

# 규제혁신 이론연구(II)

## - 규제 샌드박스 관계 법령의 체계정합성 확보를 위한 법제연구 -



✎ 박종준  
☎ 한국법제연구원 혁신법제사업본부  
규제법제연구센터 연구위원  
✉ kikusiro@klri.re.kr

### I. 연구의 필요성과 목적

규제 샌드박스(Regulatory Sandbox)는 원래 영국의 금융서비스 규제개선의 논의 과정에서 혁신적인 금융서비스에 대한 실험의 장을 제공하기 위한 목적에서 도입된 제도로서 규제 범위에 드는 기업과 들지 않는 기업이 참여로 인한 규제 결과를 받지 않으면서, 혁신적인 제품, 서비스, 비즈니스 모델 그리고 전달 메커니즘을 이용해 실험해 볼 수 있는 안전지대(safe space)를 의미한다. 핀테크의 활성화를 목적으로 영국에서 시작된 규제 샌드박스는 더 이상 금융 분야에 국한하지 않고 거의 모든 신기술·신산업 등의 혁신 분야를 대상으로 하여 전 세계 주요국으로 빠르게 확산되어 가고 있으며, 각국이 처한 상황과 국가전략 등에 부응하여 다양한 형태로 진화하고 있는 상황이다. 대표적으로 일본, 대만은 물론 미국의 아리조나주나 와이오밍주 등 일부 지방정부의 경우 금융 분야를 넘어서 다양한 영역을 대상으로 정부 차원에서 규제 샌드박스를 적극적으로 수용하고 있다.

한편 우리나라도 규제 신속확인(신속처리), 실증을 위한 규제특례, 임시허가를 핵심수단으로 하는 이른바 한국형 규제 샌드박스를 도입하여, 금융 분야뿐만 아니라 신기술·신산업과 관련된 다양한 개별 영역에 대하여 적극적인 규제유예정책을 시행하고 있다. 즉 국내의 규제 샌드박스 제도는 실물경제 분야로까지 그 대상을 확장하여 단일법 형식이 아니라 개별 분야의 특수성을 효과적으로 고려한 규제혁신조치에 방점을 둔 개별법 형식의 구조를 채택함으로써 말그대로 광범위한 영역에 걸쳐 전대미문의 법제도적 실험을 진행하고 있는 중이다. 이와 관련하여 규제 샌드박스 제도의 성과와 별개로 적어도 규범적 차원에서 규제 샌드박스 관계 법령 간의 체계정합성을 확보할 필요성이 있다는 지적이 행정실무나 전문가 집단 등을 통해서 지속적으로 제기되고 있다. 본 연구는 이러한 문제의식을 기반으로 하여, 규제 샌드박스 관계 법령 간에 나타나고 있는 법체계상 문제를 파악하고 이를 해소해나가기 위한 법이론적인 근거로서 체계정합성 원칙의 학문적·실무적 함의와 적용가능성 등을 면밀히 분석하는 한편, 「행정규제기본법」

과 규제 샌드박스 관계 법령 간의 체계정합성, 규제 샌드박스 관계 법령 간의 체계정합성 등의 문제를 구체적인 연구 대상으로 하여 규제혁신의 대표적인 법제도적 수단인 규제 샌드박스 제도의 유기적인 법적 체계 구축방안을 모색하고자 하였다.

## II. 주요 내용

### 1. 체계정합성(Systemgemäßheit) 원칙과 규제 샌드박스 관계 법령

체계정합성의 원칙은 법치국가 원리 및 평등의 원칙에 근간을 둔 입법기준이자 규범통제기준으로서, 헌법재판소는 물론이고 국회와 정부의 법제 관련 기관 등에서 그 중요성이 지속적으로 강조되어 왔다. 헌법재판소는 체계정합성의 원칙을 광범위한 입법재량을 제한할 수 있는 기준으로 보면서도 독자적인 심사기준으로 인정하는 데는 주저해 왔으며 주로 평등의 원칙이나 비례성 원칙 등과 결부하여 특별법의 적용이 빈번하게 문제시되는 형사처벌 규정이나 직접세 부과와 차원에서 규율중복 문제가 자주 제기되는 세법 규정 등의 적용과 관련된 사건에서 체계정합성 원칙을 제한적으로 활용하여 왔다. 입법실무 차원에서는 특별법 우선의 원칙, 신법 우선의 원칙, 법률우위의 원칙 등을 중심으로 수직적·수평적인 법령 간의 관계를 정립하기 위한 일종의 입안심사기준으로 체계정합성 원칙을 언급해 왔다. 결국 체계정합성 원칙은 같은 것은 같게, 다른 것은 다르게라는 평등의 원칙에 그 기본적 토대를 두고, 일관된 기준이 동일 법령 내지 다른 법령 상호 간에 원칙적으로 적용될 수 있도록 하는 한편, 정당한 사유가 존재할 경우 이러한 체계에서 벗어난 예외를 인정할 수 있도록 하여 법제도의 탄력적인 운용을 도모해왔다.

이러한 체계정합성 원칙에 비추어 볼 때, 현행 규제 샌드박스 관계 법령은 매우 독특한 위상을 차지하고 있다고 평가할 수 있다. 규제혁신 5법이라고 불리며 일종의 패키지 입법형태로 제정된 규제 샌드박스 관계 법령은 입법자의 의도나 실제 행정실무의 여건, 그리고 그 핵심수단이 되

는 실증특례·임시허가 등 규율대상의 동일성 등을 놓고 보더라도 하나의 법체계를 구성하고 있다는 결론에 이르기 쉽다. 하지만 그 규제 샌드박스 관계 법령의 명시적인 규율관계만을 놓고 보면, 이러한 판단을 주저하게 된다. 「행정규제기본법」 제19조의3제3항에서 “해당 규제가 정비되기 전이라도 신기술 서비스제품과 관련된 규제 특례를 부여하는 관계 법률로 정하는 바에 따라 해당 규제의 적용을 면제하거나 완화할 수 있다”고 선언하고는 있지만, 정작 개별 관계 법령 간에는 상호 간의 연관성이나 연계성에 대해서는 직접적으로 명시하고 있는 규율이 존재하지 않기 때문이다. 더 나아가 이른바 규제혁신 3중세트라 불리우는 규제 신속확인 내지 신속처리, 실증을 위한 규제특례, 임시허가는 규제 샌드박스 제도의 핵심수단임에도 불구하고 개별 법령 간에 유형별로 각기 다른 거시적 구조를 취하고 있거나, 그 구체적인 신청요건이나 절차 등에 있어서 미세한 차이를 드러내고 있어 이들 규율들을 어떻게 해석하고 적용할 것인지에 대한 고민이 행정실무 차원에서 발생하고 있는 실정이다.

### 2. 규제 샌드박스 관계 법령의 체계정합성 확보의 필요성

규제 샌드박스 관계 법령의 체계정합성 확보가 필요한 첫 번째 이유로 규제 샌드박스 제도 자체에 내재된 예외적 규율로서의 성격에 대한 고려 필요성을 제시해볼 수 있다. 규제 샌드박스의 핵심적 수단인 규제 신속확인, 실증을 위한 규제특례, 임시허가는 기존 법체계에 따르면 원칙적으로 허용되지 않는 규율대상에 대하여 일시적·제한적으로나마 규제를 적용하지 않는 예외를 인정하는 것을 본질로 한다. 그리고 이러한 예외적 성격은 법치국가의 원리와 평등의 원칙 등에서 도출된 입법기준으로서 ‘입법자가 특정한 상황을 규율하기 위하여 선택한 가치기준을 하나의 법률 내부에서만 아니라 동일한 규율대상을 가지는 다른 법률에서도 일관되게 준수해야 한다’는 헌법적 요청인 체계정합성 원칙과 상충될 수 있다. 따라서 예외로서의 규제 샌드박스 제도가 체계정합성 원칙이 요구하는 내적 체계에

있어서 모순을 발생시키지 않도록 하는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 더 나아가 예외 자체에서 다시 또 다른 예외가 계속해서 양산될 경우 중국적으로는 전체 체계의 통일성과 일관성까지 위협할 수 있다는 점도 유의하여야 한다. 규제 샌드박스 관계 법령 상호 간에 최소한의 체계정합성을 확보하여 예외적 규율로서의 일관성을 지속적으로 담보해나가는 것이 타당하다.

둘째 규제 샌드박스 제도가 실제 적용되고 있는 행정실무 및 규제현장과 규제 샌드박스 관계 법령 간의 간극을 최소화하기 위해서 규제 샌드박스 관계 법령의 체계정합성 확보가 필요하다. 규제 샌드박스가 실제로 운용되고 있는 행정실무상의 여건의 경우 「행정규제기본법」을 비롯하여 규제 샌드박스 관계 개별 법령에서 규제 샌드박스 제도의 종합적인 조정과 일관된 집행 등을 위한 추진체계에 관한 명시적인 근거를 두고 있지 않은 상황에서, 현재 국무조정실을 중심으로 하여 관계 행정기관 간의 협의와 조율이 매우 긴밀하게 이루어지고 있는 실정이다. 행정실무상 유지되고 있는 규제 샌드박스에 대한 통일적이고도 일관된 정책 집행은 규제 샌드박스의 성과를 좌우할 후속 법령정비를 위해서 필수적인 것이며, 이를 법적으로 뒷받침하기 위해서라도 규제 샌드박스 관계 법령의 체계정합성은 확보될 필요가 있다. 또한 규제 샌드박스 제도의 실질적인 적용을 받게 되는 규제현장에서의 수범자가 인지하는 규율의 체감도와 규제 샌드박스와 관련된 범규범 간의 간극을 최소화하기 위해서도 체계정합성의 확보가 필요하다. 규제 샌드박스의 근거 법령의 구조와 내용 등이 담긴 체계가 복잡해지면 복잡해질수록 동 제도에 대한 수범자의 인식은 더욱 불명료해질 수밖에 없으며 이러한 간극이 벌어지면 벌어질수록 향후 제도 운영 과정에서 불필요한 혼선과 분쟁이 야기될 우려가 크기 때문이다.

마지막으로 규제 샌드박스 후속조치로서의 법령정비가 그 실효성을 발휘하기 위해서 법령정비와 관련하여 규제 샌드박스 관계 법령에서 개별적으로 규정하고 있는 사항들을 보다 체계정합적으로 보완해나갈 필요성이 크다. 현행 규제 샌드박스 관계 법령에서는 관계기관의 장에게 법령 정비를 위한 책무만을 강조하고 있을 뿐 실질적인 법령

정비를 압박할 수 있는 제도적인 장치를 마련해놓고 있지 않으며 더 나아가 법령해석을 통하여 얼마든지 이러한 법령 정비 의무로부터 벗어날 수 있는 상황을 상정해놓고 있다. 이러한 점을 고려할 때 신기술·서비스·신제품 등의 정식 시장 출시를 지향하는 규제 샌드박스의 정책목표를 실효적으로 달성하기 위해서는 적어도 후속조치인 법령정비와 관련된 부분을 통일적·일관적으로 규정하는 것이 합리적이라는 결론에 이르게 된다. 무엇보다도 관계 기관 간의 이견을 총괄적으로 조정하고 관련자들이 어느 정도 동의할 수 있는 정비방안을 도출할 수 있는 권한과 책무를 지닌 공적 주체에 관한 명확한 법적 근거를 두는 것이 타당하다. 이처럼 규제 샌드박스의 성과를 극대화하기 위해서는 개별 근거법령 간에 산재되어 있을 경우 비효율적일 수 있는 사항을 찾아내어 통합적으로 규율하는 방안을 모색해 볼 필요가 크다. 물론 이때에도 해당 개별 분야의 특수성은 가급적 보장될 수 있는 방안을 함께 검토하는 것이 중요하다고 하겠다. 이처럼 규제 샌드박스 제도의 실효성을 제고하고 그 성과를 극대화하기 위해서는 규제 샌드박스 관계 법령의 체계정합성을 확보하는 것이 우선되어야만 한다.

### 3. 규제 샌드박스 관계 법령의 체계정합성 확보를 위한 법제개선방향

체계정합성 원칙에 내재된 광범위성과 추상성으로 인하여 규제 샌드박스 관계 법령에 직접적으로 적용가능한 구체적인 기준을 도출하는 것은 상당히 어려운 작업이다. 본 연구에서는 일단 규제 샌드박스 관계 법령을 유형화하여 거시적인 방향과 전체 구조에 있어서 개별 법령 간의 차이를 확인하였고, 규제 샌드박스에 관한 세부적인 사항들을 정하고 있는 조항들의 규율내용에 있어서 확인되는 다양한 차이들을 검토하였다. 이를 토대로 체계정합성 원칙에서 요구하는 내적 체계 및 외적 체계의 모순을 최소화하기 위한 규율의 통일성을 지향하는 것도 중요하지만 또 한편으로 개별 분야의 특수성을 존중하는 것이 반드시 병행될 필요가 크다는 결론을 내렸다. 체계정합성을 유지해야 한다는 이유만으로 개별 분야의 고유성과 특수성을 도외

시하고 획일적인 규율의 통일만을 지향하는 것은 다양한 영역에서의 규제혁신을 효과적으로 도모하기 위한 규제 샌드박스 제도의 목적 달성에도 부합하지 않을 수 있고 제도 도입 초기에 불과한 현 상황에서 불필요한 혼선만을 야기할 가능성이 크기 때문이다.

가장 중요한 것은 규제 샌드박스 관계 법령에 있어서 어떠한 사항을 통일적·일관적으로 규율하고, 어떠한 사항을 별도로 규율하게 할 것인지 여부에 대한 객관적이고도 정확한 입법정책적 판단이라고 할 수 있다. 그리고 이 판단에 있어서의 핵심적 기준 중 하나가 체계정합성 원칙이 될 것이며, 보다 근본적으로는 동 원칙의 근거가 되는 법치국가 원리와 평등의 원칙이 심도 있게 검토되어야만 한다. 법치국가 원리로부터 파생되는 법질서의 무모순 원칙, 평등의 원칙에 내재된 자의금지원칙 등을 적용하여 규제 샌드박스 관계 법령에 포함된 주요 규율사항에 대한 개선·보완 방향을 모색해 나가야 한다.

본 연구는 규제 샌드박스 관계 법령 중에서 전체 법체계가 일관될 수 있도록 통일적으로 규율해야 할 사항과 해당 분야의 특수성이 충분히 반영될 수 있도록 개별적으로 규율해도 되는 사항을 객관적으로 도출하고자 하였다. 예를 들어 규제 신속확인이나 실증특례·임시허가 등 규제 샌드박스의 핵심을 이루는 주요 용어들은 가급적으로 통일적으로 규정하는 것이 수범자와 행정실무의 불필요한 혼선을 최소화하는데 기여하고 더 나아가 체계정합성 원칙에 부합하는 방안이라고 할 수 있다. 반면 규제특례를 신청할 수 있는 신청권자에 대한 규율이나 규제 샌드박스를 통하여 지원되는 각종 특례의 내용이나 범위 등에 대한 규율 등은 해당 분야의 특수성과 취지 등을 감안하여 그 독자성을 인정해주는 것이 타당하다. 한편 통일적·일관적으로 규율하는 것이 타당한지 아니면 개별 법령에서 별도로 규율하는 것이 타당한지의 판단이 어려운 경우도 존재한다. 예를 들어 특례기간의 경우 개별 분야의 기술이나 서비스 등의 특성을 고려하여 별도로 규정하는 것이 적절한지 아니면 수범자의 신뢰이익과 평등의 원칙 등을 감안하여 통일적으로 규정하는 것이 적절한지 여부를 쉽게 단정하기가 어렵다. 실증을 위한 규제특례와 관련된 각종 위원

회의 심의기준도 마찬가지이다. 해당 분야의 특수성을 고려할 필요가 있는 심의기준 사항을 무조건 획일적으로 통일하여 규정하도록 하는 것은 타당하지 않다. 개별 분야의 특수성을 고려하되 단순한 표현상의 차이에 불과한 문구는 수정하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 이처럼 체계정합성의 확보 여부를 결정할 때 그 판단이 용이하지 않은 사항에 대해서는 좀 더 면밀한 이익형량을 수반하여 신중하게 검토할 필요성이 크다.

### III. 결론

규제 샌드박스 제도는 기존 법제에 따른 원칙적 규율에 대한 잠정적 예외 조치로서의 성격을 가지고 있어 체계정합성 원칙과 그 태생부터 긴장관계를 가지고 있으면서도, 또 한편으로 「행정규제기본법」이라는 규제에 관한 일반법에 근거를 두고 있는 상당히 독특한 법적 위상을 점유하고 있다. 이러한 차원에서 규제 샌드박스의 체계정합성이 효과적으로 확보될 수 있기 위해서는 「행정규제기본법」의 역할이 매우 중요하다. 규제 샌드박스와 관련된 별도의 일반법을 다시 제정하기에는 그 시기도 이미 늦었고 입법 현실상 거의 불가능하다고 볼 때, 「행정규제기본법」을 적극 활용하여 규제 샌드박스 관계 법령의 체계정합성 확보를 위한 통일적 규율사항들(용어 정의, 신청요건, 절차, 후속 법령정비 등)을 정비하고 개별 분야의 특수한 규율이 필요한 사항은 개별 법령에서 정하도록 하는 것이 가장 현실적인 법제 정비 방안이 될 것이다.

규제 샌드박스 제도는 그 혁신성에 대한 지향과 별개로 입법과정에서 사전적으로 미처 아우르지 못하였던 제반 요소들을 사후에 보정할 수 있는 훌륭한 완충지대라고 할 수 있다. 규제 샌드박스의 이러한 의의는 개별 법령 간의 체계정합성이 확보되어 그 적용상의 혼선을 최소화하고 제도 운영에 있어서도 명확성과 투명성을 높일 때에 작용될 수 있는 순기능일 것이다. 이러한 점에서 향후 규제 샌드박스 관계 법령의 체계정합성 확보를 위한 이론적·실무적 노력이 계속해서 진행되어 나갈 필요가 있다.