발행일 2019년 06월 19일 | 발행인 권태신 | 발행처 한국경제연구원 | 주소 서울시 영등포구 여의대로 24 FKI타워 46층

keri 한국경제연구원

KERI Brief

신산업 창출을 위한 규제개혁 방향 - 규제 샌드박스 중심으로

곽노성

한양대학교 과학기술정책학과 특임교수
(forsome7@gmail.com)

정부는 규제 샌드박스를 중심으로 신산업 창출을 위한 규제개혁을 추진하고 있다. 이 제도는 4개 법률에 근거를 두고 과기정통부, 산업부, 금융위, 중기부가 올해 1월부터 각각 시행하고 있다.

규제 샌드박스는 신속확인, 실증특례, 임시허가 3종으로 구성되어 있는데, 각 법률별 규정내용이나 운영방식에서 상당한 차이가 있다. 금융위는 실증특례와 임시허가 성격을 모두 가진 혁신금융서비스란 제도를 운영하고 있다. 부처별 신속확인 기간도 다르다. 금융위는 30일 이내 질의에 응답해야 하는데 여기에 다른 부처 의견 확인기간은 포함되지 않는다. 반면 과기정통부나 산업부는 다른 부처가 회신해야 하는 기간이 30일이고 자체 처리기한은 특정되어 있지 않다. 그렇다보니 실제 처리기간은 30일을 훨씬 상회할 것으로 추정된다.

정부는 지난 6개월 동안 모두 70건(과기정통부 10, 산업부 20, 금융위 40)의 신청을 처리하였다. 그럼에도 현장에서는 체감하기 어렵다는 의견이 지배적이다. 부처 간 합의가 어렵거나 사회적 파장이 큰 신청은 심의를 통과하지 못했기 때문이다. 기존 제도(시범사업, 민원사무처리기한)나 규제개혁사업(국무조정실 주도)과의 관계가 불명확하고 심의 과정의 투명성이나 일관성 부족 문제도 지속 제기되고 있다.

규제 샌드박스가 성공하기 위해서는 첫째, 샌드박스는 현장애로해소 중심의 미시적 접근이란 점을 인식하고 개인정보보호, 스마트의료 개혁과 같은 거시적 접근을 병행해야 한다. 지금처럼 샌드박스에만 의존하면 정부의 사전금지 관행이 당연시되면서 우선허용-사후규제란 본래 취지와 정반대의 결과가 나올 가능성이 높다. 둘째, 규제 샌드박스 3종 세트의 역할을 분명히 해야 한다. 사문화된 신속확인 제도를 활성화시키고 실증특례 기간도 평균 6개월, 최대 1년 이내로 제한해서 임시허가와 역할을 명확히 구분해야 한다. 셋째, 규제 샌드박스 통합포털을 구축하고 규제특례 심의기구를 일원화해야한다. 부처별 각각 마련하는 운영규정 통합도 필요하다. 넷째, 샌드박스 제도의 전면 재정비를 추진해야 한다. 관련 법률 개정을 통해 공급자(정부) 중심의 현행 제도를 수요자(사업자) 중심으로 전면 개편해야 한다. 신속확인 창구를 국무조정실로 일원화하고 실증특례·임시허가는 과기정통부·산자부·중기부가 아닌 규제부처가 직접 처리하도록 해야 한다.

Ⅰ. 제도 현황

□ 작년 말 규제 샌드박스 관련 3개 법률(정보통신융합, 산업융합, 지역특구)이 개정, 1개 법률(금융혁신)이 제정되었으며 올해 1월부터 제도가 순차적으로 시행되고 있음

□ 규제 샌드박스는 신속확인, 실증특례, 임시허가의 3종 세트로 구성되어 있음[1)]

○ 신속확인은 사업자가 규제 존재 여부와 내용을 문의하면 30일 이내 회신을 받지 못하는 경우 규제가 없는 것으로 간주하는 제도임

○ 실증특례는 관련 규정이 모호하거나 불합리하거나 금지하고 있어 사업화가 어려운 경우 기존 규제의 적용을 받지 않고 테스트를 해볼 수 있는 제도임

○ 임시허가는 규정이 모호하거나 불합리하여 시장 출시가 어려울 경우 조기 출시할 수 있는 제도임

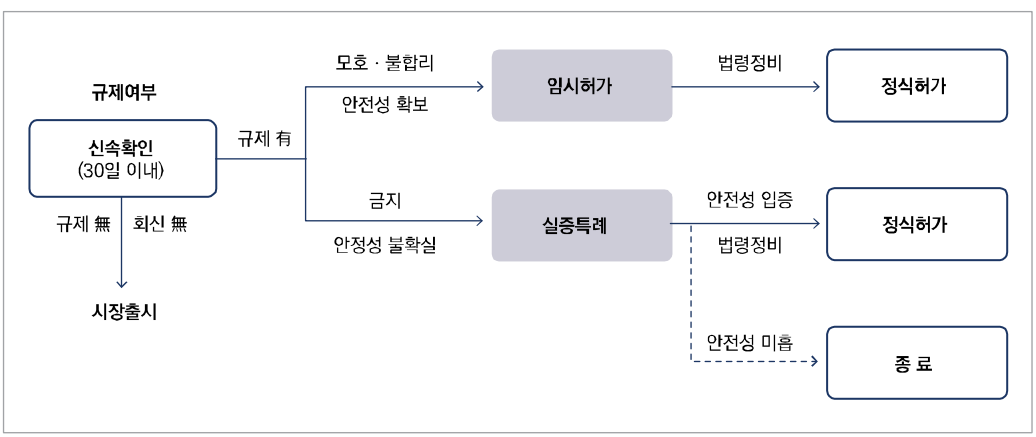
1) 규제 샌드박스 시행 100일(국무조정실, 2019.4.25)

〈표 1〉 규제 샌드박스 관련 4대 법률 현황

부처	근거법률 (약칭)	주요일자			적용대상
		제정	개정	시행	
과학기술정보통신부	정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법 (정보통신융합법)	13.8.13	18.10.16	19.1.17	범부처 정보통신융합
산업통상자원부	산업융합촉진법	11.4.5	18.10.16	19.1.17	범부처 산업융합
금융위원회	금융혁신지원특별법 (금융혁신법)	18.12.31	-	19.4.1	금융위 소관 규제
중소벤처기업부	규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법 (지역특구법)	04.3.22	18.10.16	19.4.17	비수도권 대상 지자체

자료: 저자정리

〈그림 1〉 규제혁신 3종 세트 간 관계



자료: 규제 샌드박스 시행 100일(국무조정실, 19.4.25)

▫ 규제 샌드박스로 통칭하지만 실제는 각 법률별 규정 내용이나 시행과정에서 상당한 차이가 있음

○ 정보통신융합법(과기정통부)와 산업융합촉진법(산업부)은 4개 법률 중 가장 비슷함에도 사용하는 용어가 일부 다르고 법 제정 당시 도입한 샌드박스와 유사한 제도가 여전히 남아 있음

- 신속확인의 경우 산업융합촉진법은 이 명칭을 그대로 사용하는 반면 정보통신융합법에는 신속처리로 규정되어 있음
- 2개 이상 부처의 승인이 필요한 제품의 신속한 인허가를 도모한다는 취지에서 도입했지만 사문화된 일괄처리(정보통신융합법)[2]와 적합성 인증(산업융합촉진법) 제도가 규정되어 있음

○ 금융혁신법은 샌드박스로 통칭되지만 실제는 정보통신융합법·산업융합법과 상당한 차이가 있음

- 금융위는 소관 업무인 금융규제만을 담당한다는 점에서 의료기기 등 다른 규제 주무부처의 협조가 필요한 과기정통부나 산업부와 다름
- 금융위는 실증특례나 임시허가 기능을 모두 가진 혁신금융서비스[3]라는 제도를 운영하는데 제한 기간이 없거나 2년인 경우가 대부분이란 점에서 실증특례(정보통신융합법·산업융합법)보다 임시허가에 가까움[4]

○ 지역특구법에는 규제 샌드박스 뿐만 아니라 실증을 요구하지 않는 메뉴판식 규제 특례가 있음

- 지역특구법은 본래 특정 지역에 한해 규제 특례를 적용하던 지역특화발전특구제도가 있으며 이번에 규제 샌드박스 제도를 함께 적용하는 규제자유특구가 추가되었음
- 정보통신융합법이나 산업융합법은 전국 단위로 적용되는 반면, 지역특구법은 수도권을 제외한 지역을 대상으로 하고 사업자가 부처 장관이 아니라 시도지사에게 신청(중기부 장관을 경유하여 소관 부처의 장에게 이첩)한다는 점에서 차이가 있음

○ 신속확인 제도의 경우 정부는 30일 이내 회신이 없으면 규제가 없는 것으로 간주된다고 홍보하지만 30일이란 기간은 전체 프로세스 중 일부로 한정되기 때문에 사업자가 정부로부터 30일 이내 회신받지 않았다고 해서 규제가 없는 것은 아님

2) 일괄처리(정보통신융합법 제36조의2)는 2개 이상의 허가를 동시 처리한다는 점에서 허가 등의 필요여부를 확인하는 신속처리(동법 제36조)와 다름

3) "혁신금융서비스"란 기존 금융서비스의 제공 내용 · 방식 · 형태 등과 차별성이 인정되는 금융업 또는 이와 관련된 업무를 수행하는 과정에서 제공되는 서비스를 말함(금융혁신법 제2조제4호)

4) 금융위 발표자료 기준으로 규제특례 중 3차까지 지정된 26건은 시한을 정하지 않았으며, 4차, 5차 지정된 11건은 2년과 1년을 기한으로 지정함

〈표 2〉 기존 특화특구와 규제자유특구 비교

구분	기존 특화특구	규제자유특구
메뉴판식 특례	128개 적용	201개 적용
규제혁신 3종 세트 (규제 샌드박스)	미적용	적용: ①규제신속확인 ②임시허가 ③실증특례

자료: 규제자유특구 주요 내용과 성공의 조건(중기부 지역혁신정책과장 성녹영, 산업경제, 18.12)

- 금융혁신법은 금융위가 30일 이내 처리하도록 하고 있는데 여기에 다른 부처 회신 기간은 포함되지 않음
- 정보통신융합법·산업융합법은 규제 주무부처가 회신해야하는 기간이 30일이고 과기정통부·산업부의 내부 처리기한은 별도로 규정하고 있지 않음
- 지역특구법의 경우 규제 주무부처 회신기간은 정보통신융합법·산업융합법과 동일하지만 시도지사까지 거쳐야 하다 보니 실제로는 4개 법률 중 가장 많은 기간이 소요될 것으로 예상됨

□ 참고로, 국무조정실 주관 정부 공식 발표에는 포함되지는 않지만 국토교통부도 2018년부터 드론 규제 샌드박스를 운영하고 있음[5)]

○ 국토부는 샌드박스를 새로운 제품·서비스 시도가 가능하도록 일정 조건 하에서 기존 규제의 일부를 면제·유예하여 테스트를 허용하는 제도로 정의함

○ 지정·자유공모 등을 통해 사업단과 지자체를 선정하고 5~6개월(사업기간) 동안 사업을 시행함

5) 2019 드론 규제 샌드박스 사업설명회(국토교통부, 2019.3.7.)

〈표 3〉 규제 신속확인 관련 30일 기준 적용 대상

주무부처	근거조문	적용대상
과기정통부	정보통신융합법 제36조 (신규 정보통신융합 등 기술·서비스의 신속처리)	사업자→과기정통부→행정기관→과기정통부→사업자 - 과기정통부 장관에게 통보를 받은 관계 행정기관은 30일 이내 통보. 기간 내 회신하지 않는 경우 허가 등이 필요하지 않은 것으로 간주
산업부	산업융합촉진법 제10조의2 (규제 신속확인)	사업자→산업부→행정기관→산업부→사업자 - 산업부 장관에게 통보를 받은 관계 행정기관은 30일 이내 통보. 기간 내 회신하지 않는 경우 허가 등이 필요하지 않은 것으로 간주
금융위	금융혁신법 제24조 (규제 신속 확인)	사업자→금융위→(관계부처→금융위, 필요한 경우)→사업자 모두 90일 이내, 1회 30일 연장 가능 - 사업자 확인 요청에 30일 이내 회신. 다만, 사업자가 신청서 보완 요청하거나 다른 행정기관의 회신에 소요되는 기간은 제외 - 관련 행정기관은 금융위에서 통보받은 날부터 30일 이내 회신
중기부	지역특구법 제85조 (규제의 신속확인)	사업자→시도지사→중기부장관→관계중앙행정기관→중기부장관→시도지사→사업자 - 관계 중앙행정기관은 30일 이내 중기부 장관에게 회신 - 중앙행정기관 의견 상충 시 30일 이내 규제자유특구위 심의

자료: 저자 정리

Ⅱ. 성과 분석

□ **정부는 지난 6개월 동안 모두 70건의 신청을 심의·확정하고 실증특례 15건, 임시허가 7건, 규제특례 37건을 허용함**

○ 그 밖에 규제 없음을 확인한 경우 2건, 정식허가로 처리한 경우 4건 있었으며, 현재 규제개선 중이라는 답변 3건, 규제개선이 필요하다는 의견도 2건임

□ **규제 샌드박스 도입 이전에 비해 금융분야는 양적으로 상당히 큰 성과를 보이고 있으며 과기정통부와 산업부도 양적 증가 효과가 있는 것으로 보임**

○ 금융위 규제특례 37건은 전 부처를 상대로 하는 과기정통부와 산업부 성과의 합(실증특례, 임시허가, 정식허가, 26건)보다 더 큰 규모로 그간 금융 분야 규제혁신(국무조정실 주관 신산업 현장애로) 성과가 1건에 불과했다는 점을 감안하면 괄목할만한 변화임

○ 과기정통부와 산업부의 규제 샌드박스 성과(26건)는 4차 산업혁명 대응 규제개혁의 12.5%, 가장 성격이 유사한 신산업 현장애로 규제혁신의 20.8% 수준임

〈표 4〉 규제 샌드박스 추진 성과(2019.6.28 기준)

(단위: 건수, %)

구분		계	과기정통부*	산업부	금융위
계		70	10	20	40
		(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
실증특례		15	5	10	-
		(21.4)	(50.0)	(50.0)	(0.0)
임시허가		7	4	3	-
		(10.0)	(40.0)	(15.0)	(0.0)
규제특례		37	-	-	37
		(52.9)	(0.0)	(0.0)	(92.5)
기타	소계	11	1	7	3
		(15.7)	(10.0)	(35.0)	(7.5)
	규제없음	2	-	2	-
		(2.9)	(0.0)	(10.0)	(0.0)
	정식허가	4	1	3	(0
		(5.7)	(10.0)	(15.0)	(0.0)
	규제개선 중	5	-	2	3
		(7.1)	(0.0)	(10.0)	(7.5)

주: 1) 과기정통부 3회(2.14, 3.6, 5.9), 산업부 3회(2.11, 2.27, 4.30), 금융위 5회(4.17. 5.2, 5.15, 6.12, 6.26) 발표한 보도자료를 기반으로 분석하였으며, 과기정통부 3차 회의(2019.5.9) 중 2건은 재논의하기로 했다는 결론을 신문보도를 통해 확인
2) 과기정통부가 2건(2차, 3차)에 대해 실증특례와 임시허가를 동시 처분하였는데 통계상 0.5건으로 처리
자료: 저자 정리

- 국무조정실은 4차 산업혁명에 선제 대응한다는 취지에서 미래 신산업 규제혁신으로 추진하고 있으며 포괄적 네거티브 규제방식 80건, 신산업 현장애로 규제혁신 125건(금융위 1건 포함), 선제적 규제혁파 로드랩 과제 3건을 완료함[6][7]

○ 참고로 양적 성과를 평가할 때는 유사사례가 안건으로 상정되거나 산하 공기업이 신청한 경우, 특례 종료 후 정부의 조치계획이 모호한 경우가 포함되어 있음을 감안할 필요가 있음

- 산업부가 심의한 소비자 직접의뢰(DTC: Direct To Consumer) 유전체분석을 통한 맞춤형 건강증진 서비스의 경우, 1개 업체가 실증특례를 받은 후 특혜 논란이 불거지면서 결국 3개 업체가 추가로 신청, 유사한 서비스에 대해 모두 4개 업체가 실증특례를 받음
- 과기정통부가 심의한 인명구조용 해상조난신호기는 특례기간 종료 후 모든 기기를 반납하는 조건으로 실증특례를 받았는데 사업화 지연의 근본 원인인 주파수 할당 시점이 미정이다 보니 실증에 성공하더라도 언제 사업화될지 불확실함

□ 규제개혁 체감도는 규제 샌드박스 도입 이전과 큰 차이가 없는 것으로 보이며 기존 유사 제도와 혼선·충돌이 발생하면서 정부 규제개혁체계 전체의 효율성은 오히려 더욱 낮아지고 있음

○ 부처 간 합의가 안 되거나 사회적 파장이 있는 신청이 실증특례 대상에서 제외되면서 불확실성을 점검한다는 제도 본래의 취지를 살리지 못하고 있음

- 과기정통부 규제 샌드박스 신청 1호인 블록체인 기반 해외송금 서비스 모인은 부처 간 의견이 다르다는 이유로 정식 안건으로 상정되지 못하고 있으며 향후 전망도 불투명함
- '앱 기반 자발적 택시동승 중개 서비스'와 '대형택시와 6~10인승 렌터카를 이용한 공항·광역 합승서비스'는 택시업계 반발이 우려된다는 이유로 판단을 유보함[8]

○ 실증특례 기간이 대부분 임시허가와 동일한 2년이고 이 기간 무엇을 확인할지도 불명확하다보니 허가에 필요한 사항을 확인한다는 제도의 취지를 살리지 못하고 있음

- 산업부는 13건의 실증특례[9], 2건의 임시허가를 고시했는데, 이중 기간이 2년 이내인 경우는 1건에 불과함
- '도심지역 수소충전소 설치·운영'이나 '휴게소식당 주방공유를 통한 청년창업 매장', '건설기계 교육을 위한 VR 시뮬레이션'처럼 실증특례보다 임시허가 판정이 적절한 경우가 다수 존재함
- 예를 들어 그간 수소충전소 설치가 어려웠던 이유는 안전성 검증 미비가 아니라 상업지역, 국유지, 도시계획시설 규제 때문이라는 점을 감안하면[10] 실증특례보다 임시허가가 적합함

○ 규제 샌드박스가 예전부터 운영되던 유사 제도와 충돌하면서 현장에서 혼란이 발생하고 있음

- 시범·연구 사업(규제부처 운영)과 실증특례(과기정통부·산업부)는 규제 적용을 유예한 점에서 비슷하다보니 '소비자 직접의뢰(DTC: Direct To Consumer) 유전체분석을 통한 맞춤형 건강증진 서비스' 사례처럼 같은 내용을 두고 적용 제도만 달리 하는 상황이 발생하고 있음[11]

6) '시리즈 규제혁파' 네 번째, '신산업 현장애로 규제혁신 추진방안' 확정(국무조정실, 2019.5.16)

7) 건수는 정부 규제혁신과제 사이트(https://www.better.go.kr/)를 기준으로 완료처리 과제 수치를 확인하였음

8) https://www.mk.co.kr/news/it/view/2019/05/306131/

9) 현대자동차 수소충전소 설치를 4개 지역별로 고시하여, 규제 샌드박스 추진성과와 고시 수치상 차이가 있음

10) http://www.h2news.kr/news/article.html?no=7293

11) 복지부 시범사업 공고 3일전 (주)마크로젠이 중증질환이 포함된 산업부 실증특례(2019.2.11)를 받자 특혜 논란이 발생하였고 함께 신청했던 다른 업체들은 (주)마크로젠과 함께 복지부에 시범사업의 대상질병 확대를 요구하였으며 최종적으로 다른 업체들도 산업부 실증특례(2019.4.30)를 받음

- 시범사업과 취지가 비슷하다보니 국토부처럼 아예 시범사업에 규제 샌드박스라는 명칭을 사용하는 경우도 있음
- 신속확인 제도는 14일 이내 회신하도록 한 민원사무처리규정(법령에 관하여 설명이나 해석을 요구하는 질의민원)보다 처리기간이 더 늘어난 것으로 해석될 소지가 있음[12)]
- 개별 사업자의 민원사항을 처리하고 정식허가나 규제개선 제언으로 결론나기도 한다는 점에서는 규제 샌드박스와 신산업 현장애로 규제혁신 사업(국무조정실)은 동일함

▫ 규제 샌드박스 운영의 일관성이나 투명성을 확보하지 못하면서 민간의 신뢰를 얻지 못하고 있음

○ 신속확인 제도는 규제없음을 확인한 경우가 2건에 불과할 정도로 사실상 사문화되고 있음[13)]

○ 유사한 제도를 여러 부처에서 운영하면서 사업자가 우호적인 부처를 찾아다녀야 하는 상황이 발생하고 있으며 심의 부처에 따라 다른 결과가 나오기도 함

- 정부는 사업자에게 조정부처로 과기정통부와 산업부 중 한 곳을 선택하도록 권고하고 있으며 향후 규제자유특구가 본격 시행되면서 중기부까지 조정부처로 추가되면 이러한 혼란은 더욱 커질 것으로 예상됨
- 오토바이와 버스 디지털 광고는 운송수단만 다를 뿐 행위는 사실상 동일함에도 각기 다른 사업자가 다른 부처에 신청하다보니 오토바이 광고는 과기정통부가, 버스 광고는 산업부가 심의하고 다른 심의결과를 발표하기도 함[14)]

○ 신청·처리가 투명하게 공개되지 않는 상황에서 공무원의 성과·편의 중심으로 제도가 운영된다는 지적이 있으며 여러 부처가 유사제도를 운영하는 상황에서 관련 정보의 통합 제공도 미흡함

- 신청 내용 및 처리결과를 게시판 형태로 공개하는 신산업 현장애로 규제혁신(국무조정실)과 달리 규제 샌드박스(3개 부처)는 심의결과 이외 관련 정보를 일절 공개하지 않고 있음
- 금융처럼 사전신청을 통과한 경우에만 정식신청을 허용하는 경우가 있는 등 사전 컨설팅이 또 다른 규제가 되고 있다는 지적도 나오고 있음
- 규제 샌드박스 민원 사이트를 부처별로 각각 운영하는 상황에서 통합 포털(국무조정실)[15)]의 기능이나 홍보가 미흡하다보니 관련 정보를 일관성 있게 확인하기 어려움
- 산업부는 실증특례 운영규정을 마련하고 특례 승인 공고를 하는 반면 과기정통부는 관련 규정이나 공고 여부가 확인되지 않음

12) 행정기관의 장은 질의민원을 접수한 경우에는 특별한 사유가 없으면 다음의 기간 이내에 처리해야 함(「민원 처리에 관한 법률」 제18조 및 「민원 처리에 관한 법률 시행령」 제14조).
법령에 관하여 설명이나 해석을 요구하는 질의민원: 14일 이내
제도·절차 등 법령 외의 사항에 관하여 설명이나 해석을 요구하는 질의민원: 7일 이내

13) 신속확인 실적이 60여건 정도 된다는 소문도 있으나 공식 발표한 적이 없어 확인할 수 없었음

14) 버스 광고는 산업부 1차 심의(2019.2.11)에서 승인을 받은 반면, 오토바이 광고는 과기정통부 2차(2019.3.6)에서 보류 판정을 받은 후 3차 심의(2019.5.9)에서 승인을 받음

15) https://www.better.go.kr/sandbox/define/sandbox_define.jsp

Ⅲ. 해외 사례 비교

▫ **영국 금융감독기구(Financial Conduct Authority, FCA)는 기업이 역동적 시장환경에서 혁신적 제품과 서비스, 사업모델을 시험할 수 있도록 규제 샌드박스를 운영하고 있음[16)]**

○ 매년 2차례 6개월 동안 추적(cohort) 조사 형태로 진행되며, 2016년 8월 1차로 대상을 선정한 이후 올해까지 모두 5차에 걸쳐 118건이 허용됨

- 통상 1회당 75개 정도의 기업이 신청하며 이중 기준을 충족한 기업이 시험 계획을 수립하고 최종 승인된 기업에 대해 시험을 허용함(신청기업 기준 허용율 31.5%)

○ 허용기준은 (1) 영국에서 금융업을 하거나 이를 지원하는 기업으로 (2) 진정 혁신적(genuine innovation) 이어야 하고 (3) 소비자 편익과 (4) 샌드박스 테스트가 필요하며 (5) 테스트 준비가 되어 있어야 함

- FCA는 샌드박스를 허용할 때 기업 요청을 감안해서 제한 승인(restricted authorisation), 개별 지도(individual guidance), 규정 면제 또는 수정(waivers or modifications to our rules), 비조치 의견서(no enforcement action letters), 비공식 조정(informal steers)을 결정함

○ FCA는 2018년 이러한 성과를 바탕으로 홍콩, 싱가포르, 호주 등의 11개 금융 규제기구와 함께 글로벌 금융혁신 네트워크(Global Financial Innovation Network, GFIN)를 제안하였으며 글로벌 샌드박스(global sandbox) 신설을 추진하고 있음

▫ **일본은 신기술 관련 규제개혁이 신속하게 이루어질 수 있도록 기존 규제의 적용을 받지 않고 신기술 실증 환경을 제공한다는 취지에서 규제 샌드박스를 운영하고 있음[17)]**

○ 내각부가 정부 단일 창구 역할을 하고 있으며 심의기구로 혁신적사업활동평가위원회를 설치·운영하고 있음(생산성향상특별조치법, 2018년).

- 기업이 신청한 각 프로젝트에 대해 주무성청이 검토한 후 그 결과를 공표하고 있으며, 2018년 12월부터 지금까지 모두 6건의 프로젝트가 승인을 받았음
- 평가위원회는 2018년 6월 첫 회의를 시작한 이후 지금까지 모두 6번 개최됨

○ 각 성청의 심사 및 평가 결과 공지는 「신기술 등 실증의 종합적·효과적 추진을 위한 기본방침(규제 샌드박스 제도 기본방침)」에 따라 진행됨

- 기존 규정의 위반 여부와 함께 규제 특례 부여 필요성을 검토하는데 지금까지 승인된 6건의 프로젝트는 모두 기존 규정을 준수하고 있으며 별도의 규제 특례를 부여받지 않음
- 실증기간은 평균 6개월로 최소 3개월에서 최대 12개월임

○ 규제개혁을 위해 샌드박스 제도와 별도로 국가전략특구, 그레이존 해소 및 기업실증특례 제도를 운영하고 있음

- 국가전략특구는 특구법 및 특구자문회의법에 따라 내각부 주도로 운영되며 도시재생, 창업, 의료, 교육, 보육, 근미래기술 등에 대해 지역은 물론 전국 단위로 95건의 규제 특례(전국 30, 지역 65)가 인정되고 있음[18)]

16) https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox

17) http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/regulatorysandbox.html

18) https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/shimonkaigi.html

- 그레이존해소는 기업이 사업 소관 성청(경제산업성, 금융청 등)에 신산업 관련 규제 여부 확인을 요청하면 규제 소관 성청(후생노동성 등)의 확인을 거쳐 답변하는 제도임
- 기업실증특례는 규제가 신산업 추진에 장애가 되는 경우 활용할 수 있는 제도로 규제특례조치 요구와 신산업활동계획 인정의 2단계로 구성되어 있음[19)]
- 그레이존해소와 기업실증특례는 산업경쟁력강화법(2014년)에 근거를 두고 경제산업성이 주도하는 제도로 법 시행 후 각각 146건, 16건의 신청이 접수되었으며 모두 처리되었음[20)]

▫ 영국은 규제 샌드박스가 금융에 특화되어 있고 글로벌화를 추진할 정도로 그 성과를 국제적으로 인정받는 반면, 일본은 충분한 성과를 내지 못하고 있음

○ 일본의 기업실증특례는 4년간 16건(금융 2건)에 불과하고 규제 샌드박스 또한 6건 중 규제특례를 적용한 사례가 없을 정도로 규제개혁에 미치는 효과는 제한적임

- 규제 샌드박스와 기업실증특례는 주관부처가 각각 내각부(국가전략특구 담당)와 경제산업성이란 점은 다르지만, 규제 샌드박스의 법률 정식명칭이 신기술 실증특례(실증대상)로 기업 실증특례(신청주체)와 비슷하다는 점에서 두 제도가 내용상 큰 차이가 있다고 보기는 어려움
- 오히려 그레이존 해소(우리의 신속확인, 146건)가 유의미한 성과를 가져온 것으로 보임

○ 일본경제단체연합회는 국가전략특구가 지정된 2015년 12월 이후 정부의 규제개혁이 정체되어 있다고 지적하면서 지자체 의견을 반영한 국가전략특구 지정확대가 필요하다는 입장임[21)]

19) 산업경쟁력강화법 "기업 실증 특례 제도" 및 "그레이존 해소 제도"의 이용 안내서(2014.1월, 경제산업성)

20) https://www.meti.go.jp/press/2019/04/20190410003/20190410003.html

21) 규제 개혁의 추진 체제에 대한 제언(일본경제단체연합회, 2019.3.19.)

Ⅳ. 개선 방향

▫ 정부는 신사업 창출을 위한 규제개혁 정책이란 큰 틀에서 규제 샌드박스 역할을 재정립할 필요가 있음

○ 개별 사업자의 애로개선이 주목적인 규제 샌드박스가 규제개혁 대표 정책처럼 인식되면서 작은 변화에 치중하고 정작 구조적 문제 개혁은 소홀히 하는 경향이 있음

- 현장 애로 해소만으로는 다수가 체감할 수 있는 규제개혁 성과를 내기 어렵다는 게 역대 정부 규제개혁의 교훈임
- 정부는 우리처럼 모든 분야에 규제 샌드박스를 도입한 사례가 없다면서 대표적 성공사례라고 하는데 우리 규제경쟁력 순위가 매우 낮은 상황 적절한 비교는 아님[22)]
- 지금 당장은 기업 애로 해소를 위해 규제 샌드박스 처리건수가 늘더라도 중장기적으로는 규제시스템 개혁을 해서 처리건수를 낮춰야 함

○ 규제 샌드박스에만 의존하면 제도 도입 취지(우선허용-사후규제)와 정반대로 일단금지-예외허용이 고착화될 수 있음

- 특히 혁신금융서비스(금융혁신법)는 지정 받은 특정 사업자만 서비스를 할 수 있고 다른 사업자는 별도 신청을 해야 하는, 건건이 심사하는 방식이라 금융당국의 규제권한은 공고히 하고 관치금융을 더욱 강화시킬 가능성이 큼

○ 4차 산업혁명에 대응한 규제개혁이 성공하기 위해서는 지속적인 수요 발굴과 함께 개인정보, 신의료기술 등 핵심 규제 개혁이 필수적이며 규제 샌드박스는 이를 촉진하는 수단이 되어야 함

▫ 신속확인 및 실증특례의 실효성을 높일 수 있도록 각 제도의 적용기준을 보다 명확히 할 필요가 있음

○ 신속확인 제도는 규제개혁수요를 확인할 수 있는 좋은 제도인 만큼 본래 취지가 구현될 수 있도록 실증특례·임시허가와 구분하여 활성화할 필요가 있음

- 그간 정부가 홍보한 30일 기준은 전체 절차 중 특정 단계에만 적용되는 만큼 실제 절차에 소요되는 기간을 금융(90일)처럼 명확히 제시할 필요가 있음
- 사전 컨설팅이 정식신청을 가로막는 또 다른 규제가 되지 않도록 관리감독하고 신청이 현재 어느 단계에 있는지 쉽게 알 수 있도록 규제혁신과제(국무조정실)처럼 안건 및 진행상황을 전산화할 필요가 있음

○ 실증특례와 임시허가의 구분을 명확히 하고 실제 증명한다는 제도의 본래 취지를 살릴 수 있도록 특례 기간을 현행 24개월에서 평균 6개월, 최대 1년으로 축소할 필요가 있음

- 24개월은 실험을 통한 증명이란 제도 본래 취지나 영국(6개월), 일본(3~12개월) 사례를 감안할 때 지나치게 길며, 12개월을 초과하는 경우에는 사실상 안전이 확보된 것인 만큼 임시허가로 처리하는 것이 바람직함
- 가급적 신속하게 실증특례를 끝낸 후 임시허가 및 관련 규제개선으로 바로 넘어갈 수 있어야 신청 사업자의 안정적 경영이 가능하고 동일한 규제로 고민하는 다른 사업자의 불필요한 신청도 최소화할 수 있음

22) 우리나라(105위, 2017년 세계경제포럼)보다 규제경쟁력 순위가 월등하게 높은 영국(25위)이 다른 분야에 규제 샌드박스를 도입하지 않은 이유는 규제 시스템 정비가 잘 되어 필요가 없기 때문일 수 있음 (https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2017/05/328808/)

- 국무조정실 발표에는 포함되지 않는 국토부의 드론 규제 샌드박스는 사업기간이 5~6개월로 실증특례 취지에 부합함

○ 실증특례 대상 선정기준을 허용되지 않는 경우를 열거하는 방식으로 변경할 필요가 있음

- 지금은 해당 산업융합 신제품 · 서비스의 혁신성 및 이용자의 편익 등 허용조건을 추상적으로 열거하다보니 정부가 특례를 거부해도 사업자가 반박하기 어려움
- 실증특례는 대상·지역을 한정하고 문제 발생 여부를 모니터링 하는 제도인 만큼 회복 불가능한 피해가 명확히 발생하는 경우가 아니면 허용하는 것으로 원칙으로 해야 함

□ 규제 샌드박스를 여러 부처가 각각 시행함에 따라 발생하는 혼선을 줄이고 행정 효율성을 높일 수 있도록 정부 차원에서 업무 프로세스를 정비하고 관련 규정을 통일할 필요가 있음

○ 규제 샌드박스 정보를 신속효율적으로 제공할 수 있도록 정부 통합포털을 구축할 필요가 있음

- 지금 사업자 입장에서는 부처들이 각각 운영하는 사이트[23]를 찾는 것부터 쉽지 않음

○ 규제 샌드박스 신청 창구를 국무조정실로 일원화하고 부처별 각각 운영하는 규제 특례 심의기구를 통합할 필요가 있음

- 사업자가 정부부처를 찾아다니지 않도록 일본처럼 신청 창구를 일원화할 필요가 있음
- 규제 특례는 전 부처와 관련되어 있고 부처 간 이견을 신속하게 조정하기 위해서는 4개 부처가 각각 운영하고 있는 규제 특례 심의기구를 통합하는 것이 필수적임

○ 규제 샌드박스 3종 세트(신속확인·실증특례·임시허가)를 지금처럼 부처가 각각 운영하더라도 사업자가 제도에 쉽게 접근할 수 있도록 최소한 절차나 양식, 기준은 통일할 필요가 있음

- 법률 개정은 국회 통과에 상당시간이 소요되고 부처 간 갈등도 큰 만큼 우선 행정부 차원에서 통합 시행규칙 또는 고시 형태로 운영규정을 일원화할 필요가 있음
- 규제자유특구는 행정처리에 너무 많은 단계를 거치는 만큼 시도지사가 중기부 장관과 해당 규제담당 부처에 동시 통보하는 방식으로 처리 속도를 높일 필요가 있음

□ 근본적으로는 5개 법률(행정규제·정보통신융합·산업융합·금융혁신·지역특구)의 전면적 정비를 통해 복잡다단한 규제 샌드박스 및 관련 제도를 대폭 간소화하고 핵심 규제개혁 사업과의 연계성을 높여야 함

○ 사업자가 신속확인을 신청하면 그 결과에 따라 실증특례, 임시허가, 정식허가, 법령정비가 연속적으로 처리되도록 함

- 이 과정에서 확인된 규제 개선사항은 신산업 규제혁신 사업에 반영하여 법령 정비를 추진함

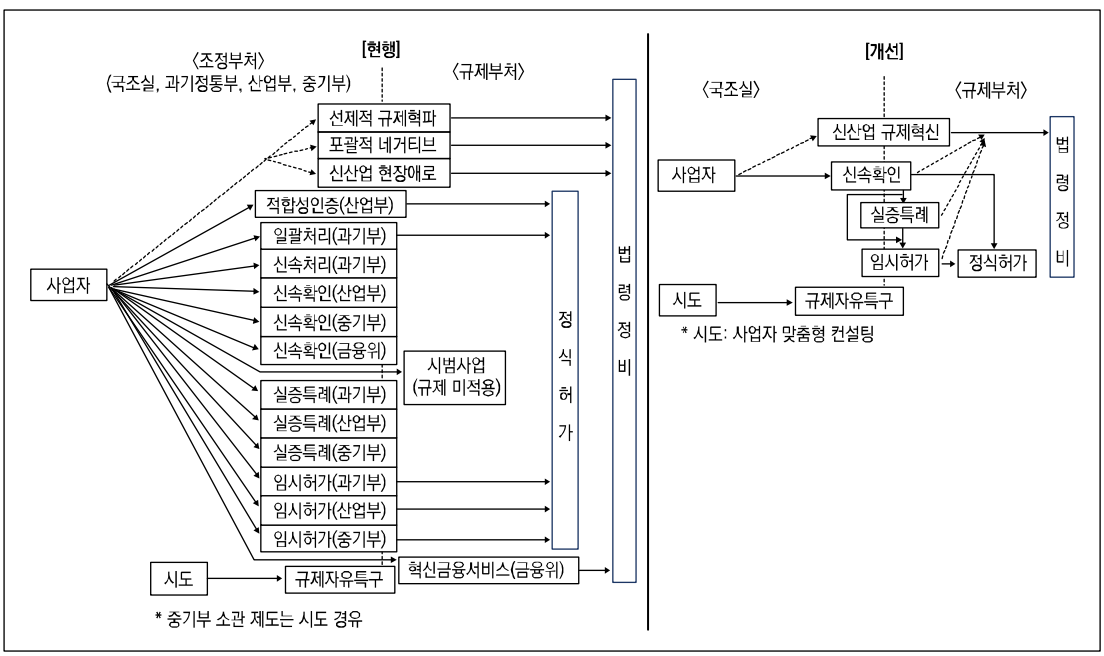
23) 〈규제 샌드박스 사이트 현황〉
국무조정실: https://www.better.go.kr/sandbox/define/sandbox_define.jsp
과기정통부: https://www.sandbox.or.kr/
산업부: https://sandbox.kiat.or.kr/
금융위: http://www.fintechcenter.or.kr/kor/sandbox/sandbox.php
중기부: 없음

○ 국무조정실로 신속확인 신청 창구를 일원화하고 규제담당 주관부처가 국무조정실의 조정 하에 실증특례, 임시·정식 허가를 처리하는 것이 바람직함(시범사업은 실증특례로 통합)

- 금융위 처리건수가 과기정통부나 산업부 처리건수의 합보다도 많고 국토부가 드론에 대해 규제 샌드박스를 별도로 운영하는 사례를 감안할 때, 규제부처가 직접해야 효과를 높일 수 있음

- 정통부, 산업부는 소관 규제 업무에 한하여 관련 업무를 수행하고 중기부는 시도로부터 신청을 받아 규제자유특구 지정을 담당하는 것이 바람직함
- 시도는 규제자유특구 내에 사업자가 신속처리 등을 원활하게 신청할 수 있도록 지원함

〈그림 2〉 신산업 창출 규제개혁체계 정비방안



자료: 저자 정리