

현안분석 2008-62

# 시장자율규제와 행정지도의 관계에 관한 연구

최 유



# 시장자율규제와 행정지도의 관계에 관한 연구

Research on Relation between Self-Regulation and  
Administrative Guidance

연구자 : 최 유(중앙대학교 공법학 박사수료)  
Choi You

2008. 10. 31.

## 국 문 요 약

시장자율규제와 행정지도는 상호 모순될 수 있는 제도이다. 그러나 현대 협력적 행정에 있어서 공식적인 행정행위 이전에 비공식적이며 비권력적인 행정행위가 갖는 유용성을 증대하고 있다. 시장자율규제가 국가의 완전한 자율방임적 태도가 아니라는 가정 아래에서 시장자율규제와 행정지도와의 결합은 이상적인 협력행정제도형성의 단초를 제공한다.

물론 이를 위해서는 현재 법치주의의 공동화라는 행정지도에 대한 우려를 불식시켜야 한다는 것이 전제가 된다. 이를 위해서 행정지도 내용의 명확화와 책임소재를 밝힐 수 있는 제도적 보완이 마련되어야 한다. 또한 행정소송대상성 등에 대한 재고도 요청된다. 이를 통해서 시장의 자율성과 국가의 공익성을 높일 수 있는 제도를 찾아보는 것을 이 글의 목적으로 한다.

※ 키워드 : 행정지도, 시장자율규제, 행정절차, 행정규제, 비권력적 행정작용

## Abstract

The purpose of this study is to review the relation self-regulation and administrative guidance. A self-regulation is an regulation system that exercises some degree of regulatory authority over an industry or profession. But Self-Regulation is a difficult concept to analyze. and It have very various form. Then great attention about that has been shown as a way of regulation-reform in the point of Neoliberalism.

Administrative guidance could be useful method to help self-regulation. the government give person or market to advanced knowledge, new technology and useful information by administrative guidance. but administrative guidance always have risk of a abuse. and administrative guidance should be limited to constitutionalism is comprised of proportionality principle, indiscriminate treatment, and legalism.

This study reviews the various legal problems administrative guidance have that and find to harmony between self-regulation and administrative guidance.

※ Key Words : Self-Regulation, Administrative guidance, Administrative procedure, Administrative regulation

# 목 차

국문요약 .....	3
Abstract .....	5
I. 서 론 .....	9
1. 연구의 목적 .....	9
2. 연구의 방법과 범위 .....	12
II. 행정지도의 현대적 의의와 시장자율규제 .....	15
1. 행정지도의 의의와 성격 .....	15
(1) 행정지도의 기본개념 .....	15
(2) 협력적 행정과 행정지도 .....	17
(3) 행정지도의 법적 성격 .....	18
2. 시장자율규제와 행정지도의 운용 .....	20
(1) 행정지도의 주체와 상대방 .....	20
(2) 행정지도와 법적 근거의 필요성 여부 .....	20
(3) 행정지도의 종류 .....	21
(4) 행정지도의 필요성과 운용 .....	23
(5) 행정지도의 법치국가적 원리와 한계 .....	26
III. 시장자율규제모델과 행정지도 .....	29
1. 자율규제의 의의와 행정지도 .....	29

(1) 규제개혁과 자율규제의 개념 .....	29
(2) 자율규제 주체에 따른 분류 .....	32
2. 자율규제의 필요성과 그 한계 .....	34
(1) 자율규제의 공적규제와의 장단점 비교 .....	35
(2) 자율규제의 장애요인 .....	42
3. 한국에서의 자율규제 모델 .....	45
(1) 순수자율형 자율규제 모델 .....	45
(2) 정부인가형 자율규제 모델 .....	59
(3) 인증제도형 자율규제 모델 .....	76
IV. 시장자율규제와 행정지도 사이의 법적 과제 .....	79
1. 행정지도의 일반론적인 문제점 .....	79
2. 행정지도와 자율규제 사이에서의 법적 문제점 .....	80
(1) 자율규제로서의 행정지도의 문제점 .....	80
(2) 행정지도에 의한 기업 간의 자율규제의 유도 및 담합행위의 문제 .....	81
(3) 행정지도의 형식과 절차에 따른 자율규제의 한계 .....	84
(4) 행정지도와 자율규제의 법적 구제절차문제 .....	85
V. 맺음말 .....	89
참 고 문 헌 .....	91

# I. 서론

## 1. 연구의 목적

현대국가에 있어서 행정의 범위는 경제를 비롯한 사회·문화 등의 거의 모든 영역으로 넓혀지고 있다. 이제 국가는 상당한 규모의 재정 정책과 통화정책을 통해서 당연히 경제활동의 주체(主體)가 된다. 동시에 국가는 공공재, 이익충돌 등 ‘시장의 실패’에 대한 유일한 대안이 된다. 경제행정의 목적이라 할 수 있는 공익(公益)은 바로 이러한 시장에서의 독과점적 폐해와 지나친 이기주의를 방지하는 것으로부터 도 도출될 수 있을 것이다.

그러나 국가의 행정은 때때로 개인들의 자유와 시장의 자율성을 지나치게 축소시키며, 비전문적인 또는 타율적이고 경직된 규제정책에 의해서 스스로 비효율성을 초래한다는 지적을 받는다. 이런 국가의 폐해를 시장의 입장에서 바라보면 역설적으로 ‘정부의 실패’가 된다. 정부의 이상주의적 규제가 오히려 순기능을 발휘하지 못하며 규제의 실패가 되는 규제의 역설이 존재한다는 것이다. 현재의 세계 경제위기 바로 전까지 유행하던 신자유주의의 기치(旗幟) 아래에서는 이와 같은 규제의 실패로 인한 국가비효율성이 바로 시장과 정부의 가장 큰 문제점이라 지적되었다.

화폐의 발명과 지리상의 발견 이래로 자본주의와 시장은 그 본래적인 속성에 따라 끊임없이 자율성을 요구하며, 국가는 그런 시장의 행태를 언제나 의심하고 경계하였다. 물론 시장을 비롯한 경제전반에 대해서 국가는 아무런 개입을 하지 않았던 자유방임시대도 있었으며, 그와 같은 자유방임경제에 대한 동경은 현대에도 여전하다. 노직(Robert Nozick)과 정치철학자는 여전히 최소국가론을 주장하면서 ‘자유로운 시장의 보호와 사회정책에 대한 국가개입의 제한’을 주장한다.

## I. 서론

올해 미국을 진원지로 한 세계적 경제위기의 발발로 그 기세가 수그러졌지만 신자유주의 경제 사조(思潮) 또한 이러한 최소국가론을 그 이론의 출발점으로 삼고 있음은 물론이다.

그러나 현대 사회국가 또는 복지국가에서 국가는 시장에서의 최종적인 갈등조정자이다. 국가는 국민의 재산권 등의 기본권을 보호하고, 민주주의가 작동하도록 공적 의제를 설계하고 정책으로 시행한다.<sup>1)</sup> 국가의 시장에 대한 개입과 조정은 불가피한 것이며 다만 시장의 여러 속성에 따른 국가개입의 방법과 정도를 구분하여 다양한 수준의 경제개입은 국가의 중요한 역할 중 하나이다. 헌법은 이와 같은 시장과 국가의 관계에 관해서 타협점을 강조한다. 제헌헌법 이래로 시장에 대한 국가개입의 근거를 마련하면서 동시에 사적 자유가 보장되도록 그 한계를 설정하였다.<sup>2)</sup>

현재의 헌법은 119조 제1항에서 ‘대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다’고 규정하고 있다. 이는 시장과 경제에 대한 자유와 국가의 존중의무를 규범화한 것이다. 시장자유주의자 또는 신자유주의논리에 가장 근접한 헌법규범이다. 그러나 동시에 제2항에서 ‘국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.’고 규정하고 있다. 이는 다소 장황하지만 경제에 관한 국가개입의 근거를 헌법으로 명문화하고 있는 것이다. 이처럼 헌법 제119조의 제1항과 제2항은 다소 다른 배경의 경제사조(思潮)를 반영하고 있다. 그러나 이 두 조항을 갈등 내지 충돌로 보기보다는 상호협조하는 보완의 원리로 이해하여야 할 것이다.

1) 장하준, 이종태·황선혜 옮김, 『국가의 역할』, 부키 2006. 105면.

2) 제헌헌법 제84조 대한민국의 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다.

우리는 알다시피 세계 제2차 대전 이후 독립한 신생국가로서 식민지경제의 수탈로 인해서 민간자본은 거의 갖고 있지 못한 농경목가국가로 시작하였다. 이른바 ‘경제개발 5개년 계획’으로 대표되는 국가주도의 경제발전으로 인해서 수많은 경제정책과 규제정책이 있어왔다. 과거 개발위주의 경제개발시대에 있어서 규제법과 제도와 관련하여서도 법치주의 또는 법제도적 안정성 보다는 경제적 효율성을 높게 평가해왔다. 따라서 국가의 정책시행이 법적 근거를 갖기 보다는 정치적 논리에 좌우되어서 집행되었다. 그러나 현재에는 경제를 비롯한 모든 행정에 있어서 ‘법률에 의한 행정의 원리’가 지배하고 있다. 또한 과거의 모든 정보나 지식이 정부에 의해서 독점되던 국가주도의 경제발전 시대를 넘어서서 이제 시장은 국가권력에 비견되는 대기업 등의 이익집단에 의해서 재구성되고 있다. 이제 경제를 비롯한 규제행정에 있어서 시장 또는 사인과 정부의 협조는 당연한 시대적 흐름이자 과제가 되고 있다. 우리의 경우에도 이제 시장에 대한 규제의 강화보다는 규제의 완화로 또한 정부의 간섭보다는 민영화가 정부개혁의 주요 의제가 되고 있다.

규제완화는 신자유주의의 대표적인 정책수단에 포함된다고 볼 수 있지만, 올해의 세계적인 경제위기는 규제완화만이 능사가 아니며 적절한 수준의 규제가 필요함을 반증하는 아이러니를 낳기도 하였다. 이러한 경제와 국가 간의 갈등 속에서도 일치하는 것은 국가의 직접적인 규제시스템 보다는 시장자율적인 규제시스템의 확충 필요성에 대한 공감대이다. 시장자율규제는 한편으로 보면 규제완화의 방법이 되며, 또 한편으로는 완전 자율이 아닌 국가와의 상호협조관계를 유지할 수 있는 수단이 된다. 즉, 여기서 논의하고자 하는 시장자율규제는 시장 스스로에게 모든 것을 맡기는 완전자율 또는 자유방임적인 규제시스템이 아니라 국가와의 상호협조적인 관계가 유지되는 경우를 일컫는다. 이와 같은 규제시스템에서는 국가가 정책적 목표와 방법을

## 1. 서론

완전히 포기하지 않고도 시장의 자율성을 존중할 수 있는 행정수단이 될 수 있다는 것이다. 이때 사용할 수 있는 유용한 행정수단이 바로 행정지도가 될 것이다. 그러나 과거 행정지도는 그 활발한 사용과 유용성에도 불구하고 경우에 따라서는 법치주의의 공동화(空洞化) 또는 사각지대(死角地帶)라는 비판을 받았다. 행정법학에서 행정지도는 사실상의 필요성과 법치주의적 한계가 서로 넘나드는 회색지대에 있는 개념이다. 그러나 현재와 같이 국가와 시장 사이에서 상호협력 및 상호발전방법을 찾아야 하는 시점에 있어서 행정지도는 유용한 행정수단이 될 것이다.

그러나 시장자율규제와 행정지도의 관계는 서로 모순일 수 있다. 완전한 시장자율규제에는 행정지도가 필요치 않은 것이 당연한 논리적 결과일 것이다. 그러나 올 한해를 뜨겁게 달구었던 미국소고기 수입 문제에서 볼 수 있듯이 시장자율규제와 행정지도는 현실적으로 결합되는 제도가 되는 것이다.

이런 현실적인 관점에서 이 글에서는 현재 한국에 있는 시장자율규제 시스템과 행정지도의 법적인 의의 및 관계를 알아보려고 한다.

제2장에서 행정지도의 현대적 의의 및 그 운용을 알아보려고 한다. 그리고 제3장에서는 시장자율규제모델과 행정지도의 관계를, 그리고 제4장에서 행정지도와 관련된 몇 가지 법적 논점들을 살펴보고자 한다.

## 2. 연구의 방법과 범위

현재 한국에서는 자율규제는 언론, 인터넷, 환경, 금융 등의 분야에서 각 분야의 특성을 반영하며 활발하게 논의되고 있다. 이 글에서는 어느 한 분야에 대한 전문적인 내용에 치중하기 보다는 행정지도 및 자율규제에 대한 일반적 논의와 함께 자율규제와 행정지도가 만나는 접점을 살펴보고자 한다. 다만 이 글의 목적은 자율규제와 이와 관련

된 정부의 개입을 알아보고자 하는 것에 있기 때문에 이러한 정부의 개입이 전혀 없는 완전한 자율규제영역에 대해서는 이 글에서는 논외로 하고자 한다.

연구의 방법은 기존의 법학논문만이 아닌 사실학에 기반한 언론, 금융 등의 학문분야에서 연구된 자율규제 관련 문헌 등을 함께 조사하여 연구하고자 한다.

## II. 행정지도의 현대적 의의와 시장자유규제

### 1. 행정지도의 의의와 성격

#### (1) 행정지도의 기본개념

행정지도(administrative guidance)는 행정절차법 제2조 제3호에 정의되어 있다. 즉, 행정지도는 “행정기관이 그 소관사무의 범위 안에서 일정한 행정목적 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도·권고·조언 등을 하는 행정작용”이라고 규범화되어 있다.

그런데 주지하다시피 행정절차법 제정 이전에도 행정지도는 관용적으로 또는 강학상 사용되는 개념이었다. 즉, 행정지도는 일정한 행정 목적을 실현하기 위해 상대방인 사인에게 임의적인 협력을 요청하는 비권력적 사실행위를 통칭하는 말이다. 이것은 대체로 ‘행정주체가 조언·권고 등의 방법으로 국민이나 기타 관계자의 행동을 유도해서 의도하는 바를 실현하기 위해 행하는 비권력적 사실행위<sup>3)</sup>’라고 정의되고 있었다. 이때 구체적으로 권고, 권유, 요망, 정보제공 등 다양한 형태의 비공식적 행정행위의 상당부분을 행정지도라 통칭하였다. 행정지도는 비권력적이라는 점에서 권력적 사실행위인 행정강제와는 구별되며, 특정한 개인·법인·단체 등 사인(私人)을 행정객체인 대상으로 한다는 점에서 행정내부에서 행해지는 지도·감독과는 구별된다.<sup>4)</sup>

행정지도라는 말의 유래는 일본에서 시작되었으며, 지금도 물론 일본에서 활발히 사용되고 있는 행정작용이다. 본래 ‘지도’라는 용어의 사전적 뜻은 ‘어떤 목적이나 방향으로 남을 가르쳐 이끄는 것이

3) 김동희, 『행정법 I』, 박영사, 2008, 202면.

4) 김원주, “행정지도와 법적구제”, 『한국행정법학의 어제·오늘·내일』; 법학박사·문연 김원주 교수 정년기념논문집, 2000, 70면.

## II. 행정지도의 현대적 의의와 시장자유규제

다. 따라서 행정지도라는 말의 뜻에는 행정청이 마친 선생처럼 우월한 입장에 있다는 의미를 내포하게 된다. 이와 같은 ‘행정지도’라는 말은 일본과 그의 영향을 받은 한국에서만 사용되고 있다.

일본에서의 행정지도의 발달에 대해서 일본이 서양으로부터 근대법을 계수함에 따라 발생한 고유의 법률문화와 성문법체계 사이의 괴리를 해소하는 방편으로 행정지도를 활용해 왔다는 주장이 있다.<sup>5)</sup> 즉, 행정지도는 행정의 기능이 확대됨에 따라 부수적으로 나타나는 임기응변적 또는 일시적인 현상이 아니라 근대 서양식의 성문법체계와 법치주의에 익숙하지 않은 일본문화와의 괴리현상에서 창출된 것이라는 주장이다. 한국 또한 조선시대부터 목민관이란 말이 있듯이 행정청이 국민을 지도하는 것이 바로 우리에게 익숙한 행정문화라는 이해가 있다.<sup>6)</sup> 어찌하였건 현재에도 행정지도라는 비공식적 행정작용이 활발히 사용되고 있는 것은 우리의 경우에도 다르지 않다고 볼 수 있다. 현실적으로 한국과 일본 모두 공무원들의 행정활동 중 상당부분은 바로 행정지도역할이라고 볼 수 있다.

다만 비록 ‘행정지도’라는 뜻의 용어를 사용하고 있지는 않지만 어느 나라에서나 행정에 있어서 비공식적이며 비권력적인 조언이나 권고 등을 사용하는 것은 어쩔 수 없을 것이다. 미국에서도 비권력적이며 비공식적인(informal) 행정행위는 사용되고 있다. 즉, 이처럼 행정청의 강연(Speeches)이나 조언(Advice)이나 경고(threatening enforcement)는 있을 수밖에 없다. 미국의 식품의약국(FDA; U.S. Food and Drug Administration) 등에서는 guidance라는 이름으로 공식적 또는 비공식적 지침을 제정하고 있다. 이 지침을 근거로 하여 사인의 행위를 행정목적에 적합하게 유도하고 있으며 이와 같은 행위는 우리의 행정지도와

5) 유진식, “행정지도의 법률학”, 공법연구 제28집 제1호, 2000. 199면.

6) 한승연, “협력적 행정과 행정지도”, 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 한국행정학회, 2008. 4, 254면.

크게 다르지 않다고 볼 수 있다. 또한 미국연방행정청의 90%이상이 비정식절차에 의해서 행정이 수행되고 있으며, 행정과정의 대부분을 비정식적 재결(informal adjudication), 해석적 규칙(interpretative rules), 정책선언(policy statements) 등에 의해서 이루어지고 있다고 한다.<sup>7)</sup>

독일에서도 행정지도와 같은 비공식적 행정작용이 있으며 우리의 행정지도와 비교되고 있다.<sup>8)</sup> 공식적 행정작용이 그 근거·절차, 요건·효과 등이 법에 정해져 있으며 법적 구속력을 발행하는 일체의 행정작용을 뜻하는 것이라면 비공식적 행정작용은 그와 같지 않게 그 형식이나 절차·요건·효과 등이 법적으로 정하여지지 않고 법적 구속력을 발생하지 않는 전통적인 행위형식으로 이해될 수 없는 일단의 행정행위유형을 행정작용이라 일컫는다.<sup>9)</sup>

## (2) 협력적 행정과 행정지도

행정은 과거 권위적이고 고권적인 모습에서 점차 협력적이고 상호적인 관계로 바뀌어 가고 있다. 특히 행정학에서는 이를 거버넌스(governance)라 지칭하기도 한다.<sup>10)</sup> 이는 행정법학적 입장에서는 협력적 행정수단이라 볼 수 있고 대표적인 것이 바로 행정지도가 된다. 행정지도가 시장자율규제와 관련점을 갖게 되는 지점은 바로 시장 또

7) 김유환, “미국 행정법에서의 참여와 협력”, 공법연구 제30집 제5호, 공법학회, 40면.

8) 독일의 비공식적 행정작용에 비해서 우리의 행정지도는 행정절차법의 제정이후 법적인 개념이 된 것은 물론이며 우리의 풍토에 맞게 행정의 행위형식으로 정착하고 있으며, 비공식적 행정작용은 경고, 추천, 시사 등 행정지도보다 개념이 넓은 것이다. 즉, 앞서 본 행위들은 행정청에 의한 일방적 비공식적 작용으로서 행정지도에 의해서 행해지지 않고 있다는 점 등 양자가 다르다는 설명이 있다. 자세한 것은 이세정, “행정법상 행정청과 사이 사이의 비공식적 협상:”, 공법연구 제34집 제4호 제2권.

9) 위의 글, 396면.

10) 현재 ‘거버넌스’라는 용어의 개념에 대해서는 보편적으로 수용할 수 있는 일반적 개념이 아직 확립되어 있지 못하지만, 이 연구에서는 거버넌스 개념이 관리(management), 통제(control) 체계의 의미를 함축한다고 보면서 그 용어를 사용한다.

## II. 행정지도의 현대적 의의와 시장자유규제

는 사인과의 협력적 행정에서이다.

행정지도와 관련하여 특히 시장 또는 사인과 관련된 경우는 다음의 행정관계 등에서 그 예를 볼 수 있다.<sup>11)</sup> 첫째, 관청과 사인(私人) 사이의 신청사항에 대한 사전절충이다. 이는 인가 또는 허가와 관련된 신청이나 처분과 관련된 내용에 대해서 사인과 협상할 수 있는 관계에 있기 때문이다. 둘째로 행정관청이 규제권한을 발동하기 전에 사업자와의 합의를 하는 것을 들 수 있다. 구체적으로 시장자유규제와 관련하여 사업자간의 자숙결의 및 자율협약 체결 등에 대해서 권고하거나 또는 경고 등을 하는 것을 말한다. 이런 경우에는 행정청이 경고하거나 전문적인 분야에 대한 기준정립 등도 행정지도로서 할 수 있다.

### (3) 행정지도의 법적 성격

행정지도는 그 자체만으로 어떠한 법적 효과를 발생시키지 않으며, 행정청의 의사를 강제로 관철시킬 수 없는 비권력적 사실행위이다. 행정절차법 제48조에서 밝히고 있듯이 행정지도는 강제할 수 없으며, 행정지도를 따르지 않았다고 해서 불이익한 조치를 할 수 없다.<sup>12)</sup> 그러나 이러한 조문의 내용은 역설적으로 실제 행정에 있어서 행정지도는 공식적인 행정처분 못지않은 사실상의 강제력을 지니고 있음을 반증하고 있는 것이다. 행정절차법 제정이후에도 이와 같은 행정지도의 사실상의 효과는 크게 달라지지 않았다고 할 것이다.<sup>13)</sup>

행정지도 자체가 법적 효과를 발생시키 않는 것과 동시에 행정처분과는 달리 행정지도를 따르지 않는다고 하여 강제수단을 동원할 수

---

11) 한승연, 앞의 글, 253면.

12) 제48조 (행정지도의 원칙) ①행정지도는 그 목적달성에 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 행정지도의 상대방의 의사에 반하여 부당하게 강요하여서는 아니된다.

②행정기관은 행정지도의 상대방이 행정지도에 따르지 아니하였다는 것을 이유로 불이익한 조치를 하여서는 아니된다.

13) 한승연, 앞의 글, 253면.

있는 것은 아니다. 즉, 행정지도는 사인(私人)의 임의적 협력을 전제로 하는 대표적인 비권력적인 작용이다. 이는 강제적 행정작용<sup>14)</sup>과 구분된다 할 수 있다. 또한 행정절차법 제48조 제1항 제2문에 의하면, ‘행정지도 상대방의 의사에 반하여 부당하게 강요하여서는 아니된다.’라고 규정하고 있어 행정기관은 행정지도 상대방이 행정지도에 따르지 않았다는 것을 이유로 불이익을 주어서는 아니된다. 하지만 반대로 행정지도를 따르는 경우 이익을 제공하는 것도 금지된다고는 볼 수 없다.<sup>15)</sup> 그러나 행정지도 중 상당한 경우는 세무조사 등의 권력행위의 예고적 조치라는 현실적 한계를 지닌다. 시장이나 개인 입장에서 행정지도를 무시하기는 쉽지 않은 것이 현실이다. 이처럼 행정지도는 행정처분이나 행정강제로 나아가기 위한 절차적 성격을 지닌다. 행정부는 행정지도로서 시장자율에 개입한 후에 목적하는 효과를 얻지 못할 경우에 그 다음단계에 행정강제를 사용할 수 있다는 것이다.

또한 행정지도는 행정행위와는 달리 사실행위에 불과하다. 행정지도는 일정한 법적 효과의 발생을 목적으로 하는 행위가 아니다. 단지 상대방의 임의적 협력을 통해 사실상의 효과가 기대될 뿐이다. 이는 법적 행위와 구분된다 할 수 있다. 따라서 시장이나 개인이 행정지도를 따른다고 하여서 그것이 바로 위법성을 조각시키는 사유가 되지 않는다. 행정지도에 따른 행위는 결국 자신의 자발적인 선택과 동의에 따른 자기책임인 것이며, 일반적으로 행정청은 아무런 책임을 지지 않는 경우가 많다. 이것은 후술하는 바와 같이 행정지도의 책임소재를 불분명하게 만드는 문제점을 야기하고 있다.

그리고 행정지도의 가장 대표적인 성격은 바로 비공식성과 비권력성이다. 종종 이러한 행정지도는 연속되는 행정규제의 필요성에 의해서 법제화가 되기도 하며 법제화된 법적 규제가 행정지도로 연성화

14) 강제적 행정작용에는 행정입법, 행정행위, 행정강제 등이 있다.

15) 홍정선, 『행정법원론(上)』, 박영사, 2007, 458면.

(軟性化)되기도 한다.

## 2. 시장자유규제와 행정지도의 운용

### (1) 행정지도의 주체와 상대방

행정지도는 행정기관이 행하는 행정작용이다.<sup>16)</sup> 국가 외에 지방자치단체도 행정지도의 주체가 된다. 행정기관은 행정청과는 구별되는 개념으로 행정사무를 행사하는 모든 기관으로서 행정청의 모든 보조기관을 포함한다 할 것이다. 처분의 경우 대외적 의사표시능력을 가진 행정청만이 가능하지만 비권력적 사실행위인 행정지도는 행정기관도 발할 수 있는 것이다.<sup>17)</sup>

행정지도의 상대방은 개인, 법인 기타의 단체이다. 그러므로 국가기관간 또는 지방자치단체의 기관간의 지도는 여기서 말하는 행정지도에 해당하지 아니한다. 개인 이외에 특히 자율규제와 관련해서는 사업자모임 또는 업계대표 내지 이익집단 또는 사업자협의기관인 경우가 많다. 이때에도 자율적인 단체도 있고 상공회의소나 중소기업협동조합과 같은 법적으로 그 결성이 인정된 사업자단체도 있다. 행정지도가 사업자단체 등에 전달되면 사업자단체는 다시 구성원들에게 행정지도의 내용을 조정 또는 지도한다는 연쇄적인 집행구조를 갖는다.

### (2) 행정지도와 법적 근거의 필요성 여부

행정지도에도 『행정조직법』적 근거가 필요하다고 한다. 또한 행정작용법적 근거가 필요한가에 관해서 행정지도에는 근거를 필요로 하지 않는다는 것이 지배적 견해이다. 그 이유는 행정지도는 새로운 행정

16) 오준근, “행정지도에 관한 절차법적 고찰”, 공법연구 제26집 제1호, 1998, 211면.

17) 오준근, 위의 글, 211면.

수요에 기민하게 대응하여 행정책임을 수행하려는 데에 있으므로 행정지도에 일일이 행정작용법적 근거가 필요하다고 하면 행정지도의 기능은 발휘될 수 없기 때문이다.

행정지도는 법적구속력을 가지지 않는 사실행위에 불과하므로 법적 근거가 필요하다고 생각하지 않는다. 이는 규제적 행정지도에서도 마찬가지일 것이다. 왜냐하면 행정지도의 효과가 규제적이라는 것을 의미하는 것이 아니라 행정지도의 내용이 규제적이기 때문이다. 학설은 크게 법적 근거불요설과 필요설로 나누어 볼 수 있다. 이와 함께 절충설로는 조직법상 근거필요설이 있다. 판례는 근거불요설에 따르고 있다.<sup>18)</sup>

### (3) 행정지도의 종류

행정지도는 다양한 형태와 종류를 갖고 있다. 행정지도의 종류에 관해서 학자들마다 여러 방법으로 다양하게 구분하고 있다. 일반적으로는 사인에 대한 행정지도와 행정주체·행정기관에 대한 지도<sup>19)</sup>로 구분할 수 있다. 그러나 자율규제와 관련해서 보다 의미 있는 종류의 분류는 법령의 근거에 의한 분류<sup>20)</sup>이다. 즉, 행정지도는 법규상의 행정지도와 비법규상의 행정지도로 나누어 볼 수 있다.

먼저 법규상 행정지도란 말 그대로 법규에 근거하여 이루어지는 행정지도를 말한다. 법규상지도는 법령에 직접적인 근거에 의한 행정지

18) 법적 근거불요설에서는 행정지도는 비권력적·비강제적인 작용이므로 작용법상 근거는 필요하지 않다는 설이다. 이것은 행정지도를 따를지 여부는 상대방인 사인의 임의적 결정에 달려 있으므로 행정지도에는 법률의 근거가 없어도 된다는 견해이다. 이에 비해서 조직법상 근거필요설은 작용법상 법적 근거가 불필요하다는 설에 의하면 행정지도에 조직법상의 근거, 즉 최소한 행정기관의 업무범위를 일반적으로 정하는 것만으로 충분하다는 견해이다. 또한 필요설은 조성적 행정지도는 법률상 근거가 필요하지 않으나 규제적 행정지도는 법적인 근거가 필요하다는 견해이다. 다만 판례는 행정지도에는 법률의 근거가 필요하지 않다는 불요설의 입장을 취하고 있다.

19) 김동희, □□행정법 I □□, 박영사, 2008, 203면; 홍정선, 앞의 책, 460면.

20) 홍정선, 위의 책, 459면.

## II. 행정지도의 현대적 의의와 시장자유규제

도와 간접적인 근거에 의한 행정지도로 구분할 수 있다. 법규상 행정지도는 특정한 행정지도가 법규에 근거되어 있는 경우로서 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』 제51조(위반행위의 시정권고)<sup>21)</sup>와 『건설기술관리법』 제17조(건설기술의 연구·개발 등의 권고)<sup>22)</sup>를 예로 들 수 있다. 또한 비법규상 행정지도는 법규에 근거하지 않고 이루어지는 행정지도를 말한다. 이는 특별한 법령상의 근거는 없지만 특정 처분이 주어지는 경우에 그 처분권을 배경으로 하는 행정지도로서 『건축법』 제79조 (위반건축물등에 대한 조치등)<sup>23)</sup>를 예로 들 수 있다.

그리고 기능에 의해서도 행정지도는 분류된다.<sup>24)</sup> 즉, 행정지도는 여러 가지로 나눌 수 있으나 실익이 있는 것으로는 그 기능에 따라 조성적 행정지도, 규제적 행정지도, 규제적 행정지도로 구분할 수 있다.

21) 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』 제51조 (위반행위의 시정권고)

제1항 공정거래위원회는 이 법의 규정에 위반하는 행위가 있는 경우에 당해 사업자 또는 사업자단체에 대하여 시정방안을 정하여 이에 따를 것을 권고할 수 있다.

제2항 제1항의 규정에 의하여 권고를 받은 자는 시정권고를 통지 받은 날부터 10일 이내에 당해 권고를 수락하는지의 여부에 관하여 공정거래위원회에 통지하여야 한다.

제3항 제1항의 규정에 의하여 시정권고를 받은 자가 당해 권고를 수락한 때에는 이 법의 규정에 의한 시정조치가 명하여진 것으로 본다.

22) 『건설기술관리법』 제17조 (건설기술의 연구·개발 등의 권고) 국토해양부장관은 다음 각호의 1에 해당하는 자에게 새로운 건설기술의 도입·연구·개발을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 부설연구소를 설치·운영하거나 공동연구 및 정보교환등의 실시와 기술개발을 위한 투자를 하도록 권고할 수 있다.

1. 국토해양부장관의 지도·감독을 받는 정부투자기관

2. 건설업자

3. 건설기술용역업자(『엔지니어링기술 진흥법』 제2조제2호의 규정에 의한 엔지니어링 활동주체중 건설기술용역을 영입의 목적으로 하는 자를 말한다)

23) 『건축법』 제79조 (위반건축물등에 대한 조치등)

제1항 허가권자는 대지나 건축물이 이 법에 따른 명령이나 처분에 위반되면 이 법에 따른 허가 또는 승인을 취소하거나 그 건축물의 건축주·공사시공자·현장관리인·소유자·관리자 또는 점유자(이하 “건축주등”이라 한다)에게 공사의 중지를 명하거나 상당한 기간을 정하여 그 건축물의 철거·개축·증축·수선·용도변경·사용금지·사용제한, 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다.

24) 김동희, 앞의 책, 203면; 김철용, 『행정법 I』, 박영사, 2008, 329면 이하; 박균성, 『행정법론(上)』, 박영사, 2007., 445면; 홍정선, 앞의 책, 459면 이하.

이것은 주로 사인에 대한 행정지도에 해당하는 경우라 할 것이다.<sup>25)</sup> 조성적 행정지도는 행정기관이 일정한 정책목적을 실현하기 위하여 사인에 대하여 정보 등을 제공함으로써 사인의 활동을 조성해 주려는 행정지도이다. 『농촌진흥법』 제2조제2항의 각종 지도나 중소기업에 대한 경영지도, 생활개선 지도 등을 예로 들 수 있다. 또한 조정적 행정지도는 행정기관이 사인간의 이해대립을 조정하여 분쟁을 해결하기 위하여 행하는 행정지도인데, 이는 분쟁조정 뿐만 아니라 지나친 경쟁을 조율하는 것을 그것의 내용으로 할 수 있다. 이것은 중복투자의 조정, 구조조정을 위한 행정지도가 이에 해당한다.

결론적으로 자율규제와 직접적으로 연관이 되는 것은 규제적 행정지도이다. 규제적 행정지도는 행정기관이 사인의 활동을 규제할 목적으로 행하는 행정지도이다. 즉 일정한 행위의 억제를 내용으로 하는 행정지도를 말한다. 물가의 억제를 위한 행정지도 등이 이에 해당하며, 행정행위를 대체하여 행해지는 행정지도는 이에 해당한다.

#### (4) 행정지도의 필요성과 운용

오늘날 행정이 미치는 영역은 모든 생활영역이다. 이러한 행정의 광범위성은 새로운 과학기술의 발전과 사회변화에 발맞추어 그 규제의 수준과 밀도가 점점 높아져 가고 있다. 하나의 실례로 의학과 제약기술의 발달은 행정을 생명윤리와 의약품 안정성 등에 관한 문제들에게도 미치게 하고 있다. 또한 인터넷을 비롯한 정보통신기술의 발달로 인해서 수많은 새로운 사업과 시장들이 창출되었으며 이에 발맞추어 국가는 행정적 그리고 법제도적 뒷받침을 하는 것을 그 역할로 삼고 있다.

이러한 모든 생활영역에 대해서 사회는 끊임없이 발전해 가고 있으며 이에 국가는 발전의 토대를 구축해주고 있다. 거의 모든 국가는

---

25) 김동희, 위의 책, 같은 면.

## II. 행정지도의 현대적 의의와 시장자유규제

시장에 모든 것을 맡기는 것 대신에 직접적이든 간접적이든 규제를 하고 있다. 국가가 개입을 하는 형태로 주로 인·허가 또는 특허 등을 통한 권력적 행정작용이 중심을 이루고 있다. 하지만 급변하는 사회에서 이러한 권력적 행정작용만으로 국가는 모든 부분의 통제를 완벽하게 이룰 수는 없고, 그것의 틈이 생기게 되어 있다.

그래서 행정기관은 이러한 현실과 법사이의 괴리를 줄이기 위해 행정지도라는 사실행위를 통해 규제의 대상이 되는 사인에게 여러 가지 방식으로 행정기관이 이루고자 하는 방향으로 사인을 이끌어가게 되었다. 사실상 자율규제는 이러한 행정지도를 통하여 발생되거나 조정되는 경우도 존재한다. 자율규제와 행정지도는 시장과 국가행정 사이에서 이러한 소통적 공간을 창출해냄으로써 이상적인 국가행정시스템을 이루게 될 수 있다.

행정지도는 다음과 같은 유용성을 갖는다.<sup>26)</sup> 그러나 이런 유용성은 동시에 행정지도가 갖는 법치주의적 한계가 된다. 즉, 행정지도의 탄력성과 자율성은 자칫 행정에서 법치주의를 공동화(空洞化) 시킬 위험을 언제라도 만들어 내기 때문이다.

첫째 행정지도는 입법(立法)과 행정입법(行政立法)을 보완하는 기능을 한다. 즉, 구체적인 행정활동들은 모두 법적인 근거를 갖도록 하는 것이 법치주의의 이상에 부합되는 행정일 것이다. 그러나 현실적으로 이는 불가능하다. 끊임없이 발전하는 사회의 모든 영역과 형상들에 대해서 법이 미리 규정하고 있기는 힘들다. 따라서 새로운 행정수요에 대해서 행정입법이 즉시 대응하기 힘든 경우에 행정지도는 유용한 수단이 될 수 있다. 다만 이는 예외적인 상황이기 때문에 어디까지나 법적 근거가 마련되는 시점에까지만 유지되어야 할뿐 계속되어서는 안 될 것이다.

26) 김성원, “행정지도에 관한 소고”, 공법학연구 제6권 제1호, 412~413면.

즉, 행정기능의 확대에 따른 행정책임의 증대라는 관점에서 행정지도는 유용한 수단이다. 다양하고 폭넓은 행정기능의 확대에 따라서 다양한 행정활동에 때맞추어 법률이 제정되어 필요한 법적 근거를 마련해 주는 것은 사실상 불가능하다. 또한 법적 근거가 마련되어 있다 하더라도 계속 새로운 상황들이 발생하기 때문에 기존의 법률을 있는 그대로 적용하는 것이 적절치 못한 경우도 있다. 즉, 불가피하게 행정의 공백이 생길 수밖에 없는데 행정지도가 이 경우 법령부재의 흠을 매꾸어 줄 수 있다는 것이다. 이러한 경우에 행정기관은 증가하는 행정책임을 수행하기 위해 행정지도에 의거하지 않을 수 없다.<sup>27)</sup>

둘째 행정지도는 원만한 행정운동을 가능하게 해준다. 행정지도는 하명(下命)이나 인·허가와 같은 권력적 행정행위를 하기 전이나 후에 행정청이 행정작용의 상대방이 되는 국민 또는 시장과 소통할 수 있는 공간을 제공한다. 행정지도를 통해서 행정청은 목적하는 공익을 이루기 위해서 사인과의 충분한 협조가 가능하다. 따라서 행정청과 국민사이에 충돌이나 대립을 예방할 수 있다. 이것은 이른바 행정지도를 통해서 협력적 행정행위가 가능하다는 것을 뜻한다. 즉, 행정지도는 행정기관과 사인(私人)간에 발생하는 상호 이해의 결여에서 오는 분쟁을 사전에 회피할 수 있는 유효한 수단이다. 즉, 행정강제는 효과적 측면에서는 행정지도보다 확실한 결과를 얻을 수 있지만 장기적인 측면에서는 사인간의 자발적인 동의를 얻어내기 힘들다는 단점이 있다. 따라서 행정지도를 통한 자율규제는 수범자인 사인(私人)의 이해 및 조정이 가능하다는 점에서 장기적인 관점에서 행정목적보다 효과적으로 도달시킬 수 있다는 장점이 있다.

셋째 행정지도는 새롭게 등장하는 행정영역에 대해서 탄력적인 대응이 가능하게 한다. 즉, 현대에는 과학기술 및 경제활동 분야 등에서 고도의 전문지식을 요청되는 행정수요가 증대하고 있다. 이러한 분야

27) 김철용, 앞의 책, 328면; 김원주, 앞의 글, 72면.

## II. 행정지도의 현대적 의의와 시장자유규제

에 있어서 대기업 등이 아니면 할 수 없는 전문적인 기술이나 조언을 정부차원에서 할 수 있다. 즉, 시장에서 정부가 선도적인 역할을 하는 경우라 볼 수 있다. 이 때 행정지도는 유용한 행정작용수단이 될 수 있다. 또한 행정지도는 행정기관이 사인에게 행정에 관한 최신의 정보를 제공함으로써 행정기관이 의도하는 방향으로 사인을 유도하는데 그 필요성이 있다. 즉, 행정부가 갖고 있는 정보와 사인이 시장에서 얻은 경험을 결합하여 효과적으로 공익이라는 행정목적과 사적이윤추구의 조화점을 찾아갈 수 있겠끔 만들 수 있다. 다만 이 때에도 정부가 취득한 정보나 전문성의 정도가 시장이 갖고 있는 것에 미치지 않는 경우에는 행정지도는 무용지물이 된다는 단점이 존재한다.

넷째 행정지도는 사전협의를 통해서 발생할 수 있는 소송을 예방한다는 의의를 갖는다. 다만 행정지도의 이런 기능은 보기에 따라서는 사법심사를 회피하는 방법이 될 수 있다. 즉, 사법절차가 아닌 당사자 사이의 협의에 의해서 문제점이 해결된다는 것은 한편으로 소송시간과 비용 등의 절감이라는 장점이 있지만 행정의 책임성과 명확한 권리구제의 가능성을 약화시킨다는 단점이 존재한다. 또한 행정지도는 임의적 협력의 방식이다. 즉, 행정지도를 발하는 행정기관은 법률에 의한 강제권의 발동이라는 형식을 취하면 일정한 경우에 시장에서의 마찰과 저항이 생길 가능성이 다분히 많다. 이러한 경우 사인의 임의적 동의를 얻어 행정목적은 달성하는 편이 편리할 것이다. 상대방의 측면에서도 자발적으로 협력하는 것이 보다 명예롭고 협력의 과정을 통해 자기의 의견을 어느 정도 주장할 수도 있으므로 분쟁의 발생을 사전에 예방할 수 있다.

### (5) 행정지도의 법치국가적 원리와 한계

행정지도에 관해서 법적 근거를 필요로 하지 않는다고 하여도 그 내용과 책임의 명확성을 위해서는 상대방인 개인이나 사업자단체 등

에 대한 예측가능성과 명확성을 확보할 수 있는 방안으로 행정지도가 시행되어야 할 것이다.

장기적으로 집행되어야 하는 행정지도에 관해서는 입법이나 적어도 행정입법을 통한 법제도화가 이루어져야 할 것이다. 단기적으로는 일상적으로 반복해서 행해지는 행정지도에 관해서는 기본적인 사항 등을 명문으로 하여야 할 것이며, 후술하는 바와 같이 행정소송을 통한 권리구제절차를 보장하여야 할 것이다.<sup>28)</sup> 이에 덧붙여 행정지도의 존속기간을 명시하게 하는 것이 방법이 된다. 또한 상대방에게 권리를 제한하거나 의무를 부담하는 내용의 행정지도는 행해져서는 안된다. 행정절차법 제48조에 규정대로 행정지도 또한 비례의 원칙에 따라야 하며, 일관성과 통일성을 이루어야 할 것이다. 시장이나 다수에 대해서 행해지는 행정지도에 대해서는 공통적인 내용을 공포하여야 한다.

또한 행정절차법 제49조에서 규정한 것과 같이 구술로 행해진 행정지도에 관해서 사인(私人)에 의해서 문서화의 요구를 받을 때에는 문서를 교부하여야 한다. 이밖에도 행정지도의 투명성과 자기책임성을 높이기 위해서는 책임자 또는 행정지도결정을 내리는 과정 등에 관한 회의록 등을 비치하도록 하는 것도 그 실효성은 다소 의심스럽지만 고려해볼만 할 것이다.

이에 덧붙여 행정지도를 상대방에게 부과할 때에는 행정청이 갖고 있는 정보나 지식을 상대방에게 함께 알려주도록 하여야 협력적 행정 이 될 것이다. 또한 이를 위해서는 행정지도 내용에 대한 전문성과 신뢰성을 확보하도록 하여야 할 것이다. 또한 금융, 인터넷 등의 개별적 영역에 있어서 영역별 특성이 반영되도록 행정지도가 행해져야 할 것이다.<sup>29)</sup>

28) 유진식, 앞의 경제규제행정법에 있어서 비권력적 행정작용, 108면.

29) 이와 같이 행정지도가 객관성을 갖도록 금융감독원은 ‘행정지도 운영규칙’을 발표한 바 있다. 금융감독원 2007. 7. 20. 보도자료 참조.

### Ⅲ. 시장자율규제모델과 행정지도

#### 1. 자율규제의 의의와 행정지도

##### (1) 규제개혁과 자율규제의 개념

자율규제(自律規制)란 ‘사업자를 회원으로 하는 단체인 자율규제기구(Self-regulatory Organization : SRO)가 회원 상호간의 합의에 근거하여 회원들에 대하여 자율적으로 행하는 규제’로 정의할 수 있다.<sup>30)</sup> 이와 같은 자율규제는 규제개혁과 관련해서 논의되는 주제이다. 즉, 규제강화나 규제완화라는 결과적 측면보다 자율규제는 정부 부문과 민간 부문의 역할에 대한 재배분이라 할 수 있다. 자율규제는 규제를 담은 법령이 민간 부문에 불필요한 부담을 주는 등 불합리한 비용을 발생시켜서 효율성을 저해시키는 경우에 이를 과감하게 개혁해 나아가야 하는 한편 지나친 사적 이윤추구로 공익적 가치가 훼손되는 경우에는 시장 자발적으로 공익적 목표를 위한 환경을 조성시키기 위한 비공식적인 정부의 유도과정의 결과로 이해할 수 있다. 따라서 자율규제에는 공식적인 행정작용보다는 행정지도와 같은 비공식적 행정작용이 중요한 역할을 한다.

‘행정규제’란 ‘공익적으로 바람직하다고 판단되는 경제·사회 등의 질서구현을 위해서 행정부가 직접 시장에 개입하여 법령에 근거한 기업과 개인의 행위에 의무를 부과하는 것’을 의미한다. 우리 사회에서 가장 흔하게 접하게 되는 대표적인 행정규제로서는 인·허가제도를 그 예로 들 수 있다. 1998년에 제정한 『행정규제기본법』은 제2조에서 ‘행정규제’를 ‘국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등

30) 김준호, “자율규제기구의 규제업무 수행현황 및 향후과제”, 조사연구 Review 제 20호.

### III. 시장자율규제모델과 행정지도

또는 조례·규칙에 규정되는 사항'으로 정의하고 있다. 그러나 이런 공식적인 행정규제 보다 실제상에 이루어지는 행정규제는 더욱 다양하고 비공식적인 방법들도 사용된다.

이러한 자율규제의 필요성과 사회적 요구에도 불구하고 자율규제의 이론화 내지 체계화를 시도하면서 겪게 되는 최초의 어려운 점은 바로 개념정의에 의한 것이다. 왜냐하면 자율규제란 본시 시장에서 자연발생적으로 존재하는 것이기 때문에 다양한 이유와 더 다양한 형태로 나타날 수 있기 때문이다. 자율규제를 문언(文言)적인 뜻에 충실하게 이해하여 '일반적으로 조직화된 집단이 그 구성원의 행위를 자율적으로 규제하는 것'으로 이해할 수 있을 것이다. 이런 관점에서의 자율규제는 그 형식 내지 형태가 매우 다양하게 나타날 수 있다. 즉, 정부가 법령에 근거하여 민간위원회를 만들어 정책목적에 필요한 규제시스템을 만들어가는 공공기관형에서부터 정부에 의해 규제권한이 사업자에게 형식적으로 위임되는 업계주도형과 사업자와 기타 민간영역에 의해 자발적으로 조직화되어 관리되는 규제에 이르는 시민사회형에 이르기까지 다양한 스펙트럼이 존재하고 그것이 수행되는 국가나 단체의 성격에 따라 각기 다른 의미로 사용되기 때문이다.

이러한 자율규제는 개념적으로 비규제(un-regulation) 혹은 탈규제(de-regulation)와는 상대적으로 구별된다. 즉, 탈규제(脫規制)는 과도하거나 혹은 시장요인을 약화시키는 공적 규제를 제거하는데 목적을 둔다. 하지만 자율규제는 어떠한 규제의 틀을 해체하거나 완화시키는데 목표를 두고 있는 것이 아니라, 규제의 틀을 구축하고 운영하는 행위자를 바꾸는데 주된 목적을 두고 있다.<sup>31)</sup>

또한 자율규제는 정부로부터의 회피 내지 정부와의 대결 혹은 계획된 분리를 의미하는 비규제(非規制)와도 다르다고 볼 수 있다. 오히려

---

31) Ukrow, J., 1999, Self-Regulation in the Media and European Community Law, Sssr-brucke, 15.

자율규제의 구현장치들은 정부의 규제에 완전히 독립하여 존재하는 경우는 드물다. 그러한 의미에서 정부와 시장 사이의 협동체제를 구축하는 거버넌스로서의 자율규제가 대표적인 형태가 된다. 이러한 의미에서 자율규제의 성격을 분명히 함으로써, 자율규제를 순수한 의미에서의 민간규제와 혼동하는 본질주의적 접근의 오류를 피할 수 있다고 한다.

공적규제란 법적규제기관이 법령에 따라 행하는 강제적 규제활동으로서 법적규제기관이 거래의 틀과 행동규범을 설정하고 규범준수여부를 점검하며, 위반시에는 법령에 근거한 제재를 가함으로써 이행을 확보하는 규제유형을 의미한다.

공적규제와 자율규제는 일반적으로 아래의 표에서와 같이 구별된다.

<도표-1 공적규제와 자율규제의 제특징 비교<sup>32)</sup>>

구 분	공적규제	자율규제
규제근거	- 법령	- 자율규약(법령에 의한 위임 가능)
규제주체	- 정부, 정부로부터 위임받은 독립된 기관	- 거래소, 협회 등
규제범위	- 법령에 명시된 부문	- 법령 및 도덕적·윤리적 부문에 대한 광범위한 규제가능
규제내용	- 실정법에 명시된 사항	- 자율적 결의 사항 - 법적 위임 사항
유 연 성	- 시장환경 변화에 유연한 대처 곤란 - 경직화·획일화 우려	- 신축성 및 탄력성 확보 용이
실 효 성	- 공권력에 의한 강제력 확보	- 자발성에 의존 - 공적규제에 비하여 구속력 저하

32) 위의 글, 10면에 있는 표를 기본으로 하여 몇 가지 내용을 추가로 구성함.

### III. 시장자율규제모델과 행정지도

구 분	공적규제	자율규제
규제비용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제기관의 운영유지에 따른 공공비용의 증대</li> <li>- 국고재정 또는 수익자 부담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 피규제자가 규제비용을 분담하여 규제비용 최소화</li> <li>- 수익자 부담</li> </ul>
기 타	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제의 엄격성 및 구속력 확보 용이</li> <li>- 규제의 신뢰도 양호</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시장운영 및 관행에 대한 전문성 보유</li> <li>- 비회원사에 대한 규제곤란</li> </ul>

또한 공적규제는 일반적으로 다음의 세 단계를 거쳐서 나타난다. 즉, 첫 번째는 규제제정(legislation), 두 번째는 집행(enforcement), 그리고 세 번째 단계는 판단(judgement)이다. 그러나 자율규제는 이와 같은 단계 중 일부가 민간영역으로 이전된 규제를 뜻한다.<sup>33)</sup> 즉, 이런 세 가지의 단계 내지 규제권한에 따라서 분류하면 자율규제는 민간 스스로 규율내용을 제정해서 집행 및 판단절차를 진행하는 순수형과 일부 기능을 정부에서 하는 절충형 내지 위임형의 형태로 분류해 볼 수 있을 것이다.

자율규제가 필요한 사회적 영역이 갖고 있는 고유한 성격에 따라 자율규제의 형태로 다양하게 나타난다. 즉, 예를 들어서 현재 우리사회에서 자율규제가 많이 논의되고 있는 증권·보험 등의 경제적 영역과 인터넷에서의 의사표현 등의 영역은 똑같이 자율규제의 대상영역이지만 그 성격은 다를 수밖에 없다는 것이다.

#### (2) 자율규제 주체에 따른 분류

자율규제는 이를 주도하는 주체가 어디이나 따라서도 다양하게 나누어 볼 수 있다. 즉, 자율규제의 주체 내지 사실상 이를 주도하는 주체가 어디이나 따라서도 달라질 수 있다는 것이다. 정부가 사실상 주

33) 위의 글, 같은 면.

도하고 있는 자율규제 중에서 보다 직접적으로는 법령에 근거를 둔 공공기관형 자율규제가 있으며, 민간자율형 자율규제 또한 동종업종 내지 동종업계에서 협회 등을 창설하여 자율규제규범을 제정하는 사업자대표형과 순수한 시민단체 등의 소비자 주도형 등으로 나누어 볼 수 있다는 것이다.

특히 많은 것은 사업자대표형으로 이는 사업자 자율규제(industry self-regulation)이라고도 일컫는다. 사업자 자율규제는 특정 산업 전체를 포괄하는(혹은 대표성을 인정받을 수 있는) 조직이 해당 산업에서 개별 회사들이 준수해야 할 사업방침과 관련된 규범 및 기준을 정하고 회원사들이 그것을 준수하는 규제과정으로 이해될 수 있다.<sup>34)</sup>

다만 순전히 민간영역 즉 시민단체 등이 규제의 필요성을 자각하여 스스로 규제하거나 규제를 요구하는 경우에도 자율규제의 개념이 사용될 수도 있지만, 그러한 자율규제는 광범위하고 다양하게 존재할 수밖에 없으므로 공공기관형 내지 업계대표형과 구별할 수밖에 없을 것이다. 따라서 이 글에서는 연구의 대상에서 제외되기도 한다.<sup>35)</sup>

<도표-2 자율규제의 주체에 따른 분류>

	자율규제 관장기관 내지 단체	근거법령
공공기관형	각종 위원회(영화진흥위원회, 신문윤리위원회 등)	필요
업계주도형	사업자 자율규제협약, 각종 인증제도	가변적
시민사회형	소비자 운동, 환경 운동	필요없음

34) 황승흠·황성기·김지연·최승훈, □□인터넷 자율규제□□, 커뮤니케이션 북스, 2002, 15면.

35) 위의, 황승흠 등, 4면.

### III. 시장자율규제모델과 행정지도

이에 대한 보다 세밀하게 자율규제의 주체를 구분한 설명이 있어서 주목된다.<sup>36)</sup> 즉, 자율규제의 법적 지위에 따라 다음과 같이 구별될 수 있다는 것이다.

첫째, 자율규제 가운데 가장 공적 기준과 절차를 갖추어야 할 필요성에 따라서 강력한 규제권한을 부여할 필요성이 있는 경우에는 별도의 법인을 설립하는 ‘기능적 자치행정’의 방식이다.

둘째, 규제 임무를 수행할 공적 주체를 법인 등으로 설립하지 아니하고, 사인 가운데 적당한 자를 선정하여 규제업무를 맡기는 방식이다. 이러한 공법상의 규제권한을 독립하여 자신의 이름으로 수행하는 자는 공무수탁사인(Beliehene)이거나 행정보조자(Verwaltungshelfer)의 역할을 하게 된다.

셋째, 이러한 공식적 조치 없이 순수하게 사인에게 일정한 행위규제를 맡기는 것이다. 즉, 민간기업 사이에 신사협정을 맺거나 기업내부의 자율준수 프로그램을 운영하는 것이다.

정부의 직접적인 규율을 하지 않고, 규제의 필요성과 민간의 자율성의 정도에 따라서 이처럼 다양한 주체를 바탕으로 한 자율규제를 실시할 수 있다.

## 2. 자율규제의 필요성과 그 한계

자율규제의 필요성과 효과성은 주로 규제방식의 효율성에 의해서 지지되고 있다. 규제대상 업계의 활동 상황을 파악하고 위반하는 업체를 적발하는 데 필요한 정부의 감시비용 및 적발비용을 절감하고 정부규제의 실효성을 높임으로서 규제 집행의 효율성을 증대할 수 있다는 점에서 특히 중요시되고 있다.

---

36) 이하의 설명은 이원우, 규제개혁과 규제완화-올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색, 한국법률가대회 자료집, 2008, 38면 이하.

## (1) 자율규제의 공적규제와의 장단점 비교

### 1) 자율규제의 장점

자율규제의 장점으로서는 첫째, 우선 법령에 근거한 공적규제와 비교해 보면 규정의 제정이나 개정이 비교적 용이하고 유연하다고 할 수 있다. 즉, 자율규제는 변화하는 시장상황에 따라서 유연하고도 기민한 대처를 할 수 있기 때문이다. 이에 반해서 공적 규제기구 및 정부는 관계 법령을 제·개정하기 위해서는 여러 단계의 행정적 절차 및 국회의 입법절차를 거쳐야 한다. 따라서 적절한 시기에 신속한 대응을 할 수 없다는 단점을 갖는다. 또한 공적규제는 자율규제에 비해서 사회적 합의가 이루어지기 힘들기 때문에 오히려 다양한 이익이 주장되어 사회적 공감대 형성 및 정치적 지원을 얻기 힘들다는 단점도 있다. 이에 비해 자발적인 자율규제는 사업자 단체 내지 사업자 관련자들의 동의를 얻기 쉽다고 볼 수 있다. 다만 시장이 독과점이 상태에서의 자율규제협회는 진정한 동의인지를 판단하기 쉽지 않는다는 단점이 존재하기도 한다.

또한 규제내용에서만 아니라 자율규제는 그 집행에 있어서도 유연성 및 환경변화의 적응성 면에서 공적규제에 비해서 커다란 이점이 있다. 역동적이고 급변하는 국내외 정보 및 경제현실에서 강제적이고 비대한 공적규제는 적응에 한계가 있다. 또한 자율규제는 문제의 현장에 직접 참여하는 사람들이 스스로의 문제에 대해 규칙을 세운 것이므로 규칙자체에 적절한 유연성을 부여하면 정책의 상황변화에 대한 유연성을 높일 수 있다.<sup>37)</sup> 이러한 면에서 경제계는 국제경쟁력 강화와 세계 경제계의 진출에 대한 의의성을 주장하며 업계 스스로의 자율규제를 지속적으로 주장하고 있다.

37) 김태윤, □□규제대안개발연구□□, 한국행정연구원, 1999.

### III. 시장자율규제모델과 행정지도

둘째, 자율규제에는 자발적인 규제준수 유인(incentive)이 존재한다.<sup>38)</sup> 자율규제는 시장참가자 사이의 필요와 합의에 의해서 제정되기 때문에 규제이유 및 규제의 필요성에 대한 공감대가 형성되기 쉽기 때문이다. 따라서 규제내용이 시장참가인 회원간의 합의에 의해 제정되어 감독당국에 의한 강제규제보다 설득력이 크고, 업계에서의 평판(reputation) 및 스스로의 위치 등의 고려로 인해 규제준수 유인이 자발적으로 이루어진다는 성격이 있다.

따라서 자율규제는 피규제집단의 저항이 줄고 규제에 대한 순응도를 높일 수 있다. 자율규제의 형성주체와 집행주체가 시장의 상황과 산업에 대한 정확한 정보와 지식을 보유하고 있기 때문에 보다 현실적이고 실현 가능한 기준과 규칙을 형성하기 때문에 자율규제에 참여하는 동료그룹들의 합의된 집행의지와 암묵적 집행 압력은 규제 순응으로 이어질 가능성이 높다. 규제기관이 해당 사업에 필요한 기준을 정할 지라도 행정력의 부족으로 인해 관련 업계에 속한 기업들의 규제 순응 여부를 일일이 감독하고 점검하기란 거의 불가능하다. 이러한 경우 정부의 직접적인 규제보다는 해당 분야의 사업자 단체로 하여금 정부 규제에 대한 개별 기업의 순응 여부를 점검, 감독 하도록 하는 권한 위임이 필요하다고 할 수 있다.

궁극적으로 업체로 구성된 협회나 전문가 협회가 그 구성원의 행위에 대해 자체적으로 보다 많은 책임을 지므로 정부의 정책집행 및 감시가 용이해진다고 할 수 있다. 다만, 민간의 자발적인 모니터링과 별개로 정부의 특별점검과 같은 감시활동은 보완되어야 한다.<sup>39)</sup> 전통적인 규제수단인 명령지시적 규제의 경우에는 규제회피적 행태, 창조적 순응의 문제가 발생하기 마련인데, 자율규제는 집행과 순응 확보가

38) 김준호 앞의 글, 8면.

39) 최성락·이혜영·서재호, 한국자율규제의 특성에 관한 연구: 자율규제의 유형화를 중심으로, 한국행정학회, 2007., 270면 참조.

용이하여 이러한 문제를 감소시킬 수 있다. 더욱이 자율규제는 법적인 강제외의 범위를 넘어서 윤리적 도덕적 기준을 형성하는 경우도 있어서 행위의 기준과 범위를 규율하는 수준을 높이는 경우도 있다.<sup>40)</sup>

세 번째로 공적 규제비용이 절감되는 효과가 있다. 규제비용을 산업 자체가 부담하여 공적규제비용의 축소가 가능하다. 이는 자칫하면 국가의 의무를 해태하거나 비용을 민간에 전가(轉嫁)하는 경우가 존재한다. 본래 규제를 통해서 정부도 지대(rent)를 추구할 수 있기 때문이다. 즉, 무엇보다도 효율성 측면에서 정부 측에서는 인력과 예산 감축으로 비용이 적게 든다는 장점이 있다. 자율규제는 정부가 자체적으로 규제를 생산하는 데 소요되는 자원을 절감할 수 있게 한다. 잠재적 피규제자인 내부자에 의해 규정이 만들어지기 때문에 자주 관찰할 수 있고 변화에 빠르게 적응하며, 피규제집단이 규제의 비용을 부담하게 되므로 정부 입장에서는 비용이 적게 든다고 할 수 있다. 또한 잠재적인 피규제자의 입장에서 전문적인 판단으로 실행규칙을 결정할 것이므로 상대적으로 낮은 준수비용이 발생할 것으로 예상할 수 있다. 특히 전통적인 규제에서 나타날 수 있는 과잉규제 가능성을 감소시킬 수 있다는 측면에서 자율규제의 효율성은 극대화 될 수 있을 것이다.<sup>41)</sup> 더불어서 입법기관 및 사법기관의 부담을 감소할 수 있는 동시에 해당 집행기관들에게 국내 담당 분야의 상거래 질서에 대한 확신을 심어줄 수 있다.

네 번째로 시장에 참여하는 회원 등에 대한 정보접근성이 용이하여 효율적인 규제가 가능하다. 즉, 규제에 필요한 정보접근 및 공유가 용이하여 문제 해결 및 규제적용 등에 있어 공적규제보다 효과적일 수 있다는 것이다.

40) Gunningham, Neil & Joseph Rees. (1997). "Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective", *Law & Policy*, (19)4. 366.

41) 최성락 · 이해영 · 서재호, 영상물등급위원회의 자율규제 방안에 관한 연구, 한국행정연구, 2006. 10(2), 152-172면.

### III. 시장자유규제모델과 행정지도

즉, 규제의 전문성 면에서 자율규제는 공적규제와 비교하여 효과성을 발휘할 수 있다. 오늘날 규제현실을 보면 규제와 관련된 중요한 정보의 대다수는 피규제기관이 소유하고 있을 뿐만 아니라 이에 대한 분석 또한 전문적이라 할 것이다. 이를 굳이 전문성이 떨어진 정부에서 맡아서 하려고 하면 그 비효율성뿐만 아니라 전문가 집단의 규제 순응(順應)도를 낮추는 요인이 된다. 산업조직, 직능대표, 및 정부의 협의를 통해 이루어지거나 업체로 구성된 협회나 전문가 협회의 전문적인 지식을 직접적으로 이용하므로 정부입장에서는 적은 비용으로 정보수요를 충족시킬 수 있다. 고도로 정보화된 현대사회에서 규제기관이 보유하고 있거나 파악할 수 있는 정보가 부족하거나 뒤쳐져 있을 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 이런 면에서 일선에 있는 사업자들의 정보를 최대한 활용할 수 있다는 점에서 자율규제는 더욱 효과적이라고 할 수 있다.

마지막으로, 직접규제에 따른 표현의 자유 침해에 대한 논란이 사회적으로 제기될 가능성이 높은 경우 규제 당국은 스스로 규제를 피하게 되고 약한 규제로 흐를 가능성이 있다.<sup>42)</sup> 실제로 일본에서는 간사이TV 「발굴! 있다 있어 대사전Ⅱ」(發掘!あるある大事典Ⅱ)의 데이터 조작 문제를 둘러싸고 총무성이 규제를 강화하려는 움직임을 보이고 있는 가운데, 방송계 안팎에서는 자율규제를 강화해야 한다는 논의가 활발하게 전개되고 있다. 이를 통해 총무성의 행정지도를 배제하겠다는 것이다. 행정지도와 같은 행정처분은 방송활동의 위축을 불러일으키기 때문에 약한 행정처분으로 흐르게 되어 오히려 업계 자율의 강력한 자율규제를 선호하게 된 것이다.<sup>43)</sup> 그러나 방송매체에 대한 자율규제는 의견상 표현의 자유와 같은 기본권과 관련된 민감한 영역에

42) 황상재, 인터넷 방송 규제에 관한 시론적 탐색: 자율규제를 중심으로, 사이버커뮤니케이션학회보 제6호, 2000, 참조.

43) 앞의 “日, 건강 프로그램 조작 사건을 계기로 자율규제 강화”, 참조.

있어서 정부의 개입을 피할 수 있는 장점은 있으나, 다른 한편으로는 공적인 검열보다 더 강제적이고 포괄적인 민간검열을 결과할 수 있다는 점에서 언제나 효과적이라고 말할 수 있는 것은 아니다.<sup>44)</sup>

## 2) 자율규제의 단점

반면, 자율규제는 첫째, 그 속성상 사적 이익을 도모하고 회원사의 이익대변에 치우칠 우려가 있다는 단점이 있다. 즉, 자율규제기구(재정문제에 있어서 예산조달 등의 어려움이 있기 때문에 시장에서의 독점적 지위에 있거나 과점적 지위를 차지하는 몇몇의 대형 참여자의 영향에서 자유롭지 못하다는 단점이 존재한다.

두 번째로 자율규제기구의 규제는 사실상 집행능력이 공적규제에 비해서 상대적으로 부족한다. 즉, 자율규제는 공적규제에 비하여 강제력이 부족하고 또한 회비로 운영되는 자율규제기구에게 회원에 대한 제재금을 부과하다던가, 탈퇴조치를 하는 등의 강제적인 제재를 효과적으로 집행한다는 것은 기대하기가 곤란하다는 단점이 존재한다.

세 번째로 결국 자율규제는 참여자가 자율규제를 회피할 때에는 시장실패의 가능성이 존재한다는 것이다. 자율규제는 일종의 공공재(Public goods)로써 무임승차(free-riding) 문제<sup>45)</sup>가 존재하여 규제회피회사가 많아질 경우 무질서가 초래되는 시장실패가 발생할 가능성이 크다는 것이다.<sup>46)</sup>

현대사회에 있어서 규제의 수요와 필요성은 끊임없이 단기간적으로 변화하고 있다. 즉, 오늘날까지 우리가 일상적으로 경험하고 있던 사회의 자율적인 영역들 중 상당수가 이제껏 규제의 영역 바깥에 존재하였으나 이에 대해서 일정한 규범의 규제영역으로 편입되어야 한다

44) 앞의, 황성기·최승훈, “인터넷 콘텐츠 자율규제의 개념과 장치들”, 231면 참조.

45) 자율규제 비준수회사는 준수회사로 인한 업계평판 등에 아무런 비용지급 없이 편승하므로 전반적으로 자율규제 준수유인을 저하시킬 우려가 있다.

46) 김준호 앞의 글, 9면.

### III. 시장자율규제모델과 행정지도

는 사회적 요구가 더 커지고 있다는 점이다.

예를 들면 불과 몇 년 전까지만 하더라도, 인터넷 콘텐츠에 대한 통제는 국가적 관심 영역의 밖에 있었다. 하지만, 새로운 커뮤니케이션 기술과 정보 서비스들이 급격하게 발전함과 동시에, 인터넷 이용이 대중화되면서, 인터넷 콘텐츠와 관련된 위험에 대한 사회적 인식이 무시할 수 없을 만큼 커졌다. 따라서 인터넷 이용에 대한 참여자들에게 행태에 대한 일정한 규제가 필요하다는 인식이 자리 잡게 되는 것이다. 정도에 따라서는 자율규제만이 아닌 공적규제도 필요로 하게 되는 것이다.

이러한 인터넷 콘텐츠와 관련 규제의 사회적 우려와 요구는 비단 우리나라에서만 경험하고 있는 현상은 아니다. 이러한 의미에서 자율규제는 규제완화와는 다르게 새로운 규제로서의 의미를 가지게 된다. 결국 자율규제를 끌어내는 근본적인 동기는 이러한 사회적 요구 즉, ‘공익의 보호’라고 하는 사회적 요구와 제한적일 수밖에 없는 정부의 능력 사이의 격차를 해소하기 위해서라고 볼 수 있다.<sup>47)</sup> 따라서 자율규제는 이러한 딜레마를 해결하기 위한 ‘규제의 합리화 및 효율화’에 대한 요청이라는 관점에서 이해되어야 할 것이다.

이러한 규제의 합리화와 효율성의 관점에서 볼 때 자율규제도 입법·행정·사법 세 가지의 법작용에서 각기 다른 형태로 나타나게 된다.<sup>48)</sup> 그러나 이 중에서도 입법의 단계에서 시장에 자율권을 부여하는 형태로 가장 많이 나타나는데 이는 민간의 자율적인 영역에만 머물러는 것이 아니라 거버넌스적인 형태로서 입법의 형태로 나타난다. 즉, 이러한 자율규제는 법치주의 영역에 머물면서 그 안에서 자율적

47) 황성기·최승훈, 앞의 인터넷 콘텐츠 자율규제의 개념과 장치들, 226-227면.

48) 자세한 내용은 Swire, Peter P. (1999). Markets, Self-Regulation, Government Enforcement in the Protection of Personal Information. in 한국전산원 역, “정보시대에 있어서 프라이버시와 자율규제(privacy and Self-Regulation in the Information Age)”(<http://www.ntia.doc.gov/reports/privacy>).

인 형태를 가지므로 정부와 민간의 영역이 분리되지 않고 여전히 연결되어 있는 형태를 띠게 되는 것이다.

결국 이상의 논의에서 볼 때, 자율규제를 자유방임이나 규제완화로서의 의미가 아니라 규제완화를 포함한 넓은 의미로서 규제개혁으로 이해하는 것이 타당할 것이다. 또 이러한 시각은 전통적으로 정부영역이나 민간영역에 속하였던 것을 정부와 민간의 협력체제를 구축하는 거버넌스로서 이해할 수도 있을 것이다.

그리고 변화하는 세계 속에서 속속 들이 나타나는 신종 규제영역에서의 정부비효율성 - 이른바 정부의 실패 - 과 민간의 이익극대화를 위한 조화로서 새로운 규제로서 역할을 자율규제는 실천할 수 있을 것으로 여겨진다. 그러나 자율규제에 대한 논의를 함에 있어서 중요한 것은 자율규제의 영역은 여전히 공적 임무영역이며, 공동체적 규범과 가치가 유지되어야 하는 영역이라는 것이다. 비론 민간에 위임된 자율규제단체는 단순한 권력의 도구이거나 사익추구의 집단이 아니며, 그렇게 방치되어서도 안된다고 할 것이다. 따라서 자율규제단체에 대하여서도 법치주의 관점에서 법적 원리에 따른 적절한 공적 통제를 전제로 적절한 규제권한이 부여되어야 할 것이다.

<도표-3 공적규제와 자율규제의 장·단점 비교>

특성	공적규제	자율규제
전문성	-	우위
포괄성	-	우위
신속성	-	우위
수용성	-	우위
강제성	우위	-
획일성	우위	-
형평성	우위	-

## (2) 자율규제의 장애요인

이러한 자율규제는 아래와 같은 장애요인을 갖는다고 생각된다.

첫째, 규제행위가 중첩 또는 과잉하여 행사되는 경우가 많다. 즉 중복규제가 많아 자율규제의 의미가 반감되고 있다는 것이다. 식품위생 규제를 예를 들면, 현재 식품접객업소를 운영할 경우에는 관할경찰서(미성년자 출입 및 고용, 영업준수시간 준수 등), 지방식품의약품청, 지방자치단체, 동업자단체, 자율지도원 등등의 사(四)중·오(五)중의 규제기관으로부터 규제를 받는 실정이다. 따라서 업주들은 이러한 중복규제에 상당한 부담감을 느끼고 있으며, 영업활동에도 큰 지장을 초래하고 있다. 특히 행정관청은 동업자단체나 자율지도원에게 자율규제를 위탁해 놓고도 실제로는 이를 불신하며, 관료 스스로가 자신의 권한의 유지를 위해서 직접 규제를 하는 경우도 종종 보게 된다. 따라서 중복규제로 인한 ‘규제의 낭비’현상이 발생하고 있다.<sup>49)</sup>

또한 중앙정부에서 제시되는 시설 및 설비기준이라는 것이 현실과 유리는 되는 경우가 많다. 따라서 규제를 정하고 있는 법규에 엄격하게 집착하여 규제를 하게 되면, 대부분분이 과잉규제 시비를 불러일으킨다. 그 결과 법에 근거한 엄격한 규제가 아니라 오히려 규제기관이나 규제대행자의 재량권이 커지게 마련이며, 규제대상자가 누구냐에 따라서 선별적으로 규제권이 발동되기도 한다. 이는 다시 규제의 형평성 문제를 제기하며, 대부분의 규제대상자들이 규제를 잘 수용하지 않으려 하며, 민원을 제기하는 경우가 많다. 즉, 규제의 순응도를 낮게 만드는 원인이 된다.

둘째, 자율규제가 공익을 위해 책임을 다하고 있는 것처럼 위장하면서 실제로는 구성원들의 이익을 위하여 봉사하는 경향이 많으며 사회

---

49) 김순양, 앞의 책, 119면.

적 책임의 부재가 많이 지적된다. 특히 업계의 구조적 변화과정에서 선도적인 위치를 점하여 다른 기업의 신규진입을 억제하거나 경쟁을 억제하는 경우가 비일비재하다.<sup>50)</sup> 또한 자율규제 단체가 집행과정 등에서 비민주적의적이고 조합주의적 성격을 띠는 경우에는 정례화 되고 합법적인 경로들을 통해 정치적으로 책임을 지지 않는 집단에 대한 권한의 위임은 오용의 결과를 초래할 가능성이 높다. 이러한 자율규제의 주체가 정부와 결탁할 경우에는 그 위험성은 더욱 크다. 특히 동업자 단체의 자율규제의 경우에는 회비를 잘 낸다거나, 평소에 단체의 일에 잘 협조하거나, 단체의 임원이라도 맡고 있는 업소 등에 대해서는 규제가 극히 형식적으로 되는 경우가 많다. 이 점에서 동업자단체에 대한 회비납부 등의 경제적 부담을 준조세로 보는 규제대상자들도 있다.

셋째, 자율규제는 민주적 정당성이 결여되어 강제성이 미약하여 그 실효성이 의문스럽다고 하는 견해가 있다. 이는 위의 문제와 같이 자율규제단체들이 기득권을 유지하기 위하여 이를 이용하고 오히려 경쟁을 제약하는 경우에, 기준도 미약하고 집행도 효과적이지 못하고 은밀히 이루어지기 때문이다. 또한 업계가 작성한 자율규제는 소비자들에게 권리침해에 대한 적절한 보상을 규정하는 경우가 거의 미비하다. 기업의 불법행위를 제재하기 위한 힘이 제한된 상태에서 이익을 추구하는 업계의 자율규제는 효과를 볼 수가 없다. 이렇듯 제재수단을 마련하지 못한 자율규제는 소비자 침해에 대해 무법천지가 될 위험성이 있는 한편, 자율규제의 목표설정과 집행강화에 있어 과중한 정부

50) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에서는 이러한 사업자 단체의 금지행위를 자세히 규정하고 있다. 법 제26조 제1항 1호는 사업자 단체가 부당한 공동행위에 의하여 부당하게 경쟁을 제한하는 행위를 금지하고 있고, 제2호는 일정한 거래분야에 있어서 현재 또는 장래의 사업자 수를 제한하는 행위를 금지하고 있다. 제 3호는 구성사업자의 사업내용 또는 활동을 부당하게 제한하는 행위를 금지한다. 제4호에서는 사업자에게 불공정거래행위, 재판매가격유지행위 등을 제한하는 행위를 금지하고 있다.

### Ⅲ. 시장자율규제모델과 행정지도

개입은 자율규제가 명령-통제적 정부규제와 다름이 없는 점을 노출할 것이다.

넷째, 일반적으로 자율규제는 규제에 참여하는 주체들의 자발적 성격 때문에, 명령-통제적 유형의 규제보다 사회적 비용이 적게 드는 것으로 인식된다. 하지만 자율규제가 그 자체로 비용 대 이익의 우위를 접하게 될 것이란 생각은 낭패를 볼 수 있다. 오히려 대개의 경우, 자율규제의 이행과 수용 역시 상당한 비용을 수반하게 되며, 그러한 비용이 자율규제가 없는 경우 정부가 직접 떠맡아야 할 비용보다 항상 낮은 것은 아니다. 다시 말해 자율규제를 구현하는 방식에 따라 비용은 더 커질 수도 있고 그 반대일 수도 있다는 말이다.<sup>51)</sup>

특히 중복규제의 경우나 자율규제단체의 이익추구로 인한 사회적 비용은 그 비합리성이 증폭될수록 커다란 부담이 되고 새로운 규제설계비용의 부담으로 다가오게 될 것이다.

다섯째, 표현의 자유 등과 같은 기본권과 민감한 영역에서 공적인 규제가 실효성이 약할 경우 이를 대체 등의 자율규제에 맡기는 경우가 있다. 그러나 오늘날은 정부가 기본권의 침해자로서 뿐만 아니라 기본권의 보호자로서 역할도 담당하고 있다. 오히려 거대한 자본으로 무장한 사회세력이 기본권의 침해자로서 국민을 위협하는 경우가 허다하다.

특히 언론매체 등과 같이 사회에 직접적으로 영향력을 형성하는 단체가 권력 지향적이고 어떠한 이념으로 무장되어 있는 경우, 자율규제는 민주주의에 큰 위협이 될 수 있다. 그래서 국민의 정신적 기본권과 관련되어 있는 분야에서 자율규제는 심각한 고민을 해 볼 필요가 있다. 또한 다른 분야도 마찬가지로, 자율규제를 하더라도 정부의 통제는 언제나 유지하여야 하며 국민의 기본권에 위협에 가해질 때는 언제든지 회수할 수 있는 장치를 마련해야 할 것이다.

---

51) 황성기·최승훈, 앞의 “인터넷 콘텐츠 자율규제의 개념과 장치들”, 230-231면.

자율규제는 상대적으로 효율성, 융통성의 증진, 규제에 따르는 사회적 비용의 절감, 표현 영역에 있어서 정부 간섭의 최소화 등 여러 장점을 지니고 있지만, 자율규제는 위에서 지적한 대로 수많은 위험과 한계에 노출되어 있다. 이러한 위험과 한계들을 극복하기 위하여 자율규제는 자율규제의 절차에 참여하지 않는 사업자에게도 적용할 수 있고, 사회적 합의를 바탕으로 구속력 있는 조치들을 취할 수 있으며, 민주적인 절차를 거쳐 이루어지는 법·제도적 규제와의 적절한 관계를 설정할 필요가 있을 것이다. 따라서 자율규제와 정부규제는 서로 독립적으로 운영되는 것이 아니라 상호보완적인 관계로 운영되는 것이 바람직할 것이다. 우리의 민간영역과 정부영역의 적절한 책임분담을 통한 상호보완적인 규제 혹은 공동규제시스템이 자율규제의 효율적 구현에 있어서 가장 중요한 원리라고 생각한다.<sup>52)</sup> 특히 오늘날 규제와 관련된 중요한 정보는 대부분 피규제기관이 소유하고 있는 경우 피규제자의 협력 없이는 규제의 실효성이 유지되기 어려운 것이 현실이기 때문에 정부영역과 민간영역의 분리보다는 협동체제를 구축하는 거버넌스개념에서의 자율규제로 나아가야 할 것이다.

### 3. 한국에서의 자율규제 모델

#### (1) 순수자율형 자율규제 모델

‘자율규제’는 말 그대로 시장의 필요에 의해서 만들어진 것이기 때문에 시장의 특성과 시대를 반영하여 다양한 형태로 존재한다. 특히 고도의 정치적 자율성과 중립성이 요구되는 분야인 언론 등과 같은 영역에서는 법이나 행정이 개입할 여지가 적어진다. 대표적으로 언론과 같이 기본권적 중요도나 사회적 자율성, 그리고 민주주의가 작동하는데 필수적인 제도로서 정치적 독립성이 요청되는 곳에서는 국가

---

52) 위의 글, 232면.

### III. 시장자율규제모델과 행정지도

의 개입은 극히 제한된다. 아래의 자율규제의 모델은 바로 한국신문윤리위원회의 ‘신문윤리강령’과 ‘신문윤리강령실천요강’이다.

한국신문윤리위원회는 ‘언론의 자유’ 수호와 ‘책임 있는 신문’ 구현을 위해 발행인과 편집인, 그리고 일선기자들이 함께 설립한 국내 유일의 언론 자율 감시기구이다. 자율규제내용만이 아니라 ‘윤리위원회’와 그 ‘운영규정’을 두고 있으며 ‘독자불만처리위원회’를 두고 있어서 자율규제내용의 위반시에 제재절차와 방법에 관하여서도 스스로 정하고 있다.

이와 같은 수순자율모델에서는 행정지도를 비롯한 행정작용의 개입할 여지는 최소화 된다. 다만 이런 자율규제기구와 함께 공식적 규제기구를 병존시키는 경우에는 자율기구활동의 범위와 효과는 축소된다. 즉, 자율기구로 권리구제를 받는 것보다 법원이나 언론중재위원회를 이용하는 국민들이 더 많아지고 있다. 이런 환경에서는 자율기구는 실패할 가능성이 높다고 볼 수 있다.<sup>53)</sup>

언론분야에서는 법원이외에 법령에 근거한 권리구제기구는 바로 신문법과 방송법에 근거한 ‘언론중재위원회’이다. 언론관계분쟁에 관해서 법원에 의한 사법절차에 앞서서 ‘중재(仲裁)’라는 ADR로서 중재위원회를 설치한 것은 긍정할 것이지만, 자율규제기관과 공식적 규제기관 사이의 역할배분에 관해서는 의문이 많다고 할 것이다.

즉, 공식규제가 존재할 경우에는 언론과 관련하여 피해를 입은 당사자의 경우에는 보다 실효성 있는 권리구제를 위해서 공식적인 기관을 이용할 가능성이 더 크다는 것이다. 그러한 배경에서는 결국 자율규제기관이 존립할 여지는 현저히 줄어들게 될 것이다.

---

53) 문재완, 신문윤리위원회가 자율기구로서 자리잡지 못한 이유는 첫째, 회원사 자신의 자율규제인식미흡, 둘째, 국민의 권리의식향상으로 인한 사법구제이용, 셋째, 신문윤리위원회의 제재수단의 실효성 부족, 넷째 언론중재위원회 활동을 들고 있다. 언론법 -한국의 현실과 이용-, 늘봄, 2008, 60~64면.

## 신문윤리강령

우리 언론인은 자유롭고 책임있는 언론을 실현해 우리에게 주어진 사명을 다할 것을 다짐한다. 우리는 자유롭고 책임있는 언론이 민주 발전, 민족 통일, 문화창달에 크게 기여한다고 믿는다. 이러한 신념에 따라 스스로 윤리규범을 준수하고 품위를 지키고자 1957년 4월 7일 『신문윤리강령』을 처음 제정한 바 있다. 이제 그 숭고한 정신을 바탕으로 한국신문협회, 한국신문방송편집인협회, 한국기자협회는 정보화 사회의 출현 등 시대변화에 맞춰 새로운 신문윤리강령을 다시 채택한다.

### 제 1 조 언론의 자유

우리 언론인은 언론의 자유가 국민의 알권리를 실현하기 위해 언론인에게 주어진 으뜸가는 권리라는 신념에서 대내외적인 모든 침해, 압력, 제한으로부터 이 자유를 지킬 것을 다짐한다.

### 제 2 조 언론의 책임

우리 언론인은 언론이 사회의 공기로서 막중한 책임을 지고 있다고 믿는다. 이 책임을 다하기 위해 우리는 무엇보다도 사회의 건전한 여론 형성, 공공복지의 증진, 문화의 창달을 위해 전력을 다할 것이며, 국민의 기본적 권리를 적극적으로 수호할 것을 다짐한다.

### 제 3 조 언론의 독립

우리 언론인은 언론이 정치, 경제, 사회, 종교 등 외부세력으로부터 독립된 자주성을 갖고 있음을 천명한다. 우리는 어떠한 세력이든 언론에 간섭하거나 부당하게 이용하려 할 때 이를 단호히 거부할 것을 다짐한다.

### 제 4 조 보도와 평론

우리 언론인은 사실의 전모를 정확하게, 객관적으로, 공정하게 보도할 것을 다짐한다. 우리는 또한 진실을 바탕으로 공정하고 바르

### Ⅲ. 시장자유규제모델과 행정지도

게 평론할 것을 다짐하며, 사회의 다양한 의견을 폭넓게 수용함으로써 건전한 여론 형성에 기여할 것을 결의한다.

#### 제 5 조 개인의 명예 존중과 사생활 보호

우리 언론인은 개인의 명예를 훼손하지 않고 개인의 사생활을 침해하지 않을 것을 다짐한다.

#### 제 6 조 반론권 존중과 매체접근의 기회제공

우리 언론인은 언론이 사회의 공기라는 점을 인식하여 개인의 권리를 존중하고 특히 독자에게 답변, 반론 및 의견 개진의 기회를 주도록 노력한다.

#### 제 7 조 언론인의 품위

우리 언론인은 높은 긍지와 품위를 갖추어야 한다. 우리는 지속적인 언행을 하지 않으며 바르고 고운 언어생활을 이끄는 데 앞장설 것을 다짐한다.

## 신문윤리실천요강

우리 언론인은 한국신문협회, 한국신문방송편집인협회, 한국기자협회가 채택한 신문윤리강령을 구체적으로 시행하기 위하여 다음과 같은 신문윤리실천요강을 채택하고 이를 준수할 것을 다짐한다. 또한 우리는 이 신문윤리실천요강을 한국신문윤리위원회의 준칙으로 삼을 것을 결의한다.

#### 제 1 조 언론의 자유·책임·독립

언론인은 자유롭고 책임있는 언론을 실현하기 위해 부당한 억제와 압력을 거부해야 하며 편집의 자유와 독립을 지켜야 한다.

①(정치권력으로부터의 자유) 언론인은 정권, 정당 및 정파 등 어떠한 정치권력이 언론에 대해 가하는 부당한 압력과 청탁을 거부

해야 한다.

②(사회 경제세력으로부터의 독립) 언론인은 어떠한 단체, 종교, 종파 등 사회세력과 그리고 기업 등 어떠한 경제세력의 부당한 압력, 또는 금전적 유혹이나 청탁을 거부해야 한다.

③(사회적 책임) 언론인은 개인의 권리 보호에 최선을 기해야 하며, 건전한 여론형성과 공공복지 향상을 위하여 사회의 중요한 공공문제를 적극적으로 다루어야 한다. 또한 특정 지방, 종교, 인종 등의 이유로 개인을 차별해서는 안된다.

## 제 2 조 취재준칙

기자는 취재를 위해 개인 또는 단체를 접촉할 때 필요한 예의를 지켜야 할 뿐만 아니라 비윤리적인 또는 불법적인 방법을 사용해서는 안된다. 또한 기자는 취재를 위해 개인을 위협하거나 괴롭혀서는 안된다.

①(신분사칭·위장 및 문서반출금지) 기자는 신분을 위장하거나 사칭하여 취재해서는 안되며 문서, 자료, 컴퓨터 등에 입력된 전자정보, 사진 기타 영상물을 소유주나 관리자의 승인없이 검색하거나 반출해서는 안된다. 다만 공익을 위해 부득이 필요한 경우와 다른 수단을 통해 취재할 수 없는 때에는 예외로 정당화될 수 있다.

②(재난 등 취재) 기자는 재난이나 사고를 취재할 때 인간의 존엄성을 침해하거나 피해자의 치료를 방해해서는 안되며 재난 및 사고의 피해자, 희생자 및 그 가족에게 적절한 예의를 갖추어야 한다.

③(병원 등 취재) 기자는 병원, 요양소, 보건소 등을 취재할 때 신분을 밝혀야 하며 입원실을 포함한 비공개지역을 허가없이 들어가서는 안된다. 또한 기자는 허가없이 환자를 상대로 취재하거나 촬영을 해서는 안되며 환자의 치료에 지장을 주어서는 안된다.

④(전화취재) 기자는 전화로 취재할 때 먼저 신분을 밝혀야 함을 원칙으로 하며 취재원이 취재요청을 거절할 경우 거듭된 통화의

### Ⅲ. 시장자유규제모델과 행정지도

연속적인 반복으로 취재원을 괴롭혀서는 안된다.

⑤(도청 및 비밀촬영금지) 기자는 개인의 전화도청이나 비밀촬영 등 사생활을 침해해서는 안된다.

#### 제 3 조 보도준칙

보도기사(해설기사 포함)는 사실의 전모를 충실하게 전달함을 원칙으로 하며 출처 및 내용을 정확히 확인해야 한다. 또한 기자는 사회정의와 공익을 실현하기 위해 진실을 적극적으로 추적·보도해야 한다.

①(보도기사의 사실과 의견구분) 기자는 사실과 의견을 명확히 구분하여 보도기사를 작성해야 한다. 또한 기자는 편견이나 이기적 동기로 보도기사를 고르거나 작성해서는 안된다.

②(미확인보도 명시원칙) 기자는 출처가 분명치 아니하거나 확인되지 않은 사실을 부득이 보도할 경우 그 점을 분명히 밝혀야 한다.

③(선정보도의 금지) 기자는 성범죄, 폭력 등 기타 위법적이거나 비윤리적 행위를 보도할 때 음란하거나 잔인한 내용을 포함하는 등 선정적으로 보도해서는 안되며 또한 저속하게 표현해서는 안된다.

④(답변의 기회) 보도 기사가 개인이나 단체에 대한 비판적이거나 비방적 내용을 포함할 때에는 상대방에게 해명의 기회를 주고 그 내용을 반영해야 한다.

⑤(보도자료의 검증과 영리이용금지) 취재원이 제공하는 구두발표와 보도자료는 사실의 검증을 통해 확인보도하는 것을 원칙으로 하며 특히 영리적 목적으로 발표된 홍보자료를 경계해야 한다.

⑥(피의사실의 검증보도) 경찰 및 검찰 등 수사기관이 제공하는 피의사실은 진실여부를 확인하도록 노력해야 하며 특히 피고인 또는 피의자측에게 해명의 기회를 주어야 한다.

#### 제 4 조 사법보도준칙

언론인은 사법기관의 독립성을 부당하게 훼손하는 취재, 보도, 평론을 해서는 안된다.

①(재판에 대한 부당영향금지) 언론인은 재판에 부당한 영향을 끼치는 취재, 보도, 평론을 해서는 안된다.

②(판결문 등의 사전보도금지) 언론인은 판결문, 결정문, 공소장 및 기타 사법문서를 사전에 보도·평론해서는 안된다. 다만 관련 취재원이 사법문서에 포함된 내용을 제공할 때에는 예외로 한다.

#### 제 5 조 취재원의 명시와 보호

보도기사는 취재원을 원칙으로 익명이나 가명으로 표현해서는 안되며 추상적이거나 일반적인 취재원을 빙자하여 보도해서는 안된다. 그러나 기자가 취재원의 비보도 요청에 동의한 경우 이를 보도해서는 안된다.

①(취재원의 명시와 익명조건) 기자는 취재원이나 출처를 가능한 밝혀야한다. 다만 공익을 위해 부득이 필요한 경우나 보도가치가 우선하는 경우 취재원이 요청하는 익명을 받아들일 수 있다. 이 경우 그 취재원이 익명을 요청하는 이유, 그의 소속기관, 일반적 지위 등을 밝히도록 노력해야 한다.

②(제3자 비방과 익명보도금지) 기자는 취재원이 익명의 출처에 의존하거나 자기의 일방적 주장에 근거하여 제3자를 비판, 비방, 공격하는 경우 그의 익명 요청은 원칙적으로 받아들여서는 안된다.

③(배경설명과 익명조건) 기자는 취재원이 심층배경 설명을 할 때 공익을 위해 필요한 경우 그의 익명요청을 받아들일 수 있되, 취재원의 소속기관과 일반적 지위를 밝혀야 한다.

④(취재원과의 비보도 약속) 기자가 취재원의 신원이나 내용의 비보도 요청에 동의한 경우 취재원이 비윤리적 행위 또는 불법행위

### III. 시장자유규제모델과 행정지도

의 당사자인 경우를 제외하고는 보도해서는 안된다.

⑤(취재원 보호) 기자는 취재원의 안전이 위태롭거나 부당하게 불이익을 받을 위험이 있는 경우 그 신원을 밝혀서는 안된다.

#### 제 6 조 보도보류시한

기자는 취재원이 요청하는 합리적인 보도보류시한을 특별한 이유가 없는 한 존중하여야 한다.

①(보도보류시한의 연장금지) 기자는 자의적인 상호협정으로 취재원이 원래 요청한 보도보류시한을 연장해서는 안된다.

②(보도보류시한의 효력상실) 보도보류시한은 한 언론사가 이를 지키지 않을 때에는 그 시점부터 다른 언론사들도 지켜야 할 의무를 지지 않는다.

#### 제 7 조 범죄보도와 인권존중

언론인은 유죄가 확정되기 전의 형사사건 피의자 및 피고인의 인권을 존중해야 한다. 또한 범죄에 연루된 정신이상자와 박약자, 성범죄에 연루된 피해자 및 무관한 가족들의 인권을 존중해야 하며 특히 이들의 신원을 밝히는데 신중해야 한다.

①(형사피의자 및 피고인의 명예존중) 언론인은 형사사건의 피의자 및 피고인이 무죄로 추정된다는 점을 유의하여 경칭을 사용하는 등 그의 명예와 인격을 존중해야 한다. 다만 피의자가 현행범인 경우와 기소 후 피고인에 대한 경칭의 사용여부는 개별 언론사의 편집정책에 따른다.

②(정신이상자의 익명존중) 기자나 편집자는 범죄에 연루된 사람이 정신이상자 또는 박약자로 밝혀질 경우 면책되는 점에 유의하여 신원을 밝히는데 신중해야 한다.

③(성범죄와 무관한 가족보호) 기자나 편집자는 성범죄를 보도하는 경우 무관한 가족의 신원을 밝혀서는 안된다.

- ④(미성년피의자 신원보호) 기자나 편집자는 미성년(18세이하)의 피의자 또는 피고인의 사진 및 기타 신원자료를 밝혀서는 안된다.
- ⑤(피의자 촬영금지) 기자는 당사자의 동의없이 형사사건의 피의자를 촬영하거나 사진이나 영상을 보도해서는 안된다. 다만 현행범과 공인의 경우는 예외로 한다.
- ⑥(참고인 등의 촬영금지) 기자는 당사자의 동의없이 피의자 아닌 참고인 및 증인을 촬영하거나 보도해서는 안된다. 다만 공인의 경우는 예외로 한다.

#### 제 8 조 출판물의 전제와 인용

언론사와 언론인은 신문, 통신, 잡지 등 기타 정기간행물, 저작권 있는 출판물, 사진, 그림, 음악, 기타 시청각물의 내용을 표절해서는 안되며 내용을 전제 또는 인용할 때에는 그 출처를 밝혀야 한다.

- ①(통신기사의 출처명시) 언론사와 언론인은 통신 기사를 자사 기사와 구별하여 출처를 밝혀 사용하여야 하며 사소한 내용을 변경하여 자사 기사로 바뀌서는 안된다.
- ②(타언론사 보도 등의 표절금지) 언론사와 언론인은 타언론사의 보도와 평론을 표절해서는 안되며 출처를 명시하지 않고 실제적 내용을 인용해서는 안된다.
- ③(타출판물의 표절금지) 언론사와 언론인은 타인의 저작권을 침해해서는 안되며 저작자의 동의 아래 인용할 경우 그 출처를 밝혀야 한다.
- ④(사진 및 기타 시청각물의 저작권보호) 언론사와 언론인은 개인이나 단체의 사진, 그림, 음악, 기타 시청각물의 저작권을 보호해야 하며 보도나 평론에 사용할 경우 그 출처를 밝혀야 한다.

#### 제 9 조 평론의 원칙

평론은 진실을 근거로 의견을 공정하고 바르게 표명하되 균형과 절제를 잃지 말아야 하며 특히 고의적 편파와 왜곡을 경계해야

### Ⅲ. 시장자유규제모델과 행정지도

한다. 또한 평론은 정치적 입장을 자유로이 표현할 수 있으며 논쟁적 문제에 대해 다양한 공중의 의견을 폭넓게 수용하여 건전한 여론형성을 위해 노력해야 한다.

①(논설의 정론성) 사실은 소속 언론사의 정론적 입장을 대변해야 하며 특히 언론사의 상업적 이익이나 특정 단체와 종파의 이권을 대변해서는 안된다.

②(정치적 평론의 자유) 사실 등 평론은 실정법을 위반하지 않는 한 특정정당 또는 특정후보자에 대한 지지 또는 반대를 표명하는 등 언론사의 정치적 입장을 자유로이 표현할 수 있다.

③(반론의 기회) 사실 등 평론이 개인 또는 단체를 비판하는 경우 비판받은 당사자의 적절한 해명과 반론의 기회를 주도록 노력해야 한다.

#### 제10조 편집지침

편집자는 사내외의 압력이나 억제로부터 자유로워야 하며 공개된 편집기준에 따라 독립적으로 편집해야 한다. 또한 편집자는 기사내용을 과장하거나 왜곡하는 등 선정적인 편집을 해서는 안된다.

①(표제의 원칙) 신문의 표제는 기사의 요약적 내용이나 핵심적 내용을 대표해야 하며 기사내용을 과장하거나 왜곡해서는 안된다.

②(편집변경 및 선정주의금지) 편집자는 사내외의 부당한 요구에 따라 기사를 없애거나 기사의 면배치, 면위치, 크기 등 내용을 바꾸어서는 안되며 음란하거나 잔혹한 내용으로 선정적인 편집을 해서는 안된다.

③(미확인사실 과대편집금지) 편집자는 출처가 분명하지 않거나 확인되지 않은 사실을 부득이 보도할 경우 과대하게 편집해서는 안된다.

④(기고기사의 변경금지) 편집자는 사외 기고기사의 경우 기고자의 동의없이 기사의 실체적 내용을 변경해서는 안된다.

- ⑤(기사의 정정) 편집자는 사실의 오류를 발견하거나 독자가 잘못된 사실의 정정을 요구할 경우 그 내용을 신속히 그리고 뚜렷하게 게재해야 한다.
- ⑥(관계사진 게재) 보도사진은 기사의 실체적 내용과 직접적으로 관련을 가져야 하며 그것을 사진 설명으로 밝혀야 한다. 다만 부득이한 경우 기사와 간접적 관련이 있는 사진을 사용할 수 있되 그 사실을 밝혀야 한다.
- ⑦(사진조작의 금지) 편집자는 보도사진의 실체적 내용을 삭제, 첨가, 변형하는 등 조작해서는 안된다. 다만 편집의 기술적 편의를 위해 부득이한 경우 최소한의 조작기법을 사용할 수 있되 그 사실을 밝혀야 한다.

#### 제11조 명예와 신용존중

언론인은 개인과 단체의 명예나 신용을 훼손하는 보도 및 평론을 해서는 안된다.

- ①(개인의 명예·신용훼손금지) 기자는 오보, 부정확한 보도, 왜곡 보도, 그리고 공익과 무관한 사실 보도 등으로 개인이나 단체의 명예나 신용을 훼손해서는 안된다.
- ②(저속한 표현에 의한 명예훼손) 기자는 개인이나 단체를 저속하게 표현하여 명예를 훼손해서는 안된다.
- ③(사자의 명예존중) 보도와 평론은 사자의 명예를 부당하게 훼손해서는 안된다.

#### 제12조 사생활 보호

언론인은 공익을 위해 부득히 필요한 경우를 제외하고는 개인의 사생활을 보도·평론해서는 안된다.

- ①(사생활 영역 침해금지) 기자는 개인의 주거 등 사생활 영역에 허락없이 침입해서는 안된다.

### Ⅲ. 시장자유규제모델과 행정지도

②(전자개인정보 무단검색 등 금지) 기자는 컴퓨터 등 전자통신기에 입력된 개인정보를 소유주나 관리자의 승인없이 검색하거나 출력해서는 안된다.

③(사생활 등의 사진촬영 및 보도금지) 기자는 개인의 사생활, 사유물, 개인에 속한 기타 목적물을 동의없이 촬영하거나 취재 보도해서는 안된다. 다만 공인의 경우는 예외로 한다.

④(공인의 사생활 보도) 언론인은 공인의 사생활을 보도·평론하는 때에도 절제를 잃지 않도록 경계해야 한다.

#### 제13조 어린이 보호

언론인은 어린이의 건전한 인격형성과 정서함양을 위해 노력해야 하며 특히 음란하거나 폭력적인 유해환경으로부터 어린이를 보호해야 한다.

①(어린이 취재 보도) 기자는 부모나 기타 보호자의 승인없이 어린이(13세미만)를 대상으로 인터뷰나 촬영을 해서는 안된다. 또한 기자는 학교장이나 유치원장 등 보호책임자 동의없이 어린이를 접촉하거나 촬영을 해서는 안된다.

②(성범죄와 어린이 보호) 기자나 편집자는 어린이나 어린이의 가족이 성범죄에 연루된 경우 그 어린이의 신원을 밝혀서는 안된다.

③(유괴보도제한 협조) 기자나 편집자는 어린이가 유괴된 경우 무사히 생환하는데 모든 협조를 다해야 하며 특히 유괴된 어린이가 범인의 수중에 있는 때에는 가족이나 수사기관의 보도제한요청에 응해야 한다.

④(유해환경으로부터의 어린이 보호) 언론인은 폭력, 음란, 약물사용의 장면을 미화하거나 지나치게 상세하게 보도하여 어린이에게 유해한 환경을 조성하지 않도록 특별히 경계해야 한다.

#### 제14조 정보의 부당이용금지

기자는 취재과정에서 얻은 정보를 본인, 친인척 또는 기타 지인의 이익을 위해서 사용하거나 다른 개인이나 기관에 넘겨서는 안된다.

①(기자 본인 및 친인척의 소유주식에 관한 보도제한) 기자는 본인, 친인척 또는 기타 지인이 이해관계를 갖는 주식 및 증권정보에 관해 보도해서는 안된다.

②(소유주식 및 증권의 거래금지) 기자는 주식 및 증권정보에 관해 최근에 기사를 썼거나 가까운 장래에 쓰고자 할 때 그 주식이나 증권의 상업적 거래에 직접 또는 간접적으로 참여해서는 안된다.

③(부동산 등 부당거래금지) 언론인은 취재 및 기타 언론활동에서 얻은 정보를 부동산 거래 등 기타 사사로운 이익을 위해 이용해서는 안된다.

#### 제15조 언론인의 품위

언론사와 언론인은 언론의 사회적 공기성에 합당하는 높은 직업적 기준을 준수함으로써 공인으로서의 품위를 지켜야 한다.

①(금품수수 및 향응금지) 언론사와 언론인은 취재, 보도, 평론, 편집에 관련하여 이해당사자로부터 금품, 향응, 무료여행초대, 취재여행의 경비, 제품 및 상품권, 고가의 기념품 등 경제적 이익을 받아서는 안된다. 다만 서평을 위해 받은 서적은 예외로 하며 제품소개를 위해 받은 제품은 공공목적을 위해 사용해야 한다.

②(부당한 집단영향력 행사금지) 기자는 공동취재나 친목 또는 직업적 공동이익을 위한 목적 이외에 단체를 구성하거나 활동해서는 안되며 출입처와 기업 등 취재원에 대해 집단적 영향력을 행사해서는 안된다. 특히 이들 취재원으로부터 금품이나 부당한 향응을 받아서는 안된다.

③(부당한 금전지불금지) 언론인은 반사회적 범죄자에게 금전을 제공하는 등 비윤리적 방법에 의해 취재하거나 기타 자료를 취득

### Ⅲ. 시장자유규제모델과 행정지도

해서는 안된다.

④(기자의 광고·판매·보급행위금지) 언론사는 언론직 종사자(편집자, 기자 등)에게 보급행위 및 광고판매를 요구해서는 안되며 언론직 종사자도 그런 요구를 받아들여서는 안된다.

#### 제16조 공익의 정의

이 신문윤리실천요강에서 규정하는 공익을 위해 필요한 경우는 다음과 같은 사항을 포함한다.

- ①(국가안전 등) 국가의 안전보장, 사회질서유지, 공공복리를 위해 부득이한 경우
- ②(공중안녕) 공중의 보건과 안전 및 환경보존을 위해 부득이한 경우
- ③(범죄의 폭로) 반사회적 범죄 또는 중대한 비윤리적 행위를 방지하기 위해 부득이한 경우
- ④(공중의 오도방지) 개인이나 단체의 성명 또는 행동으로 공중이 오도되는 것을 막기 위해 부득이한 경우

한국신문협회, 한국신문방송편집인협회, 한국기자협회는 개정된 신문윤리강령 및 실천요강을 승인, 준칙으로 삼는다.

1996년 4월 8일  
한 국 신 문 협 회  
한국신문방송편집인협회  
한 국 기 자 협 회

신문 등의 영역만이 아니라 인터넷 영역에서도 이와 같은 자율규제 모델은 존재한다. 즉, 유럽과 미국 등에서는 이미 인터넷사업자행동강령등은 다음과 같은 내용들에 초점에 맞추어져서 제정되고 있다.<sup>54)</sup>

- 1) 법집행기관과의 협력(co-operation with law enforcement authorities)
- 2) 사업자의 책임문제에 관한 명확화(clarification of liability and responsibility issues)
- 3) 프라이버시 및 개인정보처리에 관한 접근방법(approaches to privacy and handling personal data)
- 4) 이용자에 의한 이의제기의 조사(investigation of complains)
- 5) 불법 및 유해콘텐츠의 처리절차(procedures for addressing illegal or harmful content)
- 6) 이용자의 정보통제능력을 강화시키는 기술적 수단의 개발(promotion of technological tools to empower users)

즉, 인터넷영역에서의 이와 같은 기준은 일반적으로

- ㄱ) 정부와의 협력 내지 공동결정 등의 권한배분
- ㄴ) 사업자의 책임
- ㄷ) 소비자 내지 사용자의 기본권 보호
- ㄹ) 이의제기 제도
- ㅁ) 불법 내용에 대한 자체 처리 절차
- ㅂ) 발전에 관한 내용

으로 일반화 시켜볼 수도 있을 것이다.

## (2) 정부인가형 자율규제 모델

위에서와 같은 민간에서의 순수한 자율규제모델이 있는 반면에 사회적으로 만들어진 자율규제모델에 대한 행정관청의 인가 내지 신고

---

54) 황승흠외 3인, 앞의 책, 50면.

### III. 시장자율규제모델과 행정지도

로서 이루어지는 자율규제 모델도 존재한다. 이는 공익적 필요에 의해서 정부규제가 현저히 필요하지만 규제 비용, 효과성 등의 이유로 시장자율규제모델에 맡겨지는 경우에 해당한다.

특히 인터넷을 통한 전자상거래에 있어서는 급변하는 기술의 발전을 정부가 대응하기 어렵다는 특징이 존재한다. 따라서 이런 분야에 대해서는 시장환경의 급속한 변화로 인해서 자율규제가 필요한 영역이라고 볼 수 있다.

전자상거래와 관련된 자율규제의 예로서는 대표적으로 아래에서 볼 수 있는 이른바 ‘오픈마켓사업자’들에 대한 준수규약을 들 수 있다.<sup>55)</sup> 아래의 통신판매중개자 자율준수규약은 관계 기관인 공정거래위원회의 인가를 받았다는 것이다.

## 통신판매중개자 자율준수규약

### 제 1 장 총 칙

#### 제 1 조 (목적)

본 규약은 통신판매중개자가 판매자와 구매자가 자유롭게 거래할 수 있는 장(속칭 “오픈마켓”을 지칭한다)을 제공하고 실시간 전자상거래중개시스템(이하 “중개시스템”이라 한다)을 통해 통신판매중개업을 영위함에 있어, 통신판매중개시장에서의 소비자 권익 강화 및 공정한 상거래질서 정착을 위하여 통신판매중개자가 자율적으로 지켜야 할 제반 사항을 정함으로써, 통신판매중개시장이 소비자의 신뢰 속에 건전하게 발전해 갈 수 있도록 거래기반을

55) 오픈마켓은 전자상거래의 한 유형으로서 물건의 직접판매자와 중개자가 분리되는 거래형태를 뜻한다. 즉, 일반 인터넷쇼핑몰은 쇼핑몰 업주가 직접물건을 구매자에게 판매하나, 오픈마켓에서의 사이트 관리자는 구매자와 판매자를 중개해 주는 역할만을 담당한다. 우리 법제도는 이를 ‘통신판매자’라 규정하고 있다.

구축하는데 그 목적이 있다.

제 2 조 (일반원칙)

- ① 통신판매중개자는 중개시스템을 이용하는 소비자와 판매자간에 공정한 거래가 이루어지도록 최선을 다한다.
- ② 통신판매중개자는 중개시스템을 통해 상품을 구매하는 소비자가 안심하고 안전하게 거래할 수 있는 환경을 조성하기 위하여 최선을 다한다.
- ③ 통신판매중개자는 중개시스템을 통해 이루어진 거래로 소비자와 판매자간에 발생한 분쟁의 해결을 위하여 최선을 다한다.
- ④ 통신판매중개자는 중개시스템을 통해 상품을 판매하는 판매자에 대하여 부당한 행위로 권익을 침해하지 않도록 최선을 다한다.

제 2 장 정보의 제공

제 3 조 (판매자의 신원정보 등록 및 제공)

- ① 통신판매중개자는 개인이 아닌 사업자인 판매자가 자신의 신원정보를 중개시스템을 통하여 등록할 때, 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률(이하 “법”이라 한다) 제13조 제1항에 규정된 사항을 포함하여 거래안전을 위하여 필요하다고 인정되는 다음의 “[판매자 신원정보의 등록]”상 “가. 판매자가 사업자인 경우의 고지문구(예시) 및 필수입력사항”의 “필수입력사항”을 완전히 입력하지 않으면 등록 자체가 되지 않도록 시스템을 구축·운영하여야 한다. 한편, 판매자가 개인인 경우에는 중개시스템에 등록할 신원정보 중 필수입력사항은 성명, 주민등록번호, 유·무선전화번호, 주소, 본인명의로의 결제계좌번호로 한다.

Ⅲ. 시장자유규제모델과 행정지도

[판매자의 신원정보 등록]

가. 판매자가 사업자인 경우의 고지문구(예시) 및 필수입력사항

- 000에서 상품을 판매하기 위해서는 아래의 사항을 반드시 입력하여야 합니다. 만약, 판매자의 정보가 사실과 다를 경우, 000은 판매자에게 정확한 정보를 제공해 줄 것을 요구할 수 있으며, 정당한 사유 없이 요구에 응하지 않을 경우에는 회원탈퇴, 이용정지 등의 조치를 할 수 있음을 알려드립니다.

○ 필수입력사항

사업자의 종류	법인 ( )	개인 ( )	간이과세자 ( )
사업자등록번호	□□□ - □□ - □□□□□ (사업자등록증 제출 요망)		
통신판매업신고번호	(신고기관) 제 ( )호 (통신판매업신고증 제출 요망)		
상호	대표자성명		
영업소 소재지 주소	전화번호		
휴대폰번호	팩스번호(선택)		
전자우편주소			
결제계좌	예금주명:	계좌번호:	

※ 상호 또는 대표자성명과 결제계좌의 예금주명이 일치하여야 합니다.

나. 판매자가 개인인 경우의 고지문구(예시) 및 필수입력사항

- 개인판매자는 사업자등록을 하지 않고 개인적으로 물품을 거래하는 회원을 의미하며, 영업목적의 경우에는 반드시 사업자로 가입하여야 합니다. 영업목적임에도 불구하고 사업자등록을 하지 않고 거래하는 경우, 관계행정기관으로부터 법적 조치 등 불이익을 받을 수 있음을 알려 드립니다.

- 000에서 상품을 판매하기 위해서는 아래의 사항을 반드시 입력하여야 합니다. 만약, 판매자의 정보가 사실과 다를 경우, 000은 판매자에게 정확한 정보를 제공해 줄 것을 요구할 수 있으며, 정당한 사유 없이 요구에 응하지 않을 경우에는 회원탈퇴, 이용정지 등의 조치를 할 수 있음을 알려드립니다.

○ 필수입력사항

성명		주민번호	
전화번호		휴대폰번호	
팩스번호(선택)		주소	
결제계좌	예금주명:	계좌번호:	

※ 성명과 결제계좌의 예금주명이 일치하여야 합니다. 또한, 주민번호가 성명에 부합하여야 합니다.

② 통신판매중개자는 판매자가 자신의 신원정보를 중개시스템을 통하여 등록을 완료하면, 개인 판매자에 대해서는 등록된 성명과

결제계좌의 예금주명이 일치하는지 적절한 방법으로 확인하여야 한다. 사업자인 판매자에 대해서는 등록된 상호 또는 대표자성명과 결제계좌의 예금주명이 일치하는지 적절한 방법으로 확인하고, 이와 함께 통신판매업신고증(간이과세자를 제외한다), 사업자등록증 등을 징구하여 판매자의 신원을 확인하여야 한다. 이러한 확인 절차를 마치기 전까지는 판매자가 중개시스템에 상품을 등록할 수 없도록, 통신판매중개자는 필요한 장치를 갖추어야 한다. 단, 판매자가 자신의 신원정보 등록 이후 최초의 상품등록시 통신판매중개자가 제공하는 휴대폰인증방법을 통한 신원확인 절차를 거친 경우에는, 통신판매중개자는 위의 계좌확인, 서류징구의 절차 이전이더라도 자신의 중개시스템에 당해 판매자로 하여금 상품을 등록하게 할 수 있다. 이 경우 통신판매중개자는 당해 판매자의 첫 거래의 정산시점까지 위의 계좌확인, 서류징구를 통한 신원확인을 하여야 한다.

③ 통신판매중개자는 판매자가 사업자인 경우, 판매자 ID와 함께 사업자의 종류(일반사업자, 간이사업자로 구분한다), 법 제13조 제1항에 규정된 사항, 당해 판매자의 신뢰도를 개략적으로 판단할 수 있는 정보(당해 판매자의 판매등급, 회원 만족도를 말한다) 등을 당해 판매자의 상품게시 웹페이지 상에 소비자가 명확히 인식할 수 있도록 제공하여야 한다. 이와 함께, 소비자가 당해 판매자의 ID를 검색하거나 당해 판매자의 상품게시 웹페이지 상에 있는 판매자의 ID를 클릭하면 언제든지 바로 연결되는 화면을 통해 사업자의 종류, 법 제13조 제1항에 규정된 사항, 당해 판매자의 신뢰도를 보다 구체적으로 판단할 수 있는 정보(당해 판매자의 판매등급, 회원 만족도에 추가하여 회원들이 당해 판매자에 대해 평가한 글 등을 포함해야 한다) 등을 쉽게 열람할 수 있도록 장치를 갖추어야 한다.

Ⅲ. 시장자율규제모델과 행정지도

[상품게시 웹페이지 상 사업자인 판매자의 신원정보 제공(예시)]

가. 통신판매신고사업자의 신원정보 고지

판매자 ID (일반사업자)  
상호 : 갑을통상  
대표자 : 갑을병  
주소 : 서울시 종로구 승의동 갑을빌딩 000호  
전화번호 : 000-0000-0000  
이메일 : 갑을@다음.co.kr  
사업자등록번호 : 123-45-67890  
통신판매업신고번호 : 종로구 제00호  
  
판매등급 :  
회원만족도 :

나. 간이과세자의 신원정보 고지

판매자 ID (간이사업자)  
상호 : 갑을통상  
대표자 : 갑을병  
주소 : 서울시 종로구 승의동 갑을빌딩 000호  
전화번호 : 000-0000-0000  
이메일 : 갑을@다음.co.kr  
사업자등록번호 : 123-45-67890  
통신판매업신고번호 : 신고의무 면제  
  
판매등급 :  
회원만족도 :

④ 통신판매중개자는 판매자가 개인인 경우, 청약 이전이더라도 모든 소비자가 당해 판매자가 사업자가 아닌 개인 판매자이고 판매등급 및 회원만족도는 어떻게 되는지를 당해 판매자의 상품게시 웹페이지 상에서 명확히 인식할 수 있도록 제공하여야 한다.

소비자가 청약을 완료한 순간부터는, 통신판매중개자는 당해 소비자에 한해 당해 판매자의 성명, 주소, 전자우편주소, 전화번호 등을 쉽게 열람할 수 있도록 하여야 한다.

[상품게시 웹페이지 상 개인 판매자의 신원정보 제공(예시)]

판매자 ID (개인)

판매등급 :

회원만족도 :

※ 결제 이후 판매자의 성명, 주소, 이메일주소, 전화번호 등을 구매한 소비자에게 즉시 제공하게 됩니다.

⑤ 통신판매중개자는 연 2회 이상(상·하반기 각 1회 이상을 말한다.), 판매자가 로그인 할 때 당해 판매자에게 신원정보 변경내용을 스스로 수정하도록 공지하여야 한다. 이때, 공지화면에서 당해 판매자가 신원정보 변경여부를 입력(만약 신원정보에 변경이 있다고 입력하였다면, 어떤 신원정보가 어떻게 변했는지까지 입력해야 한다)하지 않으면 다음 화면으로 진행되지 않도록 조치하여야 한다.

⑥ 통신판매중개자는 판매자가 잘못된 신원정보(신뢰도에 관한 정보를 포함한다. 이하 제7항에서 같다)를 제공한 사실을 확인한 경우 당해 판매자에게 지체 없이 수정을 요청하여야 하며, 이를 이행하지 않는 경우에는 회원탈퇴, 이용정지 등의 적절한 조치를 취하여야 한다. 한편, 사안이 경미하지 않다고 판단되는 경우에는 공정거래위원회 등 관계기관에 서면으로 신고할 수 있다.

⑦ 통신판매중개자는 회원이 판매자의 잘못된 신원정보를 발견하면 이를 통신판매중개자에게 중개시스템을 통해 전자적으로 신고할 수 있도록 장치를 갖추어야 한다. 이 장치를 통해 회원이 판매

### III. 시장자율규제모델과 행정지도

자의 잘못된 신원정보를 통신판매중개자에게 신고하면, 통신판매중개자는 빠른 시일 내에 신고 처리결과를 전자메일 등을 통해 당해 회원에게 회신하여야 한다.

#### 제 4 조 (상품정보의 제공)

① 통신판매중개자는 판매자가 중개시스템을 통해 상품정보를 제공함에 있어 소비자 오인성이 없는 진실한 정보를 제공하고 있는지 자체적으로 감시하여야 한다. 통신판매중개자는 자체 감시를 통하여 잘못된 상품정보를 발견하면 해당 판매자에게 지체 없이 수정을 요청하여야 하며, 이를 이행하지 않는 경우에는 회원탈퇴, 이용정지 등의 적절한 조치를 취하여야 한다. 한편, 사안이 경미하지 않다고 판단되는 경우에는 공정거래위원회 등 관계기관에 서면으로 신고할 수 있다.

② 통신판매중개자는 판매자가 제6장에 의한 자율준수협의회가 지정하는 상품류를 등재·판매하고자 하는 경우에, 당해 상품류와 관련하여 “자율준수협의회가 지정하는 표기권고 상품정보”를 당해 판매자가 빠짐없이 기재하도록 적극 유도함으로써, 소비자의 구매선택 시 필요로 하는 정보가 충실하게 제공되도록 노력을 다하여야 한다.

#### [자율준수협의회가 지정하는 상품류 및 표기권고 상품정보]

- 자율준수협의회는 아래의 (1), (2) 및 (3)을 제4조제2항의 자율준수협의회가 지정하는 상품류 및 표기권고 상품정보로서 우선적으로 검토하여 당해 규약의 시행일까지 그 내용을 확정·지정하여야 한다. 자율준수협의회는 시장환경의 변화 등을 감안하여 상품류 또는 표기권고 상품정보를 가감할 수 있다.

< 아 래 >

#### (1) 식품 및 화장품

- 유형(과자, 음료 등 승인가관에 의한 분류), 규격(중량, 용량), 재료(주재료 및 첨가물), 제조년월일 또는 유통기한, 원산지, 검사필 여부(해당품목), 기능

성(성적서 또는 허가서 첨부), 제조처 및 판매처(수입품의 경우 수입처 및 식품의약품안전청의 판매허가번호도 표기), 부작용 발생가능성

(2) 공산품

- 용도(품명), 규격(중량, 치수), 재질, 원산지, 안전검사필 여부(해당품목), 기능성(성적서 또는 허가서 첨부), 제조처 및 판매처, 제조년월, 품질보증기간
- 가전제품은 위에 사용전압(교류), 소비전력(정격입력)까지 표기권고 상품정보에 포함
- 이동통신단말기, 즉 핸드폰은 공산품의 표기권고 상품정보에 정확한 계약조건(소비자가 궁극적으로 지불하게 되는 단말기 비용을 포함한 제반 비용, 소비자가 이용하게 되는 이동통신요금제의 종류 및 이동통신사의 부가서비스 등)을 표기권고 상품정보에 포함
- 수입품의 경우 공산품의 표기권고 상품정보에 수입처, 병행수입품 또는 독점수입품 여부, A/S가능여부, A/S센터장소(전화번호 포함) 및 무상보증기간을 표기권고 상품정보에 포함

(3) 의류 및 섬유류

- 품명, 소재(표준 소재명 및 혼용율), 치수(가능한 한 구체적으로 기재), 색상, 세탁방법, 취급시 주의방법, 원산지, 기능성(성적서 또는 허가서 첨부), 제조년월

③ 통신판매중개자는 자율준수협의회가 지정한 상품류를 구매하기 위해 소비자가 상품게시 웹페이지를 방문했을 때 당해 상품류의 표기권고 상품정보를 쉽게 열람할 수 있는 방법을 제공하여야 한다.

④ 공정거래위원회는 필요한 경우 자율준수협회에 상품류 또는 표기권고 상품정보의 지정 또는 변경을 요구할 수 있다. 이 경우 자율준수협회는 빠른 시일 내에 회의를 소집하여 동 사항을 협의·의결하고 그 결과를 공정거래위원회에 통보하여야 한다.

#### 제 5 조 (소비자피해 예방정보의 제공)

① 통신판매중개자는 자신의 중개시스템을 통한 거래상품에 있어 소비자피해 예방을 위한 관련 정보를 발견하거나 공정거래위원회 등 관계기관으로부터 소비자피해 예방을 위한 관련 정보를 통지 받은 경우에 당해 정보를 소비자에게 신속·정확하게 적정 기간 제공하여야 한다.

III. 시장자율규제모델과 행정지도

② 통신판매증개자는 제1항의 소비자피해 예방을 위한 관련 정보를 소비자에게 제공함에 있어 해당 상품류를 구매하려는 소비자가 명확히 그 사실을 인지할 수 있는 효율적인 방법을 통해 당해 정보를 제공하여야 한다.

[소비자피해 예방정보의 소비자에게의 제공방법(예시)]

- 품질경영 및 공산품안전관리법에 의한 안전검사 미필 불법상품의 유통을 방지하여 줄 것을 산업자원부로부터 통보받은 경우, 안전검사대상품목인 공산품을 구매하려는 소비자가 아래의 정보를 명확히 인지할 수 있는 효율적인 방법을 통해 결제단계에 이르기까지 적어도 1회 이상 아래의 정보를 실질적으로 제공하여야 한다.

< 아 래 >

“산업자원부로부터 안전검사를 받지 않은 공산품이 시중에서 유통되고 있다는 정보가 있었습니다. 다음의 품목에 대해서 안전검사를 받은 제품인지 확인하고 구매하셔서 피해를 예방하시기 바랍니다. (대상품목 자세히 보기) 이들 품목을 구매하실 경우 에스스로제도 이용을 권장합니다.”

③ 통신판매증개자는 제1항과 관련하여 판매자의 관련 지식 부족으로 인해 소비자피해가 증가될 우려가 있는 경우 제1항의 소비자피해 예방을 위한 관련 정보를 해당 상품류를 판매하고 있거나 판매하려는 자에게 적절한 방법으로 제공하여야 한다.

[소비자피해 예방정보의 판매자에게의 제공방법(예시)]

- 품질경영 및 공산품안전관리법에 의한 안전검사 미필 불법상품의 유통을 방지하여 줄 것을 산업자원부로부터 통보받은 경우, 안전검사대상품목인 공산품을 판매하고 있거나 판매하려는 자에게 아래의 정보를 적절한 방법으로 제공하여야 한다.

< 아 래 >

“『품질경영 및 공산품안전관리법』규정에 따른 안전검사대상품목인 공산품을 판매하실 경우 안전검사를 받은 제품인지 확인하시기 바랍니다. (대상품목 자

세히 보기) 소비자의 제보로 인한 또는 자체 모니터링 결과, 판매되고 있는 제품이 이 법을 위반한 불법제품으로 확인될 경우에는 즉시 판매등록을 취소하고, 경우에 따라서는 산업자원부 등 관계기관에 의법 조치를 요청할 수 있음을 알려 드립니다.”

④ 통신판매중개자는 판매자가 중개시스템을 통해 관련법령에 위반되거나 또는 건전한 사회정서와 윤리의식에 적합하지 않다고 판단되는 상품을 판매하고 있다는 사실을 확인하게 된 경우, 지체 없이 당해 상품에 대한 판매등록을 취소하여야 한다.

제 6 조 (통신판매중개자와 판매자 구별을 위한 정보의 제공)

① 통신판매중개자는 중개시스템에 등록된 상품의 판매주체가 자신이 아닌 판매자임을 소비자가 명확히 인식할 수 있도록 고지하여야 한다.

[판매주체에 대한 명확한 고지의 방법]

- 고지문(예시)  
“000에 등록된 판매물품과 물품의 내용은 000가 아닌 개별 판매자가 등록한 것으로서, 000은 중개시스템만 제공하며 그 등록내용에 대하여 일체의 책임을 지지 않습니다.”
- 통신판매중개자는 고지문을 화면 하단에 화면배경과 대비되는 글씨색상을 이용하여 11point 이상의 글씨크기로 강조하여 표시하는 등 소비자에게 쉽게 노출되도록 표시하여야 한다.
- 위와 별도로, 통신판매중개자는 결제단계 직전에 소비자에게 고지문을 재차 고지하여 소비자가 이를 확인하도록 하여야 한다.

② 통신판매중개자가 전항의 고지를 해태함으로써 소비자에게 발생한 재산상의 손해에 대하여는, 법 제20조 제1항에 의한 연대배상책임을 통신판매중개자가 부담하여야 한다.

### 제 3 장 교육·홍보

#### 제 7 조 (소비자 교육·홍보)

- ① 통신판매중개자는 자신의 중개시스템을 통해 상품을 구입하려는 소비자가 구매과정에서 행할 수 있는 실수를 하지 않고, 본 규약의 내용을 이해하며, 법 제17조의 청약철회권, 법 제24조의 결제대금예치제도(소비자피해보상보험계약제도 등을 포함한다. 이하 제2항에서 같다) 활용 등 제반 소비자권리를 알고 이를 행사할 수 있도록, 다양한 방법을 통해 소비자를 교육하고 홍보함에 그 노력을 다하여야 한다.
- ② 통신판매중개자는 자신의 회원인 소비자가 자신의 중개시스템과 결제대금예치제도를 이용하지 않고 자신의 회원인 판매자와 직거래함으로써 발생할 수 있는 피해나 그 위험성을 적절한 방법을 통해 소비자에게 교육·홍보할 수 있다.

#### 제 8 조 (판매자 교육)

- ① 통신판매중개자는 중개시스템을 통해 상품을 판매하거나 또는 판매하고자 하는 자에 대하여 소비자기본법령, 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법령, 표시·광고의 공정화에 관한 법령, 품질경영 및 공산품안전관리법령 등 건전한 거래환경 조성을 위해 필요한 관련 법령에 대한 교육을 실시하여야 한다.
- ② 통신판매중개자는 전항의 교육을 이수(전자상거래에서의 건전한 상거래 및 소비자 보호에 대한 충분한 법적 지식을 함양하고 있음이 검증되어야 한다)한 판매자에게 교육이수사실에 관한 표지를 부여하는 등의 방법으로 소비자에게 판매자의 교육이수사실을 고지할 수 있다.

## 제 4 장 민원의 처리 및 결제대금예치제도의 운영

### 제 9 조 (소비자 민원의 처리)

- ① 통신판매중개자는 자신의 중개시스템을 통한 거래과정에서 발생한 소비자 불만이나 분쟁을 신속히 처리하기에 필요한 인력(충분한 전담직원과 이들을 상시적으로 관리하는 책임자가 있어야 한다)과 설비를 갖춘 고객센터를 설치·운영하여야 한다.
- ② 통신판매중개자는 전화와 함께, 전자우편시스템(단순히 전자우편주소를 웹페이지에 명기하는 것은 해당되지 않는다), 인터넷 민원게시판, 인터넷 메신저, 이동통신단말기의 문자메시지, 모사전송 중 하나 이상의 방법으로 소비자가 통신판매중개자 자신에게 민원을 쉽게 제기할 수 있도록 장치를 갖추어야 한다.
- ③ 통신판매중개자는 자신에게 접수된 소비자 민원에 대해 불가피한 사정이 없는 한 접수일부터 3영업일 이내에 소비자에게 민원처리 경과를 회신하여야 한다.
- ④ 통신판매중개자는 자신의 중개시스템을 통한 거래과정에서 발생한 소비자 불만이나 분쟁을 해결할 수 없는 경우, 당해 소비자에게 한국소비자보호원(2007.3.28.부터는 한국소비자원으로 한다. 이하 제5항에서 같다), 한국전자거래진흥원, 또는 소비자단체의 조정절차를 이용할 것을 권유하여야 한다.
- ⑤ 통신판매중개자는 자신의 중개시스템을 통한 거래과정에서 발생한 소비자 분쟁과 관련한 한국소비자보호원, 한국전자거래진흥원, 또는 소비자단체의 조정절차가 원활히 진행될 수 있도록 성실히 협조하여야 한다.
- ⑥ 통신판매중개자는 자신의 중개시스템을 이용하는 소비자가 판매자에게 원활하게 연락할 수 있는 방법을 제공하여야 한다.

### III. 시장자유규제모델과 행정지도

#### 제10조 (결제대금예치제도의 운영)

- ① 통신판매중개자는 자신의 중개시스템을 이용하는 소비자의 거래안전성을 제고하기 위해 결제대금예치제도를 운영하여야 한다.
- ② 결제대금예치제도를 독자적으로 운영할 수 없는 사정이 있는 통신판매중개자는 판매자가 법 제24조 제1항에 의한 소비자피해보상보험 등을 체결할 수 있도록 적절한 조치를 취하여야 한다.
- ③ 제1항의 통신판매중개자는 자신의 중개시스템을 통해 상품을 구매한 소비자(그 소비자의 동의를 얻은 경우에는 상품을 공급받을 자를 포함한다)에게, 상품을 공급받은 날부터 3영업일(거래당사자가 3영업일보다 긴 기간으로 약정한 경우에는 그 기간을 말한다) 이내에, 본인이 구매하고자 했던 바로 그 상품을 공급받았는지 확인하고 그 결과를 통보하여 주도록 결제대금예치제도를 이용할 때마다 소비자가 알기 쉬운 방법으로 요청하여야 한다. 이때 소비자가 상품을 공급받은 사실을 3영업일 이내에 통보하지 아니한 때에는 판매자에게 결제대금을 지급할 수 있다는 사실을 소비자에게 또한 고지하여야 한다.
- ④ 제1항의 통신판매중개자가 제3항의 의무를 위반한 경우 당해 통신판매중개자는 소비자의 청약철회 등에 의한 환불을 책임진다.
- ⑤ 기타 결제대금예치제도와 관련한 판매자에 대한 결제대금 지급 및 소비자에 대한 환급에 관한 업무는 법 시행령 제28조의3에 의한다.

### 제 5 장 판매자와의 공정한 거래

#### 제11조 (부당한 행위의 금지)

- ① 통신판매중개자는 판매자와 거래함에 있어 정당한 이유 없이 판매자의 권익을 침해하면 아니된다.

- ② 통신판매중개자는 정당한 이유 없이 판매자에게 구매자가 예치한 결제대금을 정산하지 않거나 지연하여 정산하면 아니된다.
- ③ 통신판매중개자는 정당한 이유 없이 판매자에게 회원탈퇴, 이용정지 등의 조치를 취하여서는 아니된다.
- ④ 통신판매중개자는 정당한 이유 없이 판매자에게 이익제공을 요구하는 등 불이익을 강요하여서는 아니된다.
- ⑤ 통신판매중개자는 판매자의 의사에 반하여 판매가격 결정에 관여하거나 기획판매 등의 행사에 참여를 강요하여서는 아니된다.

## 제 6 장 자율준수협의회

### 제12조 (자율준수협의회)의 설치·운영)

- ① 제1조의 목적사업을 성실히 수행하기 위하여 (사)한국온라인쇼핑협회(이상 “협회”라 한다)에 자율준수협의회(이하 “협의회”라 한다)를 설치·운영한다.
- ② 협의회 위원은 통신판매중개자로서 협회 회원인 자 또는 협회 회원은 아니지만 규약을 준수하기로 하고 제14조 제1항 제5호에 의한 협의회 회원 가입 결정을 받은 자(전자와 후자를 통틀어 협의회 회원으로 한다)의 임원 중에서 아래와 같이 구성한다. 다만, 간사는 협회 사무국의 사무국장이 담당한다.
  - 1. 위원장 1인
  - 2. 위 원 5인 이상 10인 이내
  - 3. 간 사 1인
- ③ 협의회 위원장은 협회 회원으로서 협의회 위원인 자 중에서 호선하며, 임기는 1년으로 하고 연임할 수 있다.
- ④ 협의회 위원장은 협의회를 대표하며 회무를 총괄한다.

### Ⅲ. 시장자유규제모델과 행정지도

#### 제13조 (회의)

- ① 협의회 정기회의는 매 반기 1회 개최하는 것을 원칙으로 한다.
- ② 협의회 임시회의는 심의하여야 할 사유가 발생한 경우 위원장의 요청으로 소집할 수 있으며, 위원은 재적위원 과반수의 요청으로 임시회의를 소집할 수 있다.
- ③ 회의소집은 최소한 회의개최 3일 전에 회의목적, 일시 및 장소를 게재하여 위원에게 통보하여야 한다. 단, 긴급을 요할 시는 전화 통지문으로 대체할 수 있다.
- ④ 협의회 의결은 재적위원 3분의 2이상의 출석과 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다. 단, 규약의 개정 또는 폐지는 협의회 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

#### 제14조 (협의회 기능)

- ① 협의회는 다음 사항에 대하여 심의 의결한다.
  1. 통신판매중개시장에서의 소비자 권익 제고 및 공정한 상거래질서 확립에 관한 사항
  2. 규약 이행실태에 대한 조사·점검과 조사·점검 결과에 따른 조치 및 개선방안 마련
  3. 규약 개정 및 폐지에 관한 사항
  4. 제4조 제2항에 의한 상품류 또는 표기권고 상품정보의 지정
  5. 협회 회원이 아닌 자의 협의회 회원 가입 및 탈퇴
  6. 기타 협의회가 필요하다고 판단되는 사항
- ② 협의회는 보다 많은 통신판매중개업자가 규약을 준수할 수 있도록 규약의 보급에 적극 노력한다.

#### 제15조 (규약 이행실태의 조사·점검 및 조치)

- ① 협의회는 규약을 위반한 혐의가 있을 시 해당 협의회 회원 사업자(이하 '해당 회원사'라 한다)에 대하여 방문조사 또는 필요한

서류의 제출 및 진술·보고를 하게 할 수 있으며 참고인으로부터 의견을 구하는 등 그 사실에 대하여 필요한 조사를 할 수 있다. 이 때, 해당 회원사는 협의회에 조사에 적극 협조하여야 한다.

② 협의회는 제1항의 조사결과 해당 회원사가 규약을 위반한 것이 확인된 경우, 해당 회원사 및 그 위반사실을 공표한다.

③ 협의회는 매 정기회의에서 협의회 회원의 규약 이행실태를 점검하고 개선이 필요한 경우 개선방안을 강구·마련하여야 한다. 협의회 회원은 이를 위해 정기회의에 앞서 규약의 자체 이행실태 점검결과를 협의회에 제출하여야 한다.

④ 협의회는 제3항의 협의회 회원의 규약 이행실태 점검결과 및 개선계획을 공표한다.

## 부 칙

이 규약은 2007년 3월 1일부터 시행한다.

그러나 위에서 보는 바와 같이 정부인가형 자율규제모델은 거의 법령과 비슷한 형태를 지닌다. 이것은 명목상 자율규제이지 그동안 정부가 해왔던 행정지도내용을 규범화한 것과 다르지 않다. 예를 들어 ‘결제대금예치제도’를 자율적으로 도입한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 다른 조문들에 있어서도 통신판매업자 즉, 오픈마켓 업자들에게 부과하는 책임의 정도는 사실상 법규수준이며 그동안 정부의 행정지도 내용을 종합한 결과이다. 경우에 따라서는 자율규약내용의 초안마저도 정부가 마련할 때가 있다고 한다. 그와 같은 경우에는 사회 또는 민간자율이라는 명목만 내세울 뿐이다. 이와 같은 형식적인 자율규제는 명목만이며 오히려 정부의 사실상 권위에 의해서 규제가 이루

### Ⅲ. 시장자율규제모델과 행정지도

어지는 것이다. 이는 결국 비공식적 행정지도를 통해서 정부가 원하는 규제를 강제한 것과 마찬가지로인 것이다.

그 규제 내용의 필요성과 타당성에도 불구하고 이와 같은 무늬만 자율규제형식은 되도록 지양되어야 할 것이다. 정부에서 정말 필요한 규제내용이라면 입법을 하거나 적어도 행정입법의 형식을 갖추어야 할 것이다.

또한 정부는 행정입법의 한 형식으로서 ‘지침’ 내지 ‘가이드라인’을 제정하고 있다. 이를 근거로 하여 정부는 사업자에게 이를 따르도록 행정지도를 하는 경우를 보게 된다. 즉, ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호등에 관한법’ 시행령 제3조에 의해서 행정안전부장관 또는 통신위원회가 ‘개인정보보호지침’을 고시하도록 규정하고 있다. 물론 이와 같은 지침 내지 가이드라인의 사용은 행정지도의 명확한 내용과 근거가 된다는 효과가 있다. 그러나

#### (3) 인증제도형 자율규제 모델

환경이나 안전이 관련된 분야나 인터넷과 같은 기술적으로 표준화되어 있는 영역에서는 국제적으로 통용(通用)되는 산업표준을 지키도록 법이 유도할 수 있다. 이와 같은 표준정책 내지 인증제도는 국가가 주도적으로 기준을 설정할 수 있지만 국제사회나 사회에서 자율적으로 형성할 수 있기에 자율규제모델로도 평가받을 수 있다.

즉, 국가강제가 아니라 임의적인 표준제도는 바로 자율규제라는 측면도 함께 갖고 있다고 할 수 있다. 이에는 각종 마크제도, ISO 등 국제공인 인증제도 등이 여기에 포함될 수 있다. 특히 인터넷 등급제, 프라이버시 표준(privacy standards), 프라이버시 인증제(privacy seal), 개인정보보호마크, 인터넷사이트안전마크 등이 이러한 인증형모델이라 할 수 있다.

미국의 경우에도 표준설정권(Standard-Setting Authority)을 민간단체에 위임하는 경우가 있다.<sup>56)</sup> 가격, 합리적 기술기준, 거래방식 등의 설정을 행정청이 직접적으로 사적단체에게 맡기는 것이다. 이 때 행정청은 간략한 고지와 논평절차를 거치고 사적으로 형성된 표준을 채택한다고 한다.<sup>57)</sup> 다만 이와 같은 표준설정에 대해서 소외되는 이익단체나 이익조절이 잘 되지 않을 경우에는 충돌이 문제시 되며 사적 단체의 대표성도 표준설정을 정당화하는데 중요한 요소로 작용한다.

---

56) 김유환, 앞의 글, 61면.

57) 위의 글, 같은 면.

## IV. 시장자유규제와 행정지도 사이의 법적 과제

### 1. 행정지도의 일반론적인 문제점

행정지도는 일반적으로 다음과 같은 문제점을 지니고 있다. 첫째, 형식적으로는 비권력행위이지만 실질적으로는 권력행위와 유사하게 사인에게 압력으로 작용하는 경우가 있다. 즉, 형식은 자율규제로 유도하는 행정지도로 이루어지지만 그것이 세무조사나 기타 사실상의 강제수단 내지 제재수단을 예고하는 경고의 의미로 사용된다면 행정강제나 다를 바가 없게 된다.

둘째, 위법한 행정지도라 하더라도 일단 사인이 이에 따르는 경우 법률상으로는 자발적으로 따른 것이 되어 후일 법적 수단으로 행정지도의 위법을 다투기 어렵다는 점이다. 더욱이 앞서서와 같은 ‘우회적인 행정강제’는 권력적 사실행위임이 입증되어 항고소송의 대상이 되지 않는 한 이를 다툰 사법절차가 부족하다는 점에서 더욱 문제가 될 수 있다. 다시 말해서 민간이 자발적으로 인정한 경우에는 ‘권력적 사실행위’임을 입증하기 더욱 힘들다고 할 것이다.

셋째, 행정지도는 그에 대한 법적 규제의 미비를 이유로 이를 남용함으로써 사인의 권익을 침해할 가능성을 가지고 있다. 이는 전술한 바와 같이 사실상 권력행위와 유사하게 발동되는 경우가 많음에도 비권력적 행위이기 때문에 법적 근거 없이도 가능하기 때문이다. 그러므로 자의적으로 발동된 행정지도는 사인의 권익을 침해할 가능성이 있다는 것이며, 이를 통제할 적절한 방법은 행정행위보다는 적게 된다.<sup>58)</sup>

넷째, 행정지도는 행정처분이 아니라는 이유에서 사실상 여러 가지 불이익을 받더라도 행정구제의 대상이 되지 않는다. 하지만 행정지도는 실제로 상당히 강제성을 띄고 있을 소지가 많고, 그것을 따르지

58) 박균성, 『행정법론(上)』, 박영사, 2007, 444면.

않았을 경우 불이익을 받기도 하지만 이에 대한 행정구제제도가 완비되어 있지 않은 실정이다.<sup>59)</sup> 자율규제의 경우에도 사실상 강제적 성격을 갖고 있음에도 이에 대한 행정구제의 수단이 부족하다는 문제점이 존재한다.

## 2. 행정지도와 자율규제 사이에서의 법적 문제점

### (1) 자율규제로서의 행정지도의 문제점

행정지도는 행정수단으로서 또는 국가 이념을 실현하는 정책수단으로서 그동안 행정의 실제에서 널리 운용되어 왔다. 더욱이 우리의 급속한 경제 성장은 국가와 기업들의 협력관계와 국가의 개입에 의한 빠른 구조조정과 분야별 조정이 있었기에 가능한 것이었고, 이는 비공식적 행정작용인 행정지도를 통해서였다.

그러나 행정지도는 과거 법적인 근거 없이 국가의 자의에 의한 집행으로서 문제<sup>60)</sup>가 있었고 각종 인허가 및 세제 조치로 인한 실질적인 강제력의 행사로 인해서 권력적 사실행위<sup>61)</sup>와의 구분도 모호한 경향이 있었다.

또한 행정지도는 대외적으로는 예측 불가능한 성격을 갖는다. 따라서 상대 무역국가로부터 계속적인 개선을 요구받는 부분이기도 했다. 더욱이 최근에 규제완화와 신자유주의 흐름에 따라서 국가개입의 수단으로서 행정지도의 축소와 불합리한 행정지도의 적극적인 개선의

59) 김원주, 앞의 논문, 74면.

60) 이러한 비난과 법치주의 공동화 현상에 대한 우려에서 지난 1996년 행정절차법 제2조에서는 행정지도에 대한 정의 및 그에 대한 일반적인 절차를 규정하였다. 그러나 행정지도의 절차적인 측면에서 약간 투명해졌다는 점을 제외하고는 행정지도의 본질적인 변화가 없다고 보는 게 학계의 다수 의견이다.

61) 대표적인 사례로 국제그룹해체 사건, 대판 1996. 94다3422, 대판 1999. 96다21706, 대판 1994. 93다49482.

필요성이 각계각층에서 주장되고 있다. 그러나 모든 분야를 시장 자율에 맡김으로서 나타날 수 있는 불합리성에 비추어 오히려 적극적인 국가개입 필요하다는 주장도 적지 않다. 이들은 국가개입으로 인한 공정한 경쟁의 유도가 있어야 한다고 주장한다. 우리경제가 자유를 앞세울 만큼 공정한 경쟁이 되고 있는지 의문을 제기하며 규제완화로 인한 환경오염 문제와 기업의 부도덕의 통제할 수 없으며 국가개입 없이는 부의 정당한 분배도 어렵다고 본다. 시장에 맡겨 둔다면 언론과 정보도 소수 이익집단에 의해서 독점되어서 소수이익 집단의 이익을 위해서 경제는 돌아가게 될 것이라고 한다.

그러나 정도의 차이는 있지만 행정지도와 같은 비공식적 행정작용은 국가가 분쟁의 중재와 조정, 정책형성에 적극 개입하고 유연한 규제집행 수단으로서 세계 모든 나라에서 널리 쓰이고 있으며 비공식적일 뿐이지 실질적으로 국가를 이끌어 가는 가장 유용한 수단으로서 결코 사라지지 않을 것이라고 본다. 특히 최근 한국적 거버넌스 형성에 행정지도의 역할에 초점을 맞추고 있는 연구<sup>62)</sup>도 많이 존재한다.

## (2) 행정지도에 의한 기업 간의 자율규제의 유도 및 담합행위의 문제

행정지도는 규제개혁의 대상이기도 하다. 특히 지나친 국가개입으로 인한 시장의 자율성을 해치는 경우에는 시장의 기능을 마비시키고 때론 경직화 되어 저항을 불러일으키기도 한다. 그러나 행정지도는 본질적으로 내재하는 유연성과 현실대처 능력으로 인해서 규제 당국이 시장의 흐름을 잘 파악한다면 기업자들을 잘 유도하여 지나친 경쟁으로 인한 자기파멸이나 담합행위 등을 방지할 수 있다. 또한 이러한 잘 정비된 행정행위는 기업자들의 자율규제를 바른 방향으로 유도할

62) 한승연. “정책수단론: 행정지도의 현황과 쟁점”. 정책지식 제75호, 2008. 3. 241, 2-20면.

#### IV. 시장자유규제와 행정지도 사이의 법적 과제

수 있는 최선의 방법이라 할 수 있다. 특히 급변하는 세계 경제 속에서 어차피 국가는 자신의 경제정책을 실현하기 위해서 기업자와 협조, 때론 스스로 조정을 할 필요가 있다. 이때에 막대한 정보를 가지고 시장을 잘 파악한 정부는 행정지도를 통해서 기업자의 자율규제를 조절하고 시장과 소비자를 보호할 수 있는 것이다. 그러나 문제는 정부의 이런 행정행위가 기업 간의 부당한 공동행위를 조장하고 시장과 소비자에게 피해로 돌아가는 경우가 발생하고 있기 때문에 문제가 되고 있다. 더위기 해당 사업자들도 정부의 행정지도에 따른 담합행위이므로 위법성이 없다고 주장하는 사례가 반복되고 있어서 문제가 되고 있다.

이에 대해 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 공정거래법 이라 한다) 제19조 제2항에 의하면 산업합리화, 연구 및 기술개발, 불황 극복, 산업구조 조정, 거래조건의 합리화, 중소기업의 경쟁력 향상 등의 목적으로 행하여지면 부당한 공동행위라 할지라도 공정거래위원회의 사전 인가를 거친 경우에는 합법적인 것으로 인정될 수 있고, 공정거래법 제58조에서는 공정거래법 이외의 법령에 따라 행하는 행위에 대하여서는 담합이라 할지라도 법령에 따른 정당한 행위로서 합법성을 인정할 수 있게 하고 있다.

그러나 반대로 동법 제19조 제5항에서는 부당한 공동행위의 합의의 추정할 수 있게 하여 공정거래위원회의 입증에 대한 부담을 덜어주고 있다. 여기서 두 가지가 문제가 될 수 있다. 첫 번째는 행정기관의 행정지도에 따른 행위가 공정거래법 제58조의 ‘법령 따른 정당한 행위’로서 공정거래법의 적용이 제외되는가이다. 두 번째는 행정기관의 행정지도에 따라 개별사업자들이 일정한 행위를 한 경우 위 공정거래법 제19조 제5항의 부당한 공동행위 추정이 복멸(覆滅)되는가이다.

이에 대해서 공정거래 위원회는, 첫 번째 문제에 대해서는 1999년 이래로 행정지도가 개입된 카르텔에 대한 공정거래위원회의 기본입장

을 정하여 공표하여 왔고, 2006년 12월 27일 전원회의에서 “행정지도가 개입된 부당한 공동행위에 대한 심사지침”을 의결한 바 있다. 그 내용을 살펴보면, 공정거래위원회는 행정지도가 부당한 공동행위의 원인이 되었다고 하더라도 그 공동행위는 원칙적으로 위법하다고 판단한다.

다만 ① 다른 법령에서 사업자가 공정거래법 제19조 제1항 각호의 1에 해당하는 행위를 하는 것을 구체적으로 허용하고 있는 경우, ② 다른 법령에서 행정기관이 사업자로 하여금 공정거래법 제 19조 제 1항 각호의 제 1에 해당하는 행위를 하는 것을 행정지도 할 수 있도록 규정하고 있는 경우로서 그 행정지도의 목적·수단·내용·방법 등이 근거 법령에 부합하고, 사업자들이 그 행정지도의 범위 내에서 행위를 한 경우에는 공정거래법 제58조(법령에 따른 정당한 행위)에 해당하는 것으로 보아 부당한 공동행위로 보지 않는다.

두 번째 문제에 대해서는 공정거래위원회는 개별사업자들의 행위가 행정관청의 행정지도에 따른 것이라고 할지라도 행정지도 자체가 비권력적 사실행위에 불과하여 이에 강제되는 것은 아니므로 사업자들은 독자적인 판단에 따라 행동할 가능성이 있고, 행정지도 사실만으로는 부당한 공동행위 추정이 복멸되지 않는다고 판단하여 다수의 사례에서 과징금을 부과하고 있다. 또한 대법원도 행정지도에 따른 공동행위라도 사업자의 위법성이 조각되지 않는다고 판시하고 있다.<sup>63)</sup>

이상에서 살펴봤듯이 행정지도에 의해 유발된 기업자들의 담합행위에 대해서, 이를 규제하는 공정거래위원회만이 기준을 설정하고 있을 뿐이다. 다른 영역에서는 이러한 기준이 없지만 공정거래위원회의 기준이 참고가 될 수 있을 것이다.

행정지도를 내리는 정부기관은 무분별한 행정지도 남발로 인해서 이에 따를 수밖에 없는 기업자나 소비자에게 직접적인 피해를 입히고

63) 예외적인 판례로는, 대판 2005. 1. 28. 2002두12052.

#### IV. 시장자율규제와 행정지도 사이의 법적 과제

있다. 이는 앞으로 있을 규제개혁 차원에서 도입되고 있는 경제적 자율규제에 대해서도 마찬가지로의 폐해가 예상되고 있는 경우이다. 현재의 행정지도에 대한 정부 당국의 기준설정과 정비 없이는 이러한 잘못된 관행은 계속 될 것이라 보여 진다.

### (3) 행정지도의 형식과 절차에 따른 자율규제의 한계

비공식적 행정지도라 할지라도 법치주의적 관점에서 일정한 절차와 한계를 지닌다. 다만 비공식적이라는 특성상 이러한 한계점이 노출되기 힘들다는 단점이 있다. 즉, 행정지도가 명시적이지 않은 방법을 사용하는 경우에는 그 책임을 묻기 힘들기도 한다. 따라서 행정지도가 시장자율규제 모델에 영향을 주는 것과 같이 그 상대방이 다수일 때에는 특히 행정지도내용의 명확화가 요청된다. 그 근거발동의 정보에 대한 공개와 함께 회의록, 존속기간과 입안자에 등에 대한 내용을 공개하여야지 그 명확성과 책임성이 담보될 수 있다.

특히 비공식적이라는 관점에서 행정지도의 일탈 내지 남용이 우려된다. 즉, 행정기관은 조직법상 주어진 권한의 범위 안에서 재량에 따라서 행정지도를 할 수 있고, 조직법상의 업무범위를 넘어서는 행정지도를 할 수 없다. 따라서 행정기관은 조직법상 주어진 권한 내의 행정지도만 할 수 있고 이를 넘어서면 그 한계를 일탈한 행정지도가 된다.

또한 조직법상 권한 내의 행정지도라 하더라도 개별법에서 정하는 행정지도에 관한 작용법상 규정을 준수해야 한다. 즉, 행정실체법에 행정지도를 규정하고 있는 경우에 해당 행정지도는 그 법규가 정하는 바의 형식·절차·내용 등에 따른 것이어야 한다. 무엇보다도 상대방의 의사에 반하여 부당하게 강요하는 행정지도는 위법하다.<sup>64)</sup>

---

64) 박균성, 앞의 책, 446면 이하.

이밖에도 행정지도에 따른 자율규제도 법일반원칙에 따라야 함은 당연하다. 즉, 행정지도는 사실행위이지만 이것 역시 행정작용의 하나이므로, 모든 행정지도는 개별법상 명시적 규정 유무에 상관없이 행정법 일반원칙을 준수하여야 한다. 이는 행정의 종류·영역을 불문하고 적용되어야 하기 때문이다. 이에 덧붙여 행정지도의 특성상 비권력적 사실행위이기 때문에 강제적 행정지도는 있을 수 없다. 강제가 수반된 행정지도는 더 이상 행정지도가 아니다.

#### (4) 행정지도와 자율규제의 법적 구제절차문제

비공식적 또는 협력적 행정지도의 경우에는 ‘공식적 처분’에 비해서 사법절차를 통한 통제방법이 부족하다는 것이 문제점으로 지적되고 있다.

먼저 행정소송의 적용여부에 관해서 살펴보면, 자율규제준수여부에 대해서 행정기관의 권고와 같은 행정지도에 대해서 불만이나 이의가 있는 사인(私人)이 취소심판이나 취소소송과 같은 행정쟁송을 통하여 구제를 받을 수 있는가가 문제된다. 행정지도와 같은 법적 효과를 갖지 않는 비권력적 사실행위에 대해서는 ‘처분’이 인정되지 않기 때문이다. 현재 실체법상 행정행위개념과 쟁송법상 행정행위개념을 동일시하는 일원설과 판례<sup>65)</sup>는 그와 같은 입장이어서 시장 내지 민간에서는 사실상 행정처분과 같은 권위를 갖는 행정지도에 대해서 사법절차로서 다룰 방법은 없다. 다만, 실체법과는 구별되는 쟁송법상 처분설

65) 대법원은 “항고소송의 대상이 되는 행정처분은 행정청의 공법상의 행위로서 상대방 또는 기타 관계자들의 법률상 지위에 직접적으로 법률적인 변동을 일으키는 행위를 말하는 것이므로 세무당국이 소외 회사에 대하여 원고와의 주류거래를 일정기간 중지하여 줄 것을 요청한 행위는 권고 내지 협조를 요청하는 권고적 성격의 행위로서 소외 회사나 원고의 법률상의 지위에 직접적인 법률상의 변동을 가져오는 행정처분이라고 볼 수 없는 것이므로 항고소송의 대상이 될 수 없다.”라고 판시한 바 있다. 대판 1980. 10. 27. 80누395.

#### IV. 시장자유규제와 행정지도 사이의 법적 과제

에 따르는 이원설에 의하면 행정지도도 행정소송의 대상이 된다는 입장이다.

그런데 행정지도와 같은 형식적 행정행위에 대해서는 행정소송법 제2조 제1호에 있는 ‘그밖에 이에 준하는 행정작용’에 해당된다고 할 때에는 행정소송의 대상이 됨은 물론이다. 또한 행정지도와 같은 비권력적 행정작용에 대해서 공법상 결과제거청구권이나 공법상 당사자 소송 등을 통해서 독일의 금지소송처럼 당해 행정지도의 중지를 구할 수 있다는 주장도 있다.<sup>66)</sup>

그리고 행정지도 자체에 대해서는 다룰 수는 없지만 이를 따르지 않으면 다시 일정한 행정행위가 있게 되는 경우에 그 행정행위에 대하여 행정소송을 제기함으로써 간접적으로 행정지도에 대해 다룰 수 있을 것이다.

이와 함께 손해배상청구인 경우에도 인과관계를 증명하기에 사실상의 어려움이 따른다. 즉, 행정지도에 따른 사인이 손해를 입게 되면 당사자는 국가를 상대로 손해의 배상을 청구할 수 있는지 문제된다. 이는 『국가배상법』 제2조 제1항 제1문에 따라 손해의 배상을 청구할 수 있다고 규정에 따른 것이다.<sup>67)</sup> 『국가배상법』상의 요건을 충족시키기 위해서는 행정지도가 『국가배상법』상 직무집행에 해당하여야 하고, 당해 행정지도가 위법하여야 하며, 당해 행정지도와 손해발생 사이에 상당인과관계가 있어야 한다.<sup>68)</sup> 다만 강제력이 없고 임의적인 준수여부만을 규정하고 있는 행정지도에 관해서 이러한 인과관계가 인정되기는 사실상 힘들다고 하여야 할 것이다. 다만 행정기관이 사실상 정보를 독점하고 있는 상황에서는 행정지도의 상대방인 기업이나 개인에게는 행정지도를 따를지에 관한 선택권이 사실상 없다고 보아야 한

66) 박정훈, 법학의 이해, 서울대학교 출판부, 229~231면.

67) 대판 1998.7.10, 96다38971 판결.

68) 김철용, 앞의 책, 332면; 박균성, 앞의 책, 450면 이하; 홍정선, 앞의 책, 463면 이하.

다. 이때에는 특히 조성적·규제적 행정지도의 경우에는 권력적 규제 작용과 다르지 않기 때문에 손해배상을 인정하여야 한다는 견해가 존재한다.<sup>69)</sup> 판례도 이때에는 행정지도가 실질적으로 권력적 사실행위가 된 것으로 이해한다.<sup>70)</sup> 또한 상대방이 따르지 않겠다고 했음에도 불구하고 행정청이 계속하여 행정지도를 한 결과 발생한 손해에 대해서도 손해배상을 인정한 판례가 있다.<sup>71)</sup>

이 밖에 손실보상청구에 대해서도 행정지도의 경우에는 그 적용이 힘들 것이다. 행정지도는 권력적 행위가 아니라 비권력적 사실행위에 불과하다. 따라서 적법한 권력적 행위로 인하여 발생하는 특별한 희생에 대하여 주어지는 손실보상이 임의적 협력을 전제로 하는 행정지도로 인해 발생하는 희생에 대하여 주어질 수는 없다. 또한 실정법의 명문의 규정도 없으므로 손실보상청구의 가능성은 거의 없다고 보는 것이 일반적인 견해이다.<sup>72)</sup> 다만 학설 중에는 적법한 행정지도의 의도하지 않은 결과로 상대방에게 특별희생이 발생한 경우에는 수용적

69) 김동희, 앞의 책, 193면.

70) 지방법원판례이지만 법원은 “행정청이 법령의 근거도 없이 책의 판매금지를 중용하였다면 이는 불법행위를 구성할 뿐만 아니라 그 시판불능으로 입은 손해와는 상당인과관계가 있다.”고 하여 손해배상을 인정한 판례가 있다. 서울민사지법 1989. 9. 26. 88가합4039.

71) 국제그룹 정리와 관련하여 제일은행에게 매각하도록 재무부가 중용한 행위에 대해서 행정지도에 해당되지만 위법성이 조각되는 것은 아니라는 대법원의 판례가 있다. “이른바 행정지도라 함은 행정주체가 일정한 행정목적 실현하기 위하여 권고 등과 같은 비강제적인 수단을 사용하여 상대방의 자발적 협력 내지 동의를 얻어내어 행정상 바람직한 결과를 이끌어내는 행정활동으로 이해되고, 따라서 적법한 행정지도로 인정되기 위하여는 우선 그 목적이 적법한 것으로 인정될 수 있어야 할 것이므로, 주식매각의 중용이 정당한 법률적 근거 없이 자의적으로 주주에게 가하는 것이라면 이 점에서 벌써 행정지도의 영역을 벗어난 것이라고 보아야 할 것이고 만일 이러한 행위도 행정지도에 해당된다고 한다면 이는 행정지도라는 미명하에 법치주의의 원칙을 파괴하는 것이라고 하지 않을 수 없으며, 더구나 그 주주가 주식매각의 중용을 거부한다는 의사를 명백하게 표시하였음에도 불구하고, 집요하게 위협적인 언동을 함으로써 그 매각을 강요하였다면 이는 위법한 강박행위에 해당한다.” 대판 1994. 12. 13. 93다49482.

72) 김철용, 앞의 책, 332면; 박균성, 앞의 책, 452면; 홍정선, 앞의 책, 464면.

#### IV. 시장자유규제와 행정지도 사이의 법적 과제

침해이론에 따라서 손실보상을 인정하자는 견해가 존재한다.

다만 현재 헌법소원에 대해서는 사실적 사실행위에 대해서도 인정할 선례가 있기에 권리보호 가능성은 상대적으로 비교적 많다고 할 수 있다. 즉, 『헌법재판소법』 제68조 제1항은 “공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자는 법원의 재판을 제외하고는 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구할 수 없다.”라고 규정하고 있다. 여기서 행정지도가 공권력의 행사에 해당하고 따라서 헌법소원의 대상이 되는지가 문제될 수 있다.

이에 대해서는 헌법재판소는 행정지도는 비구속적 작용이라는 점에서 원칙적으로는 헌법소원의 대상이 되지 아니한다고 보고 있으나, 당해 행정지도가 그 한계를 일탈해 규제적이고 구속적인 성격을 상당히 갖는 것이면 헌법소원의 대상이 되는 공권력의 행사로 인정될 수도 있다고 하였다.<sup>73)</sup>

---

73) 현재 2003. 6. 26 2002헌마337.

## V. 맺음말

국가와 경제와의 관계는 시대에 따라서 끊임없이 변화해왔다. 그 어느 시대보다 하나로 묶여진 세계경제에 대해서 1980년대 이래로 미국과 영국 등에서 시작된 신자유주의 경제와 정치사상은 경제에 대한 국가개입의 최소화라는 이상을 전세계에 퍼뜨렸으나, 현재 그 결과는 다시금 신자유주의의 퇴조현상을 보이고 있다.

그러나 이와 같은 신자유주의의 퇴조가 바로 국가의 경제개입확대로 이어지지 않을 것이다. 다만 신자유주의의 종주국이라 할 수 있는 미국의 금융위기를 시발(始發)로 하여 국가의 역할축소와 규제완화는 오히려 비판받고 있으며, 미국의 경우에 금융이나 보험에 관한 국가의 역할은 보다 강화될 전망이다.

한국의 경우에는 미국과는 달리 민간의 자본이 부족한 신생국에서 국가주도의 경제정책을 실시하면서 경제를 발전시켜왔다. 따라서 아직도 경제정책을 비롯한 국가정책의 상당수가 아직 정부규제에 의존하고 있다. 각종 인허가 업무를 비롯하여 경제에 관한 상당한 권한이 국가에게 부여되어 있다. 그러나 이러한 국가의 권한을 단순히 시장 및 민간에게 이양(移讓)하는 차원에서의 규제개혁이 아니라 국가와 사회와의 권한배분 및 재구성이라는 측면에서의 자율규제를 통한 협력행정이라는 개혁을 이룩하여야 할 것이다.

즉, 과거의 정부의 권위적이고 하달적인 규제시스템에서 현대사회의 규제는 정부와 민간의 협력적이거나 공동결정적인 형태를 갖추고 있다. 따라서 자율규제를 통해서 이러한 협력관계를 쌓아가는 것이 규제가 갖는 공익적 목표의 추구나 사적 이익의 보호에 더욱 적합한 방법이 될 것이다. 또한 자율규제는 시장환경에 친화적이고, 전문적이며, 순응적일 수 있다는 장점에 비추어 본다면 앞으로 더욱 많은 규제가 자율규제로서 바뀌어야 할 것이다.

## V. 맺음말

다만, 자율규제를 실시하면서 국가는 그 후견인으로서 행정지도라는 탄력적이고 적절한 수단을 사용하여 국가적 비전과 갈등을 조정하여야 할 것이다. 물론 무분별한 행정지도가 아닌 법치주의적 한계와 그 내용과 책임을 명확하게 할 수 있는 행정지도의 운용방법을 찾아가야 할 것이다. 또한 무늬만 자율규제가 아닌 행정지도 감독기관의 독립성이나 방법에 있어서도 명목상 자율규제인 것을 탈피(脫皮)하여 진정한 자율규제로 거듭나야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 외국문헌

- Anthony Giddens. *Sociology* 4th edition. 2001.
- Axelord, Robert. (1984). *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, U.S.A.
- Axelord, Robert. (1997). *The Evolution of Cooperation*, Princeton University, Press, U.S.A 참조.
- Gunningham, Neil & Joseph Rees. (1997). “Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective”, *Law & Policy*, (19)4. 366.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional change and Economic performance*, Cambridge University Press. 50.
- Price, Monroe E. & Steffan G. Verhulst, 2000, “The Concept of Self-Regulation and the Internet Content”, in Jens Waltermann & Marcel Machill(eds.), *Protecting Our Child on the Internet: Toward a New Culture of Responsibility*, Bertelsmann Foundation Publishers, Gutersloh.
- Swire, Peter P. (1999). *Markets, Self-Regulation, Government Enforcement in the Protection of Personal Information*. in 한국전산원 역. “정보시대에 있어서 프라이버시와 자율규제(privacy and Self-Regulation in the Information Age)” (<http://www.ntia.doc.gov/reports/privacy>).
- Ukrow, J., 1999, *Self-Regulation in the Media and European Community Law*, Sssrbrucke.

## 2. 단행본

- 규제개혁추진방향, 규제개혁위원회 □□2000년도규제개혁백서□□, 2001. 5.
- 규제개혁추진방향, 규제개혁위원회 □□2001년도규제개혁백서□□, 2002. 5.
- 규제개혁추진배경과필요성, 규제개혁위원회 □□2004년도규제개혁백서□□, 2005. 5.
- 규제개혁추진체계및추진방향, 규제개혁위원회 □□2003년도규제개혁백서□□, 2004.
- 규제개혁위원회. □□2007년도규제개혁백서□□, 2008.
- 규제개혁의 목표와추진원칙, □□2005년도규제개혁백서□□, 2006.
- 김동희, □□행정법 I □□, 박영사, 2008.
- 김순양, □□작은 지방정부'로 가는 길(IV) : 규제개혁과 자율규제□□, 지방공무원 개혁론. 1998.
- 김재한, □□합리와 비합리의 한국 정치사회□□ 1998.
- 김철용, □□행정법 I □□, 박영사, 2008.
- 김태운, □□규제대안개발연구□□ 한국행정연구원. 1999.
- 문재완, □□언론법 -한국의 현실과 이용-□□, 늘봄, 2008.
- 박균성, □□행정법론(上)□□, 박영사, 2007.
- 최병선, □□정부규제론□□, 법문사. 1996.
- 홍정선, □□행정법원론(上)□□, 박영사, 2007.

### 3. 학술논문

- 강휘원, “자율규제적 인터넷 거버넌스: 설계와 정책적 함의”, 한국행정정보 제36권 제3호, 2002 가을.
- 고현환, “행정절차법상 행정지도와 문제점 개선방안”, 법학연구 제28집, 2007.
- 김문현, “헌행헌법상의 경제질서의 성격”, 고시계 1997. 9.
- 김성원, “행정지도에 관한 소고”, 공법학연구 제6권 제1호, 한국비교공법학회, 2005.
- 김원주, “행정지도와 법적구제”, 『한국행정법학의 어제·오늘·내일, 문연 김원주 교수 정년기념논문집』, 2000.
- 김유환, “미국 행정법에서의 참여와 협력”, 공법연구 제30집 제5호, 2001.
- 김준호, “자율규제기구의 규제업무 수행현황 및 향후과제”, 조사연구 Review 제20호.
- 김형성, “경제헌법과 경제간섭”, 공법연구 제21집, 1992.
- 선정원, “규제개혁과 정부책임”, 공법연구 제30집 제1호, 2001. 12.
- 신종익 “규제개혁 왜 잘안되나”, 최병선·신종원편 □□시장경제와규제개혁□□, 2002.
- 오준근, “행정지도에 관한 절차법적 고찰”, 공법연구 제26집 제1호, 1998.
- 유진식, “경제규제행정법에 있어서 비권력적 행정작용 -행정지도를 중심으로-, 공법연구 제33집 제2호, 2005. 2.

참고문헌

- \_\_\_\_\_, “행정지도의 법률학”, 『공법연구』 제28집 제1호, 2000.
- 이민창, “자율규제의 성공요인과 한계: 신문판매공정규약사례를 중심으로”, 한국사회와 행정연구 제14권 제3호, 2003.
- \_\_\_\_\_, “자율규제의 재산권이론적 함의: 김해 대포천 사례를 중심으로”, 행정논총 제42권 제3호.
- 이세정, “행정법상 행정청과 사인 사이의 비공식적 협상”, 공법연구 제34집 제4호 제2권, 2006. 6.
- 이원우, “정부의 민영화를 위한 법적 수단에 대한 고찰”, 행정법연구 제3호, 1999.
- \_\_\_\_\_, “경제규제와 공익”, 법학 제47권 제3호, 서울대학교 법학연구소, 2006. 9.
- \_\_\_\_\_, “변화하는 금융환경 하에서 금융감독체계 개선을 위한 법적 과제”, 공법연구 제33집 제2호, 2005. 2
- \_\_\_\_\_, “규제개혁과 규제완화 : 올바른 규제정책 실현을 위한 법적 책의 모색”, 건국 60주년 한국법률가대회, 2008, 8.
- 최성락·이혜영·서재호, “한국자율규제의 특성에 관한 연구: 자율규제의 유형화를 중심으로”. 한국행정학회, 2007.
- 최성락·이혜영·서재호, “영상물등급위원회의 자율규제 방안에 관한 연구”, 한국행정연구, 2006. 10(2).
- 한상우 “규제개혁을위한법제개선추진방향”, 법제, 2008. 6.
- 한수용, “한국 헌법상의 경제질서”, 계획열박사 화갑기념 논문집, 1995.
- 한승연, “행정지도의 공식화·비공식화 연구”, 한국행정논집 제17권 제3호, 2005.

\_\_\_\_\_, “정책수단론: 행정지도의 현황과 쟁점”, 정책지식 제75호, 2008. 3. 24.

\_\_\_\_\_, “협력적 행정과 행정지도”, 한국행정학회 학술대회 발표논문집 한국행정학회 2008년도 춘계학술대회 발표논문집(2), 2008. 4.

황상재, “인터넷 방송 규제에 관한 시론적 탐색: 자율규제를 중심으로”, 사이버커뮤니케이션학회보 제6호. 2000.

황성기·최승훈, “인터넷 콘텐츠 자율규제의 개념과 장치들”, 정보와 사회 제3호, 2002.