

연구보고 2009-03

# 자율규제 확대를 위한 법제개선 연구(Ⅰ)

현 대 호

# 자율규제 확대를 위한 법제개선 연구( I )

Studies on the Improvement of the  
Legal System concerning the Expansion  
of Self-Regulation(I)

연구자 : 현대호(연구위원)

Hyeon, Dae-Ho

2009. 10. 31.

## 국문 요약

오늘날 자율규제는 사회의 모든 분야에서 확대되고 있으며, 다양한 형태로 정부규제를 대신하고 있다. 우리나라의 정부규제는 과다하여 시장의 자율적 기능을 왜곡하고 있으며 국가경제의 건전한 발전을 저해하는 수준에 이르러 범정부차원의 다양한 규제개혁의 노력이 이루어지고 있다. 특히, 현정부에서 정부규제의 비효율성과 경직성 등을 극복하는 것이 중요한 사회적 이슈이고, 불필요한 정부규제의 폐지나 통·폐합 등과 아울러 정부규제를 대신하는 민간단체 등에 의한 자율규제가 유효한 대안으로 등장하고 있다.

따라서 이 연구에서는 정부규제를 대신하는 자율규제의 유형과 내용을 중심으로 자율규제업무를 수행하고 있는 기관을 선정하여 관련 업무를 분석하고 그 확대방안을 살펴보았다. 특히, 이 연구보고서에서는 자율규제업무를 수행하고 있는 주요 기관(행정기관, 공공기관 및 민간협회 등)을 선정한 후에 설문조사, 워크숍, 전문가회의 등을 통하여 자율규제의 확대 수요를 조사 분석하였고, 이를 바탕으로 관련법제의 개선방안을 제시하였다.

※ 키워드 : 자율규제, 정부규제, 위탁, 협회, 분쟁조정, 규제완화

## Abstract

These days self-regulation is being expanded in all fields of society and is substituting the governmental regulation by taking a variety of forms. The governmental regulation is somewhat excessive and is causing distortion to the autonomous function of the market, up to the level that impedes the sound development, which consequently called for a diverse governmental efforts for the innovation on regulation. Specially, overcoming the inefficiency and rigidity of the governmental regulation by the existing Government is an important social issue. Therefore, abolition or integration of unnecessary governmental regulations as well as self-regulation by non-governmental organizations as substitutes for the governmental regulations are emerging as valid alternatives for this issue in question.

In this context, this study reviews the ways to expand the self-regulation focusing on the forms and contents of self-regulations substituting the governmental regulations, and based on the analysis of the relevant tasks that selected agencies as carrying out self-regulatory operations. In particular, this study researches and analyzes the demand for the expansion of self-regulation through the questionnaires, workshops and experts meetings held among selected main authorities (administrative, public authorities and civil associations), and based on its final result suggests the improvement of relevant legal system.

※ Key Words : Self-Regulation, Governmental-Regulation, Commission, Associations, Dispute Settlement, Control Mitigation

# 목 차

국문요약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	11
제 1 절 연구의 목적 .....	11
제 2 절 연구의 범위 및 방법 .....	12
I. 연구 범위 .....	12
II. 연구 방법 .....	14
제 2 장 자율규제에 관한 기초 분석 .....	17
제 1 절 개 관 .....	17
제 2 절 자율규제의 개념과 도입 .....	18
I. 자율규제의 개념과 구분 .....	18
II. 자율규제의 도입 배경과 장·단점 .....	27
III. 자율규제 행위와 주요 쟁점 .....	36
제 3 절 주요 분야의 자율규제 현황 .....	39
I. 개 요 .....	39
II. 정보통신분야 .....	40
III. 경제분야 .....	42
IV. 금융증권분야 .....	44
V. 환경분야 .....	46

제 3 장 자율규제기관의 자율규제와 정부업무의 위임·위탁 ...	49
제 1 절 개 관 .....	49
제 2 절 자율규제기관의 자율규제 방식 .....	50
I. 개 요 .....	50
II. 기능적 자치행정에 의한 자율규제 .....	51
III. 공무수탁사인에 의한 자율규제 .....	52
제 3 절 자율규제기관의 자율규제 대상과 정부업무의 위탁 ...	57
I. 자율규제의 유형과 대상 .....	57
II. 정부업무의 위탁 .....	67
III. 자율규제기관의 자율규제 분류 .....	76
제 4 장 자율규제기관의 자율규제 확대 방안 .....	79
제 1 절 개 관 .....	79
제 2 절 전문직능단체(일정한 자격증을 보유한 전문가 직능단체) 의 자율규제 .....	80
I. 개 요 .....	80
II. 대한변호사협회 .....	81
III. 지방변호사회 .....	83
IV. 한국세무사회 .....	85
V. 대한건축사협회 .....	86
VI. 한국감정평가협회 .....	88
VII. 대한의사협회 .....	90
VIII. 대한약사회 .....	92
IX. 한국관세사회 .....	93
X. 대한법무사협회 .....	94

XI. 대한공증협회 .....	95
XII. 공인중개사협회 .....	96
XIII. 한국공인회계사협회 .....	97
XIV. 소 결 .....	98
제 3 절 독립위원회 형태 자율규제기구의 자율규제 .....	98
I. 개 요 .....	98
II. 영상물등급위원회 .....	99
III. 게임물등급위원회 .....	100
IV. 방송통신심의위원회 .....	104
V. 한국간행물윤리위원회 .....	105
VI. 소 결 .....	106
제 4 절 분쟁조정기구의 자율규제 .....	107
I. 개 요 .....	107
II. 의료심사조정위원회 .....	109
III. 환경분쟁조정위원회 .....	111
IV. 저작권위원회 .....	113
V. 개인정보분쟁조정위원회 .....	115
VI. 전기위원회 .....	117
VII. 우체국보험분쟁조정위원회 .....	119
VIII. 금융분쟁조정위원회 .....	121
IX. 한국소비자원 소비자분쟁조정위원회 .....	123
X. 소비자단체협의체의 자율분쟁조정위원회 .....	125
XI. 소 결 .....	126
제 5 절 각종 사업자단체의 자율규제 .....	127
I. 건설 및 건축 분야 .....	127

II. 전력 및 전기 분야 .....	140
III. 식품 분야 .....	143
IV. 에너지 분야 .....	145
V. 환경 분야 .....	149
VI. 의료 분야 .....	152
VII. 운송 분야 .....	154
VIII. 보험 · 금융 분야 .....	158
IX. 문화 분야 .....	177
X. 방송 · 통신 분야 .....	181
XI. 안전 · 시설 분야 .....	189
제 5 장 결 론 .....	193
참 고 문 헌 .....	195



## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적

오늘날 정부규제의 완화에 따른 보완적 처방으로 자율규제가 중요한 사회적 이슈로 활발한 논의가 진행되고 있으며, 현 정부에서도 시장경제질서의 신뢰성 강화와 시장중심주의 정책에 따라 자율규제에 대한 요구가 높아지고 있다. 특히, 표현의 자유 등 기본권 보장이 강조되는 영역, 시장의 자율적 기능을 중시하는 경제적 영역 및 기술의 발전에 따라 정부에 의한 규제만으로는 입법의 목적을 효율적으로 달성하기 어려운 경제영역에서 사회의 모든 영역으로 자율규제가 확대되는 현상을 볼 수 있다. 특히, 최근에 우리나라의 자율규제는 정부실패를 대신하는 시장자율기능을 회복하는 차원에서 사회적 이슈가 되고 있으며, 민간단체 등에 의한 자율규제 뿐만 아니라 분야에 따라서는 공공기관 또는 행정기관에 의한 독립적(중립적) 형태의 자율규제도 중요시되고 있다.

따라서 전형적인 규제기관 형태의 행정기관에 대신하는 민간협회에 의한 자율적 규제기능과 공공기관 등에 의한 독립적(중립적)인 형태의 자율적 규제기능을 분석하여 사회 전반에 걸친 자율규제의 확대방안을 다루고자 한다. 그렇지만 기존의 각 영역별로 나타난 자율규제는 그 의미·내용·절차 등이 다양하고, 기존의 규제체계와 구분되지 않은 경우도 있으며, 또한 정부규제와 혼재되어 있어서 이중규제가 문제되는 경우도 있다. 그러므로 이 연구에서는 자율규제가 확대되는 분야와 자율규제기관의 자율규제 현황을 살펴보고, 각 분야별 자율규제기관의 자율규제 확대방안의 수요조사 등을 고찰하며, 공통적인 사항을 탐구하여 각 부문의 특성에 맞는 자율규제의 확대방안을 구상해보고자 한다. 특히, 이 연구에서는 자율규제기관의 자율규제 확대방안

을 중심으로 정부규제를 대신하는 자율규제의 확대 방안을 살펴보고자 한다.

## 제 2 절 연구의 범위 및 방법

### I. 연구 범위

이 연구에서 다루고자 하는 자율규제라는 주제의 포괄성 내지는 다양성에 따라 여러 측면에서 상호 다른 연구와 접근이 가능할 수 있다. 따라서 1차년도의 연구대상은 자율규제기관을 중심으로 한 자율규제의 확대방안을 살펴보고, 2차년도의 연구대상은 자율규제제도를 중심으로 한 자율규제의 확대방안으로 나누어서 연구범위를 확정하고자 한다. 구체적으로 올해 이 연구보고서에서 다루고자 하는 연구범위는 다음과 같다.

첫째, 자율규제라는 개념은 규범학적인 차원에서 그 정의를 하기가 용이하지 않다. 따라서 분야에 따라 그 포섭대상이나 적용모습이 너무 차이가 있어서 연구범위를 확정하기가 쉽지 아니하다. 여기서 자율규제는 정부규제와 대칭되는 비정부기관의 규제형태이면서도 순수한 시장규제로 볼 수 없는 규제형태, 즉 민간단체(협회) 등이 회원이나 국민에 대하여 법령에 근거해서 일정한 규제활동을 수행하는 것을 의미한다. 아울러 행정기관(또는 공공기관) 형태의 기관에서 규제업무를 수행하고 있지만 업무의 특성상 자율적 기능을 존중하여 정부규제의 형태를 벗어난 분쟁조정 또는 자율심의 활동을 포함해서 살펴보고자 한다(여기서 자율규제의 개념은 분쟁조정 또는 자율심의 업무를 포함한다).

둘째, 이 연구는 자율규제기관의 현황을 파악하고, 이들 기관이 자율규제의 차원에서 수행할 수 있는 업무에 한정하여 살펴보고자 한다. 즉 민간협회 등이 정부규제를 대신하는 차원에서 자율규제로 수

행하고 있는 업무를 살펴보고, 이들 업무의 확대를 통하여 시장의 공공성, 경제성 및 효율성 등을 높일 수 있는 업무와 회원 등의 규제를 스스로 수행하기 위하여 필요한 업무를 연구대상으로 탐구하였다. 특히, 현행 법령에서 이미 자율규제기관에 위탁되어 있는 사무(예컨대, 신고·등록, 검사·조사 등)의 실효성을 검토하고, 자율규제를 확대할 수 있는지의 여부를 수요조사 등을 통하여 살펴보는 것으로 연구범위를 한정하였다.

셋째, 여기서 다루고자 하는 자율규제는 강제된 자율규제(Enforced self-regulation)에 해당된다. 즉 강제된 자율규제는 비록 피규제자가 스스로 규정 등을 제정하고 운영하기는 하지만, 법규정에 의해 뒷받침되고 정부가 관여한다. 따라서 자율규제기관은 자신들이 기준이나 강령을 제정하고 운영하지만 정부가 이 제도의 실질적 집행을 위한 법적 근거를 가지고 있는 자율규제기관을 연구대상으로 삼았다.<sup>1)</sup> 즉 자

1) 강제적 자율규제와 관련된 외국의 사례는 다음과 같다. 첫째, 영국거래협회가 제정한 강령은 공정거래법(Fair Trading Act, 1973)에 의해 뒷받침되며 공정거래청장(General Director of Fair Trading)에 의해 승인하는 경우이다. 둘째, 캐나다 화공업자협회(CPC)가 제정한 ‘책임관리’(Responsible Care)는 7개의 지침과 6개의 실행지침(Code of Conduct)으로 구성되어 있으며, 이는 화학물질 생산에 의해 직접적인 영향을 받는 피고용자의 환경과 지역사회를 보호하는 데 그 목적이 있다. 만일 이 협약을 통한 화공업자와 정부 간의 자율규제가 마련되지 않았다더라면, 정부는 화학물질의 생산과 관리에 관한 강력한 규제를 신설하여야 했고, 이는 정부와 민간부문 모두에게 커다란 규제비용을 야기시켰을 경우이다. 셋째, 영국의 방송표준위원회(BSC: Broadcasting Standards Commissions)는 정부기관이 아닌 공적 성격의 법정기구로서 1986년에 제정된 방송법에 의해 설립되었으며, 이 위원회의 가입은 영국의 모든 방송국들에 대한 법정 의무이고, 승인된 강령에 의해 자율적으로 운영되는 경우이다. 넷째, 영국의 일반의료위원회(General Medical Council)는 1983년에 제정된 의료법과 1995년의 전문직성과법(Professional Performance Act)에 근거해 설립된 법정기구로서, 이 위원회의 전문직행동강령(Professional Conduct Standards)은 국가에 의해 승인되며 이 위원회의 가입은 법정 의무이다. 다섯째, 1995년 호주의 빅토리아 주정부는 법률전문직에 대한 감독 책임권한을 법률실무위원회(Legal Practice Board)에 부여하는 법안을 제정한 경우인데, 이 위원회의 위원장은 현직 또는 퇴직판사가 되고 6인인 위원 중 3인은 정부, 다른 3인은 전문직협회(professional association)에서 추천한 법률전문가로 구성되며 이 위원회는 개업증명비(practising certificate fees)를 징수하고, 사무번호사보증기금(SFG: Solicitors' Guarantee Fund)과 전문직형사보상보험(Professional Indemnity Insurance)을 운영하며, 법률과 관련된 실무를 담당하는

율규제기관의 설립 및 업무 등이 법령에 규정되어 있는 기관의 자율 규제 확대 여부를 검토하였다.

넷째, 통상 자율규제는 정부와 민간의 협력형태인 ‘공동규제’가 중심이 되는데, 자율규제와 공동규제를 특별히 구별함이 없이 자율규제에 포함하여 다루었다. 여기서 정부규제와 아무런 관련이 없는 자율규제는 고려의 대상이 아니다. 즉 순수한 이념형으로서 자율규제는 사회현상을 분석하는데 도구는 될 수 있어도 정부와 법제도의 개입 정도에 따라 자율규제의 실체를 파악하고자 하는 여기서의 관점에서 분석대상이 되지 못한다.

## II. 연구 방법

연구의 방법은 다음과 같다.

첫째, 자율규제의 관한 논의는 종래처럼 행정학적 논의나 민간을 이용한 효율성의 확보라고 하는 경제학적인 연구로 흐르기 쉬운데, 이 연구는 법학(규범)의 차원에서 접근하였다. 즉 기존의 연구가 대부분 개별법상, 특히 통신관련법상의 자율규제에 관한 연구에 관한 것<sup>2)</sup>이

---

인증전문직협회(RPA : Recognized Professional Associations)를 승인하는 기능을 수행한다.

2) 강병호, 우리나라 금융감독 및 자율규제체계에 관한 연구, 규제연구 제14권 1호, 2005. 6;김금수, 환경규제의 자율적 접근, 규제연구 제9권 2호, 2000. 12;김동욱, 방송통신사업 규제개편의 방향, 경제규제와 법 제1권 제2호, 2008. 11;김만섭, 인터넷 상에서의 민간자율규제의 구성에 관한 분석 틀 검토- 유해정보 규제주체자의 합리적 선택모형-, 사이버커뮤니케이션 학보 제11호, 2003. 6;김만섭, 인터넷방송의 자율규제에 대한 과정평가, 사이버커뮤니케이션 학보 제9호, 2002. 6;김성수, 금융감독법상 자율규제에 관한 연구, 공법연구 제34집 제1호, 2005. 11;김성태, 자율규제기관에 의한 증권분쟁해결제도 - 미국제도의 시사점 -, 기업법연구 제8집, 2001. 10;나석진, 증권시장과 자율규제, 비교사법 제11권 3호, 2004. 9;류성호, 온라인 내용물의 자율규제 방안 연구- 등급시스템도입과 역할분담방안을 중심으로-, 한국사회학 제31집 겨울호, 1997. 12;서재호 외, 영상물등급위원회의 자율규제 방안에 관한 연구-온라인게임 등급 심의를 중심으로 -, 한국거버넌스학회 학술대회자료집 2006. 6;이호영, 석간신문 독립 등 개선 모색, 신문과 방송 제286호, 1004. 1;최경진, 신문윤리의 자율규제 규범과 실천에 관한 연구- 한·독 윤리강령을 중심으로-, 언론과학연

거나 자율규제를 규제완화(내지 규제개혁)의 차원(내지 대안)에서 서술하고 있는 연구<sup>3)</sup>이었지만, 여기서는 다양한 분야의 자율규제기관의 자율규제 확대 수요를 중심으로 하는 관련 법령 등을 분석하는 방법을 도입하였다.

둘째, 이 연구에서는 자율규제기관 중에서 대표적인 기관을 선정하여 자율규제 확대를 파악하기 위하여 수요조사 방법을 도입하였다. 즉 현행 법령을 몇 개의 분야로 나누어 해당 분야에서 자율규제를 채택하고 있는 대표적인 기관을 추출하여 설문조사, 전문가회의 및 워크숍 등을 통하여 자율규제 확대의 수요조사 및 수요분석을 하였다(다만, 일부 선정된 기관 중에서 자율규제 확대 수요를 확인하기 어려운 경우에는 연구자 차원에서 확대 여부를 고찰하였다). 즉 이 연구에서는 전문가(교수, 공무원 및 실무자 등) 및 전문기관 등이 참여하는 워크숍, 전문가회의, 자문회의 및 설문조사(전화 또는 전자우편 등)를 통하여 관련 자료를 수집하거나 관련내용을 작성하여 확인하는 방법을 도입하였다. 경우에 따라서는 해당 행정기관, 공공기관 및 민간협회가 참여하는 워크숍 및 설문조사 등을 통하여 관련 내용을 검증하거나 정부규제의 문제점과 실태를 파악하는 방법도 이용하였다. 이를 바탕으로 하여 자율규제기관의 자율규제 확대 방안을 제시하고자 노력하였다.<sup>4)</sup>

---

구 제8권 4호, 2008. 12;황상재, 인터넷 방송 규제에 관한 시론적 탐색- 자율규제를 중심으로-, 사이버커뮤니케이션 학보 제6호, 2000. 11;황성기, 현행 인터넷 내용심의 제도의 법적 문제점에 관한 연구, 사이버커뮤니케이션 학보 제15호, 2005. 6;황승흠, 인터넷 콘텐츠 규제에 있어서 법제도와 사업자 자율규제의 결합에 관한 연구, 공법학연구 제9권 4호, 2008. 12. 등

3) 이원우, 규제개혁과 규제완화-올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색-, 저스티스 통권106호, 2008. 9.

4) 이 연구보고서의 내용에는 연구의 수행과정에서 개최한 워크숍, 전문가회의, 전문가자문 및 설문조사 결과를 요약 정리하거나 활용한 사항이 포함되어 있다. 이들 자료 등은 인용하기에 부적합하였거나, 해당 기관의 대표성 있는 의견으로 표시할 수 없었거나, 또는 정리과정에서 출처를 표시하기가 부적합한 경우가 있어서 출처 등을 생략하였음을 밝혀둔다.

## 제1장 서론

셋째, 자율규제에 관련하여 필요한 영역에서 외국의 사례를 분석하였다. 그렇지만 연구대상의 포괄성에 따라 분야별로 필요한 경우에 한정하였다.

## 제 2 장 자율규제에 관한 기초 분석

### 제 1 절 개 관

종래 정부규제는 정부만이 독점하여 행사하는 고유한 권한으로 다루어져 왔다. 즉 정부규제는 공법학, 특히 행정법에 있어 가장 중요한 연구 대상인 국가작용에 해당한다. 여기서 정부규제란 국가가 법령에 근거하여 행위의무를 설정하고 그 활동에 대해서 일정한 제약을 가하여 권리·이익을 침해·제한하는 작용으로 파악할 수 있다. 그런데, 오늘날 정부규제는 더 이상 행정기관만이 독점하는 것이 아니라 다양한 분야에서 민간이 참여하는 사회로 발전하고 있다. 즉 정부규제는 행정기관이 규제권한을 독점하는 ‘규제독점주의’에서 규제권한을 사회운영주체들이 위임받아서 자율적으로 규제를 하는 ‘규제다원주의(regulatory pluralism)’로 대체되어 나아가고 있다. 정부규제는 효율성, 전문성 및 실효성 등이 분야에 따라 그 한계를 드러내고 있어서 일찍부터 분야별로 민간단체나 사업자 등에게 일부의 규제권한이나 업무가 위임·위탁하여 수행되어 왔으며, 자율규제는 정부규제의 한계를 극복하는 유효한 수단으로 여겨져 왔다. 특히, 현대 행정에 있어서 피규제기관인 국민의 참여 내지 사업자단체 등이 참여를 통하여 시장의 자율적 규제기능을 적극적으로 활성화하는 역할도 강조되고 있다. 즉 정부규제에 있어서 이해당사자의 의견을 정부정책에 어떻게 반영하여 조화를 이룰 것인가가 중요한 현안으로 되어 있으며, 시민사회와 민간부문이 성장함에 따라 정책결정과정에서 대한 참여 욕구와 필요성에 따라 규제기관과 국민 간에 발생할 수 있는 갈등을 어느 정도 해소하면서도 규제의 효율성을 달성할 수 있는 자율규제가 중요성을 가진다.

전통적으로 정부규제는 행정기관이 규제행위의 주체로서 권력적인 수단을 가지고 행정목적의 달성을 하는 형태를 띠었으나 자율규제는 행

정목적의 달성을 행정기관이 일방적으로 하는 것이 아니라 행정과 사회 및 민간이 사회적 과제를 해결해 나가는 것으로 파악할 수 있다. 즉 자율규제는 정부의 개입(행정규제)은 줄이고, 시장자율을 확대하는 규제개혁 내지 규제완화를 의미한다. 그렇지만 자율규제는 규제개혁이나 규제완화를 도모할 수는 있으나, 규제완화 자체가 바로 자율규제를 의미하는 것은 아니다.

## 제 2 절 자율규제의 개념과 도입

### I. 자율규제의 개념과 구분

#### 1. 자율규제의 개념

자율규제를 개념적으로 정의함에 있어서는 ‘자율’과 ‘규제’라는 것이 과연 무엇을 의미하는 것인지, 또한 자율규제가 행하여지는 경우에 국가의 직접적인 규제와 감독은 전혀 배제되는 것인지 등의 문제가 설명되어져야 한다. 우선 ‘자율’이라는 용어는 개인적 자율과 집단적 자율이라는 두 가지의 전혀 다른 의미를 가지고 있다.<sup>5)</sup> 첫째, 개인적 자율규제라는 용어는 개인이나 기업이 스스로 정한 기준과 절차에 의하여 자신의 행위를 통제하는 것을 말하는데, 예를 들어 시장에서 특정기업이 자신의 기업활동을 스스로 규제하는 것을 말한다. 둘째, 일반적으로 자율규제를 이야기 하는 것은 이른바 집단적 자율규제를 의미하는 것으로서, 이는 공동의 관심사를 가지고 일정한 목적을 추구하는 조직이 구성원에게 그 조직의 권위와 일정한 권한을 바탕으로 규제와 감독권을 행사하는 것을 말한다. 이처럼 ‘자율’이라는 개념에 대한 이해가 두 가지 의미를 가지는 것과 마찬가지로 ‘규제’라는 용어 역시 전형적인 질서행정법상의 명령과 감독을 의미하기도 하고, 시장

5) Julia Black, Constitutionalizing Self-Regulation, The Modern Law Review 1996, p.26.



에 의한 자율규제 또는 개인들이 자신의 행위를 스스로 통제하기 위한 자율적인 결정에 이르기까지 매우 다양한 의미로 해석될 수 있으며 다양한 의미로 사용되고 있다. 여기서 자율규제의 개념은 아직 정립되어 있지는 않지만 일반적으로 정부(행정)규제에 대비되는 개념으로 사용한다.<sup>6)</sup> 즉 정부규제란 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 달성하기 위해서 공권력 작용을 통하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것을 의미한다. 이와 대비하여 자율규제는 규제의 주체가 정부가 아니고 규제의 상대방인 피규제사업자 내지 피규제사업자단체가 법령상 자신들이 준수해야 할 기준을 스스로 수범하도록 함으로써 규제의 대상이 아니라 규제의 주체가 되는 것을 의미하는 것으로 현행법으로도 정부규제를 대신하는 정책수단으로서 폭넓게 활용되고 있다. 즉 정부의 개입(행정규제)은 줄이고, 시장자율(자율규제)은 확대하는 규제개혁 내지 규제완화를 의미한다. 법적인 측면에서 자율규제를 정의하면, 공적 부분에서의 규제에 대한 권한을 국가가 직접 행사하지 않고 이를 자율규제기관에 위임함으로써 시장의 자율적 규제가 촉진된다고 한다.<sup>7)</sup>

자율규제는 해석학 위주의 전통적인 법학뿐만 아니라 정치학, 법경제학, 법사회학 등 다양한 분야에서 관심의 대상이 되고 있다. 특히, 하버마스의 영향을 크게 받은 Streeck이나 Schmitter 같은 정치학자들은 자율규제방식이 정부규제가 가지고 있는 경직성, 비효율성을 극복하고 정부규제 자체의 정당성에 대한 불신을 상당 부분 해소하는 주

6) 자율규제를 광의의 의미와 협의의 의미로 구분하는 견해도 있다(原田大樹, 自主規制の公法学的研究, 有斐閣, 2007. 14면). 즉 광의의 자율규제는 어떠한 민간주체에 대하여 외부적인 영향을 미쳐서 당해 주체가 임의적으로 공적 이익의 실현에 적합한 행동을 취하도록 하는 것을 의미하고, 협의의 자율규제는 민간단체가 법률관계에 개입하는 경우인데, 자율규제의 기본적인 개념요소 (i) 당해 법주체의 임의에 의한 것일 것, (ii) 그 행위가 공적 이익의 실현에 적합할 것 등을 충족하여야 한다고 본다.

7) Ayers/Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* (Oxford: OUP, 1992), p.4.

요한 수단으로 정착되었음을 강조하고 있다.<sup>8)</sup> 법적인 측면에서 규제 제도를 연구하고 있는 Ayers와 Braithwaite는 공적 부분에서의 규제에 대한 권한을 국가가 직접 행사하지 않고 이를 자율규제기관에 위임함으로써 시장의 자율규제가 촉진된다는 점을 강조하고 있다.<sup>9)</sup> 다시 말해서 금융과 같은 경제현상에서 국가의 직접규제가 일종의 정부실패를 가져오는데 반하여 자율규제는 보다 시장친화적인 방향으로 금융자신의 행위를 조절해나갈 수 있다는 것이다. 결국 금융감독은 국가의 개입보다는 시장의 자율적 조정(Selbststeuerung)을 통하여 보다 효과적으로 그 목적을 달성할 수 있다는 것이다. 즉 금융시장에서 자율규제를 주장하는 사람들은 자율규제가 이른바 ‘반응적 규제’(Responsive or Reflexive Regulation)방식이라는 점을 지적하고 있다. 여기서 반응적 규제라는 것은 규제주체가 일정한 규제수단을 동원하는 경우 규제의 대상은 이에 대하여 그 취지와 목적을 이해하여 적극적으로 반응하는 시스템을 말한다. 이는 국가적 규제가 흔히 국가의 규제목적만을 강조하는 반면 이를 시장에서 어떻게 받아들이고 반응할 것인가의 문제를 도외시하는 것과 좋은 대조를 이루는 규제방식이다.<sup>10)</sup> 경제학적인 측면에서 Ogus는 자율규제의 다양한 방식이 국가적 감독의 형태나 정도와는 관계없이 국가의 직접적인 규제보다 훨씬 우월한 규제수단이라는 점을 강조하고 있다.<sup>11)</sup> 그리고 정도의 차이는 있을지 모르지만 영미

---

8) Streeck/Schmitter, Community, market, State - and Associations? The Prospektive Contribution of Interest Governance to Social Order, in: Streeck/Schmitter (eds), Private Interest Government: Beyond market and State (London: Sage, 1985), pp. 22-25.

9) Ayers/Braithwaite, Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate (Oxford: OUP, 1992), p. 4.

10) 물론 규제의 대상이 되는 개인이나 기업이 자율규제에 대하여 어느 정도의 순반응을 보일 것인가 하는 것은 헌법을 비롯한 그 사회의 법제도, 역사적·사회적 상황에 의하여 좌우된다. 자율규제는 매우 다양한 형식을 띠게 되는데, 대부분 국가가 자율규제기관에 대하여 매우 일반적인 차원의 감독권이나 승인권만을 행사하거나, 정부와 사업자간에 긴밀한 대화와 협력을 통하여 보다 유연한 규제의 기준을 설정하고 이를 집행하기 위한 전략을 모색하는 것이 통례이다.

11) Ogus, Re-thinking Self-Regulation (1995) 15 OJLS 97.

권과 유럽의 법사회학자들은 공동체 내에 존재하는 다양한 이익집단들과 제도들 상호간에 적절한 갈등의 조절과 의사소통을 위해서 이를 매개하는 자율규제기관의 존재에 중요한 의미를 부여하고 있다. 우리나라의 경우에도 금융이나 증권을 비롯한 언론, 광고분야 등의 자율규제는 이를 주도적으로 수행하는 자율규제기관의 출범과 더불어 새로운 국면을 맞고 있다. 이러한 자율기관들은 해당 분야에 대한 규제 전문성과 복잡성을 고려한 규제를 수행해 오면서 축적한 기술과 노하우를 인정받고 있으며, 자율규제기관들의 자율규제방식은 국가의 위임을 받아 자신의 시장과 회원에 대하여 직접적인 규제를 담당하도록 하는 것이 시장친화적인 규제목적보다 효율적으로 달성할 수 있다는 점에 그 토대를 두고 있다.<sup>12)</sup> 이와 같은 이유로 자율규제기관이 금융감독 등의 분야에서 매우 유용한 수단이라는 점에 대해서는 이의를 제기하는 사람은 거의 없다.

한편, 정치학과 법사회학에서는 자율규제기관이 공동체의 상이한 단체나 조직들과의 제도적 연결고리로서 역할을 수행하는 일종의 중재적 권력(intermediary power)으로서의 위상을 가진 것으로 보고 있다.<sup>13)</sup>

12) 국가는 자율규제기관이 시장과 회원에 대한 규제를 구체적으로 어떠한 형태와 내용으로 규제해야 하는지 대강의 지침을 법률로서 규정하고 자율규제기관의 정관과 자율규제규정 등을 승인하여 자율규제기관을 간접적으로 감독한다. 또한 국가는 정기적으로 자율규제기관의 규제활동을 감시함으로써 증권분야에서 효율적인 규제와 감독이 이루어지도록 하고 이를 통하여 증권산업이 스스로 고객과 회원을 보호하고 시장의 안정화를 도모하여 왔다. 자율규제기관은 금융산업 등 특정 사업영역에서 사업자의 사적 이익과 더불어 관련 법규와 제도가 추구하는 공익 목적을 적절하게 조절하는 것이 핵심적인 기능이다. 이를 위하여 자율규제기관은 회원구성원의 가입과 탈퇴의 조건 등을 자율적인 규정을 통하여 정하며 규정에 위반한 사업자의 행위에 대하여는 징계권을 행사한다.

13) 자율규제기관이 이러한 중재적 권력으로서 공공정책을 개발하고 발전시킨다는 논리는 이미 언급한 Streek나 Schmitter같은 이른바 단체주의자(corporatist) 또는 신단체주의자(neo-corporatist)들의 주장에서 감지되고 있다. 그들은 이른바 '사익을 추구하는 작은 정부'라는 개념으로 자율규제기관을 설명하면서 이들이 기본적으로는 자신의 이익을 추구하는 사적 단체이기는 하지만 때로는 사회공동체 내에서 공적인 기능을 수행하면서 결과적으로는 공공정책의 목표를 실현하는데 결정적인 역할을 가지는 것으로 평가하고 있다. 여기에서 자율규제기관이 공적인 기능을 가지고

특히, 여기에서 주목을 끄는 중요한 사실은 자율규제기관이 가지는 중재적 권력의 성격에 관한 것이다. 법사회학 문헌에 따르면, 자율규제기관의 중재활동은 국가를 정점으로 하여 국가와 개인간의 수직적 법률관계를 대상으로 하는 것이 아니라는 점이 강조되고 있다. 그 이유는 다원화된 사회에서는 국가와 개인간에 수직적인 법률관계 자체가 성립할 수 없으며 정치는 물론 경제, 법률, 종교 등 모든 사회의 제도들이 극도로 분화되어 있기 때문이다. 국가와 개인간의 수직적 법률관계를 대신하여 사회의 다양한 영역에서의 공존이라는 개념이 성립한다. 그러므로 자율규제기관은 공동체의 중요한 작동요소들, 예를 들어 국가, 시장, 자치단체 등 다양한 영역에서 수평적인 방식으로 중재권을 행사한다고 볼 수 있다.<sup>14)</sup> 바로 사회 전체와 자율규제기관의 기능에 대한 이와 같은 인식이 바탕이 되어 자율규제기관들의 공공성이 부각될 수 있으며, 그들을 규제하기 위한 원칙들이 생성된다. 또한 자율규제기관들은 공동체 내에 존재하는 다양한 제도와 조직들 상호간에 수평적인 방식으로 이해관계를 조절하는데, 이 경우에도 국가와 개인 한 사람의 이해관계를 대상으로 하는 것이 아니라 집단화된 특정부문과 국가간의 연계적 관계설정을 중점적으로 시도한다.

## 2. 자율규제와 구별되는 개념

### (1) 행정계약과의 구별

자율규제는 통상 국가와 자율규제기관이 협약을 체결하거나 자율규제기관의 구성원들 상호간의 협약 등의 계약 내지 더 넓은 의미의 합의를 수반한다. 이 때 이러한 합의는 법적 구속력이 있는 것도 있겠

---

공공정책을 실현한다는 것은 공동체 내에서 통용되는 구속력 있는 의사결정권을 국가기관과 공유한다는 것을 의미한다.

14) Teubner, Polycorporatism in Germany (1993) Brigham Young University Law Review p.553; H. Willke, Societal Guidance through Law? in: Teubner/febaarajo (eds), State, Law, Economy as Autopoeitic Systems (Milan: Guiffre, 1992), pp. 51-52.

지만 법적 구속력이 없는 경우도 많다. 여기서 다루고자 하는 것은 정부와 자율규제기관 간의 계약을 통하여 상호간의 권리의무를 설정하는 경우이고, 종래 행정법에서 이를 행정계약이라고 한다. 여기에서 자율규제와 관련된 행정계약은 행정주체와 사인간의 계약이고, 이 계약에는 다음과 같은 것이 해당된다.

첫째, 공무원채용계약을 들 수 있다. 국가공무원법(제4조제2항), 지방공무원법(제4조제2항)이 공무원의 종류로서 계약직공무원에 관하여 명시하고 있으며, 계약직공무원규정(대통령령 제21717호)이 국가공무원으로서의 일반계약직공무원, 전문계약직공무원 및 시간제계약직공무원의 채용조건·임용절차 등에 관하여 상세히 규정하고 있으며, 지방계약직공무원규정(대통령령 제20924호)이 지방공무원인 상근하는 전임계약직공무원과 상근하지 아니하는 비전임계약직공무원으로 구분하여 채용조건·임용절차 등에 관하여 상세히 규정하고 있다. 그리고 이들 계약직공무원의 채용계약이 공법계약으로서의 성질을 가짐은 학설과 판례<sup>15)</sup>가 견해를 같이하고 있다.

둘째, 행정사무 위탁에 관한 계약이 있다. 정부조직법은 행정기관이 법령이 정하는 바에 따라 그 소관사무중 조사·검사·검정·관리 업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다(제6조제3항)라고 규정하고 있으며, 지방자치법(제104조제3항)에도 같은 취지의 규정을 두고 있다. 동시에 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(대통령령 제21787호)은 제3장에서 ‘민간위탁’에 관하여 상세히 규정하고 있다. 그리고 이들 규정에 의거한 행정주체와 사인간의 계약이 공법계약의 성질을 가지는 것에 대해서는 이의가 없다. 민영교도소등의설치·운영에관한법률에 의거한 교정업무의 민간위탁(동법 제3조), 사회복지사업법에 의거한 사회복지시설의 위탁계약(동법 제34

15) 대판2001. 12. 11,2001두794 등

조) 또는 사회복지사업의 위탁계약(동법 제52조)도 여기에 속한다고 볼수 있다.

셋째, 공공시설(공물·영조물 등) 이용관계의 설정계약이 있다. 도로법은 “도로의 구역에서 공작물이나 물건, 그 밖의 시설을 신설·개축·변경 또는 제거하거나 그 밖의 목적으로 도로를 점용하려는 자는 관리청의 허가를 받아야 한다”(제38조제1항)라고 규정하고 있으며, 공유재산및물품관리법은 “지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있다”(제20조제1항)라고 정하고 있는 바, 이들 규정에서의 ‘허가(행정행위)’를 계약(행정행위를 갈음하는 계약)으로 갈음할 수 있다.

넷째, 보조금지급계약이다. 보조금의 예산및관리에관한법률은 보조금의 교부결정(제17조) 및 보조금의 교부조건(제18조)에 관하여 정하고 있는바 같은 사항을 계약으로 갈음할 수 있다.<sup>16)</sup>

다섯째, 임의적 공용부담계약이다. 국유재산법 제19조와 공유재산및물품관리법 제7조는 개인이 국가 또는 지방자치단체에 기부하는 재산을 채납(기부채납)할 수 있는 근거규정을 두고 있는데, 이에 의하여 사인이 자기의 토지를 공물, 영조물 등의 부지로 제공하는 경우, 그에 관한 계약은 공법계약의 성질을 가진다고 하는 것이 일반적 견해이다.

여섯째, 환경보전협약이 있다. 폐기물관리법은 “시·도지사나 시장·군수·구청장은 폐기물의 발생 억제 및 처리를 위하여 관할 구역에서 폐기물을 배출하는 자 또는 이들로 구성된 단체와 협약을 체결할 수 있다”(제16조제1항)라고 정하고 있는 바, 이와 같은 협약 역시 공법계약의 성질을 가진다는 것이 일반론이다.<sup>17)</sup>

16) 대법원의 판결은 동법에 의한 보조금 교부의 결정 및 취소를 행정행위로 보고 있다(대판 2007.03.30. 2006두6984).

17) 김남진, 행정계약·공법상계약·행정법상계약-주요 쟁점사항을 중심으로 -, 고시계, 2007.07. 23-24면 참조.

이상과 같이 행정기관과 사인 간의 행정계약 중에서 자율규제와 직접적으로 관련된 것이 위임·위탁계약과 환경보전협약이라고 할 수 있는데, 이들 행정계약을 통해서도 자율규제기관은 회원이나 국민에 대하여 자율적으로 규제할 수 있지만 법령상의 규정에 의한 자율규제와는 법 적용상에서 차이가 있다.

## (2) 행정지도와의 구별

행정절차법에 의하면, 행정지도는 “행정기관이 그 소관사무의 범위 안에서 일정한 행정목적 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도·권고·조언 등을 하는 행정작용으로 정의된다. 행정지도의 본질적 특성은 비권력성, 즉 법적 효력이 없고 행정지도에 따르지 않는다고 하더라도 이행이 강제되거나 불이익이 주어지지 않는다는데 있다. 그러나 현실에 있어서는 사실상 강제력을 가지는 경우가 많아서 이에 대한 통제가 문제되고 있다. 즉 행정지도는 법적 효력이 없으므로 항고소송의 대상인 ‘처분’으로 인정되는 못하고 있으나, 행정지도에 의한 행위가 이루어진 경우 사후적으로 손해배상책임을 물을 때 그 위법성이 판단될 수 있다. 또한 ‘강제력’의 요소를 배제하더라도 실질적으로 사인의 의사결정에 영향을 미친 경우 행정청에게 그에 관한 책임을 물을 수 있는가가 문제된다. 행정지도에 따름으로써 위법한 행위에 이르게 된 경우 행정지도에 따랐다는 사실이 그 행위의 위법성을 조각할 사유가 되는가 하는 문제가 그것이다. 특히, 사인의 행위에 대한 규제권한을 중첩적으로 가지는 두 기관이 상호 규제의 방향이 다를 때 사인은 규제기관의 기준에 따르면 위법하다고 평가될 위험을 무릅쓰고 다른 규제기관의 행정지도에 따라야 하는 상황에 처하게 된다. 예컨대, 1992.1.29. 선고91구2030 제3특별재판부 판결에서 원고는 자신들의 행위가 상공부의 행정지도에 따른 행위임에도 불구하고 공정거래위원회의 시정명령을 받게

된 것을 금반언의 원칙에 반하는 것이라고 주장하고 있다. 판례에 따르면, “행정지도는 비권력적 사업행위에 불과한 것이어서 그에 따름이 강제되는 것이 아니므로 사업자단체로서는 독자적으로 독점규제및공정거래에관한법률 위반 여부를 판단하여 행동하여야 하고, 위 법의 운영은 행정부 내에서 독립된 지위를 가진 공정거래위원회의 권한으로 되어 있으므로 사업자단체가 주무관청인 상공부의 행정지도에 따라 시정명령의 대상이 되는 행위를 하게 된 것이라 하더라도 그것만으로 위법성이 조각된다거나 또는 그 시정을 명함이 금반언의 원칙에 반한다고는 할 수는 없다”고 한다. 이러한 경우 피규제자의 입장에서는 규제의 일관성, 법의 단일성 등의 확보가 요청되고 있다.

이와 같은 행정지도는 행정기관이 비권력적 차원에서 이루어지는 행위에 해당되어 규제적 성격이 없다는 점에서 특이할 뿐이다. 따라서 행정기관에 대신하여 민간단체 등이 법령에 근거하여 규제행위를 하는 자율규제와 구분된다.

### (3) 자발적 조치(Voluntary Actions)와의 구별

자발적 조치는 정부가 피규제자의 바람직한 행태를 위해 강제력을 동원하는 법률을 제정하는 대신에, 피규제자들로 하여금 자신들의 행태를 자발적으로 수정하게 설득함으로써 정책목표를 달성하고자 하는 방식이다. 이 방식은 크게 ‘비구조적 자발적 조치’(unstructured voluntary action)과 ‘구조적 자발적 조치’(structured voluntary action)로 구분된다. 비구조적 자발적 조치는 정부를 포함한 관련 주체들이 준수해야 할 행태상의 요건들을 구체화하거나 공식화하지 않고, 행태를 감독하거나 제재하지도 않는 대신에, 홍보와 훈련 및 자문서비스를 제공한다. 따라서 이 조치는 경제적 요인들보다 사회적, 심리적 요인들이 준수에 더 큰 영향을 미치는 분야에 유용하다. 예를 들어, 음주운전 예방 광고 및 교육 캠페인, 환경보호를 목적으로 한 프로그램, 다원적 문



화주의와 반인종차별주의 캠페인 등이 있을 수 있다. 구조적 자발적 조치(Structured Voluntary Action)는 구체적인 행태적 요건을 규정한 강령(codes), 지침(guidelines), 자발적 기준(voluntary standards)을 제정하는 방식이지만, 전혀 법적 권한이 뒷받침되지 않으며 강제적이지 않다. 관련자들이 이러한 자발적 규정을 준수하는 동기는 이러한 기준을 위반한다는 사실이 알려짐으로써 받을 기업의 평판에 대한 우려와 동종 기업들로부터의 압력 때문이다. 구조적 자발적 조치는 특정 분야에 정부의 관여가 적극적이지 못한 경우에 활용되며, 이미 정부의 규제가 존재하는 경우에도 새로운 규제로 인한 비용을 회피하기 위해서 이러한 규제의 요건들을 구체화하기 위해 이 조치를 활용한다.<sup>18)</sup>

이와 같은 자발적 조치는 자율규제와 유사성이 있지만 적어도 여기서 다루고 있는 법령상 근거에 따른 규제적 성격의 자율규제와는 구별된다.

## II. 자율규제의 도입 배경과 장·단점

### 1. 자율규제의 도입 배경

#### (1) 자율규제의 등장

자율규제는 행정주체에 의한 권력적 행정작용을 기본수단으로 하여 행정목적을 달성하려고 하는 행정법 분야에서는 비교적 새로운 개념이다. 행정의 영역에서 자율규제가 본격적으로 등장하게 된 것은

18) 호주 빅토리아 주정부는 1980년대 말에 소비자 운동의 설득을 받아들여 슈퍼마켓에서 상품에 대한 개별 가격표시를 의무화 하는 법안을 마련했다. 이는 계산대에서 발생하는 가격 계산의 오류를 막기 위한 것이었는데, 슈퍼마켓 소유자의 입장에서 이는 상당한 추가비용 부담을 요했으므로, 소비자단체들과의 협상을 통해 자발적 강령의 제정이라는 대안을 마련하였다. 이 슈퍼마켓의 가격스캐닝 실무강령(Supermarket Scanning Code of Conduct)은 진열장에 가격의 표시 및 위치에 관한 기준, 계산대에서 발급된 영수증에 제품에 대한 간단한 기술 기준을 규정하고 있으며, 진열장에 표시된 가격과 계산대에서 부과된 가격이 더 비싸면 소비자가 이 물건을 무료로 가져갈 수 있도록 하는 자율단속 기능도 담고 있다.

1980년대 민간부문에 대한 정부의 지나친 규제와 개입이 민간부문의 투자를 저해하고 생산성을 떨어뜨리는 동시에 정부의 규제업무 수행을 위한 정부조직은 비대해져 비효율적인 것이 되는 것에 대한 대안으로서 등장하였다. 즉 정치적으로는 관료제가 노정하고 있는 기능의 한계를 인식하고, 경제적으로는 재정위기를 타파하기 위하여 정부조직을 축소하여 작은 정부를 지향하는 행정개혁 내지 행정규제의 완화를 그 배경으로 하고 있다. 따라서 자율규제는 행정조직법적 관점에서 접근하여 논의하면 행정이 독점적으로 시행하여 왔던 『공공성의 달성』이 이제는 더 이상 행정의 독점물이 아니라는 인식하에 『관(국가·지방자치단체)에서 민으로』라고 하는 행정조직의 간소화·효율화(작은 정부)를 지향하고, 작용법적 관점에서 접근하여 논의하면 『행정에 의한 통치』가 아니라 『행정과 민의 협치』 내지는 민간의 활용을 통한 행정목적의 달성을 의미한다.

자율규제의 한 종류인 규제협상을 통한 법규제정 제도를 예를 들어 보면 정부와 사업자 간, 혹은 서로 다른 사업자 간 상호대화과 신뢰의 분위기를 만들 수 있고, 또한 규제행정의 집행에 의해 생길 수 있는 갈등도 대화와 타협을 통해 해결할 수 있는 계기를 제공한다. 이와 같이 이해당사자들 간의 협상을 통한 규제의 제정은 첫째, 규제 근거법규의 제정 또는 개정 내용에 대한 만족도를 향상시킬 수 있으며, 둘째, 공공갈등을 사전에 예방하고, 셋째, 법규의 준수 등 이해관계자들의 정책수용성 제고 효과가 있다. 또한 오늘날 규제의 현실을 보면, 규제와 관련된 중요한 정보는 대부분 피규제기관이 소유하고 있는 경우가 대부분이다. 따라서 피규제자가 규범회피를 위해 노력할 경우 규제가 무력화될 우려가 존재하며, 피규제자의 협력이 없이는 규제의 실효성이 보장되기 어렵다. 더 나아가 현대사회가 전문화, 분업화됨에 따라 중요한 정보(의사결정의 정당성에 대한 정보)는 의사결정자가 보유하고 있기 때문에 이러한 의사결정을 지배하는 자가 스스로의 위험을

통제하는 것이 가장 확실하고 실효성 있는 방법일 것이다. 예를 들어 식품의 경우 식품생산자가 식품안전에 관한 결정을 하며, 식품생산 및 제조업자가 생산과정을 통제하는 경우와 같이 생산자 스스로 생산과정에서 철저한 안전규제를 통해 위험을 통제하는 것이 식품안전에서 최선의 방법이다. 따라서 자율규제는 자기 정보를 가지고 있는 전문성 있는 자율규제기관을 통한 규제의 타당성 담보, 규제집행비용의 절감, 규제에 적응하는 유연성의 확보 등의 장점이 있는데 이는 정부 규제에 비해 규제비용을 절감하고 규제강도는 완화하면서도 높은 규제효과를 거둘 수 있는 것이다. 결론적으로 자율규제제도의 연구를 통하여 행정과 개인 간에 정보를 공유하는 계기를 마련하고, 행정에 대한 개인의 참여확대를 통한 창조적 대안의 제시가 가능하고, 행정과 이해당사자들 간의 협력적 관계를 형성할 수 있으며, 국민이 동의할 수 있는 법률제정을 통하여 법적안정성을 도모할 수 있는 기대효과를 얻을 수 있다는 것이다. 결국 오늘날처럼 다원화된 사회에서는 국가와 개인간에 수직적인 법률관계 자체가 성립할 수 없으며 정치는 물론 경제, 법률, 종교 등 모든 사회의 제도들이 극도로 분화되어 있기 때문에 국가와 개인간의 수직적 법률관계를 대신하여 사회의 다양한 영역에서의 공존이라는 개념이 성립한다. 그러므로 자율규제기관은 공동체의 중요한 작동요소들, 예를 들어 국가·시장·자치단체 등 다양한 영역에서 수평적인 방식으로 중재권을 행사한다고 볼 수 있다.<sup>19)</sup>

## (2) 자율규제에 관한 법이론

### (가) 기능적 자치이론

자율규제 가운데 가장 공적 특성이 강하고 강력한 규제권한을 부여하는 방식은 당해 규제임무를 위한 별도의 자율규제기관을 설립하는

19) Teubner, Polycorporatism in Germany (1993) Brigham Young University Law Review p.553; H. Willke, Societal Guidance through Law? in: Teubner/febaarajo (eds), State, Law, Economy as Autopoeitic Systems (Milan: Guiffre, 1992), pp. 51-52.

방식이다. 이를 ‘기능적 자치’ 방식이라고 하며, 기능적 자치를 수행하는 주체는 자율적인 규범 제정권을 갖는 경우가 많다. 이른바 기능적 자치에 관한 이론은 상당히 복잡한 내용으로 이루어지고 있다. 즉 법률, 정치, 종교, 경제 등 한 공동체나 사회의 구성부분들은 상호간의 관계를 유지하면서 자신의 영역에서 독특한 운영원리와 기제를 창출함으로써 자신의 업무를 독립적으로 처리한다. 기능적 자치의 특징은 사회의 개별 영역들이 자신의 업무처리에 있어서 정당하다고 생각하는 규범 외에는 이를 준수하려고 하지 않기 때문에 일종의 닫힌 구조를 지향한다. 여기에서 기능적 자치의 특징으로서 법이 갖는 폐쇄적 성격이란 자치기관이 자율적으로 ‘타당한’ 것이라고 인정하는 것 이외의 규범은 그 효력이 부인된다는 것을 의미한다. 그러므로 법규범의 효력과 타당성은 오직 자치기관의 기능적 자치에 기인하는 것이며 공동체 내에 존재하는 정치적·도덕적·종교적·과학적 규범에 의존하는 것은 아니다.

이와 같이 분화되고 다원적인 사회에서 기능적 자치의 특징으로 법이 갖는 폐쇄성과 독립성이 두드러지면서 다른 사회의 영역에서 통용되는 법규범을 상호간에 통합시키는 작업이 매우 어려운 과제로 제기된다. 다원화된 사회에서 기능적 자치기관들은 그들이 독자적으로 수행하는 기능과 목표에 따라 움직이면서 발전하는 것이므로 다른 자치기관들이 사회 전반에 대하여 주는 영향에 대하여 대체로 무관심하다. 그러므로 법의 폐쇄성을 극복하고 사회의 다양한 자치기관들을 통합하는 기능을 가지기 위해서는 개별 자치기관들이 사회적 환경에 반응할 수 있도록 법의 역할이 재정립될 필요가 있다.<sup>20)</sup> 따라서 법제도는 각자의 자치기관들이 활동함에 있어서 외부환경과 그 상호적인 영향을 인식하도록 요구하여야 한다.

---

20) Teubner, After Legal Instrumentalism? Stratetigic Models of Postregulatory Law in: Teubner (eds), Dilemma in the Welfare State (Berlin de gruyter, 1985)

결국 기능적 자치이론은 법적 규제에 대하여 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 법규범의 기능은 민간부문을 단순히 규제하거나 공공부문으로부터 보호하는데 있는 것이 아니라, 공동체의 다양한 조직과 하부구조를 공동체 친화적으로 통합하는 것이다. 둘째, 법규범은 자율규제기관이나 하부구조들이 행사하는 기능적인 자치활동을 정치적 의도를 가지고 왜곡하거나 입법 또는 사법정책적인 고려에 의하여 그때그때 변화될 수 있는 일종의 종속변수로 취급해서는 안되며, 사회통합을 이루기 위한 불가결적 요소라는 점을 명확히 인식할 필요가 있다. 이렇게 볼 때 기능적 자치이론은 법규범이 공동체 내의 다양한 영역에서 자율규제기관의 규제방식에 대하여 독특하고 새로운 전략을 제공하는 것이다.<sup>21)</sup>

#### (나) 반응적 법률과 반응적 규제이론

반응적 법이론을 제기한 대표적인 법사회학자인 Teubner는 보다 적극적이다. 그에 의하면 국가의 전통적인 직접적 규제방식은 사회에 존재하는 다양한 하부구조들의 운영원리를 제대로 이해하지 못하였기 때문에 실패할 수밖에 없다는 것이다. 그러므로 이 문제를 해결하기 위해서 단순히 집행의 효율성을 제고하거나 특정한 문제의 해결을 위한 새로운 규제방식을 모색하거나 규제대상의 모든 측면을 완벽하게 이해하고 이에 대처하는 방식으로는 한계가 있을 수밖에 없다고 주장한다. 따라서 보다 근본적인 페러다임의 전환이 필요한 것인데, 이는 규제의 대상인 개인이나 기업에 대한 직접적인 규제가 규제의 목적 달성에 불가능한 수단임을 인식하여야 하며, 보다 간접적인 방식의 규제를 통하여 이들을 규제목적에 적합한 방향으로 유도하는 것이 문제 해결의 출발점이 된다고 주장한다.<sup>22)</sup> 따라서 규제의 방식을 보다

21) Julia Black, Constitutionalizing Self-Regulation, *The Modern Law Review* 1996, p. 45.

22) Teubner, *Juridification : Concepts, Aspects, Limits, Solutions in: Teubner(eds), Juridification of the Social Spheres* (Berlin: de Gruyter, 1987), pp. 19-27.

간접적이고 유도적인 방식으로 전환하여야 하며, 이를 위해서 공동체 내에 존재하는 자율규제기관과 같은 자율조직들을 충분히 활용하는 것이 필요하다. 자율규제기관은 국가와 특정 단체와의 수직적 관계를 설정하는 것을 목적으로 하지 않고 공동체 내에 존재하는 다양한 하부구조와 조직 상호간의 기능이 적절하게 발휘되도록 매개하는 기능을 수행한다. 이를 통하여 자연히 법규범도 조직과 조직, 단체와 단체 간에서 규제의 목적을 자연스럽게 받아들이고 이를 자율적으로 실행할 수 있는 토대를 제공한다. 반응적 법규범(reflexive or responsive law)이라는 의미는 바로 사회의 다양한 자율조직과 하부구조들이 법의 내용과 목적을 자신이 수행해야 하는 행동강령으로 자연스럽게 받아들이는 것을 말하며, 이를 기초로 법을 통한 사회통합작업은 가속화될 수 있다.

반응적 법률에 대한 이론적 기초는 Teubner, Prosser, Loughlin과 같은 법철학 또는 법사회학자들이 제공하였으며, 이들은 대체로 Habermas의 의사소통이론에 영향을 받아 참여와 자율적 책임을 바탕으로 공법의 새로운 이론적 틀을 짜는 것이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 그들이 제시한 기능적 자치와 반응적 법이론은 그 이후에 상당한 학문적 추종자들을 불러 모았으며, 다소 입장을 달리하는 다른 학자들도 이에 대하여 상당한 정도로 공감을 표시하고 있다. 이른바 ‘규제된 자치(regulated autonomy)’라는 표제 하에 Birkinshaw, Harden, Lewis같은 학자들은 자율규제기관의 기능이 제고될 수 있도록 다양하고 구체적인 구상을 제시하였다. 그들은 전제조건으로서 자율규제기관 내에서의 정보의 원활한 흐름, 공공성, 재정적 책임성, 분쟁해결제도, 자율규제기관 결정에 대한 불복절차, 자치규정, 회원에 대한 상담절차 및 규칙제정절차, 업무평가 등 전반적인 업무와 관련된 제도가 정비될 것을 주문하고 있다. 물론 이들은 기능적 자치, 반응적 법률과 같이 Teubner와 동일한 용어를 사용하고 있으나 그들의 개념적 뿌리는 전혀 다르다. 그

들은 법규범의 역할이 국가권력 행사의 정당성을 제도화하고 국가적 목표의 설정과 집행, 의사결정의 배분 및 분쟁의 조정과 같은 다양한 역할을 수행하는 절차를 정하는 것으로 이해하고 있다. 그러나 이미 살펴본 바와 같이 Teubner는 법의 기능이 국가권력을 정당화 내지 제도화하는 것이 아니라 사회의 다양한 조직과 하부구조를 통합하는 것이라는 전혀 다른 생각을 가지고 있다.<sup>23)</sup>

반응적 법이론이 규제의 방식이나 법의 기능에 대한 변화 이외에는 실체적 내용이 없다는 지적에 대해서 학자들은 아직 이 이론이 추상적인 단계에 머물고 있다는 사실을 부인하지 않는다. 다만, 반응적 법이론은 공동체 내의 모든 자율조직 및 하부구조의 의사결정과정에서 민주적 절차와 법치주의 원리를 준수하도록 요구한다. 따라서 회원에 대한 징계나 불이익 처분에 대해서는 반드시 소명의 기회가 부여되어야 하며 일정한 불복절차가 마련되어, 헌법상 적법절차원리가 자율규제의 내용에 핵심적인 요소로 자리 잡아야 한다. 또한 조직이나 하부구조의 의사결정과정에서 상호적 의사교환과 의사개진에 대한 자유가 보장되어야 한다는 것이다.

## 2. 자율규제의 장 · 단점

### (1) 자율규제의 장점

자율규제의 장점은 다음과 같다.<sup>24)</sup>

첫째, 자율규제기관은 높은 전문성과 기술적 지식을 가지고 있어 기준형성과 해석에서 정보비용이 낮다. 특히, 정보통신(IT) 기술이 급속

23) Teubner, *Substantive and Reflexive Elements in Modern Law* (1983) 17 *Law & Society Soc Rev* 239, pp. 254, 273.

24) 이민창, 자율규제의 성공요인과 한계-신문판매공정규약사례를 중심으로-(연구보고서), 대외경제정책연구원, 2003.; 최상락·이혜영·서재호, 한국의 자율규제의 특성에 관한 연구: 자율규제 유형화를 중심으로, 한국행정학회, 2007.4.; 原田大樹, 自主規制の公法學的研究, 有斐閣, 2007. 3-4면 참조.

하게 발전하고 사회환경이 급변하는 상황에서 정부는 정보와 전문성 부족에 시달리기 쉬운데, 자율규제는 이러한 상황에서 좋은 대안이 될 수 있다. 민간주체에 의한 공적이익의 실현이 가능하고, 고도의 전문지식이 요구되는 행정영역에 민간의 전문적 지식을 행정과정에 포함할 수 있는 장점이 있다.

둘째, 규제자와 피규제자가 상호신뢰 하에 상호작용을 하기 때문에, 규제자의 입장에서는 감독과 집행비용을 낮출 수 있고, 피규제자의 입장에서 순응비용이 가장 적게 드는 규제형태라 할 수 있다. 그리고 전통적인 규제방식에서 나타날 수 있는 과잉규제 가능성이 줄어들게 된다. 국민의 안전의 확보에 필요한 최저한도를 넘는 목적을 가진 규제의 경우에는 비례원칙의 관점에서 규제수법도 보다 온건한 것으로 해야 한다는 요청에 부응하기 위하여는 행정규제보다는 자율규제가 더 용이하다는 장점이 있다.

셋째, 자율규제기관에 의해 정해진 규칙은 정부규제에 비해 비공식적이고 자발적이기 때문에 상황 변화에 따른 수정비용이 절감된다.

넷째, 자율규제는 규제의 행정비용을 피규제자들이 내부화한다. 그러나 정부규제의 경우는 규제비용이 궁극적으로 납세자에게 전가된다.

다섯째, 행정이 담당할 사무가 확대되어 감에 따라 당연히 규제도 많아지게 되는데 이러한 규제권한을 행사할 행정기관을 무한정 증대시킬 시대적·경제적 여건이 국가나 지방자치단체에는 갖추어져 있지 않다. 이와 같이 행정기관이 대처할 수 없는 규제집행의 흠결을 자율규제로서 보충할 수 있고 이는 정부의 인력과 예산을 절감하여 작은 정부를 가능하게 한다.

## (2) 자율규제의 단점

자율규제는 다음과 같은 단점을 가질 수 있다.<sup>25)</sup>

첫째, 행정법 이론의 도피수단으로 악용될 가능성이 있다. 자율규제

25) 황승홍외, 위의 논문, 13-15면; 이민창, 위의 연구보고서,



의 형식을 취한다면 비례원칙이나 적정절차의 원칙이라고 하는 행정법 규율로부터 도피할 수 있는 가능성이 있기 때문에 국가에 의한 규제에서는 허용되지 않는 사업 등이 자율규제에서는 허용될 수 있는 가능성이 있다.<sup>26)</sup>

둘째, 규제내용의 엄격성·중립성의 상실이 문제될 수 있다. 자율규제에 의한 직·간접의 영향은 넓게는 제3자에게 과급될 수 있는 데 반해 그 내용형성이나 실시과정에 대한 민주적인 통제가 미치지 않을 수 있다. 그 결과 규제수준이 느슨하게 되고 규제의 내용결정이 불투명해서 제3자의 이해가 반영되지 않게 될 우려가 있다.

셋째, 자율규제의 신뢰성 저하와 비효율성이 문제될 수 있다. 자율규제는 행정과 업계와의 폐쇄적이고 불투명한 관계 가운데서 전개되어 자율규제의 이름하에 업계이익만을 대변하는 경우가 발생할 수 있고 그 결과 규제의 유효성과 효율성의 관점에서 본다면 자율규제는 신뢰할 만한 가치가 없다는 비판이 제기될 수 있다. 즉 정부의 개입이 과도하게 되면 자율규제가 가지는 자율성의 효과를 기대하기 어렵다. 예를 들어, 인터넷 매체에 대한 자율규제의 경우 정부의 개입이 커지게 되면 실질적으로 포괄적인 민간검열을 결과할 수도 있다.

넷째, 신규진입을 제약하는 수단으로의 악용이 문제된다. 자율규제를 행하는 사업자단체가 자신들의 기득권을 유지하는 데 이를 이용하면 자율규제는 오히려 경쟁을 제약하게 되어 신규진입을 제약하는 데 악용될 가능성이 있다.<sup>27)</sup> 즉 정부로부터 위임받은 면허권과 진입권을 가진 자율규제기관은 소속 회원들에게 막대한 이익을 제공하지만, 반대로 비소속 회원들에게 진입장벽이 되거나 반경쟁적 관행의 원천이

26) 三輪芳朗, 規制緩和を阻む日本の業界團體『民規制』こそ破壊すべし, 論争東洋經濟9號, 1997, 176면.

27) 김순양, “작은정부로 가는 길(IV)-규제개혁과 자율규제-”, 지방자치 112호, 1998.1, 119면.

될 수 있다. 예를 들어 자율적인 규제가 요금기준이나 광고제한등으로 가격경쟁을 막을 수 있다. 이에 따라 보다 강력한 정부의 개입을 요구할 수 있다.

### Ⅲ. 자율규제 행위와 주요 쟁점

여기서 자율규제는 본래 법의 제정 및 집행의 주체는 정부이나, 필요에 따라 그 권한을 민간에게 이양하여 민간이 법형성 및 집행의 주체가 되는 경우이다. 따라서 자율규제와 관련하여 법적측면에서 고려해야 할 점은 누가 어떠한 권한을 가지고 자율규제를 할 것인가, 즉 자율규제의 주체와 권한위임과 관련된 부분이다. 또한, 자율규제는 스스로가 자신을 규제한다는 측면에서 영리를 추구하는 기업의 이기적 측면과 자율규제라는 공적 측면이 충돌하는 이익충돌의 문제가 가장 심각한 문제가 될 수 있으며, 이를 제도적으로 어떻게 막느냐가 중요한 문제가 된다.

#### 1. 자율규제기관의 선정에 관한 문제

자율규제기관에 의한 정부규제를 대신한 자율규제를 하는 경우에 자율규제기관의 선정이 문제된다. 통상 법령에서 민간단체(협회)나 산하기관 등을 설립하거나 이미 설립되어 있는 기관을 활용하여 자율규제의 업무를 이관이나 위탁하고 있다. 예컨대, 증권시장의 경우 시장운영자인 증권선물거래소나 사업자단체인 증권업협회, 자산운용협회 등(현재는 ‘금융투자협회’로 통합됨)이 자율규제의 주체이다. 이를 고려할 때 자율규제의 주체는 (i) 별도의 시장이 있는 경우 시장운영주체가 될 것이며, (ii) 그 외에는 사업자단체가 자율규제기관으로서 역할을 할 수 있다. 자율규제기관이 누가 되는가는 업종이나 기업의 형태 등에 따라 다양한 형태가 나타날 수 있다.

## 2. 자율규제기관의 권한에 관한 문제

자율규제기관이 어떠한 권한을 갖게 되는지 그 권한범위 및 위임입법에 관한 내용을 명확히 할 필요가 있다. 자율규제의 운영주체에 따라 어떠한 법에서 이에 대한 내용을 정할 것인지, 또는 별도의 자율규제에 관한 일반법을 제정할지에 대해 검토할 필요가 있다. 또한, 어떠한 범위까지 권한을 부여할 것인지에 대한 논의도 필요하다. 자율규제기관에 조사권, 자료제출요구권 등의 권한을 부여할 것인지, 처분권까지 부여할 것인지에 대한 기준을 설정하는 것이 필요하다. 이는 자율규제기관의 기본적인 역할을 결정하는 중요한 요소가 된다.

## 3. 자율규제기관의 이익충돌에 관한 문제

자율규제는 피규제기관이 스스로가 자신을 규제하는 것이므로 이익충돌의 가능성이 태생적으로 존재한다. 자율규제기관이 시장운영주체인 경우 시장의 활성화를 위해 많은 거래자들이 참가하게 할 필요가 있으며, 이를 위해서는 거래참가자들을 유인할 수 있도록 유연한 규제를 할 필요가 있다. 그러나 이 경우 시장에 대한 규제가 느슨해지는 결과를 가져오므로 자율규제기능과 충돌하는 문제가 발생한다. 자율규제기관이 사업자단체인 경우 구성원인 사업자의 이익을 고려해야 한다는 측면과 자율규제기관으로서 규제를 해야 한다는 입장이 충돌하게 된다. 태생적인 이익충돌문제를 해결하기 위한 법제도적인 장치의 마련이 요구되며, 이는 자율규제의 성패를 좌우할 수 있는 중요한 문제가 된다.

## 4. 자율규제기관의 지배구조에 관한 문제

자율규제기관의 지배구조는 이익충돌문제를 해결하고 효율적인 자율규제시스템을 구축하는데 중요한 의미를 가진다. 자율규제기관이

중립적이고 독립적이며 합리적인 규제기관으로서 역할을 할 수 있도록 하기 위한 지배구조의 정립 방안 및 구체적인 지배구조에 대한 방안을 모색할 필요가 있다. 예컨대, (i) 시장운용기관 및 사업자단체와 별도의 독립적인 자율규제기관을 마련하는 방안, (ii) 사업자단체 등에 자율규제업무를 담당하는 부서를 두고 독립적으로 운영될 수 있는 시스템을 갖추는 방법, (iii) 자회사 형태로 자율규제기관을 두는 방법 등 다양한 방법을 생각해 볼 수 있다. 또한, 기관구성상의 독립성뿐만 아니라 재정적 독립성 확보를 위한 방안도 모색할 필요가 있다. 재정적으로 독립되지 못하는 경우 올바른 자율규제기관으로서 역할을 하기가 어렵다. 따라서 재정운영의 독립성을 확보할 수 있는 방안도 중요한 과제가 된다.

#### 5. 자율규제기관의 규제행위에 관한 공정거래의 문제

사업자단체에 의한 자율규제는 경우에 따라서는 시장진입의 장벽으로 작용할 수도 있다. 즉 기존의 사업자단체에 의해 집행되는 자율규제시스템은 새로운 시장참여자에게는 시장진입을 어렵게 하는 요소가 될 수 있다. 이것은 마치 정부규제가 일종의 시장장벽의 역할을 하는 것과도 유사하다. 또한 자율규제가 규제대상을 차별하는 경우도 있을 수 있다. 따라서 자율규제기관의 자율규제는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 이슈와 긴밀한 관련성을 가질 수 있다. 결국 자율규제기관의 자율규제행위 또는 사업자단체의 자발적인 자율규제행위는 그 자체가 비록 법령상 근거를 가지고 이루어지는 행위라고 하여도 공정거래차원에서 공정거래위원회의 행정처분 등의 대상이 될 수 있다.

## 제 3 절 주요 분야의 자율규제 현황

### I. 개 요

최근 우리나라에서는 정부의 국정지표로서 추진하고 있는 규제완화 내지 규제개혁의 새로운 대안으로 자율규제의 도입이 활발히 논의되고 있는데, 미국산 쇠고기 수입을 재개하는 과정에서 미국 쇠고기 사업자단체의 자율규제에 의한 규제의 실효성이 문제된 바 있다. 또한 한나라당이 추진한 인터넷 통제에 관련해서 선진국의 자율규제와 비교한 비판논의도 이루어졌다. 금융분야에서도 자율규제 문제는 꾸준히 논의되고 있으며, 방송통신융합시대에 상생의 길을 모색할 수 있는 자율규제의 도입으로 대응하고자 하는 주장이 제기되고 있다. 이처럼 광범위한 분야에서 논의되는 자율규제의 문제에 대해 일률적인 평가를 하는 것은 어려운 일이다.

종래 자율규제의 출발점은 미디어규제와 관련한 표현의 자유가 적용되는 영역이었다. 표현물에 대한 정부의 개입은 검열의 문제를 낳기 때문에 자율규제가 표현물의 규제를 일정정도 유지하면서 검열의 시비를 피해갈 수 있는 대안으로 부각되었다.<sup>28)</sup> 따라서 아직까지도 미디어 영역을 벗어난 영역에 적용될 수 있는 자율규제의 일반 원리는 확립되어 있다고 단언할 수는 없다. 다시 말해서 자율규제는 사회의 각 분야에서 나타나고 있지만 이들을 모두 동일한 기준으로 다룰 수는 없다. 한편, 종래 자율규제는 ①경제법 영역에서 독점금지 및 공정경쟁규약 등으로, ②소비자법 영역에서 자율약관 등으로, ③정보법

28) 그런데 이와 같은 미디어 영역에서 출발한 자율규제 개념을 다른 영역으로 확장하는데 있어서는 종래 신중한 접근이 필요하였다. 미디어 영역에서는 표현의 자유 문제라는 자율규제의 정당화 기제가 있지만 다른 영역에서는 효율성 확보 이외에는 정당화 논거가 불명확하고, 어떤 제도의 도입은 효율성만으로 정당화되기 어렵다.

영역에서 인터넷 자율규제 등으로, ④언론법 영역에서 신문·방송 등에서의 자율규제 등으로, ⑤환경법 영역에서 자발적 환경협약 등으로, ⑥교육법 영역에서 교육참여자의 자율협약 등으로, ⑦원자력법 영역에서 원자력 안전 규제에 있어서 민간규격의 채용 등으로 나타나고 있는 것으로 파악된다.

그렇지만 이와 같은 분야와 함께 자율규제는 정부규제를 대신하는 민간협회 등이 회원이나 국민에 대하여 규제하는 현상을 중심으로 살펴보면, 다양한 영역에서 다양한 형태로 자율규제가 도입되어 있거나 확대되고 있으며 향후에도 자율규제가 확대될 수 있는 분야가 산적해 있음을 발견할 수 있다. 이와 같이 자율규제는 다양한 방면에서 접근이 가능하다. 법규범 차원에서도 어떠한 관점에서 바라보느냐에 따라 자율규제에 대한 분석대상이나 분석방법에 확연한 차이를 가져올 수 있다. 아래에서는 올해 분석대상을 이해하기 위한 선결적 차원에서 주요분야에서 자율규제의 복합적인 적용모습을 간략히 살펴본다.

## II. 정보통신분야

과거 참여정부 시절 선거실명제와 인터넷실명제, 제한적본인확인제에 사인했던 다음커뮤니케이션, 야후코리아, SK커뮤니케이션즈, NHN, KTH, 프리챌, 하나로드림 등 7개 포털 대표들이 2008년 12월에 ‘건강한 인터넷을 위한 포털 자율규제협의회(아하 자율규제협의회)’의 출범을 선언했다. 깨끗한 인터넷 환경을 조성하기 위해 국내 주요 포털들이 공동 규제시스템을 마련하고자 만든 협의체를 구성하여 자율규제를 시도하고 있다. 이와 관련해서 정보통신망법은 제44조의4에서 ‘자율규제’라는 명칭하에 “정보통신서비스 제공자단체는 이용자를 보호하고 안전하며 신뢰할 수 있는 정보통신서비스를 제공하기 위하여 정보통신서비스 제공자 행동강령을 정하여 시행할 수 있다”고 규정하여

법령상 선언적 의미의 근거를 마련한 바 있다. 이와 같이 인터넷에 대한 강력한 법률상 규제를 실현하기 보다는 인터넷이라는 매체에 특수성에 따른 법리를 확정하여 이론적 검토위에 새로이 자율규제를 설정하려고 한 것으로 볼 수 있다.

유사한 차원에서 인터넷 서비스상의 분쟁은 주로 인터넷서비스의 이용행태 중 게시판서비스에서의 위법게시물(음란) 및 댓글, 채팅 중 욕설, 개인정보의 침해 등의 다양한 위법행위가 나타날 수 있다. 즉 인터넷서비스를 분류해보면, 게시판서비스, 채팅서비스, 이메일서비스, 블로그서비스, 게임서비스 등으로 다양하다. 따라서 인터넷서비스 과정에서 이용자들이 의한 (사이버) 모욕, 음란 등과 같은 형법상 사회적 및 개인적 법익 침해행위와 개인정보 및 저작권 등의 침해행위가 발생하고 있고, 이에 대응하여 전통적인 처벌방안(형법)외에 별도의 가중처벌하는 방안이 나타나고 있으며 범죄의 중첩규정 및 양산이라는 논란이 있었다. 한편, 인터넷서비스상의 이용자의 행위를 이유로 인터넷서비스 사업자에게 책임을 부가할 수 있는 것인가의 문제도 발생하고 있다. 즉 인터넷서비스사업자에게 이용자의 위법행위에 대한 민·형사상의 위법책임을 부과할 수 있는가가 문제된다. 종래에는 주로 음란물의 게시에 따른 삭제의무 정도가 문제되었으나, 최근에는 일반게시물의 일방적인 삭제, 반복 게시제한 등으로 표현의 자유 침해 문제가 제기되고 있으며 특히, 인터넷서비스 제공자가 인터넷서비스 분쟁에 개입되는 경우에는 법률관계가 복잡하게 변화되고 있다. 따라서 올해 개정된 정보통신망법(나경원법)에서는 명예훼손분쟁조정부를 설치하였는데, 이러한 인터넷규제를 위하여 분쟁조정이 적절한 것인가를 살펴 볼 필요가 있다. 먼저 분쟁조정법적 성질을 보면, 분쟁조정이란 사적 자치의 원칙에 근거하여 당사자간에 분쟁조정위원회의 조정안을 수락할 것을 내용으로 하는 ‘임의적인 화해’에 해당된다. 따라서 분쟁당사자가 분쟁조정안을 수락하지 않을

경우에는 양 당사자에 대한 법적 구속성이 부여되지 않으므로 다음 단계의 분쟁해결제도인 소송으로 갈 가능성이 높다는 한계를 지니고 있다. 아울러 분쟁조정 대상이 되는 분쟁은 모든 분쟁이 대상이 되는 것이 아니라, (i) 전문적이거나, (ii) 비재산적인 피해에 관한 분쟁으로서, (iii) 비형사법적인 법익침해, (iv) 경미한 사건 등이다.

### Ⅲ. 경제분야

거래를 통하여 소비자피해가 발생할 경우 문제는 사업자측과 소비자측으로 구분할 수 있다. 먼저, 사업자측에서는 소비자피해에 대한 원만한 해결이 이루어지지 않았을 경우 소비자에 대한 신뢰를 상실함으로 인하여 궁극적으로 시장에서 퇴출될 수 있는 위험을 부담하게 된다. 이러한 점은 피해가 다수의 소비자에게 공통적으로 발생하였을 경우 극명하게 나타난다. 소비자측에서 보았을 때, 사업자와의 원만한 해결이 이루어지지 않을 경우 소비자는 소송 등의 절차를 통하여 피해구제를 받아야 하지만, 소비자피해의 특성(소액다수 등)을 고려할 때, 소송 등을 통하여 권리구제를 받기란 그리 쉬운 문제가 아니다. 따라서 소비자피해가 발생하였을 경우 양당사자간 합의를 통하여 피해구제방안을 도출하여 분쟁을 해결하는 것이 사업자의 측면에서는 기업에 대한 이미지를 향상시킴과 더불어 소비자의 신뢰성을 확보할 수 있는 방안이다. 또한 소비자의 측면에서도 간단한 절차와 시간 및 경비 등에 있어서 경제적으로 피해를 구제받을 수 있다는 장점이 있다. 사업자 스스로의 감시·감독인 자율규제는 그 주체에 따라 사업자에 의한 자율규제와 사업자단체에 의한 자율규제로 구분할 수 있으며, 규제의 단계에 따라서 피해예방을 위한 자율규제와 피해구제를 위한 자율규제로 구분할 수 있다. 첫째, 사업자에 의한 자율규제는 소비자상담 및 피해구제센터의 운영<sup>29)</sup>을 비롯하여 부

29) 소비자기본법상 사업자는 소비자로부터 제기되는 의견이나 불만 등을 기업경영



당한 공동행위에 대한 자진신고(독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제22조의2), 동의명령제도(도입논의 중)<sup>30)</sup>, 표준약관의 심사청구<sup>31)</sup>, 임의적 리콜제도<sup>32)</sup> 등이 있다. 둘째, 사업자단체에 의한 자율규제는 소속 회원 사업자에 대한 감시·감독<sup>33)</sup>과 표준약관의 심사청구, 표시광고의 자율심의제도<sup>34)</sup> 등이 있다. 셋째, 피해의 예방을 위한 자율

---

에 반영하고, 소비자의 피해를 신속하게 처리하기 위한 기구의 설치·운영에 적극 노력할 의무를 부담한다(동법 제53조). 그러나 이러한 의무는 강제성이 있는 것이 아니므로 사업자는 자율적으로 설치하여 운영할 수 있다. 또한 개별법에서는 사업자에게 소비자의 의견 및 불만을 처리하고, 피해를 구제하기 위한 절차의 마련의무를 부과하고 있다(전자금융거래법 제27조).

- 30) 다른 사업자와 부당한 공동행위를 한 사업자가 이의 사실을 자진신고하거나 조사에 협조한 경우 시정조치 또는 과징금을 감면받을 수 있다(공정거래법 제22조의 2). 이러한 자진신고는 위반사업자에 대한 제재의 감면이지만, 사업자의 자진신고에 따라 다른 사업자 및 소비자피해의 확대를 방지한다는 측면에서 자율규제적 성격도 가지고 있다. 또한 동의명령제도는 경쟁법 사건에 있어 사업자가 스스로 시정방안을 제안하고 경쟁당국이 그 시정방안의 타당성을 인정하면, 위법여부를 확정하지 않고 신속하게 종결하는 제도로서 미국에서 최초 도입되어 일본(1959년), EU(2004년), 독일(2005년) 등에서도 보편화된 제도이다. 이러한 동의명령제도는 우리나라에 도입되지 않았지만, 사업자가 스스로 시정방안을 마련한다는 점에서 자율규제적 성격도 가지고 있다.
- 31) 불공정한 내용이 포함된 개별약관의 사용에 따른 소비자피해를 예방하기 위하여 사업자는 거래분야에서 표준이 될 약관을 마련하여 그 내용이 약관규제법에 위반되는지 여부에 대하여 공정위의 심사를 청구할 수 있다(약관규제법 제19조의2 제1항). 이와 같이 마련된 표준약관에 대하여 사업자의 이용 여부는 자율적으로 결정할 수 있지만, 표준약관과 다른 개별약관을 사용할 경우 표준약관과의 상이를 소비자가 알 수 있도록 표시하여야 한다(약관규제법 제19조의2 제6항).
- 32) 리콜제도라 함은 사업자가 판매한 재화에 대하여 결함이 있는 경우 소비자의 피해의 예방 또는 확산을 방지하기 위하여 결함있는 제품을 수거하여 완전한 물품으로 교환하거나 결함을 보수하는 것을 말하며, 이는 사업자가 임의적으로 행하는 임의적 리콜제도와 행정기관의 권고 또는 명령에 의하여 행하는 강제적 리콜제도로 구분된다(소비자기본법 제48조 내지 제50조).
- 33) 사업자단체는 회원사의 권익보호를 목적으로 하지만, 공정한 거래질서의 확립 및 소비자보호 역시 목적으로 하고 있기에 이에 위반되는 사업자에 대한 규제 역시 업무에 포함되어 있다. 이의 대표적인 예로서 회원사가 관련 법규 등을 위반할 경우 제명할 수 있음을 규정하고 있다.
- 34) 단체가 임의적으로 광고심의규정을 정하여 회원의 광고를 규율하는 방식으로는 변호사법 제23조에 의한 광고심의위원회 등이 있다. 의료인의 광고에 대하여는 보건복지가족부의 사전 심의를 받아야 하며, 이러한 심의권한을 의사회 등에 위임할 수 있다(의료법 제57조).

규제로서는 표준약관의 심사청구<sup>35)</sup>, 사업자단체에 의한 감시·감독 행위, 소비자상담<sup>36)</sup>, 소비자불만 자율관리 프로그램(CCMS : Consumer Complaints Management System)<sup>37)</sup> 등이 있으며, 자율피해구제로서는 사업자에 의한 임의적 피해구제 및 사업자단체에 의한 임의적 피해구제 등이 있다. 한편, 공정거래위원회는 공정거래 자율준수프로그램<sup>38)</sup>을 운영하고 있는데, 공정거래 자율준수프로그램(CP)이라 함은 기업들이 공정거래 관련 법규를 준수하기 위해서 자체적으로 제정·운영하는 교육, 감독 등 내부준법시스템을 말하며, 공정거래 관련 법규는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「표시광고의 공정화에 관한 법률」 등 공정거래위원회 소관 법규를 말한다.

#### IV. 금융증권분야

주식과 선물, 간접투자 상품 등 다양한 금융상품을 모두 다룰 수 있는 금융투자사들의 출현으로 투자자를 보호하고 공정한 경쟁을 촉진

- 
- 35) 불공정한 내용이 포함된 개별약관의 사용에 따른 소비자피해를 예방하기 위하여 사업자단체는 거래분야에서 표준이 될 약관을 마련하여 그 내용이 약관규제법에 위반되는지 여부에 대하여 공정위의 심사를 청구할 수 있다(약관규제법 제 19조의2).
- 36) 소비자기본법상 사업자단체는 소비자로부터 제기되는 의견이나 불만 등을 기업 경영에 반영하고, 소비자의 피해를 신속하게 처리하기 위한 기구의 설치·운영에 적극 노력할 의무를 부담한다(동법 제53조).
- 37) 소비자불만 자율관리 프로그램은 소비자불만 및 피해를 기업이 자율적으로 관리할 수 있도록 공정거래위원회와 소비자피해자율관리위원회가 2005년 9월 확정·공표한 프로그램이다. 이는 소비자불만이나 피해 발생시 기업의 내부에서 이를 신속하게 대응할 수 있도록 시스템과 명확한 기준을 마련해 주어, 기업내 협조 체제 아래 신속·정확하게 소비자 문제를 해결하는 소비자와 소통하는 기업 양성을 목표로 한다. 이러한 CCMS는 소비자기본법상 사업자 또는 사업자단체의 소비자상담기구의 설치 및 운영에 관한 내용의 일환이며, 이를 적절하게 운영하고 있는 사업자에 대하여 인증절차를 통하여 일정한 혜택을 부여하기 위하여 도입된 제도이다. 구체적으로 사업자에 대한 평가인증은 방문판매법 제39조 및 전자상거래소비자보호법 제29조에 근거하며, 현재 기업소비자전문가협회(OCAP)에서 시행하고 있다.
- 38) 공정거래 자율준수프로그램 운영 및 유인 부여 등에 관한 규정(제정 2008년 10월 24일, 공정거래위원회 고시 제2008-17호).

하여 금융투자업을 건전하게 육성할 목적으로 자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 자본시장법<sup>39</sup>)이라 한다)이 2007년 제정되어 금년 2월4일부터 본격적으로 시행되었다. 동법의 시행을 자율규제와 관련하여 살펴보면 다음과 같은 특징이 있다.

첫째, 협회의 자율규제에 관한 업무의 폭이 확대되었다. 예를 들면 종전의 「증권거래법」 등에서 규정하고 있는 한국증권거래협회의 자율규제업무는 전문인력 관리, 분쟁조정, 금융감독원 위탁검사(증권사 지점 검사)등에 한정되어 있었으나, 자본시장법에 따라 협회의 업무의 폭이 확대되었다.

둘째, “자율규제”라는 용어가 명문화되었다. 즉 종전의 「증권거래법」, 「선물거래법」, 「간접투자자산 운용업법」 등에서는 자율규제라는 용어와 기능이 명문화되어 있지 않았으나, 자본시장법 제286조, 제288조, 제377조, 제402조, 제405조에서는 자율규제에 관한 업무를 명문화하여 법률적 근거를 마련하였다. 또한 자본시장법의 시행에 따라 기존의 한국증권업협회, 한국선물협회, 자산운용협회를 합병하여 회원조직으로 설립된 비영리법인인 한국금융투자협회가 설립되었다. 특히, 본 협회는 설립목적을 달성하기 위하여 주요 직무 종사자의 등록 및 관리, 표준투자권유준칙 제정, 투자권유대행인 등록업무 협회 위탁, 금융투자업 관련 각종 공시업무, 투자광고의 자율심의, 표준약관 제정, 약관심의, 금융투자업자 임직원의 징계기록 유지 및 관리, 직무·윤리교육, 법 또는 다른 법령에 따른 위탁검사 등의 업무를 수행하고 있다(정관 제5조). 그리고 시장질서 유지를 위하여 협회는 신뢰받는 선진 자율규제 인프라 구축, 리스크 관리 강화 중심의 선제적 자율규제

39) 금융위원회는 2월4일 전면 시행된 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」이 그동안 자본시장통합법·자통법·통합법·자본시장법·자금법·자시법 등 다양한 약칭으로 혼용되면서 혼란을 주고 있다는 판단 하에 이 법의 약칭을 자본시장법으로 통일·사용하도록 하고 있다. 따라서 본고에서도 자본시장법으로 사용하기로 한다. 용어사용에 관하여 자세히는 [http://www.dt.co.kr/contents.html?article\\_no=2009021302011557713004](http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2009021302011557713004) 참조

구현에 중점을 두고, 내부조직으로 자율규제위원회를 설치(정관 제 41조제1항)하여 민간자율기관으로서의 독립성과 공정성이 강화되도록 하였다. 이와 관련하여 당해 위원회는 자율규제업무로서 회원 간 건전한 영업질서 유지와 투자자 보호, 회원의 영업행위와 관련된 분쟁자율조정, 회원의 자율규제와 관련된 업무규정의 제정·변경 및 폐지, 회원의 위법행위에 대한 조사·제재 등을 수행할 수 있는 권한이 부여되었다(동조 제2항). 이와 같이 자본시장에서의 공정성·신뢰성 및 효율성을 제고하기 위하여 자본시장법이 제정·시행되고 있으며, 또한 자본시장을 보호하고 육성<sup>40)</sup>하기 위하여 장기적인 시각에 따라 자율적 규제기관에 관하여 명문화하였다. 즉 단일 자율규제기관인 한국금융투자협회 및 내부조직으로서의 자율규제위원회는 규제의 일관성을 유지하고 중복규제를 방지하고, 금융투자업을 건전하게 육성함으로써 국민경제에 이바지할 주요한 역할을 수행하기 위한 자율적 규제기관이다.

## V. 환경분야

환경분야에서 자율적 환경관리방식이 자율규제도 주목된다. 여기서 자율적 환경관리방식이란 정부, 기업, 민간 부문이 일정한 환경목표를 달성하기 위하여 협력 및 동반자 관계를 형성하고 기업 스스로가 보다 효율적으로 환경문제를 해결하고 환경개선을 도모하려는 방식을 말한다. 이와 같은 자율적 환경관리방식이 부각되는 근거에는 잠재적인 환경오염원인자(기업)가 규제자(정부)보다 환경친화적인 기술·공

---

40) 자본시장을 보호하고 육성하기 위해서는 경제적 민주화와 연결되어야 한다는 견해도 있다. 즉 경제적 민주화라는 것은 오늘날 발전한 자본주의의 중핵이자 정화라 할 수 있는 대기업의 소유권을 국민이 간접적으로 갖는 것을 의미한다고 하고, 이를 위해서는 자율규제를 위한 기관투자자 육성방안이 강구되어야 한다고 한다. 자세한 것은 성승제, “재벌 금융계열사의 주식소유집중 개선방안에 대하여: 의결권제한 대신 대표소송 강화 및 기관투자자 육성방안”, 상사법연구, 2006.5, 35면 이하 참조

정·제품개발에 대한 필요성을 더욱 크게 인식할 뿐만 아니라 효율적인 환경관리를 위한 정보 및 능력을 많이 갖추고 있으며, 그렇기 때문에 기업이 자발적으로 환경관리를 할 수 있도록 충분한 유인을 제공해 준다면 근본적인 환경문제 해결과 환경개선을 달성할 수 있을 것이라는 인식이 깔려 있다. 환경관계법의 최상위법에 해당하는 『환경정책기본법』에서는 “국가 및 지방자치단체는 사업자가 스스로 환경관리를 위하여 노력하는 자발적 환경관리체제가 정착·확산될 수 있도록 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다(동법 제34조제2항).”고 규정하여 국가 및 지방자치단체로 하여금 자발적으로 환경관리를 추진하는 사업자에게 지원을 할 수 있는 근거를 마련함으로써 환경규제수단의 전환을 도모하고 있다. 종래의 명령통제방식(Command & Control)과 경제적 유인방식(Economic Incentive)의 보완장치로서, 일방적 규제가 아니라 정부와 기업 간의 협력적·합의적 행정작용을 염두에 두는 자율적 환경관리방식은 환경친화적인 생산·소비를 통한 지속가능한 사회 혹은 저탄소 녹색성장 구현을 위한 효과적인 수단으로 작용할 수 있다. 현행 환경법상 자율적 환경관리방식의 예로는 (i) 자가측정, (ii) 환경관리인, (iii) 자발적 환경협약, (iv) 환경경영체제인증, (v) 환경친화기업지정, (vi) 환경라벨링, (vii) 환경감사 등이 있다.

(i) 자가측정은 사업자가 배출시설 등을 운영함에 있어서 당해 시설에서 배출되는 오염물질을 스스로 측정하여 배출허용기준 초과나 법규위반 여부 등을 자율적으로 확인하여 대책을 강구하도록 하는 제도이다. 현행 『대기환경보전법』이나 『수질 및 수생태계 보전에 관한 법률』에 근거하여 시행되고 있다. 자가측정은 원칙상 사업자의 자율적 의사에 따라 이루어지지만 자가측정을 하지 않은 자에 대하여 과태료를 부과하고 있다.

(ii) 환경관리인제도는 환경관리인이 사업자를 위하여 사업자의 감독을 받으며 사업장 내에서의 자율적인 지도·감독업무를 수행한다는

점을 강조할 경우 자율적 환경관리수단의 기능을 갖는다고 할 수 있다. 다만, 환경관리인이 환경오염방지를 위하여 시·도지사가 지시하는 사항을 준수하여야 할 의무가 있고, 법에 정해진 환경관리인의 준수사항을 이행하지 아니한 경우에는 과태료가 부과되는 등 행정청이 환경관리인에 대하여 지시·감독할 수 있는 여지가 있다는 점에서는 명령통제방식에 가까운 것으로 볼 수도 있다.

(iii) 자발적 환경협약은 정부 또는 공공기관이 사업자와 협약을 체결하고, 정부가 협약의 이행을 지원하기 위하여 유인을 제공하고 협약 불이행 시에는 유인을 취소하거나 제재적 행정처분 또는 벌칙을 부과함으로써 환경목표와 성과를 달성하도록 하는 방식이다. 현행 환경법상의 예로는 『자연환경보전법』상의 생물다양성관리계약, 『해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률』상의 해양생물다양성관리계약, 『문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법』상의 보전협약, 『수도권 대기환경개선에 관한 특별법』상의 오염물질 배출저감에 관한 자발적 협약, 『폐기물관리법』상의 폐기물 발생억제 및 처리에 관한 자발적 협약 등이 있다. 자발적 환경협약은 기업의 자유로운 의사결정을 유도함으로써 기업특성에 맞는 환경관리방식을 채택할 수 있고 유연하고 탄력적인 방법으로 환경목표를 신속하고 비용효과적으로 달성할 수 있으며, 기업으로 하여금 환경친화적 이미지를 제고할 수 있도록 하는 데 유용하게 활용될 수 있다. 다만, 그 성공을 위해서는 자발적 환경협약 체결 사업자에 대하여 그 이행을 위하여 필요한 재원의 지원, 부과금의 감액 등 충분한 인센티브의 제공이 무엇보다 중요하다.

이외에도 (iv) 환경경영체제인증(『환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률』), (v) 환경친화기업지정(『환경기술개발 및 지원에 관한 법률』), (vi) 환경라벨링(『환경기술개발 및 지원에 관한 법률』상의 환경표지, 환경성적표지) 등은 사업자의 임의성을 충족하고 있는 것으로 자율규제에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

## 제 3 장 자율규제기관의 자율규제와 정부업무의 위임·위탁

### 제 1 절 개 관

앞에서도 살펴본 것처럼 자율규제는 일반적으로 조직화된 집단이 그 구성원의 행위를 규제하는 것을 의미한다.<sup>41)</sup> 즉 정부에 의해 규제 권한이 사업자에게 형식적으로 위임되는 것에서부터 사업자와 기타 민간영역에 의해 자발적으로 조직화되어 관리되는 규제에 이르기까지 다양한 스펙트럼이 존재한다. 자율규제의 집행 형태는 보통 규제 대상이 되는 업계가 동업자 조합을 결성하고 이를 통해 스스로가 지켜야 할 기준을 제정하는 한편, 그것이 위반행위를 스스로 점검하는 방법으로 이루어진다.<sup>42)</sup>

자율규제는 주로 규제방식의 효율성에 의해 지지되고 있다. 규제 대상 업계의 활동상황을 파악하고 위반하는 업체를 적발하는 데 필요한 정부의 감시비용 및 적발비용을 절감하고 정부규제의 실효성을 높임으로써 규제 집행의 효율성을 증대할 수 있다는 점에서 특히 중요시되고 있다. 즉 명령 지시적인 전통적인 규제보다 규제의 효과가 더 크다는 점에서 그 의의가 있으며, 따라서 효율성·집행과

41) 최상락/이혜영/서재호, 앞의 논문, 269면. 자율규제에 대해서는 그 밖에도 금융감독이란 측면에서 “금융시장의 사업자나 증권거래소의 회원들이 공정하고 건전한 거래질서 또는 사업의 관행을 정착시키고 유지하기 위하여 자율적으로 규칙을 제정하여 이를 준수할 것을 약속하고, 이를 위반한 자에 대해서 스스로 징계를 가하거나 시장에서 퇴출시키는 등 자율적으로 가하는 규제를 말한다”고 한다(김성수, “금융감독법상 자율규제에 관한 연구”, 공법연구 제34집제1호, 2005. 11, 352면 참조). 또한 일본의 原田교수는 규제를 “어떤 법주체에 대해서 외부로부터 인팩트를 가하는 것에 의해 공적이익의 실현에 적합한 행동을 취하게 되는 것”이라 정의하고, 규제가 자주적이라고 평가되는 요소로써 작용법적인 측면과 조직적인 측면이 있다고 한다(原田大樹, 自主規制の公法学的研究, 有斐閣, 2007, 12면 이하 참조).

42) 최상락/이혜영/서재호, 앞의 논문, 270면; 최병선, 정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제, 법문사, 1992.

순응확보의 용이성·환경변화의 적응성 및 전문성 등이 논의되고 있다.<sup>43)</sup>

이러한 측면에서 각광을 받고 있는 자율규제의 유형에 관해서는 어떠한 형태의 단일한 개념정의와 기준에 의한 분류로도 자율규제의 모든 범위를 포괄적으로 정의할 수 없다. 따라서 자율규제의 유형분류에는 한계가 있지만, 자율규제와 관련된 그룹의 범위를 중심으로 분류한다면 개인적 자율규제와 단체자율규제로 분류할 수 있다. 규제의 대상을 기준으로 하면 경제적 자율규제와 사회적 자율규제로 나누어 볼 수 있고, 또한 정부개입의 정도를 기준으로 보면 자발적 자율규제, 완전위임 자율규제, 부분위임 자율규제 등으로 구분할 수 있다. 여기서의 자발적 자율규제는 규칙의 제정과 집행이 모두 민간업계 등 정부의 직접적인 개입을 완전히 배제한 상태에서 이루어진다. 완전위임 자율규제는 규칙의 제정과 집행이 민간에 의해서 이루어진다는 점은 전자와 차이가 없으나, 민간에 의한 자율규제가 정부의 인·허가를 받은 후 시행된다는 점에서 차이가 있다. 마지막으로 부분위임 자율규제는 민간규칙의 작성과 집행에 대한 자율성에 대해 모두 일정 정도의 제약을 받게 되는 경우를 말한다.<sup>44)</sup>

## 제 2 절 자율규제기관의 자율규제 방식

### I. 개 요

자율규제기관은 크게 3가지의 법형식에 따라 자율규제를 하고 있다. 첫째, 기능적 자치행정 방식이다. 즉 자율규제 가운데 가장 공적 특성이 강하고 강력한 규제권한을 부여하는 방식으로서 당해 규제임무를 위한 별도의 법인을 설립해서 하는 방식이다. 이 기능적 자치행정의 주체는

43) 최상락/이혜영/서재호, 위의 논문, 270면.

44) 이민창, 위의 연구보고서, 231면.



자율적인 규범, 즉 자치규칙의 제정권을 가지는 경우가 많은데, 각종 위원회 등의 형태가 여기에 해당된다. 둘째, 공무수탁사인에 의한 규제이다. 규제 임무를 수행할 공적주체를 새로이 설립하지 아니하고 사인 가운데 당해 임무를 적절히 수행할 자를 선정하여 그에게 공적임무의 수행을 맡겨서 규제를 하는 방식이다. 이 경우 공무수탁사인의 규제행위에 대하여 일정한 법적 효과를 부여한다. 셋째, 순수한 사인 또는 단체에 의한 규제이다. 예컨대, 민간기업 사이에 협정 또는 행정기관과 민간업체 사이에 협정 또는 협약을 체결하여 일정한 행위에 대한 규제를 하는 방식이다. 기업 내부에서 자율준수 프로그램을 만드는 자율규제의 방식이 여기에 해당된다. 이들에 대하여 구체적으로 살펴보면, 아래와 같다.

## II. 기능적 자치행정에 의한 자율규제

자율규제기관을 설립해서 자율규제를 하는 방식<sup>45)</sup>은 이 기능적 자치행정의 주체가 자율적인 규범, 즉 자치규칙의 제정권을 가지는 경우가 많다.<sup>46)</sup> 기능적 자치의 특징은 사회의 개별 영역들이 자신의 업무처리에 있어서 정당하다고 생각하는 규범 외에는 이를 준수하려고 하지 않기 때문에 일종의 닫힌 구조를 지향한다. 이러한 법의 폐쇄성을 극복하고 사회의 다양한 자치기관들을 통합하는 기능을 가지기 위해서는 개별 자치기관들이 사회적 환경에 반응할 수 있도록 법의 역할이 재정립될 필요가 있다.<sup>47)</sup>

45) 예를 들면 특정한 공공목적 달성을 위하여 관계법령에 의하여 설립된 공단이나 공사 등의 특수법인이 관계법령에 의하여 지도, 검사, 조사, 교육, 영업정지 등의 행정처분 등을 자율적으로 규제할 수 있게 하는 것이다. 예를 들면 액화석유가스의 안전 및 사업관리법의 규정에 의한 액화석유가스충전사업 허가사업자, 액화석유가스사용자 등에 대한 시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 권한 중 안전성 확인, 검사, 위해방지를 위한 조치명령, 시설 등의 사용정지명령 등의 규제를 고압가스안전관리법에 의하여 설립된 한국가스안전공사가 자율규제할 수 있도록 하고 있다(액화석유가스의안전및사업관리법시행령 제19조).

46) 이원우, 위의 논문, 383면.

47) Teubner, After Legal Instrumentalism? Strategic Models of Postregulatory Law in:

### Ⅲ. 공무수탁사인에 의한 자율규제

사인에게 공적임무의 수행을 맡겨서 규제를 하는 방식은 공적 규제 임무를 수행하는 사인이 공법상의 규제권한을 독립적으로 자신의 이름으로 행사하는 공무수탁사인과 그렇지 아니한 행정보조자로 구분된다. 공무수탁사인의 경우는 입법적 조치이든 행정적 조치이든 일정한 공적 조치에 의하여 공적 규제임무를 사인이 수행하게 되며 이러한 사인의 공적 규제임무는 일정한 법적 효과를 부여받게 된다.

#### 1. 공무수탁사인의 의의

법률에 근거한 행위로 특정의 공적인 임무를 자기의 이름으로 수행하도록 권한이 주어진 사인(자연인 또는 법인)을 공무수탁사인 또는 국가적 공권이 부여된 사인이라 부른다. 공무수탁사인제도는 행정의 분산을 도모하고 사인이 갖는 독창성, 전문지식, 재정수단 등을 활용하여 행정의 효율을 증대하고자 하는 데 있다.<sup>48)</sup> 그러나 공무수탁사인은 긍정적인 취지를 가지고 있으나 반면에 책임 있는 국가행정을 어렵게 한다는 점에서 적지 않은 문제점이 제기되고 있어서 공무수탁사인에 대한 국가감독과 적절한 행정통제가 강조된다.<sup>49)</sup>

#### 2. 구별개념

공무수탁사인은 다음과 같은 자와 구별된다. 첫째, 사법상 계약에 의하여 단순히 경영위탁을 받은 사인은 공무수탁사인이 아니다. 경찰과의 계약에 의한 주차위반차량을 견인하는 민간사업자, 쓰레기 수거인은 위탁계약의 범위 안에서 독립적으로 활동하지만 쓰레기 수거는

Teubner (eds), *Dilemma in the Welfare State* (Berlin de gruyter, 1985)

48) 홍정선, *행정법원론(상)*, 박영사, 2008. 108면.

49) 조정환, *행정법(상)*, 진원사, 2007. 157면.

공법적인 것이 아니고 행정 사법적인 것이다. 둘째, 행정보조자는 행정주체를 위해 단순히 도구로서 비독립적으로 활동하므로 공무수탁사인이 아니다. 사고 현장에서 경찰의 부탁에 의해 경찰을 돕는 자가 이에 해당한다. 셋째, 제한된 공법상 근무관계에 있는 자도 독립적으로 행위를 하나 공적인 권한이 주어진 것이 아니므로 행정의 주체는 아니다. 국립대 시간강사가 이에 해당한다. 넷째, 공적 의무가 부과된 사인(예 : 석유 및 석유대체연료 사업법 제 17조 제 1항의 석유정제업자 등의 석유비축의무)은 고권적인 권한을 행사하는 것이 아니므로 공무수탁사인이 아니다.

### 3. 종 류

교육인적자원부장관으로부터 교원자격 검정의 권한을 위탁 받은 사립의 대학(교), 전문대학 및 이에 준하는 각종학교의 장(행정권한위임 및위탁에관한법률 제44조제1항), 경찰권이 부여된 비행기의 기장(항공기운항안전법 제5조제1항)과 선박의 선장(선원법 제6조), 교정업무를 수행하는 교정법인 또는 민영교도소(민영 교도소등의 설치·운영에 관한 법률 제3조 제1항)등이 있다.

### 4. 법적근거

행정기관은 정부조직법 제6조제3항에 의하면, 법령이 정하는 바에 의하여 그 소관사무중 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다. 지방자치단체의 장도 지방자치법 제104조제3항에 따라 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다. 이외에 개별법에서도 근거를 두고

있는데, 여객자동차운수사업법 제68조<sup>50)</sup>·항공안전 및 보안에 관한 법률 제22조제1항<sup>51)</sup>·선원법 제6조<sup>52)</sup>·사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 제7조<sup>53)</sup> 등이 있다.

### 5. 공무수탁사인의 행정주체성

공무수탁사인의 행정주체성에 관련하여 학설이 나누어진다. 즉 공무수탁사인은 기능적으로 보아 국가의 권한행사를 행하는 자이므로 전통적 행정주체에 해당된다고 보는 견해와 공무수탁사인은 권한의 범위 내에서 행정기관이지만 권한의 행사로 인한 효과가 그 자에게 귀속되지 않으므로 행정주체는 아니다라는 견해가 있다. 예컨대, 소득세 원천징수의무자는 공무수탁사인이 아닌 행정의 보조인으로 보아서 공무수탁사인의 행정주체성을 부정하고 있다. 즉 “원천징수하는 소득세

---

50) 제68조 (재무건전성의 유지) ① 공제조합은 공제금 지급능력과 경영의 건전성을 확보하기 위하여 다음 각 호의 사항에 관하여 대통령령으로 정하는 재무건전성 기준을 지켜야 한다.

1. 자본의 적정성에 관한 사항
2. 자산의 건전성에 관한 사항
3. 유동성의 확보에 관한 사항

② 국토해양부장관은 공제조합이 제1항의 기준을 지키지 아니하여 경영의 건전성을 해칠 우려가 있다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 자본금의 증액을 명하거나 주식 등 위험자산의 소유를 제한하는 조치를 취할 수 있다.

51) 제22조 (기장등의 권한) ① 기장이나 기장으로부터 권한을 위임받은 승무원(이하 “기장등”이라 한다) 또는 승객의 항공기 탑승 관련 업무를 지원하는 항공운송사업자 소속 직원 중 기장의 지원요청을 받은 자는 항공기의 안전을 해치고 인명·재산에 위해를 주며 기내의 질서를 문란시키거나 기내의 규율에 위반하는 행위를 하려고 하는 자에 대하여 그 행위를 저지시키기 위한 필요한 조치를 할 수 있다.

52) 제6조 (지휘명령권) 선장은 해원을 지휘·감독하며, 선박 안에 있는 자에 대하여 선장의 직무를 수행하기 위하여 필요한 명령을 할 수 있다.

53) 제7조 (선장과 해원 등) ① 해선(海船)[연해항로(沿海航路) 이상의 항로를 항행구역으로 하는 총톤수 20톤 이상 또는 적석수(積石數) 2백 석 이상의 것] 안에서 발생하는 범죄에 관하여는 선장은 사법경찰관의 직무를, 사무장 또는 갑판부, 기관부, 사무부의 해원(海員) 중 선장의 지명을 받은 자는 사법경찰관의 직무를 수행한다.  
② 항공기 안에서 발생하는 범죄에 관하여는 기장과 승무원이 제1항에 준하여 사법경찰관 및 사법경찰관의 직무를 수행한다.

에 있어서는 납세의무자의 신고나 과세관청의 부과결정이 없이 법령이 정하는 바에 따라 그 세액이 자동적으로 확정되고, 원천징수의무자는 소득세법 제142조 및 제143조의 규정에 의하여 자동적으로 확정되는 세액을 수급자로부터 징수하여 과세관청에 납부하여야 할 의무를 부담하고 있으므로, 원천징수의무자가 비록 과세관청과 같은 행정청이더라도 그의 원천징수행위는 법령에서 규정된 징수 및 납부의무를 이행하기 위한 것에 불과한 것이지, 공권력의 행사로서의 행정처분을 한 경우에 해당되지 아니한다”고 보았다.<sup>54)</sup>

## 6. 공무수탁사인의 지위<sup>55)</sup>

공무수탁사인의 지위에 관해 규율하는 일반법은 없다. 행정권한의 위임및위탁에관한규정은 민간위탁사무에 관한 일반법이지만, 동 규정에 따른 민간위탁사무는 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리 의무와 직접관계 되지 아니하는 일정한 사무에 한정되고 있다. 따라서 권력적으로 사무를 수행하는 수탁사인의 경우에 동 규정을 그대로 적용하기는 곤란하다. 따라서 공무수탁사인의 지위는 학설과 판례로 정립될 수밖에 없다.

### (1) 공법상 위임관계

위탁자인 국가 또는 지방자치단체와 공무수탁사인의 관계는 공법상 위임관계에 해당한다. 사무수행을 위하여 공권을 부여받은 사인은 관계법령에 따라 의사결정을 자신의 이름과 책임 하에 한다.

### (2) 권리와 의무

공무수탁사인은 수탁사무의 수행권 외에 위탁자에 대하여 비용청구권을 갖기도 한다. 한편 공무수탁사인은 경영의무를 진다. 말하자면

54) 대법원 1990.3.23. 89누4789.

55) 홍정선, 위의 책, 109면.

공권부여의 효과가 지속하는 한 수탁사무를 수행하지 않을 수 없고, 또한 국가의 동의 없이 수탁사무의 수행을 포기할 수도 없다. 이러한 의무는 위탁자뿐만 아니라 사인에 대해서도 존재한다.

### (3) 국가의 감독

공무수탁사인은 당연히 위임자인 국가 또는 지방자치단체의 감독 하에 놓인다. 국가의 감독은 행정기관에 대한 감독의 경우와 마찬가지로 수탁사무수행의 합목적성이나 적법성에 미친다.

## 7. 공무수탁사인의 업무의 처분성과 쟁송방법

공무수탁사인은 외부관계에서 독립의 행정주체로 나타난다. 공무수탁사인은 행정절차법 제2조제1호의 의미에서 행정청이다. 공무수탁사인은 자신의 권한 범위 안에서 행정행위를 발령할 수도 있고, 수수료를 징수할 수도 있으며, 기타 공법상 행위를 할 수도 있다. 수탁사인의 결정은 행정기관의 결정과 동일한 것이 된다.

한편, 공무수탁사인이 임무수행과 관련하여 제3자에게 침해를 가하면, 침해당한 자는 행정심판이나 행정소송을 제기할 수 있다(행정소송법 제2조 제2항). 공무수탁사인의 위법한 공무수행으로 사인이 손해가 발생한 경우 국가나 지방자치단체에 대해 손해배상을 청구할 수 있다(국가배상법 제2조 제1항).

## 제 3 절 자율규제기관의 자율규제 대상과 정부업무의 위탁

### I. 자율규제의 유형과 대상

#### 1. 자율규제제도의 유형

제2장의 연구 범위에서도 밝힌 바와 같이 자율규제제도는 2010년도의 연구대상이다. 따라서 여기서는 자율규제기관의 자율규제업무를 이해하는 기초지식의 습득 차원에서 자율규제제도의 유형과 그 내용을 간략히 살펴본다.

##### (1) 자율강령 등

자율강령(code of practice)의 제정은 자율규제의 가장 보편적이고 전형적인 형태이며, 이외의 다른 형태로는 업계에 의해 만들어진 ‘자발적인 인증제도’(Voluntary Accreditation Scheme)나 ‘자발적인 표준의 채택방식’(Adoption of Voluntary Standard) 등이 있다. 이와 관련해서 몇 가지의 사례를 들 수 있다.

첫째, 영국의 Portman Group의 자율강령의 목적은 건전한 음주문화와 알코올의 오용 방지를 지원하는 것으로서 알코올함유음료의 판매에 대한 사회적 비난에 대응해서 1996년에 제정되었다. 이 자율강령에 서명한 회원은 영국 주류시장의 95%를 차지하고 있는 주요 주류 생산업체들이다. 이 자율강령에는 ‘소매상 경계’(Retailer Alert)라는 강력한 제재조치가 포함되어 있는데, 이 조치는 자율강령에 서명한 회원이 소매상의 진열대에서 위반한 상품을 제거하도록 하는 것이다. 둘째, 우리나라의 환경친화기업지정제도이다. 즉 이 제도는 1995년에 도입되어 기업의 자발적인 환경개선을 유도하고 환경보전의 효율성을 극대화 하는 것을 목적으로 한 것이다. ‘환경친화경영’이란 기업이 환

경규제치 준수에 그치는 소극적인 대응방식에서 탈피하여 자율적으로 사업 활동의 전 과정에 걸친 환경영향을 평가하고 구체적인 환경목표를 설정하여 지속적인 환경개선을 도모하는 적극적인 경영방식을 의미한다. 이 제도에 참여한 기업은 원칙적으로 정기 지도점검을 면제해 주고 중소기업의 경우에는 융자금을 우선 지원하는 등의 유인이 부여된다. 셋째, 영국여행업자협회(ABTA : Association of British Travel Agents)의 회원이 되고자 하는 회사는 자율강령에 따라야 한다. 이 자율강령은 고객들이 이 협회에 가입한 여행사와 관광회사로부터 예약에서 사후서비스까지 고객의 모든 불만을 해결하는 전 과정에서 최상의 서비스를 받을 수 있도록 하는데 목적이 있다. 넷째, 영국왕립건축사협회(RIBA : Royal Institute of British Architects)의 회원들은 협회가 제정한 자율강령(Code of Conduct)에 서명해야 한다. 이 직업윤리강령(Code of Professional Conduct)의 목적은 공익을 위해 건축사협회의 회원들이 준수해야 할 직업윤리와 자체제재(self-discipline)의 기준을 권장하는 것이며, 회원이 이 강령을 위반한 경우 건축사협회로부터 퇴출된다.

## (2) 자발적 협약(Voluntary Agreement)

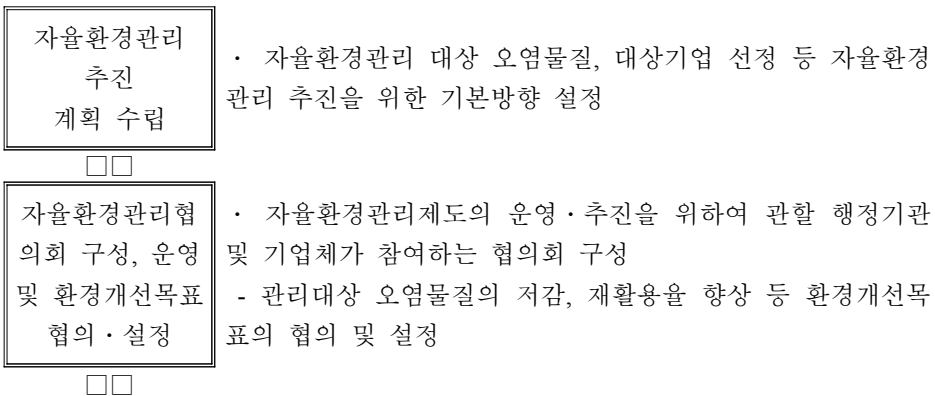
자발적 협약은 정부의 정책 목표와 민간부문의 이해관계가 일치하는 경우에 유용한 방식으로, 정부와 민간부문간에 동등한 파트너의 자격으로 정부의 강제력이 아니라 양자간의 상호 일치된 이해관계에서 체결된다. 이 방식은 정부가 선호하는 행태와 피규제자의 선호가 일치하는 경우, 민간부문이 정부에 대해 자발적으로 필요한 조치를 취하겠다는 약속을 하는 것이며, 이 경우 정부는 이해관계의 구조상 민간부문이 약속을 지키는 것이 자신들에게 유리할 것이라는 확신에 근거하여 민간에 대한 신뢰를 보장받는다. 예컨대, 1985년 이후 네덜란드에서는 주거·공간계획·환경부(VROM : Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment)가 주관하는 40개 이상의 환경협약이 체결되었다. 이는



환경보호와 관련한 정부의 일방적 규제는 효과적 방식이 아니라는 인식이 확산된 결과이다. 이러한 환경협약은 일반적으로 ‘정책목표를 실현하고자 설계된 정부와 다른 관련 단체간의 일련의 문서화된 동의서’로 이해되며, 환경보호를 목적으로 한다. 이 협약은 환경정책동의서, 행정동의서(Administrative Agreements), 행동규범 등과 같은 다양한 용어로 불리운다.

한편, 우리나라의 경우 자율환경관리협약운영규정(환경부고시 제 2002-139호)에 그 근거를 두고 있는 “자율환경관리협의회”의 자율환경관리협약이 있다. 자율환경관리협의회는 자율환경관리협약의 목표를 효율적으로 달성하기 위하여 산·학·연 관계자 및 주민대표 등을 중심으로 구성·운영되는 단체로, 협약 이행계획서의 평가, 협약기업 선정, 협약 이행실적 평가, 기타 협약 추진에 관한 사항을 그 기능으로 하고 있다(동 고시 제21조). 동 협의회는 기업체의 적극적인 참여를 유도하고 자율환경관리제도의 효율적인 추진·운영 및 기타 운영에 필요사항의 협의·조정을 하고, 중점관리대상 오염물질 및 배출량에 대한 개선목표 설정, 자율환경관리 이행실태 확인·모니터링·평가, 업계의 애로사항 수렴·해소·건의 등을 주요 업무로 한다.

<자율환경관리협약의 체결절차>



자율환경관리 협약 체결	· 관할행정기관과 기업체간 자율환경관리 이행을 위한 협약 체결
□□	
환경개선 실천계획 제출	· 협약체결시 또는 협약체결 후 3개월 이내에 설정된 목표 달성을 위한 기업의 연차별 세부실천계획 제출
□□	
이행 및 지원	· 협약 체결 기업에 대한 지원조치 추진 - 홍보, 기술 및 자금지원, 지도점검의 완화 등
□□	
결과 보고	· 이행실적의 보고(연차보고, 최종보고)
□□	
연차별 이행실적 평가 및 이행 권고	· 모니터링을 통하여 보고된 실적을 매년 평가 · 실적이 저조한 기업에 대하여 이행권고

## 2. 자율규제의 대상과 내용

이와 같이 자율규제제도는 다양한 형태가 나타날 수 있다. 다른 한편, 자율규제는 민간단체 등이 법령에 근거를 두고서 정부로부터 행정권한 내지는 행정사무를 위임·위탁을 받아 스스로 관련시장이나 회원 등에 대한 규제를 하는 것을 의미하기도 한다. 즉 사업자단체(협회)는 대부분 회원사들의 영업활동에 대한 자율규제권을 행정으로부터 위탁받아서 행사하고 있다. 사업자단체(협회)는 회원사들의 이익증진이라는 고유한 사업 이외에도 회원사의 위생검사를 자율지도하며 행정의 지시사항을 전달·주지시키며 당국의 위생검사 및 등급사정에 협조하며 영업에 관한 분류를 조사하고 조정하며 무허가업소의 고발 및 단속에 협조하는 등의 규제기능을 행정에 대신하여 행사하는 경우

가 있다. 이와 같이 자율규제의 내용에는 신고, 교육, 조사, 검정, 검사, 등록 등이 중요한 내용을 차지하고 있다. 그런데 이들 행정작용들은 사실행위에 해당하는 것도 있으나, 대부분 규제적 성질을 가진 권력적·명령적 규제행정행위에 해당하는 것도 다수 포함되어 있다. 구체적으로 각각의 분야별 자율규제의 업무(대상)을 살펴보면, 다음과 같다.<sup>56)</sup>

### (1) 조사 및 연구업무

조사는 행정조사를 의미하고, 행정조사<sup>57)</sup>에는 세무조사와 같은 권력적인 것이 있는 반면에 비권력적인 것도 있어서 일률적으로 말할 수는 없지만 권력적인 (행정)조사는 행정법상 행정강제, 행정벌 내지 행정법상의 의무이행확보수단을 넘어서 행정의 실효성확보수단의 하나<sup>58)</sup>로서 규제적인 성격을 갖고 있는 것이라고 보는 것이 타당할 것이다. 사업자단체(협회)에 이러한 행정조사권한이 자율규제의 내용으로서 부여되어 사업자단체(협회)가 자율적으로 회원사를 조사하게 되면 회원사는 관계법령에 의하여 수인의무를 부담하고 사생활이 침해되는 등 불이익을 받게 되므로 규제적인 것이 되고 따라서 행정조사를 행하는 사업자단체(협회)가 조사의 권한을 가지고 있음을 명백히 하기 위하여 행정조사를 하는 자에게 권한의 표시로서 증표의 제시를 규정하는데 이러한 증표의 제시는 행정조사의 요건을 이루는 것이고 증표의 제시로서 피조사자는 수인의무를 지게 된다.<sup>59)</sup>

56) 김승열, “정부업무민간위탁의 한계와 공정성 확보방안”, 법제, 법제처, 2000. 9. 62-63면 참조.

57) 행정조사에 관한 일반법으로는 행정조사기본법이 있는데 동법 제2조 제1호는 행정조사를 “행정기관이 정책을 결정하거나 직무를 수행하는데 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사, 문서열람, 시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고요구, 자료제출요구 및 출석, 진술요구를 행하는 활동”으로 규정하고 있다.

58) 홍정선, 위의 책. 601면.

59) 영장주의와 관련하여 영장이 필요하다는 견해와 필요치 않다는 견해가 나뉜다.

한편, 민간단체 등에 각종의 조사·연구 등의 업무가 위임·위탁되어 있는 사례가 상당수 존재하고 있으며, 이들 사무는 법령에 근거하여 민간단체나 공공기관에 위탁하는 방식으로 수행되고 있고(경우에 따라서는 행정기관도 있음), 이들 업무에 대한 자율규제 확대(또는 위탁 확대)가 문제되고 있다. 이들 사무를 분석하면, 상당수 전문성이 요구되는 사무이거나 단순한 사실확인을 위한 사무에 해당된다. 예컨대, 다음과 같은 경우를 예시할 수 있다.

근거법령	수탁자	위탁업무
자연환경보전법 제35조제1항	자연환경조사원	자연환경 조사
행정권한의위임및위탁에관한규정 제44조제3항제1호	한국교육개발원	교육통계 조사·연구
행정권한의위임및위탁에관한규정 제51조제3항	한국건설기술연구원	도로교통량 조사업무

(2) 관리업무(기금관리·시험관리·시설관리·교육 등)

관리업무와 관련해서도 상당 부분은 비권력적인 차원의 업무로 볼 수 있는 사무이고, 정부의 감독 하에 해당 사무의 단순한 처리 등을 수행하고 있는 경우가 많이 존재한다. 따라서 해당 사무의 특성상 위임·위탁을 확대하여 민간단체나 공공기관 등이 해당 사무처리의 효율성을 높일 수 있고 또한 해당 사무의 공익성에도 기여할 수 있는 경우에는 자율규제의 확대가 문제될 수 있다. 관리업무에 관련된 위임·위탁 사례를 예시하면, 다음과 같다.

제 3 절 자율규제기관의 자율규제 대상과 정부업무의 위탁

근거법령	수탁자	위탁업무
산업발전법 제42조제2항	중소기업은행	산업기반기금의 회계관리
공업배치및공장설립에관한법률 제31조제1항	산업단지관리공단	산업단지 관리
도시공원법 제6조제2항		도시공원 또는 공원시설의 관리
유통산업발전법 제57조제3항	대한상공회의소	판매관리사 자격시험 관리
산업기술기반조성에관한법률 제7조제4항	전기통신사업자	산업정보망의 구성·운영
국유재산법 제21조의2		행정재산·보존재산의 관리
약사법 제13조의3제2항	약사회	약사의 연수교육
행정권한의위임및위탁에관한규정 제45조	한국도서관협회	사서자격증의 발급

(3) 신고, 등록, 승인 등의 업무

순수한 신고영업의 경우 특정 사실의 통지에 해당한다. 신고에 대해 행정청을 대신하여 사업자단체(협회)가 자율규제권의 일종으로 이 영업신고수리를 거부할 수 있는 권한이 법령에 의해 주어져 있거나 사업자단체(협회)가 영업신고를 수리하더라도 신고영업자의 영업상 의무의 준수여부를 감독하여 위반시 행정제재를 부과하는 경우에는 신고가 완화된 허가로서의 특성도 있다. 신고영업과 관련된 행정조사, 행정처분 등의 업무는 대부분 행정행위의 성질을 가지고 있는데, 통상 민간협회도 위임·위탁되어 있는 부분은 해당 사실의 접수나 확인 등

의 업무이고 행정처분 권한은 행정기관이 가지고 있다. 이들 사무와 관련해서도 일정한 한도에서 자율규제를 확대하고자 하는 수요가 나타날 수 있다.

근거법령	수탁자	위탁업무
외국인투자촉진법 제31조	대한무역투자진흥공사, 외국환은행	외국인 투자의 신고, 외국인투자기업의 등록
공인회계사법 제52조제2항	공인회계사회	공인회계사 등록 및 등록취소
소비자기본법 제83조제2항	한국소비자보호원	시험검사실시, 피해구제 사건의 사실확인
공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률 제21조제3항	한국산업은행	공공차관의 통관보고
대외무역법 제52조제1항	한국무역협회	무역업 신고
중소기업진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률 제83조제2항	중소기업진흥공단	협동화실천계획 승인

등록업무도 신고의 경우와 유사하다. 등록은 단순한 확인행위로서의 성질을 갖지만 등록영업인 경우에는 약화된 허가영업으로서의 성질을 갖고 있으므로 권력적 행정작용이라 할 수 있는데<sup>60)</sup>, 사업자의 영업

60) 2002년 11월 정부가 보험업법 개정안을 국회에 제출하였는데, 당초 주무부처가 마련한 원안에는 보험설계사·보험대리업 및 보험중개업의 등록, 영업정지 명령 및 등록취소권한을 각각 보험협회 및 금융감독원에 부여하는 내용이 포함되었다. 심의 과정에서 보험협회는 보험회사가 설립한 사업자단체로서 순수민간단체이고, 금융감독원은 금융감독기구설치등에 관한법률에 의하여 설치된 무자본특수법인으로서 금융감독위원회의 지시를 받아 금융기관에 대한 조사업무를 수행하고 있는데, 등록 및 등록 취소업무는 직업선택의 자유와 관련이 있는 전통적인 공권력의 행사인바, 법률에서 행정기관이 아닌 사업자단체 또는 금융감독원에 그 권한을 직접 부여하

의 등록 및 등록취소 등의 권한이 법령에 의해 사업자단체(협회)에 주어져 있는 경우는 이 사업자단체(협회)에 등록하여야 사업자가 사업을 할 수 있는 자격이 생긴다.<sup>61)</sup> 이들 사무의 위탁 사례를 예시하면, 다음과 같다.

근거법령	수탁자	위탁업무
환경친화적산업구조로의전 환촉진에관한법률 제28조	한국품질환경인증 협회	환경경영체제인증기관 지정
염관리법 제33조	염업조합	염수입부담금의 부과·징수
사법경찰관리의직무를행할 자와그직무범위에관한법률 제7조의2	국립공원관리공단 임·직원	공원구역안의 경범죄에 관 한 사법경찰 관리의 직무
행형법 제4조의2		교도소의 설치·운영

#### (4) 검사, 검증, 인증 등의 업무

통상 검사, 검증, 인증 등의 업무도 위임·위탁되는 대표적인 사무이다. 따라서 이들 사무와 관련하여 수탁기관이 단순한 사실행위 이외에 행정처분적인 권한도 확대하고자 하는 것이 문제될 수 있다. 즉 이들 업무는 정부가 수행하기 보다 전문화된 기구에서 수행하여 해당

는 것은 정부조직법 등에서 규정한 행정업무 수행방식의 기본체제와 부합하지 않은 문제점이 지적되었다. 그 결과, 이들 업무는 원칙적으로 정부조직법 제6조의 규정에 의하여 민간위탁의 대상도 되지는 아니하나, 동 행정권한을 금융감독위원회의 권한으로 하고 금융감독위원회가 그 권한의 일부를 위탁하는 형식을 취하도록 하였다(김재규, 행정권한의 위임·위탁·대리·대행 관련 입법모델 검토, 입법모델 제2집, 법제처, 2002, 339면 참조).

61) 변호사법 제7조 및 제8조 참조.

업무의 효율성을 강화하고 있다. 해당 사무는 다음과 같이 예시할 수 있다.

근거법령	수탁자	위탁업무
산업기술단지지원에 관한 특별법 제24조	한국산업기술평가원	산업기술단지의 조성·운영 추진 상황 평가
환경친화적산업구조로의 전환 촉진에 관한 법률 제16조제1항		환경경영체제의 인증
항공우주산업개발촉진법 제19조제1항		항공기 등의 성능검사 및 품질검사
오존층보호를 위한 특정물질의 제조규제등에 관한 법률 제29조	한국정밀화학공업진흥회	특정물질의 파괴확인
소방법 제108조제2항	한국소방검정공사	소방용기계·기구의 형식 승인·검정
집단에너지사업법 제53조	에너지관리공단	집단에너지공급 시설의 설치공사 검사
행정권한의 위임위탁에 관한 규정 제41조제1항	보훈병원	고엽제후유의증환자 재분류신체검사

(5) 기타 사실행위

다음과 같은 단순한 사실행위도 상당수 위탁되고 있으며, 해당 사실행위에 대한 수탁기관의 자율규제 확대 수요도 문제될 수 있다.

근거법령	수탁자	위탁업무
환경개선비용부담법 제14조제2항	환경관리공단	환경오염방지사업
자연환경보전법 제10조제1항	서식지외 보전기관	야생동·식물의 보전



근거법령	수탁자	위탁업무
정기간행물의등록등에관한법률 제21조의2		정기간행물의 납본
행정권한의위임및위탁에관한규정 제52조제4항	어항협회	어항청소

## II. 정부업무의 위탁

### 1. 민간위탁의 개념 및 필요성

행정법 분야의 자율규제란 행정규제권한을 민간에 맡겨서 처리하는 것으로서 사인에 의한 행정이라고도 부를 수 있다. 이러한 사인에 의한 행정은 결국 행정권한의 민간위탁의 한 유형으로 인식되는 것이 일반적이기 때문에 자율규제의 방법은 통상 행정권한의 민간위탁의 방식을 그 예로 들 수 있다. 이에 의하면 행정권한의 자율규제의 방법은 법정자율규제와 지정자율규제로 나눌 수 있다. 이 가운데 법정 자율규제는 위탁되는 행정권한과 수탁자를 법령으로 정하는 것이다.<sup>62)</sup> 그런데 이와 같이 법률 자체에서 직접 정부의 사무처리권한을

62) 예컨대, 행정권한(사무)의 위탁은 다음과 같은 입법방식으로 규정되어 있다.

액화석유가스의 안전 및 사업관리법 시행령 제19조(권한의 위임·위탁) ①생략

②시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 법 제42조제2항에 따라 다음 각 호의 권한을 한국가스안전공사에 위탁한다.

1. 법 제12조제6항에 따른 안전관리규정 준수 여부의 확인과 평가
2. 법 제18조제1항에 따른 안전성확인
3. 법 제18조제2항에 따른 완성검사
4. 법 제19조제1항 본문에 따른 정기검사 및 수시검사
5. 법 제20조제1항 본문에 따른 수입가스용품의 검사
6. 법 제21조제2항에 따른 유통 중인 가스용품의 수집과 검사
7. 법 제27조제2항에 따른 액화석유가스 사용시설의 완성검사
8. 법 제28조제1항에 따른 안전교육의 실시

민간단체 등에 부여하는 것은 입법론으로서는 바람직하지 않다고 하는 견해가 있다.<sup>63)</sup> 따라서 지정자율규제 방식이 입법방식으로 더 적절하다고 한다. 즉 지정자율규제는 법령에 위탁의 근거를 두고 이에 근거하여 행정기관과 수탁자가 위탁계약의 체결을 통하거나 행정기관이 수탁자를 지정함으로써 성립하는 것이다.<sup>64)</sup>

한편, 자율규제기관이 행정기관을 대신하여 관련 시장이나 회원 등에 대하여 자율규제하는 경우에 그 법적 형식은 법령에 근거하여 위임·위탁을 받는 방식을 취하고 있다. 따라서 자율규제기관의 자율규제에 대하여 살펴보기에 앞서서 위임·위탁에 관련된 법적 쟁점을 살펴보는 것이 필요하다.<sup>65)</sup>

### (1) 개념

민간위탁이란 국가 또는 지방자치단체의 업무를 민간의 법인·단체 또는 개인에게 맡겨 당해 업무를 수행하는 것을 말한다. 정부업무는

---

9. 법 제29조제1항에 따른 위해 방지 조치 명령

10. 법 제29조제2항에 따른 액화석유가스의 충전·집단공급·판매·저장·사용시설이나 용기·가스용품의 사용정지 명령

11. 검사기관이 실시하는 검사업무에 대한 지도와 확인

63) 윤장근·우병렬, “사업자단체에 대한 행정권한위탁의 현황 및 문제점”, 법제개선연구 제3집, 법제처, 1997, 17-20면 참조.

64) 예컨대, 행정권한(사무)의 위탁은 다음과 같은 입법방식으로 규정되어 있다.

산업안전보건법 제65조 (권한의 위임·위탁) ①생략

②노동부장관은 이 법에 따른 업무 중 다음 각 호의 업무를 대통령령이 정하는 바에 따라 공단·비영리법인 또는 관계전문기관에 위탁할 수 있다.

1. 제4조제1항제4호의2·제5호·제7호 및 제9호의 사항에 관한 업무

2. 제27조제2항의 규정에 따른 기준제정위원회의 구성·운영

3. 제28조제3항의 규정에 따른 안전·보건평가

4. 제32조제1항에 따른 안전·보건에 관한 직무교육

5. 제34조제2항 및 제4항에 따른 안전인증

6. 제34조제5항에 따른 안전인증의 확인

7. 제35조제1항에 따른 신고에 관한 업무

8. 제36조제1항에 따른 안전검사

8의2. 이하 생략

65) 김승열, 위의 논문, 59-63면 참조.

행정기관이 이를 수행하여야 하는 것이지만, 민간위탁하고 있는 경우가 많이 있다. 민간위탁은 위탁과 대행으로 그 방식이 구분되며, 다시 법정위탁과 계약위탁 내지 지정위탁으로 나누어진다. 법정위탁이란 법령에서 위탁사무의 범위와 수탁자를 정하는 것을 말하고, 계약위탁 내지 지정위탁이란 법령에 위탁의 근거를 두고 이에 따라 정부와 수탁자의 계약 또는 정부의 수탁자 지정에 의하여 사무를 위탁하는 것을 말한다.<sup>66)</sup>

정부조직법은 제6조제3항에서 행정기관은 법령이 정하는 바에 의하여 그 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있도록 규정하고 있고, 지방자치법도 정부조직법과 마찬가지로 제95조제3항에서 지방자치단체의 장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있도록 규정하고 있다.

## (2) 필요성

예전에는 정부가 직접 업무를 수행하기 곤란한 불가피한 경우에만 당해 업무를 민간위탁 하였으나, 현대행정의 복잡·다기성으로 인하여 정부가 직접 업무를 수행하기보다는 전문적인 민간단체 등에 맡겨 이를 수행하도록 위탁하는 경향이 많아지고 있다. 다시 말하면, 1970년대 초부터 행정업무의 방대화에 따라 중앙행정기관이 집행업무를 담당하는 것은 사실상 불가능하게 되었으며, 또한 집행업무를 직접

---

66) 2) 신보성 교수는 『사인에의 행정권한위임의 법적 고찰』(법조 2000. 7월호)에서 사인에 대한 행정권한의 위임관계의 성립사유로 ① 법률에 의한 위임관계의 성립, ② 행정행위에 의한 위임관계의 성립, ③ 공법계약에 의한 위임관계의 성립을 들고 있다.

담당하는 것은 국민에게 불편을 주어 민원요인이 되었고, 행정의 전문화로 기획업무와 집행사무를 아울러 담당하는 것은 업무의 능률적 처리를 저해하게 됨에 따라<sup>67)</sup> 행정권한의 위임과 민간위탁의 방법이 채택되고 1981년 정부조직법을 개정하여 민간위탁의 일반적인 규정을 신설하게 되었다.

이와 같이 정부의 업무를 민간위탁하는 이유는 ①정부의 업무를 민간이 대신 수행하도록 함으로써 행정조직의 방대화를 억제하는 한편, ②위탁되는 사무와 동일한 업무를 수행하는 자가 이를 담당함으로써 행정사무의 능률성을 높이고, 비용을 절감하며, ③민간의 특수한 전문기술을 활용하고, ④국민생활과 직결되는 단순행정업무를 신속하게 처리하기 위하여 인정된다.<sup>68)</sup> 또한 민간위탁은 정부업무의 민간이양을 위한 준비단계로 인정되기도 한다. 민간의 자율에 맡기는 것이 바람직하기는 하나, 그 여건이 성숙되지 아니하여 정부가 어느 정도 간여할 필요가 있는 경우에는 민간위탁을 통하여 업무의 수행은 민간에 맡기되, 당해 업무를 수행하는 자에 대한 지도·감독을 통하여 그 목적을 달성하고자 하는 경우에 민간위탁이 활용되기도 한다.

행정권한의위임및위탁에관한규정은 제1조에서 민간위탁의 목적을 정부조직법 제6조제3항 및 기타의 법령에 의하여 행정간여의 범위를 축소하여 민간의 자율적인 행정참여의 기회를 확대하기 위한 것으로 규정하고 있다. 따라서 정부의 직접적인 간여가 반드시 필요한 것은

---

67) 박윤훈, 행정법강의(하), 박영사, 1997. 37면.

68) 박영도, 입법기술의 이론과 실제, 한국법제연구원, 1997. 306면. 김남진 교수는 작은 정부, 규제완화, 행정의 민간화, 사회의 자율적 규율의 존중을 통한 정부의 직접적 규율의 자제 등은 시대적 과제이며, 민간위탁은 이러한 목적에 이바지할 수 있는 중요수단으로서의 의의를 가진다고 한다(행정권한의 위탁·수탁과 법적 문제, 법제 1999년 9월호 14쪽). 최정일 법제관은 재정의 합리화, 행정의 민주화, 업무의 전문화, 대민서비스의 향상 및 민간부문의 활성화를 기할 수 있다는 점을 민간위탁의 효용으로 들고 있다(한국과 독일에 있어서의 행정사무의 민간위탁에 관한 고찰, 법제개선연구 제2집 323쪽, 법제처).

아닌 분야, 특히 경쟁에 의하여 국가 전체적으로 자원배분의 효율성이 높아지고, 서비스의 질이 높아질 수 있는 업무는 민간의 시장경제 원리에 맡기는 것이 합리적이다.<sup>69)</sup> 이러한 업무는 민간위탁을 하거나 민간이관 하는 것이 바람직하며, 이러한 업무 중 민간이 수행하는 것이 효율적이긴 하나 어느 정도의 공공성을 가지고 있어서 여전히 정부가 최종적인 책임을 부담하여야 하는 것은 민간위탁의 대상에서 제외할 수 있다.

## 2. 민간위탁의 대상업무 및 학설

### (1) 대 상

정부조직법은 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 민간위탁할 수 있도록 하고(동법 제6조제3항), 이에 따라 행정권한의위임및위탁에관한규정에서는 구체적으로 ①단순사실행위인 행정작용, ②공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, ③특수한 전문지식 및 기술을 요하는 사무, ④기타 국민생활과 직결된 단순행정사무를 민간위탁의 대상으로 예시하고 있다(동법 제11조제1항). 또한 행정안전부는 민간위탁업무처리지침을 통하여 ①단순 집행적인 서비스 제공 기능, ②전문적인 지식과 기술을 요하는 연구·조사 및 검사기능, ③공공시설이나 장비 등의 운영·관리기능, ④외부자원 활용으로 서비스 향상, 비용절감이 기대되는 분야, ⑤급속히 발달하는 기술·기능 등의 습득이 필요한 사무, ⑥정보시스템의 운영 및 유지보수에 관한 사무, ⑦현업 기능 및 생산·제작 기능을 민간위탁의 대상으로 하고 있다.

현재 민간위탁되고 있는 업무는 대체로 자율규제의 대상 업무에서 살펴본 것처럼 조사·연구·검사·검정·관리업무 기타 사실행위 등 비교적 객관적 기준에 의하여 전문성을 가진 업무이지만, 재량적 판단

69) 하미승, 정부기능 민간이관의 논리와 추진전략, 한국행정연구원, 1994. 6면.

을 요하는 국민의 권리·의무에 직접 관계되는 업무도 일부 민간위탁이 되고 있다.

### (2) 민간위탁의 대상업무에 관한 이론<sup>70)</sup>

국가사무 중 위탁이 가능한 것이 무엇인가에 대해서는 명백하지가 않다. 다만, 명령·강제권이 위탁되는 사무의 경우 법률의 유보 하에 놓여야 하며, 국가로부터 위탁되는 것이 무엇인가에 관해서 견해가 나누어지고 있다.

첫째 임무설에 따르면, 국가사무는 사인에 대한 수행이 기본적으로 배제되는 실질적인 국가사무가 있음을 전제로 위탁을 통해 사인이 국가적인 활동을 행할 수 있는 권리와 의무를 갖게 된다는 것이다. 그러나 이 학설에 따르면 국가의 사무영역을 정의할 수 없다는 점, 그리고 실질적인 국가적 활동영역이 무엇인가도 정의할 수 없다는 점 때문에 위탁의 대상을 결정하는 데 적합하지 않다는 비판이 있다.

둘째, 법적 지위설에 따르면 국가만이 권력을 독점하고, 국가에게 기본적으로 고권행사(공법상 권한행사)가 유보되어 있다는 것이다. 다만, 국가사무를 처리하기 위해 위탁을 통하여 이 권한이 사인에게 이전될 수 있다는 것이다. 이 경우 수탁사인은 일종의 고권적인 행정권한이 부여된 사인을 의미하게 된다. 그러나 공무수탁사인은 공법상의 고권적 권한을 위임받은 것으로 풀이되고, 위임은 법률에 근거하여 이루어지므로 이 범위 내에서 행정주체의 법적 지위를 갖는다.<sup>71)</sup>

## 3. 민간위탁 대상업무의 한계

정부조직법은 민간위탁의 대상업무를 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무로 규정하고 있

70) 홍정선, 위의 책, 110-111면 참조.

71) 장태주, 행정법개론, 현암사, 2007. 116면.

고, 이는 국민의 권리·의무에 직접 영향을 미치는 사무는 책임성과 공정성을 가지고 있으며, 국민대표자인 대통령과 국회에 의하여 직접 통제될 수 있는 행정기관과 공무원에 의하여 행하여져야 한다는 것으로서 민간위탁법제의 입법의 한계를 정한 것이라 하겠다<sup>72)</sup>. 이러한 점에서 공권력에 의한 강제가 수반되는 권력적 사무 기타 공익에 관한 재량적인 가치판단을 요하는 사무는 민간위탁의 대상으로 하기 곤란하다.

그러나 국민의 권리·의무와 관계되는 사무는 예외 없이 모두 민간위탁의 대상으로 할 수 없다고 하는 것은 지나치다<sup>73)</sup>. 위에서 살펴본 바와 같이 외국인투자촉진법에 의한 외국인 투자의 신고, 외국인 투자기업의 등록, 공인회계사법에 의한 공인회계사 등록, 사업자에 대한 감독, 소비자기본법에 의한 자료제출요구, 사법경찰관리의 직무를 행할자와 그 직무범위에 관한 법률에 의한 사법경찰관리의 직무 등 국민의 권리·의무에 관계되는 공권력에 관한 사무도 민간위탁되고 있는 것이 현실이다. 뿐만 아니라 행정법에서는 교도소의 운영까지 민간위탁할 수 있도록 하고 있다.<sup>74)</sup> 이와 같이 민간위탁의 입법상 한계에도 불구하고 국민의 권리·의무와 관계되는 사무까지 민간위탁되고 있는

72) 법제처, 법령입안심사기준, 1996. 98면.

73) 법제처의 유권해석도 원자력법 제103조(검사 등)의 내용은 행정조사중 행정의 실효성을 확보하기 위한 강제조사에 관한 사항을 규율한 것으로서, 일반적으로 행정활동의 기초가 되는 자료의 수집을 목적으로 하는 임의조사(정부조직법 제5조제3항, 현 제6조제3항)와는 명백히 구별되고, 강제조사사항은 단순한 관리업무에 관한 규정이 아니라 국민의 권리·의무와 직접 관련된 것이므로 그 업무의 민간에의 위탁은 신중하여야 할 것으로 보며, 법률에 따로 명시적으로 규정되어 있지 아니한 이상 그 업무위탁은 불가한 것으로 본다 고 하여 국민의 권리·의무에 직접 관련된 업무의 민간위탁은 법률에 명시적으로 규정하는 경우에는 이를 허용할 수도 있음을 간접적으로 보여주고 있다(기획02102-11, 1990. 5. 31.)

74) 정부는 민영교도소의 설치·운영에 관한 법률안을 1999. 12. 6. 국회에 제출하였고, 동법은 국회를 통과하여 2000. 1. 28. 공포되었으며, 동법의 내용은 수용자의 수용·관리, 교정·교화, 직업교육, 교도작업 등 교정업무를 공공단체외의 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있도록 하는 것(제3조)이 주요 내용이다.

것은 1981년 정부조직법을 개정하여 민간위탁의 기준을 정하기 이전부터 민간위탁되고 있었던 경우도 있지만, 최근 ‘작은 정부’를 지향하는 추세에 따라 민간위탁이 더욱 늘어나고 있다.

정부와 민간사이의 역할분담에 있어서 반드시 어떤 기능은 정부만이 수행할 수 있다는 생각, 반대로 어떤 서비스는 반드시 민간기업만이 제공할 수 있다는 생각 등 기존의 관념에서 벗어나 정부와 민간은 상호경쟁, 합작, 공동수행, 역할분담 등 다양한 형태로 공존할 수 있으며, 또한 정부부문도 민간부문도 아닌 제3의 영역, 중간영역도 적극적으로 활용되어야 한다는 개방적 인식을 가져야 한다는 의견<sup>75)</sup>도 타당성을 가지고 있다고 하겠다.

결국 민간위탁의 대상을 “조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무에 직접 관계되지 아니하는 업무”에 한정할 것은 아니며, 부득이 민간위탁의 대상범위를 확장할 필요가 있다면 정부조직법의 민간위탁 기준을 개정하는 것이 마땅하다. 이 경우 그 감독을 더욱 철저히 하는 등 민간위탁의 부작용<sup>76)</sup>을 최소화할 수 있는 법적 장치도 아울러 완비되어야 한다.

#### 4. 지도·감독

##### (1) 사전 지도·감독

한편, 공무의 위탁자와 수탁자는 특별신분관계를 형성한다. 그리하

---

75) 하미승, 위의 논문, 85면 참조.

76) 민간위탁의 단점으로는 ① 보조금의 교부 등으로 장기적으로 비용이 더 드는 경우도 있으며, ② 공평성의 저해 등에 의한 행정서비스의 질적 저하가 우려되고, ③ 위탁기관과 수탁자 간에 책임한계가 불명확하게 될 우려가 있으며, ④ 행정의 민주화가 손상될 우려가 있고, ⑤ 행정의 종합성이 손상될 우려가 있으며, ⑥ 행정상의 비밀보장이나 개인의 프라이버시에 관한 문제가 야기될 우려가 있다는 것이 거론된다(清田義知, 市町村에 있어서의 사무·사업의 외부위탁, 비교행정 1987. 3월호, 박윤혼 위 책 44쪽에서 재인용)



여 일반권력관계에서보다는 법치주의 내지 법률유보원칙이 완화되고, 법규명령이 아닌 행정규칙에 의한 내부규율이 가능하다<sup>77)</sup>. 이에 따라 위탁기관은 사무를 민간위탁한 때에는 수탁사무의 처리에 필요한 사무처리지침을 시달하고, 수탁사무의 처리에 필요한 적절한 조치를 하여야 한다(행정권한의위임및위탁에관한규정 제11조제3항). 특히, 위탁계약에 의하여 민간위탁하는 경우에는 당해 계약에 부관을 설정하여 공정성을 확보할 수 있도록 할 필요가 있다<sup>78)</sup>.

그리고 수탁자는 수탁사무의 종류별로 처리부서·처리기간·처리절차·처리기준·구비서류·서식과 수수료 등을 구분하여 명시한 사무편람을 작성·비치하여야 하며, 수탁자는 편람을 작성한 때에는 위탁기관의 승인을 얻어야 한다(행정권한의위임및위탁에관한규정 제14조). 그러나 지나친 지도·감독은 수탁자의 재량을 제한하여 민간위탁의 취지를 달성할 수 없게 하고 오히려 행정력의 낭비를 가져올 수 있다. 때문에 수탁사무의 처리에 관하여 위탁기관은 수탁자에 대하여 사전승인을 얻거나 협의를 할 것을 요구할 수 없는 것이 원칙이다(행정권한의위임및위탁에관한규정 제7조).

## (2) 일반적인 지도·감독

위탁기관은 위탁사무의 범위 안에서 수탁자에 대하여 지도·감독의 권한을 갖는다. 위탁기관은 민간위탁사무의 처리에 대하여 수탁자를

77) 김남진, 행정권한의 위임·수탁과 법적 문제, 법제(2000년 1월호) 12면.

78) 도시공원법 제6조제2항에 의하여 공원관리청이 도시공원 또는 공원시설의 관리를 공원관리청이 아닌 자에게 위탁하면서 그 공원시설 등을 사용·수익할 권한까지 허용하고 있는 것은 상대방에게 권리나 이익을 부여하는 효과를 수반하는 수익적 행정행위로서, 관계 법령에 행정처분의 요건에 관하여 일의적으로 규정되어 있지 아니한 이상 관리청의 재량행위에 속하고, 이러한 재량행위에 있어서는 관계 법령에 명시적인 금지규정이 없는 한 행정목적의 달성을 위하여 부관을 붙일 수 있으며, 그 부관의 내용이 이행 가능하고 비례의 원칙 및 평등의 원칙에 적합하며 행정처분의 본질적 효력을 저해하지 아니하는 한도 내의 것인 이상 거기에 부관의 한계를 벗어난 위법이 있다고 할 수 없다(대법원 1998. 10. 23. 선고 97누164 판결).

지휘·감독하며, 필요하다고 인정되는 때에는 수탁자에 대하여 위탁한 사무에 관하여 필요한 지시를 하거나 조치를 명할 수 있고, 위탁기관은 수탁자에 대하여 필요한 사항을 보고하게 할 수 있으며, 위탁기관은 수탁자의 수탁사무의 처리가 위법 또는 부당하다고 인정되는 때에는 그 처분을 취소하거나 정지시킬 수 있다(행정권한의위임및위탁에관한규정 제13조). 수탁자로 하여금 업무 수행의 결과를 위탁기관에 통보하도록 명시하고 있는 입법례도 있다(유선방송관리법시행령 제28조의2제2항). 또한 위탁기관의 장은 민간위탁사무의 처리결과에 대하여 매년 1회 이상 감사를 하도록 하여 위탁사무에 대한 철저한 감독을 도모하고 있으며, 감사결과 민간위탁사무의 처리가 위법 또는 부당하다고 인정되는 때에는 수탁자에 대하여 적절한 시정조치를 할 수 있고, 관계임원 및 직원에 대하여는 인사조치를 요구할 수 있다(행정권한의위임및위탁에관한규정 제15조).

정부 업무를 위탁받은 수탁자는 감사원법에 의하여 감사원의 감찰을 받게 된다. 그리고 행정사무를 민간위탁하는 경우에는 사무처리의 지연, 불필요한 서류의 요구, 처리기준의 불공정, 수수료의 부당징수 등 문제점을 종합적으로 검토하여 이를 방지할 보완조치를 강구하도록 하고 있다(행정권한의위임및위탁에관한규정 제12조제2항).

### Ⅲ. 자율규제기관의 자율규제 분류

한편, 자율규제는 행정기관과 사업자의 결합정도에 따라서 다음과 같은 4가지의 종류로 분류할 수 있다.<sup>79)</sup>

첫째, 명령적(mandatory) 자율규제는 시장에서 특정한 업종에 종사하는 일단의 조직들이 국가의 요청에 의하여 국가가 정한 범위 내에서 자율적인 규제의 형식을 만들고 집행하도록 요청받는 형태를 말한다.

79) Julia Black, Constitutionalizing Self-Regulation, The Modern Law Review 1996, pp.24-55.

둘째, 제재적(sanctioned) 자율규제 개념은 이를 시행하는 사업자들이 스스로 자율규제의 기본적 구조와 상세한 규정을 만들지만 최종적으로 국가의 승인을 받아야 효력을 발생하는 규제방식을 말한다. 대표적인 예로서는 기업과 정부간에 체결되는 자기통제협약(Selbstbeschraenkungsabkommen)을 들 수 있다. 자기통제협약이란 사업자가 행정주체에게 특정한 행위를 하지 않겠다고든가 또는 하겠다고든가 혹은 일정한 안전 및 환경 기준 등을 스스로 준수하겠다고든 내용의 약속을 하는 것을 말한다. 자기통제협약은 일종의 신사협정이기는 하지만 사업자가 자신의 약속에 위반하는 경우에는 일정한 제재수단을 받아들이겠다고든 내용을 삽입하여 일정 수준의 구속력을 유지한다.

셋째, 강제적(coerced) 자율규제는 개념적으로 ‘강제적’이라는 말이 ‘자율규제’와 조화되지 못하는 것으로 보이기 는 하지만, 일단 사업자나 사업자단체가 우선적으로 규제의 형식과 내용을 결정한다는 점에서 자율규제의 범주에 포함되는 것으로 본다. 그러나 만약 규제가 필요한 경우 국가가 이를 요구함에도 불구하고 규제가 이루어지지 않는다면 국가가 직접 나서서 법규상의 규제를 행한다는 점에서 강제적 요소가 발견되기 때문이다.

넷째, 자발적(voluntary) 자율규제는 진정한 의미의 자율규제라고 할 수 있는데, 국가의 직접 또는 간접적인 개입과는 전혀 관계없이 사업자 또는 사업자단체 스스로의 판단과 이니셔티브에 의하여 이루어지는 규제를 말한다.

## 제 4 장 자율규제기관의 자율규제 확대 방안

### 제 1 절 개 관

자율규제방식은 자율규제기관들이 국가의 위임을 받아 관련 시장과 회원에 대하여 규제를 담당하도록 하는 것이 시장친화적이고 규제목적을 효율적으로 달성할 수 있다는 점에 그 토대를 두고 있다. 국가는 자율규제기관이 시장과 회원에 대한 규제를 구체적으로 어떠한 형태와 내용으로 규제해야 하는지 대강의 지침을 법률로서 규정하고 자율규제기관의 정관과 규정 등을 승인하여 자율규제기관을 간접적으로 감독한다. 또한 국가는 정기적으로 자율규제기관의 규제활동을 감시함으로써 관련분야에서 효율적인 규제와 감독이 이루어지도록 하고 이를 통하여 자율규제기관이 스스로 고객과 회원을 보호하고 시장의 안정화를 도모하여 왔다. 자율규제기관은 금융산업 등 특정 사업영역에서 사업자의 사적 이익과 더불어 관련 법규와 제도가 추구하는 공익목적을 적절하게 조절하는 것이 핵심적인 기능이다. 이를 위하여 자율규제기관은 회원구성원의 가입과 탈퇴의 조건 등을 자율적인 규정을 통하여 정하며 규정에 위반한 사업자의 행위에 대하여는 징계권을 행사한다.<sup>80)</sup>

자율규제기관은 정치학과 법사회학에서는 공동체의 상이한 단체나 조직들과의 제도적 연결고리로서 역할을 수행하는 일종의 중재적 권력(intermediary power)으로서의 위상을 가진다. 중재적 권력으로서의 자율규제기관은 ‘사익을 추구하는 작은 정부’라는 개념으로 설명될 수 있는데 이들이 기본적으로는 자신의 이익을 추구하는 사적 단체이기는 하지만 때로는 사회공동체 내에서 공적인 기능을 수행하면서 결과

80) 김성수, 금융감독법상 자율규제에 관한 연구, 공법연구 제34집제1호, 2005. 11. 355면.

적으로는 공공정책의 목표를 실현하는데 결정적인 역할을 가지는 것으로 평가하고 있다. 여기에서 자율규제기관이 공적인 기능을 가지고 공공정책을 실현한다는 것은 공동체 내에서 통용되는 구속력 있는 의사결정권을 국가기관과 공유한다는 것을 의미한다.<sup>81)</sup>

## 제 2 절 전문직능단체(일정한 자격증을 보유한 전문가 직능단체)의 자율규제

### I. 개 요

전문직능단체의 자율규제는 특정한 업종(예, 변호사, 의사, 기술사, 미용사 등)에 종사하는 일단의 조직들이 국가의 법적인 기반에 의해 설립되고 일정한 사람들의 가입을 강제하는 등 실질적으로 정부규제의 역할을 수행하는 형태를 말한다. 정부는 규제권한을 이러한 직업에 종사하는 사람들을 대표하는 조직에 위임한다. 이 조직은 규정을 만들고 회비를 징수하고 위반에 대한 제재조치를 취하며, 이러한 제재조치는 정부가 행하는 것과 동일한 법적 권한을 가지므로 순수한 의미의 자발적 성격의 자율규제는 아니다. 그렇지만 이들 기관은 법령에 근거하여 자율규제기관으로 역할을 하고 있음은 분명한 사실이고, 이 한도 내에서 이 조직은 자율규제기관에 해당된다.

민간단체인 사업자단체(협회)에 행정의 고유권한인 권력적 행정규제를 수행하게 하는 자율규제로서 주로 조사, 검사, 검정, 시험, 등록, 교육 등의 행정기관의 권력적 규제권한 및 비권력적 사실행위 등을 사업자단체(협회)에 민간위탁의 형식으로 행사할 수 있게 하는 사인에 의한 행정의 한 유형인 것이다. 이 경우의 자율규제는 민간기업 사이에 협정 또는 행정과 민간 사이에 협정 또는 협약을 체결하여 일정한 행위에 대한 규제를 하는 방식으로서 기업 내부에서 자율준수 프로그램

81) 김성수, 위의 논문, 356면.

램을 만들어 자율규제를 하는 방식도 있다.<sup>82)</sup> 현행 법령의 입법례를 살펴보면, 관광진흥법에 의하여 설립된 지역별 관광협회는 관광편의 시설업 중 관광식당업·관광사진업·여객자동차터미널시설업 및 관광토속주판매업의 지정 및 지정취소에 관한 문화관광부장관의 권한을 행사할 수 있는데(관광진흥법시행령 제65조), 이는 사업자단체(협회)의 자율규제의 유형에 속한다.<sup>83)</sup> 이러한 사업자단체에 사업자에 대한 권력적 행정권한을 위탁하여 자율규제할 수 있게 한 것은 사업자단체가 자율규제를 빌미로 사업자를 과도히 통제할 우려가 있는 점, 사업자단체와 사업자는 모두 규제 대상임에도 스스로 위탁대상 행정업무를 실제 수행하게 되어 공정성의 확보가 곤란한 점 등의 이유 때문에 바람직하지 않다는 견해도 있다.<sup>84)</sup>

## II. 대한변호사협회

### 1. 현 황

대한변호사회는 변호사의 품위를 보전하고, 법률사무의 개선과 발전, 그 밖의 법률문화의 창달을 도모하며, 변호사 및 지방변호사회의 지도 및 감독에 관한 사무를 하도록 설립되었으며(변호사법 제78조제1항), 회원의 협회가입은 의무사항이자 영업을 위한 필요요건으로 하는 민간조직체이다. 대한변호사협회는 변호사법에 따라 자격등록, 개업신고, 휴업신고 및 폐업신고 등의 업무, 회원의 연수에 관한 업무 등을 직접 수행한다. 또한 대한변호사협회는 자격등록에 관련하여 자체적으로 심사위원회를 구성하여 등록결격자에 대한 거부처분을 하고

82) 이원우, 위의 논문, 383면.

83) 변호사로서 개업하려면 변호사법에 의하여 변호사협회에 등록을 하여야 하고, 등록이 거부되면 변호사로서 개업을 할 수 없게 한 변호사법 제7조(자격등록)와 제8조(등록거부)도 사업자단체에 의한 자율규제의 유형으로 볼 수 있다.

84) 김재규, 위의 논문. 340-341면 참조.

있고, 등록심사위원회의 구성(법원행정처장이 추천하는 판사 1명, 법무부장관이 추천하는 검사 1명, 대한변호사협회 총회에서 선출하는 변호사 4명, 대한변호사협회의 장이 추천하는, 법학 교수 1명 및 경험과 덕망이 있는 자로서 변호사가 아닌 자 2명)에 있어서 정부의 참여를 명문화하여 공익성을 강조하고 있다. 또한 대한변호사협회는 회원의 징계권을 행사하고 있고, 징계위원회의 구성(법원행정처장이 추천하는 판사 2명, 법무부장관이 추천하는 검사 2명, 대한변호사협회 총회에서 선출하는 변호사 3명, 대한변호사협회의 장이 추천하는, 변호사가 아닌 법학 교수 및 경험과 덕망이 있는 자 각 1명)에 있어서도 정부의 참여를 명문화하여 공익성을 강조하고 있는 것이 특징이다. 아울러 법무부에도 징계위원회를 설치하여 대한변호사협회의 징계에 대한 이의신청을 재심사할 수 있도록 하는 배려도 하고 있다.

한편, 대한변호사협회는 법무부장관의 감독을 받는다.

## 2. 자율규제 확대 등의 수요

대한변호사협회는 다른 민간협회와 달리 정부(법무부)로부터 강한 독립성을 가진 것이 특징이며, 업무도 법률에서 직접 수행기관으로 규정되어 있고 회원에 대하여 직접 지도·감독한다. 또한 대한변호사협회는 민간단체임에 불구하고 지방변호사회에 대한 감독도 한다. 다른 한편, 대한변호사협회는 징계위원회 및 등록심사위원회의 구성에 정부의 참여를 직접 허용하고 있어서 공익성을 반영하고 있지만 징계 등에 대한 재심기능은 법무부에서 수행하고 있다.

이와 같이 대한변호사협회는 다른 민간협회들과 달리 정부로부터 강한 독립성과 자율규제기능을 보장받고 있어서 민간협회의 자율규제를 확대함에 입법모델로 볼 수 있다. 한편, 대한변호사협회의 자율규제는 지방변호사회에서 함께 수요를 파악하는 것이 필요하며, 아래에서 양 기관을 상호 연계하여 살펴본다.

### Ⅲ. 지방변호사회

#### 1 현 황

지방변호사협회는 변호사의 품위를 보전하고, 변호사 사무의 개선과 발전을 도모하며, 변호사의 지도와 감독에 관한 사무를 하도록 하기 위하여 지방법원 관할 구역마다 1개의 지방변호사회를 두고 있다(변호사법 제64조제1항). 지방변호사협회는 자격등록, 개업신고, 휴업신고 및 폐업신고 등에 관련 업무를 지원하고, 사법연수생의 지도에 관한 업무 등을 하고 있으며, 해당 지역의 회원은 의무가입을 하여야 변호사업무를 수행할 수 있다. 지방변호사협회는 회원인 변호사 상호간 또는 그 회원인 변호사와 위임인 사이에 직무상 분쟁이 있으면 당사자의 청구에 의하여 이를 조정하고 있는데, 대한변호사협회의 징계권과 긴밀한 관련성이 있어서 실효성이 높은 것으로 알려져 있다.

#### 2. 자율규제 확대 등의 수요

지방변호사회는 다음과 같은 사항에서 자율규제의 확대나 회원에 대한 지도·감독 등을 강화하는 것이 문제될 수 있다.

첫째, 지방변호사회의 입회심사 및 거부권의 신설이 문제될 수 있다. 즉 변호사로서 개업을 하려면 지방변호사회를 거쳐 대한변호사협회에 등록신청을 하게 되어 있고(변호사법 제7조), 대한변호사협회는 변호사법 제8조에 명시된 등록거부사유에 해당하지 않으면 등록신청을 받은 날로부터 3개월 이내에 등록하게 되어 있다. 그런데 공무원 재직 중 직무에 관한 위법행위로 인하여 형사소추 또는 징계처분을 받거나 퇴직하여야 할 사유가 발생하였을 경우 변호사법 제8조제1항 제4호의 적용을 회피할 목적으로 조기에 공직을 사임하고 변호사로서



등록하고 활동하는 경우가 있어 변호사의 품위를 크게 손상케 하고 있다. 향후 로스쿨 실시 등으로 변호사 수가 크게 증가할 것으로 예상되므로 지방변호사회는 소속 회원들에 대한 자율적인 규제를 확대하기 위하여 입회 심사 및 거부권을 행사할 수 있도록 변호사법을 개정하는 것을 고려할 필요성도 있다. 이 경우 지방변호사회에 입회신청을 할 경우 자체적으로 심사하여 입회를 거부할 수 있도록 변호사법에 근거규정을 신설하여 지방변호사회에 의한 자율규제의 확대가 문제될 수 있다.

둘째, 지방변호사회의 교육 연수에 대한 근거 마련이 문제될 수 있다. 변호사에 대한 연수는 변호사법 제85조에 근거하여 대한변호사협회가 실시하는 것으로 되어 있고, 지방변호사회는 동법 제73조에 의거 사법연수생의 지도를 담당하는 것으로 되어 있다. 변호사에 대한 연수가 연간 20시간(윤리교육 8시간 포함)으로 의무화됨에 따라 지방변호사회는 자체적으로 변호사 업무향상을 위한 각종 교육과정을 마련하여 연중 수시로 실시하고 있다. 이러한 각종 교육과정 및 과목을 설정함에 있어 위 의무교육과정에 부합하는지 여부를 일일이 대한변호사협회의 인정을 받아야 하는 번거로움이 있어, 회원에 대한 자율적인 교육확대의 장애요인이 되는 어려움이 있다. 변호사법상 지방변호사회의 회원 교육, 연수규정의 개정 또는 신설이 문제될 수 있다.

셋째, 지방변호사회의 중재제도 활성화를 위한 근거 규정의 마련이 문제될 수 있다. 서울지방변호사회는 중재절차운영규정을 두고, 중재센터를 설립·운영하여 오고 있으나, 지하철 광고 등 대중매체를 통한 홍보활동에도 불구하고 이용자가 매우 적은 실정이다. 대다수 선진국의 경우 ADR(대체적 분쟁해결제도-화해 조정 중재)이 매우 활성화되어 있음에도 불구하고 우리나라는 아직 법원 재판에 비중이 치우쳐져 있다. 분쟁당사자간의 자율성과 경제적 효율성을 고려할 때 자

연스럽게 ADR의 활성화에 대한 요구가 확대될 것으로 예상됨에도 불구하고, 대한상사중재원 등 몇몇 기관 이외에는 ADR을 효과적으로 수행해 낼 수 있는 공신력 있는 법률전문기관이 극히 적다. 따라서 중재제도 활성화를 위해 변호사법에 관련 근거규정을 마련하는 것도 문제될 수 있다.

## IV. 한국세무사회

### 1. 현 황

한국세무사회는 세무사의 품위를 향상하고 사무를 개선하기 위하여 조직되고 그 회원가입이 의무화되어 있다(세무사법 제18조제1항). 한국세무사회는 대한변호사회(또는 지방변호사회)와 달리 수행하고 있는 업무의 위탁 내용에서 정부(기획재정부)로부터 독립성이 낮다. 즉 세무사무소의 개업·휴업·폐업, 사무소의 설치·이전·폐지시 세무사회에 신고를 하도록 하고 있지만 세무사회는 단순히 해당 업무를 대행하는 것이고 소관 업무는 기획재정부에 있다. 세무사회는 세무사의 실무교육과 회원 등의 연수교육을 실시하고 있지만 회원의 징계는 기획재정부에 세무사징계위원회를 설치하여 수행하고 있으며, 세무사회는 세무사의 품위를 떨어뜨리는 회원이나 세무사회의 회칙을 위반하는 회원이 있으면 기획재정부장관의 승인을 받아 제명할 수 있다.

한편, 기획재정부장관이 필요하다고 인정할 때에는 세무사회에 대하여 보고서의 제출을 요구하거나 소속공무원으로 하여금 세무사회의 업무 기타에 관한 검사를 하게 할 수 있다.

### 2. 자율규제 확대 등의 수요

한국세무사회는 다음과 같은 사항에서 자율규제의 확대나 회원에 대한 지도·감독 등을 강화하는 것이 문제될 수 있다.

첫째, 세무사법에서 규정되어 있는 세무사회의 업무는 불완전한 형태를 위임·위탁되어 있다. 즉 행정상 효율성 및 회원편의를 위해 등록사무는 세무사회로 이관하는 것도 문제될 수 있으며, 동 사무는 정부에서 수행하는 것보다 민간기관에서 더 잘 수행할 수 있는 사무로 볼 수 있는 여지도 있다.

둘째, 국민생활과 밀접한 조세특례제한법, 소득세법, 법인세법이 매년 개정되고 있어서 납세의무의 적정한 이행을 위하여 세무행정에 대한 교육의 강화가 문제될 수 있다.

셋째, 자체적인 민주·자율 정화 및 자기통제가 되도록 세무사회에 징계절차를 마련하는 것이 문제될 수 있다.

넷째, 세무사회에 대한 기획재정부의 감독 형태는 수행하고 있는 위탁업무 등에 따라 그 수위를 조절하는 것이 문제될 수 있다.

## V. 대한건축사협회

### 1. 현 황

대한건축사협회는 건축사의 품위보전·업무개선 및 건축기술의 연구·개발을 통한 건축물의 질적향상과 건축문화의 발전을 기하기 위하여 설립되고(건축사법 제31조제1항), 회원가입은 임의적이다. 건축사업무 신고, 휴업 및 폐업 신고는 국토해양부장관에게 하도록 되어 있으며 실질적으로는 지방자치단체에서 수행하고 있다. 대한건축사협회는 건축사의 연수교육을 실시하고 있고, 건축사의 징계는 국토해양부장관이 직접 하고 있다. 이외에 대한건축사협회는 건축사보신고의 접수, 건축사자격시험 및 건축사예비시험의 관리, 건축사의 업무실적관리, 외국건축사자격취득자의 업무수행신고의 접수 등을 수행하고 있다.

## 2. 자율규제 확대 등의 수요

올해 국회에 제출되어 있는 건축사법의 정부 개정안(의안번호 5636)에서는 대한건축사협회에 관련된 사항에서도 자율규제와 관련하여 상당한 변화가 포함되어 있다. 즉 국가간 상호인증을 위하여 건축사등록원의 신설, 연수교육 의무화, 징계위원회 신설 등의 입법화가 촉진되고 있으며, 대한건축사협회의 자율규제와 회원의 지도·감독이 강화되는 측면이 있다. 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 국토해양부장관은 건축사를 체계적으로 양성하고 관리하기 위하여 법인인 건축사등록원을 설립할 수 있도록 하고, 건축사등록원은 건축사의 등록 및 징계사항 관리, 실무수련자의 관리 및 실무수련과정의 개발·운영, 건축사 자격제도의 연구·개발 업무를 수행하도록 하고 있다.

둘째, 건축사 자격시험에 합격한 자가 건축사업무를 하려면 국토해양부장관에게 등록하도록 하고, 2년 이상의 기간이 지나면 자격을 갱신하도록 하며, 자격의 갱신등록을 신청하기 전에 연수교육을 받도록 하고 있다.

셋째, 건축사의 자격기준 강화 및 자격등록제도 도입 등으로 건축사에 대한 적격성 기준이 강화됨에 따라 건축사가 위법한 행위를 한 경우 엄정한 절차에 따라 징계처분이 이루어지도록 할 필요가 있는데, 국토해양부장관은 건축사가 부정한 방법으로 자격등록이나 갱신등록을 하는 등 위법한 행위를 한 경우에는 건축사징계위원회의 의결에 따라 자격등록취소, 2년 이하의 업무정지 또는 견책의 징계처분을 할 수 있도록 하고 있다. 징계위원회는 국토해양부에 두고 있지만, 건축사협회는 건축사가 징계사유가 있다고 인정되면 그 증거서류를 첨부하여 국토해양부장관에게 해당 건축사의 징계를 요청할 수 있도록 하고 있다.

## VI. 한국감정평가협회

### 1. 현 황

한국감정평가협회는 감정평가제도의 개선 및 업무의 효율적인 수행을 위하여 감정평가업자와 감정평가법인 또는 감정평가사사무소의 소속감정평가사를 중심으로 설립되고(부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률 제40조제1항), 회원가입은 임의가입을 하고 있다. 한국감정평가협회는 감정평가사 자격 등록 및 취소의 접수, 감정평가법인 또는 감정평가사사무소의 개설신고, 변경신고, 휴업신고 또는 폐업신고의 접수를 하는 업무만을 위탁받아 수행하고 있으며, 실무수습 교육과 감정평가사의 정기 연수교육을 수행하고 있다. 이외에도 감정평가업자의 지도, 표준공시지가 및 표준주택가격에 관한 도서·도표 등의 작성·공급, 토지등의 감정평가에 대한 타당성 조사, 감정평가정보체계의 구축·운영, 보증보험 또는 공제사업 등을 수행하고 있다.<sup>85)</sup> 회원의 징계는 국토해양부 소속 “감정평가사징계위원회”의 결정에 따라 국토해양부장관이 한다.

85) 『부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률』에서 규정한 국가 업무에 대한 수탁 기관 현황은 다음과 같다.

구 분	수탁기관
• 표준지공시지가 조사·평가에 따른 부대업무	한국감정평가협회
• 표준주택가격의 조사·평가에 따른 부대업무	한국감정평가협회
• 표준지공시지가 및 표준주택가격에 관한 도서·도표 등의 작성공급	한국감정평가협회
• 공동주택 조사산정에 따른 부대업무	한국감정원
• 토지 등의 감정평가에 대한 타당성 조사	한국감정평가협회
• 감정평가사 자격시험 등록 및 관리 부대업무	한국산업인력공단
• 감정평가사 자격시험에 따른 실무수습 관리	한국감정평가협회
• 감정평가업자의 지도	한국감정평가협회
• 감정평가사사무소의 개설신고와 신고사항 변경신고의 접수	한국감정평가협회
• 감정평가사 자격등록의 신청 접수	한국감정평가협회
• 감정평가정보체계의 구축·운영	한국감정평가협회
• 보증보험 또는 공제사업 가입통보의 접수	한국감정평가협회

한편, 한국감정평가협회는 국토해양부로부터 지도 및 감독을 받고 있는데, 국토해양부장관은 감정평가업자 및 협회에 대하여 감독상 필요한 때에는 그 업무에 관한 사항을 보고하게 하거나 자료의 제출 그 밖의 필요한 명령을 할 수 있으며, 소속공무원으로 하여금 그 사무소에 출입하여 장부·서류등을 검사하게 할 수 있다.

## 2. 자율규제 확대 등의 수요

한국감정평가협회는 다음과 같은 사항에서 자율규제의 확대나 회원에 대한 지도·감독 등을 강화하는 것이 문제될 수 있다.

첫째, 최근 급변하는 대외자본시장의 제도 변화 및 국민의 의식변화 등에 대하여 감정평가 관련 업무(정부 위탁 업무 포함) 및 기준 등을 통일적이고 효율적으로 수행하기 위하여 임의기관이 아닌 법률에 근거한 법정기관으로 변경하는 것이 문제될 수 있다.

둘째, 정부의 관리·감독의 효율성을 강화하기 위하여 감정평가사 자격 등록 및 갱신등록 업무를 협회에 이관하여 수행하도록 업무영역을 확대하는 것이 문제될 수 있다.

셋째, 감정평가사의 전문성 제고를 위하여 국내외 부동산시장의 변화 및 새로운 감정평가방법 등에 대한 교육의 내실화가 문제될 수 있다. 즉 오늘날 감정평가사의 사회적 지위는 단순히 부동산의 가격을 평가하는데 그치지 않고 변화하는 부동산 시장을 정확히 분석하고 부동산 시장의 변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 전문가로서의 전문성을 요구하고 있다. 또한 2011년부터 한국채택 국제회계기준(K-IFRS)에 따라 공정가치 평가 업무의 원활한 수행과 기업가치 등의 평가에 대한 종합적인 서비스 제공을 위하여 회원 연수(보수)교육이 필요하다. 현행 협회의 제규정인 “연수규정”에 의하여 감정평가사의 정기 연수교육(집합교육 및 사이버교육)을 실시하고 있으나, 감정평가사의 전문성 제고를 위하여 교육의무제도화의 법

제화가 필요할 수 있다(전문자격자의 보수교육은 대국민 서비스 향상을 위하여 필수적인 사항이므로 법제화하여 실효성 강화 필요할 수 있다).

넷째, 정부가 행사하고 있는 감정평가사에 대한 징계 관련 조사권이 나 징계권 등을 협회에 이관하여 감정평가업무에 관련한 적절한 시장 질서를 확보하고 자율적인 정화노력을 할 수 있도록 하는 것이 문제될 수 있다.

다섯째, 부동산가격 공시업무중 하나인 지가변동률 및 임대사례업무는 국가의 효율적인 정부정책수행, 지표 제공, 보상평가 등의 업무 수행을 위하여 위탁 수행됨에도 불구하고 이에 대한 법률 근거가 미약하여 문제점이 내재되어 있는 바, 이에 대한 법제화가 문제될 수 있다. 즉 국제회계기준 도입 등으로 인한 자본시장 제도 변화(공정가치 평가업무 등)에 적극적으로 대응하기 위하여 전문적 지식을 갖고 있는 협회에서 관련 기준을 제공하고, 또한 협회에서 지속적으로 유지·개선 등의 작업을 실시하여 국민의 재산권을 보호하고 관련 기관의 신뢰성을 제고가 필요가 있을 수 있다. 따라서 부동산 가격공시업무의 일원화 및 국민의 신뢰성 제고를 위하여 현행 부동산 가격공시업무 중 하나인 공동주택 관련 부대업무를 다른 위탁 업무와 동일하게 협회에 위탁하여 조사·평가하는 것이 문제될 수 있다.

## VII. 대한의사협회

### 1. 현 황

대한의사협회는 의사로 구성된 전국적 조직을 두는 의사회를 각각 설립하고(의료법 제28조제1항), 회원가입은 의무사항이다. 협회는 보수교육을 수행하고 있으며 내부적으로 회원의 징계를 하고 있지

만 강제력이 없는 상황이다. 중앙회는 보건복지가족부장관으로부터 의료와 국민보건 향상에 관한 협조 요청을 받으면 협조하여야 한다.

한편, 보건복지가족부장관은 중앙회나 그 지부가 정관으로 정한 사업 외의 사업을 하거나 국민보건 향상에 장애가 되는 행위를 한 때 또는 요청을 받고 협조하지 아니한 경우에는 정관을 변경하거나 임원을 새로 뽑을 것을 명할 수 있다.

## 2. 자율규제 확대 등의 수요

대한의사협회는 다음과 같은 사항에서 자율규제의 확대나 회원에 대한 지도·감독 등을 강화하는 것이 문제될 수 있다.

첫째, 회원가입이 의무사항이지만 이를 강제할 방법이 없는데, 이에 대하여 제제조항의 신설이 문제될 수 있다. 즉 법률상 의료인단체 중앙회 설립을 의무화하고 이에 대한 당연가입을 전제하고 있으나, 이에 대한 제재수단이 없어 실제 미가입회원이 증가하고 있다. 이에 따라 의료인의 실태과악 등에 대한 어려움이 발생할 수 있으며, 지속적인 보수교육을 통한 의사의 질적 수준 담보가 문제될 수 있다.

둘째, 미가입회원에 대해서는 보수교육 미필에 따른 아무런 제한 없으나, 신고회원 중 미이수회원에 대해서는 불이익이 발생하여 이에 따른 형평성 논란이 문제될 수 있다.

셋째, 협회의 징계에 대한 실질적인 실효성을 강화하기 위한 법적 수단이 요구될 수 있다. 의학적 타당성 등에 근거한 윤리적 측면에 대한 제재강화, 의료윤리 제고 가능성을 높이기 위하여 협회의 징계에 대한 실효성을 높일 것이 문제될 수 있다.

넷째, 의사의 개설, 취업시 의료인단체를 경유하여 신고하도록 하는 것이 문제될 수 있다. 의사취업실태 등 국가적 차원에서의 의사인력 관리강화(면허갱신제 등 인위적 규제신설에 대응할 수 있는 기본적인 방법)가 문제될 수 있다.



## VIII. 대한약사회

### 1. 현 황

대한약사회는 약사에 관한 연구와 약사윤리 확립, 약사의 권익 증진 및 자질 향상을 위하여 설립되었고(약사법 제11조제1항), 회원 가입은 의무사항이다. 대한약사회는 약사신고의 접수에 관한 업무를 수행하고 있고, 약사의 연수교육에 관한 업무도 수행하고 있다. 그밖에 약사회는 보건복지가족부장관으로부터 국민보건 향상에 필요한 사업이나, 약사 및 약사 윤리에 대한 협조 요청을 받으면 이에 협조하여야 하며, 약사 윤리의 심사에 관한 업무와 약국의 판매 가격표시를 조사·확인하기 위한 업무 등을 수행하고 있다. 보건복지가족부장관은 약사회의 사업이 국민보건 향상에 필요하다고 인정할 때나 약사회에 대하여 약사에 관한 교육·조사·연구를 명령하거나 위탁한 경우에는 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

### 2. 자율규제 확대 등의 수요

대한약사회는 다음과 같은 사항에서 자율규제의 확대나 회원에 대한 지도·감독 등을 강화하는 것이 문제될 수 있다.

첫째, 약사는 보건복지가족부장관에게 신고토록 되어 있으나(약사법 제7조), 이는 최근 20여년 가까이 신고업무가 진행되지 않고 있어서 보건의료인력은 제대로 관리되지 못하고 있는 상황이다. 따라서 약사 인력에 대한 자원정보를 효율적으로 관리하기 위해서는 다음과 같은 법제화 수요가 있을 수 있다. 즉 약사 신고는 해당 단체장에게 위임하여 보건의료자원을 직접 관리하고, 약사가 약국개설 및 휴·폐업할 경우 관할 약사회에 신고를 의무화하며, 제약·유통업체에 등록된 관리

약사로 등록 및 변경될 경우 관할 약사회에 신고의 의무화가 문제될 수 있다.

둘째, 약사회 입장에서는 자정능력을 강화하는 차원에서 자체 징계권을 해당 단체에 위임하는 방안이 문제될 수 있다. 적어도 약사회가 소속 회원인 약사에 대한 징계를 요구할 시 보건복지가족부에 설치된 약사징계위원회를 통해 심의하여 징계를 결정토록 하는 내용이 필요할 수 있다.

셋째, 전문직능인에 대한 보수교육 차원에서 당초의 목적을 달성하기 위해서는 교육시간을 늘여 실질적인 교육이 진행될 수 있도록 하는 것이 문제될 수 있으며, 현재 미이수자에 대한 벌칙도 집행되지 않고 있어 이를 강화하여 전문직능인으로서 연수교육을 이수토록 하는 것이 문제될 수 있다.

## IX. 한국관세사회

### 1. 현 황

한국관세사회는 관세사의 품위 및 자질의 향상, 직업윤리의 함양과 건전한 통관질서의 확립을 위하여 설립되었고(관세사법 제21조제1항), 회원가입을 의무화하고 있다. 한국관세사회는 관세사와 합동사무소의 등록, 폐업신고에 대한 단순한 업무를 수행하고 있고, 실무수습의 실시교육을 실시하고 있다. 관세청에 관세사자격심의위원회가 설치되어 있고 관세사징계위원회도 설치되어 있다. 그렇지만 관세사회는 통관업과 관련한 분쟁을 조정하고 고충을 해소하기 위하여 통관업분쟁·고충조정위원회를 두고 있으며, 조정위원회는 당사자의 일방 또는 쌍방의 신청에 의하여 관세사·관세법인·통관취급법인등과 의뢰인, 관세사등과 제3자간의 분쟁과 고충을 심사·조정하여 처리하고 있다.

## 2. 자율규제 확대 등의 수요

한국관세사회는 다음과 같은 사항에서 자율규제의 확대나 회원에 대한 지도·감독 등을 강화하는 것이 문제될 수 있다.

첫째, 한국관세사회도 다른 민간협회처럼 등록, 신고 등에 대한 일부 업무를 위탁받아 수행하고 있을 뿐이다. 따라서 이들 업무를 이관받아서 독자적으로 수행하는 것이 문제될 수 있다.

둘째, 관세청에서 관세사회의 회원에 대한 지도 및 감독을 하고 있어서 해당 권한을 협회로 이관하는 것이 문제될 수 있다.

## X. 대한법무사협회

### 1. 현 황

대한법무사협회는 법무사의 품위 유지와 업무의 향상을 도모하고 회원의 지도와 연락에 관한 사무를 하기 위하여 지방법원의 관할 구역마다 지방법무사회를 설립하고(법무사법 제52조제1항), 지방법무사회는 법무사의 품위 유지와 업무의 향상을 도모하고 지방법무사회와 그 회원의 지도 및 연락에 관한 사무와 법무사의 등록에 관한 사무를 하기 위하여 연합하여 대한법무사협회를 설립하도록 되어 있다(법무사법 제62조제1항). 회원가입은 의무사항이다. 대한법무사협회는 자격등록, 개업신고, 휴업신고, 폐업신고, 개업·휴업 및 등록취소에 관한 업무를 수행하고 있으며, 법무사의 교육을 한다. 법무사징계위원회는 지방법원에 두고 있고, 대한법무사협회에 등록심사위원회를 두고 있다. 또한 위임인과 법무사 사이 또는 법무사와 법무사 사이의 직무상 분쟁을 조정하거나 그 고충을 처리하기 위하여 지방법무사회에 분쟁조정위원회를 두고 있다.

## 2. 자율규제 확대 등의 수요

대한법무사협회(또는 지방법무사협회)는 대한변호사협회(또는 지방변호사협회)와 유사성을 지니고 있지만 관련 업무 등에 대한 입법방식은 차이가 있다. 따라서 상대적으로 협회의 자율적 기능이 낮은 것으로 평가되고, 향후 다른 민간협회처럼 자율규제의 확대를 위한 문제에 직면할 수 있다.

# XI. 대한공증협회

## 1. 현 황

대한공증협회는 적절하고 통일된 공증업무를 위한 지도·감독을 수행하고, 공증제도의 개선과 발전을 도모하며, 공증인의 품위를 향상시키기 위하여 설립되었고(공증인법 제77조의2 제1항), 공증인·공증인가합동법률사무소 또는 공증인가법무법인이 임의적으로 가입할 수 있는 임의단체에 해당된다. 그렇지만 공증인법의 개정으로 2010년 2월부터 공증인은 공증협회에 의무적으로 가입하여야 한다. 협회는 공증인의 윤리의식을 함양하고 전문성과 직무수행 능력을 향상시키기 위하여 회원 및 보조자에게 연수교육을 하여야 한다.

한편, 법무부장관은 소속 직원에게 공증인이 보존하거나 보관하는 서류 등을 검열하게 할 수 있으며, 법무부에 공증인징계위원회를 두고 있다.

## 2. 자율규제 확대 등의 수요

대한공증협회는 현재까지 임의단체이고, 2010년 2월부터 회원의 협회가입이 의무화됨에 따라 그 성격이 달라진다. 전국적으로 공증인과 공증인사무소 및 공증법인이 늘어남에 따라 법무부가 행사하고 있는

감독 등은 향후 대한공증협회로 이관하거나 일부 권한을 협회가 행사하는 방안도 문제될 수 있다.

## XIII. 공인중개사협회

### 1. 현 황

공인중개사협회는 중개업자인 공인중개사가 그 자질향상 및 품위유지와 중개업에 관한 제도의 개선 및 운용에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 설립하며(공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률 제41조제1항), 회원가입은 임의적이다. 협회의 업무는 회원의 품위유지를 위한 업무, 부동산중개제도의 연구·개선에 관한 업무, 회원의 자질향상을 위한 지도 및 교육·연수에 관한 업무, 회원의 윤리헌장 제정 및 그 실천에 관한 업무, 부동산 정보제공에 관한 업무, 공제사업 등을 할 수 있다.

한편, 협회는 총회의 의결내용을 지체 없이 국토해양부장관에게 보고하여야 한다. 국토해양부장관은 협회와 그 지부 및 지회에 대하여 감독상 필요한 때에는 그 업무에 관한 사항을 보고하게 하거나 자료의 제출 그 밖에 필요한 명령을 할 수 있으며, 소속 공무원으로 하여금 그 사무소에 출입하여 장부·서류 등을 조사 또는 검사하게 할 수 있다.

### 2. 자율규제 확대 등의 수요

공인중개사협회는 다음과 같은 사항에서 자율규제의 확대나 회원에 대한 지도·감독 등을 강화하는 것이 문제될 수 있다.

첫째, 현재 협회 회원가입은 임의로 되어 있으며, 신속·효율적인 관리를 위해 협회에 신고, 등록하도록 하는 것이 문제될 수 있다.

둘째, 수시로 변경되는 부동산관련 법령 숙지를 위한 정기적인 연수 교육 및 수습제도의 도입이 문제될 수 있다.

셋째, 자격사법이 아닌 업법으로 되어 있는 관계로 실질적인 회원을 규율하고 교육시킬 수 있는 근거 법령이 없는 상태이지만 부동산의 공정한 거래를 저해하는 행위에 대한 협회의 분쟁조정 및 징계 권한이 문제될 수 있다.

넷째, 무등록 및 자격대여자, 불법중개행위자를 척결할 수 있는 협회의 지도단속권을 부여하는 것도 문제될 수 있다.

### XIII. 한국공인회계사협회

#### 1. 현 황

한국공인회계사협회는 공인회계사의 품위향상과 직무의 개선·발전을 도모하고, 회원의 지도 및 감독에 관한 사무를 이행하기 위하여 설립되었고(공인회계사법 제41조제1항), 회원가입은 의무사항이다. 협회는 공인회계사등록을 하고자 하는 자 및 사무직원 등에 대한 연수, 회원의 업무의 감리에 관한 사항, 회원의 손해배상책임보장을 위한 공제사업에 관한 사항을 수행하고 있다. 공인회계사징계위원회는 금융위원회에 두도록 되어 있지만 공인회계사징계위원회에 갈음한 의결기구로 공인회계사회의 윤리위원회를 설치하여 운영하고 있다. 공인회계사회의 징계에 불복하는 자는 공인회계사회에 재심을 요구할 수 있도록 하고 있다. 또한 공인회계사회는 공인회계사 상호간 또는 공인회계사와 위촉인사이에 직무상 분쟁이 있는 때에는 당사자의 청구에 의하여 이를 조정할 수 있도록 되어 있다.

#### 2. 자율규제 확대 등의 수요

한국공인회계사협회는 대한변호사협회(또는 지방변호사협회)처럼 민간협회 차원에서 회원의 징계를 하도록 되어 있어서 다른 민간협회보다도 자율규제가 강화되어 있다. 또한 한국공인회계사협회가 징계권

을 행사함에 따라 공인회계사 상호간 또는 공인회계사와 위촉인 간의 직무상 분쟁에 대한 조정에 있어서도 실효성이 높을 수 있다.

#### XIV. 소 결

이상에서 알 수 있듯이 전문직능단체에서 자율규제의 확대 수요는 다양하게 나타나고 있다. 특히, 대한변호사협회(지방변호사회) 및 한국 공인회계사협회가 가장 두드러진 형태의 자율규제기관이고 자율규제가 확대된 대표적인 기관에 해당된다. 한편, 위에서 살펴본 협회들의 자율규제의 확대 수요는 조사방법이나 연구 여건 등에 따라 일부에 불과할 수 있으며, 향후에 보다 많은 사항에서 자율규제가 확대될 여지가 있다. 아울러 자율규제기관의 자율규제 확대는 필연적으로 감독 기관(정부)의 감독권과 긴밀한 연계를 가지고 있어서 자율규제기관의 자율규제와 적절한 균형이 모색될 필요가 있다.

### 제 3 절 독립위원회 형태 자율규제기구의 자율규제

#### I. 개 요

전통적으로 자율규제는 방송·통신 및 간행물 등의 콘텐츠 영역에서 일찍부터 문제되어 왔는데, 헌법상 표현의 자유와 언론출판의 자유 및 방송의 공익성 등을 강하게 보호와 직접적으로 관련성이 있다. 즉 방송이나 통신 또는 출판물 등의 분야에서 국가의 검열로부터 벗어나 민간단체나 공익단체에 의한 자율적인 통제가 필요하였다.

우리나라의 경우 각종 심의기구는 민간단체(협회)가 아닌 공공기관 형태의 독립위원회에서 등급분류나 사후심사를 수행하고 있다. 이와 같은 입법태도는 헌법상 기본권 보장과 상응하는 것이지만 역사적 경

험 내지는 입법자의 의사 등이 강하게 작용하여 현재와 같은 심의기구의 심의방식(사전심의 또는 사후심의)이 만들어졌다. 따라서 이들 심의기구와 심의제도가 헌법상 기본권 등의 보장을 적절히 실현하고 있는지 또는 새로운 환경(디지털 환경) 변화에 따라 자율규제가 제기능을 하고 있는지 여부를 살펴볼 필요가 있다.

## II. 영상물등급위원회

### 1. 현 황

영상물등급위원회는 영화 및 비디오물과 그 광고·선전물의 윤리성 및 공공성을 확보하고 청소년을 보호하기 위하여 두며(영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제71조), 영상물등급위원회의 위원은 문화예술·영상물등·청소년·법률·교육·언론 분야 또는 비영리민간단체 등에서 종사하고 전문성과 경험이 있는 자 중에서 대한민국예술원법에 의한 대한민국예술원회장의 추천에 의하여 문화체육관광부 장관이 위촉하고, 영상물등급위원회의 위원은 성과 연령을 균형있게 고려하여 구성한다. 그 밖에 영상물등급위원회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 영상물등급위원회규정으로 정하며, 영상물등급위원회의 운영에 필요한 경비는 국고에서 보조할 수 있다. 영상물등급위원회는 ①영상물등의 등급분류 및 내용정보, 청소년 유해성 확인에 관한 사항 ②영상물등의 등급분류의 객관성 확보를 위한 조사, 연구, 국제협력 및 교육홍보에 관한 사항 ③영상물등의 제작·유통 또는 시청제공의 실태조사 및 관리에 관한 사항 ④영상물등급위원회 규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항을 수행한다. 영상물등급위원회는 영상물등의 등급분류 및 내용정보, 청소년유해성 확인에 관한 업무가 주된 업무이고, 영화의 제작 또는 수입한 영화업자 및 비디오물을 제작 또는 배급하는 자는 사전에 영상물등급위원회의 등급분류를 받아



야 하고, 영화나 비디오물에 관한 광고나 선전물의 배포·게시 또는 공중의 시청에 제공하는 자도 미리 청소년에 대한 유해성 여부를 확인받아야 한다.

## 2. 자율규제의 확대 및 전문성 강화 등의 수요

영상물등급위원회는 영상물에 한정하여 사전에 등급분류와 청소년 유해성을 확인하는 업무를 주된 사무로 한다. 이밖에도 여러 업무를 수행하고 있지만 이미 영화진흥위원회 및 영상자료원 등이 존재하고 있어서 아래에서 살펴볼 다른 심의기구들과 보다는 그 업무의 확대(전문성 강화) 내지는 자율규제의 확대에 제한이 있을 수 있다. 영상물등급위원회가 수행하고 있는 업무와 관련하여 민간사업자나 민간협회 등에게 대신하여 자율규제를 하도록 할 사무가 존재하는지는 명확하지 않다. 다만, 현재 수행하고 있는 영상물 등의 실태조사 및 관리를 원활히 수행할 목적으로 사후관리를 위한 자료제출에 관한 규정의 제정을 진행 중이며, 실태조사 및 관리를 위한 예산을 확보하여 사후관리 강화를 계획하고 있는 것으로 알려지고 있다.

한편, 영상물등급위원회의 위원 구성에서 있어서 대한민국예술위원회 장만이 추천권을 가지고 있는 것은 다른 심의기구들과 비교하여 특이하며, 등급분류 등의 업무에 대한 자율성 내지는 중립성 확보 차원에서 입법상 적절한 것인지는 의문이 있을 수 있다.

## Ⅲ. 게임물등급위원회

### 1. 현 황

게임물등급위원회는 게임물의 윤리성 및 공공성을 확보하고 청소년을 보호하기 위하여 두고 있으며(게임산업진흥에 관한 법률 제16조제1항), 등급위원회의 위원은 문화예술·문화산업·청소년·법률·교

육·언론·정보통신 분야와 「비영리민간단체 지원법」에 의한 비영리 민간단체 등에서 종사하고 게임산업·아동 또는 청소년에 대한 전문성과 경험이 있는 자 중에서 대통령령이 정하는 단체의 장의 추천에 의하여 문화체육관광부 장관이 위촉한다. 등급위원회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 등급위원회규정으로 정하며, 등급위원회의 운영에 필요한 경비는 국고에서 보조할 수 있다. 등급위원회는 ①게임물의 등급분류에 관한 사항 ②게임물의 등급분류에 따른 제작·유통 또는 이용제공 여부의 확인 등 등급분류의 사후관리에 관한 사항 ③게임물의 등급분류의 객관성 확보를 위한 조사·연구에 관한 사항 ④청소년 유해성 확인에 관한 사항 ⑤게임물의 사행성 확인에 관한 사항, ⑥등급위원회규칙의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항 ⑦정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제2조제1항제1호의 정보통신망을 통하여 제공되는 게임물 또는 광고·선전물 등이 시정권고 대상이 되는지의 여부에 관한 사항을 심의·의결한다.

## 2. 자율규제의 확대 및 전문성 강화 등의 수요

게임물등급위원회는 자율규제의 확대 등과 관련하여 다음과 같은 사항이 문제될 수 있다.

첫째, 현재 게임물등급위원회의 설립 목적을 통해 알려진 외부적 성격은 규제기관의 이미지만 부각된 면이 있다. 따라서 게임물등급위원회는 공공의 이익을 위해 이미지 변신을 꾀하고 있으며, 추진중인 개정법률안의 설립목적에 관한 규정에도 ‘게임물에 대한 정보제공’을 추가하여 공공이익을 위한 봉사기관으로서의 인지도를 높이고자 노력하고 있다.

둘째, 등급심의의 전문성 제고를 위하여 위원장 및 위원의 연임규정 신설이 추진되고 있다.

셋째, 자율심의제도의 부분적 도입을 하기 위하여 기관의 등급분류 업무의 부담을 줄이고 효율적인 등급분류업무의 수행을 위해 일부 등급분류사항을 사업자가 자율적으로 수행하게 함으로써 효율적이고 신속한 등급분류 업무가 진행되어 사업자의 대기시간을 줄일 수 있도록 추진하고 있다. 즉 게임물사업자 등이 설립한 자율심의기구로 하여금 평가용 게임물의 확인, 게임물 내용수정 신고 접수 등의 업무를 수행하도록 추진하고 있다.

넷째, 게임법상 사행성 여부에 대한 정의와 확인절차 등이 시행령 등 하위법령에 구체적으로 규정되어 있지 않다. 현재 게임법상 사행성 여부 등의 확인은 등급위원회에서 기술심의를 할 수 있도록 규정을 두고 시행하고 있지만, 전문성 면에서 다소 부담이 되고 있다. 따라서 기기검사와 게임심의는 별개이므로 가급적 기기검사를 전문으로 하는 기관에서 업무를 수행하는 것이 필요할 수 있으며, 기기검사의 사행성 기준 등 결정시 경찰청 및 사행산업통합감독위원회 등의 협의가 이루어져야 하는 문제가 있을 수 있다.

다섯째, 현재 규정의 제·개정시 시일이 상당히 소요되어 적시에 시행할 수 없는 경우가 발생하고 있다. 즉 내부 규정마련 및 위원회 의결 → 관보예고 → 이해관련협단체 의견수렴 및 내부규제심사 → 규개위 심사 → 내부 규정 제개정 의결 → 관보 게재 공포 순이다. 특히, 위원회의 경우 규제적 성격의 규정이 많은 부분을 차지하고 있으므로 규개위심사가 다수 발생한다. 따라서 이들 절차의 완화하거나 새로운 입법조치가 문제될 수 있다.

여섯째, 게임위의 수익성 부재와 국고지원의 필요성이 문제될 수 있다. 게임위는 사업기관이 아닌, ‘사법부’와 같은 심의·판단기관으로서 전형적인 공공성을 지니고 있어 수익성에 명백한 한계가 있다. 국가로부터의 독립 뿐 아니라, 업계로부터의 독립도 필수적이므로 업계로부터의 재정지원 허용은 문제의 소지가 있다. 게임위는 수수료를 유

일한 수입원으로 삼고 있으나, 현재 여건상 수수료 수입에 분명한 한계가 있다. 현재 등급위원회 전체 예산(약 64억원)중 수수료 수입 총당액(약12억)은 19% 수준에 불과하며, 수수료를 통해 재정자립도 90% 이상을 달성하기 위해서는 5배 이상의 수수료 인상이 필요하다. 오히려 일각에서는 게임유통을 위해서 사전에 반드시 게임위의 등급분류를 받아야하는 현재도의 취지로 볼 때, 심의수수료 징수는 부당하다는 견해도 있다(“강제등급분류제 하에서는 100% 국고부담” 주장). 나아가 등급분류된 게임의 사후 불법탈법 행위가 빈번해지고, 온라인게임 등 기술적 요소가 많아짐에 따라 등급심의 및 사후관리 업무가 고도화되고 있어 재정수요가 커지고 있다.

일급제, 사후관리 업무범위에 대한 권한 및 법률적 지위보장이 문제될 수 있다. 현행 등급위원회의 불법게임물감시단은 직원신분이 1년 계약직이며, 이는 최소한의 업무수행을 위한 전문성을 갖춘 인력을 안정적으로 확보하기에는 무리가 있어 향후 반드시 무기계약직 또는 정규직 전환이 문제된다. 또한, 사법기관의 요청에 의해 경찰 등을 동행한 수사 및 단속 등에 있어서도 불법게임사업자의 폭언 및 폭행 등이 빈발하여 정상적인 업무수행에 지장을 주고 있으며, 신분불안 등의 요인으로 인해 금품 및 향응 등의 유혹에 잠재적으로 노출되어 있는 것이 현실이다. 이에 따라 해당 업무를 적절히 수행하기 위한 예산 및 인력, 신분보장 등에 대한 근거조항 신설 등이 필요할 수 있다.

여덟째, 7세 등급 신설이 문제될 수 있다. 현행 4개의 법정등급에 ‘7세이용가’ 신설이 문제될 수 있다. 컴퓨터, 인터넷 등의 보급확대에 따라 과거의 게임이용추세와는 달리 미취학 아동의 컴퓨터 게임이용이 급속도로 증대되고 있다. 이에 따라 유치원생과 초등학생 간의 게임이용에 있어 구분이 문제된다. 아울러, ‘7세이용가’등급은 전세계적으로 널리 사용되고 있는 등급이며 인터넷 등을 통한 국내 게임의 수

출 및 해외 게임의 수입이 자유로운 상황에서 글로벌 스탠다드에 부합하는 것이 필요할 수 있다.

#### IV. 방송통신심의위원회

##### 1. 현 황

방송통신심의위원회는 방송 내용의 공공성 및 공정성을 보장하고 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위하여 독립적으로 사무를 수행하기 위해서 두고 있으며(방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제18조제1항), 심의위원회 위원은 대통령이 위촉하고, 이 경우 3인은 국회의장이 국회 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 추천한 자를 위촉하고, 3인은 국회의 소관 상임위원회에서 추천한 자를 위촉한다. 심의위원회의 직무는 ①방송법 제32조에 규정된 사항의 심의 ②방송법 제100조에 따른 제재조치 등에 대한 심의·의결 ③정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7에 규정된 사항 ④전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구 ⑤전기통신회선을 이용하여 유통되는 정보의 건전화에 관한 사항, ⑥심의위원회 규칙의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항을 심의한다. 심의위원회는 방송 또는 정보통신의 내용이 심의규정에 위반된다고 판단하는 경우에는 방송법 제100조제1항에 따른 제재조치·권고 또는 의견제시, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7에 따른 불법정보 유통에 대한 취급의 거부·정지 또는 제한의 제재조치 등을 정할 수 있다. 심의위원회는 방송법 제33조에 따른 방송심의에 관한 규정, 제21조제3호 및 제4호를 심의하기 위한 정보통신에 관한 심의규정을 제정·공표한다.

## 2. 자율규제의 확대 및 전문성 강화 등의 수요

방송통신심의위원회는 사후심의 원칙에 따라 위에서 살펴본 심의 기구들과 다른 성격을 지니고 있다. 또한 방송통신심의위원회의 위원구성은 전문가중심의 심의기구가 아니라 국민대표성을 중심으로 위원을 구성하고 있어서 방송이 가지는 공공성과 공정성을 강조되고 있는 것이 주목된다. 방송통신심의위원회는 방송통신위원회와 상호 긴밀한 관련성을 가지고서 방송통신 분야에서 자율규제를 하고 있다. 따라서 향후에는 정부규제 대신에 독립위원회 형태(또는 민간사업자 형태)의 자율규제가 확대될 수 있는 여지가 있을 수 있다. 올해 정부부처의 개편과 동 위원회의 개편 등으로 아직까지 자율규제에 대한 확연한 변화수요는 파악되지 아니하고 있다.

## V. 한국간행물윤리위원회

### 1. 현 황

한국간행물윤리위원회는 간행물의 윤리적·사회적 책임을 구현하고 간행물의 유해성 여부를 심의하기 위하여 두며(출판문화산업 진흥법 제16조제1항), 위원회의 위원은 예술·언론·교육·문화·법률·청소년·출판 및 인쇄 등에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자중에서 문화체육관광부장관이 대통령령이 정하는 바에 의하여 관련 법인 또는 단체의 추천을 받아 위촉한다. 정부는 예산의 범위안에서 위원회의 운영에 필요한 경비를 보조할 수 있다. 즉 위원회는 ①소설·만화·사진집 및 화보집과 그 밖에 간행물의 유해성, ②수입추천을 신청한 외국간행물중 의뢰받은 외국간행물의 유해성 및 정기간행물의 유해성, ③출판문화 발전을 위한 양서권장·진흥사업 및 조

사·연구사업을 심의한다. 유해성 심의 기준에 따른 세부심의기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

## 2. 자율규제의 확대 및 전문성 강화 등의 수요

한국간행물윤리위원회는 위에서 살펴본 심의기구들과 달리 독자적인 심의규정을 마련할 권한이 없으며, 이와 관련하여 특별히 자율규제가 제한된다고 보기도 어렵다. 한편, 한국간행물윤리위원회는 사후적인 심의기구이어서 사전규제기관들과 그 성격이 차이가 있으며, 업무의 자율성 또는 전문성 강화 차원에서 출판물의 진흥사업으로 확대하는 것이 문제될 수 있다. 따라서 한국간행물윤리위원회는 설립목적 을 변경하여 간행물의 윤리적, 사회적 책임 구현과 간행물의 유해성 심의외 출판문화 진흥기반 환경조성 및 국민 독서문화 증진 지원 등에 대하여 업무를 확대하는 것이 문제될 수 있다.

## VI. 소 결

이상과 같이 오늘날 급변하는 통신매체의 발달에 따라 방송통신콘텐츠, 영상물, 게임물, 출판물 등에 대한 규제방식도 많은 변화를 경험하고 있다. 우리나라의 경우 이들 콘텐츠에 관련하여 심의 내지는 등급분류를 하는 기관형태는 행정기관도 민간협회도 아닌 공공기관 형태의 위원회에서 수행하고 있다. 그러면서도 나름대로 독자적인 영역을 구축하고 상호 차별화되어 운영되고 있다. 즉 규제방식에 있어서 영상물과 게임물은 사전심의를 하고 있으며, 출판물과 방송통신매체는 사후심의를 하고 있다. 해당 위원회의 위원구성이나 업무에 있어서도 통일적인 모습을 보이지 않고 있다. 예컨대, 영상물등급위원회의 위원추천을 대한민국예술원회장만이 하고 있다.

따라서 이들 콘텐츠에 적합한 규제형태에 대하여도 향후에 연구가 필요할 것으로 생각된다. 즉 해당 콘텐츠에 대한 심의기관을 민간협

회로 변경하거나 또는 사전규제의 등급물 중 일정한 등급에 대하여 사업자(또는 사업자단체)가 스스로 표시하도록 하여 필요 이상의 사전규제에 따른 폐해를 개선하는 것도 생각할 수 있다. 더 나아가서 현재와 같은 심의기관 형태를 유지한다고 하여도 수행하고 있는 업무에 관련 산업의 진흥 등에 관한 업무도 병행하여 기관의 전문성 등을 강화하는 방안도 고려할 필요가 있다.

## 제 4 절 분쟁조정기구의 자율규제

### I. 개 요

종래 사업자와 소비자 간에 분쟁이 발생한 경우에 소송절차를 통하여 종국적으로 분쟁을 해결하게 된다. 이 경우 분쟁해결은 많은 비용, 시간 및 노력이 소모되어 비효율성이 일찍부터 제기되어 왔다. 따라서 소송절차를 개선함에 있어서도 당사자의 소송상 부담을 지우거나 새로운 절차를 마련하는 것은 경제성이 중시된다. 그렇지만 소송은 본질적으로 그 효율성을 높이는 데에 한계를 가진 타율적인 분쟁종결제도이고, 특히 우리나라의 경우 소송과정에서 당사자 간의 조정이나 화해로 해결되는 경우가 낮다. 따라서 자율분쟁조정제도는 소송이외의 효율적인 분쟁해결 방안으로 전문화 된 조정기구에 의한 분쟁조정이 시장의 자율적 기능을 높이고, 또한 분쟁해결의 신속성·전문성·경제성을 높이는 차원에서 중요한 의미를 가진다. 여기서 다루고자 하는 사업자(또는 행정기관)와 소비자 사이의 분쟁조정과 관련된 자율규제는 넓은 의미에서 사법부의 소송과 대비되는 차원에서 제3의 행정기관(또는 공공기관) 또는 민간단체에 의한 사업자와 소비자의 자율적인 의사에 따른 분쟁해결을 분석한다는 차원에서 살펴본다. 또한 행정기관의 자율분쟁조정을 대체하거나 경쟁할 수 있는 차원에서 법령상 정부기관 형태의 자율규제를 민간협회 차원의 자율규제업무로



확대할 수 있는지를 검토한다. 구체적으로 우리나라의 경우 전문화된 조정기구에 의한 분쟁조정은 조정기관의 형태에 따라 행정기관형, 공공기관형, 민간단체형으로 구분할 수 있다.<sup>86)</sup> 행정기관 또는 공공기관형 조정은 행정기관 또는 공공기관이 법률의 규정에 의하여 관할 행정기관 산하에 또는 공공기관으로 조정위원회를 설치하고 있다. 여기서 다루고자 하는 민간형 분쟁조정기구도 법령상에서 설치근거와 업무를 규정하고 있다.

첫째, 행정기관형 조정기구로는 노동위원회(노동조합 및 노동관계조정법 제53조), 의료심사조정위원회(의료법 제70조), 환경분쟁조정위원회(환경분쟁조정법 제4조), 방송분쟁조정위원회(방송법 제35조의3), 사학분쟁조정위원회(사립학교법 제24조의2), 대부업분쟁조정위원회(대부업 등의 등록 및 금융이용자보호에 관한 법률 제18조), 건강보험분쟁조정위원회(국민건강보험법 제77조의2), 건축분쟁전문위원회(건축법 제88조), 건설분쟁조정위원회(건설산업기본법 제69조) 등이 있다.

둘째, 공공기관형 조정기구로는 금융분쟁조정위원회(금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제51조), 소비자분쟁조정위원회(소비자기본법 제60조), 전자거래분쟁조정위원회(전자거래기본법 제32조), 개인정보분쟁조정위원회(정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제33조),

---

86) 법원에 의한 조정제도도 있다. 이는 소송과정의 일부로서 또는 소송과는 별도로 법원이 법관을 비롯한 인원과 제도적 관장하에서 설치한 것으로서 민사조정과 가사조정이 있다. 민사조정법은 ‘민사에 관한 분쟁의 당사자는 법원에 조정을 신청할 수 있다’(동법 제2조)고 하여 민사관계 분쟁을 민사조정의 대상으로 삼고 있다. 민사관계라 함은 일반적으로 형사사건에 대응하는 개념으로 널리 법률적인 처리가 가능하고 당사자의 합의에 의한 해결이 가능한 일체의 분쟁관계를 포함한다. 따라서 증권관계는 물론 상사관계, 특별법에 의하여 인정되고 있는 각종 행정기관에 의한 특수분야의 민사관계분쟁 또한 민사조정의 대상이 된다. 따라서 분쟁당사자는 위원회나 법원의 조정 중에 선택적으로 조정신청을 할 수 있다. 조정이 성립되면 재판상의 화해와 동일한 효력이 있다. 조정조서는 확정판결과 동일한 기판력이 있을 뿐만 아니라 조정에 하자가 있는 경우에도 준재심의 방법으로 밖에 다룰 수 없다. 그리고 가사소송법은 조정전치주의를 취하고 있다. 조정위원회는 법관인 조정장 1인과 정신과 의사, 사회사업가, 심리학자, 기타 학식과 덕망이 있는 자 중에서 조정장이 지정한 2인의 조정위원으로 구성된다. 효력은 민사조정과 같다

산업재산권분쟁조정위원회(발명진흥법 제41조), 산업기술분쟁조정위원회(산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률 제23조) 등이 있다.

셋째, 민간단체형 조정은 공공기관이 아닌 사업자단체, 소비자단체 등 단체에 의해서 설립된 분쟁조정위원회에 의해 분쟁이 해결하도록 하는 것이다. 민간단체형 조정기구로는 농업협동조합 중앙회 분쟁조정위원회(농업협동조합법 시행령 제45조), 가맹사업거래분쟁조정협의회(가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 제21조), 공인회계사회 분쟁조정위원회(공인회계사법 제45조), 관세사회 통관업분쟁·고충조정위원회(관세사법 시행령 제23조), 도매시장거래분쟁조정위원회(농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 제78조의2), 지방법무사회 분쟁조정위원회(법무사법 제60조), 소비자단체협의회(소비자기본법 제31조), 하도급분쟁조정협의회(하도급거래공정화에 관한 법률 제24조), 증권거래소 시장감시위원회(자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제402조) 등이 있다.

## II. 의료심사조정위원회

### 1. 현 황

의료심사조정위원회는 의료행위로 인하여 생기는 분쟁을 조정하기 위하여 보건복지가족부장관 소속으로 중앙의료심사조정위원회를, 시·도지사 소속으로 지방의료심사조정위원회를 둔다(의료법 제70조제1항). 위원구성은 보건복지가족부장관으로부터 설립 허가를 받은 의료인 단체가 추천한 의료인, 법조인·언론인·소비자단체의 대표, 의료행정 또는 분쟁조정 업무에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 의료인이 아닌 자를 포함한 7명 이상 15명 이하의 위원으로 구성한다. 중앙의료심사조정위원회는 의료분쟁을 조정하고, 의료행위의 범위·의료인의 종류에 따른 업무 한계 및 그 밖에 의료에 관한 중요 사항을 심의한다.<sup>87)</sup>

87) 의료분쟁조정기구에는 의료분쟁조정위원회 이외에 한국소비자원의 소비자분쟁조

의료분쟁이 생긴 경우 관계 당사자는 시·도지사에게 분쟁의 조정을 신청할 수 있다.

최근까지 중앙의료심사조정위원회에 38건이 접수되어 조정은 3건, 기각은 16건, 반려는 8건, 취하 등은 11건으로 확인되고 있다.

## 2. 자율규제의 확대 및 전문성의 강화 등의 확대 수요

의료분쟁은 다른 조정사건(예컨대, 지방변호사회의 조정 등)과 달리 사안이 복잡하고 그 원인을 밝히기가 용이하지 않다. 그럼에도 불구하고 행정기관 형태의 의료심사조정위원회는 시·도와 보건복지부에서 설치되어 사건이 발생하는 경우에 조정사건을 심의하는 형태로 구성 운영되고 있다. 따라서 의료분쟁이 발생한 사건들이 조정위원회에 제기되는 건수도 적을 뿐만 아니라 그 실효성 자체도 낮게 나타나고 있다. 따라서 의료분쟁과 관련된 사회적 문제가 발생하고 있고, 소송사건으로 제기되는 사례도 많이 있다. 올해 국회에 상정되어 있는 최영희의원 대표발의법안(의료사고 피해구제에 관한 법률안)과 심재철의원 대표발의법안(의료분쟁 조정 및 피해구제에 관한 법률안)도 이와 무관하지 않다. 이들 법안에서는 독립된 공공기관 형태의 분쟁조정위원회를 구성하도록 하고 있는데, 과연 그 실효성을 가질 것인지는 알 수 없다. 왜냐하면 의료분쟁은 다른 분야의 분쟁사건과 달리 의료사고인지도 모호할 뿐만 아니라 의료사고의 복잡성 등으로 사실관계를 확정하는 것이 대단히 어렵다.

결과적으로 행정기관 형태의 분쟁조정기구(의료분쟁조정위원회)나 공공기관 형태의 독립위원회가 실효성을 가질 수 있는가에 관련하여 태생적인 한계가 문제될 수 있다. 그러므로 여기서 생각할 수 있는 새로운 의료분쟁조정기구는 분쟁해결을 위한 일정한 행정권한(예컨대,

---

정위원회에서도 분쟁조정을 한다. 한편, 대한의사협회는 의료법 제31조에 따라 의료분쟁으로 인하여 회원들의 피해 보상을 위해 공제사업을 실시하고 있다.

조사권 등)을 부여받은 전문화된 공공기관의 설립 또는 민간단체의 조정이 필요할 수 있으며, 이 경우 새로운 분쟁조정기구는 의료산업의 진흥사업도 함께 수행할 수 있도록 하여 전문성과 시장의 건전한 발전을 도모에 기여하도록 하는 것도 필요할 수 있다. 아울러 이 조정기구는 의료시장의 선진화 및 건전화를 촉진하고 소비자의 보호를 적극적으로 지원하기 위한 규제업무를 수반하는 것도 필요할 수 있다.

### Ⅲ. 환경분쟁조정위원회

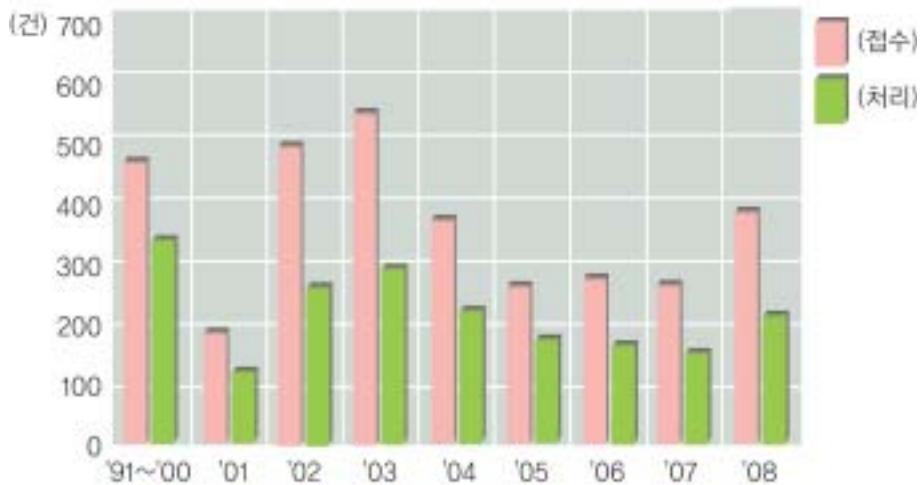
#### 1. 현 황

환경분쟁조정위원회는 ①환경분쟁의 조정 ②환경피해와 관련되는 민원의 조사·분석 및 상담 ③분쟁의 예방 및 해결을 위한 제도와 정책의 연구 및 건의 ④환경피해의 예방 및 구제와 관련된 교육 및 홍보 등과 같은 사무를 관장하기 위하여 환경부에 중앙환경분쟁조정위원회를, 특별시·광역시 또는 도에 지방환경분쟁조정위원회가 각각 설치된다(환경분쟁조정법 제4조제1항). 위원구성은 1급 내지 3급 상당의 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 공무원으로 3년 이상 재직한 자, 판사·검사 또는 변호사의 직에 6년 이상 재직한 자, 공인된 대학이나 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 재직한 자, 환경관계업무에 10년 이상 종사한 자 중에서 환경부장관의 제청에 의하여 대통령이 임명 또는 위촉한다.

중앙환경분쟁조정위원회가 설립된 1991년부터 2008년 12월 31일까지 총 2,405건의 환경분쟁사건이 접수되었고, 이 중 1,959건이 처리(재정, 조정, 중재합의)되었다. 국민의 실질적 피해구제를 위해 층간소음 처럼 그 동안 행정법의 규제대상이 아닌 영역까지 조정범위를 확대한 2002년도에 접수건수가 급격하게 증가하였다가 2003년 6월말부터 1억 원 이하의 재정사건을 지방환경분쟁조정위원회에서 수행하도록 법률

개정하면서 감소하기 시작하였으나 일조방해, 통풍방해 등 새로운 유형의 환경분쟁이 대두되는 등 전체적으로 여전히 높은 수준을 유지하고 있다.<sup>88)</sup>

연도별 접수 및 처리현황



## 2. 자율규제의 확대 및 전문성의 강화 등의 확대 수요

환경분쟁조정위원회는 의료분쟁 사건과 달리 사건 접수 및 처리 건수를 볼때 나름대로 기능을 하고 있는 것으로 파악되며, 또한 조정기구(환경부와 지방자치단체)의 적극성이 두드러지게 나타나고 있는 점(민원해결의 성격도 가짐) 등에 따라 사건의 처리 건수가 많은 것으로 보인다. 따라서 이 분야는 민간단체나 공공기관 등에 의한 자율규제 확대의 수요가 필요한지는 향후 심층적인 분석이 필요하다.

88) 중앙환경분쟁조정위원회, 환경분쟁조정사례집 제17집, 2008. 7면 참조.

## IV. 저작권위원회

### 1. 현 황

저작권위원회는 저작물등의 건전한 이용질서를 확립하고 저작권 그 밖에 이 법에 따라 보호되는 권리에 관한 사항을 심의하며 저작권에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 둔다(저작권법 제112조제1항). 위원회의 위원은 문화체육관광부장관이 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직위에 있거나 있었던 자로서 저작권 관련 분야를 전공한 자, 판사 또는 검사의 직에 있는 자 및 변호사의 자격이 있는 자, 4급 이상의 공무원 또는 이에 상당하는 공공기관의 직에 있거나 있었던 자로서 저작권 또는 문화산업 분야에 실무경험이 있는 자, 저작권 또는 문화산업 관련 단체의 임원의 직에 있거나 있었던 자, 그 밖에 저작권과 관련된 업무에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위촉한다. 위원회는 ①분쟁의 조정 ②저작권위탁관리업자의 수수료 및 사용료의 요율 또는 금액에 관한 사항 및 문화체육관광부장관 또는 위원 3인 이상이 공동으로 부의하는 사항의 심의 ③저작물등의 이용질서 확립 및 저작물의 공정한 이용 도모를 위한 사업 ④저작권 보호를 위한 국제협력 ⑤저작권 연구·교육 및 홍보 ⑥저작권 정책의 수립 지원 ⑦기술적보호조치 및 권리관리 정보에 관한 정책 수립 지원 ⑧저작권 정보 제공을 위한 정보관리 시스템 구축 및 운영 ⑨저작권등의 침해 등에 관한 감정 등을 업무로 수행한다.

한편, 한국저작권위원회는 (구)저작권위원회와 (구)프로그램조정위원회가 통합된 기관으로 각각 해당 콘텐츠에 관련하여 분쟁조정기능을 수행하여 왔으며 현재까지 분쟁조정 건수는 상당수에 이르고 있다.

제 4 장 자율규제기관의 자율규제 확대 방안

[저작물 관련 연도별, 분야별 조정 건수]

2009. 7. 31. 기준

연도 분야	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	계
어 문	6	5	6	13	19	18	30	12	10	6	13	8	7	19	32	29	14	31	24	13	9	4	328
음 악	2	0	0	1	1	1	2	13	6	5	9	0	1	3	7	29	3	1	30	4	15	1	134
연 극	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	-	5
미 술	0	1	0	4	2	6	6	7	1	11	20	14	9	26	23	4	33	12	5	8	5	5	202
건 축	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	1	1	1	0	0	0	-	7
사 진	0	1	7	1	4	2	6	1	1	2	4	3	1	10	20	41	13	13	16	8	10	4	168
영 상	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	1	3	4	16	1	1	0	1	0	3	-	34
도 형	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	2	0	-	7
편 집	0	0	0	0	0	0	0	1	0	3	3	2	0	1	8	6	6	6	6	4	4	1	51
2차적 저작물	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	3
저작 인접물	2	0	2	4	2	0	1	1	0	1	0	3	3	0	0	0	2	1	6	5	1	-	34
데이터 베이스	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	2	-	5
계	10	8	15	25	29	27	46	35	18	28	51	32	27	67	109	111	73	67	91	44	49	16	978

[소프트웨어 관련 연도별 분쟁 조정 현황]

(단위 : 건)

구 분		'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09.7	계
신 청		4	-	4	5	13	13	16	18	20	24	27	33	34	13	6	230
처 리	성 립	2	-	2	1	4	3	3	4	7	3	13	11	7	6	1	67
	불성립	2	-	1	3	4	6	9	8	3	2	4	4	5	1	-	52

구 분	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09.7	계
취 하	-	-	1	1	5	4	3	2	7	11	5	11	7	2	1	60
기일전 종결	-	-	-	-	-	-	1	4	3	8	5	7	15	3	3	49
회의개최	6	-	7	9	16	17	17	24	17	11	32	42	24	15	9	246

※ 처리건수 : 당해년도 신청건수 기준

## 2. 자율규제의 확대 및 전문성의 강화 등의 확대 수요

한국저작권위원회의 분쟁조정위원회는 한국저작권위원회가 수행하고 있는 업무에서 볼 수 있듯이 전문성이 강화되어 있으며, 분쟁조정 사건도 많다. 따라서 저작권분쟁에 관련된 영역에 있어서 나름대로 시장의 건전화 내지는 자율적 기능을 강화하는 데에 기여하고 있는 것으로 보인다. 다만, 최근 저작권의 분쟁과 관련하여 일부 사업자가 형사사건화하여 일반국민을 상대로 과도한 합의금을 요구하는 사례가 종종 나타나고 있어서 저작권위원회의 이용자보호 내지는 시장의 자율적 기능을 회복할 수 있는 새로운 자율규제체도의 도입 내지는 시장의 바람직한 이용환경의 조성을 위한 제도의 강화 등을 고려하는 것이 필요할 수 있다.

## V. 개인정보분쟁조정위원회

### 1. 현 황

개인정보분쟁조정위원회는 개인정보에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 두며(정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제33조제1항), 위원은 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수급 이상 또는 이에



상당하는 직에 있거나 있었던 자로서 개인정보보호 관련 분야를 전공한 자, 4급 이상 공무원(고위공무원단에 속하는 일반직공무원을 포함한다) 또는 이에 상당하는 공공기관의 직에 있거나 있었던 자로서 개인정보보호 업무에 관한 경험이 있는 자, 판사·검사 또는 변호사의 자격이 있는 자, 정보통신서비스 이용자단체의 임원직에 있거나 있었던 자, 정보통신서비스 제공자 또는 정보통신서비스 제공자단체의 임원직에 있거나 있었던 자, 비영리민간단체 지원법 제2조에 따른 비영리민간단체에서 추천한 자 중에서 행정안전부장관이 임명하거나 위촉한다.

한편, 2007년도 전체 접수된 민원건수는 총 25,965건인데, 민원접수유형을 살펴보면 정보통신망법 적용대상 민원은 4,382건으로 전체의 17%를 차지한 반면, 정보통신망법 적용이외의 민원 건수가 전체의 83%로 압도적인 비율을 차지하고 있다. 접수된 민원은 위법여부를 확인하기 위해 사실조사의 필요성이 있다고 판단된 신고건수와 관련법률이나 기관의 안내 등의 단순상담으로 종결한 상담건수로 나뉘어지고, 전체 접수된 25,965건 중에서 신고건수는 847건으로 전체 접수건수의 3%에 해당되며, 상담건수는 25,118건으로 전체 접수 민원의 97%에 해당된다. 신고건수의 세부조치내역을 살펴보면, 분쟁조정을 통해 피해구제를 받은 건은 94건이고, 사업자의 자체 위법사실시정 등을 통해 고충이 해결된 건은 285건이며, (구)정통부 위법사실보고 및 수사의뢰 등으로 종결된 민원은 49건이다. 다른 한편, 전체 신고 건수 중 민원인 스스로 민원신청을 철회한 건은 211건, 조사결과 피신청인의 범위반사항이 없는 경우는 53건, 민원당사자의 소재 불명이나 조사비협조 등으로 사실확인이 불가능한 건은 155건으로 집계되었다.<sup>89)</sup>

89) 한국정보보호진흥원, 2007 개인정보분쟁조정사례집, 2007. 23-25면 참조.

## 2. 자율규제의 확대 및 전문성의 강화 등의 확대 수요

위의 분쟁조정 사건의 건수에서 볼 수 있듯이 개인정보분쟁조정 위원회는 분쟁조정의 실효성이 높은 것으로 판단되며, 한국인터넷진흥원 내에 개인정보분쟁조정위원회가 설치되어 있어서 나름대로 분쟁조정에 있어서 전문성을 가지고 있는 것으로 보인다. 다만, 개인정보분쟁조정위원회에 의한 자율적 분쟁조정을 실효성 있게 하기 위하여 조정에 필요한 범위에서 조사권 등의 권한 강화가 문제될 수 있다.

## VI. 전기위원회

### 1. 현 황

전기위원회는 전기사업의 공정한 경쟁환경 조성 및 전기사용자의 권익보호에 관한 사항의 심의와 전기사업과 관련된 분쟁의 재정을 위하여 지식경제부에 둔다(전기사업법 제53조제1항). 위원은 지식경제부장관의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉한다. 전기위원회는 ① 송전용 또는 배전용 전기설비 이용요금 기타 이용조건에 관한 사항 ②공급약관에 관한 사항 ③수급조절 명령에 따른 금액의 지급 또는 수령 등에 관한 당사자간의 협의에 관한 사항 ④비용의 부담에 관한 사항 ⑤손실보상에 관한 사항 ⑥기타 전기사업과 관련한 분쟁이나 다른 법률에서 전기위원회의 재정사항으로 규정한 사항을 심의하며, 조정의 효과는 당사자간에 당해 재정의 내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 본다. 이외에도 전기위원회는 ①전기사업의 허가 또는 변경허가에 관한 사항, ②전기사업의 양수 또는 법인의 분할·합병에 대한 인가에 관한 사항, ③전기사업의 허가취소·사업정지·사업구역의 감소 및 과징금의 부과에 관한 사항, ④송전용 또는 배전용 전기

설비의 이용요금과 그 밖의 이용조건의 인가에 관한 사항, ⑤전기판매사업자의 기본공급약관 및 보완공급약관의 인가에 관한 사항, ⑥구역전기사업자의 기본공급약관의 인가에 관한 사항, ⑦전기설비의 수리 또는 개조, 전기설비의 운용방법의 개선, 그 밖에 필요한 조치에 관한 사항, ⑧금지행위에 대한 조치에 관한 사항, ⑨금지행위에 대한 과징금의 부과·징수에 관한 사항, ⑩전력시장운영규칙의 승인에 관한 사항, ⑪전기사용자의 보호에 관한 사항, ⑫전력산업의 경쟁체제 도입 등 전력산업의 구조개편에 관한 사항, ⑬다른 법령에서 전기위원회 심의사항으로 규정한 사항 및 ⑭지식경제부장관이 심의를 요청한 사항 등을 심의하고 재정을 한다.

한편, 전기위원회는 제정제도가 도입된 2000년 12월 이래 현재까지(8년 9개월간) 분쟁조정 신청건수가 7건에 불과한 것으로 나타났고, 그 중 심의·의결은 4건, 각하는 1건, 자진취소는 2건이다. 이에 반하여 한전 및 산하 발전기관의 연간 소송건수는 지난 2008년부터 2009년 8월말까지 총455건에 관련 소송비용만 17억 7천만원이 넘는 것으로 파악됐다.<sup>90)</sup>

## 2. 자율규제의 확대 및 전문성의 강화 등의 확대 수요

위에서 살펴본 업무에서 알 수 있듯이 전기위원회는 다양한 규제업무를 수행하고 있는 전형적인 행정규제기관으로 볼 수 있다. 통계에 따르면, 행정기관형의 분쟁조정기구가 실패하는 사례로 파악된다. 그 이유는 동 위원회가 수행하고 있는 분쟁조정에 대한 국민의 낮은 인지도, 행정기관이 가지는 특성, 또는 수행하고 있는 업무의 과다 등 여러 가지의 원인이 작용할 수 있을 것이다. 따라서 분쟁조정에 관한 업무는 새로운 형태의 조정기구(민간협회 또는 공공기관형의 독립위원회)로 이관하는 것을 검토하는 것이 필요할 수 있으며, 분쟁조정의

90) 2009년 10월 6일 EBN산업뉴스 참조.

활성화 내지는 실효성 강화 차원에서 행정권한의 일부(예컨대, 조사권 등)도 부여하는 것을 검토할 필요가 있을 수 있다.

## VII. 우체국보험분쟁조정위원회

### 1. 현 황

우체국보험분쟁조정위원회는 우체국보험 이해관계인 사이에 발생하는 보험모집 및 보험계약과 관련된 분쟁을 조정하기 위하여 지식경제부장관 소속하에 둔다(우체국예금·보험에 관한 법률 제48조의2 제1항). 위원구성은 ①보험에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 ②보험관계 기관·단체 또는 보험사업체에서 심사·분쟁조정 등의 업무에 10년 이상 근무한 경력이 있는 자 ③변호사 또는 전문의의 자격이 있는 자 ④「소비자기본법」에 따른 소비자단체 또는 한국소비자원의 임원 또는 임원의 직에 있었던 자 및 ⑤그 밖에 보험관련 분쟁의 조정과 관련하여 지식경제부장관이 필요하다고 인정하는 자 중에서 지식경제부장관이 위촉한다. 구체적으로 우체국보험분쟁조정위원회는 우체국보험 이해관계인 사이에 발생한 분쟁을 외부전문가의 의견에 따라 공정하게 조정·처리함으로써 가입자의 권익보호 및 국영보험으로서의 신뢰성 향상을 도모하고 있으며, 조정 대상은 ①보험계약자 등이 재심사를 요구하거나 이의를 제기한 사항 ②보험약관의 내용·해석 등과 관련하여 다수인에게 영향을 미칠 수 있는 사항 ③기타 위원회에 회부할 필요가 있다고 인정하는 사항이며, 우체국보험분쟁조정위원회에 회부하지 아니할 수 있는 경우는 법원에 소가 제기된 경우, 분쟁의 내용이 관계 법령·판례 또는 증빙 등에 의하여 심의조정의 실익이 없다고 판단되는 경우 및 그 밖에 분쟁의 내용이 분쟁조정대상으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우이다. 우체국보험분쟁조정위원회에서 처리한 보험민원 및 분쟁현황은 다음과 같다.

[보험민원 및 분쟁 현황]

(단위 : 건)

구 분	‘06년	‘07년	‘08년	‘09년8월
보험민원	1,968	2,150	2,508	1,994
분쟁조정	25	36	34	18

2. 자율규제의 확대 및 전문성의 강화 등의 확대 수요

우체국보험분쟁조정위원회는 우체국이라는 행정기관이 제공하는 보험서비스와 관련하여 소비자가 제기하는 분쟁을 스스로 해결한다는 차원에서 다른 분쟁조정기구와 차별화된다. 따라서 분쟁조정 자체가 바로 업무의 수행에서 발생하는 민원의 해결에 해당된다. 우체국보험분쟁조정위원회는 우체국보험에 한정하여 분쟁조정을 수행하고 있어서 관련사건 자체가 많이 발생할 가능성은 낮으며 위의 통계에서 알 수 있듯이 실질적으로 분쟁조정 건수가 많지 않다. 그렇지만 실질적인 분쟁조정건수가 적다하더라도 민원방지 및 전문성 강화 차원에서 우체국보험분쟁조정위원수 확대 등을 검토하여 강화하는 방안도 고려할 수 있다. 또한 지식경제부산하의 우체국보험분쟁조정위원회만이 분쟁조정을 하도록 할 것인지, 제3의 기관에서도 분쟁조정을 할 수 있도록 한 것인지는 향후 분쟁조정 건수와 관련 소송건수 등을 면밀히 분석하는 것이 선행될 필요가 있다.<sup>91)</sup>

91) 한편, 보험금 지급분쟁 시 계약자 보호를 위해 제3의 기관을 선정하여 조정하도록 하는 것이 필요한지 여부는 우체국보험 분쟁발생 시 『우체국예금보험에 관한 법률』 제48조의2의 규정에 의해 민간전문가로 우체국보험분쟁위원회를 구성·운영하여 조정하고 있으며, 우체국보험분쟁조정위원회가 민간보험의 분쟁발생 시 금융감독위원회에서 운영하는 분쟁조정위원회와 유사하게 위원을 구성(의사 3명, 변호사 2명, 교수 3명, 시민단체 1명)하고 있고, 또한 우체국보험은 국영보험으로 매년 국회, 감사원 및 관계부처의 감사와 감독 등의 통제를 받고 있다는 점에서 제3의 기관으로부터의 분쟁조정은 불필요할 수도 있다.

## VIII. 금융분쟁조정위원회

### 1. 현 황

금융분쟁조정위원회는 금융기관등<sup>92)</sup>과 예금자등 금융수요자 기타 이해관계인 사이에 발생하는 금융관련분쟁의 조정에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 금융감독원에 둔다(금융위원회 설치 등에 관한 법률 제51조). 위원장은 원장이 그 소속 부원장중에서 지명하는 자가 되고, 위원은 원장이 그 소속 부원장보중에서 지명하는 자, 판사·검사 또는 변호사의 자격이 있는 자중에서 원장이 위촉하는 자, 소비자기본법에 의한 한국소비자원 및 소비자단체의 임원 또는 그 직에 있었던 자로서 원장이 위촉하는 자, 금융기관 또는 금융관계기관·단체에서 15년 이상 근무한 경력이 있는 자로서 원장이 위촉하는 자, 금융에 관한 학식과 경험이 있는 자중에서 원장이 위촉하는 자, 전문의의 자격이 있는 의사중에서 원장이 위촉하는 자, 기타 분쟁의 조정과 관련하여 원장이 필요하다고 인정하여 위촉하는 자로 구성된다.

한편, 원장은 조정신청의 내용이 ①이미 법원에 제소된 사건이거나 분쟁조정신청이 있는 후 소를 제기한 경우 ②신청의 내용이 분쟁조정대상으로서 적합하지 아니하다고 인정되는 경우 ③신청의 내용이 관련법령 또는 객관적인 증빙 등에 의하여 합의권고절차 및 조정절차진행의 실익이 없는 경우 등은 합의권고 또는 조정위원회에의 회부를

92) 금융기관등이라 함은 은행법 또는 장기신용은행법에 의한 인가를 받아 설립된 금융기관, 『자본시장과 금융투자업에 관한 법률』에 따른 금융투자업자, 증권금융회사, 종합금융회사 및 명의개서대행회사, 보험업법에 의한 보험사업자, 상호저축은행법에 의한 상호저축은행과 그 중앙회, 신용협동조합법에 의한 신용협동조합 및 그 중앙회, 여신전문금융업법에 의한 여신전문금융회사 및 경영여신업자, 농업협동조합법에 의한 농업협동조합중앙회의 신용사업부문, 수산업협동조합법에 의한 수산업협동조합중앙회의 신용사업부문, 다른 법령에서 금융감독원이 검사를 하도록 규정한 기관 및 기타 금융업 및 금융관련업무를 영위하는 자로서 대통령령이 정하는 자이다.

하지 않고 직접 처리할 수 있다. 2009.1~8월 처리한 금융분쟁중 조정위원회 회부전에 처리한 20,994건의 43.3%인 9,081건이 민원인의 요청을 수용되었고, 조정위원회에서 처리한 75건중 56%인 42건이 인용결정되어 민원인을 구제하였다.

### 금융분쟁처리 현황

(단위 : 건)

구 분	2006	2007	2008	2009.1~8
위원회 회부전 처리	17,884	17,393	18,395	20,994
위원회 처리	92	110	105	75
계	17,976	17,503	18,500	21,069

조정위원회의 결정에 대해서 당사자가 수락한 경우에 한해서 재판상 화해와 같은 효력이 있으나, 2008년에는 조정위원회에서 인용결정한 61건 모두 금융회사가 수용하였고(수용률 100%), 2009.1~8월에는 인용결정건 42건중 41건에 대해 금융회사가 수용결정하므로써 수용률은 97.6%에 이른다.

### 2. 자율규제의 확대 및 전문성의 강화 등의 확대 수요

금융분쟁조정위원회는 공공기관형의 분쟁조정기구이지만 금융감독원이 금융기관에 대한 규제권한을 가지고 있어서 분쟁조정의 실효성이 높은 것으로 알려져 있다. 즉 금융분쟁조정위원회는 인터넷, 우편, 팩시밀리 등을 통해 접수받아, 신속히<sup>93)</sup> 처리하고, 수수료가 없으며, 조정대상이 광범위하다. 또한 금융분쟁조정위원회의 분쟁조정건수가 증가하는 원인은 분쟁조정의 편리성, 신속성, 경제성과 아울러 금융기

93) 처리기한 : 조정위원회 회부전 처리 - 접수일로부터 30일, 조정위원회 처리 - 회부일로부터 60일

관을 상대로 하는 지도·감독권 및 변화하는 금융환경이 중요한 작용을 하고 있는 것으로 판단된다.

한편, 금융분쟁조정위원회의 자율적 분쟁조정을 강화하기 위하여 조정사건의 소송이 제기되어 있다고 하여도 분쟁조정을 계속할 수 있도록 하자는 의견이 대두되고 있다<sup>94)</sup>. 왜냐하면 금융기관이 분쟁조정을 회피하기 위하여 소송을 제기하는 사례가 종종 발생하고 있기 때문이다.

## IX. 한국소비자원 소비자분쟁조정위원회

### 1. 현 황

소비자분쟁조정위원회는 소비자와 사업자 사이에 발생한 분쟁을 조정하기 위하여 한국소비자원에 둔다(소비자기본법 제60조제1항). 위원 구성은 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 자로서 소비자권의 관련분야를 전공한 자, 4급 이상의 공무원 또는 이에 상당하는 공공기관의 직에 있거나 있었던 자로서 소비자권익과 관련된 업무에 실무경험이 있는 자, 판사·검사 또는 변호사의 자격이 있는 자, 소비자단체의 임원의 직에 있거나 있었던 자, 사업자 또는 사업자단체의 임원의 직에 있거나 있었던 자, 그 밖에 소비자권익과 관련된 업무에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 원장의 제청에 의하여 공정거래위원회위원장이 임명 또는 위촉한다(소비자기본법 제61조제1항). 조정위원회는 소비자분쟁에 대한 조정결정, 조정위원회의 의사(議事)에 관한 규칙의 제정 및 개정·폐지, 그 밖에 조정위원회의 위원장이 토의에 부치는 사항을 심의·의결한다(소비자기본법 제60조제2항).

소비자분쟁조정위원회의 조정내용을 당사자가 수락하거나 수락한 것으로 보는 경우(조정 내용의 통지를 받은 당사자가 그 통지를 받은

94) 금감원에 대한 국회 정무위원회 국정감사에서 일부 의원들이 문제점을 지적하였고(‘09.10.13.), 고승덕의원은 관련 법률의 개정안을 발의한 상태이다.



날로부터 15일 이내에 수락 거부의 의사표시를 조정위원회에 통보하지 아니한 경우)에는 조정은 성립하고, 그 분쟁조정 내용은 재판상 화해와 동일한 효력을 가진다(소비자기본법 제67조). 조정이 성립된 이후 사업자가 이를 이행하지 아니할 경우에는 서울 중앙지방법원에서 집행문을 부여받아 강제집행을 할 수 있다. 소비자보호법을 전면 개정하여 2007. 3. 28.부터 시행되고 있는 소비자기본법에서는 집단분쟁조정제도가 도입되었는데, 국가·지방자치단체·한국소비자원 또는 소비자단체·사업자는 소비자의 피해가 다수의 소비자에게 같거나 비슷한 유형으로 발생하는 경우로서 대통령령이 정하는 사건에 대하여 소비자분쟁조정위원회에 일괄적인 분쟁조정(집단분쟁조정)을 의뢰 또는 신청할 수 있다(소비자기본법 제68조. 동법 시행령 제56조).

[분쟁통계]

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년		2008년		2009년 10월	
				일 반	집 단	일 반	집 단	일 반	집 단
접수 건수	1,125건	987건	1,026건	1,003건	11건	1,373건	31건	1,974건	23

※ 2009년 : 10. 26. 현재 실적

2. 자율규제의 확대 및 전문성의 강화 등의 확대 수요

한국소비자원의 소비자분쟁조정위원회는 공공기관 형태의 분쟁조정 기구이고, 광범위한 영역에서 분쟁조정업무를 수행하고 있으며, 분쟁조정 사건수도 상당수에 이르고 있다. 따라서 동 위원회의 기능과 역할이 가지는 순기능에 대한 정확한 분석이 필요하며, 보다 전문화 된 분쟁조정기능을 위하여 일정한 행정권한(예컨대, 조사권 등)도 부여받는 것을 고려할 필요가 있을 수 있다. 아울러 민간협회(소비자단체협의체 등)의 자율분쟁조정과도 경쟁적 관계에서 소비자분쟁의 자율성을 높이

고 다른 분쟁조정기구들과도 역할분담 또는 경쟁관계를 유지하는 것이 필요할 수 있다.

## X. 소비자단체협의체의 자율분쟁조정위원회

### 1. 현 황

소비자단체는 공정거래위원회 또는 지방자치단체에 등록할 수 있으며(소비자기본법 제29조제1항), 소비자의 건전하고도 자주적인 조직 활동을 촉진하고 권익을 보호하기 위하여 소비자 보호 활동을 하고 있는 단체를 결합, 협의회를 구성하여 회원단체의 발전을 도와 소비자 보호 운동을 효과적으로 전개함을 목적으로 한다. 소비자단체의 협의체는 소비자의 불만 및 피해를 처리하기 위하여 자율적 분쟁조정을 할 수 있다(소비자보호법 제31조제1항). 자율적 분쟁조정위원회는 위원장 1명을 포함한 40명 이내의 위원으로 구성하되, 자율적 분쟁조정위원회의 위원장·위원의 요건과 회의의 구성 등에 관한 사항은 소비자단체협의체가 정하도록 하였고, 자율분쟁조정위원회 시행세칙에는 소비자기본법의 소비자분쟁조정위원회 규정을 상당수 준용하고 있다. 자율분쟁조정위원회 사무국에서는 분쟁조정사건에 대한 사실확인 및 합의권고, 분쟁조정사례집 발간, 조정사건 통계작성, 분쟁조정 사례 및 소비자관련 법률에 대한 교육지원, 소비자정책 관련 자문, 소비자단체의 소비자상담 등에 대한 법률적 지원, 소비자분쟁해결기준제·개정 등의 행정지원, 독자적인 홈페이지운영 등을 수행하고 있다.

한편, 자율분쟁조정위원회는 평균 월 2회 정도 개최되고, 연간 약 500여건 사건을 처리한다. 자율분쟁조정위원회는 설립 후 5년간(2004~2008) 1,258건이 합의나 조정성립으로 처리되어 29억상당 (2004년 6억3천2백만원, 2005년 6억2천8백만원, 2006년 4억2백만원, 2007년 5억1천8백만원, 2008년 7억1천2백만원)의 소비자피해를 구제하였으며, 설립 이후 5

년간 조정의뢰 받은 사건에 대하여 55% 이상(상담실적 포함시 80% 이상)의 분쟁조정을 해결하였다. 거래유형별 접수현황을 보면 2004년부터 2008년까지 자율분쟁조정위원회에 접수된 사건은 총 2,260건(공정위의뢰 1,207건)으로 거래유형별로는 다단계판매가 362건, 사업권유거래 300건, 방문판매 553건, 전화권유판매 287건, 전자상거래 204건, 계속거래 363건, 기타 191건 등이다.<sup>95)</sup>

## 2. 자율규제의 확대 및 전문성의 강화 등의 확대 수요

소비자단체협의체의 자율분쟁조정위원회는 소비자기본법에 의한 소비자분쟁조정위원회(한국소비자원) 또는 전자거래기본법에 따른 전자거래분쟁조정위원회와 일부 중복된 영역이 있으나, 방문판매법에 따른 다단계판매원 또는 사업권유거래의 상대방 등에 대해서는 특화된 영역을 형성하고 있다. 또한 소비자관련 분쟁조정기구와는 경쟁관계에 있다(다만, 다른 분쟁조정기구에 중복되어 신청된 사건에 대해서는 사건처리절차를 중지하고 있음). 자율분쟁조정위원회는 수행하고 있는 특수거래 관련 분쟁조정에 있어서 순수한 의미의 민간단체에 의한 자율분쟁기구로 역할을 하고 있는 것이 아니라 공정거래위원회의 행정권한과 긴밀한 관련성을 가진 민간분쟁조정기구로 역할을 하고 있다. 현재 국회에서 논의 중인 할부거래법 등의 개정이 이루어지면 할부거래와 선불식 할부(대표상품 : 상조업) 등에 대한 분쟁조정분야로 자율적 분쟁조정업무가 확대될 것으로 예상된다.

## XI. 소 결

이상에서 알 수 있듯이 사업자와 소비자 사이의 분쟁조정은 바로 소송사건으로 진행되는 것 보다 사회적 비용을 감소시킬 수 있고 시장의 자율적 기능을 강화할 수 있다. 이러한 차원에서 전문기관의 분

95) 공정거래위원회, 공정거래백서 2009, 자율분쟁조정위원회 운영실적 참조.

쟁조정에는 의미가 있는데, 위에서 살펴본 것처럼 분야별로 설치·운영되고 있는 분쟁조정기구에는 그 형태에 차이가 있고 실효성에도 커다란 차이를 발견할 수 있다. 물론 분야별(시장별) 특성에 따라 행정기관 형태의 분쟁조정기구만이 적절하다고 단언할 수도 없으며, 또한 공공기관 형태의 분쟁조정기구에서 처리건수가 많다고 해서 반드시 시장의 자율적 기능을 회복하는 데에 필수적이라고도 말할 수 없다. 민간단체의 자율분쟁조정기구도 동일한 논리가 가능하다. 다만, 우리나라의 행정규제 현실과 시장의 자율성 등을 고려한다면, 순수한 형태의 민간 자율분쟁조정기구(사업자에 대한 어떠한 규제기능도 없는 민간 협회나 자율분쟁조정위원회 등)는 아직까지 그 기능을 제대로 발휘하기가 쉽지 않은 것이 현실이다. 따라서 국가경제의 선진화 및 시장의 건전화화를 위해서 시장이 스스로의 기능을 발휘할 수 있도록 일정한 규제권한(예컨대, 조사권 등)을 법령에서 위임받아 자율적으로 분쟁을 조정할 수 있는 전문화된 자율분쟁조정기구가 필요할 수 있다. 이 경우 분쟁조정기구는 반드시 행정기관(또는 공공기관) 형태의 조정기구일 필요는 없다. 즉 행정기관에서 제공하는 서비스(예컨대, 보험 등)도 경우에 따라서는 한국소비자원이나 민간단체의 자율분쟁조정 대상으로 하도록 하는 것을 고려할 수 있으며, 분쟁조정기구도 상호간의 경쟁원리를 도입하는 것을 검토할 필요가 있다.

## 제 5 절 각종 사업자단체의 자율규제

### I. 건설 및 건축 분야

#### 1. 개 요

건설 및 건축분야는 정부규제가 강하게 작용하고 있는 영역이고, 아래의 선정된 협회의 업무 현황에서 볼 수 있듯이 다양한 업무를 수행

하고 있으며 정부업무를 지원하고 있다. 협회의 업무 중에서 자율규제와 관련하여 정부규제를 대신할 수 있는 영역이 분야에 따라 많은 차이가 발생하고 있는데, 해당 협회의 정부위탁 업무의 상황에 따른 결과이기도 한 것으로 판단된다.

## 2. 대한건설기계협회

### (1) 현 황

대한건설기계협회는 건설기계사업의 건전한 발전과 건설기계사업자의 공동이익을 도모하기 위하여 설립되었고(건설기계관리법 제32조제1항), 건설기계사업자는 임의적으로 협회에 가입할 수 있다. 협회는 건설기계사업의 발전을 위한 조사연구 및 자료의 수집, 건설기계사업과 관련한 기술의 연구 및 보급, 회원의 자질향상 및 업무발전을 위한 지도, 공제사업을 수행하고 있으며 이외에도 기타 정관이 정하는 업무를 수행하고 있다. 건설기계사업자는 사업을 폐지한 때 또는 사업장 폐쇄명령을 받은 때에 회원의 자격을 잃는다.

### (2) 자율규제 확대 등의 수요

대한건설기계협회는 위의 사무 중에서 자율규제 차원에서 확대할 수 있는 사무는 마땅히 발견되지 않으며, 향후에 건설기계의 폐기 등에 관련하여 민간단체에서 자율규제가 문제될 것인지는 명확하지 않다.

## 3. 대한주택건설협회

### (1) 현 황

대한주택건설협회는 주택건설사업 및 대지조성사업의 전문화와 주택산업의 건전한 발전을 도모하기 위하여 설립되었다(주택법제81조제1항). 국토해양부 또는 시·도지사로부터 영업 및 자격의 정지처분을

받은 협회 회원의 권리·의무는 그 영업 및 자격의 정지기간 중에는 정지되며, 등록사업자의 등록 자격이 말소되거나 취소된 때에는 협회의 회원자격을 상실한다(동법 제81조제5항). 협회의 주요업무는 1) 주택건설사업 및 대지조성사업의 등록 신청의 접수(동법시행령제11조1항), 2) 등록사업자의 관리 및 등록증 발급(동법시행시행령11조2항), 3) 등록변경 신청의 접수 및 신청내용의 확인(동법시행규칙제6조4항), 4) 등록업체의 행정처분현황 관리(동법시행규칙제7조), 5) 영업실적과 영업계획 및 기술인력보유현황의 접수(동법시행규칙제8조1항), 6) 주택건설실적확인서 발급 및 등록사업자의 자체시공을 위한 주택건설실적확인서 발급(동법시행규칙제8조3항), 7) 월별분양계획 및 분양실적의 접수 및 보고(동법시행규칙제8조4항), 8) 주택관련 법령정비 및 제도 개선, 9) 회원의 자질향상 및 업무발전을 위한 교육 및 연수, 10) 각종 주택사업관련 자료 및 정보제공 등을 수행하고 있다.

## (2) 자율규제 확대 등의 수요

대한주택건설협회는 다음과 같은 사항에서 자율규제의 확대나 회원에 대한 지도·감독 등을 강화하는 것에 대한 수요가 있을 수 있다.

첫째, 등록사업자는 등록사항에 변경이 있는 때에는 변경사유가 발생한 날부터 30일 이내에 국토해양부장관에게 신고토록 되어 있으나(동법 시행령 제11조3항), 자율적인 신고가 제대로 이루어 지지 않고 있다. 등록사업자의 등록기준인 자본금, 기술인력, 사무실(동법 시행령 제10조) 중 기술인력의 경우만 연1회 현황 제출이 의무화(동법 시행규칙 제8조제1항) 되어있고 자본금 및 사무실의 등록기준은 자진신고 이전에는 확인이 어려운 상황이다. 또한, 등록사업자의 행정처분기준(동법 시행령 별표1)에 따라 1개월 이상 등록기준에 미달된 때에는 영업정지 3개월의 처분을 받을 수 있지만 변경신고 지연에 대해서는 경고의 처분만 받게 되어 이를 악용하여 고의적으로

신고를 지연하는 상황이 발생할 수 있는 바, 등록사업자의 등록기준 유지실태를 확인하고 관리하기 위한 법제화가 필요할 수 있다. 즉, 협회가 등록사업자의 등록기준을 정기적으로 확인하고 국토해양부에 보고토록 의무화 하거나, 등록사업자가 정기적으로 등록기준 유지현황을 신고토록 의무화 하는 내용의 자율규제가 필요할 수 있다(건설업의 경우 3년마다 등록기준에 관한 사항을 신고(건설산업기본법 제9조제4항 및 동법 시행령 제12조의2 제2항)토록 의무화 하고 있다).

둘째, 주택건설사업은 국민의 실생활에 가장 밀접한 관계가 있는 분야로 임대, 재건축, 재개발 등 복잡한 사업의 절차와 승인 및 사업의 관리와 안전, 하자보수까지 국민주거 안정을 위하여 주기적인 전문교육과 체계적인 보수교육이 필요함에도 불구하고 현재 개인의 일반적인 교육(건설기술관리법 시행령 제7조)만 이루어질 뿐 전문분야의 교육이 제대로 이루어지지 않고 있어 다음과 같은 법제화 수요가 있을 수 있다. 즉 협회를 건설기술과 관련된 전문교육기관(건설기술관리법 시행규칙 제4조)으로 지정하거나 등록사업자의 기술인력에 대한 전문교육 차원에서 실질적인 교육이 진행될 수 있도록 하기 위해 미이수자에 대한 벌칙의 집행으로 교육을 의무적으로 이수하도록 하는 것이 문제될 수 있다(전기사업의 경우 3년마다 안전관리자 교육(전기사업법 제73조의4 제1항 및 동법 시행규칙 제46조)을 하도록 의무화 하고 있다).

#### 4. 대한건설협회

##### (1) 현 황

건설업자의 품위보전, 건설기술의 개발 기타 건설업의 건전한 발전을 위하여 건설업자는 건설업자단체를 설립할 수 있으며(건설산업기

본법 제50조제1항), 회원가입은 임의사항이다. 대한건설협회는 건설업에 관한 정부의 자문, 회원 또는 회원의 자격을 가진 건설업자의 위법행위에 대한 보고, 건설업 등록 신청의 접수 및 신청내용의 확인과 건설업 등록기준에 관한 사항의 신고의 접수 및 신고 내용의 확인, 건설업등록증 또는 건설업등록수첩의 기재사항의 변경 신청의 접수 및 신청 내용의 확인, 건설업의 양도·법인합병 및 상속에 대한 신고의 접수 및 신고 내용의 확인, 건설업자의 시공능력평가·공시 및 건설공사 실적등의 신고의 처리 및 신고 내용의 확인, 건설업자에 대한 실태조사 중 등록기준에의 적합 여부를 판단하기 위하여 국토해양부장관이 필요하다고 인정하여 지시한 사항의 확인, 건설산업정보종합관리체계의 구축·운영과 이의 수행에 필요한 자료제출의 요청, 건설업자간의 협력관계의 평가에 관한 업무, 공사하한금액의 건설업등록수첩에의 기재 등의 업무를 수행하고 있다.

## (2) 자율규제 확대 등의 수요

대한건설협회에 관하여는 자율규제의 확대나 회원에 대한 지도·감독 또는 건설산업의 건전한 발전을 위하여 다음과 같은 사항이 제도 보완 방안으로 논의될 수 있다.

첫째, 종합건설업등록에 관한 위탁업무의 범위를 확대하는 사항이다. 현행은 종합건설업등록에 관하여 등록신청, 건설업등록기준의 주기적 신고, 건설업등록증·등록수첩의 기재사항 변경신청 및 건설업 양도·법인합병·상속 신고에 대하여 접수 및 신청(신고)내용의 확인 업무만을 위탁받아 수행하고, 이후 최종 수리처분 및 건설업등록증 발급 등은 각 시·도지사가 수행하고 있으나, 민원인의 업무편의, 절차간소화를 통한 행정의 효율성 제고 및 민간의 자율규제 확대 차원에서 시·도지사가 수행하고 있는 최종 수리처분 및 건설업등록증 발급 등의 업무까지 위탁업무의 범위를 확대하는 방안이 적극 검토될



수 있다(물론, 영업정지 등 제재처분권한은 제외). 현행은 하나의 민원 업무에 대한 처리기관이 대한건설협회(접수 및 심사)와 지자체(수리, kison 공고, 수첩교부 등)로 이원화 되어 있어 방문처·횡수 증가 및 처리지연 등 민원인의 부담이 가중될 수 있고, 또 건설업등록업무의 성격이 종전의 면허제와는 달리 재량권이 수반되지 않는 단순 확인·관리업무이므로 얼마든지 민간위탁이 가능한 업무(실제로 주택법상 주택건설사업 등록업무는 최종 수리처분·등록증 교부 등까지 전부 대한주택건설협회에 위탁되어 있음)일 뿐만 아니라, 영국·프랑스·독일 및 미국(상당수의 주) 등의 선진국에서는 건설업에 관하여 면허나 등록 등의 제도 자체를 두고 있지 않는 점 등을 고려할 때 종합건설업등록 및 등록관리 업무의 전부(수리처분, kison 공고, 수첩교부 등까지)를 민간에 위탁하는 방안을 전향적으로 검토 논의할 필요가 있을 수 있다.

※ 등록신청시 업무처리 흐름

등록기준·제출서류·서식 문의(협회) → 신청서류 제출(협회) → 서류보완·서면심사 및 실제확인(협회) → 심사완료 및 시·도청 통보(협회) → 통보서 접수 및 수리 결정(시·도청) → 공고 등(시·도청) → 신청인 등에 결과 통보(시·도청) → 건설업등록증·수첩 수령(시·도청) → 이후 시공능력평가 신청·평가(협회) → 건설업등록수첩에 평가액 기재(협회)

둘째, 건설업등록 신규 신청시 건설업 및 관련법령·제도 등에 관한 교육을 실시하는 방안이 문제될 수 있다. 종합건설업의 경우 과태료, 영업정지, 과징금, 등록말소 등의 행정제재처분을 받은 건수가 매년 3,837건(2007, 2008년 2년 평균), 즉 전체 종합건설업체의 1/3에 가까운 업체가 행정제재처분을 받고 있는데 이는 정상적인 실태로 보기는 어려운 상황이다. 이들 중 상당수는 관련 법규를 아예 모르

거나 정확히 알지 못해 처벌을 받고 있고, 특히 매년 700~800개사에 이르는 신규 진입업체들의 경우 이들에 대한 건설산업 및 관련법령·제도를 상세하게 안내해 주는 제도적인 틀이 전혀 없기 때문에 개별업체 특히 직원이 몇 안되는 중소건설업체는 어려움이 많다고 보여진다. 따라서 건설업등록을 신규 신청하는 경우 건설업등록증·등록수첩을 교부받기 전까지 신청회사의 임원 중 1인이 건설관련단체가 실시하는 ‘건설산업 및 관련법령·제도 등에 관한 교육’을 이수하게 하는 방안을 검토할 수 있다. 일면에서 보면 ‘규제’로 보아 조심스러운 측면이 있으나, 향후 건설업을 영위하고자 하는 업체 자신에게 필요할 수 있고 또 건설산업의 건전한 발전을 위해서도 긍정적인 기여를 하게 되는 점을 고려하면 제도신설의 실익이 크다고 할 수 있으므로 건설산업기본법령에 근거조항을 신설하여 건설관련단체(협회)에서 운영하도록 하는 방안을 검토할 수 있다. 아울러, 기존 건설업체 중에서도 최근 3년간 행정제재처분을 2회 이상 받은 업체 등에 대해서는 임원중 1인이 관련교육을 이수하도록 하는 방안 등도 논의될 수 있다.

셋째, 건설업체의 윤리경영이나 사회적 책임(사회공헌)에 대한 권고 및 평가제도를 업계의 자율적 규제 수준에서 도입 운영하는 사항이 문제될 수 있다. 세계화 및 경쟁이 심화되는 시장환경에서 투명성 제고를 위한 윤리경영이나 사회적 기여는 기업이 지속가능한 성장을 하기 위해 필수적으로 요구되는 사항이므로 원칙적으로 개별 기업이 자발적으로 실천해야 할 일이나, 동시에 건설공사와 관련된 각종 부조리를 타파하고 또 건설산업의 선진화 내지 건전한 발전의 토대를 구축하는 측면에서도 긴요하게 요구되는 사항이므로 관련협회에서 매년 소속 건설업체의 윤리경영이나 사회적 책임(사회공헌)에 관한 가이드라인을 발표하고, 임직원 교육 실시(필요시 업체의 임직원 1인에 대해 매년 교육을 이수하게 하고 평가에 반영) 및 개별기업 컨설팅 등의

지원을 하는 동시에 업체별 운영실적을 평가하여 공표하고 또 그 평가결과를 건설산업기본법에 의한 업체별 시공능력평가지 신인도 항목으로 반영하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

넷째, 민간건축주와 공사관계자를 보호하는 동시에 부실·부적격 건설업체가 시장에 발붙이지 못하도록 관련협회가 건설업체 정보를 민간건축주 등에게 공개할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 방안이 문제될 수 있다. 공공공사의 경우 조달청의 G2B와 정비된 입·낙찰제도를 통해 충분한 심사를 거쳐 적정한 시공업체를 선정할 수 있으나, 민간공사의 경우 발주자(건축주)가 어떤 업체가 건설하고 능력있는 업체인지를 선별할 정보와 능력을 충분히 갖고 있지 아닐 뿐만 아니라 이를 지원하는 제도적 장치도 거의 마련되어 있지 않다. 그리고 바로 이러한 사정이 부실·부적격 업체가 난립하는 하나의 원인이 되고 있기도 하다. 따라서 건설산업기본법령에 근거조항을 신설하여 관련협회가 건설공사를 발주하려는 일반국민(건축주)에게 당해 발주공사에 상응하는 적정한 건설업체의 정보(개별공사 실적, 재무상태, 행정처분 등 각종 신인도 항목, 신용평가등급 등)를 제공할 수 있도록 제도보완도 필요할 수 있다.

## 5. 대한시설물유지관리협회

### (1) 현 황

대한시설물유지관리협회는 시설물유지관리업에 관한 법령 제도 및 시책의 조사연구와 개선건의, 시설물유지관리업의 진흥 및 경영합리화에 관한 조사연구와 지도 권장, 건설업관련 법령에 의한 수탁사업, 시설물유지관리업체의 해외진출 방안연구, 시설물 보수·보강 기술의 향상을 위한 기술지원사업, 시설물관련 품셈제정 및 개선건의, 시설물유지관리공사에 관한 조사통계, 시설물유지관리업에 관한 강습회 및

홍보활동, 전문기술자 육성 및 교육실시, 업종의 위상제고 및 업역확대를 위한 사업추진, 관련 국제기관 및 외국단체와의 제휴와 협력증진사업, 기타 회원의 복지증진과 협회의 발전을 위하여 필요한 사항을 수행하고 있으며, 특별사업으로 회보의 발행 등 정기·비정기 간행물 발간사업, 시설물유지관리업 관련 신기술 전시사업, 회원의 상부상조를 위한 공제사업을 수행하고 있다.

## (2) 자율규제 확대 등의 수요

대한시설물관리협회는 수행하고 있는 업무와 관련하여 면허등록 등에 관한 사무를 자율적으로 처리하도록 하는 수요가 있을 수 있지만, 협회의 규모 등을 고려할 때 전국적(지역적) 차원의 등록업무를 처리하기가 어렵다. 따라서 당분간은 등록업무의 위탁받아 처리하는 것이 용이하지 아니할 것으로 판단된다.

## 6. 한국건설감리협회

### (1) 현 황

한국건설감리협회는 책임감리등의 건전한 발전과 감리전문회사의 공동이익을 도모하기 위하여 설립되었고(건설기술관리법 제36조의2), 감리전문회사는 회원으로 가입할 수 있다. 국토해양부장관으로부터 업무의 정지처분을 받은 협회의 회원의 자격은 그 업무의 정지기간중 정지되며, 등록이 취소된 협회의 회원은 회원의 자격을 잃는다. 협회는 감리원의 품위유지 및 권익옹호와 협회 회원의 상호 협력증진을 위한 업무, 감리원에 대한 교육 및 감리기술의 향상에 관한 업무, 책임감리등에 관한 법령 및 시책의 조사·연구와 개선의 건의, 회원의 업무수행에 따른 손해배상책임의 보장, 입찰·계약·선금금지급·하자보수 등의 제 보증 및 회원에 대한 자금의 용자를 위한 공제사업,

책임감리등과 관계되는 사항으로서 국토해양부장관이 위탁하는 업무 등을 수행하고 있다. 이외에 각종 위탁업무로 건설기술자 신고사항의 접수, 경력수첩의 발급 및 기록사항의 유지·관리, 업무정지현황의 관리(건설기술자에 대한 업무정지현황), 설계 등 용역을 수행한 건설기술자에 대한 업무정지현황, 자료제출의 요청, 경력확인, 건설기술정보체제의 구축·보급 및 운영에 관한 업무, 건설공사지원통합정보체제의 구성·운영에 관한 업무, 외국에서 도입된 건설기술의 관리에 관한 업무, 부실벌점의 종합관리, 공장인증신청서의 접수 및 전문·기술적인 심사, 사후관리상태 조사를 위한 전문·기술적인 심사, 종합보고서의 접수·보존·관리 및 종합보고서의 열람과 그 사본의 발급, 감리원증의 교부 및 관리, 감리용역계약 및 감리원배치통보의 접수, 통보받은 내용의 유지·관리, 감리용역수행현황·감리원경력·감리원보유현황·책임감리용역능력평가결과 또는 우수건설기술용역업자·우수감리원의 지정에 대한 확인서의 발급, 신기술지정신청서의 접수, 이해관계인 등에 대한 의견조회, 신기술의 유지·관리, 신기술활용실적의 접수 및 관리, 신기술보호기간연장신청서의 접수, 교육과학기술부장관·지식경제부장관 및 발주청이 통보한 설계등 용역업자의 현황 등의 접수·유지·관리 및 확인서의 발급, 건설사업관리용역의 계약내용 통보의 접수 및 통보받은 내용의 유지·관리, 감리전문회사의 등록·변경등록·등록말소·등록취소·업무정지(감리원의 업무정지를 포함한다) 및 과태료 부과 내용의 통보 접수 및 그 내용의 관리, 책임감리 용역능력 평가결과 및 우수건설기술용역업자(책임감리에 한한다)·우수감리원 지정결과의 접수·유지관리 등에 관한 업무를 수행하고 있다.

## (2) 자율규제 확대 등의 수요

한국건설감리협회는 정부로부터 위임·위탁받아 수행하고 있는 업무가 상당수 존재하고, 관련 사업은 이미 정착단계에 있는 것으로 확인된

다. 따라서 법규정에서 단순한 접수, 신고 등을 처리하도록 하고 있지만 실질적으로 관련업무를 거의 전부 처리하고 있어서 사실상 업무수행이나 자율규제 확대 등에 관련해서 수요는 안정적인 것으로 보인다. 다만, 관련 법규상으로만 일부 업무(단순한 접수 등)를 수행하는 것으로 되어 있지만 사실상 해당 업무를 전부 처리하고 있다고 볼 수도 있다.

## 7. 한국건설폐기물수집운반협회

### (1) 현 황

한국건설폐기물수집운반협회는 순환골재의 품질을 확보하고 건설폐기물처리업자의 건전한 육성 및 발전을 도모하기 위하여 건설폐기물처리업자를 회원으로 설립할 수 있다(건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률 제55조제1항). 환경부장관 또는 국토해양부장관 위탁사무(용역이행능력의 평가·공시업무), 방치폐기물의 예방조치 이행상황 확인·점검 업무, 용역이행 상황조사 업무 대행 등을 수행하고 있다.

### (2) 자율규제 확대 등의 수요

한국건설폐기물수집운반협회는 용역이행능력의 평가·공시업무, 방치폐기물의 예방조치 이행상황 확인·점검 업무, 용역이행 상황조사 업무를 대행하고 있는데, 용역이행능력의 평가·공시업무는 시장자율규제 차원에서 확대 강화가 필요할 수 있으며 나머지 대행업무는 단순한 사실행위를 대신하는 것으로 자율규제 확대가 문제될 수 있다.

## 8. 한국골재협회

### (1) 현 황

한국골재협회는 골재채취기술의 향상과 골재채취업의 건전한 발전을 도모하기 위하여 설립되었고(골재채취법 제38조제1항) 골재채취업

자는 회원으로 가입할 수 있다. 협회는 배타적경제수역에서의 골재채취허가 신청서의 접수, 골재채취 능력의 평가 및 공시, 골재채취업 등록신청서 접수, 골재채취업 등록기준에 관한 사항의 신고서 접수, 등록사항 변경 등의 신고서 접수 등을 처리하고, 협회는 위탁업무의 처리결과를 처리일로부터 5일 이내에 국토해양부장관, 시장·군수 또는 구청장에게 보고하여야 한다. 이외에 공제사업 운영을 운영할 수 있다.

## (2) 자율규제 확대 등의 수요

한국골재협회는 골재채취허가 신청서의 접수, 골재채취 능력의 평가 및 공시 등의 업무를 위탁받아 수행하고 있는데, 허가 업무를 자율규제가 적합하지 아니하여 접수하여 처리하고 허가여부를 관할 행정기관에서 하도록 하고 있다. 골재채취 능력의 평가 및 공시 등의 업무는 해당 시장의 건전화를 자율규제의 확대 및 강화가 문제될 수 있다.

## 9. 해외건설협회

### (1) 현 황

해외건설업자는 그 권익보호와 해외건설업의 건전한 발전 및 해외공사의 효율적인 수행을 위하여 해외건설협회를 설립할 수 있으며(해외건설촉진법 제23조제1항), 해외건설업의 신고를 한 자는 협회에 가입할 수 있다. 협회는 해외공사에 관한 자료 및 정보의 수집·분석, 해외건설진흥을 위한 국제민간협력의 추진, 해외건설업에 관련된 제도의 연구 및 개선 건의, 해외건설업에 관련된 자에 대한 교육훈련 및 복지사업, 해외건설의 홍보 및 간행물의 발간, 해외공사기자재의 공동구입 및 용자·차관과 보증의 알선, 해외공사에 대한 수주질서의 유지를 위한 협의, 국토해양부장관으로부터 위탁받은 업무(해외건설업 신고의 수리, 현지법인의 설립등의 신고의 수리, 해외공사상황보고의 접수)를 수행하고 있다.

한편, 국토해양부장관은 협회의 운영에 관하여 지도·감독하며, 국토해양부장관은 필요하다고 인정하는 때에는 협회로 하여금 총회 및 이사회회의 종료일부터 5일이내에 그 결과를 제출하게 할 수 있으며, 보고사항이 현저히 부당하다고 인정될 때에는 이의 시정 또는 변경을 명할 수 있다. 또한 협회는 법령의 규정을 위반하거나 부당한 방법으로 해외공사를 수행하는 자를 발견한 때에는 이를 국토해양부장관에게 보고하여야 한다.

## (2) 자율규제 확대 등의 수요

제정 당시의 「해외건설촉진법」은 해외건설 업종별 면허제를 도입하여 소수의 능력있는 업체에게만 해외건설산업에 참여할 기회를 주면서 정부가 직접 도급허가를 주고, 수주경합시 조정하는 권한을 갖는가 하면, 국가별 또는 지역별 진출업자 수를 제한하는 등 해외건설산업을 직접 규제하는 강력한 법률이었다. 하지만 이같은 규제사항들은 1980년대에 들어서면서 대부분 삭제되었다. 정부의 지속적인 규제완화 조치에 힘입어 현재 해외건설업체의 활동을 제약하는 규제는 찾아보기 어렵고, 오히려 해외건설산업의 발전을 위해서는 추가적인 규제완화보다는 실질적인 지원책의 마련이 중요한 의미가 있을 수 있다.

## 10. 소 결

건설 및 건축분야에서 선정된 자율규제기관은 다시 해당 분야에 따라 자율규제 확대 수요에 차이를 보이고 있으며 일부기관의 소극적인 태도도 그 원인이 될 수 있다. 여하튼 이들 협회에서 자율규제업무는 유사성을 지니고 있으며 공통적으로 현재 수행하고 있는 업무의 자율적 처리(또는 불필요한 행정절차의 축소 등) 차원에서 자율규제의 확대가 문제될 수 있다.



## Ⅱ. 전력 및 전기 분야

### 1. 개 요

전력 및 전기 분야는 정부로부터 위탁받아 수행하고 있는 업무를 살펴보면, 전문성이 필요한 업무가 중심을 차지하고 있어서 이들 업무의 자율규제의 필요성이 문제된다. 또한 단순한 사실관계의 확인이나 조사 및 검사 등의 업무에 있어서는 해당 사무 자체의 이관도 문제될 수 있다.

### 2. 한국전력기술인협회

#### (1) 현 황

한국전력기술인협회는 전력기술의 연구·개발을 촉진하고, 전력시설물의 질적 향상과 전력기술인의 품위유지·업무개선·교육훈련·지도 및 관리를 위하여 설립되었고(전력기술관리법 제18조제1항), 전력기술인 등이 회원으로 가입할 수 있다. 한국전력기술인협회는 공제사업, 안전관리교육업무, 전력기술인·감리원의 교육훈련 및 관리, 설계사 면허의 발급, 감리원의 자격 확인, 감리원 배치 현황 신고서 및 공사감리 완료보고서의 접수와 그 기록 및 관리, 감리원 배치확인서 및 공사감리 완료증명서의 발급, 설계업 또는 감리업의 변경등록 신청접수(전력기술인, 감리원 등 기술인력의 변경만 해당한다) 등을 수행하며, 위탁받은 업무를 처리한 경우에는 그 처리 결과를 지식경제부장관에게 보고하여야 한다. 이외에도 전력기술인·감리원의 교육훈련 및 관리, 설계사 면허의 발급, 감리원의 자격 확인, 감리원 배치 현황 신고서 및 공사감리 완료보고서의 접수와 그 기록 및 관리, 감리원 배치확인서 및 공사감리 완료증명서의 발급, 설계업 또는 감리업의

변경등록 신청접수(전력기술인, 감리원 등 기술인력의 변경만 해당한다) 등을 수행할 수 있다.

## (2) 자율규제 확대 등의 수요

한국전력기술인협회는 감리원의 자격확인, 각종 관련 접수 업무 등을 수행하고 있는데, 자율규제의 확대 차원에서 면허증 발급, 관련 기록관리, 감리원의 관리 등에 협회로 이관받아 처리할 수 있는 수요가 있을 수 있다.

## 3. 한국전기공사협회

### (1) 현 황

한국전기공사협회는 품위의 유지, 기술의 향상, 전기공사 시공방법의 개선, 그 밖에 공사업의 건전한 발전을 위하여 설립할 수 있으며(전기공사업법 제25조제1항), 공사업자는 회원으로 가입할 수 있다. 한국전기공사협회는 등록신청의 접수, 공사업의 등록기준에 관한 신고의 수리, 승계신고의 수리, 등록사항 변경신고의 수리, 신고의 접수, 정보의 종합관리 및 제공, 자료의 제출 요청, 공사업자의 시공능력의 평가 및 공시, 전기공사기술자의 인정·인정취소 및 인정취소를 위한 청문 등 관련 업무, 전기공사기술자의 인정 및 경력수첩의 발급, 전기공사기술자의 인정취소, 청문등의 업무를 처리한다.

### (2) 자율규제 확대 등의 수요

한국전기공사협회는 등록신청의 접수, 신고의 접수, 시공능력의 평가 및 공시, 전기공사기술자의 인정·인정취소 등에 관한 청문, 경력수첩의 발급 등에 관련하여 단순한 접수업무나 행정처분에 대한 청문 등에 관한 사무만을 위탁받아 처리하고 있는데, 향후 이들 업무는 협회에서 이관받아 처리함에 있어서 공공성이나 공익성을 침해할 가능

성이 낮은 업무이다. 따라서 향후 이들 업무에 대한 이관 수요가 있을 수 있다.

#### 4. 한국전기제품안전협회

##### (1) 현 황

한국전기제품안전협회는 전기용품의 품질향상과 안전성 유지를 위하여 설립되었고(전기용품안전 관리법 제16조제1항), 전기용품의 제조업자와 수입·판매·대여업자가 회원으로 가입할 수 있다. 협회는 전기용품 안전인증제도에 관한 연구, 개발, 교육, 전기용품 안전기준의 발간과 보급, 불법 전기용품의 조사와 확인, 기업 등과의 전기용품안전에 관련된 협력사업을 수행하고, 지식경제부장관은 이들 업무를 수행하는 데에 필요한 지원을 할 수 있다. 이외에도 안전인증대상전기용품의 면제확인에 관한 업무, 자율안전확인의 신고에 관한 업무, 자율안전확인대상전기용품의 면제확인에 관한 업무, 자율안전확인의 변경신고에 관한 업무, 보고, 검사 및 질문 등에 관한 업무(위탁사무 처리에 필요한 경우에 한한다) 그리고 연구·개발 또는 전시 등의 목적으로 제조·수입하는 안전인증대상전기용품(수출을 목적으로 제조·수입하는 안전인증대상전기용품은 제외한다)의 확인, 연구·개발 또는 전시 등의 목적으로 제조·수입하는 자율안전확인대상전기용품(수출을 목적으로 제조·수입하는 자율안전확인대상전기용품은 제외한다)의 확인, 불법 전기용품의 조사와 확인에 관한 보고, 출입·검사 및 질문에 관한 업무(법 제16조제2항제3호에 따른 업무만 해당된다)를 수행하고 있다.

##### (2) 자율규제 확대 등의 수요

한국전기제품안전협회는 불법 전기용품의 조사와 확인, 자율안전확인의 신고 등에서 정부규제를 대신하여 이미 자율규제를 하고 있으며

, 향후에 지경부를 지원하도록 하는 업무 등에서 자율규제로 위탁받아 수행할 수 있는 수요가 많이 나타날 수 있다.

## 5. 소 결

전력 및 전기 분야의 협회들은 자율규제 확대와 관련하여 단순한 처리업무(신고, 등록 등), 인정 등의 업무 및 검사·조사 등의 업무에서 정부규제를 대신한 자율규제 수요가 많은 것으로 파악할 수 있다.

## Ⅲ. 식품 분야

### 1. 개 요

식품 분야에서 정부규제는 강하게 나타나고 있지만 정부규제가 제대로 작동하고 있는지는 의문이다. 왜냐하면 최근까지도 각종 식품과 관련한 사건들이 나타나고 있으며 이들 사건은 통상적으로 정부규제 차원에서 대책을 마련하고 있기 때문이다. 여기서 선정한 협회들의 업무를 분석하는 것으로 자율규제 수요를 파악하는 것에는 한계가 있을 수 있다.

### 2. 한국식품공업협회

#### (1) 현 황

식품공업의 발전과 식품위생의 향상으로 국민보건의 증진을 도모하기 위하여 한국식품공업협회를 두며(식품위생법 제52조제1항), 영업자중 식품 또는 식품첨가물을 제조·가공하는 자는 회원이 될 수 있다. 협회는 식품공업에 관한 조사·연구, 식품·식품첨가물 및 그 원재료의 시험·검사업무, 식품위생에 관한 교육, 영업자중 식품 또는 식품첨가물을 제조·가공하는 자의 영업시설의 개선에 관한 지도 및 각종

부대사업(식품공업에 관한 조사·연구, 식품·식품첨가물 및 그 원재료의 시험·검사업무, 식품위생에 관한 교육, 영업자중 식품 또는 식품첨가물을 제조·가공하는 자의 영업시설의 개선에 관한 지도 및 관련 부대사업)을 수행하고 있다.

## (2) 자율규제 확대 등의 수요

한국식품공업협회는 식품·식품첨가물 및 그 원재료의 검사업무, 식품위생에 관한 교육업무 및 영업시설의 개선에 관한 지도 등 각종 규제행위를 하고 있으며, 향후에 정부규제를 대신하거나 보완하는 차원에서 자율규제가 가능한 분야로 볼 수 있다. 즉 일시적인 단속위주의 정부규제를 대신한 협회차원의 시장질서 유지라는 측면에서 자율적인 단속업무 또는 식품관련 인증사업 등에서 수요가 있을 수 있다.

## 3. 한국음식업중앙회

### (1) 현 황

한국음식업중앙회는 당해 영업의 건전한 발전을 도모함으로써 국민보건향상에 이바지하기 위하여 영업의 종류 또는 식품의 종류별로 동업자조합을 설립할 수 있으며(식품위생법 제44조제1항), 관련 영업자는 회원이 될 수 있다. 협회는 영업의 건전한 발전과 조합원 공동의 이익을 도모하는 사업, 조합원의 영업시설의 개선에 관한 지도, 조합원의 경영지도, 조합원 및 그 종업원의 교육훈련, 조합원 및 그 종업원의 복지증진을 위한 사업, 보건복지가족부장관이 위탁하는 조사·연구사업 및 각종 부대사업(식품공업에 관한 조사·연구, 식품·식품첨가물 및 그 원재료의 시험·검사업무, 식품위생에 관한 교육, 영업자중 식품 또는 식품첨가물을 제조·가공하는 자의 영업시설의 개선에 관한 지도 및 관련 사업의 부대사업)을 수행한다.

## (2) 자율규제 확대 등의 수요

한국음식업중앙회는 교육, 지도 등 사무와 관련하여 현재 수행하고 있는 수준에서 자율규제 확대에 대한 특별한 수요가 확인되지 아니한다.

## 4. 소 결

위의 한국식품공업협회 및 한국음식업중앙회는 자율규제 확대에 관련하여 그 수요를 파악하기가 용이하지 않았다. 따라서 해당 분야에서 자율규제의 확대가 필요한 사항에 대하여 면밀한 조사가 필요할 것으로 판단된다. 또한 이 분야에서 정부규제가 실효성을 가지고 있는지에 대하여도 종합적인 검토가 필요하다.

## IV. 에너지 분야

### 1. 개 요

에너지 분야에서 자율규제기관은 다른 분야와 달리 적고, 에너지관리공단과 같은 공공단체의 역할이 두드러진다. 따라서 해당 정부업무도 에너지관리공단에 많이 위탁되어 있다.

### 2. 에너지관리공단

#### (1) 현 황

에너지관리공단은 에너지이용 합리화사업을 효율적으로 추진하기 위하여 설립되고(에너지이용 합리화법 제45조제1항), 업무로는 에너지이용 합리화 및 이를 통한 온실가스의 배출을 줄이기 위한 사업, 에너지기술의 개발·도입·지도 및 보급, 에너지이용 합리화, 신에너지

및 재생에너지의 개발과 보급, 집단에너지공급사업을 위한 자금의 융자 및 지원, 에너지진단 및 에너지관리지도, 신에너지 및 재생에너지 개발사업의 촉진, 에너지관리에 관한 조사·연구·교육 및 홍보, 에너지사용기자재의 효율관리 및 열사용기자재의 안전관리 등을 수행하고 있다. 이외에도 공단은 에너지사용계획의 검토, 에너지사업계획의 이행 여부의 점검 및 실태파악, 효율관리기자재의 측정결과 신고의 접수, 대기전력경고표지대상제품의 측정결과 신고의 접수, 대기전력저감대상제품의 측정결과 신고의 접수, 고효율에너지기자재 인증 신청의 접수 및 인증, 고효율에너지기자재의 인증취소 또는 인증사용정지 명령, 에너지절약전문기업의 등록, 온실가스배출 감축실적의 등록 및 관리, 에너지다소비사업자 신고의 접수, 진단기관의 관리·감독, 에너지관리지도, 냉난방온도의 유지·관리 여부에 대한 점검 및 실태 파악, 검사대상기기의 검사·검사증의 교부 및 검사대상기기 폐기 등의 신고의 접수, 검사대상기기조종자의 선임·해임 또는 퇴직신고의 접수 및 검사대상기기조종자의 선임기한 연기에 관한 승인에 관한 업무를 수행한다.

한편, 지식경제부장관은 이들 업무에 대하여 공단을 지도·감독하며, 그 사업의 수행에 필요한 지시·처분 또는 명령을 할 수 있다.

## (2) 자율규제 확대 등의 수요

에너지관리공단은 정부규제를 대신하여 각종의 신고, 검사, 인증 등에 대한 자율규제를 하고 있으며, 인증취소나 인증사용정지 등과 관련하여 정부규제를 대신하고 있다. 공단에 대한 지식경제부의 지도·감독을 하는 것은 물론 위탁업무와 관련하여 직접적으로 지시·처분 또는 명령을 하고 있어서 사실상 자율규제 차원에서 업무 수행을 하고 있다고 보기 어려운 측면도 있다.

### 3. 한국 동위원소협회

#### (1) 현 황

한국 동위원소협회는 방사선등의 이용을 촉진하고 관련 산업 및 기술의 진흥을 도모하기 위하여 설립할 수 있으며(방사선 및 방사성동위원소 이용진흥법 제14조제1항), 방사성동위원소 또는 방사선발생장치를 생산·판매·사용 또는 이동사용을 허가받은 자, 밀봉된 방사성동위원소 또는 방사선발생장치의 사용 또는 이동사용을 신고한 자, 허가사용자 및 신고사용자를 대행하여 한 업무대행자, 방사선기기의 제작이나 수입의 승인을 얻은 자가 회원으로 가입할 수 있다. 협회는 방사선등이용주체에 대한 현황 및 관련 통계조사, 방사선등과 관련된 기술을 진흥하기 위한 제도의 연구·개선, 방사선등과 관련된 기술인력의 기술향상을 위한 교육훈련 및 지도, 방사선등과 관련된 기술정보의 수집·분석 및 제공, 방사선등이용주체를 위한 공동이용시설의 설치 및 운영, 방사선등과 관련된 사업에 대한 연구·개선, 방사선등이용주체의 국외진출에 대한 지원, 정부·지방자치단체 등이 위탁하는 사업을 처리한다. 이외에도 정관이 정하는 부대사업 및 설립목적을 위한 수익사업(방사선등이용주체에 대한 현황 및 관련 통계조사, 방사선등과 관련된 기술을 진흥하기 위한 제도의 연구·개선, 방사선등과 관련된 기술인력의 기술향상을 위한 교육훈련 및 지도, 방사선등과 관련된 기술정보의 수집·분석 및 제공, 방사선등이용주체를 위한 공동이용시설의 설치 및 운영, 방사선등과 관련된 사업에 대한 연구·개선, 방사선등이용주체의 국외진출에 대한 지원, 정부·지방자치단체 등이 위탁하는 사업 등)을 수행한다.



## (2) 자율규제 확대 등의 수요

한국동위원소협회는 원자력법 제65조에 의한 신고사용자에 대하여 다음과 같은 자율규제 수요가 문제될 수 있다. 즉 원자력법 제65조에 의한 방사성동위원소·방사선발생장치의 허가 및 신고사용자는 '98년 1,366기관에서 '08년 3,824기관으로 증가하였다. 이중 허가사용자는 '98년 814기관에서 '08년 1,128기관으로 38.5%증가한 반면, 신고사용자는 '98년 552기관에서 '08년 2,696기관으로 388.4%로 크게 증가하였다. 신고사용자가 크게 증가하는 데에는 원자력법에서 신고기관에 대한 대폭적인 규제완화 조치에 기인된다. 사용 또는 신고기관에 대한 인허가는 한국원자력안전기술원에서 심사하고 교육과학기술부에서 인허가를 교부하고 있다. 그러나, 신고사용자에 대한 기관이 증대됨에 따라 원자력의 전문인력이 종사하는 한국원자력안전기술원에서 해당기관을 모두 심사하기에는 인력등의 한계가 있어 안전관리의 필요성 또한 증대되고 있다. 이에 신고사용자의 이용의 확대와 함께 자율적인 안전규제를 도모하기 위하여 협회와 신고사용자간의 협력체계를 통한 안전관리 등의 업무를 수행하기 위하여 신고사용자의 인허가등의 관리업무를 협회에 위탁하는 등의 검토가 문제될 수 있다.

## 4. 소 결

에너지 분야는 에너지관리공단과 한국동위원소협회만을 분석하였는데, 에너지관리공단은 정부규제를 대신하는 차원이 강하게 작용하고 있다. 즉 공단은 정부업무를 보조하는 역할이 강조되고 있는 것으로 판단되며, 해당 기관에 대한 감독형태에 있어서도 그러하다. 한편, 한국동위원소협회는 분야의 특성상 정부규제가 강하게 작용할 영역이라 자율규제의 확대는 제한적인 것으로 판단된다. 다만, 정부규제의 한계

를 극복하는 차원(보조적 차원)에서 민간단체 등에 의한 자율규제가 활성화될 여지는 있다.

## V. 환경 분야

최근 환경 분야에서는 자율규제체도가 강조되는 분야이고, 자율규제를 위한 여러 제도가 나타나고 있다(자율규제체도에 대하여는 앞의 자율규제분야에서 간략히 살펴보았는데, 2010년도 사업에서 다루기로 한 사항이다). 이 연구에서 선정한 한국자동차협회, 환경보전협회 및 한국자연보전협회에서 수행하고 있는 업무는 관련시장의 자율규제나 회원 등에 대한 자율규제에 대한 업무는 적었다. 즉 이들 협회는 정부로부터 위임·위탁받은 업무 또는 법령에서 규정된 업무를 처리하고 있지만 자율규제와 관련성은 다소 낮은 것으로 확인된다. 이들 기관이 수행하고 있는 업무를 간략히 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 한국자동차환경협회는 자동차 배출가스로 인하여 인체 및 환경에 발생하는 위해를 줄이기 위하여 설립할 수 있다(대기환경보전법 제78조제1항). 협회는 운행차 저공해화 기술개발 및 배출가스저감장치의 보급, 자동차 배출가스 저감사업의 지원과 사후관리에 관한 사항, 운행차 배출가스 검사와 정비기술의 연구·개발사업, 그 밖에 자동차 배출가스를 줄이기 위하여 필요한 사항을 처리한다. 다만, 동 협회는 다음의 경우에 자율규제의 확대 수요가 있을 수 있다. 즉 ①배출가스 저감장치의 결함확인검사(수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제26조의3)에 관련하여 배출가스저감장치나 저공해엔진으로 개조한 자동차가 보증기간(구조변경검사 합격후 3년)동안 저감효율을 유지하는지를 검사(결함확인검사)를 함에 있어 현재 국립환경과학원장이 대상 선정에서부터 최종 판정까지 전 업무를 수행하고 있으나, 결함확인검사대상의 기준에 따른 선정의 업무는 저감장치를 부착하여 현장에서 운행

되고 있는 실태 등을 모니터링하고 있는 한국자동차환경협회에 위탁하고 최종 판정은 국가기관이 관장하므로서 현장에서 일어날 수 있는 문제점을 보다 신속하고 기업 스스로 해결할 수 있는 역량을 키우는 한편, 기업의 책임과 의무를 다하는 선진 사회로의 진입이 가능할 수도 있다. ②배출가스저감장치의 관리(수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제26조의4)에 관련하여 경비의 지원을 받은 자동차의 소유자가 폐차나 수출 등을 위하여 자동차 등록을 말소할 경우에는 부착된 배출가스저감장치나 개조 또는 교체된 저공해엔진을 서울특별시장등 또는 서울특별시장등이 정한 자에게 반납(제26조의4제3항) 하도록 되어 있으나, 이 업무는 단순 반복 업무로 국가에서 직접 수행하기에는 인력과 비용 측면에서 비효율적으로 서울특별시장등은 협약을 통하여 한국자동차환경협회에 다시 위탁하고 있는 실정으로 보다 체계적이고 통일적인 관리 등을 위하여는 법령에서 동 업무를 한국자동차환경협회에 위탁하여 시행하는 것이 보다 효율적이라 판단할 수도 있다. ③노후차량의 조기폐차 지원 등(수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제27조)에 관련하여 특정경유자동차의 배출허용기준을 유지할 수 없는 특정경유자동차에 대하여 서울특별시장등은 자동차를 폐차하는 경우 필요한 경비를 지원할 수 있으며, 경비지원에 필요한 절차를 대행하는 자를 지정할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 서울특별시와 인천광역시의 경우는 본청에서 직접 업무를 수행하고 있으나 경기도의 경우 24개 지방자치단체에서 개별적으로 업무를 처리함에 따라 현실적으로 대행자를 지정하기에는 많은 시간과 절차 등의 어려움이 있는 실정으로 동 업무를 보다 효율적으로 수행하기 위하여는 한국자동차환경협회에 동 업무를 위탁하므로서 보다 체계적이고 통일적인 관리가 가능하다고 보이며 이로 인해 국가 기관의 단순 업무 수행에 따른 불필요한 인력 낭비 요인을 제거는 물론 일반 국민에게 신속하고 통일된 서비스 제공이 가능할 수도 있다.

둘째, 환경보전협회는 환경보전에 관한 조사연구, 기술개발 및 교육·홍보등을 하기 위하여 두며(환경정책기본법 제38조제1항), 환경오염물질 및 폐기물의 처리 또는 처리를 위한 시설의 설계·제작·시공을 업으로 하는 자, 환경오염방지에 관련한 기기류·약품류의 제조 및 판매를 업으로 하는 자 및 기타 환경보전에 적극 참여하고자 하는 자가 회원이 될 수 있다. 협회의 사업에 소요되는 경비는 회비·사업수입금등으로 충당하며, 국가는 소요 경비의 일부를 예산의 범위안에서 지원할 수 있다. 협회는 환경보전에 관한 조사연구 및 측정분석자료 보급, 환경보전에 관한 기술개발 및 기술지도, 회원업체의 환경시설 진단 및 기술지도 보급, 환경보전에 관한 제반교육 및 교육교재개발 보급, 환경보전 의식고취를 위한 대국민 홍보 제도, 국제환경기술전시회 주관, 홍보관 설치 운영 및 홍보자료 보급, 국가 또는 지방자치단체가 위탁하는 환경보전 관련 업무, 환경관련 법령·제도 및 시책의 조사연구와 개선 건의, 유관 민간단체와의 협력업무, 환경보전을 위한 국제협력업무, 기타 환경보전에 필요한 사업, 사회·학교 환경교육 진흥 및 전문 인력 육성, 환경컨설팅에 관한 사업 및 자연생태복원에 관한 사업을 수행한다.

셋째, 한국자연환경보전협회는 자연환경보전을 위하여 두며(자연환경보전법 제55조제1항), 자연환경의 실태 및 보전방안에 관한 조사·연구, 훼손된 생태계나 종의 복원, 소생태계의 조성 등 생물다양성의 보전 및 자연환경보전에 관한 영상물의 제작 및 출판 등 자연교육과 홍보를 수행한다. 협회의 사업에 소요되는 경비는 회비, 사업수입금등으로 충당하며, 국가 또는 지방자치단체는 소요경비의 일부를 예산의 범위안에서 지원할 수 있다.

## VI. 의료 분야

### 1. 개 요

의료분야에서 정부의 위탁업무가 적다. 또한 의료분야의 특성으로 관련 협회에서 수행하고 있는 자율규제도 상대적으로 많지 아니하다.

### 2. 대한결핵협회

#### (1) 현 황

대한결핵협회는 결핵에 관한 조사·연구와 예방 및 퇴치사업을 행하게 하기 위하여 두머(결핵예방법 제32조제1항), 결핵에 관한 조사·연구와 예방 및 퇴치사업, 결핵예방 및 퇴치를 위한 모금사업을 수행한다.

#### (2) 자율규제 확대 등의 수요

대한결핵협회는 수행하고 있는 업무와 해당 분야의 특성에 비추어 자율규제 확대와 관련된 사항이 적어 특별한 수요를 발견하기가 어렵다.

### 3. 한국제약협회

#### (1) 현 황

한국제약협회는 의약품등의 제조업자·품목허가를 받은 자·수입자 또는 의약품 판매업자가 자주적인 활동과 공동이익을 보장하고 국민보건 향상에 이바지하기 위하여 각각 사단법인을 조직할 수 있다(약사법 제67조). 의약품 제조업자·품목허가를 받은 자 또는 수입자가 그 제조 또는 수입한 의약품을 광고에 관한 사항을 심의한다.

(2) 자율규제 확대 등의 수요

한국계약협회는 자율규제와 관련하여 의약품에 관한 광고를 자율심의하고 있으며, 향후 자율규제의 확대를 위한 사무가 있을지는 아직까지 명확하지 않다.

4. 대한구강보건협회

(1) 현 황

대한구강보건협회는 구강보건교육 및 홍보 등의 업무를 행하기 위하여 두며(구강보건법 제19조제1항), 구강질환 예방대책 및 조사에 관한 사항, 구강건강에 대한 교육 및 홍보에 관한 사항, 치아건강식품섭취의 교육 및 홍보에 관한 사항, 기타 구강보건증진을 위하여 필요하다고 인정되는 사항을 수행한다.

(2) 자율규제 확대 등의 수요

대한구강보건협회는 구강보건법에 의하여 설립되어 교육 및 홍보 등에 관련하여 주된 역할을 하고 있으며, 주로 민간기업 등의 지원을 통하여 운영되고 있다. 따라서 협회에서 수행하고 있는 구강관련 교육은 예산상 지역적이나 일시적인 성격을 가지고 있어서 법률상의 근거에도 불구하고 사업수행에 지장이 있어서 정부의 예산 등 지원을 통하여 전국적 내지는 상시적인 교육을 할 수 있도록 하는 것도 고려할 수 있다. 또한 구강에 유해하지 아니한 음식물에 대한 인증마크를 도입하여 협회 차원에서 관련 시장의 자율규제를 도모하는 수요가 있을 수 있다.

## 5. 소 결

의료분야에서 선정된 협회들은 해당 분야에서 여러 업무를 수행하고 있지만 자율규제와 관련된 업무는 다른 분야보다도 많지 아니한 것으로 판단된다. 따라서 자율규제 확대에 관한 수요도 제한적으로 나타나고 있다.

## VII. 운송 분야

### 1. 개 요

운송 분야에서는 한국항공진흥협회, 화물자동차협회(서울화물자동차운송주선사업협회), 한국통합물류협회 및 한국항만협회를 선정하여 자율규제 확대의 수요조사를 하였는데, 해당 분야의 협회들의 소극적인 태도로 정확한 수요조사를 파악하기가 용이하지 아니하여 일부 사항에 대하여만 조사 분석하였다.

### 2. 한국항공진흥협회

#### (1) 현 황

한국항공진흥협회는 항공운송사업의 발전, 항공운송사업자의 권익 보호, 공항운영 개선 및 항공안전에 관한 연구 그 밖에 정부로부터 위탁받은 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 설립할 수 있으며(항공법 제143조제1항), 항공운송사업등의 발전을 위한 업무, 항공운송사업등의 조사·연구 및 홍보, 공항시설의 운영개선에 관한 사항, 항공운송사업등의 종사자의 육성 및 지원, 항공통계 및 자료의 발간, 항공 관련 정보의 수집·관리, 항공운송사업등의 경영개선과 지도에 관한 업무, 외국의 항공제도의 조사·연구, 항공진흥을 위한

연구용역사업, 항공안전에 관한 조사·연구, 외국항공기관과의 국제협력의 촉진에 관한 업무 등을 수행한다. 이들 업무를 수행하기 위하여 국토해양부장관이 필요하다고 인정되는 경우에 사업을 원활하게 수행할 수 있도록 예산의 범위 안에서 협회에 대하여 재정지원을 할 수 있다.

## (2) 자율규제 확대 등의 수요

한국항공진흥협회는 다른 민간협회들처럼 정부의 업무를 보조 내지는 보완하는 차원에서 업무들이 주된 것이 교육이나 인력양성에 관련된 사항에서 보다 자율규제를 위한 예산지원이 문제될 수 있다.

## 3. 화물자동차협회(서울화물자동차운송주선사업협회)

### (1) 현 황

화물자동차협회는 운수사업자가 화물자동차 운수사업의 건전한 발전과 운수사업자의 공동이익을 도모하기 위하여 국토해양부장관의 인가를 받아 화물자동차 운수사업의 종류별 또는 특별시·광역시·도·특별자치도별로 협회를 설립할 수 있다(화물자동차 운송사업법 제48조). 협회는 ①화물자동차 운수사업의 건전한 발전과 운수사업자의 공동이익을 도모하는 사업 ②화물자동차 운수사업의 진흥 및 발전에 필요한 통계의 작성 및 관리, 외국 자료의 수집·조사 및 연구사업 ③경영자와 운수종사자의 교육훈련 ④화물자동차 운수사업의 경영개선을 위한 지도 등을 수행한다. 또한 국토해양부장관은 허가사항변경신고, 사업의 휴지 및 폐지신고, 허가사항변경신고 업무를 협회에 위탁하고 있다.



(2) 자율규제 확대 등의 수요

화물자동차협회는 전국 17개 시·도에 설립되어 있다. 따라서 현재 수행하고 있는 사업의 휴지 및 폐지 신고 등에 관련하여 시·도를 대신하여 해당 업무를 처리할 수 있어서 관련 업무에 대한 자율규제가 문제될 수 있다.

4. 한국통합물류협회

(1) 현 황

물류기업, 화주기업, 그 밖에 물류활동과 관련된 자는 물류체계를 효율화하기 위하여 필요할 경우 물류관련협회를 설립할 수 있다(물류정책기본법 제55조제1항). 협회는 해당 사업의 건전한 발전과 해당 사업자의 공동이익을 도모하는 사업, 해당 사업의 진흥·발전에 필요한 통계의 작성·관리와 외국자료의 수집·조사·연구사업, 경영자와 종업원의 교육·훈련, 해당 사업의 경영개선에 관한 지도 등을 수행한다.

(2) 자율규제 확대 등의 수요

한국통합물류협회는 다음과 같은 사항에서 자율규제 확대가 문제될 수 있다. 첫째, 창고업의 경우에 자유업이어서 시장의 현황을 파악하기가 어렵다. 따라서 일정 규모 이상의 창고업에 대하여는 등록제를 도입하는 것도 필요할 수 있으며, 관련 창고업자에 대한 안전교육(소방 등)의 도입이 필요할 수 있다. 둘째, 택배업의 경우에 등록제의 도입이 문제될 수 있으며 증차제한으로 불법이 조장되고 있어서 협회차원에서 자율규제 기능의 도입이 필요할 수 있다. 셋째, 컨테이너 운송업과 관련하여 보안과 관련하여 인증제도를 도입하여 미국 등으로 수

출하는 경우에 절차를 간소화하는 것이 필요할 수 있으며, 위험물운송사업자에 대한 교육강화도 필요할 수 있다(이와 관련하여 위험물관리법의 개정안이 국회에 상정되어 있음).

## 5. 한국항만협회

### (1) 현 황

항만건설 관련자는 항만건설에 관한 조사·연구 및 기술개발과 항만건설 관련 정보의 공동활용 촉진 등 항만건설산업의 건전한 발전을 위하여 항만협회를 설립할 수 있다(항만법 제77조의3 제1항). 협회는 항만에 관한 조사·연구 및 홍보, 항만건설기술 정보의 수집·분석 및 제공, 항만건설에 수반되는 조사·설계·감리 및 기술에 관한 용역, 항만건설기술 향상을 위한 교육훈련 및 지원 등을 수행한다.

### (2) 자율규제 확대 등의 수요

한국항만협회는 2008년에 사단법인에서 특수법인으로 변경되었고, 현재 정부로부터 위탁받아 수행하고 있는 업무는 항만건설에 수반되는 사후감리만을 처리하고 있다. 따라서 아직까지 협회차원에서 자율규제의 확대 등에 수요가 명확하지 아니하며, 향후에 위탁업무의 증가 여부에 따라 확대 여부가 문제될 수 있다.

## 6. 소 결

운송 분야에서 자율규제는 다른 분야와 유사하며, 선정한 협회의 업무 현황에서도 특이한 자율규제업무는 발견하기가 쉽지 아니다. 다만, 운송 분야에 대한 규제완화 차원에서 자율규제가 보다 필요한 업무가 있는지는 향후에 보다 면밀한 조사가 선행될 필요가 있다.

## VIII. 보험·금융 분야

### 1. 개 요

최근 자율규제가 가장 확대되고 있는 분야로 경제·산업 및 금융 분야가 주목된다. 즉 효율적 규제시스템의 구축은 경제·산업 및 금융 분야의 산업 경쟁력 제고에 핵심적 요인이며, 특히 역동적으로 변하는 경제환경 하에서는 시장 친화적 규제시스템의 구축이 필요하다. 종래 이들 산업에 대한 규제는 규제주체의 성격에 따라 정부 및 공공기관(감독당국)이 행사하는 정부규제와 자율규제기관이 행사하는 자율규제로 구분된다. 특히, 자율규제는 정부규제에 비해 대외적 구속력이 약하다는 단점에도 불구하고 규제집행의 유연성·자발적 규제 준수요인 등으로 시장규제에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 그 동안 우리나라에서도 경제·산업 및 금융 분야에서 자율규제기구가 담당할 수 있는 업무의 발굴 등 자율규제기구의 역할을 강화하기 위한 정책적 노력을 꾸준히 전개해 왔으나, 정부규제 위주의 오랜 관행으로 정부규제와 자율규제의 합리적 역할 분담 등 자율규제기능의 활용을 위한 근본적인 변화는 미흡하다. 특히, 자율과 창의에 바탕을 둔 금융투자업의 효율적인 규제시스템 마련을 위해서는 자율규제기구의 위상 정립 및 자율규제기능 제고를 위한 노력이 두드러져 왔다. 이들 분야에서 주요 선진국의 자율규제기관 현황은 아래와 같다.

#### [주요 선진국의 자율규제기관 현황]

업 권	국 가	자율규제기관의 기능
은 행	미 국	- 이익단체 성격이 강함 · 단, 신용정보, 금융결제, 금융분쟁상담 등의 자율규제 기능 수행

업 권	국 가	자율규제기관의 기능
	독 일	- 광범위한 자율규제기능 수행(예금보험제도 운영, 분쟁해결) · 특히, 협회산하에 검사협회를 두어 정기적 임점검사 및 감독청 요청에 의한 검사 실시
	영 국	- 순수협회업무(조사통계업무, 홍보)+금리공시기능(Libor금리 발표)
증 권	미 국	[증권거래소] 불공정거래감시 및 회원감리 [증권협회] 회원규제, 분쟁조정, 회원검사 등
	독 일	[증권거래소]시장에 대한 1차적 감독기능 수행 상장폐지 및 매매거래 정지 등 자율적 처분 및 규제권한 보유 감독기관 이외의 모든 거래활동에 대한 자율적 감독기능 수행
	영 국	[등록투자거래소] 회원의 가입·탈퇴 및 재무안전성 검사, 투자거래소 운영 및 매매와 관련된 규칙제정 및 집행 등
	일 본	[증권거래소] 불공정거래 감시 [증권업협회] 영업행위 전반에 대한 자율규제, 비상장주식의 장외거래에 대한 규제, 회원의 영업 또는 재산 등에 대한 검사, 분쟁조정 등
보 험	미 국	- 이익단체 성격이 강함 · 조사연구, 대외홍보, 통계작성 등
	독 일	- 이익단체 성격이 강함 · 조사연구, 대외홍보, 통계작성 등
	영 국	- 이익단체 성격이 강함(회원사의 장기적 영업신장 지원) · 대정부로비, 사기예방·통계정보·모범사례 등 각종 정보 제공
	일 본	- 이익단체 성격이 강함 · 업계 이익대변, 조사·연구업무, 모집인 교육·등록, 사고예방활동 등

제 4 장 자율규제기관의 자율규제 확대 방안

업 권	국 가	자율규제기관의 기능
비은행	미 국	[신용협동조합] 중앙금고역할 및 협회기능(자율규제기능 없음)
	독 일	[저축은행협회, 신탁전국중앙협회] 광범위한 자율규제기능 수행 예금보험제도 운영, 분쟁해결 및 검사협회 설치(임점검사 등)
	일 본	[전국신용금고협회, 전국신용조합연합회] 순수협회 기능만 수행

2. 한국금융투자협회

한국금융투자협회는 회원 상호 간의 업무질서 유지 및 공정한 거래를 확립하고 투자자를 보호하며 금융투자업의 건전한 발전을 위하여 설립되고(자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제283조제1항), 협회의 회원이 될 수 있는 자는 금융투자업자, 그 밖에 금융투자업과 관련된 업무를 영위하는 자이다. 협회는 회원 간의 건전한 영업질서 유지 및 투자자 보호를 위한 자율규제업무, 회원의 영업행위와 관련된 분쟁의 자율조정(당사자의 신청이 있는 경우에 한한다)에 관한 업무, 금융투자업자에 대한 위탁검사 등을 수행한다. 또한 주요직무 종사자의 등록 및 관리에 관한 업무, 증권시장에 상장되지 아니한 주권의 장외매매거래에 관한 업무, 금융투자업 관련제도의 조사·연구에 관한 업무, 투자자 교육 및 이를 위한 재단의 설립·운영에 관한 업무, 금융투자업 관련 연수업무 등을 수행한다. 한편, 한국금융투자협회가 수행하고 있는 자율규제업무는 다른 산업분야 보다도 훨씬 발달되고 전문화되어 있는 것으로 판단되며, 이와 관련하여 금융분야의 자율규제의 의미, 자율규제의 장·단점, 자율규제의 활성화 방향에 대하여 상세히 살펴보면, 다음과 같다.

## (1) 자율규제의 의미

금융분야에서 자율규제는 동업자 단체 등 시장참여자 상호간의 합의에 의하여 자율적으로 이루어지는 규제이다. 일반적으로 자율규제 기구에 대해 공적기구가 사후감독권을 보유하여 자율규제 기능의 신뢰성을 제고한다. 자율규제는 다양하게 분류될 수 있으나 자율규제기관과 감독당국간의 역할배분 방식에 따라 순수형, 위임형, 절충형으로 구분할 수 있다. 자율규제의 중요성 등이 증대됨에 따라 순수형에서 법령에 의해 인정된 자율규제인 절충형과 위임형으로 변화하고, 자율규제는 정부규제와의 조화로운 운영을 통해 효과적이며 신축적인 규제효과를 창출할 수 있다. 이들 유형과 관련된 업무를 구분하면, 아래와 같다.

첫째, 순수형은 법적근거 없이 회원의 자발적 필요에 의해 규정제정, 집행, 심의제재를 한다. 이와 관련된 업무는 다음과 같다.

인수업무 규제	기업공개(IPO)시 청약자 유형군별 공모주식 배정기준, 대표주관회사 자격제한 및 초과배정 한도 등 규제
채용제한제도	금융투자업자에 대해 부적격자 채용제한
조사분석 업무 방법	조사분석자료 공표제한 및 이해관계 고지 의무화 등
표준안 및 Best Practice 제시	CMA 업무관련 모범규준, 애널리스트 윤리강령 등

둘째, 절충형은 법에서 부여한 규정제정권 내에서 규정제정, 집행, 제재한다. 이와 관련된 업무는 다음과 같다.

제 4 장 자율규제기관의 자율규제 확대 방안

구 분	근거 법령	주요 규제내용
표준약관 제정	법 제56조제3항	- 표준약관 제정
표준내부통제기준 제정	금융투자업규정 제2-33조	- 표준내부통제기준 제정
재산상 이익 제공·수령 기준	금융투자업규정 제4-18조제4항, 제4-61조제4항, 제4-62조제4항, 제4-76조제4항, 제4-92조제4항	- 재산상 이익 제공·수령 기준 및 한도 규제
투자광고 세부사항	금융투자업규정 제4-12조제2항	- 투자광고 기준, 심사 절차 및 방법 등 투자광고 관련 세부사항 규제
예탁증권 담보대출 담보증권 범위	금융투자업규정 제4-24조제3항	- 담보증권 범위 규제
분쟁의 자율조정	법 제286조제1항제2호, 제288조	- 분쟁조정규정 제정 등

셋째, 위임형은 법에서 규정을 제정하고 자율규제기관이 집행 및 제재하는 행태로 완전위임과 부분위임 자율규제가 가능하다. 이와 관련된 업무는 다음과 같다.

구 분	근거 법령	주요 위임내용
약관 심의	영 제387조제2항제2호가목	- 개별약관 신고·보고 접수, 약관 검토
전문투자자 관련자료 접수	영 제387조제2항제2호나목	- 전문투자자 관련자료 접수
투자권유대행인 등록업무	법 제51조제3항	- 투자권유대행인 등록 업무
투자광고 심사	영 제307조제2항제5호 금융투자업규정 제4-12조제1항제4호	- 투자광고 심사

구 분	근거 법령	주요 위임내용
신용공여 상황 자료 접수	금융투자업규정 제4-34조제1항	- 매일의 신용공여 상황 자료 접수
주요직무종사자 등록 및 관리	법 제286조제1항제3호	- 주요직무종사자 등록 및 관리 업무
금융투자업자 임직원 징계기록 유지·관리	영 제307조제2항제1호	- 금융투자업자 임직원 징계기록 관리
금융감독원 위탁검사	법 제419조제8항, 영 제372조	- 금융감독원 위탁 검사업무 수행

기타 장외시장 규제(프리보드, 채권장외거래, RP 등)와 각종 현황 접수 및 공시 업무도 자율규제와 관련성이 있다.

## (2) 자율규제의 장·단점

금융분야에서 자율규제의 장점은 첫째, 정부규제에 비해 새로운 규제수요에 대한 적기대처 등 환경변화에 대해 유연한 대응이 가능하다. 둘째, 규제범위 및 규제내용 등이 피규제자와의 합의를 거쳐 도출되므로 시장친화적 규율이 가능하며, 법령에 명시된 사항 뿐만 아니라 윤리적 부분에 대해서도 규제가 가능하다. 셋째, 규제에 필요한 정보 접근성과 업무에 대한 전문성이 높아 규제의 효율성 제고가 가능하다. 넷째, 자율규제의 효율적 활용은 행정규제 완화를 촉진하는 동시에 금융회사 스스로의 자기규율능력 향상을 유인하여 자기통제능력을 제고할 수 있다.

자율규제의 단점은 첫째, 회원 지원기능과 자율규제 기능의 이해상충이 있을 수 있다. 즉 자율규제기관 활용시 이해상충 문제에 대한 보완책 강구가 필요하다. 둘째, 비회원사에 대한 규제공백이 있다. 셋째, 법령에 근거하는 정부규제에 비하여 대외 구속력이 미미하다.



### (3) 자율규제의 활성화 필요성

자율규제의 활성화 필요성은 첫째, 금융시장 환경변화로 규제수요 급증과 다변화가 요구된다. 즉 금융시장의 Global화 및 자본시장법 제정 등 금융시장을 둘러싼 대내외적 환경은 급속히 변화하고 있다. 자본시장법 시행에 따라 다양한 복합금융상품 출현과 이해상충 및 경영 리스크의 증대가 예상된다. 시장환경의 급변에 따라 투자자보호와 시장의 건전성 및 효율성 제고 목적의 다양한 규제수요 또한 빠른 속도로 증가가 예상된다. 둘째, 정부규제로는 새로운 환경 대응에 한계가 있다. 정부규제 위주의 규제체계는 규제 경직성으로 새로운 규제수요에 대한 적기대처 등 환경변화에 대한 유연한 대응에 한계가 있다. 즉 정부규제는 규정변경 예고, 규정심의 등 복잡한 행정적 절차를 수반하므로 규제수요에 대한 적시대처가 곤란하다. 정부규제는 금융투자업 규제의 정책방향, 인허가, 건전성 유지 및 위기관리 부분에 규제 역량을 집중하는 것이 필요하다. 셋째, 장기적으로 시장의 자율규제능력 함양이 필요하다. 자율규제의 단점을 보완(자율규제기관의 감독수단 다양화 등)하는 제도의 도입을 전제로 하면 자율규제를 통해 금융투자업에 대한 규제의 효율적인 달성이 가능할 수 있다.

### (4) 자율규제 활성화 방향

정부규제와 자율규제의 상호협조적인 역할분담을 통하여 정부규제와 자율규제의 기능이 조화된 선진 규제시스템을 구축하는 것이 필요하다. 정부규제는 기본 원칙과 큰 흐름을 잡아주면서 규제의 실효성 확보 및 엄정한 시장질서를 유지하는 것을 큰 축으로 기능하는 것이 요구된다. 정부규제기관은 자율규제기관의 권한행사의 공익 부합 여부를 점검하고 업계의 반경쟁적인 행위를 방지하며, 자율규제기관의 조치에 직접 개입할 여지를 남겨두어야 한다. 세부 사항은 자율규제에 위임하는 방식으로 전환할 필요가 있다. 즉 자율규제기관은 정부

기관에 비해 영업행위 관련 정보와 전문성에서 우위를 지니고 있으므로 영업행위에 대한 자율규제권 행사가 요구된다. 즉 자율규제기관은 시장 환경 변화에 대하여 탄력적으로 대처할 수 있으며, 영업행위 규제와 금융투자 전문인력 관리의 연계로 규제의 효율성을 높일 수 있다. 정부규제기관은 규제정책 방향, 인허가 및 재무건전성 감독에 집중하고 자율규제기관이 1차적으로 영업행위 부분에 대한 규제를 담당하는 것이 필요하다.

#### (5) 협회의 자율규제 현황

한국금융투자협회의 자율규제업무는 법령상의 근거 유무에 따라 ‘법령에 의한 자율규제업무’와 법령 등에 근거가 없는 ‘고유의 자율규제업무’로 구분할 수 있다. ‘법령에 의한 자율규제업무’의 경우 자본시장법의 시행에 따라 협회의 자율규제범위가 확대되고 세부내용을 법령에서 규정하고 있다. 즉 자율규제 업무의 법정화, 표준약관 제정 및 개별약관 심의, 표준투자권유준칙 제정, 전문투자자 및 투자권유대행인 등록업무, 투자광고 심의, 금융감독원 위탁검사 등을 규정하고 있다. 종전 『증권거래법』에서 규정하고 있는 한국증권업협회의 자율규제업무는 그 범위가 제한적이고, 약관 및 광고심의 등의 자율규제업무가 법령이 아닌 금융위원회 제정 규정(증권업감독규정)에서 위임받아 수행하고 있었다. ‘고유의 자율규제업무’의 경우 법령 등에 근거 없이 회원 스스로의 합의에 의하여 이루어지는 순수한 자율규제를 의미한다. 인수업무규제, 직원 채용제한 제도, 조사분석 업무 방법에 대한 제한 및 내부통제기준 표준안 등 모범기준 마련 등이 포함된다.

#### (가) 법령에 의한 주요 자율규제업무

법령에 의한 주요 자율규제업무는 다음과 같다.

첫째, 자본시장법상에 협회의 자율규제 업무가 명문화되어 있는데,

‘회원간의 건전한 영업질서 유지 및 투자자보호를 위한 자율규제업무’를 규정하고 있다(자본시장법 제268조제1호).

둘째, 금융투자업자의 영업행위와 관련된 고객과 금융투자업자간의 분쟁조정(자본시장법 제286조)을 규정하고 있다. 분쟁조정의 공정성 제고를 위하여 분쟁조정위원회를 운영하고 있다.

< 분쟁조정 및 민원상담 실적 >

구 분	2005	2006	2007	2008	합 계
분쟁사건 상담	46	96	102	138	382

셋째, 협회는 금융투자업자의 임직원이 투자권유시 준수하여야 할 표준투자권유준칙을 제정할 권한과 의무가 있다(자본시장법 제50조). 투자권유준칙은 투자권유의 적합성·적정성원칙, 설명의무, 부당권유 금지 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

넷째, 금융위원회는 협회와의 위탁계약을 통하여 투자권유대행인의 등록업무를 협회에 위탁하고 있다(자본시장법 제51조).

다섯째, 협회는 불공정한 약관의 통용을 방지하기 위해 금융투자업 영위와 관련하여 표준이 되는 약관을 제정할 수 있다(자본시장법 제56조 및 동법 시행령 제387조). 금융투자업자가 작성하여 사용하는 개별약관에 대해서 적정성을 심의하고, 기존 증권업협회의 경우 증권업 감독규정의 위임에 따라 약관심의 업무를 수행한다.

< 기존 증권업협회의 약관심의 실적 >

2005	2006	2007	2008
147건	136건	108건	146건

여섯째, 금융투자업자는 수수료 부과 기준 및 절차에 관한 사항을 협회에 통보하고, 협회는 통보받은 사항을 금융투자업별로 비교·공시한다(자본시장법 제58조).

일곱째, 투자권유자문인력·조사분석인력·투자운용인력 등 20종의 전문인력을 등록 및 관리한다(자본시장법 제268조). 즉 부적격자의 업무영위를 방지하기 위해 전문인력 등록·등록말소, 보수교육 및 위법부당행위시 제재조치를 부과하고 있다.

여덟째, 금융투자업자의 투자광고와 관련, 허위·과장표현 사용금지 및 경고문구 게재 등 의무사항을 규정하고, 협회가 금융투자업자로부터 광고물을 사전에 제출받아 광고내용의 적정성을 심의한다(자본시장법 제57조, 금융투자업 규정 제4-11조).

< 광고심의 실적 >

심의기관	2005	2006	2007	2008
증권협회	794건	1,048건	1,882건	2,904건
자산협회	1,190건	1,711건	3,518건	3,567건
계	1,984건	2,759건	5,400건	6,471건

아홉째, 자본시장법에서는 ①주요직무 종사자(전문인력) 및 투자권유대행인의 영업행위, ②인수업무, ③약관 준수여부 등을 금융감독원장이 협회에 위탁 가능한 검사업무로 규정하고 있다(자본시장법 시행령 제372조). 주요 직무종사자의 영업행위 부문에 대한 검사업무를 수행한다(금감원과 검사업무 위탁계약 체결).

< 위탁검사 실적 >

2005	2006	2007	2008
50개 영업점	50개 영업점	50개 영업점	25개 영업점

열번째, 규제의 형평성 제고 및 자율규제의 사각지대 방지를 위해 금융위원회는 비회원인 금융투자업자에 대해서 협회의 자율규제에 준하는 내부통제기준을 제정할 것을 명령할 수 있다(자본시장법 시행령 제369조).

열두번째, 기타 금융투자업자 임직원의 징계기록 유지 및 관리(자본시장법 제286조), 금융투자업자 임직원의 직무 및 윤리교육(자본시장법 제 286조), 표준내부통제기준 제정(금융투자업규정 제2-33조)을 하고 있다.

#### (6) 고유의 자율규제 업무

고유의 자율규제 업무는 다음과 같다.

첫째, 인수업무 규제(증권 인수업무에 관한 규정)로 기업공개(IPO)시 청약자 유형군별 공모주식 배정기준(우리사주조합 20%, 기관투자자 60%, 일반투자자 20%), 대표주관회사 자격제한 및 초과배정 한도 등 규제(5% 이상 지분소유 법인 등에 대한 주관회사 영위금지), 초과배정한도를 공모예정주식수의 15% 이내로 제한하고 있다.

둘째, 채용제한제도(금융투자회사의 영업 및 업무에 관한 규정)로 금융투자업자에 대해 부적격자 채용제한(징계면직일로부터 5년 미경과자 채용금지)하고 있다.

셋째, 조사분석 업무 방법(금융투자회사의 영업 및 업무에 관한 규정)으로 기업금융부서와의 독립성 확보 및 매매제한, 조사분석자료 공표제한 및 이해관계 고지 의무화 등을 하고 있다.

넷째, 표준안 및 Best Practice 제시로 금융투자업자의 내부통제 활성화 등을 위하여 각종 표준안 및 Best Practice(CMA 업무관련 모범규준, 애널리스트 윤리강령 등)를 제시하고 있다.

#### (7) 자율규제 확대 등의 수요

위와 같이 한국금융투자협회에 의한 자율규제는 광범위하게 허용되고 있으며, 금융시장의 규제 효율성을 높이는 데에 기여하고 있다. 또

한 정부규제와도 적절한 역할분담을 하고 있는 것으로 보여진다. 향후 금융산업의 건전한 발전과 시장규제의 유연성·자발성 등을 높이기 위하여 정부규제와 상호 긴밀한 역할 분담이 필요하며, 자율규제의 긍정적 효과와 시장의 자율기능을 높이기 위한 자율규제의 확대 강화가 요구될 수 있다.

### 3. 생명보험협회

#### (1) 현 황

생명보험협회는 보험회사 상호간의 업무질서를 유지하고 보험업의 발전에 기여하기 위하여 설립할 수 있으며(보험법 제175조제1항), 생명보험협회는 보험회사간의 건전한 업무질서의 유지, 보험계약의 비교·공시 업무, 정부로부터 위탁받은 업무, 각종 부수 업무(보험회사간의 건전한 업무질서의 유지, 보험계약의 비교·공시 업무 등), 보험회사의 경영과 관련된 정보의 수집 및 통계의 작성업무, 차량수리비 실태점검업무, 모집관련 전문자격제도의 운영·관리업무, 금융위원회에 등록을 하여 수행하는 신용정보업무 등을 수행한다. 구체적으로 보험협회 자율규제 현황은 ‘보험업법 및 감독규정상 위탁업무’와 ‘협정 및 내부규제에 따른 자율규제업무’로 나누어 살펴볼 수 있다. 보험업법 및 감독규정상 위탁업무는 모집설계사 및 대리점 사용인 시험·등록 업무, 모집종사자 변액보험 시험 등 자격관리, 보험상품비교·공시 및 경영·상품공시, 생명보험광고·선전에 관한 규정 운영(광고심의 : '05년 198건, '06년 909건, '07년 1,596건, '08년 1,755건) 및 보험가입 조회 업무(감독규정에 협회 업무로 명시)를 수행하고 있다. 협정 및 내부규정에 따른 자율규제업무로는 첫째, 공정경쟁질서 유지에 관한 협정을 운영하고 있는데, 보험판매와 관련하여 무자격판매, 부당한 계약전환 등의 행위에 대해 제재금을 부과하고 있다. 둘째, 신상품 개

발 이익보호에 관한 협정을 운영하고 있다. 즉 독창적인 신상품 개발 시 일정기간(3개월 또는 6개월) 동안 배타적 사용권을 부여하고 있다. 셋째, 전문자격 확대를 위한 언더라이터(보험계약 인수여부 등을 심사하는 자) 및 IFP(종합자산관리사) 자격 관리를 하고 있다. 넷째, 우수 모집조직 양성을 위한 우수인증설계사 제도 운영하고 있는데, 보험계약유지율이 좋고, 불완전판매가 없는 설계사에게 우수인증설계사 자격을 부여하고 있다.

## (2) 자율규제 확대 등의 수요

최근 생명보험과 관련하여 다른 외국에서 자율규제가 확대되고 있는데,<sup>96)</sup> 올해 우리나라에서도 보험업법 개정안이 국회에 제출되어

---

96) 생명보험과 관련하여 미국의 자율규제 현황은 다음과 같다. 즉 미국생명보험협회(American Council of Life Insurance; www.acli.com)는 환경변화에 대한 대응과 대정부창구로서 생명보험협회가 자발적으로 설립한 이익단체이다. 기존 몇 개의 생명보험관련 협회들이 자발적으로 통합하여 오늘날의 ACLI가 형성된 바 있다. 2006년 현재 377개 (미국 전체 생명보험회사 자산의 91% 및 수입보험료의 90% 차지)의 회원사를 둔 ACLI의 기능은 대정부로비, 생명보험에 대한 조사연구, 회원 상호간의 의견교환 및 대외홍보활동 등이다. 회원자격은 법적 준비금을 적립하는 영업개시 3년이 경과한 생명보험회사이며 예산은 전년도 말 자산 및 수입보험료를 기준하여 분담하고 있다. IMSA는 미국 생명보험 모집부문의 순수자율규제기관이다. 즉, IMSA에 대한 아무런 법적인정이나 근거가 없다. 생명보험협회 (ACLI)와 일부 생명보험회사들에 의해 설립된 IMSA는 독립적으로 운영되는 순수자율규제기관이다. IMSA는 생명보험, 연금상품, 개호보험의 모집행위만을 대상으로 한다. IMSA가 자발적 순수자율규제기관이기는 하나 출범배경에는 외부의 압력이 있었다. 1990년을 전후하여 보험모집질서의 문란으로 미국 생명보험회사들은 감독기관과 소비자단체들로부터 따가운 눈총을 받는 한편 집단손해배상으로 엄청난 경제적 손실을 입은 바 있다. 이런 사회적, 경제적 손실을 경험한 생보업계는 자구책으로 3가지 방안을 검토하고 그 결과 생명보험협회의 내부조직으로 자율규제기관을 설치했고 그후 별도법인으로 IMSA를 분사한 것이다. IMSA의 모범기준은 고객들에게 보험사가 자체적으로 개인생명보험상품, 연금보험상품, 장기개호보험의 판매와 서비스를 포함하는 모든 고객접촉에 있어서 정직함과 공정성, 성실성을 지속해서 수행하고 있다는 것을 확신 시키는 데에 도움을 준다. 그러한 이행의 일부분으로서 보험회사는 판매절차, 직원, 대리인들을 정기적으로 주의 깊게 감시하고 있다. 보험회사는 고객들이 구매와 정책변화에 관한 의사결정 과정에서 필요한 정보를 제공 받고 있다는 것을 확신하기 위해서 정책과 절차를 개발하고 있다. 보험회사는 또한 고객들의 관심사와 불만 점들에 대해 신속하게 반응하기 위한 시스

있고 다음과 같은 자율규제에 관한 사항이 포함되어 있다. 첫째, 현재는 보험업감독규정<제4-35조의2(광고의 내부통제)>에 근거가 있으나, 이를 법률에 명확히 규정하고 있다. 둘째, 대통령령에서 보수교육을 보험협회에서 주관하여 진행토록 명시할 예정이다. 셋째, 보험협회가 보험설계사에 대한 보험회사등의 불공정한 모집위탁행위를 막기 위하여 보험회사등이 지켜야 할 규약을 정할 수 있도록 규정하고 있다. 넷째, 기존의 보험설계사 등록업무에 더하여 보험대리점 등록업무도 협회에 위탁될 예정이다.

#### 4. 여신금융협회

##### (1) 현 황

금융의 대형화, 겸업화가 빠르게 진행되면서 자율규제기관으로서의 협회역할과 기능이 중요하다. 정부 및 감독당국의 위임사무를 수행하면서 회원의 권익보호와 건전하고 공정한 금융시장의 질서확립과 금융관행 정립을 위한 노력이 요구된다. 여신전문금융업협회는 여신전문금융업의 건전한 발전을 도모하기 위하여 설립하였으며(여신전문금융업법 제62조제1항), 회원에 대한 지도와 권고, 회원에 대한 이용자보호를 위한 업무방식의 개선권고, 회원의 재무상태에 대한 분석, 이용자 민원의 상담·처리, 회원 상호간의 신용정보의 교환, 신용카드가맹점에 대한 정보 관리, 여신전문금융업 및 여신전문금융회사의 발전을 위한 조사·연구, 기타 협회의 목적을 달성하기 위하여 필요한 업무를 수행한다. 또한 협회는 법령에 근거하여 공적

---

템을 유지하고 있다. 둘째, 일본생명보험협회는 법적 근거를 가진 자율규제기관이 아니다. 그 지침과 가이드라인은 해당 위원회의 검토를 통해 개발되지만, 법적 구속력을 가진 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 모든 회원사들은 그 지침과 가이드라인을 엄중히 준수할 것으로 믿고 있다(성균관대학교 산학협력단, 보험산업의 규제완화와 협회의 기능제고 방안(연구용역보고서), 생명보험협회, 2006. 9. 30. 요약문 참조).



제 4 장 자율규제기관의 자율규제 확대 방안

규제업무<sup>97)</sup>를 수행하고 있으며, 자율규제업무(자율협약에 근거)도 수행하고 있다(감독당국에서 요구하는 업무). 경영공시는 감독원 위임사무(정부규제)로 수행중이나 경영공시 실태조사 및 제재 등의 기능이 병행되지 못하고 있다. 모범규준 제시는 금감원의 지도 및 권고에 의거 타 금융권에서 운용중인 규준을 준용하며, 자율적으로 제시하는 경우는 없다.

업 무		영위 여부	업무성격
공시 제도	경영 공시	△	공시에 대한 사실 확인권을 수행하고 위약금부과 또는 감독당국에 통보하여 소비자보호
	상품 공시	×	소비자보호와 회원사 과당경쟁 방지
모범규준 제시		△	Best Practice 수행시 반드시 점검해야 하는 사항을 규정
광고심의		×	금융질서 확립 및 공정경쟁여건 확보를 위해 협회내 광고심의위원회 자율적 설치
신상품(약관)심사		×	약관제정, 변경심사, 권고 및 자료제출요구권에 대한 자율협약 제정 수행
검사지원업무		×	감독당국 감사업무 지원(협회인력 파견)

97) [정부규제업무(법령에 근거)]

업 무	근거조항	내 용
경영공시	여전법 제54조의2	경영공시 항목 및 방법을 협회장이 정하여 협회 홈페이지에 공시
상품공시	여전법 시행규칙 제6조	상품별 수수료율, 수수료 수입비율, 회원신용등급분포, 업종별 가맹점 수수료율을 협회 홈페이지에 비교공시
신용카드모집인 등록	여전법 제14조의3	등록번호 부여 및 이중등록방지
신용카드 해외사용 사후관리	외국환거래규정 제10-6조	연간 2만불 사용자실적 보고 및 분기별 실적 보고
외환전산망 보고	외국환거래법시행령 제13조2항	외국환취급기관(여전사)의 보고서 중계

## &lt;협회 자율규제기능 현황&gt;

	은행	증권	생보	손보	상호 저축	자산 운용	선물	여전
경영공시	○	○	○	○	○	○	○	○
상품공시	○	○	○	○	○	○	○	○
광고심의*	△	○	○	○	△	○	○	-
약관운용	△	○	-	-	△	○	○	-
분쟁상담*	○	○	○	○	○	△	-	○
검 사	-	△	-	-	-	-	-	-
자율규제 지도·점검	-	△	-	-	○	△	△	-
모집인등록	-	-	○	○	△	-	-	○주)

주1) ○ : 상당부분 위임, △:부분적인 위임, \* : 자율규약

2) 여전사의 모집인등록: 신용카드(여전법 제14조의3 제3항), 비카드('08.1월 부터 협회자율규제기능으로 신용대출모집인 등록제 시행)

## (2) 자율규제기능 확대

여신금융협회의 자율규제 기능을 확대하기 위해서는 다음과 같은 문제점의 개선이 필요할 수 있다.

첫째, 협회의 대표성이 문제될 수 있다. '09. 9월말 현재 등록 여신금융회사 56개사중 40개사가 협회 정회원으로 가입하고 있으며, 16개사가 미회원(전체 여전사의 약 28%에 해당)이다. 여신금융회사중 신용카드업자(허가제)를 제외한 비카드업종(시설대여업, 할부금융업, 신기술금융업)은 등록제이며 이중 미회원은 비카드업종에 국한되어 있

다(여신금융회사의 경우 협회 회원가입이 의무화되어 있지 않으나, 여타 금융기관은 인가제인 동시에 관련법상 회원가입이 의무화 되어 있거나 검사 및 조사권, 제재기능이 부여되어 있어 대부분 회원으로 가입되어 있다). 신용카드업의 경우 전업 5개 카드사 외에 15개 겸영은행이 신용카드업을 겸영하고 있으나 회원으로 가입되어 있지 않아 협회의 대표성이 미흡한 실정이다. 따라서 협회의 자율기능을 제고하기 위해서는 회원가입을 의무화(여신전문금융업에 근거마련)하고 회원가입에 따른 비용부담을 최소화할 필요가 있다.

둘째, 자율규제는 회원 금융기관의 건전 영업질서 확립, 소비자보호 등을 위해 일정부분 필요하나 법령에 근거하지 않을 경우 시장의 자율성 침해요소가 있다하여 매년 정부의 유사행정 규제정비대상에 포함될 소지가 있다. 또한 협회의 자율규제기능이 자칫 공정거래법상의 사업자단체행위에 저촉될 소지가 있어 쉽지 않은 상황이다. 따라서 협회의 자율규제기능 확대를 위해서는 협회의 행위에 대하여 관련기관과의 양해각서(MOU)가 필요할 수 있다.

셋째, 협회 지배구조의 문제될 수 있다. 회원이사 중심의 지배구조로는 자율성, 공공성 및 중립성 확보에 어려움이 있다. 회원이사는 주로 은행계, 대기업계 여신금융회사로 협회 운영예산의 50%이상을 분담하고 있다. 따라서 공공성, 중립성 확보를 위해 협회의 지배구조를 변경하여 이사중 일정부분을 전문성 있는 사외이사로 구성하는 공익이사제의 도입도 필요할 수 있다.

넷째, 예산의 독립성이 문제될 수 있다. 회원사의 회비에 의존하므로 경기침체시 예산확보의 어려움이 있고, 자율규제기능 확대시 인력 및 조직확대의 어려움이 있다. 예산의 독립성 확보를 위해서는 정부 및 감독당국으로부터의 위임업무 확대와 이와 관련한 예산을 위임기관으로부터 지원을 받을 수 있다. 중장기적으로는 회원으로부터 회비

의존도를 낮추기 위해 교육 및 연수, 컨설팅업무 수행을 통한 수익사업 확대가 필요할 수 있다.

다섯째, 정책 및 감독당국의 위임사무가 미흡하다. 현재 협회에 대한 감독당국의 위임사무는 제한적이며 단순 위임하는 형태로 운영되고 있어 실효성 확보를 위해서는 조사 및 감독기능 보완이 필요할 수 있다. 즉 위임사무 확대가 필요할 수 있다. 예컨대, 여신금융회사 등록 심사업무, 즉 신용카드업을 제외한 기타 업종(시설대여업, 할부금융업, 신기술금융업)의 등록심사 및 등록증 발급업무를 수행하는 것이 필요할 수 있다. 또 여신금융회사 표준약관 개정시 심사권 부여가 문제된다. 즉 여전법 개정('09.2.6)으로 협회에 표준약관 제정권을 부여하고 있으나, 여신금융사의 약관 개정시 심사권을 허용하지 아니하고 있어 이에 대한 심사권을 1차적으로 협회가 심사할 수 있도록 하는 것이 필요할 수 있다.

여섯째, 업계관련 분쟁조정업무가 필요할 수 있다. 현재 수행중인 민원처리 업무의 확대가 필요하며 감독당국의 소비자보호센터의 분쟁조정 기능을 이관하고 분쟁조정위원회의 설치를 통해 자율규제가 가능할 수 있다.

일곱째, 경영공시 실태조사 및 지도·점검·제재가 필요할 수 있다. 현재는 협회장이 정하는 통일경영공시기준(작성양식 포함)에 따라 상반기 및 결산공시, 수시공시를 하고 있으나 공시 실태조사 및 점검 등을 통해 지도가 병행되어야 한다. 즉 공시기준 작성 기관이 실태조사 및 지도, 점검 등의 기능을 병행하여 수행함으로써 업무의 효율성의 제고(일부 제재권한 추가 필요)가 문제될 수 있다.

여덟째, 모집인 등록제 운영 및 위규 모집인 등록회사에 대한 지도·점검·제재가 필요할 수 있다. 신용카드 모집인은 여전법상 등록제 근거가 마련되어 있으나 대출모집인의 모집인등록제는 자율협약으로 운영중이다. 대출모집인에 대한 여전법상 등록제 근거의 마련과 신용카

드 및 대출모집인 위규시 해당 여전사에 대한 지도 및 점검 실시후 제재권한을 추가하여 모집질서를 확립하는 것이 필요할 수 있다.

## 5. 한국화재보험협회

### (1) 현 황

한국화재보험협회는 손해보험회사가 화재예방 및 소화시설에 대한 안전점검과 이에 관한 연구·계몽등을 위하여 설립된다(화재로인한재해보상과보험가입에관한법률 제11조). 협회는 화재예방 및 소화시설에 대한 안전점검, 화재보험에 있어서의 소화설비에 따른 요율 할인등급의 사정, 화재예방과 소화시설에 관한 자료의 조사·연구 및 계몽, 행정기관 기타 관계기관에의 화재예방에 관한 건의 등을 수행한다.

### (2) 자율규제 확대 등의 수요

한국화재보험협회는 자율규제 확대 등과 관련하여 다음이 문제될 수 있다.

첫째, 특약부화재보험 가입실적관리 업무를 법에 명문화하는 것이 필요할 수 있다. 즉 보험가입 대상물은 업태의 변경, 휴업, 대수선, 공사, 폐업 등이 발생하는데, 이를 제대로 확인하지 않고 미가입에 따른 제재조치<sup>98)</sup>가 이루어지면 심각한 민원발생이 예상되기 때문에 미가입자 관리가 필요할 수 있다. 보험가입 대상물 관리는 물건의 발굴, 변동사항 확인, 보험계약사항 확인 및 미가입자 확인, 행정기관에 제재조치의뢰 등이 일관된 업무로서 현재 화재보험협회가 수행하고 있다.

98) [보험미가입자에 대한 제재조치]

- |   |
|---|
| <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 관계행정기관에 대하여 인허가의 취소, 영업의 정지, 건물사용의 제한 등 필요한 조치를 취할 것을 요청(법 제7조)<br><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 500만원 이하의 벌금(법 제23조) |
|---|

둘째, 감독 및 검사기관은 일원화가 필요할 수 있다. 즉 현재 협회에 대한 감독기관은 금융위원회 및 소방방재청에서 하고 있다(동법 제21조). 아울러 금융위원회는 금융감독원장으로 하여금 협회의 업무 상황 또는 장부·서류 기타 필요한 물건을 검사하게 할 수 있다(동법 제22조제1항). 이에 따라 금융감독원은 정기적으로 협회에 대한 검사를 실시하고 있다. 따라서 감독 및 검사기관의 일원화가 바람직할 수 있으며, 협회의 경우 법률에 의해 공적업무를 수행하므로 정부가 직접 감독·검사권을 행사하는 것도 가능할 수 있다.

## 6. 소 결

이상에서 알 수 있듯이 보험·금융 분야에서 자율규제기관에서 수행하고 있는 자율규제는 다양한 방면에서 확대되고 있으며, 정부규제의 한계를 극복하고 시장의 자율적 기능이 강화되고 있다. 그 동안 과도한 정부규제의 여파로 수요조사 결과에서 알 수 있듯이 향후에도 민간협회에 의한 자율규제가 중요한 분야로 파악할 수 있다.

## IX. 문화 분야

### 1. 개 요

문화 분야에서 게임산업진흥협회, 한국관광협회중앙회 및 한국옥외광고협회를 선정하였는데, 이들 협회에서 자율규제는 해당 기관이 처한 상황에 따라 각자 나름대로의 자율규제 확대 여부가 문제되고 있다.

### 2. 게임산업진흥협회

#### (1) 현 황

게임물 관련사업자는 게임물에 관한 영업의 건전한 발전과 게임물 관련사업자의 공동이익을 도모하기 위하여 협회등을 설립할 수 있다

(게임산업진흥에 관한 법률 제39조제1항). 동 협회는 법률에서 설립근거를 마련하고 있지만 수행할 수 있는 업무가 특정되어 있지 아니하다. 따라서 동 협회는 순수한 회원의 회비에 의존하여 운영되고 있는 것으로 확인되며, 분야별(온라인 또는 오프라인)로 협회들이 존재하고 있다.

## (2) 자율규제 확대 등의 수요

게임산업협회는 법률에 의하여 설립되는 임의단체이고, 현재 온라인과 모바일 회원을 중심으로 설립된 한국게임산업협회 등이 활동하고 있다. 한편, 2008년 11월에 정부가 제출한 게임산업진흥에 관한 법률 전부개정법률안(의안번호:2317)에서는 게임분쟁조정위원회 설치·운영(안 제27조부터 제33조까지)하는 조항을 신설하여 게임관련 분쟁에 대한 자율적 해결을 도모하고 있다. 또한 법안에서는 자율심의제도를 부분적으로 도입(안 제48조)하여 게임물사업자 등이 설립한 자율심의기구로 하여금 평가용게임물의 확인, 게임물 내용수정 신고 접수 등의 업무를 수행할 수 있도록 하여 자율규제를 확대하고자 하는 노력이 이루어지고 있다.

## 3. 한국관광협회중앙회

### (1) 현 황

한국관광협회중앙회는 관광진흥법 제41조의 규정에 의하여 1963년에 설립되어, 관광업계 전체를 대표하여 업계의 의견을 종합 조정하고 국내·외 관련기관과 상호 협조함으로써 관광산업의 진흥, 조사연구, 종사원교육, 회원의 권익 및 복리증진에 기여함을 목적으로 하고 있다. 중앙회 산하에 16개 시·도 관광협회와 업종별 협회를 회원으로 두고 있다. 국내관광진흥을 위해 중앙회는 대 정부·국회 정책건의, ‘관광의 날 기념식’ 행사를 통한 관광인 정부포상, 청년실업 해소

를 위해 매월 일정금액의 인건비를 관광사업체에 보조해 주는 ‘관광산업 청년 인턴사원 채용사업’, 방송을 통한 ‘내나라 여행문화 가꾸기 캠페인’, 계간지 ‘관광’발행, 방송 신문 등 미디어를 통한 관광산업의 이미지제고 등의 업무를 수행하고 있다. 또한 국내관광의 신규수요 창출 및 관광산업 활성화를 위한 ‘국민관광상품권’사업을 수행하고 있으며, 관광에서 소외된 저소득 취약계층을 대상으로 2001년부터 실시해온 ‘복지관광 사업’을 현재 정부위탁 사업으로 확대 실시 중이며 2007년까지 약 6,700여명에게 지원하였으며, 매년 그 수혜대상을 늘려가고 있다. 인바운드 유치 활성화를 위해 일본인 개별관광객에게 각종 우대혜택을 제공하는 Korea Sparkling Sale 사업과 택배시스템을 이용하여 공항에서 숙소까지 관광객들의 짐을 배송하는 여행자 가방 배송사업(Traveler's Bag Delivery Service)을 통해 한국을 찾는 외국인의 관광편의 제공은 물론, 관광소비를 유도하여 관광수지 적자개선에 일조하고 있다. 또한 2008년을 한국-산동 상호 방문의 해로 선정하여 중국산동지역 관광객의 한국방문사업을 추진하고 있다. 관광진흥법상 중앙회의 고유 업무인 공제사업은 회원사들의 경제적 이익을 도모하며 피해여행자 및 피보험자에게 신속하고 정확한 사고보상처리를 하고 있다. 또한 한국의 전통 공예품 전문판매점인 한국관광명품점을 통하여 내·외국인에게 한국문화의 우수성을 알리고 있으며, 현재 인사동, 용산, 금강산지점을 운영하고 있다. 국제협력 부문에서는 중국, 일본과 민간관광대표기구 협의회를 구성하여 동북아지역의 관광허브로서의 위치를 다지고 외래관광객 유치 촉진을 위하여 노력하고 있으며, PATA, ASTA, 등 국제기구 회의에 참가하여 관광한국의 위상 제고와 국제기구와의 협력을 강화하여 나가고 있다.<sup>99)</sup>

99) 한국관광협회중앙회의 사업 추진은 회원 권익보호 및 상호발전, 관광객 유치를 위한 국제교류 협력활동 강화, 그리고 협회 기능의 활성화를 중심으로 이루어진다. 2007년에는 이를 위하여 다양한 사업이 추진되었는데 주요사업으로는 회원사업, 관광진흥사업, 회의운영사업, 수익사업, 홍보활동사업, 조사연구사업 등이 있다.



## (2) 자율규제 확대 등의 수요

한국관광협회중앙회는 자율규제와 관련하여 정부로부터 위탁받아 수행하고 있는 업무는 없는 것으로 확인된다. 그렇지만 다음과 같은 사항에 관련하여 자율규제 확대가 문제될 수 있다. 첫째, 호텔등급심사와 관련하여 중앙회에서 자율심의하여 등급을 부여하고 있는데, 관련하여 행정권이 부여되어 있지 아니하여 3년마다 등급심의를 받도록 되어 있는 것이 실효성이 낮다. 따라서 이와 관련하여 실질적인 자율규제를 할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 둘째, 교육이나 자격증 발급시에 받을 수 있는 수수료가 현실에 맞지 않아서 관련 업무를 자율적으로 수행하기가 곤란하여 관련 수수료의 현실화가 문제되고 있다.

## 4. 한국옥외광고협회

### (1) 현 황

옥외광고물등의 효율적인 관리와 옥외광고업의 건전한 발전 및 종사자의 품위향상을 위하여 광고사업협회를 설립할 수 있으며(옥외광고물 등 관리법 제11조의3제1항), 협회는 옥외광고물등의 관리에 관한 조사·연구, 옥외광고물등의 안전도검사 및 옥외광고업 종사자에 대한 교육등 시장·군수 또는 구청장이 위탁하는 업무 및 그밖에 정관으로 정하는 사항(옥외광고업계의 경영합리화와 광고물의 질적 수준향상에 관한 조사·연구, 옥외광고에 관한 국제교류·협력, 옥외광고사업의 발전을 위하여 제도·시책의 개선에 관한 조사·연구 및 건의·자문, 협회의 기관지 간행 및 출판, 인재육성을 위한 장학사업 및 회원의 복리후생에 관한 사항, 대한민국옥외광고대상, 한국 사인·디자인전 및 세미나 개최, 광고물의 표시허가, 신고업무 지원, 우량기자재 개발보급과 상설전시장 운영, 광고물의 안전도검사 수탁대행, 옥외광고업 종사자교육 수탁대행과 옥외광고연수원 설치·운영,

광고물의 설치로 인한 손해배상 또는 손실보상을 위한 보험가입 및 공제기금 조성, 광고물과 관련한 신기술도입 및 원·부자재 수입·수출, 현수막게시대 및 지정벽보판운영·관리 등 국가 및 지방자치단체로부터 위탁받은 사업, 옥외광고사 자격시험 운영관리 및 교육에 관한 사항, 임대사업 및 기타 협회의 목적달성에 필요한 사업)을 수행하고 있다.

## (2) 자율규제 확대 등의 수요

한국옥외광고협회는 다음과 같은 사항에서 자율규제의 확대가 문제될 수 있다. 첫째, 광고물에 대한 정부규제 중에서 민간협회에서 수행할 수 있는 단순업무(신고 등)에 대하여 이관이 문제될 수 있다. 둘째, 교육이나 검사 등의 업무에 대한 보다 넓은 권한의 이전을 통하여 효율적으로 사무처리가 가능하도록 하는 것이 문제될 수 있다.

## 5. 소 결

이상에서 살펴본 협회들 사이에는 공통적인 자율규제 사항을 발견하기가 어려운데, 해당 분야가 차이가 있기 때문이다. 여하튼 게임물과 관련해서 민간협회에 의한 자율등급제가, 관광협회와 관련해서 시장에 자율적 기능을 강화하는 차원에서 회원사 평가 및 공시 등에 관한 자율규제 확대가 문제되고 있다.

## X. 방송·통신 분야

### 1. 개 요

방송·통신·언론분야에서 선정한 협회의 자율규제업무는 다른 분야와 비슷하게 협회마다 차이가 있다. 자율규제의 확대 수요도 해당기관의 처한 상황이나 업무 등에 따라 차이가 발견된다.

## 2. 한국전파진흥협회

### (1) 현 황

한국전파진흥협회는 새로운 전파이용 기술의 실용화 및 보급 촉진, 전파자원의 효율적인 이용과 전파산업 발전의 기반 조성에 관한 사업, 전파이용 기술의 표준화에 관한 사업을 위하여 설립할 수 있으며(전파법 제66조의2 제1항), 전기통신사업자, 시설자, 전파 관련 기기·시스템 및 부품의 제조업자, 그 밖에 협회의 정관으로 정하는 자가 협회의 회원이 될 수 있다. 협회는 회원 상호 간의 협력활동, 전파의 이용확산과 인식을 높이기 위한 연구·조사·홍보 및 발간사업, 전파 관련 산업의 실태조사, 전파에 관한 기술의 개발 및 보급, 전파에 관한 기술정보의 수집·조사·분석 및 제공, 전파이용기술의 표준화에 관한 연구 등에 관한 업무를 수행하고 있다.

### (2) 자율규제 확대 등의 수요

한국전파진흥협회는 교육업무와 인력양성사업에 관련하여 해당 사업을 수행하기 위한 정부의 지원이 필요할 수 있고, 산업체 지원(예컨대, 전자파 측정등)에 관련된 업무로 확대하기 위한 수요가 있을 수 있다. 특히, 전자파 측정사무는 민간단체에서 전문화되어 수행하기에 적합한 사업에 위탁 수요가 있을 수 있으며, 또한 전파기기의 인증 등에 대한 업무를 위탁받아 수행하고자 하는 수요도 있을 수 있다.

## 3. 한국정보통신기술협회

### (1) 현 황

전기통신의 표준화에 관한 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 한국정보통신기술협회를 둘 수 있다(전기통신기본법 제30조제1항).

(2) 자율규제 확대 등의 수요

한국정보통신기술협회는 표준화와 관련하여 설립된 기관으로 표준화 업무가 국가에서 추진하기가 부적합하여 민간단체로 하여금 대신하여 정보통신의 표준을 개발하고 보급하도록 하는 차원에서 설립·운영되고 있다. 따라서 이외의 업무에 대한 확대는 예상되지만 명확한 수요를 확인하기가 어렵다.

4. 한국정보통신공사협회

(1) 현 황

공사업자는 품위 유지, 기술 향상, 공사시공방법 개량, 그 밖에 공사업의 건전한 발전을 위하여 방송통신위원회의 인가를 받아 정보통신공사협회를 설립할 수 있으며(정보통신공사업법 제41조제1항), 협회는 감리원의 인정신청접수·인정 및 자격증 발급·관리에 관한 업무, 신고에 관한 업무, 정보통신기술자의 인정신청접수·인정 및 경력수첩의 발급·관리에 관한 업무, 정보의 종합관리, 시공능력평가 및 공시, 정보의 제공에 관한 업무, 감리원의 인정취소에 관한 업무, 정보통신기술자의 인정취소에 관한 업무, 청문에 관한 업무를 수행한다.

(2) 자율규제 확대 등의 수요

정보통신공사업과 관련된 정부업무(지자체 포함)중에서 단순하고 반복적인 업무는 업계에서 자율적으로 수행토록 협회에 위탁함으로써 업무의 효율성과 민원인에 대한 서비스질을 제고할 수 있는데, 이와 관련하여 첫째, 정보통신공사업 신규등록시 서류접수 및 사실확인 업무(법 제14조제1항), 둘째, 정보통신공사업 등록기준 신고 및 수리업무(법 제14조제2항), 셋째, 정보통신공사업 양도 등의 신고 및 수리업무(법 제17조제1항)가 문제될 수 있다. 종래 지방분권촉진위원회 무조건

적인 지방이양 결정(‘09.6.11)에 따라 방통위가 민간단체에 위탁한 “감리원 및 정보통신기술자 인정·인정취소·업무정지” 사무까지 시·도로 이양토록 결정하였다. 기술인력(감리원, 정보통신기술자)은 국가 차원에서 시장상황과 수급인력을 결정해야 하고, 경력인정기준은 전국적으로 통일되어야 하는 국가사무임에도 공사업 등록권자가 지자체이므로 업무를 통일해야 한다는 주장을 수용해 결정하였다. 모든 건설업(건설, 전기, 소방)의 기술인력 양성은 정부에서 해당 단체(협회)로 위탁해 업무를 처리하고 있다.

< 정보통신공사업 관련 사무 처리현황 >

구 분		처리기관		비 고
		현 행	확대안	
공사업 신규등록	서류접수 및 사실확인 업무	광역시 자체	협 회	
	수리업무	광역시 자체	-	
등록기준 신고 및 수리업무		광역시 자체	협 회	
공사업 양도 등의 신고 및 수리업무		광역시 자체	협 회	
시공능력평가 및 공시		협 회	-	방통위 위탁
정보의 종합관리 및 제공		협 회	-	방통위 위탁
공사업 등록변경신고		협 회	-	시·도 위탁
<u>감리원 및 정보통신기술자 인정</u>		<u>협 회</u>	-	<u>방통위 위탁</u>
<u>감리원 및 정보통신기술자 인정취소</u>		<u>협 회</u>	-	<u>방통위 위탁</u>
<u>감리원 및 정보통신기술자 업무정지</u>		<u>방통위</u>	-	
착공전 설계도 검토 및 사용전검사		기초지 자체	-	

확대사유는 첫째, 행정처리의 효율성 도모이다. 즉 정보통신공사업은 허가사항이 아닌 등록사항으로 등록기준(자본금, 기술인력, 사무실면적)의 충족여부만 객관적인 서류상으로 확인하는 단순 업무이고, 협회의 경우 정보통신공사업 등록사항 변경업무를 시·도에서 위탁받아 처리하고 있고, 확대하려는 사무도 동일한 업무내용이다. 따라서, 동 사무는 지자체에서 수행할 업무라기 보다는 민간단체에 위탁해 처리함이 효율적일 수 있다. 둘째, 대민원서비스 질 향상에 있다. 동 업무의 대상은 정보통신공사업자로 입찰업무, 정보자료 획득 등으로 협회에 방문하는 기회가 많다. 특히, 공사업 등록후 매 3년마다 신고해야 하는 “등록기준신고”의 경우에는 건전한 공사업자인데도 불구하고 신고기한을 인지못해 미신고함으로써 영업정지를 처벌받아 경영에 막대한 지장을 초래하는 사례가 발생할 수 있다. 따라서, 민원인의 접근이 많은 협회에서 수행해 건전한 공사업자의 선의의 피해를 방지할 수 있다. 셋째, 민간부문의 자율성 존중 및 행정참여의 기회를 확대할 수 있다. 중앙정부의 권한을 분권화하여 국가의 과부하를 줄이고 분권의 목적을 실현하기 위해서는 우선 민간과 정부(지방정부와 중앙정부를 포함)의 관계에서 민간이 수행할 수 있는 기능은 민간에게 맡기는 것이 필요할 수 있다.<sup>100)</sup> 넷째, 지

#### 100) [유사법령 사례]

- 전기분야 (전기공사업법 제32조제2항)
  - 위탁기관 : 한국전기공사협회
  - 위탁업무
    - ① 공사업 등록 신청접수 및 내용확인('79.1.1)
    - ② 공사업의 등록기준 신고수리('02.7.1)
    - ③ 상속, 양도·양수, 합병신고 수리('02.7.1)
- 건설분야 (건설산업기본법 제91조제3항)
  - 위탁기관 : 대한건설협회
  - 위탁업무
    - ① 건설업 등록 신청접수 및 내용확인('08.1.1)
    - ② 건설업 등록기준 신고접수 및 내용확인('08.1.1)
    - ③ 건설업의 양도·법인합병 및 상속 신고접수 및 내용 확인('08.1.1)

방분권촉진에 관한 법률 제6조제4항에서도 “국가 및 지방자치단체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 사무를 배분하는 때에는 민간부문의 자율성을 존중하여 국가 또는 지방자치단체의 관여를 최소화하여야 하며, 민간의 행정참여기회를 확대하여야 한다”고 규정하고 있다.

## 5. 한국정보보호산업협회

### (1) 현 황

정보보호에 관련된 사업을 경영하는 자는 정보보호산업을 건전하게 발전시키고 국가산업 전반의 정보보호 수준을 높이기 위하여 지식경제부장관의 인가를 받아 한국정보보호산업협회를 설립할 수 있다(정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제68조의2 제1항). 협회는 정보보호산업에 관한 사업환경 조성 및 상호협력 활동, 정보보호산업에 관한 인력개발 및 홍보활동, 정보보호산업에 관한 현황조사 및 통계작성, 정보보호산업에 관한 기술동향 조사 및 신기술 보급 활동, 정보보호산업에 관한 국제협력 및 그 밖에 정관으로 정하는 사업(정보보호산업에 관한 사업 환경 조성을 위한 법 제도 개선 연구 및 건의, 정보보호산업에 관한 인력양성 사업, 정보보호산업 관련 현황조사 및 통계 작성, 정보보호산업에 관한 기술 동향 조사 및 신기술 보급, 정보보호산업에 필요한 기술 연구에 관한 사업, 정보보호산업에 관한 국제 협력, 정보보호산업 관련 유관기관 협조 및 홍보 활동, 회원의 공동이익 및 협력을 위한 사업, 기타 정보보호산업 발전 및 협회의 목적 달성에 필요한 사업 등을 수행한다.

### (2) 자율규제 확대 등의 수요

---

(건설업 등록신고 수리업무 : 협회('94.7.1~'99.4.14) → 지자체('99.4.15~현재))

한국정보보호산업협회는 회원의 회비와 정부위탁 사업에서 지원 받은 사업비 및 자격제도와 관련한 수수료 등으로 운영되고 있다. 따라서 협회의 운영을 위하여 정부위탁 사업의 안정성을 높여 기관 운영의 안정성을 도모하고 관련 사업(인력양성사업, 정보보안교육, 통계조사, 각종 홍보 및 행사사업 등)의 지속성을 높이는 것이 문제된다. 동 협회는 회원사나 관련 시장에 대하여 아직까지 마땅한 자율규제 확대를 위한 사업은 마련하고 있지는 못하지만 지속적으로 행정기관(공공기관)보다 협회에서 수행할 수 있는 업무를 개발하고 있으며 다른 기관들과 협의하여 협회로 이관하는 사업이 나타날 수 있다.

## 6. 한국소프트웨어산업협회

### (1) 현 황

소프트웨어사업자는 소프트웨어산업의 건전한 발전과 소프트웨어사업자의 공동이익을 도모하기 위하여 한국소프트웨어산업협회를 설립할 수 있으며(소프트웨어산업 진흥법 제26조제1항), 협회는 소프트웨어산업에 대한 현황 및 관련 통계의 조사, 소프트웨어산업의 진흥을 위한 제도의 연구 및 개선 건의, 소프트웨어 기술·시장정보의 수집·분석 및 제공, 소프트웨어사업에 대한 적정한 대가기준의 연구, 소프트웨어 유통촉진 및 사용자 지원에 관한 사항, 소프트웨어사업자의 저작권·상표권 등의 보호활동 지원에 관한 사항, 기타 협회의 설립목적을 달성하는데 필요한 사업을 수행한다.

### (2) 자율규제 확대 등의 수요

한국소프트웨어산업협회는 정부업무를 위탁받아 수행하고 있지만 해당 업무에서 볼 수 있듯이 자율규제와 관련하여 자율규제를 확대할



여지가 많지 않은 것으로 확인된다.

## 7. 한국산업기술보호협회

### (1) 현 황

산업기술보호협회는 대상기관이 산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 시책을 효율적으로 추진하기 위하여 설립할 수 있으며(산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률 제16조제1항), 협회는 산업기술보호를 위한 정책의 개발 및 협력, 산업기술의 해외유출 관련 정보 전파, 산업기술의 유출방지를 위한 상담·홍보·교육·실태조사, 국내외 산업기술보호 관련 자료 수집·분석 및 발간, 산업기술분쟁조정위원회의 업무지원 등을 수행한다.

### (2) 자율규제 확대 등의 수요

산업기술보호협회는 다음과 같은 사항에서 자율규제의 확대가 요구될 수 있다.

첫째, 지식경제부 장관은 산업기술보호교육을 산업기술보호협회에 위탁하여 실시하도록 하게 되어 있으나(산업기술유출방지법 시행령 제36조), 최소한 월1회 이상 실시한다는 규정으로 되어 있고 그 대상기관이 산업기술보유기관으로 규정되어 있어 월1회 이상 교육을 실시하고 있음에도 불구하고 많은 대상기관이 교육에 참가하고 있지 못하는 상황이다. 따라서 대상기관을 동법에 의한 국가핵심기술보유기관을 한정하여 의무교육을 이수케 한다면 보다 많은 교육에 의하여 대상기관의 산업기술보호 활동 및 인식확산에 기여할 수 있다. 아울러, 법률에 근거하여 산업기술보호협회를 산업기술보호교육지원센터로 지정하여 전담케 하여 보다 나은 교육서비스를 제공케 할 필요할 수 있다.

그리고, 민간의 상시적으로 산업기술의 유출을 상담하고 현장지원 및 관련 사례분석, 조사, 대응조치, 예방 홍보 등 대민간 산업기술보호 전담창구로서 산업기술보호정보서비스센터를 산업기술보호협회에 둠으로써 보다 양질의 정보와 서비스를 제공케하여 전문성 내지는 자율성을 확대할 수도 있다.

## 8. 소 결

방송·통신 분야에서 협회에 의한 자율규제 확대는 해당 기관이 정부로부터 위탁받아 수행하고 있는 업무에 따라 많은 차이가 있을 수 있다. 한국정보통신기술협회의 경우에는 (구)정통부의 해체와 방송통신위원회의 설치 및 지방자치단체로의 업무 이관에 따른 일련의 변화로 인하여 자율규제 확대할 수 있었던 사무들이 발견된다.

## XI. 안전·시설 분야

### 1. 개 요

안전 및 시설 분야에 대한 자율규제는 다른 분야와 유사하게 자율규제의 확대 수요가 예상되지만, 아래에서 선정한 한국경비협회, 한국화장실협회 및 한국소년보호협회에 수요조사 결과에 따르면 특이할 만한 사항을 수요를 발견할 수 없다.

### 2. 한국경비협회

#### (1) 현 황

경비업자는 경비업무의 건전한 발전과 경비원의 자질향상 및 교육훈련 등을 위하여 경비협회를 설립할 수 있으며(경비업법 제22조제1항), 협회는 경비업무의 연구, 경비원 교육·훈련 및 그 연구, 경비원

의 후생·복지에 관한 사항, 경비진단에 관한 사항, 그 밖에 경비업무의 건전한 운영과 육성에 관하여 필요한 사항을 수행한다.

## (2) 자율규제 확대 등의 수요

한국경비협회는 경비업법에 의하여 규제를 받고 있는데, 해당 법률은 사실상 규제법으로 경비업이 일종의 서비스산업이라는 측면에서 보면 전면적인 규제완화가 문제될 수 있다. 즉 경비업에 관련된 정부 규제를 대폭적으로 시장자율(예컨대, 협회에 의한 자율적 규제 또는 해당 고객과의 계약 등에 의한 자율규제 등)이 필요할 수 있는 시점에 도달한 것으로 볼 수도 있다. 아울러 경비업 분야에 따라 세분화하여 정부규제를 자율규제로 변경하는 것도 고려할 수 있다. 한편, 협회는 경비시장에 참여 업체가 늘어남에 따라 소비자가 해당 업체에 대한 신용 등을 알 수 있도록 협회차원의 자율적인 신용평가제도의 도입이 문제될 수 있다.

## 3. 한국화장실협회

### (1) 현 황

화장실과 관련된 사업을 경영하는 자, 화장실과 관련된 학술 및 연구 분야에 종사하는 자 그 밖에 대통령령이 정하는 자는 화장실에 관한 조사·연구, 기술개발, 화장실 문화의 건전한 발전을 도모하기 위하여 한국화장실협회를 설립할 수 있으며(공중화장실 등에 관한 법률 제15조의2 제1항), 회원은 화장실과 관련된 학술연구를 수행하는 자, 화장실과 관련된 용역·물자의 생산·공사 등을 수행하는 자, 화장실에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 등이 될 수 있다. 협회는 화장실과 관련된 교육·홍보 및 조사·연구, 화장실과 관련된 기술의 개발 및 보급, 화장실문화의 개선을 위한 품질인증의 시행 및 평가, 화장실과

관련된 세미나 및 심포지엄의 개최, 화장실 관련 정부 위탁사업의 수행, 화장실 관련 국제교류·활동 및 행사유치를 수행한다.

#### (2) 자율규제 확대 등의 수요

한국화장실협회는 자율규제의 확대 등에 관련하여 다음과 같은 사항에서 수요가 있을 수 있다. 첫째, 화장실문화의 개선을 위한 품질 인증의 시행 및 평가를 하고 있는데, 해당 인증은 비록 법적인 근거를 가지고 있지만 순수한 시장인증으로 취급되고 있어서 공적인 신뢰를 강화하여 관련 시장의 건전성을 강화하는 것이 문제될 수 있다. 둘째, 종래 화장실관리자 의무 교육이 실시되어 있었지만 규제완화 차원에서 폐지되어 사실상 교육자체를 실시하지 못하고 있어서 자율적인 화장실문화를 정착하기 위한 교육을 강화하고자 하는 수요가 있을 수 있다.

### 4. 한국소년보호협회

#### (1) 현 황

보호소년등을 선도하기 위하여 법무부장관 감독하에 소년 선도에 관하여 학식과 경험이 풍부한 인사로 구성되는 소년보호협회를 둘 수 있다(보호소년 등의 처우에 관한 법률 제51조제1항). 협회는 사후지도 등의 업무를 수행한다. 국가는 소년보호협회에 보조금을 지급할 수 있으며, 법무부장관이 협회에 보조금을 지급한 경우에는 그 집행에 관하여 회계보고를 하도록 하거나 감사를 할 수 있다.

#### (2) 자율규제 확대 등의 수요

한국소년보호협회는 다른 협회와 달리 소년 선도에 관련된 업무를 사후지도 차원에서 지원하고 있으며, 국고 보조로 운영되고 있다. 따라서 동 협회에서 수행하고 있는 업무 중에서 자율규제와 관련된 업

무는 없지만 향후 자율규제 확대와 관련하여 위탁받아 수행할 수 있는 사무가 있는지는 검토가 필요할 수 있다.

## 5. 소 결

안전 및 시설 분야에서 선정한 협회는 해당 분야가 차이가 심하고 또한 수행하고 있는 업무도 차이가 있다. 즉 한국경비협회는 해당 업무가 경비업이라는 일종의 서비스업으로 파악하는 것이 필요하며(현재까지 경비업법에서는 공익성이 강조하여 강력한 정부규제가 많이 있음), 이러한 차원에서 정부규제를 자율규제로 대폭적인 이전을 생각할 수 있다. 한국화장실협회도 관련 시장을 건전화를 지원하는 차원의 자율규제 업무가 문제될 수 있다.

## 제 5 장 결 론

이상에서 살펴본 내용을 요약 정리하면, 다음과 같다.

I. 오늘날 자율규제는 사회의 모든 분야에서 확대되고 있으며, 다양한 형태로 정부규제를 대신하고 있다. 우리나라의 경우 정부규제가 많아서 시장의 자율적 기능을 왜곡하고 국가경제의 건전한 발전을 저해하는 수준에 이르러 범정부차원의 다양한 규제개혁의 노력이 이루어지고 있다. 특히, 정부규제의 비효율성과 경직성 등을 극복하는 것이 중요한 사회적 이슈이고, 관련한 불필요한 정부규제의 폐지나 통·폐합 등과 아울러 정부규제를 대신하는 민간단체 등에 의한 자율규제가 유효한 대안으로 논의되고 있다.

II. 우리나라에서 자율규제의 확대는 권력적 행정행위에서 비권력적 행정행위에 이르기까지 그 대상이 다양하게 확대되고 있으며, 시장의 건전화와 국제화에 따라 정부의지와 상관없이 점차적으로 확대되고 있다. 그렇지만 우리 나라의 정부규제 현황을 고려할 때 각 부처(규제기관)는 여전히 소극적으로 대응하고 있어서 범정부차원의 강력한 정부규제의 개혁이 요구되고 있다. 특히, 정부규제를 대신하는 자율규제를 확대하기 위해서는 범정부차원의 정책수립과 집행이 필요하며, 아울러 강력한 추진조직의 신설과 각 부처의 적극적이고 자발적인 협력을 이끌어 내기 위한 새로운 제도구상이 요구된다.

III. 분야별로 살펴본 자율규제기관의 자율규제 확대 방안은 수요조사 결과를 주로 반영한 것으로 해당 분야에서 더욱더 확대될 필요가 있으며, 향후 조사분야에서 자율규제를 확대하는 입법조치가 수반되는 것이 필요하다. 구체적으로 분야별의 자율규제 확대 방안을 요약 정리하면, 다음과 같다.

첫째, 전문직능단체의 경우 올해 정부의 자격제도 선진화에 관련하여 많은 변화가 예상되고 있는데, 자율규제 확대도 그 주요한 대상이 되어야 할 것으로 판단된다. 즉 정부부처에 의한 낡은 정부규제를 대신하는 민간협회에 의한 자율규제 확대가 필요하고, 이와 관련해서는 관련 정부업무를 민간협회에 이관하거나 위탁을 확대하는 방안을 적극적으로 검토하는 것이 필요하다.

둘째, 독립위원회 형태의 자율규제기관 경우에는 민간단체가 아닌 공공기관 형태의 심의기구로 운영되고 있는데, 향후에 심의대상을 사전적으로 심의하는 방식의 규제는 완화되어야 하고, 이와 관련해서 해당 심의업무의 민간협회 등에 이관이나 위탁을 통하여 자율규제를 확대하는 방안도 고려할 수 있다.

셋째, 분쟁조정기구의 경우에는 법원에 의한 재판제도를 대신하는 차원에서 제3의 중립적 기구에서 자율분쟁조정을 통하여 관련 산업의 자율성 및 효율성을 높일 수 있다. 따라서 행정기관형 또는 공공기관형의 분쟁조정위원회가 나름대로 기능을 할 수 있지만 다른 한편으로 이들 기관이 가지는 비효율성이나 비전문성 등을 고려할 때, 관련 업무를 민간협회로 이관하는 것도 검토할 수 있다. 또한 일정한 행정권한(예컨대, 조사권 등)도 위탁하는 것도 고려할 수 있다.

넷째, 각종 사업자 단체의 경우 분야별로 자율규제의 도입 등에 차이가 발견된다. 이와 같은 현상은 해당 분야의 복잡성 내지는 비정부적 특성 등이 강하게 작용하느냐 여부가 중요한 작용을 하는 것으로 판단된다. 예컨대, 금융·보험분야에서는 다른 분야보다도 민간자율이 존중되고 있고 앞으로도 강화될 것으로 판단된다. 한편, 각종 사업자 단체에서 자율규제 확대 수요는 분야별로 차이가 있지만 확대 수요는 공통적으로 나타나고 있고 자율규제의 확대는 시장의 건전화 내지는 국가경쟁력 강화에 기여할 것으로 기대된다.

## 참 고 문 헌

### 국내문헌

#### <단행본>

- 박영도, 입법기술의 이론과 실제, 한국법제연구원, 1997.
- 박윤훈, 행정법강의(하), 박영사, 1997.
- 이민창, 자율규제의 성공요인과 한계-신문판매공정규약사례를 중심으로-(연구보고서), 대외경제정책연구원, 2003.
- 장태주, 행정법개론, 현암사, 2007.
- 조정환, 행정법(상), 진원사, 2007.
- 최병선, 정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제, 법문사, 1992.
- 홍정선, 행정법원론(상), 박영사, 2008.
- 황승흠 외, 인터넷 자율규제, 커뮤니케이션북스, 2004.

#### <논 문>

- 강병호, 우리나라 금융감독 및 자율규제체계에 관한 연구, 규제연구 제14권 1호, 2005. 6.
- 김계홍, 『행정권한이 위임·위탁된 경우의 재결청 결정에 관한 고찰』, 법제 1999년 7월호
- 김금수, 환경규제의 자율적 접근, 규제연구 제9권 2호, 2000. 12.
- 김남진, 『행정권한의 위탁·수탁과 법적 문제』, 법제 1999년 9월호



참고문헌

- 김동욱, 방송통신사업 규제개편의 방향, 경제규제와 법 제1권 제2호, 2008. 11.
- 김만섭, 인터넷상에서의 민간자율규제의 구성에 관한 분석 틀 검토-유해정보 규제주체자의 합리적 선택모형-, 사이버커뮤니케이션 학보 제11호, 2003. 6.
- 김만섭, 인터넷방송의 자율규제에 대한 과정평가, 사이버커뮤니케이션 학보 제9호, 2002. 6.
- 김성수, 금융감독법상 자율규제에 관한 연구, 공법연구 제34집 제1호, 2005. 11.
- 김성태, 자율규제기관에 의한 증권분쟁해결제도 - 미국제도의 시사점 -, 기업법연구 제8집, 2001. 10.
- 김순양, 작은정부로 가는 길(IV)-규제개혁과 자율규제-, 지방자치 112호, 1998. 1.
- 김승열, 정부업무민간위탁의 한계와 공정성 확보방안, 법제, 법제처, 2000. 9.
- 김재규, 행정권한의 위임·위탁·대리·대행 관련 입법모델 검토, 입법모델 제2집, 법제처, 2002, 12.
- 나석진, 증권시장과 자율규제, 비교사법 제11권 3호, 2004. 9.
- 류성호, 온라인 내용물의 자율규제 방안 연구- 등급시스템도입과 역할분담방안을 중심으로-, 한국사회학 제31집 겨울호, 1997. 12.
- 백승흠, 일본의 정보통신망 정부규제 및 자율규제 현황, 경원법학 제2권제2호, 경원대학교, 2009.08.
- 서재호 외, 영상물등급위원회의 자율규제 방안에 관한 연구- 온라인 게임 등급 심의를 중심으로-, 한국거버넌스학회 학술대회자료집 2006. 6.

- 성승제, 재벌 금융계열사의 주식소유집중 개선방안에 대하여: 의결권제한 대신 대표소송 강화 및 기관투자가 육성방안, 상사법연구, 2006. 5.
- 신보성, 『사인에의 행정권한 위임의 법적 고찰』, 법조 2000년 7월호
- 양지연, 미국의 정보통신망 정부규제 및 자율규제 현황, 경원법학 제2권제2호, 경원대학교, 2009.08.
- 우병렬, 행정권한의 민간위탁에 관한 법령심사사례, 법제처 연구사례발표집, 1997년
- 유병훈, 행정사무의 민간위탁법제에 관한 고찰, 법제연구총서 220쪽, 법제처, 1993년.
- 윤장근·우병렬, 사업자단체에 대한 행정권한위탁의 현황 및 문제점, 법제개선연구 제3집, 법제처, 1997년
- 윤장근·우병렬, 사업자단체에 대한 행정권한위탁의 현황 및 문제점, 법제개선연구 제3집, 법제처, 1997.
- 이상철, 위임·위탁·대리·대행, 법제 2000. 8월호
- 이원우, 규제개혁과 규제완화-올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색-, 저스티스 통권106호, 2008. 9.
- 이호영, 석간신문 독립 등 개선 모색, 신문과 방송 제286호, 1004. 1.
- 조정찬·우병렬, 행정권한의 배분에 관한 연구, 법제개선연구, 법제처, 1995년
- 최경진, 신문윤리의 자율규제 규범과 실천에 관한 연구- 한·독 윤리강령을 중심으로-, 언론과학연구 제8권 4호, 2008. 12.
- 최상락·이혜영·서재호, 한국의 자율규제의 특성에 관한 연구 : 자율규제 유형화를 중심으로, 한국행정학회, 2007. 4.

## 참고문헌

- 최정일, 한국과 독일에 있어서의 행정사무의 민간위탁에 관한 고찰, 법제개선연구 제2집, 법제처, 1996년
- 최철호, 독일의 정보통신망 정부규제 및 자율규제 현황, 경원법학 제2권제2호, 경원대학교, 2009.08.
- 최혜선, 한국의 정보통신망 정부규제 및 자율규제 현황, 경원법학 제2권제2호, 경원대학교, 2009.08.
- 하미승, 정부기능 민간이관의 논리와 추진전략(연구보고서), 한국행정연구원, 1994.
- 황상재, 인터넷 방송 규제에 관한 시론적 탐색- 자율규제를 중심으로 -, 사이버커뮤니케이션 학보 제6호, 2000. 11.
- 황성기, 현행 인터넷 내용심의제도의 법적 문제점에 관한 연구, 사이버커뮤니케이션 학보 제15호, 2005. 6.
- 황승흠, 인터넷 콘텐츠 규제에 있어서 법제도와 사업자 자율규제의 결합에 관한 연구, 공법학연구 제9권 4호, 2008. 12.

## 외국문헌

- Ayers · Braithwaite, Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate, Oxford: OUP, 1992.
- H. Willke, Societal Guidance through Law? in: Teubner/febaarajo (eds), State, Law, Economy as Autopoeitic Systems, Milan: Guiffre, 1992.
- Julia Black, Constitutionalizing Self-Regulation, The Modern Law Review 1996.
- Ogus, Re-thinking Self-Regulation (1995) 15 OJLS 97.

- Streeck · Schmitter, Community, market, State - and Associations? The Prospektive Contribution of Interest Governance to Social Order, in: Streeck · Schmitter (eds), Private Interest Government: Beyond market and State, London: Sage, 1985.
- Teubner, Polycorporatism in Germany, Brigham Young University Law Review, 1993.
- , Juridification: Concepts, Aspects, Limits, Solutions in: Teubner(eds), Juridification of the Social Spheres, Berlin: de Gruyter, 1987.
- , After Legal Instrumentalism? Stratetigic Models of Postregulatory Law in: Teubner (eds), Dilemma in the Welfare State, Berlin de gruyter, 1985.
- , Substantive and Reflexive Elements in Modern Law, 17 Law & Society Soc Rev 239, 1983.
- 三輪芳朗, 規制緩和を阻む日本の業界団体『民民規制』こそ破壊すべし, 論争東洋経済9號, 1997.
- 原田大樹, 自主規制の公法学的研究, 有斐閣, 1997.
- 長尾治助, 自主規制と法, 日本評論社, 1993.