

KERI Brief

ICT 융합산업 패스트트랙 법제도 검토와 개선방안

임동원

한국경제연구원 부연구위원
(dwlim@keri.org)

현행 법률 및 제도는 과학기술의 발전, 융합 및 시장의 변화 속도를 따라가지 못하고 있다. 특히 법령상 명시된 기준을 충족하는 경우에만 시장 진출이 가능하도록 하는 규제 시스템 하에서 新 ICT 융합 기술·서비스의 활성화는 상당히 지연되거나 허가되지 않는 상황이 발생할 수 있다. 이를 해결하고자 ICT 특별법은 패스트트랙 제도를 도입하였는데 새로운 융합 기술이나 서비스를 개발해도 기존의 법제도가 이를 허용하지 않거나 구체적인 법제도적 기준이 미비해서 새로운 기술·서비스가 출시되기 어려웠기 때문에 한시적으로 허가를 부여하여 ICT 융합 활성화를 도모하려 하였다. 그러나 2015년 1월 제도 시행부터 지금까지 임시허가된 사례는 3건에 불과하고, 그 처리기간도 법령에 규정된 기간을 초과하는 등 제도의 활용도가 미흡하였으므로 패스트트랙이라는 훌륭한 제도의 활용도를 높이는 입법적 개선방안이 필요하다. 패스트트랙 제도는 제도상 걸림돌이 되는 법적 장애물을 제거하고 유사한 국내의 제도의 장점을 받아들여 ICT 융합 활성화라는 본래 취지에 맞도록 다음과 같이 재설계되어야 한다. 첫 번째, 신속처리 제도는 ICT 특별법 제36조제1항의 요건과 소관 업무의 판단 기준을 명확하게 하여야 한다. 요건은 '허가등을 받지 못하는 경우'에 장기간의 결정 보류를 포함하고, 허가등의 불분명 판단 주체를 행정청으로 하여야 한

다. 소관 업무의 판단은 1차적으로 미래부가 관계 중앙행정기관을 선정하고, 관계 중앙행정기관 통보 후에도 관계 중앙행정기관의 판단에만 맡기지 않고 미래부가 포함된 협의체를 구성하여 객관적이고 공정하게 판단하여야 한다. 두 번째, 임시허가 제도는 도입 취지에 부합하도록 대상의 확대 및 처리기간의 단축이 필요하고, 임시허가 후 신규 기술·서비스에 대한 후속절차를 법정화하여야 한다. ICT 융합 활성화를 위해서 '규제가 부적합하거나 불합리한 경우'에 안정성 확보를 전제로 허가등의 특례를 부여하여야 한다. 불합리한 규제가 있다면 제한적으로 임시허가를 주고 개선해나가는 것이 바람직한 제도의 방향이기 때문이다. 다만, 임시허가 제도의 대상 확대와 관련하여 규제프리존 특별법(안)상 기업실증특례제도의 적용대상과 유사하므로 규제프리존 특별법이 시행되면 그 제도를 적용하면 되지만, 규제프리존 특별법의 통과에는 여러가지 한계가 있어 별도로 ICT 특별법에 직접 규정하는 것이 타당하다. 아울러, 처리기간이 지침상 120일 이상으로 규정되어 일본 기업실증특례제도의 30일보다 지나치게 길어 그 기간의 단축이 필요하며, 임시허가 후 사후관리를 강화하기 위해 임시허가 유효기간의 연장 횟수 제한을 늘리고, 임시허가 시 의무적으로 본허가의 필요성을 검토하여 필요한 경우 입법 절차를 시작하도록 법적 의무를 지워야 한다.

1. 검토 배경

□ 경제의 저성장 기조 극복과 기업의 투자촉진 등을 목적으로 ICT(정보통신기술)를 활용한 ‘융합’ 신사업 확산을 지원하는 신속처리·임시허가 제도가 2015년 1월부터 시행되었음(정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법¹⁾ 제36조·제37조)

- 새로운 융합 기술이나 서비스를 개발해도 기존의 법제도가 이를 허용하지 않거나 구체적인 법제도의 기준이 미비해서 새로운 기술·서비스가 출시되기 어려웠기 때문에 ‘신속처리 및 임시허가’ 제도는 근거법을 미비로 인해 신규 ICT 융합 기술·서비스의 시장 출시가 지체되는 것을 해결하고자 한시적으로 허가를 부여하는 제도임

□ 그러나 제도 시행 후 2년 동안 집행한 신속처리·임시허가 건이 총 3건에 불과해 제도의 실효성 부족에 대한 문제점이 부각되고 있음

- 새로운 기술 및 서비스의 시장출시 지원제도가 활용실적이 미미해서 ICT 융합 활성화라는 제도의 목적에 부합하지 않고 있어 적극적인 제도 활용 개선방안이 필요함

○ 신속처리의 상담 및 신청은 많지만 임시허가까지 절차를 거친 사례는 3건에 불과한 점을 비추어 볼 때,²⁾ 제도에 대한 관심은 높지만 제도에 내재된 문제점이 있어 실적이 저조한 것으로 판단됨

○ 특히 임시허가 이후에 본허가 절차가 법적으로 규정되어 있지 않아 사업자가 임시허가 받은 사업의 지속성에 대해 불안해할 수도 있는 점도 제도의 실효성을 저해하고 있음

- 또한 사업자가 신청한 이후 소요되는 시간도 신속처리 평균 36일, 임시허가 평균 133일 등 지나치

게 길어 제도의 명칭 및 규정에 부합하지 않고 있음

□ 미래성장동력의 한 축인 ICT 융합신산업 활성화라는 큰 명제 하에서 신속처리·임시허가 제도(이하 ‘패스트트랙 제도’라고 함)라는 좋은 제도를 보유하고 있으면서 활용도가 떨어진다는 점은 심각하게 재고하여야 함

- 이에 본 연구는 패스트트랙 제도를 법적으로 검토하고 임시허가된 사례를 분석하여 법적인 문제점과 내재된 한계를 도출하고, 유사한 목적의 다른 제도와 비교하여 규제 완화 측면에서 해결책을 모색하려 함. 패스트트랙 제도의 적용상 구체적인 문제점에 대한 개선방안을 제안하여 제도의 활성화에 기여하고자 함

1) 이하 ‘ICT 특별법’이라 함

2) 패스트트랙 제도 담당자에 따르면 소관 부처에서 이미 거부당한 기술·서비스를 미래부에 신청하는 경우도 있다고 함. 그러나 부처의 칸막이를 제거하고 규제를 완화한다는 측면에서 본다면 ICT 융합의 관점에서 재검토해볼 만한 것으로 판단됨

II. 패스트트랙 제도의 의의 및 검토

1. ICT 융합 신산업의 대내외 현황 및 제도 도입 목적

□ 세계 경제는 산업혁명, 정보화 혁명을 거쳐 사람·사물·데이터 등 모든 것이 인터넷으로 연결되는 초연결사회(Hyper-connected Society)로 진입 중

- 그 중 ICT와 융합한 신산업은 4차 산업혁명 시대 산업지도 재편의 중심에 위치할 뿐만 아니라 다른 산업의 생산성 향상에도 기여할 것임.³⁾ 이에 따른 융합 관련 신수요 증가로 세계 ICT 융합 시장은 2020년까지 두 자릿수로 성장할 전망⁴⁾

□ 우리나라는 세계 최고의 인프라와 제조업 경쟁력을 보유하고 있어 초연결사회 구현의 유리한 조건을 갖추고 있으나 극복해야 할 과제도 있음

- 2015년 기준 ICT 세계 9위 강국인 우리나라는 인프라 및 하드웨어(HW) 제조에서 세계적 경쟁력을 보유한 반면, 차세대 ICT를 견인하는 소프트웨어(SW)·부품 산업이 취약하여 ICT 생태계의 불균형 극복과 경제·사회 전반의 ICT 융합 활성화가 시급한 상황임

○ 현재 우리나라는 ICT 생태계 및 핵심원천 기술의 중심인 미국, 일본, 유럽 등 선진국 외에 중국 등 후발국의 추격으로 '신 넷크래커⁵⁾' 상황에 처해 있음

- 또한 글로벌 스탠다드와 기술혁신 속도를 따라가지 못하는 규제로 인해 국내기업에 대한 역차별 및 신규 융합 서비스의 활성화 지연이 우려됨

○ 개별 국가의 혁신에 관한 투입요소와 성과 요소의 평균 점수를 지수화해서 각 국가의 혁신 수준을 평가하는 세계혁신지수(Global Innovation Index, GII)⁶⁾에서 우리나라는 128개국 중 11위를 차지했으나 '규제환경' 항목은 66위로 하위권에 그치고 있음

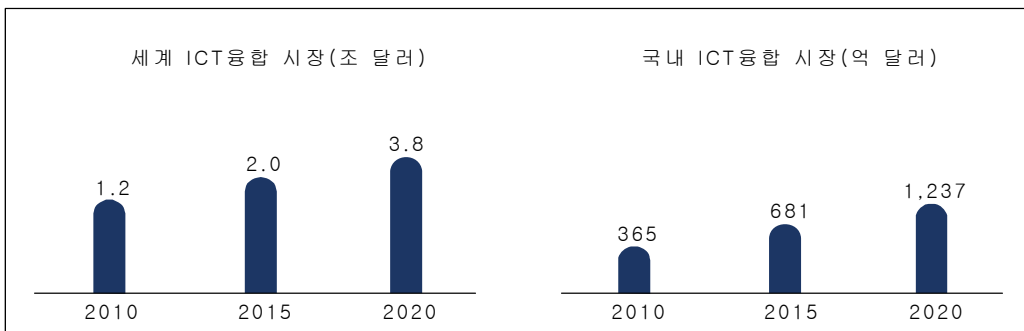
3) 미래창조과학부, "2016 정보통신산업의 진흥에 관한 연차보고서", 2016.

4) 정부관계부처 합동, "2016년 정보통신 진흥 및 융합 활성화 실행계획(안)", 2015.8.

5) 신(新) 넷 크래커는 아베노믹스로 인한 엔화 약세, 선제적 구조조정을 통한 경쟁력 회복에 힘입은 일본 기업과 기술력과 구매력을 갖춘 중국 기업 등에서 한국 기업의 글로벌 경쟁력이 약화되는 현상을 말함

6) 세계혁신지수(GII)는 개별 국가의 혁신에 관한 투입 요소와 성과 요소의 평균점수를 지수화해서 혁신수준을 평가함

〈그림 1〉 ICT 융합 시장 전망



자료: 2015 정보통신산업의 진흥에 관한 연차보고서

〈표 1〉 우리나라 세계혁신지수의 제도 부문과 세부항목별 현황

구 분	부 문	점수		순위			항 목	점수		순위		
		'15년	'16년	'15년	'16년	변동		'15년	'16년	'15년	'16년	변동
혁신 투입	제도	76.1	75.4	33	31	↑2	정치 환경	70.9	69.6	38	39	↓1
							규제 환경	67.4	66.7	66	66	-
							기업 환경	90.2	89.7	4	6	↓2

자료: 2016년 세계혁신지수 분석(KISTEP 통계 브리프 2016년 제21호) 부분 발췌

○ 이러한 통계지표는 국내 규제들로 인하여 기업의 신기술·신제품 개발 및 시장진입이 방해되고 있음을 보여주는 것으로 판단됨

□ 이러한 ICT 융합 발전의 걸림돌이 되는 신규 기술·서비스의 시장진입에 대한 규제를 완화 또는 최소화하려는 정책으로 ICT 특별법상 패스트트랙 제도를 들 수 있음

- ICT 융합 기술·서비스 중 일부는 개발과 동시에 자유롭게 시장에 출시할 수 있지만, 다른 일부는 근거 법령에 따라 정부로부터 적법한 허가·승인·등록 등을 받아야만 출시가 가능함
- 새로운 기술·서비스를 개발하였음에도 불구하고 법 제도의 미비로 인하여 기술·서비스를 사업화하지 못하거나 출시하지 못한 경우가 빈번하게 발생함. 이는 ICT 기술의 발전 속도에 비해 더딘 입법기술의 한계라 할 것임
- 급격히 발전하는 ICT 기술과 입법현실의 괴리를 조금이나마 좁혀보려는 시도로 2015년 1월 도입된 것이 ICT 특별법상 패스트트랙 제도이며, 신규 기술·서비스에 대한 시장 진입규제를 완화하는 효과 발생을 그 목표로 하고 있음

2. 패스트트랙 제도 검토

① 신속처리 제도(ICT 특별법 제36조)

□ 신속처리 제도는 신규 ICT 융합 기술·서비스의 허가·승인·등록·인가·검증 등⁷⁾의 근거 규정이 모호하여 허가등을 받지 못하거나 허가등의 필요성 여부가 불분명하여 시장진출 자체가 지연되는 경우, 미래창조과학부⁸⁾ 장관이 신규 ICT 융합 기술·서비스의 소관 부처 및 허가등의 필요 여부를 확인하여 불확실한 상태를 신속히 해소해 주는 제도임

- 미래부 장관은 신속처리 신청 내용을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하고, 관계 중앙행정기관의 장은 통보 받은 날부터 30일 이내에 허가등의 필요 여부를 미래부 장관에게 회신해야 함
- 관계 중앙행정기관의 장이 30일 이내에 회신을 하지 아니할 경우 미래부 장관은 해당 ICT 융합 건이 그 기관의 소관 업무에 해당하지 아니하거나, 소관 업무에 해당하더라도 별도의 허가등이 필요하지 아니한 것으로 간주함⁹⁾

7) ICT 특별법 제36조제1항에서 허가·승인·등록·인가·검증 등을 '허가등'이라고 약칭하고 있음. 이하 '허가등'이라 함

8) 이하 '미래부'라 함

9) 별도의 제약이 없으면 무기한 지연될 수도 있는 허가등의 소관 부처 및 필요성 여부의 판단을 '30일 이내'에 처리하도록 했기 때문에 '신속한' 처리라는 표현이 사용된 것임

□ 신속처리 신청 대상은 신규 ICT 융합 기술·서비스 중에서 시장 출시에 필요한 허가등을 받지 못하거나, 허가등의 필요 여부가 불분명한 것들임

- 허가등이 성립하지 못한 이유는 1) 근거가 되는 기존 법령에 신규 ICT 융합 기술·서비스의 허가등에 필요한 기준·규격·요건 등¹⁰⁾이 없거나, 2) 기존 법령에 신규 ICT 융합 기술·서비스를 적용하는 것이 맞지 않는 경우임

□ 신속처리 신청인은 관계 중앙행정기관이나 미래부로부터 정식허가나 임시허가를 받아야 한다는 내용의 회신을 받는 경우를 제외하고는 자유롭게 신규 ICT 융합 기술·서비스를 출시할 수 있음

- 결국 입법 지체로 인해 허가등의 처리가 지연되던 상황이 빠른 시일 내에 정식허가, 임시허가, 자유로운 출시 등 3가지 경우로 정리됨

② 임시허가 제도(ICT 특별법 제37조)

□ 임시허가 제도는 신속처리를 신청한 ICT 융합 기술·서비스에 대해 관계 중앙행정기관의 장으로부터 소관 업무에 해당하지 않는다는 회신¹¹⁾이 있었거나 해당하지 않는 것으로 간주된 것 중에서 별도의 기준등을 설정할 필요가 있는 경우 미래부 장관이 제한된 기간과 조건을 부가하여 임시적으로 시장 진출을 허용할 수 있는 제도임

- 신속처리의 후속 조치 중 하나로서 근거 법령이 명확하지 않은 신규 ICT 기술·서비스의 시장 진출을 잠정적으로 허용하여 기술 발달의 속도와 법령 제개정 속도의 불일치에서 비롯된 문제를 해결하려는 것임
- 임시허가는 허가등 근거 법령의 부재·부적합 등

을 이유로 시장 진출에 어려움을 겪고 있는 일부 ICT 융합 기술·서비스에 대해 미래부 장관이 제한된 기간과 조건을 설정해서 임시적으로 시장에 진출할 수 있는 권리를 설정해 주는 것이 때문에 강학상 특허에 해당함¹²⁾¹³⁾

- 미래부 장관은 신청된 내용, 기술·서비스의 특성, 신청인의 서비스 제공을 위한 재정적·기술적 능력 등을 종합적으로 고려하여 신청일부터 30일 이내에 임시허가의 내용 및 조건을 결정하여야 함. 다만, 임시허가를 위한 시험 및 검사에 걸리는 기간은 제외함

□ 임시허가를 받은 신규 ICT 융합 기술·서비스는 임시허가의 유효기간 내에서 적법한 판매, 이용, 제공 등을 할 수 있음. 임시허가의 유효기간은 1년이지만, 미래부 장관이 필요하다고 인정하는 경우¹⁴⁾에 그 기간을 단축할 수 있고, 경우에 따라 1회에 한하여 연장할 수 있어 최장 2년 동안 유효함

10) 이하 '기준등'이라 함

11) 신속처리 및 임시허가 운영 지침 제6조

① 법 제37조제1항 중 다른 관계 중앙행정기관의 장의 소관 업무에 해당하지 아니한다는 회신을 받은 경우라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

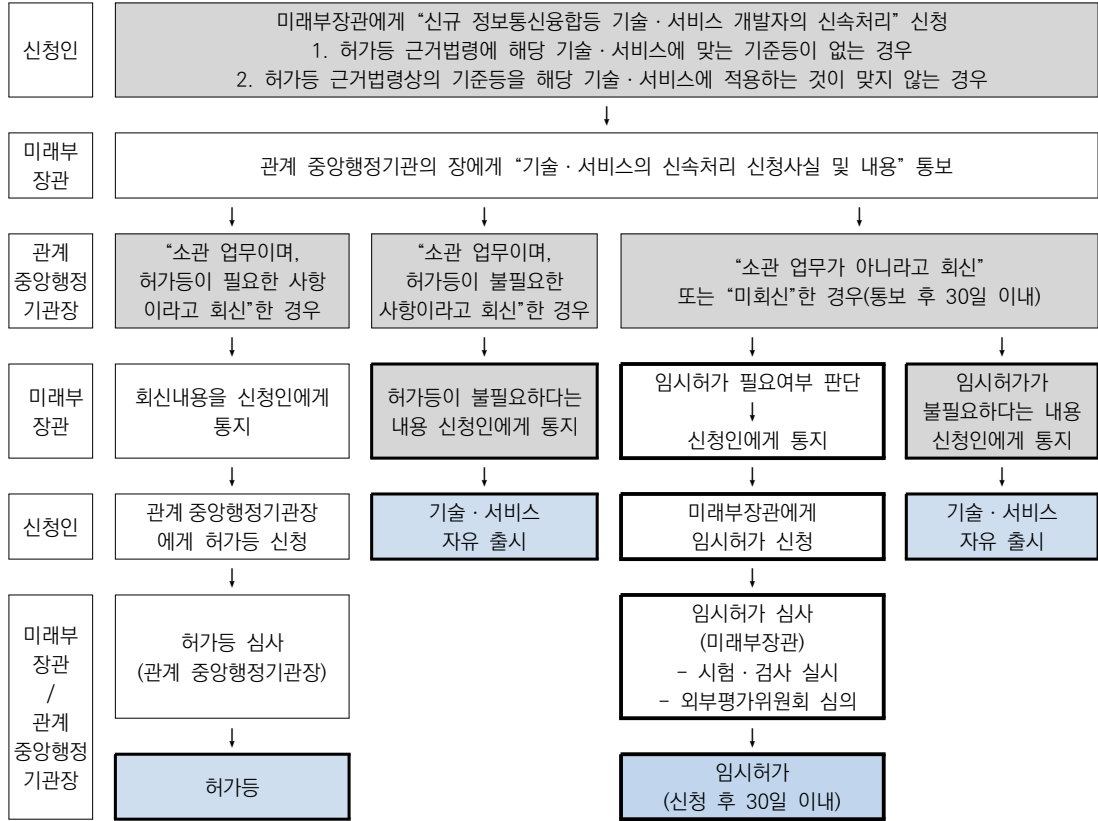
1. 신규 정보통신융합등 기술·서비스가 정부조직법 및 관련 직제규정상 법 제36조제2항에 따른 통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장의 업무에 속하지 아니한다는 회신을 받은 경우
2. 제1호상의 관계 중앙행정기관의 장으로부터 허가등 근거 법령 부재로 인해 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 대한 허가등을 할 수 없다는 회신을 받은 경우

12) 정준화, "ICT 융합에 대한 신속처리 및 임시허가 제도의 현황과 쟁점", 법학연구 제26권 제2호, 연세대학교 법학연구원, 2016.6.

13) '강학상 특허'는 행정청이 공권력을 가진 우월적 지위에서 국민의 권리·의무에 영향을 미치는 것이므로 행정처분이 고, 미래부의 임시허가 처분으로 인해 권리 또는 이익을 침해받았다면 행정소송을 제기할 수 있음

14) 미래부 장관은 해당 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 맞는 기준등이 관련 법령에 도입되어 허가등의 신청이 가능해진 경우에는 유효기간을 단축할 수 있음

〈그림 2〉 신속처리·임시허가 처리 절차



3. 임시허가 사례

□ 제도 도입 후 22개월간 임시허가된 사례는 총 3건으로 실적이 미흡하며, 〈표 2〉에서 보듯이 신속처리 기간이 30일을 초과한 사례도 2건임. 임시허가 까지 걸린 총 기간을 보면 평균 133일 정도 소요 되어 ICT 특별법에서 규정하고 있는 60일¹⁵⁾을 크게 초과하고 있음

15) 신속처리 30일과 임시허가 30일 등 총 60일(ICT 특별법 시행령 제40조제3항). 다만 그 시험 및 검사에 해당하는 기간은 제외한다고 규정하고, '융합 신기술·서비스 및 제품의 시장진입 신속처리 지원 공동지침' 제6조제3항에서는 임시허가의 처리기간을 90일 이내라고 규정하여 실질적으로는 총 120일로 판단됨

〈표 2〉 신속처리·임시허가 제도 실적

허가사례	신청일	신속처리일	신속처리 소요기간	임시허가일	임시허가 총 소요기간
네트워크 저울	'15.3.30	'15.5.19	50일	'15.10.12	152일
DCS	'15.6.23	'15.7.31	38일	'15.11.5	135일
지능형 화재대피 유도 시스템	'15.12.10	'15.12.30	20일	'16.3.30	111일
평균			36일		133일

* 2017년 1월 기준

** 신속처리부터 임시허가까지 걸린 총 소요시간을 말함

① 네트워크 저울 [농림부산업부(기술표준원), '15.10월]

□ 전자저울 측정값을 블루투스 통신기반으로 스마트 기기에 전송하여 데이터를 클라우드 기반으로 관리하는 기술로 현행법상 시험·인증기준이 없으나 임시허가를 통해 시장출시가 가능해짐

- 그간에는 고도의 정확성을 요구하는 산업용 및 상거래용 분야법정 계량기와 정보통신기술 간 융합과 관련된 국내 법제도가 미비하여 기업의 아이디어를 구체화하고 사업화하는데 힘들었음
- 현행 법정 계량기에 대한 승인에서는 계량의 정확성과 내구성을 중심으로 시험·검증을 하고 있으나, 통신 및 데이터 무결성 등은 검사대상에 포함되지 않음. 이 문제점을 해결하기 위해 미래부는 기술표준원 등과 협력하여 네트워크 저울에 대해 기술적 검토기준을 마련

② DCS¹⁶⁾(미래부, '15.11월)

□ 위성방송 신호를 전화국사에서 수신하여 IPTV망을 통해 가입자에게 제공하는 서비스로 방송법에 허가근거가 없으나 임시허가(유효기간 1년)를 통해 DCS(접시없는 위성방송) 서비스가 가능해짐

- 당초 DCS는 2012년 5월에 출시된 적이 있었으나,

당시 방송통신위원회는 방송관계 법령에 근거 규정이 없어 서비스 중단을 권고하였음

□ 다만, 이용자보호 및 공정경쟁을 위한 조건을 부과하였음.¹⁷⁾ 주요 조건으로 서비스 종료 시를 대비한 이용자 보호, 망 이용대가 산정 근거 검증 등을 위해 DCS 서비스 전에 이용약관 신고 및 이용요금 승인을 받도록 명시

- 또한 DCS 서비스 지역은 접시 안테나 설치가 불가능하거나 위성방송신호 수신이 안되는 물리적 위성방송 음역지역으로 제한함
- 이는 강학상 부관(조건)¹⁸⁾의 성격을 가지는 조건이며, 그 부관의 목적은 ICT 특별법 제37조제1항에 따라 신규 ICT 융합 기술·서비스의 '안정성 등'을 확보하기 위해서임. 여기서 '안정성 등'은 이 사례로 볼 때 신기술로 인한 개별 소비자가 영향 받는 기술적 안전성뿐만 아니라 경쟁사업자 간의 손해와 같은 사회 질서까지 포함되는 것으로 보임

16) Dish Convergence Solution, 위성방송과 인터넷멀티미디어방송(IPTV) 전송방식을 결합

17) DCS가 위성방송의 보조적 전송방식인 만큼 IPTV와 유사한 전송방식으로 인해 사업자 구분이 모호해지는 점을 방지하고, 유료방송 합산규제에 따라 KT·KT스카이라이프의 합산 점유율이 법정 상한선(33.3%)에 근접하는 수준에 달한다는 점을 고려함(방송법 제8조제17항 합산규제 관련)

18) 행정행위의 효과를 제한하기 위하여 주된 의사표시에 부가된 종된 의사표시를 말함

□ 이후 방송법 개정으로 규제가 완화¹⁹⁾되어 유료방송 매체별 전송방식 결합이 가능해졌고, 2016년 10월 이에 따라 개발사는 도심 음영지역, 단방향 서비스 등 위성방송 한계를 해소하기 위한 목적으로 기술결합서비스²⁰⁾를 신청하여 승인받았음

- 미래부는 공정경쟁 및 시청자 보호 조건 하에 승인하는 것으로 결정하였으며, 임시허가 당시 부과되었던 음영지역 제한 조건은 기술결합제도 도입 취지에 비추어 보아 더 이상 불필요하다고 판단하여 조건으로 부과하지 않았음
- 이번 승인은 또한 ICT 특별법에 따라 임시허가된 서비스를 개별법 개정을 통해 정식 도입한 최초 사례라는 점에서 의미가 있음

③ 지능형 화재 대피유도 시스템(안전처, '16.3.30)

□ 실시간 재난대응 플랫폼과 실시간 데이터 교신·분석으로 최적의 대피경로를 안내하는 시스템으로, 허가의 근거법령에 맞는 기준·요건이 없으나 임시허가를 통해 소방기기로 시장출시가 가능해짐

- 개발사는 이 시스템으로 2015년도 '대한민국 안전기술 대상'에서 국민안전처 장관상을 수상했으나, 형식승인 등의 시험기준이 없어 소방기기로 시장에 출시하지 못했음
- 미래부는 실제 판매·설치 시 정식 가동 전에 반드시 모의 테스트를 실시하여 정상작동 여부를 확인하고, 그 결과를 미래부에 제출하는 조건으로 임시허가를 결정하였음

□ 국민안전처는 이 사례를 계기로 IoT(사물인터넷)나 무선 네트워크 기능이 융복합된 소방 또는 재난 안전 기기 시험기준을 마련할 계획이고, 향후 이

사례의 시스템도 국민안전처가 마련한 새로운 시험기준에 따라 정식허가를 받아야 할 것이라고 함

- 임시허가 이후에 유효기간 내 관계부처의 분허가를 마련하게 될 예정인 사례임. 그러나 현재 ICT 특별법상에는 임시허가 유효기간 이후에 대한 향후 조치에 대한 의무조항이 없고, 특히 미래부 이외의 다른 부처에 대한 조치를 권고함에 있어 법적인 강제력이 없음

19) 미래부는 케이블/위성/IPTV 매체별로 특정한 전송방식에 기반하여 구분되어 있는 칸막이식 방송허가체계를 해외 주요 유료방송 제도(단일허가 부여)와 같이 기술중립적으로 재편해 가는 정책을 추진함

20) 유료방송 사업자가 다른 허가권을 가진 사업자에게만 허용되었던 전송기술을 융합적으로 사용할 수 있도록 허용하는 제도임(방송법 제9조의3)

III. 국내 및 일본 유사 제도와의 비교

□ 패스트트랙 제도와 도입 목적과 성격이 유사한 제도로서는 적합성 인증 제도와 일본의 기업실증특례제도가 있음

- '적합성 인증 제도'는 도입 목적과 배경이 패스트트랙 제도와 거의 유사하지만 그 대상과 효력에 있어 큰 차이가 있음. 일본의 '기업실증특례제도'는 신사업 창출과 신기술의 활용을 목적으로 규제에 대한 특례를 인정한다는 점에서 도입 목적은 유사하지만, 기존 규제에 대한 완화라는 점과 처리기간에서 큰 차이가 있음
- 패스트트랙 제도와 두 제도의 비교를 통해 패스트트랙 제도가 가진 한계와 문제점을 도출하고 그에 대한 해결책을 모색하고자 함

1. 적합성 인증 제도

□ 임시허가와 유사한 제도로서 '산업융합 촉진법' 제3장의 적합성 인증 제도가 있음. '적합성 인증 제도'란 산업융합 신제품이 근거 법령의 미비로 인하여 허가등²¹⁾을 받지 못해 신제품을 시장에 출시하지 못하는 경우 소관 중앙행정기관에 신제품을 조속히 출시하기 위한 적합 여부에 대한 인증을 받는 것임

- 제조자등이 허가등의 근거가 되는 법령에 융합 신제품에 맞는 기준등이 없는 경우 또는 그 법령에 따른 기준등을 융합 신제품에 적용하는 것이 맞지 아니한 경우 등의 사유로 개별 법령상의 허가등을 받지 못할 때에는 소관 중앙행정기관의 장에게 적합성 인증을 신청할 수 있음
- 적합성 인증의 심사를 하는 소관 중앙행정기관의 장은 안전성 등의 측면에서 특별한 문제가 없고 융합 신제품의 특성을 고려하여 기준등을 설정할 수 있는 경우에는 적합성 인증의 신청을 받은 날부터 6개월 내에 적합성 인증 관련 협의를 거쳐

지체 없이 적합성 인증을 하여야 함²²⁾

- 소관 중앙행정기관의 장이 산업융합 신제품에 대하여 적합성 인증을 한 경우에는 허가등의 근거가 되는 법령에 따른 허가등을 받은 것으로 보고 있음

□ 적합성 인증 제도와 임시허가 제도는 주체, 대상, 효력면에서 다음과 같은 차이가 있음

- 주체면에서 임시허가는 미래부 장관인데, 적합성 인증은 소관 중앙행정기관의 장임. 대상과 관련해서는 임시허가가 ICT 융합등 기술·서비스인데, 적합성 인증의 대상은 산업융합 신제품으로 중복될 가능성이 적지만²³⁾ 제도 선택 시 정확한 구분이 어려울 수도 있음
- 두 제도가 경합할 경우 ICT 융합에 관해서는 산업융합 촉진법의 '산업융합'의 세부 개념으로 볼 수 있지만, 법률 적용상 특별법인 'ICT 특별법'이 일반법인 '산업융합 촉진법'에 우선하여 적용됨. 다만, 정부는 신청인의 제도 선택상 어려움을 줄이기 위해 산업통상자원부와 미래부 공동으로 두 제도를 공동 운영하기로 합의하였고 2015년 8월부터 시행 중임

- 효력에 있어서 임시허가가 유효기간이 최대 2년의 잠정적인 허가로서 추가적인 본허가 절차를 전제로 하는데 반해, 적합성 인증은 소관 중앙행정기관의 장이 산업융합 신제품에 대하여 인증을 한 경우에는 근거 법령에 따른 허가등을 받은 것으로 보는 점이 다름. 이 점이 두 제도의 가장 큰 차이점이라고 할 수 있음

- 21) 적합성 인증 제도에서는 허가·승인·인증·검증·인가 등을 말함
- 22) 부득이한 경우에 한하여 그 기간을 한차례 30일까지 연장할 수 있음
- 23) 임시허가는 사업의 인허가 등과 같은 진입규제적 요소가 강하기 때문에 시장의 공정경쟁, 이용자 보호 등이 고려되어야 하지만, 적합성 인증은 품질인증적 요소가 강하기 때문에 안전성이나 호환성 등이 중요한 판단요소임

2. 일본의 기업실증특례제도

□ 일본은 과잉규제 해소를 위해 2014년 1월 산업경쟁력강화법에 기업실증특례제도를 규정하여 적용하고 있음.²⁴⁾ 기업실증특례제도는 신규 사업을 개시하는 사업자가 특례조치를 제안하면 안정성의 확보를 조건으로 기업 단위로 규제의 특례조치 적용을 인정해주는 제도임

- 사업자가 규제의 특례조치를 제안하면 원칙적으로 1개월 이내에 사업·규제소관 장관들이 협의하여 특례조치 창설 여부를 결정하고, 추후 안정성이 증명된 특례조치에 대해 일반화·전국 단위로 전개하여 적용함

○ 전국 단위의 규제개혁 실현이 어려운 것이라도 우선 기업 단위로 규제완화를 추진하여 문제가 없다는 것이 확인되면 전국적으로 확대 가능함²⁵⁾

- 사업소관 장관이 사업자를 서포트하기 때문에 경험은 적은 기업에게 유익할 수 있음²⁶⁾

○ 기업실증특례제도의 경우는 새로운 규제의 특례조치 정비에 대한 요청을 받은 주무대신, 산업경쟁력강화의 관점에서 규제에 대한 법령의 소관 부처에 대해 규제에 대한 특례조치의 정비를 요청하는 구조임

□ 기업실증특례제도는 처리기간 및 대상 관련하여 유의미한 부분이 있음

- 기업실증특례제도는 기간 측면에서 원칙적으로 30일 이내 처리를 규정하고 있어 임시허가 제도의

120일²⁷⁾보다 더욱 빠르게 처리하므로 임시허가제도 처리기간의 단축가능성을 검토할 필요

- 적용 대상에 있어서는 기존의 법규에 위배되더라도 개발 기업이 안전을 보장할 수 있는 방안을 제시하면 규제의 적용을 받지 않고 사업을 시작할 수 있도록 하고 있음

○ 임시허가 제도는 기존의 법령에 근거가 없는 경우에 한하여 허가등을 하는 반면, 기업실증특례제도는 기존의 법령상 근거가 있는 규제에 대한 특례를 조치하여 그 결과에 따라 완화 또는 철폐까지 하는 것임. 임시허가 제도에 유사한 적용 대상을 확대하는 것이 제도 도입 취지에 맞는 것으로 보임

24) 일본 산업경쟁력강화법 제8조

25) <사례> 2015.3.26 「산업경쟁력강화법」 제8조에 따라 탑승형 이동지원 로봇의 공공도로 시범주행에 관한 규제의 특례 조치 정비 요청이 제출되었는바, 사업 소관부처인 경제산업성과 규제소관부처인 국토교통성·국가공안위원회가 검토·협의를 진행하였으며, 2015.4.27. 신사업 활동계획에 따라 시행되는 공공도로상 시범주행을 도로사용 허가의 대상으로 한다는 새로운 규제완화 조치를 취하기로 함. 이에 따라 세그웨이재팬과 도큐전철은 4월부터 공공도로(동경 세타가와區 도큐후타고타마가와역 주변 왕복 약 6km)에서 탑승형 이동지원 로봇 세그웨이(Segway, 美)의 시범주행을 실시할 계획이며, 안전성 등이 확인되면 올 여름부터 일반을 대상으로 한 투어를 실시할 예정임

* 기존에는 도로교통법 및 도로운송차량법에 의해 브레이크 등이 없는 세그웨이는 공공도로에서 주행이 불가능함

26) 사업자의 사업활동을 소관하는 주무대신을 법률상 규정하는 것은 사업자의 사업을 소관하는 관청이 사업자의 서포터 역할을 할 것을 기대한 것임

27) ICT 특별법상 임시허가 제도는 신속처리 제도(30일)를 포함하여 60일 이내에 처리하여야 하지만, '융합 신기술·서비스 및 제품의 시장진입 신속처리 지원 공동지침'에 따르면 임시허가 제도의 처리기간은 최장 3개월 이내라고 규정하여 실질적으로는 신속처리까지 포함하여 120일로 보고 있음

<표 3> 일본의 기업실증특례제도 실적

구 분	2016년 4월~9월	법 시행 후 누계
신청 및 답변 상황(사업자 수)	2 건 (2) 중 중소기업 0 건 (0)	11 건 (16) 중 중소기업 4 건 (6)

* 2016년 10월 기준, 일본 경제산업성 자료(<http://www.meti.go.jp/>)

IV. 패스트트랙 제도의 활성화 방안

1. 신속처리상 요건과 소관 업무 여부에 대한 판단 명확화

□ 신속처리 제도는 新 ICT 융합 기술·서비스가 허가 등 근거 법령의 부재·부적합 등을 이유로 시장 진출이 장기간 지연되는 것을 방지할 뿐만 아니라 임시허가 신청의 필요적 선행절차가 되기도 함. 따라서 신속처리 제도를 체계적이고 합리적으로 설계한다면 ICT 융합 활성화에 긍정적인 영향을 미칠 것임

□ 현재 신속처리 신청 요건을 규정하고 있는 ICT 특별법 제36조제1항 본문의 일부 표현이 모호하여 신청자들이 판단하는데 어려움을 겪을 우려가 있음

- ‘허가등을 받지 못하는 경우’는 불허가·승인거부와 같은 행정청의 명시적인 거부만을 의미하는 것인지, 장기간의 결정 보류까지 포함하는 것인지가 불확실하고, ‘허가등의 필요 여부가 불분명한 경우’를 판단하는 주체가 명확하지가 않음²⁸⁾

- 보다 많은 ICT 융합 개발자들이 신속처리를 이용할 수 있도록 ICT 특별법 제36조제1항 본문에 있는 모호한 표현들을 명확하게 정비하는 것이 필요

○ 요건상 ‘허가등을 받지 못하는 경우’에는 장기간의 결정 보류까지 포함하여 ‘허가등이 거절되거나 장기간 그 판단이 지연되는 경우’로 구체화하는 것이 타당함. 현실적으로 소관 부처에서 ICT 융합에 대해 근거 법령이 개정될 때까지 허가등을 지연시킬 가능성이 있기 때문에 신속처리 제도가 원활하게 작동하기 위해서는 장기간 결정 보류를 포함하여야 함

○ 다음으로 허가등의 필요 여부가 불분명한지를 판단하는 주체는 행정청이 적절할 것임. 다만 앞에서 허가등을 받지 못하는 경우에 장기간 결정 보류를 포함한 것처럼 행정청의 판단이 장기간 지연될 경우에

도 불분명하다는 회신을 받은 것으로 간주하여야 함

□ 또한 신속처리 제도에서 가장 중요한 것이 소관 업무의 판단기준과 절차인데,²⁹⁾ 소관 업무에 대해 자의적인 판단 가능성이 있고 부처 간에 충돌 가능성도 있어 명확한 기준이 필요

- 소관 업무가 하나의 소관 중앙행정기관의 관할에 속하는 경우에는 미래부 장관이 그 회신 내용을 신청인에게 통지해도 문제가 없지만, 다수의 중앙행정기관이 소관 부처가 되는 경우 소관 행정기관으로부터 온 회신 내용을 그대로 신청인에게 통지하는 것은 신청인이 어떤 곳의 절차에 따라야 하는지가 불분명해 혼란이 발생할 우려가 있음

- 이러한 혼란을 방지하기 위해서는 미래부 장관이 신속처리 신청의 관계 중앙행정기관에 대한 통보 및 소관 업무 판단에 관여할 수 있는 협의절차가 필요

○ ‘ICT 융합 기술·서비스’는 일정 부분 미래부 소관 업무와 관련성이 있으므로, 미래부와 관련 부처 간의 협의절차를 통해 소관 업무를 판단할 필요가 있음

28) ICT 융합 개발자가 스스로 판단하는 것으로 충분하다고 볼 것인지, 권한이 있는 행정청으로부터 허가등의 필요 여부가 불분명하다는 명시적인 회신이 필요하다는 것으로 볼 것인지 여부가 논란이 됨

29) 신속처리 단계에서 관계 중앙행정기관이 ‘자기 소관 업무’라고 회신하는 경우, 임시허가 단계로 넘어가는 것이 원칙적으로 불가능하므로, 관계부처의 ‘소관 업무 여부’의 판단기준이 중요하기 때문임

2. 임시허가상 대상 확대, 처리기간 단축 및 사후 관리 강화

□ 임시허가 제도의 대상은 신속처리를 신청한 ICT 융합 기술·서비스에 대해 허가등의 소관 부처가 존재하지 않거나 근거 법령(규제)이 존재하지 않아야 임시허가를 신청할 수 있어 제도의 목적상 대상을 확대할 필요

- 정부 내의 부처 소관주의가 강한 우리나라의 현실 상 소관 부처가 없는 일은 발생하기 어렵고,³⁰⁾ 소관 부처가 존재하고 근거 법령이 존재한다면 허가등을 얻어야 하는데 그 허가등이 ICT 융합 기술·서비스에 부적합하거나 불합리한 경우에는 시장 출시가 지연되는 문제가 있음

- ICT 융합 활성화를 위해서 소관 부처가 존재하고 근거 법령이 존재하지만 '규제가 부적합하거나 불합리한 경우'에 안정성 확보를 전제로 허가등의 특례를 부여하여 완화하는 등의 적극적인 규제 완화 조치가 필요함

○ 임시허가의 가장 큰 목적은 ICT 융합 기술·서비스의 시장 진출을 제한적으로도 허용하여 그 기간 동안 습득된 경험과 정보를 토대로 해당 기술·서비스에 대한 규율 체계를 마련하려는 것임. 따라서 불합리한 규제가 있다면 제한적으로 임시허가를 주고 개선해나가는 것이 바람직한 제도의 모습임

○ 따라서 '허가등의 근거 법령에 따른 기준등을 적용하는 것이 부적합하거나, 허가등의 근거 법령의 입법 목적상 해당 법령을 적용하는 것이 불합리한 경우'를 임시허가의 대상에 추가하고 이 경우에 한해서는 신속처리 절차를 필요조건에서 제외하여 별도의 대상으로 하여야 함

- 다만, 유사한 내용의 규제 완화 대책이 포함된 '규제프리존 특별법(안)³¹⁾이 국회에 발의되어 계류 중

이므로 구체적인 적용방안에 대해서는 다음 절에서 논하려고 함

□ 임시허가 제도의 처리기간은 ICT 특별법상 30일 이내이지만 그 시험 및 검사 기간은 제외한다고 하여 실질적으로는 90일 정도를 설정하고 있음. 선행절차인 신속처리 기간 30일까지 포함한다면 4개월(120일)이므로 일본 기업실증특례제도의 30일보다 지나치게 길어 그 기간의 단축이 필요

- 특히 일본의 기업실증특례제도는 신사업에 관계된 사업자가 규제특례조치를 제안하면 원칙적으로 1개월 이내에 사업·규제소관 주무부처가 협의하여 특례조치의 승인 여부를 결정함

○ 1개월 이내에 새로운 규제의 특례조치를 마련하거나 또는 마련하지 않는다는 취지를 통지하는 것이 불가능한 경우, 1개월을 초과하지 않는 기간 내에 그 취지 및 이유를 해당 사업자에게 통지하여³²⁾ 그 사업자는 빠르게 판단할 수 있음

- 다만 처리기간이 단축될 경우 신청인은 신청 전에 미리 사업계획을 수립하고 준비할 필요가 있어 결과 통지가 부정적으로 나온다면 헛수고가 될 수 있음. 이에 대해서는 부처와 신청인이 서로 협력 및 의사소통하여 오류 등을 치유한다면 신청인의 불안감이 해소될 수 있을 것임

30) 신속처리의 신청은 많지만 임시허가까지 절차를 거친 사례는 3건에 불과한 점에서 알 수 있음

31) '지역전략산업 육성을 위한 규제프리존의 지정과 운영에 관한 특별법안', 2016.5.30. 발의.

32) 일본 산업경쟁력강화법 제8조제2항, 동법 시행규칙 제4조 제3항

□ 마지막으로 임시허가 제도의 가장 본질적인 문제점은 임시허가 후 후속절차가 법정화되어 있지 않다는 점임. 현행 ICT 특별법은 임시허가의 최장 기간인 2년을 도과할 경우 해당 ICT 융합 기술·서비스를 어떻게 처리할 것인지에 대해 관련 규정이 없어 유효기간이 경과하면 시장에서 철수하여야 함

- ICT 융합 활성화는 신규 ICT 융합 기술·서비스의 시장 출시 뿐만 아니라 시장에 출시된 ICT 융합 기술·서비스의 안정적인 '성장'까지 보장해야 하는데, 현행 ICT 특별법은 제한된 범위 내에서의 시장 출시에만 집중하고 있음

- 우선 ICT 특별법 제37조제3항의 임시허가 유효기간 규정에 대해 1년의 유효기간을 유지하면서 그 연장 횟수 제한을 늘리도록 개정하는 것이 적당함. 본허가 또는 유사한 조치의 후속상황을 감안하여 기간 연장을 해주는 것이 임시허가로서의 목적을 제대로 달성하는 것임³³⁾

○ 임시허가는 본허가, 혹은 본허가와 유사한 효과를 내는 조치가 후속되어야 하는데 임시허가 기간 동안 본허가의 근거 법령이 마련되지 않을 수 있음. 사안에 따라 다르지만 법안이 마련되어 국회를 통과하여 시행되는데 2년은 충분하지 않을 수도 있기 때문임

- 또한 임시허가 시 의무적으로 본허가의 필요성을 검토하고, 필요한 경우 입법 절차를 시작하도록 법적 의무를 지우는 것이 필요함

○ 임시허가 시 미래부 장관이 소관 중앙행정기관에게 해당 신규 기술·서비스의 특성을 고려한 기준등을 임시허가의 유효기간 내에 설정하도록 요청함을 ICT 특별법에 명시적으로 규정하여야 함

○ 참고로 산업융합 촉진법상의 '적합성 인증 제도'는 본허가와 동일한 효과를 지니고 따라서 유효기간 제한이 없음. 임시허가 제도도 적합성 인증 제도와 도입 목적이나 운영 필요성이 유사하므로 그 효력도

유사하도록 본허가로서의 효력을 인정해주는 것도 고려해 볼 만함³⁴⁾

3. 규제프리존 특별법(안)상 기업실증특례와의 연계

□ 19대 국회에서 자동폐기된 규제프리존 특별법이 20대 국회에 동일한 내용으로 발의 되었음. 규제프리존과 네거티브 규제혁신 시스템³⁵⁾이 주내용으로서 법적공백이나 불명확한 경우에 대해서 규제혁신 세트를 도입하는³⁶⁾ 내용 등을 담고 있음

- 그 중 '기업실증특례제도'는 규제프리존 내 지역전략산업등과 관련하여 법령상의 기준이 없거나 불명확 또는 불합리한 경우에 안전성 등의 측면에서 실증된 경우 허가등을 부여하는 것을 말함. 전국단위에 도입하기 힘든 민감한 규제라도 특정 지역(규제프리존)에 한정하여 특례를 부과함으로써 전국적인 규제완화 부담을 줄이는데 의의가 있음

- 앞서 언급한 임시허가 제도의 대상과 관련하여 기업실증특례제도의 적용대상과 유사하게 확대 적용할 것을 주장하였음. 규제프리존 특별법이 시행되면 그 제도를 적용하면 되지만, 규제프리존 특별법상의 다음과 같은 한계가 있어 별도로 ICT 특별법에 직접 규정하는 것이 타당함

33) 유효기간 자체를 1년에서 2년 이상으로 늘리는 것도 고려해 볼 수 있지만, 임시허가의 특성상 처음부터 긴 기간을 허용하는 것은 바람직하지 않음

34) 정부는 신청인의 제도 선택상 어려움을 줄이기 위해 산업통상자원부와 미래부 공동으로 두 제도를 공동 운영하기로 합의하였고 2015년 8월부터 시행 중임. 이런 상황이라면 두 제도의 효력도 유사하게 하는 것이 타당함. 다만, 임시허가의 주체는 미래부 장관이므로 소관 중앙행정기관의 장과 협의없이 본허가를 주는 것은 어려워보임

35) 규제 방식을 '원칙 허용, 예외 금지' 방식으로 전환하는 시스템임

36) 그레이존 해소, 기업실증특례, 신기술기반산업을 말함

- 첫 번째, 규제프리존 특별법상 기업실증특례제도는 규제프리존 내에서만 적용 가능함. 지역을 한정하여 시범시행하는 것은 제도의 목적상 타당하지만, 지역별로 특화산업이 선정되어 있기 때문에 ICT 융합의 경우 지역에 한정된 산업별특례가 장애물로 작용할 수 있음
- 두 번째, 규제프리존 특별법의 국회 통과 여부가 불투명함. 현재 여러 가지 정치적 여건 하에서 2016년 정기국회에서는 논의조차 하지 않았고, 2017년에도 특별법 제정이 동력을 가지기 어려울 수 있음. 따라서 별도로 ICT 특별법상에 규정하는 것이 필요함³⁷⁾

37) 규제프리존 특별법(안) 제3조제1항에서도 “다른 법령에서 이 법의 규제특례보다 완화되는 규정이 있으면 그 법령에서 정하는 바에 따른다”라고 규정하고 있음

V. 요약 및 시사점

□ **현행 법률 및 제도는 과학기술의 발전, 융합 및 시장의 변화 속도를 따라가지 못하고 있음. 특히 법령상 명시된 기준을 충족하는 경우에만 시장 진출이 가능하도록 하는 규제 시스템 하에서 新 ICT 융합 기술·서비스의 활성화는 상당히 지연되거나 허가되지 않는 상황이 발생할 수 있음**

- 이를 해결하고자 ICT 특별법은 패스트트랙 제도를 도입하였음. 새로운 융합 기술이나 서비스를 개발해도 기존의 법제도가 이를 허용하지 않거나 구체적인 법제도적 기준이 미비해서 새로운 기술·서비스가 출시되기 어려웠기 때문에 한시적으로 허가를 부여하여 ICT 융합 활성화를 도모하였음

- 그러나 2015년 1월 제도 시행부터 지금까지 임시허가된 사례는 3건에 불과하고, 그 처리기간도 법령에 규정된 기간을 초과하는 등 제도의 활용도가 미흡하였음. 패스트트랙이라는 훌륭한 제도의 활용도를 높이는 입법적 개선방안이 필요함

□ **패스트트랙 제도는 제도상 걸림돌이 되는 법적 장애물을 제거하고 유사한 국내외 제도의 장점을 받아들여 ICT 융합 활성화라는 본래 취지에 맞도록 다음과 같이 재설계되어야 함**

- 첫 번째, 신속처리 제도는 ICT 특별법 제36조제1항의 요건과 소관 업무의 판단 기준을 명확하게 하여야 함

○ 요건은 '허가등을 받지 못하는 경우'에 장기간의 결정 보류를 포함하고, 허가등의 불분명 판단 주체를 행정청으로 하여야 함

○ 소관 업무의 판단은 1차적으로 미래부가 관계 중앙행정기관을 선정하고, 관계 중앙행정기관 통보 후에

도 관계 중앙행정기관의 판단에만 맡기지 않고 미래부가 포함된 협의체를 구성하여 객관적이고 공정하게 판단하여야 함

- 두 번째, 임시허가 제도는 도입 취지에 부합하도록 대상의 확대 및 처리기간의 단축이 필요하고, 임시허가 후 신규 기술·서비스에 대한 후속절차를 법정화하여야 함

○ ICT 융합 활성화를 위해서 '규제가 부적합하거나 불합리한 경우'에 안정성 확보를 전제로 허가등의 특례를 부여하여야 함. 불합리한 규제가 있다면 제한적으로 임시허가를 주고 개선해나가는 것이 바람직한 제도의 방향임

○ 처리기간이 지침상 120일 이상으로 규정되어 일본 기업실증특례제도의 30일보다 지나치게 길어 그 기간의 단축이 필요함

○ 임시허가 후 사후관리를 강화하기 위해 임시허가 유효기간의 연장 횟수 제한을 늘리고, 임시허가 시의 목적으로 분허가의 필요성을 검토하여 필요한 경우 입법 절차를 시작하도록 법적 의무를 지워야 함

- 다만, 임시허가 제도의 대상 확대와 관련하여 규제프리존 특별법(안)상 기업실증특례제도의 적용대상과 유사하게 확대 적용할 것을 주장하였음. 규제프리존 특별법이 시행되면 그 제도를 적용하면 되지만, 규제프리존 특별법의 통과에는 여러가지 한계가 있어 별도로 ICT 특별법에 직접 규정하는 것이 타당함

keri 한국경제연구원

발행일 2017년 2월 13일 | 발행인 권태신 | 발행처 한국경제연구원 | 주소 서울시 영등포구 여의대로 24 FKI타워 45층 | 전화 3771-0060 | 팩스 785-0270-3