
신산업 네거티브 규제 발굴 가이드라인(안)

2017. 10.

관계부처 합동

【 목 차 】

I. 네거티브 규제의 개념	1
1. 네거티브 규제의 유래	1
2. 협의의 네거티브 규제	1
3. 포괄적 네거티브 규제	2
1) 유연한 입법방식	2
2) 혁신제도	2
II. 네거티브 규제 전환의 필요성과 기대효과	3
1. 네거티브 규제의 필요성	3
2. 네거티브 규제방식의 기대효과	3
III. 네거티브 규제방식의 유형 및 사례	4
1. 유연한 입법방식	4
1) 협의의 네거티브 규제방식 : 네거티브 리스트	4
① 일반적 허용원칙에 예외적 금지조건을 제시하는 방식	4
② 일정한 조건을 준수하는 경우에 모두 허용하는 방식	5
2) 포괄적 개념정의	6
3) 유연한 제품·서비스 분류체계	7
4) 투입기준에서 성과기준 규제로 전환	10
2. 혁신제도 도입·활성화	11
1) 시범사업 및 규제 탄력적용	11
2) 임시허가적합성 인증제도 활용	15
IV. 네거티브 규제전환 절차	16
1. 적용대상	16
2. 전환절차	16
3. 사후관리방안 마련	17
1) 수용과제	17
2) 재검토 과제	17
3) 중장기 검토과제	17
V. 네거티브 규제전환시 유의사항	18
1. 네거티브 규제 도입목적 확인	18
2. 기존 법체계와 조화방안 모색	18
3. 사후 시장 모니터링 체계 구축 및 제재 체계 구축	19

I 네거티브 규제의 개념

1 네거티브 규제의 유래

- 네거티브 규제는 명시적으로 금지되지 않는 한 모든 것을 허용된다고 보는 규제 방식으로, 포지티브 규제(명시적으로 규정된 것에 한해서만 허용)의 반대 개념
- 무역규제 분야에서 통용되어 온 포지티브 리스트 시스템(Positive List System)과 네거티브 리스트 시스템(Negative List System)의 구분에서 유래
 - 포지티브 리스트는 수출입 허용 품목만을 명시하고, 그 밖에 명시되지 않은 품목은 수출입을 제한 또는 금지하는 방식
 - 네거티브 리스트는 수출입이 제한 또는 금지되는 품목만 명시하고, 명시된 품목 이외에 모든 품목의 수출입을 허용하는 방식
- 네거티브 규제방식은 법률적으로 확립되지 않았으며, 국제적으로도 통용되지 않는 개념
 - 우리나라에서도 네거티브 규제방식을 “원칙허용-예외금지” 또는 “사전허용-사후규제” 방식 등으로 혼용하여 사용 중

2 협의의 네거티브 규제

- 협의의 개념은 “네거티브 리스트”를 의미하며, 금지사항을 열거하고 열거되지 않은 사항을 원칙적으로 허용하는 법령 서술 방식으로 정의
 - 네거티브 규제방식을 금지사항을 열거하는 방식(네거티브 리스트 방식) 만으로 정의하면 실제로 네거티브 규제방식으로 구현할 수 있는 규제유형은 매우 제한적
- 네거티브 규제의 장점은 금지되지 않은 사항을 원칙적으로 허용한다는 일반원칙을 적용함으로써 시장의 자율성 확대
 - 이러한 장점을 극대화하기 위해서는 협의의 개념인 네거티브 리스트 방식 외에 기존의 규제방식의 한계를 극복하기 위한 다양한 접근방법을 강구할 필요

3 포괄적 네거티브 규제

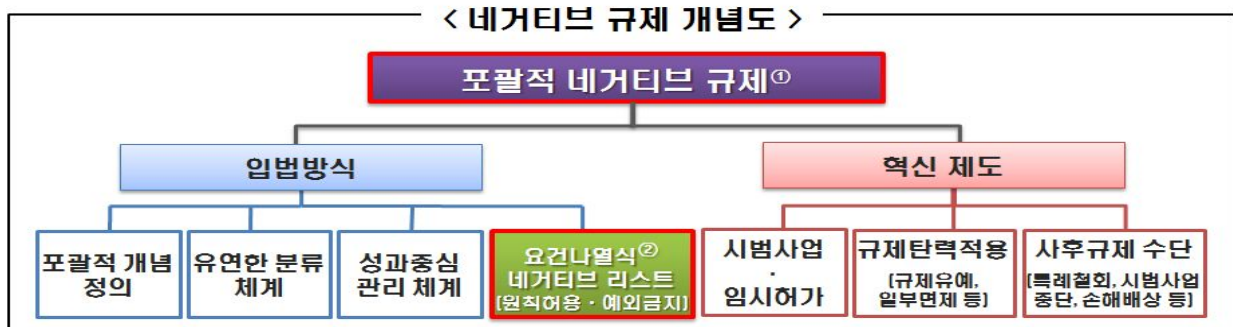
◆ 포괄적 네거티브 규제방식은 협의의 네거티브를 포함한 사후규제체계로, 신제품과 신서비스 출시를 먼저 허용하고, 필요시 규제하는 체계를 위한 **다양한 입법 방식과 혁신제도를 포괄**

1) 유연한 입법방식

- 네거티브 규제방식의 유용성 극대화 및 실효성 제고를 위해서 네거티브 리스트 방식에서 벗어나 네거티브 규제의 개념 재정립 필요
 - 협의의 네거티브 규제방식인 네거티브 리스트 방식 외에도 △포괄적 개념 정의 △유연한 제품 및 서비스 분류 △투입요소가 아닌 성과중심 관리 등 유연한 입법 방식 도입 필요

2) 혁신 제도

- 네거티브 규제 전환은 원칙적으로 규제 입법방식의 변화를 통해 시장의 자율성을 확대하는 개혁방식을 의미하나, 규제 입법방식의 변화는 법령 개정이 반드시 수반되어야 하므로 단기간에 효과 달성이 어려움
 - 특히 4차 산업혁명을 주도하는 신기술·신산업 분야는 새로운 서비스와 상품의 등장속도와 기술의 변화속도가 빠르기 때문에 신속한 대응이 중요
 - 따라서 입법방식의 변화 외에 기존 규제에도 불구하고 신산업 시도를 가능케 하는 다양한 제도 활용 필요
- 혁신제도는 기존 규제에도 불구하고, 혁신 제품·서비스를 시장에서 시험할 수 있도록 시범사업을 활성화 하는 것으로 △규제샌드박스(시범사업) 도입 △임시허가 활성화 △규제 탄력적용 등이 해당



II 네거티브 규제 전환의 필요성과 기대효과

1 네거티브 규제의 필요성

- 네거티브 규제방식의 목표는 기본적으로 국민의 행동을 제약하는 규제의 범위를 축소함으로써, 국민의 자유와 창의를 최대한 존중하고 국민의 기본권을 최대한 신장하는 것
 - 이를 위해, 네거티브 규제방식을 통해 꼭 필요한 것만 명시적으로 규제하고 그 외에는 모두 허용하여 국민의 사적영역·사적행위를 최대한 보장하고, 국가의 개입이 반드시 필요한 영역에 한해 규제 할 필요
 - * 헌법 제37조 제2항, 행정규제기본법 제5조 제1항 및 제3항
- 특히, 빠르게 변화하는 융복합 기술 중심의 4차 산업혁명 대응에 있어 과도한 사전 규제는 신상품과 신서비스의 시장 출시를 저해할 우려
 - 또한 영·미의 불문법 전통과 달리 대륙법계 성문법 중심의 경직적인 우리 법령체계는 급변하는 신산업 생태계 활성화의 걸림돌로 지적되고 있음
 - 이에 신산업* 분야에 유연한 규제체계 구축 필요
 - * ICT 기술을 기반으로 하는 융복합 산업 또는 첨단기술 기반 산업

2 네거티브 규제방식의 기대효과

- 네거티브 규제방식의 도입을 통해 기대되는 효과는 다음과 같음
 - 국민의 자율과 창의 보장
 - 금지사항에 해당하지 않은 경우 허용가능한 행위임을 알 수 있는 예측가능성 확대
 - 급격히 변화하는 기술 융·복합 현상 등에 유연하게 대응
 - 급변하는 환경에서 예측하지 못했던 부분을 허용하기 위한 법령 개정 작업 필요

III 네거티브 규제방식의 유형 및 사례

◆ 네거티브 규제 유형은 △**첫째** 입법방식의 변화를 통해 네거티브 규제체계를 구현하는 유형과 △**둘째** 신산업신기술의 등장에 신속하게 대응할 수 있도록 다양한 제도를 활용하여 네거티브 규제체계와 유사한 효과를 기대하는 방안으로 구분

1 유연한 입법방식

1) 협의의 네거티브 규제방식: 네거티브 리스트

① 일반적 허용원칙에 예외적 금지조건을 제시하는 방식

○ 법령에서 금지대상을 열거적으로 규율하는 경우로, 금지대상의 유형은 특정한 행위·물품, 특정한 사업·활동영역 등 다양

◆ 예: **준법감시인이 겸직할 수 없는 업무를 특정**(새마을금고법 시행령 제26조)

종전	현행
<p>새마을금고법 시행령 제26조 ②준법감시인은 선량한 관리자의 주의를 다하여 그 직무를 수행하여야 하며, 다음 각호의 업무 외에 다른 직무를 겸하여서는 아니 된다.</p> <p>1. 위험관리에 관한 업무 2. 감사업무 3. 내부통제업무</p>	<p>새마을금고법 시행령 제26조 ②준법감시인은 선량한 관리자의 주의를 다하여 그 직무를 수행하여야 하며, 다음 각 호의 직무를 담당해서는 아니 된다. <개정 2014.12.9.></p> <p>1. 자산 운용에 관한 업무 2. 중앙회가 수행하는 신용·공제사업 및 그와 관련되는 부대업무 3. 삭제 <2014.12.9.></p>

◆ 예: **사회적 협동조합 조합원이 아닌 자가 이용할 수 없는 사업 범위를 열거** (협동조합기본법 제95조 및 협동조합법 시행령 제24조).

종전	현행
<p>협동조합 기본법 제95조(사업의 이용) ① 사회적협동조합은 조합원이 아닌 자에게 사회적협동조합의 사업을 이용하게 하여서는 아니 된다.</p> <p>② 사회적협동조합은 제1항에도 불구하고 조합원이 이용하는 데에 지장이 없는 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 조합원이 아닌 자에게 그 사업을 이용하게 할 수 있다. 다만, 제94조에 따른 사업의 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>협동조합 기본법 제95조(사업의 이용) 사회적협동조합은 대통령령으로 정하는 사업을 제외하고는 정관으로 정하는 바에 따라 조합원이 아닌 자에게 그 사업을 이용하게 할 수 있다.</p> <p><전문개정 2014.1.21.></p>

종전	현행
<p>협동조합 기본법 시행령 제17조(사회적협동조합등의 조합원 등이 아닌 자의 사업 이용) ① 법 제95조제2항 본문에 따라 사회적협동조합이 조합원이 아닌 자에게 그 사업을 이용하게 할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.</p> <p>1. 제9조제1항제1호, 제3호부터 제7호까지, 제9호 및 제10호에 해당하는 경우 2. 조합원으로 가입하도록 홍보하기 위하여 견본품을 유상 또는 무상으로 공급하는 경우. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우는 제외한다. < 이하 생략 ></p>	<p>협동조합 기본법 시행령 제24조(사회적협동조합등의 조합원 등이 아닌 자의 사업 이용) ① 법 제95조에 따라 사회적협동조합이 조합원이 아닌 자에게 그 사업을 이용하게 할 수 없는 사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업으로 한다. <개정 2015.6.30.></p> <p>1. 법 제94조제1항에 따른 소액대출 및 상호부조 사업 2. 의료기관을 개설한 사회적협동조합의 보건의료 사업 < 이하 생략 ></p>

② 일정한 조건을 준수하는 경우에 모두 허용하는 방식

- 첫 번째 제시한 유형이 예외적으로 금지 또는 제한되는 분야와 대상을 규정하고 그의 원칙적으로 모두 허용하는 방식인데 비해, 두 번째 유형은 일정한 조건을 준수하는 경우 원칙적으로 허용하는 것을 의미

◆ 예 : 폐기물 재활용 원칙을 명시하고 재활용이 금지되는 경우를 특정
(폐기물관리법 제13조2 제1항)

종전	현행
<p>제13조의2(폐기물의 재활용 용도 또는 방법) ① 누구든지 폐기물을 재활용하려는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도 또는 방법을 따라야 한다.</p> <p>1. 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제2조 제9호에 따른 재활용제품 중 환경부령으로 정하는 제품의 제조 2. 「산업표준화법」 제15조제1항에 따른 인증을 받은 제품의 제조 3. 「비료관리법」 제4조에 따라 공정규격이 설정된 비료 또는 같은 조에 따라 지정된 부산물비료의 제조 4. 「사료관리법」 제11조에 따라 사료공정이 설정된 사료의 제조 5. 가연성 고형폐기물 또는 유기성 폐기물의 제2조 제7호나목에 따른 재활용 6. 그 밖에 환경부령으로 정하는 기준에 따른 재활용</p>	<p>제13조의2(폐기물의 재활용 원칙 및 준수사항) ① 누구든지 다음 각 호를 위반하지 아니하는 경우에는 폐기물을 재활용할 수 있다. <개정 2015.7.20.></p> <p>1. 비산먼지, 악취가 발생하거나 휘발성유기화합물, 대기오염물질 등이 배출되어 생활환경에 위해를 미치지 아니할 것 2. 침출수(浸出水)나 중금속 등 유해물질이 유출되어 토양, 수생태계 또는 지하수를 오염시키지 아니할 것 3. 소음 또는 진동이 발생하여 사람에게 피해를 주지 아니할 것 4. 중금속 등 유해물질을 제거하거나 안정화하여 재활용제품이나 원료로 사용하는 과정에서 사람이나 환경에 위해를 미치지 아니하도록 하는 등 대통령령으로 정하는 사항을 준수할 것 5. 그 밖에 환경부령으로 정하는 재활용의 기준을 준수할 것</p>

◆ 예 : **청소년단체의 설립 목적에 어긋나지 않는 경우 수익사업을 모두 허용**
(청소년기본법 시행령 제28조)

종전	현행
<p>청소년 기본법 시행령 제28조(수익사업의 범위 등) ① 법 제30조의 규정에 의한 청소년단체의 수익사업의 범위는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 건물·토지 및 시설장비 등의 임대 2. 청소년관련 정보 및 간행물의 출판 및 판매 3. 청소년육성관련 프로그램의 개발 및 보급 4. 청소년활동관련 장비기자재·물품의 제작 및 판매 5. 신문·방송 및 인터넷 등을 통한 청소년관련 상품이나 행사에 관한 정보제공 또는 광고 6. 그 밖에 단체설립의 목적을 달성하기 위하여 필요한 사업 	<p>청소년 기본법 시행령 제28조(수익사업의 범위 등) ① 청소년단체는 설립·운영 목적에 어긋나지 아니하는 범위에서 수익사업을 할 수 있다. <개정 2014.12.9.></p>

2) 포괄적 개념 정의

○ 현행 법령의 개념 규정은 다양한 요건 및 기준을 결합하여 과도하게 한정적·열거적으로 정의되어 신기술·신제품의 진입장벽으로 작용, 포괄적 개념 정의로 전환 필요

◆ 예 : **‘유가증권’의 종류를 열거하는 방식으로 정의** (舊 증권거래법 제2조)

⇒ (개선) ‘증권’의 개념을 원칙 중심으로 정의하고, 그 하위 구분도 유사 개념까지 포함하여 포괄적으로 정의 (現 자본시장법 제4조)

종전 (舊 증권거래법)	현행 (現 자본시장법)
<p>제2조 (정의) ① 이 법에서 "유가증권"이라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 것을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국채증권 2. 지방채증권 3. 특별한 법률에 의하여 설립된 법인이 발행한 채권 4. 사채권 5. 특별한 법률에 의하여 설립된 법인이 발행한 출자증권 6. 주권 또는 신주인수권을 표시하는 증서 7. 외국법인등이 발행한 증권 또는 증서로서 제1호 	<p>제4조(증권) ① 이 법에서 "증권"이란 내국인 또는 외국인이 발행한 금융투자상품으로서 투자자가 취득과 동시에 지급한 금전등 외에 어떠한 명목으로든지 추가로 지급의무(투자자가 기초자산에 대한 매매를 성립시킬 수 있는 권리를 행사하게 됨으로써 부담하게 되는 지급의무를 제외한다)를 부담하지 아니하는 것을 말한다. -이하 생략-</p>

중전 (舊 증권거래법)	현행 (現 자본시장법)
<p>내지 제6호의 증권이나 증서의 성질을 구비한 것 8. 외국법인등이 발행한 증권 또는 증서를 기초로 하여 대통령령이 정하는 자가 발행한 유가증권예탁증서 9. 제1호 내지 제8호의 증권 또는 증서와 유사하거나 이와 관련된 것으로서 대통령령이 정하는 것</p> <p>* 증권거래법 시행령 제2조의3에서 추가로 13가지의 유가증권을 나열</p>	<p>② 제1항의 증권은 다음 각 호와 같이 구분한다. 1. 채무증권 2.~6. 생략</p> <p>③ 이 법에서 "<u>채무증권</u>"이란 <u>국채증권, 지방채증권, 특수채증권(법률에 의하여 직접 설립된 법인이 발행한 채권을 말한다. 이하 같다), 사채권(「상법」 제469조제2항제3호에 따른 사채의 경우에는 제7항제1호에 해당하는 것으로 한정한다. 이하 같다), 기업어음증권(기업이 사업에 필요한 자금을 조달하기 위하여 발행한 약속어음으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 것을 말한다. 이하 같다), 그 밖에 이와 유사(類似)한 것으로서 지급청구권이 표시된 것을 말한다</u></p> <p>④ ~ ⑩ 생략</p>

3) 유연한 제품·서비스 분류체계

- 현 기술수준을 전제로 한 제품·서비스 유형 분류는 기존 분류체계에 해당하지 않는 신제품·신서비스의 시장출시를 어렵게 함. 기존 분류체계 외에 기타 유형을 포괄하는 혁신 카테고리를 신설하여 분류체계 유연화 필요

◆ 예 : 기존 자동차 분류체계는 경형, 소형, 중형, 대형 이륜자동차로만 분류하고 있어 새로운 형태의 자동차 출현시 기존 분류체계에 포함되지 않아 시장출시에 어려움 발생 (자동차관리법 제3조)

⇒ 유럽(EU)은 모터사이클을 L1~L6로 분류하고, 여기에 속하지 않는 차량은 L7로 분류하여 새로운 형태의 차량이 등장하는 경우 신속한 수용 가능

【자동차관리법 시행규칙】

[별표 1]

자동차의 종류(제2조관련)

1. 규모별 세부기준

종류	경형	소형	중형	대형
승용 자동차	배기량이 1000cc미만으로서 길이 3.6미터·너비 1.6미터·높이 2.0미터 이하인 것	배기량이 1,600cc미만인 것으로서 길이 4.7미터·너비 1.7미터·높이 2.0미터 이하인 것	배기량이 1,600cc이상 2,000cc미만이거나 길이·너비·높이중 어느 하나라도 소형을 초과하는 것	배기량이 2,000cc이상이거나, 길이·너비·높이 모두 소형을 초과 하는 것
승합 자동차	배기량이 1000cc 미만으로서 길이 3.6미터·너비 1.6미터·높이 2.0미터 이하인 것	승차정원이 15인이하인 것으로서 길이 4.7미터·너비 1.7미터·높이 2.0미터 이하인 것	승차정원이 16인이상 35인 이하이거나, 길이·너비·높이중 어느하나라도 소형을 초과하여 길이가 9미터 미만인 것	승차정원이 36인이상이거나, 길이·너비·높이 모두가 소형을 초과하여 길이가 9미터 이상인 것
화물 자동차	배기량이 1000cc 미만으로서 길이 3.6미터·너비 1.6미터·높이 2.0미터 이하인 것	최대적재량이 1톤이하인 것으로서, 총중량이 3.5톤 이하인 것	최대적재량이 1톤초과 5톤 미만이거나, 총중량이 3.5톤 초과 10톤 미만인 것	최대적재량이 5톤 이상이거나, 총중량이 10톤 이상인 것
특수 자동차	배기량이 1,000cc미만으로서 길이 3.6미터·너비1.6미터· 높이 2.0미터 이하인 것	총중량이 3.5톤 이하인 것	총중량이 3.5톤 초과 10톤 미만인 것	총중량이 10톤 이상인 것
이륜 자동차	배기량이 50cc미만(최고정격출 력 4킬로와트 이하)인 것	배기량이 100cc 이하 (최고정격출력 11킬로와트 이하)인 것으로 최대적재량(기타형에 만 해당한다)이 60킬로그램 이하인 것	배기량이 100cc 초과 260cc 이하(최고정격출력 11킬로와트 초과 15킬로와트 이하)인 것으로 최대적재량이 60킬로그램 초과 100킬로그램 이하인 것	배기량이 260cc (최고정격출력 15킬로와트)를 초과하는 것

◆ 예 : **현행 법령은 옥외광고물을 원칙적으로 16가지 유형으로 구분, 각 유형의 옥외 광고물에 대한 세부적인 설명을 포함하고 있어, 현재 존재하지 않는 새로운 유형의 옥외광고물이 등장하는 경우 법 개정 필요**

(광고물 등의 관리와 옥외광고물산업 진흥에 관한 법률 시행령 제3조)

⇒ 디지털광고물의 경우 기존 유형에 포함되지 않아 옥외광고물법 개정('16.1월)을 통해 제2조 옥외광고물 정의에 디지털광고물을 추가하고, 옥외광고물법 시행령 제3조의2 디지털광고물 적용·표시대상을 추가

종전	현행
<p>옥외광고물 등 관리법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. "옥외광고물"이란 공중에게 항상 또는 일정 기간 계속 노출되어 공중이 자유로이 통행하는 장소에서 볼 수 있는 것(대통령령으로 정하는 교통시설 또는 교통수단에 표시되는 것을 포함한다)으로서 간판·입간판·현수막(懸垂幕)·벽보·전단(傳單)과 그 밖에 이와 유사한 것을 말한다.</p>	<p>옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. "옥외광고물"이란 공중에게 항상 또는 일정 기간 계속 노출되어 공중이 자유로이 통행하는 장소에서 볼 수 있는 것(대통령령으로 정하는 교통시설 또는 교통수단에 표시되는 것을 포함한다)으로서 간판·디지털광고물(디지털 디스플레이를 이용하여 정보·광고를 제공하는 것으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다)·입간판·현수막(懸垂幕)·벽보·전단(傳單)과 그 밖에 이와 유사한 것을 말한다.</p>
<p>옥외광고물 등의 관리법 시행령 제3조(옥외광고물의 분류) 옥외광고물(이하 "광고물"이라 한다)은 다음 각 호와 같이 분류한다.</p> <p>1. 벽면 이용 간판: 다음 각 목의 것</p> <p>가. 문자·도형 등을 목재·아크릴·금속재·디지털 디스플레이 등을 이용하여 판이나 입체형으로 제작·설치하여 건물·시설물·점포·영업소 등의 벽면, 유리벽의 바깥쪽, 옥상난간 등에 길게 붙이거나 표시하는 것</p> <p>나. 문자·도형 등을 도료, 색상이 표시된 천·종이·비닐·테이프 등을 이용하여 건물·시설물·점포·영업소 등의 벽면, 유리벽의 바깥쪽, 옥상난간 등에 길게 표시하는 것</p> <p>다. 주유소 또는 가스충전소의 주유기 또는 충전기시설의 차양면(遮陽面)에 상호·정유사 등의 명칭을 표시하거나 상호를 현수식(懸垂式)으로 표시하는 광고물</p> <p>2. 삭제</p> <p>3. 돌출간판: 문자·도형 등을 표시한 목재·아크릴·금속재 등의 판이나 이용업소·미용업소의 표지등(標識燈)을 건물의 벽면에 튀어나오게 붙이는 광고물</p>	<p>옥외광고물 등의 관리법 시행령 제3조(옥외광고물의 분류) 옥외광고물(이하 "광고물"이라 한다)은 다음 각 호와 같이 분류한다.</p> <p>1. ~ 16. 동일</p>

종전	현행
<p>4. 공연간판: 공연·영화를 알리기 위한 문자·그림 등을 목재·아크릴·금속재·디지털 디스플레이 등의 판에 표시하거나 실물의 모형 등을 제작하여 해당 공연 건물의 벽면에 표시하는 광고물</p> <p>5. ~ 16. 생략</p>	<p>제3조의2(디지털광고물의 적용·표시대상) 제3조제1호, 제4호부터 제6호까지, 제11호부터 제13호까지 또는 제16호의 광고물에 해당하는 경우에만 디지털 광고물을 적용하거나 표시할 수 있다.</p>

4) 투입기준에서 성과기준 규제로 전환

- 투입요소에 대한 사전규제에서 결과중심의 성과기준 규제로 전환하는 방식을 의미
- ◆ 예 : 투입·과정상의 불필요한 규제를 배제하고, 최종결과(배출) 기준으로 대기 분야 환경규제 적용 (수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제16조)
 - 배출총량에 의한 규제방식은 오염물질 배출량 통제의 구체적인 방법을 기업에게 일임함으로써 가장 효과적이고 효율적인 방식에 의한 오염물질 배출량 통제 유도

관련 조항
<p>수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제16조(배출허용총량의 할당 등) ① 환경부장관은 제14조제1항에 따른 사업장설치의 허가 또는 변경허가를 받은 자와 같은 조 제4항에 따라 사업장설치허가를 받은 것으로 보는 자(이하 "사업자"라 한다)에게 제8조제2항제8호에 따른 배출허용총량의 할당기준에 따라 5년마다 연도별로 구분하여 총량관리대상 오염물질의 배출허용총량을 할당한다.</p> <p>② 환경부장관은 제1항에 따라 사업자에게 배출허용총량을 할당할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제8조제2항제5호에 따른 배출량의 저감계획 2. 지역배출허용총량 3. 해당 사업장의 과거 5년 간의 총량관리대상 오염물질 배출량 및 에너지 사용량 4. 최적방지기술의 수준과 앞으로 총량관리대상 오염물질의 추가적인 저감 가능 정도 5. 해당 사업자의 연도별 총량관리대상 오염물질 저감계획 6. 제8조제6항에 따른 수도권대기환경연구지원단의 자문결과 7. 그 밖에 환경부령으로 정하는 사항 <p>③ 제1항에 따라 배출허용총량을 할당받은 사업자(이하 "총량관리사업자"라 한다)는 해당 연도의 배출허용총량을 초과하여 총량관리대상 오염물질을 배출하여서는 아니 된다.</p>

1) 시범사업 및 규제 탄력적용

- 새로운 제품·서비스의 시장성 및 사업성을 파악하기 위한 시범사업을 지원함으로써 다양한 신산업·신기술의 활성화 지원
- 각 부처는 소관법령에 기존 규제에도 불구하고, 신사업을 시도할 수 있는 시범사업 근거조항을 마련하고 필요시 기존규제의 적용 유예 및 일부 면제 등 규제를 탄력적으로 적용할 수 있는 법적 권한을 부여하는 방안 검토

◆ 예 : 영국의 규제샌드박스

- 자국의 전략산업인 금융업 혁신을 위해 시범사업 제도 일환으로 규제샌드박스* 운영
 - * 자유로운 모래 놀이터처럼 규제를 풀어 신산업을 테스트하는 제도
- 영국 금융 규제당국은 혁신적 금융 사업자의 신청을 심의하여 기존 규제 적용 유예 또는 일부 면제 할 수 있는 권한 보유
- 관련 근거 마련시 시범사업이 필요한 범위내에서 한정적으로 시행될 수 있도록 하고 규제 탄력적용 절차를 명확히 규정
- 시범사업으로 인한 인적·물적 피해가 발생하지 않도록 △이행상황 보고 △중간 평가 등 점검 절차를 마련하고, 불가피한 피해가 발생할 경우를 대비하여 △공제 조합에 가입하거나 △별도 배상 방안 등 피해자 보상체계 마련
- 시범사업을 일시적으로 중지하거나 변경·철회 할 수 있는 사후적 보호장치도 필요

◆ 예 : 드론 관련 규제 탄력적용

- 드론 산업 육성을 위해 일반 공역에서 허용되지 않는 △비가시권 비행 △야간비행 △고고도비행 등을 시범공역에서 허용 (항공안전법 제129조, '17.8월 개정)

종전	현행
제129조(초경량비행장치 조종자 등의 준수사항) ① 초경량비행장치의 조종자는 초경량비행장치로 인하여 인명이나 재산에 피해가 발생하지 아니하도록 국토교통부령으로 정하는 준수사항을	제129조(초경량비행장치 조종자 등의 준수사항) ① 초경량비행장치의 조종자는 초경량비행장치로 인하여 인명이나 재산에 피해가 발생하지 아니하도록 국토교통부령으로 정하는 준수사항을

종전	현행
<p>지켜야 한다.</p> <p><이하생략></p>	<p>지켜야 한다. <생략></p> <p>⑤ 제1항에도 불구하고 초경량비행장치 중 무인비행장치 조종자로서 야간에 비행 등을 위하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 승인을 받은 자는 그 승인 범위 내에서 비행할 수 있다. 이 경우 국토교통부장관은 국토교통부장관이 고시하는 무인비행장치 특별비행을 위한 안전기준에 적합한지 여부를 검사하여야 한다. <신설 2017.8.9.> [시행일 : 2017.11.10.]</p>

◆ 예시 : 규제샌드박스 도입 법령 개정안

※ 이해를 돕기 위한 단순 참고용 자료임

<p>0조. “규제샌드박스”란 신제품·서비스의 시장진입의 필요성 여부를 판단하기 위하여 해당 신제품·서비스를 활용하여 사업을 하려는 자에게 임시로 기존 규제의 전부 또는 일부를 적용하지 아니하는 것을 말한다.</p> <p>0조. (규제샌드박스 허가) ① 신제품·서비스를 활용하여 사업을 하려는자는 시장진입의 필요성을 판단하기 위하여 제한적 실험이 필요한 경우 00부 장관에게 해당 신제품·서비스에 대한 규제샌드박스 허가를 신청할 수 있으며, 00부 장관은 규제샌드박스를 허가할 수 있다. 이 경우 00부 장관은 신규 제품·서비스의 규제샌드박스 허가에 적절한 조건을 붙일 수 있다.</p> <p>② 00부 장관은 제1항에도 불구하고 직권으로 규제샌드박스를 실시할 수 있다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따라 부여된 규제샌드박스 허가의 유효기간은 0년의 범위에서 대통령령으로 정한다.</p> <p>④ 00부 장관은 규제샌드박스 허가 조건 이행 여부, 목적 달성 여부 등에 대해 점검하여야 하고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 제3항에 따라 정해진 유효기간을 단축할 수 있다.</p> <p>1. 유효기간 만료 전에 신규 제품·서비스 규제샌드박스 허가 목적을 달성한 경우</p> <p>2. 유효기간 만료 전에 신규 제품·서비스의 규제샌드박스 허가 목적 달성이 명백히 불가능한 경우</p> <p>⑤ 00부 장관은 신규 제품·서비스의 규제샌드박스 운영을 위해 필요한 지원을 할 수 있다.</p> <p>⑥ 규제샌드박스 허가를 받은 자는 유효기간 만료일로부터 30일 이내에 해당 신규 제품·서비스 규제샌드박스의 운영결과를 00부 장관에게 제출하여야 하고, 00부 장관은 규제샌드박스 운영결과 제출일로부터 60일 이내에 해당 규제샌드박스과 관련이 있는 법령의 정비 필요여부 등을 검토하여야 한다.</p> <p>⑦ 그 밖에 신규 제품·서비스에 대한 규제샌드박스 허가의 심사기준, 절차 및 방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정할 수 있다.</p>

< 규제샌드박스 개념과 사례 >

① 개념 및 기대효과

- (개념) 신사업·신기술 대상 제한된 환경에서 기존규제에도 불구하고 일정조건하
규제를 일부 면제, 유예하여 테스트 허용

* 샌드박스(sandbox) 어원: 어린이 안전을 위해 모래상자 안에서 놀이토록 하는 데서 유래

- 혁신 사업자가 기존 규제 부담 없이, 한정된 소비자·지역 대상 테스트 가능
(①시범사업 + ②규제탄력적용)

◆ 규제샌드박스 입법 예시

- (요건) 신사업 활동의 △법령상 근거가 없거나 △불명확하거나 △적합하지 않은 경우
- (시범사업) 안전성 검증 등을 위해 지역, 기간, 규모 등을 제한하여 시범사업 진행
- (승인절차) 사업시행자 신청→소관 중앙행정기관 또는 특별위원회 승인
- (규제특례) 시범사업 승인을 받은 경우 다른 법령상의 규제적용 배제 효력 인정

- (기대효과) 기존 규제와 충돌하거나 인증 기준 등 규제가 없어 시장 출시가 막힌
혁신 제품·서비스의 안정성 및 사업성 검증

② 포괄적 네거티브 규제와 규제샌드박스 관계

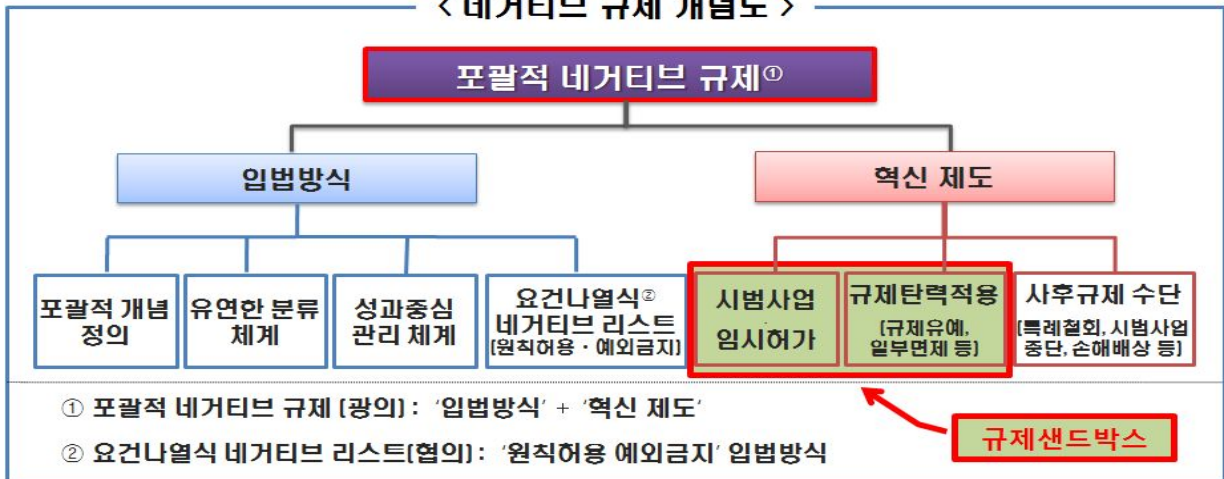
- (포괄적 네거티브) 신제품과 신서비스 출시를 먼저 허용하고, 필요시 규제하는 사후
규제체계, 핵심 요소는 △입법방식*과 △혁신제도**

* △포괄적 개념 △유연한 분류 체계 △성과중심 관리 △네거티브리스트(원칙허용·예외금지)

** △시범사업·임시허가 △규제탄력적용 △특례 철회 등 사후규제 수단

- (규제샌드박스) 포괄적 네거티브 규제의 핵심요소, 기존 규제에도 불구하고 시장
출시를 가능하게 하는 대표적 혁신제도

< 네거티브 규제 개념도 >



※ KDI · 행정연구원 · 한국규제학회 연구결과(2017.2)를 토대로 재작성

③ 규제샌드박스 사례

① 해외 사례 : 영국 핀테크 산업

- 전략산업인 금융업 혁신을 위해 기존 금융업자 및 미인가 사업자 대상으로 기존 규제에도 불구하고, 혁신적 비즈니스 모델의 시범사업 허용

* 영국 금융 규제 당국(FCA)은 혁신적 금융 사업자의 신청을 심의하여 기존 규제 적용 유예 또는 규제면제 할 수 있는 법적 권한 보유(Financial Service Act)

- 혁신적 금융 사업자의 신청을 심의하여 기존 규제를 일정기간 일부 면제하거나 유예하여 일정 소비자군 대상 시범테스트 수행

구분	영국 금융 규제샌드박스
도입 시기	'15.11월
적용대상	기존 금융회사 및 미인가 기업
주요 수단	①개별지도 ②특례적용 ③비조치의견서 ④제한인가 ⑤지정대리인
소비자보호	① 테스트 실시 대상 소비자군을 사전에 한정 ② 소비자 피해에 대비한 보상체계 사전마련
사후조치	금융당국의 사후평가 후 정식인가 및 서비스 출시 허용여부 결정

◆ 영국 규제샌드박스에 활용되는 주요 수단

- ① 개별지도 : 신규 금융서비스와 관련한 금융규제 적용기준 질의 시 개별 유권해석 제공
- ② 특례적용(waiver) : 특정 금융회사에 신규 금융서비스 관련 금융규제 적용 면제
- ③ 비조치의견서 : 신규 금융서비스가 감독당국의 제재 대상 아님을 명시적으로 회신
- ④ 제한인가 : 전체 인가요건 중 테스트 시행에 필요한 요건만 충족 시 한시인가
- ⑤ 지정대리인 : 인가 취득기업이 테스트를 원하는 미인가 기업에 영업 대리권한 부여

② 국내 사례 : 드론 산업

- 드론 산업 육성을 위해 일반 공역에서 허용되지 않는 △비가시권 비행 △야간비행 △고고도비행(150m이상) 등을 7개 시범공역*에서 예외적 허용

* △강원 영월 △전남 고흥 △경남 고성 △충북 보은 △부산 영도 △대구 달성 △전북 전주

⇒ 비행 관련 규제를 일부 면제하여, 자유로운 성능테스트 허용

구분	관련 규정 (항공안전법 시행규칙 제310조)	시범공역의 경우
① 고도 제한	지표면·수면 상단 150m 내 비행 제한 (지방항공청장 허가를 받은 경우 예외 허용)	시범장소별 300m 또는 450m까지 고도비행 허용
② 비가시권비행	육안으로 확인 불가 비행 제한 (국토부장관 허가를 받은 경우 예외 허용)	비가시권 비행 예외 허용
③ 야간비행	일몰 후부터 일출 전 까지 야간비행 제한 (국토부장관 허가를 받은 경우 예외 허용)	야간비행 예외 허용

* 현재 항공안전법 시행규칙을 근거로 시범 사업 진행 중('15.12월~)

- 최근, 규제 탄력적용의 법적근거 명확화를 위해 항공안전법 개정('17.11월 시행)

2) 임시허가·적합성 인증제도 활용

- 허가 등의 근거가 되는 법령에 산업융합 신제품·서비스에 맞는 기준·규격·요건 등이 없거나, 적용하는 것이 맞지 아니하는 경우 예외적으로 시장진입을 허용하거나 별도의 기준 등을 마련하여 법령에 따른 허가와 동일한 효과를 지니도록 하는 제도
- 과학기술정보통신부의 임시허가제도와 산업부의 적합성 인증제도가 대표적 사례

구 분	신속처리·임시허가 제도	적합성 인증 제도
운영기관	과학기술정보통신부	산업통상자원부
적용 대상	ICT 기반 신규 융합 기술·서비스	융합 신제품
처리기관	과학기술정보통신부 * 관계 행정기관 장이 소관 업무에 해당하지 아니한다고 회신한 경우 또는 간주된 경우	규제 소관부처
신청요건	① 허가 등의 근거가 되는 법령에 기준규격요건 등이 없는 경우 ② 허가 등의 근거가 되는 법령에 기준규격요건 등을 적용하는 것이 맞지 아니하는 경우	
처리기간	30일 이내 (시험기간 제외)	6개월 이내 (시험기간 포함)
유효기간	임시허가 1년 (1년 연장 가능)	제한없음
법적지위	예외적인 시장진입 허용	법령에 따른 허가와 동일
시행	'14.2.14	'11.10.6

- 각 부처는 산업융합 신제품 또는 정보통신융합 기술 및 서비스 등을 소관법령에 적용하는 것이 맞지 않는 경우 위의 제도를 통해 신속한 시장출시가 가능하도록 적극 협조하고
- 소관 산업분야에서 신기술을 활용한 신제품이 등장하는 경우 신속한 출시를 지원하기 위한 제도를 고안하고 법적 근거를 마련하여 활용할 필요

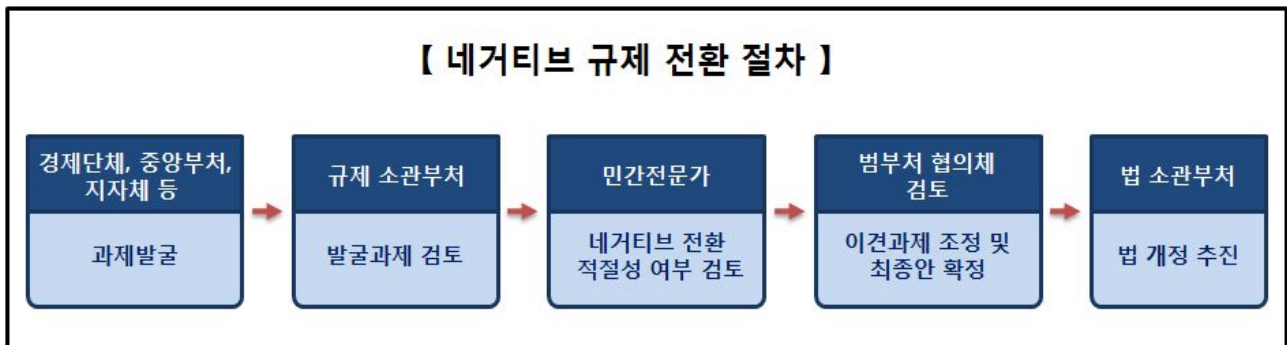
IV 네거티브 규제전환 절차

1 적용대상

- 원칙적으로 기존 법령에 규정되어 있는 모든 규제에 대해 전술한 △유연한 입법 방식을 적용할 수 있는지 △시범사업 및 규제특례 근거조항을 도입할 수 있는지 검토
- 다만 각 부처는 자체판단에 따라 신산업 가능 분야의 규제를 우선적으로 검토하여, 네거티브 규제전환 대상 발굴
- 네거티브 규제전환 개선안은 1년 내에 최종안 도출이 가능한 단기과제와 입법방식의 전환과 실행에 1년 이상이 소요될 것으로 예측되는 중장기과제로 구분하여 제출

2 전환절차

- 경제단체, 중앙행정기관, 지자체가 네거티브 전환 대상 과제 발굴 후 국조실 제출 → 소관부처 검토 → 민간 전문가 중심, 1차 검토 → 범부처 협의체, 이견과제 조정 및 검토, 최종안 확정 → 법안 개정 추진



- 타부처 소관 과제의 경우 국무조정실에 제출하여 규제 소관부처가 검토하도록 조치
- 발굴 과제 및 개선안은 붙임 양식에 따라 작성하여 국무조정실에 제출
- 소관부처 검토 후 민간 전문가 중심으로 해당 과제의 네거티브 규제 적절성 여부 1차 검토
- 범부처 협의체는 전문가 의견을 검토하고, 개선안에 대한 관련부처간 이견이 있는 경우 또는 전문가와 부처 간 이견이 있는 경우 등에 대한 조정 역할 수행

1) 수용과제

- 개선안에 대한 전문가 의견수렴, 범부처 협의체 검토결과 네거티브 규제방식으로 전환하는 것이 타당하다고 결정된 과제
 - 각 부처는 수용과제로 선정된 과제의 이행·점검계획을 국무조정실에 제출

2) 재검토 과제

- 재검토과제는 각 부처에서 제출한 과제에 대해 전문가 의견수렴 및 범부처 협의체 검토결과 다양한 이유로 인하여 재검토가 필요하다고 결정된 과제
 - 재검토 과제로 분류되는 경우 구체적인 사유를 명시하여 부처에 통보
- 소관 부처에서 재검토 과제에 대해 개선안을 수정·보완 제출하는 경우 전환절차 다시 진행 가능

3) 중장기 검토과제

- 중장기 검토과제란 네거티브 규제로 전환하기 위해서는 반드시 다른 제도적 보완 조치가 필요한 과제로서, 입법방식의 전환과 실행에 상당한 시일이 소요될 것으로 예측되는 과제
 - 대표적인 사례로 △현장 확인·점검·지도 등 현장관리 인력 부족으로 국민의 건강·안전·환경 등 공익을 침해할 개연성이 높은 과제 △이해관계자간 갈등이 존재하고 단시간에 이견 조율이 어려운 과제 등
- 중장기 검토과제는 일반적인 네거티브 규제 개선안과 별도로 범부처 협의체에서 검토 후 중장기 과제로 관리

V 네거티브 규제전환시 유의사항

- ◆ 네거티브 규제전환시 고려할 점은 △첫째 네거티브 전환을 위해 발굴한 규제의 내용이 시장의 자율성을 확대하기 위한 취지인지 확인 △둘째 해당 규제의 네거티브 전환시 함께 적용하여야 하는 기존 법령이 있는지 점검 △셋째 시장의 부작용을 최소화하기 위해 사후 시장 모니터링과 제재 체계 구축방안을 마련하는 것임

1 네거티브 규제 도입목적 확인

- 네거티브 규제 도입이 의미를 가지기 위해서는 △시장 진입을 용이하게 하거나 △새로운 시장 창출을 위한 기반 인지 확인
- 따라서 네거티브 규제 전환을 위한 첫 번째 절차는 각 부처의 소관 법령중에서 시장의 자유로운 진입과 활동을 제한하는 규제를 우선적으로 확인하는 것이며, 그 다음 단계로서 포괄적 네거티브 규제방식을 활용하여 최적의 대안을 찾는 것임

2 기존 법체계와 조화방안 모색

- 네거티브 방식으로 전환하고자 하는 규제가 기존 법체계와 조화를 이룰 수 있도록 동시에 전환이 필요한 법령이 있는지 점검
- 네거티브 방식으로 전환하려는 규제가 기존 법체계와 매우 복잡하게 얽혀있어서 기존 법체계에 대한 전체적인 전환이 필요한 경우라면 해당 규제전환은 중장기 과제 또는 전환하기 어려운 사례로 분류
- 일반적으로 기존 질서체계의 전체적인 변경이 필요한 경우, 특히 비공식 제도로 명명되는 내적 제도(전통, 도덕, 관습, 관행 등)들과 충돌하는 개혁적 조치는 신중 필요
- 이러한 내적 제도들은 오랜 시간 다른 제도들과 경쟁을 통해 살아남아 스스로 형성되고 문화적으로 진화해 온 자생적 질서로서 상대적으로 높은 안정성을 확보하고 있어 갑작스러운 외부적 변화 시도에 변화하지 않을 가능성이 높음

- 사전규제방식이 네거티브 방식으로 전환되면 새로운 방식의 기술과 제품이 시장에 출시되어 경쟁하게 될 가능성이 높음
 - 그러나 규제 당국은 어떤 결과가 발생할 지에 대해 합리적으로 예측하기 곤란
- 따라서 시장의 부작용을 최소화하기 위해서는 그동안 사전 규제 방식에 의해 시장을 관리해 오던 관성을 제거하고 네거티브 방식에 맞는 사후 시장 모니터링 체계 구축 고려 필요
- 정부 주도의 시장 모니터링은 완벽하게 수행하기 어려우므로, 시장 모니터링 체계를 구축할 때에는 민간부문과 협업 고려
- 네거티브 규제체계의 성공을 위해서는 네거티브 규제전환에 따라 확대된 자율성을 피규제자(기업과 국민)가 오용·남용하지 않고 스스로 공정한 원칙을 정하고 준수할 수 있도록 유도하는 제도적 장치 필요
 - 예컨대 피규제자의 자율성 오·남용으로 인해 문제가 발생하는 경우 해당 피규제자에게 책임을 물을 수 있는 제도 마련 필요