

연구보고 2011-01

규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안

RESEARCH INSTITUTE

박 영 도



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

연구보고 2011-01

규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안

박 영 도

규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안

A Study of Legislative Improvement on the
Extended Introduction of Sunset Regulation

연구자 : 박영도(선임연구위원)
Park, Young-Do

2011. 10. 31.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요약문

I. 배경 및 목적

- 1990년대 중반이래 선진 국가에서는 선진 규제가 공공부문의 현대화에 가장 중요한 개혁영역의 하나로 되면서, 각국에서는 정부규제의 질적 개선의 증대, 규제절차에서의 시민참가 향상 및 행정부담의 경감을 규제에 대한 중점개혁 목표로 설정
- 종래 이들 선진 규제정책은 우선적으로 규제영향평가와 같이 규제안에 대한 사전적 평가나 규제절차에 있어서 거버넌스 구조의 개선에 집중되었으나, 최근 개혁의 흐름은 규제에 대한 사후적 평가 및 정책학습의 강화를 포함한 정부규제의 전체적인 순환주기에 많은 관심을 표명
- 그러한 측면에서 1970년대 및 1980년대에 규제개혁 내지 규제완화의 수단으로 등장한 이른바 일몰입법이 규제에 대한 체계적인 사후적 평가를 보장하는 강력한 도구로서 재인식
- 이 연구는 일몰제에 관한 이론적 관점을 개관하고, 미국·호주·영국·일본·스위스·독일 등 6개 국가의 일몰제 및 검토조항의 운용상 경험을 살펴보는 한편, 우리나라에서 규제개혁의 도구로서 규제일몰제의 성공적인 이행방안에 관

해 검토함으로써 규제일몰제의 성공적 제도화를 위한 적절한 방안을 체계적으로 제시

II. 주요 내용

- 일몰제는 두 가지 주요한 특징을 가지며, 모든 일몰조항은 폐지에의 위협을 강조하여 법률 또는 하위 법령에 인위적인 순환주기를 창출하는 한편 특별한 입법적 재수권이 없으면 자동적으로 폐지되는 행위강제적 매카니즘을 포함
 - 법률이나 정책프로그램의 폐지는 일몰절차에서 하나의 가능한 성과에 불과하고, 가장 중요한 것은 아니라는 점을 인식할 필요가 있으며, 그 보다는 일몰제는 입법부가 정부기능 및 프로그램의 효과성과 효율성에 관해 정기적으로 검토하고 평가하는 도구로서 인식된다는 점을 유의
 - 일몰제에서의 평가는 정부의 프로그램이나 법률에 대한 정기적인 교정 및 수정의 결과이어야 하며, 법률이나 프로그램의 완전한 폐지는 원칙이라기보다는 예외적인 성격을 가진다는 점을 인식할 필요
- 미국의 일몰제는 폐지에의 위협을 통해 규제기관이나 정책에 대한 사전적 통제의 개선에 중점을 두고 있으나, 다수 유럽 국가들은 일몰제를 행정기관의 정기적인 심사나 의회에 의한 권한행사에 중점을 둔 것이 아니라, 법률이나 하위 법령에 대한 한시입법수법과 이들 법령에 대한 사후적 평가에 기본적인 토대를 구축

- 현재의 일몰제 구상은 1970년대 중반 미국에서 최초로 전개되었으며, 일몰제는 행정부에 대한 의회감독의 향상 또는 규제기관에 대한 의회통제의 증대를 위해 도입
 - 호주는 위임입법과 관련하여 광범한 일몰체제를 확립하였고, 최근 영국에서는 모든 신설 규제에 대해 일몰제를 고려하여 일몰조항은 2011년 4월부터 효력을 발생하는 규제입법부터 도입
 - 일본은 독자적인 일몰조항으로서 규제에 대한 사후평가제도를 확립하고 있고, 스위스는 평가문화의 확립에 선도적인 국가이나 일몰조항은 지식결합의 보완을 지향(증거에 입각한 정책형성)
 - 독일은 주차원에서 일반적인 일몰조항은 매우 보편적이었으나 최근 연방정부에서는 선진규제전략의 일환으로 일몰입법의 추진을 결정하고 연방정부의 입법절차에서 일몰조항의 체계적 활용을 권장
- 우리의 경우, 정부에서는 이전부터 일몰제를 도입하였음에도 불구하고, 일몰조항을 잠정적이고 제한된 법률에만 활용하였으나 최근 일몰제를 선진규제전략의 일환으로 추진하고 있으며, 규제개혁에 있어서 일몰제의 체계적인 활용을 적극 권장
- 규제일몰제의 성공적 실행을 위해 주요한 것은 적절한 제도화로서, 적절한 조직적 및 절차적 제도화는 일몰제의 성공적 실행에 매우 중요하며, 나아가 광범위한 일몰제보다는 특정한 영역에 한정하여 적용하는 것이 효율적
 - 특히, 규제일몰제의 성공적 정착을 위해서는 현행 행정규제기본법의 정비를 도모하는 한편 관계 부처 또는 각 기관은 평가제

도의 활용에 전문성을 강화할 필요성이 있으며, 독립된 감시기능을 담당할 수 있는 범부처간 또는 독립된 지원조직을 확립하는 것이 긴급

Ⅲ. 기대효과

- 규제일몰제의 성공적 정착을 위한 적절한 조직적·절차적 제도화 조치를 모색함으로써 규제일몰제가 규제개혁을 지원하는 강력한 수단으로서, 또한 관료주의 철폐정책의 목표달성에 이바지하는 제도로서 기능할 수 있는 토대를 구축하는데 기여
- 지속적이고 일관성 있는 규제일몰제의 시행을 위한 관련 법제도의 개선방안과 합리적이고 투명한 일몰제운용을 위한 제도적 방안의 모색에 기여

▶ 주제어 : 일몰제, 일몰입법, 정책종결, 규제개혁, 관료주의철폐정책, 일출법

Abstract

I . Background and Purposes

- Since the mid-1990s, better regulation has become one of the most important reform areas of public sector modernization in advanced democracies. Increasing the quality of government regulations, improving public participation in regulatory processes and reducing administrative burdens that stem from state regulation are central reform goals.
- Initially, better regulation policies concentrated primarily on ex-ante evaluations of legislative proposals such as regulatory impact assessments as well as on improving the governance structures of regulatory processes. In the latest reform wave, more attention is paid to approaches focusing on the whole lifecycle of government regulations, including efforts to strengthen ex-post evaluation activities and policy learning.
- In this context, sunset legislation -an old acquaintance of regulatory reform and deregulation efforts from the 1970s and 1980s- is discussed as one feasible instrument to ensure a systematic ex-post evaluation of regulations.

- In this study, we give an overview of the theoretical perspectives on sunset legislation. Furthermore, this study describe the empirical experiences with sunset and review clauses in six countries, namely the United States, Australia, United Kingdom, Japan, Switzerland and Germany. Finally, this study discuss successful implementation of sunset regulation as an instrument for regulatory reform in our country. To do so, this study systematize an appropriate use as well as a successful institutionalization of sunset legislation could look like.

II. Major Contents

- Sunset clauses have two main characteristics. Implicit in every sunset clause is the “threat of termination” and the creation of an artificial lifecycle for the law or statutory instrument. Sunset clauses contain the action-forcing mechanism of automatic termination in the absence of specific legislative reauthorization.
- It must be noted, however, that the termination of a law or a policy program is only one possible outcome of the sunset process, and perhaps not the most important one. Rather, sunseting is an instrument that requires periodic review and evaluation of the effectiveness and efficiency of government functions and programs through the legislative branch.

- Evaluations should result in periodic adjustments and corrections of government programs and laws. The complete elimination of a law or program is more the exception than the rule.
- Sunset clauses in the United States mainly aimed at improving the parliamentary control of regulatory agencies through the threat of termination. In contrast, in many European countries sunset legislation does not primarily focus on a periodical review of agencies or other state authorities by the parliament, but on a time limitation of laws or statutory instruments aiming at an ex-post evaluation of these regulations on a regular basis.
- The contemporary concept of sunset legislation was first put forward in the United States during the mid-1970s, Originally, in the US context sunseting was introduced to improve congressional supervision of government, or more specifically to increase congressional control of regulatory agencies.
- Australia has established a comprehensive sunseting regime for legislative instruments. In recently, United Kingdom is considered a sunseting in all new regulations. Sunset clauses beginning with regulatory legislation coming into force from April 2011.
- Japan has established it's own review clause, which ex-post evaluation of regulations. Switzerland is considered a frontrunner in establishing a culture of evaluation. But sunset clauses aim at the compensation of knowledge deficits(evidence-based policy-making).

- Germany general sunset provisions are quite popular at Lander level but have never been discussed seriously for the federal level. Nevertheless, in recently, the federal government decided to integrate sunset legislation into its better regulation strategy and to encourage a more systematic use of sunset provisions in the federal lawmaking process.

- In our country, while government have introduced sunseting regulation in the past years, the government uses sunset provisions only ad hoc and for selected laws. Nevertheless, in recently, the government decided to sunset legislation into its better regulation strategy and to encourage a more systematic use of sunset provisions in the regulatory reform.

- One important result of this study is that an appropriate institutionalization is important for successful implementation of sunseting. An appropriate organizational and procedural institutionalization is important for a successful implementation of sunseting. Furthermore, at least a selective application of sunseting seems more effective than a general sunset regime.

- In order to successful implementation of sunseting regulation, the existing Framework Act on administrative regulations supposed to be amend, and existing expertise in the responsible ministries or agencies should be used for evaluations. Beyond that, it is necessary to establish an interministerial or interagency supporting unit as well as an independent watchdog function.

III. Expected Effects

- This study showed that sunseting can be innovative tool if accompanied by efforts to strengthen evaluation activities and by appropriate measures for organizational and procedural institutionalization. Furthermore, sunseting is a feasible instrument to support regulatory reform and to foster the implementation of cross-cutting policy goals. So this example will provide an overview of successful implementation of sunseting regulation in our country.

- This study showed that the institutionalized and continuous support of ministries in their evaluation activities (ex-post and ex-ante) and the promotion of public consultation and transparency play a central role in regulatory reform. So this example will provide an overview of a rationaler implementation of sunseting regulation in our country.

➤ **Key Words** : *Sunseting, Sunset legislation, policy Termination, regulatory reform, Cross Cutting Policy, Sunrise Act*

목 차

| | |
|-----------------------------------|----|
| 요 약 문 | 3 |
| Abstract | 7 |
| | |
| 제 1 장 연구의 목적과 범위 | 17 |
| 제 1 절 연구의 목적 | 17 |
| 제 2 절 연구의 범위 | 24 |
| | |
| 제 2 장 일몰제의 법리와 기본적 구조 | 29 |
| 제 1 절 일몰제의 의의와 특징 | 29 |
| I. 일몰제의 의의 | 29 |
| II. 일몰제의 특징적 요소 | 31 |
| III. 일몰제의 효용성과 한계 | 33 |
| 제 2 절 일몰제와 유사한 제도 | 44 |
| I. 정책종결론 | 44 |
| II. 영기준 예산제도 | 52 |
| III. 일출제 | 59 |
| IV. 한시입법 | 70 |
| V. 실험입법 | 78 |
| | |
| 제 3 장 주요 국가의 일몰제 도입현황과 운용사례 | 85 |
| 제 1 절 미국의 일몰제 | 85 |

| | |
|------------------------|-----|
| I. 개 요 | 85 |
| II. 운용사례 | 90 |
| III. 미국 일몰제의 평가 | 120 |
| 제 2 절 호주의 일몰제 | 126 |
| I. 개 요 | 126 |
| II. 운용사례 | 131 |
| III. 호주 일몰제의 평가 | 148 |
| 제 3 절 영국의 일몰제 | 150 |
| I. 개 요 | 150 |
| II. 운용사례 | 154 |
| III. 영국 일몰제의 평가 | 163 |
| 제 4 절 일본의 일몰제 | 168 |
| I. 개 요 | 168 |
| II. 운용사례 | 171 |
| III. 일본 일몰제의 평가 | 198 |
| 제 5 절 스위스의 일몰제 | 203 |
| I. 개 요 | 203 |
| II. 운용사례 | 209 |
| III. 스위스 일몰제의 평가 | 215 |
| 제 6 절 독일의 일몰제 | 217 |
| I. 개 요 | 217 |
| II. 운용사례 | 221 |
| III. 독일 일몰제의 평가 | 251 |

| | |
|--|-----|
| 제 7 절 주요 국가의 일몰제 운용의 시사점 | 256 |
| I. 개 설 | 256 |
| II. 일몰제의 성공적 정착을 위한 전제조건 | 258 |
| 제 4 장 규제일몰제의 합리적 적용을 위한 법제개선방안 ... | 275 |
| 제 1 절 우리나라에서의 일몰제유형 및 운용사례 | 275 |
| I. 개 설 | 275 |
| II. 일몰제유형 및 운용사례 | 278 |
| 제 2 절 규제일몰제 확대도입에 따른 법제개선방안 | 314 |
| I. 규제일몰제의 적용영역과 관련한 과제 | 314 |
| II. 적용제외영역의 설정 문제 | 325 |
| III. 일몰주기의 설정 | 330 |
| IV. 일몰규제의 평가기준 | 335 |
| V. 일몰심사를 위한 절차 및 조직의 제도화 | 346 |
| 제 3 절 규제일몰제의 정착을 위한 입법개선 | 354 |
| I. 규제일몰제의 법적 제도화 | 354 |
| II. 개별 법령상의 일몰제 입법형식의 개선 | 364 |
| III. 기존규제에 대한 일몰제 전면도입에 따른 입법 정비 | 378 |
| IV. 의원입법에 대한 규제일몰제 적용문제 | 384 |
| V. 투명성 및 접근성 향상을 위한 과제 | 392 |
| 참 고 문 헌 | 395 |

【부 록】

| | |
|------------------------------------|-----|
| [부록-1] 독일의 일몰제 관련 지침 | 411 |
| [부록-2] 미국 Texas주 일몰법 전문 | 429 |
| [부록-3] 호주 Victoria주 위임입법법 전문 | 443 |
| [부록-4] 영국정부의 규제일몰제 지침 | 469 |

제 1 장 연구의 목적과 범위

제 1 절 연구의 목적

최근 우리 사회 뿐 아니라 국제적으로도 국가의 지나친 규제(규범 홍수) 및 지나치게 엄격한 규율이 존재하고 있으며, 이러한 상태가 경제나 행정의 활동가능성과 결정가능성을 위협하고 있다는 점에서 규제개혁 내지 규제완화(Deregulierung)의 요청이 당연하고 직접적인 과제로 제기되고 있다.¹⁾ 관료주의를 철폐하여 규제를 완화해야 한다는 요구는 이미 1990년대 중반 이후로 선진 입법(better lawmaking)과 선진 규제(better regulation)라는 주제어와 함께 서유럽에서부터 확산되었다.²⁾

여기서 선진 입법과 선진 규제란 불필요한 규범의 총량을 줄이고 법령을 통한 규제체계를 개편함으로써 국민생활을 안정되게 하며, 기업의 경쟁력을 확보해야 한다는 요청과 결부되어 있다. 이 점에서 선진 입법과 선진 규제는 한편으로는 국가적 규제를 질적으로 개선하고

1) Ulrich Karpen, **Weniger Quantität**, in ; Werner Jann/Klaus König/Christine Landfried/Peter Wordelmann(Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhrer zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1998, S.438.

2) 1990년대에 이르러 유럽 각국에서는 당시 유럽경제의 불황과 고실업율의 타개를 위하여 일련의 산업경쟁력 강화를 위한 정책을 본격적으로 추진하였다. 특히, 기업 부담경감을 위한 행정간소화 정책에 중점을 두어 규제개혁을 위한 새로운 접근방법으로서 “선진 규제(Better Regulation)”라는 전략을 제시하였다. 여기서 “선진 규제”란 기본적으로 기업과 시민이 불필요한 행정비용으로부터 해방되도록 하기 위한 일련의 조치들의 총체라고 할 수 있다. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), **Better Regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich, Zukunft Regieren Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik**, 1/2009, S.36f. 또한 OECD 역시 1995년 “규제개혁(Regulatory Reform)”이라는 이름하에 회원국들을 대상으로 규제완화의 의미를 가진 대형프로그램에 착수한 바 있다. OECD, **Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation. Including the Oecd Reference Checklist for Regulators Decision/Marking and Background Note**, Doc OECD/GD(95)95 (angenommen am 9 März 1995) ; OECD, **OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance** (2005).

양적으로 축소할 수 있는 핵심적 요소로 논의되고 있고,³⁾ 다른 한편으로는 행정의 성과와 효율성을 중시하는 관념과 관련되어 있다.

그러나 이들 규제개혁 내지 규제완화정책은 우선적으로 규제영향평가(Regulatory Impact Assessment)와 같이 규제안에 대한 사전적 평가(ex-ante evaluation)나 규제절차에 있어서 거버넌스 구조의 개선에 집중되었다. 최근의 개혁의 흐름은 규제에 대한 사후적 평가(ex-post evaluation) 및 정책학습의 강화에 주력하는 등 정부규제의 전체적인 순환주기(lifecycle)에 많은 관심을 기울이고 있다. 그러한 측면에서 1970년대 및 1980년대에 규제개혁 내지 규제완화의 수단으로 등장한 이른바 일몰제(sunset) 시스템이 규제에 대한 체계적인 사후적 평가를 보장하는 유력한 도구로서 재인식되고 있다.

<표 1> 규제개혁의 형태 및 개요⁴⁾

| | 반응형/부문별 정책 | 적극형/분야횡단적 정책 |
|---|--|--|
| | 규제완화(Deregulierung) | 선진규제(Better Regulation) |
| 전통적 범기반 규제 : 규제를 철폐하고, 규제 절차를 제도화 (행정내부 규제) | <ul style="list-style-type: none"> • 기존규제의 일관된 감축 • 법간소화 • 국영기업 및 산업에 대한 시장경제체제로의 전환 및 민영화를 통한 국가개입의 억제 • 개혁목표로서의 효율성 • 시장중시(전면적 허용보다는 정책적인 조정) | <ul style="list-style-type: none"> • Meta규제를 입법절차에 제도화 • 도구 및 절차 설정(규제영향평가, 표준비용모델, 기업비용평가, 일몰입법, 협의제도) • 관료주의철폐, 규제대상의 개선과 질적 향상을 위한 사전평가절차 및 사후평가절차 |

3) Sylvia Veit, **Entpolitisierung staatlicher Regulierungsprozesse durch Gesetzesfolgenabschätzungen?**, Forum Junge Staats- und Verwaltungswissenschaft(FoJuS) Diskussionspapiere Nr 3/2005, S.3.(<http://users.ox.ac.uk/~polf0035>)

4) Philipp Denker, **Alternative Regulierungsansätze im Kontext der Better Regulation Agenda. Eine Analyse von Konzepten, Potenzialen und Erfolgsfaktoren von Regulierung im Schatten staatlicher Hierarchie**, Potsdam 2008, S.14f.

| | 반응형/부문별 정책 | 적극형/분야횡단적 정책 |
|--|--|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • 새로운 규제문화의 전개 (문화변모) • 감시망 및 감시기구의 중점적 제도화 • 규제의 효율성과 효과성 개선 |
| 새로운 규제 방식 : 혁신적 규제조정 방식, 제도화 및 통제수단 마련 | 규제재설정(Re-Regulierung) | Smart규제(Smart Regulation) |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 시장 및 기술의 새로운 요구를 반영한 신 조정수단 확대 • 민영화(일관된 민영화추진) • 관리부문의 재편성 및 변경 : 행정유형에 적합한 독립된 규제기관 • 새로운 규제 권역 및 기술 : 규제목적에 상응하는 정보통신기술의 도입 • 민관협력(PPP) | <ul style="list-style-type: none"> • 규제설계 개선(Win-Win성과, 보다 효과적이고 종합적인 이행비용의 삭감) • 반응하고 유연한 집행스타일 • 협동행정 및 탄력적 방식의 규제 • 능력계발(권한부여), 사적경제 및 사회적 자원의 활용(거버넌스) • 자율규제협정의 촉진 • 사회적 규제(노동, 사회관계, 환경, 재정 등)에 중점 |

원래 일몰제는 미국에서 개별적인 규제에 적용된 것이 아니라, 특정한 정책이나 행정기관에 대해 기한을 정하고, 의회 등에서 그 존속과 관련하여 의결 등 적극적인 의사표시가 없는 한 자동적으로 폐지되는 수단으로 사용되었다. 여기서 일몰제는 효과성 및 효율성의 관점에서 공공정책이나 행정기관을 체계적으로 평가하기 위한 목적을 가졌다.⁵⁾ 다만, 이들 행정기관들은 규제의 집행에 대해 책임이 있고 상당한 정도로 규제를 발령하므로, 행정기관에 대한 일몰제는 그들의 규제권한 발동에 영향을 미친다는 의미에서 일몰제를 “규제일몰제”라는 의미로

5) Peter Langner, **Zero-Based Budgeting und Sunset Legislation. Instrumente zur Rückgewinnung öffentlicher Handlungsspielräume**, Baden-Baden 1983, S.264.

사용하는 것도 가능하다. 또한 일몰제는 유효기간의 설정 및 평가절차의 제도화라는 특성을 가지므로, 이 특성을 법령 전체나 일부 법령에 대해 적용하여 불필요한 법령의 숫자를 감축시키고(특히, 행정규칙) 이를 통해 법개선을 도모하는 한편 규제에 따른 행정적 부담이나 내용적 부담을 경감하려는 전략(관료주의철폐)으로도 사용할 수도 있다.

우리의 경우 규제일몰제는 1997년 8월 제정된 「행정규제기본법」 제 8조(규제의 존속기한의 명시)에서 도입한 이래, 1998년도부터 현재까지 총 101건 규제에 대해서 이를 적용(약 0.96% 수준)하는 등 제한적으로 일몰제를 운용해 왔다. 정부에서는 그동안 규제일몰제가 내실있게 적용되지 못한 이유로서, ①일몰제 적용대상이 신설·강화규제와 정부입법에 한정되어 있었기 때문에 1997년 이전에 만들어진 기존규제 및 의원입법으로 신설되는 규제에 적용할 수 없었고, ②폐지를 원칙으로 하는 경직적인 일몰제로 인하여 존치는 필요하나 주기적 재검토가 필요한 규제에 일몰제를 적용하기 곤란하며, ③등록이 안된 숨겨진 규제, 행정규칙상의 규제는 규제로 드러나지 않기 때문에 일몰제 적용이 누락되었다고 지적하였다.⁶⁾

6) 이러한 지적은 2007년 2월 26일 대한상공회의소가 발표한 ‘규제일몰제 시행평가와 개선방향’ 보고서에서도 언급되었다. 동보고서에 의하면 규제개혁위원회의 규제등록통계를 분석한 결과, 규제일몰제가 도입된 1998년 이후 신설된 규제 2,549개 중 존속기한이 설정된 경우는 48건(1.9%)에 불과하다고 밝혔다. 특히, 행정규제기본법은 ‘명백한 사유’가 없는 한 모든 규제에 존속기한을 설정하도록 하고 있지만, 2006년 이후에 신설된 규제 중 존속기한이 설정된 사례는 단 한건도 없었다고 지적하고, 내용면에 있어서도 일반국민이나 기업에 미치는 영향이 큰 규제들 대다수가 존속기한이 설정되지 않았고, 존속기한이 설정된 경우도 대부분이 중요규제가 아닌 것으로 나타났다고 하였다. 이처럼 규제일몰제의 적용대상 규제가 적게 나타난 가장 큰 원인은 ①행정규제기본법 시행령에서 규제 존속기한의 설정을 규제의 신설이나 강화의 경우에만 적용하고 기존규제의 정비과정에서는 제외하였기 때문이라고 하고, ②또한 규제의 신설이나 강화과정에서 규제영향분석서를 작성하도록 되어 있으나 2006년 7월에 규제개혁위원회가 제시한 규제영향분석 및 자체심사업무지침에서는 규제영향분석의 3개 평가항목 8개 평가요소에서 존속기한에 관한 내용은 제외 되어 있으며, ③규제개혁위원회에 규제를 등록하는 과정에서도 규제 존속기한 미설정시 사유 제시만으로 존속기한설정을 피할 수 있게 함으로 규제일몰제의 근본취지를 왜곡하고 있다고 하였다. 그리고 ④중앙행정기관에서 규제가 만들어질 경

그 결과 정부에서는 불합리하고 불투명한 정부규제가 여전히 많이 남아 있어 국가경쟁력을 저해하고 국민체감도를 저하시키는 요인이 되고 있다는 인식하에, 2009년 1월 29일에 행정환경의 변화나 과학기술의 발전에 대응하여 주기적으로 정부규제의 타당성을 평가하고 존속 여부를 검증하기 위한 “규제일몰제도 확대도입방안”을 마련하였다.⁷⁾

구체적으로는 ①기존규제, 의원입법 및 행정규칙상의 규제를 포함한 모든 규제에 대해 일몰제를 적용하고(다만, 국제적으로 보편적인 규제, 당해 규제에 이미 일몰제의 특성이 내재된 경우 등은 적용 배제), ②현행 일몰제에 “일정기한내 재검토” 제도를 추가로 도입하여 계속 존치는 필요하나 일정한 주기로 변화된 상황에 맞게 재설계가 필요한 규제 등에 재검토기한을 설정하며, 재검토기한내에 각 부처는 민관전문가가 참여하여 규제영향분석을 검증하여 규제로 인한 비용이 효과보다 큰 경우에는 폐지 또는 완화하도록 하였다.

이를 위하여 새정부출범 후 국민들이 건의한 규제개선사항(201개)에 대해 재검토기한을 설정하고, 이를 실행시키기 위하여 2009년 6월말까지 일괄적으로 법령을 정비하고, 기등록된 규제 중 과급효과가 큰 중요규제(약 1,500개)를 중심으로 2010년까지 일몰제적용대상 및 일몰기한을 결정하는 한편, 현재 규제개혁위원회에 규제로 등록되지 않은 규제(약 2,500개 추정)를 찾아 등록하고 동시에 일몰제를 적용기로 하였다. 또한 행정기관내부 업무기준인 훈령·예규 등에 포함되어 있는 행정규칙상의 규제(약 1,000개)에 대해서는 이를 폐지하거나 3년간 유효기간을 설정하고, 이를 위한 대통령 훈령을 제정하여 제·개정된지 5년이 지나 현실에 맞지 않아 행정부담이나 혼란을 유발하고 있는 행

우에는 규제개혁위원회의 규제심사를 받는 과정에서 형식적인 과정이라고 해도 규제와 관련된 규제일몰제의 적용여부를 판단할 수 있으나 국회의원에 의한 입법의 경우 규제일몰제를 적용할 수 있는 방법이 현재로서는 없다고 지적하였다. 자세한 내용은 대한상공회의소, **규제일몰제 시행평가와 개선방안 보고서**, 2007.2.26 참조.

7) 국가경쟁력강화위원회 제10차 회의자료, **선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대도입방안**, 2009.1.29.

정규칙(1,300여개)을 2009년 6월까지 일괄적으로 폐지하도록 방침을 정하였다.

이에 따라 2009년 2월 3일 국무총리실에서는 규제일몰제 도입 확대 등을 골자로 하는 “규제개혁 종합계획”을 발표, 「행정규제기본법」을 개정하여 일몰제 확대 근거를 마련하고, 일몰기한은 원칙적으로 3년으로 하며, 법률·시행령 등을 일괄 개정하는 한편 총 등록규제 5,000여건 중 중요규제 1,500여건에 대하여 국무총리실 중심의 민관합동작업팀이 일몰제 적용여부를 확정하도록 하였다. 일몰제 적용대상 법률은 각 개별법률의 부칙을 개정하되 국회규제개혁특위에서 일괄심의하고, 시행령 이하의 규제는 하나의 시행령이나 대통령 훈령을 제정함과 아울러 일몰제 운영지침·평가기준 등도 별도로 제정할 방침임을 밝혔다.

한편 법제처에서는 2009년 4월 23일 모든 행정규칙에 일몰제를 도입, 주기적으로 존속 필요성 등을 재검토하도록 하는 내용의 대통령 훈령 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」을 발령했다. 훈령에 따르면 2008년 12월 31일을 기준으로 5년 이전에 제정된 후 한번도 개정되지 않은 행정규칙 1,000여건을 일괄적으로 폐지하도록 하고, 필요하면 재발령하도록 했다. 또한 제·개정된지 5년 미만의 행정규칙은 원칙적으로 3년의 존속기한이나 재검토키한을 해당 훈령·예규 등에 명시하도록 했다.⁸⁾

8) 행정규칙 일몰제는 효력상실형(존속기한)과 재검토행(재검토키한)으로 구분되며, 법률의 위임이나 국제관계에 관련된 행정규칙은 재검토행으로 했다. 유효기간이 만료된 훈령·예규 등을 계속해서 시행할 필요가 있으면 존속기한을 다시 설정해 발령할 수 있다. 또 상위 법령에 3년 이상의 존속기한이나 재검토키한이 설정된 경우, 해당 훈령·예규 등을 3년 이상 계속하여 적용해야 할 특별한 사정이 있는 경우에는 법제처와 협의해 5년으로 연장이 가능하도록 했다. 비공개 대상 행정규칙과 인사관리·위원회운영 등 행정기관 내부 운영에 관한 행정규칙은 일몰제 적용대상에서 제외된다. 법제처는 또 그동안 임의적으로 발령되던 행정규칙에 대한 발령 기준과 형식을 마련, 훈령·예규 등에 법률의 근거없이 국민의 권리·의무에 관한 사항을 규정할 수 없도록 했다. 적법성의 원칙이다. 이어 행정규칙은 현실에 맞지 아니

정부에서는 이러한 규제일몰제를 규제개혁의 주요한 정책수단으로 적극 활용할 방침임을 선언하면서, 2009년 12월 3일 국무총리실은 제 49회 국무회의(2009.11.17)에 보고된 “경제적 규제 일몰제 확대 추진 계획”을 고시(제2009-1호)하였다. 고시에서는 개인과 기업의 경제적 활동과 국민생활에 밀접한 관련이 있는 경제적 규제 중 558건에 대해 일몰제를 적용하도록 하였고, 558건 중 재검토행 544건(97.5%), 효력상실형 14건(2.5%)을 제시하였다. 또한 일몰주기별로는 3년형이 516건(92.5%)으로 대부분을 차지하였고, 예외적으로 5년형 등이 42건(7.5%)을 확정하였다. 효력상실형 일몰제 적용규제는 해당 존속기한이 경과하는 경우에 자동적으로 폐지되며, 재검토행 일몰제 적용규제는 일몰주기 도래년도 말까지(3년형은 2012.12.31, 5년형은 2014.12.31) 규제의 폐지, 개선 여부 등을 검토하기로 하였다.

그리고 경제적 규제에 대해 일몰제를 확대 적용한 데 이어, 2010년 7월 8일에는 “사회·행정적 규제 및 추가등록 규제 일몰제 확대추진 계획”을 고시(제2010-1호)하였다. 이 고시에서는 사회·행정적 규제 및 추가등록규제 총 4,692건 중 1,044건에 대해 일몰제를 적용하도록 하였고, 1,044건 중 재검토행 978건(93.7%), 효력상실형 66건(6.3%)을 제시하였다. 또한 일몰주기별로는 3년형이 885건(84.8%), 5년형 등이 159건(15.2%)을 차지하였다. 재검토행 일몰제 적용규제는 일몰주기 도래연도 6월말까지 규제의 폐지 또는 개선 여부를 검토하기로 하였다.

법령상 규정된 각종 규제조치에 대하여 일정 기한을 설정하여 기한의 도래와 함께 자동폐지 또는 재검토심사를 거쳐 존속여부를 결정하

한 사항을 규정하여 국민에게 불편을 주지 말아야 하며(적절성), 재량권이 남용되지 않도록 구체적이고 명확하게 규정할 것(명확성) 등 모두 5가지의 입안원칙을 제시했다. 형식도 사무관리규정에 따른 훈령·예규·지시·고시·공고의 형식 외의 방식으로는 발령하지 못하도록 했다. 법제처는 중앙행정기관으로 하여금 자체적으로 해당 훈령·예규 등에 기한을 명시해 발령한 후 10일 이내에 법제처에 통보하도록 했다. 예외적으로 5년의 존속기한이나 재검토행기한을 설정하거나 일몰제 적용의 제외를 받으려면 발령 1개월 전에 미리 법제처와 협의를 거치도록 했다.

는 것은 변화하는 경제적·정치적·문화적 기타 사회적 조건하에서 규제를 혁신하고, 규제를 정하고 있는 법령 그 자체를 실질화하는데 공헌한다. 규제일몰제는 학습능력을 가지고 있으며, 정책적·법적 의사결정을 행하는 경우에 커다란 유연성을 획득한다. 그러나 이러한 장점을 가지는 규제일몰제도 만능은 아니다. 규제일몰제와 같은 “시간에 대하여 개방된” 조치는 입법자에 대하여 정책의 실효성과 관련한 사후평가를 요구하는 점에서 과잉부담을 부과하게 된다. 또한 규제의 성격상 일몰제의 도입이 친숙한 분야와 친숙하지 아니한 분야가 존재한다.

특히, 새로이 도입되는 규제일몰제의 유형인 재검토행 일몰제는 그 실효성·효율성의 면에서 입법자에 의한 충분한 심사가 필요하게 된다.⁹⁾ 그러나 실제로 이러한 충분한 심사는 매우 어렵고 많은 비용이 소요되며, 또한 시간상으로도 장기간의 심사가 필요하다는 난점도 있다. 규제일몰제는 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 있으며, 그 폭넓은 활용이 요구되고 있는 시대적 요청에 따라 부정적인 측면을 극복하고, 규제일몰제를 유효하게 실현할 수 있는 방법을 연구하려는 노력이 다양하게 이루어져야 할 것이다. 그러한 의미에서 이 연구는 우리 법령에서 본격적으로 도입되고 있는 규제일몰제를 체계적으로 분석하여 선진규제의 도구로서 규제일몰제를 유효하게 실현할 수 있는 방법론을 모색하는 한편 제도의 성공적인 정착을 위한 실제적인 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 범위

일몰제를 최초로 도입한 미국에서는 이 제도가 불필요한 행정기관이나 정책을 폐지하는 수단으로서 유용하였고, 규칙과 규제의 급속한

9) Antonis Chanos, *Möglichkeiten und Grenzen der Befristung parlamentarischer Gesetzgebung*, Berlin 1999, S.18.

증가를 차단하는 한편 행정기관의 책임성을 증대하는데 기여하였다고 평가되고 있다.¹⁰⁾ 이러한 미국의 일몰제는 주로 규제기관에 대한 의회통제를 개선하는데 중점을 두었다. 기본적으로 일몰조항 내지 평가(심사)조항은 행정 및 정책결정자에게 특별한 규제가 필요한지의 여부에 관해 정기적으로 검토하여야 한다는 점이 강조되는 것이다.

반면, 다수의 유럽국가에서는 일몰입법을 행정기관의 정기적인 심사나 의회에 의한 권한행사에 중점을 둔 것이 아니라, 법률이나 법규명령에 대한 한시입법수법과 이들 법령에 대한 사후적 평가에 기본적인 토대를 구축하였다. 이는 미국식 일몰입법방식이 정치가와 행정관료들에게 과도한 시간이 소요되고, 법적 안정성을 감퇴시킨다는 몇 가지 단점을 인식한데서 비롯한다.

이미 살펴본 것처럼 현재 정부에서 추진중인 규제일몰제의 유형은 크게 “효력상실형 규제일몰제”와 “재검토행 규제일몰제”로 나누어 볼 수 있다. 일정기간 경과후의 자동효력상실조항(automatically terminate on a date certain, self destruction clause)을 두는 일몰제는 강력한 규제개혁의 수단으로서 기능할 수 있으나, 외국의 사례에서 보는 것처럼 미국을 제외하고는 그다지 광범하게 활용되지 않고 있다. 우리의 경우에도 그동안 규제일몰제라고 하면 폐지를 원칙으로 하는 미국식의 자동효력상실형만 강조되었고, 효력상실에 따른 부작용 우려 등으로 부처에서는 법령안에 자동효력상실형 규제일몰제 조항을 포함하려는 적극적인 의사를 가지지 않아 그다지 성과가 없었다.

그래서 자동효력상실형 규제일몰제는 제한적으로 운용하되, 당해 법률의 제정시에 산적한 과제나 장래의 상황변화에 대하여 입법조치를 포함한 적절한 대응을 취하는 것을 확보하기 위하여 설정하는 일종의 실험적 요소를 지닌 “재검토행(post-implementation reviews) 일몰제”를

10) Richard C.Kearney, *Sunset : A Survey and analysis of the state*, Public Administration Review 50(1990), p.49.

도입하게 된 것이다. 재검토형 일몰제는 일단 유예기간을 두면서 행정기관으로 하여금 판단의 기회를 부여한다는 점에서 행정기관의 거부감을 완화시키는 측면이 있으므로 향후 그 활용도가 비교적 높을 것으로 예상된다.

다만, 우리의 경우 규제일몰제에 따른 법령의 효과성을 체계적으로 심사를 하는 제도적 장치가 전반적으로 결여되어 있다. 규제일몰제가 행정의 설명책임과 무의미한 규제의 억제를 위한 유효한 방법이 되기는 하지만, 현재 과연 일몰조항의 검토결과를 분석하고 대안을 제시할 수 있는 여건과 역량을 갖추고 있는지에 대하여 회의적인 시각을 가지게 된다. 신중하고 심층적인 검토 없이 일몰제를 운용하는 경우에는 그 실효성과 타당성의 면에서 많은 약점이 노출된다는 점을 인식할 필요가 있다. 이 연구에서는 위와 같은 인식하에 그 연구범위를 다음과 같이 확정한다.

첫째, 일몰제는 두 가지 주요한 특성을 가지고 있다. 하나는 모든 일몰조항은 정책이나 법령의 폐지 그 자체를 지향하기 보다는 폐지의 위협(threat of termination) 하에 법령을 정기적으로 그리고 포괄적으로 재검토하려는 것이다.¹¹⁾ 또한 그것은 특별한 입법적 조치없이 자동적으로 폐지하는 행위강제 매카니즘으로서의 특징을 가진다. 따라서 법률 또는 정책프로그램의 폐지는 일몰절차의 하나의 가능한 성과에 불과하며 가장 중요한 것은 아니라는 점이다. 일몰제는 전통적이고 단편적인 개관절차의 수단이기 보다는 광범한 입법적 전망을 제시하는데 이바지하는 것이어야 한다. 일몰제는 입법기관 등을 통한 정부의 기능 및 정책의 효율성과 효과성의 평가 및 정기적인 심사를 요구하는 도구이다. 이 연구에서는 국내외 문헌과 자료를 토대로 입법론 내지 법정책론의 관점에서 일몰제의 이론적 기초를 명확히 제시함으로써, 일몰제

11) Beuce Adams of Common Cause, **Sunset : A Proposal for Accountable Government**, Administrative Law Review 28(1976), p.511.

가 유효하게 기능할 수 있는 전제를 마련한다.

둘째, 이 연구는 일몰제를 도입하고 있는 주요 국가들의 법제도와 그 실제적 경험사례를 구체적으로 살펴본다. 현재의 일몰제구상은 1970년대 미국에서 비롯하며, 다수의 주에서 일몰제를 운용하고 있다. 미국의 경우 일몰제를 도입한지 30년을 경과하면서 지금까지의 운용상의 경험을 토대로 다양한 제도개선이 이루어지고 있다. 그리고 일몰제 및 사후평가의 분야에서 두드러진 개혁활동을 전개하고 있는 독일, 영국, 스위스 등 유럽국가와 호주 및 일본의 일몰제는 우리의 규제일몰제의 성공적 정착에 많은 시사점을 부여하고 있다. 이들 국가에서는 범정부차원에서 뿐 아니라 자치단체의 영역에서도 일몰제를 도입하여 운용하고 있는 등 행정기관이나 정책을 보다 효율적으로 하는 한편 기업 및 시민친화적인 정책을 위해 노력하고 있다. 이 연구에서는 이들 국가의 일몰제의 법제도와 운용경험을 살펴봄으로써 우리의 일몰제 정착을 위해 부여하는 시사점을 모색하여 본다.

셋째, 이 연구는 일몰제의 이론적 기초와 선진국가의 일몰제 경험을 분석하여 우리의 규제일몰제의 확대도입에 따른 과제와 개선방안에 관해 검토한다. 일부 국가의 일몰제경험의 사례에서 보는 경우 일반적으로 일몰제는 일몰심사를 위한 시간 및 자원의 한계, 수용도의 부족, 일몰제의 효과에 대한 비현실적인 기대감 등으로 인하여 제도화와 정착에 많은 실패를 경험하고 있다. 다른 한편 일몰제는 입법부와 행정부의 정치적 타협을 가져오고 행정기관의 규제활동에 대한 의회통제를 강화하며 증거에 입각한 정책결정(evidence based policymaking) 및 선진 규제를 강화하는데 기여하는 규제개혁을 위한 도구로서 정착되고 있다. 이들 국가의 경험에 비추어 볼 때 일몰제라는 도구를 성공적으로 활용하기 위해서는 정책목적에 부합하는 일몰제의 체계적인 활용이 필요하고, 그 적용에 있어서도 광범위한 도입보다는 선택적 적용이 요구될 뿐 아니라 적절한 조직체계와 절차적 제도화가 필요하

다. 이를 위해 이 연구에서는 정부의 규제일몰제의 확대도입에 따른 법적 전제의 판단기준을 분석하는 한편 규제일몰제의 유형(효력상실형, 재검토행)에 따른 적용의 문제, 사후평가와 피드백을 위한 절차와 기준의 정립에 관해 살펴보고, 입법기술적으로 개별 법령에서 규제일몰제를 도입하는 경우의 표준적 입법형식의 마련 등을 구체적으로 살펴본다.

제 2 장 일몰제의 법리와 기본적 구조

제 1 절 일몰제의 의의와 특징

I. 일몰제의 의의

일몰제 내지 일몰입법(sunset law, sunset legislation, sunset clause, sunset provision)이라는 구상은 1970년대 및 1980년대에 규제개혁 내지 규제완화의 강력한 도구로서 불필요한 규제기관을 폐지하여 규칙과 규제의 양산을 차단하고, 행정기관의 책임성을 증대하기 위해 규제에 대한 체계적인 사후평가를 보장하는 수단으로서 미국에서 고안되었다.

특히, 미국에서의 일몰제 구상은 1970년대에 법률상의 규정과 행정기관의 관할범위에 시간상의 한계로서 유효기간을 설정하고, 그 평가 및 유효기간의 연장에 관한 판단을 그 유효기간 중에 행하는 것을 절차적으로 입법자에게 의무화하려는 의도를 지니면서 미국행정법상의 논의 중에 등장하였다. 그 배경에는 당시 행정부 활동의 비효율성과 관련하여 입법부에 대해 행정부의 비효율성에 공동책임을 부담하게하려는 의미에서 “폐지에의 위협(threat of termination)”을 통해 규제기관의 의회통제를 강화하려는데 있었다.¹²⁾

여기에서 일몰제는 어떤 정책(프로그램)의 실효성·효율성에 대해 입법부와 행정부가 정기적으로 심사(평가)를 행한다는 의미가 함축되어 있다. 구체적으로는 행정기관에의 사무위임이 바람직한지 그리고 그러한 사무는 추구되는 목적에 비추어 실효적이고 효율적으로 집행되었는지라는 점 등이다. 따라서 이 의미에서 일몰제는 “어떤 정책(프로그램)의 가치가 그 폐지보다도 존속을 정당화하는지, 당해 정책에 대한 필요성이 있는지, 만약 있다면 정책의 당초 목적이 달성된 정도

12) Richard C. Kearney, op.cit., p.49.

의 평가가 정책의 실적, 영향이 명시적으로 의도된 상태의 형식으로 명확히 되어있는지를 체계적으로 평가하는 것”이라고 정의된다.¹³⁾

반면 유럽국가에서는 일몰제를 관료주의 철폐와 규제완화에 이바지하고 법개선과 법간소화를 위한 절차로서 범규범의 효과적인 통제를 보장하는 광범위한 접근방식으로 파악하여, 선진규제의 목적을 달성하기 위한 수단으로서 일몰제를 어디에 또한 어떻게 이를 활용할 것인지에 관한 논의로 집중되고 있다.¹⁴⁾ 이는 의회에 의한 행정기관 등의 정기적 심사에 중점을 둔 미국과는 달리, 법률과 법규명령 등에 일몰조항(Befristungsklauseln : 한시조항)을 두고, 이들 법령에 대해 집행기관인 행정부가 정기적인 관점에서 사후평가를 지향하는 도구로서 활용하고 있다. 따라서 여기서의 일몰제나 일몰심사는 행정기관 및 정책결정자로 하여금 특별한 규제조치가 필요한지의 여부를 정기적으로 결정하도록 하기 위한 제도로 설정된다.

그리고 여기에서의 일몰제는 특별한 차원에서 통제의 관점을 부여하는 것으로서, 법령에서 명시된 기간이 경과한 후에 해당 법령에 대한 재검토를 평가와 관련시키는 것을 보장하여, 효과통제를 통해 그 결과에 따라 적절한 법령개정 또는 폐지를 하게 된다. 따라서 일몰제와 평가조항은 입법평가에 대응하는 것으로서 고려된다.¹⁵⁾ 결국 일몰제 또는 일몰입법은 “새로운 정책, 규제 등에 대해 시간을 제한하고

13) “sunset이란 의회의 의도에 따라 성과를 내고 있는지, 효율적인지 또는 적어도 의회의 명령을 달성하기 위하여 가장 효율적인 수단을 사용하고 있는지 그리고 최종적으로 행정기관의 서비스가 장래에도 필요한지를 결정하기 위한 행정기관 및 정책의 정기적인 평가이다. 만약 아니라면 당해 행정기관은 소멸되어야 할 것이다”. Keith E. Hamm/Roby D. Robertson, **Factor Influencing the Adoption of New Method of Legislative Oversight in the U.S. States**, Legislative Studies Quarterly 6(1981), p.133, 139.

14) Kai Wegrich, **Better Regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich. Zukunft Regieren**, Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik 1/2009, S.7f.

15) Werner Jann/Kai Wegrich/Miriam Shergold/Christian Van Stolk, **Wirksamkeit von Sunset-Legislation und Evaluationsklauseln**, Berlin 2005, S.17f.

해당 기간이 경과한 후에도 효력을 지속하려는 경우에는 명확한 근거를 요구하는 것이다. 그것은 단순히 현재 시행되고 있는 법률, 한시적 규제뿐 아니라 무엇보다도 정책에 대해서도 특정 시기의 경과 후에 평가를 수반하고 그 분석결과에 따라 정책을 지속하거나 종료하는 결정을 하는 것”으로 이해된다.¹⁶⁾

II. 일몰제의 특징적 요소

위에서 언급한 일몰제 내지 일몰입법의 의의를 검토하는 경우, 일몰제는 몇 가지 특수한 성격을 가진다.

첫째, 일몰제는 일정한 정책이나 법령에 유효기간을 설정하여 그에 대해 조기에 종료시킨다는 의미에서의 폐지에의 위협(threat of termination)을 암시한다. 즉, 인위적인 생명주기(Lebenszyklus)를 창출하여 정책과 법률은 일반적으로 장기적으로 적용되는 것이라는 전제를 반대로 전환하는 것이다. 정책이나 법률을 재차 설정하는 결정을 하지 않는 한 해당 정책이나 법률은 기일의 도래와 함께 자동적으로 폐지된다(automatic termination).¹⁷⁾ 해당 정책이나 법률의 존속을 바라는 경우에는 그것을 평가하고 다시 시행한다는 적극적인 행동(affirmative action)을 취하여야 한다. 따라서 일몰제는 입법부나 행정부에 대해 행위 강제적(action forcing)인 의미를 가진다.¹⁸⁾ 환언하면, 일몰제의 목적은 “모든 정책은 폐지를 결정하지 않는 한 자동적으로 지속된다”는 가정을 “모든 정책은 그것을 지속한다는 결정이 없는 한 자동적으로 폐지

16) Renate Mayntz, *Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung. Durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern*, Köln 1980, S.114f.

17) 만약 이 자동폐지조항이 없다면 행정조직을 폐지 또는 개혁하여야 할 것이라는 권고도 의회에서 간단하게 무시되기 때문이다. Bruce Adams of Common Cause, op. cit., p.526.

18) Virginia A. McMurtry, *Sunset Review : A Brief Introduction*, Congressional Research Service Report 2007.4., p.2.

된다”는 가정으로 대체하는 것이다.¹⁹⁾

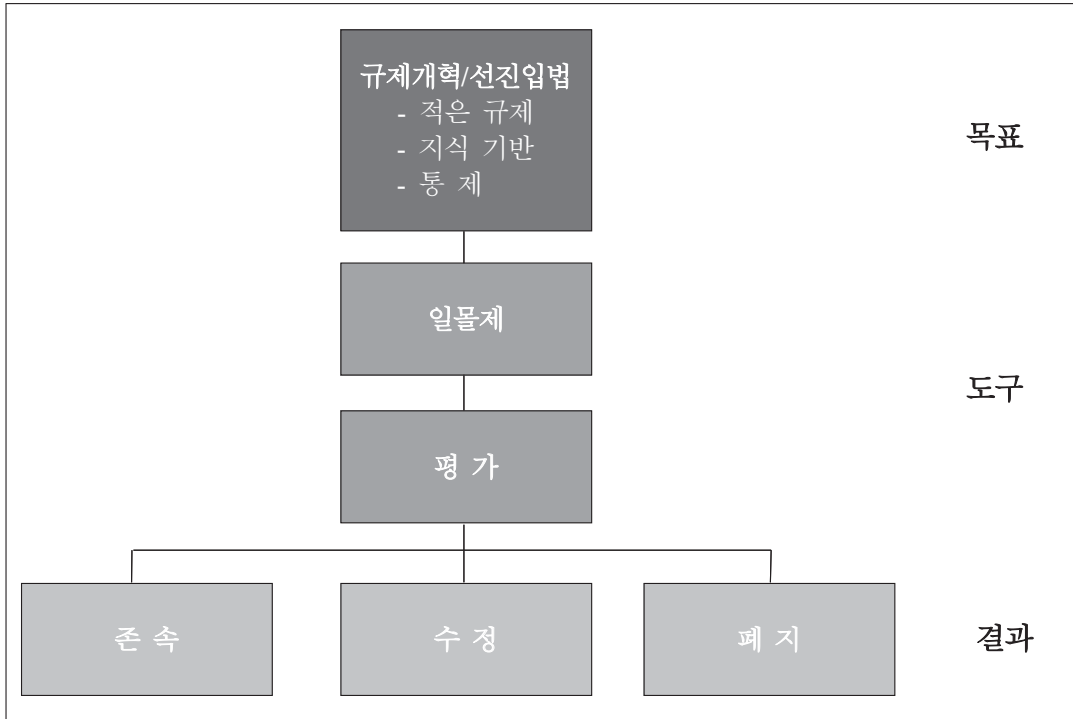
둘째, 일몰제는 입법자에게 국가적 과제와 정책의 효율성과 효과성에 관해 정기적인 재검토와 평가를 의무화하는 도구이다(sunset review). 여기에 두 번째의 요소로서 평가가 중점에 위치한다. 평가는 국가적 정책과 법률에 대해 정기적으로 교정하고 적합성을 판정하는 것이어야 한다. 일반적으로 입법부는 일몰평가절차에 의하지 않더라도 정책이나 법률에 대해 필요한 경우 기한을 설정하거나 그것을 언제라도 폐지할 수 있는 권한을 가진다. 그러나 일몰제는 잠정적이 아니라, 정기적·강제적·획일적으로 그리고 가능한 한 체계적으로 정책이나 법률을 평가하는데 의의가 있다.²⁰⁾ 따라서 개별 법령에서 단순히 시간에 대한 구속성을 부여하는 것은 평가라는 의무적인 매카니즘을 포함하고 있지 않다는 점에서 일몰제와 다르다. 일몰제에서의 유효기간설정은 처분적인 성격을 가진 임시법률 또는 예산법률과 같은 단년도 법률과 같이 규율의 소재의 특성이나 규율의 목적에서 나오는 것이 아니다.

셋째, 일몰제에 따른 정책이나 법률의 완전한 폐지는 원칙(수정 및 통합 내지 정책의 완전한 존속)이라기보다는 예외적인 것이라는 점이다. 일몰제는 정책이나 법률을 폐지하고 숫자를 감축하는 것을 유일한 목적으로 하는 제도가 아니라, 오히려 정책이나 법률을 일정한 판정 기준에 따라 공정하게 재검토하는 것을 목적으로 한다. 일몰제는 입법부와 집행부의 대립을 가져오는 것이 아니라, 오히려 양자의 협동을 촉진한다.

19) Robert D. Behn, *The False Dawn of Sunset Laws*, Public Interest 49(1977), p.117.

20) “일몰제는 새로운 프로그램, 규정에 유효기간을 부여하고, 유효기간 경과 이후에 해당 프로그램이나 규정이 계속 효력을 지속하려는 경우 명백한 근거를 필요로 한다는 것을 말한다. 일몰제는 단지 한시법과 같이 시간적으로 한정된 규율이 문제되는 것이 아니라, 무엇보다도 일정기간 후에 평가를 수반함으로써 프로그램에 대한 존속 또는 종결의 결정과정에서 논쟁이 절차적으로 강제되고, 그 분석의 결과에 따라 결론이 도출되어야 하는 것이 중요하다”. Renate Mayntz, a.a.O., S.114f.

<표 2> 일몰제의 목표, 도구 및 결과



Ⅲ. 일몰제의 효용성과 한계

일몰제를 규제개혁 내지 규제완화의 강력한 도구로서 불필요한 규칙과 규제의 양산을 차단하기 위한 수단으로 파악하거나 또는 관료주의 철폐와 법개선과 법간소화를 위한 절차로서 법규범의 효과적인 통제를 보장하는 수단으로 파악하든 간에 그 목적은 궁극적으로 규제 내지 법규범의 간소화, 시장에 대한 국가적 영향의 감소, 행정의 책임성 증대 및 탈관료주의화 라는 목표와 밀접하게 연관되어 있다. 즉, 일몰제는 정책이나 제도의 확일성과 경직성을 개선하기 위하여 개별 정책이나 제도가 상황의 변화에 적절하게 대응하고 있는지, 그 목적이 적정하게 실현되고 있는지 등에 관하여 계속적 내지 적시에 이를 재검토(review)하고 개선(reform)하는 제도라고 할 수 있다. 그러나 일

몰제는 국가활동에 대한 현저한 제약을 가져오는 것으로 적극적으로 옹호되어야 하는 것은 아님을 인식할 필요가 있다.

1. 일몰제의 효용성²¹⁾

(1) 규제완화 내지 범규범축소 및 간소화에 기여

일몰제가 가지는 장점으로는 규제완화(Deregulierung) 내지 범규범축소 및 간소화(Simplifying and reducing the volume of legislation)를 가져올 수 있다는 점이다. 일몰제는 규제기관과 각종 규제에 대해 강력한 행위강제 메카니즘으로서 규제완화를 촉진하는데 기여한다. 일몰제는 기본적으로 유효기간을 설정하여 그에 대해 조기에 종료시킨다는 의미에서의 폐지에의 위협(threat of termination)을 강력하게 지향하는 제도인 만큼 매우 극단적인 규제완화의 방법으로서, 이러한 극단성이 종전의 어떠한 규제완화수단보다도 규제개혁을 용이하게 하는데 기여한다. 일몰제는 국가의 규제를 양적으로 축소할 뿐 아니라 유연성과 효용성이 상실되어 불필요한 비용을 유발하는 규제에 대해 비교적 간단한 방식으로 이를 철폐할 수 있도록 함으로써 경제나 사회 및 행정의 활동가능성과 결정가능성을 높인다.

또한 일몰제는 규제적 요소를 포함한 법령 또는 불필요하거나 시대착오적인 법령의 양산을 포기하게 함으로써 현존하는 범규범의 간소화와 단순화에 기여한다. 어떠한 범규범이라 할지라도 간소화와 단순화를 지향하여야 하는 것은 국민들이 자신의 권리를 효과적으로 행사하기 위한 필수적인 전제조건이다. 법령의 간소화와 단순화는 그 적용을 받는 국민뿐 아니라, 기업이나 행정부문에서도 주요한 자원의 절

21) 일몰제의 효용성 내지 장점으로 ①피개혁부서의 자발적인 개혁을 유도하고, 행정체제적 수준에서의 개혁 추진, ②행정의 책임성과 대응성을 제고하고 행정에 대한 의회의 재정적 통제 강화, ③작지만 효율적인 정부를 구현하는데 기여, ④규제완화에 기여, ⑤예산운영의 효율성 제고 등을 지적하기도 한다. 자세한 내용은 하혜수 외, 경기도 일몰제도의 발전방안에 관한 연구, 경기개발연구원 1998, 8면 이하 참조.

감을 가져온다. 일몰제는 종래의 절차간소화·규율집중도의 완화 등 소극적인 방법에 의한 규범축소 내지 단순화를 지향하는 것이 아니라, 매우 적극적으로 또한 강력하게 규범축소를 가져올 수 있고 가시적인 성과를 거둘 수 있다.²²⁾

(2) 규제 내지 법규범의 질적 개선

일몰제는 문제되는 규제나 법령을 반드시 철폐하여야 한다는 논리보다는, 오히려 이들 규제나 법규범의 목표와 활동이 그 필요성과 우선순위의 견지에서 재검토되도록 하는 도구로서 인식된다. 이에 따라 현재 시행되고 있거나 계획된 규제나 법규범이 여전히 필요하고 시대에 적합한 것인지, 의도한 효과가 다른 방법을 통하여 달성될 수는 없는지의 여부를 심사하는 한편 현재의 규제나 법규범의 집행 또는 예상하고 있는 규제나 법규범의 집행이 과도한 비용을 초래하였거나 초래할 가능성이 있는 것은 아닌지에 관해서도 심사하게 된다.

일몰제는 전통적인 형태의 개혁이나 감독체계에 비하여 입법자가 특별히 존속시키는 결정을 하지 않는 한 정해진 기한에 폐지되도록 하고, 그 존속을 바라는 기관에게 일정한 평가 내지 심사를 강제하는 제도를 창출하는 것이므로, 해당 기관은 그 존속 내지 생존이 정당하고 필요한 것이라는 점을 스스로 입증할 부담을 안게 된다. 그 결과 해당 기관은 규제나 법령에 대해 목적달성도·필요성이라는 유효성의

22) 최근 독일에서 미국식 일몰제에 많은 관심을 나타내고 있는 것은 독일형 법치주의의 약점을 극복하려는 차원의 일환으로 볼 수 있다. 미국에서는 정책형성에 즈음하여 정책이 충분히 성숙되기까지는 좀처럼 일반적인 법령을 제정하지 않는다. 이에 반해 독일에서는 법령에 의거한 정책결정이야말로 공정하다는 사고가 강하기 때문에 충분한 정보가 input되지 않은 상황이라도 법령제정의 의무로 기울이는 경향이 많다. 따라서 법규범의 홍수현상 내지 법규범의 인플레이션상이 대두되고 있으며, 이러한 독일형 법치주의의 약점을 극복하려는 시도로서 일몰제나 한시입법의 도입에 적극적인 경향을 나타내고 있다. Hartmut Borchert, **Lernen des Gesetzgebers durch Experimentierspielraum**, in : Hermann Hill/Hagen Hof(Hrsg.), *Wirkungsforschung zum Recht II*, Baden-Baden 2000, S.421f.

시점에서 바라보게 되고 이를 평가하려는 사고를 확대하는 결과,²³⁾ 규제나 법령의 효과를 예측하게 되어 그 질을 높이려는 사고를 가지게 된다. 또한 일몰제를 통해 어떤 규제나 법령 등에 관하여 구체적인 평가를 하는 경우에는 그것을 통하여 일반인들은 평가결과가 어떻게 반영되었는가를 조망할 기회를 가지게 된다.

(3) 행정기관의 책임성 증대

일몰제는 규제나 법규범을 집행하는 행정기관에 대해 폐지에의 위협을 전제로 일정한 심사 내지 평가를 하도록 한다는 점에서 행정기관의 책임성(Accountability)을 증대시킨다. 행정기관은 그들이 소관하는 규제나 법령의 질적 향상을 위해 불확실한 효과에 대해 면밀한 검토를 하게 되고, 그 적용가능성에 관해 고려하게 된다. 또한 이해당사자나 수범자의 관점을 고려하여 그들과의 협의에 의한 참여를 도모하게 된다. 일몰평가에서는 시민에 대한 책임성과 투명성, 공개성 등을 중요시하고 있으므로 행정기관은 자발적으로 그 책임성을 높이기 위해 노력하게 된다는 것이다.

일몰제는 입법부가 행정부를 효과적으로 감독하기 위한 수단으로 모색된 제도이기 때문에 기본적으로 행정통제수단으로 기능한다. 그러나 일몰제는 단순히 행정통제수단으로서만 기능하는 것은 아니고, 입법과정의 분업화를 도모하며, 그 자료가 정책결정과정에서 어떻게 이용되었는지를 명확히 한다. 일몰제의 정치적 의의는 특히, 정책의 변경에 대해서 개방되고 있으므로 타협의 가능성을 낳는 점과 정치질서에 유연한 적합성을 가능케 한다. 일몰제는 평가의 기회를 제공하며, 이 기회를 통하여 다원적 결정과정의 특색을 고려한 체계적 학습이

23) Dieter Stempel, **Perspektiven der Rechtswirkungsforschung**, in : Hagen Hof/Gertrude Lübke-Wolff(Hrsg.), *Wirkungsforschung zum Recht I. Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen*, Baden-Baden 1999, S.627f.

용이하게 된다.²⁴⁾ 일몰제는 입법부·행정부 그리고 시민간의 새로운 대화를 가져올 수 있는 잠재력을 가지고 있으며, 기관이 하는 일이나 존재의 필요성에 대해 의회와 시민에게 이해시킬 수 있는 기회를 부여한다.

(4) 예산운영의 효율성 도모

일몰제는 비효과적인 사업이나 불필요한 조직 또는 법령 등을 정기적으로 면밀히 검토하여, 그들이 무기한 존속됨으로써 발생하는 자원의 낭비를 통제하고 국민의 세금을 책임성 있게 지출하도록 한다는 기반이 깔려있다. 정부의 방대한 사업이나 조직이 일단 성립되면 관례와 관료적인 타성에 의해 명확한 목적달성을 위한 존속이라기보다 사업이나 조직 그 자체 때문에 지속되는 경향이 있다. 이러한 관료적 폐단을 시정하기 위해 모든 사업이나 조직에 일정한 기간을 설정하고, 성과를 평가하여 효율성을 검토하도록 하는 것이 일몰제의 원칙이다.

따라서 이들 사업이나 조직에 대한 평가결과 그 존속의 필요성이 입증되지 못한 사업이나 조직은 자동적으로 폐지되고, 그에 따른 인적 및 물적 자원을 절감할 수 있다. 또한 일몰제는 사업이나 조직의 목표를 정확하게 파악하고, 현재 운영되고 있는 방법을 포함한 다른 효과적인 집행방법을 검토하여 최소의 비용으로 목적을 달성할 수 있는 대안을 제시하는 한편 사업이나 조직의 운영에 소요되는 자원을

24) “sunset란 정부가 제대로 기능하기 위한 입법부문과 집행부문간의 협동으로 간주될 수 있으며, 유용하고 신중한 프로그램평가를 보장하기 위하여 필요한 조직적인 협정을 포함하여야 하며 평가야말로 설명책임의 향상이라는 목적에 중심이 되는 것이다”. Bruce Adams and Betsy Sherman, **Sunset Implementation : A Positive Partnership to Make Government Work**, Public Administration Review 38(1978), p.78, 81. 다만, 이러한 sunset의 위치에 대해서는 행정기관의 필요성과 규제가 부당하게 과도한지를 평가의 중심에 둘 수 있다는 비판이 있을 수 있다. Dan R. Price, **Sunset Legislation in the United States**, Baylor Law Review 30(1978), pp.386-387.

효과적으로 배분하고, 예산을 적정하게 집행할 수 있는 정보를 제공할 수 있게 한다. 그 의미에서 일몰제는 후술하는 영기준 예산제도(Zero-Base Budgeting)와 깊은 관련성을 가지고 있다.

일몰제는 계속 사업뿐 아니라 연간단위의 사업에 대해서도 도입할 수 있고 이를 통해 사업의 효과·부작용·통폐합 가능성 및 타당성 등을 원점에서 재검토함으로써 사업의 우선순위설정과 타당성이 낮은 사업의 폐지 등을 도모할 수 있다.²⁵⁾ 특히, 각종 보조금, 특별회계, 기금 등을 활용하는 예산사업의 경우에 일몰제를 적용하는 경우 불필요하고 비효율적인 예산을 절감하는 효과를 거둘 수 있다.

2. 일몰제의 한계

일몰제는 규제완화 내지 관료주의타과를 둘러싼 현대적인 문제를 한꺼번에 해결할 수 있는 만능의 것은 아니다. 일몰제에 대해 비판적인 학자는 그 표현에 있어서도 “self destructing legislation(자멸 입법)”이라는 표현을 선호한다. 즉, “자멸 입법 또는 자멸 조항의 본래 취지는 긍정적 조치가 취해지지 않는 한 예정대로 기관, 사업, 규제 또는 법령이 폐지되는 것이다. 입법의 유효기간을 규정하는 조항은 비록 입법을 항상 현실에 맞도록 유지하고 현행 법안작성 기준과 부합하도록 하는 수단으로서 고안되었지만, 항구적 입법과는 반대되는 개념이다. 이러한 취지는 차지하고, 법률의 기본적 특성을 없애는 것은 법률의 속성을 변화시킨다. 즉, 임시 입법은 입법이 아니다”고 한다.

그리고 일몰제의 효용성에 대해서도 “법안에 자멸 조항을 포함시키자는 제안은 의회의 토론과정을 줄이면서 반대의 주장을 무력화하는 매우 교묘한 정치적 조작이 될 수 있다. 일반인이라면 4년 내지 5년 후에 내용에 대한 심도있는 재검토를 의무화하거나, 효력의 자동상실

25) Robert J. Dworak, **Zero-base budgeting and sunset laws: Do they go together?**, National Civic Review 67/3(1978), p.118 - 129.

조항을 담고 있기 때문에 그 법안이 좋다고 설득당할 것이다. 그러나 이를 장래의 의회에 떠넘기는 것은 헌법상 가장 가치 있는 상품 중 하나인 의회의 토론을 거치지 않은, 입법자의 일종의 자기도취의 증거일 뿐이다. 왜냐하면 입법자는 현재 민감한 문제일지라도 장래 4~5년 후에도 중요하고 동등한 관심을 끌 수 있다고 생각해서는 안 되기 때문이다”고 한다.²⁶⁾

또한 보다 실제적 관점에서 자멸 입법은 장래의 시간에 대한 주관적인 평가 때문에 신뢰성에 의문이 제기된다고 본다. “지금부터 5년 후는 먼 기간이며, 정치적으로는 매우 멀다. 그러나 시간은 금방 지나가서 예정된 만료일이 다가오기 몇 개월 전에 집권정부는 자멸 조항의 폐지 혹은 만료일의 연장을 제안해야 한다. 자멸 입법은 비용을 줄이기 위해서가 아니라 정부의 성장, 즉 정부조직과 시민들에게 부과되는 규칙들의 수를 제한하기 위해 도입된 것이다. 따라서 이러한 특별한 형식의 입법주장자들이 자멸 입법의 반대자들이 주장하는 높은 비용과 과도한 업무량에 대해 수용하지 않는다는 사실은 놀랄 만한 것이 아니다”고 한다.²⁷⁾

후에 언급하는 바와 같이 일몰제를 도입한 미국 등의 국가에서도 그 운용과 관련하여 다수의 부작용과 문제점이 제기되기도 하였으며, 그것을 극복하지 못하고 결국 일몰제를 폐기하거나 중단한 사례도 나타나고 있다. 미국의 경우 일몰제를 도입한 이래 폐지의 대상이 된 사업 등 가운데 거의 3분의 1이 아무런 변경도 없이 존속되고 있으며, 14%만이 폐지된데 불과하였다고 한다. 그리고 재검토를 위한 비용이 재검토된 사업 등의 연간예산을 초과한 사례도 지적되고 있다.

26) Robert C. Bergeron, **Cost-reduction through management of law. One trap to avoid ; Sunset Legislation**, in : Ulrich Karpen(ed.), *Evaluation of Legislation*, Baden-Baden 2002, S.221. [임명현(역), **입법평가론**, 한국법제연구원 2008, 271면]

27) Ders., Ebd., S.222f.

또한 현재의 일몰제 대부분이 해당 사업 등의 평가에서 그 목적 달성도를 요구하지 않고 있으며, 나아가 개별 사업 등에 목적의 설정을 부과하고 있는 사례도 거의 없다고 한다. 즉, 정량가능한 해당 사업 등의 목적에 의거한 평가를 행하지 않고, 해당 사업 등에 관한 정보 수집을 중시하거나, 일반적이고 막연한 사회적 정책(예컨대, 우대조치라는 지침의 실천도, 규칙제정예의 공중의 참가도, 주의 경찰력행사와 시민의 건강·안전·복지보호와의 합리적 연관성의 여부, 공공의 이익에 의거한 기관의 운영상황)에 관한 기준을 설정하는 등 일몰심사의 절차에 관해 오해를 하고 있다는 것이다. 또한 일몰제의 평가기준에서도 규제적인 것과 급부적인 것의 차이를 구별하여 작성되고 있지 않다는 점 등이 지적되고 있다.²⁸⁾

일몰제의 운용과정에서 제기된 문제점은 해당 국가의 일몰제의 운용경과에서 구체적으로 살펴보기로 하고, 여기서는 일몰제가 내포하고 있는 단점 내지 한계를 법이론적·실제적인 관점에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 일몰제는 외국의 운용사례에서 보는 것처럼 국가활동의 다양한 영역에서 광범위하게 도입되고 있으나, 기본적으로 **일몰제가 타당하지 않는 영역 내지 분야도 존재한다**. 일몰제는 비례원칙에 입각한 시점으로서 다른 보다 제한적이지 않는 수법에 의하여 목적을 달성할 수 있는 경우에는 일몰제는 적절성요건이 결여되어 적합하지 않으며, 일몰제를 통해 획득되는 지식정보에 비하여 예상되는 위험이 클 경우에도 비례성요건이 결여되어 적합하지 않다. 또한 장래 오랜 기간에 걸쳐 새로운 질서를 제시하는 제도의 경우에는 일몰이 초래하는 현저한 불확실성, 이행의 곤란, 마찰손실에 비추어 볼 때 적합하지 않은

28) Anthony Davis Lewis, **Review Procedures and Public Accountability in Sunset Legislation : An Analysis and Proposal for Reform**, Administrative Law Review 33(1981), p.393.

영역이다. 일몰제는 도입단계에서 그 평가의 결과에 따라 자유로이 대체안을 채택할 가능성이 장래의 입법자에게 부여되어야 하므로 회복곤란한 법률상태나 사실상태가 발생되지 않아야 하며, 현상복귀 가능성이 담보되어 있어야 한다. 또한 일몰의 가능성만을 중시하여 제도의 변경을 초래하여 퇴보를 허용하는 것은 허용되지 않는다.²⁹⁾

둘째, 일몰제는 제도의 취지가 사업 등의 폐지 그 자체보다도 오히려 폐지의 위협하에 정기적으로 그리고 포괄적으로 사업 등을 재검토(평가)함으로써 행정부의 책임을 명확히 하는데 있다. 그러나 여기서 어떤 사업 등을 재검토하여 책임성을 명확히 한다는 목적을 벗어나 **별도의 은폐된 목적**을 가질 수 있다. 예컨대, 재검토라는 것이 일정한 조치를 실시할 뜻이 없다는 점을 은폐할 수도 있으며, 시간을 끌기위

29) EU의 규제정책에 관한 방향성을 제시한 Mandelkern 보고서에서는 일몰제 또는 검토조항의 장점과 단점에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. “일몰제 또는 검토조항은 행정부와 의회로 하여금 특별한 규제의 필요성을 새로이 조망하게 한다는 장점이 있다. 이를 모든 신설 규제에 체계적으로 도입한다면 규제의 정기적인 심사를 확보하고 더 이상 필요가 없게 된 조항을 제거하거나 합리화할 수 있는 기회를 보장할 것이다. 반면 일몰제 또는 검토조항의 광범위한 사용으로 인한 단점으로는 입법상 시간의 의미에서 매우 비용이 소요된다는 점이다. 비록 일몰제 또는 검토조항의 소기의 목적을 달성을 위해서는 심사에 충분한 시간을 할애하는 것은 최선의 방법이지만, 규제의 전체를 단순히 소멸시키고 그것을 다시 제정하는 것은 매우 비실용적이라고 생각한다. 나아가 입법시간의 압력과 병행하여 일몰조항의 오용은 특히 EU차원에서 진보의 장애가 될 수도 있다. 또 다른 단점으로는, 특정한 여건에서 일몰조항은 불확실성을 증대하고 투자환경이나 규제에 의해 보호를 받는 개인의 신뢰에 역효과를 가져올 수 있다. 이는 새로운 시설이나 설비의 투자가 요구되거나 개인이나 기업의 권리와 관련된 규제일 경우에 특히 그러하다. 해당 규제의 경과를 검토한 기록이 규제의 개선과 그로인한 부담의 경감을 가져올지라도, 이 요소는 여전히 존재한다. 이러한 이유로 일몰제 또는 검토조항의 광범위한 사용이나 기본적 권리와 같은 특정영역에서의 사용은 적절하지 않다. 다만, 일몰제 또는 검토조항이 적합하다고 판단되는 일정한 규제분야는 사례별로 확정하는 것이 가능하다. 즉, ①예방적 조치로 위기에 대응하기 위해 단기적인 관점에서 설정된 규제, ②예방적 동기에서 비롯된 일반적인 규제로서, 사후의 과학적 검증을 거쳐 장래에 개정될 소지가 있는 규제, ③기술이나 시장여건에 따라 급속히 발전되는 분야에 관한 규제, ④입법적 실험프로젝트, ⑤시민이나 기업의 권리와 배치되는 규제 등은 일몰제 또는 검토조항이 적합하다”. Mandelkern Group on Better Regulation, **Final Report**, 2001. 11.13., p.18(http://www.betterregulation.ie/eng/Publications/Mandelkern_Group.pdf).

한 방법이 될 수도 있다. 또한 일정기간 특정 집단을 우대하는 수단이 될 수도 있다. 나아가 일정한 문제에 대처하고 있다는 인식을 심어주기 위하여, 단지 그 증명으로써 재평가할 따름인 의미밖에 없는 경우도 있다. 재검토가 유용할지라도 이러한 재검토를 가장한 법령이 증가하는 것은 일몰제의 취지에 손상을 가하는 결과가 될 수도 있다.

셋째, 일몰제에 따른 평가는 엄격한 과학적 방법론에 의하여 수행되므로 이는 단순한 판단이나 평정과는 구별되나, 이 **과학적 평가 자체가 반드시 확실하다고 말하기는 어렵다.** 원래 평가연구에서는 실용주의적·공리주의적 차원이 전제가 되나, 과학에서는 이러한 관심에서 멀어질 수도 있기 때문이다. 또한 평가에 있어서 설정된 목적과 달성된 목적의 비교검토에 즈음하여, 다른 요소가 결과에 필연적으로 관련되는 것을 고려할 경우 그 객관성의 유지도 어렵다. 평가에 있어서는 행정기관에 의한 법령의 시행정도·수범자의 법령준수도·법령에 의하여 설정된 제도이용자의 활용도 등 법률의 실효성과 기대된 효과와 현실의 효과의 관계 등 법률의 유효성 평가가 문제되며, 그곳에는 고유한 법적인 차원뿐 아니라 경제적 차원(비용편익)·사회적 차원(사회적 효과의 분석) 및 정치적 차원(실효성과 관련한 정치적 비용분석)이 고려되어야 하므로, 이 경우 어떠한 평가기준을 중시할 것인가도 어려운 문제이다. 또한 일몰제의 평가결과는 정치적인 고려에 의하여 이용될 수도 있다.

넷째, 일몰제는 사후의 재심의 기회를 입법자에게 부여하므로 오히려 **규제나 법령의 질을 저하시킬 우려가 있다.** 일몰제는 실험적으로 시행되는데 불과하다고 느끼므로 법문을 애매하게 작성하거나 부정확하게 작성할 우려가 있다.³⁰⁾ 그럼에도 불구하고 일단 성립된 것을 부정하는 것은 곤란하며, 일몰제의 시행을 통하여 혜택을 받은 자는 그

30) Helmuth Schulze-Fielitz, **Theorie und Praxis parlamentarischer gesetzgebung. besonders des 9. Deutschen Bundestages(1980-1983)**, Berlin 1988, S.556.

것을 유지하려 할 것이므로 당초 일몰제에 포함된 불완전성이 영구화 될 우려도 있다. 일몰제는 본래 잠정적인 성격을 지니는 결과로서 일몰제를 규율한 입법 일반이나 규제를 과도적·잠정적인 것으로 인식할 우려가 있다.

법적 안정성의 원칙(Prinzip der Rechtssicherheit)은 법률에 관하여 명확성, 예측가능성 나아가 법률의 지속성을 요구한다. 전통적인 법률은 통상 계속적인 타당성을 가지는 것으로 인식되어있기 때문에 그에 의거하는 경우 법률의 개폐는 빈번하게 행해지지 않게 된다. 따라서 전통적 법률의 타당성은 당연히 안정성을 획득하게 되고, 그 의미에서 법적으로 안정되어 있다. 그 반대로 유효기간을 설정한 일몰법령은 예정된 일정한 시점의 도래에 의하여 필연적으로 폐지되거나 재검토된다. 그 때문에 법적으로 안정되어 있지 않으므로 법치국가의 원칙인 법적 안정성원칙에 반한다고 할 수도 있다. 그러나 유효기간을 설정하는 것은 기한이 설정되어 있지 않은 법률이 개폐시점을 예측할 수 없다는 점에 비하여, 타당성의 상실시점이 명확하게 되어 있으므로 한층 계산가능하다고 말할 수도 있다. 따라서 적어도 일몰제의 제정여부의 판단에 있어서 법적 안정성의 원칙의 관점에서는 그것이 일반적으로 부정되는 것은 아니다.³¹⁾

그러나 일몰제를 규정한 과도적 입법이나 규제의 연장이나 개정은 항구적·확정적 입법이나 규제의 개정만큼 정치적 혼란을 가져오지 않으므로, 입법자는 일몰제를 규정한 법률이나 규제를 잠정적으로 작성하게 될 것이다. 일몰제의 중요한 특징 가운데 하나인 법령의 평가를 널리 활용하는 경우 법규범의 정당성은 그것이 구현하는 가치나 내재적·규범적인 힘에 기인하는 것이 아니라, 그 유효성에 의존하게 된다. 그리하여 법규범은 단지 실용적인 경영기술이 되며, 그 자체 이미 가치를 가지지 않고 그것이 획득하는 성과에 상응하여 가치를 가

31) Antonis Chanos, a.a.O., S.86f.

지게 될 따름이다. 즉, 유효성이 법규범의 정당성의 조건 내지 담보가 되며, 법규범은 외재적인 기술적·경제적 합리성에 의하여 좌우되게 된다. 이러한 관점에서 볼 때 기술적·경제적 합리성이 법규범의 정당성을 위치지우는 직접적인 수단이 된다. 아울러 입법에 대한 정기적인 평가는 전통적인 법규범의 관념과 단절하고 법적 합리성의 저하를 가속시킬 우려가 있다.

제 2 절 일몰제와 유사한 제도

I. 정책종결론

1. 의 의

정책종결(policy termination, Politikbeendigung)이라는 개념은 통일화되어 있지는 않으나, 일반적으로 “특정 정책목표와 이를 실현하기 위한 정책·수단 등을 완전히 폐지·소멸시키는 것”을 말한다. 즉, 정책종결이란 특정한 정책을 의도적으로 종결시키거나 중지시키는 것으로 여기에는 특정 부문의 기능·사업·정책 및 조직의 중지 또는 종식 등이 포함된다.³²⁾ 일반적으로 정책론에서는 계획(정책)을 수립하고, 이를 실시하며 그 결과를 검토·평가하는 일련의 구조를 정책과정으로 본다(정책결정 - 정책실시 - 정책평가). 그러나 이러한 Plan - Do - See 모델은 일단 책정된 정책이 기본적으로는 그 임무를 종료하거나 사회에서의 평가가 낮은 경우에 어떠한 변경을 받게 되는지 또는 폐기 되는지에 관해서는 관심이 낮다는 점이 지적되면서 이 정책종결이라는 개념이 등장하였다.³³⁾

32) Peter DeLeon, **A Theory of policy Termination**, in : Judith V. May/Aaron B. Wildavsky, *The Policy Cycle*, Beberly Hills/London 1978, p.280.

33) 정책종결론은 1950년대에 종책종결에 대응하는 정책단계의 지적이 있었다. 또한 1960년대부터 정책종결로 간주되는 사례가 발생하기 시작하면서 종책종결이라는 단계를 정책과정의 마지막 단계로 위치하는 논의가 활성화하였다. 그리고 1970년대부

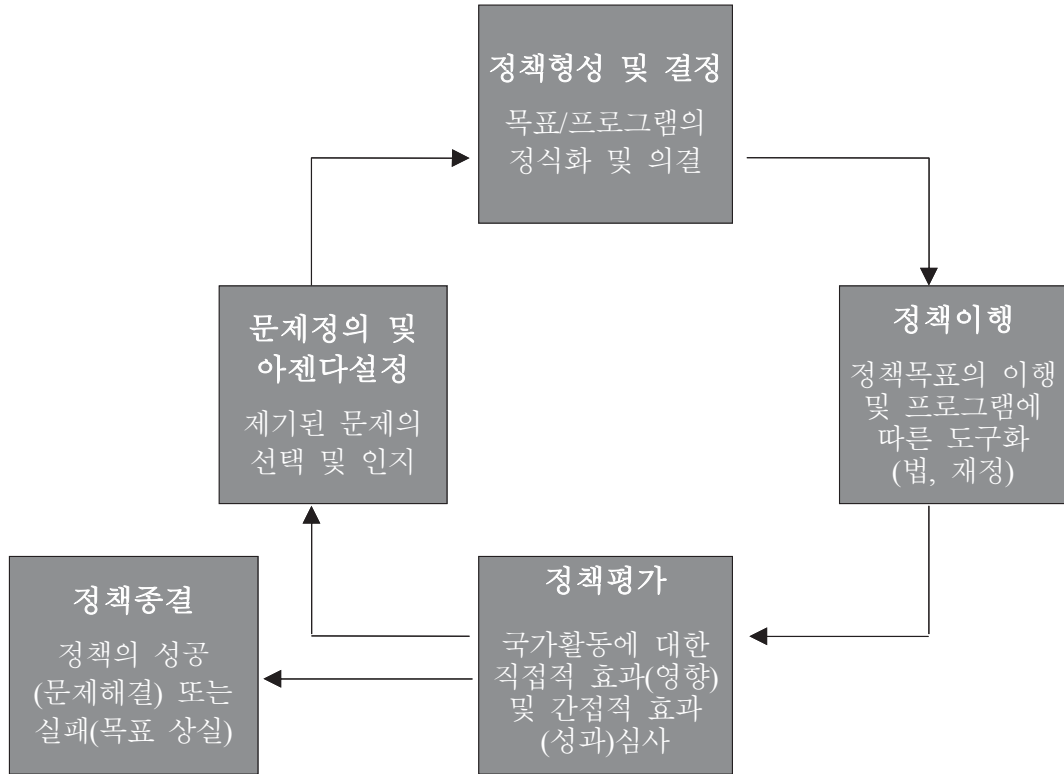
실제로 국가활동의 제한에 관해 정기적으로 제기되는 요구에도 불구하고, 또한 사회의 복잡화 증대·글로벌화 및 민영화에 따른 국가성의 와해 현상의 과정에서 국가의 조정기능에 관한 증대된 회의주의에도 불구하고, 국가의 정책에 대한 종결문제는 정책연구분야에서 그다지 활성화되지 않았다.³⁴⁾ 그러나 최근 증대하고 있는 공공재정에 대한 위기에 직면하여, 감소하는 재정자원으로 고용을 강제하기 위해서는 정책 프로그램의 정도를 언제까지 유지할 것인지에 대한 의문이 제기되면서, 정책종결의 문제가 새로운 의미를 가지고 관심을 얻고 있다. 일반적으로 정책과정의 이상적인 단계모델에서 정책종결은 마지막 단계에 속한다. 그리고 평가단계는 보통 종결 이전에 위치한다. 그 이유는 그것은 정책문제의 재정립이거나 정책절차의 종료를 이끄는 것이기 때문이다.³⁵⁾

터 정책종결의 연구가 본격적으로 진행되기 시작하였다. 자세한 것은 Thomas A. Birkland, **An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Public Policy Making**, 2nd ed., M.E.Sharpe 2005 참조. 또한 류지성, **정책학**, 대영문화사 2010, 567면 이하 참조.

34) Michael W. Bauer, **Politikbeendigung als policyanalytisches Konzept**, Politische Vierteljahresschrift, 47/2(2006), S.147ff. 정책종결에 대한 연구가 결여된 이유로는 ①종결이라는 의미가 실패를 용인한다는 부정적인 내용을 포함하고 있어서 연구자들이 심리적으로 이에 관심을 가지지 않은 점에서 비롯하였다. 즉, 정책연구자들이 부정적인 의미가 포함된 장애요소의 폐지분석이나 비효율적인 정책분석보다는 혁신적인 정책내용에 관한 분석을 선호하는 경향이 많다는 점에서 비롯한다(Mark R. Daniels, **Policy and Organizational Termination**, International Journal of Public Administration 24(2001), p.249 - 62). ②경험적인 사례가 그다지 많지 않았던 점에서도 그 원인이 있다. 정책종결을 일반화할 정도로 충분한 사례가 존재하지 않았으며, 이로 인해 사례로부터 정책종결을 이론화하고 정책종결의 모델을 사례에 의해 검증하는 것이 곤란하였다(Eugene Bardach, **Policy Termination as a Political Process**, Policy Sciences 7(1976), p. 123 - 131.). ③정책종결이 개념상 점진적으로 정책을 조정하는 것이나 부분적인 정책종결을 허용하는 것인지의 문제에 대해 명확한 구분을 하지 못한 데서 원인이 있다. 정책실시의 조정이 정책의 부분적인 종결이 되는 것은 어디서부터인지, 정책의 재조직화에 관해 어느 단계에서 정책종결이 되는지에 관해 명확하게 제시하지 못하였다(Esther Turnhout, **The rise and fall of a policy. policy succession and the attempted termination of ecological corridors policy in the Netherlands**, Policy Sciences 42/1(2009), p.57-72.).

35) Sonja Blum/Klaus Schubert, **Politikfeldanalyse**, Wiesbaden 2009, S.321f.

<표 3> 정책과정에서의 정책종결론의 위치



2. 정책종결의 요인 및 저해요소

정책종결의 사례는 1970년대부터 증가하였으나, 각각의 정책종결의 사례가 특이성을 가지고 있으므로 일반적인 정책종결 요인을 도출하는 것이 곤란하다. 다만, 정책종결에서 일반적이라고 생각되는 요인으로는 다음을 지적할 수 있다.³⁶⁾ 첫째, 재정적·예산적인 제약이다. 이는 구체적으로는 예산상의 적자·세입의 부족 등으로서, 적자의 정도에 따라 예산의 삭감에 그치지 않고 정책의 종결을 가져온다. 둘째, 정부의 효율성이라는 관점에서 성과가 낮은 정책이나 프로그램 등에서 종결이 발생한다. 셋째, 정치적인 이데올로기이다. 이는 비교적 재

36) 정책종결의 요인으로 ①경제적 재정적 요인, ②능률성의 제고, ③정치적 이데올로기적 요인, ④행태이론의 변화, ⑤실현가능성 등을 지적하기도 한다. 유 훈, **정책 변동론**, 대영문화사 2009, 238면 이하 참조.

정적으로 여유가 있는 시기일지라도 정권교체나 의회에서의 세력분포의 변화에 따라 정책종결이 행해지기도 한다.³⁷⁾

그러나 정책종결의 사례가 많지 않다는 것은 정책종결을 저해하는 다양한 요인이 있기 때문이다. 일반적으로 정책종결을 저해하는 요인으로는 ①프로그램의 종결에 대한 정책전문가의 저항(정책과 관련된 전문가들은 자신들이 수립한 정책이 결점이 있다는 것이나, 유효성을 상실하였다는 점을 인정하지 않으려는 심리적인 경향이 강하다), ②조직의 영속성(조직이 서비스공급이나 이해관계자와의 관계를 영속화하려는 조직이 가지는 특성), ③목표 및 활동영역의 확장이나 변경에 대한 조직적인 대응(조직이 자신을 방어하기 위해 본래의 목적 이외의 새로운 목적을 추구하려는 것), ④이익집단의 저항 및 반종결연대(조직의 구성원·정책고객·이익집단 등으로 구성되는 연합체를 결성하여 정책종결에 반대하는 것), ⑤이의제기 및 소송가능성 등을 통한 법적 장벽(조직이나 정책은 법률에 근거를 가지고 있으며, 해당 법률의 폐지시에 법적인 절차가 요구된다), ⑥사회적 및 정치적 비용(정책종결시에 회수할 수 없는 비용의 존재) 등을 지적한다.³⁸⁾

국가의 기능, 조직, 정책 또는 프로그램과 관련하여 예상되는 정책종결 저해요소를 살펴보면 다음과 같다.³⁹⁾

37) 정책종결론의 대표적인 학자인 Peter deLeon은 정책종결 요인에서 이데올로기적 요소에 더욱 중점두었다. 그는 정책종결은 분석적인 의사결정보다는 정치적인 것의 결과로 보고, 정치적 가치와 이데올로기가 종결결정의 배후에 존재하는 주된 이유라고 보았다. 종결제안의 기본이 되는 경제성 및 효율성보다는 가치와 이데올로기에 관한 기본적 질문에 비중을 두었다. 이는 다른 한편으로 정책종결제도가 정책이나 프로그램의 효율성이 부족하다는 과학적인 평가가 아직 충분하지 않다는 것을 반증하는 것이다. Peter deLeon, **Policy Evaluation and Program Termination**, Policy Studies Review 2(1983), p. 631 - 647.

38) Peter DeLeon, op.cit., p.286-293.

39) 이와 관련된 접근방식을 ①국가활동의 상위목표 또는 임무 ②이들 목표를 달성하기 위해 사용된 프로그램과 도구, ③이들 도구의 특별한 디자인 및 양상 등으로 구분하는 견해도 있다. 이 분류를 토대로 ③의 경우에는 거의 매년 종결될 수 있으나, ①의 경우에는 심각한 정치적, 사회적 또는 경제적 위기, 완전한 정당성의 상실 등과

- 내부적 안전, 방위 및 사회안전의 보장이라는 **국가기능**은 결코 포기할 수 없는 것으로서, 그것은 조직과 정책의 범주를 능가하는 것이라 할 수 있다. 국가기능은 정책종결에 대해 가장 저항력을 가지고 있으므로⁴⁰⁾, 문제는 정치체계에서 유권자와 이익집단이 요구하는 결과와 우선적 정책현안을 고려하여 무엇을 배제할 것인지를 고려하는데 있다.
- 특정목적을 추구하고 공식적으로 규율되는 **조직**은 안정성을 추구하거나(타성) 또는 기본적으로 생존하기 위해 지속적으로 행정반복과 행정절차를 유지하려 한다. 그들은 그 조직형태가 시대에 뒤떨어지더라도 정책종결에 대해 강력하게 저항하고 오랜기간 존속하려 한다. 이러한 지속적인 방향성 추구는 계획된 종결절차의 가능성을 낮게 한다.
- 특정한 문제를 해결하는 한정된 전략과 접근방식으로 이해되는 개별 **정책**은 조직에서 종결하기 쉽다. 국가조직은 그들의 존재를 포기하는 것보다 개별정책을 희생하거나 채택하기를 더욱 바란다.⁴¹⁾
- 법률과 법규명령의 형태로 정책을 실제로 이행하는 **프로그램**은 그 종결에 있어서 상대적으로 저항도가 낮다. 그 이유는 프

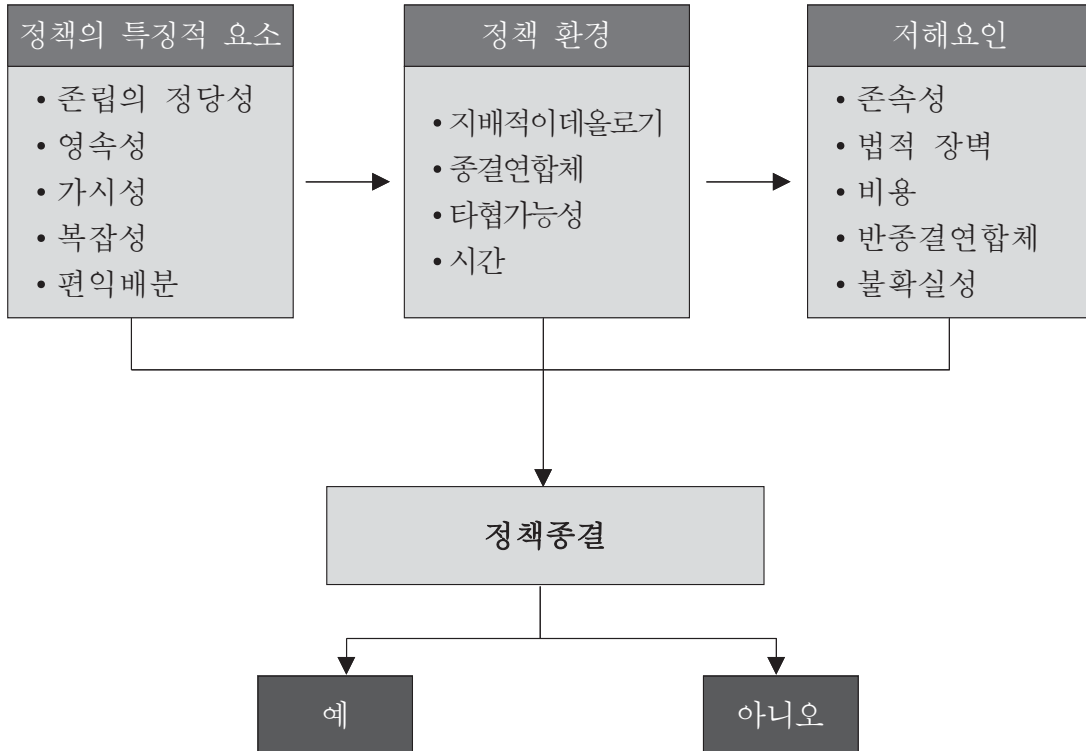
같은 외부적 사건에 의거하여 그 패러다임이 변경된다고 한다. Peter A. Hall, **Policy Paradigms, Social Learning and the State**, Comparative Politics 23(1993), p.275-96.

40) 기능이란 정부가 시민에 대해 교육, 복지 등 서비스를 제공하는 것을 말한다. 기능은 조직과 정책의 상위에 위치하는 것으로서, 기능과 다른 대상과의 차이에서 중요한 것은 기능이 정책종결에 대해 가장 저항력을 가지고 있다는 점이다. 그 이유는 기능은 정부에 의한 공공재의 공급과 밀접한 관련을 가지고 있기 때문이다. 예컨대, 공공재의 공급, 국방, 사법에 의한 상업활동의 규제, 부와 소득의 재분배 등은 기능에 해당한다. 기능이 정책종결에 대해 가장 저항력이 있다는 것은 만약 정부에 의해 제공되지 않으면 충족될 수 없는 요구에 대응하고 있기 때문이다.

41) 정책은 조직보다 종결되기 쉽다. 즉, ①정책과 조직이 일치하지 않을 때에 조직이 정책을 종결시키기 때문이다. ②정책이 조직에 비해 다수의 지지자를 확보할 수 없기 때문이다. ③복수의 정책대상을 지지하는 조직에 비해 정책은 하나의 소여의 대상에 관해 평가하기 때문에 정책평가가 용이하기 때문이다. ④대다수의 정책은 종결이라는 제안앞에 예상되는 비판을 낳기 때문이다.

로그램은 자신을 유지하기 위한 정치적 자원(고객 등 프로그램의 지지자, 투입되는 재원 등)이 매우 낮기 때문이다.

<표 4> 정책종결의 결정에 미치는 요소⁴²⁾



3. 시사점

정책의 존재의의는 사회적으로 파생된 문제를 명확히 하는데 있다. 따라서 사회적으로 연관된 현안에 대응하지 않는 어떠한 정책도 장기간 유지될 수 없다. 그러나 이는 정책의 유효성의 관점에서 보는 시각에 불과하다. 법률 가운데에는 지속적인 효력의 전개를 지향하지 않는 상징적이고 정치적인 의도하에 제정된 상징적 입법(symbolischen Gesetzgebung)이라는 것도 있다. 이것은 입법자가 그 비효율성을 완전

42) Susan E. Kirkpatrick/James P. Lester/Mark R. Peterson, **The Policy Termination Process**, Review of Policy Research 16(1999), pp.209-238.

히 의도하거나 적어도 고려하여 현재의 문제를 해결하기 위해 행동하는 모습을 보여주는데 더 비중을 두는 것이다.⁴³⁾ 정책의 특징적 요소인 영속성, 가시성과 복잡성은 복잡하고 소규모이며 특정 주제에 한정된 정책은 종결노력에 대한 저항에 있어서 일반인들은 관심이 없음을 의미한다. 반면 국가의 급부를 받는 자가 많고 금전적 편익이 높을수록 정책의 종결에 대한 저항도 더욱 많아질 것이다. 요약하면, 정책종결은 특히 고객의 동원능력이 결정적인 역할을 한다.⁴⁴⁾

<표 5> 정책종결에 있어서 정책지지자와 정책반대자의 특성

| | 정책지지자 | 정책반대자 |
|---------|--|--|
| 사회적 행위자 | 대표자 • 특별 이익그룹 • 특별 부분 • 특별 지역 | 대표자 • 일반적 이익 • 지원자의 이익 (연구기관, 자문회사, 학자) |
| 행정적 행위자 | • 특별한 전문행정기관 | • 범부처적 이해관계행정기관 (중앙정부, 재정부장관) |
| 정책적 행위자 | • 전문정책가 • 전문위원회 | • 수평적 이해관계정책가 |
| 지원체계 | • 집중화 • 조직화 • 활성화 • 세부적 정보화 | • 혼란 • 거의 조직화되지 않음 • 활성화되지 어려움 • 세부정보에서 열등함 |

43) Jens Newig, **Symbolische Gesetzgebung. Umweltpolitik unter gesellschaftlichen Macht- und Informationsasymmetrien**, Zeitschrift für Politikwissenschaft 3/4(2004), S.813ff.

44) Bauer는 정책종결에 대해 ①종결(철폐, 대체, 제거)의 강도가 증대되면 영향받는 고객의 저항도 크다. ②실제로 종결은 특별한 급부, 도구 및 프로그램에서 발생한다. ③정치가들은 불확실하거나 목표달성의 평가에 명백히 부정적인 여론의 향배에 따라 종결목적을 선택한다. ④정치가들은 정책에 영향을 받는 고객의 비용배분이 확산되는 가에 따라 폐지강도를 조정한다고 지적하였다. Michael W. Bauer, **Politikbeendigung als policyanalytisches Konzept**, Politische Vierteljahresschrift, 47/2(2006), S.147-168.

| | 정책지지자 | 정책반대자 |
|-------------------|--|--|
| 감정 (전문적 의견) | <ul style="list-style-type: none"> • 높다 • 세부적이다 • 정책영역에 특화됨 | <ul style="list-style-type: none"> • 넓다 • 일반적이다 • 정책영역에 포괄적이다 |
| 기타 | <ul style="list-style-type: none"> • 규제는 전문가의 관심사 | <ul style="list-style-type: none"> • 탈규제는 일반인의 관심사 |

정책종결은 그 사례가 그다지 많지 않고 매우 드물게 보이는 현상이다. 또한 정책종결은 한편으로는 국가조직의 타성을 극복하기가 어렵다는 점과 다른 한편으로 재정적으로 막대한 비용과 관련된다는 점 또한 무엇보다도 종결의 결정에 대한 것이므로 정치적 본질에 구속되어 그 범위가 한정되어 있다는 약점이 있다. 그러나 정책종결은 긍정적인 환경을 가져온다. 이는 정부의 변화, 이데올로기적 자세의 변화 및 공공임무의 결과의 정당성, 종결결정(경과조치, 고용보장)의 효과에 있어서 위기나 불상사현상 등을 경감한다. 따라서 정책종결을 긍정하는 입장에서는 그 종결결정의 합리성을 담보하기 위해 평가제도를 반드시 도입할 것을 주장한다. 또한 정책을 지속할 것인지, 확장 또는 종결할 것인지를 결정하는데 이바지하는 평가는 단순히 이데올로기적 관점에서 수행되어서는 아니된다고 역설한다.⁴⁵⁾

종결결정은 다수의 갈등을 야기하므로 다양한 이해관계자의 의견을 폭넓게 활성화할 것을 요구한다. 평가는 정책의 성공과 실패에 관한 증거의 생산에 기여할 수 있다고 본다. 그리고 평가는 일반적으로 지식을 가지고 중립적으로 수행되어야 할 것이며,⁴⁶⁾ 나아가 평가수행자는 실제적 문제를 해결하기 위해 고민할 뿐 아니라, 그들의 권한을 행사하는데 있어서 집단이나 단체에 대해 자신들의 견해를 관철할 수

45) “종결결정을 허용하는 평가의 결여는 이데올로기적 관점에서 정책종결을 파악하는 것을 조장하고, 정책과정의 신뢰성과 투명성을 저해하게 한다. Peter DeLeon, op. cit., p.642.

46) James G. March, **Ambiguity and accounting: The elusive link between information and decision making**, Accounting, Organizations and Society 12/2(1987), p.153-168.

있는지 스스로 고민해야 한다고 한다.

정책종결에 관한 평가에 있어서는 전문성이 특히 요구되며, 이것이 결여되는 경우에는 평가결과 종결이 제안된 경우에도 권한을 유지하려는 정책집단과 갈등을 야기하게 된다. 따라서 종결결정에 대한 지지 또는 반대의 평가는 특히, 엄격한 사후적 분석을 수행할 능력이 있는가에 달려있다. 평가에는 종결결정에 대한 결과와 효과 및 편익의 확인, 상응하는 갈등요소 등이 명확히 제시될 필요가 있다. 평가에서는 특히, 프로그램의 비효율성과 비효과성을 낮게 제시하는 경우 정책종결의 기회를 확대할 수 있다. 그러나 평가에서는 구체적인 단점과 그로 인해 야기되는 폐단은 언급되어야 한다. 반종결연합은 항상 왜 해당 프로그램의 긍정적 효과가 아직 발생되지 않았는지에 관해 논쟁을 제기할 수 있기 때문이다. 프로그램의 성공에는 다수의 인원과 많은 예산이 필요하다. 다른 한편 프로그램의 단점에 집중한다면 그 지지자들은 그 단점을 능가하는 편익을 제시해야 할 것이다.

국가의 기능(function), 조직(organization), 정책(policy) 또는 프로그램(program)을 의도적으로 종결하는 정책종결의 문제는 정책이 어떠한 조건하에서 종결되는 것이며, 정책평가를 정책종결과 연관시키는 경우에 어떠한 문제가 있는지를 검토하는 것이다. 특히, 일몰제는 정책종결론을 가시화한 매카니즘으로서, 정책종결론에서 논의되고 있는 내용은 일몰제의 장점과 단점 및 일몰제의 운용과 관련한 시사점을 획득하는데 매우 유용한 단서를 제공한다.

II. 영기준 예산제도

1. 의 의

영기준 예산제도(Zero-Base Budgeting)란 예산안을 편성함에 있어서 전회계년도 예산에 기준을 두지 않고, 조직의 모든 사업 활동에 대하

여 영(Zero)의 수준에서 재평가하여 효과성과 효율성 등을 체계적으로 분석하고, 그에 따라 우선순위가 높은 사업활동을 결정하고 예산을 편성하는 것을 말한다.⁴⁷⁾ 여기서 영기준(zero-base)이란 예산안을 편성함에 있어서 전회계년도 예산을 기준으로 예산액을 점증 또는 점감적으로 편성하는 것이 일반적 현상이라는 점증주의적 방법을 극복하기 위하여 영의 수준에서 새로이 출발하여야 한다는 것을 말한다. 따라서 영기준 예산제도에서는 계속사업이라도 영의 수준에서 신규사업과 같이 새로이 분석하고 평가하여 사업의 우선순위를 정하고 그에 따라 예산을 편성하게 된다.

영기준 예산제도는 한정된 자원을 효율적으로 배분할 필요성에서, 정책결정자에게 해당 사업에 관한 필요한 모든 정보를 제공함으로써 그 사업이 어떠한 수준으로 달성되어야 하는지, 그리고 사업운영의 지출수준을 달리함에 따라 얻어질 수 있는 사업의 효과성 등에 관해 제대로 파악할 수 있게 한다. 즉, 영기준 예산제도는 ①바람직한 목표 달성에 필요한 자원·인원에 관한 상세한 정보가 정책결정자에게 제공된다. ②부문간의 업무중복이 명확하게 된다. ③전년도실적에 대한 증가분이 아닌 업무에 필요한 재원이거나 인원 전체에 초점을 두게 된다. ④부문내 및 부문간의 업무의 우선순위가 결정된다. ⑤자금배분을

47) 영기준 예산제도는 1969년에 민간기업의 예산편성방법으로서 개발되어, 1972년 당시 조지아주의 카터주지사에 의해 채용되었다. 그 후 1976년 대통령에 당선된 카터는 연방정부의 예산제를 영기준 예산제로 개혁하고자 영기준 예산체계의 개발과 연방정부에 적용을 주 내용으로 하는 정부경제와 지출개혁법(the Government Economy and Spending Reform Act)을 제정토록 하여 의회에서 통과되었다. 이 법률에 따라 1977년 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)는 연방정부의 각 중앙행정기관에 영기준 예산제의 적용을 위한 지시를 하였고 이에 따라 1979년도(1978.10.1-1979.9.30)의 연방정부예산은 영기준 예산제에 의하여 편성하게 되었다. 연방정부에서는 1981년 레이건 행정부 출범과 함께 영기준 예산제는 퇴색되었다. 그 이유는 예산이 삭감될지도 모르는 정보 또는 현재의 사업의 존재이유가 전혀 없이 각부처가 예산을 규정대로 제출할 것이라고 기대하는 것이 무리가 있었다는 점과 이 방법은 방대한 업무량과 비용이 소요되었기 때문이다. 그러나 일부 주차원에서는 행정서비스수요를 반영하도록 개량하여 성공하기도 하였다.

하는 때 각각의 우선순위에 의거하여 조직의 벽을 넘는 비교가 가능하게 된다. ⑥업무가 계획대로 실시되고 있는지를 판정하는 업무감사가 용이하게 된다.⁴⁸⁾

<표 6> 예산편성방식의 비교

| | 종래의 예산편성방식 | 영기준 예산편성방식 |
|-----------|--|---|
| 기본원리 | <ul style="list-style-type: none"> 직능(사업부서별, 부분별)을 대상, 회계(금액)을 중시 | <ul style="list-style-type: none"> 프로그램을 대상, 의사결정을 중시 금액이 아닌 프로그램의 대상, 이유, 방법에 중점 |
| 장기계획과의 결합 | <ul style="list-style-type: none"> 목적과 결부는 거의 없음 예산상으로 계획달성이 불가능하더라도 계획과 예산을 조정하는 경우는 거의 없음 | <ul style="list-style-type: none"> 장기계획의 전략과 완전히 결부될 것을 요구 프로세스가 반복 실시됨으로써 계획과 예산을 조화시킴 |
| 최종결과 | <ul style="list-style-type: none"> 수치의 집합체과 같은 일람표가 작성 예산요구액을 타당한 범위 위에 둠 | <ul style="list-style-type: none"> 명확한 우선순위표가 제시되고 환경변화에 상응하여 합리적으로 증가, 변경 또는 소멸할 수 있음 |

2. 영기준 예산제도의 절차와 운용

영기준 예산제도에서는 점증주의에 의하지 않고 매년 영(Zero)에서부터 검토를 하게 되므로 시간과 노력을 요하는 절차를 거쳐야 한다. 일반적인 절차단계는 다음과 같다.

48) Logan M.Cheek, **Zero-Base Budgeting Comes of Age. What it is and What it takes to Make it Work**, AMACOM 1977, p.16.

<표 7> 영기준 예산제도의 절차

| | |
|---|---|
| 사업이나 활동 목표설정 | |
| 의사결정단위 (Decision Unit) 결정 | <ul style="list-style-type: none"> 조직이나 사업의 운영에 필요한 비용산출을 위한 근거가 되는 예산단위로서, 각부처는 예산단위로서 업무관리자가 재정지출액, 업무범위, 업무의 질에 관한 주요 결정을 해야 할 프로그램단위를 결정한다. 단위규모는 일반적으로 4-9개의 프로젝트를 소관하는 정도이다. |
| 의사결정을 위한 서류 작성 (Decision Package) | <ul style="list-style-type: none"> 예산단위별로 그 필요성의 평가를 하고, 필요한 정보를 정리한 업적계획인 결정서류를 작성한다. 결정서류의 내용은, 목적, 당해프로그램이 없는 경우의 영향, output에 관한 양적 척도, 대체적 방식과 대체적 투자수준의 확인, 유효성, 효율성, 작업부하의 척도지표 등이다. |
| 순위확정 | <ul style="list-style-type: none"> 각 부처는 결정서류를 상위 조직계층에서 재검토, 비교하고 조직전체의 우선순위를 확정하고 예산을 요구한다. |

다만, 이 절차단계에서 몇 가지 단점도 있다. 즉, 의사결정단위를 선정하고, 이를 진행하는 과정에서 다수의 서류가 발생한다, 또한 다수의 전문인력이나 자문위원회를 이용함으로써 방대한 시간을 필요로 한다. 그리고 담당업무의 존속에만 높은 우선도를 가지고 있는 관리자에게는 이 제도를 선호하지 않게 되고, 통상의 예산편성과 계획책정절차와 비교하여 영기준 예산제도는 다수의 관리자가 관계되므로 의견교환이 문제가 된다. 전체의 정책이나 계획수립방침이 없거나 있다하더라도 실제로 의사결정을 위한 서류를 작성하는 하위 관리자에

게 확실하게 전달되지 않은 경우가 많다는 점 등의 운용상의 문제점도 있다. 따라서 영기준 예산제도는 ①정부의 사업운영비가 매년 증가일로에 있을 때, ②사업이나 정책이 비효과적이어서 생산성이 지극히 저하될 때, ③사업의 성과를 측정하는데 필요한 자료나 정보가 결여될 때에 유용하고, 또한 조직의 규모가 작거나 재정상 별문제가 없는 곳에서는 엄격한 영기준 예산절차는 필요하지 않다고 한다.⁴⁹⁾

실제로 미국에서는 영기준 예산제도를 적용한 이후에도 재정적자는 확대를 지속하였고, 이 제도에 대한 문제점도 지적되어 그 효과를 의문시하는 경향이 대두되면서 1981년 레이건행정부에 의해 공식적으로 폐지되었다. 그 운용에서 나타난 문제점으로는 ①대체적 투자수준에 관해 대부분이 현재의 자금배분액 이하의 최저액을 설정하지 않거나, 현재의 자금배분액에 대한 근거없는 일정을(일반적으로 75~90%) 최저액으로 하여 프로그램이나 업적의 분석을 행하여 최저액을 결정하지 않았다. ②이 제도를 실시하기 위해 준비를 할 시간이 불충분하였고, 프로그램 관리자의 목적달성을 위한 대체적 접근을 확인할 수 있는 능력도 제한되었다. ③이 제도의 분석을 위해 필요한 업적정보가 결여되었다. 특히, 이용가능한 정부가 프로그램의 절차에 관한 것으로서 프로그램의 Output에 관한 것이 아니었다. ④우선 순위부여의 권한이 각부처로 이관됨으로써 OMB의 심사, 조정권한이 제한되고 또한 OMB에서는 각 부처의 영기준예산 관계서류를 예산결정에 충분히 이용할 수 없게 되었다. ⑤예산요구부처, OMB의 업무량부담이 매우 컸다. 예컨대, 1979년 재정연도예산편성시에는 각부처내부에서 약 25,000건의 결정패키지가 작성되어 최종적으로는 약 10,000건의 패키지가 OMB에 제출되었다.

49) 문경삼, 제로베이스 예산과 일몰의 원칙 : 효율적인 현대행정, 경북대 법대논총 제 21집(1983), 126면.

그러나 예산요구에 즈음하여 ①결정단위의 설정, ②예산요구사항의 순위부여에 관해서는 1986년까지, ③복수의 자금투입수준의 설정에 관해서는 1994년까지 존속되어 특히 대체적 예산수준을 각각의 성과 과 결부하여 고려함으로써 프로그램의 효율성은 향상되었다는 면에서 영기준 예산제도의 장점도 인정되고 있다. 영기준 예산제도는 프로그램의 집행전에 예산면에서 당해 프로그램을 평가하려는 제도였다. 이 제도의 좌절을 거쳐 행정조직의 관리와 책임성을 향상하는 새로운 관점에서 조직의 임무, 정책목표를 명확히 한 다음을 프로그램을 집행하고, 그 결과를 예측하여 기획입안에 피드백하는 새로운 정책평가제도가 성립되게 되었다.

3. 영기준 예산제도와 일몰제

미국에서 일몰제가 본격적으로 논의되었던 1970년대에는 일몰제와 영기준 예산제도(Zero-Base Budgeting)를 연계하여 효율적인 예산관리를 도모하려는 시도가 많았다. 일몰제는 정책이나 사업에 대해 원점에서 다시 심사한다는 점에서 영기준 예산제도와 그 기능면에서 밀접한 관련성을 가지고 있다. 일몰제와 영기준 예산제도는 정책이나 사업의 타당성과 효율성을 제고하고 예산의 절감을 도모한다는 점에서 공통되는 목적을 가지고 있다.⁵⁰⁾

영기준 예산제도는 수직적 임무절차를 요하는 반면 일몰제는 수평적인 의회의 심의에 의해 운영되며, 양자는 영기준 분석과 검토에 의한 통제기능을 수행하므로 상호보완적인 관계에 있다. 다만, 일몰제는 기본적으로 의회의 행정감독수단이고 영기준 예산제도는 행정부의 예산관리제도라는 점, 일몰제는 정책이나 사업의 성과제고와 규제완화 및 책임성 강화에 주된 목적을 두는 제도인데 반하여, 영기준 예산제

50) Peter Langner, *Zero-Base Budgeting und Sunset Legislation. Instrumente zur Rückgewinnung öffentlicher Handlungsspielräume?*, Baden-Baden 1983. S.8f.

도는 자원의 효율적 배분과 회계책임성 확보에 주안을 두는 제도라는 점 등에서 양자간에는 차이점이 있다. 그리고 일몰제는 특정한 예외적인 사안을 제외하고는 사실상 모든 분야에 적용가능한 제도이나, 영기준제도는 매우 한정적인 신축성이 높은 사업에만 가능하다.⁵¹⁾

<표 8> 영기준 예산제도와 일몰제의 비교

| | 영기준 예산제도 | 일몰제 |
|----------|--|--|
| 사용처 및 기능 | <ul style="list-style-type: none"> • 행정부의 예산기법, 재무관리 • 회계적 책임성 • 효율적 자원관리 | <ul style="list-style-type: none"> • 의회의 행정부감독기능, 예산 심의기능 확대 • 효과적인 사업 및 정책운용 • 정부책임성 |
| 운용 과정 | <ul style="list-style-type: none"> • 수직적 과정 • 상의하달식계획에 의한 하의상달식 수행방법 • 영기준에 의한 분석, 검토 | <ul style="list-style-type: none"> • 수평적 과정 • 심의위원회제도에 의한 운영 • 영기준에 의한 사업검토와 평가 |
| 적용 범위 | <ul style="list-style-type: none"> • 종합적 접근방식 • 비법정경비 및 신축성있는 사업에만 적용가능 | <ul style="list-style-type: none"> • 종합적 접근방식 • 모든 제도, 정책, 사업, 조직, 법령 및 제도에 적용가능 |
| 중점 | <ul style="list-style-type: none"> • 단기적 회계연도 효율성, 사업선택의 당위성과 자원할당 | <ul style="list-style-type: none"> • 장기적 효과성, 정책의 목표 달성도, 자동적 폐지조건 |
| 상호 관계 | <ul style="list-style-type: none"> • 사업선택의 선행적 조치, 상호보완적 원인과 결과 분석 | <ul style="list-style-type: none"> • 사업운영의 후속조치, 상호보완적, 결과분석 |
| 참여 범위 | <ul style="list-style-type: none"> • 행정부의 관리자와 정책결정자들의 참여와 의사전달의 필요성 | <ul style="list-style-type: none"> • 입법부의 위원회, 시민 참여 |
| 제도화 | <ul style="list-style-type: none"> • 비법적인 관리기법 | <ul style="list-style-type: none"> • 법적인 관리기법 |

51) 문경삼, 전계논문, 135면.

Ⅲ. 일출제

1. 의 의

일출제 또는 일출심사(Sunrise review)란 일몰제 또는 일몰심사를 통해 폐지되었거나 폐지된 것과 유사한 정책이나 법령이 재진입하는 문제를 방지하기 위해 신규로 제안되는 정책이나 사업 등에 대해 일정한 심사(일몰제와 동일한 심사기준을 적용)를 거쳐 해당 정책이나 사업 등의 필요성과 가치를 입증하도록 하는 것을 말한다. 일출제는 1970년대에 미국의 각주에서 일몰제논의와 함께 대두된 것으로서, 현재 14개 주에서 공식적으로 일몰제와 함께 일출제를 채용하고 있다. 일몰제는 그 대상이 비교적 광범위하나, 일출제의 경우에는 공중의 보건, 안전 또는 복리를 보호하기 위해 현재 규율되고 있지 않은 직업(Profession)이나 자격(Occupation)에 대해 입법조치를 하려는 경우 입법부가 그 필요성에 대해 심사하는 제도로서 활용하고 있다.

그 취지는 규제는 합법적으로 직업, 무역 또는 자격에 종사하는 자의 헌법상 권리를 제약하는 것으로서, 그 권리의 제약이 공권력의 합리적인 행사를 구성하지 않는 한 불가능하다는 것이다. 또한 직업에 대한 진입을 제한하는 것은 공중에 대한 직업 또는 자격제공의 가능성에 악영향을 미치므로 국가는 공중보호의 필요성이 없으면 이를 규제할 수 없으며, 공중의 보건과 안전을 위해 최소한의 제한적인 규제 대안을 사용하여야 할 것이라는 관념에서 비롯된 것이다. 따라서 직업이나 자격에 대한 규제정책을 이행하기 위해서는 공중을 보호할 필요성이 있는 경우에 한한다. 직업이나 자격의 규제 필요성을 심사하는 절차 내지 도구로서 일출제는 입법부로 하여금 해당 규제가 필요한지를 결정하도록 하는 것이다. 2011년 현재 일출제를 도입하고 있

는 미국의 주는 다음과 같다.⁵²⁾

<표 9> 일출제를 도입하고 있는 미국의 주

| 주 명 | 비 고(일몰제 도입여부) |
|---------------|---------------|
| Arizona | ○ |
| Colorado | ○ |
| Delaware | ○ |
| Florida | ○ |
| Georgia | ○ |
| Hawaii | ○ |
| Illinois | ○ |
| Maine | ○ |
| Minnesota | ○ |
| Nebraska | 폐지 |
| Vermont | ○ |
| Virginia | ○ |
| Washington | ○ |
| West Virginia | ○ |

일출제를 도입하고 있는 미국의 각 주에서는 해당 주에서 규제되고 있지 않은 직업이나 자격 전반의 규제와 관련하여 입법부의 심사를 거치도록 하고 있다. 일부 주에서는 직업이나 자격 전반이 아니라 특정 분야(보건분야)의 직업이나 자격에 대해 일출제를 적용하기도 한다 (Arizona주, Nebraska주). 일출제는 기본적으로 규제되지 않은 직업수행

52) <http://www.clearhq.org/Default.aspx?pageId=486181>

자에 의해 야기되는 위해로부터 소비자를 보호할 필요성이 있는 경우에 해당 직업을 규제하려는 목적을 가지고 있다.

이 경우 입법부는 해당 직업의 규제가 필요한지, 규제가 필요하다면 최소한의 제한적인 방법으로서 사용되어야 하는 방안은 무엇인지라는 두가지의 기본적인 문제인식하에서 그 가부를 결정한다. 해당 직업에 대한 규제가 필요한지 여부를 결정하는데에는 일출기준 체크리스트 (sunrise criteria)를 사용한다. 입법부가 해당 규제가 필요하다고 판단하면 규제의 방법에 관한 두 번째 문제를 검토한다. 여기서는 규제의 필요성을 충족하는 최소한의 제한적인 수단을 선택한다. 이들 기본적인 문제검토는 통상 입법부 또는 행정기관이 제출한 일출보고서나 일출심사서에 제시되는 경우가 많다.⁵³⁾

2. 일출제의 절차 및 적용기준

일출제를 규정하고 있는 주의 법령에서는 대부분 기본적인 규정으로서, ①목적규정(직업이나 자격의 규제목적은 무엇인가), ②규제필요성(직업이나 자격의 규제가 필요한가), ③일출심사기준(해당 직업이나 자격의 규제가 필요한지를 결정하는데 어떠한 기준을 사용하여야 할 것인가), ④관련 정보 및 자료(항목별 기준에 따라 결정하는데 어떠한 정보나 자료가 필요한가), ⑤규제의 방법(직업이나 자격의 규제가 필요하다면 해당 규제의 요구를 충족시킬 수 있는 최소한 제한적인 방법은 무엇인가) 등을 두고 있다.

일출제를 도입하고 있는 모든 주에서는 일출기준을 마련하고 있으나, 일출심사를 위한 보고서를 반드시 요구하지 않은 주도 있다. 보고서는 대부분의 주에서 행정기관이나 직업이나 자격을 관리하는 기관이 작성하도록 하고 있으나, 일부 주의 경우에는 입법부의 위원회, 회

53) Dean Sugano, **SUNRISE REVIEWS. REGULATORY STRUCTURES AND CRITERIA**, Legislative Reference Bureau(Hawaii), Report No.6(2002.12), p.4.

제 2 장 일몰제의 법리와 기본적 구조

계검사원, 입법부와 행정부의 인원으로 구성된 협의체 등에서 작성하도록 하고 있다.

<표 10> 일출제의 적용절차 등

| 주 명 | 적용대상 | 보고서작성여부 | 작성부서 |
|---------------|---------|---------|---------|
| Arizona | 보건분야 직업 | ○ | 입법부 위원회 |
| Colorado | 직업 전반 | ○ | 행정기관 |
| Delaware | - | - | 회계검사원 |
| Florida | 직업 전반 | - | - |
| Georgia | 면허/인증직업 | ○ | 행정부/입법부 |
| Hawaii | 등록/면허직업 | ○ | 회계검사원 |
| Illinois | 직업 전반 | ○ | 회계검사원 |
| Maine | 등록/면허직업 | ○ | 행정기관 |
| Minnesota | 직업 전반 | ○ | 지지자 |
| Nebraska | 보건분야 | ○ | 행정기관 |
| Vermont | 직업 전반 | ○ | 행정기관 |
| Virginia | 직업 전반 | - | - |
| Washington | 직업 전반 | ○ | 행정기관 |
| West Virginia | 직업 전반 | ○ | 회계검사원 |

일출제를 도입하고 있는 주에서는 전부 일출심사기준을 두고 있다. 심사기준의 내용은 주마다 약간씩 다르나, 심사항목에 제시된 내용은 해당 제안이 일몰심사를 통과하기 위해 반드시 검토되어야 한다. 기본적으로 공통되는 것은 다음의 세 가지이다. 즉, ①규제되지 않은 업무수행이 명확히 위태롭거나, 공중의 건강(health), 안전(safety) 또는 복

리(welfare)를 위협하게 하거나 그리고 잠재적인 위해가 그리 멀지 않고 사소한 논의로 쉽게 인식할 수 있을 것 ②공중이 필요로 하고, 직업의 개설 및 수행으로 인해 편익이 합리적으로 기대될 수 있을 것, ③비용편익적인 수단의 측면에서 다른 수단으로는 효과적으로 공중이 보호받을 수 없을 것 등이다.

그 밖에 일부 주에서는 ①해당 규제가 전체적인 비용편익과 경제적 영향의 측면에서 주의 시민에게 긍정적인 것(경제적 영향), ②직업에 대한 규제가 공중에게 현저한 새로운 경제적 부담을 부과하지 않고, 숙련된 업무수행자의 공급을 현저하게 감소시키지 않으며, 장벽을 설정하는 것이 공공의 이익과 복리에 부합할 것(업무종사자의 수급), ③ 직업 또는 자격이 일상적인 근로와 구분되는 질적인 면을 가질 것(통상적인 근로와의 구분), ④직업이나 자격의 수행에 전문적인 기술이나 교육이 요구될 것(전문적인 기술) 등을 언급하기도 한다.⁵⁴⁾

<표 11> Colorado주의 일출심사기준

- | |
|--|
| <p>I. 기관의 규제가 공중보건, 안전 및 복리의 보호에 필요한지, 당초의 규제와 관련된 여건이 변화되었는지, 규제의 강화, 완화 또는 등등한 정도의 규율을 요구하는 다른 여건이 발생되었는지</p> <p>II. 규제가 필요한 경우, 다른 가능한 규제수단을 고려하여 공중의 이익과 부합하도록 현재의 법령이나 규제에 대해 최소한의 제한적인 형태로 규율할 수 있는지, 기관의 규칙이 입법목적의 범위내에서 공중의 이익을 향상시킬 수 있는지</p> <p>III. 기관이 공중의 이익을 수행할 수 있는지 그리고 그 수행이 예산, 자원 및 인적인 요소를 포함하여 현재의 법령, 절차 및 관행 기타 다른 환경을 향상시키거나 방해하는 것인지</p> |
|--|

54) 일부 주(Arizona, Vermont, Washington)에서는 사후기준도 있다. 즉, 일출심사기준에 따라 평가를 수행한 이후 해당 직업에 대한 규제가 필요하다고 결정하기 이전에 입법부가 행정적 사회적 비용 및 편익을 고려하도록 하고 있다.

- IV. 기관의 업무수행의 분석에서 해당 기관이 법령상의 의무를 효율적이고 효과적으로 수행하고 있음을 나타내고 있는지
- V. 기관의 위원회가 공중의 이익을 정확하게 대변하도록 구성되어 있는지, 해당 기관이 그 의사결정에 있어서 해당 규제의 적용을 받는 자들의 참가보다 공중의 참가를 장려하고 있는지
- VI. 규제에 대한 경제적 영향 및 거시경제에 관한 정보가 이용가능하지 않다면 기관이 경쟁을 제한하거나 자극하지 않는지
- VII. 의제기, 조사 및 징계절차 등이 정확하게 공중을 보호하고 있는지, 이 의제기의 최종적인 처분이 공중의 이익 또는 해당 직업군의 이기적인 것인 아닌지
- VIII. 규제된 자격의 실행범위가 인적요소의 최적화된 활용에 기여하는지, 진입 요구가 적극적 차별철폐조치(affirmative action)를 조장하는지
- IX. 기관의 업무수행에서 공중의 이익을 향상하기 위해 행정기관 및 법령상의 변경이 필요한지

일부 주의 경우에는 일출심사기준과 관련하여 특별한 정보목록을 첨부하도록 하기도 한다. 이 정보목록은 심사항목은 아니나, 심사항목을 분석하는데 유용한 자료가 된다.⁵⁵⁾ 요구하는 정보의 내용은 주마다 약간씩 다르나, 공통적으로 요구하는 정보유형은 다음의 10가지이다. ①문제에 관한 언급, ②규제되지 않은 업무로 인해 야기되는 위해 관련 문서, ③분쟁을 해결하거나 윤리지침의 확립을 위한 자발적인 노력정도, ④규제대안, ⑤규제로 인한 공중에의 편익, ⑥규제로 인한 공중에의 위해, ⑦신청집단의 규모, ⑧규제로 인해 계획한 비용(주, 업무수행자, 소비자), ⑨다른 주에서의 유사한 규제법령, ⑩직업에 적용 가능한 현재의 주 및 연방법률 등이다.

마지막으로, 입법부에서 규제를 결정하면 다음으로 해당 규제에 대해서는 최소한으로 제한적인 방법을 선택하여야 한다. 입법자는 문제

55) Virginia주의 경우 정보는 규제의 필요성을 결정하기 보다는 규제의 방법을 결정하는데 요구된다.

의 본질에 적합한 규제방법을 선택할 것이 요구된다. 규제방법으로는 최소한의 제한적인 방법에서부터 시작하여 마지막으로 가장 제한적인 방법을 선택한다.⁵⁶⁾

- 민사상 구제(Civil remedy) 및 형사 제재(Criminal sanction)의 강화 : 이 규제방법은 현존하는 법령에서 민사상 구제나 형사재제가 현재의 위해를 제거하거나 감소하는데 불충분한 경우에 사용한다.
- 해당 업무종사자보다 기업에 대한 규제 : 이 규제방법은 직업 또는 자격 서비스가 공중에게 위협적인 요소가 포함되거나 해당 서비스가 규제되지 않은 기업의 시설이나 설비에 우선적으로 수행되는 경우에 사용한다. 특히, 해당 규제에는 검사요구를 부과하고 적절한 주의 기관이 위반행위에 대해 정지조치가 가능하도록 하여야 한다.
- 등록(Registration) : 이 방법은 해당 직업의 활동결과가 공중보건, 안전 또는 복리에 상대적으로 적은 영향을 미치는 경우에 사용한다. 또한 직업이나 자격이 공중에게 미치는 영향을 판단할 필요가 있는 경우에 사용한다. 등록은 서비스의 수행에 대한 공식적인 인정을 의미하며, 수행자는 주의 행정기관에 그 성명 및 주소, 당해 활동을 수행하는 곳의 위치, 시설 및 서비스의 내용 등을 제출하여야 한다.
- 인증(Certification) : 이 방법은 실질적으로 소비자가 수행자의 서비스에 의존하는 경우에 사용한다. 인증은 법령상의 규제기관이 해당 규제기관으로부터 어떤 특정한 전제조건을 충족한 개인에게 그 직업활동을 수행하는데 인증이라는 명칭을 사용할 수 있도록 승인해주는 것을 말한다.

56) Colorado주, Florida주 및 Maine주에서는 최소한 제한적인 규제대안만을 결정하도록 하고 있으며 규제의 방법에 관한 목록은 제시되지 않고 있다.

- 면허(Licensure) : 이 방법은 규제에 적합한 다른 수단으로는 달성할 수 없는 경우에 사용한다. 면허는 가장 제한적인 방법(the most restrictive method)으로서, 최후의 방법이다.

3. Arizona주의 일출제 운용사례

(1) 개 요

Arizona주는 1985년에 일출법을 제정하였다(2008년 개정).⁵⁷⁾ 동 주의 일출법은 의회가 공중의 건강, 안전 또는 복리를 위하여 아직 규제되지 않고 있는 보건분야 직업 및 비보건분야 직업에 대해 이를 규제할 것인지 또는 현재 규제되고 있는 보건분야 직업에 대해 그 업무범위를 확대할 것인지를 필요성을 심사하는 형태로 되어있다. 보건분야 직업에 대한 규제는 ①규제되지 않은 업무수행이 명확히 위태롭거나, 공중의 건강(health), 안전(safety) 또는 복리(welfare)를 위협하게 하거나 그리고 잠재적인 위해가 그리 멀지 않고 사소한 논의로 쉽게 인식할 수 있을 것, ②공중이 필요로 하고, 직업의 개설 및 수행으로 인해 편익이 합리적으로 기대될 수 있을 것, ③비용편익적인 수단의 측면에서 다른 수단으로는 효과적으로 공중이 보호받을 수 없을 것 등에 한하여 인정된다.

비보건분야 직업에 대한 규제는 ①규제되지 않은 업무가 공중의 건강, 안전 또는 복리에 명백한 위해나 위험이 존재할 것, ②규제함으로써 기대되는 공공의 편익이 소비자, 업계 및 개인에게 과해지는 비용을 명백하게 상회하는 것일 것, ③공중이 사적인 자격 또는 다른 대체안으로서는 효과적으로 보호받지 못하는 상태일 것, ④그러한 전문적인 능력이 공중의 요구 및 공중이 합리적으로 기대하는 편익에 부합할 것 등의 경우에 해당하여야 한다. 일출절차는 다음과 같다.

57) Arizona Revised Statutes, Titel 32 Chapter 31 Article 1, 32-3101.

(2) 일출심사절차

일출심사절차는 신청서 제출→심사할당→사전일출회의→최종보고 및 법안 제출의 순서로 진행된다.

첫째, 신청서 제출단계로서 신청자는 법령에 규정된 일출요인에 상응하는 내용이 담긴 문서로 된 요구서(보고서)를 공동입법감독위원회 (Joint Legislative Audit Committee : JLAC)에 9월 1일까지 제출하여야 한다.⁵⁸⁾ 보고서에는 다음 사항이 기재되어야 한다.

<표 12> 일출심사보고서 기재사항

- 문제의 정의 및 규제의 필요성
 - 보건분야 직업이 규제되지 않을 경우에 공중에게 미치는 중대한 위해의 본질 및 공중보건 및 안전에 대한 위협이 존재하는 곳 등
- 문제를 전달하기 위해 행한 노력
 - 보건분야 직업 종사자들의 자발적 노력, 윤리지침의 제정, 소비자와의 분쟁해결 지원 등
- 대안
 - 고용된 업무수행자보다는 사업주에 대한 규제, 개별 업무수행자보다는 서비스나 프로그램에 대한 규제, 모든 업무수행자에 대한 등록제, 모든 업무수행자에 대한 인증제 기타 대안, 제시된 대안들이 공중의 이익보호에 정확하지 않는 이유, 공중의 이익보호를 위해 면허제를 채용하는 이유 등
- 규제가 승인되는 경우의 공중의 편익적 요소
- 어떠한 규제가 공중에게 위해가 될 수 있는지에 관한 정도

58) JLAC는 감사원장(Auditor General)을 임명하고 모든 일몰, 업적, 특별 및 재정적 감사를 총괄하는 기관이다. JLAC의 당초목적은 후술하는 조사위원회(COR)의 권고를 실시하는데 필요한 법안을 기초하는 것이었으나, 현재 이 임무는 COR로 이관되어 있다. JLAC는 입법부의 상하양원 12명(상원 6명, 하원6명)으로 구성된다. 상원의장과 하원의장은 당연직 위원으로 참여하며, 나머지 10인은 상원의장이 5명, 하원의장이 5명을 각각 임명한다. 각 원의 의장은 위원을 임명할 때 기관의 감사에 조예가 깊은 자를 임명하며 동일한 정당에서 각각 3명을 넘을 수 없다.

- 기준의 유지여부
 - 보건분야 직업에서 효율적인 질적 보증을 위한 기준이 존재하는지의 여부 등
- 제안된 규제에 의해 영향을 받는 단체, 조직 및 다른 집단의 목록, 추정 인원수 등
- 예상되는 규제비용
 - 등록, 인증 또는 면허제에 따른 공중에게 미치는 비용, 주의 비용 및 제안된 입법의 이행에 따른 비용 등

신청은 반드시 우편으로 공동입법감독위원회의 의장에게 전달하여야 하며, 부의장을 위한 사본도 함께 송부하여야 한다. 아울러 신청서의 사본을 회계감사원장(Office of the Auditor General) 및 공동입법감독위원회에 소속한 상원 및 하원의원에게도 송부한다. 한편 “새로운 규제”의 신청시에는 신청자는 문서로 일출심사항목별로 대응한 내용이 담긴 일출보고서를 공동입법감독위원회에 제출하여야 하고, 이어 조사위원회(Committee Of Reference : COR)에도 제공한다.⁵⁹⁾

또한 “업무수행의 범위 확대”를 위한 신청시에는 신청자는 문서로 다음의 일출심사항목별로 대응한 내용이 담긴 보고서를 공동입법감독위원회에 제출하여야 하고, 이어 조사위원회에도 제공한다. 업무수행의 범위확대를 위한 신청은 보고서의 사본을 보건직업규제국에 제출하여야 한다. 보건직업규제국은 조사위원회의 요구에 따라 제출받은 보고서를 토대로 이를 검토하여 권고적 의견을 제시하여야 한다.

- 문제의 정의 및 필요로 하는 소비자의 범주 및 업무수행의 범위로 인해 업무수행자가 가지는 편익 등이 언급된 업무수행변경의 필요성

59) COR은 의회의 상임위원회를 대리하는 소위원회이다. COR은 상하양원 10명의 의원으로 구성되며 상원 및 하원의 양측에서 5명씩 선발되나, 동일한 정당의 의원은 각각 3명을 넘을 수 없다.

- 직업규제국이 공중의 보호를 위해 수행한 증명, 보건분야 직업의 효율적인 질적 보장을 위해 현존하는 기준의 설정여부, 주가 승인한 교육프로그램의 제공에 관한 증명 등이 포함된 공중이 업무수행자의 질적 보장을 도모하고 있는 확신의 정도
- 업무수행의 범위 증대가 진입제한을 가져오는지, 제안된 입법이 등록, 인증 또는 면허제를 요구하는지, 다른 주의 여건은 어떠한지 등
- 주에 미치는 비용 및 업무수행의 범위 증대의 이행에 일반인에게 미치는 비용 등

둘째, 심사할당단계로서 공동입법감독위원회는 신청자의 요구서/보고서를 접수하고, 요구서(보고서)를 심사를 위해 조사위원회에 이를 송부한다.

셋째, 사전 일출회의(Pre-Sunrise Meeting)단계로서, 의회위원회 요원(Legislative committee staff)은 일출보고서가 업무수행의 범위 확대 또는 새로운 규제인지를 확인하고 적합한 일출요인을 심사하고 신청자의 문서로 된 보고서를 검토하여 그 보고서의 사본을 조사위원회 위원들에 배부한다. 위원회 요원은 조사위원회 의장에게 새로운 규제 또는 업무수행의 범위확장의 신청 및 주요한 이슈나 관심사에 관해 보고한다. 한편 공청회는 법률상으로는 요구되고 있지 않으나, 조사위원회 의장의 재량으로 개최된다. 조사위원회 의장이 공청회 개최를 결정하는 경우, 그 주제에는 신청자가 작성한 보고서의 개요 및 다른 기관이나 공중에 대해 증언의 기회가 포함되어야 한다. 그 주제에는 추가적인 조사위원회 회의가 필요하지 않은 경우 최종적인 권고의 채택도 포함할 수 있다.

조사위원회는 신설규제 또는 업무수행의 범위확대의 요구에 관련하여 권고(Recommendation) 를 할 수 있다. 법령에서는 규제되지 않은 보건분야 또는 비보건분야 직업은 해당 규제가 공공의 이익을 보호하기 위한 목적으로 표현되지 않은 경우에는 게재할 수 없도록 하고 있

다. 보건분야 또는 비보건분야 직업을 규제하기 위해 제안된 모든 입법은 다음의 기준에 따라 검토한다. ①현존하는 법령에서 민사상 구제나 형사재제가 현재의 위해를 제거하거나 감소하는데 불충분한 경우에는 민사상 구제(Civil remedy) 및 형사 제재(Criminal sanction)를 강화한다. ②개별적으로 수행되는 서비스가 공중의 보건, 안전 또는 복리에 위해가 되는 사항을 포함하고 있는 경우 해당 규제에는 검사요구를 부과하고 적절한 주의 기관이 법원에 위반행위에 대해 정지조치를 가능하도록 하여야 한다. ③직업수행의 결과가 공중보건, 안전 또는 복리에 상대적으로 적은 영향을 미치는 경우에는 등록제를 사용한다. ④실질적으로 소비자가 수행자의 서비스에 의존하는 경우에는 인증제를 사용한다. ⑤규제에 적합한 다른 수단으로는 달성할 수 없는 경우에는 면허제를 사용한다.

마지막으로, 회의에서 일출이 요구되지 않은 경우 조사위원회는 그 사실에 관한 보고서를 공동입법감독위원회, 주지사, 상원의장 및 하원의장에게 12월 1일까지 제출한다. 의회위원회 요원은 일몰보고서의 사본과 권고안을 해당 기관에게 송부한다. 의회위원회 요원은 법제위원회(Legislative Council)와 함께 권고된 입법의 초안을 작성한다.

IV. 한시입법

1. 의 의

한시입법 내지 한시법(Befristete Gesetzgebung, Zeitgesetz)은 법령의 유효기간이 법령자체에 명확히 한정되어 있으며, 그 실효기간의 도래와 함께 특별한 입법조치가 필요없이 당연히 그 효력이 상실되는 것을 말한다. 한시입법은 ①일반인의 행위를 목적으로 하는 일반적 법률과는 그 목적을 다소 달리하여 사회정책적 관점에서 특수한 상황을 전제로 일반적 법률에 대한 특례를 한시적으로 적용하기 위하여 법제

정이 필요한 경우, ②법률의 적용대상을 일반인 가운데 한정된 일부의 자 또는 특정한 지역에게만 적용시킬 필요성이 있는 경우, ③어떤 사안을 단기에 신속하게 처리하기 위한 일시적인 응급법률을 제정할 필요가 있는 경우 등에 많이 활용하고 있다.⁶⁰⁾ 일몰입법의 경우에도 유효기간이 설정되어 있으나, 일반적으로 일몰입법은 유효기간 경과에 따라 일정한 사후평가 내지 심사가 시행되는 것을 규정하고 있다는 점에서 한시입법과 구별된다. 일몰입법은 당해 법률에서 실험된 시책에 관한 평가와 유효기간이 상호 연계되어 있으나, 한시입법은 예정된 역년에 그 유효기간이 종료한다는 점에서 기본적으로 양자는 다르다. 다만, 어느 입법도 유효기간이 어떠한 형식으로 설정되어 있다는 점에서는 동일하므로, 그 의미에서 일몰입법도 한시입법으로서 유형화하는 것이 가능하다.

한시입법은 두 종류로 나누어 볼 수 있다.⁶¹⁾ 첫째, 단순히 일정한 기일(주로 역년단위)로 유효기간을 설정하는 협의의 한시입법과 둘째, 법률의 목적달성에 의하여 그 유효기간이 종료한다고 규정되어 있는 광의의 한시입법이 있다. 협의의 한시입법에서 유효기간의 설정은 일반적으로는 역년의 말일을 선택하는 경우가 많으며,⁶²⁾ 때로 기업을 적용대상으로 하는 법률에서는 사업연도의 종료시점이 선택되기도 한다. 협의의 한시입법은 사회에 있어서 장애를 제거하고 새로운 법에 의하여 사회의 정치적·경제적·문화적 수요 등에 부응하기 위하여 현행법의 지배영역에 시간의 관점에서 일정한 제약을 붙이는 것이므로 일정한 간격을 수반하는 유효기간도 규정된다.⁶³⁾ 이 기간은 ①한

60) 한시법에 관한 상세한 것은 박영도, **입법학입문**, 한국법제연구원 2009 참조.

61) Antonis Chanos, **Möglichkeiten und Grenzen der Befristung parlamentarischer Gesetzgebung**, Berlin 1999. S.39.

62) Clemens Oertel, **Der Zeitfaktor im öffentlichen Wirtschaftsrecht**, Köln 1992, S.48ff. 우리나라의 경우에도 일반적으로 역년의 말일을 규정하는 경우가 많으나, 지방분권 특별법의 경우처럼 “시행일부터 5년간 그 효력을 가진다(부칙 제2항)”고 규정하기도 한다.

63) Günter Winkler, **Zeit und Recht. Kritische Anmerkungen zur Zeitgebundenheit des**

시법률자체, ②다른 법률, ③헌법 등에 의하여 규정된다.⁶⁴⁾ 광의의 한시입법은 유효기간의 종료가 일정한 사실에 의존한다. 그것은 협의의 한시입법과 달리 법률의 존립자체가 일정한 기일의 경과에 의존하는 것이 아니라 어떤 사실관계의 포섭가능성을 시간의 관점에서 제약하는데 사용된다. 즉 여기서는 예측가능한 시간의 관점에서 법률의 유효기간, 즉 구속력을 가지고 적용되는 기간이 후에 성취하는 조건(해제조건)인 사실관계와 결부되어 있다.⁶⁵⁾ 그러나 기능적으로는 협의의 한시입법과 큰 차이는 없다.

2. 한시입법의 운용

입법에 있어서 실효일을 규정하는 한시입법의 수법은 규제개혁이나 관료주의철폐라는 목적을 전면에 내세우지 않고서도 최근 각국에서 널리 활용되는 추세에 있다. 또한 한시입법을 평가의무와 연계하지 않고 정책적 타협형성의 요소로서 또는 특정 정책목적을 단기간내에 달성하려는 수단으로 널리 활용되고 있으며, 일부 국가에서는 규제개

Rechts und des Rechtsdenkens, Wien/New York 1995, S.51.

64) 우리나라의 경우에는 한시법률은 그 자체에 부칙의 시행일 다음에 유효기간 내지 적용시한을 규정하는 방식을 취하고 있다(예컨대, 2002년월드컵축구대회지원법 부칙 제2조에서 “이 법은 2003年 12月 31日까지 효력을 가진다”라는 방식). 그러나 독일의 경우에는 위와 같이 여러 방식으로 규정되고 있다. 즉, ①은 단년도 법률이며 구체적으로는 예산법률(Haushaltsgesetz)이다. 조세법률(Abgabengesetz)도 이에 해당하기도 한다. ②는 시행되는 본체의 법률과 동시에 의결성립되어 본체의 법률의 유효기간을 규정하는 시행법률, 유효기간에 기간이 붙여진 법률의 유효기간을 더욱 연장하는 연장법률, 연방의 대강적 법률(Rahmengesetz)을 주가 시행하는 때 그 주에 의한 시행법률 중에서 우연히 발생하는 유효기간에 관한 규정을 결여하여 그 결함을 보완하는 조정법률 등이 그것이다. ③은 예컨대, 독일기본법 제115조k2항(합동위원회가 의결한 법률 및 그 법률의 근거에 의거하여 발표되는 법규명령은 방위상의 긴급사태의 종료후 늦어도 6개월로 그 효력을 상실한다)이다.

65) 예컨대, 독일연방사회복지법(Bundessozialhilfegesetz, 1994.3.23) 제127조에서 “이 법률의 효과에 관한 평가 및 그 향후의 전개는 연방통계청이 실시하는 현재 생활비의 부조를 받거나 특별한 생활상태에서 부조를 받는 수혜자의 조사 및 사회복지에 소요되는 세입과 세출의 조사를 통하여 시행한다”라고 규정하고 있는 사례가 대표적이다.

혁 내지 관료주의 철폐를 위한 수단으로서도 활용하고 있다.⁶⁶⁾

(1) 경제정책적인 목적달성을 위한 수단

전통적으로 한시입법은 행정법 특히, 경제행정법 및 경제계획법 중에서 자주 사용되는 정책실현의 도구로서 기능하고 있다.⁶⁷⁾ 특히 경쟁, 생산 및 입지조건에 관계하는 요소에 시간이라는 관점을 결합시킴으로써 한시입법이 경제정책의 전개에서 중요한 역할을 거두고 있다. 경제적 상황에 관련한 목적을 실현하기 위한 조치를 통하여 장래의 경제와 관련한 계획기능, 향도기능, 촉진기능을 수행하기 위하여 한시법률의 수법은 매우 합목적적이라고 간주되고 있다. 특히, 경제분야에 있어서 한시법률은 장래의 경제정세를 결정짓고 통제하는 수단으로서 기능한다. 한시법률은 당면한 경제적 여건에 따른 법률상의 조치를 시간의 관점에서 단기적으로 규율함으로써 의회의 다수를 하나의 새로운 의제로 향하게 하며, 그리고 효율적인 통제를 행하기 위한 대체안의 탐구를 촉진시키는 역할을 수행하고 있다.⁶⁸⁾

또한 한시입법은 시장의 자율성을 도모하려는 취지로서도 사용된다. 시장은 원칙적으로 자율적으로 작용하고 수요와 공급의 균형으로 동태적으로 영위된다. 따라서 입법자는 입법에 있어서 시장의 자율성을 손상하여서는 아니된다. 예컨대, 어떤 목적을 가지고 정부가 시장을 규제하려는 취지로 개입하는 경우 당해 목적이 이미 실현된 때 또는 당해목적이 전혀 실현될 수 없는 때에는 개입의 합리성은 존재하지 않는다.⁶⁹⁾ 그러나 그 경우에도 여전히 시장에 개입하려는 때에는 그 개입은 시장의 자율성에 반한다. 다만, 그러한 개입조치에 유효기간이

66) Bruce Adams/Besty Sherman, **Das „Sonnenuntergangs“-Konzept als Erfolg versprechendes-Instrument zum Abbau des Unbehagens an der öffentlichen Verwaltung**, Verwaltungswissenschaftliche Informationen, Band 6, 1978, S.78-81.

67) Heiko Faber, **Verwaltungsrecht**, 4 Aufl., Tübingen 1995, S.380ff.

68) Alexander Tot, **Befristung von Gesetzen**, Speyer 2005, S.3.

69) Antonis Chanos, a.a.O., S.48.

한정되어 있는 것은 시장의 자율성이라는 원칙과 부합한다고 보고 있다. 투자조성입법, 경제안정화관련 법률에 자주 그 유효기간을 한정하는 한시법률이 많은 것은 이러한 사정이 존재하기 때문이다.⁷⁰⁾ 나아가 이러한 유효기간의 제한은 관계자들이 그 기간 중에 정책목적의 실현에 기여하는 행위를 하는 경우에는 일정한 이익을 얻을 수 있게 되며, 기간의 경과는 그 이익을 상실하는 것을 의미한다.

(2) 정책적인 타협형성을 위한 수단

특히, 최근 각국에서는 유효기간을 설정하는 한시입법을 입법절차에 있어서 타협을 모색하기 위한 하나의 수단으로 활용하고 있다. 이 경우 한시입법은 어떠한 정책적·법적 판단을 행하는 경우에 정책형성을 위한 특수한 수단으로서 기능한다. 오늘날 입법의 의미를 민주적 법치국가에서 특히 정책적·법적 타협을 구축하는 제도적 배경하에서 진행되는 정책적인 타협 판단 및 다수결의 과정으로서 이해하는 경우,⁷¹⁾ 한시입법은 이러한 타협을 위한 특별한 하나의 형태가 된다.⁷²⁾ 즉, 한시입법은 최종적이고 완결적인 입법을 행하기 전에 각종 데이터를 수집하여 그 후에 질적으로 우수한 입법을 행할 수 있는 토대를 제공한다.⁷³⁾

70) 예를 들면, “제분소의 설립, 개업, 이전, 확장, 용자 및 휴업에 관한 법률(Mühlengesetz, BGBl. 1957 I, S.664. 이 법률은 1960년 12월 31일까지 효력을 가지는 한시법률로서 제정되었다)”, “조성지역의 특별감가상각 및 금액인하에 관한 법률(Fördergebietsgesetz, BGBl. I S.1654. 이 법률은 1993년 9월 23일까지 효력을 가지는 한시법률로서 제정되었다)”, “에너지안정화법(Energiesicherungsgesetz vom 9.11.1973, BGBl. I S.1585. 이 법률은 1974년 12월 31일까지 효력을 가지는 한시법률로서 제정되었다)” 등이 그것이다.

71) Volker Schlette, **Das gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des Rechtsstaates**, DVBl 1997, S.994f.

72) Hans Joachim Mengel, **Gesetzgebung und Verfahren. Ein Beitrag zur Empirie und Theorie des gesetzgebungsprozesses im föderalen Verfassungsstaat**, Berlin 1991, S.241ff.

73) Carl Böhrer/Werner Hugger, **Entwurfprüfung**, in : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.), **Praxis der gesetzgebung**, Regensburg 1984, S.279.

아울러 위기적 상황에 대처하기 위하여 한시입법상의 규정이 지닌 잠정적 성격을 시야에 넣으면서 타협에 의해 정치적으로 격렬한 논의가 행해지고 있는 입법과정의 정책적 대립을 극복하는데도 이바지한다. 원래 민주정치는 정책판단의 수정이 가능하며, 그 이유는 그러한 판단이 새로운 의회의 다수파에 의하여 변경될 수 있기 때문이다. 법률의 효력을 시간적으로 제약하는 것은 민주주의국가에 있어서 조직화된 법시스템내에서 정책판단을 개방하는 것을 통하여 정치적 컨센서스를 얻는 것을 가능케 한다. 그와 아울러 모든 자에게 어떤 법률상황의 유지, 지속 또는 변혁의 기회가 개방된다. 즉, 민주주의체제하에 있어서 입법자는 시간의 범주에서 권한을 행사할 뿐 아니라 시간을 이용하여 권한을 행사하는 것이다. 그것은 “시간을 활용한 목적의 실현”이라는 하나의 전략적 태도이다.⁷⁴⁾

(3) 규제개혁 내지 관료주의철폐를 위한 수단

한시입법은 관료주의철폐와 규제의 행정적 부담이나 내용적 부담을 감소하기 위한 하나의 전략으로서, 규제나 법령의 숫자를 감축하는 수단으로 활용하고 있는 국가도 많다. 이들 국가에서는 법안이나 규제안의 마련시에 한시입법의 가능성이 체계적으로 검토되도록 하는 매카니즘을 설정하기도 한다.⁷⁵⁾ 이 경우에는 한시입법을 일몰입법과 마

74) Peter Zimmermann, **Reform der Staatstätigkeit durch generelle Befristung von Gesetzen**, DÖV 2003, S.946.

75) 독일에 있어서 한시법률의 활용은 매우 중요한 의미를 가지고 있었으나, 입법자에 의한 한시법률의 정기적이고 체계적인 실효성의 통제장치는 여전히 미흡하였다. 구체적으로 어떠한 한시법률의 제정에 관한 수요가 존재하고 있는지에 관한 필요성 심사 및 한시법률의 필요성이 실효성의 평가와 연계되어 행하여질 수 있는 제도적 장치가 미흡하다는 지적이 지속적으로 제기되었다. 이에 따라 1995년부터 연방차원에서의 행정개혁을 중점적으로 추진하기 위하여 “능률적인 국가(Schlanker Staat)”라는 표현을 사용하여 연방행정업무의 효율성을 제고하기 위한 방안들을 모색하는 가운데 한시법률의 필요성심사 및 실효성의 평가를 제도화하는 제안을 검

찬가지로 당해 입법을 통해 시행된 시책에 관한 평가와 유효기간을 상호 연계하여 파악한다. 실제로 영미식의 일몰제에 친숙하지 아니한 독일 등에서는 규제개혁 내지 관료주의철폐의 한 수단으로서 일몰입법에 갈음하여 한시입법의 수법을 강조하면서, 한시입법을 입법의 실효성 내지 효율성의 통제를 목적으로 그 타당성이 시간적 관점에서 제한이 가해진 입법으로서 파악한다.⁷⁶⁾ 즉, 입법자는 법률상 제시된 정책의 실효성 내지 효율성을 그 유효기간 경과후에 심사하고, 그것이 확인되는 경우에는 입법자는 당해 한시법률의 유효기간을 연장할 수도 있다는 관점을 중요시한다. 이는 어떤 정책이 그 실효성 내지 효율성에 의문이 있음에도 불구하고 항구적으로 존속하는 경우가 있으므로 각 정책은 정기적으로 실효성 내지 효율성이 점검되어야 할 것이며, 그것을 실현하는 것이 유효기간에 미리 한정이 붙어있는 한시입법이라고 정의하는 것이다.

입법자는 입법단계에서 한시입법의 효과에 관한 데이터정보, 그리고 한시법률이 집행되고 있는 단계 및 사후적 단계에서는 이미 획득된 행정 또는 법실무에 관한 데이터정보를 조달하여 실효성평가를 행한다. 여기에서 “실효성”이란 입법목적의 실현하기 위하여 당해 법률상

토하였다. 이 제안을 토대로 연방정부는 연방각부공통직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien : GGO)을 전면 개정(2000.9.1 시행)하여, 법률안작성의 단계에서 당해 법률안에 기한을 설정하는 것이 가능한가의 여부를 심사하도록 새로운 GGO에 이를 규정하고 법률안의 제안이유서에서 그 심사결과를 명시하도록 하였다(제43조). 현재 독일에서는 연방차원에서는 구체적으로 각부처의 담당부서에서 사전통제를 행하며, 주차원에서는 필요성에 상응하여 그때마다 행해진다. 사후통제는 일반적으로 정부에 대하여 법률의 실효성, 효율성에 관한 보고서를 제출하는 것을 통하여 행해진다. Brigitte Zypries/Cornelia Peters, **Eine neue Gemeinsame Geschäftsordnung für die Bundesministerien**, ZG 2000, S.316f.

76) Antonis Chanos, a.a.O., S.11. 이러한 의미에서 한시법률은 실제로 적용·시행되지 않는 법률안(Gesetzesentwürfen)과 구별되며, 법률의 내용과 목적이 일시적인 사정에 대응하기 위한 것으로서 유효기간이 설정되어 있지 아니한 처분적 법률(Maßnahmegesetz) 내지 조치법 등과 구별된다.

의 규정이 상당한가와 관련하는 심사기준이다.⁷⁷⁾ 시민이 그 법률을 준수하고 행정기관 및 법원이 그 법률의 적용을 원만히 행한 경우에 해당 법률은 실효적이라고 말할 수 있다. 이러한 통제를 제도화하는 것은 법질서의 학습능력을 높이고 정보의 피드백효과를 실현한다. 그리고 “효율성”이란 시행된 한시법률의 비용/편익면에서의 평가를 행하는 기준이다. 행정기관, 법원 및 시민에게 부과되는 비용과 법률의 집행에 의하여 얻어지는 편익과의 관계를 검토하는 것이다. 이것은 한시법률의 효과와 관련된 정기적인 보고서제출, 모델을 사용한 테스트 및 통계적 데이터의 확인 등으로 수행된다.

이를 통하여 한시법률의 유효기간만료시에 해당 한시법률의 목적이 완전히 달성되었는지 또는 어떠한 사정에 의하여 소정의 목적이 달성되지 않은 때에는 유효기간을 연장하는 의사결정을 하지 않는다. 반대로, 한시법률의 목적이 아직 완전히 달성되지 않고 있으나, 해당 목적을 달성하는데 실효성과 효율성을 여전히 보유하고 있다고 생각되는 경우에는 유효기간의 연장을 할 수 있다. 한시입법의 기능과 성격을 이와 같이 파악하는 경우 일몰제와 매우 유사한 기능과 성격을 가지게 된다. 한시입법과 일몰제는 입법절차상 입법에 대한 평가기능을 절차적으로 강화하는데 이바지한다. 시간을 활용하는 입법은 입법상의 의사결정을 동태화하고, 사후개선을 위한 메커니즘으로서 기능한다. 특히, 이들 제도는 의회의 다수로 하여금 새로운 입법을 행하는 것을 유인하고, 나아가 실효적인 대체적 입법의 추구를 촉진하는 역할을 수반하면서 실효성의 통제를 행한다. 또한 집행으로 획득한 각종 입법정보를 피드백함으로써 한층 직접적으로 합리적인 입법의 수립에 공헌한다.⁷⁸⁾

77) Martina R. Deckert, *Zur Methodik der Folgenantizipation in der Gesetzgebung*, ZG 1995, S.204f.

78) Antonis Chanos, a.a.O., S.54.

V. 실험입법

1. 의 의

실험입법(experimentelle Gesetzgebung, La loi expérimentale)이라는 개념은 원래 정치학·행정학에서 본격적으로 논의된 것을 최근 법학의 분야에 도입한 것으로서, 그 구체적인 내용이나 법적구조 등은 아직 논의단계에 있으나, 다음의 4가지 요건을 충족하는 것으로서 정의한다. 즉, ①법률의 유효기간이 설정되어 있는 점이다. 이로써 실험입법의 잠정적 성격이 나타난다. ②유효기간이 해당 법률 가운데 가장 처음에 규정되어 있는 점이다. 이로써 실험이라는 의사가 보증된다. ③평가가 시행되는 것을 규정하고 있는 점이다. 이로써 단순한 한시입법과 구별된다. ④실험입법의 항구적 입법화의 여부가 평가와 연계되어 그 평가결과에 따라 좌우된다.⁷⁹⁾ 결국 실험입법이란 잠정적인 한시입법이며, 기한만료시에 평가를 받아 새로운 판단(개정, 폐지, 유지)이 예정된 입법을 말한다.⁸⁰⁾

실험입법의 특수성은 잠정적 성격과 평가의무의 결합이며, 어느 것이 결합되어도 실험입법이라 할 수 없다. 유효기간만 규정되고 평가내지 재검토를 규정하지 않은 법률은 피드백의 매커니즘이 결합되어 있으므로 실험적 성격을 가지지 않는다.⁸¹⁾ 반대로 법률의 시행에 관한 보고서 제출의무가 규정되어 있다 하더라도 법률의 유효기간이 규정되어 있지 않으면, 그것은 단순한 입법조사 내지 평가의 문제가 되

79) Wolfgang Hoffmann-Riem, **Experimentelle Gesetzgebung**, in : Festschrift für Werner Thieme, Köln/Berlin/Bonn/München 1993, S.55f.

80) Harald Kindermann, **Erfolgskontrolle durch Zeitgesetz**, in : Heinz Schäffer/Otto Triftterer, Rationalisierung der Gesetzgebung, Baden-Baden/Wien 1984, S.141.

81) Jacques Chevallier, **Les lois expérimentales. Le cas français**, in : Charles-Albert Morand (sous la direction de), ÉVALUATION LÉGISLATIVE ET LOIS EXPÉRIMENTALES, aaO., S.120f.

는데 불과하다. 실험입법에 있어서 평가는 불가결의 요소이나, 평가는 그 자체 독립하여 수행할 수도 있다.⁸²⁾

또한 실험입법은 실험조항(Experimentierklausel)과는 구별되는 관념이다. 즉, 실험조항이란 법률에 근거규정을 두어 행정으로 하여금 실험을 인정하는 것이다. 즉, 법률에 수권규정을 두어 지역적 내지 한시적으로 한정된 모습으로 현행법의 수정을 허용한다. 이것은 법률에서 제시된 한계 내에서 어떤 실험을 시도하고 필요한 정보를 축적하고 경험을 쌓아간다는 의미를 지닌다. 실험조항은 법률에 의거하여 행정이 수행하는 실험이 행해지는 형태라는 점에서 실험법률과 유사하다. 그러나 실험법률은 법률 그 자체의 실험을 시도하는 한층 넓은 목적을 가지는 점에서, 법률의 수권에 의해 행정에게 실험을 허용하는 실험조항과는 구별된다.

실험입법의 성격을 위와 같이 보는 경우 일몰입법과 그 기능과 성격면에서 매우 유사하다. 실제로 실험입법은 영미식의 일몰입법 구상에서 유래된 것으로서, 일몰입법구상을 유럽식으로 표현한 것이라고 해도 과언이 아니다. 실험입법은 그 유효기간이 한정되는 점에서 한

82) 실험법률은 법률안의 실험과는 구별된다. 즉, 법률안의 실험(Gesetzgebungsexperimente)이란 내부실험(interne Experimente)이라고 부르는 것으로써, 법률로서 제정·공포되기 이전의 법률안작성단계 즉 내부적(준비적) 입법절차에서의 실험을 의미한다. 이에 대해 실험법률이란 외부실험(externe Experimente)으로서, 유효기간이 설정되지만 여하튼 법률로서 제정되는 점에 특색이 있다. 따라서 형식면에 있어서 실험법률은 법률안의 실험과는 구별된다. 실험법률은 입법을 준비하기 위한 사회학적 조사(sociologie Pre-Legislative)와 구별된다. 사회학적 조사는 확정적 규범을 내용으로 하는 통상의 법률제정에 선행하는 사전조사이다. 조사는 실험과 동일시될 수 없다. 또한 실험적 법률은 입법시 예상될 수 있는 효과를 측정하는 시뮬레이션(Simulation)과도 구별된다. 시뮬레이션은 데이터에 상응한 수량적 비교에 따르는 영역에 적합한, 실제로는 시행되지 않는 가공의 실험이다. 즉, 시뮬레이션은 법률의 제정에 선행하는 “가상의 법적 실험”이며, 실험법률의 경우의 실험은 규범의 효과를 평가하는 것과 결부되어 있으며 규범적 효력이 부여된 법문의 존재를 전제로 하므로 실험법률에서는 “현실의 법적 실험”이 문제가 된다. 이 의미에서 실험법률은 통상의 확정적 법률과 같은 본질적 속성을 가지고 있다. Luzius Mader, **Experimentelle Gesetzgebung**, in : Dieter Grimm/Werner maihofer, Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Op-laden 1988, S.211.

시입법 내지 일몰입법의 일종이라는 특색을 지닌다. 또한 실험입법은 데이터, 경험(고려하여야 할 사실관계 및 법률규정의 효력 등)을 체계적으로 수집·평가하고, 그에 의거하여 법률의 개정작업에 착수하는 것을 입법자에게 의무화한다는⁸³⁾ 점에서 일몰입법에서의 평가 내지 심사에 따라 그에 의거하여 법률의 존속여부를 판단하는 것과 매우 유사하다.

그러나 실험입법은 시간적 및 공간적으로 한정된 불확실한 조치의 효과에 대한 타당성을 검증하기 위해 기간이 만료되는 경우 평가에 따라 프로그램의 존속 및 확장을 결정해야 한다는 점에 특징이 있다. 실험입법의 목적은 장기적이고 일반적 타당성있는 규율을 위한 준비에 있다. 예컨대, 학교정책(종합학교), 교통정책(속도제한) 및 전문정책(법관양성) 등이다.⁸⁴⁾ 한편 일몰입법은 내용상 한시적인 성격을 가지지 않는 “정상적인” 규율을 대상으로 한다. 법령 또는 프로그램의 유효기간의 도래에 즈음하여 그 효과를 지속할 것인지 또는 종결할 것인지에 관련된 절차를 강제하는 것이다. 여기서 “시간의 한정”은 정책 및 기관의 효과성과 효율성과 관련하여 그 체계적인 평가목적을 위한 수단으로서 기능한다.

2. 실험입법의 운용

실험입법의 중점은 법규범의 제정에 즈음하여 규율대상인 현실을 고려하고 이를 통하여 법규범을 한층 확고한 기초위에 정립하려는데 있다. 실험입법의 사고방식은 실험법학(experimentelle Rechtswissenschaft)이라는 주장 가운데 제기된 것으로서, 이 법학은 법사회학적 실제연

83) Hans-Detlef Horn, **Experimentelle Gesetzgebung unter dem Grundgesetz**, Berlin 1989, S.205.

84) Gerd-Michael Hellstern/Hellmut Wollmann, **Bilanz - Reformexperimente, wissenschaftliche Begleitung und politische Realität**, In : Ders.(Hrsg.), **Experimentelle Politik - Reformstrohfeuer oder Lernstrategie**, Opladen 1983, S.11f.

구(Rechtstatsachenforschung)를 중시하고, 사회학적 식견을 법학에 도입하려는 것이다. 여기서 실제연구란 문제발견에 관련되는 고찰방법을 중시하며 그 중심적인 역할은 비판기능에 있다. 즉, 규범으로부터 연역된 결론과 현실이 괴리되는 경우에 이러한 거리를 해소하고 법률의 개정을 설득하는 기능이다.⁸⁵⁾

실험입법은 법규정이 가져오는 모든 차원의 효과를 고려함으로써 법규범의 질을 개선하고 법규범의 빈번한 개정에 따른 그 불안정성을 치유하는 것을 목적으로 한다. 실험입법은 법규범을 즉흥적으로 제정하지 않도록 하고, 효과가 불확실한 법규범의 제정을 배재하기 위하여 입법의 객관성을 유지하기 위한 도구의 하나로서, 법규범을 과학적으로 파악한다. 동시에 입법자는 입법의 실험을 통하여 각종 사회적 집단의 의향을 파악할 수 있으므로, 법규범은 광범한 의견수렴의 성과물로서 인식되어 민주적인 법규범의 성립에 기여한다. 이 실험입법의 과학성과 민주성은 법규범의 절차적 정당성을 보증하며, 내재적 정당성과 결합하여 법규범의 신뢰성을 회복하는데 기여할 수 있다.

실험입법은 현재 유럽 일부국가(독일, 프랑스, 스위스 등)에서 학교·교육개혁, 법조교육, 언론정책, 교통정책, 건설제도, 임차인보호, 마약문제⁸⁶⁾ 등의 영역에서 운용되고 있으며 그 배경에는 개별 실험입법

85) H.D.Horn은 법률을 사회학의 시점에서 검토하고 장래에 향하여 그 개정을 도모하는 경우, 방법론으로서 두 가지의 점을 고려할 수 있다고 한다. 하나는 전체적인 변혁을 지향하는 입장이고, 다른 하나는 부분적인 개정을 통하여 축적하는 입장이라고 한다. 그는 실험법률의 배후에 존재하는 것은 필요한 정도까지 대상영역의 범위를 넓히는 한편 어디까지나 시야를 개관가능한 범위에 그치게 하려는 점진형 법기술(Stückwerk Technik)이라고 한다. Hans-Detlef Horn, a.a.O., S.140ff.

86) 스위스에서는 “약물의존자의 생활여건의 개선 및 과학적 연구의 추진에 관한 1992년 10월 21일의 명령”에서 사례가 있다. 이 명령은 명시적으로 입법실험의 목적을 제시하였다. 제1조 및 제2조에서 실험은 약물문제를 감소하기 위한 예방과 치료프로그램의 개선을 위한 과학적 의사결정의 기초를 제공함을 목적으로 한다고 언급하였다. 또한 그를 위해 평가기준, 실험을 어떻게 구조화하고 조기종료시킬 수 있는 조건을 설정하였다. 이 사례는 매우 복잡한 영역과 고도로 논쟁적인 문제(이 명령에는 헤로인과 같은 중대한 마약의 처방에 관한 문제를 다루고 있었다)를 다룬

을 제정하게 된 동기와 관련한다.⁸⁷⁾ 그것은 입법효과의 불확실성의 감축이라는 동기와 실험입법을 이용한 갈등의 수습이라는 동기를 지적할 수 있다. 실험입법은 입법의 기술적 어려움을 극복하거나 변혁에 반대하는 사람을 설득하려는 전략에서 구사되고 있다. 의도하는 개혁을 추진하기 위하여 실험법률을 활용함으로써 법률의 부작용을 우려하는 반대자를 설득하는 기능을 지니고 있다.⁸⁸⁾ 즉, 실험입법의 잠정적·한시적 성격을 강조하여 일단 법률의 제정을 통하여 의도하려는 개혁정책을 추진한 다음, 법률의 제정으로 문제가 발생할 수 있다는 반대자에게 대하여 문제가 발생한다면 실험법률의 폐지 또는 개정을 통한 새로운 규율로써 사후에 간단하게 제거·수정이 가능하다는 유보를 강조하는 전략이 실험입법의 배후에 존재한다. 결국 입법에 대하여 원칙적으로 반대를 주장하는 자는 시행에 의거한 경험의 획득조차 반대하는 자로 간주하여 고립시키게 된다.

실험입법이 최근 널리 이용되고 이론적 분석이 진행되고 있는 배경에는 어떤 정책이 법을 수단으로 하여 실현가능한가, 어떤 사회적 목표가 어떠한 수단을 통해 어떠한 법적과정을 거쳐 달성되어야 할 것인가라는 문제관심에서 비롯한다. 실험입법을 활용하여 어떤 시책에 관하여 구체적인 실험을 하는 경우에, 그것을 통하여 일반인들은 실험결과가 입법에 어떻게 반영되었는가를 조망할 기회를 가지게 된다.

것으로서 실험입법의 전형적인 특징을 제시하고 있다. 이 실험의 결과에 따라 1998년에 의사는 합법적으로 한정된 기간내에 헤로인을 처방할 수 있게 되었다. 이 한시적인 조치는 스위스 마약법(Betäubungsmittelgesetz) 개정의 일부로서 2009년 말까지로 연장되었다.

87) 독일에서도 일정한 영역, 즉 교육법, 미디어법, 교통정책법, 건설·에너지법, 사회보장법, 조세법 등의 분야에서 복합적 사실관계에 관한 경험을 수집하기 위하여 입법자가 실험의 권한을 가질 수 있다고 한다. 독일에서의 실험법률의 적용사례는 Peter J. Tettinger, **Rechtsanwendung und gerichtliche Kontrolle im Wirtschaftsverwaltungsrecht**, München 1980, S.298 ; Rolf Stoßer, Der Gesetzesvorbehalt beim Schulversuch, DÖV 1976, S.518f.

88) Wolfgang Hoffmann-Riem, a.a.O., S.58.

실험입법은 입법과정의 분업화를 도모하고, 실험데이터가 입법과정에서 어떻게 이용되었는지를 명확히 한다.⁸⁹⁾

그러나 실험입법은 입법을 둘러싼 현대적인 문제를 한꺼번에 해결할 수 있는 만능이 아니라 극복하기 어려운 한계가 있다. 특히, 실험법률은 정치의 장에서 전략적 수단으로 이용될 수도 있음을 우려하여 그 법적 허용성을 둘러싸고 다양한 논의가 전개되고 있다.⁹⁰⁾ 실험입법은 헌법상 규정된 국민의 기본권을 침해할 수 없는 것은 당연하며, 또한 실험법률이 한정된 지역적 내지 인적 범위에 적용되는 예외적인 법제도의 창설을 초래하는 경우에는 법률의 일반성 내지 평등원칙과의 관계에서 문제가 발생할 수 있으므로 적합하지 않다(사형제도의 존폐문제에 관하여 어떤 지역에 한정하여 사형을 실험적으로 실시하는 것). 형사법과 같이 법률의 공정성에 대한 법의식이 높은 분야에는 적용되지 않으며, 공무원법과 같이 계속적 성격을 지닌 분야에 관한 실험은 적합하지 않다는 범영역에 착안한 제한론 등도 있다.

아울러 변화의 속도가 빠르고 유동적인 사항에 관해서는 실험이 곤란하며 불가능하다. 예컨대, 진보가 대단히 빠른 인터넷이나 인공지능에 관한 영역에서 입법의 실험을 하더라도 기술혁신이 앞서가기 때문에 실험적 규범 자체가 이미 시대에 뒤떨어진 것이 되어버리며, 항상 실험적 규범이 기술혁신에 뒤처지게 된다. 따라서 이러한 사항에 관하여는 입법의 실험은 실시할 수 없다. 실험입법에 관해서는 많은 연구가 필요하나, 결국 입법의 실험, 실험입법은 법규범이 이미 형이상학적인 성격을 가지지 않고 일정한 시점에서의 사회적 문제에 대한 회답이라는 사고를 가지도록 요구하고 있는 것이라 하겠다.

89) “실험법률의 정치적 의의는 특히, 실험법률이 법률의 변경에 대해서 개방되고 있으므로 타협의 가능성을 낳는 점과 정치질서에 유연한 적합성을 가능케 한다는 점에 있다. 실험법률은 평가의 기회를 제공하며, 이 기회를 통하여 다원적 결정과정의 특색을 고려한 체계적 학습이 용이하게 된다.” Wolfgang Hoffmann-Riem, a.a.O., S.68.

90) Olaf Gericke, **Möglichkeiten und Grenzen eines Abbaus der Verrechtlichung. Eine Kritische Analyse von Gesetzgebung und Gesetzgebungslehre**, Aachen 2003, S.171f.

제 3 장 주요 국가의 일몰제 도입현황과 운용사례

제 1 절 미국의 일몰제

I. 개요

미국에 있어서 행정기관이나 정책에 대해 그것을 다시 존속시킨다는 취지의 결정을 하지 않는 한, 해당 행정기관이나 정책은 일정기간의 도래와 함께 자동적으로 폐지되어야 할 것이라는 사고는 1930년대부터 제기되었다. 특히, 당시 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 정부에서 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission) 위원장으로 재직 하였던 더글라스(William O. Douglas) 위원장은 모든 행정기관에 대해 10년의 존속기간을 설정할 것을 제안한 바도 있다.⁹¹⁾ 이 제안은 채택되지는 않았지만 일몰제의 개념이 최초로 싹튼 사례 중 하나이다.

일몰제에 관한 구체적 개념구상은 1969년 정치학자인 Theodore J. Lewi에서 비롯하였다. 그는 New Deal정책 이후 자기점검없이 점차적으로 비대해지고 있는 행정부의 활동과 동시에 입법권이 더욱 독립규제기관에 위임되고 있는 현상을 비판하였다. 그러한 권한의 위임은 행정부나 하급행정기관의 결정권범위를 확대하는 결과를 가져왔고, 이는 행정부의 전문관료의 강력한 권한행사와 민주적 책임성의 감퇴를 가져왔다고 보았다. 이 현상은 규제를 통제하여야 할 국가기관이 규제에 의해 조종당하는 이른바 규제에 집착하는 양상으로 나타났다. 규제집행자들은 그들의 업무수행에 있어서 우선적으로 건전한 상식을 증진시키기 보다는 규제된 집단의 이익을 위해 활동하게 되어, 그 결과 관료주의 경향을 심화시켰다. 이러한 경향에 대응하기 위해 그는 일정기간후에 행정기관의 재편을 하는 경우 의회에 의한 입법감시를 증

91) Richard C. Kearney, op.cit., pp.49-57.

대시킴을 위해 행정기관에 권한을 부여하는 모든 제정법에 대해 5-10년간의 기간을 한정하는 일반법(tenure-of-statutes act)의 제정을 제안하였다.⁹²⁾

또한 1972년에 제정된 연방자문위원회법(Federal Advisory Committee Act)은 모든 자문기관에 2년의 기한을 설정하고 대통령 또는 그것을 소관하는 기관에서 심사되어 법률에 의해 존속이 인정되지 않는 한 폐지하도록 하였다.⁹³⁾

1970년대에 이르러 정부의 확대에 따른 관료주의의 폐해와 그에 따른 규제개혁의 일환으로 일몰입법의 제정을 요구하는 시민운동(Sunset Movement)이 미국 전역에 확산되면서, 규제개혁의 중요한 수단으로서 일몰입법이 본격적으로 논의되기 시작하였다.⁹⁴⁾ 주차원에서는 최초로 1975년 텍사스(Texas)주에서 일정한 행정기관에 대하여 법률에 의하여 갱신되지 않는 한 10년의 존속기한을 설정하는 취지의 헌법수정조항

92) Theodore Lowi, **The end of liberalism: the second Republic of the United States**, New York 1969, p.309. 또한 Mathew D. McCubbins/Roger G. Noll/Barry R. Weingast, **Administrative procedures as instruments of political control**, Journal of Law, Economics and Organization 3/2(1987), p.243 이하. 어떤 논자는 “sunset이론은 모든 선출직에 있는 자는 임기가 정해지고 다음 선거에서 재선되지 않는 한 그 직을 상실하는 가장 오래된 민주주의원리를 행정부문에 적용한 것이며, 주민에 대한 행정의 설명책임의 의회를 통하여 실시하려는 것이다”고 한다. Dan R. Price, op.cit., p.401.

93) 연방자문위원회법은 연방자문위원회의 설치, 임무, 절차 등을 일반적으로 규정함으로써 자문위원회에 소요되는 연방정부의 비용절감과 자문위원회의 구성과 절차의 적정성을 도모함으로써 자문위원회의 권고를 공정하고 유익하게 하기 위한 목적으로 제정되었다. 미국의 자문위원회는 대통령과 행정기관에 설치되어 행정, 입법, 사법, 규제기관에 이어 제5의 권력으로 일컬어질 만큼 권한이 막강하다. 연방자문위원회는 상설(permanent)과 비상설(ad hoc)이 있으며, 현재 약 1,000개의 자문위원회가 활동하고 있다. 그 가운데 5%는 대통령소속 자문위원회(Presidential Commission)이다. 동 법률의 제정당시 약 700개 이상의 자문위원회가 폐지 내지 통합되었다.

94) 당시 주헌법이 제정된지 100년을 경과하고 헌법조항이 현대사회의 흐름을 반영하지 못하고 있다는 불만에서 광범위한 주헌법개정운동이 발생하여 환경권규정, 재정균형조항 등이 점차 주헌법에 규정되었다. 나아가 비효율적인 주정부행정과 고액의 납세부담에 대한 불만이 제기된 것도 그 배경으로서 생각된다. Lewis Anthony Davis, **Review Procedures and Public Accountability in Sunset Legislation: An Analysis and Proposal for Reform**, Administrative Law Review, 33(1981), p.131.

이 제안되기도 하였으나, 의회에서 부결되어 헌법조항으로 도입되지 못하였다. 그러나 1976년 4월 콜로라도(Colorado)주에서 최초로 일몰법을 제정하면서,⁹⁵⁾ 1982년까지 36개 주에서 일몰법이 제정되었다.⁹⁶⁾

각 주에서 일몰제를 도입할 당시 높은 기대감으로 가득차 있었다. 의회의 감시기능의 강화와 아울러 정부활동 감소 및 경쟁장벽의 해소를 가져올 것으로 믿었다. 일몰제는 불필요한 행정기관을 제거하고, 규칙과 규제의 확산을 차단하며 행정기관의 책임성을 증대할 것으로 기대되었다. 그리고 일몰조항의 주요한 쟁점의 하나는 정책을 폐지하고 그것을 갱신하려는 자에게 입증책임을 부여하는 것이었다.⁹⁷⁾ 그러나 실제로 그것이 시행되면서 기관들은 관행을 고집하였으며, 변화에

95) 콜로라도주가 최초로 일몰법을 제정하게 된 것은 당시 공익단체인 Common Cause의 조직적인 운영에 힘입은 바가 크다. 콜로라도주의 일몰법은 1977년, 1979년, 1981년에 걸쳐 조직 유지에 설득력 있는 논거가 없는 한 38개의 조직을 폐지할 것을 요청했다. 일몰법은 각 조직들의 평가를 관장하는 위원회가 활용할 9개의 기준을 제시하였다. 이들 기준에는 해당 기관의 활동이 공익과 부합하는지, 공공에 이득이 되는 입법 개혁을 지지하는지, 조직의 규칙을 정할 때 공중의 참여를 독려했는지, 적극적인 평등조치를 따랐는지 등이 포함되었다. 만일 위원회가 해당 조직이 유지되어야 한다고 결정하면 6년이 넘지 않는 범위 내에서 연장된다. 만일 위원회가 해당기관의 종료를 권고하면 1년 내에 해당 조직의 활동이 종료되도록 하였다. 최초 평가대상 13개 기관 중 3개 기관이 폐지되었으며, 평가보고서는 일몰법으로부터 얻은 8가지의 교훈으로서, ①일몰평가는 여러 결과를 산출할 수 있다. ②일몰평가는 필요하다. ③경제적 규제가 약화되었다. ④콜로라도 규제기관들은 책임성이 부족하다. ⑤부족한 예산과 인력이 규제력을 약화시킨다. ⑥잘못된 규제가 소비자의 낭비를 초래한다. ⑦각 직종의 자율규제는 공익을 우선순위에서 배제한다. ⑧강력하고 좋은 규제가 필요하나 장벽이 거대하다. Bruce Adams and Betsy Sherman, op.cit., pp.78-81.

96) Richard C. Kearney, op.cit., p.50. 일몰법은 정부의 규모를 축소하고 경쟁을 높여야 할 것이라는 당시의 시대적 흐름과 여론에도 적합한 것이어서 보수나 진보, 공화당이나 민주당을 불문하고 지지되어 50개의 모든 주 및 연방의회에서 일몰제의 도입에 관한 논의가 행해졌다. 이러한 일몰제의 급속한 보급은 모방적 동형화(mimetic isomorphism)현상이라고 설명하면서, 그들의 행동이 합리적이라고 판단하기 때문이거나 후퇴하거나 이탈하는 모습을 보여주지 않기 위해 다른 조직의 성공사례를 모방하는 것이라고 보는 견해도 있다. 자세한 것은 Walter W. Powell/Paul J. DiMaggio, **The iron cage revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields**, American Sociological Review 48(1983), p.152.

97) Robert D. Behn, **The false dawn of sunset laws**, Public Interest 49(1977), p.103.

대한 저항적 태도를 보였다. 일부 주에서는 일몰제평가의 내용과 절차를 충분히 논의하지 않고 졸속으로 법률을 제정하거나 평가가 운용의 한계를 넘는 사례가 속출하여 법률을 폐지하거나 그 집행을 정지하기도 하였다.⁹⁸⁾

미국에서 1980년 전후에 일몰법이 급속히 보급된 이유에 대해 일반적으로 다음과 같이 지적하고 있다. 첫째, 행정관료조직의 비대화에 수반한 행정능률의 저하 현상이었다. 미국의 행정조직은 New Deal기에 현저하게 비대화되었으며, 그 후 당초 가졌던 활력과 유연성을 상실하고 업자와의 유착이 발생하여 이른바 규제하는 자가 규제되는 상태에 이르게 되었다. 그러한 경향은 주에서도 마찬가지였고, 주 차원에서는 오히려 1960년대부터 1970년에 걸쳐 잡다한 사업의 규제를 목적으로 무의미한 인·허가행정이 확대되었다.⁹⁹⁾ 그러나 인·허가와 관련된 행정비용은 증대함에도 불구하고 서비스나 편리성은 개선되지 않아 무의미한 규제에 대한 비판이 높아졌다.

둘째, 무의미한 규제와 행정조직의 확대를 억제하는 유효한 방법이 없었다. 행정감시의 역할을 일차적으로 담당하는 곳은 의회이나, 의회내의 경직적인 관행이나 의원의 시간부족, 능력부족 등으로 의회가 관료조직을 효과적으로 통제하지 못하였다. 관료조직에의 비판은 그

98) 가장 대표적인 주가 Alabama주였다. Alabama주에서는 4년 동안 모든 주의 행정기관을 재승인하지 않는 한 폐지하는 법률을 마련하였으나, 1977년의 의회에서 3시간동안 200회 이상의 투표를 거듭하였다. 1981년에 North Carolina주가 일몰법을 폐지하고 그 후 5개 주가 이에 동참하였다. 또한 다른 6개 주가 법률을 폐지하지는 않고 법률의 집행을 정지하였다. North Carolina주의 경우, 최초 일몰검토는 20만 달러 이상의 비용이 수반되었는데, 정부규모를 축소하는데도 실패하고 너무 많은 입법시간을 초래하였으며 대부분의 노력을 직종면허위원회에 집중하였다는 비판을 받았다. 그 결과 일몰평가위원회는 해체되었으며 일몰평가를 매듭짓기 위해 설치된 소규모의 임시위원회로 대체되었다. 그러나 1983년의 최종보고서는 입법부와 집행부의 운용에 있어서 부분적으로 성공한 실험이라고 평가하였다.

99) Walter Gelhorn, *The Abuse of Occupational Licensing*, The University of Chicago Law Reviw 44(1976), pp.6-13. 이러한 일상적인 규제행정의 확대는 행정법의 시점에서는 행정법규와 행정규칙의 급증으로 나타난다.

것을 통제할 수 없는 의회에의 비판으로 연계되었고, 의회로서도 효과적인 입법적 감시수단(legislative oversight)을 도입할 필요가 있었다.¹⁰⁰⁾

셋째, 이 경우 미국에서 강조되는 것이 이른바 행정의 설명책임(administrative accountability)이었다. 미국에서는 행정의 설명책임이 주민의 대표자인 의회에 대해 충분히 행해질 필요가 있다는 주장이 오히려 일반적이었으며,¹⁰¹⁾ 이 점에서 의회의 행정감시기능을 높일 것이 요구되었다. 실제 1970년대에는 평가위원회,¹⁰²⁾ 규제심사,¹⁰³⁾ 입법거부권(Legislative Veto), 영기준 예산제도(Zero based Budgeting), 프로그램평가,¹⁰⁴⁾ 옴부즈만, 행정절차의 사법심사, 광범한 시민참가 등 다양한 행정감독수단이 검토되어 시행되었으나 그 대부분은 의회에 의한 행정감시를 강화하는 것이었다.¹⁰⁵⁾

100) Keith E. Hamm/Roby D. Robertson, **Factors Influencing the Adoption of New Methods of Legislative Oversight in the U. S. States**, *Legislative Studies Quarterly* 6/1 (1981), pp. 134. 여기서는 legislative oversight의 의미를 의회에 의한 행정감시수단의 의미로 사용하나, 본래는 규칙제정에 대한 사전동의, 부동의 수단을 가르키는 것이다. Alan Rosenthal, **Legislative Behavior and Legislative Oversight**, *Legislative Studies Quarterly* 6(1981), p.115.

101) Bruce Adams, op.cit., p.512. ; William M. Pearson/Van A. Wigginton, **Effectiveness of Administrative Controls: Some Perceptions of State Legislators**, *Public Administration Review* 46(1986), p.328.

102) 의회내에 행정성과를 심사하기 위한 새로운 위원회를 설치하고 전문적인 조사 연구를 위한 전문가를 채용하는 한편 사업의 효율성과 효과성을 심사하기 위한 위원회를 구성하는 제도를 설정하는 주가 많았다. Ralph Craft, **successful Legislative Oversight. Lesson from State Legislation**, *Policy Studies Journal* 10(1981), p.161.

103) 규칙 내지 규제심사(rule and regulation review)는 의회내에 심사위원회를 설치하고 기존 또는 신규의 규칙이나 규제에 대하여 폐지, 효력의 일시적 내지 항구적 정지 등을 판단을 하는 것으로서 그 수법은 다양하다. Keith E. Hamm/Roby D. Robertson, op.cit., pp.135-138.

104) 프로그램평가는 장기계획, 조정계획의 각 시책체계에 관해 지표와 목표치를 설정하고 사업집행후 달성도를 중심으로 종합적으로 평가하고 다음 계획책정에 활용하는 방법이다. 미국에서 프로그램평가는 1960년대에는 인식되지 않았으나 1970년대에 들어와서 각 주에 보급되었다. 연방차원에서는 1993년 클린턴 행정부에 의해 성립된 정부업적성과법(Government Performance Results Act)에 의하여 각 부처의 프로그램평가가 의무화 되었다.

105) William M. Pearson/Van A. Wigginton, op.cit., p.329.

넷째, 1970년대부터 1980년대에 걸친 미국의 정치적 상황도 그 요인으로 들 수 있다. 1980년대에 이르러 연방차원에서는 규제완화와 규제개혁이 주장되었으며, 레이건(Ronald W. Reagan) 행정부의 탄생으로 결정적인 전환점을 맞이하였다. 레이건 행정부는 연방정부의 축소, 연방보조금의 삭감, 주에의 권한이양을 제창하였기 때문에 주와 자치단체 사무의 증대가 더욱 예상되어 주행정조직의 시급히 재편할 필요성이 높아졌다.¹⁰⁶⁾ 그러나 1980년 이후부터 일몰제는 점차 논의의 중심에서 벗어나게 되었다. 그 원인은 주로 일몰제에 대한 기대가 과잉적인 것이었다는 점, 일몰법이 추구하여야 할 정책목적이 명확하지 않은 것이 많았다는 점 및 입법부가 행하여야 할 사후통제가 불충분하게 행해졌다는 점 등을 지적하고 있다. 그 결과 아무런 의미없이 일몰대상기관이나 정책의 유효기간 연장이 빈번하게 행해지게 되었다.

II. 운용사례

1. 연방 차원

미국에서 최초의 일몰법안은 1975년 9월 Joseph Biden 상원의원이 제안하였다. 이 법안에는 새로운 예산권의 수권기간의 제한을 두고 예산을 계속하려는 경우 현존 프로그램의 광범한 심사와 검토를 요구하고, 의회위원회의 승인을 받도록 하였다. 연방차원에서의 일몰법 제정은 1976년 민주당과 공화당 양당의 선거 공약의 주제이기도 하였다. 사업들을 종결하고 비용을 절감시키는 수단으로서 각광받으면서 연방 일몰입법의 제정에 대한 지지는 매우 컸다. 그리하여 최초로 연방차원의 일몰법안이 1976년 2월 의회에 제출되었다.¹⁰⁷⁾ 이 법안은 주

106) 레이건 행정부의 규제개혁에 관한 논의는 박영도 외, **주요국가의 입법평가 관련제도(II)-미국의 규제영향분석제도**, 한국법제연구원 연구보고 2007.4., 15면 이하 참조.

107) 1976년에 제출된 일몰법(Government Economy and Spending Reform Act)은 상원 의원 Edmond Muskie와 William Roth 등에 의해 제안된 것이다. 이들 의원이 제출

차원의 일몰법과 달리 연방입법상 조세지출예산을 포함한 모든 사업에 적용되도록 하였으며, 매 4년마다 사업에 대해 평가하도록 하였으나, 법안에 따른 업무과중에 대한 우려가 제기되었다. 관련 사업들에 대한 평가 숫자가 1천개에서 10만개에 달하였으며, 추정된 비용은 수백만 달러에 달하였다.

1977년에는 1976년 일몰법안을 수정한 새로운 법안으로서 “프로그램 평가법(Program Evaluation Act)”이 제출되었는데, 21개 규제기관들에 대해 1987년 1월 1일까지 평가를 면제하였으며, 평가 주기를 5년에서 6년으로 연장하는 것이었다.¹⁰⁸⁾ 특히, 이 법안은 두 가지의 중요한 규정을 두었다. 즉, 규칙적인 계획표에 따라 사업을 폐지 또는 재설계한다는 점과 유사한 목적을 가지는 모든 사업을 동시에 재검토한다는 점이었다. 전자는 사업의 폐지 또는 일몰의 조항으로서 행위강제의 기능을 발동시킨다는 것이다. 일몰조항에 의해 의회는 폐지예정표에 열거되어 있는 사업을 심사하여 그것을 재설치하거나 폐지해야 한다. 그리고 사업을 존속시키거나 수정하려는 경우에는 적극적인 행동 즉, 재설치법에 의해 승인을 받아야 한다는 것이다. 후자는 의회의 결정내용에 관한 조항으로서 의회는 유사한 목적과 기능을 가진 모든 사업의 장래에 대해 동시에 결정해야 한다는 것이다. 연방사업의 개별적 심사를 지양하고 동일한 사업분야는 동시에 모두 심사를 받는

한 일몰법안은 최종적으로 4년 주기마다 연방의 모든 사업을 대상으로 하였다. 제안자는 주의회와 달리 연방의회는 상설이고 다수의 보좌진을 가지고 있으며 실질적인 경험이 있기 때문에 이 법안의 전면적 적용이 가능하다고 설명하였다. 한편 1976년에 하원에서도 이와 비슷한 내용의 일몰법이 제안되었다. 그러나 이들 법안은 각 위원회의 견해상충과 의회의 회계불계속의 원칙으로 인해 여러 가지 수정안이 제출되거나 폐기되고 말았다. 자세한 내용 및 심의경과는 Virginia A. McMurtry, **Federal Sunset Proposals: Developments in the 94th to 107th Congresses**, CRS Report(June 17, 2002) http://assets.opencrs.com/rpts/RL31455_20020617.pdf 참조.

108) 이 법안은 위의 1976년 법안 중 상원의원 Edmond Muskie가 제안한 내용을 당시 상원의 정부관계소위원회(The Intergovernmental Relations Suncommittee)가 심의하여 수정한 것이다.

것이 합리적이라는 것이다.¹⁰⁹⁾

이 개정안은 보다 진일보한 것이지만 1988년 의회에 다시 제출되었을 때 상당한 비판의 대상이 되었다. 비판의 대부분은 일몰법안의 적용범위에 관한 것이었다. 거의 모든 정부 사업을 포함시키는 것은 막대한 업무부담과 비용을 초래한다는 점이었다. 그 결과 연방 일몰법안은 성립하는데 실패했다. 1995년도에는 모든 연방기관에 적용가능한 “규제일몰심사법(Regulatory Sunset and Review Act)” 제정을 추진하였으나, 의회의 거부로 인해 성립되지 못하였다.

1997년에는 Texas주의 일몰절차를 모델로 최소한 12년을 주기로 각 연방기관의 폐지와 재조직에 관해 권고와 심사를 하는 연방일몰위원회(Federal Agency Sunset Commission)를 설치하고, 의회가 해당 기관의 존속에 관한 입법을 하지 않는 경우 해당 기관은 위원회의 심사가 종료된 후 1년 이내에 폐지하는 것을 골자로 하는 법안이 제출되었다. 이 법안에 대해 1998년 하원상임위원회에서 청문회가 개최되었으나, 위원회의 조직과 임무에 관해 실정법에 의해 설립된 행정기관의 폐지를 입법에 의해서가 아니라 12인으로 구성된 위원회의 재량으로 부여하는 등 권력분립의 원리에 위배될 우려가 있다는 점 등이 지적되어 폐기되었다. 1999년에도 위의 일몰위원회 입법을 개정한 법안이 제출되었으며, 2001년에도 유사한 법안(Abolishment of Obsolete Agencies and Federal Sunset Act)이 제출되었으나, 성립되지 못하였다. 2005년에는 일몰제와 성과결과를 혼합한 형태의 법안(The Government Re-

109) 이 법안의 주요내용은 ①연방사업을 예산과목별로 집단 분류하고 심사, 재승인하기 위해 3회기(6년)의 계획표를 설정하였다. ②의회예산국(Congressional Budget Office)이 관계 위원회의 정보를 종합하여 제1회 심사주기가 개시되기 전까지 연방사업의 목록을 작성하도록 하였다. ③상하 양원이 어떤 회기에 폐지예정인 사업 중에서 상세한 평가를 받아야 할 사업의 선정에 관한 방식을 확정하도록 하였다. ④정부전체의 능률성과 효과성을 검토하기 위해 강력한 위원회를 설치하도록 하였다. ⑤재설치가 의사방해 등에 의해 장애를 받을 경우 사업의 존속기간을 연장할 수 있는 조치를 취하도록 하였다. 이 법안의 자세한 내용은 박준학, **일몰심사에 관한 소고**, 동국대 논문집 제20집(1980), 97면 이하 참조.

organization and Program Performance Improvement Act of 2005)이 제출되기 하였으나, 의회에서 성립되지 못하였으며,¹¹⁰⁾ 현재 일몰규정은 다음과 같이 필요한 개별법에 반영하고 있는 실정에 있다.

<표 13> 일몰제를 규정한 개별법 사례

- 2001년의 “PATRIOT Act(Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001)” 제224조에서는 테러정보수집과 관련한 다수의 조항에 대해 2005년 12월 31일로 폐지하는 일몰조항을 두었다. 이 들 조항 가운데 일부는 상하양원에서 9개월에 걸친 논의를 하여 일부 개정되어 2006년 3월 10일에 폐지되도록 하였으나, 2010년에 다시 갱신되었다.
- 1994년에 일부 자동화기 등 “공격용무기의 판매를 금지한 법률(Assault Weapon Ban)”을 10년 일몰입법으로 제정하였으며, 2004년에 실효되었다.
- 부시행정부에 의해 제정된 2001년 감세법으로 일컬어지는 “경제성장 및 감세조정법(Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001)”에서 모든 감세조치를 2010년 12월 31일까지 한시적으로 적용하는 일몰조항을 두었다.
- 2003년 감세법인 “고용과 경제성장을 위한 감세조정법(Job and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003)”은 2013년 이전까지 폐지되도록 하는 다양한 일몰규정을 두고 있다.

2. 주 차원

1976년부터 미국에서의 일몰법제정 운동을 추진한 공익시민단체 Common Cause는 일몰법에는 다음의 10개 원칙이 포함되어야 할 것이라고 주장하였다.¹¹¹⁾

110) 자세한 것은 Virginia A. McMurty, **A Sunset Commission for the Federal Government : Recent Developments, CRS Report(2005.11)**, p.2 이하 및 **Sunset and Program Review Commission Bills in the 109th Congress: Comparing H.R. 3282 and H.R. 5766**, CRS Report(2006.6.25) 참조(http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metacrs9489/m1/1/high_res_d/RL33569_2006Jul25.pdf).

111) 이 원칙에 관한 상세한 것은 Nevada Legislature, **Sunset Legislation Background Pa-**

<표14> 일몰법 10개 원칙

- 일몰법의 대상이 되는 정책이나 행정기관은 법률에 의하여 적극적으로 재차 설치되지 않는 한 특정일에 자동적으로 폐지(automatically terminate on a date certain)되어야 할 것이다.
- 폐지는 재평가의 프로세스를 제도화하기 위하여 정기적으로(예컨대, 6년 내지 7년마다)행해져야 할 것이다.
- 모든 중요한 개혁과 마찬가지로 일몰제도의 도입은 최적으로 적용가능한 프로그램이어야 하고 단계적으로 실행되어야 한다.
- 조정(consolidation) 및 책임있는 삭감을 추진하기 위하여 동일한 정책분야의 프로그램이나 행정기관은 동시에 심사되어야 한다.
- 관련 입법기관은 성과있고 사전적 연구를 통하여 준비할 수 있도록 고려하여야 한다.
- 현존하는 기관은 정책평가의 준비업무를 수행하여야 할 것이며, 그 평가능력을 강화하여야 한다.
- 위원회 구성원의 순환제도를 포함하여 실질적인 위원회의 재편이 유의미한 일몰제평가에 필수불가결하다.
- 의미있는 평가를 실현하기 위하여 일몰의 제안은 심사와 평가의 과정을 이끄는 일반적 판정기준(general criteria)을 정하여야 한다.
- 자의적인 폐지를 방지하고 행정기관의 미완채무(시민이 가지는 청구권과 재산상의 권리)나 직원의 배치전환에 대비하기 위한 안전조치가 일몰제도에 설정되어야 한다.
- 정보에 대한 접근과 공청회의 형식에 의한 공중참가(public participation)는 일몰절차의 본질적 부분이다.

현재 일몰제를 도입하고 있는 미국의 각 주에서는 대체로 위의 10 원칙에 의거하여 일반적으로 어떤 정책이나 기관에 대해 자동폐지 매카니즘, 정기적인 재검토를 담고 있으며, 나아가 모든 일몰조항에서는 현존하는 정책 및 기관의 평가에 있어서 평가기능의 강화를 위한 절

per 79-4(<http://www.leg.state.nv.us/lcb/research/Bkground/BP79-04.pdf>) 참조.

차를 포함하고 있다. 다만, 일몰제의 적용대상, 평가절차 및 방법면에서는 약간씩 차이가 있다.¹¹²⁾ 적용대상의 면에서 보면, ①모든 제정법상의 기관에 대해 일정한 주기로 일몰심사를 받도록 하는 광범위한 적용방식(Comprehensive review), ②일몰제를 특별히 규제나 직업면허 기관에 집중하여 적용하는 방식(Regulatory review only), ③비용과 시간의 절감을 도모하기 위해 일몰조항에 입법부 또는 위원회가 선정한 기관에 대해서만 일몰심사를 하도록 하는 방식(Selective review) 등이 있다.¹¹³⁾

<표 15> 일몰제를 도입하고 있는 주

| Comprehensive Review(10개) | | | |
|---------------------------|----------|--|---|
| 주 명 | 평가주기 | 1차 평가기관 | 기 타 |
| Alabama | 통상 4년 | Dept. of Examiners of Public Accounts | 의회 상임위원회 심사 |
| Alaska | - | Budget & Audit Committee | - |
| Arizona | 10년 | - | - |
| Delaware | 4년 | Sunset Commission | 연간일몰심사계획 은 최소 9개 기관이 포함 |
| Florida | - | Joint Sunset Committee/ Office of Program Policy Analysis and Government Accountability | - |
| Louisiana | 6년 | 해당 사안을 관할하는 양원의 상임위원회 | 위원회의 특정 기관이나 부서에 대한 광범한 평가를 인정 |

112) 미국의 각주에서 일몰법(Sunset Act, Sunset Law)은 제명을 조금씩 달리하고 있다. 예컨대, Illinois주에서는 규제일몰법(Regulatory Sunset Act), Florida주에서는 정부책임법(Government Accountability Act), Utah주에서는 입법감독 및 일몰법(Legislative Oversight and Sunset Act)을 제정하고 있다.

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

제 3 장 주요 국가의 일몰제 도입현황과 운용사례

| Comprehensive Review(10개) | | | |
|---------------------------|------|---------------------------|-----|
| 주 명 | 평가주기 | 1차 평가기관 | 기 타 |
| Ohio | 4년 | Sunset Review Committee | - |
| Tennessee | 6년 | Office of the Comptroller | - |
| Utah | 10년 | Interim Committee | - |
| Washington | - | - | - |

| Regulatory Review only(9개) | | | |
|----------------------------|--------|---|----------------------|
| 주 명 | 평가주기 | 1차 평가기관 | 기 타 |
| Colorado | 5년 | Department of Regulatory Agencies | - |
| Georgia | 입법부 정합 | Department of Audits | 의회 상임위원회 심사 |
| Hawaii | - | Legislative Auditor | 의회 상임위원회 심사 |
| Illinois | - | Governor's Office of Management and Budget | - |
| Kentucky | - | Administrative Regulation Review Subcommittee | 해당 사안을 관할하는 합동위원회 심사 |
| Maryland | 통상 10년 | Department of Legislative Services | 의회 상임위원회 심사 |
| Missouri | 6년 | Oversight Division of Committee on Legislative Research | - |
| New Mexico | 6년 | Legislative Finance Committee | - |
| Pennsylvania | - | Leadership Committee | - |

| Selective Review(11개) | | | |
|-----------------------|------|---|--|
| 주 명 | 평가주기 | 1차 평가기관 | 기 타 |
| Arkansas | - | - | - |
| California | 15년 | Legislative Sunset Review Committee | - |
| Connecticut | 4년 | Legislative Program Review & Investigations Committee | - |
| Indiana | - | 비당파적 지원조직 | 12년주기 일몰프로그램에 따라 소규모 프로그램 심사절차를 수행 |
| Maine | 10년 | 관할 합동 상임위원회 | 의회 Office of Program Evaluation & Government Accountability에서 심사 |
| Nebraska | - | - | - |
| Texas | 12년 | Sunset Advisory Commission | - |
| West Virginia | 6년 | Joint Committee on Government Operations | 의회 Performance Evaluation and Research Division 에서 심사 |
| Vermont | - | Legislative Council | - |
| Virginia | - | - | - |
| Oklahoma | 6년 | 일몰법안을 관할하는 공동위원회 | 의회 Appropriations and Budget Committee 에서 심사 |

자동폐지조항의 유무를 보면 대부분의 주가(재수권되지 않는 경우) 자동폐지를 정하고 있으며, 일부 주에서는 폐지여부를 의회의 결정(투표)에 맡기고 있다. 정기적인 평가에 관해서도 모든 주가 일정한 연한마다 평가를 실시하는 것을 정하고 있으며, 정기적 평가의 기간은 4년부터 13년으로 다양하나 평균 8-10년으로 되어있다. 또한 일몰제 평

가대상은 당초에는 무의미한 행정규제가 비판이 되어 일몰법의 효과를 신속하게 할 필요가 있었으므로 대상을 인·허가관청에 한정하는 것이 많았다. 그러나 평가의 실적을 거둬가면서 대상을 규모가 큰 행정조직에까지 확대하고 나아가 포괄적 평가방식을 도입하는 주가 증가하고 있다. 다만, 퇴직연금기관, 교육기관, 교도소, 도서관 그 밖에 주 헌법에 의하여 설치된 행정기관 등은 사전에 평가의 대상에서 제외되는 경우가 많다.¹¹⁴⁾

평가방식은 당해 규제 내지 행정기관의 필요성(필요성기준)과 그 업무를 어느 정도 실현하였는지(업적기준)의 두 가지로 평가하는 것이 제안되고 있으나, 2단계평가를 실시하고 있는 곳은 플로리다(Florida)주 등 일부로서 대부분은 업적(performance)만을 평가하도록 하고 있다.¹¹⁵⁾ 또한 평가는 당해 행정기관에 대한 질문표, 제출된 자료 등을 기초로 행하나, 평가되는 행정기관이 다종다양하므로 질문도 각각 달리하지 않을 수 없고 법률에 상세한 판정기준을 제시하는 것은 실제로는 곤란하게 되어 있다.

평가절차는 준비절차와 평가절차로 구분할 수 있다. 준비절차는 일몰평가에 필요한 자료 및 데이터를 수집·분석하고 나아가 존속, 폐지에 관한 보고서를 준비한다. 이 준비작업에는 일반적으로 의회내의 예산담당기관, 회계감사원 등 기존의 의회기관이 참여하는 것이 보통이다. 나아가 행정기관의 자체평가서를 이에 보충하는 사례도 있다.¹¹⁶⁾ 이어 의회에 설치된 평가위원회가 상기보고서에 의거하여 일몰평가를

114) Council of State Governments, **The Book of the States 2010**, Vol.42(2010.6.), p.170.

115) Florida주에서는 2006년 주정부 행정책임법(Government Accountability Act)을 제정하여 일몰제를 규정하고 있다. 동 법에 의하면 일몰평가에 관한 공청회 개최, 폐지, 존속 또는 통합 등의 권고를 하는 독립적인 평가절차를 총괄하는 기관으로서 JSC(Joint Sunset Committee)를 두고, 이 위원회의 지시에 따라 일몰평가보고서 등 실무작업을 하는 기구로서 OPPAGA(Office of Program Policy Analysis and Government Accountability)를 두고 있다.

116) 후술하는 Texas주에서 이 제도를 도입하고 있다.

실시하며 최종평가보고서를 작성한다. 최종평가보고서는 평가의 대상이 된 행정기관의 존속, 폐지, 변경의 하나의 권고를 포함한다. 또한 권고를 실시하는데 필요한 법안, 예산안이 이에 첨부된다. 평가위원회는 독립 평가위원회를 설치하는 것과 기존 상임위원회의 구성원으로 이루어지는 양원합동위원회가 관련분야마다 담당하는 것이 있다. 이 단계에서 주민으로부터 의견을 청취한다(Public Hearing).

주민참가는 일몰평가에서 가장 강조되는 사항이며 일부의 예외를 제외하고 대부분의 주가 공청회, 증언, 의견서 등의 절차를 정하고 있다. 또한 평가위원회가 행정기록에 접근할 권한을 인정하는 주도 많다. 마지막으로 의회가 평가위원회의 최종평가보고서에 의거하여 행정기관의 폐지, 존속, 조직변경을 심의하고 의결한다. 나아가 주법 가운데에는 주지사의 관여를 규정하고, 행정기관이 재설치된 경우 주지사의 거부권이나 주지사의 법안재제출권을 인정하는 것도 있다. 존속을 인정받지 못한 행정기관은 통상 6개월-1년간 존속하고 그 기간동안에 잔무의 청산이 행해진다. 그러나 이러한 청산기간이 정해져있지 않은 경우에는 행정기관은 즉시 폐지된다.

한편 각 주에서의 일몰제 경험은 기관이나 정책의 폐지에서 일몰절차는 하나의 가시적인 성과를 보여주었다. 일몰제의 다른 성과는 중복적인 정책의 통합, 정책간의 갈등과 경쟁의 해소나 변경없는 정책의 지속성유지이다. 그러나 초기의 낙관론 이후 일몰운동은 탄력을 상실하였다. 1990년도에 이르러 12개 주에서는 일몰절차를 폐지하거나 중단하였다. 그 이유는 주마다 다르나 입법작업의 업무과중, 일몰제에 대한 이익집단의 로비, 심사대상기관에 적용할 정확한 평가지표의 부족, 한정된 시간과 자원, 상승된 기대감 및 수단의 비효율성 등이 주된 이유로 지적되었다.¹¹⁷⁾

117) Keith E. Hamm/Roby D. Robertson, **Factors influencing the adoption of new methods of legislative oversight in the U.S.**, Legislative Studies Quarterly 6(1981), p.133.

<표 16> 일몰제를 폐지 또는 중단한 주

| 주 | 폐지/중단 | 기 간 |
|----------------|-------|------------------|
| Arkansas | 중단 | 1983 |
| Connecticut | 중단 | 1983, 1998년에 재도입 |
| Illinois | 폐지 | 1984 |
| Mississippi | 폐지 | 1984 |
| Montana | 중단 | 1983 |
| Nebraska | 폐지 | 1985 |
| Nevada | 중단 | 1979 |
| New Hampshire | 폐지 | 1986 |
| North Carolina | 폐지 | 1981 |
| Rhode Island | 중단 | 1983 |
| South Dakota | 중단 | 1979 |
| Wyoming | 폐지 | 1988 |

일몰입법을 중단한 주의 분석에 의하면, 이들 주의 대부분은 제도의 평균보다 낮은 활용, 전문지식의 결여, 낮은 급여, 지원요원의 부족 및 비상설 입법부 등에 기인한 것이었다.¹¹⁸⁾ 이는 약체 입법기관은 일몰심사의 이행에 적합하지 않다는 점을 의미한다. 결과적으로 일몰조항의 활용은 행정기관의 광범한 폐지로 이어진 것도 아니고, 상응하는 규모의 예산절감이 이루어진 것도 아니었다. 다만, 행정기관의 규제에 대한 인식과 태도는 많이 변모한 것으로 나타나고 있다.

118) Richard C. Kearney, *op.cit.*, p.56.

(1) Arizona주의 일몰제¹¹⁹⁾

① 개 관

Arizona주의 일몰법은 1978년 6월 14일에 제정되었다. 동법은 주의 모든 행정기관(agencies, departments, boards, commissions, institutions) 및 정책(programs)의 기능과 목적을 정기적으로 심사하여 존속, 폐지, 통합 등을 결정한다. 1978년 6월 30일 이후의 모든 조직의 존속기간은 10년으로 규정되어 있다.¹²⁰⁾ 주의 일몰법에서는 제도도입의 목적으로서 “주 의회는 주정부의 활동은 다수의 기관(agencies, departments, boards, commissions), 제도 및 프로그램의 증대를 가져왔으며, 그 절차도 충분한 입법적 감시없이 전개되었다. 따라서 의회는 공중의 요구에 부응하여 주정부로 하여금 이들을 지속적으로 심사하고 개편할 것을 확인한다. 나아가 의회는 프로그램에 대해 당초 목적과 비교하여 그 성과의 정기적이고 체계적인 재검토없이 존속되고 있다는 점을 발견하였다. 의회는 이들 기관들의 폐지, 연구, 심사, 존속 또는 재배치를 위한 체계를 확립하고, 현재 및 장래의 주의 기관, 제도와 프로그램이 그 존속을 지속할 필요성을 평가하기 위한 보다 나은 위치를 확립한다”고 언급하고 있다.

Arizona주에서는 앞서 살펴본 것처럼 특히 일몰법과 일출법(sunrise)을 조합하고 있다. 1978년에 제정된 일몰법은 후술하는 것처럼 제도 운용상 커다란 문제점이 제기되어 1984년에 대폭 개정되어 현재에 이르고 있다. 특히, 이 개정은 그다지 평가할 의미가 없는 행정기관을 일몰평가에서 제외하고 평가에 요하는 입법부의 자원을 보다 성과가 기대되는 분야에 집중하도록 하여 일몰평가를 보다 유연하고 비용효

119) Arizona주의 일몰법제의 운용에 관한 것은 **Handbook on Arizona's Sunset & Sunrise Review**, Forty-ninth Legislature 2009-1010을 참조(http://www.azleg.state.az.us/Sunset_Review.pdf).

120) Arizona Revised Statutes, Titel 41 Chapter 27 Article 1, 41-2955.

과적으로 적용하는 것을 지향하는 것이었다.

② 일몰심사절차

일몰법에서는 일몰심사(Sunset review)의 의미에 대해 “공동입법감독위원회(Joint Legislative Audit Committee : JLAC)의 감독하에 조사위원회(Committee Of Reference : COR)가 수행하는 체계적인 평가를 의미하고, 그 평가에는 적절한 기관, 공동입법예산위원회(Joint Legislative Budget Committee : JLBC), 회계검사원(Office of Auditor General : OAG) 및 전문요원의 지원을 받아 해당 프로그램의 폐지보다 존속이 정당화되는지, 그 존속을 현재의 수준보다 확대 또는 축소할 것인지를 결정하는 것이다. 심사는 일정 범위에 조사위원회가 적절하다고 판단되는 상세한 내용을 가지고 수행되고, 제한없이 해당 프로그램이 주정부에게 필요한 것인지, 그렇다면 해당 프로그램의 당초 설정한 목표의 정도를 업적, 영향 또는 달성도 및 의도한 수범자에 대한 여건 등에 비추어 평가하는 것이다. 심사는 회계검사원의 업적감사절차와 조화되도록 해야 한다”고 규정하고 있다.

일몰심사는 감사(audit)를 토대로 하며, 회계검사원¹²¹⁾의 업적감사(preformance audit) 또는 입법부 위원회 구성원으로 배치된 조사위원회의 일반감사로 수행된다. 회계검사원의 업적감사와 조사위원회의 감사는 그 범위와 강도에 본질적인 차이점이 있다. 업적감사는 일반적으로 수개월에 걸쳐 수행되며, 회계검사원 구성원들이 해당 기관의 자료와 기록 또는 인터뷰를 통하여 심사한다. 조사위원회는 비교적 간단한 감사로서 입법부 위원회 구성원들이 해당 기관의 일몰적 요소에 대해 최소한의 배경과 법적 검토를 하는데 그친다. 일몰심사를 전담하는 부서를 의회내에 설치한 것이 Arizona주 일몰법의 특징이다.

121) 회계검사원(OAG)은 주 및 특정 지방정부로부터 재정지원을 받는 기관의 회계, 업적감사를 수행하여 공적 책임과 입법부의 감독을 지원하는 감사기관으로서 일몰 절차를 개시하는 중추적인 기관이다.

1) 회계감사원의 업적감사에 의한 일몰심사절차

우선, 회계감사원은 일몰평가의 대상이 되는 행정기관의 목록과 평가에 소요되는 시간의 견적을 일몰청문회가 개최되기 20개월 전에 공동입법감독위원회에 제출한다. 공동입법감독위원회는 회계감사원으로부터 제출받은 일몰평가 견적을 일몰기간 종료 19개월 전에 검토하고, 어떤 기관을 회계감사원의 일몰심사에 회부할 것인지 및 어떤 기관을 조사위원회의 일몰심사에 회부할 것인지를 선정하는 한편 회계감사원 또는 조사위원회의 심사의 우선순위를 확정한다.

특정 기관에 대해 회계감사원의 견적대로 이를 이행할 수 없다고 판단하는 경우 그 기관에 대한 일몰평가를 연기할 수도 있다. 공동입법감독위원회는 평가에 우선순위를 두어 일정한 기관을 일몰의 대상으로부터 제외할 수도 있으며, 목록에 없는 행정기관의 일몰평가를 회계감사원에 지시할 수도 있다.

둘째, 공동입법감독위원회가 일몰평가의 견적을 확정할 경우 회계감사원은 업적감사를 실시하고, 업적감사보고서를 작성한다. 회계감사원의 업적감사보고서는 입법부 및 공동입법감독위원회 위원들에게 사본을 송부하는 한편 일몰평가의 대상이 된 당해 행정기관에도 송부한다. 회계감사원의 보고서는 행정기관이 그 목표·목적에 적합한지의 유효성, 행정기관의 폐지가 일반 공중의 건강·안전·복지에 미치는 중대한 악영향의 범위, 행정기관에 의하여 실시되고 있는 적절한 규제 수준의 범위, 그리고 보다 완화 또는 보다 강도의 규제수준이 적절한지에 관해서 평가한다.

셋째, 회계감사원은 조사위원회와 접촉하여 일몰공청회가 개최되기 3-4개월 전에 해당 기관의 의견을 수렴하는 사전공청회(Pre-Sunset Hearing)를 개최한다. 조사위원회 의장은 해당 기관에게 기관의 입장을 담은 의견서를 제출하도록 요구하고, 해당 기관은 업적감사보고서의 내

용에 대하여 문제 또는 필요성의 확인, 정성적 또는 정량적인 방법으로 기관의 목적에 관한 표명, 다른 기관의 갈등 또는 중복되는 의무의 확인, 기관의 폐지에 따른 결과분석 등이 포함된 의견서를 제출한다. 회계감사원 보고서와 해당 기관의 의견서에 대해서는 공동입법에 산위원회, 전문 단체 및 이해관계자 등으로부터 의견을 수렴하고, 조사위원회는 정식 공청회의 개최여부를 결정한다.

넷째, 조사위원회는 일반 공중과 당해 행정기관의 의견을 청취하기 위하여 공청회(Sunset Hearing)를 개최한다. 이 공청회는 당해 행정기관의 실제목표, 법률상의 요청과의 적합성, 행정기관과 일반공중의 관계를 논의하는 장으로서 특히 중시되고 있다.¹²²⁾ 조사위원회는 이들 의견을 기초로 당해 행정기관의 존속, 통합 또는 폐지의 어느 하나를 권고하는 최종 일몰평가보고서(final sunset report)를 작성한다. 최종보고서는 당해 행정기관의 필요성, 목적, 예상되는 양적·질적 업적을 기술하고 나아가 유사 내지 목적이 중복하는 행정기관이 있는 때에는 중복·경합을 여하히 회피하였는지를 설명하며, 당해 행정기관을 폐지 또는 다른 행정기관과 통합한 경우의 결과를 평가한다. 최종보고서는 공동입법감독위원회 및 주지사 등에게 송부한다. 아울러 입법위원회(Legislative committee)는 최종보고서의 결과 해당기관의 폐지가 권고된 경우를 제외하고, 조사위원회의 권고를 실시하는데 필요한 법안을 기초한다.

2) 조사위원회의 감사에 의한 일몰심사절차

첫째, 회계감사원은 일몰평가의 대상이 되는 행정기관의 목록과 평가에 소요되는 시간의 견적을 일몰청문회가 개최되기 20개월 전에 공동입법감독위원회에 제출한다. 공동입법감독위원회는 회계감사원으로

122) Jonathan Rose, *Arizona Sunset Experience: The First Two Cycles 1978-82*, Arizona State Law Journal 1985(1985), p.329.

부터 제출받은 일몰평가 건적을 확정하고, 일몰평가를 누가 수행할 것인지 결정한다. 공동입법감독위원회는 조사위원회에 의한 일몰평가의 수행여부를 결정한다. 일반적으로 광범위한 실적감사를 행할 필요가 있는 복잡한 기관은 회계검사원이 수행하도록 하고 있다.

둘째, 조사위원회에 의한 일몰평가가 결정된 경우, 조사위원회는 해당 기관과 접촉하여 그 기관으로 하여금 문제 또는 필요성의 확인, 정성적 또는 정량적인 방법으로 기관의 목적에 관한 표명, 다른기관의 갈등 또는 중복되는 의무의 확인, 기관의 폐지에 따른 결과분석 등이 포함된 의견서를 제출하도록 요구한다. 또한 조사위원회는 필요한 경우 그 기관의 연간보고서나 다른 관련자료 및 질문을 서면으로 할 수 있다. 조사위원회는 공동입법예산위원회, 전문 단체 및 이해관계자 등으로부터 의견을 수렴한다.

<표 17> 조사위원회(COR)의 일몰심사항목

- 기관의 설립목적 및 목표
- 기관이 설정한 목적 및 목표의 효과성과 그 운용의 효율성
- 기관이 공공이익을 위해 수행한 정도
- 기관이 채용한 규칙이 입법적 위임과 부합하는 정도
- 기관이 규칙을 채용하기 전에 공중에 대한 투입을 장려한 정도 및 그 행위에 대해 공중에게 주지한 정도와 공중에게 예상된 영향을 주지한 정도
- 기관이 그 소관범위내에서 불만을 조사하고 해결한 정도
- 법무부 또는 주정부기관의 해당 기관이 유효하게 법률하에 소추권을 가지고 있는 정도
- 기관이 그 제정법상 임무를 수행하면서 법령의 미비에 유효하게 대처한 정도
- 이 조에 열거된 요소를 정확히 준수하기 위해 기관의 법률을 변경할 필요성의 정도
- 기관의 폐지시 공중보건, 안전 또는 복리에 중대한 위해가 있는 정도
- 기관이 행사하는 규제 수준의 적절성 정도 및 규제의 강약조절이 필요한 정도
- 기관이 그 의무이행을 위해 수행한 사적 계약의 정도 및 그 계약의 효율적 사용으로 무엇이 달성되는지의 정도

셋째, 조사위원회는 문서로써 제출받은 기관의 의견서 등을 검토하는 사전 일몰회합(Pre-Sunset Meeting)을 가지고, 공청회 개최여부를 결정한다. 공청회개최가 확정되면 조사위원회 구성원, 회계검사원, 공동입법감독위원회 등에게 그 내용을 송부한다. 공청회 개최 및 그 이후의 절차는 앞서 언급한 회계검사원에 의한 일몰심사절차와 동일하다.

③ 일몰제의 운용과 성과

Arizona주에서는 1978년부터 1982년까지 29개의 행정기관과 정책이 최초로 일몰평가 되었다.¹²³⁾ 나아가 1984년 12월까지 58개의 행정기관 등에 대한 평가를 완료하였다. 58개중 30개는 직업면허기관(Occupational Licensing Agency)이나 영업규제를 업무의 일부로 하는 부동산·보험부문 등이었다.¹²⁴⁾ 1980년의 제1회 평가에서는 회계사위원회(Board of Accountancy) 등 14개의 행정기관이, 1982년의 제2회 평가에서는 행정부처(Department of Administration) 등 13개의 행정기관이 일몰평가되었다. 그 결과 3개 기관이 폐지되고, 4개 기관은 변경 내지 존속이 인정되었다.

폐지실적을 보면 일몰평가 결과 폐지된 행정기관은 겨우 3개에 불과하였으며, 인·허가기관도 아닌 자문위원회 등이었다.¹²⁵⁾ 나머지 20개의 직업면허기관도 면허제도의 대부분이 소비자보호에 공헌하고 있지

123) Jonathan Rose, *ibid.*, p.321.

124) 1960년대에 미국에서는 직업면허제의 장단점에 관한 논의가 활발하게 논의되었다. 일반공중의 보호를 위한 일정한 직업에 대한 규제 필요성은 있으나, 직업면허제도는 직업에 대한 진입을 제한하고 직업간의 경쟁을 제한한다는 취지에서 반대 의견이 많았다. 이러한 영향으로 각 주에서의 일몰제평가는 일정한 직업에 대한 면허제를 폐지할 것인지 존치할 것인지에 집중되었다. Peter N. Francis, **Sunset Reviews of Professional Licensing Agencies: Should They Be Continued?**, *Public Budgeting and Finance*, Vol. 5(1985), pp.109-113 등 참조.

125) 폐지된 3개 기관은 정보자문위원회(Collection Agency Advisory Committee), Arizona 경제계획 및 개발국(Arizona Economic Planning and Development Board), 윤리국(Ethics Board) 등이었다.

않다는 회계감사원의 지적에도 불구하고, 일부 조직통합은 있었으나 10년이라는 최장기간의 존속을 인정받았다.¹²⁶⁾

당시 하나의 규제행정기관도 폐지되지 않았다는 결과에 대하여는 다양한 논의가 있었으나, 일반적으로 ①회계감사원의 업적감사보고서가 행정기관의 문제점 발견이나 개선책의 지적에 공헌하였음에도 불구하고, 업적평가에까지 깊이 파고들지 못하여 규제개혁이나 폐지권고를 적극적으로 하지 않은 점, ②회계감사원이 의회에 대한 눈치, 경험부족과 시간부족, 전문요원부족 등 조직운영에 문제를 노출하고 규제의 필요성, 정도 등 중요한 정책판단을 의회에 맡겨버린 점, ③조사위원회는 회계감사원의 보고서를 그대로 인용할 따름으로 독자의 조사와 판단을 하지 않고, 또한 구체적 권고를 회피하는 등 임무를 충분히 수행하지 않은 점, ④공동입법감독위원회가 조사위원회의 보고서 심사, 의회내에 있어서 조정역으로서의 역할을 충분히 거두지 않은 점, ⑤의회가 회계감사원의 중요한 제언을 충분히 검토하지 않은 점, ⑥공청회에서의 일몰절차의 참가자의 대부분이 규제의 혜택을 받는 업계나 전문직능단체의 대변자로서 그들이 회계감사원과 의회에 압력을 계속 가한 점 등이 지적되었다.¹²⁷⁾

한편 일몰평가는 비용면에서도 커다란 과제를 남겼다. 당시 회계감사원, 조사위원회의 연간예산을 초과하여 하나의 행정기관평가에 전국평균을 훨씬 상회하는 시간과 예산을 지출하였으며, 여기에는 의회 위원회나 그 요원, 나아가 일몰의 대상이 된 당해 행정기관이 소비한

126) Jonathan Rose, *op.cit.*, p.378.

127) 이 가운데 특히 강조되는 것이 업계의 정치적 압력이다. 업계와 직능단체의 압력은 그 이후의 일몰평가시에 더욱 강화되면서 의회도 두드러지게 소극적인 태도를 유지하였다. 대표적인 사례로서, 1983년 이용사 및 미용사단체의 일몰평가시에 OAG의 보고서는 면허기관인 이용사 및 미용사위원회의 폐지를 권고하였으나, 이용사 및 미용사조합은 진정, 3000통에 달하는 편지, 통상 1회만 개최되는 공청회가 3차례가 개최되었으며, 공청회에 조합원을 동원하고, 의원에 대해 로비 등을 거듭한 결과 일몰 대상에서 제외되었다. Jonathan Rose, *ibid.*, p.380.

시간과 비용은 포함되지 않았다. 다른 한편 일몰평가의 대상이 된 행정기관은 대부분이 소규모 사업면허기관이며 폐지하더라도 대폭적인 경비절감이 예상되는 조직도 아니었다.¹²⁸⁾

이와 같이 Arizona주의 4년간 운용실적을 살펴보는 경우 Arizona주에서는 폐지된 행정기관이 전국평균에 비하여 훨씬 적고, 규제개혁에도 거의 공헌하지 못하였다는 평가를 할 수 있다. 다만, 회계감사원에 의한 문제의 제기, 의회에 의한 법률개정, 행정자신에 의한 개선 등을 통하여 행정의 효율성, 조직운영의 실효성이 향상되고 공중의 설명 책임도 증진하였다는 효과도 부정할 수는 없다. 그러나 이러한 일몰평가의 긍정적 측면도 Arizona주의 경우에는 예상한 만큼의 것은 아니었다.¹²⁹⁾ 또한 일몰평가가 정치적 압력에 약하다는 약점을 노출시킨 것과 비용면은 향후 다른 주의 일몰법의 운용에 커다란 교훈으로 작용하였다.

이러한 경험을 토대로 Arizona주는 일몰법을 대폭 개정하여, 일몰평가의 대상이 되는 행정기관의 목록과 평가에 소요되는 시간의 견적을 폐지예정시간 20개월 전까지 공동입법감독위원회에 제출하도록 하고, 평가에 우선순위를 두어 그다지 평가할 의미가 없는 행정기관을 일몰평가에서 제외하는 등 평가에 요하는 입법부의 자원을 보다 성과가 기대되는 분야에 집중하도록 하였다.

현재 Arizona주 일몰법에는 일몰기한이 설정된 172개 기관이 열거되어 있다.¹³⁰⁾ 여기서 일몰기한이 설정되어 열거된 기관들은 그 기한이 종료된 날부터 6개월 이내에 폐지되고, 그 업무를 종료하도록 되어 있다. 폐지대상이 되는 기관들은 그 기관의 권한이나 의무 및 기능을 축소하는 것이 아니라 6개월 이내에 기관 그 자체를 폐지하는 것이며,

128) Jonathan Rose, *ibid.*, p.411.

129) Jonathan Rose, *ibid.*, p.414.

130) Arizona Revised Statutes Titel 41, Chapter 27 Article 2.

그 구성원도 전부 없어진다.

6개월 이후 해당 기관이 폐지되면 해당 기관에 소속된 모든 기금은 행정부처(department of administration)의 일반기금으로 편입되며, 그 기관의 채무는 해당 부처의 기금으로부터 변제된다. 또한 폐지된 기관의 장비 및 설비는 행정부처로 이관되거나 법에 따라 폐기된다. 폐지된 기관의 모든 문서는 Arizona 주립도서관(Arizona state library)으로 이관되며 법에 따라 보존하거나 폐기한다. 해당 기관이 발령하거나 승인한 모든 명령·결정·규칙·허가·면허·계약 등은 전부 폐지되며, 당해 기관의 폐지일까지 효력을 가진다. 해당 기관이 판매하거나 발행한 채권(bond)은 완전한 효력을 가진다. 주는 해당 기관이 발행한 채권에 대해 이를 상환하여 폐지할 수 있다.

(2) Texas주의 일몰제¹³¹⁾

① 개 관

Texas주의 일몰법(Texas Sunset Act)은 1977년 6월에 제정되었다. 일몰제는 1974년 주 헌법위원회와 1976년 정부운영에 관한 합동자문위원회의 제안에서 비롯되었다. 일몰제를 도입한 주된 배경으로는 당시 주의회의 감독을 통한 주 행정기관의 운영과 정책의 효율성 및 효과성에 대한 주기적이고 체계적인 심사를 통해 의회에 대한 행정의 책임성(accountability)을 제고하기 위한 것이었다.

Texas주의 일몰제는 포괄적 평가방식이며 규제기관·비규제기관을 불문하고 모든 주 기관(State Agency) 및 주 기관에 소속된 자문위원회(Advisory committee)를 대상으로 한다. 다만, 고등교육기관(대학)과 법원 등 일부는 평가에서 제외되며, 사면위원회(Board of Pardons and Paroles)와 교원연금관리위원회(Board of Trustees of the Teacher Retirement System

131) Texas주의 일몰법제 및 운용현황은 Sunset Advisory Commission, **Guide to the Sunset Process**, 2009 참조(<http://www.sunset.state.tx.us/guide.pdf>).

of Texas) 등 주헌법에 의하여 설치된 기관 일부는 평가의 대상이 되나 폐지하지는 않는다.

일몰제 대상기관은 2009년 현재 130개이며, 모든 기관은 12년마다 평가에 붙여진다. 의회가 재설치를 정하는 법률을 가결하지 않는 한 해당 기관은 1년간 존속한 후에 폐지된다. 일반적으로 각 회기마다 20-30개 기관이 일몰평가의 대상이 된다. 입법부는 특정기관에 대해서 특별한 관심이 있는 경우에는 일몰일정을 변경할 수도 있다.

일몰평가를 실시하는 곳은 일몰심사위원회(Sunset Advisory Commission : SAC)이다. SAC는 부지사가 지명한 5명의 상원의원과 1명의 공익대표자(public member) 및 하원의장이 지명한 5명의 하원의원과 1명의 공익대표자 등 12명으로 구성된다. 부지사와 하원의장은 의원지명자 중 일원이 될 수 있다. 입법부 위원의 임기는 4년이고, 공익대표자의 임기는 2년이다. SAC에는 위원회의 사무를 총괄하는 사무국장(executive director)을 두고, 사무국장은 의회가 배정한 예산으로 업무수행에 필요한 인력을 고용할 수 있으며, 위원회의 활동과 관련된 문제를 처리하기 위해 지원요원(staff)을 두고 있다.¹³²⁾

SAC는 다른 기관과의 공적 서비스 또는 프로그램의 중복여부 등 해당 기관의 필요성에 대하여 집중적으로 심사한다. 또한 각 기관의 조직과 활동의 개선을 위하여 새롭고 혁신적인 변화를 고려한다. SAC는 일몰평가시에 공청회를 개최하고 각 기관에 대하여 폐지 등을 권고한다.

한편 Texas주에서는 SAC 외에도 주의 기관에 대한 성과감사를 담당하는 다수의 기관을 두고 있으며, 일몰심사시에는 이들 기관과 유기적

132) 분야별 전담요원을 상근으로 배치한 것이 Texas주의 일몰법의 현저한 특색이며 SAC의 권위를 현저히 높이는 원인이기도 하다. 요원은 당초 의회예산국의 업적평가부(Performance and Evaluation Division of the Legislative Budget Board)에 배치되었으나, 1981년에 전임요원으로 되었다. Cynthia Slaughter, **Sunset and Occupational Regulation. A Case Study**, Public Administration Review 46(1986), p.241, 242.

인 협력관계를 구축하여 일몰제와 다른 성과감사제와의 중복가능성을 배제하는 한편 일몰심사에서 다루어지는 쟁점에 관해 확인을 용이하게 하고 있다.

- **주회계검사원(The Office of State Auditor)**은 주의 기관에 대한 회계감사와 성과감사업무를 수행하고 있으며, 일몰요원은 해당 기관의 권고를 마련하는데 주회계검사원의 회계감사결과를 검토한다. 또한 주회계검사원은 일몰심사위원회의 권고를 이행하고 있는지에 관해 모니터링할 수 있다.
- **의회예산실(Legislative Budget Board)**은 예산안을 준비하고, 제안된 법안에서의 예산관련 주의사항을 지적하며 주 기관의 성과보고서를 작성하고 기관의 전략계획을 검토한다. 의회예산실은 일몰제의 운용과 관련하여 기관의 성과 및 예산에 관한 중요한 정보를 제공한다. 일몰요원은 일몰입법의 권고에서 예산의 영향을 추계하는데 의회예산실과 유기적인 협력관계를 구축하고 있다.
- **주지사 소속의 기획예산처(Governor's Office of Budget and Planning Division)**는 의회에 대한 예산권고안을 마련하며 주의 예산 및 경제현안을 분석하고, 예산을 감시하며 배정한다. 기획예산처는 주 기관의 정기적인 모니터링을 통해 일몰요원에게 주 기관의 성과 점검에 의미있는 관점을 제공한다.
- **공공회계감사관(comptroller of public accounts)**은 각 기관의 예산사용을 모니터링하여 입법목적에 부합하게 예산을 사용하도록 하고 재정문제에 관해 특별한 조사를 수행한다. 일몰입법의 권고에서 이들의 주 기관에 대한 관리, 재무현황 등의 조사자료는 유용하게 활용되고 있다.
- **의회위원회(Legislative committee)**와의 관계에서는 일몰심사과정에서 일몰요원은 상임위원회 또는 특별위원회와 해당 기관과 관련

한 현안의 검토 및 SAC와의 활동의 중복을 피하기 위해 긴밀한 협력관계를 유지한다. 위원회의 전년도 검토보고서는 해당 문제가 해결되었는지를 확인하는데 중요한 판단자료를 제공한다.

② 일몰심사절차

Texas주 일몰법의 전체적인 윤곽과 절차는 다른 주와 거의 비슷하나, 일몰평가과정전반에 걸쳐 일관되게 SAC가 관여하며 SAC가 커다란 권한과 영향력을 가지는 것이 특징이다.

첫째, 입법부에서는 주의 주요한 정책을 수행하는 행정기관의 일몰평가를 위한 기본적인 대강(일몰평가집단 및 평가일정)을 확정한다. 일반적으로 각 회기별마다 20-30개의 기관이 일몰평가의 대상기관으로 선정된다. 입법부에 의하여 일몰평가 대상기관으로 확정된 기관은 해당 기관에서는 자체보고서를 작성하며, 이를 행정기관에 의한 자체평가보고서(Self Evaluation Report)라 한다. 자체평가보고서에는 해당 기관이 일몰평가에 즈음하여 판단되는 문제·기회·쟁점을 언급한다. 자체평가보고서가 완성되면 이를 일몰심사위원회에 제출한다.

둘째, SAC의 일몰평가요원(sunset Staff)은 행정기관이 제출한 자체평가보고서를 검토하여 이를 보완하는 한편 이익집단이나 전문직업조직 및 영향을 받는 다른 기관의 의견을 수렴한다. 이를 절차가 완료되면 보고서에는 입법조치에 관한 권고적 의견 및 해당 기관이 내부 조직의 개선이행을 위한 운영방안에 관한 권고적 의견을 담고 이를 발간한다. 일몰평가요원의 일몰평가는 그 기관의 규모나 업무의 복잡성 등에 비추어 약 3-8개월이 소요된다. 일몰법 제11조에서는 위원회와 평가요원이 주 기관 또는 그 자문위원회의 존속이나 주 기관 또는 그 자문위원회의 기능수행에 대해 공적인 필요성이 존재하는지의 여부를 결정하는데 있어서 심사기준을 다음과 같이 제시하고 있다.

<표 18> Texas주의 일몰심사기준

- (1) 해당 기관 또는 자문위원회의 업무의 효율성과 효과성
- (2) (A) 해당 기관 또는 자문위원회가 계획한 임무, 목표 및 목적확인 및 해당 기관 또는 자문위원회가 대처하기로 의도한 문제 또는 필요성
(B) 임무, 목표 및 목적의 달성 정도와 문제 또는 필요성의 대처정도
- (3) (A) 법령에 의해 부여된 해당 기관의 활동 및 그 활동을 위한 권한 등을 포함한 기타 활동의 확인
(B) 필요로 한 활동의 정도
- (4) 요금, 검사, 집행 및 제재와 관련한 해당 기관의 권한평가
- (5) 해당 기관이 수행하는 기능이 공중을 보호하거나 공중에 대한 서비스를 제공하기 위해 보다 덜 제약적이거나 대안적인 방법이 있는지 여부
- (6) 해당 기관의 관할권 및 프로그램이 다른 기관이 수행하는 것과 중복되거나 중첩되는 정도, 해당 기관이 이들 기관과 조정하는 정도 및 해당 기관이 수행하는 프로그램이 다른 주의 기관의 프로그램과 조화되고 있는 정도
- (7) 해당 기관의 고충처리절차의 평가를 포함하여 해당 기관으로부터 영향을 받는 기업이나 다른 사람들이 제기한 고충을 신속하고 효과적으로 처리하고 있는지
- (8) 해당 기관의 규칙제정절차에 대한 평가 및 해당 기관이 그 규칙 및 의사결정에서 공중의 참여를 권장하고 있는 정도와 그 공중의 참여로 제정된 규칙이 공중에게 편익을 부여하고 있는 정도
- (9) 해당 기관이 다음 사항에 부합한 정도
(A) 균등한 고용기회의 보장, 개인의 사생활에 관한 권리 등에 관한 연방법과 주법 및 적용가능한 규칙의 요건을 충족한 정도
(B) 전통적으로 활용되고 있지 않은 사업에 관한 프로그램 및 구매가이드라인과 관련한 주 기관의 주법 및 적용가능한 규칙
- (10) 해당 기관의 근로자의 권익과 관련한 현안 및 중요한 갈등을 해소하기 위한 규칙의 정도

- (11) 해당 기관이 제551장 및 제552장의 규정을 준수하고 있는 정도 및 공공 정보의 요구에 효율적으로 대응하기 위한 해당 기관의 기록관리의 실행 현황
- (12) 해당 기관의 폐지가 연방의 관여에 따른 결과 또는 연방자금의 손실인지 여부

한편 SAC에서는 행정기관에게 적용되는 표준권고(standard recommendations)를 개발하여 사용하고 있다. 이를 “ATBs(Across-the-Board recommendations)”라고 하며, 이것은 기관이 문제가 발생한 이후에 그에 대처하기 보다는 문제발생을 사전에 예방하기 위해 마련된 정책지침이다. 위원회의 ATBs는 일몰법에 규정된 위의 12개 심사기준의 부산물로서, 공개적이고 유연하며 효과적인 정부를 위해 고안된 것이다.

<표 19> 일몰심사위원회(SAC)의 표준권고

- 1. 주의 행정위원회에의 공중참가**
 - 공중의 보건, 복지 및 안전을 위한 주 기관의 위원회 구성원은 가능한 3분의 1을 일반시민으로 구성할 것을 요구한다.
- 2. 이익상충의 금지**
 - 주 기관은 공중의 이익이라 할 수 없는 직업적인 조직과 단체와 결부되어 있다. 이들 구성원의 로비에 의해 이익상충이 발생할 수 있으므로, 그 갈등의 가능성을 축소해야 한다.
- 3. 정책결정과 집행에서의 편견금지**
 - 기관의 업무수행의 공정성과 공평성을 위해 인종, 능력, 성별, 종교, 연령, 국적 등에 의한 차별을 금지한다.
- 4. 기관의 책임성 제고**
 - 기관의 책임성을 제고하기 위한 수단으로서 주의 정책결정기구의 장은 주지사가 임명하도록 한다.

5. 정책결정기구의 구성원에 대한 해임근거의 구체화

- 정책결정기구의 활동에 대한 타당성에 의문이 제기되는 것을 방지하기 위해 구성원의 해임사유의 근거를 명확히 한다.

6. 정책결정기구의 구성원에 대한 교육훈련의 강화

- 정책결정기구의 구성원에 대한 임무수행의 적절성을 담보하기 위해 정확한 정보 및 교육의 제공

7. 정책결정기구와 정책집행기구의 분리

- 각 정책결정기구는 기능상 정책집행기구로부터 명확히 구분해야 한다.

8. 정책결정에서의 공공의견의 보장

- 정책결정기구가 그 업무범위 내에서 수행되는 현안에 공중이 참여할 기회를 보장해야 한다.

9. 이의제기에 대한 정보의 유지와 관리

- 일몰심사에서는 일부 기관이 불만사항에 관한 완전한 정보를 유지하지 않고 있으므로, 이의제기에 대한 조사 및 해결절차, 이의제기에 관한 목록을 유지하고 당사자에게 통보해야 한다.

10. 대체적 분쟁해결절차의 적극 활용

- 내부적 및 외부적 분쟁해결을 위해 규칙제정에 있어서 대체적 절차를 적극 모색하여야 한다.

그리고 SAC에서는 직업면허에 관한 일몰을 심사하기 위한 모델(the sunset occupational licensing model)도 개발하여 활용하고 있다.¹³³⁾ 이 모델은 SAC가 30여년 동안의 직업면허에 관한 일몰심사를 통해 축적한 표준적인 업무지침으로서, 직업면허기관의 공중보호에 대한 책임성, 공정성, 효율성과 효과성을 증진하기 위한 것이다. SAC는 이 기준을 가지고 해당 기관의 구조, 전망 및 운용 등을 심사한다. 이 기준에는 직업면허기관의 필요성에서부터 해당 면허의 운용 및 집행 등 모든 관점에서 검토하도록 하고 있다.

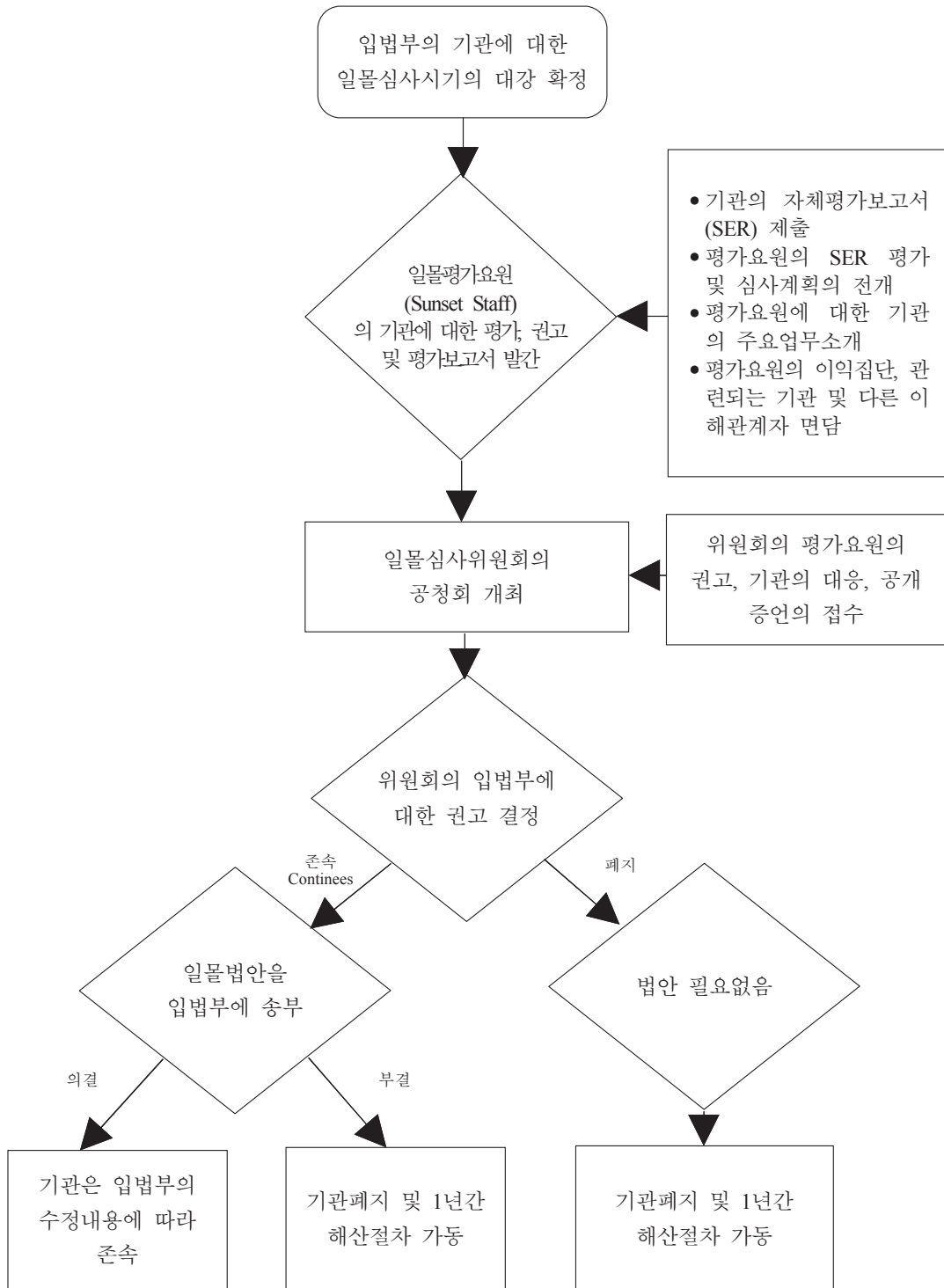
133) <http://www.sunset.state.tx.us/licensemodel09.pdf>

셋째, SAC는 일몰평가요원이 작성한 심사대상기관에 대한 보고서를 공청회에 회부한다. 공청회에서는 일몰평가요원에 의한 권고적 의견 및 그에 대한 행정기관의 공식적 반응, 보고서에 대한 일반 시민의 의견, 해당 기관과 관련한 추가적인 정책 현안 등이 개진된다. SAC는 공청회에서 구두 또는 서면으로 제시된 모든 정보를 취합한다. SAC는 필요한 경우에 증인의 출석과 서적, 기록문서, 서류 및 기타 위원회의 업무수행의 목적을 위해 적절하고 필요한 문건에 대해 이를 제출하도록 강제할 수 있다.

넷째, SAC는 해당 기관의 폐지 또는 존속에 관한 권고와 필요한 법안을 제안한다. 이 권고는 ①영향을 받는 주 기관 및 그 자문위원회의 폐지, 존속 또는 재편 등에 관한 권고와 해당 기관 및 그 자문위원회의 기능수행의 필요성에 관한 권고, ②프로그램이 심사대상 기관에 수행되는 기능과 중복되는 경우 심사대상이 아닌 기관의 프로그램과의 통합, 이관 또는 개편에 관한 권고, ③기관에게 적용되는 법령의 변경이 요구되지 않을 경우 경영관리권고를 포함한 그 자문위원회, 정책기관, 해당 기관의 운용을 개선하기 위한 권고를 한다. 또한 SAC는 그 권고에 예상된 재정적 영향을 포함할 수 있으며, 해당 기관의 특정 프로그램의 운용을 개선하기 위해 적절한 수준의 권고를 의회예산실에게 할 수 있다. SAC는 권고를 이행하기 위해 필요한 입법안을 마련해야 한다.

SAC가 해당 기관의 존속을 권고한 경우에는 SAC는 해당 기관을 12년 동안 존속시키는 관련 법안을 의회에 제출하고 일몰평가 동안 확인된 다른 문제점들을 보완하여야 한다. 의회가 SAC가 마련한 법안을 심의, 의결한 경우에는 해당 기관은 존속되나, 부결한 경우에는 해당 기관은 1년을 경과하면 폐지된다. SAC가 해당 기관의 폐지를 권고한 경우에는 별도의 법안제출없이 그 기관은 1년이 경과하면 자동적으로 폐지(automatically abolished)된다. 폐지되는 기관은 1년의 기간이 종료될 때까지는 그 권한과 책임을 보유하며, 그 기간 동안 모든 자산과 문서 등은 적합한 주의 기관으로 이관된다.

<표 20> Texas주의 일몰심사절차도



③ 일몰제의 운용과 성과

Texas주에서 1978년에 최초로 일몰심사가 진행된 이래 의회는 일몰절차는 주 기관을 전망하는 중요한 도구로서 인식하는 한편 주 행정에 대해 변화를 가져왔다고 보고 있다. 행정의 효율성과 효과성을 평가하기 위한 제도로서 도입한 일몰제는 입법부가 주 정책의 현저한 필요성을 분석하고, 주 기관에 대해 특별한 관심을 전달하는데 기여하였다고 평가하고 있다. 초기에 일몰심사는 주가 특정 직업에 대해 규제하여야 할 것인지 또한 규제자와 피규제자와의 관계의 거리를 어떻게 확보할 것인지에 대해 중점을 두었다. 일몰절차는 주 기관에게 그 의사결정과정에서 있어서 공중의 참여기회를 보장하고, 잠재적이고 실제적인 이익의 갈등을 해소하는데 크게 기여하였다고 평가하고 있다. 또한 일몰절차는 주 기관으로 하여금 그 운용이나 구조의 변화를 가져오게 함으로써 기관의 임무를 달성하는 데에도 기여하였다고 보고 있다.

일몰절차가 해를 거듭하면서 성숙되어 위원회 및 의회는 주 기관이 수행한 정책의 실질적인 변화에 중점을 두게 되었고, 그 변화를 통해 의회는 심사과정에서 기관의 임무와 방향성을 확정할 수 있게 되었다. 일몰절차는 주 행정을 합리화하였고 변모하게 하였다. 주에서는 1978년 일몰제를 본격적으로 시행한 이래 2009년 현재까지 58개 기관을 폐지하고 12개 기관을 통합하였다. 또한 심사의 범위를 더욱 확장하였음에도 불구하고 의회는 일몰심사위원회의 권고의 대부분을 승인하였다. 일몰제의 시행에 따른 재정적 효과에 있어서도 1982년부터 2009년 사이에 SAC가 지출한 경비 28.6백만달러에 비해 대략 783.7백만달러의 비용절감효과를 가져왔다.

<표 21> 1979년 - 2009년의 일몰심사위원회(SAC) 활동

| 연 도 | 존 속 | 폐 지 | 폐지 및 기능전환 | 통 합 | 분 리 | 심사된 기관 |
|------|------------|-----------|--------------|-----------|-----------|------------|
| 2009 | 21 | 2 | 2 | 0 | 0 | 27 |
| 2007 | 14 | 1 | 1 | 0 | 0 | 23 |
| 2005 | 21 | 2 | 3 | 1 | 0 | 29 |
| 2003 | 23 | 1 | 2 | 0 | 0 | 29 |
| 2001 | 21 | 1 | 0 | 1 | 0 | 25 |
| 1999 | 22 | 1 | 0 | 2 | 0 | 25 |
| 1997 | 19 | 0 | 2 | 0 | 0 | 21 |
| 1995 | 16 | 0 | 2 | 0 | 0 | 18 |
| 1993 | 27 | 1 | 1 | 2 | 0 | 31 |
| 1991 | 23 | 3 | 3 | 1 | 0 | 30 |
| 1989 | 25 | 3 | 2 | 0 | 0 | 30 |
| 1987 | 18 | 1 | 1 | 0 | 0 | 20 |
| 1985 | 24 | 6 | 0 | 0 | 1 | 31 |
| 1983 | 29 | 3 | 0 | 0 | 0 | 32 |
| 1981 | 22 | 2 | 3 | 1 | 0 | 28 |
| 1979 | 12 | 8 | 1 | 4 | 1 | 26 |
| 계 | 337 | 35 | 23 | 12 | 2 | 425 |
| % | 82% | 8% | 6% | 3% | 1% | |

제81차 의회기인 2009년을 중심으로 살펴보면, 25개 기관 및 위원회가 일몰평가를 받았으며, SAC는 2개에 대해 특별한 조사를 하였다. 그 결과 의회에서는 21개 기관에 대하여 존속과 관련한 입법을 통과시켰다. 그러나 의회에서는 정기회기간 동안에는 6개 기관에 대해서는 존속 관련법안을 통과시키지 않았다. 따라서 이들 기관은 2011년 9월 1일까지 존속하도록 되었으나, 제1회 임시회에서 통과되었다. 또한 의회는 2개 기관(Residential Construction Commission, Texas-Israel Exchange Fund Board)을 폐지하고, 2개 기관(Board of Tax Professional Exa-

miners, Polygraph Examiners Board)을 폐지 및 기능전환하였다.

전체적으로 보면, 일몰제에 의하여 1979년 - 2009년동안 평가된 기관의 14%가 폐지되고, 4%가 중대한 조직변경을 받았다. 또한 SAC의 권고는 대부분 입법화되었다.¹³⁴⁾ 또한 SAC가 작성한 평가기준은 종래 Texas주의 행정기관에 없었던 절차와 실무의 통일성을 가져오고 SAC와의 협동관계를 가져왔다.¹³⁵⁾ 이러한 점에서 Texas주에 있어서 일몰평가는 생산적이었다고 할 수 있다. SAC의 권고가 권위를 가진 것은 조직면에서 강한 독립성을 가지고 장시간을 소비하여 포괄적이고 과학적인 평가를 처음으로 실시하였기 때문이다. 또한 획일적·강제적 평가와 자동적 폐지라는 일몰법의 엄격성이 Texas주에서는 제대로 기능하였다.

III. 미국 일몰제의 평가

행정조직과 정책의 자동폐지를 정한 미국의 일몰제는 행정조직의 비대화에 수반한 행정능률의 저하에 대하여 경직적인 관행이나 의원의 시간부족, 능력부족으로 의회가 효과적으로 통제하는 것이 곤란하게 된 것을 배경으로 한 것이다. 일몰절차의 특징은 자동폐지에 있다. 기보다도 의회가 행정기관과 협동하여 지금 당장이 아니라 정기적·강제적·획일적으로 또한 가능한 체계적으로 행정조직과 정책을 평가하는 점에 있다. 그러나 의회의 감시능력에는 한계가 나타나고, 일몰

134) 한편 직업면허기관에 한정하여 텍사스주의 일몰제 실적을 평가한 자료를 보면, 초기인 1979년과 1981년의 평가로 합계 38개의 면허기관이 평가되었으며, SAC는 21개 기관에 대해 조직변경을 권고하였다. 그러나 의회는 최종적으로 3개 기관을 폐지하고 2개를 흡수합병하는 한편 1개를 다른 기관에 권한이양하였으며 그 이외의 기관에는 별다른 조치를 취하지 않았다. 다만, SAC의 권고 가운데 면허기관의 중대한 변경에 관한 것은 61%, 절차에 관한 것은 77%, 기관 전체에 관한 것은 82%가 의회에서 채택되었다.

135) Landon Curry, **Politics of Sunset Review in Texas**. Public Administration Review, 50(1990), pp.58-63.

을 위한 비용이 높으며 이익집단의 존재와 조직적 저항 등도 있어서 규제의 대부분이 살아남고 있는 실정이라는 비판도 있다.

- 미국의 각 주에서 일몰제가 도입된 초기에는 비효율적·비효과적인 규제제도나 행정기관을 감소시키는 효과를 기대하였으나, 실제의 운용에 있어서는 비교적 규모가 적고 불필요한 기관의 폐지에 국한되었으며, 거대조직은 조직적인 반발과 로비로 대부분 존속되었다. 따라서 조직삭감에 관한 한 일몰제의 효과는 그다지 긍정적인 평가를 받지 못하고 있다고 지적한다.¹³⁶⁾ 또한 일몰제의 실시비용과 효과를 정확히 비교 검토한 보고는 없으나, 전반적으로 일몰평가에는 방대한 시간과 인력을 필요로 하므로, 그에 비하면 행정비용의 삭감효과는 기대만큼 높지 않다고 한다.¹³⁷⁾
- 미국에서의 일몰제는 의회가 행정활동을 감시하는 수단으로서 의회가 일몰제에 의의를 발견하고 적극적인 운용에 집중한다면 그 효과는 매우 높지만, 현실적으로 의회는 일몰평가의 실시에 집중하고 있지 않다고 한다. 그 이유는 ①이미 다수의 주가 새로운 지출을 수반하는 법률이나 사업은 일정연한이 경과하면 폐지(또는 심사하여 재수권)하는 시스템을 가지고 있는 점, ②의회는 일몰제에 의하지 않더라도 행정기관이나 사업을 조사, 폐지하는 권리를 유보하고 있으며 일몰평가는 전통적인 의회의 권한을 새로운 방법으로 행사하는 것에 불과하다는 점, ③의원이 압력단체의 반대를 무릅쓰고 기존의 제도를 폐지할 적극적인 의지

136) Peter N. Francis, op.cit., p.109 ; Kenneth J. Meier, **Politics and the Bureaucracy. Policymaking in the Fourth Branch of Government.** 3d ed. Pacific Grove 1993, p.159.

137) Kenneth F. Warren, **Administrative Law in the Political System,** Westview 1996, p. 195-196. 이것은 일몰비용의 측정을 감사요원의 인건비로 할 것인지 그 이외의 의회관계경비를 가산할 것인가 등 주에 따라서 다양하며, 나아가 규제완화와 설명책임의 향상 등의 효과를 어떻게 측정할 것인지 등 중요한 논점에 관해 명확한 해답이 없기 때문이다.

를 가지지 않은 점 등을 들고 있다.¹³⁸⁾

- 다수의 주 의회에서는 행정감시의 수단으로 일몰제 등의 새로운 수단보다는 특별감독위원회, 조사위원회, 사후감사 등 전통적인 수법이 보다 효과적이라고 인식하고 있다.¹³⁹⁾
- 일몰제에 있어서 공청회를 통한 시민참가의 점에서는 대체로 괄목할 만한 성과가 없었다. 주에 따라서는 주민참가와 시민전문가로부터의 증언을 적극적으로 권장하고 시민을 일몰평가위원회의 위원으로 참가하고 있는 사례도 있으나, 그것도 효과가 별로 없다고 한다.¹⁴⁰⁾ 일반시민은 행정비용의 삭감이나 무의미한 규제의 폐지에는 찬성하나, 특정한 행정조직을 폐지할 것인지에는 거의 관심이 없다는 것이다. 다른 한편 일몰평가의 대상이 되는 기관과 관련있는 특정 업계나 단체는 매우 관심이 높고 특히, 폐지대상이 된 경우에는 공청회 등에서의 로비나 압력이 대단히 강하다. 따라서 일몰제가 의회가 이들 단체의 압력에 약점을 노출하고, 압력단체의 활동의 장을 더욱 확장하였다고 지적하기도 한다.

반면 일몰제의 도입으로 인하여 의회가 행정감시활동에 좀 더 진지하게 몰두함으로써 행정내부에 관심을 증대시키게 되었고, 행정기관에서도 일몰평가에 즈음하여 의회와 상호 협력하는 분위기가 조성되어 의회와 행정공무원의 신뢰관계가 증대하였다는 긍정적인 평가도 있다.¹⁴¹⁾ 일몰제가 없다면 의회는 정책평가를 회피할 가능성도 있으므로, 일몰제는 의회가 스스로의 감시를 게을리하는 데 대한 제어장치라

138) 이것은 일몰법 특유의 현상이 아니라 입법적 감시수단의 전부에 해당하는 현상이기도 하다. David Nice, **Policy Innovation in State Government : The Politics of Intergovernmental Relations**, Ames 1994, p.63-64.

139) William M. Pearson/Van A. Wigginton, op.cit., p.329.

140) Richard C. Kearney, op.cit., p.52.

141) William Lyons/Patricia K. Freeman, **Sunset Legislation and the Legislative Process in Tennessee**, Legislative Studies Quarterly 9(1984), pp. 151-159.

고 볼 수도 있다. 일몰평가의 실시를 계기로 다수의 주에서는 규칙, 훈령의 개정, 허가기준의 재검토, 자격시험의 개선, 허가절차의 주민참가, 고충처리절차의 정비 등이 진행되었다. 또한 Texas주와 같이 행정부문에 처음으로 규제절차의 통일화, 실무의 표준화를 가져온 사례도 있다. 결국 일몰제가 의원들의 지식을 증가시키고, 행정측도 의회의 움직임에 민감하게 된 것은 부정할 수 없다. 따라서 일몰제가 행정의 설명책임의 향상, 조직운용의 효율성과 효과성 향상, 부분적인 대체안의 제시 등에 공헌하였다는 평가는 의미가 있다.¹⁴²⁾ 미국의 각 주의회 의원 241명을 대상으로 조사한 자료에 의하면, 일몰제는 의회의 기능을 강화하고, 규제완화에 기여하였다고 평가하고 있다.¹⁴³⁾

<표 22> 일몰제에 관한 설문조사 결과

| 일몰심사를 통한 변화 | % | 의회 통제도구 | 평가 |
|-------------|-----|-----------|------|
| 규제의 변화 | 96% | 특별한 통제위원회 | 7.0 |
| 행정기관의 권한확대 | 60% | 의회조사권 | 6.91 |
| 행정기관의 권한 축소 | 60% | 일몰제 | 6.64 |
| 규제완화 | 56% | 영기준예산제도 | 6.58 |
| 예산절감 | 24% | 옴부즈만제도 | 5.41 |

※ 평가기준 : 1(매우 비효과적), 10(매우 효과적)

결국 전체적으로 미국에 있어서 일몰제는 당초의 행정기관의 폐지 역할이라는 도입초기의 시행착오를 거쳐 개선을 거듭하여, 의회의 다른 행정감시수단과 연계하면서 의회가 행정기구나 그 정책결정과정을

142) National Conference of State Legislatures, **The Sunset Process: Still Effective After All These Years**, NCSL annual meeting background materials, August 14, 2001.(www.ncsl.org.)

143) Richard C. Kearney, op.cit., p.57.

다면적으로 감독하고 행정기관의 자체감사를 강제하는 수단으로 변화하고 있다.¹⁴⁴⁾ 의회가 일몰평가를 운용할 충분한 능력을 구비하고 그에 적극적으로 관여한다면, 일몰제는 향후에도 두드러진 행정감시수단으로 지속될 것으로 생각된다. 일몰제를 도입한지 30년을 경과하면서 일몰제를 운용하고 있는 미국의 주에서는 지금까지의 운용상의 경험을 토대로 다양한 제도개선을 하였다.¹⁴⁵⁾ 특히, 일몰평가를 보다 신

144) Richard C. Kearney, op.cit., p.53. 일몰평가는 기관의 폐지보다 각종 규정의 개폐, 기관구성원의 교체 및 행정내부의 자주적 개선 등의 효과를 가져왔다고 한다.

145) Davis는 제도도입 초기의 일몰제 적용을 기피하는 관료주의적 타성을 극복하는 것이 중요하다고 하면서, 이를 위한 하나의 수단은 시민들에게 행정부의 사업을 보다 실효적이고 대응하기 쉬운 것으로 하기 위한 권한을 부여하는 것이라 한다. 이를 토대로 그는 모델일몰심사법(Model Sunset Review Act)을 제안하였다. 첫째, 일몰심사를 받은 사업에 대해 새로운 예산권한이나 그 존속을 인정하는 법안 또는 결의는 그것이 다음 사항을 포함하지 않는 한 위법으로 간주된다는 것이다. 즉, ① 정량으로 명시적 목표를 기술하는 것, ②어떤 사업이 그 목표를 실천해 왔는지의 여부 또는 그 목표가 변동하는 상황이나 중점시책에 적응하도록 수정을 요구하고 있는가에 대해 매년 실시기준을 확정하는 것, ③매년 실시기준과의 대응관계에서 정확한 비율을 제시하기 위해 사업의 소관부서에 의한 연간보고서 제출계획을 작성하도록 한다. 둘째, 잠정적 심사제도의 확립이다. 대부분의 일몰심사는 잠정적 심사를 요구하고 있지 않으며, 이 요건이 결여되어 있기 때문에 사업의 존속결정이 자주 무비판적으로 행해진다고 한다. 따라서 ①일몰심사를 받는 사업에 대해서 신규 또는 존속에 관한 예산권한이 결정된 그 날과 해당 사업의 종료일의 거의 중간 시점에서 입법부는 위에 언급한 연간보고서의 결과를 검토한다. ②이 잠정적 심사에 따라 입법부가 당초 설정된 해당 사업의 목표가 달성될 수 없다고 합리적으로 판단한 경우 입법부는 그를 대체하는 목표와 실시기준의 제출을 주의 행정기관에 요구하도록 한다. 셋째, 입법부가 직전에 승인한 목표와 실시기준과의 적합성에 대해, 입법부는 그것이 어느 정도 합치 또는 합치하고 있지 않았는가에 대해 실질적인 중점을 두어야 한다. 넷째, 입법부는 일몰심사의 대상이 되는 어떤 사업을 존속, 수정 또는 폐지의 결정에 추가하여 그 주에 일반적으로 간행되고 있는 모든 신문에 일몰심사 개요를 게재한다. 이 개요에는 ①존속, 수정 또는 폐지되는 사업의 모든 목표와 실시기준, ②신규 또는 존속의 결정과 최종 심사시의 기간 중에 어느 정도 그 목표와 실시기준을 충족하여 왔는지, ③해당 사업에 관해 행해진 최종적 입법 등이 포함되도록 한다. 다섯째, 해당 사업이 입법부가 승인한 실시기준을 충족하고 있지 않음이 판명되어도 여전히 존속되고 있는 경우에 형평법상의 구제를 요구하는 제3자에 대해 원고적격을 허용한다. 그 근거는 공적 재원이 무효로 지출되고 있다는 점에 있다. 즉, ①주의 어떠한 시민도 입법부에 의해 승인된 목표와 실시기준을 충족하지 않았다고 입법부가 판단하고, 일몰심사 개요에서도 공개된 어떠한 사업의 수행에 의한 어떠한 주의 공금에 관해 그것을 무효이고 위법한 지출이

중하게 하기 위하여 일몰평가의 범위를 제한하고 있다. 예컨대, 평가 위원회나 의회에서 일몰평가 대상을 선택하거나 우선순위를 두어 중점적인 평가를 시도하는 곳이 증가하고 있다. 또한 완전한 평가를 하는 행정기관을 스크린하기 위한 사전평가(Preliminary Evaluation)를 실시하는 곳도 있다.¹⁴⁶⁾ 그리고 보다 상세한 심사를 하기 위하여 평가의 주기를 연장하는 곳도 있다. 또한 평가계획을 고정하는 것이 아니라 의회 또는 평가위원회의 권고에 의거하여 행정기관을 평가하는 시기를 선택하는 주도 다수 있다.¹⁴⁷⁾

그리고 일몰평가를 단독으로 실시하는 것이 아니라 그에 사후감사, 프로그램평가, 프로그램예산 세출심사 등을 조합하는 움직임이 현저하게 대두되고 있다. 그 가운데 일몰제와 일출제를 조합하는 주가 증가하고 있다. 일출평가는 대상이 그만큼 다수가 아니고 실시가 용이

라는 명령을 요구하여 법원에 소송을 제기하는 권한을 가지도록 한다. ②소송의 목적에서 일몰심사 개요의 사본제출로 증거제출의 부담을 충족한 것으로 하고, 입증책임에 관해서는 피고측에서 계쟁 중 사업이 존속할 가치가 있고 존속되어야 할 것이라는 증거의 우위성에 의해 증명될 수 있는 것으로 한다. ③재판의 일정에 관해서는 본 소송은 형평법상의 구제를 제외하고 다른 모든 주민의 문제에 대해 우선하는 것으로 한다. Lewis Anthony Davis, **Review Procedures and Public Accountability in Sunset Legislation : An Analysis and Proposal for Reform**, Administrative Law Review 33(1981), p.393.

146) Maryland주에서는 1978년 프로그램평가법(The Maryland Program Evaluation Act)을 제정하여 일몰제를 운용하고 있다. 동법에서는 일몰평가를 크게 3단계 절차로 시행하고 있다. 제1단계는 사전평가(Preliminary Evaluation)이다. 일몰평가의 대상이 된 기관은 그 기관의 폐지예정일 3년 전에 Department of Legislative Services(DLS)로부터 평가를 받는다. 제2단계는 완전평가(Full Evaluation)로서 DLS가 작성한 사전평가보고서를 토대로 Legislative Policy Committee(LPC)가 그 기관에 대해서 완전평가를 할 것인지가 결정되면 DLS가 완전평가보고서를 작성한다. 제3단계는 공청회 및 입법화 작업(Public Hearing and Legislative Action)이다. 공청회는 LPC가 주관하여 개최하고, 최종적인 권고의견을 의회에 제출하는 한편 관련 법안을 제출한다(http://dls.state.md.us/side_pgs/sunset/sunset.html).

147) Tennessee주의 일몰법인 Tennessee Governmental Entity Review Law(Titel 4, Chapter 29)에서는 행정기관의 규모, 입법자의 의도, 전회의 평가결과, 비용, 행정비용삭감의 예측, 평가로부터 기대되는 이익 등을 고려하여 심사대상기관별로 시간을 할당하는 방법을 채택하고 있다.

하고, 일몰제에 의하여 폐지된 행정기관을 재도입하려는 때의 수단으로 기능하므로, 향후에도 채용하는 수가 증가할 것으로 생각된다. 그리고 기존 형식의 일몰제를 제정하지 않고 신규로 설립되는 행정기관이나 사업의 근거 법률에 일몰조항을 두는 사례도 증가하고 있다. 또한 법률자체를 폐지하는 것이 아니라 법률집행을 위한 예산계상을 일정 연한만 인정하고, 기한의 도래와 함께 예산계상을 재수권(reauthorization)할 것인지를 심의하는 방법은 이미 미국에서 일반적으로 나타나고 있으며, 이것도 형태를 변경한 일몰제라 할 수 있다. 이렇게 보면 전통적인 일몰제와는 별도로 일몰제적인 방법은 미국의 행정시스템 가운데 확실히 침투되고 있다.

제 2 절 호주의 일몰제

I. 개 요

호주는 연방국가로서 각 주는 매우 높은 독립성을 가지고 있으며, 중앙정부 하에 있는 지방자치단체의 한정된 자치권과는 매우 다르다. 연방정부의 입법권(Commonwealth Legislative Powers)과 관련하여, 연방헌법에서는 연방의회에게 행정전반에 걸친 법률의 입법권이 부여되어 있지 않고 연방의회의 입법권한은 조세·국방·외교·이민 등에 한정되어 있다. 주정부의 입법권(States Legislative Powers)은 각 주의 헌법에서 주의회가 입법권을 가지고 있으며, 연방의회보다 광범한 입법권을 가지고 있다.

호주는 이미 20년전부터 규제질적 개선을 위해 규제관리분야에서 제도화된 틀을 가지고 적용한 오랜 경험을 가지고 있다.¹⁴⁸⁾ 호주는 이

148) 호주의 규제개혁에 관한 상세한 전개는 OECD, **Government capacity to assure high-quality regulation in Australia**, paris 2010, p.10 이하 참조(<http://www.oecd.org/dataoecd/63/59/44529857.pdf>).

미 1985년부터 규제와 질적 감독을 제도화하고 이를 위해 규제영향분석제도를 채용한 국가이며, 정부에게 규제의 변화에 관해 제언하는 기구로서 “기업관계 규제심사부(Business Regulations Review Unit : BRRU)”를 설치하기도 하였다. 그리고 이 기구로 하여금 모든 기관이 규제제안을 할 경우 그것을 조기에 검토하여 내각에게 보고하는 행정절차도 완비하였다. 기업에 영향을 미치는 법률 및 하위 법령에 대해 규제영향분석을 하도록 요구하고, 그 분석결과는 법안과 함께 내각에 제출하도록 하였다.

1989년에는 정부차원에서 규제로 인한 기업의 부담경감을 강력하게 추진하기 위해 BRRU를 개편하여 “규제개혁국(Office of Regulation Reform : ORR)”으로 하고, 연방차원의 규제개혁의 전개에 관한 성과 및 주차원에서의 규제개혁제안의 검토와 규제개혁에 관한 국제적인 동향에 관한 정보 등을 연간보고서로 제출하도록 하였다. 1995년에는 연방정부와 주정부의 “경쟁원칙에 관한 합의(Competition Principles Agreement)”문서를 작성하여, 국가경쟁력 강화정책의 일환으로서 경쟁제한에 미치는 모든 기존법령에 관해 비용과 편익의 관점에서 1996년까지 재검토계획을 마련하고 2000년까지 재검토를 실시하기로 하였다. 이에 따라 1997년 수상은 규제의 긍정적 영향을 최대화하기 위해 산업이나 시장경쟁에 영향을 미치는 규제(법률 및 위임입법)의 영향분석을 수행할 것을 의무화한다는 성명을 발표하였다. 또한 이 성명에서는 법률·규제의 책정과정에서 규제영향분석(Regulatory Impact Statement)을 조기단계에 준비할 것을 요청하였다(More Time for Business).¹⁴⁹⁾

이에 따라 정부에서는 경쟁제한을 하는 기존규제의 재검토, 각부처 위원회나 국가의 기준설정기관에 있어서 규제안의 전반적인 재검토절차라는 두 가지 프로그램을 도입하였다. 그리고 새로이 “규제심사국

149) More Time for Business Statement by The Prime Minister, The Honourable John Howard, MP 24 March 1997 Australian Government Publishing Service Canberra.

(Office of Regulation Review)”을 설치하고, 규제영향분석에 관한 지원을 함과 아울러 국가의 기준설정기관에서 신규규제도입, 기존규제 재검토 작업을 지원하도록 하였다. 또한 기존의 연방규제에 관한 재검토방법에 관해서도 제시하도록 하였다. 또한 정부는 이러한 규제의 재검토에 관한 정부제안의 이행상황에 관해 매년 보고하도록 하였다.

규제심사국이 1998년에 마련한 “규제영향분석 가이드(A Guide to Regulation)”에서는 규제(Regulation)의 정의를 법률, 위임입법 나아가 국제조약이나 업계행동지침, 정부=업계간협정, 인허가 등 준규제(Quasi-regulation)도 포함되도록 하였다. 이 가운데 규제영향분석의 대상이 되는 규제는 산업계(비영리단체, 공공법인도 포함)에 대해 직접적 영향을 미치는 것, 중대한 간접적 영향을 미치는 것 및 경쟁제한에 영향을 미치는 것으로 규정하였다.¹⁵⁰⁾ 특히, 동 분석항목의 하나로서 “도입과 검토(Implementation and review)” 항목을 설정하여 해당 규제안의 장래적인 재검토에 관한 사항을 기재하도록 요구하였다. 구체적으로 규제안의 검토과정에서 규제의 재검토나 일몰조항의 설정, 이해관계자에 대한 정기적인 협의실시, 규제에 관한 정기적인 보고실시 등에 관해 실시가능성의 관점에서 검토하도록 하였다.

그 후 호주는 2006년~2007년에 걸쳐 규제영향분석제도를 대규모로 개편하였다. 그 발단은 2005년 10월에 수상직속기구로서 “산업계에 대한 규제부담의 삭감TF(Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business)”를 설치하여 정부규제로 인해 산업계에 미치는 규제준수비용을 완화하기 위한 구체적인 정책대안을 검토, 제시하도록 하였다. 이에 TF

150) 다만, 예외로서 산업계에 직접적 영향이나 중대한 간접적 영향 또는 경쟁제한을 초래하지 않는 것, 경미한 기존규제, 기존규제의 자동적인 수정으로서 현상을 실질적으로 변경하지 않는 것, 특정정부조달의 검토가 포함된 것, 국가안전보장과 관련된 것, 국제조약의 단순한 국내이행을 위한 것, 1998년 위임입법법안의 협의대상에서 제외되고 있는 것 등은 제외하였다. Office of Regulation Review, **A Guide to Regulation**, Second Edition(1998.12). [http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0006/66876/reguide2.pdf]

에서는 2006년 1월에 규제 재고(Rethinking Regulation)라는 주제의 보고서를 발간하여 기존 규제영향분석제도상의 요청사항의 강화, 규제도입 후 일정기간 경과 후의 재검토철저 등 구체적인 개혁방안을 제시하였다.¹⁵¹⁾ 2006년 2월 호주연방정부위원회(Council of Australian Governments : COAG)에서는 주요한 규제분야에 관한 전국통일적이고 일관된 체계를 갖출 것을 지향하는 합의를 하였다. 구체적으로는 연방 및 주정부차원에서 규제의 신설이나 개정시에 효율성을 최대화하고, 불필요한 규제준수비용과 경쟁제한을 회피하기 위한 유효한 방안을 확립하기 위해 규제영향분석의 품질향상, 규제준수비용의 양호한 계산, 규제가 개인에게 미치는 영향과 산업계에의 부담총액을 포함하는 등 규제영향분석의 시점확대 등에 합의하였다.

이에 연방정부에서는 2006년 11월 규제영향분석제도의 개혁을 단행, 종전의 규제심사국의 기능을 확충하여 새로이 “Office of Best Practice Regulation : OBPR)”를 설치하여 규제안에 대한 보다 엄격한 분석을 담당하도록 하였다. 이 제도개혁의 성과로서 OBPR은 2006년 11월에 규제영향분석 가이드라인 초안을 발표하여 그 시점에서 효력을 발하도록 하였고, 구체적인 운용방법이나 상세한 사항은 2007년 8월에 공식적인 가이드라인(Best Practice Regulation Handbook)을 발간하였다.¹⁵²⁾ 특히, 일몰제와 관련하여 이 가이드라인에서는 적어도 5년마다 모든 규제가 재검토대상이 되도록 요청하였다.

151) 구체적으로는 ①RIA의 일부로서의 비용편익분석과, 리스크분석의 강화(특히, 일정한 조건을 충족하는 규제에 관해서는 이들 분석을 의무화함), ②연방정부의 규제에 관해 Business Cost Calculator(BCC) 시스템을 정부규모로 전면적으로 전개, ③내각제출문서 가운데 규제비용과 순편익에 관한 정보를 기재하도록 요청, ④협약에 관한 전 정부규모에서의 지침 마련, ⑤OBPR의 심사에서 부적절하다고 판단된 규제에 관해서는 내각에서의 승인을 얻지 못하는 한 규제로서 성립할 수 없도록 명문화 등이다. Australian Government, **Rethinking Regulation: Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business**, 2006.1.31.

152) Australian Government, **Best Practice Regulation Handbook**, Canberra 2007.

이 배경에는 종래부터 주정부차원에서 일몰조항의 도입이 활발하였던 점을 반영하는 한편 후술하는 2003년 12월 17일 제정된 위임입법법(The Legislative Instruments Act 2003)에서 일몰조항의 유효기간이 최장 10년이라는 규정이 설정된 영향 때문이었다. 따라서 일몰조항이 규정된 입법조치에 의거한 규제에 관해서는 그 유효기간, 그 이외의 규제에 관해서는 5년을 시한으로 일률적으로 재검토하도록 하였다. 한편 주 차원에서도 1984년에 빅토리아(Victoria)주에서는 공공분야에 상당한 부담을 부과하는 위임입법에 대한 규제영향분석을 제도화하는 위임입법법(Subordinate Legislation Act, 1985.7 시행)을 제정하기도 하였다. 이 법률에서는 규제에 대한 10년간의 자동폐지 일몰제, 법률시행이후부터 규제에 대한 사전심사를 통한 폐지단계의 설정, 규제의 재설정시 규제영향분석의 준비 및 공중에 대한 참가기회의 보장 등을 규정하였다.

일반적으로 호주에서의 일몰제는 미국과 달리 의회의 영역외의 행정기관이 발령한 위임입법¹⁵³⁾에 대한 의회통제를 향상시키기 위해 사

153) 법률에 해당하는 의회 제정법(An Act of Parliament) 또는 1차적 입법(primary legislation)에 대하여 위임입법(Subordinate legislation)이란 의회제정법의 수권하에서 정립되는 입법으로서 2차적 입법(secondary legislation)이라 한다. 호주에서 위임입법은 의회제정법에서 입법권한을 위임한 자 또는 기관(Governor, Governor-General, Ministers of the Crown, Commonwealth or State Government agencies, local government bodies and Rule Committees of courts)이 제정한다. 위임입법은 일반적으로 “Legislative Instruments”, “Subordinate Instruments”라고 지칭하고 있으나, 각 주마다 다양한 용어를 사용하고 있다. 자주 사용되고 있는 용어로는 ①By-laws(조직내부의 직원과 관련하여 규율하는 위임입법 또는 지방정부영역에 적용되는 것을 지칭), ②Codes of Practice(특정 법률하에 제정된 위임입법의 일부유형), ③Disallowable Instruments(일정 기간내에 의회의 양원에 제출이 요구되는 위임입법 유형으로서 양원에 의해 부결될 수 있음), ④Guidelines(일부 주에서는 수권기관이 상업적 또는 민간활동의 특정 영역과 관련하여 제시하는 가이드라인), ⑤Orders(법률의 시행을 개정하거나 법률의 특정 조항을 배제하기 위해 사용되는 것), ⑥Orders in Council(주지사 또는 내각에 의해 제정되는 것), ⑦Regulations(관할권과 관계없이 가장 보편적으로 사용되는 위임입법으로 By-Laws와 달리 일반적으로 적용되는 것을 의미), ⑧Rules(연방 또는 주 법원의 규칙위원회에서 특정한 절차를 규율하기 위해 제정하는 것), ⑨Statutory Instruments(주차원에서 의회제정법의 수권하에 제정되는 법적문서를 의미하는

용되고 있다. 또한 이들 위임입법이 경쟁에 제한을 부과하는 것이 아닐지라도 광범위한 일몰제를 도입하고 있다. 모든 위임입법은 제정된 지 10년이 경과하면 자동적으로 효력이 상실되는 일몰제가 적용되고, 그것을 다시 제정하려는 경우에는 규제영향분석 절차를 거치도록 하고 있다. 법률(Acts of Parliament)의 경우에는 일몰제나 재검토를 공식적으로 요구하고 있지는 않으나, 다수의 법률에서는 재검토조항을 두고 있다.

II. 운용사례

1. 연방차원

1992년 연방정부에서는 “연방기관의 규칙제정(Rule Making by Commonwealth Agencies)”이라는 보고서에서 연방의 위임입법(delegated legislation)과 관련한 다수의 중대한 문제점을 확인하였다. 특히, 위임입법의 문제점으로 지적된 것은 ①공식적인 공중참가절차의 결여, ②위임입법의 입안과 관련한 질적인 담보장치의 미비, ③위임입법에 대한 접근불가능, ④위임입법에 대한 의회심사의 불규칙적인 적용, ⑤성격상 입법부 또는 행정부에 속하지 않은 위임입법의 존재, ⑥위임입법에 대한 정기적인 검토를 확보할 제도적 장치의 결여 등이었다.¹⁵⁴⁾ 그리하여 정부에서는 위임입법의 제정에 있어서 공중참가를 향상시키고, 그 질적 및 접근가능성을 개선하는 한편 효과적인 의회심사 및 통제를 보장하기 위한 새로운 체계를 구상하였다.

1993년 하원의 상임위원회인 법제 및 헌법문제위원회에서는 정부의 권고를 발전시킨 보고서(Clearer Commonwealth Law)을 발간하였다. 위

것으로 사용), ⑩Statutory Rules(regulations, by-laws, rules, ordinances 등을 포괄하는 일반적 의미로 사용) 등이 있다.

154) Administrative Review Council, REPORT TO THE ATTORNEY-GENERAL. RULE MAKING BY COMMONWEALTH AGENCIES, Report No.35, Canberra 1992.

원회의 제안은 위임입법의 일몰제에 관심을 두기 보다는 특히, 위임입법을 어떻게 이해하기 쉽게 간소하게 제정하고 보다 나은 협의제도를 설정할 것인지에 중점을 두었다.¹⁵⁵⁾ 위임입법에 관한 최초의 법안은 1994년에 의회에 제출되었으나, 1996년의 총선으로 심의되지 못하였다. 두 번째의 법안이 1996년에 제출되었으나 하원에 의해 부결되었고, 1998년에 이를 다시 제출하였으나 심의되지 못하고 폐기되었다.

그 이후 2003년 1월 26일에 수정된 내용의 법안이 제출되어 2003년 12월 17일 위임입법법(The Legislative Instruments Act 2003)을 제정하였고, 2005년 1월 1일부터 시행하였다. 이 법률에서는 모든 위임입법(이 법률에 의해 적용제외대상이 되는 위임입법은 예외)에서 일몰제를 도입하려는 경우 그 기간을 최장 10년으로 하도록 규정하고 있다. 나아가 위임입법의 관보(Federal Register)게재시에 부가적 설명을 하도록 요구하고, 의회에의 심사를 위해 제출하도록 하고 있다. 그 외에도 이 법률에서는 모든 기관으로 하여금 일몰제에 부합하는 법적 효과성·명확성을 증진하기 위한 높은 심사기준을 규정하고, 유효기간 만료된 규제에 대해서 이를 지속할 것인지를 결정하기 이전에 반드시 규제영향분석(Regulation Impact Statement : RIS)을 하도록 의무화하고 있다. 또한 규칙제정자들에게 위임입법의 제정 전에 적절한 협의와 공중과의 접근성 향상, 위임입법에 대한 의회심사절차를 규정하였다. 한편 이 법률의 성립과 함께 2003년 위임입법법을 시행하는 하위 법령이 마련되어, 2005년 1월부터 시행되었다(The Legislative Instruments Regulations 2004). 이 법령은 위임입법법에 규정된 내용을 구체적으로 시행하기 위한 내용과 연방관보에의 등록에 관한 사항, 위임입법법의 적용이 배제되는 사항 및 위임입법법에 규정된 것과 다른 방식으로 운용되는 위임입법의 운용 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

155) House of Representatives Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, CLEARER COMMONWEALTH LAW REPORT OF THE INQUIRY INTO LEGISLATIVE DRAFTING BY THE COMMONWEALTH, Canberra, 1993.9.

2004년에 법제국(Office of Legislative Drafting)이 편집한 위임입법 입문서(Legislative Instrument Handbook)에서는 일몰제의 활용방안, 일몰제를 제외하는 사유, 위임입법에 단기간의 일몰제를 규율하는 상황과 위임입법이 의회의 의결(Parliamentary resolution)에 의해 또다시 10년간 지속되는 여건 및 일몰제를 어떻게 준비하는지 등에 관한 상세한 정보를 제공하고 있다.¹⁵⁶⁾

<표 23> 위임입법 입문서에서의 일몰제 규정

- 일몰제의 목적은 위임입법에 관한 정기적인 심사를 통해 필요한 경우에 한해 유지하고 현행성을 유지하는데 있다.
- 일몰제가 면제되는 위임입법을 제외하고, 위임입법은 10년이 경과한 해의 4월 1일 또는 10월 1일에 폐지된 것으로 본다.
- 주된 위임입법(principal instrument)의 개정은 그것이 개정된 날부터 일몰제가 적용된다.
- 위임입법의 일몰일자는 해당 위임입법이 2005년 1월 1일 이전 또는 이후에 제정되었는지에 따라 다르다. 의문사항은 문서로 법제국에 문의한다.
- 법무장관(The Attorney-General)은 한정된 여건 하에 단기간동안 위임입법의 일몰기간을 유예할 수 있다.
- 위임입법의 목록 및 해당조항은 일몰기간 종료 18개월 전에 의회에 제출한다. 목록은 관계되는 규칙제정기관에 사본을 송부한다.
- 하원(House of Parliament)은 일몰제 목록이 제출된 후 6월 이내에 해당 위임입법 및 조항을 지속(10년 연장)할 것인지를 확정한다.
- 규칙제정기관은 등록된 위임입법을 모니터링하고 일몰 전에 심사될 수 있도록 하여야 한다.

한편 위임입법에 대한 규제영향분석의 구체적인 시행을 위한 내용은 OBPR이 마련한 가이드라인(Best Practice Regulation Handbook)에서 상세히 소개하고 있다.¹⁵⁷⁾ 이 가이드라인에서 제시된 요구내용은 모든

156) Office of Legislative Drafting and Publishing (OLDP), **LEGISLATIVE INSTRUMENTS HANDBOOK. A practical guide for compliance with the Legislative Instruments Act 2003 and related matters**, December 2004.

157) Australian Government, **Best Practice Regulation Handbook**, Canberra 2010.6.

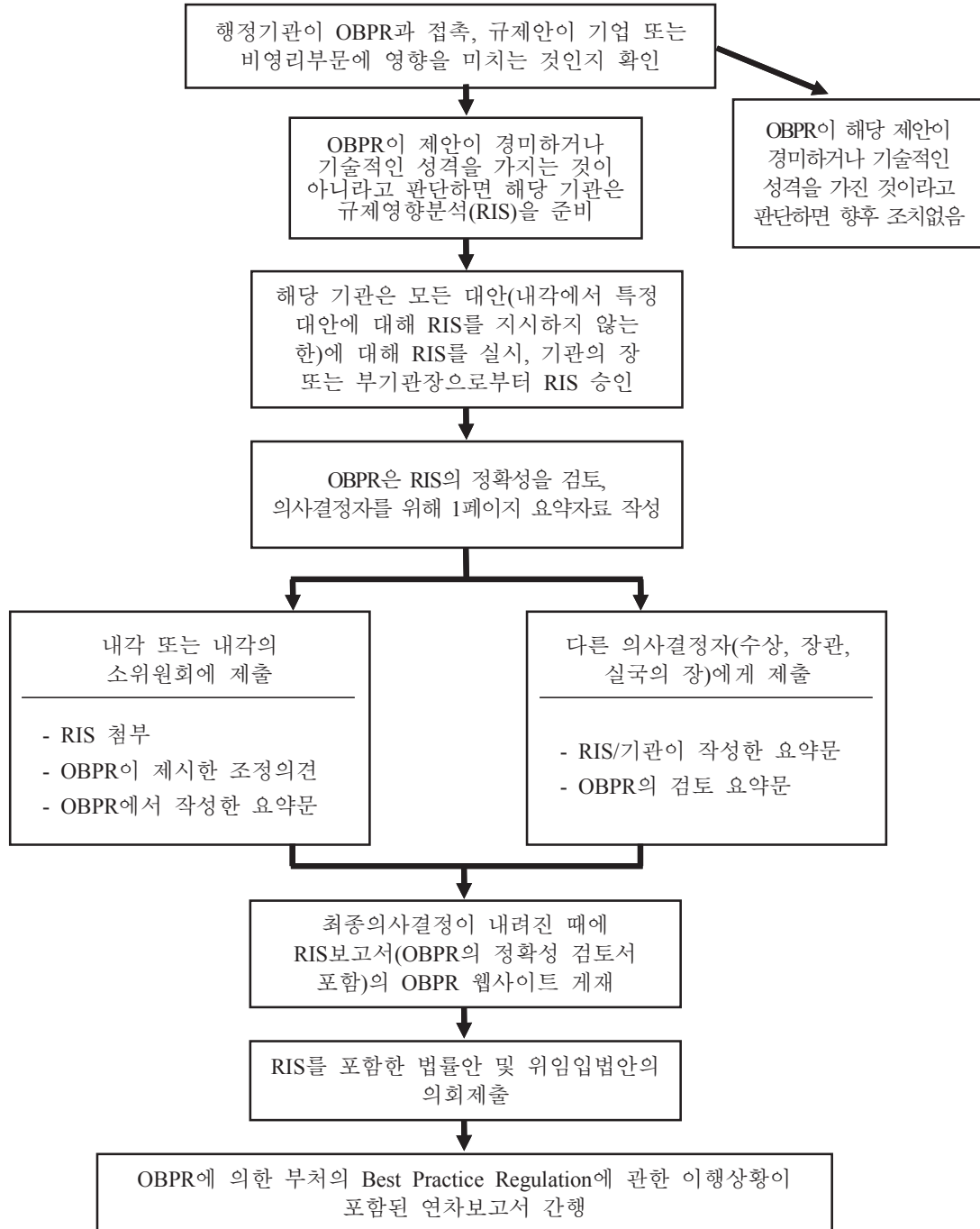
부처에 의무적이며, 하급행정기관 뿐 아니라 규제 의 신설, 심사 및 개선과 관련된 모든 기관에게 적용되도록 하고 있다. 규제영향분석의 수행은 위임입법 뿐 아니라 일차적 입법(Primary Legislation)도 포함된다. 제안된 법률은 규제영향분석이 요구되나, 수상이 예외적인 여건(exceptional circumstances)이라고 선언하거나 추가적인 의무적 평가가 요구되는 등 예외적인 경우에는 규제영향분석을 실행하지 않더라도 법률을 제정할 수 있다. 해당 법률의 시행 후 2년 이내에 그 효과 및 필요한 경우 기업에게 행정적 부담을 초래하는 경우에는 사후이행심사(post Implementation Review)의 과정을 거쳐 평가하도록 하고 있다.

연방차원에서는 재정 및 규제완화부(Ministry of Finance and Deregulation)의 Office of Best Practice Regulation(OBRP)이 각 부처의 규제영향분석서의 검토를 포함한 선진규제정책의 총괄기관이다. 이 기관은 각 부처의 규제영향분석 수행을 지원하고, 이를 위해 규제영향분석 차원에서 비용편익분석을 지원하는 부서를 두고 있으며 여기서 각 부처의 비용편익분석 작업을 지원하고 교육훈련도 수행한다.¹⁵⁸⁾ OBRP는 부처로부터 완전히 독립된 기구로서, 모든 부처는 OBRP의 지원으

158) <http://www.finance.gov.au/obpr/about/> OBRP의 주요기능은 다음과 같다. ①각 부처의 규제 제안 및 현존 규제의 심사(규제영향분석이 요구되는지 여부 포함)에 대한 적절한 질적 통제메카니즘에 관한 조언, ②규제영향분석이 정부의 요구사항에 적합한지 및 비용편익 및 리스크분석의 적절한 질적 수준을 포함한 정확한 분석수준을 제시하고 있는지 등에 대해 검토하고 의사결정자에게 조언, ③행정기관에게 기업준수비용을 평가하는데 조언하고 규제비용측정도구인 기업비용환산식(Business Cost Calculator : BCC)을 유지하는 것을 조언, ④사후이행심사(Post-implementation Review) 및 연간규제계획(Annual Regulatory Plan)을 포함한 다른 규제메카니즘의 관리, ⑤범정부적 협의(consultation) 원칙의 개선 및 정책개발절차의 일환으로 수행되는 이해관계자와의 최선의 협의에 관한 명확한 가이드라인의 제공, ⑥규제제안의 정당화를 위한 평가요구에 따른 담당 공무원의 지원을 위한 교육 및 지침서 제공, ⑦담당 공무원에 대한 비용편익분석 및 협의절차에 관한 기술적 지원의 제공, ⑧규제영향분석 및 협의, 일반적인 규제개혁정책 전개에 관한 정부의 요구사항의 준수에 관한 연간보고, ⑨모든 규제영향분석 자료의 온라인 등록 유지, ⑩부처간 회의 및 국가차원의 기준설정기구인 정부간회의(Council of Australian Government)에서 해당 기관이 규제를 제정할 때 적용되는 가이드라인의 제시 및 조언, ⑪주 및 자치단체의 규제개혁동향의 모니터링, 호주와 관련되는 다른 국가들의 규제개혁동향 모니터링.

로 조기에 평가절차를 수행하도록 하고 있다.

<표 24> 호주의 규제영향분석(RIS) 절차



<표 25> 규제영향분석(RIS) 항목

| |
|---|
| <p>1. 문제(Problem) RIS는 대책이 요구되는 기본적인 문제를 명확히 확인하여야 한다.</p> <ul style="list-style-type: none">• 문제의 규모와 크기에 관한 증거 제시• 문제에 대처하기에 적합하지 않은 정부의 모든 차원에서의 현존하는 규제에 관련된 자료• 문제가 리스크를 포함하고 있는 경우 왜 정부가 행동하여 그것을 저감하기에 적합한가에 대한 관련되는 리스크의 설명• 현존하는 규제 및 다른 리스크 문제를 고려하여 추가적으로 고려되고 있는 정부의 조치에 명확한 사례의 제시 <p>2. 목적(Objectives) 정부의 조치의 목적, 성과, 목표와 대상을 설명한다.</p> <p>3. 대안(Options) RIS는 비규제, 자율규제(self regulatory) 및 공동규제(co-regulatory) 등 일련의 실행 가능한 다양한 대안을 특정하여야 한다. 현재의 여건을 제외하고 하나의 대안만이 실현가능한 것으로 고려하는 경우, RIS는 단지 두 개의 대안을 고려하는 것보다 정당화되어야 한다.</p> <p>4. 영향분석(Impact analysis) RIS는 실현가능한 대안의 비용 및 편익에 관한 정확한 분석을 제시하여야 한다.</p> <ul style="list-style-type: none">• 각 대안에 의한 영향을 받을 가능성이 있는 공동체의 집단을 확인하고, 그들에게 미치는 현저한 경제적, 사회적 및 환경적 영향을 특정한다.• 수용가능한 차원의 증거, 적합한 경우에는 공식적인 비용편익분석을 통해 모든 대안에 대해 비용과 편익을 측정한다.• 비즈니스 특히, 중소기업에 미치는 영향을 측정하고 각 대안에 대한 비즈니스준수비용의 효과를 정량화한다(BCC를 사용하거나 OBPR이 승인한 것과 상응하는 것).• 제안의 심각성 및 이해관계자에 대한 영향 등을 고려하여 적절한 범위에서 현저한 비용 및 편익을 정량화한다.• 규제의 목적이 리스크를 저감하는 것이라면 각 대안에 대해 비용과 편익이 포함된 관련 리스크를 저감하는 정도를 분석한다.• 대안들의 개인 및 기업의 누적 부담에 미치는 효과를 조사한다.• 관련된 국제기준에 관한 자료, 제안된 규제가 관련된 국제기준과 다를 경우 그 시사점 확인 및 변동의 정당화 |
|---|

- 제안된 규제가 경쟁의 제한의 신설 또는 지속일 경우, 단지 경쟁제한에 의해 달성하려는 정부의 목표의 제시
- 핵심적 추정을 뒷받침하는 증거 및 데이터에서 명확히 확인된 차이의 제시

5. 협의(Consultation)

- 협의목적의 개요를 제시
- 어떻게 협이가 행해졌는지를 서술한다(정책개발절차의 단계에서 협이가 행해진 것, 일정, 협의방법을 포함).
- 실질적 불일치를 포함 협의된 관점의 표현
- 위의 관점이 어떻게 고려되었는지에 관한 개요
- 완전한 협이가 수행되지 않은 경우 그 합리적인 설명의 제시

6. 결론 및 권장안(Conclusion and recommended option)

RIS는 선정된 대안에 대해 명확한 의견표명을 제시하여야 하며 그 이유도 제시되어야 한다.

RIS에는 제안이 비용보다 큰 공동체에 대한 편익 및 선정된 대안이 모든 영향을 고려할 경우 공동체에 최고의 순편익에 대해 제시해야 한다.

7. 이행 및 심사(Implementation and review)

RIS는 선정된 대안이 어떻게 실행되었고, 관찰되었으며 검토되었는지에 관한 정보를 포함하여야 한다. 부문별로 선호된 대안과 현재의 규제간의 상호 작용에 대해 명확히 확인되어야 한다.

2. 주 차원

(1) 개 관

위임입법에 대한 일몰제도입은 연방차원에서 보다는 주 차원에서 선도적으로 도입되었으며 특히, 빅토리아(Victoria)주가 최초로 이 제도를 도입한 이래 현재 각 주에서도 이 모델을 채용하고 있다. 주 차원에서는 현재 효력을 가지는 각종 하위법령의 숫자를 줄이고, 시대착오적인 법령과 규제를 정비하는 한편 위임입법에 대한 의회통제를 강화하려는 차원에서 위임입법법(Subordinate Legislation Act, Statutory Instruments Act)을 제정하여, 당해 주정부의 위임입법의 제정절차와 위

임입법의 제정에서의 공중참가절차, 그리고 일몰제라고 일컬어지는 위임입법의 자동폐지(Automatic revocation) 및 기한연장에 관한 절차 등을 규정하고 있다. 일반적으로 모든 위임입법은 일정한 기간내에 폐지기간이 연장되지 않는 한 5년-10년이 경과하면 자동적으로 폐지(automatic sunseting)되도록 하고 있다. 그리고 해당 위임입법을 재도입하려는 경우에는 규제영향분석을 의무화하고, 이 의무적인 재검토 절차를 거쳐 해당 위임입법의 유효기한을 연장하도록 하고 있다.

<표 26> 주차원에서 위임입법 일몰제 도입현황

| 주 | 관련 법령 | 주요 내용 |
|-----------------|----------------------------------|---|
| Victoria | Subordinate Legislation Act 1994 | <ul style="list-style-type: none"> • 주의 모든 하위법령(Statutory rule)은 10년이 경과하면 자동적으로 폐지 • 소관하는 장관이 특별한 사정이 있다고 판단하는 경우 The Governor-in-Council(주지사 와 일부 장관으로 구성된 내각회의)은 장관의 요청에 따라 12개월을 초과하지 않는 한도에서 당해 법령의 기간을 연장할 수 있으며, 이 경우 연장은 1회에 한함 |
| South Australia | Subordinate Legislation Act 1978 | <ul style="list-style-type: none"> • 법률에 의거하여 제정된 규칙(regulations) 가운데 일부 규칙을 제외하고 모든 규칙은 제정한 날부터 10년이 경과한 연도의 9.1일자로 자동적으로 폐지 • 다만, 기한을 연장하려는 경우에는 1회에 2년을 넘지 않도록 하고, 총 4년을 초과하지 않도록 규정 |
| New South Wales | Subordinate Legislation Act 1989 | <ul style="list-style-type: none"> • 모든 규칙(일부 예외있음)은 제정된 날로부터 5년 후에 자동적으로 폐지 • 소관 장관은 당해 규칙을 재적용하려는 경우에는 비용편익분석을 토대로한 Regulatory Impact Statement 보고서를 제출하고 심사를 거쳐 존속, 보완, 폐지를 결정 |

| 주 | 관련 법령 | 주요 내용 |
|------------|----------------------------------|--|
| Queensland | Statutory Instruments Act 1992 | <ul style="list-style-type: none"> • 모든 위임입법은 자동폐지에 일정한 예외를 규정한 것을 제외하고 제정된 날로부터 10년 후의 9월 1일에 자동적으로 폐지(automatic expiry) • 자동폐지의 예외를 정한 위임입법은 예외사유가 종료된 날에 폐지, 자동폐지예외 위임입법 가운데 통일위임입법(uniform subordinate legislation)의 경우에는 5년간 존속후 폐지, 기타 자동폐지예외 위임입법은 1년간 존속후 폐지 |
| Tasmania | Subordinate Legislation Act 1992 | <ul style="list-style-type: none"> • 1995년 3월 13일 이후 제정된 모든 위임입법은 제정된 날부터 10년이 경과하면 자동적으로 폐지 |

(2) 빅토리아주의 운용사례

빅토리아주는 호주에서 최초로 1980년대부터 일몰입법제도를 시범적으로 추진하였으며, 그 후 1994년에 위임입법법(Subordinate Legislation Act 1994)을 제정하여 위임입법에 대한 광범위한 일몰제를 시행하고 있다.¹⁵⁹⁾ 동 법에 의하면 위임입법의 유효기간을 10년으로 정하고 있다(제5조). 다만, 소관 장관은 ①특수한 여건으로 인해 실효되는 위임입법을 대체하려는 의도하에 제안된 위임입법을 제정하는데 시간이 불충분한 경우 또는 ②실효되는 위임입법을 12개월을 초과하지 않

159) 동 법은 2010년 10월에 개정되어 2011년 1월부터 시행되었다(일부 규정은 2011년 7월부터, 2013년 1월 1일부터 시행된다). 1994년 위임입법법은 규제영향평가, 협의(consultation), 규칙의 검토 및 공포 등 규칙(statutory rules)의 준비절차에 관해 규정하였으나, 2010년 위임입법법은 현저한 부담(significant burden)을 가져오는 위임입법(Ministerial Orders, codes of practice 및 특정인에게 적용되는 허가조건) 등에 관한 규제영향평가, 협의, 검토 및 공포절차의 범위를 확대하였다. 이번의 개정은 시민에게 영향을 미치는 규칙, 규제 및 위임입법 등에 관해 그 시행전에 그들에게 더 많은 참여기회를 부여하기 위한 것이다. 또한 이들 모든 규제원에 대해 관보에 공고되도록 함으로써 공중에게 널리 알리도록 하기 위함이다.

는 특정 기간동안만 연장하려는 경우에는 연장인증(extension certificate)을 받을 수 있다. 이 연장인증은 그 특수한 여건을 특정하고 연장이 필요한 이유를 제시해야 하며, 소관 장관이 연장인증을 받기 전에 수상의 승인을 얻어야 한다. 소관 장관의 연장인증에 대해 내각(The Governor-in-Council)은 해당 위임입법에 대해 유효기간의 만료에도 불구하고 기간을 특정하여 해당 위임입법의 유효기간을 연장하는 규칙(연장규칙)을 제정할 수 있다. 이 연장인증에 따라 해당 위임입법은 1회에 한하여 연장될 수 있다(제5A조).

동 법에서는 원칙적으로 위임입법을 제안하려는 경우 규제영향분석(regulatory impact statement)을 하도록 의무화하고 있으며(제7조) 다만, 해당 위임입법이 ①공공부문에 현저한 경제적 또는 사회적 부담을 부과하는 것이 아닌 경우, ②법원 또는 심판원의 절차, 지침 또는 법원이나 심판원의 비용과 관련된 규칙일 경우, ③기본적인 선언(fundamentally declaratory) 또는 기술적 성격인 경우, ④주예산과 관련하여 회계연도의 시점에서 재무부에 의해 승인된 연간요율을 초과하지 않는 규모로 단순한 요금인상일 경우, ⑤연장규칙인 경우, ⑥국내 통일입법체계가 요구되어 그 체계하에서 비용편익분석이 수행된 때, ⑦2004년 공공행정법(Public Administration Act 2004)의 의미 내에서 부서 또는 지명된 기관, 2005년 의회행정법(Parliamentary Administration Act 2005)의 의미에서의 부서의 행정관리 또는 행정절차를 규정한 경우, ⑧위임입법에 의해 영향을 받는 자에게 부당하게 이익 또는 불이익을 받게 하거나 비효율적인 것으로 판단되어 폐지가 공고된 경우 등은 소관 장관이 규제영향분석을 면제하도록 하고 있다(제8조). 또한 수상은 서면으로 제안된 위임입법이 규제영향분석과 부합하지 않는 공공이익의 요구사안으로서 특별한 여건이라고 판단하는 경우 그 이유를 특정하여 규제영향분석을 면제할 수 있도록 규정하고 있다(제9조).

규제영향분석서에는 제안된 위임입법과 관련하여 ①목적, ②효과에 관한 설명(현재의 위임입법을 개정하는 것인 경우에는 현행법의 시행에 관한 효과가 포함), ③현재의 위임입법상의 요금을 개정하는 경우, 현재요금과 제안된 요금과의 비교표, 각 요금의 증감에 관한 퍼센트의 기재, ④해당 목적을 달성하기 위한 다른 실행가능한 수단, 다른 규제 및 비규제적 대안을 포함한다. ⑤비용편익분석 및 동등한 목적을 달성하기 위한 다른 실행가능한 수단의 비용편익분석, ⑥다른 수단이 적절하지 않은 이유, ⑦규제영향분석 가이드라인에 의해 특정된 다른 요소, ⑧제안된 행정입법의 사본 등이 포함되도록 규정하고 있다. 또한 비용편익분석에는 경제적, 환경적 및 사회적 영향의 평가가 포함되어야 하고, 자원허용비용을 포함한 행정 및 준수비용도 측정되도록 하는 한편 소관 장관으로 하여금 규제영향분석의 정확성 담보를 하도록 규정하고 있다(제10조).

이들 모든 정보는 관보 또는 일간신문에 게재하여 일반인들에게 제공하여 의견을 수렴하도록 하는 한편 내각의 승인을 얻어 의회에 제출하고, 의회의 위임입법 심사위원회(Scrutiny Committee)에서 이를 심사하여 본회의에서 부결 또는 승인의결을 받는다.

이 법 시행당시에는 위임입법의 일몰제를 조정하고 관리하는 전담 부서가 존재하지 않았으나 2004년 이후부터 독립된 자문기구로서 빅토리아 경쟁력 및 효율성위원회(Victorian Competition and Efficiency Commission : VCEC)를 설치하여 일몰제를 포함한 모든 선진규제의 영역을 전담하고 있다.¹⁶⁰⁾ 빅토리아주의 “규제영향평가 입문서(Guide to Regulation)”¹⁶¹⁾에서는 위임입법을 소관하는 행정기관은 그 유효기간만료 이전에 규제영향평가를 실시하도록 의무화하고 있다. 특히, 입문서에

160) http://www.vcec.vic.gov.au/domino/web_notes/vcec/vcecweb.nsf

161) Department of Treasury and Finance, **Victorian Guide to Regulation. Guidelines made under the Subordinate Legislation Act 1994 and Guidelines for the measurement of changes in administrative burden**, SECOND EDITION April 2007.

서는 일몰규제에 대한 규제영향평가와 관련하여 특별히 유의하여야 할 사항을 다음과 같이 제시하고 있다.

<표 27> 일몰규제에 대한 규제영향평가지 유의사항

| |
|---|
| <p>4.3.3 다른 유형의 규제에 관한 특별한 규제영향분석(RIS) 요구</p> <p>예외 또는 면제가 있는 경우를 제외하고 다음의 상황에서 제안된 하위법령(statutory rules)에 관해서는 영향평가의 준비가 필요하다.</p> <ul style="list-style-type: none">• 신설규제의 확정• 일몰규제의 대체• 현존규제의 개정• 요금과 수수료를 부과하는 규제 <p>이들 규제에 대해서는 다른 환경에서 적용되는 규제영향분석의 요구와 특별한 차이는 없다. 다만, 이들 규제에 관해서는 그 효용성 및 명확성을 보장하기 위해 고려되어야 할 몇 가지 중점적인 요소가 있다는 점에 차이가 있을 따름이다. 일몰규제의 대체(Replacement of sunseting regulations)를 위해서는 해당 규제가 부과하는 각 제한이 여전히 존속이 요구되는지에 대한 강력하고 명확한 제시를 하는 것이 중요하다. 일몰규제를 대체하는 때에는 유사하거나 수정된 형태로 현재의 일몰규제를 대체하는 경우에는 규제영향분석의 준비에 있어서 특히 다음의 요구사항에 주의하여야 한다.</p> <ul style="list-style-type: none">• 현재 요구되는 규제의 반응에 관한 문제의 본질과 범위가 제시되어야 한다.• 현재의 규제체계의 정확한 효과성을 평가하여야 한다.• 최선의 해결책으로 남아있는 특별한 규제반응을 입증하여야 한다.• 비규제된 상황(unregulated situation)을 토대로 이와 비교한 비용편익분석을 수행하여야 한다. <p>비규제된 상황에 대한 비용편익분석의 수행은 불가결하다. 규제제안 및 다른 실행가능한 대안이 정책전개과정에서 비용과 편익의 관점에서의 사회에 대한 완전한 영향을 고려하는 것이어야 한다. 여기에서는 특별한 초점이 부여되어야 한다. 즉, 규제영향분석은 단순히 현존규제를 지지하는 문제의 재언급이 아니라, 시간의 경과에 따라 발생하는 전개 예컨대, 시장구조, 기술발전 및 공동체의 기대요소 등과 관계를 고려하여야 한다. 정책전개과정은 단순히 종전의 규제를 다시 제정하기 보다는 사회에 순편익을 최대화하는 규제제안이 전개되도록 초점을 두어야 한다. 비규제된 상황의 문제의 본질모사는 가</p> |
|---|

능한 이 입문서 3.2.1에서 제시한 구조를 사용하여야 한다. 규제의 부재로 인한 문제의 범위의 정량화는 매우 어렵지만, 규제의 부재로 인한 문제의 범주를 정량화하는데 있는 다음의 자료를 조사하여야 한다.

- 현존규제의 평가 : 이것은 먼저 규제가 현재 시행되고 있는 정책 및 자료의 베이스라인 뿐 아니라 현존규제의 근본적인 문제에 대처하기 위한 광범위한 효과성 심사가 요구된다.
- 이해관계자와의 협의(consultation) : 예컨대, 규제가 부재인 경우에 정상적 기업활동이나 다른 규제요구에 어떠한 상황이 발생하는지
- 다른 규제체계를 수행하는 기관의 경험
- 학술조사 : 기관상호간의 비교가 포함된 규제효과의 평가

일몰규제에 대한 개정이 이루어지는 경우, 제안된 개정이 전달하려는 의도 등에 대한 특별한 문제를 명확히 인식하여야 하고, 제안되어 개정된 규제가 다시 일몰규제의 재설정하려는 경우 다른 접근방식의 분석과 비교되어야 한다.

그리고 동 입문서에서는 일몰입법과 관련한 2개의 실무지침서로서, 일몰규제에 관한 규제영향분석시기와 관련한 절차를 기술한 “일몰규제-시기고려사항(Sunsetting Regulations-Time Consideration)”과 “일몰규제에 대한 규제영향분석준비 요령(Hints and Tips for preparing a RIS for sunseting regulation)”을 제시하고 있다. 이 지침서는 정책담당자에게 일몰제의 평가시 유의하여야 할 절차를 정리하여 제시한 것이다.

<표 28> 일몰규제에 대한 규제영향분석 준비 요령

아래의 내용은 일몰제의 핵심적 고려사항과 규제영향분석을 준비하는데 필요한 정보를 제공하고 있다. 상세한 정보는 빅토리아 규제영향분석입문서 (Victorian Guide to Regulation)의 제4장과 제5장에 포함되어 있다.

일몰조항의 목적

10년주기의 일몰조항의 목적은 규제가 정기적으로 심사되는 것을 확보하기 위한 것이다. 이 심사절차는 규제가 여전히 요구되고 있는지 그리고 그렇다면 규제로 인해 부과되는 비용을 감축하고 보다 바람직한 편익을 달성하기 위해 개선되어야 할 것은 무엇인지를 전달하여야 한다.

규제영향분석(RIS)의 준비

규제영향분석은 제안된 위임입법이 공공부문에 상당한 부담(appreciable burden)을 부과하는 경우에 준비될 필요가 있다. 다만, 이 요구에는 일정한 면제 및 예외가 있다. 상당한 부담의 측정 및 가능한 면제 및 예외에 관한 정보는 1994년 위임입법법(Subordinate Legislation Act 1994) 제8조 및 제조와 규제영향분석입문서 4.3.2편에 개괄적으로 제시하고 있다.

현존 규제가 제정된 이후의 전개

정책문제(또는 시장의 실패)의 본질은 규제가 시간이 경과하면서 변화된다는 점이다. 규제영향평가는 제안된 규제가 시장구조, 기술 및 공동체의 기대수준을 고려하는 등 특정한 문제를 확정할 필요가 있다. 이들 효과의 본질과 문제의 범위를 고려하여 조기에 현재의 문제에 대처하기 위한 실행가능한 대안을 확정하는 것이다. 일몰규제에 대한 규제영향분석은 현재의 규제가 여전히 존속되어야 할 것인지, 수정되어야 할 것인지 또는 다른 대안이 보다 적합한 것인지를 결정하는데 충분한 정보가 포함되어야 한다.

전 망

정기적으로 심사되는 규제의 편익은 규제의 성격상 자주 주기적으로 변화되는 결과가 해당 규제의 적용을 받는 공동체의 부담에 대해 균형있는 것이어야 한다. 일몰규제심사는 정책영역에서 장래의 전망을 개관할 수 있는 기회이기도 하다. 제안된 정책은 문제의 대처에 있어서 규제를 효율적이고 효과적인 것으로 지향하여야 한다.

증거수집

규제영향분석은 문제를 충분히 확장하여 정부관여의 정당화를 확립할 필요가 있다. 현재의 규제가 가끔씩 적용되는 경우도 있고, 규제의 부재로 인해 문제의 범위를 정량화하기 어려운 경우도 있다. 규제의 부재로 문제의 범위를 평가하고 정량화하기 위해 규제영향분석에서는 다음 사항에 중점을 두어야 한다.

- 현존 규제의 평가 - 근본적인 문제에 대처하기 위해서는 현존 규제의 효과성을 광범위하게 심사한다. 평가는 현존 규제가 특정한 목적을 달성할 수 있는지 비효과적인 규제가 유용하지 않다는 점을 확정하는 것이어야 한다.
- 이해관계와의 협의 - 정상적인 업계관행 또는 다른 규제요구의 일부분으로서 규제가 없다면 어떠한 일이 발생하는가?
- 학술적 연구조사 - 현재의 조사연구가 규제의 효율성을 평가하고 범부처적인 비교가 포함되도록 한다.
- 다른 관할권 - 문제의 대처에 있어서 다른 주, 영토 및 비교가능한 국가의 접근방식을 고려한다. 규제영향분석입문서에서는 규제영향평가에서 고려되

는 다른 지역과의 비교는 보다 완화된 접근을 요구하고 있다.

영향에 상응하는 분석

VCEC는 제안의 영향에 의거하여 규제영향분석의 정확성을 측정한다. 일반적으로 제안된 규제가 적은 영향이나 상대적으로 단순한 것이라면 그 제안이 방대한 부담이나 보다 복잡한 것보다는 완화된 분석이 요구된다. 일몰규제는 사실상 “새로운” 규제가 되므로 일반적으로 상세한 분석이 요구된다. 여기에는 관련 정보에 대한 증거의 수준도 높고, 대안에 대한 보다 광범위한 분석과 제안된 대안에 관한 보다 엄격한 비용편익분석이 요구된다.

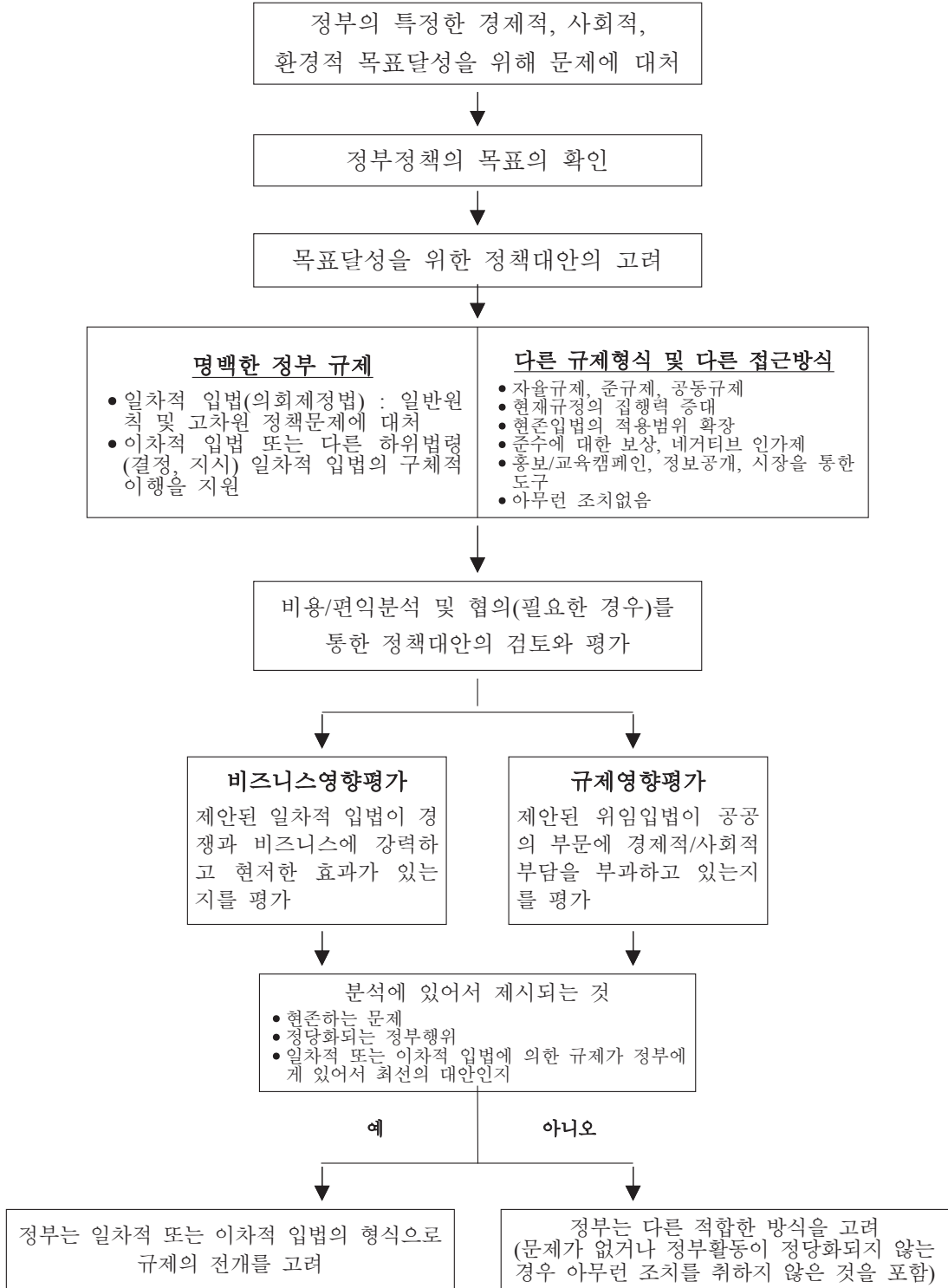
규제부담의 감축

규제부담 감축제안(Reducing the Regulatory Burden initiative)에 의하면 정부는 빅토리아주의 규제에 의한 행정부담을 2006년 7월1일부터 향후 3년간 15%, 향후 5년간 25%를 감축하기로 하였다. 일몰규제에 대한 규제영향분석의 준비는 부처에게는 규제에 의한 행정부담의 감축을 위한 대안을 고려할 수 있는 기회가 된다. 또한 정책담당자는 어느 곳에서 행정부담이 증가되고 있는가를 인식하여 일몰규제로 전환하는 것을 고려하게 된다.

행정부담의 증가 또는 감소가 있을 것으로 판단되어 규제영향분석을 통해 이에 어떻게 대처할 것인지에 관해서는 선진규제팀(Better Regulation Unit), 해당 부처의 Regulatory Liaison Officer 또는 VCEC와 접촉한다. 행정부담의 “실질적” 변화를 측정하는 데에는 표준비용모델(Standard Cost Model)이 요구된다. 행정부담의 측정방법론인 표준비용모델에 관한 상세한 정보는 규제영향평가 입문서 4.4. 및 부록F에서 찾아볼 수 있다.

VCEC는 가능한 조기에 규제영향평가를 실시할 것을 권고하고 있으며, VCEC로 하여금 이들 평가절차에 조기 단계부터 조언을 하도록 하고 있다. 규제영향평가에서는 대안적 해결수단을 모색하기 위해 이해관계자와의 협의와 수집가능한 자료 및 광범위한 정보를 이용하도록 하고 있으며, 비용편익분석을 의무화하고 있다. 자동연장을 위해 시장구조의 변화, 기술발전 및 사회적 기대감 등도 심사되도록 하고 있다. 빅토리아 규제영향평가 입문서에서는 규제영향평가의 개시와 위임입법의 제정에 최소 6개월을 권장하고 있고, 여기에는 위임입법에 따라 적어도 28일의 공중참가(public consultation)를 포함하도록 하고 있다. 또한 입문서에는 각 부처는 적어도 60일의 공중참가를 권장하고 있다.

<표 29> 빅토리아(Victoria)주의 정책결정절차



최근 빅토리아주에서는 일몰제를 “일몰규제에 대한 규제영향분석 준비 요령”에서 제시된 것처럼 규제부담 감축제안(Reducing Regulatory Burden Initiative)의 하나로서 활용하고 있다.¹⁶²⁾ 이 제안에 의하면 주 정부는 주의 규제에 의한 행정부담을 2006년 7월부터 향후 5년간 25% 감축하기로 하였다. 따라서 각 부처에서는 일몰제가 규제에 의한 행정부담을 감축하는데 훌륭한 대안으로 적극적으로 고려하고 있다. 또한 행정부담이 높은 분야에 대해 평가활동을 강화하는 한편 VCEC와 함께 행정부담 감축에 대한 자문을 받고 있다. 한편 VCEC는 정기적으로 일몰규제의 목록을 간행하고 있다.¹⁶³⁾

2008년 7월 1일부터 2010년 6월 30일까지 유효기간이 만료되는 규제를 개관하면, 전체 94건의 위임입법 가운데 8건(9%)이 유효기간연장이 불허되었고, 86건(91%)이 실질적으로 새로운 위임입법으로 대체되거나 다른 위임입법으로 대체되었다. 이들 86건의 규제에서 규제영향평가가 계획되었거나 수행된 것은 41건이었으며, 규제영향평가를 실시하지 않은 것은 37건이었다. 또한 8건의 규제에 대해서는 규제영향평가를 실시할 것인지의 여부가 결정되지 않았다. 나아가 VCEC의 연간보고서에는 실무적으로 60일의 협의구조는 매우 드문 것으로 언급하고 있다. 이를 종합해 보면, 공공기관에 대한 광범위한 안내자료

162) 최근 빅토리아주에서는 규제변화측정 매뉴얼(Victorian Regulatory Change Measurement Manual : RCM)을 개발하여 2010년 1월 1일부터 시행하고 있다. 동주에서는 규제에 의한 비용감축 및 그 편익의 증진을 위해 지속적으로 노력하고 있다. 주의 규제부담감축제안은 2010년 7월1일까지 약 5억 달러의 규제부담을 감축하는 것을 목표로 하고 있다. 규제에 의해 기업(비영리부문은 제외), 행정서비스의 가동 및 사인에게 발생하는 행정, 실질준수 및 지연비용의 감축을 주된 목표로 하고 있다. 이 목표의 달성을 위해 규제절차의 변화를 포함한 개별 규제변화의 척도를 측정할 필요가 있어서 위 매뉴얼을 개발하여 운영하고 있다. 이 매뉴얼은 위의 규제영향평가 입문서와 함께 주의 각부처와 공공기관에 규제부담의 변화를 측정하는 가이드라인이다. <http://www.dtf.vic.gov.au/CA25713E0002EF43/pages/reducing-the-regulatory-burden-regulatory-change-measurement-manual>

163) The Victorian Competition and Efficiency Commission, Sunsetting Regulations in 2008-09 and 2009-10.

와 독립된 감시기구의 존재에도 불구하고 빅토리아주에서의 일몰규제에 대한 평가는 개선필요성이 있는 것으로 보인다.

Ⅲ. 호주 일몰제의 평가

일반적으로 호주에서는 입법에 대한 사후심사를 위해 규제영향분석의 활용하는 사례는 많다. 이들 경우에는 경제에 제한을 부과하는 것이 아닐지라도 광범위한 심사를 행한다. 또한 다른 국가와 달리 호주의 규제영향평가 시스템은 사전영향분석(ex-ante impact assessment)에 중점을 둘뿐 아니라 입법의 사후평가의 기준도 제시하고 있다. 이 기준에는 대안규정의 검토, 효과성의 조사 및 외부이해관계와의 추가적인 협의의 필요성 뿐 아니라 이의제기에 대한 취급 등도 포함되어 있다. 의회법(Acts of Parliament)의 경우에는 일몰제나 심사제를 공식적으로 요구하지 않으나, 가능한 일몰제나 평가조항의 신설 등도 대안으로 모색하고 있으며, 다수의 법률에서는 재검토조항을 두고 있다.

2007년의 규제영향분석 입문서(Best Practice Regulation Handbook)에 의하면,¹⁶⁴⁾ 법률에서의 일몰조항은 “예상하지 못한 긴급시 또는 일시적인 문제에 대처하기 위해서 활용하는 경우”에 적합하다고 언급하고 있다. 이 시간적인 한정을 위한 점검에 필요한 추가적인 내용은 입문서에 제시되지 않고 있다. 다만, 재검토(평가)조항을 포함하고 있지 않거나 일몰조항이 없는 모든 법률과 규제는 각 부처에서 매 5년마다 심사하도록 하고 있다. 이에 따라 OBPR에서는 2012년부터 연방정부 및 하급행정기관으로부터 해당 분야를 소관하는 법률 및 위임입법의 전체목록을 받아, 5년마다 심사대상이 되는 목록을 해당 부처에 송부할 예정으로 있다. 각 부처에서는 이들 가운데 어느 것에 대해 재심사할 것인지, 어떻게 재심사를 실행할 것인지를 결정할 책임이 부여된다. 각 부처에서는 입법의 재심사 도래에 관한 사항과 각 법률의

164) Australian Government, **Best Practice Regulation Handbook**, Canberra 2007, p.93.

평가전략 등이 포함된 연간규제계획(annual regulatory plan)을 공표할 것이 요구된다. 이 관점에서 심사를 생략하는 결정에 대해서는 상세한 설명을 하고 이를 보고하도록 하고 있다.

한편 연방의 위임입법법 제59조에서는 2008년 3월 31일까지 법무장관(Attorney-General)으로 하여금 위임입법의 시행과 관련한 검토기구를 설치하도록 하고, 동 기구에서 위임입법의 시행과 관련한 모든 문제 및 법무장관이 특정하는 사안에 대해 검토하도록 하였다. 그리하여 위임입법법 심사위원회(Legislative Instruments Act Review Committee)가 구성되었으며, 동 위원회에서는 2009년에 2003년 “위임입법의 검토에 관한 보고서(2008 Review of the Legislative Instruments Act 2003)”를 발간하였다.

동 보고서에서는 특히, 현재의 위임입법법에서 규정된 일몰제에 대해 “위임입법법에 규정된 일몰규정은 유지되어야 하고 다만, 법무장관은 각 부처에 대해 위임입법은 필요한 경우에 한하여 그 효력을 가지도록 한다는 원칙 확립, 모든 위임입법은 지속적인 심사 및 폐지에 복종하도록 할 것, 일몰조항의 지속적인 운용과 실행에 관해 시의적절한 준비의 필요성 등에 관해 유의할 것을 권고한다. 위원회는 행정기관이 위임입법이 일몰기간을 경과하여 지속해야 할 필요성을 확인하고, 위임입법을 실제적으로 폐지하는 조치를 취하도록” 권고하였다.¹⁶⁵⁾ 이 보고서에는 위임입법에 관한 일몰조항의 규제영향분석에 관한 통계가 포함되어 있지 않았다. 그 이유는 동 법률의 시행일이 2005년부터이고 또 10년주기의 일몰제를 규정함으로써 2015년에 이르러 최초의 결과가 나오게 되기 때문이다.

또한 이 보고서에서는 주로 규제와 관련된 유관 기관, 단체 등의 정형화된 인터뷰 및 논의가 포함되어 있다. 위원회는 각 부처와 기관은

165) Attorney-general's Department, **Review of the Legislative Instruments Act 2003**, Canberra 2008.

단지 부정확한 평가활동을 수행하고 있다고 결론짓고, 그럼에도 불구하고 2015년의 일몰절차의 본격적 개시를 위한 중요한 단계로 나아가고 있다고 평가하였다. 위원회에서의 내부논의에서는 일부 관료들은 그들의 책임영역에서는 규제가 전혀 없어서 평가를 할 수 없다고 하거나, 가끔 그것이 있더라도 평가를 위한 계획이 없다고 한다. 기관은 일몰의 주기가 5-10년으로 한정되어 있어서 한정된 시간성제약으로 인하여 일몰제는 많은 시간과 자원이 요구된다고 보고 있다.

결국 호주에서의 위임입법법의 일몰제는 의회의 영역 외의 행정기관이 발한 규제로부터 의회통제를 향상키는 것을 지향하고 있다. 일차적 입법(법률)에서 일몰조항은 가끔씩은 유용하게 활용되고 있으나, 호주의 선진규제를 위한 전략의 핵심적인 도구로서 작용하고 있지는 않다. 다만, 일몰제는 각 부처의 평가활동(사전, 사후)의 제도화와 지속적인 지원 그리고 공중참가의 향상, 규제개혁의 투명성에 중심적 역할을 하고 있다.

제 3 절 영국의 일몰제

I. 개 요

영국에서는 민간부문, 제3섹터 및 공공부문에 영향을 부여하는 정부에 의한 개입 전반에 대하여 영향평가(Impact Assessment)의 실시가 1998년부터 의무화되어 있다.¹⁶⁶⁾ 또한 영국에서는 입법절차상의 요청에 의거하여 의회 개회 1년 전에는 제출예정인 법안을 사전에 등록할 것이 의무화되어 있으며, 그 등록단계에서 어떠한 규제적 조치가 포함된 법안은 영향평가를 실시하여 보고서제출이 요구되고 있다. 따라서 규제안을 입안하는 각 단계에서 어떻게 하면 규제가 준수되는지에

166) 영국의 규제영향평가제도에 관한 상세한 것은 박영도 외, **주요국가의 입법평가 관련제도(IV) -영국의 규제영향평가제도**, 한국법제연구원 2007.5 참조.

관해 검토하는 한편 정책입안자는 대상으로 하는 집단의 특성을 파악하고, 그러한 이해를 활용하여 충분한 정보에 의거하여 규제안의 기획입안을 하도록 노력하고 있다. 영국에서는 광범위한 일몰조항의 도입에 대해서는 그다지 바람직하지 않는 것으로 보고 있으며, 일부 개별 법령에서 일몰조항을 두는 것에 그치고 있었다.

한편 2003년 내각사무처의 규제영향실(Regulatory Impact Unit)에서 발간한 “규제영향평가 가이드라인(Better Policy Making : A Guide to Regulatory Impact Assessment)”에서는 일몰제에 관해 다음과 같이 언급하였다.

<표 30> 규제영향평가(RIA) 가이드라인에서의 일몰제규정

일몰제는 법령이 재검토되어 시대에 뒤떨어지지 않도록 하고, 목적을 달성한 법령은 법령집에 남겨두지 않도록 하는 방법을 말한다. 이 방식 하에 어떠한 존속조치가 없는 한 법령은 소정기간을 경과한 후에 자동적으로 폐지된다. 규제 전체에 적용해도 무방하고, 특정조항이나 법규제에 적용할 수도 있다. 정책결정의 초기단계에서 일몰제를 적용할 수 있는지를 확인한다. 일몰제를 적용할 수 있는 사례는 다음과 같다.

- 과학적으로 볼 때 불확실한 부분이 많고 정보가 증대함에 따라 별도의 해결책을 제시할 가능성이 있는 예방원칙(precautionary principle)에 의거하여 제정된 규정
- 특정한 위기 또는 정치적 및 공공적인 압력에 상응한 규제
- 특정한 시장의 상황에 의거한 조치 또는 시장의 발전과 함께 경제적 규제로서의 효력을 상실하여 폐지하더라도 무방한 조치
- 상황과 기술이 급속히 변동되는 분야의 조치
- 시대에 부합하지 않은 규정을 포함한 조치
- 커다란 반대에 직면하여 도입된 조치
- 국가의 권한을 확장하거나 시민의 자유를 축소하는 조치
- 한 차례도 적용되지 않은 유보권한, 설치되었으나 집행권한이 부여되고 있지 않은 기관

일몰제를 적용할 수 없는 경우에는 실시후 심사수단을 고려한다. 규제영향평가에는 그것이 법령의 실시후 심사에 관한 것인지, 아니면 수 년이내에 실시후 심사를 하도록 정치적으로 언급한 것인지에 관해 상세정보를 기재한다.

일몰제에 관한 이러한 가이드라인에도 불구하고, 행정부에서는 일몰제의 활용에 대해 소극적이었다. 이에 영국의 규제개혁정책에 커다란 방향성을 제시한 2005년 3월 선진규제TF(Better Regulation Task Force: BRTF)가 발간한 정책보고서에서는 규제일몰제와 관련하여 정부로 하여금 새로운 입법의 효과와 같이 그 시행과 관련하여 고도로 불확실한 상황이 있는 경우에 일몰제의 사용을 더욱 확대할 것을 권고하고, 일몰제의 현명한 사용이 사후 간소화의 요구를 줄여줄 것이라고 하였다.¹⁶⁷⁾

<표 31> 선진규제TF 보고서에서의 일몰제 권고

일몰조항은 입법의 일부에 기간을 설정하고, 그 기간이 경과하면 심사를 하는 법적 도구이다. 대부분 일몰조항은 입법부가 그 조항을 지속할 것인지의 여부에 관해 판단권을 가진다. 물론 일몰조항을 고려할 것인지는 정부의 정책판단으로서 사안별로 고려되어야 한다.

정부정책상 일몰조항의 도입은 다음의 경우에 적합하다.

- 긴급한 조치를 설정한 규제
- 규제를 능가할 것 같은 기술적 발전
- 제안의 효과와 그 이행이 고도의 불확실성이 있는 경우

이러한 정책에도 불구하고 일몰조항은 매우 드물게 활용되고 있다. 그러나 일몰조항의 현명한 활용은 사후적으로 간소화의 요구를 줄일 수 있다. 규제에 대해 일몰조항을 도입하는 때에는 그것이 의도한 목적이 어느 정도 달성되었는지 그리고 비용은 어느 정도 소요되었는지 등을 제시하여 존속, 간소화 또는 폐지 등을 판단하게 된다. 이 점에서 우리는 위에 제시한 요건에서 일몰조항의 광범한 활용을 기대한다. 일몰제는 실시후 평가(post-implementation reviews)와 밀접하게 관련되어 있다. 정부에서는 실시후 평가를 더욱 수행할 것을 이미 언급한 바 있고, 연간보고서에서 부처의 성과에 관해 보고할 것을 요구한 바 있다. 부처에서 실시후 평가를 효과적으로 수행하지 않는다면, 정부에게 불필요하거나 불완전한 규제의 제거를 위하여 일몰제를 보다 적극적으로 활용할 것을 권고한다.

167) Better Regulation Task Force, **Regulation -Less is More. Reducing Burdens, Improving Outcomes**, 2005.3. p.45(<http://www.berr.gov.uk/files/file22967.pdf>).

한편 정부에서는 지금까지 시행되어 온 규제영향평가제도를 전면 개편하여 2007년 4월 2일에 새로운 영향평가제도(Impact Assessment)를 공표하고,¹⁶⁸⁾ 2007년 11월부터 전면적으로 적용하도록 하였다. 이는 종전의 규제영향평가(RIA)에서는 규제 이외의 것이 포함되는지가 명확하지 않았으므로 이들이 포함되는 것을 명확히 하는 취지로서, 규제영향평가의 “규제”라는 문자를 없애고 단순히 “영향평가”로 한 것이다.¹⁶⁹⁾

일몰제와 관련하여 새로운 영향평가제도를 해설한 가이드라인(Impact Assessment Toolkit)에서는 위의 종전 규제영향평가 가이드라인에서 제시한 일몰제의 기본방향과 일몰제의 적용영역을 그대로 인용하고 있다. 다만, 새로운 가이드라인에서는 “기한을 설정하는 것은 반드시 항상 적절한 것은 아니다. 예컨대, 어떤 EU지령을 실시하는 규칙 또는 기업에게 매우 불확실성이 발생할 가능성이 있는 경우가 그러하다. 장기에 걸쳐 정당화되고 있는 법률에 일몰조항을 사용하는 것은 불필요하게 시간이 낭비되는 것으로 된다”라고 언급하고, 일몰제가 타당한 분야로서 “시간제한이 있는 문제(time - limited problem)를 해결하기 위하여 설계되었거나 구체적 조건이 기한부로 될 수 있는 제안” 및 “비용 및 편익의 정도가 매우 불확실성이 있는 경우”를 추가하였다.

그리고 2010년 4월 1일부터 시행되고 있는 현재의 영향평가 가이드라인(impact Assessment Toolkit)¹⁷⁰⁾에서는 규제일몰제 부분에 관해서는

168) http://bre.berr.gov.uk/regulation/ria/ia_guidance/

169) 상세한 것은 박영도, **주요국가의 입법평가 관련제도(V) -영국의 영향평가제도(개정판)**, 한국법제연구원 2007.10 참조.

170) Better Regulation Executive, **Impact Assessment Toolkit. A guide to undertaking an Impact Assessment and completing the IA Template**(2010.4.1). 새로운 영향평가지침서에서는 4가지의 새로운 접근방식을 채용하였다. ①EU입법을 포함하여 규제에 관한 사고에 다른 접근방식을 채용하였다. ②규제적인 요소에 관한 결정방식에 보다 큰 원칙과 투명성을 제시하였다. ③현존 규제에 대해 좀 더 강력하고 의미있는 심사를 도입하였다. ④준수상황만을 검사하고 회계를 감독하는 체계와는 별도로 집행체계의 간소화와 개선을 도모하였다.

간략하게 “일몰조항은 그 목적이 달성된 후에는 제정법전에 남아있어서는 아니되며, 이를 유지하기 위해서는 심사될 것을 요구하는 것이다. 그것을 유지하기 위하여 구체적으로 무엇이 행해지지 않는 한 일정기간이 경과한 후에 법률이 자동적으로 폐지될 것을 요구하는 것이다. 이는 법률전체 또는 특정조항 및 법적 권한에 한정하여 적용할 수 있다”고 간략하게 제시하는데 그치고 있다.

II. 운용사례

영국에서도 일몰제를 운용하고 있으나, 미국과 같이 일몰법을 별도로 제정하여 운용하는 것이 아니라, 개별 법령 등에서 필요한 경우에 일몰조항(sunset clauses)을 두는 형태로 운용되고 있다.¹⁷¹⁾ 또한 영국에

171) 일몰조항의 운용사례를 살펴보면, 2000년 금융서비스시장법(Financial Services and Markets Act 2000), 2000년 전자통신법(Electronic Communications Act 2000), 2007년 복지개혁법(The Welfare Reform Act 2007), 2006년 테러방지법(Prevention of Terrorism Act 2005) 등이다. ①2000년 전자통신법(Electronic Communications Act 2000)은 종이 매체에 대신하는 정보전달 및 축적의 수단으로 전자매체의 사용을 촉진하기 위한 법률로서, 전자서명은 법원에 의해 명시적으로 법적인증을 받도록 하고, 종이의 사용을 의무화하는 기존법령에 대해서는 가능한 부분부터 개정하도록 하며, 자발적인 자기규제 인증제도를 설정하여 최소한의 품질과 서비스기준을 확보하도록 하였다. 이 자기규제제도가 실효적으로 운용되는 경우 정부가 법정제도를 구축하지 않도록 하였다. 자기규제제도가 기능부전에 빠진 경우에 한하여 정부는 법정제도를 구축하도록 하나, 그 경우에도 자발성은 유지되도록 하였다. 이 조항에는 일몰제가 적용되어 법정제도가 5년 이내에 성립하지 않은 경우 정부는 법정제도의 확립하는 권한도 소멸되도록 하였다. 그로부터 5년 이후에 재검토되었으나 2005년 5월 국회는 정부는 이 부분의 소멸을 승인하였다. ②2006년 테러방지법 제25조에서는 최장구류기간의 갱신 또는 폐지(Expiry or renewal of extended maximum detention period)를 규정하여, 테러용의자에 대한 28일간의 고발전 유치를 허용하고 있는 2000년 테러방지법의 규정에 대해 그 시행후 1년이 경과하면 2006년법 제25조의 발효로 효력을 상실하도록 규정하였다(제25조제1항). 또한 2006년법 제25조가 발효되면 고발전의 유치기간은 14일로 하며, 상급법관의 관여를 규정한 부분은 실효됨과 아울러 현재 14일 이상 유치된 자는 즉시 석방하도록 규정하였다(제25조 제3항 내지 제5항). 다만, 국무장관(Secretary of State)은 사전에 상하양원의 결의(resolution)를 얻은 후 위임명령(statutory instrument)으로 2006년 테러방지법 제25조의 규정을 명령발효시부터 1년간 정지할 수 있도록 하였다(제25조제2항, 제6항).

서는 입법시에도 일몰제를 유용한 도구로서 인식하고 있다. 내각의 “입법입문서(Guide to Making Legislation)”¹⁷²⁾에 의하면, 정부가 의회의 위원회에 제출하는 신속입법(Fast Track Legislation)의 경우 해당 법안의 설명자료(explanatory Note)에는 매우 상세하지 않으나 구체적으로 법안에 일몰조항(적합한 신규제정절차를 포함)이 포함되어 있는지, 포함되어 있지 않다면 행정부가 그것을 제외하는 것이 적절하다고 판단한 이유는 무엇인지, 효과적인 사후적 입법검토 내지 심사매카니즘이 설정되어 있는지, 포함되어 있지 않다면 행정부가 그것을 제외하는 것이 적절하다고 판단한 이유는 무엇인지 등에 관해 제시할 것을 요구하고 있다.

한편 2010년 5월 6일에 행해진 총선거에서 보수당과 자유민주당의 연립정권이 탄생하면서, 동년 5월 20일 “커다란 사회(Big Society)”의 실현을 주요정책으로 제시한 “연립 : 정부를 위한 우리들의 계획(The Coalition: our programme for government)”을 발표하였다.¹⁷³⁾ 특히, 이 계획에서는 규제개혁과 관련하여 다음 정책을 적극적으로 추진할 방침을 밝혔다. 이에 따라 신설규제에 대한 광범위한 규제일몰제가 도입될 수 있는 정책기반을 설정하게 되었다.

<표 32> 연립정부의 규제개혁 개요(발취)

- 기존 규제를 상당수 철폐하지 않고 새로운 규제를 제정하지 않도록 한다는 “one-in, one-out rule(새로운 규제를 하나 제정하는 경우에는 동시에 기존의 규제를 하나 철폐하는 것을 관례로 하는 원칙)”을 확립한다.

172) Cabinet Office, **Guide to Making Legislation**, 2010.5.7. (<http://umbr4.cabinetoffice.gov.uk/making-legislation-guide.aspx>)

173) 이 계획에서는 자유(Freedom), 공정(Fairness), 책임(Responsibility)을 슬로건으로 제시하여, 31개의 개별정책을 알파벳순으로 배열하고 우선순위는 부여하고 있지 않다. 모든 항목에는 재정적자축소계획이 우선한다고 명시하고 있다. Cabinet Office, **The Coalition : our programme for government**, May 2010. (http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/409088/pfg_coalition.pdf)

- 규제에 대한 준수상황만을 점검하는 이른바 “tick-box regulation” 문화를 종식시키고, 공동규제(co-regulation)와 전문기준을 향상시켜 높은 리스크를 가져오는 조직에 대한 중점적 조사(전략적 리스크분석)을 강화한다.
- 신설 규제에 대한 일몰조항(sunset clause)을 부과하여 규제담당자로 하여금 개별 규제를 정기적으로 심사하도록 하는 제도를 확립한다.
- 최악의 규제에 대한 도전으로서 공중에게 기회를 부여한다.¹⁷⁴⁾

이와 같은 연립정부의 규제개혁방침에 따라 선진규제국(Better Regulation Executive)에서는 2010년 12월 “규제감축과 간소화(Reducing Regulation made Simpler)”¹⁷⁵⁾라는 보고서를 작성하여 공표하였다. 이 보고서를 작성하게 된 배경에는 위의 연립정권의 규제개혁에 관한 방향성에 대해 일부의 사례에서 규제에 대한 정책성과를 가장 효과적으로 달성할 수 있도록 EU의 의무사항을 이행할 필요성이 제기되었다. 또한 다수의 경우 정부의 지시와 통제에 관한 규제는 대폭 감소되었으나, 규제가 필요한 곳에서는 종전보다 더욱 심사에 철저를 기하도록 그 집행구조를 개선할 필요성이 제기되었다. 이 보고서에서 제시된 규제개혁과 관련된 사항을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 규제 및 관료주의로 인한 부담의 철폐를 위해 ①성장에 불필요하게 걸림돌이 되는 현존규제의 제거, ②신설규제는 최후의 수단으로서만 도입, ③신설규제의 총량의 감축, ④신설규제의 설계에 있어서 질 향상, ⑤기업과 시민사회집단에 대한 규제비용의 감축, ⑥조사가

174) 최악의 규제에 대한 도전으로서 선진규제국에서는 내각과 함께 Your Freedom이라는 웹사이트를 개설하고, 이를 통해 일반인들은 최악의 규제라고 느끼는 것에 대해 정부에 의견을 제시하는 것이다. 각 부처에서는 이에 대해 답변하게 된다. 한편 선진규제국에서는 중소기업에 대한 규제에 초점을 두어 중소기업자에게 부담을 주는 규제를 철폐하도록 계획하고 있다.

175) Better Regulation Executive, HM Government. **REDUCING REGULATION MADE SIMPLE**. Less regulation, better regulation and regulation as a last resort, DECEMBER 2010.

최소화되는 곳에서의 리스크에 기반을 둔 집행체제로의 전환 등을 제시하였다.

둘째, EU규제의 향상 및 그로 인해 부과되는 부담의 감축을 위해, ①EU의 증거의 엄격한 활용을 적용함으로써 EU회원국과의 smart regulation로의 협력, ②조기단계에 EU의 지령의 발전에 영국의 정책결정자들의 관여 보장, ③EU지령이 다른 EU 경쟁자들에 비해 영국의 기업에게 불이익이 돌아가지 않도록 gold-plating(EU의 지령보다 규제를 강화하거나 자료요구를 추가하거나 대상집단을 넓히는 것을 의미한다)의 방지를 확립 등을 제시하였다. 특히, 이 보고서에서는 규제일몰제와 관련하여 다음의 사항을 제시하였다.

<표 33> 선진규제국 보고서에서의 규제일몰제 권고 개요

3.2 규제 제안에 관한 새로운 의사결정 구조

The One-in, One-out rule

34. One-in, One-out(OIOO) rule의 범위는 기업이나 시민사회조직에 비용을 부과하는 새로운 법률이나 위임입법(primary or secondary UK legislation)은 동등한 가치를 가지는 현존 규제의 철폐 확인을 하지 않고서는 제안되어서는 아니된다는 것이다. 이 경우 EU의 의무사항을 이행하는데 필요한 규제나 공공부문의 규제는 EU의 의무사항의 gold-plating을 제외하고 OIOO의 범위에 포함되지 않는다.

35. 이 정책의 목적은

- 규제비용에 전력을 다하고,
- 더 이상 불필요한 법률을 철폐하며,
- 정부의 규제에 대한 접근방식에 문화적 변화를 가져오게 하며,
- 기업과 시민사회조직에 긍정적인 성과를 유발하는 것이다.

36. OIOO rule의 소개는 정책결정자에게 기업이나 시민사회조직에 대한 새로운 규제비용에 있어서 순비용(net cost)을 고려할 것을 요구하는 것이다. 이것은 현존규제로부터 발생하는 비용을 그에 상응하게 삭감하는 것과 조화되어야 한다. 정책결정자는 정책개발과정에서 조기에 현재의 규제정책에서 철폐될 수 있는 사안을 조기에 확인하는 것을 고려할 필요성을 도모한다.

신설규제에 대한 일몰조항(Sunset clauses for new regulations)

- 39. 기업 또는 시민사회집단에게 규제적 부담을 과하는 국내입법으로서 2011년 4월 이후에 제정되거나 효력을 가지는 것은 일몰조항(sunset clause)을 도입할 것을 요구한다.
- 40. 신설규제에 대한 일몰조항의 도입은 긍정적 행위로 그것을 다시 제정하지 않는 한, 특정 기일에 자동적으로 폐지(expire automatically)되는 것을 의미한다. 일몰조항은 특별한 사안에서 그 기간을 달리정하지 않는 한 일반적으로 시행후 7년간 효력을 가진다.
- 41. EU의 의무를 이행하는 신설규제는 매 5년마다 심사가 적용되는 것을 장관에게 의무화한다. 심사는 영국의 주요 경쟁자들이 EU의 의무를 어떻게 전환하는지를 비교하고 영국의 기업과 다른 부문에서 부담을 감축을 위한 보다 더 좋은 방안을 모색한다.
- 42. 각 부처에서는 해당 부처 제안의 명확성을 모색하는데 새로운 규제제안에 대한 일몰조항, 심사제도의 도입을 위한 각 부처의 계획을 명확히 설정할 것이 요구된다. 또한 절차의 명확성의 일환으로 어떠한 예외조치도 규제감축위원회(Reducing Regulation Committee)에 설명이 요구된다. 국내입법에서 일몰조항이 도입되지 않은 경우에는 규제가 정기적으로 심사될 것을 보장하기 위하여 심사의무조항(Duty to Review clause)을 두어야 할 것이다.

3.3 현존규제의 심사 강화

- 45. 정부는 정책결정의 평가에 관한 질을 개선하는데 전념한다. 평가계획은 조기단계에 고려되어야 하며, 제안된 정책의 협의(consultation)를 수반한 영향평가(impact assessment)를 제시하여야 한다.
- 46. 정책결정자는 해당 정책의 효과성을 모니터링하여야 한다. 모니터링은 사후이행심사(post-implementation review)의 수행에 필요한 정보를 수집하는데 활용되어야 한다. 모니터링은 비용을 수반하고 까다롭거나 비효율적인 규제에 대해서는 조기에 수행하도록 한다.

사후이행 및 일몰조항(Post-implementation and sunset provisions)

- 47. 사후이행심사(Post-implementation review : PIR)란 영향평가에 포함된 사전평가의 이행을 위해 규제정책을 심사하는 것을 말한다.
- 48. 사후이행심사에 관한 현재 절차에 일몰조항을 둔다. 폐지일의 기간이 도래하는 경우(일반적으로 2-4년전) 규제는 의도하는 대로 작동되었는지, 여전히 필요한 것인지, 그렇다면 어떻게 그것을 향상시킬 수 있는지 등을 심사하여야 할 것이다.

49. 장관들이 규제에 대한 폐지를 원하지 않는 경우, 사례별로 신규입법 또는 해당 규제의 현대화를 하여야 할 것이다.
50. 일몰조항은 규제가 더 이상 필요하지 않게 되어 제거되어야 함을 의미한다. 그리고 여전히 존속할 필요가 있는 규제는 필요한 경우 기간을 연장하고 개선되어야 한다. 일몰조항은 One-in, One-out rule에 따라 규제완화조치를 상승시키는데 이바지할 수 있다.

현존 규제의 심사 또는 주제관련 심사(thematic reviews)

51. 신설규제에 대한 일몰조항의 추가에 부가하여 각 부처는 현재의 규제재고(stock of regulation)를 확인하여 이를 철폐하거나 개정할 수 있는 기회를 부여하기 위한 심사를 수행할 것이 요구된다. 이 절차는 One-in, One-out rule의 성공적 이행을 위해 필수적인 것이 될 수 있다.
52. 추가적으로 보건이나 안전에 관한 심사와 같이 특정 부문의 심사는 현존 규제의 간소화와 개선에 이바지하고 규제환경의 변화에 적합하도록 개선하는 것을 보장할 수 있다.

3.4: 집행체계의 개선 및 간소화

규제자의 일몰심사(Sunset reviews of regulators)

68. 각 부처의 집행부서, 지방정부 및 기타 공공기관을 포함하여 규제집행기관의 숫자가 현저하게 많다. 이것이 규제의 모습을 복잡하게 한다. 규제체계의 구조는 가능한 한 간소화를 지향하도록 심사가 행해져야 할 것이다.
69. 의회법(Act of Parliament)에 의해 설치된 규제기관은 입법조치가 없으면 개혁되지 않는다. 의회의 시간이 허용되면 정부는 입법을 제안하여 제정법상의 규제기관에 대해 일몰조항을 부과하고 정기적, 주기적으로 그들의 업무를 심사할 것이 요구되며, 의회로 하여금 일정 시기에 폐지, 통폐합, 개혁 또는 유지하도록 결정을 촉구할 것이다. 규제기관의 인프라마당은 이들 부문 가운데에는 투자를 위해 장기간의 지속성이 필요한 점을 고려하여 일몰심사절차와는 별도로 재평가한다.

이러한 신설규제에 대한 광범위한 규제일몰제의 도입과 관련한 정부방침에 따라 2011년 3월 정부에서는 규제일몰제의 본격적 시행을 위한 “지침서(Sunset Regulations : Guidance)”를 발간하였다. 이 지침서에서는 규제일몰제에 관한 정부의 정책목표를 다음과 같이 제시하는 한편 규제일몰제 가이드라인을 제시하고 있다.

<표 34> 규제일몰제 지침서 개요

- (i) 각각의 새로운 규제에 대해 정기적으로 검토될 필요성을 확보하는데 있어서, 일몰제는 우리 사회에 있어서 정부의 규제의 역할변화라는 목표에 기여한다. 규제가 더 이상 필요하지 않거나 불균형적인 부담을 부과하는 곳에서, 일몰제는 그것의 제거를 확보하는데 도움을 줄 수 있다. 다른 한편 일몰제는 규제를 효과적으로 갱신하고, 개선이 필요한 경우 이를 지원하는데 도움이 될 수 있다.
- (ii) 일부 신규 입법에서는 다양한 형식으로 이를 채용할 수 있도록 이미 일몰제 또는 검토조항(review clause)이 포함되어 있다. 정부는 기업이나 시민사회조직에게 순부담(또는 비용)이 되는 각 부처에 의해 도입된 신설 규제에 대해 의무적으로 일몰제를 도입하는 것을 합의했다. 각 부처는 다른 규제에도 일몰제가 유용한 것인지를 고려해야 할 것이다.
- (iii) 이차적 입법(secondary legislation)을 통해 설정된 국내 규제는 제정법상 검토(statutory review)와 자동적인 유효기간의 설정에 관한 공식적인 요구의 대상이 되어야 한다. 일차적 입법(primary legislation) 및 어떠한 국제적(EU를 포함) 의무의 이행을 위한 입법으로 설정된 국내 규제는 단지 검토의무의 대상이 되어야 한다.
- (iv) 대부분의 경우, 최초의 제정법상 검토는 관련 규제가 효력을 발한 이후 늦어도 5년 이내에 실시되고 발간되어야 한다. 자동효력상실의 대상이 되는 규제는 발효된지 7년간 효력을 예정해야 한다.
- (v) 통상적인 사전적 입법 명확성 절차의 일환으로, 각 부처는 일몰제에 관한 그들의 제안이 정부의 규제감축방안과 부합하는지 그리고 그 방안이 이 지침서에 제시한 것과 부합하는지를 규제감축위원회(Reducing Regulation Committee : RRC)에 제시할 필요성이 있다(준수 또는 설명).
- (vi) 제정법상 검토의 목적은 규제의 도입을 유도하는 정책 목표가 여전히 유효하고 적합한지 여부를 묻는 것이다. 즉, 해당 규제가 여전히 그 목표를 달성하는 가장 좋은 방법인지, 그리고 그렇다면, 기업과 시민사회조직의 부담을 경감하기 위해 기존 규제를 개선할 수 있는지를 묻는 것이다. EU 규제의 경우에는 부담경감을 위해 집행과 전환을 개선하는데 중점을 둔다.
- (vii) 검토는 특히, 규제에 의해 기업과 시민사회조직에 발생하는 예상된 실제 비용의 규모를 고려하여 비례적인 방법으로 수행되어야 한다.
- (viii) 가능하다면, 검토는 (EU 의무인 경우) 유럽연합 집행위원회에 의한 심사 또는 사후이행심사(post-implementation review)와 같은 다른 계획된 활

동과 조합하여 실시되어야 한다. 관련 활동의 조정을 지원하기 위해 각 부처에서는 매년 향후 5년간을 망라하는 규제심사 프로그램을 매년 간행할 것을 권고한다.

- (ix) 검토에서는, RRC가 해당 규제를 갱신하는데 있어서 기여할 수 있도록 기존규제의 개선과 가능한 비규제적인 대안이 충분히 검토되었음을 밝히는 증거를 제출할 것을 제안한다.

우선, 이 지침서는 일몰제의 적용대상이 되는 규제(regulation)의 정의를 “준수하지 않는 경우에 규제되는 해당 기업이나 개인이 법에 저촉되거나 계속적인 지원, 보조 및 기타 처분(Scheme) 등에서 배제되는 결과를 가져오는 규칙(rule) 또는 지침(Guidance)을 말한다. 이것은 중앙정부에 의해 부과된 합법적인 권한에 따른 모든 조치들(measures) 및 중앙정부에 의해 실시되는 다른 처분들(Schemes)에 따른 모든 조치로 요약할 수 있다”라고 정의하고 있다. 또한 이 규제개념에 포섭되는 규제조치를 ①영국의회 의 법률(Acts of the UK Parliament), ②영국의회 의 법률에 따라 제정된 위임입법(Statutory Instruments), ③제정법상 강제력에 의해 지지된 실시요령(Codes of practice) 및 자율규제(self-regulation), ④제정법상 권한하에 발령된 지침서(Guidance), ⑤중앙정부에 의해 제정된 조례(Bye-laws)로 제시하고 있다.

다만, 일몰제의 적용대상에 제외되는 것으로는, ①스코틀랜드 의회, 북아일랜드의회 또는 웨일즈의회에서 제정된 입법, ②행정권한을 이양받은 각 부처(또는 다른 규칙제정기관)가 제정한 하위입법(Subordinate legislation), ③독립 규제기관을 대신하여 또는 독립규제기관이 제정한 규칙(Regulations), ④조세조치(Tax measures) - 중앙 및 지방, 또한 환경적 조치, ⑤수수료(Fees), ⑥면허(Licences) 등을 열거하고 있다.

일몰제의 대상이 되는 국내규제로서, ①각 부처 및 행정기관과 같은 다른 중앙정부 조직에 의해 도입된 규제, ②기업이나 시민사회조직에

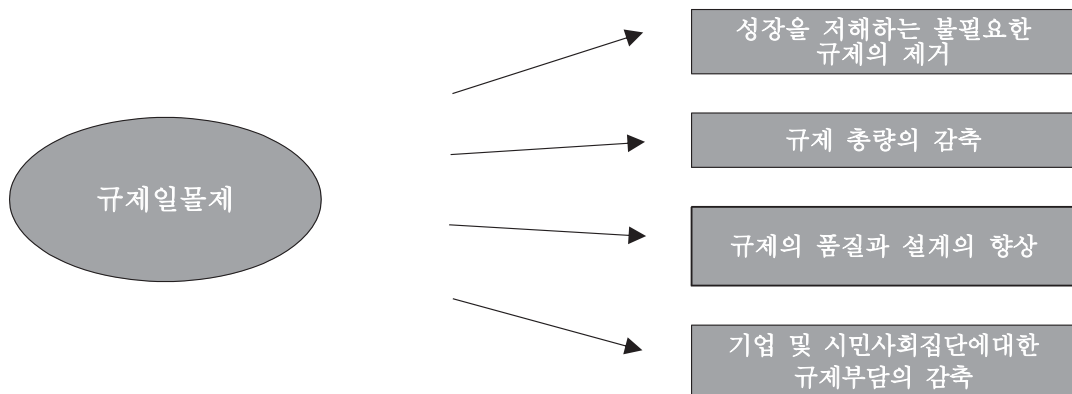
직접적으로 순부담(또는 비용)을 야기하는 규제, ③효력을 발생한지 5년 이내에 폐지될 것을 예정하고 있는 이미 기존의 일몰조항의 적용을 받는 규제가 아닌 것 등을 제시하고 모든 신설 EU(또는 다른 국제적인)의 규제 의무를 이행하는 국내입법에 관한 사항도 다루고 있다. 그리고 각 부처는 이 지침서의 범위 내를 벗어나지 않게 신설 규제에 대한 일몰조항의 적용을 적극적으로 고려하도록 하는 한편 예컨대, 기업에게 순부담이 없으나 그럼에도 불구하고 해당 규제의 효력발생에 기간을 제한할 타당한 이유가 있거나, 검토를 수행할 것이 요구되는 경우도 포함하고 있다.

그리고 규제에 대한 일몰제의 실행단계로서, ①도입(introduction) : 규제로 인해 부담을 야기하는 입법(또는 다른 규제적 조치)에 있어서 일몰절차의 제시, ②검토(review) : 제정법상 검토의 수행 및 보고서 간행을 포함한 규제의 효과 평가와 모니터링의 수행, ③제거, 갱신 또는 개정(removal, renewal, or amendment) : 개정 또는 개정없이 규제의 실효 또는 폐지 또는 갱신 등 3단계 절차를 제시하고 있다. 이 지침서에서는 영국에서의 일몰제유형을 두 가지로 인정하고 있다. 즉, 첫째는, “검토조항(review clause)”으로서, 이는 특정한 일정에 관련 규제에 대해 검토를 수행할 제정법상의 의무를 부과하는 것으로서, 자동적인 실효를 가져오는 것이 아닌 것을 말한다(해당 규제를 제거 또는 개정을 위해 향후 입법조치가 요구되는 것을 의미하나, 그렇게 하지 않더라도 효력은 지속된다). 둘째는, “일몰조항(sunset clause)”으로서, 특정한 기간의 경과 후에 자동적 실효가 부여되는 것을 말한다(해당 규제가 효력을 존속하기 위해서는 수정 또는 수정없이 향후 입법조치가 요구되는 것을 의미한다). 검토조항의 경우에는 매 5년마다 심사되도록 하고, 일몰조항의 경우에는 7년이 경과하면 자동적으로 효력이 상실되도록 하고 있다.

Ⅲ. 영국 일몰제의 평가

영국에서는 2003년부터 규제영향평가를 위한 가이드라인 등에서 일몰제 도입과 관련한 일부 내용을 규정하고 있었으나, 기본적으로 광범위한 일몰조항의 도입에 대해서는 그다지 바람직하지 않는 것으로 보고 일부 개별 법령에서 일몰조항을 두는 것에 그쳤다. 그러나 2010년 5월 새로운 연립정부의 출범에 즈음하여 연립정부의 새로운 규제개혁정책이 담긴 보고서(Reducing Regulation Made Simple)에서 영국 사회에 있어서 규제의 역할변화에 대한 의지를 표명하였다. 특히, 연립정부에서는 기업과 시민사회조직에 대해 불필요한 부담을 주는 규제로부터의 해방을 통해 그들의 창의성, 다양성 및 성장 능력을 향상시키는데 역점을 두고, 이 비전을 달성하기 위해 규제에 대한 새로운 접근방식으로서 일몰제를 광범위하게 도입하기로 결정하였다.

그리하여 규제가 더 이상 필요하지 않게 되거나, 기업이나 시민사회조직에 불합리한 부담을 부과하는 경우에 일몰제를 통해 그것을 제거하는 한편 규제를 효과적으로 갱신하고, 개선이 필요한 경우 이를 지원하는 도구로서 재검토행 일몰제를 널리 채용하기에 이르렀다. 정부에서는 광범위한 일몰조항의 도입으로 규제의 영향을 모니터링하는 기존 절차를 강화하고 보완하도록 하고 있다.



영국의 규제일몰제의 전면적 시행은 2011년 4월 이후에 제정되거나 효력을 가지는 규제조치부터 시행하도록 하고 있어서 현재 그 시행현황을 구체적으로 파악할 수는 없다. 다만, 영국에서의 일몰조항의 전면적 도입은 규제가 비용이 소요되고, 까다로우며, 비효율적인 경우에 조기에 행동하는 것을 지원할 수 있고, 의회에 의한 기존 규제에 대한 심사기회의 확대를 제공할 수 있으며, 기업과 시민사회조직에 영향을 미치는 기존 규제에 대한 심사 기회를 확대할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 또한 범정부적으로 규제의 접근방식에 대한 문화의 변모를 가져오는데 기여할 수 있을 것으로 보고 있다.

<표 35> 영국의 규제일몰제 개요

| | 검토조항 (Review Clause) | 검토조항 + 일몰조항 (Review Clause plus Sunset Clause) |
|----------------------|--|--|
| 효과 | <ul style="list-style-type: none"> • 특정 기간에 검토를 수행할 의무가 발생 | <ul style="list-style-type: none"> • 특정 기간에 검토를 수행할 의무 ; 특정일자에 규제의 법적효과가 상실 |
| 기본적 적용 | <ul style="list-style-type: none"> • 일차적 및 이차적 입법을 통해 제정된 EU 규제 ; 일차적 입법을 통해 제정된 국내규제 | <ul style="list-style-type: none"> • 이차적 입법을 통해 제시된 국내규제 |
| 이차적 적용 (정당화되는 경우) | <ul style="list-style-type: none"> • 예외적인 상황, 일몰조항이 타당하지 않은 경우 또는 수용불가능한 리스크나 비용이 야기되는 경우에 이차적 입법을 통해 이행된 국내 규제 | <ul style="list-style-type: none"> • 원칙적으로 일차적 입법에서 이행하는 국내규제에 적용가능 - EU 규제는 아님 |

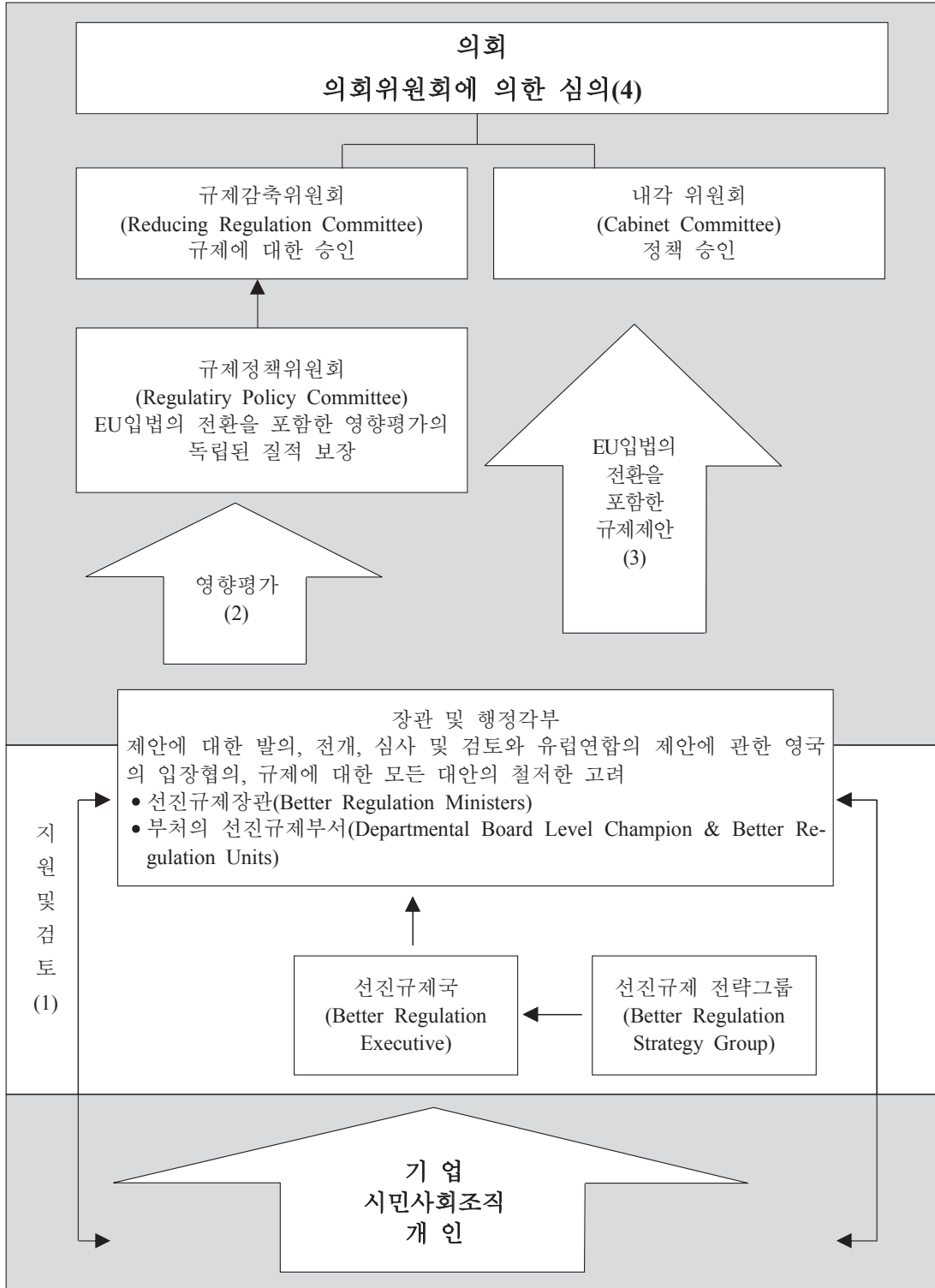
| | 검토조항 (Review Clause) | 검토조항 + 일몰조항 (Review Clause plus Sunset Clause) |
|-------------|---|---|
| 검토시기 | • 반복성 - 매 5년마다 | • 일회성 - 정상적으로 5년이후 |
| 실효를 위한 매카니즘 | • 원래의 규제를 폐지하는 신규 입법이 요구(일차적 또는 이차적 입법, 원래의 입법형식에 의존) | • 부여된 일자에 규칙이 자동적으로 폐지(파생적인 변경을 다루는 입법이 요구될 수 있음) |
| 갱신을 위한 매카니즘 | • 개정을 수반한 갱신의 경우에 신규 입법이 요구 ; 개정안이 제안되지 않는 경우에는 별도 조치 필요 없음 | • 신규 입법이 요구(일차적 또는 이차적 입법, 원래 입법의 형식에 의존) |

영국에서의 행정부담 경감정책을 포함한 일련의 규제개혁정책은 선진규제국(Better Regulation Executive : BRE)에서 주관하고 있다. 이 부서는 영국 규제개혁의 주무부서로서, 영국 내의 법령 및 국가규제가 가져오는 여러 가지 비용을 평가하고 효율적으로 개선하기 위한 노력을 한다. 특히, 새로운 규제수립방식을 도입하고 그러한 규제들이 서로 조화될 수 있도록 각 정부부처와 협력하고, 현존하는 규제를 간소화하고 개선하기 위하여 각 정부부처 및 규제기관과 협조하는 한편 지방자치단체를 포함한 규제기관 및 정부부처와 협조하여, 어느 규제가 더욱 위험을 감수하는 방향으로 되지 않도록 하는 것을 그 중요 임무로 한다. 선진규제국은 현재 비즈니스혁신기능부(Department for Business Innovation and Skills : BIS)에 소속하고 있다.

BIS는 글로벌경제에 있어서 영국의 국제경쟁력을 높이고 이를 위하여 기업력, 유능한 인재, 혁신, 국제규모의 과학연구의 장려를 위한 규제환경의 시책을 일체적으로 실시한다. 영국에서 규제관련 업무를 수행하는 곳으로는 선진규제국 외에 각 부처의 규제관련업무를 지원하는 부서로서 BRU(Better Regulation Units), 부처내부의 영향평가를 위한 분석집단인 BIS Peer Review Group, 회계검사원(National Audit Office : NAO), 각 부처의 영향평가의 질관리를 위해 영향평가를 감사하는 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee : RPC), 영향평가의 명확성을 조언하는 규제감축위원회(Reducing Regulation Committee : RRC) 등이 있다. 규제정책위원회(RPC)는 신설규제에 대한 정책결정이 내려지기 전에 신설규제안에의 분석과 증거에 의한 외부심사를 수행하는 독립기관이다. 또한 규제영향평가의 질과 정확성을 담보한다. EU입법의 이행을 위한 제안의 영향평가도 심사한다.

한편 새로이 신설된 규제감축위원회(Reducing Regulation Committee)는 각 부처의 일몰규정의 효과적인 이행을 지원하는 중심적 역할을 수행하고, 지침서에 제시된 조치에 따라 정부의 규제역할의 변화에 관한 의욕을 지원한다. 따라서 각 부처는 일몰제에 관한 그들의 제안이 정부의 규제감축방안과 부합하는지 그리고 그 방안이 지침서에 제시한 것과 부합하는지를 규제감축위원회에 제시하고 이를 설명할 의무를 부여하였다. 또한 각 부처는 일몰제 검토보고서에서 도달한 결론이 확고하고 정확한 증거를 기반으로 작성되었음을 규제감축위원회에 제시해야 한다. 따라서 각 부처에서 해당 규제가 갱신될 것을 제안한 경우, 규제감축위원회는 기존 규제의 개선에 관한 적절한 증거를 확인할 수 있고, 가능한 비규제적인 대안을 고려하였는지 그리고 (EU의 무의 사례에서) 영국의 기업들에게 그들의 경쟁자에 비해 상대적으로 경쟁적인 불이익이 없는지를 확인하게 된다.

<표 36> 규제에 관한 의사결정 흐름도



- (1) 새로운 정책현안이 제기되거나 EU집행위원회(European Commission)가 새로운 입법적 제안을 하는 경우, 해당 규제제안이 각 부처에 전달되기 전에 규제의 모든 대안에 관해 철저한 고려가 요구된다. 정책결정자는 선진규제국에서 제시한 지원을 받아 조기단계에 그 정책개발절차에 착수하여야 한다.
- (2) 해당 규제제안에 대한 영향평가서(IA)는 규제감축위원회(RRC)에 제출되기 전에 영향평가서의 심사를 위해 규제정책위원회(RPC)에 제출하여야 한다. 규제정책위원회는 EU의 의무를 이행하는 것을 포함하여 그 제안에 대해 승인한다.
- (3) 기업이나 시민사회에 대해 규제적인 부담을 부과하는 입법안 및 2011년 4월 1일 이후 효력을 가지는 것은 일몰조항의 도입이 요구된다. EU 법의 경우 2011년 1월 1일부터 모든 신규제안에는 매 5년마다 장관에 의한 심사의무가 포함되어야 한다.
- (4) 위임입법(Statutory Instruments)은 위임입법에 관한 합동위원회(Joint Committee on Statutory Instruments)와 상원의 위임입법위원회(Merits Committee)에 의해 검토된다. 입법개혁에 관한 명령(Legislative Reform Order)은 하원의 규제개혁위원회(Regulatory Reform Committee)와 상원의 위임권한 및 규제개혁위원회(Delegated Powers and Regulatory Reform Committee)에 의해 검토된다.

제 4 절 일본의 일몰제

I. 개 요

일본에 있어서 규제에 관한 일몰제의 도입은 1990년대부터 논의되었다. 특히, 1996년 12월 16일 당시 내각의 자문기구인 행정개혁위원회는 “행정의 관여와 임무방식에 관한 기준”을 발표하면서 “sunset 방식은 개별시책에서는 이미 도입되고 있으나, 그 이유가 명확하지 아니한 채 장기화되고 있거나 명칭이나 형식을 바꾸어 장기에 걸쳐 존

속되고 있는 것이 대부분이다. 이에 관해서는 시급히 재검토를 함과 아울러 실질적으로 sunset 방식이 운영되도록 정상적인 감시가 필요하다. 또한 기한 후에 실질적인 계속이 행해지지 않도록 sunset 방식에 의거한 시책은 실시기간 중에 행정관여를 서서히 약화시켜 종료시점에서는 관여가 없도록 하는 구조를 검토하여야 할 것이다”라고 권고하면서 행정이 관여하는 경우 시책, 업무별로 사전에 기한을 한정하는 sunset 제도의 도입을 검토하고, sunset 제도를 도입하는 경우 기간의 연장은 원칙적으로 인정되지 않으며, 부득이하게 기간의 연장이 필요한 경우라도 사회경제정세의 변화 등의 경우에 한정하여 기간을 연장하여야 하는 이유를 설명하도록 해야 한다고 제안한 바 있다.¹⁷⁶⁾

현재 일본에서는 신설규제에 있어서 일정기간(최장 5년) 경과 후에 폐지 또는 재검토하는 조항을 도입할 것을 의무화하거나, 지방분권차원에서 일정한 사업이나 보조금 등에 기한을 설정하고, 기한이 도래하면 자동적으로 이를 폐지하는 방식을 실제로 도입한 자치단체도 다수 있다.¹⁷⁷⁾ 특히, 중앙정부차원에서는 규제와 관련하여 현재 미국식

176) <http://www.e.u-tokyo.ac.jp/~kanemoto/gyokaku/kijun.html>

177) 일본에서의 보조금 일몰제 도입은 “행정개혁에 관한 제3차 답신(1982.7.30)”에서 보조금 등에 관해 일몰제방식의 활용을 강화할 필요가 있음을 지적하고, 법률에 의거한 보조금 등에 관해서도 보조목적 및 효과에 관해 일정기간 경과 후에 정기적으로 재평가를 하도록 권고한 바 있다. 그 후 “재정구조개혁의 추진에 관한 각의결정(1997.6.3)”에서 보조금에 관해 성역없이 재검토를 하도록 하고, 신규보조금은 5년 이내의 종기를 설정하고 종기도래시에 원칙적으로 계속을 인정하지 않는다는 방침을 제시하였다. 또한 “지방분권추진계획 각의결정(1998.5.29)”에서는 국고보조금에 대해 원칙적으로 sunset방식을 도입하고, 5년의 종기를 설정하도록 하며 특별한 이유가 없는 한 기간연장을 하지 않도록 하였다. 또한 매년도의 예산편성에서 재검토를 하는 외에 10년마다 사회경제정세등의 변화를 고려하여 기본적인 재검토를 하도록 하였다. “금후의 행정개혁방침에 관한 각의결정(2004.12.24)”에 따라 총무성에서는 보조금등의 정리합리화를 위해 종기의 설정, 부당한 재검토 등을 하고, 주민 등에 대한 설명책임을 거두면서 계획적으로 폐지, 삭감할 것을 내용으로 하는 “지방자치단체에 있어서 행정개혁의 추진을 위한 새로운 방침”을 책정하여 각 지방자치단체에 송부하였다. 이에 따라 각 지방자치단체에서는 보조금의 교부가 장기간인 경우 기득권화 등의 다양한 문제가 발생하게 되므로 적절하게 재검토하거나 그 폐해를 방지하기 위해 일몰제를 도입하고 있다. 대개 새로운 보조금을 교부하는 경우

의 일몰제는 도입하지 않고 있으며, 미국식 일몰제를 완화한 방식이라고 일컬어지는 재검토행 일몰제로서 “재검토조항(見直し條項)” 제도를 운용하고 있다.¹⁷⁸⁾ 이 “재검토조항”을 도입한 취지는 각 성청이 일정기간이 경과한 후에 정책의 적부에 관하여 검토하고, 필요한 조치를 취하도록 하려는 것이다. 따라서 이 조항을 도입한 법률이 증가하면, 불필요한 규제가 장래 검토될 확률이 높아진다고 판단하는 것이다.

“재검토조항”은 일본정부가 1990년 이후에 규제개혁을 본격적으로 단행하면서 규제신설에 관한 심사제도의 하나로서 도입한 것으로서, 법령에서는 일반적으로 검토(見直し, 檢討)라는 조명 하에 “정부는 이 법률의 시행 후 ○년이 경과한 때 이 법률의 시행상황에 관하여 검토를 하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 강구한다”라는 형식으로 기술하는 사례가 많다. 1980년대의 각종 입법기술 해설서에는 이 조항에 관한 언급이 없는 것을 보면,¹⁷⁹⁾ 이 조항을 도입한 법률의 제정이 비교적 최근의 경향임을 시사하는 것이라고 생각된다.¹⁸⁰⁾ 한편 일본의 일부 지방자치단체에서도 그 자치단체에서 시행 중인 조례전체 또는 일부 조례에 대해 일정 기간을 설정하여 정기적으로 이를 평가하여 폐지, 존치 또는 개정을 결정하는 재검토조항을 설정한 시스템을 구축하여 운용하고 있다.

에는 반드시 종기를 설정하도록 하고, 그 기간은 원칙적으로 3년으로 하고 있다. 이 3년이 경과 후에도 보조금교부의 필요가 인정되는 경우에 대처하기 위해 그 존속, 폐지 등 재검토를 위한 판단기준을 설정하여 그 기준에 따라 재검토한다.

178) 검토조항은 일정기간별로 검토를 의무화하는 sunset조항으로서 시간에 의한 제도의 문제점을 사정하는 의미에서 “시(時)의 액세스먼트규정”이라고 부르는 학자도 있다. 吉田利宏, 見直し條項の意味を考える, 法學セミナー- 2008.4., 88면.

179) 일본의 입법기술에 관한 대표적인 저술인 林修三 외, 例解立法技術(제2차 전정신판), 學陽書房 1983에서는 검토조항에 관한 언급이 없다.

180) 宮澤宏幸, 見直し條項, 立法と調査 제200호(1997.7) ; 山本庸幸, 法令の立案(13), NBL 제671호(1999.8.15), 56면에서는 검토조항에 대하여 “특히, 최근의 법률부칙 가운데 널리 발견되고 있는 규정으로서 이른바 검토조항이 있다. 이것은 당면한 일정기간 그 법령을 운용하여 보고, 그 상황을 파악하여 그 결과 필요하다면 그 법령의 검토를 할 것을 정부에게 의무화한다는 것이다”라고 언급하고 있다.

II. 운용사례

1. 중앙정부 차원

(1) 도입경과

일본에서의 규제증가에 따른 문제점은 일찍부터 지적되었으나,¹⁸¹⁾ 재검토조항의 필요성에 관하여 처음으로 언급한 것은 1987년 4월에 발족한 제2차 임시행정개혁추진심의회¹⁸²⁾가 내각총리대신의 요청을 받아 제시한 “공적규제의 완화 등에 관한 답신(1988.12.)”에서 비롯한다. 동 심의회에 설치된 “공적규제의 방식에 관한 소위원회”는 지금까지의 정부와 각 성청의 규제의 신설억제에 대한 대응에는 비판적이며, “이들에 관한 정부의 검토는 충분한 진전이 보이지 않고 있고, 금후 공적규제의 현상 등에 관하여 국민이 이해하기 쉬운 내용의 자료작성, 신규·개폐의 상황을 포함한 정기적인 검토의 결과공표 등을 필두로 하여 답신의 지적에 따라 적극적인 대응을 행하여야 할 것”이라고 지적하는 한편, 그 답신에서도 ①정기적 검토의 결과를 공표한다.

181) 일본에서 규제증가의 문제는 1962년에 설치된 “제1차 임시행정조사회”에서 비롯한다. 동 조사회에서는 국민부담의 경감, 행정사무의 간소합리화 등의 관점에서 인허가 등의 정리합리화의 필요성을 강조함과 아울러 규제의 신설억제에 관하여는 “각 성청의 자주적 개선노력에는 한도가 있으므로 인허가의 설정, 개폐 및 운용을 유효하게 통할하는 기관을 정부내부에 정할 필요가 있다”라고 제언하였다(臨時行政調査會(編), 認許可等の改革に關する意見, 臨時行政調査會 1964, 37-38면). 그 후 1981년에 설치된 “제2차 임시행정조사회”에서도 규제의 신설, 검토에 관해 “사회경제정세의 추이에 수반하여 끊임없이 인허가 등의 신설이 요구되는 양상이나, 그것은 진정 필요한 곳에 한정되어야 할 것이다”라고 하여, 다시 신설규제의 억제 필요성을 제시하였다(臨時行政調査會, 行政改革に關する第2次答申 -認許可等の整理合理化-, 1982.2.10).

182) 제1차 임시행정개혁추진심의회는 제2차 임시행정조사회가 1983년 3월에 해산한 후 답신에 있는 행정개혁의 실현을 감시하는 기관으로서 1983년 발족하여, 1986년 6월에 해산되었다. 이어서 발족한 행정개혁의 추진기관이 제2차 임시행정개혁추진심의회이다.

②규제의 신설에 즈음해서는 그 성질, 내용 등을 검토한 후 당해 규제를 일정기간 경과후에 폐지하는 조항 또는 일정기간 경과후에 검토하는 조항을 편입하도록 내각총리대신에게 요구하였다. 이 답신에서 재검토조항을 편입하는 것을 처음으로 명시한 것은 재검토를 법적으로 의무화하고, 규제의 신설에 대하여 국민의 관심을 높이기 위한 것이었다. 그러나 이 답신을 받아 각의결정된 “규제완화추진요령”에서는 구체적인 대응책을 제시하지 않았다.

1990년 제3차 임시행정개혁추진심의회가 발족하고, 동 심의회에서는 1993년 10월 27일 최종답신으로서 “**금후에 있어서 행정개혁의 추진방법에 관하여(1994.2.15 각의결정)**”를 제출하였다. 이 답신에 의거하여 비로소 규제의 신설억제가 정부의 정책목표로 명시되기에 이르렀다. 이 답신에서는 공적규제완화를 위한 중기적이고 종합적인 행동계획의 책정과 내각총리대신을 중심으로 하는 추진체제를 정비하는 한편,¹⁸³⁾ 규제완화의 목적으로서 “내외에 대한 투명성의 향상과 국제적 조화”, “중기적으로 자기책임원칙과 시장원리에 입각한 경제사회의 실현”, “국민 부담경감과 행정사무의 간소화”가 편입되어 1,000건이 넘는 규제완화조치가 결정되었다.¹⁸⁴⁾

이러한 규제신설억제를 위한 재검토조항의 도입은 그 후 “규제완화추진계획(1995.3.31 각의결정)”, “규제완화추진 3개년계획(1998.3.31 각의결정)”, “규제개혁추진 3개년계획(2001.3.31 각의결정)”, “규제개혁·민간개방추진 3개년계획(2004.3.19 각의결정)”을 거쳐 확충되어 현재에 이르고 있으며, 이들 각 계획의 실시 중에도 개정, 재개정이 행해지고 있다. 1995년의 “규제완화추진계획”의 각의결정 이후 내각이 일관되게 각 성청에 요구한 것은 “규제의 신설에 즈음하여 원칙적으로 당해 규

183) 臨時行政改革推進委員會事務室(監收), **第3次行革審提言集 -新時代の行政改革指針-**, 行政管理研究センター- 1994.

184) 總務廳(編), **規制緩和推進の現況**, 大藏省印刷局 1995, 33면.

제를 일정기간 경과후에 폐지를 포함하여 검토하는” 것이었다. 당초는 “폐지를 포함한” 검토까지는 요구하지 않았으나, 1996년 3월의 개정으로 이 문구가 추가되어,¹⁸⁵⁾ 폐지를 포함한 폭넓은 검토가 요구되기에 이르렀다.

그래서 2001년 3월 31일 각의결정된 “규제개혁추진 3개년계획”에서 검토조항에 관하여 “법률로써 새로운 제도를 신설하여 규제의 신설을 행하는 것에 관해서는 각 성청은 그 취지·목적 등에 비추어 적당하지 않은 것을 제외하고, 당해 법률에 일정기간 경과후, 당해 규제의 검토를 하는 뜻의 조항을 삽입한다. 또한 이 검토결과 그 제도·운용을 유지하기로 하는 것에 관해서는 그 필요성, 근거 등을 명확히 한다”고 제시되어 있다.¹⁸⁶⁾ 한편 검토조항의 도입이 지방자치단체에도 직접 동등하게 적용할 것을 의무화하고 있지는 않으나, 규제개혁추진 3개년계획에서 “국가·지방을 통한 규제개혁추진의 관점에서 지방자치의 관점을 존중하면서 지방공공단체에 대해 본 계획의 취지를 고려하여 적극적으로 규제개혁에 전념하도록 요청”하고 있으므로 조례의 제정에 있어서도 참고로 하도록 언급하고 있다.

(2) 주요내용

2007년 개정된 “규제개혁추진 3개년계획(개정, 2007.6.22 각의결정)”에서는 일정기간 경과후의 규제의 검토기준에 의거하여 검토하고 규제와 관련한 통지·통달 등의 검토를 강력히 추진하기 위하여 다음과 같은 가이드라인을 제시하였다.

- 각 부성청은 규제와 관련한 법률(그 취지·목적 등에 비추어 적당하지 않은 것을 제외)의 신설·개정에 있어서 법률안을 작성하

185) 規制緩和推進計画の改定について(1996.3.29 각의결정).

186) 규제개혁·민간개방추진 3개년계획(2004.3.19 각의결정)에서도 같은 취지로 검토 조항을 언급하고 있다.

는 때에는 [별지]의 일정기간 경과후의 규제의 검토기준에 의거하여 일정기간 경과후 당해 규제의 검토를 행하는 뜻의 조항을 삽입한다.

- 각 성청은 이 규제와 관련한 법률일람에서 설정한 검토연도에서 [별지]의 일정기간 경과후 검토기준에 따라 관련되는 규제(법규명령, 통지·통달 등을 포함)의 검토를 한다.
- 검토 추진기관은 총무성의 협력을 얻어 검토일람작성과 일정기간 경과후의 규제의 검토기준에 의거하여 검토 실시상황을 파악함과 아울러 적시 보고의 징수, 의견표명을 하도록 한다.
- [별지] 일정기간이 경과한 규제의 검토기준

①이 기준은 제도의 신설·개정후의 일정기간이 경과한 규제에 관하여 객관적이고 분야횡단적으로 검토를 추진하기 위하여 책정하는 것이다. 따라서 당해기준에 의거하여 검토가 행해진 규제에 관해서는 시대에 즉응하여 폐지, 완화 등의 개혁이 필요한지를 개별 규제에 관하여 종래대로 적극적으로 검토하고, 규제개혁을 추진하여야 할 것이다.

②검토의 대상이 되는 “규제”의 범위는 제2차 임시행정개혁추진심의회 “공적 규제의 완화 등에 관한 답신(1988.12.1)”에서 제시된 정의에 따르도록 하고, 다음의 형식으로 제도화된 것을 검토 대상으로 한다.

- i) 법률(그 취지·목적 등에 비추어 적당하지 않은 것을 제외한다. 이하 ii) 내지 iv)에 관해서도 같은 취지에 비추어 적당하지 않은 것을 제외한다)
- ii) 정령, 내각부령·성령, 외국(外局)규칙, 인사원규칙, 회계검사원규칙, 법률의 위임에 따른 명령을 정한 고시(이 기준에서 “법규명령”이라 한다)
- iii) 통지와 통달 등 행정기관이 정하는 불특정다수의 사안에 적용되는 규칙 가운데 법규명령이외의 것(이 기준에서 “통지·통달 등”이라 한다)으로서, 사안에 대해 “외부효과”를 가지는 것
- iv) 통지·통달 등 가운데 사인에 대한 “외부효과”를 가지지 않는 것

③일정기간 경과후의 규제의 검토는 다음과 같은 시점에 의거하여 행한다. 그 경우 규제를 도입하지 않고 계속하는 이유가 된 사회경제정세 및 식견이 기간경과 중에 변화되었는지 또한 어떻게 변화되었는지를 충분히 조사·검토한다. 또한 예컨대, 출발시점부터 상당한 기간이 경과하고 있고 실무상 운용되지 않고 있는 규제, 관련되는 법령의 적용대상이 존재하지 않게 된 경우 등 실질적 효력을 상실하고 있으나 폐지절차가 미제이기 때문에 형식적으로는

존속하고 있는 규제 가운데 국민을 혼란시키는 등의 영향이 발생할 우려가 있는 것에 관해서는 적극적으로 폐지절차 등을 추진한다.

- i) 경제적 규제는 원칙 폐지, 사회적 규제는 필요최소한 원칙하에 규제의 근본적 검토
- ii) 면허제에서 허가제로의 이행, 허가제에서 신고제로의 이행 등 보다 완화된 규제로의 이행
- iii) 감사의 민간이행 등 규제방법의 합리화
- iv) 규제내용·절차에 관한 국제적 정합성의 추진
- v) 규제내용의 명확화·간소화와 인허가 등의 심사에 있어서 심사기준의 명확화, 신청서 등의 간소화
- vi) 사전신고제에서 사후신고제로의 이행 등 사후절차로의 이행
- vii) 인허가 등의 심사·처리를 시작으로 하는 규제관련절차의 신속화
- viii) 규칙제정절차의 투명화
- ix) 불합리한 규제의 시정으로 사회적 공정의 확보

그리고 규제와 관련한 통지·통달 등에 관해서는 위의 검토 시점과 병행하여 “규제개혁·민간개방 3개년계획(재개정, 2006.3.31 각의결정)에 포함되어 있는 그 사인에 대한 ”외부효과“의 유무에 착안한 분류별 기준에 따라서 검토를 추진한다.

④일정기간 경과후 당해 규제의 검토를 행하는 뜻의 조항(이 기준에서 “일정기간 경과후 검토조항”이라 한다)을 삽입하는 때의 “기간”설정에 관해서는 다음의 기준에 따라 설정한다.

- i) “5년”을 표준으로 하고, 그 보다 단기간이 되도록 노력한다.
- ii) 제도검토를 위한 검증에 시간이 소요되는 규제에 관해서는 가능한 한 “10년”을 상한으로 설정한다. 그리고 일정기간 경과후에 검토를 하는 때에는 차회의 검토를 행하기까지의 “기간”을 설정하고, 이후에도 이 예에 따른다.

⑤법률에 관해서는 i)새로이 법률을 제정하는 경우, ii)기존의 법률부칙 등에 일정기간 경과후 검토조항이 있는 경우 및 iii)기존의 법률에 일정기간 경과후 검토조항이 없는 경우로 대별되나 각각 이하의 기준에 따라 검토를 추진한다.

- i) 규제와 관련한 법률의 신설에 있어서는 법안작성시에 ④의 “일정기간의 설정”기준에 따라 일정기간 경과후 검토조항을 삽입하고 이후 ③의 “검토시점”도 고려하여 검토를 한다.
- ii) 규제와 관련한 기존 법률 가운데 일정기간 경과후 검토조항이 있는 것에 관해서는 당해 검토조항에 따라 검토를 한다. 그 경우 ③의 “검토시점”도 고려하여 검토한다.
- iii) 규제와 관련한 기존 법률 가운데 일정기간 경과후 검토조항이 없는 것에 관해서는 법률개정시에 ④의 “일정기간의 설정”기준에 따라 일정기간 경과

후 검토조항을 삽입하고 이후 ③의 “검토시점”도 고려하여 검토를 한다.

⑥법규명령에 관해서는 i)법규명령 그 자체에 일정기간 경과후 검토조항이 있거나 근거가 되는 법률에 일정기간 경과후 검토조항이 있는 경우, ii)법규명령 자체 및 근거가 되는 법률에 일정기간 경과후 검토조항이 없는 경우로 대별되나, 각각 이하의 기준에 따라 검토를 추진한다.

i) 규제와 관련한 법규명령 자체에 일정기간 경과후 검토조항이 있거나 근거가 되는 법률에 일정기간 경과후 검토조항이 있는 것에 관해서는 일정기간 경과후 검토조항에 따라 또는 일정기간 경과후 검토조항이 있는 법률의 검토에 병행하여 검토를 한다. 그 경우 ③의 “검토시점”에 입각하여 검토를 한다.

ii) 규제와 관련한 법규명령 가운데 법규명령자체 및 근거가 되는 법률에 일정기간 경과후 검토조항이 없는 것에 관해서는 ④의 “일정기간의 설정”기준에 따라 근거가 되는 법률별로 설정하는 검토시기에 병행하여 검토를 한다. 그 경우 ③의 “검토시점”에 입각하여 검토를 한다.

⑦사인에 대한 외부효과를 가지는 통지·통달 등에 관하여는 i)통지·통달 그 자체에 일정기간 경과후 검토조항이 있거나 근거가 되는 법률에 일정기간 경과후 검토조항이 있는 경우, ii) 통지·통달 등 자체 및 근거가 되는 법률에 일정기간 경과후 검토조항이 없는 경우로 대별되나, 각각 이하의 기준에 따라 검토를 추진한다.

i) 규제와 관련한 통지·통달 가운데 통지·통달 그 자체에 일정기간 경과후 검토조항이 있거나 근거가 되는 법률에 일정기간 경과후 검토조항이 있는 것에 관해서는 일정기간 경과후 검토조항에 따라 또는 일정기간 경과후 검토조항이 있는 법률의 검토에 병행하여 검토를 한다. 그 경우 ③의 “검토시점”에 입각하여 검토를 한다.

ii) 규제와 관련한 통지·통달 가운데 통지·통달 자체 및 근거가 되는 법률의 어느 곳에도 일정기간 경과후 검토조항이 없는 것에 관해서는 ④의 “일정기간의 설정”기준에 따라 근거가 되는 법률별로 설정하는 검토시기에 병행하여 검토를 한다. 그 경우 ③의 “검토시점”에 입각하여 검토를 한다.

⑧사인에 대한 외부효과를 가지지 않는 통지·통달 등에 관하여는 i)통지·통달 그 자체에 일정기간 경과후 검토조항이 있거나 근거가 되는 법률에 일정기간경과후 검토조항이 있는 경우, ii)통지·통달 등 자체 및 근거가 되는 법률에 일정기간 경과후 검토조항이 없는 경우로 대별되나, 각각 이하의 기준에 따라 검토를 추진한다.

i) 규제와 관련한 통지·통달 가운데 통지·통달 그 자체에 일정기간 경과후 검토조항이 있거나 근거가 되는 법률에 일정기간 경과후 검토조항이 있는 것에 관해서는 일정기간 경과후 검토조항에 따라 또는 일정기간 경과후 검토조항이 있는 법률의 검토에 병행하여 검토를 하도록 노력한다. 그 경

우 ③의 “검토시점”에 입각하여 검토를 하도록 노력한다.

ii) 규제와 관련한 통지·통달 가운데 통지·통달 자체 및 근거가 되는 법률의 어느 곳에도 일정기간 경과후 검토조항이 없는 것에 관해서는 ④의 “일정기간의 설정”기준에 따라 근거가 되는 법률별로 설정하는 검토시기에 병행하여 검토를 하도록 노력한다. 그 경우 ③의 “검토시점”에 입각하여 검토를 하도록 노력한다.

⑨ 일정기간 경과후에 검토를 실시한 경우 그 결과 및 이유를 홈페이지 등에 공시한다. 특히, 검토의 결과 그 제도·운용을 유지하는 것에 관해서는 그 필요성, 근거 등을 명확히 한다.

현재 검토조항은 정령이나 성령에도 규정되어 있는 사례도 있으나, 대부분 법률의 부칙에서 규정하고 있다.¹⁸⁷⁾ 2006년부터 각 성청은 “규제와 관련한 법률별로 설정하는 검토연도 등 일람”을 작성하여, 각 성청 홈페이지에 공표하고 있다.¹⁸⁸⁾ 여기에는 각 성청이 소관하는 법률 가운데 각 성청에서 규제와 관련된다고 판단한 법률에 관해 다음 검토 검토 및 검토주기를 기재하고 있다. 각 성청은 이 일람에서 설정된 다음 검토연도를 토대로 2007년부터 일정기간 경과후 검토기준에 따라 소관하는 법률의 검토를 진행하도록 하고 있다. 또한 법률전체의 검토와 아울러 이와 관련된 법규명령, 통지 등을 검토하도록 하고 있다.

각 성청 홈페이지에 게시된 검토조항이 도입된 법률현황은 2006년 3월 31일을 기준으로 한 것이어서 그 이전의 검토조항이 도입된 법률현황은 아니다. 즉, 1990년 이후에 검토조항이 도입된 법률 가운데에는 검토시기가 이미 도래하여 검토가 완료되어 조치된 것도 있어서, 검토조항이 도입된 법률현황의 전모를 파악하기에는 상당한 어려움이 있다. 1960년대 이전에는 법률에 검토조항이 발견되지 않았으며, 의원

187) 검토조항을 둔 법률을 살펴보면 검토조항의 부칙 중의 위치는 ①시행일규정 다음에 두는 경우, ②본칙의 경과조치규정 다음에 두는 경우, ③법령의 일부개정규정 앞에 두는 경우, ④부칙의 마지막에 두는 경우 등 일정한 기준은 없다.

188) <http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/lawnotice/index.html>

입법으로 검토조항이 도입된 것은 1997년 “장기이식에 관한 법률”이 제정된 이후부터이다. 이 법률에서는 사망의 정의를 둘러싸고 국민적인 논의가 있었고, 또한 어린이로부터의 장기이식이 과제로 남겨진 것도 있어서 검토조항이 도입된 것이다.¹⁸⁹⁾ 이러한 경험도 있어서 그 이후에는 검토조항이 의원입법에서 채용되기 쉬운 것으로 되었으나, 의원입법에서 해당 조항이 채용된 것도 비교적 최근의 경향이다. 한편 근래에는 정책의 검토를 시의적절하게 행할 것을 명시하기 위하여 내각제출법안에도 검토조항을 두는 사례가 많다. 현재 검토조항이 도입된 법률 숫자는 대략 약 250여건으로서, 1990년대 후반에 성립된 법률이 대부분을 차지하고 있다.

검토조항을 도입하고 있는 입법유형을 살펴보면 일반적으로 “정부는 이 법률의 시행후 ○년이 경과한 때 이 법률의 시행상황에 관하여 검토를 하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 강구한다”라는 형식으로 되어있다. 조문상으로 “檢討”와 “見直し”이라는 용어가 엄격히 구별되어 사용되고 있는 것은 아니며, 두가지 용어가 같은 조항에서 사용되고 있는 입법례도 있다.¹⁹⁰⁾ 다만, 실제의 조문상으로는 “검토”라는 용어가 사용되는 빈도가 높다. 검토조항은 그 유형이 매우 다양하나, 검토주체를 명확히 하지 않고 단지 입법자의 의사를 표시한 유형¹⁹¹⁾, 정

189) 장기이식에 관한 법률 부칙(1997.7.16) 제2조에서는 “①이 법률에 의한 장기이식에 관해서는 이 법률시행후 3년을 목표로 이 법률의 시행상황을 감안하고, 그 전반에 관하여 검토를 하여 그 결과에 의거하여 필요한 조치를 강구하도록 한다. ②정부는 도너카드의 보급 및 장기이식네트워크의 정비를 위한 방책에 관해 검토하고 그 결과에 의거하여 필요한 조치를 강구한다. ③(생략)” 라고 규정하였다.

190) 우주기본법 부칙(2008.5.28) 제3조(독립행정법인 우주항공연구개발기구등에 관한 검토)에서는 “정부는 이 법률 시행후 1년을 경과하여 독립행정법인 우주항공연구개발기구 기타 우주개발이용에 관한 기구에 관하여 그 목적, 기능, 업무범위, 조직형태, 당해 기관을 소관하는 행정기관에 관하여 검토(檢討)를 하여 재검토(見直し)하기로 한다”고 규정하고 있다.

191) 대부분의 입법례에서는 검토주체를 “정부”로 규정하고 있다. 다만, 일부 의원입법의 경우에는 검토주체가 명시되지 않은 사례도 있다. 예컨대, ‘아동학대 방지 등에 관한 법률’ 부칙(2000.5.24) 제2조에서는 “아동학대의 방지 등을 위한 제도에 관

부에게 검토를 의무화하는 유형이 있다. 그 외에도 법령의 내용일부에 관하여 검토를 하는 유형¹⁹²⁾, 검토기한을 제시하지 않은 유형¹⁹³⁾, 검토의 방향성을 명시하는 유형 등이 있다. 그리고 검토를 한 결과 필요한 조치를 강구하도록 하는 유형과 폐지를 포함한 검토를 하는 유형 등이 있다.¹⁹⁴⁾ 대표적인 입법사례를 살펴보면 다음과 같다.

<표 37> 검토조항을 규정한 입법례

| 법 률 명 | 해당 조문 |
|---|---|
| 해양기본법 부칙 (2007.4.27) | 2. (검토) 본부에 관해서는 이 법률의 시행후 5년을 목표로 종합적인 검토를 하여, 그 결과에 의거하여 필요한 조치를 강구한다. |
| 석면에 의한 건강피해구제에 관한 법률 부칙 (2006.2.20) | 제 6 조(검토) 정부는 이 법률의 시행후 5년이내에 이 법률의 시행상황에 관하여 검토를 하여, 그 결과에 의거하여 필요한 검토를 하도록 한다. |
| 경비업법 부칙 (2004.5.26) | 제11조(검토) 정부는 이 법률의 시행후 5년을 경과한 경우 신법 제18조, 제19조 및 제22조의 규정의 시행상황을 감안하여 필요하다고 인정하는 때에는 당해 규정을 검토하여, 그 결과에 의거하여 필요한 조치를 강구한다. |

해서는 이 법률의 시행후 3년을 목표로 이 법률의 시행상황을 감안하여 검토를 하여 그 결과에 의거하여 필요한 조치를 강구하는 것으로 한다”고 규정되어 있다.

192) 검토대상으로는 법률내용 전부를 대상으로 하는 경우(무한정방식)와 개별구체적인 사항을 예시하는 방법(한정방식)으로 나누어진다. 무한정방식은 물론 한정방식 이더라도 검토조항이 법률부칙에 규정되어 있는 이상 검토 등의 대상은 해당 법률의 내용에 관련되는 사항에 한정된다.

193) 검토시기에 관해서는 아래의 입법례에서 보는 것처럼 대체로 3년 또는 5년으로 규정하고 있다. 그러나 ‘시행후’, ‘시행후 적당한 시기’ 등으로 특정하지 않은 입법례도 있다.

194) 자세한 입법형식은 大島揔彦(編), 法令起案マニュアル, ぎょうせい 2004, 359면 이하. ; 寺山洋一, 労働法の分野における見直し条項について, 季刊労働法 212号 (2006), 170면 이하 참조.

| 법 률 명 | 해당 조문 |
|---|--|
| 아동학대방지 등에 관한 법률 부칙 (2007.6.1) | 제 2 조(검토) 정부는 이 법률의 시행후 3년 이내에 아동학대의 방지등을 도모하고 아동의 권리이익을 옹호하는 관점에서 친권에 관한 제도의 검토를 하여, 그 결과에 의거하여 필요한 조치를 강구한다. |
| 에너지환경적합 제품의 개발 및 제조사업의 촉진에 관한 법률 부칙 (2010.5.28) | 제52조(회사업무방식의 검토) 정부는 회사의 성립후 이 법률의 시행상황을 감안하면서 회사가 일반 금융기관이 행하는 금융을 보완하는 것을 취지로하는 관점에서 회사의 업무방식에 관해 검토를 하여 필요하다고 인정하는 때에는 그 결과에 의거하여 업무의 폐지 기타 소요의 조치를 강구하기로 한다. |
| 우정민영화법 부칙 (2009.6.24) | 제36조(재검토) 정부는 이 법률 시행후 5년을 경과한 경우에 이 법률의 시행상황, 사회경제정세의 변화 등을 감안하고 자금결제에 관한 제도에 관해 검토를 하여 필요하다고 인정하는 때에는 그 결과에 의거하여 소요의 조치를 강구하기로 한다. |

(3) 운용사례

일본의 입법과정에서 규제의 신설을 억제하는 것은 용이하지 않다. 각 부처는 항상 권한확대를 목표로 하고 있고, 실제로 정책을 법제화하는 작업을 담당하고 있다. 그 때문에 규제개혁을 주장하는 측에서는 규제완화정책에 따르지 않는 법안에 수정을 요구하거나, 국회에의 법안제출을 보류하는 대응을 하지 않으면 결과적으로 불필요한 규제가 신설되고, 규제완화는 진척되지 않는 상태가 생겨날지도 모른다는 인식을 가지고 있다. 그렇게 보면 검토조항제도는 일본의 입법과정의 구조와 적합하도록 설계되어 운용되고 있음을 시사하는 것이라고 생각된다. 그러나 이 제도가 규제의 신설억제에 어느 정도로 공헌하고 있는가라는 문제에 관해서는 아직까지 정확한 분석결과가 나오지 않고 있다.¹⁹⁵⁾

195) 이에 관해 “재검토제도는 각 성청이 수용하기 쉬운 방법으로서, 각의결정되는

아울러 검토조항에 대한 회의적인 시각도 없지는 않다. 즉, “좀 더 냉정하게 검토조항의 조문구조를 분석하여 보면 검토를 하는 것은 의무로 되어 있으나, 필요가 없다고 판단되면 개정안을 제출할 의무까지는 없는 점이 분명하다. 각 성이 각의결정에 따라서 검토조항을 삽입하는 것도 이러한 이유가 있는 것일지도 모른다”고 지적하는 견해도 있으며¹⁹⁶⁾, 실제로 일정기간 경과후 검토를 하도록 검토조항을 두고 있으나, 본격적인 검토를 하지 않은 사례도 지적되고 있다.¹⁹⁷⁾

어떻든 검토조항이 설정된 법령에서는 그 조항에서 설정된 기한이 경과한 일정 시점에 해당 법령을 소관하는 부처에서 자체적으로 이를 검토한다. 검토방법은 다양하나 법률전체에 대해 검토조항이 설정된 경우에는 전문가단체 등과 함께 검토결과서를 작성하는 방법을 취하는 경우가 많고, 일부 조문에 검토조항이 설정된 경우에는 자체적으

규제완화나 규제개혁의 방침에 따라 규제의 신설억제를 도모하는 것이라 할 수 있다. 해당 제도에 의거한 심사는 일본의 정치시스템구조에 적합한 것이라는 의미에서는 점진적인 측면이 있지만 확실성이 높은 것이라 할 수 있다. 가령 모든 규제에 대해 재검토조항이 편입되더라도 각 성청이 일정기간이 경과한 후에 규제완화나 규제개혁의 방침에 따라 재검토를 행할 것인지를 내각이 아는 것은 쉽지 않다. 따라서 각 성청이 재검토하기 쉬운 규제를 재검토하는 것이 한계가 있기는 하지만, 전체적으로는 필요성이 희박한 규제의 철폐나 수정에 기여한다고 생각된다. 근래에는 재검토조항의 선택율이 높아지고 있는 성청이 증가하고 있고, 재검토까지의 기간이 전체적으로 단축되는 경향에 있다. 이는 단편적인 증거이기는 하나, 규제의 신설심사제도가 기능을 높이고 있는 증거이기도 하다”라고 평가하는 견해도 있다. 자세한 내용은 石橋 章市朗, 法案作成過程における規制の新設審査の分析, 關西大學法學論集 56권2/3호(2006.11), 478면 참조.

196) 吉田利宏, 見直し條項の意味を考える, 法學セミナ- 2008.4., 88면.

197) 2008년 2월29일자 일본 시사통신뉴스에서는 참의원의원의 질문서에 대하여 “1996년 이후에 공포·시행된 법률 가운데 10년 이내의 검토조항을 삽입하고 있으나, 검토기간이 경과하였음에도 법개정되지 않은 것이 33건이 있음을 정부의 각의결정 답변서에 명시되어 있다”고 보도하고 있다. 또한 답변서에 의하면 “특정가정용기구 재상품화법(가전리사이클법) 등 검토기간 5년 경과하였음에도 법개정이 되지 않고 있는 법률이 16건, 3년경과 납치피해자등지원법 등 12건 기타 5건 등이 있다”고 하고, 정부에서는 개정되지 않고 있는 이유에 대하여 “16건은 정성령의 개정 기타 법률의 운용 등으로 대응, 9건은 대응을 검토중이며 현시점에서 결론을 얻지 못하고 있다”고 설명하였다고 한다.

로 검토결과서를 작성하기도 한다. 보고서작성시에는 해당 법령과 관계있는 자들의 의견을 수렴하기도 한다. 그리고 검토결과서는 그 내용이 비교적 간략하나, 법률전체에 대한 것은 그 내용이 많다. 검토결과서는 해당 부처의 홈페이지에 그 결과 및 이유를 게재하고 있다.¹⁹⁸⁾

2. 지방자치단체 차원

최근에는 지방자치단체의 조례에서도 이 검토조항을 도입하고 있는 사례가 증가하고 있다. 검토조항은 법률개정에 대응한 개정이 주가 되는 법시행조례가 아니라, 당해 자치단체가 선진적으로 또는 시행적으로 제정한 조례나 기술혁신 등에 따라 조례제정시점에서의 입법사실이 변화할 가능성이 높은 조례에 두는 사례가 많다.

<표 38> 자치단체 조례에서 검토조항을 둔 입법례

| 조례명 | 해당 조문 |
|--------------------------------------|---|
| 宮城縣 정보공개조례 부칙 (2000.4.1) | 2. (검토) 현은 이 조례의 시행후 4년을 목표로 개정후의 정보공개조례의 시행상황에 관하여 검토하고, 필요하다고 인정되는 때에는 그 결과에 의거하여 소요의 조치를 강구한다. |
| 川崎市 인권옴부즈만 조례 부칙 (2001.5.1) | 3. (검토) 시는 이 조례의 시행후 적당한 시기에 이 조례의 시행상황, 인권에 관한 국가의 시책동향 및 사회정세의 변화 등을 감안하여 필요하다고 인정되는 때에는 인권이 존중되는 지역사회만들기의 관점에서 이 조례에 규정하는 인권옴부즈만의 관할 등에 관하여 검토를 하여, 그 결과에 의거하여 필요한 조치를 강구한다. |

198) 예컨대, 위의 경비업법 부칙에 따른 검토결과는 담당부서인 경찰청(생활안전국) 홈페이지에 제시되어 있다. 자세한 내용은 <http://www.npa.go.jp/safetylife/seianki48/keibigyou.pdf> 참조.

| 조 례 명 | 해당 조문 |
|--------------------------------------|--|
| 旭川市 시민참가추진 조례 부칙 (2002.7.4) | 3. (제도의 검토) 시는 이 조례의 시행후 3년을 넘지 않는 범위내에서 이 조례의 운용상황 및 시민참가추진시책의 방식에 관하여 검토를 하여, 그 결과에 의거하여 필요한 조치를 강구한다. |

또한 근래 일본의 자치단체에서는 지방자치단체 운영의 기본이념, 기본원칙, 주민의 권리, 단체장과 직원의 책무, 의회의 책무, 주민 참가의 방법 등을 조례로 규정함으로써 각종 조례 제정에 기준이 되고 행정의 처리 지침이 되는 자치헌법의 지위를 갖는 규범으로서 “자치기본조례”를 다수 제정하고 있으며, 여기에도 검토조항을 두고 있는 사례가 많다. 대체로 검토기간은 4-5년으로 규정하는 사례가 많고, 검토를 위한 구체적인 조직(위원회)를 두기도 한다.

<표 39> 자치기본조례에서 검토조항을 규정한 입법례

| | |
|---------------|---|
| 米原市 자치기본조례 | <p>제28조(米原市자치기본조례추진위원회의 설치등) ①시장은 이 조례의 실효성을 높이고 시민, 사업자 등 및 시에 의한 추진체계를 확보하기 위하여 米原市자치기본조례추진위원회(이하 “추진위원회”라 한다)를 설치한다.</p> <p>②추진위원회는 이 조례에 의거한 정책의 제도화, 사업의 개선 및 체제정비 등의 운영상황을 정기적으로 검증평가하고 개선점을 지적하며 사회정세에 적합한 운영이 되도록 시정 등을 요구할 수 있다.</p> <p>③추진위원회는 이 조례의 운용과 관련하여 시민, 사업자 등 및 관계자의 의견청취 등의 조사를 실시하고 시장에게 의견서를 제출할 수 있다.</p> <p>④추진위원회는 이 조례의 개정 또는 폐지에 관한 자문에 대하여 심의하고 시장에게 답신을 제출하는 외에 경미한 변경에 관하여 의견서를 제출한다.</p> <p>⑤(생략)</p> |
|---------------|---|

| | |
|---------------|--|
| | 제30조(조례의 폐쇄) 시장은 이 조례를 개정 또는 폐지하는 경우에는 추진위원회에 의견을 구하고 시민투표에서 그 과반수 찬성을 얻어야 한다. 다만, 추진위원회가 시민투표가 불필요하다고 판단하는 때 또는 경미한 변경에 관해서는 그러하지 아니하다. |
| 札幌市 자치기본조례 | 제32조(이 조례의 재검토) 시는 5년을 초과하지 않는 기간마다 시민의 의견을 청취한 후 이 조례의 규정에 관해 검토를 하고, 그 결과에 의거하여 재검토 등의 필요한 조치를 강구한다. |

최근 일본의 일부 지방자치단체에서는 그 자치단체에서 시행중인 조례전체에 대해 일정 기간을 설정하여 정기적으로 이를 평가하여 폐지, 존치 또는 개정, 검토조항의 설정 등을 하는 시스템을 구축하여 운용하고 있다. 대표적인 사례를 살펴보면 다음과 같다.¹⁹⁹⁾

(1) 神奈川県의 운용사례

神奈川県에서는 현재 300개 이상의 조례가 시행되고 있으며, 일부 조례에서는 앞서 살펴본 것처럼 검토조항이 도입되고 있다. 한편 2008년 1월 神奈川県에서는 업무개혁의 일환으로 모든 조례를 대상으로 원칙적으로 5년마다 그 필요성 등을 검토하여 폐쇄하는 “조례 sunset 시스템”을 4월부터 도입하였다. 따라서 현재 시행중인 조례는 2009년

199) 鳥取県에서는 2007년 2월 그 필요성이 별로없는 조례를 일괄하여 폐지하는 한편, 조례에 따른 규제나 제도의 운용상황, 필요성 등을 적시에 검토하여 조례의 재검토를 행할 수 있도록 조례의 적용기한을 설정하는 “조례의 폐지등에 관한 조례”를 의회에서 가결하였다. 그리하여 신규조례 뿐 아니라 기시행조례에 대해서도 조례일몰제를 적극적으로 시행하고 있다. 예컨대, ①신규조례인 2008년 4월 1일에 시행된 「鳥取県 지적재산의 창조등에 관한 조례」에서는 부칙 제4조에서 “이 조례는 2011년 3월 31일까지 연장 기타 소요의 조치가 강구되지 않는 때에는 동일에 그 효력을 상실한다. 이 경우 경과조치에 관해 필요한 사항은 규칙으로 정한다”고 규정하고 있다. ②기존부터 시행되고 있는 조례를 개정한 「소비생활의 안정 및 향상에 관한 조례의 일부개정조례」에서도 부칙 제2조에서 “이 조례는 2011년 3월 31일까지 연장 기타 소요의 조치가 강구되지 않는 때에는 동일에 그 효력을 상실한다”고 규정하고 있다.

말까지 재검토하는 한편 재검토에 즈음하여 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 약 80개의 조례를 주민생활에 직접 영향을 미치는 조례로 위치하여, 의회에서 각 조례에 검토조항을 설정하도록 하였다. 그리하여 기존 조례 전부에 대해 새로이 제정된 때와 같은 관점에서 2008년 4월부터 2년간 재검토작업을 하여, 그 결과를 전부 공표하고 있다.²⁰⁰⁾

검토방법은 현재 시행 중인 모든 조례를 대상으로 “재검토조항이 필요한 조례”와 “기타 조례”로 구분하였다. 전자에 해당하는 것으로서 ①주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규정(각종 허가기준을 규정한 것을 포함. 각종 인허가·신고의무·금지행위 등을 규정한 조례 등), ②특정의 주민에게 직접적으로 이익을 부여하는 규정(사용료의 감면에 관한 규정을 제외. 수당지급·학자금의 대부에 관하여 규정한 조례, 공영주택의 입주에 관하여 규정한 조례 등), ③주민생활에 관련하는 정책의 방향을 설정하는 규정(일정한 행정분야에 정책의 기본적인 계획·시책에 관하여 규정한 조례 등)이 있는 조례에 대해서는 재검토규정을 삽입하도록 하였다.

재검토작업에 있어서는 원칙적으로 5년을 경과할 때마다 재검토를 실시하도록 규정하고, 재검토의 시점으로서 5가지 원칙을 제시하고 있다. 즉, ①필요성(해당 조례가 제정당시부터 대응하려는 과제는 현재에도 여전히 당해 조례에 의해 법적으로 해결할 필요가 있는 과제인지, ②이 대응하여야 하는 과제인지), ②유효성(해당 조례가 제시하는 목적의 실현에 당해 조례가 정하는 사항이 효과를 발휘하고 있는지), ③효율성(해당 조례가 제시한 목적의 실현에 당해 조례가 정하는 사항이 효율적으로 기능하고 있는지), ④기본방침적합성(해당 조례의 내용이 시정의 기본적인 방침에 적합하고 있는지), ⑤적법성(해당 조례의 내용이 헌법 및 법령의 범위내인지, 사법절차에서 위헌 또는 위

200) <http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/11/1108/minaoshi/index.html>

법으로 판단될 가능성은 없는지) 등이다.

아울러 각 조례담당부서에서는 조례제정의 취지확인, 최근 5년간 조례시행상황의 파악, 조례와 관련되는 시행상황의 추이 파악 등을 거쳐 조례의 개정 내지 폐지여부를 판단하여 재검토조서를 작성한다. 이 조서에 따른 재검토의 결과는 의회에 보고하고 홈페이지에 공표하는 한편 필요에 상응하여 조례개정 또는 폐지를 한다. 한편 후자측, 기타 조례로서県の 조직, 재무, 직원의 근무조건, 행정내부 및 행정간의 권한배분, 행정사무처리의 절차, 공공시설 등에 관한 조례는 재검토규정에 의거하여 재검토의 예에 따라 이를 실시하고, 그 결과를 의회에 보고하고 홈페이지에 공표²⁰¹⁾하는 한편 필요에 상응하여 조례개정 또는 폐지를 하도록 하였다.

201) <http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/01/0115/minaoshi/index.html>

목적 : 조례의 적시성 확보

- 조례의 제정취지에 입각하여 검토를 가한다.
- 모든 조례를 검토대상으로 한다.
- 조례소관부서에서 조례 내용에 상응하여 행한다.
- 재검토결과는 현민이 현조례의 시행상황을 파악하는 중요성에 비추어 이해하기 쉬운 방법으로 공표한다.

조례재검토 시점

- ① 필요성(당해 조례가 제정 당시부터 대응하려 한 파제는 현재에도 여전히 당해 조례에 의해 법적으로 해결할 필요가 있는 과제인지, 특이 대응해야 하는 과제인지)
- ② 유효성(당해 조례가 제시하는 목적의 실현에 당해 조례가 정하는 사항이 효과를 발휘하고 있는지)
- ③ 효율성(당해 조례가 제시한 목적의 실현에 당해 조례가 정하는 사항이 효율적으로 가능하고 있는지)
- ④ 기본방침적합성(당해 조례의 내용의 기본적인 방침에 적합하고 있는지)
- ⑤ 적법성(당해 조례의 내용이 헌법 및 법령의 범위내인지, 사법절차에서 위헌 또는 위법으로 판단될 가능성은 없는지)

조례의 구분

[재검토규정을 두는 조례]

- 다음에 열거하는 규정을 포함한 조례 가운데 지사가 특히 필요하다고 인정하는 조례
- 현민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규정 (허가 등의 기준을 정하고 있는 것을 포함)
 - 특정한 헌민에게 직접적으로 이익을 부여하는 규정 (사용료의 감면에 관한 규정을 제외)
 - 현민생활에 관련되는 정책의 방향을 부여하는 규정

[재검토규정] 지사는 평정○년○월○일부터 기산하여 5년을 경과하는 때마다 이 조례의 시행상황에 관해 검토를 하고 그 결과에 의거하여 필요한 조치를 강구한다.

[기타 조례]

- 협의 조칙에 관한 조례
- 재무에 관한 조례
- 직원의 근무조건에 관한 조례
- 행정내부, 행정간의 권한배분에 관한 조례
- 행정에서 사무처리절차 등에 관한 조례
- 공공시설조례(공영주택등의 입주에 관한 것은 제외)

재검토 규정 설정

재검토 작업

- 원칙적으로 5년을 경과하는 때마다 재검토를 실시(다만, 제도도입시의 기준규제는 원칙적으로 2009년말까지 재검토)
- 다음의 절차에 따라 각조례 소관부서가 재검토 실시
 1. 조례제정 취지확인
 2. 직전 5년간 조례시행상황 파악
 3. 조례와 관련된 사회상황 추이파악
 4. 1-3의 내용에 의거 위 조례재검토 시점에서 검토
 5. 4의 결과에 의거 조례개정 또는 폐지여부 판단

재검토 규정에 의거하여 재검토의 예에 따라 재검토를 실시

재검토 결과를 의회에 보고

공표

재검토 결과를 현 홈페이지에 공표(수시갱신)

필요에 상응하여 조례개정 또는 폐지

모든 조례

<표 40> 조례재검토조서 예시

| | | | |
|--------|--|--|--|
| 조례명 | 神奈川県県行造林條例 | | |
| 조례번호 | 1936년 神奈川県 조례 제4호 | 법규집 | 제9편 제5장제3절 |
| 소관부국실과 | 환경농정부 삼림과 | | |
| 조례개요 | 치수, 국토보안 및 삼림자원의 배양유지의 목적으로 県이 토지소유자와 수익분수의 방법으로 사유림 등에 조림을 행하는데 관해 필요한 사항을 규정 | | |
| 검 토 | 시점 | 검토내용 | 비고 |
| | 필요성 | 1958년에 「분수림특별조치법」이 시행되어 수익분수의 방법에 의한 조림에 관한 근거가 확보된 점 또한 현재 진행중인 수원(水源)의 삼림조성사업에서는 동법을 근거로 분수계약을 하도록 되어 있으므로 조례의 필요성은 낮음 | <ul style="list-style-type: none"> • 1968년 이후 신규계약없음 • 현시점에서 계약기간이 만료되지 않은 계약 있음 |
| | 유효성 | 본 조례에 의거한 분수계약이 현재도 남아있으며, 그 계약에 관해서는 본 조례의 유효성이 있으나, 현재 진행하고 있는 수원의 삼림조성 사업에서는 1958년에 시행된 분수림특별조치법을 근거로 분수계약을 하고 있으며, 조례의 유효성은 낮음 | |
| | 효율성 | 현재 진행하고 있는 수원의 삼림조성사업에서는 분수림특별조치법을 근거로 분수계약을 하고 있으므로 조례의 효율성은 낮음 | |

| | | | |
|-----------|-------------|--|--|
| | 기본방침 적합성 | 현재 진행하고 있는 수원의 삼림조성사업에서는 분수림특별조치법을 근거로 분수계약을 하고 있으므로 조례의 기본방침적합성은 낮음 | |
| | 적법성 | 본 조례는 헌법, 법령에 저촉하지 않은 내용임 | |
| | 기 타 | 제정연도가 오래된 조례이므로 표기가 현대적이지 못함 | |
| 재검토 결과 | 개정, 폐지를 검토함 | 이 유 | 특기사항 |
| | | 1968년이후 신규계약이 없고 분수림특별조치법에 따라 목적을 달성할 수 있으므로 폐지를 검토함 | 본 조례를 폐지하는 경우 본 조례에 의거하여 체결된 계약에 관한 경과조치를 강구할 필요가 있음 |
| 차회 재검토 예정 | ○○연도 | 재검토규정의 유무 | 없음 |

※ 위 검토결과에 따라 위 조례는 2009년 7월에 폐지됨

(2) 北海道의 운용사례

① 조례재검토제도

北海道에서는 사회경제정세가 크게 변화하는 가운데 장기간에 걸쳐 개정을 하지 않고 있는 조례가 있는 등 조례의 시행상황을 전반적으로 검토하여 조례의 실효성을 확보하기 위하여 2008년 7월 1일 “조례의 재검토에 관한 기본방침”을 마련하여 대상조례 358건(의회관계조례 10건과 제정후 5년 이내의 조례 44건은 제외)에 대하여 일제점검을 하도록 하였다. 특히, ①도민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례(48건), ②도민생활과 관련된 정책에 관한 조례(17건), ③특정

도민에게 직접 이익을 부여하는 조례(14건)에 관해서는 중점적으로 재검토를 하고, 기타 조례에 관해서는 사무사업과 관련한 정책평가의 결과도 활용하면서 재검토를 하도록 하였다.

아울러 조례의 시행상황 등을 감안하여 조례의 적시성이 확보되도록 위의 神奈川県과 유사한 기준을 설정하고 점검, 재검토를 하도록 하는 한편 필요성 등의 판단에 있어서는 행정개혁과 규제완화, 지역주권의 실현이라는 정책요구에 충분히 유의하도록 하였다. 아울러 법 시행조례에 관해서는 재검토 결과 필요한 규정을 두는데 즈음하여 법령상 지장이 있는 경우에는 법령규정의 개폐를 국가에게 요구하는 것도 검토하도록 하였다.

<표 41> 조례재검토 기준

| | |
|--------------------------|---|
| <p>필요성</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 조례가 대응하려 한 과제가 현재도 조례로써 대응하여야 하는 과제인가 또한 도가 대응할 수 있는 과제인가 • 규제의 방식이 현재의 사회정세 하에서 필요 이상의 것이 아닌가 • 관계법령의 개정 등으로 불필요하게 된 규정은 없는가 |
| <p>효과</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 조례의 목적달성을 위하여 현시점에서도 조례규정이 효율적으로 기능하고 충분한 효과를 거두고 있는가 |
| <p>기본방침과의 적합성</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 조례내용이 도정의 장기적인 기본방침(북해도종합계획 등)에 적합한 것으로 되어있는가 |
| <p>적법성</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 조례의 내용이 법령의 범위내인가 |
| <p>규정의 적정화</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 사회정세의 변화에 수반하여 적절하지 않은 표현은 없는가 • 조례의 규정이 이해하기 쉽고 정리된 것으로 되고 있는가 |

재검토의 방법은 각 조례의 소관 담당부서에서 하도록 하고, 총무부서가 그 결과를 취합하도록 하는 한편 조례의 내용에 상응하여 의견수렴이나 관계 심의회 등으로부터의 의견청취를 하도록 하고, 2008년에는 기본방침에 의거하여 대상 조례의 일제 재검토를 하여 가능한 것부터 일부개정조례, 폐지조례에 관련한 의안의 제안을 하는 한편 2009년부터 검토결과에 따라 조례개폐에 심의회 등의 자문절차가 필요한 조례는 절차가 종료된 다음 개정제안을 하도록 하였다.

이에 따라 2009년 1월 6일 358건의 조례에 대한 일제 점검 및 재검토의 결과를 취합하여 공표하였으며, 현재 그 결과에 따라 관련 조례의 정비작업을 순차적으로 지속하고 있다. 총괄적으로 살펴보면, 검토대상조례 358건 중 ①관계법령의 개정, 사회정세의 변화 등에 비추어 개정을 검토하고 있는 조례(규정정비를 제외)가 11건, ②조례제정시의 목적이 달성된 것, 조례에 의거하여 실시한 사업이 종료되어 폐지를 검토하고 있는 조례가 18건, ③규정정비를 검토하고 있는 조례가 114건, ④재검토규정의 도입을 검토하고 있는 조례가 80건 등으로 나타났다. 대표적인 사례를 제시하면 다음과 같다.²⁰²⁾

| 유 형 | 조례명 | 주요내용 |
|---|--------------------------|---|
| 관계법령의 개정, 사회정세의 변화 등에 비추어 개정을 검토하고 있는 조례 (규정정비를 제외) | 북해도 자연환경보전 조례 (1973년 제정) | 기념보호수목의 현상을 변경하는 행위를 신고대상으로 하고 있으나, 필요최소한의 벌채와 부식부분제거 등에 행위에 관해서는 그 필요성이 결여되므로 이를 신고대상에서 제외하도록 재검토를 검토함 |

202) 総務部人事局法制文書課, 北海道条例の一斉点検・見直しの結果に関する報告, 2009.3

| 유 형 | 조례명 | 주요내용 |
|--|---|--|
| 조례제정시의 목적이 달성된 것, 조례에 의거하여 실시한 사업이 종료되어 폐지를 검토하고 있는 조례 | 북해도직원의 공제제도에 관한 조례 (1953년 제정) | 폐지 |
| 규정정비를 검토하고 있는 조례 | 각종 심의회등의 설치에 관한 조례 | 위원의 연임에 관한 규정을 정비 |
| 재검토규정의 도입을 검토하고 있는 조례 | ①도민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례, ②도민생활과 관련된 정책에 관한 조례, ③특정 도민에게 직접 이익을 부여하는 조례 | 해당 조례에 대해서는 “지사는 이 조례의 시행일로부터 기산하여 5년을 경과할 때마다 사회경제정세의 변화 등을 감안하고 이 조례의 시행상황 등에 관하여 검토를 하여 그 결과에 의거하여 필요한 조치를 강구한다”는 재검토조항을 삽입 |

② 시의 평가(時のアセスメント)제도

북해도에서는 1997년부터 추진된 도정개혁의 일환으로서 이른바 “시의 평가제도”를 도입하였다. 이는 사업이 지체되고 있는 공공사업을 재평가하고 이를 계속할 곳인지 중지할 것인지를 판단하는 제도라고 할 수 있으며, “시간의 경과”를 객관적인 평가기준으로 하는 것이 특징이다. 북해도에서는 계획은 결정되었으나 장기간 방치되고 있는 도로, 댐 등의 공공사업이 다수 존재하였다. 이들은 환경파괴를 초래한다는 비판을 받아 중지되거나 경제환경의 변화에 따라 사업자체의 필요성이 희박한 것 등 다양한 요인이 있었다. 이에 따라 불필요한 공공사업에 대한 여론의 비판이 높아지고 재정악화 가운데 사업축소의

필요성도 높아지면서 행정내부에서 이들 사업의 재검토를 요구하는 제도의 설정이 주장된 것을 반영한 것이다.²⁰³⁾

이 제도는 정책의 입안과정을 소급하여 그 적절성, 타당성을 검증하는 것이 아니라, 시간의 경과가 정책효과에 커다란 변화를 가져온다는 논리에 의해 정책의 재검토와 책임추궁을 분리하려는 것이다. 즉, 당초에는 유효한 정책이었다고 추정되지만 정책의 의의가 시간의 경과와 환경변화에 의해 변화되었다는 점에 관한 인과관계를 행정조직의 외부로부터 도출함으로써 정치적인 실행가능성을 높이려는 것이다. 여기서 “시(時)”라 함은 행정의 힘이 미치지 않는 커다란 시대나 환경의 변화를 상징하는 의미이다. 이러한 전략으로 이 제도를 시행하여 일정한 공공사업을 이 제도의 대상으로 하여 중지나 변경을 결정하였다. 이 제도는 엄격한 의미에서 정책평가는 아니고, 장기간 정체된 공공사업에 대한 일몰절차의 적용이라고 파악할 수 있다.

이 제도는 모든 사업에 일반적으로 적용되는 것이 아니라 일정한 요건에 해당하는 시책을 재평가의 대상으로 한다. 즉, ①시책이 장기간 정체되어 있다고 인정되는 것, ②시의 경과 가운데 시책을 둘러싼 사회상황이나 주민요망의 변화 등에 의해 시책의 가치 또는 효과가 저하되고 있다고 인정되는 것, ③시책의 일정한 추진에 과제를 내포하고 있으며 시책이 장기간 정체될 우려가 있다고 인정되는 것에 한한다. 또한 매년도의 재평가대상시책은 위에 열거한 요건에 해당하는 시책으로서 정책회의에서 결정하도록 하고 있다.²⁰⁴⁾

대상이 되는 시책의 검토사항은 다음과 같다. 또한 아래의 검토시에는 소관부서와 검토팀이 충분히 연대하고, 검토과정에서의 투명성과 공개성의 확보에 노력하며 관계되는 시정촌과 주민, 관계자 등과의

203) 자세한 배경은 森山 陽子, 政策評価の理論と現実：北海道の政策評価制度を中心として, 北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル 7(2000.12), 303면 이하 참조.

204) <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/gkk/toki/youkou/jisshiyokou.htm>

폭넓은 의견 파악에 노력하도록 하고 있다.

<표 42> 시책검토사항 개요

| | |
|--|---|
| <p>대상 시책의 개요</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 시책착수의 배경, 계기 • 시책의 목적, 내용 • 경과 • 시책의 정체 등을 초래한 요인 • 현상대를 추이한 경우의 문제점 등 |
| <p>평 가</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 필요성(경제, 사회정세의 변화 등에 따라 필요성과 의의가 변화되고 있지 않은지) • 타당성(계획내용이 시대에 즉응하고 있는지, 도의 관여방식에 관해 재검토의 여지는 없는지) • 우선성(긴급하게 실시할 필요가 있는지, 도민의 요구가 높은지, 장기계획 등에서의 위치는 어떠한지) • 효과(실시결과가 소기의 성과를 거둘 수 있는지, 사회적 평가(호감도)가 높은 것인지) • 주민의식(시책에 대한 주민의 의식이 변화하고 있지 않은지) • 대체성(대체방법의 가능성은 없는지) |
| <p>시책이 휴지 또는 폐지된 경우의 영향</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 관계자에 대한 영향 • 당해 시책과 관계되는 다른 시책에 부여하는 영향 • 국가, 시정촌, 관계단체 등에 대한 영향 • 보조금의 반환 등 |
| <p>시책을 추진하기로 한 경우에 필요로 하는 절차</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 시책의 추진체계 • 관련되는 다른 시책과 계획과의 조정 • 자연환경 등과의 조정 등 |

대상시책을 소관하는 부서장은 정책회의에서 결정된 검토사항에 의거하여 재평가를 위한 검토를 수행한다. 부서장은 재평가를 위한 검토결과를 지사가 지명하는 부지사에게 보고하고, 부지사는 부서장의 보고내용을 검토하고 시책의 재평가를 수행한 후 향후의 시행빙침 등

에 관한 의견을 수렴하여 정책회의에 보고한다. 검토팀은 지사가 지명하는 부지사가 행하는 시책의 재평가를 보좌하기 위해 설치하며, 구성원은 부지사가 지명하는 직원으로 구성하며 필요에 따라 구성원이 외의 자를 출석하게 할 수 있다. 검토팀은 좌장인 부지사를 포함하여 8인으로 구성되어 있다. 검토팀은 부서장의 보고내용의 정밀검토, 시책의 재평가 및 금후의 시행방침에 관련한 의견을 취합한 검토평가조서를 작성하여 부지사에게 보고한다.

제도도입 이래 1999년까지 전체 9개의 대상시책에 대한 재평가를 하였으며, 최종적인 결과는 계속추진 1건, 중지 7건, 보류 1건이었다.²⁰⁵⁾

<표 43> 시책평가 결과 개요

| 대상사업 | 선정요건 | 재평가의 시점 | 결과 |
|---|---|---|--------|
| 苫小牧東部 지구제1공업용 수도사업 (1998.4.17) | 시책을 둘러싼 사회 상황이나 주민요망의 변화 등에 의해 시책 의 가치 또는 효과가 저하되고 있다고 인 정되는 것 | 지구의 산업활동에 필요한 공업용수를 확보 공급할 것 을 목적으로 1976년에 착수 하였으나, 개발신계획을 토 대로한 공업용수 수요량의 재검토에 수반하여 전용시 설의 착공시기 등 사업의 추진방식에 관해 검토 | 보 류 |
| 도민의 숲 민간활력사업 (1998.4.17) | 시책의 원만한 추진 에 과제를 내포하고 있으며 시책이 장기 간 정제될 우려가 있 다고 인정되는 것 | 민간기업에 의한 종합스포츠 레크레이션 시설을 정비하고 도민의 숲전체의 시설을 향 상시키기 위해 1989년에 절 차에 착수하였으나, 당해사 업의 필요성, 타당성, 효과 등에 관해 종합적인 검토 | 중 지 |

205) <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/gkk/toki/tokiindex.htm>

제 3 장 주요 국가의 일몰제 도입현황과 운용사례

| 대상사업 | 선정요건 | 재평가의 시점 | 결과 |
|-------------------------------|--|---|----|
| 白老댐 건설 (1998.7.2) | 시책이 장기간 정체되어 있다고 인정되는 것 시책을 둘러싼 사회상황이나 주민요망의 변화 등에 의해 시책의 가치 또는 효과가 저하되고 있다고 인정되는 것 | 홍수조절과 도시용수의 확보를 위해 1976년도에 실시 계획조사에 착수하였으나, 산업구조의 변화로 용수수요가 감소하고 1997년부터 사업의 진척은 있으나 향후의 추진방식을 검토 | 중지 |
| トマム댐 건설 (1998.7.2) | 시책을 둘러싼 사회상황이나 주민요망의 변화 등에 의해 시책의 가치 또는 효과가 저하되고 있다고 인정되는 것 | 홍수조절과 수도용수의 확보 등을 목적으로 1992년에 실시계획조사에 착수하였으나, 장래의 용수수요가 불투명하고 1997년도부터 사업이 진척을 보이고는 있으나 장래의 추진방식을 검토 | 중지 |
| 구급의료정보 시스템사업 (1998.8.7) | 시책을 둘러싼 사회상황이나 주민요망의 변화 등에 의해 시책의 가치 또는 효과가 저하되고 있다고 인정되는 것 | 휴일, 야간의 구급대응의료기관정보의 도민에의 제공과 소방기관, 의료기관에서 구급대응에 필요한 정보의 수집 제공 등을 하였으나, 현행시스템을 둘러싼 환경이 크게 변화하여 새로운 시대에 부합하는 정보시스템에 관해 검토 | 계속 |
| 松倉댐 건설 (1998.10.30) | 시책의 원만한 추진에 과제를 내포하고 있으며 시책이 장기간 정체될 우려가 있다고 인정되는 것 | 1993년 이후 기술적조사와 환경조사를 실시하였으나, 댐건설에 따른 자연환경의 영향 등에 관해 다양한 의견이 있어 향후의 추진방향을 검토 | 중지 |

| 대상사업 | 선정요건 | 재평가의 시점 | 결과 |
|--|---|--|----|
| 의료, 산업, 연구도시조성의 추진 (1998.11.10) | 시책의 원만한 추진에 과제를 내포하고 있으며 시책이 장기간 정체될 우려가 있다고 인정되는 것 | 1994년 9월에 기본구상을 책정하고 의료복지관련 등을 중심으로 하는 연구개발 서비스제공의 거점형성과 쾌적한 주거환경을 정비한 새로운 도시조성을 지향하였으나, 기반정비 등에서 과제가 발생하고 있어서 향후 기본구상의 방식과 사업의 추진방향을 검토 | 중지 |
| 북해도지역 수입축진(FAZ) 계획의 추진 (1998.12.25) | 시책의 원만한 추진에 과제를 내포하고 있으며 시책이 장기간 정체될 우려가 있다고 인정되는 것 | FAZ계획의 제1단계사업이 부진하므로 사업의 방식과 FAZ사업의 방향 등에 관해 검토를 하였으나 향후 이를 토대로 계획의 제2단계사업 이후의 방식에 관해 검토 | 중지 |
| 道道士幌然別湖線の 정비 (1999.3.17) | 시책이 장기간 정체되어 있다고 인정되는 것 | 자연환경에의 영향 등에 관해 다양한 논의가 제기되어 도에서 공법과 공원계획변경 등 필요한 검토를 하여 사업의 진척에 노력하였으나 신규공사가 중단된 지 25년이 경과되어 향후의 추진 방향 등에 관해 검토 | 중지 |

현재 북해도에서는 2000년부터 포괄적인 행정개혁의 수단으로 시의 평가(時のアセスメント)제도를 확대하여 이른바 정책평가제도인 “정책 아セス먼트제도”를 채택하여 시행하고 있다. 이것은 도정운영에 정

책평가의 시점을 도입하여 모든 시책을 대상으로 통일적, 객관적으로 정책적 관점에서 점검 평가하여 정책결정이나 사업수행에 관련된 정보를 널리 도민에게 제공하는 시스템이다.²⁰⁶⁾

Ⅲ. 일본 일몰제의 평가

검토조항은 일본정부가 규제완화의 추진에 있어서 불필요한 규제가 사회에 유입되지 않도록 이를 관리하고, 규제가 기득권화하는데 검토를 도모하기 위하여 착안한 제도라고 할 수 있다. 일본의 검토조항의 방식에 의한 규제의 신설억제제도는 OECD 국가에서도 그다지 채용되지 않는 독특한 시스템이라 할 수 있다. 검토조항에 관하여 어떤 입법실무가는 “특히, 작금과 같이 기술혁신이나 정치경제정세의 변화가 급속한 가운데 어떤 법제도를 창설하더라도 그것이 바로 시대에 뒤떨어진 것으로 되므로, 그것을 우려하여 국회에서의 심의과정에서 이 규정이 추가되는 경우가 많다. 나아가 정부는 그 행정책임을 거두기 위하여 상시 그 법령을 둘러싼 상황을 파악하고, 필요하다면 내각제안으로 법령을 개정하여야 할 입장에 있으므로 이러한 규정이 없더라도 당연히 그 내용을 검토하여야 할 입장에 있다고 할 수 있다. 그 의미에서 이념적으로 규정된 것이며, 훈시규정의 일종이라 할 수 있다”²⁰⁷⁾라고 지적하고 있다.

또한 검토조항의 의미를 어떤 법률의 규정에 의하여 실현하려는 구체적인 정책내용을 그 규정의 시행 후 일정기간 실시한 후에 그 규정의 시비에 관하여 검토하는 규정으로 파악하여, “만약 정책내용 특히, 정책이 초래할 수 있는 귀결에 관하여 사전예측으로 어떤 문제가 있다면 장래에 정책이나 법률의 검토를 행하는 것을 조건으로 정책이 실

206) 山口二郎, 北海道における政策評価システムの検討, 会計検査研究 1999.9., 65면 이하 참조.

207) 山本庸幸, 전계논문, 57면.

시될 수도 있다. 그러한 의미에서 당해 조항을 가진 법률을 전통적 항구법과는 다른 실험의 요소를 가진 것”²⁰⁸⁾으로 지적하고 있으나, 이는 검토조항이 지닌 피드백기능을 표현한 것이라 하겠다. 결국 의회심의를 통하여 법률의 집행에 문제가 있음이 예견되는 경우라도, 논의를 거쳐 일단 결정을 한 후에 문제해결행동을 위한 시간을 확보하고, 정책이 실시되는 중에 다양한 정보를 축적하여 정책변경이 필요한지름을 의미하는 실천적 지혜가 내포된 것이 검토조항이라고 본다.²⁰⁹⁾

| | 장 점 | 단 점 |
|-------|---|--|
| 재검토조항 | <ul style="list-style-type: none"> • 저항감없이 수용 • 재검토의 동기와 결부 | <ul style="list-style-type: none"> • 재검토조항에 의한 재검토가 방치될 위험성 • 반복되는 재검토에 기대가 낮음 |
| 한시법 | <ul style="list-style-type: none"> • 역지효과가 높음 | <ul style="list-style-type: none"> • 한시법으로 한 그 나름의 이유가 요구됨 |

그런데 일본의 입법과정을 살펴보면 검토조항의 채용여부를 둘러싸고 기본적으로 여당 및 각 성청은 법률안에 당해 조항을 포함하려는 적극적인 의사를 가지지 않고 있다. 여당은 법률안의 사전심사를 통하여 “의원의 이익과 행정기관의 이익을 조정”하고 있으므로, 당의결정 후에는 오로지 법률안의 성립을 지향할 따름이다. 따라서 여당측이 국회에서 법률안의 수정을 요구하는 사례가 거의 없고, 기존의 법률을 검토할 필요가 있다면 내각이나 각 성청에 대하여 그 개정 등을 요구할 수 있기 때문이다.

208) 大橋洋一, 行政法 -現代行政過程論, 有斐閣 2004, 66면.

209) 山川雄巳, 政治學概論, 有斐閣 1996, 262면.

한편 각 성청도 내부조직에서 주체적으로 과제를 추출·설정하고 그에 의거하여 입법작업을 행하는 것이 통상이며, 법률의 검토는 필요에 응하여 수시로 실시할 수 있으므로 검토조항을 구태여 필요로 하지 않는다. 또한 현재 검토조항은 정책의 적부와 관련한 조항이므로, 엄격한 평가까지는 요구되지 않더라도 업적측정에 가깝게 행해지고 있다. 따라서 성청은 평가나 업적측정보다는 정책입안을 중시하는 경향이 있으므로, 성청이 당해 조항을 요구하는 것은 그다지 없다. 다만, 법률안의 성립을 최우선적으로 고려할 경우 검토조항을 선택함으로써 골자를 수정하지 않고 실리를 얻을 수 있으므로 정부·여당이 해당 조항의 채용을 충분히 고려하고 있는 것이다.

야당의 입장에서 본다면 통상적으로 정부에게 광범위하고 강력한 규제권한을 부여하는 법안에 관해서는 심의거부라는 국회전술로써 철저하게 대항한다. 그렇지만 사안의 긴급성과 불확실성을 고려하여 법안 그 자체에 문제가 있더라도 국민의 기대가 높고, 심의거부 등으로 법안의 성립에 지연이 발생한다면 국민으로부터 비판을 면할 수 없을 것이다. 따라서 긴급성과 불확실성 있는 문제에 대하여 야당이 국민으로부터의 기대가 높은 법안의 성립을 우선하기 위하여 정부·여당과 타협에 응한 결과 검토조항이 선택되는 사례가 많다.

현재 검토조항은 형식적으로는 성청에 의한 자기평가를 요구하는 규정에 불과하다. 또한 검토조항이 없더라도 국회는 정부의 정책을 감시하고 통제하기 위하여 위원회제도, 질문제도, 국정조사권 등을 가지고 있으므로, 이를 통하여 법률의 실시상황이나 조사를 요구할 수도 있다. 그렇지만 검토조항의 존재로 정부의 설명책임에 대한 비중이 증가하고, 실시상황이나 검토내용에 관하여 상세한 설명이 필요하므로 정부는 엄격한 법률운용을 하게 된다는 것이다. 검토조항을 둘러싼 국회심의에서도 야당측에서는 검토조항이 소극적이지만 정부를

감시하고 통제하기 위한 틀을 획득하였다고 인식하고 있다.

일본의 입법과정에서 검토조항은 여야당의 정치적 타협의 산물이라고 소극적인 평가를 할 수도 있으나, 일반적으로는 긍정적으로 평가하고 있다. 즉, 정책과정에는 다양한 불확실성과 예측의 곤란성이 있으므로, 당초부터 준비된 선택안으로는 대응할 수 없는 사태가 자주 발생한다. 그 때문에 불확실성을 전제로 한 정책결정전략이 필요하게 되며 “장래에 있어서 재점검·제도수정의 여지를 충분히 남기는 정책디자인”이 요구된다는 것이다. 그 의미에서 검토조항은 장래의 어떤 시점에서 정책의 변경이 있을 수 있음을 명문화한 것으로서, 정책입안자와 집행자는 당초의 오류를 솔직히 인정하고 법의 안정성이라는 전통에 구애받지 않고, 법률의 개폐를 포함한 임기응변적으로 정책의 변경을 하는 것이 기대된다고 할 수 있다. 근래 검토조항은 새로운 사회문제를 다루는 법안에 주로 도입되는 경향²¹⁰⁾도 “장래에 있어서 재점검·제도수정의 여지를 충분히 남기는 정책디자인”의 요구와 무관하지 않다고 보는 것이다.

神奈川県 및 北海道에서의 조례일몰제 시스템은 획기적인 제도로서 평가되고 있으나, 이 제도의 성공적인 정착을 위해서는 몇가지 검토과제를 고려할 필요가 있다는 지적이 있다. 우선, 神奈川県에서는 이 제도를 도입할 당시 조례일몰시스템 구축에 관한 특별한 조례제정은 예정하지 않았으며, 현재 이 제도는 별도의 조례제정 없이 2008년 4월에 제정한 “神奈川県조례의 재검토에 관한 요강”으로 조례 전체를 재검토하였다. 또한 北海道에서도 2008년 7월에 제정한 “조례의 재검

210) 이와 관련한 법률 중 검토조항을 두고 있는 대표적인 것으로서, “고도정보통신 네트워크사회형성기본법(2000.12.6 제정)”, “홈리스자립지원등에관한특별조치법(2002. 8.7 제정)”, “유전자변환생물등의사용등규제에의한생물의다양성확보에관한법률(2003. 6.18 제정)”, “국가등에있어서온실효과가스등의배출삭감에배려한계약의추진에관한법률(2007.5.23 제정)”, “생물다양성기본법(2008.6.6 제정)” 등이 있다.

토에 관한 기본방침”으로 조례 전체를 재검토하였다. 이에 대해 조례 일몰시스템은 일종의 행정평가의 수법을 만드는 것으로서 재검토의 기준이나 그 근거는 조례로 정하는 것이 바람직하다는 의견이 있다. 주민의 관심이나 지지를 얻기 위해서라도 그 근간이 되는 사항은 주민과 의회가 이를 결정하는 것이 타당하며 따라서 조례로서 재검토기준이나 재검토의 연한을 명확히 하고, 그 결과를 공표하는 한편 적정하게 재검토가 행해지고 있는지를 점검하는 체제가 구비되어야 할 것이라는 것이다.²¹¹⁾

또한 재검토한 조례의 공개조치에 있어서도 현재 조례개정 등과 결부되지 않은 것을 포함하여 재검토의 모든 결과를 공표하는 것이나 재검토의 방식이라 할 수 있는 재검토조서를 공표하는 점에서는 바람직하나, 문제는 오히려 정보를 얻은 주민의 의견을 수렴하여 재검토에 반영하는 것을 명시하지 않은 점에 있다고 한다. 주민의 의견수렴에 관해서는 동 요강에서 “당해 재검토 대상조례의 내용에 상응하여 주민의견의 청취 및 관계심의회 기타 학식경험자의 의견청취의 결과를 적시에 참고하도록 한다”거나 “조례의 내용에 상응하여 의견수렴이나 관계 심의회 등으로부터의 의견청취를 하도록 한다”는 내용은 있으나 재검토 결과에 관해 주민의견청취절차를 요구하는 규정은 없다.²¹²⁾

211) 吉田利宏, 전계논문, 90면.

212) 원래 神奈川県에서는 주민의견수렴제도(public Comment)는 조례가 아니라 요강(県民의견반영절차요강)을 근거로 하고 있다. 또한 조례안은 원칙적으로 그 대상에서 제외되고 있다. 주민의견수렴제도를 조례화하는 것이나 조례안을 그 대상으로 하는 것은 현실적으로 어렵다는 자치단체도 있다. 한편 일부자치단체(横須賀市, 四日市市)에서는 조례안을 주민의견수렴의 대상으로 할 뿐 아니라, 특히 다음과 같은 규정을 둔 조례도 있다. 즉, 横須賀市の “시민public comment절차조례” 제4조에서는 public comment절차의 대상이 되는 시의 기본적인 정책 등의 책정은 다음에 열거하는 것으로 한다고 규정하고 동조 제7항에서는 “조례 가운데 당해 조례의 시행후 일정기간을 경과한 시점에서 조례의 재검토를 하는 취지를 규정하고 있는 경우에 재검토를 행한 결과 조례를 개정하지 않도록 하는 결정”이라고 규정하고 있다.

제 5 절 스위스의 일몰제

I. 개 요

스위스는 유럽국가에 있어서 정책평가의 선도국가로 일컬어질 정도로 평가문화와 평가제도가 정착되어 있다.²¹³⁾ 초기에는 특정 분야(개발협력, 교육 등)에 한정된 소규모 프로젝트에 대한 평가를 수행하였으나, 연방의 지역정책 등 규모가 방대한 정책이나 복잡한 정치적 문제에 관한 정책(에이즈예방, 에너지정책 등)에 대해서도 그 영향을 평가하고 있고 근래에는 평가의 범위가 현저하게 증대되고 있다.²¹⁴⁾ 한편 2000년 1월 1일에 발효된 신연방헌법 제170조에서는 포괄적이고

213) 스위스에서 평가제도는 정치체도의 다양한 특수성을 통하여 발전되어 왔다. ① 정치적으로 그룹화된 집단들과 의회에서 대표성이 미미한 집단들은 직접민주주의(국민발안 및 국민투표)를 활용하여 정치적 어젠다에 대한 일정한 영향을 끼치게 된다. 이것은 국민투표에 의한 결정이 있기 이전에 정책평가가 특별하게 활용될 수 있는 가능성을 열어주고 있다는 점이다. ②스위스의 정부체계에서는 대통령제 민주주의에서의 정부체계와는 달리 국민이 정부(Bundesrat)를 선출하는 것이 아니라 의회가 정부를 선출한다. 의회제 민주주의와는 달리 정부는 각각 4년 동안 선출되고 이 임기 동안 의회로부터 불신임을 받지 않는다. 역설적인 것은 의회가 정부에 대한 불신임권과 해임권을 가지고 있지 않다는 사실이 오히려 의회권력을 강화시키는 작용을 한다는 점이다. 따라서 의회는 정부에 대하여 보다 강력한 통제기능을 수행하게 된다. 여기서 평가는 의회의 정부에 대한 통제기능을 담보할 잠재력을 가지고 있다. ③평가제도의 발전과 관련한 또 다른 요소로는 ‘국가적 조치의 실효성(Wirksamkeit staatlicher Massnahmen)’이라는 국책 연구프로그램을 언급할 수 있다. 이 프로그램은 연방법무경찰부의 노력에 힘입어 실시되었고, 프로그램이 종료된 이후에는 스위스 평가학회(Schweizerischen Evaluationsgesellschaft)를 창립하는 결과를 가져왔을 뿐만 아니라 연방행정에서는 평가네트워크가 창설되었다. ④다른 인접 국가들과는 달리 스위스에서 비교적 집중적으로 동기를 부여받은 바 있는 신공공관리론(New Public Management)에 관한 논의도 평가제도의 발전에 영향을 끼친 요소라고 할 수 있다. Werner Bussmann, **Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz. Verfassungsauftrag, Konkretisierungsspielräume und Umsetzungsstrategie**, in : Heinz Schäfer(Hrsg.), *Evaluierung/Gesetzesfolgenabschätzung. Weitere Erfahrungsberichte aus dem In- und Ausland/Staatspraxis und Wirtschaft*, Wien 2007, S.4f.

214) Werner Bussmann, **The emergence of evaluation in Switzerland**, *Evaluation* 14/4(2008), S.499.

일반적인 평가조항으로서 “연방의회는 연방의 각종 조치에 대하여 그 효과성이 심사되도록 배려한다(Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden)”라고 규정하여, 세계에서 최초로 평가조항을 헌법에 규정하였다.²¹⁵⁾ 이 헌법조항은 효과성(Wirksamkeit)을 헌법원칙으로 확고하게 다지고 있으며, 효과성심사에 대하여 보다 강력한 정치적 중점과 우월적인 정당성을 부여하고 있다.²¹⁶⁾

여기에서 ‘효과성’이라는 개념은 매우 폭넓게 이해된다. 효과성심사는 단순히 좁은 의미의 효과에만 국한된 것이 아니라, 집행과 효력(부작용도 포함) 및 각종 조치의 경제성(효율성)도 함께 포함하는 의미로 해석되고 있다. 아울러 시간적 관점에서 사전적(prospektive) 차원뿐만 아니라 사후적(retrospektive) 차원도 포함하고 있다. 이 효과성심사에서 단일한 정보도구를 투입할 수 있다는 것이 아니라, 모든 적합한 정보인식 도구(관리, 모니터링, 공식통계, 질통제 등)를 투입할 수 있다는 점을 의미한다. 그리고 효과성심사의 대상(연방의 각종 조치)은 매우 폭넓게 이해되고 있다. 조치(Massnahme)란 영미권에서 사용하는 프로그램의 개념과 매우 유사하며, 그 속에는 당해 조치의 법적 근거가 헌법, 법률, 법규명령, 지시 또는 형식적인 행위 등 그 어떤 것이든 상관없이 모든 국가적 행위의 형식들이 포함되며, 모든 연방의 기관(의회, 정부, 법원, 하위 기관, 연방의 조치를 이행하는 주)도 포함된다.²¹⁷⁾

215) 이와 유사한 포괄적인 일반적 평가조항은 Bern주 헌법에도 규정되어 있다(1993년 6월 6일자 Bern주 헌법 제101조). Werner Bussmann, **Evaluationen staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen. ein Leitfadens**, Chur 1995, S.28.

216) Philippe Mastronardi, **Art. 170 : Überprüfung der Wirksamkeit**, in : Bernhard Ehrenzeller(Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar*, Zürich 2002, S.1681.

217) 이 조치에는 ‘실효성심사’ 2004에 관한 국무조정 교섭그룹(Interdepartmentale Kontaktgruppe ‘Wirkungsforschung’ 2004), 연방조치에 대한 실효성(Wirksamkeit von Bundesmassnahme), 연방정부와 연방행정에서 연방헌법 제170조의 이행을 위한 제안(Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung), 스위스 연방의 사무총장연석회의에 대한 보고 제11호(Bericht an die

스위스에서의 평가의 발전은 다양한 기관의 상호작용에 의해 확정된다. 헌법 제170조의 이행을 위해 연방정부는 평가절차의 권한을 확정한다. 연방기관은 평가의 대부분을 수행할 책임이 있다. 모든 기관은 연간 평가전략을 수립하여야 한다. 전략의 실행은 상급 기관에 의해 통제된다. 나아가 연간계획절차의 일부분으로서 연방정부는 평가의 우선 영역을 확정하고, 범부처적 평가활동과 평가결과를 의회에 보고한다. 세부적인 평가는 행정 각부처가 수행하며, 회계검사원(Eidgenössische Finanzkontrolle)이 사전평가와 회계기능을 가지고 있다.

회계검사원은 종래에는 절차준수, 합법성 및 예산절감이라는 기준에 따라 성과회계의 권한과 현저한 재정적 부담을 초래하는 연방정책에 대해서만 심사를 실시하였는데, 최근 그 임무가 지속적으로 확대되어 경제성심사와 효과성심사도 수행하고 있다. 특히, 회계검사원은 연방헌법 제170조가 발효된 이후 그 활동을 개편하여 “경제성심사 및 평가부서(Fachbereich Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation)”를 설치하고, 동 부서에서는 매년 5~8권의 평가보고서를 발간하고 있다. 회계검사원은 지시권한을 가지고 있지 않고 다만, 행정부의 각종 제안들이나 경우에 따라서는 의회의 각종 제안들을 자체적으로 평가한다.²¹⁸⁾

<표 44> 회계검사원의 평가수행에 관한 결정항목

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 정책프로그램의 유형 <ul style="list-style-type: none"> - 명확히 한정된 조치 - 행정 외부로부터 발생한 효과 |
|---|

Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft)도 포함된다.

218) 스위스의 회계검사원은 그 독립성으로 인해 자주적인 평가를 확보하고 있다. 회계검사원은 국제적 차원에서 점점 더 협력을 강화하고 있고, 이를 통하여 보다 더 나은 평가의 기초를 만들어내고 있다. 효과성심사와 관련하여 회계검사원제도가 지니고 있는 단점으로는 대부분의 국가에서 나름대로의 회계전통이 지배되고 있다는 점, 행정부에 필적할 만한 전문지식을 갖추었다고 보기 어렵다는 점, 지시권이 없다는 점(회계검사원의 각종 제안은 행정부나 의회를 통하여 간접적으로만 이행된다) 등이다.

- 측정가능한 산출 또는 효과
- 연방의 충분한 행위여지
- 주제의 사례빈도
- 아젠다
 - 2~3년 후에 그 효과가 발생하는 프로그램
 - 단기간에 현저한 개정이 수반되지 않은 프로그램
 - 최근에 유사 연구를 수행하지 않았거나 추후 몇 년간 수행될 전망이 없는 경우
- 회계감사원에의 위탁
 - 주요한 재정적 결과(연간 1천만 스위스 프랑 이상)
 - 회계감사원의 제도적 위치에 따른 장점

연방의회는 연방헌법 제170조의 직접적 수범자로서, 의회에서는 연방헌법 제170조가 성립되기 전에도 효과성심사와 관련한 다양한 활동을 수행하였다. 스위스 의회는 1984년 이후부터 후술하는 것처럼 점진적으로 다양한 평가조항(Evaluationsklausur : 집행, 효과성 또는 경제성의 체계적 심사를 위한 의무를 부과한 조항)을 개별 법률에 신설하였다. 또한 의회는 1990년에 독자적인 의회행정통제국(Parlamentarische Verwaltungskontrolle)을 설치하여 감독권을 행사할 때 각종 업무심사위원회를 지원하고 의회의 위탁에 따라 평가를 실시하도록 하였다. 이미 오래 전부터 스위스 의회는 특히, 제안(Postulat)의 형식으로 행해진 의회의 각종 입법발의와 관련하여 행정부에 대하여 특별한 효과성심사를 실시할 것을 위임하고 있다. 신헌법이 발효된 이후에 의회는 의회법(Bundesgesetz über die Bundesversammlung)을 새로이 제정하여 연방헌법 제170조에 규정된 사항을 구체화하였다.

의회법에서는 헌법에 명시되어 있는 효과성의 개념을 분명하게 제시하여, 연방의회가 행사할 수 있는 감독권 기준을 법적합성(Rechtmässigkeit), 명령적합성(Ordnungsmässigkeit), 합목적성(Zweckmässigkeit), 효과성(Wirksamkeit), 경제성(Wirtschaftlichkeit) 등을 제시하였다(의회법 제

26조).²¹⁹⁾ 또한 연방정부의 법률안에는 집행시 소요되는 인건비 및 재정적 효과 뿐 아니라 경제적, 사회적, 환경적 효과와 장래세대에 대한 효과 등에 관한 상세한 내용을 포함하도록 하여(제141조) 이른바 사전평가를 의무화하고 있다. 그리고 사후평가로서, 의회의 모든 기관들(주의회와 국민의회, 위원회, 교섭단체)은 연방정부에 대해 효과성심사의 실시를 요구할 수 있고, 연방정부에게 효과성심사를 요구하거나 스스로 효과성심사를 위탁할 수 있다(의회법 제27조). 의회의 모든 위원회(예컨대, 의회 행정통제국, 정부 또는 회계검사원에 대하여)도 효과성심사를 제안하거나 위임할 수 있고, 의회의 모든 위원회는 효과성심사의 결과를 고려하도록 규정하고 있다(의회법 제44조제e호, 제f호).

의회행정통제국은 중요한 감독위원회(Aufsichtskommission : 국민회의와 주대표의회의 업무심사위원회)의 위임이 있는 경우에는 의회의 감독권 행사의 일환으로 평가를 실시하고 연방행정이 실시한 평가와 그 활용을 심사한다. 나아가 의회행정통제국은 의회위원회(Parlamentskommissionen)의 위임이 있는 경우에는 연방이 취한 조치의 효과성을 심사한다. 의회행정통제국은 약 6명으로 구성되어 있고 매년 약 4건의 기본연구를 수행한다.²²⁰⁾

219) 제26조(감독권) ①연방의회는 연방정부와 연방행정, 스위스 법원, 연방검사의 감독관청, 연방검찰청 및 연방의 임무를 수행하는 위탁자의 업무수행에 관한 감독권(Oberaufsicht)을 가진다. ②연방의회는 1967년 6월 28일의 재정통제법(Finanzkontrollgesetz) 제8조의 영역에서 재정회계에 관한 사항에 대한 감독권을 가진다. ③연방의회는 다음의 기준에 따라 감독권을 행사한다. a. 법적합성, b. 명령적합성, c. 합목적성, d. 효과성, e. 경제성 ④연방의회의 감독권은 결정을 폐지 또는 변경하는 권한을 포함하는 것은 아니다. 법원의 결정 및 연방검찰청의 결정에 대한 내용적 통제는 제외한다.

220) 의회행정통제국에 관한 사항은 의회법에 규정되어 있지 않고 의사규칙(Parlamentsverwaltungsverordnung ; Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung)에 규정되어 있다. 동 규칙 제10조에서는 의회행정통제국의 임무를 다음과 같이 규정하고 있다. 제10조 ①의회행정통제국(Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle)은 업무심사위원회(Geschäftsprüfungskommission)의 위탁에 따라 다음 임무를 수행한다. a. 의회감독권의 범위내에서의 평가수행 및 업무심사위원회가 요구하는 의제에 대한 설명, b. 연방행정이 수행한 평

<표 45> 의회행정통제국의 평가에 관한 결정항목

- 현존하는 문제에 대한 지적이 있을 것
- 정치적 및 재정적 영향이 보다 클 것
- 현존하는 정보의 결함이 있을 것
- 의회가 검토할 권한이 존재할 것
- 정치적 시기에 부합할 것
- 실행가능한 연구일 것

스위스 연방정부에서 평가활동에 소요되는 비용은 8백만 스위스프랑으로 추정되고 있다. 이는 전체 연방지출의 0.02%에 해당한다. 그러나 평가활동의 범위는 다르다. 특히, 연방차원에서 특수한 분야에 관한 평가들이 많이 실시되었다.²²¹⁾ 그렇지만 평가활동은 매우 이질적이고 몇몇 소수의 연방부처, 회계검사원 및 의회행정통제국에 국한되어 있다.²²²⁾ 45개의 연방기관을 분석한 자료에 의하면, 모든 기관의 3분의 1은 전혀 평가를 수행하지 않았다. 평가의 범위는 정책과 프로그램의 정당성요구에 따라 다르다. 정당성요구는 전통적인 정책인 방위, 농업이나 노령연금제도보다는 새로이 확립된 정책인 환경, 마약, 에너지정책이다. 나아가 실용적인 토대에서 설정된 정책들은 전통적으로

가 및 결정절차에 적용에 관한 심사 ②의회 위원회의 위탁에 따른 연방의 조치의 효과성 심사 의회법 제54조제4항은 유보한다. ③의회행정통제국은 업무심사위원회 사무국과 동등한 정보접근권이 부여된다. 이 경우 외부전문가를 참여시킬 수 있고 그들에게 필요한 권한을 부여할 수 있다. ④의회행정통제국은 독자적으로 외부전문가에게 업무위탁을 할 수 있고, 그에 관해 업무심사위원회에게 매년 보고한다. ⑤의회행정통제국이 위탁한 업무수행은 독립적으로 수행된다. 그 활동에 있어서 연방의 다른 통제기관의 임무와 조율한다. ⑥의회행정통제국의 보고서는 보호할 가치있는 이익이 없는 한 공개된다. 그 결정권은 조사를 주도한 위원회가 행사한다.

221) 이에 관한 개관은 Thomas Widmer, Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund. Schlussbericht des Instituts für Politikwissenschaften der Universität Zürich vom 9. März 1991 zuhanden der Schweizerischen Bundeskanzlei.

222) Daniel Janett, **Evaluation als Kontrollinstrument des Bundesparlaments immer wichtiger**, LeGes 2003/1, S.165f.

실행되는 정책보다 평가가 많이 이루어진다.²²³⁾

II. 운용사례

1. 연방 차원

스위스에서는 일반적 일몰제는 존재하지 않으며, 다만 연방법무국의 입법입문서(Gesetzgebungsleitfaden)에서 규제에 있어서 일몰조항(Befristung)을 고려할 필요성이 있는 유형으로서 다음의 사항을 언급하고 있을 따름이다.²²⁴⁾

- 단지 시간적인 이유로 발생하는 문제
- 문제에 대해 특정 시간이 경과되면 다른 적합한 조치를 통해 해결될 수 있는 사안
- 고도의 불확실성으로 인하여 그 효과를 예측하기 어려운 규제
- 체계적인 효과통제의 관점에서 정기적으로 심사되어야 하는 규제
- 고도의 재정적 부담을 수반하는 것으로서 재정관리기관에서 총괄적인 조정기능을 행사할 필요성이 있는 규제

다만, 스위스에서는 일몰제를 채용하고 있지는 않으나, 장래 어떤 법규범의 효과에 대한 불확실성 때문에 일정한 기한을 정해 실험적으로 법적 효력을 갖게 하고, 확실한 방법으로 심사와 평가를 통해 당해 법규범의 시행을 위한 더 나은 기본조건을 만들기 위해 행하는 입법은 다수 존재한다(평가조항). 국가의 각종 조치들에 대해 일정한 실

223) 최근에 실시된 평가주제 영역은 공공과제의 민영화가 자연보호에 미치는 영향, 환경단체의 항고권(Beschwerderecht), 주거건축 및 소유권장려법(Wohnbau und Eigentumsförderungsgesetz)의 실효성, 피해자구조법(Opferhilfegesetz), 약물중독예방 및 에이즈예방, 의료보험체계 및 직업적 요양, “에너지 2000” 행동프로그램과 관련한 에너지정책 등이다. Thomas Widmer, a.a.O., S.103ff.

224) Bundesamt für Justiz, **Gesetzgebungsleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes**, 3., nachgeführte Auflage 2007, S.247.

험과 사후적 평가를 통하여 장래에 영속적인 법규정의 근거를 창설할 목적을 가진 이른바 실험입법(Experimenteller Gesetzgebung) 내지 평가조항(Evaluationsklausel)의 법규정들은 스위스의 학계와 실무계에서 오래전부터 논의되어 정착되었다.²²⁵⁾

2011년 현재 연방법상 117개의 이러한 평가조항이 규정되어 있으며, 연간 조성보고서의 일부분으로서 조성에 대한 의무적 평가조항도 발견되고 있다. 1984년에 환경보호법(Umweltschutzgesetz)에서 최초로 평가조항이 도입된 이래, 이 규정형식은 연방차원으로 확대되었다. 이 평가조항은 행정기관 또는 준정부기관에게 수권되거나 의무화되어 있으며, 효과성심사(Wirksamkeitsüberprüfung)라는 형태로 수행된다. 연방법무국(Bundesamts für Justiz)에서는 주요한 55개의 평가조항을 예시하고 있으며, 이들 평가조항들은 효과성심사의 목적 및 시점 기준에 따라 구분된다.²²⁶⁾

시간적 관점에서 효과성심사는 사후평가조항 및 사전평가조항 등 두 가지로 구분된다. 여기에 병행적(begleitender) 평가도 추가할 수도 있다. 그러나 이 유형은 평가조항과는 관련성이 없다. 사후적 평가조항은 이것은 현재 시행되고 있는 법규정에 대한 효과성을 심사하는 것이다. 그것은 현재의 조치에 대한 실제적인 테스트를 구성한다. 효과성심사의 결과는 장래의 결정에 반영되어야 한다(예컨대, 정책조정, 법률개정의 입안 등). 모든 평가조항은 사후적 관점과 관련되어 있다.

225) Luzius Mader, **Zum aktuellen Stand der Gesetzgebungsabschätzung in der Schweiz**, in : Ulrich Karpen/Hagen Hof(Hrsg.), *Wirkungsforschung zum Recht IV*, Baden-Baden 2003, S.104f. 실험입법의 개념을 특정한 시도를 실행하기 위한 근거로 도움을 제공해주는 법규정이라는 의미로 좁게 이해하기도 하나, 그 개념을 더 광범위하게 사용하기도 한다. Carl Böhrer, **Experimentelle Rechtssetzung: Rechtsoptimierung durch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)**, in : Karl Peter Sommermann/Jan Ziekow(Hrsg.), *Perspektiven der Verwaltungsforschung*, Berlin 2000, S.86f. 또한 스위스의 실험입법에 관한 것은 Philippe Mastronardi, **Experimentelle Rechtssetzung im Bund**, ZSR 110(1991), S.449ff.

226) http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/staat_und_buerger/ref_evaluation/ref_materialien/_ref_typen_und_terminologie.html

사전적 평가조항은 이것은 법안의 초안이나 조치안의 예상가능한 효과를 추산하는 것이다. 그 결과는 법안의 최적화를 위해 활용하거나 정책결정자에게 예상가능한 효과에 관한 정보제공에 기여한다. 연방차원의 법률에서는 의회법 제141조가 사전적 평가조항의 대표적인 사례이다.²²⁷⁾

평가조항의 유형은 그 목적에 따라 4가지 유형으로 구별할 수 있다. 다수의 평가조항은 의무적인 규정으로 되어 있으나, 일부규정은 임의 규정(Kann-Vorschrift)으로 되어 있다.

<표 46> 평가조항의 유형

| 유 형 | 내 용 |
|---|--|
| 일반적 평가조항 (Generelle Evaluationsklauseln) | <ul style="list-style-type: none"> • 행정기관에게 효과성심사를 실시하도록 의무화 되어 있는 것을 말한다. 그 의무는 일반적이고 특정 사안과는 별도로 행해지며, 특정 활동형식 또는 관련 사안(재정적 급부, 의회에의 보고)과 관계된다. |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 연방의회가 연방의 각종조치에 대한 효과성 심사할 수 있도록 한 규정(연방헌법 제170조) |

227) 의회법 제141조(법안에 대한 보고서) ①연방정부가 연방의회에 제출하는 법안에는 보고서를 첨부한다.

②보고서에는 법안의 제안이유 및 필요한 경우 각 조문에 관한 해설내용을 기재한다. 특히, 다음의 사항에 관해 실질적인 정보가 가능하도록 그 내용을 언급한다.

- a. 법적 근거, 기본권에 대한 영향, 상위법과의 양립성 및 EU법과의 관계
- b. 법안에 규정된 권한위임
- c. 사전 의회절차에서 논의된 논점 및 대안과 연방정부의 관련 의견표명
- d. 계획된 이행, 그 계획된 이행에 관한 검토 및 사전 입법절차에서 집행능력에 관한 심사
- e. 업무 및 재정에 관한 비율
- f. 법안의 인적 및 재정적 효과와 연방정부, 주 및 자치단체가 집행시에 소요되는 비용보전, 재정계획에 대한 영향, 비용과 현익의 관계
- g. 경제적, 사회적, 환경적 및 미래세대에 대한 영향
- h. 법안의 입법계획과의 관계
- I. 양성평등에의 영향

| 유 형 | 내 용 |
|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • 연방정부가 연방의회에 제출하는 보고서(Botschaft)에서 연방정부가 행하려는 조치에 대한 인적 및 재정적 효과, 경제적 사회적 환경적 장래세대에 대한 효과 등을 제시하도록 규정(의회법 제141조) • 연방정부는 최소한 6년마다 정기적으로 연방의 재정지원 및 교부금 상황을 심사하도록 한 규정(연방재정지원 및 교부금법 제5조) |
| 제도지향적 평가조항 (Institutionen orientierte Evaluationsklauseln) | <ul style="list-style-type: none"> • 특정 행정기관에게 효과성심사의 실행을 수권하거나 의무화된 것을 말한다. 이 의무는 일반적 조항으로 가능하며, 특정한 행위형식과 관련지을 수도 있으며 특정한 행정기관에게 심사를 한정하여 활동하도록 할 수도 있다. |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 감독위원회의 위임에 따른 의회행정통제국의 연방행정의 평가 및 의회위원회의 위임에 따른 연방이 취한 조치의 효과성심사(의사규칙 제10조) • 회계감사원의 정부의 각종 제안들이나 경우에 따라서는 의회의 각종 제안들의 평가(회계감사원법 제5조) • 연방정부의 정보기관에 대한 합법성, 합목적성 및 효과에 대한 평가(치안유지조치법 제26조) |
| 현장지향적 평가조항 (Sachbereichs orientierte Evaluationsklauseln) | <ul style="list-style-type: none"> • 행정기관에게 그 법안(Erlass) 또는 법안의 일부 영역에 대한 효과성심사가 의무화되어 있는 것을 말한다. 경우에 따라서는 이 평가조항은 예산수단의 제공 또는 예산수단의 제공을 위한 사전조치의 마련과 관련되어 활용된다. 대개의 경우 이 평가조항은 한시법안과 관련된다. 이는 시험적 법안 또는 실험입법(experimenteller Gesetzgebung)이라고도 한다. 일정 기간의 경험의 관점에서 실험을 하여 항구적인 방안으로 될 수도 있다. |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 산악지대의 투자원조법(Bundesgesetzes über Investitionshilfe für Berggebiete) 제23조에 따른 특정 조치에 대한 평가의무화 |

| 유 형 | 내 용 |
|---|---|
| 준정부기관에 대한 평가조항 (Evaluationsklauseln für parastaatliche Institutionen) | <ul style="list-style-type: none"> • 이 평가조항은 주로 조성제도 등 공적과제를 위탁받아 수행하는 기관에게 그 과제관련영역의 질적관리, 효과성심사, 자체평가를 의무화하는 것을 말한다. 국가기관은 직접적으로 수범자가 아닐 뿐 아니라 그 의무를 충족하고 있는지를 단순히 확인할 따름이다. |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 전문학교의 조성과 관리에 관한 법규명령(Verordnung über Aufbau und Führung von Fachhochschulen) 제10조에 따른 전문학교의 질관리와 내부 평가 |

2. 주 차원

주차원에서도 일반적인 평가조항을 두고 있는 사례도 많다. 주차원에서의 평가조항의 도입은 효과지향적 행정(wirkungsorientierte Verwaltung) 내지 신공공관리론(New Public Management)의 도입과 관련하여 많이 논의되었다.²²⁸⁾ Bern주 헌법에서는 모든 과제에 대해 그 필요성 및 합목적성, 재정적 효과와 부담가능성의 측면에서 정기적으로 심사할 의무(제101조제4항)를 규정하고 있으며, Solothurn주 헌법에서도 주정부는 주의 모든 조치에 관해 그 실효성의 관점에서 심사하도록 하고(제74조), Aargau주 헌법에서는 행정기관에게 법적합성 및 실효성의 관점에서 심사의무를 부여하고 있다(제68조). 또한 이 주에서는 2005년 1월 11일 임무와 예산의 효과지향적 조정에 관한 법률(Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen)을 제정하여 헌법규정과 유사한 내용을 담고 있다. Geneve주에서는 평가를 위한 독자적인 기구(Commission externe d'évaluation des politiques publiques)

228) Daniel Kettiger, *Rechtssetzungscoaching. Von der Fachaufsicht zur Prozessbeteiligung*, LeGes 2003/1, S.73f.

를 두고 있다. 이 위원회는 주정부 또는 주의회의 재정위원회와 업무 감독위원회의 위탁이나 독자적인 발의로 평가를 수행한다. 위원의 구성원은 16명이고 임기는 8년이다. 위원회는 1995년 설립 이래 약 20건의 주 법률에 대한 평가를 수행하였다.²²⁹⁾

또한 주차원(특히, Solothurn주 및 Bern주)에서는 일찍부터 법률단계에서 평가조항을 두거나 실험조항을 두고 있다. Bern주에서는 주정부 및 행정조직법(Organisierungsgesetz)²³⁰⁾ 제44조에서 법규명령(Verordnung) 단계에서의 실험입법에 관한 일반적 법적 근거를 규정하여 “주의회는 상위법이 정하는 한도 내에서 최고 5년의 시간적 한정범위 내의 한시 규정을 제정할 수 있다”라고 하고 있다.²³¹⁾ 또한 실험규정 혹은 실험 법률이 제정되기 위해서는 일정한 요구사항을 충족하도록 하고 있다. 즉, ①실험적 규율에 관한 충분한 공공적 관심사가 있을 것, ②실험적 규율은 새로운 또는 변경되는 과제나 행정활동의 새로운 형식, 과정, 그리고 조직형태를 시험하는데 기여할 것, ③실험적 규율은 병행되고 있는 시범 프로젝트 또는 혁신계획의 범위 내에서 제정될 것, ④일정한 심사와 평가를 의무화할 것, ⑤실험입법은 상위법(국제법, 연방법, 주헌법)의 범위 내에서 이루어질 것, ⑥최고 5년의 시간적 한도를 넘지 않을 것, ⑦헌법적 원칙을 사실적, 시간적, 사회적 관점을 비례하여 구체화할 수 있도록 할 것 등이다.²³²⁾

229) <http://www.geneve.ch/cepp/>.

230) Gesetz vom 20 Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung.

231) 그 밖에 이와 유사한 규정을 두고 있는 것으로서, Bern주의 재정 및 급부조정에 관한 2002년 3월 26일 법률(Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen) 제3조, Solothurn주의 효과지향적 행정관리에 관한 2003년 9월 3일 법률(Gesetzes vom 3. September 2003 über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung) 제9조 등.

232) Werner Bussmann, **Gesetzesevaluation und experimentelle Rechtsetzung**, ius.full 2006/1, S.50f.

Ⅲ. 스위스 일몰제의 평가

스위스에서는 한시조항을 통한 일몰제보다는 개별 법률에서 평가조항을 삽입하는 것이 널리 확산되고 있다. 연방의회는 1984년 이후 점차적으로 개별 법률에 평가조항(집행, 실효성 또는 경제성의 체계적 심사를 위한 의무부과)을 도입하였다. 이는 스위스의 독특한 평가문화의 발전과도 관련된다. 스위스에서의 평가문화의 발전은 1984년에 개시된 국가적 조치의 실효성에 관한 국가연구프로그램(Nationalen Forschungsprogramm “Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen)에서 비롯한다. 이 국가연구 프로그램은 1990년부터 1995년까지 총 12개의 평가, 7개의 간이평가, 1개의 메타평가 및 3개의 학습하는 행정에 관한 프로젝트를 포함하고 있었다. 그 이후 수많은 국가연구프로그램들은 정책평가 내지 법률평가에 관한 문제제기를 담고 있었다.²³³⁾

또 다른 이정표는 1987년에 연방법무부에 설치된 “법률평가 연구그룹(Arbeitsgruppe “Gesetzesevaluation”: AGEVAL)”이었다. 이 연구그룹의 구성원은 연방, 주 및 학계의 대표자로 구성되어 있었다. 이 연구그룹은 입법의 분야에서 효과예측 및 효과통제의 강화를 위한 합목적적 조치를 심사할 임무를 가지고 있었다. 이 연구그룹에서는 법률의 평가를 위한 도구를 이용한 경험을 축적하기 위하여 5개의 평가에 대하여 연구를 수행하였다. 이러한 경험들에 기초하여 연구그룹은 1991년에 최종보고서를 발간하였는데, 이 보고서에서는 사전적 평가를 더 많이 실시해야 한다는 권고가 담겨져 있었다.²³⁴⁾

또한 1996년의 스위스 평가학회(Schweizerische Evaluationsgesellschaft : SEVAL)의 창립은 스위스에서의 평가제도의 정착에 많은 기여를 하였

233) 자세한 내용은 Werner Bussmann, **Die Lehre aus dem Nationalen Forschungsprogramm “Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen”**, Verwaltung und Management 1996, S.132ff.

234) Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartment(Hrsg.), **Die Wirkungen staatlichen Handels besser ermittelt - Probleme, Möglichkeiten**, Vorschläge, Bern 1991 참조.

다. 학회에서는 평가기준²³⁵⁾에 관한 지침서를 발간하는 한편 정기적으로 “스위스평가학회보(SEVAL-Bulletin)”을 발간하고 있으며, 스위스 입법학회와 공동으로 “입법과 평가(LeGes- Gesetzgebung & Evaluation)”이라는 전문학술지를 발간하고 있다. 이들 학술지는 스위스에서의 평가제도의 발전에 중요한 기반이 되고 있다. 또한 주차원에서는 1998년부터 신공공관리(New Public Management: NPM) 내지 효과지향적 행정관리(wirkungsorientierte Verwaltungsführung)라는 행정현대화정책을 적극적으로 도입하면서 스위스의 평가문화의 발전에 상당한 기여를 하고 있다.²³⁶⁾

개별 법률에서의 평가조항은 개별 정책과 특정한 문제영역과 관련하여 그 달성하고자 했던 효과에 대한 정기적인 심사를 위한 조항으로 기능하고 있으며, 평가조항에는 일반적으로 평가의 목적과 대상에 관해 규정하고 있다. 입법실무에서는 법률의 초안작성에 있어서는 법률통제의 보장을 위해 평가에 관한 조항들, 즉 사후적 평가를 강제하거나 혹은 정보(모니터링이나 통계 등)의 제공의무를 통해 사후적 평가의 가능성을 보장하는 규정들이 법률에 수용되어 있는가의 여부를 검토한다. 다만, 평가를 위해서는 비용이 많이 소요될 수 있기 때문에 평가조항들은 그 목적에 따라 차별적으로 적용될 수 있도록 하거나, 통계 및 모니터링에 관한 단순한 의무부과에 국한하는 경우도 많다.

그러나 이 평가조항을 통해 의회는 행정부에 대하여 평가에 대한 자극을 부여할 수 있는 수단을 가지게 되었으며, 행정부가 평가 작업을 수행할 때 행정부를 감시하기 위한 실효성 있는 수단(즉, 행정부가

235) Evaluations-Standards vom 5. Dezember 2000 der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards), erarbeitet von Thomas Widmer, Charles Landert und Nicole Bachmann.

236) Daniel Kettiger, **Die Forderungen von New Public Management an die Gesetzgebung**, in : Ders.(Hrsg.), *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung*, Bern/Stuttgart/Wien 2000, S.1ff. ; Luzius Mader, **Evaluation als Mittel des Dialogs zwischen Politik und Wissenschaft**, *Verwaltung und Management* 1996, S.140ff.

실시한 평가의 질과 그 평가의 활용에 대한 심사)을 가지게 되었다. 여기서 의회의 행정부 감시기능은 행정부의 관련 부처들이 평가를 자기 부처의 이익이 되도록 이용하는, 다시 말해서 행정부의 활동에 대하여 비판적으로 문의하는 것이 아니라, 가능한 한 정당화시키고자 하는 경향을 수정하는 의미를 가지고 있다.

한편 법률에 규정된 평가조항이 모든 과제를 실효적으로 완수하고, 의회가 그 가능성을 모두 활용하는 것이 쉬운 것은 아니다. 의회가 평가결과의 질과 그 사용에 대하여 심사하는 것은 기술적으로 그 수준이 매우 까다롭고 정책적으로도 쉽게 이행될 수 있는 것이 아니다. 따라서 의회의 각종 위원회에서 이러한 문제에 대하여 토의하는 것이 어려울 수 있다. 한편 연방헌법에서 일반적인 평가의무를 규정하면서, 이들 개별 법률에 규정된 평가조항의 숫자는 매우 줄어들 것으로 전망하고 있다.

제 6 절 독일의 일몰제

I. 개 요

독일에서는 1980년대부터 연방행정의 간소화와 효율화를 도모하고, 국가경쟁력 향상을 위해 각종 규제철폐 정책을 지속적으로 추진하여 왔다. 그러나 이들 정책들은 정책의 우선순위가 불투명하였고, 책임의 분산 및 종종 그 정책 자체가 관료주의화 되어 버리는 등 각종 제도의 체계적이지 못한 운용으로 인하여 그다지 실효성을 거두지 못하였다. 또한 주요한 정책결정이 일반 국민의 관점에서 내려지는 것이 아니라, 현재 문제되고 있고 언론 매체에 보도될 만한 사안에 기초해서 내려진 사례도 많았다. 따라서 관료주의적 형식주의를 지속적으로 철폐하기 위해서는 폭넓게 이해된 사고의 전환이 필요하다는 지적이 많이 제기되었다.²³⁷⁾

237) Werner Jann/Kai Wegrich/Jan Tiessen, “Bürokratisierung” und Bürokratieabbau im inter-

연방정부는 관료주의 철폐개혁을 더욱 가시화하기 위한 실천적인 방법론으로서 1999년 12월 1일 “현대국가-현대행정(Moderner Staat - Moderne Verwaltung)”이라는 행정개혁 프로그램을 의결하여, 행정규제완화와 복잡한 행정절차의 간소화 등 행정의 현대화와 관료주의의 철폐 등의 정책을 제시하는 한편²³⁸⁾ 이를 위해 “관료주의철폐 마스터플랜(Mittelstand fördern-Beschäftigung schaffen- Bürgergesellschaft stärken. Eckpunkte für den Masterplan Bürokratieabbau)”을 의결하였다(2003년 2월 26일). 또한 2005년 11월 11일의 연립협정(Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD)에서도 관료주의철폐를 중요한 과제로 명시하기에 이르렀으며, 그 실천을 위해 “관료주의철폐와 선진입법 프로그램(Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung)”을 내각에서 의결하였다(2006년 4월 25일). 이 프로그램은 관료주의철폐를 위한 행정부담을 경감하는 데에는 개별 법령의 정리만으로는 불충분하다는 인식 하에, 신규 입법에 의한 행정부담의 증가를 가능한 한 초기단계에 차단하려는 정책을 지향하였다.²³⁹⁾

독일의 경우 2005년도에 연방차원에서는 총 2,200개의 법률, 46,800개의 조문 및 3,130개의 행정규정과 39,200개의 개별 규정이 존재하고

nationalen Vergleich - wo steht Deutschland?, Berlin, 2007, S.24.

238) 자세한 내용은 박영도, **독일연방정부의 입법절차 개혁**, 한국법제연구원 연구보고 2003 참조.

239) 독일에 있어서 개혁적인 관념으로서의 관료주의철폐(Bürokratieabbau)라는 용어는 매우 다른 관점과 척도로 정의할 수 있다. 일반적으로 관료주의라는 용어는 과도한 계층제, 행정절차의 지연, 특정한 사안과 관련한 업무수행의 경직성 및 무능함, 과도한 법령과 그로 인한 지나친 복잡성 등 다양한 현상에 대한 부정적인 의미로 사용되고 있다. 그러나 관료주의철폐 또는 탈관료주의의 중심적 개념은 현재 광범위하게 비판되고 있는 시장에서의 기업과 시민에 대한 부담에 대한 것이다. 관료주의철폐라는 용어는 우선 국가과제, 법령 및 인원의 감축과 공공서비스의 질적 개선을 의미한다. 일부 논자들은 관료주의철폐라는 개념이 그 원인을 규명하기 보다는 대중영합적인 편견이 강조되어 있다고 비판하기도 한다(Werner Jann/Kai Wegrich, **Phasenmodelle und Politikprozesse. Der Policy Cycle**, in : Klaus Schubert/Nils Bandelow (Hrsg.), **Lehrbuch der Politikfeldforschung 2.0**, München 2009, S.75f). 그럼에도 불구하고 관료주의철폐는 선진입법을 위한 조치로서 받아들여지고 있으며, 이것은 연방정부의 관료주의철폐와 선진입법 프로그램에 반영되고 있다.

있었다. 게다가 주차원에서도 연방차원에 버금가는 법률이나 행정규정이 존재하고 있었고, 1999년 이후로 폐지된 법률이나 시행령에 비해 제정된 법률이나 시행령이 더 많았다(총 122개의 법률과 178개의 시행령).²⁴⁰⁾ 이러한 법화(Verrechtlichung) 경향은 연방주의 및 의회유보라는 제도적 원인에 있기도 하지만, 문제는 이들 법규정의 숫자가 아니라 수많은 법규정으로 인하여 행정의 투명성 흠결, 법규정의 효과 비용에 관한 의식의 결여, 제도적 통제장치의 흠결, 부처의 조직이기주의 및 다양한 이익단체의 활동 등과 같은 부작용들이 유발된다는 점이었다.²⁴¹⁾

이러한 문제점을 극복하고 법규범의 실효성을 높이기 위해 최근 연방차원 및 주차원에서는 독일식 일몰조항(sunset legislation)으로서의 한시조항(Befristungsklauseln)을 본격적으로 도입하고 있다.²⁴²⁾ 종전에는 한시조항제도는 단편적이고 부분적으로 적용되었으며, 실제의 효과가 너무 추상적이고 막연하다는 점 때문에 의회에서 이들 제도에 대한 시각이 그다지 호의적인 입장이 아니었고, 행정부에서도 적극적으로 이를 실행하려는 의지보다는 소극적인 입장을 유지하는데 그치면서 제도가 유용하게 활용되지 못하였다.²⁴³⁾ 그러나 근래 이 제도는 법의 최적화를 위한 도구로서 법규범의 양적 완화를 해소시켜 주는데 기여하고, 보다 더 나은 그리고 더욱 이해하기 쉬운 규율을 가능하게 하며, 이로써 법규범의 준수가능성과 집행력을 장려하는데 기여하는 것

240) Frank Frick/Tobias Ernst, **Argumente für Bürokratieabbau**, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, 2005, S.1.

241) Carl Dominik Frick, **Bürokratieabbau in Deutschland - Versinkt unsere Zukunft im Regelsumpf?**, Stiftung Marktwirtschaft - Frankfurt Institut, Nr.91, Berlin, 2005, S.3.

242) Werner Jann/Kai Wegrich/Sylvia Veit, **Verfahren und Instrumente erfolgreicher Deregulierung**, in : Stefan Empter/Frank Frick/Robert Vehrkamp(Hrsg.), *Auf dem Weg zu moderner Regulierung*, Gütersloh 2005, S.47f.

243) Alexander Tot, **Befristung von Gesetzen**, Speyer Seminararbeit 2005.12. 학계에서도 한시조항이라는 예외규정의 설정은 법적 안정성, 신뢰보호의 원칙 등을 이유로 소극적인 입장이었다.

으로 인식되고 있다(선진규제).²⁴⁴⁾

독일의 규제일몰제는 영미식의 규제일몰제와는 달리 법령(법률, 법규명령, 행정규칙)을 중심으로 법령 전체 또는 일부 법령에 대해 일정기간 효력을 가지는 일반적 한시조항을 두고, 그 기간 경과후 재검토를 의무화하거나 자동적으로 실효(Verfallsautomatik)되도록 하는 방법 등으로 운용되고 있다. 또한 다른 국가와 마찬가지로 법령의 일부 조항에 대해 한시규정을 두어, 일정기간 경과후 재검토를 거쳐 유효기간의 연장여부를 결정하는 방법도 일부 채용하고 있다. 이러한 독일식 규제일몰제는 연방차원보다는 주차원에서 매우 적극적으로 활용하고 있으며, 대부분의 주에서 이를 제도화하여 운용하고 있다.²⁴⁵⁾

244) 선진규제(Bessere Rechtsetzung, Better Regulation)라는 구상은 EU차원에서 비롯되어 1990년 중반 이후 모든 유럽국가에서 중요한 개혁영역으로서 확립되었다. 이 구상의 내용과 목표는 과도한 규제를 회피하기 위하여 법령의 전체 숫자를 줄이고, 법률의 질적 향상을 도모하는 것이다. 여기서 질적 개선의 의미는 주요한 문제영역에 있어서 규제의 대안을 선택하는 절차는 효율성과 효과성에 관한 광범한 지식을 토대로 이루어져야 한다는 것이다. 이 선진규제는 규범적 개념으로서, 다양한 정치적 내용을 내포하고 있다. 일반적으로 선진규제에 접근하는 방식으로는 ①너무 많은 관료주의적 규제(목표 : 적은 규제), ②규제조치에 관한 지식의 결여(목표 : 입법절차의 합리화, 탈정치화 및 과학적 전문성의 고려), ③규제절차에서의 특별한 이익의 지배(목표 : 규제결정과정에서의 일반인의 이익대변을 위한 개방된 절차) 등 세 가지가 지적되고 있다. Marian Döler/Wegrich Kai, *Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit*, dms - der moderne staat 3(2010), S.31ff. 또한 선진규제를 위한 도구의 통제관점을 강조하면서, 선진규제를 위해서는 정책영역에 상응하는 규제절차를 제도화하고 통제하기 위한 메타규제의 방식을 강조하기도 한다. 이는 본질적으로 규제당국의 규제는 중앙정부, 핵심 행정기관, 의회 회계검사원과 같은 기관을 통해 그 행위를 통제받아야 한다는 것이다. Claudio, Radaelli, *Regulating Rule-Making via Impact Assessment*, Governance 23/1(2010), S.89ff. 독일에서는 선진규제와 관료주의철폐는 그 어느 것도 서로 분리하여 정의될 수 있는 것이 아니라, 양자는 밀접하게 관련되어 있다. 이 두 개의 관념은 상호 중첩하여 관료주의 - 예컨대, 법률의 형식으로 기업이나 시민에 대한 정보제공의무를 설정하는 것 - 를 감소하고, 국가의 법령에 대해 사후적 또는 사전적인 심사절차를 확보한다. 또한 양자는 그 개념을 초월하여 국가의 프로그램을 포함한 모든 영역에서 관료주의철폐를 위해 국가의 입법절차와 구조를 선진화하는 한편 그 방법론과 결과에 있어서 다양한 요구(민주적 정당성, 지식기반, 효율성)를 충족한다.

245) Bastian Jantz/Sylvia Veit, *Bessere Rechtsetzung durch Befristungs- und Evaluationsklauseln. Empfehlungen zur Befristung von Bundesgesetzen in Deutschland auf Basis einer empirischen Auswertung internationaler Erfahrungen*, Bertelsmann Stiftung 2010.5., S.35ff.

II. 운용사례

1. 연방 차원

최근 선진규제 및 관료주의 철폐에 관한 논의와 관련하여 제기되고 있는 법률에 있어서 일몰제의 도입에 관한 논의는 연방차원에서는 생소한 절차가 아니었다. 독일에 있어서 일몰제의 논의는 1970년대 중반부터 탈규제화정책의 일환으로서 본격적으로 거론되었으며, 당시 집권당이었던 CDU/CSU에서는 1977년에 연방정부에게 새로운 법률의 효과성을 연방의회에 보고하도록 하는 제안을 하기도 하였다. 또한 1979년에는 국가와 사회의 탈관료주의화를 위한 프로그램에서 법률의 효과를 명확하게 예측할 수 없는 경우를 위한 “한시법률(Gesetzen auf Zeit)”의 도입이 제안되기도 하였다. 이들 논의는 그 법적 불확실성과 행정부 및 의회의 업무부담의 가중 등 문제가 제기되면서 연방차원에서 널리 도입되지 못하였다.²⁴⁶⁾

그러나 연방에서는 이미 오래 전부터 법률, 법규명령 또는 행정규칙 등에 대해 독일식 일몰제로서의 한시조항제도를 부분적으로 시행하고 있었다. 예컨대, 1984년 12월 11일자의 연방정부의 법령심사기준인 “법령의 필요성·유효성 및 이해성을 위한 심사목록(Prüffragen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit von Rechtsetzungsvorhaben des Bundes)”에서는 연장의 각 부처에게 소관 법령을 입안하는 경우에 한시입법의 도입여부를 검토하도록 하였다.²⁴⁷⁾ 그러나 이 심사기준은 직접 적용되는 실무적·실체적 내용을 담고 있기 보다는 추상적이고 선

246) Gerd-Michael Hellstern/Hellmut Wollmann, **Wirksamere Gesetzesevaluierung. Wo könnten praktikable Kontrollverfahren und Wirkungsanalysen bei Parlament und Rechnungshof ansetzen?**, Zeitschrift für Parlamentsfragen 11/4(1980), S.547ff.

247) 이 심사목록에 관한 내용은 박영도, **입법심사의 체계와 방법론**, 한국법제연구원 1996, 268면 이하 참조.

언적인 내용이 많아 그 효용성에 의문이 제기되었으며, 입법실무에서도 아무런 역할도 거두고 있지 못하였다는 비판이 많았다.

그 후 1995년부터 연방정부는 행정개혁을 중점적으로 추진하기 위하여 “능률적인 국가(Schlanker Staat)”²⁴⁸⁾라는 표현을 사용하여 연방행정업무의 효율성을 제고하기 위한 방안들을 모색하였으며, 연방정부는 1995년 9월에 행정부서로부터 독립한 전문가로 구성된 심의회인 “능률적인 국가심의회(Sachverständigenrat Schlanker Staat)”를 설치하였다. 이 심의회가 1997년 10월 6일에 제출한 최종보고서에서는 법령의 숫자를 삭감하고 질을 향상시켜, 시민에게 친숙하고 실시에 수반한 비용을 시민이 이해할 수 있도록 하기 위해 입법자에게 입법의 정당성 및 필요성 설명책임을 부과하는 한편 한시입법(일몰입법)의 도입확대 및 행정규칙에 관한 필요성 심사를 통한 불필요한 행정규칙의 삭감을 제언하였다.

이 제언에 따라 연방정부에서는 연방정부의 법령심사기준도 폐지하는 한편 연방의 입법절차를 규율한 연방각부 공통직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien : GGO)을 전면 보완하여 2000년 9월 1일부터 시행하였다.²⁴⁹⁾ 새로이 개편된 GGO에서는 종래 공식화된 심사절차의 일부분으로 사용되어 왔던 일몰제를 개혁성과의 핵심적 요소로서 체계화하였다. 즉, 연방정부가 제출하는 법률안의 제안이유서에 “해당 법률에 기간을 한정할 수 있는지(제43조제1항)를 기재하도록 하고, 어느 시기에 심사되어야 하는지, 의도한 효과가 달성될 수 있는지 여부, 소요되는 비용이 결과와 적합한 관계에 있는지 여부 및 어떠한 부수적인 효과가 발생하는지 여부(제44조제4항) 등을 조사하도록 하였다.

248) Schlank라는 의미는 영어의 lean을 옮긴 것이다. lean의 의미는 전통적인 대량생산(mass production)에 반대되는 개념인 신축적, 효율적인 생산방식을 의미하는 lean production에서 파생된 것으로서 정부의 행정개혁에 민간기업의 효율적인 경영모델을 참고로 하고 있음을 시사하는 것이다.

249) Brigitte Zypries/Cornelia Peters, **Eine neue Gemeinsame Geschäftsordnung für die Bundesministerien**, ZG 2000, S.316f.

그러나 실무에서는 현재 이 GGO 규정은 그다지 큰 역할을 거두지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 연방정부가 실시한 조사에 따르면, 일부의 법률안에서 일몰제가 포함되어 있거나 명시적으로 평가조항을 도입한 것으로 나타났다.²⁵⁰⁾ 일몰제와 관련하여, 법률안의 표제부 또는 제안이유서에서 일몰제에 관한 내용을 포함하고 있는 것 가운데에는 EU의 제안이 이를 허용하지 않는다는 이유로 일몰제가 타당하지 않다는 언급이 많았다.

1994년에는 법률안의 4%만이 일몰제에 관한 언급이 제시되어 있었고, 2003년에는 12%, 2006년에는 11%에 불과하였다. 또한 평가조항과 관련하여, 법률안의 제안이유서에서 이를 명시한 사례를 검토한 결과 특히, 법률의 효과를 사후적으로 심사하도록 한 사례의 비율은 1994년에는 8%, 2003년에는 9%, 2006년에는 7%에 불과하였다. 다만, 연방 환경·자연보호 및 핵안전부(Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)는 예외적으로 평균적으로 법률안 가운데 적어도 30%가 사후평가(ex-post evaluation)에 관한 언급을 포함하고 있었다.

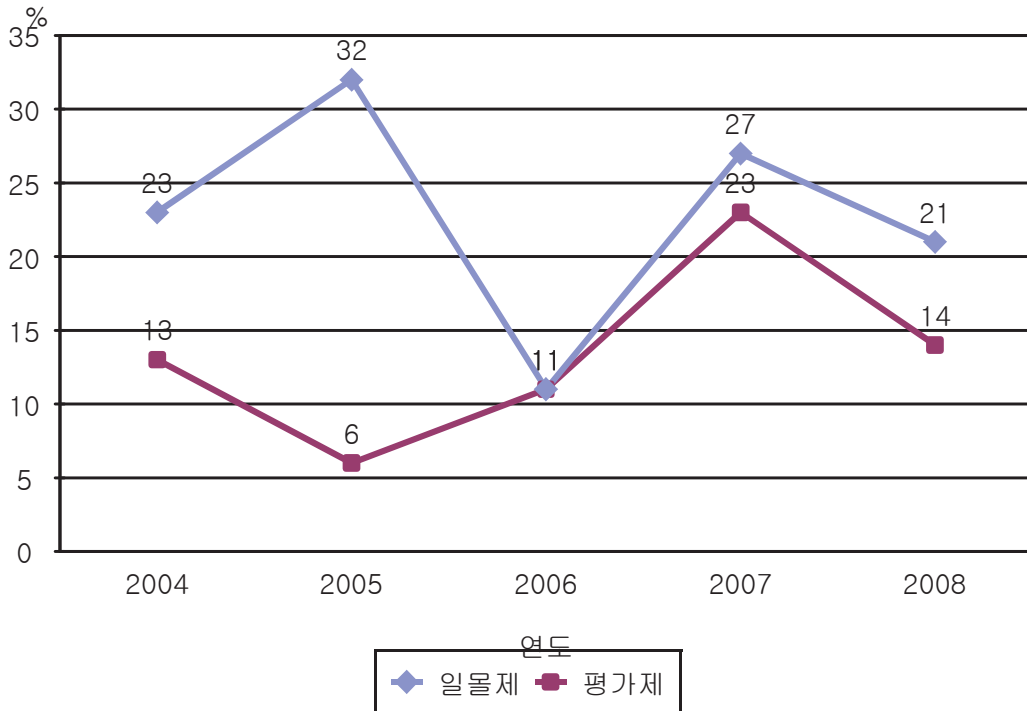
2009년 12월의 연방회계검사원(Bundesrechnungshof)의 “입법의 개선에 관한 조치 및 규범유지의 의무에 관한 보고서(Gutachten über Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und der Pflege des Normenbestandes)”에서도 위와 유사한 결론을 제시하였다.²⁵¹⁾ 이 보고서는 2004년부터 2008년 동안 연방정부의 법안 690건에 대한 조사를 토대로 일몰제와 사후평가에 관한 GGO 규정의 이행에 관해 조사하였다. 연방회계검사원은 보고서에서 평균적으로 법률안의 5분의 1정도가 일몰제를 포함하여 언급하고 있으며, 연간 평균치로는 11%(2006년)와 28%(2005년) 사이라고 언급하면서, 현재의 관행이 불충분하다고 평가하였

250) Sylvia Veit, **Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich**, Wiesbaden 2010, S.113f.

251) Bundesrechnungshof, **Gutachten über Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und der Pflege des Normenbestandes**, Bonn 2009.

다. 또한 사후평가에 관한 언급은 여전히 극히 드물고, 법안의 약 14%에 불과하였으며, 이는 연간치 6%(2005년)와 23%(2007년)의 중간에 해당하는 것으로 평가하였다.

<표 47> 연방정부의 법률안에 대한 일몰제 및 평가제도제시 정보



현재 법률에 대한 일몰제와 평가조항은 연방차원에서는 개별사안에 한하여 사용되고 있으며, 선진입법을 위한 도구의 일환으로서 체계적으로는 고려되지 않고 있다.²⁵²⁾ 연방법률에서 일몰제와 평가조항의 활

252) 2005년에 Bertelsmann재단에서는 독일에서의 관료주의철폐를 위한 일몰제의 효과성에 관해 연구를 진행하여, 법률에 대한 일몰제와 평가조항은 규제반대자와 규제옹호자간의 역학관계가 실질적으로 변화되지 않기 때문에 탈관료주의라는 목표 달성에 매우 한계가 있다는 결론을 제시하였다. 보고서에서는 일몰제에서의 평가는 항상 편익지향적이며, 부분 목표를 달성하기 위해 규제의 효과를 우선적으로 다루고, 비용기준은 그다지 강조되지 않는다는 점을 제시하였다. 또한 해당 법률의 유효기간이 도래하면 규제옹호자 - 특수한 이익집단, 공공기관 및 전문정치인 등 특

용에 관한 두드러진 사례는 일부 존재한다. 예컨대, ①2002년 테러방지법(Das Terrorismusbekämpfungsgesetz von 2002)에서는 일몰조항과 함께 평가조항을 규정하여, 2007년 1월에 다시 5년간 유효기간을 한정하고 평가조항을 두어 “국제적인 테러리즘에 대처하는 보완법(Gesetz zur Ergänzung der Bekämpfung des internationalen Terrorismus)으로서 대체되었다. ②노동시장개혁법(Hartz-Gesetz)은 법률에서는 공식적인 평가조항이 없음에도 불구하고, 연방의회의 별도 결의에 의해 전면적으로 평가되었다.²⁵³⁾ ③다른 사례는 연방사회법전 제11편(SGB XI : 사회개호보험) 제10조제4항에서는 연방정부로 하여금 입법부에게 장기요양의 전개, 연방정부의 의료보장의 차원과 장기요양문제에 관한 위원회(Ausschusses für Fragen der Pflegeversicherung)의 제안 및 권고의 이행에 관한 사항이 포함된 보고서를 제출하도록 규정하고 있다.

전체적으로 보는 경우, 연방차원에서 평가와 보고의무뿐 아니라 일몰제라는 도구의 사용은 과거보다 증가하고 있음이 지배적인 현상으

별한 연합체 - 가 동원된다고 지적하였다. 보고서에서는 “일몰제는 관료주의철폐에 본질적인 기여를 하지 못하고, 일몰제와 평가조항에 수반되는 평가는 성과측정에 영향을 미치는 분석기준과 전문적인 정치적 견해라는 관행에 의해 제약받고 있다”고 하였다. 그리고 논의의 여지없이 규제완화의 장에서 관료주의철폐에 책임을 지는 이들 주체들은 전문정치적 연합체보다 열위에 놓여있는 경향에 있다고 지적하였다. 또한 추가적으로 일몰제는 관료주의를 더욱 심화하는 요인이 될 수 있다고 하였다. 즉, 궁극적으로는 일몰제는 현재 객관적으로 합리적인 것인지의 여부와 관계없이 기간의 만료 전에 공식적인 입법절차를 다시 거치게 하기 때문이라고 하였다. Kai Wegrich/Miriam Shergold/Christian van Stolk/Werner Jann, **Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln, Ein Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung**, Bertelsmann Stiftung(2005.10).

253) Hartz법은 Peter Hartz를 위원장으로 하는 노동시장정책에 관한 자문위원회(2002년~2004년)가 책정한 개혁프로그램의 일환으로 마련된 것으로서, 2005년에 시행된 “노동시장에서의 현대적서비스를 위한 제IV법(Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003)”에 따른 제도개혁이 마지막이자 최대의 것이다. 이 법률은 연방사회법전(SGB) 제2편의 제정과 그에 수반한 약 60건의 타법개정 및 신설을 포함한 일괄법이다. 이 법률은 연방고용청(Bundesagentur für Arbeit)이 관할하는 실업급부와 자치단체의 복지사무소가 관할하는 사회부조로 이원화된 장기실업자에 대한 급부를 구직자기초생활법(사회법전 제2편)으로 통합하는 것을 주된 목적으로 하였다.

로 나타나고 있다.²⁵⁴⁾ 예컨대, 2006년 3월 내각에서 채택한 “연방정부의 조성정책 지침(Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung)”에서는 새로운 조성금의 조항에 관한 일몰제는 매우 장기간 설계되도록 하고 있다. 추가적으로 현재 및 종전의 일시적인 재정지원을 위해 발한 것은 사후적으로 일몰제를 적용하도록 하고 있다.

현재 독일에서는 연방법률에서 일몰제의 활용에 관한 논의는 2009년 10월 CDU/CSU/FDP의 연립협정(Koalitionsvertrag)에서 장차 법률 및 법규명령에서 일몰제의 활용가능성을 높이기로 한다는 내용이 포함되면서 본격화되고 있다. 또한 연립협정에서는 국가규범통제위원회(Nationaler Normenkontrollrat)로 하여금 일몰제의 가능성을 검토하여 그 의견을 제시하도록 하였다.²⁵⁵⁾ 이에 국가규범통제위원회는 일몰제의 정책형성기능을 집중적으로 논의한 결과, 2011년 3월 16일 국가규범통제위원회 설치법(Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates)이 개정되어, 신규로 제출되는 법안의 유효기간 설정을 위한 평가를 동 위원회의 새로운 권한으로 규정하였다(동법 제4조제2항).²⁵⁶⁾ 이에 따라 동 위원회는 그동안 형식적인 절차에 그쳤던 일몰제가 신

254) Götz Konzendorf, **Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland**. In : Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang/Fabian, Carlo(Hrsg.), Evaluation. Ein systematisches Handbuch, Wiesbaden 2009, S.27 - 39.

255) Wachstum. Bildung. Zusammenhalt, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17 Legislaturperiode(2009.10.26).

256) 종전의 국가규범통제위원회 설치법에서는 동 위원회의 임무로서 ①새로운 연방 법률안, ②개정법률안의 경우에는 원법률(Stammgesetz)을 포함, ③하위 법규명령 및 행정규칙안, ④유럽연합의 법적 행위(대강적 결정, 결의, 협정 및 이에 관련한 실시 조치)와 유럽공동체의 규칙(Verordnung), 지령(Richtlinien) 및 결정(Entscheidungen)의 초안, ⑤EU법의 국내법화의 경우에는 해당 법률과 하위 법규명령 및 행정규칙, ⑥ 현행 연방법률 및 이에 의거한 법규명령 및 행정규칙에 관해 표준비용모델에 따른 심사를 할 수 있도록 하였다. 개정된 설치법에서는 위의 임무에 추가하여, ①규율의 목적과 필요성에 관한 이해가능한 설명, ②다른 해결가능성의 고려, ③시행일, 한시조항 및 평가의 고려, ④법 및 행정간소화의 실행, ⑤유럽연합의 지령 또는 기타 법적 행위의 이행에 있어 해당 법안이 그것을 폭넓게 규율한 것인지의 여부 등에 관해 심사할 수 있도록 하였다.

규로 제출되는 법안에 관해 유효기간 부여가 적절한 방법론에 근거하여 평가되었는지를 심사할 수 있는 실질적 권한을 부여받게 되었다.

이를 위해 동 위원회는 법안에 있어서 유효기간의 설정과 관련하여 유효기간을 설정하고 해당 유효기간이 경과하면 자동적으로 실효되도록 하는 일반적 한시조항(Befristung), 유효기간을 설정하지 않고 일정한 기간의 경과후 정해진 기준에 따라 심사되도록 하는 평가조항(Evaluation), 유효기간을 설정하고 해당 유효기간이 경과하면 일정한 기준에 따라 평가를 하도록 하는 평가를 수반한 한시조항의 설정(Befristung mit Evaluation) 등의 유형을 제시하는 한편 일몰제에 적합한 사례를 발굴하기 위한 적절한 기준을 마련하는 작업을 수행하고 있다.²⁵⁷⁾

2. 주차원

(1) 도입현황

독일기본법이 정하는 범위 내에서 독자적인 입법권한을 가지는 연방의 각 주들도 자신들의 주 입법의 질적 향상과 규제개혁을 위한 수단으로서 법률 및 하위 규범에 대한 일반적 한시규정(Befristungsregelungen)을 두는 일몰제 도입에 있어서 다른 국가들에 비해 비교적 낮은 비중을 차지하지만 최근 널리 확산되고 있다. 그리고 한시규정이라는 도구는 다양한 정치적 목적(법개선, 관료주의철폐 등)을 달성하는데 매우 적합한 것으로 평가하고 있다.²⁵⁸⁾

현재 독일의 각주 가운데 6개주(Hessen, Thüringen, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern)가 법률 및 법규명령에 대해 일반적인 일몰제를 도입하고 있다. 일몰기간은 보통 5년으로 규정하

257) 국가규범통제위원회는 일몰제가 적합한 사례의 유형으로서 이 보고서에서 제시한 영국의 사례를 제시하고 있다. 자세한 것은 National Normenkontrollrat, **Jahresbericht 2010 des Nationalen Normenkontrollrates**, 2010.7., S.50f.

258) Jörg Steinhaus, **Gesetze mit Verfallsdatum. Ein Instrument des Bürokratieabbaus**, Münster 2008, S.76f.

고 있으며, 특정한 여건하에서 그 기간의 연장을 허용할 수 있는 탄력조항을 규정한 곳도 있다(Bremen주는 10년, Saarland주는 5년으로 규정되어 있으나, 모든 일몰대상 입법은 2015년 12월 31일에 폐지하도록 고정하고 있다). Niedersachsen주에서는 일반적인 일몰의무는 없으나 일몰에 관한 지침은 있다. 주 수상은 2003년에 주의 모든 법률 및 법규명령에 대해 조만간 일몰제를 도입할 것이라는 방침을 밝혔으며, 2004년 3월 11일 수상청훈령(Rundschreiben)에서 이를 구체화하였다. Schleswig-Holstein주에서는 2003년 말 법률이 아닌 법규명령에 대해 일반적인 5년 일몰제를 도입하였다.

Nordrhein-Westfalen주의 일몰개념은 다른 주들과는 달리 정의되고 있다. 동 주의 각부공통직무규칙(GGO)에 의하면 법률에 대한 일몰제는 “시간의 제한(Verfallsdatum)에 관한 법적 요구 또는 특정하게 정해진 일자에 의회에 대한 보고의무(Berichtspflicht)를 정한 법적 요구”라고 정의하고 있다. 법규명령에 대한 일몰제는 “시간의 제한요구 또는 특정하게 정해진 일자에 주정부 및 경우에 따라서는 특별한 주위원회(Landtagsausschüssen)에 대한 보고의무”라고 정의하고 있다.²⁵⁹⁾ 다른 모든 주에서는 일몰개념을 단지 법령에서의 시간제한의 존재로 이해하고 있으며, 때로는 보고의무를 일몰에 있어서 부차적인 것으로 이해하고 있다(예컨대, Niedersachsen주).

<표 48> 각 주에서의 일몰제도입 현황

| | 법률 및 법규명령에 대한 일반적 일몰제 | 행정규칙에 대한 일반적 일몰제 | 법령에 대한 일몰제 도입가능성에 관한 사전심사 절차 |
|-------------------|-----------------------|------------------|------------------------------|
| Baden-Württemberg | - | ○ ¹⁾ | ○ ²⁾ |
| Bayern | - | - | ○ ³⁾ |

259) Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO), Bek. d. Innenministeriums v. 27.4.2005.

| | 법률 및 법규명령에 대한 일반적 일몰제 | 행정규칙에 대한 일반적 일몰제 | 법령에 대한 일몰제 도입가능성에 관한 사전심사 절차 |
|------------------------|-----------------------------|------------------------|------------------------------------|
| Berlin | - | ○ ⁴⁾ | - |
| Brandenburg | - | (○) ⁵⁾ | ○ ⁶⁾ |
| Bremen | ○ ⁷⁾ | - | - |
| Hamburg | - | - | - |
| Hessen | ○ ⁸⁾ | ○ ⁹⁾ | ○ ¹⁰⁾ |
| Mecklenburg-Vorpommern | ○ ¹¹⁾ | ○ ¹¹⁾ | ○ ¹²⁾ |
| Niedersachsen | (○) ¹³⁾ | ○ ¹⁴⁾ | ○ ¹⁵⁾ |
| Nordrhein-Westfalen | ○ ¹⁶⁾ | ○ ¹⁷⁾ | ○ ¹⁸⁾ |
| Rheinland-Pfalz | - | ○ ¹⁹⁾ | ○ ²⁰⁾ |
| Saarland | ○ ²¹⁾ | ○ ²²⁾ | ○ ²³⁾ |
| Sachsen | - | - | ○ ²⁴⁾ |
| Sachsen-Anhalt | - | - | - |
| Schleswig-Holstein | (○) ²⁵⁾ | ○ ²⁶⁾ | (○) ²⁵⁾ |
| Thüringen | ○ ²⁷⁾ | ○ ²⁷⁾ | ○ ²⁸⁾ |

- 1) 주 행정규칙의 승인에 관한 규정(Anordnung der Landesregierung und der Ministerien über die Bereinigung von Verwaltungsvorschriften des Landes vom 13.2.1979) ; 법령입안에 관한 규정 제9항(Anordnung der Landesregierung und der Ministerien zum Erlass von Vorschriften vom 23.11.2004, Ziffer 9)
- 2) 법령입안에 관한 규정 제4.5.2항, 제4.5.3항
- 3) 주행정조직지침 제2.3.8항(Organisationsrichtlinien der Staatsregierung vom 11.12.2006, Ziffer 2.3.8)
- 4) Berlin 행정개혁법(Zweites Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung vom 25.6.1998)
- 5) 재정안정법 제11조의2(Haushaltssicherungsgesetz 2003, Art.2 §11)
- 6) Brandenburg주 각부공통업무규칙 제22조제3항 부록 9a(GGO Brandenburg, Anlage 9a zu §22 Abs.3)
- 7) Bremen 주의회의결(Beschluss der Bremischen Bürgerschaft vom 15.05.2003)
- 8) 내각결정(Kabinettsbeschluss vom 16.10.2001)

제 3 장 주요 국가의 일몰제 도입현황과 운용사례

- 9) 행정규칙의 승인에 관한 공통규정(Gemeinsame Anordnung zur Bereinigung der für die Geschäftsbereiche des Ministerpräsidenten und der Ministerinnen und Minister erlassenen Verwaltungsvorschriften vom 28.11.2000)
- 10) Hessen주 각부공통업무규칙 제59조 부록 4 및 5(GGO Hessen, §59 und Anlage 4 und 5)
- 11) Mecklenburg-Vorpommern주 각부공통업무규칙II 제3조제6항 및 제16조제3항(GGO II Mecklenburg-Vorpommern, §§3(6) und 16(3))
- 12) Mecklenburg-Vorpommern주 각부공통업무규칙II 제6조(GGO II Mecklenburg-Vorpommern, §6) ; 규범심사처 업무규칙 제1조 및 제2조(Geschäftsordnung der Normprüfungsstelle vom 3.7.2007, §§1 und 2)
- 13) 일반적 일몰제의무는 없고, 일몰제원칙만 존재. 주수상청회람(Rundschreiben der Staatskanzlei vom 11.3.2004 auf der Grundlage der Regierungserklärung des Niedersächsischen Ministerpräsidenten vom 4.3.2003)
- 14) 주수상청 및 행정기관 공통회람(Gemeinsamer Runderlass der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien vom 15.11.2005, Nr.5)
- 15) 주수상청 회람(Rundschreiben der Staatskanzlei vom 11.3.2004) ; 각부공통 업무규칙 제40조에 따른 심사기준(elbe Prüffragen nach §40 GGO)
- 16) 내각결정(Kabinettsbeschlüsse vom 11.3.2003 und vom 15.7.2003)
- 17) 행정명령(Verwaltungsverordnung vom 29.8.1961)
- 18) Nordrhein-Westfalen주 각부공통업무규칙 제110조 및 제111조(GGO Nordrhein-Westfalen, §§110 und 111)
- 19) 주 행정규칙 승인 및 간소화에 관한 행정명령(Verwaltungsanordnung zur Vereinfachung und Bereinigung der Verwaltungsvorschriften des Landes Rheinland-Pfalz vom 20.11.1979)
- 20) Rheinland-Pfalz주 각부공통업무규칙 제20조 부록3(GGO Rheinland-Pfalz, §20, Anlage 3)
- 21) 주정부 업무규칙 제12a조(Geschäftsordnung der Regierung des Saarlandes vom 15.2.2005, §12a)
- 22) 내각결정(Ministerratsbeschluss vom 12.1.1999)

- 23) 주정부 업무규칙 제12a조(Geschäftsordnung der Regierung des Saarlandes vom 15.2.2005, §12a)
- 24) 법규범 및 행정규칙 공포에 관한 주행정규칙 부록1 제2항(Verwaltungsvorschrift der Sächsichen Staatsregierung über den Erlass von Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften vom 9.9.2004, Anlage 1 zu Nr.2)
- 25) 법규명령에 한함. 주행정조직법 제62조(Landesverwaltungsgesetz vom 16.12.2003, §62)
- 26) 내각결정(Kabinettsbeschluss vom 3.2003)
- 27) 내각결정(Kabinettsbeschluss vom 17.12.2002)
- 28) 내각결정(Kabinettsbeschluss vom 17.12.2002, vom 18.11.2003 und vom 25.01.2005)

한편 행정규칙(Verwaltungsvorschriften)에 대한 일몰제를 채용하고 있는 주는 10개 주이다. 이들 주에서는 행정규칙에 대한 자동폐지 일몰제(Verfallsautomatismen)를 우선 도입하고, 그 후에 법률 및 법규명령에 대한 일몰제를 도입하고 있다. Nordrhein-Westfalen주에서는 행정규칙일몰제를 1961년부터 도입하였으며,²⁶⁰⁾ Rheinland-Pfalz주는 1979년에,²⁶¹⁾ Baden-Württemberg주는 1981년에 도입하였다.²⁶²⁾ 기타 대부분의 주는 1990년대 말 또는 2000년대 초기에 도입하였다. 대부분의 주에서는 행정규칙에 대한 일몰기간을 5년으로 규정하고 있다. Berlin주에서는 일몰기간을 혼합하여 운용하고 있으며, 특정 주행정기관(Senatsverwaltung)의 행정규칙에 대해서는 5년, 다른 기관은 늦어도 10년간 효력을 지속하도록 하고 있다. Baden-Württemberg주는 행정규칙에 대한 일몰기간을 7년으로 정하고 있다.²⁶³⁾

260) Verwaltungsverordnung vom 29.8.1961.

261) Verwaltungsanordnung zur Vereinfachung und Bereinigung der Verwaltungsvorschriften des Landes Rheinland-Pfalz vom 20.11.1979.

262) Anordnung der Landesregierung und der Ministerien über die Bereinigung von Verwaltungsvorschriften des Landes vom 13.2.1979.

263) Anordnung der Landesregierung und der Ministerien zum Erlass von Vorschriften

일부 주의 법규범에 대한 일몰제는 정치적 동기로 설정된 것은 아니었으며, 최근의 정치적 제안으로서 일몰제의 활용이 강화된 것이다. 특히, Bayern주는 2008년 CSU/FDP의 연립협정에서 법규범에 적절한 일몰조항의 도입을 검토하되, 장기투자에 대한 법적 안정성과 투자보호의 필요성을 고려하여 적절한 기준을 설정하도록 표명하였다.²⁶⁴⁾ Schleswig-Holstein주의 2009년 CDU/FDP의 연립협정에서도 현존하거나 새로운 규제에 대해 일몰제의 활용을 가능하도록 하는 제안이 있었다.²⁶⁵⁾ 새로운 법령에 대한 일몰제가능성의 심사는 전체 12개 주에서 도입하고 있다. 이 제도는 대부분 입법평가의 일환으로서 또는 법령입안에 관한 공식절차의 일환으로서 수행되고 있다.

- Baden-Württemberg주는 법령입안에 관한 명령(Anordnung der Landesregierung und der Ministerien zum Erlass von Vorschriften, 2004.11.23)에서 “법령 입안시에는 유효기간을 설정할 수 있는지 여부를 검토하여야 한다(4.5.2)”라고 규정하고 있으며, “실험 내지 다른 잠정적 목적달성(Erprobung oder einem anderen vorübergehenden Zweck)에 기여하는 법령입안시에는 유효기간을 정해야 한다(4.5.3)”고 규정하고 있다.
- Bayern주는 행정조직지침(Organisationsrichtlinien der Staatsregierung, 2006.12.11)에서 일몰조항에 관해 “단지 일시적 목적이 요구되거나 특정 목적이 조만간 달성될 수 있는 경우 및 항구적 입법을 하여야 하는 명확한 이유가 존재하지 않는 경우에는 일몰조항을 채용하여야 한다(2.3.8)”고 규정하고 있다.

(Vorschriftenanordnung - VAO) vom 23.11.2004, Ziffer 4.5.4.

264) Koalitionsvereinbarung 2008 bis 2013 zwischen CSU und FDP für die 16. Wahlperiode des Bayerischen Landtags, S.58.

265) Koalitionsvertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union(CDU) und der Freien Demokratischen Partei(FDP) in Schleswig-Holstein für die 17. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags, S.42.

- Brandenburg주, Hessen주, Nordrhein-Westfalen주, Rheinland-Pfalz주, Mecklenburg-Vorpommern주 및 Saarland주에서는 일반적 일몰의무에 대한 예외심사를 규정하고 있고(Hessen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland), 각종 직무규칙(GGO, Geschäftsordnung der Normprüfstelle, Geschäftsordnung der Landesregierung)에서 일몰가능성에 대한 사후적 심사(Brandenburg, Rheinland-Pfalz)를 규정하거나, 신설규제의 입안시 각 기관이 반드시 체크하여야 할 심사표를 제시한 곳도 있다.
- Thüringen주에서는 내부분서로 심사용지에 기재하도록 하고 있다. 일몰제가능성의 심사에 관한 공식적인 근거는 내각결정(Kabinettsbeschluss)에 의한다.
- Niedersachsen주는 공통직무규칙(GGO)에 일몰심사제도가 규정되어 있지 않고 다만, 수상훈령으로 정하고 있다. 그곳에서는 내각 제안으로서 주정부의 법률안 또는 법규명령안의 일반적 이유서와 장관의 명령으로서 수상의 서명이 요구되는 문서인 내각제출문에는 일몰제를 도입하지 않은 타당한 근거를 제시하거나, 최장 5년의 시한을 두도록 요구하고 있다.²⁶⁶⁾
- Sachsen주에서는 200년4월 9일의 행정규칙 및 법규범입안기준의 부록 1에서 관할기관은 필요성, 효과 및 실용성과 법 및 행정간소화의 가능성에 관한 심사표를 제시하고 있으며, 동 심사표에는 해당 규율이 일몰이 가능한지를 검토하도록 하고 있다.²⁶⁷⁾

266) Rundschreiben der Staatskanzlei vom 11.3.2004. Niedersachsen주에서는 관료주의적 장벽을 철폐하는 것은 경제와 지역사회 뿐 아니라 시민에게도 필수적이라고 인식하였다. 동 주는 2007년 독일의 경제연구소가 2,500개 기업과 유관 기관 등에 대해 설문조사를 한 결과 독일 16개주 가운데 가장 관료주의가 약한 주(bürokratiearmes Land)로 최고 등급을 받기도 하였다. 특히, 동 주에서는 규제완화와 관료주의철폐에 관한 주요 정책으로서 법령의 수감축(Reduzierung des Vorschriftenbestands), 실질적 규제완화에 관한 사전절차(Vorhaben zur inhaltlichen Deregulierung)의 도입, 시범자치단체법(Modellkommunen-Gesetz)의 제정, 표준비용모델의 도입 등을 제시하였다.

267) Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung über den Erlass von Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften(VwV Normerlass) vom 9.9.2004, Anlage 1 zu Nr.2.

<표 49> Nordrhein-Westfalen주 일몰제 관련규정

| |
|---|
| <p>주정부 공통업무규칙 (Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen, 1991.5.16)</p> |
| <p>제11조(법규범에 대한 일몰제)</p> |
| <p>(1) 새로운 법률 및 법규명령의 초안에는 원칙적으로 일몰제가 규정되어야 한다. 일몰제는 법률 또는 법규명령의 개별 조항에 한정할 수 있다.</p> |
| <p>(2) 일몰제에 대한 예외를 두는 경우에는 관할 기관이 그 이유를 제시하여야 한다. 일몰의 예외에 대한 입증책임은 관할 기관이 부담한다. 그 이유는 법안의 표제부의 일부를 이룬다.</p> |
| <p>(3) 법률에 대한 일몰제는 기간제한(Verfallsdatum)에 대한 법적 요구 또는 특정한 시점에 주의회에 대한 보고의무(Berichtspflicht)의 법적 요구로 이해한다. 법규명령에 대한 일몰제는 기간제한에 대한 요구 또는 특정한 시점에 주정부 및 관계되는 주의회 위원회에 대한 보고의무의 요구로 이해한다.</p> |
| <p>(4) 일몰법률에 대한 기간제한을 설정한 경우, 주의회에 적정한 기한 내에 그에 상응하는 개정법률(Änderungsgesetz)안을 제출한다. 해당 법률안의 표제부에는 존속의 필요성 또는 일몰기간의 만료로 인한 폐지일자를 기재한다. 일몰제를 규정한 법규명령의 경우, 그 적정한 기한내에 그에 상응하는 개정명령안을 주정부 및 관계되는 주의회 위원회에 제출한다.</p> |
| <p>(5) 내무부에 이 목적을 위해 전자적 수단에 의한 기한관리가 가능하도록 편찬부서를 둔다.</p> |
| <p>(6) 각부처는 2011년말까지 종료되는 일몰제를 제출할 의무가 있다. 평가에 의거하여 적정한 시기에 그 의무를 실행할 것인지의 여부를 결정한다.</p> |

<표 50> Mecklenburg-Vorpommern주 일몰제 관련규정

| |
|--|
| <p>주정부 공통업무규칙 (Gemeinsame Geschäftsordnung II, 2008.12.2)</p> |
| <p>제 3 조(법령조항의 일반적 지침)</p> |
| <p>(6) 조항(Vorschriften)에서의 유효기간 설정은 다음과 같다.</p> |
| <p>1. 한시적인 목적의 필요성이 있는 경우에 한하여 조항에 유효기간을 둔다. 나아가 비한시적인 유효기간을 두는 특별히 중요한 이유가 없는 한 한시조항을 두어야 한다. 특별히 중요한 이유란 특히, 헌법 및 법적</p> |

지위에 관한 규율 또는 조직법적인 사안 및 유효기간이 없는 상위법의 이행을 위한 경우이다.

2. 한시조항은 관할 부처에서 적절한 시점에 해당 규율이 존속할 필요성이 있는지 또는 존속할 필요성이 더 이상 없는지를 심사한다. 법률의 경우 제7조제2항 2문에 규정된 내용의 목표달성도를 고려하여 심사한다. 심사에서 해당 조항의 유효기간 연장으로 효과성과 효율성이 증대되는 경우에는 필요한 유효기간의 연장을 위한 개정을 한다.
3. 유효기간을 설정하지 않은 조항은 이 조에 규정된 내용에 따라 늦어도 매 5년마다 관할부처에서 해당 조항의 존속의 필요성에 관해 심사한다.

제 6 조(법률 및 법규명령에 관한 제안이유서의 요구)

- (1) 법률 및 법규명령안의 제안이유서에서는 입법절차의 당사자에 의한 초안의 근거가 되는 검토사항 및 그 시행을 위한 규율의도의 명확한 인식을 가능케 하는 사항이 포함되어야 한다.
- (2) 일반적인 사항은 다음과 같다.
 1. -4 (생략)
 5. 제3조제6항에 따라 법령의 유효기간설정이 어떠한 특별히 중요한 이유로 설정되지 않았는지 ; 유효기간이 설정된 법령의 유효기간연장의 이유
 6. (이하 생략)

제16조(심사의무, 한시조항 및 절차)

- (1) 행정규칙을 발령하기 전에 특히, 그것이 적합성과 필요성의 관점에서 법집행의 통일성을 확보하고 있는지 또한 행정기관의 신속한 의사결정을 담보하는 것인지를 심사해야 한다.
- (2) 행정규칙을 입안하는 경우에는 다른 현존하는 행정규정으로 대체할 수 있는지 및 가능하면 그렇게 하도록 고려한다.
- (3) 행정규칙은 원칙적으로 최대 5년의 유효기간을 정해야 한다.
- (4) (이하 생략)

(2) 현존 규정에 대한 일몰제의 적용

1990년대 말에 이르러 각주에서는 우선적으로 현존하는 법령에 대해 일반적인 일몰제를 전개하기 시작하였다. 그러나 일부 주에서는 현재 얼마나 많은 행정규칙이 존재하는지에 대한 파악에 많은 어려움을

겪기도 하였다. 그 이유 가운데 하나는 주로 행정규칙의 개념에 대한 보편적인 이해에 있어서 통일적인 입장이 없었다는 점도 작용하였다. 일반적으로 행정규칙이란 “행정기관 내부에서 상급행정기관 또는 권한있는 기관이 행정활동(법집행, 행정절차, 재량권행사)에 즈음하여 조직 또는 조직구성원을 위해 정립하는 일반적 추상적 명령으로서 행정내부에 적용되는 규범”으로 이해되고 있다.²⁶⁸⁾ 독일에서 행정규칙의 용어는 통일적으로 사용되고 있지 않고, 실무적으로는 지침(Richtlinien), 고시(Erlasse), 공고(Rundverfügungen Merkblatt, Verlautbarung) 또는 그와 유사한 용어로 사용되고 있다.²⁶⁹⁾

비록 행정규칙이 행정내부적인 규율이기 하나, 조성규칙(Förderrichtlinien)과 같이 외부적 효력을 가지는 경우도 있다. 일몰대상인 행정규칙의 파악은 단지 위의 개념적인 정의에서 뿐 아니라 다수의 주에서는 최근까지 행정규칙에 대해 일목요연하게 파악할 수 있는 데이터베이스도 갖추고 있지 못하여 어려움이 더욱 가중되기도 하였다. 그러나 다수의 주에서 일반적인 일몰의무제를 통해 현존규제에 대한 일몰제의 추진은 법개선활동에 현저한 성과를 가져왔다.

- Nordrhein-Westfalen주에서는 2004년과 2005년동안 전체 주법에 대해 검토하여 일몰조항 또는 행정의 주 의회나 내각에 대한 보고의무를 정한 규정들을 살펴보았다. 그리하여 5개의 일몰법률을 제정하였다.²⁷⁰⁾ 그 결과 1,700개의 법률 및 법규명령을 검토하여 250

268) Niedersächsisches Vorschrifteninformationssystem(VORIS), Gem. RdErl. d. StK u. d. ür. Min. v.15.11.2005, Ziffer 2: 행정규칙이란 행정내부의 다양한 사안을 규율하기 위한 추상적인 규율로서, 주행정기관 및 하급기관 또는 주공무원이나 기타 행정기관의 행위를 보조하는 공공행정의 담당자의 결정(법집행, 재량권행사, 관할권 또는 행정절차)에 구속적인 효과를 가져오는 것을 말한다. 내부조직, 개별 기관 또는 하부기관의 업무수행(업무분장, 관리계획, 업무수행규칙) 및 임금협정, 인가, 행정협정 기타 합의 등에 관한 규칙은 이에 포함되지 않는다.

269) Hartmut Maurer, **Allgemeines Verwaltungsrechts**, München 2009, S.620. [박수혁(역), **독일행정법**, 사법발전재단 2010, 485면].

270) Klaus Schönenbroicher/Hoang Thi Thang Thuy, **Zum Stand der Gesetzgebungspraxis**

개를 폐지하였다(15%). 그리고 810개의 법규범에 일몰조항이나 보고의무를 규정하였다(48%). 나머지 640개 법규범은 국가조약 및 자치법규(조합 및 단체)로서 일몰제로 하기에 적합하지 않은 것이었으며, 최근의 법률에서는 일몰제를 도입하는 경향이 증가하고 있다.²⁷¹⁾

- Bremen주에서도 2003년부터 2005년에 걸쳐 모든 법률 및 법규명령에 대해 최근 6년간의 필요성과 현실성을 검토하였다. 그 결과 심사된 법규범의 10%(687건 중 71건)에 대해 효력을 중단하고, 214건의 규범에 대해 일몰제를 도입하였다.²⁷²⁾
- Niedersachsen주에서는 일찍부터 지속적인 법개선을 위해 일몰제를 도입하였으므로, 현존규제에 대한 광범위한 일몰은 추진되지 않았다. 다만, 현존 규범의 개정이나 새로운 법률이나 법규명령의 제정시에 사안별로 일몰제가 적합하다고 판단되는 경우에 이를 도입하고 있다.²⁷³⁾ 최근에 동 주에서는 VORIS라는 법령정보시스템을 구축하여 법률 및 법규명령에 대한 법개선작업에 두드러진 성과를 보이고 있으며, 동 시스템에는 법률, 법규명령 및 행정규칙의 전문에 수록되어 있고 행정규칙의 규모도 체계적으로 살펴볼 수 있도록 하였다. 2004년부터 2010년에 걸쳐 현재의 법률을 12%, 법규명령 16%, 행정규칙 57%를 감소하였다.²⁷⁴⁾
- Hessen주에서도 지속적인 법개선작업의 일환으로 법령에 대한 일반적 일몰제 도입을 일찍부터 추진하였다. 그 결과 1999년과 2000년의 제1차 규범심사에서 행정규칙의 30%와 법규명령의 15%를

in Nordrhein-Westfalen und Vietnam. Übersicht und Zwischenbericht, NWVBl. 2009/8, S.285 - 292.

271) <http://www.im.nrw.de/vm/14.htm> (2010.3.25).

272) Senatskanzlei Bremen, Bürokratieabbau in Bremen. Das Land Bremen geht neue Wege. Bremen 2008.

273) Rundschreiben der Staatskanzlei vom 11.3.2004.

274) Schriftliche Auskunft Niedersächsische Staatskanzlei(2010.3).

폐지하였다. 2001년부터 주의 전체 법령(법률, 법규명령, 행정규칙)을 대상으로 일몰제를 도입하여 2006년과 2007년에는 제2차 규범심사를 수행하여 그 결과 대상법령의 30%를 줄였다.²⁷⁵⁾

- Schleswig-Holstein주에서는 법규명령과 행정규칙에 대한 일반적인 일몰제를 추진하였으나, 점차적으로 법률에 대한 일몰제를 추진하였다. 2003년 12월의 주행정조직법(Landesverwaltungsgesetz) 제 62조제3항에서는 “2004년 1월 1일까지 효력을 가지는 법령(법규명령, 행정규칙)은 2009년 12월 31일이 경과하면 그 효력을 상실한다”고 규정하였다. 이것은 법률에서 예외규정을 두는 경우에는 적용되지 않았다. 법개선작업의 일환으로 2003년 12월 31일 이후 효력을 가지는 행정규칙은 동주의 관보(Amtsblatt)에 목록으로 게시된 것이 아니면 폐지되는 것으로 하였다. 다만, 이 경우에도 일정한 예외를 규정하고 있다(EU 및 연방법을 이행하기 위한 행정규칙, 주의 예산령을 집행하기 위한 행정규칙, 위기 및 재난에 관한 행정규칙, 제3자에게 외부자금이나 주의 자금을 지원하는 내용을 포함한 행정규칙).²⁷⁶⁾
- Saarland주는 현재 행정규칙에 대해 강력한 개선작업을 추진하고 있다. 동 주는 행정규칙에 대한 일반적 일몰의무의 이행을 위해

275) Hessen주에는 관료주의타파와 의미있는 규범심사를 위한 도구는 기업 및 고용 창출을 위한 핵심적인 요소로 인식하고 있다. 그리하여 현행 주법에 규정된 행정비용을 1%만 감축하더라도 주의 경제발전에 상당한 공헌을 할 수 있다는 지적이 꾸준히 제기되었다. 주정부에서는 이를 위하여 모든 행정절차의 단순화 및 합리화, 자유롭고 유연하며 책임감있는 업무수행, 법령에 대한 일몰제, 불필요한 법령의 폐지, 신속한 의사결정 등을 관료주의타파를 위한 주요정책으로 제시하였다. 특히, 주정부에서도 지난 9년동안 법규명령과 행정규칙이 2배로 증가되고 있다는 사실을 확인하면서 그 필요성에 관한 검토를 인식하고 있었다. 현재 동 주는 345개의 법률과 1,292개의 법규명령 및 행정규칙이 존재하고 있으며, 이는 8년전의 숫자보다 거의 2배에 달하고 있다. 그리하여 2005년 5월 주정부에서는 주정부 직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Hessen : GGO)에서 규범심사를 위한 전문부서의 설치, 모든 신규 법률 및 법규명령에 대한 5년간의 유효기간의 설정 및 유효기간의 경과후의 심사제도를 마련하였다.

276) Kabinettsbeschluss Schleswig-Holstein vom März 2003.

1999년 1월의 내각의결로 부처내부의 작업그룹으로서 “행정규칙 및 기준(Verwaltungsvorschriften und Standard)”을 설치하였다. 여기서는 우선, 현재 존재하는 모든 법령에 대한 전수조사를 실시하여, 전체 3,346건의 행정규칙을 찾아내었다. 그리고 해당 규정에 대해 3가지의 검토관점을 가지고 분류하였다. 즉, 1980년 이전에 채택된 규정, 1990년 이전에 채택된 규정 및 1990년 이후에 채택된 규정 등이다. 아울러 심사는 3차례에 걸쳐 수행되었다. 재무부, 내무부 및 법무부의 부처책임자와 담당부서 책임자, 수상청 관계자로 구성된 작업그룹인 “행정규칙 및 기준”에서는 모든 행정규칙의 본문을 검토하였다. 전체적으로 Saarland주에서 1999년부터 2003년동안 행정규칙의 60%를 폐지하였고, 현재 1,156개의 법령이 효력을 가지고 있다.

다른 주에서도 행정규칙에 대해 광범위한 개선계획을 가지고 이를 실천하고 있다. Baden-Württemberg주에서는 “규제완화행동 2000(Deregulierungsaktion 2000)”을 수립하여 현재 효력을 가지는 행정규칙에 대해 2000년 1월 1일을 시점으로 2008년 12월 31일까지 66% 철폐하도록 하였다.²⁷⁷⁾ Bayern주에서는 2007년 1월 1일부터 행정규칙에 한하여 데이터베이스 “BAYERN-RECHT”를 구축하여 운용하고 있다. 이 데이터베이스에 수록되지 않은 모든 다른 행정규칙은 2007년 1월 1일부터 효력이 만료되도록 하고 있다. 이러한 일몰제 및 규제완화프로젝트로 각 부처에서 만들어지는 A4용지 70,000장에 달하는 행정규칙이 절반으로 줄어들 것으로 판단하고 있다.

전체적으로 현재의 법 및 행정규칙에 대한 사후적 일몰제는 원칙적으로 법개선에 올바른 방향성을 제시하고 있다. 모든 주에서는 일몰

277) 2000.1.1 현재 4,235개의 행정규칙을 2008.12.31에 1,458개로 축소하였다. http://www.stm.baden-wuerttemberg.de/de/Meldungen/212575.html?_min=_stm&template=min_meldung_html&referer=103571(2010.3.23 현재).

제라는 도구를 법개선에 필수적인 것으로서 적합한 것이라고 판단하고 있다. 그러나 기능적인 양면성이 존재하는 것도 사실이다. Sachsen주는 효력을 가지는 모든 행정규칙에 대해 2년마다 *positivliste*를 작성하고 있다. 다른 행정규칙은 자동적으로 효력을 상실하도록 하고 있다.²⁷⁸⁾ Bayern주에서는 2003년부터 2008년 동안 수상청의 중앙규범심사처(*Zentralen Normprüfstelle*)의 주도로 법률 및 법규명령에 대한 법개선프로젝트를 추진하였으며, 2006년부터는 이른바 “5년- TÜV”라는 것을 만들어 추진하고 있다. 이 프로젝트에 따라 각 부처에서는 모든 법률에 대해 일정기간 내에 폐지될 수 있는지 또는 더 이상 존속할 필요가 없는지 등 일몰제를 검토하도록 하였다. TÜV-폐지에 앞서 해당 법령이 5년간 개정되지 않는 경우, 특별한 집중심사를 받게 된다. 아울러 각 부처에서는 오래된 법규범의 폐지결과에 관해 보고하도록 하였다. 그 결과 법률의 경우 2003년 1월 1일부터 2010년 1월 1일까지 23%(346건에서 266건), 법규명령의 경우 35%(1,162건에서 756건)가 삭감되었다.²⁷⁹⁾ Mecklenburg-Vorpommern주의 경우 일몰을 규정하지 않은 법령은 매 5년마다 해당부처에서는 그 존속의 필요성에 관해 심사하도록 하고 있다.²⁸⁰⁾

복잡하고 실행이 어려운 정책목적인 간소화조치 및 관료주의철폐라는 슬로건 하에 법개선에 관한 법적 기반의 구축은 매우 의미가 있는 것이라 할 수 있다. 다수의 주에서 채용하고 있는 일몰제는 관료주의철폐에 기여하고, 법규범에 대한 체계적인 사후 비용통제를 보장하는 것으로 위치되고 있다. 이러한 제도가 성공적으로 정착하려면 법령에 대한 일몰제형식, 평가조항 또는 보고의무의 형식에 관한 매카니즘이

278) Sächsisches Gesetz zur Übertragung der Zuständigkeit zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften(Sächsisches Verwaltungsvorschriftengesetz - SächsVwVorG) vom 10.02.2006, §§3 und 4.

279) Schriftliche Auskunft Bayerische Staatskanzlei, März 2010.

280) Gemeinsame Geschäftsordnung II Mecklenburg-Vorpommern vom 2.12.2008, §3(6).

적절한 방식으로 도입되어야 한다는 점이 강조되고 있다(법령의 규율을 통한 규제완화).²⁸¹⁾

(3) 신규 법령에 대한 일몰제의 적용가능성 심사

새로운 법령에 관한 주정부초안의 일몰제 적용가능성 심사는 모든 주에서 개별 선도적인 전문부서의 관할영역에 속하도록 하고 있다. 12개 주는 공식적으로 업무규정이나 다른 규정에서 이를 규율하고 있다. 다수의 주에서는 일몰제 적용가능성심사를 담당하는 부서로서 중앙규범심사처(Normprüfstelle)를 설치하고 있다. 규범심사처에서는 규범에 대한 일정한 질적 관리뿐 아니라 법적합성, 이해가능성, 효과성 및 관료주의철폐의 가능성 등을 심사한다. 그 조직적인 형태는 주로 수상청내에 설치하거나 내무부의 내부조직으로 설치되어 있다.

일부주 예컨대, Bayern, Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen 및 Schleswig-Holstein에서는 추가적으로 특별한 위원회(Ausschüsse 또는 Gremien)를 두고 있다. 이들 기관들은 상급기관의 위치에서 부처의 이해와 관련없이 규범에 대해 이해성, 효과성 및 관료주의철폐 등에 관해 중점적으로 심사한다. 대부분의 경우 이들 기관에는 부처(주로 내무부 및 법무부 기타 수상청)에서 선발된 고참 직원이 근무하며, Berlin에서는 퇴직한 공무원도 있다. Baden-Württemberg주에서는 관료주의철폐 정무조정관실(Büro des Regierungsbeauftragten für Bürokratieabbau : 관료주의철폐 움주즈만)에서 관료주의철폐를 중점적으로 심사한다.²⁸²⁾

대부분의 모든 주에서는 주정부의 새로운 법률 및 법규명령에 대한 일몰제적용 가능성의 심사를 의무화하고 있고, 부처조정을 거쳐 해당 법안을 규범심사처에 송부하는 것이 의무화되어 있다. 다만, Baden-Württemberg주에서는 관료주의철폐 정무조정관실에 자발적으로 제출하도록

281) <http://www.verwaltungsreform-bw.de/servlet/PB/menu/1200057/index.html>(2010.3.23 현재).

282) 2010년 2월 24일에 이 업무는 재정부로 이관되었다.

하고 있으나, 규정상 제출의무는 부여하고 있지는 않다. 행정규칙에 대한 규범심사는 달리 규율하고 있다. 일부 주(Brandenburg)에서는 개별 행정규칙에 대해 상대적으로 적용하고 있고, 다른 주에서는 모든 공포된 행정규칙에 대해 심사를 의무화하고 있다(Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen). Hessen주에서는 공포되었거나 공포되지 아니한 행정규칙도 심사를 하고 있다.

규범심사처는 행정기관이 입안한 초안에 대해 다양한 심사표(Prüf-liste)를 토대로 심사를 하고 있다. 일부주에서는 일반적 일몰설정의무는 일몰제를 제외하는 경우 관할기관으로 하여금 반드시 그 이유를 제시하도록 하고 있고, Hessen주와 Nordrhein-Westfalen주에서는 그 이유가 제안이유서에 포함되도록 의무화하고 있다.²⁸³⁾

Mecklenburg-Vorpommern주에서는 일몰설정의무가 법률의 주된 근거의 일부분을 이룬다.²⁸⁴⁾ 초안작성부서는 개선 제안에 대해 자주 전화로 문의하거나 구두나 서면으로 의견을 제시한다. 심사절차가 완료되면 대부분 서면으로 의견표명을 한다.

모든 주에서 규범심사의 결과에 관해 투명성의무(Transparenzpflicht)를 부여하고 있지는 않다. Baden-Württemberg주에서는 심사결과가 내각제안서에 언급되어 있지 않다. Niedersachsen주에서는 GGO 제40조에서 수상청의 규범심사처에서 해결되지 않은 갈등에 대해 내각제안서에 그 해결책(주정부의 법률 또는 법규명령의 경우)을 제시하거나 장관제안(장관의 법규명령의 경우)을 제시하도록 하고 있다. Hessen주 및 Nordrhein-Westfalen주에서는 규범심사 결과를 제안서에 항상 언급하도록 하고 있다. Nordrhein-Westfalen주에서는 부처간에 규범심사에 대해 반대가 없거나 합의가 된 경우 내각제안서에 그 사실을 기재하

283) GGO Hessen, Anlage 1 zu §38 und §59(1) Satz 4 ; GGO Nordrhein-Westfalen, §111 (2) ; Verfahrenspapier Befristungsmanagement/Redaktionelle Vorprüfung & Ressortübergreifende Normprüfung des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen.

284) GGO II Mecklenburg-Vorpommern, §6(2).

도록 하고 있다. Hessen주에서는 동 주의 규범심사처인 “작업그룹 행정간소화(Arbeitsgruppe Verwaltungsvereinfachung)”에서 반대가 없었다는 점을 언급하고, Nordrhein-Westfalen주에서는 전문부서와 합의되지 못하여 갈등이 있는 경우에는 부처간 규범심사에서의 표결결과를 제시하도록 하고 있다. 2006년 10월 24일의 내각결의에 따라 내각제안의 표결에 대해 소관부처가 첨부하여 신청문서는 주정부각료회의(Konferenz der Staatssekretäre)에서 검토되도록 하고 있다. 주정부각료회의에서 합의된 해결방안이 도출되지 않는 경우, 내각에 제출한다.

Hessen에서는 동 주의 규범심사처가 합의하지 못한 경우 내각에 이를 제출하도록 관할기관에 의무화되어 있다. 이것은 부처의 법규명령 뿐 아니라 행정규칙에 대한 이의제기에도 적용된다. 이 규칙은 실무에서는 자주 유용하게 활용되고 있다. Nordrhein-Westfalen에서는 2007년 1월의 소관부처간 규범심사를 도입한 이래 내각에 회부된 것은 단지 1건에 불과하고, Hessen주에서도 비슷하며 그 증대건수는 매우 적다.²⁸⁵⁾ 작업단계에서 합의되는 경우가 거의 97%에 이르고 있다.²⁸⁶⁾

Nordrhein-Westfalen주의 절차는 Bayern주의 규범심사절차와 거의 유사한 방법론을 채용하고 있고, 2003년에 수상청에 중앙규범심사처의 설치 및 규범심사위원회를 설치하였다. Bayern주의 규범심사절차는 Nordrhein-Westfalen주의 그것과 거의 유사하다.²⁸⁷⁾ Saarland주에서는 작업그룹 “Verwaltungsvorschriften und Standards”에서 갈등사안에 대한 특별한 권한을 가지고 있다. 갈등의 경우 전문부서는 이를 해소할 수 없는 경우 행정규칙이 효력을 발하기 전에 해당부처의 장관과 협의하도록 권한을 부여하고 있다. 그러나 과거 10년간의 경험에서도 이 사례는 한 번도 적용되지 않았으며 그 효과도 거의 없었다.

285) Schriftliche Auskunft Staatskanzlei Hessen, März 2010.

286) Daniela Richter, **Zwei Jahre ressortübergreifende Normprüfung in Nordrhein-Westfalen. ein erstes Resümee**, NWVBl. 2009/5, S.173 - 180.

287) Schriftliche Auskunft Bayerische Staatskanzlei, März 2010.

(4) 일몰제의 적용제외 및 항목

법률, 법규명령 및 행정규칙에 대해 일반적인 일몰의무를 도입하고 있는 주에서는 일몰제에 대한 예외를 정하고 있다. 대부분의 주는 이 예외사항을 주정부의 공고(Mitteilungen), 행정내부적인 지침(Rundschreiben)이나 다른 규정작성지침서 등에서 정하고 있다.²⁸⁸⁾ 그러나 그 내용은 비교적 간략하게 행정내부적 실무로서 제시되어 있다. 다음 표에서는 각주에서의 예외사항을 제시하였다.

<표 51> 각 주의 일몰제 적용제외사항

| | HB | HE | MV | NI | NRW | SL | SH | TH |
|---------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| EU-법의 이행 | ✓ | | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ |
| 연방법의 이행 | ✓ | | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ |
| 헌법규정 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ |
| 국가조약 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ |
| 개정법률 | ✓ | ✓ | | ✓ | | | | |
| 한시법률 | ✓ | ✓ | | ✓ | | ✓ | | ✓ |
| 국가기능 안정성 | | | | ✓ | | | | ✓ |
| 관할권확정 또는 상응하는 규율 | | | | ✓ | | | ✓ | ✓ |
| 특별한 신뢰보호 | | | | ✓ | | | | |
| 조직법적인 사항 | | | ✓ | | | | | |
| 행정기관 설치 | | | | | | | ✓ | |
| 총 계 | 6 | 4 | 5 | 9 | 2 | 3 | 4 | 7 |

288) Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft vom 07.12.04, Drucksache 16/270 ; Gemeinsame Anordnung zur Bereinigung der für die Geschäftsbereiche des Ministerpräsidenten und der Ministerinnen und Minister erlassenen Verwaltungsvorschriften vom 28. November 2000 ; GGOII Mecklenburg- Vorpommern, § 3(6) ; Rundschreiben der Niedersächsischen Staatskanzlei vom 11.3.2004 ; Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein vom 16.12.2003 ; Justizministerium Thüringen, Bürokratieabbau in Thüringen - Teil II. Erfahrungen mit dem Befristungskonzept, S.4.

Hessen, Niedersachsen, Saarland 및 Thüringen주에서는 행정규칙에 대한 일몰제에 특별한 예외사항을 두고 있다.

- Hessen주에서는 기본법 제85조제2항(연방위탁행정)에 따른 일반적인 행정규칙에 관한 규정 및 조세관련법령에서 전체적으로 40개의 예외사항을 두고 있다.
- Niedersachsen주는 2005년 11월 15일의 수상청 및 장관에 대한 공통 회람 제5편에서 일몰제의 예외로서 ①행정기관의 설치 또는 임무부여나 주의 시설 설치, 관할권의 부여, 변경 및 이관에 관한 행정규칙, ②개별 법률 및 법규명령의 집행(시행 또는 실행규정)을 위해 통일적으로 공포된 행정규칙, ③주에서의 연방통일적인 집행을 위한 행정규칙, ④연방위탁행정의 집행을 위한 행정규칙 등을 규정하고 있다. 한편 Niedersachsen주에서는 예외사항(네거티브항목)에 추가하여 어떠한 경우에 일몰제가 적합한지에 관해 다음과 같은 포지티브 사항을 권고하고 있다.²⁸⁹⁾
 - 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)에 의해서 그 효과가 입증되지 않은 법률
 - 정치적 이유로 다시 검토되어야 하는 법률 또는 그 효과가 충분히 검증되지 않은 법률
 - 과도적인 규율(Übergangsregelung)
 - 실험조항(Experimentierklausel)
- Saarland주에서는 1999년 1월 12일의 내각의결에서 조세행정규칙, 통계행정규칙 및 확정된 계획절차에는 일몰제를 채용하지 않는다는 예외를 두고 있다.
- Thüringen주에서는 행정규칙에는 연방통일적 또는 주로 다른 주에서도 동등하게 적용되는 주 상호간에 적용되는 규정에는 일몰

289) Rundschreiben der Staatskanzlei vom 11.3.2004.

제가 적용되지 않는다. 일몰의무는 조성규정으로서 연방통일적인 사항, 주에 동등하게 적용도는 조성계획 또는 EU조성계획하에 적용되는 규정에는 적용되지 않으며, 기타 하나의 특정행위에 한정된 효과를 가져오는 행정규칙에도 적용되지 않는다.²⁹⁰⁾

- Mecklenburg-Vorpommern주에서는 법령에서의 일몰제는 일시적인 목적에 필요한 경우에 한하여 인정하고 있다.²⁹¹⁾

대체로 일몰제는 시험프로젝트(Pilotprojekte), 실험법률, 모델입법이나 불확실한 효과를 수반하는 법령에 유용한 것으로 보고 있다. 어떤 특정된 규율영역이나 형식에 일몰제가 적용되는지에 대해서는 사안별로가 아니라, 그들의 경험에서 도출된 것이라 볼 수 있다. 그러나 일부 주에서는 조성조치에 관해서는 일몰제를 인정하고 있다. 향후 일몰제 및 관련 평가는 비용편익분석 및 연립협정에서의 일몰제논의를 통해 강화될 것으로 보인다.

(5) 일몰기간의 만료절차와 평가

일부 주(Hessen, Saarland, Thüringen)의 관할부서에는 일몰기한의 만료 이전에 사전영향평가의 항목과 유사한 심사항목을 만들어서 운용하고 있다. 심사항목과 향후 일몰기간의 연장에 관한 의견은 새로운 정부안(사전절차)에 대한 정기적인 규범심사를 소관하는 해당 부서에서 검토한다. 부분적으로 일몰기간 만료 이전에 규범심사부서 또는 관할 참사관이 행하기도 한다. Baden-Württemberg주에서는 행정규칙에 대한 일반적 일몰의무를 가진 해당 부서에서 일몰기간만료 6개월 전에 이를 검토한다. Hessen주에서는 해당부서에서 일몰기간만료 2년 전에 수상청의 법무(Rechtsabteilung)에게 유효기간만료에 관한 인식을 정립한다. 법령의 유효기간만료 18개월 이전에 적절한 평가형식이 포함

290) Schriftliche Auskunft Thüringer Justizministerium, März 2010.

291) Gemeinsame Geschäftsordnung II Mecklenburg-Vorpommern vom 2.12.2008, §3 (6).

된 사항을 Hessen주 규범심사처에 제출하여야 한다(GGO 제59조, 제66조 부록 5). 규범심사부서에서는 필요한 경우 추가적인 정보를 요구할 수 있다. 이들 절차는 행정규칙에도 거의 유사하게 적용된다.²⁹²⁾

Mecklenburg-Vorpommern주의 GGO II 제2조에서는 “각 부처에서는 ……입법기의 개시 전에 입법계획의 대강을 마련하여 수상청에 제출하여야 한다. 그 대강에는 일몰법령의 유효기간 일자와 적합한 시기에 update되어야 하는지 등이 포함되어야 한다. 수상청은 그 대강의 조정을 위해 각부처에 이를 송부하여야 한다”고 규정하고 있다. Nordrhein-Westfalen주에서는 내무부에서 각부처의 일몰제의 일몰주기의 통제를 목적으로서 전자도구를 개발하여 운용하고 있다(GGO 제111조). 제122조에서는 주법 가운데 2005년 4월 5일부터 시행되는 일몰제를 도입한 50개의 법률에 대해, 주정부는 모든 법률을 주의회에 해당 일몰조항의 평가목표 또는 그 결과에 대한 보고의무 및 그 조항이 조만간 일몰제에 해당하는지에 관해 정기적으로 보고하도록 하고 있다. 모든 일몰규범의 목록에는 해당 법령에 관한 간략한 의견으로서 일몰기한의 도래 및 계획된 평가가 포함된 보고서가 첨부한다(예컨대, Mantelgesetz로 일몰기간을 연장한다. 간략한 설명문을 첨부하여 기간을 폐지한다. 해당 법률에 대해 2010년에 평가한다. 해당 법률은 필요하지 않다 또는 보고서는 적정한 시기에 제출되었다 등).²⁹³⁾ 이 의무는 의회가 정부가 계획한 일몰기간 이전에 일몰기간 만료에 즈음하여 필요한 관여를 할 수 있다는 것을 의미한다.

Niedersachsen주에서는 수상청의 소관 참사관은 소관부처에게 매년 초에 모든 행정규칙에 관한 전자목록을 송부하여, 해당 연도말에 효력이 상실되는 것에 대해 정기적인 검토를 하도록 하고 있다. 이것은

292) Gemeinsame Anordnung vom 28.11.2000, StAnz. 2001, S.506I.

293) Vierter Bericht der Landesregierung an den Landtag zur Befristung von Gesetzen und Rechtsverordnungen vom 30.3.2009.

부처로 하여금 조기단계에서 개별 행정규칙의 필요성을 지속적으로 검토할 수 있는 기회를 부여함으로써 적시에 새로운 행정규칙으로 업데이트하여 채용할 수 있는 가능성을 부여한다. 예외적인 사례로서, 2년간 유효기간을 연장하는 것이 허용되나, 이는 매우 엄격하게 인정된다.²⁹⁴⁾ 2004.3.11의 수상청 훈령에 의하면 법률의 경우, 일몰법률의 심사는 적시에 심사가 실행되어야 하고, 관련된 규율은 시간적인 개입이 없더라도 시행될 수 있어야 한다고 규정하는 한편 일몰기간만료 늦어도 6개월 이전에 그 법안은 의회에 제출하도록 하고 있다. 이러한 규율의 배경에는 “일몰제의 의미와 양립하지 않는 것은 늦어도 연장법률(Verlängerungsgesetze)에 의해 승인되는 것이어야 한다”는 입장이 놓여있다. 따라서 각 행정기관의 임무는 전체법률소재에 주정부의 결정과 의회에서의 평가에 의거한 기간연장에 관한 논의가 보장되는 것을 지향하도록 하고 있다. 개별 전문부서에는 유효기간이 설정된 법령의 평가를 소관한다.

외부평가는 모든 주에게 해당하고 있다. 주의 통계청 등 하위기관을 포함하는 것은 비교적 일반적이거나, 외부 기관이나 연구자들에 평가를 의뢰하는 것은 개별사안에 한정하고 있다. 일부 주에서는 예외적으로 정보자유법(Informationsfreiheitsgesetz)이나 이의제기절차(Widerspruchsverfahren)의 형성에 종합적인 평가를 하기도 한다. 원칙적으로 관할 기관은 해당 법령이 실무에서 문제가 되는 사안에 대해 시민, 기업 또는 이익단체에게 올바르게 전달되었지를 지속적으로 관찰하고 도출하고 있다. 평가를 위한 일반적 기준이 의무적으로 적용되는 주는 없으며, 심사기준이나 GGO에서 평가를 위한 항목들이 제시되어 있다.

예컨대, Hessen주에서는 GGO 부록 5에서 각 부처는 평가목록에 ① 목표달성도, ②부수적 효과 및 의도하지 않은 부수효과, ③중요한 효과나 효율의 증대에 관한 사항, ④판례로 인한 변경필요성, ⑤기타 행

294) Schriftliche Auskunft Niedersächsische Staatskanzlei, März 2010.

정기관, 지치단체, 시민, 기업 또는 그 밖의 수범자에게 미치는 인적, 물적 및 절차적 비용 등을 기재하도록 하고 있다. Mecklenburg- Vorpommern주 GGO II 제3조 제6항에서는 “해당 조항의 연장이 필요한 경우, 해당 규정이 효과의 증대를 가져오거나 경제성의 증대를 가져왔는지를 심사하여 검토할 필요가 있다. 필요성에 상응하여 제정될 수 있다”고 규정하고 있다. Niedersachsen주에서는 해당기관의 평가는 우선적으로 “규율목표가 어느 정도로 달성되었는지, 그리고 장래에 달성될 수 있는지”에 관해 응답하도록 하고 있다. 당해 규율목표가 적은 비용의 관점에서 달성될 수는 없는지를 제시한다. 이 경우 상응하는 답변을 위해 규제영향평가(입법평가)를 함께 실시할 수 있다.”²⁹⁵⁾ 평가 보고서를 기준에 부합하게 공개하고 있는 주는 현재 없다. 예외적으로 개별법률의 효과에 관한 보고서는 가끔 의회의 요구에 의해 검토 보고서(Landtags-Drucksachen)에서 제시되고 있다.

<표 52> Hessen주 일몰제 관련규정 및 심사기준

공통직무규칙

(Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Hessen, 2005.5)

제59조 (법률의 사전심사 및 법률초안의 심사, 일몰규정의 심사 및 기한통제)

(1) 수상청에 설치된 규범심사처(Normprüfstelle)에서는 법규정 및 기준(Standard)의 감소라는 목표 하에 법률의 필요성, 합목적성, 비용효과성, 이해가능성 그리고 집행적합성을 심사하여야 한다. 이 기관에는 관할 부서의 동의를 얻어 참가여부를 결정한다. 부록 4에 병행적 규정통제를 위한 심사목록(Die Prüfliste zur begleitenden Vorschriften- kontrolle)을 첨부한다. 내각에 대한 제안서에는 이러한 심사가 시행되었으며, 그 심사결과에 관해 기술되어야 한다.

(2) 규범심사처는 일몰규정(befristeter Vorschriften)에 관한 심사(사후적 입법평가)에도 관여한다. 규범심사처는 늦어도 법률의 효력기간의 만료 18개월 전에 일몰법률과 법규명령의 심사를 위한 양식(서식 5)을 첨부하여야 한

295) Rundschreiben der Staatskanzlei vom 11.3.2004.

다. 규범심사처는 관계 장관들의 동의 하에 심사에 즈음한 심사항목과 범위를 확정한다. 이견이 있는 경우에는 관할 부서가 내각에 직접 제출할 의무가 있다.

(3) 관할 부서는 규범심사처에 평가(Evaluation)에 관한 최종보고서를 제출하여야 하며, 최종보고서에는 해당 규범의 조항이 삭제될 수 있는지 또는 규범의 효력이 지속되는 경우에 어떤 변화들이 예상되는지에 관해 언급하여야 한다. 규범심사처는 최종보고서에 대한 입장을 표명하고, 추가검증을 요구할 수 있다. 이 경우 제2항 4문을 적용한다.

(4) 관할 부서는 법률 및 법규명령관보 제1부에 소관사항에 속하는 한시규정을 공고하고, 수상청에 설치된 정보은행은 기한의 연장 또는 중지에 관한 적기의 결정을 보장하기 위하여 기한통제를 수행한다.

[서식 5]

**2002년 5월 14일의 내각결의에 따른 일몰 법률 및 법규명령의 사후심사 첨부서
(Begleitbogen zur Überprüfung befristeter Gesetze und Rechtsverordnungen nach dem Kabinettschluss vom 14. Mai 2002)**

I. 일반적 보고사항

1. 법규정의 명칭 및 출처(법규정을 함께 기재)
2. 해당 법규정을 통하여 규율된 사례의 숫자는 얼마인가?
3. 연방의 어떤 주들에서 유사한 규정 또는 다른 규정이 존재하는가 또는 다른 주들에서는 이러한 규정이 존재하지 않는가? (다른 주들의 규율 사례를 기재)

II. 의미 및 목적/가능한 대안

1. 해당 규정의 본질적 목표는 무엇인가?
 - a. 그것이 달성되었는가?
 - b. 부수효과 또는 의도하지 않은 부수적 결과들이 발생되었는가?
2. 추구된 목표가 더 효과적이고 더 효율적으로 달성되었는가?
3. 규범적용자 또는 규범수범자(시민, 기업, 단체 등)에 의한 이의 또는 동의가 존재하였는가?
4. 해당 규정이 필연적으로 또는 개정의 필요성을 제기하는 판례들이 존재하였는가?
5. 어떤 규정들 또는 규정의 일부분들이 심도있는 결과산정을 필요로 하는가?
6. 그 규정의 평가를 위한 제안 또는 방식이 이미 존재하고 있는가?

7. 어떤 규정들이 장래에 폐기되어야 하는가? 개정필요성이 존재하는 곳은 어디인가?

III. 비 용

1. 그 규정을 통하여 어떠한 인적비용, 물적비용 및 절차비용이 야기되는가? (금액을 보고하고 설명, 경우에 따라서 보고가 불가능한 이유를 설명)
 - a. 연방 행정기관에 대한 비용은?
 - b. 지방자치단체에 대한 비용과 그 비용이 상호연관성원칙에 영향을 주는가?
 - c. 시민, 기업 또는 그 밖의 기타 수범자에 대한 비용은?
2. 그 규정의 비용과 효용의 관계를 어떻게 판단하고 있는가?

III. 독일 일몰제의 평가

독일의 각 주에서는 일반적인 일몰조항을 가지고 있지만, 유효기간의 제한을 설정한 한시적 법규범을 포함한 전체 법규범에 대한 일몰입법의 비중은 주마다 현저하게 다르다. 모든 주에서는 법률 및 법규명령에 대한 일반적 일몰의무의 점검을 위해 일몰제관리와 모니터링을 위한 (대부분 행정내부적인) 데이터베이스를 구축하고 있다. 특히, Saarland주에서는 행정규칙에 대해 공개적으로 부가적인 서비스기능을 갖춘 접근가능한 데이터베이스(Elektronisches Verwaltungsvorschriften Informationssystem Saarland : ELVIS)를 구축하고 있다.²⁹⁶⁾

일몰입법에 관한 관심을 고려하면, 거의 모든 주에서 일몰심사 및 절차에서 조직적인 제도화가 구축되어 있고, 일부 예외를 제외하고 다수의 경우 일몰제를 도입하고 있다. Hessen주에서는 법률의 58%, 법규명령의 64% 및 행정규칙에 대해 일몰제를 도입하고 있다.²⁹⁷⁾ Nordrhein-Westfalen주에서는 심지어 법률 및 법규명령의 72%에 대해 일몰

296) So ermöglicht ELVIS etwa eine unmittelbare elektronische Kontaktaufnahme zu allen zuständigen Bearbeitern, bietet einen Newsletterdienst usw.

297) 2010년 1월 1일 현재의 상황이다.

제를 도입하고 있고, 여기에는 일몰제의 개념을 달리 정의하고 있으며(일몰제 = 보고의무 또는 기간제한조항),²⁹⁸⁾ 일몰제를 독자적으로 적용하고 있다. Nordrhein-Westfalen GGO 제111조 제6문에서는 2011년말까지 일몰제의 도입을 의무화하고 있다. 이들 의무가 존속하는 한 적절한 시기에 평가를 위한 토대가 마련될 것이다. 또한 Saarland주에서는 최근 새로이 제정된 법률 및 법규명령의 대부분에 대해, 또한 거의 모든 행정규칙에 대해 일몰제를 도입하였다.

Bremen주, Niedersachsen주 및 Schleswig-Holstein주에서는 그 숫자는 상대적으로 낮은 수치를 보이고 있다. Bremen주에서는 2005년 및 2006년에 법률 35개, 법규명령 136개에 대해 일몰제를 도입하였다(전체 일몰제의 26%). 그 이유는 일몰제가 적용되지 않은 규범의 다수는 연방 또는 EU법의 이행을 위한 것이거나 개정 법률에 관한 사항을 규율한 것이었다.²⁹⁹⁾ Schleswig-Holstein주에서는 법규명령의 21%에 대해 일몰제가 적용되고 있다.³⁰⁰⁾ Niedersachsen주에서는 2003년-2009년의 기간동안 주정부가 제정한 입법 가운데 일몰제를 도입한 법률 및 법규명령은 평균 6%이었으며, 연간수치는 3%(2007년)과 8%(2005년 및 2006년)로 나타났다. Niedersachsen주에서는 2010년 1월 1일을 시점으로 효력을 발하는 모든 행정규칙의 44%에 대해 일몰제를 도입하였다.³⁰¹⁾

동 주에서 법률 및 법규명령에 대한 일몰제 도입이 낮은 이유는 광범위한 예외조항으로 인한 것으로 볼 수 있으나, 사실 그 도구에 대한 효율적 활용은 정치적 결정에 좌우되었다. 여기서는 “주의회의 심의능력이 제한되어 있으나, 주의회는 실제의 정치적 제안에 있어서

298) Daniela Richter, **Zwei Jahre ressortübergreifende Normprüfung in Nordrhein-Westfalen. ein erstes Resümee**, NWVBl. 2009/5, S.173-180.

299) Senatskanzlei Bremen u. a. (2008) : Bürokratieabbau in Bremen. Das Land Bremen geht neue Wege, S.5.

300) Schriftliche Auskunft Innenministerium Schleswig-Holstein, März 2010.

301) 2010년 3월 23일 현재. Schriftliche Auskunft Niedersächsische Staatskanzlei.

새로운 법률의 심의에 있어서 일몰입법의 반복된 심의가 차단되어서는 안된다. 일몰제의 의도는 일몰기간이 만료되기 전에 그 확장뿐 아니라 반대로 일몰된 법률에 대한 평가를 원칙적으로 완전하고 일관된 효과가 도출되도록 심사되는 것을 보장하는 것이다. 일몰제는 실제로 광범한 평가가 수행되고 의회에서의 토론이 보장되는 것에 한하여 사용되어야 할 것이다”라고 언급하였다.³⁰²⁾

그러나 이것은 단지 모든 법률에서 적은 비율에 한해 가능하며, 일몰제 도구의 광범한 활용은 단순히 법률의 유효기간연장법을 합리화하기 위한 도구로 전락할 우려가 있다. 유효기간연장법의 합리화 현상은 광범한 일괄법의 형태에서 자주 직면하는 현상이다. 예컨대, Bremen주에서 처음 법령에 대해 일몰제를 도입할 시점에서 일몰제를 도입한 법규범 가운데 대부분은 개정없이 한 5년간 존속하도록 하고(47개 법규범중 31개인 66%), 그 후 8개 법규범에 대해 일몰제를 폐지하였다(17%). 일몰제가 폐지된 8개의 법규범 가운데 어떠한 법규범도 평가가 수행되지도 않았으며, 개정형식으로 연장되었다.³⁰³⁾

Hessen주의 결과를 보면, 동 주의 163개의 주법률 및 378개의 법규명령의 전체에 대해 2005년-2009년의 기간동안 일몰제를 적용하였으며, 법률의 4분의 1과 법규명령의 29%에 대해 일몰기간의 만료 또는 폐지하였으나, 법률의 3분의 1과 법규명령의 37%은 간략한 개정이나 개정없이 기간이 연장되었다. 나머지 법률의 42%와 법규명령의 34%는 평가 후에 개정되거나 개정없이 기간이 연장되었다.³⁰⁴⁾ 유효기간연장법에 대한 의회에서의 논의는 여전히 매우 드물다. 2009년에 유효기간이 만료되어 폐지된 34개 Hessen주의 주법률에 관한 표본 조사에 의하면, 이들 법률의 대부분인 70%가 의회에서의 토론없이 연장되

302) Rundschreiben der Staatskanzlei vom 11.3.2004.

303) Mitteilung des Senats an die Stadtbürgerschaft vom 10. November 2009: Drittes Ortsgesetz zur Bereinigung des bremischen Rechts, Drs. 17/416 S vom 10.11.2009.

304) Schriftliche Auskunft Staatskanzlei Hessen.

였으며, 다른 법안과 관련하여 7건의 의회토론이 있었으나, 이 토론은 사실관계의 확인에 불과하였고, 법안의 변경이 이루어졌다.

한편 법규범에 대한 일몰제가 관료주의타파의 목적달성에 적합한 도구인지에 관해서는 논의의 여지가 많다. 독일의 실무가들은 일반적인 일몰제는 그 편익과의 적절한 관계가 없어서 추가적인 관료주의 부담을 가져온다고 보고 있다. 법령에서의 신설은 행정부문에 항상 작업부담을 가져오고, 추가적인 관여가 필요하게 된다고 보고 있다. 특히, 유효기간을 자동적으로 연장하는 부분에 대해 논란이 제기되고 있다. 일정한 기간 경과 후에 폐지되는 일몰제는 보편적인 정치적 아전데 설정의 절차, 정책형성 및 정책결정의 절차에는 가능하지 않다는 것이다. 유효기간 경과 후에 폐지하는 것은 긴급한 현안에 관한 아전데에 적합하다고 보고 있다.

일몰제를 통한 정치적 갈등을 둘러싼 새로운 논쟁에서는 법률의 규율밀도 및 관료주의적 요구의 감소를 가져오는 것으로 파악되었다. 전문가들은 일몰제의 기회를 오직 특정한 사례에 한정하여 입법절차에서 다시 제기하여 수용하는 경우에만 의미있는 것으로 옹호하였다. Thüringen주의 사례에서도 지적한 것처럼, 일몰제를 규정한 법률 및 법규명령의 갱신과 관련하여 의회에서의 심의에서 일몰제가 합리적인 평가의 이행으로 도출되는 것이 아니고, 행정부에서 일몰폐지나 자동기한연장에 대해 실제적이고 충분한 사실적 논쟁을 바라지 않는다는 점이 지적되고 있다.³⁰⁵⁾

종합하면, 일몰제에 대해서는 부처내부의 규범심사처에서의 입증책임, 긍정적 관료주의철폐효과, 불필요한 규정에 대한 체계적인 효력철폐 등의 효과가 있는 것으로 보고 있다. 다만, 독일에서는 일몰제가 지향하는 관료주의철폐에 대한 정치적 목표와 개별 부분에 대한 규범

305) Justizministerium Thüringen, Bürokratieabbau in Thüringen - Teil II. Erfahrungen mit dem Befristungskonzept, S.3.

축소를 둘러싼 정치적 목표간의 갈등은 존재하고 있다.³⁰⁶⁾ 현재 연방차원 뿐 아니라 주차원에서 평가의 수행은 관할권에 상응하는 각 부처에서 행한다. 일부는 이른바 부처의 조사업무를 수행하는 곳 - Nürnberg의 노동시장 및 고용조사연구소(Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg) 또는 Strausberg의 연방국방부의 사회과학연구소(Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr in Strausberg) - 에서 정기적인 평가를 한다.³⁰⁷⁾ 평가의 실행을 위한 방법론적 조언을 제공하는 등 평가와 관련한 업무를 수행하는 중앙부서에서는 독일의 각 행정기관에게 입법의 사후평가를 위한 항목 및 기준을 유지하거나 문서화된 내부 및 외부평가의 결과를 웹사이트에 게시할 것을 요구하고 있지는 않다.³⁰⁸⁾ 통상적인 조치로서 행정기관의 상시 모니터링(Ministeriellen Dauerbeobachtung)의 대상이 되는 법률에 대해서는 평가가 수행되나, 이것은 자주 연방의회의 요구에 따른 것이다.

그러나 이들 요구는 그다지 상세하지 못하므로 부처내부나 외부평가자들은 어떠한 내용을 어떠한 기준에 따라 평가할 것인지를 먼저 확정해야 할 것이라는 지적이 많다. 평가결과는 통상 보고서의 형식으로 의회에 제출된다. 개별 사안에서 의회의 관심에서 벗어난 법률평가의 공표의무는 연방차원에서는 존재하지 않고 있다. 전체적으로 법률 및 법규명령에 대한 사후평가절차는 사전적 분야와 비교하여 아직 공식화되거나 제도화가 미흡한 것으로 보고있다. 또한 연방차원에서 평가의 범위, 내용 및 효과 등에 관한 과학적 연구도 미흡한 수준에 있는 것으로 보고 있다.³⁰⁹⁾

306) Vortrag Dr. Klaus Schöenbroicher (Innenministerium Nordrhein-Westfalen), Workshop „sunset Legislation“ der Bertelsmann Stiftung am 12. März 2010 in Berlin.

307) EVa Barlöius, **Zwischen Wissenschaft und Staat? Die Verortung der Ressortforschung**, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung(WZB), Berlin 2008.

308) Götz Konzendorf, a.a.O., S.38f.

309) Thomas Widmer/Frans L. Leeuw, **Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion. Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich**, in : Thomas Widmer/Wolfgang Beywl/

제 7 절 주요 국가의 일몰제 운용의 시사점

I. 개 설

법체계 내에서 새로이 설정된 어떤 제도에 대해서는 “제도적 낙관주의” 또는 “문화적 비관주의” 가운데 하나를 추정할 수 있다. 전자의 경우, 입법자는 그 제도의 비친숙성에도 불구하고 새로운 제도가 처음부터 새로운 환경에서 그 사회적 기능을 완수할 수 있을 것이라고 믿는다. 후자의 경우, 특정 제도가 주어진 체계속에서 그 기능을 나중이라도 완수하지 못할 것이라고 믿는다. 이러한 상황은 그 제도의 이행과정에 포함된 업무의 양적인 결과 보다는 그 국가의 역사와 헌법 뿐만 아니라 입법부의 관행 그리고 특히, 행정부의 소속기관들의 상호 협력과 이해조정이 가능할 때에만 성공할 것이다. 개인적으로는 여기에 국가의 일반법체계와도 양립해야 한다고 본다.

일몰제는 정책이나 규제의 효율성·생산성·가치를 개선하기 위한 개혁전략의 하나이다. 기본적으로 일몰제는 정책이나 규제의 결과와 효과를 검증할 수 있고, 국민의 권리의무를 제한하는 정책이나 규제를 교정하고 개선하기 위한 계기가 될 수 있다는 사고에 기초한다. 시대착오적인 정책이나 규제, 오류가 있는 정책이나 규제는 집행과정에서 발생하는 어려움이나 의미의 불확실성 및 그로 인한 집행의 지연이나 소송으로 사회 전체적으로 큰 비용이 뒤따를 수 있다.

따라서 전체 혹은 일부의 정책이나 규제를 평가하고 확립된 절차에 따라 보고한 후, 규율하고자 하는 현실에 가깝도록 하기 위한 끊임없는 노력을 통해 정책이나 규제의 질적 수준을 제고하는 장치를 고안하는 것은 매우 타당한 수법이라 할 수 있다. 더 이상 적용할 수 없고 반드시 폐지되어야 할 정책이나 규제를 확인하기 위해 마련된 일

Carlo Fabian(Hrsg.), Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden 2009, S.64ff.

몰제라는 도구는 확실히 정책이나 규제를 관리하기 위한 좋은 방안의 하나가 될 수 있다.³¹⁰⁾

일몰제는 입법자로 하여금 반드시 폐지되거나 수정되어야 할 정책이나 규제를 확인하도록 할 뿐만 아니라 현존하는 법령이나 규제를 검토하여 오용되거나 불필요하게 되는 것을 방지하는 기능을 수행하므로 입법의 합리화를 증대시키는 데에도 유용하다. 일몰제는 불필요한 비용을 수반하거나 국민의 자유와 권리에 영향을 미치는 정책이나 규제에 대한 국가적인 연례청소작업과 같은 것이다. 그러나 일몰제를 분별없이 남용하는 경우 일몰제를 정하고 있는 정책이나 규제 자체가 과도적·잠정적·한시적이고 실험적인 성격을 가지게 되어 법적 안정성을 저해함은 물론 사후의 재검토 기회를 입법자에게 부여하므로 오히려 정책이나 규제의 질을 저하시킬 우려가 있다. 일몰제가 도입된 법령이나 법조항은 실험적, 잠정적으로 시행되는데 불과하다고 느끼므로 그 내용을 애매하게 작성하거나 부정확하게 작성할 우려도 있다.

주요 국가의 사례에서 검토한 것처럼 일몰제는 정책이나 규제를 폐지한 숫자보다는 오히려 정책이나 규제를 일정한 판정기준에 따라 공정하게 재검토할 수 있는 계기를 부여하였으며, 일몰평가를 통하여 입법부와 집행부가 서로 협동을 촉진하는 기틀을 마련하였다는 점에 큰 의의가 있다. 이들 국가의 일몰제 운용이 주는 교훈은 일몰평가에 있어서 공정하고 과학적인 평가를 위한 기법의 개발필요성, 평가를 위한 전담기구의 독립성과 전문성 및 일몰제운용의 일관성에 있다.

따라서 일몰제라는 도구가 성공하기 위해서는 일몰제로 추구하려는 정책목표를 명확히 설정하고, 그 목표를 실현하기 위한 절적인 평가기준과 신속한 절차를 정립하는 한편 조직화되고 체계적이며, 전문적이고 집중된 조직이 필수적이다. 각 단계를 확인할 수 있고, 단계마다

310) Kai Wegrich, **Das Leitbild Better Regulation. Ziele, Instrumente, Wirkungsweise**, Berlin 2011, S.49f.

가장 적합할 전문가를 배정하고 협업을 가능하게 하고 전문적 노력을 결집하는 과정이 매우 중요하다. 다만, 이들 과정은 그 국가의 역사와 헌법뿐만 아니라 의회의 관행, 국가의 일반법체계 그리고 특히 행정부 소속기관들의 적극적인 수용의식이 뒷받침 되어야만 성공할 것이다.

II. 일몰제의 성공적 정착을 위한 전제조건

1. 정책목표의 명확한 설정

- 일몰제는 규제개혁 내지 선진규제, 관료주의철폐, 지속가능성과 재정재건 등 다양한 분야횡단적인 정책목표를 지원할 수 있다. 일몰제는 이들 분야 횡단적인 목표달성을 위한 법령이나 정책의 효과 심사를 보장한다.
- 정책목표가 특정 분야를 지향하는 것일수록 일몰제에 대한 조직적, 법적 및 절차적 제도화의 요구가 중요하다. 우선적으로 중요한 것은 그러한 목표(목적)에 상응하는 정책적 결단이다. 일몰제라는 도구는 명확히 정책목표와 연결되어 있는 때에 최적으로 작동한다.

주요국가의 사례연구를 통해 실증적으로 살펴본 것처럼 일몰제는 다양한 정책목표의 달성을 위해 활용될 수 있는 것으로 나타났다. 미국에서의 일몰제는 행정부에 대한 의회감독 내지 특히, 규제기관에 대한 의회통제를 증대하기 위해 도입되었다. 호주와 독일 및 일본에서는 일몰제가 선진규제를 위한 도구로서 또한 최근에는 관료주의철폐를 위한 강력한 도구로서 논의되고 있다. 특히, 호주와 독일에서는 법률 내지 위임입법에 대한 체계적인 생명주기를 위한 다른 정책목표를 위해서도 사용할 가능성도 제시되었다. 스위스에서는 일몰조항은 모든 보조금에 일몰조항을 두어 예산의 절감을 도모하는 한편 지식의 결함을 보완하는 것을 지향하고 있다(증거에 입각한 정책결정).

일몰제는 정치적 타협의 도구로서 또한 법적 유연성을 확보하는 도구로서 널리 활용하고 있다. 일몰제는 법률의 유효성을 모니터링하거

나 규제정책의 효율성을 향상하기 위한 일반적 목표를 위해서 사용할 수도 있지만 예컨대, 국민들 사이에 매우 논쟁적으로 거론되고 있는 법령이나 정치적으로 쟁점이 되는 법령에서 정치적 다수를 확보하기 위한 협상 내지 타협을 위해 사용할 수도 있다.³¹¹⁾ 일몰제의 정책적 의의 및 그 유용성은 특히 그것이 개폐에 대하여 개방되어 있으므로 타협의 가능성이 잠재하고 있으며, 정치질서에 대하여 유연하게 대응하는 것을 가능케 하는 것이다.³¹²⁾ 그리고 다른 국가의 연구에서 나타난 이들 정책목표 외에도 일몰제는 일반적으로 지속가능한 발전이나 성주류화(gender mainstreaming), 재정재건, 중소기업진흥 등 모든 종류의 정책목표를 강화하는데 적용될 수 있는 것으로 보인다.

특히, 일몰제는 정책목표의 성질이 분야횡단적(cross-sectoral)일수록 행정부문에서 일몰제를 공식적으로 강력하게 채용할 필요성이 있다. 정책형성 및 정책결정과정에서 분야횡단적인 정책목표는 그동안 정책체계의 구조가 분야지향적(sector-oriented)이었고, 강력한 이익집단에 의한 지지를 받지 못하여 과소평가되었다. 일몰제는 규제효과의 사후통제를 확보함으로써 이러한 단점을 보완하는데 적용할 수 있다. 일몰제는 정책형성과정에서 분야횡단적인 목표의 심사를 촉진하기 위해 사용할 수 있다. 이들 정책목표에 상응하여 일몰제의 사전적 적용가능성평가와 사후적 평가를 위한 기준을 달리하는 것이 중요하다.

일반적으로 일몰제의 제도화를 위해 공식적인 절차화와 조직화의 필요성에 대해서는 자주 논의되고 있으나, 정책목표에 상응하여 일몰제를 정식화하려는 노력은 별로 없는 실정이다. 일몰제를 도입하려는 정책목표의 중점이 명확하게 설정되지 않으면 일몰제가 성공적으로

311) Helmuth Schulze-Fielitz, **Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung. Besonders des 9. Deutschen Bundestages(1980-1983)**, Berlin 1988, S.422.

312) Ingo Richter, **Experiment und Begleitforschung bei der Grundrechts- verwirklichung**, in : Winfried Hassmer/Wolfgang Hoffmann-Riem/Jutta Limbach(Hrsg.), **Grundrechte und soziale Wirklichkeit**, Baden-Baden 1982, S.88.

정착될 수 없으며, 일몰제에 따른 시간 및 자원의 낭비와 그로 인한 개선효과의 감퇴라는 결과를 가져오게 될 가능성이 높다. 따라서 정책결정자는 우선적으로 일몰제를 통해 어떠한 정책목표를 추구할 것 인지를 결정해야 한다. 아래의 표에서는 일몰제 및 평가조항을 체계적으로 활용할 수 있는 가능한 정책목표를 제시하고 있다. 이 유형은 완전한 것은 아니고, 오히려 정책목표에 상응하여 일몰심사를 위한 절차와 기준, 체크리스트의 개발을 명확히 할 필요가 있음을 제시한 것이다.

<표 53> 정책목표에 따른 일몰제의 적용

| 목 표 | 적 용 영 역 |
|--|-------------------------------------|
| 정치적 다수획득 | • 논쟁적 법률 |
| 법규범의 적응성 확보 | • 동태적 정책영역의 규율 |
| 지식결함의 보완 | • 그 효과가 매우 불확실한 법률 • 실험법률 |
| 관료주의철폐 | • 국가 및/또는 수범자에게 현저한 비용결과를 가져오는 법률 |
| 지속가능한 발전 | • 사회적, 생태적 또는 경제적으로 중대한 영향이 수반되는 법률 |
| 재정재건 | • 공공재정에 중대한 비용효과를 가진 법률 |
| 기타 실질적 횡단적 목표 (중소기업 육성, 기후변화대책 추진 등) | • 특정한 정책목표를 달성하기 위해 중요한 영향을 가지는 법률 |
| 의회의 행정통제 향상 | • 법규명령 |

특히, 일몰제는 정치적으로 매우 논쟁적이거나 매우 불확실한 효과를 수반하는 정책이나 제도에 대해 적용하기에 매우 적합하다. 주요

국가의 사례에서 보는 것처럼, 이들 영역에서는 일몰제가 특별한 정치적 및 행정적인 차원에서 널리 활용되고 있다. 이들 사례에서의 일몰제 활용은 정치적 갈등을 타개하고 타협의 가능성을 가져올 뿐만 아니라, 평가를 통한 체계적인 학습을 경험함으로써 불확실한 효과의 정확한 검증과 혁신적인 활동을 유도한다(정책학습). 독일 등 일부 유럽국가에서는 종전에는 관료주의철폐라는 목적을 지원하기 위해 일몰제를 사용한 경우는 별로 없었다. 일몰제는 단지 공공재정의 직접비용 절감 및 정당화(보조금)를 위해 빈번하게 사용되었다. 특히, 독일에서는 일몰제의 적용경험의 부족에도 불구하고, 일몰제가 특정 조건 하에서 관료주의철폐라는 목표를 위해 사용될 수 있음을 제시하고 있으며 이는 일몰제에 대한 막연한 기대와 관련되고 있지 않음을 나타내고 있다.

어떠한 경우에 일몰제를 사용할 것인지에 관한 한계설정이 확립되어 있는가에 관해서는 최종적으로 판단할 수는 없다. 공공재정에 대한 직접비용(적어도 단기간의 관점에서)은 상대적으로 평가하기 용이하다. 금융위기와 채무부담으로 인한 방대한 재정부담을 위한 대책이 요구되고 있는 시점에서는 일몰제는 잠재적인 절감을 확인하는데 사용될 수 있고, 행정기관에게 절감목표를 강제할 수 있다. 반면 수범자의 비용 및 집행비용의 사전적 예측은 매우 어렵다. 따라서 잠재적으로 현저한 비용효과를 유발할 가능성이 있는 입법유형에 대해 일몰제를 제안하는 것을 목표로 하여야 한다. 비용의 관점을 고려한 관료주의철폐의 목적을 위한 일몰제결정은 현재 그 결과가 비교적 유망한 것으로 보이나, 다른 개혁목표와 연계되도록 하는 방안도 고려되어야 한다.

나아가 일몰제는 관료주의철폐, 집행최적화(벤치마킹), 재정재건이라는 목표와 연계하면서 또한 달리 지속가능한 발전이나 기후변화와 같은 구체적인 분야에서 분야횡단적인 실질적 정책목표를 달성하는데도

적용할 수 있다. 이 경우 일몰제는 실질적인 정책목표, 논쟁 또는 입법안과 관련된 현저한 효과의 확인 등의 관점에서 후속조치에 대한 통제를 위해 사용된다. 여기서 심사 및 사후평가는 보다 나은 정보를 토대로 한 새로운 토론에 활용된다. 따라서 지속가능한 목표, 기후변화의 목표의 대변자는 대안을 제시하여 법률개정을 요구하거나 정치적인 의제설정의 제안에 필요한 장기간의 절차에 따른 어려움 없이 그 지지자들이 선호하는 정책에 대해 종결을 요구하는 것을 강제하게 된다. 일몰제는 특히, 일상적인 의제에 직면하여 정책결정에 어려움이 있는 주제에 대해 자동적으로 의제설정을 행하게 한다는 점에서 장점이 있어서 매력적이 될 수 있다.

마지막으로, 일몰제는 미국 및 호주에서 중점을 두는 것처럼 행정기관이 발하는 하위법규범이나 위임입법에서 유효기간과 평가조항을 규정하게 되면 행정부의 활동에 대한 의회의 심사를 향상시키는데 사용될 수 있다. 여기서 문제는 정치체제상 의원내각제와 같이 의회의 다수파와 정부의 구성이 밀접한 관련이 있는 곳에서는 행정부의 활동에 대한 투명성의 향상과 활동통제의 효과가 미약하다는 점이다. 결국, 일몰제라는 도구는 선진규제라는 목적 또는 다른 정책목적과 연관하여 다양한 대안을 제시할 수 있으나, 우선적으로 어떠한 정책목표를 추구해야 할 것인지를 정치적으로 결정하는 것이 중요하다. 이것이 달성되면 다음 단계는 입법상의 절차와 구조에 편입하여 지속적이고 신뢰할 수 있는 절차로 제도화할 가능성이 있는지를 검토하게 된다.

2. 일몰제의 적용/적용제외 대상의 명확한 설정

- 일몰제를 일반적으로 광범하게 도입하는 것은 자동적인 연장에 따른 의미 없는 성과를 가져올 가능성이 많으므로, 개별 사안별로 선택적으로 사용한다.

- 일몰제는 행정부담을 경감하기 위해 (잠재적으로) 현저한 효과를 가져오는 법령과 같이 개별사례별로 활용하는 것이 유익하다. 행정기관에서 일몰제를 회피하는 것을 방지하기 위해 일몰제의 적용제외항목은 원칙적으로 소수로 한정하고 이를 명확히 정의한다.

일몰제의 적용을 위한 대상의 선택에 관해서는 일반적으로 네거티브방식 또는 포지티브방식이나 그 양자를 혼합한 방식이 가능하다. 네거티브방식은 일몰제가 적용되지 않는 항목을 설정하는 것이고(예외규정), 포지티브방식은 일몰제가 적용되는 항목을 제시하는 것이다. 주요 국가의 사례에서 보는 것처럼 일반적으로 일몰제의 네거티브 항목은 모든 국가에서 존재한다. 일몰제를 좀 더 광범위하게 사용하고 좀 더 효율적으로 사용할 것을 고려할 것인지의 여부와 관계없이 일몰제에 적합하지 않은 분야가 존재하는 것은 사실이므로 네거티브 항목은 필요하다.

일몰제에 거부반응을 가지는 행정부의 입장에서는 네거티브 항목을 가급적 확대하려는 경향을 가지고 있다. 다만, 이 경우 명확히 정의된 소수의 네거티브 항목을 책정하는 경우에는 일반적으로 문제가 되지 않을 것이다. 반면, 개방되고 불명확한 네거티브 항목은 해석상 일반인이나 일몰지지자 및 일몰연합체의 영향력을 약화시키고, 일몰반대자 또는 반종결연합체의 결속을 강화시키게 된다. 일부 국가(독일의 일부 주)에서는 “국가기능에 핵심적인 규율, 특별히 신뢰보호의 차원에 의거한 규율”에 대해서는 일몰제를 적용하지 않는다고 규정하고 있다. 이들 항목은 매우 막연할 뿐 아니라 일몰제의 적용과 활용에 어려움을 가중시킨다. 따라서 단지 소수의 예외 내지 네거티브 항목을 설정할 것이 요구된다.

네거티브 항목의 간결한 설정 외에 일몰제의 적용에 있어서 포지티브 항목을 획정하는 것도 매우 유용하다. 이것은 일몰제를 광범위하게

채용하지 않고 선택적으로 사용하려는 경우에 적합하다. 포지티브 항목에는 그 채용배경에 일정한 정치적 목적이 내포되어 있는 경우도 있다. 그러나 일몰제는 잠재적으로 막대한 비용을 초래하거나 정량적인 목표가 불확실한 효과에 의존하는 경우에 이를 활용하는 것이 유용하다는 점에서 포지티브 항목도 이에 상응하는 기준으로서 설정될 필요가 있다.

3. 평가기준(Evaluationskriterien)의 사전적 확정

- 일몰제는 정책문제에 관해 새로운 논의를 자극하고 보다 나은 정보에 기초한 해결방안이 도출되는 경우에 효과적으로 작동한다. 일몰제는 사후적으로 법령을 체계적으로 관찰하는 데에도 기여할 수 있다. 따라서 일몰제는 항상 평가의무와 연계될 필요가 있다.
- 평가는 부분의 이익을 위한 기회 창출을 설정하는 것이 아니라, 현존 규제에 대해 이익이 있는 누구에게도 기회를 부여하도록 설정되어야 하므로 평가는 보편적 기준이 마련되어야 한다. 한편으로 그 절차적 기준(참여의무, 투명성원칙) 및 다른 한편으로는 내용적 기준(심사기준)이 마련되어야 한다. 평가기준은 정책목표와 연계하여 사전에 구속적으로 확정되어야 한다.

일몰제가 법령이나 정책 등의 유효기간을 연장하는 것에 그치고 평가(evaluation) 내지 심사(Review)와 연계되지 않고, 평가 내지 심사를 위한 적절한 기준이 제도화되지 않으면 의미없는 도구로 전락하게 될 것이다. 따라서 일몰제는 항상 명시적인 평가 내지 심사와 연계되어야 하고, 일몰제가 추구하려는 정책목표와 평가간의 연관성을 확보하기 위해서 적절한 평가기준이 미리 확정되어야 한다. 일몰제는 유효기간 경과에 즈음하여 과도하거나 적어도 수정필요성이 있는 규제에 대해 그 체계적인 심사와 효과평가에 의해 수정되거나 철폐되어진다는 가정을 토대로 하고 있다. 단순히 연장을 제시하는 것을 방지하기 위해 일몰제는 항상 평가와 연계되어야 한다.

일몰제는 변함없이 그 규제를 계속 존속시키는 것이 실제로 필요하다는 점을 입증하여야 하는 입증책임을 요구한다. 그러나 주요 국가에서의 경험적인 자료가 제시하는 것처럼, 일몰제를 규정한 대부분의 정책이나 법령은 일몰기한의 도래와 함께 더 이상 효력을 지속하지 않거나 변경되지 않거나, 수정되거나 새로이 도입되는 경우가 많다. 따라서 입증책임에 관한 문제는 이론상에 불과하고 실제상 큰 의미가 없다. 일몰제의 평가에 있어서 적용되는 심사기준은 미리 설정되어야 한다. 평가기준은 일반적으로 적용되는 규범에 설정되어야 한다. 개별 사례별로 필요하다면 개별 법령에서 이를 설정할 수도 있다. 다만, 평가기준의 설정에 있어서는 다음 사항을 유의할 필요가 있다.

- 평가는 인과관계에 관한 합법적인 지식을 가져오지는 않는다. 입법적 조치와 사회적 실재간의 인과관계는 매우 복잡하며, 따라서 평가는 확실정보보다도 어느 정도의 타당성을 확보하는데 관련되어야 한다.
- 평가는 사례에 따라 현실적인 관점에서 추가적인 전망을 획득하기 위해 사용한다.
- 평가는 정책결정을 대신하는 것은 아니다. 평가는 입법적 판단을 보다 최선으로 하도록 지원하고 목표를 좀더 쉽게 달성하도록 지원하는 것이다.
- 평가는 정책결정절차에서 그 주체의 추론능력(Argumentationsfähigkeit)을 강화한다. 주체의 추론능력의 강화는 평가결과에 의존하는 것이 아니라 평가를 위한 분석기준에 의한다.

일몰제에서의 평가는 과학적인 증거의 인식하에 특별한 결함 및 모순이 확인되기보다는 프로그램이 비효율적이거나 적어도 비효율적으로 제시되는 경우에 정책종결을 위한 기회의 창이 열려질 수 있다. 따라서 기본적으로 규제의 편익 및 성과의 제시 뿐 아니라 공공행정

및 행정부처의 보편적 이익을 대변하는 조직화된 수범자집단의 절차 개선을 위해 절차적 기준도 제도화되어야 한다. 다른 한편 선진규제, 관료주의철폐 또는 지속가능성과 같은 수평적인 목표는 일반인의 보편적 이익이기도 하다. 분야횡단적인 정책목표를 지원하기 위해 사후적 평가는 이 분야횡단적인 목표의 대변자인 일반인들의 자기주장과 추론능력을 강화하는 기준의 관점에 집중할 필요가 있다.

이미 언급한 바와 같이 관료주의철폐의 목적을 달성하기 위해 일몰제를 사용하는 경우에는 비용기준이 강조되는 반면 지속가능한 발전이라는 목표를 달성하기 위해서는 지속가능성심사의 결과와 일몰제가 상호 교차되도록 한다. 이 경우 평가기준은 정책목표에 상응하여 설정될 필요가 있다. 나아가 좀 더 확장된 평가기준을 설정하는 것도 가능하다. 평가기준은 일몰제결정의 이유(또는 일몰제 비적용결정)와 함께 법률안의 제안이유서에 제시되어야 할 것이다.

<표 54> 정책목표에 상응한 일몰평가 기준

| 목 표 | 일몰제 적용가능성에 관한 사전심사기준 | 사후평가기준 |
|-------------|--|--|
| 정치적 다수획득 | <ul style="list-style-type: none"> • 기준설정이 필요하지 않음 | <ul style="list-style-type: none"> • 사례별로 설정 |
| 법규범의 적응성 확보 | <ul style="list-style-type: none"> • 급속히 변모하는 시장조건의 예상 • 예상되는 급속한 기술변화 | <ul style="list-style-type: none"> • 시장의 발전, 기술적 발전 • 법률의 효과성과 효율성 |
| 지식결함의 보완 | <ul style="list-style-type: none"> • 불확실한 비용 및 편익 • 적은 경험적 지식 | <ul style="list-style-type: none"> • 법률의 효과성과 효율성 • 부작용 |
| 관료주의 철폐 | <ul style="list-style-type: none"> • 행정기관 또는 자치단체 예산에 잠재적인 높은 비용 | <ul style="list-style-type: none"> • 행정기관 또는 자치단체의 예산에 미치는 비용결과 |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 높은 집행비용 | <ul style="list-style-type: none"> • 집행비용 |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 규범수범자에 대한 높은 이행비용 | <ul style="list-style-type: none"> • 이행비용 |

| 목 표 | 일몰제 적용가능성에 관한 사전심사기준 | 사후평가기준 |
|---------------------------------------|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> 정보제공의무에 따른 높은 비용 | <ul style="list-style-type: none"> 관료주의비용 |
| 지속가능한 발전 | <ul style="list-style-type: none"> 예상되는 사회적, 생태적 또는 경제적 영향간의 중대한 목표갈등을 제시하는 지속가능성심사 | <ul style="list-style-type: none"> 사회적, 생태적 및 경제적 영향 |
| 재정재건 | <ul style="list-style-type: none"> 행정기관 또는 자치단체의 재정에 대한 잠재적 고비용 효과 및/또는 집행비용 | <ul style="list-style-type: none"> 행정기관 또는 자치단체 재정에 대한 비용효과 및 집행비용 |
| 기타 실질적 횡단적 목표 (중소기업 육성, 기후 변화대책 추진 등) | <ul style="list-style-type: none"> 정책목표에 상응 | <ul style="list-style-type: none"> 정책목표에 상응 |
| 의회의 행정통제 향상 | 정책목표에 상응한 기준의 설정 또는 일반적 일몰의무 부여 | 정책목표에 상응 |

4. 평가절차의 제도화

- 일몰제에 의한 효과통제는 임시적(임기응변적)이 아니라 체계적이고 정기적으로 실행되어야 하고, 그 결과도 마찬가지로 체계적으로 정책결정에 고려될 수 있도록 해야 한다.
- 일몰제에 있어서 평가를 위한 절차적 제도화는 조직적인 제도화와 구별된다. 일몰제는 효과분석의 실행 또는 사정을 위한 조직적 통일성의 문제를 추구하는 것이 아니라, 의사결정과정 내지 입법절차에서 평가를 절차적으로 확립하는 것이다.

일몰제 절차의 표준화는 일몰제의 정당성에 대한 의문을 해소할 수 있으며, 부처에서의 소모적인 논쟁을 약화시킬 수 있다. 일몰제의 평가를 위한 절차의 확립문제는 두 가지 관점에서 파악될 수 있다. 하나는 일몰제의 적용가능성에 관한 사전적(ex ante) 심사절차의 확립과 다른 하나는 일몰제에 따른 유효기간의 경과시점에서의 사후적(ex post) 절차의 확립이다. 일몰제가 특정한 정책목표를 체계적으로 지원하기 위해서는 새로운 법령의 입안절차에서 일몰제의 기회 및/또는 미리 평가의무와의 결합이 고려될 필요성이 있다.

각국에서는 일반적으로 행정부에 의해 제안되는 규제에 대해서는 현재의 규제영향평가의 체계에서 일몰제적용 가능성에 관한 사전심사제를 두고 있는 등 중요한 기반은 이미 설정되어 있다. 그러나 이들 절차는 ①불충분한 법적 제도화 특히, 법적 기반의 취약, ②조직적 제도화의 결여 특히, 입법절차 및 법개선에 대해 부처에게 자문하고 궁극적으로 그 요구에 대한 준수를 모니터링하는 전문부서의 부재, ③규율의 특성을 분석하여 그것을 해석하고 구체화할 수 있는 능력을 가진 전문가의 부재 등으로 인해 불충분하게 실시되고 있다. 일몰제와 평가의무를 좀더 체계적으로 사용하기 위해서는 사전심사절차를 구체화하여야 한다는 공감대가 형성되어야 할 것이다. 일몰기간 만료전의 사후적 평가절차의 제도화문제는 일몰제의 성과를 좌우할 정도로 매우 중요한 문제이다. 사후적 평가를 위한 절차가 체계적이지 못할 경우 일몰제는 의미없는 제도로 전락하게 된다. 출발점은 일몰기간만료 전에 해당 부처에서는 평가보고서 및 향후 절차에 관한 제안을 위한 충분한 시간적 간격을 부여하도록 한다. 평가보고서는 표준화하고, 주요사항에 관한 정보, 조치 및 특히, 부수적 효과를 포함한 이행문제, 비용에의 영향에 관한 관점의 차이 등이 언급되도록 한다. 또한 절차의 투명성과 객관적 합리성의 확보를 위한 제도적 장치의 설정도 중요하다.

사실, 일몰제는 다양한 주체가 영향력을 행사할 수 있는 기회를 제공한다는 의미에서 새로운 기회의 창(window of opportunity)을 부여한다. 일반적으로 이 영향력을 행사할 수 있는 기회는 일반인이라기 보다는 선진규제 및 관료주의철폐로 인해 편익을 받는 정치적으로 분야 횡단적인 목적을 가진 자이다. 그러나 무엇보다도 전문가 즉, 규제지지자(이익집단, 전문단체, 공공행정에서의 전문가 단체, 전문정치가 등)들이 새로운 방식으로 영향력을 행사할 수 있도록 많이 개방되어 있다. 그 결과 현존하는 정책이나 법령에 그들의 요구가 반영되기 쉽고, 그 결과 규율밀도가 감소되기보다는 증가된다. 이 경우 일몰제는 당초 의도한 정책목표(법간소화, 관료주의철폐)와는 상충되게 된다. 물론 일정한 정책목표와 관련하여 일몰제를 적용할 경우 위와 같은 부정적 결과로 인해 일몰제가 적합하지 않다는 성급한 결론을 도출해서는 안 된다.

일몰제는 자동적으로 정책목표와 직결되는 것이 아니라 일정한 조건이 적절하게 설계되어야만 가능하다. 일몰제는 일정기간 경과 후보다 나은 정보자료와 일반인들과의 충분한 논의를 거친 결정에 따라 새로운 입법요구의 타당성이 검증되는 경우에만 정책목표를 위해 사용될 수 있다. 평가에 있어서 일반인들과의 논의강화는 목표와 부수적 효과의 달성에서 뿐 아니라 규제로 인한 모든 비용결과를 직접 확인하게 한다.³¹³⁾

또한 절차적 제도화와 관련하여 의회의 통제절차를 설계하는 것도 의미가 있다. 국제적인 경험상 미국, 스위스 등에서의 일몰제와 평가조항은 명확히 의회의 통제기능을 강화하는데 사용되고 있다. 미국은 대통령제 정부형태를 취하고 있으므로 행정부의 기능에 대한 의회통

313) Werner Jann/Kai Wegrich/Miriam Shergold/Christian Stolk Van, **Wirksamkeit von Sunset-Legislation und Evaluationsklauseln**, Gutachten im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Berlin 2005. S.23.

제는 의회다수파와 내각이 밀접하게 결부되어 있는 의원내각제보다 더욱 중요한 비중을 차지한다. 그러나 의원내각제에 있어서 내각과 여당의 상호작용은 매우 밀접하여 상호 통제기능을 발휘하기에는 어렵다.

의원내각제인 독일에서는 일몰제절차는 행정부에 의해 주도되고 있다. 그럼에도 불구하고 스위스의 사례는 법률 및 법규명령에서 평가조항을 두고 그 적절한 기준을 제시하거나 의회 스스로가 평가를 위한 근거를 마련함으로써 평가를 통한 의회감독기능을 강화하는데 사용되고 있다. 따라서 정부형태를 불문하고 일몰제를 통한 선진규제 내지 관료주의철폐정책의 지속적 추진을 위해서는 의회차원에서의 제도화를 고려할 필요가 있다. 나아가 의회통제의 방식, 의회에서 독자적인 평가의 수행이 가능한 적절한 자원 등에 관해서도 다른 국가의 제도화와 비교하여 검토되어야 할 것이다.

5. 관리 및 지원체제의 확보

- 일몰제의 성공적 실행을 위해서는 적절한 조직적 제도화가 중요하다. 주무 부처는 일몰제 가능성에 대한 사전심사 뿐 아니라 일몰기간 만료이전의 사후평가의 실행에 책임이 있다.
- 각 부처는 일몰기간 이전에 평가보고서를 작성하는 한편 평가의 투명성 제고를 위해 조사방법 및 기본적인 데이터를 제시하고, 향후의 제안도 언급하여야 한다.

일몰제 적용가능성에 대한 사전심사와 일몰기간 만료에 즈음하여 사후평가를 수행하는 기관은 현재의 행정부의 입법절차에서 제도화되어 있는 개별 주무부처이다. 주무부처에서는 평가와 관련한 기술적이고 상세한 전문지식을 구비하는 한편 개별 법령에 관한 전문지식도

갖추면서 관계되는 수범자, 단체 또는 집행기관 등과 연계할 수 있는 전담부서가 있어야 한다. 그러나 주무 부처에서 평가를 수행할 수 있는 역량이나 평가결과의 내용분석을 토대로 정치행정적 의사결정을 하는 자의 역량도 제한적일 수밖에 없다. 평가를 단순히 행정내부에서 수행(방법론적인 문제는 종합조정기관 또는 다른 기관의 지원을 받아)할 것인지, 다른 관련된 부처와 협동으로 수행하거나 외부전문가 또는 연구기관(위탁계약)과 협동으로 수행할 것인지는 사안별로 결정되어야 한다. 외부전문가나 연구기관과의 협동연구에서는 실제적인 이유(해당 부처에서의 시간과 능력의 제약 특히, 이전에 존재하지 않은 통계자료가 수집되어야 하는 경우) 또는 전략적인 고려(정당성, 독립성문제)가 있어야 한다.

한편 주요국가의 사례에서 보는 것처럼, 일몰제의 성공적 실행을 위해서는 적절한 조직적 제도화가 중요하다는 점을 제시하고 있다. 선진규제를 담당하는 독립적인 기능을 수행하는 행정내부적인 기구는 규제절차에서 성공적임이 입증되었다. 이들 기구는 해당 부처의 입법안에 대한 사전적 및 사후적 평가를 심사한다. 일몰조항의 운용에 그러한 강력한 조직적 지원을 하고 있는 국가에서는 일몰제의 이행에 공식적이고 구속적인 절차를 수반함으로써 성공적인 결과를 달성하고 있다. 반면 제도화가 제대로 되지 않은 주에서는 그 성과도 미미하다.

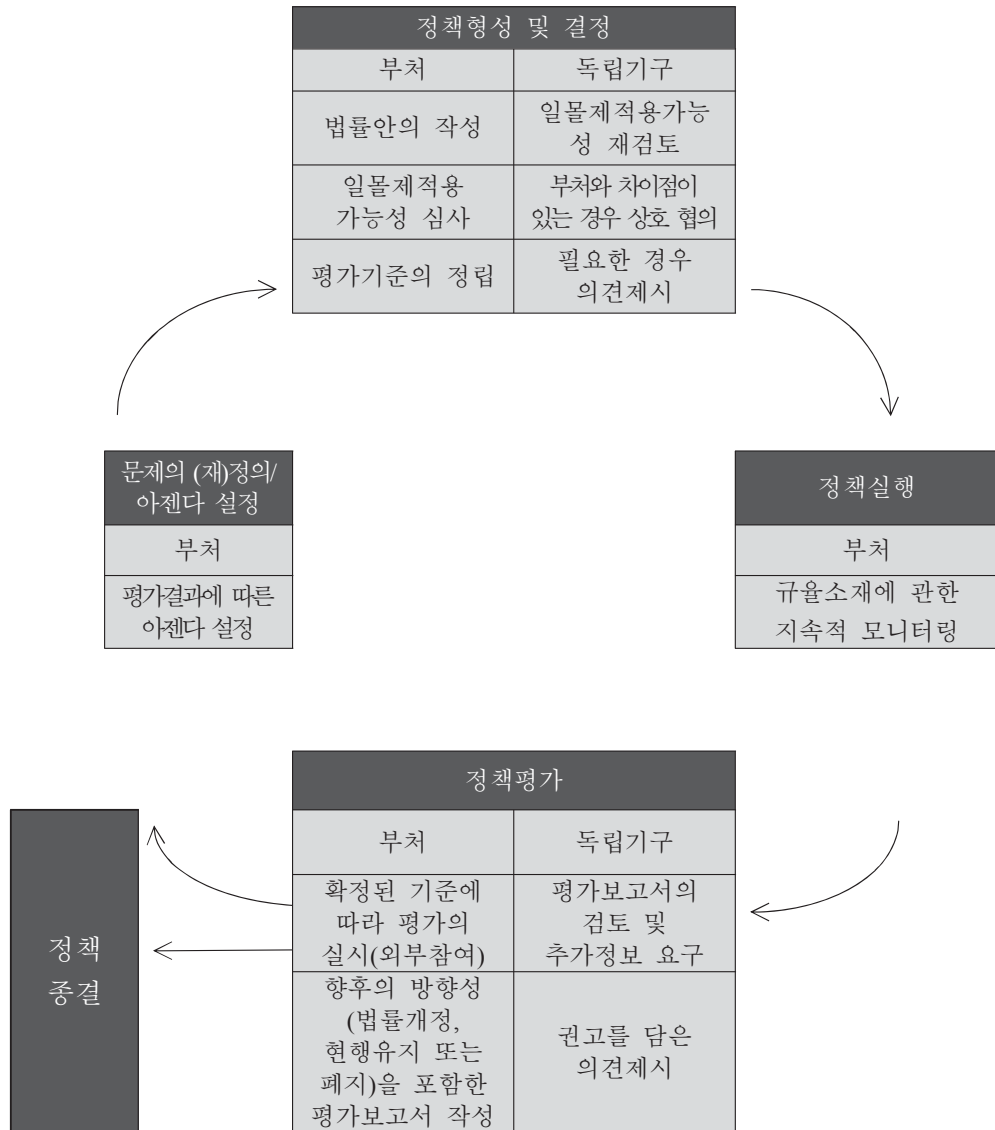
미국 등에서는 일몰제와 관련하여 행정부의 일몰평가를 관리하고 질적으로 보장할 수 있는 기관을 의회에 두거나 선진규제 및 간소화를 전담하는 의회 위원회가 존재한다. 독일의 경우에는 의회가 아닌 제3의 독립된 기구로서 국가규범통제위원회를 두고 있다. 이러한 기구를 두는 경우 이들 기관은 주무부처의 일몰제평가를 심사하여 비용의 타당성에 관해 보다 상세한 설명을 요구하고, 필요하다면 조사를 실시하거나 상세한 설명과 개선사항을 조언할 수 있도록 한다. 또한

사후평가와 관련한 대안을 제시하고 미해결된 갈등요소에 관한 개선 의견을 자신의 이름으로 제시한다. 이러한 조직적 기반설정은 일몰심사의 가시성과 책임성을 현저하게 증대시킬 것이다.³¹⁴⁾

일몰제의 적용가능성에 관한 사전심사 및 사후평가에 관한 기본적인 매카니즘(기본적 절차, 심사기준 등)을 법률단계에서 명확히 규정하여 그 책임성의 강화를 강구하여야 한다. 심사결과는 법령안 제안 이유서의 기재항목을 확대하여 상세하게 언급하도록 한다. 각국의 사례에서 보는 것처럼 일몰제의 운용에 관련하여 비구속적인 가이드라인 내지 지침서의 형식으로 된 일몰절차의 법적 제도화에 관한 개선이 필요하다. 일몰제의 책임성 증대를 위해서는 법률적인 단계로 일몰절차를 규율할 필요성이 있다.

314) 독일에서는 2009년 9월의 총선거당시 연방법의 시행과 관련한 모든 영역에서 지속가능성 심사방안, 규제비용측정 등 국가규범통제위원회(NKR)의 활동과 구성원의 확대에 관한 다수의 대안이 제시되어 논의된 바 있다. 그리하여 2009년 11월의 연립협정에서 각 부처의 일몰제운용을 관리하고 질적으로 보장할 수 있는 전담기관으로서 NKR의 기능확대 특히, 일몰제적용 가능성의 심사기능이 확정되었다. 현재 일몰제와 관련하여 NKR의 권한강화에 따른 관련 법령(국가규범통제위원회 설치법)의 개정은 이루어지지 않고 있으나, Bertelsmann의 보고서에서는 다음과 같이 언급하고 있다. 즉, NKR은 2006년부터 연방정부 또는 개별 부처의 모든 신규 법률 및 법규명령안을 제출받아 부처간의 조정과정에 관여하고 있다. 또한 현재 NKR은 부처의 관료주의비용산정 업무를 수행하면서 그 질적인 면에서 성공적인 모델을 제시하였다. 따라서 그 차원에서 NKR은 일몰심사와 관련하여 관료주의비용산정과 마찬가지로 공식적인 권한을 부여받아야 할 것이라고 한다. 또한 NKR은 필요한 경우 사전에 부처의 소관 직원들과 협력하여 일몰제평가를 둘러싼 갈등을 해결하고, 합의에 도달하지 못한 경우에는 NKR은 일몰제적용 가능성에 관한 평가에서 부처와 다른 의견을 제시할 수 있도록 하여야 한다는 것이다. 이 NKR의 의견은 관료주의비용에 관한 평가절차와 마찬가지로, 내각제안의 일부로서 내각의 결의에 따른 승인을 얻어 연방의회와 연방참의원에 제출하도록 하는 것이다(예외적으로 법규명령의 경우에는 연방참의원의 동의를 요하지 않는다). 그리고 NKR의 구성원도 일몰제적용 가능성의 관리업무를 새로이 수행하게 되므로 이를 대폭 확대할 필요가 있다고 한다. NKR이 관료주의비용 측정에서 중요 기준을 설정하여 비용을 측정할 경험은 일몰제에서도 활용될 것이고, 이는 현재의 활동과 새로운 임무간의 분명한 시너지효과를 창출할 것으로 보고 있다.

<표 55> 정책순환에서 독립기구와 행정부처간의 일몰심사 연관성



제 4 장 규제일몰제의 합리적 적용을 위한 법제개선방안

제 1 절 우리나라에서의 일몰제유형 및 운용사례

I. 개 설

현재 우리나라에서도 규제개혁뿐 만아니라 다양한 분야횡단적인 정책목표의 효과를 검증하기 위해 일몰제를 널리 활용하고 있다. 규제 분야에 집중한 규제일몰제, 특정 정책이나 제도의 효과성과 효율성 증대를 위한 일몰제 뿐 아니라 법령(행정규칙)에 대한 일몰제 등의 사례가 중앙정부 및 지방자치단체차원에서 시행되고 있다. 이들 분야에서의 일몰제 적용은 규제 내지 정책의 선진화를 지원하는 강력한 도구로서, 분야횡단적인 정책목표의 이행을 강화하는 것으로서 기능하게 될 것이다.

그러나 일몰제가 과연 규제개혁 뿐아니라 분야횡단적인 정책목표를 지원하는데 성공할 것인지의 여부는, 일몰제 적용가능성에 관한 사전적 선택기준뿐 아니라 사후적 평가의 내용과 비중에 의존한다. 주요 국가의 사례에서 보는 것처럼 정책의 실제적 효과와 관련하여 보다 나은 증거를 토대로 새로운 정책결정을 유인할 수 있기 위해서는 일정한 심사 내지 평가를 제도화하는 것이 일몰제라는 도구의 효용성을 높일 수 있다.

우리의 현재 일몰제의 운용실태를 보는 경우 일몰제의 적용가능성에 관한 사전적 평가나 유효기간경과에 따른 사후적 평가에 관한 절차나 기준도 명확하게 설정되어 있지 않고 단지, 일몰제 = 유효기간의 설정으로 완결되는 것으로 인식하고 있다. 일몰제가 행정의 설명

책임과 무의미한 규제의 억제를 위한 유효한 방법이 되기는 하지만, 현재 과연 일몰조항의 검토결과를 분석하고 대안을 제시할 수 있는 여건과 역량을 갖추고 있는지에 대해 회의적인 시각을 가지게 된다.

그 결과 일몰제를 적용한 정책분야가 그 효과성이나 효율성의 검증 없이 형식적으로 연장되는 사례가 빈번하고, 일몰제를 적용하였음에도 불구하고 그 가시적인 성과가 별로 없는 실정에 있다. 일몰제와 함께 사후 평가 내지 심사를 규정한 것도 일부 있으나, 그 평가 내지 심사를 위한 제도화된 절차와 기준도 정립되어 있지 않고 있어서 일몰제의 적용 그 자체를 단순히 선전효과 내지 1회성 정책으로 전략시킬 우려도 적지 않다.

일몰제의 정착을 위한 짜임새 있는 매카니즘이 결여되는 경우, 일몰제는 규제를 완화하는 것이 아니라 반대로 규제를 강화하는 효과를 가져올 위험성도 있다. 나아가 규제옹호자의 입장에서는 가능한 법적 불확실성의 문제를 의식하면서 범공백이나 규제공백을 무조건 예방해야 하려는 인식을 가지게 되므로 특히, 재검토행 일몰제의 경우 해당 규제의 효과에 대한 심사없이 자동적으로 연장될 가능성이 높다. 이러한 일몰제운용은 정책목표의 달성과 성과에 부정적인 효과를 가져오게 하고, 그 부정적 결과로 인해 일몰제가 전반적으로 무익하고 적합하지 않다는 결론을 도출하게 될 우려가 있다. 신중하고 심층적인 검토 없이 일몰제를 운용하는 경우에는 그 실효성과 타당성의 면에서 많은 약점이 노출된다는 점을 인식해야 할 것이다.

주요국가의 일몰제에 관한 평가에서도 제시한 바와 같이, 국제적으로 일몰제도의 설계를 위한 모델로서 제시할 수 있는 이른바 “Best Practice”는 명확히 존재하지 않고 있다. 이는 현재 일몰제 또는 일몰심사 절차가 국제적으로 널리 통용되는 보편적인 것이 아니라는 것에 기인한다. 따라서 일몰제의 정책학습을 위한 경험도 제한일 수밖에 없고, 규제개혁 내지 관료주의철폐를 위한 일몰제의 효과도 불확실하다. 주

요 국가에서 일몰제의 시행으로 인한 폐지된 규제 또는 행정기관의 숫자를 가지고 이 제도가 성공적으로 정착되고 있다는 걱정된 지표로 삼을 수는 없다.

또한 주요국가의 일몰제에 관한 경험으로부터 배울 수 있는 가능성이 존재하지만, 각국의 정치적·행정적 시스템의 본질적인 차이에 때문에 제한적일 수밖에 없다.³¹⁵⁾ 그러나 이들 제약요소로 인해 일몰제의 이념이 우리에게 적용될 수 없다는 것을 의미하는 것은 아니다. 일몰제는 선진 입법 내지 선진 규제를 위한 조직적인 토대와 지속적인 발전을 위해서 매우 유용하게 이용될 수 있고, 규제개혁 내지 관료주의철폐 나아가 법개선활동을 활성화시키는 계기를 마련해 줄 수 있다는 점에서 거부할 수 없는 제도로 정착되고 있는 것이 세계적인 추세이다.

일반적으로 정책목표가 특정 분야를 지향하는 것일수록 일몰제에 대한 조직적, 법적 및 절차적 제도화의 요구가 매우 중요하다는 점은 이미 지적한 바 있다. 일몰제의 성공적인 정착과 가시적 성과달성은 일몰제의 대상이 되는 정책영역과 상당한 이해를 가진 영향력있는 자의 지원과 협조에 의거한다. 일반적으로 일몰제의 성패는 구체적인 정책에 대해서 정치적으로 또는 실제적인 이익을 받는 영향력있는 자의 저항(반대) 때문에 실패하게 된다. 따라서 조직적이고 수단적인 제도화를 통해 해당 정책이 효과가 없거나, 계속 시행할 필요성이 없어서 이를 존속할 수 없다고 판명된다면 그들의 저항도 적어지게 되고 일몰제의 정당성도 확보될 수 있다.³¹⁶⁾

따라서 우리의 경우에도 일몰제의 도입과정에서 조직적이고 수단적인 전제조건이 전체적으로 짜임새있게 만들어져야 한다. 이 전제조건

315) Frank Frick/Tobias Ernst/Hemrik Brinkmann, **Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln Für Rückfragen**, Bertelsmann Stiftung 2005.10., S.38f.

316) David L. Weimer/Aidan R. Vining, **Policy Analysis**, 5th ed., Longman 2011, p.300.

이 충족되는 경우 일몰제는 그 기능을 제대로 발휘할 수 있고, 수범자나 일반국민들에게도 널리 수용될 수 있다. 여기서는 현재 다양한 분야에서 활용되고 있는 우리의 일몰제 운용사례를 개관해보고, 선진 국가의 일몰제 경험을 토대로 우리의 규제일몰제 정착을 위한 몇 가지 제도개선사안에 관해 살펴보기로 한다.

II. 일몰제유형 및 운용사례

1. 규제일몰제

(1) 도입경과

이미 연구목적에서 살펴본 것처럼 우리나라에서 규제일몰제가 본격적으로 제도화된 것은 1997년 8월에 제정된 「행정규제기본법」에서 규제의 존속기한에 관한 명시적 규정을 둔 것에서 비롯한다.³¹⁷⁾ 동 법에서 규정된 규제일몰제는 “신설규제 및 강화를 하고자 하는 규제 중 계속해서 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제”로 한정하여 기존 규제에 대해서는 일몰제의 적용을 배제하였다. 이는 모든 규제에 대해 일몰제를 적용할 경우에 발생할 지나친 행정부담을 피하고, 행정의 안정성을 담보하기 위한 조치였다. 그리고 규제의 존속기한은 5년을 초과할 수 없는 것을 원칙으로 하고, 존속기한의 연장이 필요한 경우 규제개혁위원회에 이에 대한 심사를 요청하도록 하였다.

새로이 도입된 규제일몰제에 대해 그 운용성과를 둘러싸고 존속기한이 설정되어있는 규제의 비율이 너무 낮아 규제일몰제의 효과가 미

317) 「행정규제기본법」 시행 이전의 「행정규제 및 민원사무기본법」에서는 규제일몰제를 채용하지 않고, 행정규제에 대한 정기조사 및 검토제도를 규정하였다. 즉, 동 법 제32조에서는 중앙행정기관의 장으로 하여금 매년 당해 기관이 관장하는 허가·인가등 행정규제와 민원사무의 운영실태를 조사하도록 하고(제1항), 중앙행정기관의 장은 그 조사의 결과에 따라 소관 행정규제의 필요성과 실효성에 관한 검토를 실시하고, 민원사무의 구비서류·처리절차등의 간소화방안을 강구하도록 하였다(제2항).

미하고, 「행정규제기본법」의 적용을 받지 않는 규제의 범위가 너무 포괄적이어서, 국민생활과 직결된 다수의 규제들이 규제일몰제의 대상에서 제외되고 있다는 비판이 지적되기도 하였다. 이는 제도도입의 초기과정에서 규제일몰제의 본격적 도입을 위한 충분한 사전검토의 미비와 자동폐지형 규제일몰제 도입에 따른 행정기관의 소극적 태도가 주된 원인이라고 볼 수 있다.³¹⁸⁾ 이 규제일몰제는 2005년 12월 29일 규제의 존속기한이 도래하기 3월 전까지 규제의 존속기한을 연장하는 개정안을 국회에 제출하도록 하는 「행정규제기본법」의 개정안이 성립, 공포되면서 현재 다음과 같이 규정되어 있다.

※ 행정규제기본법

제 8 조(규제의 존속기한 명시) ① 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려는 경우에 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제는 존속기한을 설정하여 그 법령등에 규정하여야 한다.

② 규제의 존속기한은 규제의 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간 내에서 설정되어야 하며, 그 기간은 원칙적으로 5년을 초과할 수 없다.

③ 중앙행정기관의 장은 규제의 존속기한을 연장할 필요가 있을 때에는 그 규제의 존속기한의 6개월 전까지 제10조에 따라 위원회에 심사를 요청하여야 한다.

④ 위원회는 제12조와 제13조에 따른 심사시 필요하다고 인정하면 관계 중앙행정기관의 장에게 그 규제의 존속기한을 설정할 것을 권고할 수 있다.

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.

한편 새정부출범 이후 기업경쟁력 강화와 경제활성화를 위해 규제 개혁논의가 활발하게 진행되면서, 2009년 1월 29일 국가경쟁력강화위

318) 국회예산정책처, 2008년도 정부규제영향분석서 평가, 2009.12., 59면 이하.

원회에서는 “선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대도입방안”을 발표하였다. 여기서는 그동안의 규제일몰제의 운용에 대한 검토와 함께 규제일몰제의 확대추진을 위한 기본방향으로서, 「행정규제기본법」상 모든 규제에 대해 일몰제 적용, 재검토행 일몰제의 도입, 규제일몰기한 원칙 3년제 설정 등을 제안하는 한편 규제일몰제를 실제 운영하기 위한 세부 기준과 절차의 마련 등을 제시하였다.³¹⁹⁾

이에 정부에서도 “2009년도 규제개혁 종합계획(2009.2.3)”을 발표하여 국가경쟁력강화위원회의 제안을 구체적으로 실현하기 위한 방안을 제시하였다. 또한 정부에서는 “2010년도 규제개혁 추진지침(2009.12)”을 마련하여 신설·강화 규제에 대한 심사시 규제일몰제 도입 확대·강화, 재검토행 일몰 신규 도입에 따라 「행정규제기본법」 개정 등 일몰관련 법체계 정비 등도 추진할 것을 밝혔다. 또한 규제일몰 설정방법 및 일몰주기 일시 도래시 효과적인 심사절차 등을 규정한 “기존규제 일몰제 확대도입지침”도 마련하였다.³²⁰⁾

319) 국가경쟁력강화위원회 제10차 회의자료, 선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대도입방안, 2009. 1.29.

320) 한편 정부에서는 2009년 12월 9일 기업의 기술개발 및 활용에 지장을 초래하는 직·간접적 규제를 개선함으로써 기업의 글로벌 기술경쟁력을 제고하려는 취지에서 각 법령에 규정된 기업활동 전반에서 경영혁신활동을 저해하는 “기술규제”에 대해 일몰제를 적용할 것임을 밝혔다. 정부에서는 현행 94개 법령의 조사 결과, 약 4천건(법1,643건, 시행령 982건, 시행규칙 1,838건)의 기술 관련 제도가 존재하는 것으로 파악하였고, 이들 기술규제가 기준의 불분명으로 인한 집행권자의 자의적 집행가능성, 소관기관 중첩 및 중복적 절차로 인한 기술개발 의욕 저하 및 기업의 비용 증가로 인한 기업경쟁력 저하 등의 문제점이 있다고 지적하였다. 이에 기술규제에 대해 명확성(재량권 최소화), 시의성(문제점이 중대하고, 긴급한 경우), 사후성(사전규제 지양), 수준 적정성(최소한의 규제), 순응 가능성 등 신설 기준을 제시하는 가이드라인을 제정하는 한편 신설되는 기술규제에 대해 5년 등 유효연한을 명시하는 기술규제 일몰제를 도입하겠다는 방침을 밝혔다. 각 기술규제 조항은 연단위로 유효기간을 부여하여, 기한 이후는 효력 정지하도록 하고, 유효기간 연장이 필요한 기술규제에 대해서는 적합성 검증 후 기한을 연장하도록 하였다. 자세한 것은 국가경쟁력강화위원회 제19차 보고자료, 불편없는 기업활동을 위한 기술규제 개선방안(2009.12.9) 참조.

(2) 운용현황

① 중앙정부 차원

정부에서는 규제일몰제의 적극 추진을 위해 1단계로 28개 부처의 “경제적 규제” 총 2,184건 중 558건(26%)에 대해 일몰을 설정하여, 2009년 12월 3일 관보에 고시하였다. 고시된 내용을 살펴보면 일몰유형별로는 재검토행 544건(97.5%), 효력상실형 14건(2.5%)으로 새로 도입된 재검토행이 대다수를 차지하였다. 재검토행은 경제 및 국민 생활과 밀접한 규제에 대해 여건변화, 기술발전 등에 따라 주기적인 재검토가 가능하도록 경제·기업활동에 영향이 큰 인·허가 등의 요건, 금지·제한 규제, 국민에게 부담을 지우는 신고의무, 부담금 관련 규제에 중점 설정하였다. 효력상실형은 자동폐지 예정에 따른 법적 안정성 등을 고려하여, 존속 필요기한이 예측되는 규제 등에 한해 적용하였다. 근거규정 형태별로는 법률 179건, 시행령 237건, 시행규칙 등 175건이고, 일몰주기별로는 3년형이 516건(92.5%)으로 대부분이고 예외적으로 5년형 등이 42건(7.5%)을 차지하였다.

<표 56> 경제적 규제 일몰제 적용 현황

| 계 | 일몰 유형 | | 일몰 주기 | | |
|------|---------------|-----------------|-----------------|---------------|---------------|
| | 효력상실형 | 재검토행 | 3년 | 5년 | 기타 |
| 558건 | 14건 (2.5%) | 544건 (97.5%) | 516건 (92.5%) | 30건 (5.4%) | 12건 (2.1%) |

<표 57> 효력상실형 일몰제 도입사례

| | 규제내용 | 효력 상실시기 | 관련 법령 | 소관 부처 |
|---|--|------------|--|-----------------|
| 1 | 카지노업의 허가 기간(3년) | '15.12.31 | 폐광지역개발 지원에 관한 특별법 시행령 15조 | 지식 경제부 |
| 2 | 국립결핵병원 입원 환자의 입원기간 제 한(7개월 이내) | '12.12.31 | 국립마산병원운영규정 제14조, 국립목포병원운영규정 제13조 | 보건 복지 가족부 |
| 3 | 금융정보제출요구권 | '10.12.31 | 독점규제및공정거래에 관한 법률 제50조 | 공정 거래 위원회 |
| 4 | 기업집단현황공시 에 관한 사항의 시 기 및범위 | '12.12.31 | 기업집단현황공시규정 | |
| 5 | 대부업자의 이자율 제한-최고이자율, 이자에 포함되는 항 목 범위, 선이자공 제시 원금에서 제 외 등 | '13.12.31 | 대부업 등의 등록 및 금융이 용자 보호에 관한 법률 제8조 | 금융 위원회 |
| 6 | 벤처기업이 일정요 건 충족시 간이 영 업양수도 도입 | '17.12.31 | 벤처기업육성에 관한특별조 치법 제15조의11 | 중소 기업청 |
| 7 | 한국벤처투자조합 결성시 등록사항 신 고 및 행위제한 | '17.12.31 | 벤처기업육성에 관한특별조 치법 제4조의3,제4조의4 | |
| 8 | 벤처기업 확인 및 확인취소 요건 | '17.12.31 | 벤처기업육성에 관한특별조치법 제2조의2, 벤처기업육성에 관한 특별조치법시행령 제2조의3 | |
| 9 | 대학·연구소의 신기술창업전문회 사 등록 및 신기 술 창업 집적 지역 지정 | '17.12.31 | 벤처기업육성에 관한특별조치 법 제11조의2내지7, 제17조의2 내지6, 동법시행령제4조의2내 지3, 제11조의4내지7 | |

| | 규제내용 | 효력 상실시기 | 관련 법령 | 소관 부처 |
|----|---|------------|-----------------------------------|----------|
| 10 | 외국인산업연수제도 연수업체의 연수수 당 등 이행보증보험 증권 제출의무 | '10.6.30 | 외국인산업연수제도운영에 관한지침 제35조 | |
| 11 | 외국인산업연수제 도 연수업체의 계 약불이행 및 부당 행위 금지 | '10.6.30 | 외국인산업연수제도운영에 관한지침 제25조 | |
| 12 | 벤처기업 및 창업 자에 대한 투자의 목적으로 개인들이 출자하여 결성하는 개인투자조합의 등록요건 | '17.12.31 | 벤처기업육성에관한특별조 치법 제13조 | |
| 13 | 시장정비사업 시행 자의 입점상인 보 호대책 수립 의무 | '16.12.31 | 재래시장및상점가육성을위 한특별법 제49조 | |
| 14 | 외국인산업연수제도 운영시 송출기관 지 정 및 지정취소, 계 약해지 요건 | '10.6.30 | 외국인산업연수제도운영에관 한지침 제15조 내지 제16조 | |

부처별로는 대체로 기존규제중 20~30% 수준으로 일몰을 설정, 관세청(100%), 중기청(65%), 환경부(50%)는 규제의 절반 이상을 일몰적용하였으며, 일몰규제 건수는 국토부(152건), 금융위(115건) 등 규제가 많은 부처가 전체의 48%를 차지하였다.³²¹⁾ 현재 이들 558건에 대해서는 시행령 이하의 하위 규정 등 정부 자체적으로 추진 가능한 과제부터 신속하게 일괄입법의 형식으로 관계법령의 개정작업이 추진되고 있으며, 법률의 경우에도 개정안작성 및 국회제출작업이 진행중에 있다.

321) 규제개혁위원회, 규제일몰제 확대추진결과 및 향후계획(2009.10.29)

<표 58> 부처별 일몰규제 설정 현황

| | | | | | | |
|----------------|---------------------|-----------------|-----------------|---------------|----------------|------------------|
| 일몰 설정 비율 | 부 처 | 관세청 | 중기청 | 환경부 | 기재부 | 국토부 |
| | 비율 (일몰수/ 규제수) | 100% (25/25) | 65% (13/20) | 50% (5/10) | 31% (25/79) | 30% (152/507) |
| 일몰 규제 건수 | 부 처 | 국토부 | 금융위 | 농식품부 | 지경부 | 공정위 |
| | 일몰규제 건수(%)* | 152건 (27.2%) | 115건 (20.6%) | 45건 (8.1%) | 31건 (5.6%) | 26건 (4.7%) |

* 총 일몰 규제건수(558건)중 차지하는 비중

한편 정부에서는 제27회 국무회의(2010.6.29)에 보고된 “사회·행정적 규제 및 추가등록 규제 일몰제 확대 추진 계획”에 따라 2단계로 사회·행정적 규제 및 추가등록규제 총 4,692건 중 1,044건에 대해 일몰제를 적용하는 것을 2010년 7월 8일 고시하였다. 일몰유형별로는 재검토행 978건(93.7%), 효력상실형 66건(6.3%)으로 새로 도입된 재검토행이 대다수를 차지하고 있고, 일몰주기별로는 3년형이 885건(84.8%)으로 대부분이고, 예외적으로 5년형 등이 159건(15.2%)을 차지하고 있다.

<표 59> 사회·행정적 규제 및 추가등록규제 일몰제 적용 현황

| 계 | 일몰 유형 | | 일몰 주기 | | |
|--------|---------------|-----------------|-----------------|---------------|----------------|
| | 효력상실형 | 재검토행 | 3년 | 5년 | 기 타 |
| 1,044건 | 66건 (6.3%) | 978건 (93.7%) | 885건 (84.8%) | 96건 (9.2%) | 63건 (6.01%) |

<표 60> 효력상실형 일몰제 도입사례

| | 규제내용 | 효력상실 시기 | 관련 법령 | 소관 부처 |
|---|---|---------|---|-----------------|
| 1 | 교련교사 시험검정 응시자격 제한 및 시험과목의 일부 면제대상자·과목제한 | 1년 | 교원자격검정령 제29조 교원자격검정령시행규칙 제17조, 제21조 | 교육 과학 기술부 |
| 2 | 교육의원후보자 자격 제한 | 14.6.30 | 지방교육자치에 관한 법률 제10조 | |
| 3 | 한국대학교육협회의 주기적 대학평가 실시 및 평가 결과 제출규정 | 1년 | 한국교육대학교육협의회법 제18조 | |
| 4 | 사립대학 수업료 및 입학금 면제 기준 규정 | 1년 | 고등교육법 제11조, 학교 수업료 및 입학금에 관한 규칙 제3조 제4항 | |
| 5 | 국가인적자원위원회의 자료제출 요구권 | 1년 | 인적자원개발기본법 제9조 | |
| 6 | 인적자원개발평가센터로 지정받을 수 있는 자격규정 | 1년 | 인적자원개발기본법 제12조 | |
| 7 | 교육감이 교장자격증을 소지하지 아니한 자가 응모할 수 있는 학교의 비율을 공모 학교 수의 100분의 15 이내에서 조정 | 11.10.7 | 초·중등교육법 제61조 초·중등교육법 시행령 제105조의2 | |
| 8 | 한국전문대학교육협회는 주기적으로 학사 및 운영 전반에 대한 평가를 실시하여야 하며, 평가 결과를 지체없이 교과부 장관에게 제출하여야 함 | 1년 | 한국전문대학교육협의회법 제18조 | |
| 9 | 인적자원개발 협력망 구축 주관기관 지정 요건 | 1년 | 인적자원개발기본법 제13조 | |

제 4 장 규제일몰제의 합리적 적용을 위한 법제개선방안

| | 규제내용 | 효력상실 시기 | 관련 법령 | 소관 부처 |
|----|--|----------|--|-----------------|
| 10 | 국내공항을 통하여 출국하는 자로서 대통령령이 정하는 자에 대해 1,000원의 기여금 부과 | 12.9.30 | 한국국제협력단법 제18조의2 한국국제협력단법 시행령 제10조의2 | 외교 통상부 |
| 11 | 주한미군시설사업 시행자가 실시계획에 대한 국방부장관의 승인(변경승인 포함)을 얻은 때에는 각 호의 인가 등 의제처리 | 14.12.31 | 평택지원특별법 제5조 | 국방부 |
| 12 | 공여구역의 제공으로 인한 평택시 등의 재정결함을 보전하기 위하여 지방교부세법에 의한 지방교부세를 대통령령이 정하는 바에 따라 특별지원 | 14.12.31 | 평택지원특별법 제34조 | |
| 13 | 영화상영관 입장권 가액에 대한 부과금 징수(100분의 3) | 14.1.31 | 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 법률 제25조의 2 시행령 제9조의 4 시행규칙 제3조의 3 | 문화 체육 관광부 |
| 14 | 영화발전기금 부과금 미납횟수에 따라 미납금액의 10/100~30/100 까지 부과 | 14.1.31 | 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제25조의2, 제98조 제2항 제1호 시행령 제9조의4, 제34조 | |
| 15 | 기업구조조정조합의 준수 사항 | 14.5.30 | 산업발전법 부칙 제3조 제1항 | 지식 경제부 |
| 16 | 기업구조조정조합의 해산 | 14.5.30 | 산업발전법 부칙 제3조 제1항 | |
| 17 | 동일명칭의 사용금지 | 14.5.30 | 산업발전법 부칙 제3조 제1항 | |
| 18 | 폐광지역 진흥지구내 입주 기업에 지역주민 우선 고용 및 지역생산품 우선구매 | 15.1.31 | 폐광지역개발지원에관한특별법 제13조, 시행령 제17조 | |

제 1 절 우리나라에서의 일몰제유형 및 운용사례

| | 규제내용 | 효력상실 시기 | 관련 법령 | 소관 부처 |
|----|---|----------|---|---------|
| 19 | 결산서 등의 비치 공시 | 11.5.31 | 산업발전법 부칙 제2조 제1항 | |
| 20 | 금융위원회의 금융기관 전문회사에 대한 자료제출 시정명령 | 11.5.31 | 산업발전법 부칙 제2조 제1항 | |
| 21 | 자산건전성 미달시 경영개선 조치 | 11.5.31 | 산업발전법 부칙 제2조 제1항 | |
| 22 | 전문회사의 자료제출의무 | 11.5.31 | 산업발전법 부칙 제2조 제1항 | |
| 23 | 금융위원회의 임직원에 대한 제재 | 14.5.31 | 산업발전법 부칙 제3조 제1항 | |
| 24 | 금융위원회의 조합에 대한 자료제출 시정명령 | 14.5.31 | 산업발전법 부칙 제3조 제1항 | |
| 25 | 기업구조조정조합의 업무감독조합원 | 14.5.31 | 산업발전법 부칙 제3조 제1항 | |
| 26 | 기업구조조정조합의 자료제출의무 | 14.5.31 | 산업발전법 부칙 제3조 제1항 | |
| 27 | 우편환의 수취인은 그 권리를 금융기관 외의 자에게 양도할 수 없다. | 13.1.31 | 우편환법 제13조 | |
| 28 | TV수신 관련 전자제품을 제조하거나 수입하는 자의 DTV튜너 내장 및 안내 의무 | 13.12.31 | 지상파텔레비전방송의 디지털전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법 제6조, 제8조 제1항, 제16조 | |
| 29 | 위생사 면허 등에 관한 사항 | 2년 | 위생사 등에 관한 법률 시행규칙 제7조 | 보건복지가족부 |
| 30 | 장관은 공무원과 종사자에게 필요한 지도와 훈련을 행할 수 있음 | 2년 | 사회복지사업종사자훈련규칙 제7조 | |
| 31 | 사전환경성검토 및 환경영향평가협의 대상사업중 자연경관에 영향이 크다고 판단되는 개발사업에 대하여 인·허가시 자연경관 심의 | 3년 | 자연환경보전법 제28조 | 환경부 |

제 4 장 규제일몰제의 합리적 적용을 위한 법제개선방안

| | 규제내용 | 효력상실 시기 | 관련 법령 | 소관 부처 |
|----|---|---------|--------------------------------------|-------|
| 32 | 「도시개발법」에 따른 도시개발사업, 「농어촌정비법」에 따른 농어촌정비사업, 그 밖에 대통령령으로 정하는 토지개발사업의 시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사업의 착수·변경 및 완료 사실을 15일 이내에 지적소관청에 신고하여야 함 | 3년 | 측량·수로조사 및 지적에 관한 법률 법률 제86조 시행령 제83조 | |
| 33 | 철도차량 운전면허를 받고자 하는 자 등은 국토해양부장관으로부터 신체검사병원으로 지정을 받아야 함 | 3년 | 철도안전법 법률 제13조 제1항, 시행규칙 제13조 | |
| 34 | 당해 시험을 정지하거나 무효로 하고, 그 처분이 있는 날부터 2년간 시험 응시자격 정지 | 1년 | 선박지원법 시행령 제19조 제1항 | 국토해양부 |
| 35 | 박람회 사업구역안에서 건축 등의 행위시관할 도지사 또는 시장의 허가를 받도록 함 | 13.1.31 | 2012여수세계박람회지원특별법 법률 제27조 제1항 | |
| 36 | 시행자는 지원시설구역 사업계획서를 작성하여 시·도지사의 승인을 받아야 함 | 13.1.31 | 2012여수세계박람회지원특별법 법률 제38조 제1항 | |
| 37 | 박람회 직접시설 사업시행자는 실시계획을 작성하여 승인을 받아야 함 | 13.1.31 | 2012여수세계박람회지원특별법 법률 제29조 | |
| 38 | 사업시행자는 토지보상법에 따른 토지 등을 수용 또는 사용 가능 | 13.1.31 | 2012여수세계박람회지원특별법 법률 제31조 | |

제 1 절 우리나라에서의 일몰제유형 및 운용사례

| | 규제내용 | 효력상실 시기 | 관련 법령 | 소관 부처 |
|----|---|----------|--------------------------|-------|
| 39 | 조직위원회 이외의 자는 조직위원회 또는 유사한 명칭을 사용할 수 없음 | 13.1.31 | 2012여수세계박람회지원특별법 법률 제42조 | |
| 40 | 연맹을 지원하는 자 또는 단체는 수익사업을 할 경우 국토해양부장관의 승인 필요 | 13.6.30 | 한국해양소년단연맹육성에 관한법률 제6조 | |
| 41 | 연안정비사업 시행자는 토지·물건 또는 권리를 수용 또는 사용 가능 | 3년 | 연안관리법 법률 제27조 | |
| 42 | 금융위원회의 금융기관에 대한 시정조치 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제30조 | 금융위원회 |
| 43 | 채권금융기관협회의 의결방법 등을 규정 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제22조 | |
| 44 | 채권금융기관협회의 심의, 의결사항 규정 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제21조 | |
| 45 | 부실징후기업의 효율적인 구조조정을 위한 협의회 규정 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제19조 | |
| 46 | 채권금융기관은 협회회의 소집을 통보받은 날부터 5일 이내에 신용공여액을 신고 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제23조 | |
| 47 | 부실징후기업의 효율적인 구조조정을 위한 협의회 규정 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제26조 | |
| 48 | 협회의 심의사항 조정신청에 대한 조정 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제28조 | |
| 49 | 공동관리절차 중단 사유를 규정 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제14조 | |
| 50 | 채권금융기관의 연대 손해배상 책임 규정 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제25조 | |
| 51 | 반대채권자의 채권배수청구권을 규정 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제24조 | |

제 4 장 규제일몰제의 합리적 적용을 위한 법제개선방안

| | 규제내용 | 효력상실 시기 | 관련 법령 | 소관 부처 |
|----|---|----------|----------------|-------|
| 52 | 주채권은행의 회생기업에 대한 경영정상화 가능성 점검 의무 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제16조 | |
| 53 | 주채권은행의 약정의 이행실적을 분기별로 점검 하여야 함 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제11조 | |
| 54 | 채권금융기관 공동관리절차 개시를 위한 협의회 소집통보 의무 및 채권행사의 유예 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제9조 | |
| 55 | 채권금융기관의 신규 신용공여의 우선 변제권 규정 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제13조 | |
| 56 | 주채권은행의 경영정상화 계획 등의 사전제출 의무 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제15조 | |
| 57 | 채권금융기관의 협의회 의결에 따라 부실징후 기업에 대한 채권재조정 또는 신규 신용공여를 할 수 있음 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제12조 | |
| 58 | 주채권은행은 부실징후기업으로부터 사업계획서 등을 받아 이를 평가하여 해당되는 관리조치를 시행 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제7조 | |
| 59 | 부실징후기업에 대한 외부전문기관의 평가 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제6조 | |
| 60 | 채권은행의 부실징후기업에 대한 조치 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제5조 | |
| 61 | 채권금융기관의 신용공여 기업에 대한 대료제출요구 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제4조 | |
| 62 | 협의회와 공동관리절차가 개시된 부실징후기업간 경영정상화계획 이행을 위한 약정 | 10.12.31 | 기업구조조정촉진법 제10조 | |

| | 규제내용 | 효력상실 시기 | 관련 법령 | 소관 부처 |
|----|--|-----------------|--|------------------|
| 63 | 미등록대부업자가 대부를 하는 경우의 이자율에 관하여는 「이자제한법」 제2조제1항(이자율 30% 제한) 등을 적용 | 10.12.31 | 대부업등록및금융이용자보호에관한법률 제11조, 부칙 제2조 | |
| 64 | 매년 결합재무제표 작성대상 기업집단 및 그 소속회사를 선정 | 10.12.31 | 주식회사의 외부감사에 관한 법률 제1조의 3, 동법 시행령 제1조의4, 제1조의 5 | |
| 65 | 국가사방사업이 필요하게 된 경우에는 원인자가 소요되는 비용을 부담 | 3년 | 사방사업법 제19조 | 산림청 |
| 66 | 지황, 숙지황의 벤조피렌 허용기준 및 시험방법 정함 | 3년 (11.4.12) | 생약의 벤조피렌 기준 및 시험방법 | 식품 의약품 안전청 |

② 지방자치단체 차원

한편 자치단체에서도 중앙정부의 방침에 따라 자치단체 등록규제에 대해 단계적으로 일몰제를 적용하도록 하고 있으며, 행정안전부에서는 “2010년 자치단체 규제개혁 시책”에서 1단계로 경제적 규제 가운데 국토도시개발 등 17개 부문, 13,135건('09.10.31 기준)을 대상으로 위에 언급한 두 가지 유형의 일몰제를 적용하는 방침을 설정하여 시도별 규제일몰제 대상 목록 작성·제출 및 규제일몰제 시행을 위한 조례 등 개정작업을 추진하는 한편, 2단계('11.12월한)로서, 사회적·행정적 규제를 중심으로 보건위생 등 11개 부문, 9,766건('09.10.31 기준)에 대해 규제일몰제 적용을 추진할 예정임을 밝혔다.³²²⁾

이에 따라 각 자치단체에서는 규제일몰제의 시행을 위해 관련 조례의 제정움직임도 있고, 여러 방법을 통해 관련 정책을 추진하거나 추

322) 행정안전부, 2010년 자치단체 규제개혁 시책, 2010.1.26.

진할 예정으로 있다. 예컨대, 인천광역시에서는 2010년 4월 12일의 고시에서 “경제적 규제 일몰제 추진계획”을 공표하였다.³²³⁾ 동 고시에서는 우선 중앙부처 일몰대상규제 558건과 연계된 가설건축물 축조허가 등 개인과 기업의 경제적인 활동 및 국민생활에 밀접한 관련이 있는 아래의 경제적 규제 9건에 대하여 일몰주기를 3년으로 한 재검토행으로 일몰제를 적용하도록 하였다.

<표 61> 인천광역시 규제일몰제 추진내용

| 계 | 일몰 유형 | | 일몰 주기 | | |
|----|-------|------|-------|----|-----|
| | 효력상실형 | 재검토행 | 3년 | 5년 | 기 타 |
| 9건 | 0건 | 9건 | 9건 | 0건 | 0건 |

| 연번 | 규제내용 | 규제법령 근거 | | 일몰유형 (주기) |
|----|--|------------------------------------|--|--------------|
| | | 자치법규 | 상위법 | |
| 1 | 도매시장 법인의 사용료 및 시설 사용료 규정 | 농수산물도매시 장조례 제11조 | 농수산물유통 및 가격 안 정에 관한 법률 제42조, 시행규칙 제39조 | 재검토행 (3년) |
| 2 | 도매시장 법인 지정 신청자의 자격제한 | 농수산물도매시장 조례 제7조, 조례 시행규칙 제3조 | 농수산물유통 및 가격 안 정에 관한 법률 제43조, 제67조, 시행규칙 제44조 | 재검토행 (3년) |
| 3 | 도매시장 법인 등의 농수산물 매매에 따른 준 수의무 규정 | 농수산물도매시 장조례시행규칙 제46조, 제48조 | 농수산물유통 및 가격 안 정에 관한 법률 제39조, 제41조, 시행규칙 제38조 | 재검토행 (3년) |
| 4 | 도매시장 법인 의 농수산물의 매매방법 제한 | 농수산물도매시 장조례시행규칙 제35조, 제36조 | 농수산물유통 및 가격 안 정에 관한 법률 제32조, 시행규칙 제28조 | 재검토행 (3년) |

323) 인천광역시 고시 제2010-105호(2010.4.12)

| 연번 | 규제내용 | 규제법령 근거 | | 일몰유형 (주기) |
|----|---|------------------------------|---|--------------|
| | | 자치법규 | 상위법 | |
| 5 | 도매시장에서 농수산물을 출하하고자 하는 자의 등록 및 신고의무 | 농수산물도매시장조례시행규칙 제30조, 제31조 | 농수산물유통 및 가격 안정에 관한 법률 제29조, 제30조, 시행규칙 제24조, 제25조의2 | 재검토행 (3년) |
| 6 | 다중이용 건축물 건축 등에 관한 사항은 지방건축위원회의 심의를 받도록 규정 | 건축 조례 제7조 | 건축법 제4조, 동법시행령 제5조 | 재검토행 (3년) |
| 7 | 도시계획시설 또는 도시계획시설 예정지에서 가설건축물을 건축하는 경우에는 시장, 군수·구청장에게 허가를 받도록 규정 | 건축 조례 제18조 | 건축법 제20조, 동법시행령 제15조 | 재검토행 (3년) |
| 8 | 도시공원 내 점용허가를 받을 수 있는 대상 시설범위 | 도시공원 및 녹지조례 제8조, 제9조, 제12조 | 도시공원및녹지등에 관한 법률 제24조, 동법시행령 제22조, 제23조 | 재검토행 (3년) |
| 9 | 녹지의 점용허가를 받을 수 있는 대상시설등의 범위 | 도시공원 및 녹지조례 제10조, 제11조, 제12조 | 도시공원및녹지등에 관한 법률 제38조, 동법시행령 제43조, 제44조 | 재검토행 (3년) |

2. 행정규칙 일몰제

(1) 도입경과

훈령 등 행정규칙에 대해서는 “대통령훈령의발령및관리등에관한규정(대통령훈령 제90호, 2000.7.21 제정)”에서 훈령 주관기관의 장은 훈령

이 현실에 맞지 아니하거나 더 이상 필요하지 아니하다고 판단되는 경우에는 현실에 적합하게 개정하거나 폐지함으로써 훈령을 현실에 적합하게 유지·관리하도록 규정하고 있다(제11조). 그러나 훈령·예규 등 행정규칙은 법령과 달리 관계부처 협의, 규제개혁위원회·법제처 심사 등을 거치지 않고 각 부처 자체적으로 제정·운영하고 있으며, 이들 행정규칙은 발령 후 오래도록 방치되어 현실에 맞지 않거나 존재 여부가 불확실한 경우도 많아 행정부담이나 혼란을 유발하고 있다는 지적이 제기되어 왔다.

이에 2009년 1월의 국가경쟁력강화위원회의 규제일몰제확대 도입방안에서는 훈령·예규 등 행정기관 내부 업무기준에 대해서도 현실적 합성 유지를 위해 일몰제를 도입할 것을 제시하였다. 이에 따라 법제처에서는 2009년 4월 23일 “훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정(대통령훈령 제248호, 2009.5.24 시행)”을 제정하여 훈령·예규 등에 관한 일몰제를 도입하였다.

※ 훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정

제 7 조(훈령·예규등의 존속기한 등의 설정) ① 중앙행정기관의 장은 훈령·예규등을 제정하는 경우 3년의 범위에서 존속기한을 설정하여 해당 훈령·예규등에 명시하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 훈령·예규등의 경우에는 3년의 범위에서 재검토키한을 설정할 수 있다.

1. 법령의 위임에 따라 발령되는 훈령·예규등
2. 국제적인 절차를 거쳐야 하는 등의 사유로 훈령·예규등을 폐지·제정하기 곤란한 훈령·예규등으로서 법제처장과 재검토키한을 설정하기로 협의한 훈령·예규등

② 중앙행정기관은 제1항에도 불구하고 훈령·예규등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 법제처장과 협의하여 5년의 범위에서 존속기한이나 재검토키한을 설정할 수 있다.

1. 상위 법령에 3년 이상의 존속기한이나 재검토키한이 설정된 경우로서 상위법령과 다른 존속기한이나 재검토키한을 설정하기 곤란한 경우

- 2. 해당 훈령·예규등의 조항에 「행정규제기본법」 제8조에 따라 3년 이상의 존속기한이나 재검토키한이 설정된 경우
- 3. 그 밖에 해당 훈령·예규등에 3년 이상 계속하여 적용하여야 할 사항이 포함되어 있는 등 존속기한이나 재검토키한을 3년 이내로 정하기 곤란한 사정이 있는 경우
- ③ 중앙행정기관의 장은 제1항 및 제2항에 따라 설정된 존속기한이나 재검토키한이 만료되기 전에 훈령·예규등의 필요성 등을 재검토키하여 다음 각 호의 구분에 따른 조치를 하여야 한다.
 - 1. 존속기한이 설정된 경우: 훈령·예규등을 폐지한 후 계속 시행할 필요가 있는 경우 재발령
 - 2. 재검토키한이 설정된 경우: 해당 훈령·예규등을 폐지하거나 재검토키한을 재설정하여 개정
- ④ 중앙행정기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 훈령·예규등에 대하여는 제1항 및 제2항에도 불구하고 훈령·예규등의 존속기한이나 재검토키한을 설정하지 아니할 수 있다.
 - 1. 「법제업무운영규정」 제25조제2항 단서에 따라 전산시스템에 등재되지 아니한 훈령·예규등으로서 법제처장과 존속기한이나 재검토키한을 정하지 아니하기로 협의한 훈령·예규등
 - 2. 보직·승진·기록관리·복무규율과 위원회 구성·운영 등 행정기관의 내부운영에 관한 훈령·예규등

존속기한 등에 대한 협의와 관련하여 중앙행정기관의 장은 법제처장과 협의를 하여야 하는 훈령·예규등을 발령하려는 경우에는 해당 훈령·예규등을 발령하기 1개월 전까지(「행정규제기본법」 제10조에 따른 규제개혁위원회의 심사를 받아야 하는 경우에는 규제개혁위원회에 심사를 요청하는 때까지) 법제처장에게 그 발령안을 송부하여 존속기한이나 재검토키한의 설정에 대해 법제처장에게 협의를 요청해야 한다. 다만, 훈령·예규등을 긴급히 발령하여야 하는 특별한 사정이 있는 경우에는 훈령·예규등을 발령한 후 지체 없이 이를 법제처장에게 송부해야 한다.

제 4 장 규제일몰제의 합리적 적용을 위한 법제개선방안

법제처장은 발령안을 송부받은 경우에는 송부받은 날부터 10일 이내에 해당 훈령·예규등의 존속기한이나 재검토키한의 설정이 적절한지를 검토한 후 보완이 필요한 경우에는 해당 중앙행정기관의 장에게 보완을 요청할 수 있다. 이 경우 법제처장은 「행정규제기본법」 제8조에 따른 규제심사 대상이 되는 훈령·예규등의 존속기한과 서로 충돌되지 아니하도록 규제개혁위원회와 협의하도록 하고 있다(제8조).

한편 동 규정 부칙에서는 기존 훈령·예규등에 관한 경과조치를 정하고 있다. 즉, 중앙행정기관의 장은 2003년 12월 31일 이전에 제정된 후 2004년 1월 1일부터 이 훈령 시행일까지 개정되지 아니한 훈령·예규등을 이 훈령 시행 후 3개월 내에 폐지하고, 이를 계속하여 시행할 필요가 있는 경우에는 이 훈령에 따라 존속기한 또는 재검토키한을 설정하여 다시 발령하여야 한다. 중앙행정기관의 장은 2003년 12월 31일 이전에 제정된 후 2004년 1월 1일 이후부터 이 훈령 시행일까지 개정된 적이 있는 훈령·예규등 또는 2004년 1월 1일 이후에 제정된 훈령·예규등에 대하여는 이 규정 시행 후 3개월 내에 이 훈령에 따라 존속기한 또는 재검토키한을 설정하여야 한다. 다만, 위의 제 7조제4항 각 호에 해당하는 훈령·예규등의 경우에는 그러하지 아니하다(제2조).

(2) 운용현황

현재 이 규정이 발령된 이후 각 부처에서는 이 훈령에 따라 부처소관 훈령·예규등에 대해 일몰제를 적용하도록 관련 훈령·예규등의 개정작업을 추진하였으며, 2011년 4월 현재 추진실적은 다음과 같다.

| 총 정비건수 | 폐 지 | | | 일몰기한 설정 |
|-----------|--------|------|----------|------------|
| | 계 | 완전폐지 | 폐지 후 재발령 | |
| 4,753건 | 1,028건 | 458건 | 570건 | 3,696건 |

한편 자치단체차원에서도 정부 부처와 연관된 상위법령에는 없는 자치사무(훈령·고시·공고)에 대해 일몰제를 적용하려는 계획을 가지고 있다고 한다.

3. 위원회 일몰제

(1) 도입경과

현행 「정부조직법」과 대통령령인 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 등 정부조직관련 법령에는 위원회의 설치근거에 대한 대강의 기준만 마련되어 있을 뿐 위원회의 설치·운영에 대한 종합적인 관리체계가 없어 중복·유사위원회의 남설 등을 방지하지 못하고 있고, 위원회의 설치·운영에 관한 체계적인 관리체계 구축 및 제도화의 필요성이 학계를 중심으로 꾸준히 제기되어 왔다.³²⁴⁾ 한편 중앙정부차원에서의 각종 위원회정비는 이미 오래 전부터 추진되었으며, 행정안전부의 “정부조직관리지침” 등에서도 위원회 설치시에는 법령상의 설치요건을 면밀히 검토하여 설치토록 하고, 한시적 운영이 가능한 위원회는 존속기간을 명시토록 하여 존속기간 후에는 자동적으로 폐지되게 하는 위원회 일몰제를 적극 활용토록 하였다.

특히, 2008년 5월 정부에서는 제2단계 정부조직개편의 일환으로, “정부위원회 정비계획”을 발표하여, 부처중심의 책임행정체제를 강화하고 정책추진의 효율성을 높이기 위해 운영실적이 저조하거나 불필요한 위원회들을 통폐합하는 한편 위원회 남설을 방지하고 효율적인 관리운영을 제도화하기 위해 위원회 설치·운영에 일몰제를 도입하여 존속기한을 설정하되, 존속 기한 설정이 곤란할 경우에는 매 2년마다 존폐 여부를 점검하도록 하겠다고 명시하였다. 또한 이를 제도화하기 위해 정부위원회 설치·운영에 관한 법률 제정을 추진하겠다고 밝혔

324) 자세한 내용은 국회예산정책처, 2008년도 예산안분석(IV) - 정무위, 통외위, 국방위, 행자위, 법사위-, 2007.10., 280면 이하 참조.

다. 이에 따라 정부에서는 2008년 7월 “행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률안”을 제안하였고, 동 법률은 국회심의를 거쳐 2008년 12월 31일 성립되어, 2009년 4월 1일부터 시행되었다. 동 법률에서는 위원회 일몰제와 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다.

※ 행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률

제11조(위원회의 존속기한) ① 「정부조직법」 제5조에 따라 한시적으로 운영할 필요가 있는 행정위원회를 설치할 경우 목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 기한 내에서 존속기한을 정하여 법률에 명시하여야 한다.

② 행정기관의 장은 자문위원회등을 설치할 때에 계속하여 존치시켜야 할 명백한 사유가 없는 경우에는 존속기한을 정하여 법령에 명시하여야 한다. 이 경우 존속기한은 자문위원회등의 목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 기한 내에서 설정하여야 하며, 원칙적으로 5년을 초과할 수 없다.

③ 행정기관의 장은 제2항에 따른 존속기한이 정해진 자문위원회등 대통령령으로 정하는 자문위원회등을 제외하고는 2년마다 소관 자문위원회등의 존속 여부를 점검하여 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.

④ 행정안전부장관은 제3항에 따라 제출된 점검 결과에 대하여 폐지 등이 필요하다고 인정하면 그 결과를 제14조제1항의 정비계획에 포함하여야 한다.

⑤ 제3항에 따른 자문위원회등의 존속 여부를 점검 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

한편 위 법률시행령에서는 법 제11조제2항에 따른 존속기한이 정해진 자문위원회등 및 법령에 따라 각 행정기관에 공통으로 설치되는 위원회로서 해당 위원회의 설치 근거 법령의 제·개정시 법령을 주관하는 행정기관의 장이 위원회의 설치에 대하여 행정안전부장관과 협의한 위원회를 제외하고는 2년마다 소관 자문위원회등의 존속 여부를 점검하여 행정안전부장관에게 제출하도록 규정하였다(시행령 제7조제1항). 그리고 법 제11조제3항에 따라 행정기관의 장이 행정안전부장관에게 제출하는 자문위원회등의 존속 여부 점검 결과에는 ①설치목적 달성 등에 따른 폐지 가능성, ②다른 위원회와의 통합 운영

가능성, ③위원회의 소속 및 위원의 직급 조정 필요성 등 위원회의 효율적 운영을 위하여 행정안전부장관이 정하는 사항이 포함되도록 하고, 필요한 경우에는 근거 자료를 첨부하여 제출하도록 규정하고 있다(시행령 제7조제2항).

그리고 “정부위원회 설치·운영 세부 지침(2010년)”에서는 법률상의 위원회 일몰제를 구체적으로 시행하기 위한 내용을 규정하였다. 즉, 한시적으로 운영할 필요가 있는 행정위원회를 설치할 경우에는 목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 기한 내에서 존속기한을 정하여 법률에 명시하도록 하고, 자문위원회등은 목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 기한 내에서 설정하여야 하며, 원칙적으로 5년을 초과할 수 없도록 하였다. 계속하여 존치시켜야 할 명백한 사유로서 ①의결위원회 등과 같이 존속기한을 설정하는 경우 업무의 안정성과 계속성이 크게 훼손되는 경우, ②한시적인 위원회 운영을 통해 충분한 성과가 있어 지속적으로 유지해야 할 필요가 있는 경우를 예시하고 이 경우에 해당하여 존속기한을 미설정할 경우에는 그 사유를 ‘위원회 설치 계획’에 명시하도록 하였다.

존속여부의 점검과 관련하여 점검대상에서 제외되는 경우로서 위법 제11조제2항에 따른 존속기한이 정해진 자문위원회등, 시행령 제2조제1항 단서에 따라 위원회 설치시 행정안전부장관과의 사전협의 대상에서 제외되는 위원회, 정비대상위원회로 정비 법률안이 현재 국회 계류 중인 위원회, 총리령·부령·훈령·예규 등에 의해 설치되는 위원회(이 경우에는 지침에서 정한 기준에 준하여 행정기관장의 책임하에 관리) 등을 제시하는 한편 존속기한의 연장절차로서, 행정환경의 변화 등으로 인하여 존속기한을 연장시킬 명백한 사유가 존재하는 경우 행정안전부장관과 협의하여 연장 가능하도록 하고(법령 개정이 필요한 경우 : 위원회 설치와 동일한 절차에 따름, 법령 개정이 불필요한 경우 : 존속기한 3개월 전까지 행정안전부장관과 협의), 이 경우,

행정기관의 장은 존속기간 중의 위원회 운영 성과 및 문제점 등을 검토한 결과를 행정안전부장관에게 제출하여야 하며 존속기한 연장은 최초 존속기한 설정시와 마찬가지로 5년의 범위 내에서 설정하도록 하였다.

한편 자치단체에 설치된 각종 위원회에 대한 정비작업은 1998년부터 추진되었으며, 당시 법령에 근거한 위원회를 102종에서 81종으로 정비하였고, 조례·규칙 등에 근거한 위원회는 6,899개에서 3,990개로 42.2%를 정비하였다. 그러나 그 동안 대폭적인 위원회 정비 추진에도 불구하고, 법령에 의해 설치된 위원회가 6,519개로 전체의 62%를 차지하고 있어 자치단체 스스로 더 이상 위원회수를 줄이는 데에는 한계가 있다고 판단하여, 2001년 7월 4일 당시 행정자치부에서는 지방자치단체에 설치된 각종 위원회 10,509개에 대한 정비를 다시 추진하였다.³²⁵⁾

그 후 지방자치단체에 설치되는 자문기관은 법령 외에 조례, 규칙 등에 의해 설치되는 경우가 많으므로, 이러한 자문기관의 남설을 방지하기 위하여 2008년 제정된 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」과 같이 지방자치단체의 경우에도 중복위원회의 설치를 제한하는 규정을 둘 필요가 있다고 판단하여, 정부에서는 관련 지방자치법개정안을 제출, 2009년 4월 1일 성립되었다(2009.10.2 시행). 개정

325) 이를 위해 각 부처의 위원회 관련 법령 81종 중에서 지역적 여건을 고려하지 않고 위원회 설치를 의무화하고 있는 62종의 위원회에 대한 법령개정을 관련부처에 요구하였다. 즉, 이들 위원회 설치규정을 지역실정에 따라 자치단체가 자율적으로 설치할 수 있도록 설치근거를 임의규정으로 변경하거나, 다른 유사한 위원회와 통합운영할 수 있는 근거규정을 두도록 함으로써 자치단체가 꼭 필요한 위원회만을 설치운영할 수 있도록 하였다. 아울러, 자치단체가 건의한 32종의 위원회에 대하여는 통폐합을 요구하고, 위원장의 직급이 단체장 등으로 지나치게 높아 외부업무의 폭주와 전문성 부족 등으로 회의에 참석하여 실질적인 위원장 역할을 수행하기에는 어려운 경우가 많은 18종의 위원회는 위원장 직급을 소관 실무국장 중심으로 하향조정토록 요구하였다. 한편, 행정자치부는 법령상 1종의 위원회가 설치되는 경우 전국적으로 약 3,472명의 위원이 생겨나고, 연간 약 155백만원의 경비가 소요된다고 밝혔다.

된 지방자치법 제116조의2에서는 “①지방자치단체는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치·운영할 수 있다. ②제1항에 따라 설치되는 자문기관은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 성격과 기능이 유사한 다른 자문기관의 기능을 포함하여 운영할 수 있다”고 규정하였다. 이에 따라 동 법 시행령에서는 자문기관의 존속기한을 설정하는 위원회 일몰제를 다음과 같이 규정하였다.

※ 지방자치법 시행령

제80조의3(자문기관의 존속기한) ① 지방자치단체는 자문기관을 설치할 때에 계속 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 경우에는 해당 자문기관의 존속기한을 조례에 명시하여야 한다.
 ② 제1항에 따른 존속기한은 5년의 범위에서 자문기관의 목적을 달성하는데 필요한 최소한의 기간으로 한다. [본조신설 2009.8.13]

(2) 운용현황

행정안전부에서는 2008년 10월 14일 국무회의에 「행정기관 소속 위원회의 정비를 위한 평생교육법시행령 등 일부개정령안」을 상정·의결하여, 교육과학기술부 등 20개 부처의 53개 대통령령에 근거한 54개 위원회를 통폐합하고 그 소속·직급을 변경하기 위한 일괄개정 작업을 마무리한 바 있다. 또한 법시행 이후에 2차례의 위원회 정비를 추진하여, 227개 위원회를 폐지하고 79개 위원회를 신설하여 2010년 6월 기준으로 위원회 숫자는 431개가 되었다고 밝혔다. 또한 지방자치단체에 대해서 행정안전부에서는 “자치단체 위원회 정비 지침(2009.9)”을 마련하여 통·폐합 규모는 대략적으로 시·도는 15%, 시·군·구는 10% 선이며, 해당 자치단체가 그 여건과 상황에 맞게 자체 정비계획을 수립하여 통·폐합을 추진하되 조례개정 등을 거쳐 2010년 3월

까지 이를 마무리하도록 하였다.

현재 각 지방자치단체에서는 위원회 일몰제와 관련하여 기본계획이나 운영지침을 마련하여 위원회 정비차원에서 일몰제를 운용하고 있기도 하고, 강원도의 경우와 같이 조례를 제정하여 운용하기도 한다.³²⁶⁾ 강원도 조례의 경우에는 법령에 근거하여 구성하여 운영하는 위원회의 경우에는 2년 이상 운영실적이 없고, 존치의 필요성이 없을 경우에 담당부서의 장은 관련 법령이 개정될 수 있도록 노력해야 한다는 선언적인 규정을 두고 있으며(제11조제1항), 조례에 근거하여 구성하여 운영하는 위원회 및 그 밖에 도지사가 도정수행에 필요하다고 인정되어 구성하여 운영하는 위원회의 경우에는 2년 이상 운영 실적이 없는 경우에는 해당 위원회의 담당부서장은 관련규정의 정비 또는 폐지여부를 검토하도록 규정하고 있다(제11조제2항). 또한 특정 목적을 달성하기 위해 한시적으로 설치된 위원회 조례의 부칙에는 유효기한 규정을 두도록 규정하고 있다(제11조제3항).

4. 부담금 등 일몰제

(1) 부담금 일몰제

“부담금”이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과 권한을 부여받은 자가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무(특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외한다)를 말한다(「부담금관리기본법」 제2조). 부담금은 2000년에 이르러 급속히 증가하면서 전국경제인연합회 등 경제단체에서는 부담금

326) 강원도 각종 위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례(2007.5.4 제정).

을 포함한 준조세에 대한 비판적인 논의를 제기하였고,³²⁷⁾ 이에 정부에서는 경제단체의 건의내용을 수용하여 부담금의 남설 및 증설을 억제하고 부담금의 지속적인 정비를 통하여 국민의 불편을 최소화하며 기업의 경제활동을 촉진할 수 있도록 부담금을 종합적으로 관리하는 법적 근거로서 「부담금관리기본법」을 2001년 12월 31일(법률 제6589호) 제정하였다.

또한 「부담금관리기본법」 제8조의 의하여 부담금운용의 적정을 기하기 위하여 각 부담금의 부과목적, 부과실태, 사용내용의 건전성 및 부과절차의 공정성 등을 지속적으로 점검·평가하도록 부담금운용평가단이 구성되어, 개선안을 제시하여 상당한 개선효과를 거두기도 하였다. 부담금과 관련한 일몰제 도입논의는 부담금운용평가단에서도 지속적으로 그 도입의 타당성을 지적한 바 있었고, 현행 법제에서도 일부 반영되어 있다.

<표 62> 존속기한이 설정된 부담금

| 부담금명 | 존속기한 | 근거법령 |
|---------------------------|-----------|-------------------------------|
| 공적자금상환기금 출연금 | '04년~'27년 | 공적자금상환기금법 부칙 제 2조 |
| 예금보험기금채권상환 특별기여금 | '03년~'27년 | 예금자보호법 부칙 제2조, 제 6조 |
| 영화상영관입장권부과금 | '07년~'14년 | 영화및비디오물의진흥에 관한 법률 제25조의 2 |
| 특정물질 제조·수입업자로 부터 징수하는 수입금 | '91년~'15년 | 몬트리올의 정서에 따라 '10년부터 생산, 수입 금지 |
| 국제빈곤퇴치기여금 | '07년~'12년 | 한국국제협력단법 부칙 |

327) 최근 발간된 전국경제인연합회의 보고서에서도 부담금에 관한 다양한 평가와 개선방안이 제시되고 있다. 전국경제인연합회, **법정준조세의 문제점과 개선방안 - 법정부담금제도를 중심으로-**, 2008.11 참조.

한편 국가경쟁력강화위원회에서는 2009년 6월 24일 “부담금제도개선”을 통해 부담금 관련 일몰제를 규제 일몰제와 같은 수준으로 정비할 필요성을 제안하였다. 구체적으로, “부담금 신설 및 강화시”에는 원칙적으로 존속기한을 설정하되 “예외 사유”는 현재 소관부처에서 일몰제 도입여부 결정하도록 하는 것을 부담금운용심의위원회에서 일몰제 여부를 최종결정하도록 하고 존속기한을 두는 경우에도 지나치게 장기로 설정하지 않도록 제한적으로 운용하도록 하였다. 기존 부담금은 강화된 부담금운용평가를 통해 존속기한 설정 여부 등을 검토하도록 하였다. 이에 따라 정부에서는 부담금의 존속기한을 설정하는 「부담금관리기본법」 개정안을 마련하여, 2010년 3월 31일부터 시행하였다. 개정된 내용은 다음과 같다.

※ 부담금관리기본법

제 5 조의2(부담금 존속기한의 설정) ① 부담금을 신설하거나 부과대상을 확대하는 경우 그 부담금의 존속기한을 법령에 명시하여야 한다. 다만, 그 부담금을 계속 존속시켜야 할 명백한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항에 따른 존속기한은 부담금의 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간으로 설정하여야 하며, 그 기간은 10년을 초과할 수 없다.

현재 부담금 일몰제와 관련하여 가장 최근에 이를 도입한 법률로는 「정보통신산업 진흥법」의 연구개발부담금이 있다. 동 법에서는 정보통신기술의 개발과 정보통신산업의 진흥을 위하여 기간통신사업자 및 별정통신사업자에게 부과·징수하는 연구개발부담금에 대해 2012년 12월 31일까지 그 효력을 가지도록 존속기한을 설정하고 있다(제49조의 2). 연구개발부담금은 과거 통신시장으로의 진입이 인위적으로 제한되던 때 지대(rent)의 일부를 회수하여 정보통신분야의 연구개발에 사용하자는 취지로 도입되었다. 그러나 최근 기간통신역무의 통합 등으로

통신서비스 진입장벽이 완화되고, 유·무선전화, 초고속인터넷 등 주요 통신서비스 시장에서 사업자간 경쟁이 심화된 점을 감안하여 통신사업자에 부담을 주는 연구개발부담금의 폐지가 필요하다는 의견이 제기되어 정부에서는 부담금 일몰제를 도입한 것이다.

(2) 보조금 일몰제

“보조금”이라 함은 국가 외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 대한 것과 기타 법인 또는 개인의 시설자금이나 운영자금에 대한 것에 한한다)·부담금(국제조약에 의한 부담금은 제외한다) 기타 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다(「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제2조).

보조금은 일단 도입되면 기득권으로 인식되어 축소·폐지가 곤란하여 지속적으로 확대되는 경향이 있으며, 이는 재정운용의 경직성을 초래하는 하나의 요인으로 지적되어 왔다. 또한 현재 보조사업에 대한 평가방식인 재정사업평가는 사업내용 및 과정에 초점을 맞춘 ‘실적’평가로 보조사업의 ‘존치’여부에 대한 판단은 미흡한 실정에 있었다. 그리하여 정부에서는 2010년 7월 21일 허술한 관리로 낭비되는 국고보조금의 관리를 강화하기 위해 보조금 일몰제를 도입하는 내용의 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 일부개정법률안을 국회에 제출하였다. 현재 이 개정안은 국회에 계류 중에 있다.³²⁸⁾

328) 한편 소관 상임위원회 검토보고에서는 “보조사업에 대한 존치평가의 실효성을 높이기 위해서는 모든 국고보조사업을 평가대상으로 하고, 평가대상이 되는 사업은 원칙적으로 폐지하도록 하되 존속의 타당성이 인정된 경우에 한해 예외적으로 일출(Negative System)하는 방식으로 운용될 필요가 있다고 지적하였다. 또한 개정안의 조문제목은 ‘운용평가’가 아닌 ‘존속평가’로 수정하여 이러한 의미를 보다 분명히 할 필요가 있고, 정부는 시행령의 개정과정에서 존속평가의 의미를 충분히 구현할 수 있도록 절차를 정비할 필요가 있다고 지적하였다. 기획재정위원회, **보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고**, 2010.11., 11면.

※ 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 개정안

- 제15조(보조사업의 운용 평가) ① 기획재정부장관은 3년마다 보조사업의 실효성 및 지원 필요성 등을 평가하여 그 존속 여부를 결정하여야 한다.
- ② 기획재정부장관은 제1항에 따라 보조사업을 평가하고 존속 여부를 결정하기 위하여 보조사업평가단을 구성·운영할 수 있다.
- ③ 제2항에 따른 보조사업평가단의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

일부 지방자치단체에서도 아래의 시책일몰제 추진과 관련하여 민간 보조사업에 존속기간이 필요한 경우에는 존속기간을 명시하도록 하는 제도를 추진하고 있고, 자치단체 예산편성지침 등에서도 보조사업 신청시, 신청자는 보조사업관리카드를 작성·제출하여 보조금 신청하고, 보조사업 성과관리카드는 재정관리시스템에 등록하여 3년간 관리하도록 하는 한편 동일사업 지원기간이 3년이 지나면 일몰제를 적용하여 지원중단을 원칙으로 하되, 성과평가를 통하여 지속 지원여부 판단 후 보조하도록 하고 있다.³²⁹⁾

(3) 기금 일몰제

기금은 정부가 특정한 목적을 위하여 설치하여 필요시 예산 외로 운용할 수 있도록 규정된 예산회계법에 근거하여 1980년대 이후 급속히 확대·성장하였으나, 기금을 위한 재원이 일반회계로부터의 전입금과 정부 출연금 등에 의존하고 있음에도 불구하고 세입·세출 외로 운영됨으로써 국회에 의한 직접적인 통제대상에서 벗어나 있으며, 나아가 기금이 국민경제에서 차지하는 비중과 그 영향력이 막대해진 점 등으로 인해서 기금운용의 당초 취지와는 달리 많은 문제점과 부작용을 낳게 될 우려가 항상 제기되어 왔다. 이에 따라 정부도 기금관리

329) 행정안전부 재정정책과, 2011년도 예산편성운영기준 및 기금운용계획 수립기준, 2010.8.

기본법을 마련하여 기금에 대한 통제장치를 마련하였다. 현재 기금관리기본법은 2006년 10월 폐지되었으며, 국가재정에 관한 기본법이라 할 수 있는 「국가재정법」이 제정되면서 여기서 기금에 관한 일반적인 사항들을 규정하고 있다. 동 법에서는 다음과 같이 기금의 존치여부를 평가하는 규정을 두고 있다.

※ 국가재정법

제82조(기금운용의 평가) ① 기획재정부장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 그 운용실태를 조사·평가하여야 하며, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가하여야 한다. <개정 2008.2.29>

그리고 현행 「지방자치법」 제142조에서는 지방자치단체는 행정 목적의 달성 또는 공익상 필요한 경우에 특정한 자금의 운용을 위하여 기금을 설치할 수 있도록 하고, 기금의 설치·운용에 관하여 필요한 사항은 조례로 정하도록 규정하고 있다. 지방자치단체 기금(이하 지방기금)은 설치·운용에 관한 기본 법률이 없이 기금의 설치·운용에 관한 사항을 조례로 정하도록 되어 있어, 민선자치 이후 기금의 수와 규모가 급속히 증가되고 일반예산으로도 집행이 가능한 사업 수행을 위한 기금 설치, 선심성 용도의 자의적인 집행, 여유재원 사장 등의 문제가 발생해 왔다.

이에 지방자치단체 기금운용지침으로 신규로 설치되는 기금의 경우 5년 이내의 존속기한을 설정하도록 권고하고 있었으나, 기금설치 목적이 달성되었거나 기금적립이 제대로 되지 않아 사실상 목적달성이 어려운 기금도 계속 존치하는 사례가 있다는 지적이 제기되었다. 이와 같이 존속기한의 설정여부자체를 지방자치단체 자율로 할 경우 거의 지키지 않는 실정을 감안하여 법률에서 기금의 일몰제를 도입하여 기금을 정비하고자 하려는 취지로 2005년 8월 4일 「지방자치단체 기

금관리기본법」(법률 제7664호)을 제정하여, 기금일몰제를 도입하였다. 자치단체에서는 기금관리 기본조례나 특정기금관련 조례에서 위 법률의 취지에 부합하게 존속기한을 설정하고 있다.

※ 지방자치단체 기금관리기본법

제 4 조(기금의 존속기한) ① 지방자치단체가 기금을 신설하여 운용하고자하는 경우에는 기금의 존속기한을 당해 조례에 명시하여야 한다. 다만, 법률에 의하여 의무적으로 설치·운용되는 기금은 존속기한을 명시하지 아니할 수 있다.

② 기금의 존속기한은 기금의 설치목적에 달성하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 필요한 최소한의 기간 내에서 설정되어야 한다.

※ 지방자치단체 기금관리기본법 시행령

제 3 조(기금의 존속기한) ① 법 제4조제1항 본문의 규정에 의한 기금의 존속기한은 5년 이내로 정하여야 한다. 다만, 사업수행에 필요한 자원조성 등에 5년 이상이 소요될 것으로 예상되는 경우에는 존속기한을 10년 이내로 정할 수 있다.

② 존속기한이 경과된 이후에도 기금의 존치 필요성이 있는 경우에는 조례를 개정하여 기금의 존속기한을 연장할 수 있다.

5. 시책일몰제

(1) 도입경과

근래 일부 지방자치단체에서는 특정한 정책목표를 위한 일몰제가 아니라 포괄적인 정책목표를 위해 일몰제를 적용하는 사례가 있다. 이들 시책일몰제는 자치단체의 훈령으로 제정, 시행되고 있거나 일부 자치단체에서는 조례를 제정하여 운용하고 있다.³³⁰⁾

330) 광명시 시책일몰제 운영조례(2010.12.31 제정, 제1743호) 등.

<표 63> 자치단체 시책일몰제 도입현황

| 조 례 (규정)명 | 주요 내용 | 비 고 |
|----------------------------------|--|---------------------------------------|
| 고성군 사업 일몰제 설계변경 심의규정 | <ul style="list-style-type: none"> • 군 본청, 사업소 및 직속기관을 대상으로 설계 변경의 타당성과 공사시행의 적정성 등에 대해 종합 심사하여 사업일몰제를 적용 • 사업일몰제 설계변경 심의대상은 ①계약금액 2억원 이상 30억원 미만의 공사로서 1회 설계변경 금액이 순공사비의 10% 이상 증가할 경우, ②기타 군수가 필요하다고 인정하는 경우(국·도비 보조사업으로 중앙부처나 강원도로부터 별도의 인가를 득한 후 시행하는 사업은 심의대상에서 제외) • 위원회에서 설계변경의 타당성과 공사시행의 적정성 등에 대하여 종합 심사하여 원안채택, 조건부 채택 또는 재심의를 의결 | 고성군 훈령 제377호 (08.9.1 시행) |
| 김포시 일몰 규정 | <ul style="list-style-type: none"> • ①조례, 규칙의 제정, ②기관의 설치, 운영 등 시정 관련 제도, ③법령에 직접적인 근거가 없는 규제, 제도, ④정기적으로 시행되는 각종 행사와 민간에 보조하는 사업, ⑤동일 계획으로 반복적 시행되는 시책 중 일정금액이상의 예산이 소요되는 시책(사업)에 대해 존속기간이 필요한 경우에는 존속기간을 명시 • 심사위원회에서는 안건의 존속 필요성 여부를 심사·의결하고 이에 대한 폐지 존치·개정 등 심사의견 제시 • 이 규정보다 상위의 법적 근거를 갖고 있는 안건에 대하여는 대상 안건의 폐지, 개정 등의 의견을 첨부하여 시장에게 건의, 시장은 법령에 근거가 있는 안건 중 위원회에서 존속의 필요성이 없다는 의견을 제시한 안건은 해당 상급기관에 개선을 건의 | 김포시 훈령 제58호 (98.12.30 제정) |

제 4 장 규제일몰제의 합리적 적용을 위한 법제개선방안

| 조 례 (규정)명 | 주요 내용 | 비 고 |
|-------------------------------------|---|---|
| 부천시 시책 일몰제 운영 조례 | <ul style="list-style-type: none"> • 시의 행정기구 설치 조례에 따른 시본청 및 소속기관, 하부행정기관의 시책 등에 대해 시장이 매년 정기적으로 시책 등에 대하여 일몰여부를 심의·결정하고 이를 시행 • 시의회 의장은 매년 6월과 12월에 결산검사와 행정사무감사 결과를 바탕으로 일몰대상 사업이 있다고 판단될 경우 시장에게 통보하여 일몰을 권고, 이 경우 권고할 대상 사업의 선정은 시의회 소관 상임위원회에서 수행 • 시장은 일몰 대상으로 결정된 시책 등이 계속 집행되지 않도록 관리감독을 철저히 하여야 하며, 시의회 의장의 요청이 있을시 관련 내용을 의회에 보고 | 부천시 조례 제2272호 (08.1.10, 제정) |
| 서울 특별시 강북구 일몰제 운영 규정 | <ul style="list-style-type: none"> • ①조례·규칙의 제정, ②기관의 설치·운영 등 구정관련 제도, ③법령에 직접적인 근거가 없는 규제·제도, ④정기적으로 시행되는 각종 행사와 민간에 보조하는 사업, ⑤동일계획으로 반복적 시행되는 시책 중 일정금액 이상의 예산이 소요되는 시책·사업 등에 대해 일몰제 적용 • 이 규정 시행 후 신설되는 적용대상 안건에 존속기간이 명시되어 있지 않은 경우는 그 안건의 존속기간은 1년으로 함(이 규정보다 상위의 법적 근거를 갖고 있는 안건은 제외). 이 규정 시행 이전부터 시행 중인 적용대상안건이 심사위원회에서 승인을 얻지 못한 경우 또는 평가서가 제출되지 않는 경우, 해당안건은 심사기간이 종료함과 동시에 폐지된 것으로 함(이 규정보다 상위의 법적 근거를 갖고 있는 안건은 제외) • 이 규정보다 상위의 법적 근거를 갖고 있어 일몰제가 적용되지 않는 경우, 심사위원회는 대상안건의 폐지, 개정 등의 의견을 첨부하여 구청장에게 그 시정을 건의, 구청장은 시정 건의가 있을 때에는 이를 해당 중앙부처에 개선을 건의 | 강북구 훈령 제85호 (02.12.27 일부개정) |

| 조 례 (규정)명 | 주요 내용 | 비 고 |
|---|--|--|
| <p>전라북도 시책등에 관한 일몰제 운영 규정</p> | <ul style="list-style-type: none"> • ①조례·규칙·훈령·예규·지침·고시등의 제·개정 운영, ②각종 기금과 위원회의 설치·운영 등 제도 전반, ③정기적으로 시행되는 각종 행사와 민간에 보조하는 사업, ④동일계획으로 반복적 시행되는 시책 중 일정금액이상의 예산이 소요되는 시책(사업)에 대해 일몰제를 적용 • 사업소관부서는 이 규정 시행 후 신설되는 적용대상의 시안작성시 계속하여 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 한 존속기한을 설정하고 이를 명시, 존속기한이 명시되어 있지 않은 경우에는 그 존속기한을 1년으로 함(이 규정보다 상위의 법적 근거를 갖고 있는 사안은 제외) | <p>전라북도 훈령 제1184호 (99.4.30 제정)</p> |
| <p>제천 시정 일몰 규정</p> | <ul style="list-style-type: none"> • ①조례, 규칙, 훈령, 예규 등 시정관련 제도, ② 법령에 근거가 없는 규제·제도, ③정기적으로 시행되는 각종 행사와 민간보상금 및 민간에게 보조·위탁하는 사업, ④동일계획으로 반복 시행되는 일정금액 이상의 예산이 소요되는 시책 사업에 대해 일몰제를 적용(상위법령에 근거를 갖는 국·도비 지원사업은 제외) • 적용대상에 대하여는 존속시한을 명시(상위규정에서 명시된 사항과 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우는 제외), 이 규정 시행 전에 이미 시행중인 적용대상에 해당되는 사항은 최초심사시 존속기한을 명시 • 적용대상 안건 중 심사위원회에서 승인을 얻지 못한 안건은 심사 당해연도 사업이 종료됨과 동시에 폐지(상위법령의 근거에 의한 경우에는 제외) • 실과사업소장은 법령에 근거에 의한 안건 중 존속의 필요성이 없다는 의견을 위원회에서 제시된 안건에 대하여는 도 및 중앙부처에 개선을 건의 | <p>제천시 훈령 제188호 (08.10.6 일부개정)</p> |

(2) 부천시의 운용현황

위에서 보는 것처럼 부천시에서는 2008년 1월 전국 최초로 “시책일몰제 운영 조례(조례 제2272호)”를 제정하여 운용하고 있다. 동 조례의 제정배경으로는 시가 추진하는 수많은 시책과 사업들에 대해서 정기적으로 비용 대 효과를 분석하여 불필요한 낭비성 시책 등은 과감히 폐기하는 등 행정의 효율성을 극대화하고 행정력과 예산의 낭비를 줄여 새로운 사업에 투입할 수 있는 여력을 키워나가고자 하려는 것이라는 점이 강조되었다.

이 조례에서는 일몰제의 적용을 받는 “시책 등”이라함은 시(시본청 및 소속기관, 하부행정기관)가 정책적으로 결정하여 집행하는 모든 예산·비예산의 시책, 제도 및 사업으로 규정하고(제2조), 시장은 매년 정기적으로 시책 등에 대하여 일몰여부를 심의 결정하여야 하며 그 시기는 전년도 사업성과를 기준으로 1월에, 전년도 결산검사 결과를 기준으로 7월에 각각 심의 결정하도록 규정하고 있다(제4조). 구체적으로 일몰여부를 판단할 대상 시책 등은 ①목적을 이미 달성하였다고 판단이 되는 시책 등, ②투자비용 대 성과가 미흡하여 더 이상 실익을 기대하기 어렵다고 판단이 되는 시책 등, ③행정력이나 예산의 낭비요인이 현저히 드러나 중단이 필요하다고 판단이 되는 시책 등, ④대다수의 시민들로부터 호응을 얻지 못하고 불편만 증대된다고 판단이 되는 시책 등, ⑤기타 행정환경의 변화 등으로 기능이 쇠퇴하거나 추진 효과가 없다고 판단되는 시책 등으로 규정하고 있다(제5조).

또한 위에 언급한 다른 자치단체와는 달리 일몰제 운용과 관련하여 의회의 관여제를 인정하고 있다. 즉, 시의회 의장은 행정사무감사나 결산검사 결과에 따라 그 효과성이 현저히 떨어져 폐기가 필요하다고 판단되는 시책 등이 있을 경우 시장에게 일몰을 권고 할 수 있도록 규정하는(제5조) 한편 시의회 의장의 요청이 있을시 시장은 일몰제 추진

관련 내용을 의회에 보고하도록 규정하고 있다(제10조). 일몰제 운용과 관련하여 사업 등에 대한 일몰여부를 심의하기 위하여 시책일몰심의위원회를 두고 있으며, 위원회는 위원장을 포함한 15명 내외의 위원으로 구성하되 위원회의 위원장은 기획업무 담당국장이 되고 위원은 실·국·사업소 주무과장 및 구 총무과장이 되도록 규정하고 있다(제7조).

부천시의 시책일몰제의 운용과 관련하여 2007년도부터 실시된 시책일몰제는 2008년도까지는 활발하게 운영되었으나, 2009년도부터 심의일몰이 없고 자체일몰 중심으로 운영되고 있다. 그 이유는 제도 시행 초기 불필요한 시책에 대한 일몰이 대부분 진행이 되었고, 그동안 행정 환경의 변화가 많지 않았기 때문이었던 것으로 판단된다. 한편 부천시에서는 2011년도에도 상/하반기에 일몰대상 시책을 선정하여 운용할 계획을 가지고 있다. 즉, 자체일몰(자치법규 등 관련규정이 없고, 부서 내 자체결정이 가능한 경미한 사항)은 부서에서 일몰 여부를 결정하도록 하고, 심의일몰(자치법규 등 관련규정의 폐지 및 정비를 요하는 중대한 사항, 해당 업무가 기관 간 연계되어 자체결정이 어려운 사항)은 시책일몰심의위원회에 상정하여 일몰 여부를 결정할 방침임을 밝히고 있다.³³¹⁾

<표 64> 부천시 시책일몰제 추진 현황

| 구분 | 계 | 폐지 | 개선 | 존치 | 자체일몰 | 비고 (조례, 규칙, 훈령, 예규 폐지) |
|------|----|----|----|----|------|---------------------------|
| 계 | 99 | 6 | 8 | 6 | 28 | 51 |
| 2007 | 36 | 4 | 8 | 6 | 10 | 8(규칙 4, 훈령 4) |
| 2008 | 45 | 2 | - | - | 14 | 29(조례 12, 규칙 15, 훈령 2) |
| 2009 | 11 | - | - | - | 2 | 9(조례 3, 규칙 1, 훈령 5) |
| 2010 | 7 | - | - | - | 2 | 5(조례 4, 규칙 1) |

331) 부천시 기획예산과, 부천시 시책일몰제 운영자료(2011.1.31 현재).

제 2 절 규제일몰제 확대도입에 따른 법제개선방안

I. 규제일몰제의 적용영역과 관련한 과제

1. 적용대상(Positive기준)의 설정

현행 행정규제기본법상 규제일몰제는 “행정규제”에 적용되며, 여기서 행정규제란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임을 받는 고시 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다(동법 제2조).³³²⁾ 규제일몰제는 원칙적으로 행정규제기본법상 규정된 모든 규제 즉, 기존 규제 뿐 아니라 새로이 설정되는 규제에 대해서도 적용되도록 하고 있다. 특히, 정부에서는 신설·강화되는 규제에 대해 규제일몰제를 더욱 확대, 강화할 방침을 가지고 이를 추진하고 있음은 이미 살펴보았다.

우리의 경우 규제일몰제는 경제발전과 국민생활에 부정적인 효과를 초래하고 시대착오적인 규제를 개혁하기 위한 선진규제라는 정책목표를 달성하기 위해 활용되고 있다. 또한 규제=법이라는 사고방식에 의할 경우 규제일몰제는 법규범의 숫자를 감소시키고, 나아가 직접적으로 법규범의 과잉에 따른 행정적 부담이나 내용적 부담의 감소에 기여하는 관료주의철폐라는 정책목표도 표현되고 있다. 또한 규제일몰제는 법적 유연성을 확보하는 도구로서 활용되고 있다. 특히, 유효기간을 설정하는 규제일몰제는 의회나 행정기관으로 하여금 새로운 입법을 행하는 것을 유인하고, 규제의 집행으로 획득한 각종 입법정보

332) 행정규제의 구체적 개념과 내용에 관해서는 규제개혁위원회, 행정규제 개념 및 판단기준 개정안(2010.6) 참조.

를 피드백함으로써 실효적인 대체적 입법의 추구를 촉진하는 기능을 수행함으로써 합리적인 입법의 수립에 기여한다.³³³⁾

일몰제가 이러한 다양한 기능을 수행함에도 불구하고 어떤 사안을 규율하는 때에 규제일몰제를 채용할 것인가에 관하여 물론 자의적인 판단을 할 수는 없다. 특정한 규제사안에 대하여 법적 규율이 필요한 것인지 아니면 불필요한 것인지의 여부, 그 사안에 대하여 규제일몰제를 채용할 것인지의 여부는 물론 법정책적인 판단으로서 입법자의 재량에 속한다. 확실히 가시적인 규제개혁의 성과창출이나 규제의 실효성을 담보한다는 측면에서 볼 때 규제일몰제는 전통적인 규제개혁 수법에 비하여 매우 우수하다.

그러나 개별법에 반영되고 있는 규제유형을 관찰하는 경우, 계속적 타당성을 가지는 규제를 규정함으로써 비로소 법률이나 규제의 실효성을 확보할 수 있는 사례도 다수 존재한다. 따라서 규제일몰제라는 유형의 채용에 대하여 절대적인 우선권을 인정하여서는 아니된다. 즉, 분야별로 규제일몰제와 친숙한 분야와 친숙하지 아니한 분야가 존재하는 것이다.

규제일몰제를 채용할 수 있는 것은 그것을 입법함으로써 객관적으로 정당화될 수 있는 때이다. 그러한 객관적으로 정당한 것은 일몰제를 입법할 필요성이 있는 때, 전통적 법률로 항구적인 규정을 두는데에는 성숙성이 결여되어 있을 때이다. 여기에서 “일몰제도입을 입법할 필요성”이란 일몰법률의 제정을 통하여 당해 법률의 존속력을 높이고 사인이 당해기간중에 법률 중의 조치를 이용하는 강한 유인을 창출한다는 그러한 필요성을 의미한다. 또한 “성숙성의 결여”란 사회경제적 조건에서 불확실성이 많은 상황에서는 계속성을 가지는 전통적 법률의 입법은 적당하지 않다는 의미에서, 일몰법률을 입법하는 성숙성의

333) Kai Wegrich, *Das Leitbild Better Regulation. Ziele, Instrumente, Wirkungsweise*, Berlin 2011, S.45f.

결여란 계속성을 가지는 법률을 입법하여 문제를 해결하는데에는 시기상조인 사실관계의 현재의 불확실성을 의미한다.

<표 65> 주요국가의 일몰제 적용가능 영역 예시

| 국 별 | 일몰제 적용가능 영역 | 비 고 |
|-----|---|---|
| 호주 | <ul style="list-style-type: none"> • 예상하지 못한 긴급시 또는 일시적인 문제에 대처하기 위해서 활용하는 경우 | Australian Government, Best Practice Regulation Handbook (2007) |
| 영국 | <ul style="list-style-type: none"> • 긴급한 조치를 설정한 규제 • 현존규제를 능가할 것 같은 기술적 발전 • 규제제안의 결과와 그 이행이 고도의 불확실성이 있는 경우 | Better Regulation Task Force, Principles of Good Regulation (2003) |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 시간제한이 있는 문제를 해결하기 위해 설계되었거나 구체적 조건이 기한부로 될 수 있는 제안 • 특정한 시장의 상황에 의거한 조치 또는 시장의 발전과 함께 제거할 수 있는 경제적 규제에 권한을 가지게 하는 조치 • 과학적인 불확실성이 현저하게 나타나고, 정보가 증대함에 따라 다른 해결수단과 결부될 수 있는 예방원칙(precautionary principle)하에 만들어진 규정 • 활동의 비용 및 편익에 관하여 매우 불확실성이 있는 경우 • 급속히 변동되는 사건이나 기술로 특징되는 정책영역 • 국가의 권한을 확장하거나 시민의 자유를 축소하는 조치 • 특정한 위기 또는 정치적 및 공공적인 압력에 상응한 규제 • 기한을 설정함으로써 조치가 널리 받아들여지게 되는, 매우 반대에 직면하여 취해진 조치 | Better Regulation Executive, Impact Assessment Toolkit (2009) |

| 국 별 | 일몰제 적용가능 영역 | 비 고 |
|-----|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • 각 부처 및 행정기관과 같은 다른 중앙정부 조직에 의해 도입된 규제 • 기업이나 시민사회조직에 직접적으로 순부담(또는 비용)을 야기하는 규제 • 효력을 발생한지 5년 이내에 폐지될 것을 예정하고 있는 이미 기존의 일몰조항의 적용을 받는 규제가 아닌 것 | <p>HM Government, Sunsetting Regulations : guidance (2011.3)</p> |
| 스위스 | <ul style="list-style-type: none"> • 단지 시간적인 이유로 발생하는 문제 • 문제에 대해 특정 시간이 경과하여 다른 적합한 조치를 통해 해결될 수 있는 사안 • 고도의 불확실성으로 인하여 그 효과를 예측하기 어려운 규제 • 체계적인 효과통제의 관점에서 정기적으로 심사되어야 하는 규제 • 고도의 재정적 부담을 수반하는 것으로서 재정관리 기관에서 총괄적인 조정기능을 행사할 필요성이 있는 규제 | <p>Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden (2007)</p> |
| 독일 | <ul style="list-style-type: none"> • 실험 내지 다른 잠정적 목적달성에 기여하는 법령입안시 | <p>Baden- Württemberg, Anordnung der Landesregierung und der Ministerien zum Erlass von Vorschriften (2004.11.23)</p> |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 단지 일시적 목적이 요구되거나 특정 목적이 조만간 달성될 수 있는 경우 • 항구적 입법을 하여야 하는 명확한 이유가 존재하지 않는 경우 | <p>Bayern, Organisationsrichtliniein der Staatsregierung (2006.12.11)</p> |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)에 의해서 그 효과가 입증되지 않은 법률 • 정치적 이유로 다시 검토되어야 하는 법률 또는 그 효과가 충분히 검증되지 않은 법률 • 과도적인 규율 • 실험조항 | <p>Niedersachsen, Rundschreiben der Staatskanzlei (2004.11.3)</p> |

제 4 장 규제일몰제의 합리적 적용을 위한 법제개선방안

한편 우리의 경우에도 주요 국가와 유사한 기준을 설정하여 규제일몰제의 적용이 가능한 영역을 제시하고 있다.

| 2009년도 규제개혁 추진지침 (국무총리실, 2008.12.19) | 규제개념 재정립 및 규제법령 개선방안 연구 (한국행정연구원, 2009.7) |
|--|---|
| 시장경제원리를 제약하지만 소비자, 경제적 약자 보호를 위해 불가피하게 규제가 필요한 경우 | 시장의 효율성을 저해하지만 소비자, 경제적 약자 보호 등 정책적 목적달성을 위해 불가피하게 규제가 필요한 경우 |
| <p>[예시]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 예금자 보호법상의 ‘보험료율 최고한도’ 규제 • 대부업법의 ‘최고 이자율’ 제한 • ‘휴대전화 보조금’ 지급제한 규제 • 당해 시/도 소재 사업자만 입찰에 참여하는 지역제한 경쟁입찰 한도 금액 규제 • 부동산 개발업 ‘등록요건상 사무실 확보 요건’ | |
| 규제 도입·운영이 필요하나 추가적인 연구, 운영상황 점검 등 추후 검토가 필요한 경우 | 규제가 근거하는 정보, 과학적 지식이 불완전하거나 예방적 차원에서 도입된 규제로서 일정기간 후 규제 집행실태 및 성과를 토대로 검증이 필요한 규제 |
| <p>[예시]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 먹는물 수질기준 상의 ‘브론산염·스트론튬’ 기준 검토 • 특정수질 유해물질의 유해성 검토 | |
| 명백히 한시적으로만 규제할 필요성이 있는 경우 | 규제가 한시법에 근거하거나 명백히 한시적으로만 규제할 필요가 있는 경우 |
| <p>[예시]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 월드컵 보조금 지급제한 규제 • 공정위의 금융거래정보 요구권 • 국제협력단의 항공권 연대기금 부과 | |
| 국제협약 등에 의해 임시로 규제하고, 향후 정식입법을 통한 제도화가 필요한 경우 | |

제 2 절 규제일몰제 확대도입에 따른 법제개선방안

| 2009년도 규제개혁 추진지침 (국무총리실, 2008.12.19) | 규제개념 재정립 및 규제법령 개선방안 연구 (한국행정연구원, 2009.7) |
|---|--|
| [예시] • 국제대기오염방지 적합 증서 • 선박 및 항만시설 보안 고시 | |
| 이해관계의 침해한 대립으로 규제도 입·강화 여부에 논란이 심한 경우 | 이해관계의 침해한 대립으로 규제도 입, 강화여부에 논란이 심한 경우 |
| [예시] • 제주도에 설치되는 외국인 학교에 입학할 수 있는 내국인의 자격 규제 • 투기과열지구 지정요건 구체화 | |
| | 특정한 문제, 과제 해결 또는 시장의 특별한 상황을 위해 도입된 규제로서 환경변화 및 시장상황의 변화로 인해 규제가 당초 의도했던 목적달성의 의 미가 감소된 규제 |
| [예시] • 공직내 양성평등채용목표제 • 국민건강증진법에 의한 담배부담금 부과 • 부담금 중 특정목적달성위해 도입했으나 기한설정없이 운용하다가 목적달 성 이후에도 변질된 목적으로 계속 운용하는 것 | |
| | 제·개정된지 오래되어 변화한 국민 의식이나 행정여건에 맞지 않는 규제 |
| [예시] • 최근 5-10년 이상 규제의 주요 내용이 바뀌어지지 않은 경우 • 사실상 사문화되어 활용되지 않는 규제 | |
| | 외국의 일반적 규제수준과 현격한 차 이가 나는 규제나 우리나라에만 존재 하는 규제 |
| [예시] • 복수노조 설립금지규제 • 먹는 샘물에 대한 TV광고 금지, 제한 | |
| | 신기술 관련 규제, 규제대상이나 규 제환경이 급변하여 수시로 재검토할 필요성이 있는 규제 |

제 4 장 규제일몰제의 합리적 적용을 위한 법제개선방안

| | |
|--|--|
| <p>2009년도 규제개혁 추진지침 (국무총리실, 2008.12.19)</p> | <p>규제개념 재정립 및 규제법령 개선방안 연구 (한국행정연구원, 2009.7)</p> |
| <p>[예시] <ul style="list-style-type: none"> • 식품공전 등 각종 기술표준에 해당하는 규제 • 신규 공동주택 각 세대간 경계별 설치기준 및 층간 소음방지 기준 </p> | |
| <p>특정한 위기상황, 정치적 사회적 압력에 의해 충분한 비용편익분석 또는 위험분석없이 서둘러 도입된 규제</p> | |
| <p>[예시] <ul style="list-style-type: none"> • 유가급등에 따른 예저지규제 • 대형화재시 강화되는 소방규제 • 광우병사태시 강화된 원산지 규제 • 식품파동으로 충분한 위험분석없이 도입된 식품안전규제 </p> | |
| <p>규제의 의무이행확보를 위한 금전적 제재수단(과태료, 과징금, 벌금, 범칙금, 이행강제금 등) 및 행정제재(영업정지, 시정명령, 허가취소 등)</p> | |
| <p>[예시] <ul style="list-style-type: none"> • 금전적 제재수단이나 행정제재수단은 처벌 수준의 적정성 검토를 위해 재검토형 적용 </p> | |

일몰제의 적용에 있어서 포지티브 항목을 확정하는 것은, 일몰제를 광범위하게 채용하지 않고 선택적으로 사용하려는 경우에 적합하다. 위의 사례에서 보는 것처럼 주요 국가나 우리나라에서도 일반적으로 일몰제가 특정의 기간에 타당하는 것을 특히 보장하는 성질을 가지는 것이므로, 발생으로부터 소멸까지 비교적 단기간인 사실관계에 대하여 적용하는 것이 타당하다고 보고 있다. 또한 해당 규제가 기술적 발전이나 시장의 발전 등 고도로 불확실성으로 인하여 그 효과를 예측하기 어려운 사안에 대해 규제일몰제를 적용하는 한편 정치적 및 공공적인 압력에 따른 규제나 해당 규제에 대해 반대 내지 저항에 직

면하여 규정되는 규제 등에 대해서도 규제일몰제가 적합한 영역으로 제시하고 있다. 아울러 규제일몰제를 행정부담 내지 비용부담을 감축하기 위한 노력을 강화하기 위해 사용하려는 경우 높은 행정부담이나 비용부담을 초래하는 규제에 일몰제를 적용하기도 한다.

독일의 주에서는 국제법규범 특히, EU법의 이행을 내용으로 하는 주법의 경우에는 일몰제를 적용하지 않고 있으며, 그 이유로서는 이들 국제규범의 이행을 위한 법령에는 해당 주에서는 재량의 여지가 없고 또한 이를 달리 적용할 적절한 기준이 결여되어 있으므로 일몰제를 적용하지 않는 것이 타당하다고 보고 있다. 그러나 이에 대해서는 이른바 gold-plating(국제규범에서 설정된 규제내용을 추가 또는 강화하거나 그 적용범위를 확장하는 것)에 대해서는 일몰제를 배제하는 것은 납득할 수 없으므로 이는 일몰제 적용대상에 포함되어야 한다는 의견도 있다.

또한 일몰제 적용이 가능한 포지티브기준의 설정에는 일정한 정치적 목표도 추가될 수 있다. 특히, 우리의 경우와 같이 정부차원에서 규제일몰제 확대, 강화에 대한 강력한 의지를 표명하여 이를 실시할 경우에는 포지티브기준도 더욱 추가되어 운용된다. 결국 규제일몰제의 포지티브기준의 설정은 행정기관에 의한 당해 규제의 시행정도, 수범자의 규제준수도, 법령에 의하여 설정된 제도이용자의 활용도 등 규제의 실효성과 기대된 효과와 현실의 효과의 관계 등 규제의 유효성 판단이 필요하며, 그곳에는 고유한 법적인 차원뿐 아니라 경제적 차원(비용편익), 사회학적 차원(사회적 효과의 분석) 및 정치적 차원(실효성)이 고려되어야 하므로 이를 명확히 확정하기는 어려운 문제이다.

어떻든 후술하는 것처럼 일몰제적용이 배제되는 네거티브기준은 엄격하게 적용되고 운용되어야 할 것이지만, 규제일몰제의 도입취지가 특정 분야지향적(sector-oriented)이 아닌 분야횡단적(cross-sectoral) 정책목표를 추구하려는 경우에는 포지티브기준도 확장될 수밖에 없을 것이

다. 다만, 이 경우 규제일몰제의 확대에 따른 시간 및 자원의 한계와 그로 인한 개선효과의 감퇴라는 문제가 제시될 수 있다. 포지티브기준을 확장할 경우에는 단기간에 외형상으로는 규제의 숫자를 실질적으로 감소시키는 것으로 나타날 수 있으나, 장기적인 관점에서는 규제일몰제의 효과가 상당히 감소될 가능성이 높고 결국은 제도의 정착에 걸림돌이 될 수도 있다. 결국 규제일몰제가 일정한 정책목표에 접근하기 위해서는 비용과 자원의 집중이 필요하고, 이를 위해서는 포지티브기준도 정책목표, 비용과 자원요소를 고려하여 탄력적으로 설정될 필요가 있다.

2. 규제일몰제의 유형별 특징에 따른 positive 기준의 설정

이미 살펴본 것처럼 정부에서 추진중인 규제일몰제의 유형은 크게 효력상실형 규제일몰제와 재검토행 규제일몰제로 나누어 볼 수 있다. 일정기간 경과 후의 자동 효력상실조항(automatically terminate on a date certain, self destruction clause)을 두는 일몰제는 강력한 규제개혁의 수단으로서 기능할 수 있으나, 외국의 사례에서 보는 것처럼 미국을 제외하고는 그다지 광범하게 활용되지는 않고 있다. 우리의 경우에도 그동안 규제일몰제라고 하면 폐지를 원칙으로 하는 미국식의 자동효력상실형만 강조되었고, 효력상실에 따른 부작용 우려 등으로 부처에서는 법령안에 자동효력상실형 규제일몰제 조항을 포함하려는 적극적인 의사를 가지지 않아 그다지 성과가 없었다.

그래서 자동효력상실형 규제일몰제는 제한적으로 운용하되, 당해 법률의 제정시에 산적한 과제나 장래의 상황변화에 대하여 입법조치를 포함한 적절한 대응을 취하는 것을 확보하기 위하여 설정하는 일종의 실험적 요소를 지닌 재검토행 일몰제를 도입하게 된 것이다. 재검토행 일몰제는 일단 유예기간을 두면서 행정기관으로 하여금 판단의 기회를 부여한다는 측면에서 행정기관의 거부감을 완화시키는 측면이

있어서 향후에도 그 활용도가 비교적 높을 것으로 예상된다.

<표 66> 효력상실형 일몰제와 재검토행 일몰제의 구분

| | 효력상실형 일몰제 | 재검토행 일몰제 |
|-------|--|---|
| 특징 | 법령에 규정된 일몰기한 도래 시 규제존속 여부를 재검토행하여, 당해 규제의 존속을 재승인하지 않는 경우 일몰기한 도래와 아울러 자동 폐지 | 법령에 규정된 일몰기한 도래 시 규제존속 여부를 재검토행하여, 당해 규제의 존속을 재승인하지 않는 경우 별도의 폐지절차가 필요 |
| 적용 영역 | 행정기관이나 각종 위원회 등 행정조직의 신설시, 예상하지 못한 긴급시 또는 일시적인 문제에 대처하기 위해서 활용하는 경우에 적합 | 최종적이고 완결적인 정책집행을 행하기전에 각종 데이터를 수집하여, 그 후에 질적으로 우수한 정책이나 규제조치를 행할 수 있는 토대를 마련하기 위한 경우 적합 |
| 장단점 | 규제개혁의 단기적 달성도가 높음 제도운용이 획일적, 경직성이 강하여 제도도입 회피가능성 | 장래의 상황변화에 대하여 적절한 대응을 취할 수 있는 제도운용의 유연성 확보가 가능 행정기관으로 하여금 판단의 기회를 부여한다는 측면에서 행정기관의 거부감을 완화 |
| 기타 | 한시법률과 유사한 성격 | 실험법률과 유사한 성격 |

그런데 문제는 이들 유형에 따른 포지티브기준 즉, 자동효력상실형 또는 재검토행에 상응하는 적용영역을 어떻게 적절하게 채용할 것인지이다. 효력상실형 일몰제는 재검토행 일몰제 보다 강력한 효과를 가진다는 측면에서 본다면 그 기준을 좀더 엄격하게 설정할 필요성은 있다고 보지만 규제개혁의 달성도 측면에서 보면 반드시 그렇게 설정하는 것도 곤란하다고 볼 여지도 있다.

결국 비례원칙에 입각한 시점에서, 보다 제한적이지 않는 수법인 재검토형 일몰제로 목적을 달성할 수 있는 경우에는 효력상실형 일몰제가 적합하지 않으며, 획득되는 지식정보에 비하여 예상되는 위험이 클 경우에도 비례성요건이 결여되어 효력상실형 일몰제가 적합하지 않다. 또한 장래 오랜 기간에 걸쳐 새로운 질서를 제시하는 제도의 창설이나 또한 효력상실형 일몰제의 채용으로 회복곤란한 법률상태나 사실상태가 발생되지 않아야 하며, 규제개혁의 가시적이고 단기적인 달성도 내지 가능성만을 중시하여 제도의 변경을 초래하여 퇴보를 허용하는 경우에는 효력상실형 일몰제가 적합하지 않다. 이러한 일반적 추상적인 기준을 가지고 유형별 포지티브 기준을 제시하면 다음과 같다.

<표 67> 유형별 포지티브 기준(적합한 사례)

| | |
|----------------------|---|
| 효력상실형 일몰제 | <ul style="list-style-type: none"> • 특수한 입법정책적 목적 달성을 위해 규제가 시간적 제한이 있는 문제를 해결하기 위하여 설계되었거나 구체적 조건이 기한부로 될 수 있는 규제 • 경제정책적 관점에서 특정한 시장 상황에 따른 응급적, 일시적 규제 조치 또는 시장의 발전과 함께 제거할 수 있는 경제적 규제에 관한 을 가지게 하는 조치 • 특정한 위기 또는 정치적 및 공공적인 압력에 상응한 규제조치 • 상호대립적인 이익갈등으로부터 적절한 조화 내지 합의의 방향을 도출할 수 없고, 규제의 부작용을 우려하는 매우 반대에 직면하여 취해진 조치 • 헌법상의 원칙으로 일반적으로 승인되어 있는 법적 안정성의 원칙, 신뢰보호의 원칙 및 일반적 평등원칙과의 관계에서 논란의 소지가 있는 규제조치 |
| 재검토형 일몰제 | <ul style="list-style-type: none"> • 규제의 실행을 위한 전제조건(민사상 또는 형사상 제재, 집행을 위한 기관이나 절차 등)이 미비하여 실효성의 달성여부가 매우 가변적이고 내용 또한 경험적 증거가 수반되지 않은 규제 • 과학적인 불확실성이 현저하게 나타나고, 정보가 증대함에 따라 다른 해결수단과 결부될 수 있는 예방원칙(precautionary principle) 하에 만들어진 규제 |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • 규제로 인한 활동의 비용 및 편익에 관하여 매우 불확실성이 있는 경우로서 최종적이고 완결적인 입법을 행하기 전에 각종 데이터를 수집하여 그 후에 질적으로 우수한 규제조치를 행할 수 있는 토대를 마련하기 위한 규제 • 경제사회적인 부문에서 발생하는 모순을 잠정적으로 회피하고 그것을 선진부문의 발전으로 종속적으로 재편하려는 규제정책을 실시하려는 경우 |
|--|---|

II. 적용제외영역의 설정 문제

규제일몰제를 좀 더 확대·강화하고 보다 효율적으로 사용할 것인지의 여부와 관계없이 규제일몰제가 적합하지 않은 분야가 존재하는 것은 사실이므로, 규제일몰제가 적용되지 않는 항목(네거티브기준)은 필요하다. 이미 지적한 것처럼, 일몰제에 거부반응을 가지는 행정기관의 입장에서는 네거티브 항목을 가급적 확대하려는 경향을 가지고 있다. 물론 이 경우라도 명확히 정의된 소수의 네거티브기준을 마련하는 경우에는 일반적으로 문제가 되지 않을 것이다. 반면, 불명확하고 자의적인 해석의 여지가 많은 개방된 네거티브기준은 규제일몰제의 적용과 활용에 어려움을 가중시킬 뿐 아니라, 규제일몰제를 사실상 무의미하게 할 우려가 높다는 점에서 명확하고 제한된 네거티브기준의 설정이 요구된다.

<표 68> 주요 국가의 일몰제 적용제외 영역

| 국 별 | 일몰제 적용제외 영역 | 비 고 |
|-----|---|---------------------------------|
| 미국 | • 퇴직연금기관, 교육기관, 교도소, 도서관 그 밖에 주헌법에 의해 설치된 행정기관 | 각주 공통 |
| | • 고등교육기관(대학)과 법원은 제외 • 사면위원회(Board of Pardons and Paroles)와 교원연금관리위원회(Board of Trustees of the | Texas, Sunset Act (1977) |

제 4 장 규제일몰제의 합리적 적용을 위한 법제개선방안

| 국 별 | 일몰제 적용제외 영역 | 비 고 |
|-----|--|--|
| | Teacher Retirement System of Texas) 등 주 헌법에 의하여 설치된 기관 일부는 적용대상이 되나 폐지하지는 않음 | |
| 영국 | <ul style="list-style-type: none"> • EU지령(EU directives) 이행을 위한 규제 • 기업에게 매우 불확실성이 발생할 가능성이 있는 경우 • 장기에 걸쳐 정당화되고 있는 법률 | Better Regulation Executive, Impact Assessment Toolkit (2009) |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 스코틀랜드 의회, 북아일랜드 의회 또는 웨일즈 의회에서 제정된 입법 • 행정권한을 이양받은 각 부처(또는 다른 규칙제정기관)가 제정한 하위입법(Subordinate legislation) • 독립 규제기관을 대신하여 또는 독립규제기관이 제정한 규칙(Regulations) • 조세조치(Tax measures) - 중앙 및 지방 • 환경적 조치 • 수수료(Fees) • 면허(Licences) | HM Government, Sunsetting Regulations : guidance (2011.3) |
| 일본 | <ul style="list-style-type: none"> • 법률, 법규명령, 통지·통달 등의 취지·목적 등에 비추어 적당하지 않은 것 | 규제개혁추진 3개년계획 (2007.6.22 각의결정) |
| 독일 | <ul style="list-style-type: none"> • EU법 및 연방법의 이행을 위한 행정규칙 • 주의 예산령을 집행하기 위한 행정규칙 • 위기 및 재난에 관한 행정규칙 • 제3자에게 외부자금이나 주의 자금을 지원 하는 내용을 포함한 행정규칙 | Schleswig-Holstein, Kabinettsbeschluss (2003.3) |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 국가기능에 핵심적인 법률 및 법규명령 • 특별히 신뢰보호의 차원에 의거한 법률 및 법규명령 • 행정기관의 설치 또는 임무부여나 주의 시설 설치, 관할권의 부여, 변경 및 이관에 관한 행정규칙 | Niedersachsen, Gemeinsamer Runderlass der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien |

| 국 별 | 일몰제 적용제외 영역 | 비 고 |
|-----|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • 개별 법률 및 법규명령의 집행(시행 또는 실행규정)을 위해 통일적으로 공포된 행정규칙 • 주의 연방통일적인 집행을 위한 행정규칙 • 연방위탁행정의 집행을 위한 행정규칙 | (2005.11.15) |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 조세행정규칙 • 통계행정규칙 • 확정된 계획절차 | Saarland, Ministerrats- beschluss (1999.1.21) |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 연방통일적 또는 주로 다른 주에서도 동등하게 적용되는 주상호간에 적용되는 규정 • 조성규정으로서 연방통일적인 사항, 주에 동등하게 적용되는 조성계획 또는 EU조성계획 하에 적용되는 규정 • 하나의 특정행위에 한정된 효과를 가져오는 행정규칙 | Thüringen, Schriftliche Auskunft Thüringer Justizministerium (2010.3) |

한편 우리의 경우 현행 행정규제기본법에서는 “계속해서 존속시켜야 할 명백한 사유”가 있는 경우에는 규제일몰제의 적용대상에서 제외하고 있다. 각 부처에서는 특정한 규제에 대해 일몰대상에서 이를 제외할 경우에는 해당 규제가 위의 사유에 해당하는지에 대해 규제개혁위원회에 입증할 책임을 가지고 있다.

| 기존규제 일몰제 확대도입지침 (국무총리실) | 규제개념 재정립 및 규제법령 개선방안 연구 (한국행정연구원) | 예 시 |
|-------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| ①국제적으로 보편적인 규제 | ①국제적 기준, 표준, 규범, 협약 등을 국내 법으로 적용한 규제 | • 의료분야 국제 표준에 해당하는 규제등 |

제 4 장 규제일몰제의 합리적 적용을 위한 법제개선방안

| 기존규제 일몰제 확대도입지침 (국무총리실) | 규제개념 재정립 및 규제법령 개선방안 연구 (한국행정연구원) | 예 시 |
|---|--|---|
| ②당해 제도의 본질적 성격상 정기적 점검평가가 이뤄지는 경우 | | <ul style="list-style-type: none"> • 대기오염 총량제(수도권 대기환경 개선에 관한 특별법 제8조, 제16조) : 매 5년마다 사업장별 오염물질 재할당, 매 10년마다 할당기준 재설정 |
| ③규제 일몰로 인해 법규의 안전성이 심각하게 훼손될 경우 | ②일몰적용으로 심각한 사회적 혼란을 야기할 가능성이 있는 규제 | <ul style="list-style-type: none"> • 주택담보 인정비율과 총부채상환비용에 관한 규제 • 일반인 출입, 거주가 제한되는 원자력시설 주변 거리제한 완화 |
| ④사회적 위험이나 재난처럼 규제가 해결하려는 문제가 상시적으로 발생가능한 경우 | ③규제가 자연재난으로 인한 위험이나 지속적으로 발생하는 사회적 위험감소를 위한 경우 | <ul style="list-style-type: none"> • 제1군전염병예방조치 • 구조내력 기준 및 구조의 안전확인 • 재해예방을 위한 긴급조치 • 진단용방사선 안전관리규정 • 폐기시설 등의 건설 운영허가 • 핵연료물질의 사용 등 허가 |
| ⑤규제가 사회적 기본질서 유지에 필수적이라고 인정될 경우 | ④규제가 사회적 기본질서유지, 헌법상 국민기본권보호를 위한 경우 | <ul style="list-style-type: none"> • 일반불공정거래행위의 금지 • 부정당업자 입찰참가자격제한 • 장애인 입학거부 금지 • 여성근로자 보호의무 |

| 기존규제 일몰제 확대도입지침 (국무총리실) | 규제개념 재정립 및 규제법령 개선방안 연구 (한국행정연구원) | 예 시 |
|---------------------------------|-----------------------------------|--|
| ⑥국민의 기본질서 관련 인권, 건강, 안전과 관련한 규제 | | <ul style="list-style-type: none"> • 인권 : 근로자, 청소년, 장애우, 노인 등 사회적 약자의 인권 보호 관련 규제 • 건강 : 국민건강, 보건, 의료, 복지, 전염병 예방, 위생 등 관련 규제 • 안전 : 소방, 방재, 안전, 치안, 국방, 무기 등 관련 규제 |

주요 국가에서 어떤 특정된 영역이나 형식에 일몰제가 적용되는지 여부에 관해서는 사안별로 그 국가의 운용사례 등을 통한 경험이나 그 국가의 정치체제(연방제)에서 도출된 것이라 볼 수 있다. 따라서 규제일몰제의 네거티브기준을 이들 국가의 경험에서 직접적으로 도출하기는 어렵다. 다만, 이들 국가의 공통적인 네거티브기준으로는 일반적으로 ①해당 국가의 헌법에서 도출된 국민의 기본권보호에 필수적인 규제, ②국가간의 조약이나 국제조약의 이행에 따른 규제, ③장기간에 걸쳐 정당화되고 있는 규제 등에 대해서는 일몰제적용을 배제하고 있다.

일몰제는 다양한 주체가 영향력을 행사할 수 있는 기회를 제공할 수 있으며, 그 운용과정에서 규제와 관련하여 이해관계를 가진 자에게 정책에 대한 학습기회를 제공할 수도 있다. 일반적으로 정책결정과정에서 채용된 규제는 해당 규제를 직접 집행하는 행정기관, 해당 규제와 이해관계를 가진 특별한 이익집단 및 일부 정치가 등으로 구성된 매우 영향력이 큰 연합체의 지원을 받는 경우가 많다. 이들은 규

제에 대해 공통된 이익과 전문적 지식을 가지고 이른바 “반종결연합체(Anti-Terminierungscoalitionen)”를 결성하여, 해당 규제의 일몰제적용 가능성이나 일몰제도입에 따른 유효기간의 종료에 즈음하여 강력한 영향력을 행사한다. 반면, 해당 규제의 철폐를 주장하는 자들은 상대적으로 지지세력도 적고, 그 활동잠재력도 미미하다.

이러한 매카니즘을 고려할 때, 규제일몰제는 규제를 완화하는 것이 아니라 반대로 규제를 강화하는 효과를 가져올 위험성도 있다. 특히, 규제일몰제의 적용제외사유를 확대하거나, 불명확하고 추상적인 네거티브기준을 설정하게 되면 반종결연합체의 영향력이 더욱 증대하게 되어 사실상 규제일몰제의 도입취지를 유명무실하게 할 가능성이 매우 높다.

네거티브기준의 확장 및 불명확성은 규제일몰제를 반대하는 자들에게 해당 규제를 일몰제의 대상에서 처음부터 제외하려는 사고를 가지게 하여 그것을 입증하려고 노력하게 될 것이며, 규제일몰제를 지지하는 자들에게는 규제에 대한 종결기도를 개시할 기회를 박탈하게 된다. 따라서 규제일몰제에 대한 네거티브기준은 다음과 같이 극히 소수에 한정하여 인정하여야 할 것이다.

<표 69> 네거티브 기준(부적합 사례)

- 헌법상 규정된 국민의 기본권보호를 위해 필수적으로 인정되는 규제
- 지속적으로 발생하는 사회적 위험이나 재난의 저감을 위한 규제
- 국가간의 조약이나 국제협약 등의 이행을 위한 규제
- 법령에 규정되어 장기간에 걸쳐 정당화되고 있는 규제

Ⅲ. 일몰주기의 설정

일몰제가 적용되는 기한을 어떻게 설정할 것인지는 일몰제 적용대상이나 유형 등을 고려하여 탄력성 있게 설정하여야 할 것이며, 주요

국가의 사례에서도 보는 것처럼 당해 국가의 규제개혁 내지 관료주의 철폐에 대한 의지, 일몰평가의 범위나 평가의 강도, 평가기관의 업무 부하, 의회의 입법기 등을 고려하여 다양한 주기를 설정하고 있다. 특히, 일몰제를 행정기관이나 그 부속기관 내지 각종 위원회에 적용하는 경우에는 기한이 비교적 장기(10년)인 경우가 많고, 정책이나 사업에 일몰제를 적용하는 경우에는 단기(5년)가 많다. 또한 행정규칙 등 하위법령 등에 적용하는 일몰제는 7-10년의 기한을 설정하는 사례가 많다.

<표 70> 주요 국가의 일몰제 주기

| 국별 | 일몰제 주기 | 비고 |
|----|--|---|
| 미국 | <ul style="list-style-type: none"> • 주 차원에서 기관(조직) 또는 정책에 대해 4년부터 13년까지 일몰주기를 설정하고 있으며 평균 8년~10년 일몰주기를 설정 • Arizona(10년), Texas(12년), Florida(10년), Colorado(신설기관 10년, 현존기관 15년) | 각 주의 Sunset Act |
| 호주 | <ul style="list-style-type: none"> • 주차원에서 모든 위임입법에 대해 5- 10년의 일몰주기를 설정 • Victoria(10년), South Australia(10년), New South Wales(5년), Queensland(10년), Tasmania(10년) | 각 주의 Subordinate Legislation Act 또는 Statutory Instruments Act |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 연방차원에서는 모든 위임입법에 대해 10년의 일몰주기를 설정 • 일몰제가 없는 모든 법률과 규제는 각부처에서 5년마다 심사 | 연방의 Legislative Instruments Act |
| 영국 | <ul style="list-style-type: none"> • 재검토조항의 경우, 예외적인 상황을 제외하고, 해당 규제가 효력을 발한 이후 늦어도 5년 • 효력상실형 일몰제의 경우, 예외적인 상황을 제외하고, 해당 규제가 효력을 발한 이후 7년 | HM Government, Sunseting Regulations : guidance (2011.3) |

제 4 장 규제일몰제의 합리적 적용을 위한 법제개선방안

| 국별 | 일몰제 주기 | 비고 |
|----|---|--|
| 일본 | <ul style="list-style-type: none"> • 일정기간 경과후 당해 규제의 재검토기간은 5년을 표준으로 하고 그보다 단기간이 되도록 노력 • 제도검토를 위한 검증에 시간이 소요되는 규제는 가능한 한 10년을 상한으로 설정 | <p>규제개혁추진 3개년계획 (2007.6.22 각의결정)</p> |
| 독일 | <ul style="list-style-type: none"> • 주 차원에서 법률 또는 법규명령에 대해서는 일반적으로 5년의 일몰주기를 설정 <ul style="list-style-type: none"> - Hessen주 : 법률 및 법규명령에 대해 5년으로 설정, Schleswig-Holstein주는 법규명령에 대해 5년 • 주 차원에서 행정규칙의 경우에는 일반적으로 5년~7년의 일몰주기를 설정 <ul style="list-style-type: none"> - Berlin주는 특정기관의 행정규칙은 5년, 다른 기관은 10년으로 설정, Baden- Württemberg주는 행정규칙에 대해 7년으로 설정 | <p>각주의 공통업무규칙 (GGO) 내지 지침</p> |

현행 행정규제기본법에서는 규제의 존속기한은 규제의 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간 내에서 설정되어야 하며, 그 기간은 원칙적으로 5년을 초과할 수 없도록 규정하고 있다(제8조제2항). 한편 정부에서는 규제일몰제의 확대와 관련하여 일몰기한은 원칙적으로 3년으로 설정하되, 규제에 의한 비용과 편익이 장기적으로 발생하면서 규제변경으로 인한 사회적 파급효과가 큰 경우에는 5년으로, 경미한 규제에 특별히 규제환경이 급변하는 경우에는 3년 미만으로 한다는 방침을 제시하고 있다.

| 유형 | 일몰주기 | 비고 |
|-----------|----------------------------------|----|
| 규제 일몰제 | • 모든 일몰규제는 원칙적으로 3년 | |
| | • 기술변화 속도 등 규제환경이 급변하는 경우는 3년 이내 | |

제 2 절 규제일몰제 확대도입에 따른 법제개선방안

| 유 형 | 일몰주기 | 비 고 |
|---------------------------|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> 규제로 인한 비용과 편익이 장기적으로 발생하면서 규제변경으로 인한 사회적 과급효과가 큰 경우에는 5년 | |
| <p>훈령, 예규 등 행정 규칙 일몰제</p> | <ul style="list-style-type: none"> 훈령·예규등을 제정하는 경우 3년의 범위에서 존속기한을 설정 법령의 위임에 따라 발령되는 훈령·예규등, 국제적인 절차를 거쳐야 하는 등의 사유로 훈령·예규등을 폐지·제정하기 곤란한 훈령·예규등으로서 법제처장과 재검토기한을 설정하기로 협의한 훈령·예규등의 경우에는 3년의 범위에서 재검토기한을 설정 상위 법령에 3년 이상의 존속기한이나 재검토기한이 설정된 경우로서 상위법령과 다른 존속기한이나 재검토기한을 설정하기 곤란한 경우, 해당 훈령·예규등의 조항에 「행정규제기본법」 제8조에 따라 3년 이상의 존속기한이나 재검토기한이 설정된 경우, 그 밖에 해당 훈령·예규등에 3년 이상 계속하여 적용하여야 할 사항이 포함되어 있는 등 존속기한이나 재검토기한을 3년 이내로 정하기 곤란한 사정이 있는 경우에 해당하는 경우 법제처장과 협의하여 5년의 범위에서 존속기한이나 재검토기한을 설정 | <p>훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정</p> |
| <p>위원회 일몰제</p> | <ul style="list-style-type: none"> 모든 위원회는 원칙적으로 5년 존속기한이 정해진 자문위원회등 대통령령으로 정하는 자문위원회등을 제외하고는 2년마다 소관 자문위원회등의 존속 여부를 점검하여 행정안전부장관에게 제출 | <p>행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률, 지방자치법 시행령</p> |
| <p>부담금 일몰제</p> | <ul style="list-style-type: none"> 부담금을 신설하거나 부과대상을 확대하는 경우 원칙적으로 10년 | <p>부담금관리 기본법</p> |

효력상실형 또는 재검토행 규제일몰제이든 일몰제는 기본적으로 심도있는 사후적 심사(post - implementation review) 내지 평가를 받는 것을 원칙으로 한다. 따라서 평가를 위한 충분한 기간이 부여되는 경우에 일몰제의 정책적 효용성이 높아지는 것은 물론이다. 물론 규제의 경우 환경변화에 신속히 대응하여야 하는 상황적 여건이 있으므로 기한을 길게 잡을 경우에는 규제개혁이라는 소기의 성과를 달성하는데 어려움이 있을 것으로 생각되지만, 기한을 3년정도 설정하는 것은 사후 평가 내지 재검토의 정확성 제고를 위한 충분한 데이터와 정보의 축적 측면에서도 약간 문제가 있다.

일정한 경우에는 규제의 직접적 영향이 수범자들에게 매우 신속하게 나타나는 반면에(예컨대, 금지의 경우), 본래적인 효과는 대개 중장기에 걸쳐 나타나게 된다. 부수적 효과나 다른 규제들과의 상호작용 효과 역시 통상 비교적 오랜 집행기간이 경과한 이후에 비로소 가시화 된다. 더욱이 규제의 효과나 효율성에 대한 확실한 판단은 종종 장기간에 걸친 통계자료의 비교를 통해서만 비로소 확인할 수 있다. 자동효력 상실형의 경우에는 기간의 도래와 함께 폐지되므로 유효기간을 장기간으로 설정하는 때에는 법적 불확실성이 증대될 수 있다.

반면, 재검토행의 경우에 기간의 설정을 짧게 하는 것은 재검토에 필요한 관련 경험이나 정보자료의 축적이 미비하게 되어 효과없는 자동연장(Verlängerungsautomatismus)을 가져올 수 있고, 유효기간을 장기간으로 설정할 경우에는 재검토를 위한 비용이 너무 많이 소요된다는 약점이 있다. 규제가 법률의 규정에서 설정되었지 아니면 하위규범인 시행령이나 시행규칙에 설정되었지의 여부에 따라서도 주기의 설정에 유의해야 할 요소도 있다.

법률의 경우에는 국회에서 해당 규제를 설정한 조항의 개정 또는 폐지절차를 거쳐야 하므로, 국회의 회기나 심의과정에서 상당한 시간이 소요될 수 있어서 법적 불안정성이 지속될 가능성이 높다. 결국

규제일몰제에서의 유효기간 설정은 행정기관이나 의회에 대해 과중한 부담을 주지 않고, 절차비용이 많이 소요되지 않도록 적절한 기간을 설정해야 한다. 기간설정을 정확히 어떻게 해야 하는가는 구체적인 사안에 따라 확인할 수밖에 없으나, 본래 규제는 빨라야 시행 후 5년이 지난 이후에 비로소 심사가 행해져야 하며, 또한 어떤 규제이든 적어도 매 10년마다 심사가 이루어져야 한다는 원칙을 제시할 수 있다.

<표 71> 유형별 일몰주기

| | 유 형 | 규범단계 | 일몰(평가)주기 |
|-------------|-------------|----------|----------|
| 자동효력 상실형 | 신설, 강화되는 규제 | 법률 단계 | 4년 |
| | | 하위 법령 단계 | 3년 |
| | 기존 규제 | 법률 | 3년 |
| | | 하위 법령 | 3년 |
| 재검토형 | 신설, 강화되는 규제 | 법률 | 5년 |
| | | 하위 법령 | 4년 |
| | 기존 규제 | 법률 | 3년 |
| | | 하위 법령 | 3년 |

IV. 일몰규제의 평가기준

기본적으로 일몰제는 - 그것이 자동효력 상실형 또는 재검토형이든 그 취지가 사업이나 정책, 규제 등의 폐지 그 자체라기 보다는 오히려 폐지의 위협 하에 그 사업이나 정책, 규제 등을 국민들의 필요성과 바람, 우선순위의 견지에서 정기적으로 또한 포괄적으로 재검토함으로써 행정부의 책임성을 명확히 하는데 있다. 따라서 해당 사업이나 정책, 규제 등의 필요성이 증명되지 못한다면 그것은 종결되어야

한다는 의미가 내포되어 있으며, 필요성의 입증책임은 평가(evaluation) 내지 심사(review)와 밀접하게 연관되어 있다. 일몰제의 평가는 의도하는 정책목표의 최적 달성가능성과 규제의 의도하지 않은 부수적 효과를 신중하게 고려하여야 한다. 그것은 새로운 규제의 포기 및 동등하게 이해될 수 있는 다른 부담의 설정을 통한 새로운 제안 등 대안을 심사하는 것이다. 또한 경제적 관점 특히, 인적 및 재정적 자원을 고려하여 신중한 규제안이 마련되고, 현재의 사회적 수준과 조화된 규제가 되도록 함으로써 국민들이 수준높은 사회적인 수용을 하도록 하는 것이다. 그러한 평가 내지 심사를 통하여 입법자는 최선의 고품질 규제안을 입안하도록 지원한다.

평가단계에서 얻어진 결과는 적어도 어느 정도로 정책목표가 달성되었는가의 여부, 규제집행에 있어 얼마의 비용이 발생하였는지, 그 비용이 비용예측과 일치되는가의 여부 그리고 새로운 규제에 대한 수요(폐지, 개정, 새로운 규제의 설정)가 존재하는가의 여부에 대한 해명을 담고 있어야 한다. 일몰제와 연계된 평가는 위와 같은 전문지식의 형성에 기여할 수 있고, 규제문화 내지 입법문화의 변화에 기여할 수 있다.

일몰제의 평가를 위한 기준의 확립문제는 두 가지 관점에서 파악될 수 있다. 하나는 일몰제의 적용가능성에 관한 사전적(ex ante) 심사기준의 확립과 다른 하나는 일몰제에 따른 유효기간의 경과시점에서의 사후적(ex post) 평가기준의 확립이다. 사전적 심사기준은 사후적 평가기준과 상응하여 설정하거나, 사후적 평가기준을 토대로 하여 설정하면 될 것이다.

우리의 경우 일몰제에 대한 충분한 경험의 결여로 인하여 어떤 기준에 따라 사전적, 사후적인 평가가 실행되어야 하며 또 어떤 경우에 수집된 정보들에 대한 실용적 분석으로 충분한 것인지에 대해 언급하는 것은 매우 어렵다. 이에 관한 기본적인 사고는 계획된 규제를 산

설하거나 특히 현재의 규제를 강화할 경우에는 그것이 필요하고 시대에 적합한 것인지, 의도한 효과가 다른 방법을 통하여 달성될 수는 없는지의 여부를 검토해야 한다. 또한 현재 운용되고 있는 규제와 적절하게 조화를 이루고 있지 않는지, 현재의 규제에서 아무런 이유 없이 과도한 것이 아닌지를 유의해야 한다. 다른 한편, 가능하다면 모든 행정기관들은 규제의 본질적인 효과를 재정적 관점, 경제정책적 관점, 환경정책적 관점 및 소비자보호정책의 관점에서 평가하는 것을 유의해야 한다. 또한 예상하고 있는 규제의 집행이 행정부문에서 과도한 경비를 초래하는 것은 아닌지에 대해서도 심사하는 시각이 필요하다.

일반적으로 일몰제의 평가기준은 그 대상에 따라 다르다. 전통적인 일몰제에서는 편익기준과 비용기준이 일정한 역할을 하는 반면에, 개별 법령에서의 일몰조항과 평가조항에서의 분석기준은 규제의 효용성 측면을 강조하는 경향이 있다. 예컨대, 미국과 같이 행정기관을 대상으로 하는 경우에는 정성적 또는 정량적인 방법으로 당해 기관의 설립목적 및 목표에 관한 표명과 설립목적 및 목표에 따라 당해 기관이 효율적으로 운영되었는지, 당해 기관이 공공의 이익에 어느 정도 기여하였는지, 다른 기관과의 갈등 또는 중복되는 권한의 확인, 기관의 폐지에 따른 결과분석 등을 평가기준으로 설정하고 있다. 행정규칙 등 법령일반에 대한 일몰제를 도입하고 있는 곳에서는 필요성, 실효성, 적정성, 비용 등을 고려하여 평가를 하고 있으며, 규제일몰제의 경우에는 일반적인 규제영향평가의 방법론에 따라 행해지고 있다.

| 유형 | 평가의 중점 | 비고 |
|---------|---|----|
| 일반적 일몰제 | <ul style="list-style-type: none"> • 비용과 편익 • 일몰절차의 평가기준에 대한 명백한 구속 (비용기준과 편익기준이 존재하고, 편익기준은 세부적) | 미국 |

제 4 장 규제일몰제의 합리적 적용을 위한 법제개선방안

| 유형 | 평가의 중점 | 비고 |
|------|--|-------------|
| 일몰조항 | <ul style="list-style-type: none"> •오로지 편익 •개별법률의 일몰조항은 자주 편익지향적인 평가에 구속(비용에 대한 강제적인 분석의 부재) | 독일 |
| 평가조항 | <ul style="list-style-type: none"> •오로지 편익 •평가조항은 주로 영역별 목적달성과 관련하여 프로그램/법률을 통해서 달성하고자 했던 결과를 대상으로 함 | 독일, 스위스, 일본 |
| 평가의무 | <ul style="list-style-type: none"> •주로 편익, 부분적으로 비용 •보고의무와 같은 평가의무는 영역 목적달성을 위한 규제의 효과를 대상으로 하고, 부분적으로 평가의무는 규제정책적 목적과 연결되고 비용기준이 중심 | 독일, 스위스 |

<표 72> 주요 국가의 일몰제 평가기준

| 일몰평가항목 내지 기준 | |
|--------------|--|
| 미국 | <ul style="list-style-type: none"> • 각 주의 일몰법에서 기관 또는 사업에 대한 일몰평가를 위한 기준을 독자적으로 제시 |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 기관 또는 사업의 효율성과 효과성 • 임무, 목표 및 목적의 달성정도와 문제 또는 필요성의 대처정도 • 필요로 하는 활동의 정도 • 요금, 검사, 집행 및 제재와 관련한 해당 기관의 권한 • 공중보호 및 서비스제공을 위한 덜 제약적이거나 대안적 방법의 유무 • 다른 기관의 수행업무와의 중복성 및 조화성 • 고충처리절차의 유무 및 이행정도 • 규칙제정절차에서의 공중참여정도 및 공중에의 편익부여 여부 • 균등한 고용기회보장, 사생활보호 등 연방법과의 부합정도 |
| | Texas, Sunset Act |

| 일몰평가항목 내지 기준 | | |
|--------------|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • 근로자의 권익과 관련한 갈등해소방안의 정도 • 공공정보의 효율적인 기록관리 실행정도 • 기관의 폐지원인이 연방의 관여 또는 연방자금의 손실여부 | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 기관의 설립목적 및 목표 • 기관이 설정한 목적 및 목표의 효과성과 그 운용의 효율성 • 기관이 공공이익을 위해 수행한 정도 • 기관이 채용한 규칙이 입법적 위임과 부합하는 정도 • 기관이 규칙을 채용하기 전에 공중에 대한 투입을 장려한 정도 및 그 행위에 대해 공중에게 주지한 정도와 공중에게 예상된 영향을 주지한 정도 • 기관이 그 소관범위내에서 불만을 조사하고 해결한 정도 • 법무부 또는 주정부기관의 해당 기관이 유효하게 법률하에 소추권을 가지고 있는 정도 • 기관이 그 제정법상 임무를 수행하면서 법령의 미비에 유효하게 대처한 정도 • 이 조에 열거된 요소를 정확히 준수하기 위해 기관의 법률을 변경할 필요성의 정도 • 기관의 폐지시 공중보건, 안전 또는 복리에 중대한 위해가 있는 정도 • 기관이 행사하는 규제 수준의 적절성 정도 및 규제의 강약조절이 필요한 정도 • 기관이 그 의무이행을 위해 수행한 사적 계약의 정도 및 그 계약의 효율적 사용으로 무엇이 달성되는지의 정도 | <p>Arizona, Sunset Act</p> |
| 호주 | <ul style="list-style-type: none"> • 연방 및 각 주에서는 일반적으로 규제영향분석 가이드라인에서 책정한 기준에 따라 일몰제를 평가 | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 목적(규제가 여전히 요구되고 있는지, 규제로 인해 부과되는 비용감축 및 편익을 달성하기 위해 개선되어야 할 사항) • 현존규제가 발령된 이후의 전개상황 • 규제의 편익에 대한 전망 • 이해관계자와의 협의 • 다른 주 또는 비교가능한 국가와의 비교 • 영향에 상응한 비용편익분석 | <p>Victoria, guide to Regulation</p> |

제 4 장 규제일몰제의 합리적 적용을 위한 법제개선방안

| 일몰평가항목 내지 기준 | | |
|--------------|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> 문제의 확인(규모와 크기에 관한 확인, 현존 규제와 관련된 자료, 관련 리스크설명, 추가적으로 고려되는 정부의 조치설명) 목적(조치의 목적, 성과, 목표와 대상) 대안(비규제, 자율규제, 공동규제 등의 대안을 특정) 영향분석(대안의 비용편익분석) 협의를 여부(협의절차, 협의방법, 협의내용 등) 결론 및 권장대안 | <p>Australian Government Best Practice Regulation Handbook</p> |
| 영 국 | <ul style="list-style-type: none"> 영향평가(Impact Assessment) 가이드라인에서 책정한 기준에 따라 평가 | |
| | <ul style="list-style-type: none"> 목적심사기준 <ul style="list-style-type: none"> 규제가 예상된 문제를 해결하기 위해 의도하는 대로 적합하게 되었는지 또는 정책의 폭넓은 전개가 발생되었는지 정책목표와 성과가 연계되었는지 접근방법 및 합리성기준 <ul style="list-style-type: none"> 평가의 밀도, 평가를 위한 모니터링자료의 범위, 이해관계자의 의견정도 등 평가를 위한 접근방법 및 그 접근방식의 채용에 관한 합리성 제시 베이스라인 <ul style="list-style-type: none"> 입법에 의한 변경사항을 측정할 수 있는 현재의 베이스라인 위치 성공요소 <ul style="list-style-type: none"> 정책을 수정하거나 대체함으로써 달성될 수 있는 정책목표의 제시 모니터링정보의 수집 <ul style="list-style-type: none"> 계획된/현재의 정보에 관한 상세한 내역 사후이행심사를 계획하지 않을 경우 그 사유 | <p>Impact Assessment Toolkit (2010.4.1)</p> |
| 일 본 | <ul style="list-style-type: none"> 재검토형 일몰제가 규제 뿐 아니라 사업, 기관, 정책 등에도 활용되고 있기 때문에 평가대상에 따라 유연하게 평가기준을 설정하여 실시 | |
| | <ul style="list-style-type: none"> 규제를 도입하지 않고 계속하는 이유가 되는 사회경제정세 및 식견이 기간경과 중에 변화되었는지 또한 어떻게 변화되었는지를 충분히 조사, 검토 | <p>규제개혁 추진 3개년 계획</p> |

| 일몰평가항목 내지 기준 | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 필요성 <ul style="list-style-type: none"> - 당해 조례가 제정당시부터 대응하려는 과제는 현재에도 여전히 당해 조례에 의해 법적으로 해결할 필요가 있는 과제인지 - 특이 대응하여야 하는 과제인지 • 유효성 <ul style="list-style-type: none"> - 당해 조례가 제시하는 목적의 실현에 당해 조례가 정하는 사항이 효과를 발휘하고 있는지 • 효율성 <ul style="list-style-type: none"> - 당해 조례가 제시한 목적의 실현에 당해 조례가 정하는 사항이 효율적으로 기능하고 있는지 • 기본방침적합성 <ul style="list-style-type: none"> - 당해 조례의 내용이 시정의 기본적인 방침에 적합하고 있는지 • 적법성 <ul style="list-style-type: none"> - 당해 조례의 내용이 헌법 및 법령의 범위내인지, 사법절차에서 위헌 또는 위법으로 판단될 가능성은 없는지 | <p>神奈川県, 조례 sunset 시스템</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • 필요성 <ul style="list-style-type: none"> - 조례가 대응하려 한 과제가 현재도 조례로써 대응하여야 하는 과제인지 또는 도가 대응할 수 있는 과제인지 - 규제의 방식이 현재의 사회정세 하에서 필요 이상의 것이 아닌지 - 관계법령의 개정 등으로 불필요하게 된 규정은 없는지 • 효과 <ul style="list-style-type: none"> - 조례의 목적달성을 위하여 현시점에서 조례규정이 효율적으로 기능하고 충분한 효과를 거두고 있는지 • 기본방침과의 적합성 <ul style="list-style-type: none"> - 조례내용이 도정의 장기적인 기본방침에 적합한 것으로 되어있는지 • 적법성 <ul style="list-style-type: none"> - 조례의 내용이 법령의 범위 내인지 • 규정의 적정화 <ul style="list-style-type: none"> - 사회정세의 변화에 수반하여 적절하지 않은 표현은 없는지 | <p>北海道, 조례의 재검토에 관한 기본방침</p> |

제 4 장 규제일몰제의 합리적 적용을 위한 법제개선방안

| 일몰평가항목 내지 기준 | | |
|--------------|---|---|
| | - 조례의 규정이 이해하기 쉽고 정리된 것으로 되고 있는지 | |
| 부 편 | <ul style="list-style-type: none"> • 각 주에서의 일몰제도입과 관련하여 일반적인 평가기준은 없으나, 일부 주에서는 이를 명시하고 있음 | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 해당 규정이 효과의 증대를 가져오거나 경제성의 증대를 가져왔는지를 심사, 필요성에 상응하여 제정 | Mecklenburg-Vorpommern, GGO |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 규율목표가 어느 정도로 달성되었는지, 장래에 달성될 수 있는지 • 당해 규율목표가 적은 비용의 관점에서 달성될 수는 없는지 | Niedersachsen, Rundschreiben der Staatskanzlei (2004.11.3) |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 해당 규정의 본질적 목표는 무엇인지(그것이 달성되었는가, 부수효과 또는 의도하지 않은 부수적 결과들이 발생되었는가) • 추구된 목표가 더 효과적이고 더 효율적으로 달성되었는지 • 규범적용자 또는 규범수범자(시민, 기업, 단체 등)에 의한 이의 또는 동의가 존재하였는지 • 해당 규정이 필연적으로 또는 개정의 필요성을 제기하는 판례들이 존재하였는지 • 어떤 규정들 또는 규정의 일부분들이 심도있는 결과산정을 필요로 하는지 • 그 규정의 평가를 위한 제안 또는 방식이 이미 존재하고 있는지 • 어떤 규정들이 장래에 폐기되어야 하는지, 개정 필요성이 존재하는 곳은 어디인지 • 그 규정을 통하여 어떠한 인적비용, 물적비용 및 절차비용이 야기되는지(연방 행정기관에 대한 비용은, 지방자치단체에 대한 비용과 그 비용이 상호연관성원칙에 영향을 주는지, 시민, 기업 또는 그 밖의 기타 수범자에 대한 비용) • 그 규정의 비용과 효용의 관계를 어떻게 판단하고 있는지 | Hessen, GGO |

일반적으로 정책이나 법제도 등의 사후평가(ex-post evaluation)는 해당 정책이나 법제도로 인해 발생한 결과를 조사·평가하는 것을 말하며, 목표달성도가 조사·평가의 중심에 위치한다. 그 밖에 중요한 심사기준으로는 비용추이, 비용-편익-효과, 수용성(Akzeptanz), 실용성(Praktikabilität), 부수적 효과(Nebenfolgen) 등이다. 사후평가에 있어서는 특히, ①해당 정책이나 법제도가 의도하는 목표에 도달하였는지, ②어떠한 부작용이 나타났으며 그 부작용은 중요한 것인지, ③부담가중과 부담경감이 어느 정도까지 발생했는지, ④해당 정책이나 법제도가 실용적이고 준수가능한 것으로 입증되었는지, ⑤개정 필요성 또는 폐지의 필요성이 존재하는지 등을 집중적으로 분석한다.³³⁴⁾

규제일몰제를 채용한 법령에 대한 사후평가에서도 당해 법령에서 규정한 규제의 유효기간이 종료된 후에 당해 법령의 기획입안단계에서 상정되었던 규제의 효과를 효율적으로 달성하였는지(목표를 달성하였는지), 비용은 상정한 범위 내인가 등을 실시 후 얻어진 실적치와 추정치를 사용한 분석으로 판정하게 된다. 사후평가에서는 당초 상정하였던 수범자에게 편익이 도달하였는지의 분석도 필요하다. 또한 상정한 사회적 편익과 사회적 비용이 실제로 발생하였는가에 대한 점에 추가하여 그것이 법령에서 규정한 규제가 시행됨으로써 기인한 것인지, 당초 예상하였던 매카니즘이 실제로 작동된 결과인지 등의 검증도 중요하다. 그 외에 사전단계에서는 상정하지 않았던 편익이나 비용이 발생하였는지, 사회경제적인 변화에 수반하여 원래 당초 설정하였던 필요성·타당성, 목적·목표를 재검토할 필요가 발생하고 있는지에 관하여도 검토한다.³³⁵⁾

334) 자세한 내용은 박영도, **입법평가의 이론과 실제**, 한국법제연구원 2007, 180면 이하 참조.

335) 사후평가와 유사한 관념으로서 모니터링이 있다. 모니터링이란 어떤 시책의 실시상황의 효율성 등을 감시하는 것을 말한다. 정상적으로(예컨대, 매년마다) 사전단계에서 설정된 업적목표 중 시책 등의 실시와의 관계가 직접적인 것을 중심으로 달성상황을 측정한다. 또한 그 결과를 가져오게 한 요인, 문제점, 개선책 등에 관하

제 4 장 규제일몰제의 합리적 적용을 위한 법제개선방안

| | |
|------------------|---|
| 평가 목적 | <ul style="list-style-type: none"> • 규제의 목표달성도를 추후에 파악 • 규제의 부수적 효과와 그 밖에 발생한 효과를 인식 • 현재 규제의 존속, 개정 또는 폐지의 필요성과 범위를 확정 |
| 분석 항목 | <ul style="list-style-type: none"> • 특정 규제가 입법자가 의도했던 효과(혹은 개별목표)를 달성했는지의 여부와 그 정도 • 수범자에게 어떤 효과와 결론(영향)이 나왔는지, 그리고 전체 효과영역(성과)에서 어떻게 나타났는지 • 어떤 예상 밖의 효과가 발생하였는지(원하지 않았던 부작용) • 승인되었던 외곽조건과 예상했던 행동에 변화가 있었는지 • 행위규정이 지켜지고 실행되었는지 • 미리 정한 비용범위를 준수하였는지 • 운영상의 부담은 최소화되었는지 • 확보한 지식을 전체적으로 판단했을 때, 해당 규제의 개정이나 폐기가 필요한지 |

사후평가를 위한 심사기준 내지 범위를 확정하는 것은 정책적이고 전문적인 고려에 따라 이루어지며 필요한 경비(인력, 시간, 비용)도 유의해야 한다. 한편 우리의 경우 규제일몰제의 사후평가는 현행 「행정규제기본법」에 의한 규제영향평가제도에 따른 일반적 기준(필요성, 비용편익분석, 적정성 및 실효성)에 따라 수행하게 된다.

| | |
|----------------------|--|
| 규제존속의 필요성 | <ul style="list-style-type: none"> • 문제해결을 위해 기존 규제가 존속되어야 할 이유 • 규제시행 이후 규제의 성과(문제해결의 정도) • 규제폐지시 해결하려는 사회적 문제의 악화가능성 • 비규제대안으로의 전환가능성(보조금지원, 경제적 유인, 사회운동) |
|----------------------|--|

여 검토한다. 일반적으로 시책 등의 실사가 효과로서 발현되기까지는 일정 기간이 필요하므로 모니터링은 당초 예상하지 않았던 이상한 사태가 발생하지 않는가를 점검하는 색채가 강하다. 사후평가로서 행해지는 인과관계의 분석이나 유효성과 효율성에 관한 엄격한 분석은 하지 않는다. 이 점에서 모니터링은 비용을 수반하지 않는 것도 중요하다. 또한 오히려 사전평가와 사후평가를 엄두에 두면 좋고 모니터링은 필요한 경우에 한정된다.

| | |
|---|--|
| <p>규제폐지, 사전, 사후 비용/편익의 분석 및 비교</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 규제폐지로 예상되는 비용편익 추정 • 규제폐지로 예상되는 순편익 비교 • 시행기간동안 발생한 규제의 사회적 편익측정 • 시행기간동안 발생한 규제의 사회적 비용측정 • 규제의 사후적 순편익 비교 • 사전적으로 평가된 규제의 비용편익과 비교 • 규제폐지, 사전, 사후 비용편익의 비교 |
| <p>규제내용의 적정성 및 실효성</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 규제에 의한 피규제자의 행정부담, 절차간소화나 부담감축이 가능한 요소 • 이해관계자의 협의 • 규제집행의 실효성(기술적 집행가능성, 행정적 집행가능성) • 규제개선을 위한 규제집행상의 문제점 및 규제시행으로 인한 부작용 검토 |

광범위한 규제영향평가는 시간적·비용적으로 많은 부담을 가져오는 경향이 있기 때문에 특정한 경우에 한하여 실시되어야 하며(예컨대, 규제 자체가 비용부담이 높은 경우 또는 사회와 경제에 큰 영향을 미치는 규제), 평가의 강도 또한 평가대상이 되는 규제의 중요성에 부합하게 조절되어야 할 것이다. 따라서 중요성의 강도가 그다지 높지 않는 규제의 경우에는 간단한 평가나 또는 점검목록 내지 심사설문지(Checklisten/ Prüffragen) 등을 사용할 수도 있다. 또한 각각의 강도, 관할권이나 기능에 따라 종종 사회과학적 의미에서의 복잡한 평가(효과검사) 대신 간단한 형식의 효과검사를 사용할 수도 있다. 복잡한 평가를 포기할 경우에는 심사목록으로서 최소한 다음의 질문이 유용하다.

- 의도한 수준의 목표가 달성되었는가?
- 법조문에 포함된 목적과 그 목적에 관련된 규제간에 연관성과 안정성(내부, 외부적 연관성과 안정성)이 있는가?
- 규제가 수용되었는가?
- 내부적, 외부적 부작용과 비용발생들은 감수할 만한가?
- 법령에 규정된 유효기간 만료가 적합한가?

V. 일몰심사를 위한 절차 및 조직의 제도화

적합한 규제일몰제의 제도화를 구상하는 경우에 이미 살펴본 것처럼 법적, 조직적 및 인적인 조치들이 결합되어야 한다. 규제일몰제가 실무에서 활발하게 적용되면 될수록, 폭넓게 적용되면 될수록 제도화의 강도는 높아지게 될 것이다. 그러나 이와 관련하여 부정적 효과를 발생시킬 수 있는 과잉제도화에 대해 유의하여야 한다. 제도화의 형식과 제도화의 정도를 선택할 때에는 균형적인 관계가 설정되어야 하며, 가능한 한 그 적용과정에서 많은 유연성을 가지고 있어야 한다. 한편 제도화의 정도는 규제일몰제의 건수에도 의존한다. 규제일몰제가 확대되면 될수록 제도화 필요성은 점점 더 커질 것이다.

일몰제의 절차 및 조직운용은 각국의 정치체제나 입법절차 등의 차이로 인해 다양한 형태가 제시되고 있다. 원래 미국에서의 일몰제는 행정부에 대한 의회감독 내지 특히 규제기관에 대한 의회통제를 증대하기 위해 도입되었다. 따라서 일몰제의 절차에서 의회의 포괄적인 관여권을 인정하고 있다. 일몰제를 도입하고 있는 다른 국가들은 미국과는 달리 특정한 전문분야에서 법집행의 감시에 관할권을 가지고 있는 각부처 행정기관과 긴밀하게 관련되어 있다. 따라서 이들 국가에서의 일몰제는 미국과는 달리 규제개혁 내지 관료주의철폐라는 정책목표에 대해 행정기관의 책임성을 증대시키려는데 주력하고 있다.

<표 73> 주요 국가의 일몰제 운용

| 국 별 | 일몰제 운용 | 비 고 |
|-----|--|-----|
| 미 국 | <ul style="list-style-type: none"> • 주마다 약간씩 다르나, 일반적으로 해당 행정기관이 자체적으로 보고서를 작성(행정부내의 일몰제 전문부서의 지원을 받음)하고, 의회의 일몰제 전담위원회나 상임위원회의 심사를 받아 의회의 의결로 존속여부가 결정 | |

| 국 별 | 일몰제 운용 | 비 고 |
|-----|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Colorado주(Sunset Act) <ul style="list-style-type: none"> - 매년 7월에 일몰주기가 도래하는 대상 기관의 명부를 확정 - 해당 기관의 부처내에서 일몰대상 기관을 심사 - 규제부(The Department of Regulatory Agencies : DORA)에서 일몰보고서를 작성 - 의회 소관 상임위원회에서 DORA 보고서 심의(필요한 경우 공청회 개최) - 의회 의결 | <p style="text-align: center;">행정부내의 전담부서(DORA)가 존재</p> |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Maryland주(Program Evaluation Act) <ul style="list-style-type: none"> - 일몰심사의 대상기관이 확정된 일몰기간 으로부터 3년 전에 사전평가(Preliminary Evaluation)를 실시 - 법제부(Department of Legislative Services : DLS)에서 이를 검토하여 의회 입법정책위원회(Legislative Policy Committee)에 회부 - 의회 입법정책위원회에서 최종평가(Full Evaluation) 실시여부를 결정(최종평가는 사전평가 결정이 내려진 그 다음해에 실시) - 위원장은 최종평가를 위한 의회내 상임위원회를 지명(DLS와 함께 평가실시) - 상임위원회에서 DLS가 수행한 평가보고서에 대해 공청회 개최 - 상임위원회 권고안 확정 및 의회 제출 - 의회 의결 | <p style="text-align: center;">행정부내의 전담부서(DLS)가 존재, 의회의 전담위원회(입법정책위원회)가 존재</p> |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Florida주(Government Accountability Act) <ul style="list-style-type: none"> - 일몰대상기관에서 Office of Program Policy Analysis and Government Accountability(OP PAGA)의 지원을 받아 심사보고서를 작성 - 심사보고서를 의회 일몰심사위원회(Sunset Review Committee)에 제출 - 일몰심사위원회에서 기관의 심사보고서를 검토하여 권고안 및 권고안이행을 위한 법안 작성 - 공동일몰위원회(Joint Sunset Committee)에서 공청회 개최 및 최종권고안, 일몰법안 확정 - 의회 의결 | <p style="text-align: center;">행정부내의 전담부서(OPPAGA) 가 존재, 의회의 전담위원회(일몰심사위원회, 공동일몰위원회)가 존재</p> |

제 4 장 규제일몰제의 합리적 적용을 위한 법제개선방안

| 국 별 | 일몰제 운용 | 비 고 |
|--------|---|---------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Texas주(Sunset Act) <ul style="list-style-type: none"> - 행정기관에 의한 자체평가보고서(Self Evaluation Report : SER)의 작성 - 일몰심사위원회(Sunset Advisory Commission)에 자체평가보고서 검토 및 보고서 작성 - 일몰심사위원회에서 공청회 개최 및 권고안과 법안 작성 - 의회 의결 | 의회의 전담위원회(SAC)가 존재 |
| 호 주 | <ul style="list-style-type: none"> • 주 차원에서는 부처내의 규제개혁관련 전담부서 또는 범부처적인 전담기구에서 규제영향평가서를 작성, 검토하여 일정한 절차를 거쳐 내각의 의결을 거쳐 확정 • 연방차원에서는 각부처의 전담기구에서 규제영향평가서를 작성, Department of Finance and Deregulation에 소속되거나 독립된 활동을 수행하는 The Office of Best Practice Regulation(OBPR)이 이를 검토하여 일정한 절차를 거쳐 확정 | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Victoria주 <ul style="list-style-type: none"> - 해당 부처에서 당해 위임입법이 일몰제 적용대상인지 또는 규제영향평가의 실시 대상 위임입법인지를 법제국(Office of Chief Parliamentary Counsel)에 문의 및 확인 - 자체 영향평가준비를 위해 경쟁력강화 및 효율성위원회(VCEC)와 협의 및 자문 - 자체 영향평가서 작성 및 의견수렴절차 개시 - VCEC에서 부처의 영향평가서 검토 및 보완 - 법제국에서 관련 법안의 초안작성 - 내각에서 의결 | 독립기구인 전담부서(VCEC) 존재 |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 연방차원 <ul style="list-style-type: none"> - 각 부처에서는 OBPR과 협의하여 규제영향평가의 준비를 협의 - 부처의 자체 규제영향평가서의 작성 - OBPR의 부처 규제영향평가서의 검증 - 수상에게 보고 및 관련부처와의 협의 - 규제영향평가보고서의 발간 및 공개 (OBPR) - 입법절차를 위한 법률안 또는 위임입법안 작성 - 의회제출 또는 내각 결의 | |

| 국 별 | 일몰제 운용 | 비 고 |
|-----|---|---|
| 독 일 | <ul style="list-style-type: none"> • 주 차원에서는 각 부처에서 입법절차상 정기적으로 법안심사를 소관하는 해당 부서에서 일몰제에 대한 사전심사와 사후평가를 수행하나, 일부 주에서는 일몰제 심사를 위한 전담부서를 설치하여 운용하기도 함 • 연방차원에서는 독립기관인 국가규범통제위원회로 하여금 부처의 일몰심사보고서에 대한 사후검토권을 부여하려는 작업을 추진 중 | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Thüringen주 <ul style="list-style-type: none"> - 법령을 소관하는 관할하는 부서에서 해당 법령이 계속하여 존속되어야 하는 경우에 설정된 일몰기한의 종료이전에 심사보고서를 제출 - 주법무부에 소속된 “규제완화, 법개선, 법평가국”에서 법령의 존속여부를 심사 - 법령안 작성 및 제출 | <p>법무부 소속의 기구인 규제완화, 법개선 및 법평가국이 존재</p> |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Hessen주 <ul style="list-style-type: none"> - 법령을 소관하는 관할 부서에서 해당 규범의 조항이 삭제될 수 있는지 또는 규범의 효력이 지속되는 경우에 어떤 변화들이 예상되는지에 관한 평가보고서를 작성 - 수상청에 설치된 규범심사처(Normprüfstelle)에서 최종보고서에 대한 입장을 표명하고, 추가검증을 요구 - 규범심사처는 늦어도 법률의 효력기간의 만료 18개월 전에 일몰법률과 법규명령의 심사를 위한 양식을 작성 - 법령안 작성 및 제출 | |
| 영 국 | <ul style="list-style-type: none"> • 각 부처의 규제관련업무를 지원하는 선진규제팀(Better Regulation Units : BRU)에서 일몰제 도입여부 및 심사를 수행, 규제개혁의 총괄부처인 비즈니스혁신기능부(Department for Business Innovation and Skills : BIS)에 소속된 선진규제국(Better Regulation Executive : BRE)이 참여, 선진규제국에서는 각 부처에서 추진하는 일몰제 관련 지침을 제시 • 규제감축위원회(Reducing Regulation Committee)가 각 부처의 일몰규정의 효과적인 이행을 지원하는 중심적 역할을 수행, 각 부처는 관련 정책위원회로부터의 명확성과 병행하여 규제감축위원회로부터 명확성을 획득할 것이 요구 | |

제 4 장 규제일몰제의 합리적 적용을 위한 법제개선방안

| 국 별 | 일몰제 운용 | 비 고 |
|-----|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • 사전 입법단계에서 일몰제 관련 입법이 제출되기 전에 각 부처는 일몰제에 관한 그들의 제안이 정부의 규제감축방안과 부합하는지 그리고 그 방안이 이 지침서에 제시한 것과 부합하는지를 규제감축위원회(Reducing Regulation Committee : RRC)에 제시 • 제정법상 일몰검토보고서의 발간 이전에 각 부처는 검토보고서에서 도달한 결론이 확고하고 정확한 증거를 기반으로 작성되었음을 RRC에 제시(해당 규제가 갱신될 것을 제안한 경우, RRC는 기존 규제의 개선에 관한 적절한 증거를 확인할 수 있고, 가능한 비규제적인 대안을 고려하였는지 그리고 (EU의무의 사례에서) 영국의 기업들에게 그들의 경쟁자에 비해 상대적으로 경쟁적인 불이익이 없는지를 확인) • 재검토에 따라 기존 규제가 어떠한 입법으로 갱신, 폐지 또는 개정되는 사전 입법단계에서 규제감축위원회는 “One-in, One-out”과 관련성을 포함하여 입법의 광범한 역할과 부합하는 것을 심사 | <p>독립기구인 규제감축위원회 (RRC)가 존재</p> |

우선 해당 규제사안의 관할 및 행정부 내에서의 입법절차로서의 지위를 고려할 때 규제일몰제의 효과에 대한 평가는 해당 규제일몰제를 소관하는 부처에서 담당하도록 하는 것이 일반적으로 합리적이다. 그 이유는 규제일몰제의 평가는 가능한 한 입법과 특정한 전문분야에서 법집행의 감시에 관할권을 가지고 있는 각부처 행정기관과 긴밀하게 연결되어 있어야만 책임성(Verantwortlichkeit)을 확보할 수 있기 때문이다. 각 부처에서 행하고 있는 규제일몰제의 적용가능성 검토와 규제일몰제의 이행과정에 대한 구성조직과 진행과정을 점검하는 담당 직원은 규제일몰제의 효과 검토를 풍부하게 할 수 있다. 특정한 규제사안에 대한 평가를 각 부처의 특정한 부서에 분명하고 완전하게 부

여하는 것은 그 부서에서 관리하고 있는 법규범 내지 규제사안에 대한 책임의식을 일깨워준다.³³⁶⁾

한편 일몰규제에 대한 행정부내의 독립된 전담기구를 두는 것도 유용하다. 이들 기관은 각 부처가 소관하는 규제에 대한 일종의 총감독의 역할이 부여되고, 규제일몰제의 관리를 위한 전략상의 책임(*strategische Verantwortung*)을 가진다. 특히, 이들 전담부서는 ①규제분야를 초월하는 일몰평가활동의 조정, ②평가에 대한 공동의 이해와 공동의 평가기준의 개발, ③이미 발생한 조치를 명하는 것을 포함하여 정부정책의 관점에서 부처의 일몰평가에 대한 사정, ④부처의 일몰평가활동에 대한 감독(질에 대한 심사, 메타평가에 대한 지침 등) 등을 수행한다. 이들 전담기구는 규제일몰제 뿐 아니라 행정부에게 귀속되어 있는 각종 규제정책임무(규제개혁추진 계획수립 등)를 수행한다.³³⁷⁾

따라서 규제일몰제의 운용을 전담할 수 있는 기관은 ①일몰규제의 운용절차의 통일성이 적절하게 유지될 수 있어야 하며, 법규범과 규

336) Daniel Kettiger, *Kooperative Rechtssetzung -Gedanke zur Zusammenarbeit von Regierung und Parlament*, LeGes 1999/2, S.151ff. 그러나 이에 반대하는 견해도 있다. 즉, “행정부는 입법준비(초안작성)에 참여하고 그 실현과정에 참여한다. 행정부는 규제 집행의 개선을 위해 법안에 대한 준비작업시와 그 활동에 대한 해명서 제출시에 평가를 실시하게 된다. 광범위한 행정부의 업무와 그의 전문성으로 인하여 행정부(정부 및 각 부처)는 효과분석이나 규제평가를 제도화할 때 현저하게 우월적인 지위를 가진다. 그러나 규제평가기능을 전적으로 행정부에 이관하는 것은 합목적적이지 않은 해결이라고 생각한다. 행정부는 자기의 행위에 대해 강력한 책임을 져야 하는 바 행정부처들이 비판적 평가를 수용하려하지 않는다. 마찬가지로 평가의 독립적 판단확보를 위하여 대학 또는 연구기관에 대한 외부위탁도 이러한 문제들을 완전히 없앨 수는 없다. 용역을 발주하는 행정기관은 과제의 주제와 내용검토 등을 통해 조사의 진행 및 그 결과에 영향을 줄 수 있다. 그와 같은 상황에서 자기의 이해관계에서 자기의 업적과 관련해서는 좋게 평가하는 경향이 있다”라고 한다. 자세한 내용은 Werner Bussmann, *Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz. Verfassungsauftrag, Konkretisierungsspielräume und Umsetzungsstrategie*, Heinz Schäffer(hrsg.), *Evaluierung/Gesetzesfolgenabschätzung. Weitere Erfahrungsberichte aus dem In- und Ausland/Staatspraxis und Wirtschaft*, Wien 2007, S.7f 참조.

337) Bernhard Ehrenzeller, *Das neue parlamentsgesetz im Lichte der Staatsleitungsreform*, LeGes 2003.2., S.23.

제에 대한 책임의식을 강화할 뿐만 아니라 동시에 행정현대화(규제개혁, 탈관료주의 등)를 위한 노력과도 조화될 수 있어야 한다.³³⁸⁾ 아울러 규제일몰제의 운용과 관리에 있어 광범위하게 주도권을 가져야 한다. ②규제일몰제의 채용과정에서는 물론 시행과정에서 관련 정보를 집중할 수 있고, 또한 규제와 관련된 가장 많은 전문지식을 보유하고 있으며,³³⁹⁾ 필요한 경우 적합한 전문가를 선정하고, 이들과 공동으로 일몰심사를 위한 문제제기를 마무리 지을 수 있는 능력이 있는 기관이어야 한다. ③규제일몰제의 운용과 관련한 모든 단계에서 과정과 방법에 관련된 필요한 보조수단(데이터뱅크, 비용효과분석을 위한 프로그램 및 일몰법령입안 지원프로그램 등)이 구비되어야 한다. ④규제일몰제의 운용에는 재원을 필요로 하는 것임을 유의하여야 한다.³⁴⁰⁾ 따라서 제도화를 위해서는 이를 위한 재원이 예산에 편입될 수 있어야 한다.

한편 미국에서는 일몰제와 관련하여 행정부의 일몰평가를 관리하고 질적으로 보장할 수 있는 기관을 의회에 두고 있다. 미국에서 일몰입법에 대한 논의가 활발하게 전개된 1970년대 말은 지속적으로 팽창하는 공공부분을 통제하는 어떠한 조치에 대해서도 찬성하는 정치적 분위기가 무르익은 때였다. 일몰제를 도입한 주들은 주정부의 조치들이 행정조직과 사업들을 상당히 증가시키고 규칙과 규제를 확대시켰으며

338) Dietrich Budäus, **Public Management. Konzepte und Vrefahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen**, Bern 1994, S.55 ; Kuno Schedler, **Die Systemanforderungen des NPM an Staat und Recht**, in ; Mastronardi Philippe/Schedler Kuno, **New Public Management in Staat und Recht**, Bern/Stuttgart/Wien 1998, S.29.

339) Peter Fricke, **Modelle zur Institutionalisierung einer Gesetzeskontrolle**, Frankfurt a.M./Bern 1983, S.170.

340) 스위스에 있어서 입법평가를 위한 비용은 대략 50,000 내지 500,000 Sfr.이 소요된다고 한다. Andreas Lienhard, **Zur Beurteilung der Auswirkungen von Gesetzen**, in ; Kettiger Daniel(Hrsg.), **Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung**, Bern 2000, S.169.

이 과정에서 입법부의 충분한 감시나 규제책임성 또는 견제와 균형이 없었다는 인식에서 일몰법을 통하여 이 문제를 해결할 수 있다는 확신을 담고 있었다. 이러한 미국식 일몰제운용은 다른 국가에서도 참고가 되고 있으며, 일몰제의 운용에 의회가 관여하지 않은 현행 시스템에 대해 일정한 방식으로서의 의회의 개입가능성을 전향적으로 검토하기도 한다.

기본적으로 의회는 모든 국가적 조치의 실효성을 심사해야 할 책임성이 있다. 이러한 광범위한 책임은 의회의 행정감독기능의 일부분이다. 의회는 이러한 임무를 입법과정에서 법률상 규제일몰제의 도입, 행정부의 규제일몰제 시행결과에 대한 보고의무 및 그에 대한 정치적 판단, 규제일몰제의 준수에 대한 심사 등의 임무로서 수행할 수 있다. 그러나 의회와 그 소속기관이 규제일몰제에 대한 감독권한을 가지고 있다고 하더라도 스스로 평가를 실시하는 것은 원칙적으로 의회와 그 소속기관의 임무는 아니다.³⁴¹⁾ 이러한 견해는 권력분립의 관점과 평가문화의 발전의 관점에서 검토할 수 있다. 즉, 의회가 스스로 일몰평가를 실시하는 것은 의회가 행정활동 속으로 뒤섞여 버릴 수 있다는 것을 의미할 뿐만 아니라 동시에 책임성도 희미해질 수 있기 때문이다.³⁴²⁾

의회 소속기관의 평가활동이 입법자 활동³⁴³⁾의 자기검증의 한 유형으로서 일차적으로 행정부에서 나온 것이 아니라 검증의 기초가 의회의 발의에서 출발하여 법규정을 검증하는데 국한되는 경우에는 이에 대하여 이의를 제기할 수 없다. 그러나 만약 의회의 기구가 일몰평가

341) 스위스에서는 의회의 사무국에서 지난 몇 년 동안 독자적인 평가기구를 발전시켜, 의회 감독위원회의 위탁에 따라서 입법평가와 프로그램평가를 실시하고 있다. Werner Bussmannr/Ulrich Klöti/Peter Knoepfel(Hrsg.), Einführung in die Politikevaluation, aaO., S.299.

342) Daniel Kettiger, **Kooperative Rechtssetzung -Gedanke zur Zusammenarbeit von Regierung und Parlament**, aaO., S.151ff. 임무를 분명하게 구분한다고 하여 입법절차에서 의회와 정부의 협력이 되지 않는 것은 아니다.

343) Daniel Janett, **Evaluation als Kontrollinstrument des Bundesparlaments immer wichtiger**, LeGes 2003.1., S.166.

를 위한 관할센터로 구성되어야 한다면³⁴⁴⁾ 이것은 결코 올바른 길이 아니다.³⁴⁵⁾ 물론 의회가 독자적인 평가활동을 포기하는 경우에도 의회 사무기구는 평가전문가를 보유하고 있어야 한다. 평가의 질에 대한 검증 및 실행은 아주 높은 수준의 방법론적 지식을 요구하기 때문이다.

결국 규제일몰제의 운용과 관련하여 의회의 가장 중요한 임무는 평가결과에 대한 정치적 평가이다. 행정부는 평가결과에 대하여 전문가적 관점에서 평가하고 전문적인 전체관련성을 제시해야 한다. 입법자의 개입이 필요한 것인지에 대한 판단은 정치의 몫이다.³⁴⁶⁾ 여기서 입법평가는 분명한 역할분배를 요구하고 수많은 단계의 과정을 요구한다. 우리의 경우 규제일몰제의 운용과 관련하여 의회가 직접적으로 관여할 수 있는 제도적 장치는 없다.

제 3 절 규제일몰제의 정착을 위한 입법개선

I. 규제일몰제의 법적 제도화

1. 의 의

이미 살펴본 것처럼 현행 「행정규제기본법」 제8조에서는 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려는 경우에 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제는 존속기한을 설정하여 그 법령등에 규정하도록 하고(제1항), 규제의 존속기한은 규제의 목적을 달성하기 위하여

344) Ders., Ebd., S.166.

345) 의회가 학문적 평가기준에 따른 대규모의 효과심사를 실시하는 것은 이에 대한 전문성을 갖추고 있는 대학연구소나 민간기관으로 하여금 수행하게 해야 할 것이다. 이렇게 하는 것이 한편으로는 평가의 독립성을 보다 더 잘 보장할 수 있고 다른 한편으로는 평가연구를 진흥할 수도 있다.

346) W.Zeh, **Vollzugskontrolle und Wirkungsbeobachtung als Teilfunktion der Gesetzgebung**, in : Grimm, Dieter/Maihofer, Werner, Gesetzgebungstheorie und Rechtsetzungspolitik, aaO., S.207.

필요한 최소한의 기간 내에서 설정되어야 하며, 그 기간은 원칙적으로 5년을 초과할 수 없도록 하고 있다(제2항). 또한 중앙행정기관의 장은 규제의 존속기한을 연장할 필요가 있을 때에는 그 규제의 존속기한의 6개월 전까지 규제개혁위원회에 심사를 요청하도록 하고 있다(제3항).

이 규정의 취지를 살펴보면 일단 「행정규제기본법」에서는 모든 신설, 강화규제에 대하여는 5년을 초과하지 않는 범위내에서 일몰제를 원칙적으로 적용하되, 중앙행정기관의 장이 그 규제의 존속기한을 연장하려는 경우에 규제개혁위원회에 심사를 요청하도록 하고 있다. 이 내용이 앞서 살펴본 규제일몰제의 어느 유형을 염두에 둔 것인지는 명확히 알 수는 없으나, 규제가 원칙적으로 일정기한 도래와 함께 자동적으로 효력을 상실한다는 명확한 내용도 없어서 (자동)효력상실형 규제일몰제를 규정한 것으로 보기도 어렵고, 그렇다고 재검토행 규제일몰제를 규정한 내용이라고 보기에다 어렵다. 결국 전체적인 입법취지를 보는 경우 효력상실형 또는 재검토행 일몰제를 염두에 두지 않고, 규제일몰제 전반에 관한 원칙을 규정한 것으로 볼 수 있다.

현행 법제상 기본법이라는 명칭이 붙은 법률들이 대체로 그렇듯이 「행정규제기본법」 역시 기존 규제법 전반을 포괄하면서 또 향후 규제 입법을 향도하는 일종의 정책법에 해당하는 것이라고 이해할 수 있을 것이다. 그것은 법해석론적 차원에서는 기존 개별 규제법의 해석·운용의 지침으로 작용하며, 또 입법정책론적 차원에서는 장래의 입법에 대한 입법의 방향을 제시하고 유도하는 입법형성의 거점이 된다고 볼 수 있다.³⁴⁷⁾ 그러한 의미에서 「행정규제기본법」 제8조의 규제의 존속기한 명시조항은 규제일몰제에 관한 운용방향을 제시하고, 향후 규제일몰제를 법령에 도입할 경우의 기준을 제시한 것이라 볼 수 있다.

347) 홍준형, 행정규제기본법의 내용과 문제점(상), 고시연구 1997.9., 66면.

그런데 이번에 정부에서 규제일몰제를 확대도입하기로 방침을 세우고, 규제일몰제의 유형구분을 통하여 재검토행 일몰제를 새로이 추가적으로 도입하기로 하였으므로, 현행 「행정규제기본법」 제8조의 일몰제에 관한 규정을 보완하는 법개정이 필요하다는 지적이 제기되고 있다. 특히, 규제일몰제의 운용취지를 구현하기 위해서는 기존 규제에 대한 일몰제 적용 못지않게 규제심사 단계에서 신설·강화 규제에 대한 일몰제 적용이 적극적으로 이루어져야 한다는 점에서, 현재 기존 규제에 대해 적용하고 있는 재검토행 일몰제를 신설·강화 규제에 적용할 수 있도록 「행정규제기본법」의 개정을 적극 검토할 필요가 있다는 것이다.³⁴⁸⁾

2. 개선방안

규제일몰제를 법적인 제도화의 차원에서 수용할 경우 규제일몰제를 규정할 법적인 단계(Regelungsebene)를 규범의 총체(법률, 하위법적 규정들) 가운데 어디에 위치할 것인지 또한 규정한다면 단순히 규제일몰제를 도입한다고 할 것인지 아니면 상세한 절차까지 포함하는 내용을 규정할 것인지 등이 검토되어야 한다. 일몰제를 도입하고 있는 국가들을 보는 경우 정도의 차이는 있지만 이미 오늘날 일반적 법규 또는 특별한 영역에 관련된 법규에서 일몰제를 규정하고 있다. 우리나라의 경우에는 법률단계에서 일몰제의 기본원칙을 규정하고 있으며, 미국이나 호주의 경우에는 주의 법률단계에서 일몰제를 규정하고 있고, 일본은 각의결정³⁴⁹⁾, 독일의 경우 대개 직무규칙(GGO)에 규범적으로 확정되어 있다.

348) 여차민, **정부규제영향분석 실태 및 제도개선과제**, 국회예산정책처 2010.9., 19면 이하.

349) 일본의 각의는 내각의 의사결정을 행하는 합의체기관으로서, 내각총리대신 및 국무대신으로 구성되며 내각관방부장관, 내각법제국장관이 배석한다. 의사결정의 방식은 만장일치제로 하며, 각의에서 결론이 내려진 안건에 관해서는 각국무대신이 각의서에 서명(화압)하여 의견일치를 하였음을 확인한다. 각의에서의 부의안건은 일반안건(국정에 관한 기본적인 중요사항에 관하여 내각으로서의 의사결정이 필요한

현재 이들 직무규칙은 행정규칙적인 성격을 가지고 있으며, 불충분한 것으로 간주되고 있다.³⁵⁰⁾ 따라서 직무규정의 형태로 구축되어 있는 일몰제를 행정규칙으로서가 아니라 법률로서 제정하자는 견해도 주장되고 있다.³⁵¹⁾

법률차원으로 일몰제를 제도화하는 경우에는 그 중요성을 선언적으로 촉구한다는데 의미가 있으며, 강한 구속력을 유지하게 된다. 아울러 입법자에 의한 일몰제의 준수를 촉진하는 계기가 되나, 일몰제의

것), 법률안, 정령안, 보고(국정에 관한 주요한 조사결과의 발표, 각종심의회의 답신 등 각의에 보고하는 것이 적당하다고 인정하는 것 등)이다. 안건의 처리구분은 ① 각의결정(합의체인 내각의 의사를 결정하는 것), ②각의료해(본래 어떤 주임대신의 권한에 의하여 결정할 수 있는 사항에 속하는 것이나, 사안의 중요성에 비추어 다른 국무대신의 의향도 듣는 것이 적당하다고 판단되는 것에 관하여 행하는 것), ③ 각의보고(주요한 심의회의 답신등을 각의에 보고하려는 경우에 행하는 것) 등이 있다. 각의결정이 있으면 당해 법안을 국회에 넘기게 된다.

350) 독일의 연방과 주의 직무규칙(Geschäftsordnung)은 행정부내의 문서취급, 조직, 행정부내부의 협조, 행정부외의 기관의 협조, 행정부제출법안의 입법절차 등에 관하여 규율하는 직무규칙이다. 연방차원에서의 직무규칙의 근원은 독일공화국의 공화국각부공통직무규칙통칙(1926년 9월 2일 제정) 및 동 각칙(1924년 4월1일 제정)이며, 이들은 2차대전 이후에 독일연방공화국의 연방각부공통직무규칙통칙(GGO I : 문서취급, 조직, 행정부내의 협조 등을 규정), 동 각칙(GGO II : 행정부외의 협조와 입법절차등을 규정)으로 계승되어 부분적으로 개정되어 시행되어 온 것을 2000년 7월 26일 행정개혁의 일환으로 종래의 통칙과 각칙 등 2부로 된 규칙을 통합하여 전면개정하였다. 따라서 현재 독일연방정부의 직무절차는 이 공통직무규칙과 연방수상, 연방장관, 각의 등에 관하여 규정한 연방정부직무규칙(Geschäftsordnung der Bundesregierung)으로 규율되고 있다. 그러나 이 규칙은 법규범의 성격을 지니는 것이 아니라 단순한 내부적 행정명령(interne Verwaltungsanordnung)에 불과하다. Klaus König, **Gesetzgebungsvorhaben im Verfahren der Ministerialverwaltung**, in : Willi Blümel/Detlef Merten/Helmut Quaritsch (Hrsg.), *Verwaltung Im Rechtsstaat. Festschrift für Carl Hermann Ule*, Köln/Berlin/ Bonn/München 1990, S.125f. 직무규칙에 대해 Maurer는 “이는 집합체 기관의 규율로서, 기관내부의 조직과 절차과정에 적용되고 각 기관의 구성원에게 기속적이다. 이것은 조직내부의 규범으로서 행정규칙과는 반대로 별개의 기속력을 근거하는 것이 아니라, 하나의 자체기속으로 독립된 형식의 규율유형이다”라고 한다. 자세한 것은 박수혁(역), **독일행정법**, 사법발전재단 2010, 489면 이하 참조.

351) Ulrich Karpen, **Zum Stand der Gesetzgebungswissenschaft im Europa**, in ; Waldemar Schreckenberger/Detlef Mertens(Hrsg.), *Grundfragen der Gesetzgebungslehre. Aktualisierte Vorträge eines Seminars zur Gesetzgebungslehre(1996) an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin 2000, S.11ff, S.25f.

개정 필요성이 대두될 경우에는 개정절차가 어렵고 특수한 사정에 의한 일몰제를 일탈한 입법을 허용하지 않는다는 결론도 도출된다. 거꾸로 법률상의 일몰제를 선언적으로만 규정할 경우, 이는 입법자가 준수해야할 원칙을 구체화한 것에 불과하다고 이해하게 되어 일몰제는 강력한 구속력을 가지지 않게 된다.

그러나 일몰제 전반을 포괄하는 법률제정보다는 사회의 변화에 대응하면서 취사선택할 여지를 부여하는 것이 바람직할 수도 있을 것이다. 독일의 경우에는 일몰제가 행정규칙의 형태로 규율되고 있으나 일몰제의 중요성, 그리고 실무상의 필요성은 부정할 수 없으며 현실적으로도 상당정도의 비중을 두면서 운용되고 있다. 따라서 가령 일몰제를 법률로 규율하지 않더라도 충분히 기능할 수도 있다. 결국 일몰제를 법률차원에서 규율할 것인지 행정규칙으로 규율할 것인지는 문자 그대로 이론적인 문제에 불과할지도 모른다.

<표 74> 규제일몰제의 규율단계별 장단점

| 규율단계 | 장단점 | 사 례 |
|--------------------|--|---|
| 법률 | <ul style="list-style-type: none"> • 외부에 대한 반응효과가 높음 • 입법자에 대해 구속력 있음 • 유연성이 떨어짐 | <ul style="list-style-type: none"> • sunset Act(미국) • Subordinate Instruments Act (호주) |
| 각부처의 공동직무 규정 | <ul style="list-style-type: none"> • 자료를 폭넓고 세분화되게 파악하는 것이 가능 • 부처간 및 부처내부 협력관계 • 높은 유연성-신속한 개정 가능 • 행정부에만 관련됨 | <ul style="list-style-type: none"> • Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes (Nordrhein-Westfalen주) • Gemeinsame Geschäftsordnung II (Mecklenburg-Vorpommern주) |
| 내부지침 | <ul style="list-style-type: none"> • 자료를 폭넓고 세분화되게 파악하는 것이 가능 • 높은 유연성-신속한 개정 가능 • 소관부처만 관련됨 | <ul style="list-style-type: none"> • Kabinettsbeschluss vom 17.12.2002, vom 18.11.2003, vom 25.01.2005 (Thüringen주) |

각각의 규정단계의 장점과 단점을 비교해보면 위의 방안들을 모두 실현해 볼 수도 있을 것이다. 그러나 적절한 법이론적 의미부여(즉, 비례성원칙)도 고려해 보아야 한다. 법률적 차원에서 일몰제를 규정하는 경우에는 적용할 방법론의 원칙과 참여하는 기관을 충분하게 규정할 수 있고 절차적 규정도 언급할 수 있다. 또한 법률적 차원에서 일몰제를 규정하는 경우에는 입법부가 적어도 일몰제에 관한 법률을 제정하는 과정에 참여할 수 있다는 장점도 있다. 한편 법률에서 규정하는 방식은 상세한 규정내용을 포함할 수 없으며, 상세한 절차는 필요한 경우에 하위법령 등에서 규정할 수 있다. 하위법령 등에서 이를 규정할 경우에는 적용할 방법론에 관한 정확한 정보를 규정할 수 있으며 그 개정도 매우 유연하게 할 수 있다.

우리의 경우에는 법률단계에서 규제일몰제의 기본원칙과 방향 및 그 절차에 관한 개요를 규율하고 있으며, 그 세부적인 추진사항은 국무총리실에서 추진지침을 발하여 시행하고 있다. 그런데 「행정규제기본법」 제8조제1항은 신설 또는 강화규제의 경우에만 일몰제를 설정하도록 되어있으나, 규제일몰제 확대도입 추진방침에 따라 신설, 강화규제 뿐만 아니라 기존규제에 대해서까지 일몰제를 설정하도록 하고 있다. 또한 종전의 효력상실형 일몰제 외에 재검토행 일몰제를 새로이 도입하는 내용을 담고 있다. 이 경우, 현행 「행정규제기본법」을 개정해야 할 필요성이 있는지가 문제될 수 있다. 궁극적으로는 정부의 규제일몰제 확대도입추진방침의 취지를 고려한다면 전향적으로 일몰제에 관한 기본적인 방향성을 충실하게 설정하는 방향으로 개정하는 것이 바람직하며, 더욱이 효력상실형과 재검토행의 일몰제 운용방식이 그 성격을 약간 달리하므로, 이에 관한 명확한 내용설정을 새로이 규율하는 것이 필요하다.

다만, 현행 「행정규제기본법」 제20조에서는 규제개혁위원회로 하여금 매년 중점적으로 추진할 규제분야 또는 특정한 기존규제를 선정하

여 기존규제의 정비지침을 작성하여 위원회의 의결을 거쳐 중앙행정기관의 장에게 통보하도록 하고, 이 경우 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 정비지침에 특정한 기존규제에 대한 정비의 기한을 정할 수 있도록 하고 있다(제1항). 또한 동조에서는 중앙행정기관의 장은 규제개혁위원회의 정비지침에 따라 당해 기관의 규제정비계획을 수립하여 위원회에 제출하고(제2항), 위원회는 중앙행정기관별 규제정비계획을 종합하여 정부의 규제정비종합계획을 수립하고, 국무회의의 심의를 거쳐 대통령에게 보고 후 그 내용을 공표하도록 하고 있다(제3항).

「행정규제기본법 시행령」 제14조 제2항에서는 규제개혁위원회의 정비지침에 규제정비의 기본방향, 기존규제의 정비기준, 중점적으로 추진할 규제분야 또는 특정한 기존규제, 기타 위원회가 기존규제의 효율적인 정비를 위하여 필요하다고 정하는 사항을 규정하고 있으므로, 기존규제의 일몰제도입에 관한 사항을 “기존규제의 정비기준”에 포함하거나 “기타 위원회가 기존규제의 효율적인 정비를 위하여 필요하다고 정하는 사항”에 포함하여 정비지침에 제시하면 될 것이다. 동 정비지침에는 기존규제의 일몰제도입의 기본방향과 일몰제도입에 관한 가이드라인을 정하고, 추후 규제정비종합계획에서 일몰제도입 관련 법률일람을 제시하여 시행령 제15조에 따라 관보에 게재하거나 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 공고하는 방안이 있다.

즉, 현행 「행정규제기본법」 제8조를 정리하여 제1장 총칙편 제5조(규제의 원칙) 다음에 규정함으로써 규제개혁에서의 일몰제의 원칙과 방향성을 규정하도록 하고, 재검토형 규제일몰제의 도입에 관한 근거조항을 삽입하는 한편 규제일몰제는 신설, 강화규제 뿐 아니라 또는 기존규제의 정비에도 적용하도록 하는 것을 내용으로 하여야 한다. 그리고 규제일몰제의 원칙규정을 제외한 구체적인 운용에 관한 사항을 시행령이나 부령에서 세부적으로 규정하거나 시행령에서 가이드라

인을 설정하고 구체적인 내용을 별도의 부령으로 정할 수 있는 방안도 강구할 필요가 있다.

| 현 행 | 개 선 안 |
|--|---|
| <p>제 8 조(규제의 존속기한 명시) ① 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려는 경우에 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제는 존속기한을 설정하여 그 법령등에 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 심사시 필요하다고 인정하면 관계 중앙행정기관의 장에게 그 규제의 존속기한을 설정할 것을 권고할 수 있다.</p> <p>⑤ 중앙행정기관의 장은 법률에 규정된 규제의 존속기한을 연장할</p> | <p>제 8 조(규제의 존속기한 등 명시) ① 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려는 경우 <u>또는 기존 규제에 대한 점검 결과 이를 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제는 존속기한을 설정하거나 그 규제의 시행상황에 관하여 일정 기간 검토를 하여 그 결과에 따라 필요한 조치를 할 필요성이 있는 규제에 대하여는 재검토기한을 설정하여 그 법령등에 규정하여야 한다.</u></p> <p>② 규제의 존속기한 <u>또는 재검토 기한</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 존속기한을 연장할 필요가 있을 때에는 그 규제의 존속기한의 6개월 전까지 제10조에 따라 위원회에 심사를 요청하여야 한다.</p> <p>④ 위원회는 제12조와 제13조에 따른 심사시 필요하다고 인정하면 관계 중앙행정기관의 장에게 그 규제의 존속기한 <u>또는 재검토기한</u>을 설정할 것을 권고할 수 있다.</p> <p>⑤ 중앙행정기관의 장은 법률에 규정된 규제의 존속기한을 연장할</p> |

| 현 행 | 개 선 안 |
|--|--|
| 필요가 있을 때에는 그 규제의 존속기한의 3개월 전까지 규제의 존속기한 연장을 내용으로 하는 개정안을 국회에 제출하여야 한다. | 필요가 있을 때에는 그 규제의 존속기한의 3개월 전까지 규제의 존속기한 연장을 내용으로 하는 개정안을 국회에 제출하여야 한다. |

그리고 2008년 7월 21일에 의원입법으로 제출되어 국회에 계류 중인 행정규제기본법 일부개정안에서는 규제의 존속기한을 연장할 경우 연장개정안을 국회에 제출하도록 하는 것에서 기한을 현재의 존속기한 도래전 3개월 전에서 6개월 전까지로 연장하는 내용을 규정하고 있다. 이는 불필요한 행정규제를 기한도래시 바로 폐지하는 규제일몰제의 실효성과 규제 관련 당사자들의 규제 일몰에 대한 예측가능성을 높여주고 정부도 사전계획 수립에 보다 충실을 기할 수 있다는 점에서 그 취지는 바람직하다고 보여진다.

그러나 통상 현실적으로 규제의 존속기한이 3년 정도이고 입법절차가 보통 6개월에서 1년 정도 소요된다는 점을 감안한다면 규제시행이 후 성과평가도 제대로 못하고 연장개정안을 준비하게 되면 해당 부처에 상당한 부담이 될 소지가 있다. 또한, 2005년 12월 행정규제기본법 개정으로 동법 제8조제3항에서 중앙행정기관의 규제존속기한을 연장할 때 당초의 1년 전에서 6개월 전까지로 규제개혁위원회에 심사를 요청하도록 하였는데 규제존속기한 연장 개정안이 규제심사 및 법제처 심사 등 행정부 내부 절차를 거친 후 국회에 제출되는 절차를 고려한다면 개정안과 같이 6개월전까지 연장개정안을 국회에 제출하게 함은 동 조제3항과 제5항의 법규정간에 충돌을 야기할 가능성도 있다.³⁵²⁾

352) 2005년 12월 행정규제기본법 개정 당시에도 김종률 의원 등이 동 내용을 담은 개정안을 제출하였으나, 정무위 법안심사소위원회에서 현실을 감안하여 국회에 제출하는 개정안을 6개월에서 3개월로 조정하고, 이에 따라 중앙행정기관이 규제개혁위원회에 제출하는 기한도 현행 1년에서 6개월로 조정한 바 있다.

따라서 규제의 존속기한을 연장하는 개정안 제출시 법의 다른 조항과의 관계도 검토하는 것이 필요하므로 현행 입법절차를 고려할 때 규제의 존속기한 도래 6개월 전까지 연장개정안을 국회에 제출하도록 하는 것은 어려운 점이 있을 것으로 판단된다. 그리고 동 법개정안에서는 아래와 같이 규제에 대하여 존속기한을 명시하지 않은 경우에는 그 사유를 첨부하여 규제개혁위원회에 제출하도록 하고 있다(안 제10조제2항제3호 신설).

| 현 행 | 개 정 안 |
|--|--|
| <p>제10조(심사 요청) ① (생략)</p> <p>② 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 심사를 요청할 때에는 규제안에 다음 각 호의 사항을 첨부하여 위원회에 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제7조제1항에 따른 규제영향분석서 2. 제7조제3항에 따른 자체심사 의견 3. 제9조에 따른 행정기관·이해관계인 등의 제출의견 요지 <p>③ 위원회는 제1항에 따라 규제심사를 요청받은 경우에는 그 법령에 대한 규제정비 계획을 제출하게 할 수 있다.</p> | <p>제10조(심사요청) ① (생략)</p> <p>② ----- ----- ----- -----</p> <p>1.~ 2. (현행과 같음)</p> <p>3. <u>제8조제1항에 따른 규제의 존속기한을 명시하지 아니한 경우에는 그 사유</u></p> <p>4. (현행 제3호와 같음)</p> <p>③ (현행과 같음)</p> |

이 개정안은 규제일몰제의 실효성과 이해 당사자의 예측가능성을 제고할 수 있다는 점에서 그 취지는 바람직하나, 「행정규제기본법」 제7조제1항에 따라 규제심사시 제출토록 의무화되어 있는 규제영향분석서 작성시 규제 존속기한을 미설정하는 경우 그 사유를 명시하도록

하고 있으므로,³⁵³⁾ 법개정 없이도 발의안의 취지를 달성하는 데 큰 무리가 없다. 국무총리실의 업무지침에 있는 내용인 규제 존속기한 미설정시 그 사유를 첨부하여 위원회에 제출하는 것을 법률로 상향 규정하는 것은 행정규제법정주의를 강화하고 규제일몰제의 실효성과 행정규제에 대한 이해 당사자의 예측가능성을 제고할 수 있다는 긍정적인 효과가 크므로 개정안과 같이 하는 것은 별 문제가 없어 보인다.³⁵⁴⁾

II. 개별 법령상의 일몰제 입법형식의 개선

1. 의 의

정부의 규제일몰제 확대도입방침에 따라 현재 일몰제 적용대상으로 선정된 법령에 대해서는 입법작업이 광범위하게 추진되고 있다. 이에 대해 정부에서는 효력상실형 일몰제의 경우에는 해당 법령의 부칙에서 “제○○조의 규정은 ○○○○년 ○○월 ○○일까지 존속한다”의 형태로 규정하도록 하고, 재검토행 일몰제의 경우에는 부칙에 “제○○조의 규정은 ○○○○년 ○○월 ○○일까지 그 타당성을 다시 검토하여 규제의 폐지·완화·개선 등 필요한 조치를 취한다”의 형태로 규정하도록 권고하고 있다. 일몰제도입에 따른 규정을 법령의 “본칙”에서 규정할 것인지 “부칙”에서 규정할 것이냐가 문제되는 바, 법령규정의 시간적 효력에 관한 사항은 원칙적으로 부칙에서 규정하도록 하고 있고, 일몰조항도 규정의 시간적 효력에 관련된 사항이므로 특별한 사

353) 규제개혁위원회, **규제영향분석및자체심사업무지침**, 2006.7. 15면.

354) 예컨대, 독일의 연방 및 대부분의 주에서는 법안의 제안이유서에 일몰제를 고려하지 않은 경우의 그 사유를 기재하도록 의무화하고 있다. 연방각부공통직무규칙 제43조 제1항 제6호에서는 법률안의 제안이유서(Begründung)에 법률에 기한을 붙이는 것이 가능한가의 여부를 기재하도록 하고 있고, Saarland주의 주정부직무규칙 제12a조 제3항에서는 시간적 기한(zeitliche Befristung)을 고려할 수 없는 법률 및 법규 명령의 초안들은 제안서(Ministerratsvorlage)에 별도로 그 근거를 제시하도록 규정하고 있다.

유가 없는 한 부칙에서 규정하여야 한다.

원래 일몰조항은 일정기간 경과 후에 정책을 재검토하는 것을 전제로 하여 법령의 종기를 정하는 것이다. 그 기간 내에 정책을 재검토하고 계속 존속할 필요가 있다면 그를 위해 법령을 개정하고, 재검토 결과 폐지하도록 한다면 그대로 폐지되는 것으로서 형식적으로는 법령의 유효기간을 정하는 규정에 두는 것이 원칙이다. 따라서 효력상실형 또는 재검토행이건 전부 법령의 부칙에서 규정하는 것이 바람직하나, 일몰제의 적용대상이 되는 일부 법령에서는 재검토행 일몰제를 본칙 중 보칙에서 이를 규정하고 있는 사례도 있다. 재검토행 일몰제는 이른바 재검토(review) 내지 평가(evaluation) 기간이라는 유예기간을 설정하고, 그 기간 종료 후에 재검토 또는 평가결과에 따라 효력상실형의 일몰제를 도입할 것인지가 확정되고, 유효기간의 존속여부가 전적으로 재검토 또는 평가에 의존하는 시스템이므로 부칙에서 규정하는 것이 바람직하다.

그리고 일몰제를 규정하는 법령에서는 정부의 통일된 입법형식에 따르지 않고, 조문구성이나 문장표현에 있어서도 용어 등을 달리 사용하는 경우가 있고, 국회심의과정에서 정부의 통일된 입법형식이 변경된 경우도 있다. 같은 내용을 규율하는 사안이 서로 표현방식이나 용어상에서 차이가 나는 것은 바람직하지 않으므로 표준적인 입법모델의 정립이 필요하다.

2. 일몰제의 규정형식

(1) 효력상실형

일정기간 경과후의 효력상실(self destruction)을 두는 일몰제는 해당 법령 전체에 대하여 적용할 수도 있고(이 경우에는 한시법적인 성격이 될 것임), 해당 법령의 특정 조항에 한하여 이를 적용할 수도 있으

나, 규제에 대한 효력상실형 일몰제는 해당 법령의 특정 조항에 한하여 이를 적용하는 경우가 많을 것이다. 한편 법제처에서는 「행정규제기본법」 상의 규제에 대한 존속기한을 규정할 때에는 부칙에 규정을 두도록 하고, 규제조항의 존속기한은 그 기한에 다다를 즈음에 그 규제의 계속여부를 다시 검토해보겠다는 규제일몰제를 규정한 것으로 일정한 시점에 이르면 법령의 효력을 잃게 하는 것을 원칙으로 하는 법령의 유효기간과는 그 취지가 다르다고 언급하고 있다. 따라서 조의 제목도 유효기간과 구별되도록 “규제의 존속기한”이라고 표현하고 다음의 입법례에 따라 규정하도록 하고 있다.³⁵⁵⁾

※ 식품위생법 시행규칙(보건복지부령 제199호, 2001.7.31)

부 칙

제 2 조(규제의 존속기한) 유전자재조합식품의 수입·신고의 첨부서류에 관한 제11조제1항제7호 및 별표 13 제2호, 버묵의 개정규정은 이 규칙이 시행된 날부터 10년간 효력을 가진다.

그리고, 규제의 존속기한을 규정하면서 아래와 같이 제1항의 취지를 부연설명하는 규정은 당연한 것을 다시 규정한 것에 불과하므로 제2항과 같은 규정은 두지 않도록 하고 있다.

※ 부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률 시행령

부 칙(제20377호, 2007.11.13)

제 3 조(규제의 존속기한) ① 제4조제2항제1호 및 제6조제2항제2호 중 사무실의 면적에 관한 부분은 이 영 시행일부터 3년이 경과하는 날까지 효력을 가진다.
② 「행정규제기본법」 제8조제3항에 따른 심사요청을 거쳐 제1항에 따른 유효기간이 연장되지 아니하거나 제4조제2항제1호 및 제6조제2항제2호 중 사무실의 면적에 관한 부분이 이 영 시행일부터 3년이 경과하는 날까지 개정

355) 법제처, 법령입안심사기준, 517면.

되지 아니하는 경우에는 제4조제2항제1호 및 제6조제2항제2호 중 사무실의 면적에 관한 부분은 그 효력을 상실한다.

※ 예금자보호법

부 칙(제6173호, 2000.1.21)

제 2 조 (규제의 존속기한) ①제30조의2의 개정규정은 이 법 시행일부터 5년이 경과한 날까지 효력이 가진다.

②제30조의2의 개정규정은 행정규제기본법 제8조제3항의 규정에 의한 심사 요청을 거쳐 제1항의 규정에 의한 유효기간이 연장되지 아니하거나 이 법 시행일부터 5년이 경과하는 날까지 개정되지 아니하는 경우에는 그 효력을 상실한다.

③제1항의 규정에 의한 유효기간중 제30조의2의 개정규정에 위반한 자에 대하여는 제2항의 규정에 의하여 그 효력이 상실한 후에도 제40조제2호의 개정규정을 적용한다.

그리고 효력상실조항은 해당 법령을 주관하는 부처에서 법률의 제, 개정시에 탄력적으로 이를 검토하도록 하고 해당 규제를 규정한 개정 조항이나 제정조항을 특정하여 아래의 입법례와 같이 규정하도록 하고 있다.

[기한의 도래와 함께 자동효력상실을 규정한 입법례]

※ 게임산업진흥에 관한 법률 시행령

부 칙(제21722호, 2009.9.10)

제 1 조(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다.

제 2 조(규제의 존속기한) 청소년게임제공업자에 대한 영업시간의 규제에 관한 제16조제1호나목의 개정규정은 이 영이 시행된 날부터 1년간 효력을 가진다.

※ 초·중등교육법 시행령

부 칙(제21767호, 2009.10.7)

제 1 조(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다.

제 2 조(규제의 존속기한) 교장자격증 미소지자가 응모할 수 있는 학교의 비율에 대한 제105조의2제2항의 개정규정은 이 영 시행일부터 2년간 효력을 가진다.

한편 훈령·예규 등에 있어서 효력상실형 일몰조항의 규정방식의 경우 법제처의 “훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 기준”에서는, 존속기한은 원칙적으로 ‘본칙’의 제일 마지막 부분(조문형식으로 된 경우) 또는 ‘행정사항’으로 규정된 목차의 앞 부분(시행문 형식으로 된 경우)에 규정하도록 하고, 시행문 형식으로 된 것 중 ‘행정사항’ 목차가 따로 없는 경우에는 제일 마지막 부분에 ‘유효기간’을 규정할 새로운 목차를 신설하도록 하고 있다.

▶ 조문형식으로 된 경우

제00조(유효기간) 이 훈령/예규/고시/공고/지시는 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령 제248호)에 따라 이 훈령/예규/고시/공고/지시를 발령한 후의 법령이나 현실 여건의 변화 등을 검토하여야 하는 0000년 00월 00일까지 효력을 가진다.

▶ 시행문형식으로 된 경우

VI. 행정사항

1. 시행일

○ 이 훈령/예규/고시/공고/지시는 0000년 00월 00일부터 시행함.

2. 유효기간

이 훈령/예규/고시/공고/지시는 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령 제248호)에 따라 이 훈령/예규/고시/공고/지시를 발령한 후의 법령이나 현실 여건의 변화 등을 검토하여야 하는 0000년 00월 00일까지 효력을 가짐.

<이하 생략>

최근에 개정된 훈령·예규 등에 있어서 효력상실형 일몰조항을 규정한 사례를 보면, 대체로 위의 법제처에서 제시한 기준에 따라 조문을 구성한 것도 있으나, 그렇지 않은 유형도 있어서 기준에 따른 규정방식의 통일도 필요하다. 또한 법령의 경우에는 앞서의 법령입안심사기준에서는 “존속기한”으로 표현하고 있으나, “훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 기준”에서는 “유효기간”이라는 조명을 사용토록

하고 있어서 혼란이 있으므로, 법령입안심사기준에서 언급한 바 대로 “존속기한”이라는 표현으로 통일하는 것이 타당할 것이다.

[훈령·예규 등에 있어서 효력상실형 일몰조항을 규정한 입법례]

| | |
|---|--|
| <p>건설공사감독자 업무지침 (국토해양부훈령 제386호, 2009.8.24)</p> | <p>제62조(존속기한) 이 훈령은 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령 제248호)에 따라 이 훈령을 발령한 후의 법령이나 현실 여건의 변화 등을 검토하여야 하는 2012년 8월 23일 까지 효력을 가진다.</p> |
| <p>선박통제규정 (농림수산식품부훈령 제108호, 2009.8.25)</p> | <p>제37조(존속기한) 이 훈령은 2012년 8월 24일까지 그 효력을 가진다. 이 경우 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령 제248호) 제7조제3항제1호에 따라 존속기한 만료 전까지 이 훈령을 폐기후 다시 발령하여야 한다.</p> |
| <p>품목분류 기준에 관한 시행세칙 (관세청훈령 제1415호, 2010.12.27)</p> | <p>제25조(존속기한) 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령 제248호)에 따라 이 훈령은 특별한 사정이 없는 한 2013년 12월 20일까지 존속한다.</p> |
| <p>122해양경찰구조대 운영규칙 (해양경찰청훈령 제754호, 2009.8.25)</p> | <p>제25조(유효기간) 이 훈령은 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령 제248호)에 따라 이 훈령을 발령한 후의 법령이나 현실여건의 변화 등을 검토하여 2012년 8월 24일까지 효력을 가진다.</p> |
| <p>업무위탁기관의 지정 등에 관한 규정 (노동부고시 제2009-38호, 2009.9.25)</p> | <p>제10조(존속기간 3년) 이 고시는 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령 제248호)에 따라 고시 발령 후 2012년 9월 24일까지 효력을 가진다.</p> |

(2) 재검토행

재검토행(review)은 당해 법률의 제정시에 산적한 과제나 장래의 상황변화에 대하여 입법조치를 포함한 적절한 대응을 취하는 것을 확보하기 위하여 설정하는 일종의 실험적 요소를 지닌 실험입법의 성격을 가진다. 재검토행은 입법정책적인 방침에 따라 해당 법령 전체에 대하여 적용할 수도 있고, 해당 법령의 특정 조항에 한하여 이를 적용할 수 있는 등 사안에 따라 다르기 때문에 법령의 제, 개정시에 탄력적으로 이를 설정하게 된다. 종전의 「행정규제기본법」 부칙(1997.8.22)에서 재검토행규정을 도입한 사례도 있으나³⁵⁶⁾, 이를 재검토행 규제일몰제라고 하기에는 부적합하며 재검토행 규제일몰제를 도입할 경우의 법령형식에 대한 연구가 필요하다.

특히, 현재 일본에서 시행되고 있는 재검토행은 “규제”에 특정된 것이 아니라, 법률에 규정된 정책 내지 제도 전반 또는 일부에 관한 사항이 많기 때문에 특정 법률 전체 또는 일부에 대하여 재검토행을 규정하고 있으나, 우리의 경우 규제에 국한하여 재검토행 일몰제를 도입하기 때문에 법령 전체에 대하여 적용하기 보다는 일부에 국한하여 적용되는 사례가 다수를 이룰 것이다. 또한 재검토행 일몰제는 다수의 규제에 관한 구체적 사항이 하위법령에 규율되는 사례가 많으므로 주로 시행령 이하의 하위법령에서 이를 적용하게 되는 사례가 많을 것이다. 최근 재검토행 일몰제를 규정한 입법사례를 보는 경우 법률

356) 행정규제기본법 부칙(제5368호,1997.8.22) 제4조(훈령·고시등의 재검토행)에서는 “① 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 이 법 시행후 1년이내에 이 법 시행 당시 시행중인 훈령·예규·지침·고시등에 규정된 규제에 대하여 제4조의 규정에 의하여 법령 또는 조례·규칙에 근거하였는지 여부를 재검토행하여야 한다. ② 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 재검토행 결과 제4조의 규정에 의하여 법령 또는 조례·규칙에 근거하지 아니한 훈령·예규·지침·고시등에 규정된 이를 지체없이 폐지하거나 관계법령 또는 조례·규칙에 그 근거를 정하여야 한다”고 규정하였다.

의 전부 또는 일부규정에 대한 재검토규정을 도입한 사례는 없으며, 다만 하위법령에 대한 재검토규정을 도입한 사례는 다수 있다. 이 경우에도 입법형식이 각각 다르므로 이에 대한 표준입법모델의 개발이 필요하다.

한편 훈령·예규 등에 관해서는 법제처의 “훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 기준”에서 재검토형 일몰제의 규정방식에 관해 정하고 있다. 즉, 재검토기한은 원칙적으로 ‘본칙’의 **제일 마지막 부분**(조문형식으로 된 경우) 또는 ‘**행정사항**’으로 규정된 **목차의 앞 부분**(시행문 형식으로 된 경우)에 규정하도록 하고, 시행문 형식으로 된 것 중 ‘**행정사항**’ 목차가 따로 없는 경우에는 제일 마지막 부분에 ‘**재검토기한**’을 규정할 새로운 목차를 신설하도록 하고 있다.

▶ **조문형식으로 된 경우**
 제00조(재검토기한) 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령 제248호)에 따라 이 훈령/예규/고시/공고/지시 발령 후의 법령이나 현실여건의 변화 등을 검토하여 이 훈령/예규/고시/공고/지시의 폐지, 개정 등의 조치를 하여야 하는 기한은 0000년 00월 00일까지로 한다.

▶ **시행문형식으로 된 경우**
VI. 행정사항
 1. 시행일
 ○ 이 훈령/예규/고시/공고/지시는 2009년 4월 1일부터 시행함.
 2. 재검토기한
 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령 제248호)에 따라 이 훈령/예규/고시/공고/지시 발령 후의 법령이나 현실여건의 변화 등을 검토하여 이 훈령/예규/고시/공고/지시의 폐지, 개정 등의 조치를 하여야 하는 기한은 0000년 00월 00일까지로 함.
 <이하 생략>

①재검토형 일몰제 역시 법령의 부칙에서 규정하는 것이 바람직하나, 최근 개정 법령에서는 본칙에서 이를 규정하고 있다. 재검토형 일

물제는 이른바 재검토(review) 내지 평가(evaluation) 기간이라는 유예기간을 설정하고, 그 기간 종료 후에 재검토 또는 평가결과에 따라 효력상실형의 일몰제를 도입할 것인지가 확정되는 것이므로 유효기간의 존속여부가 전적으로 재검토 또는 평가에 의존하는 시스템이므로 부칙에서 규정하는 것이 바람직하다.

[본칙에 규정한 입법례]

| | |
|-----------------------------|--|
| <p>국가기술 자격법</p> | <p>제25조의3(규제의 재검토) 정부는 제15조의3의 국가기술자격증 대여 및 대여 알선 조사와 제25조의2의 비밀 엄수 의무에 대하여 5년마다 그 타당성을 재검토하여야 한다.[본조신설 2010.5.31]</p> |
| <p>건설산업 기본법 시행령</p> | <p>제87조의2 (규제의 재검토) ① 국토해양부장관은 제13조제1항 및 별표 2의 건설업의 등록기준 중 자본금의 범위에 관한 기준이 적절한지를 2013년 12월 31일까지 검토하여 폐지, 완화 또는 유지 등의 조치를 하여야 한다. ② 국토해양부장관은 건설업의 등록 시 갖추어야 하는 별표 2의 건설업 등록기준 중 제16조제1항제1호에 따라 자본금을 이미 갖춘 것으로 보는 기준이 적절한지 여부를 2013년 12월 31일까지 검토하여 폐지, 완화 또는 유지 등의 조치를 하여야 한다. <신설 2009.11.10> ③ 국토해양부장관은 제80조제1항 및 별표 6 다목제1호의 영업정지기간이 적절한지를 2011년 12월 31일까지 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다. <개정 2009.11.10> [본조신설 2009.7.7]</p> |
| <p>관세사법 시행규칙</p> | <p>제 8 조 (규제에 대한 재검토) 기획재정부장관은 제7조 및 별표에 따른 시설 또는 장비의 기준이 적절한지 여부에 대하여 2011년 12월 31일까지 그 타당성을 검토하여 그 기준의 폐지, 완화 또는 유지 등의 여부를 결정하여야 한다. [본조신설 2009.6.16]</p> |

[부칙에 규정한 입법례]

| | |
|-----------------------------------|--|
| <p>도시공원 및 녹지 등에 관한 법률</p> | <p>부칙 < 제9860호, 2009.12.29 > ③(기존 도시공원의 재검토에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 도시공원의 설치에 관한 도시관리계획의 결정·고시일부 터 2년이 경과된 도시공원은 제48조의2제3항의 개정규정에 도 불구하고 이 법 시행일부터 3년 이내에 재검토하여 적절 한 조치를 하여야 한다.</p> |
| <p>제품안전 기본법 시행령</p> | <p>부칙 < 제22651호, 2011.1.28 > 제 2 조(규제의 재검토) 제6조제2항에 따른 권고의 수락 여부 통지기한 및 제14조제2항에 따른 제품 수거등의 계획서 제출기한은 2016년 2월 5일까지 그 타당성을 다시 검토하 여 폐지·완화·개선 등의 조치를 하여야 한다.</p> |
| <p>의료법 시행규칙</p> | <p>부칙 < 제105호, 2009.4.29 > 제 4 조(규제에 대한 재검토) 보건복지가족부장관은 상급종합 병원의 외국인환자 유치 제한을 정한 제19조의5의 개정규 정에 대하여 2010년 4월 30일까지 그 타당성을 검토하여 그 제한의 완화 또는 유지 등의 여부를 결정하여야 한다.</p> |

②입법형식에 있어서도 조명은 “규제의 재검토”라고 명기한다. 그런 데 현행 법제에 규정된 재검토행 일몰제를 살펴보면 그 전부가 일정 기한까지 재검토하여 폐지(삭제), 완화(범위축소 등), 현행유지 등을 1 회성으로 검토하도록 의무화하고 있으나, 정기적인 재검토에 관해서 는 전혀 이를 규정하지 않고 있다. 일회성 재검토 결과 현행 유지나 완화가 될 경우 그 규정은 다음의 재검토행 일몰제에서 제외되어 계 속 존치되는 규제로 변질될 가능성이 높기 때문에 국민생활과 기업활 동에 명확히 장애요소로 작용하는 일정한 규제에 대해서는 1회성 재 검토조항만 삽입할 것이 아니라, 정기적인 재검토조항(최초 3년, 추후 5년마다)을 삽입하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

[재검토기한을 1회로 한정된 입법례]

| 법령명 | 관련규정 |
|------------------------------|---|
| <p>건설산업 기본법 시행령</p> | <p>제87조의2 (규제의 재검토) ① 국토해양부장관은 제13조제1항 및 별표 2의 건설업의 등록기준 중 자본금의 범위에 관한 기준이 적절한지를 2013년 12월 31일까지 검토하여 폐지, 완화 또는 유지 등의 조치를 하여야 한다. ② 국토해양부장관은 제80조제1항 및 별표 6 다목제1호의 영업정지기간이 적절한지를 2011년 12월 31일까지 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다. [본조신설 2009.7.7]</p> |
| <p>해양환경 관리법 시행규칙</p> | <p>제86조의2(규제의 재검토) ① 국토해양부장관은 해양시설의 범위 중 취수·배수시설의 범위를 정하고 있는 별표 1 제2호나목에 대하여 이 규칙 시행일부터 2012년 12월 31일까지 그 범위의 타당성을 검토하여 해양시설의 제외, 범위 축소 또는 유지 등의 조치를 하여야 한다. ② 국토해양부장관은 해양시설을 신고 또는 변경신고할 때에 첨부서류를 제출하도록 한 제17조제1항에 대하여 2012년 12월 31일까지 첨부서류의 제출 필요성을 검토하여 첨부서류의 삭제, 완화 또는 유지 등의 조치를 하여야 한다. [본조신설 2009.6.24]</p> |

[정기적으로 재검토기한을 설정한 입법례]

| 법령명 | 관련규정 |
|--|--|
| <p>공유수면 관리 및 매립에 관한 법률</p> | <p>제61조(규제의 재검토) ① 정부는 공유수면 점용·사용허가 또는 협의·승인으로 피해가 발생 또는 예상되는 권리를 가진 자가 있는 경우 그 권리를 가진 자의 동의를 받도록 한 제12조제1호에 대하여 이 법 시행일부터 매 4년이 되는 시점까지 그 타당성을 검토하여 폐지, 완화 또는 유지 등의 여부를 결정하여야 한다.</p> |

| 법령명 | 관련규정 |
|------------|---|
| | <p>② 정부는 공유수면매립으로 피해가 발생 또는 예상되는 권리를 가진 자가 있는 경우 그 권리를 가진 자의 동의를 받도록 한 제30조제1항제1호에 대하여 이 법 시행일부터 매 4년이 되는 시점까지 그 타당성을 다시 검토하여 폐지, 완화 또는 유지 등의 여부를 결정하여야 한다.</p> <p>③ 정부는 공유수면매립으로 피해가 발생 또는 예상되는 권리를 가진 자가 있는 경우 그 권리를 가진 자로부터 매립공사의 착수에 관한 동의를 받거나 보상 또는 시설을 한 후가 아니면 매립실시계획의 승인을 신청할 수 없도록 한 제38조제3항에 대하여 이 법 시행일부터 매 4년이 되는 시점까지 그 타당성을 검토하여 폐지, 완화 또는 유지 등의 여부를 결정하여야 한다.</p> |
| 도로교통법 시행규칙 | <p>제141조의2(규제의 재검토) 경찰청장은 제19조제1항에 따른 자동차등의 운행속도에 대하여 2010년 12월 31일을 기준으로 매 3년이 되는 시점까지 개선의 필요성을 검토하여야 한다.</p> <p>[본조신설 2010.7.9]</p> |

③입법형식에 있어서는 재검토행 적용대상이 되는 법령조문을 특정하고, 재검토의 시점을 규정하여 해당 시점으로부터 일정 기간에 재검토를 하도록 규정해야 한다. 해당 법령의 성격이나 내용에 따라 입법 표현을 약간 달리하는 것은 별문제가 없으나, 가급적 재검토행 일몰제의 취지가 명확히 제시되도록 이를 통일하는 것이 적절할 것이다.

그런데 아래에서 보는 것처럼 재검토행 일몰제를 신설한 「국가기술자격법」(2010.5.31 일부개정)의 경우, 당초 정부에서 제출한 원안에서는 좌란과 같이 규정되었으나, 국회에서의 소관상임위원회 검토과정에서 “법제기술적으로 볼 때 조 제목이 ‘규제의 재검토’이고 개정안의 ‘조치’는 규제의 완화 또는 강화 등에 필요한 법 개정을 추진하기 위하여 필요한 여러 행위들을 포함하는 개념이기는 하나, 문맥상 정부가 법

개정 추진을 위한 제출자가 아닌 직접 규제의 완화 또는 강화를 할 수 있는 것으로 오해가 발생할 수 있으므로 ‘재검토’로 용어를 정리할 필요가 있다”³⁵⁷⁾는 지적에 따라 최종적으로 우란과 같이 규정되었다.

| 정부제출안 | 국회검토안(최종 확정) |
|--|--|
| <p>제25조의3(규제의 재검토) 정부는 제 15조의3의 국가기술자격증 대여·대여 알선 조사 및 제25조의2의 비밀 엄수 의무에 대하여 <u>제15조의3 및 제25조의2의 시행일부터 매 5년마다 그 타당성을 검토하여 완화, 개선 또는 유지 등의 조치를 하여야 한다.</u></p> | <p>제25조의3(규제의 재검토) 정부는 제 15조의3의 국가기술자격증 대여 및 대여 알선 조사와 제25조의2의 비밀 엄수 의무에 대하여 <u>5년마다 그 타당성을 재검토하여야 한다.</u></p> |

그런데, 재검토형 일몰제를 신설한 2010년 5월 25일에 개정된 「공인노무사법」의 규정에서는 국회심의과정에서 특별한 지적없이 정부의 안대로 통과되었다.

| 정부제출안 | 국회검토안(최종 확정) |
|--|--|
| <p>제27조의2(규제의 재검토) 고용노동부장관은 제3조의3의 시험의 일부 면제 기준 및 제12조의4의 손해배상책임 보증보험가입제도에 대하여 2010년 12월 31일부터 매 5년마다 그 타당성을 검토하여 폐지, 완화 또는 유지 등의 조치를 하여야 한다. [본조신설 2010.5.25]</p> | <p>제27조의2(규제의 재검토) 정부는 제 3조의3의 시험의 일부면제 기준 및 제12조의4의 손해배상책임 보증보험가입제도에 대하여 2010년 12월 31일부터 매 5년마다 그 타당성을 검토하여 폐지, 완화 또는 유지 등의 조치를 하여야 한다.</p> |

357) 국회 환경노동위원회, 국가기술자격법 일부개정법률안 검토보고서(2009.12).

표현의 차이라고 생각되나, 정부와 국회간의 의견조정을 거쳐 가급적 통일된 형식으로 규정을 마련하는 것이 시급하다. 한편 아래의 「산지관리법」(법률 제10001호, 2010.2.4, 타법개정)에서의 재검토행 일몰제를 규정한 개정안이 국회에 제출되어 소관 상임위원회의 전문위원 검토의견에서도 일몰제의 타당성에 관한 지적이 제기된 바 있다.

| 정부안 | 국회수정의견 | 최 종 |
|---|---|---|
| 제52조의2(규제의 재검토) ① 산림청장은 제12조에 따른 보전산지에서의 행위제한을 지방자치단체의 조례로 위임할 것인지에 대하여 2009년 12월 31일 기준으로 5년마다 검토하여야 한다. ② 산림청장은 제16조제1항에 따른 산지전용허가 등의 효력발생 시점에 대하여 2009년 12월 31일 기준으로 5년마다 그 효력 발생 시점이 적절한지를 검토하여야 한다. | 제52조의2(규제의 재검토) ① (개정안 1항과 같음) <삭 제> | 제52조의2(규제의 재검토) 정부는 제12조에 따른 보전산지에서의 행위제한에 대하여 2010년 12월 31일을 기준으로 하여 5년마다 그 타당성을 검토하여 제한행위의 폐지, 완화 또는 유지 등의 조치를 하여야 한다. [본조신설 2010.5.31] |

위 개정안에 대해 국회에서는 보전산지 안에서 허용되는 시설 이외는 시설설치가 불가하므로 지역실정에 맞는 개발사업 추진이 어렵다는 지방자치단체의 건의와, 환경의 변화에 따라 보전산지 안에서의 행위제한도 개선될 필요가 있다는 취지로 규제내용의 타당성을 정기적으로 검토하게 하는 것으로 보인다고 지적하였다. 또한 개정안의 내용은 보전산지 안에서의 행위제한을 점진적으로 완화 또는 폐지시켜 산지개발의 촉진을 유도하고 있으나, 지구온난화 등으로 인한 기

후변화는 세계가 현재와 미래에 직면하는 극복해야 할 최대의 현안이 되면서 산림의 보전은 기후온난화 방지에 기여하는 대안의 하나가 되고 있으므로, 당장의 이익을 얻기 위한 산지개발보다는 산림자원의 보전에 정책우선을 두고 강화시켜 나갈 필요가 있다고 지적하였다. 다만, 「산지관리법」 제16조제1항의 규정은 산지전용허가 등의 효력발생 시점을 산지전용허가 등의 행정처분을 의제하고 있는 여러 법률에 의한 인·허가 처분시점으로 규정함으로써 복합 행정처분 효력을 일원화·명확화 하려는 것이므로, 개정안과 같이 규제 일몰제 대상으로 보기에는 무리가 있다고 지적하였다.³⁵⁸⁾

Ⅲ. 기존규제에 대한 일몰제 전면도입에 따른 입법 정비

1. 의 의

앞서 살펴본 것처럼 2009년 12월 3일 국무총리실은 고시로서 “경제적 규제 일몰제 확대 추진 계획”을 발령하고, 일몰제 적용대상인 경제적 규제 558건에 대한 개별 법령목록을 게재한 바 있다. 또한 2010년 7월 8일에는 “사회·행정적 규제 및 추가등록 규제일몰제 확대 추진 계획”을 발령하고, 일몰제 적용대상인 1,044건에 대한 개별 법령목록을 고시하였다. 일몰제도입 법령 일람을 고시에서 제시하더라도 결국 그것만으로 규제정비가 완료되는 것이 아니며, 추후 각 부처는 소관 법령의 개정작업 등 입법조치를 해야 한다.

한편 규제일몰제의 확대추진을 위한 국가경쟁력강화위원회 보고에서는 일몰제 대상 법령의 입법추진방법으로서, 법률의 경우 각 개별 법률의 부칙을 개정하되 국회 규제개혁특위에서 일괄심의하는 방안을 추진하고, 시행령의 경우에도 하나의 시행령을 제정하여 각 부처 시

358) 농림수산식품위원회 전문위원 검토보고, 산지관리법 일부개정법률안 검토보고 (2010.2)

행령 일괄 개정하며, 시행규칙·훈령의 경우에는 부처단위로 하나의 시행규칙·훈령으로 일괄개정하는 방안을 제시하였다.

기존규제에 대한 일몰제 도입이 확정된 법령의 처리문제는 일몰제 도입은 법률의 규정에서 중요한 사항으로서 국민의 권리의무와 직결되는 경우가 많고, 특히 유효기간의 설정은 기존규제의 적용을 받은 자와 일몰제 도입으로 기존규제의 적용이 면제되는 자와의 관계 등 신뢰보호의 원칙과 법적 안정성의 관점에서 문제가 발생할 소지도 많기 때문에 일몰제가 확정된 법령은 당연히 해당 법령의 개정을 통하여 일몰제에 관한 사항을 규정하여야 하는 것이 원칙이다. 이 경우 각 부처에서 개별 법령의 개정안을 각각 마련하는 방식과 각 부처에서 확정된 법령의 개정안을 일괄하여 일괄입법(규제일몰제의 도입에 따른 ○○○법 등의 정비에 관한 법률)을 마련하는 방식이 있다.

일반적으로 법령을 개정하는 때에는 하나의 법령을 대상으로 개정하는 것이 원칙이고, 복수의 법령을 개정하려는 경우에도 별도로 각각 개정법령안을 작성하여 개정하여야 한다. 다만, 어떤 법령을 개정할 때 해당 개정내용과 관련되는 다른 법령의 규정을 동시에 개정해야 할 경우가 있다. 각각의 개정법령안을 입안하여 개정하게 되면 법령개정의 시차가 발생할 소지가 있고, 시행상의 혼란을 가져올 우려가 있다. 따라서 상호 연관되는 법령을 일괄하여 하나의 개정법령안에 포함하여 개정하는 방식이 있다.

상호 연관되는 복수의 법령을 하나의 개정법령안으로 개정하는 방식은 ①개정되는 각 법령이 규정하고 있는 대상이 같거나 동질적이고 개정되는 각 법령의 개정취지가 같고(규범적 동가성 : normative Äquivalenz), ②예산이나 행정제도의 개편에 따라 같거나 관련성이 깊은 정책을 일괄적으로 수행하는데 필요한 경우로서 관계법령을 개정할 필요가 있어야 한다.³⁵⁹⁾

359) 법제처, **법령입안 심사기준**, 603면. 스위스 입법기술지침에서는 “하나의 개정법

규제일몰제의 확대 도입에 따른 관계 법령의 정비는 그 숫자가 매우 많고 이를 개별 법령의 개정방식을 취하는 경우에는 매우 번잡하다. 또한 규제일몰제라는 중요한 정책의 실시를 종합적으로 수행하기 위해서는 일괄입법의 방식을 유용하게 활용할 필요성도 높다. 특히, 법률의 경우에 국회에서의 의결이 언제든지 행해지는 것이기 아니기 때문에 다음의 의결기회를 기다리는 것은 정책의 일관성을 상실할 경우가 되기도 한다. 개정되는 법률안의 내용에 따라서는 이를 일괄화하는 편이 정책의 취지, 목적이 보다 명확하게 되는 것이 있음은 부정할 수 없으며, 동일한 위원회의 소관에 속하지 않더라도 복수의 법률개정을 일괄화하여 제안하는 것도 유용하다.

2. 일괄입법에 의한 정비사례

입법기술적으로 일괄입법방식에 의한 법령개정은 그 국가의 헌정체제나 입법관행에 따라 다르나, 독일 등 대륙법계국가에서는 보편적으로 인정되고 있는 방식이다. 독일에서는 관련조항 일괄개정법(Artikelgesetz)이라는 입법형식이 존재하며, 이것은 어떤 범목적 달성을 위하여 동시에 복수의 법률조문을 개정하여야 하는 때에 복수의 법률조문을 당해 법률의 개정이라는 형식으로 행하는 것이 아니라, 하나의 개정법 형식으로 행한다.³⁶⁰⁾ 일본의 경우에는 일괄입법방식이 매우 빈번하게 활용되고 있다.³⁶¹⁾ 이에 대해 실무에서는 “첫째, 법률안에

령을 통하여 여러 개의 법령을 개정하기 위해서는 개정되는 법령들 사이에 밀접한 내용상의 관련성이 있거나 다른 법령의 개정되는 내용이 단순히 기본법령의 개정 결과에 불과하여야 한다. 이는 내용통일의 원칙(Grundsatz der Einheit der Materie)에 기인한다. 다른 법령의 개정이 부수적인 의미가 아니라 별도의 독립적인 의미를 함유하고 있는 경우에는 독립된 개정법률(selbständiger Änderungserlass)을 제정”하도록 정하고 있다(지침 158).

360) 예컨대, 2008년 5월 28일에 성립된 “개호보험의 구조적 발전을 위한 법률(Gesetz zur struktuellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung vom 28. Mai 2008, BGBl. I S.874)”은 복수의 제정법률과 관련되는 다른 법률의 개정으로 구성되었다.

361) 일본에서도 ‘허·인가등의정비및효율화에 관한법률(1994년)’, ‘특정목적회사에 의한

담긴 정책이 통일적인 것으로서 그 취지, 목적이 동일하고 둘째, 그로부터 법률안의 조항이 상호 관련되어 하나의 체계를 이루고 있다고 생각되며, 이러한 기준에 해당하는 경우에는 이른바 일괄화하더라도 무방한 것이 아닌가라고 판단한다. 법률안의 구체적 내용에 따라서는 이를 일괄화하는 편이 정책의 취지, 목적이 보다 명확하게 되는 것이 있음은 부정할 수 없으며, 이러한 것에 관하여는 동일한 위원회의 소관에 속하지 않더라도 복수의 법률개정을 일괄화하여 제안하는 것이

특정자산의유동화에관한법률시행에따른관계법률의정비등에관한법률(1998년), ‘금융시스템개혁을위한관계법률의정비등에관한법률’(27개 법률 일괄개정, 1998년) 등을 일괄개정입법 형식으로 입법을 추진한 선례가 있다. 특히, 일괄입법의 대표적인 것으로서 “지방분권의 추진을 도모하기 위한 관계법률의 정비등에 관한 법률(2000년 법률 제87호)”이 그것이다. 이 법률은 지방분권추진과 관련하여 개정대상이 되는 법률 475개를 본칙에서 개정하는 한편, 부칙에서도 본칙에서 열거한 법률이외의 관련 법률의 일부개정(제165조 부터 제252조)을 포함한 방대한 법률이다. 이 법률을 검토할 당시 개정의 취지와 목적, 법률안의 작성에 소요되는 시간, 국회심의상의 문제, 상호 중층적으로 관련되는 법률의 교정기술적인 문제 등을 고려하여 기관위임사무제도의 폐지와 관련규정의 정비 등 공통되는 사항만을 일괄하여 각 개별법 고유의 개정은 각각 단독으로 하는 안과 각부처별로 각각 관련법률개정을 일괄하는 안 등 다양한 방식을 검토하였으나, 결국 전부를 일괄하는 방식으로 제정되었다. 그 이유로는 ①개정사항이 지방분권추진계획에 의거하여 지방분권의 추진을 도모한다는 동일한 취지와 목적을 가지며, ②이번의 개정의 대부분을 차지하는 기관위임사무제도의 폐지 및 관여의 재검토와 관련하여 법안의 조항이 상호 관련되면서 하나의 체계를 만들 필요성이 있으며, ③개별 법률개정을 하는 것보다는 일괄 정리하여 국회의 심의에 회부하는 것이 개정취지와 전체상이 알기 쉽게 된다는 점 등이었다. 국회심의과정에서는 이러한 형식의 법안을 제출하여 충실한 심의가 가능한지, 국회심의의 중대한 경시가 아닌지에 관해 질의가 있었다. 한편 입법실무에서는 새로운 법률의 시행 등에 수반하여 관계법률의 개정을 행하려는 경우로서 실질적인 정책판단에 의거한 개정도 병행하여 행하려는 때에는 “……(법 시행에 따른) 관계법률의 정비에 관한 법률”이라는 제명을 붙이는 경우가 많다(행정기관이 보유하는 정보공개에 관한 법률의 시행에 따른 관계법률의 정비등에 관한 법률 등). 이 정비법률과 유사한 것으로 정리법률이라는 제명을 붙인 것도 있다. 이는 법률의 제정개폐에 따라 관계법률 가운데 불필요한 규정을 삭제하거나 자구개정 등 필연적으로 행해지는 개정을 내용으로 하는 것으로서 통상 “……(법 시행에 따른) 관계법률의 정리에 관한 법률”이라는 제명을 붙인다(국가행정조직법의 일부를 개정하는 법률의 시행에 따른 관계법률의 정리등에 관한 법률). 이들 정리법과 정비법은 법률의 개정 수반하여 필연적으로 자구의 정리 등에 그치게 하는 것인지 아니면 실질적인 정책판단에까지 고려한 것인가에 따라 구별된다.

종래부터 자주 있었다”고 긍정적으로 보고 있다.³⁶²⁾

우리의 경우에도 일괄입법의 방식은 종래부터 추진되어 왔으며³⁶³⁾, 1998년에는 규제개혁과 관련하여 일괄입법을 추진하였으나 국회심의 과정에서 논란이 되어 일괄입법방식을 중단한 사례도 있다.³⁶⁴⁾ 현재 규제일몰제의 도입과 관련하여 법률을 제외한 하위법령의 경우에는 일괄입법방식을 채용하여 개정작업을 추진하고 있다. 예컨대, 「규제일몰제 적용을 위한 옥외광고물 등 관리법 시행령 등 일부개정령(대통령

362) 1965년 4월 10일의 중의원 대장위원회에서의 내각법제국의 견해이다. 자세한 것은 佐藤文俊, 地方分權一括法の成立と地方自治法の改正(1), 自治研究 제75권12호(1999), 59면 참조.

363) 우리나라에서는 1976년에 ‘부가가치세실시에따른세법조정에관한임시조치법’(11개 법률 일괄개정), 1981년에 ‘인허가등의정비를위한행정서사법등의일부개정법률’(27개 법률 일괄개정), 1993년에 ‘기업활동규제완화에관한특별조치법’, 1997년에 ‘금융감독기구의설치등에관한법률제정등에따른공인회계사법등의정비에관한법률’(36개 법률 일괄개정), 1997년에 ‘행정절차법의시행에따른공인회계사법등의정비에관한법률’(248개 법률 일괄개정) 및 ‘정부부처명칭등의변경에따른건축법등의정비에관한법률’(360개 법률 일괄개정) 등을 일괄개정입법 형식으로 입법을 추진한 선례가 있다.

364) 1998년 10월 국무회의시 “금년 중 기존규제 50% 이상 폐지”에 관한 대통령 특별지시에 따라, 각 부처에서는 「98 기존규제 추가정비계획」을 수립하여 11월 6일 규제개혁위원회에 일괄 보고한 후 법률개정 사항은 98년도 정기국회에 제출할 수 있도록 조속히 개정작업을 추진하였다. 이에 따라 법제처에서는 규제개혁관련 정비대상 법률 304건 중 규제의 폐지 또는 완화 사항만을 담은 법률안 171건에 대하여는 정부내 입법절차와 국회의 심의절차를 신속하고 효율적으로 완료하여 규제개혁의 성과가 그대로 실현될 수 있도록 법적 뒷받침을 하기 위하여 10개 부처별로 규제 폐지 등에 관한 일괄개정입법[재정경제부소관(19건), 행정자치부소관 (14건), 문화관광부소관(10건), 농림부소관(17건), 산업자원부소관(23건), 보건복지부소관(22건), 환경부소관(10건), 노동부소관(5건), 건설교통부소관(38건), 해양수산부소관(13건)]을 추진한 바 있다. 1998년 말 정부에서는 규제개혁 관련 법률안을 소관별로 여러 건의 법률안을 묶어서 각 소관위원회별로 하나의 일괄 법률안을 만들어 국회에 제출하였으나, 국회에서는 이를 행정편의주의에서 비롯된 것으로 국회의 법률안 심의권한을 침해하는 것이라고 심의를 거부하였다. 정부에서는 일괄개정입법은 국가정책을 추진하기 위해서 정책추진과 관련되는 법률의 일괄개정이 필요한 경우에 법률별로 개별적으로 입법을 추진하는 경우에 야기될 수 있는 입법절차의 번잡과 낭비를 방지하기 위하여 여러 법률을 하나의 법률 본칙에서 일괄적으로 개정하는 방식으로, 법체계상 문제가 없는 개정방식으로 우리나라에서 입법관행상 합법적 개정방식으로 통용되어 왔고, 외국에서도 일괄개정입법 형식으로 입법한 선례가 있다고 주장하였으나, 결국 정부는 일괄입법의 제출을 포기하고 개별 법률 각각에 대한 개정안을 마련하여 국회에 제출하였다.

령령 제21626호, 2009.7.7, 일괄개정)」에서는 옥외광고물 등 관리법 시행령 등 34개의 대통령령에 대해 재검토행 일몰제를 규정하도록 하고 있다. 또한 「규제일몰제 적용을 위한 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행규칙 등 일부개정령(지식경제부령 제93호, 2009.9.10, 일괄개정)」에서는 소관부처의 시행규칙 5건에 대해 재검토행 일몰제를 규정하도록 하고 있다. 훈령이나 예규의 경우에도 일괄입법방식으로 예컨대, 노동부훈령의 경우 「훈령예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따른 참고인등 비용지급에 관한 규정 등 일부개정(노동부훈령 제 709호, 2009.9.25, 제정)」에서 소관 훈령 6건에 대해 재검토행기한을 설정하도록 규정하고 있다. 다만, 법률의 경우에는 현재 일괄입법의 방식이 아닌 해당 개별법률의 개정방식을 취하고 있다.

| 법령명 | 관련규정 |
|---------------------------------------|--|
| 국가기술자격법(법률 제10336호, 2010. 5.31, 일부개정) | 제25조의3(규제의 재검토) 정부는 제15조의3의 국가기술자격증 대여 및 대여 알선 조사와 제25조의2의 비밀 엄수의무에 대하여 5년마다 그 타당성을 재검토하여야 한다. [본조신설 2010.5.31] |
| 공인노무사법 (법률 제10321호, 2010. 5.25, 일부개정) | 제27조의2(규제의 재검토) 고용노동부장관은 제3조의3의 시험의 일부면제 기준 및 제12조의4의 손해배상책임 보증보험가입제도에 대하여 2010년 12월 31일부터 매 5년마다 그 타당성을 검토하여 폐지, 완화 또는 유지 등의 조치를 하여야 한다. [본조신설 2010.5.25] |

각 부처에서는 개별 법령에 규정된 규제의 특성 내지 성격, 당해 법령상 규제와 이해관계있는 자의 의견수렴 내지 일몰제 도입시의 문제점과 사후대책 강구 등 여러 제반 요소를 고려하여 정하여야 할 것이므로 일몰제 대상 법령 전부가 일괄적으로 그리고 시간적으로 동시에 일몰제가 적용될 수는 없을 것이다. 따라서 일몰제 대상 법령을 동시

에 일괄적으로 개정하는 이른바 일괄입법방식은 현실적으로 행정부와 입법부의 갈등관계를 조장할 우려가 많고, 우리의 입법실무에도 극히 예외적으로 인정되는 사안이므로 바람직하지 아니할 것이다.

다만, 개별 법령의 개정안을 각각 마련하여 문제를 해결하여야 할 경우에는 해당 법령 건수가 방대하여 관련 업무수행이 번잡하여 지고, 부처의 사정으로 인한 개정안 제출의 지체 또는 국회 소관 상임위원회에서의 심의지연시 일몰제의 효과가 반감될 우려가 많다. 또한 개별 법률개정방식을 취하게 될 경우 앞서 살펴본 것처럼 일몰제도 입과 관련하여 소관 상임위원회에서의 검토과정에서 용어나 문장구조가 달리 규정되어 혼란을 초래하는 경우도 발생할 가능성이 높다. 결국 이 문제는 이른바 일괄입법의 형식이 가장 바람직한 대안으로 판단되나, 이 문제는 법논리가 아니라 정책적 사유로 국회에서 이를 거부하고 있는 현실을 극복하는 노력이 필요하다(우리의 입법전례, 외국 입법사례, 일몰제도입의 특수한 입법정책적 상황, 일괄입법에 의한 일몰제도입시의 법적 효과, 규제개혁에 대한 대국민 인지도 향상 등).

IV. 의원입법에 대한 규제일몰제 적용문제

1. 현 황

규제일몰제의 확대추진과 관련하여 최근 급속히 증가하고 있는 의원입법에 대해서도 이를 도입하려는 움직임도 있다. 그 배경에는 ① 정부제출 규제법률안은 규제개혁위원회의 규제심사를 거쳐 국회에 제출되고 있으나 의원발의 규제법률안의 경우 이와 같은 사전 절차가 없다는 점, ② 2007년부터 2년간 본회의에서 처리된 의원발의 법률안 778건 중 규제법률안이 22%인 169건으로 상당한 비중을 차지하고 있다는 점, ③ 정부에서는 의원입법을 규제개혁위원회 심사를 회피하기 위한 우회수단으로 이용할 가능성에 대한 우려가 지속적으로 제기되

고 있다는 점 등이다. 의원발의 입법의 규제품질 개선을 위하여 의원 입법에 대해서도 규제영향분석이나 규제일몰제를 실시함으로써 규제 품질을 높일 필요가 있다는 의견은 꾸준히 제기되어 왔고³⁶⁵⁾, 현재 아래와 같이 관련 국회법개정안도 발의되어 있다.

| 권경석 의원의 발의안(2008.9.5) | 권택기 의원의 발의안(2008.10.15) |
|--|--|
| <p><u>제79조의3 (의안에 대한 규제영향분석자료 등의 제출) ① 의원 또는 위원회가 규제(「행정규제기본법」 제2조제1항제1호의 행정규제를 말하며, 이하 “규제”라 한다)의 신설 또는 강화(규제의 존속기한 연장을 포함한다. 이하 같다)하는 내용의 의안(「행정규제기본법」 제3조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 관한 의안을 제외한다. 이하 이 조에서 같다)을 발의 또는 제안하는 경우로서 당해 규제가 국민의 일상생활 및 사회·경제활동에 미치는 파급효과를 고려하여 중요 규제에 해당하는 경우에는 그 의안의 시행에 따른 규제영향분석 자료를 아울러 제출하여야 한다.</u></p> <p><u>② 정부가 규제를 신설 또는 강화하는 내용의 의안 또는 제98조의2</u></p> | <p><u>제79조의3(의안에 대한 규제영향분석자료 등의 제출) ① 의원 또는 위원회가 행정규제(「행정규제기본법」 제2조제1항제1호의 행정규제를 말하며, 이하 “규제”라 한다)를 신설 또는 강화(규제의 존속기한 연장을 포함한다. 이하 같다)하는 내용의 의안(「행정규제기본법」 제3조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 관한 의안을 제외한다. 이하 같다)을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 따른 규제영향분석 자료를 아울러 제출하여야 한다.</u></p> <p><u>② 정부가 규제를 신설 또는 강화하는 내용의 의안 또는 제98조의2</u></p> |

365) 특히, 2004년 7월 9일부터 2005년 6월 30일까지 국회에 설치되어 활동한 규제개혁특별위원회에서는 규제의 신설 또는 강화를 내용으로 하는 의원입법에 대해 규제영향분석서의 제출 및 존속기한의 설정 등을 의무화할 것을 제안한 바 있다. 또한 2005년 8월 19일에는 의원입법으로 규제영향분석 제출을 강제하고 존속기한의 설정원칙 및 존속기한의 미설정사유서 제출을 의무화하는 국회법 일부개정법률안이 제출되기도 하였으나, 17개 국회의 임기만료로 폐기된 적도 있다. 자세한 내용은 국회예산정책처, **재정관련 법률 개선과제**, 2008.8., 85면 이하 참조.

제 4 장 규제일몰제의 합리적 적용을 위한 법제개선방안

| 권경석 의원의 발의안(2008.9.5) | 권택기 의원의 발의안(2008.10.15) |
|--|--|
| <p>에 따른 대통령령등을 제출하는 경우에는 「행정규제기본법」 제7조 제1항에 따른 규제영향분석서 및 「행정규제기본법」 제12조제4항에 따른 규제심사결과통보서등을 아울러 제출하여야 한다.</p> <p>③ 제1항 또는 제2항에 따른 중요 규제, 규제영향분석서 등 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.</p> <p>제79조의4(규제존속기한의 설정) ① 의원 또는 위원회가 규제의 신설 또는 강화를 내용으로 하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우 계속하여 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제에 대하여는 존속기한을 설정하여 당해 의안에 명시하여야 한다.</p> <p>② 규제의 존속기한은 규제의 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간 내에서 설정하여야 하며, 그 기간은 원칙적으로 5년을 초과할 수 없다.</p> | <p>에 따른 대통령령등을 제출하는 경우에는 「행정규제기본법」 제7조제1항에 따른 규제영향분석서를 아울러 제출하여야 한다.</p> <p>③ 의원 또는 위원회는 의안의 심사를 위하여 필요한 경우에는 국회 예산정책처에 규제영향분석(그 규제에 의하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미칠 제반 영향을 예측·분석하는 것을 말한다)을 의뢰할 수 있다. 다만, 폐회 중에는 위원장이 간사와 협의하여 분석을 의뢰할 수 있다.</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지에 따른 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.</p> |

| 권경석 의원의 발의안(2008.9.5) | 권택기 의원의 발의안(2008.10.15) |
|--|-------------------------|
| <p>③ <u>규제의 존속기한 연장을 내용으로 하는 개정안을 국회에 제출하도록 규정한 「행정규제기본법」 제8조제5항은 제98조의2에 따른 대통령령등에 포함된 규제의 경우에도 이를 적용한다.</u></p> <p>④ <u>의원 또는 위원회가 규제의 신설 또는 강화를 내용으로 하는 의안을 제출하면서 당해 규제에 대하여 존속기한을 설정하지 아니한 경우에는 그 사유서를 작성하여 아울러 제출하여야 한다.</u></p> <p><u>제82조의3(규제영향분석의 의뢰) ① 의원 또는 위원회는 심사대상법률안에 대하여 규제영향분석이 필요한 경우에는 이를 국회 내 전문기관에 의뢰할 수 있다.</u></p> <p><u>② 규제영향분석을 의뢰하는 방법·절차, 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.</u></p> | |

위의 국회법 개정안에 대해 소관 상임위원회 전문위원 검토보고에서는 “국회 법률안 심사의 질적 제고를 위해서는 규제를 신설 또는 강화하는 내용의 의원 발의 또는 정부제출 법률안에 대해서는 규제영향 분석자료를 첨부하도록 하는 것이 바람직한 방향으로 생각되나, 규제영향분석서의 첨부로 인하여 법률안 입안 및 처리과정에서 규제영향분석을 위하여 적지 않은 시간이 소요될 수 있으며, 국회차원에서 규제영향 분석을 담당할 전문 조직 및 인력의 확보 등이 선행되어

야 할 것으로 보인다”고 지적하고 있다.

또한 규제를 신설 또는 강화하는 모든 의원 발의 법률안에 규제영향 분석자료를 제출하도록 의무화하는 것과 관련하여 “중요한 규제를 포함하지 않은 법률안의 신속한 처리를 저해할 수 있는 단점이 발생할 수 있으며, 중요규제를 포함한 의원발의 법률안에 대해서만 규제영향 분석자료를 제출하도록 의무화할 경우, 중요규제 여부를 판단할 주체 및 중요규제의 범위에 대한 사항이 보완되어야 할 것”으로 지적하는 한편, 규제존속기한의 설정에 대해서는 “행정규제법 제8조에 규정된 ‘규제의 존속기한 명시’와 같은 맥락에서 불필요한 규제가 영구적으로 존속되는 현상을 방지하기 위한 취지로, 규제영향 분석제도를 의무화할 경우에 필요한 규정으로 생각된다”고 언급하고 있다.³⁶⁶⁾

2. 검토

기본적으로 의원입법의 내실화와 합리화를 위해 규제영향분석제도 및 규제일몰제를 도입할 필요성에 대해서는 공감하는 분위기이나, 이 경우 몇 가지 관점을 고려할 필요가 있다. 우선, 의원입법의 특성과 기능의 관점이다. 의원입법은 그 대부분이 신규입법이나 법개정의 필요성이 발생하는 경우에 정부안에 대한 대안제출, 정부 각 부처의 소극적인 정책에 대한 선행안의 제시라는 기능이 중심으로 되어 있고,

366) 한편 동 법률안의 비용추계서에서는 “개정안에서 의원 또는 위원회는 심사대상인 법률안에 대하여 규제영향분석이 필요한 경우에는 이를 국회 내 전문기관에 의뢰할 수 있도록 하고 있다. 따라서 국회 내에 규제영향분석 전담조직의 신설이 필요할 것으로 예상된다. 전담조직의 신설에 따른 비용으로는 인건비, 기본경비, 사업비 등이 있으며, 신설되는 조직의 규모에 따라 국가의 재정부담액은 큰 차이가 있을 수 있다. 국회의 연구·분석 전문기관인 국회예산정책처의 경우 1인당 연간 약 1억원의 비용이 소요되는 것으로 나타났다. 신설되는 조직의 규모가 정해지지 않은 현시점에서 개정안에 따른 비용을 정확하게 추계하는 것은 어려우나, 전담인원 1인당 연간 약 1억원의 비용이 소요될 것으로 예상되므로 개정안에 따라 국회에 규제영향분석 전담조직 2개 팀(10명)을 신설할 경우 연간 약 10억원의 비용이 소요될 것으로 예상된다”고 지적하고 있다.

따라서 의원입법으로 정부안에 대한 대안(대체안)을 제시하고 양자를 비교대조한 심의·토론을 행하고 있는 실정이다. 물론 이러한 정책선행형의 신규입법이나 대체안으로서의 수정안 외에도 근래에는 정부측에 문제점을 인식시키고, 정책형성의 동기를 부여하는 의제설정기능을 담당하는 의원입법도 증가하고 있다.

그러나 기본적으로 의원입법은 합의형성 기능이 중시되고 있으며, 법률안의 내용의 정확성을 염두에 둔 입법으로 제안되고 있는 것은 아니라고 할 수 있다.³⁶⁷⁾ 의원입법으로 규율이 행해지는 영역은 정부입법 보다는 비교적 시간적으로는 장래를 지향하고 있으며, 광범한 입법재량을 행사하여 내용도 구체성과 명확성이 결여된 것이 많으므로 완전한 예측을 한 위에 입법을 하는 것은 무리라고 볼 수 있다. 따라서 의원입법에 대해 광범한 규제영향분석을 요구하고 그것을 의무로 규정한다면 의원입법이 가지는 여러 기능이 위축될 가능성이 높다.³⁶⁸⁾

물론 최적의 법률을 추구하는 최적의 입법은 그 실시에 수반하여 획득되는 인식 및 경험을 무시할 수는 없다. 따라서 의원입법에도 규제영향분석의 필요성이 감퇴될 수는 없을 것이다. 다만, 의원입법에 대한 규제영향분석을 실효적으로 완수하는 것은 쉬운 것은 아니다. 규제영향분석은 기술적으로 그 수준이 매우 까다롭고 정책적으로도 쉽게 이행될 수 있는 것이 아니기 때문이다. 또한 의원입법에 대한 규제영향분석의 도입은 의회에서의 정책결정과정의 인플레이션상과 의회의 업무부담의 가중을 수반한다.

아울러 의원입법의 또 하나의 특성에서 제기되는 단기간의 정책현안에 대한 대안제시에 따른 한정된 시간문제, 회기 내지 다음 선거의

367) Kuno Schedler, **Parlamentarisches Controlling, instrument und Gefässe als Ausdruck eines neuen Selbstverständnisses der Politik**, in ; Ehrenzeller Bernhard et.al. (Hrsg.), *Der Vrefassungsstaat vor neuen Herausforderungen*, FS Yvo Hangartner, St.Gallen/Lachen 1998, S.422ff.

368) Christoph Gusy, **Das Grundgesetz als normative Gesetzgebungslehre**, ZRP 1985, S.297ff.

문제 등은 규제영향분석을 개시하는데 장애로 작용한다. 또한 의회의 각 위원회에서 이러한 문제에 대하여 토의하는 것이 어려울 수 있다.³⁶⁹⁾ 현재 우리의 국회는 이러한 도구를 어디서 어떻게 우선적으로 투입할 것이며, 어떻게 자신의 권한을 실제로 행사할 것인지에 대한 독자적인 전략도 개발되어 있지 않다. 따라서 의원입법에 대한 규제영향분석의 보장의무는 아직 광범위하게 구체화되어 있지 않은 상황에 있다.

한편 의원입법에 대한 규제일몰제의 도입에 관해서는 위의 규제영향분석제도 보다는 좀더 긍정적으로 수용될 수 있다. 주지하는 것처럼 일몰제는 일정 기간 경과 후 폐지하거나 적어도 수정필요성이 있는 것처럼 보이는 규제에 대해 유효기한 또는 평가조항을 규정하여 체계적인 검토를 받거나 부정적인 효과심사(불충분하게 의도된 효과, 부정적인 의도되지 않은 효과, 포괄적인 행정부의 부담)에 의해 수정되거나 철폐되어진다는 가정을 토대로 하고 있다. 따라서 의원입법이라 할지라도 입법이 규율하는 사회현실과의 양립가능성을 통제하고 점검하기 위한 일반적인 해결책으로서 규제일몰제가 널리 수용될 수 있을 것이다.

규제와 관련하여 의원입법은 일반적으로 규제지지자와 규제반대자 사이의 역학관계를 반영하는 경향이 많다. 특히, 그 효과에 대해 불확실하거나 논란이 되는 규제를 제안하는 경우 의원입법이 해당 규제를 철폐하거나 완화하는 것일 경우에는 규제반대론자의 입장을 대변하는 것이 되고, 그 반대의 경우에는 규제지지자의 입장을 대변하는 것이 될 것이다. 이러한 규제에 대해 일몰제를 도입하여 그들에게 논쟁이 되는 규제의 비용에 대한 평가의 가능성이 부여된다면, 탈규제화게임에서 역학관계의 변화에 기여할 수 있다. 비록 일몰제로 의해 과거의

369) Daniel Janett, **Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments. eine Zwischenbilanz**, LeGes 2004, S.146ff.

갈등이 다시 재연되고 경우에 따라서는 다시 새롭게 결정되어야 하지만, 해당 절차를 통한 시험과 실행으로 국가적 규제정책의 강건한 조직적인 토대가 형성될 수 있는 전제를 마련한다. 의원입법에서의 일몰제는 갈등해결 및 갈등을 최소화하는 의사결정에 기여하고, 문제있고 의심스러운 상황에서 결정할 수 있는 여건을 성숙되게 만들 수 있다.

특히, 의원입법이 특정한 규제분야 지향적(sector-oriented)이거나 강력한 이익집단의 지지를 얻는 규제분야를 지향하는 것이 아니라, 국가의 정책형성 및 정책결정과정에서 분야횡단적(cross-sectoral) 규제정책목표를 지향하는 경우에는 정치적 의사결정에서 그 수용력을 획득하기 위해서는 충분히 근거가 부여된 논쟁이 필요하다. 이 경우 일몰제는 제안하려는 입법의 실제적 효과와 관련하여 보다 나은 증거를 토대로 새로운 정치적 결정을 유인함으로써 분야횡단적 이익의 논의를 향상시킬 수 있다.

의원입법에서의 일몰제는 자동효력 상실형이나 재검토형 양자가 가능하나, 법률의 유효성에 관한 정치적 논의를 촉발하는 동기를 부여한다는 의미에서 재검토형 일몰제가 적극 권장된다. 모든 법률안은 정치적 결정과정의 테두리 내에서 수정될 수 있는데, 이러한 수정은 다른 정책프로그램 또는 장기적인 정책적 목적과의 조화에 근거한 합리적인 수정일 수도 있고, 로비의 결과이거나 (여론에 의한) 정치적 압력의 결과인 비합리적인 수정일 수도 있다. 물론 후자에 따른 수정은 입법의 합리화를 위한 노력을 침해하는 것이므로 바람직하지 않은 것으로 보인다.

그러나 입법은 정치적 타협이고 조정을 의미하며, 입법의 문제에 있어 의결권 있는 기관은 의회이다. 정치의 우위는 의회가 객관적으로 하자있는 의결도 할 수 있음을, 즉 의회가 그것을 의식하는 경우에도, 다시 말해 의회가 모든 사실을 알고 있는 경우에도 그러한 하자있는 의결을 할 수 있음을 의미한다. 따라서 이러한 하자를 보완한다는 의

미에서도 일정기간이 경과한 후에 당해 규제조항을 재검토하도록 하는 제도를 설정하는 것은 의미가 있다. 이 조항은 사후적·단계적 규제개혁방식으로서, 규제의 질과 성과에 관하여 검토한 후에 규제의 신설억제를 도모하는데 역점이 있다. 일종의 실험적인 요소를 지닌 재검토조항은 한편으로는 양보다도 질적인 측면으로부터 규제완화를 도모하기 위한 것으로 판단된다.

V. 투명성 및 접근성 향상을 위한 과제

규제일몰제에서 중요한 요소의 하나는 투명성(Transparenz) 및 접근성 향상이다. 입법적 결정에 대한 비판적 성찰이 가능하기 위해서는 그 입법적 결정이 납득가능한 것이어야 한다. 따라서 일몰제에 있어서는 결정의 기초, 과정 및 동기에 있어 고도의 투명성을 요구한다. 투명성의 요구를 충족시키기 위해서는 일몰제의 평가결과에 이르는 모든 자료가 공개적으로 접근가능한 것이어야 한다. 특히, 재검토형 일몰제의 경우 재검토의 과정과 결과가 입법과정에 참가한 모든 기관과 일반인 뿐 아니라 특히, 학문과 언론매체의 접근이 가능한 경우야 비로소 합리적인 제도로써 기능할 수 있다.³⁷⁰⁾

이것은 개별적인 단계에 있어서 일정한 자료들이 당분간 비공개로 유지될 수 있음을 의미하지 않는다. 중요한 것은 모든 행위주체가 모든 단계에서 적시에 무제한적으로 관련된 모든 정보에 접근할 수 있어야 한다. 그러나 접근의 가능성 그 자체만으로는 충분하지 않다. 오히려 일몰제의 본질적 내용이 무엇이며 재검토에서 무엇을 개념화했고, 무엇을 계획하고 있는지에 대한 개관적 설명을 보장하고 있어야

370) Luzius Mader, **Responsive Gesetzgebung. Für eine bessere gesellschaftliche Adäquanz gesetzgeberischen Handelns**, in ; Berchtold Dorothee/Hofmeister Albert, Die öffentliche Verwaltung im Spannungsfeld zwischen Legalität und Funktionsfähigkeit, Schriftenreihe SGWW, Bd.30, Bern 1995, S.159ff.

한다. 따라서 일정한 법령과 관련된 일몰제의 전체 정보는 새롭게 형성된 정보체계에 따라 수집되고, 체계적으로 정리된 형식으로 제공할 수 있도록 해야 한다.

이를 위해서는 범정부차원에서의 규제일몰제의 시행상황을 파악할 수 있는 포털사이트의 구축도 고려할 수 있다. 각 부처의 일몰제 시행 및 운용과 관련한 자료를 집대성한 포털사이트의 구축은 규제입법을 위한 지식관리의 체계를 구축하는 한편 규제일몰제와 관련한 행정기관의 학습과정을 풍부하게 한다. 우리의 경우에는 일몰제운용의 경험이 그다지 많지 않고 최근에 이르러 광범위한 규제일몰제를 채용한 결과 운용과정에서 많은 시행착오를 거칠 것으로 판단된다. 따라서 규제일몰제를 조기에 정착시키고 부작용을 최소화하기 위해서는 범정부적인 포털사이트를 구축하여, 규제일몰제에 관한 개요 및 그동안 정부에서 추진한 규제일몰제 관련 문서를 집대성하는 한편 각 부처에서 추진 중인 규제일몰제 운용상황을 일목요연하게 파악할 수 있도록 함으로써 부처간의 규제일몰제 운용과 관련한 성과를 공유하고 이를 국민에게 널리 홍보할 수 있도록 해야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

[단행본]

- 김용우, 정부규제와 규제행정, 대영문화사 2010.
- 남궁근, 정책학 -이론과 경험적 연구-, 박영사 2010.
- 류지성, 정책학, 대영문화사 2010.
- 박수혁(역) Hartmut Maurer, 독일행정법, 사법발전재단 2010.
- 박영도, 기본법의 입법모델 연구, 한국법제연구원 2006.
- _____, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원 2007.
- _____, 입법학 입문, 한국법제연구원 2009.
- 박정구, 중소기업정책 일몰제도의 기본 프레임구축에 관한 연구, 중소기업연구원 2005.
- 법제처, 법령입안 심사기준, 2006.
- 안혁근, 규제일몰제의 적용방법에 관한 연구, 한국행정연구원 2005.12.
- 여차민, 정부규제영향분석 실태 및 제도개선과제, 국회예산정책처 2010.
- 유 훈, 정책변동론, 대영문화사 2009.
- 이원우, 경제규제법론, 홍문사 2010.
- 이종한 외, 규제개념 재정립 및 규제법령 개선방안 연구, 한국행정연구원 2009.7.

[논 문]

- 문경삼, 제로베이스 예산과 일몰의 원칙 : 효율적인 현대행정, 경북대 법대논총 제21집, 1983.
- 박준학, 일몰심사에 관한 소고, 동국대 논문집 제20권, 1981.12.
- 신해룡, 일몰법에 관한 고찰, 국회보 1985.4.
- 하혜수, 경기도 일몰제도의 발전방안에 관한 연구, 경기개발연구원 1998.
- _____, 미국의 일몰제도의 성과 - 행정개혁수단으로서의 평가, 한국정책학회보 8권2호, 1999.9.
- _____, 일몰방식의 행정제도에 관한 비교연구, 한국행정학보 제 33권2호, 1999.8.

2. 외국문헌

[영미문헌]

- Adams, Bruce : **Sunset. A Proposal for Accountable Government**, Administrative Law Review 28(1976).
- _____/Sherman, Betsy : **Sunset implementation. A positive partnership to make government work**, Public Administration Review 38/1 (1978).
- Baldwin, Robert : **Better Regulation. Is it better for Business? Written for Federation of Small Business**, London School of Economics(2004).
- Balthasar, Andreas : **Institutional Design and Utilization of Evaluation. a Contribution to a Theory of Evaluation Influence Based on Swiss Experience**, Evaluation Review 33(2009).

- Bardach, Eugene : **Policy Termination as a Political Process**, Policy Sciences 7(1976).
- Behn, Robert D. : **The False Dawn of Sunset Laws**, Public Interest 49(1977).
- Brewer, Garry D. : **Termination: Hard Choices harder Questions**, Public Administration Review 38(1978).
- Colbert, Gary J./Murray, Dennis : **Sunset Review of Public Accountancy Laws : The Colorado Experience**, Accounting Horizons(2001/15).
- Curry, Landon : **Politics of Sunset Review in Texas**. Public Administration Review(1990).
- Daniels, Mark R. : **Termination, Innovation and the American States**, American Review of Politics(1994a).
- _____ : **Organizational Termination and Policy Continuation. Closing the Oklahoma Public Training Schools**, Policy Sciences 28(1995).
- _____ : **Implementing Policy Termination. Health Care Reform in Tennessee**, Policy Studies Review 14(1996).
- _____ : **Policy and Organizational Termination**, International Journal of Public Administration 24(2001).
- Davis, Lewis Anthony : **Review Procedures and Public Accountability in Sunset Legislation: An Analysis and Proposal for Reform**, Administrative Law Review(1981).
- deLeon, Peter : **A Theory of Policy Termination**, In : Judith May/Aaron Wildavsky(Hrsg.), The Policy Cycle. Beverly Hills/London 1978.

참 고 문 헌

- _____ : **Policy evaluation and Program Termination**, Policy Studies Review 2(1983).
- Drury, JW : **Sunset Laws -A New Type of Legislative Oversight?**, State & Local Government Review(1982).
- Edwards, C. : **Sunsetting to Reform and Abolish Federal Agencies**, Cato Institute Washington, D.C. 2002(www.cato.org/dailys/04-26-02.html).
- Frantz, Janet E. : **Political Resources for Policy Terminators**, Policy Studies Journal 30(2002).
- Geva-May, Iris : **Riding the Wave of Opportunity. Termination in Public Policy**, Journal of Public Administration Research and Theory 14 (2004).
- Kearney, Richard C. : **Sunset: A Survey and Analysis if the State Experience**, Public Administration Review 50(1990).
- Lifland, William T. : **Panel II : Sunset Review -Effective Oversight Tool or New Political Football**, Administrative Law Review(1980).
- Lyons, William/Freeman, Patricia K. : **Sunset legislation and the legislative process in Tennessee**, Legislative Studies Quarterly(1984/2).
- Mader, Luzius : **Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation**, Statute Law Review 22/2(2001).
- March, Michael S. : **COLORADO'S SUNSET REVIEW 1976-1981: AN EXPERIMENT IN STATE REGULATORY REFORM**, Review of Policy Research(1982/2).
- Manning, John F./Stephenson, Matthew C. : **Legislation and Regulation**, New York 2010.

- McMurtry, Virginia A. : **A Sunset Commission for the Federal Government: Recent Dvelopments**, CRS Report for Congress(2005.8.11) (http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metacrs7742/m1/1/high_res_d/RS22181_2005Aug11.pdf).
- NCSL annual meeting background materials, **National Conference of State Legislatures, “The Sunset Process: Still Effective After All These Years,”**(2001.8.14), (www.ncsl.org).
- OECD, **Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance**, Paris 2002.
- OECD, **Bessere Rechtsetzung in Deutschland**, Paris 2010.
- OECD, **Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Australia. OECD Reviews of Regulatory Reform**, Paris 2010.
- OECD, **Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking Beyond 2010**, Paris 2010.
- Pearson, William M. : **Sunset As An Oversight Mechanism. Some Perceptions Of State Legislators**, Southeastern Political Review(1986.3).
- Price, Dan : **Sunset Legislation in the United States**, Baylor Law Review(1978).
- Richard, Barry/Grosso, Richard : **Return to Sunshine: Florida Sunsets Open Government Exemptions**, Florida State University Law Review (1985-1986).
- Rose, Jonathan : **Arizona Sunset Experience : The First Two Cycles 1978-82**, Arizona Law Journal(1985).
- Scholz, John T. : **STATE REGULATORY REFORM AND FEDERAL REGULATION**, Review of Policy Research(1981.11).

참 고 문 헌

- Waller, Kerry : **The Expenditure Effects on Sunset Laws in State Governments**, Clemson University(2008.8.5).

[독일문헌]

- Becker, Andrea : **Die Befristungsgesetzgebung in Nordrhein- Westfalen**, NVwZ Extra 17, 2010.
- Bättig, Christoph/Ledermann, Simone : **Aufgaben und Funktionsweise der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK), Vortrag auf der Tagung des Netzwerks Evaluation in der Bundesverwaltung**, Bern, 2009. 4.21.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus : **Politikfeldanalyse**. Wiesbaden 2009.
- Böhret, Carl : **Konsolidierung durch effektive Normsetzung. Gesetzeaus Zeit und Gesetztest**, in ; Hans-Ulrich Derlien(Hrsg.), Programmforschung unter den Bedingungen einer Konsolidierungspolitik. Werkstattbericht 7 der Gesellschaft für Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung, München 1985.
- Bundesamt für Justiz : **Wirksamkeit von Bundesgesetzen. Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung. Bericht der Interdepartementalen Kontaktgruppe “Wirkungsprüfungen” an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft**, Bern 2004.
- Bussmann, Werner : **Typen und Terminologie von Evaluationsklauseln**, LeGes 16(2005).
- Chonoss, Antonis : **Möglichkeiten und Grenzen der Befristung parlamentarischer Gesetzgebung**, Berlin 1999.

- Denker, Philipp : **Alternative Regulierungsansätze im Kontext der Better Regulation Agenda**(Potsdamer Diskussionspapiere Verwaltungswissenschaft), Potsdam 2008.
- Döhler, Martin /Wegrich, Kai : **Aufgabenkritik in der Landesverwaltung Brandenburg**, Potsdam 2002. (www.brandenburg.de/media/1172/aufgabenkritik.pdf).
- Fiedler, Jobst : **Aufgabenkritik und Konzentration auf Kernaufgaben**, In : Bernhard Blanke/Stephan von Bandemer/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer(Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Auflage. Wiesbaden 2005.
- Frick, Frank/Ernst, Tobias/Brinkmann, Henrik : **Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln Für Rückfragen**, Bertelsmann Stiftung 2005.10.
- Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut : **Wirksamere Gesetzesevaluierung. Wo könnten praktikable Kontrollverfahren und Wirkungsanalysen bei Parlament und Rechnungshof ansetzen?**, Zeitschrift für Parlamentsfragen 11(1980).
- _____, **Bilanz-Reformexperimente, wissenschaftliche Begleitung und politische Realität**, in ; dies.(Hrsg.), Experimentelle Politik-Reformstrohfeuer oder Lernstrategie. Opladen 1983.
- _____, **Evaluierung und Evaluierungsforschung.- ein Entwicklungsbericht**, in ; dies.(Hrsg.), Handbuch zur Evaluierungsforschung, Band 1. Opladen 1984.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Abmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas : **Grundlagen des Verwaltungsrechts**, Band I(Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation), München 2006.

- Jann, Werner : **Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene**, in ; W. Jann/J.Bogumil/G. Bouckaert(Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin 2004.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Veit, Sylvia : **Verfahren und Instrumente erfolgreicher Deregulierung**, Bertelsmann-Stiftung 2005. (http://www.dhvspeyer.de/HILL/Lehrangebot/Wintersemester-2005/Moderne_Rechtsetzung/unipotsdam.pdf).
- Janning, Frank/Toens Katrin(Hrsg.), **Die Zukunft der Policy-Forschung**, Wiesbaden 2008.
- Jann, Werner : **Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene**, in ; W. Jann/J.Bogumil/G. Bouckaert(Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin 2004.
- Jantz, Bastian/Veit, Sylvia : **Bessere Rechtsetzung durch Befristungs- und Evaluationsklauseln?. Empfehlungen zur Befristung von Bundesgesetzen in Deutschland auf Basis einer empirischen Auswertung internationaler Erfahrungen**, Bertelsmann-Stiftung 2010.5. (http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_31583_31584_2.pdf).
- König, Klaus : **Zur Evaluierung der Gesetzgebung**, in ; Gerd Michael Hellstern/Hellmut Wollmann(Hrsg.), Experimentelle Politik. Reformstrohfeuer oder Lernstrategie, Opladen 1983.
- Kuhlmann, Sabine : **Selbstevaluation durch Leistungsvergleiche in deutschen Kommunen**, Zeitschrift für Evaluation 1(2005).
- Landtag Nordrhein-Westfalen, **Geszentwurf der Landesregierung. Erstes Gesetz zur Befristung de Landesrechts Nordrhein-Westfalen**, Drucksache 13/4868(2004).

- Langner, Peter : **Zero-Based Budgeting und Sunset Legislation. Instrumente zur Rückgewinnung öffentlicher Handlungsspielräume**, Baden-Baden 1983.
- Mayntz, Renate : **Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung. Durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern**, Köln 1980.
- Reichard, Christoph : **Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern**. in ; Jann/J.Bogumil/G.Bouckaert(Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin 2004.
- Rürup, Bert/Färber, Gisela : **Programmhaushalte der “zweiten Generation”. Idee, Arbeitsweise und Leistungsfähigkeit von ZBB, Sunset und RCM**, Die Öffentliche Verwaltung 33 (1980).
- Steinhaus, Jörg : **Gesetze mit Verfallsdatum. Ein Instrument des Bürokratieabbaus**, Münster 2008.
- Veit, Sylvia : **Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich**, Wiesbaden 2010.
- Wegrich, Kai, : **Better Regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich. Zukunft Regieren**, Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik 1/2009.
- _____ : **Das Leitbild Better Regulation. Ziele. Instrumente, Wirkungsweise**, Berlin 2011.
- Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang/Fabian, Carlo(Hrsg.): **Evaluation. Ein systematisches Handbuch**, Wiesbaden 2009.
- Zimmermann, Peter : **Reform der Staatstätigkeit durch generelle Befristung von Gesetzen. Aspekte der Problembewältigung mit verfassungswidrigen**

Mitteln, Die Öffentliche Verwaltung 56 (2003).

[일본문헌]

- 畠山武道, サンセット法の成果と展望, 会計検査研究 第17号(1980).
- 神奈川県, サンセット法, 1979.
- 森田 徳, サンセット法概説 —アメリカ各州における実際, 公務職員研修協会 1980.
- 岡崎 勝彦, サンセット制度の動向とその問題点 : 日米の動向に即して, 島大法学 第27卷2號(1983.10).
- 大島捻彦(編), 法令起案マニュアル, ぎょうせい 2004.
- 寺山洋一, 労働法の分野における見直し条項について, 季刊労働法 212号 (2006).

3. 기타 정부문서 등

[국 내]

- 국무총리실/법제처/국민권익위원회/국가경쟁력강화위원회, 선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대도입방안, 국가경쟁력강화위원회 제10차 회의자료(2009.1.29).
- 국무총리실, 2009년도 규제개혁 추진지침(2008.12.19).
- 규제개혁위원회, 규제일몰제 확대추진 결과 및 향후 계획(2009.10.29).
- 규제개혁위원회, 행정규제의 개념 및 판단기준 개정안(2010.6.10).
- 대한상공회의소, 규제일몰제 시행평가와 개선방안(2007.2.26).
- 행정안전부, 2010년 자치단체 규제개혁 시책(2010.1.26).

[미 국]

- Arizona Senate Research Executive, **Handbook of Arizona's Sunset & Sunrise Review 2009-2010**. (http://www.azleg.gov/Sunset_Review.pdf).
- Sunset Advisory Commission, **Guide to the Texas Sunset Process**, Austin 2009.12 (<http://www.sunset.state.tx.us/guide.pdf>).
- Legislative Reference Bureau, **Sunrise reviews: regulatory structures and criteria**, Honolulu, December 2002. (<http://hawaii.gov/lrb/rpts02/sunview.pdf>).

[호 주]

- Administrative Review Council : **Rule Making by Commonwealth Agencies**. Report No.35, Canberra 1992.
- Attorney-General Department : **Legislative Instruments Handbook. A practical guide for compliance with the Legislative Instruments Act 2003 and related matters**, Canberra 2004.
- Attorney-General Department : **2008 Review of the Legislative Instruments Act 2003**, Canberra 2008.
- Australian Government : **Legislative Instruments Act 2003, The Attorney General Department**, ComLaw - Federal Register of Legislative Instruments, 2003. (<http://www.comlaw.gov.au/>).
- Australian Government : **Best Practice Regulation Handbook**, Canberra 2007. (<http://www.finance.gov.au/obpr/docs/handbook.pdf>).
- Office of the Chief Parliamentary Counsel: **Subordinate Legislation Act 1994(Vic)**, (<http://www.ocpc.vic.gov.au/>).

참 고 문 헌

- Victorian Competition and Efficiency Commission : **Hints and tips for preparing a Regulatory Impact Statement for sunseting regulations.** Melbourne 2007. (<http://www.vcec.vic.gov.au/CA256EAF001C7B21/0/2C1E6884FA6FD8D3CA2571E30005C227?OpenDocument>).
- Victorian Competition and Efficiency Commission : **Sunseting Regulations - Time Considerations.** Melbourne 2007. (<http://www.vcec.vic.gov.au/CA256EAF001C7B21/0/2C1E6884FA6FD8D3CA2571E30005C227?OpenDocument>).
- Victorian Competition and Efficiency Commission, **Victorian Guide to Regulation (Second edition).** Melbourne 2007. (<http://www.vcec.vic.gov.au/CA256EAF001C7B21/0/6ED09B34E5FDEC26CA256EC9000CB0F3?OpenDocument>).

[독 일]

- Bremische Bürgerschaft : **Bericht des Senats über “Entbürokratisierung der Verwaltung sowie Abbau von Regelungen”**, Drucksache 16/270(2004.7.12). (http://www.sozialer-lebensbund.de/dokumente/2004_02_00_hb_Senatsbericht.pdf).
- Justizministerium Thüringen : **Bürokratieabbau in Thüringen - Teil II. Erfahrungen mit dem Befristungskonzept.** Erfurt 2009.
- Landesregierung NRW : **Vierter Bericht der Landesregierung an den Landtag zur Befristung von Gesetzen und Rechtsverordnungen vom 30. März 2009.**
- Niedersächsische Staatskanzlei : **Befristung von Gesetzen. Anlage zum 2. Statusbericht der Deregulierungsoffensive der Niedersächsischen Lan-**

- desregierung**, 2004.3.11. (http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C3932148_L20.pdf).
- Senat Berlin : **Mitteilung des Senats Berlin an das Abgeordnetenhaus**, Drucksache 15/3122 und 15/3693(2005.7.31).
 - Senat Bremen : **Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft vom 07.12.04**, Drucksache 16/270(2004.7.12).
 - Senat Bremen : **Mitteilung des Senats an die Stadtbürgerschaft vom 10. November 2009. Drittes Ortsgesetz zur Bereinigung des bremischen Rechts**, Drucksache 17/416(2009.11.10).
 - Senatskanzlei Bremen : **Bürokratieabbau in Bremen. Das Land Bremen geht neue Wege**. Bremen 2008.
 - Staatskanzlei Niedersachsen : **Rundschreiben der Staatskanzlei vom 11. 3.2004**. Hannover 2004.
 - Andrea Becker, **Die Befristungsgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen**, NVwZ-Extra Heft 17(2010). (http://rsw.beck.de/rsw/upload/NVwZ/Die_Befristungsgesetzgebung_in_Nordrhein-Westfalen.pdf).

[영 국]

- BRE(Better Regulation Executive), **A Bill for Better Regulation: A Consultation Document**. (www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/documents/pdf/consultation_doc.pdf).
- BRTF(Better Regulation Task Force), **Regulation - Less is More. A BRTF Report to the Prime Minister**, March 2005 (www.brta.gov.uk/docs/pdf/lessismore.pdf).

참 고 문 헌

- BRE(Better Regulation Executive), **Reducing Regulation Made Simple. Less Regulation, Better Regulation and Regulation as a last resort**, 2010.12. (<http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/r/10-1155-reducing-regulation-made-simple>).
- BRE(Better Regulation Executive), **Impact Assessment Toolkit**, 2011.8. (<http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/i/11-1112-impact-assessment-toolkit.pdf>).
- Cabinet Office, **The Coalition : our programme for government**, 2010.5.
- HM Government, **Sunsetting Regulations : Guidance**, 2011.3. (<http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/s/11-682-sunsetting-regulations-guidance>).

[스위스]

- Bundesamt für Justiz, **Gesetzgebungslitfadens. Leitfadens für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes**, 3 Aufl., 2007. (http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/legistik/gleitf-d.pdf).
- Bundesamt für Justiz, **Typen und Terminologie von Evaluationsklauseln**, 2011. (http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/staat_und_buerger/ref_evaluation/ref_materialien_/ref_typen_und_terminologie.html).

부
속

[부록-1] 독일의 일몰제 관련 지침

- Baden-Württemberg주 일몰제 관련지침(발취)

| |
|---|
| <p>법령입안을 위한 명령 (Anordnung der Landesregierung und der Ministerien zum Erlass von Vorschriften, 2004.11.23 제정)</p> |
| <p>4.5 실험조항(Erprobungsklausel) ; 유효기간</p> <p>4.5.1 지금까지 규율한 방법과는 다른 방법으로 규율목적의 달성도를 실험하기 위한 예외를 인정할 필요가 있을 때에는 실험조항을 마련한다.</p> <p>4.5.2 법령 제정시에는 유효기간을 설정할 수 있는지 여부를 검토하여야 한다.</p> <p>4.5.3 실험 내지 다른 잠정적 목적달성에 기여하는 법령제정시에는 유효기간을 정해야 한다.</p> <p>4.5.4 모든 행정규칙과 직무상 명령에는 유효기간을 정하여야 한다. 유효기간은 규율목적달성을 위해 필요한 기간으로 한정하여야 한다. 예컨대, 공개되는 행정규칙이나 직무상 명령의 경우에는 최대 7년, 비공개되는 행정규칙의 경우에는 최대 3년을 유효기간으로 한다. 후자의 경우 2문의 기준에 의하여 유효기간 경과전에 4년까지 그 기간연장을 할 수 있다. 하지만 유효기간의 최대허용한도는 행정규칙 내지 직무상 명령의 일부개정시를 초과해서는 안 된다.</p> <p>4.5.5 위 4.5.4는</p> <ul style="list-style-type: none"> - 연방과 주가 통일적인 안을 마련하는 경우 내지 주상호간 장관수준에서 합의하거나, - 모든 사람이 접근할 수 있고 계속적으로 보완해서 공개하는 행정규칙 내지 직무상 명령의 경우에는 적용하지 않는다. <p>5. 행정규칙의 최대 제정숫자</p> <p>각 부처가 파악한 공개 및 비공개 행정규칙과 직무상 명령의 수는 2000년 12월 31일 파악된 수를 초과해서는 안 된다. 주정부와 장관은 행정규칙과 직무상 명령의 수를 줄이는 것을 목표로 삼아야 한다.</p> <p>9. 자동 실효(Verfallsautomatik)</p> <p>9.1 8.5에 따라 공포색인(Bekanntmachungsverzeichnis)에 수록되지 못한 행정규칙과 직무상 명령은 4.5.4에 따른 확립된 이유로 효력을 상실하지 않는</p> |

한 제정된 년도 또는 공포색인에서 삭제된 년도의 12월 31일에 효력을 상실한다.

9.2 공포된 후 7년 이상 경과된 행정규칙과 직무상 명령 및 3년 이상 경과되어도 유효기간을 연장하지 않은 비공개 행정규칙은 이미 이전에 효력을 상실하지 않는 한 각각 12월 31일에 효력을 상실한다. 다만 예외적으로 4.5.5에서 언급된 행정규칙과 직무상 명령은 제외한다. 그렇다 하더라도 7년이 경과된 경우에는 후술하는 10.1에 따른 심사는 받아야 한다.

9.3 2005년 1월 1일 현재 유효한 규정(법)들은 특별히 다른 규정이 없는 한 9.1과 9.2에 불구하고 2005년 12월 31일 이전에는 효력을 상실하지 않는다.

10. 규정심사(Vorschriftenbereinigung)

10.1 일정기간내 정기적인 심사

유효기간을 한정(4.5)한다 하더라도 일정기간을 주기로 정기적으로 다음과 같은 규율의 필요여부에 관하여 즉,

- 필요한지(4.1)
- 줄일 수는 없는지, 기준들을 하향조정 할 수 있는지, 모두 폐지할 수는 없는지
- 여전히 효력이 있는지, 특히 다른 실정법과 모순(충돌)되지 않는지
- 다른 규율과 종합하여 정리할 수는 없는지(4.1.8)
- 유효기간을 단축할 수 있는지 내지 예외적인 경우 연장하여야 하는 지를 심사하여야 한다.

하지만 예외적으로 규율의 유효기간이 아주 단기이거나 규율내용이 위와 같은 심사를 받기에 적합하지 않은 경우에는 심사하지 않을 수 있다.

심사의 시행은 조직적 조치에 따라 이루어지고 심사결과와 심사포기이유에 관하여는 공개하여야 한다.

- 이 명령에서 4(규율목적의 설정원칙), 5(최대한 허용될 수 있는 행정규칙제정수치), 9(자동실효시기) 그리고 10(규칙심사)은 조직행위나 행정관청의 설치나 관할을 내용으로 하는 여타의 규율(예컨대, 광역시(Große Kreisstadt) 선언, 주기관의 설치, 그 업무의 확정)의 경우에는 적용하지 아니한다.
- 규율(Regelungen)이란 법령(Rechtsvorschriften), 행정규칙(Verwaltungsvorschriften)과 직무상 명령(innerdienstliche Anordnung)을 말한다. 법령이란 법률과 법규명령을 말한다.

- 이 명령에서 행정규칙이란 주정부, 주장관이 주행정관청이나 주의 감독을 받는 공법인, 영조물, 재단법인에 대한 기속력 있는 일반·추상적인 지시를 말한다. 행정규칙으로 분류하는 기준은 명칭이나 공개여부가 아니라 규율내용으로 판단하여야 한다. 통일적 정리를 위하여 행정규칙은 그 자체로 표시하고, “지침(Hinweise)”은 기속력 없는 통지(2.2.1. 3의 경우)로서만 사용한다.
 - 직무상 명령(innerdienstliche Anordnung)이란 내부운영, 근무과정, 감독, 근무자의 관리, 2개 이상의 주행정관청과 관련된 업무에 적용되는 규율을 말한다.
 - 규율이 직무상 명령인지 행정규칙인지 의문이 가는 경우에는 행정규칙으로 간주한다.
- Saarland주 일몰제 관련규정

주정부 직무규칙

(Geschäftsordnung der Regierung des Saarlandes, 2008.4.8)

제12조의a (규범심사, Saarland에서의 기업의 행정비용 및 시간적 기한설정)

- (1) 법률 및 법규명령의 초안의 준비에 있어서는 이 직무규칙 부록에 제시된 심사문항(Prüffragen)들을 고려하여야 한다.
- (2) 법률 또는 법규명령의 제정이나 개정을 통하여 주에 있어서 기업의 행정비용이 새로이 유발되거나 증가되는 경우, 이들 행정비용은 관할부서에서 표준비용모델을 적용하여 결정되어야 한다. 다만, 행정비용과 관련하여 주정부 자체적으로 형성가능성을 가지지 않는 연방법 및 유럽법의 이행을 위한 입법계획은 제외한다. 행정비용은 자연인과 법인의 정보제공의무를 통하여 발생한다. 정보제공의무는 법률 또는 법규명령에서 행정기관 또는 제3자를 위한 자료 또는 기타의 정보를 획득하거나, 사용가능하게 유지하거나 또는 전송할 의무를 말한다.
- (3) 2015년 12월 31일까지 입법계획에 개별사안에서 시간적 기한(zeitliche Befristung)을 고려할 수 없는 법률 및 법규명령의 초안들은 제안서(Ministeratsvorlage)에 별도로 그 근거를 제시하여야 한다.

입법을 위한 심사문항

(Prüffragen zu Rechtsetzungsvorhaben des Landes)

1. 현재 어떠한 것을 하여야 하는가?

- 1.1 달성하려는 것은 무엇인가?
- 1.2 요구의 원인은 무엇이고, 어떠한 근거들이 알려져 있는가?
- 1.3 그에 대해 현재의 사실적 상황과 법적 상황은 어떠한가?
- 1.4 확인된 결함은 무엇인가?
- 1.5 문제와 관련하여 예컨대, 경제, 학문, 기술 및 판례 등의 발전과 특별한 관계에 놓여 있는가?
- 1.6 수범자의 수와 해결되어야 하는 실제 사례의 수는 어느 정도인가?
- 1.7 만약 아무 것도 하지 않는다면 무엇이 발생하는가? (예를 들어, 예상되는 문제가 커지거나 아무런 변화도 없거나, 국가의 개입없이도 시간의 경과 또는 사회단체의 자율규제를 통하여 해결되어질 수 있다. 그 각각의 경우에 어떠한 결과가 나타나는가?)

2. 어떠한 대안이 존재하고 있는가?

- 2.1 문제분석의 결과는 무엇인가? 문제의 원인은 어디에 있는가? 어떠한 요소들이 영향을 미치는가?
- 2.2 일반적으로 적절한 어떤 행위수단들 또는 어떤 대체가능한 수단들을 가지고 추구하려는 목적이 완전하게 도달되는가? (예를 들어, 현존있는 규정들의 효과적인 적용과 실행을 위한 조치들, 홍보활동, 협의, 투자, 조성프로그램, 수범자가 기대가능한 자력구제의 활성화와 후원, 판례를 통한 명확화 등)
- 2.3 다음 관점의 고려하에서 특히 어떠한 행위수단들이 가장 효과적인가?
 - a) 시민과 경제에 대한 비용과 경제적 부담
 - b) 효율성 (특히, 확실성, 목적달성의 정도와 개연성)
 - c) 공공재정에 대한 비용과 지출
 - d) 현존하는 규범의 존속력에 대한 효과와 계획된 프로그램들
 - e) 부수적 효과, 결과에의 영향
 - f) 수범자와 집행자에 대한 이해력과 인식용의성
- 2.4 새로운 규정들이 어떠한 특정 행동방식을 회피하는가?

2.5 추구되는 목적이 사인에 대한 업무위탁을 통하여 동등하거나 또는 더 향상되어 달성되어질 수 있는가?

3. 주(Land)가 행동하여야 하는가?

3.1 행동목표가 -전체적으로 또는 부분적으로- 지방자치단체 또는 다른 행정기관들에게 주어진 수단의 지원을 통하여(예를 들어, 조례 등) 달성될 수 있는가?

3.2 왜 주가 행위를 하여야 하는가?(예를 들어, 연방법상의 대강적 입법의 보충)

3.3 주에게 허용된 권한들이 사용되어야 하는가?

4. 법률로 정립하여야 하는가?

4.1 (본질성이론의 고려 하에서) 규율 대상들이 법률유보에 해당하는가?

4.2 주헌법 제120조 제1항을 준수하였는가?(예를 들어, 새로운 임무가 연방법상의 명령의 수권에 따라 주의 형식적 의미의 법률에 따라 자치단체에게 위임되어야 하는가?)

4.3 다른 이유로 인하여 규율 대상이 의미가 있다면 그 규율은 의회에 유보되어야 하는가?

4.4 만약 형식적 법률이 필수적인 것이 아니라면 그 규율은 법규명령으로 제정될 수 있는가? 왜 행정규칙으로는 충분하지 않으며, 경우에 따라서는 공법상의 법인, 단체 또는 조합의 정관으로 충분하지 않는가?

5. 지금 처리하여야 하는가?

5.1 어떠한 사실관계와 관련성이 조사되어야 하는가? 그럼에도 불구하고 왜 지금 이 규율이 다루어져야 하는가?

5.2 왜 예상가능한 개정필요성과 규율필요성에 대한 판단을 유보하고, 입법 절차를 개시하여야 하는가?

6. 규율범위의 한정이 필요한가?

6.1 초안에 불필요한 프로그램조항이나 계획목적에 관한 서술은 없는가?

6.2 규율의 밀도(세분화와 상세화)를 좀더 일반적 표현(유형화, 개괄화, 불확정 법개념, 일반조항, 재량의 허용 등)을 통하여 제한할 수 있는가?

6.3 계획된 기준들(Standards)이 현실적인가?

6.4 예상되는 개정요소를 포함하여 세부적인 것들이 명령입안자에게 위임되거나 또는 행정규칙에 삽입될 수 있는가?

- 6.5 동일한 사안이 다른 방식 특히, 상위법에서 이미 규정되어 있는가(중복 규제의 금지)? 예를 들어,
- 전환되고 직접 적용되는 국제법적인 조약
 - 유럽연합의 지침
 - 연방법
- 6.6 동일한 규율대상에 관한 기술적 규칙(특히, DIN)이 도입되고 있는가?
- 6.7 계획된 규정을 통하여 현존하고 있는 어떤 규정들이 영향을 받는가? 이들 규정들은 삭제할 수 있는가?
- 6.8 구체적인 개정필요성의 심사를 통하여 규율범위에 대한 지속적인 개정의 동기를 제공할 수 있는가?
- 7. 효력기간을 제한할 수 있는가?**
- 7.1 규율을 오로지 예상가능한 시간적 범위로 한정할 필요가 있는가?
- 7.2 기한이 설정된 실험적 규율(Regelung auf Probe)로 대체가능한가?
- 8. 규율이 시민친화적이고 이해가능한가?**
- 8.1 새로운 규율이 시민에게 받아들여질 수 있는가?
- 8.2 자유로운 활동영역의 제한 또는 협력의무가 왜 포기될 수 없는가?
- 금지, 허가의무 그리고 신고의무
 - 행정기관에 의한 대인 방문
 - 신청, 정보제공의무 그리고 증명의무
 - 형벌 또는 질서위반금
 - 기타 부담들
- 위의 제한들이 더 경감된 부담들(예를 들어, 조건부 허가를 통한 금지 대신에 신고의무)을 통하여 대체할 수 있는가?
- 8.3 청구에 대한 기본적 조건 또는 행정기관의 허가절차·동의절차가 어느 정도의 범주에서 다른 법적 범주에 비하여 비용과 시간필요성의 면에서 최소한으로 축소될 수 있는가?
- 8.4 단어선택, 문장구조, 개별조항의 길이, 체계, 논리성 그리고 추상성과 관련하여 수범자들이 해당 규율을 이해할 수 있는가?
- 9. 규율이 실제적인가?**
- 9.1 행정상 집행을 줄이기 위하여 계약법적인 규정, 손해배상적 규정 또는 기타의 민법적 규정들은 충분한가?

- 9.2 왜 행정기관의 통제와 행정상 개별행위(또는 법원의 개입)가 포기될 수 없는가?
- 9.3 선택된 규정들이 (예를 들어, 법규명령 또는 행정규칙 없이) 직접 준수될 수 있는가?
- 9.4 행정법적 명령 내지 금지규범이 현존하는 수단들을 통하여 관철될 수 있는가?
- 9.5 절차와 권리보호에 관한 특별한 규정들을 폐지할 수 있는가? 왜 일반적 규정(예를 들어 행정절차법)이 충분하지 않은가?
- 9.6 왜 다음과 같은 규정들은 폐지할 수 없는가?
 - a) 관할규정과 담당조직규정
 - b) 새로운 행정기관, 자문위원회
 - c) 협력유보
 - d) 보고의무, 공적 통계
 - e) 행정기술적 문서들(예를 들어, 서식용지)
- 9.7 어떤 행정기관 또는 기타의 부서가 집행을 담당해야 하는가?
- 9.8 집행권자에 의하여 어떠한 이익갈등이 발생하는가?
- 9.9 집행권자에게 필요한 행위재량권이 허용되고 있는가?
- 9.10 집행권자 또는 집행기관의 의견이 규율목적의 명확성과 집행위임에 어떤 의미를 가지고 있는가?
- 10. 비용과 효용이 적절한 관계에 놓여 있는가?**
 - 10.1 현재와 미래에 있어서 수범자 또는 기타 당사자들에게 어느 정도의 비용부담이 예상되는가?
 - 10.2 수범자에게 추가적인 비용부담이 예상되는가?
 - 10.3 주, 지방자치단체 및 지방자치단체 조합에게 어느 정도의 추가적인 비용과 지출이 발생하는가?
 - 추가적인 비용에 있어서 어느 정도의 일치가능성이 존재하는가?
 - 10.4 비용-효용조사는 이루어졌는가?
 - 왜 이루어지지 않았는가?
 - 어떤 결과가 발생하였는가?
 - 10.5 규율의 시행후에 효과성, 비용 및 경우에 따라서 부수효과를 어떠한 방식으로 측정하여야 하는가?

11. 가족정책적 영향(Familienpolitische Auswirkungen)

- 11.1 규율이 가족친화적인가?
- 11.2 새로운 규율이 가정의 관심사에 적합하거나 또는 새로운 규율이 가정의 물질적 상황, 가정적 과제의 인식(유아교육, 가족구성원의 보호와 부양), 가족의 결합가능성과 여성과 남성을 위한 직업, 이익대변, 생활의 질 기타 부양을 위한 사회적 인프라구조 또는 제도 등을 침해하는가?
- 11.3 새로운 규정이 11.2에서 언급된 가족의 이익을 침해하거나 조성하고 있는가? 그 범위는 어떠한가? 가족의 이익에 대한 더 나은 고려를 가능하게 할 수 있는 대안들이 검증되었는가?
- 11.4 새로운 규율이 가정구조의 변화 또는 세대 상호간의 관계와의 관련성이 존재하는가?

12. 양성평등정책적 영향(Gleichstellungspolitische Auswirkungen)

- 12.1 제안이 이익대변에 있어서 여성 또는 남성의 하위성 또는 상위성을 야기하는가?
- 12.2 제안이 여성과 남성의 생활조건과 근로조건, 필수조건과 이익에서의 차별을 야기하는가?
- 12.3 제안이 주요 자원 - 시간, 공간, 정보, 임금, 교육, 직업과 직업적 경력, 신기술, 건강상 처우, 주거관계, 이직가능성, 여가시간의 행위 그리고 기타 등등 -의 배분에 있어서 여성과 남성의 차별을 야기하는가?
- 12.4 제안이 여성과 남성의 수단배분에 있어서의 차등을 야기하거나 또는 여성과 남성을 통한 수단의 사용에 있어서 수단배분의 차등을 야기하는가?
- 12.5 제안이 성별에 따른 특수한 별도의 관련성을 야기하고 있는가?
- 12.6 주 양성평등법(Landesgleichstellungsgesetzes)의 규정들을 준수하고 있는가?

13. 지속성 원칙(Grundsätze der Nachhaltigkeit)과 관련된 영향

- 13.1 경제적 영향
 - a) 경제에 대한 긍정적 또는 부정적 변화가 발생하고, 그 변화들이 계량화될 수 있는가?
 - b) 그 제안에서 예측되는 인구통계학적 발전(demografische Entwicklung)이 필수적인 고려사항인가? 그 제안 자체가 인구통계학적 영향력을 가지고 있는가?

- c) 그 제안을 근거로 하여 현존하는 경제분야와 제조업분야에서 중요한 변화가 발생되며, 그것을 어떻게 평가할 수 있는가?
- d) 그 제안이 자연자원의 소비에 있어서 과잉소비 또는 과소소비를 야기하고 있는가?
- e) 환경수단(대기, 토양, 수질, 자연, 기후 등)에 얼마만큼의 긍정적 또는 부정적인 영향을 미치는가?
- f) 그 제안이 에너지소비에 어떠한 영향을 미치는가?
- g) 그 제안이 과도한 온실가스배출에 영향을 가지고 있는가?
- h) 상호간의 직접적인 관련성, 절대량 그리고/또는 구조에 있어서 공적 예산과 사적 예산의 재정적인 관계에 중요한 변화가 발생하는가?

13.2 사회적 영향

- a) 그 제안이 사회적으로 중요한 건강상의 영향을 가지고 있는가?
- b) 그 제안이 구별된 사회집단간의 공동생활에 있어서 갈등가능성이 포함되어 있거나 또는 그 제안이 갈등해소에 기여할 수 있는가?
- c) 그 제안의 계획수립 또는 이행에 있어서 사회적으로 중요한 집단들과 개별 시민들의 참여가 보장되어야 하는가?
- d) 그 제안이 사회적 집단화, 자기 자신의 영역, 국제적 관점 또는 상이한 세대간의 사회적 집단화에 의한 실제 상황과 관련된 변화가 야기되는가?
- e) 그 제안을 통하여 단기간에 해결될 수 없다거나 또는 근거없는 것으로 무시되어 질 우려와 분노가 야기되고 있는가?

13.3 환경적 영향

- a) 그 제안이 토지이용의 현재 상태에 영향을 미치는가(주거지역, 상업지역, 교통, 농업, 임업, 수렵, 여가시간 및 자연보호)?
- b) 그 제안이 짜임새 있는 순환경제(Kreislaufwirtschaft)에의 요구에 어느만큼 적합하게 부응할 수 있는가?
- c) 그 제안이 품질관리를 통한 소비자보호 또는 식량문제에 대한 질문에 영향을 미치는가?

13.4 생물학적 영향

- a) 그 제안이 지역의 부분 영역들에게 광범위한 고립화를 야기하는가?
- b) 그 제안이 현존하는 FFH지역(동식물 및 생활영역을 위한 보호구역) 및 조류보호지역에 영향을 미치는가?

- c) 예를 들어, 단일 종족의 유지를 고착시키는 장애물의 제거를 통하여 새로운 인공적인 생활영역을 만드는 것처럼, 혼합절차(Hybridisierungsprozesse)가 조성되고 있는가?

13.5 시너지효과의 유인

- a) 그 제안이 주 및 다른 공공기관의 어떤 발전계획 및 계획추진에 어떻게 영향을 미치는가?
- b) 그 제안이 주 및 다른 공공기관의 발전계획 및 계획추진에 어떤 효과가 있는가?
- c) 제3의 계획수립의 방식이 이용될 수 있는가?

14. 세대간의 친화성심사(Generationenverträglichkeitsprüfung)

- 14.1 새로운 규정이 인구통계학적인 발전과 관련성이 있는가?
- 14.2 그 계획이 미래의 세대에 대하여 포기될 수 없으며 또한 결코 손해로서 발생되어지지 않도록 사전배려원칙(Vorsorgeprinzip)을 고려하고 있는가?
- 14.3 지속성의 원칙(Nachhaltigkeitsprinzip)을 고려하여 자원의 사용이 가까운 시간의 범위 내에서 복원될 수 있는가?

• Brandenburg주 중점규범심사

주 각부공통직무규칙

(Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Brandenburg, 2009.4.1)

부록 9 중점적 규범심사지침

(Richtlinie zur Zentralen Normprüfung)

- 1. 법령의 목적과 내용(어떠한 문제가 해결되어야 하는가?)
- 2. 필요성(왜 필요한가?)
 - 2.1 부득이한 규율의 필요성이 무엇 때문에 존재하는가?
 - 2.2 법령의 목적이 다른 방식(예컨대, 홍보활동, 조직·단체와의 협의, 규범 대체적 계약, 당사자의 자발적인 자율규제, 사인 또는 기타 제3자와의

- 협력 등)으로 달성될 수 없는가? 그러한 대안들을 조사하였는가?
- 2.3 기존의 어떠한 법령들이 (통일적인 입법작업을 위하여) 이와 결부되어 간소화되거나 또는 이것을 통하여 장래에 폐지될 수 있는가?
- 2.4 (기존의) 명문화된 규율의 포기로 어떠한 효과가 있는가?
- 2.5 Berlin주가 참가하고 있는가?
Berlin주에는 어떠한 규정들이 존재하고 있는지 또는 관할 부처에 의하여 계획되고 있는가? 법적·구조적 기본조건들의 조화가 달성되거나 또는 조성될 수 있는가? 만약 그렇지 않다면 그 이유는 무엇인가?
- 2.6 독일연방의 다른 주들 가운데에서 어떤 유사한 규정들과 상이한 규정들이 존재하고 있는가?
- 2.7 그 규율 또는 규율의 일부분이 연방법/EU법의 한계를 벗어나고 있는가?
- 3. 합목적성(왜 그렇게 하여야 하는가?)**
- 3.1 사안이 이전보다 더 자세하게 규정되었는가?(예 / 아니오 ; 만약 예인 경우 그 이유는?)
- 3.2 예컨대, 실험조항(Experimentierklauseln)의 범주 내에서 그 규율이 사전에 입증되었는가?(예 / 아니오)
- 3.3 규율을 한시적으로 기한을 설정할 수 있는가?(예 / 아니오 ; 만약 아니오인 경우 그 이유는?)
- 3.4 반대 또는 문제제기가 있는가?
- 규범적용자(집행기관, 자치단체 등) (예 / 아니오 / 잘 모름)
- 규범수범자(기업, 시민, 단체 등) (예 / 아니오 / 잘 모름)
그 반론들이 어떠한 이유를 근거로 하여 고려되어질 수 없었는가?
- 3.5 해당 기업과 시민들에게 새로운 규율에 대한 준비기간이 충분하게 주어져 있는가?(예 / 아니오)
- 3.6 집행기관이 시행일까지 충분하게 준비할 수 있는가? (예 / 아니오)
- 3.7 규범의 내용과 목적이 직접적 또는 간접적으로 인구수(Bevölkerungszahl), 인구밀도(Bevölkerungsdichte), 연령구조(Altersstruktur)와 인구통계학적(Demografierrelevanz) 변화에 영향을 받는가?
- 4. 시민, 경제 및 행정에 대한 효과**
- 4.1 기준
- 이 규율을 통하여 인적, 물적 또는 절차적 기준이 새로이 도입되거나, 확장되거나 또는 감소되는가? 그 이유는?
 - 이 규율을 통하여 어떠한 비용이 발생되거나 또는 감소되는가?

- 이 법령에 포함된 인적 및 물적 수단과 절차규정에 대한 최소한의 요구가 확실히 필요한 것인가?
- 4.2 이 법령을 통하여 규율되는 사례들의 수는 어느 정도인가?
- 4.3 수범자의 수는 어느 정도인가?
- 4.4 시민에게 있어서 비용(Kosten)과 효용(Nutzen)간의 관계는 적절한가?
- 4.5 표준비용 모델의 의미에서 이 규율을 통하여 어떠한 행정비용이 시민과 기업에게 발생하는가?(내각 의결되어야 하는 법규명령뿐만 아니라 고시(Mitteilung)에서 표준비용 모델의 의미에서 어떠한 의무가 새로이 도입되거나 변경되는가?)
- 4.6 이 규율을 통하여 새로운 의무들이 -특히, 협조조건부 유보, 통제의무, 보고의무, 통계 기타 의무들- 집행기관에게 도입되거나 또는 기존의 의무들이 증가되거나 감소되는가? 그 이유는?
- 4.7 전체적 또는 부분적으로 집행을 자동화할 수 있는 가능성이 존재하는가?(예 / 아니오 ; 만약 아니오인 경우 그 이유는?)
이를 통하여 절감효과가 발생하는가?(예 / 아니오; 만약 아니오인 경우 그 이유는?)
- 4.8 규율의 시행 이후에 효과성, 비용 및 부수효과가 어떠한 방식으로 측정되어야 하는가?

• Thüringen주 일몰제 도입관련 문서

Thüringen주의 관료주의철폐 - 제2부
(Bürokratieabbau in Thüringen - Teil II, 법무부 2009.4.28)

1. 일몰제 구상(Befristungskonzept)에 관한 경험

1.1 일몰제의 목적과 효과

현대 입법과 규제정책의 중심적 목적은 기업과 시민을 위해 그들과 연관된 행정적·내용적 부담의 축소 또는 제한이다. 이를 위해 국제

적으로 수많은 서로 다른 수단들과 절차들이 논의되고 현실화되었지만, 그러나 최근에 독일에서는 소위 “일몰입법(Sunset Legislation)” - 평가와 연계된 법규범의 기한설정 - 이 관료주의철폐의 수단으로서 고안되고 있다. 기한설정조항과 평가조항은 현존하는 규제의 체계적인 심사를 가능하게 해야 하고, 오래되고 진부한 법령들과 무익한 조항들의 수정 또는 폐지를 용이하게 해야 한다.

2007년 12월 10일과 17일의 내각결정에 상응하여 법률(Gesetz), 법규명령(Rechtsverordnung) 및 행정규칙(Verwaltungsvorschriften)은 원칙적으로 시간적으로 기한이 설정되어야 한다. 법률, 법규명령 및 행정규칙들이 기한설정 없이 통용되어지는 경우는 단지 예외적일 따름이다. 이 결정에 근거하여 내각에서는 5년의 시간적 기한설정을 제안하였다. 이 근거하에서 2004년 12월 “법률과 법규명령의 기한설정의 필요성과 계획된 절차를 위한 보고서(Bericht zur Notwendigkeit der Befristung von Gesetzen und Verordnungen sowie zu den geplanten Verfahren)”를 통해 내각에 일몰제 구상이 제시되었다.

일몰제 구상은 관할 부처 하여금 법령을 정기적으로 평가하도록 위임함으로써, 규율밀도의 타파에 기여하도록 하는 것이다. 예컨대, Hessen주, Niedersachsen주 또는 Nordrhein-Westfalen주와 같은 다른 주들도 이러한 일몰제 원칙을 설정하고 있다.

관할 부처 내에서는 법령에 대한 일몰제가 특기할 만한 가치있는 문제들이 발생하지 않는다는 점을 기본적으로 확정할 수 있어야 한다. 그럼에도 불구하고 지난 4년간의 경험기간동안 법규범들에 대한 일몰제가 어떠한 효과를 실제로 가져 왔는지에 대한 의문이 제기되었다. 주 법무부의 “규제완화, 법개선, 법평가국”에서는 심사항목(Prüfkriterien)에 관한 부처의 평가보고서에 법규범의 확인을 위해 무엇을 제시해야 하는지, 그리고 산정에 있어서 발생한 비용의 관점에서 해당 규율의 기업 및 시민에 대한 효과가 현저하게 증대되었는지를 제시하

고 있다. 결과산정과 관련하여 증대된 문제의식은 당연히 숫자로 파악될 수는 없으며, 또한 “절감된 비용”의 의미도 정확하게 수치화될 수도 없다.

그러나 행정 자체에서는 일몰제를 통해 발생하는 부가적인 업무부담은 통계적으로 파악할 수 있다. 이는 무시할 수 없으며, 또한 양적·질적인 결과가 발생된다. 그 경우에 한편으로는 행정규칙들, 다른 한편으로 법률과 법규명령으로 별도로 고찰되어야 한다.

1.2 행정규칙

2003년에 도입된 5년간 기한설정에 따라 2008년 말까지 수백개의 행정규칙들이 효력을 상실하거나 그 효력이 연장되었다. 현행 행정규칙은 현재의 의회입법기 중에 현저하게 감소되었다. 2004년 1월 1일에 효력을 가지고 있었던 886개의 행정규칙이 2009년 1월 1일 현재 741개가 시행되고 있다. 이것은 행정규칙에 대한 일몰제 원칙이 효과적으로 활용되고 있는 것을 보여준다.

1.3 법률과 법규명령

2008년 “규제완화, 법개선, 법평가국”에서는 법률과 법규명령에 새로이 일몰제를 규정하는 경우의 유의사항을 고지하였다. 그곳에서는 해당 법규정이 존속되어야 하고 폐지될 수 없다는 내용이 제안이유서에 포함되어야 하며 평가조항을 포함하도록 하고 있다(일몰제를 규정한 것은 자동적으로 효력을 상실하므로 법안을 제출하는 것이 불필요하다). 일부 사례에서는 새로이 일몰제를 규정하는 것을 포기하려는 명시적인 의사를 표명한 것도 있다. 이는 주정부의 일몰제구상의 요구와는 부합하지 않으며, 철회되어야 할 것이다.

기한의 종료 이전에 법규범에 대한 종전의 평가에서는 소수의 법률과 법규명령들만이 일몰제에 따라 폐지되는 것으로 나타났다.

1.4 국제적 영역에서의 법규범에 대한 일몰제

Thüringen주에서는 법률과 법규명령의 범주 내에서 “일몰입법”과 평가조항의 효율성에 관한 국제적인 조사가 무엇을 제시하고 있는지를 점검하였다. 2005년에 Potsdam대학과의 공동연구를 통해 발간한 “RAND Europe”이라는 보고서에서 일몰제 및 평가조항의 서로 다른 형태에 관해 학문적으로 확립된 효과분석이 현저하게 결여되어 있다는 점을 확인하였다. 종전에 가시화된 형태에서의 “일몰 절차”는 단지 제한된 효과만 발생하고 있다. 정치적인 결정절차를 통해 실행되는 규제들은 특별한 이익집단뿐만 아니라, 특수한 전문기관과 전문정치인들이 포함된 영향력있는 전문정치적 연합체의 지원을 받고 있다. 이들은 전문적으로 그 권한범위내에서 아주 왕성한 활동력을 보여주고 있다. 법령에서의 유효기간설정은 형식적으로 하나의 입증책임의 전환이라고 볼 수 있지만, 그러나 무엇보다 그 “활성화”를 제고시켜야 한다. 관료주의철폐에 참여하고 있는 이해관계자는 활동잠재력의 면에서 보편적인 연합체파트너라고 할 수는 없다. 조사결과에 의하면 9개 국가에서 일몰조항과 평가조항을 도입하고 있었다. 이는 법규범에 대한 일반적 일몰제가 하나의 예외적인 사안임을 보여주는 것을 의미한다.

이러한 인식은 “규제완화, 법개선, 법평가국”에서 제시한 인식과 일치하나, 다른 한편 그 긍정적 효과가 언급된 것은 아니라고 볼 수 있다. 위의 보고서에서 지적된 “지속력”은 이의없이 우리 주에서도 통용되는 것이라고 할 수 있으나, 법개선과 탈관료주의에 크게 방해가 될 수 있는 것은 아니라고 하겠다.

1.5 일몰제 원칙에 대한 예외

가능한 간소하고 효율적이며 효과적인 규율과 절차를 마련하여야 한다는 목표는 개별 효과가 수반되는 분야에서 지속적으로 관철되어

야 한다. 일몰원칙에 대한 예외사항의 확장은 두 가지 경우로 나누어지는 바, 이 사례들은 실무적으로 해당 법규범의 의미와 목적상 일반적으로 일몰제에 적합하지 않은 것으로서 밝혀진 것이다. 이에 해당하는 것으로는 순수한 관할권규정(Zuständigkeitsbestimmungen)과 수수료규정(Gebührenregelungen)이다. 이들 조항은 법적안정성과 행정활동의 명확성으로 인하여 원칙적으로 일몰로 인해 폐지될 수 없다. 다수의 사례에서 보는 경우 관할권과 수수료규정은 5년이라는 기간보다 더 짧게 갱신되며, 새로운 심사를 위해 “규제완화, 법개선, 법평가국”에 제출되고 있다. 따라서 일몰제 구상에서는 예외적인 사안을 명시적으로 확정할 것을 제안한다.

이 배경에는 일몰제 구상에 있어서 그 예외적인 사안은 법률과 법규명령이 다음에 해당하는 경우에 한하여 행해져야 한다는 점을 의미한다.

- 국가의 기능을 보장하는 것
- 직접적으로 헌법으로부터 위임받은 규정
- EU법의 전환
- 효력발생을 통하여 이미 그 효과성이 입증된 경우
- 관할규정 또는 수수료규정
- 국가조약비준을 위한 동의법률

2. “규제완화, 법개선, 법평가국”의 업무에 대한 평가

종래의 입법을 통해 Thüringen주의 주수상청 직속으로 설치되었던 독립 본부였던 “행정간소화/탈관료주의화 부서”는 2004년 8월 1일부터 튀링엔주 주법무부에 소속된 “규제완화, 법개선, 법평가국”으로 대체되었다. 2002년 12월 10일과 17일 그리고 2003년 11월 18일의 내각결정에서 “규제완화, 법개선, 법평가국”으로 하여금 특히 행정규칙, 법규

명령 및 법률의 존속 이외에도 새로이 공포된 모든 행정규칙 그리고 법률과 법규명령의 새로운 모든 초안들을 규제완화, 합목적성, 비용의 관점에서 심사하도록 하였다. 2005년 1월 25일의 내각결정에서는 “규제완화, 법개선, 법평가국”으로 하여금 주의 법률과 법규명령 특히, 새로운 법령에 대해 그 필요성을 심사하고, 이를 제시하며 다음의 과제를 수행하도록 하였다.

- a) 모든 새롭게 제정된 **행정규칙**들은 공포 또는 공고전에 확인을 위하여 “규제완화, 법개선, 법평가국”에 제출되어야 한다. 당해 행정규칙의 조항에는 “자동폐지(Verfallautomatik)”와는 별개로 기한설정 규정(5년)이 갖추어져야만 한다. 그 제안서에는 “규제완화, 법개선, 법평가국”에서 개발한 심사서(Prüfkriterienkatalog)를 기재하여 첨부하여야 한다.
- b) 주정부의 **새로운 법률과 법규명령**안은 “규제완화, 법개선, 법평가국”에 가능한 조기에 제출하여야 하고, 늦어도 최초의 관할 부서의 동의와 같은 시기에는 제출되어야 한다. 새로운 주 장관의 명령안은 해당 부서의 확정 또는 법적 심사 전에 제출하여야 한다.
- c) 기타 “규제완화, 법개선, 법평가국”의 업무는 **현존하는 주의 법률과 법규명령에 대한 규제완화가능성**에 관한 심사이다. 이 심사는 위에서 언급한 심사서 또는 심사보고서에 기초한 관할 부서의 상세한 검토를 가지고 실시한다. 심사보고서는 해당 법령이 계속하여 존속되어야 하는 경우에 법률과 법규명령에서 설정된 일몰기한의 종료 이전에 관할 부서에 의하여 적시에 제출되어야 한다.

위에 언급한 사항을 토대로 2004년 8월부터 2009년 1월까지 “규제완화, 법개선, 법평가국”에서는 570개의 행정규칙, 314개의 법규명령 그리고 132개의 법률 등 전체 1,016개의 법령을 심사하였다. 그리고 전체적으로 93건에 대해 일몰제가 도입되었으며, 66개의 행정규칙과 15개의 법규명령 그리고 12개의 법률에 적용되었다.

요약하면, “규제완화, 법개선, 법평가국” 업무의 긍정적 효과는 법규범의 규모에 상응하는 감소와 이미 위에서 언급한 규율의 효과에 대한 산정과 특히, 경제, 시민 그리고 행정 자체에 대한 비용결과의 산정에 있어서 관할 부서의 인식의 확대이다. 5년간의 업무수행과 경험에 따르면, 관할 부서에서의 변화된 입법문화(veränderten Normsetzungskultur)를 관찰할 수 있었다. 현 입법기중에 주의 현행 규범이 -연방 및 EU와는 반대로- 지속적으로 증가되지 않았다. 이는 규율요구가 성공적으로 감소되었다기 보다는 증대된 시점이라고 할 수 있다.

“규제완화, 법개선, 법평가국”의 업무수행에 있어서는 재무부의 조세분야 “행정개혁”과 경제부의 Clean부서와 공동보조를 맞추었으며, 경제부는 주 행정기관의 개혁적 활동에 대하여 6개월마다 보고서를 통하여 내각에 보고함으로써, 그 활동에 관한 정보를 제공하였다. 가장 광범위한 의미에서 관료주의철폐를 선도하는 세 기관의 공동작업과 협력 하에 문제를 해결하였으며, 일반적으로 우호적이고 사안지향적이었다.

3. 시민의 참여하에서의 관료주의철폐

주의 관료주의철폐는 시민과 경제의 참여를 통하여 지속적으로 동기가 부여되고 있고, 이를 통해 주 정부와 상공회의소 또한 시민, 주의 수공업자와 상공업자들에게 주의 관료주의철폐에 기여할 수 있는 가능성을 획득하여야만 한다. 동시에 이를 통해 시민속에서의 “정치적 불신감” 현상의 증대에 대처할 수 있다.

이 목적을 위해 주 법무부의 인터넷 사이트에서 시민들이 관료주의철폐를 위한 제안을 할 수 있는 양식이 마련되어 있다. 이 제안들은 “규제완화, 법개선, 법평가국”을 통해 관할 부처에 전달되어지고, 관할 부서에 의해 평가되어 가급적 빠른 시일내에 답변하도록 하고 있다. 새로이 이러한 시민과의 접촉을 위한 양식의 구비는 주 법무부의 필수적인 공개활동과 병행하여 실시된다.

[부록-2] 미국 Texas주 일몰법 전문

일몰법(Texas Sunset Act)

[1985.9.1 시행, 2007.1.15 개정]

제 1 조(제명)

이 법은 텍사스주 일몰법이라 한다.

제 2 조(정의)

이 법에서 사용하는 용어는 다음과 같다.

- (1) “주 기관(State agency)”이란 이 법의 적용을 받는 것으로 명시된 기관으로서,
 - (A) 1987년법 제1008장 제1조에 따라 재지정된 기관
 - (B) 1987년법 제1008장 제2조에 따라 삭제된 기관
 - (C) 1989년법 제196장 제1조에 따라 삭제된 기관을 말한다.
- (2) “자문위원회(Advisory committee)”란 주 법에 의해 설치되어 일차적 기능이 주 기관에 대해 자문을 수행하는 위원회(committee, council, commission 등)를 말한다.
- (3) “위원회(Commission)”란 일몰심사위원회(Sunset Advisory Commission)를 말한다.

제 3 조(일몰심사위원회)

- (a) 일몰심사위원회는 부지사가 지명한 5명의 상원의원과 1명의 공익대표자(public member) 및 하원의장이 지명한 5명의 하원의원

과 1명의 공익대표자로 구성된다. 부지사와 하원의장은 의원지명자 중 일원이 될 수 있다.

(b) 공익대표자로 지명되는 자는 본인이나 본인의 배우자가 다음에 해당하는 경우에는 그 자격이 없다.

(1) 위원회의 위원으로 재직하는 동안 위원회가 심사하려는 주기관에 의해 규율된 경우

(2) 위원회의 위원으로 재직하는 동안 위원회가 심사하려는 주기관에 의해 규율되는 기업 기타 조직의 경영에 참여하거나 직접적 또는 간접적으로 10% 이상의 주식을 보유하면서 고용된 경우

(3) 해당 개인의 활동이 심사대상인 기관의 업무수행과 관련하여 직업적으로 보상을 받는 것으로서 제305장에 규정한 로비스트로 등록이 요구된 경우

(c) 공익대표자가 지명당시 위원회의 지명요건인 (b)에서 요구하는 자격을 가지지 않거나 위원회에 재직중 그 자격을 유지하지 못할 경우에는 해임된다. 위원회 행위의 효력은 공익대표를 위원회로부터 해임사유가 존재한 때 그 조치가 취해졌다는 사실에 의해 영향을 받지 않는다.

(d) 입법부 위원의 임기는 4년으로 하고, 부지사가 지명한 입법부 위원의 2분의 1 및 하원의장이 지명한 입법부 위원의 2분의 1의 임기가 각각 홀수연도해의 9월 1일에 만료되도록 한다. 부지사 또는 하원의장이 위원회의 위원으로 재직하는 경우 그 임기는 위원회에서 사임하거나 또는 해당자가 그 직에서 사임할 때까지로 한다. 공익대표자의 임기는 2년으로 하고, 각각 홀수연도인 9월 1일에 임기가 만료된다.

(e) 부지사 및 하원의장을 제외한 다른 위원은 다음의 제한을 받는다.

- (1) 위원회에서 6년간 재임한 위원은 그 이후에는 다른 임기 또는 임기의 일부분에 지명될 수 없다.
- (2) 입법부 위원이 임기를 만료한 때에는 바로 다음에 계속하여 지명될 수 없다.
- (3) 공익대표자는 2회 이상 연속하여 재임할 수 없으며, 이 제한 목적을 위해 공익대표자는 그 임기의 절반 이상 재임한 경우에만 임기를 달성한 것으로 고려된다.
- (f) 부지사 및 하원의장은 홀수연도인 9월 1일 이전에 그 지명을 하여야 한다.
- (g) 입법부 위원은 그 임명의 근거가 되는 의원직을 상실한 경우 위원회의 위원직도 상실된다.
- (h) 결원이 발생할 경우 해당 임명권자는 처음과 동일한 임명방식으로 잔여임기를 채울 자를 임명하여야 한다.
- (i) 위원회는 위원장과 부위원장을 두어야 한다. 위원장 및 부위원장은 부지사 및 하원의장이 지명한 위원중에서 2년마다 교대로 임명한다. 위원장 및 부위원장은 동일한 위원집단에서 임명될 수 없다. 부지사는 자신이 임명한 위원 중에서 위원장 및 부위원장을 임명하여야 하며, 하원의장도 자신이 임명한 위원 중에서 위원장 및 부위원장을 임명하여야 한다.
- (j) 위원회의 정족수는 7명으로 한다. 최종행위 또는 권고는 부지사 및 하원의장에 의해 지명된 위원의 과반수의 표결에 의해 승인되지 않는 한 이를 행할 수 없다. 위원회의 다른 모든 행위는 위원의 과반수의 출석과 표결로 결정한다.
- (k) 각 위원은 위원회의 업무수행에 소요되는 활동경비 및 필요경비를 받을 수 있다. 각 입법부 위원들은 위원들이 속한 의원의 세출예산으로부터 보상을 받을 수 있다. 각 공익대표자들은 위원회에 배정된 예산으로부터 보상을 받을 수 있다.

제 4 조(지원요원)

- (a) 위원회는 위원회의 사무를 총괄하는 사무국장(executive director)을 둘 수 있다.
- (b) 사무국장은 의회가 배정한 예산으로 이 장을 수행하는데 필요한 인력을 고용할 수 있다.
- (c) 위원장 및 부위원장은 위원회의 활동과 관련된 문제를 처리하기 위해 지원요원을 고용할 수 있다.

제 5 조(규칙제정)

위원회는 이 법에서 규정된 업무를 수행하기 위해 필요한 규칙을 제정할 수 있다.

제 6 조(삭제)

제 7 조(위원회에 대한 기관보고)

이 법의 대상이 되는 주 기관이 폐지되기 전의 홀수연도 9월 1일 이전에 기관들은 위원회에 다음 사항을 보고하여야 한다.

- (1) 제11조에 규정된 기준을 기관들에게 적용하는 것과 관련된 정보
- (2) 기관이 적절하다고 판단하거나 위원회의 요구에 따른 기타 정보

제 8 조(위원회의 임무)

- (a) 이 법의 적용을 받는 주 기관 및 그 자문위원회가 폐지되는 해의 1월 1일 이전에 위원회는 다음의 사항을 처리하여야 한다.
 - (1) 제7조에 따라 기관이 제출한 보고서를 심사하고 이를 검토하기 위한 필요한 조치

- (2) 제11조에 규정된 기준의 적용과 관련하여 의회예산실(Legislative Budget Board), 주지사 소속의 예산, 정책 및 기획처(Governor's Budget, Policy, and Planning Division), 주회계검사원(State Auditor), 공공회계감사관(comptroller of public accounts)이나 그 후임자와의 협의
 - (3) 제11조에 규정된 기준에 따라 해당 기관에 대한 심사의 수행 및 서면보고서의 준비
 - (4) 이전의 회기중에 의회에 제출된 위원회의 권고사항에 대한 이행검토가 포함된 보고서 및 그에 따른 입법
- (b) (a)(3)에 따른 위원회가 준비한 서면보고서는 공적인 기록문서이다.
- (c) 이 조에 따라 주 회계검사원이 수행한 업무가 제321.013조(c)에 따른 회계계획에 포함되는 경우에는 의회예산회계위원회의 승인을 받아야 한다.

제 9 조(공청회)

- (a) 이 법의 적용을 받는 주 기관 및 그 자문위원회가 폐지되는 해의 2월 1일 이전에 위원회는 제11조에 규정된 기준에 따라 해당 기관에게 적용하는 것과 관련된(그러나 그에 제한받지 않고) 공청회를 개최하여야 한다.
- (b) 위원회는 제8조(a)항 (3)에 따라 해당 기관의 심사가 완료되어 공중이 이를 열람할 수 있는 경우에도 공청회를 개최할 수 있다.

제10조(위원회 보고서)

- (a) 위원회는 각 정기회기시에 해당 기관 및 자문위원회에 관해 검토한 보고서를 의회 및 주지사에게 제출하여야 한다.
- (b) 위원회의 보고서에는 다음 사항이 포함되어야 한다.

- (1) 제11조에 규정된 기준과 관련한 착안사항
- (2) 제12조에 규정된 사안에 근거한 권고사항
- (3) 위원회가 해당 기관의 완전한 심사를 위해 필요하다고 판단하는 기타 정보

제11조(심사기준)

위원회와 지원요원은 주 기관 또는 그 자문위원회의 존속이나 주 기관 또는 그 자문위원회의 기능수행에 대해 공적인 필요성이 존재하는지의 여부를 결정하는데 있어서 다음의 기준을 고려해야 한다.

- (1) 해당 기관 또는 자문위원회의 업무의 효율성과 효과성(efficiency and effectiveness)
- (2) (A) 해당 기관 또는 자문위원회가 계획한 임무, 목표 및 목적의 확인 및 해당 기관 또는 자문위원회가 대처하기로 의도한 문제 또는 필요성
(B) 임무, 목표 및 목적의 달성 정도와 문제 또는 필요성의 대처 정도
- (3) (A) 법령에 의해 부여된 해당 기관의 활동 및 그 활동을 위한 권한 등을 포함한 기타 활동의 확인
(B) 필요로 한 활동의 정도
- (4) 요금, 검사, 집행 및 제재와 관련한 해당 기관의 권한평가
- (5) 해당 기관이 수행하는 기능이 공중을 보호하거나 공중에 대한 서비스를 제공하기 위해 보다 덜 제약적이거나 대안적인 방법이 있는지 여부
- (6) 해당 기관의 관할권 및 프로그램이 다른 기관이 수행하는 것과 중복되거나 중첩되는 정도, 해당 기관이 이들 기관과 조정하는 정도 및 해당 기관이 수행하는 프로그램이 다른 주

의 기관의 프로그램과 조화되고 있는 정도

- (7) 해당 기관의 고충처리절차의 평가를 포함하여 해당 기관으로부터 영향을 받는 기업이나 다른 사람들이 제기한 고충을 신속하고 효과적으로 처리하고 있는지
- (8) 해당 기관의 규칙제정절차에 대한 평가 및 해당 기관이 그 규칙 및 의사결정에서 공중의 참여를 권장하고 있는 정도와 그 공중의 참여로 제정된 규칙이 공중에게 편익을 부여하고 있는 정도
- (9) 해당 기관이 다음 사항에 부합한 정도
 - (A) 균등한 고용기회의 보장, 개인의 사생활에 관한 권리 등에 관한 연방법과 주법 및 적용가능한 규칙의 요건을 충족한 정도
 - (B) 전통적으로 활용되고 있지 않은 사업에 관한 프로그램 및 구매가이드라인과 관련한 주 기관의 주법 및 적용가능한 규칙
- (10) 해당 기관의 근로자의 권익과 관련한 현안 및 중요한 갈등을 해소하기 위한 규칙의 정도
- (11) 해당 기관이 제551장 및 제552장의 규정을 준수하고 있는 정도 및 공공정보의 요구에 효율적으로 대응하기 위한 해당 기관의 기록관리의 실행 현황
- (12) 해당 기관의 폐지가 연방의 관여에 따른 결과 또는 연방자금의 손실인지 여부

제12조(권고)

- (a) 위원회는 주 기관에 대한 보고서에 다음의 사항을 포함하여야 한다.

- (1) 영향을 받는 주 기관 및 그 자문위원회의 폐지, 존속 또는 재편 등에 관한 권고와 해당 기관 및 그 자문위원회의 기능 수행의 필요성에 관한 권고
 - (2) 프로그램이 심사대상 기관에 수행되는 기능과 중복되는 경우 심사대상이 아닌 기관의 프로그램과의 통합, 이관 또는 개편에 관한 권고
 - (3) 기관에게 적용되는 법령의 변경이 요구되지 않을 경우 경영 관리권고를 포함한 그 자문위원회, 정책기관, 해당 기관의 운용을 개선하기 위한 권고
- (b) 위원회는 그 권고에 예상된 재정적 영향을 포함할 수 있으며, 해당 기관의 특정 프로그램의 운용을 개선하기 위해 적절한 수준의 권고를 의회예산실에게 할 수 있다.
- (c) 위원회는 이 조에 따른 위원회의 권고를 이행하기 위해 필요한 입법안을 마련해야 한다.
- (d) 제10조에 따라 의회에 보고서를 제출한 후 위원회는 주회계검사원에게 제정법의 변경을 수반하지 않는 권고를 제시하여야 한다. 리스크평가(risk assessment) 및 제321.013조에 따른 회계검사계획을 포함한 의회예산회계위원회의 승인에 따라 주회계검사원은 그 권고를 검토하여 차기에 계획된 해당 기관의 감사의 일환으로서 해당 기관이 권고를 이행하고 있는지 있다면 어떠한 방법으로 하고 있는지에 관한 보고서를 작성할 수 있다.

제12조의1 ~ 제12조의4 (삭제)

제12조의5(특정 기관의 심사)

- (a) 이 법의 적용을 받는 주 기관의 폐지가 예정된 경우 해당 기관에 대해서는 폐지예정일 이전 2년 동안 위원회는 이 법과 관련

한 요원의 보고, 공청회, 심사의 요구를 면제할 수 있다.

(b) 위원회는 해당 기관의 폐지예정일 이전 2년동안 활동이 없었던 기관 또는 입법부에 의해 활동이 없다고 간주된 기관에 대해서만 이를 면제할 수 있다.

(c) 이 법에 따른 기관의 면제에 관한 위원회의 조치는 위원 전원의 찬성표결로 행해져야 한다.

제12조의6 (권고에 대한모니터링)

각 회기동안 위원회의 요원은 일몰심사 대상기관에 영향을 미치는 입법을 모니터링하고 위원회의 종전 권고를 수정하는 개정안에 대해 위원회의 위원들에게 정기적으로 보고해야 한다.

제13조 (자문위원회의 폐지)

일차적인 기능이 특정 주 기관에 대해 자문하는 자문위원회는 법률에 의해 존속이 명문화되어 있지 않는 한 해당 기관은 폐지를 위해 정해진 기일에 폐지된다.

제14조 (삭제)

제15조 (법률에 의한 존속)

(a) 이 법의 적용을 받는 주 기관 또는 자문위원회의 폐지 직전의 정기회 동안 의회는 법률로써 해당 기관 또는 자문위원회에 대해 12년을 초과하지 않는 기간 내에서 이를 존속시킬 수 있다.

(b) 이 법은 의회에게 다음 사항을 금지하는 것은 아니다.

(1) 이 법에 규정된 날짜 이전에 이 법의 적용을 받는 주 기관 또는 자문위원회의 폐지

- (2) 이 법의 적용을 받는 주 기관 또는 자문위원회와 관련한 다른 입법의 고려

제16조 (삭제)

제17조 (종결후 절차)

- (a) 홀수 연도에 폐지되는 주 기관은 그 업무를 정리하기 위해 다음 해의 9월 1일까지 존속할 수 있다. 법이 달리 정하고 있지 않는 한 정리기간 동안은 주 기관의 권한과 관할권을 제한하거나 다른 방식으로 축소하지 못한다. 주 기관은 1년 내에 모든 활동을 중지하고 종결되어야 한다. 법이 달리 정하고 있지 않는 한 주 기관이 제정한 모든 규칙은 1년 내에 폐지된다.
- (b) 폐지된 주 기관 또는 자문위원회의 미집행 예산 및 비채무부담예산은 폐지후 짝수연도의 9월 1일에 소멸된다.
- (c) 제(f)항에 규정된 내용 또는 법이 달리 정하고 있는 경우를 제외하고, 폐지된 주 기관 또는 자문위원회에 속한 기금자산은 폐지후 짝수연도의 9월 1일에 일반회계로 이관된다. 폐지된 기관의 자금을 특별기금으로 충당하도록 하는 법조항은 폐지후 짝수연도의 9월 1일에 효력을 상실한다.
- (d) 법률 또는 일반세출예산법(General Appropriations Act)의 부칙에서 달리 정하고 있지 않는 한 2년 동안 일반세출예산법으로부터 자금을 받은 폐지된 주 기관 또는 자문위원회는 2년의 두 번째 연도에 배정된 어떠한 자금도 지출하거나 지출원인행위를 할 수 없다.
- (e) 주지사가 제(f)항에 규정된 적절한 주 기관을 지정한 경우를 제외하고, 폐지된 주 기관 또는 자문위원회 소관의 기록과 재산은 폐지후 짝수연도 9월 1일에 주의 회계감독관(comptroller)에게 이

관하여야 한다. 주지사가 적절한 주 기관을 지정한 경우, 해당 기록과 재산은 지정된 주 기관으로 이관되어야 한다.

(f) 의회는 이 법에 의해 폐지된 주 기관에 의해 발생한 담보채무와 임대차, 계약, 서면채무를 포함한 모든 채무부담의 변제에 대해 주의 지속적인 의무를 승인한다. 이 법은 담보채무와 임대차, 계약 다른 서면채무를 포함한 모든 채무부담의 변제를 훼손하거나 방해하지 아니한다. 폐지된 주 기관이 미상환 담보채무 또는 임대차, 계약, 다른 서면채무를 포함한 다른 미상환 채무부담을 진 경우 그 변제 의무는 여전히 유효하고 계약조건에 따라 강제집행될 수 있으며 그 채무부담행위의 효력을 발하는 법률과 처분절차의 적용대상이 된다. 주지사는 모든 채무부담행위의 이행을 위해 계약관계와 모든 다른 채무행위에 포함된 계약사항을 이행할 적절한 기관을 선정하여야 한다. 지정된 기관은 계약조건에 따라 채무지급원으로부터 채무를 변제해야 하며 기타 다른 채무에 대해서도 채무와 그 이자가 완전히 변제될 때까지 조세, 세수입 또는 다른 형태로 채무를 변제해야 한다. 절차적 규정에 별도의 규정이 있을 경우 법률 또는 절차에 의해 설치된 모든 자금은 지정된 관재인 또는 회계감독관에게 귀속된다. 절차규정에 별도의 규정이 없는 경우 지정된 주 기관으로 이관되어야 한다.

제18조 (소환권)

(a) 위원회는 증인의 출석과 서적, 기록문서, 서류 및 기타 위원회의 업무수행의 목적을 위해 적절하고 필요한 문건에 대해 이를 제출하도록 강제할 수 있다. 소환장은 주의 어떠한 장소에 있는 증인에게도 적용될 수 있다.

(b) 위원회의 과반수 이상이 소환장의 발부를 결정하는 경우 위원장은 위원회의 이름으로 소환장을 발부해야 한다.

- (c) 위원장이 부재중일 경우 위원장이 지정한 자가 위원장과 동일한 방식으로 소환장을 발부할 수 있다.
- (d) 소환장 또는 다른 절차에 대한 이행을 확보할 필요가 있는 경우 위원회는 압류문서(attachment)를 발부할 수 있다. 압류문서는 이 주의 어떠한 경찰관에게 전달하여 지원을 받을 수 있다.
- (e) 소환장에 의해 행해진 증언은 서면으로 작성되어야 하고 위증 시 처벌을 받는다는 선서하에 행해져야 한다.
- (f) 이 절차에 따라 위원회에 출석하는 증인은 이 주의 대배심원에서 증언하는 증인과 동일한 여비와 수당을 지급받을 수 있다.

제19조 (주 기관의 지원과 접근)

- (a) 위원회는 주 기관 및 공무원의 지원을 요청할 수 있다. 지원 요청이 있는 경우 해당 주 기관 또는 공무원은 위원회에 협조하여야 한다.
- (b) 이 법에 규정된 기능을 수행하는데 있어서 위원회 또는 지정된 요원은 주 기관의 기록, 문서 및 파일 등을 조사할 수 있다.

제19조의1 ~ 제19조의4 (삭제)

제19조의5 (공개로 인한 기록물보호)

모든 문서를 포함한 작업문서 또는 기타 정보, 이 법 또는 다른 법률에 의해 위원회 요원이 평가 및 보고서의 준비를 위해 준비하고 관리하는 기록은 제552.021조 제(b)항에 의한 정보공개요구의 대상에서 제외한다. 법에 의해 대외비로 간주되는 기록물 및 위원회가 이 법 또는 다른 법률에 의해 그 기능의 수행과 관련하여 수령하는 자료로서 대외비 자료는 제552.021조의 정보공개요구의 대상에서 제외한다.

제20조 (직원의 재배치)

주 기관 또는 그 자문위원회의 폐지, 재편 또는 존속으로 인해 해당 직원이 면직되는 경우 주 기관 및 텍사스고용위원회(Texas Workforce Commission)는 면직된 직원의 재배치에 관해 상당한 노력을 해야 한다.

제21조 (단서규정)

명시적으로 다른 규정이 있는 경우를 제외하고, 주 기관의 폐지는 성립된 권리와 의무, 부과된 제재처분, 민사 또는 형사상의 책임 또는 폐지효력이 발생하기 전에 개시된 절차 등에 영향을 미치지 아니한다.

제22조 (기관의 창설과 관련한 법안의 심사)

- (a) 주 기관 또는 자문위원회의 신설과 관련한 각 원의 법안은 위원회에 의해 심사되어야 한다.
- (b) 위원회는 해당 법안의 판단을 위해 다음 사항을 심사해야 한다.
 - (1) 제안된 기관 또는 위원회의 기능이 현존하는 주 기관 또는 자문위원회의 하나 또는 그 이상에 의해 수행될 수 있는지
 - (2) 제안된 법안의 규제형식이 공중을 충분히 보호할 정도로 가장 덜 규제적인 형식인지
 - (3) 제안된 법안에 제시된 규제적인 기능이 공중에게 충분한 참여를 제공하고 있는지
 - (4) 해당 법안이 기관 또는 자문위원회 내의 이해갈등에 대해 충분한 대응을 제시하고 있는지
- (c) 위원회는 법안을 심사한 후 법안에 대한 서면의견을 준비하여 법안의 입안자와 소관 법안의 위원회위원장에게 이를 제출하여야 한다.

제23조 (삭제)

제24조 (기부 및 보조)

(a) 위원회는 이 법에 규정된 활동자금을 조달하기 위해 내국세법 (Internal Revenue Code) 제501조 (c)(2)에 열거된 어떠한 조직으로부터 기부금이나 보조금을 받을 수 있다.

(b) 모든 기부금, 보조금 및 기여금은 공개회의에서 위원회 위원의 과반수표결에 의해 수령되어야 하고, 기부금, 보조금 또는 기여금의 목적과 이름은 위원회의 공식적 문서에 기록되어야 한다.

[부록-3] 호주 Victoria주 위임입법법 전문

빅토리아주 위임입법법

(Subordinate Legislation Act 1994, 2011.1.1 시행)

제 1 장 총 칙

제 1 조(목적) 이 법의 목적은,

- (a) 위임입법의 제정권이 의회의 권한과 통제하에 행사되도록 보장하고,
- (b) 위임입법의 준비, 제정, 공포 및 심사에 관한 사항을 규율하며,
- (c) 위임입법의 준비와 심사에 있어서 공중의 참가를 제공하며,
- (d) 법적 문서(Instruments)의 통일, 개정의 통일 및 법률과 위임입법의 허용가능성에 관한 1984년 입법해석법(Interpretation of Legislation Act 1984)을 개정하는 것이다.

제 2 조(시행) 이 법은 1995년 1월 1일부터 시행한다.

제 3 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

개정(Amendment)이란 행정입법(Statutory rule)과 관련하여 법률이나 위임입법 또는 다른 행정입법에 의해 그 표현이나 단어를 삽입, 삭제 또는 치환하는 것을 말한다.

수권법(authorising Act)이란 행정입법 또는 제안된 행정입법과 관련하여 해당 행정입법의 근거 또는 제정하려는 취지의 근거가 되는 법률 또는 법조항을 말한다.

이행 인증(compliance certificate)이란 제10조제4항에 따라 담당 장관이 발령한 인증을 말한다.

제외 인증(exemption certificate)이란 (a)제8조에 따른 담당 장관 또는 (b)제9조에 따라 제안된 행정입법과 관련하여 수상이 발령한 인증을 말한다.

연장 인증(extension certificate)이란 제5A조제1항에 따라 담당 장관이 발령한 인증을 말한다.

연장 규칙(extension regulation)이란 제5A조에 따라 제정된 행정입법의 시행 연장을 위한 규칙을 말한다.

관보발간자(Government Printer)란 1975년 헌법 제72조에 따라 빅토리아 관보발간자로 지정된 자를 말한다.

가이드라인(Guidelines)이란 제26조에 따른 가이드라인을 말한다.

인권 인증(human rights certificate)이란 제12A조제1항에 따라 담당 장관이 발령한 인증을 말한다.

인권제외 인증(human rights exemption certificate)이란 제12A조제3항에 따라 담당 장관이 발령한 인증을 말한다.

장관(Minister)이란 이 법률을 관리하는 장관을 말한다.

담당 장관(responsible Minister)이란 (a)연장규칙이 포함된 행정입법 또는 제안된 행정입법과 관련하여 제5조에 따라 실효되지 않은 행정입법의 수권법을 관리하는 장관, (b)다른 행정입법 또는 제안된 행정입법과 관련하여 수권법을 관리하는 장관을 말한다.

심사위원회(Scrutiny Committee)란 의회의 법률 및 규칙심사위원회를 말한다.

제13조 인증(section 13 certificate)이란 제13조에 따라 법제국장(Chief Parliamentary Counsel)이 발령한 인증을 말한다.

행정입법(statutory rule)이란,

- (a) 규칙(regulation)으로서, (i)내각(Governor in Council)이 제정하였거나, (ii)내각의 동의 또는 승인하에 제정되었거나, (iii)내각이 거부권을 가지고 있는 것을 말한다.
다만, 지방자치단체 또는 개인이나 지구 또는 지역에 관할권이 한정된 기관이 제정한 것은 제외한다.
- (b) 법원 또는 심판소와 관련한 규칙이나 절차, 지침, 심판소 또는 법원의 비용
- (c) 제4조제1항(a)에 따른 행정입법 또는 행정입법으로 판정된 개별 법적문서(an instrument) 또는 법적문서군(a class of instruments)
- (d) 수권법에 의해 행정입법 또는 행정입법으로 간주되는 개별 법적문서 또는 법적문서군
 - (a) 또는 (b)에 열거된 개별 법적문서 또는 법적문서군이라 할지라도 제4조제1항(b)에 따라 제외된 것은 포함되지 않는다.

제 4 조(행정입법으로의 판정 또는 면제)

- (1) 내각(The Governor in Council)은 이 법에 따라 다음 사항에 관한 규칙(regulation)을 제정할 수 있다.
 - (a) 행정입법의 정의에 관한 제3조(c)의 목적을 위해 개별 행정입법 또는 행정입법으로 될 개별 법적문서 또는 법적문서군의 판정
 - (b) 행정입법의 정의에 관한 제3조(a) 또는 (b)에 해당하는 개별 법적문서 또는 법적문서군으로서 입법적 성격이 없는 것에 대한 행정입법으로의 제외
- (2) 장관은 제1항에 따라 제안한 규칙을 내각에 제출하기전에 심사위원회와 협의해야 한다.

- (3) 개별 법적문서 또는 법적문서군이 개별 행정입법 또는 행정입법으로 판정되는 경우,
 - (a) 이 법은 해당 개별 법적문서 또는 법적문서군에게 적용되고,
 - (b) 이 법의 어느 조항에 따라 제정된 개별 법적문서 또는 법적문서군이 이 법의 어느 조항과 일치하지 않거나 중복되는 경우에는 해당 개별 법적문서 또는 법적문서군은 적용하지 않는다.
- (4) 개별 법적문서 또는 법적문서군이 제외되는 경우,
 - (a) 이 법은 해당 개별 법적문서 또는 법적문서군에 적용되지 않는다.
 - (b) 법적문서의 관보(Government Gazette)에의 공시는 그것을 제정하는 때에 이 법에 포함된 법적도구의 공시와 관련하는 모든 요건을 충분히 준수한다.
 - (c) 해당 조항이 그것이 제정된 때에 이 법과 상반되는 조항이 아닌 한, 해당 법적문서 또는 조항은 관보에 그것이 게재된 날부터 효력을 발생하거나, 해당 법적문서 또는 조항이 효력을 발한다고 해당 법적문서에 제시된 날 이후부터 효력을 발생한다.

제 5 조(행정입법의 자동실효)

- (1) 행정입법은 제5A조에 따라 조기에 실효되지 않는 한, 이 조에 따라 해당 행정입법이 제정된 날로부터 10년이 되는 때에 실효된다.
- (2) 이 조에 따른 행정입법의 실효는,
 - (a) 해당 행정입법을 개정하는 어떤 다른 행정입법도 실효되고,
 - (b) 해당 행정입법을 개정하는 어떤 다른 행정입법에서의 조항도 실효되며,이 조에 따라 실효된 행정입법과 관련된 행정입법 또는 조항은 이를 개정하지 않는 한 이 조에 따라 실효된 것으로 본다.

제5A조(연장규칙)

- (1) 제3항에 따라 담당 장관은 다음의 요건이 충족되는 경우 인증을 발령할 수 있다.
 - (a) 특수한 여건으로 인해 제5조에 의해 실효된 행정입법을 대체하려는 의도하에 제안된 행정입법이 제2장에 규정된 사항을 충족시킬 수 있는 시간이 불충분한 때
 - (b) 제5조에 따라 실효된 행정입법을 12개월을 초과하지 않는 특정한 기간동안만 연장해야하는 경우
- (2) 연장인증은 특수한 여건을 특정하여야 하며, 왜 연장이 필요한지에 대한 이유가 포함되어야 한다.
- (3) 연장인증을 받기 전에 담당 장관은 해당 행정입법이 제5조에 따른 실효에 불구하고 특정된 기간에 연장되어야 하는데 관해 수상이 동의한 인증승인을 얻어야 한다.
- (4) 담당 장관의 권고에 대해 내각은 제5조에 따른 실효에 불구하고 기간을 특정하여 이 법에 따라 행정입법의 시행을 연장하는 규칙을 제정할 수 있다.
- (5) 해당 행정입법의 시행과 관련하여 1회의 연장규칙만 제정할 수 있다.

제 2 장 행정입법의 준비

제 6 조(협의) 담당 장관은 협의에 요구되는 가이드라인을 설정하여야 한다.

- (a) 가이드라인에 따른 협의는 입법 또는 현존하거나 제안된 행정입법간의 모순이나 저축을 피하기 위해 제안된 행정입법에 영향을 받는 영역에 책임을 가진 어떤 다른 장관과 한다.

- (b) 가이드라인에 따른 협의는 제안된 행정입법이 공공부문에 현저한 경제적 또는 사회적 부담을 부과하는 경우에는 그 필요성, 범위를 고려한다.
- (c) 가이드라인에 따른 협의의 인 증은 해당 행정입법에 제시한다.

제6A조(벌칙에 관한 협의 인증)

(1) 제안된 행정입법이 2006년 침해법(Infringements Act 2006) 또는 기타 여부에 의해 위반행위에 대한 제재가 규정된 경우, 담당 장관은 다음 사항을 인증해야 한다.

- (a) 법무부와 (i)제안된 행정입법에 규정된 위반에 대한 제재에서 위반행위의 주지가 있고, (ii)제안된 행정입법에 규정된 위반에 대한 제재가 2006년 침해법에 따른 침해에 대한 제재와 적합성이 있음을 협의한 점
- (b) 제안된 행정입법의 준비에서 2006년 침해법에 따른 검찰총장의 가이드라인을 고려한 점
- (c) 장관이 제안된 행정입법의 침해행위에 대한 제재과 관련하여 (i)그 가이드라인의 요구를 충족하고 있거나 또는 (ii)그 가이드라인의 요구를 충족하지 않으나 그 요구를 충족하지 않은 이유가 인증과정에서 인정됨에도 불구하고 제정되어야 하는 것에 대해 만족한 점

제 7 조(규제영향분석의 준비)

- (1) 담당 장관은 제안된 행정입법에 대해 규제영향분석(regulatory impact statement)의 준비를 확정해야 한다.
- (2) 제1항은 제안된 행정입법이 제외 인증을 받은 경우에는 적용하지 아니한다.

제 8 조(제외 인증)

(1) 담당 장관은 다음의 경우에 장관의 의견으로서 서면으로 제외 인증을 받을 수 있다.

- (a) 제안된 행정입법이 공공부문에 현저한 경제적 또는 사회적 부담을 부과하는 것이 아닌 경우
- (b) 제안된 행정입법이 법원(court) 또는 심판원(tribunal)의 절차, 지침(practice) 또는 법원이나 심판원의 비용과 관련된 규칙일 경우
- (c) 제안된 행정입법이 기본적인 선언(fundamentally declaratory) 또는 기술적 성격인 경우
- (d) 제안된 행정입법이 이 조의 목적을 위해 주예산과 관련하여 재무부에 의해 승인된 연간요율을 초과하지 않는 규모로 회계연도의 관점에서 단순히 요금인상일 경우
- (e) 제안된 행정입법이,
 - (i) 제4조제1항(a)에 따라 개별 법적문서 또는 법적문서군으로서 행정입법으로 판정되는 때
 - (ii) 제4조제1항(b)에 따라 이 법의 시행으로부터 개별 법적문서 또는 법적문서군으로서 제외된 때
 - (iii) 연장규칙인 경우
- (f) 제안된 행정입법이 국내 통일입법체계가 요구되어, 그 체계 하에서 비용편익분석이 수행된 때
- (g) 제안된 행정입법이 다음의 범위내 또는 사이에 행정관리 또는 절차를 규정한 경우
 - (i) 2004년 공공행정법(Public Administration Act 2004)의 의미내에서의 부서 또는 지명된 기관
 - (ii) 2005년 의회행정법(Parliamentary Administration Act 2005)의 의미에서의 부서

- (h) 제안된 행정입법에 의해 영향을 받는 자에게 부당하게 이익 또는 불이익을 받게 하거나 제안된 행정입법이 비효율적인 것으로 판단되어 폐지가 공고된 경우
- (2) 제1항(d)의 목적을 위해 인상율의 환산에서 전체적으로 1달러에 가장 근접하여 환산되는 경우에는 제1항(d)에 따라 환산된 것으로 본다.
- (3) 제외 인증에서는 그 제외사유를 특정하여야 한다.

제 9 조(수상의 제외 인증 : 행정입법)

- (1) 수상(Premier)은 서면으로 수상의 의견으로서 제안된 행정입법이 제7조제1항과 부합하지 않는 공공이익의 요구사안으로서 특별한 여건일 경우 인증을 받을 수 있다.
- (2) 수상은 다음의 경우 이외에는 제외 인증을 받을 수 없다.
 - (a) 제안된 행정입법이 폐지되거나 해당 행정입법의 어떠한 조항도 시행된 최초의 날로부터 12개월 이전
 - (b) 관계 담당 장관은 수상에 대해 제안된 행정입법이 제7조제1항과 부합하지 않는 공공이익의 요구를 문서로 그 이유를 제시한다.
- (3) 제1항에 따른 제외인증은,
 - (a) 제외되는 이유를 특정하여야 한다.
 - (b) 수상이 서명해야 한다.
 - (c) 서명일자가 기재되어야 한다.

제10조(규제영향분석서)

- (1) 규제영향분석서(regulatory impact statement)에는 다음 사항이 포함되어야 한다.
 - (a) 제안된 행정입법의 목적에 관한 설명

- (b) 제안된 행정입법의 효과에 관한 설명, 제안된 행정입법이 현재의 행정입법을 개정하는 것인 경우에는 현재의 행정입법의 시행에 관한 효과가 포함되어야 한다.
 - (ba) 제안된 행정입법이 현재의 행정입법상의 요금을 개정하는 경우, 현재요금과 제안된 요금과의 비교표, 각 요금의 증감에 관한 퍼센트의 기재를 포함한다.
 - (c) 해당 목적을 달성하기 위한 다른 실행가능한 수단, 다른 규제 및 비규제적 대안을 포함한다.
 - (d) 제안된 행정입법의 비용 및 편익분석 및 동등한 목적을 달성하기 위한 다른 실행가능한 수단의 비용편익분석
 - (e) 다른 수단이 적절하지 않은 이유
 - (f) 가이드라인에 의해 특정된 다른 요소
 - (g) 제안된 행정입법의 사본
- (2) 비용편익분석에는 경제적, 환경적 및 사회적 영향의 평가가 포함되어야 하고, 자원허용비용(resource allocation costs)을 포함한 행정비용 및 준수비용도 측정되어야 한다.
- (3) 담당 장관은 규제영향분석의 정확성담보를 위한 독자적인 의견을 확보해야 하고, 규제영향분석에 포함된 평가는 가이드라인과 상응하여 고려되고 획득되어야 한다.
- (4) 담당 장관은 행정입법이 규제영향분석서가 요구되어 제정되어야 하는지를 문서로 특정하여 입증해야 한다.
- (a) 이 법에 따른 규제영향분석서와 관련된 요구 및 가이드라인과 양립되었는지
 - (b) 규제영향분석서에서 제시된 의견이 제안된 행정입법의 영향을 정확하게 평가했는지

제11조(제시 및 제출)

- (1) 규제영향분석서가 준비된 경우 담당 장관은 제2항에 따라 이를 공지해야 하고, 다음에 따라 간행한다.
 - (a) 관보
 - (b) 빅토리아주에 일반적으로 유통되는 일간신문
 - (c) 담당 장관이 적절하다고 판단하는 경우 담당 장관이 결정하는 전문간행물 또는 공익간행물
- (2) 공지에는 다음 사항이 언급되어야 한다.
 - (a) 제안된 행정입법의 목적 및 이유
 - (b) 규제영향분석서의 결과요약
 - (c) 제안된 행정입법 및 규제영향분석서의 사본을 입수할 수 있는 장소
 - (d) 해당 기간내에 공중이 제출하려거나 제시하려는 의견(공지의 간행으로부터 28일) 제시 방법
- (3) 담당 장관은 행정입법을 제정하기 전에 모든 의견 제시 및 제출을 고려해야 한다.

제12조(결정의 공고)

- (1) 규제영향분석서가 준비된 경우 담당 장관은 제안된 행정입법을 제정할 것인지 또는 제정하지 않을 것인지에 대한 결정을 (a) 관보 및 (b) 빅토리아주에 일반적으로 유통되는 일간신문에 공고해야 한다.
- (2) 제안된 행정입법을 제정하지 않는 결정공고는 해당 결정이 내려진 직후 즉시 간행해야 한다.
- (3) 제안된 행정입법을 제정하는 결정공고는 제안된 행정입법이 제정되기 전에 간행해야 한다.

(4) 제1항, 제2항 또는 제3항을 이행하지 않은 경우 해당 행정입법의 효력이나 시행에는 영향을 받지 아니한다. 다만, 심사위원회는 양원에 그 미이행에 관한 보고를 할 수 있다.

제12A조(인권 인증)

(1) 담당 장관은 제3항에 따라 제외되는 경우외에 제안된 행정입법에 대해 인권 인증을 해야 한다.

(2) 인권 인증은,

(a) 제안된 행정입법이 인권 및 책임헌장에 제시한 인권을 제약하거나 제약하지 않는다는 장관의 의견이 제시되어야 한다.

(b) 제안된 행정입법이 인권 및 책임헌장에 제시한 인권을 제약한다고 장관의 의견이 표명된 경우 (i) 제약된 인권의 성격, (ii) 제약목적의 중요성, (iii) 제약의 정도 및 본질, (iv) 제약과 그 목적간의 관계, (v) 제약목적을 달성하는데 있어서 합리적으로 사용가능한 보다 덜 제한적인 수단 등이 제시되어야 한다.

(3) 제1항은 다음의 경우에 담당 장관이 서면으로 그 의견을 제시한 경우에는 적용하지 않는다.

(a) 제안된 행정입법이 법원 또는 심판원의 절차, 지침 또는 법원이나 심판원의 비용과 관련된 규칙일 경우

(b) 제안된 행정입법이 (i) 제4조제1항(a)에 따라 개별 법적문서 또는 법적문서군으로서 행정입법으로 판정되는 때, (ii) 제4조제1항(b)에 따라 이 법의 시행으로부터 개별 법적문서 또는 법적문서군으로서 제외된 경우

(c) 제안된 행정입법이 연장규칙인 경우

제12A조(인증 및 복합인증)

- (1) 이 장에 따른 인증은 (a)담당 장관이 인증에 서명해야 하고 (b)서명일자가 기재되어야 한다.
- (2) 이 장에 따른 인증은 제6조, 제6A조 및 제10조제4항에 의해 요구되는 인증과 통합하거나 이들 인증과 조합을 위해 복합적으로 인증될 수 있다.

제 3 장 행정입법의 제정, 제출 및 시행

제13조(제13조 인증)

- (1) 제안된 행정입법을 내각의 동의 또는 승인하에 제정하려는 경우 법제국장에게 이를 제출하고, 법제국장은 제안된 행정입법이 다음에 해당하는지를 인증해야 한다.
 - (a) 수권법에 의해 부여된 권한범위내인지
 - (b) 수권법이 다음 사항에 관해 명확하고 명시적인 권한을 부여하고 있는지
 - (i) 소급적 효력을 가지는 것
 - (ii) 조세, 요금, 벌금, 징역 또는 기타 제재의 부과
 - (iii) 범죄피해자에 대한 법적 입증책임의 전가
 - (iv) 수권법에 의해 위임된 권한의 재위임
 - (c) 수권법의 일반적인 목적과 부합하는지
 - (d) 제안된 행정입법에 제시된 목적을 달성하는데 부합하는지, 제안된 행정입법이 기존 행정입법을 개정하는 것이라면 기존의 행정입법에서 제시된 목적과 부합하는지
 - (e) 정의와 공정성의 원칙과 부합하지 않는지

- (f) 다른 행정입법이나 법률과 현저하거나 실질적으로 중복되거나 저촉되지 않는지
- (g) 합리적으로 가능한 한 명확하고 명료하게 표현되고 있는지

(2) 법제국장은 다음의 경우에 제13조 인증을 첨부된 문서의 어떠한 사항에도 적용되고, 채용되거나 행정입법으로 통합하지 않고, 제안된 행정입법에 대해서만 적용한다는 것을 특정할 수 있다.

(a) 행정입법의 인정과 관련하여 해당 행정입법의 조항과 관련하여 적용되고, 채용되거나 편입되는 사항에 관한 문서가 포함되어야 한다.

(b) 적용되고 채용되거나 편입되는 사항은 법제국장이 해당 사항에 대해 조언할 수 없는 기술적인 성격을 말한다.

(3) 제13조 인증은 인증된 날에 여건에 따라 인증날짜를 특정할 수 있다.

제14조(행정입법의 내각에의 제출)

제안된 행정입법을 내각의 동의 또는 승인을 위해 내각에 제출하려는 때에는 다음 사항을 첨부해야 한다.

- (a) 제안된 행정입법 사본 3부
- (b) 제13조 인증 사본
- (c) 규제영향분석이 요구되지 않은 경우 제외인증 사본
- (d) 규제영향분석이 요구된 경우 이행인증 사본
- (da) 제안된 행정입법이 연장규칙인 경우, 연장인증의 사본 및 제5A조제3항에 따른 수상 인증 사본
- (db) 제6조에 따른 협의가 요구된 경우 해당 조항에 따른 협의 인증 사본

- (e) 제안된 행정입법이 2006년 침해법(Infringements Act 2006) 또는 기타 여부에 의해 위반행위에 대한 제재가 규정된 경우 제6A조에 따른 인증 사본
- (f) 인권인증이 요구되는 경우 인권인증 사본
- (g) 인권인증이 요구되지 않은 경우 제12A조제3항에 따른 담당 장관의 인증 사본

제15조(행정입법 및 관련 문서의 의회 제출)

- (1) 제17조제2항에 따라 행정입법의 제정이 관보에 게재되어 공지된 날부터 6일전에 행정입법의 사본을 각원에 제출해야 한다.
- (1A) 행정입법과 관련하여 기타 문서가 있는 경우, 해당분서의 사본도 각원에 제출해야 한다.
 - (a) 제5A조제3항에 따른 수상의 인증 및 연장인증
 - (b) 제6조에 따른 인증
 - (c) 제6A조에 따른 인증
 - (d) 연장인증
 - (e) 제10조제4항에 따른 이행인증
 - (f) 인권인증
 - (g) 인권제외인증
 - (h) 제13조 인증
 - (i) 위임입법의 제정과 관련한 내각의 권고
- (2) 제1항, 제1A항을 이행하지 않은 경우 해당 행정입법의 효력이나 시행에는 영향을 받지 아니한다. 다만, 심사위원회는 양원에 그 미이행에 관한 보고를 할 수 있다.
- (3) 제1항에 따른 행정입법의 사본은 제출된 후 가능한 한 조기에 해당 행정입법의 사본을 요구하는 의회의원에게 송부하여야 한다.

제15A조(관련 문서의 심사위원회에의 송부)

- (1) 위임입법을 제정하려는 경우 담당장관은 심사위원회에 다음 사항의 사본을 제출해야 한다.
 - (a) 제15조제1A항에 열거된 행정입법과 관련하여 적용되는 문서
 - (b) 제9조에 따라 수상이 제외인증을 발한 경우, 관계 담당장관이 수상에 대해 제안된 행정입법이 제7조제1항과 부합하지 않는 공공이익의 요구를 제시한 이유
 - (c) 규제영향분석이 준비된 경우 (i) 해당 행정입법의 규제영향분석서 (ii) 제시 및 제출한 모든 문서 사본
- (2) 제1항에 열거한 문서는 늦어도 다음 시기에 심사위원회에 제출되어야 한다.
 - (a) 당해 행정입법을 제정한 후 10일 이내 또는
 - (b) 위원회가 개최한 날부터 10일 이내
- (3) 제2항과 부합하지 않은 경우에는 해당 행정입법의 해당 행정입법의 효력이나 시행에는 영향을 받지 아니한다.

제16조(위임입법의 시행시기)

- (1) 행정입법 또는 행정입법의 조항은 다음의 시점에 시행된다.
 - (a) 해당 행정입법이 제정된 날 또는
 - (b) 해당 행정입법 또는 그 조항이 효력을 발한다고 해당 행정입법에 명시된 날 이후부터 시행된다.
- (2) 행정입법 또는 그 조항의 시행에 불구하고, 당해 행정입법이 인쇄되지 않았고 관보에 게재되지 않거나 제17조제3항에 따른 공지가 관보에서 게재되지 않은 것이 입증된 경우, (a) 행정입법 또는 그 조항에 위반하여 기소할 수 없으며, (b) 행정입법 또는 그 조항에 의해 불리하게 영향을 받거나 어떠한 책임에 구속되게 할 수 없다.

(3) 제2항은 행정입법 또는 그 조항이 적절한 시점에서 합리적인 단계를 수행하고 있는 취지의 고지가 (a)공중 또는 (b)영향을 받는 자 또는 (c)이해관계자에게 행해지고 있음이 증명되는 경우에는 이를 주장할 수 없다.

제 4 장 간행 및 접근가능성

제17조(행정입법의 번호, 인쇄 및 간행)

(1) 위임입법은 제정된 이후 신속하게 번호를 매기고, 인쇄하여 관보발행자가 게재한다.

(2) 위임입법을 제정한 이후 위임입법의 제정의 게재는 다음과 같이 해야 한다.

(a) 위임입법에 제정된 이후 간행되는 다음의 관보의 일반판

(b) 제정된 날부터 10일 이내의 관보의 특별판

(3) 위임입법이 제정된 이후 가급적 신속하게 관보에는 다음 사항이 공지되어야 한다.

(a) 위임입법의 사본을 입수할 수 있는 장소

(b) 해당 장소에서 최초로 위임입법의 사본을 입수할 수 있는 일자

(4) 위임입법에 관해 제3항에 따른 게재공지를 포함한 관보의 사본은 관보발행자에 의해 특정한 일자에 위임입법이 간행되고 게재되었고 그 공지에서 특정한 장소에서 이를 최초로 입수할 수 있다는 결정적 증거가 된다.

제18조(개정 통일) 생략

제19조(행정입법의 인용) 생략

제20조(행정입법의 접근가능성)

- (1) 관보발간자는 공중의 누구에게도 지정된 서점의 정상적인 근무시간에 위임입법의 사본을 구입할 수 있도록 모든 노력을 다해야 한다.
- (2) 담당 장관은 위임입법의 사본에 대해 다음 사항을 이행해야 한다.
 - (a) 공중의 누구에게도 담당 장관의 소관 부처사무실의 정상적인 근무시간에 요금을 지불하지 않고 이를 열람할 수 있도록 해야 한다.
 - (b) 공중의 누구에게도 관보에 게재된 담당 장관이 특정한 관공서에서 요금을 지불하지 않고 열람하거나 구매할 수 있도록 해야 한다.
- (3) 제16조의 규정에 따른 제한없이, 위임입법의 전부 또는 일부 조항의 효력에 불구하고 제1항 및 제2항에 따라 해당 위임입법의 사본을 구입할 수 없거나 열람할 수 없는 때에는,
 - (a) 해당 행정입법 또는 그 조항에 위반하여 기소될 수 없으며,
 - (b) 해당 행정입법 또는 그 조항에 의해 불리하게 영향을 받거나 어떠한 책임에 구속되게 할 수 없다.
- (4) 이 조에서 위임입법의 사본이란 다음의 사본을 말한다.
 - (a) 제17조에 따라 발간된 위임입법 또는 제18조에 따라 준비된 위임입법의 재발간본
 - (b) 해당 위임입법을 개정하는 어떠한 후속 위임입법의 발간본 및 재발간본

제 5 장 심사, 중지 및 부결

제21조(심사위원회에 의한 행정입법 심사)

(1) 심사위원회는 행정입법을 의회에 제출된 경우 다음 사항을 고려하여 각원에 보고할 수 있다.

- (a) 수권법에 의해 부여된 권한범위내인지의 여부
- (b) 수권법에 다음 사항에 관해 명확하고 명시적인 권한이 부여되지 않은 것인지
 - (i) 소급적 효력을 가지는 것
 - (ii) 조세, 요금, 벌금, 징역 또는 기타 제재의 부과
 - (iii) 범죄피해자에 대한 법적 입증책임의 전가
 - (iv) 수권법에 의해 위임된 권한의 재위임
- (c) 수권법의 일반적인 목적과 부합하는지
- (d) 수권법의 일반적인 목적과 관련하여 수권법에 의해 부여된 권한의 비정상적인 또는 예상되지 않은 사용인지
- (e) 위임입법이 아닌 법률에서 언급하고 있는 사안이나 원칙의 구현을 적절하게 포함하고 있는지
- (f) 종전의 법에 의해 확립된 개인의 권리와 자유를 부당하게 침해하고 있는지
- (g) 개인의 자유와 권리를 부당하게 사법적 판단에 의거하는 것이 아니라 행정적 판단에 의거하고 있는지
- (ga) 부당한 요구 또는 권한행사로 2000년 정보보호법(Information-PrivacyAct2000)의 범주내에서 개인 사생활에 역효과를 가져오고 있는지
- (gb) 부당한 요구 또는 권한행사로 2001년 보건기록법(HealthRecordsAct2001)의 범주내에서 보건정보보호에 역효과를 가져오고 있는지

- (h) 정의 및 공정성의 원칙에 부합되지 않는지
 - (ha) 인권 및 책임성헌장에 제시된 인권과 양립하지 않는지
 - (i) 그 형식 또는 의도하에 설명을 요구하고 있는지
 - (j) 이 법의 어느 조항 또는 행정입법과 관련한 가이드라인의 위반이 설정되어 있고 그 위반이 중대하고 실질적인 성격의 것인지
 - (k) 행정입법으로 달성하려는 편익이 행정비용 및 준수비용을 증가하는 결과인지
- (2) 이 조에 따른 심사위원회의 보고서는 심사위원회가 적절하다고 판단하는 어떠한 권고도 할 수 있고, 그 권고에는 해당 행정입법이 (a) 전체 또는 일부분의 부결 또는 (b) 개정제안을 포함한다.

제22조(행정입법의 전부 또는 일부 중지)

- (1) 심사위원회가,
- (a) 제21조에 따라 해당 행정입법이 (i) 전부 또는 일부 부결되어야 하거나 (ii) 개정되어야 할 것을 권고한 경우,
 - (b) 정의 및 공정성의 고려하에 의회에 대해 해당 행정입법의 전부 또는 일부의 시행을 중단할 필요가 있다는 의견을 개진하는 경우
- 심사위원회는 제21조에 따른 보고서에 해당 행정입법의 전부 또는 일부의 시행을 중단할 것을 제안할 수 있다.
- (2) 심사위원회가 행정입법의 전부 또는 일부를 중단할 것을 제안한 경우,
- (a) 심사위원회는 보고서의 사본을 담당 장관 및 내각에 송부해야 한다.
 - (b) 제3항에 따라 해당 행정입법의 전부 또는 일부의 시행은 내각에 보고서를 송부한 이후 7일이 경과하면 제23조에 따라

해당 행정입법의 전부 또는 일부가 부결되는 기간까지 해당 행정입법의 전부 또는 일부의 시행이 중단된다.

(3) 내각은 담당 장관의 권고에 따라 제2항에 제시한 7일의 기간 내에 관보에 게재된 명령으로 해당 행정입법의 전부 또는 일부의 시행이 중단되지 않음을 선언할 수 있다.

(4) 해당 명령이 게재된 날부터 심사위원회의 보고서에 제시된 조항은 그 효력이나 시행이 중단된다.

(5) 이 조에 따라 해당 행정입법의 전부 또는 일부의 시행이 중단되는 동안 행정입법은 제정되지 않은 것으로 간주되거나 해당 부분없이 제정된 것으로 간주된다.

제23조(행정입법 또는 행정입법의 일부 부결)

(1) 이 조는 행정입법이 다음에 해당하는 경우에 적용된다.

(a) 수권법에서 해당 행정입법의 제정시 의회(Parliament) 또는 의회의 일원(a House of the Parliament)에 의해 부결되는 것을 규정한 경우

(b) 심사위원회가 제21조에 따른 보고서에서 해당 행정입법의 전부 또는 일부에 대해 부결을 언급한 경우

(c) 제15조제1항 또는 제1A항을 이행하지 않고 심사위원회가 각 원에 대해 그 미이행을 보고한 경우

(2) 이 조는 다음의 경우에 행정입법의 전부 또는 일부에 대해 부결이 적용된다.

(a) 해당 행정입법에 대해 의회의 일원에서 부결 결정을 고지한 경우

(i) 의회의 일원에 행정입법이 제출된 날부터 해당 의원이 18일 이전 또는 그 날

- (ii) 행정입법과 관련하여 제15조제1항에 따른 미이행의 경우 제17조제2항에 따른 관보에 행정입법의 제정고지가 게재된 이후 의원에서 24일 또는 그 이전
- (b) 해당 의원에서 통과된 결의가 12일 또는 그 이전에 해당 의원에서 결의고지를 한 후
- (3) 행정입법의 부결 결의 고지는 행정입법의 전부 또는 일부에 적용된다는 점을 언급할 수 있다.
- (4) 행정입법의 전부 또는 일부의 부결결의는 그 취지에 따라 효력을 가진다.
- (5) 하나의 의원이 폐회되거나 하원(Legislative Assembly)이 해산된 경우,
 - (a) 폐회 또는 해산은 행정입법에 대한 부결결의의 통과에 관한 의원의 권한에 영향을 미치지 않는다.
 - (b) 의원의 개회일정의 환산에 폐회 또는 해산은 산입하지 아니한다.

제24조(행정입법 또는 행정입법의 일부 부결의 효력)

- (1) 제2항에 따라 행정입법의 전부 또는 일부가 의회(the Parliament) 또는 일원(a House of the Parliament)에서 부결될 경우, 그 부결은 해당 행정입법 또는 그 일부가 폐지된 것과 같은 효력을 가진다.
- (2) 행정입법의 전부 또는 일부가 의회 또는 일원에서 부결될 경우,
 - (a) 부결된 행정입법의 전부 또는 일부로 인해 폐지 또는 실효되는 어떠한 행정입법 또는 법률이나 그 행정입법 또는 법률의 일부는 해당 행정입법의 전부 또는 일부가 부결된 날로부터 환원된다.

- (b) 부결된 행정입법의 전부 또는 일부로 인해 개정되는 어떠한 행정입법 또는 법률은 부결된 행정입법의 전부 또는 일부가 제정되지 않은 것과 마찬가지로의 관점에서 행정입법의 전부 또는 일부의 부결된 날부터 개정없이 효력을 발생한다.

제25조(행정입법 또는 행정입법의 일부 부결의 공지)

행정입법의 전부 또는 일부가 부결된 경우 의회사무처(Clerk of the Parliaments)는 관보에 해당 부결고지를 게재해야 한다.

제 6 장 보 칙

제26조(가이드라인)

- (1) 장관은 다음 사항에 관해 가이드라인을 제정할 수 있다.
 - (a) 행정입법의 준비, 구성, 발간, 접근가능성
 - (b) 행정입법의 준비에 있어서 협의, 조정 및 확실성의 보장을 목적으로 수행되는 단계 및 이행에 관한 절차
- (2) 제1항에 따른 일반적 사항에 제한받지 않고, 가이드라인에서는 부록1에서 제시한 사항에 관해 언급되어야 한다.
- (3) 장관은 가이드라인을 설정하는데 있어서,
 - (a) 관보에 게재해야 하고,
 - (b) 위임입법의 준비에 관계되거나 관계되지 않거나를 불문하고 모든 장관 및 기타 사람 및 기관에게 이를 제공해야 하며,
 - (c) 의회의 각원에도 제출해야 하며,
 - (d) 심사위원회에도 송부해야 한다.

제27조(심사위원회의 자문적 역할)

심사위원회는 이 법에 규정된 다음 사항의 운용 또는 관리와 관련한 어떠한 사항에 관해서도 장관에게 자문할 수 있다.

- (a) 제4조제1항에 따른 규칙의 제정
- (b) 가이드라인의 설정

제28조(규칙제정)

내각은 다음 사항에 관해 규칙을 제정할 수 있다.

- (a) 행정입법의 일부로서 또는 행정입법으로서 준비와 출판의 규율에 관한 사항에 관한 안내로서,
 - (i) 문서로 특정한 행정입법의 적용, 채택 또는 통일에 관한 어떠한 사항
 - (ii) 그 사항과 관련된 행정입법 조문의 제시
- (b) 이 법에서 요구되거나 허용된 이 법에 관한 판단 또는 이 법의 효력에 관한 판단에 필요한 일반적인 어떠한 사항

제29조 - 제32조 폐지

제 7 장 경과규정

제33조(1962년 위임입법법의 폐지) 생략

제34조 폐지

제35조(2010년 위임입법법 제2장에 관한 경과조치) 생략

제36조(2010년 위임입법법과 관련한 경과조치에 관한 규칙) 생 략

부 록

가이드라인에 포함되어야 할 사항(Matters to be included Guidelines)

1. 가이드라인에는 입법적 성격을 가지지 않는 법적문서나 법률보다는 행정입법에 포함되는 것이 적합한 사항의 유형을 제시한다.
2. 가이드라인에는 제안된 행정입법이 추구하려는 목적달성의 대안적 수단으로서 자발적 행위규범이나 자율규제와 같은 것을 제시한다.
3. 가이드라인에는 예상되는 상세한 요구사항보다는 제안된 행정입법의 성과척도를 정립할 수 있도록 적절한 사례를 제시한다.
4. 가이드라인에는 다음의 절차가 확보되도록 한다.
 - (a) 제안된 행정입법을 정당화할 수 있는 필요성
 - (b) 어느 다른 제안된 행정입법에 포함되고 정식화된 제안된 행정입법의 목적
5. 가이드라인에는 다음의 절차가 채용되도록 확보한다.
 - (a) 제안된 행정입법을 검토하는데 있어서 행정기관의 준비사항이나 고려사항 및 해당 제안된 행정입법의 사안과 관련한 다른 기관과의 협의
 - (b) 적절한 경우, 제안된 행정입법의 내용과 본질에 관해 입수한 독자적인 권고
 - (c) 제안된 행정입법에 영향을 받을 수 있는 공중이나 기업부문과의 적절한 협의
 - (d) 제6조에 따라 요구되는 협의에서의 상황에 따른 적절한 협의

6. 가이드라인에는 행정입법이 공공부문에서 사회적 부담 또는 현저한 경제적 부담을 부과하는 여건에 관해 제시한다.
7. 가이드라인에는 해당 행정입법에서 적용, 채용 또는 편입되는 사항을 제시한다.
8. 가이드라인에는 행정입법의 초안작성에 사용되는 용어 및 형식을 제시한다.
9. 가이드라인에는 행정입법의 내각에의 제출 및 발간과 행정입법 조항의 심사위원회에의 제출 및 발간에 관한 사항을 제시한다.

[부록-4] 영국정부의 규제일몰제 지침

규제일몰제 지침

(Sunsetting Regulations : Guidance)

2011.3

개 요

(i) 각각의 새로운 규제에 대해 정기적으로 검토될 필요성을 확보하는데 있어서, 일몰제는 우리 사회에 있어서 정부의 규제의 역할변화라는 목표에 기여한다. 규제가 더 이상 필요하지 않거나 불균형적인 부담을 부과하는 곳에서, 일몰제는 그것의 제거를 확보하는데 도움을 줄 수 있다. 다른 한편 일몰제는 규제를 효과적으로 갱신하고, 개선이 필요한 경우 이를 지원하는데 도움이 될 수 있다.

(ii) 일부 신규 입법에서는 다양한 형식으로 이를 채용할 수 있도록 이미 일몰제 또는 검토조항(review clause)이 포함되어 있다. 정부는 기업이나 시민사회조직에게 순부담(또는 비용)이 되는 각 부처에 의해 도입된 신설 규제에 대해 의무적으로 일몰제를 도입하는 것을 합의했다. 각 부처는 다른 규제에도 일몰제가 유용한 것인지를 고려해야 할 것이다.

(iii) 이차적 입법(secondary legislation)을 통해 설정된 국내 규제는 제정법상 검토(statutory review)와 자동적인 유효기간의 설정에 관한 공식적인 요구의 대상이 되어야 한다. 일차적 입법(primary legislation)

및 어떠한 국제적(EU를 포함) 의무의 이행을 위한 입법으로 설정된 국내 규제는 단지 검토의무의 대상이 되어야 한다.

(iv) 대부분의 경우, 최초의 제정법상 검토는 관련 규제가 효력을 발한 이후 늦어도 5년 이내에 실시되고 발간되어야 한다. 자동효력 상실의 대상이 되는 규제는 발효된지 7년간 효력을 예정해야 한다.

(v) 통상적인 사전적 입법 명확성 절차의 일환으로, 각부처는 일몰 제에 관한 그들의 제안이 정부의 규제감축방안과 부합하는지 그리고 그 방안이 이 지침서에 제시한 것과 부합하는지를 규제감축위원회(Reducing Regulation Committee : RRC)에 제시할 필요성이 있다(준수 또는 설명).

(vi) 제정법상 검토의 목적은 규제의 도입을 유도하는 정책 목표가 여전히 유효하고 적합한지 여부를 묻는 것이다. 즉, 해당 규제가 여전히 그 목표를 달성하는 가장 좋은 방법인지, 그리고 그렇다면, 기업과 시민사회조직의 부담을 경감하기 위해 기존 규제를 개선할 수 있는지를 묻는 것이다. EU 규제의 경우에는 부담경감을 위해 집행과 전환을 개선하는데 중점을 둔다.

(vii) 검토는 특히, 규제에 의해 기업과 시민사회조직에 발생하는 예상된 실제 비용의 규모를 고려하여 비례적인 방법으로 수행되어야 한다.

(viii) 가능하다면, 검토는 (EU 의무인 경우) 유럽연합 집행위원회에 의한 심사 또는 사후이행심사(post-implementation review)와 같은 다른 계획된 활동과 조합하여 실시되어야 한다. 관련 활동의 조정을 지원하기 위해 각 부처에서는 매년 향후 5년간을 망라하는 규제심사 프로그램을 매년 간행할 것을 권고한다.

(ix) 검토에서는, RRC가 해당 규제를 갱신하는데 있어서 기여할 수 있도록 기존규제의 개선과 가능한 비규제적인 대안이 충분히 검토

되었음을 밝히는 증거를 제출할 것을 제안한다.

서론

1. 이 지침서는 각 부처가 일몰규제에 관한 정부의 방침을 이행하는 것을 지원하기 위해 선진규제국(Better Regulation Executive : BRE)이 마련한 것이다. 여기서는 새로운 정책의 목표, 범정부적으로 적용될 수 있는 기준, 각 부처가 달리해야 할 사항 및 사후이행심사(post-implementation review)와 사후 입법심사(post-legislative scrutiny)와 같이 기존의 요구사항과 함께 새로운 시스템을 작동하는 방식 등을 제시하고 있다. 이 지침서에 필요한 상세한 정보는 부록에서 보완되고 있다.

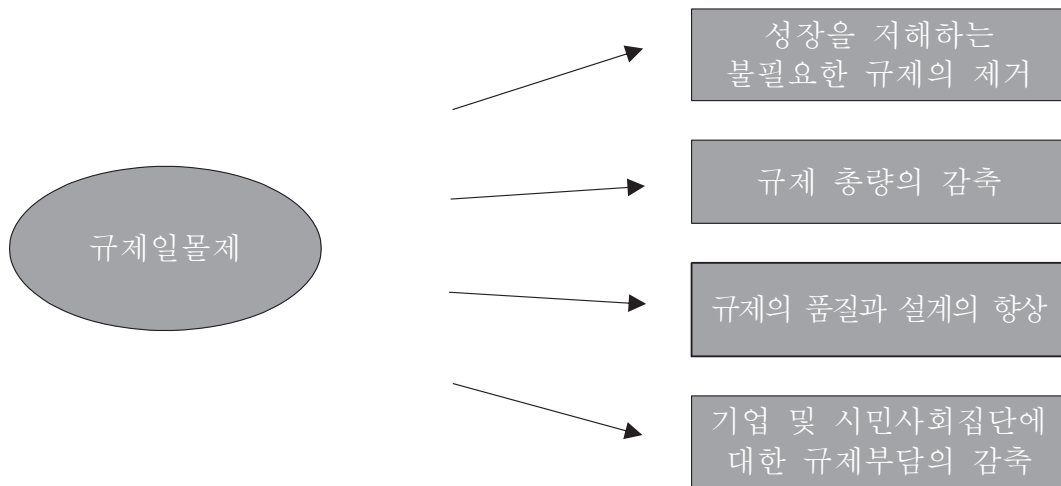
정부의 목표

2. 정부에서는 “규제감축의 간소화(Reducing Regulation Made Simple)”¹⁾ 보고서에서 우리 사회에 있어서 규제의 역할변화에 대한 의지를 표명하였다. 기업과 시민사회조직에 대해 불필요한 부담을 주는 규제로부터의 해방은 그들의 창의성, 다양성 및 성장 능력을 향상시키는데 기여할 수 있다. 이 비전을 달성하기 위해 규제에 대한 새로운 접근방식이 요구되고 있다.
3. 각각의 신설 규제에 대해 정기적으로 검토될 필요성을 확보하는데 일몰제에 관한 정부의 정책은 이 목표를 달성하는데 기여할 수 있다. 규제가 더 이상 필요하지 않게 되거나, 기업이나 시민사회조직에 불합리한 부담을 부과하는 경우에 일몰제는 그것을 제거하는데 기여할 수 있다. 다른 한편 일몰제는 규제를 효과적으로 갱신하고, 개선이 필요한 경우 이를 지원하는데 도움이 될 수 있다.

1) <http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/better-regulation-executive/reducing-regulation-made-simple>

4. 일몰조항(sunset provisions)의 도입은 규제의 영향을 모니터링 하는 기존 절차를 강화하고 보완하는데 기여할 수 있다. 일몰조항은 규제가 비용이 소요되고, 까다로우며, 비효율적인 경우에 조기에 행동하는 것을 지원할 수 있고, 의회에 의한 기존 규제에 대한 심사기회의 확대를 제공할 수 있으며, 기업과 시민사회조직에 영향을 미치는 기존 규제에 대한 심사 기회를 확대할 수 있다. 또한 범정부적으로 규제의 접근방식에 대한 문화의 변모를 가져오는데 기여할 수 있다.

[그림 1] 규제에 대한 정부의 중점적 우선순위에 있어서 규제일몰제의 기여



지침서의 범위

5. 여러 가지 유형의 일몰제 및 검토조항은 이미 각 부처가 신설 규제를 도입하는데 사용되고 있다. 예컨대, 해당 조치가 일회성 사안(one-off event)과 관련되거나 특정한 위임된 권한을 행사하는 것과 관련하여 이미 사용되고 있다.

6. 이 지침서는 새로운 국내규제에 대한 일몰제의 적용을 다루고 있다. 즉,

- 각 부처 및 행정기관과 같은 다른 중앙정부 조직에 의해 도입된 규제
 - 기업이나 시민사회조직에 직접적으로 순부담(또는 비용)을 야기하는 규제
 - 효력을 발생한지 5년 이내에 폐지될 것을 예정하고 있는 이미 기존의 일몰조항의 적용을 받는 규제가 아닌 것²⁾
7. 이 지침서는 모든 신설 EU(또는 다른 국제적인)의 규제 의무를 이행하는 국내입법에 관한 사항도 다루고 있다.
8. 각 부처는 이 지침서의 범위를 벗어나지 않게 신설 규제에 대한 일몰조항의 적용을 적극적으로 고려해야 한다. 여기에는 예컨대, 기업에게 순부담이 없으나 그럼에도 불구하고 해당 규제의 효력발생에 기간을 제한할 타당한 이유가 있거나, 검토를 수행할 것이 요구되는 경우를 포함할 수 있다. 이 지침서는 그 경우에 일몰제의 적용을 제한하거나 지시하는 것을 의도하지 않는다. 그러나 이들 경우에 그 목적, 성질 그리고 정책적 및 행정적으로 일몰규정의 사용을 제시하는 것은 이 지침서의 범위에 해당하는 사례와 다를 수 있다.
9. 독립규제기관(Independent regulators)은 이 지침서의 범위가 자동적으로 적용되지 않는다. 다만, 그들의 규제에 관해 자발적으로 참여하도록 권유한다.
10. 이 지침서에서 제시된 규제의 다른 유형을 포함한 상세한 범위는 부록 A에 첨부되어 있다.

2) 예컨대, 일회성 스포츠행사 또는 다른 행사와 관련된 규제 또는 특별히 일시적인 시범실시(pilot exercise)의 목적으로 설정된 규제 등이다.

실행단계

11. 이 지침서의 범위내에서의 규제에 대한 일몰조항의 실행은 다음의 세 가지 단계를 포함한다.
 - 도입(introduction) : 규제로 인해 부담을 야기하는 입법(또는 다른 규제적 조치)에 있어서 일몰절차의 제시
 - 검토(review) : 제정법상 검토의 수행 및 보고서 간행을 포함한 규제의 효과 평가와 모니터링의 수행
 - 제거, 갱신 또는 개정(removal, renewal, or amendment) : 개정 또는 개정없이 규제의 실효 또는 폐지 또는 갱신
12. 위 3가지 단계는 이 지침서에 제시된 범위내에서 신설 규제를 도입하는 때에 고려되고 계획될 필요가 있다. 각 단계의 적용은 관련 규제의 영향과 성격에 따라 매우 다른 경우가 있을 수 있다. 그러나 각 사안에서 위의 세 가지 단계는 계획될 필요가 있고, 일관된 순서로 동시에 작업하도록 할 필요가 있다.
13. 이 지침서의 다음 항목에서는 위 세 가지 단계에 관한 상세한 내용을 검토하고 있다. 이 지침서는 기본적으로 일차적 및 이차적 입법(EU 또는 국제적 의무의 이행을 위한 입법을 포함한다)을 통해 제정되는 규제절차를 포괄한다. 그러나 같은 원칙은 이 범위에서 다른 유형의 규제에도 적용되어야 한다.

도입단계(The Introduction Stage)

개 관

14. 도입단계에서의 중점은 규제를 도입하는 입법에서 일몰조항의 채용이다. 각 부처는 채용하려 일몰조항의 유형(type), 해당 조항의 범위(scope) 및 관련 시점(timings)을 고려할 필요가 있다.

유형(Type)

15. 이 지침서에서 논의하는 것은 두 가지 유형의 법조항이다.

- “검토조항(review clause)”은 특정한 일정에 관련 규제에 대해 검토를 수행할 제정법상의 의무를 부과하는 것으로서, 자동적인 실효를 가져오는 것이 아닌 것을 말한다(해당 규제를 제거 또는 개정을 위해 향후 입법조치가 요구되는 것을 의미하나, 그렇게 하지 않더라도 효력은 지속된다).

검토조항은 이 지침서의 범위에 따른 모든 신설 규제에 사용되어야 한다.

- “일몰조항(sunset clause)”은 특정한 기간의 경과후에 자동적 실효가 부여되는 것을 말한다(해당 규제가 효력을 존속하기 위해서는 수정 또는 수정없이 향후 입법조치가 요구되는 것을 의미한다).³⁾

이차적 입법을 통해 설정된 국내 규제는 검토조항과 함께 일몰조항을 사용해야 한다. 일차적 입법을 통해 설정된 규제 및 국제적(EU를 포함) 의무의 이행을 위한 입법(이차적 입법을 포함)은 단지 검토조항만 사용되어야 한다.

16. 이 지침서에서 사용하는 “일몰제(sunseting)”, “일몰조항(sunseting provision)” 또는 일몰제 정책(sunseting policy)이라는 용어는 위에 언급한 법조항의 하나 또는 두 가지를 포괄하는 의미이다. 위 두 가지 유형의 비교표와 그것이 어떻게 적용되어야 하는지에 관한 상세한 것은 부록 B에 포함되어 있다. 이차적 입법에서의 적용을 위한 조문작성안의 사례는 부록 C에 첨부되어 있다.

3) 실효의 경우, 비록 실효 그 자체는 자동적이거나 그럼에도 불구하고 입법에 있어서 필수적인 변경을 가져올 수 있다. 아래의 56-57 참조.

범위(Scope)

17. 최소한, 일몰조항은 기업 및 시민사회조직에 규제적인 부담을 야기하는 입법의 요소로서 적용되어야 한다. 상세한 범위를 결정하는데 있어서 각 부처는 다음 사항을 고려할 필요가 있다.

- 규제가 특정 목적을 달성하기 위한 일련의 조치(package of measurements)의 일부일 경우, 비규제적(non-regulatory) 또는 규제완화적(de-regulatory) 요소가 포함된 해당 조치군에 대해 일몰조항을 적용하는 것은 매우 적절하다. 이것은 예컨대, 계획된 사후이행심사 또는 다른 평가의 범위에 반영되는 경우에 이해할 수 있을 것이다.
- 규제적 요소에 대해 효력을 중단하더라도, 관련된 비규제적 요소에 대해 - 과도적 또는 다른 이유로 - 효력을 지속할 필요가 있다면, 그 경우에는 일몰조항의 범위를 상대적으로 좁힐 필요가 있을 것이다. 예컨대, 특정한 규제적 요소에 한해 제한하는 것이다.

시점(Timing)

18. 각 부처에서 도입단계에서 고려할 필요가 있는 조항에 관한 시점은 다음의 두 가지이다.

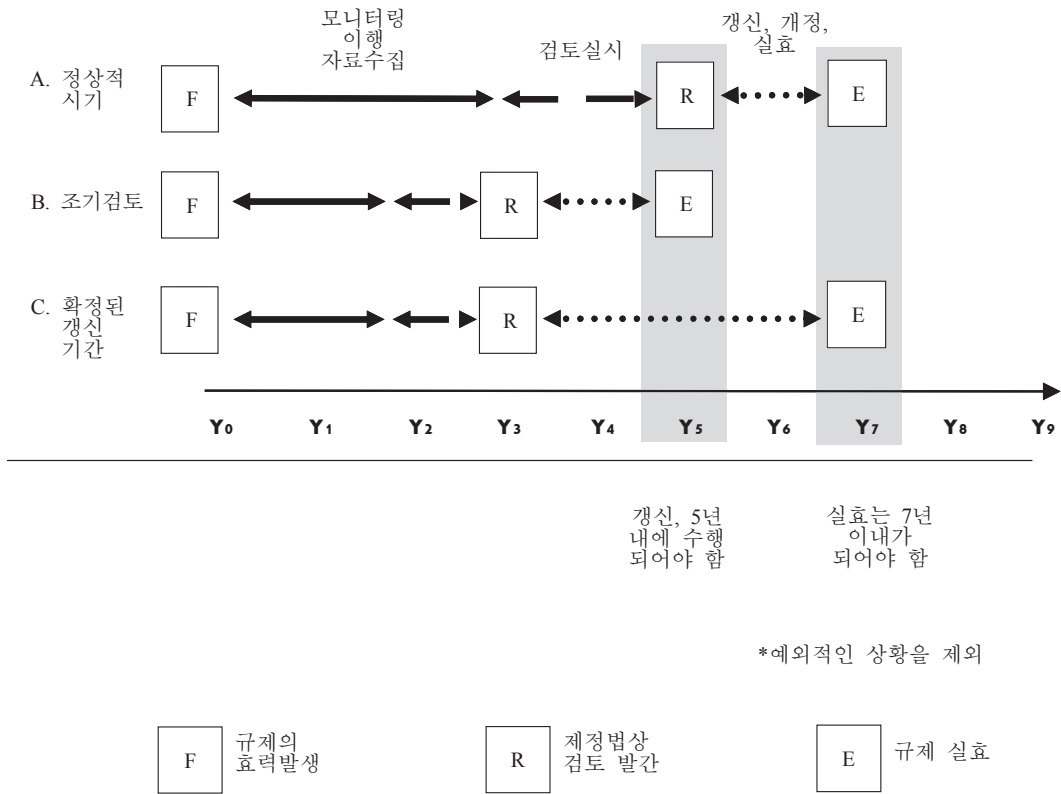
- 검토조항에 따라 요구되는 제정법상의 검토의 발령 일자 **예외적인 상황을 제외하고, 최초의 제정법상 검토의 발령은 해당 규제가 효력을 발한 이후 늦어도 5년을 경과해서는 아니된다.**
- 갱신없이 효력을 상실하는 해당 규제의 일자(일몰조항에만 적용) **예외적인 상황을 제외하고, 효력상실일자는 해당 규제가 효력을 발한 이후 7년을 경과해서는 아니된다.**

제정법상 검토(Statutory Review)

19. 일몰규정은 제정법상 검토결과의 발령 시한을 입법의 전면에서 특정해야 한다. 이는 예외적인 상황을 제외하고, 해당 규제가 효력을 발한 이후 5년을 경과하지 않아야 한다. 이것은 사후 입법심사 및 사후 이행심사의 시기와 일치한다.⁴⁾
20. 일몰조항이 포함된 일몰규정의 경우, 제정법상 검토는 1회로 한다. 만약 해당 규제가 갱신되거나 개정되는 경우, 새로운(또는 개정된) 규제는 그 자체 일몰규정이 적용될 수 있다. 단지 검토조항을 사용한 경우에는, 해당 검토는 매 5년마다 반복되도록 특정해야 한다.
21. 사안에 따라 제정법상 검토일자를 조기로 설정하는 것이 적합할 수도 있다. 예컨대, 해당 규제와 관련하여 예정된 심사와 조정을 하거나, 도입 당시 해당 규제의 효과에 관해 불확실성으로 인해 조기 사후심사가 예정된 경우이다(그림 2의 시나리오 B 참조). 마찬가지로, 검토 결과에 따른 규제변화의 이행이 특별히 복잡하거나 장기간의 절차가 소요되는 경우(예컨대, 해당규제가 기술기준지침의 범위에 따른 경우)에는 확정된 유효기간 만료전에 입법에 대한 변경작업을 위한 추가적인 시간을 허용할 수 있도록 조기단계에서 검토를 수행하는 것이 적합할 수 있다(그림2의 시나리오 C 참조).

4) 사후 입법심사(post-legislative scrutiny)의 경우 여왕의 재가(Royal Assent)를 얻은 날부터 개시하여 3-5년이다.

[그림 2] 이차적 입법에서의 일몰조항의 검토 및 실효시기
(부록 E의 시나리오도 참조)



실효(Expiry)

22. 일몰조항에서 해당 규제가 실효되는 날은 입법의 전면에서 특정해야 한다. 예외적인 상황을 제외하고, 실효일은 해당 규제가 효력을 발한 이후 7년을 경과해서는 아니된다. 대부분의 경우, 이는 제정법적 검토가 완료되고, 보고서가 간행된 날로부터 2년이 경과한 시점이 될 것이다.

23. 제정법상 검토일과 실효일은 실효 또는 적절한 경우에는 개정을 포함하여 대체되는 신설 규제를 제정하는데 충분한 시간을 부여해야 한다. 또한 해당 규제에 의해 영향을 받는 자에게 준수를 위

해 요구된 변화를 이행하기 위한 정확한 기간을 계획하도록 해야 한다. 조기의 제정법상 검토일이 제안(즉, 5년 미만)된 경우, 조기 검토가 해당 검토로부터 발생하는 규제의 잠재적인 변경사항을 이행하는데 추가적인 시간이 요구되는 경우가 아닌 한, 대부분의 경우에는 그대로 수행되어야 한다. 검토단계의 종료와 규제의 유효기간의 만료, 개정 또는 갱신간의 관계의 활동은 다음에서 상세히 검토한다(44 참조).

실무에서의 적용(Practical Application)

24. 각 사안별로 규제 제안이 개발되면, 각 부처는 규제개선과 검토를 위한 정부의 목표를 최선으로 달성하기 위해 일몰제(검토를 포함)를 어떻게 적용해야 할 것인지를 고려할 필요성이 있다. 여기에는 해당조항의 유형, 범위 및 시기의 관점에서 대안을 교량하고 또한 협의절차의 일환으로서 이해관계자의 관점을 모색한다.
25. 위에서 제시한 일반적인 원칙과 가이드라인은 이 절차에 있어서 출발점이다. 그것은 모든 것을 망라하고 있지는 않다. 각 부처는 사례별로 최선의 접근방안을 결정할 것이 요구된다. 예컨대,
 - 현재의 권한하에서 특히, 국내규제에 관한 이차적 입법을 제정하는 경우, 각 부처는 그 권한의 범위가 일몰조항을 포함할 수 있는 성격을 암시하고 있는지를 고려할 필요가 있다. 이는 각 부처의 법무담당에게 자문을 구할 수 있을 것이다.
 - 해당 규제를 기존 입법의 개정으로 도입하는 경우, 대개의 경우에는 개정되는 하위법령보다는 개정되는 법률에서 관련 일몰조항을 삽입하는 것이 적절하다.⁵⁾

5) 이것은 하위법령을 개정하여 일몰조항을 두는 것이 법적 불확실성의 리스크를 증가시킬 가능성이 있으므로 더 올바르고 투명성이 제고되는 방식이다. 또한 실무적으로 검토는 개정 그 자체보다는 개정된 위임입법의 효과에 초점을 둘 필요가 있

- 해당 규제로 인하여 영향을 받는 자에게 현저한 불확실성을 야기하는 규제에 대한 잠재적 미래에의 실효의 경우, 각 부처는 규제의 이행의 일환으로서 발생하는 파생적인 문제를 다루는 것을 의도하는 조항을 삽입하는 것을 검토해야 한다.⁶⁾
- 직접적으로 일차적 입법에서 설정된 국내적인 조치로부터 현저한 규제적 부담이 발생하는 경우 또는 제안된 규제조치의 영향이 특히 불확실한 경우, 각 부처는 일차적 입법에서 관련 조항에 일몰조항을 채용하는 것과, 추가적으로 검토조항을 사용하는 것⁷⁾이 적합한지를 고려해야 한다.⁸⁾
- 일몰조항을 수권된 영역(전부 또는 부분적으로 수권된 경우)의 입법에서 고려하는 경우, 관련 행정부처 직원은 관심을 가지고 필요한 관련 절차를 통해 획득한 합의에 따라 통상적인 방식⁹⁾으로 협의한다. 각 부처는 각국에서의 이행에 관한 검토가 잠재적으로 입법변화를 위한 다양한 정책제안을 생성할 가능성이 있음을 유의할 필요가 있다.

명확성, 투명성 및 심사(Clearance, transparency, and scrutiny)

26. 정상적인 정책 명확성절차의 일환으로 각 부처에서는 그들이 제안한 규정에 대해 이 지침서에서 제시된 접근방식으로 출발했다는 정당성을 포함하여 규제감축위원회(59-60 참조)에 명확하게 할 필

다는 사실을 반영하는 것이다.

6) 이들 파생적 조항(consequential provisions)은 일몰조항의 범위에서 제외되어야 한다. 즉, 이들 조항은 규제가 실효되는 때에도 존속되어야 한다. 파생적인 변화에 관한 상세한 것은 56항목 참조.

7) 일몰조항이 직접 일차적 입법을 통해 이행되는 규제에 적용되는 경우, 각 부처는 갱신 및/또는 개정을 위한 메카니즘을 신중하게 고려할 필요가 있다.

8) 이러한 접근방식은 EU 의무사항을 이행하는 입법에는 절차위반의 리스크로 인해 적합하지 않다.

9) 협의는 입법적 동의를 사용하는 체계인 사회보장사안(Social Security Matters)과 같은 분야에서도 적용된다.

요가 있다(준수 또는 설명). 승인이 되면 해당 규정의 해설이 담긴 관련 주석문(일차적 입법의 경우에는 explanatory notes, 이차적 입법의 경우에는 explanatory memorandum)에 포함되어야 한다.

27. 각 부처는 소관 의회위원회, Merits 위원회 및 상원의 위임권한 및 규제개혁위원회(Delegated Powers and Regulatory Reform Committee) 등으로부터 일몰규정의 상세한 검토를 예정해야 한다. 수권된 행정에 영향을 미치는 규제는 Sewel Convention에 따라 확립된 절차하에서 관련 의회(Assembly/Parliament) 및 위원회의 검토를 받게 될 수도 있다. [Sewel Cobvention : 스코틀랜드 의회(Scottish Parliament)는 스코틀랜드의회의 동의없이 스코틀랜드에 이양된 사항에 관해 입법을 할 수 없도록 되어 있다. 이것은 1998년 스코틀랜드법(Scotland Act 1998)의 법안심의과정에서 이 의견을 표명한 스코틀랜드청 정부차관 Lord Sewel의 이름을 따서 Sewel Convention 이라고 한다.]

검토단계(The Review Stage)

개 관

28. 일몰제의 주된 목적은 기업과 시민사회조직의 부담을 감소하기 위해 규제완화를 포함하여 규제의 변화와 개선을 촉진하는 것이다. 그것은 규제의 검토를 보다 체계적이고 철저한 접근 방식으로 작동하게 하고, 사후 이행심사를 포함한 기존의 절차를 토대로하여 구축한다. 따라서 검토단계는 정부의 목표를 달성하는데 중심적인 역할을 수행한다.

검토의 목적(Objectives of the review)

29. 검토의 핵심적 목적은 다음의 세 가지 관련된 질문에 답변하는 것이다.

(a) 규제를 도입하려는 정책목표가 여전히 타당하고 당면한 문제와 관련된 것인가?

(b) 목표가 여전히 타당하고 당면 문제와 관련된 것이라면, 규제가 가능한 다른 대안과 비교하여 그 목표를 달성하는데 최선의 방안인가?

(c) 규제가 여전히 정당화된다면, 기존규제를 향상시킬 수 있는가?

30. EU의 의무를 이행하기 위한 규제의 경우, 검토의 기본적인 중점은 영국 및 다른 유럽국가들의 실제적 경험으로부터 학습하여 해당 이행 및 집행으로 영국의 기업들의 부담 감소를 개선할 수 있는지를 확인하는데 두어야 한다. 각 부처에서는 다른 유럽국가들의 상응하는 부처에서 어떻게 이를 이행하였는지를 검토하고, 각 부처가 영국의 기업들이 경쟁상 불이익을 받지 않도록 영국에서의 이행방안을 고려해야 한다. 그러나 각 부처에서는 또한 증거가 있는지 그리고 다른 EU구성국과 연대를 위한 잠재성이 있는지를 고려해야 하고, 유럽연합 집행위원회의 기본적 EU입법의 목적의 광범한 검토를 위한 협의를 지원하도록 고려해야 한다.

31. 국내 규제의 경우 각 부처는 다음 사항을 고려해야 한다. 예컨대,

- 정책목표가 변경되거나 원래의 정책목표가 더 이상 관련성이 없는 경우에는 해당 규제에 대해 실효 또는 폐지를 허용하여야 할 것이다.
- 해당 규제가 원래의 정책목표의 선상에서 현저한 편익적 영향이 없다면, 실효(또는 폐지)의 설정을 추정하도록 허용해야 할 것이다.

- 해당 규제에서 의도하지 않은 결과와 같은 요소가 있는 경우, 예상된 비용보다 과다하거나 그 준수수단이 낮은 단계일 경우 비규제적인 접근방안이 현재 원래의 정책을 달성하기 위한 차선의 방안이 된다.
- 규제적인 접근방식을 유지할 경우 예컨대, 기업과 시민사회조직에 영향을 미치는 비용을 감소시키거나 집행에 관한 접근방식을 개선하는 등 어떻게 기존규제를 향상시킬 수 있는지를 고려해야 한다.

32. 해당 규제가 의도한 대로 작동하고 있고, 당초의 정책목표가 최선으로 수행될 수 있는지의 여부에 관한 질문은 이미 사후 이행심사, 평가 및 사후 입법심사의 범주에서 전달한 바 있다.¹⁰⁾ 실무적으로 이것은 제정법적 검토의 다수의 사안에서 다른 절차의 하나의 일환으로서 수행될 가능성이 있다는 것을 의미한다. 중요한 것은 그러나 원래의 정책목표가 타당한지의 여부에 관한 평가요구는 광범위한 정책검토절차의 일환 또는 기존규제의 재고심사(stock review)¹¹⁾의 일환으로서 통상적으로 전달된 질문인 전통적인 평가의 범위를 넘어, 제정법상 검토의 범위를 확장한다.

검토의 수행(Carrying out the review)

33. 검토는 비례성의 관점에서 수행되어야 하고, 특히 규제로 인해 기업과 시민사회에게 예상된 (및 실제) 비용규모를 고려해야 한

10) 해당 정책이 의도한 바대로 실행되고 있는지를 고려하는데 있어서 사후 입법심사와 사후 이행심사는 향후 이들 정책목표의 달성을 위해 확장한다. 예컨대, 사후 입법심사의 목적은 선진규제에 기여하는 것을 포함한다. 사후 이행심사는 장래의 정책전개를 알리고 이행방법을 개선해야 할 것이다.

11) 각 부처에서는 성장을 저해하는 불필요한 규제를 제거하거나 개편할 기회를 확보하기 위해 그들의 현재의 재고 규제에 관한 검토가 요구된다. 이 절차는 One-in, One-out 원칙의 성공적 이행을 위해 필수적이다.

다. 심지어 검토의 결과 개선과 절감을 위한 커다란 잠재력을 제공하는 기대된 편익에 의해 상쇄되는 매우 실질적 비용의 존재의 가능성도 고려해야 한다. 각 부처는 또한 원래 규정의 의도하지 않은 결과로 인해 발생하는 예상치 못한 비용이 있을 수 있는지 여부를 고려해야 한다.

34. 각 부처에서는 검토에 관한 제정법상의 요구를 수행하기 위해 하나의 단일 규제에 중점을 두어 독자적인 검토를 수행할 수 있으나, 실무적으로 각 부처는 제정법상의 검토에서 다음 사항이 포함된 다른 계획된 활동과 공조하는 것이 좀 더 효율적일 수 있음을 확인하도록 한다.

- 다른 관련된 규제에 관한 제정법상 검토
- 일차적 입법에 관한 사후 입법심사
- 영향평가절차하에 수행되는 사후이행심사
- 기존규제의 재고심사
- 관련 정책영역의 공식적 평가
- 입법의 특정조항 또는 입법에서의 특별한 영역에 관한 유럽 연합 집행위원회에 의한 심사
- 기타 다른 형태의 정책심사 또는 정책개발절차

35. 정책영역의 중복으로 하나 이상의 검토가 요구되는 경우, 각 부처는 관련 활동에 대한 공조가 이미 예정되어 있다.¹²⁾ 관련 규제에 대한 제정법상 검토와 다른 광범한 검토를 조합하는 것은 결론을 좀 더 의미있는 것으로 생산할 뿐 아니라 - 그 이유는 개별 규제를 광범한 정책으로 확장할 수 있으므로 -, 좀 더 효율적인 것 - 그 이유는 분리된 검토를 수행함에 따른 중복작업을 회피할

12) Clarifying the relationship between policy evaluation, post-legislative scrutiny, and post-implementation review, 2010.3. (<http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/10-928-clarifying-policy-evaluation-post-legislative-scrutiny-post-implementation-review>)

수 있으므로 - 으로 할 수 있다. 규제에 대한 검토를 좀 더 일반적 정책심사와 조합하는 경우 정부가 더 이상 관여하는 것을 바라지 않는 것을 확인하는 것을 포함하여, 잠재적으로 향후의 정책개발의 질을 직접적으로 개선한다.

36. 반복된 검토가 수행되는 경우 - 예컨대, 해당 규제가 일몰조항의 대상이 되는 일차적 입법의 사례인 경우 -, 조기검토 활동기간에 필요에 따라 분석을 수행하여 보완하고 업데이트할 수 있도록 해야 한다. 따라서 이는 보다 능률적인 절차로 수행되어야 한다.

계획, 조정 및 협의(Planning, co-ordination, and consultation)

37. 각 부처는 가능한 효율적으로 및 효율적으로 관련 제정법상의 의무를 이행하고 조정의 편익을 실현하기 위해 향후 규제검토프로그램을 수립할 필요가 있다. 이것은 향후 5년을 망라하는 규제검토프로그램의 연간보고서를 포함하여 부처의 연간업무계획절차의 일환으로서 전달할 것을 강력히 권고한다.
38. 계획과 조정은 해당 입법에서 제시하는 관련 규제의 개정이나 제거와 관련되는 다른 부처를 고려할 필요가 있다. 해당되는 규제의 사안이 전부 또는 부분적으로 이양되는 경우 또는 의회입법으로 이양된 입법의 폐지나 개정이 되는 경우 관련 이양된 행정기관과 조기단계에서 협의할 필요성이 있다. 모든 경우에 장래의 입법검토 프로그램의 간행과 효과적인 계획은 필요한 관여를 촉진할 필요가 있어야 한다.
39. 검토의 수행에 있어서 각부처는 규제에 의해 영향을 받는 기업, 시민사회조직 기타 등으로부터 정보와 의견을 최선으로 수집하는 방안을 고려할 필요가 있다. 사안별로 영향을 받는 조직의 숫자가 적을 경우를 제외하고, 공식적인 협의가 이 절차의 가치있는

부분으로서 형성된다. 그러나 검토절차의 다른 관점에서 각 부처는 비례성의 관점에서 규제로 인해 발생하는 기업 및 시민사회조직의 비용규모를 고려하고 이를 접근방안으로 채용해야 한다.

명확성과 출판(Clearance and Publication)

40. 협의 결과를 제시한 제정법상 검토보고서는 출판전에 관련 정책위원회 및 RRC에 의해 명확하게 되어야 한다. 명확성을 확인된 때 보고서는 지시보고서(Command Paper)로 간행되어 의회에 제출되어야 한다. 검토계획에서 각 부처는 이들 절차들이 출판에 관한 제정법상 일정내에 완료될 수 있도록 충분한 시간을 할애해야 한다.
41. 대부분의 경우 검토보고서의 출판은 종료된 영향평가의 사후이행검토 또는 (가능하면) 사후 입법검토의 결과를 제시한 부처의 보고서(departmental memorandum)와 연계하는 것이 적합하다. 규제검토가 정책의 광범한 검토에 미치거나 기존규제의 개정필요성이 확정된 경우에는 검토는 제안된 변화를 제시한 정책문서의 일부로서 간행된다.
42. 검토조항에 포함되어 있는 각 규제와 관련되는 법적 의무를 충족시키고 있는가에 관한 중심적인 기록을 보존하는 것은 각 부처의 책임이다.
43. 우리는 관련 의회위원회가 적정한 경로로 제정법상 검토보고서의 상세한 정보가 일몰정책의 실제적 효과가 가시화될 수 있도록 검토절차에 고려하기를 기대한다. BRE는 이 지침서를 필요에 따라 보완할 것이다.

제거/갱신단계(The Removal/Renewal Stage)

개 관

44. 제거/갱신(removal/renewal)단계는 일몰제의 이행을 위한 세 번째 단계의 절차로서, 제정법상 검토에 따라 수행되는 조치를 망라한다. 원칙적으로 이는 다음의 세 가지 가능한 성과이다.
- 규제가 제거되고 더 이상 어떠한 효력을 가지지 않는다.
 - 규제가 어떠한 변경없이 갱신된다.
 - 규제가 개정된다.

제거/실효(Removal/Expiry)

45. 규제의 제거절차는 사용된 일몰규정의 형식에 의존하고 또한 EU의 의무를 이행하는 규제인지의 여부에 의존한다.
46. 규제에 일몰조항이 포함되어 있는 경우 특정일자에 따라 효력을 상실하게 된다. 이러한 여건에서 검토에서 해당 규제가 더 이상 요구되지 않는다고 결론지을 경우, 일몰조항은 해당 규제가 주어진 유효기간일자로부터 더 이상 효력을 가지지 않는다는 결과가 된다.
47. 규제가 단지 검토조항만을 포함되어 있는 경우 자동적으로 효력이 상실되지 않는다. 이 여건에서는 기존규제의 폐지를 위해서는 신설 입법이 요구된다.
48. EU의무를 이행하는 규제의 경우, 제거절차는 훨씬 더 복잡하고 기본적인 EU입법에 따라 EU수준으로 제정하도록 변경을 요구하는 경우에는 확장된다. EU차원의 규제의 검토가 진행되거나 계획된 경우 각부처는 국내이행을 위한 입법하에 수행되는 제정법상 검토의 결과에는 다른 회원국과 해당 규제의 개정 또는 제거

에 관한 합의에 도달하는 관점을 절차에 고려하여야 한다. 다른 경우 각 부처는 유럽연합 집행위원회와 검토를 위한 사례를 제정하는 것이 좋다.

49. 규제가 유효기간 만료 조항의 작동을 통해 효력이 중단되더라도 각부처에서는 적극적으로 제거하는 과정을 관리해야 한다. 기존 규제의 필연적인 변화(56 참조) 및 지침서의 사안을 보완할 필요와 같은 실무적인 제언도 할 수 있다. 나아가 변경의 이행은 실효로 영향을 받는 기업 및 기타에 전달할 필요가 있다.

갱신(Renewal)

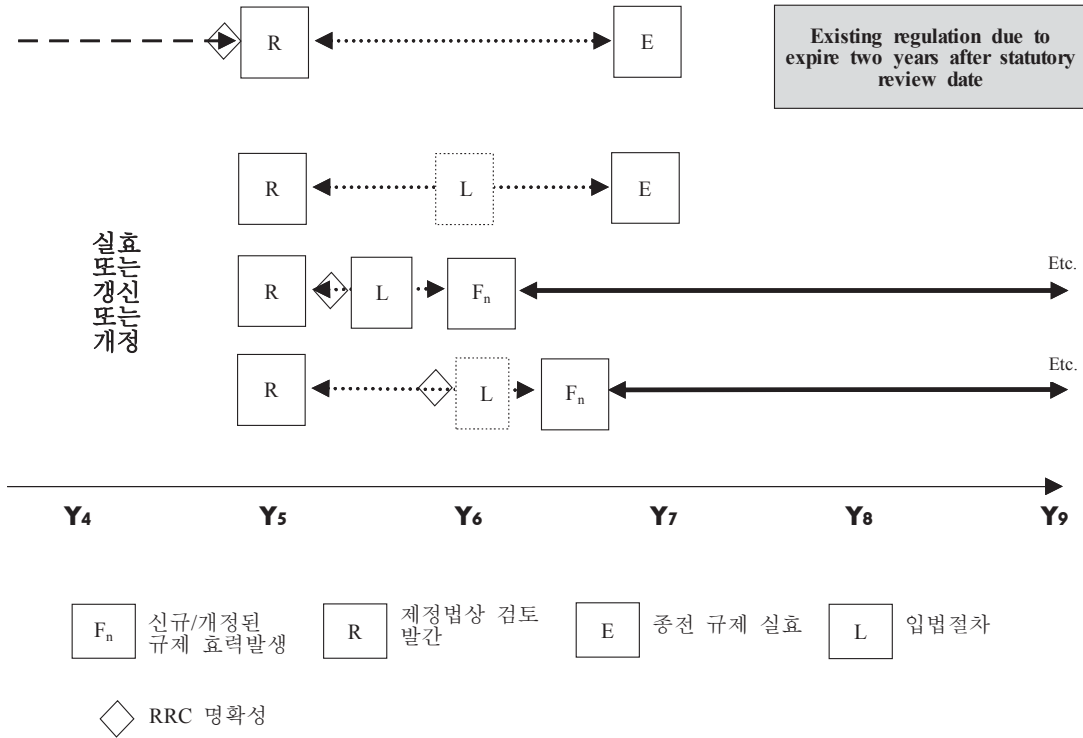
50. 일몰규정의 기초가 검토조항인 경우 해당 규제에 대한 갱신을 위한 조치는 요구되지 않는다. 그 이유는 그것은 (어떠한 조치가 없어도) 효력을 지속하기 때문이다. 그러나 일몰조항이 사용되는 경우, 기존규제의 갱신을 위한 새로운 입법은 자동적으로 효력이 상실되기 전에 요구된다. 입법이 갱신되는 때, 기존 일몰규정은 새로운 검토주기 및 유효기간만료주기의 개시를 반영하여 필요에 따라 개정되어야 한다.

개정(Amendment)

51. 규제에 대한 개정은 신규입법에 요구된다. 개정절차의 일부로서 기존일몰규정은 해당 개정 규제가 효력을 발한 때 실효 및 검토를 위한 새로운 주기의 개시일을 반영하여 필요에 따라 개정되어야 한다.
52. 규제가 EU 의무를 이행하는 경우, 각 부처는 기본적인 EU입법의 범위내에 개정이 가능한지 여부를 고려할 필요가 있다. 개정으로 기본적인 입법의 변경이 요구되면 각 부처는 협상을 모색할

필요가 있다. 그 변경에 대해 EU차원에서 합의를 모색할 필요가 있다.

[그림 3] 실효, 갱신 또는 개정 : 국내 이차적 입법에서의 일몰조항의 일정표



입법절차(Legislative process)

53. 기존 입법을 갱신하는 입법을 포함한 어떠한 신규 입법에서는 정상적인 입법 및 의회절차를 거칠 것이 요구된다. 최신 영향평가가 준비되어야 하고, 제정법상 검토의 결과를 첨부하고, 제안된 입법조치의 이유가 설명문에 명확하게 제시되어야 한다. 각 부처는 제안된 조치의 실행에 따른 광범한 협의의 필요성을 검토해야 한다. 예컨대, 규제가 변경없이 갱신된 경우, 특히, 협의가 조기검토의 일환으로 수행된 경우에는 협의의 편익은 제한된다.

54. 새로운 이차적 입법의 경우, 각 부처는 의회심사를 위한 정확한 시간을 확보하여 의회의 부담을 최소화하도록 모색하는 것이 좋은 방안이다(연간 특정시기에 위원회의 작업부하에 관한 압력을 인식). 규제가 갱신된 경우 각 부처는 해당 갱신이 효력을 발하는 날에 앞서 최소한 3개월 이전에 관련 하위 법령을 제시하도록 작업계획을 수립할 것이 권고된다. 의회시간의 효율적인 사용을 활성화기 위해 각 부처는 갱신에 따른 승인절차와 관련한 논의를 모색할 필요가 있다.¹³⁾
55. 제정법적 검토가 일차적 입법의 변경을 권고한 경우, 각 부처는 그 변경에 영향을 미치는 입법적 수단을 확인할 필요가 있다. 일부 사례에서 각 부처에서 대안으로서 입법개혁명령(legislative reform order)을 사용하기를 바라는 것을 고려한다. 기타 각 부처에서는 일반적 절차를 통해 입법프로그램에 도입할 필요가 있다.

파생적 변경(Consequential changes)

56. 각 부처는 규제의 이행시 해당 규제의 잠재적인 미래에의 실효의 결과를 고려해야 한다. 그리고 입법조항에 적절하게 기업의 신뢰에 잠재적인 부작용을 최소화하는데 도움이 되는 조항을 포함하여, 해당 규제에 영향을 받는 불확실한 관련 리스크나 자원에의 접근방안도 포함해야 한다. 규제가 철폐되거나 실효되는 때, 각 부처는 다시 추가적으로 파생적 규정이나 단서조항이 요구되는지를 고려할 필요가 있다. 이에 대해 각 부처 법무담당관과 폐지 또는 실효절차를 계획하는 초기단계에서 협의해야 한다. 폐지에 따른 효력을 다루는 1978년 해석법(Interpretation Act 1978)의 조항의 견지에서 입법에서 무엇이 제시될 필요가 있는지를 고려할 필요가 있다(제15-18조). 여기서는 해당 규제가 효력을 발한 때

13) 관계없는 규제를 갱신하는 복합적인 위임입법은 일반적으로 회피해야 할 것이다.

의 기간동안에 수행해야하는 것과 관련하여 단서조항(saving provision)을 포함하고 있다.¹⁴⁾ 나아가 일몰제가 설정된 규제의 장래의 개정은 해당 규제의 폐지(또는 실효)에 따라 다른 입법과 연관되어 있는 것을 고려할 필요가 있다.¹⁵⁾

57. 입법이 전부 또는 부분적으로 이양과 관련된 사항의 개정, 폐지 또는 유효기간의 설정을 포함하고 있는 경우, 스코틀랜드, 북아일랜드 또는 월시입법에 관련입법의 결과 또는 그에 수반하여 개정되거나 제정되는 중대한 주요 암시가 포함될 수 있다.¹⁶⁾ 이양된 행정기관은 주요한 효과가 잘못 오류가 되지 않도록 조기협의를 중요하다.

One-in, One-out

58. 제거/갱신의 단계의 결과로 인한 규제의 변화의 취급은 One-in, One-out과 관련한 지침서에서 제시되어 있다. 규제가 이 지침서의 범위에 적용을 받아 유효기간 만료전에 갱신되면, 이것은 새로운 in으로 계산되지 않고, 그러나 유효기간만료(또는 부담경감을 위한 개정)이라면 out으로 계산될 수 있다.

규제감축위원회(Reducing Regulation Committee)

59. 규제감축위원회는 각부처의 일몰규정의 효과적인 이행을 지원하는 중심적 역할을 수행하고, 이 지침서에 제시된 조치에 따라 정부의 규제역할의 변화에 관한 의욕을 지원한다.

14) 이 조항의 사례로는 1994년 전기기구(안전)규칙에서 “(1) 1989년의 규칙에서 제시한 ...는 이 규칙 (4)의 4에 의해 적용되지 않은 전기기구에 계속 적용된다”라고 규정하고 있다.

15) 만약 일몰조항이 포함된 위임입법에 단서 또는 파생적 규정이 있는 경우, 그것은 일몰규정의 범위내가 아닌 별도의 것으로 간주되어야 한다.

16) 일부 사례에서 이것은 반대로 사용할 수 있다. 예컨대, 스코틀랜드 의회의 법(그리고 그에 따라 제정된 하위 법령)으로 특정 제한된 상황에서 영국의 법을 수정할 수 있고 해당 규정의 실효가 인정되는 경우 실행불가능하거나 무의미하게 된다.

60. 관련 정책위원회로부터의 명확성과 병행하여 각 부처는 규제감축위원회로부터 명확성을 획득할 것이 요구된다.
- 사전 입법단계에서 해당 입법이 제출되기 전 각 부처는 일몰제에 관한 그들의 제안이 정부의 규제감축방안과 부합하는지 그리고 그 방안이 이 지침서에 제시한 것과 부합하는지를 규제감축위원회(*Reducing Regulation Committee : RRC*)에 제시할 필요성이 있다(준수 또는 설명).
 - 제정법상 검토보고서의 발간 이전 각 부처는 검토보고서에서 도달한 결론이 확고하고 정확한 증거를 기반으로 작성되었음을 *RRC*에 제시해야 한다. 예컨대, 해당 규제가 갱신될 것을 제안한 경우, *RRC*는 기존 규제의 개선에 관한 절절한 증거를 확인할 수 있고, 가능한 비규제적인 대안을 고려하였는지 그리고 (*EU*의무의 사례에서) 영국의 기업들에게 그들의 경쟁자에 비해 상대적으로 경쟁적인 불이익이 없는지를 확인한다.
 - 어떠한 제정법상 검토에 따라 기존 규제가 어떠한 입법으로 갱신, 폐지 또는 개정되는 사전 입법단계 이 단계에서의 *RRC*의 심사는 “*One-in, One-out*”과 관련성을 포함하여 입법의 광범한 역할과 부합하는 것을 심사한다.

추가적인 권고(*Further Advice*)

61. 이 지침서에 관한 언급과 질의는 부처의 선진규제팀(*Better Regulation Units*)을 경유하여 *BRE*에게 전달해야 한다.
62. *BRE*는 그 이행에 있어서 부처와 함께 바람직한 실행 및 학습을 공유하고 해당 쟁점들이 성공리에 수행될 수 있도록 작업한다. 이 지침서의 초기검토는 6개월후에 실시한다.
63. 지침서와 관련된 사안에 관한 참고자료 및 기타 정보원은 부록 D에서 찾아 볼 수 있다.

부 록

부록 A - 이 지침서의 범위에 관한 상세

이 부록의 목적은 이 입문서의 범위에 관한 상세한 사항을 제시하고, 나아가 주요한 안내문서에 포함된 내용을 요약하고 있다. 이 지침서의 범위를 위한 출발점은 현재의 “One-in, One-out”(OIIO)의 범위이다. 그러나 다음에 제시한 것과 같이 약간의 차이가 있다.

규제의 정의(Definition of regulation)

이 지침서의 목적을 위해 규제는 다음과 같이 정의한다. 즉, “*규제란 준수하지 않는 경우에 규제되는 해당 기업이나 개인이 법에 저촉되거나 지속적인 지원, 보조 및 기타 처분(Scheme) 등에서 배제되는 결과를 가져오는 규칙(rule) 또는 지침(Guidance)을 말한다. 이것은 중앙정부에 의해 부과된 합법적인 권한에 따른 모든 조치들(measures) 및 중앙정부에 의해 실시되는 다른 처분들(Schemes)에 따른 모든 조치로 요약할 수 있다.*”

이 지침서의 목적을 위해 이 개념의 범위내에 포섭되는 규제조치란 다음을 의미한다.

- 영국의회의 법률(Acts of the UK Parliament)
- 영국의회의 법률에 따라 제정된 위임입법(Statutory Instruments)
- 제정법상 강제력에 의해 지지된 실시요령(Codes of practice) 및 자율규제(self-regulation)
- 제정법상 권한하에 발령된 지침서(Guidance)
- 중앙정부에 의해 제정된 조례(Bye-laws)

다음의 경우에는 범위에서 제외된다.

- 스코틀랜드 의회, 북아일랜드의회 또는 웨일즈의회에서 제정된 입법
- 행정권한을 이양받은 각 부처(또는 다른 규칙제정기관)가 제정한 하위입법(Subordinate legislation)
- 독립 규제기관을 대신하여 또는 독립규제기관이 제정한 규칙(Regulations)
- 조세조치(Tax measures) - 중앙 및 지방, 또한 환경적 조치를
- 수수료(Fees)
- 면허(Licences)

넓은 의미로서, 이 지침서의 범위는 현재의 One-in, One-out의 범위를 반영한다. 다만, 다음의 경우에는 OIOO의 범위에서 제외된다는 점을 유의해야 하나, 이 지침서의 범위에는 포함된다.

- 국내입법을 통해 이행된 유럽연합 규칙(Regulations), 지령(Decisions) 및 지침(Directives)
- 국내입법을 통해 이행된 국제 협약(agreements) 및 의무(obligations)
- 민간 긴급사태(Civil Emergencies) - 2004년 민간긴급사태법(Contingencies Act 2004) 및 특정한 다른 긴급권하에서 긴급사태로 분류되어 시행되는 조치들¹⁷⁾
- 금융체계의 리스크에 대응하는 규제(Regulation addressing financial systemic risk)

17) 이들 조치는 그 성질상 전면적인 영향평가, 통상적인 의회심사 또는 RRC의 명확성 심사가 적용되지 않을 수 있다. 그러나 기업이나 제3섹터에서 순 영향을 초래하는 경우, 해당 규칙은 정기적인 토대에서 검토되는 것을 보장하기 위해 일반적으로 일몰규정이나 검토규정의 대상이 되어야 한다.

부록 B - 일몰제와 검토제의 비교표

| | 검토조항 | 검토조항 + 일몰조항 |
|----------------------|--|---|
| 효 과 | 특정 기간에 검토를 수행할 의무가 발생 | 특정 기간에 검토를 수행할 의무 ; 특정일자에 규제의 법적효과가 상실 |
| 기본적 적용 | 일차적 및 이차적 입법을 통해 제정된 EU 규제; 일차적 입법을 통해 제정된 국내규제 | 이차적 입법을 통해 제시된 국내규제 |
| 이차적 적용 (정당화되는 경우) | 예외적인 상황, 일몰조항이 타당하지 않은 경우 또는 수용불가능한 리스크나 비용이 야기되는 경우에 이차적 입법을 통해 이행된 국내 규제 | 원칙적으로 일차적 입법에서 이행하는 국내규제에 적용가능 - EU 규제는 아님 |
| 검토시기 | 반복성 -매 5년마다 | 일회성 -정상적으로 5년후 |
| 실효를 위한 매카니즘 | 원래의 규제를 폐지하는 신규 입법이 요구(일차적 또는 이차적 입법, 원래의 입법형식에 의존) | 부여된 일자에 규칙이 자동적으로 폐지(파생적인 변경을 다루는 입법이 요구될 수 있음) |
| 갱신을 위한 매카니즘 | 개정을 수반한 갱신의 경우에 신규 입법이 요구 ; 개정안이 제안되지 않는 경우에는 별도 조치 필요없음 | 신규 입법이 요구(일차적 또는 이차적 입법, 원래 입법의 형식에 의존) |

부록 C - 규정초안(필요시에 채용)

A. 검토조항 + 일몰조항(국내규제를 이행하는 이차적 입법)

Citation, Commencement, and Expiry

- 1.-(1) 이 규칙은 2011년 [] 규칙으로 인용할 수 있다.
- (2) 이 규칙은 2011년 ……부터 효력을 가진다.
- (3) 이 규칙은 2018년 …에 효력을 상실한다[규칙이 효력을 발한 후 7년이 되는 날]

Review

- 2.-(1) 검토기간의 종료 이전에 국무장관은 다음을 해야 한다.
 - (a) 이 규칙에 대한 검토의 수행
 - (b) 검토결과를 보고서로 제시 또한
 - (c) 보고서의 의회에의 제출
- (2) 보고서에는 특히, 다음 사항을 포함하여야 한다.
 - (a) 이 규칙에서 설정된 규제체제로 달성하려는 목적
 - (b) 그 목적이 달성된 정도에 대한 평가 및
 - (c) 그 목적이 여전히 적합한지의 여부 그리고 그렇다면, 보다 덜한 규제를 부과하는 체계에서 달성될 수 있는 정도에 관한 평가
- (3) “검토기간(Review period)”이라 함은 이 규칙이 효력을 발생한 날로부터 개시하여 5년이 되는 기간을 말한다.

해설(EXPLANATORY NOTE)

(이 해설은 규칙의 일부분이 아님)

규칙 제1조제3항은 이 규칙이 효력을 발생한 날 이후부터 7년에 효력이 상실된다는 점을 제시하고 있다. 규칙 제2조는 국무장관(Secretary of State)에게 …… (이하 생략)

B. 검토조항(EU 의무를 이행하는 이차적 입법의 경우)

Citation and Commencement

- 3.-(1) 이 규칙은 2011년 [] 규칙으로 인용할 수 있다.
(2) 이 규칙은 2011년 ……부터 효력을 가진다.

Review

- 4.-(1) 검토기간의 종료 이전에 국무장관은 다음을 해야 한다.
(a) [이 규칙 … 에 대한 …] 검토의 수행
(b) 검토결과를 보고서로 제시 또한
(c) 보고서의 의회에의 제출
(2) 국무장관이 검토를 수행하는데 있어서 합리적인 경우에는 다른 회원국들이 [ooo 지침]을 어떻게 이행하였는지에 관해 조사해야 한다.
(3) 보고서에는 특히, 다음 사항을 포함하여야 한다.
(a) [이 규칙에서] 설정된 규제체계로 달성하려는 목적
(b) 그 목적이 달성된 정도에 대한 평가 및
(c) 그 목적이 여전히 적합한지의 여부 그리고 그렇다면, 보다 덜한 규제를 부과하는 체계에서 달성될 수 있는 정도에 관한 평가

부 록

- (4) “검토기간(Review period)”이라 함은 다음을 말한다.
 - (a) [이 규칙 ... 에 관한 ...] 효력을 발생한 날로부터 개시하여 5년이 되는 기간을 말한다.
 - (b) 제5항에 따라 매 5년이 계속되는 기간
- (5) 이 규칙에 따른 보고서가 검토기간의 최종일전에 의회에 제출된 경우, 다음의 검토기간은 해당 보고서가 제출된 날로부터 개시된다.

해설(EXPLANATORY NOTE)

(이 해설은 규칙의 일부분이 아님) : 이하 생략

부록 D - 관련 입문서

- **Guiding Principles for EU legislation**
<http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/policy/european-legislation/guiding-principles-eu-legislation>
- **Impact Assessment Guidance and Toolkit**
(includes guidance on Post-implementation review)
<http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/policy/scrutinising-new-regulations/preparing-impact-assessments>
- **Post-legislative scrutiny**
http://interim.cabinetoffice.gov.uk/making-legislation-guide/post-legislative_scrutiny.aspx
<http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/10-928-clarifying-policy-evaluation-post-legislative-scrutiny-post-implementation-review>
- **Reducing Regulation Made Simple**
<http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/better-regulation-executive/reducing-regulation-made-simple>

부록 E - 검토 및 실효시기 : 예시

