

한국형 규제샌드박스 제도 도입경위 및 동향

오랜 논의와 진통 끝에 규제로 인하여 사업진출이 좌절되는 사업자를 규제할 수 있는 실효성 있는 제도가 도입되었다. 규제샌드박스를 통하여 사업자에게 임시로 허가가 부여되고, 규제특례가 지정된다고 하더라도, 사회적 합의의 결정체인 법령의 개정에 이르려면 법령 개정 이전에 사회적 효용이 증명되어야 한다. 정부도 사업자도 다양한 혁신적 기술·서비스를 시장에 진입할 수 있도록 허용하는 것이야말로 진정으로 우리 사회를 발전시킬 수 있는 혁신을 창출할 수 있다는 점을 입증하여야 한다.

박규홍(법무법인 세종 변호사)



I. 규제샌드박스 5법 도입

규제샌드박스는 어린이들이 자유롭게 뛰어노는 모래상자(sandbox)에 착안하여 만들어진 제도로 영국이 2015년 금융 분야에 도입한 이래 싱가포르, 일본 등이 제한적으로 도입한 바 있다.

한국형 규제샌드박스 제도는, 「정보통신진흥 및 융합 활성화에 관한 법률」이하 "정보통신융합법", 「산업융합 촉진법」, 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」이하 "지역특구법"에 도입된 신속처리 또는 신속확인·임시허가·실증을 위한 규제특례 제도, 「금융혁신지원 특별법」이하 "금융혁신법"에 도입된 혁신금융 서비스 지정제도 및 규제 신속 확인 제도와 2019년 3월 28일 국회 본회의를 통과한 「행정규제기본법」의 5개법을 가리킨다.

II. 규제샌드박스 도입 전 논의

세계적으로 2000년 이후 초고속인터넷망이 보편화되면서, 이를 기반으로 한 융합서비스들이 등장하기 시작하였다. 우리나라에서는 융합기술·서비스들이 기존 법제도 체계에서 규제로 인하여 사업화에 어려움을 겪는 사례가 늘어나면서, 법에서 금지되는 것을 열거하고 열거되지 않은 행위는 모두 허용되는 이른바 '네거티브 규제방식'의 전환과 행정청의 심사를 통해 존속하는 규제에도 불구하고 융합기술·서비스를 임시로 사업화할 수 있는 '패스트트랙 제도' 도입 논의가 이루어져 왔다. 정보통신융합법이 2014년 2월 제정·시행되면서 신규 정보통신융합 기술·서비스에 대한 신속처리 및

임시허가 제도 제36조 내지 제38조가 도입되었다.¹

개정 전 구 정보통신융합법의 신속처리, 임시허가 제도는 신규 정보통신융합 등 기술·서비스의 개발자가 신속처리를 신청하면, 행정청은 관련 중앙행정기관에 소관 업무 여부 및 허가등의 필요 여부를 조회하고, 신속처리의 결과 그 기술·서비스가 관계부처의 소관 업무에 해당하지 않는 경우에 한하여 임시허가를 할 수 있도록 규정하고 있었다. 그러나 융합기술·서비스 가운데 소관 부처가 없는 사항은 거의 존재하지 않았고, 2015년부터 2017년까지 임시허가가 발급된 사례는 블루투스 전자저울, 위성방송과 인터넷의 융합서비스인 DCS², 지능형 화재대피 유도 시스템, 스마트 화재 예방시스템 등 4건에 불과했다.

III. 정보통신융합법 보완과 규제샌드박스

정보통신융합법의 신속처리, 임시허가 제도의 실적이 저조하자, 제도개선 방안에 대한 전문가 자문을 통해 개선방안 마련에 착수하였다. 이 때 제도개선사항으로 지적된 주요사항을 살펴보면, ① 신청자격이 개발한 자로 제한되어 신청을 할 수 있는

1. 정보통신기술·서비스가 아니라 상품을 염두에 둔 법제도로 2011년 산업융합촉진법이 제정·시행되어, 산업융합 신제품이 개별 법령상의 인허가를 받지 못하는 경우에 소관 중앙행정기관의 장에게 적합성 인증을 받도록 하는 '산업융합 신제품의 적합성 인증'제도가 도입된 바 있으나, 같은 법에 따른 적합성 인증을 받은 사례는 없다.

2. KT 스카이라이프는 DCS에 대해 2015년 11월 5일 임시허가를 받았고, 그 후 방송법이 개정되어 2016년 10월 본허가를 취득하였다.

정보통신융합법(제정법)

<네거티브 규제원칙>

제3조(기본원칙) ① 국가와 지방자치단체는 관계 법령을 위반하지 아니하는 한 신규 정보통신융합 등 기술·서비스를 원칙적으로 허용하고 이의 활성화를 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.

<신속처리 및 임시허가>

제36조(신규 정보통신융합 등 기술·서비스의 신속처리) ① 신규 정보통신융합 등 기술·서비스를 개발한 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 법령상의 각종 허가·승인·등록·인가·검증 등(이하 "허가등"이라 한다)을 받지 못하거나 허가등의 필요 여부가 불분명한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미래창조과학부장관에게 신규 정보통신융합 등 기술·서비스의 신속처리를 신청할 수 있다.

1. 허가등의 근거가 되는 법령에 해당 신규 정보통신융합 등 기술·서비스에 맞는 기준·규격·요건 등이 없는 경우
2. 허가등의 근거가 되는 법령에 따른 기준·규격·요건 등을 해당 신규 정보통신융합 등 기술·서비스에 적용하는 것이 맞지 아니한 경우

제37조(임시허가) ① 미래창조과학부장관은 제36조제1항에 따라 신속처리를 신청한 신규 정보통신융합 등 기술·서비스가 같은 조에 따라 다른 관계 중앙행정기관의 장의 소관 업무에 해당하지 아니한다는 회신을 받거나 해당하지 아니한다고 간주된 경우, 해당 신규 정보통신융합 등 기술·서비스의 특성을 고려할 때 그에 맞거나 적합한 기준·규격·요건 등을 설정할 필요가 있는 경우에는 임시로 허가등(이하 "임시허가"라 한다)을 할 수 있다. 이 경우 미래창조과학부장관은 신규 정보통신융합 등 기술·서비스의 안정성 등을 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있다.

주체가 매우 제한되어 있던 점, ② 신속처리의 결과 다른 부처의 소관사항이 아닌 경우에만 임시허가를 부여할 수 있게 되어 있는데, 정부조직법상 소관사항이 정해지지 않은 신규 정보통신등 융합 기술·서비스가 거의 없었다는 점, ③ 또한 임시허가는 시장출시를 할 수 있는 것으로만 되어 있어 상용화 준비가 부족한 기술·서비스에 대한 처리에 문제가 있는 점, ④ 임시허가의 유효기간이 1년에 불과하고, 연장도 1회만 허용이 되어 사업자의 안정적 사업영위에 큰 도움이 되지 않는 점 등이 지적되었다.

이러한 문제점들을 해결하기 위하여 현행 정보통신융합법과 같이 신속처리, 일괄처리, 임시허가, 실증을 위한 규제특례의 4가지 제도로 구성된 한국형 규제샌드박스 제도가 고안되었다.

제도명	개선사항
신속처리	신청요건을 없애고, 신청자격도 신규 정보통신융합등 기술·서비스의 '개발자'에서 '사업을 하려는 자'로 확대
일괄처리	2개 이상의 허가등이 필요한 경우 과기정통부에 일괄하여 신청할 수 있도록 함
임시허가	신속처리와 분리하여, 신규 정보통신융합 등 기술·서비스를 활용하려는 자가 규제에 인하여 사업화가 어려운 경우 임시로 허가등을 부여
실증을 위한 규제특례	신규 정보통신융합 등 기술·서비스를 활용한 사업의 안전성 검증 등 상용화 준비가 부족한 경우 제한적 시험·기술적 검증을 위한 규제특례를 부여

즉, 기존 정보통신융합법에서는 임시허가의 관문 역할을 하였던 신속처리를, 단순한 행정서비스의 일종으로 바꾸었으며, 신속처리의 서비스화에 따라 민원인의 행정처리의 편의를 도모하는 일괄처리가 도입되었다. 임시허가는 법령이 모호하거나 불합리한 경우에 기존 규제 적용 없이 조기에 시장 출시를 하도록 허용하는 제도로, 실증을 위한 규제특례는 임시허가와 유사하게 법령이 모호하거나 불합리, 금지하는 경우에 기존 규제 적용 없이 테스트를 허용하는 제도로 설계되었다.

이러한 제도설계에 따라, 신속처리 및 일괄처리는 정부의 단순행정서비스의 성격을 가지는 것으로 변화했고, 일정 기간 규제의 일부 또는 전부를 면제하는 규제샌드박스의 핵심은 '임시허가'와 '실증을 위한 규제특례'의 2가지 제도로 구성되었다. 여기서 임시허가는 기술·서비스가 상용화에 부족함이 없는 경우에 허용되므로 안전성을 입증하는 자료를 제출하여야 하며, 실증을 위한 규제특례는 임시허가에

비하여 신청요건이 완화된 대신 규제특례의 유효기간 동안 정부의 관리감독을 받아야 하는 제한이 있다.

이러한 현행 규제샌드박스 제도 설계가 반영된 법 개정안이 마련되어 2017. 11. 8. 신경민 의원이 대표발의를 하였다.

IV. 규제샌드박스 5법의 마련 및 주요내용

1. 규제샌드박스 5법의 제·개정

국무조정실은 2017년 7월경부터 신산업 분야 네거티브 규제 발굴 가이드라인에 대한 논의를 진행하여 같은 해 10월경 가이드라인(안)을 발표하였다. 포괄적 네거티브규제의 내용 중 '규제샌드박스'가 규제혁신을 위한 제도로 포함되었다. 국무조정실은 위 포괄적 네거티브 규제 정책 수행에서 가장 중요한 역할을 담당하게 될 규제샌드박스의 제도화를 위해 과학기술정보통신부, 산업통상자원부, 금융위원회, 중소벤처기업부의 소관법령에 각각 규제샌드박스 제도를 신설하기로 하였다. 제도의 골격은 당시 법 개정안이 마련되어 있던 정보통신융합법 개정안이 상당 부분 차용되었는데, 이를 기초로 각 부처별 특성을 반영하여 개별법에 규제샌드박스 제도 도입하는 개정안이 마련되었고, 2018년 3월경 국회에 규제샌드박스 5법이 발의되었다.

이 중 정보통신융합법·산업융합촉진법·지역특구법 등 3개 법안은 2018년 9월에, 금융혁신법은 같은 해 12월에 국회 본회의를 통과하여 2019년 5월 현재 모두 시행중이고, 위 4법을 아우르는 행정규제기본법은 2019. 3. 28. 국회 본회의를 통과하여 시행을 앞두고 있다.

2. 규제샌드박스 5법의 주요내용

규제샌드박스 5법 중 행정규제기본법은 네거티브 규제원칙을 천명하고, 규제정비의 책무를 부여하는 선언적 규정으로만 구성되어 있다. 그 외의 4개법은 주무부처의 소관사항을 고려하여 규제특례를 부여하는 기준을 약간씩 달리 규정하고 있으나, 전체 제도의 구조는 대동소이하다. 주요내용은 본고의 말미에 첨부한 <규제샌드박스 4법의 주요내용>을 참고하라.

V. 규제샌드박스의 법적 이슈사항

규제샌드박스 입법과정에서 법적 이슈사항으로 제기되었던 주요 문제점들과 그에 대한 필자의 견해는

다음과 같다.

1. 행정권의 입법권 침해 문제

규제샌드박스 제도는 행정청이 임시허가 또는 실증을 위한 규제특례 지정 등의 행정행위를 통하여, 다른 법령에 의해 금지되는 행위를 허용하는 제도이다. 다른 법령은 기본적으로 헌법에 의하여 입법부에 부여된 법률 제·개정 권한에 근거하여 마련된 것으로, 법령의 효력을 제한하는 것은 상위법령이어야 하는바, 만약 규제샌드박스를 부여하는 행정행위에 의하여 다른 법률의 효력이 제한된다면, 이는 행정권의 입법권 침해 문제가 발생할 소지가 있다.

그러나, 우리 법제는 반드시 국회가 제·개정하는 '법률'로 모든 법규사항을 정하도록 하지 않고, 일정한 사항을 하위법령에 위임하여, 그 하위법령을 행정청이 제·개정하여 법률을 보충할 수 있도록 하고 있다^{헌법 제75조, 제95조}. 또한, 대통령령, 부령과 같은 법규명령이 아니라도 법령에 의하여 위임된 사항을 정하는 행정규칙에도 법규적 효력을 인정하고 있다. 이는 상위법의 위임에 따라 상위법령을 보충하여 하나의 법령으로서의 효력을 가지게 되는 것이다. 만약 법률에 의하여 직접 위임되거나 또는 여러 하위법령의 위임을 거쳐 제정된 것이라 하더라도, 그 하위법규의 효력은 위임의 근거가 된 법률을 보충하는 것이므로, 상위법률에서 규정한 것과 동일한 효력을 가진 법률규정으로 보아야 한다.

이러한 관점에서 볼 때, 규제샌드박스 제로도 결국 국회가 제·개정하는 법률의 직접적 위임을 받아 행정청이 심사 등을 통해 사업자에게 규제특례라는 행정처분을 발령함으로써 발생하는 법적 효과, 즉 법률에 근거한 효력이라는 측면에서, 전체로서 하나의 특별법을 구성하는 것으로 봄이 상당하다.

따라서 행정청이 규제샌드박스를 부여하는 행정행위는 그 자체로 국회가 제정한 법률의 효력을 제한하는 것이 아니라, 마찬가지로 국회가 제정한 규제샌드박스의 수권된 범위 내에서 그 내용을 보충하는 행정행위로서 법률 대 법률 간의 충돌 문제로 보아, 규제샌드박스의 근거법이 특별법으로서 일반법인 다른 법률에 우선적용되는 관계에 있다고 보는 것이 타당하다.

2. 유효기간 내 법령정비 미완료시 폐업문제

현재 시행중인 규제샌드박스의 유효기간은 대체로 2년으로 정해져 있고, 1회에 한하여 연장이 가능한 것으로 규정되어 있다. 4년의 기간 내에 법령정비가

되지 않을 경우 사업자는 사업을 폐지할 수밖에 없어, 사업을 수행하는 과정에서 투입한 비용이 매몰되는 문제가 있다는 지적이 있다.

그런데, 우리 헌법은 위임법령에 관하여, 포괄 위임을 금지하는 원칙을 천명하고 있다. 이는 앞서 살펴본 규제샌드박스 제도의 행정권에 의한 입법권 침해 문제, 즉 삼권분립 위반의 문제와 연결된다.

위임입법의 형식을 취하는 경우에도, 중요한 사항 내지 본질적 내용에 관하여는 원칙적으로 법률에 명확하게 규정되어야 할 것이고, 그 필요성이 인정되어 하위 법규에 위임하는 경우에도 하위 법령에서 규정할 대강의 내용에 대해서는 법률에서 규정하여야 한다.³ 그런데 만약 규제샌드박스를 통한 규제특례 부여에 법률상 유효기간 규정이 없다면 어떻게 될까? 행정청이 행정처분을 통하여 법률의 효력을 영구적으로 개폐할 수 있는 권한을 가지게 될 것이다. 당연히 헌법에 위배되는 입법오류밖에 볼 수가 없다.

정책적 관점에서 보더라도, 규제샌드박스는 보충적인 제도여야 하고, 또한 시장진출의 물꼬를 트는 마중물이어야 한다. 규제샌드박스를 분허가를 대체할 수 있는 것처럼 운영하는 것은 헌법적 근간을 훼손하는 위법한 법운용이 될 것이다.

3. 사업자의 손해배상책임 및 책임보험

어떠한 사업과 관련한 규제는 본래 공익적 목적을 위하여 도입된 것이다. 이러한 규제를 제한적 범위에서나마 풀어주는 경우, 일반국민 또는 이용자 보호가 소홀해질 우려가 있다. 이러한 고려에 따라 규제샌드박스 4법은 사업자에게 무과실책임을 넘어서서 책임면제불가 조항을 삽입한 바 있다.

신경민 의원 2018. 3. 7.자 정보통신융합법 개정안 등. ('임시허가자는 이용자에게 손해를 배상할 책임이 있다'는 취지) 이 경우 임시허가를 받은 자가 고의 또는 과실이 없음을 들어 배상책임을 면할 수 없다.

그러나 이러한 면책불가조항의 경우 혁신적 서비스를 사업화하려는 자에게 가혹한 측면이 있어 정책적으로 고의·과실에 대한 입증책임 전환으로 책임을 경감하여 주고, 그 대신 책임보험에 가입하도록 하여 이용자보호를 위한 수단을 마련하도록 하였다.

책임보험은 같은 종류의 경제상 위험에 노출된 여러 사람이 통계적 기초에 의해 산출한 일정금액을

3. 헌법재판소 2001. 9. 27. 선고 2001헌가5 전원재판부 참조

출자하여 공동자금을 만들어 사고발생시 이 공동 자금에서 일정한 금액을 지급하도록 하는 제도로서, 작게는 소수의 사람들의 공통된 위험을 분담하는 제도이고, 궁극적으로는 사회 구성원들에 공통된 위험을 사회 전체가 분담하는 취지의 제도이다.

즉, 사업자가 혁신적 서비스를 제공함으로써 인하여 사전에 예상할 수 없는 위험이 발생하는 경우 이용자의 피해를 책임보험으로 보완하여, 사업자의 기술·서비스에 대한 혁신을 독려하고, 이용자는 피해에 대한 불필요한 걱정을 상쇄함으로써 규제특례제도의 효과를 극대화하려는 취지이다.

VI. 결론

오랜 논의와 진통 끝에 규제로 인하여 사업진출이 좌절되는 사업자를 구제할 수 있는 실효성 있는 제도가 도입되었다. 규제샌드박스를 통하여 사업자에게 임시로 허가가 부여되고, 규제특례가 지정된다고

하더라도, 사회적 합의의 결정체인 법령의 개정에 이르려면 법령 개정 이전에 사회적 효용이 증명되어야 한다. 정부도 사업자도 다양한 혁신적 기술·서비스를 시장에 진입할 수 있도록 허용하는 것이야말로 진정으로 우리 사회를 발전시킬 수 있는 혁신을 창출할 수 있다는 점을 입증하여야 한다.

규제샌드박스 5법이 시행된지 100일 가량이 지난 시점까지 규제샌드박스 4법을 통해 26건의 규제특례가 지정되었고, 앞으로도 많은 사업자들이 시장에 진입할 것이라는 점은 매우 고무적이다.

아직까지 제도시행 초기라 가시적 성과를 낸 사업자는 없으나, 가까운 시일 내에 많은 사업자들이 규제샌드박스 제도를 통해 자신이 제공하는 기술·서비스의 혁신적 가치를 입증하고 법제도 개선에까지 이르게 될 것으로 기대한다. 그리하여 우리 사회구성원들이 4차 산업혁명의 과실^{果實}을 함께 누릴 수 있기를 희망한다.

규제샌드박스 4법의 주요내용

	정보통신융합법	산업융합촉진법	지역특구법	금융혁신법
네거티브 규제원칙	우선허용·사후규제원칙	우선허용·사후규제 원칙	우선허용·사후규제 원칙	-
특구지정	-	-	<규제자유특구 지정> 혁신사업/전략산업 육성 목적 규제특례등 적용구역 지정신청	<혁신금융서비스 지정> (신청자) 금융회사, 상법상 국내회사 (내용) 혁신금융서비스 내용 등 확정, 금융관련법령 일부 적용배제 등 (관리감독) 혁신금융사업자는 운영 경과보고서를 3회 제출 (위험고지 의무) 이용자에게 시험운영 중이고 예상 못한 위험발생이 가능함을 고지해야 함
임시허가	(신청자) 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 활용하여 사업을 하려는 자 (법령정비시) 유효기간 중이라도 즉시 분허가(취소사유)	(신청자) 산업융합 신제품·서비스를 활용하여 사업을 하려는 자 (법령정비시) 유효기간 중이라도 즉시 분허가 받아야 함	(신청자) 규제자유특구에서 시장 출시 목적 혁신사업 또는 전략산업등을 시행할 자 (법령정비시) 유효기간 중이라도 즉시 분허가 받아야 함	<혁신금융서비스 인허가> (목적) 혁신금융서비스 지정기간 만료 이후에 금융관련법령에 따라 계속 영위 목적 (행위) 지정기간 만료 이전에 금융관련법령에 따른 인·허가 등을 신청
실증을 위한 규제특례	(신청자) 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 활용하여 사업을 하려는 자 (목적) 해당 기술·서비스에 대한 제한적 시험·기술적 검증 목적 (행위) 관련 규제의 전부 또는 일부를 적용하지 않음 (관리감독) 관계기관과 공동 관리·감독	(신청자) 산업융합 신제품·서비스를 시험·검증하기 위한 목적으로 사업을 하려는 자 (행위) 해당 산업융합 신제품·서비스의 실증을 위한 규제특례 (관리감독) 관계 행정기관의 장과 공동 관리·감독	(신청자) 혁신사업 또는 전략산업등과 관련 신기술 활용 서비스/제품 시험·검증을 하려는 자 (행위) 시·도지사에게 실증특례 부여 요청. 시·도지사는 검토 거쳐 중소벤처기업부에 실증특례 부여 신청 (관리감독) 중소벤처기업부, 관계 중앙행정기관, 시·도지사 공동 관리·감독	
비고		산업융합 신제품 적합성 인증 제도 존치		혁신금융서비스 배타적 운영권