

규제연구 제22권 특집호 2013년 9월

# 창의와 융합 활성화를 위한 규제개혁 방향

심 영 섭\*

융합시대의 도래와 더불어 전개되는 기술 및 산업 패러다임의 전환기에는 영역과 장르, 경계를 건너뛰는 창의적 결과물이 속출하기 마련이다. 이러한 시대적 맥락에 맞추어 창의와 융합을 조장하고 뒷받침하는 제도와 질서를 갖추는 일이 중요하다. 특히 단일 기술과 단일 산업이 주류를 이루던 시대에는 유효했지만, 융합이 활발해지는 창조경제 시대에는 더 이상 유효하지 않은 규제를 중심으로 재점검이 필요하다. 산업활동과 비즈니스의 경계를 지나치게 구분하여 진입을 가로막는 규제들이 바로 그 대상이다.

필자는 본 논문을 통해 규제개혁 차원에서 네 가지의 방향을 제시하였다.

첫째, 진입규제를 전면적으로 재정비하여야 한다. 다분야에 걸쳐 융합이 활발해지려면 시장에서 창의성과 자율성, 다양성이 발휘될 수 있는 환경조성이 필요하며, 진입규제도 이러한 기초에서 재검토되어야 한다.

둘째, 포지티브 시스템으로 규율되던 각종 규제를 과감하게 네거티브 시스템으로 전환해 나가야 한다.

셋째, 현존하는 시장에서의 경쟁 촉진 못지않게 잠재적인 시장의 진입가능성을 의미하는 시장경합성(Market Contestability)을 높여나가는 환경의 조성이 중요하다.

---

\* 산업연구원 선임연구위원, 서울시 동대문구 회기로 66(yshim@kiet.re.kr)

4 규제연구 제22권 특집호 2013년 9월

넷째, 법과 제도를 통한 규제 못지않게, 지방서의 경우처럼, 실제 시장에서 실행되는 관행을 바꾸는 일 또한 창의와 융합 활성화를 위해 매우 주요한 과제다.

핵심용어 : 규제개혁, 기술 및 산업 융합, 창의, 진입장벽

## I. 머리말 - 문제의 인식

당뇨폰은 혈당 측정 및 투약관리 등 의료서비스가 결합된 휴대폰으로, IT와 BT의 대표적인 융합제품이다. 기술적 측면에서 보면 소비자의 수요를 반영하여 개발된 제품이라 할 수 있다. 그런데 융합제품의 특성상 통신기기와 의료기기가 결합된 제품을 검사하고 인증해 줄 소관 기관과 관련 규정이 존재하지 않아서 한동안 사업화 과정에 많은 어려움을 겪었고, 결국 상업적으로도 성공을 거두지 못하였다.<sup>1)</sup> 비단 당뇨폰뿐이라. 산업융합이란 서로 다른 영역과의 결합을 통해서 이루어지기 마련인데, 우리 사회의 제도는 거의 대부분 각각의 사업 영역을 정해서 규율하는 데 익숙해 있기 때문에 시장출시에 장애가 발생한 대표적인 사례가 바로 당뇨폰이라는 것이다.

신정부가 주창하는 창조경제는 창의와 융합이 활성화되는 과정을 통해 구현될 수 있다는 전제하에, 그동안 지배하던 제도와 질서들이 이러한 시대적 요구에 부응하는 지에 대한 점검이 요구된다. 특히 융합시대의 도래와 더불어 전개되는 패러다임의 전환기에는 혁신과 변화의 속도가 전례 없이 빨라진다는 점을 유념할 필요가 있다. 이러한 시대적 흐름에 비추어 볼 때 제도와 질서가 구각의 틀을 벗어나지 못하면 큰 문제가 아닐 수 없다.

창조경제의 구현 과정에서 목격되는 기술융합, 산업융합의 가장 큰 특징 중의 하나는 비약적인 발전이 가능하다는 점이다. 기존 기술보다 한 단계뿐이 아닌 여러 단계를 뛰어넘는 기술을 개발하여 선두기술을 따라잡거나 후발자와 단숨에 격차를 벌이는 일이 이루어질 수

---

1) 결국 당뇨폰은 의료기기로 분류되어 의료기기법 제6조 1항에 따라 사업자가 의료기기 제조허가를 받아야 하고, 동 법 제6조 2항에 따라 의료기기 품목허가(KFDA 인증)을 받고, 의료기기법 제17조에 따라 의료기기 판매허가를 받아야 하는 등 복잡한 절차를 통과하고 각종 기준을 갖춰야 시장진입이 가능하였다. 당뇨폰을 개발한 사업자는 결국 사업화를 포기하기에 이르렀다.

있다는 의미다. 창의와 융합은 영역과 장르, 경계를 불문하고 이같은 도약과 약진이 가능하다는 인식에서부터 출발하기 마련이다<sup>2)</sup>. 그러므로 이러한 현상을 뒷받침하고 조장하는 제도와 질서를 갖추는 일이 급선무다.

이런 맥락에서 볼 때, 단일 기술, 단일 산업이 주류를 이루던 산업화 시대에는 유효했지만 기술과 산업의 융합이 활발해지는 창조경제 시대에는 더 이상 유효하지 않은 규제들을 중심으로 전면적인 재점검이 필요하다. 산업활동 및 비즈니스와 연관된 영역과 장르, 경계를 지나치게 구분하여 진입을 가로막는 장벽으로 작용하는 규제들이 바로 그 대상이다. 물론 이러한 작업을 위해서는 기술과 산업의 융합을 기반으로 새로 전개되는 패러다임에 대한 이해가 전제되어야 할 것이다.

본고에서는 먼저 산업사회와 구별되는 정책 대안이 필요한 시대적 배경을 살펴본 다음, 창의와 융합을 가로막는 규제개혁 과제를 주요 산업의 사례를 통해서 상술하고자 한다. 그리고 이를 바탕으로 규제개혁의 논거와 구체적인 규제개혁 방안을 제시해 보고자 한다.

## II. 산업융합 시대의 새로운 접근 필요성

### 1. 새로운 산업패러다임에 대한 이해

지금 우리가 시장을 통해서 목격하고 있는 산업활동의 모습은 과거와 다른 패러다임으로 새롭게 전개되고 있다. IT, BT, NT, CS(Cognitive Science) 등 기술이 중첩되는 영역에서 융합과 이를 기반으로 한 새로운 산업활동이 활발하게 이루어지고 있는 것이다. 문제는 이러한 현상이 단순히 기존 산업을 대체하거나 독자적인 신산업의 출현에만 영향을 주는 것이 아니라는 점에 있다. 특히 산업의 개념과 영역을 넘나드는 융합화 현상이 주목된다. 서로 다른 이종 기술의 장점과 효용성을 융합하는 기술들이 다양한 형태로 발전하면서 새로운 수요와 시장을 끊임없이 창출해 내고 있는 것이다.

새롭게 전개되는 산업 트렌드는 기존의 틀 안에 편입되어 발전해 가기도 하지만, 새로운

2) 예를 들면, 드라마로 시작한 한류가 K-팝으로 주종이 바뀐 것도 음악과 IT(u-Tube)의 융합 덕분이다. K-팝으로서는 쿼텟 점프가 이루어진 셈이다. 싸이의 '강남스타일'도 마찬가지로 할 수 있다.

제도와 질서를 유발하는 경향이 나타날 때도 있다. 특히 시장이 형성되는 과정과 시장에서 경쟁하는 질서 등에서 그러한 경향이 강하게 드러난다. 이러한 현상이 추세적으로 지속됨에 따라 시장을 둘러싼 당사자들과 규제당국은 미래의 시장경쟁 구조에 큰 영향을 미칠 수 있는 많은 현안에 직면할 가능성이 있다.

신기술 융합화의 진전으로 경제적 가치의 창출 메커니즘이 변화함에 따라 산업사회를 기반으로 했던 정부 정책의 정당성과 운용방식의 타당성에 많은 측면에서 도전이 불가피해졌다. 이는 기본적으로 기술의 융합화, 복합화, 지능화에 의한 신산업의 등장으로 기술 간, 산업 간 경계가 없어지는 등 산업계를 둘러싼 환경 자체가 달라질 수 있는 데 따른 것이다. 산업이나 기술을 막론하고 융합화가 이루어진 영역에서는 기존의 게임 룰이 무력화되는 등 근본적인 변화가 발생하기 마련이다. 융합이 이루어진 영역에서 새로운 비즈니스 기회와 시장이 창출되고, 산업 외부에 있는 기업에게 새로운 시장 기회가 제공되기도 하며, 산업의 진화 방식과 비즈니스 전략이 과거와는 차별화될 전망이다. 특히 인접 시장에 대한 진출이 가능해짐에 따라 시장간 경쟁(Inter-Market Competition)이 과거보다 활발해질 것이다.<sup>3)</sup>

산업혁명 이래 진행된 기술진화의 대부분은 산업 내에 존재하는 기존 기술을 중심으로 점진적, 선형적 혁신을 통해 이루어졌지만, 현재 진행되고 있는 현상은 이와 다르다. 산업 내부에서 뿐만이 아니라 산업 간의 경계에서 다양한 와해성 기술(Disruptive Technology)의 혁신이 생성되고 있는 것이다. 여기에서 와해성 기술이란 종전 기술의 패러다임을 바꾸는 돌발성 신기술을 의미한다. 기존의 체계에서는 서로 분리되고 심지어는 상충되어 보이기까지 하는 기술, 과정, 장비 및 기기, 아이디어들을 통합하여 실질적으로 하나가 되도록 만들어 가고 있는 것이다. IT, BT, NT 등 다학제적(Interdisciplinary & Multidisciplinary) 지식을 기반으로 하는 이러한 융합기술은 기술수단의 중복성을 높이고 공동의 방법론을 동원함으로써 동종 기술의 한계를 극복하는 데에 결정적인 역할을 한다. 게다가 이종기술의 장점과 효용성을 융합하여 새로운 수요와 시장의 창출을 가능케 하고 있다. 다학제적으로 융합된 기술은 전통적인 영역을 파괴하고 새로운 영역을 창출하며, 새로운 개념의 산업과 제품을 등장시킨다. 따라서 산업발전의 패턴도 기존 산업에 대한 인식이나 접근방법과 다를 수밖에 없다. 기술 융합화는 바로 그러한 불연속적인 발전과정을 통해 산업패러다임의 변화를 초래하면서, 산

3) 본 절의 내용은 심영섭·손용엽(2006)의 pp.52~57을 요약해서 재정리한 것이다.

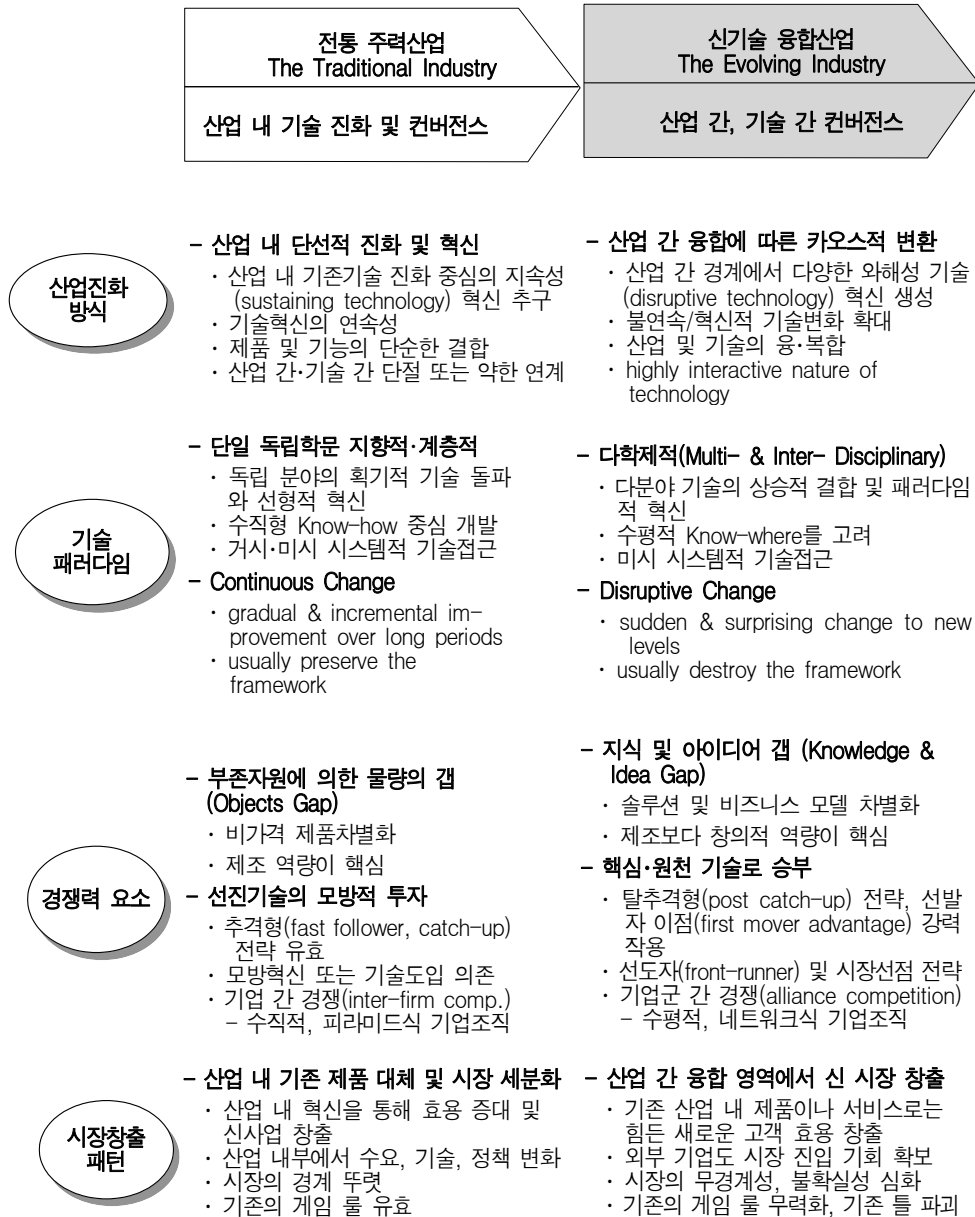
업구조와 영역, 생산방식, 기업조직 및 비즈니스 전략에 영향을 미친다. 경쟁 환경의 구도 또한 새롭게 전개될 것이다.

첫째, 기술 간, 산업 간, 산업과 서비스 간 융합이 진행되면 산업의 구분이 모호해질 수밖에 없다. 기술 분야 간에 고도화, 지능화, 융합화, 복합화가 이루어져 신기술과 신산업이 탄생할 수 있다. 기술융합을 통해 새로운 성장기회를 탐색하는 기업들은 다른 산업으로의 진출을 피하거나 새로운 사업영역을 창출하고자 하는 의욕과 기회가 많아진다. 기술 간·산업 간 경계가 없어지고 산업 환경 전체의 경쟁구도가 달라지는 상황에서, 기업은 자연스럽게 시장지배력을 확장할 목적의 합병 및 독점화, 신규 시장 및 새로운 사업 영역의 진출 등을 통해 생존전략을 모색하기 마련이다.

둘째, 기존의 산업과는 달리 가치사슬 간의 융합화와 복합화를 발생시킨다. 기존의 산업에서는 산업별로 개별적인 가치사슬의 흐름이 존재하고, 가치사슬 상에서도 투입, 생산, 유통, 소비 등 각 단계별로 독립적인 역할을 수행하는 것이 일반적이었다. 기술혁신 또한 그 가치사슬 안에서 획기적인 기술성과를 통해 이루어질 수 있었다. 그러나 한 분야의 진보가 여타 분야로 확산되고 그 진보를 가속화하는 기술융합이 일어나면서 사정이 달라졌다. 산업별 가치사슬 내에서 수평적 통합이 일어나는 동시에, 다른 산업의 가치사슬로 수직적 확장 및 영역의 재구성이 발생하게 된다. 이러한 과정에서 수많은 제품과 사업, 산업과 기술의 창조 및 쇠퇴, 소멸이 반복되고, 그러는 가운데 기존의 범주와는 다른 전혀 새로운 산업군이 출현하고 있다. 그리고 이로 인해 기존 산업을 대체하거나 독자적인 산업의 출현에 영향을 줄 뿐만 아니라, 산업의 개념과 영역을 넘나드는 현상이 일어나기도 한다.

셋째, 산업이나 기술을 막론하고 융합화가 이루어진 영역에서는 기존의 ‘게임 룰’을 일거에 바꾸는 등 근본적인 변화가 발생하기도 한다. 또한 융합이 이루어진 영역에서 새로운 시장이 창출되고, 산업 외부의 기업에 새로운 시장참여 기회를 제공하기도 한다. 산업 내의 기술에만 의존하던 진화 중심의 점진적인 혁신만으로는 한계에 봉착하기 마련이던 분야를 중심으로 산업 간 경계에서 다양한 와해성 기술혁신을 생성하려는 노력이 집중될 것으로 예상된다.

〈그림 1〉 융합산업의 새로운 패러다임 변화



자료 : 심영섭·손용엽(2006) p.52의 그림을 재정리

넷째, 융합화의 추세가 심화되면서 새로운 비즈니스 모델의 창출 기회 또한 넓어지고 있다. 디지털 컨버전스의 환경하에서는 방송과 통신, 인터넷이 융합된 서비스, 콘텐츠와 솔루션의 융합형 서비스, 그리고 주문형 서비스에 대한 수요가 점차 높아질 수 있다. 이러한 사례는 비단 방송과 통신에만 그치지 않고, 기존 제품 및 서비스의 온라인화가 빠르게 진행되는 유통, 금융, 보건의료 산업에서도 자주 목격된다. 해당 사업자들은 콘텐츠 산업의 진출을 통하여 새로운 부가가치를 창출함으로써 이른바 '네트워크 효과'를 극대화하는 전략을 모색하기도 한다.

단순한 지식기반경제의 토대를 넘어서는 이같은 산업과 기술의 카오스적 변환은 산업사회를 근간으로 하는 경제체계와는 다른 새로운 이슈들을 제기한다. 기술혁신을 수반하는 과정, 관련 시장을 형성하는 과정, 경쟁이 이루어지는 행태, 시장성과가 실현되는 과정 등이 과거와는 다른 양상으로 전개되기 마련이다. 따라서 이러한 현상을 효과적으로 뒷받침하기 위해 새로운 정책과 제도가 요구될 수밖에 없다.

## 2. 지식기반경제와 차별화된 제도 필요성

창의와 융합을 기반으로 하는 창조경제는 지식기반경제와도 구별되기 때문에 이에 걸맞은 새로운 정책패러다임을 요구한다. 지식은 꾸준히 축적되는 산물이며 객관성을 생명으로 하는 지식은 섭렵할 수도 있고 동시에 확산시킬 수도 있는 반면에, 상상력은 다분히 주관적이며 영감을 통한 산물이라는 점에서 차별화된다. 주관과 창조성이 강하게 드러나는 상상력을 바탕으로 하는 창조경제의 경쟁력 원천은 이미 지식과 기술의 축적을 넘어서고 있다는 의미이기도 하다. 물질적·지적 요소를 중심으로 하는 산업정책으로는 창조경제에 유효하지 않을 수 있으므로 새로운 도구를 마련하는 일이 향후 과제라 할 수 있다.

무엇보다도 전통적인 산업진흥 논리에서 벗어나 새로 전개되는 패러다임에 대응하는 개념의 정책 개발이 필요하다. 다분야 기술융합이 이루어지기 위해서는 시장에서 창의성과 자율성, 다양성이 발휘될 수 있는 환경이 조성되어야 한다. 특히 아이디어가 중요한 역할을 하는 산업일수록 아이디어의 진입을 자유롭게 보장하는 데에 도움이 되어야만 하는 것이다.

물론 정부정책의 전통적인 접근방식으로는 아이디어 경쟁을 촉진하는 데 한계가 있을 수 있다. 그러므로 경제와 사회의 전 분야가 유기적으로 어우러져 발전할 수 있는 시스템의 마

런이 필요하다. 이러한 시스템하에서만 기술과 지식과 문화의 요소가 결합하여 새로운 가치와 콘텐츠를 지니는 경쟁력 원천을 창출할 수 있으므로, 정책방향도 이를 뒷받침하고 활성화하는 데에 주안점 두어야 마땅하다고 본다. 산업의 진흥이 더 이상 경제적·산업적 동기에만 머무를 수 없고 사회적 이슈와 밀접하게 연계될 필요성이 크게 증대되고 있다는 점을 유념할 필요가 있다. 단순한 물질 풍요로움을 벗어나 건강한 삶, 환경 및 에너지에 대한 고민, 소통과 네트워크에 대한 니즈 등 경제사회적 이슈와 밀접하게 연계되어 산업발전이 진행되고 있고, 융합기술이 그 중심에서 긴요한 역할을 담당하고 있다. 산업 및 경제 활동이 추구하는 바 또한 효율성, 실용성, 생산성 중심에서 인간성, 지속가능성, 연결성 중심으로 전환해 가는 추세를 이해하는 것이 필요하다.

후발자의 입장에서 볼 때에도 추격형 성장전략을 추진하는 과정에서는 과학기술입국만으로도 어느 정도 성과를 발휘할 수 있었으나, 창조경제 시대에는 무형자산, 그 중에서도 창의(Creativeness), 개방과 협력(Openness & Cooperation)의 요소가 결정적인 요소로 작용한다는 점이 강조되곤 한다. 따라서 과학기술의 용도와 한계에 대한 재인식이 필요한데, 특히 다른 분야와 독립적으로 진행되는 과학기술 자체의 발전은 한계가 있다는 점을 재인식할 필요가 있다.

결국 단순한 지식기반경제의 토대를 넘어서는 산업과 기술의 카오스적 변환은 산업사회를 근간으로 하는 경제체계와는 또 다른 이슈들을 제기하게 되는 것이다.

### III. 창의와 융합을 가로막는 규제의 개혁 과제

#### 1. 개요

융합기술의 발달로 융합제품 및 서비스가 빠르게 발전하고 있으나, 관련 법령의 규정이나 기준이 이를 따라가지 못하거나 오히려 장애가 되는 사례가 비일비재한 게 현실이다. 대한상공회의소가 지난 2010년 3월 1,346개 기업을 대상으로 조사한 바에 따르면, 41.0%에 해당하는 기업들이 융합제품의 상화 과정에서 시장출시 지연 등의 애로를 경험하였다고 한다. 또한 25%에 해당하는 기업들은 융합제품의 시장출시 지연의 원인으로 융합제품에 대한 법·제도의 미비를 지적하였다. 산업연구원(KIET)이 비슷한 시기인 2010년 4월 기업 및 전

문가를 대상으로 조사한 결과에서도 유사한 결론을 도출하였다. 즉, 융합제품의 개발이나 출시 과정에서 응답기업의 33.7%가 애로를 경험하였고, 인증 등 융합 지원의 기반 부족을 그 요인으로 지적한 것이다.

실제로 융합이 활발하게 이루어지고 있는 산업계에서는 각종 규제로 인해 융합신제품의 인·허가, 승인 지연으로 사업화 및 국내외 시장 출시에 어려움 직면하는 경우가 다반사이다. 융합기술과 산업융합의 발전에 장애가 되는 법과 제도가 존재하면 기본적으로 공정한 시장질서의 확립 이전에 시장창출 자체가 차단되고 있다는 게 문제의 핵심이다. 새로운 융합산업 사업자의 진입 가능성을 원천적으로 차단하는 것과 마찬가지로의 결과를 초래한다. 단일 기능을 지닌 기존의 상품시장과 융합기능을 지닌 상품시장 간에 칸막이가 형성되면 일종의 진입규제로 작용하게 된다. 그로 인해서 시장이 보다 경쟁적인(Contestable) 방향으로 발전하는 기회가 감소할 수밖에 없는 것이다.

〈규제 장애의 대표적인 사례들〉

- 착용만으로 심박 수와 혈압 등을 측정할 수 있는 헬스케어 의류(IT+BT+의류) 개발 → 일반 의료제품인지 의료(보조)기기인지 명확한 분류 기준이 불분명하면 판매기준, AS기준, 품질보증기준 수립 등에 난관
- 혈당측정, 투약관리 등 의료서비스가 가능한 당뇨폰(IT+BT) 개발 → 의약법상 의료기기로 분류되어 각종 인·허가 부담으로 사업화 지연
- 한 번의 검사로 모든 유관 질병을 진단하는 동시다중 분자진단 시스템 개발 → 건강보험심사평가원의 의료기술평가 시 신기술에 대한 평가기준이 없어 전통적 동시다중 검사법으로 간주, 검사중지 통보
- 디지털 인체영상(아바타)을 통한 가상 의류착용 서비스 기술 개발 → 디지털 인체형상 정보소유권 및 사용권에 대한 관리, 운영에 관한 규정이 불명확하면 서비스 장애 발생
- 나노 입자를 활용해 노화방지효과 탁월한 화장품 개발 → 나노물질에 대한 안전성 측정이나 안전 가이드라인이 없어 시장 확대에 걸림돌
- 은나노 입자를 활용, 살균 및 항균 효과가 탁월한 은나노세탁기 개발 → 은나노 입

자 위해성 측정기준, 안전 가이드라인 등이 없어 제품 안전성 심사 불가

- 전기자동차의 일반도로 주행 → 2010년 3월 ‘자동차관리법’ 개정으로 60Km 이하 전기자동차의 일반도로 주행이 허용되었지만, 지방자치단체에서 전기자동차 주행가능도로를 지정하지 않으면 전기자동차 출시에 애로(지연)

## 2. 주요 융합산업의 제도개선 수요

여기에서는 u-Health, 스마트 카/지능형 교통망, 의료기기 등 기술 및 산업의 융합이 활발하게 이루어지는 분야를 중심으로 제도개선 및 규제개혁 수요를 구체적으로 살펴보기로 하겠다.

### (1) u-Health 분야

의료서비스와 IT를 융합한 대표적인 사례가 바로 원격의료 시스템, 즉 u-Health 분야다. 환자가 자가 의료 측정기기로 낸 정보를 유·무선 네트워크 정보통신기술을 통해 의사에게 전달하면 의사가 이를 토대로 원거리에서 환자를 진찰하거나 진단하는 서비스다. 한마디로 의사와 환자가 시간적, 공간적 제약 없이 진료서비스를 제공하고 소비하는 시스템으로, 융합기술의 총아다.

무엇보다도 원격의료의 주체, 범위 및 책임소재 등이 문제다. 현행 국내 의료법상 허용되는 원격의료 행위는 매우 제한적이다<sup>4)</sup>. 의료인이 먼 곳의 의료인에 대하여 의료지식이나 기술지원만 할 수 있도록 하고 있고, 환자와 의사간 직접적인 원격의료는 원칙적으로 허용하지 않고 있다. 선진국의 사정은 우리와 다르다. 주요 선진국들이 만성질환자에 대해 의사가 지정한 처방 범위에 따라 간호사의 처방이 인정되고 있으며, 주치의 제도를 채택하여 원격진료도 비교적 폭넓게 인정하는 등 원격의료 시스템의 도입에 상당히 전향적인 평이다. 미국의 경우 의사에 대해 원격진료에 별도의 자격요건을 두거나, 재진이나 만성질환자의 지속

4) 현행법상 원격의료서비스 대상자는 의료취약지역 거주자와 의료기관 이용 제한자(교도소 입소자 등) 등이며, 서비스 범위도 만성질환과 재진 이상으로 제한되어 있다.

〈표 1〉 U-health 분야에서의 규제 장애 사례

구 분	주요 내용
원격 진료/ 원격처방	-의사/의사 간 원격진료만 허용, 의사/환자 간 불허 -원격의료 사고에 대한 보장보험 미비와 의료진 오진이나 의료기기 오작동에 대한 책임이 의료기관이나 현지 의사에게 전적으로 부가되어 의료진/의료기관 이 거부감이 큼(의료법 제34조)
	-원격진료를 위한 시설공간 의무화, 방문/이동현장 (응급상황)에서의 원격진료 불허(의료법 시행규칙 제29조)
	-처방 조제약에 대한 원격 조제, 판매, 배송 등이 원칙적으로 불가(약사법 제44조)
	-비의료인의 일반적 건강관리, 예방 등과 관련한 사업 활동에 대한 포괄적 제한 (의료법 제27조)
의료/건강 정보 활용	-전자의료기록을 반드시 병원 내에 두도록 하고 있어 ASP(Application Service Provider) 등 서비스 활성화에 제약이 많고 U-clouding 서비스는 원칙적으로 불가(의료법 제23조, 의료법 시행규칙 제16조)
	-의료정보의 유통은 인편 또는 마이크로필름이나 광디스크 등 기록매체에 의해 서만 가능하여 유무선 통신에 의한 활용을 제한(의료법 제20조)
	-건강/의료 정보에 대한 보호, 보안, 교류, 활용 등에 대한 내용이 아직 법규로 보장되고 있지 않아 개인 건강/의료 정보에 기반을 둔 서비스 실시가 불투명 하고, 오프라인 상의 제3자 대리열람은 인정하나 유무선 통신을 통한 열람은 불허(의료법 제21조)
IT 헬스 융합 의료기기	-의료기기의 범위가 폭넓게 정의되어 있어 단순 건강관리, 예방용 기기 등도 엄 격한 제조허가 및 승인 필요(의료기기법 제2조, 제6조) -IT융합 헬스기기의 경우에 통신방식의 변경 시에도 제조품목허가를 받거나 신 고 요구 → 추가 비용 및 시간 부담(의료기기법시행규칙 제24조의 2)
	-의료기기의 유통, 수리는 별도의 요건을 갖춰 신고하도록 되어 있어, IT헬스 융합제품의 경우 일반 통신유통망이나 A/S망 활용이 불가능(의료기기법 제15조, 제16조)
의료보험 체계	-국민건강보험, 손해보험 등 각종 의료보험에서 원격진료 행위에 대해 수가가 인정되지 않아 수비자 부담이 증가되고 관련 서비스 활성화가 저해(국민건강 보험법 제4조)

자료 : 이광호(2012), 「융합산업 공급가치사슬 구조 변화 및 대응 전략 : U-healthcare 산업을 중심으로」, 과학 기술정책연구원

관리, 허용범위를 제한하는 등의 형태로 원격진료를 허용하는 스마트헬스케어의 제도적 기반을 마련하고 있다. 각 주별로 원격의료(Telemedicine) 면허를 별도로 발급하는 등 원격진료 의사의 자격요건을 강화하면서도 원칙적으로는 허용하는 입장이다. 일본에서도 이미 1997

년부터 방사선관독, 병리진단, 만성질환자 등을 대상으로 원격의료서비스를 시행하고 있고, 보험수가도 별도로 산정한다.

의료·건강 정보의 활용 및 시스템화도 문제다. 의료정보 유통에 관하여 현행 법령은 종이문서, CD 등 저장매체를 전제로 하고 있어, 온라인상의 정보유통의 허용 여부를 수용하는 데에는 한계가 있다. 현재 진료기록부의 유통방법에 대하여 마이크로필름이나 광디스크 등 아날로그적 방법은 인정하고 있으나<sup>5)</sup>, 디지털 형태의 온라인 유통에 관한 언급은 없는 실정이다. 하지만 의료정보화의 진전에 따라 의료행위의 의료정보시스템에 대한 의존도는 점점 증가하는 추세다. 또한 종래에는 치료병원이 곧 진단병원, 검사병원, 자문병원이었으나 의료기관의 정보화로 인하여 의료기관이 특정 업무에 특화될 수 있다. 단순히 기술적인 측면으로만 접근하면 환자의 의료정보를 클라우드 서비스로 활용할 수 있는 단계에 와 있다. 그러나 이 경우 클라우드 서비스 자체에 대한 신뢰성 문제는 차치하고라도, 환자 개인정보의 보안성, 유효기간 등에 대한 법적 관리주체 및 책임, 환자 개인정보에 대한 접근 권한 부여 방법 및 범위, 1차 의료정보가 후에 가공되었을 때 2차 저작권의 범위를 어디까지 인정할 것인가 등등 수많은 난제를 넘어서야만 한다. 결국 의료정보의 저작권 및 공공성 문제로 귀착될 수밖에 없다.

유헤스에 수반되는 의료기기 제품에 대한 제도적인 제한도 장애로 작용하기 마련이라는 점에서 재고의 대상이다. 일반적으로 의료기기는 편의성에 앞서 안정성과 신뢰성을 우선적으로 고려하는 특성 때문에 까다로운 인·허가 절차가 필요하다. 문제는 이로 인해 장기간이 소요되어 융합제품의 빠른 시장 출시에 걸림돌이 될 수 있다는 점이다. 이런 연유로 헬스케어 의료, 무선심박계, 무선당뇨측정기 등 유헤스 관련 제품이 기존 의료기기의 임상시험 조건을 모두 만족시켜야 하는가에 대한 근본적 문제 제기가 이루어지곤 한다.

융합신기술 제품의 기능이 의료용과 건강관리용으로 둘 다 가지고 있을 때, 그 용도에 따라 어느 기준을 따를 것인지에 대한 문제가 발생한다. 융합기술의 발달로 전통 의료기기와는 차별화된 신개념의 의료기기가 출현하고 있는 데 따른 현상이다. 특히 의료기기와 건강관리기기와의 차별성 및 신뢰성 문제가 제기된다. 예를 들면, 착용형 무선심박계의 경우 심박수를 측정하여 무선으로 전송하지만, 이를 의료용과 건강관리용 둘 다 사용이 가능하다

5) 의료법 제20조에는 인편 또는 마이크로필름이나 광디스크 등 기록매체에 의한 의료기록의 유통만을 전제로 한다.

는 점이다. 해외에서 제조된 제품의 경우 스포츠용으로 구분되면 의료기기가 아니므로 품목 허가가 필요 없으나, 우리나라에는 관련 제품의 신뢰성을 보증할만한 공공기관이 부재한 실정이다.

의료보험 체계상의 제한도 있다. 현행 국민의료보험 체계상에는 ‘동일질환-동일수가’ 원칙 적용으로 인해 u-Health 서비스 확산이 제약받고 있다. 지금까지 시범사업으로 실시된 원격진료에서는 환자 1인당 의사의 진료시간이 일반 진료보다 현저히 더 긴 것으로 측정되었다. 국민건강보험 등 각종 의료보험에서 원격진료 행위에 별도 수가가 인정되지 않은 상황에서 의사가 원격진료에 매진할 동기가 부여될 수 없는 것이 문제다.

이러한 제도개선 수요를 종합적으로 감안해 볼 때, u-Health 분야에서는 원격진료 관련 법령의 개정 및 면허제도의 신설, 진료정보의 온라인 전송 및 활용에 관한 규정의 신설, u-Health 관련 의료기기 인·허가 제도의 개선, 의료보험체계의 재정비 등의 규제개혁 과제가 도출된다고 보겠다.

## (2) 스마트 카/지능형 교통망(ITS) 분야

자동차와 IT의 결합이 급속도로 확대되면서 스마트 카가 탄생되고 있다. 통신·차량의 인터페이스 기술, 차량용 콘텐츠 기술, 신호 탐지 기술, 인공지능 및 자율주행 기술 등을 바탕으로 바야흐로 자동차의 무인주행 시대가 열리고 있는 것이다<sup>6)</sup>. 여기에 도로, 차량, 신호시스템 등 기존 교통체계의 구성요소에 전자적 제어 및 통신 등 첨단기술을 접목시킨 지능형 교통시스템(ITS : Intelligent Transport System)이 뒷받침되면 바야흐로 스마트 모빌리티(Smart Mobility) 체계가 구축될 수 있는 것이다. 그러나 현실적으로 보면 여기까지 이르는 데에는 넘어야 할 장애가 하나 둘이 아니다.

무엇보다도 통신 문제의 해결이 제일 큰 난제다. 특히 스마트 카에서 활용되는 무선주파수 대역이 문제다. 스마트 카에서 활용되는 무선주파수는 5.9GHz 대역으로 현재 국제표준으로 정해진 상황이지만, 우리나라는 동 대역 활용이 제한되어 있는 실정이다. 이미 미국과 유럽은 5.8~5.9GHz 대역에 70메가 대역을 할당하여 테스트베드 사업을 진행 중이며, 국제표준의 조화(Harmonization) 강화로 글로벌 표준 가능성이 매우 높은 편이다<sup>7)</sup>. 반면에 우리나라

6) 아직까지 본격적인 무인주행은 시범적으로만 시현되고 있으나, 자동 직각 주차기술 등은 일반차량에 적용되고 있다.

라의 경우에는 방송통신위원회가 88올림픽 이래 5.7~5.925GHz 대역을 방송국의 이동기지국용으로 각 방송사에 할당하여 운용 중이다<sup>7)</sup>. 사정이 그러하다보니, 국내에서는 스마트 카에 대한 연구개발이 이루어지더라도 국내용과 수출용을 각각 개발해야 하는 일이 발생하기에 이른다. 이에 따른 추가 비용과 시간이 소요되는 것은 물론이다.

자동차업체의 무선통신사업자 자격 획득 문제도 관심사 중의 하나다. 스마트 카가 현실화 되면 차량제조 회사들이 무선통신을 활용할 수 있어야 한다. 그런데 이 경우 차량제조 회사가 무선통신사업자로서의 자격을 인정받아야 한다면 또 다른 문제가 발생할 수 있다. 차량제조 회사들이 특정 주파수 대역을 할당받아 신규 비즈니스를 하게 되면 무선통신 사업자의 성격을 갖게 되어 기존 무선통신사업자와의 사업영역 충돌이 불가피해진다. 여기에서 그치지 않는다. 무선주파수 할당 시에 기존 무선통신사업자들은 일정 금액을 정부에 지불하는 ‘주파수 경매제도’를 적용받고 있는 상황에서 스마트 카 제조 및 서비스 제공업체에만 예외를 두기도 힘든 게 현실이다. 차량개발 업체 입장에서는 확실한 비즈니스 모델이 없는 상황에서 거액의 주파수 할당 대가를 지불하기 어려운 상황이다.

스마트 카 운행에 대한 규제의 적용대상이 누구인지도 규정할 필요가 있다. 현재 차량운행과 관련한 모든 법적 규제는 경찰청 소관의 도로교통법에 의거하며, 차량운전자는 이를 의무적으로 준수해야 한다. 하지만 무선통신에 의해 차량이 제어되는 스마트 카가 현실화되면, 현행 도로교통법의 각 조항들이 규정하고 있는 내용들과 상충하는 문제가 발생할 수밖에 없다. 운전자가 탑승하고 있지 않은 상황에서 조작·제어되는 차량의 운행주체가 차량소유자인지, 무선통신제어자인지가 불명확하기 때문이다. 운전자가 차량에 탑승한 경우에도 무선통신 제어되는 상황이라면 동일한 문제가 발생한다. 사고가 발생할 때 책임소재의 유무와 더불어 책임의 범위 설정에 있어서도 애매한 상황이 발생할 개연성은 얼마든지 존재한다.

스마트 카는 아직 본격적인 제품 출시가 이루어지지 않고 부분적인 기능 활용에 그치고 있지만 장차 스마트 카/ITS 산업은 경제·사회적 파급효과가 큰 신성장동력 분야임에 틀림없다. 미국, 일본, 유럽 등 자동차 선진국들은 운전자 편의 및 사고방지 기능의 제공, 외부환경과의 전방위적 연결성 확보와 엔터테인먼트 기능 강화, 오감 활용형 인터페이스 적용 등을

7) 미국연방통신위원회(FCC)는 스마트 하이웨이용으로 5.9GHz의 주파수대를 할당하여 운용 중이다.

8) 전 세계적으로 동 대역 대를 방송중계용으로 쓰고 있는 나라는 우리나라가 유일하다. 국내 방송사들은 동 대역 대를 마라톤 중계를 비롯하여 그 활용빈도가 낮음에도 방송통신사업자들은 할당받은 주파수 대역을 일종의 자산으로 간주하고 있다.

중심으로 스마트 카·ITS에 대한 기술개발을 활발하게 진행 중이다. 스마트 카 개발은 완성차업체를 중심으로 HW, SW 및 통신업체와의 합종연횡이 활발하게 이루어지고 있다. 그러나 결국 스마트 카·ITS의 융합신기술이 현실화되려면 그동안 자동차산업과 통신산업에 제각기 적용되던 각종 규정들의 원활한 접목과 결합이 전제되어야 한다. 역설적으로 보면 이 제각각의 영역에서 충실하게 작동되던 제도가 오히려 융합의 활성화를 가로막는 장애로 작용하는 결과가 초래될 수도 있다는 점을 시사한다.

### (3) 의료기기 분야

의료산업은 의료서비스(80%), 제약(15%), 의료기기(5%) 등으로 크게 구분된다. 이 가운데 의료기기는 영상진단, 치과용, 정형외과용, 의료용소모품 등 질병의 예방, 진단, 치료, 재활 등에 사용되는 기구·기계·장치·재료로서, 의료기기법상 2,056개의 다품목 산업으로 5만 여개의 제품이 존재한다. 이들은 인체삽입 여부 등과 같은 위험도에 따라 1~4등급으로 구분되는데, 1등급은 신고제로, 2~4등급은 허가제로 운영되고 있다.

의료기기 분야는 복합첨단산업으로 다품종 소량생산 특성이 강하고, 기술혁신 속도가 빨라 최근 제품의 라이프사이클이 짧아지는 추세이나, 그 용도의 특수성으로 인해 여러 측면에서 제약을 받고 있다.

우선 시장 측면에서 볼 때, 한정된 수요처(병원)와 가격보다 안전성 및 신뢰성을 우선적으로 고려하기 때문에 기존 유명제품을 지속 사용하는 보수적인 경향으로 진입장벽이 크게 작용하는 분야이다. 제도 측면에서 보면, 의료기기는 인간의 생명에 직·간접으로 영향을 미치게 되어 안전성과 신뢰성을 가장 중요하게 여기므로 까다로운 인·허가 절차를 거쳐야 시장에 출시될 수 있는 분야이기도 하다.<sup>9)</sup>

이러한 제약은 때로 의료기기 분야의 융합기술 응용을 어렵게 한다. 특히 두 번째의 제약이 더 직접적이다.

우선 복잡한 평가절차 및 평가기간 장기화로 혁신제품의 시장진입이 실패할 수도 있다는

9) 의료기기는 일반적으로 기술문서와 안전성 및 유효성 자료 등을 근거로 받는 품목허가와 품질관리 적합성 인정(GMP: Good Manufacture Practice)을 받아야만 제조 및 판매가 가능하다. 즉, 제품 개발 → 시험·인증 → 품목허가 및 GMP심사 → 제품 판매의 단계를 거치게 되는데, 인·허가 및 시장진출에 걸리는 기간은 통상 2~3년이 소요된다.

점이다. 고부가가치 산업인 의료기기 분야는 제품 개발 과정과 제품 개발 후 까다로운 인·허가 제도를 통과해야 시장에 출시될 수 있는데, 그러한 긴 과정을 거치는 동안 초기 투자비가 집중되어야 시장진입이 가능하다는 특성이 있다.

신규 의료기기의 인·허가 과정에서는 임상시험 통과에 오랜 시간과 많은 비용을 부담해야 한다. 게다가 새로운 성능과 적용대상을 가진 신제품에 대해서도 기존 허가 기준을 적용하여 시장 진입 및 활용도 제고에 걸림돌로 작용하기 일쑤다. CT나 MRI 등 특수 고가 의료기기는 보건복지부 ‘특수의료장비의 설치 및 운영에 관한 규칙’에 의거하여, 일정 규모(병상 기준) 이상을 갖춘 병원에서만 설치가 가능하다. 최근 국부 촬영용 소형 의료기기가 출시되어 1, 2차 의료기관에서의 활용이 가능하게 되었지만, 위 규정에 가로막혀 진입이 제한되어 있다. 디지털 X-ray의 경우에도 병원 설치에는 문제가 없지만 대학이나 연구소에 설치 시에는 ‘원자력안전법’에 의해 규제를 받아 진입이 제한되고 있는 실정이다.

의료기기 제품 판매를 위해서는 ‘식품의약품안전처(제품 안정성 및 유효성 심사) → 한국보건 의료연구원(신의료기술 평가) → 건강보험심사평가원(치료재료 가격 산정)’의 3단계 절차가 필수적이다. 이 과정에서 동일 임상자료에 대해 각 기관마다 검토가 중복되는 부분이 많으면 제품출시가 지연되는 결과를 초래하기 때문에 혁신제품을 개발하고도 시장진입에 실패하는 사례가 나타날 수 있다. 특히 자본력이 약한 중소기업일수록 그럴 가능성이 커지기 마련이다.<sup>10)</sup>

u-Healthcare 정보의 활용 제한과 건강관리 기기에 대한 보수적 규제도 진입을 억제하는 장벽으로 작용한다. 각종 의료기기에 유무선통신 기능이 결합되어 정보 호환이 기술적으로는 문제가 없지만, 현행 의료법에서는 기록매체를 전제로 하기 때문에 추가적인 비용이 발생한다. 한 병원에서 검사한 결과가 다른 병원에서 호환되지 못하면 환자의 시간 및 비용 부담이 증가하기 마련이다. 우리나라는 병원 내에서의 정보활용 인프라는 잘 구축되어 있지만, 병원-병원 및 병원-환자 간 정보 호환은 매우 취약한 편이다.

치료 목적이 아닌 스포츠나 피트니스용 기기들이 의료기기로 분류되어 활용성이 떨어지고, 관련 업체의 기술개발 및 제품 출시가 지연되기도 한다. 무선심박계, u-Healthwear 등 IT를 접목시킨 건강관리 기기들을 대상으로 기존 의료기기 인허가와 같은 엄격한 절차를 적용

10) 특히 신의료기술 평가에는 평균 7개월이 소요되고 최장 수 년이 소요되는 경우도 있어, 모든 절차가 끝날 때까지는 제품 판매가 불가능하다.

할수록 그러하다.

국내 제도와 해외 제도의 괴리 문제도 진입장벽의 한 원인이 된다. 이미 앞에서 설명한 바와 같이, 의료기기는 일반적으로 품목허가(기술문서+시험성적서 제출)와 공장실사를 통한 품질관리심사(GMP)를 받아야 제조 및 판매가 가능하다. 그런데 제품개발 → 시험·인증 → GMP심사 → 제품판매'의 제 단계를 거치는 과정에서 각국마다 시험·인증 요건 및 GMP 심사 요건 등이 상이하다면 그만큼 진입이 어려워진다는 의미다. 해당국 시장에 진입하기 위해서는 국가별 요건의 충족이 필수적이다. 최근 선진국들이 의료기기 인허가 기준을 강화함에 따라 변경된 규격에 맞춰 재평가를 받아야 해외 수출이 가능한 실정이다. 기업의 입장에서는 기술문서의 국내·외 규정 차이 및 국제규격 강화로 해외진출 시 해당국 인허가 취득에 많은 시간과 비용을 소모할 수밖에 없는 것이다.

## IV. 창조경제에 걸맞은 규제개혁 과제

### 1. 창조경제 구현을 위한 규제개혁 방향

미래 산업에 걸맞은 규제 체계를 갖추는 일은 현 시점에서 긴급하고도 시급한 과제 중의 하나이다. 무엇보다도 기술과 산업의 융합이 본격적으로 시도되는 시대에는 기존 산업의 영역을 대체하거나 잠식할 수 있는 이른바 '창조적 파괴'에 대비하여 선제적인 대응 방안 구축이 필요하다. 창조경제 시대에는 로드맵에 의한 '경로 의존성'에서 벗어나 '경로 개방성'이 요구된다는 점이 규제 정비의 새로운 지침이 될 수 있다. 지금은 과거 산업화 시대와 구별되는 시대적 상황임을 인식하고 규제 측면에서도 제도의 재정비에 나서야 한다.

새롭게 전개되는 산업패러다임은 산업혁명 이래 200년 이상 전개된 양상과는 확연히 다르고, 1990년대 후반기에 목격한 정보통신혁명기와도 분명히 구별된다. 이미 1980~90년대에 시작된 정보통신기술의 혁명과 21세기에 본격화 된 IT, BT, NT, CS(Cognitive Science) 등의 기술혁명이 중첩되는 영역에서 융합기술과 이를 기반으로 한 새로운 산업 활동이 본격적으로 이루어지고 있는 것이다. 산업화시대에는 ICT 분야도 하나의 개별 기술에 의존하는 개별 산업이기 때문에 산업의 진흥을 위해서나 규제를 위해서나 ICT 분야 고유의 제도를 유지

할 수가 있었다. 그러나 ICT 기술을 기반으로 산업융합이 활발하게 진행되는 한국에서는 정보통신산업만을 주인공으로 구분하여 진흥하거나 규제할 수는 없는 일이다. ICT 기술이 기술 및 산업융합의 촉매 역할을 하는 만큼 규제도 그에 걸맞게 설정될 필요가 있다. 이 경우에는 정보통신산업 분야가 반드시 주인공의 역할만을 맡게 되는 것이 아니다. 때로는 다른 주인공, 즉 정보통신 분야와 융합되어 생성되는 다른 산업의 영역을 위해 기꺼이 조연의 역할을 자임할 수도 있는 일이다. 규제를 설정하는 정부당국자의 인식 전환이 필요한 대목인데, 무인자동차의 경우를 생각해 보면 ICT 산업을 넘어서는 제도의 구축이 얼마나 시급한 과제인지를 이해할 수 있다. 당노폰을 비롯하여 앞에서 규제 장애의 대표적인 사례로 제시된 경우들도 따지고 보면 개별 기술과 개별 산업을 위주로 한 규제의 장벽을 넘어서지 못하기 때문에 발생한 것들이다.

이처럼 융합 활동이 활발하게 전개되는 분야에서 시사하는 바와 같이, 산업융합의 영역을 포괄적으로 관할할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 융합된 기술, 산업 및 시장이 새롭게 생성되고 발전되는 데 적극적이고 능동적으로 대응하기 위한 차원에서 다음 네 가지의 규제 개혁 방향을 제시할 수 있다.

첫째, 진입규제를 전면적으로 재정비하여야 한다. 다분야에 걸쳐 융합이 활발하게 이루어지기 위해서는 시장에서 창의성과 자율성, 다양성이 발휘될 수 있는 환경의 조성이 필요한데, 진입규제의 전면적인 재검토도 이러한 기초 하에서 전개되어야 마땅하다. 현존하는 진입규제는 개발연대 이래 산업화시대를 거치면서 설정된 것으로 단일기술, 단일산업을 전제로 하여 칸막이가 설정된 것들이 대부분이다. 진입규제의 전면적인 재정비를 위한 구체적인 방안에 대해서는 다음 절에서 상술하도록 하겠다.

둘째, 포지티브 시스템으로 규율되던 각종 규제를 과감하게 네거티브 시스템으로 전환해 나가는 것이다.<sup>11)</sup> 법과 제도를 운영함에 있어서 열거된 행위만을 제한적으로 허용하는 방식에서 꼭 필요한 것만을 규제하고 나머지는 시장의 자율에 맡기는 방식으로 바꾸자는 의미다. 단일기술과 단일산업이 주종을 이루던 시대에는 포지티브 시스템도 유효하게 작동될 수

11) 우리나라의 성문법 체계는 원칙적으로 모든 것을 금지하고 예외적인 사항을 나열하는 열거주의(Positive System)의 특성을 지녔다. 기술규제의 경우 이러한 특성이 더욱 강하게 나타나는데, 법률은 물론, 시행령, 시행규칙에 폭넓게 규율되고 있으며, 심지어 각종 지침 및 관리규정 등에도 명시되어 있다. 이에 비해 미국의 경우 성문법의 체계와 더불어 판례법을 중시하는 이원적 체계로 운용되고 있으며, 규제대상으로 명시된 것 이외에는 거의 모든 것을 허용하는 이른바 포괄주의(Negative System)의 특성을 지니고 있다.

있으나, 융합이 본격화되는 시대에는 포지티브 시스템은 오히려 장애로 작용할 가능성이 크다. 법과 제도가 포지티브 시스템으로 못을 박아 놓고 산업과 사업, 관련 시장을 규정하면 창의적 아이디어와 융합기술에 입각한 사업을 다양하게 정의하여 발전시키는 데 장애요인으로 작용하기 마련이다. 다만 네거티브 시스템을 도입하는 데 있어서도 유념해야 할 점이 있다. 네거티브 시스템을 채택하면서 실질적인 효과를 내기 위해서는 보다 실용적인 접근이 요구된다는 점이다. 단순히 규제의 근거가 되는 법령에서 특정한 사항을 열거하여 제한적으로 금지시키는 방식의 도입만으로는 불충분하다는 의미이다. 규제의 입법기술적인 표현 여부와 관계없이, 실질적으로 네거티브 시스템의 효과를 가져 올 수 있는 규제의 도입이 필요하다. 즉, 피규제자 또는 규제 대상의 금지요건을 완화시켜 진입자유를 충분하게 확보해 주는 게 바람직하다. 이를 테면, 등록이나 신고의 경우에도 이에 필요한 요건을 포지티브로 규정하느냐, 등록이나 신고를 거부하는 요건을 네거티브로 규정하느냐에 따라 규제의 성격이 완전히 달라진다는 점을 유념할 필요가 있다.

셋째, 현존하는 시장에서의 경쟁 촉진 못지않게 잠재적인 시장의 진입가능성을 의미하는 시장경합성(Market Contestability)을 높여나가는 환경의 조성이 요구된다.<sup>12)</sup> 기술과 산업의 융합이 활성화되어 시장 외부의 잠재적인 경쟁자들(Potential Competitors)의 입장에서는 공정한 시장질서 확립 이전에 시장창출 자체가 차단되고 있다는 것이 더 큰 문제이므로, 산업융합의 영역을 포괄적으로 관할하는 제도적 장치를 통해 시장의 경합성을 높이는 것이 중요하다는 의미다.<sup>13)</sup> 산업 내부에 존재하는 기존 기술의 진화에 의존하는 이른바 지속성 기술(Sustaining Technology)의 혁신을 추구하는 것을 넘어 산업 간 경계에서 와해성 기술(Disruptive Technology)에 의한 융합혁신이 생성되는 국면에서는 적어도 기술적인 측면에서 볼 때 시장에 이미 진입한 기존 기업에 비해 불리하지 않다는 점에서 진입을 저해하는 규제장벽이 없다

12) Baumol, W. J., Panzar, J. C. and Willig, R. D.(1982) 등에 의하여 발전된 시장경합성(Market Contestability) 개념에서는 기존 시장에서 실제로 경쟁기업이 비록 소수인 독과점상태에 있다고 하여도 진입과 퇴출의 부담이 없고 기존 기업에 의한 배타적인 불이익이 부과되지 않는다면 시장이 경합적으로 발전할 수 있고, 경쟁시장과 마찬가지로의 효과를 가져 온다고 보고 있다. 심영섭·고준성(1997), pp.40-43 참조.

13) 시장경합성 개념은 시장에 진입하는 데에 필요한 고정비용의 부담이 없거나 시장에서 퇴출할 때 발생하는 매몰비용(Sunk Cost)의 부담이 없을수록 경쟁시장의 효과를 기대하게 된다. 이러한 논리 하에서는 단일 기술과 단일 산업이 지배하는 시장보다는 특히 기술과 산업의 융합이 활발하게 이루어지는 시장에서 시장경합성의 개념이 더 유력하게 적용될 수 있으며, 시장진입을 저해하는 규제의 개혁을 통해 시장경합성을 높여 나갈 수 있다. 기술과 산업의 융합이 활성화되는 과정에서는 선택의 폭이 그만큼 넓어지기 때문에 고정비용이나 매몰비용의 부담도 단일기술과 단일산업이 우위인 시장보다 훨씬 덜 할 수 있다는 것이다.

면 얼마든지 경합적일 수 있다.<sup>14)</sup> 그러므로 창의와 융합이 중요한 역할을 하는 분야일수록 정책이 아이디어의 진입을 자유롭게 보장하는 데 도움이 되도록 시장접근을 저해하는 요인들을 제거해 나가는 일에 적극적으로 나서야 한다. 산업화 시대에 유효했던 경제적 자원이나 이미 실현된 지식과 같은 유한 요소를 중심으로 하는 전통적 접근방식으로는 아이디어의 경쟁을 촉진하는 데 한계가 존재한다. 산업의 융합화가 진행됨에 따라 산업 간 무경계성, 불확실성이 심화되고 소비자와 경쟁자의 파악이 점차 어려워지는 상황에서는 이미 존재하는 시장에서의 경쟁 질서를 확립하는 것만으로는 부족하다. 따라서 시장참여자의 잠재적인 진입가능성 폭을 가능한 넓혀 놓는 방향으로 규제개혁이 이루어지는 것이 바람직하다.

넷째, 법과 제도를 통한 규제 못지않게 실제 시장에서 실행되는 관행을 바꾸는 일 또한 창의와 융합 활성화를 위해 매우 주요한 과제 가운데 하나다. 이를테면, 시방서의 경우가 그러하다. 시방서란 설계·제조·시공 등 도면으로 나타낼 수 없는 사항을 문서로 적어서 규정한 것으로, 일반적으로 사용재료의 재질, 품질, 치수 등 제조 및 시공상의 방법과 정도, 성능, 특정한 재료, 제조, 공법 등의 지정, 완성 후의 기술적 및 외관상의 요구사항 등이 표시되는 이른바 스펙을 말한다. 도면과 함께 설계의 중요한 부분을 이루는 것이다. 그런데 여기에서 같은 성능 또는 더 나은 성능의 융합신기술 제품의 사용이 가능한데도 불구하고 굳이 기존에 검증된 제품의 사용을 강제하면 실질적으로 진입장벽으로 작용할 수밖에 없는 일이다. 물론 시방서의 내용은 법으로 정해진 강제규정은 아니다. 그럼에도 불구하고 시방서는 시장에서 강제규정 이상의 위력을 발휘하곤 한다. 시장에서 실질적인 진입규제로 작용하는 시방서의 일부 내용들은 산업융합 시대에 걸맞게 고쳐져야 할 낡은 관행이라 하지 않을 수 없다.

## 2. 진입규제의 전면적인 개혁 방안

여기서는 진입규제의 개혁 목표를 창의와 융합의 활성화에 두고, 이러한 기초에 맞추어 진입장벽을 전면적으로 재점검하는 방안을 제시하고자 한다.<sup>15)</sup> 진입규제 전반에 대해 보편

14) 이론적으로 완전히 경합적인 시장이 성립되기 위해서는 신규로 진입하고자 하는 기업이 기술, 생산요소의 가격, 제품 및 수요에 대한 정보의 접근 등에 있어 기존기업에 비해 불리하지 않아야 한다. 그런데 와해성 기술에 의존하여 융합이 이루어지는 영역에서는 기술뿐 아니라 창조적인 아이디어에 의한 혁신도 경쟁력 요소로 작동하므로 전통적인 의미에서의 생산요소 가격, 제품 및 수요에 대한 정보의 접근 등과 비교해 볼 때 결코 불리하지만은 않다. 다만 진입을 저해하는 장벽이 문제인 경우가 허다할 뿐이다.

적인 원칙하에 예외를 두지 않고 포괄적 방식으로 접근하여 정밀점검(Overhaul)을 해 보자는 것이다.

진입규제의 전면적인 개혁을 위해서는 먼저 현존하는 진입규제 전체를 대상으로 이를 계속 유지할 것인가 하는 점에 대해 일괄적으로 평가할 기준을 마련하는 것이 바람직하다. 여기에서 주장하는 진입규제의 전면적인 개혁은 현존하는 진입규제가 창조경제의 기조에 맞추어 그 시의성을 유지하고 있는지, 규제의 목적이나 논거를 여전히 확보하고 있는지를 면밀하게 판단하자는 게 주목적이다. 창의와 융합의 활성화 차원에서 진입규제에 대한 새로운 접근을 시도해 보자는 것이기도 한데, 바로 그런 의미에서 진입규제의 정도가 강할수록, 진입규제의 존속기간이 길수록 규제개혁 차원에서 우선순위를 두고 재검토해 보자는 제안이다.

우선 각 진입규제별로 공공성 명분, 규제의 합목적성과 정책 우선순위 변화, 산업정책 및 경제상황 변화, 기득권자의 저항 여부 등을 재평가를 해 보자.<sup>15)</sup> 특히 기득권을 가진 기존 시장진입자의 방어적 저항과 이미 유효하지 않은 산업정책적 목적을 앞세워 규제를 유지하고자 하는 소관부처의 저항이 규제개혁의 중요한 장애가 아닌지를 먼저 평가해 보아야 한다.

첫째, 공공성 여부의 평가다. 공공성을 내세운 명분이 반드시 정부독점이나 지정과 같은 진입규제를 통해서만 충족될 수 있는지, 아니면 공공성을 확보하는 조건만 보장된다면 진입철폐나 완화를 통해서도 가능한 것인지를 파악해 보자는 의도다. 정부독점이나 지정이 불가피하다고 하더라도 재화와 서비스의 공급 사슬(Supply Chain) 전부를 규제하기보다는 공급 사슬의 단계별로 진입규제의 완화 필요성과 가능성이 높은 부문은 없는지를 파악해 나가야 한다.

둘째, 진입규제 설정 당시의 정책목적에 대한 평가다. 진입규제를 설정할 당시와 현재의 정책 우선순위를 비교하여 판단하고, 진입규제 설정 당시의 정책 목적이 여전히 유효하다 할지라도, 정책의 우선순위가 바뀌었다면 해당 진입규제는 개혁의 대상이 된다.

셋째, 경제상황의 변화에 대한 평가다. 예를 들면, 개방화와 경제세계화의 진전으로 기존 사업자를 보호하는 진입규제의 실효성이 사실상 무력화되고 있음에도 여전히 규제가 존속하고 있는 것은 아닌지를 점검해 보아야 한다. 특히 국내 물량이나 수요를 보장하기 위한 진입규제는 국내 산업의 국제경쟁력 강화에 도움이 되지 않을 뿐 아니라, 해외시장 개척 노

15) 우리나라에는 2008년 현재 세세분류 기준으로 1,121개의 산업이 존재하는데, 이 가운데 50.2%인 563개 산업인 진입규제의 대상이다. 김종호·심영섭·유진근(2009), p.46 참조.

16) 김종호·심영섭·유진근(2009)의 pp.171~175에 필자가 제시한 방안을 재정리한 내용이다.

력을 게을리 할 빌미를 제공한다는 의미에서 개혁의 대상이다.

넷째, 기득권 보호 여부의 평가다. 오랫동안 진입규제를 유지함으로써 시장진입자에 의한 기득권의 고착화가 얼마나 심해지고 있느냐 하는 것이 평가의 기준이며, 때로는 담합 가능성, 담합의 실행 빈도도 평가 지표의 하나다.

다섯째, 산업정책적 동기도 재평가해야 한다. 유치산업의 단계일 때의 발상이 오래 지속 되면, 이미 진입한 기업의 기득권을 지켜주며 보호하는 정책으로 전략할 수가 있다는 의미다. 전통 주력산업의 육성을 위해 설정된 진입장벽이 창의와 융합을 통한 창조산업의 구현 과정에서도 여전히 유효한 지에 대해서도 평가해 볼 만하다. 어떤 면에서 보면 융합신기술을 활용하여 시장외부에 존재하던 기업이 당해 시장에 진입하는 경우에는 거의 대부분 유치산업의 범주에 포함된다고 하여도 무리가 아니다. 창조경제 시대를 맞아 차제에 유치산업 그 자체의 의미와 이에 대한 산업정책적 접근조차도 재평가할 때가 도래한 것이다.

이상과 같은 기준으로 진입규제 전체를 재평가하되, 설정 당시의 규제 목적과 창조경제의 활력에 미치는 예상 효과를 동시에 감안하는 게 바람직하다. 특히 경제 활력의 가능성<sup>17)</sup>, 적시성<sup>18)</sup>, 충분성<sup>19)</sup> 등을 동시에 고려하여 진입규제 개혁 방향을 모색해 나가는 것이 필요하다. 규제개혁의 명분과 당위성만을 앞세워서는 여러 가지 저항과 장애로 인해서 성공적으로 진행되기가 쉽지 않을 것이라는 경험론적인 전망 때문에 그러하다.

진입규제 개혁의 실효성을 높이려면 다양한 실천적 대안을 마련하는 일이 중요하다. 그래야만 규제당국이 진입규제 개혁을 효과적이고도 원활하게 수행할 수가 있는 것이다.

그 대안들을 구체적으로 제시해 보면 다음과 같다. 첫째, 진입규제를 적극적으로 개혁한다는 의미에서 한시적 규제유예를 통해 일단 어느 시점까지 진입을 허용한 후, 이를 지속할 것인지를 주기적으로 재검토하는 방안이다. 둘째, 일정 기간마다 주기적으로 특정 기간을 설정하여 진입을 허용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 예를 들면, 3년 또는 5년마다 주기적으로 1~3년 동안 진입장벽을 철폐하거나 완화하는 조치를 시행하되, 그 성과를 보아 허용

17) 여기에서 가능성(Likeliness)이란 진입규제 개혁이 실제 신규진입이 이루어지고, 창업 및 고용창출, 혁신과 생산성 향상으로 연결되는지의 여부를 의미한다.

18) 여기에서 적시성(Timeliness)이란 진입규제가 개선된 이후 빠른 시간 내에 창의와 융합의 활성화에 실질적인 도움이 될 수 있는지의 여부를 말한다.

19) 여기에서 충분성(Sufficiency)이란 해당 산업이 진입규제의 개혁에 따른 효과를 극대화하도록 제반 여건을 충분히 갖추고 있는지의 여부를 뜻한다.

주기 및 기간을 신축적으로 운영하면 된다. 특히 기술과 산업의 융합이 활발하게 진행될 것으로 기대되는 분야의 경우에는 시장진입의 허용 주기를 보다 짧게 운영하는 것이 효과적이다. 그만큼 새로운 기술과 산업의 시장진입 기회가 커지고, 시장경합성도 따라서 높아질 수 있는 것이다. 셋째, 장기간에 걸쳐 진입규제가 어떻게 운영될 것인지 미리 예고하는 것도 좋은 대안이 될 수 있다. 진입규제를 무한정 존속시키는 것은 바람직하지 않다는 논거를 바탕으로, 소관부처가 장기계획을 발표함으로써 시장진입자나 시장참여 희망사업자들에게 예측 가능성을 높여줌으로써 결국 시장경합성을 높이는 효과를 기대할 수 있다. 넷째, 진입을 허용하는 자격을 열거하는 포지티브 시스템에서 진입이 불가능한 조건을 제외하고는 모두 진입이 가능하도록 하는 네거티브 시스템으로 전환하는 것이다. 다섯째, 강진입규제는 중진입규제로, 중진입규제는 약진입규제(등록 및 신고)로 규제의 강도를 단계적으로 하향 조정해 나가는 방안 등이다. 이러한 대안들은 단일기술, 단일산업의 틀을 벗어나 산업 외부의 잠재적 시장진입희망자들에게 참여 기회를 확대하는 데 도움이 되는 규제개혁 방안들이다.

진입규제의 전면적인 재정비를 위해서는 모든 규제당국이 직접 나서서 추진하는 것이 효과적이다. 바로 그런 의미에서, 전 정부부처가 중심이 되어 동시 진행해 나가는 것이 바람직하다. 진입규제의 전 소관부처들이 일관된 원칙에 의해 규제개혁 작업에 참여하도록 평가양식을 마련해서 제공하고, 소관부처에서 작성된 ‘평가서’는 일괄해서 취합한 다음, 종합적으로 판단하여 추진해 나갈 필요가 있다. 진입규제 개혁을 통해 신규창업 및 고용창출 등이 이루어진 분야에 대해 그 효과를 측정하여 정부업무 평가 시에 적극 반영한다면 효과가 있을 것이다.

## V. 맺음말

지금까지 기술 및 산업 융합이 본격적으로 진행되는 추이와 그로 인해 전개되는 산업과 시장의 패러다임 변화를 관찰해 보았다. 그리고 이러한 현상의 사례를 u-Healthcare 분야, Smart Mobility 분야, 의료기기 분야를 통해서 살펴보았다. 이러한 현상과 사례를 통해서 규제개혁, 특히 진입규제 개혁의 필요성과 논거들을 발견할 수가 있었다. 이러한 맥락에서 본 논문에서는 진입규제의 전면적인 개혁방안을 제안하고 있다.

김종호·심영섭·유진근(2009)이 이미 제시한 진입규제의 개혁은 창의와 융합을 바탕으로 하는 창조경제를 주창한 신정부로서는 그 어느 때보다도 절실하고도 당면한 과제가 아닐 수 없다. 다만 진입규제의 전면적인 개혁은 여타의 규제개혁에 비해 매우 어려운 작업이기 때문에 정부가 강력한 의지를 가지고 실행하여야 하며, 정부의 강력한 의지를 관철할 수 있는 시기에 맞추어 진행하는 것이 효과적이라는 점에서 신정부가 출범한 첫 해에 이를 다시 한번 강조하고자 하는 것이다. 실제로 MB 정부에서 공정거래위원회와 경쟁력강화위원회 중심으로 진행된 전문 직종 중심의 진입규제 개혁 작업은 미완의 성과만 시현하고 만 경험이 있다. 이는 특정 직종만을 타깃으로 하여 진입규제 개혁을 추진하면 기득권자들의 저항으로 인해 추진이 어렵다는 점을 시사한다. 그만큼 진입규제 개혁을 위한 정교한 설계와 강력한 실천의지가 필요하다고 하겠다.

여기에서 한 가지 유념해야 할 점이 있다. 그것은 창의와 융합을 골격으로 하는 창조경제를 구현하기 위해 진입규제의 개혁은 필요조건일 뿐이지 결코 충분조건이 될 수 없다는 점이다. 경제주체들의 적극적인 노력과 합목적적이면서도 조화로운 정책들이 한데 어우러져야 가능한 일인 것이다. 이렇게 볼 때 경제와 사회의 전 분야가 유기적으로 어우러져 발전할 수 있는 경쟁시스템의 마련이 긴요하며, 창의와 융합의 활성화를 지향하는 규제개혁도 바로 이러한 맥락에서 이루어지는 것이 바람직하다. 창조경제의 구현을 뒷받침하기 위한 정책이 더 이상 정부당국의 소관 업무로만 국한될 수가 없고, 사회 전반적으로도 그러한 분위기가 효과적으로 확산되도록 노력해야 성과를 기대할 수 있다고 하겠다.

## 참고문헌

- 강연수, 「산업융합시대의 규제개혁 과제 — ITS/스마트 카 중심으로」, 제2회 산업융합촉진 워크숍 발표자료, 2012. 9. 21.
- 김광석, 「스마트 모빌리티의 확산」, 제2회 산업융합촉진 워크숍 발표자료, 2012. 9. 21.
- 김석화, 「U-Health 현황과 과제」, 제1회 산업융합촉진 워크숍 발표자료, 2012. 6. 29.
- 김종호·심영섭·유진근, 「경제활력 제고를 위한 진입규제 개혁 방안 — 진입규제 개혁의 창업, 고용, 생산성 효과를 중심으로 —」, 산업연구원, 2009.
- 김진형, 「창조경제를 위한 융합산업 규제개혁 과제 —소프트웨어 융합 분야를 중심으로 —」, 제6회 산업융합촉진 워크숍 발표자료, 2013. 8. 30.
- 심영섭·고준성, 「무역정책과 경쟁정책의 조화」, 산업연구원, 1997.
- 심영섭·손용엽, 「산업의 새로운 트렌드와 경쟁정책」, 산업연구원, 2006.
- 오현서, 「ITS 통신 현황 및 실용화 전략」, 제2회 산업융합촉진 워크숍 발표자료, 2012. 9. 21.
- 이광호, 「융합산업 공급가치사슬 구조 변화 및 대응 전략 : U-healthcare 산업을 중심으로」, 과학기술정책연구원, 2012.
- 이광호, 「융합산업 육성을 위한 기술규제의 개선 방향 — U-healthcare 산업을 중심으로」, 제1회 산업융합촉진 워크숍 발표자료, 2012. 6. 29.
- 이민화, 「의료산업 융합기술 개발 전략 및 제도개선 과제」, 제3회 산업융합촉진 워크숍 발표자료, 2012. 12. 7.
- 정진화·남장근·정은미·최윤희, 「신기술 융합화에 따른 산업패러다임의 변화와 우리의 대응」, 산업연구원, 2004.
- 경제·인문사회연구회, 「창조경제 새로운 발전패러다임」, 2013.
- 경제·인문사회연구회, 「창조경제 새로운 아이디어 새로운 시장」, 2013.
- 허영, 「국내 의료기기 R&D 인프라 문제점 분석 및 개선 방안 — 산업융합시대 규제개혁 중심 —」, 제3회 산업융합촉진 워크숍 발표자료, 2012. 12. 7.
- 한국무역협회 국제무역연구원, 「창조경제 실현을 위한 지식서비스 산업 규제개선 및 경쟁력 강화 방안」, 2013.
- Baumol, W. J., Panzar, J. C. and Willig, R. D., Contestable Markets and the Theory of

Industry Structure, Harcourt, Brace & Javanovich, New York, 1982.

OECD, Barrier to Entry, DAF/COMP(2005)42, 2005.

Roco, M. C., & Bainbridge, W. S., ed., Converging Technologies for Improving Human Performance, National Science Foundation, 2002.

## Strategy for Regulatory Reform to Promote Creativity and Industrial Convergence

Young-Seop Shim

We are now standing at a turning point, where the new technological paradigm and the industrial convergence are developed in succession. These mega trendy phenomena result in the creative outputs surpassing the domain, the genre, and the boundary. In this contemporary context, it becomes crucial to have systems and order that promote activities of creativity and convergence. We should recheck regulations, especially, those which will no longer be available in the era of the creative economy while possible when the single technology and industry are dominant. That is the problem concerning barrier to entry in regards to the concept that various industrial activities differ from one another.

In this paper, I suggest effective strategies for regulatory reform to promote creativity and convergence, by suggesting four directions of regulatory reform in concert with the new paradigm of the technological and industrial convergence, as follow:

First, entry regulation should be overhauled and rearranged entirely. To cultivate vibrant fusion and integration across all sectors, a favorable environment in which creativity, autonomy, and diversity can be achieved is required. Also, on the basis of this principle, regulation of entry barrier should be comprehensively reviewed.

Second, it is recommended that the regulations governed by positive system drastically be converted to negative system.

Third, it is critical to not only promote the competition in the existing market, but also

build up an environment favorable to market contestability, which increases the likelihood of potential market entry.

Fourth, besides official regulation through laws and systems, as in the case of order specifications, changing informal practices implementing on the actual market also poses major challenges.

Key words : Regulatory Reform, Technological & Industrial Convergence, Creativity,  
Barrier to Entry

## 지 정 토 론

**주 제: 「창의와 융합 활성화를 위한 규제개혁 방향」에 대한 논평**

**논평자: 김 신(한국행정연구원)**

이 논문은 창의와 융합시대에 걸림돌로 작용하고 있는 기존의 규제체계를 근본적으로 재검토함으로써, 새로운 기술융합시대에 부응할 수 있는 규제의 개선 방향을 제시하고 있다. 현재 산업계는 산업융합의 새로운 패러다임이 등장하고 있으며, 단일기술, 단일산업에 기초한 기존의 규제체계는 창의와 융합이 주류로 전환되는 시기에 더 이상 유효하지 않으며, 전면적인 재검점이 필요하다고 이 논문은 강조하고 있다. 더 나아가서 기술 및 산업융합이 시장에서 활발히 이루어지기 위해서는 시장에서 창의성 및 자율성이 발휘될 수 있도록 정부의 정책패러다임이 근본적으로 바뀌어야 한다고 주장하고 있다.

또한 이러한 시장의 요구에도 불구하고 기존 제도 및 법령 등이 환경변화에 대처하지 못해 장애요인이 되고 있으며, 새로운 융합산업 사업자의 시장진출을 막을 뿐만 아니라, 시장의 창출자체를 막고 있는 문제점을 다양한 사례를 들어 지적하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 과거 산업화 시대의 제도를 재정비하여 다가 올 미래의 산업융합 시대에 부응하는 새로운 규제체계를 갖추는 것이 긴급하고도 시급한 과제라고 이 논문은 주장하고 있다.

구체적으로 진입규제 정비, 네거티브 규제체계로의 전환, 시장경합성을 제고 할 수 있는 환경조성, 시장관행의 개선을 창조경제를 구현하기 위한 규제개혁 과제로 제시하고 있다. 특히, 진입규제를 전면적으로 개혁하기 위하여 진입규제별로 공공성, 합목적성, 경제상황 변화, 기득권 보호 여부, 산업정책적 동기 등을 재평가하고, 진입규제 개혁의 실천적 대안으로 한시적 규제유예제, 규제일몰제, 규제계획제 등을 제시하고 있다.

이 논문은 기술 및 산업융합이 진전됨에 따라 과거 산업화 시대에 마련되었던 기존의 규제체계가 시대에 뒤떨어진 낡은 제도로 전락하고 있는 현상을 구체적인 사례를 통해 보여주고 있다. 이를 통하여 환경의 변화에 대처할 수 있는 새로운 규제체계와 정책패러다임의 필요성을 역설하고 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 또한 창의와 융합을 활성화하기

위한 구체적인 개혁과제와 이를 실현하기 위한 실천적 대안을 제시하고 있다는 점에서 정책적 기여도가 있다고 하겠다.

사실 창의와 융합은 새로운 아이디어는 아니며, 이명박 정부 시절 새로운 정책적 패러다임으로 융합행정을 추구하였던 것은 주지의 사실이다. 이의 실천을 위하여 2012년 행정안전부에서는 「융합행정가이드」까지 발간하였다. 이 가이드에 의하면, 융합행정은 “수요자 관점에서 기관의 기능을 연계하여 새로운 가치를 창출하는 창조적 업무방식”으로 정의하고 있다. 이러한 융합행정은 산업정책뿐만 아니라 정부의 모든 정책에 적용하고자 하였다.

현 박근혜 정부는 융합행정과 유사한 협업행정이라는 개념을 정부3.0을 실현하기 위한 실천방안 중 하나로 제시하고 있다. 저자가 논문에서 산업융합의 걸림돌로 제시하고 있는 각종 진입규제의 폐해는 사실 정부 내 부처 간 칸막이에서 기인하고 있는 것이 많으며, 이를 해결하고자 하는 것이 융합행정이고 협업행정이다. 따라서 이 논문이 지적한 산업계의 문제점은 다른 모습과 형태로 다양한 분야에서 발생하고 있는 전 정부적인 문제이며, 이를 해결하기 위한 정책적 노력의 필요성은 이 논문이 주장하는 바와 그 궤를 같이 한다고 하겠다.

창의와 융합 활성화를 위해 이 논문이 주장하고 있는 논지의 핵심은 진입규제의 전면적인 개혁이며, 이를 실천하기 위한 대안으로 한시적 규제유예제, 규제일몰제, 규제계획제 및 네거티브 규제체계로의 전환 등을 제시하고 있다. 한시적 규제유예제와 규제일몰제는 이명박 정부 하에서 시행한 경험이 있는 제도이다. 전 세계적인 경제위기를 돌파하기 위한 비상수단으로 활용하였던 이들 제도는 아이디어는 참신하였으나 제도 시행과정에서 많은 문제점을 야기하였다.

한시적 규제유예는 법령 등의 효력을 한시적으로 정지하는 것이다. 법률의 효력을 정지하기 위해서는 국회의 법개정이 필요하였으므로, 신속한 제도시행을 위해 주로 시행령 이하 하위법규의 효력을 일시적으로 정지하였으나 상대적으로 과급효과가 적은 규제를 대상으로 주로 시행하여 그 실효성이 의문시 되었다.

규제일몰제도 마찬가지로 이유로 주로 하위법규 위주로 시행하였으며, 규제일몰의 원래 개념인 ‘효력상실형’ 보다 기존 규제의 타당성을 일정 기간 후 재검토하는 ‘재검토행’이 대부분이었으며, 그나마도 거의 모든 재검토행 규제가 다시 기간이 연장되어 제도가 유명무실화되었다. 따라서 규제강도가 높고 첨예한 이해관계의 대립이 상존하는 진입규제를 대상으로 한시적 규제유예나 규제일몰을 적용하기 위해서는 최고 리더십의 강력한 정책의지가 없이

는 실효성 있는 집행이 어려울 수 있다.

규제계획제는 미국과 호주 등에서 현재 시행하고 있는 제도로, 우리나라의 경우 학계 및 전문가들이 도입을 주장하고 있는 제도이나 정부가 그 동안 시행을 미뤄오고 있는 실정이다. 오랜 행정입법의 전통을 가지고 있는 우리나라의 경우 오히려 제도 도입을 위한 여건은 좋은 편이다. 매년 각 부처는 입법계획을 연초에 세우므로 이와 연계하여 규제계획을 수립할 수 있으나, 최근 들어 의원입법에 의한 규제가 증가하는 추세이므로 이를 반영한 적절한 규제계획을 수립하기는 어려울 것이다. 하지만 법률에 의한 규제가 아닌 시행령 이하 하위법규에 근거한 규제는 어느 정도 계획이 가능할 것이다.

네거티브 시스템으로의 전환은 참여정부 이래로 논란이 되어온 사안이며, 최근 박근혜 정부가 강력하게 추진하고 있다. 네거티브 체제로의 전환은 제도문제가 아니라 법체계의 개편과 관련된 사안으로, 이 논문에서도 지적한 바와 같이 주로 영미권의 법·경제체계에서 채택하고 있는 형태이다. 포지티브 및 네거티브 시스템은 규제방식과 밀접하게 연관되어 있다.

포지티브 시스템을 채택하고 있는 대륙법 국가들은 주로 사전규제 형태를 취하고 있다. 따라서 엄격한 기준에 따라 시장진입을 허용하되 시장에 대한 사후감독은 상대적으로 소홀하다. 반면에 네거티브 시스템을 채택하고 있는 영미권은 주로 사후규제방식을 취하고 있으며, 자유로운 시장진입은 허용하되 시장에 대한 사후감독이 매우 철저하고 시장에서의 규제제도도 잘 갖춰져 있다. 따라서 불량제품으로 인한 피해에 천문학적인 배상판결이 내려지는 경우가 적지 않으며, 이로 인한 시장퇴출이 다반사로 발생하고 있다.

우리나라는 대륙법체계를 갖추고 있으며 사전규제방식을 취하고 있다. 이러한 시스템을 부분적이거나 네거티브 시스템으로 전환하기 위해서는 상대적으로 취약한 시장감시 기능을 확충하기 위해 상당한 수준의 행정력을 확보하여야 할 것이다.

이 논문에서 언급은 하고 있으나 자세히 논의되지 않은 사안 중 하나가 기술규제 문제이다. 기술 및 산업융합이 발생하고 있는 분야는 대체로 적절한 규제체계가 갖춰지지 않아 관련 기관 간 기술표준이 상이하고 국제적 기준과도 상치되는 경우가 발생하고 있다. 또한 최근 전 세계적으로 기술규제를 비관세장벽의 수단으로 활용하고 있는 국가가 증가하고 있어, 분야별로 관련 국제기구가 기술표준을 정하고 이를 회원국에게 강제하려 하고 있다.

이러한 국제적 움직임에 대처하기 위해 우리나라에서는 2012년 12월 기술규제영향평가 제도를 국무총리 훈령으로 도입하여 운영하고 있다. 이 제도는 부처의 기술규제가 국가표준

및 국제기준과 부합되는지 여부를 검토하여 평가함으로써, 불합리한 기술규제를 시정하고 국내외의 기술표준에 부합하기 위한 것이다. 이 제도를 적극적으로 활용하면 기술융합 시대에 대처할 수 있는 중요한 정책수단이 될 수 있을 것이다.

