



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사 학위논문

규제일몰제도(Sunset Law)
집행에 대한 연구

2016년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

권병철

규제일몰제도(Sunset Law)

집행에 대한 연구

지도교수 홍 준 형

이 논문을 정책학 석사 학위논문으로 제출함
2016년 3월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
권 병 철

권병철의 석사 학위논문을 인준함
2016년 6월

위 원 장 _____ 이 승 중 _____ (인)

부위원장 _____ 엄 석 진 _____ (인)

위 원 _____ 홍 준 형 _____ (인)

국문초록

본 연구의 출발점은 규제일몰제도가 실제로 어떻게 작동하고 있는지를 정책집행이론적 관점에서 규명하는 것이었다. 이를 위해 먼저 규제와 규제개혁을 이해하고 규제일몰제도의 의의 및 현황에 대해 고찰하였다. 또한 정책집행이론적 관점에서 규제일몰제도를 해석하였다.

규제일몰제도의 집행 과정을 분석하기 위해 5가지 연구문제를 제시했다. 그것은 i) 규제개혁위원회 중심의 현행 규제개혁 추진체계는 타당한가? ii) 일몰 설정 단계에서 규제일몰제도 확대 도입 정책은 성공적이었는가? iii) 일몰 도래 규제 심사 단계에서 실효성 있는 일몰 심사가 이루어지고 있는가? iv) 일몰 심사 결과 이후 후속 조치는 제대로 이루어지고 있는가? v) 향후 규제일몰제도의 개선방향은 무엇인가? 이다.

규제일몰제도 집행 과정에 대한 5가지 연구문제 중 규제일몰제도의 실제 집행 과정과 직접 관련된 ii) 내지 iv)번 문제를 해결하기 위해 하향적 접근(Top-Down Approach)과 상향적 접근(Bottom-Up Approach)을 통합한 분석모형을 구상하였다. 분석모형은 규제일몰제도의 심사단계를 1단계 일몰 설정, 2단계 일몰 심사, 3단계 일몰 심사 결과 및 후속 조치로 구분하였다.

1단계 일몰 설정의 경우 하향적 접근방법을 사용하되, Sabatier와 Mazmanian의 연구를 참고하였다. 2단계 일몰 심사의 경우 하향적 접근방법을 사용하되, Edwards가 제시한 4대 정책 집행 영향요인을 활용하였다. 마지막 3단계 일몰 심사 결과 및 후속 조치는 Lipsky의 일선집행관료이론을 이용해 고찰하였다. 특히 본 연구에서는 질적 연구로 전문가 심층 인터뷰를 시도하였다. 7인의 前·現 규제개혁위원회 위원들과의 인터뷰를 통해 연구문제에 대한 열린 답변을 듣고자 노력했다.

분석모형과 전문가 심층 인터뷰 내용을 토대로 5가지 연구문제에 대한 연구결과를 도출하였다. 그 내용은 i) 현행 규제개혁 추진체계는 타당성을 획득하고 있다. ii) 규제일몰제도 확대 도입 정책은 성공적이다. iii) 일몰 도래 규제 심사 단계에서 자원 부족 또는 할거성 문제가 있을 수 있다. iv) 일몰 심사 결과 이후 후속 조치가 미흡할 가능성이 있다. v) 규제일몰제도의 개선을 위해 실증분석 인프라 확충, 규제개혁위원회 보좌기구 적극 활용, 규제일몰제도 유형 다변화 등을 도모할 필요가 있다는 것이다.

마지막으로, 연구문제 및 결과에 대해 삼각법(triangulation)을 활용한 추가적 검토를 시도하였다. 연구문제 ii)와 관련하여 「규제개혁백서」를 활용해 시계열적으로 고찰하였고, 연구문제 iii)과 관련하여 「규제개혁위원회 회의록」을 통해 분석하였다. 연구문제 iv)는 「규제정보포털」과 「국가법령정보센터」 등을 참조하여 고찰하였다.

주요어 : 규제일몰제도, 정책집행이론, 규제개혁위원회

학 번 : 2011-23891

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구 배경 및 목적	1
제 2 절 연구 구성 및 범위	5
1. 연구 구성	5
2. 연구 범위	6
제 2 장 규제와 규제개혁	7
제 1 절 규제의 의의	7
제 2 절 규제개혁의 필요성	8
제 3 절 규제개혁 추진체계	9
제 3 장 규제일몰제도의 의의 및 현황	11
제 1 절 규제일몰제도의 의의	11
1. 규제일몰제도의 개념	11
2. 규제일몰제도의 장단점	11
3. 규제일몰제도의 유형	12
제 2 절 외국의 일몰제도	13
1. 미국의 일몰제도	13
2. 영국의 일몰제도	16
3. 독일의 일몰제도	17
4. 호주의 일몰제도	18
5. 일본의 일몰제도	18
6. 시사점	19
제 3 절 한국의 규제일몰제도	19
1. 규제일몰제도의 전개	19
2. 규제일몰제도의 작동 메커니즘	25

제 4 장 정책집행이론과 규제일몰제도	29
제 1 절 정책집행이론	29
1. 정책과 정책집행	29
2. 정책집행이론의 접근방법	29
제 2 절 정책집행이론 관점에서 본 규제일몰제도	31
1. 하향적 접근(Top-Down Approach)	31
2. 상향적 접근(Bottom-Up Approach)	32
3. 소결	33
제 5 장 규제일몰제도 집행과정 연구 설계	34
제 1 절 연구 문제	34
제 2 절 규제일몰제도 집행과정 분석모형	35
제 3 절 연구 방법	37
1. 연구 참여자	37
2. 연구 방법	37
3. 연구 타당화	38
제 6 장 규제일몰제도 집행에 대한 연구	39
제 1 절 규제일몰제도 집행과정 연구	39
1. 규제개혁 추진체계	39
2. 규제일몰제도 및 집행과정	42
3. 규제일몰제도 개선방향	48
제 2 절 연구결과의 분석 및 정리	50
1. 연구문제 [1] 연구결과	50
2. 연구문제 [2] 연구결과	51
3. 연구문제 [3] 연구결과	52
4. 연구문제 [4] 연구결과	54
5. 연구문제 [5] 연구결과	56

제 3 절 연구결과의 삼각법적 검토	57
1. 개요	57
2. 연구문제 [2] 연구결과 검토	58
3. 연구문제 [3] 연구결과 검토	62
4. 연구문제 [4] 연구결과 검토	66
제 7 장 결 론	69
제 1 절 요약 및 시사점	69
제 2 절 연구 한계 및 향후 과제	71
참고문헌	72
부록	77
Abstract	79

표 목 차

[표 2-1] 규제개혁위원회의 기능	9
[표 3-1] 효력상실형과 재검토행의 구분	12
[표 3-2] 미국의 주별 일몰제도 운영 현황	14
[표 3-3] 미국 일부 주의 일몰 심사 결과	15
[표 3-4] 독일 각 주의 일몰제도 도입 현황	17
[표 3-5] 주 차원의 위임입법 일몰제도 도입 현황	18
[표 3-6] 행정규제기본법 제19조의2 신설	21
[표 3-7] 행정규제기본법 제8조 개정	22
[표 3-8] 행정규제기본법 개정안의 주요 내용	23
[표 3-9] 규제영향 분석시 고려사항	27
[표 3-10] 일몰 심사 결과의 유형	28
[표 5-1] 연구 테마 및 연구 문제	34
[표 5-2] 연구 참여자	37
[표 5-3] 인터뷰 질문지 내용 요약	38
[표 6-1] 연구문제 및 연구결과	57
[표 6-2] 규제개혁백서 등록규제 변화 추이	58
[표 6-3] 규제개혁위원회 심사 규제 중 일몰 적용 현황 ...	59
[표 6-4] 규제일몰제도 확대 도입 정책 추진 결과	60
[표 6-5] 규제개혁백서 기준 일몰 적용 규제 건수 추이 ...	61
[표 6-6] 소관부처-국무총리실 규제부분 심사 결과	63
[표 6-7] 소관부처-국무총리실 일몰부분 심사 결과	63
[표 6-8] 국무총리실-규개위 규제부분 심사 결과	64
[표 6-9] 국무총리실-규개위 일몰부분 심사 결과	65
[표 6-10] 최근 3년('13~'15) 기준 일몰 심사 통계	66

그림 목 차

[그림 1-1] 규제일몰제도 집행에 대한 연구의 범위	6
[그림 2-1] 현행 규제개혁 추진체계	10
[그림 3-1] 규제일몰제도의 작동 메커니즘	25
[그림 5-1] 규제일몰제도 집행 과정 분석모형	36

제 1 장 서 론

제 1 절 연구 배경 및 목적

규제(regulation)에 대해서는 다양한 정의가 존재한다. 그 중 1997년 제정되고 1998년부터 시행된 우리나라의 「행정규제기본법」은 규제를 “국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항”이라고 정의하고 있다.¹⁾

규제의 과잉이 경제와 행정의 효율성을 저하시킬 수 있다는 지적이 등장하였다. 특히, 관료주의(bureaucracy) 비효율에 대한 반성과 성과지향적 공공관리(NPM, New Public Management)²⁾의 등장으로 선진입법(better lawmaking)과 선진규제(better regulation)가 화두가 되면서 규제개혁(regulatory reform) 내지 규제완화(deregulation)가 각광을 받았다.³⁾

규제개혁과 관련, OECD는 규제개혁 3단계(three stages of regulatory reform)를 제시하였다. 1단계는 양적 관리인 규제완화(deregulation)이고 2단계는 질적 관리인 규제품질관리(regulatory quality management)이며 3단계는 규제에 대한 체계적인 관리 자체에 중점을 두는 규제관리시스템(RMS, Regulatory Management System)의 구축이다.⁴⁾

In the 1990s the focus of regulatory reform at the OECD has turned from deregulation to regulatory quality management - improving the efficiency, flexibility, simplicity, and effectiveness of individual regulations and non-regulatory instruments. Regulatory reform is now entering a third phase - the management of regulation - to improve the total impact of regulatory systems in achieving their social and economic goals.

1) 「행정규제기본법」 제2조(정의) 제1항 제1호.

2) 박영도, 「행정규칙 일몰제의 실효적 운용을 위한 법제도적 정비방안」, 한국법제연구원, 2013, p.31.

3) 박영도, 「규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2011, p.17.

4) OECD, 「reducing the risk of policy failure : challenges for regulatory compliance」, OECD, 2000, p.9.

이와 같이 OECD에서는 규제개혁을 추진하는 고차원적 수단으로 규제관리시스템에 주목하고 있다.⁵⁾ OECD는 「규제관리시스템 지표」라는 테마로 ① 규제정책과 지표 ② 투명성, 자문, 개방성 ③ 신설규제 품질향상 수단 ④ 기존규제 품질향상 전략 등 4가지 부문에 초점을 맞추고 각국의 규제관리시스템을 조사한 바 있다.⁶⁾

규제관리시스템 중 신설 및 기존 규제 품질향상을 도모하는 전략으로 주목 받는 것이 일몰제도(Sunset Law)이다. 일몰제도는 기관·규제 등에 기한을 설정하고 기한이 도래하면 자동 폐지하거나 재검토 기회를 가지는 관리 방식이다. 일몰제도는 자발적이고 객관적이며 타당성 있고 지속적인 개혁을 추진할 수 있다는 점에서 진일보한 규제개혁 메커니즘으로 평가된다.⁷⁾

일몰제도의 아이디어는 규제기관에 존속기한을 설정하는 것에서 시작되었다. 미국 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령 시절 더글러스(William O. Douglas)는 대통령에게 규제기관(regulatory agency)의 존속기한을 건의하였다. 이후 로위(Theodore J. Lowi)는 「자유주의의 종언(The End of Liberalism)」에서 법령 유효기간(Tenure of Statutes Act)을 제안하기도 하였다.⁸⁾

점차 일몰제도는 규제기관 뿐만 아니라 개별 규제에도 적용되었고 영국·독일·호주·일본 등 세계 각국은 규제개혁 수단의 일환으로 일몰제도를 적극 활용하기 시작하였다. 선진규제(better regulation)가 화두가 되면서 일몰제도가 규제에 대한 체계적인 사후 평가를 보장하는 유력한 도구로 재인식되고 있는 것이다.⁹⁾

우리나라도 1998년 시행된 「행정규제기본법」에서 규제의 존속기한 규정을 두어 규제일몰제도를 제도화 하였다.¹⁰⁾ 규제개혁위원회 설치와

5) OECD, 「Indicators of Regulatory Management Systems」, OECD.

(접속일자 2016.06.01, <http://www.oecd.org>).

6) 최성락·이혜영, “규제관리시스템 비교연구 - 영국, 호주, 미국, 캐나다를 중심으로”, 「2012 한국경제연구원-한국규제학회 공동학술대회 발표논문집」, 2012, p.263.

7) 하혜수 외, “일몰방식의 행정제도에 관한 비교연구 : 미국·프랑스·독일·일본을 중심으로”, 「한국행정학보」 제33권 제2호, 1999, p.90.

8) 하혜수 외, 「경기도 일몰제도의 발전방안에 관한 연구」, 경기개발연구원, 1998, p.6.

9) 박영도, 「규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2011, p.18.

함께 전격적으로 규제일몰제도가 도입되었지만 그 활용은 다소 미흡하였다. 도입이후 10여 년간 일몰이 설정되었던 규제가 총 100여건에 불과할 정도였다.¹¹⁾

이에 前 정부는 2009년 1월 29일 국가경쟁력강화위원회¹²⁾를 통해 「선진규제 시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대 도입방안」을 발표했다. 국가경쟁력강화위원회는 “정부가 규제개혁을 추진하였음에도 실질적 체감도는 미흡한 수준이며 불합리·불투명한 규제가 민간경제활동을 제약하고 국가 경쟁력을 잠식하는 요인으로 작용한다.”고 지적했다. 그리고 “행정환경 변화에 대응하여 효율적인 정부의 규제시스템을 갖추기 위해서는 모든 규제를 대상으로 규제의 존속여부에 대한 주기적 평가검증이 필요하다.”고 결론지으며 규제일몰제도의 확대 도입 필요성을 주장하였다.¹³⁾

국가경쟁력강화위원회는 규제일몰제도 발전방안을 제시하면서 기본 원칙으로 ① 신설·강화 규제 외에 기존규제와 미등록규제를 포함한 모든 규제를 대상으로 일몰제도 적용 ② 효력상실형과 재검토행의 병행 운용 ③ 원칙 3년의 일몰기한 설정 ④ 법률·시행령·시행규칙·훈령 등의 일괄 개선 추진 등을 천명하였다.¹⁴⁾ 그리고 운영 내실화 방안으로 ① 「일몰제 운영지침」 제정 등 일몰기한 도래 규제의 심사기준 객관화 ② 규제심사 절차의 표준화 ③ 매년 일몰제도 적용실적 평가 등 사후관리 강화도 언급하였다.¹⁵⁾

10) 「행정규제기본법」 시행 이전 「행정규제 및 민원사무기본법」에서는 행정 규제에 대한 정기조사 및 검토제도만을 규정하였다.(박영도, 「규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2011, p.278).

11) 국가경쟁력강화위원회, 「선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대 도입방안」, 제10차 회의자료, 2009, p.3.

12) 前 정부는 대통령 주재 국가경쟁력강화위원회를 신설하여 기존 규제 중 과급효과가 큰 핵심 정책적 규제와 덩어리 규제 개혁을 담당하게 하고 산하에 민관합동 규제개혁추진단을 설치하여 사무 보좌조직으로 활용하였다.(한국경제연구원, 「이명박 정부 정책평가 및 선진화과제」, 한국경제연구원, 2011. p.357).

13) 국가경쟁력강화위원회, 「선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대 도입방안」, 제10차 회의자료, 2009, p.3.

14) 국가경쟁력강화위원회, 「선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대 도입방안」, 제10차 회의자료, 2009, pp.6-7.

15) 국가경쟁력강화위원회, 「선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대 도입방안」, 제10차 회의자료, 2009, pp.16-18.

국가경쟁력강화위원회는 일몰제도 확대 도입을 통해 “일몰제도 적용 대상이 5,000건으로 확대되고, 주기적 재검토로 인한 규제 현실적합성이 제고(better regulation)되며, 규제에 대한 체계적 점검시스템 구축으로 행정규제의 효율적 정비 및 정보 효율 향상을 기대한다.”고 예측하였다. 또한 “5년 이상 노후화된 행정규칙 정비로 행정 비효율이 제거되고 미등록 규제 정비로 행정 투명성·예측가능성이 증가하여 결과적으로 행정의 합리성·투명성이 제고될 것으로 기대한다.”고 전망하였다.

現 정부 들어서도 규제일몰제도 확대 도입 기조는 계속되었다. 2013년 7월 16일 개정된 「행정규제기본법」 제8조¹⁶⁾ 및 제19조의2¹⁷⁾는 각각 신설·강화 규제와 기존 규제에 ① 효력상실형과 재검토행 일몰제도의 법적 근거를 마련하고 ② 존속기한(효력상실형) 또는 재검토행(재검토행)을 해당 법령에 직접 명시토록 함으로써 규제일몰제도의 실효성 확보와 국민의 예측가능성을 도모하였다.

또한, 現 정부는 규제 1,814건에 대한 추가적인 일몰설정 계획도 밝혔다. 이중 법률 개정이 필요한 규제들은 입법계획에 반영하여 일몰 설정을 추진하고, 대통령령 및 그 이하의 부령·고시 등을 통한 규제들은 일괄 개정의 방식으로 일몰을 확대할 것이라고 언급했다. 그리고 재검토행 일몰제도의 경우 일몰 도래 규제 심사 과정에서 폐지·완화 등의 개선조치를 적극적으로 해 나갈 계획이라고 천명했다.¹⁸⁾

이와 같이 前 정부와 現 정부의 규제일몰제도 확대 도입 정책에 따라 규제일몰제도는 제도적 보완과 일몰 설정 규제 확대라는 외형적 차원의 성과를 일응 획득한 것으로 보인다. 하지만 실질적 차원에서 규제일몰제도 운영 과정 중 일몰 도래 규제에 대해 실효성 있는 심사(review)가 이루어지고 있는지는 여전히 의문점으로 남아 있고 이에 대해 직접적으로 다루고 있는 연구도 찾아보기 어려운 실정이다.

이에 본 연구에서는 규제일몰제도의 집행 과정 분석을 시도하면서 ① 일몰 설정(introduction) 규제의 건수와 ② 일몰 도래 규제 심사(review)

16) 「행정규제기본법」 제8조(규제의 존속기한 및 재검토행 명시).

17) 「행정규제기본법」 제19조의2(기존규제의 존속기한 및 재검토행 명시).

18) 국무조정실·국무총리비서실, “내년 1월부터 1,814건 규제일몰 설정”, 보도자료, pp.1-2.

과정 ③ 일몰 도래 규제 심사 결과 및 후속 조치를 고찰하고자 한다. 그리하여 규제일몰제도가 OECD가 제시한 규제개혁 3단계인 ① 규제완화(deregulation), ② 규제품질관리(regulatory quality management) 및 ③ 규제관리시스템(RMS, regulatory management system)의 각 차원에서 어떤 역할을 통해 규제개혁에 기여해야 하는지를 제시하고자 한다.

제 2 절 연구 구성 및 범위

1. 연구 구성

규제일몰제도를 연구하기 위해서는 규제와 규제개혁에 대한 이해가 필요하다. 제2장 「규제와 규제개혁」에서는 우선적으로 ① 규제의 의의와 ② 규제개혁의 필요성 ③ 규제개혁 추진체계에 대해서 고찰한다.

제3장 「규제일몰제도의 의의 및 현황」에서는 ① 규제일몰제도의 의의, 즉 i) 개념 ii) 장단점 iii) 유형을 살펴보고 ② i) 미국·영국·독일·호주·일본 등 외국의 일몰제도를 고찰한 뒤 ii) 시사점을 도출한다. 그리고 ③ 한국의 규제일몰제도를 i) 시계열적 전개와 ii) 작동 메커니즘을 중심으로 정리한다.

제4장 「정책집행이론과 규제일몰제도」에서는 ① 정책집행이론을 개관하고 ② 정책집행이론 관점에서 본 규제일몰제도를 고찰한다.

제5장 「규제일몰제도 집행과정 연구 설계」에서는 ① 연구문제와 ② 분석모형 그리고 ③ 연구방법을 제시한다.

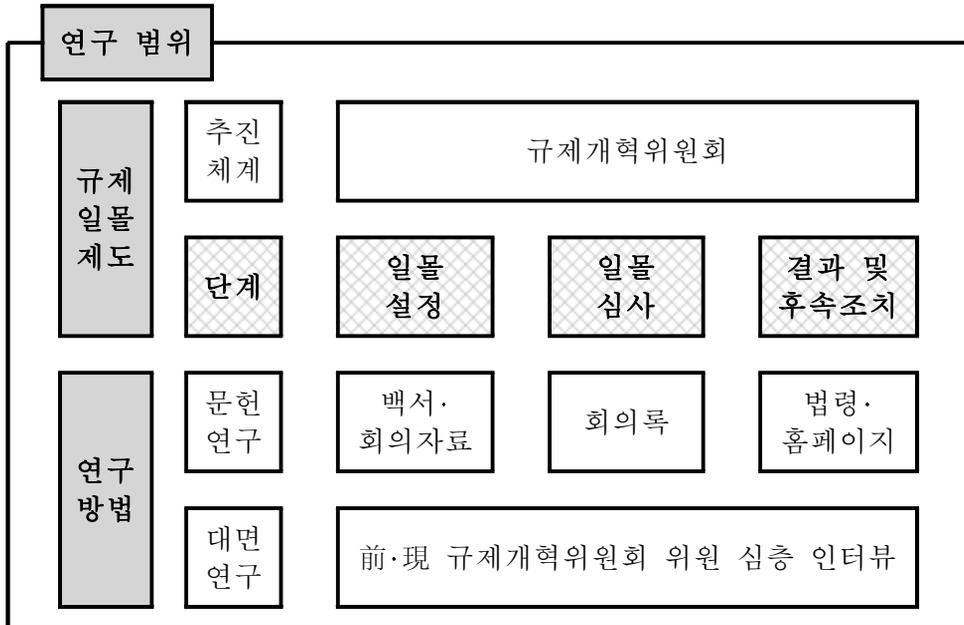
제6장 「규제일몰제도 집행에 대한 연구」에서는 ① 前·現 규제개혁위원회 위원 인터뷰를 통해 집행과정 연구를 시도한다. ② 집행과정을 대상으로 분석모형 및 인터뷰 내용에 따른 연구결과를 도출하고 ③ 삼각법(triangulation)을 활용하여 연구 결과를 검토한다.

제7장 「결론」에서는 연구결과를 정리하고 시사점을 고찰한 뒤 연구한계를 언급하고 향후 과제를 제시한다.

2. 연구 범위

제2장 「규제와 규제개혁」 과 제3장 「규제일몰제도의 의의 및 현황」 및 제4장 「정책집행이론과 규제일몰제도」 에서는 문헌연구를 시도한다. 제5장 「규제일몰제도 집행과정 연구 설계」 에서는 이론적 내용을 바탕으로 연구문제와 분석모형 및 연구방법을 설정한다. 제6장 「규제일몰제도 집행에 대한 연구」 에서는 질적 연구로 전문가 심층(in-depth) 인터뷰를 진행하여 연구결과를 도출한다. 그리고 자료 수집 및 분석을 통해 도출한 연구결과의 타당성을 검토한다. 검토 과정은 3단계로 나누어지며, ① 규제일몰제도 도입(introduction) 과정은 국가경쟁력강화위원회 회의자료 및 2009년부터 2015년까지의 「규제개혁백서」 등을 활용한다. ② 규제일몰제도 심사(review) 과정은 「규제개혁위원회 회의록」 을 토대로 분석한다. ③ 규제일몰제도 심사 결과 및 후속 조치는 「규제정보포털」 과 「국가법령정보센터」 등을 통해 분석을 시도한다.

【그림 1-1】 규제일몰제도 집행에 대한 연구의 범위



제 2 장 규제와 규제개혁

제 1 절 규제의 의의

규제일몰제도를 살펴보기에 앞서 규제일몰제도의 대상이자 기초 단위가 되는 규제의 의의에 관하여 먼저 고찰할 필요가 있다. 규제는 통상 개인·기업·조직의 활동에 대한 특정한 목적을 가지는 개입(intervention)으로 정의되나, 이에 대한 학자들의 견해는 다양하다.¹⁹⁾ 개념의 토대가 되는 사물과 현상에 대한 이해는 개인의 경험, 사고방식 등에 따라 다를 수 있기 때문이다.²⁰⁾

규제에 대한 학자들의 정의는 ① 협의 ② 광의 ③ 최광의로 분류할 수 있다.²¹⁾ ① 협의로는 규제를 “정부가 벌금, 감금, 그 외의 처벌 등 부정적인 위협을 통해 사람들의 행위에 영향을 미치는 것”으로 정의하는 견해가 있다.²²⁾ ② 광의로는 “정부가 규제나 지침을 통해 의무를 부과하는 방식으로 사람들에게 영향을 미치는 조치”로 정의하는 견해가 있다.²³⁾ 또한 “바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것”으로 정치경제학적 관점에서 접근하는 견해도 있다.²⁴⁾ ③ 최광의로 “사회 통제 또는 영향력의 모든 형태를 의미하는 것으로 국가에서 파생된 것이거나 또는 시장 등 다른 원천으로부터 파생된 모든 형태의 메커니즘”이라는 견해가 있다.²⁵⁾

19) 이현우 외, “국가경쟁력 제고를 위한 네거티브 규제방식 전환 필요성에 관한 연구”, 「GRI 정책연구」, 경기연구원, 2015, p.4.

20) 한승준, 「조사방법의 이해와 SPSS 활용」, 대영문화사, 2006.

21) 이혁우, “규제의 개념에 관한 소고”, 「행정논총」 제47권 3호, 서울대학교 한국행정연구소, pp.338-339.

22) Deborah A. Stone, 「Policy Paradox and Political Reason」, Harper Collins Publishers, 1988.

23) Evert Vedung, “Policy Instruments : Typologies and Theories”, 「Carrots, Sticks & Sermons : Policy Instruments & Their Evaluation」, Transaction Publishers, 1988.

24) 최병선, 「정부규제론-규제와 규제완화의 정치경제」, 법문사, 2012, p.18.

한편, 「행정규제기본법」은 규제를 “국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항”이라고 정의한다. 이에 대해서는 “특정한 행정목적”은 다양하게 정의될 수 있으므로 광범위하고 모호하며 “권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것”은 침익적 행위에만 초점을 맞추고 있어 편협한 개념규정이라는 지적도 존재한다.²⁵⁾

규제일몰제도는 「행정규제기본법」상 도입된 제도이므로 규제일몰제도 논의에서만은 「행정규제기본법」을 토대로 규제 개념을 파악하는 것이 통일적이다. 또한, 「행정규제기본법」 제6조 제1항에서는 “중앙행정기관의 장은 소관 규제의 명칭·내용·근거·처리기관 등을 제23조에 따른 규제개혁위원회에 등록하여야 한다.”고 규제등록제도를 도입하였다. 따라서 동법 제8조 및 제19조의2에서 규정하고 있는 규제일몰제도는 규제에 대한 다양한 논의에도 불구하고 등록규제가 대상이 될 가능성이 크다. 다만, 미등록 규제 등에 대한 일괄적인 일몰 설정이 이루어짐에 따라서 규제등록제도와 규제일몰제도의 대상이 되는 규제가 일치하지 않을 가능성도 상존한다.

제 2 절 규제개혁의 필요성

규제개혁의 필요성은 규제설정 당시의 사회적 환경이 달라짐에 따라 규제도 이에 부합하도록 변화해야 한다는 점에서 찾을 수 있다.²⁷⁾ 사회 환경 변화로 규제 목적이 소멸하거나 변화가 필요할 수 있고, 규제가 오히려 비효율을 초래할 가능성도 있기 때문이다.²⁸⁾ OECD는 효과적인 규제개혁으로 이익이 발생할 수 있다고 언급한 바 있고,²⁹⁾ World Bank는

25) 김정해, 「참여정부의 규제개혁 성과와 향후과제」, 한국행정연구원, 2007, p.11.

26) 홍준형, 「행정법 총론」, 한울 아카데미, 2001, p.585.

27) Thomas Vicino, “American Regulatory Policy : Factors Affecting Trends Over the Past Century”, 「The Policy Studies Journal」 Vol. 31 No.3, 2003, 441p.

28) 안혁근, 「규제일몰제의 적용방법에 관한 연구」, 한국행정연구원, 2005, p.60.

29) OECD, 「The Eco-Wide Effects of the Regulatory Reform」, OECD, 1996.

「Doing Business」 보고서를 통해 규제개혁이 국가 발전뿐만 아니라 부패 방지 등에도 핵심 기능을 할 수 있음을 지속적으로 제시하였다.³⁰⁾

제 3 절 규제개혁 추진체계

현행 규제개혁 추진체계에서 중심적 역할을 하고 있는 기구가 규제개혁위원회이다. 규제개혁위원회는 IMF 직후인 1998년 시행된 「행정규제기본법」에 따라 설치된 기구로 미국 OMB(Office of Management and Budget) 산하의 OIRA(Office of Information and Regulatory Affairs)를 모델로 삼아 탄생하였다.³¹⁾

「행정규제기본법」상 규제등록제도, 규제영향분석제도, 규제일몰제도를 비롯하여 규제정비 종합계획의 수립과 규제개선 점검·평가 등이 포함되면서 규제개혁위원회에 강력한 권한과 기능이 부여되었다.³²⁾ 「행정규제기본법」 제24조는 규제개혁위원회의 기능을 명시하고 있다.

【표 2-1】 규제개혁위원회의 기능

「행정규제기본법」 제24조

1. 규제정책의 기본방향과 규제제도의 연구·발전에 관한 사항
2. 규제의 신설·강화 등에 대한 심사에 관한 사항
3. 기존규제의 심사, 규제정비 종합계획의 수립·시행에 관한 사항
4. 규제의 등록·공표에 관한 사항
5. 규제 개선에 관한 의견 수렴 및 처리에 관한 사항
6. 각급 행정기관의 규제 개선 실태에 대한 점검·평가에 관한 사항
7. 그밖에 위원장이 위원회의 심의·조정이 필요하다고 인정하는 사항

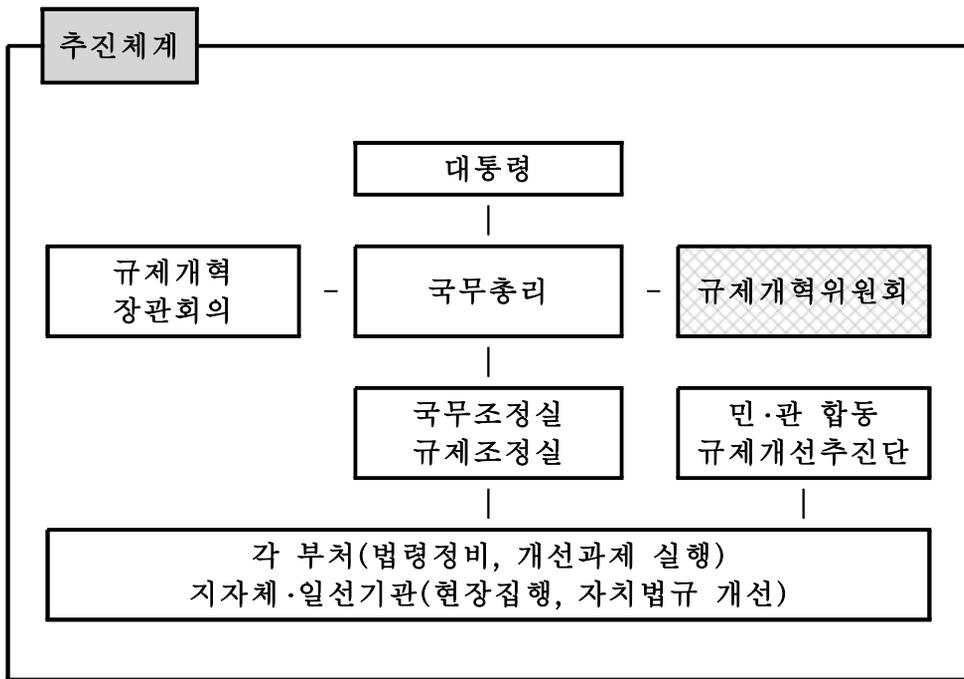
30) 이민호, 「규제개혁의 경제적 효과에 관한 연구」, 한국행정연구원, 2015, p.31.

31) 최병선·이혁우, “한국 규제개혁시스템의 혁신방안”, 「규제연구」 제23권, 2014.09, p.6.

32) 최병선·이혁우, “한국 규제개혁시스템의 혁신방안”, 「규제연구」 제23권, 2014.09, p.6.

한편, 규제개혁 추진체계로 규제개혁위원회만을 두었던 김대중 정부와 달리, 이후 정부들은 별도 기구를 두었다. 노무현 정부는 규제개혁장관회의를 두고 민관합동 규제개혁기획단을 운영했고, 前 정부는 국가경쟁력 강화위원회를 두었다. 現 정부는 규제개혁장관회의를 운영하고 있다.³³⁾

【그림 2-1】 현행 규제개혁 추진체계³⁴⁾



33) 최병선·이혁우, “한국 규제개혁시스템의 혁신방안”, 「규제연구」 제23권, 2014, p.8.

34) 규제정보포털 참고(접속일자 : 2016.06.01, <http://www.better.go.kr>).

제 3 장 규제일몰제도의 의의 및 현황

제 1 절 규제일몰제도의 의의

1. 규제일몰제도의 개념

일반적으로 일몰제도(Sunset Law)는 규제 또는 정부의 조직·사업·예산 등에 존속기한을 정해 두고 주기적으로 평가하는 제도이다.³⁵⁾ 조직 등은 자체의 생존을 위해 자원을 활용하는 경향이 있다는 견해는 일몰제도의 필요성을 뒷받침한다.³⁶⁾

규제 분야에 적용된 규제일몰제도는 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규제에 대하여 개별적으로 존속기한 또는 재검토키한을 정해 놓는 것이다. 이는 시대적 환경이 변화하였음에도 기존의 규제가 소멸하지 않고 신규 규제만 지속적으로 증가하여 규제 포화가 발생하는 것을 방지하기 위한 것이다.

2. 규제일몰제도의 장단점

규제일몰제도의 장점으로는 ① 행정기관의 자발적인 개혁을 유도하고 시스템적 개혁에 적합하다는 점, ② 행정의 책임성 등을 제고하고 의회의 통제를 강화한다는 점, ③ 작지만 효율적인 정부(smaller but better government) 구현에 기여한다는 점, ④ 규제완화(deregulation)에 기여한다는 점, ⑤ 예산운영의 효율성이 제고된다는 점 등이 거론된다.³⁷⁾

35) 하혜수 외, 「경기도 일몰제도의 발전방안에 관한 연구」, 경기개발연구원, 1998, p.6.

36) Theodore J. Lowi, 「The End of Liberalism」, New York : W.W. Norton & Company, 1979, pp.298-310.

규제일몰제도의 단점으로는 ① 일몰제도 운영 결과 규제 폐지건수가 많지 않다는 점, ② 심사와 평가의 작업량이 과중하다는 점, ③ 시민들의 참여가 부족하고 평가가 곤란하다는 점 등이 언급된다.³⁸⁾

3. 규제일몰제도의 유형

규제일몰제도의 유형으로는 효력상실형과 재검토행이 있다. ① 효력상실형은 일몰기한이 도래하면 해당 규제가 자동으로 폐지되도록 하는 방식이고 ② 재검토행은 일몰기한이 도래하면 당해 규제의 타당성을 재검토하여 존속 여부를 결정하는 방식이다.

【표 3-1】 효력상실형과 재검토행의 구분³⁹⁾

	효력상실형	재검토행
특징	<ul style="list-style-type: none"> 일몰기한 도래시 규제 존속 여부를 재검토 규제의 존속을 재승인하지 않는 경우 일몰기한 도래와 아울러 자동 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> 일몰기한 도래시 규제 존속 여부를 재검토 규제의 존속을 재승인하지 않는 경우 별도 폐지 절차 필요
장단점	<ul style="list-style-type: none"> 규제개혁의 단기적 달성도 높음 운용상 획일성 및 경직성이 강해 제도도입 회피 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> 제도 운용의 유연성 행정기관에게 판단 기회를 부여한다는 측면에서 행정기관의 거부감을 완화

37) 하혜수 외, 「경기도 일몰제도의 발전방안에 관한 연구」, 경기개발연구원, 1998, pp.8-16.

38) 하혜수 외, 「경기도 일몰제도의 발전방안에 관한 연구」, 경기개발연구원, 1998, pp.17-20.

39) 박영도, 「규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2011, p.323 및 국가경쟁력강화위원회, 「선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대 도입방안」, 제10차 회의자료, 2009, p.2.

제 2 절 외국의 일몰제도

1. 미국의 일몰제도

미국에서 일몰제도의 아이디어는 1930년대부터 시작되었다. 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 정부의 증권거래위원장이었던 더글러스(William O. Douglas)는 모든 행정기관에 대해 10년의 존속기간을 설정할 것을 제안하기도 하였다.⁴⁰⁾ 이후 로위(Theodore J. Lowi)는 규제 담당자들이 소속집단의 이익을 위해 활동하는 것을 방지하기 위해 행정기관의 권한기간을 한정하는 법(Tenure-of-Statutes Act)을 제안하였다.

1972년 연방자문위원회법(Federal Advisory Committee)은 모든 자문기관에 2년의 존속 기한을 설정하였다.⁴¹⁾ 또한, 1970년대에는 시민운동(Sunset Movement)의 일환으로 일몰제도가 논의되기도 하였다.⁴²⁾

1976년 4월 콜로라도(Colorado) 주에서는 최초로 일몰제도를 도입하였고,⁴³⁾ 이후 1982년까지 미국 내 36개 주에서 일몰제도가 도입되었다.⁴⁴⁾ 각 주에서 일몰제도를 도입한 것은 행정부에 대한 입법부의 감시기능 강화와 행정기관의 책임성 증대를 위해서였다. 그리고 정책 등을 폐지하려는 자에게 입증책임을 부여하기 위한 것이었다.⁴⁵⁾

미국에서는 연방 차원의 일몰제도 일반법은 제정되지 못하였고, 개별 법 차원에서 반영하고 있는 사례가 있다.⁴⁶⁾ 주 차원에서는 일몰제도가

40) Richard C. Kearney, "Sunset : A Survey and Analysis if the State Experience", 「Public Administration Review」 50, 1990, pp. 49-57.

41) 박영도, 「규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2011, p.86.

42) Lewis Anthony Davis, "Review Procedures and Public Accountability in Sunset Legislation : An Analysis and Proposal for Reform", 「Administrative Law Review」 33, 1981, p.131.

43) Bruce Adams & Besty Sherman, "Sunset Implementation : A Positive Partnership to Make Government Work", 「Public Administration Review」 38/1, 1978, pp.78-81.

44) Richard C. Kearney, "Sunset : A Survey and Analysis if the State Experience", 「Public Administration Review」 50, 1990, pp. 49-57.

45) Robert D. Behn, "The false dawn of sunset laws", 「Public Interest」 49, 1977, p.103.

46) 박영도, 「규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2011, p.93.

제도화되어 있으며 4가지 유형으로 구분할 수 있다.⁴⁷⁾ 즉, ① 모든 행정 기관에 일몰심사를 받도록 하는 Comprehensive Review 방식 ② 규제 또는 면허 기관에만 적용하는 Regulatory Review 방식 그리고 ③ 선택적으로 적용토록 하는 Selective Review 방식이 있고,⁴⁸⁾ ④ 입법에 재량을 주는 Discretionary 방식도 있다.⁴⁹⁾

【표 3-2】 미국의 주별 일몰제도 운영 현황⁵⁰⁾

Type ⁵¹⁾	States
Comprehensive (10 states)	Alabama, Alaska, Arizona, Delaware, Florida, Louisiana, Minnesota, Nevada, Ohio, Tennessee
Regulatory (8 states)	Colorado, Georgia, Hawaii, Illinois, Kentucky, Maryland, Missouri, Pennsylvania
Selective (12 states)	California, Connecticut, Illinois, Indiana, Maine, Minnesota, New Mexico, Oklahoma, Texas, Utah, Virginia, West Virginia
Discretionary (6 states)	Arkansas, Nebraska, Oklahoma, Oregon, Washington, Wyoming
Totals	36

47) Comprehensive Review, Regulatory Review, Selective Review의 3가지 유형으로 구분하기도 한다.

48) Kerry Waller, 「The Expenditure Effects on Sunset Laws in State Governments」, Clemson University, August 5 2008, p.3.

49) Brian Baugus & Feler Bose, 「Sunset Legislation in the States : Balancing the Legislature and the Executive」, Mercatus Research Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA, August 2015, p.4.

50) Brian Baugus & Feler Bose, 「Sunset Legislation in the States : Balancing the Legislature and the Executive」, Mercatus Research Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA, August 2015, p.4 및 Council of State Governments, “Summary of Sunset Legislation” table 3.27, 「Book of the States 2010」 참조.

51) 일부 주에서는 여러 유형을 함께 사용한다.

【표 3-3】 미국 일부 주의 일몰 심사 결과⁵²⁾

States	Type of review	Years	No. of Reviews	No. of Eliminated	No. renewed
Texas	selective	06-13	79	14	65
Ohio	comprehensive	05-10	274	79	195
Washington	discretionary	07-14	6	2	4
Nevada	comprehensive	12	29	3	26
Oklahoma	discretionary	12	21	2	19
Alaska	comprehensive	12-14	17	0	17
Connecticut	selective	13-14	12	0	12
Arizona	comprehensive	07-13	9	0	9
Hawaii	regulatory	10-14	1	1	0
Totals			448	101	347

주로 규제보다는 행정조직과 정책에 적용되는 미국의 일몰제도에 관해서는 막대한 시간과 인력이 소요되고⁵³⁾ 입법부의 관심도가 떨어진다는 비판이 있다.⁵⁴⁾ 그러나 일몰제도가 행정부와 입법부의 상호협력에 기여하고⁵⁵⁾ 행정부의 책임성 및 효율성 증대에 공헌했다는 긍정적인 평가도 상존한다.⁵⁶⁾

52) Brian Baugus & Feler Bose, 「Sunset Legislation in the States : Balancing the Legislature and the Executive」, Mercatus Research Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA, August 2015, p.7.

53) Kenneth J. Meier, 「Politics and the Bureaucracy : Policymaking in the Fourth Branch of Government」 3d ed., Pacific Grove, 1993, p.159.

54) David Nice, 「Policy Innovation in State Government : The Politics of Intergovernmental Relationships」, Ames, 1994, pp.63-64.

55) William Lyons & Patricia K. Freeman, “Sunset Legislation and the Legislative Process in Tennessee”, 「Legislative Studies Quarterly 9」, 1984, pp.151-159.

56) National Conference of State Legislatures, “The Sunset Process : Still Effective After All These Years”, 「NCSL annual meeting background materials」, August 14, 2001.

2. 영국의 일몰제도

영국의 경우 1998년부터 정부가 민간 등에 개입하는 경우 영향평가(Impact Assessment)를 의무화하였다.⁵⁷⁾ 그러나 광범위한 일몰조항의 도입에 대해서는 소극적인 입장을 견지해 왔다.⁵⁸⁾

이후 2005년 「BRTF, Better Regulation Task Force」 보고서는 “일몰 제도를 보다 더 활용할 것”을 권고하였다.⁵⁹⁾ 그리고 2010년부터 시행된 「Impact Assessment Toolkit」은 규제일몰제도 관련하여 “규제는 목적 달성 이후 폐지해야 하며 규제를 유지하는 경우 심사를 요구 한다”고 언급하였다.⁶⁰⁾ 영국 선진규제국(Better Regulation Executive : BRE)에서는 2010년 관련 보고서를 발표를 통하여 “규제일몰제도 활용” 등을 권고하기도 하였다.⁶¹⁾

영국은 새로운 규제를 만들 때 일몰 규정을 추가하는 것을 권장 사항으로 제시하였는데, 2011년 이후에는 법제화 하는 규제에 대해서는 일몰 규정을 포함하는 것이 의무화되었다.⁶²⁾

그리고 2011년 영국 정부는 「Sunsetting Regulations : Guidance」을 발간하였다. 본서의 가이드라인은 규제를 “따르지 않으면 법에 저촉되거나 지원 보조 기타 처분에서 배제되는 규칙 또는 지침”이라 정의하였다. 또한, 규제일몰제도의 집행의 3단계로 ① 설정(introduction) ② 심사(review) ③ 폐지, 존속 또는 개선(removal, renewal or amendment) 등을 제시하였고, 규제일몰제도의 유형으로 효력상실형과 재검토행의 두 가지를 언급하였다.⁶³⁾

57) 박영도 외, 「주요 국가의 입법평가 관련제도(IV) - 영국의 규제영향평가제도」, 한국법제연구원, 2007.

58) 박영도, 「규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2011, p.152.

59) Better Regulation Task Force, 「Regulation - Less is More, Reducing Burdens, Improving Outcomes」, 2005.3, p.45.

60) 박영도, 「규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2011, p.154.

61) Better Regulation Executive, 「Reducing Regulation Made Simple. Less Regulation, Better Regulation and Regulation as a Last Resort」, HM Government, 2010.

62) 최성락·이혜영, “규제관리시스템 비교연구 - 영국, 호주, 미국, 캐나다를 중심으로”, 「2012 한국경제연구원-한국규제학회 공동학술대회 발표논문집」, 한국규제학회, p. 268.

3. 독일의 일몰제도

독일은 1980년대부터 행정의 간소화와 효율화를 도모하였다. 그러나 관료주의적 형식주의를 지속적으로 개혁하기 위한 사고의 전환이 필요하다는 지적이 많이 제기되었다. 최근에는 수 많은 법 규정으로 인한 법화(Verrechtlichung) 경향을 극복하기 위해 일몰제도를 적극 활용하고 있는 추세이고 주로 연방보다는 주 차원에서 활용되고 있다.⁶⁴⁾

【표 3-4】 독일 각 주의 일몰제도 도입 현황⁶⁵⁾

주	법률·법규명령 일몰제도	행정규칙 일몰제도	사전심사 절차
Baden-Württemberg		○	○
Bayern			○
Berlin		○	
Brandenburg		○	○
Bremen	○		
Hamburg			
Hessen	○	○	○
Mecklenburg-Vorpommern	○	○	○
Niedersachsen	○	○	○
Nordrhein-Westfalen	○	○	○
Rheinland-Pfalz		○	○
Saarland	○	○	○
Sachsen			○
Sachsen-Anhalt			
Schleswig-Holstein	○	○	○
Thüringen	○	○	○

63) 박영도, 「규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2011, pp.159-162.

64) 박영도, 「규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2011, pp.217-220.

65) 박영도, 「규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2011, pp.228-229.

4. 호주의 일몰제도

호주는 1998년 「a Guide to Regulation」에서 규제영향분석서상 규제 재검토 사항의 기제를 요구하였다.⁶⁶⁾ 2007년 「Best Practice Regulation Handbook」는 5년마다 모든 규제를 재검토 대상으로 하였다.⁶⁷⁾ 2003년 제정되고 2005년 시행된 「The Legislative Instruments Act 2003」은 모든 위임입법에 대해 10년 효력상실형의 일몰제도를 적용하고 있다.⁶⁸⁾

【표 3-5】 주 차원의 위임입법 일몰제도 도입 현황⁶⁹⁾

주	관련법령
Victoria	Subordinate Legislation Act 1994
South Australia	Subordinate Legislation Act 1978
New South Wales	Subordinate Legislation Act 1989
Queensland	Statutory Instruments Act 1992
Tasmania	Subordinate Legislation Act 1992

5. 일본의 일몰제도

일본에서는 내각 자문기구인 행정개혁위원회가 1996년 「행정의 관여와 임무방식에 관한 기준」을 발표하면서 일몰제도 활용을 권고한 바 있다. 이후 일본은 주로 재검토형 일몰제를 활발하게 활용하는 경향을 보이고 있다. 2007년 개정된 「규제개혁추진 3개년 계획」에서는 재검토형 일몰제도에 대한 내용이 삽입되었다.⁷⁰⁾

66) 박영도, 「규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2011, p.128.

67) Australian Government, 「Best Practice Regulation Handbook」, Canberra, 2007.

68) 최성락·이혜영, “규제관리시스템 비교연구 - 영국, 호주, 미국, 캐나다를 중심으로”, 「2012 한국경제연구원-한국규제학회 공동학술대회 발표논문집」, 한국규제학회, p. 279.

69) 박영도, 「규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2011, p.138.

70) 박영도, 「규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2011, pp.168-173.

6. 시사점

미국·영국·독일·호주·일본 등 각국의 일몰 제도를 고찰한 결과, 세계 각국은 8·90년대 이후 일몰제도에 큰 관심을 두고 그 활용을 확대하고 있음을 알 수 있었다. 규제관리시스템의 일환으로서의 일몰제도는 세계적인 주목을 받고 있는 것이다. 다만 그 활용과 방식은 각국의 상황에 맞게 응용되고 있다. 각국은 일몰제도의 실효성 제고를 위해 꾸준한 노력을 통해 일몰 제도를 발전시켜 나아가고 있는 것이다.

제 3 절 한국의 규제일몰제도

1. 규제일몰제도의 전개

1) 김대중 정부의 규제일몰제도 시작

과거 「행정규제 및 민원사무기본법」상 행정규제에 대한 정기조사 및 검토제도를 규정하고 있었으나, 규제 운영실태 조사 및 개선방안 강구 차원의 규정이었다. 본격적인 의미의 규제일몰제도는 1997년 제정되고 1998년 시행된 「행정규제기본법」 제8조(규제의 존속기한 명시)로 시작되었다. 그러나 이는 “규제의 존속기한 명시”라는 제목과 같이 효력상실형 일몰제도만 규정하고 있어 재검토행 일몰제도의 법적 근거로 사용하기는 미약하고, 신설·강화규제에만 적용되고 기존 규제에는 적용되지 않아 제도적 한계를 가진다는 지적이 있어 왔다.⁷¹⁾ 실제로 규제일몰제도는 제도 시작 이후 10여 년간 총 100여건의 규제에만 적용⁷²⁾되었을 정도로 그 활용이 미미하였다.

71) 박영도, 「규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2011, pp.278-279.

72) 국가경쟁력강화위원회, 「선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대 도입방안」, 제10차 회의자료, 2009, p.3.

2) 前 정부의 규제일몰제도 확대 도입 정책

前 정부 시절이었던 2009년 1월 29일 국가경쟁력강화위원회는 제10차 회의 안건으로 「선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대 도입방안」을 발표하였다.

국가경쟁력강화위원회는 규제일몰제도 발전방안의 기본 원칙으로 ① 신설·강화 규제 외에 기존규제와 미등록규제를 포함한 모든 규제를 대상으로 일몰제도 적용 ② 효력상실형과 재검토행의 병행 운용 ③ 원칙 3년의 일몰기한 설정 ④ 법률·시행령·시행규칙·훈령 등의 일괄개선 추진 등을 천명하였다.⁷³⁾ 그리고 운영 내실화 방안으로 ① 「일몰제 운영지침」 제정 등 일몰기한 도래 규제 심사기준 객관화 ② 규제심사 절차 표준화 ③ 매년 일몰제 적용실적 평가 등 사후관리 강화를 언급하였다.⁷⁴⁾

확대 도입 정책의 후속 조치로 2009년 10월 29일 규제개혁위원회는 제217회 안건으로 「규제일몰제 확대 추진결과 및 향후 계획」을 발표했다. 규제개혁위원회는 모든 규제에 일몰제도를 확대 적용하되, ① 3년 일몰 ② 재검토행 위주 ③ 경제 규제와 사회적 규제의 2단계로 추진 중이라고 밝혔다.⁷⁵⁾ 그리고, 향후 추진계획으로 ① 일몰 대상 공개 및 체계적 관리 ② 규제일몰제도 지속 확대 추진 ③ 「행정규제기본법」 개정 및 「규제일몰제 운영지침」 마련 등 일몰 운영제도 개선까지 언급하였다.⁷⁶⁾

3) 現 정부의 규제일몰제도 확대 도입 정책 지속

現 정부 이후인 2013년 7월 16일 개정된 「행정규제기본법」은 ① 신설·강화 규제 외에 기존 규제에 대한 일몰제도 도입 ② 재검토행 일몰제

73) 국가경쟁력강화위원회, 「선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대 도입방안」, 제10차 회의자료, 2009, pp.6-7.

74) 국가경쟁력강화위원회, 「선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대 도입방안」, 제10차 회의자료, 2009, pp.16-18.

75) 규제개혁위원회, 「규제일몰제 확대 추진결과 및 향후 계획」, 제217회 회의자료, 2009.10.29, pp.1-3.

76) 규제개혁위원회, 「규제일몰제 확대 추진결과 및 향후 계획」, 제217회 회의자료, 2009.10.29, p.4.

도의 법적 근거 마련 ③ 일몰 기한의 해당 법령 직접 명시 등을 주요 내용으로 한다.

이중 ① 신설·강화 규제 외에 기존 규제에 대한 일몰제도 도입은 「행정규제기본법」 제19조의2의 신설을 통해 이루어졌다. 제8조는 신설·강화 규제에 한정하여 적용되는 것으로 되어 있었다. 이에 개정법은 제19조의2를 신설하여 기존규제에 대한 일몰 설정의 명확한 법적 근거를 마련한 것이다.

【표 3-6】 행정규제기본법 제19조의2 신설

개정 이전	개정 이후
<p><신설></p>	<p>제19조의2 (기존규제의 존속기한 및 재검토키한 명시)</p> <p>① 중앙행정기관 의 장은 <u>기존규제</u>에 대한 점검결과 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제는 <u>존속기한</u> 또는 <u>재검토키한</u>을 설정하여 그 법령등에 규정하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 기존규제의 존속기한 또는 재검토키한 설정에 관하여는 제8조제2항부터 제5항까지를 준용한다.</p>

② 재검토허 일몰제도의 법적 근거 마련은 「행정규제기본법」 제8조 개정을 통해 이루어졌다. 재검토허 일몰제도는 매년 수립되는 「규제개혁추진지침」에만 관련 내용이 언급되어 그 법률적 효력에 대한 논란이 존재하고 있었다. 이에 「행정규제기본법」 제8조를 개정하여 그 법률적 근거를 명시하기에 이른 것이다.

③ 일몰 기한의 해당 법령 직접 명시는 「행정규제기본법」 제8조 개정을 통해 이루어졌고 제19조의2 제2항을 통해 기존 규제에도 적용된다. 이는 일몰기한을 법에 직접 명시함으로써 일몰제도의 실효성을 확보하기 위한 것이다.

【표 3-7】 행정규제기본법 제8조 개정

개정 이전	개정 이후
<p>제8조 (규제의 존속기한 명시)</p> <p>① 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려는 경우에 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제는 존속기한을 설정하여 그 법령 등에 규정하여야 한다.</p> <p>② 규제의 존속기한은 규제의 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간 내에서 설정되어야 하며, 그 기간은 원칙적으로 5년을 초과할 수 없다.</p> <p>③ 중앙행정기관의 장은 규제의 존속기한을 연장할 필요가 있을 때에는 그 규제의 존속기한의 6개월 전까지 제10조에 따라 위원회에 심사를 요청하여야 한다.</p> <p>④ 위원회는 제12조와 제13조에 따른 심사 시 필요하다고 인정하면 관계 중앙행정기관의 장에게 그 규제의 존속기한을 설정할 것을 권고할 수 있다.</p> <p>⑤ 중앙행정기관의 장은 법률에 규정된 규제의 존속기한을 연장할 필요가 있을 때에는 그 규제의 존속기한의 3개월 전까지 규제의 존속기한 연장을 내용으로 하는 개정안을 국회에 제출하여야 한다.</p>	<p>제8조 (규제의 존속기한 및 재검토기한 명시)</p> <p>① 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려는 경우에 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제는 <u>존속기한 또는 재검토기한</u>(일정기간마다 그 규제의 시행상황에 관한 점검결과에 따라 폐지 또는 완화 등의 조치를 할 필요성이 인정되는 규제에 한정하여 적용되는 기한을 말한다. 이하 같다)을 설정하여 그 법령 등에 규정하여야 한다.</p> <p>② 규제의 <u>존속기한 또는 재검토기한</u>은 규제의 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간 내에서 설정되어야 하며, 그 기간은 원칙적으로 5년을 초과할 수 없다.</p> <p>③ 중앙행정기관의 장은 규제의 존속기한 또는 재검토기한을 연장할 필요가 있을 때에는 그 규제의 <u>존속기한 또는 재검토기한</u>의 6개월 전까지 제10조에 따라 위원회에 심사를 요청하여야 한다.</p> <p>④ 위원회는 제12조와 제13조에 따른 심사 시 필요하다고 인정하면 관계 중앙행정기관의 장에게 그 규제의 <u>존속기한 또는 재검토기한</u>을 설정할 것을 권고할 수 있다.</p> <p>⑤ 중앙행정기관의 장은 법률에 규정된 규제의 <u>존속기한 또는 재검토기한</u>을 연장할 필요가 있을 때에는 그 규제의 <u>존속기한 또는 재검토기한</u>의 3개월 전까지 규제의 <u>존속기한 또는 재검토기한</u> 연장을 내용으로 하는 개정안을 국회에 제출하여야 한다.</p>

現 정부는 제도개선과 더불어 지속적으로 규제일몰제도 확대 도입 정책을 추진하였다. 국무조정실은 2013년 12월 23일자 보도자료를 통해 2014년 1월 1일부터 총 1,814건의 규제에 대한 일몰설정 작업을 추진할 것임을 예고하였다.⁷⁷⁾ 그리고 2014년 3월 20일 열린 「제1차 규제개혁장관회의 및 민관합동 규제개혁점검회의」 이후 후속 조치에서도 일몰제도의 구체적인 실천방안을 논의하였다.⁷⁸⁾

現 정부가 2014년 8월 27일 19대 국회에 제안하였던 「행정규제기본법」 개정안(의안번호 : 1911483)은 규제비용총량제도와 원칙허용 예외금지 방식(Negative System)의 규제 체계 도입과 더불어 규제일몰제도 개정내용도 포함하고 있다. 이는 존속시켜야 할 명백한 사유 없는 규제는 원칙적 존속기한(5년), 예외적 재검토기한(3년)을 설정하도록 함으로써 재검토행보다 효력상실형 일몰제도를 우선 활용하게 하는 것으로 규제개혁 실효성 확보를 도모하고 있다.

【표 3-8】 행정규제기본법 개정안의 주요 내용⁷⁹⁾

구 분	현 행	개 정 안
규제비용 총량관리	(규정 없음)	규제의 신설·강화 비용에 상응하는 기존규제를 폐지·완화하여 규제비용 총량을 유지·감축
원칙허용· 예외금지방식	(규정 없음)	시장진입·사업활동 제한 규제에 대해서 원칙허용·예외금지 규제 방식 우선고려
규제일몰제도	존속시킬 명백한 사유 없는 규제는 존속기한 또는 재검토기한 설정	존속시킬 할 명백한 사유 없는 규제는 원칙적인 존속기한(5년), 예외적인 재검토기한(3년) 설정

77) 국무조정실·국무총리비서실, “내년 1월부터 1,814건 규제일몰 설정”, 보도자료, 2013.12.23, p.1.

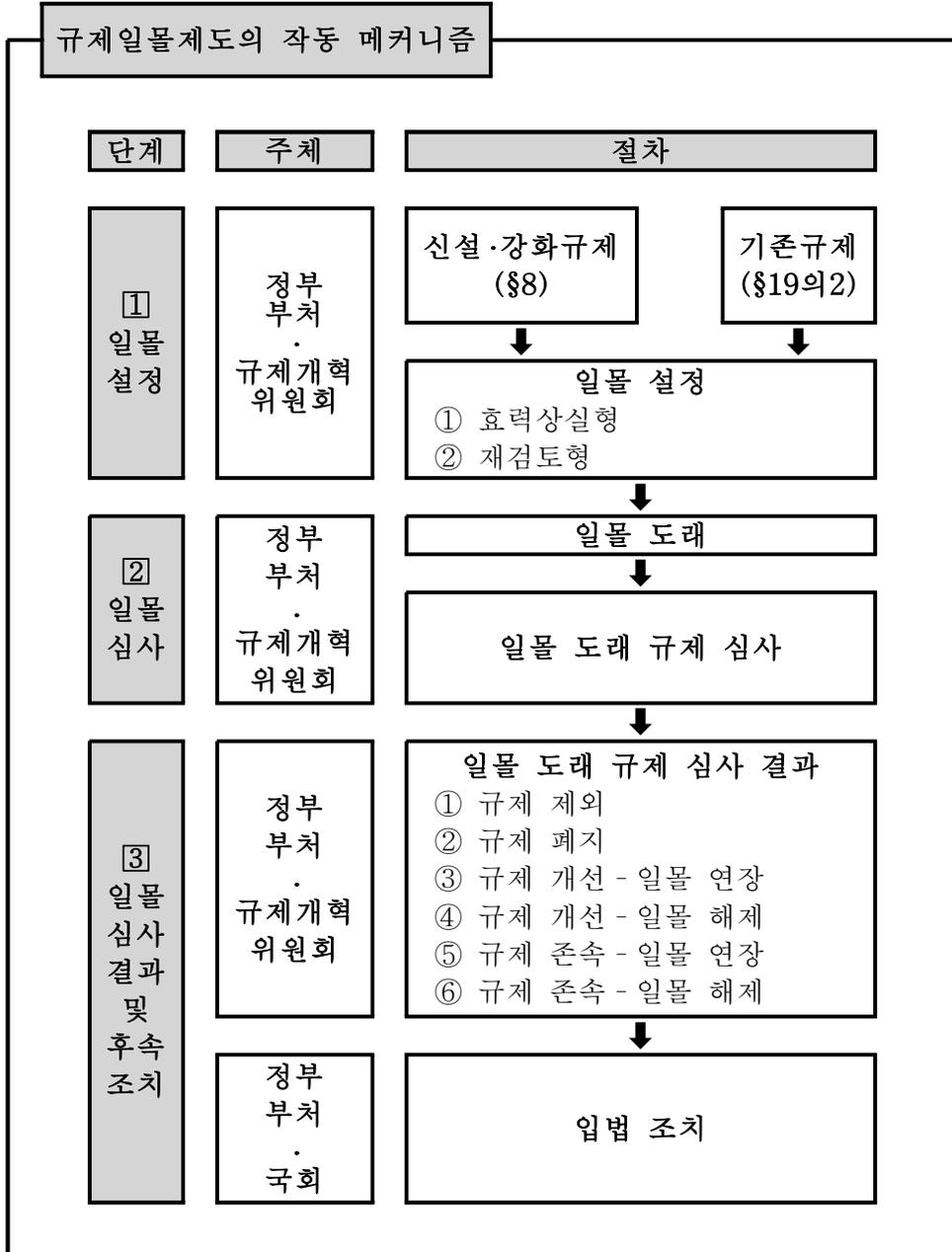
78) 국무조정실·국무총리비서실, “국무조정실, 규제개혁 후속 조치 종합관리 본격 돌입”, 보도자료, 2014.3.27, p.1.

79) 국회 정무위원회, 「행정규제기본법 일부개정법률안 검토보고서」, 2014.11, p.7.

고시에 의한 규제	(규정 없음)	고시 등 행정규칙에 의한 규제 신설·강화 시 사전 행정예고 및 법제처 검토 의무화
규제정비 요청 (규제개혁 신문고)	(규정 없음)	규제정비 요청에 대해서 소관 부처의 책임자 실명제로 신속 답변 의무 부과 합리적 요청에 대한 소명의무 부과, 필요시 위원회 개선권고
지자체 규제 관리 강화	(규정 없음)	지자체는 규제개혁 관리현황을 위원회에 제출
규제의 탄력적 적용	(규정 없음)	기술발전·융합 등 경제·사회적 여건 변화 시 규제 적용 유무 질의 및 규제의 면제·완화·유예 등 탄력적 적용 요청 소관 기관장은 위 요청에 대해 신속히 회신, 처리결과를 위원회 에 제출 위원회는 필요시 법령정비 권고
규제의 차등 적용	(규정 없음)	각 부처는 소상공인·중소기업 등에 대한 규제의 면제·완화 등 차등 적용방안 강구
연관규제 통합관리	(규정 없음)	각 부처는 덩어리규제 등 다수 부처의 연관 규제에 관한 정비 의견을 제출 위원회는 필요시 개선권고 가능
규제등록·공개	공포·발령 후 30일 이내 등록의무	공포·발령 후 14일 내 등록의무 미등록규제는 정비요청 대상
생명·안전 등 규제관리강화	(규정 없음)	기존규제 정비 시 국민의 생명· 안전 등에 미치는 영향을 고려

2. 규제일몰제도의 작동 메커니즘

【그림 3-1】 규제일몰제도의 작동 메커니즘



1) 개요

영국 정부의 「Sunsetting Regulations : Guidance」에서 제시된 규제 일몰제도의 집행단계인 ① 설정(introduction) ② 심사(review) ③ 폐지, 존속 또는 개선(removal, renewal or amendment)의 3단계⁸⁰⁾는 우리나라의 규제일몰제도를 설명하는 데에도 응용할 수 있을 것이다.

2) 일몰 설정 단계(introduction)

규제에 일몰을 설정하는 단계이다. 신설·강화 규제(행정규제기본법 제8조)와 기존 규제(행정규제기본법 제19조의2) 모두에 설정 가능하다. 일몰 유형으로는 효력상실형과 재검토형이 있다. 현행 「행정규제기본법」상 일몰 기한은 5년 범위 내에서 설정하도록 하고 있다.(행정규제기본법 제8조 제2항 및 제19조의2 제2항) 또한 규제가 명시된 해당 법령 자체에 일몰 기한을 규정하도록 하고 있다.(행정규제기본법 제8조 제1항)

우리나라의 경우 2009년 규제일몰제도 확대 도입 정책에서 원칙 3년의 일몰 기한 설정을 추구⁸¹⁾한 이래로 주로 3년 재검토형의 일몰이 입법 계획 또는 일괄 개정의 방식으로 이루어져 왔다. 이는 규제일몰제도 확대 도입 정책을 시행하면서 기존 규제에 대한 집중적인 실태조사를 통해 일몰을 도입하는 과정에서 발생한 현상으로 보여 진다. 개정 「행정규제기본법」 제8조 제1항에 따라 신설·강화 규제의 경우 일몰 기한을 해당 법령에 규정하도록 함으로써 입법조치까지 이루어지게 되므로 일몰제도가 정착기에 다다르면 일괄적인 일몰 설정 조치는 줄어들 것으로 예상된다.

3) 일몰 심사 단계(review)

일몰 설정 규제의 일몰이 도래하여 규제개혁위원회의 심사를 거치는

80) 박영도, 「규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2011, pp.159-162.

81) 국가경쟁력강화위원회, 「선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대 도입방안」, 제10차 회의자료, 2009, pp.6-7.

단계이다. 일몰기한이 도래하면 규제 존속 여부를 재검토한다. ① 효력상 실행의 경우 규제 존속의 필요성이 없으면 자동 폐지된다. ② 재검토행의 경우 재검토 결과에 따르되, 폐지의 경우에도 별도의 폐지 절차가 필요하다.⁸²⁾

일몰 기한 도래시의 심사절차는 신설·강화 규제에 대한 일반적인 규제 영향 평가와 동일하다.⁸³⁾ 따라서 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여야 한다.

【표 3-9】 규제영향 분석시 고려사항

「행정규제기본법」 제7조 제1항
<ol style="list-style-type: none"> 1. 규제의 신설 또는 강화의 필요성 2. 규제 목적의 실현 가능성 3. 규제 외의 대체 수단 존재 여부 및 기존 규제와의 중복 여부 4. 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단과 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교 분석 5. 경쟁 제한적 요소의 포함 여부 6. 규제 내용의 객관성과 명료성 7. 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요 8. 관련 민원사무의 구비서류 및 처리절차 등의 적정여부

우리나라의 경우 2009년(1단계 경제적 규제)과 2010년(2단계 사회적·행정적 규제)에 대해 주로 3년 재검토행의 일몰제도를 일괄적으로 설정함에 따라, 주로 2012·2013년과 2015·2016년에 일몰이 도래되어 집중적인 심사가 이루어지고 있다.⁸⁴⁾

82) 국가경쟁력강화위원회, 「신진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대 도입방안」, 제10차 회의자료, 2009, p.2.

83) 「행정규제기본법」 제7조(규제영향분석 및 자체심사)
 ① 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화(규제의 존속기한 연장을 포함한다. 이하 같다)하려면 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여야 한다.

84) 전국경제인연합회, 「규제일몰제도 실효성 제고방안」, 전국경제인연합회, 2012, p.2.

4) 일몰 심사 결과 및 후속 조치 단계

일몰 도래 규제에 대한 심사 결과 ① 효력상실형의 경우 규제기관이 규제 필요성을 입증하지 못한다면 규제가 자동 폐지되고, ② 재검토형의 경우 규제가 폐지(removal), 존속(renewal) 또는 개선(amendment)될 수 있다. 특히, 재검토형을 둘러싸고 일몰 심사 결과 단계는 다음과 같이 6가지 유형으로 구분될 수 있을 것이다.

【표 3-10】 일몰 심사 결과의 유형

일몰 심사 결과
1. [규제 제외] 규정은 존재하나 규제→비규제로 전환
2. [규제 폐지] 규제 필요성이 소멸하여 규제 폐지
3. [규제 개선 - 일몰 연장] 규제를 완화하나 일몰은 유지
4. [규제 개선 - 일몰 해제] 규제를 완화하고 일몰도 삭제
5. [규제 존속 - 일몰 연장] 규제를 유지하고 일몰도 유지
6. [규제 존속 - 일몰 해제] 규제를 유지하고 일몰은 삭제

우리나라의 경우 재검토형 일몰제도의 비중이 높으므로 규제 폐지 또는 개선의 비중보다는 규제 존속의 비중이 높을 것으로 예상된다.

제 4 장 정책집행이론과 규제일몰제도

제 1 절 정책집행이론

1. 정책과 정책집행

정책에 대한 다양한 정의가 있지만 통상 “바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정할 기본 방침”으로 정의할 수 있다.⁸⁵⁾ 정책집행(policy implementation)은 정책 내용의 실현 과정(process)을 의미한다.⁸⁶⁾ 정책 내용은 정책 목표와 수단으로 구성되며, 정책 내용 실현의 핵심은 정책 수단의 실현을 말한다.⁸⁷⁾

2. 정책집행이론의 접근방법

1) 하향적 접근방법(Top-Down Approach)

하향적 접근방법은 정책 결정에서 시작하며, 정책 결정의 내용을 충실히 실행하는 것을 바람직한 집행으로 본다. 즉, 정책집행을 주어진 정책목표의 달성을 위한 수단적 행위로 파악한다. 하향적 접근방법은 정책결정자가 관심을 기울여야 할 요인(check list)을 정책결정자에게 제공해 주고자 하는 것이다.⁸⁸⁾

85) 정정길 외, 「정책학원론」, 대명출판사, 2010, p.35.

86) 정정길 외, 「정책학원론」, 대명출판사, 2010, p.511.

87) 정정길 외, 「정책학원론」, 대명출판사, 2010, p.511.

88) 최종원·백승빈, “한국의 정책집행 실증연구에 관한 고찰”, 「행정논총」 제39권 제3호, 2001, p.169.

Sabatier와 Mazmanian은 효과적인 정책집행을 위한 이상적인 조건으로 ① 타당한 인과이론(sound theory) ② 명확한 정책지침과 대상집단의 순응을 극대화할 수 있는 법령의 집행과정 구조화능력 ③ 유능하고 헌신적인 집행관료 ④ 조직화된 이익집단, 유권자 집단, 그리고 주요 입법가 또는 행정부의 장으로부터의 지속적인 지지 ⑤ 안정적인 정책목표를 통한 집행과정상 법령이 추구하는 목표의 우선순위 유지를 제시했다.⁸⁹⁾

Edwards는 정책 집행 영향 요인으로 ① 커뮤니케이션 ② 자원 ③ 관료제 구조 ④ 집행자 성향 등이 상호작용한다고 강조했다.⁹⁰⁾

2) 상향적 접근방법(Bottom-Up Approach)

상향적 접근방법은 하향적 접근방법과 달리 집행문제와 가장 가까이 존재하는 일선집행관료와 대상집단의 연구에 중점을 둔다.⁹¹⁾

Lipsky의 일선관료집행이론은 상향적 접근방법의 기초를 형성했다. Lipsky에 의하면 일선집행관료(street-level bureaucracy)의 능력, 의지, 환경적 요인은 집행결과에 많은 영향을 준다. 그는 크게 ① 일선관료의 업무환경 ② 적응 메커니즘의 개발 ③ 고정관념의 영향을 언급하였다.⁹²⁾

상향적 접근의 구체적인 연구방법은 Elmore에 의해 제시되었다.⁹³⁾ Elmore는 집행연구의 접근방법을 전방향적 접근(forward mapping)과 후방향적 접근(backward mapping)으로 구분하고 ① 전방향적 접근은 하향적 접근방법과 유사하게 정책결정자의 의도를 분명히 하고, 정책집행자들에 대한 기대사항을 구체화한 뒤 최종단계의 집행성과와 정책목표를 비교하는 방법이다. ② 후방향적 접근은 정책결정자가 집행에 영향을 주는 모든 과정을 통제할 수 있다는 전방향적 또는 하향적 접근방법의 가

89) Paul A. Sabatier & Daniel A. Mazmanian "The Conditions of Effective Implementation : A Guide to Accomplishing Policy Objectives", 「Policy Analysis」 Vol 5, 1979.

90) George C. Edwards III, 「Implementing Public Policy」, Washington : Congressional Quarterly Press, 1980, pp.17-46.

91) 정정길 외, 「정책학원론」, 대명출판사, 2010, p.589.

92) 정정길 외, 「정책학원론」, 대명출판사, 2010, pp.580-584.

93) 최종원·백승빈, "한국의 정책집행 실증연구에 관한 고찰", 「행정논총」 제39권 제3호, 2001, p.172.

정에 강한 의문을 제기하고 집행과정상 최하위 수준의 상황과 일선관료
형태 분석을 통해 연구를 시도한다.⁹⁴⁾

3) 통합모형

하향적 접근방법과 상향적 접근방법을 통합하려는 통합모형은 1980년
대 중반 이후 Elmore, Sabatier, Stoker, Winter, Martland 등 많은 학자
에 의해 이루어졌다.⁹⁵⁾

Elmore는 정책결정자들의 정책 설계 과정 중 정책목표 결정은 하향적
접근방법을, 정책수단 선택은 상향적 접근방법을 활용하여 분석했다.⁹⁶⁾

Sabatier는 하향적 접근방법과 상향적 접근방법의 장단점을 검토하여
이를 결합하고자 하였다. 이 중에서 비교우위적인 접근방법(comparative
advantage approach)은 개별연구에 따라 적용가능성이 높은 방법을 활
용하고자 하는 것이다. 또한, 통합 접근방법(synthesis)은 상향적 접근방
법을 통해 분석단위를 추출하되 집행 영향 요인으로 하향적 접근방법의
변수, 상황, 수단 등을 결합한 것이다.⁹⁷⁾

제 2 절 정책집행이론 관점에서 본 규제일몰제도

1. 하향적 접근(Top-Down Approach)

규제일몰제도는 ① 일몰 설정 ② 일몰 심사 ③ 일몰 심사 결과 및 후

94) Richard Elmore, "Backward Mapping : Implementation Research and Policy Decision", 「Political Science Quarterly」 Vol. 94 No. 4, 1979-80.

95) 최종원·백승민, "한국의 정책집행 실증연구에 관한 고찰", 「행정논총」 제39권 제3호, 2001, p.173.

96) Richard Elmore, 「Forward and Backward Mapping : Reversible Logic in the Analysis of Public Policy」, 1983 및 Theo A. J. Toonen(eds.), 「Policy Implementation in Federal and Unitary System」, Dordrecht, Netherland : Martinus Nijhoff Publisher, 1985.

97) Paul A. Sabatier, "Top-Down and Bottom-up Approaches to Implementation Research : A Critical Analysis and Suggested Synthesis", 「Journal of Public Policy」, Vol 6 No.1, 1986.

속 조치의 3단계로 나누어 볼 수 있다. ① 일몰 설정 단계는 국가경쟁력 강화위원회, 국무총리실 등 정책결정자 중심으로 리드된 측면이 있다. 따라서 정책 목표와의 부합 정도를 검증하는 하향식 접근방법(Top-Down Approach)으로 접근하는 것이 용이하다. ② 일몰 심사 단계에서는 특히 Edwards의 정책집행 4대 영향 요인인 ① 커뮤니케이션 ② 자원 ③ 관료 체구조 ④ 집행자 분석이 요긴하게 사용될 수 있다. 즉, ① 커뮤니케이션과 관련하여, 일몰 심사는 i) 일선 규제담당부처 ii) 국무총리실 iii) 규제개혁위원회라는 여러 계층(multiple layer)으로 이루어져 각 계층 간의 의사소통이 중요하다. ② 자원과 관련하여, 일몰 심사는 막대한 시간과 비용이 소요되므로 규제개혁위원회의 정교한 심사를 위해서는 담당조직의 지원이 필수적이다. ③ 관료체구조와 관련하여, 규제개혁 추진체계의 계층적 구성을 언급할 수 있다. 마지막으로 ④ 집행자 성향 관련하여, 규제 담당자가 규제를 연장하려는 속성을 가질 가능성에 주목할 수 있다.

2. 상향적 접근(Bottom-Up Approach)

규제일몰제도는 “규제에 대한 규제”의 속성을 가져 행정부 내부를 정책 대상으로 하는 특징을 지니므로 일선 관료의 심사를 최종적으로 통제하는 규제개혁위원회의 역할이 지대하다. 규제개혁위원회의 의결 결과에 따라 비로소 규제가 제외, 폐지, 개선되는 것이므로 규제일몰제도 집행의 3단계인 ③ 일몰 심사 결과에서는 규제개혁위원회의 의결이 키워드이다.

그러나 규제개혁위원회의 의결에 따른 후속 조치도 점검할 필요가 있다. 규제일몰제도는 규제의 체계적인 관리를 추구하는 제도이기 때문이다. 후속 조치의 담당자는 현장의 최일선에 배치된 규제담당자일 것이다. 규제담당자의 후속 조치에 초점을 맞춰 규제일몰제도가 실제적인 효과를 발휘하고 있는지에 대한 상향적 접근을 시도하는 것은 규제일몰제도에 실효성을 포착하는 의미 있는 작업이 될 것이다.

3. 소결

제5장 「규제일몰제도 집행과정 연구 설계」에서는 양자를 통합한 일종의 통합모형으로서 연구의 분석 모형을 제시할 것이다.

제 5 장 규제일몰제도 집행과정 연구 설계

제 1 절 연구 문제

본 연구는 규제일몰제도의 현재를 확인하고 미래를 조망하기 위한 것이다. 이를 위해서 우선 규제일몰제도의 운영주체라고 할 수 있는 규제개혁 추진체계에 대한 고찰이 필요하다. 또한 규제일몰제도의 현재 상황에 대한 정확한 진단이 요구된다. 마지막으로 규제일몰제도의 개선방향에 대한 모색도 필요하다. 따라서 연구문제는 크게 ① 규제개혁 추진체계 ② 규제일몰제도 집행과정 ③ 규제일몰제도 개선방향이 될 것이다. 이를 좀 더 세부적으로 정리하면 다음과 같다.

【표 5-1】 연구 테마 및 연구 문제

연구테마	연구문제
규제개혁 추진체계	[1] 규제개혁위원회 중심의 현행 규제개혁 추진체계는 타당한가?
규제일몰제도 집행과정	[2] 일몰 설정 단계에서 규제일몰제도 확대 도입 정책은 성공적이었는가?
	[3] 일몰 도래 규제 심사 단계에서 실효성 있는 일몰 심사가 이루어지고 있는가?
	[4] 일몰 심사 결과 이후 후속 조치는 제대로 이루어지고 있는가?
규제일몰제도 개선방향	[5] 향후 규제일몰제도의 개선방향은 무엇인가?

제 2 절 규제일몰제도 집행과정 분석모형

1. [제1단계] 일몰 설정 : 하향적 접근

일몰 설정 단계에서는 前 정부의 국가경쟁력강화위원회 및 現 정부의 규제개혁 장관회의 또는 국무총리실이 중심이 되어 추진한 규제일몰제도 확대 도입 정책에 대한 하향적 접근이 주가 될 것이다. 확대 도입 정책이 어떤 수단으로 집행되었고 어떤 성과와 한계점을 보이는지 Sabatier와 Mazmanian의 연구를 참고해 고찰한다.

Sabatier와 Mazmanian는 정책집행의 이상적인 조건으로 ① 정책목표와 정책수단, 그리고 정책산출 간의 긴밀한 인과관계(sound theory) ② 명확한 정책지침과 대상집단 순응극대화 ③ 유능하고 헌신적인 집행관료 ④ 정책에 대한 이익집단, 유권자집단, 주요 입법가 또는 행정부 장으로부터의 지속적 지지를 언급한 바 있다.⁹⁸⁾ 따라서 [제1단계]의 분석모형은 “정책목표”, “정책수단”, “인과관계”, “지속적지지” 등을 활용하여 정책집행 과정의 성공여부를 분석하는 것이다.

2. [제2단계] 일몰 심사 : 하향적 접근

일몰 심사 단계에서는 특히 하향적 접근이론 중 Edwards의 4대 정책집행 영향 요인 분석을 활용한다. 즉, ① 커뮤니케이션에서는 여러 계층(multiple layer)으로 이루어진 일몰 심사과정의 의사소통이 원활한 지를 조망한다. ② 자원과 관련, 규제개혁위원회의 일몰 심사 과정에 국무총리실 산하 담당조직의 지원이 원활하게 이루어지고 있는지를 고찰한다. ③ 관료제구조와 관련하여 규제개혁 추진체계의 계층적 구성을 음미한다. ④ 집행자 성향 관련해서는 규제 담당자가 규제를 연장하려는 속성을 가질 가능성 등에 주목한다.

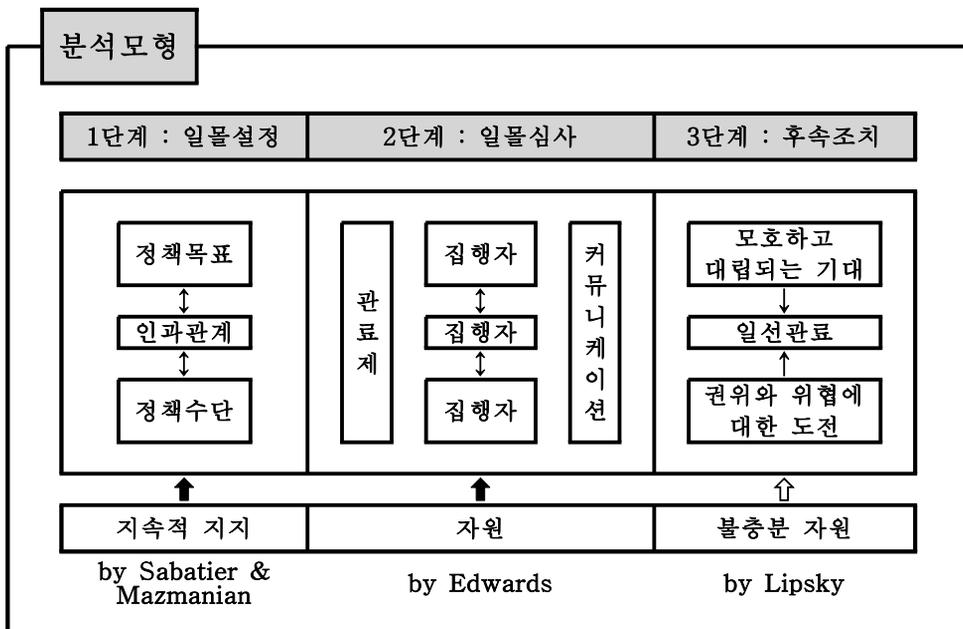
98) 정정길 외, 「정책학원론」, 대명출판사, 2010, p.570.

3. [제3단계] 심사 결과 및 후속 조치 : 상향적 접근

한편, 규제개혁위원회의 일몰 의결 이후의 후속 조치에 초점을 두어 최일선 집행자로서 일선 부처 규제담당관료의 역할을 조망한다. 이는 규제개혁위원회가 규제제외, 규제개선, 규제폐지 등 의결을 내린 이후 일선 부처의 입법조치 등 후속 조치 과정에서 얼마나 실효성있게 반영되고 있는지 Lipsky의 일선집행관료이론을 참고해 고찰한다.

Lipsky에 의하면 일선집행관료(street-level bureaucracy)의 능력, 의지, 환경적 요인은 집행결과에 많은 영향을 준다. Lipsky는 크게 ① 일선관료의 업무환경 ② 적응 메커니즘의 개발 ③ 고정관념의 영향을 언급하였다.⁹⁹⁾ 이중 규제일몰제도 관련해서는 ① 일선관료의 업무환경에 초점을 두고 그 내용으로 제시된 i) 불충분한 자원 ii) 권위와 위협에 대한 도전 iii) 모호하고 대립되는 기대를 기준으로 분석하고자 한다.

【그림 5-1】 규제일몰제도 집행 과정 분석모형



99) 정정길 외, 「정책학원론」, 대명출판사, 2010, pp.580-584.

제 3 절 연구 방법

1. 연구 참여자

본 연구는 ① 규제개혁 추진체계 ② 규제일몰제도 집행과정 ③ 규제일몰제도 개선방향이라는 연구문제에 대한 결론을 도출하고자 하는 것이다. 규제개혁위원회는 규제개혁 추진체계의 핵심기구이자 규제일몰제도 집행과정의 중심축이므로 규제일몰제도 연구에 있어 필수적인 연구 대상이다. 연구 목적 달성을 위해 규제개혁위원회 前·現 위원들을 연구참여자로 선정하였다. 주로 대학교·연구기관 등에 재직 중인 7인의 前·現 위원들과의 인터뷰를 통해 연구문제에 대한 열린 답변을 듣고자 노력했다.

【표 5-2】 연구 참여자

연구 참여자	분과	인터뷰
전문가 A	경제	2016.04.12.
전문가 B	행정·사회	2016.04.15.
전문가 C	행정·사회	2016.05.04.
전문가 D	경제	2016.05.09.
전문가 E	행정·사회	2016.05.11.
전문가 F	경제	2016.05.17.
전문가 G	행정·사회	2016.05.23.

2. 연구 방법

규제개혁위원회 前·現 위원들을 대상으로 2016년 4월 12일부터 2016년 5월 23일까지 인터뷰를 진행하였으며, 1회 1시간에서 1시간 30분가량 소요되었다. 반 구조화 인터뷰 방식으로 면접자가 표준화된 인터뷰 질문

지를 활용해 피면접자에게 질문하고 피면접자는 질문사항을 중심으로 규제개혁 일반 및 규제일몰제도에 대한 다양한 대화를 나누는 방식을 활용하였다. 인터뷰의 내용은 현장에서 필기 등으로 기록한 뒤 인터뷰 직후에 정리하였다. 그리고 익명을 전제로 인터뷰 내용과 아이디어 등을 논문에 게재하여도 좋다는 동의를 받았다.

【표 5-3】 인터뷰 질문지 내용 요약

테마	질문내용
규제개혁 추진체계	• 현행 규제개혁 추진체계에 대한 견해와 보완점
	• 규제관리시스템 도입에 대한 견해
규제일몰제도 및 집행과정	• 규제일몰제도의 도입 취지에 대한 견해
	• 효력상실형과 재검도형 규제일몰제도에 대한 견해
	• 규제개혁위원회 심사 중 일몰심사의 비중
	• 일몰심사에 임하는 소관 부처의 분위기
	• 소관 부처별 규제에 대한 영향력
	• 일괄적인 일몰심사에 대한 견해
	• 일몰 해제 결정에 대한 견해
개선방향	• 현행 규제일몰제도의 문제점에 대한 견해
	• 향후 규제일몰제도의 개선방향에 대한 견해

3. 연구 타당화

본 연구는 심층 인터뷰 결과 분석의 타당성을 높이기 위해서 자료수집 등 삼각법(triangulation)을 활용한 검토를 시도한다. ① 규제일몰제도 도입(introduction) 과정에서는 국가경쟁력강화위원회 회의자료 및 2009년부터 2015년까지의 「규제개혁백서」 등을 활용한다. ② 규제일몰제도 심사(review) 과정은 「규제개혁위원회 회의록」을 토대로 고찰한다. ③ 규제일몰제도 심사 결과 및 후속 조치 과정은 「규제정보포털」 및 「국가법령정보센터」를 활용하여 분석한다.

제 6 장 규제일몰제도 집행에 대한 연구

-前·現 규제개혁위원회 위원 인터뷰를 중심으로-

제 1 절 규제일몰제도 집행과정 연구

1. 규제개혁 추진체계

1) 현행 규제개혁 추진체계에 대한 견해와 보완점

전문가들에게 규제개혁위원회 중심의 현행 규제개혁 추진체계에 대한 견해 및 보완할 점을 질문하였다.

대부분 규제개혁위원회 중심의 현행 규제개혁 추진체계에 대해 우호적인 입장이었다. 보완할 점으로는 규제영향분석서가 정교하지 못하다는 지적이 많았다.

또한, 전문위원·조사요원 등 지원(support)이 필요하다는 의견이 많았다. 특히 「행정규제기본법」 제29조에는 “위원회에는 업무에 관한 전문적인 조사·연구 업무를 담당할 전문위원과 조사요원을 둘 수 있다.”라고 명시되어 있으므로, 이 규정을 보다 적극적으로 활용할 필요가 있을 것이라는 지적이 있었다.

인터뷰 내용

[전문가 A] “규제개혁위원회 중심의 규제개혁 추진체계는 합리적이다. 다만, 행정사회분과와 경제분과로 나누기에 적당하지 않은 테마가 있다. 최근의 융합 트렌드에 맞게 분과를 아우르는 논의가 자주 이루어질 필요가 있다.”

[전문가 B] “규제개혁위원회의 규모를 확대할 필요가 있다. 규제영향

분석서 등 실증적인 분석을 정교하게 수행하기에는 인프라가 부족한 측면이 있기 때문이다.”

[전문가 C] “공무원들은 관성적으로 규제 유지의 속성을 가질 수 있다. 따라서 외부의 민간 전문가들이 규제에 대한 의견을 제시하는 것은 분명히 의미 있는 작업이다. 규제개혁위원회의 심의와 의결은 구속력이 있기 때문에 규제 합리화에 도모하는 측면이 크다. 보완할 점이라면 전문적인 조사·연구를 담당할 전문위원과 조사연구 요원이 필요하다는 것이다. 또한 비용편익분석 개선도 필요하다. 현재는 상식적인 수준에서만 비용편익분석이 이루어지고 있다. 보다 정교한 비용편익분석이 이루어지면 규제 심사의 수준이 높아질 것이다.”

[전문가 D] “규제개혁위원회 위원의 전문분야와 무관한 규제를 다루도록 하는 경우가 있다. 이런 경우 전문가의 관점이 아닌 일반인의 식견에서 판단할 수밖에 없다. 또한, 신설·강화 규제를 검토하는 데에는 유효하나 기존 규제를 검토하는 데에는 미흡한 측면이 있다.”

[전문가 E] “규제개혁위원회는 한국적인 특수한 맥락에서 분명히 필요한 조직이다. 다만, 규제개혁위원회 위원들에게 제공되는 정보가 부족하다보니 정보 비대칭의 상황이 발생한다. 「행정규제기본법」 제29조에는 ‘전문위원과 조사요원을 둘 수 있다’고 규정되어 있지만 실제로 그 활용은 미흡하다. 규제개혁위원들의 정보비대칭을 해결해 줄 수 있는 지원(support)이 필요하다.”

[전문가 F] “규제개혁위원회는 반드시 필요한 조직이다. 문제의 본질을 이해하고자 노력하면서 심사에 임한다. 다만, 자주 회의를 하다 보니 헌신할 수 있는 시간적 여력이 부족한 것도 사실이다.”

[전문가 G] “규제개혁위원회에서는 신설·강화 규제 위주로 심사를 한다. 최근 ‘안전’과 ‘환경’이 화두가 되는 것을 감안할 때 규제를 완화할 수도 있지만 필요한 경우 강화할 수도 있어야 한다.

2) 규제관리시스템 도입에 대한 견해

전문가들에게 규제일몰제도, 규제비용총량제도 등 규제관리시스템 도입 움직임에 대한 견해를 질문하였다.

이에 대해 전문가들은 대부분 규제관리시스템 도입 움직임에 찬성을 보였다. 다만, 규제관리시스템 도입 이전에 실증분석 역량 등 인프라 확충이 선행되어야 한다는 입장이 많았다.

규제비용총량제도와 관련해서는 규제개혁의 효과는 있지만 양적관리에 초점을 둔 방식으로 한계를 보일 것이라는 전망이 우세하였다.

인터뷰 내용

[전문가 A] “규제를 잘 하면 돈을 들이지 않고도 투자를 활성화할 수 있다. 규제관리시스템 도입은 바람직한 경향이지만, 그 이전에 신뢰가 이루어져야 하고 사후감독 인프라도 갖추어져 있어야 한다.”

[전문가 B] “규제일몰제도, 규제비용총량제도 등 규제관리시스템의 기본은 실증분석 인프라가 선행되어야 한다는 것이다.”

[전문가 C] “단순히 규제의 양적 감축이 능사는 아니다. 따라서 규제 완화 보다는 규제 합리화라는 표현이 더 적합하다. 필요한 규제는 존치하고 불필요한 규제는 완화하자는 것이다. 규제관리시스템은 그런 차원에서 큰 의미를 가질 수 있다고 본다.”

[전문가 D] “규제관리시스템으로 언급되는 규제비용총량제도의 아이디어는 바람직하다. 다만, 규제비용총량제도 개념상 양적 관리에 초점을 두고 운용될 가능성이 있다. 양적관리가 질적관리를 담보하지 않을 수 있다. 장기적인 과제로 가져가야 할 것이다.”

[전문가 E] “규제비용총량제도는 규제일몰제도보다는 조금 더 실효성을 보일 수 있다. 규제일몰제도와 같이 일몰연장 등의 결론을 낼 수는 없기 때문이다. 다만, 규제비용총량제도는 양적관리에 초점을 둔

제도이고 질적관리를 추구하는 제도는 아니다. 기대보다는 효과가 적을 수도 있다.”

[전문가 F] “규제관리시스템은 보다 선진적인 규제개혁의 수단이므로 전적으로 찬성하는 입장이다.”

[전문가 G] “규제비용총량제도는 규제 총량을 베이스로 하는 양적인 개념이므로 반드시 바람직하다고만 볼 수 없는 측면도 있다.”

2. 규제일몰제도 및 집행과정

1) 규제일몰제도의 도입 취지에 대한 견해

전문가들에게 규제일몰제도의 도입 취지에 대해 질문하였다.

전문가들은 모두 규제일몰제도의 취지에 동의하였다. 주로 규제일몰제도가 규제와 현실 사이의 간극을 줄여줄 수 있는 수단이 될 수 있다는 취지로 의견을 제시하였다.

인터뷰 내용

[전문가 A] “규제 생성 당시에 예측하지 못했던 상황에 대해 주기적으로 되돌아보자는 것이 규제일몰제도의 취지이다. 규제일몰제도의 도입 취지는 긍정하지만 공무원들의 속성상 스스로 규제를 바꾸려는 의지는 작을 수 있다. 이를 바꿀 수 있는 분위기 마련이 필요하다.”

[전문가 B] “규제일몰제도의 취지 자체에는 적극 공감한다. 다만, 이를 제대로 지원(support)할 수 있는 인프라가 다소 아쉽다.”

[전문가 C] “규제와 현실의 간극을 해소하기 위해 주기적 재검토가 필요하므로 규제일몰제도의 취지에 적극 공감한다.”

[전문가 D] “규제일몰제도의 취지에 동의한다. 3년후 5년후에는 다른 환경이 있을 수 있다. 규제일몰제도는 미래 환경에 대해 시장이 예측하고 적용할 수 있는 완충제 역할을 할 수 있다.”

[전문가 E·F] “규제일몰제도의 취지에 공감한다.”

[전문가 G] “주기적으로 규제를 검토해 보자는 아이디어이므로 규제일몰제도의 취지에 찬성한다. 다만, 재검토 과정에서 두 가지 ‘환경’과 ‘안전’에 대해서는 규제완화에 신중한 입장을 보일 필요가 있다.”

2) 효력상실형과 재검토행 규제일몰제도에 대한 견해

전문가들에게 효력상실형과 재검토행 규제일몰제도에 대한 견해를 질문하였다.

전문가들은 대체로 일몰 설정 당시 장래의 상황을 예측하기 어렵기 때문에 규제폐지의 효과가 강력한 효력상실형 보다는 재검토행을 활용하는 것이 안전하다는 입장이었다. 이에 대해 효력상실형과 재검토행을 포함하여 다양한 유형을 활용하자는 견해도 존재하였다.

인터뷰 내용

[전문가 B] “효력상실형과 재검토행은 개념적으로 구분된다. 다만, 현실적으로는 정교하게 분류되지 않았을 수 있다.”

[전문가 C] “효력상실형이 더 강력하지만 설정된 규제는 재검토행에 비해 적다. 일몰 설정 당시에는 효력상실형이 부담스럽게 다가올 수 있다. 현재 관점에서 미래의 현상을 정교하게 예측하기는 어렵기 때문이다. 재검토행의 부담이 덜하기 때문에 재검토행이 많이 사용되는 경향이 있다.”

[전문가 D] “규제의 유형과 중요도에 따라 효력상실형, 재검토행을

다양하게 활용하고, 재검토형의 경우에도 다층적인 일몰 기한을 설정하는 것이 필요하다.”

[전문가 F] “장래 상황을 모두 예상하기 어렵다. 때로는 규제 폐지의 부작용을 감당하기 어려울 수도 있다. 그런 측면에서는 재검토형의 활용이 바람직해 보인다.”

[전문가 F] “효력상실형은 강력하지만 설정 당시 장래를 예측하기 힘들기 때문에 재검토형을 활용하는 것이 오히려 바람직할 것이다.”

3) 규제개혁위원회 심사 중 일몰 심사의 비중

전문가들에게 규제개혁위원회 심사 중 일몰 심사의 비중에 대해 질문하였다.

전문가들은 대체로 규제개혁위원회(경제 및 행정사회 분과위원회) 심사 과정에서 일몰 심사가 차지하는 비중이 적지 않다고 답했다. 특히, 일몰 심사의 경우 신설·강화 규제와 달리 여러 건을 일괄적으로 심사하는 경향이 있다고 답하였다.

인터뷰 내용

[전문가 B] “일괄적인 심사가 이루어지면서 비중이 커졌다.”

[전문가 C] “규제개혁위원회 일몰 심사는 상당히 중요한 비중이다.”

[전문가 F] “건별로 심사하는 신설·강화 규제에 비해 일몰 도래 규제 심사는 한꺼번에 많은 분량을 하게 된다.”

[전문가 G] “매우 중요하게 다루어지고 있다고 생각한다.”

4) 일몰심사에 임하는 소관 부처의 분위기

전문가들에게 일몰심사에 임하는 소관 부처의 분위기를 질문하였다.

전문가들은 대체로 소관 부처의 성실성은 인정하였다. 다만, 경우에 따라 규제영향분석서 등 자료의 수준이 부족한 경우가 있고, 이를 시간과 인력의 한계에서 해석하는 견해가 많았다.

인터뷰 내용

[전문가 B] “일몰이 일괄적으로 도래하면서 소관 부처가 이를 검토할 자원과 시간이 부족해 보이는 것은 사실이다.”

[전문가 C] “소관 부처에서는 큰 노력을 기울이고 있다. 나름대로의 근거를 가지고 설명하고 있다. 다만, 정교한 비용편익분석이 부족한 점은 아쉽다.”

[전문가 D] “소관 부처에게 시간이 부족해 보인다.”

[전문가 E] “규제영향분석서 내용은 다소 아쉬운 부분이다.”

[전문가 F] “소관 부처는 일몰 심사에 성실하게 임하고 있다. 규제의 중요도에 따라 노력의 정도가 달라지는 경향도 있다. 사무국 직원들의 노력도 크다. 규제 내용을 일목요연하게 정리하여 제공한다.”

[전문가 G] “판단의 근거는 확실해야 한다. 다만, 경우에 따라 소관 부처의 자료가 부족할 때가 있다.”

5) 소관 부처별 규제에 대한 영향력

전문가들에게 등록규제를 많이 보유한 부처일수록 규제 보유에 대한 영향력이 더 클 수 있는지를 질문하였다.

이에 대해 전문가들은 대체적으로 등록 규제 수와 부처의 영향력은 상관관계가 적고, 있다고 하더라도 규제의 생명주기에 미치는 영향은 적을 것이라고 판단했다. 일부 전문가들은 규제 생명주기는 언론 등에서 촉발되는 당대의 이슈 트렌드에 크게 영향을 받을 것이라고 진단했다.

인터뷰 내용

[전문가 A] “규제를 많이 보유한 부처가 힘이 있는 부처일 수도 있고 아닐 수도 있다. 다만, 규제의 생존 사이클과는 무관할 것이다. 그 보다는 규제의 트렌드가 더 중요하다. 결국 ① 최신 경향(emerging trend) 인가 ② 산업과 밀접하게 관련된 규제인가 여부가 규제의 생명주기에 영향을 줄 공산이 더 크다.”

[전문가 B] “케이스 바이 케이스라 생각한다. 분량 위주의 접근은 정확하지 않을 수 있다. 규제의 단위에 따라 달라질 수 있기 때문이다.”

[전문가 D] “부처의 영향력(power) 보다는 트렌드에 따라 달라질 수 있다. 가령, 최근에는 언론에서 안전을 강조하므로 안전 관련 규제가 강화되는 경향을 보일 수 있을 것이다.”

[전문가 E] “그에 따른 변수는 크지 않을 것이다. 만에 하나 있다고 하더라도 데이터에 등장하기 어려울 것으로 판단된다.”

[전문가 F] “부처간 영향력(power)의 차이가 있을 수는 있다. 다만, 규제와 관련하여서는 해당 규제에 대해 얼마나 준비를 많이 하는가에 따라 달라지게 될 것이다.”

[전문가 G] “그에 따른 인과관계는 적어 보인다.”

6) 일괄적인 일몰 심사에 대한 견해

전문가들에게 일괄적인 일몰 심사의 어려움을 있는지를 질문하였다.

이에 대해 전문가들은 대체적으로 일괄 도래로 인한 심사의 어려움을 인정하였다. 보완책으로는 인력 및 정보제공 확충 등을 언급하는 견해가 존재하였다.

인터뷰 내용

[전문가 B] “일괄적으로 일몰이 도래한 규제를 집중적으로 심사하기에는 인력이 부족해 보이는 것이 사실이다.”

[전문가 C] “일괄 도래로 인한 업무 부담이 있어 보인다. 그러나 순차 도래한다면 또 다른 부담이 될 가능성도 있다.”

[전문가 E] “일괄 도래 및 심사와 관련해서 심사 건수만의 문제는 아닐 것이다. 역량의 문제이다. 여기서 역량은 개인적인 것이 아닌 시스템적인 것이다. 정보제공 수단의 확충이 필요하다.”

[전문가 F] “규제일몰제도의 정착을 위해 일괄적인 확대 도입도 의미가 있다. 다만, 일괄적으로 도래하다보니 심사의 한계가 있어 사무국 등의 인력을 높일 필요는 있어 보인다.”

[전문가 G] “일괄 도래로 심사에 부담이 있는 것은 사실이다. 인력 확충도 대안이 될 수 있겠지만 현실적으로 어려울 수도 있다.”

7) 일몰 해제 결정에 대한 견해

전문가들에게 일몰 도래 규제 심사 결과 일몰 해제 결정을 내리는 것은 규제를 주기적으로 재검토하겠다는 규제일몰제도의 취지에 부합하지 않는 것은 아닌지에 대해 질문하였다.

이에 대해 대부분의 전문가들은 일몰 해제 결정이 규제일몰제도의 취지와 부합하지 않는 것은 아니라는 견해를 밝혔다. 특히, “안전”과 관련 규제는 일몰 해제 결정을 통해 장기적으로 갈 수 있다는 의견도 있었다.

인터뷰 내용

[전문가 B] “제도 초기 일몰 설정이 부적절함에도 일괄적으로 일몰이 설정되어 일몰 해제 결정이 내려지는 경우도 존재한다.”

[전문가 C] “규제일몰제도의 취지만을 보면 일몰을 해제하지 않고 유지하는 방향이 취지에 더 부합할 수도 있다. 다만, 규제 합리화라는 관점에서 보면 일몰 해제 결정도 의미를 가진다.”

[전문가 D] “일몰 해제 결정은 신중하게 이루어진다. 해제 결정을 내린다면 그에 상응하는 강력하고도 타당한 근거가 제시될 가능성이 크다. ‘건강’이나 ‘안전’과 관련된 규제의 경우 일몰 해제 결정이 규제일몰제도의 취지에 어긋난다고 보이지는 않는다. 일몰도 어느 정도는 정리해 줄 필요가 있다.”

[전문가 E] “일몰 해제 결정은 비교적 신중하게 이루어진다.”

[전문가 F] “일몰 해제 결정도 가능하다. 규제일몰제도의 취지에 크게 어긋난다고 생각하지는 않는다. ‘안전’과 같은 중요(prudential) 규제는 달리 접근할 필요가 있기 때문이다.”

[전문가 G] “가급적 일몰을 유지하려는 아이디어는 좋다. 다만, ‘안전’과 ‘환경’ 관련 규제는 일몰 해제 결정으로 장기적으로 갈 수도 있지 않을까 한다. 물론, 이들 규제들도 주기적인 반성의 필요는 있다.”

3. 규제일몰제도 개선방향

1) 현행 규제일몰제도의 문제점에 대한 견해

전문가들에게 규제일몰제도의 도입 취지에 대해 질문하였다.

전문가들은 ① 집중적인 일몰 도래 문제 ② 실효성 문제 ③ 인프라

확충 필요성 등을 규제일몰제도의 문제로 언급하였다.

인터뷰 내용

[전문가 A] “심사과정의 실효성이 의문시된다. ‘핑계없는 무덤없다’는 말이 알려주듯이 모든 규제에는 나름의 근거를 댈 수 있고 이를 근거로 연장될 가능성이 높은 것은 부인하기 어렵다.”

[전문가 B] “실증분석 인프라에 대한 확충이 아쉽다.”

[전문가 C] “일몰이 필요하지 않은 규제에도 일몰이 설정되어 있을 수 있다. 이는 규제 제외 결정을 내릴 부분이 있다는 의미이다.”

[전문가 E] “규제일몰제도의 실효성을 도모할 필요가 있다.”

[전문가 F] “일몰 심사 분량이 과다하여 세부적인 검토가 제한될 수 있다는 것이 문제점이다.”

[전문가 G] “집중적인 일몰 도래가 가장 큰 문제점이다.”

2) 향후 규제일몰제도의 개선방향에 대한 견해

전문가들에게 규제일몰제도의 개선방향에 대해 질문하였다.

전문가들은 주로 규제일몰제도의 실효성 제고를 위한 견해를 언급하였고, 집중적 일몰 도래의 문제점과 관련해서 일몰 설정 기간의 다양화를 대안으로 언급하기도 하였다.

인터뷰 내용

[전문가 A] “규제를 일방적으로 적대시하는 시각은 바람직하지 않다. 또한, 공무원들도 보다 유연하고 균형적인 사고를 갖출 필요가 있다.”

[전문가 B] “실증분석 인프라를 구비하는 것이 필요하다.”

[전문가 C] “① 규제가 불필요한 부분에 대해 규제 제외 결정을 내릴 필요가 있고 ② 경우에 따라 효력상실형 일몰제도를 활용하는 방안도 검토할 필요가 있으며 ③ 일선 규제 담당 관료들의 일몰제도에 대한 이해도를 높일 필요가 있고 ④ 규제개혁위원회 및 위원들에 대한 전문 지원 인력이 확충될 필요가 있다.”

[전문가 D] “분야별 세분화 및 전문성의 강화를 도모할 필요가 있다. 또한, 총리실의 관련 조직 강화도 필요하다. 일몰제도와 관련해서는 처음 일몰을 설정할 당시부터 중요도를 구분해서 3년, 5년, 10년 등 일몰 기간을 보다 다양화하는 것이 대안이 될 수 있다.”

[전문가 E] “① 규제개혁위원회 차원에서는 전문성 확보가 필요하고 예비심사를 통해 중요·비중요를 분류하는 시스템에 대해서도 검토가 필요하다. ② 규제일몰제도 차원에서는 실효성 도모를 위해 일몰 연장의 경우 i) 본회의에서 ii) 2/3이상이라는 가중정족수로 결정해야 한다는 등의 규정을 도입하는 방안을 검토할 수 있다. ③ 「행정규제기본법」 상 전문위원제도를 적극 활용할 필요가 있다.”

[전문가 F] “규제에 등급을 두어 분류하거나 그에 따라 일몰 설정 기한을 차별화하는 방법을 검토해 볼 수 있다.”

[전문가 G] “규제간의 형평을 다스리는 제도로 운영되었으면 한다.”

제 2 절 연구결과의 분석 및 정리

1. 연구문제 [1] : 규제개혁위원회 중심의 현행 규제 개혁 추진체제는 타당한가?

1) 전문가 인터뷰 내용

이에 대하여 연구에 참여한 대부분의 전문가들은 동의를 표명하였다. 다만, 규제개혁위원회 위원들에 대한 보좌기구의 필요성을 언급하는 목소리가 높았다.

“외부의 민간 전문가들이 규제에 대한 의견을 제시하는 것은 분명히 의미 있는 작업이다. 규제개혁위원회의 심의와 의결은 구속력이 있기 때문에 규제 합리화에 도모하는 측면이 크다”(전문가 C 인터뷰)

“규제개혁위원회는 한국적인 특수한 맥락에서 분명히 필요한 조직이다. 다만, 규제개혁위원회 위원들에게 제공되는 정보가 부족하다보니 정보 비대칭의 상황이 발생한다.”(전문가 E 인터뷰)

2) 소결

따라서 연구문제 [1] 의 연구결과는 규제개혁위원회 중심의 현행 규제 개혁 추진체계는 타당성을 획득하고 있다는 것이다.

2. 연구문제 [2] : 일몰 설정 단계에서 규제일몰제도 확대 도입 정책은 성공적이었는가?

1) 제1단계 분석모형

분석모형은 Sabatier와 Mazmanian의 연구를 활용하여 정책집행의 이상적인 조건으로 ① 정책목표와 정책수단, 그리고 정책산출 간의 긴밀한 인과관계(sound theory) ② 명확한 정책지침과 대상 집단 순응극대화 ③ 유능하고 헌신적인 집행관료 ④ 정책에 대한 이익집단, 유권자집단, 주요 입법가 또는 행정부 장으로부터의 지속적 지지를 제시하였다.

2) 연구문제 [2]에의 적용

① 일몰 설정 단계의 정책 목표는 “규제일몰제도 확대 도입”이었고, 정책수단은 “일괄적 입법조치”였다. 그리고 정책 산출은 “일몰 설정 규제 확대”였다. 이들은 긴밀한 인과관계를 보이며 효과적으로 집행되었다.

② 국가경쟁력강화위원회가 제10차 회의에서 「선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대 도입방안」을 발표하면서 명확한 정책지침이 설정되었다. 그리고 규제일몰제도는 “규제에 대한 규제”로서 대상집단이 일선 소관부처에 해당하므로 대상집단의 순응 극대화도 확보되었다.

③ 국무총리실 산하조직을 중심으로 한 유능하고 헌신적인 집행관료가 존재하고 있었다.

④ 규제일몰제도는 규제개혁 수단으로 국민, 기업 등 유권자집단의 호응을 얻은 정책이었다.

3) 소결

분석모형에 의할 때 연구문제 [2]의 연구결과는 일몰 설정 단계에서 규제일몰제도 확대 도입 정책은 성공적이라는 것이다. 다만 이는 정량적 분석이 가능한 연구문제이므로 문헌 수집을 통해 해당 내용에 대한 추가적 검토를 시도할 필요가 있다.

3. 연구문제 [3] : 일몰 도래 규제 심사 단계에서 실효성 있는 일몰 심사가 이루어지고 있는가?

1) 제2단계 분석모형

분석모형은 Edwards의 연구를 활용하여 주로 집행조직의 내부구조 관련 요인을 제시하였다. ① 커뮤니케이션은 집행자들이 업무를 명확하

게 이해해야 한다는 것으로 i) 왜곡없는 전달과 ii) 명료성 iii) 일관성이 중시된다. ② 자원은 효과적인 정책집행을 위한 것으로 i) 인적자원 ii) 정보 iii) 권한부여 iv) 시설 등이 언급된다. ③ 성향은 집행자의 특성으로 i) 관료제의 충원 ii) 유인 등으로 설명된다. ④ 관료제의 구조는 i) SOP ii) 할거성 등으로 분석될 수 있다. 그리고 이들 4가지 요인은 상호작용한다.¹⁰⁰⁾

2) 연구문제 [3]에의 적용

모형은 하향적 접근방법으로 정책결정자 및 정책목표 달성에 초점을 맞춘 것이다. 일몰 심사 과정은 소관 부처→국무총리실(국무조정실·규제조정실)→규제개혁위원회의 위계적 계층구조를 이루고 있으므로 하향적 접근방법을 활용한 분석모형이 유효하다.

① 커뮤니케이션과 관련 부처단위 규제개혁위원회가 운영되고 있고, 이를 국무총리실 산하 국무조정실(규제조정실)이 취합하는 구조이다. 규제심사에 특화된 별도 조직이 운영된다는 것은 i) 왜곡없는 의사전달과 ii) 명료성 및 iii) 일관성 차원에서 원활한 커뮤니케이션이 이루어지고 있음을 알려 준다.

② 자원차원에서 살펴보면, 규제개혁위원회에 규제 심사 권한이 부여되어 있기는 하지만 인적자원과 정보는 상대적으로 부족하다.

“규제개혁위원회의 규모를 확대할 필요가 있다. 규제영향분석서 등 실증적인 분석을 정교하게 수행하기에는 인프라가 부족한 측면이 있기 때문이다.”(전문가 B 인터뷰)

③ 성향과 관련 i) 관료제적 충원과 관련된 부분은 직업공무원인 소관부처 및 국무총리실 관료에는 적용 가능하지만, 규제개혁위원회 민간 위원들에게는 적용되기 어렵다. 정책결정자 입장에서는 규제일몰제도의

100) 유훈, 「정책집행론」, 대영문화사, 2016, pp.201-205.

이해도가 높은 인사를 규제개혁위원회 민간위원으로 선임할 수 있는 것이다. ii) 유인과 관련해서 보면, 그동안 일몰 설정 확대 도입에 초점이 맞추어져 일몰 심사와 관련된 유인은 상대적으로 적었던 것으로 보인다.

④ 관료제의 구조와 관련, 규제일몰제도 심사과정은 i) 「행정규제기본법」에 따른 SOP(Standard Operating Procedures)에 따라 운영된다고 판단할 수 있다. 다만 ii) 다른 부처 또는 피규제자와의 이해관계 대립 등 할거성으로 인해 초래될 수 있는 갈등 가능성이 존재한다.

3) 소결

분석모형에 의할 때 규제일몰제도는 ① 커뮤니케이션 측면에서는 비교적 원활하나 ② 자원 측면에서는 부족하다. ③ 집행자 특성에 따른 집행 갈등 발생 가능성은 존재하지만 임기제 민간위원의 특성상 해결가능한 부분으로 보여지며 ④ 관료제 특성상 SOP에 의한 절차 운영이 기대되지만 이해관계 대립으로 인한 할거성 문제는 상존할 것으로 보여진다.

결론적으로 연구문제 [3]의 연구결과는 일몰 도래 규제 심사 단계에서 자원 부족 또는 할거성 문제가 있을 수 있다는 것이다.

4. 연구문제 [4] : 일몰 심사 결과 이후 후속 조치는 제대로 이루어지고 있는가?

1) 제3단계 분석모형

Lipsky의 연구 중 일선집행관료(street-level bureaucracy) 업무환경에 초점을 두고 i) 불충분한 자원(inadequate resource) ii) 권위와 위협에 대한 도전(threats and challenges to authority) iii) 모호하고 대립되는 기대(ambiguous and contradictory expectations)를 기준으로 분석했다.

2) 연구문제 [4]에의 적용

분석모형 중 ① 일선관료의 업무환경으로 제시된 내용에 따라 규제일몰제도를 분석하면 i) 불충분한 자원과 관련, 소관부처 규제담당자들은 시간과 자원이 부족하다고 볼 수 있다.

“일몰이 일괄적으로 도래하면서 소관 부처가 이를 검토할 자원과 시간이 부족해 보이는 것은 사실이다.”(전문가 B 인터뷰)

ii) 권위와 위협에 대한 도전과 관련하여, 권위 측면에서는 일몰 설정과 달리 일몰 심사에 대한 정책적 관심이 덜하기 때문에 심사 결과 이후 후속 조치에 소극적일 수 있다는 해석이 가능하다. 위협 측면에서는 소관 부처 규제담당자들의 경우 소관 부처를 위해 규제 유지의 속성을 가질 수 있다는 점이 지적될 수 있다.

“공무원들은 관성적으로 규제 유지의 속성을 가질 수 있다. 따라서 외부의 민간 전문가들이 규제에 대한 의견을 제시하는 것은 분명히 의미 있는 작업이다. 규제개혁위원회의 심의와 의결은 구속력이 있기 때문에 규제 합리화에 도모하는 측면이 크다.”(전문가 C 인터뷰)

iii) 모호하고 대립되는 기대와 관련, 소관 부처 규제담당자들은 규제의 담당자이자 규제개혁의 담당자라는 이중적 지위를 가진다. 따라서 규제개혁위원회 심사 결과에 소극적인 입장일 가능성도 부인하기 어렵다.

3) 소결

연구문제 [4]의 취지는 규제의 양적관리 개선에 초점을 둔 것이라기 보다는 규제관리시스템으로서 규제일몰제도가 규제개혁에 기여하는지를 확인하고자하는 것이다.

일몰 도래 규제에 대한 규제개혁위원회의 결정이 내려지면 후속 입법 조치의 공은 다시 일선집행관료에게로 돌아오게 된다. 규제관리시스템의 중요한 측면은 바로 이 후속 조치 부분에 있다. 따라서 일몰심사 결과 이후의 후속 조치가 미흡하다면 규제관리시스템으로서의 역할은 다소 제한적일 수 있고, 규제일몰제도 전체의 실효성을 저하시킬 수도 있다.

분석모형에 의할 때 규제일몰제도의 일선집행관료 즉 소관 부처 규제 담당자 들은 규제개혁위원회 심사 결과 이후 후속 조치에 소극적일 수 있는 업무환경에 노출되어 있다고 말할 수 있다.

따라서 연구문제 [4]에 대한 결론은 일선집행관료의 소극적인 태도로 일몰 심사 결과 이후 후속 조치가 미흡할 가능성이 있다는 것이다. 다만, 이는 정량적 차원의 검토가 가능한 부분이므로 문헌연구 등을 통한 추가적 검토가 이루어질 필요가 있다.

5. 연구문제 [5] : 향후 규제일몰제도의 개선방향은 무엇인가?

규제개혁 추진체계와 관련하여 조직 차원에서는 실증분석 인프라 확충 및 규제 담당 공무원의 일몰제도에 대한 이해도 제고가 언급되었다. 특히, 「행정규제기본법」 제29조 전문위원 규정의 적극적 활용이 언급되었다. 규제개혁위원회를 충실하게 지원(support)할 수 있는 기구가 필요하다는 것이다.

마지막으로, 규제일몰제도 실효성 제고방안 관련하여, 재검토행만 아니라 효력상실형 일몰제도를 다양하게 활용하자는 견해가 있었다. 또한, 재검토행 일몰제도의 경우에도 일괄적으로 3년 또는 5년의 일몰 기한을 설정할 것이 아니라 규제의 특성에 따라 다양한 일몰 기한을 설정하여 집중적인 일몰도래의 문제점을 완화하고 보다 정교한 규제관리를 도모하는 방법도 제안되었다.

제 3 절 연구결과의 삼각법적 검토

1. 개요

제6장 「규제일몰제도 집행에 대한 연구」에서는 제5장 「규제일몰제도 집행과정 연구 설계」에서 제기한 연구문제를 대상으로 인터뷰라는 질적 연구를 통해 연구 결과를 분석 정리하였다. 이하에서는 연구결과에 대하여 문헌연구를 통한 검토를 시도하여 그 타당도를 높이고자 한다. 연구결과의 검토는 규제일몰제도의 3단계와 관련된 연구문제를 그 대상으로 할 것이다.

【표 6-1】 연구문제 및 연구결과

No.	연구문제	연구결과
1	규제개혁위원회 중심의 현행 규제개혁 추진체계는 타당한가?	현행 규제개혁 추진체계는 타당성을 획득하고 있다.
2	일몰 설정 단계에서 규제일몰제도 확대 도입 정책은 성공적이었는가?	규제일몰제도 확대 도입 정책은 성공적이다.
3	일몰 도래 규제 심사 단계에서 실효성 있는 일몰 심사가 이루어지고 있는가?	일몰 도래 규제 심사 단계에서 자원 부족 또는 할거성 문제가 있을 수 있다.
4	일몰 심사 결과 이후 후속 조치는 제대로 이루어지고 있는가?	일몰 심사 결과 이후 후속 조치가 미흡할 가능성이 있다.
5	향후 규제일몰제도의 개선방향은 무엇인가?	실증분석 인프라 확충, 보좌기구 적극 활용, 규제일몰제도 유형다변화 등이 필요하다.

2. 연구문제 [2] “일몰 설정 단계에서 규제일몰제도 확대 도입 정책은 성공적이었는가?”에 대한 연구 결과 검토

1) 검토방법 : 시계열적 분석

1998년부터 2015년 말 현재까지의 시기를 3단계로 구분하여 ① 도입 초기인 1998년부터 2008년까지의 1기, ② 2009년 확대 도입 정책을 기점으로 하는 2009년부터 2012년까지의 2기, ③ 그리고 現 정부 출범을 기점으로 하는 2013년부터 2015년까지의 3기로 구분하였다.

최초에는 등록규제 건수 중 일몰 도입 건수의 “비중”을 시계열적으로 파악하고자 하였다. 그러나 연구의 기초 자료인 「규제개혁백서」 내에서도 「규제등록제도」 테마와 「규제일몰제도」 테마의 등록규제 건수에 미묘한 차이가 있었다. 게다가, 2009년~2012년에 대한 등록규제 건수에 대해 前 정부와 現 정부의 집계가 아래 【표 6-2】와 같이 큰 차이를 보였다.

생각건대, 한 권의 「규제개혁백서」 내 등록규제 건수의 차이는 테마별 조사의 시점 차이로 등록규제 증가분이 반영되었기 때문인 것으로 사료된다. 또한, 2009~2012년에 대한 前 정부와 現 정부의 집계 차이는 現 정부에서 등록규제의 기준이 변화하였기 때문으로 짐작된다.

공식자료 간의 데이터 차이로 등록규제 건수 중 일몰 도입 건수의 “비중”을 일목요연하게 시계열적으로 파악하는 것은 불가능하다. 따라서 본 연구는 정리 가능한 범위에서 등록규제 중 일몰설정 규제의 “건수” 위주로 파악하고자 한다.

【표 6-2】 규제개혁백서 등록규제 변화 추이

근거	'09	'10	'11	'12	'13	'14
2012 백서	6,740	7,055	6,952	7,088	-	-
2014 백서	12,867	13,386	14,049	14,857	15,265	14,928

2) [1기] 1998년부터 2008년까지의 일몰 설정

1998년 「행정규제기본법」상 규제일몰제도 시행 이후 2008년까지 약 10여년간 규제개혁위원회 심사 대상이 되었던 규제 중 일몰이 설정된 규제는 약 100여건에 불과하였다.¹⁰¹⁾ 또한, 2008년 말(2009년 1월) 기준으로 「등록규제」 중 일몰제도가 적용된 규제는 총 40건에 불과하였다.¹⁰²⁾

【표 6-3】 규제개혁위원회 심사 규제 중 일몰 적용 현황¹⁰³⁾¹⁰⁴⁾

	계	'03	'04	'05	'06	'07	'08
심사대상 규제(건)	6,694	947	1,054	1,423	1,076	1,259	935
일몰설정 적용(건)	64	13	14	10	4	8	15
비율(%)	0.96	1.38	1.33	0.71	0.38	0.64	1.6

3) [2기] 2009년부터 2012년까지의 일몰 설정

2009년 1월 29일 국가경쟁력강화위원회 제10차 회의에서 「선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대 도입방안」을 발표한 이후 2009년 2월 973건 중 201건에 재검토형 일몰을 설정하였다.¹⁰⁵⁾ 이후 규제개혁위원회는 2009년 11월, 28개 부처 2,148건의 경제적 규제 중 558건에 일몰을 설정하였고¹⁰⁶⁾ 2010년 6월, 28개 부처 4,692건의 사회·행정적 규제 중 1,044건의 일몰을 설정하였다.¹⁰⁷⁾

101) 국가경쟁력강화위원회, 「선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대 도입방안」, 제10차 회의자료, 2009, p.3.

102) 국가경쟁력강화위원회, 「선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대 도입방안」, 제10차 회의자료, 2009, p.3.

103) 국가경쟁력강화위원회, 「선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대 도입방안」, 제10차 회의자료, 2009, p.3.

104) '98~'02년 동안의 일몰제도 적용건수는 도합 37건이다.

105) 규제개혁위원회, 「2011 규제개혁백서」, 규제개혁위원회, 2012, p.759.

106) 규제개혁위원회, 「2011 규제개혁백서」, 규제개혁위원회, 2012, p.759.

【표 6-4】 규제일몰제도 확대 도입 정책 추진 결과¹⁰⁸⁾

단계	계	일몰유형		일몰주기		
		효력상실형	재검토행	3년	5년	기타
1	558건	14건 (2.5%)	544건 (97.5%)	516건 (92.5%)	30건 (5.4%)	12건 (2.1%)
2	1,044건	66건 (6.3%)	978건 (93.7%)	885건 (84.8%)	96건 (9.2%)	63건 (6.0%)

결과적으로 재검토행 일몰제도의 시범적용과 1,2단계에 걸친 일몰 설정 확대를 통해 2011년 말 기준으로 등록규제 중 1,773건에 대해 일몰이 설정되었다.¹⁰⁹⁾¹¹⁰⁾

4) [3기] 2013년부터 2015년까지의 일몰 설정

2013년 말 기준 등록규제 중 2,316건에 일몰이 설정되었고, 그 중 효력상실형은 57건, 재검토행은 2,259건이었다.¹¹¹⁾ 그리고, 2014년 들어서서 추가적으로 2,451건(효력상실형 13건, 재검토행 2,438건)의 일몰을 설정함에 따라 2014년 말 기준으로 약 4,658건¹¹²⁾의 규제에 일몰이 설정되기에 이르렀다.

107) 규제개혁위원회, 「2011 규제개혁백서」, 규제개혁위원회, 2012, p.760.

108) 규제개혁위원회, 「2012 규제개혁백서」, 규제개혁위원회, 2013, p.700.

109) 규제개혁위원회, 「2011 규제개혁백서」, 규제개혁위원회, 2012, p.760.

110) 「2011 규제개혁백서」에는 “등록규제 총 7,256건 중 1,773건(24.4%)에 대해 일몰을 설정”하였다고 표현되어 있으나(규제개혁위원회, 「2011 규제개혁백서」, 규제개혁위원회, 2012, p.760), 이는 「2014 규제개혁백서」의 2011년도 등록규제 수 14,049건(규제개혁위원회, 「2014 규제개혁백서」, 규제개혁위원회, 2015, p.55)과 차이가 나므로 “등록규제 총 7,256건 중”이라는 표현은 사용하지 않았다.

111) 규제개혁위원회, 「2014 규제개혁백서」, 규제개혁위원회, 2015, p.118.

112) 「2014 규제개혁백서」에는 2014년 말 등록규제 건수 14,928건과 일몰설정 비율 31.2%만이 제시되어 있으므로, 이를 토대로 등록규제 중 일몰설정 규제 건수 약 4,668건을 역추산하였다. 이 수치가 2013년 말 기준 2,316건에 2014년 증가분 2,451건을 더한 수치와 차이가 나는 이유는 일몰 설정 규제 건수 산정 기준 시점의 차이 또는 감소분 때문인 것으로 보인다.

5) 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 1998년부터 2008년까지 규제일몰제도는 활용이 저조하였다. 2008년 말 기준 시점으로 일몰제도가 적용된 규제는 등록규제 기준으로 40건에 불과할 정도였다.

前 정부의 2009년 초 확대 도입 정책 이후 일괄적인 일몰제도의 적용으로 일몰제도가 적용된 규제는 2011년 말 기준 1,773건으로 증가하였다.

그리고 이와 같은 일몰제도 확대 도입 정책은 現 정부에서도 계속 추진되어 2013년 말 기준 등록규제 중 2,316건에 일몰이 설정되기에 이르렀다.

결론적으로, 1998~2008년까지의 초창기 40건에 비교하여 볼 때 일몰 설정(introduction) 단계의 규제일몰제도는 어느 정도 정착 단계에 이르렀다고 보여 진다.

따라서 연구문제 [2] “일몰 설정단계에서 규제일몰제도 확대 도입 정책은 성공적이었는가?” 에 대한 “규제일몰제도 확대 도입정책은 성공적이다.”라는 연구결과는 타당성을 획득하고 있다.

【표 6-5】 규제개혁백서 기준 일몰 적용 규제 건수 추이

연도	'08末 ¹¹³⁾ ('09初)	'10末 ¹¹⁴⁾	'11末 ¹¹⁵⁾	'13末 ¹¹⁶⁾	'14末 ¹¹⁷⁾
일몰 적용 등록규제 (건수)	40	1,602	1,773	2,316	약 4,658

113) '09년 1월을 기준으로 한 내용이다.(국가경쟁력강화위원회, 「선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대 도입방안」, 제10차 회의자료, 2009, p.3).

114) 규제개혁위원회, 「2010 규제개혁백서」, 규제개혁위원회, 2011, p.596.

115) 규제개혁위원회, 「2011 규제개혁백서」, 규제개혁위원회, 2012, p.760.

116) 규제개혁위원회, 「2014 규제개혁백서」, 규제개혁위원회, 2015, p.118.

117) 규제개혁위원회, 「2014 규제개혁백서」, 규제개혁위원회, 2015, p.55 및 p.118.

3. 연구문제 [3] “일몰 도래 규제 심사 단계에서 실효성 있는 일몰 심사가 이루어지고 있는가?”에 대한 연구결과 검토

1) 검토방법 : 회의록 분석

이하에서는 일몰도래 규제에 대한 심사(review) 과정을 분석한다. 데이터 확보는 「규제정보포털」(<https://www.better.go.kr>) 상의 「규제개혁위원회」 코너 「규제심사 결과」 중 「위원회 심의/의결」 카테고리에서 「일몰」 키워드로 검색하여 최근 3년(2013~2015년) 사이의 관련 회의록을 정리하는 방식으로 하였다. 일몰 심사에 사용된 회의록의 양식은 회차 별로 통일되어 있지 않았다. 심사 과정이 자세하게 드러난 회의록도 있었지만, 간략하게 결과만 제시된 회의록이 대다수였다.

회의록을 토대로 총 일몰 도래 규제에 대한 심사결과를 정리하였다. 소관부처→국무총리실(국무조정실·규제조정실)→규제개혁위원회라는 3단계의 심사과정을 ① 소관부처→국무총리실(국무조정실·규제조정실) ② 국무총리실(국무조정실·규제조정실)→규제개혁위원회로 나누어 각각 前 단계의 심사 결과와 現 단계의 심사 결과를 i) 규제부분과 ii) 일몰부분으로 구분하여 정리하였다.

2) 단계별로 파악한 규제 일몰 심사

① 소관부처-국무총리실(국무조정실·규제조정실)

아래 【표 6-6】 과 같이, 회의록 상 의견 파악이 어려워 “-”로 표시한 부분을 제외하면 일몰 도래 규제 심사 과정 중 규제부분에서 국무총리실이 부처원안을 존중하는 비중이 높음을 알 수 있다.

【표 6-6】 소관부처-국무총리실 규제부분 심사 결과

총리실 부처	-	규제 개선	규제 제외	부처 원안	총합계
-	45				45
규제강화	1			3	4
규제개선	102			45	147
규제제외				1	1
규제존속	250	1	2	437	690
규제폐지	16			16	32
총합계	414	1	2	502	919 ¹¹⁸⁾

아래 【표 6-7】 과 같이, 일몰부분의 경우에도 국무총리실이 부처원안을 존중하는 비중이 높았다. 다만, 소관부처의 일몰해제 결정에 대해서는 견제적 역할도 하고 있음을 알 수 있다.

【표 6-7】 소관부처-국무총리실 일몰부분 심사 결과

총리실 부처	-	3년 연장	5년 연장	일몰 연장	일몰 해제	부처 원안	총합계
-	48						48
1년연장	3						3
2년연장						1	1
3년연장	212				45	214	471
5년연장	9					1	10
일몰연장	14						14
일몰해제	128	100	2	18		124	372
총합계	414	100	2	18	45	340	919

118) 규제개혁위원회 문의 결과 “최근 3년간 규제개혁위원회의 재검토형 일몰 규제 심사 건수”는 총 938건으로 회의록 정리자료 919건과는 약간의 차이를 보이는데, 이는 회의록 미반영분 또는 회의록 분석 시 누락분 때문인 것으로 보인다.

② 국무총리실(국무조정실·규제조정실)-규제개혁위원회

아래 【표 6-8】 과 같이, 규제부분에서 회의록 상 국무총리실의 의견 파악이 어려워 “-”로 표시한 경우 규제개혁위원회는 대부분 부처원안에 동의하였다. 또한, 국무총리실이 부처원안에 동의하는 경우 규제개혁위원회도 대부분 부처원안에 동의하고 있음을 알 수 있다.

【표 6-8】 국무총리실-규개위 규제부분 심사 결과

규개위 총리실	-	계속심사	규제강화	규제개선	규제제외	규제존속	규제폐지 119)	부처원안	총합계
-	14	1	1	22	1	36	4	335	414
규제개선								1	1
규제제외					2				2
부처원안								502	502
총합계	14	1	1	22	3	36	4	838	919

아래 【표 6-9】 와 같이, 일몰부분에서 회의록 상 국무총리실의 의견 파악이 어려워 “-”로 표시한 경우 규제개혁위원회는 대부분 부처원안을 지지하였다. 또한, 회의록 상으로 국무총리실의 의견이 파악된 경우에는 규제개혁위원회가 국무총리실의 의견을 상당부분 존중하는 경향을 보이고 있음을 알 수 있다.

119) 일부 규제폐지 1건을 포함한 수치이다.

【표 6-9】 국무총리실-규개위 일몰부분 심사 결과

규개위 총리실	-	계속심사	1년 효력상실형	2년 연장	3년 연장	5년 연장	일몰 연장	일몰 해제	부처 원안 120)	총합 계
-	23	1	1	4	57	16	10	30	272	414
3년 연장					97				3	100
5년 연장						2				2
일몰 연장							18			18
일몰 해제								45		45
부처 원안					1			1	338	340
총 합계	23	1	1	4	155	18	28	76	613	919

3) 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 3단계 심사과정의 각 단계에서 이전 단계의 결정에 동의하는 비중이 높았다. 동의 자체도 합리적 판단의 결과일 수 있다. 다만, 소규모로 구성된 규제개혁위원회 위원 수와 시차를 두고 이루어지는 회의의 특성을 감안할 때 방대한 분량의 규제를 심사하기에는 자원과 정보가 부족해 보인다. 이는 자원 부족의 문제가 있을 수 있다는 연구결과와도 부합한다.

120) 일부 원안의결 1건을 포함한 수치이다.

4. 연구문제 [4] “일몰심사 결과 이후 후속 조치는 제대로 이루어지고 있는가?”에 대한 연구결과 검토

1) 검토방법 : 사례연구

이하에서는 “심사 결과 이후 후속 조치가 미흡할 수 있다”는 연구결과를 검토하기 위해 ① 규제일몰정보 공개 측면과 ② 규제일몰정보 관리 측면에 대하여 사례연구 중심으로 접근하고자 한다.

2) 규제일몰정보 공개 측면

규제정보포털(<http://www.better.go.kr>)에서는 규제현황 및 개선, 그리고 규제개혁위원회와 관련된 정보를 제공하고 있다. 다만, 현행 규제일몰제도와 관련된 정보는 제대로 확보하기 어렵다. 규제개혁위원회 문의 결과 등록규제 리스트와 3년('13~'15)간의 재검토행 일몰 심사 통계라는 제한된 정보만을 획득할 수 있었다. 규제일몰제도가 규제개혁의 양적관리 및 질적관리 차원을 넘어서 규제관리시스템으로 선순환하기 위해서는 일몰정보의 투명한 공개와 관리가 필수적일 것이다. 따라서 규제일몰 관련 정보를 일목요연하게 공개하는 방향으로 나아갈 필요가 있다.

【표 6-10】 최근 3년('13~'15) 기준 일몰 심사 통계

구분	심사결과	
재검토 (938)	규제개선(157)	일몰연장(127)
		일몰해제(30)
	규제존속(745)	일몰연장(543)
		일몰해제(202)
규제폐지(36)		

3) 규제일몰정보 관리 측면

규제개혁위원회의 회의록을 토대로 임의로 몇 건의 사례를 추출하여 「법제처 국가법령정보센터」을 토대로 검색한 결과 규제개혁위원회의 결정이 반영되지 않고 있는 사례가 발견되었다. 이하에서는 그 사례를 소개하고자 한다.

① 사례 1

지난 2013년 7월 5일 개최된 제463회 경제분과 위원회에서는 「도시개발법」 제21조 및 동법 시행령 제43조를 심사하였다. 심사 대상 규제 내용은 “도시개발사업은 수용·사용방식 및 환지방식과 혼용방식으로 시행 가능”하다는 것이었다.

당시 국토교통부는 위에 대해 “도시개발사업을 추진하는 개발방식중의 하나”를 언급한 것으로 규제 개념에서 제외할 것을 요청하였고 이에 국무총리실도 동의하였다. 또한, 규제개혁위원회도 “개발사업 시행방식은 시행자가 결정할 사항이며, 사업시행자는 공무수탁사인으로서 행정기관의 지위에 있으므로 내부행정규제에 대항하여 규제심사 비대상이므로 규제에서 제외함이 타당한 것으로 판단”된다고 원안의결 결정을 내렸다.

규제개혁위원회가 「규제제외」 결정을 내렸지만, 「법제처 국가법령정보센터」에서 「도시개발법」 제21조와 동법 시행령 제43조를 검색하여 보면, 여전히 「규제」로 표시되어 있고, 「규제등록카드」도 검색 가능한 상황이다.¹²¹⁾ 이에 대해서는 규제개혁위원회의 심사결정이 규제등록시스템에 제대로 반영되지 않았다고 해석할 수 있다. 그렇지 않다면, 규제개혁위원회 심사결정 이후 다시 규제 심사 등을 거쳐 「등록규제」로 재평가 되었다는 해석도 가능할 것이다.

② 사례 2

121) 접속일자 : 2016.06.01, <http://www.law.go.kr>

지난 2015년 9월 18일 개최된 제494회 경제분과 위원회는 「중자산업법」 제2조 제8호, 즉 “중자업은 중자를 생산·가공 또는 다시 포장하여 판매하는 행위를 업으로 하는 것을 말한다.”는 규제 내용에 대해 심사한 바 있다.

당시 농림축산식품부는 위에 대해 「규제존속」 및 「일몰해제」로 검토하였으나, 규제개혁위원회는 “중자업의 범위는 규제 대상에서 제외하는 것이 타당”하다며 「규제제외」(비규제 분류)로 개선할 것을 권고했다.

규제개혁위원회가 「규제제외」로 개선권고 결정을 내렸지만, 「법제처 국가법령정보센터」에서 「중자산업법」 제2조를 검색하면 여전히 「규제」로 표시되어 있고, 「규제등록카드」도 검색 가능하다.¹²²⁾ 이에 대해서는 규제개혁위원회의 심사결정이 규제등록시스템에 제대로 반영되지 않았거나 또는 규제개혁위원회 심사결정 이후 다시 등록규제로 재평가 되었다는 해석이 가능할 것이다.

4) 소결

위 사례들은 규제개혁위원회의 「규제제외」결정이 규제등록시스템에 제대로 반영되지 않았다고 해석할 수도 있고, 제대로 반영되었으나 이후 다시 「등록규제」로 재평가 되었다고 볼 수도 있다. 어느 쪽으로 해석하든 등록규제 리스트 및 규제별 일몰 정보가 일목요연하게 공개된다면 후속 조치 차원 또는 오해 불식 차원에서 규제일몰제도의 실효성 확보에 기여할 수 있을 것이라는 결론이 도출 가능하다.

즉, 현재 규제일몰제도의 후속 조치는 ① 규제일몰정보 공개 측면과 ② 규제일몰정보 관리 측면에서 완벽하지 않다. 이는 “심사 결과 이후 후속 조치가 미흡할 수 있다”는 연구 결과와 부합한다.

122) 접속일자 : 2016.06.01, <http://www.law.go.kr>

제 7 장 결 론

제 1 절 요약 및 시사점

본 연구의 출발점은 규제일몰제도가 실제로 어떻게 작동하고 있는지를 정책집행이론적 관점에서 규명하는 것이었다. 이를 위해 먼저 규제와 규제개혁을 이해하고 규제일몰제도의 의의 및 현황에 대해 고찰하였다. 또한 정책집행이론적 관점에서 규제일몰제도를 해석하였다.

규제일몰제도의 집행 과정을 분석하기 위해 ① 규제개혁 추진체계, ② 규제일몰제도 집행과정, ③ 규제일몰제도 개선방향이라는 3가지 테마 아래 5가지 연구문제를 제시했다. 그 구체적인 내용은 i) 규제개혁위원회 중심의 현행 규제개혁 추진체계는 타당한가? ii) 일몰 설정 단계에서 규제일몰제도 확대 도입 정책은 성공적이었는가? iii) 일몰 도래 규제 심사 단계에서 실효성 있는 일몰 심사가 이루어지고 있는가? iv) 일몰 심사 결과 이후 후속 조치는 제대로 이루어지고 있는가? v) 향후 규제일몰제도의 개선방향은 무엇인가? 이다.

규제일몰제도 집행 과정에 대한 연구문제를 해결하기 위해 하향적 접근(Top-Down Approach)과 상향적 접근(Bottom-Up Approach)을 통합한 분석 모형을 구상하였다. 분석모형은 규제일몰제도의 심사단계를 1단계 일몰 설정, 2단계 일몰 심사, 3단계 일몰 심사 결과 및 후속 조치로 구분하였다. 1단계 일몰 설정 단계의 경우 하향적 접근방법을 사용하되, Sabatier와 Mazmanian의 연구를 참고하였다. 2단계 일몰 심사의 경우 하향적 접근방법을 사용하되, Edwards가 제시한 4대 정책 집행 영향요인을 활용하였다. 마지막 3단계 일몰 심사 결과 및 후속 조치는 Lipsky의 일선집행관료이론을 이용해 고찰하였다. 특히 본 연구에서는 질적 연구로 전문가 심층 인터뷰를 시도하였다. 7인의 前·現 규제개혁위원회 위원들과의 인터뷰를 통해 연구문제에 대한 열린 답변을 듣고자 노력했다.

분석모형과 전문가 심층 인터뷰 내용을 토대로 5가지 연구문제에 대한 연구결과를 도출하였다. 그 내용은 i) 현행 규제개혁 추진체계는 타당성을 획득하고 있다. ii) 규제일몰제도 확대 도입 정책은 성공적이다. iii) 일몰 도래 규제 심사 단계에서 자원 부족 또는 할거성 문제가 있을 수 있다. iv) 일몰 심사 결과 이후 후속 조치가 미흡할 가능성이 있다. v) 규제일몰제도의 개선을 위해 실증분석 인프라 확충, 보좌기구 적극 활용, 규제일몰제도 유형 다변화 등을 도모할 필요가 있다는 것이다.

마지막으로 자료수집을 통해 검증 가능한 연구문제 및 그 결과에 대한 삼각법(triangulation)적 검토를 시도했다. 연구문제 ii)와 관련하여서는 「규제개혁백서」를 활용해 시계열적으로 고찰하였고, 연구문제 iii)과 관련하여 「규제개혁위원회 회의록」을 통해 분석하였다. 연구문제 iv)는 「규제정보포털」과 「국가법령정보센터」등을 참조하여 고찰하였다.

규제일몰제도는 규제의 양적관리, 질적관리를 넘어서서 규제를 보다 체계적으로 관리하고자 하는 시스템적 규제개혁 방식이다. 그리고 이는 오랫동안 규제개혁의 중심축 역할을 해 온 규제개혁위원회 내에서 작동하고 있다. 도입 초기 사문화 되었던 규제일몰제도는 확대 도입 정책을 통해 매우 성공적으로 확산되었다. 그리고 이와 같은 확대 도입 정책은 여전히 지속되고 있다. 다만, 일몰 도래 규제에 대한 심사 과정과 후속 조치 측면에서는 여전히 미흡한 점이 노출되고 있다. 이는 심사 및 후속 조치 과정에 배분된 자원과 시간의 부족에 기인한 것으로 해석된다.

前·現 규제개혁위원회 위원들과의 인터뷰는 매 회마다 매우 뜻깊은 시간들이었다. 그 중에서도 인상적이었던 인터뷰 내용은 “규제를 잘 하면 돈을 들이지 않고도 투자를 활성화할 수 있다.”는 것이었다. 규제개혁이라는 것이 無규제 또는 무조건적 규제 폐지·완화를 의미하는 것이 아닐 것이다. 규제의 담당자가 소관 규제에 대하여 주기적인 검토를 통해 반성적으로 회고하고 다층적(multi-layered)으로 그 과정을 검증하는 현행의 규제일몰제도는 매우 선진적인 아이디어이다. 일종의 규제 생태계를 구축하려는 규제일몰제도의 아이디어가 빛을 발할 수 있도록 규제일몰제도 집행에 대한 추가적인 점검이 필요하다.

제 2 절 연구 한계 및 향후 과제

규제일몰제도의 중심축인 규제개혁위원회에 연구의 초점을 두면서 또 다른 중심축인 소관 부처의 규제담당 공무원에 대한 연구는 진행하지 못하였다. 규제일몰제도를 비롯한 규제심사체계는 중앙 뿐만 아니라 부처 단위의 규제개혁위원회에서도 이루어지고 있다. 향후 각 부처별로 운영되고 있는 규제일몰제도 및 담당 공무원에 대해 접근이 가능하다면, 일선집행관료의 인식 및 집행과정에 대한 정량적 연구가 가능할 것이다. 그리고 이와 같은 연구는 규제 집행 현장에서 규제일몰제도가 정착하는데 기여할 수 있을 것으로 생각한다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

- 국가경쟁력강화위원회. (2009). 「선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제
도 확대도입방안」, 제10차 회의자료
- 국무조정실·국무총리비서실. (2013). “국무조정실, 규제개혁 후속 조치 중
합관리 본격 돌입”, 보도자료
- 국무조정실·국무총리비서실. (2013). “내년 1월부터 1,814건 규제일몰 설
정”, 보도자료
- 국회정무위원회. (2014). 「행정규제기본법 일부개정법률안 검토보고서」
- 규제개혁위원회. (2011). 「2010 규제개혁백서」, 규제개혁위원회
- 규제개혁위원회. (2012). 「2011 규제개혁백서」, 규제개혁위원회
- 규제개혁위원회. (2013). 「2012 규제개혁백서」, 규제개혁위원회
- 규제개혁위원회. (2014). 「2013 규제개혁백서」, 규제개혁위원회
- 규제개혁위원회. (2015). 「2014 규제개혁백서」, 규제개혁위원회
- 규제개혁위원회. (2016). 「2015 규제개혁백서」, 규제개혁위원회
- 규제개혁위원회. (2009). 「규제일몰제 확대 추진결과 및 향후 계획」, 제
217회 회의자료
- 김정해. (2007). 「참여정부의 규제개혁성과와 향후과제」, 한국행정연구원
- 박영도. (2011). 「규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안」, 한국법제
연구원
- 박영도 외. (2007). 「주요 국가의 입법평가 관련제도(Ⅳ) - 영국의 규제
영향평가제도」, 한국법제연구원
- 박영도. (2013). 「행정규칙 일몰제의 실효적 운용을 위한 법제도적 정비
방안」, 한국법제연구원
- 안혁근. (2005). 「규제일몰제의 적용방법에 관한 연구」, 한국행정연구원
- 유훈. (2016). 「정책집행론」, 대영문화사
- 이민호. (2015). 「규제개혁의 경제적 효과에 관한 연구」, 한국행정연구원

- 이혁우. (2009). “규제의 개념에 관한 소고”, 「행정논총」 제47권 제3호, 서울대학교 한국행정연구소
- 이현우 외. (2015). “국가경쟁력 제고를 위한 네거티브 규제방식 전환 필요성에 관한 연구”, 「GRI 정책연구」, 경기연구원
- 전국경제인연합회. (2012). 「규제일몰제도 실효성 제고방안」, 전국경제인연합회
- 정정길 외. (2010). 「정책학원론」, 대명출판사
- 최병선. (2012). 「정부규제론-규제와 규제완화의 정치경제」, 법문사
- 최병선·이혁우. (2014). “한국 규제개혁시스템의 혁신방안”, 「규제연구」 제23권
- 최성락·이혜영. (2012). “규제관리시스템 비교연구 - 영국, 호주, 미국, 캐나다를 중심으로”, 「2012 한국경제연구원-한국규제학회 공동학술대회 발표논문집」
- 최종원·백승빈. (2001). “한국의 정책집행 실증연구에 관한 고찰”, 「행정논총」 제39권 제3호
- 하혜수 외. (1999). “일몰방식의 행정제도에 관한 비교연구 : 미국·프랑스·독일·일본을 중심으로”, 「한국행정학보」 제33권 제2호
- 하혜수 외. (1998). 「경기도 일몰제도의 발전방안에 관한 연구」, 경기개발연구원
- 한국경제연구원. (2011). 「이명박 정부 정책평가 및 선진화과제」, 한국경제연구원
- 한승준. (2006). 「조사방법의 이해와 SPSS 활용」, 대영문화사
- 홍준형. (2001). 「행정법 총론」, 한울 아카데미

2. 외국 문헌

- Adams, Bruce & Sherman, Besty. (1978). “Sunset Implementation : A Positive Partnership to Make Government Work”, 「Public Administration Review」 38/1

- Australian Government. (2007). 「Best Practice Regulation Handbook」, Canberra
- Baugus, Brian & Bose, Feler. (2015). 「Sunset Legislation in the States : Balancing the Legislature and the Executive」, Mercatus Research Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA
- Behn, Robert D. (1977). “The false dawn of sunset laws”, 「Public Interest」 49
- Better Regulation Executive. (2010). 「Reducing Regulation Made Simple. Less Regulation, Better Regulation and Regulation as a Last Resort」, HM Government
- Better Regulation Task Force. (2005). 「Regulation - Less is More, Reducing Burdens, Improving Outcomes」
- Davis, Lewis Anthony. (1981). “Review Procedures and Public Accountability in Sunset Legislation : An Analysis and Proposal for Reform”, 「Administrative Law Review」 33, 1981
- Edwards III, George C. (1980). 「Implementing Public Policy」, Washington : Congressional Quarterly Press
- Elmore, Richard. (1979). “Backward Mapping : Implementation Research and Policy Decision”, 「Political Science Quarterly」 Vol. 94 No. 4
- Elmore, Richard. (1983). 「Forward and Backward Mapping : Reversible Logic in the Analysis of Public Policy」
- Kearney, Richard C. (1990). “Sunset : A Survey and Analysis if the State Experience”, 「Public Administration Review」 50
- Lowi, Theodore J. (1979). 「The End of Liberalism」, New York : W.W. Norton & Company
- Lyons, William & Freeman, Patricia K. (1984). “Sunset Legislation and the Legislative Process in Tennessee”, 「Legislative

Studies Quarterly 9」

- Meier, Kenneth J. (1993). 「Politics and the Bureaucracy : Policymaking in the Fourth Branch of Government」 3d ed., Pacific Grove
- National Conference of State Legislatures. (2001). “The Sunset Process : Still Effective After All These Years”, 「NCSL annual meeting background materials」
- Nice, David. (1994). 「Policy Innovation in State Government : The Politics of Intergovernmental Relationships」 , Ames
- OECD. (2000). 「Reducing the Risk of Policy Failure : Challenges for Regulatory Compliance」 , OECD
- OECD. (1996). 「The Eco-Wide Effects of the Regulatory Reform」 , OECD
- Sabatier, Paul A. (1986). “Top-Down and Bottom-up Approaches to Implementation Research : A Critical Analysis and Suggested Synthesis”, 「Journal of Public Policy」 , Vol 6 No.1
- Sabatier, Paul A. & Mazmanian, Daniel A. (1979). “The Conditions of Effective Implementation : A Guide to Accomplishing Policy Objectives”, 「Policy Analysis」 Vol 5
- Stone, Deborah A. (1988). 「Policy Paradox and Political Reason」 , Harper Collins Publishers
- Toonen, Theo A. J. (1985). 「Policy Implementation in Federal and Unitary System」 , Dordrecht, Netherland : Martinus Nijhoff Publisher
- Vedung, Evert. (1988). “Policy Instruments : Typologies and Theories”, 「Carrots, Sticks & Sermons : Policy Instruments & Their Evaluation」 , Transaction Publishers 1
- Vicino, Thomas. (2003). “American Regulatory Policy : Factors

Affecting Trends Over the Past Century”, 「The Policy Studies Journal」 Vol. 31 No.3

Waller, Kerry. (2008). 「The Expenditure Effects on Sunset Laws in State Governments」, Clemson University

3. 기타

국가법령정보센터 홈페이지 (접속일 : 2016.06.01, <http://www.law.go.kr>)

규제정보포털 홈페이지 (접속일 : 2016.06.01, <http://www.better.go.kr>)

OECD 홈페이지 (접속일 2016.06.01, <http://www.oecd.org>)

부 록

[인터뷰 질문지]

1. 규제개혁 추진체계

- 현행 행정규제기본법에서는 규제 신설·강화시 규제개혁위원회에 심사 요청을 하도록 규정하는 등 규제개혁위원회를 주요 규제개혁 추진체계로 삼고 있습니다. 이에 대해 어떤 견해를 가지고 계신지요? 현행 규제개혁 추진체계에서 보완할 점이 있다면 무엇인지요?
- 규제비용총량제(원인 원아웃) 등 시스템적 규제개혁 추진체계의 도입 움직임이 높아지고 있습니다. 이에 대해 어떻게 보시는지요?

2. 규제일몰제도 및 집행과정

- 규제일몰제도의 취지에 대해서 어떻게 생각하시는지요?
- 규제일몰제도의 유형으로 일정기간이 지나면 자동적으로 규제를 폐지시키는 효력상실형과 별도의 폐지 절차가 필요한 재검토형이 있습니다. 양자 중 어떤 유형을 좀 더 활용할 필요가 있다고 보시는지요? 그렇게 생각하시는 이유는 무엇인지요?
- 규제개혁위원회 분과위원회에서 일몰 도래 규제 심사는 얼마나 중요하게 다루어지고 있는지요?
- 소관 부처는 일몰 도래 규제 심사에 성실하게 임하고 있는지요?

- 등록 규제 보유 비중이 높은 부처의 소관 규제에 대하여 일몰 도래 규제 심사가 이루어 질 때 규제 강화의 비중이 더 높아질 수 있다고 보시는지요?
- 1998년 행정규제기본법과 함께 도입된 규제일몰제도가 그로부터 약 10년간 불과 100여건의 규제에만 적용될 정도로 그 활용이 미흡하자, 정부는 2009년 국가경쟁력강화위원회에서 규제일몰제도 확대 도입방안을 발표하여 적용 범위 확대 등을 추진한 바 있습니다. 일괄적인 일몰설정으로 인해 한꺼번에 일몰이 도래함으로써 예상되는 문제점에 대해서 어떻게 생각하시는지요?
- 일몰이 설정된 규제가 재검토 과정에서 일몰이 삭제되는 경우가 있습니다. 이에 대해서는 어떻게 생각하시는지요? 규제일몰제도의 취지에 어긋난다고 보시지는 않으시는지요?

3. 규제일몰제도 개선방향

- 현행 규제일몰제도에 어떤 문제점이 있다고 보시는지요?
- 향후 규제일몰제도가 어떻게 개선되어야 한다고 보시는지요?

Abstract

A Study on the Implementation of Sunset Law

Kwon, Byung Chul

Master of Public Policy

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

The starting point of this study was to identify how sunset law actually works in the perspective of policy implementation theory. For this purpose, the researcher first studied the regulations and regulatory reforms and then investigated the significance and present condition of sunset law. Also, the researcher analyzed sunset law in the perspective of policy implementation theory.

Five study issues were suggested to analyze the implementation procedure of sunset law. They were namely : i) Is the current framework of regulatory reform focused on Regulatory Reform Committee appropriate? ii) Was the policy of expanding the introduction of sunset law successful at sunset law setting phase? iii) Are effective sunset reviews taking place at sunset advent regulatory review phase? iv) Are proper follow-up procedures taking place after sunset advent regulatory review? v) What is the right direction of future improvements of sunset law?

Among the five study issues about the implementation process of sunset law, to solve questions ii), iii) and iv) which are directly related to the actual implementation process of sunset law, the researcher developed an analysis model incorporating Top-Down Approach and Bottom-Up Approach. The analysis model divided the review phases of the sunset law into three phases, namely: Phase 1(sunset setting phase), Phase 2(sunset review phase), Phase 3(sunset review results and follow-up procedures).

In terms of Phase 1(sunset setting phase), Top-Down Approach was used while also referring to the work of Sabatier and Mazmanian. In terms of Phase 2(sunset review phase), Top-Down Approach was used while also utilizing the four factors suggested by Edwards that influence policy implementation. The last Phase 3(sunset review results and follow-up procedures) was investigated using the theory on street level bureaucracy of Lipsky. In particular, the researcher attempted in-depth interviews with experts as a qualitative research method in this study. The researcher tried to listen to the open answers to the study issues through the interviews with seven current and former Regulatory Reform Committee members.

The research results of the five research issues were derived on the basis of in-depth expert interviews and analysis models. The results are as below: i) The current regulatory system reform has acquired validity. ii) The sunset law introduction expansion policy is successful. iii) There may be a lack of resources or independence issue in sunset advent regulatory review phase. iv) It is likely that there is a lack of follow-up after sunset review results. v) To

improve the sunset law, the expansion of empirical infrastructure, the active utilization of Regulatory Reform Committee support organizations, and the diversification of sunset law types is necessary.

Finally, the researcher tried further investigation for the research issues and results through triangulation. The researcher investigated research issue ii) chronologically using “Regulatory Reform White Paper”, and research issue iii) using “Regulatory Reform Committee Meeting Minutes”. Research issue iv) was investigated referring to “Regulatory Information Portal” and “National Legislation Information Center”.

Keywords : Sunset Law, Policy Implementation,
Regulatory Reform Committee

Student Number : 2011-23891