서이다. 내각부 ‘경제재정자문회의’는 이를 의결한다. 2013년 6월 14일에 발표된 ‘핵심방침 2013’에서 ‘증거(evidence)’라는 용어가 처음 등장하였다. ‘정책의 효과와 질을 높이기 위한 정책인프라’로 정책평가를 정의하면서 향후 정부 조직들은 PDCA사이클에 충실한 증거 기반의 정책평가를 확립해야 한다고 하였다. 그 이후 발표된 핵심방침에서는 정책평가 사이클의 정착, 평가를 위한 과학적 근거의 마련, 평가 방식의 개선과 예산 반영과의 연계 등을 강조하는 내용이 포함되었다.

〈표 5〉 핵심방침 중의 EBPM

구분	주요 개요 내용
핵심방침 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경제재정자문회의의 체크 기능과 분석에 기반한 제안기능 강화, 그리고 예산요구나 편성 시에 정책평가, 행정사업 리뷰, 예산집행조사의 성과를 효과적으로 활용한다.</li> <li>○ PDCA의 실효성을 향상시킨다.</li> </ul>
핵심방침 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 세출개혁의 관점에서 정책효과가 높은 세출로 전환하기 위하여 각 정부조직이 개혁 효과에 관한 정량적 시산, 증거를 명확히 한다.</li> <li>○ 행정의 정량 평가, 이에 기초한 업무 효율화가 충분히 추진되지 않고 정보개시도 지연된다는 전제 하에, 철저한 공공서비스의 공개(현황, 비용과 정책효과), 증거 기반한 PDCA의 확립, 마이넘버 제도의 활용, IT를 활용한 업무의 간소화, 표준화 등 중점적으로 추진한다.</li> </ul>

5) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kaisai.html>

6) <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dai70/gijisidai.html>

7) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kaisai.html>

8) <https://www.gyokaku.go.jp/ebpm/index.html>

<p>핵심방침 2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정책, 시책, 사무사업의 각 단계 리뷰 기능에서 EBPM을 실천하고 EBPM추진체제를 구축한다.</li> <li>○ 데이터 플랫폼을 정비하고 이 속에서 EBPM을 추진한다</li> <li>○ 경제재정자문회의에서 개혁의 진척도, 점검, 평가를 강화하고 EBPM의 시점을 바탕으로 증거 충실화를 추진하고 논의하여 예산편성에 반영한다.</li> </ul>
<p>핵심방침 2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 각 정부조직은 모든 세출 분야에서 행정사업 리뷰를 철저하게 실시한다.</li> <li>○ 동시에 EBPM을 추진하고 인재의 확보, 육성과 필요한 데이터를 수집하여 예산의 질을 향상하고 효과검증에 노력한다</li> </ul>
<p>핵심방침 2024</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제3장 중장기적 지속가능한 경제사회의 실현: 경제재정 신생계획 중 2. 중기적인 경제재정의 틀(경제재정 일체개혁의 점검 평가) 개혁을 착실하게 추진하기 위해 본 기본방침, 개혁공정, 그 외 각 분야별 추진상황을 바탕으로 올해 말까지 EBPM의 강화책 및 경제재정 일체개혁의 공정을 구체화하는 동시에 매년 개혁의 진척관리, 점검, 평가를 실시한다.</li> <li>4. 개혁 추진을 위한 EBPM의 강화</li> <li>○ 경제·재정 일체 개혁에 있어서 효율적이고 효과적인 활용(와이즈 스펀딩)을 철저히 하기 위해서는 정책 수립 단계에서부터 EBPM을 설계하고 예산·데이터·인력·노하우의 부족 등 EBPM 추진의 저해 요인을 극복하여, EBPM에 정확하게 대응하도록 유인하는 것이 중요하다. EBPM을 강화하기 위해 경제재정자문회의에서는 핵심방침에 포함된 정책 가운데 경제·재정에 큰 영향을 미치는 다년도의 중요 정책과 계획을 선택한 뒤에, 관계 성정이 예산 요구 단계에서부터 증거 정비의 방침을 수립하여, 로직 모델이나 KPI의 설정, 데이터 수집, 사후 검증에 의한 프로세스 관리를 진행하고, 차년도의 핵심방침 수립 전에 진척 상황을 보고한다. 선정한 중요 정책의 분석·평가에서는 관계 성정의 조사 연구 기능을 활용하면서 체제 정비를 추진한다. EBPM의 추진 성과나 정량적으로 파악되는 정책효과는 차기 년도 이후의 예산편성과정에서 반영하는 방안을 검토한다.</li> <li>○ 정부 전체의 EBPM의 실효성 강화의 관점에서, 데이터 연계·분석을 위한 기반 정비나 EBPM 인재의 육성·교류, 연구 기관·대학에서의 정책 효과의 파악·분석 수법 등의 지식의 축적·활용을 추진한다. 행정사업 리뷰시트의 시스템을 예산편성 과정에서 활용하여 모든 예산사업에서 EBPM을 추진한다.</li> </ul>

출처: 연도별 핵심방침의 관련 내용 구성

2015년 경제재정자문회의에서 당시 대신들 간에 소비통계의 정확성을 둘러싼 논쟁을 벌이면서 통계행정이 개혁의 주요 의제로 부상하게 되었다. 아소 재무대신은 소비관련 통계의 정밀도나 측정방법이 불충분하므로 개선의 필요성을 주장하였고, 다카이치 총무대신은 현재의 통계는 적절하게 운용되고 있으며 현재의 데이터로도 신뢰성 있는 정책수행이 가능하다고 반론하였다. 이 논쟁은 정부 전체에 EBPM 추진의 실효성, 통계개혁을 둘러싼 성청 간의 역할분담과 책임소재 등의 필요성을 각인시켰다. 2016년 8월 야마모토 코우조(山本幸三)가 행정개혁담당대신에 취임하면서 EBPM이 통계개혁의 흐름 속에 합류하기 시작하였다(杉谷, 2021:87~88). 야마모토 대신은 미와 요시로(三輪芳朗) 오사카학원대학 교수를 대신 보좌관으로 임명하여 개혁의 방향성을 구체화하는 역할을 부여하였다. 미와 교수는 공공재정에 정통한 경제학자로 통계를 활용한 데이터의 분석과 신뢰성 향상에 전문성을 지니고

있었다. 그는 성청 간의 통계 데이터 기준을 표준화하고 데이터 수집과 분석방법 등을 향상하여 통계의 정밀도를 높이고자 하였다. 그리고 EBPM의 중요성을 강조하고 관련 교육과 계몽 활동을 전개하였다(三輪, 2020). 당초 통계데이터의 질이나 접근성의 향상 수준에서 논의가 출발했지만, 데이터에 기반한 정책효과의 측정 등 EBPM으로 방향성이 확대되었다.

EBPM 자체가 정부 문서에 공식 등장한 것은 ‘핵심방침 2017’부터이다. 통계행정의 개혁(통계개혁추진회의 최종안)안이 반영되어 통계개혁을 견인하는 수단으로 EBPM이 추진되었다. 정책 분야별로 데이터 플랫폼을 정비하여 EBPM이 정책 과정에서 정착되도록 한다는 것이었다. 이후 행정개혁의 추진 노선으로 EBPM이 선택되면서 정부 차원으로 확산되었다.

요컨대 2014년도부터 핵심방침에 제기된 내용, 2017년 통계개혁추진회의의 최종안 등을 통해 정책평가와 EBPM의 관계, 정부 관심도의 추이와 양상을 살펴볼 수 있다.

〈표 6〉 EBPM 추진의 주요 동향

연도	내용
2014년	6월 24일 핵심방침(骨太の方針) 2014 각의 결정
2015년	6월 30일 핵심방침 2015 각의 결정
2016년	6월 2일 핵심방침 2016의 각의 결정
	12월 21일 경제재정자문회의 ‘통계개혁의 기본방침’ 결정
2017년	2월 3일 제1회 통계개혁추진회의 개최
	6월 9일 핵심방침 2017 각의결정
	8월 1일 EBPM추진위원회 발족
2018년	4월 각 정부조직에서의 ‘정책 입안총괄심의관’을 설치
	6월 15일 핵심방침 2018 각의 결정
	6월 행정사업 리뷰 공개 프로세스에서 EBPM의 시범적 실시
	8월 EBPM 추진위원회(제3회, 진척보고 등)
2019년	6월 21일 핵심방침 2019 각의 결정
2020년	6월 17일 핵심방침 2020 각의 결정
2021년	6월 18일 핵심방침 2021 각의 결정
2022년	6월 7일 핵심방침 2022 각의 결정
2023년	6월 16일 핵심방침 2023 각의 결정
2024년	6월 21일 핵심방침 2024 각의 결정

출처: 각 중 자료를 참고로 구성

## IV. 일본 EBPM의 제도화 과정2 : 거버넌스의 내재화와 상호 연계

### 1. 추진체계의 구축

#### 1) EBPM 추진체계의 발족과 기능

EBPM이 핵심방침에 등장한 2017년도 이후 EBPM 추진체제가 정비되어 갔다. 2017년 8월에 정부 횡단적인 EBPM 추진 기능을 담당하는 조직으로 'EBPM 추진위원회'가 발족하였다. 내각관방부장관보를 회장으로, 각 성청의 EBPM 통괄 책임자인 국장급 '정책입안총괄심의관'이 구성원으로 참여하였다.<sup>9)</sup> 동 위원회의 활동은 약 2년 간격으로 갱신되고 있다. 1기 위원회의 경우 2017년 8월부터 2021년 8월까지, 2기 위원회는 2021년 10월에서 2023년 3월까지, 현재는 2023년 4월부터 활동 중이다.

위원회 활동 내용은 시간이 흐르면서 가감이 이루어지고 있으나 대체로 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫 번째는 EBPM을 실천하는 틀의 구축이다. 각 중 가이드라인을 지속적으로 업데이트해 나가면서 EBPM의 실천방식과 최신 동향을 제공한다. 예를 들어 'EBPM 가이드북 1.2(EBPM 가이드북 Ver 1.2)', '행정사업 리뷰시트 작성 가이드북(行政事業レビューシート作成ガイドブック)', '통계 데이터 제공 판단을 위한 가이드라인(統計等データの提供等の判断のためのガイドライン)' 등 EBPM을 실천하는데 단계별로 필요한 매뉴얼을 작성하여 공유하고 있다. 또한 각 성청은 데이터 제공을 요청하는 접수 창구의 설치, 보유 통계데이터 관련 소재 등을 공표하고 정부 조직 간 데이터의 상호 이용을 촉진한다. 정책 입안 총괄관이 담당하고 있다. 두 번째는 연계된 EBPM 추진체제를 정비하는 것이다. 성청별로 EBPM 추진방침을 작성하고 EBPM의 관점에서 정책을 검증하며 수정, 신규 정책의 수립에 반영하는 체계를 구축해 나간다. 행정개혁사무국은 EBPM의 추진상황을 파악하고 필요한 조언을 실시한다. 구체적인 상담이나 의견을 교환하는 자리도 마련한다. 각 성청들은 우수사례를 공표하여 진척 상황을 경쟁하거나 학습하는 기회로 삼는다. 세 번째는 EBPM을 추진하는 인재의 양성이다(EBPM을推進するための人材の確保・育成等に関する方針). 인사당국과 협력하여 EBPM 관련 인재를 확보하고 EBPM 관련 실무육성(OJT), 공부 모임, 인사교류를 촉진한다.

9) <https://www.gyokaku.go.jp/ebpm/index.html>. 2023년 4월 출범한 위원회의 구성원으로는 내각관방부장관보와 내각관방내각심의관 이외에도 내각부 정책통괄관, 디지털청통괄관, 총무성 행정평가국장, 총무성정책통괄관, 각 성청의 EBPM통괄책임자가 참여하고 있다.

〈표 7〉 EBPM추진위원회의 주요 활동

회의	EBPM추진위원회(2023년 4월~)의 활동
제1회의(23년 4월 13일)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 향후의 EBPM 추진에 대한 의견교환</li> <li>- EBPM 가이드북 버전 1.2 공표</li> <li>- 총무성, 디지털청, 법무성 등 자료 공유</li> </ul>
제2회의(23년 9월 29일)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 성청 별 추진 상황 소개</li> <li>- 개별사업의 개선 사례, 행정사업리뷰 추진 팀의 활동 등</li> </ul>
제3회의(24년 1월 18일)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 성청 별 추진 상황 소개 및 향후 추진 방식 논의</li> <li>- 추진 체제의 정비 관련</li> </ul>
제4회의(24년 9월 26일)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 성청 별 추진 상황 소개 및 향후 추진 방식 논의</li> <li>○ 행정사업 리뷰에서의 EBPM 관련 개선 상황</li> </ul>

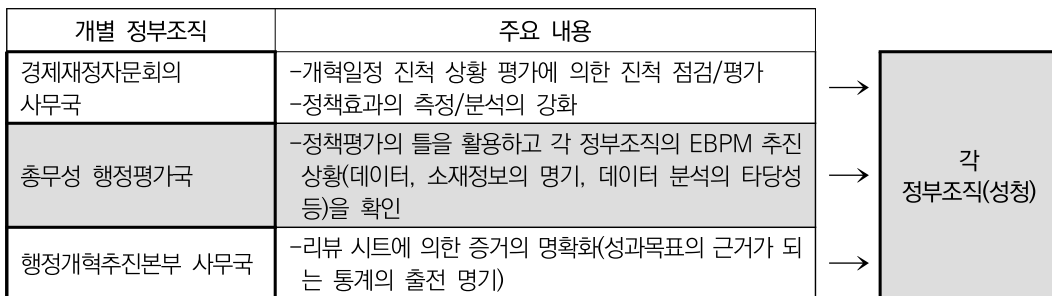
출처: EBPM추진위원회 홈페이지 자료를 토대로 저자 정리

2) 정부 조직 간 상호 연계

각 성청은 정책 수준별로 평가를 담당하는 행정기관과의 연계, 협력을 하고 있다. 따라서 EBPM의 추진은 정책의 기본방침, 구체적인 대책, 개별 사업별로 다층적으로 이루어지고 있다.

우선 ‘경제재정자문회의’이다. 개혁추진 로드맵의 진척상황을 정량적으로 평가한다. 개혁 상황을 점검하고 정책효과를 측정한다. 둘째 총무성 행정평가국이다. 정책평가 방식으로 각 정부조직의 EBPM 추진상황을 점검한다. 데이터, 관련 소재 정보, 데이터 분석의 타당성을 확인한다. 과연 정책이 효과적인지, 분석방법이 타당하게 활용했는지를 실증적으로 검토한다. 성과가 의도한 만큼, 예산투입한 만큼 제대로 거두었는지를 살펴본다. 외부전문가와 공동연구를 진행하기도 한다. 셋째 행정개혁추진본부 사무국이다. 성청들은 행정사업 리뷰를 작성할 때 그 증거를 명확히 제시해야 한다. 성과목표의 근거가 되는 통계의 출처를 밝혀주는 것이다. 사무국은 이를 공개적으로 검증하거나 필요한 수정사항을 서면으로 통보한다.

〈그림 1〉 EBPM 추진과 정부 조직간 연계 · 협력



출처: 總務省(2018a)

## 2. EBPM의 적용 대상: '3가지의 화살'

EBPM은 그 대상으로 '경제재정재생계획의 점검·평가', '정책평가', '행정사업 리뷰'에 적용되고 있다. 아베 총리가 추진했던 경제정책인 아베노믹스의 별칭이었던 3가지 화살(3本の矢)<sup>10)</sup>에 빗대어 'EBPM의 3가지 화살'로 불렸다(内閣官房行政改革推進本部事務局, 2018: 1). 그 내용을 살펴보면, 첫 번째는 경제재정재생계획의 중요업적평가지표(KPI)이다. 경제재정자문회의가 제시한 핵심방침을 구체화하는 경제재정재생계획이 매년 수립되고 있다. 2018년도 계획(新經濟・財政再生計畫改革工程表2018)에서 EBPM 추진과 관련되어 몇 가지 내용들이 추가되면서 EBPM의 시각이 강화된 것이다. 성과를 보다 정량적이고 실적치로 나타낼 수 있도록 KPI를 수정하거나 재구성하였고, 로직 모델을 활용하여 정책목표와의 연계성을 높였으며, 성과를 산출하기까지 체계적인 로드맵을 제시하도록 하였다.<sup>11)</sup> 두 번째는 정책평가이다. 상술한 것처럼 행정개혁을 배경으로 정책평가 제도가 도입되었다. 정책평가의 핵심은 정책효과를 도출하는 것으로 정책과정 전반의 정책개선에 활용하도록 한다. EBPM은 유효성, 효율성 등의 측면에서 정책 목적을 명확히 하고 정책 효과를 증거 기반으로 증명하는 것에 활용될 수 있다(總務省, 2018a). 주관기관인 총무성은 EBPM이 정책평가를 향상하는데 유효하다는 입장이다.<sup>12)</sup> EBPM은 정책평가와 효과분석에 타당한 도구이며, 행정기관들은 적극적으로 활용해야 한다고 보고 있다. 또한 행정기관, 전문가, 총무성이 상호 연계하여 다양한 정책분석 도구를 공동연구를 통해 개발하여 제공하려는 움직임도 보이고 있다. EBPM의 활용은 정책수립 기능과 정책평가 기능을 개선하는 차원에서도 도움이 된다. 세 번째는 행정사업 리뷰(行政事業review)이다. 성청은 모든 국가사업을 대상으로 차년도의 예산편성 요구 전에 전년도 예산의 지출, 사용의 실태를 파악하고 그 내용과 목적, 성과와 결과를 정부 공통의 문서양식으로 작성하여 공표한다. 자율성, 투명성, 공개성, 외부성, 환류 등의 관점에서 사업 내용과 효과를 점검하고 그 결과를 예산 요구나 집행에 반영시키는 작업이다. 그 중 선정된 일부 사업(약 1000여 개)은 외부 전문가가 점검하고 공개적인 검증(公開プロセス)이 이루어진다(秋のレビュー). 행정사업 리뷰는 민간싱크탱크 '구상일본(構想日本)'이 고안한 '사업분류(事業仕分け)'에 그 연원이 있다<sup>13)</sup>. 행정의 사업분류는 행정서비스나 예산을 대상으로 외부의 관점에서 사업의 필요성, 추진방식 등을 논의하고 평가하여 불필요한 행정자원의 낭비를 줄이고 필요한 행정서비스를 도출해 나가는 방식이다. 민주당

10) 아베노믹스는 2012년 제2차 아베내각이 추진한 경제정책의 별칭으로 대담한 금융정책(제1의 화살), 기동적인 재정정책(제2의 화살), 민간의 투자를 환기시키는 성장전략의 실시(제3의 화살)로 구성되고 있다.

11) <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/ebpm/dai4/siryou6.pdf>

12) [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000723040.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000723040.pdf)

13) '구상일본'은 2002년에 '사업분류'를 처음 구축하여 2024년 12월 현재까지 126지자체 7,000사업을 대상으로 실시해 왔다(<https://www.kosonippon.org/project/shiwake.html>).

정권이었던 2012년부터 본격적으로 도입되었고 각 성청이 ‘사업분류’의 방식을 해당 조직 속에 내재화시킬 것을 목적으로 2013년 4월에 ‘행정사업 리뷰’가 탄생하였다. 자민당 연립정권으로 교체된 이후에도 행정사업 리뷰는 매년 실시되었다(伊藤, 2019:27). 대체로 외부 전문가가 관여할 기회가 있는 예산집행 감시팀에 설치되고 예산낭비를 줄이려고 노력하였다.

〈표 8〉 EBPM의 3가지 적용 영역

	제1화살(대상)	제2화살(대상)	제3화살(대상)
내용	경제재정재생계획의 중요 업적 평가지표(KPI)	정책평가	행정사업 review
정책체계 대상	정책(시책)	시책	사업
소관조직	내각부(경제재정자문회의)	총무성 행정평가국	내각관방 행정개혁추진본부 사무국
구체적 추진방식	통계정비, 지표개선, 공동연구	공공연구, 프로그램 평가(아웃컴 평가·effect 평가)	로직 모델의 활용, 간소화된 Theory 평가·프로세스 평가, 업적측정
목적	재정건전화, 유효성	설명책임의 수행, 유효성	낭비삭감(예산 반영), 필요성/유효성/효율성
증거의 대상	정책의 effect, KPI, 통계데이터	정책의 effect, 통계데이터	정책의 아웃컴, 업적지표

출처: 杉谷(2021:92)

### 3. 정부 조직별 대응방식: 후생노동성의 사례

EBPM을 실천하는 추진 과정은 크게 행정사업 리뷰시트를 활용하는 차원과 로직 모델을 활용하는 차원으로 나뉜다. 먼저 행정사업 리뷰시트는 통상적인 정책평가와 연계되어 있다. 정책평가의 일환으로 작성된 해당 리뷰시트 중, EBPM 관련 중점사업이나 사례를 대상으로 한다. 각 성청들은 EBPM의 관점에서 정책평가와 행정사업 리뷰를 실시하고 그 결과를 예산편성에 반영한다. 둘째 로직 모델을 활용하는 경우, 각 부국은 EBPM 추진실과 협력하여 해당 사업을 인과모형적 로직 모델로 작성한다. 다음으로 각 부국은 로직 모델을 작성할 때, 활동 실적이 발생하는 상황 변화, 사람의 행동 변용, 그 외 성과를 아웃컴으로 설정하는 동시에 아웃컴을 정량적으로 측정할 것인가를 기재한다. 사업 실시 전후로 살펴본다. EBPM 추진실은 각 부국이 작성한 로직 모델을 종합하여 신속하게 공표한다. 아웃컴을 정량적으로 측정하기 어려울 때는 대체방식으로 선별하여 그 내용을 로직 모델에 기재한다. 이후 각 부국은 사업의 로직 모델을 보완하고 효과를 검증한 뒤에, 그 결과를 추진실에 보고한다. 추진실은 검증 결과들을 공표하며, 필요하다면 사업 내용을 조정한다.

후생노동성의 경우, 먼저 각 부국으로부터 해당 사업을 제출하도록 하는데 대체로 약 20~30 사업이 대상이 된다(6월 중순경). 정부 조직 내 검토를 통해 수정되며(8월 말경) 그 중 중점사업들이 선정된다. 예산 사정과 협의 과정에서 로직 모델이 활용되며 12월에 완성판이 제출된다. 사업이 실시되고 효과를 검증하는 과정을 통해 사업이 개선된다. 23년도에 로직 모델이 작성된 사업들의 예를 보면, 의료계벤처육성지원사업, 인재개발통괄관의 ‘프리타지원사업’, 직업안정국에서 ‘부업·겸업에 관한 정보제공모델사업’ 등이다.

이를 활동별로 구분해 보자. 먼저 EBPM의 실시방침을 공표한다. 2020년부터 내각관방 행정개혁추진본부 사무국이 제시한 방침을 바탕으로 후생노동성이 구체적인 실천 내용을 결정한다. 2024년도의 방침은 크게 2가지를 강조하고 있다. 무엇보다 각종 정책과정(정책 수립·평가·수정)에서 “기초적인 EBPM”을 실천하여, 효과적인 정책의 수립·개선에 노력한다. 특히 예산사업은 행정사업 리뷰시트를 활용하여 기초적인 EBPM을 실천한다”는 것이다. 먼저 모든 행정사업 리뷰시트의 품질을 관리하는데, 특히 예산요구와 관련된 리뷰시트에서 ① 「현황·과제」의 기술이 목표와 현황 간의 차이를 명확히 하며, 데이터에 근거하여 구체적인 과제가 기술되어 있는가. ② 「장기 아웃컴」에서 어떤 상태가 그 사업의 목적을 달성한 상태인지가 명확히 되어 있는가,를 주안점으로 한다는 것이다. 또한 기존 사업은 요구 금액이 1억엔 이상의 사업 중 100사업 정도, 신규 사업의 경우 10억엔 이상의 사업 중 전문가가 내용을 확인하여 사업담당이 지적 사항을 바탕으로 리뷰시트를 재검토한다는 것이다. 다음으로 로직 모델의 내용을 갱신하는 등 대응을 지속적으로 해 나간다는 점이다.

두 번째는 EBPM을 중점적으로 실시하는 사업(重点フォローアップ事業)을 선정하여 집중 관리한다. 중점사업은 EBPM의 실천을 강화하고자 인터뷰를 실시하고 증거를 강화하며 검증방법을 구체화하는 사업이다. 후생노동성의 EBPM실천대상 사업 중에서 정책 효과 분석이 가능한 사업적 특성을 지니고 관련 데이터 취득가능성이 높은 사업 중에서 선택된다. 2020년 이후 매년 중점사업들을 선정하고 있는데, 2020년도에 8건, 2021년도 8건, 2022년도에 6건, 2023년도에 6건이다. 2021년도의 경우, 생활습관병 예방대책추진비, 민간기업의 여성활약촉진사업 등이며, 2023년도에는 지역포괄지원센터 ICT도입지원사업, 중증환자진료체 제정비사업 등이 선정되었다. 해당 사업들은 전문가 검증회의 자문을 통해 로직 모델을 개선, 재공표하며, 사업 효과를 검증하도록 한다. 효과 검증의 고도화도 시도한다.

세 번째는 전문가 검증회(EBPM推進に係る有識者検証會)가 개최되고 있다. 매년 3차례가 실시된다. 검증회의 역할은 크게 2가지로 사업별 로직 모델을 점검, 조언하며 효과적인 검증 방법을 검토한다. 그리고 차년도의 EBPM 실시를 위한 사업선정의 기준, 예산과정에서의 반영방식, 사후 효과검증 방식, EBPM실천 틀 등을 논의한다. 2023년도의 경우, 10월, 12월 그리고 24년의 2월에 각각 회의가 개최되었고 검증결과를 총괄한 보고서가 발간되었다. 검증회는 도쿄대, 와세다대 교수 등 4명의 전문가로 구성되어 있다. 평가활동을 마치면 검증결과 보고서(検証結果取りまとめ)가 제출된다. 항목별로 후생노동성의 EBPM 실천 활

등을 평가하고 개선에 대한 자문이 담겨있다.

〈표 9〉 2023년 보고서의 주요 검증 항목

검증 항목	검증회의 검증
(1) 로직 모델의 점검/조언/효과적인 검증 방법 향상 관련 검증	-2023년도 EBPM의 실천상황 점검 -2021년, 22년도에 선정된 사업의 추적 평가
(2) 차년도 EBPM 실천의 검증	
1. 사업의 선정기준	-선정기준, 제외기준의 평가 -중점사업 및 효과검증 대상 사업 선정기준 평가
2. 예산과정의 반영방법	-EBPM확산을 위한 예산과정 반영방법 평가
3. 사후 효과검증 틀 고도화	-사업 실시 후의 효과검증 방법 평가
4. 그 외 EBPM 전체 틀 관련	-실시되는 3년 간의 EBPM 사이클(1년차 로직 모델 작성, 2년차 사업실시, 3년차 효과검증)에 대한 평가 -내년도의 실천 논의에 대한 평가 -EBPM 확산과 질적 향상을 위한 전체방식 평가

출처: 検証結果取りまとめ(2023) 내용의 정리

네 번째는 EBPM 실천의 견인 역할을 하는 프로젝트팀의 구성이다. 직원들이 통계 활용을 원활히 하고 데이터 분석기법을 습득할 수 있도록 ‘EBPM 추진에 관한 소장·중견 프로젝트팀(EBPMの推進に係る若手・中堅プロジェクトチーム)’을 설치하였다. 주로 EBPM 관련 조사나 연구를 실시하고 관련 성과를 공표한다(2020년 12월 27일). 프로젝트팀은 분석 보고서를 실제 작성하기도 하는데, 장애자고용을 촉진 사업(2021년), 생활곤궁자자립지원제도의 효과 검증(2022년), 동일노동-동일임금의 효과 검증(2023년) 등의 보고서가 게시되고 있다.

## V. 결론을 대신하며

이 연구에서는 일본 EBPM의 도입 맥락과 제도화 과정, 적용 사례를 검토하면서 일본 EBPM의 동향과 특징을 분석하였다. 여기에서는 지금까지의 연구 내용을 요약하고 우리나라에 시사하는 함의를 제시하면서 글을 맺고자 한다.

일본에서는 2001년 중앙정부 조직 개편과 함께 정책평가법(2002)이 도입되었고, 정책의 필요성, 효율성, 유효성을 평가하는 체계가 구축되었다. 하지만 평가 방법의 통일성 부족, 형식적 평가, 외부 시각의 부족 등으로 정책평가의 실효성에 의문이 제기되었다. 이러한 정책평가의 한계를 개선하기 위해 증거 기반 정책평가(EBPM)가 도입되었다. 제도화 과정은 크게 2시기로 구분할 수 있다. 첫 번째는 환경변화에 따른 정책아이디어의 침투이다.

EBPM제도화의 초기 단계에서는 정책평가의 도입과 통계법의 제정 등 통계행정 개혁이 전환점으로 작용하였고, 특히 통계 품질 향상과 공공데이터 개방, 민관협력을 통한 데이터 활용 체계가 구축되었다. 이러한 환경 속에서 일본 정부의 핵심방침 속에 EBPM이 명시적으로 반영되었다. 두 번째는 거버넌스의 내재화와 상호 연계이다. 제도화가 본격화되면서 전담 조직의 설립과 정부 성청 간 협력 체계가 강화되었다. 정부 차원의 추진체계인 EBPM추진위원회가 출범하였다. EBPM 가이드북 작성, 로직 모델 활용, 정책별 데이터 플랫폼 구축 등 정책 수립과 평가에서 증거 활용의 체계화가 정립되고 있다. EBPM은 정부의 정책 평가, 행정사업 리뷰, 경제재정재생계획 평가에 활용되며, 데이터 기반 의사결정이 확대되고 있다. 실제 각 성청이 EBPM을 어떻게 적용하는가를 후생노동성을 통해 살펴보았다.

그렇다면 일본 EBPM의 제도화 과정은 우리나라에 어떠한 함의를 제공하고 있을까? 우리나라에서도 ‘정부업무평가법’을 토대로 중앙정부와 지방정부, 공공기관을 대상으로 하는 다양한 평가가 매년 실시된다. 대체로 사전에 선정된 지표와 단기적 성과를 확인하는 수준이다. 일본의 EBPM도입은 우리나라 정책평가 제도를 개선하는데 유용한 참고 자료가 될 수 있다.

첫째 효과를 검증하는데 필요한 데이터 기반의 구축과 접근 가능성의 확대이다(關澤, 2024).<sup>14)</sup> 정책 효과를 과학적으로 검증하는데 신뢰할 수 있는 데이터의 구축과 활용은 EBPM을 구현하는 필수 조건이다. 하지만 기존의 정보나 데이터 시스템이 정책대상의 정보를 충분히 포함하고 있는가에 대해서는 의문을 가지지 않을 수 없다. 데이터 부족이 발생하면 고도의 정밀한 분석을 하는데 차질을 빚는다. 특히 EBPM을 하기 위해서는 정책수립 단계에서부터 정보를 체계적으로 수집해 나가야 한다. 최근에는 SK, KT 등 통신회사가 생산하는 데이터를 구입하여 정책추진의 근거로 삼기도 한다. 일부에서는 향후 타 행정기관과의 협력을 통한 데이터 공유를 제안하기도 한다. 예를 들어 국세청가 확보한 세무정보를 공유적으로 활용하는 것이다. 이를 위해서는 정부 기관들에 산재된 데이터를 기관 간 협조체계를 구축하여 접근성의 자유도를 높이는 것이다. 하지만 이는 연구/분석 차원이라는 점을 명확히 하고 연구자들에게 제한적으로 공개하는 등 관리를 엄격하게 해야 할 것이다.

둘째 통계행정의 재구축이다(하동현, 2021:202). 행정행위는 필요에 따라 효율적이고 효과적으로 추진하여 합당한 결과를 낼 수 있다는 가설 속에서 이루어진다. 이러한 증거는 데이터로 설명될 수 있다. 정책과정에서 이루어지는 정책추진의 정당성을 다양한 데이터나 증거가 지원하게 된다. 구체적 수치만이 아니라 문맥이나 상황에 적합한 설득력 있는 설명도 해당될 수 있다. 통계행정은 정책 수요와 탄생의 근거가 되는 객관적인 기초 자료를 생산, 가공, 제공하는 시스템을 구축하고 관리하는 활동이다. EBPM의 유효성은 적합한 데이터의 생산과 활용, 종합적인 관리체계에서 비롯된다. 기존과는 변화된 통계행정의 혁신이 요청되

14) [https://www.rieti.go.jp/jp/special/ebpm\\_report/023.html](https://www.rieti.go.jp/jp/special/ebpm_report/023.html)

는 것도 바로 이러한 이유에서이다. 일본은 EBPM을 도입하는 환경조성으로 선제적인 통계 행정의 혁신을 꾀하였다. 다양한 지표들을 관리함으로써 행정운영의 적시성과 효용성을 높일 수 있다. 정책담당자는 현황을 품고 있는 데이터를 조사하고 관찰하는 과정에서 정책수요를 발견할 수 있다. 통계행정은 그러한 행정운영을 가능하게 하는 토대이자 인프라로서 작동한다.

셋째 정책검증에 적합한 분석 기법의 구축과 공유이다. EBPM은 처방적 정책이 과연 유효했는지, 타당성 높은 정책수단이 무엇이었는지, 확보된 데이터를 토대로 증명할 수 있다. 정책효과 역시 단기, 중기, 장기 등 시기별로 나타날 수 있으며 각 지표별로 산출과 효과를 파악할 수 있다. 일본 정부는 이러한 일련의 과정을 로직모델의 시트로 구축하여 정책의 산출물과 효과를 산정하도록 하고 있다. 이의 검증을 상술된 다양한 분석 기법을 적용하여 도출하려고 한다. 그러므로 EBPM의 대상이 되는 정책의 목적과 유형 등에 맞는 분석 기법을 체계적으로 유형화해야 할 것이다. 조직 별 담당자가 타 기관 담당자와 연계하여 관련 데이터의 수요를 관찰하고 이러한 특징에 맞는 분석수단을 확보하도록 한다. EBPM위원회 및 총무성이 주도적으로 가이드라인 등의 매뉴얼을 제공하거나 정부 싱크탱크와 협력해 나간 것처럼, 우리나라에서도 공유할 수 있는 기초 자료의 작성과 공유, 외부 전문가나 연구기관과 측정 방법을 개발하는 협업을 추진하고, 필요하다면 전문기관에 위탁할 수도 있다.

넷째 정책 입안의 근거가 되는 각 종 데이터를 체계적으로 생산, 관리, 분석하는 인력과 거버넌스를 양성해 나간다. 데이터와 시스템이 확보되어도 실제 이를 분석하고 지속적으로 관리할 인력이 없다면 EBPM은 정책평가에서 일상화되기 못할 것이다. 정부 부처 내와 외부 협업 기관과의 거버넌스 구축이 필요하다. EBPM은 고도의 정책평가에 해당하므로 부처의 전문성만으로는 충분한 대응이 어렵다. 따라서 해당 정책의 선정, 시점별 데이터의 확보, 평가 기법, 환류와 정책의 재구성 등을 협력하여 대응해 나갈 수 있도록 정부 내외의 인력을 육성하고 확보해 나가야 할 것이다.

다섯째 관계자들 간의 이해관계로 인한 증거의 왜곡 방지이다. EBPM의 실효성을 저해하는 요인 중의 하나가 증거의 왜곡 가능성이다. 관료들은 자신이 담당하는 정책이 효과가 없다는 증거가 공개될 경우, 책임 추궁이나 정책 폐지 압력에 직면할 수 있다. 이로 인해 EBPM에 소극적이게 되는데, 이는 정책효과 검증의 객관성을 심각하게 저해할 수 있다. 따라서 중립적이고 특정 이해관계에 얽매이지 않는 독립적 검증 체계를 구축해야 한다. 예를 들어 정부기관 산하 연구기관이 평가를 주도하지만, 외부 전문가 참여의 비중을 높이거나 주관은 하되 평가는 제3자가 하는 등 적절한 거리 유지가 객관성 보장에 도움을 줄 수도 있다.

## 참고문헌

- 하동현(2021). 제6장 일본 정책사례: 일본 정부의 EBPM 추진과 적용사례. 『주요국 정책평가 사례연구 II』 :171~204. 한국행정연구원
- Angrist, Joshua D. and Jörn-Steffen Pischke. (2010), The Credibility Revolution in Empirical Economics: How Better Research Design is Taking the Con out of Econometrics. *Journal of Economic Perspectives*, 24(2), 3-30.
- Bache, I.(2020). *Evidence, Policy and Wellbeing*, England, London, Palgrave Macmillan.
- Baron, J.(2018). A Brief History of Evidence-Based Policy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 678(1):40-50.
- Head, B.(2008). Three Lenses of Evidence-Based Policy. *The Australian Journal of Public Administration*, 67(1):1-11.
- Head, B.(2010). Reconsidering Evidence-Based Policy: Key Issues and Challenges. *Policy and Society*, 29(2):77 - 94.
- Nutley, Sandra M. and Walter, Isabel and Davies, Huw T.O..(2007). *Using evidence: How research can inform public services*. Bristol University Press
- OECD.(2015). Evidence-based policy making through Regulatory Impact Assessment. *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*
- Parkhurst, Justin.(2017). *The Politics of Evidence From evidence-based policy to the good governance of evidence*. Routledge
- Rossi, P., Lipsey, M., and Henry (2018) . *Evaluation: A Systematic Approach(8th Edition)*
- Sackett,D.L., Rosenberg, W.M.C, Gray, J.A.M, Haynes,R.B,and Richardson, W. S ( 1996) . Evidence-based Medicine:What it is and What it isn't. *British Medical Journal*. 312(7023):71-72.
- 伊藤伸.(2019). EBPMという手段の使い方：文科省「研究大学強化促進事業」の事例をもとに. 利用統計を見る. 『CUC view & vision』, 48:25~30. 千葉商科大学経済研究所
- 大屋雄裕.(2019). EBPMからPDCAへ:その試行から読み取るべきもの. 『CUC view & vision』, 48:20~24. 千葉商科大学経済研究所
- 岡田悟.(2020). 第8章 中小企業向け補助金とEBPM：ものづくり補助金を中心に. 『EBPM(証拠に基づく政策形成)の取組と課題：総合調査報告書』, 139~156. 国立国会図書館
- 小池拓自・落美都里.(2020). 第1章 我が国における EBPMの取組. 『EBPM(証拠に基づく政策形成)の取組と課題：総合調査報告書』, 9~35. 国立国会図書館
- 小林庸平.(2018). 『日本におけるエビデンスに基づく政策形成(EBPM)の現状と課題』, 日本評価学会第19回全国大会報告スライド
- 小林庸平.(2020). 日本におけるエビデンスに基づく政策形成(EBPM)の現状と課題 :Evidence-Basedが先行する分野から何を学び何を乗り越える必要があるのか. 『日本評価研究』, 20(2):33-48.

- 小西敦.(2020). 政策評価と証拠に基づく政策立案(EBPM)の比較. 『政策科学』, (27)4 : 59-78.
- 関沢洋一.(2020). 経済産業政策におけるEBPMの実例と課題. 『EBPM Report』.  
[https://www.rieti.go.jp/jp/special/ebpm\\_report/023.html](https://www.rieti.go.jp/jp/special/ebpm_report/023.html)
- 関沢洋一.(2024). 経済産業政策におけるEBPMの実例と課題. 『EBPM Report』.  
[https://www.rieti.go.jp/jp/special/ebpm\\_report/023.html](https://www.rieti.go.jp/jp/special/ebpm_report/023.html)
- 杉谷和哉.(2020). ‘エビデンスに基づく政策’における政策過程論とガバナンス論の検討 --ポール・ケアーニーとジャスティン・パークハーストの議論を通じて. 『社会システム研究』, 23:77-92. 京都大学大学院人間・環境学研究科. 社会システム研究刊行会
- 杉谷和哉.(2021a). 日本における「エビデンスに基づく政策形成」の取組み. 『社会システム研究』, 24:87-108. 京都大学大学院人間・環境学研究科. 社会システム研究刊行会
- 杉谷和哉.(2021b). 公共政策学とEBPM:政策及び政策過程の合理化をめぐる論点の探求. 『医療福祉政策研究』, 4(1):133-156.
- 高野久紀.(2020). 貧困対策データで実証開発経済学に新風. 『週刊エコノミスト』, 2020年1月14日号 : 69-71.
- 徳田貴子.(2022). 政策評価制度をめぐる議論 : 導入から20年を迎えた制度の現状と課題. 『立法と調査』, (443)4 : 189~207. 参議院事務局企画調整室 編
- 内閣府政策統括官(経済財政分析担当).(2017). 『経済財政白書におけるEBPMの手法』
- 内閣官房行政改革推進本部事務局.(2018). 『EBPMの推進』
- 日本財団. ロジックモデル作成ガイド.  
[https://www.nippon-foundation.or.jp/app/uploads/2019/01/gra\\_pro\\_soc\\_gui\\_03.pdf](https://www.nippon-foundation.or.jp/app/uploads/2019/01/gra_pro_soc_gui_03.pdf)
- 正木朋也・津谷喜一郎.(2006). エビデンスに基づく医療(EBM)の系譜と方向性 : 保健医療評価に果たすコクラン共同計画の役割と未来. [日本評価研究], 6(1) : 3-20.
- 三浦聡.(2018). 『経済産業省におけるEBPMの取組』. 経済産業省
- 三輪芳朗.(2020). 日本政府のEBPM推進の取組み, その開始から現状に至る過程. 『経済学論集』, (83-1):55-122.
- 落美都里.(2020). 第2章 我が国における政策評価の展開—政策評価・行政事業レビュー・EBPM. 『EBPM(証拠に基づく政策形成)の取組と課題 : 総合調査報告書』, 35~56. 国立国会図書館総務省.(2018a). 『政府におけるEBPMの取組状況』(政策効果の把握・分析手法の実証的共同研究)
- 総務省.(2018b). 『EBPM(エビデンスに基づく政策立案)に関する有識者との意見交換会報告』(議論の整理と課題等)

## 홈페이지

구상일본(정책싱크탱크)

<https://www.kosonippon.org/project/shiwake.html>

일본 내각부 관저

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/ebpm/index.html>

일본 내각부 EBPM

<https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/ebpm.html>

일본 정부의 행정개혁(행정사업 리뷰)

<https://www.gyokaku.go.jp/review/review.html>

일본 정부의 행정개혁(EBPM의 추진)

<https://www.gyokaku.go.jp/ebpm/index.html>

일본 후생노동성 정책평가(EBPM)

<https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/seisakuhyouka/>

투고일자 : 2024. 12. 17

수정일자 : 2024. 12. 29

게재일자 : 2024. 12. 31

<국문초록>

## 일본의 증거 기반 정책 수립(EBPM)의 제도화

하동현

본 연구는 일본의 증거 기반 정책 수립(Evidence-Based Policy Making, EBPM)의 도입과 제도화 과정을 분석한다. 일본 정부는 2000년대 초반부터 정책평가 제도, 성과지표(KPI), 행정사업 리뷰 등을 통해 정책의 효과성과 효율성을 높이는 기반을 구축해 왔다. 하지만 이러한 정책평가가 형식적 절차에 그치거나 정책목표와 괴리되는 한계가 노정되면서, 일본 정부는 EBPM을 정책 평가의 새로운 개선의 틀로 채택하기 시작했다. EBPM의 제도화 과정은 첫 번째는 환경변화에 따른 정책아이디어의 침투, 두 번째는 거버넌스의 내재화와 상호연계로 구분한다. 경제재정자문회의의 「핵심방침(骨太の方針)」을 통한 EBPM의 도입방향 설정, 통계행정 개혁, 로직 모델 구축, 행정사업 리뷰 등을 중심으로 EBPM 추진 과정을 체계적으로 분석한다. 특히 후생노동성의 사례를 통해 로직 모델의 적용, 중점사업의 효과 검증, 전문가 검증회 활동 등 EBPM의 적용 과정을 구체적으로 파악한다. 이러한 일본의 경험이 우리나라 정책평가 제도를 개선하고 EBPM 제도화에 필요한 유용한 함의를 도출해 본다.

주제어: EBPM, 정책평가, 증거 기반, 행정사업 리뷰, 로직 모델