

규제연구 제26권 제2호 2017년 12월

# 유사행정규제의 개선방안 연구: 미국, 호주, 한국의 비교사례분석

김 신\* 최진식\*\*

본 연구의 목적은 호주, 미국, 한국의 유사행정규제 운영현황을 비교하여 우리의 유사행정규제를 합리화할 수 있는 방안을 모색하고자 하는 것이다. 이를 위하여 각국의 사례를 규제절차의 정당성 측면에서는 대표성, 투명성, 책임성 등을, 규제내용의 품질 측면에서는 적응성, 명확성, 효능, 능률성, 법규와의 일관성 등을, 규제집행 메커니즘 측면에서는 효과성, 순응성 등을 분석기준으로 하여 비교 분석하였다. 본 연구는 호주의 유사행정규제 사례로서 유기농기준을, 미국의 사례로서 33/50 프로그램을, 한국의 사례로서 안전보건공단의 산업안전보건 규제를 각각 선정하였다. 분석결과를 바탕으로 제시한 유사행정규제 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 유사행정규제 과정에 피 규제자 및 다양한 이해관계자의 참여가 보장되어야 할 뿐만 아니라 책임성 및 투명성이 강화될 필요가 있다. 둘째, 유사행정규제기관의 역량을 강화하고 불필요한 모니터링 및 보고의무를 감소시켜 능률성을 향상시킬 필요가 있다. 또한 유사행정규제의 법규와의 일관성 여부에 대해서 조사하고 개선할 것을 제안한다. 셋째, 피 규제자의 자발적인 순응을 유도할 수 있는 다양한 정책적 방안을 강구할 필요가 있다.

핵심 용어: 유사행정규제, 유기농기준, 33/50 프로그램, 산업안전보건 규제

\* 주저자, 한국행정연구원 선임연구위원, 서울시 은평구 진흥로 235(skim@kipa.re.kr)

\*\* 교신저자, 국민대학교 행정정책학부 행정학전공 부교수, 서울시 성북구 정릉로 77(jscjsc@kookmin.ac.kr)

\*\*\* 본 연구는 한국행정연구원 2015년 연구과제(KIPA 연구보고서, 2015-05)의 일부분을 학술논문으로 수정·발간시킨 것이다.

접수일: 2017/05/12, 심사일: 2017/07/09, 게재확정일: 2017/07/10

## I. 문제제기

유사행정규제는 다소 생소한 개념일지는 모르지만, 전통적인 명령과 통제위주의 정부규제의 경직성 및 고비용 등의 문제를 보완할 수 있는 규제대안 중 하나라고 할 수 있다. 전통적인 정부규제는 피 규제자의 순응을 강제할 수 있는 집행수단을 구비하고 있어야 한다는 점에서 집행비용이 상당히 높은 편이다. 물론 피 규제자에게 해당규제의 내용 및 준수방법 등에 관한 정확한 정보를 제공하여 피 규제자의 자발적인 순응을 유도할 수 있다면 집행비용을 어느 정도 절감할 수는 있을 것이다. 그러나 국민의 권리에 제약을 가하고 의무를 부과하는 정부규제의 속성 상 정보제공만으로 자발적인 순응을 기대하기에는 역부족이다. 또한 외부환경 변화에 따라 끊임없이 규제의 내용을 갱신하여야 하므로 규제완화 또는 강화를 위한 개정작업을 위해서도 많은 행정적·사회적 비용이 소요된다(Yilmaz, 1998: 5).

따라서 이러한 기존의 명령과 통제 위주의 정부규제의 문제점을 보완하기 위하여 다양한 규제대안이 개발되어 왔으며 이 중 하나가 유사행정규제라고 할 수 있다. 유사행정규제는 자율규제와 공동규제의 중간적 성격을 가지는 것으로서 정부기관과 함께 피 규제자 및 민간 이해관계자들이 규제 거버넌스(regulatory governance)의 한 축을 담당한다는 것이 가장 큰 특징이다(OECD, 2002). 이러한 유사행정규제를 규제대안으로 적극적으로 활용하여 온 대표적인 국가로서 호주와 미국을 들 수 있다. 호주의 경우에는 공동규제에 가까운 형태로, 미국의 경우에는 자율규제에 가까운 형태로 유사행정규제를 운영하여 왔다. 즉, 호주와 미국의 유사행정규제는 모두 엄격한 의미의 공동규제도, 자율규제도 아니며 공동규제와 자율규제의 교집합에 가깝다고 할 수 있다. 이러한 유사행정규제는 두 국가에서 모두 그간 전통적인 명령과 통제 위주의 정부규제를 보완하는 규제대안으로서의 역할을 어느 정도 충실하게 수행하여 왔다는 평가를 받고 있다.

반면, 규제대안으로서 유사행정규제를 운영하고 있는 미국과 호주의 사례와는 달리, 우리의 경우에는 공사·공단 등 준 정부기관이 정부로부터 위탁받은 업무를 집행하기 위하여 제정한 내부규칙 중 국민의 권리를 제약하거나 의무를 부과하는 규제적 성격을 가진 조항이 있으면 이를 유사행정규제라고 불러 왔다(이혜영 외, 2010; 2011). 정부가 직접적으로 국민에게 권리를 제약하거나 의무를 부과하는 것이 아니라는 점에서는 미국 및 호주의 유사행정규제와 유사하다. 그러나 미국 및 호주에서는 피 규제자의 자발적 참여와 정부의 적극적 지원이 적절하게 조합된 규제 거버넌스에 의하여 유사행정규제가 형성되고 운영되어 온 반면, 우리의 경우에는 정부도 아니고 민간도 아닌 준 정부기관이 통제의 사각지대에서 유사행정규제를 형성하고 운영하여 왔다는 점에서 큰 차이가 있다.

현행 실정법 체계 하에서 공사·공단 등 준 정부기관은 법규에서 위탁한 사무를 수행하는 과정에서 규제를 신설하거나 강화할 수 있는 권한은 없다. 행정규제기본법 상의 규제법정주의에 의하여 정부규제는 법령에 의하여서만 제정될 수 있으며, 그 외의 공사·공단 등 준 정부기관의 내부규칙으로는 규제를 제정할 수 없다. 정부규제는 반드시 법규에 의하여서만 제정될 수 있다는 의미는 국민의 권리를 제약하고 의무를 부과하는 규제는 규제개혁위원회의 규제심사 및 규제심사 과정에서의 피 규제자 및 이해관계자의 의견 수렴을 통한 통제와 국민의 대표기관인 국회의 의결을 통한 통제를 엄격하게 거쳐야 한다는 것을 뜻한다. 그러나 공사·공단 등 준 정부기관에서의 내부규칙은 아무리 규제적 성격을 내포한다 하더라도 이러한 피 규제자, 이해관계자, 규제개혁위원회, 국회 등의 통제를 전혀 받지 않는 실정이다.

이에 이러한 우리나라의 유사행정규제의 ‘비정상적 정상화’를 위해서는 무엇을 해야 하는지를 호주, 미국 등 주요 선진국의 유사행정규제 운영현황과의 비교·분석을 통하여 모색한 후, 이를 우리의 유사행정규제 합리화 방안을 위한 벤치마킹 전략으로 삼고자 하는 것이 본 연구의 주된 목적이다. 이하에서는 유사행정규제의 개념 및 합리화 요인 등에 관한 선행연구들을 고찰한 후 이에 바탕을 둔 분석모형에 따라 한국, 호주, 미국의 유사행정규제 사례를 비교·분석하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 유사행정규제의 개념

일반적으로 규제(regulation)란 특정한 행정목적의 달성을 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로 법률에서 규정되는 것이 원칙이다(최병선, 2009: 2). 이러한 관점에서 규제는 정부가 부여하는 것으로 보이지만, 사실상 정부가 아닌 민간기관(예를 들어 한국표준협회 등)이 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우도 있다(강휘원, 2002: 191). Coglianesi et al.(2004)에 의하면, 민간이 가한 규제가 전통적인 명령과 통제위주의 정부규제보다 더 많은 잠재적 우위를 가질 수 있다고 한다. 이는 민간규제기관이 ①근접성(규제되어지는 산업과 가까움), ②유동성(정치·행정적 제약이 없음), ③자발적 순응, ④자원을 동원할 수 있는 잠재력 등의 측면에서 정부규제기관보다 더 우위에 있기 때문이다. 이에 정부만이 규제기능을 수행할 것이 아니라 민간부문도 규제기능을 수행하는 규제대안에 대한 필요성이 점차 높아지고 있다(최유성, 2013: 10).

이러한 민간주도형 규제대안의 대표적인 예로서 자율규제(self-regulation), 공동규제(co-regulation), 유사행정규제(quasi-regulation) 등을 들 수 있다. 1980년대 중반부터 유럽 국가를 중심으로 규제대안에 관한 논의가 시작되면서 자율규제 및 공동규제에 관한 개념이 정립되기 시작하였다(Balleisen & Eisner, 2009). 자율규제는 민간 자율규제기구의 역할을 강조하는 측면이 있다면, 공동규제는 공적 규제기구와 민간의 자율규제기구가 유기적으로 협력하는 것을 강조하는 개념이라고 볼 수 있다. 즉, 자율규제란 민간부문이 자체적으로 형성한 규칙, 행동강령 등을 뜻하며 해당 민간영역이 자체적으로 내린 규칙시행에 대해 모든 책임을 지게 된다. 반면, 공동규제란 민간영역이 정부가 정의하는 틀 안에서 규범을 만들고 그것을 강제하도록 요구하는 법정화된 자율규제를 의미한다(Australia Law Reform Commission, 2012: 304-305).

이후 1990년대 말부터 정부 주도적 정책결정이 급속히 쇠퇴하고 기업·시민사회·비정부기구(NGO) 등 민간부문의 다양한 행위자가 정책결정과정에 참여하여 사회문제를 해결하는 거버넌스 현상이 강화되면서 호주 및 미국을 중심으로 새로운 규제대안으로서 유사행정규제에 관한 개념이 등장하였다(CIC on Quasi-regulation, 1997). 그러나 그로부터 약 20년이

지난 최근까지도 유사행정규제가 무엇을 의미하는지에 대한 명쾌한 개념정의는 찾아보기 어렵다.<sup>1)</sup> 심지어 CIC on Quasi-regulation(1997)에서는 “명령과 통제위주의 정부규제, 자율 규제, 공동규제 이외의 모든 민간주도형 규제대안”을 유사행정규제로 통칭하였다. 이와 같이 지나치게 포괄적인 개념정의에도 불구하고 최광의의 규제개념<sup>2)</sup> 테두리 안에서 유사행정규제가 가지는 존재의의는 있다는 판단 하에 다른 구분개념과의 비교를 통하여 유사행정규제 개념을 도출하고자 한다.

유사행정규제를 순수한 정부규제<sup>3)</sup>, 자율규제 및 공동규제 등의 다른 민간주도형 규제대안 간의 ‘규제주체’ 차이에 따른 연속적인 스펙트럼<sup>4)</sup> 속에서 살펴보면 다음 <그림 1>과 같다. 우선, 스펙트럼의 가장 상단에는 정부규제가, 가장 하단에는 자율규제가 위치하게 된다. 정부규제의 경우 정부가 주도적으로 규제정책의 방향을 설정할 뿐만 아니라 규제형성에서부터 집행까지 모든 책임과 권한을 독점하게 된다. 반면 자율규제의 경우 기업 등의 민간구성원들이 협회 등을 조직하여 자발적으로 규제를 형성할 뿐만 아니라 이를 집행하는 책임과 권한을 모두 가진다.

공동규제는 이러한 정부규제와 자율규제의 중간에 위치하게 된다. 다만, 공동규제의 경우 정부가 정의하는 정책적 목표를 달성하고자 전문성을 갖춘 민간이 연합하여 대안을 만드는

1) APEC-OECD(2005)는 미등록규제를 정비하여 규제시스템의 전반적인 투명성을 강화하여야 함을 강조하면서 미등록 규제를 연성규제(soft regulation), 유사행정규제(quasi regulation), 그림자 규제(grey regulation) 등으로 명명하였다. 즉, 유사행정규제를 미등록규제와 동일시하면서 법적구속력이 없지만 거의 정부규제와 유사하고 그림에도 불구하고 그림자처럼 명확하게 드러나지 않은 규제로 정의하였다. 이러한 유사행정규제의 대표적인 예로서 비록 법적인 강제성은 띠고 있지 않지만 이해관계자에게 실질적으로 영향을 주는 행정지도, 공문, 지침, 공보 등을 제시하였다. 그러나 생각건대 등록규제든 미등록규제든 피 규제자의 입장에서 보면 ‘규제’로 인한 비용을 부담하여야 하는 것은 매 한가지임에도 불구하고 규제관리시스템에 등록되어 있지 않다는 이유만으로 ‘유사’행정규제로 분류하는 것은 학문적으로, 실무적으로 특별한 실익이 없다고 판단된다. 따라서 본 연구에서는 이러한 APEC-OECD(2005)의 유사행정규제 개념을 제외하기로 한다.

2) 이혁우(2009: 338-339)에 의하면, 규제개념은 협의, 광의, 최광의로 나뉘질 수 있다. 첫째, 협의의 규제는 제재수단의 위힘을 통하여 정부가 민간에 작위 또는 부작위의무를 부과하는 것을 의미한다. 둘째, 광의의 규제는 제재수단 동반여부와 관계없이 정부가 민간에 개입하여 민간의 행위를 제약하는 것을 의미한다. 셋째, 최광의의 규제는 모든 형태의 사회통제를 포괄하는 개념으로 규제주체가 반드시 정부일 필요는 없으며, 민간이 가한 규제도 여기에 포함된다. 따라서 본 연구의 분석대상인 유사행정규제는 최광의의 개념에서 규제에 해당한다고 볼 수 있다.

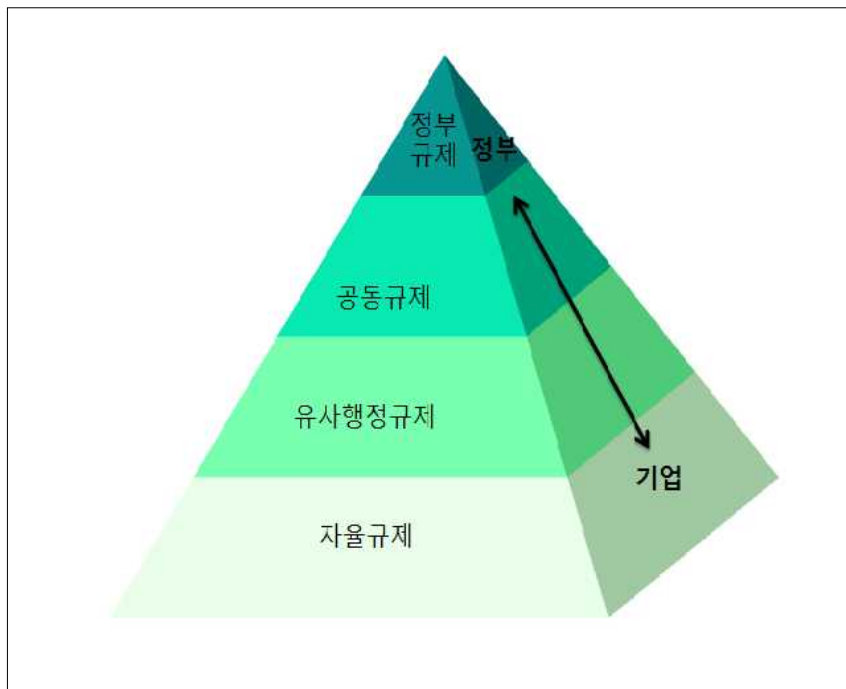
3) 여기서의 ‘순수한 정부규제’란 이혁우(2009)의 규제개념 분류에서 광의의 규제개념에 해당한다.

4) 스펙트럼의 상단에서 하단으로 갈수록 규제주체가 정부부문에서 민간부문으로 변화하게 된다. 그리고 스펙트럼이 피라미드의 형태를 취하는 이유는 규제주체가 정부에서 민간으로 변화할수록 주체가 증가한다는 것을 표현하기 위한 것으로 보인다.

것을 뜻하기 때문에 시장의 역할을 강조하는 자율규제와는 성격이 다르며, 순응을 강제할 수 있는 정부 규제기관과 협력하는 것을 강조하므로 자율규제와는 어느 정도 거리를 두면서 정부규제 바로 아래에 위치한다.

그렇다면, 유사행정규제는 CIC on Quasi-regulation(1997)에서의 개념정의(정부규제도, 자율규제도, 공동규제도 아닌 민간주도형 규제대안)에 따라 공동규제와 자율규제 사이의 스펙트럼 공간에 위치하게 된다. 즉, 정부규제와 자율규제 사이의 빈 공간의 상단부분을 공동규제가 차지하는 반면, 유사행정규제는 하단부분에 위치하게 된다. 이는 공동규제가 정부규제와 중첩되는 측면이 있는 것과 마찬가지로 유사행정규제는 공동규제 및 자율규제와 중첩되는 측면이 있음을 보여준다.

〈그림 1〉 규제주체 차이에 따른 규제수단 스펙트럼



출처: Australia Government Department of Industry(2014: 9)의 재구성

이러한 구분개념과의 비교를 유사행정규제 등장배경에 투과시켜 보면, CIC on Quasi-regulation(1997)보다 다소 좁혀진 범위에서 유사행정규제 개념을 정의할 수 있게 된

다. Cafaggi(2006: 42)에 의하면, 최근 민간 거버넌스(private governance)가 강조되면서 비정부기구(NGO), 국제조직, 협회, 위원회 등 제3의 독립기관이 행동강령, 지침, 내부규칙 등을 통해 공공정책의 목표를 달성하는 경우가 많아지고 있다.<sup>5)</sup> 이와 같은 제3의 독립기관의 규칙·지침·기준 등이 민간의 행위에 제약을 가하는 ‘규제적 성격’을 가지고 있음에도 불구하고, 이러한 규칙 등의 형성, 집행, 준수에 정부가 어느 정도 영향을 미치지만 법적 구속력이 있는 정부규제형태로 존재하지 않는 경우가 유사행정규제에 해당한다. 이때 정부는 유사행정규제 발전과정에 개입하거나 규제계약에 대한 감독만을 수행하고 해당규제와 관련된 기금을 제공할 뿐이다.

이와 같은 유사행정규제의 개념정의를 <그림 1>의 스펙트럼에 투과하여 자율규제 또는 공동규제와 중첩되는 유사행정규제의 예시를 통하여 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 자율규제인데 정부가 개입하는 것을 막기 위해 산업이 먼저 스스로 규제한 경우 일종의 ‘자율규제에 가까운 유사행정규제’가 되는 사례가 많다. 이러한 경우에는 자율규제이지만 정부가 순응을 강제하는 측면이 내재되어 있기 때문이다. 둘째, 정부가 개입한 공동규제인데 법적 구속력이 없는 상태로 지속되는 경우는 ‘공동규제에 가까운 유사행정규제’의 예시로 볼 수 있을 것이다(Australia Government’s Department of Industry, 2014: 9).

반면, 국내 선행연구에서는 유사행정규제를 “①공공기관의 정관, 규정, 약관 등으로 인해 발생하는 것으로 법령에 의해 발생하는 것이 아니며, 공공기관 내부 규정에 의해 추가적으로 발생하는 것이고, ②국민이나 회원 등 피 규제자에게 의무를 부담시키거나 권리를 제약하는 규제적 속성을 가지는 것”으로 정의하였다(이혜영 외, 2010: 4). 이는 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규제내용이 법적 구속력이 있는 정부규제 형태로 존재하는 것이 아니라 정부가 권한을 위임한 기관(또는 정부의 영향력 아래에 있는 기관)의 관련 규정으로 존재하는 경우를 유사행정규제로 본 결과이다. 즉, 정부산하기관·공사·공단 등의 공공기관 및 유관협회의 약관 또는 내부규정에 규제내용이 포함되어 있는 경우가 여기에 해당된다.

생각건대, Cafaggi(2006)의 유사행정규제 개념정의에서 규제주체를 공사·공단 등의 준

5) 정부가 아닌 민간단체 또는 기관이 부과하는 규제 중에서 공공정책 목표를 실현하고자 하는 형태를 가지고 있는 규제의 대표적인 예로서 소비자 보호를 위한 품질기준 및 자격인증, 산업기반강령 중 사용자를 보호하는 조치, 국제조직 등의 인권·노동·환경 보호를 위한 기준 및 협약 등을 들 수 있다(Australia Government’s Department of Industry, 2014: 14).

정부기관을 포함시켜 ‘제3의 독립기관’이 아니라 ‘민간기관’으로 넓게 재구성한다면, 이혜영 외(2010)의 유사행정규제 개념정의를 내포할 수 있을 것으로 판단된다.<sup>6)</sup> 따라서 본 연구에서는 유사행정규제를 “①비정부기구(NGO), 국제조직, 협회, 위원회, 공사·공단 등의 준 정부기관 등 민간기관이 행동강령, 지침, 내부규칙, 정관, 규정, 약관 등을 통해 공공정책의 목표를 달성하고자 하는 경우, ②이러한 행동강령, 지침, 내부규칙, 정관, 규정, 약관 등이 국민이나 회원 등 피 규제자에게 의무를 부담시키거나 권리를 제약하는 규제적 속성을 가지고 있으며, ③이의 형성, 집행, 준수에 정부가 영향을 미치지만 정부규제형태로 존재하지 않는 경우”로 정의하고자 한다.

## 2. 유사행정규제 합리화 요인

유사행정규제를 합리적으로 또는 성공적으로 운영하는데 필요한 요인으로 어떠한 것들이 있는지를 체계적으로 분석한 연구는 CIC on Quasi-regulation(1997), Cafaggi & Renda(2012), Cafaggi(2014) 외에는 국내·외적으로 찾아보기 힘든 실정이다. 이는 아직까지 유사행정규제에 대한 개념 및 범위조차 확정되지 않은 상태라는 점을 감안하여 본다면 아마 유사행정규제 자체에 대한 연구가 드물기 때문에 그 합리화 요인을 제시한 연구는 더욱 드물 수밖에 없을지도 모른다.

CIC on Quasi-regulation(1997)은 정부가 유사행정규제를 합리적으로 관리하고 발전시키기 위한 9가지 요인을 제시하였다. 이에 ①피 규제자인 기업에 대한 이해, ②규제내용의 적절성, ③책임성, ④접근성, ⑤규제수단의 적절성, ⑥규제비용의 최소화, ⑦모니터링, ⑧이의제기수단, ⑨순응성 등이 포함된다.

Cafaggi & Renda(2012)와 Cafaggi(2014)는 유사행정규제의 합리화 요인을 ①규제내용의 품질, ②규제절차의 정당성, ③규제집행 메커니즘, ④효과성 등의 4가지 측면에서 제시하였다. 첫째, 유사행정규제 내용의 품질은 예측가능성, 명확성, 접근성, 적응성, 효능, 능률성, 법규와의 일관성 등 7가지의 측정지표에 의하여 평가되었다. 특히 이러한 유사행정규제의 품

6) 이는 공사·공단 등의 준 정부기관이 엄격한 의미의 정부기관이 아니므로 규제를 제정할 수 있는 권한이 없다는 점에서 ‘규제주체’라는 측면에서 민간기관에 포함시켜도 무방할 것으로 해석한다는 전제에 기초한다.

질을 향상시키기 위해서 필요한 요인들 중 법규와의 일관성이 가장 중요하다는 점을 강조하였다. 왜냐하면 대부분의 경우에 유사행정규제는 기존의 정부규제체제와 상충되기 쉬운 속성이 있기 때문이다(Bernstein, 2011).

둘째, 유사행정규제 절차의 정당성은 대표성(inclusion), 투명성, 책임성 등에 의하여 평가되었다. 정당성을 구성하는 하위 개념들인 대표성, 투명성, 책임성 등은 절차적 정당성을 위해서 필요할 뿐만 아니라 실제적 정당성을 위해서도 반드시 필요한 요인들이다. 따라서 이러한 정당성을 사전에 충족하게 되면 피 규제자의 순응을 확보하는데 상당 부분 기여하게 될 것이다.

셋째, 유사행정규제의 집행 메커니즘은 공식적인 수단에서부터 보다 사회적인 비공식적 수단에 이르기까지 다양하게 존재한다. 이러한 집행 메커니즘의 다양성은 유사행정규제가 명령과 통제 위주의 전통적인 정부규제와 차별화될 수 있는 가장 큰 특징이라고 할 수 있다. 다양한 규제집행의 메커니즘을 공식성 측면에서 살펴보면, 우선 공식적인 집행 메커니즘에는 중재, 조정, 법원의 이행명령 등을 생각해 볼 수 있다. 반면 비공식적인 집행 메커니즘에는 동료들의 압박, 평판, 공개적인 비행폭로 등을 통한 시장에 기반을 둔 전략을 들 수 있을 것이다. 이와 같은 공식적, 비공식적 메커니즘은 상호 배타적이라기보다는 상호 보완적인 전략이라고 보는 것이 타당할 것이다.

그러나 여기서 주의하여야 할 점은 유사행정규제의 집행 메커니즘은 해당유사행정규제와 관련된 다른 정부규제 및 정부통제 메커니즘과의 연계성 속에서 실현될 수 있다는 것이다. 이에 유사행정규제의 순응을 통제하는 과정에서의 관련 정부기관의 역할이 강조되고 있다. 이와 같이 정부기관에 의한 공식적인 유사행정규제 통제의 필요성은 회계, 기준설정, 광고, 식품위생, 고용 등 유사행정규제의 전 분야에 있어서 제기되어 왔다. 다만, 어느 정도의 범위까지 정부에서 유사행정규제를 통제하여야 하는지 그리고 유사행정규제와 정부규제 간의 규범상충이 발생한 경우 어느 것을 우선적으로 집행하여야 하는지 등에 대해서는 아직까지 논의된 바가 없는 실정이다.

넷째, 효과성은 유사행정규제가 달성하고자 하는 목표의 성취도 또는 유사행정규제의 수단과 목표 간의 일관성에 의하여 평가되었다. 즉, 유사행정규제의 효과성은 수단과 목표 간의 비례의 원칙 또는 필요최소한의 원칙(proportionality between means and goals)에 대한 사전측정과 피 규제집단 및 수혜집단에 대한 유사행정규제의 사후효과에 대한 측정에 의하여

평가되어 왔다(Abbott & Snidal, 2009).

본 연구는 이상에서 살펴 본 CIC on Quasi-regulation(1997)의 유사행정규제 관리전략과 Cafaggi & Renda(2012) 및 Cafaggi(2014)의 유사행정규제 합리화 요인 간에 서로 중첩되는 유사성이 있음을 발견하였다. 이에 <표 1>에서 보는 바와 같이 유사행정규제의 합리화요인 중 유사한 것끼리 병렬적으로 묶어 보면 다음과 같다. 다만, CIC on Quasi-regulation(1997)은 정부차원에서의 유사행정규제 관리전략인 반면, Cafaggi & Renda(2012) 및 Cafaggi(2014)은 유사행정규제 합리화 요인을 직접적으로 제시하였다는 점에서 Cafaggi & Renda(2012) 및 Cafaggi(2014) 중심으로 유사행정규제의 합리화를 위한 공통요인을 정리하였다.

첫째, ‘피 규제자인 기업에 대한 이해’는 ‘대표성’을 충족시키기 위한 전략이라는 점에서 양 요인 간에는 공통된 속성을 가지고 있다고 판단하였다. 유사행정규제의 형성단계에서부터 해당규제로 인하여 영향 받는 이해관계자들의 의견을 반영하기 위해서는 피 규제자에 대한 이해가 선제되어야 하기 때문이다.

둘째, CIC on Quasi-regulation(1997)은 물론이고 Cafaggi & Renda(2012) 및 Cafaggi(2014)에서도 ‘책임성’은 유사행정규제의 합리화 요인으로 공통적으로 제시되었다. 특히 CIC on Quasi-regulation(1997)에서는 피 규제자 및 이해관계자들이 해당 유사행정규제에 대하여 높은 소유의식(ownership) 및 몰입도(commitment)를 가지고 있어야 함을 강조하였다.

셋째, ‘규제내용의 적절성’은 결국 ‘명확성’을 보장하기 위한 전제조건이라는 점에서 양자 간의 유사성은 충분하다고 본다. 유사행정규제는 근본적으로 피 규제자의 자발적인 동의를 필요로 하므로 해당규제에 의하여 설정한 기준 또는 요구조건이 적절하고 명확하여야 한다.

넷째, ‘접근성’은 CIC on Quasi-regulation(1997), Cafaggi & Renda(2012) 및 Cafaggi(2014) 모두에서 유사행정규제의 합리화 요인으로 제시되었다. 정부규제와는 달리 유사행정규제는 공표하는 체계적인 방법이 없기 때문에 해당 규제의 존재를 피 규제자가 인지하지 못하는 경우가 발생할 수도 있기 때문에 중요한 합리화요인이 될 수 있을 것이다.

다섯째, ‘이의제기수단’은 ‘적응성’을 보장하기 위한 수단이라는 점에서 유사한 속성을 가진 요인들이라고 할 수 있다. 이는 이의제기수단이 적절하게 구비되어 유사행정규제 형성 및 집행단계에서 피 규제자 또는 이해관계자들이 자유롭게 이의를 제기하고, 제기된 이의를 유사행정규제에 적절하게 피드백하면 해당규제의 ‘적응성’을 높일 수 있기 때문이다. 특히

〈표 1〉 유사행정규제 합리화요인(선행연구)

Cafaggi & Renda(2012), Cafaggi(2014)	CDC on Quasi-regulation(1997)
1. 규제절차의 정당성 (Legitimacy)	
1.1. 대표성 (Inclusion)	피 규제자인 기업에 대한 이해 (understand the industry)
1.2. 투명성 (Procedural transparency)	
1.3. 책임성 (Accountability)	책임성 (promote ownership and commitment)
2. 규제내용의 품질 (Quality)	
2.1. 예측가능성 (Predictability, certainty)	
2.2. 명확성 (Unambiguity, coherence)	규제내용의 적절성 (set appropriate requirements)
2.3. 접근성 (Accessibility)	접근성 (ensure access to quasi-regulation)
2.4. 적응성 (Adaptability, flexibility)	이의제기수단 (establish mechanisms for complaints handling and dispute resolution)
2.5. 효능 (Efficacy)	규제수단의 적절성 (obtain adequate resources for administration)
2.6. 능률성 (Costs of standard-setting, monitoring, and enforcement)	규제비용의 최소화 (minimize costs to industry and consumers)
2.7. 법규와의 일관성 (Conformity with public rules)	
3. 규제집행 메커니즘 (Enforcement)	
3.1. 공식적 절차 (Formal monitoring)	모니터링 (monitor and review the arrangements)
3.2. 비공식적 절차 (informal monitoring)	
4. 효과성 (Effectiveness)	
4.1. 목표 달성도	순응성 (check compliance and establish effective sanctions)

출처: 본 연구 자체작성

이익을 수렴하는 것에서만 그칠 것이 아니라 이를 해당 규제에 반영하여 유사행정규제의 적응성을 향상시키는 것은 무엇보다 중요하다.

여섯째, ‘규제수단의 적절성’은 규제수단의 ‘효능’과 일맥상통한다고 볼 수 있다. 유사행정규제가 아무리 이해관계자들의 의견을 잘 반영하고 규제목적에 달성할 수 있도록 적절하게 구축되어 있다 하더라도 해당규제를 집행하는 수단이 마련되어 있지 않다면 규제의 효능은 떨어질 수밖에 없기 때문이다.

일곱째, CIC on Quasi-regulation(1997), Cafaggi & Renda(2012) 및 Cafaggi(2014) 모두 ‘능률성’ 또는 ‘규제비용의 최소화’를 유사행정규제의 합리화요인으로 제시하고 있다. 특히 유사행정규제의 기준설정, 모니터링, 집행 등 전 과정에서 발생할 수 있는 비용을 최소화하는 것이 가장 중요한 합리화 요인임을 모든 연구에서 강조하고 있다.

여덟째, 모니터링의 적절성 역시 CIC on Quasi-regulation(1997), Cafaggi & Renda(2012) 및 Cafaggi(2014) 등 모든 연구에서 강조하고 있다. 정부규제와 마찬가지로 유사행정규제에서도 피 규제자의 규제준수여부에 대한 모니터링은 해당규제의 순응성과 효과성을 제고하는데 중요한 요인 중 하나이기 때문이다.

아홉째, Cafaggi & Renda(2012) 및 Cafaggi(2014)에서는 효과성을 ‘목표 달성도’로 보고 있는 반면, CIC on Quasi-regulation(1997)에서는 ‘순응성’을 강조하고 있다. 다만, 본 연구는 피 규제자의 해당 유사행정규제에 대한 순응성이 해당 규제가 애초에 의도한 목표를 얼마나 잘 달성하였는지를 판단하기 위한 전제조건이 된다는 점에서 유사성이 있는 것으로 판단하였다.

### III. 분석모형

본 연구는 이상에서 살펴 본 유사행정규제의 개념 및 합리화요인에 관한 선행연구를 토대로 호주, 미국, 한국의 유사행정규제 사례를 비교할 분석틀을 구축하고자 한다. 특히 앞서 <표 1>에서 제시된 바와 같이 Cafaggi & Renda(2012) 및 Cafaggi(2014)를 중심으로 CIC on Quasi-regulation(1997)과 중복된 요인은 하나로 통일하고 상이한 요인은 추가하는 방식으로 본 연구만의 독창적인 분석틀을 마련하고자 노력하였다. 이러한 맥락에서 우선 본 연구는 유사행정규제의 합리화요인을 ①규제내용의 품질, ②규제절차의 정당성, ③규제집행 메커니

증, ④효과성 등으로 분류한 Cafaggi & Renda(2012) 및 Cafaggi(2014)과는 달리 ①규제내용의 품질, ②규제절차의 정당성, ③규제집행 메커니즘 등의 3가지 차원에서 분류하기로 한다. 유사행정규제는 정부규제와 달리 강제성과 공식성 측면에서 유연한 속성을 가지고 있기 때문에 유사행정규제의 효과성은 전적으로 규제집행 메커니즘에 달려 있다고 볼 수 있다. 따라서 효과성은 규제집행 메커니즘에 의하여 달성될 수 있는 하위개념으로 전환하여 규제집행 메커니즘을 평가하기 위한 하나의 측정지표로 삼고자 한다. 이하에서는 본 연구에서 구축한 분석틀에 포함된 유사행정규제 합리화 요인을 ①규제내용의 품질, ②규제절차의 정당성, ③규제집행 메커니즘 측면에서 각각 상술할 것이다.

첫째, 규제내용의 품질 측면은 Cafaggi & Renda(2012) 및 Cafaggi(2014)에서 설정한 하위 지표 중에서 ①명확성, ②법규와의 일관성, ③적응성, ④효능, ⑤능률성 등 5개의 속성만으로 구성되는 것으로 설정하였다. 이는 접근성과 예측가능성을 유사행정규제의 합리화요인에서 제외시킨 결과이며, 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 예측가능성과 명확성은 거의 동일한 개념을 측정한다는 점에서 예측가능성을 명확성에 포함시켜 명확성만을 유사행정규제 합리화 요인으로 간주하였다. 둘째, 접근성은 ‘규제절차의 정당성’ 요인에 포함될 투명성과 유사한 개념을 측정할 우려가 있다는 점에서 제외하였다. 반면, 법규와의 일관성은 CIC on Quasi-regulation(1997)에서는 언급되지 않았지만, Cafaggi & Renda(2012) 및 Cafaggi(2014)에서는 ‘규제내용의 품질’을 보장하기 위한 가장 중요한 지표로 보았음에 주목할 필요가 있다. 이와 같이 규제내용의 품질 측면에서의 유사행정규제의 합리화 요인으로 채택된 속성들은 주로 개별 유사행정규제를 담고 있는 정관, 지침 등을 통해서 분석될 수 있을 것이다.

둘째, 규제절차의 정당성 측면은 Cafaggi & Renda(2012) 및 Cafaggi(2014)을 차용하여 ①대표성, ②투명성, ③책임성 등에 의하여 측정될 것이다. 투명성의 경우, CIC on Quasi-regulation(1997)에서는 언급한 바가 없었지만, 유사행정규제의 전 과정에서 합리적 운영을 위해서는 필수불가결한 요소일 뿐만 아니라 대표성 및 책임성을 보완하는 역할을 하는 요소라는 점에서 규제절차의 정당성을 보장하기 위한 요인 중 하나로 포함시켰다.

셋째, 규제집행 메커니즘 측면은 Cafaggi & Renda(2012) 및 Cafaggi(2014)의 규제집행 메커니즘 및 효과성 측면과 CIC on Quasi-regulation(1997)의 순응성 측면을 통합한 것이다. 따라서 유사행정규제의 규제집행 메커니즘 측면은 ①효과성 및 ②순응성 등으로 측정될 것이다. 효과성과 순응성은 긴밀히 연계되는 개념이지만, 순응성이 높다고 해서 효과성이 당연

히 높은 것은 아니며, 효과성이 높다고 해서 순응성이 당연히 높은 것은 아니기 때문에 유사 행정규제의 규제집행 메커니즘을 심도 있게 분석하기 위해서는 양 개념을 분리해서 분석하는 것이 바람직할 것으로 판단하였다. 또한 CIC on Quasi-regulation(1997)에서 제시한 ‘모니터링’은 ‘순응성’ 확보방안이라는 점에서 모니터링을 순응성에 포함시켜 논의하고자 한다.

이상의 논의를 종합해 보면 호주, 미국, 한국의 유사행정규제 사례를 비교·분석할 본 연구의 분석틀은 <표 2>에서 보는 바와 같이 유사행정규제의 ①규제내용의 품질, ②규제절차의 정당성, ③규제집행 메커니즘 등으로 구성된다. 첫째, 규제내용의 품질 측면은 ①적응성, ②명확성, ③효능, ④능률성, ⑤법규와의 일관성 등에 의하여 측정될 것이다. 둘째, 규제절차의 정당성 측면은 ①대표성, ②투명성, ③책임성 등에 의하여 측정될 것이다. 셋째, 규제집행 메커니즘 측면은 ①효과성, ②순응성 등으로 측정될 것이다(각 세부변수의 측정지표는 <표 2> 참조).

<표 2> 분석모형 및 측정지표

구 분	측정지표
1. 규제절차의 정당성	
대표성	유사행정규제로 인하여 영향 받는 모든 집단의 의견이 균형적으로 반영되어 있는가?
투명성	유사행정규제의 형성, 집행 등 모든 규제과정과 거버넌스 구조를 피 규제자 및 이해관계자에게 공개하고 있는가?
책임성	유사행정규제기관이 피 규제자 및 이해관계자 모두에게 해당규제의 위법성 및 부당성에 대하여 책임을 지는가?
2. 규제내용의 품질	
명확성	유사행정규제의 기초가 되는 기준 또는 요구조건이 명확하게 설정되어 있는가?
효능	유사행정규제기관에서 해당규제를 집행하는 과정에서의 조정, 모니터링, 이의수렴, 교육 등의 다양한 업무를 수행할 역량이 있는가?
적응성	피 규제자 또는 이해관계자들이 해당규제가 부당하다고 인정하는 경우 이에 대하여 이의를 제기할 수 있고 이를 반영하는 제도적 장치가 보장되어 있는가?
능률성	유사행정규제가 피 규제자에게 부과하는 비용이 해당 규제로 인하여 발생하는 편익보다 낮은가?
법규와의 일관성	해당 유사행정규제가 관련 법규의 범위 내에서 저촉되지 않는가?
3. 규제집행 메커니즘	
효과성	유사행정규제가 애초에 형성단계에서 의도한 목표를 달성하였는가?
순응성	유사행정규제에서 설정한 기준, 요건 등에 대한 피 규제자의 준수여부는 어떠한가?

출처: 본 연구 자체작성

이러한 본 연구의 분석틀에 준거하여 사례분석을 하기 전에 반드시 염두에 두어야 할 점은 이에 의한 유사행정규제 분석이 과연 무엇을 의미하는지에 대한 고민이 필요하다는 것이다. 이에 대하여 이혁우(2009)에서 제시된 규제의 속성(강제성, 공식성, 동태성 등)을 본 연구의 분석기준과 연계하여 유사행정규제 분석의 의미를 조망해 보고자 한다.

첫째, 규제집행 메커니즘은 규제의 가장 근본적인 속성인 강제성과 관련된다고 볼 수 있다. 우선, 유사행정규제는 기본적으로 민간주도형 규제대안임에도 불구하고 그 추구하는 목표가 공익이라는 점에서 강제력의 정당성을 어느 정도 확보할 수 있다. 또한 법령에 근거한 정부규제 형태로 존재하지는 않지만, 해당규제에 대한 정부의 지원 또는 ‘보이지 않는 영향력’은 유사행정규제에 사실상의 강제력을 부여하는 효과를 가질 것이다. 따라서 유사행정규제의 경우 사실상의 강제력을 확보할 수 있는 적절한 집행 메커니즘을 다각도로 강구할 필요성이 정부규제의 경우보다 훨씬 강하게 요구된다고 할 수 있다.<sup>7)</sup> 이와 같이 규제집행 메커니즘은 유사행정규제와 정부규제 간의 가장 큰 차이점이며, 다른 민간주도형 규제대안인 공동규제 및 자율규제와도 차별되는 특징이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 우리나라의 유사행정규제의 합리화를 위하여 미국 및 호주의 사례로부터 우선적으로 벤치마킹해야 할 요인이기도 하다.

둘째, 공식성 측면은 본 연구의 분석기준 중에서 규제절차의 정당성과 관련된다고 볼 수 있다. 협의 또는 광의의 규제개념에서와 같이 만약 법령에 근거한 공식적인 규제만이 규제라고 한다면, 유사행정규제는 규제에 해당되지 못할 것이다. 그러나 최광의의 규제개념에 의하면 공식성이 다소 낮더라도 이로 인하여 민간의 행위에 제약이 가해진다면 규제로 볼 수 있다는 점에서 유사행정규제도 규제에 해당된다. 그러나 이러한 경우에도 최소한 대표성, 투명성, 책임성 등이 확보되어야 규제로서의 정당성을 확보할 수 있을 것이다. 따라서 협의 또는 광의의 정부규제에서는 법제도를 통하여 의무적으로 요구되는 대표성, 투명성, 책임성 등을 유사행정규제에서는 자발적으로 충족하여야 한다는 차이점이 있다. 이러한 대표성, 투명성, 책임성 확보방안 역시 미국 및 호주의 사례분석을 통하여 벤치마킹할 필요성이 있다.

셋째, 규제내용의 품질은 규제의 동태성과 어느 정도 관련된다고 할 수 있다. 시간이 지남에 따라 규제의 품질은 변화하기 때문에 명확성, 효능, 적응성, 능률성, 법규와의 일관성 등

7) 반면, 정부규제의 경우 해당규제의 근거법령에 불응 시의 제재수단을 동시에 구비하고 있는 것이 일반적이다.

을 지속적으로 유지하여야 한다. 이러한 규제내용의 품질은 정부규제에 대해서도 동일하게 요구되는 속성이라고 할 수 있다. 다만, 정부규제의 경우 법규에 의하여 요구되지만, 유사행정규제의 경우 자발적으로 이를 확보하여야 한다는 차이점이 있다.

## IV. 호주·미국·한국의 유사행정규제 사례비교

### 1. 분석대상

본 연구는 이상에서 제시된 분석모형에 따라 호주, 미국, 한국의 유사행정규제 사례를 규제내용의 품질(적응성, 명확성, 효능, 능률성, 법규와의 일관성), 규제절차의 정당성(대표성, 투명성, 책임성), 규제집행 메커니즘(효과성, 순응성) 등을 중심으로 비교·분석하고자 한다. 이를 위하여 본 연구는 호주의 유사행정규제 사례로서 유기농기준을, 미국의 사례로서 33/50 프로그램을, 한국의 사례로서 안전보건공단의 산업안전보건 규제를 각각 선정하였다.<sup>8)</sup>

첫째, 호주의 ‘유기농 기준(National Standard for Organic and Biodynamic Produce)’은 호주 검역국(Australian Quarantine and Inspection Service, AQIS)의 지원 하에 유관 산업협회 및 소비자단체에 의하여 제정되었다. 유기농 기준 자체의 준수는 자발적이며, 정부는 다른 수단을 통하여 피 규제자의 순응을 유도하여 왔다. 즉, ‘유기농’이라는 인증표시를 부착해서 농산물을 수출하고자 하는 업체는 인증기관에 대한 호주 검역국의 제3자 검사(third party audit)가 수행되었는지 여부를 확인하여야 한다. 만약 해당 검사를 경유하지 않은 인증기관의 인증표시는 ‘인증’으로서의 효력이 발생되지 않아 수출할 수 없게 된다. 정부가 직접 규제하지 않더라도 유기농기준을 수출 최소요구조건으로서 충족할 것을 강제하는 것과 동일한 효과가 발생하게 된다(CIC on Quasi-regulation, 1997: 29). 따라서 정부가 아닌 민간단체(유기농관련 산업협회 및 소비자단체)가 부과하는 자율규제와 유사하지만 소비자보호라는

8) 본 연구에서는 유사행정규제 사례로서 모두 사회적 규제의 속성을 가진 사례를 선정하였다. 이는 사회적 규제가 경제적 규제보다 유사행정규제의 독특한 속성(민간주도형 규제대안, 공익목적 실현, 정부의 간접적 지원 등)을 보다 분명하게 보여 줄 것으로 판단하였기 때문이다.

공익을 실현하고자 하며, 정부기관에서는 공식적인 정부규제가 아니라 인증기관에 대한 검사를 통하여 간접적으로 유기농기준 집행을 지원한다는 점에서 유사행정규제의 사례로서 적합하다고 판단된다.

둘째, 미국의 33/50 프로그램은 17개의 유독화학물질 배출을 기업과의 자발적인 파트너십을 통하여 1992년까지 1988년의 33%, 1995년까지 1988년의 50%를 감축하기 위한 정책이다. 이러한 33/50 프로그램이 자율규제 및 공동규제의 성격을 동시에 가지고 있으면서 유사행정규제에 속하는 이유는 정부의 인센티브 제공 때문이다. 즉, 33/50 프로그램에 참여한 기업에 대해서 유독화학물질 배출방식의 유연성, 환경보호청(Environmental Protection Agency, EPA)으로부터의 기술적 지원, 참여기업 명단공개에 의한 기업이미지 제고 등의 혜택을 제공하여 유사행정규제에의 순응성을 높여 왔다(Sam & Innes, 2004: 2). 따라서 33/50 프로그램 규제 형성에 있어서는 피 규제자 및 이해관계자뿐만 아니라 환경보호청(EPA)도 적극적으로 참여한다는 점에서 공동규제와 가깝지만, 집행에 있어서 법적 구속력이 있는 정부규제 형태로 존재하지 않고 다양한 인센티브를 통하여 간접적으로 유도한다는 점에서 유사행정규제의 사례라고 할 수 있다.

셋째, 우리의 경우에는 안전보건공단에 위탁된 산업안전보건 업무 관련 내부규칙 속에 내재된 규제를 사례로 선정하였다. 산업안전보건법 제65조 제2항에 따라 고용노동부장관은 안전보건공단에 ①안전인증 및 안전검사, ②유해·위험방지기획서의 접수, 심사 및 확인에 관한 업무, ③공정안전보고서의 접수 및 심사 등을 위탁하고 있다. 또한 고용노동부 고시 '사업장 위험성평가에 관한 지침'에 따라 위험성평가 인증업무를 안전보건공단에 위탁하고 있다. 이에 안전보건공단에서는 동법 및 동 고시에 의하여 위탁받은 업무를 수행하기 위한 절차 및 세부적인 사항을 안전보건공단의 안전인증 및 안전검사 처리규칙, 건설업 유해 위험방지기획서 심사 확인업무 처리에 관한 규칙, 공정안전보고서 심사·확인업무 처리에 관한 규칙, 위험성평가 인증업무 처리규칙 등에 규정하여 자체적으로 운영하고 있다. 따라서 특정 공익(산업안전보건)을 실현하기 위한 규제를 정부기관이 정부규제로서 제정하는 것이 아니라 민간기관(준 정부기관 포함)에서 내부규정으로 정하였고, 이의 준수를 정부규제로 강제하기 보다는 해당업무에 대한 권한을 법령에서 민간기관(준 정부기관)에 위탁함으로써 간접적으로 사실상의 강제력을 부여하였다는 점에서 유사행정규제의 한 예라고 볼 수 있을 것이다.

이러한 본 연구의 사례들은 모두 사회적 규제에 해당한다는 공통점이 있지만, 호주의 유기농기준은 다른 두 사례보다는 진입규제의 성격이 더 강하며 자율규제에 가까운 유사행정규제라고 할 수 있다. 미국의 33/50 프로그램은 시장 유인적 성과기반 규제의 성격이 강하며, 공동규제에 가까운 유사행정규제로 볼 수 있을 것이다. 반면 우리의 경우에는 다른 두 사례보다는 사전 명령·지시적 성격이 다소 강한 유사행정규제인 것처럼 보인다.

## 2. 분석결과

### (1) 규제내용의 품질

#### 1) 적응성

이는 피 규제자 또는 이해관계자들의 이의제기에 해당 유사행정규제가 적절하게 적응하는 정도를 의미한다. 적응성의 관점에서 한국, 호주, 미국 등의 사례를 비교해보면 다음과 같다.

첫째, 호주에서는 유사행정규제에 대한 피 규제자의 이의제기를 명문으로 규정하고 있는 경우가 대부분이다. 본 연구의 사례인 유기농기준과 관련해서도 피 규제자가 인증결과에 대하여 이의를 제기할 수 있는 이의제기 절차를 유기농기준에 명문으로 규정하고 있다. 인증기관에 의하여 부과된 인증결과에 대하여 이의를 가진 피 규제자는 인증기관에 대하여 “인증결정의 재검토(reconsideration of decision)”을 요구하는 청원서를 제출할 수 있다. 인증결정의 재검토에도 불구하고 이에 대하여 만족하지 못하는 피 규제자는 통상적인 법률적 절차를 통하여 독립적인 중재를 요청할 수 있다(National Standard for Organic and Bio-dynamic Produce, 6.5).

둘째, 미국의 33/50 프로그램은 참여한 기업들이 국가 전체적인 목표인 1992년까지 33%, 1995년까지 50% 만큼의 유독화학물질 배출을 저감하는 목표에 동참할 것을 권고하였다. 그러나 이 목표에 이의를 제기하는 기업의 경우에는 개별 기업의 사정을 감안하여 자율적으로 배출감축목표를 설정하는 것을 허용하였다. 프로그램 참여 신청서에 제시된 개별 기업의 감축목표와 일정계획은 환경보호청(EPA)에 의하여 33/50 프로그램에 그대로 반영된다(Zatz & Harbour, 1999: 18).

셋째, 우리의 경우 유사행정규제의 적응성은 높은 편이라고 할 수 있다. 본 연구의 사례에서 보면 건설업 유해위험방지계획서 심사 확인, 안전인증, 안전검사, 위험성 평가 인정 업무에 관한 내부규칙에는 피 규제자 또는 이해관계자들이 해당규제가 부당하다고 인정하는 경우 이의를 제기할 수 있고 이를 반영하는 제도적 장치가 보장되어 있음을 알 수 있다.

## 2) 명확성

이는 유사행정규제의 기초가 되는 기준 또는 요구조건이 명확하게 설정되어 있는지와 관련된다. 유사행정규제의 명확성 측면에서 한국, 호주, 미국의 사례를 비교해 보면 다음과 같다.

첫째, 호주의 경우에는 유사행정규제 자체를 구체적으로 규정하여 명확성을 높여 왔다. 유기농기준에서는 생산기준, 운송·저장·준비·포장, 화장품 및 스킨케어 용품, 검역 및 인증, 표시 및 홍보, 수입 농산물, 소매·도매·수출 등과 관련하여 명확한 기준을 명문으로 규정하고 있다(National Standard for Organic and Bio-dynamic Produce, 6.5). 이 중 생산기준과 관련해서 일반적인 원칙과 세부기준을 기준적용 대상별로 상세하게 규정하고 있다(National Standard for Organic and Bio-dynamic Produce, Contents).

둘째, 미국의 유사행정규제는 명확성 측면에서 다소 미흡하다고 볼 수 있다. 미국의 경우 33/50 프로그램에서 17개 유독화학물질의 국가 전체적인 배출 감축총량만을 1992년 및 1995년의 성과목표치로 1988년의 33% 및 50%로 각각 설정해 두었을 뿐, 이를 달성하기 위하여 피 규제자인 개별 기업에게 요구되는 조건 또는 기준에 대해서는 명확하게 사전에 설정하지 않았다(Zatz & Harbour, 1999: 18).

셋째, 우리의 경우 유사행정규제를 형성·집행하는 기관인 공사·공단 등의 준 정부기관에서 내부규칙에 포함되어 있는 규제내용을 피 규제자에게 명확하게 전달하기 위하여 통신 미디어 및 교육 프로그램을 활용하여 왔다. 안전보건공단은 홈페이지에 안전인증 및 안전검사 절차를 단계별로 간략하게 제시하였으며 안전인증 및 검사가 필요한 대상을 품목별로 세세하게 설명해 두었다. 안전인증 및 안전검사 모두 해당 홈페이지에서 신청과 인증서 발급이 가능하도록 하였다. 또한 안전보건공단은 위험성평가에 대한 개별적인 인터넷 홈페이지를 마련하여 위험성평가를 어떻게 진행하는지를 각 단계별(사전준비, 유해위험요인 파악, 위험성 추정, 위험성결정)로 명료하게 설명하고 있으며 다양한 업종이 있는 만큼 업종별로 위험성평가를 진행하는 방법을 가상체험 동영상상을 통해 제공하고 있다. 이와 더불어 위험성평

가에 대한 교육을 제공하여 제도에 대한 이해를 돕고 있으며 근로자수 30명(건설공사는 총 공사금액 120억 원) 미만 소규모 사업장을 대상으로 컨설팅을 지원하고, 인정 심사 후 미흡한 부분에 대한 컨설팅을 병행하고 있다(<http://www.kosha.or.kr>).

### 3) 효능

이는 유사행정규제기관의 조정, 모니터링, 이의수립, 교육 등의 다양한 업무를 수행할 역량을 의미한다. 이러한 효능 측면에서 한국, 호주, 미국의 유사행정규제 사례를 비교하면 다음과 같다.

첫째, 호주에서 유기농 인증기관의 효능과 관련해서 해당기관 및 회원이 유기농기준을 준수하고 있는지 그리고 이를 준수할 역량이 있는지를 호주 검역국은 감사하고 승인한다. 최근에 호주 검역국으로부터 7개 기관이 유기농기준 인증기관으로서의 역량을 승인받은 바 있다. 호주 검역국에서는 이 7개 기관의 역량, 실적 등에 관한 정보를 상세하게 웹사이트에서 공개하고 있다(Neeson, 2010: 2).

둘째, 효능 측면에 관한 논의는 미국의 유사행정규제에 있어서는 무의미하다. 왜냐하면 미국에서 33/50 프로그램을 관장하는 기관인 환경보호청(EPA)에서 프로그램 집행과정에 대한 모니터링 및 추가적인 보고를 요구하지 않기 때문에 이를 수행할 역량이 있는지 여부에 대하여 굳이 검토할 필요가 없기 때문이다(Zatz & Harbour, 1999: 24).

셋째, 우리의 경우 유사행정규제기관의 역량 및 권한은 상당히 낮은 편이라고 할 수 있다. 국내 산업안전보건 지도·감독체계를 살펴보면, 행정권 집행은 노동부의 근로감독관이, 예방적 기술지도는 공단의 기술직이 담당하는 등 업무가 이원적으로 분담되어 있다(이명구, 2013: 203). 그러나 근로감독관 1인당 감독하여야 하는 사업장의 수가 다른 국가들에 비하여 지나치게 많아 역량이 부족할 수밖에 없는 실정이다. 이는 수치상 목표달성 위주의 감독이 이루어지고 있음을 단적으로 보여준다. 또한, 공단은 안전 관리상 위법사항을 발견하여도 사업장에 대한 과태료 부과, 작업 중지, 개선명령 등을 수행할 수 있는 권한이 부여되지 않아 지도·감독에 어려움을 겪고 있다(이명구, 2013; 199).

### 4) 능률성

유사행정규제의 비용이 전통적인 정부규제로 인한 비용보다 낮다면 정부규제가 아닌 유

사행정규제로 해당정책목표를 달성하는 것이 능률적이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 능률성 측면에서 한국, 호주, 미국의 사례를 비교·분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 호주의 경우에는 유사행정규제가 정부규제로 운영되는 경우보다 비능률적이라는 평가를 받아 왔다. 유기농기준을 정부규제로 운영한다면 유기농인증은 법률적으로 요구되며, 위반 시 불법적 상거래가 될 것이다. 그러나 호주의 경우에는 유기농기준을 준수하는 것은 법률적으로 요구되지만 인증을 강제하지는 않는다. 따라서 유기농기준을 준수하지 않은 피 규제자에 대한 처벌이 정부규제로 운영되는 경우보다 더 어려우며 더 많은 비용과 노력이 소요된다. 왜냐하면 위반자의 색출이 정기검사 또는 수시검사에 의하여 정기적으로 실시되는 것이 아니라 표본조사에 의존할 수밖에 없기 때문이다(Wynen, 2008: 42-43).

둘째, 미국에서의 유사행정규제의 능률성은 상당히 높은 편이라고 할 수 있다. 미국의 유사행정규제가 전통적인 정부규제보다 비용이 낮다는 평가를 내릴 수 있는 근거는 다음과 같다. 첫 번째 근거는 33/50 프로그램에 참여한 기업의 유독화학물질 배출감축 정도에 대한 환경보호청(EPA)의 추가적인 모니터링 및 보고 요구가 없다는 점에서 기존의 정부규제보다 비용이 낮다고 볼 수 있다. 따라서 모니터링 및 보고를 위한 별도의 부서 또는 T/F 팀을 추가적으로 운영할 필요가 없어 예산증액 또는 추가적인 인력충원이 필요 없게 된다. 두 번째 근거는 유사행정규제(33/50 프로그램)에 자발적으로 순응한 비용은 관련된 다른 정부규제(유해폐기물처리)에 순응하는 비용을 절감하는 결과를 초래하여 능률성 측면에서 높은 평가를 받아왔다(Zatz & Harbour, 1999: 24-25).

셋째, 우리의 경우 공단의 내부규칙으로라도 산업안전보건 규제를 제정하는 것이 아무런 규제가 존재하지 않는 경우보다 훨씬 비용이 낮고 편익이 높다는 평가를 받아 왔다. 예컨대, 비용·편익 분석결과 유해·위험방지계획서 제도를 화학물질 및 화학제품 제조업, 반도체 제조업, 전자부품 제조업 등 3개 업종에 확대할 경우 순편익은 약 16억 원에 이를 것으로 분석되었다. 유해·위험방지계획서 제도로 인한 산업재해 감소효과는 지속적이므로 편익은 이후에도 지속적으로 증가할 것이라 보았다(산업안전보건법규제심사안, 2014: 62).

## 5) 법규와의 일관성

이는 유사행정규제가 관련 법규의 범위 내에서 저촉되지 않는지에 의하여 측정된다. 법규와의 일관성 측면에서 한국, 호주, 미국의 유사행정규제를 비교하면 다음과 같다.

첫째, 호주의 유기농기준은 국내법이 아니라 EU의 유기농규제에의 일관성을 위하여 먼저 제정되었다. 1991년 말에 유기농 농산물 자문위원회(OPAC)에 의하여 국가 유기농 최소요구조건으로서 동의를 얻은 호주 유기농기준은 EU의 유기농기준과 일관된 첫 번째 국제사례로서 평가받았으며, 이로 인하여 EU에의 수출이 가능해졌다. 이러한 유기농기준은 농무부에 의하여 정식으로 채택되었으며, 농무부 수출명령(Ministerial Export Order)에서 참고기준으로 명시되어 명령에 준하는 효력이 발생하게 되었다(Wynen, 2008: 45). 다만, 기본적으로 호주에서 유기농기준은 1974년에 제정된 거래규제법(Trade Practices Act of 1974)에 저촉되지 않는 범위 내에서만 합법적인 효력이 발생하게 된다. 호주의 유기농기준과 이 법과의 일관성은 거래규제법을 집행하는 호주 소비자자원(ACCC)에 의하여 평가받게 된다(Neeson, 2010: 1).

둘째, 미국의 33/50 프로그램은 유독물배출량조사제도(TRI) 및 응급계획 및 지역사회알권리법(EPCRA)과 다음의 두 가지 측면에서 일관성을 유지하고 있다. 첫째, 33/50 프로그램에서의 감축대상인 17개의 유독화학물질은 유독물배출량목록(TRI)에 수록된 300개의 유해화학물질에 포함되는 것이다. 둘째, 환경보호청(EPA)에서 33/50 프로그램에의 참여를 독려한 기업들은 유독물배출량목록(TRI)에서의 상위 600개 기업에 포함된 것이다(Vidovic & Khanna, 2007: 180).

셋째, 우리의 경우 유사행정규제는 주로 공단·공사 등의 준 정부기관이 법령으로부터 위탁받은 범위 내에서 형성·집행되고 있다. 그러나 위탁의 범위를 일탈한 유사행정규제가 있는지에 대한 조사가 아직까지 수행된 적이 없어 법규와의 일관성 여부를 단정 짓기 어려운 실정이다.

## (2) 규제절차의 정당성

### 1) 대표성

이는 유사행정규제의 형성 및 집행과정에 정부기관, 피 규제자 및 다양한 이해관계자들이 균형적으로 참여하였는지와 관련된다. 이러한 대표성 측면에서 한국, 호주, 미국 등의 분석 대상 국가들의 사례를 비교하여 보면 다음과 같다.

첫째, 호주의 유기농기준은 1980년대에 최초로 형성될 당시에는 호주 지속가능농업협회

(NASAA)와 유기농협회(BFA) 등의 민간단체들이 중심이 되었었다. 즉, 처음에는 ‘자율규제’에 가까웠다(Wynen, 2007; Wynen, 2008: 43 재인용). 그러나 1980년대 후반에 단행된 EU의 유기농 수입제한정책(EC Reg. 2092/91)을 계기로 유기농기준 형성에 호주 검역국이 직접 개입하기 시작하면서 ‘공동규제’에 가까워지게 되었다. 1990년대 초 이래로 호주에서는 유기농기준 제정 및 개정과정에 정부기관(호주 검역국, 농무부 등), 피 규제자(각종 유기농 인증기관, 호주지속가능농업협회, 호주유기농협회 등) 및 다양한 이해관계자들이 참여하도록 하여 대표성을 확보하였다. 뿐만 아니라 정부기관 및 피 규제자 외에도 유기농법을 사용하지 않는 일반농민 대표로서 호주농민연합(NFF)을, 소비자를 대표해서 연방소비자원(FBCA), 호주소비자단체연합회(AFCA), 호주소비자 협회(ACA) 등을, 유기농 소매업 및 재배업을 대표해서 유기농 소매업자 및 재배업자 협회(ORGAA)를 참여시켜 대표성을 더욱 더 강화하였다(Wynen, 2008: 43).

둘째, 미국의 33/50 프로그램에서는 17개의 유독화학물질 배출을 1992년까지 1988년의 33%, 1995년까지 50%를 감축한다는 목표에 피 규제자인 기업이 참여 및 순응 여부를 자율적으로 결정하도록 하여 대표성을 어느 정도 확보할 수 있었다(Sam & Innes, 2004: 2).

셋째, 우리의 경우 안전보건공단의 안전인증 및 안전검사 처리규칙 등의 제정 및 집행에 피 규제자 및 이해관계자가 참여할 수 있는 절차 및 방법은 거의 없는 것으로 나타나 대표성이 아주 낮음을 알 수 있었다(한국산업안전공단 노동조합, 2007).

## 2) 투명성

이는 유사행정규제에 관한 정보를 피 규제자는 물론이고 다양한 이해관계자 및 일반국민들에게 투명하게 제공하고 있는지와 관련된다. 유사행정규제의 투명성 측면에서 한국, 호주, 미국의 사례를 비교하면 다음과 같다.

첫째, 호주의 경우 유기농기준을 준수한 피 규제자에 대하여 ‘유기농’ 인증을 제공하여 소비자 또는 수입국의 입장에서 유기농기준 준수여부에 관한 정보를 투명하게 얻을 수 있도록 하였다. 다만, 이러한 유기농기준을 준수하였음을 인증 받도록 직접적으로 강제하는 정부규제는 존재하지 않는다. 유기농기준은 단지 해당 농산물이 유기농기준을 준수하였다는 정보를 제공하기 위한 것이기 때문이다(Neeson, 2010: 2).

둘째, 미국의 경우에는 유사행정규제의 성과목표를 달성한 피 규제자 및 목표달성기술 등

의 정보를 투명하게 공개하여 왔다. 1993년 이래로 환경보호청(EPA)에서는 33/50 프로그램의 오염경감 목표를 달성한 기업의 프로필(해당기업이 달성한 오염배출 저감실적, 감축한 유해화학물질의 종류, 산업분류코드, 기업의 규모, EPA에 제출한 자료의 양 등)을 공개하도록 하여 왔다(Zatz & Harbour, 1999: 23).

셋째, 우리의 유사행정규제는 공단·공사 등의 준 정부기관의 내부규칙 등의 형태로 존재하고 있으며, 이를 투명하게 공개하여야 한다는 조항은 어디에서도 찾아 볼 수가 없다. 다만, 이를 위탁한 근거법규에 관한 규제영향분석서의 입법예고 기간 동안에의 공표를 통해서 간접적으로 공개될 뿐이라는 점에서 투명성이 아주 낮다고 볼 수 있다.

### 3) 책임성

유사행정규제에 대하여 피 규제자 및 이해관계자에게 책임을 지는 정도와 관련하여 한국, 호주, 미국의 사례를 비교하면 다음과 같다.

첫째, 호주의 경우에는 호주표준협회 소속의 기술위원회 FT-032에서 유기농 기준을 채택하고 유지하는 데 책임을 진다. 이러한 기술위원회는 호주표준협회장(Secretary of Standards Australia)의 감독을 받으며, 유기농 농산물과 관련된 모든 이해관계인들이 참여하여 의견을 제시할 수 있는 기회를 제공 받는다. 따라서 호주에서는 유사행정규제에 대한 책임성이 높은 편임을 알 수 있었다(Wynes, 2007: 77).

둘째, 미국에서는 유사행정규제에 대하여 책임지는 수단 또는 조직은 존재하지 않는다. 다만, 33/50 프로그램의 종료시점을 1995년으로 한정하여 기간 한정성을 통하여 해당사업의 책임성을 확보하려고 노력하였다(Zatz & Harbour, 1999: 23).

셋째, 우리의 경우 공단·공사 등의 준 정부기관의 피 규제자 또는 이해관계자에 대한 책임성을 보장하기 위한 제도적 장치는 아직까지 찾아보기 어렵다. 이러한 책임성 부재는 그간 산업현장에서의 여러 대형 참사(2012년 구미 불산 누출사고, 2012년 LG화학 폭발사고, 2013년 삼성정밀화학의 염소가스 누출사고 등)로 이어져 막대한 인명 및 재산피해를 초래하여 왔다.

### (3) 규제집행 메커니즘

#### 1) 효과성

이는 유사행정규제가 애초에 형성단계에서 의도한 목표의 달성도에 의하여 측정될 수 있다. 효과성 측면에서 한국, 호주, 미국의 유사행정규제를 비교하면 다음과 같다.

첫째, 호주에서는 유기농기준을 정부규제로 명시하지 않고 유사행정규제로 설정함으로써 강제이행수단이 미흡하게 되어 효과성은 그다지 높지 못한 편이다. 이에 유기농기준의 효과성을 생산자 측면과 소비자 측면으로 나누어 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 생산자 측면에서는 유기농기준의 효과성은 어느 정도 높다고 볼 수 있다. 유기농 생산자에 대한 직접적인 감사 및 제재수단은 없지만, 유기농 인증기관에 대한 감사 및 제재를 통하여 생산자 측면에서의 효과성은 다소 높다고 볼 수 있다. 둘째, 소비자 측면에서는 사기 유기농에 대한 전수 조사 및 제재조치가 미흡하여 효과성이 낮을 수밖에 없다.

둘째, 미국의 33/50프로그램의 효과성은 상당히 높음을 알 수 있다. 미국의 33/50 프로그램은 애초 계획했던 최종목표 연도보다 1년 앞서 1994년에 17개의 유독화학물질 배출량을 50% 감축하였다. 환경보호청(EPA)에 의하여 설정된 감축비교 기준년도(baseline)인 1988년에 17개 유독화학물질 배출총량은 1,496백만 파운드에 달하였으나, 1994년의 총배출량은 748백만 파운드로 급감하였다. 이후 1995년에는 672백만 파운드로, 1996년에는 601백만 파운드로 지속적으로 감소하였다(US EPA, 2015: 2).

셋째, 우리의 경우 안전보건공단은 유사행정규제를 활용한 산업재해 예방활동을 통해 산업 재해율을 낮추는 것을 목표로 하고 있으나 아직도 산업 재해율이 상당히 높은 편이어서 효과성이 낮다고 할 수 있다(조성한 외 2012).

#### 2) 순응성

이는 유사행정규제에서 설정한 기준, 요건 등에 대한 피 규제자의 준수여부에 의하여 측정된다. 순응성 측면에서 한국, 호주, 미국의 사례를 비교하면 다음과 같다.

첫째, 호주에서 유기농기준에의 순응은 호주 검역국에서 수행하는 민간인증기관에 대한 감사에 의하여 간접적으로 확보된다. 그러나 호주 검역국의 민간인증기관에 대한 감사에도 불구하고 법규에 의한 전통적인 정부규제의 부재로 인하여 유기농법을 사용하지 않고 과거

와 같이 농약을 사용한 농작물을 ‘유기농’이라는 표식을 부착하고 판매하는 사기행위 또는 유기농기준에 부합되지 않는 조건으로 제배된 불량 유기농 판매행위를 근절하기는 사실상 어려운 실정이다(Wynen, 2008: 46).

둘째, 미국에서의 33/50 프로그램은 전적으로 자발적인 순응에 의존하고 있으며, 정부규제에서와 같은 강제이행 또는 제재수단은 존재하지 않는다(Sam & Innes, 2004: 5). 그러나 이러한 강제이행 부재 속에서도 피 규제자의 33/50 프로그램에의 순응성은 상당히 높았다. 미국의 33/50프로그램의 높은 순응성의 첫 번째 원인으로서는 ‘자발성’ 자체가 피 규제자인 기업의 순응성을 유도한 원동력이었다고 볼 수 있다. 이와 같은 자발적 참여 유도는 33/50 프로그램이 없었다면 향유할 수 없었을 기회, 즉 규제기관인 환경보호청(EPA)과 공동으로 공통문제를 해결하기 위하여 머리를 맞댈 수 있는 기회를 향유할 수 있게 해 주며, 진정한 의미의 규제 거버넌스를 실현할 수 있게 해 주었기 때문이다. 두 번째 원인으로서는 33/50 프로그램 운영의 유연성을 들 수 있다. 피 규제자인 개별기업들의 입장에서 자신들의 기업이 처한 고유한 경영환경을 고려하여 감축목표를 설정하고 일정을 조정함으로써 단지 피 규제자가 아니라 규제 거버넌스의 동반자로서의 역할을 수행하게 되어 자발적으로 순응하게 되었다고 볼 수 있다(Zatz & Harbour, 1999: 23). 세 번째 원인으로서는 순응으로 인한 경제적 효과를 들 수 있다. 순응에 대한 반대급부로서 제공되는 환경오염원 식별 및 배출저감방안에 대한 기술원조 서비스는 기업의 입장에서 다른 환경규제에 순응하는 비용을 상쇄하는 편익을 얻게 된다는 것이다. 네 번째 원인은 33/50 프로그램에의 순응을 통하여 ‘녹색기업’으로서의 기업이미지를 홍보할 수 있는 기회를 얻을 수 있다는 것이다(Khanna & Damon, 1999: 3).

셋째, 우리의 경우 안전보건공단이 수행하는 업무의 특성상, 순응성을 확보하기 위한 처벌규정 및 중대한 안전보건조치 등은 유사행정규제인 내부규칙이 아니라 대체로 산업안전보건법, 동법 시행령 및 시행규칙에 기반을 두고 있다. 산업안전보건법에는 안전보건조치를 위반하였을 때 처벌하는 명문규정이 존재한다. 그러나 법의 사각지대가 존재하여 피 규제자가 법의 사각지대를 찾는 등 법을 위반하지 않는 선에서 안전보건 조치에 대한 부담을 줄이려는 시도를 하는 경우가 종종 발생하고 있다. 또한, 실질적으로 모든 사업장이 안전보건조치를 충실히 이행함에도 불구하고 예외규정으로 인해 법의 적용대상에서 제외되는 사업장의 경우 안전보건 의무를 소홀히 하는 경우도 발생한다.

이상에서 본 연구는 호주, 미국, 한국의 유사행정규제 사례(호주의 유기농기준, 미국의 33/50 프로그램, 한국의 산업안전보건 규제)를 규제내용의 품질(적응성, 명확성, 효능, 능률성, 법규와의 일관성), 규제절차의 정당성(대표성, 투명성, 책임성), 규제집행 메커니즘(효과성, 순응성) 등을 기준으로 비교·분석하였다. 비교사례분석 결과를 요약·정리하면 다음의 <표 3>과 같다.

<표 3> 분석결과의 요약

요인	세부지표	호주	미국	한국
규제내용의 품질	적응성	인증결정의 재검토, 중재요청	배출감축목표 자율결정	이의제기제도
	명확성	기준의 구체적 명시	기준 명시 없음	홈페이지 게재, 교육
	효능	호주검역국의 인증기관 효능 감사 및 승인	불필요	업무의 과부하, 권한 부재
	능률성	낮음	높음	다소 인정
	법규와의 일관성	EU 유기농규제에 부합, 거래규제법에 부합	유독물배출량조사제도, 응급계획 및 지역사회 알권리법에 부합	조사된 바 없음
규제절차의 정당성	대표성	피 규제자, 이해관계자, 정부기관 참여	피 규제자 참여	관련절차 없음
	투명성	유기농인증 공개	목표달성 기업명단 공개	관련절차 없음
	책임성	호주표준협회 책임	기간 한정	관련절차 없음
규제집행 메커니즘	효과성	생산자 측면: 높음 소비자 측면: 낮음	높음	낮음
	순응성	낮음	높음	낮음

출처: 본 연구 자체작성

## V. 결론

본 연구는 규제내용의 품질, 규제절차의 정당성, 규제집행 메커니즘 등의 측면에서 유사 행정규제의 합리화 요인을 중심으로 한국, 호주, 미국의 사례를 비교·분석해 보았다. 각국의 사례 간 교차분석 결과, 한국의 유사행정규제는 규제내용의 품질 측면에서의 적응성 및

명확성을 제외하고는 대부분의 합리화 요인에서 다른 국가에 비해서 상당히 미흡한 것으로 나타났다. 이에 본 연구는 다른 국가들보다 미흡한 요인을 중심으로 호주 및 미국의 사례가 우리의 유사행정규제에 주는 시사점을 향후 개선방안으로 제시하고자 한다.

첫 번째 요인인 규제내용의 품질(효능, 능률성, 범규와의 일관성)을 향상시킬 수 있는 방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 효능의 측면에서 호주는 우리가 벤치마킹할만한 다양한 전략을 제시하여 준다. 즉, 호주 검역국의 경우 유기농 인증을 제공하는 기관에 대한 감사와 승인을 통하여 인증기관이 계속해서 역량을 갖출 수 있도록 간접적으로 지원해 주고 있다. 뿐만 아니라 인증기관의 역량에 관한 정보를 웹사이트에 상세하게 공개하고 있다.

둘째, 미국의 사례는 능률성 측면에서 많은 시사점을 제공하여 준다. 특히 미국의 33/50 프로그램에서는 별도의 모니터링 및 보고의무를 규정하고 있지 않아 관련된 비용을 절감할 수 있었으며, 다른 관련된 규제에 순응하는 비용을 절감하여 능률성을 향상시킬 수 있었다. 따라서 우리의 경우에도 불필요한 모니터링 및 보고의무를 감소시켜 능률성을 향상시킬 필요가 있다.

셋째, 범규와의 일관성 측면에서 호주의 유기농기준은 EU의 유기농기준과의 일관성을 유지해 왔으며, 미국에서의 33/50 프로그램은 유독물배출량조사제도 및 응급계획 및 지역사회 알권리법과의 일관성을 유지해 오고 있다. 우리의 경우에는 이에 대한 실증적 조사가 아직까지 수행된 적이 없어 범규와의 일관성 여부에 대해서 단정 짓기는 어려운 상황이다.

두 번째 요인인 규제절차의 정당성(대표성, 투명성, 책임성)을 향상시킬 수 있는 방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 호주와 미국에서의 유사행정규제의 대표성은 상당히 높은 편이었지만, 우리의 경우는 매우 낮은 실정이었다. 특히 호주에서는 유사행정규제 제정과정에 정부기관은 물론이고 피 규제자, 다양한 이해관계자가 모두 참여하여 왔다. 본 연구의 호주 사례인 유기농기준의 이해관계자로서 소비자 대표단체, 유기농 재배업단체뿐만 아니라 유기농법을 사용하지 않는 일반농민 대표도 참여하였다는 점은 우리에게 주는 시사점이 크다고 할 수 있다. 우리의 경우에도 유사행정규제가 행정규제기본법의 사각지대에 놓여 있다 하더라도 공사·공단 등의 준 정부기관에서 자발적으로 피 규제자 및 이해관계인의 참여에 기반을 두고 유사행정규제를 제정하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 투명성 측면에서도 호주와 미국은 상당히 높은 편이지만, 우리는 매우 낮은 실정이다. 호주사례에서는 유기농 인증을 통하여, 미국사례에서는 33/50 프로그램의 목표를 달성

한 기업의 명단 및 오염경감 기술정보 공개를 통하여 유사행정규제의 투명성을 향상시켜 왔다는 점은 우리의 유사행정규제를 위한 모범사례가 될 것이다.

셋째, 우리의 경우뿐만 아니라 미국과 호주에서도 책임성은 유사행정규제의 취약점이라고 할 수 있다. 다만, 미국에서는 시간 한정성을 통하여, 호주에서는 호주표준협회를 통하여 책임성을 강화하려는 노력을 시도하고 있다는 점을 눈 여겨 볼 필요가 있다.

세 번째 요인인 규제집행 메커니즘(효과성, 순응성)에서 가장 주목하여야 할 점은 호주와 미국은 전적으로 피 규제자의 순응을 피 규제자의 ‘자발성’에 의존하도록 하였다는 점이다. 호주에서는 유기농 생산자에 대한 강제이행보다는 유기농 인증기관에 대한 감사를 통하여 ‘인증’에 대한 신뢰를 향상시킨 후 자발적 순응을 유도하고자 하였다. 또한, 미국에서는 피 규제자가 해당유사행정규제를 유연성, 경제적 효과, 기업이미지 홍보 차원에서 긍정적인 평가를 내리도록 유도하여 피 규제자의 순응성을 확보하였다. 우리의 경우에도 피 규제자의 자발적인 순응을 유도할 수 있는 다양한 ‘넛지(nudge) 전략’을 강구할 필요가 있다고 본다.

다만, 이상에서 살펴 본 분석결과는 본 연구의 분석사례를 넘어 모든 유사행정규제를 합리화시키기 위한 요인 및 개선방안으로 일반화시킬 수 없는 ‘외적 타당성’ 측면에서의 한계가 있음을 밝혀 둔다. 따라서 향후 후속연구를 통하여 유사행정규제의 다양한 사례에 대한 분석 및 계량분석을 통하여 본 연구의 분석결과를 실증적으로 검증할 필요가 있을 것으로 판단된다.

## 참고문헌

- 강휘원, (2002), 자율규제적 인터넷 거버넌스: 설계와 정책적 함의, '한국행정학보', 36(3): 185-205.
- 이명구, (2013), '산재예방 집행의 중장기 전략과 비전', 서울: 고용노동부.
- 이혁우, (2009), '규제의 개념에 관한 소고', '행정논총', 47(3): 335-357.
- 이혜영·박장호·최성락·주용환, (2011), '금융부문의 유사행정규제에 관한 연구', '규제연구', 20(2): 151-174.
- 이혜영·최성락·주용환·윤수경·박은지, (2010), '공공기관 유사행정규제 정비방안', 서울: 광운대학교 산학협력단.
- 조성한·이근오·백종배·엄현택, (2012), '산업안전보건 행정조직의 합리화 방안 연구', 서울: 경제사회발전노사정위원회.
- 최병선, (2009), '규제수단과 방식의 유형 재분류', '행정논총', 47(2): 1-30.
- 최유성, (2013), '대안적 규제전략의 활용 실태에 관한 연구', 서울: 한국행정연구원.
- 한국산업안전공단 노동조합, (2007), '주요 선진국 사례를 통한 우리나라 안전관리정책 방향', 서울: 한국산업안전공단 노동조합.
- Abbott, K. & Snidal, D. (2009), 'The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions in the Shadow of the State', in W. Mattli & N. Woods eds, *The politics of global regulation*. Princeton University Press.
- APEC-OECD. (2005), *APEC-OECD Integrated Checklist On Regulatory Reform*. Paris: APEC-OECD.
- Australia Government's Department of Industry. (2014), *Industry Officer's Guide to Regulation Reform*. Canberra, Australia.
- Australian Law Reform Commission. (2012), *Classification-Content Regulation and Convergent Media. ALRC Report 118*. Canberra, Australia.
- Balleisen, E.J. & M. Eisner. (2009), 'The Promise and Pitfalls of Co-Regulation: How Governments Can Draw on Private Governance for Public Purposes', in J. Cisternino (ed.), *New Perspectives on Regulation*, The Tobin Project.

- Benzen, A. (2012), Sustainable standards? How organic standards in the EU and Australia affect local and global agri-food production and value chains. In Farmar-Bowers, Q., Higgins, V., & Millar, J. (eds.). *Food Security in Australia*. 281-296. New York, NY: Springer.
- Cafaggi, F. (2006), *Self-regulation in European private law*, New York, NY: Kluwer.
- Cafaggi, F. (2014), *New foundations of transnational private regulation*, EUI w.p. Private regulation series.
- Cafaggi, F. & Renda, A. (2012), Public and Private Regulation Mapping the Labyrinth, *CEPS*, 370: 1-35.
- CIC on Quasi-regulation. (1997), *Grey-letter law*. Australia: Commonwealth Interdepartmental Committee on Quasi-regulation.
- Coglianesi, C., Healey, T., Keating, E. & Michael. M. (2004), *The Role of Government in Corporate Governance, Regulatory Policy Program Report RPP-08*, Cambridge, MA: Center for Business and Government, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Khana, M. & Damon, L. (1999), EPA's voluntary 33/50 program: Impact on toxic releases and economic performance of firms. *Journal of Environmental Economics and Management*. 37: 1-25.
- National standard for organic and bio-dynamic produce (Edition 3.5, Last updated 1 February 2013).
- Neeson, R. (2010), Organic standards and certification in Australia. *Primefact*, 1047: 1-3.
- OECD. (2002). *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Policies In OECD Countries*. Paris: OECD.
- Sam, A. & Innes, R. (2004), *Voluntary pollution reductions and the enforcement of environmental law: An empirical study of the 33/50 program* Cardon Research Papers in Agricultural and Resource Economics. University of Arizona.
- U.S. EPA. (2015), 33/50 programs: *The final record*. Washington, D.C.: U.S. EPA.
- Vidovic, M. & Khanna, N. (2007), Can voluntary pollution prevention programs fulfill their

- promise? Further evidence from the EPA's 33/50 program. *Journal of Environmental Economics and Management*. 55: 180-195.
- Wynen, E. (2007), Winners and losers with harmonization of organic guarantee systems, *Journal of Organic Systems*, 2(1): 72-98.
- Wynen, E.. (2008), Standards and compliance systems for organic and bio-dynamic agriculture in Australia: Past, present and future. *Journal of Organic Systems*, 2(2): 38-55.
- Yesim Yilmaz. (1998), Private Regulation: A Real Alternative for Regulatory Reform, *Cato Policy Analysis*. 303: 1-38.
- Zatz, M. & Harbour, S. (1999), The United States Environmental Protection Agency's 33/50 Program: The anatomy of a successful voluntary pollution reduction program. *Journal of Cleaner Protection*, 7: 17-26.

## Comparative Research on Quasi-regulation among Australia, US and Korea

Shin Kim and Jin Sik Choi

This study focuses on exploring the ways of rationalizing quasi-regulation in Korea through comparative research on quasi-regulation among Korea, Australia, and US. Various aspects of quasi-regulation are examined by adopting a research model analyzing major indicators such as inclusion, transparency, accountability, coherence, efficacy, adaptability, efficiency, conformity with public laws, effectiveness, and compliance. The tasks of Korea Occupational Safety and Health Agency in Korea, the National Standard for Organic and Biodynamic Produce in Australia, 33/50 Program in US are compared based on the conceptual model. Some implications could be derived from the analysis of quasi-regulation as follows. First, various stake-holders have to be included in decision making and enforcement of quasi-regulation. Second, regular inspection and assessment are needed to monitor whether quasi-regulation agencies are equipped with performance capacity. Third, voluntary compliance should play an important role of achieving performance targets of quasi-regulation.

Key words: Quasi-regulation, National Standard for Organic and Biodynamic Produce, 33/50 Program, Regulation for Occupational Safety and Health

