

규제연구 제30권 제1호 2021년 6월

# 포괄적 네거티브에서 유연한 규제로 : 혁신친화적 신산업 규제혁신 원칙의 모색\*

홍 승 현\*\*

문재인 정부는 신산업 규제혁신 원칙으로 포괄적 네거티브 규제전환을, 이를 달성하는 방법으로 입법방식 유연화와 규제샌드박스를 제시하고 규제개혁을 추진해왔다. 그러나 활발히 진행되고 있는 규제샌드박스과 달리 입법방식 유연화는 상대적으로 더디게 진행되고 있다. 본 논문의 목적은 신산업 규제혁신의 새로운 원칙으로 유연한 규제를 제시하고 그 개념과 근거를 이론적으로 정립하는 것이다. 포괄적 네거티브 규제개혁의 제도화 과정 및 스마트 모빌리티, 바이오헬스, 핀테크 분야의 포괄적 네거티브 전환사례에 대한 분석을 바탕으로 규제혁신 방법으로서 입법방식 유연화가 지닌 한계를 지적한 후, 혁신의 장려와 혁신의 파괴성으로부터의 보호를 동시에 가능하게 하는 혁신친화적 신산업 규제혁신 원칙으로 유연한 규제를 제시한다. 유연한 규제는 규정의 구조, 집행의 구조, 규제 피드백 등 규제거버넌스 전반에 걸쳐 규제목적 달성을 위한 피규제자의 선택을 다양하게 만드는 것으로 정의될 수 있으며, 이 때 입법방식의 유연화는 유연한 규제 원칙을 달성하는 방법의 하나가, 네거티브 규제는 입법방식의 유연화를 달성하는 수단의 하나가 된다.

\* 본 연구는 2019년 한국행정연구원 연구보고서(융복합·신산업 규제유연성 측정에 관한 연구) 및 2020년 한국행정연구원 연구보고서(규제지체 해소를 위한 유연성 제고방안 : 신산업 중심으로)의 일부분을 소논문으로 발전시킨 것임을 밝힙니다.

\*\* 홍승현, 한국행정연구원 규제혁신연구실, 서울시 은평구 진흥로 235(scientia96@gmail.com)  
접수일: 2021/6/9, 심사일: 2021/6/21, 게재확정일: 2021/6/21

명령통제형 규제의 대안으로 제시되어온 규제이론들로부터 피규제자의 선택을 늘릴 수 있는 다양한 방법을 도출하여 유연한 규제의 분류체계를 구축한 후 정책적 함의와 후속 연구방향을 제시한다.

핵심용어 : 포괄적 네거티브, 입법방식 유연화, 유연한 규제, 규제거버넌스, 혁신친화적 신산업 규제혁신

## I. 서론

문재인 정부는 출범이후 융복합·신기술의 발전으로 인한 급속한 환경 변화에 대응하여 포괄적 네거티브 규제를 신산업 분야에 전면적으로 도입하는 등 규제개혁 패러다임을 근본적으로 전환하겠다고 발표하였다(국무조정실, 2017). 빠르게 진행되는 혁신의 속도와 규제환경의 변화에 대응하기 위해서는 규제체계가 민첩해지고 유연해져야 한다는 인식 하에, 이러한 목적을 달성할 수 있는 규제개혁 추진 원칙으로 포괄적 네거티브 규제를 제시한 것이다. 포괄적 네거티브는 원칙적으로 허용하고 예외적으로 금지하는(원칙허용-예외금지) 기존의 네거티브 리스트를 확대한 것으로서, “신제품과 신서비스 출시를 먼저 허용하고, 필요시 규제하는 체계를 위한 다양한 입법 방식과 혁신제도를 포괄”하는 것을 의미하였다(관계부처 합동, 2017).

이후 포괄적 네거티브 규제라는 범정부적 규제개혁 원칙을 달성하는 방법은 크게 입법 방식과 혁신제도의 두 방향으로 구체화되어 왔다(〈그림 1〉 참조). 입법방식을 유연화하고 규제샌드박스를 도입하는 것이다. 입법방식의 유연화란 새로운 상품과 서비스를 규제 체계에서 수용하기 위해서 열거식으로 되어 있고 경직적인 기존의 법령상 개념정의 및 분류체계를 보다 유연하고 포괄적으로 만드는 것을 의미한다. 2019년 4월 『행정규제기본법』이 개정되어 규제기관은 규제신설 및 개선시 우선허용·사후규제 원칙을 고려해야 할 의무를 부여받았다. 규제샌드박스는 신청사업자에게 특정 규제를 일정기간·일정조건 하에서 유예해줌으로써 신규 사업을 시험해볼 수 있는 제도를 말한다. 2019년 초 ICT, 혁신금융, 산업융합, 지역특구 분야에서 규제샌드박스법이 만들어진 이후 스마트도시, 연구개발특구 등으로 확대발전되고 있다.

문재인 정부의 신산업 규제개혁이 진행되어 온 지 4년이 지난 현재, 신산업 관련 규제

개혁 방법에 대한 정부와 학계의 관심은 입법방식의 유연화보다 규제샌드박스에 더 쏠려 있는 듯하다. 그간 여러 차례의 “네거티브 규제발굴 가이드라인” 배포를 통하여 모범사례를 구축하고 정부 및 공공영역에서의 네거티브 규제전환을 독려해왔지만, 정부가 최근 발표한 2021년 규제혁신 추진방향에는 규제샌드박스의 성과를 대대적으로 평가하고 있는 반면 입법방식의 유연화에 관해서는 평가 및 추진의지가 상대적으로 미흡하다(국무조정실, 2021). 또한, 학술정보데이터베이스인 DBpia에서 키워드 검색을 해보면, “규제샌드박스”는 21건의 결과를 보여주는 반면 놀랍게도 “입법방식의 유연화”의 검색결과는 전무하다. 네거티브 규제에 관한 학계의 관심은 지속되고 있지만,<sup>1)</sup> 학계에서는 적어도 “입법방식의 유연화”라는 표현을 선호하지 않는 것으로 보인다.

〈그림 1〉 문재인 정부의 포괄적 네거티브 전환 개념도



\*출처 : 국무조정실·기획재정부(2019: 1)

본 논문의 목적은 신산업 규제혁신의 새로운 원칙으로 유연한 규제(flexible regulation) 또는 유연한 규제거버넌스(flexible regulatory governance)를 제시하고 그 개념과 근거를 이론적으로 정립하는 것이다. 이는 기존의 규제개혁 원칙인 포괄적 네거티브 규제전환 그리고 규제개혁 방법으로서의 입법방식 유연화를 정당화하는 것과 다르다. 본 논문은 규제의 유연화를 신산업 규제개혁의 원칙으로 제시하고, 입법방식의 유연화는 이러한 원칙을 달성하는 방법의 하나로, 네거티브 규제는 입법방식의 유연화를 달성하는 수단으로 제시할 것이기 때문이다. 이러한 점에서 본 연구는 국내외 기존

1) DBpia에서 “네거티브 규제”로 키워드 검색을 하면 22건의 검색결과가 나온다.

연구와 차별성을 지닌다. 규제체계를 유연화하는 방식을 입법방식의 네거티브 규제로 환원하는 경향을 보이는 연구(황태희, 2011; 김태오, 2017; 김재광, 2018; 박균성, 2018; 성희활, 2018), 규제의 강도(stringency) 또는 경직도(strictness)의 측정을 통해 강도 완화의 중요성을 강조한 연구(Dasgupta et al., 2001; 이종한, 2013; Brunel and Levinson, 2013), 공유경제 활성화를 위한 대안적 규제전략의 필요성을 강조한 연구(최유성 외, 2017), 성과중심규제나 원칙중심규제와 같은 결과중심규제와 유연성을 연결시킨 연구(Majumda and Marcus, 2001; Ramanathan et al., 2018) 등은 규제를 유연하게 만들어야 한다는 방향성을 공유하고 있으나, 이를 실현할 수 있는 체계적 방법을 제시하고 있지 못하다는 한계를 지닌다. 규제를 유연화하는 방식은 규정을 네거티브화하거나 규제강도를 완화하는 것 외에도 다양한 방법이 존재할 수 있다. 이렇게 다양한 방법을 고려한 신산업 규제개혁을 추진하기 위해서는 규제(regulation)를 규정(rule)으로 바라보는 제한적 인식에서 벗어나 규정을 만들고, 집행하며, 검토 후 재입법하는 전반적인 과정을 고려할 필요가 있다(OECD, 2011). 즉, 입법방식만 유연화하는 포괄적 네거티브와 달리, 유연한 규제는 규정의 구조, 집행의 구조, 규제에 대한 피드백 등 규제의 생애 전주기에 걸쳐 유연화를 추진하는 것이다.

서론에 이어 이 논문은 크게 세 장으로 구성되어 있다. 제2장에서는 포괄적 네거티브 규제개혁의 제도화 과정과 사례를 비판적으로 검토한다. 관련 법률과 규제발굴 가이드라인에 나온 포괄적 네거티브 규제개혁, 입법방식의 유연화, 우선허용·사후규제, 규제샌드박스 간의 관계를 파악하고 규제샌드박스를 포괄적 네거티브 원칙을 달성하는 방법으로 제시하고 있는 현재 체계의 문제점을 분석한다. 이어 스마트 모빌리티, 바이오헬스, 핀테크 등 신산업 3개 분야에서 완료된 18건의 포괄적 네거티브 규제개혁 사례 내용분석을 통해 입법방식의 유연화가 규제의 유연화를 대표하기 어렵다는 점을 보여주고 규제의 유연화는 곧 규제거버넌스의 유연화를 의미한다고 주장할 것이다. 제3장에서는 유연한 규제에 관한 기존 연구의 검토를 바탕으로 규제 유연화의 정의를 도출하고, 이러한 정의에 입각해 규제를 유연하게 만들 수 있는 다양한 방법에 관하여 논의할 것이다. 4장 결론에서는 본 연구의 함의를 도출하고 논문의 한계 및 향후 연구에서의 제언을 제시하면서 논문을 마무리할 것이다. 이를 통해 본 논문은 혁신적 상품과 서비스의 안전성 확보와 혁신의 장려라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 혁신친화적 규제혁신 방법으로 유연한 규제를

제시하고, 신산업 규제혁신을 위해 규제를 유연하게 만들 수 있는 다양한 방법을 추진해야 한다고 주장할 것이다.

## II. 포괄적 네거티브 규제개혁

### 1. 포괄적 네거티브 규제개혁의 제도화

문재인 정부가 제시한 포괄적 네거티브 규제개혁 의지는 제도마련 및 제도운영방식 지도 등 두 가지 차원에서 구체화되어 왔다고 할 수 있다. 그 발전 과정을 살펴보면 규제샌드박스 제도는 포괄적 네거티브 규제전환이라는 원칙을 달성하는 방법의 하나로 추진되 기보다 네거티브 규제와 별개의 제도로 운영되어야 할 필요가 발견된다.

첫째, 정부와 국회는 입법화를 통해 포괄적 네거티브 규제개혁 추진을 법적으로 의무화하였다. 『행정규제기본법』 개정을 통해 입법방식 유연화를 우선허용·사후규제 원칙으로 명문화(제5조의2 신설)하고, 규제특례를 적용할 수 있는 근거를 마련하였다(제19조의3 신설). 또한, 규제특례 4법의 제·개정을 통하여 과학기술정보통신부, 산업통상자원부, 금융위원회, 중소벤처기업부 주관 하에 규제샌드박스 제도를 도입하였다. 특이한 점은 입법내용에 ‘포괄적 네거티브’나 ‘입법방식의 유연화’라는 표현은 보이지 않는다는 것이다. 다만 『행정규제기본법』 제5조의2(우선허용·사후규제 원칙)에 의하면 신산업 규제에 있어 “원칙적으로 허용하고 한정적인 열거를 통해 예외적으로 금지하는 방식”, “요건이나 개념을 미래의 새로운 상품과 서비스를 포함할 수 있도록 규정하는 방식”, “분류기준을 미래의 새로운 상품과 서비스를 포함할 수 있도록 유연하게 정하는 방식”, “사전에 의무를 부과하지 않고 필요에 따라 출시 후에 의무를 부과하는 방식” 중 “하나의 규정 방식을 우선적으로 고려하여야 한다.”고 되어 있으며, 이는 입법방식 유연화 중 네거티브 리스트, 포괄적 개념정의, 유연한 분류체계, 사후규제를 각각 의미하고 있어, 우선허용·사후규제가 곧 입법방식 유연화의 다른 표현이라는 점을 알 수 있다(〈표 1〉 참조).<sup>2)</sup> 이와 별도로 『행

2) 우선허용-사후규제 원칙을 구체화하기 위한 신산업규제정비기본계획의 수립과 시행 의무도 『행정규제기본법』에 신설되었다. 제19조의4에 의하면 정부는 신산업 분야의 규제정비에 관한 기본계획을 3년마다 수립하고 시행하여야

『행정규제기본법』 내에 규제샌드박스와 관련된 사항이 제19조의3에 규정되어 있다는 점은, 법률상 우선허용·사후규제는 규제샌드박스과 구분된다는 것을 의미한다.

〈표 1〉 입법방식 유연화의 네 가지 유형

| 행정규제기본법 제5조의2 |  | 규제발굴 가이드라인     |
|---------------|--|----------------|
| 조항            | 내용   | 입법방식 유연화 방법    |
| 제①항           | 원칙적으로 허용하고 한정적인 열거를 통해 예외적으로 금지하는 방식         | 네거티브 리스트       |
| 제②항           | 요건이나 개념을 미래의 새로운 상품과 서비스를 포함할 수 있도록 규정하는 방식  | 포괄적 개념정의       |
| 제③항           | 분류기준을 미래의 새로운 상품과 서비스를 포함할 수 있도록 유연하게 정하는 방식 | 유연한 분류체계       |
| 제④항           | 사전에 의무를 부과하지 않고 필요에 따라 출시 후에 의무를 부과하는 방식     | 사후규제(사후 평가·관리) |

\*출처 : 행정규제기본법 제5조의2(우선허용·사후규제 원칙)와 『신산업 네거티브 규제발굴 가이드라인(제2판)』을 바탕으로 저자 작성

『행정규제기본법』 상 포괄적 네거티브 규제와 입법방식 유연화, 규제샌드박스 간의 관계는 앞서 정부가 제시한 관계와 다소 상충되는 모습을 보인다. 이는 포괄적 네거티브 추진을 위해 정부가 배포한 가이드라인을 볼 때 보다 명확해진다. 포괄적 네거티브라는 규제원칙을 실제 구현하기 위해서는 규제개혁 담당자들이 이해하고 적용할 수 있는 언어로 쉽게 풀어쓸 필요가 있다. 이를 위해 정부는 2017년 10월 『신산업 네거티브 규제 발굴 가이드라인(안)(제1판)』(관계기관 합동, 2017)을 발표한 이후, 2018년 2월에는 이를 『신산업 네거티브 규제 발굴 가이드라인(제2판)』(관계기관 합동, 2018)으로 개정·확정하였고, 2019년 10월에는 공공기관의 내규 및 지침 대상으로 『포괄적 네거티브 규제 전환 가이드라인』(국무조정실·기획재정부, 2019)을 제작·배포하는 등 포괄적 네거티브 규제 발굴을 위한 노력을 경주하여 왔다.

가이드라인에 포함된 포괄적 네거티브 규제의 정의에 주목할 필요가 있다. 사소한 표현의 차이는 있지만 1판과 2판은 “포괄적 네거티브 규제 방식은 협의의 네거티브를 포함

하며, 수립된 기본계획에 기반하여 관계 부처에서는 연도별 시행계획을 매년 수립하는 규제정비종합계획에 반영하여 시행해야 한다.

한 사후 규제 체계로, 신제품과 신서비스 출시를 우선 허용하고, 필요시 사후 규제하는 체계를 위한 다양한 입법 방식과 혁신제도를 포괄”한다고 정의내리고 있다(관계기관 합동, 2018: 2). 표현의 모호함은 있지만, 포괄적 네거티브 규제방식을 우선허용·사후규제 방식으로 간주하고 있는 것으로 보인다. 이는 2019년의 가이드라인에 보다 분명하게 정리되어 있다. 2019년 가이드라인은 포괄적 네거티브 규제전환을 “신제품·신기술의 신속한 시장 출시 등을 ‘우선 허용’하고, 필요시 ‘사후 규제’하는 방식의 유연한 규제체계로 전환”하는 것이라고 개념정의한 후, “입법방식 유연화 + 규제 샌드박스 제도 도입”이라는 2가지 접근방법이 있다고 명시적으로 발표하였다(국무조정실·기획재정부, 2019: 1).

이를 종합해볼 때, 포괄적 네거티브와 관련된 정부의 인식에는 크게 두 가지 불일치가 존재한다. 첫째, 법률상 우선허용·사후규제와 규제샌드박스가 별도의 제도로 명기되어 있음에도 불구하고, 정부는 규제샌드박스를 우선허용·사후규제 원칙을 달성하는 방법 중 하나로 인식하고 있다. 둘째, 가이드라인에 명시되어 있는 것처럼 규제샌드박스가 우선허용·사후규제 원칙을 달성하는 방법이라고 한다면, 법률상 우선허용·사후규제를 달성하는 방법에 규제샌드박스가 포함되어야 한다. 그러나 행정규제기본법 제5조의2에 제시된 네 가지 방법에는 규제샌드박스가 포함되어 있지 않을뿐만 아니라, 가이드라인에도 규제샌드박스는 우선허용·사후규제의 네 가지 방법과 별개의 제도로 명시되어 있다. 따라서, 포괄적 네거티브 규제혁신 추진체계 상 불일치 해소를 위해서는 포괄적 네거티브와 규제샌드박스를 별개의 규제혁신 방식으로 분리하거나, 규제샌드박스를 우선허용·사후규제를 달성하는 제5의 방법으로 포함시켜야 한다.

전자의 방법을 택할 경우, 포괄적 네거티브는 규제를 유연하게 만드는 방법으로 구체화하고 규제샌드박스는 근거기반·실험적 규제개혁 도구 중 하나로 발전시킬 수 있다. 후자의 방법을 택할 경우, 포괄적 네거티브를 곧 우선허용·사후규제라고 정의한 후 우선허용·사후규제를 달성하는 추가적 방법으로 규제샌드박스를 포함시킬 필요가 있다. 두 가지 방법 중 본 논문에서 제시하는 방법은 전자다. 보다 유연한 규제체계로 전환하는 방법은 현행 규제를 더좋은 규제로 바꾸기 위해서 고려해야 할 요소에 관한 내용인 반면, 규제샌드박스 제도는 규제를 바꾸어야 할 필요성을 증명하는 과정이기 때문이다. 규제샌드박스로 지정되어 서비스가 안전성과 혁신성을 확보하고 있다는 점이 증명되면 정부는 해당 규제를 개선해야 한다. 이 때 규제를 보다 유연하게 개선할 수 있는 방법 중 하나가

유연한 규제고 포괄적 네거티브다. 반면 규제샌드박스는 마치 사전허용·사후규제처럼 보이지만 규제를 네거티브화하는 것과 별도의 과정으로 보아야 한다.

## 2. 포괄적 네거티브 규제개혁 현황 : 스마트 모빌리티, 바이오헬스, 핀테크 분야

『행정규제기본법』 내 우선허용·사후규제는 입법방식 유연화와 동의어이고, 이는 곧 포괄적 네거티브를 의미한다는 것을 살펴보았다. 이어서 현 정부가 추진해온 포괄적 네거티브 전환의 현황을 살펴보자. 문재인 정부가 출범한 이후 스마트 모빌리티, 바이오헬스, 핀테크 등 3대 분야에서 완료된 포괄적 네거티브 전환과제의 내용을 분석하였다. 신산업 관련 연구를 진행할 때 가장 큰 어려움 중 하나는 신산업이 무엇을 의미하는 지가 명확하지 않다는 점이다. 근본적으로 신산업이라는 용어 자체가 시점에 따라 포함하는 산업이 달라질 수밖에 없다는 한계를 내재하고 있다. 신산업의 범위와 유형을 한정짓는 작업은 더 어렵다. 시대별로 달라지는 신산업 리스트는 개방형일 수밖에 없다. 예를 들어 현 시점에서는 인공지능, 빅데이터, 자율주행차, 드론, 지능형 로봇, 스마트 모빌리티 등 신산업과 관련된 대표적인 기술테마와 서비스를 손꼽을 수는 있겠지만, 그 범위가 어디까지이고 유형이 총 몇 가지인지를 한정하고 유형화의 근거를 제시하는 데에는 항상 논란이 뒤따르기 마련이다. 이러한 문제를 해소하기 위해 신산업이라는 용어 대신 4차 산업혁명과 관련된 기술테마를 사용하기도 하지만, 역시 어떠한 기술이 4차 산업혁명에 포함되는지는 합의된 바가 없다(클라우드 슈밥, 2016; 박승빈, 2017). 이렇듯 신산업 유형화에 어느 정도 자의성이 존재할 수밖에 없다는 점을 고려한다면 특정 분야를 한정지어서 분석을 진행하는 것이 더 유리할 수 있다. 따라서 본 논문에서는 신산업 관련 상품 및 서비스 개발이 광범위하게 진행되고 있는 스마트 모빌리티, 바이오헬스, 핀테크 등 3개 분야로 분석 대상을 한정하였다.

2017년 5월부터 2020년 4월까지 약 3년 간 규제정보포털(better.go.kr)에 기록된 포괄적 네거티브 전환과제의 수는 총 97개이며, 2020년 4월 당시 진행 중인 21개 과제를 제외하면 총 76건의 규제개혁이 완료되었다. 이 중 스마트 모빌리티, 바이오헬스, 핀테크 등 3개 분야에서는 18건의 규제개혁이 완료된 것으로 나타났다. 스마트 모빌리티

분야에서는 8건이, 바이오헬스와 핀테크 분야에서는 각각 5건의 규제가 포괄적 네거티브로 전환되었다. 18건의 규제개혁 사례 중 법률 개정사례는 단 2건에 불과하다. 이식이 가능한 장기의 범위를 정한 『장기이식법』, 의료기기 소프트웨어 변경허가에 관한 『의료기기산업법』에서 각각 포괄적 네거티브로 전환이 이뤄진 점을 제외하면, 대부분의 포괄적 네거티브 전환은 시행령, 시행규칙 또는 고시 수준에서 이뤄졌다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 스마트 모빌리티·바이오헬스·핀테크 분야 포괄적 네거티브 전환 과제 목록

| 연번 | 신산업 분류   | 시행일        | 과제명                                    | 개선방안  | 제·개정 법령명   | 소관 부처                 |         |
|----|----------|------------|--|---|--|-----------------------|---------|
| 1  | 스마트 모빌리티 | 2018-02-12 | 시외·고속버스 운송 소화물 범위 네거티브 방식 전환           | 안전, 공공질서 등을 저해하지 않는 품목* 외에는 소화물 운송허용  | 여객자동차운수사업법 시행규칙 제40조의2                                     | 국토교통부                 |         |
| 2  |          | 2018-11-27 | 배출가스 시료 채취 재료 범위 확대                    | XAD-2수지→‘흡착수지’로 개정. 일정기준 만족시 모두 허용  | 잔류성 유기오염물질 공정시험기준  | 환경부                   |         |
| 3  |          | 2018-04-05 | 연구·실증용 드론에 한해 수소용기 우선허용                | 연구·실증용 드론에 한해 차량용 제조 기준을 적용하여 우선허용  | 무인동력비행장치용 압축수소 용기의 제조 및 검사기준에 관한 기준 제정                     | 산업통상자원부               |         |
| 4  |          | 2018-06-12 | 자동차 분류 체계 유연화                          | 삼륜·사륜전자자동차는 이륜자동차의 기준도 승용자동차의 안전기준도 맞추기 어려우나, 차종구분을 유연하게 하는 혁신 카테고리 도입  | 자동차관리법 시행규칙 별표1  | 국토교통부                 |         |
| 5  |          | 2018-11-22 | 공공목적 드론 비행 원칙 허용                       | 불법 어업 감독 및 연안관리 등 국가, 지자체, 공공기관이 ‘공공 목적’으로 긴급 드론 비행이 필요한 경우 우선통보 후 비행이 가능하도록 허용   | 항공안전법 시행규칙   | 국토교통부                 |         |
| 6  |          | 2019-01-01 | 새로운 형태의 비행장치 시험비행을 위한 초경량비행장치 분류체계 유연화 | 기존 분류체계 외에 유인드론, 플라잉보드 등 기타유형을 포괄하여 시험비행이 가능할 수 있도록 혁신카테고리 신설<br>*미국, 독일, 중국 등은 PAV(Personal Air Vehicle)를 `30년 상용화 운영을 목표로 개발중 | 초경량비행장치의 비행안전을 확보하기 위한 기술상의 기준                             | 국토교통부                 |         |
| 7  |          | 2019-09-26 | 경찰드론 활용 범위 네거티브화                       | 실종자 수색용 드론의 운용목적은 실종자, 자살기도자, 조난자 수색 뿐 아니라 기타 카테고리인 재해 등 ‘국민의 생명·신체에 대한 위협이 있을 경우’에도 사용가능하도록 규정                                 | 경찰 무인비행장치 운용규칙   | 경찰청                   |         |
| 8  |          | 2020-01-07 | 옥외광고 표시 가능한 교통수단 범위 확대                 | 옥외광고를 표시할 수 있는 교통수단을 ‘도로교통법’상 ‘차’로 개정*<br>*(예시) 건설기계, 자전거 등도 포함가능   | 옥외광고물법 시행령   | 행정안전부                 |         |
| 9  |          | 바이오헬스      | 2018-03-05                             | 배합사료 제조시 동물용의약품 사용 특례 마련  | 새로운 항생물질제제 및 항균제등의 사용기준 및 허용량이 있는 경우 검역본부장 확인 후 사용가능하도록 수정 | 배합사료 제조용 동물용의약품등 사용기준 | 농림축산식품부 |
| 10 |          |            | 2019-01                                | 이식이 가능한 장기  | 장기등이식윤리위원회에서 심의하여 결정한                                      | 장기등이식에 관한             | 보건복지부   |

| 연번 | 신산업 분류 | 시행일        | 과제명                          | 개선방안   | 제·개정 법령명                        | 소관 부처     |
|----|--------|------------|------------------------------|--|---------------------------------|-----------|
|    |        | -15        | 등의 범위                        | 장기 등도 허용될 수 있도록 혁신카테고리 도입  | 법률 제4조                          |           |
| 11 |        | 2019-02-28 | 체외진단 의료기기 즉시 변경허가 대상 네거티브화   | 변경허가가 반드시 필요한 '중대한 변경사항'만을 규정, 그 외 사항은 영업자 자율 변경 후 식약처 보고  | 의료기기 허가·신고·심사 등에 관한 규정          | 식품의약품 안전처 |
| 12 |        | 2019-12-03 | 방사선 발생장치 허가절차 간소화            | 최대 허용량을 기준으로 허가하여, 이보다 낮은 기기를 생산·판매할 경우 변경허가없이 자유롭게 생산·판매가능<br>*기술적 안전성 검토 후 개정안 마련(~8월)                           | 원자력안전법 시행령                      | 원자력안전위원회  |
| 13 |        | 2020-05-01 | 의료기기소프트웨어 변경허가 제도 개선         | 인공지능·빅데이터를 이용하여 개발·제조된 첨단의료기기 소프트웨어의 경우 식약처장이 정하는 중대한 변경허가대상*을 정하고, 그 외에는 경미한 변경사항으로 관리<br>* 사용목적, 작용원리 및 주요 기능 변경 | 의료기기산업 육성 및 혁신의료기기 지원법 제정       | 식품의약품 안전처 |
| 14 |        | 2017-11-17 | 금융기관 제3자 업무위탁 범위 탄력적용        | 금융기관이 혁신적인 금융서비스 도입을 위하여 제3자(지정대리인)에게 테스트에 필요한 업무를 위탁할 수 있도록 허용  | 금융기관의 업무위탁 등에 관한 규정             | 금융위원회     |
| 15 |        | 2019-09-16 | 공사채 유가증권 범위 확대               | 5가지 이외에, 전자등록방식으로 발행 가능한 채권의 범위를 금융위가 고시하는 채권까지 인정<br>*(예시) 상품 연계채권, 인플레이션 연계채권 등                                  | 주식·사채 등의 전자등록에 관한 법률 시행령        | 금융위원회     |
| 16 | 핀테크    | 2020-01-07 | 문화재수리업 등록을 위한 자본금확인서 발급기관 확대 | 은행법 및 보험회사법에 따른 모든 은행 및 보험회사로 범위를 확대하고, 다양한 기관을 인정할 수 있도록 기타유형 신설  | 문화재수리 등에 관한 법률 시행령              | 문화재청      |
| 17 |        | 2019-01-01 | 금융기관 고객정보 클라우드 활용 허용         | 클라우드 활용 범위를 개인신용정보까지 확대하되, 금융권 보안수준 및 관리·감독체계를 강화  | 전자금융감독규정                        | 금융위원회     |
| 18 |        | 2019-12-10 | 신용조회사실 통지방식 확대               | 기타 유형으로 다양한 통지방식 허용<br>*(예시) 인터넷사이트, 모바일앱, SNS 등   | 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 시행령 제33조의2 | 금융위원회     |

\*출처 : 규제정보포털을 참조하여 저자 작성

규제정보포털에는 과제들이 포괄적 네거티브 전환과제라고만 구분되어 있을 뿐, 네 가지 유형 중에 어느 유형에 해당되는지 여부는 표시되어 있지 않다. 각각의 과제에 대한 내용분석을 통해 『신산업 네거티브 규제 발굴 가이드라인(제2판)』(관계기관 합동, 2018)에 설명되어 있는 입법방식 유연화의 네 가지 유형으로 18개 신산업 관련 포괄적 네거티브 과제를 구분하는 작업을 실시한 결과, 유연한 분류체계가 10건으로 가장 많았고, 포괄적 개념정의 5건, 네거티브 리스트 2건, 사후규제 1건으로 나타났다(〈표 3〉 참조).<sup>3)</sup>

3) 18건 각각의 개선내용과 유연성 관련 분석의 근거는 〈부록〉을 참조하시오.

〈표 3〉 규제정보포털 내 입법방식 유연화 유형별 규제개선 완료과제(스마트 모빌리티, 바이오헬스, 핀테크 분야)

| 유형       | 개수 | 주요 과제명  |
|----------|----|---|
| 네거티브 리스트 | 2  | 의료기기소프트웨어 변경허가 제도 개선, 제외진단 의료기기 즉시 변경허가 대상 네거티브화  |
| 포괄적 개념정의 | 5  | 시외·고속버스 운송 소화물 범위 네거티브 방식 전환, 배출가스 시료 채취 재료 범위 확대, 공사채 유가증권 범위 확대, 문화재수리업 등록을 위한 자본금확인서 발급 기관 확대, 금융기관 제3자 업무위탁 범위 탄력적용   |
| 유연한 분류체계 | 10 | 연구·실증용 드론에 한해 수송용기 우선허용, 자동차 분류 체계 유연화, 공공목적 드론 비행 원칙 허용, 새로운 형태의 비행장치 시험비행을 위한 초경량비행장치 분류 체계 유연화, 경찰드론 활용 범위 네거티브화, 옥외광고 표시 가능한 교통수단 범위 확대, 배합사료 제조시 동물용의약품 사용 특례 마련, 이식이 가능한 장기 등의 범위, 금융기관 고객정보 클라우드 활용 허용, 신용조회사실 통지방식 확대 |
| 사후규제     | 1  | 방사선 발생장치 허가절차 간소화   |
| 계        | 18 |   |

\*출처 : 저자 작성

대표적인 사례에 대한 검토를 통해 실제 규제개혁이 어떻게 이뤄졌는지를 살펴보자. 식약처가 추진한 “의료기기 소프트웨어 변경허가제도 개선”은 포지티브 리스트에서 네거티브 리스트로 전환된 대표적인 사례다. 변경 이전에는 의료기기 허가사항 변경시 경미한 변경의 경우에도 식약처장의 허가가 필요했다(『의료기기법』 및 시행규칙 상 변경허가 조항). 인공지능이나 빅데이터를 이용하여 개발된 첨단의료기기 소프트웨어의 경우에는 주기적인 업데이트가 필수적인데, 이 경우 업데이트시마다 식약처장의 허가를 받아야 하는 불편함이 발생할 수밖에 없다. 이에 식약청은 신규 제정한 『의료기기산업 육성 및 혁신의료기기 지원법』에서 식약처장이 정하는 중대한 변경허가 대상을 정하고 그 외에는 경미한 변경대상으로 간주하여 보고의무만 부여하였다. 보고만 하면 변경허가 또는 변경인증을 받은 것으로 간주한 것이다. 중대성 여부와 관계없이 모든 변경사항에 허가가 필요하였던 포지티브 리스트에서 중대한 변경허가 대상만을 열거하고 열거되지 않은 모든 사항은 경미한 사항으로 처리하는 네거티브 규제로 전환된 동시에 전부허가제에서 부분허가·부분신고로 변경되었다.

이와 유사하게 “체외진단 의료기기 즉시 변경허가 대상 네거티브화”에서도 변경허가를

받아야 하는 중대한 변경사항을 열거함으로써(『의료기기 허가·신고·심사 등에 관한 규정』 제19조제4항제4호) 이에 포함되지 않는 사항은 경미한 변경사항으로 간주하고 허가 대상에서 제외하였다. 개정 이전의 의료기기 허가·신고·심사 등에 관한 규정에서는 제외된 의료기기의 허가받은 사항에 변경이 있을 경우에는 변경허가를 받아야 했고 허가가 나오기까지는 최대 60일이 소요되었다. 예외적으로 사전 허가를 받지 않아도 되는 경미한 사항의 범위를 10가지로 열거해놓았으나, 여기에 포함되지 않을 경우에는 안전성과 유효성에 영향이 없는 단순 기능 변경이더라도 별도의 변경허가를 거쳐야 했다. 포지티브 리스트에서 네거티브 리스트로 전환된 사례라고 할 수 있다. 또한 위의 사례와 마찬가지로 새로 열거된 중대한 변경사항들은 기존의 허가제가 유지되었고 이에 포함되지 않은 경미한 사항은 단순 신고제로 변경되었으므로 전부허가제에서 부분허가·부분신고로 변경되었다고 할 수 있다.

〈표 4〉 스마트 모빌리티·바이오헬스·핀테크 분야 포괄적 네거티브 전환과제의 유연성 분석

| 연번 | 신산업 분류   | 과제명                                    | 정부 분류기준                     | 규제유연성 관련                          |
|----|----------|--|-----------------------------|-----------------------------------|
| 1  | 스마트 모빌리티 | 시외·고속버스 운송 소화물 범위 네거티브 방식 전환           | 포괄적 개념정의                    | 포지티브 리스트 → 포괄적 포지티브 리스트(포괄적 개념정의) |
| 2  |          | 배출가스 시료 채취 재료 범위 확대                    |                             | 수단기반 → 성과기반(포괄적 개념정의)             |
| 3  |          | 연구·실증용 드론에 한해 수소용기 우선허용                | 유연한 분류체계                    | 포지티브 리스트 → 포괄적 포지티브 리스트(기존 기준 준용) |
| 4  |          | 자동차 분류 체계 유연화                          |                             | 포지티브 리스트 → 포괄적 포지티브 리스트(분류체계 추가)  |
| 5  |          | 공공목적 드론 비행 원칙 허용                       |                             | 포지티브 리스트 → 포지티브 리스트(분류체계 추가)      |
| 6  |          | 새로운 형태의 비행장치 시험비행을 위한 초경량비행장치 분류체계 유연화 |                             | 포지티브 리스트 → 포괄적 포지티브 리스트(분류체계 추가)  |
| 7  |          | 경찰드론 활용 범위 네거티브화                       |                             | 규제공백 → 포지티브 리스트                   |
| 8  |          | 옥외광고 표시 가능한 교통수단 범위 확대                 | 포지티브 리스트 → 포지티브 리스트(단순항목추가) |                                   |
| 9  | 바이오 헬스   | 배합사료 제조시 동물용의약품 사용 특례 마련               | 유연한 분류체계                    | 포지티브 리스트 → 포괄적 포지티브 리스트(포괄적 항목추가) |

| 연번 | 신산업 분류 | 과제명                          | 정부 분류기준  | 규제유연성 관련   |
|----|--------|------------------------------|----------|--|
| 10 |        | 이식이 가능한 장기 등의 범위             |          | 포지티브 리스트 → 포괄적 포지티브 리스트(포괄적 항목추가)                |
| 11 |        | 체외진단 의료기기 즉시 변경허가 대상 네거티브화   | 네거티브 리스트 | 포지티브 리스트 → 네거티브 리스트<br>전부허가 → 부분허가·부분신고          |
| 12 |        | 방사선 발생장치 허가절차 간소화            | 사후규제     | 사전개입 → 병행개입                                      |
| 13 |        | 의료기기소프트웨어 변경허가 제도 개선         | 네거티브 리스트 | 포지티브 리스트 → 네거티브 리스트<br>전부허가 → 부분허가·부분신고          |
| 14 |        | 금융기관 제3자 업무위탁 범위 탄력적용        |          | 네거티브 리스트 → 네거티브 리스트(포괄적 항목 추가)                   |
| 15 |        | 공사채 유가증권 범위 확대               | 포괄적 개념정의 | 포지티브 리스트 → 포지티브 리스트(분류체계 열거, 포괄적 위임, 재량권 확대, 허가) |
| 16 | 핀테크    | 문화재수리업 등록을 위한 자본금확인서 발급기관 확대 |          | 포지티브 리스트 → 포지티브 리스트(포괄적 개념정의, 조건부 허가)            |
| 17 |        | 금융기관 고객정보 클라우드 활용 허용         | 유연한 분류체계 | 포지티브 리스트 → 포지티브 리스트(포괄적 항목추가, 조건부 허용)            |
| 18 |        | 신용조회사실 통지방식 확대               |          | 포지티브 리스트 → 포괄적 포지티브 리스트(포괄적 항목추가)                |

\*출처 : 저자 작성

다음으로는 사후규제로 분류한 “방사선 발생장치 허가절차 간소화” 과제를 살펴본다. 원자력안전위원회 소관 규제지만, 방사선 발생장치 중 다수가 병원에서 사용하는 엑스선 장비라는 점에서 바이오헬스(의료기기 관련) 관련 규제로 분류하였다. 변경 이전의 규제에 의하면 사업자는 방사선 발생장치 용량별로 허가를 받고 생산 및 판매해야 했다. 예를 들어, 용량이 다른 5개의 방사선 발생장치 생산자는 5개의 허가신청서를 제출하고 각각 허가를 받아야 했던 것이다. 원자력안전위원회는 『원자력안전법 시행령』 개정을 통해 엑스선 발생장치의 경우, 사업자가 생산하려는 장치 중 최대 용량을 기준으로 허가를 내주고 그 이하 범위에서는 자유롭게 생산하도록 허용하였다. 이는 곧 최대 용량을 기준으로 허가를 받은 사업자는 그 이하 범위에서 생산·판매하는 엑스선 발생장치에 대해서 사전 허가가 필요없고 사후적인 검사만 받으면 된다는 것을 의미한다. 모든 용량의 엑스선 발생장치 생산·판매에 있어 사전허가와 사후검사를 받아야 하는 규제에서 최대 용량의 장치만 사전허가를 받고 나머지 모든 용량의 장치에 있어서는 사후검사만 받는 규제로 전

환된 것이다. 따라서 엄밀하게 구분한다면 사전개입과 사후개입이 혼재하고 있는 병행개입으로 변경되었다고 할 수 있다.

포괄적 개념정의로 분류될 수 있는 사례 중 “공사채 유가증권 범위 확대” 과제는 포지티브 리스트에서 개념속 범위가 증가하여 포괄적 개념정의로 분류하였으나, 그 내용을 보면 다양한 측면에서 유연성이 확대된 경우다. 『공사채 등록법』에서는 실물을 발행하지 않고 장부상 등록 발행할 수 있는 채권의 범위가 지방채, 특수채, 사채, 외국법인 등 발행채, 양도성 예금증서 등 5가지로 제한되어 있었기 때문에 전자등록방식으로 발생할 수 있는 채권이 한정되었다. 2019년 9월 『공사채 등록법』이 폐지되고 『주식·사채 등의 전자등록에 관한 법률』(약칭 전자증권법)이 시행되면서 금융위원회는 전자등록방식으로 발행가능한 채권의 범위를 15가지로 열거하는 동시에, 신종채권의 등장을 대비하여 신속한 개정이 가능하도록 시행령 및 고시로 위임근거를 마련하였다. 이는 기존의 포지티브 리스트에서 개념속 항목을 추가한 포괄적 개념정의로 전환하고, 금융위원회가 고시개정을 통해 신종채권 등장에 대비할 수 있도록 하였다는 점에서 규제기관의 재량권을 확대한 동시에, 전자등록업의 허가를 지속유지하고 있다고 평가할 수 있다.

유사한 방식으로 18개 과제의 유연성을 분석한 결과는 <표 4>와 같다. 절대 다수를 차지하는 유연한 분류체계 과제들은 대부분 포괄적 분류체계를 단순 추가한 사례들이었다. 스마트 모빌리티, 바이오헬스, 핀테크 분야 포괄적 네거티브 전환 과제에 대한 분석을 통해 입법방식 유연화를 통해 신산업 규제를 추진하는 것과 관련해서 몇 가지 문제점을 파악할 수 있다.

첫째, 우선허용·사후규제 원칙을 달성하기 위한 방법으로 네거티브 리스트, 포괄적 개념정의, 유연한 분류체계, 사후규제 등 네 가지 유형이 제시되어 있지만, 각각의 유형들이 입법방식의 유연화를 달성하는 데 있어 동등한 중요도를 지닌다고 보기 어렵다. 예를 들어, 기존의 허가목록에 포함되어 있지 않은 유형을 추가하기 위해 ‘위원회의 심의를 거쳐 소관부처 장관이 허가한 것’이라는 새로운 유형을 추가하는 것은 금지되는 항목을 열거함으로써 네거티브 리스트로 전환하는 것보다 덜 유연하다고 보아야 한다. 비록 새로운 유형이 추가됨으로써 기존의 목록에 포함되어 있지 않은 상품이나 서비스 출시의 길이 열렸으나, ‘위원회 심의’와 ‘소관부처의 허가’라는 허들이 두 개나 추가되었기 때문이다. 경우에 따라 규제가 더 경직된 것으로 볼 수도 있다. 18건 중 15건을 차지하고 있는 포

괄적 개념정의나 유연한 분류체계의 대부분은 여전히 포지티브 리스트를 유지하면서 개념속 분류 등을 단순 추가한 것이므로 포괄적 포지티브라고 부르는 것이 보다 정확해보인다. 포지티브 리스트를 네거티브 리스트로 바꾸는 것은 포괄적 개념정의를 추가했지만 여전히 포지티브한 리스트로 바꾸는 것보다 규제를 더 유연하게 만든다. 앞서 사후규제 사례로 제시된 “방사선 발생장치 허가절차 간소화”의 경우도 규제개선 이후에 사전개입과 사후개입이 혼재하고 있는 병행개입 상태로 변경되었을 뿐, 전면적인 사후개입으로 변경된 것은 아니다. 따라서 유연화 방식 내에서 보다 유연한 규제로의 전환방법과 보다 덜 유연한 규제로의 전환방법을 구분할 필요가 있다.

둘째, 18건의 개선완료 과제 중 네거티브 규제로의 전환이 2건, 사후규제로의 전환이 1건에 불과하다는 점은 입법방식 유연화를 통한 포괄적 네거티브로의 전환이라는 신산업 규제개혁 추진의 성과가 부실하다는 한계를 보여준다. 포괄적 네거티브 개선의 핵심은 포지티브 리스트에서 네거티브 리스트로의 전환이다. 사례의 수가 보다 풍부하지 못한 아쉬움이 있지만, 5건의 사례 중 네거티브 리스트로 전환 2건, 사후규제로 전환 1건을 보여준 바이오헬스 분야가 핀테크나 스마트 모빌리티 분야보다 포괄적 네거티브로 전환을 충실하게 수행했다고 볼 수 있다. 포괄적 개념정의 사례와 유연한 분류체계 사례에서 확인 가능한 것은 개념정의가 포괄적으로 변하던 혁신적 분류체계가 추가되건 상관없이 대부분의 경우 포지티브 리스트가 그대로 유지되고 있다는 점이다. 현행 포괄적 네거티브 규제개선의 개념틀 하에서는 네거티브 규제로의 전환을 온전히 평가하기 힘들다.

셋째, 규제를 유연하게 만드는 방법에는 입법방식 유연화에서 제시된 네 가지 방법 외에도 다양한 방법이 존재한다는 점이 확인되었다. <표 4>의 규제 유연성 관련 항목은 해당 규제개선과 관련해서 입법방식의 유연화 이외에도 규제가 유연해지는 것과 관련성이 있다고 판단되는 내용이 포함되어 있다. 식약처가 추진한 “의료기기 소프트웨어 변경허가제도 개선” 사례는 포지티브 리스트에서 네거티브 리스트로 전환을 보여주는 대표적인 사례지만, 전부허가제에서 부분허가·부분신고제로 변경된 사례기도 했다. 금융위의 “공사채 유가증권 범위 확대” 규제개혁에서 주목해야 할 점은 포괄적 개념정의로의 전환이라기보다는 전자등록업의 허가제가 계속 유지되면서 허가를 내주는 규제기관의 재량권이 대폭 확대되었다는 점이다. 위의 가상의 사례에서 ‘위원회의 심의를 거쳐 소관부처 장관의 허가를 받아야 한다.’라는 조항을 ‘소관부처에 신고한 후 위원회의 사후 점검을 받을

수 있다.’는 조항으로 바꾸는 것은 단순히 유연한 분류체계를 추가한 것 이상의 의미를 지닌다. 허가제에서 신고제로 바뀌면서 진입규제의 강도가 줄어들었고, 사전심의에서 사후점검으로 바뀌면서 규제개입의 시점이 달라졌으며, 위원회의 사후 점검시 규제기관의 재량권이 발휘될 여지와 규제소통의 가능성이 높아졌다.

### III. 유연한 규제

2장에서의 논의를 종합하면 포괄적 네거티브 규제개혁과 관련한 당면과제를 네 가지로 정리해볼 수 있다. 첫째, 규제개선을 통해 해당 규제가 유연하게 바뀌는 정도의 차이를 고려해야 하고, 둘째, 입법방식 유연화 외에도 규제를 유연하게 만들 수 있는 다양한 방법을 고안해야 하며, 셋째, 신산업 규제개혁을 보다 적절하게 평가할 수 있는 방법을 고안해야 한다. 이에 더해 포괄적 네거티브 원칙을 규제샌드박스과 구분해서 바라볼 필요도 있다. 3장에서는 이러한 당면과제를 해결할 수 있는 신산업 규제개혁의 원칙에 대해서 모색해보기로 한다.

#### 1. 유연한 규제 : 개념 및 특성

빠르게 진행되는 혁신의 속도와 규제환경의 변화에 대응하기 위해 규제체계가 민첩해지고 유연해져야 한다는 데에는 정부와 학계 모두 큰 이견이 없는 듯하다. 그러나 앞에서 살펴보았듯이 포괄적 네거티브 규제가 이러한 목적을 달성할 수 있는 적절한 규제개혁 원칙인가에 대해서는 의문이 든다.

근본적으로 고려해야 할 사항은 ‘유연한 규제’가 무엇을 의미하는가라는 점이다.<sup>4)</sup> 그간 다양하게 발전해온 규제전략이 공통적으로 제기하는 문제는 명령통제형(command-and-control) 규제가 너무 경직되어 있고(rigid), 법률주의적(legalistic)

4) Hong et al.(2021)은 유연한 규제가 갖추어야 할 조건으로 피규제자의 선택지 증가여부, 규제목적의 달성여부, 규제거버넌스의 고려여부 등을 제시하고 있다. 본 논문은 이를 보다 세분화하여 유연한 규제가 선택의 증가와 관련 있고, 이 때의 선택은 피규제자에 초점을 맞추어야 하며, 선택에는 규제목적의 달성이라는 조건이 붙어야 하고, 규제 거버넌스 전반에 걸쳐 선택을 증가시킬 수 있는 방법을 고려해야 한다는 네 가지 조건으로 구체적으로 발전시켰다는 점에서 차이가 있다.

이라는 것이다(Ford, 2017: 84). 명령통제형 규제란 기업 및 개인이 해야 하는 것과 하지 말아야 할 것을 규정으로 정해놓고 이를 위반시 제재를 통해 통제하는 방식을 의미한다(Sinclair, 1997: 534). 피규제자가 준수해야 하는 강제적 기준을 정한다는 의미에서 명령(command)이며, 이를 제재를 통해 규율한다는 의미에서 통제(control)다. 이러한 방식은 구속력을 지니는 법준수 의무를 피규제자에게 부과하고 이를 지키지 않았을 경우 처벌한다는 단순명료한 기준을 제시하고 있다는 점에서 국가의 신속하고 단호한 규제행위를 가능케 한다. 또한 피규제자들이 지켜야 할 사항을 구체적이고 정확하게 알려준다는 장점도 지닌다(박두용 외, 2010; 이중한 2013). 명령과 통제가 규제를 구성하는 중요 요소라는 점은 부인하기 힘들지만 규제의 전부는 아니다. 실제로 규제실무에서 명령통제형 규제는 규제의 경직성, 피규제자의 규제회피 동기 양산, 과도한 준수비용 등 다양한 문제점을 노정해왔다(Sinclair, 1997). 이에 다수의 규제기관과 규제이론가들은 억제책(deterrence)에 입각한 명령통제형보다 더욱 효율적·효과적으로 피규제자의 순응을 확보할 수 있는 방법을 고안하기 위해 노력해왔던 것이다.

경직되어 있는 규제를 보다 유연하게 만드는 것을 규제 유연화의 방향이라고 한다면, 명령통제형의 대안으로 제시되어온 다양한 규제전략과 이론들은 모두 일정정도 규제 유연화를 지향하고 있다고 할 수 있다. 그러나 이 때 유연화가 무엇을 의미하는 지를 명확히 밝히는 것은 쉬운 일이 아니다. 명령통제형 규제의 대안으로 제시되어 온 이론들은 각기 다른 명칭—예를 들어, 응답적(responsive), 스마트(smart), 메타(meta), 리스크기반(risk-based), 원칙중심(principles-based), 성찰적(reflexive) 등—을 사용하고 있고, 각각에 내포되어 있는 유연성 개념이 정확히 일치하지는 않기 때문이다. 유연한 규제를 정의내릴 때 고려해야 할 쟁점이 몇 가지 있다.

첫째, 경직된 것과 유연한 것을 구분하는 기준에 대한 고려다. 유연한 규제의 개념을 본격적으로 발전시키고자 한 기존 연구들에서는 유연성의 핵심을 선택(choice)으로 바라본다. 규제 유연성(regulatory flexibility)을 피규제자가 지닌 선택의 폭(degree of choice)을 제한하는 정도라고 바라보거나(Bennear and Coglianese, 2013), 규제요건을 충족시키는데 있어 피규제자에게 주어지는 자유의 정도라고 정의하는 것(Ramanathan et al., 2018)이 대표적이다. 특정한 선택지(option)를 고수하기 때문에 경직된 것이다. 경직된 것을 유연하게 만드는 것은 복수의 선택을 허용한다는 의미이

며, 이는 곧 선택을 할 수 있는 자유를 허용하는 것과 관계된다. 이렇게 본다면 규제를 유연하게 만드는 것, 다시 말해 유연한 규제는 근대 자유주의의 핵심적 교의인 선택의 자유(freedom of choice)와 밀접한 연관이 있다. 자유주의에서 자유는 행위에 대한 외부적 간섭이 없는 불간섭(non-interference) 상태를 의미하므로(Berlin, 1969; Pettit, 1997; Carter, 2008), 법과 규제는 개인의 자유에 대한 대표적인 외부적 간섭으로 간주된다.<sup>5)</sup> 따라서 특정한 행위만을 허용하는 경직된 규제는 그 외의 행위들을 불허하기 때문에 선택의 자유를 제한할 수밖에 없다. 이 때 규제를 보다 유연하게 만드는 것은 허용되는 행위를 보다 다양하게 함으로써 보다 많은 선택의 자유를 부여하는 것을 의미한다.

둘째, 선택의 다양성을 누구의 입장에서 정의해야 하는가의 문제다. 규제가 유연해질 때 다양한 선택은 규제자에게도, 피규제자에게도, 제3의 이해관계자에게도 주어질 수 있다. 규제집행을 유연하게 해야 한다는 응답적 규제(Ayres and Braithwaite, 1992; Braithwaite, 2002; 2012)나 규제집행권한이 다양하게 위임되어야 한다는 스마트 규제(Gunningham and Grabosky, 1998)는 규제자의 선택을 다양하게 만드는 것의 중요성을 강조한다고 할 수 있다. 그러나 규제를 유연하게 만들으로써 누군가의 선택이 증가하는 것에 유연화 개념의 초점을 맞춰야 한다면, 그 누군가는 규제자보다 피규제자가 되는 것이 옳다. 앞서 언급한 것처럼 규제 유연화가 자유주의적 사고라면 결국 개인의 자유를 확장하는 것, 다시 말해 개인에게 주어진 선택지(choices)를 늘리는 것이 그 핵심이 되어야 하기 때문이다. 경직된 규제에서 유연한 규제로 바뀌는 것의 핵심은 피규제자의 선택지가 늘어나는 것이며, 이는 곧 규제자의 태도, 행위, 전략 또는 정책에 있어 변화를 수반한다.

셋째, 피규제자의 선택에 조건을 부여할 필요가 있다. 유연한 규제를 피규제자의 선택을 다양하게 만드는 것이라고 정의내리면, ‘피규제자에게 주어진 선택지가 늘어나면 규제가 유연한 정도 또한 커진다.’는 명제를 받아들이는 것이 된다. 이를 무조건적으로 수용하는 것이 옳은가? 그렇지 않다. 규제시스템이 매우 허약한 국가를 예로 들어보자. 이러한 국가는 체계적인 규제법령을 갖추지 못하거나 규제를 효과적으로 집행할 자원이 부족한 경우가 많다. 규제준수에 대한 압박도 미비할 수 있다. 그 결과 피규제자들은 규제준

5) 규제는 개인에 대한 국가의 간섭(interference)이자 자유를 파괴하는 것(destructive of liberty)이며 자유를 창조하는 모든 법은 동시에 자유를 폐기한다는 벤담(Bentham)의 주장이 대표적이다(Pettit, 1997: 45).

수와 관련한 어떠한 외부적 압력도 받지 않을 것이다. 규제국가(regulatory state)의 발전수준이 매우 낮은 국가들에서 이러한 경우가 종종 발생할 수 있다(Berliner and Prakash, 2014). 이 때 규제준수 여부는 전적으로 피규제자들의 규제준수 의지에 달려 있다. 그러나 이러한 경우를 일컬어 규제의 유연성이 높다고 하기는 힘들다. 즉, 피규제자에게 선택지가 많이 주어진다고 해서 반드시 규제유연성이 크다고 말하기 힘들다는 것이다. 이론적으로 피규제자에게 주어진 규제준수 관련 선택의 폭은, 규제를 지키지 않는 것부터 ‘규제에서 요구하는 그 이상(beyond compliance)’을 행하는 리더(Gunningham et al, 2004: 308)가 되는 것까지 매우 다양하다고 할 수 있다. 따라서 유연한 규제는 피규제자가 택할 수 있는 모든 선택지를 허용하는 것이 아니라 ‘규제의 목적을 달성한다는 조건 하에서’ 다양한 선택지를 허용하는 것이 되어야 한다.

네 번째 쟁점은 이러한 규제 유연화의 목적을 달성하기 위하여 무엇을 유연화해야 하는가라는 점이다. 앞서 포괄적 네거티브 전환과제의 분석을 통해 입법방식 유연화의 네 가지 유형으로는 설명하기 어려운 사안들이 존재한다는 점이 밝혀졌다. 허가제에서 부분 허가·부분신고제로 변경된 것처럼 진입규제의 강도가 변경된 사례, 규제기관의 재량권이 확대되거나 발휘될 여지가 높아진 사례, 규제개입의 시점이 달라진 사례, 규제소통의 가능성이 높아진 사례 등 다양한 측면에서 유연성이 달라질 수 있다. 진입규제가 사전허가에서 신고제로 바뀐다면 피규제자의 부담이 줄어들 뿐만 아니라, 피규제자가 선택할 수 있는 옵션도 늘어날 수 있다. 규제기관의 재량권이 확대된다면 규제목적의 달성한다는 조건 하에서 피규제자의 규제준수 방법이 다양하게 허용될 수 있다. 규제소통의 가능성이 높아진다면 규제를 집행하는 데 일방적인 의사소통보다 피규제자의 의견을 청취하는 쌍방향적 소통이 가능해질 수 있고 피규제자의 의견과 주장이 받아들여질 여지도 커질 수 있다. 사후점검처럼 규제가 피규제자의 행위에 개입하는 시점이 행위발생 사후에 발생한다면 사전에 개입하는 것보다 선택지가 커질 것이다.

이를 종합하자면, 유연한 규제는 ‘규정구조(rule structure), 집행구조(enforcement structure), 규제피드백(regulatory feedback) 등 규제거버넌스의 모든 측면에서 규제 목적을 달성하는 피규제자의 선택을 다양하게 만드는 것’이라고 정의할 수 있다. OECD는 규제를 디자인하는 것에서부터, 규제를 이행 및 집행하고, 현 규제를 수정하고 새로운 규제를 개발하는 것까지의 일련의 과정을 규제거버넌스주기(regulatory governance

cycle)라고 불려왔다(OECD, 2011: 74). 이러한 규제거버넌스 시각에서 접근한다면, 규정이 쓰여지는 방식, 규정이 집행되는 방식, 규정이 검토되고 재설계되는 방식 등 규제의 생애 전 주기에 걸쳐서 유연성을 증가시키는 것이 가능하다. 따라서 신산업 규제개혁의 원칙은 단지 입법방식을 유연화하는 것에 그쳐서는 안되며, 규제체계 또는 규제거버넌스의 유연화가 되어야 한다.

## 2. 유연한 규제의 분류체계

이상의 논의를 바탕으로 규제체계 혹은 규제거버넌스를 유연하게 만들 수 있는 다양한 방법을 <표 5>와 같이 정리할 수 있다.

<표 5> 유연한 규제(Flexible regulation) 분류체계

| 요소       | 하위요소                                | 규제 유연성 낮음 |  | 규제 유연성 보통    |   | 규제 유연성 높음 |  |
|----------|-------------------------------------|-----------|--|--------------|---|-----------|--|
|          |                                     | 지표        | 내용   | 지표           | 내용  | 지표        | 내용   |
| 규정<br>구조 | 진입규제<br>(Licensing regime)          | 인허가       | 사업을 위해 사전에 규제기관의 승인 또는 허가를 받아야 함 (인허가, 금지, 면허 등) | 조건부 허용       | 규제기관의 사전승인이 불필요하며 특정조건을 맞출 것을 요구 (등록, 신고 등)   | 정보제공      | 제한이나 의무부과없이 정보공개 의무만 부과 (규제기관에 정보제공 또는 정보공개) |
|          | 지시의 유형<br>(Type of command)         | 수단 기반     | 행위가 특정한 수단을 이용해야만 규제순응으로 인정                      | 관리 기반        | 행위가 목표나 수단이 아닌 특정한 관리과정을 준수하면 규제순응으로 인정       | 성과기반      | 행위결과가 일정한 성과목표를 달성하면 규제순응으로 인정 (포괄적 개념정의 등)  |
|          | 지시의 구체성<br>(Specificity of command) | 규정기반      | 행위가 원칙보다 세부규정을 준수한 것이 확인되면 순응으로 인정               | 혼합형          | 원칙준수와 규정준수가 혼재                                | 원칙기반      | 행위가 세부규정보다 원칙에 부합한다면 순응으로 인정                 |
|          | 규정방식<br>(Listing)                   | 포지티브 리스트  | 열거한 사항만 허용                                       | 포괄적 포지티브 리스트 | 허용 가능한 유형이나 개념을 포괄적으로 열거 (포괄적 개념정의, 유연한 분류체계) | 네거티브 리스트  | 금지사항만 열거하고 나머지는 허용                           |

| 요소     | 하위요소  | 규제 유연성 낮음 |                                    | 규제 유연성 보통 |  | 규제 유연성 높음    |   |
|--------|---|-----------|------------------------------------|-----------|--|--------------|---|
|        |   | 지표        | 내용                                 | 지표        | 내용   | 지표           | 내용  |
|        | 개입시점<br>(Intervention timing)               | 사전 개입     | 행위에 선행하는 규제기준 적용이나 예방적 차원의 규제개입    | 병행 개입     | 사전개입과 사후개입 요소가 혼합되어 규제개입                             | 사후 개입        | 행위결과에 따른 규제기준의 적용, 또는 시정, 제재단속 차원의 규제개입           |
| 집행 구조  | 행위교정수단<br>(Method of behavior modification) | 일탈자 중심 전략 | 형사 처벌 위주의 응보적 접근                   | 단계적 처벌    | 형벌과 행정적·금전적 제재 수단을 혼용. 징벌적 처벌 위주                     | 순응자 중심 전략    | 피규제자의 순응성과 및 태도에 따라 제재와 인센티브를 응답적으로 적용하는 결과주의적 접근 |
|        | 집행권한<br>(Regulatory authority)              | 단독 집행     | 전통적인 정부기관의 일방적인 집행 보장              | 공동 집행     | 집행권한은 정부가 보유하지만 피규제자 또는 이해관계자의 집행참여 보장(메타규제, 공동규제 등) | 자율집행         | 피규제자나 이해관계자의 책임하에 자율적 집행 보장                       |
|        | 집행재량권<br>(Regulator's discretion)           | 재량권 없음    | 집행기관의 문제해결을 위한 재량권에 대한 명시적 보장장치 없음 | 제한적 보장    | 제한적 범위에서 재량권 명시적으로 보장                                | 명시적 보장       | 집행기관의 재량권을 명시적으로 보장                               |
| 규제 피드백 | 규제소통<br>(Regulatory communication)          | 소통 미비     | 규제문제에 대한 집행기관-피규제자 간 직접적 소통 채널 미비  | 형식적 소통    | 규제문제에 대한 집행기관과 직접적 소통채널 비활성화, 일방적 소통                 | 실질적 소통       | 규제문제에 대한 집행기관과 직접적 소통채널 활성화, 양방향 소통               |
|        | 규제절차<br>(Complaint channel)                 | 규제절차 부재   | 규제 또는 집행불만에 대한 규제절차를 마련하지 않고 있음    | 형식적 규제절차  | 규제절차가 형식적으로 존재                                       | 규제절차의 실질적 작동 | 규제절차가 실질적이고 투명하게 작동                               |
|        | 규제 제·개정(Regulatory rulemaking)              | 참여기제 미비   | 이해관계자 참여없이 규제 제·개정                 | 형식적 참여보장  | 규제의 제·개정 시 형식적인 이해관계자 참여                             | 체계적 참여보장     | 규제의 제·개정 시 반복적이고 체계적인 이해관계자 참여보장                  |

\*출처 : Hong et al. (2021)을 저자 수정

명령통제형 규제의 대안을 모색해온 규제전략과 이론들은 규제 목적을 달성하는 방법, 규제집행, 규제입법, 규제권한 등 다양한 측면에 있어서 특정 방법이나 경로에 집착하지 않음으로써 유연성을 추구해왔다. <표 5>는 이러한 기존 연구들을 바탕으로 규제거버넌스 전반에 걸쳐 규제목적 달성을 수 있는 피규제자의 선택을 넓히는 방법을 정리한 것이다.

규정구조의 유연화와 관련해서 가장 먼저 고려될 수 있는 사항은 규제의 강도다. 이종한·최무현(2004)은 Ogus(1994)가 주장한 규제강도에 따른 규제분류를 우리의 실정에 맞춰 정보규제, 산출기준, 투입기준, 사전승인 등으로 제시하였으며, 정보규제의 강도가 가장 낮으며 사전승인이 가장 높다고 보았다. 규제의 강도는 진입규제(licensing regime)와 지시의 유형(type of command)이 혼재된 개념이므로 이 둘은 별도로 구분하는 것이 적절하다. 진입규제의 측면에서 볼 때 사전인허가는 유연성이 가장 낮은 반면, 정보제공은 가장 높다고 볼 수 있다. 중간수준으로 조건부 허용 또는 사전승인과 등록이 혼재된 형태가 포함될 수 있다. 투입기준과 산출기준은 진입규제와는 달리 지시의 유형에 해당되는 내용이다. 특정 수단이나 기술의 채택을 지시하는 수단기반규제(means-based regulation)에서 규제 목적에 부합하는 결과 산출을 지시하는 성과기반규제(performance-based regulation)로 전환한다면 다양한 수단과 혁신적인 기술의 채택을 허용할 수 있다(Majumdar and Marcus, 2001; Coglianese et al. 2003). 세부규정의 준수를 요구하는 규정중심규제(rules-based regulation)보다는 원칙에 부합하는 한 피규제자의 행위를 순응으로 인정하는 원칙중심규제(principles-based regulation)가 더 유연하다(Ford, 2006; Black et al., 2007; Black, 2008). 규정방식과 개입시점은 각각 입법방식 유연화에서 네거티브 리스트 및 사후규제와 관련이 깊다.

집행의 과정을 유연화함으로써 피규제자의 선택을 늘릴 수도 있다. 처벌일변도에서 벗어나 피규제자의 동기와 순응태도에 맞춰 집행을 응답적으로 시행하는 순응자 중심의 집행전략은 규정위반자에 대한 처벌보다 규제순응의 확보라는 규제본연의 목적에 충실함으로써 피규제자의 시행착오나 비의도적 실수를 교정할 수 있는 기회를 부여한다(Ayres and Braithwaite, 1992; Braithwaite 2002). 국가가 독점해온 규제집행권한을 매개자(intermediaries)나 민간기관에 일정정도 위임하는 것은 규제자와 피규제자 간의 거리를 좁힘으로써 피규제자의 의견이 폭넓게 반영될 여지를 증가시킨다(Gunningham and Grabosky, 1998; Abbott et al., 2017). 집행권한을 민간에 (부분적으로) 위임함으로써 효과적인 규제를 도모해야 한다는 주장은 규제목적 달성을 위한 수단설정을 피규제자에게 위임함으로써 피규제자의 재량과 선택지를 넓히는 것이다(Parker, 2002; Pires, 2011).

규제에 대한 피규제자 및 이해관계자의 의견을 수렴하고 규제를 개정하는 단계에서도 피규제자의 선택확대가 가능하다. 규제자와 피규제자의 소통이 원활히 이뤄지고 있고 (Braithwaite et al., 2007; Heimer and Gazley, 2012; Braithwaite and Hong, 2015), 불합리하거나 부당한 규제에 대한 규제절차가 확보되어 있다면(Hong and You, 2018; Kostadinova, 2015) 피규제자의 선택은 보다 폭넓게 보장될 수 있을 것이다. 국가가 독점해온 규제정책결정 권한을 민간에 개방하고 의견을 수렴하겠다는 것은 불합리한 규제나 규제포획을 교정하는 사회적 요구가 반영될 여지를 넓힘으로써 중장기적으로 피규제자 및 이해관계자의 선택지가 커질 가능성을 높인다(Braithwaite, 2005; Sørensen and Torfing, 2016). 또한 이러한 절차 및 과정에서 중요한 것은 형식적으로 존재하는 것이 아니라 실질적으로 채널이 작동하고 있는 지 여부다(Braithwaite et al., 2007; Heimer and Gazley, 2012).

유연한 규제 분류체계가 지닌 가장 큰 장점은 신산업 규제개혁과 관련해서 규제를 유연하게 만들 수 있는 대안(alternatives)을 제공해준다는 것이다. 이 분류체계는 규제거버넌스 전반, 또는 규제 생애 전주기에 걸쳐서 보다 더 유연한 규제와 경직된 규제를 구분해준다. 분류체계표의 활용을 통해 우리는 특정 분야 규제거버넌스의 유연성이 어느 수준인지 진단할 수 있으며, 이를 보다 유연하기 만들기 위해서는 어떠한 조치를 고려할 수 있는지에 관한 안내를 받을 수 있다. 물론 실무적으로 활용하기 위해서는 풍부한 사례를 곁들이고 보다 쉬운 용어로 풀어 설명하는 등 보다 사용자친화적으로 만들 필요가 있다.

## IV. 결론

혁신과 관련한 규제개혁을 규제강화-규제완화의 이분법적 틀로 평가하는 것은 더 이상 적실하지 않다. 혁신이 지닌 파괴적(disruptive) 효과를 고려할 때, 정부와 규제기관은 개인과 기업의 혁신적 활동을 장려하는 동시에 부정적 효과를 방지해야 할 의무와 책임을 지닌다. AI, 빅데이터, IoT, 메타버스, 나노바이오 기술 등 4차 산업혁명으로 통칭되는 기술발전은 규제가 기반하고 있는 기존 산업구조를 빠르게 해체 및 재구성하고 있다. 신기술과 빅데이터, 플랫폼이 결합한 다양한 서비스가 출시되면서 개인 맞춤형 시장이 급

속도로 확산되고 있고, 운전자가 승객이 되는 진정한 모빌리티 혁명이 구현되기까지 오랜 시간이 걸리지 않을 것으로 보인다. 독점적 성격을 지닌 거대 플랫폼 사업자의 시장지배력 확대에 의해 전통적 규제기관의 시장견제가 이전처럼 작동하기 어려워지고 있으며, 인공지능이 보편화되는 시대가 열리면서 데이터를 소유하고 활용할 수 있는 이들과 도태되는 직업종사자 간의 간극은 점점 커질 것이다. 유발 하라리는 바이오 혁명과 빅데이터 혁명의 쌍둥이 혁명이 결합하면서 머지않은 미래에 데이터를 소유하지 못한 자들이 사회적으로 무의미해지는 결과가 도래할 것이라고 경고한다(유발 하라리, 2018). 새로운 규제 패러다임에 요구되는 목표는 혁신을 장려하면서도 혁신의 파괴적 효과에 효과적으로 대응하고 인간을 보호하는 것이다. 소비자와 도태되는 이들을 효과적으로 보호하면서도 혁신을 방해하지 않기 위해서는 기업과 개인의 창의적이고 혁신적 선택을 허용하면서도 규제 본연의 목적을 흔들림없이 달성할 수 있어야 한다.

새로운 서비스와 상품의 신속한 시장출시와 파괴적 기술의 부작용으로부터 시민의 안전확보를 동시에 가능하게 하는 방법으로 본 논문은 규제의 전 생애주기를 고려해 규제 거버넌스 전반을 유연화해야 한다는 주장을 제시했다. 규제를 유연화하는 방법으로 입법 방식, 특히 네거티브 리스트에 초점을 맞추던 기존 연구와 달리 규제 유연화의 개념을 정의하고 유연화를 달성할 수 있는 체계적 방법을 제시하였다. 신산업 규제 패러다임으로 한정하여 제시하기는 하였지만, 유연한 규제는 규제거버넌스 전반의 품질을 진단하고 규제개혁의 방향을 제시하며 개혁의 결과를 평가하는 하나의 지표가 될 수 있다. 본 논문에서 분석한 스마트 모빌리티, 바이오헬스, 핀테크 분야만을 놓고 보더라도 입법방식의 유연화 외에 다양한 측면에서 유연화가 일어났다는 점을 확인할 수 있다. 혁신적 선택을 보다 많이 허용할 수 있는 다양한 규제개혁 대안이 있다는 점을 깨닫게될 때 혁신친화적 규제개혁이 이뤄질 가능성은 보다 높아질 수 있다.

우리나라에서 규제개혁의 역사는 오래되었지만 무엇이 보다 나은 규제인지에 대해서는 합의보다 이견이 많은 실정이다. 규제를 완화하고 기업의 부담을 줄이는 것이 규제개선 최우선 가치처럼 여겨지기도 하지만, 친기업적인 규제정책으로 인한 규제포획의 폐해도 만만치 않다. 또한 기업에 부담이 되더라도 안전을 확보하기 위하여 규제를 강화해야 한다는 요구는 지금까지도, 앞으로도 사라지지 않을 것이다. 유연한 규제 또는 규제유연화는 규제완화 또는 강화라는 일차원적 평가기준을 넘어 규제거버넌스 전반의 개선에 대한

평가를 가능하게 해주는 다차원적 개념이다. 대부분의 국가에서 규제개혁의 역사는 규제의 유연성을 확대하는 방향으로 이루어졌다고 할 수 있다. 일반적으로 규제의 폐지 또는 규제기준이나 규제요건의 완화를 규제완화(deregulation)라고 하며, 이러한 규제완화의 핵심 중 하나는 규제유연성의 확대에 있다. 그러나 규제유연화는 규제완화와 질적으로 다르다. 규제유연화는 단지 기준이나 요건의 완화만을 의미하는 것이 아니기 때문이다. 규제완화의 핵심적 수단 중 하나는 불필요하거나 불합리한 규제의 폐지(red tape cutting)다. 영국에서 2015년까지 시행되었던 ‘One-In, One-Out’ 또는 ‘One-In, Three-Out’이나, 미국 트럼프 행정부 출범이후 시행되었던 ‘Two for One Rule’처럼 신규 규제의 도입시 기존 규제의 폐지를 골자로 한 규제개혁은 규제유연성의 확대와 관계가 없다. 보다 유연한 규제로의 전환은 규제의 질적인 변화를 의미하는 것이지, 양적인 축소 또는 폐지를 의미하는 것이 아니다. 유연한 규제로의 전환은 규제의 전체 생애주기를 포괄하여 규제목표를 달성하기 위한 피규제자의 자유로운 의사결정을 최소한으로 제약하면서 규제순응을 위한 선택의 폭을 확대하는 것을 의미한다. 또한 유연한 규제는 획일적인 처방에서 벗어나 맥락에 민감하고, 동태적이며, 주어진 상황의 필요에 적합한 규제수단으로 볼 수 있다. 따라서 규제유연화 또는 보다 유연한 규제로의 개혁과 규제를 줄이는 탈규제 간의 차이를 구분할 필요가 있다.

그럼에도 불구하고, 규제를 유연하게 만드는 것이 항상 올바른 규제개혁이라고 맹신할 필요는 없다. 신종 감염병 백신개발을 허가제에서 등록제로 바꾸거나 백신의 정보만 공개하고 시장의 판단에 맡기는 형태의 규제로 전환하는 것은 혁신의 장려를 위해서도 시민의 보호를 위해서도 바람직하지 않다. 또한 혁신역량이 없는 기업들은 규제유연화를 불필요한 규제준수 부담의 증가로 여길 수도 있다. 미국 정보규제관리국(OIRA) 국장을 역임한 바 있는 선스타인(Cass Sunstein)은 “(일부) 기업들에게 필요한 것은 법을 지키기 위해 무엇을 하면 되는가를 알려주는 것이다.”라며 유연한 규제가 선호되지 않을 수도 있다는 점을 강조하였다(Sunstein, 2013: 12). 물론 규제유연성이 확대되면 혁신능력을 지닌 기업의 비용이 줄어들 수 있다. 보다 유연한 규제가 적용될 때 기업은 규제준수 수단의 선택에 있어서 자유로워질 것이며, 혁신역량을 갖춘 기업의 경우 혁신을 통해 비용절감이 가능할 것이기 때문이다. 어느 정도 유연한 것이 규제목적에 가장 잘 달성할 수 있는지는 규제분야마다 다를 수 있다. 이는 후속 연구에서 경험적으로 밝혀져야 할 중요한 주제다.

〈부록〉 모빌리티, 핀테크, 바이오헬스 분야 포괄적 네거티브 전환과제 목록 및 유연성 평가

| 연번 | 시행일        | 신산업 분류 | 과제명                          | 개선방안   | 개선 전   | 재개정 법령명                                 | 개선 후  | 소관 부처   | 정부 분류기준  | 규제유연성 관련                           |
|----|------------|--------|------------------------------|--|--|---|---|---------|----------|------------------------------------|
| 1  | 2018-02-12 | 모빌리티   | 시외·고속버스 운송 소화물 범위 네거티브 방식 전환 | 안전, 공공질서 등을 저해하지 않는 품목* 외에는 소화물 운송허용           | 시외·고속버스의 소화물 운송은 여객법 시행규칙에서 정한 물품과 국토부장관이 고시하는 물품만 운송 가능토록 규정*<br>* 5. 그 밖에 신속히 운송하여야 할 필요가 있는 물품 등으로서 국토교통부 장관이 정하여 고시하는 물품 | 여객자동차운수사업법 시행규칙 제40조의 2                 | 여객자동차운수사업법 시행규칙 제40조의 2 제2항 5호를 개정*하여 법상 운송할 수 없는 품목을 제외하고, 소화물 규격을 충족하는 물품은 이용객이 신속한 운송을 위해 필요시 별도 고시없이도 운송을 허용<br>* 5. 그 밖에 신속히 운송하여야 할 필요가 있는 물품 | 국토교통부   | 포괄적 개념정의 | 포지티브 리스트 → 포괄적 포지티브 리스트 (포괄적 개념정의) |
| 2  | 2018-11-27 | 모빌리티   | 배출가스 시료 채취 재료 범위 확대          | XAD-2수지 → '흡착수지'로 개정. 일정기준 만족시 모두 허용           | 배출가스 시료 채취재료로 'XAD-2수지*' 한 종류만 규정<br>*미국 Sigma-Aldrich 회사의 Amberlite 합성수지제품  | 잔류성 유기오염물질 공정시험기준                       | AD-2수지 → '흡착수지'로 개정하여, 일정기준 만족시 모두 허용하여 일정 기준을 충족한 다양한 흡착수지 사용이 가능<br>*Ultraclean수지, SDVB 수지 등 다공성 고분자 수지로 폭넓게 사용                                   | 환경부     | 포괄적 개념정의 | 수단기반 → 성과기반 (포괄적 개념정의)             |
| 3  | 2018-04-05 | 모빌리티   | 연구·실증용 드론에 한해 수소용기 우선허용      | 연구·실증용 드론에 한해 차량용 제조 기준을 적용하여 우선허용             | 연료전지 드론용 수소용기는 일반용만 허용되어 성능개선에 한계<br>*수소용기제조는 일반용과 차량용으로 구분  | 무인동력 비행장치용 압축수소 용기의 제조 및 검사기준에 관한 기준 제정 | 차량용 제조기준을 적용<br>기준 제3조 신설 : 용기의 제조 및 검사기준은 「자동차용 내압용기 안전에 관한 규정」 별표 4의 기준을 적용할 수 있다   | 산업통상자원부 | 유연한 분류체계 | 포지티브 리스트 → 포괄적 포지티브 리스트 (기준 기준 준용) |
| 4  | 2018-06-12 | 모빌리티   | 자동차 분류 체계 유연화                | 삼륜·사륜전기 자동차는 이륜자동차의 기준도 승용자동차의 안전기준도 맞추기 어려운바, | 트위지 등 초소형자동차 및 원형 핸들방식의 삼륜·사륜전기차*가 현행차종 분류체계에 속하지 않아 시장진입에 어려움   | 자동차관리법 시행규칙 별표1                         | 자동차관리법 시행규칙 별표1-나-3)*을 신설하여 이륜자동차와 "유사한 구조로 되어 있는 자동차"에 포함<br>* 3) 전동기를 이용한 동력발생장치를 사용하는 삼륜 또는 사륜의 자동차  | 국토교통부   | 유연한 분류체계 | 포지티브 리스트 → 포괄적 포지티브 리스트            |

| 연번 | 시행일        | 신산업 분류 | 과제명                                    | 개선방안   | 개선 전   | 재개정 법령명                        | 개선 후  | 소관 부처 | 정부 분류기준  | 규제유연성 관련                          |
|----|------------|--------|--|--|--|--------------------------------|---|-------|----------|-----------------------------------|
|    |            |        |  | 차종구분을 유연하게 하는 혁신 카테고리 도입   |  |                                |   |       |          | (분류체계 추가)                         |
| 5  | 2018-11-22 | 모빌리티   | 공공목적 드론 비행 원칙 허용                       | <p>불법 어업 감독 및 연안관리 등 국가, 지자체, 공공기관이 공공 목적으로 긴급 드론 비행이 필요한 경우 우선통보 후 비행이 가능하도록 허용</p>   | <p>군용, 경찰용 또는 세관용에 한하여 무인비행장치(드론) 비행 특례* 적용</p> <p>*비행제한구역에서 비행사zen승인, 150m 고도이상 및 관제구역 등에서의 비행 사전승인 등 규제적용배제 (항공안전법제131조의2)</p>   | 항공안전법 시행규칙                     | <p>항공안전법 시행규칙 제313조의 2 1항 제5호부터 제9호까지 신설하여* 불법어업 감독 및 연안관리 등 국가, 지자체, 공공기관이 '공공목적'으로 긴급드론비행이 필요한 경우 우선통보후 비행이 가능하도록 허용</p> <p>* 5. 대형사고 등으로 인한 교통장애 모니터링<br/>6. 시설물 붕괴·전도 등으로 인한 재난·재해 발생 또는 우려 시 안전진단<br/>7. 풍수해 및 수질오염 등이 발생하는 경우 긴급점검<br/>8. 테러 예방 및 대응<br/>9. 그 밖에 제1호부터 제8호까지에서 규정한 사항과 유사한 목적의 업무수행</p>   | 국도교통부 | 유연한 분류체계 | 포지티브 리스트 → 포지티브 리스트 (분류체계 추가)     |
| 6  | 2019-01-01 | 모빌리티   | 새로운 형태의 비행장치 시험비행을 위한 초경량비행장치 분류체계 유연화 | <p>기존 분류체계 외에 유인드론, 플라잉보드 등 기타유형을 포괄하여 시험비행이 가능할 수 있도록 혁신카테고리 신설</p> <p>*미국, 독일, 중국 등은 PAV(Personal Air Vehicle)를 '30년 상용화 운영을 목표로 개발중</p> | <p>미국, 유럽 등 항공선진국에서는 도심형 비행장치 상용화를 목표로 Flying Car(비행기와 자동차가 결합된 형태), OPPAV(Optionaly Piloted Personal Air Vehicle : 개인이동형 비행체) 등을 개발 중이다. 국내는 초경량비행장치의 종류(동력비행장치 등 8종으로 한정)에 해당되지 않는 비행장치 개발 시 성능확인을 위한 시험비행 허가를 판단할 근거가</p> | 초경량비행장치의 비행안전을 확보하기 위한 기술상의 기준 | <p>제2조제4호*와 제10조제7호 및 별표7**의 신설을 통해 새로운 형태의 비행장치 개발 활성화를 위해 시험비행이 가능하도록 시험비행 허가기준을 마련</p> <p>*4. "새로운 형태의 비행장치"란 「항공안전법 시행규칙」제5조의 제1호부터 제8호에 해당되지 않는 자체중량 150kg이하의(연료·배터리 등의 동력원 및 탑승자 무게 제외) 초경량비행장치를 말한다.</p> <p>**7. 새로운 형태의 비행장치 시험비행 운용기준 : 별표 7(시험비행 허가요건 및 절차에 관한 기준 신설 : 새로운 형태의 비행장치 시험 비행신청에 따른 위험도평가, 전문가 심의위원회 구성·운영 등 허가요건과 시험비행절차 마련)</p> | 국도교통부 | 유연한 분류체계 | 포지티브 리스트 → 포괄적 포지티브 리스트 (분류체계 추가) |

| 연번 | 시행일        | 신산업 분류 | 과제명                      | 개선방안  | 개선 전   | 제개정 법령명               | 개선 후  | 소관 부처   | 정부 분류기준  | 규제유연성 관련                     |
|----|------------|--------|--------------------------|---|--|-----------------------|---|---------|----------|------------------------------|
|    |            |        |                          |   | 불분명하여 신규 비행장치 개발에 어려움 상존   |                       |   |         |          |                              |
| 7  | 2019-09-26 | 모빌리티   | 경찰드론 활용 범위 네거티브화         | 실종자 수색용 드론의 운용목적은 실종자, 자살기도자, 조난자 수색 뿐 아니라 기타 카테고리인 재해 등 '국민의 생명·신체에 대한 위협이 있을 경우'에도 사용가능하도록 규정 | 드론은 비행체+카메라로 구성되어 운용시 개인정보침해 우려가 있으나, 현행 개인정보보호법은 이동형 영상처리기에 대한 규정이 미비 | 경찰 무인비행장치 운용규칙        | 경찰 무인비행장치 운용규칙을 신설하고 제9조*에 열거된 목적 및 범위에서 드론운용을 허용함으로써 그 근거를 마련<br><br>* 제9조(운용의 목적 및 범위) 무인비행장치 운용자는 다음 각 호의 목적에 필요한 최소한의 범위에서 무인비행장치를 운용하여야 한다.<br>1. 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」제9조에 의한 "실종아동등"을 발견하기 위한 수색<br>2. 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」제4조제1항에 의한 "자살위험자"를 구조하기 위한 수색<br>3. 「재난 및 안전관리 기본법」제3조제6호에 의한 재난상황에서의 긴급구조를 위한 인명 수색<br>4. 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 시행령」제15조에 의한 테러상황 발생 시 구조·구급을 위한 인명 수색 | 경찰청     | 유연한 분류체계 | 규제공백 → 포지티브 리스트              |
| 8  | 2020-01-07 | 모빌리티   | 옥외광고 표시 가능한 교통수단 범위 확대   | 옥외광고를 표시할 수 있는 교통수단을 '도로교통법'상 '차'로 개정*<br><br>*(예시) 건설기계, 자전거 등도 포함가능                           | 옥외광고를 표시할 수 있는 교통수단을 '자동차관리법'상 자동차로 한정                                 | 옥외광고물법 시행령            | 옥외광고물법 시행령 제2조 1항 2호 마*를 신설하여 옥외광고를 표시할 수 있는 교통수단에 건설기계를 추가<br><br>* 마. 「건설기계관리법 시행령」 별표 1 제6호에 따른 덤프트럭(이하 "덤프트럭"이라 한다)   | 행정안전부   | 유연한 분류체계 | 포지티브 리스트 → 포지티브 리스트 (단순항목추가) |
| 9  | 2018-03-05 | 바이오헬스  | 배합사료 제조시 동물용의약품 사용 특례 마련 | 새로운 항생물질제제 및 항균제등의 사용기준 및 허용량이 있는 경우  | 동물용의약품 중 배합사료 제조 시 열거된 물질제제 및 항균제만 사용 가능                               | 배합사료 제조용 동물용의약품등 사용기준 | 제2조제4항을 신설*, 새로운 항생물질제제 및 항균제등의 사용기준 및 허용량이 있는 경우, 검증절차를 거쳐 사용가능<br><br>*④ 제1항부터 제3항까지에도  | 농림축산식품부 | 유연한 분류체계 | 포지티브 리스트 → 포괄적 포지티브          |

| 연번 | 시행일        | 신산업 분류 | 과제명                        | 개선방안  | 개선 전  | 재개정 법령명                | 개선 후   | 소관 부처    | 정부 분류기준  | 규제유연성 관련                              |
|----|------------|--------|----------------------------|---|---|------------------------|--|----------|----------|---------------------------------------|
|    |            |        |                            | 검역본부장 확인 후 사용가능토록 수정  |   |                        | 불구하고 사용가능한 새로운 항생물질제제 또는 항균제 등의 사용기준 및 허용량이 있는 경우 농림축산검역본부장의 확인을 거쳐 사용할 수 있다.  |          |          | 브 리스트 (포괄적 항목추가)                      |
| 10 | 2019-01-15 | 바이오헬스  | 이식이 가능한 장기 등의 범위           | 장기등이식윤리위원회에서 심의하여 결정된 장기 등도 허용될 수 있도록 혁신카테고리 도입             | '장기등'에 포함되는 사항을 열거하고 있어, 입법이 장기이식 기술의 발전 수준을 따라가지 못하고 있는 현실임  | 장기등이식에 관한 법률 제4조       | 제4조라함을 신설*, 위원회에서 장기등'으로 결정하면, 장기이식의 의료기관에서는 지체없이 새로운 장기이식기술을 적용가능<br>* 라. 제8조제2항제4호에 따라 장기등이식 윤리위원회의 심의를 거쳐 보건복지부장관이 결정·고시한 것   | 보건복지부    | 유연한 분류체계 | 포지티브 리스트 → 포괄적 포지티브 리스트 (포괄적 항목추가)    |
| 11 | 2019-02-28 | 바이오헬스  | 체외진단 의료기기 즉시 변경허가 대상 네거티브화 | 변경허가가 반드시 필요한 '중대한 변경사항'만을 규정, 그 외 사항은 영업자 자율 변경 후 식약처 보고   | 체외진단 의료기기의 허가받은 사항에 변경이 있는 경우 변경허가를 받아야함<br>-즉시변경허가(영업자 스스로 변경 후 연차보고)가 가능한 경미한 사항의 범위를 10개 내외로 규정하고 있음 | 의료기기 허가·신고·심사 등에 관한 규정 | 의료기기 허가·인증·신고사항 등에 관한 규정 제19조 4항*에서 경미한 변경사항 범위를 제시<br>* 제19조 4항 시행규칙 제26조제5항에 따른 경미한 변경 사항은 다음 각 호와 같다.<br>1. 수출만을 목적으로 하는 의료기기의 변경(사용목적, 제조소 소재지 변경·추가 및 양도·양수 변경은 제외한다)<br>2. 별표 3의 경미한 변경사항<br>- 변경허가가 반드시 필요한 '중대한 변경사항'을 규정하고, 제4항에 제시된 경미한 변경사항의 경우 영업자가 자율적으로 변경하고 식약처에 보고할 수 있음 | 식품의약품안전처 | 네거티브 리스트 | 포지티브 리스트 → 네거티브 리스트, 진부허가 → 부분허가·부분신고 |
| 12 | 2019-12-03 | 바이오헬스  | 방사선 발생장치 허가절차 간소화          | 최대 허용량을 기준으로 허가하여, 이보다 낮은 기기를 생산·판매할 경우 변경허가없이 자유롭게 생산·판매가능 | 사업자가 사업소에서 생산, 판매하려는 엑스선발생장치의 용량별로 생산, 판매허가를 받고, 해당 용량의 기기만 생산, 판매 가능                                   | 원자력안전법 시행령             | 원자력안전법 시행령 제79조 3항*의 신설을 통해, 사업자가 생산, 판매하려는 장치의 여러 가지 용량 중 최대 용량을 기준으로도 생산, 판매 허가를 받을 수 있도록 하고, 허가받은 최대 용량 범위 내에서는 추가 행정절차없이 자유롭게 생산, 판매토록 허용<br>* ③ 제1항에 따라   | 원자력안전위원회 | 사후규제     | 사전개입 → 사후개입 (조건부 허용)                  |

| 연<br>번 | 시행일        | 신산<br>업<br>분류 | 과제명                   | 개선방안  | 개선 전   | 재개정<br>법령명                  | 개선 후   | 소관<br>부처         | 정부<br>분류기<br>준  | 규제유<br>연성<br>관련  |
|--------|------------|---------------|-----------------------|---|--|-----------------------------|--|------------------|-----------------|--|
|        |            |               |                       | *기술적<br>안전성 검토<br>후 개정안<br>마련(~8월)  |  |                             | 방사선발생장치의 생산허가를 받으려는 자는 사업소마다 용량별로 총리령으로 정하는 바에 따라 허가신청서를 위원회에 제출해야 한다. 다만, 제8조제1호에 따른 엑스선발생장치의 생산허가를 받으려는 자는 사업소마다 생산하려는 엑스선발생장치의 용량 중 최대 용량을 기준으로 총리령으로 정하는 바에 따라 허가신청서를 위원회에 제출할 수 있다.   |                  |                 |  |
| 13     | 2020-05-01 | 바이오헬스         | 의료기기 소프트웨어 변경허가 제도 개선 | 인공지능·빅데이터를 이용하여 개발·제조된 첨단의료기기 소프트웨어의 경우 식약처장이 정하는 중대한 변경허가대상을 정하고, 그 외에는 경미한 변경사항으로 관리<br><br>* 사용목적, 작용원리 및 주요 기능 변경 | 의료기기 허가사항 변경시 안전성에 문제가 없는 경미한 변경의 경우도 식약처장의 필요(의료기기법 및 시행규칙 상 변경허가 조항)                   | 의료기기 산업 육성 및 혁신의료 기기 지원법 제정 | 제정된 법 제24조제5항*은 인공지능·빅데이터를 이용하여 개발·제조된 첨단의료기기 소프트웨어의 경우 식약처장이 정하는 중대한 변경허가대상을 정하고, 그 외에는 경미한 변경사항으로 관리<br><br>* ⑤ 의료기기의 제조업자 또는 수입업자는 제4항에 따른 중대한 변경사항에 해당하지 아니하는 변경사항에 대하여는 식품의약품안전처장에게 그 변경사항을 보고하여야 한다. 이 경우 「의료기기법」 제12조제1항에 따른 변경허가 또는 변경인증을 받은 것으로 본다. | 식품<br>의약품<br>안전처 | 네거티브<br>리스트     | 포지티브<br>리스트<br>(전부<br>허가대<br>상)<br>→<br>네거티브<br>리스트<br>(일부허<br>가를<br>제한<br>나머지<br>는<br>보고의<br>무) |
| 14     | 2017-11-17 | 핀테크           | 금융기관 제3자 업무위탁 범위 탄력적용 | 금융기관이 혁신적인 금융서비스 도입을 위하여 제3자(지정대리인)에게 테스트에 필요한 업무를 위탁할 수 있도록 허용   | 제3자에게 업무위탁은 원칙적으로 허용하나, 인가 대상 금융업의 본질적 요소(대출심사, 예금계약, 신탁인수, 보험계약)를 포함하는 업무는 위탁할 수 없도록 규정 | 금융기관의 업무위탁 등에 관한 규정         | 제3조는 업무위탁이 금지되는 경우를 나열하는 네거티브 리스트임. 나항을 신설*, 혁신적 금융서비스의 도입을 위하여 금융위원회가 지정하는 제3자(=지정대리인)에 대해서는 본질적 업무의 위탁을 허용<br><br>* “나.”인가등을 받은 업무를 효율적으로 수행하는 데 필요한 경우로서 해당 업무를 위탁하더라도 금융기관의 건전성 또는 신인도를 저해하거나 금융이용자 피해를 발생시킬   | 금융<br>위원회        | 포괄적<br>개념정<br>의 | 네거티브<br>리스트<br>→<br>네거티브<br>리스트<br>(포괄적<br>항목<br>추가)   |

| 연번 | 시행일        | 신산업 분류 | 과제명                          | 개선방안  | 개선 전   | 재개정 법령명                  | 개선 후  | 소관 부처 | 정부 분류기준  | 규제유연성 관련  |
|----|------------|--------|------------------------------|---|--|--------------------------|---|-------|----------|---|
|    |            |        |                              |   |  |                          | 우려가 낮은 것으로 금융위원회가 인정하는 경우"에는 본질적 업무의 위탁을 허용(해당 조항 신설)   |       |          |   |
| 15 | 2019-09-16 | 핀테크    | 공사채 유가증권 범위 확대               | 5가지 이외에, 전자등록방식으로 발행 가능한 채권의 범위를 금융위가 고시하는 채권까지 인정<br><br>*(예시) 상품 연계채권, 인플레이션 연계채권 등 | 공사채 등록법상 실물을 발행하지 않고 장부상 등록발행할 수 있는 채권의 범위가 제한적<br><br>(법(§2)에서 등록발행의 대상으로 지방채, 특수채, 사채, 외국법인 등 발행채, 양도성 예금증서만을 열거) -시행령 등으로의 재위임 규정이 부재하여 새로운 채권유형이 등장하는 경우 법개정의 경직성으로 인해 적시반영 곤란 | 주식·사채 등의 전자등록에 관한 법률 시행령 | 2019.9.16.일 전자증권법시행 및 공사채등록법 폐지에 따라 전자등록방식으로 발행가능한 채권의 범위를 열거, 시행령 및 고시로 위임할 수 있는 근거를 마련하여 신종채권이 등장하는 경우 신속한 개정이 가능하도록 개선<br><br>기대효과 : 채권발행과 관련한 인프라정비를 통해 기업들의 자금조달 편의성이 증대될 것으로 기대 | 금융위원회 | 포괄적 개념정의 | 포지티브 리스트 → 포지티브 리스트 (분류체계 열거, 포괄적 위임, 재량권 확대, 허가) |
| 16 | 2020-01-07 | 핀테크    | 문화재수리업 등록을 위한 자본금확인서 발급기관 확대 | 은행법 및 보험회사법에 따른 모든 은행 및 보험회사로 범위를 확대하고, 다양한 기관을 인정할 수 있도록 기타유형 신설                     | 문화재수리업 등록을 위한 자본금 확인서 발급기관이 제한적으로 인정<br><br>* 문화재수리 등에 관한 법률 시행령 제12조1항제2호 나. 「은행법」에 따른 은행 중에서 문화재청장이 지정하는 은행 다. 「보험업법」에 따른 보험회사 중에서 문화재청장이 지정하는 보험회사                              | 문화재수리 등에 관한 법률 시행령       | 은행법 및 보험회사법에 따른 모든 은행 및 보험회사로 범위를 확대하고, 다양한 기관을 인정할 수 있도록 기타유형 신설<br><br>* 문화재수리 등에 관한 법률 시행령 제12조1항제2호 나. 「은행법」에 따른 은행 다. 「보험업법」에 따른 보험회사  | 문화재청  | 포괄적 개념정의 | 포지티브 리스트 → 포지티브 리스트 (포괄적 개념정의, 조건부 허가)            |
| 17 | 2019-01-01 | 핀테크    | 금융기관 고객정보 클라우드 활용 허용         | 클라우드 활용 범위를 개인신용정보 까지 확대하되,   | 상품개발, 리스크 관리, 경영지원 등 고객정보와 무관한 시스템에 대해서만   | 전자금융 감독규정                | 제14조의2제3항을 신설*하여 개인신용정보, 고유식별정보를 클라우드에서 이용 가능하게 하고 관련 감독규정을 마련  | 금융위원회 | 유연한 분류체계 | 포지티브 리스트 →  |

| 연<br>번 | 시행일                | 신산<br>업<br>분류 | 과제명                      | 개선방안  | 개선 전  | 재개정<br>법령명  | 개선 후   | 소관<br>부처  | 정부<br>분류기<br>준  | 규제유<br>연성<br>관련   |
|--------|--------------------|---------------|--------------------------|---|---|---|--|-----------|-----------------|---|
|        |                    |               |                          | 금융권<br>보안수준 및<br>관리·감독체계<br>를 강화                                    | 클라우드 이용을<br>허용하고 있어<br>고객정보에 대해<br>클라우드를 활용한<br>다양한 핀테크 사업<br>개발 저조 |   | *③ 금융회사 또는<br>전자금융업자는 ... 다음 각 호의<br>어느 하나에 해당한다고<br>평가하는 경우에는 ...<br>금융감독원이 정하는 양식에<br>따라 제4항 각 호의 서류를<br>첨부하여 금융감독원장에게<br>보고하여야 한다. ...<br>1. 고유식별정보 또는<br>개인신용정보를 처리하는 경우,<br>2. 전자금융거래의 안전성 및<br>신뢰성에 중대한 영향을 미치는<br>경우  |           |                 | 포지티<br>브<br>리스트<br>(포괄적<br>항목추<br>가,<br>조건부<br>허용)                  |
| 18     | 2019<br>-12-1<br>0 | 핀테크           | 신용조회<br>사실<br>통지방식<br>확대 | 기타 유형으로<br>다양한<br>통지방식 허용<br><br>*(예시)<br>인터넷사이트,<br>모바일앱,<br>SNS 등 | 신용정보조회사실<br>통지 방식을 서면,<br>전화, 전자우편,<br>문자메시지에<br>국한하여<br>한정적으로 열거   | 신용정보<br>의 이용<br>및 보호에<br>관한 법률<br>시행령<br>제33조의<br>2 | 신용정보조회 사실 통지방식으로<br>기존의 방법과 비슷한<br>방법(모바일앱 등)을 허용하고,<br>필요시 금융위가 통지방식을<br>추가로 고시할 수 있도록 개선<br><br>* 신용정보법 시행령제33조의2<br>③ 신용조회회사는 법<br>제38조의2제3항에 따라 다음 각<br>호의 어느 하나에 해당하는<br>방법으로 해당 신용정보주체에게<br>제2항각호의 구분에 따른 사항을<br>통지하여야 한다.<br>1. 서면<br>2. 전화<br>3. 전자우편<br>4. 휴대전화 문자메시지<br>5. 제1호부터 제4호까지의<br>규정에 따른 방법과 비슷한 방법<br>6. 그밖에 신용정보주체에게<br>개인신용정보조회 등에 관한<br>사항을 통지하기에 적합하다고<br>금융위원회가 인정하여 고시하는<br>방법 | 금융<br>위원회 | 유연한<br>분류체<br>계 | 포지티<br>브<br>리스트<br>→<br>포괄적<br>포지티<br>브<br>리스트<br>(포괄적<br>항목추<br>가) |

## 참고문헌

- 관계부처 합동. (2017). 『신산업분야 네거티브 규제발굴 가이드라인(안)(제1판)』
- 관계부처 합동. (2018). 『신산업분야 네거티브 규제발굴 가이드라인(제2판)』
- 국무조정실. (2017a). 『새 정부 규제개혁 추진방향(요약본)』  
[https://www.better.go.kr/hz.bltn.DataBltnSl.laf?bltn\\_seq=127&brd\\_seq=8&targetRow=&bltn\\_div=portal&searchKey=01&keyword=](https://www.better.go.kr/hz.bltn.DataBltnSl.laf?bltn_seq=127&brd_seq=8&targetRow=&bltn_div=portal&searchKey=01&keyword=) (접속일 : 2020.7.29.)
- 국무조정실. (2021). 『2021 규제혁신 추진방향』 (2021.1.14.)  
<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156431966>  
(접속일 : 2021.5.14.)
- 국무조정실·기획재정부. (2019). 『포괄적 네거티브 규제 전환 가이드라인 - 공공기관 내규·지침 대상』
- 김재광. (2018). 「규제재설계에 따른 행정작용법적 함의 : 포괄적 네거티브 규제체계를 중심으로」 『법학논총』 38(2): 169-218.
- 김태오. (2017). 「제4차 산업혁명의 견인을 위한 규제패러다임의 모색 - 한국의 규제패러다임을 중심으로」 『경제규제와 법』 10(2): 140-168
- 박군성. (2018). 「제4차 산업혁명시대에서의 입법과제와 입법부의 대응방안 : 입법방식과 입법시스템의 준비를 중심으로」 『경제규제와 법』 11(2): 229-247.
- 박두용 외. (2010). 『산업안전보건 행정조직 및 집행체제의 선진화 방안』. 산업안전보건연구원 용역보고서.
- 박승빈. (2017). 『4차 산업혁명 주요 테마 분석 : 관련 산업을 중심으로』. 통계개발원 연구보고서.
- 배재권. (2020). 「P2P 금융시장 활성화를 통한 P2P 금융법 개선방안에 관한 연구」 『로고스 경영연구』 18(4): 113-126.
- 성희활. (2018). 「4차 산업혁명의 시대에서 "네거티브규제 패러다임"에 따른 금융규제체계의 재구축 방안 연구」 『법과 정책』 24(1): 131-161.
- 유발 하라리. (2018). 『21세기를 위한 21가지 제언 : 더 나은 오늘은 어떻게 가능한가』 전병근 옮김. 서울: 김영사.

- 이종한. (2013). 『규제성과의 측정 및 활용에 관한 연구』. 한국행정연구원
- 이종한·최무현. (2003). 「국민의 정부의 규제개혁 성격에 관한 실증연구 : 규제개혁위원회 등록규제 데이터베이스 분석」 『한국정책학회보』 13(2): 37-66.
- 최유성·안혁근·박정원·심우현. (2017). 『4차 산업혁명에 대응하는 규제개혁 연구: 공유(共有)경제와 디지털헬스케어 분야를 중심으로』. 한국행정연구원
- 클라우드 슈밥. (2016). 『클라우드 슈밥의 제4차 산업혁명』 (송경진 옮김), 메가스터디박스
- 황태희. (2011). 「네거티브 규제와 규제 방식의 개선」 『성신법학』 10: 81-102.
- Abbott, K. W., Levi-faur, D., and Snidal, D. (2017). “Theorizing Regulatory Intermediaries: The RIT Model.” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 670(1): 14-35.
- Ayres, I., and Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford University Press.
- Berlin, I. (1969). *Four Essays on Liberty*. London: Oxford University Press.
- Berliner, D., and Prakash, A. (2014). “Public authority and private rules: How domestic regulatory institutions shape the adoption of global private regimes.” *International Studies Quarterly*, 58(4), 793-803.
- Black, J. (2008). “Forms and paradoxes of principles-based regulation.” *Capital Markets Law Journal*, 3(4): 425-457.
- Black, J., Hopper, M., and Band, C. (2007). “Making a success of Principles-based regulation.” *Law and Financial Markets Review*, 1(3): 191-206.
- Braithwaite, J. (2002). *Responsive Regulation and Restorative Justice*. Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Markets in Vice, Markets in Virtue*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. (2011). “The Essence of Responsive Regulation.” *UBC Law Review*, 44(3): 475-520.
- Braithwaite, J., and Hong, S. (2015). “The iteration deficit in responsive

- regulation: Are regulatory ambassadors an answer?" *Regulation & Governance*, 9(1): 16-29
- Braithwaite, J., Makkai, T., and Braithwaite, V. (2007). *Regulating aged care: Ritualism and the new pyramid*. Edward Elgar.
- Brunel, C. and Levinson, A. (2013). *Measuring Environmental Regulatory Stringency*. OECD Trade and Environment Working Papers.
- Carter, I. (2008). "How are Power and Unfreedom Related?" In: Cecile Laborde & John Maynor (eds.). *Republicanism and Political Theory*, London: Blackwell. pp. 58-82.
- Coglianesi, C., Nash, J., and Olmstead, T. (2003). "Performance-based Regulation: Prospects and Limitations in Health, Safety, and Environmental Protection." *Administrative Law Review*, 55(4), 705-729.
- Dasgupta, S., Laplante, B., Mamingi, N., and Wang, H. (2001). "Inspections, pollution prices, and environmental performance: evidence from China." *Ecological Economics*, 36(3): 487-498.
- Ford, C. (2006). "New Governance, Compliance, and Principles-Based Securities Regulation." *American Business Law Journal*, 45(1), 1-60.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Innovation and the State: Finance, Regulation, and Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gunningham, N. A., and Grabosky, P. (1998). *Smart Regulation : Designing Environmental Policy*. Clarendon Press.
- Gunningham, N., Kagan, R., and Thornton, D. (2004). "Social License and Environmental Protection: Why Businesses Go Beyond Compliance." *Law and Social Inquiry*, 29(2): 307-341.
- Heimer, C. A., and Gazley, J. L. (2012). "Performing Regulation: Transcending Regulatory Ritualism in HIV Clinics." *Law & Society Review*, 46(4): 853-887
- Hong, S., Lee, J., Jang, S., and Hwang, H. "Making Regulation Flexible for the Governance of Disruptive Innovation: A Comparative Study of AVs

- Regulation in the UK and South Korea.” Unpublished manuscript.
- Hong, S. and You, J. (2018). “Limits of regulatory responsiveness: Democratic credentials of responsive regulation.” *Regulation & Governance*, 12(3): 413-427
- Kostadinova, P. (2015). “Improving the Transparency and Accountability of EU Institutions: The Impact of the Office of the European Ombudsman.” *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53(5): 1077-1093.
- Majumdar, S. K., and Marcus, A. A. (2001). “Rules versus Discretion: The Productivity Consequences of Flexible Regulation.” *Academy of Management Journal*, 44(1): 170-179.
- OECD. (2011). *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*. Paris: OECD Publishing.
- Ogus, A. (1992). “Information, error costs and regulation.” *International Review of Law and Economics*, 12(4): 411-421.
- Parker, C. (2002). *The Open Corporation: Effective Self-regulation and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pettit, P. (1997). *Republicanism: A Theory of Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Pires, R. R. C. (2011). “Beyond the fear of discretion: Flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies.” *Regulation & Governance*, 5(1): 43-69.
- Ramanathan, R. Ramanathan, U. and Bentley, Y. (2018). “The Debate on Flexibility of Environmental Regulations, Innovation Capabilities and Financial Performance: A Novel Use of DEA.” *Omega* 75: 131-138.
- Sinclair, D. (1997). “Self-Regulation Versus Command and Control? Beyond False Dichotomies.” *Law & Policy*, 19(4): 529-559.
- Sørensen, E., and Torfing, J. (2016). *Theories of democratic network governance*. Springer.

Sunstein, C. (2013). *Simpler: The future of government*. Simon and Schuster.

WEF. (2017). *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. World Economic Forum.

## **From Comprehensively Negative to Flexible Regulation: A Search for an Innovation-friendly Principle of Regulatory Reform**

Hong, Seung-Hun

The Moon Jae-in government has put forward regulatory reform of newly emerging technologies based on the comprehensively negative principle. This regulatory principle was achieved through the methods of flexible regulatory rulemaking and regulatory sandbox. However, unlike regulatory sandbox, which has been actively developing, the reform regarding flexible regulatory rulemaking displayed slow progress. The purpose of this article is to present flexible regulation as a new principle for regulatory reform of newly emerging technologies by defining its concept and rationale theoretically. Two tasks are tackled. First, the article analyzes regulatory reform cases in the fields of smart mobility, bio-health and fintech and points out limits of flexible regulatory rulemaking as a tool for making regulation flexible. Second, it defines flexible regulation as diversifying the choices of regulatees that achieve the regulatory objectives across regulatory governance, which comprises rule structure, enforcement structure and regulatory feedback. Here, the flexibility of regulatory rulemaking becomes a way of achieving flexible regulation, and the principle of comprehensively negative becomes one way to achieve flexible rule structure. Drawing on regulatory theories that

have been presented as alternatives to command-and-control regulation, this article builds systematic ways to increase the choices of regulatees, establishes the system of classifying flexible regulation and presents policy implications and suggestions for future research.

Keywords: comprehensively negative, flexibility of regulatory rulemaking, flexible regulation, regulatory governance, innovation-friendly regulatory reform