

연구보고 2010-04

자율규제 확대를 위한 법제개선 연구(Ⅱ)

현 대 호

자율규제 확대를 위한 법제개선 연구(Ⅱ)

The Study of Reforming A Legal System
for Broadening Self Regulation(Ⅱ)

연구자 : 현대호(연구위원)

Hyeon, Dae-Ho

2010. 10. 31.

요약문

I. 배경 및 목적

- 최근 정부규제의 완화에 따른 보완적 처방으로 자율규제가 중요한 사회적 이슈로 활발한 논의가 진행되고 있고, 정부에서도 시장경제질서의 신뢰성 강화와 시장 중심주의 정책에 따라 자율규제에 대한 요구가 높아지고 있음
- 그렇지만 기존의 각 영역별로 나타난 자율규제제도는 그 취지와 내용 등이 다양하고 기존의 규제체계와 구분되지 않은 측면이 있어서 각 분야의 자율규제에 대한 공통적인 원리를 개발하여 통일성과 일관성을 높이며, 각 부문의 특성에 걸맞은 특성화, 유형화를 하는 것이 필요함
- 따라서 이 연구에서는 분야별로 자율규제제도의 확대 여부와 바람직한 자율규제의 방향을 정립하고 관련 법제의 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 함

II. 주요 내용

- 오늘날 자율규제제도는 정부규제가 혼합적으로 사용하고 있어서 그 경계를 구분하기 어렵고, 자율규제제도를 분류함에 있어서 연구자마다 국가마다 그 관심대상에 따라 차이가 있음. 따라서 이 연구에서는 우리나라 자율규제제도와 그 확

대방안에 대한 고찰을 위하여 외국의 사례를 기초로 하여 분석하였음

- 이 연구에서는 자율규제제도의 유형과 내용을 ① 자율협약제도, ② 자율규약제도, ③ 자율표준약관제도, ④ 자율인증 또는 자율준수제도, ⑤ 자율확인(또는 검사)제도, ⑥ 부담금 또는 수수료 등을 통한 자율규제제도, ⑦ 보고 또는 표시 등을 통한 자율규제제도로 구분하여 세부적인 유형과 확대 방안을 살펴보았음
- 이들 자율규제제도는 해당 분야에 따라 확대 여부에 차이가 있지만 전반적으로 정부규제의 한계를 보완하는 차원에서 역할이 강화되고 있으며 그 실효성이 높음
- 한편, 자율규제제도의 확대는 기업이나 소비자 등의 자발적으로 행동을 유도한다는 차원에서 분야별로 확대될 것으로 예상되고, 향후 금전적 부담 또는 인증이나 표시 등을 통한 유도적 자율규제는 다른 자율규제제도보다도 확대될 필요가 있음

Ⅲ. 기대효과

- 관련 법제를 개선방안의 제공
- 관련 국가정책의 수립 및 집행에 기초자료로 활용

▶ 주제어 : 자율규제, 표준약관, 부담금, 표시제도, 정부규제, 자율인증

Abstract

I . Background and Purpose

- Recently as a complementary method to mitigation of governmental restriction, self regulation becomes an important societal issue and is being discussed actively. Even inside the government, the demand of self regulation increases with the strength of trust regarding market economic order and market centered policy.
- However, because self regulation having appeared in existing each area has various intents and contents and is not differentiated from the existing regulation system, it is required to improve unification and consistency developing common principles for each self regulation system and to specialize and patternize self regulation fitting for the feature of each area.
- Accordingly, this study purports to decide the possibility of broadening self regulation and the direction of desirable self regulation, and to present a reform measure of relevant laws.

II. Main Contents

- Today, it is hard to find the boundary between self regulation and existing regulation due to government's mixed use, and the classification of self regulation is different depending on researchers, nations and the subject of interest. Therefore, to consider a self regulation system and its expanding measure, the self regulation system are analyzed based on foreign cases in this study.
- In this study, the types and contents of self regulation are classified as voluntary agreement system, voluntary ruling system, voluntary standard terms and conditions system, voluntary certification or observance system, self regulation through allotment and fee, and self regulation through report and indication, and its detailed contents and expanding measure are reviewed.
- The expanding self regulation is distinct between relevant fields, but generally its role has been strengthened to supplement the limit of governmental regulation, and its effectiveness is very high.
- Meanwhile, self regulation is supposed to expand in each field at the level of inducing voluntary acts from corporation and consumers. Also self regulation having inducement effects by monetary burden, certification and indication needs to be expanded.

III. Expected Effects

- Providing a reforming measure of relevant laws
- Use as basic data to establish and execute relevant national policy

➤ **Key Words** : self regulation, standard terms and conditions, indication system, governmental regulation, voluntary certification

목 차

요 약 문	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	11
제 1 절 연구의 목적	11
제 2 절 연구범위 및 연구방법	12
I. 연구범위	12
II. 연구방법	12
제 2 장 자율규제제도의 개념과 외국의 사례	13
제 1 절 자율규제제도의 개념	13
I. 자율규제제도란	13
II. 자율규제제도의 분류	16
제 2 절 외국의 자율규제제도 사례	19
I. 개 관	19
II. 분야별 자율규제제도	19
III. 소 결	49
제 3 장 자율규제제도의 현황과 확대방안	53
제 1 절 개 관	53
I. 자율규제제도의 현황	53
II. 자율규제제도의 확대 필요성과 그 한계	54

제 2 절 자율규제제도의 현황과 확대방안	58
I. 자율협약제도	58
II. 자율규약제도	74
III. 자율표준약관제도	91
IV. 자율인증 또는 자율준수제도	99
V. 자율확인(또는 검사)제도	109
VI. 부담금 또는 수수료 등을 통한 자율규제제도	125
VII. 보고 또는 표시 등을 통한 자율규제제도	132
제 4 장 결 론	145
참 고 문 헌	147

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

오늘날 자율규제는 다양한 분야에서 다양한 형태로 도입되고 있으며, 전통적인 정부규제에 대한 보완적 또는 대체적인 차원에서 자율규제가 확대되고 있다. 따라서 자율규제는 정부규제(또는 시장규제)와 구분하여 어느 범위에서 어느 대상까지를 포함시켜서 다룰 것인지 명확하지 아니하며, 그 대상을 특정하기도 용이하지 아니하다. 이 연구에서는 2009년 연구에서 다룬 제3의 중립적(전문적) 기관에서 정부규제를 대신한 자율규제 확대방안 및 국가기관의 비규제적 자율규제의 확대방안을 제외하고서 자율규제제도의 확대 차원에서 자율규제제도의 현황과 확대방안을 살펴본다. 즉 올해의 연구에서는 현행 법령에서 규정하고 있는 자율규제제도를 중심으로 어떠한 자율규제제도가 도입되어 있는지, 그리고 어떠한 방향으로 확대될 수 있는지에 대하여 살펴본다. 이를 통하여 현행 법령상의 자율규제제도의 확대를 위한 관련 법제의 개선방안을 제시하고, 정부규제를 대신하는 차원(또는 보완하는 차원)에서 바람직한 자율규제제도의 모습을 탐구하고자 한다.

특히, 이 연구에서는 자율규제제도의 선정에 있어서 외국의 사례를 살펴보고, 이를 기초로 하여 우리나라의 현행 법령에서 유사한 사례를 선정하여 자율규제제도의 확대 여부를 고찰하며, 많이 알려진 자율규제제도의 유형을 선별하여 그 운영 현황과 확대방안을 살펴보고자 한다.

제 2 절 연구범위 및 연구방법

I. 연구범위

연구의 범위는 현행 법령상의 자율규제제도에 대한 실태조사 등을 통하여 확인한 자율규제제도를 유형화하여 그 내용과 확대방안을 살펴보는 것으로 한정하고자 한다. 특히, 주요 분야에서 공통적으로 도입하고 있거나 도입이 문제되는 자율규제제도가 어떻게 도입되어 운용되고 있는지에 대하여 살펴보고자 한다.

구체적인 연구는 우선 분야별로 외국의 사례를 살펴보고, 이를 기초로 우리 법령에서 도입하고 있는 자율규제제도를 선정하여 자율규제제도의 현황과 그 확대방안을 살펴본다. 즉 금융·보험법 분야, 경제법 분야, 소비자법 분야, 환경법 분야, 노동법 분야, 복지법 분야, 의료법 분야, 방송·통신법 분야, 건설·건축법 분야에서 도입하고 있는 대표적인 자율제도를 살펴보고자 한다.

II. 연구방법

연구의 방법은 다음과 같다.

첫째, 외국 문헌 등을 통하여 소개하고 있는 주요 분야의 자율규제제도를 살펴보는 비교법적인 방법을 도입하였다. 특히, 우리나라와 유사성이 가장 높은 일본의 사례를 중심으로 하여 독일과 영국의 사례를 살펴보았다.

둘째, 우리나라 현행 법령에서 유사한 형태의 자율규제제도에 대하여 조사·분석하는 실태조사 방법을 도입하였다. 이를 위하여 설문조사, 전문가회의 및 워크숍 등을 통하여 자율규제제도 유형과 그 확대 여부에 대한 수요조사를 실시하였다. 즉 전문가(교수, 공무원 및 실무자 등) 및 전문기관 등이 참여하는 워크숍, 전문가회의, 자문회의 및 설문조사(전화 또는 전자우편 등)를 통하여 관련 자료를 수집하는 방법을 시도하였다.

제 2 장 자율규제제도의 개념과 외국의 사례

제 1 절 자율규제제도의 개념

I. 자율규제제도란

오늘날 사인에 의한 공적 임무의 수행은 전통적인 방식인 공무수탁 사인과 행정응원 또는 행정보조자로서는 충분하지 않기 때문에 새로운 모델로서 자율규제제도가 도입되고 있다. 여기서 다루고자 하는 자율규제는 순수한 의미의 자율규제가 아니라 일종의 규제된 자율규제(regulierte Selbstregulierung)이다.¹⁾ 종래 자율규제가 문제되는 분야는 정부규제로는 해결이 곤란한 국가와 사회 간의 중간적인 영역에 해당되고, 이 분야는 점차 확대되고 있으며 제3의 영역을 구축하고 있다. 한편, 정부규제는 국가가 설정한 규정에 의해 규율될 뿐만 아니라 규정의 준수여부에 대한 감독이 전적으로 국가기관에 의해 이루어진다. 자율규제는 정부규제와 시장규제의 중간영역에 속하는 부분이고, 여러 분야에서 도입 또는 확대 여부가 문제되고 있다. 특히, 복지국가에 있어서 정부규제가 어떤 부분에서, 어떤 정도로 자율규제로 대체될 수 있고 자율규제가 시장에서 어느 정도의 실효성을 가질 것인가가 문제된다.

독일의 경우 규제된 자율규제는 순수한 자율규제보다 현실적이란 이유에서 각광받고 있기는 하나, 학설에서 뿐만 아니라 국가 간에도 개념정의가 상이하기 때문에 정확하게 구분 짓기가 어렵다.²⁾ 이 경우 규제된 자율규제는 국가가 공익 또는 공적 과제를 위해 설정한 목적과 범위 내에서 단체 또는 개인이 자율적으로 규정을 정립하여 실행하는

1) 규제된 자율규제에 대하여 자세한 것은 홍석한, 국가역할의 변화에 따른 규제된 자율규제에 관한 연구 : 개인정보보호 영역을 중심으로, 성균관대 대학원 박사학위논문, 2009. 272-301면 참조.

2) J. Ukrow, Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa, 2000, S. 19 ff.

것을 의미한다. 자율규제가 허용되는 분야에서 국가는 민간의 자율규제를 신뢰하여 맡겨두는 것이 우선적으로 선행되어야 하고, 국가는 최소한의 범위에서 관여하며 민간의 일정한 범위에서 재량권과 선택권을 행사하도록 보장하는 것이 필요하다.³⁾ 그러므로 여기서 규제된 자율규제는 좁은 의미로 피규제자가 스스로 규정을 정립하는 것을 의미하고, 자율규제의 한 부분으로서 자율통제(Selbstkontrolle)⁴⁾는 자율규제와 구분되는 개념이며, 공동규제와도 구별된다.⁵⁾ 피규제자는 규정의 형성이나 해석을 통해 실제적인 통제기준을 스스로 확정하게 된다. 즉 각 분야에 있어서 사인은 자신의 행위에 대한 통제기준을 가능한 한 국가의 영향으로부터 벗어나서 자율적으로 확정시킬 수 있다. 이 경우에 스스로 설정한 통제기준은 고권적으로 발령된 행정적 집행권에 포섭되지 않는다. 규제된 자율규제는 대부분 스스로 주도권을 가지고 진행되지 않으며, 행정기관이 “당근과 채찍”의 논리로 자율규제를 묵시적으로 허용하고 있다. 따라서 규제된 자율규제는 자신의 자유권적 기본권을 정당하게 사용하기 위해 사적 이익을 개별적으로 또는 집단적으로 추구하는 것⁶⁾이라고 정의할 수 있다. 그러나 이러한 광의의 개념은 실질적으로 모든 인간의 행위가 자율규제가 된다는 문제점을 내

3) W. Hoffmann-Riem, Tendenzen in der Verwaltungsrechtsentwicklung, DÖV 1997, S. 433 (436).

4) 자율통제는 피규제자가 독자적으로 또는 우선적으로 이미 정립된 규정을 집행하는 것으로서, 자율규제를 통한 규정의 집행뿐만 아니라 법령 등의 비자율적 규제를 통한 규정의 집행도 해당되기 때문에 자율규제와 동일시 할 수는 없는 개념이다(C. Callies, Inhalt, Dogmatik und Grenzen der Selbstregulierung im Medienrecht, Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht (AfP) 2002, S. 465 (467)).

5) 규제된 자율규제와 유사한 개념으로 공동규제(Koregulierung)란 공적인 목표의 달성을 위해 국가가 규제의 법적인 기반을 제공하고 민간의 자율규제기관이 실제로 피규제자를 규제하는 역할의 분담이 이루어지는 규제방식을 말한다. 그러나 공동규제라는 용어는 행정학 또는 정치학에서 사용되고, 국가기관의 협력 또는 관민협력체제(Public Private Partnership (PPP))를 의미하는 등 다양하게 사용되고 있기 때문에 법률용어로 사용되기 어려운 점이 있다. 하지만 규제된 자율규제와 공동규제를 구분 짓는 객관적이고 절대적인 기준은 존재하지 않으며 독일의 경우에도 연구자에 따라 차이가 있다.

6) M. Schmidt-Preuß, Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, VVDStRL 56 (1997), S. 160 (162).

포하고 있다.⁷⁾

자율규제는 특정 규정목적을 달성하기 위해 국가로부터 영향을 받지 않는 참여자들의 협의(협약 또는 수요공급법칙)를 그 요건으로 한다.⁸⁾ 그러나 이것 또한 모든 경제적 행위 또는 포괄적인 상업활동이 자율규제에 해당되는 문제가 발생한다. 시장을 통해서도 국가의 조종 목적이 될 수 있는 다양한 목적을 달성할 수 있지만 이러한 목적을 추구하는 주체가 없게 된다. 그렇지만 자율규제에는 자신의 사적 이익을 추구하는 것과 동시에 공익과 관련된 목적을 동시에 추구하는 부분이 있다. 여기에는 비경제적인 목적으로서 환경보호나 청소년보호를 들 수 있고, 다른 시장참여자의 경제적 이익, 즉 제조물의 안전 인증을 통한 수요자의 시장에 대한 신뢰 또는 회계의 정확성으로 인한 투자자의 신뢰유지 등도 그러한 목적이 될 수 있다. 또 하나의 특징으로 자율규제는 시장의 보이지 않는 손에 의할 뿐만 아니라 특정 될 수 있는 협회 등의 조직에 의해 업무에 특화된 규정을 정립하게 된다는 점이다. 따라서 자율규제는 항상 어느 정도의 조직화(Institutionalisierung)된 독립적인 조직체의 존재를 내포하고 있는 개념이다. 관련 산업계가 조직을 결성한 후 국가의 참여가 없이 자체적으로 규율을 만들어 실행하며, 회원 등이 규칙을 준수하여 적정하게 업무를 수행하고 있는 지를 감독하고 규율 위반 시 자율규제를 가하는 형태로 집행된다. 따라서 자율규제란 조직된 형태의 사회적 권력에 의해 공적 임무의 수행이 이루어지는 것을 의미한다.⁹⁾

한편, 오늘날 국가는 복지국가를 지향하며 수많은 공적 임무로 인해 사경제주체에 비해 상대적으로 재정적, 인적, 지식적 자원이 부족하여

7) 서보국, 독일의 자율규제제도의 현황과 과제, 워크숍 자료집(한국법제연구원), 2010.5. 54면.

8) Hoffmann-Riem/Schulz/Held, Konvergenz und Regulierung - Optionen für rechtliche Regelungen und Aufsichtsstrukturen im Bereich Information, Kommunikation und Medien -, 2000, S. 50.

9) 서보국, 위의 논문, 55면.

공행정주체의 과도한 부담이 발생한다. 이로 인해 공적 임무의 수행을 민영화, 자유화, 규제완화 등의 방법으로 해결하기도 한다. 하지만 복지국가라는 입장에서 공행정주체가 복지책임을 직접 수행하는 것이 아니라 복지가 이루어지게끔 보장한다는 책임으로 전환되고 있다. 즉 복지국가에서는 특정 목적에 도달하는 것을 지향할 뿐만 아니라 특별한 수단을 투입하는 것이 특징이다.¹⁰⁾ 이러한 특별한 수단에 자율규제가 대표적이라 할 수 있어서 국가의 역할은 자율규제에 대한 최소한 범위로 제한된다.

II. 자율규제제도의 분류

앞에서 지적했듯이 자율규제제도는 국가마다 학자마다 그 포섭대상에 차이가 있어서 그 범위를 명확히 하기가 어렵다. 여기서는 2가지의 분류기준에 따라 자율규제제도를 간략히 유형화하여 살펴볼 수 있다.

첫째, 자율규제는 조직된 형태의 사회적 권력이 주도하는 절차에 의해 규정의 정립이 이루어지고 이를 통해 공적 임무의 수행이 이루어지는 것을 의미하는 경우도 있다. 그러나 어떤 절차가 자율규제로서 인정될 수 있는 지는 논란이 될 수 있다. 절차와 관련하여 명시적(explizit)이나 암시적(implizit)이나 또는 조직내부적(organisations-intern)이나 조직외적(organisations-extern)이나에 따라서 4가지의 자율규제 형태로 분류될 수 있다. 명시적 자율규제란 다양한 시장참여자들이 자율규제에 대해 협의 또는 동의하고 행위지침(Verhaltenskodex)이나 협회규약을 정립하는 것을 말한다. 암시적 또는 자발적인 자율규제란 결정절차가 참여자의 반응과는 상관없이 이루어지는 것으로 예컨대, 수요공급의 법칙이 지배하는 시장에서의 절차를 의미한다. 또한 조직외적이거나 조직내적이

10) A. Voßkuhle, Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, VVDStRL 62(2003), S. 266 (312 ff.).

냐에 따라서도 분류될 수 있다.¹¹⁾ 다른 분류에 의하면, 이러한 자율규제 속에는 정부나 감독당국에 의해 규제권한이 위임되는 ‘위임적 자율규제’, 법률에 의해 협회 등과 같은 자율규제기관의 의무로 규정되는 ‘강제적 자율규제’, 그리고 회원 간 자율 결의에 의해 시행되는 고유의 자율규제에 이르기까지 다양한 형태가 존재한다.¹²⁾

둘째, 자율규제는 4가지 형태의 기본유형으로 정립하는 경우도 있다. 즉 ① 유도(誘導)모델이다. 자율규제와 유사한 개념으로서 ‘誘導’라는 용어가 사용된다. 과거에는 국가와 사회의 이원론의 반영으로서 정부규제와 자율규제는 이원적으로 대치되는 구조에 있고, 양자는 교착하지 않는 것이라고 파악되어 왔다. 그러나 유도론은 행동을 컨트롤하는 사람과 공적 이익 연합행위의 결정자의 분리현상을 염두에 두고서, 규제자와 피규제자의 대립구조로는 파악될 수 없는 행정작용이 존재하는 것으로 본다. 자율규제에서 보면, 정부규제와 자율규제 사이에 중복되는 부분이 발생할 수 있다. 통상 유도의 성격을 가지는 것으로서 거론되고 있는 것은 경제적 수단(조세·과징금, 요금, 공공계약, 보조금), 정보, 규제면제 등이다. 이들의 다수는 국가에 의한 유도가 명확하여 개인에게 행동결정의 자유가 있다고 해도 배출량삭감이나 금전납부라는 택일적 선택을 강요한다. 이에 대해 국가의 유도의도와 어느 정도의 거리를 유지하는 유형의 자율규제제도가 많이 존재하며, 그러한 경우에는 단체가 개재한다는 점에서 현저한 특색을 가진다.¹³⁾ 광

11) 이를 도식화하면 다음의 도표와 같다(*Schultz/Held, Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens, Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 10 (Mai 2002), A-3*).

절차에 따른 자율규제의 분류	조직외적 절차	조직내적 절차
암시적	시 장	기업문화(Unternehmenskultur)
명시적	협회규약(Verhaltenskodex)	품질관리(Qualitäts-management)

12) 서보국, 위의 논문, 56면 참조.

13) 原田大樹, 自主規制の公法学的研究, 有斐閣, 2007. 13면.

의의 자율규제에는 단체가 법 관계에 개재하는 협의의 자율규제 외에 유도론이 종래부터 엄두에 두고 온 여러 사례 중 일정한 형태로 단체가 관계되는 것도 포함된다. 협의의 자율규제는 외연부분에 있어서 정부규제와 중복되는 성격이 강한 것이 ‘유도모델’이다. ② 다음으로 감사(監査)인증모델이다. 협의의 자율규제의 내부에서는 다음의 2가지 시점을 중시한다. 하나는 누가 공적이익 적합행위의 내용을 법적 의미로 결정하고 있는가이며, 이 점에서 크게 ‘단체’와 ‘개별사업자’로 나눌 수 있다. 또 하나는 자율규제의 실효성을 담보하는 요소이며, ‘단체’법상의 제재에 의존하는 형태와 ‘시장’에 있어서 선택압력을 배경으로 하는 감사·인증이라는 평가계약에 큰 의의를 인정하는 것으로 대별할 수 있다. 그리고 이 2가지 분류는 대체적으로 공통의 구체적 인 예를 구성요소로 한다. 즉 개별사업자가 공적이익 적합행위를 결정하고 또 실효성을 담보하는 요소로서 시장에서의 선택압력을 배경으로 하고 있는 것이 ‘감사인증모델’이다. ③ 마지막으로 단체자율모델과 단체참가모델이다. 국가 활동은 헌법에 의해 설정된 민주적 정치과정을 중핵으로 하고, 거기에 다양한 안전을 입력해서 공공정책결정을 행하며, 결정된 정책을 실현하는 과정으로서 파악할 수 있다. 이러한 과정과 단체의 상호관계에 주목해 보면 단체가 자율규제를 담당하는 형태는 다음의 2가지로 구분할 수 있다. 하나는 국가 활동과는 독립하여 고유의 행동계획(policy)의 결정을 행하고 스스로 실현하는 것이며, 이것이 ‘단체자율모델’이다. 또 다른 하나는 단체에 의해 정립된 규범이 국가 활동에 접목되어 국가에 의해 실현되거나 또는 국가의 법률에 의해 결정된 공공정책 실현에 단체가 관여하여 국가법의 집행을 담당하는 형태이며, 단체 활동이 국가법질서에 참가하는 것으로 ‘단체참가 모델’이다.¹⁴⁾

14) 이와 같은 구분은 다음과 같은 3가지의 특징을 가지고 있다. 첫째, 자율규제의 중심은 업계단체의 활동에 있다. 감사인증모델에서도 업계단체가 그 추진담당으로

제 2 절 외국의 자율규제제도 사례

I. 개 관

여기서는 분야별로 자율규제가 문제되는 외국의 사례를 간략히 살펴보고, 이를 바탕으로 우리나라의 법령상에서 도입하고 있는 자율규제제도를 선별하여 그 현황과 내용을 고찰하고자 한다. 즉 외국에서 대표적인 사례로 소개하고 있는 대상을 분야별로 선정하여 살펴보고자 하며, 해당 분야는 금융·보험법 분야, 경제법 분야, 소비자법 분야, 환경법 분야, 노동법 분야, 복지법 분야, 의료법 분야, 방송·통신법 분야, 건설·건축법 분야로 편의상 구분하고, 이들 분야에서 도입되어 있는 대표적인 자율규제제도를 살펴볼 수 있다.

II. 분야별 자율규제제도

1. 금융법 및 보험법 분야

자율규제는 종래 기업(특히, 증권, 보험 분야의 기업)에 대한 정부규제를 대신하는 차원에서 중요한 이슈가 되어 왔는데, 일본의 논의를 간략히 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 증권거래소·증권업협회에 의한 자율규제이다. 투자에 관한 법령에서는 자율규제를 많이 볼 수 있고, 증권거래분야에는 오랜 전통을 가진다. 도쿄증권거래소나 일본증권업협회에서 자율규제의 활동은 대표적으로 ① 자본금이나 발행주식수 등을 기준으로 각 기업의 주식

서 역할을 해낸 일이 많다. 일본법에서는 업계단체가 자율규제를 주도하는 구조가 지배적이며 자율규제의 연구는 업계단체분석을 중심으로 이루어진다. 둘째, 매스미디어의 자율규제도 포함하여 자율규제가 문자대로 '자율'적으로 행정에서 영향을 전혀 받지 않고 행해지고 있는 사례는 일본법에서 존재하지 않고 어떠한 행정과의 관계성 속에서 전개되고 있다.

의 상장·폐지를 정하는 상장심사·상장관리, ② 거래참가자에 위법행위를 방지하는 내부체제를 하고 있는지 등을 심사하는 고사(考査), ③ 부자연스런 가격형성이나 내부자거래가 없는지 감독하는 매매관리로 분류된다. 이들 규제권한은 내각총리대신에게도 인정되고 있으며, 자율규제가 기능하지 않는 경우의 세이프가드로 되고 있다. 일본에서 증권거래에 있어서는 왜 자율규제가 발달하고 있는 것일까? 증권거래는 증권이라는 사용가치가 없는 종이조각을 매매하고 있기 때문에 품질보증시스템이 불가결하며, 또 시장조작 등에 의해 막대한 이익을 부당하게 얻는 사태가 일어남으로써 거래에 대한 신뢰를 잃어버리지 않도록 할 필요가 있다. 다른 한편으로는 증권거래의 팽창, 전문적 기술성의 높음, 투자대상인 기업의 업적변동의 즉시성으로부터 국가에 의한 규제로는 충분한 대응을 할 수 없고 자율규제에 위임하는 편이 효과적으로 되어 왔다. 그러나 한편으로는 동업자 간에 규제가 느슨해져서 자율규제의 이름하에 구성원의 이익을 추구하는 카르텔행위가 이루어지고 국가에 의한 규제를 회피하기 위한 방편으로 이용될 가능성도 있다.¹⁵⁾ 1990년대 초반 증권불법사건에서는 구 대장성에 의한 처분을 뒤쫓아 가는 식으로 밖에 자율규제가 기능하지 못한다고 비판받았고,¹⁶⁾ 또 니혼방송·라이브도어사건에서도 자율규제의 기동성이 전혀 발휘되지 못하는 점이 노출되었다. 한편, 이들 자율규제단체도 또 구대장성계의 낙하산인사처라는 지적이 있다. 자율규제를 기능시키기 위한 방법으로서 논의되고 있는 것이 자율규제조직과 업계단체와의 분리책이며 일본에서는 이미 상품선물거래의 분야에서 실현되고 있다.¹⁷⁾ 2006년에 성립한 금융상품거래법은 인가법인을 제외한 회원금융상품

15) 神崎克郎他, 証券去來法, 청림서원, 2006. 26면.

16) 大武泰南, 증권거래소의 자율규제(田中誠二선생추도논문집간행회편·田中誠二선생추도논문집(기업의 사회적역할과 상사법)), 경제법령연구회, 1995. 431-445면.

17) 1999년 상품거래소법 개정을 계기로 지금까지의 일본상품거래원협회는 자율규제조직의 일본상품선물거래협회와 업계단체의 일본상품선물진흥협회와 분리했다(河内陸史·尾崎安央, 상품거래소법, 상사법무연구회, 2000. 219면).

거래소와 주식회사금융상품거래소의 2개의 형태를 인정하고, 이들에게 자율규제업무를 의무화하고, 실시의 선택방법으로서 자율규제법인에의 위탁과 주식회사형태의 경우 자율규제위원회의 설치를 제시하고 있다. 조직의 거버넌스나 책임구조는 자율규제수행에 큰 영향을 줄 가능성이 매우 높다. 이러한 시점은 증권거래에 머물지 않고 다른 자율규제를 분석할 때에도 중요하다.

둘째, 기업회계기준의 책정이다. 기업회계규범 중 법규범성을 갖는 것을 기업회계법이라고 한다. 기업회계규범은 기업과 공인회계사와의 감사계약에 근거한 회계감사 때에 적용되어 기업의 경영상태가 제3자에 의해 평가되고 최종적으로는 공표되는 구조로 되어 있다. 일본에서는 회사법·금융상품거래법·법인세법의 『트라이앵글체제』가 존재해왔다. 이것은 배당가능금액의 산정을 적정하게 행하도록 함으로써 주주와 채권자와의 이익조정을 피하는 것을 목적으로 하는 회사법의 계산기준이, 투자가에 대해서 기업의 정보를 공개하는 금융상품거래법상의 회계규정이나 기업의 이익에 따라 과세를 하는 법인세법상의 규정과 기본적으로 연동하는 구조를 말한다. 그런데 이러한 법률은 모두 ‘일반적으로 공정타당하다고 인정되는 기업회계의 관행에 따르는 것으로 한다’, ‘내각총리대신이 일반적으로 공정타당하다고 인정하는 것에 따라’, ‘일반적으로 공정타당하다고 인정되는 회계처리의 기준에 따른’ 것으로 규정할 뿐이며 구체적인 회계기준은 아무것도 정하지 않고 있다. 그러나 금융청에 설치된 기업회계심의회에 의해 공표된 기업회계의 기준이 일반적으로 공정타당하다고 인정된 기준이라고 규정하고 있기 때문에 회계기준으로 법규범성을 갖는 것은 기업회계심의회가 낸 회계기준이 된다. 회계기준의 글로벌스탠더드를 정하는 국제회계기준위원회가 국제회계기준심의회로 변경된 때에 기준책정주체가 독립한 민간의 상근조직이 아니었던 것이 원인으로 새로운 조직에 가입할 수 없는 사태가 발생했다. 그래서 그 참가자격을 확보하기 위해

2001년에 경제단체연합회 등의 지원을 받아 재무회계기준기구를 발족하고 그 아래에 설치한 기업회계기준위원회가 민간회계기준책정주체로서 활동을 개시했다. 그러나 그 회계기준에 범규범성이 있는 것을 명문으로 규정한 법령은 없고 금융청이나 일본공인회계사협회가 재무회계기준기구의 책정한 기준을 공정회계관행으로 인정하는 것으로 대응하고 있다.

셋째, 기업감사에 의한 자율규제이다. 기업회계의 정확한 정보를 제공하기 위해 중요한 역할을 담당하는 것이 외부감사인에 의한 회계감사이다. 감사를 행할 수 있는 것은 공인회계사 또는 감사법인에 한정되어 있으며, 이들을 회원으로 하는 것이 일본공인회계사협회이다. 협회는 강제가입단체이며 공인회계사의 개업에 필요한 등록업무를 하며 또 부적격한 회계사를 자격심사회의 의결을 거쳐 등록 말소하는 권한을 가진다. 또 감사사무소에 대한 심사의 품질관리리뷰를 하여 감사에의 신뢰확보를 꾀하고 있다. 이 법제화된 자율규제를 금융청에 두고 있는 공인회계사·감사심사회가 다시 감독하는 구조를 취하고 있다.

2. 경제법 분야

경제법 분야에서 자율규제와 관련하여 일본의 경우 다음과 같은 사항이 논의되고 있다. 첫째, 카르텔규제가 문제된다. 시장원리가 기능하는 것을 저해하는 카르텔행위는 독점금지법에 의해 규제되고 있으며, 자율규제에 포함해서 논의되고 있다.¹⁸⁾

18) 그 이유는 첫째, 카르텔행위는 역사적으로는 그 당시의 공적이익에 적합한 행위로써 주장되어 경우에 따라서는 그것이 법률상에서도 명확하게 된 경우가 있었다. 현재에도 그 수가 줄어들었다고는 하지만 독점금지법의 적용제외 카르텔이 존재한다. 이것이 진정한 공적이익에 적합한 것인가를 검증할 필요성이 있지만 이러한 카르텔에 자율규제의 성격을 부여할 가능성도 없지 않다. 둘째, 독점금지법상 위법 평가를 받은 카르텔이 업계단체의 손으로 운영되고 있는 경우, 행정규제시스템과의 관련성을 인정하는 경우가 종종 있다. 일본의 판결례나 공정거래위원회의 심결과 권고에서 나타난 이러한 사례는 크게 다음의 2가지 그룹으로 나누어진다. 하나는

둘째, 공정경쟁규약이 문제된다. 경제법에서 카르텔은 공정한 경쟁을 저해하는 병리현상 또는 구축(驅逐) 대상으로 파악한다. 그렇지만 광고 분야에서는 역으로 업계단체의 활동에 큰 역할을 하고 있다.¹⁹⁾ 즉 가짜쇠고기통조림사건을 계기로 1962년에 성립한 부당경품류 및 부당표시방지법은 상품 등의 품질 등에 관한 오인을 주는 표시행위를 금지하고 위반행위에 대해서는 공정거래위원회의 배제명령 제도를 규정한다. 또 미국연방거래위원회(FTC)법의 거래관행규칙을 모델로 사업자 또는 사업자단체가 경품류·표시에 관해 공정한 경쟁을 확보하기 위한 규약을 제정하고, 공정거래위원회의 인정을 받는 구조를 규정하고 있다. 인정을 받은 공정경쟁규약에 대해서는 카르텔행위로서의 법적 책임을 추궁하지 않는다. 또 공정경쟁규약의 조항이 광고매체제공사업자의 불법행위책임의 판단기준으로서 즉시 이용되지는 않는다. 다만, 규약을 정할 때에는 관계자 공청회가 개최되어 소비자 측의 의견을 듣는 절차가 사실상 존재하기 때문에 단순한 자율규제가 아니고 업계의 정상적인 상관습으로서 공정거래위원회의 배제명령 기준이 되는 것과 규약 불참가사업자에 대해서도 실질적 효력이 미치는 것을 긍정하는 견해

행정법규에 의해 설정된 시스템에 있어서 업계단체가 일정한 지위를 차지하고 있는 것이 카르텔의 배경사정에 있는 것이다. 의료용식품의 지정검사기관(업계단체)이 식품의 1차판매업자를 1개 회사로 한정하여 다른 기업에게는 보급률이 낮은 지역에만 진입을 인정한 사건(공정위권고심결, 1996년 5월 8일, 심결집 제43권, 209면), 교과서출판사업자의 업계단체가 문부성에 의한 교과서검정의 기준과는 별도로 교과서의 체제에 관한 기준을 독자적으로 설정하고 구성원에게 준수를 요구한 사건 등이 있다. 다른 하나는 업계단체가 행정에 대신한 규제를 하고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉 석유상업조합이 최대경품을 억제하기 위해 자원에너지청의 지침에 준거한 자율규제를 규정하여 조합원에게 준수하도록 한 사건(공정위심결 1996년 6월 13일 심결집 제43권, 32면), 환자의 착취를 방지하기 위해 의료기관의 개설·병상의 면적확대 등에 따라 의사회가 제한을 가하여 신규로 의료기관을 개설하는 자의 의사회가입을 꺼리거나 회원에 의한 진료과목의 추가 등에의 동의를 하지 않은 사건(공정위심결 1999년 10월 26일 심결집 제46권, 73면)이 있다. 이러한 사건으로 주목해야할 것은 행정에 의한 규제시스템과 자율규제와의 밀접하고 불투명한 상호관계의 존재이다.

19) 그 밖에 광고매체제공사업자·그 업계단체에 의한 자율규제(예: 신문광고심사협회)와 업계횡단적으로 광고에 대한 불만심사를 행하는 구조(예: 일본광고심사기구)가 있다.

가 있다. 그러나 공청회는 독점금지법에 근거해 공정거래위원회가 임의로 개최한 것인데, 그럼에도 불구하고 단체 이외에 그 규범적 효력을 미칠 수 있을 것인가에 관한 깊이 있는 이론적인 고찰은 보이지 않는다. 또 공정경쟁규약을 운영하기 위해 업계마다 설립된 공정거래협의회에 대해서는 공정거래위원회의 낙하산인사처 확보라는 비판도 있다.²⁰⁾

셋째, 컴플라이언스의 확립이 문제된다. 컴플라이언스(compliance)란 ‘법령에 따르려고 하는 행위’라는 의미를 가진 용어이다. 이 용어는 어떤 기업내부에 있어서 법령준수체제를 갖추고 있다는 것을 의미한다. 기업의 불법사건이 사회에서 문제가 되는 가운데 컴플라이언스에 한 발 앞서 대응한 것이 업계단체이다. 경제단체연합회(경단련)는 1991년에 기업행동헌장을 제정하고 행동지침의 책정·기업윤리담당자의 지정 등을 요구했다. 2004년 개정에서는 위반에 대해서 일본경제단체연합회(일본경단련)로부터 제명을 포함한 엄격한 처분이 이루어진다는 것을 명확히 했다. 다음으로 주목할 것은 일반기업을 대상으로 한 컴플라이언스 시스템구축을 진행하기 위한 규격으로서 제정된 윤리법령준수매니지먼트시스템규격이다. 이것은 기업의 노력을 이끌어 내는 인센티브로서 기업의 사회적 활동의 평가에 따라 기업에 투자를 행하는 역할을 한다. 이러한 방법이 법정화 된 예도 있다. 즉 금융업계에 있어서는 금융상품의 판매 등에 관한 법률이 권유방침의 책정·공표를 의무화하고, 컴플라이언스의 질을 둘러싼 금융기관경쟁을 요구하고 있다. 또 은행법에 근거해 금융청 검사에 있어서 2002년도 후반부터 은행의 컴플라이언스체제정비에 관한 보고·개선명령이 빈번하게 나오고 있다. 또 전기사업법의 2003년 개정에 의해 도입된 원자력발전소의 자율점검도 이 유형에 포함될 수 있다. 즉 2002년의 도쿄전력에 의한 원자로점검 기록의 부정조작사건에서 문제가 된 것은 자율점검이며, 규제수준의 불

20) 原田大樹, 위의 책, 28-29면 참조.

명확성이나 자율점검에 관한 규정이 법정되어 있지 않았던 것이 사건의 배경에 있었다. 개정법에서는 설치자가 법률에 근거한 자율점검을 행한 그 기록을 보존하고, 점검체제에 대해서 국가가 심사하는 구조로 되어 있다. 체제가 정비되어 있다는 판단이 있는 경우에는 심사 횟수를 삭감하는 조치를 취하고 이것이 자율점검 체제확립의 인센티브로 되어 있다. 또 보다 일반적으로 컴플라이언스 확보를 위한 2004년에 법정화된 것이 공익통보제도이다. 공익통보자보호법은 내부 고발자가 고발한 것에 의해 불이익을 받지 않도록 보호하는 것으로 내부고발에의 심리적 장해를 제거하려고 하고 있다.

3. 소비자법 분야

(1) 독일

한편, 독일의 경우 제조물안전법(Geräte- und Produktsicherheitsgesetz - GPSG)에 있어서의 제조물안전인증에 관련한 자율규제는 많이 발견된다. 즉 EU-제조물안전지침을 바탕으로 내국법으로 제조물안전법에서 제조물안전인증에 관해 규율하고 있다. 유럽공동체 제품인증표시인 CE-마크(CE-Zeichen)는 제품이 안전, 건강, 환경 및 소비자 보호와 관련된 유럽규격, 즉 EU이사회 지침(Directive)의 요구사항을 모두 만족한다는 의미이며, 유럽연합 내에서 유통되는 소비자 안전과 관련된 제품에는 반드시 승인을 받고 CE-마크를 부착하여야 한다. CE-마크는 1990년 12월 제품의 규격 및 기술규정에 따라 적합성 평가를 하는 시험 및 인증제도가 총괄적 접근방식으로 통일되면서 각 제품별로 달리 적용하던 인증절차나 인증마크를 통일하고 범유럽 차원의 시험인증총괄기관(EOTC)을 설립하면서 EU집행위에서 총괄하던 인증 업무를 EOTC에서 관장토록 하고 17개 인증대상 품목 군을 정하고, 8개의 인증방식을 정하면서 본격 시행되었다. CE-마크는 품질에 대한 보증을 뜻하는 것이

아니라 기본적인 안전조건을 충족시키고 있다는 것을 확인하여 주는 수단이며, 이 마크만 부착하면 EU지역 내에서 자유로이 유통될 수 있다. CE-마크와 구분되는 것이 GS-마크(Geprüfte Sicherheit)이며 전적으로 독일법에 근거하고 있다. CE-마크의 8개 인증방식과는 달리 GS-마크는 하나의 적합성평가절차만이 규정되어 있다. CE-마크는 제조자가 직접 부착할 뿐만 아니라 검사소(benannte Stelle) 또한 국가공인을 받은 전문연구소이기 때문에 사경제주체에 의해서 안전인증이 이루어지게 된다.²¹⁾

(2) 영 국

소비자보호에 관련한 자율규제는 영국의 경우가 주목된다. 즉 National Consumer Council²²⁾는 법적 강제력의 정도에 따라 구분한 자율규제방식을 각각의 형태 별로 크게 8가지로 나누고 있다.²³⁾

첫째, Unilateral Codes of Conduct는 가장 순수한 형태의 자율규제라고 할 수 있다. 이 경우 개별 기업이 스스로의 행위를 규제하는 정책을 자발적으로 채택하여 수행한다. 행위규약은 소비자나 기업 외부의 대상에 대해 계약의 형식으로 철저히 준수될 수도 있고, 순전히 내부적 규율로만 간주될 수도 있다. 기업이 스스로의 판단에 따라 규약을 정할 수 있으므로 이러한 형태의 자율규제의 예는 매우 다양하다. 일방적 행위규약은 ① 직접 시판 기업이 소비자에게 주문 취소, 상품

21) 검사소는 여러 곳이 존재하며 다양한 검사 분야에서 다양하게 존재한다. 검사소는 설립요건을 충족시킨 경우에 검사소공인기관에 대해 공인(Anerkennung)이라는 행정행위를 청구할 권한을 가진다. 그러나 검사소는 공무수탁사인이 아니다. 제조자와의 관계는 민법상의 계약관계일 뿐이다. EU내의 제조물거래에 필수적인 CE-마크를 스스로 부착하기 위해서는 의무적으로 검사소를 거쳐야 하지만 사법적 계약으로 이루어질 뿐이다.

22) 영국 National Consumer Council은 부분적으로 영국 통상산업부의 재정지원을 받아 소비자 이익 보호를 목적으로 운영되는 비영리 기업이다.

23) National Consumer Council, Models of Self-Regulation: An overview of models in business and the professions, 2000.

반품, 환불 등을 허용 시 ② 보험사가 계약에 정해진 이상의 요구에 부응 시 ③ 은행이 실수에 대해 정해진 위약금을 지불 시 ④ 여행사가 지연이나 여타 문제 발생 시 소비자의 권리 이상으로 보상 제공 시 ⑤ 고용자나 환경에 대한 윤리적 또는 사회적 책임 관련 기업 행위규약 시 활용된다.

둘째, Customer Charters의 자율규제는 일방적 행위규약에서 한 단계 더 진전된 형식으로, 비록 다른 기업들의 집합적 참여는 없으나 개별 기업 스스로 대 소비자 관계에 있어 모든 주요 사항들을 공개적으로 규율한다. 즉 회사가 공약으로써 법적 의무를 지고 이행의 내용은 ① 소비자에게 중요한 모든 활동에 걸쳐 준수기준의 설정 ② 기준이 지켜지지 않았을 경우 손해배상 ③ 회사의 실적에 대한 독립적인 회계 감사와 공개가 포함된다.

셋째, Unilateral Sectoral Codes는 특정 직업 집단이 외부와의 협의나 논의 없이 일방적으로 집단 내부 규율이나 관행을 채택한다. 과거와는 달리 이러한 일방적 내부 규약이 현재의 환경에서는 쉽게 받아들여지기 힘든 측면이 있어 진정한 자율규제의 모든 특징들, 즉 순전히 자발적이고, 자기 강제적이며, 집합적이라는 특징을 가지고 있음에도 불구하고 실제로는 사라져 가는 추세이다. 그러나 이러한 형태의 규약이 아예 소멸된 것은 아니며, 1998년 국제상거래협회에 의해 전자상거래관행규약(Code of Practice on Electronic Commerce)이 만들어 질 때 국내외 소비자 단체와 최소한이나마 협의를 한 바 있다. 이러한 형태의 자율규제의 또 다른 예는 1997년 만들어진 영국의 보완대체약품협회(Professional organisation of complementary and alternative medicine)가 제정한 보완대체약품에 관한 일방적 자율규제(Unilateral self-regulation in complementary and alternative medicines)가 있다.

넷째, 오늘날 이해관계자가 관여하는 가장 보편적 형태의 자율 규제는 Negotiated Codes인데, 한편에서는 산업 단체 측과 다른 한편에서는

정부와 소비자 단체들 간에(공식적이든 비공식적이든) 협의된 자율규제규약이다. 이 형태의 자율규제는 공익 대표나 소비자 대표가 해당 규약의 운영에 참여하는 경우도 포함한다. 대표적인 예로 ① British Code of Advertising Practice and Sales promotion and its enforcement arrangements ② 금융서비스업, 공인중개업, 장례업 부문에 걸쳐 설립된 옴부즈만제도 ③ ICSTIS (Independent Committee for the Supervision of Standards of Telephone Information Systems)의 고액요금 전화통화규율 ④ 에너지공급자협회(Association of Energy Suppliers)의 가스과 전기 판매 방식 규제규약 ⑤ 지방기관에 의해 또는 지방기관과 함께 개발된 제도 ⑥ 규제의 대안으로 정부가 장려하는 자율규약이 있다.

다섯째, Trade Association Codes approved by the Office of Fair Trading (OFT²⁴)는 negotiated codes의 변종으로 직능단체와 공정거래청(OFT)간의 협의에 의한 49개의 규약을 포함하고 있으며, 공정거래사무총장에 의해 공식적으로 승인된다.

여섯째, Recognised Codes의 자율규제는 일정 부분 법적 근거나 인정을 기반으로 하고 있으며, 변호사나 의사들의 직업적 규약이 그 예이다.

일곱째, Official Codes and Guidance의 경우 해당 정부기관이 자율적 규제 의견을 반영한 규약을 직접 발표하는 경우도 많다. 이러한 규약을 관련 기업들이 지키도록 하는 한편, 강제적 집행은 법정에서 민형사 소송의 방법을 택한다. 공식적인 지침(Official guidance)의 예로, 통상산업부가 여행사 및 소비자 단체와 협의 후 패키지 여행 법규의 해석에 대한 안내지침(guidance note)을 공포 한 바 있으며, 궁극적으로 그 해석에 대한 책임은 법원에 있다.

여덟째, 법규약(Legal Codes)은 진정한 의미에서 자율규제라고 할 수 없으나, 그 내용을 결정하는데 기업들의 이해가 지대한 영향을 미칠 수

24) 1973년 Fair Trading Act에 의해 설립된 경제분야의 정부규제기관으로 소비자 보호와 경쟁법의 이행 업무를 수행한다.

있다. 법규약은 일종의 증거로써 지위를 가지고 있으며, 정식 법규보다 느슨한 형태로 반드시 강제적 성격을 가지지는 않는다. 이 형태의 자율규제는 소비자 문제에 있어 점점 더 많이 활용되고 있으며, 대표적 예로 소비자보호법(Consumer Protection Act)은 허위 또는 오도된 가격 표시의 일반적 금지를 도입하여 관행상 규약을 인정하고 있다. 그러나 이 규약은 증거로는 인정되나, 그 자체로 강제적이지는 않다.

(3) 일 본

일본의 경우에도 다양한 형태의 자율규제체도가 도입되어 있다. 첫째, 업계단체에 의한 표준약관의 책정이 문제된다. 업계단체의 표준약관 책정은 업계주도로 이루어지는 경우뿐만 아니라 소비자보호목적으로 소관행정기관이 행정지도·통달(通達) 등에 의해 주도적으로 업계단체에게 책정시키는 사례도 있다. 우선적인 사례가 할부판매업계의 경우이다. 1984년에 할부판매법이 개정된 때에 통산성(通産省)은 일본 할부판매협회에 통달을 내고 협회가 작성하고 통산성이 검사한 표준약관·모델서면을 기준으로 하여 협회의 감수를 받은 서면을 소비자와의 계약에 이용하도록 요청했다. 다음의 사례는 계속적서비스거래 계약에 관한 자율규제규칙의 경우이다. 1992년에 통산성에 사적 연구회로서 계속적서비스거래적정화연구회가 설치되어 학습학원 등 4종류에 대해 검토가 이루어졌다. 그 결과로써 행정지도를 배경으로 예를 들면 전국학습학원협회는 1994년 1월에 광고의 표시기준·쿨링오프·해약절차 등의 자율규제기준을 규정했다. 그런데 업계단체의 조직력이 낮고 자율규제가 기능하지 않았기 때문에 소비자로부터 불만은 감소하지 않았고, 2000년에 자율규제 내용이 법률에 들어왔다. 그러나 조직력이 높았다고 하더라도 업계단체에 의한 표준약관책정에는 다음의 2가지 문제점이 있다. 즉 ① 표준약관의 민사상의 효력이 불명확하며, 반드시 모든 소비자계약에 그 효력을 미칠 수 없다는 것이다. 만약 관

습법의 성립을 인정한 경우에는 업계단체에 참가하지 않은 사업자에 대해서도 표준약관에 의한 규제의 효과가 미치게 되며, 당해 사업자의 권리이익의 보호 관점에서는 큰 문제를 내포하고 있다. ② 표준약관의 책정과정에서 소비자가 참가할 수 없게 되는 것이다. 소비자법에 있어서도 행정과 업계단체와의 불투명한 관계가 존재하는 것이다.

둘째, 업계단체에 의한 ADR이 논의되고 있다. 소비자로부터의 불만을 해결하는 활동(재판외분쟁처리: ADR)도 업계단체에 의한 소비자보호활동으로서 넓게 볼 수 있다.²⁵⁾

셋째, SG마크가 논의되고 있다. 다양한 소비생활용품들을 포괄적으로 파악하여 그 안정성을 확보하기 위해 1973년에 제정된 소비생활용품제품안전법은 특정제품의 정부인증방식을 채용하고 그것과는 별도로 제품안전협회가 독자적으로 제정하여 통산대신의 승인을 받은 기준에 근거해 인정하고 SG마크를 부여한 제품에는 책임보험에 의해 소비자의 인적 손해를 메우는 구조를 취하고 있었다. 그것을 받아들여 일본완구협회의 ST마크 등 동 법이 인증 대상 외로 한 제품에 관해서 각 업계단체가 유사한 시스템을 형성했다. 1999년 개정에 의해 정부인증방식은 자기검사원칙으로 전환하였지만 SG마크 등은 계속하여 이용되고 있다.

25) 일본에서 ADR의 특색은 다음의 3가지로 정리할 수 있다. 첫째, 업계단체의 ADR은 행정규제와의 접점을 가지는 일이 많다. 이른바 업법규제의 일환으로서 ADR이 법률에 의한 업계단체의 활동으로서 명시되어 있는 경우 외에 크레딧카운셀링이나 PL센터와 같이 행정지도를 기회로 시작한 것도 있다. 둘째, ADR에 의한 해결의 담보수단은 궁극적으로는 업계단체로부터의 제명이며, 그 배경에 허가인가권을 가진 행정의 존재를 인정할 수 있다. 여기에서 행정에 의한 ADR과 동일한 구조적 특색이 있으며, 업계단체나 행정의 개별사업자에 대한 통제력이 약한 영역에서는 ADR에 의한 분쟁해결가능성이 저하된다. 셋째, ADR에 있어서 분쟁해결의 추상적 규칙을 생성하는 지향이 업계 측에는 존재한다. 구체적 사건의 해결에 관해서 특별한 요소는 배제하기 어렵다고는 하지만 ADR을 업계단체가 행하는 배경에는 개별 기업에 의한 유사사례의 해결책에 불규칙이 생기는 것을 방지하려는 의도가 있다. 여기서 업계단체가 책정한 표준약관이나 윤리강령이 기능할 여지를 인정할 수 있다.

4. 환경법 분야

(1) 독 일

독일의 경우 환경법상의 환경감사(Öko-Audit)제도가 자율규제의 영역에 포함된다. 원래 미국의 사경제부부분에서 기업회계감사와 유사하게 발전한 환경감사제도는 EU의 환경경영감사제도(Eco-Management and Audit Scheme)에 관한 지침(EMAS-VO)에 도입되었고 독일에서는 환경감사법률(Umweltauditgesetz-UAG)에서 규율되고 있다. 유럽 환경경영감사제도는 사업자가 자발적·조직적으로 환경퍼포먼스 전반의 개선에 임하고, 환경관리·조직체계의 정비·환경감사의 실시·환경성명서의 작성 및 공표를 실행하도록 유도하기 위한 친환경기업 인증·등록 제도이다. EU역내에 소재하는 공장/사업장을 대상으로 하고 있으며 사업자의 EMAS 참가는 자율적이나, 환경보고서(Umwelterklärung)의 공표·발표가 EMAS 취득조건이 된다. 동 제도는 소매업, 은행, 공항, 전력회사, 제조사, 지방자치단체 등 전체 업종을 대상으로 한다. EMAS에 참가하고자 하는 사업자(공장·사업장)는 환경경영시스템(EMS)을 구축한 후, 내부감사의 결과를 환경성명서로 정리하여, 이를 외부의 공인환경인증인(Umweltgutachter)이 검증 후 공표하는 절차를 거치게 된다. 즉 사업자는 환경보고서에 사업이행에 따른 환경영향, 환경방침, 목적, 목표, 환경 퍼포먼스 등을 공표하여야 한다.

사업자는 EMAS 인증 취득을 위해서는 먼저 ISO 14001을 만족하는 EMS를 실행하고, 법령준수와 환경퍼포먼스 개선의 체크를 포함한 내부감사를 실시하는 한편, 환경성명서를 작성하여 그 내용(회사 방침, EMS, 환경보고서)에 대한 EMAS 공인기관의 검증을 받은 후 신청서를 EMAS 기관에 제출하여야 한다. 또한, 공적이용을 위해 환경보고서를 관할기관에 제출하고 일반에 공개되도록 추진하여야 한다. 이 경

우에 기업의 법률적합성에 대한 통제가 환경관련청에서 이루어지는 것이 아니라 사적인 전문가인 공인환경인증인에 의해서 이루어지기 때문에 자율규제의 영역에 포함된다. 기업의 환경경영시스템을 통한 자율규제를 통제하는 공인환경인증인의 자율규제가 규제된 자율규제로 파악될 수 있다.

(2) 일 본

일본의 경우 환경분야에서 자율규제는 첫째, 환경관련협정이다. 자율규제로서 환경관련협정에는 다음의 3가지 유형이 포함된다. 우선, 환경상 또는 경제적 이익의 일치하지 않는 두 당사자 간에 의해 환경부하의 방지 또는 환경보전의 촉진을 목적으로 체결된 계약·협정이다. 공해방지협정 외에 환경관리협정, 시민녹지계약 등이 여기에 해당한다. 다음으로, 환경상의 이해가 일치하고 있는 집단이 장래적인 환경악화를 방지하기 위해서 체결한 계약·협정이다. 발효요건으로서 행정청 인가가 요구되고 있는 자원관리협정외에 초나이카이(町内會)와 같은 지연단체법인, 입회지와 같은 지역의 공동재산을 관리하는 재산구, 목야조합도 이런 유형에 포함된다. 마지막으로, 환경부하를 줄일 가능성이 있는 기업이 법률에 의한 규제를 피하기 위해 일방적으로 자기 의무화를 선언하는 것이다. 폴리올레핀(POLYOLEFINE) 등 위생협회의 안전자율기준이나 일본경단련의 환경자율행동계획이 그 예이다. 여기서는 공적이익 적합행위의 구체적 내용을 결정하는 것이 이러한 행동을 취하는 당사자 자신이라는 공통특성이 있다. 그 배경에는 합리적이고 효율적인 규제내용은 당사자가 가장 잘 알고 있는 구조가 존재한다.

둘째, 환경감사·환경보고서이다. 기업내부의 환경관리체제를 외부 감사인이 정기적으로 확인하고 이것을 증명하는 것이 환경감사이다. 이 기준으로서 세계적으로 이용되고 있는 것이 ISO 14001이다. 기업이 ISO

인증을 취득하기 위해서는 먼저 기업내부에서 환경관리체제를 확립시킬 필요가 있다. 구체적으로는 환경방침의 책정, 환경관리매뉴얼의 작성, 문서관리, 환경관리조직의 설치, 내부환경감사의 실시, 경영진에 의한 감사 등이 있다. 이러한 체제정비를 심사하는 것이 환경매니지먼트 시스템 심사등록기관이다. 각 기업은 심사등록기간과 심사계약을 맺고 서류심사·현지심사 등을 거쳐서 인증을 획득한다. 심사등록기관을 인정하는 것은 경단련이 1993년에 설립한 일본적합성인정협회이다. 또 각 기업은 환경보전에 관한 방침·목표·행동계획, 환경관리의 상황이나 환경회계 등 환경부하의 감소를 향한 활동을 환경보고서에 의해 일반에 공표한다. 1997년에 환경청이 환경보고서 가이드라인을 작성하고 있으며 이것이 각사의 환경보고서의 내용 기준이 되고 있다. 이것은 모두 기업내부의 관리의 바람직한 모습을 문제로 하는 점, 기업의 환경배려활동을 공표함으로써 시장에서의 평가를 높이고 경쟁상의 우위를 확보하려고 하는 점에 있어서 공통의 특색을 가진다.

셋째, 환경라벨제도이다. 환경라벨이란 제품에 붙이는 것으로 환경부하 등에 관한 정보를 소비자에게 제시하는 마크제도의 총칭이며, 기능면에 착안하면 분별회수의 시점을 기준으로서 제품의 재질을 표시하는 타입(재질표시형)과 환경친화성의 높음을 표시하는 타입(환경친화성표시형)의 2가지가 있다. 재질표시형의 대부분은 자원의 유효한 이용 촉진에 관한 법률(자원유효이용촉진법)에 근거해 정령에서 정하는 기준에 따른 재질표시를 행하는 것이다. 준수하지 않는 사업자에 대해서는 권고·공표·명령·벌칙에 따른다. 한편, 용기포장에 관련한 분별수집 및 재상품화의 촉진 등에 관한 법률(용기포장리사이클법)의 구조에 있어서 식별표시의 대상 외로 되어 있는 것에 대해서도 업계단체가 독자적으로 마크를 책정하고 있다. 이것에 대해 환경친화성표시형은 ISO의 분류에 의하면 제3자 인증·환경자기주장·환경정보표시의 3가지로 나뉜다. 제3자 인증에는 에코마크(일본환경협회), 그린마크

(고지재생촉진센터)와 같은 제3자기관이 행하는 것 이외에 지방공공단체가 행하는 리사이클제품인정제도(예컨대, 미에켄(三重県))나 업계단체가 행하는 것(예컨대, PC그린라벨(전자정보기술산업협회))도 있다. 환경자기인증은 사업자가 독자적으로 기준을 책정하고 스스로 그 적합성을 인증한다. 환경정보표시는 제품의 라이프사이클 전체에 있어서 환경부하를 정량적으로 측정하고 데이터를 공표하는 것으로 제3자가 기업·제품의 환경친화성을 판단하는 단서를 제공하는 것으로 합부판정은 존재하지 않는다(예컨대, 에코리프(ecoleaf)환경라벨(산업환경관리협회)).

넷째, 오염부하량부과금이다. 공해건강피해보상법은 제1종 지정지역에 있어서 매연발생시설 등 설치자에 대해서 대기오염에 의해 생긴 건강피해에의 보상급부 재원으로서는 오염부하량부과금의 납부의무를 과한다(동법 제52조). 이것은 ‘원인자집단으로서의 책임을 기초로 하여 환경오염에 의한 건강피해를 전보하기 위해 보상을 행하는 것으로 오직 피해자의 구제를 목적으로 하는 제도’인 한편, 부과금이 배출량에 비례하는 것 때문에 설치자에 대해 배출삭감 등을 강구할지 부과금을 많이 지불할지 선택을 요구하는 구조이다.

5. 노동법 분야

노동법 분야의 자율규제제도는 일본의 경우 다음과 같은 것이 논의되고 있다. 첫째, 노동협약·취업규칙·노사위원회제도이다. 노동법 가운데에서도 이른바 단체적 노사관계법은 경영측과 노동자측과의 힘의 균형을 배려하면서 주로 경제적인 이해조정 방법을 규정한 것이다. 이러한 과정에서 형성된 법규범은 노동협약·취업규칙을 매개로써 개별적 노동관계법에 영향을 준다. 노동자개인의 노동조건을 확정하는 것은 사용자와 노동자간의 노동계약이다. 그 내용을 규제하고 있는 것이 노동기준법 및 노동협약·취업규칙이다. 개별의 노동계약이 노동

협약에 위반하는 경우에는 당해부분은 무효가 되며, 대신에 노동협약의 내용이 노동계약의 내용이 된다. 또 취업규칙에서 정하는 노동기준에 달하지 않는 노동계약은 당해부분이 무효가 되며 대신에 취업규칙의 기준을 사용한다. 이러한 노동협약·취업규칙의 법적 성질에 대해 전통적 학설은 법규범으로서 위치를 부여했다. 이것에 대해서 현재에는 이러한 계약의 일종으로 간주하는 견해가 유력해지고 있다. 취업규칙은 어디까지나 노동계약의 양식에 지나지 않고 그 내용에 합리성이 있는 한 그것은 노동계약의 내용이 되며 양당사자를 구속한다.²⁶⁾ 또 노동협약은 기본적으로는 노사 간의 계약이며 노동기준법이 정책적 입장에서 개별 노동계약을 직접 규율하는 효력을 수권했다고 한다.²⁷⁾ 최근 노동조합과는 별도로 노사간조정방법이 등장하고 있다. 즉 일본의 노동기준법이 1998년에 개정되어 기획업무형의 재량노동제가 도입된 때에 이것을 실시하기 위한 요건으로서 본점 등의 사무소에 설치되어 노사쌍방의 대표로 이루어진 노사위원회의 설치를 요구했다. 노동조건에 관한 강행법규로서의 성격을 가진 노동기준법의 수준을 변경하기 위하여 노사의 합의를 필요로 한다는 의미에서는 노사위원회는 과반수노동자 대표제에 유사한 기능을 가진다. 그러나 노사위원회는 노동조건일반에 관한 조사심의·건의기능을 가진 상설의 기관이라는 점, 선출절차가 보다 엄격하게 되어 있다는 점에서 지금까지의 노사교섭시스템과는 크게 다르다. 노동조합의 조직율의 저하, 파트타임제·아르바이트노동의 증가라는 노동환경의 변용에 대하여 노동조합에 의한 교섭과는 별도의 채널이 불충한 면도 있다고는 하지만 민주적 의사결정을 담보하기 위해 준비되었다는 점에서 주목할 가치가 있다.

26) 下井陸史, 노동기준법(제3판), 유비각, 2001. 289-294면.

27) 久保敬治, 노동협약법의 연구, 유비각, 1995. 370-371면.

둘째, 기업내부의 노동환경정비이다. 일본의 노동안전위생법은 안전 위생관리체제의 정비가 산재방지에 연결된다는 사고방식에서 사업장의 안전에 관한 최고책임자로서 총괄안전위생관리자, 기술적인 지원을 행하는 담당자로서 안전관리자·위생관리자를 선임하고, 또 산업의·작업주임자를 설치하도록 사업자에게 의무화하고 있다. 일정의 책무를 지는 담당자를 설치함으로써 당해조직의 안전대책을 촉진하려고 하는 현상이 여기에서도 볼 수 있다. 또 2005년 개정에 의해 노동안전위생매니지먼트시스템을 적절하게 실시하고 있는 것으로써 노동기준감독서장의 인정을 받은 사업자에 대해서 건축물·기계설치에 관한 사전의 계획신고를 면제하는 구조를 도입했다. 마찬가지로 기업내부의 체제설비를 촉진시키는 방법을 취하고 있는 것이 차세대육성지원 대책추진법이다. 즉 일정수 이상의 노동자를 고용하는 민간기업에 대해서 차세대육성추진에 관한 일반사업주행동계획을 책정하여 신고를 하는 의무를 부과하고 있다. 그리고 그 내용이 일정 수준을 넘고 있는 경우에는 후생노동대신이 인정을 하고, 기업은 그것을 광고 등에 표시할 수 있다. 여기에서는 조직체제의 정비를 촉진하기 위해 내용의 평가와 표시가 규정되어 있는 점에 주목할 가치가 있다.

6. 복지법 분야

복지법 분야에서 자율규제도로 일본의 경우 다음이 논의되고 있다. 첫째, 전국유료노인홈협회의 활동이다. 유료노인홈은 노인복지법에 의해 사회보장급부의 대상이 되는 시설이 아니지만 그것과 같은 기능을 가진 시설을 가리킨다. 노인복지법의 입안단계에서는 시설의 설치와 사회보장급부의 대상 시설의 지정을 분리하는 방식이 검토되었다. 그러나 이 안은 채용되지 않았고 그 때문에 유료노인홈에 관한 규정은 신고제에 머물고 있다. 특별요호노인홈 등에 대해서는 공영·사회복지법인에 의한 경영에 한정하여 상세한 규제를 하는 한편, 유료노인홈에

대해서는 행정지도나 전국유료노인홈협회를 거친 자율규제가 이루어진다. 전국유료노인홈협회가 행하는 자율규제활동은 4가지이다. 즉 ① 유료노인홈에 대해 법령 등의 준수를 지도·권고하는 활동이다. 후생노동성이 작성하고 유료노인홈의 설치에 있어서 도도부현이 행하는 행정지도의 준칙이 되고 있는 『유료노인홈설치운영표준지도지침』은 유료노인홈협회가 가맹홈을 심사할 때의 기준도 되고 있다. 그러나 일단 가맹이 인정된 유료노인홈이 지도지침에 따라 운영을 행하고 있는가를 감독하는 권한은 협회에는 없다. ② 협회가 행하는 것은 이용자로부터 불만을 접수하여 그 해결을 처리하는 활동이다. 협회는 이용자로부터 불만이 있었던 경우에는 홈에 자료제출을 요구할 수 있으며 홈측은 정당한 이유가 없는 한 거절할 수 없다. ③ 유료노인홈계약의 적정화에 관한 활동이다. 협회는 유료노인홈입주계약의 표준약관을 책정하고 있으며 개호보험법 도입의 때에는 개호보험을 이용하는 부분에 관한 표준약관도 책정한다. ④ 유료노인홈이 도산한 경우에 사업자가 각출한 자금을 자본금으로 해서 입주자에게 금전보상을 하는 것이 입주자기금이다. 그러나 1994년에 도쿄도가 소비생활조례에 근거해 유료노인홈의 표시규제를 개시하거나,²⁸⁾ 1997년 이후 공정거래위원회가 유료노인홈의 부당표시에 관해 종종 경고를 발하고 2003년에는 배제명령을 내린 것에 제시된 바와 같이 협회가 행하는 자율규제활동은 성과를 올리고 있지 않다. 그 이유는 자율규제 위반에 대한 벌칙이 약하기 때문이다. 협회가 홈의 법령준수상황을 감독하는 권한은 일절 없고, 위반홈에 대한 협회 스스로의 제재구조도 없다. 또 협회에의 가입은 시설건설을 할 때에 행정지도에 의해 요청되고 있고, 그 후 탈퇴에 의해 법적으로 사업을 계속 할 수 없게 되거나 사회보장급부시스템에서 제외되지는 않는다. 이러한 사정에 따라 유료노인홈에 대한 규제시스템의 재구축이 긴급하고 중요한 과제라고 한다.

28) 平野裕二, 도조례에 의한 유료노인홈의 표시의무화, NBL551호, 1994. 30-33면.

둘째, 장애인고용납부금·조정금제도이다. 장애자의 고용촉진 등에 관한 법률은 일반사업주에 대해서 일정비율의 장애자를 고용하는 의무를 부과하고 있다. 다만, 의무위반에 대해서 벌칙은 없고 법정고용장애자수에 부족한 인원수에 비례하여 장애인고용납부금을 부과한다. 다른 한편으로 법정고용장애자수를 넘어 고용하고 있는 사업주에 대해서는 그 인원수에 비례하여 장애인고용조정금을 지급한다. 벌칙이 준비되어 있지 않다고 하지만 장애자를 일정수 고용하는 것은 법정된 행위의무이다(직접규제의 성격). 다른 한편으로, 장애자를 고용하기 위해 필요한 설비투자를 하는 기업과 하지 않는 기업 간에 생기는 경제적 불평등을 시정하기 위해 도입된 납부금·조정금은 일정한 의무가 부과된 집단내부에서의 부담조정과 장애자를 보다 많이 고용하는 인센티브를 주는 목적도 가지고 있다.

7. 의료법 분야

(1) 영 국

영국의 경우 일반의(General Practitioners)에 대한 규제는 다양한 자율규제와 의료보장제도(NHS) 관련 단체가 복잡하게 얽혀 있다. 자율규제는 General Medical Council(GMC), Joint Committee on Postgraduate Training for General practice(JCPTGP), 및 Medical Royal Colleges and Faculties라는 3개 주요 단체에 의해 이루어지고 있다.

먼저, General Medical Council(GMC)는 의사로서의 등록을 위한 자격요건을 결정하고, 영국에서 의대 및 의대에서 치루어지는 시험을 검사할 권한을 가진다. GMC는 회원 등록 명부를 유지하며, 직업적 비행, 수준 미달의 의료행위, 의료행위에 영향을 미칠 정도로 심각한 건강 문제에 대하여 법령에 근거하여 준사법적 절차를 두고 있다. GMC는 의사를 등록 명부에서 삭제, 자격 정지, 의료행위 지속에 관한 권

한을 행사한다. 또한, 등록요건을 정기적으로 갱신하여 지속적으로 만족할 만한 자격 요건을 유지하는 지에 대한 검증제도 도입도 시도하고 있다.

다음으로, 일반적인 의료행위에 관련하여 Joint Committee on Post-graduate Training for General practice(JCPTGP)는 2가지 주요 역할을 수행한다. 즉 적절한 훈련 프로그램을 이수한 의사들에게 직업훈련수료증 발급과 영국 전역에 걸쳐 훈련 프로그램의 검사와 허가한다. 일반 의료 일하고자 하는 의사들은 모두 이 수료증을 받아야 한다. 또 대학원 교육과 훈련, 시험의 기준을 감시할 책임이 있고, 지속적 직업 발전을 위한 제도 마련에 대한 책임이 있다. 이와 같은 자율규제 뿐만 아니라, 국가와 의료인이 공동으로 질적 보장을 책임지는 공동규제 제도 동시에 시행하고 있다. 보건복지부장관은 전국적 차원에서 법령에서의 “일반의 계약” 내용을 정하고 재정 예산 보고서에서의 보수 관련 사항을 결정한다. 이러한 결정을 위해 장관은 의료인들과 협의한다. 보건당국은 보건전략, 지역주민의 보건 관련 수요와 수요 충족을 위한 적절한 서비스 제공을 담당한다. 각 보건당국은 주로 의료인들로 구성된 Discipline Committee를 구성해 서비스 약관(Terms of Service)의 위반 관련 판정, 적절한 벌금 권고 등을 수행한다. 서비스 약관은 일반의가 지역 분쟁해결 절차와 협력하여 일상 의료행위 관련 불만처리 시스템을 운영토록 하고 있다. 의료행위의 질적 보장과 불만 처리 역할에 있어 NHS와 함께 여러 단체가 관여하고 있다. 예컨대, NHS 옴부즈만은 일반의로부터 해명을 요구할 수 있고, 환자의 불만을 조사할 수 있는 광범위한 힘을 갖고 있다. Community Health Council은 각 지구에서 지역민의 이해를 대표하기 위해 세워진 독립기구이다. 일차보호그룹(Primary care groups)과 일차보호트러스트(Primary care trusts)는 국민의 건강 증진, 일차적이고 지역적인 보건서비스 개발을 책임지고 있고, 궁극적으로 이차보호서비스 대부분을 위임할 수 있는 책임을

말고 있다. National Institute for Clinical Excellence(NICE)는 일반의를 위한 처방 및 환자 이송 관련 지침을 개발한다. 이 지침은 NHS가 의사들이 이행하도록 기대하는 바가 무엇인지 알려주는 역할을 한다. NICE는 지침의 이행 방식을 모니터하기 위한 감사 방법을 개발한다. Commission for Health Improvement(CHI)는 전체 일차보호트러스트와 그와 비슷한 기관들이 운영되는 방식과 제공되는 보호를 감독한다. CHI는 NICE가 제공하는 지침에 따라 과정을 시험하고 보건 당국에 그 결과를 보고한다.²⁹⁾

(2) 일 본

일본의 경우 의료법 분야에서 자율규제체도로 다음이 논의되고 있다. 첫째, 일본산부인과학회의 생식보조의료규제이다. 다양한 사정에 의해 자녀를 갖지 못하는 부부에 대해서 인위적인 방법에 의해 생명을 탄생시키는 기술을 총칭하여 생식보조의료라고 한다. 이것에 대해서는 불임치료나 난병치료의 측면에서 적극적인 연구를 진행해 갈 필요성이 있는 한편, 우선 클론기술이나 착상전유전자진단 등에 관해서는 생명윤리상의 문제로부터의 규제도 요구되고 있다. 일본에서는 클론기술에 관해서는 2000년에 제정된 인간에 관한 클론기술 등의 규제에 관한 법률에 근거한 규제가 이루어져 있고, 이외에는 국가의 지침이나 일본산부인과학회에 의한 자율규제가 행해지고 있다.

일본산부인과학회에서는 대부분의 산부인과의가 가입하고 학회 등을 개최하고 있다. 이러한 활동과 함께 동 학회는 모성보호법지정의의 단체인 일본산부인과학회와 협력하여 소정의 연수를 받은 산부인과의를 인정하는 전문의제도를 실시하고 생식보조의료에 관한 자율규제를 행하고 있다. 자율규제는 동 학회의 윤리위원회 등에서 심사하고 인사

29) 이윤정, 영국의 자율규제제도의 현황과 과제, 워크숍 자료집(한국법제연구원), 2010.5. 20-21면 참조.

회·총회승인을 거쳐 학회원에 대한 ‘회고(會告)’에 제시된다. 착상전 진단은 병상이 무거운 유전병과 염색체변이에 기인한 습관유산을 방지하는 경우에만 행할 수 있고 사전에 학회의 허가가 필요하다는 것, 대리출산은 어떠한 경우에도 인정되지 않는다는 것 등은 이 회고에 의해서도 규정화되어 있다. 회고에 위반한 경우에는 총회의결을 거쳐 이사장이 제명을 할 수 있다. 동 학회는 임의가입단체이기 때문에 제명되더라도 의료행위를 할 수 없는 것은 아니다. 그러나 학회로부터 제명되면 전문의인정을 받을 수 없게 되거나 의사회가 모체보호법의 지정의를 추천하는 경우에는 동학회의 회원이라는 조건이 요구되는 일이 있는 등 간접적인 불이익이 있으며, 그것이 자율규제의 구속력을 일정정도 담보하고 있다.

생식보조의료에 관한 규제는 전문성이 높고 학회에 의한 자율규제에 스며들기 쉽다고는 하지만 그 문제점도 우선, 개인의 윤리관에 관련한 문제를 자율규제에 맡기는 것은 애당초 적당인가하는 점이다. 생식보조의료는 생명을 조작하는 기술이며, 그 취급은 신중해야만 하는 한편 이러한 기술을 진정 필요로 하는 사람들도 존재한다. 학회는 대리모출산을 엄격하게 규제하고 있는 것에 대해서도 미국이나 한국 등 그것을 허용하고 있는 국가에 가서 자녀를 갖으려는 사람들도 있다. 이러한 사람들에 대하여 학회에 의한 규제는 윤리의 일방적 강요로써 환자의 입장을 생각하지 않는 것처럼 보인다. 반대로 착상전 진단과 같은 무거운 병의 회피를 위한 생명의 선별은 장애자의 탄생을 기피하는 것을 사회가 시인했다고 생각할 우려가 있다. 이러한 문제는 법률에 근거해야 한다는 문제가 있다. 다음으로, 자율규제의 정당성이 인정되더라도 그 담보수단이 약해서 실효성을 확보할 수 없다는 점이다. 1997년의 네즈(根津)의사사건이나 2004년의 오오타니(大谷)의사사건 등 학회회고에 따르지 않은 의사에 의한 생식보조의료는 행해지고 있다. 생식보조의료에 대한 윤리적 평가가 나누어지고 있는 현상에 있어서

는 이러한 행위에 대한 사회적 비난은 크지 않고 반대로 그러한 기술을 요구하는 환자에 대한 선전효과를 가지기 때문에 실효성 있는 자율규제의 실현은 곤란하다라는 문제가 있다.³⁰⁾

8. 방송·통신법 분야

(1) 영 국

영국의 경우 비방송(non-broadcast) 광고매체의 자율규제를 예를 들어 살펴보면, 영국광고판매촉진규약(British Codes of Advertising and Sales Promotion)은 언론, 옥외광고, 직판, 극장, 판촉 등 비방송 매체의 모든 광고를 포괄하고 있다. 이 규약은 ① 합법적이고, 품위 있고, 정직하고, 진실할 것 ② 소비자와 사회에 대한 책임 의식 ③ 공정 경쟁 원칙 준수라는 광고 및 판촉 관련 원칙에 기초한 규율을 정립하고 있다. 이들 원칙 준수의 증명 부담은 광고자에게 있으며, 광고자에게 모든 주장을 증명하기 위한 증거를 보유할 것을 의무화 하고 있다. 다음의 3단체가 비방송 매체 자율규제제도를 운영하고 있다. 즉 Advertising Standards Authority(ASA)는 유한회사로 정부와 업계 모두로부터 독립적이며, 독자적으로 자율규제시스템에 대한 감시를 시행한다. 이 회사 회장에 의해 지명된 위원회의 대다수는 광고업계와 무관한 인사들이다. ASA의 주요 임무는 높은 광고 기준의 적용과 준수, 불만 조사, 자체 조사를 통한 문제 확인과 해결, 공익 증진, 광고 기준 관련 의사소통 창구로서의 역할이다. Committee for Advertising Practice(CAP)는 광고자, 광고 대행사, 서비스 제공자, 매체 소유자 등 관련 업계 종사자들을 대표하는 직능 단체로 회원이 구성되어 있으며, 영국광고판매촉진규약을 검토하고 개정하는 일을 한다. 업계 종사자들은 CAP에 자신들의 광고가 규약과 어긋나지 않는지 기밀을 보장 받고 사전에 무료 검토를 의뢰할

30) 原田大樹, 앞의 책, 44-46면 참조.

수 있다. 마지막으로 Advertising Standards Board of Finance는 업계 정책 수립과 자율규제제도에 필요한 기금에 대한 틀을 세운다. 또한 광고와 직관 비용에 추정금을 부과한다.

(2) 일 본

일본의 경우 방송분야의 자율규제와 관련하여 다음이 논의되고 있다. 첫째, 기자클럽과 보도협정이다. 표현의 자유 확보를 위해서는 국가에 의한 개입을 금지할 뿐 아니라 표현자유에 남용에 의해 사회적 문제를 일으키지 않는 것도 과제가 된다. 출판미디어에서는 각 업계단체에 있어서 윤리강령 등에 근거한 자율규제 활동을 행하고 있다. 신문의 경우에는 일본신문협회가 그 윤리요강에 근거해 신문사의 표현활동이 적정하게 이루어지도록 하고 있다. 영화에 관해서는 제3의기관인 영운관리위원회가 성·폭력표현 등에 지나침이 없는지를 심사하는 역할을 담당하고 있다. 잡지에 대해서는 가맹 각사에 대한 인권에 관한 불만을 받는 통일창구로서 잡지인권박스를 일본잡지협회가 설치하고 있다. 이에 대해 기자클럽과 보도협정은 매스미디어의 정보발신을 보내는 측의 논리에 의해 제약하는 자율규제이다. 기자클럽이란 행정기관이나 대기업 등에 상주해서 취재하는 기자 단체이다. 기자의 친목단체로서의 결면을 취하고 있지만 실태는 취재보도의 장이다. 일본의 저널리즘은 ‘발표저널리즘’이라는 성격을 띠고 있는 일이다. 이것은 기자클럽에서 발표된 내용을 그대로 기사로서 발신하는 일이 대부분인 매스미디어의 실정을 가리킨다. 또 행정 측이 기자클럽에 대해 편의를 제공하거나 이른바 관보접대를 행하는 것으로 매스미디어를 회유하고, 매스컴 측도 그러한 특권을 유지하려고 잡지미디어·외국미디어의 가명을 거절하는 것이 문제가 되고 있다. 유괴사건이나 황실관계의 보고를 일제히 하지 않는 것은 매스컴 각 사가 협정한 보도협정에 따른 것이다. 이 사건이 아닌 보도에 대해서도 각 기

자클립이 보도일시를 지정하는 흑관협정(embargo)이 있고, 이것은 본질적으로 각사의 보도내용의 균질화나 집중호우적 보도를 낳고 있다. 둘째, 방송윤리·프로그램향상기구이다. 방송법은 방송의 보급과 이용·표현의 자유의 확보·민주주의 발달에의 기여를 목적으로 방송미디어에 대한 규제를 하고 있다. 프로그램내용에 대한 방송법의 기본자세는 ‘방송프로그램은 법률에 정한 규정에 근거한 경우가 아니면 어떠한 사람으로부터도 간섭받거나 또는 규율되는 일이 없다는 것이다. 그리고 프로그램내용에 대한 직접적인 규제는 표현의 자유와 충돌할 우려가 있기 때문에 지침의 제시나 프로그램기준의 작성·공표·프로그램심의회의에의 자문절차의 법정 등의 방법이 활용된다. 이 때문에 방송미디어에 의해 사회적인 문제가 일어난 경우에는 행정의 직접적 개입으로 해결할 수 없다. 종종 되풀이된 저속한 프로그램비판에 대해 방송업계는 자율규제로의 대응을 반복해 왔다. 이러한 과정에서 도입된 방송윤리·프로그램향상기구(BPO)는 NHK와 일본민간방송연맹에 의해 설치된 방송업계의 자율규제기관이다. 동 기구는 구우정성의 행정지도를 배경으로 방송에 의한 권리침해의 구제를 목적으로 1997년에 설립된 방송과 인권 등 권리에 관한 위원회기구(BRO)등을 구축하고 BRO는 방송에 의해 발생한 권리침해이며 방송국과의 대화가 되지 않아서 재판절차에도 들어가지 않은 사건에 대해 당사자 의견을 듣는 심리를 거쳐서 권고 또는 견해를 당사자에게 통지하고 공표한다. 그러나 방송국의 대응에 따라서는 분쟁해결 방법으로서 역부족이 문제된다. 매스미디어는 표현의 자유와의 관계에서 국가에 의한 개입이 가장 제약되어야 하는 분야의 하나이며 그 때문에 자율규제의 전형적인 예로서 판단되는 일이 많다. 그러나 일본의 경우에는 지금까지 본 것과 같이 권력과의 긴장관계를 결한 실태도 볼 수 있다.

한편, 일본의 경우 정보와 관련하여 다음과 같은 자율규제제도가 논의되고 있다. 첫째, 프라이버시마크제도이다. 개인정보보호영역에서 주

목해야하는 것은 일본정보처리개발협회(JIPDEC)에 의해 1998년부터 개시된 프라이버시마크제도이다. 그 인정은 JIPDEC와 그 지정을 받은 작업계단체(예: 정보서비스산업협회, 일본마케팅리서치협회)가 행한다. 인정기준은 통산성가이드라인을 기초로 1999년에 제정된 JIS Q 15001이며 마크신청자는 이것에 준거해서 법령·업계단체의 가이드라인을 기초로 컴플라이언스프로그램(개인정보보호에 관한 내부지침)을 작성한다. 동시에 정보관리의 조직체제의 정비나 종업원교육 등을 요구하며 서류·현지심사에서는 이러한 내부에서의 매니지먼트사이클을 확립하고 있는지 확인한다. 인정된 경우에는 프라이버시마크사용계약을 체결하고 사용료를 JIPDEC에 지급한다. 인정을 받은 기업에 대해 소비자로부터 불만을 접수하는 창구는 JIPDEC나 지정기관이며 그 불만에 근거해 업자에 대한 주의·권고·인정취소(이것들은 공표도 된다)가 행해지는 것이 프라이버시마크제도의 특색이다. 프라이버시마크는 소비자에 대해 사업자의 정보관리의 신뢰도를 판단하는 단서를 주고 그 밖에 각 기업이 정보처리의 아웃소싱을 행할 때의 상대방선택에도 큰 영향을 끼친다. 둘째, 인정개인정보보호단체제도이다. 2003년에 성립한 개인정보보호법은 개인정보취급사업자에 대해 개인정보의 적정한 취득·안전관리 조치의 실시·보유개인데이터개시나 정정 등을 의무화하고 민간단체에 의한 개인정보보호를 추진하기 위해 인정개인정보보호단체의 구조를 설치했다. 이것은 종전부터 자율규제에 법률상의 위치를 부여한 것으로 우선 불만처리와 가이드라인 작성에 역점을 두고 있다.³¹⁾

9. 건설·건축법 분야

(1) 영 국

영국의 경우 건축 보수 및 유지 산업은 매우 파편화 되어 있고 일회성 계약으로 특징지을 수 있다. 일반 가정의 집수리 및 유지를 하려는

31) 藤原静雄, 측조 개인정보보호법, 홍문당, 2003. 121-134면.

소비자의 경우, 전문적 임대업자와 비교해 건설업자에 대한 위치가 다르다. 소비자는 이 분야에서 상당한 정도의 전문성을 가지기 어렵다. 또한 대부분 일반가정의 소비자는 건설업자가 지속적으로 사업 관계를 유지할 대상으로 간주하지 않는다. 이런 문제들은 불법적 거래와 더불어 규제를 매우 어렵게 한다. 영국의 건설업 시장에는 약 20만개의 하청 업체가 있으며, 이중 절반은 사인(private individuals)이거나 1인 기업이다. 많은 수의 직종 협회가 결성되어 있으며(약 140개 단체) 상당수는 서로 중첩되어 있다. 일부는 행위 규약을 제정하여 운영하고 있고, 몇몇은 사후관리보장을 제공하는 경우도 있으나 이행도는 높지 않다. 정부, 업계, 소비자는 모두 업계에 대한 나쁜 평판을 우려하고 있다. Office of Fair Trading은 소비자 불만을 모니터하고 있다. 예를 들어 1999년 일반주택의 유지보수부문은 중고차 부문에 이어 두 번째로 소비자 불만이 많은 분야였다. 이미 광범위한 질적 표시제도, 업종단체, 보증제도 등이 존재하고 있다. 건설업 분야의 업종 단체를 살펴보면, 일부 협회는 회원 가입을 위한 기준이 있고, 회원은 행위규약을 지키도록 의무화 하고 있다. 예를 들어, National Federation of Builders와 Federation of Master Builders는 신용 조사나 동료업자, 소비자 등의 평판 조사 등을 통해 신청자에 대한 자체 조사를 시행하고 있다. Institute of Plumbing은 시험이나 경험 등을 통한 자격 조건을 만족시킨 배관공등록부를 소유하고 있으며, 여기에 등록된 배관공은 직업 기준 규율에 따라야 한다.

(2) 일 본

일본의 경우 건축분야에서 자율규제와 관련한 것은 다음과 같다. 첫째, 건축협정과 맨션관리조합이다. 건축협정은 일정지역의 토지소유자들이 그 전원의 동의에 의해 건축규제에 관한 협정을 체결하고 이것을 행정청이 인가한 경우에 사후적으로 그 토지에 거주하게 된 자에

제도 그 효력이 미치는 구조이다. 한편, 건축협정은 건축확인의 기준으로서의 이용되지 않는 점, 또는 건축협정의 관리를 행하는 것은 협정에 의해 조직된 위원회이며 민사소송에서만 그 이행을 요구할 수밖에 없는 점을 중시한다면 이 협정의 본질은 거주자공동체에 의한 주환경의 관리로 볼 수 있다. 그러한 위치를 부여할 수 있는 또 하나의 예가 맨션관리이다. 맨션내부의 권리관계를 규정하고 있는 건물의 구분소유 등에 관한 법률은 1962년에 민법의 공유규정의 특별법으로서 입법되어 1983년 개정이후는 단체법적인 성격을 강화해오고 있다. 건축협정과 맨션관리조합은 전자의 건축규제로서 후자가 민법의 공유의 한 형태로서 위치를 부여받아 별개로 고찰되어 왔기 때문에 양자의 기능의 유사성에 주목하는 일이 적었다. 그러나 양자를 공통의 테두리로 파악한다면 맨션관리조합에는 존재하는 상설의 관리조직이 건축협정에 없는 것은 충분한 이유를 갖추고 있는가라는 제도비교에 의한 개선책의 구상이 가능하게 된다.

둘째, 맨션재건축조합과 토지구획정리조합·시가지재개발조합이다. 2002년에 성립한 맨션의 재건축의 원활화 등에 관한 법률이 규정하는 맨션재건축조합은 종래 토지구획정리조합이나 시가지재개발조합과 같은 공공조합에 특유하다고 생각되어 온 강제가입·권리변환을 그렇지 않은 단체에도 응용했다. 조합은 건물의 구분소유 등에 관한 법률의 재건축결의가 이루어진 경우에 주민5명 이상이 공동으로 정관·사업계획을 규정하고 지사의 인가를 얻어 재건축조합을 설립한다. 그 때에 맨션주민의 4분의 3이상의 동의가 필요하며, 조합설립이 이루어지면 재건축맨션 주민은 강제가입을 하게 된다. 구분소유권은 도도부현지사의 인가를 얻어 조합이 행하는 권리변환처분에 의해 변경된다. 전통적으로 공공조합에 대해서는 그 행정주체성을 긍정하고 고찰대상에 넣고 있다. 그 예로서 토지구획정리조합·토지개량구, 건축보험조합·국민건강보험조합 등을 들 수 있다. 이것에 대해 변호사회나 일본공인

회계사협회 등의 직업단체는 강제가입과 행정처분권한의 부여라고 하는 공공조합과 동일한 특색을 인정하는 한편, 국가사무의 수행이라고 하는 요소를 가지지 않기 때문에 그 행정주체성은 부정되고 있다. 그러나 어느 쪽도 그 주목적은 구성원의 공통이익증진에 있으며 일반국민(주민)의 공통이익의 실현을 꾀하는 국가·지방공공단체와는 이질의 조직구성원리를 가진다. 이들은 설명책임(Accountability)의 구조라는 점에서는 맨션재건축조합이나 맨션관리조합·건축협정과는 유사성이 높다. 이러한 경향은 전국조직인 시가지·상점활성화(마치즈쿠리(街づく))구획정리협회·전국토지개발사업단체연합회, 건강보험조합연합회·국민건강보험중앙회 등에 있어서 보다 강화된다.

셋째, 건축사에 의한 시공감리이다. 건축물의 안전성이나 법적합성을 확보하기 위해서 건축기준법이 정하는 건축확인을 하고, 거기에 설계·시공감리에 건축 전문가가 관여하는 방법이다. 건축사법은 실제로 건설공사를 행하는 건설업자와 그 설계·시공감리를 담당하는 건축사와를 분리함으로써 결함건축물을 방지하려고 하고 있다. 그러나 실제로는 설계·시공·시공감리를 동일한 건설업자에 위임하고 설계와 시공감리는 건설업자에게 고용되고 있는 건축사가 행하는 방법이 넓게 이루어지고 있다. 많은 건축사들은 건설업자에게 경제적으로 종속하는 관계에 서 있으며 또 컴플라이언스경쟁보다는 오히려 스피드·가격경쟁이 시장을 석권하고 있는 현상에서는 건축사라고 하는 전문직을 창설하여 감사기능을 움직이도록 하려는 제도취지는 기능하고 있지 않다. 동일한 구조는 민간확인검사기관에 의한 건축확인에도 적용된다. 한편, 일본의 건축사법은 건축사회·건축사회연합회의 설립을 인정하고 있으며 건축사회에 있어서 강력한 자율규제가 이루어진다면 설계시공에 수반한 폐해는 막을 수 있을지 모른다. 그러나 건축사법에서는 건축사에 대한 징계권의 행사는 국토교통대신·도도부현지사에 한하고 건축사회에 의한 자율규제는 충분한 수준이 아니다.

넷째, 주택성능평가이다. 1999년에 제정된 주택의 품질확보 촉진 등에 관한 법률은 결합주택문제에의 대응을 위한 다음의 4가지 방법을 도입했다. ① 국가가 정한 기준에 따라 지정주택성능평가기관이 건축주와의 평가계약에 근거해서 성능평가를 행한다. 평가를 행한 주택에는 표장이 들어간 평가서가 교부된다. ② 평가서에 기록된 주택성능내용이 건축청부계약의 내용으로 간주된다. 주택신축공사의 청부계약에 있어서 청부인은 일률적으로 10년의 하자담보책임을 진다는 규정과 합하여 결합주택의 민사분쟁에서 소비자측의 불리를 해소하는 의도가 있다. ③ 주택분쟁처리를 위해서 지정주택분쟁처리기관의 제도를 두고 있다. 단순히 검사를 행하는 것에만 머물지 않고 민사법상의 효과나 ADR과의 결합에 의해 주택분쟁을 해결하려고 하는 구조는 자율규제 방법의 복합체로 위치를 부여할 수 있다. 그러나 주택성능평가의 이용은 극히 저조하게 머물러 있고 그 배경에는 수수료에 비하면 비교적 장점이 적은 데다가 성능평가기관에의 신뢰성을 구조적으로 결하고 있다는 것이다.

Ⅲ. 소 결

위에서 살펴본 독일, 영국, 일본의 분야별 자율규제제도의 사례를 종합적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 금융법과 보험법 분야에서 일본의 경우 자율규제기관(증권거래소, 증권업협회 등)에 의한 자율규제제도가 주목되고 그 주요 활동으로 자본금이나 발행주식수 등에 대한 심사 또는 관리, 내부거래에 대한 감시, 내부자 감사기준 마련 등이 이루어지고 있다. 또한 기업회계기준이 마련되어 외부자에 의한 회계감사기준이 마련되어 있으며, 기업의 외부감사인에 의한 회계감사제도 등이 마련되어 자율적인 규제가 강화되어 있다.

둘째, 경제법 분야에서 일본의 경우 카르텔과 공정경쟁규약 및 컴플리언스(준법행위)가 주목되며, 경제단체연합회의 회원관리 차원에서 컴

플리언스가 강조되고 있고 법령준수관리차원에서 자율점검이나 공익 통보제도 등이 시행되고 있다.

셋째, 소비자법 분야에서 독일의 경우 제조물책임과 관련하여 표시 제도(CE마크, GS마크 등)가 도입되어 민간 주도로 수행되고 있고, 영국의 경우 소비자보호에 관련된 다양한 자율규제제도(일방적 행위규약, 고객공약, 분야별 일방적 행위규약, 민간분야의 공동협약, 공정거래청의 승인을 받은 규약, 법령에 근거한 규약, 공식적인 규약 및 지침, 법규약)가 개발되어 시행되고 있으며, 일본의 경우 표준약관과 업체단체에 의한 ADR 및 SG마크제도 등이 주목된다.

넷째, 환경법 분야에서 독일의 경우 환경법상 환경감사제도가 자율규제로 분류되고 친환경기업의 인증·등록 등이 이루어지고 있으며, 사업자가 환경경영체계인증 ISO 14001을 만족시키도록 유도하고 있다. 일본의 경우 환경관련 각종의 협약(공해방지협정, 환경관리협정, 시민녹지계약 등)이 주목되고 있고 환경감사나 환경보고서를 위한 ISO 14001인증을 받도록 유도하고 있으며 환경라벨제도 및 오염부하량부과금제도가 두드러지고 있다.

다섯째, 노동법 분야에서 일본의 경우 노동협약·취업규칙·노사위원회제도 등이 활발히 작동하고 있고 기업내부의 노동환경정비를 위한 각종의 자율적 감시인제도나 신고·보고제도, 평가 및 표시제도 등이 주목된다.

여섯째, 복지법 분야에서 일본의 경우 전국유료노인홈협회의 활동이 주목되고, 장애인고용납부금·조정금제도를 통해서도 자율규제를 유도하고 있다.

일곱째, 의료법 분야에서 영국의 경우 의료인에 대한 자율적 규제제도가 발달되어 있으며 일본의 경우 생식보조의료행위의 규제에 대한 자율규제 활동이 활발히 이루어지고 있지만 그 실효성에 대하여는 의문이 제기되고 있다.

여덟째, 방송·통신법 분야에서 영국의 경우 비방송광고매체에 의한 자율규약이 주목되고 영국광고판매촉진규약을 통하여 광고에 관한 포괄적인 자율규제를 하고 있으며 그 주요기관으로 광고표준협회(ASA), 광고실무위원회(CAP) 및 광고표준제정위원회(ASF)가 주목된다. 일본의 경우 기자클럽과 보도협정을 통한 자율규제가 주목되고 정보와 관련하여 프라이버시 마크제도와 개인정보보호단체에 의한 자율규제가 두드러진다.

아홉째, 건축·건설법 분야에서 영국의 경우 건축시장에 난립하는 중소기업에 대한 관련협회의 자율규제가 주목되고, 일본의 경우 건축협정과 맨션관리조합, 그리고 맨션재건축조합과 토지구획정리조합·시가지재개발조합의 활동이 자율규제 차원에서 두드러진다. 또 건축사에 의한 시공감리와 주택성능평가실시 등에서도 자율규제 차원의 활동이 주목되고 있다.

제 3 장 자율규제제도의 현황과 확대방안

제 1 절 개 관

I. 자율규제제도의 현황

위에서 살펴본 외국의 사례를 기초로 하여 우리나라에서 자율규제 제도를 선별적으로 유형화하여 살펴볼 수 있다. 물론 우리나라에서도 다양한 분야에서 다양한 형태의 자율규제제도가 도입되어 있고 정부 규제와 그 경계를 명확히 하기가 어려운 경우가 있다. 따라서 여기서 살펴보는 자율규제의 분류와 그 확대방안은 통상적으로 많이 알려진 것을 선별하여 예시적인 차원에서 살펴볼 수밖에 없다.

구체적으로 여기서 선별한 자율규제제도는 다음과 같다. 즉 ① 자율협약(의약품 투명거래를 위한 자율협약, 자율환경관리협약, 환경보전협약, 유통협약(및 유통명령), 어업자협약, 운임협약), ② 자율규약(표시광고자율규약, 자율규범, 자율안전관리규정, 내부통제규정), ③ 자율표준약관(여신금융표준약관, 금융투자업표준약관), ④ 자율인증 또는 자율준수제도(종합물류기업인증, 환경경영체계인증, 소비자불만자율관리 프로그램, 공정거래 자율준수프로그램), ⑤자율확인(또는 검사)제도(컨테이너 자체 안전점검, 공산품 등의 자율안전확인, 자율관리 보세구역 운영), ⑥ 부담금 또는 수수료 등을 통한 자율규제제도(배출부과금, 폐기물부담금, 생활폐기물처리수수료, 도축장구조조정자금, 장애인 고용장려금 또는 고용부담금제도), ⑦ 보고 또는 표시 등을 통한 자율규제제도(보고 또는 지정 등의 제도(계획서 또는 보고서 등의 제출, 유해·위험방지계획서의 제출등 및 자율안전관리사업장 지정, 환경친화기업 지정제도)와 표시 등의 제도)를 선별하여 그 내용과 확대방안을 살펴본다.

II. 자율규제제도의 확대 필요성과 그 한계

1. 자율규제제도 확대의 필요성

오늘날 자율규제는 경제적 분야에서 정부규제보다 기업친화적이거나 시장친화적인 규범체계를 가능하게 하여 시장변화에 상대적으로 빠르게 적응하도록 만들어 준다. 특히, 글로벌화한 정보처리분야에 있어서 국제적 기준에 맞는 간소화와 표준화 작업을 가능하게 한다. 이와 같이 정보화 사회에 있어서의 신속성과 효율성의 요청에 부응하기 위해서는 사경제부분에 있어서 법령에 의한 정부규제방식보다 자율규제의 메카니즘을 선호할 수밖에 없다. 즉 정부규제는 법률에 근거하여 규제가 이루어지므로 법개정의 경직성으로 인해 시장환경변화에 유연하게 대처하기 곤란하고 시장참여자간 신뢰의 바탕이 되는 도덕적 기준을 적용하는 것이 어렵다. 따라서 시장규제에 있어서의 이러한 단점을 보완하고 시장의 투명성 및 참여자간 신뢰를 유지하기 위한 방법으로 자율규제가 필요하고, 이를 통하여 정부규제는 규제의 실효성을 높일 수 있고 규제의 엄격성·공정성 및 형평성을 유지할 수 있으며 자율규제를 통하여 이해상충 문제가 적기에 시장참여자들로부터 높은 신뢰를 유지할 수 있다.

한편, 오늘날 사회는 행정기관이 사경제 및 사회를 조정하기에는 점점 복잡하고 다양화되고 있다. 예컨대, 어떤 전문영역에 대한 자율규제 부분뿐만 아니라 인터넷과 제조물 분야 등 관련 지식이 상대적으로 사경제주체보다 부족할 수 있다. 이러한 지식과 정보의 부족뿐만 아니라 점점 발전되는 기술의 진보로 인해 행정기관이 따라가기 힘들 만큼 전문지식에 대한 이해정도의 격차는 벌어지고 있다. 재교육 또는 전문가의 행정기관으로의 영입 등이 필요하기는 하나 국가의 재정적 부담이 장애물이 된다. 또한 모든 행정기관이 전문지식을 확보하

여 대응할 필요가 있는 것도 아니다. 오히려 날씬한 정부 또는 행정에서 있어서의 아웃소싱이 바람직할 수 있다. 따라서 국가는 공적 임무를 줄이거나 임무수행에 필요한 경비가 절감되는 방향으로 나아갈 필요가 있다. 국제화되어 가는 현대 사회의 모습도 자율규제를 촉진시킨다.

이와 같이 자율규제의 장점은 사적 전문가와 경험지식에의 손쉬운 접근을 들 수 있다. 사경제의 노우하우(Know-How)와 개인연구 또는 사적 조직체의 경험지식(Erfahrungswissen)을 자율규제의 방식으로 공적 임무수행에 흡수될 수 있다. 또한 최소한의 틀을 국가가 제공하기 위한 관련법률 등의 개정에서 더 나은 법 정립작용이 가능하다. 더욱 유연하고 효과적으로 빠르게 변동하는 현실에 맞는 법령개정이 가능하다. 이러한 법령을 집행하는 데 있어서의 집행부진의 문제도 개선되는 장점이 있다. 자율규제가 관료제적 행정규제에 비해서 가장 최적화되고 간소화된 효율적인 법집행이 가능한 것이다. 따라서 자율규제에 공적 임무가 부여되는 만큼 국가임무의 부담은 줄어드는 것이며 국가재정의 부담도 함께 줄어들게 된다. 또한 가치상대주의와 가치변화에 대해 유연하게 대응할 수 있는 장점과 함께 국제화에 가장 최적의 수단으로 인식되고 있다. 현실적으로 자율규제로 인해 일자리의 창출이라는 부가적 장점도 존재한다. 이러한 정책적 장점 외에 미디어 등과 관련하여 언론의 자유와 보도의 자유는 보장하고 이에 대한 감독은 되도록 국가나 행정기관과는 멀어야 한다. 이러한 헌법적 요청에 가장 최적으로 부응하는 형태가 자율규제라 할 수 있다.

2. 자율규제제도 확대의 한계

한편, 자율규제는 행정기관의 규제완화(Deregulierung)와는 달리 피규제자들의 조직에 의해서 자치규정을 형성하는 것으로서 통상 해당 시장에서의 참여자 전원 또는 최소한 중요한 참여자들이 자율규제를 적용한다는 것을 전제로 한다. 따라서 시장의 참여자들인 기업들이 상

호의무이행협약을 체결하여야 한다. 문제는 이러한 상호의무이행협약이 어떤 법적 의무를 발생하는지와 기타 관련 법령과는 어떤 관계에 놓여 있는가 하는 것이다. 이것이 바로 시장에서의 자율규제가 추구하는 공익실현의 목적에 해당되고 자율규제가 여러 가지 요인으로 인해서 실패할 가능성이 큰 경우에 특히 문제가 된다.³²⁾ 결국 여기서 문제되는 자율규제는 법령에 근거하고 있는 일종의 제한적(규제된) 자율규제이다. 이 경우 자율규제가 정부규제의 본질을 포기하지 않는 규제완화의 방향으로 접근하는 것을 방지하기 위해서 기본권적 보호의무와 국가행위의 요청 및 법률유보원칙 등의 헌법적 가치를 자율규제에 맞게 새롭게 분석할 필요가 있다. 또한 공적인 임무를 포기할 수 없는 방송·통신에 있어서의 청소년보호, 제조물안전인증, 환경경영감사를 통한 환경인증 및 기업회계감사 등 각 영역별로 자율규제의 기준을 새롭게 설정하려는 시도가 문제된다.

자율규제에 대한 비판으로서 국가적 행위에 대한 적절한 대체수단이 아니라는 점이 강조되고 있다. 사경제주체에 의한 자율적 규정정립이 사적이익을 대변하는 입장에서 필요하고도 충분한 기준을 설정하기 보다는 대체로 기준보다 낮은 표준이 설정되는 위험성이 있음을 지적하고 있다. 또한 법적 구속력이 없거나 있어도 미약한 협회규약에 따른 참여자의 자율적 복종에 의존하고, 조직의 감독과 제재수단은 특히 카르텔 등의 성립으로 자율규제의 실현가능성이 현저히 낮아지는 경우가 있을 수 있다. 또한 행정기관에 비해 사경제주체들의 조직은 민주적 정당성이 더욱 낮으며 그 절차 또한 투명하지 못한 부분이 존재한다. 더 나아가 국가의 전문적 지식과 기술에 대한 이해 부족이 자율규제를 통해서도 해결되진 못할 수 있다. 최소한의 범위와 선택재량의 한계를 설정하기 위해서는 동일한 정도의 이해가 필요하다.³³⁾

32) 자율규제의 문제점에 대하여는 김순양, 작은정부로 가는 길(IV)-규제개혁과 자율규제-, 지방자치 제112호, 1998. 1. 참조.

33) 일본에서는 업체단체가 개재되는 형태의 자율규제에 대해서는 단체와 행정과의

한편, 일본에 있어서도 자율규제제도는 경제관계법이나 정보법, 환경법 등 다양한 분야에서 나타나고 있고, 어느 분야에 있어서도 업계 단체의 활동이 자율규제의 중심적인 역할을 담당하고 있다. 거기에는 업계단체에 대한 행정지도·업계단체와 낙하산인사·행정으로부터 업계단체를 통해 흘러가는 보조금과 같은 자율규제의 구조적인 요소를 볼 수 있고, 이에 대한 문제가 자주 지적되어 왔다.³⁴⁾ 일본의 경우 자율규제의 과제는 다음의 3가지 점이 지적되어 왔다. 첫째, 투명성의 확보이다. 국가와 단체와의 힘의 균형은 동일하지 않지만 일본형 자율규제의 구조 아래에서는 국가와 단체가 다양한 수단을 통해 연계하고 유착하며, 일반시민으로부터 볼 때 투시불가능한 관계가 형성되어 있다. 이 구조를 개혁하는 것은 일본의 정치과정·행정과정에 있어서 민주성 확보라는 관점에서 해결해야 할 긴급한 과제이다. 둘째, 사인의 권리와 자유의 옹호이다. 일본형 자율규제제도에 있어서 단체와 구성원과의 관계로 시점을 옮겨보면 ‘개인’의 확립을 전제로 하는 자유의사에 근거한 결합관계라기보다 오히려 구습이나 전통적인 법의식, 또는 무리를 짓는 것에 대한 안심감에 기반을 둔 결합관계가 눈에 띈다. 일본법에 있어서는 중간단체로부터 개인을 분리해 내는 작업이 필요하다.³⁵⁾ 셋째, 중간단체의 재생과 새로운 ‘公’과 ‘私’ 관계의 구축도 또한 요구된다. 일본형 자율규제구조는 일본사회의 ‘公’과 ‘私’ 관계의 단절을 수반한 문제를 업계단체가 개재하는 연계관계 구축에 의해 해결하려는 의도였다. 그러나 이 구조에는 많은 결함이 있었던

불투명한 관계에 대한 비판(예: 경제법, 매스미디어법, 사회보장법)과 단체가 책정하는 규칙이 법규범으로서 운용되는 것에 대한 우려(예: 경제법, 기업법, 노동법)가 여러 분야에서 확인되고 있다. 그러나 다양한 영역에서 다양한 형태로 넓게 존재하고 있는 자율규제에 대해 법률적으로 각각 독립된 것으로 고찰되어 왔기 때문에, 공정성·공정성·투명성·유효성·효율성 등과 같은 이들 기저에 관통하는 공통 과제에의 접근이 문제로 남아 있다(原田大樹, 위의 책, 51-52면).

34) 原田大樹, 앞의 책, 65면.

35) 서보국, 위의 논문, 62면.

것도 사실이다. 일본형 자율규제구조가 야기한 문제를 청산하는 작업과 동시에 단절된 ‘公’과 ‘私’관계를 개선하는 방안을 찾는 것도 중요한 과제이다.³⁶⁾

제 2 절 자율규제제도의 현황과 확대방안

I. 자율협약제도

1. 의약품 투명거래를 위한 자율협약

(1) 현 황

상대가치점수·상한금액, 요양급여대상·비급여대상의 결정·조정 등에 필요한 세부사항과 전문평가위원회의 종류·구성·운영, 평가의 내용·절차·방법 등에 관하여는 정하고 있다(국민건강보험 요양급여의 기준에 관한 규칙 제1조). 보건복지부장관은 약제 및 치료재료의 상한금액에 대하여 요양기관으로부터 제출받은 실구입가 자료 또는 요양기관 및 공급업자에 대한 현지확인 조사결과 조정할 필요가 있는 경우에는 유통질서 문란 약제 상한금액 조정기준 등이 포함된다(신의료기술 등의 결정 및 조정 기준(보건복지가족부 고시 제2010-6호, ‘10.1.12) 제 9조). 여기서 “유통질서 문란 행위”란 의약품 채택·처방유도 등 판매 촉진을 목적으로 의약품 제조(수입)업자가 직접 또는 도매업소를 통해 요양기관이나 의료인·약사·한약사에게 금전, 물품 및 향응 등 경제적 이익을 제공하는 행위를 말한다. 다만, 의약품 제조(수입)업자 단체 등에서 의약품 투명거래를 위하여 자율적으로 정한 사항에 대하여 보건복지가족부장관이 별도로 인정한 경우에는 제외한다.

36) 原田大樹, 앞의 책, 118면.

의약품 투명 거래를 위한 자율 협약은 투명한 의약품 유통질서 확립을 통해 제약산업의 경쟁력과 신뢰를 높이고 나아가 국민의 건강증진도모를 그 목적으로 하고, 사업자는 다음의 기본 원칙에 따라 협약에 규정된 내용을 준수하여야 한다. 즉 ① 의약품의 판매촉진을 위한 마케팅 활동은 관련 법령을 위반하지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다. ② 사업자는 본 협약에서 허용하는 경우와 같이 사회통념상 정상적인 상관례 행위로 인정될 수 있는 범위 내에서 마케팅 활동을 하여야 한다. ③ 사업자는 의약품 거래를 대가로 하는 보건의료전문가 또는 요양기관의 금품류 지급 요구에 응하여서는 아니 된다. ④ 사업자는 의약정보담당자(MR)가 의약품에 대한 정확한 정보를 전달하고 그 마케팅활동이 관계 법령 및 규정을 위반하지 않도록 하기 위해 관련 교육을 실시하여야 한다.

한국제약협회는 의약품 거래에서 부당한 고객유인을 지양하고 사업자가 공정한 유통경쟁을 확보하고자 공정위 승인을 받은 “한국제약협회 의약품 거래에 관한 공정경쟁규약” 시행함으로써 자율적인 규율을 실시하고 있다. 규약은 이후 시대적 상황과 내외적인 시장 변동에 의해 두 차례의 개정(2001.12.18, 2009.12.22)을 통해 현재 시행하고 있다. 현재 시행중인 규약은 의료인에 대한 금품류 제공행위별 준수원칙을 구체화하여 정당한 행위에 대한 가이드라인을 제시하고 있고, 이들 행위에 대해서는 협회에 사전 또는 사후 신고하도록 함으로써 협회의 자율적인 통제와 감시 기능을 강화하는 것에 중점을 두고 있다. 구체적인 행위별 원칙으로서 물품 제공, 기부행위, 학술대회 참가지원, 자사 제품 설명회, 사회적 의례행위 등 13가지 항목을 제시하면서, 제공범위나 금액 한도, 및 절차 등은 별도 세부운용기준을 두어 시행하고 있다. 또한, 이들 행위의 적정성을 평가하기 위해 외부 6인(내부 5인)을 포함한 규약심의위원회를 운영함으로써 위반행위에 대한 자율감시기능의 객관성과 투명성을 확보하여 협회의 자율규제를 실현하고 있다.

(2) 확대방안

한편, 금년 4월 국회에서는 제약업체 등이 의료인을 대상으로 금품류 등의 이익을 제공할 경우 수여 및 수수자 양자를 모두 처벌하도록 하는 일명 쌍벌제(의료법, 약사법, 의료기기법) 도입을 가결하게 되었다. 이에 따라 보건복지부에서는 쌍벌제 관련한 약사법시행규칙 개정을 통해 의료인에게 제공 가능한 경제적 이익의 범위를 규정하고 있는데, 이는 현행 규약과 일부 달리하는 것이 있다. 그래서 쌍벌제 관련 약사법시행규칙의 내용과 일치시키기 위해 규약을 일부 개정이 문제된다. 개정이 문제되는 주요내용을 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 규약적용대상을 전문의약품과 일반의약품으로 급여대상을 확대하는 것이 문제되고 있다. 즉 국내 개최 국제학술대회 정의를 5개국 이상(발표자, 좌장, 토론자 제외) 또는 외국인 150인 이상 참가자, 2일 이상 진행, 의사협회(치과의사협, 한의사협, 약사회, 한약사회) 인정 학회로 제한하는 것이 문제되고, 견본품 제공 회수(최소포장단위 1-2개)에 대한 제한을 폐지하는 것이 문제되고 있다.

둘째, 지정기부의 신설로 학회 기부 요청, 협회 사업자 모집, 사업자 직접 기부가 문제된다.

셋째, 학술대회 개최 및 운영 지원의 신설로 지원내용(기부, 식음료, 기념품, 부스 임대, 광고 등), 지정기부 절차 준용, 예산의 20% 이상 학회 자부담, 학회 결산내역 보고 의무(위반시 지원 거절)가 문제된다.

넷째, 자사제품설명회 개최 횟수 제한 폐지, 숙박비 지급시 협회 사전(60일) 승인, 개별요양기관 식음료만의 제공이 문제된다.

다섯째, 사회적 의례행위로 명절(설, 추석) 선물의 허용이 문제된다.

여섯째, 시장조사 실시내역, 분기별 신고 의무화가 문제된다.

일곱째, 규약심의위원회 역할 조정으로 심의대상(기부행위, 학술대회 개최운영 지원, 제품설명회 개최 적정성 여부), 위원 10인 구성(소보원

2, 공단 1, 의협 2), 의결정족수 조정(2/3 출석, 과반 의결)이 문제된다.

2. 자율환경관리협약

(1) 현 황

국가 또는 지방자치단체는 사업자가 행하는 환경보전을 위한 시설의 설치·운영을 지원하기 위하여 필요한 세제상의 조치 기타 재정지원을 할 수 있으며, 국가 및 지방자치단체는 사업자가 스스로 환경관리를 위하여 노력하는 자발적 환경관리체제가 정착·확산될 수 있도록 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다(환경정책기본법 제34조 제1항 및 제2항). 이에 따라 자율환경관리협약운영규정(환경부 고시 제 2002-139호, '02.9.19)에서는 지역 환경질 개선을 위한 기업 또는 단체와 정부 또는 지방자치단체간의 자율환경관리협약(VEA : Voluntary Environmental management Agreements)의 체결과 운영에 관한 사항을 규정하고 있다. 여기서 “협약”이란 환경오염저감을 위하여 기업 또는 단체와 정부 또는 지방자치단체간에 체결하는 자발적인 환경관리협약을 말한다(동 고시 제2조제1호).

자율환경관리협약은 지역의 환경을 개선하기 위해 스스로 환경오염저감 목표를 설정하고 달성하기 위한 실천계획 수립 및 이행에 대해 관계기관과 자율환경관리 협약을 체결하여, 행정기관과의 협력적 파트너십을 기반으로 환경오염에 보다 효과적으로 대처하여 시민의 삶의 질을 높이고 기업의 환경경쟁력 강화를 도모한다. 협약기업은 지구환경에 영향을 미치는 오염물질을 배출하는 자, 대기오염물질을 배출하는 자, 수질오염물질을 배출하는 자, 소음·진동 배출시설을 설치하는 자, 폐기물을 배출하는 자, 토양오염유발시설을 설치한 자, 유해화학물질을 사용하는 자, 오염물질을 배출하는 자, 기타 관할 행정기관의 장이 정하는 오염물질을 배출하는 자이고(같은 고시 제4조), 협약

기업이 제출한 이행실적에 대하여 관할 행정기관이 별도로 정한 평가 기준에 따라 평가한다. 관할 행정기관은 협약기업에 대하여는 ① 사업장에 대한 오염물질 채취 또는 관계서류, 시설, 장비 등의 검사 면제(대기환경보전법 제50조 및 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제38조의5, 소음·진동관리법 제47조) ② 검사의 면제(폐기물관리법 제39조) ③ 보고·검사의 면제(유해화학물질관리법 제45조) ④ 보고·검사의 면제(가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제41조) ⑤ 사업장의 환경관리 및 환경개선을 위한 기술진단 및 기술지원 ⑥ 방지지설설치 자금, 재활용산업육성자금 등의 우선용자(중소기업에 한함) ⑦ 환경친화기업 지정시 협약대상 분야 심사 면제 등 우대 ⑧ 기타 이행계획서 이행을 위한 행정적·기술적 지원에 대하여 우대할 수 있다.

(2) 확대방안

자율환경관리협약은 환경부의 고시를 통하여 구체적으로 활용되고 있는데, 아직까지 몇몇의 지방자치단체나 기업 등에서 이를 활용하고 있는 것으로 알려져 있다. 정확한 통계나 수치가 조사되지 아니하여 그 실용성에 대한 평가는 두고 볼 필요가 있다. 정부규제에 의한 타율적인 규제를 대신하는 차원에서 적절하며, 향후 실효성의 강화 내지는 시장의 자율성 강화 차원에서 보다 확대될 필요성이 있다.

3. 환경보전협약

(1) 현 황

국민신탁법인이 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」(2006) 제19조에 따라 운용하는 보전협약은 넓은 의미에서 ‘자발적 협약’(voluntary agreement)에 속한다. 그러나 국민신탁법상의 보전협약은 다른 좁은 의미의 자발적 협약과 차이가 있다. 폐기물 또는 수산자원 관리 등의 분야에서 정부와 민간[기업과 공동체를 포함한다]이 체결하는 좁

은 의미의 ‘자발적 협약’(VA)은 정부의 명령통제질서[공권력관계]를 자율관리질서로 전환시킨 것이기 때문에 자율질서가 동요할 경우에 다시 강행질서로 나아갈 가능성이 있으며 당해 자율질서에서 준수하여야 할 일정한 법적 의무[사회적 책임을 제외한다]를 전제로 하기 때문에 자발적 협약에 임하는 정부와 민간의 관계는 대등한 관계에 놓여 있다고 보기 어렵다. 이에 비하여 국민신탁형 보전협약은 실정법에 근거하고 있더라도 ‘국민신탁’(national trust)이라는 주체가 우월적 공권력의 주체가 아닌 신탁 공동체이기 때문에 국민신탁법인이 다른 기관 또는 기구와 체결하는 보전협약은 수평적이며 대등한 법률관계를 형성한다.

국민신탁형 보전협약은 문화유산 또는 자연환경자산[넓은 의미의 재산을 말한다]의 효율적인 보전·관리를 목적으로 한다(법 제19조제1항 전단). 국민신탁법인과 보전협약을 맺은 재산의 소유자·점유자 또는 대리인은 당해 문화유산 또는 자연환경자산을 성실하게 보전·관리할 책무를 진다. 이때의 책무는 법률에 기한 것이 아니라 보전협약 자체에 기인하기 때문에 계약상의 책무이다. 국민신탁정관은 보전협약의 내용으로 경관관리협약, 개발유보협약, 공중이용협약, 보전지원협약, 주위통행협약 및 임대차협약 등을 규정한다(자연환경국민신탁정관 제28조제1항). 국민신탁형 보전협약의 상대방은 협약에서 정한 재산의 운용과 관련하여 보전 등의 의무를 부담한다. 물론 이 보전협약의 실현수단은 명령이나 강제가 아닌 ‘유인’이다. 국민신탁법인은 보전협약의 상대방에게 적절한 수익기회를 알선·부여하거나 자산관리기법 또는 경제적·기술적 지원 등을 제공할 수 있다(동 정관 제28조제2항). 국가 및 지방자치단체는 국민신탁법인과 보전협약을 체결한 법인이나 단체에 대하여 예산의 범위 안에서 보전재산의 보전·관리에 직접 소요되는 경비의 일부를 보조할 수 있다(법 제16조).

국민신탁형 보전협약(협력계약을 포함한다)은 엄밀하게 말하면 ‘조건부’ 협약이다. 자연환경국민신탁법인의 정관에 따라 제정된 『보전협약규정』에 따르면, 자연환경자산과 관련된 보전협약의 당사자는 보전이 필요한 토지의 소유자(상위 국민신탁법의 취지에 따라 점유자·대리인을 포함한다)로 한정되어 있기 때문이다. 그렇기 때문에 이 협약에 참여한 기업과 NGO등은 장차 협약한 소정의 토지를 확보하여 ‘보전재산’으로 전환시킨다는 계약상의 책무를 부담한다.³⁷⁾

(2) 확대방안

환경보존협약에 관련된 과제는 보전협약 상대방에 대한 경제적 유인을 어떻게 확보할 것인가의 여부가 중요한 현안으로 판단된다. 국민신탁법상 정부 또는 지방자치단체가 보전협약 상대방에 대하여 재정적 지원을 할 수 있도록 규정하고 있지만 예산지원이 이루어지지 아니하고 있다. 국민신탁법인은 대안으로서 탄소신탁(carbon trust)과 같은 자체 재정수단을 운용하여 경제적 유인을 확보하고자 노력하고 있는 수준이어서 자율적인 환경보존협약을 확대함에 있어서 걸림돌로 작용하고 있다.

37) 자연환경국민신탁은 2007년에 법인 창립 후 제주 꽃자왈[화산지형 위에 자연적으로 형성된 숲]의 보전을 목적으로 (사)꽃자왈사람들과 보전협약을 체결하고 캠페인 등에 필요한 일부 재정을 자체적으로 지원하였다. 2010년에는 꽃자왈에서의 탄소상쇄(carbon footprint offset)를 목적으로 제주도내 5개 기업·NGO와 협력계약(정관 제29조)을 체결하였다. 국민신탁법인은 기후변화에 당면하여 저탄소 사회를 형성하는데 기여한다는 방침 아래 종래의 공유화 운동에 탄소상쇄[탄소 발자국 지우기]를 접목시키기로 결정하고 “나의 숲에서 나의 탄소 발자국을 지운다”는 슬로건 아래 제주도 꽃자왈 시범사업의 모형을 육지부로 확산시킨다는 계획을 수립하였다. 이에 따라 보전협약이 늘어날 전망이다. 국민신탁법인은 지리산 사찰림들을 대상으로 보전협약을 체결하고 이 숲을 용재림으로 가꾸는 대신에 거기에서 탄소상쇄 사업에 실시한다는 협약을 체결할 예정이다. 국민신탁법인은 제주도내에서 골프장을 운영하는 민간기업이나 공영개발을 관할하는 국가공기업 등과도 같은 유형의 보전협약을 체결할 예정이다.

4. 유통협약(및 유통명령)

(1) 현 황

정부는 WTO체제 출범이후 직접적인 수급조절 정책이 어려워짐에 따라 유통협약 및 유통명령 정책이 새롭게 대두되었다. 즉 계약재배·수매비축 등 정부주도의 수급 및 가격안정시책만으로는 「농산물 제값받기」에 한계가 있고 생산자의 자율적인 수급안정 노력이 절실함에 따라 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률(이하 ‘농안법’이라 한다)에 「유통협약」 및 「유통명령」 제도를 도입(‘00)하게 되었다(‘98년에 양파 등 유통협약 최초시범실시, ‘00년에 농안법에 근거 마련 및 본격 도입).³⁸⁾ 유통협약·명령제는 특정한 품목에 한정하여 시행하는 것은 아니나 생산자단체가 활성화되지 못한 우리나라 여건을 고려, 지역집중도와 생산자조직 참여도가 높은 10개 품목을 우선 선정하였다. 즉 우선 대상품목 선정기준으로 생산지 전문화·주산지화 되어있고 지역집중도가 50%이상인 품목과 당해 품목 전국재배농가(또는 면적)중 50%이상의 농가(재배면적)가 참여하는 전국단위의 생산자조직이 구성되어 있는 품목, 그리고 유통협약을 체결한 품목, 채소수급안정사업의 계약재배품목이다.³⁹⁾

유통협약은 공급과잉 등 농산물의 현저한 수급불안이 우려될 경우 유통협약위원회 등에서 유통협약 체결 및 산지 폐기 등의 활동을 합의하고 자발적으로 추진하는 제도이고, 생산자단체 등이 유통협약체

38) 유통협약·유통조절명령 도입은 생산자·소비자·유통인 중심의 자율수급안정체계 구축을 위해 ‘98년도에 양파, 무·배추 유통협약 시범실시를 시작으로 도입되었고, 농안법에 유통협약 및 유통조절명령을 규정하여 법적근거 마련(‘00, 농안법 제10조)되었으며, (유통조절명령) ‘03년도에 최초 실시하였으며 ‘03~‘09기간중 감귤에 대해서만 실시되었다. 생산자단체 등의 자율적인 수급조절기능 활성화를 위해 정부 지원제도 도입(‘00, 농안법 제12조)되었다.

39) 유통명령의 우선도입대상 10개 품목은 채소류(겨울배추, 고랭지무, 고랭지배추, 마늘, 양파(5개))와 과실류(감귤, 참다래, 포도, 복숭아, 사과(5개))이다.

결 및 산지폐기 자율추진시 비용의 일부가 지원 가능하다('09년 가을 배추·마늘 등 유통협약체결 및 산지폐기시 폐기비용의 일부(19억원) 지원하였다). 유통명령은 유통명령위원회 등의 요청에 따라 저급품 출하금지 등을 내용으로 하는 유통명령을 정부에서 발령(위반시 과태료 : 8백만원 이하)하고, 생산과잉인 감귤에 대해 '03~'09까지('06 제외) 유통명령의 시행으로 가격을 안정하였다. 유통협약은 기본적으로 자발적으로 추진하는 자율협약이며, 유통조절명령은 유통협약에서 발생하는 무임승차자 문제의 해결 등 법적 뒷받침을 위해 도입되었지만 유통조절명령 발동이 반드시 유통협약의 체결을 전제로 하지는 않는다.⁴⁰⁾

미국은 1930년대 대 공황기에 가격폭락, 과잉생산 및 소비침체에 대응하기 위해 도입(1933 유통협약, 1937 유통명령)하였고, 프랑스는 1975년에 과잉생산에 따른 수급불안을 해소하기 위해 미국의 제도를 자국에 맞게 일부 수정하여 도입하였다.⁴¹⁾ 이들 국가에서도 수급불안해소로

40) [유통협약·명령제 공통점·차이점]

가. 공통점 : 유통협약과 유통조절명령의 세부 사업내용은 동일

- ◆ 물량규제(출하물량을 제한하는 조치)
- ◆ 품질규제(저급품 유통을 제한하는 조치)
- ◆ 시장지원 : 소비촉진을 위한 홍보·광고, 연구개발 지원 등

나. 차이점 : 유통협약에 법적 강제력을 부여한 것이 유통조절명령임

- ◆ 유통협약 : 생산자단체 자율추진(정부개입 없음),
- ◆ 유통조절명령 : 생산자단체 요청에 의해 정부에서 발령(위반시 과태료 : 800만원 이하)

41) [미국·프랑스의 제도비교]

구 분	미 국	프 랑 스
실시시기	1937(유통협약 1933)	1975
근거법규	유통협약(1933 농업조정법) 유통명령(1937 농산물유통협약법)	특별법(Interprofession Agricoles)
운영주체	각 품목 생산자단체 (품목별 생산자, 유통업자 대표, 공적 대표 등으로 구성된 위원회)	INTERFEL(채소·과일생산자·유통인 협의회) : 생산자단체 5개, 유통단체 4개, 이 사 26명, 소비자 제외
감독	USDA 농산물유통국(AMS) 지방사무소	농림수산식품부 생산유통국

유통시장 안정화를 통해 생산자·소비자의 이익을 보호하는 것이 양국 유통명령제의 정책목적으로 한다. 수급불안해소를 위한 수단으로 물량규제, 품질규제, 시장지원 등의 분야로 나눠 정책을 실시하고 있다. 즉 첫째, 물량규제(출하물량을 조절하는 조치)는 과잉물량 시장격리(산지폐기 등), 출하시기 조절 등을 하고, 둘째, 품질규제(저급품 유통을 저지하는 조치)는 숙기, 크기, 당도 등이 미달하는 저급품 유통저지 등을 하며, 셋째, 시장지원은 소비촉진을 위한 홍보·광고, 연구개발 지원 등을 한다.

(2) 확대방안

위에서 살펴본 것처럼 유통협약과 유통명령은 상호 보완적으로 운영되고 있고 유통협약은 자율규제를 전제로 하고 있다. 우리나라의 경우 농산물의 유통구조가 아직까지 선진화의 길을 걷고 있어서 안정적인 유통체계를 마련하는 것이 현안으로 문제되고 있으므로 유통협약과 유통명령은 민간의 자율적인 수급조절을 지원하는 역할을 하고 있다.

구 분	미 국	프 랑 스
도입초기 여 건	대공황시 농산물 공급과잉, 소비침제 등으로 유통조절 필요성 증대	공급과잉 기초
협약절차	생산자단체, 유통업자들 제안 ⇨ 장관 이 합법성 확인 ⇨ 공청회 ⇨ 농민투표 ⇨ 장관이 협약과 동시에 명령 공포	제안 ⇨ 연구 ⇨ 이사회 동의 및 제 안(만장일치) ⇨ 농림수산식품부장관 명령
농민투표제	있음	없음
협약 및 발령내용	· 물량규제, 품질규제, 시장지원활동 · 우유 : 가격, 공급통제 허용 · 청과물 : 품질규제 및 시장지원활 동 등에 집중	· 품질규제, 관측위주 사업 · 1999. 8월 생산자·소비자 동시 가 격표시제 실시
협약품목	축산 : 우유 과일 : 감귤, 오렌지, 레몬, 아보카도, 배, 키위, 자두, 복숭아, 체리, 올리브 채소 : 감자, 양파, 토마토, 셀러리, 상 치, 메론, 아몬드 등	배(직경크기, 포장조건, 출하시기와 숙 도), 키위(출하시기), 복숭아(일정등급 이하 출하금지), 감자(직경크기, 등급), 사과(출하시기), 기타(버섯, 메론, 마 늘, 셀러드, 호두 등)

5. 어업자협약

(1) 현 황

어업자가 특정 목적을 위하여 어업자 상호간에 자발적인 협정을 체결하여 운영하는 형태는 2가지로, 법정의 어업자협정과 비법정 어업자 협정이 있다. 법정의 어업자협정에 관한 사항은 다음과 같다.

어업자 또는 어업자단체는 자발적으로 일정한 수역에서 수산자원의 효율적 관리를 위한 협약을 어업자 또는 어업자단체 간의 합의로 체결할 수 있으며, 이 경우 어업자협약의 효력은 어업자협약을 체결한 어업자 또는 어업자단체에 소속된 어업자에게만 미친다(수산자원관리법 제28조제1항). 어업자협약에는 ① 대상수역, 대상자원 및 대상어업 ② 수산자원의 관리를 위한 조치 및 방법 ③ 협약의 유효기간 ④ 협약 위반 시 조치사항 ⑤ 참가하지 아니한 어업자의 참가를 위한 조치방안 등이 포함되어야 한다(수산자원관리법 제28조제2항). 농림수산식품부장관 또는 시·도지사는 어업자 또는 어업자단체 간에 자율적으로 어업자협약을 체결하여 운영할 수 있도록 지도와 재정적 지원 등을 할 수 있다(수산자원관리법 제28조제3항).

어업자가 어업자협약을 체결·관리하기 위하여 필요하면 자율적 기구로서 어업자협약운영위원회를 설립할 수 있고, 어업자협약운영위원회를 설립하려면 협약 체결 어업자 과반수의 동의를 받아 어업자협약운영위원회의 대표자 및 위원을 선임하고, 시·도지사에게 신고하여야 한다(수산자원관리법 제29조제1항). 어업자 또는 어업자단체가 근해어업에 대하여 어업자협약을 체결하면 농림수산식품부장관에게, 연안어업 또는 구획어업에 대한 어업자협약을 체결하면 관할 시·도지사에게 승인을 받아야 한다. 농림수산식품부장관 또는 시·도지사는 어업자협약 승인 사항이 준수되지 아니한 때에는 그 승인을 취소할 수 있다(수산자원관리법 제30조제1항). 농림수산식품부장관 또는 시·

도지사는 자율적으로 수산자원을 관리하고 어업경영을 개선하며 어업 질서를 유지하기 위한 자체규약을 제정하여 실행한 어업인단체에 대하여 행정적·기술적·재정적 지원을 할 수 있으며, 자체규약 실행의 기준과 어업인단체의 범위, 어업인단체에 대한 지원 방법과 절차에 필요한 사항은 농림수산식품부령으로 정한다(수산자원관리법 제34조제1항).

또한 법정 어업자협정은 시·도 조례로 제정하고자 준비하고 있는 어업자 협정으로서 이 협정은 바다목장 사업을 추진한 통영, 여수, 군산 등에서 바다목장사업을 추진한 수역에 대해 수산자원관리수면으로 지정하고, 동 수역에서 조업하는 어업인들의 자주적인 관리와 이용을 도모하기 위하여 어업자협정제도를 도입하고자 하고 있다(현재 각 지방자치단체 조례로 제정된 것은 없으나, 조만간 조례 형태로 어업자협정에 관한 근거를 마련할 것으로 예상된다).

비법정 어업자협정은 자율어업관리의 형태로 어업자 상호간에 체결·운영하고 있는 형태이다. 실질적으로는 어업자협정의 형식을 갖춘 곳도 있지만, 그렇지 못한 곳도 많다. 외형적으로는 자율관리어업에 참여하는 어업자 단체는 어업자 협정을 체결하여 운영하는 것으로 되어 있다(다만, 자율관리어업이기 때문에 정부의 통일적 규제는 되지 않고 있으나, 수산자원관리법 제34조에 따라 예산의 지원을 하고 있다).

(2) 확대방안

다음과 같은 확대방안을 고려할 수 있다. 첫째, 어업자 협정의 법적 효력에 관한 문제의 해소가 문제된다. 즉 어업자협정을 체결하여 농림수산식품부장관(근해어업) 또는 시·도지사(연안어업과 구획어업)의 승인을 받도록 하고 있으나, 승인받은 어업자협정에 대한 법적 보호장치가 미약하다. 다시 말해서 어업자협정을 체결한 어업자나 어업자 단체에게 어떤 혜택을 부여할 것인가가 불분명하다. 예를 들어, 어업자협정에서 대상수역, 대상자원 및 대상어업을 지정하여 농림수산식품부장관 또는 시·도지사의 승인을 받은 경우, 대상수역에서 대상자

원의 대상어업에 독점적이고 배타적인 이용을 보장해야만 수산자원의 자발적 관리가 이루어질 수 있다. 그리고 독점적이고 배타적인 이용의 전제 하에서 어업자 협정에 참여하지 아니하는 어업자의 참여를 독려하고 어업자 협정을 위반한 경우의 벌칙이 부여되는 것이나, 누구든지 대상수역에서 대상자원을 이용하게 한다면 어업자협정은 그 목적 달성이 곤란하다. 따라서 어업자 협정에 대한 승인은 현행 어업허가제도에도 불구하고 대상수역과 대상자원의 배타적 이용을 보장하는 내용을 추가하는 것이 필요할 수 있다.

둘째, 현행 어업허가제도와와의 부조화가 문제된다. 현행 어업허가제도는 조업구역이 설정되어 있고, 특별한 사유(수산업법 제12조의 면허의 제한 및 조건(부관)과 제43조의 허가어업의 제한 및 조건(부관) 및 제34조의 공익의 필요에 의한 면허어업의 제한(독립처분))가 없는 한 조업구역에서 자유로이 조업할 수 있다. 그럼에도 불구하고 어업자들이 특정수역에서 특정자원을 대상으로 어업자협정을 체결하고 농림수산식품부장관이나 시·도지사가 승인하였다고 하여 그 수역에서 기존의 허가어업자의 조업활동을 제한할 수 있는가 하는 문제이다. 어업자협정에 참여하지 않는다고 하여 비참여 어업자의 어업활동을 제한하는 것은 참여하지 않는 어업자의 조업구역을 제한하는 것이며, 이는 제43조의 부관이 아니라, 제36조의 독립처분에 해당하는 것으로 조업활동 제한에 따른 손실보상의 문제가 발생할 수 있다. 이와 같은 중요한 사항을 법제화하는 것이 필요할 수 있다.

셋째, 어업자협정의 승인조건의 명문화가 필요하다. 어업자 또는 어업자단체가 「수산업법」 제41조제1항의 근해어업에 대하여 어업자협약을 체결하면 농림수산식품부장관에게, 같은 조 제2항의 연안어업 또는 같은 조 제3항제1호의 구획어업에 대한 어업자협약을 체결하면 관할 시·도지사에게 승인을 받아야 하고, 제1항에 따른 승인 신청을 받은 농림수산식품부장관 또는 시·도지사는 어업자협약이 수산자원 보호, 어업조정 및 어업질서 유지에 지장이 없을 것, 어업자협약의 내용이

이 법 또는 「수산업법」과 이 법 또는 「수산업법」에 따른 명령을 위반하지 아니할 것 등의 사항을 검토하여 제54조에 따른 해당 수산자원관리위원회의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있다. 그러나 어업자협정을 승인하기 위해서는 승인사항과 관련한 여타 어업자의 수, 어업자 협정에 의해 영향을 받는 타업종과의 관계, 어업자협정의 대상수역에서 조업하는 어업자 중 참여하지 않는 어업자의 비율, 대상 수역에서 대상자원을 대상으로 어업자협정을 체결·운영될 수밖에 없는 특별한 사유의 유무 등을 고려하여야 한다. 따라서 농림수산식품부장관 또는 시·도지사가 어업자협정을 승인하고자 할 때의 조건을 명시해 두어야 이와 관련한 민원이나 분쟁이 발생하지 않을 수 있다.

넷째, 어업자협정의 탄력적 운용 방안을 확립하는 것이 문제된다. 어업자협정의 승인 신청을 받은 농림수산식품부장관 또는 시·도지사가 검토해야 하는 사항으로서 ① 어업자협약이 수산자원 보호, 어업조정 및 어업질서 유지에 지장이 없을 것, ② 어업자협약의 내용이 이 법 또는 「수산업법」과 이 법 또는 「수산업법」에 따른 명령을 위반하지 아니할 것 등이다(수산자원관리법 제30조). 어업자협정의 근본적인 목적은 어업자들이 자원을 관리하면서 이용하도록 보장하기 위함으로서 수산자원을 이용함에 있어서 법률이나 국가의 지도·감독을 최소화하고자 하는 취지이다. 어업자협약의 내용이 이 법 또는 「수산업법」과 이 법 또는 「수산업법」에 따른 명령을 위반하지 않을 것을 요구하는 것은 이러한 취지를 무색하게 하는 것이라 할 수 있다. 지역 특성이나 자원 이용상의 특성을 감안하여 어업자 협정에 의한 자원이용은 법률의 범위를 어느 정도 일탈하더라도 허용할 수 있는 어업자협정의 탄력적 운용이 요구된다고 할 수 있으므로, 이에 대한 명확한 기준의 설정이 필요할 수 있다.

다섯째, 그 외에도 어업자협정 승인의 목적과 효력의 명확화, 어업자협정의 직권 폐지를 위한 근거 설정, 어업자 협정에 참여하지 않는 어

업자에 대한 처리 방안 확립 등 법적으로 보완해야 할 여지가 있다.

6. 운임협약

(1) 현 황

외항화물운송사업의 등록을 한 자는 다른 외항화물운송사업자와 운임·선박배치, 화물의 적재, 그 밖의 운송조건에 관한 계약이나 공동행위(외항 부정기 화물운송사업을 경영하는 자의 경우에는 운임에 관한 계약이나 공동행위는 제외하며, 이하 “협약”이라 한다)를 할 수 있다. 다만, 협약에 참가하거나 탈퇴하는 것을 부당하게 제한하는 것을 내용으로 하는 협약을 하여서는 아니 된다(해운법 제29조제1항). 외항화물운송사업자가 협약을 한 때에는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 국토해양부장관에게 신고하여야 한다. 협약의 내용을 변경한 때에도 또한 같다(해운법 제29조제2항). 협약을 체결한 외항화물운송사업자와 하주단체(荷主團體)는 운임과 부대비용 등 운송조건에 관하여 서로 정보를 충분히 교환하여야 하며, 신고를 하기 전에 운임이나 부대비용 등 운송조건에 관하여 협의를 하여야 한다(해운법 제29조제4항).

(2) 확대방안

해운법 제29조(운임 등의 협약)의 운임 협약의 주체는 외항화물운송사업자, 즉 국내항과 외국항, 외국항과 외국항간 수출입 화물은 운송하고 운송 용역의 대가로 해송운임을 받는 서비스 산업(해운업)이다. 동 산업은 무역교역이 체결된 국가와는 무역장벽에 구애치 않고 전 세계를 활동범위로 가지고 있으며 WTO, OECD 이전부터 시장 개방되어 현재는 무한경쟁 체제에 놓여 있는 산업으로 선박 및 제반 기기 확보, 항만터미널 이용 계약(확보) 등 많은 자본이 필요한 “자본집약형”이다. 선박 확보의 경우 적게는 약 150억원에서부터 많게는 몇 천

역까지의 자본 투자가 필요하며 컨테이너 기기 확보(최소 1만개 확보 시 약 3백억)로 관련 법에서 외항화물운송사업자로 등록시 운영자금 등을 감안하여 최소한 5백억원 이상의 자본이 필요한 사업이다. 더불어 화물의 원활한 작업을 위해 터미널 확보시에는 부산항 기준시 약 1조원의 막대한 자본 투자가 필요하는 경우도 있다. 외항화물운송사업은 우리나라 수출입 화물의 약 99.7%를 해운 산업이 담당하고 있으며 우리나라 경제의 무역의존도는 1998년 외환위기 당시 65.2%에서 2009년 82.4%로 급격히 상승하였다. 이는 인근 국가인 일본의 2009년 무역 의존도가 22.3%, 중국 45%, 미국 18.7%에 비하면 상당히 높은 것으로 우리나라에는 해운 산업이 절대적으로 필요한 산업임을 입증하고 있다. 해운산업은 수출 및 수입 화물을 적재적소 최단시간에 운송하는 시스템 구축 등 국가 경제발전에 필수 불가결한 산업이고, 전쟁 시 군수품 등의 원활한 보급을 위한 수송 체제 구축 등을 위해 사용되는 국가전략적 산업이며 특히 외국항과 외국항간의 화물 운송에 주력하여 외화 가득에 상당히 일조를 하고 있다. 이러한 산업의 특성으로 인하여 전 세계적으로 자율적인 협약 구축 체계가 지난 1800년대부터 해운산업이 발전한 유럽에서 시작되어 현재에도 우리나라만이 아닌 대부분의 국가에서 법으로 규정하여 운임 협약이 자율적으로 운영되고 있는 상황이다.

운임 협약은 외항화물운송사업자간의 협약 사항이며 협약 당사자간 1차 협약을 종료하였음에도 불구하고, 해운법 제29조제4항에 의거 하주단체(荷主團體), 즉 한국무역협회(한국하주협의회)와 2차 협의를 해야 하는 이중적인 협의 과정이 있어 하주단체와 무관한 사안까지도 협의 과정을 거침에 따라 불필요한 요소가 다수 발생할 여지가 있다. 특히 운임 및 부대비용을 제외한 선박 배치, 화물의 적재, 그 밖의 운송 조건에 관한 사항 등에 대한 계약 또는 공동행위에 대하여 협의하라는 것은 공간적·시간적·물리적으로 어려움이 있을 수 있다. 선박을 운

영하는 일반기업은 영리를 목적으로 선박을 운항시키는데 비용절감 및 경쟁력 제고 등을 위해 여타 외항화물운송사업자와 공동운항 또는 Slot charter 등의 다양한 방법으로 계약(또는 공동행위)를 시행하고 있는데 이를 모두 하주단체와 협의토록 하는 것은 법 준수가 어려울 수 있다.

해운산업은 전술한 바와 같이 막대한 자본 집약형 산업이며 국가 기간산업으로 해송운임 수입이 매출 유발에 거의 대부분을 차지하는 상황이나 운임과 부대비용을 제외한 선박 배치, 화물의 적재, 그 밖의 운송조건에 관한 계약이나 공동행위는 비용 절감을 위하여 수시로 발생한다. 특히 이러한 계약과 공동행위 등은 단순히 국내 외항화물운송사업자간 계약(공동행위)하는 것이 아닌 외국 외항화물운송사업자와의 계약 또는 공동행위가 다수이며 수시로 발생하고 있는 상황에서 우리나라 해운법에서 하주단체와 협의토록 규정하여 외국의 외항화물운송사업자를 자율 규제하는 것은 자칫 국제 분쟁으로 까지 번질 수 있는 것임에 우리나라 수출입업자에게 직접적인 영향을 미치는 운임 및 부대비에 한정하여 수출입업자를 대표하는 화주단체에 협의토록하는 것이 합당할 수 있다. 이에 해운법 제29조제4항에 규정되어 있는 내용 중 일부를 삭제, 운임과 부대비용으로 한정, 협의토록 하는 것도 고려할 여지가 있다.

II. 자율규약제도

1. 표시광고자율규약

(1) 현 황

(가) 입법 현황

표시·광고업계에서 발생하는 불공정행위는 공정거래위원회 및 관련 주무관청의 행정적 규제(정부규제)를 받고 있지만 다양한 분야의 다양

한 형태로 불공정행위가 발생하고 있어서 이를 규제하기가 쉽지 아니하다. 따라서 표시·광고의 공정화에 관한 법률은 사업자 등이 ① 허위·과장의 표시·광고 ② 기만적인 표시·광고 ③ 부당하게 비교하는 표시·광고 ④ 비방적인 표시·광고에 해당하는 행위를 방지하기 위하여 자율적으로 표시·광고에 관한 규약이나 기준 등(이하 “자율규약”이라 한다)을 정할 수 있고(같은 법 제14조제1항), 자율규약은 이들 행위를 방지하기에 적합하도록 규정하고 있으며, 정당한 사유 없이 사업자등의 표시·광고 또는 소비자에 대한 정보제공을 제한하지 못하도록 규정하고 있다(같은 조 제2항). 사업자들은 공정거래위원회에 자율규약이 ① 허위·과장의 표시·광고 ② 기만적인 표시·광고 ③ 부당하게 비교하는 표시·광고 ④ 비방적인 표시·광고에 해당하는 행위에 해당하는지 여부에 대한 심사를 요청할 수 있으며(같은 조 제3항), 공정거래위원회는 자율규약의 심사를 요청 받은 때에는 심사의 요청을 받은 날부터 60일 이내에 심사결과를 신청인에게 통보하여야 하고, 자율규약이 이를 위반한 경우에는 공정거래위원회가 사업자등에게 그 시정을 명할 수 있다(같은 조 제4항 및 제5항).

한편, 사업자들의 표시·광고가 ① 허위·과장의 표시·광고 ② 기만적인 표시·광고 ③ 부당하게 비교하는 표시·광고 ④ 비방적인 표시·광고에 해당하는 행위 또는 자율규약에 위반되는지의 여부 등을 심의하는 등 부당한 표시·광고를 방지하기 위한 조직(이하 “자율심의기구등”이라 한다)을 운영하는 자는 공정거래위원회에 신고할 수 있으며(같은 법 제14조의2제1항), 자율심의기구등은 표시·광고를 심의함에 있어 자율규약 등에 따라 판단하여야 하며, 정당한 사유 없이 사업자등의 표시·광고 또는 소비자에 대한 정보제공을 제한하여서는 아니 된다(같은 법 제14조의2제2항). 공정거래위원회는 자율심의기구등에 대하여 심의내용이나 처리결과 등에 관한 자료를 요청할 수 있다(같은 법 제14조의2제3항). 공정거래위원회는 자율심의기구등의 심의

내용이나 처리결과 등이 이를 위반한 경우에는 그 시정을 요구할 수 있으며, 자율심의기구등은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(같은 법 제14조의2제4항). 공정거래위원회도 표시·광고가 자율심의기구등의 심의대상에 해당되는 것으로 판단되는 경우에는 자율심의기구등에 대하여 그 표시·광고의 심의를 요청할 수 있다(같은 법 제14조의2제5항). 공정거래위원회는 자율심의기구등이 공정거래위원회가 요청한 심의대상을 심의하여 처리한 결과에 따라 사업자등이 행한 부당한 표시·광고행위가 시정된 경우에는 시정조치를 하지 아니한다. 다만, 사업자등이 자율심의기구등이 심의하여 처리한 결과에 따라 시정한 경우라도 이 법 위반행위를 반복하는 등 자율심의기구등의 시정만으로는 소비자 또는 경쟁사업자의 피해방지가 곤란하다고 판단되는 경우에는 그러하지 아니하다(같은 법 제14조의2제6항).

(나) 자율규약의 도입 현황

현재까지 자율규약을 신고한 사례는 4개의 자율규약이 있다. 이들 자율규약에 대하여 살펴보면, 다음과 같다.⁴²⁾

첫째, 학원광고 자율규약(안)에서는 학원에 관한 광고를 함에 있어 표시·광고의 공정화에 관한 법령, 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법령과 시·도 조례 등을 준수하고 학생 및 학부모에게 명확한

42) [자율규약의 현황]

연번	규약명	제정년월	자율규약 목적	관련 사업자단체	관련 업종
1	침대의 표시·광고에 관한 공정경쟁 규약	'01.10.11	소비자 피해를 방지하고 업계의 공정한 경쟁질서를 확립	한국침대협회	침대 제조업
2	의약품 표시·광고자율 규약	'06.2.10	"	한국다국적의약산업협회	제약업
4	학원광고 자율규약	'09.6.26	"	한국학원총연합회	학원업
5	온라인 부동산광고 자율 규약	'09.7.16	"	한국부동산정보협회	부동산 중개업

학원정보를 제공함으로써 올바른 학원 선택을 돕고 학원 상호간의 공정한 경쟁질서를 확립하여 학원교육의 발전에 기여함을 목적으로 한다. 이 규약에서는 부당광고행위 금지 및 합격실적 등에 대한 광고시 준수사항에 대하여 구체적으로 예시하고 있고, (사)한국학원총연합회(이하 ‘연합회’)는 규약내용에 위반한 사항이 있다고 인정할 때에는 관계자에게 필요한 자료제출을 요구하는 등 그 사실에 대한 조사를 할 수 있으며, 연합회는 학원이 이 규약을 위반하여 광고물을 게시·배포함으로써 공정한 거래질서를 해하였다고 인정되는 경우에는 당해 광고내용의 시정 또는 당해 광고물 게시·배포의 중지를 요구할 수 있다. 이 경우 연합회는 학원이 요구를 이행하지 아니하는 경우에 각 지역교육청 또는 공정거래위원회등에 통보하여 행정조치를 의뢰할 수 있도록 규정하고 있다.

둘째, 온라인 부동산 광고 자율규약(안)은 회원사가 운영하는 온라인 부동산정보 제공 사이트에 부동산 허위매물이 게재되는 것을 방지함으로써 소비자의 권익을 보호하는 것을 목적으로 한다. 이 규약에서는 각종의 행위를 구체적으로 열거하고 있으며, (사)한국부동산정보협회는 부동산매물 클린 관리기구 등을 설치하여 자율적인 규제를 강화하고 있다. 이 규약의 위반에 대한 조치는 1회 위반시 향후 위반행위를 하지 않도록 서면 경고하고, 2회 위반시 향후 추가 1회 위반시 공정거래위원회에 조사 의뢰할 것임을 서면 경고하며, 3회 위반시 공정거래위원회에 조사의뢰를 하도록 하고 있다. 아울러 (사)한국부동산정보협회 및 각 회원사는 공정거래위원회가 해당 중개회원업소를 조사하여 시정명령, 공표명령 등의 시정조치를 한 경우, (사)한국부동산정보협회의 홈페이지 및 회원사의 부동산정보사이트에 해당 중개회원업소 명칭 및 법위반 사항을 게재하도록 하고 있다.

셋째, 의약품의 표시·광고 자율규약(안)은 의약품의 표시·광고를 함에 있어서 표시·광고의공정화에관한법률에서 규율하고 있는 부당한 표

시·광고를 방지하여 소비자의 건강 침해를 방지하고 회원사간 공정한 거래 질서를 확립함을 목적으로 한다. 이 규약은 부당한 표시·광고의 금지에 대하여 구체적으로 열거하고 있으며, 제품정보·제품관련 정보의 전시·대중과의 의사소통 및 규약의 운영 및 관리에 대하여 세부적으로 규정을 두고 있다. 이 규약의 위반에 대하여 위반사항의 내용이 인쇄, 인터넷 또는 기타 유사한 방법을 이용한 광고 또는 판촉자료의 경우 피신고회원은 결정문을 받은 즉시 해당 위반 자료의 사용 또는 배포 행위를 중지하여야 하며, 전파광고물의 경우는 7일 이내에 그 사용을 중지하여야 한다. 이 시정조치에 응하지 않았을 경우 해당 피신고회원에 대해 위약금(1회 최고 1억원)을 부과할 수 있거나 관계당국에 표시광고법 및 약사법령에 의한 법적 조치를 요청할 수 있다. 다만, 1회 위반이라 하더라도 경쟁제한성 또는 보건의료전문가가 오인할 우려가 큰 경우나 고의성이 있을 시에는 시정조치에 병과하여 위약금을 부과할 수 있다.

넷째, 침대의 표시·광고에 관한 공정경쟁규약은 침대의 표시·광고를 함에 있어 표시·광고의 공정화에 관한 법률, 산업표준화법, 품질경영 및 공산품 안전관리법 등 관련법규를 준수하고 광고 윤리강령의 기본정신에 입각하여 소비자에게 정확한 상품정보를 전달함으로써 올바른 상품선택을 할 수 있도록 하고 국민건강 향상에 기여하며 회원사 상호간의 피해를 방지하여 침대업계의 공정한 경쟁질서를 확립함을 목적으로 한다. 이 규약에서는 가격에 관한 부당한 표시·광고행위의 금지, 규격, 안전 등에 관한 부당한 표시·광고행위의 금지, 원산지, 제조자 등에 관한 부당한 표시·광고행위의 금지 등 각종의 부당한 표시·광고행위의 금지에 대하여 구체적으로 열거하고 있다. 이를 위반한 경우 침대공정경쟁협의회는 조사할 수 있으며 회원 사업자는 협의회의 조사에 적극 협조하도록 규정하고 있고, 규약의 위반이 인정되는 경우 해당 사업자에게 경고 또는 위반행위의 시정에 필요한

조치를 취할 수 있다. 이에 따라 중지 또는 시정조치에 응하지 않았을 경우에는 위약금(500만원 이내)을 부과하고 즉시 협회 및 협의회 제명 조치 후 공정거래위원회에 서면으로 신고하도록 규정하고 있다.

(2) 확대방안

위에서 살펴본 표시광고법 제14조에 의해 공정거래위원회로부터 승인된 자율규약은 해당 업종에 부당한 표시광고가 많거나 많았던 업종에 해당된다. 대부분 직권조사 등을 통해 조치가 있고 난 이후에 제정이 이루어지는 경향이 있다(예컨대, 부동산 허위매물조사, 학원조사 등). 이와 같이 부당한 광고가 많고, 반복적인 업종에서 정부의 법집행만으로는 소비자 보호가 충분치 않은 경우 자율규약을 통한 모니터링과 시정은 부당행위의 조기발견과 시정을 통해 소비자피해를 사전에 또는 신속히 막을 수 있다는 장점이 있다. 다만, 자율규제의 특성상 업계이익 등을 고려할 경우 규제대상에 스스로 포획될 우려는 존재한다. 조치수준에 있어서도 계속적 반복적 위반 업체에 대해서는 공정위에 신고나 가중처벌 등을 통해 처리해야 자율규제의 실효성을 확보할 수 있으나 현행 자율규약을 운영하는 협회 등에서는 그러한 실적을 찾을 수 없다. 따라서 회원사들에게 사전적으로 면죄부를 부여하는 식이 될 수 있다. 또한 공정위의 조사를 통하여 부당광고 등이 이슈가 됨에 따라 그 당시 규약승인만 받아놓고 실제 모니터링이나 시정한 실적이 없는 경우도 많다. 또한 최초 몇 해만 반짝 실적이 있고 그 후에는 유명무실화 된 경우도 있는 것 같다.

현행 자율규약제도가 본래의 취지에 맞게 잘 운영되려면 규약을 승인한 위원회에 매년 실적을 통보토록 하고, 공정거래위원회는 처리실적 등을 기초로 일정기간 동안 승인을 해주는 제도적 보완도 고려할 수 있다(예컨대, 소비자불만자율처리시스템(CCMS)에서 인증기간을 두고 이후 다시 인증을 얻도록 하고 있음). 또한 자율기구 및 해당 업종

에 대해서 인센티브도 고려할 수 있다. 범위반 과징금 부과시 경감사유에 포함시키는 방안 또는 우수기업이나 기구의 표창 등과 같이 자율제도가 본래성과를 내기 위해서는 공정거래위원회와 자율규약 운영기구간에 유기적이고 지속적인 협조가 필요할 수 있다.

2. 자율규범

(1) 현 황

전자거래기본법 제15조제2항에서 정부는 전자거래와 관련된 부당행위가 발생하지 아니하도록 전자거래사업자 및 사업자단체에게 자율적으로 행동규범을 제정할 것을 권장할 수 있다. 이 조항은 2002년 전자거래기본법 개정시에 도입된 소비자보호책으로써, 당시 산업자원부에서 전자거래사업자들에게 자율규제를 도입하기 위한 시책이었다. 그러나 전자거래사업자간 이해 등 자율규제의 분위기가 성숙하지 못하여 조속히 제정되지 못하였으며, 2007년 한국온라인쇼핑몰협회가 공정위, 지경부 및 유관기관(소비자원, 전자거래진흥원)의 협의를 통해 규약 제정하고 지경부와 전자거래진흥원(현 정보통신산업진흥원)은 우수한 전자거래사업자의 인증을 통하여 소비자 보호책을 추가로 추진하고 있다.

여기서 문제되는 것은 통신판매중개자 자율준수규약(한국온라인쇼핑몰협회)이다. 이 자율준수규약의 주요내용을 살펴보면, 다음과 같다. 첫째, 판매자 신원 정보를 자세하게 열람할 수 있도록 하였다. 즉 판매자를 일반사업자, 간이과세자, 개인판매자로 구분표기하고, 사업자 신원정보의 의무가입과 연 2회이상 정보를 수정하도록 한다. 둘째, 상품정보를 보다 상세하게 제공할 수 있도록 하였다. 즉 소비자 오인, 등록정보 일치 여부 등 각 사이트 모니터링을 강화하고, 자율준수협회가 별도로 지정한 상품군(식품, 화장품 등 5개 상품류)의 경우 충실한 정보를 제공한다. 셋째, 소비자피해 예방정보를 사이트에 신속하게 제공

하도록 한다. 판매자들에게 부적절한 판매 상품에 대해서는 오픈마켓에서 직권으로 상품등록을 취소할 수 있음을 고지한다. 넷째, 소비자 민원의 신속한 처리를 하도록 하였다. 즉 민원처리를 위한 인력과 설비를 구비하고 전화이외 추가 방법(게시판등)을 마련하고, 접수된 민원은 그 경과를 3영업일 이내에 소비자에게 회신하며, 소비자 민원을 자체 해결 불가능한 경우 분쟁조정기관으로 안내를 명시한다. 다섯째, 결제대금예치제 운영 및 판매자와의 공정거래 확보토록 하였다. 에스프로 제도를 도입하고, 소비자피해보상보험을 도입하도록 하며, 중개자와 판매자간 공정성 확보를 위한 불공정행위를 열거하고 금지한다.

(2) 확대방안

이와 같은 자율규범의 제정을 정부가 권장하는 것은 무리가 없는 것으로 판단된다. 정부가 자율규제를 권장하는 것은 사실상의 행정규제에 해당하는 위험성이 존재하나 소비자보호의 환경 조성을 위해 일정부분 불가피할 수 있다. 규정 제정당시 사업자간 이해관계의 상이함으로 인하여 자율규제의 분위기가 성숙하지 못하고, 자율공동규범의 제정이 쉽지 않아서, 우수한 전자거래사업자의 인증, 분쟁조정위원회를 통한 소비자 보호책을 추진하는 방향으로 정책방향을 일부 변경하였다. 따라서 자율규제의 공동규범 제정을 촉진하기 위한 제도적인 인센티브의 마련 또는 업계가 스스로 자율규제를 확산할 수 있는 조성이 필요할 수 있다.

3. 자율안전관리규정

(1) 현 황

안전관리규정은 사업장 안전 관리에 대한 기본적인 규정(경영방침, 조직관리, 자료·정보관리, 시설관리, 종업원 안전교육 등 경영활동 전반

에 걸쳐 조직의 직무, 안전 교육, 작업장 관리, 사고 조사와 대책 수립 등이 포함됨)을 규정하고 있다. 사업장에서의 안전관리를 법적 제한으로 이윤추구가 최대의 목적인 기업에서 안전관리는 상대적으로 소홀해 질 수 있는 분야로서 사고의 예방을 추구하는 정부 정책이 어울려 기업체에서 지켜야 할 안전관리수칙을 의무화하고, 사업자는 시설의 안전에 관한 안전관리규정⁴³⁾을 정하고 한국가스안전공사의 의견서를 첨부하여 행정관청에 제출한 후 이를 준수하여야 한다.

안전관리규정은 실제 기업의 재해 예방 입장에서 단순 책임자 지정 중심이 아니라 책임자의 작업 내용을 중심으로 현장의 안전관리 활동을 실시할 수 있도록 작성한다. 일반 안전관리규정은 소규모 사업자에 대하여 적용되고, 여기에서는 ① 목적 ② 안전관리자의 직무·조직 및 책임에 관한 사항 ③ 사업소시설의 공사·유지 및 공급자 의무 이행에 관한 사항 ④ 자기 시설에 대한 자율검사 및 안전유지에 관한 사항 ⑤ 수요자시설의 점검기준·요령 및 점검결과에 대한 기록유지에 관한 사항 ⑥ 충전용기, 탱크로리, 가스전용 운반차량의 가스운반에 관한 사항 ⑦ 종사자의 교육 및 훈련에 관한 사항 ⑧ 위해발생시의 소집방법, 조치 및 훈련에 관한 사항 ⑨ 검사장비 및 검사요원의 관리에 관한 사항 ⑩ 자율검사 장비 및 자율검사요원에 관한 사항 ⑪ 용기등(배관을 포함한다)의 공정검사·품질관리·검사표등에 관한 사항 ⑫ 외부인 및 외부협력업체등의 안전관리규정 적용에 관한 사항 외부인 및 외부협력업체등에 대한 안전관리규정 적용방법 및 기준 ⑬ 안전관리위반행위자에 대한 조치에 관한 사항 ⑭ 수요자시설에 대한 공급자와 수요자간 안전책임에 관한 사항 ⑮ 해당 분야 사업자 사이의 비상

43) [시설의 안전에 관한 안전관리규정]

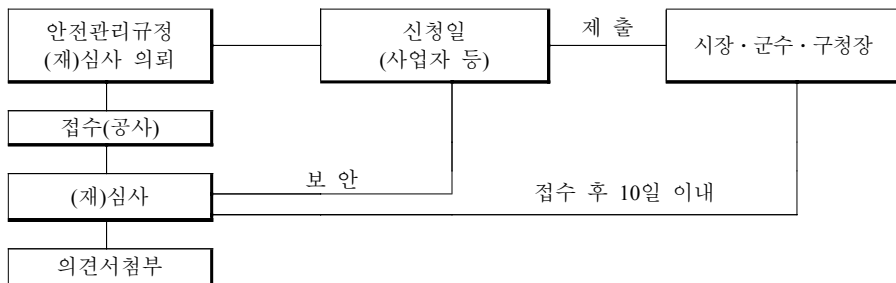
(2009년12월 기준)

특정 제조자	일반 제조자	충전자	저장자	판매자	제품 사업자	계
129	5,471	509	2,047	1,867	606	10,629

연락 및 공사관리 등에 관한 사항 ⑯ 사업 또는 저장소사용의 개시·휴지·폐지·사업재개·사용재개시의 안전관리에 관한사항 ⑰ 그 밖에 안전관리규정 유지에 관한 사항이 포함된다.

한편, 종합적안전관리규정(SMS)은 석유화학시설 등 대규모 사업자에 대하여 적용된다. SMS(Safety Management System)은 기업의 안전관리활동 전반에 존재하는 위해요인을 찾아내 그 성격을 분석 평가하고, 사전에 필요한 조치를 강구함으로써 가스사고를 근원적으로 예방하기 위하여 가스시설의 정성·정량적인 안전성 평가결과와 안전관리 업무 절차의 분석결과를 바탕으로 안전관리의 효율성을 높이기 위한 제도이다. SMS 대상자는 ① 석유사업법에 의한 석유정제사업자의 고압가스시설로서 저장능력이 100톤 이상인 것 ② 석유화학공업자 또는 지원사업을 하는 자의 고압가스시설로서 1일처리능력이 1만세제곱미터 이상 또는 저장능력이 100톤이상인 것 ③ 비료관리법에 의한 비료생산업자의 고압가스시설로서 1일처리능력이 10만세제곱미터 또는 저장능력이 100톤이상인 것 ④ 액화석유가스충전사업자 및 액화석유가스저장소설치자로서 각각 액화석유가스의 저장능력이 1천톤 이상인 저장시설을 보유한 자에 해당되어야 한다.⁴⁴⁾ SMS운용에 관련하여 사업자는 안전관리에 관한 경영방침의 확립, 안전관리 조직의 구성과 권한 및 책임규정, 안전관리에 관한 정보관리 그리고 안전성 확보 등을 위해 안전평가팀을 구성하여 정기적인 안전성평가를 실시하고, 설계, 구매,

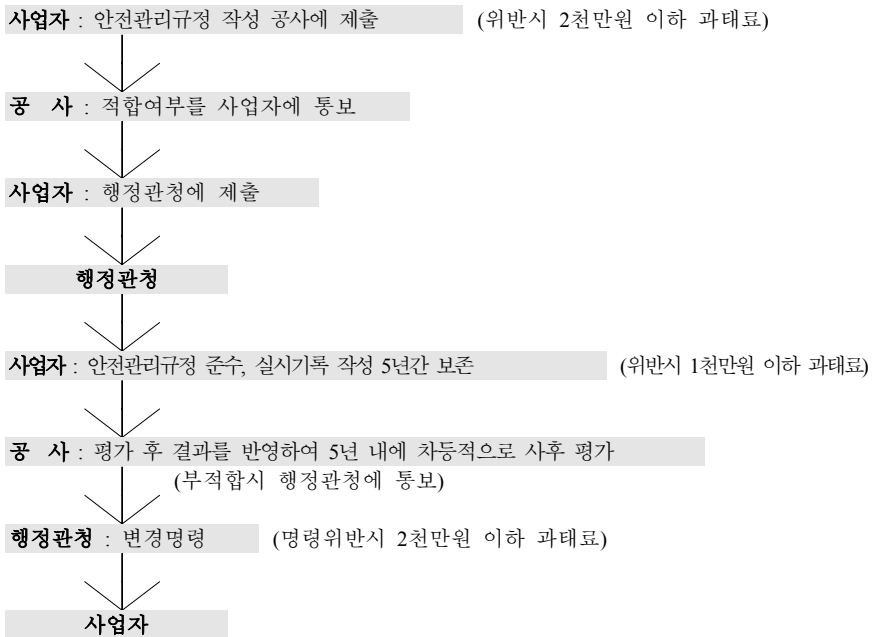
44) [심사 업무처리절차]



보수, 안전점검 및 진단 등의 시설관리와 작업관리 그리고 협력업체 관리, 교육훈련, 안전감사, 비상조치 및 사고관리, 수요자와 타공사관리 등 종합적 안전관리규정을 작성하여야 하며, SMS는 주기적(매 5년에 1회)으로 실시하고 그 결과에 따라 안전관리 목표를 변경하여 새로운 목표 달성을 위해 수정하여야 한다. 또 SMS 추진실적이 우수한 기업에 대하여는 단계적으로 정기검사를 축소하고, 실적이 부실한 기업에게는 가스안전공사의 정밀안전진단 등 외부관리를 강화한다.45)

한편, 안전관리규정에 따라 자율검사제도가 도입되어 있다. 여기서 자율검사제도는 사업자 스스로 시설을 검사하고 위해요인을 제거하도록 유도하기 위한 자율안전관리체계의 핵심 제도이고 자율검사의 운영과 관련된 세부적인 사항은 사업자가 정하여 허가관청에 제출한 안전관리규정에 명시한다. 자율검사대행 제도는 사업자가 원하는 경우 사업자가 가스안전공사 또는 검사기관에 자율검사를 위탁하여 수행할 수 있도록 한 제도이고, 검사인력 및 검사장비를 갖추어 스스로 수행

45) [안전관리규정처리절차]



하거나 인력 및 장비를 보유한 기관에 위탁·대행할 수 있도록 하여 사업자 편의를 도모한다. 안전관리규정에 자율검사를 위한 검사장비 보유 및 자율검사요원의 관리에 관한 사항이 포함하여 자율검사를 하기 위해서는 필요한 검사장비를 확보하여 실시한다. 검사장비 및 자율검사요원을 보유하고 있지 않은 경우에는 공사 또는 검사기관에 자율검사를 위탁한다.⁴⁶⁾ 자율검사에 필요한 인력은 안전관리책임자이며 검사기록은 5년간 보존하여야 한다.

(2) 확대방안

안전관리규정은 사업장의 안전 관리에 대한 기본적인 규정으로서 이윤추구가 최대 목적인 기업에서 안전관리는 상대적으로 소홀해 질 수 있는 분야이고, 사고의 예방을 위하여 기업체에서 지켜야 할 안전관리수칙을 법령에서 의무화한 제도이다.

자율검사는 사업자 스스로 시설을 검사하고 위해요인을 제거하도록 유도하기 위한 자율안전관리체계의 핵심 제도이나, 다음과 같은 이유로 대규모 사업자 이외에 스스로 이행되지 아니한다. 첫째, 검사장비 확보에 대한 부담이 문제된다. 검사장비 구입보다 자율검사를 대행의뢰 하는

46) [자율검사이 확보해야 할 검사장비]

검사시설 \ 사업자별	제조사	냉동제조사	저장자	판매자
1. 각종표준이 되는 압력계	○	△	○	○
2. 가스누출검지기	○	○	○	○
3. 안전밸브성능시험기	△	△	-	-
4. 접지저항측정기	○	△	○	-
5. 전위측정기	△	-	-	-
6. 초음파두께측정기	△	△	-	-
7. 버니어캘리퍼스	○	-	-	-
8. 안전모등 안전작업장비	○	-	○	○
9. 그밖의 검사시설 및 장비	○	△	○	○
“△”표시는 2이상의 사업자가 공동 구입한 경우 또는 임대차계약 등을 체결한 경우 갖춘 것으로 볼 수 있다는 표시				

것이 비용이 저렴하다. 즉 대부분의 장비는 4년이 경과하면 수리 또는 폐기하고, 낮은 자율검사 대행수수료로 인해 쉽게 대행할 수 있으며 수익자부담원칙에 따라 실비용을 받아야 하나 정부보조금이 지원되어 상대적으로 매우 낮게 책정된 법정 정기검사 수수료와 동일하게 적용함으로써 사업자가 부담이 없어 대행의뢰를 선호한다. 둘째, 사업자의 자율검사 의식이 결여되어 있다. 가스시설에서 사고발생시 사고원인에 대한 책임을 검사대행기관에 분산하기 위하여 자율검사를 스스로 실시하는 것을 기피하고 있으며, 현재 대부분의 사업자는 영세하고 과당경쟁상태에 있기 때문에 안전확보 보다는 생존에 신경을 쓸 수밖에 없어 자율검사를 스스로 실시하는 것을 등한시한다.

4. 내부통제규정

(1) 여신전문금융업

(가) 현 황

여신전문금융회사는 법령을 지키고 재산운용을 건전하게 하며 고객을 보호하기 위하여 임직원이 그 직무를 수행할 때 따라야 할 기본적인 절차와 기준(이하 “내부통제기준”이라 한다)을 정하여야 하고(여신전문금융업법 제50조의6제1항), 여신전문금융회사는 내부통제기준을 지키는지를 점검하고, 내부통제기준을 위반하는 경우 이를 조사하여 감사(監査)하거나 감사위원회에 보고하는 자(이하 “준법감시인”이라 한다)를 1명 이상 두어야 한다(여신전문금융업법 제50조의6제2항).⁴⁷⁾

47) 준법감시인은 ① 한국은행 또는 『금융위원회의 설치 등에 관한 법률』 제38조에 따른 검사대상기관(이에 준하는 외국금융기관을 포함한다)에서 10년 이상 근무한 경력이 있는 자 ② 금융관계 분야의 석사학위 이상의 학위소지자로서 연구기관이나 대학에서 연구원이나 전임강사 이상의 직에 5년 이상 근무한 경력이 있는 자 ③ 변호사나 공인회계사의 자격을 가진 자로서 그 자격과 관련된 업무에 5년 이상 종사한 경력이 있는 자 ④ 기획재정부·금융위원회·증권선물위원회 또는 금융감독원에서 5년 이상 근무한 경력이 있는 자로서 그 기관에서 퇴임하거나 퇴직한 후 5년 이 지난 자이어야 한다(여신전문금융업법 제50조의6제5항).

내부통제기준에는 ① 업무의 분장 및 조직구조에 관한 사항 ② 자산의 운용 또는 업무의 집행 과정에서 발생하는 위험의 관리에 관한 사항 ③ 임직원이 직무를 수행할 때 반드시 지켜야 하는 절차에 관한 사항 ④ 경영에 관한 의사결정에 필요한 정보가 효율적으로 전달될 수 있는 체제의 구축에 관한 사항 ⑤ 임직원의 내부통제기준 준수 여부를 확인하는 절차·방법 및 내부통제기준을 위반한 임직원의 처리에 관한 사항 ⑥ 임직원의 유가증권 거래 내역의 보고 등 불공정거래 행위를 방지하기 위한 절차나 기준에 관한 사항 ⑦ 내부통제기준의 제정 또는 변경 절차에 관한 사항 ⑧ 기타 이들 사항에 관한 구체적인 기준으로서 금융위원회가 정하는 사항이 포함되어야 한다(여신전문금융업법 시행령 제19조의10제1항). 여신전문금융회사는 내부통제기준을 제정하거나 변경할 때에는 이사회(決議)를 거쳐야 하며, 금융위원회는 금융감독원의 검사 결과 법령을 위반한 사실이 드러난 여신전문금융회사에 대해서는 법령 위반행위의 재발 방지를 위하여 내부통제기준의 변경을 권고할 수 있다(여신전문금융업법 시행령 제19조의10제2항 및 제3항).

(나) 확대방안

여신전문금융업에서 내부통제기준은 해당 업무의 특성에 따라 자체적인 자율규제가 중요성을 반영한 것으로 어느 분야보다도 실효성이 강조되어 왔다.

(2) 금융투자업

(가) 현 황

금융투자업자는 법령을 준수하고, 자산을 건전하게 운용하며, 이해상충방지 등 투자자를 보호하기 위하여 그 금융투자업자의 임직원이

직무를 수행함에 있어서 준수하여야 할 적절한 기준 및 절차(이하 “내부통제기준”이라 한다)를 정하여야 한다(자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제28조제1항). 금융투자업자는 내부통제기준의 준수 여부를 점검하고 내부통제기준을 위반하는 경우 이를 조사하여 감사위원회 또는 감사에게 보고하는 자(이하 “준법감시인”이라 한다)를 1인 이상 두어야 한다(자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제28조제2항).⁴⁸⁾

내부통제기준에는 ① 업무의 분장과 조직구조에 관한 사항 ② 고유 재산과 투자자재산의 운용이나 업무를 수행하는 과정에서 발생하는 위험의 관리지침에 관한 사항 ③ 임직원이 업무를 수행할 때 준수하여야 하는 절차에 관한 사항 ④ 경영의사결정에 필요한 정보가 효율적으로 전달될 수 있는 체제의 구축에 관한 사항 ⑤ 임직원의 내부통제기준 준수 여부를 확인하는 절차·방법과 내부통제기준을 위반한 임직원의 처리에 관한 사항 ⑥ 임직원의 금융투자상품 매매와 관련한 보고 등 법에 따른 불공정행위를 방지하기 위한 절차나 기준에 관한 사항 ⑦ 내부통제기준의 제정이나 변경 절차에 관한 사항 ⑧ 준법감시인의 임면절차에 관한 사항 ⑨ 이해상충의 파악·평가와 관리에 관한 사항 ⑩ 집합투자재산이나 신탁재산에 속하는 주식에 대한 의결권 행사와 관련된 법규 및 내부지침의 준수 여부에 관한 사항 ⑪ 집합투자재산이나 신탁재산에 속하는 자산의 매매를 위탁하는 투자중개업자의 선정기준에 관한 사항 ⑫ 그 밖에 내부통제기준에 관하여 필요한 사항으로서 금융위원회가 정하여 고시하는 사항이 포함되어야 한다(자

48) 금융투자업자는 준법감시인을 임면하고자 하는 경우에는 이사회 결의를 거쳐야 하며, 금융투자업자는 준법감시인이 그 직무를 독립적으로 수행할 수 있도록 하여야 한다(자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제28조제5항 및 제6항). 금융투자업자는 준법감시인을 임면한 때에는 그 사실을 금융위원회에 통보하여야 한다(자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제28조제7항). 금융투자업자의 임직원은 준법감시인이 그 직무를 수행함에 있어서 자료나 정보의 제출을 요구하는 경우 이에 성실히 응하여야 하며, 금융투자업자는 준법감시인이었던 자에 대하여 그 직무수행과 관련된 사유로 부당한 인사상의 불이익을 주어서는 아니 된다(자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제28조제8항 및 제9항).

본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령 제31조제1항).⁴⁹⁾

한편, 금융기관의 자율적인 내부통제기준 중 2010년 10월부터 시행되는 『PB업무 내부통제 모범기준』이 주목된다. 즉 국내은행의 PB(Private Banking)업무(일정금액 이상 거액자산을 보유하는 부유층 고객을 대상으로 자산관리, 재무설계, 세무 및 부동산 등 여러 서비스를 패키지로 제공하는 자산관리서비스)는 ‘98년 외환위기 이후 본격 도입되어 지속적으로 확대되는 가운데, 최근 들어 PB업무와 관련된 횡령, 금융거래 정보 누설 등 금융사고가 발생하고 있다. 금융감독원은 PB업무와 관련된 과당경쟁 및 금융사고를 방지하고 고객권익을 보호하기 위하여 PB업무 모범기준의 제정을 추진해 왔다. 이를 위해 ‘10.5월부터 은행권 PB업무 담당자들과 공동으로 T/F를 구성·운영하여 『PB업무 내부통제 모범기준』을 마련하여 ‘10.8월 이후 모범기준 초안에 대한 각 은행 의견을 수렴 및 반영하였는데, PB업무 내부통제 모범기준의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, PB업무를 영위하는 PB센터(PB전업점포)와 PB겸영점포의 PB업무에 대해서는 모범기준을 적용한다. 일반영업점에서 우수고객을 대상으로 영업하는 VIP업무(대부분 은행은 일반 영업점에서 은행에 대한 기여도가 높은 우수고객을 대상으로 우대서비스를 제공하는 VIP업무를 영위)에 대해서는 적용을 배제(일반영업점에 대한 내부통제기준 적용)한다.

둘째, PB(Private Banker)선발을 위한 별도기준을 마련·운영함으로써 고객 보호에 문제없는 직원을 PB로 선발한다. 선발기준 마련시 감독당국 및 해당 은행으로부터 받은 제재조치, 금융사고 및 민원 관련사항 등을 반영한다. 또한 PB고객에게 충실한 금융서비스를 제공할 수 있

49) 금융투자업자는 내부통제기준을 제정하거나 변경하려는 경우에는 이사회 의 결의를 거쳐야 하며, 금융위원회는 금융감독원장의 검사 결과 법령을 위반한 사실이 드러난 금융투자업자에 대하여 법령 위반행위의 재발 방지를 위하여 내부통제기준의 변경을 권고할 수 있다(자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령 제31조제2항 및 제3항). 내부통제기준에 관한 구체적인 기준은 금융위원회가 정하여 고시한다(자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령 제31조제4항).

도록 PB의 전문성 및 고객관리능력 향상을 위한 별도의 교육과정을 운영한다. PB의 윤리의식 함양을 위해 준법감시부 직원이 PB에 대하여 연1회 이상 집합교육 등을 실시한다.

셋째, PB의 법규준수 및 고객보호기능을 제고하기 위해 PB업무 수행시 준수할 의무사항과 금지행위를 제시한다. 법규준수의무, 고객에 대한 설명의무, 고객이익 보호의무, 상품약관 비치의무, 자금세탁방지 주의의무 등 손실보전 약속행위, 특별이익 제공 및 요구행위, 고객정보 유출행위, 제3자 금전대여 중개행위 등을 금지한다.

넷째, 내부통제기준 강화를 위하여 다음과 같은 제도를 두고 있다.

① PB(고객과의 상담 등을 통해 자산관리 및 상품제안 업무를 담당)는 PB보조자(PB업무에 수반되는 거래실행업무를 담당)가 담당하는 계좌의 개설, 해지 등 거래실행업무(operation)를 수행할 수 없도록 엄격히 분리하고, PB에 대한 견제·감시기능 제고를 위해 PB에 대하여 여신의 취급, 자점감사통할업무 등의 겸직을 금지한다. ② PB업무의 특성을 반영한 별도의 점검리스트를 마련하고, 이를 토대로 PB센터의 자점감사통할책임자는 자체감사를 실시한다. ③ PB에 대해서 연간 1회 이상 명령휴가를 실시하고, 명령휴가 기간중에 해당 PB에 대해 특명검사를 실시한다. 아울러, 사고발생 개연성이 높은 업무에 대해서 분기 1회 이상 불시검사를 실시한다. ④ PB의 고객 보호기능을 제고하기 위하여 「PB윤리강령」을 마련토록 하고 PB임명시 윤리강령을 준수한다는 서약서를 징구한다. 「PB윤리강령」에는 윤리성, 비밀준수, 고객우선주의, 위험관리, 신의성실, 전문성 등의 덕목을 명시한다. ⑤ PB업무 수행과정에서 취득한 고객정보를 관리하기 위한 기준 및 시스템을 마련한다. PB는 수집한 고객정보를 은행이 정한 기준에 따라 관리해야 하며, 고객정보가 유출·누설되지 않도록 관련 시스템을 유지한다. PB업무 특성상 고객정보의 유출 소지가 높은 점을 감안하여 문서 보관방법, 폐기방법 등 고객정보 보호기준을 마련한다. ⑥ 고객보호 강화 및 고객과의 불필

요한 분쟁방지를 위해 PB에 대한 녹취시스템을 구축·운영하고, PB센터에 대하여 CCTV를 설치토록 하여 사고예방기능을 강화한다.

다섯째, 통장 또는 인감 없이 예금을 지급하는 예금편의취급을 원칙적으로 금지하되, 예외허용기준(자점감사통할책임자의 확인과 영업점장의 승인이 있는 경우에 한하여 예외적 허용) 등을 구체적으로 명시하고, (잔액현황 통보)일정금액 이상의 거액 거래계좌에 대해서는 정기적으로 잔액현황을 고객에게 통보토록 하여 고객이 스스로를 보호할 수 있도록 한다. 고객이 통보를 원하지 않는다는 의사를 표명할 경우 통보대상에서 제외하고, (출장접수)출장접수시 출장직원의 상위자가 해당거래의 진위성을 확인하고, 현금 등이 수반되는 출장접수는 2인 1조로 운영한다.

(나) 확대방안

이와 같이 금융투자업에서 정부규제를 대신한 자율규제는 강화되어 있으며 정부규제의 한계에 대한 보완적인 측면이 강하게 작용하고 있고, 해당 업무의 중대성 내지는 시급성 등으로 인하여 자율규제가 중요한 역할을 한다.⁵⁰⁾ 금감감독원은 ‘PB업무 내부통제 모범규준’을 각 은행에 통보하여 내규 등에 반영 및 시행토록 지도하고 있으며, 아직까지 이와 관련하여 업계에서 특별한 문제점이 지적되지 않고 있다.

Ⅲ. 자율표준약관제도

1. 여신금융표준약관

(1) 현 황

여신전문금융업협회는 건전한 거래질서를 확립하고 불공정한 내용의 금융약관이 통용되는 것을 막기 위하여 여신전문금융업 금융거래

50) 금융감독의 자율규제에 대하여는 강병호, 우리나라 금융감독 및 자율규제체계에 관한 연구, 규제연구 제14권 제1호, 2005. 6. 197-198면 참조.

와 관련하여 표준이 되는 약관(이하 “표준약관”이라 한다)을 제정하거나 개정할 수 있다(여신전문금융업법 제54조의3제3항). 이 경우 여신전문금융업협회는 표준약관을 제정하거나 개정하려는 경우에는 금융위원회에 미리 신고하여야 하고(같은 조 제4항), 금융약관의 신고 또는 보고를 받거나 표준약관을 신고받은 금융위원회는 그 금융약관 또는 표준약관의 내용을 공정거래위원회에 통보하여야 한다(같은 조 제5항). 공정거래위원회는 통보받은 금융약관 또는 표준약관의 내용이 「약관의 규제에 관한 법률」에 위반된다고 인정하면 금융위원회에 그 사실을 통보하고 그 시정에 필요한 조치를 하도록 요청할 수 있으며, 금융위원회는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다(같은 조 제6항). 또한 금융위원회는 금융약관 또는 표준약관이 이 법 또는 금융 관련 법령에 위반되거나 그 밖에 금융이용자의 이익을 해칠 우려가 있다고 인정하면 여신전문금융회사 또는 여신전문금융업협회에 그 내용을 구체적으로 적은 서면으로 금융약관 또는 표준약관을 변경할 것을 명령할 수 있다.

한편, 금감원과 여신금융협회는 非카드 여신전문금융회사(할부, 리스, 신기술사, 이하 ‘여전사’라 함) 최초로 4개 표준약관(여신거래기본약관, 자동차할부금융약관, 자동차리스약관, 신용대출약관)을 제정하였다. 여전사는 금융지식이 부족한 저신용자가 주로 이용하고 있으나, ‘표준약관’ 없이 각사가 임의로 작성한 개별약관으로 금융거래가 이루어짐에 따라 금융분쟁 및 민원이 지속적으로 발생하였고, ‘10.3월말 현재 총 자산이 60.5조원으로 저축은행(85.5조원)과 비슷한 수준이다. 이에 따라 금감원에서는 ‘09.2월 「여신전문금융업법」 개정(‘09.8월 시행)으로 약관심사권을 갖게 된 것을 계기로 ‘09.5월부터 여신금융협회 및 주요 여전사와 TF를 구성하여 ‘표준약관(안)’을 마련하였으며, 공정위가 ‘표준약관(안)’ 조문의 「약관법」 위반여부를 심사한 후, 일부 조항에 대하여 시정을 요청함에 따라 이를 수용하여 표준약관에 반영되었다. 주요 개

선내용은 다음과 같다.

첫째, 채무자에게 불리한 관행을 개선하였다. 일반적으로 리스사가 자동차보험회사를 선정하고 있으나, 소비자 선택권 보장을 위해 리스 이용자가 우선 선택할 수 있도록 규정하였다.⁵¹⁾ 또한 종전에는 리스사가 반환자동차의 잔존가치를 일방적으로 평가하였으나 금번 표준약관에서는 동 평가결과에 대해 이용자의 동의를 받도록 개선하였다.⁵²⁾ 그리고 종전에는 여전사가 채권확보 편의를 위해 강제집행을 수락하는 ‘공정증서’를 사전에 일괄적으로 징구하였으나, 금번 표준약관에서 이를 폐지하였다.

둘째, 채무자의 비용부담을 완화하였다. 종전에는 채무자가 기한이익을 상실하여 불가피하게 중도에 상환하는 경우에도 중도상환수수료를 징구하는 회사가 있었으나, 이를 면제하도록 명시하였다. 종전에는 인지세를 대부분 채무자가 부담하였으나 여전사와 채무자가 각각 50%씩 분담하도록 규정하였다(『여전법』 제54조의3 제6항에 의거 공정위의 시정요청을 수용).

셋째, 여전사의 권한남용을 방지하였다. 기한이익 상실사유로 종전의 ‘할부금 2회이상 연속 미지급’ 뿐만 아니라 ‘미지급 금액이 할부가격의 10% 초과’ 조건을 부가(『할부거래법』 제13조 반영)하고, 여전사가 고정금리를 변경할 수 있는 경우를 국가경제 및 금융사정의 급격한 변동으로 한정하고, 변경요인 해소시 종전 이자율로 환원하도록 의무화하였다.

넷째, 여전사의 통지 및 설명의무를 강화하였다. 종전에는 채무자에게 별도 통보없이 채권을 양도할 수 있었으나, 채무자에 대한 통지·

51) P씨는 리스차량에 대하여 본인이 희망하는 보험회사로 자동차보험을 가입하고자 하였으나, H여전사가 당사 약관을 들어 당사가 지정한 보험회사에 보험을 가입하여야 한다고 함에 따라 금감원에 민원을 제기하였고 이를 반영하였다.

52) J씨가 리스계약을 중도해지하고 S여전사에 차량을 반납하였는데, S여전사가 일방적으로 차량 잔존가액을 낮게 산출하였다고 이의제기 하였으나, S여전사가 당사 약관을 들어 이의를 불수용하여 금감원에 민원을 제기하였고 이를 반영하였다.

승낙 또는 자산유동화계획 등록 등 관련법령에 따른 조치 후 양도하도록 개선하고, 모집인을 통한 여신거래가 많은 여전사의 특성을 감안, 이자, 수수료, 상환방법 등 여신조건을 사전에 설명하도록 의무화하였다.

다섯째, 금융이용자의 항변권 및 취소권을 보장하였다. 종전에는 일부여전사 약관에만 규정되어 있던 할부금 지급거절 항변권(자동차 인도지연, 하자담보책임 미이행 등의 경우 할부금 지급을 거절할 수 있는 권리)을 금번 표준약관에 전면적으로 도입(『할부거래법』 제16조 반영)하였다. 종전에는 계약체결후 자동차 인도전 여전사가 일방적으로 리스료를 인상할 수 있었으나, 금번 표준약관에서는 이 경우 리스이용자에게 계약을 취소할 수 있는 권리를 부여하였다.

여섯째, 연대보증인 보호를 강화하였다. 연체, 가압류 등 채무자의 기한이익 상실사유 발생시 연대보증인 앞 서면 통지를 의무화(15영업일 이내)하였다.⁵³⁾ 여신 만기 연장시 보증인앞 고지의무를 신설(『보증인보호특별법』 제7조 반영)하였다.

(2) 확대방안

그동안 제기된 금융분쟁 사례분석 및 은행 표준약관 등을 기초로 선진적인 非카드 여전사 표준약관이 마련되었다. 각 여전사의 개별약관 작성부담 및 분쟁처리비용이 경감되는 한편, 여전사간 금융거래조건 균질화·투명화로 여전업계의 보다 건전화 될 것으로 기대된다.

금번 제정된 4개의 표준약관은 각 사별 준비기간을 거쳐 ‘10.10월 말까지 모든 여전사에서 시행할 예정이며, 금번 표준약관 대상에 포

53) P씨는 채무자 A씨를 위해 W여전사와의 자동차할부거래에 대해 연대보증을 썼고, 얼마 후 A씨는 월 불입금을 내지 못해서 기한이익이 상실되었는데, W여전사는 P씨에게 A씨의 기한이익 상실에 대한 아무런 통지도 하지 않다가 A씨가 개인회생을 신청한 후 P씨에게 채권추심 및 재산의 강제집행 절차를 진행함에 따라 P씨가 금감원에 민원을 제기하였고 이를 반영하였다.

함되지 않은 주택담보대출, 의료장비 리스 등 여타 상품의 경우에도 표준약관에 준하도록 약관내용 개선을 유도할 예정이라고 한다.

2. 금융투자업표준약관

(1) 현 황

금융투자협회는 증권회사의 업무와 관련된 약관에 대한 보고접수 및 심사업무를 2001년부터 약 10여년간 수행하고 있다. 즉 舊증권업 감독규정(제4조 내지 제44조)에서는 금융감독원장이 약관의 보고접수, 약관의 심사 및 약관의 변경권고에 관한 업무를 협회에 위탁할 수 있는 근거를 마련(2000.12.29 제정)하였다. 현재는 자본시장법 시행령 제 387조제2항제72호에서 금융위원회가 약관 신고·보고 접수 및 약관검토 권한을 협회에 위탁하고 있고, 협회는 약관검토 과정에서 약관내용의 변경이 필요하다고 인정되는 경우 자율규제 차원에서 약관변경을 권고(협회의 『금융투자회사의 약관운용에 관한 규정』 제7조제1항)하고 있다.⁵⁴⁾

54) 금융투자협회가 약관심사업무를 수행하는 이유는 다음과 같다고 한다. 첫째, 사적자치 영역에 대한 최소침해 원칙을 구현할 수 있다. 즉 원칙적으로 사적자치 영역인 계약에 대한 규제는 규제자가 실질적으로 계약내용을 작성하는 것이 아니라 불공정조항에 대한 통제에 중점을 두어 필요최소한으로 이루어져야 한다. 공정위의 경우 원칙적으로 소비자단체, 사업자단체 등의 약관심사청구가 있는 경우에 사후적으로 심사(약관규제법 제19조, 제19의2)를 한다. 금융업 약관의 경우 행정기관에 사전신고토록 하고 있으나 인가를 요구하지는 않으며, 이는 기업에 대한 규제완화와 자율성 신장이라는 시대적 추세를 반영한 것이다. 금융감독원의 2009년도 보험분쟁 처리 현황(금감원 보도자료)은 (생명보험) 보험모집 관련 분쟁 4,201건(39.4%), 면부책 결정 관련 분쟁 1,938건(18.2%), 보험금산정 관련 분쟁 1,520건(14.3%) 등이고, (손해보험) 보험금 산정 관련 분쟁 3,064건(30.0%), 면부책 관련 분쟁 1,916건(18.8%), 보험모집 관련 분쟁이 1,360건(13.3%) 등이다. 행정기관의 약관심사가 사실상의 계약형성기능으로 작동하는 것을 예방하고 사업자의 자율성 확보 및 소비자보호 목적을 모두 담보하기 위해서는 자율규제기관이 1차로 심사함이 적합하다고 한다. 둘째, 자율규제의 장점을 살릴 수 있다. 금융투자업의 경우 업계의 금융혁신에 따라 다양하고 새로운 상품이 다수 출시되어 왔으며, 자본시장법 시행 이후에는 신상품 개발이 더욱 활발할 것으로 예상된다. 자율규제기관인 협회는 그간의 심사경험과 시장을 잘

[금융투자협회의 약관심사 실적]

(단위 : 건)

구 분	2007	2008	2009
신청건수(사전심사)	91	104	207
보고건수(사후보고)	18	15	912

한편, 외국의 경우 입법적으로 약관내용에 대해 당사자간 효력을 부인하거나 제한하는 방식은 우리나라 약관규제법과 유사하다. 그러나, 우리나라와 달리 약관내용에 대한 행정기관의 사전심사 절차를 마련하여 운영하는 사례는 없는 것으로 파악된다.

이해하고 있는 장점을 활용하여 시장의 금융혁신을 지나치게 제한하지 않으면서 투자자보호를 위한 신속한 약관심사가 가능하다. 공적규제의 경우 행정기관에 의한 약관심사라는 대외적인 신뢰를 고려하여 신상품일수록 과잉심사를 함으로써 심사기간이 장기화할 우려가 있다. 셋째, 약관심사를 통한 자율규제 기능을 강화할 수 있다. 협회는 약관의 위법성·불공정성 심사와 더불어 법령위반사항은 아닌 불건전영업행위 및 산업의 신뢰 훼손행위에 대한 자율규제 차원의 심사도 병행하고 있다. 행정기관에서 약관을 심사할 경우 위법성·불공정성 심사와외에 법령위반사항이 아닌 분야에 대하여는 사실상 통제가 곤란할 수도 있다. 넷째, 타 금융권과 다른 금융투자업 약관의 특징을 반영할 수 있다. 약관심사는 원칙적으로 사후에 이루어져야 하며, 예외적으로 사전심의를 하더라도 필요최소한의 통제를 하여야 한다. 이러한 관점에서 금융투자업 약관에 대한 공적규제와 자율규제의 역할분담 방식이 가장 타당하며, 은행·보험의 경우가 예외적인 심사방식인 것으로 판단된다. 은행의 경우 기본적인 거래형태가 정형화되어 있고 예금약관, 여신약관 등 소비자의 기본적인 경제생활과 밀접한 관련이 있어 표준약관을 공동 개발하여 심사를 받는 경우가 많다. 보험회사의 경우 보험계약의 형태가 정형화되어 있고, 보험분쟁의 상당수가 보험금산정·지급, 면부책조항, 계약의 성립·실효 등 보험약관의 내용과 관련되어 있다. 금융투자회사의 경우 상품종류도 다양하고 회사별로 제공하는 서비스수준이 달라 정형화가 곤란하고 분쟁유형도 약관과 무관한 내용이 다수이다(금융감독원의 2009년도 금융투자업 분쟁처리 현황(금감원 보도자료)은 펀드관련 분쟁 1,136건(51.1%), HTS장애 503건(22.6%), 매매주문 관련 284건(12.8%) 등이다).

[해외 약관규제제도]

구분	독 일	영 국	미 국
근거법	독일민법전(BGB)	1977년 불공정계약조항법, 1999년 소비자계약의 불공정조항에 관한 규칙	통일상법전 제2-302조, 계약법 리스테이트먼트 제211조, 판례 (합리적 기대이론, 비양심성이론)
특징	<ol style="list-style-type: none"> 1. 계약당사자들에게 계약 내용형성의 자유를 최대한 배려, 사업자가 약관의 내용을 자율적으로 만드는 환경 조성 2. 사업자는 자율적으로 모범적인 내용으로 구성된, 업종별 표준약관을 만들어서 사용 3. 영업을 위한 증진을 위한 단체의 제소권 인정 예) 사법상단체, 변호사협회, 의사협회, 건축사협회 등 공법상 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ‘신의성질의 원칙’을 강조하여 ‘계약자유 원칙’으로부터 파생하는 문제를 보완 2. 계약체결이후 발생할 수 있는 약관문제 중심으로 사후적 규제위주 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 불공정약관의 발생 이유 <ol style="list-style-type: none"> ① 거래협상력의 불균형성 ② 정보의 불균형성 2. ‘협상력과 정보의 비대칭성’을 대칭적으로 만드는 노력을 통해 ‘계약자유 원칙’을 실질적으로 확보 3. 계약체결전 합당한 선택을 할 수 있게 시장에서 정보를 제공하는 것을 강제하고, 이를 위반시 제재하도록 하여 시장의 선택을 최선으로 유도
심사방법	<ol style="list-style-type: none"> 1. 법원 : 단체소송을 통한 법원의 사법심사 2. 연방카르텔청 : <ol style="list-style-type: none"> 1) 경쟁제한금지법에 의해 1958년 설치된 독립행정기관, 독일연방경제성 산하기관 2) 사업자단체 표준약관 제정 후 연방카르텔청 등록 (약관에 대한 집 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 법원 : 법원이 계약과 약관의 불공정성 판단(불공정계약조항법) 2. 공정거래청 : <ol style="list-style-type: none"> 1) 공정거래청이 불공정약관을 판단하는 경우, 법원이 판단여부의 유무효 확정 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 법원 : 사후적, 제한적 통제위주, 거래협상력의 불균형성 위주 판단 2. 연방공정거래위원회: 정보의 불균형성 위주 판단

구분	독 일	영 국	미 국
	단적 규제, 약관의 통일화) 3) 해당업종에 전반적으로 이용되는 표준약관만을 심사(특정 사업자가 사용하는 개별적 약관조항 심사하지 않음) 4) 카르텔청의 심사받은 표준약관에 대한 사법적심사 가능	(소비자불공정조항법) 2) 소비자이익의 보호를 위해 사업자단체에게 자율준수규범(Code of practice)의 작성을 권장, 교섭을 통해 내용을 확정 및 승인	

(2) 확대방안

정부기관에 의한 약관심사를 대신한 자율규제기관에 의한 약관심의의 필요성에 대하여 다음과 같은 주장이 있다.

첫째, 약관의 ‘정보의 불균형성’ 해소를 통한 공정성 담보를 위하여는, 자율규제기관에 의한 규제가 금융소비자에게 더욱 유리할 수 있다. 불공정 약관에 관한 미국의 심사기준의 의하면, ① 거래협상력과 ② 정보의 불균형성을 기준으로 불공정약관을 판단한다. 사법적 심사기준인 ‘거래협상력’ 부분을 제외한 ‘정보의 불균형성’ 해소를 위해서는, 자율규제기관에 의한 사전적 심의가 집행가능성 차원에서 훨씬 더 용이할 수 있다. 시장의 급변 및 신상품 출시 등으로 인한 ‘정보의 불균형성’ 해소를 위해서는 거래관행 및 신상품 등에 대한 전문적·기술적 지식에 우위에 있는 자율규제기관을 통하는 것이 ‘효율성(efficiency)’과 ‘정확한 정보(exact information)제공’ 부분에서, ‘금융소비자’에게 사전적이며 실질적으로 도움이 될 수 있다. 또한, 공적규제의 경우 감독당국의 규제 제정 및 개정 등의 행정적 절차가 소요되는 바, 이와 같은 행정적 소요시간 경과는 ‘규제’의 적시성을 훼손할 수도 있다고 한다.

둘째, 과잉규제의 부작용 방지가 필요할 수 있다. 공적규제, 사법적 규제 등의 과잉규제(legalism)로 업계의 약관에 대한 규제회피를 위한 “약관 조항의 형해화·추상화” 문제를 관행화 시킬 수 있으며, 이 경우 금융소비자와의 주요한 권리의무 관계가 약관상 생략되어 버리는 부작용이 발생할 수도 있다고 한다.

IV. 자율인증 또는 자율준수제도

1. 종합물류기업인증

(1) 현 황

물류사업을 종합적·복합적으로 영위하는 자는 자신이 영위하는 물류사업을 관장하는 중앙행정기관의 장으로부터 종합물류기업으로 인증을 받을 수 있다(물류정책기본법 제38조제1항). 주무부장관은 인증종합물류기업이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 인증을 받은 경우 등에는 그 인증을 취소할 수 있다(물류정책기본법 제39조제1항). 인증종합물류기업은 종합물류기업의 인증이 취소된 경우에는 인증서를 반납하고, 인증마크의 사용을 중지하여야 한다(물류정책기본법 제39조제2항).

인증 종합물류기업은 2010년 10월 25일까지 다음과 같다. 2006년도 1차 인증종합물류기업은 대한통운(주), (주)동방, (주)선광 등 10개 기업이 인증을 받아 2개 기업의 인증이 취소되었으며, 2006년도2차 인증종합물류기업은 국제통운(주), (주)대한송유관공사, 동부건설(주) 등 11개 기업이 인증을 받아 1개 기업의 인증이 취소되었다. 2007년도 인증종합물류기업은 글로벌비스(주), 범한판토스, 포맥스(PoMax) 등 7개 기업이 인증을 받아 인정받은 모든 기업이 인증을 유지하고 있다. 2008년도 인증종합물류기업은 유니온스타로지스(UNIONSTARLOGIS), HOPE, 로지스텍스, LogisALL, YE Logis가 인증을 받았고 2009년도 인증종합물류기업은 은산로지스가 인증을 받아 모두 인증을 유지하고 있다.

(2) 확대방안

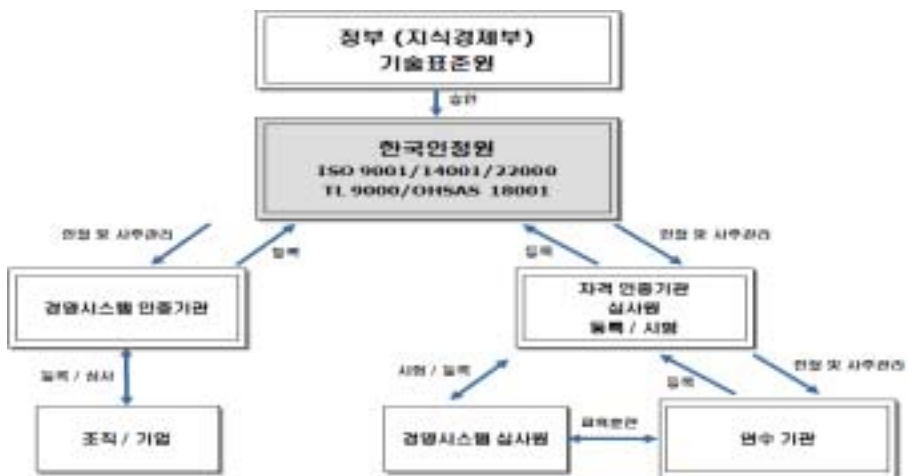
이와 같은 종합물류기업인증은 국토해양부로부터 받고 있는데, 나름대로 일정한 요건을 결한 경우에 이를 취소한 사례도 발견되는 등 대체적으로 잘 운영되고 있는 것으로 알려지고 있다.

2. 환경경영체계인증

(1) 현 황

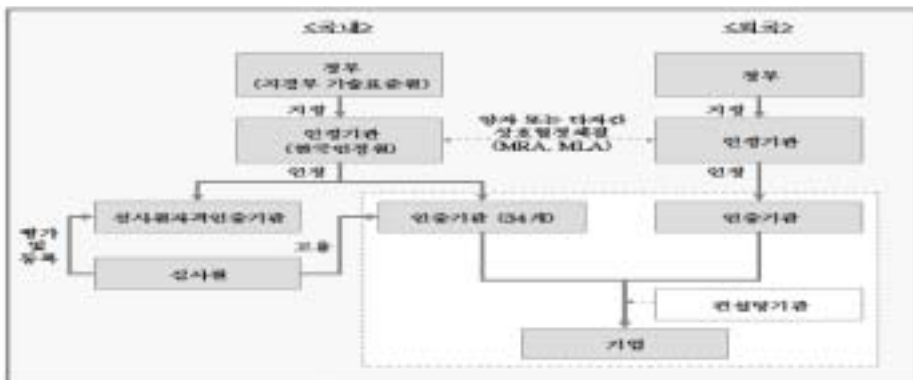
정부가 인증제도 운영의 민간 이양방침에 따라 '95년 9월에 품질(ISO 9001) 및 환경(ISO 14001) 등 경영시스템 인정기관을 인정하는 기관으로 한국인증원이 설립되었으며, 국내 인증기관의 ISO 경영시스템 인증서의 국제적 통용을 위해 '99년 국제다자간상호인정협정(MLA)에 가입함으로써 동 협정에 가입한 국가 간에는 인증서가 서로 통용되고 동일한 효력을 갖도록 하였다. 환경경영체제는 환경친화적산업구조로의 전환촉진에관한법률 제16조에 근거하여, 지식경제부장관으로부터 인정기관으로 지정받는다.

[국내 ISO 경영체제 인정 체계도]



ISO 14001 환경경영시스템은 기업 활동의 전 과정에 걸쳐 지속적 환경성과를 개선하는 일련의 경영활동을 위해 국제표준화기구(ISO)에서 제정한 환경경영시스템에 관한 국제규격이며, 환경경영체제 인증 제도는 조직이 구축한 환경경영시스템이 이 규격에 적합한지를 제3자 인증기관에서 객관적으로 평가하여 인증해 주는 제도이다. ISO 14001 표준은 국제표준화기구 환경경영 기술위원회(ISO/TC 207)의 환경시스템 분과위원회(SC 1)에 의해 작성된 것이며, 한국산업표준으로 채택하였다. ISO 14001규격은 민간 자율규제를 기반으로 하는 새로운 무역장벽에 적극 대응하고, 선진국 수출시 환경경영체제 인증 요구하고 있으며, 국내·외적인 환경법규의 강화 추세와 소비자의 환경관련 의식이 높아짐에 따라 도입되었다. 이 제도는 '95년에 인증제도 실시를 위한 법(환경친화적구조로의전환촉진에관한법률)적 근거를 마련하고, 한국인정원을 인정기구로 지정하였으며, '96년에 국제규격 ISO 14001(환경경영시스템 요구사항)을 한국산업표준(KS A 14001)으로 채택하고 본격적인 인증제도 시행하였다. '96년 6월에 한국인정원은 IAF(국제인정기관협력기구)가입하여 '97년 6월에 민간자율 인증제도를 도입하게 되었다. 이 인증제도의 일반적 운영체계는 다음과 같으며, 1국가 1인정기관 운영체계를 원칙으로 하고 있다.

[ISO 14001의 운영체계 비교]



(2) 확대방안

이와 같이 환경경영체계 인증제도는 정부의 인증을 대신하는 민간 자율의 인증제도로만의 특성을 가진 것이 아니라 국제적으로 통용되는 인증제도에 바탕을 두고 있다. 이 인증제도는 민간기구의 자율규제 형태로 운영되고 있으며 국내외의 환경보호 및 무역의 촉진 등에 기여하는 바가 크다.

3. 소비자불만자율관리 프로그램

(1) 현 황

소비자만족 자율관리 프로그램(CCMS : Consumer Complaints Management System)은 소비자불만 및 피해를 기업이 자율적으로 관리할 수 있도록 공정거래위원회와 소비자피해자율관리위원회가 2005년 9월 확정·공표한 프로그램이다. 이는 소비자불만이나 피해 발생시 기업의 내부에서 이를 신속하게 대응할 수 있도록 시스템과 명확한 기준을 마련해 주어, 기업내 협조 체제 아래 신속·정확하게 소비자 문제를 해결하는 소비자와 소통하는 기업 양성을 목표로 하다. 2005년 6월 공정거래위원회에서 소비자피해자율관리위원회를 조직하여 소비자불만 자율관리 프로그램(CCMS)을 확정 및 공표하였고, 2005년 12월에 5개사(남양유업, 삼성카드, CJ제일제당, GS칼텍스, LG전자)가 시범 도입하였으며, 2009년 7월에 5대 홈쇼핑의 협력업체 125개사 합동도입하였다. 2010년 9월에 롯데홈쇼핑의 협력업체 71개사 합동도입하였으며, 2010년 10월 현재 인증기업이 43개사이고 도입기업이 309개사이다.

이러한 CCMS는 소비자기본법상 사업자 또는 사업자단체의 소비자상담기구의 설치 및 운영에 관한 내용의 일환이며, 이를 적절하게 운영하고 있는 사업자에 대하여 평가절차를 통하여 일정한 혜택을 부여

하기 위하여 도입된 제도이다. 구체적으로 사업자에 대한 평가인증은 방문판매법 제39조 및 전자상거래소비자보호법 제29조에 근거하며, 현재 기업소비자전문가협회(OCAP)에서 시행하고 있다. 방문판매 등에 관한 법률 제39조제1항에서 “특수판매의 공정거래질서확립 및 소비자 보호를 위하여 관련사업자의 평가·인증 등의 업무를 수행하는 자(이하 “평가·인증사업자”라 한다)는 그 명칭여하를 불문하고 대통령령이 정하는 바에 따라 그 평가·인증에 관한 기준·방법 등을 공시하고, 그에 따라 공정하게 평가·인증하여야 한다”고 규정하고, 이 경우 평가·인증의 기준 및 방법은 사업자가 거래의 공정화 및 소비자보호를 위하여 행한 노력과 성과에 관한 정보를 전달하는데 적절한 것이어야 하며, 공정거래위원회는 평가·인증사업자에 대하여 운용 상황 등에 관한 자료를 제출하게 할 수 있다(같은 조 제2항 및 제3항). 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 제29조에서도 “전자상거래 및 통신판매의 공정화와 소비자 보호를 위하여 관련 사업자의 평가·인증 등의 업무를 수행하는 자(이하 “평가·인증 사업자”라 한다)는 그 명칭여하를 불문하고 대통령령이 정하는 바에 따라 그 평가·인증에 관한 기준, 방법 등을 공시하고, 그에 따라 공정하게 평가·인증하여야 한다”고 규정하고, 이 경우 평가·인증의 기준 및 방법은 사업자가 거래의 공정화 및 소비자 보호를 위하여 행한 노력과 성과에 관한 정보를 전달하는데 적절한 것이어야 하며, 공정거래위원회는 평가·인증사업자에 대하여 운용상황 등에 관한 자료를 제출하게 할 수 있다(같은 조 제2항 및 제3항).

CCMS 도입을 위한 절차는 신청서 제출, CCMS 실행체계구축 및 운영, CCMS 평가 및 인증으로 구성된다. CCMS 실행체계의 구축은 CCMS 규범을 참조하여 실행지침서를 작성하며, 이를 바탕으로 실행체계를 구축한다. 실행체계구축의 내용으로는 최고경영자에 의한 자율관리 방

침의 천명, 자율관리자의 임명, 권한과 책임의 부여, 자율관리시스템의 구축, 내부통제체계의 구축, 자율관리 실행지침서의 작성·배포, 자율관리교육의 실시이다. CCMS 운영은 사전예방차원의 운영절차 확립, 사후구제차원의 운영절차 확립(기업내부해결, 사후구제차원의 운영절차 확립)과 기업외부해결으로 구성되며, CCMS의 유지·촉진 및 개선은 소비자불만의 기록·분석 및 활용, 프로그램에 대한 소비자만족도 측정, 프로그램 점검 및 평가, 프로그램의 지속적 개선으로 구성된다. 이러한 운영결과에 대하여 CCMS 평가를 실시하며, 평가결과를 토대로 인증기업을 선정한다.⁵⁵⁾

CCMS 인증기업은 공정거래위원회에 신고되는 표시광고법, 방문판매법 및 전자상거래소비자보호법 위반사건 중 개별소비자피해사건에 대해 자율관리 프로그램 도입·운영기업에 우선 통보하여 당사자의 자율처리를 유도하며, 소비자가 결과를 수락하는 경우, 공정위의 별도 조사 및 심사절차는 면제된다. 둘째, 프로그램 도입·운영기업이 표시광고법, 방문판매법 및 전자상거래소비자보호법 위반으로 공표명령을 받은 경우 단계별로 제재수준을 경감한다.⁵⁶⁾ 셋째, CCMS 도입 및 운영 모범기업, 기업인에 대하여 포상한다. 마지막으로 CCMS 도입 및 운영 모범기업에 대하여 CCMS 인증마크를 부여하고, 인증기업은 동 마크를 사용할 수 있다.

55) 2008년 12월 22일을 기준으로 CCMS 도입기업은 총 90개사이다(http://www.ocap.or.kr/ccms/ccms2_2.asp).

56) 공정거래위원회는 위반사업자가 『소비자불만 자율관리 프로그램의 모범적 설계·운영에 관한 기준』의 제1단계(소비자불만 자율관리 프로그램을 실질적으로 도입·운영)에 해당된다고 인정하는 경우에는 공정거래위원회로부터 시정명령을 받은 사실에 대한 공표의무의 이행에 있어서의 간행물공표에 대해서는 공표크기 및 매체수를 1단계 하향 조정할 수 있고, 사업장공표 또는 전자매체공표에 대해서는 공표기간을 추가로 단축할 수 있다. 또한 위반사업자가 『소비자불만 자율관리 프로그램의 모범적 설계·운영에 관한 기준』의 제2단계(제1단계 요건을 충족하고 당해 위반행위를 자진시정)에 해당된다고 인정하는 경우에는 공표를 면제할 수 있다(공정거래위원회로부터시정명령을받은사실의공표에관한운영지침(2006년 7월 19일 개정, 공정거래위원회 예규 제33호)).

(2) 확대방안

최근 5대 홈쇼핑 및 롯데백화점의 합동도입은 우수한 상품 및 서비스 제공뿐만 아니라 거래 과정에서 발생된 소비자불만을 신속하게 해결하고 예방의 책임을 갖는 유통기업이 이를 더욱 활성화하기 위해 계약 혹은 입점된 판매 협력업체와 합동으로 CCMS를 도입 선포한 것이다. 합동도입을 통해 상품 유통의 주 거래처인 백화점, 홈쇼핑(오픈마켓 포함), 마트 등 주요 유통기업의 소비자 불만 처리 및 예방 능력을 강화하고, 협력업체는 소비자불만 자율관리 능력을 향상시켜 대·중소기업이 서로 상생하는 것을 목적으로 한다. CCMS는 기업의 자율적인 선택에 의해 도입하고 인증을 받는 것이므로 강제할 수 있는 법적 근거는 없다. 단지, CCMS 인증기업의 인센티브 제공에 대한 공정위 내부규정(공정거래위원회 회의운영 및 사건절차 등에 관한 규칙, 공정위로부터 시정명령을 받은 사실의 공표에 관한 운영지침)이 있다.

대·중소기업 상생협력 차원으로 대형 유통업체 및 사업자단체를 중심으로 하는 합동도입의 지속적 추진하고, 중소기업의 소비자불만 자율관리 능력 향상을 위한 지속적인 사후관리(교육 등)가 이루어질 것으로 예상된다.

4. 공정거래 자율준수프로그램⁵⁷⁾

(1) 현 황

공정거래 자율준수프로그램(Compliance Program; CP)이란 기업들이 공정거래 관련 법규를 준수하기 위해서 자체적으로 제정·운영하는 교육, 감독 등 내부준법시스템을 말하며, 공정거래 관련 법규는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「표시광고의 공정화에 관한 법률」 등

57) 공정거래 자율준수프로그램 운영 및 유인 부여 등에 관한 규정(제정 2008년 10월 24일, 공정거래위원회 고시 제2008-17호).

공정거래위원회 소관 법규를 말한다. 기업이 CP를 도입한 것으로 인정받기 위해서는 ① 최고경영자의 자율준수에 대한 의지와 방침 천명, ② CP의 운영을 담당하는 자율준수관리자 임명, ③ 자율준수편람의 제작·배포, ④ 지속적이고 체계적인 자율준수교육 실시(반기당 2시간 이상), ⑤ 내부감독체계 구축(반기당 1회 이상 이사회 보고), ⑥ 공정거래 관련 법규 위반 임직원에 대한 제재, ⑦ 문서관리체계 구축의 요건을 갖추어야 한다.

CP 등급평가는 CP를 도입한 지 1년 이상 된 기업을 원칙으로 한다. 다만 1년 미만인 기업이라도 상당기간 운영실적이 있어 평가가 가능하다고 인정되는 경우에는 평가대상에 포함시킬 수 있다. 평가는 공정거래위원회가 평가기관으로 지정·공고하는 기관이나 공정거래위원회가 발주하는 ‘CP등급평가’ 용역의 사업자로 선정되는 기관에서 담당한다. CP 등급은 CP 제도의 도입, 최고경영자의 실천의지, 자율준수관리자의 역할, CP 교육체계 구축, 자율준수 편람, 인사제재시스템 구축, 자율준수풍토 조성, 공정거래 관련 법규 위반행위의 감시, 문서관리 구축, CP의 기업경영 체화(Built-in CP), 자율준수 점검체계(Compliance Check System), 내부고발시스템 구축, CP 평가 및 감사 등에 대하여 항목별 중요도, 기업의 준수정도 등을 고려하여 산정한다. CP 등급평가는 매년 아래와 같은 절차를 통하여 실시한다.

평가단계	세부내용
1단계 (서류평가)	◦ 평가기준을 중심으로 기업의 CP 운영자료를 바탕으로 평가위원이 평가
2단계 (심층면접평가)	◦ 평가기준을 중심으로 1단계 서류평가를 기초로 자율준수관리자와의 심층면접을 통하여 정성평가와 정량평가에 대한 진위여부를 평가

평가단계	세부내용
3단계 (현장방문평가)	◦ 1·2단계 결과를 바탕으로 기업현장을 방문하여 평가 서류 및 심층면접 결과와 실제 일치하는지 여부 확인
1~3단계 중 공정거래 관련 법규 위반평가	◦ 최근 2년간(CP 도입이후) 공정거래 관련 법규 위반정도를 평가하여 등급평가에 반영
평가점수 및 등 급결과 분석	◦ 각 단계별 평가점수를 산출하고, 등급으로 환산하여 기업별, 항목별 결과 분석

평가등급은 “AAA(최우수)” 등급에서 “D(매우 취약)” 등급까지 8등급(AAA, AA, A, BBB, BB, B, C, D)으로 구분한다.⁵⁸⁾ 다만, 등급 산정시 최근 2년간 공정거래 관련 법규 위반사례가 있을 경우에는 당초 평가기준을 기초로 산정한 등급에서 최대 2단계까지 하향 조정할 수 있다. CP 등급평가 결과는 평가결과를 통지받은 날부터 2년간 유효하다. CP 등급평가를 받은 사업자가 공정거래 관련 법규 위반으로 인하여 시정명령이상의 제재(시정명령, 고발, 과징금부과를 말한다)를 받은

58) [등급구분과 특성]

등 급	특 징
AAA(최우수) “90이상~100미만”	◦ CP의 구조적 요소, 운영상 요소, 지속적 유지 요소 등이 균형있게 체계를 갖추고, 모든 부문에서 최우수의 운용성과를 시현 ◦ 특히, 당해 기업의 공정거래 관련 취약분야에 대한 조기감사를 시행하였고, 기업 내 임직원의 자율준수풍토가 상당한 수준으로 조성
AA(우수) “80이상~90미만”	◦ CP의 구조적 요소, 운영상 요소, 지속적 유지 요소가 균형있게 체계를 갖추고, 각 부문에서 우수 이상의 높은 성과를 시현
A(비교적 우수) “70이상~80미만”	◦ CP의 구조적 요소, 운영상 요소, 지속적 유지 요소가 균형있게 체계를 갖추고, 각 부문에서 비교적 우수한 성과를 시현
BBB(양호) “60이상~70미만”	◦ CP의 구조적 요소, 운영상 요소, 지속적 유지 요소가 비교적 균형 있게 체계를 갖추고, 운용성과면에서도 양호
BB(비교적 양호) “50이상~60미만”	◦ CP의 구조적 요소, 운영상 요소, 지속적 유지 요소가 비교적 균형 있게 체계를 갖추고, 운용성과면에서도 비교적 양호
B(보통) “40이상~50미만”	◦ CP의 구조적 요소, 운영상 요소, 지속적 유지 요소가 비교적 균형 있게 체계를 갖추고, 운용성과면에서는 보통
C(취약) “30이상~40미만”	◦ CP의 구조적 요소, 운영상 요소, 지속적 유지 요소가 균형있게 갖추어지지 못하였으며, 운용성과면에서도 미흡
D(매우취약) “0이상~30미만”	◦ CP의 도입과 운영이 지극히 형식적

경우에는 제재 1회당 기존에 인정받은 평가등급을 2단계 하향조정한다. 도입에 따른 혜택은 첫째, □□과징금부과 세부기준등에 관한 고시□□상 과징금 부과에 있어 감경한다. 공정거래 관련 법규 위반사업자가 CP등급평가에서 A이상의 등급을 받은 경우에는 과징금을 1회에 한하여 감경할 수 있다.⁵⁹⁾ 둘째, □□공정거래위원회로부터 시정명령을 받은 사실의 공표에 관한 운영지침□□상 시정명령을 받은 사실의 공표에 있어서 감경한다. 공정거래 관련 법규 위반사업자가 CP등급평가에서 A이상의 등급을 받은 경우에는 간행물 공표에 대한 공표크기 및 매체수를 1단계 하향 조정할 수 있고, 사업장공표 또는 전자매체공표에 대한 공표기간을 추가로 단축할 수 있다. 셋째, 적용제외 사유로 위의 요건을 충족하더라도 CP 업무를 담당하는 자가 공정거래 관련 법규 위반행위에 개입한 사실이 드러난 경우, 공정거래 관련 법규 위반행위가 CP 도입 이전에 발생한 경우, 다른 규정에 감경이 사실상 의무화되어 있는 경우, 부당한 공동행위의 경우에 해당하는 경우에는 그 대상에서 제외한다. 넷째, 공정거래위원회의 직권조사이다. 공정거래 관련 법규 위반사업자가 CP 등급평가에서 A이상의 등급을 받은 경우에는 일정기간동안⁶⁰⁾ 표시광고공정화법, 방문판매법, 전자상거래소비자보호법, 약관규제법, 가맹사업거래공정화법, 대규모소매점에 있어서의 특정불공정거래행위의 유형 및 기준 지정고시, 경품류 제공에 관한 불공정거래행위의 유형 및 기준 지정고시 및 신문업에 있어서의 불공정거래행위 유형의 위반행위에 대한 직권조사를 면제한다. 다섯째, 적용제외 사유가 된다. 이들 요건을 충족하더라도 최근 2년간 공정거래 관련 법규 위반사실이 있거나 조사활동방해로 처벌받은 경우, 직권조사 관련 법규 위반 신고(인터넷 신고 포함)나 민원이 상당한 신빙성이 있

59) A 등급의 경우 100분의 10 이내, AA 등급인 경우 100분의 15 이내, AAA 등급인 경우 100분의 20 이내에서 감경한다.

60) A 등급의 경우 1년, AA 등급의 경우 1년 6개월, AAA 등급의 경우 2년을 면제한다.

는 경우, 명백한 직권조사관련 법규 위반혐의가 있다고 인정되는 경우에는 그 대상에서 제외한다.

(2) 확대방안

현재의 등급평가를 하는 모델이 2005년에 개발되고 2006년부터 시행되었으므로 2006년부터가 등급평가제를 시작한 시점이며, CP 자체는 이미 그 이전에 도입한 기업도 있다. CP의 도입과 관련하여 대기업뿐만 아니라, 중소기업도 쉽게 도입할 수 있는 제도개선을 해야 한다는 의견도 있고 평가에 있어서는 서류 평가지표가 너무 복잡하게 설계되어 있어서 단순 명료하게 개선해야 한다는 의견도 있다. 따라서 이들에 대한 개선이 문제된다.

V. 자율확인(또는 검사)제도

1. 컨테이너 자체 안전점검

(1) 현 황

컨테이너의 소유자는 컨테이너를 안전하게 유지하여야 할 의무가 있으며, 국토해양부장관으로부터 자체 안전점검방법의 승인을 얻어 스스로 안전점검을 실시하여야 한다. 컨테이너의 안전점검은 컨테이너 소유자가 하는 것이 원칙이다. 그러나 최근 기업경영에서 외주(outsourcing)가 점차 활성화되는 경향을 반영하여 법에서는 안전점검을 업으로 하는 안전점검사업자로 하여금 이를 대행하게 할 수 있다(선박안전법 제24조제1항). 컨테이너 안전점검 대행업은 아무나 할 수는 없다. 적어도 컨테이너 안전업무를 수행할 수 있으려면 해당 업체의 조직, 직원의 기술력 등 최소한도의 안전기준이 필요하기 때문이다. 따라서 안전점검업무를 대행하고자 하는 자는 국토해양부령(시행규칙 제63조)이 정하는 바에 따른 국내에 사무소, 조직, 설비 및 인력을 확

보하는 등 자격을 갖추어야 한다(선박안전법 제24조제2항). 안전점검을 실시하지 아니한 컨테이너를 선박에 적재하여 해상화물운송에 사용하는 경우에는 200만원 이하의 과태료에 처하게 된다(선박안전법 제25조제1항 및 제89조제2항제6호).

이러한 컨테이너 안전점검의 목적은 해상운송용 컨테이너는 인명과 선박 그리고 화물의 안전을 위해 운송과 적재 및 조작에 견딜 수 있는 충분한 강도를 유지해야 하지만 사용중인 컨테이너는 해상의 열악한 자연환경과 증장비에 의한 반복적인 조작으로 부식과 파손에 쉽게 노출될 수밖에 없기 때문이다. 이에 따라 컨테이너를 제조 당시의 강도를 가지는 안전한 상태로 유지할 책임을 컨테이너 소유자에게 둔 것이다. 컨테이너 안전점검 방법은 지정된 점검 주기에 따라 실시하는 정기점검과 컨테이너 터미널 등에서 상시적으로 실시하는 계속 점검 방법이 있는데 컨테이너 소유자의 편리에 따라 선택하도록 하였다.

안전점검을 실시해야 하는 책임자는 컨테이너 소유자, 임차인이나 수탁인이 소유자의 책임을 행사한다는 협정이 있는 경우에는 수탁인이 될 수 있다. 컨테이너 소유자는 지방해양항만청에 컨테이너 점검방법에 대해 승인을 받고 자체 점검을 실시한 후 5년 동안 기록을 보관하여야 한다. 동 제도는 컨테이너 소유자에게 자율점검을 실시하도록 하고 있는 반면 점검방법에 대해 지방해양항만청의 승인을 받도록 하고, 승인받은 방법에 따라 안전점검을 실시하고 있는지에 대해 지방해양항만청의 지도 감독을 받도록 하고 있다.

(2) 확대방안

선박안전법 제24조(컨테이너의 안전점검) 및 동법 시행령 시행규칙 제63조 등에 규정한 컨테이너 안전점검에 관한 규정은 1972년 12월 2일 스위스 제네바에서 채택된 안전한 컨테이너에 관한 국제협약(International Convention for Safe Container, CSC)을 국내법에 수용한 것이다.

우리나라는 1978년 동협약에 가입하였으며, 협약은 1979년 12월 18일 발효하였다. 동 협약의 목적은 컨테이너 구조 등에 관한 시험절차 및 강도요건을 마련함으로써 컨테이너 운송 및 취급 시 인명의 안전을 확보하고 모든 운송형태에 동일하게 적용될 수 있는 통일된 국제안전 기준을 마련함으로써 컨테이너의 안전하고 편리한 국제운송을 도모하고자 함이다. 동 협약은 항공운송용을 제외한 국제간 수송에 사용되는 모든 컨테이너에 적용된다. 동 협약은 1981년, 1983년, 1991년 및 1993년에 개정되었으며 1993년 개정사항은 아직 발효하지는 않았다. 우리나라는 협약 발효 이후 고시 형태로 이루어지다가 1997년 11월 선박안전법의 전면개정시 컨테이너의 형식승인 및 검정 등 총 3개 조항으로 신설되면서 비로소 강제력을 가지는 컨테이너 안전관리제도로 정착하게 되었다. 그러나 당시 고시 형태로 전면개정하면서 일부 규정이 명확하지 않고, 점검기록을 전자문서나 컴퓨터 데이터베이스로 보관하는 현실을 반영하지 못하고 있어 2010년 4월에 최종개정을 공포하게 되었으며, 다음과 같은 사항의 개선이 문제된다.

첫째, 정기점검과 계속점검 방법 중 한 가지를 선택하여 시행할 수 있도록 명확화 하는 것이 필요할 수 있다. CSC협약에는 정기점검과 계속점검 방법중 한 가지를 선택하여 시행할 수 있도록 하고 있으나 개정전 규정은 이를 명문화하고 있지 않고 있어 해석상 혼선을 빚고 있었다. 따라서 일부 컨테이너의 경우 정기점검과 계속점검을 동시에 받는 경우도 있어 이를 개선하고자 정기점검과 계속점검 방법중 한 가지를 선택하여 점검을 시행할 수 있도록 명문화하는 것이 문제된다.

둘째, 컨테이너 점검방법을 현상방법으로도 가능하도록 확대하는 것이 필요할 수 있다. 개정전 규정은 컨테이너 점검방법에 대한 명확하게 명시하지 않고 있어서 CSC협약 규정과 같이 컨테이너 점검시 컨테이너 외부를 현상점검할 수 있도록 명문화하여 해석상 혼란을 피하는 것이 문제된다.

셋째, 계속점검시 일상검사는 점검기록을 생략할 수 있도록 개선이 필요할 수 있다. 점검기록을 보관해야 할 점검에 대한 명시적 규정이 없어 일상점검도 기록을 유지해야 하는 것으로 오해의 소지가 있어 CSC협약에 따라 일상점검은 점검기록에서 제외함으로써 컨테이너 점검자의 편의를 제공할 수 있도록 하는 것이 문제된다.

넷째, 협약 체결국의 컨테이너를 임차 또는 수탁한 경우에는 해당 국가가 승인한 표시도 사용할 수 있도록 허용하는 것이 필요할 수 있다. 외국의 경우 대부분의 컨테이너 소유자는 임대인 또는 위탁인의 협약 체결당사국이 승인한 표시를 사용중이나 우리나라 정부가 승인한 표시로 교체해야 하는 불편 초래하고 있어 임대인 또는 위탁인의 체결당사국이 승인한 표시를 사용할 수 있도록 허용하여 우리나라 컨테이너 소유자의 불편 해소할 수 있도록 하는 것이 문제된다.

다섯째, 점검기록에 대한 보관방법을 전자문서나 컴퓨터 데이터베이스도 가능하도록 확대하는 것이 필요할 수 있다. 점검기록을 전자문서나 컴퓨터 데이터베이스를 기록으로 인정한다는 규정이 없어 점검기록의 전산화가 불가능하였으나 현실을 반영하여 전자문서와 컴퓨터 데이터베이스도 기록으로 인정하여 컨테이너 점검자의 편의를 제공하고 전산화를 촉진하는 계기를 마련하고자 하는 것이 문제된다.

2. 공산품 등의 자율안전확인

(1) 현 황

(가) 공산품의 자율안전확인 및 표시제도

자율안전확인대상공산품의 제조업자 및 수입업자는 자율안전확인대상공산품의 모델별로 지정된 시험·검사기관으로부터 안전성에 대한 시험·검사를 받아 당해 공산품이 안전기준에 적합한 것임을 스스로 확인한 후 이를 지식경제부장관에게 신고하여야 한다(품질경영 및 공

산품안전관리법 제19조제1항). 지식경제부장관은 자율안전확인대상공산품에 관한 안전기준을 정하여 고시하여야 하고, 지식경제부장관은 인정된 시험·검사기관 중에서 자율안전확인대상공산품의 시험·검사기관을 지정하여 공고하여야 한다(품질경영 및 공산품안전관리법 제19조제2항 및 제3항). 자율안전확인대상공산품의 제조업자 및 수입업자는 신고를 한 경우에는 지식경제부령이 정하는 바에 의하여 당해 제품이 안전기준에 적합하다는 사실을 증명하는 서류를 비치하여야 한다(품질경영 및 공산품안전관리법 제19조제4항). 지식경제부장관은 자율안전확인대상공산품이 ① 연구·개발 또는 수출을 목적으로 제조하거나 수입하는 경우 ② 「산업표준화법」 제15조에 따라 인증을 받은 경우 ③ 「산업안전보건법」에 따른 안전인증을 받은 경우 ④ 「산업안전보건법」에 따른 자율안전확인의 신고를 한 경우 ⑤ 그 밖에 신고를 할 필요가 없는 것으로 지식경제부장관이 정하여 고시하는 경우에는 지식경제부령이 정하는 바에 의하여 신고를 면제하거나 시험·검사기관의 안전성 시험·검사의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다(품질경영 및 공산품안전관리법 제19조제5항). 한편, 자율안전확인대상공산품의 제조업자 및 수입업자는 지식경제부장관에게 신고한 자율안전확인대상공산품에 자율안전확인의 표시(이하 “자율안전확인표시”라 한다)를 하여야 한다. 다만, 신고의 면제를 받은 자율안전확인대상공산품의 경우에는 그러하지 아니하다(품질경영 및 공산품안전관리법 제20조제1항). 신고를 하지 아니한 자율안전확인대상공산품의 경우에는 자율안전확인표시 또는 이와 유사한 표시를 하여서는 아니된다(품질경영 및 공산품안전관리법 제20조제2항). 자율안전확인대상공산품의 제조업자·수입업자·판매업자 및 영업자는 자율안전확인대상공산품의 자율안전확인표시를 임의로 변경하거나 제거하여서는 아니된다(품질경영 및 공산품안전관리법 제20조제3항). 자율안전확인대상공산품의 제조업자·수입업자 및 판매업자는 자율안전확인표시가 없는 자율안전확인대상공산품을 판


매하거나 판매를 목적으로 수입·진열 또는 보관하여서는 아니된다(품질경영 및 공산품안전관리법 제21조제1항). 자율안전확인대상공산품의 영업자는 자율안전확인표시가 없는 자율안전확인대상공산품을 영업에 사용하여서는 아니된다(품질경영 및 공산품안전관리법 제21조제2항).

이와 같은 자율안전확인제도에 근거하여 47개 품목의 공산품이 자율안전확인을 실시하고 있으며 자율안전확인마크를 표시하고 있다.⁶¹⁾

(나) 의무안전인증대상 기계·기구등의 자율안전확인 및 표시제도

의무안전인증대상 기계·기구등이 아닌 안전인증대상 기계·기구등으로서 대통령령으로 정하는 것을 제조하거나 수입하는 자는 자율안전확인대상 기계·기구등의 안전에 관한 성능이 노동부장관이 정하여 고시하는 안전기준(이하 “자율안전기준”이라 한다)에 맞는지 확인(이하 “자율안전확인”이라 한다)하여 노동부장관에게 신고(신고한 사항을 변경하는 경우를 포함한다)하여야 한다. 다만, ① 연구·개발을 목적으로

61) [자율안전확인제도의 주요내용 및 품목대상]



신고필증번호

주요내용

- > 제조(수입)자가 출고 또는 통관 전에 모델별로 지정된 시험 검사기관에서 안전성 시험·검사를 하여 공산품의 안전기준에 적합한 것임을 확인한 후 안전인증기관에 신고
- > 자율안전확인마크(남색 또는 검정색)를 제품에 표시

분 야	자율안전확인대상공산품(47품목)
설비(3)	등산용 로프, 스포츠용 구명복, 유아용 설비제품
화학(8)	건전지, 부동액, 생발화학가정용품, 브레이크액, 안전유리, 앞면창유리 세정액, 타이어, 합성수지제 주방용품 및 일반용품
기계(2)	빙식기, 자동차용 휴대용팩
도건(1)	미끄럼방지타일
생활용품(33)	고령자용 보행보조차, 보행차, 디지털도어록, 플러스스포츠보호장구, 바퀴운동화, 쇼핑카드, 어린이용 커튼속막새시리, 완구, 유아용 의자, 유아용 캐리어, 이동자전거, 일회용 기저귀, 학용품, 펌스기구, 휴대용 레이저용품 등

로 제조·수입하거나 수출을 목적으로 제조하는 경우 ② 안전인증을 받은 경우 ③ 다른 법령에서 안전성에 관한 검사나 인증을 받은 경우의 어느 하나에 해당하는 경우에는 신고를 면제할 수 있다(산업안전보건법 제35조제1항). 신고를 한 자는 자율안전확인대상 기계·기구등이 자율안전기준에 맞는 것임을 증명하는 서류를 보존하여야 하고, 신고의 방법 등에 관하여 필요한 사항은 노동부령으로 정한다(산업안전보건법 제35조제2항 및 제3항). 신고를 한 자는 자율안전확인대상 기계·기구등이나 이를 담은 용기 또는 포장에 노동부령으로 정하는 바에 따라 자율안전확인의 표시(이하 “자율안전확인표시”라 한다)를 하여야 한다(산업안전보건법 제35조의2제1항). 신고된 자율안전확인대상 기계·기구등이 아닌 것은 자율안전확인표시 또는 이와 유사한 표시를 하거나 자율안전확인에 관한 광고를 할 수 없다(산업안전보건법 제35조의2 제2항). 신고된 자율안전확인대상 기계·기구등을 제조·수입·양도·대여하는 자는 자율안전확인표시를 임의로 변경하거나 제거하여서는 아니 된다(산업안전보건법 제35조의2제3항). 노동부장관은 ① 자율안전확인표시나 이와 유사한 표시를 한 경우 ② 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 신고를 한 경우 ③ 자율안전확인표시의 사용 금지 명령을 받은 경우의 어느 하나에 해당하면 자율안전확인표시나 이와 유사한 표시를 제거할 것을 명하여야 한다(산업안전보건법 제35조의2제4항). 노동부장관은 신고된 자율안전확인대상 기계·기구등의 안전에 관한 성능이 자율안전기준에 맞지 아니하게 된 경우에는 제35조제1항에 따라 신고한 자에게 6개월 이내의 기간을 정하여 자율안전확인표시의 사용을 금지하거나 자율안전기준에 맞게 개선하도록 명할 수 있다(산업안전보건법 제35조의3제1항). ① 신고를 하지 아니한 경우 ② 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 신고를 한 경우 ③ 노동부장관이 정하여 고시하는 자율안전기준에 맞지 아니한 경우 ④ 자율안전확인표시의 사용 금지 명령을 받은 경우의 어느 하나에 해당하는 자

울안전확인대상 기계·기구등은 제조·수입·양도·대여·사용하거나 양도·대여의 목적으로 진열할 수 없다(산업안전보건법 제35조의4 제1항).

(다) 자율검사프로그램

사업주가 근로자대표와 협의하여 검사기준, 검사 주기 및 검사합격 표시 방법 등을 충족하는 검사프로그램(이하 “자율검사프로그램”이라 한다)을 정하고 노동부장관의 인정을 받아 그에 따라 유해·위험기계 등의 안전에 관한 성능검사를 하면 안전검사를 받은 것으로 본다. 이 경우 자율검사프로그램의 유효기간은 2년으로 한다(산업안전보건법 제36조의2제1항). 사업주는 자율검사프로그램에 따라 검사를 하려면 ① 노동부령으로 정하는 자격 및 경험을 가진 자 ② 노동부령으로 정하는 교육을 마친 자에게 검사를 하게 하고 그 결과를 기록·보존하여야 한다(산업안전보건법 제36조의2제2항). 사업주는 검사를 노동부장관이 지정하는 검사기관(이하 “지정검사기관”이라 한다)에 위탁할 수 있다(산업안전보건법 제36조의2제3항). 노동부장관은 자율검사프로그램의 인정을 받은 자가 ① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 자율검사프로그램을 인정받은 경우 ② 자율검사프로그램을 인정받고도 검사를 하지 아니한 경우 ③ 인정받은 자율검사프로그램의 내용에 따라 검사를 하지 아니한 경우 ④ 자격을 가진 자 또는 지정검사기관이 검사를 하지 아니한 경우에 해당하면 자율검사프로그램의 인정을 취소하거나 인정받은 자율검사프로그램의 내용에 따라 검사를 하도록 하는 등 개선을 명할 수 있다(산업안전보건법 제36조의2제4항).

자율검사프로그램의 인정이 취소된 유해·위험기계등은 사용하여서는 아니 되며(산업안전보건법 제36조의2제5항), 자율검사프로그램에 포함되어야 할 내용, 자율검사프로그램의 인정 요건, 인정 방법 및 인정 절차, 지정검사기관의 지정 요건 및 지정 절차에 관하여 필요한

사항은 노동부령으로 정한다(산업안전보건법 제36조의2제6항). 자율안전확인대상 기계·기구등에는 원심기, 공기압축기 및 곤돌라에 해당하는 기계·기구 및 설비이다(산업안전보건법 시행령 제28조의2). 안전·보건에 관한 기준이 없는 경우에는 한국산업규격, 국제기준(ISO/IEC), 유럽규격(EN) 등을 참조하여 적용할 수 있다(위험기계·기구 자율안전확인(노동부고시) 제3조).

(2) 확대방안

이와 같은 자율안전확인제도는 해당 확인대상별로 도입 근거를 달리하고 있지만 비슷한 형태로 운용되고 있다. 이들 자율안전확인제도는 정부규제의 한계를 극복하고 민간자율에 의한 규제를 유도하여 관련 공산품 등의 안전성을 보다 높이고자 한다. 아울러 이들 대상품에 대한 직접적인 규제에 따른 폐해도 극복할 수 있다는 점 등을 고려할 때 앞으로도 지속적으로 확대될 것으로 기대된다.

3. 자율관리 보세구역 운영

(1) 현 황

자율관리보세구역(Self managed bonded area)이란 세관이 관리하는 보세화물을 보세구역 운영인 스스로 관리하도록 하고, 세관에서는 그 관리상태를 확인하도록 하는 제도이다. 국가는 관세채권의 확보와 효율적인 통관업무 수행 및 밀수 등을 방지하기 위하여 보세화물을 보세구역에 반입하도록 하여 관세를 납부하지 않은 경우 물품반출을 불허하는 등 집중 관리함으로써 보세화물 관리 및 감시를 용이하게 하고 있다. 이러한 보세화물관리제도의 목적 달성을 위해서는 세관직원을 보세구역에 파견하여 보세화물을 직접 관리하는 것이 가장 효과적이다. 그러나 우리나라 무역규모의 급격한 증가에 따른 보세화물의 증가, 수출입업계의 편의제공을 위한 특수보세구역(보세공장, 판매장,

건설장, 전시장)의 확대 운영 등 보세구역의 증가 등에 비해 세관인력의 절대부족으로 세관의 직접관리가 불가능 하고, 경제규모의 확대에 따른 정부의 민간경제활동에 대한 불필요한 정부규제를 축소하여 민간의 자율적인 경제행위를 최대한 보장하고자 하는 정부시책에 따라 일정한 요건을 갖춘 성실한 보세구역에 대하여 보세화물을 전문적으로 관리하는 자(보세사)를 채용하도록 하고 세관에서는 지도감독을 통하여 그 관리상태를 확인하는 간접관리방식의 보세화물관리제도로 전환하게 되었다.⁶²⁾ 1981.12.31 보세구역 특과 및 순찰관리제의 문제점을 해소하기 위하여 적정한 요건을 갖춘 보세구역에 대하여는 보세화물을 보세구역운영인(관리인) 스스로 관리하고 세관은 그 관리상태를 관리감독하는 자율관리보세구역제도를 도입하는 관세법적 근거를 마련하여 1982년부터 시행하였다. 자율관리보세구역으로 지정받기 위해서는 보세화물의 관리체계가 양호하고 보세사를 채용하여야 하는데, 최초 보세사의 자격은 일반직공무원으로 10년 이상 관세행정 경험이 있는 자로 제한하였다. 자율관리보세구역의 운용은 다음과 같다.

62) 60~70년대에는 수입물품이 외국무역선에 적재되어 우리나라 영해로 들어온 때부터 수입면허를 받아 내국물품이 될 때까지, 또는 수출면허 받은 물품이 외국으로 반출될 때까지의 모든 절차를 세관의 통제하에 이루어지도록 각 단계마다 세관장에게 화물의 이동사항을 확인 또는 허가를 받도록 하였다. 보세구역의 물품반출입 및 관리단계에서도 보세구역 출입문의 개폐 및 열쇠관리, 보세화물의 반출입 확인, 보세구역 장치화물의 관리, 보세구역내 화물의 개장입회, 보세구역 출입자의 감시·감독, 건품의 반출 및 회수확인 등에 대하여 세관장의 엄격한 관리를 받아야만 하였다. 이렇게 세관장이 수행하는 보세화물 관리업무를 현장에서 직접 처리하기 위하여 세관공무원을 각 보세구역에 파견하여 상주 근무시킴으로써 신속한 통관업무 수행과 업무처리의 효율성을 도모하고자 도입한 제도가 특과공무원제도('73년 시행)이다. 특과공무원제도는 그 업무의 성격상 1개의 보세구역에 1명의 세관공무원을 파견·상주케 하는 것을 원칙으로 운영하였으나, 60~70년대 들어 급격한 경제성장에 따른 무역규모의 성장과 물동량의 급증에 따라 보세구역의 수가 증가하였으나 세관인력은 한정되어 있어 보세화물 민원업무처리가 지연되고, 이러한 민원지체의 문제해소를 위한 대안으로 1명의 세관공무원이 여러 개의 보세구역을 동시에 관리하는 순찰제도도 운영하였으나, 이 또한 화물의 원활한 흐름에 문제가 생겨 업계에서 불편을 겪는 사례가 발생하였다. 이러한 여건 하에서 70년대말, 법규정과 현실과의 괴리에서 오는 불편함을 극복하고 주어진 여건 하에서 보세화물관리를 적정하게 하고자 하는 새로운 화물관리 방안이 모색되었다.

첫째, 자율관리보세구역으로 지정받기 위해서는 보세화물의 관리체계가 확립되어 화물관리상태가 양호하다고 세관장이 인정하여야 하고, 또한 보세사를 채용하여 보세 화물 관리업무에 종사토록 하여야 한다. 보세사의 채용은 특허 또는 지정받은 보세구역별로 1인 이상을 채용하여야 한다. 세관장은 보세구역에 장치한 물품을 효율적으로 관리하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 당해 보세구역의 관리인 또는 운영인(이하 “운영인 등”이라 한다)의 신청에 의하여 지정보세구역 또는 특허보세구역 중에서 보세화물관리를 자율적으로 수행할 수 있는 보세구역을 지정할 수 있다.⁶³⁾ 자율관리보세구역으로 지정을 받고자 하는 자는 ① 보세구역의 종류, 명칭, 소재지, 구조, 동수, 평수 ② 장치하는 물품의 종류 및 수용능력 등의 사항을 기재한 “자율관리보세구역 지정신청서”에 당해 업체의 보세화물 관리조직과 채용된 보세사의 보세사등록증을 첨부하여 세관장에게 제출하여야 한다. 세관장은 지정신청이 있는 경우 이를 검토한 후 당해 보세구역이 ① 화물 반출입량에 비례한 적정수의 보세사를 채용하여 보세화물 관리업무에 종사토록 하는 보세구역 ② 보세화물의 관리체계가 확립되어 화물관리 상태가 양호하다고 인정되는 보세구역에 해당하는 때에는 자율관리보세구역으로 지정하고 신청인에게 “자율관리보세구역 지정서”를 교부하며, 그 지정사실을 사단법인 한국관세물류협회장에게 통보하여야 한다. 자율관리보세구역의 지정기간은 한정하지 않고 있어 별도의 지정취소처분이 되지 않은 경우에는 지정의 효력은 특허(지정)기간 동안

63) [자율보세구역 지정 절차]



계속되어진다고 할 수 있다. 또한, 자율관리보세구역으로 지정 운영중인 보세구역이 그 특허기간을 갱신한 경우에는 새로운 지정신청 없이 계속 효력이 있다.⁶⁴⁾ 세관장은 자율관리보세구역이 지정취소 사유⁶⁵⁾에 해당하는 경우에는 자율관리 보세구역의 지정을 취소할 수 있다. 세관장은 자율관리보세구역의 지정을 취소한 때에는 당해 보세구역의 운영인과 한국관세물류협회장에게 통보하여야 한다. 다만, 자율관리보세구역 지정을 취소한 경우에도 보세구역 설정특허의 효력에는 영향을 미치지 아니한다. 세관장은 자율관리 보세구역의 지정을 취소하고자 할 때에는 미리 운영인에게 통보하여 본인 또는 그 대리인이 의견을 진술할 기회를 주어야 하며, 운영인에게 사전통보 할 경우 정당한 사유없이 이에 응하지 아니하는 경우에는 의견을 진술할 기회를 포기한 것으로 본다는 뜻을 명시하여야 한다.⁶⁶⁾

64) [자율관리 보세구역 지정현황]

(’10.9월 기준)

구 분	지 정 보세구역	특허보세구역					합 계
		영업용 창고	자가용 창고	보 세 공 장	기 타	계	
보세구역	98	610	668	192	65	1,535	1,633
자율관리	16	533	396	121	26	1,076	1,092
비율(%)	16.3	87.4	59.3	63.0	40.0	70.1	66.9

65) 지정취소사유는 다음과 같다.

- ① 반입정지 등 또는 특허취소 처분을 받은 경우
- ② 보세사 직무를 보세사가 아닌 자가 수행하고도 보세사가 수행한 것으로 한 경우
- ③ 세관장의 보세사 채용명령을 받고 그 기간까지 보세사를 채용하여 근무하게 하지 아니한 경우
- ④ 운영인이 1년내에 3회 이상 경고처분을 받은 경우
- ⑤ 기타 보세구역에 장치한 물품을 자율적으로 관리할 능력이 없거나 부적당하다고 세관장이 인정하는 경우

66) [자율보세구역 지정 취소 등의 절차]



둘째, 자율관리보세구역으로 지정되면 세관장이 당해 자율관리보세구역에 대하여 ① 보세공장/보세건설장의 작업허가서 담보제공 생략 ② 세관직원에 의한 세관봉인대의 시봉 및 관리 생략 ③ 장부를 기록관리하는 경우 내국물품(수출신고수리물품 포함)의 반출입신고 생략 ④ 「식품위생법」 제10조 및 「축산물가공처리법」 제6조의 규정에 의한 표시작업 및 벌크화물의 싸이로 적입을 위한 포장제거작업의 경우 보수작업신청(승인) 생략 ⑤ 환적화물 컨테이너적출입작업신고 생략 ⑥ 재고조사를 분기별 1회에서 년 1회로 완화 ⑦ 보세구역운영상황의 점검 생략 ⑧ 장치물품의 수입신고전확인신청(승인) 생략할 수 있다. 세관장은 위의 절차생략업무에 대하여 운영인 등의 책임하에 보세사로 하여금 입회, 확인, 자물쇠 시건, 세관 제출서류와 대장의 작성, 세관봉인대의 시봉, 회수 및 관리 등을 수행하게 하여야 하며, 또한 자율관리보세구역의 물품관리 능력 및 물품관리상태 등을 감안하여 구체적으로 자율관리보세구역 지정서에 절차생략 업무내용 등을 명기하여 통보하여야 한다.

셋째, 자율관리보세구역의 운영인 등은 다음을 성실히 이행하여야 하며, 보세사가 수행한 업무에 대하여는 운영인 등과 보세사가 연대하여 책임진다. 즉 ① 운영인은 보세사가 아닌 자에게 보세화물관리등 보세사의 업무를 수행하게 하여서는 아니 된다. 다만, 업무대행자를 지정하여 사전에 세관장에게 신고한 경우에는 보세사가 아닌 자도 보세사가 근무지를 이탈시 보세사업무를 수행할 수 있으며 업무대행자가 수행한 업무에 대해서는 운영인이 책임진다. ② 운영인은 당해 보세구역에 작업이 있을 때는 보세사를 상주근무하게 하여야 하며, 보세사를 채용, 해고 또는 교체하였을 때에는 세관장 및 한국관세물류협회장에게 즉시 통보하여야 한다. ③ 보세사가 해고 또는 취업정지 등의 사유로 업무를 수행할 수 없는 경우에는 1월이내에 다른 보세사를 채용하여 근무하게 하여야 하며, 보세사를 채용할 때까지 자율관리보세구역

에 위탁되거나 생략된 업무는 세관공무원이 직접 관리한다.

넷째, 자율관리보세구역에서 처리되는 업무는 다음과 같다. ① 수출입화물을 반출입할 경우에는 보세사는 반출입 물품의 B/L번호, 포장기호, 품명, 수량(개수)등의 이상유무를 확인하고, 수량의 과부족 또는 손상 등 이상이 있을 때에는 그 내용을 명기하여 운영인 명의로 즉시 세관장에게 보고하여야 한다. ② 컨테이너 내장화물을 보세구역에 반입할 때 보세사는 컨테이너번호, 봉인번호 및 봉인의 이상유무를 대조확인하고 봉인을 파괴 회수한 후 내장화물을 적출하여 반입하여야 하며, 수출물품을 컨테이너에 적입내장하여 반출할 때 보세사는 수출신고필증, 컨테이너번호 및 봉인번호와 내장화물을 확인한 후 시봉한다. ③ 보세구역에는 무단출입자가 없도록 단속하여야 하며, 보세구역 내에서 물품의 이동 기타 작업을 할 때에는 보세사가 입회하여 보세사의 감독과 책임하에 시행 하여야 하고, 보세구역에 장치된 물품에 대하여 보수작업 또는 해체, 절단등의 작업을 하는 경우에 보세사는 규정에 따라 적정하게 시행되는지 여부를 확인하여야 한다. ④ 보세사는 특허보세구역 장치물품에 대한 담보제공이 생략된 경우 화물관리에 철저를 기하여 보세화물이 유출되지 않도록 하여야 한다. ⑤ 컨테이너로 운송된 보세운송물품이 도착하였을 때 보세사는 세관봉인의 이상유무 및 물품적입사항 등을 확인하고 이상이 있을 때에는 관할세관장에게 즉시 보고하고 그 지시에 따라 처리하여야 한다. 운영인은 보세운송업무대장을 비치하여 보세사로 하여금 발착보고 내용을 기록 유지하여야 한다. 운영인은 보세사로 하여금 매월 필요한 컨테이너 봉인대를 관할지세관장으로부터 수령하여 철제금고 등 적정장소에 보관 사용하게 하여야 하며, 세관봉인관리대장을 비치 기록유지하여야 한다. 운영인은 보세사가 세관봉인을 사용한 때에는 보세사로 하여금 반입신고용 보세운송신고필증에 컨테이너번호, 봉인번호를 기재하도록 하여야 하며, 세관봉인시봉보고서를 작성하게 하여 익일까지 관할세관

장에게 제출하여야 한다. 운영인은 보세운송물품의 발착확인업무를 위탁받아 그 업무를 집행한 때에는 반입신고용 보세운송신고필증 또는 보세운송승인서를 3년간 비치관리하여야 한다. 다만, 세관장이 그 업무에 대한 적정처리 여부를 감사한 것에 대하여는 그러하지 아니하다. ⑥ 보세사는 보세구역에 반입된 당해 물품의 장치기간 만료 30일 전에 반출통고서를 작성하여 운영인 명의로 화주나 반입자 또는 그 위임을 받은 자에게 반출통고하여야 하며, 장치기간이 만료된 즉시 반출통고 사실을 기재한 “체화카드”를 보세사가 작성하여 운영인 명의로 장치기간 만료일로부터 5일 이내에 세관장에게 제출하여야 한다. 다만, 자가용보세구역의 경우에는 운영인이 보고한 “체화카드”에 의하여 세관장이 반출통고하며, 반출통고는 반드시 등기우편으로 하되 화주의 주소가 불명확하거나 반출통고가 되지 아니한 것은 운영인 명의로 세관장에게 보고하여야 한다. ⑦ 보세사는 견품반출허가를 받은 물품이 반출될 때에는 당해물품임을 확인하고 반출하여야 하며, 반출된 견품은 반출대장에 반출사항 및 회수사항을 기재정리 하여야 한다. ⑧ 보세판매장의 보세사는 외부로부터 반입되는 외국물품을 보관창고에 장치하고 관리하여야 하며, 보관창고와 매장간 반출입하는 물품에 대하여 입회하고 확인하여야 한다. 판매된 물품을 구매자에게 인도하기 위하여 공항만의 출국장으로 보세운송하는 때에는 행낭의 시건 및 봉인상태의 이상유무를 확인하고 이상이 있는 경우 세관장에게 보고하여야 하며, 공항만의 출국장에서 인도되지 아니하여 보세판매장으로 환송된 미인도물품에 대하여 관리대장을 작성하고 구매자에게 탁송하거나 재판매하는 현황을 기록관리하여야 한다. 공항만의 출국장에서 운영하는 인도장에서 구매자에게 판매한 물품을 인도하는 인도자(한국면세점협회)의 업무를 대행하는 보세사는 인도장에 도착된 행낭의 시건 및 봉인상태의 이상유무를 확인한 후 시건을 개봉하고 보세운송 책임자와 물품 인수인계를 하여야 하며, 행낭 또는 내용물 확

인결과 이상유무를 세관공무원에게 보고하여야 한다. 인도장에서 구매자에게 인도하는 물품의 금액이 교환권별로 미화 400불이상인 때에는 보세사가 확인하고 물품교환권 이면확인란에 서명하여야 한다. ⑨ 보세사는 자율관리보세공장에서 제조가공하는 물품에 대하여 원재료 사용, 제품생산, 잉여품 등 잔존물품 기타 제조가공의 각 공정에 따른 단계별 보세화물 반출입 상황을 기록·관리하여야 한다. 또한, 장외작업허가를 받아 반출하는 물품에 대하여 장외작업장 반출신고가 되었는지를 확인하고 서명(전자서명 포함)하여야 하며, 내국작업허가물품·환급대상 내국물품·기타 내국물품의 반출입 사실을 기록·관리하고, 잉여물품이 발생하는 경우 발생량과 처리량 등을 잉여물품관리대장에 기록하여야 한다. 특히, 보세공장에서 발생한 잉여물품을 수입하거나 수출하는 때 보세사는 동 신고서에 첨부하여 제출하는 잉여물품확인서를 발급할 수 있다.

다섯째, 세관장은 자율관리보세구역의 운영실태 및 보세사의 관계법규 이행상태등을 확인하기 위하여 별도의 감사반을 편성하여 년1회 정기감사를 실시하여야 한다. 이 경우 운영인등은 당해 보세구역 반출입 물품과 관련한 생산, 판매, 수입 및 수출 등에 관한 대장 및 자료를 제시하거나 현장확인에 협조하여야 한다. 세관장은 감사 또는 현장 점검 등을 실시한 후 이상이 있을 경우에는 시정명령 등 필요한 조치를 하고 그 결과를 관세청장에게 보고하여야 한다. 세관장은 운영인과 보세사가 규정한 업무처리를 이행하지 아니한 때에는 경고처분 할 수 있다. 다만, 그 사안이 경고처분만으로는 부적당하다고 인정하는 때에는 경고처분 없이 자율관리보세구역의 지정을 취소하거나 보세사의 징계의결을 보세사징계위원회에 요구할 수 있다. 자율관리보세구역의 지정을 받은 운영인은 보세구역에서 반출입된 화물에 대한 장부를 2년간 그 보세구역에 비치, 보관하여야 한다.

(2) 확대방안

이상에서 알 수 있듯이 자율관리보세구역제도는 국가에 의한 타율적인 규제 대신에 일정한 자격을 가진 자를 채용하여 사업자 스스로 자율적인 보세업무를 수행할 수 있도록 하고 있다. 국내외의 수·출입이 급증함에 따라 정부규제의 한계가 있어서 민간에 의한 자율적인 업무 수행을 통하여 수출입 검사에 소요되는 시간 등을 절약하고 있다.

한편, 보세사의 자격요건은 완화되어 세관출신자뿐만 아니라 일정기간 보세화물 관리업무에 종사한 경험이 있는 업체의 임직원도 일정교육을 이수한 후 시험에 합격한 경우에는 보세사로 근무할 수 있도록 하는 관세법령 개정(1988.7.1) 및 자율관리보세구역운영요령을 제정하여 자율규제를 강화하여 왔다. 따라서 그 동안 자율관리보세구역은 확대되었고 향후에도 수출입이 늘어남에 따라 확대될 것으로 예상된다.

VI. 부담금 또는 수수료 등을 통한 자율규제제도

오염 배출행위에 대하여 일정한 가격을 매김으로써 오염배출자들이 기술수준이나 비용구조 등 자신에게 최선의 선택을 내릴 수 있도록 하는 정책수단이 있으며 이를 통하여 스스로 오염배출행위를 자제하도록 유인하는 경우가 있다. 이러한 경제적 유인수단으로서는 부과금(charge)·보조금(subside)·예치금(deposit-refund)·시장형성(market creative)·배출권거래제(tradable permit system) 등이 있다. 예컨대, 우리나라는 1990년 이전까지 직접규제 위주의 환경정책 수단이 주로 이용되었으나, 1990년 이후부터는 이러한 경제적 유인수단인 간접규제 방식이 추가로 시행되고 있는데 그 동안 도입한 제도로는 배출부과금·환경개선부담금 등 22종의 부담금제도가 있다. 이는 징수목적과 대상에 따라 크게 5가지 유형으로 분류할 수 있다.⁶⁷⁾

67) 환경부, 환경백서, 2009. 528면 참조.

[환경관련 부담금제도 현황]

유형 (목적)	현행 부담금
오염물질 배출억제(8)	배출부과금(대기, 수질), 환경개선부담금, 수질총량 초과부과금(3), 협의기준초과부담금 폐지(2009. 1. 1), 대기총량 초과부과금(1)
환경자원의 보전(6)	수질개선부담금, 물이용부담금(4대강), 생태계보전 협력금
폐기물배출저감 및 재활용촉진(3)	폐기물부담금, 재활용부과금(자원), 재활용부담금(전기, 전자, 자동차)
예치금(2)	폐기물처리시설의 사후관리 이행보증금, 원상회복 예치금
사업비용 부담금(3)	원인자부담금(수도, 하수도), 종말처리시설부담금

1. 현 황

(1) 배출부과금

『환경보전법』에서 최초로 도입된 배출부과금제도는 1983년 9월부터 시행되었으며 대기의 경우 황산화물·불소화합물·먼지·악취의 4종에 대하여 부과하였다. 폐수의 경우 유기물질·부유물질·구리·크롬·카드뮴 등 12종에 대하여 법규에서 정하고 있는 배출허용기준을 초과하였을 경우 부과하였다. 그러나 이 제도는 배출총량에 대하여 부과금이 부과되지 않고 배출허용기준을 초과하였을 경우에만 부과되어 배출량을 감소시키려는 유인효과가 적어, 1997년부터 개정된 『수질환경보전법』에서는 배출허용기준 이하일지라도 하수처리장 등 공공처리 시설에 적용되는 방류수기준을 초과하는 부분에는 기본부과금을 부과

할 수 있도록 개선되었으며, 대기배출시설의 경우 배출허용기준 이하 일지라도 동법시행령에서 정한 산정방식에 따라 기본부과금을 부과하였다. 그 밖에도 액화천연가스 및 액화석유가스를 사용하는 대기배출시설에 대한 부과면제, 배출되는 폐수를 재활용할 경우 감면, 『악취방지법』 시행으로 인한 악취부과금부과 제외 등 지금까지 여러 차례 제도 개선을 통하여 배출부과금제도가 시행되고 있다.

또한 『오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률』에 의거, 방류수 수질기준을 초과하여 오염물질을 배출한 축산시설에 대하여 부과하였던 축산폐수배출부과금은 2003년 이 법의 개정으로 부과권이 지방자치단체로 이양되었다가 『가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률』로 변경되면서 1,000만원 이하의 과태료 제도로 전환되었다.

[연도별 배출부과금 부과실적]

(단위 : 백만원)

구 분	계	대 기	수 질	축산, 악취
1983~1989년	25,043	4,787	19,775	481
1990~1994년	71,669	7,332	63,056	1,281
1995~1999년	139,056	79,830	58,406	820
2000~2004년	109,810	36,901	71,652	1,257
2005년	13,210	7,276	5,705	229
2006년	13,764	6,051	7,530	183
2007년	52,042	11,521	40,361	160
2008년	42,338	9,456	32,882	-

(2) 폐기물부담금

폐기물부담금제도는 제품의 생산·제조 단계에서 폐기물의 발생자체를 원천적으로 감소하고 제품의 환경성을 고려하여 폐기물의 처리를 용이하게 하도록 유도하기 위하여 특정 대기·수질유해물질 및 유독물을 함유하고 있거나 재활용이 어렵고 폐기물 관리상의 문제를 초래할 가능성이 있는 제품·재료·용기의 제조업자 또는 수입업자로부터 그 폐기물의 처리에 드는 비용을 부담토록 하기 위하여 『자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률』 제12조의 규정에 따라 1993년도부터 시행하고 있다. 징수된 폐기물부담금은 ① 폐기물의 재활용을 위한 사업 및 폐기물처리시설의 설치·지원 ② 폐기물의 효율적 재활용 및 줄이기를 위한 연구 및 기술개발 ③ 지방자치단체에 대한 폐기물 회수·재활용 및 처리지원 ④ 재활용 가능자원의 구입 및 비축 ⑤ 자원재활용을 촉진하기 위한 사업의 지원 등의 용도에 사용된다.

폐기물부담금 부과대상 품목은 1993년 9개 품목에서 2007년 5월 현재 6개 품목으로 변경되었다. 1993년도에 제도가 최초 시행될 당시에는 ① 살충제·유독물·부탄가스 용기 ② 화장품(유리병·금속용기) ③ 과자제품 ④ 전지 ⑤ 부동액 ⑥ 형광등 ⑦ 껌 ⑧ 1회용 기저귀 ⑨ 합성수지 등의 9개 품목이 부과대상이었다.⁶⁸⁾

[연도별 폐기물부담금 부과액]

(단위 : 백만원)

연 도	2000년 이전	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
금 액	193,809	51,752	50,253	47,421	38,476	47,199	52,900	58,753	48,570

68) 환경부, 위의 책, 533면 참조.

그 후 부탄가스 용기·화장품·과자제품·전지·형광등을 EPR 대상으로 전환하였고, 합성수지를 대상에서 제외하고 플라스틱 제품·담배 등을 추가하여 현재는 ① 살충제·유독물 제품을 담은 용기 ② 부동액 ③ 껌 ④ 1회용 기저귀 ⑤ 담배 ⑥ 플라스틱제품 등 총 6개 품목이 부과 대상에 속한다.

(3) 생활폐기물처리수수료

1993년에 수립한 10년 단위의 국가폐기물관리종합계획에 처음 반영된 쓰레기종량제 도입 방안은 경제적 인센티브를 적용시키는 수요관리 중심의 폐기물 관리정책으로서, 쓰레기 발생량을 최소화해 매립 등 처리장의 사용년수를 늘리고 사용가능한 폐자원을 재활용함으로써 자원재순환의 기반을 구축하기 위해 도입됐다.⁶⁹⁾ 1994년 4월에 33개 시·군·구(1개 시도에 2개 시·군·구)를 대상으로 시범사업을 실시하였으며, 시행 첫날 주민들의 종량제 참여율을 파악한 결과 종량제 봉투 사용율 55%, 쓰레기 감량률 40%, 재활용품증가율 74%라는 성과를 거두었다. 또 시범사업 전 과정을 시민단체가 참여해 모니터링을 실시하도록 하여 이들의 객관적인 평가를 통해 국민의 신뢰와 합의를 이끌어 내고자 노력했다. 이러한 시범사업을 토대로 1995년 1월부터 세계에서 최초로 전국적으로 쓰레기종량제를 실시하게 되었으며 도입 첫해 ‘쓰레기양은 40% 줄고 재활용품은 600% 늘어’라는 결과를 얻어

69) 생활폐기물처리수수료는 현재 폐기물관리법에 근거하여 부과되고 있다. 즉 특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 관할 구역에서 배출되는 생활폐기물을 수집·운반·처리하여야 한다(폐기물관리법 제14조제1항). 특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 생활폐기물을 수집·운반·처리할 때에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 수수료를 징수할 수 있다(폐기물관리법 제14조제3항). 이 경우 환경부장관은 수수료를 정하려는 지방자치단체에 폐기물 배출량에 따라 수수료를 차등 징수하도록 권고할 수 있다(폐기물관리법 제14조제4항).

폐기물관리 정책의 대전환을 위한 계기가 마련되었다.⁷⁰⁾

[폐기물 처리현황(생활 폐기물)]⁷¹⁾

(단위 : 톤/일, %)

구 분	1982	1987	1992	1997	2002	2007	비 고
발생량	47,800	67,031	75,096	47,895	49,902	50,346	기타 : 생략 1987년 550 1992년 1087
매 립	46,144	63,411	66,965	30,579	20,724	11,882	
	(96.5)	(94.6)	(89.2)	(63.9)	(41.5)	(24)	
소 각	977	1,508	1,132	3,409	7,229	9,348	
	(2.1)	(2.3)	(1.5)	(7.1)	(14.5)	(19)	
재활용	679	1,562	5,912	13,907	21,949	29,116	
	(1.4)	(2.3)	(7.9)	(29.0)	(44.0)	(58)	

(4) 도축장구조조정자금

한·미 FTA로 외국 축산물의 국내유입이 계속 증가할 것이 예상됨에 따라 국내 사육 가축두수의 감소가 예상되고 있다. 이에 비하여 가축을 도살·처리하는 도축장은 감소되지 않고 그대로 존치 운영되고 있어 낮은 가동율로 인해 도축업 전반이 경영에 어려움을 겪고 있다. 따라서 도축장은 가축으로부터 축산물을 생산하는 1차 생산기지

70) [폐기물 처리현황(생활쓰레기 중 음식물류 폐기물 점유비율)]

(단위 : 톤/일, %)

구 분	1985	1990	1996	2000	2005
생활쓰레기 발생량(톤/일)	57,518	83,962	49,925	46,438	48,398
음식물쓰레기 발생량(톤/일)	11,460	23,003	14,532	11,434	12,977
점유율(%)	19.9	27.4	29.1	24.6	26.8

71) 환경부, 위의 책, 527면.

역할을 담당하는 장소로서 축산물위생관리의 첫 관문임에 따라 매우 엄격한 수준의 위생관리가 요구되고 있다. 이와 같이 엄격한 위생수준을 유지하기 위하여 『축산물가공처리법』에 의거 ‘97년부터 선진위생관리기법인 “축산물위해요소중점관리기준(HACCP)”을 도입·시행하고 있으나,⁷²⁾ 이러한 노력에도 불구하고 도축장은 포화상태에 이르러 가동률 저하와 경영악화로 인해 위생시설에 대한 재투자가 원활히 이뤄지지 못하고 있는 실정이었다. 이에 따라 축산관련 생산자단체와 소비자단체는 국내축산물의 위생수준제고를 통한 국제경쟁력확보와 소비자에게 안전하고 위생적인 축산물을 지속공급하기 위하여 도축장구조조정을 실시하였다. 따라서 가축사육두수에 상응하는 적정한 도축능력을 유지토록 구조조정을 유도하여 도축장의 경영안정과 위생적이고 안전한 축산물을 소비자에게 공급토록 하며 수입축산물에 대응하여 우리축산물의 경쟁력을 확보하고자 일정기간동안 도축장경영자 스스로 자금을 조성하여 폐업 등 전업을 원하는 사업주에게 일정수준의 자금을 지원하는 등 폐업을 용이케 하려는 것을 의도하였다.

(5) 장애인 고용장려금 또는 고용부담금제도

상시 50명 이상의 근로자를 고용하는 사업주는 그 근로자의 총수의 100분의 5의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율 이상에 해당하는 장애인을 고용하여야 한다(장애인고용촉진 및 직업재활법 제28조제1항). 의무고용률은 전체 인구 중 장애인의 비율, 전체 근로자 총수에 대한 장애인 근로자의 비율, 장애인 실업자 수 등을 고려하여 5년마다 정한다(장애인고용촉진 및 직업재활법 제28조제5항).

72) 도축장구조조정자금은 현재 도축장 구조조정법에 따라 근거하여 운용되고 있다. 즉 도축장경영자는 도축장의 구조조정을 효율적으로 수행하기 위하여 도축장구조조정추진협의회를 설립할 수 있다(도축장 구조조정법 제3조제1항). 협의회는 도축장의 구조조정에 필요한 비용 및 협의회 설치 및 운영 등에 필요한 자금을 충당하기 위하여 다음 각 호의 재원으로 도축장구조조정자금을 조성할 수 있다(도축장 구조조정법 제5조제1항).

노동부장관은 장애인의 고용촉진과 직업 안정을 위하여 장애인을 고용한 사업주에게 고용장려금을 지급할 수 있다(장애인고용촉진 및 직업재활법 제30조제1항). 또한 의무고용률에 못 미치는 장애인을 고용하는 사업주는 매년 노동부장관에게 장애인 고용부담금을 납부하여야 한다(장애인고용촉진 및 직업재활법 제33조제1항). 부담금은 사업주가 의무고용률에 따라 고용하여야 할 장애인 총수에서 매월 상시 고용하고 있는 장애인 수를 뺀 수에 부담기초액을 곱한 금액의 연간 합계액으로 한다(장애인고용촉진 및 직업재활법 제33조제2항).

2. 확대방안

이와 같은 부과금, 수수료 및 장려금 등을 통하여 정부는 민간의 자발적인 참여를 유도하고 있다. 즉 환경오염의 감축이나 고용촉진 등의 분야에서 정부는 직접적인 규제를 대신하여 금전적 부담을 통하여 수범자의 자발적인 협력을 유도하고 이를 통하여 사회적 이익을 극대화하고 공익 실현을 강화하고 있다. 이와 같은 금전적 부담을 통한 간접규제의 방식은 향후에도 해당 분야에 따라 확대될 여지가 있다.

VII. 보고 또는 표시 등을 통한 자율규제제도

1. 보고 또는 지정 등의 제도

(1) 현 황

(가) 계획서 또는 보고서 등의 제출

폐기물처리시설을 설치·운영하는 자, 사업장폐기물배출자 신고를 한 자, 확인을 받은 자, 수출신고나 수입신고를 한 자, 폐기물처리업자, 폐기물 재활용 신고를 한 자는 매년 폐기물의 발생·처리·재활용에 관한 보고서를 다음 연도 2월 말일까지 해당 허가·승인·신고기관 또는 확인기관의 장에게 제출하여야 한다(폐기물관리법 제38조제1항).

폐기물처리시설을 설치·운영하는 자는 관리기준에 따라 그 시설을 유지·관리하여야 한다(폐기물관리법 제31조제1항). 폐기물처리시설을 설치·운영하는 자는 그 처리시설에서 배출되는 오염물질을 측정하거나 환경부령으로 정하는 측정기관으로 하여금 측정하게 하고, 그 결과를 환경부장관에게 제출하여야 한다(폐기물관리법 제31조제2항). 폐기물처리시설을 설치·운영하는 자는 그 폐기물처리시설의 설치·운영이 주변 지역에 미치는 영향을 3년마다 조사하고, 그 결과를 환경부장관에게 제출하여야 한다(폐기물관리법 제31조제3항). 환경부장관은 폐기물처리시설의 설치 또는 유지·관리가 설치기준 또는 관리기준에 맞지 아니하면 그 시설을 설치·운영하는 자에게 환경부령으로 정하는 바에 따라 기간을 정하여 그 시설의 개선을 명하거나 그 시설의 사용중지를 명할 수 있다(폐기물관리법 제31조제4항). 더 나아가 환경부장관은 개선명령과 사용중지 명령을 받은 자가 이를 이행하지 아니하거나 그 이행이 불가능하다고 판단되면 해당 시설의 폐쇄를 명할 수 있다(폐기물관리법 제31조제5항).

(나) 유해·위험방지계획서의 제출등⁷³⁾ 및 자율안전관리사업장 지정

유해·위해위험방지계획서 제도는 사전안전성 확보를 위하여 일정 규모 이상의 유해 또는 위험한 작업을 필요로 하는 공사에 대해 위험성 및 안전대책을 사전 심사하고 이행여부를 확인하기 위해 1990년 1월 13일에 도입하였다. 계획서 제출대상은 지상높이가 31m 이상 건축물, 연면적 3만㎡ 이상인 건축물 또는 연면적 5천㎡ 이상의 문화·집회시설, 냉동창고 등 건설현장이다. 최대지간 길이가 50m이상 교량, 터널,

73) 여기서 다루는 산업안전보건법 제48조에 따른 유해·위해위험방지계획서 제도는 최근에 화학공장의 유해위험방지계획서도 추가적으로 마련되었다. 이 제도는 주요 위험설비를 설치·이전하거나 주요 구조부분을 변경할 때, 설비를 설치하기 전에 유해·위험방지계획서를 작성·제출하여 공단의 기술검토를 받아 문제점을 개선·보완함으로써 위험설비에 대한 안전성을 근원적으로 확보하여 근로자를 산업재해의 위험성으로부터 보호하는 것을 목적으로 한다.

길이 10m이상 굴착, 다목적댐·발전용댐 건설공사 등을 포함하고 있다.

유해·위험방지계획서에 대한 심사 및 확인은 한국산업안전보건공단에서 하고 있다. 사업주로부터 공사착공 전일까지 제출받아 심사 후 결과를 적정(안전보건 조치 확보), 조건부 적정(일부개선 필요), 부적정(중대한 위험발생 우려)으로 통보하고 있다. 그리고 공사 진행 중에 주기적으로 높이31미터 이상 건축물 등 건축공사(냉동창고·호텔제외)는 6월에 1회, 그 외 공사는 3월에 1회로 계획서의 이행여부 확인을 실시하고 있으며 최근 2년간 평균 환산재해율 이하인 업체는 1년에 한 번 확인하고 최근 1년간 평균 환산재해율 이하 업체는 1년에 두 번씩 확인하고 있다. 또한 중대한 유해·위험요인이 있어 작업을 중지하고 주요시설 개선 등이 필요한 경우 지방노동관서에 보고하고 있으며 지방노동관서의 장은 사실여부를 확인하여 작업중지 등 필요한 조치를 하도록 되어 있다.

[자율안전관리사업장 지정제도 관련법]

구 분	관련규정	규정내용
법	제48조	유해·위험방지계획서의 제출등
시행령	제3조의2	안전보건경영체제 등의 추진
시행 규칙	제121조	제출서류등
	제124조	확인

1990년 산업안전보건법에서 유해·위험방지계획서가 도입된 후 자율안전관리를 위한 사전 안전성 평가제도가 시행되었다. 그리고 연장선상에서 1997년에 자율안전관리업체 지정제도가 시행되었다. 이 지정제도는 재해율이 우수한 일정규모 이상의 사업장에 대해 재해율 감소를 유도하기 위하여 유해·위험 방지계획서의 심사와 확인을 면제하는 것이다. 구체적인 선정 기준은 노동부 장관이 정하는 일정규모(현재 시

공능력 200위 이내) 이상으로서 당해사업장의 최근 3년간 환산재해율이 매년도 건설업 평균 환산재해율 이하인 건설사 등을 선정하는 것이다. 이렇게 선정된 자율안전관리 사업장은 지정 후 1년간(매년 8.1~다음년도 7.31) 착공되는 건설공사에 대하여 유해·위험방지계획서 심사가 면제되며 공사종료 시까지 확인검사를 면제하는 혜택을 부여하고 있다. 이러한 자율안전관리제도는 한국산업안전보건공단의 인력부족을 해소하고 건설사의 자율안전관리를 유도하여 사업장간 경쟁을 통한 재해율을 획기적으로 감소시키기 위한 제도이다. 더욱이 사업장 스스로가 유해·위험방지계획서 자체심사를 하게 함으로써 한국산업안전보건공단의 제출 및 심사를 면제받게 되고 해당공사 현장은 공사종료 시까지 확인검사를 면제 받게 된다. 이러한 취지를 살리기 위해 그동안 한국산업안전보건공단에서는 지속적인 모델개발을 통하여 건설상의 유해·위험방지계획서 심사 및 확인검사를 자율적으로 수행토록 하여 자율안전관리 풍토를 조성하고 이에 따른 행정력을 취약현장에 집중하는 효율성 제고차원에서 도입되었다. 한국산업안전보건공단 자체보고서에 의하면 이 제도를 시행함으로써 한국산업안전보건공단 건설안전관리 인력의 16%의 절감효과를 기대할 수 있는 것으로 분석된바 있다.

1997년 자율안전관리사업장은 1997년 11월 15일에서 1998년 6월 30일 기준으로 공사 실적액 순위 300대 사업장 중에서 3년간 가중평균 환산재해율이 건설업 평균의 70%이내에 있는 35개 사업장을 선정하여 1998년 7월 1일부터 1999년 8월 27일까지 혜택을 주었다. 1999년에 제도의 활성화를 위하여 지정기준을 더욱 완화하였고, 제출서류도 자체심사서 만으로 간소화하였으며 작성대상 공사도 8종 공사에 5종공사로 축소하였다. 그 결과 2000년도 자율안전관리사업장은 66개 사업장으로 확대되었다. 그 후 2005년에는 시공순위 200위 사업장으로 변경되었으며 그 결과 2006년에는 70개 사업장이 자율안전관리사업장으로 지정 선정되었으며 2008년에도 69개사업장이 선정되어 있다.

[연도별 지정사업장 현황]

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
선정대상 사업장수	300	300	300	300	300	200	201	200	200
자율안전관리 지정사업장수(%)	66 (22.0)	70 (23.3)	78 (26.0)	81 (27.0)	95 (31.7)	72 (36.0)	70 (34.8)	74 (37.0)	69 (34.5)

2008년 지정된 69개 자율안전관리업체에서 지정 후 1년간 1,623개 현장에 대해 한국산업안전보건공단의 유해·위험방지계획서 심사 및 확인 면제되고 업체에서 자율적으로 심사 및 당해 공사 종료 시까지 확인 실시하도록 하는 혜택이 부여되었다. 그러나 이 제도는 여러 가지 운영의 문제로 인해 1997년 10월 16일 자율안전관리업체 지정 제도를 도입한 후에 중대재해가 발생한 현장은 중대재해 발생이후 사망한 경우에는 지정을 제외하도록 제도를 지속적으로 개선하였다. 특히 이 제도의 실효성의 논란으로 인하여 현재 2009년도는 지정이 유보되어 있는 상태이다.

[건설업 자율안전관리 제도 비교]

	자율관리업체지정	환산재해율 우수업체	대규모 건설현장 자율재해 예방 프로그램 시행
대상	환산재해율 산정대상 1,000대 건설업체	환산재해율 산정대상 1,000대 건설업체	100억 이상 SOC시설 및 2,200억 이상 건축공사 현장
선정 기준	-시공능력평가액순위 200 위 이내 업체 중 최근 3 년간 환산재해율이 매년 도 건설업 평균환산재해 율 이하인 업체 -동시 2명이상 사망재해 발 생시 배제(2009년부터 적용)	시공능력평가액순위를 기준으로 한 군 별 환산재해율 순위 10%이내업체	대상 현장 중 자율재해 예방 프로그램을 제출하 여 시행승인 받은 현장

	자율관리업체지정	환산재해율 우수업체	대규모 건설현장 자율재해 예방 프로그램 시행
지정 시기	매년 8월 1일	매년 7월 1일	현장 제출 후 승인 시
혜택	신규 착공 현장에 대한 유해·위험방지계획서의 자체심사 시 안전공단 심 사면제 및 공사 종료 시 까지 안전공단 확인 면제	노동부 지도·감독 면제	노동부 지도·감독 면제
혜택 부여 기간	당해 연도 8월 1일 ~다음연도 7월31일	당해 연도 7월 1일 ~다음연도 6월30일	승인 후 1년간
관리 방법	자율업체에 대한별도 관 리는 없으나 중대재해발 생시 해당 현장에 대해 사 고발생 후부터 공사 종료 시까지 안전공단 확인 실 시 및 지도·감독 실시	자율업체에 대한별도 관 리는 없으나 중대 재해 발생 시 지도· 감독 실시	프로그램 승인 대상에 대 해 이행기간 1년 중 이 행평가를 실시하여 적정 성 검토

(다) 환경친화기업 지정제도

환경친화기업 지정제도는 오염물질을 현저히 저감시키거나 자원 및 에너지를 절감하고 제품의 환경성을 개선하거나 기타 환경보호 활동 등을 통하여 환경개선에 크게 기여하는 사업장을 『환경기술 개발 및 지원에 관한 법률』의 규정에 의거하여 환경부장관이 지정해오고 있는 제도로써 1988년도에 도입된 ‘환경관리모범업소 지정제도’를 그 연원으로 하고 있다. 이와 유사한 제도로 『환경친화적인 산업구조로의 전환 촉진에 관한 법률』에 의한 환경경영체계인증제도가 있다. 그러나 이 제도는 기업활동의 전반에 걸친 환경경영체계를 평가하기 위하여 ISO에서 국제표준화한 것으로 환경방침·추진계획·실행 및 운영·점

검 등의 포괄적인 환경경영을 실시하고 있는가를 평가하는 민간차원의 인증제도이나, 환경친화기업지정제도는 제품설계에서 원료조달·생산공정·사후관리까지 사업활동 전반에 걸친 공정개선·관리개선·방지시설의 운영 최적화 등에 대한 확대방안을 제시함으로써 실질적인 개선효과를 도모하는 차원에서 환경경영체계 인증제도(ISO14001)와 차이가 있다. 환경친화기업으로 지정된 기업체에 대하여는 정기지도·점검을 원칙적으로 면제하여 주고, 배출시설 설치허가를 신고로 대체하는 등의 혜택을 주고 있다.

[연도별 환경친화기업 지정수]

(단위 : 백만원)

연 도	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
업소수	122	99	126	134	146	157	167	174	178	183	188

환경부에서는 1995년 4월 ‘환경친화기업 지정제도 운영규정’을 제정하였고, 같은 해 12월 『대기·수질환경보전법』에 제도운영 근거를 마련하여 1996년 7월 1일부터 시행하였으며, 2003년 5월에 『환경기술 개발 및 지원에 관한 법률』로 지정 근거 규정을 일원화하여 지금에 이르고 있다. 2001년 5월에는 ‘전국환경친화기업협의회’가 구성되었으며, 협의회를 중심으로 환경부에서 추진하고 있는 환경보고서·환경성과평가·환경회계 등 선진 환경경영기법의 보급·확산사업에 적극 참여하여 산업계에 전파하는 길라잡이 역할을 수행하고 있다. 환경친화기업은 1999년 122개소, 2005년 167개소, 2009년에는 188개소가 지정되었다. 2003년 5월에는 환경친화기업 지정 근거의 일원화와 더불어 지정취소·지위승계에 대한 근거규정 법제화, 지도·점검 면제범위를 폐기물, 유해화학물질, 소음·진동 및 오수 분야로 확대하였다. 2004년 3월에는 보다 객관적인 평가를 유도하기 위하여 세부 평가기준을 마련

하고, 환경경영기법 도입 사업장에는 가산점을 부여하였으며, 같은 해 12월 환경친화기업의 이미지 제고 및 대내·외 홍보에 활용하는 로고를 개발하여 사용하게 됨에 따라 그린 마케팅에 활용토록 하였다. 2006년 6월에는 「환경기술 개발 및 지원에 관한 법률」 시행령을 개정하여 환경친화기업 지정취소가 가능하도록 하였으며 공공유역 오염행위에 따른 방제조치 미이행, 유해환경물질 유해성 심사 미이행 등의 경우도 지정취소 사유에 추가하는 등 환경친화기업의 오염행위에 대한 관리를 강화하였다. 2009년 12월에는 환경친화기업을 대상으로 국내 최초로 환경정보공개제도를 도입하여, 환경친화기업의 배출부하량, 법규 준수여부 등 의무공개항목 11개, 환경기술도입, 투자, 녹색구매 등 자율공개항목 16개 등 총 27개 항목에 대하여 일반에 공개되도록 하였다. 또한 2009년 12월 공포된 「저탄소 녹색성장 기본법」에 의거 환경친화기업이 '녹색기업'으로 명칭이 변경됨에 따라 산업계의 대표 녹색경영 모델로서 자리매김하게 되었다.

(2) 확대방안

이와 같은 보고 또는 지정 등을 통하여 해당 분야에서 자발적인 참여를 이끌어내 자율적인 규제가 가능하도록 의도하고 있다. 이들 분야에서 알 수 있듯이 다양한 분야에서 관련된 제도를 볼 수 있으며 이들 중에는 정부규제 형태의 유사한 것도 있지만 향후 해당 분야에 따라 더욱 더 민간을 위주로 운영되는 분야들이 나타날 가능성이 높으며 정부의 역할은 사후적인 차원에서 간접적 규제방식이 확대될 가능성이 높다.

2. 표시 등의 제도

(1) 현 황

환경라벨이 부착된 제품이 그렇지 않은 제품보다 우수한 환경성을 지니고 있음을 소비자에게 알려 해당 제품의 소비를 촉진하고 환경적

경쟁우위를 바탕으로 환경비용의 내부화를 도모 하는 것은 물론 이 제도의 시행으로 모든 산업계가 자발적으로 제품의 환경성을 제고하는 청정기술을 개발하고 실용화하도록 하기 위한 제도이다. 이와 관련해서 다음과 같은 5가지의 사례를 살펴볼 수 있다.

첫째, 환경표지제도는 1992년 4월 환경마크제도 운영에 관한 규정⁷⁴⁾ 제정을 거쳐 같은 해 6월부터 시행되었으며, 1994년 12월에는 『환경기술 개발 및 지원에 관한 법률』을 제정하여 법적 근거를 마련하였다. 환경부가 관련법령 운영·관계기관 협의 등 제도의 전반적인 사항을 관장하고, 한국환경산업기술원에서 대상제품 선정·환경표지 사용의 인증·인증제품의 사후관리 등 운영업무를 수행하고 있다. 환경표지 대상제품의 경우 제도 도입 첫해인 1992년에 재생종이류·재활용 화장지류 등 4개 품목을 선정한 이래 대상제품을 꾸준히 확대하여 2009년 9월말 기준으로 총 140 대상품목이 선정되었으며 1,407개 업체에서 6,194개 제품이 환경표지 인증을 획득하였다.⁷⁴⁾ 이들 인증업체에는 기업과 제품에 대한 이미지 제고와 함께 공공기관 의무구매, 환경부의 환경친화기업지정 제도지정시의 가산점 부여, 정부 및 공공기관의 각종 환경관련 포상제도 추천, 해외 환경표지 인증 지원, 해외전시회 참가지원 등의 혜택이 부여되고 있다.

둘째, 환경성적표지제도는 제품의 원료채취·제조·소비 및 폐기 등 제품의 전 과정에서 자연자원의 사용, 배출되는 오염물질 등이 지구환경(지구온난화 등)에 미치는 환경영향을 계량화하여 도표·그래프 등으로 표시하는 제도로서 환경성 수준에 따라 소비자의 차별구매를 유도하는데 그 목적이 있다. 1996년부터 ISO에서 환경성적표지제도(Type III)의 도입 논의가 진행됨에 따라 국제표준화 동향에 능동적으로 대응하기 위하여 1998년에 ‘국제표준화 동향에 따른 환경마크 발전대책’ 연구용역을 통하여 환경성적표지제도 도입을 위한 타당성 검토 및 기본

74) 환경부, 위의 책, 122면 참조.

계획을 수립하였다. 1998년에는 환경성적표지제도의 운영기반인 ‘제품의 국가기반산업 및 기초소재별 국가표준환경정보(LCI INFRA D/B)구축사업’을 G7사업으로 추진(1998년 12월~2001년 12월)하여 총 111개의 LCI모듈을 구축하였다. 또한 1999년 5월에는 국내제도 시행에 필요한 운영방법 및 절차 등을 마련하기 위하여 스웨덴·일본·독일·호주 등 환경성적표지제도 전문가를 초청하여 ‘환경성적표지제도 도입을 위한 국제 워크숍’을 개최하였으며, 2000년 2월 「환경기술 개발 및 지원에 관한 법률」의 개정을 거쳐 2001년 2월부터 환경성적표지제도를 본격 시행하게 되었다. 환경성적표지제도를 시행하기 위해서는 제품의 전 과정 평가 수행을 위한 에너지·수자원 등 국가기반산업 및 기초소재·수송·공정·폐기 등 산업 전반에 걸친 전 과정 목록분석(LCI) 데이터베이스가 필수적이다. 환경부는 환경성적표지제도 시행에 앞서 소비자에게 투명하고 정확한 정보를 제공하고, 동일한 제품군내의 제품간의 공정한 비교가 가능하도록 하기 위해서 1999년부터 LCI 모듈 개발에 착수, 국가기반산업 및 기초소재를 중심으로 2009년까지 총 174개 모듈을 개발하여 LCI 데이터베이스정보망(www.klcidb.or.kr)을 통하여 기업 및 개인에게 제공하고 있다.⁷⁵⁾

셋째, 친환경건축물(그린빌딩) 인증제는 건축과정에서의 환경오염부하가 전체 오염부하의 45%수준에 이르고 있으며 인간이 거주하며 쾌적한 생활을 영위하기 위한 공간이기 때문에 인류의 생존과 지구환경문제에 기여하기 위한 건축분야의 대안으로, ‘에너지절약과 환경보전을 목표로 에너지 부하저감·고효율 에너지 설비·자원재활용·환경공해 저감기술 등을 적용하여 자연친화적으로 설계 및 건설하고 유지 관리 한 후, 건물의 수명이 끝나 해체될 때까지 환경에 대한 피해가 최소화되도록 계획된 건축물(Green Building)’을 만들고자 건축물의 입지·자재선정 및 시공·유지관리·폐기 등 전 과정을 대상으로 환경에 영

75) 환경부, 위의 책, 134면 참조.

향을 미치는 요소에 대한 평가를 통하여 건축물의 환경성을 인증하는 제도이다. 우리나라는 2000년부터 실시한 환경부의 ‘그린빌딩 시범 인증제’와 당시 건설교통부에서 시행해오던 ‘주거환경우수주택 시범인증제도’가 있었으나 유사한 제도가 중복되어 시행될 경우 혼란이 발생할 수 있고 관련업계의 부담도 가중될 수 있기 때문에 2000년 5월부터 두 제도를 통합하기로 하고 양부처가 공동으로 실무팀을 구성하였다. 여러 차례 실무회의와 업계의 의견수렴을 거쳐 제도 명칭을 ‘친환경건축물 인증제도’로 결정하였고 2001년 12월에는 친환경건축물 인증평가기준을 마련하여 2002년 1월 1일부터 국토해양부와 환경부가 공동으로 주관운영하고 있다. 그리고 2002년에는 크레비즈큐엠(구 한국능률협회인증원), 한국에너지기술연구원, 대한주택공사 주택도시연구원 및 (사)한국교육환경연구원 등 4개 기관을 인정기관으로 정하였다. 친환경건축물 인증기준은 공동주택·주거복합·업무용·판매시설·숙박시설·학교시설에 대한 기준이 있으며 공동주택 인증기준의 경우 ① 토지이용(생태적 가치·토지이용·인접대지 영향·거주환경조성) ② 교통(교통부하저감) ③ 에너지(에너지소비 및 절약) ④ 재료 및 자원(자원절약·폐기물 최소화·생활폐기물 분리수거·자원재활용) ⑤ 수자원(수순환체계구축·수자원 절약) ⑥ 환경오염(지구온난화 방지) ⑦ 유지관리(체계적인 현장관리·효율적인 건물관리 및 세대관리) ⑧ 생태환경(대지내 녹지공간 조성·생물서식공간조성·자연자원의 활용) ⑨ 실내환경(공기환경·온열환경·음환경·빛환경·노약자에 대한 배려) 등 총9개 분야 25개 범주 44개 항목으로 구성되어 있다. 2006년 5월에는 「건축법」을 개정하여 친환경건축물 인증제도의 법적 근거를 마련하였으며 이에 따른 세부 시행내용을 환경부 및 국토해양부가 공동부령으로 제정하였다. 현재 공동주택 이외에도 주거복합·업무용·학교시설 및 판매·숙박시설에 대하여 친환경건축물 심사기준이 마련되어 있으며, 2009년 9월 현재 총 1,182개 건축물이 친환경건축물 인증을 받은 바 있다.

다섯째, 에코디자인이란 청정생산을 구체적으로 실천하기 위한 핵심적 방법론의 하나로 제품이나 공정의 전 과정에서 발생할 수 있는 환경에 부정적인 영향을 최소화 할 수 있도록 설계를 수행하는 시스템적 접근방법이다. 유럽연합 등 선진국을 중심으로 전기·전자제품에 대한 유해물질 제한지침을 작성하고 폐가전제품에 대한 재활용비율을 설정하여 이를 준수치 않을 경우 EU 내 시장을 제한하는 등 제품의 환경성이 국제경쟁력의 선결과제로 부각됨에 따라 환경부는 1999년에 에코디자인 확산방안을 수립하였고, 2000년에 『환경기술 개발 및 지원에 관한 법률』을 개정하여 에코디자인 기법 개발 및 보급 확산을 위한 법적 근거를 마련하였다. 2001년 6월부터 2년 동안 차세대 핵심환경기술사업의 일환으로 컴퓨터·진공청소기·주방가구시스템·타이어 등 4개 제품에 대한 에코디자인 소프트웨어 개발을 완료하였고, 또한 2002년 10월 전 산업계에서 범용적으로 사용할 수 있는 에코디자인 일반지침 및 소프트웨어 개발을 완료하였다. 이와 함께 2003년부터 산업계를 대상으로 총 50회에 걸쳐 1,500여 명을 대상으로 에코디자인 전문교육도 운영하여 에코디자인에 대한 산업계의 인식을 환기시키고 제품 설계시 환경을 고려할 수 있도록 전문가를 육성하고 있다. 에코디자인 일반지침 보급 및 교육사업은 환경친화적인 생산체계를 구축·확산시키는데 기여할 뿐만 아니라 환경라벨링제도와 연계한 제품중심의 사전환경오염 예방정책 추진에 크게 기여할 것으로 기대된다.⁷⁶⁾

(2) 확대방안

이상과 같은 각종의 표시제도는 환경분야에 한정되지 아니하고 이미 공산품 등으로 널리 활용되고 있으며 앞으로 더욱더 확대될 것은 분명하다. 무엇보다도 사회가 선진화됨에 따라 소비자보호나 환경보호 등 각종의 자발적인 참여를 유도하는 방식으로 표시제도 등이 활용될 것이고 그 분야도 확대될 것으로 기대된다.

76) 환경부, 위의 책, 132-133면 참조.

제 4 장 결 론

이상에서 살펴본 내용을 요약 정리하면, 다음과 같다.

자율규제제도의 분류는 연구자에 따라 그 포섭대상에 차이가 있을 정도로 정부규제와 그 경계를 설정하기가 어렵고, 국가의 정책에 따라서도 자율규제와 정부규제가 혼합적으로 사용하고 있어서 그 경계를 구분하기 어렵다. 따라서 자율규제제도를 분류함에 있어서 연구자마다 국가마다 그 관심대상에 따라 차이가 있어서 이 연구에서는 독일, 영국 및 일본에서 다루어지고 있는 자율규제제도 사례를 간략히 살펴보았다.

우리나라에서 자율규제제도의 선별과 그 확대방안에 대한 고찰은 외국의 사례를 기초로 하여 해당 분야에서 나름대로 자율규제의 모습을 드러내고 있는 사례를 중심으로 살펴보았다. 그 내용을 요약하면, 첫째, 자율협약제도에는 다양한 형태가 존재하고, 이 연구에서는 의약품 투명거래를 위한 자율협약, 자율환경관리협약, 환경보전협약, 유통협약(및 유통명령), 어업자협약, 운임협약을 선정하여 관련내용과 확대방안을 살펴보았다. 이들 분야는 정부규제의 한계를 보완하는 차원에서 자율규제제도가 작용하고 있으며 그 실효성을 가지고 있는 것으로 판단된다.

둘째, 자율규약제도에도 다양한 형태가 존재하고, 이 연구에서는 표시광고자율규약, 자율규범, 자율안전관리규정, 내부통제규정을 선정하여 관련내용과 확대방안을 살펴보았다. 이들 분야도 정부규제의 한계가 있어서 관련 협약의 자율적인 규약을 제정하여 정부에 승인이나 감독을 받는 형태로 운영되고 있으며 해당 분야의 특수성 등으로 인하여 향후에도 확대 강화될 것으로 예상된다.

셋째, 자율표준약관제도는 약관제도 중에서 여신금융표준약관과 금융투자업표준약관을 선정하였는데, 이 경우에 약관은 해당 민간기관이

작성하여 공정거래위원회 등의 승인을 받아 시행하고 있으며 이를 통하여 해당 분야의 소비자 보호를 강화하고 있다.

넷째, 자율인증 또는 자율준수제도에는 종합물류기업인증, 환경경영체계인증, 소비자불만자율관리 프로그램, 공정거래 자율준수프로그램을 선정하였는데, 이들 자율규제제도는 해당 분야의 거래를 위하여 필요한 기준이거나 소비자 보호를 위하여 요구되는 제도들이다. 따라서 정부규제를 대신하는 차원에서 자율규제제도의 특성이 강하게 작용한다.

다섯째, 자율확인(또는 검사)제도에는 컨테이너 자체 안전점검과 공산품 등의 자율안전확인 및 자율관리 보세구역 운영을 선정하였는데, 이들 자율규제제도는 해당 분야 정부규제의 한계에 기초하여 민간기관에 의한 자율규제제도로 확대된 측면이 강하고 나름대로 규제완화적인 특성과 경제적 효과가 크게 작용하고 있는 것으로 향후 확대될 가능성이 높다.

여섯째, 부담금 또는 수수료 등을 통한 자율규제제도는 자율규제로 보기가 쉽지 아니하지만, 이들 자율규제제도(배출부과금, 폐기물부담금, 생활폐기물처리수수료, 도축장구조조정자금, 장애인 고용장려금 또는 고용부담금제도를 선정함)는 기업이나 소비자 등의 자발적으로 행동을 유도한다는 차원에서 자율규제로 볼 수 있으며 향후 금전적 부담을 통하여 유도적 자율규제도 확대될 가능성이 매우 높다.

일곱째, 보고 또는 표시 등을 통한 자율규제제도는 정부규제의 성격이 작용하고 있지만 보고나 표시 등을 통하여 민간의 자율적인 참여를 유도한다는 차원에서 자율규제로 취급되고 있다. 여기서는 보고 또는 지정 등의 제도(계획서 또는 보고서 등의 제출, 유해·위험방지계획서의 제출등 및 자율안전관리사업장 지정, 환경친화기업 지정제도)와 표시 등의 제도(환경라벨링제도 등)를 살펴보았으며, 향후 이들 분야도 정부규제의 한계로 인하여 확대될 여지가 높다.

참 고 문 헌

국내문헌

- 강병호, 우리나라 금융감독 및 자율규제체계에 관한 연구, 규제연구 제14권 제1호, 2005. 6.
- 김금수, 환경규제의 자율적 접근, 규제연구 제9권 2호, 2000. 12.
- 김만섭, 인터넷상에서의 민간자율규제의 구성에 관한 분석 틀 검토-유효정보 규제주체자의 합리적 선택모형-, 사이버커뮤니케이션 학보 제11호, 2003. 6.
- 김만섭, 인터넷방송의 자율규제에 대한 과정평가, 사이버커뮤니케이션 학보 제9호, 2002. 6.
- 김분태·손태우, 다국적기업의 사회적 책임에 관한 연구 : 다국적기업의 자율규제를 중심으로, 법학연구 제51권 제1호 통권 제63호(2010년 2월), 2010.
- 김인숙, 기업의 소비자불만 자율관리 프로그램 도입의 필요성, 기업 소비자정보 8월호, 2005.07.
- 김성수, 금융감독법상 자율규제에 관한 연구, 공법연구 제34집 제1호, 2005. 11.
- 김성태, 자율규제기관에 의한 증권분쟁해결제도-미국제도의 시사점-, 기업법연구 제8집, 2001. 10.
- 김순양, 작은정부로 가는 길(IV)-규제개혁과 자율규제-, 지방자치 112호, 1998. 1.
- 김창룡, 법과 자율규제의 조화, 계간언론개혁 통권 제3호, 2001년 가을호, 2001.

참고문헌

- 나석진, 증권시장과 자율규제, 비교사법 제11권 제3호 통권 제26호, 2004. 9.
- 류승호, 온라인 내용물의 자율규제 방안 연구-등급시스템도입과 역할 분담방안을 중심으로-, 한국사회학 제31집 겨울호, 1997. 12.
- 박종현, 인터넷 콘텐츠에 대한 공동규제의 실효성 제고방안 연구 : 인터넷 핫라인과 내용등급제를 중심으로, 한국의국어대대학원 박사학위논문, 2009.
- 박홍엽, 인터넷 콘텐츠 자율규제정책의 쟁점과 대응방안, 한국정책연구 제6권 제1호, 2006. 6.
- 박기홍, 소비자불만 자율관리 프로그램 도입 및 실행 가이드, 기업 소비자정보10월호, 2005.9.
- 백승흠, 일본의 정보통신망 정부규제 및 자율규제 현황, 경원법학 제2권 제2호, 경원대학교, 2009. 8.
- 백종배, 자율안전관리 제도의 실효성 강화방안 연구(연구보고서), 한국산업안전보건공단·산업안전보건연구원, 2009.
- 서보국, 독일의 자율규제제도의 현황과 과제, 워크숍 자료집(한국법제연구원), 2010.5.
- 서재호 외, 영상물등급위원회의 자율규제 방안에 관한 연구-온라인게임 등급 심의를 중심으로-, 한국거버넌스학회 학술대회자료집, 2006. 6.
- 안춘수, 인터넷 내용에 대한 사업자의 책임과 자율규제, 법학연구 제12권 제1호 통권 제14호, 2002. 3.
- 양지연, 미국의 정보통신망 정부규제 및 자율규제 현황, 경원법학 제2권 제2호, 경원대학교, 2009. 8.

- 이각범, 한국 온라인 문화의 문제점과 올바른 온라인 토론문화 조성 방안, '08 정보문화 심층연구; 3 연구보고; 08-15, 2009.
- 이인호, 바람직한 금융시장 자율규제 방안에 대한 연구, Bulls review. 제1호 (2009년 여름), 2009.
- 이종석, 인터넷 자율규제에 관한 연구 : 정부와 민간감시단체간 협력 관계를 중심으로, 한국외국어대 대학원 석사학위논문, 2002.
- 임영덕, 인터넷 내용규제에 관한 연구 : 공동체 자율규제를 중심으로, 성균관대 대학원 박사학위논문, 2010.
- 이윤정, 영국의 자율규제제도의 현황과 과제, 워크숍 자료집(한국법제연구원), 2010.5.
- 장우영, EU의 인터넷 내용규제정책, 국제지역연구 제8권 제4호 통권 31호, 2004 겨울. 2005. 11.
- _____ · 안명규, 세계의 인터넷 자율규제시스템 비교 고찰을 통한 한국 인터넷 언론의 자율규제 제도화 방안 연구 : EU · 미국의 현황과 한국의 과제, 조사연구보고서;2007-15, 2007.
- 전 영, 민간부문에서의 개인정보보호를 위한 자율규제에 관한 연구, 성균관대 대학원 석사학위논문, 2007.
- 정윤모 · 박기령, 자율규제기관의 제재 효율화 방안 : 미국 NASD를 중심으로, 조사보고서; 06-01, 2006.
- 최경진, 신문윤리의 자율규제 규범과 실천에 관한 연구-한 · 독 윤리 강령을 중심으로-, 언론과학연구 제8권 4호, 2008. 12.
- 최상락 · 이해영 · 서재호, 한국의 자율규제의 특성에 관한 연구 : 자율규제 유형화를 중심으로, 한국행정학회, 2007. 4.

참 고 문 헌

- 최유성외, 공동규제(Co-regulation) 활용방안에 관한 연구(KIPA 연구보고서), 2008.
- _____ · 이민호, 공동규제(Co-regulation) 활용방안에 관한 연구2(KIPA 연구보고서), 2009.
- 최철호, 독일의 정보통신망 정부규제 및 자율규제 현황, 경원법학 제 2권 제2호, 경원대학교, 2009. 8.
- 최혜선, 한국의 정보통신망 정부규제 및 자율규제 현황, 경원법학 제 2권 제2호, 경원대학교, 2009. 8.
- 하미승, 정부기능 민간이관의 논리와 추진전략(연구보고서), 한국행정연구원, 1994.
- 한국전산원, 정보시대에 있어서 프라이버시와 자율규제, 1997.
- 한국정보보호진흥원, 중소기업 개인정보보호 자문 및 사업자 자율규제 강화 시책, 조사분석연구; 06-02, 2006.
- 한국정보사회진흥원, 인터넷 자율규제 확산을 위한 정책 이슈 도출 및 개선방안 수립에 관한 연구, 2007.
- 현대호, 자율규제 확대를 위한 법제개선 연구 1, 연구보고, 2009.10.
- 홍석한, 국가역할의 변화에 따른 규제된 자율규제에 관한 연구 : 개인정보보호 영역을 중심으로, 성균관대 대학원 박사학위논문, 2009.
- 홍석한, 민간부문에서 개인정보보호 자율규제에 관한 공법적 고찰, 성균관법학 제21권 제1호, 2009년 4월, 2009.
- 황상재, 인터넷 방송 규제에 관한 시론적 탐색-자율규제를 중심으로-, 사이버커뮤니케이션 학보 제6호, 2000. 11.

- 황성기, 행동강령을 통한 인터넷사업자의 자율규제, 인터넷법률 통권 제23호, 2004. 5.
- _____ · 최승훈, 인터넷 콘텐츠 자율규제의 개념과 장치들, 정보와 사회 제3호, 2001. 12.
- 황승흠, 인터넷 콘텐츠 규제에 있어서 법제도와 사업자 자율규제의 결합에 관한 연구, 공법학연구 제9권 4호, 2008. 12.

외국문헌

- Ayers · Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford: OUP, 1992.
- C. Callies, *Inhalt, Dogmatik und Grenzen der Selbstregulierung im Medienrecht*, Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht (AfP) 2002,
- H. Willke, *Societal Guidance through Law?* in: Teubner/febaarajo (eds), *State, Law, Economy as Autopoietic Systems*, Milan: Guiffre, 1992.
- Hoffmann-Riem/Schulz/Held*, *Konvergenz und Regulierung - Optionen für rechtliche Regelungen und Aufsichtsstrukturen im Bereich Information, Kommunikation und Medien -*, 2000,
- Julia Black, *Constitutionalizing Self-Regulation*, *The Modern Law Review* 1996.
- M. Schmidt-Preuß, *Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung*, *VVDStRL* 56 (1997), S. 160 (162).
- Ogus, *Re-thinking Self-Regulation* (1995) 15 *OJLS* 97.

참 고 문 헌

Schultz/Held, Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens, Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 10 (Mai 2002)

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

Teubner, Polycorporatism in Germany, Brigham Young University Law Review, 1993.

_____, Juridification: Concepts, Aspects, Limits, Solutions in: Teubner (eds), Juridification of the Social Spheres, Berlin: de Gruyter, 1987.

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

_____, Substantive and Reflexive Elements in Modern Law, 17 Law & Society Soc Rev 239, 1983.

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

原田大樹, 自主規制の公法学的研究, 有斐閣, 1997.

長尾治助, 自主規制と法, 日本評論社, 1993.

神崎克郎他, 證券去來法, 청림서원, 2006.

大武泰南, 증권거래소의 자율규제(田中誠二선생추도논문집간행회편 · 田中誠二선생추도논문집(기업의 사회적역할과 상사법)), 경제법령연구회, 1995.

河内陸史 · 尾崎安央, 상품거래소법, 상사법무연구회, 2000.

下井陸史, 노동기준법(제3판), 有斐閣, 2001.

久保敬治, 노동협약법의 연구, 有斐閣, 1995.

平野裕二, 도 조례에 의한 유료노인홈의 표시의무화, NBL551호, 1994.

藤原静雄, 축조 개인정보보호법, 홍문당, 2003.