한국행정연구원 규제연구센터
Korea Institute of Public Administration

제9차 규제영향평가포럼 브리프

규제샌드박스 체계 현황 및 개선방안

· 개요

지난 1997년 「행정규제기본법」 제정 이후 20년이 훌쩍 지났습니다. 한 세대가 지난만큼 우리의 규제관리제도도 급변하는 정책환경에 발맞추어 새로운 질적 변화가 필요한 상황입니다. 한국행정연구원 규제연구센터는 규제영향평가(RIA)를 포함해 현행 규제관리제도의 쟁점을 확인하고 실천적인 개선방안을 모색하고자 규제영향평가포럼을 기획하여 운영하고 있습니다.

제9차 규제영향평가포럼은 지난 10월 29일(금) 3시, 한국행정연구원 신관 대회의실에서 '규제 샌드박스 체계 현황 및 개선방안'이라는 주제로 진행되었습니다. 2019년 1월 ICT융합 및 산업융합 분야에서 규제 샌드박스가 도입된 이래 2021년 현재 6개 분야(ICT융합, 산업융합, 혁신금융, 규제자유특구, 스마트도시, 연구개발특구)로 확대·운영 중이며, 신기술을 활용한 제품과 서비스에 대한 규제유예 또는 적극적인 유권해석을 통해 불합리한 규제를 개선하는 주요 제도로 자리 잡고 있습니다. 이에 제9차 규제영향평가포럼은 향후 신속하고 효과적인 규제개선을 위한 규제 샌드박스의 쟁점을 논의하고 운영방안을 모색하고자 하였습니다.

이번 포럼은 원소연 한국행정연구원 규제연구센터 소장이 발제를 진행하였고, 김성준 교수(경북대), 원숙연 교수(이화여대), 이민창 교수(조선대), 이상헌 팀장(대한상의), 이혁우 교수(배재대), 임재진 교수(서울시립대)가 지정 패널토론자로 참여하여 관련 쟁점에 대한 활발한 논의를 진행하였습니다.

발제

원소연 소장

지난 3년간 규제 샌드박스를 운영하면서 지적되었던 문제점들과, 차기 정부에서 규제 샌드박스를 발전시키기 위해 필요한 개선방안을 중심으로 발표하고, 관련 쟁점들에 대해 좋은 의견을 함께 나눌 수 있기를 희망한다.

"규제 샌드박스 6개 분야, 5개 주관부처에서 운영...규제 적용분야에 따른 구분으로 볼 수 없어..."

2017년 9월 7일 '새 정부 규제개혁 추진방향(국무조정실)'을 통해 규제 샌드박스 도입을 발표하였고, 2019년 1월 정보통신융합(ICT)과 산업융합 분야를 시작으로 규제 샌드박스 제도가 시행되었다. 이후 금융혁신, 규제자유특구, 스마트도시, 연구개발특구 분야로 확대되어, 2021년 10월 현재 6개 분야, 5개 주관부처의 책임하에 한국형 규제 샌드박스를 운영하고 있다. 규제 샌드박스는 제도의 기획과 총괄운영을 담당하는 국무조정실을 중심으로 각 분야별 주관부처가 협업하는 체계로 운영되고 있으며, 실증특례, 임시허가, 신속확인 등으로 구성되어 있다.
한편, 각 제도의 내용을 살펴보면 적용분야에 따른 구분으로는 볼 수 없으며, 근거법이 여러 개로 서로 다른 부처가 운영하고 있다. 따라서 기업 입장에서 혼란스러움을 유발하고 제도간의 정합성의 문제가 있다는 의견이 지속적으로 제기되어 왔다.

"ICT융합 임시허가 유효기간 개정...규제 정합성 문제 관련해서는 개선되고 있어..."

사업의 연속성 측면에서 임시허가가 허용되는 기간 안에 관련 법령이 개정되지 않았을 때의 임시허가의 효력에 대한 문제가 컸다. 하지만 마지막으로 ICT 융합 분야에서 정보통신융합법을 개정함에 따라, 규제 샌드박스의 정합성 부문에서의 문제가 조금씩 해결되고 있다고 볼 수 있다.

"우리나라 규제 샌드박스 성과...양적 측면에서 상당히 앞서..."

2019년 1월 최초로 ICT융합 분야와 산업융합 분야의 규제 샌드박스가 시행된 이래, 2021년 10월 13일 기준으로 현재까지 총 548건의 규제개선이 이루어졌으며, 구체적으로 유형을 살펴보면 실증특례 440건, 임시허가 73건, 적극행정 35건이다. 한국의 경우 다른 나라에 비해 규제 샌드박스의 양적 성과가 높게 평가되고 있다. 양적 성과가 실질적인 규제개선과 비례한다고 보기 어렵다. 하지만 건수로 보면 부족하다고 보기 어려우며, 양적 성과 측면에서는 충분하다고 판단된다.

"규제 샌드박스 체계의 쟁점으로 임시허가의 효력, 다수 주관부처에 의한 운영체계, 적용분야간 중복성 문제를 들 수 있어..."

규제 샌드박스 체계의 쟁점은 세 가지로 볼 수 있다. 첫 번째 쟁점은 임시허가의 효력과 관련한 것이다. 각 규제부처에서는 임시허가 기간에 특별한 안전상의 문제가 없을 경우 해당 법령을 정비해야 할 의무가 발생한다. 하지만 만약 해당부처에서 법을 정비하지 않게 되면 임시적으로 사업을 했던 사업자의 4년간의 노력과 시간이 가장 큰 문제가 된다.
두 번째는 다수의 주관부처에 의한 운영체계에 관한 쟁점이다. 현재 규제 샌드박스는 서로 다른 부처에 의해 비교적 독립적으로 운영되고 있다. 이에 따라 부처별로 다른 법령에 근거를 두어 부처 간 제도의 정합성 문제 등이 지적되었다.
세 번째는 적용분야 간에 중복성 문제이다. 현재 규제샌드박스 적용분야가 서로 배타적이지 않기 때문에 향후에 계속해서 새로운 분야가 추가된다고 해도 기존 적용분야와 지속적인 중복성 문제가 제기될 것으로 예상된다.

해외의 규제 샌드박스 현황을 살펴보면, 영국의 경우 금융 분야에서 시작되었지만 이후 다양한 분야로 적용이 확대되고 있고 각각 주관부처가 분리되어 운영되고 있다. 일본은 프로젝트형 규제 샌드박스와 지역한정형 규제 샌드박스로 나누어 운영 하고 있는데, 이는 내각에서 담당하고 있으나 건수 측면에서는 활성화되고 있지 않다고 판단된다. 싱가포르의 경우도 금융에서 시작하여 교통, 에너지, 의료, 환경 분야로 확대되고 있으며, 원격의료와 관련해서 규제 샌드박스를 추진하고 있는 것이 특징이다.

"정보통신융합법 개정으로 인해 모든 법령에서 임시허가 효력 보장..."

규제 샌드박스의 개선방안으로, 임시허가의 효력과 관련해서는 정보통신융합법의 제37조제6항이 개정됨으로 인해, 6개 분야 모든 법령에서 법령정비가 완료될 때까지 임시허가의 효력 유지를 보장하고 있는 것으로 보인다. 결과적으로 사업이 중단되는 불상사는 막겠다는 의도로 임시허가의 효력을 해석할 수 있지만, 법이 개정되지 않으면 임시허가에 들어오지 않은 나머지 사업자들은 결국 지속적으로 사업을 할 수는 없게 된다는 문제점이 생긴다. 따라서 이를 위한 추가적인 장치, 법적 개선이 필요하다고 판단된다. 그 밖에도 실증특례와 관련하여서도 정부가 한정적으로 허가를 내주게 되는데, 사업의 확장성 측면에서 관련하여 논의할 필요가 있다.

"중복 사례와 관련한 컨트롤 타워 역할 및 협업강화가 필요해..."

운영체계에 대한 개선방안으로 크게 하나의 책임부처로의 통합(제1안), 신청접수를 한 기관에서 받는 사전관리단계만 통합(2안), 컨트롤 타워 역할 및 협업강화(제3안), 현재와 같이 각 주관부처의 책임하에 운영하되 적용분야를 확대하는 방안(제4안)으로 제시할 수 있지만, 현실적으로 통합은 불가능하다는 입장이 많다. 5개 분야의 규제 샌드박스에 투입되는 인력만 150명 정도인데(현재 부처별로 약 20-30명 정도), 한 부처에서 담당하려면 적어도 150명 정도의 인력이 필요하다.

현재 시스템에 대한 만족수준과 관련하여 담당부처와 인터뷰를 한 결과, 현 시스템에 충분히 만족한다는 의견이 많았으나 컨트롤 타워의 필요성이 제기되었다. 제도가 다른 부처별로 나누어져 있다 보니, 정부사업을 많이 해본 기업은 부처마다 기준을 약간씩 변형해서 지원을 받게 되는 것이다. 현재 시스템에서는 승인을 최종적으로 받았을 때 부처에서 최종적 공개를 하게 되어있기 때문에 부처끼리 중복되는 것을 걸러내기 어렵다. 이와 관련한 국무조정실의 컨트롤 타워 역할이 필요하다는 것이다. 따라서 현재 시점에서는 컨트롤 기능과 협업을 강화하는 방안이 가장 현실적으로 가능하면서 효율성을 담보할 수 있지 않을까 생각된다.

"규제 샌드박스의 적용분야 확대는 필요하지만 중복성 문제 고려해야..."

마지막으로 적용분야가 가장 문제가 된다. 기업의 의견조사에 따르면 규제 샌드박스의 적용분야는 지속적으로 확대될 필요가 있다는 의견이 다수로 나타났다. 다만 적용분야의 확대 방안이 반드시 모빌리티나 바이오헬스 분야를 추가로 운영해야 한다는 방안을 의미하는 것은 아니다. 새로운 규제 샌드박스를 설치하는 방안보다는 기존 ICT융합과 산업융합 분야에서 다양한 규제 개선을 위해 적극적으로 노력할 필요가 있다는 기업의 입장이 가장 높았다. 적용분야 확대와 관련하여 기존 규제 샌드박스를 운영하고 있는 부처나 지원기관에서도 분야의 특색이 사라지고, 각 규제 샌드박스 적용분야의 중복성이 증가하면서 본래 취지가 퇴색된다는 의견이 제시되었다. 따라서 다양한 분야에서 규제 샌드박스를 운영할 수 있도록 하되, 적용분야를 어떻게 확대하는 것이 바람직한지에 대해서는 더욱 고민이 필요할 것으로 판단된다.

패널토론

김성준 교수

"규제 샌드박스의 적용분야를 정하는 것 자체가 또 다른 규제... "

우리가 왜 규제 샌드박스를 도입했는지 생각해보면, 법이 변화하는 세상을 따라가지 못하기 때문에 사전적으로 시작해보자라는 것이었다. 따라서 임시허가와 관련한 논쟁은 규제 샌드박스의 도입 취지를 이해하지 못한 것이라고 본다. 또한 중복규제에 대한 논의의 핵심은 부처별로 모두 나누어져 있기 때문이라고 생각된다. 부처별로 나누어져있는 한 중복규제는 해결하기 매우 어렵다. 규제 샌드박스 적용분야의 경우, 분야를 정하는 것 자체가 규제라고 생각된다. 예를 들어 4차 산업혁명 시대는 분야가 없고 융합이라고 말하지만, 아직도 분야별로 접근하고 있는 실정이다. 이렇듯 분야별로 나누기 때문에 내부 진입장벽이 생기게 된다. 마지막으로 규제개혁은 규제대상에게 답이 있다. 따라서 규제를 적용받고 있는 사람들이 어떤 생각을 하고 있는지가 중요하다. 개선방안과 관련하여서는 협력강화 방안이 실질적으로 가능할까라는 의구심이 든다.

원숙연 교수

"신산업·신기술 분야에 대한 정부의 역량 제고와 부처의 협업이 있어야..."

규제 샌드박스의 필요성은 세상의 변화속도를 따라가지 못하는 규제 공백의 문제이다. 4차 산업혁명 시대의 산업생태계는 규제를 만들기까지의 시간을 기다려주지 못하기 때문에 결국 규제 샌드박스를 만들 수밖에 없으며, 시간이 지날수록 규제 샌드박스의 필요성은 더욱 강화될 것으로 판단된다. 2020년 자료에 의하면 규제 샌드박스를 통과한 67%가 벤처나 스타트업과 같은 중소기업으로 분류되는 것으로 보아, 나름의 의미는 있다고 본다. 하지만 현실에서는 규제 샌드박스는 희망고문이라는 표현을 많이 들었다.

규제 샌드박스의 개선방안 첫 번째는 신산업과 신기술 영역은 과거의 규제 패러다임으로는 제어가 안 된다는 것을 인식하여야 한다는 점이다. 정부가 빨리 변화하는 산업지형을 담아낼 수 있는 역량에 대한 한계를 인정하고, 인식을 바꾸지 않으면 해결하기 어렵다고 판단된다. 두 번째로 규제 샌드박스의 문제는 분야가 나눠져 있는 것이다. 따라서 신산업 분야에서 중복을 줄이고 유연한 업무방식을 적용하는 등의 의무화가 필요하다. 또한 통합이 현실적으로 불가능하다면 특정 분야에 대해서는 반드시 부처들이 협업하도록 하는 것이 필요하다. fast 정부로 가지 않으면 규제 샌드박스는 결국 무늬만 있게 될 수 있다. 마지막으로 임시허가 유효기간을 4년으로 정해둔 것이 법의 제정이나 개정을 오히려 피하게 하는 점이다. 법의 공백을 없애도록 더 적극적으로 노력해야할 필요가 있다고 본다. 덧붙여 중간단계인 국무조정실의 역할 강화도 중요할 수 있지만, 앞선 개선방안들에 관련한 현실적인 노력이 더욱 필요하다고 생각된다.

이민창 교수

"규제 샌드박스로 인해 오히려 규제 공급자에게 회피통로가 생겼다는 측면 고려해야..."

기업들은 규제 샌드박스를 통해 좋아졌다는 입장과 여전히 오래 걸린다는 입장이 교차하고 있다. 규제 샌드박스가 누구에게 좋은지 질문한다면, 공무원에게 좋은 것 이라고 대답할 수 있다. 규제 공급자에게 회피통로가 생겼다는 측면에서이다. 공무원에게는 강한 규제개혁 요구를 피해갈 수 있는 통로가 생겼다는 것이다. 2+2, 4+2의 기간 동안 충분히 대응할 수 있는 시간이 있다. 따라서 개선된 사례는 사회적 분위기나 정치적 압력, 법적으로 실현가능성이 높은 경우이지만, 복잡하게 얽히고 이해관계가 충돌된 규제의 경우에는 기한이 계속 밀리고 있는 상황이다. 실질적으로는 실증, 임시, 신속, 적극행정 가운데 실증특혜가 가장 높다는 것을 보면 알 수 있다. 기업의 기회주의적 행동은 통제할 수 있다고 보지만 공무원의 기회주의적 행태는 통제할 수 없는 상태로 판단된다. 이에 대응하기 위해서는 규제개혁을 전담으로 하는 별도의 독립된 기구와 인력이 있어야 한다고 생각된다. 나아가 담당 부처가 많아지면 결국 조정하는 비용이 커지는 것이기 때문에 사회 전체 비용을 고려하는 것이 중요하다.

이상헌 팀장

"현실적인 대안으로 컨트롤 타워를 강화하는 방안이 필요해..."

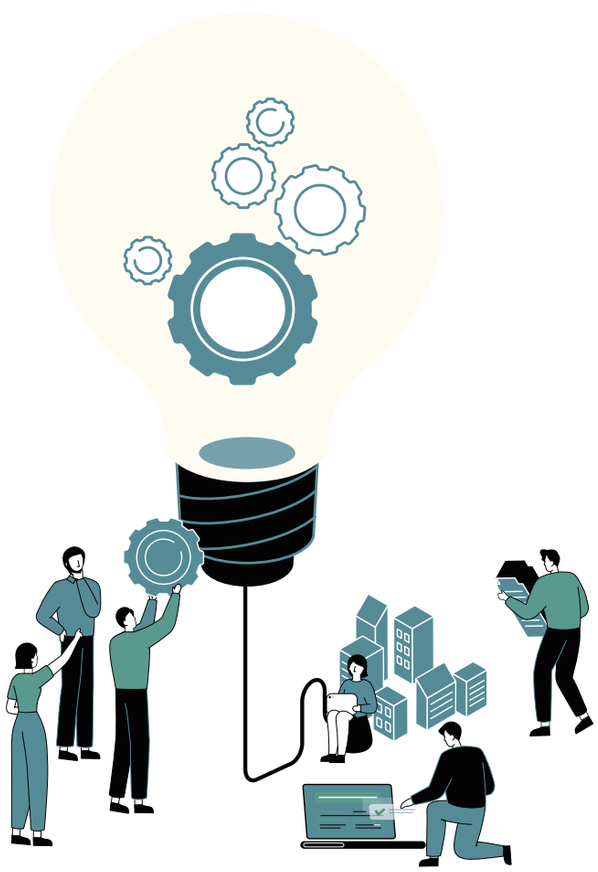
규제 샌드박스를 찾는 기업들의 경우, 규제로 인해서 무언가 시작을 할 수 없는 기업입장에서는 큰 도움을 받았다고 보여 진다. 비슷한 규제 샌드박스를 통해 사업을 하려는 기업들이 많다는 것은 규제 개선에 대한 수요를 방증하기 때문에, 향후에 입법을 통해 규제를 개선할 때 도움이 될 것이라고 생각한다. 한편, 우려되는 것은 공무원들의 기회주의적 행태가 지적되고 있는 부분이다. 또한 특례를 받는다고 하더라도 사업을 시작하기 전에 해소해야 하는 조건들이 까다로운 경우가 많기 때문에 사업을 시작하기도 전에 그만두는 기업들도 많다고 한다. 운영체계와 관련해서는 접수채널을 통일한다거나 운영을 일원화한다는 것은 기회비용이 너무 클 수 있다. 따라서 일단 현행 체계를 유지하되, 온라인상에서 샌드박스를 대표적으로 안내하는 통합 채널을 개설하는 방안 등이 논의되었다고 한다. 운영체계 개선방안과 관련하여서 현실적인 대안으로는 컨트롤 타워를 강화할 수 있는 방안의 필요성이 크다고 판단된다. 부처별로도 지연되는 과제가 꽤 많이 있으므로, 규제조정실이 샌드박스를 총괄하면서 직권으로 해소해야 하지 않을까 하는 생각이 든다.

임재진 교수

"컨트롤 타워의 조정 역할을 위한 실질적인 운영 가능성이 실현되어야..."

규제자유특구에 참여하면서 느꼈던 것은 분명히 규제조정실이 총괄할 수 있는 기능이 있음에도 불구하고 그 역할을 적극적으로 하고 있지 않다라는 것이었다. 규제자유특구는 지역이 지원을 하고 기업들이 관련한 규제를 완화하거나 개혁하고 싶어 하는 것이다. 이를 총괄하는 규제조정실이나 담당하는 중기부에서 가이드를 제공해야 함에도 불구하고, 개별 지역이나 기업들이 나서서 일일이 부처를 컨택해야 하기 때문에 총괄과 관련하여 제대로 운영되고 있는지에 대한 의구심이 들었다. 따라서 운영체계 개선방안을 제시한 것 중에 인력, 재원 등 다른 지원이 없이 컨트롤 타워를 운영한다는 것이 큰 의미가 있을지 생각된다. 또한 컨트롤 타워에 권한을 부여한다고 하여도 어느 정도의 조정의 역할을 할 수 있을지에 대한 의문이 든다. 해외 사례를 참고하여 갈등에 대해 총괄기구가 어떠한 조정을 진행하고 있는지에 대한 검토가 필요할 것이다. 또한 규제 대상이 여러 부처에 분산되어 있기 때문에 조정이 어려우며, 더욱이 신기술, 신산업 분야도 이러한 이슈가 있다고 생각된다.

이혁우 교수

"규제 샌드박스 기간 중 문제가 없었다면, 유예 종료시 규제개선을 해야 할 의무를 만들어야..."

규제 샌드박스는 규제, 법규, 법률의 일반성·보편성 원칙과 상충되는 제도로, 가장 중요한 것은 빠른 시일 내에 특수성·개별성으로 임시허가, 규제적용 유예가 되는 상황을 해소해야 한다는 점이다. 이러한 차원에서 규제 샌드박스 관련 법률에서 유예기간을 2년, 4년, 개정시까지 등으로 해 놓은 것은 문제가 있다. 오히려 규제 샌드박스 실험기간 중 문제가 없다는 것이 확인되면, 유예 종료시 원칙적으로 규제개선을 해야 할 의무를 국회에 주는 방식으로 법률의 개정이 이루어져야 한다. 또한 지금까지 나온 550개 정도의 규제 샌드박스 사례를 유형별로 구분하여 분석할 필요가 있다. 이를 통해 규제 샌드박스 사례의 패턴, 유예요청 특성, 법률·기술 사항 등을 확인하여 향후 규제 샌드박스 제도 운영에 도움 될 수 있도록 해야 한다.