

한국의 공동규제(co-regulation) 효과성의 영향요인과 발전방안에 관한 실증연구*

An Empirical Study on Factors of Effectiveness of Co-regulation and Measures for more utilizing
Co-regulation in Korea

Moo Hyun Choi**

Department of Public Administration, Sangji National University, 660 Woosan-dong, Wonju, Korea

Abstract

This study aims to study empirically the factors of effectiveness of co-regulation and to suggest measures for more utilizing co-regulation in Korea. The meaning of co-regulation is the regulatory modes that share to regulatory roles and cooperate between government and self-regulation organizations(SROs) for gaining a public goal. In co-regulation system, government gives legal bases and SROs are mid-actors that regulate actually regulatees. In this study, we find that it increases the effectiveness of co-regulation as increasing level of governmental interventions, SRO's influences, and NGO's influences in co-regulation system. We make the following suggestions for more utilizing co-regulation: ① to establish a role sharing system between government and private sector in perspective of regulatory governance. ② to search measures for effectiveness of co-regulation. ③ to introduce sound SRO's filtering and supporting systems. ④ to make sure SRO's publicness, independence, and transparency. ⑤ to enlarge participations of NGO's in their decision making and implementation of co-regulation.

Key words: co-regulation, governmental regulation, self regulation Organizations(SROs), Tripod Model of regulation, regulatory governance

* 이 논문은 2012년도 상지대학교 교내연구비 지원에 의한 것임.

** Tel. +82-33-738-7532. Fax. +82-33-730-0203. E-mail. mhchoi@sangji.ac.kr

Submission & Publication Process

Received: Feb. 10, 2015 / Revised: Mar. 4, 2015 / Accepted: Mar. 20, 2015

국문초록

본 연구는 실증연구가 부족한 공동규제 분야에서 참여자 대상으로 한 실증조사를 통해 한국의 공동규제 효과성에 영향을 미치는 요인들을 분석하여 앞으로의 공동규제 활성화 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 여기에서 공동규제(co-regulation)를 “공적인 목표의 달성을 위해 국가가 규제의 법적인 기반을 제공하고 민간의 자율규제기관이 실제로 피규제자를 규제하는 역할의 분담이 이루어지는 규제방식”을 의미한다. 본 연구는 정부와 SRO의 관계, SRO와 소속회원사의 관계, 시민사회의 관계가 공동규제의 효과성에 영향을 미칠 것이라는 연구모형을 설정하였다. 분석결과, 공동규제효과성은 SRO에 정부관여 정도가 높을수록, SRO의 운영합리성이 높을수록, 그리고 SRO-시민사회가 클수록 증대된다는 결과를 도출하였다. 그리고 이들 분석을 바탕으로 다음과 같은 공동규제 활성화를 위한 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다: ① 규제거버넌스의 관점에서 민관의 역할분담 체계 구축, ② 공동규제의 실효성 확보방안 모색, ③ SRO의 선별과 차별적 협력방식 도입, ④ SRO의 공익성과 독립성 확보, ⑤ SRO 업무 수행의 투명성 확보, ⑥ 공동규제를 위한 시민사회의 참여 확대

주제어: 공동규제, 정부규제, 자율규제기구, 삼발이모형, 규제거버넌스

1. 서론

2014년 3월 20일 <제1차 규제개혁장관회의 및 민관합동 규제개혁 점검회의> 이후 박근혜 정부의 국정 우선과제로 규제개혁이 대두되고 있다. 이에 따라 규제비용총량제 도입, 기존규제 감축목표 설정, 미등록규제 정비, 네거티브 시스템 및 일몰원칙 적용, 규제개혁 신문고 운영 등의 시스템 개혁방안을 추진 중에 있다(김도연, 2014). 하지만, 박근혜 정부의 규제개혁도 정부가 그 중심에서 주도하는 “규제 독점주의(regulatory monopoly)”의 한계를 안고 있다. 앞으로 규제개혁이 실질적인 성과를 거두기 위해서는 정부가 기업과 시민단체 등과 같은 다양한 행위자들과 유기적인 상호협조적 체제를 구축하고 규제의 생성, 집행, 사후조치 등의 전체 규제과정에 있어서 공조하는 “규제 다원주의”(regulatory pluralism) 혹은 “규제 거버넌스”(regulatory governance) 체계를 모색해야 한다(박경효·정윤수, 2001: 178; 최무현, 2013).

특히, 지식정보화 사회의 진행과 더불어 급속한 기술적인 진보가 이루어지고 있는 인터넷 분야와 미디어 분야의 경우는 실질적으로 전통적인 정부규제 방식으로는 충분한 규제의 목적을 달성할 수 없는 상황이다. 이러한 환경 변화에 따라 유럽연합(EU)과 경제협력개발기구(OECD) 회원국들은 규제 거버넌스의 관점에서 규제 품질의 제고와 규제 목적의 효과적인 달성을 위해 정부와 민간부문이 협력하여 규제를 만들고 규제의 집행을 상호 분담하는 새로운 ‘공동규제(co-regulation)’ 방식을 적극적으로 도입 중에 있다. 공동규제는 전통적인 ‘명령지시적 규제방식’과 순수한 민간의 ‘자율규제’의 중간적 위치를 차지하는 방식으로, 명령지시적 규제와 자율규제 방식이 안고 있는 한계를 보완해 줄 수 있는 절충적 장점을 갖고 있다(최유성, 2008; 최무현, 2013). 구체적으로, 공동규제는 민간부문의 기업이나 업체들이 자발적으로 기준이나 요건을 설정한다는 점에서 자율규제의 장점을 살릴 수 있는 반면, 자

율규제의 최대 약점이라 할 수 있는 집행력의 한계를 국가의 법적 강제력을 활용하여 보완할 수 있는 장점도 동시에 가질 수 있다. 한편, 이러한 ‘공동규제’ 방식에 대해서, 국가의 입장에서는 민간부문의 전문성을 살려 현실성 있는 규제기준 및 요건을 수립할 수 있을 뿐만 아니라, 피규제자를 비롯한 이해관계자들이 자발적으로 제정한 규제이므로 높은 순응도를 기대할 수 있는 장점도 갖는다.

한국의 경우, 공동규제(co-regulation) 논의는 인터넷 및 미디어 분야를 중심으로 일부 전개되고 있다. 그런데 대부분의 연구들이 탐색적이고 기술적인 연구에 한정되어 있어 실증적인 연구가 부족하다. 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 공동규제의 참여자들을 대상으로 한 실증적 인식조사를 실시하여, 우리나라의 공동규제 효과성에 영향을 미치는 요인들을 분석하여, 앞으로 공동규제 방식의 활성화 방안을 제시하고자 한다.

II. 공동규제에 대한 이론적 논의

1. 공동규제의 의의

공동규제(co-regulation)에 대한 정의는 다양하다. 하지만 “Co”라는 용어에서 보듯 국가개입과 함께 민간의 자율성을 함께 포용하여, 법정 국가규제와 협의의 순수 자율규제 사이에 공동규제가 존재한다는 인식에 기반한다. 따라서 공동규제는 “법적인 기반을 가진 자율규제”(self-regulation with a legal basis), “강제된 자율규제(enforced self-regulation)”, “규제된 자율규제(regulated self-regulation)”라고도 불린다(Just & Latzer, 2004; Ayres & Braithwaite, 1992; Latzer, *et. al.*, 2002). 본 연구는 공동규제(co-regulation)를 “공적인 목표의 달성을 위해 국가가 규제의 법적인 기반을 제공하고 민간의 자율규제기관(이하 SRO)¹⁾이 실제로 피규제자를 규제하는 역할의 분담이 이루어지는 규제방식”을 정의하고자 한다.

이렇게 보면 공동규제는 다음과 같은 특징을 갖는다(최무현, 2013). 기본적으로 공동규제는 정부와 민간의 자율규제기관(SRO)이 규제권을 분담한다. 공동규제는 민간의 SRO가 규제의 구조와 규정을 결정하고 이를 실질적으로 집행한다. 하지만, 이러한 SRO의 집행력이 가능한 것은 정부가 제공한 법적 강행력 혹은 준수에 대한 유인책에 기인한다. 특히 민간의 SRO는 정부로부터 위임을 받은 여러 사업상 규제 권한을 가지고 소속 회원들을 실질적으로 통제하게 된다. 이러한 과정을 통해 정부는 업계나 전문직 단체가 가지고 있는 전문성과 경험을 활용할 수 있게 되며 규제에 대한 수용성을 높일 수 있다. 반면 업계는 자신들의 이익을 반영하는 의사전달 통로를 얻게 되고, 정부로부터 위임받은 규

1) Self Regulation Organizations(SROs) 혹은 Self Regulation Associations(SRAs)로 불리는 자율규제기관은 우리나라에서는 협회, 조합, 중앙회 등을 불리며 일반적으로 ‘사업자단체’로 총칭된다. 이들은 규제자인 정부와 피규제자인 개별 사업주(혹은 집단)을 매개하는 중간집단이라 할 수 있다.

제권한으로 집행능력을 가지게 된다.

이러한 개념의 공동규제는 새로운 방식이 아니며 이미 다양한 분야들에 적용되어 왔다(Latzer, *et al.*, 2003). 특히, 전통적인 대중매체 분야에 있어서 언론위원회(press council)나 라디오 및 TV의 자율강령의 형태로 공동규제의 오랜 역사를 갖고 있다. 특히 국가의 개념이 비교적 명확한 유럽 국가들은 공익을 위해 국가가 일정부분 시장에 개입하는 공동규제는 친숙한 개념이라 할 수 있다(Marsden, 2008: 119).

공동규제는 자율규제(self regulation)과 밀접한 관계를 가지고 있기에 이를 구분하는 것이 쉽지 않다. 실제로 많은 연구자들은 공동규제를 자율규제의 틀 안에서 혼용하는 사용하기도 한다. 하지만 유럽연합의 경우 자율규제(self-regulation)과 공동규제(co-regulation)을 비교적 명확히 구분지어 사용하고 있다(Hans-Bredow-Institut, 2006). IIA(Interinstitutional Agreement on Better Law-making between the Europe Parliament, Council and the European Commission)은 자율규제에 대해서는 “경제주체, 사회적 파트너, 비정부조직 혹은 협회 등이 자신들을 위해 스스로 전유럽적 수준에서 일반적 가이드라인(실행규정 혹은 분야별 협정)을 채택한 것”이라고 규정한 반면, 공동규제에 대해서는 “유럽 공동체법이 입법기관에 의해서 설정된 정책목표의 달성을 민간의 특정 분야에서 유럽연합에 의해 승인된 집단(경제단체, 사회적 파트너, 비정부조직 혹은 협회 등)에 위임하는 메커니즘”이라고 규정하고 있다(EESC, 2005).

2. 공동규제의 참여자 모형

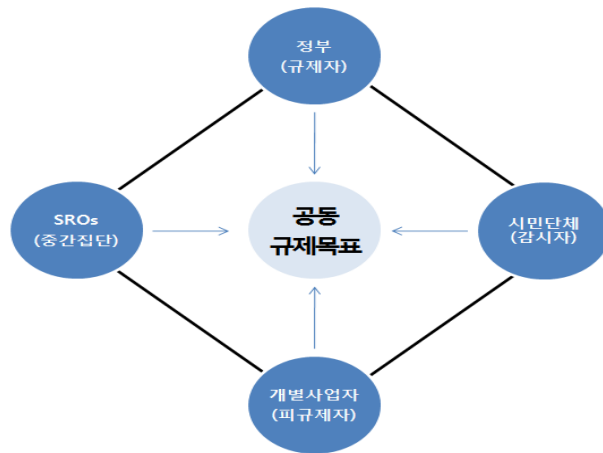
거버넌스 시대의 새로운 규제양식인 공동규제의 참여자 관계를 이해하는 데에 “자율규제의 삼발이 모형(Tripod Model of self-regulation)”이 도움이 된다. 심영희(2002: 59)는 인터넷 내용 규제 영역에서 가장 기본적이고 직접적인 주요 이해 당사자들을 ‘경제적 시장적 이해관계를 가지고 있는 산업체’, ‘영향력 있는 사람, 혼수꾼으로서의 사용자’, ‘정부’, 세 집단으로 설정하여 삼발이 모델을 제시한다. 그리고 가장 바람직하고 이상적인 관계를 이 삼자의 세력이 균등한 균형을 이루는 관계로 설정하여 규제 모델의 이해 주체들 간의 세력 균형이 중요함을 강조하였다.

그러나 이같은 삼발이 모형은 인터넷 분야의 공동규제를 설명하는 데 유용한 틀을 제공하고 있지만 다음과 같은 점에서 한계를 안고 있다. 첫째, SRO를 단순히 업계의 이익을 대변하는 것으로 단순화하여 SRO와 개별 사업주를 동일시하고 있다. SRO는 정부와 개별 사업자를 잇는 중간집단으로, 정부의 관계에서는 피규제자의 입장에 서지만 소속사업자와의 관계에서는 규제자의 입장에 서는 이중적인 위치를 특징으로 한다. 그리고 분야에 따라 상이한 정부의 개입정도를 가질 가능성이 높고, 개별 소속 사업자의 관계에서도 일방적으로 업계의 이익을 반영하기보다는 나름대로 ‘자율성(autonomy)’을 가지고 공익을 추구하는 면도 가진다. 둘째, 공동규제가 공동의 공익을 목표로 한다면 사용자는 보다 확장된 국민으로 이해될 필요가 있다. 여기에서 국민은 직접적인 이해당사자로서의 사용자일수도 있고, 직

접적인 이해가 없지만 간접적으로 영향을 받는 일반 국민일 수도 있다. 공동규제의 구조에서는 사용자든 일반국민이든 사용자단체나 시민단체 등과 같은 단체의 모습을 띠게 된다.

이와 같은 논의를 바탕으로 본 연구는 공동규제를 공동규제의 법적인 기반을 제공하는 ‘정부’, 피규제자인 ‘개별 사업자’(혹은 개인), 종국적인 규제자인 정부와 피규제자인 개별기업의 중개하는 중간집단으로서의 ‘자율규제기관’(SROs 혹은 SRAs), 그리고 공동규제로부터 직간접적으로 영향을 받게 되는 ‘국민’ 혹은, 이를 대변하는 관련 시민단체 등으로 구성되는 규제거버넌스 체계로 정의한다(<그림 1> 참조). 이러한 규제거버넌스 체계 하에서 각 참여자들은 공동의 규제목표를 달성하기 위해 공조를 하게 된다.

<표 1> 일반적 공동규제의 참여자 모형: 수정된 삼발이 모형



한국의 경우 공동규제의 다양성을 이해하기 위한 가장 중요한 요소는, 중간집단으로서 정부의 관계에서는 피규제자의 입장에 서지만 소속사업자(회원)와의 관계에서는 규제자의 입장에 서는 이중적인 위치를 점하는 SRO이다. SRO는 정부의 규제기능과 함께 민간조직의 이해를 결합한 제도적·법적 장치로(Black, 1996: 59), 정부와 SRO, 그리고 소속사업자의 관계가 공동규제의 특성을 결정짓는 가장 중요한 요소라 할 수 있다(Ogus, 1995: 100). 특히 다음과 같은 두가지 측면이 이들 관계에 중요한 변수라고 할 수 있다.

첫째, SRO가 정부로부터 얼마나 자율성(autonomy)을 가지는가이다. 이것은 SRO가 자신의 의사결정을 내릴 수 있는 정도나, 정부가 자율규제기관의 규칙이나 의사결정에 대해 영향력을 행사할 수 있는 지 여부 등이 판단 기준이 된다. 어떤 기관의 경우는 설립과 중요한 의사결정에서 정부의 승인이거나 허가를 받아야 하는 반면, 다른 경우에는 정부로부터 어떤 간섭도 받지 않는 경우도 있다. 둘째, SRO가 소속 회원들에게 부과하는 규칙이나 기준은 다양한 수준의 법적 강제력을 가진다. 일반적으로 SRO는 회원가입과 박탈권을 가지며, 회원들을 규율할 수 있는 내부 규정을 가지고 있어 소속 회원들의 행태를 유발하거나 통제하는 기능을 수행하게 된다. 이러한 소속회원들에 대한 SRO의 강제력 수준

은 기관에 따라 격차가 커서, 어떤 경우에는 공식적인 강제규정 수준이기도, 어떤 경우는 순수하게 자발적인 수준이기도 하다.

이러한 논의를 바탕으로 본 연구는 정부와 SRO의 관계, 즉 “SRO의 정부로부터 자율성”이라는 기준과 SRO와 회원사의 관계, 즉 “SRO의 소속 회원에 대한 강제력”이라는 기준을 분석의 핵심적인 요소로 삼았다. 구체적으로, “SRO의 정부로부터 자율성”의 경우, SRO에 설립 및 회원가입이 정부의 승인이나 허가를 받아야 하거나, SRO의 임원 선임 등과 같은 관리상에 정의 승인이나 허가를 요하는 경우에는 높은 것으로 보고, 그런 제한이 없는 낮은 것으로 파악한다. 또한 “SRO의 소속 회원에 대한 강제력”의 경우, 소속회원에 대한 가입 및 탈퇴 등의 방법으로 통제가 가능하면 강제력이 높은 것으로 보고, 소속 회원 대한 실질적인 제재수단이 없으면 강제력이 낮은 것으로 파악한다.

III. 연구설계

1. 설문조사의 개요

1) 설문대상

본 설문조사는 앞서 논의한 공동규제의 참여자모형(수정된 삼발이 모형)을 바탕으로 실시되었다. 구체적으로, 최상위의 규제자인 정부, 궁극적인 피규제자인 개별 기업들의 이익을 대변하는 사업자단체(혹은 협회)와 같은 SRO, 이러한 사업자단체에 소속된 회원(사)인 개별 기업, 그리고 이러한 규제들로부터 직·간접적으로 영향을 받는 국민과 국민의 이해를 대변하는 것으로 가정되는 시민단체들(NGOs)로 구성된다. 따라서 본 연구는 정부를 대표하는 공무원, SRO(법정과 일반), 회원사(법정과 일반), 시민단체를 대상으로 설문조사를 실시하였다

<표 1> 집단별 설문대상자 수

	공무원	자율규제기구		회원사		시민단체	합계
		법정	일반	법정	일반		
설문대상수	97	118	692	199	731	101	1,938

(1) 공무원 집단

본 설문조사의 대상으로서 공무원집단은 공동규제에서 궁극적인 규제기관인 정부의 실무자를 의미한다. 본 설문조사에서는 설문의 집중도와 효율성, 현실적 한계 등을 고려하고, 공동규제와 관련성이 높은 課나 팀으로 지식경제부(65), 농림수산식품부(6), 문화체육관광부(7), 국토해양부(9), 환경부(8), 교

육과과학기술부(3), 국방부(1), 통일부(2), 보건복지가족부(6) 총 87개 대상이 선정하고, 구체적인 설문응답자는 각 과나 팀에서 가능한 어느 정도 해당 업무의 경험이 있는 실무자가 작성하도록 하였다. 공무원의 경우 총 32명으로부터 설문을 회수하였으며, 소속 부서에 따라 경제분야에 속한 공무원이 전체의 2/3 이상인 22명으로, 경제분야와 사회분야 업무를 동시에 수행하고 있는 경우까지 포함하면 전체 응답 공무원의 83.9%가 경제분야에 속한다.

(2) 자율규제기구(SROs)

‘자율규제기구’의 설문대상로서 ‘한국민간단체총람’의 ‘전문가 및 직능단체’ 목록에 기재되어 있는 총 738개(협회, 조합, 연합회, 협의회 등)의 민간단체를 고려하였고, 이 가운데 46개의 단체를 제외시킨 후 692개의 단체가 최종적으로 대상으로 선정하였다. 그리고 법제처(<http://www.law.go.kr>)의 국가법령정보센터에서 15부2처18청의 법령을 검색하여 일차적으로 449개의 단체를 추출하였으며, 그 중에서 118개의 민간단체를 선정하였다. 이들 118개의 민간단체 선정을 위해서 우선 각 부처 및 청의 법령들에 대해 키워드 검색을 하였는데, 그 키워드는 ‘협회,’ ‘조합,’ ‘진흥회,’ ‘협의회,’ ‘위원회’ 등의 순서로 하였다. 이렇게 총 810개의 민간단체중 중복 단체가 15개 발견되어 이를 제외하고 최종적으로 795개 단체를 설문대상으로 하였다. 그리고 이중에서 실제로 설문을 회수한 것은 총 400개 단체로부터였다.

(3) (자율규제기구 소속) 회원사

본 연구는 ‘법정단체’로 분류되는 SRO의 회원사 199개, ‘일반단체’로 분류되는 SRO의 731개 단체를 설문대상으로 하였다. 그리고 이중에서 실제로 총 337개 업체로부터 설문을 회수하였다.

(4) 시민단체

본 설문조사에서는 설문대상이 되는 시민단체를 선정하기 위해서, ‘한국민간단체총람’(2006)에 주로 의존하고 추가적으로 ‘행정안전부 자료’(2009)를 활용하였다. 본 연구는 일정 수준 이상의 규모와 활동 실적을 고려하여 설문대상을 선정한 결과, 시민사회 분야 (64), 사회서비스 분야 (3), 문화 분야 (8), 여성분야 (8), 환경 분야 (17), 기타 (1)로 총 101개의 시민단체가 설문대상으로 선정하였는데, 이중 총 30개 단체로부터 설문지를 회수하였다.

2) 설문조사의 방법

네 개의 집단을 대상으로 한 본 설문조사는 주로 리서치전문회사(현대리서치, S&P 리서치)에 의뢰하여 2009년 8월 31일부터 9월 30일에 걸쳐 이루어졌다. 특히, 공무원대상 설문조사의 경우 민간의 리서치전문회사를 통한 경우 응답률이 극히 낮다는 점을 고려하여 국무총리실의 협조가 필요했고, 나머지 민간부문의 설문대상의 경우 국무총리실과 같은 공공기관의 관여가 있을 경우, 응답자들이 부처로

부터의 불이익을 우려하여 응답 내용이 왜곡될 수 있다는 점을 고려하여 민간의 리서치전문회사를 통하여 실시하였다. 설문 내용에 있어서 네 집단의 설문대상자 간에 약간을 차이가 있으나, 본 분석은 공통된 설문을 중심으로 실시되었다.

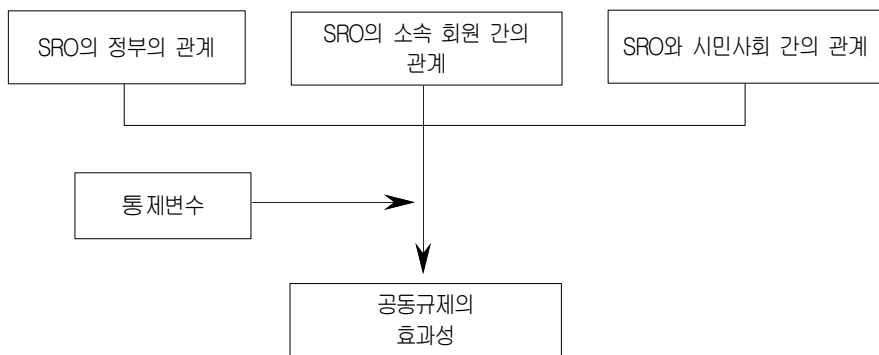
2. 분석틀

본 설문조사는 우리나라의 공동규제 실태를 분석하기 위하여 공동규제의 수정된 삼발이모형의 네 행위자들간의 관계를 중심으로 독립변수를 구성하였고, 종속변수로는 공동규제의 필요성에 대한 설문대상자들의 인식으로 구성하였다. 그리고 설문문항에 대한 응답은 리커트 5점 척도 방식으로 측정하였다. 구체적인 설문의 내용은 크게 다섯 가지 부문으로 구성된다.

첫째는 정부와 SRO와의 관계에 관한 것으로, 이를 측정하기 위한 세부적인 변수로는 ‘자율규제의 제·개정시 정부의 간여,’ ‘정부(해당 행정기관)’와 SRO간의 관계 등이다. 둘째는 SRO와 그 소속회원(혹은 기관)간의 관계에 관한 것으로, 이를 측정하기 위한 세부적인 변수로는 ‘SRO의 독점성,’ ‘SRO의 지배력,’ ‘SRO 운영의 합리성’ 등이다. 셋째는 SRO와 시민사회와의 관계에 관한 것으로, 이를 측정하기 위해 SRO와 시민사회간의 관계 정도에 관한 주관적 인식 수준, 우호 수준, 참여 정도 등의 설문으로 구성되었다. 넷째, 이상과 같은 행위자간 관계로부터 추출한 독립변수들이 “공동규제 효과성”에 대한 인식이라는 종속변수에 어떤 영향을 미치는지를 살펴보기 위해서, 공동규제의 전반적인 효과성과 정부개입의 효과성 등의 설문을 구성하였다. 마지막으로, 공동규제의 바람직한 발전 방향에 대한 정책적 함의를 제시하기 위한 현행 공동규제의 문제점과 개선방안에 대한 설문문항을 포함하였다.

이상과 같은 변수 설정을 통해 본 연구는 정부의 규제개입 정도, SRO의 영향력 정도, 시민사회의 영향력 정도가 공동규제의 효과성에 영향을 미칠 것이라는 연구모형을 설정하였다. 이 같은 분석모형을 도식화한 것이 다음 <그림 2>이다. 그리고 설문문항을 독립변수와 종속변수로 정리한 것이 다음 <표 2>이다.

<그림 2> 본 연구의 분석틀



<표 2> 설문지 구성(종속변수와 독립변수)

변수	대분류	중분류	소분류	설문 문항
종속변수	공동규제 효과성	-	공동규제 전반적 효과성	Q30
			정부개입의 필요성	Q31
			위탁업무방식의 타당성	Q7
독립변수	정부-SRO의 관계	자율규제의 정부 개입 정도	자율규제 제정시 개입	Q2
			자율규제 시행시 개입	Q3
		SRO-행정기관 간의 관계	SRO-행정기관 관계	Q4
			SRO의 위탁 업무	Q6, Q6-1
			위탁업무에 대한 감독	Q6-2
			SRO의 위탁업무 비중	Q6-3
			SRO의 주수입원	Q16
	SRO-회원사의 관계	SRO의 독점성	유사 SRO의 개수	Q11
			유사 SRO의 적정 수	Q12
		SRO의 지배력	SRO의 회원참여 비중	Q13
			SRO 가입조건	Q14
			비회원의 업무 자율성	Q15
			제재의 실효성	Q18
			최고 제재수단	Q19
			위반회원 제재 건수	Q20
			자율규제 운영상의 갈등수준	Q24
			SRO 운영의 합리성	자율규제 제정시 회원사의 의견
	자율규제 내용의 타당성	Q22		
	자율규제 집행의 공정성	Q23		
	SRO-시민단체와의 관계	SRO-시민사회의 관계 정도	SRO-시민단체 접촉빈도	Q26
			SRO-시민단체 관계	Q27
시민단체의 SRO참여수준			Q28	

IV. 분석결과

1. 기초통계

1) 정부와 SRO과의 관계

자율규제 제정시 정부의 개입수준에 대해서는 의견이 분분한 것으로 나타났다(<표 3> 참조). 하지만 세부적인 특성을 살펴보면 전반적인 정부의 개입 수준이 대체적으로 큰 것으로 나타났다.

<표 3> 자율규제 제정 및 시행시 정부개입 정도

	매우약함	약함	보통	강함	매우강함	합계
자율규제 제정시 개입	112 (14.1%)	153 (19.2%)	330 (41.5%)	171 (21.5%)	29 (3.6%)	795 (100.0%)
자율규제 시행시 개입	96 (12.1%)	181 (22.8%)	339 (42.6%)	152 (19.1%)	27 (3.4%)	795 (100.0%)

구체적으로, 정부의 공동규제 과정에서의 높은 개입 수준을 몇가지 차원에서 살펴볼 수 있었다. 첫째, 응답대상 SRO 중에 40.8%가 정부로부터 승인을 받은 것으로 확인되었으며, 허가를 받은 경우도 40.4%에 달하는 것으로 나타났다. 이는 SRO의 설립에서부터 정부의 관여가 상당히 들어가고 있음을 보여주는 것이다. 정부의 개입 정도가 얼마나 큰 지를 보여주는 것은 SRO인 사업자단체가 자율규제 규정을 제정하는 과정에서 정부가 어떤 영향력을 행사하는 지를 살펴보면 명확히 알 수 있다. 분석 결과에 따르면 사업자단체에서 자율규제를 제정하고 이에 대해 정부의 승인이나 허가 등을 받는 경우가 83.2%에 달하는 것으로 나타났으며, 정부에 의해 법정 규정으로 자율규제가 제정된다는 응답도 5.2%나 되었다. 둘째, 정부기관과 SRO의 관계에 대해서는 예상과는 달리 SRO와 공무원 응답자들은 상대적으로 수평적(각 33.9%, 25.0%)이라는 의견이 강하였던 반면, 회원사와 시민단체 응답자의 경우 수직적(각 60.0%, 53.4%)이라는 의견이 강해 상반된 모습을 보였다. 셋째, SRO가 정부로부터 위탁이나 대행 그리고 위임의 형태로 사업을 수행하는 것이 우리나라 정부기관과 SRO 관계의 중요한 특징으로 나타났다. 정부로부터 위탁이나 대행 그리고 위임의 형태로 사업을 받아 수행하는 경우에 대해 총 400개 단체 가운데 42.3%인 169개 단체가 위탁사무를 수행하는 것으로 응답하였고, 전체 업무 비중 가운데 정부 위탁업무의 비중이 많다 혹은 거의 전부라고 응답한 것이 44.5%에 달하였다. 그리고 주된 위탁사무의 내용으로는 승인·인증·검증의 업무(24.5%), 교육 업무(15.2%), 검사·시험(14.7%)로 나타났다. 그리고 SRO의 위탁업무에 대한 정부의 지도·감독 수준에 대해서는 정부의 관여 수준이 강하다고 응답한 경우가 51.9%에 달하고 있어 위탁사무를 통한 정부와의 관여 수준이 상당히 높게 나타나는 것으로 파악된다.

<표 4> 정부와 SRO와의 관계

SRO의 위탁업무에 대한 정부의 지도·감독 수준	매우 약함	약함	보통	강함	매우 강함	합계
	1(0.6%)	13(7.7%)	81(48.2%)	68(40.5%)	5(3.0%)	168(100.0%)
SRO-행정기관 관계	매우 수직적	수직적	보통	수평적	매우 수평적	합계
	14(3.5%)	79(19.8%)	170(42.8%)	103(25.9%)	32(8.0%)	398(100.0%)
SRO의 정부 위탁업무 비중	거의 없음	적은 편	보통	많은 편	거의 전부	합계
	1(0.6%)	25(14.9%)	79(47.0%)	53(31.5%)	10(6.0%)	168(100.0%)
SRO의 위탁받는 내용(중복응답)	안허가 및 면허	승인 및 인·검증	검사시험	교육	무응답	합계
	15(8.2%)	45(24.5%)	27(14.7%)	28(15.2%)	69(37.4%)	184(100.0%)

2) SRO와 회원사의 관계

우리나라의 SRO와 회원사의 관계에서 가장 중요한 특징은 SRO의 독점성과 지배성의 수준이 높은 것으로 나타났다. 구체적으로, SRO의 회원사에 대한 높은 지배력 수준을 몇가지 차원에서 살펴볼 수 있었다.

첫째, 회원사 응답자 중 1개 단체에만 소속되어 있는 경우가 전체의 절반에 가까운 47.2%에 달하고 있으며, 2개 단체에 속해 있는 회원사의 경우도 20.6%에 이르는 것으로 나타났다. 이를 통해 분야별로 1-2개의 SRO가 독점적인 위치를 차지하고 있는 것으로 유추할 수 있다. 둘째, SRO의 회원사에 대한 실질적인 영향력을 보여주는 것으로, SRO인 사업자단체에 소속되지 않은 비회원사가 업계에서 사업을 수행하는 데 있어서 얼마나 지장을 받는 정도에 대해 조사하였다. 분석결과 어려움이 없다는 응답이 SRO의 경우 38.8%, 회원사의 경우 43.1%로 비교적 높게 나왔다. 이를 통해 SRO가 주는 편익이 단순히 사업상의 편의 이상의 무엇인가에 있음을 알 수 있었다. 셋째, SRO의 재정적 기반에 대한 조사에서는 응답자들만 상이한 의견을 제시하였다. SRO의 경우는 회비(46.7%), 사업 운영 등을 통한 자체수입(29.0%)을, 공무원은 회비를 통한 수입(81.2%)을, 회원사는 정부보조금(44.1%)을, 시민단체는 회비(41.6%)와 자체수입(26.7%) 등을 중요하게 평가하였다. 넷째, SRO의 회원사에 대한 실질적인 영향력과 자율규제방식의 실효성에 중요한 지표가 되는 SRO의 회원사에 대한 실질적 제재 가능성에 대해 부정적인 응답이 대부분을 차지하였다. SRO와 회원사의 경우에는 실질적 제재가 전혀 불가능하거나 어렵다는 응답이 각각 응답결과와 34.0%와 55.9%에 달하였다. 다섯째, SRO가 자율규제를 제정하는 과정에서 회원사의 의견을 얼마나 반영하는지에 대해서는 응답자 집단마다 인식이 상이한 것으로 나타났다. SRO의 경우 65.0%가 회원사 의견을 상당히 수렴한다고 응답한 반면, 그 당사자인 회원사의 경우는 수렴이 잘 이루어지지 않는다는 응답이 26.4%로 높게 나타났다. 여섯째, SRO와 회원사 간의 갈등의 경우도 응답자 집단간에 상이한 인식을 가지고 있음을 알 수 있었다. 특히 SRO의 경우는 78.0%가 갈등 수준이 높지 않다고 응답한 반면 회원사의 경우 그렇게 응답한 것은 38.7%에 지나지 않았고, 공무원과 시민단체의 경우는 그 비율은 낮았다.

<표 5> SRO와 회원사간의 관계

동일 분야 SRO의 적정 규모	1개	2개	3-4개	5개 이상		합계
	380 (48.0%)	181 (22.9%)	128 (16.2%)	101 (12.8%)		790 (100.0%)
회원사의 SRO 가입 요건	자격증	정부의 등록, 승인, 허가 등	총회 등의 승인	사전 조건(규모, 매출액 등)	조건 없음	합계
	89 (11.1%)	213 (26.7%)	99 (12.4%)	216 (27.0%)	158 (19.8%)	775 (100.0%)

<표 5> SRO와 회원사간의 관계(계속)

미가입으로 인한 사업수행 어려움	전혀 없음	약간 어려움	보통	상당히어려움	수행 불가능	합계
	174 (22.3%)	131 (16.8%)	341 (43.6%)	112 (14.3%)	24 (3.1%)	758 (100.0%)
SRO의 바람직한 수입원	회비	정부보조금	자체수입	기타		합계
	310 (38.8%)	255 (32.0%)	206 (25.9%)	25 (3.1%)		184 (100.0%)
위반 회원에 대한 실질적 제재 수준	전혀 불가능	약간 어려움	보통	상당한 제재	강력한 제재	합계
	130 (16.3%)	234 (45.7%)	273 (34.3%)	144 (18.1%)	16 (2.0%)	797 (100.0%)
자율규제 제정시 회원의 의견 반영 수준	전혀 없음	별로 없음	보통	상당히 수렴	적극적 수렴	합계
	30 (3.8%)	139 (17.5%)	236 (29.7%)	350 (44.0%)	40 (5.0%)	795 (100.0%)
SRO와 회원사 간의 갈등 수준	거의 없음	적은 편	보통	많은 편	매우 많음	합계
	5 (.6%)	68 (8.5%)	273 (34.3%)	248 (31.2%)	202 (25.4%)	796 (100.0%)

3) SRO와 시민단체 간의 관계

SRO와 시민단체 간의 관계는 전반적으로 높지 않으며, SRO과 회원사의 경우 시민단체에 대해 오히려 부정적인 시각을 가진 것으로 나타났다. 첫째, SRO과 시민단체 간의 관계는 응답자 집단 모두에서 빈번하지 않다고 응답하였다. SRO나 회원사의 경우 접촉 빈도가 적거나 거의 없다는 응답이 각각 전체의 65.0%와 55.5%에 달하였고, 시민단체들 역시 43.3%가 그렇게 응답하였다. 둘째, SRO와 시민단체 간의 관계의 우호성에서는 자율규제기구의 경우는 우호적이라는 응답이 29.5%로 높게 나타난 반면, 회원사나 시민단체의 경우 적대적(11.9%, 13.3%)이라는 응답이 높게 나타났다. 셋째, 시민단체가 현재 SRO가 주도하는 자율규제위원회에 참여하는 것에 대한 필요성 여부를 각 대상 집단별로 조사한 결과, SRO와 회원사의 반대 입장이 상당히 높은 것에 비해 시민단체와 공무원의 경우 참여에 대한 필요성을 상당히 긍정적으로 인식하고 있었다. SRO의 경우에 전체의 23.5%와 회원사의 37.2%가 시민단체의 참여를 반대하고 있는 반면, 시민단체의 70.4%와 공무원의 56.2%가 시민단체의 참여에 대한 찬성하였다. 넷째, 자율규제기구가 어떤 대표성을 가져야 하는 지에 대한 질문에 대해서, 자율규제기구, 공무원, 시민단체의 경우 공익의 관점에서 이해관계를 조정하고 결정해야 한다고 응답했다. 다만, 회원사의 경우 자신이 속한 전체 업계의 이익을 적극적으로 대변해야 한다는 응답이 36.5%로 가장 높게 나타났다.

<표 6> SRO와 시민단체 간의 관계

SRO과 시민단체 간의 접촉 빈도	거의 없음	적은 편	보통	많은 편	매우 많음	합계
	244 (30.8%)	230 (29.0%)	231 (29.2%)	81 (10.2%)	6 (.8%)	792 (100.0%)
SRO과 시민단체의 관계 수준	매우 적대적	적대적	보통	우호적	매우 우호적	합계
	93 (11.8%)	137 (17.3%)	409 (51.8%)	142 (18.0%)	9 (1.1%)	790 (100.0%)
시민단체의 SRO내 자율규제위원회의 참여 필요성	절대 반대	반대하는 편	보통	찬성하는 편	적극 찬성	합계
	19 (2.4%)	128 (16.4%)	449 (57.6%)	173 (22.2%)	11 (1.4%)	780 (100.0%)
시민단체의 바람직한 역할	공익 감시자	업계 협조자	정부와 업계 중재자	상징적 참여자	기타	합계
	147 (18.4%)	216 (27.1%)	249 (31.2%)	151 (18.9%)	35 (4.4%)	798 (100.0%)

4) 공동규제의 효과성 인식

첫째, 공동규제 체제의 효과성에 대해 응답자 집단간 차이가 큰 것으로 나타났다. 가장 긍정적인 응답을 한 것은 공무원으로 효과적이라는 응답이 40.6%에 달하였다고, 자율규제기구와 시민단체도 37.5%, 33.3%로 긍정적인 응답이 우세하였다. 그러나 회원사의 경우 효과적이라는 응답이 25.8%에 불과하였고, 무효과·비효과적이라는 응답이 27.4%에 달해 공동규제의 효과성에 대해 부정적 인식이 강했다. 둘째, 공동규제에 대한 집단별로 우호도를 평가하기 위해 자율규제 운영과정에서 정부 개입의 필요성을 물었다. 이에 대해 공무원의 경우 그 필요성을 지적하는 응답이 전체의 50.0%에 달했으나, 시민단체의 경우에는 필요하다는 응답이 전체의 20.0%에 불과하였다. 자율규제기구와 회원사의 응답 결과에서는 각각 30.3%와 33.6%가 정부 개입의 필요성을 인정하고 있었다. 셋째, 공동규제를 실시할 경우 예상되는 단점에 대해 집단간 차이가 존재했다. 자율규제기구의 경우에 ‘자율규제 집행의 지연 부분’(48.0%)을 지적하였고, 공무원(68.7%)과 회원사(48.9%), 그리고 시민단체(70.0%)의 경우에는 ‘자율규제기구의 자율성 훼손’ 부분이 가장 큰 문제점으로 지적하였다. 특히 회원사의 경우에는 자율규제기구의 자율성 훼손과 함께 ‘개별 사업자의 부담 증대 가능성’(27.2%)을 높게 지적하고 있었다. 넷째, 정부 개입의 바람직한 형태에 대해서도 집단간 차이가 큰 것으로 나타났다. 자율규제기구의 경우에 ‘자율규제와 관련한 정보 제공 기능’(29.8%)에 가장 응답 비율이 높게 나타났고, 공무원(59.3%)과 회원사(28.7%)의 경우는 ‘기본적인 규제 방향의 설정’에 가장 큰 비중을 두고 있는 것으로 나타났다. 이에 비해 시민단체는 ‘정보 제공’이나 ‘법적근거 마련’, ‘집행력 확보’와 같은 규제 내용 외적인 부분에서 정부 역할을 더욱 강조하였다.

<표 7> SRO와 시민단체 간의 관계

공동규제방식의 효과성	無효과	비효과적	보통	효과적		매우 효과적	합계
	43 (5.4%)	146 (18.5%)	356 (45.0%)	227 (28.7%)		19 (2.4%)	791 (100.0%)
정부개입시 예상되는 단점	내용의 왜곡	집행의 지연	자율성 훼손	개별 사업자 부담 증대		기타	합계
	127 (16.0%)	242 (30.5%)	255 (32.2%)	158 (19.9%)		8 (1.0%)	793 (100.0%)
정부개입의 바람직한 형태	정보 제공	기본 방향 설정	구체적 내용 제시	법적 근거 마련	집행력 확보	기타	합계
	165 (20.8%)	216 (27.2%)	141 (17.8%)	163 (20.6%)	100 (12.6%)	8 (1.0%)	793 (100.0%)
SRO의 향후 발전방향	자율성 강화	책임성 강화	전문성 증대	회원사 참여 확대	정부와 협력 유지	기타	합계
	158 (19.8%)	132 (16.6%)	262 (32.9%)	131 (16.5%)	111 (13.9%)	2 (.3%)	798 (100.0%)

2. 상관관계분석 결과

여기에서는 피어슨(Pearson) 상관관계 분석을 통해 공동규제와 관련된 변수 상호간의 상관관계를 분석하였다. 먼저, 1) 행정기관과 SRO와의 관계를 보는 ‘자율규제 정부개입정도’와 ‘행정기관과 SRO 관계’ 변수, 2) SRO와 회원사와의 관계를 보는 ‘SRO의 지배력’, ‘SRO운영합리성’ 변수, 3) SRO와 시민단체와의 관계를 보는 ‘SRO와 시민단체와의 관계’ 변수, 4) 공동규제의 효과성 변수 간의 상관관계를 분석하였다.

이를 통해 통계적으로 유의미한 결과를 보이는 것을 살펴보면, 자율규제의 정부개입정도는 SRO의 지배력(.000), SRO-시민사회(.040), 공동규제효과성(.000)과 유의미한 상관관계를 보이고 있고, SRO-행정기관관계는 운영합리성(.019), SRO-시민사회(.070)과 유의미한 상관관계를 보이며, SRO의 지배력은 공동규제효과성(.000)과, SRO의 운영합리성은 SRO-시민사회(.000)와, SRO-시민사회는 공동규제효과성(.000)와 유의미한 상관관계를 보였다. 이들 유의미한 상관관계를 보이는 항목들은 모두 정(+)적인 관계를 보이고 있어, 어느 정도 변수간의 효과가 동일한 방향으로 같이 높아지는 것으로 나타났다. 그리고 종속변수인 공동규제효과성과 유의미한 상관성을 보이는 독립변수는 자율규제 정부개입정도, SRO의 지배력, SRO-시민사회이다. 즉, 공동규제 효과성을 높이는 과정에 SRO의 자율성과 SRO의 지배력, SRO-시민사회관계에 크게 좌우되고 있음이 확인되었다.

<표 8> 상관관계 분석의 결과

	자율규제 정부개입 정도	SRO-행정기 관관계	SRO의 지배력	SRO의 운영합리성	SRO- 시민사회	공동규제효 과성
자율규제 정부개입 정도	1	-.025	.171(**)	.040	.073(*)	.190(**)
		.476	.000	.260	.040	.000
SRO-행정기관관계	-.025	1	.038	.083(*)	.070(*)	.066
	.476		.283	.019	.047	.064
SRO의 지배력	.171(**)	.038	1	.027	.064	.305(**)
	.000	.283		.444	.075	.000
SRO의 운영합리성	.040	.083(*)	.027	1	.137(**)	-.024
	.260	.019	.444		.000	.491
SRO-시민사회	.073(*)	.070(*)	.064	.137(**)	1	.179(**)
	.040	.047	.075	.000		.000
공동규제효과성	.190(**)	.066	.305(**)	-.024	.179(**)	1
	.000	.064	.000	.491	.000	

** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의합니다.

* 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의합니다.

3. 회귀분석 결과

회귀분석을 통해 공동규제의 효과성에 미치는 요인들과 그 영향을 파악하여 앞서 설정한 분석모형의 적실성을 파악하고자 하였다. 이에 따라 회귀분석을 2단계로 나누어서 실시하였다.

먼저, 독립변수로 ① 행정기관과 SRO와의 관계를 보는 ‘자율규제에 정부개입 정도’와 ‘행정기관과 SRO관계’ 변수, ② SRO와 회원사와의 관계를 보는 ‘SRO의 지배력’, ‘SRO 운영합리성’ 변수, ③ SRO와 시민단체와의 관계를 보는 ‘SRO와 시민단체와의 관계’ 변수를 놓고, 종속변수로 ④ 공동규제의 효과성 변수를 두어 회귀분석을 실시하였다(<표 9> 참조). 분석결과, 이들에 대한 분석모형의 R^2 은 .075이며, 회귀모형은 적합한 것으로 나타났다($F=11.507$, $p=.000$). 이 회귀모형에서 공동규제효과성에 대해 유의미한 독립변수는 자율규제에 정부개입 정도($t=4.857$, $p=.000$), SRO 운영합리성($t=2.724$, $p=.007$), SRO-시민사회($t=4.033$, $p=.000$)로 나타났다. 이들에 대한 각각의 회귀계수는 정부개입정도에 대해 .138을 보이고 SRO 운영합리성에 대해 .122를 보이고, SRO-시민사회에 대해 .189를 보이고 있다. 이 중에서 자율규제에 정부개입 정도가 가장 큰 영향력을 가지고 있는 것으로 나타났다. 따라서 공동규제효과성은 자율규제에 정부개입 정도가 높을수록 그리고 SRO 운영합리성이 높을수록, 그리고 SRO-시민사회가 클수록 증대된다는 결과를 보인다. 즉, 전체적인 공동규제효과성은 정부개입정도, SRO의 운영합리성, SRO-시민사회의 합으로 나타나며, 회귀식으로 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\text{<식 1> } Y = 1.584 + .138 X_1 + .122 X_2 - .189 X_3$$

Y: 공동규제의 효과성, X1: 자율규제 정부개입 정도, X2: SRO의 운영합리성, X3: SRO-시민사회관계

이 같은 회귀분석의 결과가 주는 정책적 함의는 공동규제가 성공적이기 위해서는 정부가 공동규제 형성과 집행과정에서 적절하게 개입하는 것이 가장 중요한 요인이라는 것이다. 그리고 공동규제를 활성화를 위해 SRO 운영합리성을 적절히 확보하면서 SRO-시민사회와 공조관계를 형성해야 한다는 것을 말한다.

<표 9> 변수간 회귀분석의 결과

종속변수: 공동규제효과성	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	1.584	.217		7.297	.000
SRO 자율성	.138	.028	.177	4.857	.000
SRO행정기관관계	.041	.040	.042	1.028	.304
SRO지배력	-.009	.040	-.008	-.227	.821
SRO운영합리성	.122	.045	.109	2.724	.007
SRO_시민사회	.189	.047	.149	4.033	.000

다음으로, 세부적인 변수들을 다시 1) 정부와 SRO관계, 2) SRO와 회원사관계, 3) SRO와 시민단체로 묶어 다시 회귀분석을 실시하였다(<표 10> 참조). 분석 결과, 이들에 대한 분석모형의 R^2 은 .067이며, 회귀모형은 적합한 것으로 나타났다($F=16.957$, $p=.000$). 이 모형에서 공동규제 효과성에 대해 유의미한 독립변수는 정부와 SRO관계($t=4.535$, $p=.000$)과 SRO와 시민 관계($t=3.804$, $p=.000$)이며, 이 독립변수의 회귀계수는 .216 과 .178 로 나타났다. 이같은 결과는 공동규제의 효과성에 예상대로 정부와 SRO 간의 관계가 가장 큰 영향력을 미치며, SRO와 시민단체 간의 관계도 통계학적으로 유의미한 수준에서 상당한 영향력을 보인다는 점이다.

<표 10> 변수군간의 회귀분석의 결과

종속변수: 공동규제효과성	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	1.617	.217		7.438	.000
정부_SRO관계	.216	.048	.171	4.535	.000
SRO_회원사관계	.093	.060	.059	1.556	.120
SRO_시민단체 관계	.178	.047	.140	3.804	.000

V. 결론: 정책적 제언

1. 현행 공동규제방식의 문제점

공동규제와 관련되어 정부와 SRO, 그리고 회원 간에 책임성 문제가 핵심적인 논쟁의 대상이 된다.

먼저, 정부와 SRO 간의 관계로, 정부 자신이 국민의 대리인이면서 자신이 위임받은 공적 업무를 사적 조직으로서 SRO에 어떻게 위탁할 수 있는가? 그리고 이렇게 위탁한 규제 업무에 대해 어느 수준까지 정부가 관여하여 어떠한 방식으로 책임성을 확보할 수 있을 것인가?의 문제이다. 한편 SRO과 회원사 간의 관계로, SRO는 정부의 규제 업무 위탁과 별개로 회원사들을 통해 구성된 자발적 결사체(voluntary organizations)라는 점에서 그 회원들을 대상으로 하는 내부적 책임성이 중요한 문제이다. 따라서 공동규제 연구의 핵심은 정부를 중심으로 한 외적 통제와 회원사를 중심으로 한 내적 통제의 균형 속에서 효과적으로 공동규제의 목표를 달성할 수 있는 정책적 방안을 모색하는 것이라 할 수 있다.

하지만, 본 연구의 분석결과, 이러한 외적 통제와 내적 통제의 균형이 적절히 달성되고 있지 못하고 있으며, 이로 인해 효과적인 공동규제의 목표 달성이 상당히 저해되고 있는 것으로 파악된다. 몇 가지 문제점을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 공동규제의 핵심적 주체로서 SRO의 충분한 역량과 대표성이 미흡할뿐더러 개별 조직마다 상당한 차이를 보인다는 점이다. 둘째, SRO에 정부 관여 수준은 상당히 높아 이로 인해 일방적 의존 관계의 형성이 우려된다는 점이다. 셋째, SRO와 정부의 관계도 수평적인 관계보다는 수직적인 관계이며, 자율규제의 내용의 타당성 집행 공정성에서도 특히 회원사의 경우는 불만이 많았다. 넷째, SRO의 회원사에 대한 통제 능력에 한계가 있어 규율을 위반한 회원사들에 대한 실질적 제재가 이루어지고 있지 못하다. 이는 내부적 책임성 확보에 문제를 발생하여 공동규제의 효과성을 저해할 개연성이 있다. 실제 SRO와 회원사들은 공동규제의 효과성에 대해 긍정적인 응답을 하지 못했다. 다섯째, 공동규제를 둘러싼 각 이해관계집단들의 이중적인 태도는 앞으로 공동규제 정착과 활성화의 큰 걸림돌이 될 것으로 예상된다. 구체적으로 SRO나 회원사들은 정부 개입에 따른 불만을 제기하면서도 정부보조금을 통한 단체 운영의 필요성을 강조한다. 반대로 공무원들은 SRO가 회원의 자율성을 훼손하지 않고 회원의 회비를 통한 조직 운영을 희망하면서도 정부의 직접적인 개입의 필요성을 주장하고 있는 상황이다.

2. 정책적 함의

규제개혁 관점에서 볼 때 공동규제는 ‘탈규제’(de-regulation) 개혁방안으로도 논의될 수 있고, ‘재규제’(re-regulation) 개혁방안으로도 논의될 수 있다(Vogel, 1998). 분석의 결과 우리나라의 경우 공동규제 체제에서 정부의 개입 정도가 매우 높은 것으로 나타났다. 따라서 정부의 개입이 심한 한국적 상황에서 공동규제는 정부의 영향력을 확대하는 방향보다는 정부의 엄격한 명령지시적 규제를 시장화하는 ‘탈규제’ 방향에서 기본적으로 추진될 필요가 있다. 다만 기존의 자율규제기구의 지난친 업계약의 대표성을 측면에서만 ‘재규제’ 방안이 제한적으로 모색되어질 수 있다. 이와 같은 맥락과 문제점에 대한 인식을 기초로 자율규제기구의 책임성을 확보를 통해 공동규제의 효과를 제고할 수 있는 몇 가

지 정책 방안을 다음과 같이 제시할 수 있다.

1) 규제거버넌스의 관점에서 민관의 역할분담 체계 구축

공동규제는 공적 규제기구와 민간의 SRO가 적절한 역할 분담을 통해 규제거버넌스를 실현하는 것이라고 할 수 있다. 이런 관점에서 볼 때 적절한 민관의 역할분담 체계를 어떻게 형성하는가가 공동규제 성과에 가장 핵심적인 부분이라 할 수 있다. 특히, 다수의 연구들은 공동규제가 효율적으로 정착하기 위한 전제조건으로 정부와 SRO 간의 유기적인 협조관계를 지적하고 있다.

구체적으로 공동규제체제 내에서의 각 참여자들의 역할 분담을 제시해보면 다음과 같다. 첫째, 정부에 의한 공적규제는 규제 목표의 기본원칙과 큰 흐름을 잡아주면서 규제의 실효성 확보 및 엄정한 시장 질서를 유지하는 큰 축으로 기능할 수 있어야 한다. 둘째, 규제에 대한 세부 사항은 자율규제로 위임하는 방식으로 전환할 필요가 있다. SRO는 정부기관에 비해 영업행위 관련 정보와 전문성에서 우위를 지니고 있으므로 영업행위에 관한 자율규제권을 행사하도록 해야 한다. 이는 SRO가 시장 환경 변화에 대하여 탄력적으로 대처할 수 있고, 영업행위 규제와 전문인력 관리의 연계로 규제의 효율성을 높일 수 있기 때문이다. 셋째, 정책협의회의 실질적 활성화를 통한 정부와 SRO 간의 수평적 협력 관계 증진이 필요하다. 현재 SRO 들이나 소속 회원사들이 인식하는 정책협의회는 정부 기관의 들러리로서밖에 생각되지 않는다. 따라서 SRO 들이 참여하는 정책협의회의 실질적 활용을 제고할 필요가 있다. 특히 몇몇 정부와 유착관계가 있는 SRO 만이 아닌 다양한 SRO의 참여를 독려할 필요가 있다.

2) 공동규제의 실효성 확보방안 모색

공동규제의 실효성을 확보하기 위해서는 무엇보다 ‘공동규제 삼발이모형’의 한 축을 구성하는 SRO의 영향력이 충분히 확보될 필요가 있다. SRO의 영향력 확대를 위해서는 다음과 같은 방안들이 모색될 필요가 있다. ① SRO가 영향력을 가지기 위해서는 분야의 기업 혹은 개인들의 폭넓은 가입이 전제될 필요가 있다. 따라서 가입강제 등과 같은 실질적인 영향력 확보수단이 강구될 필요가 있다. ② 현재 여러 개의 분산되어 있는 SRO를 통합하여 비효율을 제거하고 역량을 높일 필요가 있다. SRO이 영향력을 가지기 위해서는 해당 영역에서 독점력을 행사할 수 있어야 회원들에게 규제권을 행사할 수 있다. 그리고 여러 SRO가 난립하는 것은 일종의 중복규제 등의 문제를 초래할 수 있다.

3) SRO의 선별과 차별적 협력방식 도입

공동규제의 사전적 단계에서 공공성의 정도 및 조직의 수행 역량에 따른 SRO의 선별과 함께 차별적 협력 방식이 적용되어야 할 것이다. 현재의 공동규제 수행 과정에서 SRO의 선정은 해당 업계의

충분한 대표성을 확보하고 있을뿐더러 회원사들로부터의 내부적 책임성을 충족시킬 수 있는, 그리고 이를 통해 공동규제의 효과적 수행을 기대할 수 있는 단체들을 대상으로 엄격한 선별이 필요하다. 또한 정부를 통한 외부 통제의 방식을 SRO에 속한 회원사들을 통한 내부 통제의 방식으로 전환하기 위한 SRO의 구성 및 운영 등에 대한 정부의 관심이 필요하다. 다시 말해, 구체적인 공동 규제の内容이나 집행 과정에 대한 직접적 정부의 개입 보다는 해당 공동 규제를 수행하는 SRO의 건전한 운영을 지원할 수 있도록 정부의 개입 양태가 전환되어야 한다는 것이다. 정부의 규제 위탁이나 지원 및 협력이 이루어지는 SRO에 대해서는 일정 수준의 단체 요건을 갖추도록 해야 할 것이며, 이러한 단체 요건은 주로 회원들을 통한 SRO의 내부적 책임성 확보가 가능할 수 있는지에 대한 부분에 초점을 맞추어야 할 것이다.

4) SRO의 공익성과 독립성 확보

공동규제가 확대되기 위해서는 무엇보다 SRO가 내재적으로 가지고 있는 이해상충(conflict of interest)의 문제를 해결할 수 있는 방안이 모색되지 않으면 안된다. 즉, SRO는 정부에 의한 공적규제를 보완하며 규제의 효율성을 담보한다는 측면에서 중요한 위치를 차지하나, SRO는 기본적으로 회원으로 조직되어 있는 구조상 자율규제의 기능과 회원 지원 기능도 동시에 수행하는 이해상충의 문제를 내재하고 있다. 그러나 이러한 이해상충은 SRO의 역할을 확대하는데 커다란 장애요인이 되고 있다. 요컨대, 규제대상자의 사익 추구를 위한 자율규제가 아닌, 공익적 성격을 담보하는 장치와 이러한 장치의 미비시 그 책임을 물을 수 있는 보완조치 및 장치들이 확보될 필요가 있다. 구체적으로, SRO의 독립성을 확보하기 위한 두 가지 방안이 있을 수 있다. 첫째, 현재와 같은 협회 산하 위원회로 조직하되, 인사권과 예산권의 독립성을 현재보다 대폭 강화하는 방안이 있을 수 있다. 둘째, SRO를 협회에서 완전히 독립하는 방안으로 가장 강력한 독립성 확보 방안이나 실제 여건을 고려해 볼 때 여러 어려움이 예상된다.

5) SRO 업무 수행의 투명성 확보

공동규제의 성과를 좌우하는 가장 기본적이고 중요한 요인은 SRO 업무수행의 투명성이라고 할 수 있다. 앞서 지적한 바와 같이, SRO는 정부에 대해서는 규제 권한을 위임받은 입장이고, 회원사에 대해서는 규제자이자 지원자, 조력자라는 상충된 기능을 동시에 수행하는 만큼, 투명한 업무 수행을 통해서 균형감과 신뢰감을 확보해야 한다. 이를 위해 다음과 같은 조치들이 필요하다. 첫째, 자율규제의 제정 및 개정 절차를 공개할 필요가 있다. 특히 이해관계자의 의사가 반영될 수 있는 규제 변경 예고 및 의견수렴 절차 등을 마련할 필요가 있다. 그리고 제정·개정된 자율규제에 대하여 회원사 및 소비자들의 접근이 용이하도록 그 내용을 공표 또는 인터넷 등에 게재할 필요가 있다. 둘째, SRO의 의사

결정절차를 공개할 필요가 있다. 자율규제기구에 의한 담합행위, 불공정거래행위 방지를 위해 의사결정 의사록에 대한 접근이 용이해야 한다. 셋째, SRO의 정보공개를 의무화해야 한다. 자율규제 활동과 관련된 모든 정보에 대해 일반 국민이 접근할 수 있도록 정보공개를 의무화하는 법적 근거가 마련될 필요가 있다. 넷째, 효율적이고 간소화된 분쟁조정절차가 마련되어야 한다. 자율규제를 운용함에 있어 소비자와 기업, 또는 기업간의 분쟁 해결을 위한 조정 및 합의절차가 별도로 반드시 마련되어야 한다.

6) 공동규제를 위한 시민사회의 참여 확대

규제거버넌스의 이상이 구현되기 위해서는 ‘공동규제의 삼발이모형’의 중요한 한 축을 구성하는 사용자의 모임으로서의 시민사회의 참여가 강조될 필요가 있다. 인터넷 및 금융 등과 같이 빠른 환경 변화에 처해 있는 분야의 경우는 효과적인 감독을 수행하기에는 전문성과 인력이 부족하다. 그렇다고 SRO는 피규제자인 개별회사의 연합체가 할 수 있으므로 항상 산업의 이익에 경도될 수 있는 한계를 안고 있다. 이러한 상황에서 관련 분야 학자 및 전문가 등이 참여한 시민사회가 중요한 대안이 될 수 있다.

정부는 이처럼 시민단체의 참여를 제고하여 이들을 정부와 SRO 간의 객관적 중재자로서 활용해야 할 것이다. 앞서 언급한 정책협의회의 운영과 관련해서도 SRO와 정부 공무원뿐만 아니라 관련 시민단체 대표들의 참여시킬 필요가 있다. 물론 과거 일부 친정부적인 일부 시민단체들을 중심으로 한정된 참여만을 활용했던 부분이 한계로 제기될 수 있으며, 다양한 시민단체들에 의한 적극적인 참여의 수용 노력이 필요할 것이다. 또한 시민단체의 직접적인 참여가 곤란한 경우는 SRO 내의 자율규제위원회의 구성에서 시민사회의 참여를 의무화한다면 삼발이모형이 간접적으로나마 충족될 것으로 보인다.

참고문헌

- 강휘원. 2002. 자율적 인터넷 거버넌스 : 설계와 정책적 함의. 한국행정학보. 36(3): 185-205.
- 김동연. 2014. 박근혜 정부의 규제개혁. 한국경제포럼. 7(1): 53-75.
- 김만섭. 2003. 인터넷상에서의 민간자율규제의 구성에 관한 분석 틀 검토 : 유해정보 규제주체자와 합리적 선택모형. 사이버커뮤니케이션학보. 11(1): 67-99.
- 김유승. 2005. 인터넷 콘텐츠 공동규제 연구: 유럽연합의 “더 안전한 인터넷 사용증진을 위한 행동계획”을 중심으로. 사이버커뮤니케이션 학보. 16: 83-118.
- 김유승. 2006. 인터넷 공간의 자유화 규제: 공동규제 모델의 발전을 위한 모색. 사이버커뮤니케이션 학보. 20: 85-118.

- 류승호. 1997. 온라인 내용물의 자율규제 방안 연구: 등급시스템도입과 역할분담을 중심으로. 한국규제학회 춘계학술대회 자료집.
- 박경효, 정윤수. 2001. 규제순응의 확보전략: 규제대안 및 규제다원주의의 관점에서. 한국행정연구. 10(2): 173-200.
- 시민의신문·시민운동정보센터. 2006. 한국민간단체총람(상·중·하). 시민의신문·시민운동정보센터.
- 심영희. 2002. 사이버 성폭력의 자율규제, 누가 주체가 되어야 하나?: ISP관계자에 대한 심층면접 자료를 중심으로. 정보화정책. 9(2): 54-74.
- 이민창. 2003. 자율규제의 성공요인과 한계: 신문판매공정규약사례를 중심으로. 한국사회와 행정연구. 14(3): 229-257.
- 장우영. 2006. 인터넷 규제의 정치: 내용규제 레짐의 고찰을 중심으로. 사회과학연구. 14(1): 34-71.
- 장우영, 유일상. 2005. 사이버공간의 표준화와 인터넷 규제의 동학. 한국지역정보화학회지. 8(2): 107-135.
- 최성락, 이혜영, 서재호. 2007. 한국의 자율규제의 특성에 관한 연구: 자율규제의 유형화를 중심으로. 2007년도 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 최유성. 2008. 공동규제(Co-Regulation)에 대한 시론적 연구: 유럽연합(EU)의 사례를 중심으로. 한국규제학회 2008년도 춘계학술대회 발표논문.
- 최유성 외. 2008. 공동규제 활성화 방안에 관한 연구. 한국행정연구원.
- 황성기. 2005. 현행 인터넷 내용심의제도의 법적 문제점에 관한 연구: 법적 규제시스템과 자율규제시스템의 바람직한 방향을 도출하기. 사이버커뮤니케이션확보. 15: 5-55.
- 황성기, 최승훈. 2001. 인터넷과 윤리: 인터넷 콘텐츠 자율규제의 개념과 장치들. 정보와 사회. 3: 222-252.
- 황승흠 외. 2005. 인터넷 자율규제. 서울: 커뮤니케이션북스.
- Ayers, Ian and John Braithwaite. 1992. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press.
- Baldwin, R. and M. Cave. 1998. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Black, Julia. 1996. Constitutionalising Self-Regulation. *The Modern Law Review*. 59(1): 24-55.
- Eijlander, Philip. 2005. Possibilities and Constraints in the Use of Self-Regulation and Co-Regulation in Legislative Policy: Experiences in the Netherlands-Lessons to be Learned for the EU? *Electronic Journal of Comparative Law*. 9(1): 1-8.
- European Economic and Social Committee. 2005. *The Current State of Co-Regulation and Self-Regulation in the Single Market*. EESC Pamphlet Series.
- Hans-Bredow-Institut. 2006. *Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector*.

- Hans-Bredow-Institut.
- Jordana, J. and D. Levi Faur. 2004. *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reform for the Age of Governance*. Cheltenham: Edgar Elgar Publishing Limited.
- Just, Jatascha and Michael Latzer. 2004. Self- and Co-Regulation in the Mediamatics Sector: European Community(EC) Strategies and Contributions towards a Transformed Statehood. *Knowledge, Technology, & Policy*. 17(2): 38-62.
- Latzer, M., N. Just, F. Saurwein, and P. Slominski. 2003. Regulation Remixed: Institutional Change through Self and Co-regulation in the Mediamatics Sector. *Communications & Strategies*. 50(2): 127-157.
- Lievens, E., J. Dumorier, and P. Ryan. 2006. The Co-protection of Minors in New Media: A European Approach to Co-regulation. *UCDavis Journal of Juvenile Law and Policy*. 10(1): 97-110.
- Marsden, C. et al. 2007. *Options for and Effectiveness of Internet Self- and Co-Regulation Phase 1 Report: Mapping Existing Co- and Self-Regulatory Institutions on the Internet*. Cambridge, UK: RAND Europe.
- Marsden, Christopher T. 2008. Beyond Europe: The Internet, Regulation, and Multistakholder Governance: Respresenting the Consumer Interest? *Journal of Comsumer Policy*. 31: 115-132.
- Martinez, M. et al. 2007. Co-regulation as a Possible Model for Food Safety Governance: Opportunities for Public-private Partnerships. *Food Policy*. 32: 299-314.
- OECD. 2002. *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD.
- Ogus, A. 1995. Re-thinking Self-Regulation. *Oxford Journal of Law Study*. 15(1): 97-108.
- Palzer, Carmen and Scheuer, Alexander. 2004. *Self-Regulation, Co-Regulation, Public Regulation*. Promote or Protect.
- Streeck, P. and W. Schmitter. 1985. *Community, Market, State and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Orders*. P. Streeck and W. Schmitter(eds). Private Interest Government: Beyond market and State. London: Sage.
- Vogel, Steven K. 1996. *Freer Markets, More rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Country*. Ithaca : Cornell University Press.

최무현: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 한국의 적극평등인사정책과정에 관한 연구: 장애인 고용정책을 중심으로. 2002), 현재 상지대학교 인문사회과학대학 행정학부 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 인사행정, 복지정책, 정부규제 등이고, 최근의 주요 논문으로는 “현행 규제등록제도하의 규제분류체계의 문제

점과 개선방안에 관한 연구(2012)”, “공무원의 공공봉사동기와 직무태도에 대한 실증적 연구(2013)”, “공동규제 활성화를 위한 규제 거버넌스에 관한 연구(2013)”, “사회적 기업가 정신과 성과 간 관계에 대한 실증적 연구(2013)”, “압축도시와 적정 개발밀도에 관한 실증연구(2013)”, 사회적기업의 성과에 미치는 요인 분석: 강원도 지역을 중심으로(2014)”, “사회적기업의 조직역량에 관한 실증 분석(2014)” 등이 있다(mhchoi@sangji.ac.kr).