

규제 관성을 고착하는 규제일몰제의 문제점과 그 개선방안

윤태운

KBS 전략기획실 법제·현안팀장/대한변호사협회 감사

목차

- 1 들어가며
- 2 규제일몰제 및 행정규제기본법
- 3 현행 규제일몰제의 문제점 및 개선방안
- 4 나가며

요약

대한민국의 미디어산업을 견인해 온 방송 산업의 쇠퇴 원인으로, 시대흐름에 뒤쳐진 낡은 규제가 지목되고 있다. 정부는 1998년 「행정규제기본법」을 제정하면서 규제일몰제를 도입하여 국가산업 경쟁력을 확보하기 위해 꾸준히 노력하고 있지만, 여전히 부족하다는 점에는 이견이 없다. 방송통신위원회는 규제일몰제의 일환으로 방송 규제에 대해서 주기별로 재검토하고 있으나 오히려 규제 관성만 고착화되고 있다. 수범자로서는 여전히 형식적이고 불투명한 규제일몰제가 운영되고 있다는 의구심을 지울 수 없고, 제대로 규제개혁이 이루어지고 있는지 체감하기 어렵다. 규제개혁을 위해서는 규제자의 노력도 중요하지만, 수범자들도 규제일몰제에 대한 이해와 관심을 높여야 한다. 이에 본 글에서는 행정규제기본법을 기초로 규제일몰제를 이해해 보고, 방송 규제에 대한 현행 규제일몰제도를 검토하여 문제점을 지적한 뒤, 개선을 위한 몇 가지 방안을 제시하며 협치 거버넌스에 따른 규제자와 수범자 사이의 동반자적 관계를 요청해 본다.

1. 들어가며

“방송 법제 연구를 하고 있나요? 산업이 망했잖아요” 필자는 주기적으로 참여하는 미디어·콘텐츠 관련 연구회에서 만난 미디어산업정책 전문가가 던진 위 질문과 평가에 말문을 잊지 못한 적이 있다. 작금의 방송산업을 바라보는 전문가의 적나라한 관점에 서운해할 것이 아니라, 왜 방송산업의 미래가 밝지 않고 쇠퇴했다고 보고 있는지, 나아가 왜 연구의 필요성조차 없다고 본 것인지 곱씹어 볼 일이다.

그간 미디어산업을 견인해 온 방송산업이 쇠퇴하고 있다고 평가받는 데에는 다양한 요인이 있겠지만, 산업 발달이나 시대 흐름에 부응하지 못하는 낡은 규제가 한몫하고 있다는 점에는 이견이 없을 것이다. 정부는 「행정규제기본법」을 제정하며 규제일몰제를 도입하였으나, 낡고 시대착오적인 규제들은 여전히 요지부동이다.

규제기관(방송통신위원회, 이하 ‘방통위’)은 규제의 존속여부 등을 심사하기 위해서 방송과 관련된 규제에 대해서 “「행정규제기본법」 제8조에 의거하여, ○○년에 재검토기한이 도래하는 규제의 적정성·타당성을 심사하기 위한 국민 의견수렴을 실시합니다”라는 간단한 문구와 함께 규제심사 대상 리스트만 전달할 뿐, 수범자 입장에서는 규제개혁에 대한 큰 관심이나 의지를 느낄 수 없다. 법률가인 필자도 소송 및 법률자문을 담당하다 규제대응 등을 간접적으로 담당하는 기획부서로 발령이 난 지 얼마 되지 않았을 때 위와 같은 규제기관의 의견수렴 문서를 접하고, 규제일몰제도에 대한 이해가 미진한 나머지 당황했던 기억이 있다.

행정규제기본법과 동법에 규정되어 있는 규제일몰제의 절차 등에 대한 제대로 된 설명 자료를 찾기조차 어렵고, 규제기관은 재검토기한 의견 수렴 시 별도의 설명이 없어 수범자들이 제대로 의견을 내지 못하거나 부실한 의견서를 제출하는 경우가 왕왕 있다. 이러한 상황은 실질적 변화 없이 반복 갱신되는 ‘규제 관성’을 더욱 고착화하고 있다.

규제의 수범자로서 규제일몰제와 행정규제기본법에 규정되어 있는 절차 등을 잘 숙지하고 이해할 필요가 있다. 이에 본 글에서는 먼저 규제일몰제의 연혁, 특성, 절차 등을 행정규제기본법을 바탕으로 살펴보고자 한다. 그 이후 현행 운영되고 있는 규제일몰제의 문제점을 진단해 보고, 개선방향을 모색해 본다. 마지막으로 방송산업에서 있어서 규제자와 수범자의 동반자적 성격을 강조하고자 한다.

2. 규제일몰제 및 행정규제기본법

1) 규제일몰제란

규제일몰제(regulatory sunset)는 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규제에 대해 입법을 통하여 그 존속 시한을 미리 정해 놓은 것을 의미한다. 정해진 기간이 도래하면, 규제의 연장이나 존속에 특별한 필요성이 인정되지 않는 한 해당 규제는 자동으로 폐지(효력 상실)되는 것을 원칙으로 한다. 이 제도는 1970~1980년대 규제개혁 내지 규제완화의 도구로서 기존의 불필요한 규제를 폐지하고 새로운 규칙과 규제의 양산을 차단하는 한편, 행정기관의 책임성을 제고하기 위해 시행하는 사후평가 시스템으로서 미국에서 고안된 것으로 알려진다. 규제 존속 여부에 대한 불확실성이 존재하는 경우에 그 판단을 사후로 유보하는 것이 특징이다.¹⁾

일몰제는 일몰방식을 통하여 해당 규제가 여전히 필요한지 그리고 해당 법규범이 도입 당시의 목적을 달성하고 있는지를 검토하게 함으로써, 규제나 법규범에 대한 질적 측면에서의 개선을 가져올 수 있다는 점이 가장 큰 순기능이라 평가된다. 그러나 이러한 순기능에도 불구하고, 일몰제가 자주 사용되지 않는 가장 큰 이유는 법치주의에서 법률을 임시적·실험적으로 제정하는 방식은 법의 가치를 훼손할 수 있으며, 법적 안정성이나 지속성에 대한 개념이 무시되거나 불필요하게 위협당할 수 있기 때문이다.

또한 규제일몰제의 규정방식은 매우 포괄적으로 혹은 개괄적으로 규정되기 때문에, 일몰조항을 광범위하게 사용하는 경우 관련 법규를 갱신하고 존속하기 위하여 과도한 혹은 불필요한 평가로 이어질 수 있다. 한편으로는 규제일몰제의 운영과 관련된 시간상의 한계나, 평가 비용이 해당 규제로 인해 발생하는 비용을 초과할 여지도 있다. 즉, 규제일몰제는 실질적이고 충분한 검토 내지 평가를 전제로 운영되어야 함에도, 현실적으로 이와 같은 평가를 하기는 매우 어려우며, 충분하게 의미 있는 평가를 거치지 못한 경우에는 심사와 평가의 부담이 가중되면서 규제일몰제의 목적 달성과 거리가 발생할 수밖에 없다.²⁾

1) 신영수, "경제입법에 있어서 규제일몰 관련 쟁점과 과제", 경제법연구 제17권 제3호 (2018) 33-35.

2) 백옥선, "규제일몰제 실효성 확보를 위한 연구", 입법평가연구 17-15-⑥, 한국법제연구원 (2017) 35-36.

규제일몰제 운영방식은 두 가지 유형으로 구분되어 논의되어 왔다. 하나는 ‘효력상실형’으로, 일몰기한 도래 시 해당 규제가 자동 폐지되는 방식이고, 다른 하나는 ‘재검토행’으로, 일몰기한 도래 시 당해 규제의 타당성을 재검토하여 존속여부를 결정하는 방식이다. 규제 환경이 변화하고 규제의 실효성에 대한 주기적 평가 시스템이 시행되면서, 규제일몰제(효력상실형)에 재검토행이 추가되는 형태로 개념 확장이 이루어지고 있다.

양 유형의 차이는 효력상실형 일몰규제의 경우 일몰연장 필요성을 입증하지 못할 경우 자동적으로 효력이 상실되는 반면, 재검토행은 일몰기한이 도래할 경우 재검토가 이루어지되, 연장 필요성이 입증되지 못하더라도 자동적으로 효력이 상실되지 않는다는 데 있다. 효력상실형은 규제의 폐지를 염두에 둔 것인데 비해, 재검토행은 주기적으로 검토하되 기한 도래 시 심층적인 검토를 통하여 규제의 폐지 등의 필요성이 큰 경우에만 폐지 등의 조치를 하겠다는 것으로, 규제의 유지에 방점이 있는 유형으로 이해된다.

일반적으로 신기술 관련 규제, 행정환경이 급변하는 규제, 통계치, 사회적 인식 등 가변적 판단기준을 근거로 한 규제, 행정기관의 업무편의를 위한 행정적 규제는 재검토행이 타당한 것으로 분석된다. 행정규제기본법에 따라 중앙행정기관은 개별 법령에 포함된 규제 중 재검토가 필요한 대상을 선정하고, 해당 규제의 재검토해야 하는 기한 등을 담아 개별법령에 근거를 두고 운영하고 있다.³ 존속기한을 정하는 방식의 효력상실형 규제일몰제는 개별법령에 ‘존속기한’이라는 조명으로 운용되고, 재검토행 규제일몰제는 아래와 같이 법령에서 ‘규제의 재검토’라는 제명으로 하나의 조로 규정하는 방식으로 운용된다.

〈재검토행 규제일몰제 예시〉

제68조의2(규제의 재검토) 방송통신위원회는 제59조에 따른 방송광고에 대하여 2023년 1월 1일을 기준으로 3년마다(매 3년이 되는 해의 기준일과 같은 날 전까지를 말한다) 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 해야 한다.

[전문개정 2023. 3. 7.]

3) 신영수, ‘경제입법에 있어서 규제일몰 관련 쟁점과 과제’, 경제법연구 제17권 제3호 (2018) 37-40.

이명박 정부 출범 이후, 국가경쟁력위원회는 규제일몰제의 확대 도입방안을 발표하며 모든 규제에 일몰제도를 적용하고, 효력상실형 일몰과 별도로 재검토행 일몰제도도 함께 운영하도록 하였다.⁴ 그리고 2013. 7. 16. 행정규제기본법을 개정하여 재검토행 일몰제의 근거를 마련하였다.

2) 행정규제기본법에 관하여

규제일몰제는 행정규제기본법을 근거로 한다. 이 법은 ‘행정규제에 관한 기본적인 사항을 규정하여 불필요한 행정규제를 폐지하고, 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하고, 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력의 지속적인 향상을 도모함을 목적’으로 1998년에 제정되었다. 제정 당시 규제를 신설 또는 강화하는 경우에만 적용하는 효력상실형 규제일몰제만 규정⁵되어 있었으나, 2013년 개정을 통해서 재검토행 규제일몰제를 추가하고,⁶ 신설 또는 강화하는 규제뿐만 아니라 기존 규제에 대해서도 규제일몰제를 적용하도록 하였다.⁷

행정규제기본법은 중앙행정기관의 장이 규제를 신설하거나 강화하려면 규제의 신설 또는 강화의 필요성(제1호), 규제 목적의 실현 가능성(제2호), 규제 외의 대체 수단 존재 여부 및 기존규제와의 중복 여부(제3호), 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단과 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교 분석(제4호) 등을 종합적으로 고려하여 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하도록 하고 있는데(제7조), 2023년에는 개정을 통해서 규제영향분석 시 고려하여야 하는 사항에 기술규정 및 적합성평가의 시행이 기업에 미치는 영향, 규제의 존속기한·재검토행의 설정 근거 또는 미설정 사유 등을 추가하고(제6호부터 제12

4) 강현철, “규제개혁의 현황과 전망”, 일감법학 제29호, 건국대학교 법학연구소 (2014) 90.

5) 중앙행정기관의 장은 규제를 신설 또는 강화하고자 할 때에 계속하여 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제에 대하여는 존속기한을 설정하여 당해 법령등에 명시하여야 한다[구 행정규제기본법(1998. 2. 28. 법률 제5568호로 개정되기 전의 것) 제8조 제1항].

6) 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려는 경우에 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제는 존속기한 또는 재검토행을 설정하여 그 법령등에 규정하여야 한다[구 행정규제기본법(2015. 5. 18. 법률 제13329호로 개정되기 전의 것) 제8조 제1항].

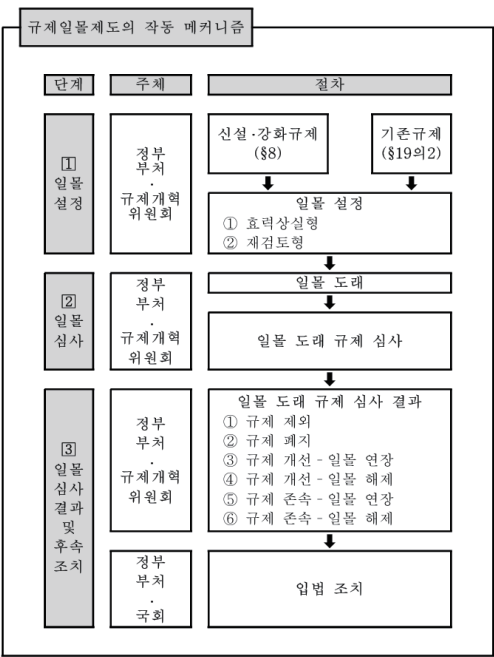
7) 중앙행정기관의 장은 기존규제에 대한 점검결과 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제는 존속기한 또는 재검토행을 설정하여 그 법령등에 규정하여야 한다[구 행정규제기본법(2015. 5. 18. 법률 제13329호로 개정되기 전의 것) 제9조의2 제1항].

호까지), 중앙행정기관이 규제에 대해 자체심사를 할 때 자체규제심사위원회의 심의를 거치도록 명시적으로 규정하였으며, 규제의 재검토기한이 도래하는 경우 자체규제심사위원회의 심의를 거쳐 규제의 재검토를 실시하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 하도록 하였다(제8조의2).

그리고 행정규제기본법은 규제법정주의를 확인하고(제4조), 본질적 내용 침해 금지, 실효성 있는 규제, 규제의 최소성, 효과성, 객관성, 투명성, 공정성 등을 규정하고 있다(제5조). 또한, 정부의 규제정책을 심의·조정하고 규제의 심사·정비 등에 관한 사항을 종합적으로 추진하기 위하여 대통령 소속으로 규제개혁위원회를 두도록 하여 규제컨트롤타워를 마련하고 있다(제23조).

행정규제기본법에 따라 규제일몰제는 아래와 같이 절차적으로 운영되고 있다.

[그림 1] 규제일몰제 절차도⁸



8) 권병철, "규제일몰제도(Sunset Law) 집행에 대한 연구", 석사학위 논문, 서울대학교 행정대학원 (2016) 25.

(1) 행정규제기본법 제8조(규제의 존속기한 및 재검토키한 명시)에 관하여

규제일몰제를 규정한 행정규제기본법 제8조에서 중앙행정기관의 장은 ①규제를 신설하거나 강화하려는 경우에 ②존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제는 ③존속기한 또는 재검토키한을 설정하여 그 법령등에 규정하도록 하고(제1항), 규제의 존속기한 또는 재검토키한은 규제의 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간 내에서 설정되어야 하며, 그 기간은 원칙적으로 5년을 초과할 수 없도록 하고 있다(제2항). 또한, 중앙행정기관의 장에게 규제의 존속기한 또는 재검토키한을 연장할 필요가 있을 때에는 그 규제의 존속기한 또는 재검토키한의 6개월 전까지 규제개혁위원회에 심사를 요청하도록 의무를 부과하고 있고(제3항), 규제개혁위원회는 요청된 심사를 하여 필요하다고 인정하면 관계 중앙행정기관의 장에게 그 규제의 존속기한 또는 재검토키한을 설정할 것을 권고할 수 있고(제4항), 이에 따라 중앙행정기관의 장은 법률에 규정된 규제의 존속기한 또는 재검토키한을 연장할 필요가 있을 때에는 그 규제의 존속기한 또는 재검토키한의 3개월 전까지 규제의 존속기한 또는 재검토키한 연장을 내용으로 하는 개정안을 국회에 제출하도록 하고 있다(제5항).

(2) 행정규제기본법 제8조의2(규제의 재검토) 및 관련 시행령에 관하여

규제기관 내부적으로도 중앙행정기관의 장은 규제의 재검토키한이 도래하는 경우 제7조 제4항에 따른 자체규제심사위원회의 심의를 거쳐 해당 규제의 시행상황을 점검하는 방법 등으로 규제의 재검토를 실시하고 그 결과에 따라 규제의 폐지 또는 완화 등 필요한 조치를 하도록(제8조의2 제1항), 그리고 재검토의 결과보고서를 작성·보존 및 공개하고, 다음 재검토를 실시할 때 그 내용을 반영하도록(동조 제2항), 규제의 재검토의 실시 절차, 결과보고서의 작성·보존 및 공개 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다(동조 제3항).

행정규제기본법 시행령은 중앙행정기관의 장은 규제의 재검토를 실시하는 경우에는 관계 전문가 등의 의견을 수렴하여 규제의 폐지 또는 완화 여부(제1호), 재검토키한 연장, 변경 또는 해제 여부(제2호), 해당 규제의 정비계획(규제를 폐지하거나 완화하는 경우로 한정한다)(제3호) 사항이 포함된 결과보고서를 작성하도록 하고(제7조의2 제1항), 보고서의 보존의무(동조 제2항)와 중앙행정기관의 인터넷 홈페이지를 통한 공개의무(동조 제3항)를 규정하고 있다.

(3) 행정규제기본법 제19조의2(기존규제의 존속기한 및 재검토키한 명시)에 관하여 행정규제기본법은 중앙행정기관의 장으로 하여금 ①기존규제에 대한 점검결과 ② 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제는 ③존속기한 또는 재검토키한을 설정하여 그 법령등에 규정하도록 하고(제19조의2 제1항), 기존규제의 존속기한 또는 재검토키한 설정에 관하여는 규제를 신설하거나 강화하려는 경우에 적용되는 ‘5년 이내에서 최소한의 기간 설정’(제8조의 제2항), ‘규제개혁위원회 심사 요청’(동조 제3항) 및 ‘설정 권고’(동조 제4항), ‘개정안 국회 제출’(동조 제5항)을 준용하도록 하고 있다.

그러나 기존규제에 대해서는, 규제의 시행 상황을 점검하는 방법으로 규제의 재검토를 실시하고 있지만, 재검토 결과보고서를 작성 및 공개 의무 등을 부과하는 제8조의2와 규제영향분석서의 작성 의무를 부과하는 제7조 역시 준용하도록 규정하고 있지 않다.

3. 현행 규제일몰제의 문제점 및 개선방안

1) 규제 관성

규제는 마치 생명체와도 같아서, 한번 부여된 생명력을 쉽게 포기하지 않을 뿐만 아니라, 인접 영역으로 확장하려는 속성도 가지고 있다. 이러한 속성은 일면 확보된 규제 권한을 가급적 유지 및 확장하려는 정부 조직 및 관료들의 성향에 기인한 것으로 볼 수 있다. 그 결과, 경제 환경이 변화하였음에도 기존 규제는 소멸하지 않은 채 신규 규제만 지속적으로 증가하고 있는 것이 우리의 현실이다. 실제로 등록 규제의 수는 해마다 증가하고 있고, 일몰제를 통해 소멸하는 규제의 수는 극소수에 불과하다.⁹ 위와 같은 규제 관성을 방지하기 위해 마련한 규제일몰제가 제대로 작동하지 않아 오히려 규제를 고착시키고 있는 것은 아닌지 그 운영 실태를 검토하고 관련 문제점을 지적하며, 개선방안을 마련할 필요가 있다.

9) 신영수, “경제입법에 있어서 규제일몰 관련 쟁점과 과제”, 경제법연구 제17권 제3호 (2018) 34.

2) 문제점 및 개선방안

(1) 규제자 지위로서의 한계

행정규제기본법이 규제개혁을 염두에 두고 제정 및 시행되어 적극적인 규제개혁을 목표로 한다고 하더라도, 여전히 중앙행정기관과 해당 담당자들은 규제담당자이자 동시에 규제개혁담당자라는 이중적 지위를 가질 수밖에 없는 한계를 지닌다. 담당자들의 기저에는 규제의 존속 필요성에 대한 당위성을 두기 마련이고, 규제 존속에 대해 거부감이 있거나 큰 문제의식을 가지기 어렵다. 따라서 중앙행정기관에서 내부적으로 자체심사를 진행할 때에는 이중적 지위에서 오는 한계를 최소화하거나 극복하기 위한 노력이 필요하다. 적어도 수범자의 관점을 적극 반영할 수 있는 외부위원회를 구성하여, 규제제도를 객관적으로 조망하고 접근하는 방법으로 심사할 수 있는 절차를 마련해야 한다.¹⁰ 더 나아가, 행정규제기본법 자체가 규제개혁에 강한 방점을 두고 있으므로, 규제의 존폐를 결정하는 데 수범자의 관점이나 상황이 충분히 반영되도록 수범자 출신 전문인력의 파견 등을 받아 규제개혁담당관으로 지정하고, 이들에게 충분한 권한을 지원하는 등 제도를 적극적으로 운영하는 것도 한 방법이라고 하겠다.

(2) 규제일몰제에 대한 낮은 이해도와 관심도

1998년 행정규제기본법을 제정하고 규제일몰제를 개선하면서 역대 정부 모두 규제개혁에 대해서는 한목소리였다. 규제일몰제를 포함한 규제개혁의 필요성과 시행상황을 알리기 위해 규제포털을 신설하였으며, 중앙행정기관(방통위) 홈페이지에는 규제개혁에 대한 별도의 탭이 존재할 정도로 공을 들이고 있다.

10) 권위와 위협에 대한 도전과 관련하여, 권위 측면에서는 일몰 설정과 달리 일몰 심사에 대한 정책적 관심이 덜하기 때문에 심사 결과 이후 후속 조치에 소극적일 수 있다는 해석이 가능하다. 위협 측면에서는 소관 부처 규제담당자들의 경우 소관 부처를 위해 규제 유지의 속성을 가질 수 있다는 점이 지적될 수 있다. “공무원들은 관성적으로 규제 유지의 속성을 가질 수 있다. 따라서 외부의 민간 전문가들이 규제에 대한 의견을 제시하는 것은 분명히 의미있는 작업이다.” [권병철, “규제일몰제도(Sunset Law) 집행에 대한 연구”, 석사학위 논문, 서울대학교 행정대학원 (2016) 54.]

그런데도 여전히 수범자로서는 규제개혁에 희망을 두지 않거나 규제일몰제에 대한 이해도가 부족하고 큰 관심이 없는 것으로 보인다. 수범자 입장에서는 규제일몰제와 관련하여 참고할 수 있는 자료는 ‘규제개혁백서’나 정부가 규제혁신 교육 등에 활용하라고 배포한 ‘정부규제 바로알기’ 교재, 관련 사이트에 간략히 소개된 내용이 전부이다. 이마저도 규제일몰제에 대한 내용은 2~3면 정도에 불과하고, 구체적인 절차나 방법 등을 제대로 소개하고 있는 상세한 자료는 찾아보기 어렵다. 실제로 중앙행정기관(방통위)에서 행정규제기본법 제8조에 따라 재검토기한 도래 규제 심사대상 목록을 공개하고, 관련 의견수렴을 하면서도 제도의 목적, 절차, 방법 등에 관한 설명자료는 전혀 찾아볼 수 없는 실정이다.

[그림 2] 방통위 2025년 재검토기한 도래 규제 국민 의견수렴 공지 및 첨부자료 내용

공지사항

방송통신위원회 공지사항 게시판입니다.

소속기관, 공지, 공고 등 위원회에서 주관하는 사항들을 알려드립니다.

제목	2025년 재검토기한 도래 규제 국민 의견수렴		
담당부서	담당관	작성자	
공공누리	4유형	연락처	
첨부파일	<div> <div> 2025 방송통신위원회의 재검토기한 도래 규제 심사대상 (의견수렴 서식).hwp ↓, ↓ 2025 방송통신위원회의 재검토기한 도래 규제 심사대상.hwp ↓, ↓ </div> <div> 동작일 2025-03-17 </div> </div>		

2025년에 재검토기한이 도래하는 규제 심사 대상 목록을 붙임에 같이 공개합니다. 각 규제 사항에 대하여 의견이 있으신 경우 '의견수렴 서식'을 제출하여 주시기 바랍니다.

의견수렴 기간 : 2025.3.17. ~ 2025.4.25.

2025 방송통신위원회 재검토기한 도래 규제 심사대상 목록 공개

☐ 「행정규제기본법」 제8조에 의거하여, '25년에 재검토기한이 도래하는 규제의 적정성·타당성을 심사하기 위한 국민 의견수렴을 실시합니다.

☐ 의견제출

다음 규제에 대하여 의견이 있으신 경우, 붙임의 '의견수렴 서식'을 작성하여 행정법무담당관실 주무관(@korea.kr)에게 **2025년 4월 25일(금)까지** 제출하여 주시기 바랍니다.

※ 기타 자세한 사항은 방송통신위원회 2025년도 재검토기한 도래 규제심사 대상목록(시행령2건, 행정규칙9건)

출처 : 방통위

실상이 이렇다 보니, 수범자들은 규제일몰제에 대한 이해도가 낮고, 의견을 제대로 제출하지 못하거나 부실하게 의견을 제출하는 경우가 발생한다. 그리고 수범자로서는 (재검토행)규제일몰제가 형식적으로 운영될 것으로 생각하여, 일몰제도에 대해서 진지하게 관심을 갖거나 이해도를 높여서 적극 참여하려는 모습을 기대하기 어렵다.

규제일몰제를 성공적으로 안착시키고 운영하기 위해서는 규제에 대한 수범자들의 관심, 이해, 참여를 이끌어야 한다. 의견 수렴에 앞서 제도, 심사 절차와 방법, 과거 심사결과 및 예정된 후속조치 등을 설명하는 설명회를 개최하는 것이 필요하며, 심사대상 목록과 함께 수범자를 위한 매뉴얼도 작성하여 배포하는 것이 바람직해 보인다.

또한 규제일몰조항의 실효성을 확보하기 위해서는 일몰조항을 두게 된 배경과 목적을 명확히 할 필요가 있다. 규제일몰제 목표는 결국 일몰기한 또는 재검토키한의 도래 시 사후평가의 목표와 직결되므로, 일몰제의 방향과 목표가 명확히 설정되지 않으면 제도의 실효성이 낮아질 수밖에 없다. 특히 재검토키한을 두는 방식으로 규제일몰제를 운영하고자 하는 경우에는 어떠한 부분이 재검토키의 대상인지, 규제 전체인지, 규제의 일부 중에서도 특정 절차나 방법 등인지가 매우 중요하다.¹¹⁾

검토키한 도래 규제심사 대상목록에는 간략히 법령명, 규제사무명 및 규제 내용, 심사대상 조문(일몰조문), 담당자 정도만 기재되어 있는데, 해당 정보만 가지고는 일몰조항을 두게 된 배경 및 이유, 목적, 재검토키 대상의 구체적인 범위, 절차, 방법 등을 제대로 알 수가 없다. 가령, 방송법 시행령에 대해서 규제 사무명 및 규제 내용으로 ‘(규제사무)방송광고, (규제내용)방송광고의 허용범위, 시간·횟수 또는 방법 등에 관하여 규정, (재검토키주기)3년’, 심사대상조문(일몰조문)으로 ‘제59조(제68조의2 제1항)’만 기재되어 있다. 수범자로서는 관련 내용을 이해하는 데 많은 어려움을 겪을 수밖에 없고, 그 과정에서 규제일몰조항의 실효성이 떨어지게 된다.

(3) 심사와 관련된 정보 공유 부족

규제일몰제의 심사 절차, 방법, 과정, 결과 등 심사와 관련된 정보 공유 측면에서도 문제점이 지적된다. 행정규제기본법령이나 자체심사위원회 관련 규정(방송통신 규제업무 운영 규정)에 절차와 방법이 간략히 규정되어 있으나 구체적으로는 알 수가 없다. 규제개혁 위원회에서 규제개혁백서, 규제정비 종합계획, 규제영향분석 시 작성지침 등을 작성 및 배포하더라도, 이는 규제 운영자 관점에서 작성된 것으로 수범자의 시각이나 입장이 반영되지 않아 수범자로서는 어떻게 규제일몰제가 시행되고 있는지 제대로 알 수가 없다.

일몰조항의 본질적인 성격이 사후적 평가를 수반하는 것이라고 할 때, 그 평가의 객관성 확보는 절차나 방법에 의해 좌우된다.¹²⁾ 이러한 관점에서 보면, 필요한 정보를 규제정

11) 백옥선, “일몰조항의 기능과 한계”, 중앙법학, 중앙법학회 (2018) 38-39.

12) 백옥선, “일몰조항의 기능과 한계”, 중앙법학, 중앙법학회 (2018) 38.

보포털¹³이나 방통위 규제개혁 탭¹⁴에서 찾아볼 수 없다는 점은 매우 아쉬운 부분이다. 수범자 관점에서 작성된 정보가 규제일몰제 참여 매뉴얼이나 사이트를 통해서 주기적으로 제공해야 할 것이다.

또한 규제의 재검토 제도의 실효성을 확보해 나가기 위해서는 개별부처에서 실시한 규제의 재검토 방법과 결과를 지속적으로 개편하고 공유해야 한다. 현재는 재검토기한이 도래한 규제가 어떻게 재검토되었는지를 알기 어렵다. 따라서 재검토 실시주체가 작성한 재검토 결과자료를 공개할 수 있도록 하여 그 내용을 규제의 수범자는 물론 이해관계자들이 확인할 수 있도록 하는 법적 기반을 마련해야 한다는 의견이 꾸준히 제기되어 왔다.¹⁵ 그럼에도 불구하고 아직도 보완해야 할 부분이 상당하고, 법적 기반에 따라 제대로 공개되고 있다는 것을 체감할 수 없다.

그리고 일몰대상 규제에 대해 사후적 평가를 실시한 경우, 평가 자료를 보존하고 공개할 수 있도록 하는 것이 평가제도의 연속성을 위해 중요하며, 특히 재검토 방식으로 규제를 주기적으로 평가하는 경우 자료의 연속성은 필수적인 사항일 수밖에 없다.¹⁶ 실질적인 재검토가 이루어지기 위해서는, 소관부처에서 재검토를 실시할 때 여러 가지 필요 절차를 보완하는 방법으로 접근하는 것이 합리적이다. 이때 재검토기준은 규제별로 재검토를 위한 방법론과 기준 등에 관한 정보를 축적하는 것이 더 의미가 있을 것으로 보이고, 그런 의미에서 규제재검토를 직접 실시한 행정부처에게 재검토기준이나 방법론을 구축하도록 할 필요가 있거나, 재검토의 기반이 된 정보자체가 잘못될 여지가 충분하다는 점에서, 정보수집 및 관리의 중요성이 지속적으로 강조되고 있다.¹⁷ 심사가 어떠한 자료에 기반해 이뤄지고 있는지, 동 결과의 기초가 되는 자료를 투명하게 공개하여 수범자들이 그 심사결과에 납득할 수 있도록 해야 한다.

13) <https://www.better.go.kr>

14) <https://kcc.go.kr/user.do?page=A09070000&dc=K09070000>

15) 백옥선, "규제일몰제 실효성 확보를 위한 연구", 입법평가연구 17-15-⑥, 한국법제연구원 (2017) 195-199.

16) 백옥선, "일몰조항의 기능과 한계", 중앙법학, 중앙법학회 (2018) 39.

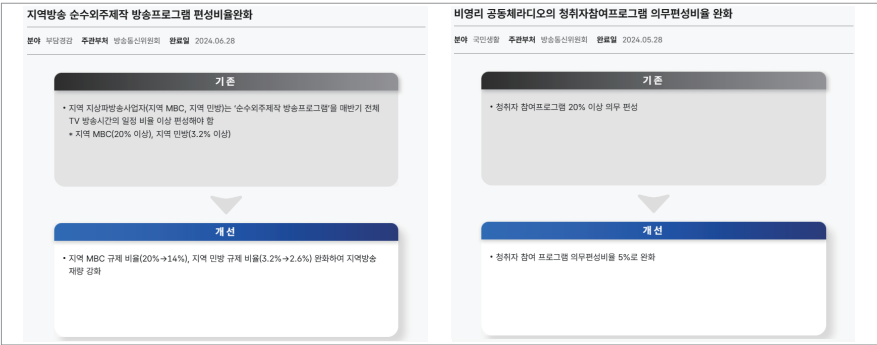
17) 백옥선, "규제일몰제 실효성 확보를 위한 연구", 입법평가연구 17-15-⑥, 한국법제연구원 (2017) 169-170.

따라서 규제의 실효성을 확보하기 위해서는 심사의 세부 절차, 기간, 방법 등을 수범자가 충분히 숙지하여 관련 의견을 제시할 수 있도록 관련 정보들을 투명하게 공개해야 한다. 심사 주체 관련해서는 심사위원 명단 정도는 실명으로 투명하게 공개하는 한편, 심사와 정에서 의견을 낸 개별 위원들이 특정되지 않게 비공개 처리하더라도 그들이 제시한 구체적인 의견 등은 상세히 공개할 필요가 있다.

(4) 충분하지 않은 심사

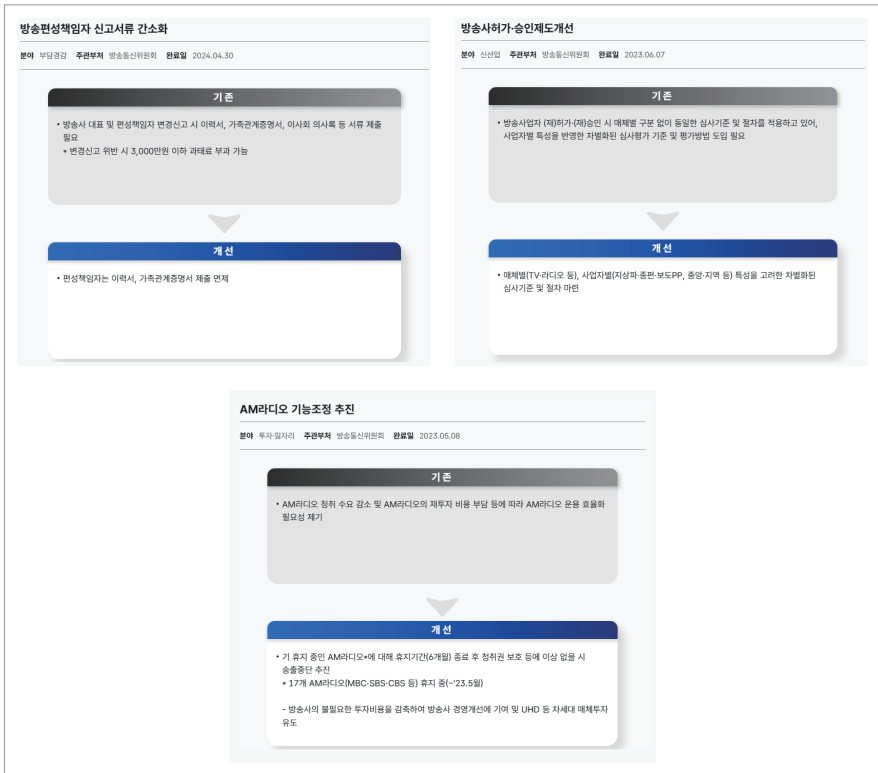
현재 심사 관련 세부적인 주체, 절차, 방법, 결과 등이 사실상 공개되지 않고 있어, 심사가 얼마나 충실하게 이루어지고 있는지 제대로 알기 어렵다. 또한, 규제개혁의 염원과 방송 환경의 변화에도 불구하고, 방송 관련 규제는 여전히 시대상황에 부합하지 않는 모습을 보이고 있다. 비록 관련 규제가 행정규제기본법에 따라 재검토되고는 있으나 사실상 큰 변화가 없다는 점에서 충실한 심사가 진행되고 있는지 의구심이 발생하고 있다. 실제로 방통위에서 규제혁신 실적으로 나열한 규제¹⁸들은 수범자 입장에서는 규제개혁을 체감하기 어려운 내용들이다(그림 3 참조). 규제개혁위원회도 방통위의 규제개혁평가와 관련하여 2022 ~ 2023년 기간 동안 모두 ‘미흡’을 부여하여¹⁹ 방송 관련 규제개혁이 미온적인 점을 사실상 인정하고 있다.

[그림 3] 방통위 ‘방송’ 관련 규제혁신 실적



18) <https://kcc.go.kr/user.do?page=A09070300&dc=K09070300>

19) <https://www.better.go.kr/rz/stats/RegulEvaluation>



출처 : 방통위 홈페이지(<https://kcc.go.kr/user.do?page=A09070300&dc=K09070300>)

규제부처가 자체적으로 심사를 하는 심사위원회 구성 관련해서도 충분한 심사가 진행되지 않고 있다는 의혹을 받을 수밖에 없다. 방통위의 경우 「방송통신 규제업무 운영 규정」에 따라 방송통신규제심사위원회를 구성하여 심사를 진행하는 것으로 보인다(제11조). 이 위원회는 민·관을 대표하는 공동위원장 2인을 포함하여 7인 이상 15인 이내의 위원으로 구성되며(제12조 제1항), 위원은 공무원 또는 방송통신에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 방송통신위원장이 위촉하는 자로 한다고 할 뿐, 규제개혁에 대한 상당한 의지를 가지고 심사할 수 있는 민·관 위원들이 위촉되어 심사위원회를 구성하고 있는지 의문이다. 앞서 논한 것처럼 관 출신 위원들은 일단 규제자로서의 지위를 극복하기 어려운 한계가 있으므로 규제 친화적일 수밖에 없다. 이러한 상황에서 민간 위원들마저도 규제개혁에 상당

한 의지가 없을 경우, 심사결과는 규제개혁 의견보다는 규제유지 의견 쪽으로 귀결될 가능성이 농후하다.²⁰

심사위원회를 구성할 때, 수범자를 대표하는 위원을 형식적으로 참여시키는 방법으로는 규제개혁이 절대 이뤄질 수 없다. 규제일몰제는 규제개혁을 목표로 운영되고 있고, 수범자의 관점에서 접근할 때 제대로 수행될 수 있다. 위원회를 구성할 때에는 관 출신 위원은 가급적 참여하는 것을 제한하고,²¹ 객관적인 민간 위원들이 심사를 하도록 하되, 수범자의 시각으로 규제개혁에 접근하기 위해서 수범자에게 상당한 수의 위원 추천권을 부여하여야 한다.

심사 내용 관련하여 양질의 규제 관점에서 심사가 되고 있는지도 의문이다. 규제개혁이 규제의 품질을 관리하여 양질의 규제를 만드는 것이라면, 이는 좋은 규제에 대한 일정한 기준이 전제될 것을 요구한다. 현대 규제국가에서 양질의 규제에 대하여 요구되는 원칙들은 법치주의 확립을 위한 규제의 일반원칙인 ‘법적 안정성의 보장을 위한 예측가능성과 명확성의 원리, 법률유보의 원리, 규제에서의 합리성 보장, 일관성과 통일성, 투명성의 원리, 자기책임의 원리’가 있다. 현대적 규제원리와 고려요소로는 ‘정보 전달 합리화의 원리, 효율성 및 최적화의 원리(비용편익분석), 규제 개별화의 원리(맞춤형규제), 전문성과 신뢰성의 원리, 소비자 보호 수준의 제고, 규제의 세계화’가 있다.^{22,23} 이러한 관점에서 다수의 위원

20) 방송통신규제심사위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하므로(방송통신규제업무 운영 규정 제4조 제2항), 규제유지에 친화적인 위원구성은 여전히 규제개혁을 막는 걸림돌이다.

21) 심사할 때 이해관계자(수범자 등)의 의견보다는 규제기관의 의견을 중심으로 심리될 수밖에 없으므로 공무원 위원이 비중이 최소화하는 것이 규제개혁에 바람직하다.

22) 이원우, “규제개혁과 규제완화 : 올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색”, 저스티스 통권 제106호 (2008) 378-379.

23) 규제완화는 불필요한 규제부담을 줄이는 정책인 만큼 불합리한 규제의 발굴이 우선되어야 한다. 적절한 규제가 무엇인지를 통해 규제 본연의 목적에 맞지 않는 규제를 역으로 유추할 수 있다. 규제수립의 원칙은 규제의 품질을 높여 규제 본연의 목적을 달성하고, 규제도입에 따른 부작용을 최소화하기 위한 요건으로 이해할 수 있다. OECD는 2007년 규제의 질을 높이기 위해 ‘규제의 질에 관한 원칙’(principles of regulatory quality)을 마련하였다. 동 원칙에서 규제수립시, 준수해야할 요건으로 ①목적 달성을 위해 최소한의 규제가 요구되며, 규제 준수를 위해 최소한의 부담이 요구됨, ②규제는 문제 해결에 효과적이어야 하며, 최소한의 비용으로 목적을 달성할 수 있는 효과적인 방법이어야 함, ③새로운 규제는 기존 규제와 일관성을 가져야 함, ④규제는 유연하게 규정되어야 하며, 지속해서 개선·향상되어야 함, ⑤규제는 투명하고, 이해관계자가 쉽게 접근할 수 있어야 함, ⑥규제과정은 이해관계자의 의견 반영 등 개방성과 신뢰성의 문화를 촉진해야 함, ⑦규제는 헌법과 법의 요구사항을 준수해야 함, ⑧규제는 적절한 목표로 설정되고, 강제력을 가져야 한다고 규정하고 있다. 즉 규제는 투명한 규제수립 과정을 통해 파규제자에게 최소한의 부담을 주는 방식으로 법적 범위 내에서 수립되어야 한다(이재희, “규제완화에 대한 법적 검토”, 성균관법학 제29권 제1호, 성균관대학교 법학연구소 (2017) 38.).

또는 본과 위원들로부터 독립적으로 작성된 복수의 결과보고서가 제출된 이후에 심사위원회 회의를 통해서 치열한 논의과정을 거쳐 규제의 존폐 여부가 결정되어야 한다. 치열한 논의과정은 개별 위원들의 구체적인 의견으로부터 확인될 수밖에 없으므로, 회의록이나 개별 검토보고서의 공개가 요구된다. 그리고 회의에서 의결을 통해서 개별 규제에 대한 존폐, 재검토 여부가 결정되었다면, 구체적인 의결 결과도 공개되어야 한다.

심사를 위한 검토보고서나 심사 결과보고서가 공유된다 하더라도, 검토보고서에 구체적인 검토내용이 포함되지 않거나, 결과보고서에 구체적인 의결결과나 논의내용 없이, 단순히 짧막하게 수범자, 이해관계자, 규제부처의 의견을 나열한 후 규제유지에 필요한 논거만 기재되는 방식으로 규제유지 결론을 도출하는 결과보고서가 작성된다면, 수범자 입장에서 형식적이고 불충분한 심사가 진행되었다고 오해하기 쉽다. 가령, 심사위원회 논의과정에서 반대의견이 기재되어 있지 않고, 규제유지 결론만 담겨있다면, 수범자 등은 위원들 모두 규제유지 결론에 찬성한 것으로 받아들이게 된다. 그 과정에서 ‘위촉된 민·관 위원들이 모두 찬성할 정도로 규제유지가 명확한 사안이라면, 왜 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제라고 판단하여 재검토기한을 설정하고 있는지’, 반대로 ‘존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제라면 위원들 사이에서도 당연히 이견이 있어야 하는데, 그런 점을 찾아볼 수 없다’는 점에서 의구심이 생긴다.

또한 수범자들이 장기간 규제개혁을 요구하고 있다면, 나름의 타당한 이유가 있을 것이고, 그 주장이 전혀 합리성이 없다고 보기 어렵다. 그럼에도 불구하고 규제개혁의 요구에 대해서 수궁하는 위원은 찾아볼 수 없고, 결과보고서에 규제유지 결론과 간단한 이유만 제시되어 있다면, 위원회 구성이 객관적이지 않거나 규제 친화적인 위원들로 구성된 것은 아닌가 하는 의구심도 발생할 수 있다.

다시 한 번 강조하겠지만, 이러한 의구심이나 오해의 가능성은 심사 절차, 방법, 결과 등을 투명하게 공개함으로써 해소할 수 있으므로, 규제일몰제의 객관성 및 신뢰성을 확보하기 위해서라도 반드시 충분한 정보를 공개하고 수범자들의 의견 등을 반영하여 절차, 방법, 결과 등을 주기적으로 개선해야 할 것이다.

현재는 방송 규제에 대해 재검토기한을 일률적으로 3년으로 정하고 있는데, 방송환경 변화와 관련된 제반 상황을 차별적으로 고려하여 1~3년 사이에서 적합한 기간을 정해 수범자들의 의견 반영 주기를 단축함으로써 방송 환경 변화에 기민하게 대처할 필요가 있다.

규제제도 유지여부와 별개로, 규제의 세부적인 내용에 대해서도 큰 변화를 체감하기 어렵다. 일부 세부적인 기준이 변경되기도 하지만, 장기간 변화가 없는 규제들도 다수 발견된다. 방송 환경의 큰 변화에 따라 방송의 영향력, 역할, 시청형태, 주 시청층 등도 유기적으로 변화하고 있음에도 규제의 세부내용은 미세한 변화만 있거나 그마저도 변화가 없는 기준도 다수 있는데, 이런 점은 수범자로 하여금 심사가 제대로 되지 않는다는 의구심만 강화하는 격이다.

(5) 부족한 전문성 및 자원 등

중앙행정기관의 자체 규제심사위원회 규제개혁 결과가 소극적일 경우에는 상위 심사 권한을 가진 규제개혁위원회에서 이를 바로잡을 필요가 있다. 규제개혁위원회에도 규제심사 권한이 부여되어 있기는 하지만 인적자원과 정보는 상대적으로 부족하고, “규제개혁위원회의 규모를 확대할 필요가 있고, 규제영향분석서 등 실증적인 분석을 정교하게 수행하기에는 인프라가 부족한 측면이 있기 때문이다”라는 지적이 있어 왔다.²⁴ 실제로 규제정보포털에 있는 규제개혁위원회 및 분과위원회 구성만 봐도 방송 분야에 대한 전문성이 확보된 다수의 위원을 찾기 어렵다.²⁵ 이로 인해 규제개혁위원회가 규제부처(방통위)의 의견에 구속되거나 경도되는 경향이 발생할 수밖에 없다. 중앙행정기관이 수범자의 시각에서 심사가 어렵다면, 적어도 규제개혁위원회에서는 이를 반영할 수 있는 전문 위원들이 확보되어야 한다. 그러나 현재는 전문성이 제대로 확보되지 않아 중앙행정기관(방통위)의 부처 의견을 원점에서 검토하거나 심도 있게 검토하기 어려운 한계가 발생하고 있다.

24) 권병철, “규제일몰제도(Sunset Law) 집행에 대한 연구”, 석사학위 논문, 서울대학교 행정대학원 (2016) 53.

25) https://www.better.go.kr/fz_intro.RrcWorkFunc

중앙행정기관의 불충분한 자원과 관련하여, 소관부처 규제담당자들은 시간과 자원이 부족하다고 볼 수 있고, “일몰이 일괄적으로 도래하면서 소관 부처가 이를 검토할 자원과 시간이 부족해 보이는 것은 사실이다.”라는 지적이 있어 왔다.²⁶ 앞서 제안한 바와 같이, 중앙행정기관의 규제부서의 인력과 별도로 존재하는 규제개혁담당관을 신설하고, 수범자 출신의 전문인력을 파견 받는 등의 방식으로 전문성 및 자원을 확보하는 것이 바람직해 보인다.

4. 나가며

아무리 제도의 취지가 좋다고 할지라도 제도의 목적을 달성하지 못한 채 여러 가지 부담만을 지우는 경우 제도의 실패로 보아야 한다. 지금의 일몰제 역시 이러한 비판에서 자유롭지 못하다.²⁷ 결국 규제일몰제가 그 목적이나 취지가 아무리 좋더라도 제대로 집행이 되지 않는다면, 정부의 행정력만 낭비하고 수범자들에게 부담만 된다.

국가와 사회의 기능 배분의 변화와 새로운 협치적 거버넌스의 추구에 따라, 규제행정도 종래 명령통제에 의한 일방적이고 고권적 방식에서 벗어나, 합의와 협력에 의한 행정을 적극적으로 활용하는 방향으로 변화되고 있다.²⁸ 정부는 행정규제기본법 개정 및 시행에만 의미를 두는 것이 아니라 진정으로 규제개혁을 이루려고 한다면, 위와 같은 시대흐름에 따라 규제자와 수범자가 동반자라는 관점으로 규제일몰제를 운영해야 한다. 아무리 좋은 규제라고 하더라도, 수범자와 관련 산업이 쇠퇴해 버린다면 더 이상 규제할 산업도 존재하지 않을 뿐더러, 규제기관의 역할도 존재하지 않는다. 규제기관의 규제개혁 의지에 따라

26) 권병철, “규제일몰제도(Sunset Law) 집행에 대한 연구”, 석사학위 논문, 서울대학교 행정대학원 (2016) 54.

27) 백옥선, “일몰조항의 기능과 한계”, 중앙법학, 중앙법학회 (2018) 40.

28) 이원우, “규제 패러다임의 변화와 행정법학”, 제4회 행정법분야 연합학술대회, 한국행정법학회·법제연구원 (2015) 19-20.

방송산업은 쇠퇴할 수도 있지만, 반대로 다시 반등하여 다른 미디어가 할 수 없는 고유의 공익적 역할을 더욱 활성화할 수 있다. 정부가 규제개혁 제안에서 제시하고 있는 “경제·민생 현장 규제 불편, 방송통신위원회·국무조정실이 함께 해결합니다”라는 강조문구를 수범자가 실감할 수 있도록, 규제일몰제가 행정규제기본법의 취지에 따라 적극적으로 적용 및 집행되기를 기대한다.

참고문헌

- 강현철 (2014). “규제개혁의 현황과 전망”, 일감법학 제29호, 건국대학교 법학연구소.
- 권병철 (2016). “규제일몰제도(Sunset Law) 집행에 대한 연구”, 석사학위 논문, 서울대학교 행정대학원.
- 백옥선 (2017). “규제일몰제 실효성 확보를 위한 연구”, 입법평가연구 17-15-⑥, 한국법제연구원.
- 백옥선 (2018). “일몰조항의 기능과 한계”, 중앙법학, 중앙법학회.
- 신영수 (2018). “경제입법에 있어서 규제일몰 관련 쟁점과 과제”, 경제법연구 제17권 제3호.
- 이원우 (2008). “규제개혁과 규제완화 : 올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색”, 저스티스 통권 제106호.
- 이원우 (2015). “규제 패러다임의 변화와 행정법학”, 제4회 행정법분야 연합학술대회, 한국행정법학회 · 법제연구원.
- 이제희 (2017). “규제완화에 대한 법적 검토”, 성균관법학 제29권 제1호, 성균관대학교 법학연구소.