국내 창업생태계 활성화를 위한 정책, 규제 등의 개선 방향 연구

스타트업코리아!

2022 정책 제안 발표회

스타트업 창업 생태계 발전 및 글로벌 경쟁력 확보를 위한 관련 제도의 개선 방향성 도출 및 구현 가능하고 실효성 있는 규제혁신 정책 방안을 제안합니다.

아산나눔재단

Google for Startups

STARTUP ALLIANCE

KOREA STARTUP FORUM

aws

목 차

서론 1

정부의 규제혁신 정책 추진에 대한 고찰 1

글로벌 혁신 비즈니스의 사업 영위 가능 여부 재검토 2

혁신 비즈니스의 성공적 도입을 위한 제언 3

본론 5

I. 통합적 규제 해소와 전주기적 지원 5

규제혁신제도에서 방황하는 혁신 비즈니스 5

규제혁신제도의 실효성 확보를 위한 제언 8

II. 상생을 위한 근거 기반의 사회적 합의 19

신/구 산업 간 갈등 주요 사례 검토 20

한걸음 모델 현황 및 해외 사례 검토 26

신/구 산업 간 갈등 해소를 위한 제언 30

III. 수요자 관점의 규제혁신제도 운영 33

규제샌드박스 제도 도입 및 성과 33

규제샌드박스 제도 현황 분석 34

규제샌드박스 개선을 위한 제언 40

결론 49

규제혁신제도의 한계점과 개선 방향 49

혁신 비즈니스의 성공적 도입을 위한 정부의 역할 50

Scenario A

* 기업 인터뷰 바탕으로 재구성함

혁신 비즈니스 도입 검토

A 는 신사업을 시작하고자 한다. 관련 규제가 해소된 줄 알았으나, 여전히 **핵심 비즈니스는 운영이 불가능**한 상황으로 보인다. 이를 해결하기 위해 규제샌드박스를 신청하려 한다.

정보 비교 후 적합한 샌드박스 선택

A 는 규제샌드박스 신청을 위해 모든 **샌드박스를 비교**해 보았다. **a 규제샌드박스가 적절하여 서류를 제출**했고, 오늘 신청서가 접수 되었다는 연락을 받았다.

신속한 실증 승인

A 의 신청 사업과 **규제부처**가 기존에 추진하고 있던 전략의 **방향성이 일치**하였다. 이에 관계부처 협의가 원활하게 진행되어 **접수 2 개월 후 실증특례 승인이 완료**되었다.

원활한 실증 개시 조건 협의

신청 이후 7개월

A 는 실증 사업 개시 전 규제부처와 협의해야 할 내용이 많지 않았고, **규제부처가 적극적으로 지원**해 준 덕분에 **승인 3 개월 후 실증 서비스를 출시**할 수 있었다.

순조로운 사업 운영 및 투자 유치 성공

A 는 **사업성이 크게 제한되지 않는** 선에서 부가조건이 부여되어 실증 사업 운영이 순조롭다. 최근에는 투자 연계 프로그램을 통해 70 억 규모의 **VC 투자를 유치**했다.

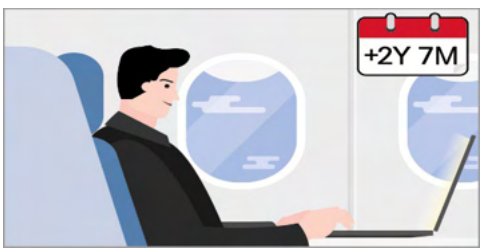
운영 초기에 안전성 입증 요건 협의

A 는 규제부처와 법령 정비와 관련된 내용을 지속적으로 협의했다. 성능 평가 20 개 항목 통과로 **안전성 입증 요건을 확정**했다. **실증 목표가 명확**해졌고, 앞으로 가야 할 길이 보인다.

국내에서 성공 후 해외로 사업 확장

신청 이후 2년 7개월

A 는 규제 법령 정비가 완료되어 **시장에 진출**했다. 정부의 적극적인 지원 덕분에 국내에서는 사업이 안정적으로 자리잡았고, 현재 **지원기관의 지원을 받으며 유럽 진출**을 계획하고 있다.



Scenario B

* 기업 인터뷰 바탕으로 재구성함

혁신 비즈니스 도입 검토

B 는 신사업을 시작하고자 한다. 관련 규제가 해소된 줄 알았으나, 여전히 **핵심 비즈니스는 운영이 불가능**한 상황이다. 이를 해결하기 위해 규제샌드박스를 신청하려 한다.

적합한 샌드박스 선택의 어려움

B 는 적절한 **분야를 선택하기 어려웠다**. 평소 접점이 있던 a 규제샌드박스를 신청했으나, b 규제샌드박스로 이관되었다. **처음부터 다시 진행**하게 되어 1 개월이 추가로 소요되었다.

이해관계자 갈등으로 인한 한걸음 모델 참여

신청 이후, B 는 기존 사업자들의 반대로 **한걸음 모델**에 참여하게 되었다. 수차례 회의 끝에 **자체상생기금 조성과 관련 가이드라인을 마련하기로 합의**했다.

실증 사업 개시 지연

사업 검토 이후 2년

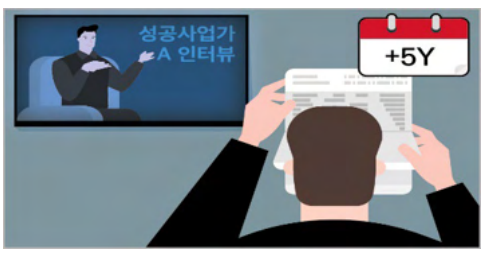
마침내 실증특례를 승인을 받았으나, B 는 실증 사업 개시를 위해 **관계기관과 세부 조건 협의**가 필요하다. 협의를 반복하면서 승인 이후, **실증 사업을 개시하기까지 1 년이 소요**되었다.

부가조건으로 인한 기업의 부담

B 는 사업이 **과하게 제한**되어 수익을 내기 힘들다. 이미 많은 시간과 비용이 투입되었는데, 투자 유치도 되지 않아 회사 **경영 상태가 위태롭다**.

안전성 입증 요건 미확정에 따른 실증 연장

B 는 규제부처와 논의 없이 **자체적으로 목표를 수립**해 실증 사업을 진행했다. 실증 사업을 마무리하며 결과를 제출하였는데, 부처에서는 **추가 근거를 요구**했다.



실증 연장 이후 경영 유지 어려움

사업 검토 이후 5년

B 는 **실증 사업 기간을 연장**하였으나, 연장 기간에는 재정 지원이 없어 경영 유지가 더 어려워졌다. 규제 문제 외에 자금 부족 등 **해결해야 할 요소가 산더미**처럼 쌓여 있어 막막하다.

서론

정부의 규제혁신 정책 추진에 대한 고찰

문재인 정부는 출범 당시 규제개혁 추진 목표를 '민생과 혁신을 위한 규제 재설계'로 설정하며 정부의 규제개혁 추진방향을 밝힌 바 있다.[1] 이후 정부는 포괄적 네거티브 규제 전환, 규제혁신 로드맵 구축 등을 기반으로 '신산업·신기술 분야 규제혁파'라는 추진 전략을 수립하였고, 다양한 규제혁신제도를 발표했다. 주요 규제혁신제도로는 입법방식 유연화, 정부 입증책임제, 한걸음 모델, 규제샌드박스 등이 새롭게 추진되었다.

[표 1]

주요 규제혁신제도 현황

규제혁신 로드맵('18.11) • 예상되는 신산업·신기술 규제 이슈를 발굴하여, 문제발생 전 선제적으로 정비하는 제도	**입법방식 유연화('19.7)** • 신산업 분야 규제혁파를 위해 우선허용·사후규제로 전환하고 현장의 규제애로를 해소하는 제도	**규제 챌린지('21.6)** • 민간이 제안한 해외에 비해 과도한 규제를 민간·정부가 함께 검토하여 개선하는 제도	정부 차원 선제적 규제개선
규제혁신 현장대화('17.9) • 현장 애로를 지속적으로 발굴 및 개선하는 소통의 창구 역할을 하는 제도	**혁신성장 옴부즈만('18.1)** • 기업의 혁신 관련 규제 및 애로 뿐만 아니라 지원과제를 발굴하고 개선하는 제도	**정부 입증책임제('19.1)** • 공직자가 규제를 존치해야 하는 필요성을 입증하고 입증이 어려운 경우 규제를 개선하는 제도	개선 필요 규제 발굴
규제·제도혁신 해커톤('17.12) • 4차산업혁명위원회가 중재자로서 집중토론을 통해 사회적 합의를 이루는 새로운 방식의 제도	**규제샌드박스('19.1)** • 시장 출시 후 시험·검증할 수 있도록 현행 규제의 전부나 일부를 적용하지 않는 제도	**한걸음 모델('20.6)** • 진입규제를 낮추고 사업자간 갈등을 중재하며, 기금 운영 등을 통해 피해보상을 지원하는 제도	민간 주도 혁신 비즈니스 도입

Source: 새 정부 규제개혁 추진방향(2017), 규제개혁백서

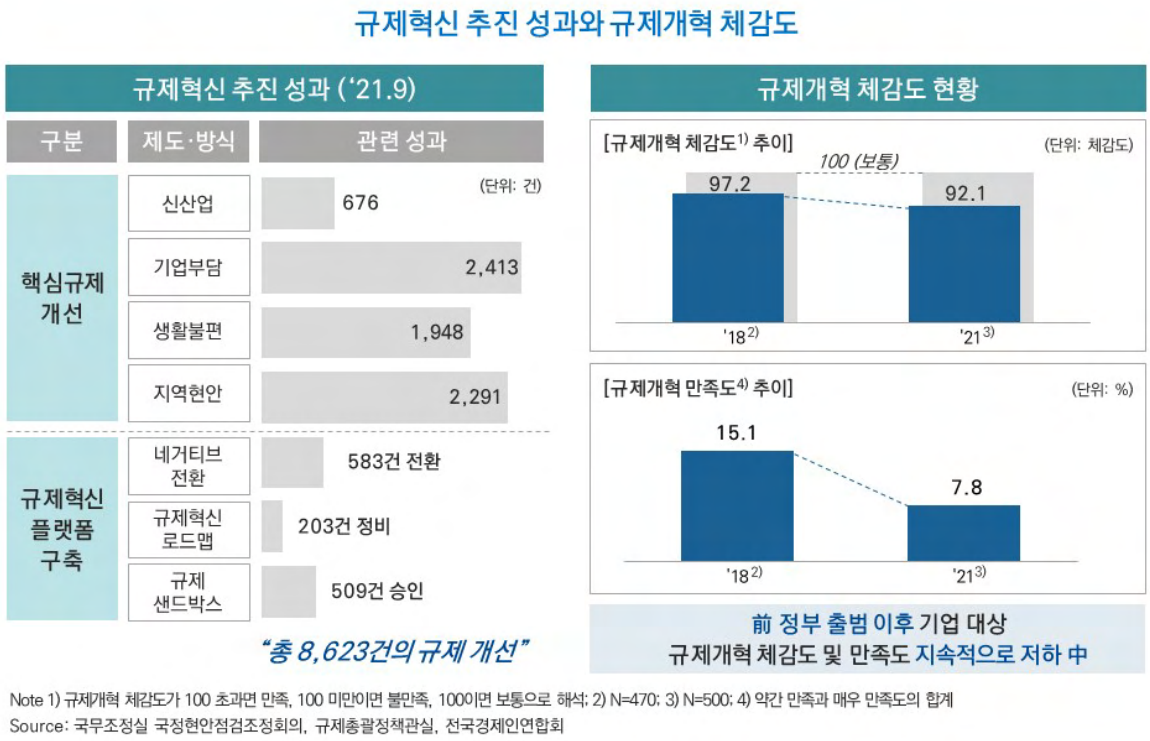
이어 2021년 2월, 한국형 규제혁신 플랫폼 안착이라는 핵심 추진 전략을 수립했고, 9월에는 그간의 규제혁신 활동을 통해 이룬 8,600여건[2] 이상의 규제 개선 성과를 발표했다.[3]

이처럼 상당한 규제혁신 성과가 있었음에도 불구하고, 지난 3년간 기업의 규제개혁 체감도와 만족도는 오히려 하락했다. 전국경제인연합회에서 조사한 바에 따르면 규제개혁 체감도는 2018년에는 새정부에 대한 기대감으로 97.2p를 기록하였으나, 2021년에는 92.1p로 하락했다.[4] 규제개혁 만족도 또한 2018년도 15.1%에서 2021년에는

1 100대 국정 과제, 국정기획자문위원회, 2017
2 규제혁신 플랫폼의 제도를 통한 규제개선 1,295 건, 핵심규제 개선 7,328 건
3 규제혁신 추진성과, 국무조정실, 2021
4 산출식={(매우만족비율 X 100) + (약간만족비율 X 50)} – {(매우불만족비율 X 100) + (약간불만족비율 X 50)} + 100, 100 을 기준치로 하여 지수가 100 초과면 만족, 100 미만이면 불만족, 100 이면 보통으로 해석함, 조사 대상 기업의 수는 2018 년 470 개, 2021 년 500 개

7.8%로 7.3%p 감소하였다.[5] 대표적으로 '보이지 않는 규제에 대한 해결 미흡', '해당분야 규제의 신설·강화' 등이 이 같은 현상의 주된 원인인 것으로 나타났다.

[표 2]



Note 1) 규제개혁 체감도가 100 초과면 만족, 100 미만이면 불만족, 100이면 보통으로 해석; 2) N=470; 3) N=500; 4) 약간 만족과 매우 만족의 합계
Source: 국무조정실 국정현안점검조정회의, 규제총괄정책관실, 전국경제인연합회

글로벌 혁신 비즈니스의 사업 영위 가능 여부 재검토

2017년 스타트업코리아! 보고서에서는 누적투자액 기준 글로벌 100대 유니콘이 국내에서 사업을 영위할 수 있는지 검토했다.[6] 그 결과, 100대 유니콘 중 56개는 국내에서 온전한 사업을 영위할 수 없었다. 그렇다면 5년이 지난 2022년에는 상황이 나아졌을까? 안타깝게도 큰 변화는 없었다. 2017년에 '불가능'이었던 승차공유, 원격의료, 공유숙박은 여전히 국내에서 온전한 사업이 '불가능'하다.[7] 앞서 언급한 것처럼 정부는 다양한 규제혁신정책을 적극적으로 추진했지만, 5년이 지난 지금도 국내 시장은 글로벌 주요 기업들이 온전한 비즈니스를 운영하기 어려운 상황이다.

2017년에 국내에서 온전한 사업을 할 수 없었던 56개 기업 중 23개의 해외 기업은 이제 유니콘에서 상장사로 성장하였다. 23개의 상장사 중 Uber Technologies (우버), Palantir Technologies (팔란티어 테크놀로지스), NIO(니오), Square(스퀘어)[8] 는 시가총액 기준 세계 최대 주식시장인 뉴욕증권거래소(NYSE)에 이름을 올렸다.[9] Airbnb(에어비앤비)를 포함한 12개의 기업은 나스닥(NASDAQ)에 상장되었다. 2017년 당시 누적투자액

5 정부의 규제개혁 성과에 대해 약간 만족과 매우 만족으로 응답한 기업 비율의 합
6 4 차 산업혁명을 주도하기 위한 스타트업코리아!, 아산나눔재단, 2017
7 2017 년도 100 개 기업은 당시 Pitchbook 의 누적투자액 순이며, 2022 년 시점 사업 영위 가능 여부를 TEK&LAW 에서 재검토함
8 Block, Inc 로 사명 변경
9 중국 승차공유 업체 디디추싱의 경우 2022 년 6 월 상장폐지됨

60조원이었던[10] 23개사는 2022년 8월말 기준 시가총액이 497.2조 원에 달하는 기업들로 성장했다. 이는 2022년 6월말 기준 국내 상장사 시가총액의 20%에 달하는 규모이다.[11]

이제는 국내 기업이 성장할 수 있는 여건을 제공하지 못한 것에 대한 아쉬움을 넘어 국내 기업들이 향후 규제가 해소된 후 글로벌 기업과의 경쟁에서 생존할 수 있을지에 대한 우려가 커진다.

[표 3]

글로벌 유니콘 비즈니스의 사업 영위 가능 여부 재검토

Note 1) 2017년도 100개 기업은 당시 Pitchbook의 누적투자액 순이며, 2022년 시점 사업영위 가능 여부를 재검토함; 2) 도입 검토중; 3) 사행성 게임 한정; 4) 중국 승차공유 업체 디디추싱은 2022년 6월부로 상장폐지 결정 ; 5) 시가총액은 2022년 8월말 기준, 환율은 1USD = 1,300 KRW으로 산정함
Source: 2017 스타트업코리아, TEK&LAW, Yahoo Finance

혁신 비즈니스의 성공적 도입을 위한 제언

스타트업 생태계의 선순환 구조는 '창업-성장-회수-재투자'로 이루어진다.[12] 국내에서 온전한 사업을 할 수 없었던 분야의 글로벌 혁신기업들은 지난 5년 동안 각국 정부의 적극적인 지원 속에 유니콘을 넘어 회수-재투자 단계로 성장할 만큼 충분한 사업성을 입증했지만, 해당 분야의 국내 기업들은 기존 규제에 묶여 아직도 창업-성장 단계에 머물러 있다. 무한한 가능성을 지닌 혁신 기업들이 규제에 묶여 글로벌 혁신 경쟁에서 도태되는 상황이 더 이상 반복되어서는 안 된다.

이에 본 보고서에서는 선순환 스타트업 창업 생태계 조성의 첫 관문인 '시장 진입'을 위한 국내 규제혁신제도에 초점을 맞추고, 국내·외 사례 분석과 함께 국내 규제혁신제도에 참여한 20여 개 기업 및 정부 기관 관계자와 인터뷰를 통해 혁신 비즈니스의 성공적 도입을 위한 규제혁신 정책을 제언하고자 한다.

규제혁신제도 개선 방안의 방향성은 세가지 관점에서 볼 수 있다. 첫째, 통합적 규제해소와 전주기적 지원이다. 현재도 다양한 규제혁신제도와 지원제도가 운영되고 있지만 제도 간 연계를 통한 비즈니스 관점의 통합적 지원이 필요하다. 둘째, 상생을 위한 근거 기반의 사회적 합의이다. 기존 규제로 제한된 비즈니스가 시장에 진입하기 위해서는 필요성과

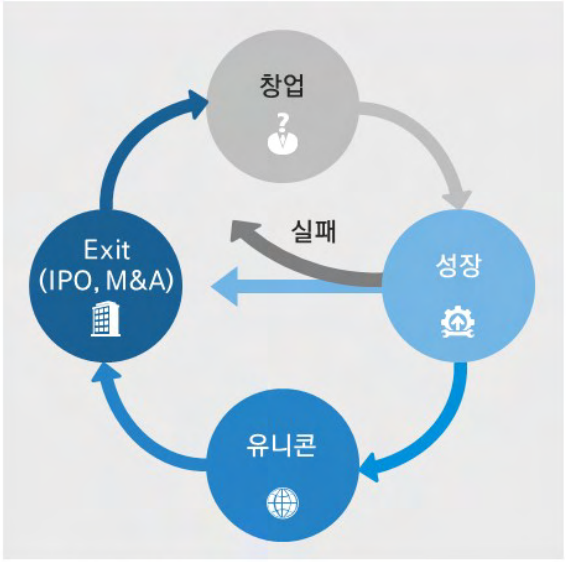
10 해당 누적투자액은 Square, 51credit, O3B Network 는 제외한 수치임
11 2022 년 6 월말 기준 KRX(한국거래소) 상장주식 시가 총액=2,165 조원
12 스타트업 생태계 활성화를 위한 스타트업코리아!, 아산나눔재단, 2019

안전성에 대한 사회적 합의가 필요하다. 신/구 산업 간 갈등 해소를 포함한 사회적 합의는 데이터와 근거에 기반해 이루어져야 하며, 성공적인 사회적 합의를 위해서는 중재자로서 정부의 역할이 중요하다. 셋째, 수요자 관점의 규제혁신제도 운영이다. 스타트업의 상황을 고려해 규제혁신제도의 불확실성과 준비과정의 복잡성은 낮추고, 실증을 시장확대로 이어갈 수 있는 제도가 필요하다.

[표 4]

스타트업 생태계 선순환을 위한 규제혁신제도 방향성

스타트업 생태계 선순환 구조



규제혁신제도 방향성

1 통합적 규제 해소와 전주기적 지원

- 혁신 비즈니스 관점의 네거티브 규제 전환 확대
- 규제혁신제도 성과관리 강화 및 소통 채널 일원화
- 혁신 비즈니스 추진 기업에 대한 전주기적 지원 제도 마련

2 상생을 위한 근거 기반의 사회적 합의

- 신/구 산업 간 갈등 해소를 위한 체계 재정립
- 규제샌드박스 프로세스 내 갈등 해소 프로세스 통합
- 정부 차원의 근거 기반 사회적 합의 이행

3 수요자 관점의 규제혁신제도 운영

- 혁신 비즈니스 도입을 위한 규제샌드박스 역할 강화
- 규제샌드박스 운영상의 불확실성과 준비과정의 복잡성 해소
- 실증 사업을 실질적인 시장 진입까지 효과적으로 추진

Source: 2017 스타트업코리아

본론

I. 통합적 규제 해소와 전주기적 지원

[표 5]

규제혁신정책 현황 분석

현황 분석

배경

- 2017년 이후 여전히 도입 불가능한 글로벌 유니콘 기업의 비즈니스는 이미 지난 규제혁신제도에서 대부분 논의
- 규제 개선이 보류되거나 제한된 비즈니스 범위로 도입 검토되는 등 혁신 비즈니스가 온전하게 도입 되지 못함

방향성

- 혁신 비즈니스 도입을 위한 통합적 규제 개선 및 전주기적 지원 필요
- '규제 발굴 – 규제 개선 – 시장 성장' 단계별 규제혁신제도 이슈 현황 검토

이슈 요약

1. 포괄적 네거티브 규제 전환 등의 노력에도 불구하고, 여전히 혁신 비즈니스에 대한 과도한 규제가 적용
2. 다양한 부처 간의 업무 중복 등 규제혁신제도 추진의 비효율성 증가 및 이에 따른 기업의 부담 가중
3. 혁신 비즈니스 도입 및 성장 관점에서 비즈니스 추진 기업에 대한 전주기적 지원 방안 마련 필요

규제혁신제도에서 방황하는 혁신 비즈니스

2017년 선정된 글로벌 유니콘 기업의 주요 비즈니스 모델 중 당시 국내에서 '불가능'하거나 '제한된' 비즈니스만 가능하다고 분석했던 비즈니스 모델은 이후 다양한 규제혁신제도를 통해 도입 가능성이 다시 논의되었다. 하지만 해당 비즈니스의 국내 도입은 아직까지도 성공적이지 못하다.

[표 6]

규제혁신제도별 미 도입 비즈니스 검토 현황

국내 사업 영위 가능 여부: 불가능 제한적 가능

규제혁신제도	승차공유	원격의료	공유숙박	게임[1]	핀테크	플랫폼
규제혁신 로드맵		✓				
입법방식 유연화					✓	
규제 챌린지		✓	✓	✓		✓
규제혁신 현장대화	✓	✓		✓	✓	
혁신성장 옴부즈만					✓	
정부 입증책임제						
규제·제도혁신 해커톤	✓	✓	✓		✓	✓
한걸음 모델			✓			✓
규제샌드박스	✓	✓	✓			✓

Note 1) 사행성 게임을 특정하지 않고 게임 산업 전반에 대해 검토함
Source: 국무조정실, 기획재정부, 규제개혁백서, 규제정보포털, 대한민국 정책브리핑, 언론보도 종합

미도입 비즈니스의 도입 가능성 검토 현황을 살펴보면 2017년에 도입 '불가능'이었던 승차공유, 원격의료, 공유숙박, 게임[13] 비즈니스와 '제한적 가능' 이었던 핀테크, 플랫폼 비즈니스가 복수의 규제혁신제도에서 반복적으로 논의되었다는 것을 알 수 있다. 이 중 도입 '불가능'이었던 비즈니스의 현재 상황과 규제혁신제도에서 논의된 주요 내용은 다음과 같다.

일반적으로 원격의료에 포함되는 원격 모니터링을 통한 진단 및 처방은 현행법상 불가능하다. '19~'21년에 규제샌드박스에서 원격의료에 대한 실증특례 사업을 진행한 '손목시계형 심전도 장치를 활용한 심장관리 서비스' 대해 유권해석을 통해 규제 개선이 완료된 것으로 발표하였지만, 이는 웨어러블 심전도계를 이용한 내원 안내가 허용된 것으로, 원격 모니터링을 통한 진단 및 처방과는 거리가 있다. 원격의료는 '규제·제도혁신 해커톤'과 '규제 챌린지'에서도 논의가 이루어졌지만, 주요 이해관계자와의 갈등으로 원격의료 서비스 시행으로는 이어지지 못했다. '규제·제도혁신 해커톤'에서는 2020년 7월에 주요 이해관계자인 대한의사협회, 보건복지부 등이 불참한 상태로 논의가 진행되었고, '규제 챌린지'에서는 2021년 6월에 비대면 진료 및 약 배달 서비스가 논의되었지만 대한의사협회의 반대에 부딪혀서 무산되었다.

승차공유 역시 글로벌 기업이 서비스하는 수준의 승차공유는 국내에서 불가능하다. 규제샌드박스에서 2019년 7월 택시 동승에 대한 실증특례 사업 시행 후 택시 동승이 허가되었지만, 승차공유 서비스 중 극히 일부인 택시 동승만으로는 승차공유가 가능하다고 보기 어렵다. '규제·제도혁신 해커톤'에서 승차공유가 토론 의제로 선정된 바 있지만 주요 이해관계자인 택시업계가 불참하여 비즈니스 도입 필요성에 대한 공감대를 형성하는 수준에 그쳤다.

공유숙박의 경우에도 내국인 대상 공유숙박업은 여전히 국내 운영이 쉽지 않다. 2020년 6월 '한걸음 모델'에서 이해관계자 간 갈등에 대해 논의하고 도시민박업을 제도화하는 방향으로 공감대가 형성되었지만, 제도화 시기는

13 '게임'의 도입 불가능한 범위는 '사행성 게임'으로 이후 세부 검토 대상에서 제외함

정해지지 못했다. 2020년 7월에는 규제샌드박스 실증특례 사업을 통해 내외국인 대상 공유숙박 비즈니스가 제한적으로 출시되었으나, 실증특례 2년 후에도 법령이 개정되지 않고 실증 연장으로 이어졌다. 현재는 지역 및 서비스 제한을 비롯한 여러 부가조건하에서 논의가 진행되고 있다.

[표 7]

주요 미 도입 비즈니스에 대한 논의 결과

구분[1]	승차공유	원격의료	공유숙박
규제혁신 로드맵	-	• 자율운항선박 로드맵 내 선원 비대면 의료 서비스 기준 마련	-
규제 챌린지	-	• 비대면 진료 및 의약품 원격 조제가 15대 과제로 선정되었으나 미 추진	• '공유주택 사업을 위한 건축 규제 완화'가 15대 과제로 선정
규제혁신 현장대화	• '규제혁신 10대 아젠다'로 발표하였으나, 선정 이후 별도로 추진되지 않음	• VR·AR 로드맵 내 '의료' 분야 '규제혁신 현장대화'에서 발표	-
규제·제도혁신 해커톤	• 택시 업계 불참 • 필요성에 대한 공감대 형성	• 대한의사협회, 보건복지부 등이 불참하여 추후 논의하기로 함	• 공유숙박 도입 필요성에 대한 공감대 형성
한걸음 모델	-	-	• 부가조건 적용한 실증사업 추진 합의
규제샌드박스	• 렌터카 기반 운송 서비스 등 부가조건으로 인해 제한적 실증 사업 중	• 원격모니터링 등 부가조건으로 인해 제한적 실증 사업 중	• 도심 내국인 공유숙박 등 부가조건으로 인해 제한적 실증 사업 중

Note 1) 승차공유, 원격의료, 공유숙박을 한번이라도 검토한 주요 규제혁신제도
Source: 규제정보포털, 규제개혁백서, 정부 보도자료, 언론 보도 종합

이와 같이 규제혁신제도를 통해 추진된 '불가능' 비즈니스의 도입 논의 과정을 검토하면, 추진 과정에서 불거진 이슈를 확인할 수 있다. 원격의료와 공유숙박을 논의한 규제 챌린지의 경우 이해관계자의 반발로 추진이 중단되었고, 해커톤의 경우에는 주요 이해관계자가 토론에 불참하는 상황이 벌어지기도 했다. 이처럼 논의가 본 궤도에 오르지도 못하고 중단된 이유는 사전에 관련 이해관계자와의 충분한 의견 조율이 이루어지지 않았기 때문이다. 해커톤의 경우처럼 단기간에 합의안을 도출해야 하는 제도적 제약으로 인해 의견 조율 시간을 충분히 확보하지 못했다는 의견도 존재한다.

미도입 혁신 비즈니스의 국내 도입을 위한 시도가 지속되었음에도 적절한 추진 동력을 확보하지 못하면서 동일한 비즈니스에 대해 규제혁신제도 간에 반복적인 논의만 이어지고 결국 성공적인 규제 개선은 이끌어내지 못했다. 지난 정부의 규제혁신제도 운영에 실효성이 부족하다는 지적이 나오는 배경이다. 이를 개선하고 혁신 비즈니스 도입까지의 추진 동력 확보를 위해서 비즈니스 관점의 접근이 필요하다. 이에 '본론 I. 통합적 규제 해소와 전주기적 지원'에서는 '규제 발굴 – 규제 개선 – 시장 진입'으로 진행되는 혁신 비즈니스의 도입 단계별 흐름에 따라 지난 정부에서 추진한 규제혁신 정책 전반에 대한 이슈를 검토하고 개선방안을 제언하고자 한다.

규제혁신제도의 실효성 확보를 위한 제언

[표 8]

Ⅰ. 통합적 규제 해소와 전주기적 지원 – 정책 제언 총괄

1 혁신 비즈니스 관점의 네거티브 규제 전환 확대

이슈	포괄적 네거티브 규제 전환 등의 노력에도 불구하고, 여전히 혁신 비즈니스에 대한 과도한 규제가 적용	제언	① 규제샌드박스 실증 사업 기반의 규제 발굴 및 선제적 규제 개선 ② 기존 법령의 유추해석에 대한 정부의 입증책임 강화

2 규제혁신제도 성과관리 강화 및 소통 채널 일원화

이슈	다양한 부처 간의 업무 중복 등 규제혁신제도 추진의 비효율성 증가 및 이에 따른 기업의 부담 가중	제언	① 규제혁신제도에 대한 성과관리 강화 및 면책 범위 확대 ② 혁신 비즈니스 추진 기업 대상 소통 채널 일원화

3 혁신 비즈니스 추진 기업에 대한 전주기적 지원

이슈	혁신 비즈니스 도입 및 성장 관점에서 비즈니스 추진 기업에 대한 전주기적 지원 방안 마련 필요	제언	① 대상 규제 발굴 및 비즈니스 구체화 지원 ② 투자 유치 지원 및 기 운영 프로그램 연계

1. 혁신 비즈니스 관점의 네거티브 규제 전환 확대

우리나라는 전형적인 포지티브 규제 환경을 가지고 있다. 허용되는 사항을 밝히고 이에 포함되지 않은 사항은 모두 불허하는 포지티브 규제 환경하에서 기존에 존재하지 않아 규제 허용 범위에 포함될 수 없는 혁신 비즈니스는 도입 단계부터 규제 이슈 발생이 불가피하다. 이를 개선하기 위해 지난 정부는 포괄적 네거티브 규제 전환 등 선 허용-후 규제 체계 구축을 바탕으로 하는 규제 환경의 패러다임 전환을 추진했다. 그럼에도 불구하고, '덩어리 규제'와 '기존 법령의 유추해석을 통한 확대적용' 등 혁신 비즈니스 도입을 막는 규제 이슈들은 지속적으로 드러나고 있다.

"스타트업의 다양한 성공사례가 생겨나기 위해서는 과다한 정부 규제를 완화하고, 법을 위반한 것만 아니면 도전해 볼 수 있는 환경이 구축되었으면 한다."

– 스타트업 대표 –

'공유숙박'은 복잡한 덩어리 규제로 인해 해외와 동등한 수준의 사업을 운영할 수 없는 대표적인 사례이다. 국내 공유숙박 비즈니스는 농림축산식품부, 문화체육관광부, 보건복지부, 국토교통부 등 여러 부처의 이해관계가 얽혀 있고, 연관된 법령과 규제만해도 농어촌정비법, 관광진흥법, 외국인관광도시민박업 관련 지침, 공중위생관리법, 한옥 등

건축자산법 등이 있다.[14] 현재 이 중 농어촌정비법과 관광진흥법을 대상으로 규제샌드박스를 통한 제한적인 범위의 실증 사업이 진행 중이다.

최근 규제샌드박스 실증 과제 중에도 덩어리 규제와 관련한 이슈가 제기되었다. 국내에서 개발한 세계 첫 수소전기 지게차가 덩어리 규제로 인해 1 년 가까이 실증 사업을 추진하지 못하고 있기 때문이다. 규제자유특구를 통해 실증특례 사업을 진행할 계획이었으나, 양산 체제 수준의 인증검사[15]조건이 숨은 규제로 작용했다. 사업화 단계에서는 안전을 고려해 높은 수준의 인증이 필요하지만 혁신 비즈니스 관련 덩어리 규제를 패키지로 완화한다는 규제샌드박스 제도 취지를 고려하면 실증 단계에서 적용하기에는 부대조건이 과하게 적용된 내용이다.

'택시택배'는 기존 법령의 유추해석을 통한 확대 적용으로 인해 사업이 중단된 경우이다. 택시택배 서비스는 대상 법령인 여객자동차운수사업법에서는 고속버스 등 노선 사업자의 소화물 운송만을 규정하고 있으며, 구역 사업자인 택시에 대한 규정이 없어 법령 적용이 모호한 상황이었다. 이에 서울시는 택시배송 서비스를 행정처분 대상으로 해석하였고, 국토교통부는 법령의 입법 취지를 고려하여 화물운송과 여객운송 간 질서 확립 측면에서 규제가 필요하다고 판단하였다.

데이터 확보가 필수적인 인공지능(AI) 관련 기업들도 기존 법령의 확대 적용으로 인해 국내에서 기술 개발을 이어가기 어려운 상황이다. 해외에서는 인공지능, 자율주행과 관련된 데이터를 쉽게 확보할 수 있는 반면 국내는 개인정보보호법으로 인해 데이터 확보가 제한적이라 기술 개발에 한계가 있기 때문이다. 우리나라의 개인정보보호법은 인터넷 관련 기업이 거의 없던 1999 년에 제정되었는데, 그 당시 생겨난 법령이 인공지능(AI) 비즈니스 관련 규제로 작용하고 있는 것이다.

1) 규제샌드박스 실증 사업 기반의 규제 발굴 및 선제적 규제 개선

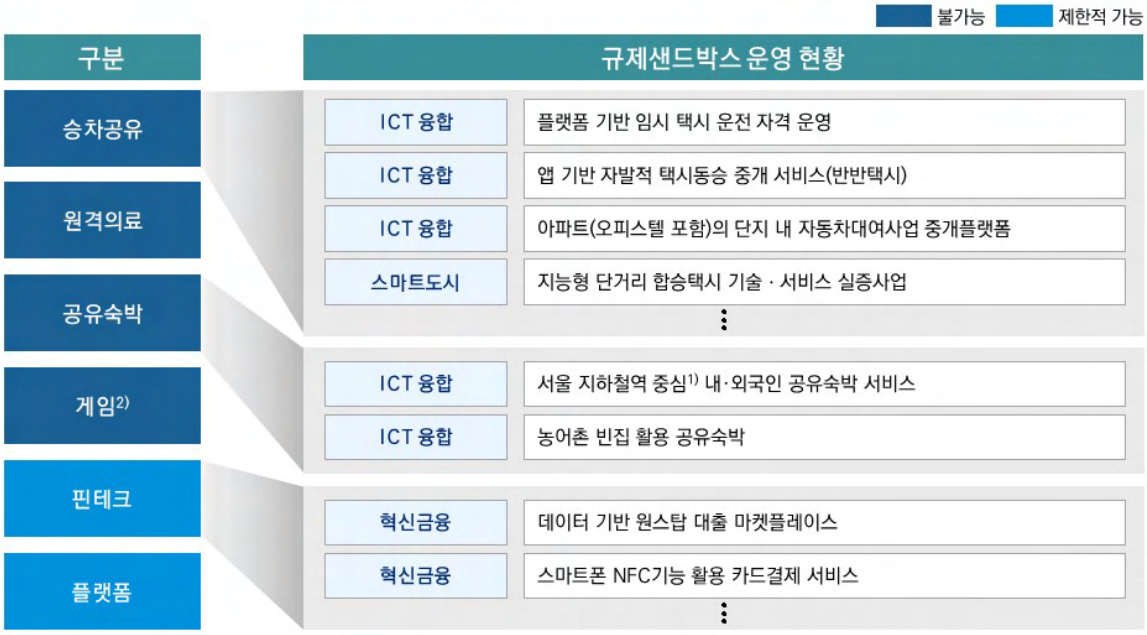
신기술·신산업의 발전에 따라 규제 영역이 복잡해지고 있다. 관련 부처가 다양해지면서 덩어리 규제가 지속적으로 생겨나고 있음에도 덩어리 규제에 대한 실질적인 개선은 적극적으로 이루어지지 않고 있다. 이러한 덩어리 규제 이슈는 비즈니스 관점이 아닌 법령과 관리 주체가 중심이 되어 생기는 문제로, 이를 해소하기 위해서는 미도입 비즈니스와 관련된 덩어리 규제를 발굴하고, 정부 차원의 선제적인 규제 개선과 함께 혁신 비즈니스 관점에서의 관리가 필요하다.

혁신 비즈니스 관점에서 규제를 효과적으로 발굴하기 위해서는 현재 운영 중인 규제샌드박스의 실증 과제를 재검토할 필요가 있다. 규제샌드박스는 '22 년 현재 운영 4 년차로, 그 동안 다양한 혁신 비즈니스가 검토되었다. 규제샌드박스에 신청 접수된 과제 중 승인되지 않았거나 실증 사업 범위 등이 제한된 과제, 개시가 지연된 과제 등을 검토하면 실증 사업을 중심으로 덩어리 규제를 효과적 발굴할 수 있을 것이다. 발굴된 덩어리 규제에 대해서는 대상 규제의 시장 파급력 및 안전성, 대상 규제의 성격 등을 고려한 정부 차원의 선제적인 규제 개선이 뒤따라야 한다.

14 국가법령정보센터, 에어비앤비 도움말 센터, 외국인관광 도시민박업 업무처리 지침, 문화체육관광부, 2022
15 수소전기 지게차에 대한 안전 인증 기준(산업안전보건법)이 없어 수소법(수소경제 육성 및 수소 안전관리에 관한 법률)에 따라 KC 인증에 준하는 안전검사를 요구

[표 9]

미 도입 비즈니스 관련 규제샌드박스 실증 사업 사례



Note 1) 22.06.09. 서울시 전역으로 확대; 2) 사행성 게임에 대한 내용으로 참여자가 참가비를 낼 경우 사행 행위이므로 불가능으로 분류함
Source: 규제정보포털

규제혁신제도 운영에 있어, 규제 개선의 관점을 개별 단위 규제가 아닌 혁신 비즈니스 단위로 전환하려는 노력이 필요하다. 앞서 제시한 수소전기 지게차와 같이 실증 사업 승인 이후 숨은 규제가 발굴되어 실증 사업이 지연되는 사례가 있다. 이를 방지하기 위해서는 규제샌드박스 실증 사업의 심의 과정이 규제를 특정하는 것이 아닌 비즈니스를 특정하는 방식으로 진행될 필요가 있다. 또한 승인이 이루어진 이후에는 실증 사업 운영 중에 드러나는 숨은 규제는 실증 사업 기간 중에는 규제 적용을 피할 수 있게 하고, 실증 기간 종료 후에는 숨은 규제 또한 임시허가 및 법령 개정 대상으로 함께 검토될 수 있어야 한다.

[표 10]

비즈니스 도입 관점의 규제 개선

2) 기존 법령의 유추해석에 대한 정부의 입증책임 강화

기존 법령을 유추해석 하면서 생기는 문제 역시 혁신 비즈니스 도입을 지연시키는 주요 원인으로 지목되고 있다. 이를 개선하기 위해서는 혁신 비즈니스 관점의 규제 발굴 시, 정확하게 명시되지 않은 규제에 대한 유추해석을 지양하고 이에 대한 정부의 입증 책임을 강화할 필요가 있다. 정부 차원에서 해당 규제의 필요성을 입증하고, 입증 결과에 따른 정부 차원의 선제적 규제 정비가 이어질 수 있어야 하는 것이다.

"기존 규제를 유추해석하여 신기술·신산업에 적용하는 관습은 규제왕국의 오명을 쓰게 된 규제 범람의 중요한 원인이다. 아날로그 시대의 낡은 법이 디지털 시대의 성장을 막고 있다."

- 스타트업 관계자 -

현재 규제샌드박스에서 운영하고 있는 신속확인 제도 또한 입증책임 강화가 필요하다. 신속확인 제도는 기업이 신청한 사업 내용에 대해 관련 규제부처에서 '규제 있음'과 '규제 없음'을 확인해주는 지원제도이다. 다만 '규제 있음' 판단에는 문제 발생 소지나 범죄 우려 등의 의견도 포함되어 불필요한 샌드박스가 운영될 가능성이 있다. 따라서 규제가 모호한 경우 '규제 있음'으로 일괄 판단하지 않고 관련 내용에 대해 규제부처에서 입증하는 방식의 제도 정비가 검토되어야 한다.

2. 규제혁신제도 성과관리 강화 및 소통 채널 일원화

규제 개선은 각 규제혁신제도를 운영하는 주관부처와 관련 규제부처가 협업하는 형태로 추진되며, 혁신 비즈니스는 특성상 여러 부처가 관여하기도 한다. 이에 따라 하나의 혁신 비즈니스 도입에도 관련 제도를 담당하는 주관부처와 다수의 규제부처 간 중복 영역이 발생하기도 한다.

[표 11]

규제혁신제도 주관부처 및 규제부처 예시

규제혁신제도	주관부처	규제부처(예시)
규제혁신 로드맵	• 국무조정실 및 관련 부처	재사용 배터리 → 국가기술표준원, 산업통상자원부, 환경부
입법방식 유연화	• 국무조정실 – 규제혁신기획관	
규제 챌린지	• 국무조정실 – 규제총괄정책관	
규제혁신 현장대화	• 국무조정실 – 규제심사관리관	
혁신성장 옴부즈만	• 기획재정부 – 기업환경과	퍼스널모빌리티 → 국토교통부, 행정안전부, 경찰청
정부 입증책임제	• 국무조정실 – 규제심사관리관	
규제샌드박스	• 국무조정실 및 주관 부처 (과기부, 산업부, 금융위, 중기부, 국토부)	
한걸음 모델	• 기획재정부 – 서비스경제과	
규제·제도혁신 해커톤	• 4차산업혁명위원회	

Source: 규제정보포털 등 각 제도 관련 홈페이지

여러 부처가 관여할 경우, 부처 간 이견이 발생하여 추진이 보류되거나 지연되는 경우가 생긴다. 실제로 자율주행차 사업의 경우, 과기정통부와 국토교통부 사이에서 자율주행차의 통신표준에 대한 갈등이 있었다. 자율주행 인프라인 C-ITS(차세대지능형교통체계)를 어떤 기술로 구현하느냐를 두고 과기정통부와 국토교통부는 서로 다른 통신 방식을 주장한 것이다.[16] 이에 기획재정부는 C-ITS 통신 기술 간 비교·실증 사업 이후로 투자를 유보하여 C-ITS 본 사업의 보류를 발표하였다.[17]

인력이나 경험이 상대적으로 부족한 혁신 비즈니스 추진 기업에게도 다수의 부처들이 관여하는 상황은 부담으로 작용한다. 혁신 비즈니스 도입 검토 시 어느 기관에 건의하고 어느 제도에 참여해야 하는지 결정하는 데 많은 시간을 소비하게 되며, 규제 개선 추진 과정에서도 여러 부처에 대응해야 하는 등 스타트업들의 업무 부담이 가중될 수밖에 없기 때문이다.

"스타트업은 대관 인력도 충분치 않은데 여기저기 불려 다니다 사업 개시가 늦어지는 경우가 부지기수이다."

– 스타트업 관계자 –

16 현재는 과기정통부와 국토교통부가 2024년까지 실증을 통해 단일 방식을 결정하기로 합의하여 두 가지 방식을 병행 추진 중
17 자율주행 운행지원을 위한 교통신호정보 연계 방안 연구 II, 도로교통공단 교통과학연구원, 2021

- 기업 사례 검토

다수의 부처 대응 및 의사소통 채널 부재로 인한 사업 지연과 기업 부담 가중

A 기업은 관련 규제 저촉에 따라 사업이 중단되어 규제샌드박스 제도를 신청했지만, 기존 사업자의 반대로 진입 단계부터 진행이 수월하지 않았다. 갈등 중재를 위해 한걸음 모델에 참여하여 과학기술정보통신부, 농림축산식품부, 해양수산부 등 여러 부처의 요구사항에 대응하였으며, 사업 중단 이후 1 년 3 개월이 지나 어렵게 실증특례 승인을 받았다. 실증 사업 승인을 받았지만, 바로 사업을 개시할 수는 없었다. 실증특례 사업 지정 이후 지자체에서 사업 계획과 관련된 세부사항을 승인해야 했는데, 지자체는 이러한 상황에 대해 잘 인지하지 못하고 있었기 때문이다. 지자체와의 세부적인 조건 협의 과정을 거치면서 1 년 4 개월 만에 사업을 개시할 수 있었다.

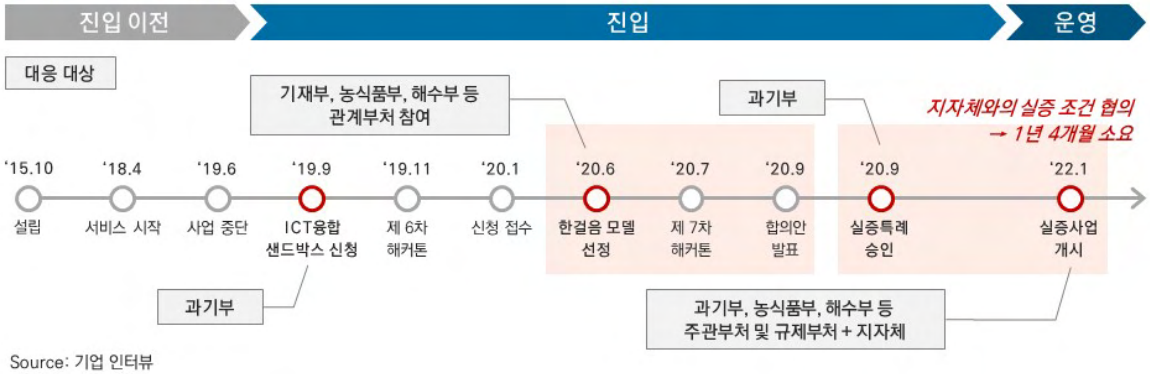
[표 12]

기업의 다부처 대응 사례

사업 운영 개요

- 2015년 설립된 농어촌 빈집 활용 숙박사업 운영 기업(숙박 중개 서비스): 2017년부터 빈집 활용 사업 시작
- ICT융합 규제샌드박스 참여('19년 신청, '20년 승인): '22년 1월부터 농어촌 빈집 활용 숙박 실증 개시하여 실증 운영 중

규제샌드박스 참여 과정



Source: 기업 인터뷰

1) 규제혁신제도에 대한 성과관리 강화 및 면책 범위 확대

다양한 부처가 관여하는 일이 잦아지면서 규제혁신제도 추진의 비효율성이 증가하고 이에 따른 기업의 부담도 가중되고 있다. 부처 간 갈등 조정을 위해 협의체를 운영했으나, 실질적인 권한이 없어 정책 추진에 한계가 있다.

규제혁신 정책 추진에 있어서도 규제부처들이 규제 개선 이후 발생할 수 있는 리스크를 낮추는 방안을 우선 고려하는 등 다소 보수적인 입장을 취한다는 우려의 목소리가 일부 제기되고 있다. 규제개혁 과제를 선정할 때 규제 개선의 시급성이나 파급력 보다 개선이 용이한 과제를 우선하여 대상 사업을 선정한다면, 정작 이해관계자와의 갈등 조정 등 정부의 역할이 반드시 필요한 사업이 제대로 지원받지 못하는 경우가 생길 수도 있기 때문이다.

이 같은 상황을 개선하기 위해서는 중복되는 영역의 부처별 업무 조정이나 업무 중재 역할을 하는 컨트롤 타워가 필요하며, 규제혁신제도 추진에 대한 성과관리 강화 및 면책 범위 확대가 필요하다.

혁신 비즈니스 도입에 관여하는 부처의 적극적인 규제혁신 정책 추진을 유도하기 위해서는 우선, 부처별 추진 성과관리를 강화하고, 이를 보상과 연계할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 추진 성과에는 규제 개선에 대한 성과뿐만 아니라 규제 발굴 및 추진 과정에 대한 성과도 포함되어야 할 것이며, 추진 성과에 대한 인센티브 지급 등의 보상에 대한 검토도 필요하다.

규제 개선에 있어서도 규제부처의 면책 범위 확대 검토가 요구된다. 「행정규제기본법」에는 규제 개선 업무에 대한 면책이 규정되어 있다. 하지만, 규제샌드박스 실증 사업 추진에 있어서는 시범적인 규제적용 예외 조치나 규제법령의 유권해석을 통한 규제적용 완화 등의 조치가 규제 개선 업무로 인정되어, 면책 범위에 들어가는지에 대한 기준은 모호한 상황이다.[18] 따라서 면책의 기준이 되는 규제 '개선' 업무에 대한 명확한 기준을 마련하고 해당 기준이 규제 개선 행위 전반으로 확대될 수 있어야 한다.

2) 혁신 비즈니스 추진 기업 대상 소통 채널 일원화

소통 채널 부재로 인한 업무 부하도 혁신 비즈니스를 추진하고자 하는 스타트업의 부담요소로 지적되고 있다. 주관부처에게 규제샌드박스 추진 과제에 대해 실증 사업 추진 허가를 받더라도, 규제부처와 다시 협의해야 하거나 담당자가 수시로 바뀌어 업무 흐름이 단절되는 상황이 종종 벌어지기 때문이다.

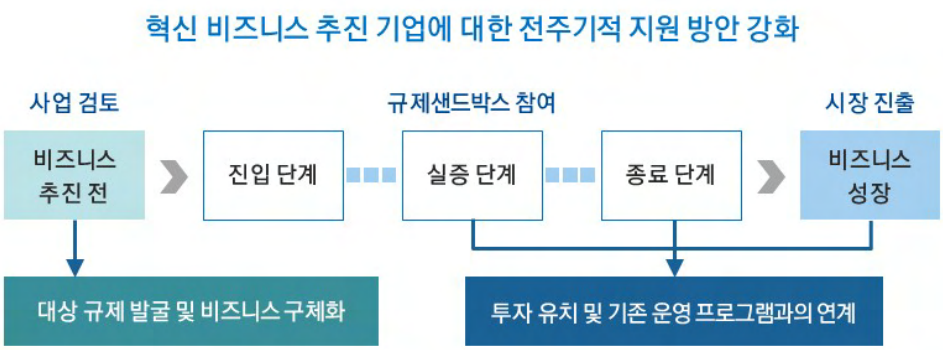
부처별 중복 소통으로 인한 기업의 부담을 줄이기 위해서는 제도 신청 및 관계부처 대응 등 규제 개선 과정을 원스톱으로 추진하고 관리할 수 있는 전담 소통 창구나 전담 기관 마련이 필요하다.

규제혁신제도 담당 인력의 순환보직 또한 이슈로 제기되고 있다. 규제개혁 업무는 장기간에 걸쳐 지속적이고 일관되게 추진되어야 하나, 공무원의 순환보직에 따라 담당자가 과제 추진 중간에 교체되는 상황이 발생하는 것이다. 규제혁신 정책에 있어서는 순환보직으로 인한 기대효과보다 규제혁신 정책에 대한 전문성 강화가 요구되고 있으며, 이를 고려하여 담당 공무원에 대한 전문직위제 등의 도입 검토가 필요하다.

18 규제혁신 관점의 적극행정 추진체계 진단과 개선방안, 한국행정연구원, 2021

3. 혁신 비즈니스 추진 기업에 대한 전주기적 지원 제도 마련

[표 13]



혁신 비즈니스를 추진하고자 하는 스타트업은 상대적으로 비즈니스의 역량과 경험이 부족한 경우가 많다. 또한 혁신 비즈니스의 특성상 기존 산업과의 갈등이나 다양한 규제 이슈 발생 가능성이 높아 단기적인 비즈니스 성과 창출이 어렵다.

따라서 다양한 혁신 비즈니스가 시도되고 비즈니스 성장까지 이어지기 위해서는 규제혁신제도 추진과 함께 전주기적인 지원 제도가 뒷받침되어야 한다. 이 과정에서 혁신 비즈니스 도입을 위한 대상 규제 발굴 및 비즈니스 구체화부터 시장 진입 및 성장을 위한 투자 유치 지원까지 정부 차원의 체계적인 지원이 필요하다.

- 해외 사례 검토

영국은 세계 최초로 규제샌드박스 제도를 도입한 국가이다. 2016 년 핀테크 샌드박스를 시작으로, 현재 에너지, 헬스, 데이터 공유, 로테크 등 5 개 분야를 대상으로 샌드박스를 운영 중이며, 대상 범위를 확대하고 있다.[19]

규제샌드박스 제도를 가장 먼저 시행한 나라인 만큼, 지원 제도 또한 선도적으로 보완해 가고 있다. 대표적인 지원 제도로는 'Innovation Pathways', 'Digital Sandbox', 'Scale Box' 등이 있다.

우선 비즈니스 모델 검토 및 관련 규제를 명확화 하기 위한 Innovation Pathways 제도와, 추진 기업의 사업 아이디어 테스트 및 개발을 지원하기 위한 Digital Sandbox 제도의 세부 내용은 다음과 같다.

Innovation Pathways 는 제품 개발 또는 테스트 단계 이전에 있는 기업에게 전담 관리자를 배정하여 규제 관련 도움을 제공하기 위해 2021 년에 도입된 제도이다. 여기서 제품 테스트 단계 이전에 있는 기업이란, 아직 비즈니스 모델이 확정되지 않은 기업을 의미한다. 정부는 승인된 기업을 대상으로 기업별 전담 관리자를 배정하여 1:1 맞춤형 지원이 가능한 환경을 구축한다. 이 전담 관리자는 기업의 비즈니스 모델과 관련된 규제 정보 및 피드백을 제공하여 특정 규제에 대한 준수 필요성 확인을 지원한다. 또한, 규제가 없거나 모호한 '그레이존'에 해당할 경우, 규제에 대한 비공식적 의견을 제공하고 있다.

Innovation Pathways 보다 한 해 먼저 도입된 Digital Sandbox 는 온라인 검증 플랫폼 및 가상 데이터를 제공하여 제품 테스트를 지원하는 제도이다. 제품의 프로토타입은 보유하고 있으나, 개념 증명 및 타당성 입증을 원하는

19 규제샌드박스 체계 발전방향, 한국행정연구원, 2021

기업들을 대상으로 신청을 받는다. 또한, Cohort 별 대상 분야를 사전 정의하여 해당 분야와 연관성이 있는 기업에게만 참여자격을 제공한다. 분야는 ESG, COVID-19 로 발생한 금융 관련 이슈 해결 등이며, 매 Cohort 별로 다르다.[20]

마지막으로, 실증 사업 완료 기업을 대상으로 사업화 지원 및 대상 기업의 규제 준수 지원을 위해 Scale Box 라는 제도를 운영 중이다. Scale Box 는 대기업/대형 기관에 비해 경험과 인력 부족 등으로 시장 진입 및 경쟁력 확보에 난항을 겪는 스타트업을 지원하기 위해 도입되었다. 또한 기업 성장에 따라 관련 금융규제를 지속적으로 준수할 수 있게 도와주는 Regulatory Nursery 를 운영하는 것이 특징적이다. 이를 통해 영국 금융감독청의 인가 후에도 스타트업에게 규제 관련 사항 집중 모니터링 및 규제 준수를 위한 지원을 제공하고 있다.

[표 14]

영국의 지원 제도 사례 세부 내용

	Innovation Pathways ('21)	Digital Sandbox[1] ('20)	Scale Box ('21)
목적	• 혁신 기업의 금융 규제 인식 및 이해 제고 지원	• 신규 금융 서비스 출시 전 사전 검증	• 금융 부문 혁신 기업의 시장진출 시 인큐베이팅 및 사업화 지원
대상	• 금융업 관련 실제 제품 개발 및 테스트 전 회사 • 새로운 비즈니스 모델의 규제 준수여부 확인이 필요한 기업	• 데이터 기반 혁신기술을 개발하는 초기단계의 기업 • 디지털 샌드박스의 정해진 주제에 맞는 기업	• 규제샌드박스에 참여 (실증 완료)했던 기업 • 규제가 해결되지 않았거나 사업화 니즈를 가진 기업
지원 방안	• 전담 관리자 1:1 서비스로 규제를 이해·인지하도록 함 • 규제를 명확히 하기 위해 비공식적 지침[2] 제공 • 첫 해 동안 전담 감독 지원	• 테스트하고 개발할 수 있는 환경(플랫폼) 조성 • 기술적 단계에서 테스트 내용 확인이 가능한 시연 공간 제공	• 시장 진출 후, 추가적인 규제가 문제되지 않도록 'Regulatory Nursery'를 설립하여 지원 • 기존 금융회사들과의 연계 지원

Note 1) 국내도 영국과 유사한 형태의 핀테크 관련 지원센터인 D-Testbed 보유; 2) 비공식적 지침 (Informal steer): 혁신적인 제안의 의미에 대한 규제 설명 및 피드백 신속 제공 방법
Source: 영국 FCA 홈페이지, 영국 Digital Sandbox 홈페이지

싱가포르의 경우에는 2022 년 규제샌드박스 운영 및 종료 단계에서의 재정지원 확대와 기업 투자 유치 지원을 위해서 'Sandbox Plus' 제도를 도입하였다.[21] 이는 실증 사업 추진 기회 외에도 자금 지원, 투자 연계 등 비즈니스 성장 관점에서의 추가적인 지원을 제공하기 위함이다. 이 Sandbox Plus 의 장점은 크게 2 가지가 있다.

첫째, First Mover 대상으로 최대 한화 약 5 억원의 자금 지원을 제공한다. First Mover 에게만 제공되는 재정지원은 샌드박스 종료 후에도 사용이 가능하며, 실증 사업 비용의 최대 50%까지 지원하고 있다. First Mover 는 시장에 혁신 기술을 최초 도입한 사업자만을 지칭하며, Early Adopter 는 최초는 아니나 조기 도입한 사업자까지 포함한다. 비용 지원의 범위는 인건비(임금, 임직원 교육관련 비용), 인프라(SW/HW 라이선스, IP, 장비 등) 구축 비용, 컨설팅 및 전문 자문 서비스 비용 등을 포함하고 있다.

20 바이오헬스분야 규제샌드박스 연구, 한국보건산업진흥원, 2021
21 규제샌드박스 체계 발전방향, 한국행정연구원, 2021

둘째, 모든 참여기업 대상으로 정부 주최의 투자 유치 프로그램 참여자격을 제공한다. 스타트업은 싱가포르 통화청과 기업청이 공동으로 운영하는 Deal Fridays 라고 불리는 프로그램을 통해, 투자자들과의 네트워킹, 멘토링, 파트너십 등 투자 유치를 위한 기회를 확보할 수 있다.

1) 대상 규제 발굴 및 비즈니스 구체화 지원

혁신 비즈니스가 다양하게 시도되는 환경을 조성하기 위해서는 '아이디어 구체화, 대상 규제 명확화, 규제 개선에 따른 비즈니스 모델 수립'에 대한 지원이 필요하다.

아이디어에 대한 개념 증명 및 타당성 입증이 필요한 개발 초기단계의 스타트업에게는 영국의 Digital Sandbox 처럼 관련 데이터를 제공하고 이를 테스트하고 개발할 수 있는 환경(플랫폼 등) 제공이 필요하다.

비즈니스 구체화 단계에서는 대상 규제를 명확히 정의하는 데 도움을 줄 수 있는 지원이 수반되어야 한다. 대상 규제를 발굴하는 것은 기존의 법/제도를 해석하는 관점에 따라 달라질 수 있기 때문에 법률 전문가도 명확하게 답을 제공하지 못하는 경우가 많을 정도로 전문성이 요구된다. 어떤 비즈니스를 추진하느냐에 따라서도 법률 해석이 달라질 수 있어, 법률뿐만 아니라 추진하고자 하는 비즈니스에 대한 전문성도 필요하다. 그러나 규제샌드박스를 통해 실증을 진행하거나, 실제 비즈니스를 추진하는 과정에서 인력과 경험이 부족한 혁신 기업들이 관련 규제를 충분히 검토하지 못해 비즈니스 추진 자체가 보류되는 경우가 빈번하게 발생하고 있다.

특히, 규제샌드박스 신청 시에 기업이 '규제특례 적용 대상 및 필요성'에 대한 부분을 작성해야 한다. 이때 비즈니스 혁신성과 함께 대상 규제 개선 필요성에 대한 부분을 함께 설명해야 정확한 제도 개선 효과를 기대할 수 있기 때문에 초기 단계부터 전문적인 지원이 필요하다.

"규제는 비즈니스 성격에 따라 해석이 달라질 여지가 있어 판단하기 어렵다.
지원기관에서도 규제 발굴에 대한 도움을 주기 어려운 상황이다."
- 규제샌드박스 참여기업 -

비즈니스 모델 수립에 대한 지원도 기획단계부터 검토되어야 할 사항이다. 혁신 비즈니스의 특성상 단기적인 비즈니스 성과 창출이 어렵기 때문에 기획단계에서부터 규제 허용 수준에 따른 구체적 비즈니스 모델을 정의하고 비즈니스 추진 전략을 사전에 수립할 수 있어야 한다. 비즈니스 추진 전략에는 규제가 개선되지 않을 경우를 대비해 우회 전략이나 해외 진출 등에 대한 내용을 포함할 필요가 있다.

비즈니스 모델 수립에 따라 수익-비용 관점의 재무적 타당성 분석도 필요하며 이를 통해 사업의 수익성 확보 조건과 시장 진입 시점까지 안정적인 경영환경을 유지할 수 있는 대책 또한 마련되어야 한다. 구체적인 비즈니스 모델 수립은 규제샌드박스에서 실증 사업의 부가조건을 정할 때 실증 사업 운영의 최소한의 사업 수익 보장을 요청하는 근거로도 활용할 수 있다.

이와 같이 비즈니스 관점에서 대상 규제를 명확히 하고 규제 허용 수준에 따라 비즈니스 모델을 수립하는 것은 혁신 비즈니스를 추진하는 기업에게 필수적인 내용이다. 다만 전문인력 확보가 어려운 스타트업의 상황을 고려할 때, 기업의 자체적인 대응보다는 외부 전문가의 체계적인 지원이 필요하다.

2) 투자 유치 지원 및 기존 운영 프로그램과의 연계

다양한 장애 요인으로 단기적인 비즈니스 성과 창출을 기대하기 어려운 혁신 비즈니스 추진 기업은 시장 진입까지 생존을 위한 투자 유치가 절실하다. 이를 위해 정부 차원에서 혁신 비즈니스 추진 기업에 대한 투자 유치 지원 및 현재 정부가 운영 중인 관련 프로그램과의 연계 운영이 필요하다.

우선 규제샌드박스 실증 사업을 중심으로 정부 차원의 투자 유치 지원 플랫폼 운영을 검토할 필요가 있다. 정부는 실증 기업과의 협의하에 비즈니스 혁신성 및 안전성 등 실증 사업에 대한 검토 결과를 해당 플랫폼에 공개한다. 투자자 입장에서는 해당 플랫폼을 통해 실증 기업에 대한 객관적이고 신뢰성 있는 정보를 확보할 수 있다. 더불어 임시허가 등 실증 과제가 종료된 사업을 투자자에게 소개하는 정기적인 심포지엄도 함께 운영한다면, 혁신 비즈니스 추진 기업에 대한 효과적인 투자 매칭을 이끌어 낼 수 있다.

외부 투자자와의 연계뿐만 아니라 정부에서 운영 중인 스타트업 지원 프로그램과의 연계도 고려해야 한다. 정부는 이미 중소벤처기업부의 팁스, 창업패키지 등 스타트업을 대상으로 하는 다양한 지원 프로그램을 운영하고 있다. 새정부 역시 중소·벤처기업 육성과 관련하여 투자 선순환 체계를 강화할 계획이다.[22] 하지만, 각 프로그램이 추진 부처별로 흩어져 있고 지원 기준과 내용이 상이하여 스타트업들이 개별적으로 지원 프로그램을 파악하고 지원을 요청하기에는 한계가 있다. 이 같은 상황을 고려하면 규제혁신제도와 정부의 지원 프로그램을 연계하여 통합적으로 운영하는 방안이나, 규제샌드박스 등 규제혁신제도 참여 기업을 대상으로 정부에서 운영하고 있는 프로그램에 우선 참여할 수 있는 자격을 제도화하는 등의 고민이 필요하다.

22 새정부 경제정책방향, 관계부처 합동, 2022.06.16.

II. 상생을 위한 근거 기반의 사회적 합의

[표 15]

신/구 산업 간 갈등 현황 및 제언 방향성

현황 검토

- 기존 산업 체제의 변화를 전제로 하는 산업의 혁신은 불가피한 신/구 산업 간의 갈등을 야기
- 신/구 산업 간 갈등은 혁신 비즈니스의 사업 범위를 글로벌 대비 축소하거나, 도입 자체를 보류
  - 공유숙박: 규제샌드박스 실증 중. 고객 및 지역 등 비즈니스 대상 범위 제한
  - 원격의료: 코로나19 팬더믹 대응을 위해 한시적으로 전화상담과 원격 처방 허용
  - 리걸테크: 제한적 사업 영위 중. 위헌 판결 이후에도 관련 갈등 지속
- 한걸음 모델 등 관련 정책이 추진되었으나, 혁신을 위한 합의부터 실질적 입법까지의 추진력 미흡
- 주요 선도국들은 정부가 신/구 산업 간 갈등 해결을 위한 조정자 역할 수행

제언 방향성 신/구 산업 간 갈등 해소를 위한 체계 재정립

- 규제샌드박스 프로세스 내 갈등 해소 체계 통합 운영
- 정부 차원의 근거 기반 사회적 합의 이행

기존 산업 체제의 변화를 전제로 하는 혁신 비즈니스 도입 과정에서 신/구 산업 간 갈등은 불가피하다. 신/구 산업 간 갈등 사례로는 '타다' 사례를 들 수 있다. 2018 년 10 월 서비스를 시작한 '타다'의 혁신적 도전은 시장의 환대를 받았다. 재 탑승률이 89%에 달할 정도로 고객이 급증했고, 2019 년 1 월 기준으로 500 억 원의 외부투자 유치에도 성공했다.[23] 산업의 혁신 성공 스토리로 업계는 설레고 있었다. 하지만 2020년 3월, 서비스를 제공한 지 1년 반 만에 '타다 금지법'이 국회 본회의를 통과했고, 서비스는 중단되었다. '타다'의 서비스 중단을 계기로 국내 신/구 산업 간의 갈등이 표면으로 드러나게 되었다.

[표 16]

국내 주요 신/구 산업 간 갈등 현황

산업유형		주요 이해관계자		주요 내용
공유 경제	승차공유[1]	타다	여객운송	• 택시 면허권 없는 유상 여객 운송 반발
		Delivery T	화물운수업계	• 화물운수업계의 사업 범위 침해 우려
	공유숙박	wehome DAZAYO	숙박업계	• 기존 민박업체의 사업 범위 침해 및 마을의 주거환경 훼손 우려
전문직 vs. 플랫폼	리걸테크	LAWTALK	대한변호사협회	• 경제적 이익을 동반하여 변호사를 소개·알선에 따른 '변호사법' 위반
	기타	강남언니 3R Korea ROUNZ	대한의사협회 대한약사회 대한안경사협회	• 강남언니: 영리 목적 환자 알선, '의료법' 위반 • 3R Korea, 라운즈: 국민 건강 및 안전에 대한 우려
		직방	부동산업계	• 골목상권 침해에 대한 우려

Note 1) 승차공유서비스 및 모빌리티 관련 서비스
Source: 2020 스타트업코리아, 대한민국 정책브리핑, 대통령 직속 4차 산업혁명위원회, 언론 보도

23 "타다(Tada)를 다녀오다", 매일경제, 2019.03.21.

신/구 산업 간 갈등 주요 사례 검토

혁신 기술이 새로운 비즈니스를 만들어내는 과정에서 기존 사업자와 갈등이 불거지는 사례는 다양한 영역에서 비슷한 구조로 되풀이되고 있다. 앞서 언급한 '타다' 사례와 같이 서비스가 중단되는 상황까지 간 경우도 있고, 해외에서는 온전한 형태로 추진되는 비즈니스 모델이 신/구 산업 간 갈등으로 국내에서는 사업범위가 제한되어 사업성이 위축된 경우도 많다. 서론에서 검토한 2017년도 100대 유니콘 기업이 추진하는 비즈니스 중 여전히 도입이 불가능한 승차공유, 공유숙박, 원격의료도 신/구 산업 간의 갈등을 빚고 있는 대표적인 사례이다. 본 보고서에서는 신/구 산업 간 갈등 현황 분석을 위해 공유숙박, 원격의료, 그리고 전문직군과 플랫폼 사업자 간 갈등이 불거지고 있는 리걸테크 비즈니스를 검토했다.

공유숙박은 다부처의 복합규제로 고객과 지역이 제한되었고, 원격의료와 리걸테크는 핵심 기능 축소로 온전한 혁신 기술의 구현이 제한되고 있다. 산업을 혁신할 새로운 기술의 수요와 공급이 제한되면서 기업의 성장도 제한되고 있다.

[표 17]

국내/외 주요 비즈니스 현황 비교

구분	기능	서비스 제공 가능 범위		국내/외 대표기업 수준[3]
		해외	국내	
공유숙박	유휴 주거공간을 다른 사람에게 빌려주는 숙박 서비스	지역과 거주 여부에 상관없이 숙박 서비스 제공 가능	도심의 경우, 외국인에게만 서비스 제공 가능; 호스트는 실거주 필요[1]	
원격의료	의료인과의 직접 대면 없이 이루어지는 모든 의료행위	의료기관/개인 대상 비대면 진료, 원격모니터링 등 모든 서비스 가능	의사와 환자 간 비대면 진료 및 의약품 처방 및 배달 불가능[2]	
리걸테크	법률 서비스에 IT기술을 접목한 새로운 유형의 법률 서비스	변호사와 비변호사 간 이익을 공유하는 형태의 진보적 모델 도입	변호사와 비변호사 간 동업 금지로 인해 AI 기능이 제한	

Note 1) 농어촌 빈집 및 도심 내국인 대상 실증 진행 중; 2) 원격 모니터링, 심전도 측정기 등 일부에 대해 실증 진행 중이며, 비대면 진료의 경우 코로나로 인한 한시적 허용; 3) 누적투자액은 22.07.18 기준이며, 국내 기업의 경우 더브이씨, 해외 기업의 경우 CB insights 기준. 환율은 $1 = 1300원으로 산정함; 4) 에이비앤비는 상장(20.12.10) 이전 기준
Source: 2020 스타트업코리아, 더브이씨, CB insights, 국가법령정보센터, 언론 보도 종합

1) 공유숙박과 기존 숙박업계 간 갈등

국내 공유숙박 비즈니스는 농림축산식품부, 문화체육관광부, 보건복지부, 국토교통부 등 여러 부처의 이해관계가 얽혀 있고 연관된 법령과 규제만해도 농어촌정비법, 관광진흥법, 외국인관광도시민박업 관련 지침, 공중위생관리법, 한옥 등 건축자산법 등이 있다. 이에 따라 해당 비즈니스의 온전한 도입을 위해서는 많은 규제 개선 절차가 필요하다.

"에어비앤비(공유숙박)의 경우 너무 많은 부처와 다양한 규제가 얽혀 있어 국내 도입 검토가 어려웠던 사례 중 하나이다."

- 前 정부기관 관계자 -

2016년부터 공유숙박 관련 개정안이 여러 차례 발의되었고, 규제샌드박스를 통해 농어촌정비법과 관광진흥법에 대한 실증이 진행 중에 있다. 그러나, 기존 숙박업계의 반발을 우려하여 정부 부처에서 국내 공유숙박업의 일부 비즈니스 기능을 제한하고 있다.

[표 18]

공유숙박 비즈니스의 주요 갈등 요인

공유숙박		기존 숙박업계
• 기존 숙박업과 고객 수요군이 다름	공급 과잉	• 시장 공급은 포화 상태로 수도권 공실률이 60%를 상회함
• 거주 주택의 공유로 월세 상승의 요인이 없음	월세 상승	• 기존 월세사업자들은 공유숙박업 영업을 선호하여 사회적 약자의 거주공간 공급이 줄어들 것임
• 숙소 별 소화기, 일산화탄소 감지기, 응급 의약품 배치 여부를 표시하고, 안전 워크숍 개최 예정임	안전사고 증가	• 몰래카메라 무방비 노출, 소방법 등의 안전 사고 위험율 높음

Source: "[이슈분석]공유경제 '합의' 앞세우다 엉뚱할 길로 들어설라", 전자신문, 2019.02.10.

예를 들어, 현행 관광진흥법에 따르면 도시에서 내국인을 대상으로 공유숙박 비즈니스를 하는 것은 불법이다. 이는 '외국인이 한국의 가정집을 체험할 수 있게 해주자'는 취지에서 외국인에게 숙소를 제공하는 것만 허용하고 내국인을 영업 대상에서 배제했기 때문이다. 따라서, 농어촌 민박과 한옥 체험 숙소를 제외하고 내국인에게 방을 임대하는 행위는 금지된다.

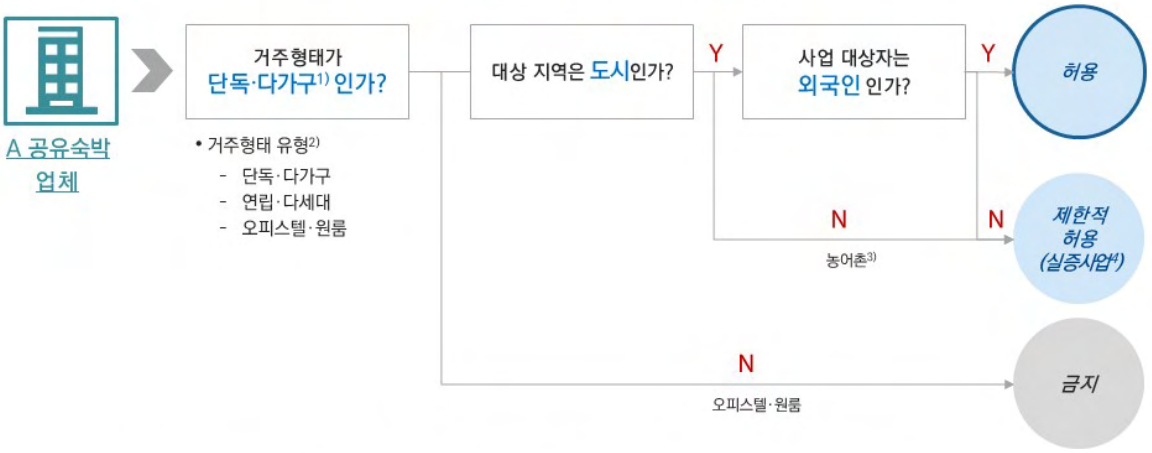
국내 공유숙박 스타트업들은 실증특례를 통해 내국인 대상 서비스를 제공하고 있으나, 다수의 부가조건으로 사업 확장에 어려움을 겪고 있다. '위홈'의 경우, 규제샌드박스를 통한 실증특례로 내국인 대상 숙박사업을 제공하게 되었으나, 지하철 반경 1km 이내로 지역을 한정하고, 영업일수는 연간 180일 이내이며, 호스트가 영업시설에 직접 거주해야 하는 조건이 부가되었다.[24] 농어촌 빈집을 활용하는 '다자요'도 실증특례를 통해 서비스를 제공하고 있다. 다만, 공유숙박 시설은 5개 이내의 시/군/구와 시/도별 1개 지역으로 한정하고, 지자체별 15채, 전국 총 50채 이내로 제한하고 있다. 또한 매출액의 일부를 마을기금으로 적립하고, 마을의 소음과 주차 민원대응 등의 기타 부가조건이 적용된다.[25] 실증 과정에서의 서비스 범위 제한과 부가조건으로 해당 기업들은 온전한 비즈니스 모델을 검증하기 어렵고, 이는 향후 비즈니스 확장성에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

24 현재 도심 지역에서 공유숙박 실증 사업을 진행하고 있는 기업 '위홈'의 경우, 부가조건이 완화되어 서비스 지역이 서울시 전역으로 확대; 규제샌드박스 임시허가 및 실증특례 유효기간 연장 승인 공고, 과학기술정보통신부 공고 제2022-0577호, 2022.05.17.

25 규제정보포털

[표 19]

국내 공유숙박 사업 영위 가능 시나리오



Note 1) 아파트, 연립·다세대의 경우 법률상 가능하지만 공유숙박업을 위해 이웃 주민의 동의를 받도록 하고 있음; 2) 한옥 제외; 3) 집주인이 거주하지 않는 빈집 대상으로는 실증사업 진행 중; 4) 규제샌드박스 실증사업 진행 중
Source: 국가법령정보센터, 규제정보포털

반면 해외의 경우 국내와 달리 정부가 주도적으로 공유숙박업을 안정적으로 정착시켰다. 일본은 2020년 도쿄 올림픽 준비 과정에서 기존 숙박 규모로는 수요 대응에 부족하다고 판단했고, 관계부처에서 공유숙박을 진행할 수 있도록 설계안을 만들어 입법화를 진행하였다. 지역주민과의 갈등 및 기존 숙박업계의 반대가 있었지만, 2019년 6월부터 주택숙박사업법을 시행하여 지자체 등록을 통한 공유숙박업이 허용되었다. 미국은 연방정부가 아닌 시 정부 차원에서 공유숙박에 대한 정책적 대응을 진행했다. 미국 내에서 처음 공유숙박이 시작된 샌프란시스코의 경우, 2014년 10월 샌프란시스코 시의회가 단기임대업을 허용하는 법을 개정했고, 2015년 2월 샌프란시스코 거주자가 자신이 거주하는 주택을 30일 이내로 단기간 임대하는 걸 허용했다.[26] 단기 숙박임대 서비스의 합법화와 더불어 호스트 및 플랫폼의 책임을 법적으로 의무화한 것이다.

2) 원격의료와 의료계 간 갈등

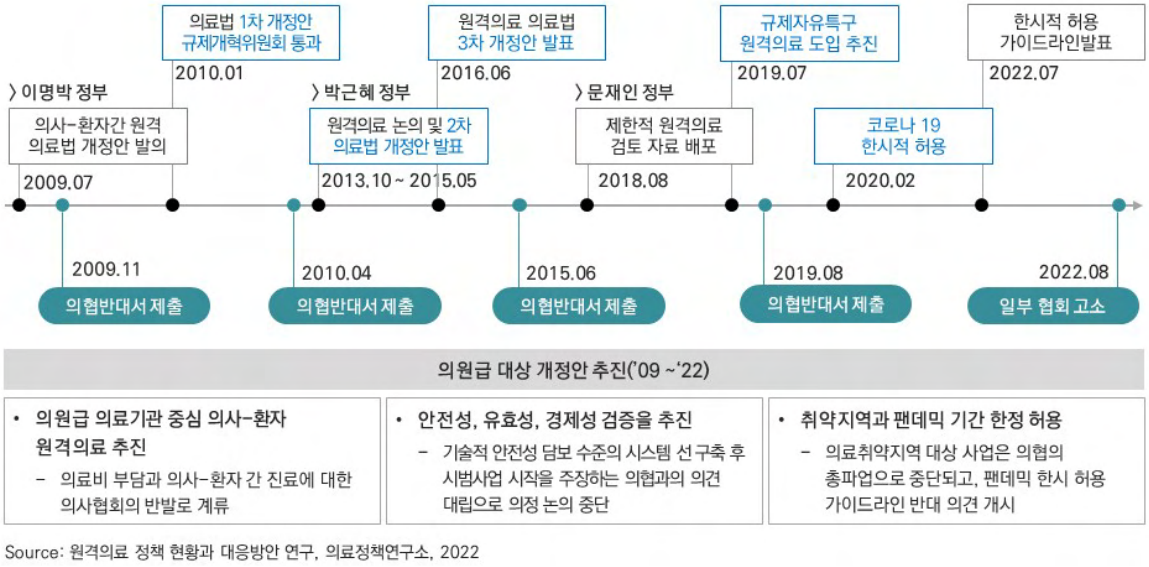
코로나19 팬데믹 이후 해외 각국에서는 원격의료가 활성화되고 관련 산업도 빠르게 성장하고 있다. 팬데믹 기간 동안 원격의료 인프라가 형성되었고 이용자의 경험도 긍정적이기에 시장 성장잠재력 역시 높게 평가되고 있다. 글로벌 원격의료 시장은 팬데믹 이전('15-'19)에 비해 팬데믹 이후에('20-'21) 약 3배 성장했다.[27]

국내에서는 2002 년 최초로 원격의료에 관한 조항을 신설함으로써 의사와 의료인 간 원격의료를 허용하였으나, 현재 의사와 환자 간 원격의료는 허용되지 않는 상황이다. 이후 정부는 의사와 환자 간 원격의료 허용을 검토하기 위해 지역과 대상을 한정하여 의사와 환자 간 원격진료 또는 모니터링을 시범사업 형태로 지속해서 실시해 왔고, 의료법 개정안도 3 차례(2010, 2014, 2016) 발의되었으나 의료계 반대 등으로 국회 임기가 만료되며 폐기되었다.

26 "[이슈줌]해외 사례를 통해 살펴본 숙박공유는 이렇다", 티티엘뉴스, 2019.03.02.
27 팬데믹 이후 원격의료 시장의 성장과 시사점, 보험연구원, 2022

[표 20]

원격의료 관련 정책 진행 경과



의원급 대상 개정안 추진('09 ~'22)

• 의원급 의료기관 중심 의사-환자 원격의료 추진 – 의료비 부담과 의사-환자 간 진료에 대한 의사협회의 반발로 계류	• 안전성, 유효성, 경제성 검증을 추진 – 기술적 안전성 담보 수준의 시스템 선 구축 후 시범사업 시작을 주장하는 의협과의 의견 대립으로 의정 논의 중단	• 취약지역과 팬데믹 기간 한정 허용 – 의료취약지역 대상 사업은 의협의 총파업으로 중단되고, 팬데믹 한시 허용 가이드라인 반대 의견 개시

Source: 원격의료 정책 현황과 대응방안 연구, 의료정책연구소, 2022

현행 의료법상 의료법 제17조와 의료법 제34조가 원격의료 관련 규정이다. 의료법 제17조는 의료인이 환자를 직접 진찰한 후 진단서, 처방전 등을 작성해야 한다는 규정이고, 의료법 제34조는 원격의료나 정보통신기술을 활용하여 먼 곳에 있는 의료인에게 의료지식이나 기술을 지원할 수 있다는 규정이다.

코로나19 팬데믹에 대응하기 위해 정부는 한시적으로 지역과 대상의 제한 없이 전화상담과 원격 처방을 허용했고, 원격의료를 경험한 의료이용자가 빠르게 증가함에 따라 원격의료 허용범위 확대에 대한 논의가 재부상했다. 시장에서도 닥터나우, 파닥, 바로필 등 원격진료나 약 배달을 제공하는 다양한 스타트업이 등장했다. 닥터나우는 국내 최초로 원격진료 및 처방약 서비스를 출시한 후 누적 가입자 수 130만 명, 누적 다운로드 수 300만 건을 달성했다.[28] 최근에는 400억 원 규모의 투자를 유치하고 2,000억 원의 기업가치를 인정받았다.[29] 누적 원격진료 건수는 '22년 1월 기준 약 352만 건에 달해 한시적 원격진료 허용 시점 이후 2년여 만에 약 150배 가까이 성장했다.[30]

2년 반에 걸친 팬데믹 기간 동안 기술의 안전성과 유효성을 입증할 만한 경험이 축적됐고, 이를 바탕으로 '22년 7월 보건복지부에서는 '한시적 비대면 진료 중개 플랫폼 가이드라인'을 발표했다. 그러나 일부 의사단체들이 의료법과 약사법 위반 혐의로 플랫폼 회사들을 고발하고, 플랫폼 업체들의 이익을 보건복지부가 앞장서 대변하고 있다며 비판적인 태도를 보여 산업계와 의료계 간 갈등이 지속되고 있다. 국내 의료계는 그간 대면진료 원칙과 의료전달체계의 붕괴, 안전성과 법률적 위험성, 오진이나 정보의 노출 그리고 거대 자본에 의해 소형 병의원이나 개인 등이 피해를 입게 될 위험 등을 이유로 원격의료를 반대해 왔다.

해외 사례를 보면, 미국은 연방법 차원에서 원격의료를 금지하는 법은 없으나, 의료 보험 적용과 주별로 상이한 의료면허 자격 등의 문제로 실질적 확대에 어려움이 있었다. 하지만 코로나19 경제대책의 일환으로 지역에 관계없이 동일 보험을 적용하고, 타 주에 원격의료를 할 수 있도록 한시적으로 허용했다. 그리고 선의로 발생된 데이터 누출 등의 위반에 대해서는 처벌을 하지 않기로 함에 따라 원격의료 시장이 확대되고 있다. 미국 의료진들은 아직 대면진료를 선호하지만, 시대적 흐름과 현실적 상황으로 인해 원격의료를 활용할 수밖에 없다는 것을 인식하고 있다.

28 "닥터나우-복지부 '비대면 진료 플랫폼 간담회'…가이드라인 마련", 조선비즈, 2022.07.28.
29 "닥터나우, 400 억원 규모 '시리즈 B' 투자 유치 완료", 한국경제, 2022.06.02.
30 팬데믹 이후 원격의료 시장의 성장과 시사점, 보험연구원, 2022

'21년 미국 의사협회가 발표한 조사 보고서[31]에 의하면 의사 2,232명 중 85%가 원격의료를 활용하고 있고, 59.5%가 양질의 진료를 제공할 수 있다고 응답하였으며, 62%가 원격의료를 제공한 후 환자가 더 높은 만족도를 느끼는 것으로 생각된다고 답했다. 의료진들은 원격의료를 대면진료와 함께 하나의 진료 수단으로 활용할 것으로 응답하는 등 원격의료에 대해 긍정적으로 평가하고 있다.

영국과 일본도 미국과 비슷하게 코로나19를 통해 확산된 원격의료가 환자의 만족도에 긍정적인 영향을 미치고 있고, 감염 예방에도 도움이 되는 것으로 인식하고 있다.[32] 두 나라 모두 코로나19 이후에도 비대면 진료를 지속하겠다는 의사가 많은 것으로 나타났고, 이는 향후 원격의료 시장의 성장으로 이어질 것으로 기대된다.

"초창기 모델은 진단과 처방을 포함하는 솔루션이었으나 진단과 처방이 포함될 경우 의료 행위가 되어 이를 제외한 상태로 진행하게 되었다."
- 규제샌드박스 참여기업 -

3) 리걸테크와 변호사협회 간 갈등

2020 스타트업코리아! 에서도 세계적인 유망 산업으로 언급된 [33] 리걸테크의 경우, 기업가치가 약 1 조 원으로 평가되는 글로벌 유니콘 기업도 탄생했지만 국내에서는 각종 규제와 기존 산업과의 갈등으로 성장세가 더딘 상황이다. 지난 5 년간 투자 규모를 보면 미국은 약 2 조 원, 영국은 약 1,300 억 원에 달하지만, 국내 투자는 약 135 억 원에 불과하다.[34]

[표 21]

리걸테크 비즈니스의 주요 사업 범위

구분[1]		해외 리걸테크 기업 수[2]	국내 기업[3]
탐색	변호사 검색	164 弁護士ドットコム LEXOO	LAWTALK
법무 서비스	법령/판례 검색	90 LexisNexis ROSS	Intellic•n A.I.&LAW
	전자증거개시	63 DISCO Relativity	-
	법률 애널리틱스	52 Lex Machina FiscalNote	로톡, AI 형량 예측 서비스 중단
	법률 문서 자동 작성	105 LEGALZOOM Lawgeex	-
법무 행정	사무 관리	428 Clio Aderant	-

제한적 사업 커버리지
- 국내 스타트업들은 현 규제 및 정책적 이슈로 인해, 일부 영역 중심으로 제한적 사업 영위 중

리걸 AI 발달 미비
- AI 기반 법무 서비스 시장은 '22~'27 연평균 성장률이 29% 이상으로 고성장이 전망
- 그러나 국내 업체는 해당 영역 존재감이 매우 미비함

Note 1) 기타 법률 서비스를 제외; 2) 2022 Stanford Law School CodeX 리걸테크 기업 수 기준 3) 국내 업체 중 투자 stage 기준 series B 이상 업체만 선별함
Source: 2020 스타트업코리아, Stanford Law School CodeX, Mordor Intelligence LLP

31 2021 Telehealth Survey Report, American Medical Association (AMA), 2021
32 원격의료 정책 현황과 대응방안 연구, 의료정책연구소, 2022
33 2020 스타트업 코리아!, 아산나눔재단, 2020
34 "해외에서는 리걸테크 '유니콘' 나오는데…국내는 '답보'", 아주경제, 2022.02.24.

국내 리걸테크 기업들은 현행 변호사법상 동업금지 규정 등으로 성장에 어려움을 겪고 있다. 변호사법 제34조 '변호사가 아닌 자와의 동업금지 등'에 따르면 '변호사가 아닌 자는 변호사가 아니면 할 수 없는 업무를 통해 보수나 그 밖의 이익을 분배 받아서는 안 된다.'고 규정되어 있다. 업무를 하는 기업에 투자하더라도 배당을 주거나 투자에 대한 이익을 공유할 수 없다. 또한, 누구든지 법률사건이나 법률사무의 수임에 관하여 이익을 받기로 약속하고 소개와 알선 또는 유인하는 중개 행위를 금지하고 있다. 이러한 금지 규정이 리걸테크 기업의 플랫폼 내 변호사 검색 등의 중개 행위를 막고 있다.

[표 22]

변호사 업계와의 주요 갈등 현황

이해관계자 간 갈등 진행과정

2015.03	서울지방변호사회, 로톡 변호사법 위반 고발
2016.09	대한변호사협회, 변호사 소개 사이트 4곳 고발
2020.07	한국법조인협회, 네이버 법률 서비스 검찰 고발
2020.09	변협, 네이버 변호사법 위반 유권 해석 발표
2020.11	서울변회 및 직역수호변호사단, 로톡 고발 및 공정위 신고
2021.02	서울변회 회장, 로톡에 변호사법 위반행위 중단 협조요청 공문 발송
2021.05	변협 "변호사 소개 앱 가입하면 징계" 회칙 개정

쟁점별 논쟁 내용

변호사 단체	쟁점	LAWTALK
비변호사의 변호사 알선 행위(변호사법 제34조)위반	변호사법 위반 여부	순수 '광고비'만 받아 문제 없음
법률플랫폼의 수임질서 혼란, 공공성 훼손방지	변협 광고규정 개정	과도한 변호사 권리 침해

Source: 정보통신정책연구원 디지털경제사회연구본부

'14년 로앤컴퍼니는 법률 플랫폼 '로톡'을 출시하여 변호사들로부터 일정액의 광고료를 받은 뒤 변호사 목록을 표시해 주는 서비스를 제공했다. 변호사와 수익 공유없이 광고비만 수수하는 서비스였으나, 서울지방변호사회, 대한변호사협회, 직역수호변호사단 등은 이를 변호사법 위반인 변호사 중개 행위로 봤다. 해당 단체들은 '15년부터 '20년까지 총 3차례 '로톡'을 고발했으나, 모두 무혐의 판정을 받았다.[35]

'로톡' 서비스는 합법성을 인정받으며 약 4천 명의 변호사가 회원으로 가입해 광고를 실었다. 하지만, '21년 5월 대한변호사협회가 '변호사 광고에 관한 규정'을 개정하고 가입 변호사의 징계를 예고했다. 이로 인해 '로톡'은 유료 광고를 잠정 중단하여, 사업 범위를 축소하게 되었다.[36] '22년 5월 헌법재판소는 이에 대해 '변호사 광고에 관한 규정'은 광고의 자유를 광범위하게 제한하고, '로톡'의 가입을 금지하는 규정은 형평성에 맞지 않는다는 위헌결정을 내렸으나, 결정에 대한 해석이 엇갈리면서 갈등이 지속되고 있다.[37]

미국과 일본의 경우, 플랫폼이 특정 변호사를 알선해 주는 대가로 이익을 수령하는 행위는 상당 부분 금지[38]하고 있으나, 변호사가 플랫폼에 고정액의 광고료를 지불하고 일반인에게 정보 제공하는 것을 허용하였다. 미국은 각 주별로 변호사협회 윤리규정을 두고 있으며, 변호사는 원칙적으로 변호사가 제공하는 법률서비스의 광고와 관련하여 매체의 제한을 받지는 않는다. 이에 따라 플랫폼이 변호사나 로펌의 이름, 변호사 취급 사건의 종류, 수임료의 계산법

35 온라인 법률플랫폼 '로톡(LawTalk)' 사건의 경과 및 주요 쟁점 분석, 정보통신정책연구원 디지털경제사회연구본부, 2021
36 "변호사 광고 무료화한다" 매출 포기한 로톡의 생존 위한 '고육책', 한국일보, 2022.01.19.
37 "판결은 하나, 해석은 둘...로톡 vs 변협 갈등 확대", IT 동아, 2022.06.02.
38 외국의 인터넷 법률 플랫폼 규제동향과 시사점, 국회입법조사처, 2021

등을 알리고 이에 대한 대가를 받을 수 있다. 일본은 일본변호사연합회에서 '변호사 정보제공 웹사이트의 게재에 관한 지침('18)'을 마련해 변호사 소개 플랫폼을 허용하고, 규정 위반 여부 판단 기준을 구체적으로 정했다. 규정 위반 판단의 주요 내용으로는 플랫폼이 변호사를 주선하거나 변호사 보수를 목적으로 하는 경우, 또는 그렇다고 의심하기에 충분한 이유가 있는 경우 등이 있다.

한걸음 모델 현황 및 해외 사례 검토

1) 한걸음 모델의 현황 및 한계

2020년 정부는 혁신산업 영역에서 이해관계자 간 갈등을 조정하고 사회적 타협을 이끌어내는 한걸음 모델을 법제화했다. 신산업의 진입 촉진을 위해 이해관계자들이 '한 걸음' 양보하여 '더 큰 걸음'을 내딛는 상생의 사회적 타협 메커니즘을 구축하기 위한 목적이었다. 정부는 선정된 사안별로 중립적 전문가, 이해관계자, 유관부처 등을 포함한 상생조정기구를 구성하였으며, 면담을 통해 갈등구조를 명확히 하고 상호 의견 교환을 위한 무제한 토론을 실시했다. 또한 '상생메뉴판'을 제시하고 이를 바탕으로 당사자 간 합의를 통한 상생안을 도출하여 공유했다. 1차로 공유숙박 비즈니스 모델이 선정되었고, 2차에는 단초점 안경 전자 상거래 등의 비즈니스 모델을 추진과제로 선정, 상생조정기구를 가동하고 논의를 진행했다.

[표 23]

한걸음 모델 운영 개요

개요		논의 방법
정의	• 신사업 진입 촉진을 위해 이해관계자들이 '한걸음' 양보하여 '더 큰 걸음'을 내딛는 상생의 사회적 타협 메커니즘 구축	[상생조정기구 구성] 선정된 사안별로 중립적 전문가, 이해관계자, 유관부처 등 포함하여 구성
추진 과제	1차: 도심 내국인 공유숙박 / 농어촌 빈집숙박 / 산림관광 2차: 단초점 안경 전자 상거래 / 미래형 운송수단 생활물류	[의견수렴] 이해관계자 면담을 통해 갈등구조를 명확화하고, 상호 의견 교환 촉진을 위한 무제한 토론(해커톤 등) 실시
		[합의 도출] 상생메뉴판을 바탕으로 당사자 간 합의하여 상생안 도출

Source: 기획재정부, 규제정보포털

정부는 2020년부터 2021년까지 한걸음 모델을 통해 5개의 과제를 선정하여 합의안을 도출하고 관련 성과를 공시했다.[39] 농어촌 빈집숙박의 경우 전국 농어촌 지역의 늘어가는 빈집을 활용한 숙박업을 전국 5개 지자체에서 총 50채 규모로 시범 운영 하기로 중재안을 마련하였다. 도심 내국인 공유숙박은 민관 협의체를 구성했고, 단초점 안경 전자 상거래 모델은 규제샌드박스 승인의 적절성 판단을 위한 연구 용역을 추진하기로 했다. 미래형 운송수단의 경우 격오지 배송 등에 드론과 로봇 등을 활용해 기존 업계와 협력한다는 합의 내용을 도출했다.

39 한걸음 모델 운영성과 및 '22 년 추진계획, 관계부처 합동, 2022

하지만, 업계는 정부의 한걸음 모델 성과에 대해 아쉬워하는 반응이다. 한걸음 모델이 사회 갈등을 풀었다기 보다는 합의안 도출로 마무리되었다는 의견이다. 단초점 안경 전자 상거래의 경우 기존 사업자들과의 이해 충돌과 갈등을 중재하기 보다는 해당 기술이 국민의 건강에 얼마나 영향을 미치는지 연구 용역을 실시하는 것으로 마무리되었다. 하지만 연구 용역에 얼마나 시간이 걸릴지 알 수 없고, 연구 결과가 법령 개정으로 이어질 수 있는지도 불확실하다. 정부는 한걸음 모델로 합의를 이뤘다고 하지만 산업계 입장에서는 반걸음도 못 디딘 셈이다.

드론 택배 비즈니스 업계도 정부 성과에 만족하지 못하는 입장이다. 드론 업체와 용달 업체 등이 5차례 논의 끝에 만든 합의안은 택배 차량이 들어가기 힘든 곳에만 드론 배달을 할 수 있도록 법을 개정하자는 것이다. 사업성 있는 도심지역을 제외하고 지금도 택배 서비스를 제공하지 않는 고령인구 중심의 산간과 섬지역에만 가능하다는 이야기이다. 미국의 아마존은 드론 배달 상용화를 본격 실험하고 관련 투자액이 급증하고 있는데, 국내에서는 드론을 배달 서비스에서 제외하는 또 다른 규제를 만들어 냈다는 의견이다.[40]

앞서 언급한 공유숙박의 경우도 비즈니스 대상 범위를 축소하여 기업의 사업성과 안전성 검증을 제한하고, 도심 내국인 공유숙박 건은 민관 협의체를 구성한다는 선언에 그쳤다.

[표 24]

한걸음 모델의 주요 합의 내용

	농어촌 빈집 숙박	도심 내국인 공유숙박	단초점 안경 전자 상거래	미래형 운송수단 생활물류
주요 이해 관계자	농어촌 숙박 플랫폼 업계	온라인 숙박 플랫폼 업계	안경 전자상거래 업체	드론·로봇 활용 생활물류 서비스업계
	민박업계, 농촌 주민	기존 숙박업계	대한안경사협회	생활물류 종사자 등 기존 물류업계
	농림부, 기재부, 문체부 등	문체부, 국토부, 복지부	복지부, 과기부, 기재부	국토부, 기재부
주요 합의 내용	• 규제샌드박스 허용 (5개 시군구, 50채 이내, 연 300일 내) • 민박업 경쟁력 강화 지원	• 불법숙박 근절 노력 • 제도화 및 상생협력 방안 마련을 위한 민관협의체 구성	• 규제샌드박스 판단 가이드라인 마련을 위한 연구용역 • 가상착용기술 활용 등 협업 활성화	• 생활물류에 드론·로봇 활용(생활물류서비스법 개정) • 격오지 배송 등 기존 업계와 협력

Source: 혁신성장전략회의, 기획재정부

정부는 산업 혁신 과정에서 발생하는 이해 충돌과 갈등 중재를 목적으로 '한걸음 모델'을 선정하고 조정 역할을 자임했다. 한걸음 모델은 기업 간 상생 모델을 만드는 좋은 취지로 시작된 제도지만, 혁신을 위한 합의부터 실질적 입법까지 이끌어가는 추진력 면에서는 다음과 같은 아쉬움이 남는다.

첫째, 한걸음 모델은 신규 산업의 영업시간과 범위, 대상 등을 제한하는 합의안 도출에 초점을 맞추고 있다는 한계가 있다. 이는 이해관계자 간의 갈등을 최소한으로 줄이기 위함이나, 현재의 합의 도출안은 또 다른 규제처럼 사업을 제한하여 신기술을 충분히 검증하기 어려운 환경이다. 신규 기업 입장에서는 혁신을 위한 '더 큰 걸음'이 아닌 '제자리걸음'을 반복하고 있는 셈이다. 정부는 이를 극복하기 위해서 안전성, 시장 파급력, 사회적 필요성을 검토하여 상생 기반의 혁신 추진 근거를 마련하고 혁신을 위한 상생의 합의안을 도출해야 할 것이다.

둘째, 근거 부족으로 실질적 입법까지의 추진이 쉽지 않다. 정부에서 신산업 도입을 위한 규제혁신 의지를 가지고 있어도 실질적인 입법까지는 많은 절차와 근거 및 시간이 소요된다. 또한 법 제·개정을 위해서는 최종적으로 국회

40 "사회적 갈등 중재 '한걸음 모델' 한발 내딛긴 한겁니까", 조선일보, 2021.12.01.

의결을 통과해야 하나, 타당성에 대한 충분한 근거를 마련하여 국민 여론을 조성하지 않는 한 국회를 설득하여 입법까지 추진하기에는 난항이 예상된다.

셋째, 한걸음 모델 규제혁신 주제 선정에 있어 기준과 절차가 명확하지 않고, 정부의 중재 역할이 꼭 필요한 주제보다는 개선이 용이한 주제가 주로 선정되었다는 의견이 분분하다. 2 년 동안 5 개의 과제가 선정[41]되었으나 선정 기준에 수요자와 이해관계자들의 의견이 충분히 반영되지 않았다는 의견과 함께, 향후 갈등 수준이 높은 주제가 누락되는 상황이 발생할 수 있다는 우려가 언급되었다. 정부는 규제혁신 과제 선정 프로세스를 체계화하고, 이해관계자의 갈등 수준과 대상 규제의 성격 등을 검토하여 갈등 수준이 높아 산업 간의 조정이 어렵거나, 타 산업에 미치는 영향력이 높아 단계적 접근이 필요한 주제를 선정하는 등 갈등 중재의 역할을 강화해야 할 것이다.

신산업과 기존 사업자 간의 갈등 영역에서 정부가 역할을 다 하지 못해 혁신이 지체되고 미래 성장의 기회를 놓치고 있다는 의견이 나오고 있다. 정부는 신산업의 등장으로 불가피하게 발생되는 갈등 해결을 위해 '안전성, 시장 파급력, 도입 타당성' 관점에서 혁신 비즈니스 도입에 대한 검토 근거를 마련해야 할 것이며, 이를 바탕으로 이해관계자를 설득하고 입법 근거를 마련하여 혁신 기술이 보다 많은 사람들에게 혜택으로 돌아갈 수 있도록 지원해야 할 것이다.

2) 해외 정부의 갈등 중재 역할 사례

해외 주요 국가에서는 정부가 신/구 산업 간 갈등 해결을 위한 조정자 역할을 수행하고 있다. 먼저 협의체 구성을 통해 각계 의견을 수렴한 후 상생 전략을 도출하고, 정부가 주도적으로 안전 장치를 마련한다. 미국에서는 우버로 인한 승차공유 갈등 해결을 위해 플랫폼 사업자, 운송업체 등 사업자 외에도 보험사, 장애인 등 다양한 이해관계자를 포함하여 자문단을 구성하였으며, 이후 신규 사업자 대상 안전관리 및 보험가입 등 안전성 기준을 수립해 발생할 수 있는 위험을 최소화했다.[42]

미국 메사추세츠 주정부의 경우, 승객 탑승 시 회당 20¢를 부과하는 사회적 기여금 제도를 마련하고, 이 중 일부를 기존 사업자의 복지 재원으로 활용하는 상생 전략을 추진했다. 상생 전략에서 결정한 부과금액은 승차공유 도입에 따른 메사추세츠 교통공사(MBTA)의 피해액을 기반으로 산정했다.[43] 또한, 승차공유 서비스를 기존 운송 수단이 아닌 교통 네트워크 회사로 구분하여 안전성 기준을 마련했다.[44] 싱가포르에서는 승차공유 플랫폼 면허를 별도로 발급하기도 했다. 공유숙박의 경우에도 에어비엔비법 제정(미국 샌프란시스코)[45], 공유숙박업 표준 제정(중국)[46]등 법률을 통해 안전성 기준을 마련했다.

41 '20 년 과제: 농어촌 빈집숙박, 산림 관광, 도심 공유 숙박, '21 년 과제: 단초점 안경 전자상거래, 미래형 운송수단 활용 생활물류
42 우버는 '규제'하고 택시업계는 '완화', KDI 경제정보센터, 2019
43 Share of Choices: Further Evidence of the Ride-hailing Effect in Metro Boston and Massachusetts, MAPC, 2018
44 싱가포르의 택시현황 및 정책, 운수종사자 교육제도, 서울연구원, 2019
45 공유경제시대에서의 조세정책적 과제: 숙박공유를 중심으로, 한국조세제정연구원, 2017
46 중국 공유숙박산업 발전 현황, 제주연구원, 2019

[표 25]

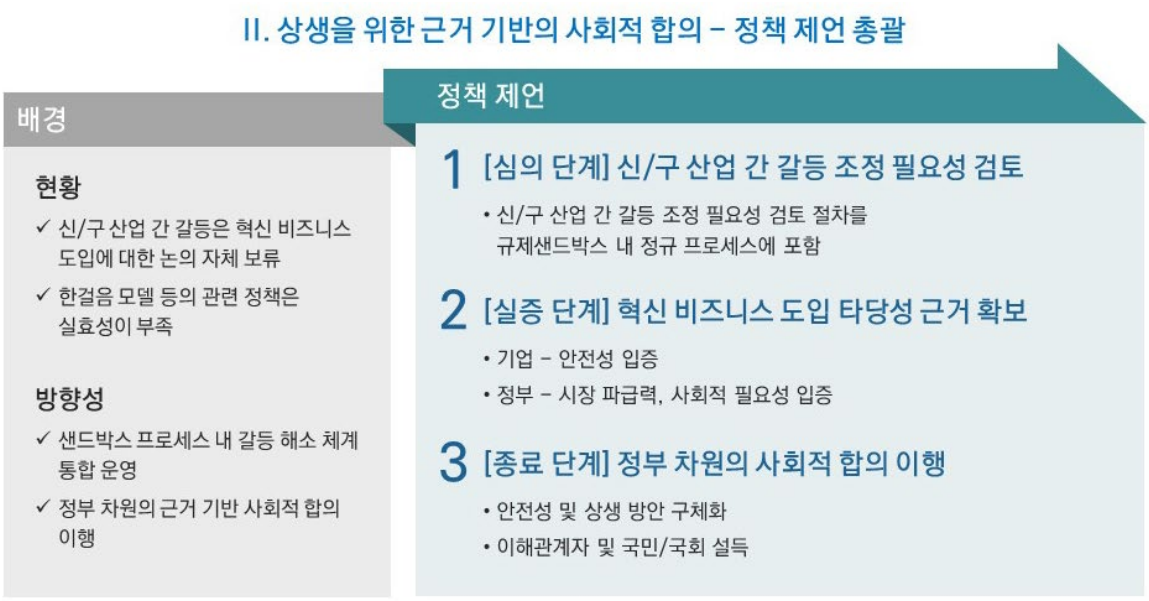
해외[1] 신/구 산업 간 갈등 조정 사례

주요 전략사례	협의체 구성	• 이해관계자 대표들이 참여하는 협의체를 통해 의견 수용 및 반영
	상생 방안 수립	• 사회적 기여금을 부과하여, 기존 사업자의 복지 지원 용도로 활용
	안전성 확보	• 안전관리 및 보험가입 등의 요구 수준을 강화하여, 신산업의 위험 및 문제 보완
승차공유 대응 사례	자문단 구성	• 주 정부는 플랫폼 사업자, 운송업체, 보험사, 장애인 등 각계 대표로 자문단 구성 (매사추세츠)
	전담 조직 신설	• 차량공유 서비스 사업자의 규제 및 감시를 위한 전담 조직을 DPU[2] 산하에 마련 (매사추세츠)
	이익조정	• 사회적 기여금 제도: 우버에 탑승당 20¢ 부과 (매사추세츠)
	기존 사업자 규제 완화	• 옐로캡 영업증[3] 판매 규정이나 영업증 취득 후 의무 주행시간 등의 규정 완화 (뉴욕)
	신사업 제도화	• 차량공유서비스를 기존 운송수단이 아닌 교통 네트워크회사로 구분하여 안전성 기준 마련

Note 1) 승차공유, 공유숙박 비즈니스에 대해 미국,영국,싱가포르, 독일 등 사례 검토, 1) 주 정부 공공시설부, 2) 메달리온
Source: 규제개혁 사례연구 및 네거티브 규제체계 도입을 위한 타당성 검토, 경제·인문사회연구회, 2016; 언론보도 종합

신/구 산업 간 갈등 해소를 위한 제언

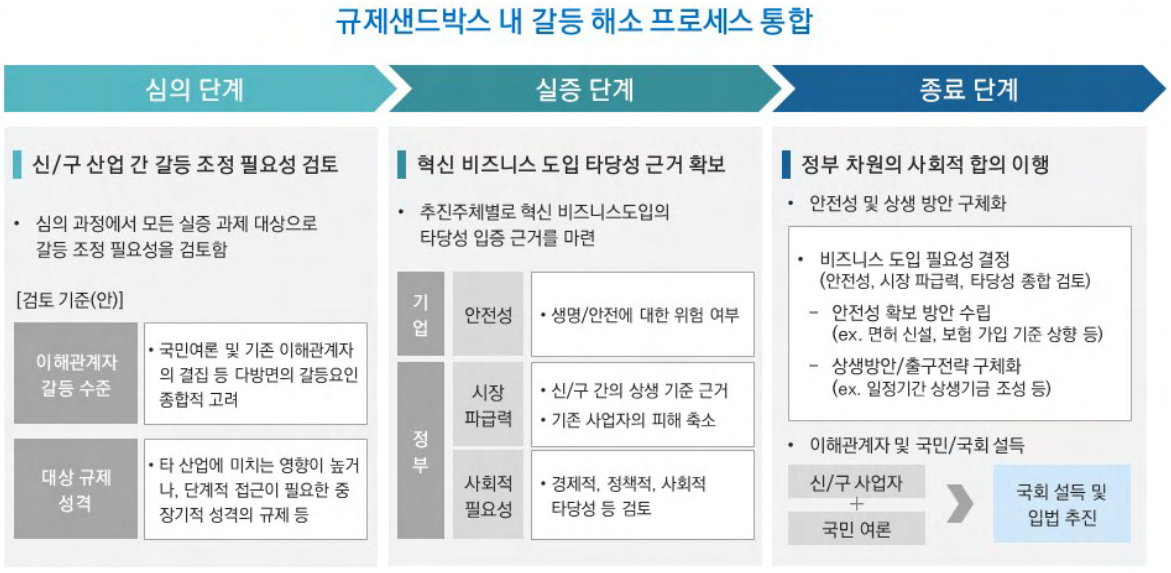
[표 26]



신산업 등장에 대한 기존 사업자들의 공통적인 우려사항은 국민의 안전 보장과 사회적 파급력으로 인한 변화이다. 이를 중재하기 위해 정부는 한걸음 모델 제도를 통해 신/구 산업의 상생 합의안을 도출하고자 했으나, 성과에 대해서는 아쉬움이 있다.

신/구 산업 간 갈등의 원활한 해소를 위해서는 협의에서 추진까지의 체계 재정립이 필요하다. 본 보고서에서는 갈등 해소 프로세스를 규제샌드박스 안으로 통합 운영하여 도입에 대한 타당성 근거를 마련할 것과 갈등 해소 중재자로서 정부의 역할을 제언하고자 한다.

[표 27]



1) [심의 단계] 신/구 산업 간 갈등 조정 필요성 검토

현재 신/구 산업 간 갈등 과제에 대한 논의는 규제특례심의위원회에서 해결하기 어려웠던 과제들에 한하여 별도의 갈등조정프로세스 운영을 통해 이루어지고 있다. 갈등조정체계를 구축하여 해결이 어려운 과제는 주관부처별로 갈등조정위원회를 구성하고, 사회적 파급효과가 큰 핵심과제는 4 차 산업혁명위원회의 규제·제도혁신 해커톤과 연계하여 추진한다.[47] 이러한 제도들이 잘 운영되고 있으나 과제 선정 절차가 명확히 공시되지 않았기 때문에 누락되는 갈등 과제들이 있을 수 있다.

이를 개선하기 위해서는 신/구 산업 간 갈등 조정 필요성 검토 절차를 규제샌드박스 내 정규 프로세스에 포함하는 것이 필요하다. 정규 프로세스 포함 시, 모든 규제샌드박스 실증 사업을 대상으로 갈등 조정 필요성 검토를 누락없이 진행할 수 있다. 단, 갈등 조정이 필요 없다고 판단되는 경우에는 별도의 갈등 조정 절차 없이 실증 사업을 실시하도록 한다. 갈등 조정 필요성 검토는 이해관계자 갈등 수준과 대상 규제의 성격 관점에서 이루어져야 한다. 이해관계자 갈등 수준은 혁신 비즈니스 도입에 대한 국민여론 및 기존 이해관계자의 결집 등 다방면의 갈등 요인을 종합적으로 고려한 수준을 말하며, 대상 규제의 성격은 타 산업에 미치는 영향이 높거나, 단계적 접근이 필요한 중장기적 성격의 규제 등을 말한다.

2) [실증 단계] 혁신 비즈니스 도입 타당성 근거 확보

갈등 조정이 필요하다고 판단되는 사업은 실증 운영 단계에서 안전성, 시장 파급력, 사회적 도입 필요성이라는 세 가지 관점에서 근거를 마련하여 신사업 도입의 타당성을 입증하기 위해 노력해야 한다. 이 과정에서 기업과 정부가 역할을 분배하여 추진력과 실효성을 높여야 한다.

우선 기업은 혁신 비즈니스와 관련된 안전성 입증에 중점을 두고 실증 사업을 운영한다. 신규 비즈니스 도입이 가져올 수 있는 시장 파급력 및 사회적 필요성에 대한 연구는 정부의 몫이며 연구를 수행하기 위해 매년 정부 예산의 일부를 규제혁신 관련 연구개발 예산으로 확보할 필요가 있다.

3) [종료 단계] 정부 차원의 사회적 합의 이행

실증 사업 종료 후에는 추진 주체별 입증 근거를 활용하여 정부 차원에서 추진 전략을 수립하고, 이를 기반으로 이해관계자 간의 합의를 이끌어야 한다. 추진 전략 수립 전 최종적으로 경제적, 정책적, 사회적 타당성을 종합 검토하여 혁신 비즈니스의 도입 여부를 결정한다.

혁신 비즈니스의 도입 여부 결정 후, 정부는 안전성 확보 및 상생 방안을 구체화해야 한다.

먼저, 혁신 비즈니스의 안전성에 대한 명확한 기준을 수립하고, 신규 사업자의 안전성 확보를 위한 세부적인 방안을 제시한다. 혁신 비즈니스를 대상으로 특정 수준 이상의 보험가입이나 기존 사업자와 동등한 수준의 라이선스 취득, 사업 진입 시 기존 사업자 대비 높은 안전성 기준 등을 요구할 수 있다. 예를 들어, 승차공유 비즈니스의 경우 기존 택시사업자들의 택시 면허와 동등한 수준으로 자체 플랫폼 면허를 만들어 운전기사의 취득을 필수 요건으로 지정할 수 있다. 공유숙박 비즈니스의 경우에는 혹시 모를 안전사고를 대비하여 더 높은 관리수준을 요구하고, 보상 금액이 높은 보험에 가입하는 등 사업 영위를 위한 최소 기준을 강화할 수 있다.

47 규제개혁백서, 국무조정실·규제개혁위원회, 2019

상생 방안은 기존 사업자와 신규 사업자를 모두 고려하여 구체화할 수 있어야 한다. 신규 산업에 기존 사업자를 참여시키거나 이익을 일정 부분 공유하고, 신규 사업자를 위해 사업 운영 시 관련 규제 및 기준을 완화할 수 있다. 이행 주체, 기간 등을 명확하게 설정하여 기존 사업자가 그 기간 내 출구 전략을 마련하는 등 구체적으로 행동할 수 있게 해야 한다. 상생전략은 기존 사업자와 신규 사업자의 상생이 목적인 만큼 신규 사업자를 막는 수단으로 사용되지 않아야 한다. 승차공유업의 경우 택시기사가 참여할 수 있게 하고, 일반인 대비 신뢰도 높은 택시기사에게 수취하는 금액을 상대적으로 더 높게 설정하는 등의 방안을 고려할 수 있다. 또한 일정 기간 동안 이윤의 일정 비율을 상생기금으로 조성하여 기존 산업의 발전을 위해 활용할 수도 있다.

다만, 이익공유나 상생기금 조성과 같은 경우, 기준 설정 전에 실증 데이터는 물론 시장 진입 이후에도 일정 기간 최대한 많은 양의 데이터를 축적하여 다양한 전문 집단의 의견을 검토해야 하며, 양측의 상생을 도모할 수 있는 적정선을 합리적으로 도출해야 한다. 상생 전략 기준이 적절하게 설정되지 않는다면 신규 사업자에게 큰 부담이 되거나 신규 사업자가 부담을 감수함에도 불구하고 기존 사업자에게도 도움이 되지 않는 실효성 없는 전략이 만들어질 수 있기 때문이다.

정부는 이와 같이 구체적인 이행 방안을 마련하여 기존 사업자와 신규 사업자 간의 합의를 이끌어야 한다. 사업자 간의 합의뿐 아니라 국민과 국회 등 다양한 이해관계자들이 규제 개선 과정에 참여하여 신사업 도입 타당성에 대한 공감대를 형성하는 것도 중요하다. 정부가 규제 개선에 대한 추진의지를 가지고 있어도 최종적인 법 제·개정을 위해서는 국회의결을 통과해야 하는데 이를 놓치게 되면 실질적인 입법까지 추진하기가 쉽지 않기 때문이다. 따라서, 합의 후에는 확보한 입증 근거와 정부 차원의 추진 전략을 바탕으로 우호적인 국민여론을 조성하여 입법에 대한 공감대를 형성하고, 혁신 비즈니스에 대한 규제 개선을 국회까지 이끌어갈 만한 추진력을 확보하도록 해야 한다.

III. 수요자 관점의 규제혁신제도 운영

[표 28]

규제샌드박스 운영 현황 및 제언 방향성

현황 검토

- 제도 시행 4년차로 실증특례 종료 예정인 과제에 대한 규제개선 또는 후속절차 준비가 필요
  - '21년말 기준 632건의 승인 과제 중 규제 개선 완료 과제는 132건임(21%)
- 기업의 샌드박스 진입(신청-승인) 시, 소요기간 및 평가기준 불확실성에 대한 부담 발생
  - (신청 접수) 신청 사업에 적합한 샌드박스 선택 및 신청 시 관련 요건 준비 어려움
  - (접수 승인) 진행 단계별 기간이 규정되어 있지 않아 과제별 소요 기간 크게 상이
- 실증 시, 안전성 미 확정 및 지나친 부가 조건에 따른 실증 기간 내 부담 발생
  - (실증 범위) 지나친 부가조건에 따른 실증 기간 내 사업성 제한
  - (실증 방법) 실증 기간 내 안전성 입증이 확정되지 않아 기업의 부담 가중

제언 방향성 혁신 비즈니스 도입을 위한 규제샌드박스의 역할 강화

- 규제샌드박스 운영 상의 불확실성과 준비과정의 복잡성 해소
- 실증 사업의 실질적인 시장 진입까지 효과적인 추진

규제샌드박스 제도 도입 및 성과

정부는 2017 년 9 월, 규제샌드박스 도입을 발표한 이후 1 년 여의 준비를 거쳐 2019 년 1 월 정보통신융합(ICT)과 산업융합 분야 규제샌드박스를 시작했다. '22 년 현재는 혁신 비즈니스 도입의 테스트베드 역할을 하는 총 6 개 분야의 규제샌드박스가 운영되고 있다.[48]

규제샌드박스의 특징인 규제특례는 '실증특례'와 '임시허가'로 구분된다. 실증특례는 기존 법령에 신기술을 활용한 사업에 맞는 기준요건이 없거나, 그대로 적용하는 것이 맞지 않다고 판단되는 경우, 또는 다른 법령에 의해 허가 등의 신청이 불가능한 경우에 일정 조건하에서 새로운 비즈니스의 테스트를 위한 실증 사업을 허용하는 제도이다. 실증 사업 결과 사업의 안전성과 유효성이 입증되면 정부가 관련 규제법령을 정비한다. 임시허가는 신기술의 안전성에는 문제가 없지만, 허가 등 근거가 되는 기존 법령에 기준요건이 없거나 그대로 적용하는 것이 맞지 않을 때 우선 시장 출시가 가능하도록 임시로 허가하고 관계 당국이 관련 규제법령을 개정하는 제도이다.[49]

규제샌드박스는 신청 및 참여 주체 관점에서 개별 기업 단위의 '프로젝트형'과 지역 단위의 '지역한정형'으로 구분된다. 프로젝트형(ICT 융합, 산업융합, 혁신금융)과 지역한정형(규제자유특구, 스마트도시, 연구개발특구)의 6 가지 규제샌드박스는 특례 유형, 운영 주체, 지원 내용 및 금액 수준이 서로 상이하다.[50] 유형별 특징을 보면, 프로젝트형은

48 제도 시행일: ICT 융합('19.01.17.), 산업융합('19.01.17.), 혁신융합('19.04.01.), 규제자유특구('19.04.17.), 스마트도시('20.02.27.), 연구개발특구('20.12.10.)
49 규제샌드박스 백서, 대한민국 정부·대한상공회의소, 2022
50 ICT 융합 규제샌드박스, 산업융합 규제샌드박스, 혁신금융 규제샌드박스, 규제자유특구, 스마트도시, 연구개발특구 홈페이지

기업이 제도 신청 및 참여 주체이며, 기업 과제 단위로 제도가 관리, 운영되고 있다. 지역한정형인 규제자유특구는 지자체가 신청 주체이고, 지자체와 지역 TP(테크노파크, 지역산업 육성 거점 기관)에서 특구 운영을 주관하며 참여기업의 실증 운영을 지원함에 따라 지역 단위로 제도가 관리, 운영되고 있다.[51]

정부는 '22 년 규제시행 3 년간의 발전과정과 80 개 주요 승인 사례 등의 성과를 담은 규제샌드박스 백서를 발간했으며, 규제정보포털을 통해 승인과제들의 정보를 공개하고 있다. 백서에 따르면 지난 3 년간 투자 유치 4 조 8,837 억 원, 매출증가 1,561 억 원, 고용증가 6,355 명의 경제적 성과가 창출되었다. 승인기업의 65%(408 개)가 중소기업으로 규제샌드박스는 중소기업의 신산업 진입 및 기술혁신을 지원하고 있다.

2021 년 12 월말 기준, 총 632 건의 과제가 승인되었고, 승인과제의 21%(132 건)는 관련 규제가 정비되었다. 규제샌드박스 제도 시행이 4 년차에 접어들면서 실증특례(2+2 년) 종료 시점이 다가오는 과제가 늘어나고 있어, 실증특례 종료 예정인 과제에 대한 규제 개선 또는 후속절차 준비가 필요한 시점이다.

[표 29]

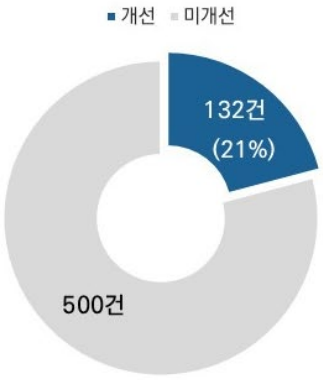
규제샌드박스 승인 및 규제개선 현황

과제 승인 현황 ('21.12 기준)

분야	총합(건)	실증특례	임시허가	적극해석
ICT 융합	135	73	46	16
산업융합	198	149	33	16
혁신금융	185	185	*N/A*[1]	*N/A*[1]
규제자유특구	75[2]	75	0	*N/A*[1]
스마트도시	34	28	0	*6*
연구개발특구	5	2	*N/A*[1]	3
합계	632	512	79	41

규제개선 완료 현황 ('21.12 기준)

- '21년 12월말 기준 규제개선 완료 과제 수는 132건이며, 전체 632건 중 21%에 해당



Note 1) 규제샌드박스 제도 각각의 근거 법령이 존재함에 따라, 규정에 차이가 있음; 2) 최초 지정 건수를 의미하며, '22년 2월말 기준 71개 세부사업 운영 중, 임시허가 전환 반영하지 않음
Source: 규제샌드박스 백서

규제샌드박스 제도 현황 분석

수요자 관점에서 대상 규제를 발굴하고 실증 사업을 통해 사업 추진에 관한 근거를 확보할 수 있으며, 이를 바탕으로 관련 규제를 개선한다는 측면에서 규제샌드박스는 혁신 비즈니스 도입에 매우 중요한 역할을 차지한다. 규제샌드박스 운영 현황에 대한 정보공개가 제한적으로, 정보공개청구와 참여 기업 및 관련 기관 인터뷰를 기반으로 규제샌드박스의 단계별 운영 현황을 검토하였다.

51 스마트도시('20.2)와 연구개발특구('20.12)는 4 개 샌드박스 대비 늦게 도입되어, 1 년 이상의 운영기간 차이가 존재하므로 본 보고서의 분석 대상에서 제외

1) [진입 단계] 소요기간 및 평가기준 불확실성에 대한 부담

① 신청 접수 – 적합한 제도 선택 및 신청 준비 어려움

기업은 규제샌드박스 제도 신청 시 ICT 융합, 산업융합, 혁신금융 등의 제도 중 가장 적합한 제도를 선택해야 한다. 제도 선택에 따라 지원 혜택, 승인 결과, 소요기간 등이 달라질 수 있기 때문이다. 하지만 기업에게 최적의 규제샌드박스 제도 선택은 쉽지 않은 문제이다. 이에 정부는 민간접수기구 신설 및 과제 이관 등의 절차를 마련하였으나 여전히 기업들은 적합한 제도 선택에 어려움을 토로하고 있다.

"구분이 모호한 경우, 기관 판단에 따라 이관 여부가 결정된다.
어느 사업이 어느 샌드박스에서 진행되어야 하는지는 구체적으로 정해져 있지 않다."
– 규제샌드박스 관계자 –

우선, 기업 입장에서 제도 간 사업 차이를 이해하기 어렵다. ICT 융합은 '정보통신기술 결합 서비스', 산업융합은 '산업융합 신제품 및 서비스', 혁신금융은 '기존과 차별화된 혁신금융서비스'를 표방하고 있다.[52] 이 중 혁신금융은 특례 대상 법령을 '금융관련법령'으로 한정하고 있지만, ICT 융합과 산업융합은 넓은 범위를 포괄하고 있어 구분 기준이 모호하다. 또한, 혁신 비즈니스의 성격에 따른 부처 선택의 명확한 규정이 존재하지 않는다. 이러한 구조하에서는 제도 간 유사한 성격의 중복 사업이 발생하기 쉽고, 복수의 소관부처에서 한두 개의 신청사례를 처리하는 데 각각의 국가 자원과 행정력이 투입되는 등 비효율적 업무가 발생할 가능성이 높다. 실제로도 유사한 비즈니스가 여러 규제샌드박스에서 별도의 과제로 승인되어 진행되고 있는 사례를 찾아볼 수 있다.

국무조정실에서 승인 과제를 취합하여 규제정보포털에 게시하고 있으나, 규제샌드박스 간 정보 교류는 상대적으로 미흡한 상황이다. 비즈니스 성장 차원에서의 협력 또한 활발하지 않다. 이에 따라 기존에 선택한 제도에서 진행한 실증 사업의 결과물을 다른 규제샌드박스 제도로 연계하여 발전시키는 것 또한 쉽지 않다.

[표 30]

주요 유사 비즈니스 사례

과제명[1)]	규제개선 내용	분야	서비스명
여객자동차 플랫폼 운송 서비스	여객자동차운송플랫폼 사업을 신설하여 렌트카를 활용한 유상 운송사업을 허용 *「여객자동차법 시행규칙」	ICT 융합	렌터카를 활용한 차량 구독 및 플랫폼 운송 서비스
		산업융합	렌터카를 활용한 반려동물 운송 플랫폼 서비스
공유주방 서비스	공유주방 정의·업종 신설 및 위생기준 마련 *「식품위생법」	ICT융합	공유주방 서비스
		산업융합	휴게소 식당 주방 공유를 통한 청년창업 매장
공유 퍼스널모빌리티 서비스	전동킥보드의 자전거도로 통행이 가능하도록 규제개선 *「도로교통법」	산업융합	공유 퍼스널모빌리티 서비스
		규제자유특구	(전남) 개인용 이동수단(PM) 주행 실증

Note 1) 2021년 12월말 기준 규제샌드박스 백서 내 규제개선 완료 과제 중 유사 비즈니스 과제 확인
Source: 규제샌드박스 백서, 규제정보포털

52 정보통신융합법, 산업융합촉진법, 금융혁신법

- 기업 사례 검토

안전성 검증 목적의 추가 실증을 위한 타 규제샌드박스 신청 승인 지연

B 기업은 기존 소형선박의 실증 사업 결과를 바탕으로 선박검사기관과 함께 법령 정비 의견을 제출하였으나 실증 시간 및 안전성 검증 데이터 부족으로 법령의 제정 및 고시가 계속 지연되고 있다. 이에 추가 실증을 통해 검증하기로 하고 타 규제샌드박스를 신청하였으나, 이 또한 지연되고 있어 관련 사업의 지연이 우려되고 있다.

B 기업은 친환경 추진 소형선박의 실증을 위한 특구사업자로 사업기간 3 년간 소형선박의 건조 및 해상 실증을 완료하였으며, 연료전지로 추진되는 친환경 선박의 추가적인 안전성 검증을 위해서는 추진에 필요한 전력 공급이 가능한 연료전지 발전 시스템과 함께 좀 더 규모가 큰 선박의 건조 실증이 필요하다고 판단하였다.

B 기업은 실제 비즈니스 출시를 위해 데이터 보완을 목적으로 규제자유특구 내 중형 선박 대상 실증 과제를 추가로 신청하였으나, 특구 특례 선박 규격이 10m 로 정해져 있어 추가 실증이 불가하다는 답변을 받았다. 이에 대안으로 2021 년 산업융합 규제샌드박스를 신청하였으나, 1 년간 지연되어 철회 후 재신청을 준비하고 있다. 규제부처가 기존 데이터로는 수소연료전지 선박 관련 법제화가 불가하다고 답하면서도, 중복성으로 인한 특혜 소지를 이유로 추가 실증 또한 허락해주지 않았기 때문이다.

② 접수 승인 – 진행 단계별 기간 규정 미흡

기업은 규제샌드박스 신청서 제출 후, '접수 – 관계부처 협의 – 사전심의위원회 – 심의위원회'를 거치면서 실증특례 승인을 받게 된다. 여기서 접수 후 관계부처 회신까지 기한은 법령에 30 일로 명시되어 있다. 심의 기한의 경우 혁신금융 분야는 30 일로 규정하고 있지만, ICT 융합 및 산업융합에서는 규정하고 있지 않다. 이처럼 별도의 기한 규정이 없는 경우 장기간 대기가 발생할 수 있다.

실제로 협의/심의 단계에서 사례마다 소요 일정에 차이가 발생하고, 장기간 대기 사례도 존재한다. 접수 후 승인까지의 소요시간에 대해 정보공개청구 결과 a 샌드박스는 '21 년 기준 평균 111 일(최소 15 일, 최대 420 일), b 샌드박스는 '21년 기준 평균 23일(최소 6일, 최대 59일)이 소요되었다고 답변했다. 그리고 c 샌드박스는 별도 관리하지 않는다고 답변하였다.

[표 31]

규제샌드박스 진입 단계 기한 규정

구분	신청 시			보완요청 시		
	ICT융합	산업융합	혁신금융	ICT융합	산업융합	혁신금융
접수 시 관계부처 회신	30일	30일	30일	90일	90일 (추가 한 차례 연장 가능)	120일
접수 → 심의	규정 無	규정 無	30일	N/A	N/A	120일

Source: 정보통신융합법, 산업융합촉진법, 금융혁신법

- 기업 사례 검토

실증 내용 관련 규제부처의 선행 계획 여부에 따라 승인까지의 소요기간 차이 발생

C 기업은 신청 후 승인까지 8 개월이 소요된 반면, D 기업은 신청 후 승인까지 3 년 5 개월이 소요되었다. C 기업의 경우, 규제부처에서 전기차 보급 기반 구축 실증 사업('10-'11), 제 4 차 친환경자동차 기본계획('21) 등 이미 전기차 및 충전 인프라 보급을 위해 노력하고 있었기 때문에 신청 후 승인과 법령 개정까지 신속하고 원활하게 진행되었다.

그러나 D 기업의 경우, 이해관계자 및 규제부처의 반대로 심의위원회 상정이 계속 지연되어 C 기업과 비슷한 시기에 신청했음에도 불구하고 3 년이 지나 승인이 이루어졌다.

2) [운영/종료 단계] 안전성 미 확정 및 지나친 부가 조건에 따른 실증 기간 내 부담

① 실증 범위 - 부가조건으로 인한 기업의 부담

규제샌드박스 제도에서 실증특례 승인을 받은 기업은 2-4 년의 실증 사업 기간을 갖는다. 우리나라 신생기업 생존율이 '19 년 기준 1 년차 64.8%, 5 년차 32.1% 임을 감안할 때,[53] 실증 사업 기간은 스타트업의 생존을 좌우하는 중요한 시기이다. 그러나 이처럼 중요한 시기에 실증 사업에 부여되는 부가조건으로 인해 사업성이 저해되면 기업 운영에 어려움이 생길 수 있다.

규제특례심의위원회는 안전성 등을 확보하기 위해 필요 시 부가조건을 설정하여 실증 범위를 제한할 수 있다.[54] 안전성이 검증되지 않은 실증 사업의 위험도를 부가조건으로 낮추고자 하는 것이지만 필요 이상의 부가조건이 더해지면 기업에게는 부담이 될 수 있다.

따라서, 부가조건 설정 시 혁신 비즈니스에 대한 안전성 확보 외에 기업의 사업성도 함께 고려해야 한다. 이를 위해 정부는 필요 이상의 부가조건이 부여되지 않도록 제도상 보호 장치를 마련하였으며, 지원기관들도 불합리한 부가조건에 대해 기업 입장을 변호하며 노력하고 있다. 하지만 규제부처와 부가조건에 대한 충분한 협의가 이루어지지 않아 기업이 실증 사업 운영에 부담을 갖는 경우가 있다.[55]

- 기업 사례 검토

실 거래 서류 확인, 거래한도 제한 등으로 인해 사업 운영과 수익성 확보가 어려움

E 기업은 2019 년 1 월 실증특례 신청 후 5 월에 실증특례 승인을 받고, 8 월부터 실증 사업을 개시하였다. 진입 과정은 별다른 문제없이 신속하게 진행되었지만, 실증특례 승인 시 부여된 다수의 부가조건들로 인해 사업 운영이 힘들어졌다.

실 거래 확인을 통한 대금 지급, 일정 금액 이내의 월간, 연간 거래한도 설정 등 16 가지 부가조건이 설정되어 수익성이 확보되지 않은 것이다. 부가조건 변경 신청제도를 통해 결제한도에 대한 부가조건 완화를 신청하여 조건부

53 2020 년 기업생멸행정통계 결과, 통계청, 2021
54 정보통신융합법은 과학기술정보통신부장관, 산업융합촉진법은 규제특례심의위원회, 금융혁신법은 금융위원회로 명시
55 이를 보완하기 위한 제도로 부가조건 변경 요청제도가 도입되었으며, 현재는 금융혁신법에만 명시적 규정 존재

완화가 진행되었으나, 실질적으로 기업 사정 해결에는 큰 도움이 되지 않았다. 또한 실증기간 종료 시점에서 규제 미개선으로 인해 실증기간 연장을 신청하였는데, 이 과정에서 2 가지 부가조건이 추가되었다. 추가된 부가조건은 6 개월 이상 월평균 30 만원 이상 거래하는 고객의 사업자 등록 의무 통지 등 이용자 확보가 어려운 조건이었고, 이로 인해 사업성은 더욱 제한되었다.

비즈니스 범위 제한 및 단계적인 시행 등에 따라 수익성 확보와 적극적 투자 유치가 제한

F 기업은 크게 3 가지 부가조건으로 사업성을 제한받고 있다. F 기업은 본래 심야 시간에 프리랜서 약사를 확보해 약국의 인건비 부담을 절감하는 모델을 구상했지만, 판매 가능한 제품이 11 개 약효군으로 제한되고, 약국과 판매 약사간 근로계약이 의무 조건으로 부과되면서 기존 모델의 적용이 불가능하게 되었다. 추가적인 약사 인건비를 부담해야 하는 조건이 더해지면서 약국들이 F 기업의 제품을 이용할 유인 역시 감소했다. 또한, 3 단계 계단식 시행·확대 조건으로 인해 실증 사업 추진 중에도 규제부처 승인을 받아야만 실증 사업을 확대할 수 있다. 이에 따라 사업의 예측가능성이 낮아지게 되어 기계 양산 등 계획 수립이 어려워졌고, 적극적 투자 유치도 곤란한 상황이다.

② 실증 방법 - 불명확한 안전성 입증 요건

기업은 실증 사업을 운영하면서 안전성을 입증하게 된다. 하지만 현재 법령에는 실증 방법에 따른 안전성 입증 및 규제 정비 계획에 대한 규정이 없다. 더불어 안전성이란 용어는 매우 광범위하고 막연한 개념이기 때문에, 산업 및 개별 사업별로 안전성에 대한 기준이 다르게 요구될 수 있다.

실증 사업 개시 전에 안전성 입증 요건을 미리 설정하는 것이 가장 이상적이지만, 혁신 비즈니스란 이전에 시도해보지 않은 사업이기 때문에, 안전성 기준을 사전에 예측하고 명확하게 규정하기엔 무리가 있다. 실증 사업 운영 중에도 안전성 입증 요건에 대해 부처-기업 간 논의가 잘 이루어지지 않는 경우도 있기 때문에 사실상 실증 완료 후 기업에서 제시한 안전성 입증 결과에 대해 부처가 사후 평가를 진행하는 경우가 많다. 이는 안전성 요건에 이슈가 있더라도 사업 기획이나 진행 전에 기업에게 알려지지 않고, 기업에서 자체적으로 안전성을 검증하고 나서야 해당 이슈에 대한 추가 안전성 요건이 요구될 수 있는 구조이다. 만일 별다른 논의가 없어 기업에서 자체적 기준에 따라 안전성 입증을 준비해왔는데 실증 종료 시점이 되어서야 추가적인 안전성 기준이 제시된다면, 기업 입장에서는 안전성 입증에 대한 불만과 혼란이 야기될 수 있다.

"안전성 입증에 대해 사전에 충분히 논의하지 못했다.
주로 사후에 평가가 이루어지다 보니 예측하기 어려운 면이 있다."
- 규제샌드박스 관계자 -

안전성 요건 수립에는 규제부처 외에 업계 간 합의도 필요하다. 수립된 안전성 요건은 실증 기업 외에도 해당 업계 전체에 영향을 미치기 때문이다. 업계 내 기업마다 다른 안전성 기준을 적용 시 형평성 문제가 발생할 수 있고, 안전성 문제로 인한 사고 발생 시에는 사고 발생 기업만이 아니라 시장 전체가 타격을 입게 된다.

산업융합과 규제자유특구에서 진행되었던 개인형 이동수단(전동 킥보드)실증의 경우, 산업계와의 충분한 합의 없이 규제가 개선되었다가 다시 규제가 강화된 사례이다. 2020년 12월 원동기장치자전거 면허 의무가 완화되어 면허 없이도 이용 가능한 방향으로 규제가 개선되었고, 안전모 미착용에 대해서도 처벌 규정이 부재하여 계도 수준에

머물렀다. 그러나, 개인형 이동수단의 사고건수가 2020년 897건에서 2021년 1,735건으로 두 배가 되고,[56] 사망 사고가 발생하는 등 이용 관련 이슈가 점차 증가함에 따라 여론이 악화되었다. 마침내 2021년 5월「도로교통법」 개정안이 시행되며, 오토바이와 유사한 수준의 안전을 준수하도록 안전 관련 규정이 강화되었고[57], 수익성 악화로 인해 국내 진출했던 글로벌 업체들이 잇달아 철수하는 등 해당 시장이 대폭 축소되었다.[58]

- 기업 사례 검토

규제 개선에 대한 세부 협의 없이 실증 진행 후, 규제 개선 교착 발생

G 기업은 R&D 계획 단계에서 규제부처와 규제 해소 조건 등을 사전에 명확히 협의하지 않았던 점이 규제 개선에 큰 방해 요인으로 작용한 사례이다. 규제 개선을 위한 안전성 입증에 대한 견해가 2 년의 실증 기간 종료 후에도 일치하지 않아 실증이 연장된 상황이다. 현재는 국토교통부의 차종 분류 개정 시점에 맞추어 기존 규제가 아닌 다른 관점으로 규제를 해소할 계획도 세우고 있다.

유사 실증 사업 간 안전성 기준 합의 절차의 필요성 제기

H 기업은 실증 사업을 운영하는 과정에서 높은 수준의 보안 기준을 적용하였고, 관련 규제 개선 후 본격적인 시장 진출을 준비하고 있다. 그러나 유사기술을 제공하는 업체들의 시험 통과 기준이 공개되어 있지 않아, 타 업체의 보안 수준에 대한 우려가 있다. 해당 비즈니스 출시 이후 정보 보안 사고 발생 시, 시장 전체가 타격을 받을 수 있기 때문이다. 이에 따라 현재 H 기업은 유사 실증사업에 대해 보다 충실한 보안기술적용의 필요성을 지속적으로 제기하고 있다.

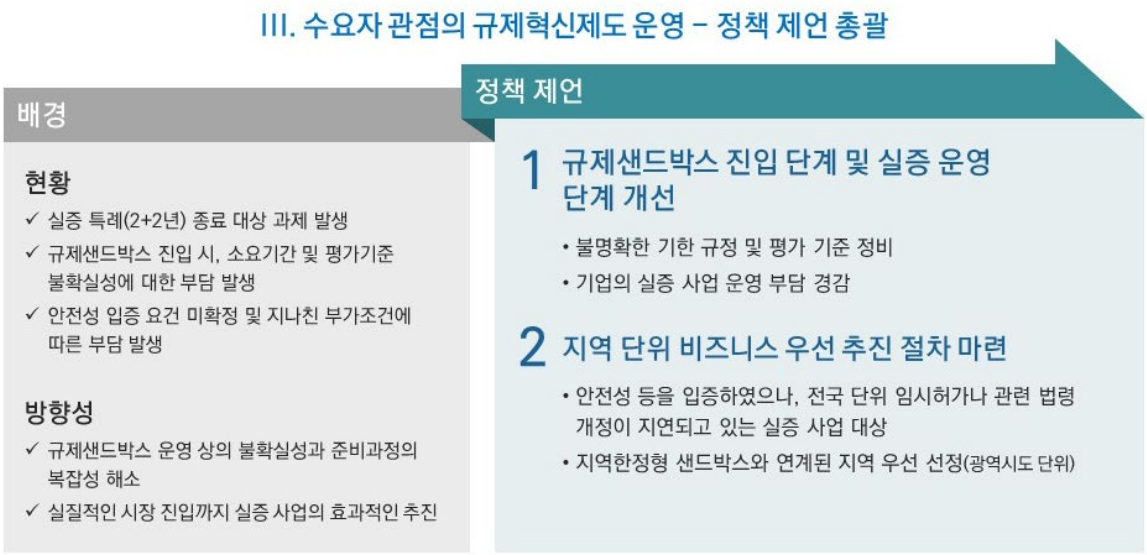
56 가해운전자 차종별 월별 교통사고, 도로교통공단 교통사고상세통계, 2019-2021

57 제 2 종 원동기 이상 면허 소지 의무, 안전 보호구 착용, 만 13 세 미만 어린이 운전 금지, 인도 주행 금지, 승차 정원 초과 금지(2 인 이상 탑승 금지), 주행 속도 25km 제한 등

58 "고무줄 규제 더는 못 버텨...공유킥보드 '라임' 한국서 철수", 한경, 2022.06.15.

규제샌드박스 개선을 위한 제언

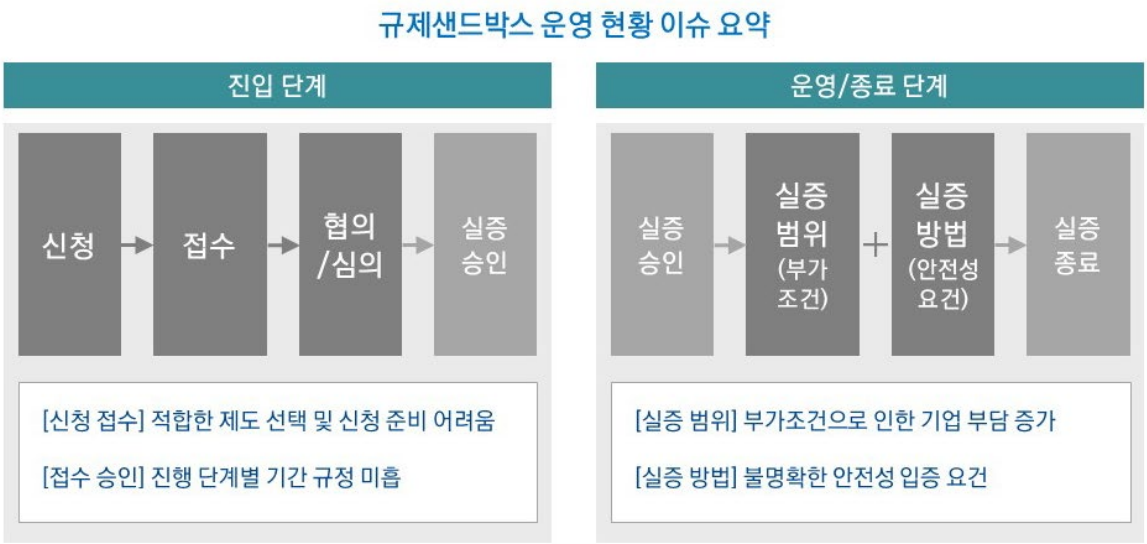
[표 32]



1. 규제샌드박스 진입 단계 및 실증 운영 단계 개선

현재 우리나라에서 규제샌드박스 참여를 준비하는 기업은 어떠한 기준으로 평가를 받고, 승인까지 얼마의 시일이 소요되는지 등의 정보가 부족하기 때문에 불확실한 상태로 제도 진입을 준비하게 된다. 진입 이후에도 어떠한 조건을 충족해야 혁신 비즈니스에 대한 법령 개정이 이루어지는지 명확히 알기 어려운 것이 현실이다.

[표 33]



참고로 독일의 경우, 지자체, 기업, 기관 등 다양한 이해관계자들이 모두 신청 주체로서 컨소시엄을 이루어 이해관계자 간 협의를 진행하고 실증 조건 등 규제샌드박스 운영 기준을 정의한다. 이후 실증 사업 내용을 지방정부 법령 내 실험조항으로 입법화하여 실증을 진행할 수 있는 법적 근거를 마련한다.[59] 이러한 법적 근거 마련 과정에서 이해관계자 간의 갈등으로 인해 발생할 수 있는 불확실성이 감소하고, 기업은 안정적으로 실증 사업을 추진할 수 있게 된다. 핵심은 혁신 비즈니스를 추진하는 기업에게 발생할 수 있는 불확실성 최소화이다.

[표 34]

독일의 지방정부 실험조항 입법 사례

실증 전 세부 요건 정의	• 이해관계자들간 실증 사업 세부 내용 협의 및 문서화 • 실증 관련 규제 파악 및 예외조항에 대한 주(지방정부)법 입안

[실험조항 입법 예시] 노르트-라인-베스트팔렌 주 미디어법

(제10b조)

1. 목적, 기간 정의

1) 디지털 지상 전송 기술을 도입하고 발전시키기 위하여 임시 시험 시행을 허용한다. 일반적으로 **기한은 3년을 초과하지 않아야 한다. 이 파일럿 시험은 디지털 지상파 전송 기술의 향후 사용에 대한 의사결정을 준비하기 위한 것이다.**

2) 주지사는 시험 목적을 위해 이용 가능한 전송 능력을 발표하며, 관련 당사자들이 적절한 배분에 대해 합의하였음을 알린다. 합의가 이루어지면, 주지사는 전송능력을 할당하고, 주의회의 관

2. 이해관계자간 합의 미 도출 시 주지사의 권한 정의

3) **발표 후 한달 이내에 당사자들 간에 합의가 이루어지지 않을 경우, 주지사는 당사자들의 시도한 목적과 의견을 고려하여 결정하여야 한다.** 여기에서는 제10조 제2항 및 제10a조에 언급한 측면을 고려하여 공법상의 기관과 민간 기구 간에 전송 능력이 균형 있게 배분되어야 한다.

(제30조)

3. 구체적인 예외규정 정의

1) 제10b조에 따른 파일럿 시험 외에 새로운 기술, 프로그램 및 유사한 텔레매체를 이용한 모델 및 운용 시험의 시험은 6개월까지의 기한이 주어지며, 3개월까지의 연장이 허용된다. 모델 및 운용 시험에 대해서는 이 법률의 규정에 따라 적용한다. **주 미디어청은 프로젝트 또는 시험 목표를 달성하기 위해 필요한 경우 제4조 제1, 5, 6, 31…118~126항의 예외로 법적 규정에서 벗어날 수 있다.** 더 자세한 내용은 주미디어청(LfM)이 법령을 통해 규정한다.

4. 실증 평가 방법 정의

2) **LfM은 적절한 시간 간격으로 주최자와 제공자에게 현재 진행중인 모델 및 운영 시험에 대한 경험 보고서를 요구하고, 종료 후 해당 평가를 요구하여야 한다.**

Source: 독일의 규제샌드박스 관련 법제도 분석 및 시사점, 한국법제연구원, 2020

1) 불명확한 기한 규정 및 평가 기준 정비

규제샌드박스 진입 단계에서 신청-접수, 접수-승인의 세부 단계별 기한 규정을 보완하고 사업 신청 및 심의 단계에서의 세부 가이드라인을 제공해야 한다.

① 단계별 소요기한 규정 및 운영 결과 공개

기업은 규제샌드박스 신청 시 승인까지 얼마나 기간이 소요될지 알기 어려워, 실증 준비에 대한 부담을 지고 있다. 따라서 진입 시 세부 단계별로 상세히 소요기한을 규정하고, 운영 결과를 관리할 필요가 있다. 예를 들어, 신청-접수 단계에 대한 추가 규정이 필요하다. 신청-접수에 대한 기한 규정이 없어, 기업은 신청 후 접수 처리까지 최대 얼마나 기간이 소요될지 예측하기 어렵다. 신청 후 접수 처리에 필요한 시간을 고려하여 소요기한을 규정하고 실 소요기간을 공개하면, 기업에서 대략적인 접수 완료 시기를 예상하고 일정에 반영할 수 있다.

59 독일의 규제샌드박스 관련 법제도 분석 및 시사점, 한국법제연구원, 2020

접수 후 관계부처 회신까지의 기한 규정은 보완이 필요하다. 관계부처 회신 이후 관계부처 협의 과정에 대한 기한 규정이 없기 때문에, 기업은 관계부처에서 업무를 진행하는 단계에서 기간이 얼마나 소요될지 가늠하기 어렵다. 관계부처 협의까지 포함하여 기한을 규정하고 실 소요기간을 공개하면, 기업에서 관계부처 회신 및 협의 완료 시기를 예상하고 일정을 수립할 수 있다.

[표 35]

규제샌드박스 진입 단계 기한 규정 및 실 소요기간

구분	기한 규정		
	ICT융합	산업융합	혁신금융
신청 → 접수	규정 無	규정 無	규정 無
접수 → 승인	규정 無	규정 無	30일~120일
접수 시 관계부처 회신	30일~90일	30일~90일[3]	30일

실 소요기간 ('21년 기준)	
신청 → 접수	• N/A[1]
접수 → 승인	• a 샌드박스: 평균 111일(15일~ 420일) • b 샌드박스: 평균 23일(6일~ 59일) • c 샌드박스: N/A[1]
접수 시 관계부처 회신	• b 샌드박스: 요청하지 않음 • a,c 샌드박스: N/A[1]

Note 1) 정보공개청구 결과, 해당 소요기간을 별도 관리하지 않는다는 답변을 수령; 2) 1회 연장 가능하나 연장 가능 기간에 대한 규정 부재
Source: 과기부, 산업부, 금융위원회

② 기업 평가 기준 및 가이드라인 정비

규제샌드박스 제도에 스타트업이 쉽게 참여할 수 있도록 사업 신청 및 심의 단계에 대한 세부 가이드라인이 제공되어야 한다.

사업 신청 시 신청서 작성 항목에 대한 가이드라인이 필요하다. 작성 필요 항목에는 정량적인 항목 외에도 이용자 보호방안이나 위험 대응방안 등 정성적인 항목이 존재한다. 기업 입장에서는 이러한 정성적인 항목의 작성방향이나 필수적으로 포함해야 할 내용이 명확하게 이해되지 않을 수 있다. 기업의 어려움을 덜어주기 위해 혁신금융 샌드박스는 사업 신청서 작성 가이드라인으로 사업 신청서 샘플을 제공하고 있다. 다른 규제샌드박스 제도에도 유사한 방법으로 작성 샘플을 포함하여 가이드라인을 정비하면 기업의 부담을 덜어줄 수 있다.

신청 접수 이후 실증 승인을 위한 심의 기준은 규제샌드박스 제도별로 근거 법령상에 규정되어 있지만, 상세 내용에 대해 파악하기 어려운 면이 있다. 하지만 법률 및 시행령에서 세부적인 심의 기준을 모두 명시하기에는 어려운 점도 존재하므로 심의 결과에 대한 주요 사례를 중심으로 기업에게 가이드라인을 제공할 필요가 있다. 주요 사례와 심의 결과에 대한 사유 등을 함께 제공하면, 기업은 심의 과정 내 예상 이슈를 도출하여 심의를 대비할 수 있게 될 것이다. 불명확한 심의 기준을 정비하면 기업의 규제샌드박스 제도 선택에도 도움이 된다. 기준 정보가 불명확하면 혁신 비즈니스에 어느 규제샌드박스 제도가 최적인지 알기 어렵지만, 사례 중심 가이드가 있다면 어느 제도에서 평가 기준을 만족할 수 있을지 가늠할 수 있기 때문이다.

다만, 가이드라인이 상세하게 제공된다 하더라도, 신청서 작성 구성 항목 자체의 높은 난이도로 인해 기업에게 부담이 되는 부분도 있다. 그 예로 실증 계획 구체화, 관련 규제 검토, 신/구 산업 간 갈등 등을 들 수 있다. 이는 법률, 경영전략 등 전문 지식을 갖춘 전문가의 도움을 필요로 하지만, 스타트업에서 해당 역량을 보유한 인력을 자체적으로 갖추기는 쉽지 않다. 따라서 이에 대한 전문적인 지원 체계를 수립할 필요가 있다.

[표 36]

규제샌드박스별 신청 시 요청 양식 비교

구분		대한상공회의소	ICT융합	산업융합	혁신금융[1]	
					(1차)수요조사	(2차)지정신청
기본사항	기업 인적사항	V	V	V	V	V
	기업 재무현황	-	V	V	V	V
규제	규제 특례 적용대상 및 필요성	V	V	V	V	V
제품 및 서비스	신제품·서비스·기술 설명	V	V	V	V	V
	이용자 보호방안 및 위험 대응방안	-	V	V	-	V (금융시장 안정성)
	신제품 이용편익 및 기대효과	-	V	V	V	V
	기술 서비스 관련 시장 및 현황	-	V	V	-	V
실증계획	세부 실증 계획	-	V (목표, 필요성, 범위)	V (목적, 검증방법, 일정, 보고계획, 장소, 시설 등)	-	V (업무방법, 사업계획, 성과지표)
	손해배상 방안	-	V	V	-	V
비고	추가 내용	-	신구산업 갈등 해소방안	지식재산권 보유현황	-	기업 자격/역량에 관한 사항

Note 1) 혁신금융 규제샌드박스는 사전 수요조사 신청서를 통해 신청을 받고, 위원회 안건 상정이 확정될 경우에만 지정신청서를 받고 있음
Source: 대한상공회의소, ICT융합, 산업융합, 혁신금융 샌드박스 홈페이지

2) 실증 시 기업 운영 부담 경감

규제샌드박스 운영/종료 단계에서는 부가조건 설정 시 기업에게 최소한의 수익성을 보장하고, 법령 개정으로 이어지는 안전성 입증 요건을 정부 차원에서 제시해야 한다. 이를 통해 실증 기간 내 사업성을 확보하고, 혁신 비즈니스의 향후 진행을 보장할 수 있다.

① 실증 기업 대상 최소한의 사업성 확보

부가조건은 혁신 비즈니스에 대한 사회적 안전 장치로서 실증 사업 운영에 있어 반드시 필요한 요소이다. 따라서 기업의 부담을 줄이기 위해 부가조건을 무작정 줄이는 방법은 바람직하지 않다. 대신 비즈니스 모델 구체화 과정에서 도출된 수익성 내용을 부가조건 설정에 반영하는 것이 필요하다. 이를 위해 기업은 사전에 비즈니스 모델을 구체화하고, 주관부처는 심의 단계에서 비즈니스 모델에 근거한 수익성을 부가조건에 반영해야 한다.

다만 리스크가 매우 큰 혁신 비즈니스의 경우에는 불가피한 부가조건으로 인해 기업의 사업성이 크게 제한될 수 있다. 이 경우 기업이 실증 사업으로 재정을 확충하는 대신, 투자 유치를 통해 자금을 조달할 수 있도록 투자 유치에 대한 지원이 필요하다.

하지만 사업 운영 경험이 부족한 혁신 기업에서 '비즈니스 모델 구체화 – 이를 반영한 부가조건 설정 – 실증 사업 수익성' 확보로 이어지는 연결 관계나 비즈니스 모델 구체화의 중요성에 대해 미처 인식하지 못할 수 있다. 주관부처는 이에 대한 중요성을 기업에게 안내하고, 외부 전문가로부터 비즈니스 모델 구체화 및 투자 관련 도움을 받을 수 있도록 지원할 필요가 있다.

② 정부의 안전성 요건 확정 추진

혁신 비즈니스는 이해관계자 간 충돌 등으로 사업 진행이 지연되기 쉽다. 이는 실증 사업의 불확실성으로 이어지고, 스타트업에게는 존폐를 좌우하는 큰 부담으로 작용하게 된다. 정부에서 성공적으로 실증 사업을 완료하기 위한 요건을 확정해 주면, 스타트업의 불확실성을 크게 덜어줄 수 있다.

"무사고로 실증 완료 후 서비스를 확대할 계획으로 사업 연장을 신청하였으나, 실증 연장 과정에서 오히려 부가 조건이 추가되었다."

- 규제샌드박스 참여기업 -

기존에 없는 사업을 새로 만들어내는 혁신 비즈니스 특성상 안전성 요건을 사업 개시 전에 정확히 예측하고 확정하기에는 무리가 있다. 정식 허가로 이어지는 안전성 요건을 실증 사업 개시 전에 확정하기 어렵다면, 2+2 년인 실증특례 기간 중 초기 2 년간의 실증 결과를 확인하면서 정부에서 최종적인 안전성 요건을 확정해주는 방안이 현실적이다.

혁신 비즈니스는 여러 신기술이 융합될 수 있어 특정 전문가의 도움 없이는 안전성 요건 확정이 어려울 수 있다. 따라서 안전성 요건 검토 및 확정 시 관련 실증 사업의 데이터를 기반으로 하되, 전문 기관 등을 통한 전문적인 지원이 마련되어야 한다. 또한 정부는 안전성 요건 확정 시 유사 실증을 진행하는 기업들의 정보를 종합적으로 활용할 필요가 있다. 하지만 규제샌드박스 제도마다 관계 법령이나 주관부처 등이 모두 다르고 각기 운영을 진행하기 때문에 참고할 만한 사례가 있더라도 이를 인지하기 어렵다. 이를 해결하기 위해 다음과 같이 규제샌드박스 간 연계를 활성화해야 한다.

첫째, 필요 시 유사 사업을 영위하거나 동일 법령을 적용 받는 기업들을 모아 컨소시엄을 구성해야 한다. 컨소시엄 구성을 통해 안전성 입증 기준 수립 시 기업들의 공통된 의견을 수렴할 수 있고, 안전성 입증 데이터를 마련하고 규제를 개선하는 과정에서 기업들 간 서로 도움을 주고받을 수도 있다.

둘째, 규제샌드박스 주관부처 간 정보 공유를 원활히 함으로써 기업의 단계적 실증을 가능하게 해야 한다. 이를 위해 실증 종료 이후 다른 규제샌드박스를 신청한다 하더라도 기존의 결과물이 새로운 규제샌드박스와 잘 연계되는 것이 바람직할 것이다.

마지막으로, 지역한정형 샌드박스의 인프라를 다른 규제샌드박스 참여 기업이 활용할 수 있도록 체계를 정비해야 한다. 지역한정형 샌드박스는 지역 내 지정 산업 발전을 위해 R&D 센터 건립, 자율주행 도로 구축 등 인프라 투자를 집행하기 마련인데, 인프라는 많은 재원을 투자한 만큼 높은 가치를 지니는 경우가 많다. 예를 들어, 정밀의료나 원격의료 산업의 경우 고가의 의료 장비 활용 가능성이나 R&D 센터의 연구 성과가 매우 중요하기 때문에 선행적으로 인프라가 구축된 지역에서 사업 성공 확률이 더 높고 인프라를 구축하는 비용을 줄일 수도 있다. 또한, 인프라는 지정 산업에 맞추어 구축되기 때문에, 해당 산업 분야의 다른 기업들에게도 이용가치가 높을 수 있다.

인프라를 추후 다른 실증 기업에서도 활용할 수 있도록 체계를 갖춰 둔다면 유사한 성격의 유망 기업들을 특정 지역에 모아 해당 산업의 근거지나 지역 대표 산업으로 발전시킬 수도 있다. 이는 지역한정형 샌드박스의 목적에 부합할 뿐 아니라, 해당 지역 경제 활성화에도 도움이 된다.

2. 지역 단위 비즈니스 우선 추진 절차 마련

국가 차원에서 단번에 혁신 비즈니스를 도입하는 일은 쉽지 않다. 혁신 비즈니스 도입으로 인해 작게는 각종 사회 갈등부터 크게는 대규모 안전 사고까지도 발생할 수 있지만, 처음으로 시도되는 일이기 때문에 얼마나 많은 위험 부담을 감수해야 하는지 예측하기 어려워 리스크 통제가 불확실해지기 때문이다.

글로벌에서는 이미 사회적 효용을 창출하고 있지만 국내에서는 전면 도입이 쉽지 않은 승차공유, 원격의료, 공유숙박 등의 혁신 비즈니스도 비슷한 상황이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 국내 미 도입 혁신 비즈니스 중에는 규제샌드박스 실증 사업 등으로 안전성 입증을 위한 근거를 마련하고 제한적이나마 사업 진행 경험을 상당 부분 축적한 경우도 있다. 그러나 기존 산업계를 비롯한 이해관계자가 주장하는 리스크가 산업 전반과 국민에게 미칠 수 있는 부정적인 영향에 대한 우려와 리스크 통제의 불확실성으로 전국적인 도입이 미뤄지고 있는 실정이다.

이를 해결하기 위해서는 혁신 비즈니스 도입으로 우려되는 리스크를 통제가능한 규모로 축소하여 관리 경험을 확보하는 방안이 필요하다. 즉, 사업 내용을 제한하여 잠재된 효용가치를 낮추는 것보다는 제한된 지역 단위로 사업의 물리적 영향 범위를 축소시켜 운영 경험을 쌓은 후 전국단위로 확대 적용하는 것이 사업의 성장이나 리스크 관리 측면 모두에서 긍정적일 수 있다는 의미이다. 정부 역시 지역 단위로 혁신 비즈니스를 도입하여 규제 개선을 검토하면, 리스크 통제의 부담은 줄이면서 해당 사업과 관련된 위험 관리 조항, 가이드라인 등을 체계적으로 마련할 수 있는 여유를 갖게 되고, 이는 해당 비즈니스의 안정적인 시장 정착을 지원하는 기반이 될 것이다.

주요 해외국가에서도 지역 관점에서의 규제 개선을 추진하고 있다. 독일과 중국은 지방정부에 관련 권한을 주고, 일본은 내각 총리가 지자체의 신청을 승인하는 형태로 실증을 진행한다.

[표 37]

지역 단위 혁신 비즈니스 도입 관련 해외 사례

독일	• 각 지역의 산업 기반에 따라 샌드박스 주제를 자유롭게 선정 • 지역별 실증을 통해 1차적으로 안전성 검증을 진행하여 혁신 비즈니스를 도입 – 이후 연방정부 차원의 관련 규제 개선으로 국가 차원 규제 개선 리스크 최소화
중국	• '선행선식'을 통해 지역을 중심으로 규제개혁 시행 (선행선식제도: 정책실패를 허용하는 '시행착오권') • 지방정부에서 선행선식에 대한 구체적인 내용과 운영방식에 관한 전권을 가짐
일본	• 지역 단위 규제개혁 수단으로 지역한정형 규제샌드박스 도입 • 지자체가 구역계획을 제출하면 내각총리 승인을 통해 특례 부여

Source: 독일연방 경제기술부; 지역혁신형 규제샌드박스 제도의 실효성 제고 방안, 과학기술정책연구원, 2020; 일본 국가전략특구 홈페이지

독일은 지역별 실증 진행 후 연방정부 차원에서 규제를 개선한다. 또한 지역 단위 실증 전에 안전성 기준의 입법 설계에 중점을 둔다. 우선 지자체에서 지역의 산업 환경 등을 고려하여 지역 기반 혁신 비즈니스를 선정하고, 이를 육성하기 위한 규제샌드박스 사업 기획을 진행한다. 그리고 혁신 비즈니스의 지역별 실증을 통해 1 차적으로 안전성을

검증한다. 연방정부는 지역별 안전성 검증 결과를 바탕으로 국가 단위의 법·규제 정비를 검토한다. 이처럼 각 지역과 연방정부의 자치제도가 분리되어 있어 연방정부는 지역별 실증을 통해 규제 완화에 대한 리스크를 줄일 수 있다.[60]

중국은 국가 면적이 넓은 만큼, 특정 지역에서만 일정 기간 제도를 운영하고, 결과에 따라 전국적 확대 여부를 결정한다. 이는 '종합개혁시험구'를 설립하고 시험구를 설립하는 지방정부에 '선행선식권'을 부여하는 식으로 진행된다. '선행선식권'이란 일종의 시행착오권으로, 제도 개혁에 대한 결과가 좋지 않더라도 책임을 추궁하지 않는 것이다. 중국 지방정부는 선행선식에 대한 내용과 운영방식에 관한 전권을 갖고 결과에 대한 두려움 없이 제도를 개혁한다. 또한 비슷한 환경에 있는 다른 지방정부에게는 '시범사례'로 경험을 공유하기도 한다. 시험구 시행 종료 후에는 비슷한 형태의 시험구를 추가로 설치하여 실시하거나, 전국적으로 확대하기도 한다.[61]

일본의 경우에는 지역 단위의 규제개혁 수단으로 지역한정형 규제샌드박스를 도입했다. 자율주행, 드론, 그리고 이와 관련한 전파 이용 분야를 대상으로 하고 있으며, 지자체가 구역 계획을 제출하면 내각총리 승인을 통해 특례가 부여되는 형식이다.[62] 실증을 원하는 기업은 지자체 관할 센터에 신청하고 해당 구역에서 실험을 진행할 수 있다.

우리나라는 현재 규제샌드박스 운영 4 년 차로, 실증특례 사업이 종료되는 과제에 대한 후속 조치가 필요한 시점이다. 실증 종료 사업을 대상으로 임시허가 전환을 위해 법령을 개정했지만 [63], 임시허가 또한 실증특례처럼 부가조건에서 자유롭지 못하고, 상세 운영 방안에 대한 고민도 필요한 상황이다. 더구나 전국 단위 규제 개선에 따른 리스크가 큰 혁신 비즈니스의 경우 실증 사업 종료 후 임시허가 전환이 어려울 수도 있다. 이러한 경우 지역 단위로 혁신 비즈니스를 도입하여 규제 개선을 검토하면, 전국 단위의 규제 개선보다 리스크를 낮추면서 혁신 비즈니스를 도입할 수 있다.

혁신 비즈니스를 지역 단위로 도입하여 규제 개선에 대한 리스크를 낮추는 만큼, 지역 조건 외의 제한은 제외할 필요가 있다. 혁신 비즈니스가 온전한 형태의 효용을 발휘하고 더 나아가 글로벌 수준으로 성장하기 위해서는 핵심 기능에 대한 제한이 없는 형태로 운영되어야 하기 때문이다. 따라서 실증 사업 이후 실질적인 시장 진입까지 혁신 비즈니스를 효과적으로 성장시키기 위해서 지자체 등 지역 단위로 부가조건 없이 혁신 비즈니스를 도입하는 절차인 '지역 추진'을 제안한다.

1) '지역 추진' 절차 도입 필요성과 운영 조건

리스크가 큰 혁신 비즈니스는 실증 사업 이후에도 글로벌 비즈니스처럼 온전한 사업 영위가 어려울 수 있다. 이러한 사업을 대상으로 지역 제한 조건 외 별도의 규제 없이 사업을 진행할 수 있는 '지역 추진' 절차를 마련하면 혁신 비즈니스에 대한 리스크를 효과적으로 관리하면서 사업을 육성할 수 있다. 승차공유, 원격의료, 공유숙박 등 규제샌드박스를 통해 안전성 입증 등이 진행되었지만, 전국 단위 임시허가나 관련 법령 개정이 지연되고 있는 실증특례 종료 사업을 대상으로, 특정 지역 내에서만 글로벌 수준의 비즈니스 추진을 허용하는 것이다.

다만, 종료를 앞둔 실증 사업이더라도 정식 허가를 검토할 수 있는 경우에는 '지역 추진'의 대상이 될 수 없다. '지역 추진'은 과한 규제로 인해 도입이 어려운 혁신 비즈니스를 지원하기 위한 제도이지, 규제 적용 대상이 아닌 혁신 비즈니스에 지역 제한을 설정하는 제도로 해석되어서는 안 된다. 규제 개선을 앞둔 혁신 비즈니스에 '지역 추진'을

60 독일연방 경제기술부 홈페이지
61 지역혁신형 규제샌드박스 제도의 실효성 제고 방안, 과학기술정책연구원, 2022
62 지역혁신형 규제샌드박스 제도의 실효성 제고를 위한 정책과제, 과학기술정책연구원, 2021
63 산업융합촉진법/금융혁신법/지역특구법(개정 2021.04.20., 시행 2022.07.21.), 정보통신융합법(신설 2022.06.10., 시행 2022.12.11.)

적용하면, 규제를 완화하기 위한 '지역 추진'이 오히려 추가 규제 수단이 되어 버린다. 따라서, 전국적으로 도입할 수 있는 혁신 비즈니스는 '지역 추진'의 대상이 아님을 분명히 할 필요가 있다.

2) '지역 추진' 대상 지역

'지역 추진'의 대상 지역 선정 시, 해당 지역에서 혁신 비즈니스에 대한 사업성이 확보되는지 검토할 필요가 있다. 또한 어느 지역에서 혁신 비즈니스를 전개해야 이점이 있는지에 대한 효과성을 분석해야 한다.

'지역 추진' 대상 지역의 사업성 검토는 해당 지역의 크기와 연관성이 있다. 지역의 크기가 작을수록 혁신 비즈니스의 잠재적인 고객 숫자가 줄어들기 때문이다. 좁은 지역에서 실증 사업 진행 시, 고객 확보가 어려운 만큼 사업성도 낮아져, 실질적인 시장 진입 전 기업 재정에 문제가 생길 수 있다. 따라서 '지역 추진'의 지역 단위는 광역시도로 설정한다.

'지역 추진' 대상 지역의 사업 도입 효과성 분석은 지역 내에서 추진하고 있는 지역전략산업과 연계해서 진행해야 한다. 우리나라는 지역전략산업 육성정책에 따라 지역별 전략산업이 선정되어 있고, 전략산업에 대한 기반시설 구축 및 사업화 서비스가 지원되기 때문이다.[64] '지역 추진' 대상 혁신 비즈니스가 지역전략산업과 유사한 경우, 지역전략산업을 위해 집행된 투자가 혁신 비즈니스 운영에도 긍정적으로 작용할 가능성이 높다. 특히 규제자유특구 등 지역한정형 샌드박스에서 지역 내 지역혁신성장사업 또는 지역전략산업 육성을 위한 기반구축을 추진하고 있어, 해당 지역을 '지역 추진' 대상으로 우선 선정하면 시너지 효과를 기대할 수 있다. 이는 해당 지역으로 시너지 효과를 기대하는 기업들을 모으고, 또다시 다른 기업을 불러들이는 선순환을 만들어낸다.

[표 38]

지역한정형 샌드박스와 프로젝트형 샌드박스 간 유사 비즈니스 사례

규제자유특구 지정 산업 현황	
강원	바이오헬스(디지털헬스케어, 정밀의료), 수소에너지(액화수소)
경남	정보통신기술(5G 활용 스마트공장), 자율주행(무인선박)
경북	바이오헬스(산업용 헴프), 친환경차(배터리 리사이클링, 스마트 그린물류)
광주	에너지·자원(ESS발전), 자율주행(무인저속 특장차)
대구	바이오헬스(스마트웰니스), 정보통신기술(협동로봇)
대전	바이오헬스(바이오메디컬)
부산	에너지·자원(해양모빌리티), 수소에너지(친환경 암모니아), 정보통신기술(블록체인)
세종	자율주행(자율주행)
울산	바이오헬스(게놈서비스), 에너지·자원(이산화탄소 자원화), 수소에너지(수소그린 모빌리티)
전남	에너지·자원(에너지신사업), 친환경차(e-모빌리티)
전북	에너지·자원(탄소융복합 산업), 친환경차(친환경자동차)
제주	친환경차(전기차충전서비스)
충남	에너지·자원(탄소저감 건설소재), 수소에너지(수소에너지전환)
충북	수소에너지(그린수소), 정보통신기술(스마트안전제어)

프로젝트형 샌드박스 유사 비즈니스 사례
자율주행 (자율주행 셔틀버스, 순찰로봇, 배달로봇 등)
친환경차 (전기자동차 스마트 충전, 전기차 무선충전)
수소에너지 (액화수소 생산·운송)
바이오헬스 (원격의료)
⋮

Source: 규제정보포털, 규제자유특구 홈페이지

64 지역주도형 지역산업 육성방안, 한국지방행정연구원, 2013

3) '지역 추진' 절차 시행의 기대효과

'지역 추진'은 지역 주민에게 혁신 비즈니스를 통한 새롭고도 긍정적인 경험을 제공하는 기회가 된다. 특히, 지역별로 상이한 산업 수요를 충족시키면서 해당 지역 주민에게 특별한 서비스를 제공할 수 있다. 예를 들어, 드론 사업은 인구 및 인프라 밀도가 낮은 지역에서는 부족한 운송 인프라를 보완하여 주민에게 편의성을 제공할 수 있다. 반면, 수도권에서는 인구 및 인프라 밀도가 높아 드론으로 인한 사고 위험이 높고 기존 인프라로 인해 드론 택배 사업의 효용은 상대적으로 낮다. 이러한 혁신 비즈니스를 지역 주민이 이용하는 과정에서 정부, 기업, 지역 사회에 다음과 같은 효용이 발생한다.

첫째로, 정부에게 지역 단위로 제한된 추가 검증 과정을 통해 리스크가 높은 혁신 비즈니스의 리스크 규모는 줄이면서도 실제와 유사한 상황에서의 리스크 통제 경험을 제공한다. 높은 리스크로 인해 추가 검증 과정이 필요한 혁신 비즈니스로는 원격의료를 들 수 있다. 원격의료의 대표적 리스크로 의료법에 근거한 의료 서비스 오남용 등이 언급되었는데, 코로나 19 에 대응하기 위해 정부에서 원격의료의 일부 기능인 전화 상담과 처방의 비대면 진료를 일시적으로 허용한 바 있다. 원격의료를 전국적으로 허가하는 대신 특정 지역에서 제한 없는 서비스를 허가하는 방안으로 검토할 경우, 원격의료의 모든 순기능과 역기능에 대해 지역 단위 1 차 검증 결과를 확인할 수 있어 원격의료 서비스에 대한 리스크 관리가 용이해진다.

둘째로, 기업에게 높은 리스크로 인해 지연되고 있는 혁신 비즈니스를 규제가 없는 글로벌 비즈니스와 유사한 상황에서 운영하는 기회를 제공한다. 실증특례 이후에도 이슈가 남아있을 시, 부가조건이 강화되는 등 혁신 비즈니스가 정식 허가로 이어지지 않을 수 있으나, 광역시도 내에서 기능 제한 없는 서비스가 가능하다면 이전보다 높은 수준의 서비스를 운영할 수 있게 된다. 이는 기업이 고도화된 서비스를 운영하면서 성장하는 계기가 되고, 기업 및 비즈니스 가치 상승으로 이어진다. 향후 해당 기업이 글로벌 시장에 진출하거나 투자를 유치하고자 할 때도 핵심 기능이 제한되는 경우보다 더 나은 사업 실적을 제시할 수 있다.

셋째로, 지역 사회에 혁신 비즈니스를 모아 경제거점을 조성하는 방안을 제공한다. 이는 지역 사회 문제로 대두되는 지역 불균형 문제 해소에도 기여할 수 있다. 지역 불균형 문제를 해결하기 위해서는 일회성 지원보다 경제 기반인 기업을 지방으로 유치하고 산업을 활성화해야 한다. 하지만, 수도권에서 이미 완성형에 가깝게 자리를 잡은 기업을 지역으로 유인하기는 쉽지 않다. 그보다는 지역에 사업하기 좋은 환경을 만들고 장기적인 관점에서 기업을 키우는 방안이 더 현실적이다. 그렇기 때문에 법적 규제로 인해 사업 진행이 어려운 기업에게 지역 제한 외 조건 없이 사업을 영위할 수 있는 환경을 만들어주는 것이 하나의 해결 방안이 될 수 있다. '지역 추진'을 통해 지방으로 혁신 비즈니스를 유치하고, 해당 지역에 혁신 비즈니스에 기반한 경제 활성화를 촉진하는 것이다.

결론

규제혁신제도의 한계점과 개선 방향

지난 5년 간 '혁신을 위한 규제 재설계'를 위해 다양한 규제혁신제도가 추진되었다. 하지만 기업이 느끼는 규제개혁 체감도는 낮은 수준이며, 신규사업의 시장 진입 성과도 미흡하여 '17년도에 언급되었던 혁신 비즈니스가 '22년 현재 실질적인 시장 진입으로 이어진 성과를 찾아보기 힘들다. 본 보고서는 스타트업 창업 생태계 조성의 첫 관문이라 할 수 있는 '규제혁신'을 위해 지난 5년간 추진해온 규제혁신제도 운영의 주요 이슈를 검토하여 다음과 같은 한계점을 도출하고 세가지 관점의 개선방향성을 제언하였다.

첫째, 지난 5년간 규제혁신제도와 지원제도를 통한 혁신 비즈니스 육성 노력에도 불구하고 여전히 과도한 규제가 혁신 비즈니스 도입의 걸림돌이 되고 있다. 이를 해결하기 위해서는 혁신 비즈니스 관점의 네거티브 규제 전환 확대, 규제혁신제도 성과관리 강화 및 소통 채널 일원화, 혁신 비즈니스 추진 기업에 대한 전주기적 지원이 필요하다.

지난 정부에서부터 포괄적 네거티브 규제 전환 등 다양한 규제혁신제도와 지원제도가 도입 및 운영되어 왔으나, 혁신 비즈니스에 대한 규제는 지금도 과도하게 적용되고 있다. 이를 해결하기 위해서는 기존 법령에 기반한 유추해석을 지양하고, 이에 대한 정부의 입증책임을 강화할 필요가 있다. 또한 개별 규제를 특정하는 방식에서 비즈니스를 특정하는 방식으로 규제 개선 관점의 전환이 필요하다. 본 보고서에서는 규제샌드박스 실증 사업 기반의 규제 발굴 및 선제적 규제 개선에 대해 제안하였다.

다양한 제도가 운영됨에 따라 부처 간 업무 중복 등 규제혁신제도 추진의 비효율성이 증가하고, 이에 따라 스타트업의 혼란과 부담이 가중되고 있다. 규제혁신제도 추진에 대한 부처별 성과관리를 강화하고, 전담 기구나 전문직위제 등의 도입을 통해 기업에 대한 소통 채널을 일원화할 수 있어야 보다 효율적인 정책 운영이 가능할 것이다.

더불어 다양한 혁신 비즈니스가 시도되고 성공적인 시장 안착과 성장까지 기대할 수 있으려면 전주기적 관점의 지원 프로그램도 함께 제공해야 한다. 혁신 비즈니스가 다양하게 시도되는 환경을 조성하기 위해서는 아이디어 구체화, 대상 규제 명확화, 규제 개선에 따른 비즈니스 모델 수립에 대한 지원이 필요하다. 또한 단기적인 비즈니스 성과 창출을 기대하기 어려운 혁신 비즈니스의 특성 상, 정부 차원의 투자 유치 지원과 함께 정부에서 운영 중인 다양한 기업 육성 프로그램과 연계하는 방안을 마련할 수 있어야 한다.

둘째, 기존 규제로 인해 제한되었던 혁신 비즈니스가 규제 개선을 통해 시장에 진입하기 위해서는 상생을 위한 근거 기반의 사회적 합의가 필요하다. 그리고 이 과정에서 중재자로서 정부의 책임 있는 역할 수행이 무엇보다 중요하다.

기존 산업 체제의 변화를 전제로 하는 혁신 비즈니스 도입과정에서 신/구 산업 간의 갈등은 불가피하다. 그러나 이러한 신/구 산업 간 갈등이 심해지면서 혁신 비즈니스의 핵심 사업 범위가 글로벌 대비 축소되거나, 비즈니스 도입에 대한 논의 자체가 보류되고 있다. 정부는 이를 해결하기 위해 '한걸음 모델' 등 관련 제도를 추진하였으나, 혁신을 위한 합의부터 실질적인 입법까지의 추진력 면에서는 아쉬움이 있다.

신/구 산업 간의 갈등 해소를 위해서는 협의에서 추진까지의 체계 재정립이 필요하다. 신/구 산업 간 갈등을 중재하고 더 나아가 입법화하기 위해서는 타당한 근거가 마련되어야 하며, 이를 기반으로 이해관계자를 설득하고 공감대를 형성한 후 규제 개선을 추진해야 한다. 본 보고서에서는 실증 사업을 통한 근거 마련의 효율성을 감안하여 갈등 해소 프로세스를 규제샌드박스 안에서 통합 운영할 것을 제안하였다. 규제샌드박스에 참여한 기업은 실증 과정에서 신기술의 안전성을 검증하고, 정부는 그 기간에 혁신 비즈니스 도입으로 인한 시장 파급력 및 사회적 타당성 등의

근거를 마련할 수 있어야 한다. 또한 정부는 실증 사업에서 도출된 근거를 기반으로 이해관계자 및 국민과 소통하고, 혁신 비즈니스 도입을 위한 사회적 합의를 이끌어내어 원활한 입법화를 추진할 수 있어야 한다.

셋째, 수요자 관점의 규제혁신제도 운영이 필요하다. 규제샌드박스 제도는 수요자 관점에서 대상 규제를 발굴하고 실증 사업을 통해 사업 추진에 관한 근거를 확보할 수 있으며, 이를 바탕으로 관련 규제를 개선한다는 측면에서 혁신 비즈니스 도입에 매우 중요한 역할을 차지한다. 규제샌드박스 제도의 역할 강화를 위해서 운영 상의 불확실성과 준비과정의 복잡성은 낮추고, 실증 사업이 실질적인 시장 진입까지 효과적으로 추진될 수 있도록 개선되어야 한다.

규제샌드박스 추진 기업들이 애로사항으로 지적하는 불확실성을 해소하기 위해서는 진입 및 운영의 세부 단계별 제도 개선이 필요하다. 신청-접수, 접수-승인의 진입 단계별 기한 규정을 보완하고, 평가 기준에 대한 충분한 가이드라인을 마련해야 한다. 부가조건 설정 시에는 기업에게 최소한의 사업 수익성을 보장하고, 실증 사업을 진행하면서 확보해야 하는 안전성 입증 요건을 정부 차원에서 구체적으로 제시할 수 있어야 할 것이다.

추가적으로 특정 지역 내에서 부가 조건 없이 글로벌 수준의 비즈니스를 추진할 수 있는 '지역 단위 비즈니스 우선 추진 절차 마련'을 제안한다. 이는 규제샌드박스를 통해 안전성을 입증하였으나, 전국 단위 임시허가나 관련 법령 개정이 지연되고 있는 실증 사업을 대상으로 한다. 광역시도 단위로 지역을 설정함으로써 기업은 글로벌 수준의 온전한 비즈니스를 추진할 수 있고, 정부는 지역 단위에서 혁신 비즈니스 도입에 대한 리스크를 검토해 볼 수 있는 기회로 활용할 수 있을 것이다.

혁신 비즈니스의 성공적 도입을 위한 정부의 역할

혁신 비즈니스의 발굴·육성과 규제혁신은 새로운 정부가 들어설 때마다 반복되는 화두이다. 산업이 진화하고, 새로운 기술이 지속적으로 개발되면서 기존의 법과 제도가 혁신 비즈니스의 도입 및 성장을 저해하는 규제 이슈로 드러나기 때문이다. 사전에 지정된 내용만을 허용하는 포지티브 규제 환경하에서는 새로운 시도의 제한이 두드러지기에 지난 정부에서도 네거티브 규제 전환은 규제혁신정책의 중요한 키워드였다. 그러나 지난 5년을 돌아보면 규제개혁 만족도는 낮고, 글로벌 유니콘 비즈니스는 여전히 국내에서 사업을 영위할 수 없다.

혁신 비즈니스 도입을 활성화하기 위한 정부의 역할을 정립하는 데 중국의 리커창 총리가 천명한 원칙은 시사하는 바가 크다. '낡은 잣대로 신산업을 규제하지 않는다'는 원칙하에 경제정책을 추진한 결과, 2019년에 중국은 미국보다 많은 총 217개의 유니콘을 보유하게 되었다.[65] 우리 정부도 다양하게 추진되고 있는 규제혁신정책의 이면에 '낡은 잣대'를 '신산업'에 적용하고 있는 것은 아닌지 다시 한번 검토가 필요한 시점이다.

그동안 정부는 스타트업을 위한 다양한 규제혁신제도를 운영하면서 많은 경험과 노하우를 축적해왔다. 여기에 지난 8월 "정부의 중요한 역할은 민간이 더 자유롭게 투자하고 성장할 수 있도록 제도적 방해 요소를 제거해 나가는 것[66]"이라며 도약과 성장을 가로막는 규제를 과감하게 혁신하겠다는 의지를 더했다. 규제혁신전략 회의 신설 등 규제혁신을 위한 거버넌스를 개편하고 덩어리 규제 혁파, 규제샌드박스 제도 강화와 함께 네거티브 규제 전환 확대를 제시하는 등 그간 해소되지 못하고 쌓여 있던 수요자 관점의 적극적인 규제혁신 추진 방향도 제시하였다. 이제 본 보고서에서 준비한 3가지 제도 개선 방향성과 제언이 그간의 규제혁신 정책을 되돌아보는 기회가 됨은 물론, 새 정부의 규제혁신 정책을 더욱 효과적으로 만드는 시너지 효과를 창출하여 정부의 정책 추진이 스타트업 생태계의 선순환 구조를 만드는 단단한 디딤돌이 되기를 기대해본다.

---

65 2019 글로벌 500 대 유니콘 기업 발전 보고서, 중국 런민대 민영기업연구센터·베이징 스텔스유니콘 정보통신과기원, 2019

66 ""더 자유롭게 투자하고 성장할 수 있게"...'규제혁신' 속도낸다", 대한민국 정책브리핑, 2022.08.18.

Appendix 1. 2017 년 글로벌 스타트업 사업 모델에 대한 국내 규제 저촉 가능성 법률 재검토 결과(2022 년 기준)

No	회사명	국가	주요 비즈니스		국내 비즈니스 영위 가능 여부	
			정의[1]	대상 규제	'17년도 기준	'22년도 기준
1	Uber Technologies	미국	승차공유	여객자동차 운수사업법	불가능	불가능
2	Ant Group (Ant Financial)	중국	핀테크	금융회사의 정보처리위탁에 관한 규정, 전자금융감독규정	불가능	제한적 가능[2]
3	Didi Chuxing	중국	승차공유	여객자동차 운수사업법, 택시운송사업의 발전에 관한 법률	불가능	불가능
4	UCAR Technology	중국	승차공유	여객자동차 운수사업법	불가능	불가능
5	Airbnb	미국	공유숙박	여객자동차 운수사업법	불가능	불가능
6	Meituan-Dianping	중국	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
7	Palantir Technologies	미국	소프트웨어	클라우드 컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률	제한적 가능	제한적 가능
8	Snap (SNAP)	미국	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
9	Lyft	미국	승차공유	여객자동차 운수사업법	불가능	불가능
10	Xiaomi Technology	중국	기타 제조	전기용품 및 생활용품 안전관리법	제한적 가능	제한적 가능
11	Spotify	스웨덴	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
12	The We Company (Wework)	미국	공유 오피스	부동산 임대업에 관한 일반적 규제 존재 (특별한 규제 없음)	가능	가능
13	SoFi	미국	핀테크	여신전문금융업법, 대부업법	제한적 가능	제한적 가능
14	Snapdeal	인도	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
15	Ola	인도	승차공유	여객자동차 운수사업법	불가능	불가능
16	Grab	싱가포르	승차공유	여객자동차 운수사업법, 택시운송사업의 발전에 관한 법률	불가능	불가능
17	Paytm	인도	핀테크	전자금융 거래법	제한적 가능	제한적 가능
18	O3B Networks	영국	네트워크	전기통신 사업법, 전파법	제한적 가능	제한적 가능
19	Magic Leap	미국	기타 제조	전기통신 사업법, 전파법	가능	가능
20	Avant	미국	핀테크	여신전문 금융업법, 대부업법	제한적 가능	제한적 가능
21	Moderna	미국	제약	약사법, 제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법	제한적 가능	제한적 가능
22	LeTV Sports	중국	플랫폼	인터넷 멀티미디어 방송사업법	제한적 가능	제한적 가능
23	Delivery Hero Holding	독일	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
24	Tongcheng Network Technology Share	중국	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
25	Wish	미국	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
26	Toutiao	중국	플랫폼	개인정보 보호법 위치정보법	가능	가능
27	NIO	중국	친환경차	자동차관리법, 전기용품 및 생활용품 안전관리법	제한적 가능	제한적 가능
28	Eleme	중국	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
29	Cloudera (CLDR)	미국	소프트웨어	전자금융거래법, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률, 개인정보보호법	제한적 가능	제한적 가능
30	WM Motor	중국	친환경차	자동차관리법	제한적 가능	제한적 가능
31	Jawbone	미국	의료기기	전기용품 및 생활용품 안전관리법	제한적 가능	제한적 가능
32	Lianjia.com	중국	플랫폼	공인중개사법	제한적 가능	제한적 가능
33	Qudian.com	중국	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
34	Kabbage	미국	핀테크	여신전문 금융업법, 대부업법	제한적 가능	제한적 가능
35	BabyTree	중국	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
36	Yixia	중국	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
37	Pivotal Software	미국	소프트웨어	전자금융거래법, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률, 개인정보보호법	제한적 가능	제한적 가능
38	Instacart	미국	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능

39	**Opendoor**	미국	플랫폼	공인중개사법	제한적 가능	제한적 가능
40	**Ofo**	중국	플랫폼	자전거 이용 활성화에 관한 법률	가능	가능
41	**Bright Source Energy**	미국	친환경 기술	신에너지 및 재생에너지 개발 이용 보급 촉진법	제한적 가능	제한적 가능
42	**MyTreat**	이스라엘	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
43	**Draft Kings**	미국	게임 (사행성)	게임산업진흥에 관한 법률	불가능	불가능
44	**Domo**	미국	소프트웨어	클라우드 컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률	제한적 가능	제한적 가능
45	**DJI Innovations**	중국	기타 제조	전기용품 및 생활용품 안전관리법	가능	가능
46	**Flex Class Holdings**	미국	플랫폼	학원의 설립운영 및 과외교습에 관한 법률, 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	제한적 가능	제한적 가능
47	**Global Fashion Group**	룩셈부르크	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
48	**NEOS Geo Solutions**	미국	탐사 지원	석유 및 석유대체연료 사업법	가능	가능
49	**DocuSign**	미국	전자서명	전자서명법	불가능	가능[3]
50	**View**	미국	기타 제조	건축법	가능	가능
51	**Square (SQ)**	미국	핀테크	전자금융 거래법	제한적 가능	제한적 가능
52	**Slack Technologies**	미국	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
53	**Deem**	미국	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
54	**Oxford Nanopore Technologies**	영국	의료기기	약사법, 제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법	제한적 가능	제한적 가능
55	**We Doctor**	중국	원격의료	의료법	불가능	불가능
56	**Blue Origin**	미국	우주항공	항공사업법	제한적 가능	제한적 가능
57	**Crocus Technology**	미국	기타 제조	반도체 집적회로의 배치설계에 관한 법률	가능	가능
58	**51credit**	중국	핀테크	여신전문 금융업법	제한적 가능	제한적 가능
59	**Deliveroo**	영국	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
60	**Baixing Holdings**	중국	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
61	**Stripe**	영국	핀테크	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
62	**Enerkem**	캐나다	친환경 기술	폐기물관리법	제한적 가능	제한적 가능
63	**CALIENT Technologies**	영국	기타 제조	-	가능	가능
64	**Careem**	UAE	승차공유	여객자동차 운수사업법	불가능	불가능
65	**Proteus Digital Health**	미국	원격의료	의료법	불가능	불가능
66	**FanDuel**	미국	게임 (사행성)	게임산업진흥에 관한 법률, 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법	불가능	불가능
67	**Mobike**	중국	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
68	**Silicor Materials**	미국	친환경 기술	신에너지 및 재생에너지 개발 이용 보급 촉진법	제한적 가능	제한적 가능
69	**Nutanix (NTNX)**	미국	소프트웨어	전자금융거래법, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률, 개인정보보호법	가능	가능
70	**Funding Circle**	영국	핀테크	대부업법, 금융위 P2P 대출가이드라인	제한적 가능	제한적 가능
71	**Qualtrics**	미국	소프트웨어	공직선거법	제한적 가능	제한적 가능
72	**Avalara**	미국	소프트웨어	세무사법	가능	가능
73	**Kreditech**	독일	핀테크	신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률	제한적 가능	제한적 가능
74	**Sapphire Energy**	미국	친환경 기술	신에너지 및 재생에너지 개발 이용 보급 촉진법	제한적 가능	제한적 가능
75	**BrewDog**	영국	음식품 제조	주세법	제한적 가능	제한적 가능
76	**AppDynamics**	미국	소프트웨어	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
77	**CVRx**	미국	의료기기	의료법	제한적 가능	제한적 가능
78	**letgo**	미국	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
79	**Credit Karma**	미국	핀테크	신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률	제한적 가능	제한적 가능
80	**LiftForward**	미국	핀테크	신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률	제한적 가능	제한적 가능
81	**Farfetch**	영국	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능

82	**Kuaishou Technology**	중국	플랫폼	저작권법 제 104 조 동법 시행령 제 46 조	가능	가능
83	**GitHub**	미국	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
84	**Sungevity**	미국	친환경 기술	신에너지 및 재생에너지 개발 이용 보급 촉진법	제한적 가능	제한적 가능
85	**Denali Therapeutics**	미국	제약	약사법, 제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법	제한적 가능	제한적 가능
86	**AppNexus**	미국	소프트웨어	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
87	**HotChalk**	미국	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
88	**OfferUp**	미국	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
89	**Beamreach Solar**	미국	친환경 기술	신에너지 및 재생에너지 개발 이용 보급 촉진법	제한적 가능	제한적 가능
90	**Douyu**	중국	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
91	**Wheels Up**	미국	항공	항공사업법	가능	가능
92	**SigFox**	프랑스	네트워크	전기통신 사업법, 전파법	제한적 가능	제한적 가능
93	**Mozido**	미국	핀테크	전자금융거래법, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률, 개인정보보호법	제한적 가능	제한적 가능
94	**Foodpanda**	독일	플랫폼	전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능	가능
95	**Solarflare**	미국	소프트웨어	-	가능	가능
96	**TutorGroup**	중국	플랫폼	학원의 설립운영 및 과외교습에 관한 법률, 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한법률	제한적 가능	제한적 가능
97	**Proterra**	미국	친환경차	자동차관리법, 전기용품 및 생활용품 안전관리법	제한적 가능	제한적 가능
98	**BlaBlaCar**	프랑스	승차공유	여객자동차 운수사업법	제한적 가능	제한적 가능
99	**MongoDB**	미국	소프트웨어	-	가능	가능
100	**TransMedics**	미국	의료기기	의료법	제한적 가능	제한적 가능

'2017 스타트업코리아!' 에서 검토한 누적투자액 상위 100개 업체, TEK&LAW 법률 검토, KPMG Analysis

Note 1) 플랫폼 기업은 전자상거래, OTT서비스, 소셜미디어, 온라인 교육, 프롭테크 업체를 말함

Note 2) 2017년에는 금융사가 클라우드를 이용할 수 없는 규제가 있었으나, 2019년부터 '금융분야 클라우드 컴퓨팅 서비스 이용 가이드'에 따라 일정한 조건 하에 클라우드를 이용할 수 있게 됨

Note 3) 공인인증서(공인전자서명)가 2019년 전자서명법 개정으로 독점적 지위가 폐지됨

Appendix 2. 2022 년 글로벌 스타트업 사업 모델에 대한 국내 규제 저촉 가능성 법률 검토 결과

No	회사명	국가	주요 비즈니스		국내 비즈니스 영위 가능 여부
			정의[1]	대상 규제	
1	JUUL	미국	기타 제조	담배사업법	가능
2	ByteDance	중국	플랫폼	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
3	SpaceX	미국	우주항공	우주개발 진흥법	가능
4	BYJU'S	인도	플랫폼	학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률	가능
5	Gojek	인도네시아	플랫폼	여객자동차운수사업법	가능
6	VillageMD	미국	원격의료	의료법	불가능
7	Northvolt	스웨덴	친환경 기술	전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률	가능
8	Epic Games	미국	게임	게임산업진흥법	가능
9	Artbloc	한국	플랫폼	저작권법	가능
10	Waymo	미국	자율주행	도로법	불가능
11	Xingsheng Selected	중국	플랫폼	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
12	Ola	인도	승차공유	여객자동차운수사업법	불가능
13	Gopuff	미국	플랫폼	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
14	Flipkart	인도	플랫폼	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
15	J&T Express	인도네시아	물류	화물자동차운수사업법	가능
16	Yuanfudao	중국	플랫폼	학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률	가능
17	Hello Inc.	중국	플랫폼	자전거 이용 활성화에 관한 법률	가능
18	Ele.me	중국	플랫폼	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
19	Magic Leap	미국	소프트웨어	-	가능
20	Klarna	스웨덴	핀테크	전자금융거래법	제한적 가능
21	Guazi Used Car	중국	플랫폼	자동차관리법	가능
22	Swiggy	인도	플랫폼	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
23	Thrasio	미국	플랫폼	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
24	Databricks	미국	소프트웨어	-	가능
25	Zuoyebang	중국	플랫폼	-	가능
26	Horizon Robotics	중국	자율주행	도로법	불가능
27	SVOLT	중국	친환경 기술	전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률	가능
28	Suning Finance	중국	핀테크	금융소비자보호에 관한 법률	제한적 가능
29	JD Digits	중국	핀테크	금융소비자보호에 관한 법률	제한적 가능
30	OYO Rooms	인도	공유숙박	관광진흥법	불가능
31	Weltmeister	중국	친환경차	자동차관리법	가능
32	Instacart	미국	플랫폼	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
33	Chime	미국	핀테크	전자금융거래법	가능
34	Britishvolt	영국	친환경 기술	전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률	가능
35	Lalamove	홍콩	플랫폼	화물자동차운수사업법	가능
36	Hozon	중국	친환경차	자동차관리법	가능
37	Flexport	미국	플랫폼	화물자동차운수사업법	가능
38	Rappi	콜롬비아	플랫폼	의료법	제한적 가능
39	Ofo	중국	승차공유	자전거 이용 활성화에 관한 법률	가능

40	Stripe	미국	핀테크	전자금융거래법	가능
41	Nuro	미국	자율주행	도로법	불가능
42	BAIC BJEV	중국	친환경차	자동차관리법	가능
43	Resilience	미국	제약	약사법	가능
44	Kavak	멕시코	플랫폼	자동차관리법	가능
45	Grover	독일	플랫폼	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
46	Impossible Foods	미국	음식품 제조	식품위생법	가능
47	Root Insurance (NAS: ROOT)	미국	보험	보험업법	가능
48	FTX	바하마	가상화폐	자본시장과 금융투자업에 관한 법률	제한적 가능
49	PharmEasy	인도	원격의료	의료법, 약사법	불가능
50	Devoted Health	미국	원격의료	의료법, 약사법	불가능
51	Revolut	영국	핀테크	외국환거래법	제한적 가능2)
52	Lacework	미국	소프트웨어	정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률	가능
53	Snapdeal	인도	플랫폼	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
54	N26	독일	핀테크	여신전문금융업법	가능
55	Checkout.com	영국	핀테크	전자금융거래법	가능
56	Getir	터키	플랫폼	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
57	Bolt	에스토니아	플랫폼	여객자동차운수사업법	가능
58	CloudKitchens	미국	공유주방	자본시장과 금융투자업에 관한 법률	제한적 가능
59	WeRide	중국	자율주행	도로법	불가능
60	Dailyhunt	인도	플랫폼	전기통신사업법	가능
61	TripActions	미국	소프트웨어	전자금융거래법	가능
62	DeepX	일본	소프트웨어	정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률	가능
63	Figure (Financial Software)	미국	블록체인	특정금융정보의 보고 등에 관한 법률	제한적 가능
64	Orange Retail Finance	인도	핀테크	은행법, 대부업법	가능
65	CMC Inc.	중국	엔터테인먼트	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
66	Bianlifeng	중국	유통	식품위생법	가능
67	Circle (Financial Software)	미국	가상화폐	전자금융거래법	불가능
68	AIWAYS	중국	친환경차	자동차관리법	가능
69	Faire	미국	플랫폼	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
70	Articulate	미국	플랫폼	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
71	SandboxAQ	미국	소프트웨어	-	가능
72	Scopely	미국	게임	게임산업진흥법	가능
73	Lime	미국	플랫폼	자전거 이용 활성화에 관한 법률	가능
74	ShareChat	인도	플랫폼	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
75	Sierra Space	미국	우주항공	우주개발 진흥법	가능
76	Royole	중국	기타 제조	-	가능
77	Freshworks (NAS: FRSH)	미국	소프트웨어	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
78	Ramp	미국	소프트웨어	전자금융거래법	가능
79	Ximalaya	중국	플랫폼	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
80	Cars24	인도	플랫폼	자동차관리법	가능
81	Enovate Motors	중국	친환경차	자동차관리법	가능
82	Meicai	중국	플랫폼	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
83	WeDoctor	중국	원격의료	의료법, 약사법	불가능
84	Glovo	스페인	플랫폼	화물자동차운수사업법	가능

85	**Airtable**	미국	플랫폼	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
86	**Relativity**	미국	우주항공	우주개발 진흥법	가능
87	**MessageBird**	네덜란드	소프트웨어	정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률	가능
88	**Reddit**	미국	플랫폼	전기통신사업법	가능
89	**Youxia Motors**	중국	친환경차	자동차관리법	가능
90	**Gorillas**	독일	플랫폼	-	가능
91	**Monzo**	영국	핀테크	은행법	가능
92	**Ubtech**	중국	기타 제조	-	가능
93	**Momenta**	중국	자율주행	도로법	불가능
94	**Souche.com**	중국	플랫폼	자동차관리법	가능
95	**Trade Republic**	독일	핀테크	전자금융거래법	가능
96	**Zepz**	영국	핀테크	외국환거래법	가능
97	**Fireblocks**	미국	블록체인	특정금융정보의 보고 등에 관한 법률	제한적 가능
98	**Udaan**	인도	플랫폼	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
99	**FlixBus**	독일	플랫폼	전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률	가능
100	**Brex**	미국	핀테크	전자금융거래법	가능

Pitchbook, TEK&LAW 법률 검토, KPMG Analysis

Note 1) 플랫폼 기업은 전자상거래, OTT서비스, 소셜미디어, 온라인 교육, 프롭테크 업체를 말함

국내 창업생태계 활성화를 위한 정책, 규제 등의 개선 방향 연구

스타트업코리아!

아산나눔재단 Google for Startups STARTUP ALLIANCE KOREA STARTUP FORUM aws