

# 대한상의 브리프

KDI 규제연구센터장 김정욱



제121호 2020년 4월 27일

**편집자주** 규제 샌드박스 제도가 시행된 지 1년이 지났습니다. 이번 호에서는 샌드박스 제도의 성과와 쟁점, 개선노력과 강화방안에 대해 짚어보았습니다. [외부 필진 칼럼은 대한상의 견해와 다를 수 있습니다.]

## 샌드박스 시행 1년, 도입 성과 및 효율화 방안

### 규제 샌드박스의 도입과 성과

규제 샌드박스(이하 샌드박스) 시행 1년이 지났다. 샌드박스는 신제품이나 새로운 서비스를 출시할 때 일정 기간 동안 기존의 규제를 면제해주거나 유예해주는 제도이다.

각 국가들은 기술변화에 유연하게 대응할 수 있는 하나의 장치로서 신기술·신산업 분야에 규제샌드박스를 적용하기 시작했다. 2015년 영국이 핀테크 분야에 샌드박스를 최초 도입한 이래 현재까지 30여 개 국가가 시행 중에 있다.

우리는 가장 광범위한 형태의 ‘한국형 샌드박스’를 도입했다. 핀테크를 비롯해 산업융합, ICT융합 등 전 산업을 대상으로 한 국가는 우리가 유일하다.

샌드박스는 신속확인, 실증특례, 임시허가 등으로 구성된다. 신속확인은 정부부처를 대상으로 규제 여부를 30일 이내로 확인하는 제도다. 규제가 없다는 확인을 받으면 바로 시장 출시가 가능하다.

실증특례는 신기술과 신제품에 대한 규제가 법령상 명확히 금지되고 안정성 우려가 있을 경우 제한적으로 규제를 면제해, 시장에서 실제 테스트할 수 있다. 임시허가는 인증·허가 기준이 없거나 법령상 규제가 모호한 경우 임시로 시장 출시를 허용하는 제도다.

'20년 3월을 기준으로 샌드박스 승인 건수는 총 218건이다. 제도를 가장 먼저 도입한 영국이 매년 40여 건을 승인한 것에 견줘 큰 성과라 할 수 있다.



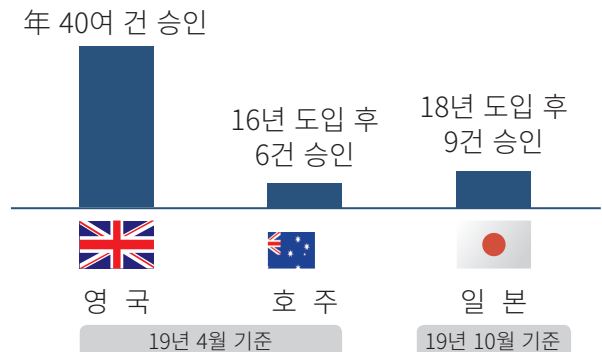
### [ 부처별 샌드박스 승인 현황 ]

금융위원회(혁신금융)	93건
산업통상자원부(산업융합)	39건
과학기술정보통신부(ICT융합)	47건
중소벤처기업부(지역특구)	39건
전 체	218건

※ 자료 : '20. 3. 30. 기준



### [ 다른 국가의 샌드박스 승인 현황 ]



※ 출처 : 국무조정실

# 대한상의 브리프

대한상공회의소가 회원님께 드리는 최신 경제정보

분야별로는 혁신금융 93건, 산업융합 39건, ICT융합 47건, 지역특구 39건이다. 샌드박스 주무부처(산업부, 과기부, 금융위, 중기부)는 신제품·신기술의 조속한 시장 출시를 위해 신청, 승인, 사후관리 등 프로세스 전 분야에서 적극적 지원을 하고 있다.

샌드박스는 단순 건수 면에선 탁월한 성과를 기록했다. DTC 유전자 검사, 의료 원격모니터링 등 그동안 풀지 못했던 해묵은 규제를 해결하며, 혁신 활동을 제고할 것으로 기대된다.

다만, 혁신제품의 조속한 시장출시를 통한 경제활성화라는 도입 목적과 취지를 제대로 성취하기 위해서는 현재까지 운영에서의 쟁점을 되짚어보고 이를 해결하는 것이 필요하다.



## [ 규제 샌드박스 3종 세트 개요 ]

### 규제 신속확인

신기술·신산업 관련 규제의 존재 여부와 허가의 기준·요건 등을 문의 시 30일 이내에 회신해주는 제도

### 실증특례

신제품·서비스의 안전성 등을 시험·검증하기 위하여 제한된 구역·기간·규모 내에서 각종 규제를 유예 또는 면제해주는 제도

(신청요건) 신제품·신서비스 관련 법령이 모호 또는 불합리하거나 금지되어 있는 경우

### 임시허가

신제품·서비스에 대한 허가 기준 등이 없는 경우, 조기에 시장 출시가 가능하도록 임시로 허가해주는 제도

(신청요건) 신제품·신서비스 관련 법령이 모호하거나 불합리한 경우

※ 출처 : 국무조정실

## 규제 샌드박스의 쟁점

샌드박스 도입 후, 괄목할 만한 양적 성과를 달성했음에도 불구하고 규제 개혁 체감도는 여전히 낮은 것으로 평가된다.

부처 간 합의가 되지 않거나, 사회적 파장이 있는 안건은 승인받지 못했다. 일례로 블록체인 기반 해외송금 서비스는 부처 간 의견이 다르다는 이유로, ‘타다’ 등의 승차공유서비스는 기존 산업과의 갈등으로 인해 정식 안건으로 상정되지 못했다.

실증특례와 임시허가의 구분이 불명확하다는 한계도 있다. 부가조건이 과다해 사업시행에 장애가 발생한다는 현장의 목소리도 들린다. 안전성을 검증하는 실증특례와 시장 출시를 위한 임시허가는 목적과 취지가 다름에도 불구하고, 법령상 신청요건이 유사해 혼란을 야기하고 있다.

그동안 승인된 219건 가운데 실증특례가 176건(81%)으로 대다수를 차지하듯 기업은 되도록 임시허가를 원함에도, 보신주의에 빠진 채 일정 테스트만 허용하는 실증특례를 부여하고 있다는 지적이다.



## [ 규제 샌드박스 유형별 승인 현황 ]

실증특례	176건 (81%)
임시허가	23건 (10%)
적극행정	19건 (9%)
전 체	218건

※ 자료 : '20. 3. 30. 기준

# 대한상의 브리프

대한상공회의소가 회원님께 드리는 최신 경제정보

실제 '휴게소식당 주방공유를 통한 청년창업 매장('19.4.)', '건설기계 교육을 위한 VR 시뮬레이션('19.7.)' 등은 안전성 검증 미비가 아닌 타법상의 규제로 인해 창업이 제한된 것이기 때문에 임시허가가 적합하지만 실증특례를 받았다.

실증특례 사업 추진 시 관련 법령 개정이 지연된다면 해당 사업은 법령 위배로 인해 사업을 중단해야 하는 불안정성도 존재한다.

샌드박스 운영상의 일관성이나 투명성이 확보되지 못해 제도의 신뢰성이 저하되는 것 아니냐는 우려도 있다. 정보의 비대칭성으로 인해 특정 사업이 샌드박스에 참여할 수 있는지 여부를 사업자가 직접 판단하기 어려운 구조인 것이다. 이에 따라 기업별로 우호적인 부처에 신청하고, 비일관적인 결과가 통보되는 사례가 발생하였다. 예컨대, 버스 디지털 광고는 산업부('19.2., 1차 승인)에서, 오토바이 디지털 광고는 과기부('19.3., 2차 보류 후 3차 승인)에서 심의하고 상이한 심의결과를 받았다.

지역특구를 제외한 ICT, 산업융합, 혁신금융의 샌드박스는 사업자에게 규제특례를 부여하는 신청주의 방식이다. 즉, 기업 단위로 규제특례를 부여받기 때문에 샌드박스의 적용 대상자가 제한적이다. 동일한 사업이라고 하더라도, 샌드박스 승인을 받은 기업만 사업이 가능하고, 신청(또는 승인)하지 못한 기업은 할 수 없다.

지역형 샌드박스인 규제자유특구는 대상 지역을 한정하고 있어, 여타 샌드박스과 같이 전방위적인 규제 완화 추진이 곤란한 것으로 판단된다. 더욱이 신청주의 방식하에서는 규제샌드박스 참여 사업자의 배타적 독점권이 인정될 수 있다는 점도 유의할 필요가 있다.

## 규제 샌드박스에 대한 개선 노력

신기술 활용 산업은 기존에 없던 사업의 영역으로서 법령 공백, 규제 공백을 해소하기 위해 샌드박스의 역할이 매우 중요한 상황이다.

이에 따라 샌드박스를 총괄하는 국무조정실은 다양한 보완책을 쏟아내고 있다. 우선 유사·동일과제에 대한 신속처리 제도를 도입했다.

기존 특례사업과 사업모델이 동일한 경우에는 접수부터 승인까지의 기간을 1개월 이내로 단축할 계획이다.

또한 현행 6개월의 최소 실증기간도 폐지하고 사업 특성에 따라 적기에 변경할 수 있도록 조정할 예정이다.

신청사업이 임시허가로 승인받으면 '법률은 6개월 내 국회제출, 하위법령은 3개월 내 개정'이라는 원칙 하에 조속한 법령정비를 추진한다. 실증특례에 대해서도 안전성이 입증되었음에도 불가피한 사유로 법령 정비가 지연되는 경우에는 임시허가로 전환하거나 실증특례 기한을 추가 연장할 수 있도록 법률 개정도 추진한다.

아울러, 대한상의에 규제 샌드박스의 민간 접수기구를 신설하여 신청기업의 편의를 증진하고, 심사 과정의 정보 비대칭 문제를 해결하기로 했다.

## 규제 샌드박스 효율화 방안

먼저 샌드박스의 역할을 재정립하고 개념을 명확화할 필요가 있다.

# 대한상의 브리프

대한상공회의소가 회원님께 드리는 최신 경제정보

제한된 범위 내에서 혁신적인 제품이나 서비스를 시험할 수 있다는 측면에서 규제 샌드박스 제도에 긍정적인 측면이 존재하는 것은 사실이다. 그러나 샌드박스는 다양한 규제 개혁 제도 중 하나에 불과하며, 잠재적으로 더욱 적합할 수 있는 다른 규제 개혁 기제가 있을 수 있다는 점을 인지하여야 한다.

우선 샌드박스만을 고려하지 않고 선제적 규제 로드맵 마련 등 여러 규제 개혁 방안을 병행할 필요가 있다. 승인 건수만을 기준으로 규제 개혁의 성과를 측정한다면 샌드박스의 과도한 쓸림현상이 발생할 수 있기 때문이다.


둘째, 샌드박스의 한계점으로 취약한 규제 인프라와 정책입안자의 역량 부족이 지적되고 있는 바(Wechsler 등, 2018), 샌드박스에 적합한 산업 및 사업을 선정하여 시행하는 것이 우선시되어야 하며, 이를 판단할 수 있는 접수기구(전담기관)와 정부부처의 역량이 강화되어야 한다.

셋째, 실증특례와 임시허가를 명확하게 구분할 필요가 있다. 실험을 통한 증명이라는 실증특례 제도의 본래 취지 및 해외사례를 감안했을 때 실증기간을 임시허가와 다르게 설정해야 한다. 국내 샌드박스 실증기간은 2+2년(최대4년)으로 타 국가(6~12개월)보다 길다. 이를 감안해 테스트는 짧게 하고, 신속한 법령정비를 통해 시장 출시를 허용하는 것이 바람직하다.

넷째, 정부의 신뢰도 제고 차원에서 정보를 투명하게 공개하고 통합운영체계를 구축할 필요가 있다. 기존 신청 기업의 정보를 홈페이지상에 공개하는 등 지속적인 정보 제공을 통해 정부 의존도를 낮추고, 규제 적용범위가 명확하지 않은 사업자 스스로가 기존 사업들과 유사 사업에 해당되는지를 1차적으로 검토할 수 있는 구조를 마련하는 것이 시급하다.

타 부처에서 추진하고 있거나, 신산업 지원사업과 중복되는 경우가 있으므로, 중복성이나 사업 추진의 불확실성을 최소화하기 위해서도 통합운영체계 구축은 필요하다.

샌드박스는 그간의 양적인 성과에 더하여 신기술, 신산업 분야에서의 질적인 변화도 촉진할 것으로 기대된다. 하지만 이러한 제도의 변화에 더하여 규제자인 부처의 행태 변화가 절실히 요구된다.

피규제자인 기업과 국민의 입장을 한층 더 감안하여 함께 규제의 품질을 제고하는 방향으로 공무원 문화가 변화될 필요가 있다. 또한 신기술, 신산업의 발전속도와 전문성을 감안하여 규제 개혁 분야에의 충분한 자원 투입도 필요하다. 

# 국내·외 경제지표

2020년 4월 27일 기준

## 1. 국내·외 경제성장률

(단위 : %)

	2018	2019 <sup>(E)</sup>	IMF		OECD	
			2020 <sup>(P)</sup>	2021 <sup>(P)</sup>	2020 <sup>(P)</sup>	2021 <sup>(P)</sup>
한국	2.7	2.0	2.2	-	2.0	2.3
세계	3.6	2.9	3.3	3.4	2.4	3.3
미국	2.9	2.3	2.0	1.7	1.9	2.1
중국	6.6	6.1	6.0	5.8	4.9	6.4
일본	0.8	1.0	0.7	0.5	0.2	0.7
EU	1.9	1.2	1.3	1.4	0.8	1.2

\* E -잠정치(Estimate) / P -예상치(Projections)

## 2. 환율·유가<sup>1)</sup>

(단위 : 원(환율), 달러(유가))

	2017	2018	2019	'19.11월	12월	'20.1월	2월	3월
원/달러	1,131	1,100	1,166	1,167	1,176	1,164	1,194	1,220
원/엔(100엔)	1,009	996	996	1,073	1,077	1,065	1,085	1,135
원/위안	167.5	166.4	166.4	166.3	167.6	168.0	170.5	173.8
원/유로	1,276	1,299	1,299	1,291	1,306	1,294	1,302	1,350
유가(Dubai)	53.2	69.7	63.5	62.0	64.9	64.3	54.2	33.7

## 3. 산업지표

(단위 : %(전년동기대비))

	2017	2018	2019	'19.11월	12월	'20.1월	2월	3월
산업생산	2.6	1.6	0.6	1.6	3.9	-0.6	4.9	-
소매판매	1.9	4.3	2.4	3.7	4.5	1.8	-2.3	-
설비투자	14.4	-3.6	-6.2	1.1	11.1	-4.2	15.6	-
수출	15.8	5.4	-10.4	-14.5	-5.3	-6.5	4.3	-0.2
수입	17.8	11.9	-6.0	-13.0	-0.8	-5.4	1.5	-0.3

1) 환율은 월 평균 기준, 유가는 기말 기준