

KERI Brief

일본의 혁신분야 규제개혁 동향과 시사점

김윤경

한국경제연구원 부연구위원
(yunkim@keri.org)

정부의 3대 정책기조 중 하나인 혁신성장과 이를 위한 규제개혁 논의가 활성화되고 있다. 4차 산업혁명이 본격화되면서 과잉 규제 또는 규제 미비가 신기술의 개발 및 사업화를 저해해 기업은 물론 국가 경쟁력을 약화시킬 수 있기 때문이다. 이에 따라 정권 초기인 2013년부터 국가전략으로 규제개혁을 추진하며 특히 혁신을 강조하고 있는 일본의 사례를 주목할 필요가 있다.

아베 정부는 2013년 <일본재흥전략>을 수립하고 「국가전략특구법」과 「산업경쟁력강화법」을 도입해 규제개혁의 새로운 틀을 마련하였다. 기존의 전국 일률적 규제개혁 방식에 지역과 기업제안형을 더해 3층 구조를 마련한데 의의가 있다. 먼저 지역단위 규제개혁인 국가전략특구는 지역과 분야를 한정하여 암반 규제를 개혁하고자 했다. 규제개혁 메뉴 중 하나로 근미래기술 분야를 지정하여 승인 지자체에게 규제 특례를 부여하고 있는데 자율주행과 드론이 대표적이다. 둘째, 산업경쟁력강화법의 그레이존해소제도와 신사업실증특례제도는 기업의 제안으로 운영되므로 수요자 중심의 규제개혁이다. 기업은 규제 적용

여부를 미리 확인하고, 안전성을 확보하는 조건으로 실증실험을 할 수 있다. 성장전략을 일본재흥전략에서 <미래투자전략 2017>로 변경하며 2018년 「생산성향상을 위한 특별조치법」을 통해 규제 샌드박스를 제시하였다. 4차 산업혁명으로 인한 기술혁신과 국제 경쟁의 격화에 대응하기 위한 정책으로서 의의가 있다. 기존 규제에 얽매이지 않고 ‘먼저 해보는 것’이 가능하므로 새로운 기술을 신속히 검증할 수 있는 환경을 조성하고 더 나아가 사회적으로 데이터를 축적하고 공유할 수 있게 한다.

혁신이 아이디어에 그치지 않고 현실화되기 위해서는 규제환경의 개선이 우선되어야 한다. 규제 샌드박스와 같이 환경 보호와 안전 보장의 전제 하에 실험과 실증을 허용할 수 있어야 할 것이다. 일본 아베정부의 규제개혁은 획기적인 제도의 도입뿐만 아니라 정부의 의지와 전략적 일관성에서도 국내에 시사하는 바가 크다. 국내 규제개혁이 단순히 제도 도입 여부에 머무르기 보다는 규제개혁의 체계를 마련하는 장기적 시각에서 논의되어야 할 것이다.

I. 문제제기

□ 규제는 정부의 주요 정책수단 중 하나이며 규제개혁을 통해 규제의 품질과 체계를 개선하기 위한 노력이 국제적으로 지속되고 있음

- OECD는 “규제정책이 적절하며 효과적이고 부상하는 도전에 대응하고 조정가능하도록, 정부는 전략적 역할을 발전하고 유지해야 한다”고 권고 (규제정책 및 관리에 관한 OECD 이사회 권고안 부속서(2012), 1.3)
- 규제개혁은 통화, 재정, 세제 정책에 비해 시장개입에 따른 우려와 재정적 부담이 상대적으로 적으나 질적 성장을 통한 생산성의 현저한 증대 효과가 존재
- 기업 규제순응비용의 증가에 대한 문제점을 인식한 국가들은 규제비용을 절감시키기 위해 파격적인 규제개혁시스템을 도입
 - 영국은 하나의 규제를 신설, 강화하면 두 개의 규제를 없애는 2010년 1 in 2 out을 도입한 이후 5년간 100억 파운드의 규제비용 감소를 목표로 2016년 1 in 3 out으로 확대
 - 미국 트럼프 정부는 유세기간부터 경제활성화를 위한 규제개혁과 규제순응비용이 중소기업에 더 크다는 것을 강조하였고, 2 for 1 행정명령(Executive Order 13771)에 서명(2017.1.30)

□ 제4차 산업혁명으로 대표되는 첨단 기술과 새로운 비즈니스 모델의 등장으로 현행 규제의 문제점이 부각되고 있음

- 과잉 규제 또는 규제의 미비로 창의적 아이디어가 사업화되기 어려우며,¹⁾ 특히 국가간 혁신경쟁은 규제완화 경쟁으로 이어지고 있어 국내 기업 외에도 기업환경 자체의 경쟁력이 저하될 우려
- 네가티브 규제 전환과 같은 현행법 개정은 산업간 융합, 신기술의 개발과 활용에 즉각적인 대처가 불가능하며 이에 따라 전략적 접근이 필요함

□ 정부의 3대 정책기조 중 하나인 혁신성장을 위한 규제개혁의 공감대가 형성되었으나 여야간 추진방향과 입법 내용에 확연한 차이가 존재하여 논의가 지연되고 있음

- 여당과 정부는 행정규제기본법을 기반으로 4대 패키지법(금융혁신지원특별법, 정보통신기술(ICT)융합특별법, 산업융합촉진법, 지역혁신성장특별법)의 제·개정²⁾으로 1+4법을 추진
 - 산업융합촉진법은 시범산업 신청과 추진, 금융혁신지원법은 핀테크, ICT융합특별법은 신기술 및 신서비스 특례부여, 지역혁신성장특별법은 지역혁신성장특구의 지정과 운영에 관련
- 야당은 19대 국회에 이어 20대 국회에서도 규제프리존 특별법의 통과를 우선하고 있음
 - 수도권을 제외한 전국 14개 시도에 27개의 전략산업을 지정해 관련분야 규제를 완화하나 핀테크 등이 포함되지 않은 한계가 있으며, 대기업 특혜논란이 지속되고 있음

□ 일본은 아베 2기 내각 출범 이후 규제개혁 관련 법률을 세 차례 도입하였고 최근 4차 산업혁명에 따른 경제환경 변화에 주목하여 혁신 분야를 강화

- 정책목표에 따라 국가전략특별구역법(2013년), 산업경쟁력강화를위한특별조치법(2015년), 생산성향상특별조치법(2018년)을 도입해 규제개혁을 차별화
- 각각의 법을 통해 미래실증기술 특구(지역단위), 사업자 제안형(기업단위), 프로젝트 단위 규제 샌드박스를 시행하여 혁신 관련 규제개혁을 확대

1) 아산나눔재단의 “스타트업 코리아 보고서(2017)”는 세계 100대 스타트업 중 57개 업체는 한국에서 규제로 사업을 시작조차 할 수 없음을 지적

2) 제정: 금융혁신지원특별법, 개정: 정보통신융합특별법, 산업융합촉진법, 지역혁신성장특별법(現 지역특구법) 따라 혁신 분야를 강화

□ 본 보고서는 일본 규제개혁 동향을 살펴보고, 혁신 성장을 위한 국내 규제개혁 논의에 시사점을 제시하고자 함

- 한국과 유사한 산업구조와 경제구조를 가진 일본이 4차 산업혁명 등 혁신에 대응하는 방법을 검토해 볼 필요
- 혁신 아이디어의 사업화 외에도 중장기적인 성장전략으로서 규제개혁의 필요성을 인식하고 규제개혁 체계의 토대를 마련할 수 있어야 할 것임

II. 아베정부의 성장전략과 규제개혁

□ 아베정부는 일본재흥전략(「日本再興戦略」)을 2013년 수립한 이후 국가전략특구법과 산업경쟁력 강화법을 통해 규제개혁을 실시

- 일본재흥전략(2013~2016)은 아베노믹스의 성장전략으로서 국가적 목표를 제시하고 이를 위한 전략을 추진
 - 아베총리는 2013년 취임 이후 아베노믹스를 추진하며 “디플레이션 탈출”을 목표로 대담한 금융정책, 기동적인 재정정책, 성장전략으로서의 일본재흥전략의 세 가지 화살을 실시
 - 2016년 아베노믹스의 제 2단계인 일본재흥전략 2016(「日本再興戦略 2016」)을 통해 “1억 총활약 계획”을 제시하고 세 가지 화살을 강한 경제, 보육 지원, 사회보장으로 전환
- 일본재흥전략의 일환으로 국가전략특구법 및 산업경쟁력강화법을 제정하여 규제개혁 본격화
 - 일본재흥전략(2013)의 13개 과제 중 하나인 입지경쟁력 강화를 위한 시책으로, 2013년 국가전략특구법 도입
 - 산업경쟁력강화법(2014~2018, 5년 한시법)의 그레이 존해소제도, 기업실증특례제도를 통한 규제개혁을 2014년³⁾부터 실시

□ 최근 성장전략을 일본재흥전략에서 미래투자전략 2017(「未来投資戦略2017」)로 변경하며 규제개혁 시책으로 규제 샌드박스(規制のサンドボックス)를 새롭게 창설

- 미래투자전략 2017은 제4차 산업혁명의 혁신이 산업 및 전 사회에 반영되어 사회 문제를 해결하는 ‘Society 5.0’을 목표

- ‘Society 5.0’은 수렵 사회, 농경 사회, 산업 사회, 정보 사회에 이은 인류 역사상 5번째 새로운 사회를 의미하며 새로운 가치와 서비스가 계속 창출되어 사회구성원 모두가 번영하는 사회
- 5가지 전략분야(건강수명연장, 이동혁명실현, 공급망 첨단화, 쾌적한 인프라·도시만들기, FinTech)와 이를 위한 과제를 가치원천창출과 가치극대화를 뒷받침하는 구조로 나누어 제시
- 일본판 규제 샌드박스는 가치극대화를 뒷받침하는 구조의 시책 중 하나로 제시되었으며 국가전략에 반영된 것은 세계 최초임
 - 아베노믹스 5년 내 처음 제시된 개념으로 주목받고 있으며 금융산업에 한정된 다른 국가의 사례와 달리 세계 최초로 전면 운영
 - 2018년 6월부터 시행되는 생산성향상특별조치법을 통해 프로젝트형 규제 샌드박스가 법제화되고, 이를 통해 규제개혁의 체계를 새롭게 정립

3) 아베정부는 2014년을 일본 기업 성장전략 실행의 원년으로 선포

III. 일본 혁신분야 규제개혁

1. 지역단위: 근미래기술, 지역한정형 샌드박스 (국가전략특구법)

□ 종합적, 집중적인 규제개혁을 추진하여 국제경쟁력 강화, 국제 경제활동 거점 형성을 촉진하기 위해 국가전략특구를 2013년 도입

- 지역과 분야를 한정하여 국가전략으로 추진 중이며, 총리 주도⁴⁾의 암반규제 돌파구로 이용
 - 「일본재흥전략」이 2013년 6월 성립되고, 같은 해 12월 국가전략특구법이 제정되면서 세계에서 가장 비즈니스하기 좋은 환경을 목표로 본격화
 - 「일본재흥전략 2016」으로의 개정과 함께 생산성혁명을 위한 규제·제도개혁의 수단인 국가전략특구 역시 제2단계를 선포하며 암반규제 개혁과 사업실현의 창구 기능을 강화
- 지자체의 신청과 심사를 거쳐 국가전략특구로 지정되면 제도 개선 등 특례가 부여되며 필요할 경우 세제 혜택 및 금융 지원
 - 자치단체의 제안을 특구워킹그룹 등 내각부에서 청취하여 두 가지로 대응: ① 암반규제는 총리 승인을 통한 특구지정 ② 이외 규제는 현행제도 개정, 전국 조치, 구조개혁특구⁵⁾로 대응
 - 규제 특례조치 외에도 금융(벤처기업 등에 자금 융자 시 이자 보증금 지급), 세제(설비투자 감세, 연구개발 세제 특례, 재산세 특례) 지원 조치
- 2014년 3월 6개의 특구가 지정된 이후 2015년 3월과 12월에 각각 3개와 1개를 추가 지정하여 현재 10개의 국가전략특구가 운영되고 있음
 - 도쿄권, 간사이권, 야부시, 니이가타시, 후쿠오카시, 오키나와현 6개의 특구가 1차로 지정된 이후 2차에서 지역창생특구로 센보쿠시, 센다이시, 아이치현, 3차⁶⁾는 지역창생특구 제2단으로 히로시마현 이마바리시를 추가
- 규제개혁 메뉴는 특구조치 분야인 도시창생, 창업, 외국인재, 관광, 의료, 간호, 보육, 고용, 교육, 농림수산업, 근미래기술과 전국 실현(조치)으로 구분됨
 - 2018년 6월 기준 국가전략특구 전체의 규제개혁 메뉴 활용은 56건, 인증사업은 296건

4) 2014년 다보스포럼 기조연설에서 아베총리는 "어떤 기득권도 나의 '드릴'에서 무사할 수는 없을 것"이라며 "규제개혁, 법인세율 인하, 국가전략특구 등을 돌파구로 경제를 성장시키겠다"고 강조

5) 국가전략특구에 관한 제안 중 구조 개혁의 추진 등에 이바지한다고 인정되는 것은 구조 개혁 특구의 제안으로 간주하고 구조개혁 특구로 지원

6) 3차 지정에서 기존 특구인 도쿄권에 치바시, 후쿠오카현에 기타큐슈시를 각각 추가하여 기존 특구를 확대

〈그림 1〉 일본 국가전략특구 지정 현황



〈표 1〉 국가전략특구 규제개혁 분야 활용 인증사업 현황

지역이름	규제개혁 메뉴 활용 수	사업의 수
도쿄권(도쿄도, 가나가와현, 나리타시, 치바시)	29	101
간사이권(오사카부, 효고현, 교토부)	21	37
니이가타시	11	22
야부시	9	23
후쿠오카시, 기타큐슈시	20	51
오키나와	5	6
센보쿠시	6	7
센다이시	11	12
아이치현	16	23
히로시마현 이마바라시	8	14
전체	56	296

출처: 일본 내각부(2018년 6월 14일 기준)

□ 신기술과 관련된 규제개혁 메뉴는 근미래기술(近未来技術)로 전파, 자율주행, 드론 기술에 대해 규제 완화 또는 실증실험을 허용⁷⁾

○ ‘특정실험시험국(特定実験試験局)’을 통해 센보쿠시는 전파에 관한 면허발급 절차를 대폭 단축

7) 이외에도 센보쿠시의 화산감시와 조난구조 목적으로 국유림을 활용한 드론, 아이치현은 로봇을 활용한 원격의료, 드론 등은 간사이권, 이마바라시, 후쿠오카현에서도 실증실험이 추진 중

<ul style="list-style-type: none"> - 전파를 사용한 실험의 면허 수속을 간소화하고 특구 내 지역 회의에서 조정이 가능하며 면허 신청 발급 기한 원칙을 당일로 함 - 일본재흥전략개정에 따라 특정실증시험국이 설치되고 2016년 1월 통보된 이후 센보쿠시는 2016년 2월 부터 승인 ○ 자동주행(도쿄도, 아이치현), 소형무인항공기⁸⁾(치바시) 관련 미래기술실증 원스톱센터(近未来技術実証ワンストップ) 설치 - 자율주행이나 무인항공기(드론) 등 미래기술의 실증 실험을 실시하는 데 관계법령에 따른 절차 등의 정보 및 상담 등을 지원 - 2016년 제28회 자문회의 근미래기술실증 워킹그룹에서 제안되어 2017년 6월 특구법이 성립된 이후 9월 도쿄도와 아이치현의 자동주행, 3월 치바시의 드론 승인 	<ul style="list-style-type: none"> □ 2018년 3월 국가전략특구법을 개정하여 실증 실험을 확대한 지역한정형 규제 샌드박스를 도입 ○ 지역을 제한하여 사후 점검을 강화하고 사전규제를 최소화하여 실증실험을 가능하게 함 <ul style="list-style-type: none"> - 자동주행, 소형무인기 실증 사업의 적극적 시행(2017.9) 후 재검토 결과와 신경제정책패키지(2017.12.8) 결정에 기반 ○ 국가, 지자체, 사업자가 함께(지역회의) 지역 계획(샌드박스 실시계획)을 작성하고 내각 총리대신의 승인으로 진행 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 국가전략 특구와 마찬가지로 총리(내각) 주도형 방식이며 기술실증평가위원회의 의견청취와 관계소관청의 특구계획의 동기에 따라 이루어짐 <p>8) 드론을 통한 농약살포시 절차요건 명확화는 전국 조치로 2015년 11월 통지</p>
--	--

〈참고〉 일본 국가전략특구법과 한국 지역 특화 규제관련 발의안 비교

- 지역전략산업 육성을 위한 규제프리존의 지정과 운영에 관한 특별법안(규제프리존법)*과 지역특화발전특구에 대한 규제특별법 전부개정법률안(지역혁신성장법)**이 발의되어 있음
 - 두 법은 규제프리존의 지정 또는 기존 지역특화발전특구에 지역혁신성장특구제도의 추가 도입으로 구별됨
 - 수도권 제외 모든 광역지자체를 대상으로 하는 것은 동일하나 산업별 특례조항은 규제프리존법에만 존재
 - 규제프리존법은 기획재정부 관할이나 지역혁신성장특구법지역혁신성장특구위원회를 설치하여 위원장을 국무총리로 하나 지정고시 등 관련 부서는 중소벤처기업부
- 일본의 국가전략특구법과 유사하나 지역의 선정, 결정구조에 차이가 존재
 - 국가전략특구법은 수도권을 포함하여 도쿄권과 간사이권은 1차 지정 6개 특구에 포함되었고, 최근 드론으로 지정된 치바시는 도쿄권을 확대한 의미
 - 모든 광역지자체가 지정되는 것이 아니라 3차 지정까지 10개의 특구로 소수의 지역을 엄선하여 운영하고 있음을 주목할 필요
 - 국가전략특구는 국가전략특구자문회의의 총리, 내각 중심의 제도이며, 지역특구회의는 국가, 지자체, 사업자(기업)이 함께 논의하는 것이 특징

* 의안번호 2000026 (2016.5.30) 이학재 의원 대표발의
 ** 의안번호 2012489 (2018.3.15) 김경수 의원 대표발의

2. 기업단위 ①: 그레이존해소제도, 신사업특례제도 (산업경쟁력강화법⁹⁾)

▣ **일본재흥전략을 구체화한 '산업경쟁력강화법(産業競争力強化法)'은 일본경제 재생과 산업경쟁력 강화를 목표로 2014년 도입됨**

○ 일본 경제의 세 가지 왜곡인 과잉규제, 과소투자, 과당경쟁을 시정하기 위해 5년 한시법(2018년 일몰 예정)으로 시행

- 중장기에 걸친 경제침체에서 탈피하고 지속적 발전 궤도에 진입하기 위해 산업경쟁력 강화를 강조
- 일본의 사업재편특별법인 산활법(産活法)을 확대하여 도입하였으므로 산업경쟁력강화법 도입과 함께 산활법을 폐지

○ 사업의 발전단계인 창업기, 성장기, 성숙기, 정체기로 구분하여 각 단계에 맞는 지원책을 제공

- 사업재편, 설비투자, 벤처투자, 창업중소기업, 사업재생, 규제개혁의 6가지 지원책을 제시
- [창업기] 창업 중소기업을 대상으로 지역의 창업지원체제 강화와 국립대학의 VC 등에 대한 출자를 지원하고, 벤처투자의 활성화를 위해 기업의 벤처투자 촉진세제의 시행과 산업혁신기구의 벤처지원을 강화
- [성장기] 사업재편을 사업재편계획과 특정사업재편계획으로 구분하여 지원하는 한편 규제개혁으로 그레이존해소제도, 기업실증특례제도를 도입
- [성숙기] 설비투자에 있어서 생산성향상시설투자촉진세제, 중소기업투자촉진세제, 임대기법을 활용한 첨단설비투자 촉진 지원을 실시
- [정체기] 사업재생 ADR 제도를 운영하고 중소기업 재생 지원 업무를 확충

▣ **최초의 기업단위 규제개혁인 그레이존해소제도와 신사업특례제도는 특정 사업자의 제안에 대해 규제범위를 명확화하거나 특례조치를 부여**

○ 기업을 규제개혁의 주체로 인식하여 사업화 과정에 적극적 활용이 가능하게 함

- 기업의 사업계획 수립 시점에서 적용 규제 유무를 확인하고 특례 부여를 검토하는 프로세스를 마련하여 기업 경영의 불확실성을 경감

○ 사업자의 제안 이후 1개월 이내 정부의 답변이 원칙이며 기간 내에 답변이 불가능할 경우 1개월마다 이유를 신청자에게 통지

- 사업소관장관이 규제관련장관과 조정하여 답변하고, 조정되지 않을 경우 내각관방이 조정 또는 규제개혁 핫라인을 활용
- 2018년 6월 법률 개정¹⁰⁾을 통해 그레이존해소제도 신청에 대한 답변의 이유 제시와 공표를 의무화하고 두 제도를 신청하는 경우에 행정기관이 필요한 정보를 제공하도록 함

▣ **그레이존해소제도(グレーゾーン解消制度)는 현행 규제의 적용범위가 명확하지 않은 분야의 사업을 추진할 때 관련 규정의 적용여부를 미리 확인하는 제도**

○ 사업 시작 전 규제를 확인하여 불확실성과 분쟁 가능성을 낮출 수 있음

○ 2018년 3월 기준 그레이존해소제도와 신사업특례제도를 신청한 사업과 사업자 수는 117건과 123개사이며 답변이 제시된 113건과 119개사

9) 사업재편에 대해서는 권중호 외(2015), 기업구조개선지원체계 구축방안, 기획재정부 연구용역보고서, 김윤경(2015), 사업재편제도 개선의 필요성 - 일본 사업재편특별법의 시사점, 한국경제연구원 KERI Brief 15-17을 참조

10) 개정 전에는 이유를 공개하지 않을 수 있을 뿐만 아니라, 적용 가능한 규제법령을 특정할 수 없어 조희서 작성이 어려운 문제점이 존재. 규제적용의 예측가능성을 제고하는 한편 답변의 이유를 공표함으로써 다른 기업(사업자) 및 관련 산업 전체에서 활용할 수 있게 함

<ul style="list-style-type: none"> - 기업 규모에 따른 제한이 없으며 제도를 활용한 중소기업의 사업과 사업자 수는 각각 79건, 80개사로 약 68%를 차지 ○ [사례] 건강라이프컴파스(주)(健康ライフコンパス, 미쯔비시 케미컬홀딩스 그룹 계열)는 약국에서 자기채혈을 한 혈액에 대한 검사와 검사결과를 알려주는 사업에서 자기채혈 행위가 의사법 내 의료업(의사법 제17조)에 해당하는지 확인 요청 - 적용 대상이 아니라는 답변 이후 해당 서비스 도입 점포가 80개에서 1,400개로 급격히 증가 <p>□ 신사업특례제도(新事業特例制度)는 사업자가 규제의 특례조치를 제안하고, 안전성 확보 등을 조건으로 특례조치의 적용을 인정받는 제도</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 규제가 요구하는 안전성을 스스로 확보하는 전제로 승인이 이루어지며, 그레이존해소제도를 통해 규제를 확인한 이후 기업실증특례제도를 이용하는 것이 가능 - 특례 조치를 정비한 후에도 규제 자체를 검토하여 그 결과에 따라 전국적 규제 철폐 및 완화를 위해 필요한 조치를 강구 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2018년 3월 기준 신사업특례제도를 신청한 사업(사업자)은 11건(16개사)이며 답변이 모두 통지되었음 - 기업 규모에 따른 제한이 없으며 제도를 활용한 중소기업의 사업(사업자 수)는 각각 4건(6개사)로 약 36%를 차지 ○ [사례] 야마하발동기(주)와 야마토운수(주)는 답력이 큰 물류용 전동어시스트자전거의 도로주행 규제에 대한 검증을 도쿄, 홋카이도, 카나가와, 교토, 오사카, 후쿠오카에서 실시(운전자에 대한 교통안전교육과 체제 정비의 조치를 강구하여 실증) - 도로교통법시행규칙의 개정을 통해 3륜 전동어시스트자전거의 활용이 일반적으로 가능
---	---

〈표 2〉 산업경쟁력강화법 규제개혁 제도 활용 현황

지역이름	신청 건수(사업자 수)	답변 건수(사업자 수)	검토 중 건수(사업자 수)
그레이존해소제도	117 (123) *중소기업 79 (80)	113 (119) 76 (77)	4 (4) 3 (3)
신사업특례제도	11 (16) *중소기업 4 (6)	11 (16) 4 (6)	0 (0) 0 (0)
합계	128 (20) *중소기업 83 (16)	124 (135) 80 (83)	4 (4) 3 (3)

출처: 일본 경제산업성(2014.1~2018.3 누적)

〈참고〉 산업경쟁력강화법과 기업활력제고를 위한 특별법의 규제개혁 비교

- 한국의 기업활력제고를 위한 특별법(이하 기활법)은 일본 산업경쟁력강화법의 규제개혁 제도를 벤치마킹하여 도입하였으나 대상과 운영방식에서 큰 차이
 - 일본의 그레이존해소제도와 신사업실증특례제도는 기활법에서 규제불확실성제도, 기업제안방식규제개선제도로 각각 도입
 - * 제도의 명칭도 일본 규제개혁의 한국어 표현으로 볼 수 있으며 일본의 신사업실증특례제도의 원 명칭은 기업실증특례제도
 - 산업경쟁력강화법은 사업재편과 규제개혁이 구분되어 있으나 기활법은 규제개혁을 사업재편 승인기업의 지원제도 중 하나
 - * 기활법은 사업재편 기업을 과잉공급업종 영위 기업으로 원천적으로 제한하였으므로 활용기업이 상대적으로 한정됨

〈규제애로 해소지원제도 한국·일본 비교〉

	日 산업경쟁력강화법	韓 기업활력제고를 위한 특별법
제도 유형	그레이존해소제도 신사업실증특례제도	규제불확실성해소제도 기업제안방식규제개선제도
사업재편과의 제도 독립성	독립	사업재편 승인을 전제
신청 대상	모든 기업	사업재편 승인 기업 *대상: 과잉공급업종을 영위하는 기업
적용 범위	신사업	사업재편관련 신규투자나 신사업활동
승인 주체	주무부처 승인	민관합동위원회 심의 후 주무부처 승인

자료: 저자 정리

3. 기업단위 ②: 프로젝트형 규제샌드박스(생산성 향상특별조치법)

□ 4차 산업혁명으로 인한 산업구조와 국제 경쟁지형의 변화에 주목하여 집중적인 생산성 향상을 대응하기 위해 2018년 생산성향상특별조치법(生産性向上特別措置法)을 도입

- 인공지능, IoT, 빅데이터 등 기술혁신 시대에 생산성을 단기간에 향상시키기 위한 정부 지원으로서 의미가 존재

- 혁신적 기술과 비즈니스 모델을 활용한 새로운 사업이 출현함에 따라 국제적 경쟁우위를 확보하고 지속적인 경제성장을 도모하기 위해서는 혁신 상품과 서비스를 개발할 필요
- 2017년 12월 신경제정책패키지(「新しい経済政策パッケージ」)에서 세계 최초로 제시된 생산성혁명에 의거하여 2020년까지 3년간의 생산성혁명·집중투자기간 내 정책 총동원에 따라 6월 6일부터 3년 한시법으로 시행

- 프로젝트형 규제 샌드박스(プロジェクト型「規制のサンドボックス」) 제도 도입, 데이터 공유협력 지원, 중소기업의 생산성향상을 위한 설비투자촉진의 세 가지 정책을 활용
 - 프로젝트형 규제 샌드박스는 기존 규제에 얽매이지 않고 새로운 기술을 신속하게 검증할 수 있는 환경을 조성
 - 데이터 공유, 협력의 중요성을 인식하고 이를 위한 설비 투자 등에 감세 조치를 지원하고, 사업자가 국가 또는 행정법인에 자료제공을 요청할 수 있는 절차를 신설
 - 중소기업이 첨단설비 도입을 인증받을 경우 고정자산세 감면의 세제혜택을 부여

□ 프로젝트형 규제 샌드박스¹¹⁾는 혁신적 기술과 비즈니스 모델의 계획의 승인을 통해 자유롭게 실증하는 제도

- 일본판 규제 샌드박스로 불리며 새로운 기술과 비즈니스 모델 창출을 활성화하여 Society 5.0의 실현을 목표로 함

- 규제 샌드박스(Regulatory Sandbox)는 어린이들의 자유로운 모래놀이에 착안하여 신기술을 실증하는데 시행착오나 실패가 가능한 환경을 의미하며 주로 금융업에서 활용됨

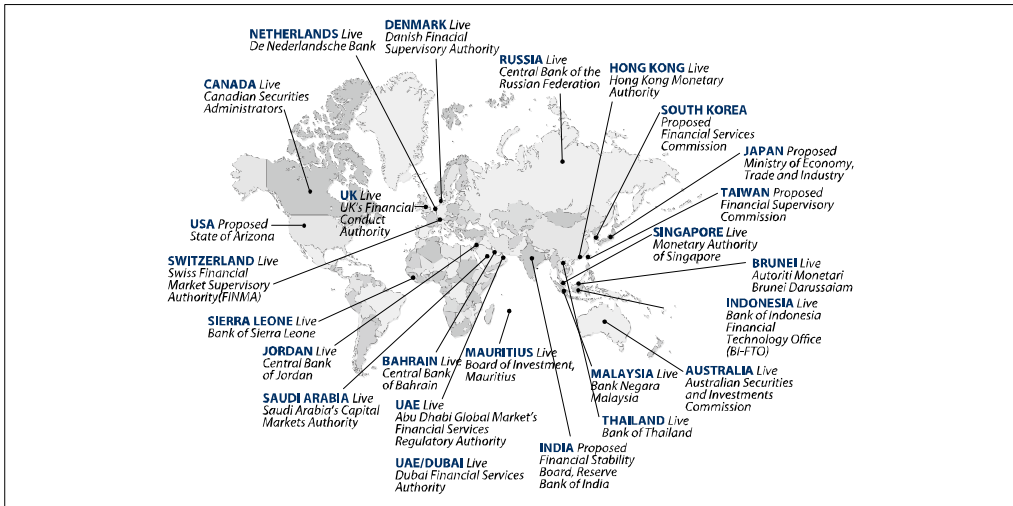
* 핀테크에 대한 규제 샌드박스는 이미 영국¹²⁾, 싱가포르, 호주, 홍콩, 말레이시아, 태국, 인도네시아, UAE 등에서 제도 정립이 되었고 국가간 연계가 강화되고 있음

- 일본은 외국 금융산업 사례를 벤치마킹하였으나 산업의 제한없이 혁신기술, 혁신적 비즈니스 모델을 모두 포괄

11) 법에서는 신기술 등 실증의 종합적이고 효과적 추진을 위한 기본방침으로 명명

12) 영국의 Project Innovate의 시책 중 하나로 세계 최초의 규제 샌드박스

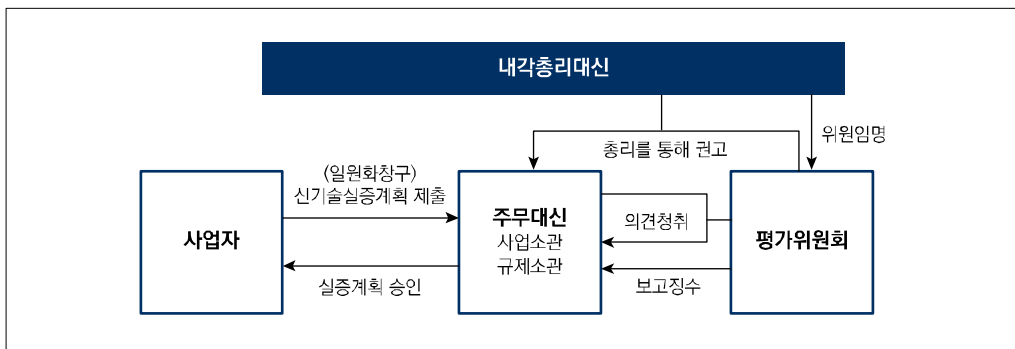
〈그림 2〉 세계 규제샌드박스 운영 현황



자료: Deloitte Insights(2017)

<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 기업단위 규제개혁 제도(그레이존해소제도, 신사업특례제도)의 한계를 극복한 실증 기반 정책 플랫폼으로서의 의의 <ul style="list-style-type: none"> - 사업자는 규제적용 여부를 확인하거나 실증 특례를 받기 위해서는 증명 자료 또는 데이터를 구비하여야 하나, 시험 또는 시행착오가 원천적으로 불가능하므로 규제완화의 근거를 제시할 수 없음 - 규제당국 역시 근거가 존재하지 않으면 규제개혁을 실시하지 않으므로 악순환이 발생 ○ 새로운 기술과 비즈니스 모델에 대한 합리적 규제를 추구하여 혁신 아이디어에 대해 '먼저 해보는 것'을 허용 <ul style="list-style-type: none"> - 기간 또는 참가자를 제한함으로써 기존 규제의 적용을 받지 않고, 새로운 기술 등의 검증이 가능한 환경을 조성 - 검증에서 획득한 정보 및 자료를 수집·분석하여 이후 규제개혁의 속도를 높이고 사회전체への 구현을 도모 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신기술 등의 실증을 원하는 사업자는 생산성향상을 위한 특별조치법¹³⁾에 따라 실증계획을 사업소관대신 및 규제소관장관에게 제출하여 승인을 받아 추진¹⁴⁾ <ul style="list-style-type: none"> - 사업자를 일본기업에 한정하지 않고 외국기업에까지 개방하였으며, 실증실험 사업의 건수도 제한하지 않음 - 신기술 등 실증계획에 목표, 내용, 방법, 필요조치, 기대효과, 기간, 장소, 참가자, 관련 이해관계자(피해를 입을 가능성이 있는 관계자), 필요자금의 규모와 조달방법, 근거 규제 포함 - 시범계획에 포함된 신기술 관련 규정에 따라 보호되는 생명이나 신체의 안전확보를 도모하는 것이 필수
	<p>13) 지역을 한정하여 실증을 허용하는 지역형 규제 샌드박스는 국가전략특구에서 주관</p> <p>14) 구조개혁철저추진위원회(構造改革徹底推進會)는 제1회 4차 산업혁명회의(2017.11.8)에서 일본판 규제 샌드박스에 대해 5원칙을 권고: ① 실증 우선주의, ② 위험의 적절한 관리, ③ 고위 정부당국의 일원화체제, ④ 실제적(ハンズオン) 기술과 사후 검증, ⑤ 규제집행 최고 직할부서 담당</p>

〈그림 3〉 프로젝트형 규제 샌드박스 절차



자료: 일본 경제산업성 이용하여 정리

IV. 맺음말

□ 일본 아베정부는 성장전략의 주요 정책으로 규제개혁을 강조하고 지속적 입법을 통해 규제개혁의 체계를 구축

- 기존의 전국단위 규제개혁 기반에 지역단위의 국가전략특구와 기업단위의 그레이존해소제도, 신사업특례제도를 차례로 도입해 규제개혁의 3층 구조를 확립함
- 4차 산업혁명으로 인한 경제환경의 변화를 반영하기 위해, 영국과 싱가포르 등에서 시행 중인 금융업의 규제 샌드박스를 전 산업으로 확대하고 집행체계를 명확화하여 도입

□ 일본은 혁신 사업 실현을 위한 규제개혁을 강조하여 정책 수요자인 기업과 지역 아이디어의 사업화를 촉진하는 한편 획득한 데이터를 사회적으로 활용하게 함

- '하고 싶은 사업'을 할 수 있도록 사업 친화적 제도 개선을 실시하여 과잉규제와 규제미비의 문제점을 해결
- 지역과 분야를 한정된 실증 특례제도는 테스트 베드의 역할과 함께 정부가 데이터를 수집, 공유할 수 있게 하여 정책 불확실성과 위험을 경감시킴

□ 한국은 현행 규제에 대한 동일한 문제 인식을 가지고 일본과 유사한 제도를 시행하고 있으나 대상 및 운용방법에서 차이가 존재

- 현 지역특구 및 논의 중인 규제프리존, 지역혁신성장특구는 수도권을 제외한 다수의 지자체를 대상으로 하나 일본의 국가전략특구는 도쿄권과 간사이권 등 대도시를 포함하나 10개 구역으로 한정

- 2016년 기업활력제고를 위한 특별법에 기업제한형 규제개혁을 포함시켰으나 일본 산업경쟁력강화법과 달리 사업재편의 지원제도도만 활용되고 있어 이용 대상이 적으므로 제도를 확대할 필요

- 일본판 규제 샌드박스를 대표하는 프로젝트형 규제 샌드박스는 생산성향상을 위한 특별조치법만을 준거하나 한국은 다수의 법에 나누어져 도입이 논의되고 있음

□ 혁신성장을 실현하기 위해서는 법제화가 신속히 이루어져야 하며 장기적 관점에서 규제개혁 체계를 수립해야 함

- 현재 논의는 혁신성장에 있어서 규제개혁이 필수적이라는 공감대 형성에서 머물러 있어 먼저 단기 및 장기 목표와 구체적인 방법이 제시되어야 함

- 규제혁신 1+4법과 규제프리존법을 선택하는 개념에서 벗어나 규제개혁 목표에 따른 차별화된 정책들의 최적 조합을 찾는 논의로 전환해야 할 것

- 앞으로의 기술 혁신 및 사업간 융합의 내용과 속도를 고려할 때 산업 또는 대상을 한정하기 보다는 추가 및 수정·보완이 가능한 틀을 만들 필요

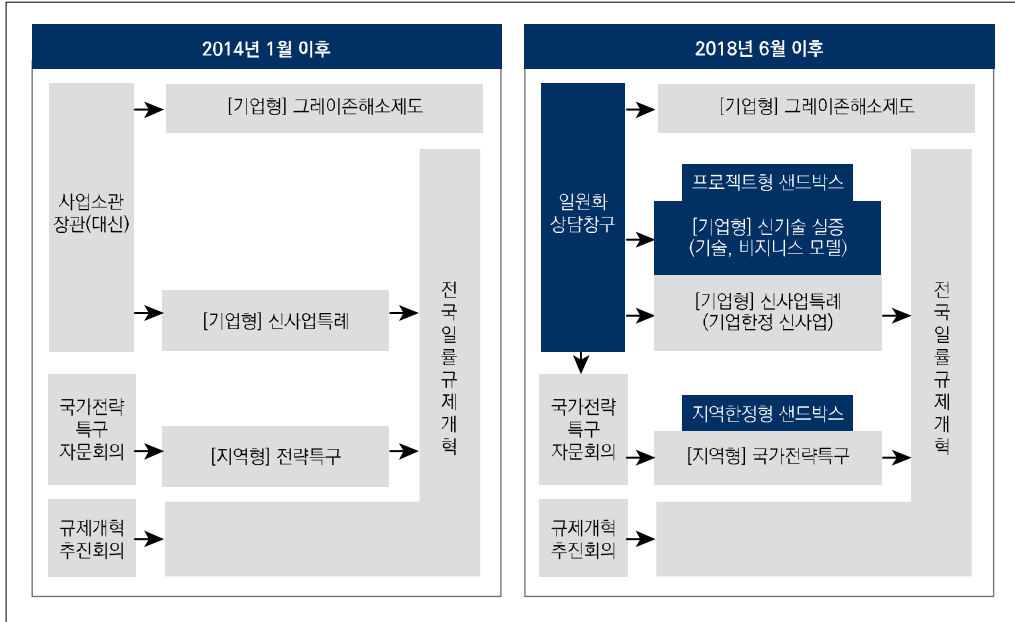
□ 규제개혁이 성과를 거두기 위해서는 정부의 정책적 의지와 전략적 일관성이 우선되어야 할 것임

- 아베 정부는 지난 5년간 규제개혁을 주도적·지속적으로 추진하였기 때문에 기틀을 확립할 수 있었음

- 수요자 니즈에 대한 인식을 높이는 한편 기존 이익향유 집단의 저항, 공공 집행기관의 규제 의존도를 탈피하기 위한 동력으로서의 정부 의지가 필요

- 일본은 규제의 대상(지자체, 기업)과 규제개혁이 필요한 분야(신사업, 신기술)에 따라 트랙을 구분하였으며, 기업단위의 경우 제도에 관계없이 창구를 일원화해 활용의 편의성을 높임

〈그림 4〉 일본 규제개혁 메커니즘의 변화



자료: 일본 경제산업성 이용하여 정리

keri 한국경제연구원

발행일 2018년 8월 29일 | 발행인 권대신 | 발행처 한국경제연구원 | 주소 서울시 영등포구 여의대로 24 FKI타워 46층