

## 자율규제의 재산권이론적 함의\* : 김해 대포천 사례를 중심으로

이 민 창\*\*

### 〈目 次〉

- |                      |                          |
|----------------------|--------------------------|
| I. 서 론               | II. 자율규제이론               |
| III. 자율규제의 재산권이론적 해석 | IV. 대포천 수질관리 자율규제 사례의 분석 |
| V. 결론 : 이론적 함의       |                          |

### 〈요 약〉

본 연구는 자율규제의 형성과 집행을 재산권 이론의 관점에서 설명하고, 그 이론적 함의를 도출하려는 시도이다. 이 연구에서는 기존의 자율규제논의와는 다르게 규제실패가 발생하지도 않았고, 정부규제의 보완 차원이 아닌 상황에서 형성된 자율규제가 정부규제를 통해 달성하려는 정책목표 이상의 효과를 나타낸 사례를 분석대상으로 하고 있다. 이는 자율규제의 발생이 단순히 정부규제의 보완을 위한 규범적 차원에서 이루어지기 보다는 행위자들의 이익보전행위와 직접적으로 연결되어 있는 문제이며, 이것이 어떻게 사회적으로 제도화된 협력체제로 승화되어 사회질서에 편입될 것인가와 관련된 것이라는 문제인식에 근거한 것이다. 연구결과 긴박하고 반드시 보호해야 하는 재산가치와 재산권의 보장을 통한 재산가치의 확대 재생산 가능성의 존재, 그리고 이런 행위자들의 행위유인이 집결되어 표출되고 안정적으로 상호작용할 수 있는 제도적 협력메커니즘이 존재하는 경우 자율규제는 성공적으로 형성되고 집행되는 것을 볼 수 있었다. 즉, 대포천 사례에서와 같이 행위자들의 제도적 상호작용을 보장하는 메커니즘의 존재와

\* 이 논문은 2002년도 조선대학교 학술연구비의 지원을 받아 연구되었다. 현장 방문 및 인터뷰 과정에서 많은 도움을 주신 부경대학교 김창수 교수님, 한국지방자치학회에서 좋은 지적을 해 주신 정희성 박사님과 김성희 교수님, 논문의 구성과 부족한 부분을 꼼꼼히 지적해 주신 세분의 심사위원과 기초자료 정리과정에서 수고를 아끼지 않은 조선대학교 박사과정의 주영신 양께 각별한 감사를 드린다.

\*\* 조선대학교 행정복지학부 교수

자율규제의 집행왜곡을 방지하는 신뢰할 만한 공약 확보 방법의 존재는 자율규제상황에서 정부의 개입 없이도 얼마든지 정부가 의도하는 정책목표를 달성할 수 있다는 점을 확인해 주고 있다.

【주제어 : 자율규제, 재산권이론, 협력, 대포천】

## I. 서 론

본 연구는 자율규제의 형성과 집행을 재산권 이론의 관점에서 설명하고, 그 이론적 함의를 도출하려는 시도이다. 기존 자율규제의 논의에서는 행위자 측면에서 자율규제 형성의 원리를 설명하거나 집행 가능성을 평가하는 논문을 찾기는 매우 어렵다. 오히려 자율규제의 형성 원인은 정부규제의 실패에 대한 보완적·대체적 측면이 강하다는 점을 강조하고 있어서 자칫 정부규제의 실패가 발생하는 상황에서만 자율규제의 적용이 적절한 것으로 오해할 소지도 있다(Lazzarini & Mello, 2001; Hutter, 2001; Black, 1998; Silvo, Melanen, Honkasalo, Ruonala, Lindstrom, 2002; 류승호, 1997; 강휘원, 2000; Gunningham & Rees, 1997). 이런 접근방법에서는 정부 규제의 보완적 측면에서 발생한 자율규제는 규제효과의 측면에서도 정부규제보다 약하다는 것이 일반적인 주장이다(Gunningham & Rees, 1997).

정부규제의 실효성이 낮다든지 정부가 규제집행에 실패했다는 비판은 정부규제 완화의 논리와 맞물려 무수히 등장한 주장들이다. 많은 연구에서는 이런 ‘규제실패현상’을 해석할 때 규제인력의 부족과 현장에 관한 지식의 부족 등 규제자원의 부족이나 경제성장을 위한 정부의 규제대상기업 봐주기 현상, 규제관료의 부패 등을 그 원인으로 제시하고 있다(소영진, 1994; 1999). 이런 설명은 규제 현장에서 발생하는 규제실패 혹은 저규제현상을 설명하는 원인변수들을 정리하는데 크게 기여했음에도 불구하고 규제실패의 현장에서 행동하는 행위자들의 유인과 이들의 행위유인을 제공하는 제도적 환경의 분석을 통해 자율규제가 발생하게 되는 원인 및 자율규제 실패의 원인을 설명하는 데에는 한계가 있다.

본 연구에서는 규제실패가 발생하지도 않았고, 정부규제의 보완 차원이 아닌 상황에서 형성된 자율규제가 정부규제를 통해 달성하려는 정책목표 이상의 효과를 나타낸 사례를 분석대상으로 하고 있다. 이는 자율규제의 발생이 단순히 정부 규제의 보완을 위한 규범적 차원에서 이루어지기 보다는 행위자들의 이익보전행

위와 직접적으로 연결되어 있는 문제이며, 이것이 어떻게 사회적으로 제도화된 협력체제로 승화되어 사회질서구조(자생적 질서)에 편입될 것인가와 관련된 문제라는 인식에 그 이론적 근거를 두고 있다. 환언하면 개별 행위자에게는 현존 재산 가치의 보전과 수익권 확보를 통한 지속적인 재산가치의 확대 재생산이 중요하고, 이런 상황에서 발생하는 협력적 상호작용으로 자율규제가 형성되며, 집단적 협력 관계의 일탈을 방지할 수 있는 신뢰할 만한 공약(credible commitment)의 확보가 지속적인 자율규제순응유인을 제공한다는 것이다.

김해 대포천은 상수원 보호구역의 수질보전이라는 정책목표를 달성하기 위해 정부가 상수원보호구역지정을 통한 행위규제를 정책수단으로 채택하려 하였으나, 주민들이 자율규제를 통해 동일한 정책효과를 발생시킨 사례이다. 이 논문에서는 김해시 상동면 일대를 경유하는 대포천에 대한 상수원보호구역의 지정으로 인해 해당지역주민과 업체들에게 미치는 직접적이고 치명적인 재산권 침해 현상이 예상되는 상황에서 지역 주민이 자율적인 규제방식을 통해 동일한 정책효과를 달성해 낸 과정을 분석하게 된다. 재산권 이론은 이런 상황에서 개별 행위자가 어떤 행위유인에 의해 협력적 상호작용을 하게 되었는지를 잘 설명해 준다. 이런 자생적인 협력질서의 발생은 일반적으로 가정하는 자율규제 집행의 불가능성을 불식시키고 정부에 의한 규제집행보다 더 효율적으로 의도한 정책 목표를 달성할 수 있다는 가능성을 확인해 준다. 요컨대 본 논문의 사례분석을 통해 자율규제적 정책 수단이 규제적 정책수단보다 약한 정책효과를 갖는다는 일반적인 지적과는 달리 자율규제를 통해서 매우 효과적으로 의도하던 목표를 달성하고 있을 뿐만 아니라, 정책비용의 측면에서도 오히려 더 능률적인 결과를 보이고 있다는 점을 확인하게 된다. 재산권 이론에 근거한 이런 분석적 접근은 비록 그것이 예외적인 상황이라고 할지라도 기존의 자율규제 이론이 다루지 않고 있던 자율규제 발생의 원인을 규명하고 자율규제의 협력적 메커니즘이 어떤 의미를 갖는지를 구명함으로써 정책적 함의를 도출하려는 시도로서 그 의의가 있다고 하겠다.

## II. 자율규제이론

### 1. 자율규제의 개념 및 의의

‘규제’는 특정한 목적을 달성하기 위해 관련 행위자들의 제반행위를 제약하는 규

칙을 형성하여 준수를 강제하는 것을 말한다. 규제의 유형을 분류할 때에는 시장규제, 정부규제, 자율규제로 분류하기도 한다(강희원, 2000: 115). 시장규제는 문제의 해결을 시장자체에 맡겨두는 것으로서 시장 내의 행위자가 금전적 손해나 평판의 저하로 인해 장기적으로 생존하기 어렵게 되는 상황을 통해 시장질서에 순응하게 되는 상황을 설명한다. 시장규제에서는 규제 혹은 규범에 어긋나는 상황이 발생한다고 해도 어떤 법적인 제재가 취해지는 것은 아니다. 정부규제는 바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것으로 정의할 수 있다(최병선, 1992: 18). 규제에 불응하였을 경우에는 법적인 강제집행이 수반된다. 정부규제는 집행비용, 감시비용 등이 과다하게 발생하여 집행의 사각지대가 형성되고 기회주의적 행위유인이 생기는 등의 문제점을 내포하고 있다. 이런 문제점을 극복하기 위해 정부규제에 대한 대안 혹은 보완적 대안으로 간주되고 있는 것이 자율규제이다. 자율규제는 규제의 주체가 정부가 아니고 피규제 산업 또는 업계가 되는 경우를 말한다. 자율규제의 집행형태는 보통 규제대상이 되는 업계가 동업자 조합을 결성하고 이를 통해 스스로가 지켜야 할 기준을 제정하는 한편 그것의 위반행위를 스스로가 점검하는 방법으로 이루어진다(최병선, 1992: 395-396). 자율규제는 규제대상 업계의 활동상황을 파악하고 위반하는업체를 적발하는데 필요한 정부의 감시비용 및 적발비용을 절감하고, 정부규제의 실효성을 높임으로서 규제 집행의 효율성을 중대할 수 있다는 점에서 각광받고 있다.

## 2. 자율규제의 유형

자율규제의 유형을 분류하는 것은 그 기준을 무엇으로 보느냐에 따라 달라질 수 있다. 물론 그 어떤 형태의 단일한 개념정의와 기준에 의한 분류로도 자율규제의 모든 범위를 포괄적으로 정의할 수 없다. 자율규제와 관련된 그룹의 범위를 중심으로 분류한다면 개인적 자율규제(individual self-regulation)와 단체자율규제(group self-regulation)로 분류할 수 있으며, 규제의 대상을 기준으로 하면 경제적 자율규제(economic self-regulation)와 사회적 자율규제(social self-regulation)로 나누어 볼 수 있고, 정부개입의 정도를 기준으로 보면 자발적 자율규제(voluntary self-regulation), 완전위임 자율규제(mandated full self-regulation), 부분위임 자율규제(mandated partial self-regulation) 등으로 구분할 수 있다(Gunningham & Rees, 1997: 364-366)<sup>1)</sup>.

---

1) 자발적 자율규제는 순수 자율규제(pure self-regulation)로 규칙의 제정과 집행(enforcement)이 정부의 직접적인 개입을 완전히 배제한 상태에서 이루어진다. 완전위

### 3. 자율규제의 장점과 단점

자율규제는 규제속도, 유연성, 시장상황에 대한 민감성, 저렴한 비용 등에서 장점을 갖는다. 이는 자율규제의 형성주체와 집행주체가 시장의 상황과 산업에 대한 정확한 정보와 지식을 보유하고 있어서 보다 현실적이고 실현가능한 기준과 규칙을 형성할 수 있기 때문이다. 자율규제에 참여하는 동료그룹들의 합의된 집행의지와 암묵적 집행 압력은 규제 순응으로 이어질 가능성이 매우 크다. 더욱이 자율규제는 법적인 강제의 범위를 넘어서는 윤리적·도덕적 기준을 형성하는 경우도 있어서 행위의 기준과 범위를 규율하는 수준을 높이는 경우도 있다(Gunningham & Rees, 1997: 366).

그러나 자율규제는 자율규제 참여 당사자의 이익에 적합한 기준만을 형성하기도 하여 오히려 피규제집단의 이익에 봉사하게 되는 경우가 발생한다. 업계가 자율규제를 활용하는 이유는 기업의 사회적 책임을 요구하는 사회적 압력에 적극적으로 대응할 수 있고, 업체간에 자율규제를 준수함으로써 서비스의 품질을 유지해 고객의 신뢰성을 확보하는데 용이할 뿐만아니라 업계의 구조적 변화과정에서 선도적인 위치를 점하여 다른 기업의 신규진입을 억제하거나 경쟁을 제한하는 목적, 혹은 정부의 규제입법의도를 선점하려는 전략으로도 활용될 수 있다(최병선, 1992: 399-404). 이런 이유들로 인하여 자율규제는 그 기준이 미약하고(weak), 집행도 효과적이지 않으며 규제위반에 대한 처벌도 상대적으로 부드럽거나 비밀스럽게 이루어진다는 비판을 받고 있다(Gunningham & Rees, 1997).

---

임 자율규제는 규칙의 제정과 집행이 민간에 의해서 이루어진다는 점은 자발적 자율규제와 차이가 없지만, 민간에 의한 자율규제 프로그램이 정부의 허가(인가)를 받은 후 시행된다는 점에 차이가 있다. 정부는 민간이 제공한 프로그램의 집행을 감독하고 그 효율성의 보장을 위한 조치를 취하기도 한다. 마지막으로 부분위임 자율규제는 민간규칙의 작성과 집행에 대한 자율성에 대해 모두 일정 정도의 제약을 받게 되는 경우를 말한다(Gunningham & Rees, 1997: 366). 순수자율규제는 자율규제의 일탈에 대한 제재를 확보하지 못할 경우, 자율규제의 형성과 집행이 상대적으로 어려울 것이라고 판단할 수 있다. 그러나 규제 형성과 집행에 따른 정부의 제반 비용을 절감하고 한다는 측면에서는 우수하다. 완전위임자율규제는 정부가 의도하는 바의 정책효과를 달성할 수 있는 방향으로 자율규제를 유도할 수 있다는 장점이 있는 반면 민간 행위자에게 적정한 순응 유인을 설계하여 제공하고 집행하는 비용을 부담해야 한다는 단점도 있다. 부분위임 자율규제는 자율규제와 정부규제의 성격이 혼재된 형태의 자율규제로서 규제의 대상과 수준에 대한 정부의 직접적인 제약범위가 커서 상대적으로 정부의 집행비용이 많이 소요된다는 단점이 있다.

### III. 자율규제의 재산권이론적 해석

#### 1. 자율규제의 생성원인 : 재산가치와 행위유인

##### 1) 자율규제의 제도적 속성과 협력기제

자율규제는 행위자들의 상호작용규칙을 결정하는 것이라는 점에서 제도적 속성을 갖는다<sup>2)</sup>. 제도적 분석은 자율규제의 구조 속에서 나타나는 개별 행위자들의 재산권구조, 거래비용구조, 행위자의 행위유인과 기회주의적 행동을 분석하는 것을 핵심으로 한다. 이와 같은 자율규제의 기본 속성 중 가장 중요한 것은 사익추구의 개별 행위자들로부터 어떤 방법을 통하여 행위규제에 대한 합의를 도출하고 그 규제에 협력적으로 동의하도록 유도하는가의 문제라고 볼 수 있다. 이는 자율규제가 규제 혹은 제약의 대상이 되는 개별 행위자들의 자발적 협력을 전제로 하고 있다는 것을 의미하는 것으로써 자발적 협력의 발생원인을 분석하는 것이 자율규제 상황을 설명하는데 매우 중요하다는 것을 말한다.

협력상황은 그 원인이 무엇이건 간에 한 행위자가 다른 행위자와 함께 공동의 목표달성을 위해 노력하는 현상을 의미한다. Axelord는 협력에 관한 연구에서 협력상황의 발생환경을 i) 행위자들 간에 우호적 관계가 형성되어 있는 경우, ii) 행위자간에 비우호적인 관계가 형성된 경우로 구분하고 있으며, 양자의 경우 모두 협력은 발생하는 것으로 보고 있다<sup>3)</sup>(Axelord, 1984). 전자의 경우에는 상호혜택적 협력상황(mutually rewarding situation)의 발생은 물론이고, 서로 피해를 주는 상황에서도 일정한 협력이 발생하는 반면, 후자의 경우 상호협력을 주는 상황이 아니면

2) 제도는 ‘행위자의 사회적 상호작용을 제약하는 게임의 규칙(rules of game which constrain the social interactions of related actors)’으로 정의된다(North, 1990). 이 개념에 따르면 제도는 매우 안정적이라는 특성을 보이며, 행위자의 미래의 행위를 안정적으로 예측할 수 있게 해 준다. 결국 제도 내의 행위자는 제도가 정의하는 게임의 규칙에 따라 안정적으로 사회적 상호작용을 하며, 그 과정에서는 개인의 선호체계(preference structure)에 따라 제도에 반응하게 된다.

3) 전자의 경우에는 신뢰, 문화 등 사회적 자본을 바탕으로 비공식제도가 안정적으로 형성되면 이를 바탕으로 제도적 상호작용이 발생하게 된다. 후자의 경우에는 안정된 사회에서는 공식적 제도의 역할이 커지게 되며, 거래비용과 집행비용을 낮추어 주는 제도적 설계가 중요한 이슈가 된다. 적대적 관계에 있는 긴장상황에서 협력을 진행해야 할 경우에는 협력 유지가 어려울 뿐만 아니라 외부 상황의 변화나 사회적 충격 혹은 의도하지 않은 작은 사건의 발생이나 정보의 왜곡 등에 의해 협력이 좌절되기도 한다(Axelord, 1984: 73-87; Kasper & Streit: 93-100).

협력이 발생하기 어려운 것으로 보고 있다. 후자의 경우 상호생존게임상황(live-and-let-live situation)에서 주로 협력이 발생하는 것으로 보고 있다.

협력 발생의 중요한 원인은 ‘이해관계’에 있으며 이해관계 발생의 본질은 재산권 구조의 형성이나 변경에 있다(Anderson & Huggins, 2003; 김일중, 1998). 이는 i) 양쪽 모두 이익을 입는 상황, ii) 양자 모두 피해를 보는 상황, iii) 양자 중 한쪽만 이익을 얻는 상황, iv) 양자 중 한쪽만 피해를 보는 상황을 형성하는 중요한 원인 변수로 작용한다<sup>4)</sup>. 이 네가지 상황구분은 개별행위자의 이해관계를 중재하거나 조정할 수 있는 권위있는 집중화된 조직의 존재가 없는 상태에서 개별행위자들의 사익추구적 행위의 결과로 나타날 수 있는 것을 정리한 것이다. 결국 권위적 조정자가 존재하지 않는 경우 개인의 이익을 극대화하는 상호 혜택적 협력상황(mutually rewarding situation)이나 양자 모두 피해를 입을 상황이어서 이를 공동으로 극복하기 위한 상호생존게임상황(live-and-let-live situation)에서 자발적 협력이 발생하는 것으로 볼 수 있다.

자율규제는 이런 자발적 협력 상황의 유형 중 하나로 간주할 수 있는데 특히 후자의 상황 즉, 상호생존게임상황(live-and-let-live situation)에서는 협력을 통한 규제의 형성과 집행의 속도가 상대적으로 빠르다고 볼 수 있을 것이다<sup>5)</sup>. 이 논문에서 다루는 자율규제 상황은 궁극적으로 행위제한에 대한 협력과 그 지속성의 문제로 해석될 수 있다.

## 2) 재산권과 협력적 자율규제의 형성

자율규제에 대한 협력과 순응은 ‘이해관계’를 반영한 규칙의 형성과 집행여부에 달려 있다고 볼 수 있다(Kasper & Streit, 1998: 93-100). 이론적 시각에 따라 다양하게 해석될 수 있겠지만, 자율규제상황에서 가장 중요한 이해관계 형성원인은 단기적 혹은 장기적인 재산권 제약으로 해석할 수 있다<sup>6)</sup>. 재산권 제약상황이란 재산의

4) 이런 상황구분은 구체적으로 죄수의 딜레마 상황과 같은 초보적 단계의 게임상황에서부터 무한반복 게임상황까지 그 조건의 변화에 따라 다르게 나타날 수 있다. 이 연구에서는 협력 발생원인에 대한 분석만을 대상으로 하기 때문에 이원적 선택상황과 같은 단순게임상황과 반복적 게임상황에서 발생할 수 있는 유인구조에 관한 설명만을 전제로 한다. 게임상황을 중심으로 한 협력발생의 자세한 내용은 Axelord의 저서를 참조하기 바란다.(Axelord, 1984; Axelord, 1997)

5) 다만 이런 경우에도 성공적인 협력적 규제상황이 얼마나 지속적으로 진행될 수 있는 가는 별도의 문제가 된다.

현재가치와 미래가치의 보장을 위한 자율적 행위규제 협약의 체결과 집행을 말하는 것이다. 그런 측면에서 재산가치는 매우 중요한 의미를 띠는데 이는 단지 재화의 경제적 가치만을 의미하는 것이 아니며, 공식적 제도의 영역 내에서 보장받는 법적 의미의 재산가치와 경제적 의미의 재산가치를 통합적으로 의미하는 것이다<sup>7)</sup>.

자원의 희소성을 전제로 하는 많은 의사결정상황에서 가장 효율적으로 자원을 사용할 수 있는가의 여부는 재산권이 잘 정의되어 있으며 제대로 보장되고, 원만하게 이전될 수 있는지의 여부와 직결되는 문제이다(Anderson & Huggins, 2003: 14-15). 사익추구의 행위자를 전제하는 상황에서 개별 행위자는 재산가치 보전과 확대 재생산에 대한 유인을 갖게 된다. 만약 어떤 상황변수에 의하여 이런 유인구조가 위협받을 경우 즉 재산가치의 보전이나 확대 재생산이 어려워질 경우 이를 극복하기 위해 개별 행위자들의 협력행위가 발생하게 된다는 가정이 가능해 진다. 두 번째로 상호호혜적인 재산가치의 재생산이 가능하거나 예측되는 경우에도 협력이 발생한다. 이 두 가지 상황에서 협력은 어떤 경우라고 할지라도 개별 행위자의 재산권 보장을 위한 것이 된다. 요컨대 재산권 보장이나 재산가치의 확대 재생산을 예측하거나 보장할 수 있는 상황에서는 자율규제의 형성과정에서 행위자들의 협력적 행태를 유도하겠다고 가정할 수 있다.

## 2. 자율규제의 집행 : 신뢰할 만한 공약의 문제

신뢰할 만한 공약(credible commitment)의 형성은 자율규제의 성공적 집행에 반드시 필요한 전제조건이 된다. North는 많은 경제적 거래 상황에서 발생하는 측정비용과 적발비용, 무임승차자 문제 그리고 처벌비용 등으로 인해 적절한 자율집행(self-enforcement)이 이루어지기 힘들다고 지적하였다(North, 1990: 50). 또, 다수의 자율규제 관련 연구들도 업계의 자체적인 규율형성과 집행이 실패하는 가장 큰 원인 중의 하나로 정부 혹은 제3자적 입장의 공식기구가 규약의 집행상황을 점검하고 강제하는 메커니즘의 부재를 들고 있다(Hutter, 2001; Black, 1998; Silvo,

6) 이는 정치적 측면에서 민주주의와 경제적 측면에서 자본주의, 사회적 측면에서 다원 주의적인 제도의 형성과 발전이 보장되고 개별 행위자들이 주어진 환경 속에서 제도적 상호작용을 할 수 있다는 기본적인 전제가 받아들여지고 있는 상황을 의미한다.

이런 상황의 지속을 위해서는 개인주의와 사익추구의 원리에 기초한 사회구성 및 사회적 상호작용과 법의 지배의 원리가 필수적으로 받아들여져야 한다.

7) 이럴 경우 재산가치는 정태적 효율성(static efficiency)의 측면보다는 동태적 효율성(dynamic efficiency)의 측면에서 보장되도록 하는 것이 중요하다(North, 1990).

Melanen, Honkasalo, Ruonala, Lindstrom, 2002; 류승호, 1997; 강휘원, 2000; Gunningham & Rees, 1997). 이런 접근에서는 신뢰할 만한 공약을 확보하는 메커니즘으로서 단지 정부의 강력한 개입만을 거의 유일한 수단으로 강조하고 있다. 그러나 신뢰할 만한 공약의 확보를 위해서는 기업 명성의 훼손과 정보의 공개 및 확산을 통한 기업가치의 재평가 메커니즘, 시장에서 거래되는 재화의 품질평가 시스템의 구축과 집행 등을 통한 간접적 제재제도의 설계와 감독기관이나 외부기관에 의한 직접적 제재제도 설계의 병행이나 활용가능성이 동시에 검토되어야 한다 (Anderson & Skogh, 2003; Nunez, 2001).

본 연구의 자율규제현상은 업계의 경제적 이윤추구 행위과정에서 발생하는 일련의 규제현상이 아니라 개별 행위자들의 재산권 보장을 위한 자기 기속적 제약 행위들이다. 그러므로 본 연구에서 분석하는 신뢰할 만한 공약 보장 메커니즘은 기존 연구의 제3자나 정부에 의한 신뢰할 만한 공약 보장 메커니즘과는 조금 다르다. 개별 행위자들의 재산권 보장을 위한 행위유인에서 발생한 협력적 자율규제는 제3자의 개입에 의한 감시 메커니즘이 없는 상황에서 형성되고 집행해야 하기 때문에 자율집행(self-enforcement) 메커니즘이 매우 중요해 진다. 이런 측면에서 본 연구에서는 자율집행 메커니즘의 존재와 재산가치의 손실에 대한 위협 그리고 자율집행과정의 기회주의적 행동에 대한 행위 제약의 방법과 강도나, 지역 내의 평판효과에 의한 축출 메커니즘 등 비공식적 처벌 방법의 존재와 엄정한 집행에 대한 공감형성이 매우 중요한 신뢰할 만한 공약의 확보 메커니즘으로 작동하게 된다는 점을 중요한 자율규제 성공의 요인으로 분석하고 있다.

## IV. 대포천 수질관리 자율규제 사례의 분석

### 1. 사례의 개요

#### 1) 사례의 경과

지리적으로 대포천은 김해시 상동면에 위치하고 있다. 김해시 상동면에서 약 300m 하류에는 낙동강 물금취수장이 자리잡고 있어 부산시민의 상수원이 되고 있다. 대포천은 1970년대 이후 지역개발과정에서 공장폐수와 축산폐수 생활하수의 방류 등으로 하천이 오염되어 1990년대에는 4~5급수의 오염수로 변하게 되었다. 오염을 저지하기 위해 정부는 1992년 대포천 유역을 청정지역으로 고시하였으

나 대포천 인근의 전업 양돈가구는 지속적으로 증가하였고, 축산폐수의 야간방류와 공장의 증가로 오염은 가중되어 갔다. 1997년 정부는 한강, 낙동강, 금강, 영산강 등 4대강 유역에 1일 50만톤 이상의 취수량이 있는 지역을 상수원보호구역으로 지정관리하겠다는 내용의 4대강특별법을 입법예고 하였다. 이에 따라 대포천도 상수원보호구역 지정 예정지역에 포함되게 되었으며 이때부터 정부와 주민이 자발적 협약을 체결하여 하천을 관리하게 된 2002년 4월 3일 까지의 기간이 본 연구의 분석대상으로서 대포천의 자율규제적 관리가 형성 및 집행된 기간이다.

대포천 수질관리 사례의 시간적 추이를 그 전개과정별로 정리한다면 크게 5단계로 구분할 수 있다(정희성·고재경, 2002). 첫 번째로는 외부환경변화의 인지단계이다. 이 단계는 시기적으로 1997년 2월경까지로 구분되며 주로 상수원보호구역의 성질과 영향에 대한 제도적 학습<sup>8)</sup>이 발생한 시기이다. 두 번째 단계는 시기적으로 1997년 2월부터 1997년 7월경까지로 주로 주민들의 상수원보호구역 지정 반대운동이 활발한 시기이다. 이 기간 동안에는 규제적 성격이 강한 상수원보호구역지정에 대한 일방적 반대운동이 발생하여 진행되었다. 주민과 전국농민조직을 중심으로 한 반대조직의 형성과 시위가 활발한 기간이다. 세번째 단계는 지역주민들의 자발적인 수질관리 노력이다. 시기적으로는 1997년 8월부터 1998년 12월경까지인데 이 기간에는 자발적 협력에 의해 자율규제 항목이 설정되고 집행되어 하천의 수질을 1급수로 전환시킨 기간이다. 다수의 행위자들이 자율규제에 협력하였고 본격적인 수질보전활동이 전개된 기간이다. 네 번째 단계는 외부행위자들에 대한 인식확산기간이다. 시기적으로는 1999년 1월부터 2001년 12월에 해당하는데 이 기간동안에는 정부의 지원과 외부 행위자들의 인식을 제고하고 대포천의 자율규제 성공사례에 대한 이해를 확산시킨 기간이다. 다섯 번째 단계는 자율규제에 의한 수질관리가 공식적 제도화되는 단계이다. 시기적으로는 2002년 1월 이후의 기간을 말하는데 환경부와 지역정부, 주민이 협약과 법률제정을 통해 자율규제에 의한 관리를 공식적 제도로 보장하는 단계이다.

## 2) 대포천 자율규제의 특성

대포천 사례의 자율규제적 특성은 크게 세가지 차원에서 정리될 수 있다. 첫 번

---

8) 제도적 학습은 제도내 행위자들이 개별행위주체의 편익을 극대화하기 위하여 제도의 특성과 기능에 관한 지식, 정보, 기술을 습득하여 제도를 이해하고 제도에 적응해 가는 과정을 의미한다(이민창, 2001: 67-71).

째로 직접적이고 가시적인 정부개입이 없이 행위체약에 대한 규제를 형성하고 집행하여 필요한 수준의 정책목표를 달성했다는 점이다. 자율규제의 유형 중 순수 자율규제로 분류할 수 있는 이 사례는 기존의 일부 자율규제에서 정부가 직접 개입하거나 특정한 목표를 달성하기 위해 업계의 자율규제를 유도하던 것과는 달리 사례발생초기에는 정부의 정책집행에 반대하는 운동으로 시작하여 자율규제가 형성되었다는 점에서 다른 사례들과는 상당한 차이를 보이고 있다. 상대적으로 성공가능성이 낮은 유형의 자율규제임에도 불구하고 대포천 자율규제가 성공적으로 형성된 배경에는 재산권 제약의 극복수단으로 자율규제를 선택하였다는 점이 매우 중요하게 작용한다.

두 번째로 자발적 자율규제의 형성과정상의 특성이다. 정부개입이 없었다고 할지라도 직접적인 시장이익의 형성이나 그 확대 재생산을 위한 자율적 활동보장의 차원이 아니라 생계 유지를 위한 매우 급박한 상황에서 협력기제가 작동하였다는 점이다. Axelord의 협력 분류기준에 의하면 이런 상황은 상호생존게임상황(live-and-let-live situation)과 유사한 것으로서 협력적 자율규제가 작동하는 근저에 재산권 침해에 의한 상호 협력의 필요성이 있었음을 의미한다. 특히, 장기적인 재산가치의 보전을 위해 동적 효율성을 고려한 재산가치 인식과 그에 바탕한 제도적 상호작용의 결과 자율규제가 형성되었으며 그 성과를 바탕으로 공식적 제도의 변화를 유도한 사례라는 특성을 갖는다.

셋째로 자율규제의 안정적인 집행을 위해 자체적으로 신뢰할 만한 공약 확보 메커니즘을 형성하고 운영하였다는 점이다. 자율규제의 성격상 기회주의적 행동을 적발하고 규제불응현상에 대처하는 감시비용, 적발비용 등 집행비용의 문제가 발생한다. 특히 개별행위자들의 참여를 유도하기 위한 제도화된 메커니즘의 존재는 자율규제 집행과정에서 매우 중요하다. 대포천 사례에서는 주민이 스스로 감시반을 운영하여 계몽과 고발 등 공식적·비공식적으로 자율규제의 신뢰할 만한 공약을 확보하였다. 이는 다른 자율사례에서 형식적이거나 기회주의적인 행동으로 자율규제의 집행이 왜곡되는 것과는 상당히 큰 차이를 보인다.

## 2. 자율규제의 형성배경 : 개별 행위자와 제도적 행위유인

자율규제의 행위자는 자율규제의 발생과 유지과정에 매우 중요한 역할을 한다. 협력기제는 행위자의 속성을 이해할 때에 분석할 수 있다. 본 연구가 가정하는 행위자는 ‘제한된 합리성을 가진 사의추구의 행위자’이다. 제한된 합리성을 가진 행

위자라는 것은 자율규제에 참여하는 개별 행위자가 자율규제 상황의 모든 정보를 수집하고 규제의 결과를 완벽하게 예측할 수 있는 것은 아니라는 의미이다<sup>9)</sup>. 사익추구의 행위자란 행위자가 자신의 이익을 극대화하기 위하여 제도적 구조 내에서 행위한다는 것을 말한다(Kasper & Streit, 1998; 53-69).

### 1) 대포천 구역내의 업체

대부분의 자율규제 사례에서 자율규제 업계는 자율규제의 주체가 된다. 업계는 협회 등을 구성하여 자율규약을 작성하고 규약의 내용이 협의된 대로 집행되는지 감시하는 역할을 담당한다. 특정 시장의 행위자로서 업계는 전문성을 확보하고 있고, 협회 등의 조직을 확보하고 있는 경우가 많기 때문에 규제의 집행과정에서 발생하는 조직비용과 정보비용이 상대적으로 낮게 나타난다.

대포천 사례의 업체들은 이런 일반적 상황과는 좀 다르다. 우선 대포천 일대에서 공장을 운영하고 폐수를 방출하는 업체는 직접적으로 대포천 오염에 관련되어 있지만 폐수를 방출하지 않는 업종에 종사하는 업체의 경우 그 이해관계의 정도가 약하다. 가장 많은 폐수를 배출하는 양돈업의 경우에는 직접적으로 오염방지와 제거에 관련된다. 현실적으로 대포천 일대에서 영리를 추구하는 업체들은 다른 행위자 보다 직접적으로 오염방지를 위한 비용부담이 커질 것을 예상할 수 있고 불확실한 의사결정상황에서는 자율규제에 협력할 유인보다는 기회주의적 행동을 할 유인이 더욱 크다고 볼 수 있다. 이들 행위자들은 개별 이해관계가 분산되는 경향을 보이고 있으며 직접적인 비용부담이 크기 때문에 관련 업체들이 오염제거를 위해 특정한 조직을 형성하고 활동하는 데에는 상대적으로 많은 비용부담 요인이 발생한다. 업체들이 비용을 부담한다는 것은 미래의 재산가치가 현재의 재산가치 이상으로 안정적으로 보전될 수 있는 상황에서 가능한 것이며 그렇지 않을 때에는 공장이전이나 각종 불법 혹은 위법행위를 통한 이익추구 행위를 지속하게 될 유인이 발생한다. 왜냐하면 현실적으로 비록 그것이 자율규제라고 할지라도 오염규제를 지키는 것은 제품생산의 과정에서 현재보다 많은 추가적 비용을

---

9) 물론 합리적 행위자도 그 합리성의 수준이 다르게 범주화 될 수 있고, 각기 다른 합리성 수준에 따라 동일한 상황에서도 다른 효용함수를 나타낼 수 있다. 그러나 이 논문에서는 합리성 수준에 따른 행위자의 분류나 배타적 행위자 구분을 연구 범위에 포함시키고 있지 않다. 동일 범주에 속하는 행위자의 효용함수가 시간적 추이나 구성원의 변화에 따라 어떻게 다르게 나타나는지, 이들이 행위결과에 어떤 영향을 미쳤는지 등에 관한 또 다른 연구가 진행될 것을 기대해 본다.

부담해야 하는 반면 그에 대한 경제적 효과와 평판효과에 의한 기업 판매량 증진 등에 직접적이고 긍정적인 효과를 미친다고 보기는 어렵기 때문이다.

## 2) 지역주민

대포천 일대의 주민들은 상수원보호구역지정으로 인해 가장 많은 재산권 변동을 감내해야 하는 행위자들이다. 지역주민의 이해관계는 무엇보다도 현재가치와 미래가치의 동시적 감소 상황이 발생하게 된다는 사실을 인식하는 과정에서 발생 한다. 상동면 일대의 약 4,248명의 주민들은 농업, 축산업, 요식업 등에 종사하고 있다. 더 이상의 이익추구행위(수익권)를 사실상 금지시키는 상수원보호구역지정은 이들에게는 단순한 행위규제 이상의 의미를 갖게 된다. 이들에게 재산가치의 손실은 단순한 경제적 손실만을 의미하는 것이 아니다. 수익을 위한 각종 행위제 재는 재산의 미래가치와 권리행사의 제약을 의미하는 것이어서 특정 재화의 생산 이외에도 소유권이나 수익권의 거래과정에서 많은 부수적 비용을 유발하게 된다. 이런 재산권 변동은 주민들로 하여금 어떤 형태로든 재산의 현재가치와 미래가치를 보전하거나 그 이상의 수익을 얻을 수 있도록 저항할 유인을 형성하게 된다. 대포천 유역에 거주하는 주민의 경우, 상대적으로 거주민의 수가 적은 편이며 하천유역도 관리가능한 정도이기 때문에 하천관리와 자율규제의 형성 및 집행에 수반되는 조직비용이나 정보비용이 상대적으로 낮다고 볼 수 있는데 이런 상황에서는 일정정도의 집행비용을 스스로 부담하고서라도 미래가치의 이익보전을 위해 활동하려는 행위유인이 발생하게 된다. 이는 미래가치의 이익보전이 부담해야 하는 비용보다 높다는 측면과 장기적이고 지속적으로 발생하는 외부효과를 감안할 때 그 비용을 감당하고자하는 충분한 유인이 발생하기 때문이다.

## 3) 정 부

자율규제의 행위자에 정부가 포함되는가의 여부는 자율규제의 유형분류와 밀접한 관련이 있다. 자율규제의 유형 중 완전위임 자율규제는 규칙의 제정과 집행이 민간에 의해서 이루어지며, 자율규제 프로그램이 정부의 허가(인가)를 받은 후 시행된다. 또, 정부는 민간이 제공한 프로그램의 집행을 감독하고 그 효율성의 보장을 위한 조치를 취하기도 한다. 이런 조치를 취하는 것은 근본적으로 정부가 시장 기능이 원활하게 작동하고 공정한 경쟁이 발생하도록 조정하고 감시하는 역할을 취해야 한다는 철학에 기초하고 있는 것으로 볼 수 있다.

그러나 이런 규범적인 기대는 극복하기 어려운 규제 현장의 난점들로 인하여 무너지기 십상이다. 정부가 규제현장에서 시장의 흐름을 면밀히 파악하며, 다수의 업계를 일일이 감독하고 업계와 소비자의 기회주의적 행위나 반경쟁적 행위를 적발하고 처벌하여 규제의 효율적 집행을 보장한다는 것은 사실상 불가능에 가까운 경우가 많다. 이런 상황에서 정부는 자율규제를 통하여 제반 비용을 절감하고 동일한 규제효과를 달성하고자 하는 유인이 발생하게 된다. 대포천 사례의 경우에도 정부가 4대강에 대한 획일적 수질보전조치를 취함으로써 추가적으로 부담해야 하는 비용들을 자율규제를 통해 절감하고 동일한 정책효과를 거둘 수 있다면 정부가 자율규제에 의한 수질관리를 거부할 유인이 없다. 자율규제의 성과가 확실하다면 정부가 직접 규제를 시행하는데서 발생하는 것보다 적은 범위에서 일정부분 정부의 경제적 지원도 고려할 수 있게 되는 유인을 갖는다.

## 2. 자율규제의 생성원인 분석

### 1) 재산권 제약의 의미

1997년 이전 대포천에는 수질환경보전법상의 청정구역이 지정되어 있었다<sup>10)</sup>. 청정구역의 지정은 1970년대말 이래로 양돈농가의 증가로 인한 축산폐수증가, 공장입지로 인한 폐수방출량 증가, 세탁기, 합성세제의 사용증가로 인한 생활오수의 유입량 증가 등으로 인해 급속히 나빠지는 대포천의 수질을 관리하겠다는 목적을 띠고 있었다. 그러나 청정구역 지정으로 수질개선이라는 목표의 달성을 어려웠으며 오히려 축산농가의 증가로 폐수 유입량은 늘어나고 있었고, 1995년 이후 오염은 더욱 심각한 상황이 되었다. 1997년 12월 대선을 앞둔 상황에서 상수원보호구역지정을 통해 4대강에 대한 일괄적인 수질개선을 통해 도시지역에 맑은 물을 공급하겠다는 정책이 추진되고 있었으며, 물금취수장이 1일 50만톤 이상의 취수량을 기록하고 있어 대포천은 자연스럽게 상수원보호구역예정지역에 포함되게 된다<sup>11)</sup>.

10) 상수원의 수질관리를 위해 취할 수 있는 조치로는 수도법에 의한 상수원보호구역, 환경정책기본법에 의한 수질보전특별대책지역, 수질환경보전법에 의한 청정지역 등이 있다. 이와는 중복적으로 국토이용관리법상의 자연환경보전지역, 수도권정비계획법상의 자연보전권역 등이 지정될 수 있고, 오수분뇨및축산폐수의처리에관한법률상의 분뇨·축산폐수공동관리, 산업입지및개발에관한법률상의 상수원보호구역의 공장입지제한, 중소기업창업지원법상의 상수원보호구역 내 입지제한 등의 방법을 통해 수질보호를 할 수 있도록 하고 있다.

상수원보호구역 예정지역의 지정은 전형적인 정부규제 방식의 정책수단이다. 재산권의 측면에서 보면 수질보전이라는 정책목표의 달성을 위해 정책집행 대상집단의 권리를 상당히 제약하는 효과를 발생시키게 된다. 이와 같은 재산권 제약 조항들은 많은 경우 재산권의 법적 제약이라는 측면에만 초점을 맞추어 해석되어 공익을 위해 매우 당연히 행위 당사자의 권리를 제약할 수 있는 것이고, 정책집행 대상자가 당연히 이를 수용해야 한다는 논리가 지배적이었다. 그러나 법적인 재산권 제약에 수반되는 재산가치의 변화는 정책 대상집단에게는 받아들이기 어려운 정도의 강제적 제약인 경우가 많다. 예를 들어 위에서 살펴본 바와 같은 행위 제약들은 기왕에 시설되어 운영되고 있는 공장이나 돈사들의 경제적 미래가치를 거의 '0'으로 만드는 조치에 다름 아니다. 또 재산의 미래가치가 '0'에 가까워진다는 것은 현재의 재산을 거래하는 과정에서 예전보다 많은 거래비용을 부담해야 한다는 것이 된다. 이는 거래의 상대방을 물색하고 계약을 성사시키는 비용 뿐만 아니라 점진적으로 미래가치의 반영으로 인해 가격의 하락이 수반될 것을 예상할 수 있다.<sup>12)</sup>

수질관리를 위한 행위규제는 이렇게 정책목표의 달성 이외에 부수적인 시장효

- 11) 상수원보호구역으로 지정되면 행위규제가 수반된다. 행위규제는 금지행위와 제한행위로 구분된다. 수도법 제5조 제3항에 의하면 상수원보호구역의 금지행위는 i) 수질 오염물질 · 특정수질유해물질, 유해화학물질, 농약, 폐기물 또는 오수 · 분뇨 및 축산 폐수를 버리는 행위, ii) 가축을 놓아기르는 행위, iii) 수영 · 목욕 · 세탁 또는 뱃놀이를 하는 행위 iv) 행락, 야영 또는 야외취사를 하는 행위, v) 어폐류를 잡거나 양식하는 행위, vi) 자동차를 세차하는 행위, vii) 농작물을 경작하는 행위 등이다. 이 규정이 적용될 경우 대포천 일대의 업체, 주민들은 하수와 폐수 처리에 심각한 비용을 투자 해야 할 뿐만 아니라 새롭게 양돈사를 늘이는 것은 불가능해진다. 극단적인 경우 양 돈사업 자체를 포기하는 경우도 생기게 된다. 이는 재산의 미래가치와 수익권에 직접적이고 중요한 제약을 가하는 것이 된다. 뿐만 아니라 수도법 제5조 제4항에 의한 제한행위도 매우 많다. 이는 크게 i) 건축물 및 공작물에 관한 것과 ii) 상하수도시설 · 환경오염방지시설 · 보호구역관리시설의 제거 iii) 죽목의 재배 · 벌채, iv) 토지형 질의 변경 등에 관한 것들이다. 제약행위 중에는 농가주택의 경우에도 100m' 이하 부속 건축물은 66m' 이하의 규모만 신축이나 증축이 가능해지고, 퇴비사, 벼섯재배사, 온실 등 농업관련 시설의 증축이나 신축에도 많은 제약을 받게 된다.
- 12) 특히, 당시 상동면에서는 대동에서 대구간 고속도로의 기공이 예정되어 있었고 축산이 가장 큰 소득원이어서 축산업의 확장과 함께 지역 공단을 유치하여 고용을 창출해야 하는 상황에서 상수원보호구역 지정은 지역의 재산가치 확대 재생산을 완전히 불가능하게 하는 조치가 되는 것이었다. 상동면 주민들과 인터뷰(2003.2.20) 과정에서 이와 같은 사실을 확인할 수 있었다.

과들을 수반하고 있는 것이어서 단기적으로는 정책효과를 거둘 수 있을지 모르겠으나 장기적으로는 시장을 왜곡시키고 제약받는 재산권의 확보와 재산가치의 보전을 위한 기회주의적 행동들이 발생할 가능성을 배제할 수 없는 것이다. 이런 상황에서 행위자들은 일반적으로 정책집행에 불응하거나 정책대상집단에서 제외되려는 정책회피 혹은 기회주의적으로 정책을 왜곡시키려는 유인을 갖게 될 가능성 이 매우 높아지게 된다.

## 2) 재산가치의 보존과 확대재생산 노력 : 제도적 학습과 자율규제형 성의 공감대 확산

상수원보호구역의 지정예고 초기에 상동면 주민들은 상수원 보호구역의 지정이 자신들의 행위에 어떤 영향을 미치는지를 정확히 알고 있는 것은 아니었다. 최초 상동면 번영회장이 관보를 통해 입법예고된 내용을 알고 나서 김해시 관내의 상동, 생림, 한림, 진례면 전지역과 진영의 일부가 상수원 보호구역으로 지정된다는 사실을 알고 5개 읍면의 번영회가 주축이 되어 '상수원특별법반대추진위원회'를 결성하고 적극적인 반대운동을 추진하였다. 이런 노력은 초보적인 단계의 재산권 보호운동이라고 볼 수 있다. 이 반대 운동 과정에서는 수차례의 대책회의를 거쳐 탄원서 보내기, 공청회 참석, 현수막 걸기, 호소문 발송 등의 방법을 활용하였다<sup>13)</sup>.

---

13) 사례 전개 초기의 반대운동은 탄원서, 현수막 게시, 호소문 발송 등의 방법을 택하였으나 정작 이런 반대운동이 성과를 보인 것은 정치적 측면의 노력이 있었기 때문으로도 볼 수 있다. 낙동강특별법의 통과는 곧 상수원보호구역의 지정을 의미하는 것 이었기 때문에 법안을 유보시키는 것이 주민들에게는 매우 중요한 일이었다. 최초 상동면 번영회 중심의 활동에서 별 효과를 얻지 못하자 김해시 농민 후계자연합회가 참여하였고, 전국 연합회의 지지를 얻어 한국농민후계자중앙연합회 차원의 대정부 건의와 투쟁을 진행하였다. 결국 이 단체는 한나라당, 자민련, 새정치국민회의의 주요 의원들을 만나 설득하였고, 새정치국민회의 정책토론회를 거쳐 새정치국민회의가 당론으로 반대성명을 발표해 법안을 유보시킬 수 있었다(상동면 주민 인터뷰 내용, 2003.2.20).

&lt;표 1&gt; 초기의 재산가치 보전을 위한 노력

년월일	행사	장소	인원(명)	주관
1997.2.25	상수원수질개선특별조치법 제정 반대대책회의	김해 상아그릴	5	특별조치법 반대 대책위원회(가칭)
1997.2.26	상수원수질개선특별조치법 제정 반대대책회의	상동면 회의실	30	상동면 번영회
1997.3.5	상수원수질개선특별조치법 제정 반대 탄원서 작성	상동면 회의실	N/A	상수원 수질개선 김해시 대책위원회
1997.4.1	상수원수질개선특별조치법 제정 반대 탄원서 작성 및 보호구역 지정 결사반대 대책위원회 구성	상동면 회의실	110	상동면 번영회
1997.4.2	서울 공청회 참석	국립환경연구원	N/A	위원장
1997.4.11	상수원수질개선특별조치법 반대 현수막 게시	정수장1, 취수장1, 김해시내 2	-	상동면 번영회
1997.4.12	상수원수질개선특별조치법 제정 반대 호소문 발송(1,409부)		전 면민	상동면 번영회
1997.4.28	상수원수질개선특별조치법 제정 반대에 따른 시장 방문	김해시청	5	김해시 대책위원회

자료 : 환경부, 죽은물을 1급수로 살려낸 대포천 사람들, 2002.4; 상동면 주민 인터뷰내용, 2003.2.20을 재구성

그러나 이렇게 시위와 반대운동을 중심으로 한 재산가치 보전운동은 주민들의 적극적이고 구체적인 참여를 획득하지는 못하였다. 오히려 주민들 중에는 정부가 정한 정책이니 수용하자는 의견을 제시하거나 재산을 처분하고 외지로 옮기려는 사람들도 생겨났다. 이런 상황에서 주민들의 구체적인 참여는 1997년 6월 24일에 이미 상수원보호구역으로 지정된 기장군 철마면을 견학하고 나서 시작되었다. 기장군 철마면의 견학에서 주민들은 재산권 제약에 대한 구체적인 상황들을 확인하고 대포천 살리기에 적극 협조하는 분위기가 형성된다.

“ ..... 기장군 견학은 지역민의 반대와 소극적 지지를 극복하고 하천살리기에 참여할 것을 독려하자는 차원이었습니다. ..... 현장에서 피해상황을 청취하는데 상수원보호구역으로 묶여 규제를 받는 지역에서 규제사항을 어기면 여지없이 중과세에 벌금이 부과되어 가족 모두가 전과자가 된 경우도 있었습니다. ..... 또 목욕탕도 없고, 한우사육

과 판매도 불가능할 뿐만 아니라 땅값도 차이가 컵습니다. 기장은 100만원을 호가하는 경우도 있는데 철마는 겨우 40-50만원선에 가격이 형성되고 있었습니다. ....”

출처 : 상동면 번영회장 정영진씨 인터뷰 내용을 재구성 (2003.2.20.)

이 인터뷰 내용에서 볼 수 있는 것처럼 기장군 철마면의 방문을 통해 토지이용 규제와 상수원보호구역이 미치는 영향이 무엇인지를 명확히 학습하고 나서 하천 살리기 운동의 참여에 대한 인식과 노력의지는 대단히 급속히 확산되어 지역 공감대를 형성하였다. 결국 반대 중심의 초기 재산권 보장 운동은 제도적 학습에 의하여 적극적인 정책해석과 자율규제에 의한 수질기준달성을 이룬 후 상수원보호 구역 지정유예를 요구하는 ‘대안 있는 반대’로 재산권 보장 요구의 방향을 바꾸는 계기가 되었다<sup>14)</sup>.

제도적 학습 이후 지역주민들을 중심으로 지역 내 거주민들은 물론이고 일반 대중에게도 대포천의 문제와 상수원보호구역의 재산권 제약적 특성을 인식시키고 확산시키려는 노력이 다양하게 발생하였다. 특히 대포천의 수질이 개선되기 시작 한 이후에는 신문광고, 정책토론회 참석, 서한문 발송 등을 적극적으로 활용하였고, 1999년 환경부 장관의 방문과 2000년 KBS 방송의 기획취재 보도가 있은 후 각종 언론매체의 보도가 잇따라 수질개선 모범사례로 각광을 받으면서 전국적인 이슈로 완전히 자리잡았다. 이는 제도적 학습의 확산을 통해 자율규제를 통한 재산 가치의 확대 재생산 가능성을 확인하고 인식시킴으로서 대포천 문제가 포함된 상수원보호구역지정의 제도형성과 변화과정에 영향을 미친것으로서 자율규제에 의한 수질유지의 가능성은 인식시키는 중요한 수단으로 활용되었다.

14) 비록 인식이 확산되기는 하였으나 최초부터 모든 주민들이 자율규제방식에 합의하고 사례가 전개되었다고 보기是很 어렵다. 1997년 7월 4일 경남 마산에서 개최될 정책 토론회를 준비하는 과정에서 4대강 특별법의 국회 통과를 유보시키는 한편 수질개선의 구체적 대안을 제시해야하는 상황이었다. 지역주민 대표로서 이장, 새마을운동 지도자, 사회단체 대표, 기업체 대표 등으로 위원회를 구성하여 수질개선 대책과 실천 방안을 마련하는 데 초점을 맞추었다. 이 과정에서 수질관리를 위한 유급감시원의 고용과 수질대책기금의 조성 등이 논의되었으며, 이후 체계적인 자율규제로 발전하게 된다(상동면 주민 인터뷰, 2003.2.20).

&lt;표 2&gt; 재산권 제약과 자율규제의 효과에 관한 제도적 학습 확산과정

년월일	행사	장소	인원(명)	주관
1997.6.24	기장군 철마면 견학	철마면	45	상동면 번영회
1997.7.4	상수원수질개선특별조치법 제정에 따른 공청회 개최	마산경남 종합복지관	60	상동면 번영회
1998.6.	상수원수질개선특별조치법 제정반대 신문광고	동아일보	-	상동면 번영회
1998.7.31	상수원수질개선특별조치법 제정에 따른 정책토론회 참석	김해시청	토론자 7 방청객 100	농업경영인연합회
1999.7.5	물 맑은 상동면 만들기 서한발송	상동면	4,000매	상동면장, 상동면 번영회
1999.10.9	환경부장관 대포천 순시	대포천	-	환경부
2000.8	KBS 대포천 기획보도	대포천	-	KBS
2000.8.31	경향신문 기획취재(9월7일보도)	대포천	-	경향신문사
2000.9.27	대포천 및 정화시설 견학	대포천	40	마창환경운동연합
2000.10.11	대포천 및 정화시설 견학	대포천	35	울산환경관련단체

자료 : 환경부, 죽은물을 1급수로 살려낸 대포천 사람들, 2002.4; 상동면 주민 인터뷰 내용, 2003.2.20을 재구성

### 3) 협력기제의 발생 : 제도형성과 재산가치 보전노력의 확산

기장군 철마면을 견학한 후 대포천 유역 거주민들이 이런 수동적 수용이나 대안 없는 저항을 벗어나 자율적인 제도형성과 협력 메커니즘을 형성하여 상호생존 게임상황(live-and-let-live situation)으로 국면을 전환할 수 있었던 것은 무엇보다도 제도적 학습의 확산에 힘입은 바가 크다<sup>15)</sup>. 협력기제 발생의 원인을 적시한다면 우선 제도적 학습의 결과 거주 지역민들의 재산권 제약과 재산의 미래가치 감소

15) 대포천의 수질이 4~5급으로 떨어진 상황에서 정부가 4대강 수질대책을 추진할 때에는 대포천의 상황을 깊이 성찰한 것은 아니었다. 4대강이라는 거시적 맥락에 묶여 낙동강 오염의 중심을 차지하는 대구·구미 등 중·하류지역의 오염을 방지하지 못 한 점, 낙동강 하구인 축조로 인한 유속의 감소 등 보다 근본적인 문제에 접근하지 못하고 단순히 취수장 만을 규제하는 맴질식 처방이라는 비판을 받았다. 어찌 되었건 정부의 입장에서는 4대강 수질개선을 위한 뚜렷한 대책을 제시해야 하는 절박한 상황이었으며, 이 대책에 대해 해당 지역주민들은 정책불응 혹은 순응을 선택해야 하는 상황이었다. 그리고 그 저항은 정치적 시위와 반대 운동 등 적절한 대안이 없는 경우가 대부분이었다.

에 대한 정확한 이해와 공감대가 형성되었으며, 두 번째로 구성원 개인의 인식화 산이 실천적으로 집결될 수 있는 매우 구체적인 행동 대안들이 제시된 점, 그리고 정부의 비용감소 유인이 작용하였다는 점을 들 수 있다. 이 중 첫 번째와 두 번째의 상호작용이 매우 중요한데 재산가치에 대한 정확한 이해와 인식의 확산은 한편으로 자율규제 상황에 적극적으로 동참할 유인을 형성해 주기도 하지만, 보다 손쉬운 방법으로 구역지정 이전에 재산을 처분하고 다른 지역으로 옮기거나 아예 재산처분을 통해 단기적 수익만 취한 채 사업에서 자진 퇴출하는 등의 기회주의적 행위를 저지를 유인도 제공하기 때문이다.

대포천 주민들의 구체적인 자율규제 항목<sup>16)</sup>은 건축물 축사 증축 등의 재산가치 증대노력 부분을 제외하면 기존 수질유지를 위한 행위규제 관련 제약사항들 보다 오히려 엄격한 기준을 적용하여 수질회복과 보전을 꾀했다고 볼 수 있으며, 수질 개선의 성과가 가시적으로 나타나기 시작하면서부터는 더욱 활발하게 수질유지 활동에 대한 협력이 발생하였다.

### 3. 자율적 집행의 성공요인 분석

#### 1) 조직비용과 재산권 보장

대포천 자율규제의 성공요인을 몇 가지로 정리해 본다면 첫째로 통제가능한 정도로 적절한 대포천 유역의 지리적 환경 및 주민의 규모와 통제 가능성, 둘째로 협력적 생산기제의 활발한 운영을 들 수 있다. 대포천 유역의 규모가 적절하여 자율규제가 가능했다는 것은 행위자들의 의사를 집결하고 자율규제를 추진할 수 있는데 필요한 시간과 비용이 상대적으로 적었으며, 의사소통과정에서 필요한 정보

16) 대포천 주민들이 적극적으로 참여한 협력의 구체적 방법은 크게 생활운동의 성격을 띤 것들과 감시운동이다. 후자는 주로 신뢰할 만한 공약의 확보에 해당하므로 다음 항에서 다루기로 한다. 실천운동 차원의 협력기제를 행위자별로 적시해 보면, i) 요식업소 및 구내식당은 각종 합성세제 사용 최소화, 1회용품 사용자제, 합병증화조 조기설치, 주 1회 간이 침전조 청소 시행, 년 1회 이상 정화조 청소 등이 있으며 ii) 축산농가는 축산폐수 저장조 점검 및 보수, 톱밥 발효축사 주변 침출수 유출방지 및 퇴비 약적금지를 iii) 기업체, 사업장, 목재가공소 등은 강우시 우수 집수조 설치, 바닥 우수 침전조 설치, 차량 무단세차금지, 산업폐기물 및 쓰레기 약적금지, 정화조 정상 가동 등이 있고 v) 공통사항으로 공장신축부지 조성시 토사유출방지 세륜장 설치, 수질오염 관련된 일체의 행위금지, 오염행위 즉시 신고, 대포천 바닥 청소 및 유역 청소 등을 들고 있다(상동면 주민 인터뷰, 2003.2.20).

비용도 낮았다는 것을 의미한다.

대포천은 인구 약 4,000명 정도의 상대적으로 규모가 작은 산간오지이다<sup>17)</sup>. 또 자발적 관리협약이 맺어진 2002년 3월 현재 폐수배출업소는 53곳(3,014m<sup>3</sup>/일)이며, 축산농가는 75가구(322m<sup>3</sup>/일)이다. 가장 중요한 수질오염원의 대부분이 밀집되어 있어 상대적으로 관리가 용이한 측면이 존재한다. 이렇게 관리가능한 적절한 규모와 지리적으로 집중된 오염원 분포 등의 특성에서 기인한 인한 통제가능성이 자율규제를 통해 수질관리가 가능하게 한 중요한 원인이 된다고 볼 수 있다. 협력적 생산기제의 활발한 작동은 또 다른 집행성공요인이 된다<sup>18)</sup>.

## 2) 신뢰할 만한 공약의 보장

신뢰할 만한 공약의 확보는 대포천 자율규제의 성공요인 중 가장 중요한 것이라고 할 수 있다. 다른 많은 자율규제가 내부적 집행강제의 메커니즘이 부족하여 실패하는 경우가 많기 때문이다<sup>19)</sup>(이민창, 2003). 자율규제에 의해 하천관리가 철저히 이루어진다는데 대한 확신은 신뢰할 만한 공약의 측면에서 매우 중요하다.

17) 상동면 주민과의 인터뷰 결과 실제로 상동면 거주민들은 물금취수장이 입지할 때 범적으로 일정한 행위제약이 있음에도 불구하고 취수장 유치를 환영하였는데 그 이유가 당시 상동면 일대가 오지여서 도로망도 갖추어지지 않아 취수장이라도 유치되면 지역 개발에 도움이 될 것으로 판단해서였다고 한다(상동면 주민 인터뷰, 2003.2.20).

18) 물론 앞에서 이미 분석한 바와 같이 재산권 제약의 이해와 확산 그리고 이를 바탕으로 한 자율규제의 형성 및 집행이 중요한 원인이라고 볼 수 있다.

19) 대포천 관리의 중요한 성공요인으로 이 논문에서 다루어지지 않고 있는 것이 지역공동체의 동질성(homogeneity)과 그로 인한 강한 유대관계에 관한 분석이다. 이 요인은 자율규제 집행 구성원간의 ‘신뢰’ 형성과 긴밀한 의사소통에 중요한 역할을 한 것으로 볼 수 있다(정희성·고재경, 2002). 그럼에도 불구하고 이 요인이 본 연구에서 중요한 분석변수로 포함되지 않은 것은 비록 그것이 원활한 의사소통과 신뢰형성에 도움을 주었음에도 불구하고 실제 자율규제의 형성과정에서는 주민간의 의견충돌과 이해관계의 변화에 따른 친반이 명확히 나타났고, 이해관계의 대표자를 중심으로 새로운 의사소통채널을 만들어나간 과정이 확인되었기 때문이다. 예를 들어 축산농가 친목회의 구성이나 음식점 대표자 회의, 공장대표자회의 등이 그것인데 이 중 특히 공장 대표자 회의와 같은 것은 대다수가 외지인으로서 지역내의 ‘신뢰’관계 등이 주요요인이 되어 자율규제의 형성에 영향을 미쳤다고 단정하기는 어렵다. 특히 인터뷰 과정에서 기업체는 최초 지역 주민과 알력관계에 있었으며 기업체 주민이 대부분 부산지역에 거주하는 사람들임을 파악하고 대포천의 오염은 결국 여러분이 나쁜 수질의 물을 마시게 된다는 논리로 설득하였다는 증언을 채집할 수 있었다(상동면 주민 인터뷰, 2003.2.20; 홍성만·주재복, 2003: 483-485).

자율규제의 일탈이 발생할 가능성이 높은 순수 자율규제의 경우는 더욱 그러한데 대포천의 사례도 이에 속한다. 대포천 사례에서는 신뢰할 만한 공약의 확보를 위해 유급 전문 감시원을 자체 기금으로 운영하여 이들에 의해 적발된 자율규제 위반사항은 자체적인 제재를 가했을 뿐 아니라 법적 책임을 물어 고발 조치하였으며 이런 일련의 조치가 지속된 결과 엄격한 자율규제의 준수를 확보할 수 있었다<sup>20)</sup>.

대포천 사례의 경우 주민자율감시단이 운영되었는데 각 수계별로 3개 감시단 18명의 인원이 활동하였다. 또, 주민들의 자율 모금을 통해 약 2,100만원의 기금을 형성하고 월 700,000원의 급여를 받는 유급감시원을 채용하여 전문적인 감시활동을 꾀했다. 전문감시원이 있다고 해서 행위자들의 기회주의적 행위가 발생하지 않는 것은 아니다. 대포천도 예외가 아니어서 많은 기회주의적 행동들이 관찰된다. 형식적으로는 수질개선운동에 협력하는 것으로 보이지만, 상수원 보호구역의 지정은 막아낼 수 없기 때문에 상수원보호구역의 지정 이전에 토지 등을 매각하거나 공장을 미리 지어두어야 한다는 주장과 행동을 하려는 경우를 발견할 수 있다. 이는 사실 토지를 많이 소유한 행위자들을 중심으로 발생한 것으로서 이들이 수질개선에 협조하겠다는 약속을 지키지 않은 것은 불확실한 정보와 미래 예측상황에서 안정적인 현재가치를 확보하려는 개인의 이익추구 행동으로 너무도 당연한 것이 된다. 결국 이런 행위자에게는 지속적인 제도적 학습 기회를 부여하여 자율규제를 통한 수질보전이 곧 재산의 미래가치를 보장해 준다는 신념을 심어주었다. 기업체들의 폐수 무단방류나 양돈사의 축산폐수 방류 등은 고발조치와 함께 지원도 제공하였고 각 기업체들로 하여금 하천관리책임구역을 지정하고 이를 하천변에 표지판으로 명기하기도 하였다<sup>21)</sup>.

20) 기금 조성은 각 부락별로 이루어졌으며 유급 감시원들은 관로를 중심으로 오염 감시체계를 구축하고 각 조별로 교대근무를 하는 방식을택하였다. 이들에 의한 신뢰할

만한 공약확보는 3~4건의 고발조치를 통해 2~3인이 구속되는 것이 계기가 되었는데 이들은 상시 감시와 협조 등에 응하지 않는 기업이나 개인의 경우 법적 조치를 통해 자율규제의 강제성을 확보하였고, 이와 아울러 간단한 하천 정리나 청소작업도 시행하였다. 결과적으로 이는 기업체의 협조를 얻어내고 자율규제의 순응유인을 제공하게 되었다(상동면 주민 인터뷰, 2003.2.20.).

21) 심지어는 고의가 아닌 오염사고에 대해서도 일정부분 자율적으로 책임을 지게 하였다. 2000년에 축산농가에서 축산폐수탱크에 구멍이 나서 대포천이 오염되자 사고를 낸 축산 농가에서 협찬금을 받아 하천바닥을 깔어내는 등의 조치를 하였다. 또, 경영난으로 폐수를 수거할 수 없는 농가들은 다른 농가들이 지원하여 수거하도록 하였

&lt;표 3&gt; 신뢰할 만한 공약 보장을 위한 조치들

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002.3
감시원 고용수 (인건비, 천원)	2 (15,000)	2 (15,000)	2 (15,000)	1 (7,500)	1 (7,500)	1 (750)
하천감시단	3개반 18명	3개반 18명	3개반 18명	3개반 18명	3개반 18명	3개반 18명
불법행위 조치(개)	-	10	11	24	25	2
· 고발	-	3	2	6	7	1
· 과태료	-	-	-	1	1	-
· 행정처분	-	4	2	8	10	1
· 수질개선대책 위원회 자체 단속	-	3	7	9	7	-

자료 : 환경부, 죽은물을 1급수로 살려낸 대포천 사람들, 2002.4; 상동면 주민 인터뷰,  
2003.2.20을 재구성

#### 4. 자율규제의 효과

##### 1) 현재 재산가치의 확보와 수질보전

자율규제의 효과는 매우 놀라운 것이었다. 기존 4~5급수의 하천이 불과 2년도 되지 않아 1급수 수준을 회복하였고, 하천에 각종생물이 회귀하는 등 하천이 살아나는 것을 가시적으로 볼 수 있게 되었다. 지속적인 하천의 수질 유지는 자연스럽게 현재의 재산가치를 확보할 수 있는 근거가 되었다. 환경부는 이런 자율적 수질 관리노력과 성과를 인정하여 대포천 수질이 낙동강수계물관리및주민지원등에 관한법률 제7조, 제9조 제1항, 제11조 제1항의 규정을 충족한 경우에는 상수원보호구역 지정과 오염총관리제 시행을 유예하는 조건부 협약을 주민대표로 구성되는 대책위원회와 체결하였다. 결과적으로 자율규제를 통한 정책목표의 달성을 정부 주도의 정책목표달성과정에서 발생할 수 있는 정책의 협소성이나 부작용을 극복하는 대안이 될 수 있다는 점을 확인해 주었다. 왜냐하면 상수원보호구역을 지정 할 경우 행위자들의 재산가치 보전이 어렵게 되고 추가적인 시장행위를 저해하여 사회 전체적으로 보면 비록 정책목표는 달성할 수 있을지 모르나 사회적 총생산 증대효과는 감소할 것이기 때문이다.

---

다. 이런 일련의 조치들은 대포천 수질관리에 대한 확고한 집행의지를 보여주는 것으로서 신뢰할 만한 공약에 대한 신념과 확신을 인식하고 확산시키는데 기여하였다.

&lt;표 4&gt; 하천의 오염도 변화

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002.3
오염도(BOD)변화추이 (연평균, mg/l)	상반기: 4.5 하반기: 2.2	0.7	1.0	1.3	1.7	1.6
취수지 : 대감마을 수중보						

자료 : 환경부, 죽은물을 1급수로 살려낸 대포천 사람들, 2002.4을 재구성

## 2) 평판효과와 미래 재산가치의 확대

자율규제에 의한 수질관리의 성공은 긍정적인 방향으로 미래 재산가치의 확대 재생산에 기여하고 있다. 친환경, 무공해라는 이미지 효과와 평판효과는 최초 오염된 수질을 정화하기 위해 식재하였던 미나리를 무공해 소득작물로 변화시켰으며, 친환경농업지역의 브랜드 이미지를 확산시켜 친환경 농업지구로 확대하여 미나리 뿐만 아니라 청정채소단지, 무공해 딸기단지, 친환경 단감재배단지 등을 운영할 수 있는 기반을 제공하였다. 이런 직접적인 소득증대 뿐만 아니라 환경친화적이라는 평판효과는 인근 대도시와 접근성을 유지한 지역이라는 특성을 살려 지가상승과 함께 휴식처로서의 관광수입 등 기대수익을 증대시키고 있다<sup>22)</sup>.

## V. 결론 : 이론적 함의

자율규제는 여러 가지 상황에서 발생한다. 그러나 무엇보다도 중요한 자율규제의 발생원인은 재산권의 변동이다. 본 연구의 II장에서 살펴보았듯이 기존 정책현장에서는 자율규제를 정부가 부담해야하는 비용의 절감과 정책목표의 달성을 생각하고 규범적으로 접근하는 경향이 있다. 이는 자율규제라는 제도적 범주 내에서 발생하는 행위자들의 사회적 상호작용이 마치 정부가 지원하고 유도하면 민관합동의 협력적 정책 생산체계로 전환될 것이라는 막연한 착각을 유도하게 되어 자율규제마저도 결과지향적 정책의 한 부류로 간주하게 되는 큰 오류를 범할 수 있다.

22) 그러나 이미지 개선과 친환경적 평판효과는 뜻하지 않은 감시비용의 증가를 유발하고 있다. 대포천 인근 계곡에는 휴식을 위한 외부인의 출입이 잦아지고, 그 인원이 증가하면서 쓰레기와 의한 오염 등의 감시와 적발에 이전보다 훨씬 많은 비용을 투자해야 하는 상황도 발생하고 있다. 어느 정도까지가 한계점인지 지속적으로 관찰해 보아야 하는 과제이다.

이 논문의 분석과정에서 자율규제의 형성과정 중 가장 중요한 요인으로 지적된 재산권 제약상황은 만약 자율규제가 결과지향적 정책과 같이 취급되었을 경우 얼마나 많은 의도하지 않은 왜곡된 정책결과를 양산하게 될 것인지를 짐작하게 해준다. 재산권의 제약이 어떤 적절한 미래가치의 보장 없이 강제될 때에는 자신의 수익권 확보를 위해서 얼마든지 기회주의적 행동을 하게 되고, 결과적으로 정책은 원래의 정책의도를 달성하기 위해 예상치 못하던 집행비용을 부담하거나 왜곡된 결과를 양산하게 되고 만다는 것이다.

대포천 사례 분석의 결과는 자율규제의 성공적인 집행을 위해서 꼭 필요한 조건들이 무엇인지를 말해준다. 긴박하고 반드시 보호해야 하는 재산가치와 재산권의 보장을 통한 재산가치의 확대 재생산 가능성의 존재, 그리고 이런 행위자들의 행위유인이 집결되어 표출되고 안정적으로 상호작용할 수 있는 제도적 협력메커니즘이 바로 그것이다. 대포천 사례에서와 같이 행위자들의 제도적 상호작용을 보장하는 메커니즘의 존재와 자율규제의 집행왜곡을 방지하는 신뢰할 만한 공약 확보 방법의 존재는 자율규제상황에서 정부의 개입 없이도 얼마든지 정부가 의도하는 정책목표를 달성할 수 있다는 점을 확인해 주고 있다. 이런 특징은 비교적 성공적인 자율규제집행이 어렵다고 간주되었던 자발적 자율규제의 범주에서도 적용될 수 있는 것으로 분석되어 앞으로 자율규제의 유형별, 행위자의 특성과 합리성 수준별, 신뢰할 만한 공약보장을 위한 공식적 비공식적 제도의 유형별, 재산가치의 변동폭과 재산권 변동의 가시성의 정도, 사회자본의 존재와 그 강도(정도)에 따른 자율규제의 성공가능성과 성공요건을 연구해야 할 필요가 남는다. 정책적 측면에서도 특정 정책분야 혹은 정책 유형에 따라 동일한 조건에서 자율규제의 성공가능성이 달라지는지, 만약 달라진다면 어떤 변수가 작용하는지, 정책대상자의 성격이나 유형에 따른 자율규제성공요인이 무엇인지를 지속적으로 연구하여 그 재산권적 의미를 검증해 볼 필요가 있다.

본 연구는 성공적인 자율규제사례의 분석을 통해 자율규제의 형성원인과 성공요건을 분석하여 제시하고 있음에도 불구하고 여전히 많은 한계를 노정하고 있다. 무엇보다도 중요한 한계는 본문에서도 지적하고 있듯이 자율규제 상황은 자율규제 내부 행위자들의 거래비용(조직비용, 감시비용, 적발비용, 측정비용 등)이 상대적으로 낮은 상황에서 성공적이라는 점을 밝힌 정도에 그치고 있다는 점이다. 그렇기 때문에 이 논문의 사례분석이 상당히 특수한 단일사례를 분석한 논문으로서 제한적인 의미를 가질 수 밖에 없다는 한계를 갖는다. 그럼에도 불구하고 이 논문에서 분석한 재산권 이론 중심의 행위자들의 유인분석은 규제 영역 뿐만 아니라

최근 대두되고 있는 공동생산(co-production)에 의한 행정서비스 제공과정에서도 재산가치의 확대 재생산을 위한 혹은 개별 행위자들의 이해관계를 보장해 주는 행위유도장치가 존재해야 한다는 정책적 합의도 제공하고 있다.

### 참 고 문 헌

- 강휘원.(2000). “정보프라이버시 보호를 위한 자율규제 : 한계와 정책적 시사”. 「한국행정학보」, 34(3).
- 강휘원.(2002). “자율규제적 인터넷 거버넌스: 설계와 정책적 합의”. 「한국행정학보」, 36(3).
- 김만섭.(2002). “인터넷방송의 자율규제에 대한 과정평가”. 「사이버 커뮤니케이션 학보」, 9.
- 김일중.(1998). 「규제와 재산권」. 자유기업센터.
- 류승호.(1997, 겨울호). “온라인 내용물의 자율규제방안 연구 : 등급 시스템도입과 역할 분담 방안을 중심으로”. 「한국사회학」.
- 백옥인.(2002). “사이버스페이스의 규제와 자율에 관한 연구”. 「규제연구」, 11(2).
- 소영진.(1994). “정책딜레마와 조직의 대응 : 산업안전보건정책을 중심으로”. 고려대학교 박사학위논문.
- 소영진.(1999). “산업안전보건규제의 개선방안 연구-자율규제 개념을 중심으로-”. 한국정부학회 1999년도 학제학술대회 발표논문집.
- 신일철 · 한상범 · 최병선 외.(2001). 「자유주의와 한국사회」. 한국경제연구원.
- 양성관.(1999). “한국 광고자율규제에 관한 광고인의 의식연구”. 「한국광고학보」.
- 이민창.(2001). “정책변동의 제도론적 분석 : 그린벨트와 영월댐 사례를 중심으로”. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이민창.(2003). “자율규제의 성공요인과 한계 : 신문판매공정규약사례를 중심으로”. 「한국사회와 행정연구」, 14(3).
- 정희성, 고재경.(2002). “A Community-Based Approach for the Environmental Conversation Policy in Korea”. 「환경정책연구」. 한국환경정책 · 평가연구원.
- 최병선.(1992). 「정부규제론」. 법문사.
- 최병선.(2001). “정부주도의 경제사회 운영과 행정윤리”. 「행정논총」, 39(4).
- 홍성만 · 주재복.(2003). “자율규칙형성을 통한 공유재관리 : 대포천수질개선사례를

- 중심으로”. 「한국행정학보」, 37(2).
- 환경부.(2002.4). 「죽은물을 1급수로 살려낸 대포천 사람들」. 환경부.
- Anderson, Frederik., Göran Skogh.(2003). “Quality, self-regulation, and competition: the case of insurance”, *Insurance: Mathematics and Economics*, 32.
- Anderson, Terry L. & Laura E. Huggins.(2003). *Property Rights: A Practical Guide to Freedom & Prosperity*, Hoover Press.
- Andrews, Richard N.L.(1998). “Environmental regulation and Business ‘self-regulation’”, *Policy Science*. Issue 31.
- Axelord, Robert.(1984). *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, U.S.A.
- .(1997). *The Complexity of Cooperation*, Princeton University Press, U.S.A.
- Black, Julia.(1998). “Talking about Regulation”, *Public Law*.
- Buchanan, James, Robert Tollison, & Gordon Tullock.(1980). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, Texas A&M University Press.
- Ebrahim, Alnoor.(2003). “Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs”, *World Development*, Iss. 31. No. 5.
- Gunningham, Neil & Joseph Rees.(1997). “Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective”, *Law & Policy*, Iss. 19. No. 4.
- Haufler, Virginia.(2001). *A Public Role for the Private Sector: Industry Self-regulation in a Global Economy*, Carnegie Endowment for International Peace.
- Hayek, Friedrich A.(1973). *Law Legislation and Liberty: Rules and Order*, The University of Chicago Press.
- Hayek, Friedrich A.(1976). *Law Legislation and Liberty: The Mirage of Social Justice*, The University of Chicago Press.
- Hayek, Friedrich A.(1979). *Law Legislation and Liberty: The Political Order of a Free People*, The University of Chicago Press.
- Herremans Irene & Cameron Welsh.(1999). “A Model for Regulatory Reform in Canada: From ‘Command-and-control’ to ‘Assured Compliance’”, *Corporate Environmental Strategy*, Issue. 6.
- Hutter, Bridget M.(2001). “Is Enforced self-regulation a Form of Risk Taking?: The Case of Railway Health and Safety”, *International Journal of the Sociology of Law*, Issue 29.
- Kasper, Wolfgang & Manfred E. Streit.(1998). *Institutional Economics*, Edward Elgar Publishing Limited.

- Lazzarini, Sergio G. & Pedro C. D. Mello.(2001). "Governmental versus self-regulation of derivative markets: examining the U.S. and Brazilian experiences", *Journal of Economics & Business*. Issue. 53.
- Melanen, Matti., Petrus Kautto, Heli Saarikoski, Mika Ilomaki, Hannele li-Kauppila.(2002). "Finnish waste policy- effectiveness", *Resources, Conservation and Recycling*, Issue. 35.
- North, Douglass C..(1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Núñez, Javier.(2001). "A model of self-regulation", *Economics letters*, Issue. 74.
- Silvo, Kimmo., Matti Melanen, Antero Honkasalo, Seppo Ruonala, Marianne Lindström., (2002). "Integrated pollution prevention and control: The Finnish approach", *Resources, Conservation and Recycling*, Issue. 35.
- Ronit, Karsten.(2001). "Institutions of Private Authority in Global Governance: Linking Territorial Forms of Self-Regulation", *Administration & Society*, Issue. 33. No. 5.

## Abstract

### Theoretical Implications of Property Rights Approach on Self-regulation – Focusing on Daepo River Case –

Min-Chang Lee

This article aims to deduce the theoretical implications of property rights approach on self-regulation. The case taken in this study shows us somewhat different characteristics from those cases which usually analyzed in self-regulation studies at least two aspects: First, the case does not belongs to a regulation failure area, second, self-regulation in this case is not a compensation or an alternative for the government regulation. As for the regulatory effect, it overwhelms the effects of government regulation.

The basic assumption of this study is that the evolution of self-regulation is not directly related to the very normative government policy goal but directly related to the actors' interest seeking behavior, and how to make those self-interested behavior incentives into the institutionalized cooperation system.

The study result shows us two major factors are very important in making self-regulation successful: i) the urgent and essential necessity to protect the individual's property rights and property value, ii) stable institutional cooperation mechanism which collects every actors' interests and guarantee formal and credible mutual interaction. Daepo river case shows that if two propositions are given and credible commitment mechanisms are compelled, policy goal could be achieved by self-regulation without any direct government intervention.

【Key words : self-regulation, property rights approach, cooperation, Daepo river】