

규제샌드박스 제도분석: 스마트도시 규제샌드박스를 중심으로

양태용

규제샌드박스 제도분석: 스마트도시 규제샌드박스를 중심으로

양 태 용

서울대학교 기술경영경제정책대학원 박사과정, 변호사

요약문

S U M M A R Y

□ 신산업에서의 규제 대응의 중요성

- 최근 빠른 속도로 진행되고 있는 과학기술 발전과 기후변화 등으로 규제환경이 급격히 변화하고 있음
- 국내 규제 방식은 원칙적으로는 소위 ‘포지티브(Positive) 규제’ 방식에 따르기 때문에, 제도화된 법률과 규정은 환경 변화를 즉각적으로 반영하는데 한계가 있어 현장과 정책간의 괴리가 발생하는 사례가 점점 증가하고 있으며 기업의 영업상의 자유를 침해한다는 목소리가 대두되기 시작
- ‘타다’ 사례와 같이 국내 기업이 신사업 또는 서비스 도입을 시도하는 경우에는 ‘원칙적 금지’라는 규제의 벽에 부딪힐 수 밖에 없기 때문에, 국내 법령들이 기업의 성장을 지원하기보다는 이를 가로막는 규제로 작용하여 기업들의 창의적인 여러 도전들에 대해 발목을 잡는 경우가 빈번하게 발생함

□ 규제샌드박스 제도 도입 및 개관

- 규제샌드박스는 “사업자가 신기술을 활용한 새로운 제품과 서비스를 일정 조건(기간·장소·규모 제한)하에서 시장에 우선 출시해 시험·검증할 수 있도록 현행 규제의 전부나 일부를 적용하지 않는 제도”를 말하며 광의적으로는 그 과정에서 수집된 데이터를 토대로 합리적으로 규제를 개선하는 과정도 포함함
- 정부는 국민의 생명과 안전, 사회 질서를 해하지 않는 선에서 기업의 성장을 도울 수 있는 규제제도를 고민하게 되었고 정부와 국회는 ‘우선허용, 사후규제 원칙’을 내세워 2019. 4. 16.

「행정규제기본법」 제5조의2(우선허용, 사후규제 원칙)를 새로 제정하게 됨

- ‘우선허용, 사후규제’라는 기본 원칙하에, 「행정규제기본법」 제5조의2 제정 전후로 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」, 「산업융합촉진법」, 「금융혁신지원 특별법」, 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」, 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」, 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」이 차례대로 제정 또는 개정되었으며, ①신속확인(신속처리), ②임시허가, ③실증을 위한 규제특례의 3가지 세부 제도를 골자로 하는 국내 규제샌드박스 제도가 시행됨

□ 국내 규제샌드박스 운영현황 및 처리방식

- 2022. 9. 30. 기준, 전체 규제샌드박스 승인 사례는 759건으로, 실증특례 622건, 임시허가 94건, 적극해석 43건임
- 주관부처 및 법령별로 살펴보면 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」에 따른 과학기술정보통신부의 ICT 융합 규제샌드박스는 156건, 「산업융합촉진법」에 따른 산업통상자원부의 산업융합 규제샌드박스는 253건, 「금융혁신지원 특별법」에 따른 금융위원회의 금융혁신 규제샌드박스는 224건, 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」에 따른 중소벤처기업부의 지역특구 규제샌드박스는 80건, 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」에 따른 국토교통부의 스마트도시 규제샌드박스는 39건, 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」에 따른 과학기술정보통신부의 연구개발특구 규제샌드박스는 7건임
- 신사업을 영위하고자 하는 기업은 먼저 본인의 사업영역 및 행위가 규제 대상에 해당하는지 알아보기 위하여 본인 사업에 관련된 허가 등이 존재하는지 규제샌드박스 주관부처에 신속처리(규제신속확인)를 신청할 수 있음
- 신청을 받은 후 주관부처는 사업영역과 관련된 관계 기관에 규제 유무를 확인하고 관계 기관으로부터 규제가 없다는 회신이 오거나 30일 내에 회신이 오지 않으면 관련 규제가 없다는 점과 신사업의 시장 출시가 가능함을 사업자에게 통보해야 함
- 만약 규제샌드박스 주관부처가 규제 법령이 존재하는 것으로 회신하면 기업은 신사업을 영위할 수 없고 실증특례 또는 임시허가를 받아 신사업을 진행해야 함
- 해당 기업은 규제 법령이 모호하거나 불합리하다고 판단되는 경우에는 실증특례 및 임시허가 중 선택하여 신청할 수 있는데 이 때 규제 법령에서 명시적으로 해당 사업 행위를 금지하고 있는 경우에는 임시허가는 신청할 수 없고 실증특례를 신청하여야 함

- 실증특례 또는 임시허가를 신청한 이후에 부처 내 특례 심의위원회에서 심의하여 신청된 규제샌드박스 안건을 승인하기로 결정하면 조건(기한 및 기타 안정성 확보 방안)을 부여하여 시장 출시를 할 수 있도록 승인함

□ 국내 규제샌드박스 제도에 관한 시사점 및 개선방안

- 제도 중복 운용에 따른 비효율성을 개선하고 기업 편의성을 더 제고할 필요가 있음
 - 국무조정실 중심으로 규제샌드박스 신청 및 처리가 일원화 되어야 하고, 금융과 금융 외 융합사업분야, 지역 특성 반영(특구) 3가지의 큰 틀에서 규제샌드박스 제도를 정비하여 행정비용을 줄이고 기업의 편의성을 증대시키는 것이 필요함
- 규제샌드박스 승인 대상 기업의 철저한 사후관리가 필요함
 - 지원제도를 활용하기 위해, 기업이 규제샌드박스 승인 대상 사업을 주력 사업으로 영위하지 않더라도 가상으로 사업 진출을 꾸며내어 규제샌드박스를 승인 받아 지원 받는 사례도 늘어나고 있음
 - 따라서 규제샌드박스 승인 기업에 대한 엄격한 사후 관리와 평가를 통해 지원 금액의 사용처 확인을 면밀히 하고 부정 수급 행위 등 기타 부정행위가 드러나는 경우 지원금 회수 및 향후 정부과제 지원 시 불이익 부여 등 제재조치를 취해야 함
- 규제샌드박스 제도 운용에 대한 적극행정 필요
 - 2022. 9. 30. 현재 규제샌드박스 총 사례는 759건이고 그중 임시허가는 94건, 적극해석은 43건에 불과하며 실증특례가 622건으로서 총 승인 사례 중 약 80% 이상을 차지함
 - 임시허가와 적극해석 사례는 미미한 상태이기에 규제샌드박스 제도 운용에 대한 적극행정이 필요

□ 스마트도시 규제샌드박스 연혁 및 관계 법령

- 스마트도시 규제샌드박스의 시행 근거 법령은 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」로서 스마트도시 규제샌드박스 제도는 2020. 2. 27. 구 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」(2020. 6. 9. 법률 제17453호로 개정되기 전의 것)의 시행으로 도입됨
- 이후 스마트규제혁신지구의 지정과 관련된 절차를 삭제하고 규제를 신속히 확인하는 ‘신속 확인’ 절차를 신설하여 2021. 6. 17. 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」(2021.

12. 29. 법률 제17799호로 개정되기 전의 것이 개정 및 시행됨

- 스마트도시 규제샌드박스의 제도는 ①규제의 신속확인 ②스마트혁신사업 ③스마트실증사업으로 크게 나눌 수 있음
- 규제의 신속확인은 아래와 같이 구체적으로 시행됨
 - 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」 제49조의2에서 ‘규제의 신속확인’ 조항을 신설하여 스마트혁신기술·서비스를 활용하여 사업을 하려는 자는 국토교통부장관에게 해당 기술·서비스와 관련된 허가 등의 필요 여부를 확인하여 줄 것을 신청할 수 있도록 하였는데 이는 사업자가 스마트혁신기술·서비스에 관한 신사업을 진행하려는 경우 해당되는 허가 등 규제가 있는지 확인하는 절차로서 다른 법령의 신속처리 또는 신속확인과 유사한 제도임
- 스마트혁신사업은 아래와 같이 구체적으로 시행됨
 - 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」 제49조에서 ‘스마트혁신사업’에 대해서 규정하고 있는데, 사업자는 스마트혁신기술·서비스 추진에 필요한 근거 법령이 없거나 기존 근거 법령을 적용하는 것이 적절하지 않은 경우 국토교통부장관에게 스마트혁신사업계획의 승인을 신청할 수 있고, 이 경우 국토교통부 장관은 서비스 시행 지역을 관할하는 지방자치단체의 장과 관계 중앙행정기관 장의 검토를 받아 승인을 하여야 함(「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」 제49조 제2항 및 제4항)
- 스마트실증사업은 아래와 같이 구체적으로 시행됨
 - 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」 제50조에서는 ‘스마트실증사업’ 승인 신청에 관하여 규정하고 있는데 스마트혁신기술·서비스 추진에 필요한 근거 법령이 없거나 기존 근거 법령을 적용하는 것이 적절하지 않은 경우 또는 기존 법령이 금지하고 있어 추진이 불가능한 경우에 스마트실증사업계획의 승인을 신청하여 법 제51조에 따라 승인 받도록 하고 있고, 이러한 스마트실증사업의 정의 규정에 따르면 다른 규제샌드박스 제도의 ‘실증특례’와 유사한 것으로 보임
- 스마트도시 규제샌드박스 운영현황 및 처리방식
 - 2022. 9. 30. 기준 스마트도시 규제샌드박스 승인 사례는 총 39건으로, 스마트 실증사업(실증특례) 33건, 스마트혁신사업(임시허가) 0건, 적극해석 6건임
 - 스마트실증사업과 스마트혁신사업 승인 신청 및 접수는 권한을 위임 받은 국토교통과학기술연구원 담당함

- 국토교통부에서는 신청요건과 승인기준 등을 사전검토하고 해당 지역 지방자치단체 및 스마트혁신기술·서비스 사업과 연관된 관계 부처에게 검토를 요청하고 협의를 진행함
- 한편, 관계 중앙행정기관과도 검토를 요청하고 협의를 요청하는데 30일 이내 회신이 원칙이며 자료 보완 요청 시 최대 90일 내 회신하여야 하고, 30일 범위 내 1회 연장이 가능하여 최대 120일 이내 회신을 하여야 함
- 위 과정에서 신청 기업 및 이해관계자와 수차례 걸쳐 협의를 하고 소위원회의 역할을 하는 규제특례 전문위원회를 통하여 1차 심의를 진행한 후 승인되면 국가스마트도시위원회에서 스마트실증사업 또는 스마트혁신사업에 대하여 최종 심의 및 승인함
- 승인기간은 최대 6년(기본은 4년 이내, 연장 2년)이 가능하며, 사업계획 승인 후에는 사업자는 사업시행 전까지 책임보험 가입 및 손해배상 방안을 마련해야 하고 규제특례 적용 및 사업시행 결과를 국토교통부와 관계 중앙행정기관에 시행기간 만료일 30일 전까지 제출해야 함

□ 스마트도시 규제샌드박스 제도에 관한 시사점

- 스마트도시 규제샌드박스 제도가 시행된 2020. 6.부터 2022. 10.까지 스마트실증사업 승인 사례는 33건, 스마트혁신사업 승인 사례는 0건, 적극해석 6건에 그침
- 특히 임시허가에 해당하는 스마트혁신사업은 단 한 건도 승인되지 않아 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」 제49조(스마트혁신사업)는 사실상 사문화된 것으로 보이는데 이는 타 규제샌드박스 제도에 비해 매우 저조하다고 평가할 수 있음
- 이에 대한 가장 핵심적인 이유는 스마트도시 규제샌드박스 승인 사업 분야인 ‘스마트혁신기술·서비스’의 광범위한 범위와 모호함 때문일 것으로 추측됨

□ 스마트도시 규제샌드박스 제도 개선 방향

- 첫 번째 개선안은 스마트도시 규제샌드박스 제도를 다른 제도와 통합하는 방안임
 - 사업분야 측면에서는 경쟁적으로 운용되고 있는 ICT 융합 규제샌드박스와 산업 융합 규제샌드박스로 기업들의 수요를 충족시키는 것이 가능하고, 지역적 특화를 반영한 스마트혁신지구 규정도 폐지하였으므로 스마트도시 규제샌드박스에서 차별화되는 고유 영역은 없어 보이며 현행 규제샌드박스 제도로 충분히 포섭될 가능성이 높음
- 두 번째 안은 독자적 사업 영역에 집중하는 방식으로 스마트도시 규제샌드박스 제도를 개선

하는 방안임

- 스마트도시 규제샌드박스에서 승인 비율이 높은 분야는 모빌리티와 안전 및 생활 부문이므로 주관 부처인 국토교통부가 전문성을 보유하고 있는 모빌리티 및 안전, 생활 부문에 특화하여 승인 대상 분야인 '스마트혁신기술·서비스'를 재정의하고 관련 기업의 규제샌드박스 승인 신청을 적극적으로 유도할 필요성이 있음

규제샌드박스 제도분석: 스마트도시 규제샌드박스를 중심으로

목차

C O N T E N T S

규제샌드박스 제도분석: 스마트도시 규제샌드박스를 중심으로

I. 신산업에서의 규제 대응의 중요성과 규제샌드박스 제도의 도입	11
II. 규제샌드박스 제도	13
1. 국내 규제샌드박스의 정의 및 도입 배경	13
2. 국내 규제샌드박스의 제도 체계 및 법령	16
3. 국내 규제샌드박스의 운영현황 및 처리방식	19
4. 국내 규제샌드박스 승인 사례 분석 - ‘반반택시’ 서비스	23
5. 국내 규제샌드박스 제도에 관한 시사점 및 개선방안	25
III. 스마트도시 규제샌드박스	29
1. 스마트도시 규제샌드박스의 연혁 및 관계 법령 분석	29
2. 스마트도시 규제샌드박스의 운영현황 및 처리방식	32
3. 스마트도시 규제샌드박스 승인 사례 분석	34
4. 스마트도시 규제샌드박스 제도에 관한 시사점 및 개선방안	37
IV. 결론	39
참고문헌	41

규제샌드박스 제도분석: 스마트도시 규제샌드박스를 중심으로

I.

신산업에서의 규제 대응의 중요성과 규제샌드박스 제도의 도입

□ 규제 리스크는 기업의 생사(生死)에 직결됨 - ‘타다’ 사례

- 핀테크 서비스 ‘토스’ 운영사 ‘비바리퍼블리카’가 2021. 10. 차량공유서비스 ‘타다’를 인수함
- ‘타다’는 2019년에 매출 109억, 순손실 4억을 거두며 성장세를 이어가다가 2020년 「여객자동차 운수사업법」개정으로 인해 기존 서비스를 종료할 수 밖에 없었고 이에 2020년 매출이 59억으로 감소하고 순손실 112억을 기록하며 유니콘 스타트업으로 성장한 ‘비바리퍼블리카’에게 인수됨¹
- ‘타다’가 매출 감소와 순손실 증가를 기록하여 내리막길을 걷게 된 배경에는 “규제 이슈”가 자리잡고 있음²
 - ‘타다’는 「여객자동차 운수사업법」(이하 “여객자동차법”)의 규제 회색지대를 활용하여 택시운수사업과 유사한 11인승 승합차 호출서비스를 2018년부터 선보이기 시작하였고 약 2년 동안 170만명의 사용자를 확보하여 빠르게 성장함
 - 그러나 사업 영역이 중복되는 택시 업계의 큰 반발에 부딪혔고 국회, 정부에서 ‘타다’의 여객운수사업행위의 합법성을 둘러싼 논의가 진행되기 시작함
 - 검찰은 2019. 10. 28. ‘타다’의 운영사 VCNC와 박재욱 대표, VCNC의 모기업인 쏘카, 쏘카의 이재웅 대표를 「여객자동차법」 위반을 이유로 기소하였으나 법원은 2020. 2. 1심 재판에서 해당 혐의에 대하여 무죄를 선고함

1 김인경, “토스는 타다를 왜 샀을까”, 「BLOTER」, 2021.10.8. <https://www.bloter.net/newsView/blt202110080019>(최종 검색일: 2022.10.24)

2 김도형, “타다금지법 통과 2년… 혁신 사라지고 택시-승객 모두 손해”, 「동아일보」, 2022.3.15. <https://www.donga.com/news/article/all/20220315/112331302/1>(최종 검색일: 2022.10.24)

- 그러나 국회는 2020. 3. 6. 「여객자동차법 개정안」(소위 “타다금지법”)을 통과시켰고, ‘타다’의 현행 사업방식은 법 문언상 명확하게 불법으로 규정됨
- 이로 인해 ‘타다 베이직’ 서비스는 2020. 4. 종료되었고 2020년 순손실 112억을 기록하며 경영이 더욱 악화되어 ‘비바리퍼블리카’가 2021. 10. ‘타다’를 인수함
- 타다의 사례는 규제 리스크가 기업의 생사에 직결된다는 점을 여실히 보여주는 사례임

□ 규제 개혁의 목소리가 높아짐에 따라 ‘규제샌드박스’ 제도 도입

- 위와 같이 국내 규제 방식은 원칙적으로는 소위 ‘포지티브(Positive) 규제’³ 방식에 따르기 때문에, 제도화된 법률과 규정은 환경 변화를 즉각적으로 반영하는데 한계가 있어 현장과 정책간의 괴리가 발생하는 사례가 점점 증가하고 있으며 기업의 영업상의 자유를 침해한다는 목소리가 대두되기 시작함
- 이에 정부는 ‘포괄적 네거티브(Negative) 규제’로의 전환을 선언하고 2019년 「행정규제기본법」 제5조의2(우선허용 및 사후규제 원칙)를 신설하여 법을 개정함
- 또한, 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」(이하 “정보통신융합법”) 및 기타법령 등을 개정 발의하여 6개 분야에 걸쳐서 ‘규제샌드박스’ 제도를 도입
- 규제샌드박스 제도는 기업이 새로운 사업을 시작할 때 사업의 근거가 되는 법령 등을 확인해주고, 법령이 없거나 불명확 또는 불합리한 경우 임시적으로 사업을 허가하거나 여러 조건을 부과하여 규제특례를 부여하는 제도 전반을 말함(「정보통신융합법」 제36조부터 제38조의2 참조)
- 2022. 10. 현재, ICT 융합, 산업융합, 금융혁신, 지역특구, 스마트도시, 연구개발특구 6개 유형의 규제샌드박스 제도가 시행되고 있으며, 이는 포지티브 규제에서 네거티브 규제 전환의 첫걸음으로서 규제샌드박스를 도입한 것으로 이해할 수 있음

3 유사한 개념으로 ‘최소허용규제’라고 일컫기도 함. 포지티브 규제 방식은 법령에서 허용된 것 이외에는 원칙적으로 금지하는 규제 방식을 뜻함. 반대로 되는 개념으로 ‘네거티브(Negative) 규제’ 또는 ‘최소규제’가 있는데 법령에서 금지하고 있지 않은 이상 기본적으로 허용하는 규제 방식을 뜻함. 이에 대한 자세한 사항으로는 최성락. “포지티브 규제의 네거티브 규제 변환의 유형 및 실태 분석”. 『한국행정학회 동계학술발표논문집』, 2020권 2호, 한국행정학회, p.781-791 참조.

II.

규제샌드박스 제도

1. 국내 규제샌드박스 정의 및 도입 배경

□ 규제샌드박스의 개요

- 규제샌드박스(Regulatory Sandbox)는 영국에서 2016년 금융 규제 개선을 위하여 처음 도입되었고 혁신적인 신사업 및 서비스에 대한 실험의 장을 제공하기 위한 목적에서 도입된 제도⁴
- 규제정보포털⁵의 정의에 따르면 규제샌드박스는 “사업자가 신기술을 활용한 새로운 제품과 서비스를 일정 조건(기간·장소·규모 제한)하에서 시장에 우선 출시해 시험·검증할 수 있도록 현행 규제의 전부나 일부를 적용하지 않는 제도”를 말하며 광의적으로는 그 과정에서 수집된 데이터를 토대로 합리적으로 규제를 개선하는 과정도 포함함
- 다른 국가가 ‘실증특례’ 방식으로만 규제샌드박스를 운영하는 반면에, 국내는 ① 기업의 편의성을 높이기 위해 즉시 시장에 출시할 수 있는 ‘임시허가’와 ② 규제유무를 정부가 확인하여 기업에게 알려주는 ‘신속확인제도’를 추가하여 폭넓게 운영하고 있음
- 규제샌드박스 적용 산업 또한 금융분야를 탈피하여 금융분야는 물론 실물경제분야 맞춤형으로 세분화 (ICT융합, 산업융합, 스마트도시)하여 함께 운영하고 있으며, 한편으로는 지역의 특성을 살려 지역특

4 한국과학기술기획평가원의 연구에 따르면 규제샌드박스는 “규제 범위에 드는 기업과 규제 범위에 포함되지 않는 기업들이 규제 결과에 영향을 받지 않으면서 혁신적인 제품, 서비스 비즈니스 모델을 이용해 실험할 수 있는 안전지대(safe space)와 같은 모래바닥(SandBox) 및 실험의 장”을 제공 하는 것이라 말함. 영국의 핀테크 규제샌드박스는 2016년부터 시작하여 175개 기업에 대한 테스트를 진행하고 시장진출을 지원하는 성과를 거두었는데 영국의 경우는 별도의 개별법을 제정하지 않고 금융행위 감독청(Financial Conduct Authority)에 광범위한 재량권을 주었음. 한국과학기술기획평가원, “제도 규정 분석을 통한 국내 규제 샌드박스 법제 개선연구”, 2019-005, 2019, p.13-17 참조.

5 <https://www.better.go.kr/sandbox.SandboxTaskSl.laf>(최종 검색일: 2022.10.24).

구, 연구개발특구에서 규제샌드박스 제도를 운영하고 있음

- 6개 법령을 근거로 국내 규제샌드박스가 운영되고 있으며 국무조정실의 총괄 아래에 5개의 부처가 규제샌드박스 제도를 운영하고 있음

□ 규제샌드박스를 자세히 살펴보기 전에 “규제”의 법적 정의를 먼저 살펴볼 필요성이 있음

- 「행정규제기본법」 제2조 제1항 제1호에 따르면 “규제”는 ‘국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등이나 조례·규칙에 규정되는 사항’을 말함
- 「행정규제기본법」에 따르면 규제의 방식은 국회가 정한 법률에 근거하여야 하고(「행정규제기본법」 제4조 제1항), 규제는 법률에 직접 규정하되, 세부적인 내용은 상위 법령에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령 등 하위법령에 정할 수 있고 전문적, 기술적 사항 등 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있음(「행정규제기본법」 제4조 제2항)
- 또한 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없음(「행정규제기본법」 제4조 제3항)

□ 국내 규제의 성격: 포지티브 규제 vs. 네거티브 규제

- 위에서 살펴본 규제에 관한 정의 및 방식에 따라 국내의 규제방식이 ‘포지티브 규제’인지 ‘네거티브 규제’인지 먼저 짚어보고 넘어갈 필요가 있음
- 1998년에 제정된 「행정규제기본법」 제4조(규제법정주의)에서 ‘법령 등에 근거하지 않으면 규제를 할 수 없다’고 법문으로 명시하고 있고, 이는 사업 행위를 규제하는 법령 등이 존재하지 않는다면 원칙적으로 헌법상 영업의 자유가 기본권으로서 보장되고 사업활동을 자유롭게 할 수 있다는 것을 의미함
- 그렇다면 「행정규제기본법」이 제정된 1998년 이후로는 국내 규제는 적어도 형식적으로는 ‘네거티브 규제’ 방식에 따르는 것이 아닌가라는 결론에 이르게 되고, 그렇다면 국내 규제는 통상적으로 이해하고 있었던 ‘포지티브 규제’ 방식이 아닐 수도 있음
- 그러나, 국회가 제정하는 개별 규제 법령의 구조 및 내용을 구체적으로 살펴보면 국내 규제 체계는 결국 실질적으로 ‘포지티브 규제’ 방식을 따른다고 볼 수 있는데, 구체적인 예로서 「여객자동차법」 등 국내 규제법령들을 살펴보면 기업의 영업행위에 대해서 정부의 허가 또는 면허 등을 받지 않는 경우에,

관련 사업행위가 포괄적으로 금지⁶됨

- 결론적으로, 「행정규제기본법」의 일반 원칙이 존재함에도 불구하고 개별 법령에서 규제의 내용으로 포괄적 금지 방식을 채택하고 있기 때문에 국내 규제의 전통적인 방식은 실질적으로 ‘포지티브 규제’라고 볼 수 있음
- 한편, 행정법에서는 사인이 할 수 있는 행위를 강학상 허가과 강학상 특허로 구별하고 있는데⁷ 만약 기업 영업 행위의 성격이 강학상 특허에 해당한다면 영업 행위는 원칙적으로 금지된다고 볼 수 있음
- 신사업 행위의 특성상 강학상 특허에 해당할 가능성이 높기에⁸ 이에 따라 대부분의 신사업은 행정법 법리에 따라 원칙적으로 금지된다고 설명 가능하고, 결론적으로 국내 현행법상 실질적인 신산업에 대한 규제 방식은 ‘포지티브 규제’ 방식이라는 보충적 주장도 가능함

□ 규제샌드박스의 도입 배경

- 상기의 내용에 따라 국내의 전통적인 규제방식이 ‘포지티브 규제’라는 전제 하에 규제샌드박스 도입 배경을 구체적으로 살펴볼 필요가 있음
- 2010년대 이후 4차 산업혁명이라는 개념이 대두되었고 새로운 기술이 급변하게 발전 및 도입되는 시장에서 기업들이 생존하기 위해서는 다양한 변화와 전략이 필요하였으며, 기업들은 국내뿐만 아니라 전세계를 사업 영역으로 바라보고 다양한 변화와 도전을 시도해야 할 필요성이 높아짐
- 그러나 앞서 살펴본 ‘타다’ 사례와 같이 국내 기업이 신사업 또는 서비스 도입을 시도하는 경우에는 ‘원칙적 금지’라는 규제의 벽에 부딪힐 수 밖에 없기에, 국내 법령들이 기업의 성장을 지원하기보다는 이를 가로막는 규제로 작용하여 기업들의 창의적인 여러 도전들에 대해 발목을 잡는 경우가 빈번하게

6 「여객자동차법」에 따르면 ‘여객자동차 운수사업’을 여객자동차운송사업, 자동차대여사업, 여객자동차터미널사업, 여객자동차운송가맹사업으로 분류(「여객자동차법」 제2조 제2호)하고 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 국토교통부장관으로부터 면허를 받도록 규정하고(「여객자동차법」 제4조 제1항), 여객자동차운송가맹사업을 영위하려는 자는 국토교통부장관으로부터 허가를 받도록 규정(「여객자동차법」 제49조의3 제1항)하고 있음. 즉, 앞서 살펴본 ‘타다’의 사례에 적용해본다면 ‘타다’의 영업 방식은 여객자동차운송사업 또는 여객자동차운송가맹사업으로 분류될 수 있는데 국토교통부의 면허 또는 허가를 받지 않으면 ‘타다 베이직’ 서비스는 원칙적으로 영위할 수 없게 됨. 이와 같은 규제 방식을 살펴보면 개별 법령의 내용에 따라 실질적 ‘포지티브 규제’ 방식을 취하는 것으로 볼 수 있음

7 행정법에서 말하는 강학상 허가과 강학상 특허의 성격은 다음과 같음. 강학상 허가는 일반적, 예방적, 상대적 금지를 말하고 특정한 요건을 충족하는 경우에는 해제하여 자연적 자유를 회복시켜주는 행정행위를 말함. 위험의 방지를 목적으로 금지하는 것을 해제한다고 하여 예방적 금지해제라고 말하기도 함. 반면 강학상 특허는 자연적 자유의 회복이 아니라 새로운 특별한 권리를 창설해주는 것이기에 원칙적 금지이고 이에 대한 해제는 행정청의 재량행위로 봄. 행정행위에 관한 자세한 내용에 관하여는 정하중, 『행정법개론』, 박문사, 2019, p.191~204; 홍정선, 『신행정법입문』, 박영사, 2019, p.93~136 참조.

8 신사업 행위는 보통 기존 법적 제도로 형성된 고착화된 권리 또는 법적 이해관계를 재편하는 방식으로 이루어지기에 강학상 특허에 해당할 가능성이 높음

발생함

- 이에 정부는 국민의 생명과 안전, 사회 질서를 해하지 않는 선에서 기업의 성장을 돕고 산업경쟁력을 향상시킬 수 있는 규제제도를 고민하게 되었고 정부와 국회는 ‘우선허용, 사후규제 원칙’을 내세워 2019. 4. 16. 「행정규제기본법」 제5조의2(우선허용, 사후규제 원칙)⁹를 새로 신설함
- ‘우선허용, 사후규제’라는 기본 원칙하에, 「행정규제기본법」 제5조의2 제정 전 후로 ‘규제샌드박스’ 제도를 시행하고자 「정보통신융합법」, 「산업융합촉진법」, 「금융혁신지원 특별법」(이하 “금융혁신법”), 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」(이하 “규제자유특구법”), 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」(이하 “스마트도시법”), 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」(이하 “연구개발특구법”)의 6개의 법령을 차례대로 제정 또는 개정하였고 2019년 이후 ①신속확인(신속처리), ②임시허가, ③실증을 위한 규제특례의 3가지 세부 제도를 골자로 하는 국내 규제샌드박스 제도가 시행됨

2. 국내 규제샌드박스 제도 체계 및 법령

□ 국내 규제샌드박스 제도 개관

- 2022. 10. 현재 국내 규제샌드박스 제도 및 법령은 「행정규제기본법」에 기본원칙을 두고 「정보통신융합법」, 「산업융합촉진법」, 「금융혁신법」, 「규제자유특구법」, 「스마트도시법」, 「연구개발특구법」 6개 법령에서 일정 사업 분야 및 일정 지역에 대하여 규제샌드박스 제도를 시행하고 있음
- 규제샌드박스 총괄은 「행정규제기본법」을 담당하는 국무조정실이 수행하고 있으며 ①ICT 융합 규제샌드박스는 「정보통신융합법」을 담당하는 과학기술정보통신부가, ② 산업융합 규제샌드박스는 「산업융합촉진법」을 담당하는 산업통상자원부가, ③금융혁신 규제샌드박스는 「금융혁신법」을 담당하는 금

9 「행정규제기본법」 제5조의2(우선허용, 사후규제 원칙)

① 국가나 지방자치단체가 신기술을 활용한 새로운 서비스 또는 제품(이하 “신기술 서비스·제품”이라 한다)과 관련된 규제를 법령등이나 조례·규칙에 규정할 때에는 다음 각 호의 어느 하나의 규정 방식을 우선적으로 고려하여야 한다.

1. 규제로 인하여 제한되는 권리나 부과되는 의무는 한정적으로 열거하고 그 밖의 사항은 원칙적으로 허용하는 규정 방식
2. 서비스와 제품의 인정 요건·개념 등을 장래의 신기술 발전에 따른 새로운 서비스와 제품도 포섭될 수 있도록 하는 규정 방식
3. 서비스와 제품에 관한 분류기준을 장래의 신기술 발전에 따른 서비스와 제품도 포섭될 수 있도록 유연하게 정하는 규정 방식
4. 그 밖에 신기술 서비스·제품과 관련하여 출시 전에 권리를 제한하거나 의무를 부과하지 아니하고 필요에 따라 출시 후에 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규정 방식

용위원회가, ④규제자유특구 규제샌드박스는 「규제자유특구법」을 담당하는 중소벤처기업부가, ⑤스마트도시 규제샌드박스는 「스마트도시법」을 담당하는 국토교통부가, ⑥연구개발특구 규제샌드박스는 「연구개발특구법」을 담당하는 과학기술정보통신부가 각 책임하에 개별 규제샌드박스를 운영하고 있음

- 각 부처의 산하기관들이 구체적인 운영(컨설팅 및 신청접수)을 하고 있으며 접수 처리된 규제샌드박스 안건들은 각 부처 내 위원회에서 처리됨
- 아래의 표¹⁰와 같이 규제샌드박스 제도가 개괄적으로 운영됨

규제샌드박스 총괄						
국무조정실						
행정규제기본법 개정 (2019. 7. 17. 시행)						
규제샌드박스 유형	ICT 융합	산업 융합	금융 혁신	규제자유특구	스마트도시	연구개발특구
근거 법령	정보통신융합법 개정 (2019. 1. 17. 시행)	산업융합촉진법 개정 (2019. 1. 17. 시행)	금융혁신법 제정 (2019. 4. 1. 시행)	규제자유특구법 제정 (2019. 4. 17. 시행)	스마트도시법 제정 (2020. 2. 27. 시행)	연구개발특구법 제정 (2020. 12. 10. 시행)
주관 부처	과학기술정보통신부	산업통상자원부	금융위원회	중소벤처기업부	국토교통부	과학기술정보통신부
운영 기관	정보통신산업진흥원	한국산업기술진흥원	한국핀테크지원센터	중소벤처기업진흥공단	국토교통과학기술진흥원	연구개발특구진흥재단

○ 이하에서는 규제샌드박스의 대표격인 ICT 융합 규제샌드박스를 중심으로 규제샌드박스 내용을 살펴봄

□ 「정보통신융합법」에 따른 ICT 융합 규제샌드박스 내용

- 「정보통신융합법」 제36조부터 제38조의2에 따라 정보통신융합 기술 및 서비스를 활용하여 서비스를 하려는 자에 대해 규제샌드박스 제도를 실시하고 있으며 그 내용은 크게 ①신속처리(규제신속확인) ②임시허가 ③실증특례로 나눌 수 있음
- 규제샌드박스를 신청하는 사업자는 사업과 관련된 법령에 따른 허가·승인·등록·인가·검증 등(이

10 규제정보포털(https://www.better.go.kr/sandbox/info/sandbox_system.jsp)에 나타난 표를 인용하여 재구성

하 “허가등”이라 한다)의 필요 여부 등을 확인하여 줄 것을 신청할 수 있음(「정보통신융합법」 제36조 참조, 이하 “신속처리(규제신속확인)”)

- 신청 사업자가 수행하려는 사업에 대해서 허가등의 근거가 되는 법령에 기술·서비스에 맞는 기준·규격·요건 등이 없는 경우 또는 근거가 되는 법령에 따른 기준·규격·요건 등을 적용하는 것이 불명확하거나 불합리한 경우에는 임시허가를 받을 수 있음(「정보통신융합법」 제37조, 이하 “임시허가”)
- 한편, 사업의 근거가 법령에 없거나 불명확 또는 불합리한 경우를 포함하여 법령에 금지하고 있는 경우에는 임시허가가 아닌 실증을 위한 규제특례(「정보통신융합법」 제38조의2, 이하 “실증특례”)를 통하여 조건적으로 사업을 영위할 수 있음

□ 기타 규제샌드박스의 내용

- 「정보통신융합법」과 유사하게 「산업융합촉진법」에서는 제10조의2부터 제10조의7에 규제신속확인, 실증특례, 임시허가에 관한 내용을 규정하고 있음
- 「금융혁신법」에서는 임시허가 또는 실증특례에 해당하는 ‘혁신금융서비스’에 대하여 「금융혁신법」 제4조부터 제12조까지 규정을 두고 있으며 「금융혁신법」 제24조에는 규제신속확인에 대한 규정을 두고 있음
- 「지역특구법」에서는 규제자유특구로 지정된 지역에서 규제신속확인(「지역특구법」 제85조), 실증특례(「지역특구법」 제86조부터 제89조), 임시허가(「지역특구법」 제90조, 제91조) 승인 규정을 두고 있음
- 「스마트도시법」에서는 스마트혁신사업(제49조), 스마트실증사업(제50조)¹¹, 규제신속확인(제49조의2)의 규정을 두고 있음
- 「연구개발특구법」에서도 연구개발특구로 지정된 지역에서의 실증특례(「연구개발특구법」 제16조의2) 규정을 두고 있음

11 스마트혁신사업은 임시허가, 스마트실증사업은 실증특례에 해당함

3. 국내 규제샌드박스 운영현황 및 처리방식

□ 국내 규제샌드박스 운영현황

- 2022. 9. 30. 기준, 전체 규제샌드박스 승인 사례는 759건으로, 실증특례 622건, 임시허가 94건, 적극해석¹² 43건임
- 주관부처 및 법령별로 살펴보면 「정보통신융합법」에 따른 과학기술정보통신부의 ICT 융합 규제샌드박스는 156건, 「산업융합촉진법」에 따른 산업통상자원부의 산업융합 규제샌드박스는 253건, 「금융혁신법」에 따른 금융위원회의 금융혁신 규제샌드박스는 224건, 「지역특구법」에 따른 중소벤처기업부의 지역특구 규제샌드박스는 80건, 「스마트도시법」에 따른 국토교통부의 스마트도시 규제샌드박스는 39건, 「연구개발특구법」에 따른 과학기술정보통신부의 연구개발특구 규제샌드박스는 7건임¹³



출처: 규제정보포털 <https://www.better.go.kr/sandbox.SandboxTaskSIPL.laf>

- 금융혁신 규제샌드박스는 금융 관련 사업 및 서비스 부분에 대하여 독자적으로 운영되면서 224건으로 전체 규제샌드박스의 약 30%를 차지하고 있는데 규제샌드박스의 개념이 영국 금융산업의 규제완화 목적으로부터 시작된 것을 고려하면 이는 당연한 결과로 볼 수 있음
- 실증특례(622건)의 수가 임시허가(94건)에 비해 많은데, 실증특례의 경우 안정성 확보 등에 관하여 임시 허가에 비해서 적은 부담 요건을 부여하여 승인하기 때문에 기업이 승인 받기에 용이하다는 장점

¹² 적극해석은 규제신속확인 또는 신속처리를 신청한 경우 '규제없음 또는 무(無)회신'인 경우로서 시장 출시가 가능하다고 적극적으로 해석한 사례를 말함. 정부는 이 경우에 규제샌드박스를 운영하는 취지 - 규제완화 - 에 광의적으로 부합하는 사례라고 판단하고 '적극해석'이라는 이름으로 규제샌드박스 처리 건수에 포함시키고 있음

¹³ <https://www.better.go.kr/sandbox.SandboxTaskSIPL.laf>(최종 검색일: 2022.10.24)

이 있고, 임시허가의 경우 사업 수행에서 문제가 발생할 시 원칙적으로 정부의 책임으로 여겨지지만 실증특례의 경우 일정 조건을 부과하고 그 조건이 이행되었는지 사후적으로 감독, 관리하면 된다는 측면에서 실증특례가 공무원의 부담 측면에서도 비교적 가볍다는데 그 원인을 도출할 수 있음

- 한편, ICT 융합 규제샌드박스와 산업융합 규제샌드박스는 그 자체가 융합 산업 및 서비스를 대상으로 운영된다는 점에서 해당 기업 범위가 중복되며, 그로 인해 과학기술정보통신부와 산업통상자원부가 규제샌드박스 제도를 경쟁적으로 운영하고 있음
- 이에 관하여 규제완화라는 수익적인 행정행위를 한다는 점에서 부처간 경쟁적으로 운용되는 것이 기업에게 긍정적으로 작용할 수도 있으나 행정비용의 증가 및 기업의 혼선을 유발한다는 점에서 제도의 효율성 및 정합성 측면에서 문제가 발생할 수 있음
- 한편, 지역특구 규제샌드박스와 연구개발특구 규제샌드박스는 사업 분야에 상관없이 특구로 지정된 지역 한정 규제 특례로 운영된다는 점에서 그 특징이 있고, 스마트도시 규제샌드박스의 경우 2021. 6. 17.까지는 스마트규제혁신지구에서만 운영되었으나, 법 개정 이후 지역에 상관없이 스마트혁신기술·서비스¹⁴에 해당하는 경우에 규제샌드박스 대상사업으로 승인이 가능하게 되었음

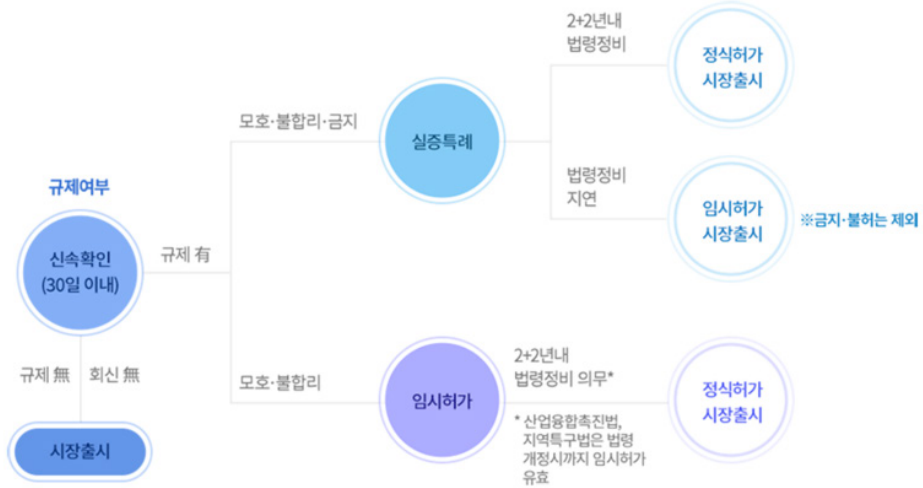
□ 국내 규제샌드박스 제도의 처리방식¹⁵

- 신사업을 영위하고자 하는 기업은 먼저 본인의 사업영역 및 행위가 규제 대상에 해당하는지 알아보기 위하여 본인 사업에 관련된 허가 등이 존재하는지 규제샌드박스 주관부처에 신속처리(규제신속확인)를 신청할 수 있음(「정보통신융합법」 제36조 제1항, 「산업융합촉진법」 제10조의2 제1항)
- 신청을 받은 후 사업영역과 관련된 관계 기관에 규제 유무를 확인하고 규제가 없다는 회신이 오거나 30일 내에 회신이 오지 않으면 주관부처는 관련 규제가 없는 것으로 판단하여 신사업의 시장 출시가 가능함을 통보해야 함
- 만약 규제샌드박스 주관부처가 규제 법령이 있는 것으로 회신하면 기업은 바로 신사업을 영위할 수 없고 실증특례 또는 임시허가를 받아 신사업을 진행해야 함(「정보통신융합법」 제36조 제3항, 제4항, 제5항, 「산업융합촉진법」 제10조의2 제3항)

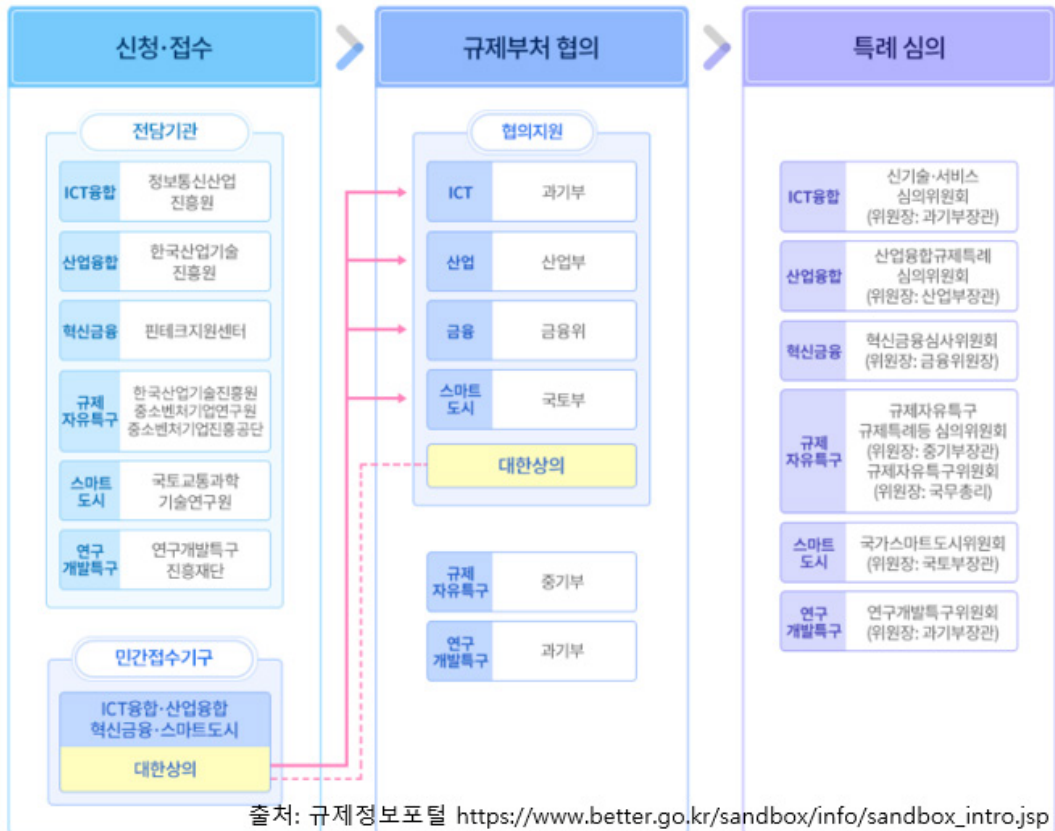
14 스마트도시기술 및 스마트도시서비스를 개선하거나 신기술·신서비스의 활용 또는 융·복합을 통하여 도시민의 삶의 질의 향상과 혁신산업 육성에 기여하는 기술과 서비스(「스마트도시법」 제2조 제9호)

15 규제샌드박스 승인 사례의 약 50% 이상을 차지하는 ICT융합 및 산업융합 규제샌드박스를 중심으로 설명함. 해당 처리과정의 설명은 「정보통신융합법」(시행 2022. 12. 11. 법률 제18872호) 제36조부터 제38조의5, 「산업융합촉진법」(시행 2022. 6. 29. 법률 제18661호) 제10조의2부터 제10조의7에 따름

- 해당 기업은 규제 법령이 모호하거나 불합리하다고 판단되는 경우는 실증특례 및 임시허가 중 선택하여 신청할 수 있는데 이 때 규제 법령에서 명시적으로 해당 사업 행위를 금지하고 있는 경우에는 임시허가가 아닌 실증특례를 신청하여야 함
- 실증특례 또는 임시허가를 신청한 이후에 부처 내 특례 심의위원회에서 심의하여 신청된 규제샌드박스 안건을 승인하기로 결정하면 조건(기한 및 기타 안정성 확보 방안)을 부여하여 시장 출시를 할 수 있도록 승인함
- 보통 2년의 기한을 조건으로 하여 실증특례 또는 임시허가를 승인하며 기한이 도과되는 경우 추가적으로 2년 연장을 신청할 수 있고, 만약 실증특례 또는 임시허가를 받은 기한 내에 법령 정비가 이루어지지 않으면 해당 기업은 더 이상 사업을 영위할 수 없는 것이 원칙임
- 실증특례 승인 기업은 규제의 목적이 불합리한 점, 기타 다른 조치로 안전 등의 규제 목적을 달성할 수 있다는 점을 강조하여 해당 기한 내에 관계 부처에 법령 정비를 요구할 수 있으며, 임시허가의 경우에는 해당 부처가 유효기간이 만료되기 전에 근거가 되는 법령을 정비하여야 함(「정보통신융합법」 제37조 제6항)
- 한편, 실증특례의 경우 법령정비 판단 절차가 진행 중일 때에는 실증특례 유효기간이 종료되지 않는 것으로 간주하고 안전성이 입증된 실증특례는 임시허가로 전환해 관련법령이 정비될 때까지 사업을 유지할 수 있음(「정보통신융합법」 제38조의5 제6항, 제7항, 「산업융합촉진법」 제10조의5 제6항, 제7항 참조)
- 또한, 산업융합 규제샌드박스에 따른 임시허가는 승인한 기한이 도과되더라도 법령개정을 요청하는 경우 법령개정 시까지 임시허가가 폐기되지 않으나(「산업융합촉진법」 제10조의6 제13항), ICT 규제샌드박스에 따른 임시허가의 경우에는 원칙적으로는 법령개정 시까지 임시허가가 폐기되지 않지만, 예외적으로 법령 정비 사항이 반드시 법률의 개정을 필요로 할 때에는 임시허가의 유효기간이 연장되지 않음(「정보통신융합법」 제37조 제6항)
- 따라서 신청 기업이 임시허가 기간 내에 법령 정비가 어렵다고 판단된다면 ICT 융합 규제샌드박스보다 산업융합 규제샌드박스를 활용하는 것이 기업에게 보다 더 유리할 수 있음
- 규제정보포털에서는 아래의 그림과 같이 신청절차, 처리방식, 운영에 관한 사항을 자세히 소개하고 있음



출처: 규제정보포털 https://www.better.go.kr/sandbox/info/sandbox_intro.jsp



출처: 규제정보포털 https://www.better.go.kr/sandbox/info/sandbox_intro.jsp

4. 국내 규제샌드박스 승인 사례 분석 - '반반택시' 서비스

□ '택시합승 중개서비스'라는 신사업 출시를 위한 규제샌드박스 신청

- 주식회사 코나투스(이하 "코나투스")는 택시 합승이 가능하다면 택시 기사도 운임을 더 많이 받을 수 있을 것이고, 택시 고객들도 기존보다 저렴한 비용으로 택시를 이용할 수 있을 것이라는 아이디어에 착안하여 택시 합승을 가능하게 하는 '반반택시' 서비스를 출시하고자 함
- 그러나 「구 택시운송사업의 발전에 관한 법률」(2021. 7. 27 법률 제18351호로 개정되기 전의 것, 이하 "택시발전법") 제16조 제1항 제3호에 따르면 부당 운임 수취의 가능성과 승객의 안전 등을 이유로 택시운수종사자가 여객을 합승하도록 하는 행위(이하 "택시 합승")를 할 수 없도록 규정하고 있었음
- 따라서 코나투스는 현행 법령에서 금지하고 있는 사업 행위인 택시 합승 서비스를 출시하기 위해 과학기술정보통신부에 ICT 융합 실증특례 승인을 신청함

□ 규제샌드박스 승인 과정¹⁶

- 과학기술정보통신부는 2019. 7. 24. 일정 조건을 부과하며 '반반택시' 서비스의 실증특례를 승인함
- 승인된 실증특례의 내용은 서울 6개권역에 한정하여 승차난이 심한 심야시간대(22시 ~ 다음날 4시)에 한하여 택시 합승을 허용함
- 다만 기존 택시 합승을 금지한 이유가 승객의 안전 문제 때문이었기에 과학기술정보통신부는 승객의 안정성 담보를 위한 체계를 구축할 것을 조건으로 제시하였는데, 구체적으로 '동성만 합승가능하게 할 것, 이용자가 실명으로 가입할 것, 신용카드 및 체크카드로만 결제할 것, 승인 기업은 강력범죄 위로금보험 가입할 것' 등을 실증특례 승인에 대한 조건으로 제시함
- 실증특례 승인 이후 1년 간 '반반택시' 서비스는 안전성 등에 관하여 큰 문제 없이 운영되었고 과학기술정보통신부는 2020 .5. 13. 서울 전역을 대상으로, 22시부터 다음날 오전 10시까지 실증특례 지정 요건을 확대 변경하여 추가 승인함

□ 규제샌드박스 신청 승인 이후 택시발전법 개정

16 <https://www.better.go.kr/sandbox.SandboxTaskSl.laf>(최종 검색일: 2022.10.24)

- 코나투스의 ‘반반택시’ 서비스 이후 여러 안전 장치만 담보된다면 택시 합승의 경우에도 승객 안전이 확보되고 부당한 운임 수취의 가능성이 낮다는 점이 증명됨
- 이에 따라 홍남기 경제부총리는 2021년 상반기에 「택시발전법」의 개정 필요성을 피력하였고, 결국 「택시발전법」은 2021. 7. 27. 법률 제18351호로 개정¹⁷되게 됨
- 개정법의 주요내용은 ‘택시 합승 행위가 「여객자동차법」에 따른 운송플랫폼을 통하는 경우에, 여객의 안전, 보호조치에 관한 조건이 충족된다면 제한적으로 택시 합승이 허용된다는 것’임¹⁸
- ‘반반택시’ 실증특례 사례는 규제샌드박스 제도를 통하여 현행 규제의 불합리성을 증명하고 안정성을 담보할 수 있는 다른 방안을 제시하였다는데 의의가 있음
- 새로운 서비스 하에서 택시 운송사업자, 승객 어느 누구도 새로운 서비스 하에서 손해를 보는 자가 없었으므로 코나투스의 사례는 규제의 목적을 달성할 수 있는 다른 수단 - 동승 간 탑승 금지, 카드 결제, 실명 확인 등 - 을 마련하여 서비스를 둘러싼 이해관계자들 모두에게 윈-윈(Win-Win)을 가져온 대표적인 사례임
- 이러한 법 개정이 호재로 작용하여 코나투스는 2021. 7. 휴맥스로부터 35억의 추가 투자(Bridge Series A)를 유치하기도 함

17 개정 전 「택시발전법」(시행 2021. 1. 1. 법률 제16500호)

제16조(택시운수종사자의 준수사항 등) ① 택시운수종사자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.
3. 여객을 합승하도록 하는 행위.

개정 후 「택시발전법」(시행 2022. 1. 28. 법률 제18351호)

제16조(택시운수종사자의 준수사항 등) ① 택시운수종사자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

3. 여객을 합승하도록 하는 행위. 다만, 「여객자동차 운수사업법」 제49조의10제1항에 따라 여객자동차플랫폼운송가맹사업의 면허를 받은 자 또는 같은 법 제49조의18제1항에 따라 여객자동차플랫폼운송중개사업의 등록을 한 자가 운송플랫폼(같은 법 제2조제7호에 따른 운송플랫폼을 말하며, 여객의 안전·보호조치 이행 등 국토교통부령으로 정하는 기준을 충족한 경우에 한정한다)을 통하여 합승을 중개하는 경우는 제외한다.

18 <https://law.go.kr/lslInfoP.do?lsiSeq=234281&ancYd=20210727&ancNo=18351&efYd=20220128&nwJoYnInfo=Y&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>(최종 검색일: 2022.10.24)

5. 국내 규제샌드박스 제도에 관한 시사점 및 개선방안

□ 제도 중복 운용에 따른 비효율성 개선과 기업 편의성 제고 필요

- 규제샌드박스 제도 시행으로 인해 ‘포지티브 규제’에서 포괄적 ‘네거티브 규제’ 방식으로 전환되었다고 평가할 수 있음
- 이에 따라 스타트업 등 신생 기업이 다양한 신사업에 진출할 수 있는 기본적 통로가 마련되었고, 제도를 이용하여 법령 변화까지 이끌어낸 사례 또한 존재한다는 측면에서 규제개혁의 주요 통로로 활용되었다는 면에서는 긍정적으로 작용함
- 그러나 규제샌드박스 승인 사업 분야 측면에서는 ICT 융합 규제샌드박스, 산업융합 규제샌드박스, 스마트도시 규제샌드박스가 중복 운용되고 있으며 지역특구 분야에서는 규제자유특구 규제샌드박스와 연구개발특구 규제샌드박스가 중복 운용되고 있음
- 주관 부처도 과학기술정보통신부, 산업통상자원부, 금융위원회, 중소벤처기업부, 국토교통부의 5개의 부처가 존재하기에 기업들이 규제샌드박스 제도를 이용할 때 어느 부처를 통하여 신청해야 하는지 혼란을 겪고 있음
- 규제샌드박스 제도가 규제 완화라는 수익적 행정행위의 일환으로 이뤄진다 할지라도 규제는 체계정합성 있게 운용¹⁹되어야 하며, 행정비용의 낭비를 막고 행정행위 상대방의 예측가능성을 높이는 것도 중요함
- 즉, 국무조정실 중심으로 규제샌드박스 신청 및 처리가 일원화 되어야 하고, 금융과 금융 외 융합사업 분야, 지역 특성 반영(특구) 3가지의 큰 틀에서 규제샌드박스 제도를 정비하여 행정비용을 줄이고 기업의 편의성을 증대시키는 것이 필요함²⁰

19 규제체계정합성 및 자세한 제도개선 방안에 관하여는 박종준, “규제혁신이론연구(II)-규제 샌드박스 관계 법령의 체계정합성 확보를 위한 법제연구”, 『규제혁신법제연구』, 제20-19-①-1호, 2008, p.97~103 참고.

20 이와 관련한 규제샌드박스 제도 개선방안에 관하여는 곽노성, 『스타트업 규제개혁 아젠다』, 랫츠북, 2021, p.75~ 83 참고.

□ 규제샌드박스 승인 대상 기업의 철저한 사후관리 필요

- 규제샌드박스 승인 기업에 대해서는 다양한 지원제도²¹가 존재함
 - 먼저, 실증특례비(최대 5억원)와 책임 보험료(최대 1,500만원) 등의 특례비용이 지원되며, '산업구조고도화지원 프로그램'(우대금리 0.5~0.7%p)에 따라 융자 신청이 가능하며, 핀테크·스타트업 대상 전용펀드(4년간 3천억원 규모로 조성)로부터 투자자금을 지원받을 수 있음
 - 또한 기술보증기금은 승인 기업에 대하여 운전·시설 자금의 대출에 대해 최대 95% 보증비율로 보증요율을 최대 0.5%p 감면(20억원 한도)하는 우대 보증을 실시하고 있고, 승인 기업에 대하여 특허출원 우선심사, 특허분쟁 신속심판 대상의 특혜를 부여하여 특허의 조기 권리화를 지원하고 있음
 - 승인 기업이 공공기관 수의계약을 위한 조달청 시제품 시범구매사업 응모를 하는 경우에는 혁신성 평가도 면제됨
- 기업이 규제샌드박스 승인 대상 사업을 주력 사업으로 영위하지 않더라도, 위의 지원제도를 활용하기 위해, 가상으로 사업 진출 계획을 꾸며내고, 규제샌드박스를 승인 받아 지원 받는 사례도 늘어나고 있음
- 따라서 규제샌드박스 승인 기업에 대한 엄격한 사후 관리와 평가를 통해 지원 금액의 사용처 확인을 면밀히 하고 부정 수급 행위 등 기타 부정행위가 드러나는 경우 지원금 회수 및 향후 정부과제 지원 시 불이익 부여 등 제재조치를 취해야 함

□ 규제샌드박스 제도 운용에 대한 '적극행정'²² 필요

- 2022. 9. 30. 현재 규제샌드박스 총 사례는 759건이고 그 중 임시허가는 94건, 적극해석은 43건에 불과하며 실증특례가 622건으로서 총 승인 사례 중 약 80% 이상을 차지하여 임시허가와 적극해석 사례는 미미한 상태임
- 규제샌드박스 제도의 궁극적 취지는 제도 개선을 통하여 기업의 혁신과 사업활동을 장려한다는 측면에서 실증특례보다 포괄적인 사업 시행을 허용하는 임시허가와 규제가 없는 것으로 분류되는 적극해석에 대하여 능동적으로 검토할 필요가 있음
- 정부는 2019. 5. '적극행정 운영규정'과 '적극행정 운영지침'을 마련하였고, 「국가공무원법」, 「지방공

21 <https://www.better.go.kr/sandbox.SandboxTaskSl.laf>(최종 검색일: 2022.10.24)

22 <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148867742>(최종 검색일: 2022.10.24)

무원법」 개정을 통해 불합리한 규제 개선 등 공공의 이익을 위해 업무를 적극적으로 처리한 공무원에 대해서는 징계를 면제하고 인사상 우대할 수 있는 근거를 마련함

- 이를 통해 각 중앙행정기관, 지방자치단체별로 적극행정 업무를 총괄할 전담부서를 지정하였고 최근 빠른 속도로 진행되는 과학기술의 발전과 기후변화 등으로 현장과 정책 간 괴리가 발생하는 사례를 방지하기 위해 공무원이 '적극적 문제해결자'로 거듭나게 하려고 노력함
- 그러나, 이러한 제도적 근거에도 불구하고 공무원들의 인식 변화가 느리고, 적극행정에 대한 면책 사례가 쌓이지 않은 상태이기에 공무원들이 임시허가, 적극해석과 같은 적극행정을 시행할 수 있도록 공무원 문화 개선, 보다 더 구체적인 내부지침 정비가 필요해 보임

규제샌드박스 제도분석: 스마트도시 규제샌드박스를 중심으로

II. 스마트도시 규제샌드박스

1. 스마트도시 규제샌드박스의 연혁 및 관계 법령 분석

□ 스마트도시법 내 규제샌드박스 제도의 도입 및 변경

- 스마트도시 규제샌드박스의 시행 근거 법령은 「스마트도시법」으로서 스마트도시 규제샌드박스 제도는 2020. 2. 27. 「구 스마트도시법」(2020. 6. 9. 법률 제17453호로 개정되기 전의 것, 이하 “구 스마트도시법”)의 시행으로 도입됨.
- 「구 스마트도시법」 제47조, 제49조, 제50조은 “스마트규제혁신지구²³”를 지정하여 해당 지구 내에서만 ‘스마트혁신사업’ 및 ‘스마트실증사업’을 실시할 수 있도록 규정하였음
- 그러나 스마트규제혁신지구는 스마트규제혁신지구계획의 수립, 주민의견의 청취, 관계 중앙행정기관의 장과의 협의, 국가스마트도시위원회의 심의 등의 절차를 거쳐 지정되고, 스마트규제혁신지구로 지정된 후에도 스마트혁신사업계획 또는 스마트실증사업계획을 수립·승인받아야 하는 절차가 추가적으로 존재하기에 이중 규제가 적용된다는 문제가 제기되었음
- 이에 스마트규제혁신지구의 지정과 관련된 절차를 삭제하고 규제를 신속히 확인하는 ‘신속 확인’ 절차를 신설하여 2021. 6. 17. 「스마트도시법」(2021. 12. 29. 법률 제17799호로 개정되기 전의 것, 이하 “개정 스마트도시법”)이 개정 및 시행됨
- 이하에서는 「개정 스마트도시법」에 따라 현행 스마트도시 규제샌드박스 제도에 관한 법령을 분석함

23 「구 스마트도시법」 제2조 제11호에 따르면 “스마트규제혁신지구”란 도시문제 해결 및 혁신산업 육성을 위하여 규제특례를 통해 스마트혁신사업 또는 스마트실증사업을 시행할 수 있는 지역으로서 「구 스마트도시법」 제47조에 따라 지정된 지역을 말함

□ 스마트도시 규제샌드박스의 용어 정의

- 「개정 스마트도시법」 제2조 제9호에 따르면 ‘스마트혁신기술·서비스’를 ‘스마트도시기술 및 스마트 도시서비스를 개선하거나 신기술·신서비스의 활용 또는 융·복합을 통하여 도시민의 삶의 질의 향상과 혁신산업 육성에 기여하는 기술과 서비스’라고 정의함
 - 구체적으로 AI, 데이터, 스마트 IoT, 사이버보안, 디지털 트윈, 스마트 교통, 스마트 헬스케어, 스마트 교육, 스마트 에너지, 스마트 친환경, 스마트 안전, 스마트 생활, 생활 로봇 등의 분야를 스마트도시의 주요 서비스로 나열하고 있음²⁴
- 「개정 스마트도시법」 제2조 제10호에서 ‘스마트혁신사업’을 “스마트혁신기술·서비스를 제공·이용하기 위하여 제49조에 따라 임시로 승인을 받은 사업”이라고 정의하며 이는 다른 규제샌드박스 법령에서의 임시허가와 유사함
- 「개정 스마트도시법」 제2조 11호에서는 ‘스마트실증사업’을 “스마트혁신기술·서비스를 시험·검증하기 위하여 제50조에 따른 승인을 받아 일정 기간 동안 규제의 전부 또는 일부를 적용하지 아니하도록 한 사업”이라고 정의하며 다른 규제샌드박스 법령의 실증특례와 유사한 특성을 보임

□ 스마트도시 규제샌드박스 제도의 세부적인 내용

- 스마트도시 규제샌드박스의 제도는 ①규제의 신속확인 ②스마트혁신사업 ③스마트실증사업으로 크게 나눌 수 있음
- 규제의 신속확인은 아래와 같이 구체적으로 시행됨
 - 「개정 스마트도시법」 제49조의2에서 ‘규제의 신속확인’ 조항을 신설하여 스마트혁신기술·서비스를 활용하여 사업을 하려는 자는 국토교통부장관에게 해당 기술·서비스와 관련된 허가등의 필요 여부를 확인하여 줄 것을 신청할 수 있도록 하였는데 이는 사업자가 스마트혁신기술·서비스에 관한 신사업을 진행하려는 경우 해당되는 허가 등 규제가 있는지 확인하는 절차로서 다른 법령의 신속처리 또는 신속확인과 유사한 제도임
- 스마트혁신사업은 아래와 같이 구체적으로 시행됨
 - 「개정 스마트도시법」 제49조에서 ‘스마트혁신사업’에 대해서 규정하고 있는데, 사업자는

24 <https://smartcity.kaia.re.kr/sandbox/intro/regulatoryPurpose.do>(최종 검색일: 2022.10.24)

스마트혁신기술·서비스 추진에 필요한 근거 법령이 없거나 기존 근거 법령을 적용하는 것이 적절하지 않은 경우 국토교통부장관에게 스마트혁신사업계획의 승인을 신청할 수 있고, 이 경우 국토교통부장관은 서비스 시행 지역을 관할하는 지방자치단체의 장과 관계 중앙행정기관 장의 검토를 받아 승인을 하여야 함(「개정 스마트도시법」 제49조 제2항 및 제4항)

- ‘스마트혁신사업’은 다른 규제샌드박스 제도 중 ‘임시허가’와 그 승인 요건이 유사함에도 구별되는 차이점이 있는데 구체적으로 ①시행 지역을 관할하는 지방자치단체의 장과의 협의가 추가로 필요하다는 점(「개정 스마트도시법」 제49조 제2항), ②스마트혁신사업 시행기간은 4년 이내로 하며 1회에 한하여 2년 이내의 범위에서 연장할 수 있다는 점(「개정 스마트도시법」 제51조 제2항)에서 차이가 존재함
- 스마트혁신사업의 경우 「산업융합촉진법」의 ‘임시허가’와 동일하게 연장된 기간 내에 허가 등의 근거가 되는 법령 정비가 완료되지 않은 경우에는 그 법령 정비가 완료될 때까지 시행기간이 연장되는 것으로 봄(「개정 스마트도시법」 제51조 제2항)
- 스마트혁신사업의 시행기간이 만료되기 전에 관계 중앙행정기관의 장은 해당 사업에 대한 법령 정비를 시작하여야 하고(「개정 스마트도시법」 제53조 제2항), 스마트혁신사업자는 법령이 정비된 경우 지체 없이 그 법령에 따라 새롭게 허가 등을 받아야 함(「개정 스마트도시법」 제53조 제4항)

○ 스마트실증사업은 아래와 같이 구체적으로 시행됨

- 「개정 스마트도시법」 제50조²⁵에서는 ‘스마트실증사업’ 승인 신청에 관하여 규정하고 있는데 스마트혁신기술·서비스 추진에 필요한 근거 법령이 없거나 기존 근거 법령을 적용하는 것이 적절하지 않은 경우 또는 기존 법령이 금지하고 있어 추진이 불가능한 경우에 스마트실증사업계획의 승인을 신청하여 「개정 스마트도시법」 제51조에 따라 승인 받도록 하고 있고, 이러한 스마트실증사업의 정의 규정에 따르면 다른 규제샌드박스 제도의 ‘실증특례’와 유사한 것으로 보임
- ‘스마트실증사업’ 또한 다른 규제샌드박스 제도 중 ‘실증특례’와 그 승인 요건이 유사함에도 구별되는 점이 있는데 구체적으로 ①시행 지역을 관할하는 지방자치단체의 장과의 협의가 추가로 필요하다는 점(「개정 스마트도시법」 제50조 제2항, 제49조 제2항), ②스마트실증사업 시행기간은 4년 이내로 하며 1회에 한하여 2년 이내의 범위에서 연장할 수 있다는 점(「개정 스마트도시법」 제53조의2 제1항)에서 차이점이 존재함
- 사업자는 실증기간이 만료되기 2개월 전까지 규제특례 적용의 결과 및 실증결과를 첨부하여 법령

25 법 제50조에 따르면 “스마트규제혁신지구”에서 라는 법문이 존재하는데 이는 개정 과정에서 삭제했어야 했으나 삭제를 하지 못하고 남은 오류로 보임

정비를 신청할 수 있고(「개정 스마트도시법」 제53조의3 제3항), 법령 정비가 이루어지는 기간에는 실증기간이 도과되어도 그 기간 동안 실증기간이 연장된 것으로 보며(「개정 스마트도시법」 제53조의3 제8항), 국토교통부 장관은 법령 정비가 시작된 경우에 다른 법률에 따라 금지되는 것이 명확하지 아니한 스마트실증사업²⁶에 대해서는 스마트혁신사업으로 변경 승인을 할 수 있음(「개정 스마트도시법」 제53조의3 제7항)

2. 스마트도시 규제샌드박스 운영현황 및 처리방식

□ 스마트도시 규제샌드박스 운영현황

- 2022. 9. 30. 기준 스마트도시 규제샌드박스 승인 사례는 총 39건으로, 스마트실증사업(실증특례) 33건, 스마트혁신사업(임시허가) 0건, 적극해석 6건임.²⁷
- 다른 규제샌드박스 제도들에 비해 스마트도시 규제샌드박스 승인 횟수가 저조한 원인으로 다른 규제 샌드박스 제도들은 2019년부터 시행된 반면에 스마트도시 규제샌드박스는 2020. 2. 다소 늦게 시행 되었다는 것을 들 수 있음
- 그러나 제도의 늦은 시행과 이중 규제로 평가받은 스마트혁신지구에 관한 규정을 삭제하여 「스마트도시법」을 개정한 것이 2021년 6월이라는 점 등을 감안하더라도 승인 횟수가 총 39건으로, 전반적으로 저조하다고 평가할 수 밖에 없고, 특히 스마트혁신사업(임시허가)는 단 한 건도 승인되지 않았다는 것에 주목할 필요가 있음
- 스마트도시 규제샌드박스 승인 현황이 저조한 구체적인 원인은 다음과 같음
 - 첫째, 스마트도시 규제샌드박스의 승인 대상인 ‘스마트혁신기술·서비스’의 범위가 매우 넓어 ICT 융합 규제샌드박스와 산업융합 규제샌드박스와 중복되는 경우가 많아, 기업들은 이미 규제샌드박스 승인 사례가 풍부한 다른 규제샌드박스 제도를 이용하게 될 가능성이 높다는 점을 들 수 있음
 - 둘째, 규제샌드박스 시행 지역 지방자치단체의 검토를 요하는 추가적인 절차도 존재하기 때문에

26 「스마트도시법」 제53조의3 제7항에는 ‘스마트혁신사업’이라고 규정되어 있으나 스마트실증사업에 대한 내용을 규정한 조항이고, 스마트혁신사업을 또 제49조에 따른 승인(스마트혁신사업 승인)을 한다는 것은 문언상 이치에 맞지 않으므로 입법자의 오기로 보이기에, 스마트실증사업을 스마트실증사업으로 해석하는 것이 타당함

27 <https://www.better.go.kr/sandbox.SandboxTaskSIPL.laf>(최종 검색일: 2022.10.24)

기업들이 다른 규제샌드박스 제도에 비하여 규제 절차가 더 까다롭다고 판단할 수 있어 스마트도시 규제샌드박스 제도 활용을 주저할 수도 있다는 점을 들 수 있음

- 셋째, 규제샌드박스를 최종 승인하는 국가스마트도시위원회가 2020년부터 2021년까지 총3회 밖에 개최되지 않았다는 점²⁸에서도 경영 판단과 시장 진출 의사결정 속도를 중시 여기는 스타트업들이 스마트도시 규제샌드박스 제도를 이용할 유인이 적었을 것이라는 합리적 추측이 가능함

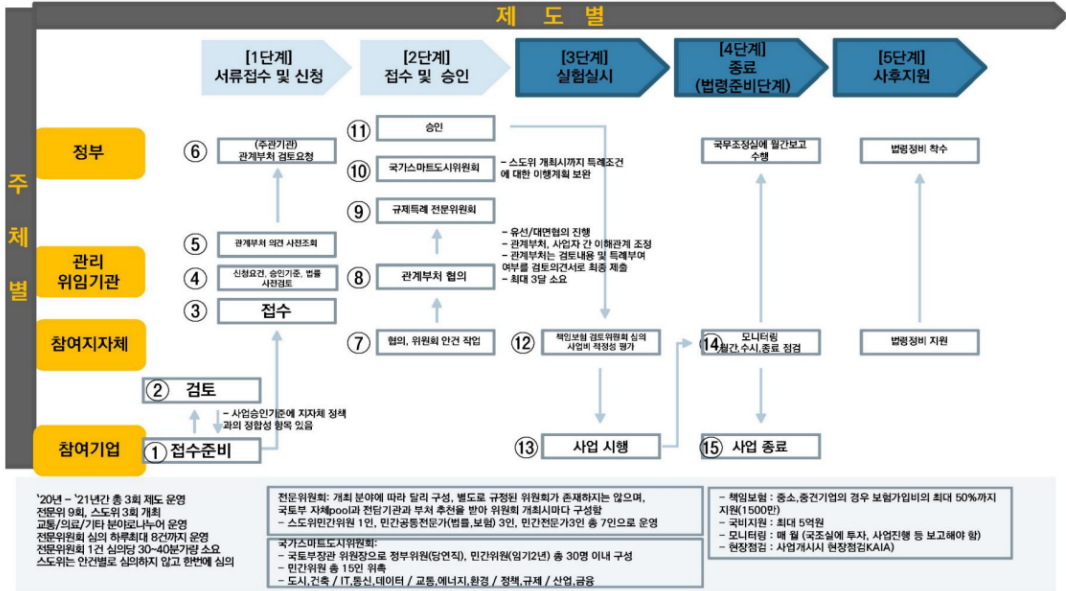
□ 스마트도시 규제샌드박스의 구체적 처리방식²⁹(「개정 스마트도시법」 제49조부터 제53조의3)

- 스마트실증사업과 스마트혁신사업 승인 신청 및 접수는 권한을 위임 받은 국토교통과학기술연구원이 담당함
- 국토교통부에서는 신청요건과 승인가준 등을 사전검토하고 해당 지역 지방자치단체 및 스마트혁신기술·서비스 사업과 연관된 관계 부처에게 검토를 요청하고 협의를 진행함
- 한편, 관계 중앙행정기관과도 검토를 요청하고 협의를 요청하는데 30일 이내 회신이 원칙이며 자료 보완 요청 시 최대 90일 내 회신하여야 하고, 30일 범위 내 1회 연장이 가능하여 최대 120일 이내 회신을 하여야 함
- 위 과정에서 신청 기업 및 이해관계자와 수차례 걸쳐 협의를 하고 규제특례 전문위원회를 통하여 1차 심의를 진행한 후 승인되면 국가스마트도시위원회에서 스마트실증사업 또는 스마트혁신사업에 대하여 최종 심의 및 승인함
- 승인가간은 최대 6년(기본은 4년 이내, 연장 2년)이 가능하며, 사업계획 승인 후에는 사업자는 사업시행 전까지 책임보험 가입 및 손해배상 방안을 마련해야 하고 규제특례 적용 및 사업시행 결과를 국토교통부와 관계 중앙행정기관에 시행기간 만료일 30일 전까지 제출해야 함³⁰

28 최해욱과 이광호의 연구내용에 따르면 소위원회라고 할 수 있는 규제특례 전문위원회는 2020년에서 2021년 2년간 9차례 개최되었고, 규제특례 전문위원회에서 통과된 안건을 모아서 승인하는 국가스마트도시위원회는 단 3차례 개최되었을 뿐임, 최해욱·이광호, “지역혁신형 규제샌드박스 제도의 실효성 제고 방안”, 『STEPI Insight』, 제267호, 2022.1, p.25 참조.

29 <https://smartcity.kaia.re.kr/sandbox/intro/regulatoryPurpose.do>(최종 검색일: 2022.10.24)

30 최해욱·이광호, 앞의 보고서, p.25 참조.



출처: 최해욱·이광호(2022), 지역혁신형 규제샌드박스 제도의 실효성 제고 방안, STEPI Insight, 267호, p.25 인용

3. 스마트도시 규제샌드박스 승인 사례 분석

□ 스마트도시 규제샌드박스 승인 사례

○ 2022. 9. 30. 현재 승인된 스마트실증사업(실증특례) 33건과 적극해석 6건은 아래의 표³¹와 같음

순번	사업명	사업수행기관	유형	사업 분야	지정일
39	전기차 구역자유 충전 시스템	(주)에프이씨	실증특례	모빌리티 및 교통	2022-08-31
38	인공지능 기술을 적용한 공원 안전운영 시스템	핀텔 컨소시엄	실증특례	생활 및 안전	2022-08-31
37	자율주행 배달로봇 서비스	현대자동차(주)	실증특례	모빌리티 및 교통	2022-08-31
36	경기도 통합 수요응답형 모빌리티 서비스	현대자동차 컨소시엄	실증특례	모빌리티 및 교통	2022-08-31
35	강릉시 수요응답형 시티투어버스 서비스	(주)씨엘	실증특례	모빌리티 및 교통	2022-08-31

31 「규제정보포털」(<https://www.better.go.kr/sandbox.SandboxTaskSIPL.laf>)에서 스마트도시 규제샌드박스 사례만 발췌하여 새롭게 표를 작성하고 사업분야를 분류하여 적시함

순번	사업명	사업수행기관	유형	사업 분야	지정일
34	포항시 수요응답형 모빌리티 서비스 실증	포티투닷 (주)	실증특례	모빌리티 및 교통	2021-12-31
33	자율주행 기반 안심순찰 서비스 실증	관악구청 컨소시엄	실증특례	생활 및 안전	2021-12-31
32	광통신 네트워크 기술방식을 적용한 통신호제어 시스템 실증	(주)아이티에스	실증특례	모빌리티 및 교통	2021-12-31
31	인공지능 기술을 이용한 교통흐름 제어서비스	주식회사 뉴로다임	실증특례	모빌리티 및 교통	2021-12-31
30	섬유여과기를 적용한 3분 스마트 정수기술	(주) 생	적극해석	생활 및 안전	2021-07-28
29	교통카드데이터 기반 교통·입지정보 분석플랫폼 실증	(주) 소울인포테크 컨소시엄	실증특례	생활 및 안전	2021-07-28
28	스마트 커뮤니티 타운 및 스마트허브 기반 에너지 공유·거래 서비스	(주)레플러스 컨소시엄	실증특례	에너지	2021-07-28
27	수요응답형 모빌리티 솔루션 Dr.T 실증	(주) 지앤티솔루션	실증특례	모빌리티 및 교통	2021-07-28
26	드론기반 3D 지형자료 구축을 통한 침수예측 및 상황전파 시스템 실증	(주)세정아이앤씨 컨소시엄	실증특례	생활 및 안전	2021-07-28
25	수요응답형 모빌리티 서비스	포티투닷 (주)	실증특례	모빌리티 및 교통	2021-07-28
24	영상 인식을 이용한 AI 교통신호등 실증	(주)오토비전 컨소시엄	실증특례	모빌리티 및 교통	2021-07-28
23	보행자보호구역(어린이, 노인, 장애인) 사고다발지역 스마트교통안전 차량과속경보시스템	(주)퀀텀게이트 컨소시엄	실증특례	생활 및 안전	2021-03-10
22	스쿨존 및 횡단보도 보행자 경고 시스템	(주)블루시그널 컨소시엄	실증특례	생활 및 안전	2021-03-10
21	스마트 슈즈를 활용한 디지털 헬스케어 건강토큰 서비스 플랫폼	(주)엘에스네트웍스 컨소시엄	실증특례	헬스케어	2021-03-10
20	5G 기반 비가시권 AI 드론 도시안전 서비스	(주)베이리스 컨소시엄	실증특례	헬스케어	2021-03-10
19	초도 순찰형 CCTV 패트롤 로봇 실증	(주)언맨드솔루션	실증특례	생활 및 안전	2021-03-10
18	블록체인 기반 에너지 스마트 거래 관리 실증사업	(주)누리텔레콤	실증특례	에너지	2021-03-10
17	퍼스널 모빌리티용 무선충전 거처대 실증	(주)그린파워 컨소시엄	실증특례	플랫폼	2021-03-10
16	K-12(초중등) 미래교육 전환을 위한 사회적 학습체계 기반 에듀테크 클라우드 개발 및 서비스	(주)유비온	실증특례	교육	2020-11-18
15	커뮤니티 수요응답형 모빌리티 셔클	(주)현대자동차	실증특례	모빌리티 및 교통	2020-11-18
14	스마트 모빌리티 리빙랩형 종합실증	한국교통연구원	실증특례	스마트 IoT	2020-09-14
13	전동보장구 이용자의 이동권 개선을 위한 IOT 기반의 운행보조시스템 기술 실증사업	(주)경성테크놀러지 컨소시엄	실증특례	스마트 IoT	2020-09-14
12	지능형 단거리 합승택시 기술·서비스 실증사업	현대자동차(주), (주)KST모빌리티	실증특례	모빌리티 및 교통	2020-09-14
11	스마트도시 운영을 위한 공유경제플랫폼	데이터얼라이언스(주) 컨소시엄	실증특례	플랫폼	2020-09-14
10	물순환형 보차도 투수블록 포장과 자동살수 시스템	더지엘 (주)	적극해석	AI 및 데이터	2020-09-14
9	자율주행 로봇을 활용한 병원 내 환자이송 서비스	알파로보틱스	적극해석	헬스케어	2020-09-14
8	수요응답형버스(I-MOD) 서비스	현대자동차(주) 컨소시엄	실증특례	모빌리티 및 교통	2020-09-14

순번	사업명	사업수행기관	유형	사업 분야	지정일
7	응급환상진료지시 시스템	(주) 헬스커넥트	적극해석	헬스케어	2020-09-14
6	공동주택 에너지 통합 원격검침 및 에너지 서비스	한국전력공사	적극해석	에너지	2020-09-14
5	k-12(초중등) 시민교사가 참여하는 사회적 학습체계 기반 에듀테크 개발 및 서비스	(주) 유비온	적극해석	교육	2020-09-14
4	PM 사업성 파악을 위한 유동인구 기반 수요 예측 및 배치 서비스	(주) 매스아시아	실증특례	스마트 IoT	2020-09-14
3	드론과 IoT를 활용한 도시가스배관 안전관리 서비스	미래아이티(주), 제이비(주)	실증특례	생활 및 안전	2020-09-14
2	시각장애인을 위한 비대면 주문결제 및 경로안내 플랫폼 서비스 실증사업	(주)엘비에스테크	실증특례	모빌리티 및 교통	2020-09-14
1	라이프로그와 의료정보를 결합한 돌봄 서비스 실증사업	(주)레몬헬스케어 컨소시엄	실증특례	헬스케어	2020-09-14

□ 스마트도시 규제샌드박스 승인 사례 분석

- 국토교통부 산하 국토교통과학기술연구원이 자체적으로 운영하는 스마트도시 규제샌드박스 홈페이지³²에 따르면 스마트도시 규제샌드박스의 승인 대상 서비스 영역인 ‘스마트혁신기술 · 서비스’에 관하여 구체적으로 “AI · 데이터, 스마트 IoT, 사이버 보안, 디지털 트윈, 스마트 교통, 스마트 헬스케어, 스마트 교육, 스마트 에너지, 스마트 친환경, 스마트 안전, 스마트 생활, 생활 로봇 등”으로 그 종류를 열거하고 있음
- 이에 승인된 스마트실증사업(실증특례) 33건을 에너지, 헬스케어, 스마트 IoT, 모빌리티 및 교통, AI · 데이터, 플랫폼, 안전 및 생활, 교육으로 나누어 아래의 표와 같이 재분류함.

에너지	헬스케어	스마트 IoT	모빌리티/교통	AI/데이터	플랫폼	안전/생활	교육
3건	5건	3건	14건	1건	2건	9건	2건

- 위의 표에 따르면 승인된 스마트실증사업의 종류는 ①모빌리티 및 교통과 ②안전 및 생활 부분에 치우쳐 있는 것으로 보임
- 그 원인을 분석해보면, 모빌리티 관련 신사업을 영위하는 기업의 경우에는 스마트도시 규제샌드박스의 주관 부처가 국토교통부인 것에 기인하여, 관련 규제를 주도적으로 완화할 수 있는 국토교통부에

32 <https://smartcity.kaia.re.kr/sandbox/intro/regulatoryPurpose.do>(최종 검색일: 2022.10.24)

직접 신청하여 규제샌드박스 승인을 손쉽게 받고자 하는 경향을 도출할 수 있음

- 또한 안전 및 생활 부분은 '도시'라는 물리적 특성에서 기인하는 고유 영역이고 국토교통부의 소관 내에 있는 규제들을 다루고 있을 확률이 높으므로 사업자들의 규제샌드박스 신청 및 승인 비율이 높은 것으로 볼 수 있음
- 한편, 에너지, 플랫폼, 스마트 IoT, 교육 등 국토교통부의 규제 담당 영역이 아닌 부분의 스마트실증사업 승인 사례는 아주 적게 나타남

4. 스마트도시 규제샌드박스 제도에 관한 시사점 및 개선방안

□ 스마트도시 규제샌드박스 제도 운영에 관한 시사점

- 스마트도시 규제샌드박스 제도가 시행된 2020. 6.부터 2022. 10.까지(약 28개월간) 스마트실증사업 승인 사례는 33건, 스마트혁신사업 승인 사례는 0건, 적극해석 6건에 그친 것으로 보이고, 특히 임시 허가에 해당하는 스마트혁신사업은 단 한 건도 승인되지 않아 「스마트도시법」 제49조(스마트혁신사업)는 사실상 사문화된 것으로 보임
- 반면에, 2022. 9. 30. 현재 ICT 융합 규제샌드박스는 156건, 산업융합 규제샌드박스는 253건, 금융 혁신 규제샌드박스는 224건, 지역특구 규제샌드박스는 80건의 승인 사례를 기록하였기에, 스마트도시 규제샌드박스의 승인 건수는 타 규제샌드박스 제도에 비해 매우 저조하다고 평가할 수 있음
- 이에 대하여 앞서 여러 원인들이 살펴보았지만 가장 핵심적인 이유는 스마트도시 규제샌드박스 승인 사업 분야인 '스마트혁신기술·서비스'의 광범위한 범위와 모호함 때문일 것으로 추측됨
- 구체적으로, 스마트실증사업(실증특례)을 받은 33개 기업의 사업영역을 살펴보면 주로 모빌리티 및 교통 또는 생활 및 안전에 해당하지만 이 또한 기업의 선택에 따라 ICT 융합 또는 산업융합 규제샌드박스 제도를 활용하여 규제샌드박스를 승인받을 수 있었고, 지역 특성에 기반한 사업이라 할지라도 지역특구 규제샌드박스 또는 연구개발특구 규제샌드박스 제도가 충분히 포섭할 수 있다는 면에서, 스마트도시 규제샌드박스의 고유 영역의 부재가 승인 사례 저조의 핵심 원인으로 보임
- 한편, 만약 스마트도시사업을 추진함에 있어서 고유의 규제 완화가 필요하다고 한다면 「스마트도시법」상 개별적으로 규제 특례를 규정할 수도 있음
- 현재 「스마트도시법」 제7장의 제35조부터 제45조에서 이러한 규제특례들을 상당 수 규정하고 있음
- 또한 2020년부터 2021년까지 2년간 국가스마트도시위원회를 단 3회 개최했다는 사실로 미루어 볼

때 사업자가 스마트도시 규제샌드박스를 신청하더라도 그 승인 처리 속도가 더디다는 점을 확인할 수 있음

- 결론적으로, 기업의 규제 개혁 및 완화 요구에 스마트도시 규제샌드박스 제도가 기업의 수요에 능동적으로 반응하고 있는지 의문이며, 현재 스마트도시 규제샌드박스 제도에 문제가 있으며 활성화를 위해서는 새로운 제도설계 및 운영 개선이 필요하다는 것을 시사함

□ 스마트도시 규제샌드박스 제도 개선 방향

- 첫 번째 개선안은 스마트도시 규제샌드박스 제도를 다른 제도와 통폐합하는 것임
 - 앞서 살펴보았듯 현재 6개의 규제샌드박스 제도가 중첩적으로 운영되고 있으며, 스마트도시 규제샌드박스의 독자적 영역을 찾아볼 수 없기에 독자적으로 운영되어야 할 필요성이 있는지 의문임
 - 규제샌드박스 제도는 수직적 행정행위에 해당하고 중복 운용은 부처들이 경쟁적으로 여러 창구를 마련해준다는 점에서는 기업에게 유리한 제도이기에 통폐합 하는 것이 과도한 주장이라는 반론이 있을 수 있으나, 사업분야 측면에서는 경쟁적으로 운용되고 있는 ICT 융합 규제샌드박스과 산업 융합 규제샌드박스로 기업들의 수요를 충족시키는 것이 가능하고, 지역적 특화를 반영한 스마트혁신지구 규정도 폐지하였으므로 스마트도시 규제샌드박스에서 차별화되는 고유 영역은 없어 보이며 현행 규제샌드박스 제도로 충분히 포섭이 될 가능성이 높음
- 두 번째 안은 독자적 사업 영역에 집중하는 방식으로 스마트도시 규제샌드박스 제도를 개선하는 것임
 - 스마트도시 규제샌드박스 제도를 통폐합하는 첫 번째 개선안은 규제당국의 권한을 축소하자는 의견이기에, 기존에 부여받은 권한과 예산을 포기하기 어려운 행정 현실상 실질적으로 관철되기 힘든 개선안일 수 있어서 규제당국의 권한 행사의 방향을 보다 효율적인 방향으로 개선하는 것이 더 효과적인 방안일 수 있음
 - 앞서 살펴보았듯이 스마트도시 규제샌드박스에서 승인 비율이 높은 분야는 모빌리티 및 교통과 안전 및 생활 부문인데, 주관 부처인 국토교통부가 전문성을 보유하고 있는 모빌리티, 교통 및 안전, 생활 부문에 특화하여 승인 대상 분야인 ‘스마트혁신기술·서비스’를 재정의하고 관련 기업의 규제샌드박스 승인 신청을 적극적으로 유도할 필요성이 있음
 - 한편, 문제점으로 지적된 국가스마트도시위원회의 정기적 개최 횟수도 늘려서 기업의 수요에 빠르게 응답한다면 기업의 신청 횟수가 늘어날 것으로 예상됨
 - 포괄적 네거티브 규제로의 전환 및 규제완화라는 규제샌드박스 도입의 본질적 목표를 달성하는 길이자, 행정비용을 감소시킬 수 있는 절충적 방안임

IV. 결론

- 기업의 활동은 규제와 늘 밀접한 관련이 있는데 ‘타다’의 사례처럼 규제의 변화로 기업은 생사의 기로에 처하기도 함
- 기업 활동에서 규제 완화에 대한 목소리는 항상 대두되었고, 글로벌 경쟁 심화와 4차산업혁명 및 스타트업 분야의 성장으로 규제가 시장변화에 빠르게 반응해야 한다는 요구가 생겨남
- 이에 따라 2016년 영국에서 시행된 ‘규제샌드박스’를 모방하여 정부는 과거 ‘포지티브 규제’에서 포괄적 ‘네거티브 규제’로의 변화를 추구하게 됨
- 정부는 2019년부터 「행정규제기본법」을 정비하고, 「정보통신융합법」 등을 개정하여 6개 분야에 걸쳐서 규제샌드박스 제도를 도입하였음
- 규제샌드박스의 주요 내용은 규제의 신속확인, 실증특례, 임시허가로 구성되어 있으며, 2019년 도입 이후 2022. 9. 30.까지 총 759건의 규제샌드박스 승인 사례를 기록하였음
- 그 중에서 스마트도시 규제샌드박스의 사례는 39건이었는데 이를 세분화하면 스마트실증사업(실증특례) 33건, 스마트혁신사업(임시허가) 0건, 적극해석 6건임

- 스마트도시 규제샌드박스는 ICT 융합 규제샌드박스, 산업융합 규제샌드박스, 금융혁신 규제샌드박스에 비해서 매우 저조한 수준으로 운영되고 있다고 평가할 수 있으며 이에 대한 개선안으로서 규제샌드박스 제도의 통폐합 또는 스마트도시 규제박스의 독자적 영역 구축을 통한 개선이 필요할 것으로 보임

참고문헌

REFERENCES

1. 단행본

곽노성, 『스타트업 규제개혁 아젠다』, 릿츠북, 2021.

정하중, 『행정법개론』, 법문사, 2019.

홍정선, 『신행정법입문』, 박영사, 2019.

2. 연구보고서

박종준, “규제혁신이론연구(II)-규제 샌드박스 관계 법령의 체계정합성 확보를 위한 법제연구”, 「규제혁신법제연구」, 제20-19-①-1호, 2020.08.

최해욱·이광호, “지역혁신형 규제샌드박스 제도의 실효성 제고 방안”, 『STEPI Insight』, 제267호, 2022.01.

한국과학기술평가원, “제도 규정 분석을 통한 국내 규제 샌드박스 법제 개선연구”, 2019-005, 2019.12.

3. 논문

최성락, “포지티브 규제의 네거티브 규제 변환의 유형 및 실태 분석”, 「한국행정학회 동계학술발표논문집」, 2020권 2호, 2020.12.

4. 신문기사 (글자크기)

“토스는 타다를 왜 샀을까”, 「BLOTER」, 2021.10.8. <https://www.bloter.net/newsView/blt202110080019>

“타다금지법’ 통과 2년… 혁신 사라지고 택시-승객 모두 손해[인사이드&인사이드]”, 「동아일보」, 2022.3.15.
<https://www.donga.com/news/article/all/20220315/112331302/1>

5. 웹사이트

규제정보포털(<https://www.better.go.kr>)

국가법령정보센터(<https://law.go.kr>)

스마트시티 규제 샌드박스(<https://smartcity.kaia.re.kr>)

대한민국 정책브리핑(<https://www.kOorea.kr/main.do>)

이슈페이퍼 22-21-④

**규제샌드박스 제도분석:
스마트도시 규제샌드박스를 중심으로**

발행일 2022년 11월 30일

발행인 김계홍

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)

T. 044)861-0300 F. 044)863-9915

등록번호 1981. 8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 979-11-92325-68-2 93360

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



비매품

ISBN 979-11-92325-68-2