

ICT 규제 샌드박스 현황과 법적 쟁점

- 정보통신융합법을 중심으로

법무법인(유) 충정 변호사 나지원(법학박사)

I. 서론

II. 규제 샌드박스 개관 및 현황

1. 의의 및 개관
2. 주요 국가의 도입현황
3. 한국형 규제 샌드박스의 현황

III. 정보통신융합법의 주요 내용과 샌드박스 운용 현황

1. 정보통신융합법의 주요 개정사항 및 절차
2. ICT 규제 샌드박스 운용 현황
3. 규제 샌드박스 운용상 문제점

IV. 규제 샌드박스 관련 법적 쟁점

1. 규제 샌드박스 대상요건으로서 혁신성 판단
2. 시장출시 가능기준으로서 안전성 판단
3. 규제 유연화에 따른 사후평가 및 후속조치의 제도화
4. 사후 책임분배를 위한 배상법제의 정비

V. 결론

기술혁신과 규제가 충돌했던 대표적인 사례로 1860년대 증기기관의 발전과 함께 등장한 영국의 이른바 기관차량법(The Locomotives on Highways Act)이 손꼽을 수 있다. 자동차의 등장에 위기의식을 느낀 마부들이 안전을 이유로 규제를 제안하여 1861년 이 법률이 제정·시행되었고 도로에서 자동차의 속도 및 중량이 제한되었다. 영국 의회는 1865년 이 법률을 개정하여³⁾ 속도제한을 더욱 강화하고 자동차의 운행을 위해서는 운전수, 기관원, 적기를 든 안전요원 등 3명을 필수적으로 고용하도록 규제를 강화하였다. 이러한 규제로 인해 영국의 자동차산업의 발달이 다른 나라에 비해 지체되었던 것으로 평가되고 있다. 반면에 시기는 달리하지만 독일의 경우 1933년 아우토반(Autobahn)을 건설하여 교통 관련 규제를 대폭 완화(속도 무제한, 통행료 무료)하였고, 이러한 사회적 인프라를 배경으로 독일 자동차 제조사는 우수한 기술력을 축적하여 현재까지 기술면에서 세계 자동차산업을 주도하고 있다고 평가되고 있다.

우리의 상황을 살펴보면 드론의 경우 종전 항공안전법상 비행구역 규제에 의하여 비행 제약이 존재하였으나, 동법 개정을 통하여 7개 시범공역에서 일부 비행 규제를 면제하여 성능테스트를 허용하였고, 야간 및 가시권 밖 비행을 허용하는 특별비행승인 등을 두어 규제의 탄력적 적용이 가능하도록 규제를 개선한 바 있다.⁴⁾ 나아가 「드론 활용의 촉진 및 기반조성에 관한 법률」이 2019년 4월 3일 제정되어 2020년 5월 1일부터 시행될 예정이다. 드론의 사례는 새로운 제품인데다 경쟁사업자나 경쟁구도가 아직 형성되기 이전이라 비교적 신속하게 정부가 관련 규제를 조기에 정비하여 대응한 경우이나, 최근 '타다' 서비스를 둘러싸고 발생한 사회적 논란과 택시 업계와의 갈등을 고려하면 신산업 분야에서 기존 규제는 혁신적 사업자가 새로이 시장에 진입하는 것을 막거나 지체하는 결과를 초래하여 혁신을 통한 경제성장의 걸림돌이 된다고 지적이 힘을 얻고 있다.

이에 따라 현행 규제시스템의 틀 자체를 바꾸어야 한다는 논의와 함께 기존 규제를 유지하더라도 시장진입 내지 시장테스트를 위해 규제를 탄력적으로 운용할 수 있는 방안으로 '규제 샌드박스'(regulatory sandbox) 제도의 도입이 검토되었다. 2018년 9월 20일 규제 샌드박스 제도 도입을 골자로 하는 산업융합촉진법, 정보통신융합법 등이 국회를 통과하여 2019년 1월부터 시행되고 있다. 한국형 규제 샌드박스의 시행으로 성문법 국가의 경직된 규제 체계로 어려움을 겪고 있던 사업자들에게 사업기회를 제공함으로써 혁신성장의 추동력이 되고 있다는 평가가 있는 반면 규제개선의 효과가 기대에 미치지 못하거나 기존 틀의 한계를 넘지 못하고 있다는 비판도 나오고 있다. 이 글은 규제 샌드박스 제도의 시행이 1년이 지난 현재 시점에서 한국형 규제 샌드박스 제도를 개관한 후(II), 현재 시행 중인 정보통신융합법의 개정 내용을 중심으로 ICT 규제 샌드박스 운용 현황과 시행과정에서 나타난 문제들을 살펴본다(III). 그리고 규제 샌드박스 제도와 관련된 법적 쟁점들(IV)을 살펴보고자 한다.

I. 서론

"정보통신융합"이란 정보통신 간 또는 정보통신과 다른 산업 간에 기술 또는 서비스의 결합 또는 복합을 통하여 새로운 사회적·시장적 가치를 창출하는 창의적이고 혁신적인 활동 및 현상을 말한다.¹⁾ 최근 정보통신 융합기술이 발달하면서 이를 적용한 기술들이 상품시장(드론, 자율주행차), 서비스시장(O2O서비스 시장, 원격의료, 핀테크 등)에 큰 변화를 야기하고 있다. 4차 산업혁명 담론과 궤를 같이하여 미국의 미래학자인 토마스 프라이(Thomas Frey)는 향후 20년간의 변화가 그간 인류가 경험한 모든 변화보다 클 것이라는 예측을 하고 있다.²⁾ 역사상 기술혁신과 규제 사이의 긴장과 갈등은 늘 존재했지만 현 시점에서 혁신현상과 기존 규제 간의 긴장과 갈등은 그 빈도와 정도 측면에서 급격히 커지는 상황이다.

1) 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 제2조 제1항 제2호, 이하에서 법률명은 "정보통신융합법"으로 약칭한다.

2) Thomas Frey, 33 Dramatic Prediction for 2030(2013.12.18. <https://futuristspeaker.com/business-trends/33-dramatic-predictions-for-2030/> 참조)

II. 규제 샌드박스 개관 및 현황

1. 의의 및 개관

규제는 과거 경험에 기초한 법규범의 형태를 가지는 것으로 그 속성상 회고적, 보수적인 수밖에 없다. 반면 기술혁신은 과거에는 없었던 방식으로 미래에 새로운 변화를 일으키는 것으로 과거의 기준으로 이를 규율하기는 곤란한 점이 있다. 특히 4차 산업혁명 시대를 맞이하여, 사물인터넷(IoT), 빅데이터, 인공지능(AI) 등 혁신기술 기반으로 한 정보통신서비스의 융복합화로 기존 법·제도를 뛰어넘는 융합서비스와 신제품이 빠르게 등장하고 있으나, 현행 기준으로는 새로운 융합 서비스 또는 신제품에 맞는 인증·허가 기준이

3) 소위 'Red Flag Act'으로 적기조례라고 칭해지고 있으나, 이는 영국의회의 법률 형식으로 개정된 법이다.

4) 2019.8.19.자 법률신문 기사, LAW&SMART ('드론' 관련 법규정리, <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Opinion?serial=154963> 참조)

없거나, 기존 기준·요건을 그대로 적용하기 곤란하여 상품화와 시장진입이 지연되는 사례가 빈발하고 있다. 이에 민간의 혁신적 기술개발과 시장진출을 장려하기 위해서 규제 샌드박스 제도가 기존 규제를 혁신하는 방안으로 각 나라에서 도입되기 이르렀다.

먼저 규제 샌드박스(regulatory sandbox)⁵⁾란 기존 규제에도 불구하고 신기술·신산업 분야의 새로운 제품이나 서비스에 대해 일정기간 동안 기존 규제를 면제하거나 유예시켜주는 일련의 제도를 의미한다. 규제 샌드박스 자체가 법적으로 개념이 정의된 것은 아니지만 현재까지 우리나라를 포함하여 이를 시행하는 각 나라의 제도를 종합하면 크게 다음과 같은 4가지 요소들로 구성된다고 설명할 수 있다.

규제특례	규제를 한시적 유예하거나 일부를 적용 면제
임시허가	법령 공백시 우선 시장 출시 허용
실증특례	법령 불허시 일정 조건하에 신제품·서비스의 시험 및 검증 허용
사후규제	진행상황 및 결과 점검, 필요시 사후적으로 법령 정비

여기서 규제특례는 법률의 부칙이나 별도의 특례법의 형태로 운용되던 방식으로 새로운 개념은 아니며, 임시허가 역시 기존 정보통신융합법에 규정되어 있던 것이었다. 이번 법 개정을 통하여 새롭게 도입된 것은 실증특례와 사후규제에 관한 사항이라고 할 것이다. 현재 정보통신융합법은 규제 샌드박스를 구성하고 있는 요소들에 대한 별도의 개념 정의를 두고 있지 않다. 참고로 개정 산업융합촉진법 제2조⁶⁾에서는 실증특례와 임시허가에 대하여 개념을 정의하고 있다.

한편 규제 샌드박스 제도와 행정규제기본법상 우선허용, 사후규제 원칙과의 관계를 살펴볼 필요가 있다. 소위 '포괄적 네거티브 규제'로의 전환을 도모하는 일련의 입법방식의 변화는 다음과 같은 4가지 요소로 구성되어 있다.

네거티브 리스트	권리제한 및 의무부과를 한정적으로 열거, 그 외의 사항은 원칙 허용
포괄적 개념정의	개념과 요건 등을 신서비스와 신제품에 적용 가능하도록 포괄적 설정
유연한 분류기준	제품과 서비스의 분류기준을 유연하게 설정
사후규제	필요에 따라 시장 출시 이후 사후 규제

위와 같은 규제 패러다임 전환은 2019년 4월 16일 개정되어 신설된 행정규제기본법 제5조의2 제1항에 규정되어 있으며, 동조 제2항은 기존의 규제에 대하여 국가와 지방자치단체가 과거의 규제를 제1항에 따른 규정방식으로 개선하는 방안을 강구하도록 규정하고 있다.⁷⁾

5) 샌드박스(sandbox)는 미국 가정집 뒤뜰에 어린이가 안전하게 놀 수 있도록 만든 모래통에서 유래된 단어로, IT용어로는 보호된 영역 내에서 프로그램을 동작시키는 것으로 외부 요인에 의해 악영향이 미치는 것을 방지하는 보안모델을 의미한다.

6) 산업융합촉진법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2018. 10. 16.>
 1. ~ 6. (중략)
 7. "산업융합 서비스"란 산업융합의 성과를 활용하여 기존 서비스의 경쟁력 및 효율성을 획기적으로 향상시키거나 새로운 시장을 창출하는 서비스를 말한다.
 8. "실증을 위한 규제특례"란 산업융합 신제품 또는 산업융합 서비스(이하 "산업융합 신제품·서비스"라 한다)가 다른 법령에 따라 허가·승인·인증·검증·인가 등(이하 "허가등"이라 한다)을 신청하는 것이 불가능하거나 허가등의 근거가 되는 법령에 기준·규격·요건 등이 없거나 법령에 따른 기준·규격·요건 등을 적용하는 것이 맞지 아니하여 사업 시행이 어려운 경우 해당 신제품 또는 서비스에 대한 시험·검증 등을 하기 위하여 규제의 전부 또는 일부를 적용하지 않도록 하는 것을 말한다.
 9. "임시허가"란 산업융합 신제품·서비스에 대한 허가등의 근거가 되는 법령에 기준·규격·요건 등이 없거나 법령에 따른 기준·규격·요건 등을 적용하는 것이 맞지 아니한 경우로서 안전성 측면에서 검증된 경우 일정한 기간 동안 임시로 허가등을 하는 것을 말한다.

위의 산업융합촉진법상의 실증특례의 개념에는 허가 등이 불가능하거나 기존 기준 등을 적용하기 부적절한 경우뿐만 아니라 규제기준이 없는 경우까지 포함하고 있으나, 정보통신융합법은 규제기준이 없는 경우에는 임시허가만 가능한 것으로 정하고 있어 두 법상 실증특례의 부여요건이 불일치하여 문제된다.

7) 행정규제기본법 제5조의2(우선허용·사후규제 원칙) ① 국가나 지방자치단체가 신기술을 활용한 새로운 서비스 또

이처럼 기업들은 규제 샌드박스 제도를 활용하여 신제품과 서비스에 대해 일정한 조건하에서 기존 규제 적용을 받지 않고 실증특례를 통하여 사업기회를 부여받고 임시허가를 통한 시장진입이 가능하게 된다. 이를 통해 혁신적인 제품과 서비스의 사업기회 부여와 시장진입을 용이하게 되면 혁신경쟁에 친화적인 환경이 조성되어 소비자후생과 국민편익의 증진에 기여할 것으로 평가되고 있다. 한편으로 규제혁신 차원에서 규제 샌드박스 제도는 실증특례와 임시허가 결과를 바탕으로 기존 규제를 보완하여 기술혁신과 시장의 변화를 반영한 규제시스템을 재설계할 수 있고, 시행 과정에서 규제 당국과 사업자 간 긴밀한 소통을 통해 규제를 합리화할 수 있는 촉매 역할을 할 것으로 기대되고 있다.

2. 주요 국가의 도입현황

2019년 5월 기준으로 전 세계 20개국 이상의 국가에서 규제 샌드박스를 시행하고 있다. 여기서는 최초 사례에 해당하는 영국과 도입을 논의 중인 미국 그리고 싱가포르, 일본과 같은 아시아 국가의 사례를 간략히 살펴보기로 한다.⁸⁾ 주목할 것은 영국, 호주, 스위스와 같은 국가에서는 금융 내지 핀테크 분야에 국한된 규제 샌드박스를 운용하고 있으나, 싱가포르, 일본, 대만에서는 타 산업 분야까지 포함하는 규제 샌드박스 제도를 운용하고 있다는 점이다. 우리나라의 경우 전 산업분야를 아우르면서 일본과 같이 지역특구형 규제 샌드박스까지 시행하고 있어 가장 적극적인 입법례로 분류할 수 있다.

가. 영국의 금융 규제 샌드박스

영국 재무부는 영국 런던을 글로벌 핀테크 중심지로 육성하기 위하여 핀테크 발전방안 연구를 의뢰하였고, 그 결과 나온 10개의 핵심정책 제안⁹⁾ 중에 규제프리 테스트베드 제도인 규제 샌드박스 제도를 수용하게 된다. 그 결과 영국의 금융감독청인 FCA(Financial Conduct Authority)은 2015년 11월 금융규제 샌드박스 제도의 도입을 발표하고 2016년 5월 이후 수차례 사업자들의 신청¹⁰⁾을 받아서 최초로 규제 샌드박스를 운영하게 된다. FCA는 영국의 「금융서비스 및 시장법」(FSMA)¹¹⁾ 138A (1)항 규제 면제 및 수정규정에 근거하여 다음과 같은 네 가지 규제 옵션을 가지고 신청사업자와 협의하여 어떤 규제 옵션을 이용할 것인

는 제품(이하 "신기술 서비스·제품"이라 한다)과 관련된 규제를 법령등이나 조례·규칙에 규정할 때에는 다음 각 호의 어느 하나의 규정 방식을 우선적으로 고려하여야 한다.

1. 규제에 인하여 제한되는 권리나 부과되는 의무는 한정적으로 열거하고 그 밖의 사항은 원칙적으로 허용하는 규정 방식
 2. 서비스와 제품의 인정 요건·개념 등을 장래의 신기술 발전에 따른 새로운 서비스와 제품도 포섭될 수 있도록 하는 규정 방식
 3. 서비스와 제품에 관한 분류기준을 장래의 신기술 발전에 따른 서비스와 제품도 포섭될 수 있도록 유연하게 정하는 규정 방식
 4. 그 밖에 신기술 서비스·제품과 관련하여 출시 전에 권리를 제한하거나 의무를 부과하지 아니하고 필요에 따라 출시 후에 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규정 방식
- ② 국가와 지방자치단체는 신기술 서비스·제품과 관련된 규제를 점검하여 해당 규제를 제1항에 따른 규정 방식으로 개선하는 방안을 강구하여야 한다.[본조신설 2019. 4. 16.]
- 8) 더 자세한 사항은 이현준, '주요국 혁신의 엔진, 규제 샌드박스', 정보통신산업진흥원 이슈리포트(2019-10호) 참조.
 9) Fintech Futures, The UK as a World Leader in Financial Technologies(2015.3)
 10) 각 신청차수의 신청 및 선정 개수와 주요 사업 내역은 다음과 같다.

차수	신청 및 선정	주요 사업
1차('16년)	69개→18개	- 비행기 티켓 모바일 결제 후 기상이변 등으로 취소될 경우 새로운 비행기표를 즉시 제공하는 자동 클레임처리 상품
2차('17년상)	77개→24개	- 사용자의 운전 습관을 모니터링하고 자동차보험회사와 공유→비용 할인을 받을 수 있는 점수 앱 개발
3차('17년하)	61개→18개	- 보험계약자가 보험료 상승에 미치는 모든 요소를 파악하여 관리할 수 있도록 도와주는 서비스 개발
4차('18년)	69개→29개	- 블록체인 기반의 디지털 플랫폼을 개발하여 기업들이 부채 및 지분 증권, 암호 화폐 자산등을 관리하게 함

11) Financial Services and Markets Act 2000

지, 테스트 범위와 성과지표, 결과 보고방법 및 이용자 보호방안을 정하게 된다.

규제옵션	주요 내용
No Enforcement Action letter	- Test가 FCA의 법령과 규정에 위배되지 않을 경우 Test와 관련하여 사후적으로 관리감독을 하지 않을 것임을 확인하는 비조치의견서 발급
Individual Guidance	- Test수행기업에 대해 개별적으로 Test에 적용되는 규제를 어떻게 해석해야 하는지에 대한 개별 지침서 발급
Waiver	- 앞의 두 가지 옵션에 한계가 있거나 Test가 FCA의 법령과 규정에 위배될 경우 특례적용을 통하여 규제를 일시적으로 면제
Restricted Authorization	- 금융법상 진입규제에 따른 인가요건을 구비하지 못한 경우 제한부 인가를 통해 Test사업 수행하고 추후 정식인가를 받는 것

나. 미국의 규제 샌드박스

미국은 아직 연방 차원의 규제 샌드박스 제도를 시행하고 있지 않고, 미국 재무부가 2018년 7월 발표한 금융 규제 개선 권고안에 금융 부문 혁신을 촉진하기 위해 통합적인 규제 샌드박스 도입을 강조하는 내용을 담고 있다.¹²⁾ 권고안의 주요 내용은 연방 및 주의 규제기관이 협력하여 규제 샌드박스 기능을 하는 체계를 설계하고 연방 차원에서 통합적인 규제 접근을 수립하여 혁신적인 금융서비스를 조정하고 의미 있는 실험을 지원하도록 하는 것이다. 이에 미국 금융소비자보호국(BCFP)은 금융상품 공시 관련 규제 샌드박스인 시범공시 샌드박스(Trial Disclosure Sandbox)를 2018년 9월부터 도입해 운영하고 있다.¹³⁾ 종전의 시범공시 프로그램(Trial Disclosure Program)은 2013년 9월에 도입된 이후 프로그램 승인이 한 건도 이루어지지 않아 유명무실한 상태였는데, 시범공시 샌드박스 추진으로 심사기간 제한(60일), 시범 테스트 기간(2년) 등 심사 및 승인 요건을 보다 구체화하였다고 한다.

한편 미국의 개별 주 차원에서는 애리조나주와 와이오밍주가 독자적인 규제 샌드박스 제도를 시행하고 있다. 먼저 애리조나주는 핀테크 분야의 혁신금융 제품 및 서비스를 위해 2018년 8월 규제 샌드박스 관련 주법을 제정하였다.¹⁴⁾ 사업자가 규제 샌드박스 적용 신청시 90일 이내 승인여부를 고지하는데 승인시 주 정부는 소비자 및 거래데이터 보호를 위한 사이버보안대책을 포함시킬 수 있고, 금융자산이나 위험관리절차가 안전하다는 증명을 하지 못하면 테스트 대상 소비자 수가 제한되거나 상품금액이 제한될 수 있다. 2019년 와이오밍주는 '핀테크 샌드박스법', '진로디지털혁신 샌드박스법'을 통과시켜 미국 내에서 규제 샌드박스를 도입한 두 번째 주가 되었다.¹⁵⁾ 미국의 경우 연방정부 차원에서 통합적인 규제 샌드박스 도입을 추진한다고 하지만 50개주에 걸친 다양한 규제당국의 규제와 업계의 요구를 모두 수용하는 것이 난제로 지목되고 있다.

다. 싱가포르의 금융 규제 샌드박스

- Department of the Treasury, A Financial System That Creates Economic Opportunities - Nonbank Financials, Fintech, and Innovation(2018.7), pp168-170.
- CFPB Office of Innovation proposes "disclosure sandbox" for companies to test new ways to inform consumers(2018.9.13.) at <https://www.consumerfinance.gov/about-us/blog/cfpb-office-innovation-proposes-disclosure-sandbox-companies-test-new-ways-inform-consumers/>
- <https://www.forbes.com/sites/astanley/2018/03/23/arizona-becomes-first-u-s-state-to-launch-regulatory-sandbox-for-fintech/#4cdb279b1372>
- <https://www.ncsl.org/research/financial-services-and-commerce/financial-technology-and-sandbox-2015-2019-legislation.aspx>: 조만간 미국의 켄터키, 네바다, 유타 주 역시 핀테크 규제 샌드박스 제도를 도입할 예정이라고 한다.

싱가포르 금융감독청인 MAS(Monetary Authority of Singapore)는 2016년 11월 '핀테크 규제 샌드박스 가이드라인'을 도입하여 규제 샌드박스의 목적 및 원칙과 평가요건 등을 제시하였고 이를 지침 삼아 법률에 근거하지 않고 샌드박스 제도를 운용 중에 있다.¹⁶⁾ 적용대상 기업은 혁신금융서비스를 제공하는 기업으로 금융회사 외에 IT기업, 핀테크 기업 등으로 다양한데, 이미 싱가포르에서 적용되고 있는 기술과 유사한 핀테크 솔루션을 제공하고자 하는 기업에는 참가가 제한된다. 규제 완화 가능 여부는 기업이 신청서에 샌드박스 부여 심사기준¹⁷⁾을 충족할 수 있는 입증자료를 함께 제출하여야 한다. 신청단계에서 MAS는 사업자의 제안서를 검토하고 근무일 21일내로 제출한 제안서가 샌드박스에 적합한지 판단하고 신청자에게 통지를 하여야 한다. 수행단계에서는 실험의 특성을 고려하여 MAS와 협의를 통해 제안서를 보완하여 다시 제출할 수 있고, 기간이 종료되면 완화되었던 규제 요건은 만료되거나 신청기업이 샌드박스의 연장을 원할 경우 적어도 종료 1개월 전에 MAS에 연장의사와 사유를 밝히고 MAS는 사례별로 샌드박스 연장 승인 여부를 결정한다.

라. 일본의 규제 샌드박스

일본은 영국과 싱가포르 등 핀테크 분야에 한정한 규제 샌드박스에서 더 나아가 핀테크를 포함한 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 빅데이터, 블록체인 등 혁신적인 비즈니스에 사용되는 새로운 기술을 중심으로 잠재적으로 관련 산업에 상당한 가치를 창출하는 프로젝트형 규제 샌드박스를 운용하고 있다.¹⁸⁾ 이러한 프로젝트형 규제 샌드박스는 2018년 5월 '생산성 향상을 위한 특별조치법'에 근거한 것으로 승인된 프로젝트는 참가자 수 및 기간 등을 포함한 특정한 조건 하에 PoC(Proof of Concept)나 시범사업 형태로 실행되게 된다.¹⁹⁾ 2019년 10월말 기준 승인된 PoC는 총13개이며 통신망을 활용한 암보험(핀테크)을 포함하여 대학캠퍼스 스쿠터 대여(모빌리티), 전자기기 네트워크나 재활용쓰레기 수집(IoT), 블록체인, 원격의료 서비스 등에 사업이 집중되어 있는 상황이다. 한편 일본은 2017년 3월 '국가전략특별구법'²⁰⁾을 개정하여 규제 샌드박스에 관한 내용을 규정하고 정부가 국가전략특별구역을 지정하여 지역 특성별 전략거점에 기업을 유치하여 신산업을 육성하고자 하고 있다.

3. 한국형 규제 샌드박스의 현황

소위 한국형 규제 샌드박스는 2019년 1월부터 개정된 정보통신융합법과 산업융합촉진법이 동시에 시행되고, 같은 해 4월 금융혁신지원특별법(이하 '금융혁신법'), 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제 특례법」(이하 '지역특구법')이 순차적으로 시행되면서 금융(핀테크) 뿐만 아니라 정보통신(IT), 산업융합 등

- <https://www.mas.gov.sg/development/fintech/regulatory-sandbox>: 싱가포르의 경우 에너지 분야의 규제 샌드박스를 추가로 도입하여 시행하고 있다.
- 참고로 MAS의 심사기준은 다음과 같다.
 - 해당 핀테크 솔루션이 기술적으로 혁신적이거나 혁신적으로 적용 가능한지
 - 해당 핀테크 솔루션이 시장 내 중대한 문제나 이슈를 해결하거나 소비자 또는 산업에 긍정적 영향을 줄 수 있는지
 - 신청기업이 샌드박스 기간 완료 후 해당 핀테크 솔루션을 싱가포르 금융시장 내에 출시할 의사와 능력이 있는지
 - 테스트 시나리오와 결과가 명확하고 신청 기업은 합의된 일정대로 테스트 진행 과정을 MAS에 보고할 것인지
 - 소비자 이익보호, 산업의 건전성 유지를 위한 샌드박스 수행에 필요한 한계조건을 명확히 제시하고 있는지
 - 해당 핀테크 솔루션으로부터 예상되는 주요 위험 요인을 평가하고 완화하는 장치를 마련하고 있는지
 - 해당 핀테크 솔루션 중단 또는 샌드박스 기간 완료 후 보다 큰 규모의 시장에 진출할 경우를 대비하여 출구 및 전환 전략이 명확히 명시되어 있는지 여부 등
- 이현준, 전계 이슈리포트, 8-9면.
- 위 법은 2020년까지 한시적으로 운영하는 일몰법률로 이에 따라 2018년 6월 경제재생본부는 규제 샌드박스 관련 단일 종합 창구를 개설하고 '규제 샌드박스 기본방침'을 확정된 바 있다.
- 일본의 국가전략특별구법은 산업의 국제 경쟁력 강화와 국제 경제활동의 거점 형성을 도모하기 위하여 과감한 규제 및 제도 개혁을 국가전략특구를 통해 추진하고자 2013년에 제정된 법률이다.

광범위한 산업분야에 걸쳐 시행되고 있다. 한편 규제 샌드박스 제도 등을 포함한 규제의 틀(포괄적 네거티브 규제)의 변화를 반영한 개정 행정규제기본법이 2019년 7월에 시행되고, 최근에는 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」(이하 '스마트도시법')이 제정되어 스마트혁신지구 및 스마트혁신기술과 서비스를 도입하기 위한 스마트실증사업이 2020년 2월부터 시행되기에 이르고 있다. 아래의 표와 같은 개별 산업법령과 행정규제 일반법을 동시에 제·개정하는 방식은 다른 나라의 사례에 비추어 가장 포괄적이고 적극적인 규제 샌드박스 제도를 구비한 것으로 평가된다.

가. 규제 샌드박스 관련 법률

시행일	법률명	소관부서	주요 내용
2019.1.17.	정보통신진흥 및 융합활성화 등에 관한 법률(일부개정)	과학기술정보통신부	기존 임시허가에 대하여 실증특례 도입
2019.1.17.	산업융합촉진법(일부개정)	산업통상자원부	규제 신속확인, 실증특례, 임시허가제 도입
2019.4.1.	금융혁신지원특별법(제정)	금융위원회	혁신금융서비스의 지정, 규제 적용의 특례, 배타적 운영권 등 도입
2019.4.17.	규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법(전부개정)	중소벤처기업부	지역특구에 대한 메뉴판식 규제 특례와 함께 규제 신속확인, 실증특례, 임시허가제 도입
2019.7.17.	행정규제기본법(일부개정)	국무조정실	우선허용·사후규제 원리, 종전 규제의 신속정비 의무를 부과
2020.2.27.	스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률(일부개정)	국토교통부	국가시범도시에 대한 개별 규제 특례에 대하여 스마트규제혁신지구의 지정, 스마트혁신사업, 스마트실증사업의 도입

나. 개별 법률상 주요 내용의 비교

	정보통신융합법	산업융합촉진법	금융혁신법	지역특구법	스마트도시법
샌드박스 구성명칭	·신속처리§36 ·임시허가§37 ·실증을 위한 규제특례§38의2	·규제 신속확인§10의2 ·실증을 위한 규제특례§10의3 ·임시허가§10의5	·혁신금융서비스의 지정 §4 ·혁신금융사업자에 대한 규제 적용의 특례§17 ·규제 신속확인§24	·규제 자유특구의 지정 §75 ·규제의 신속확인§85 ·실증을 위한 특례의 신청 §86 ·임시허가의 신청§90	·스마트규제혁신지구의 지정§47 ·스마트혁신사업§49 ·스마트실증사업§50
실증특례요건	①허가등 신청 불가능 ②기준등 적용 불명확, 불합리	①기준등 없는 경우 ②기준등 적용 맞지 아니한 경우	(혁신금융서비스)금융서비스의 내용이 차별성이 인정되는	①기준등 없는 경우 ②기준등 적용 맞지 아니한 경우	(스마트실증사업)①기준등 없는 경우 ②기준등 적용이 적절하

		③허가등 신청 불가능	금융업 또는 이와 관련된 서비스	③허가등 신청 불가능	지 않은 경우 ③허가등 시행 불가능
실증특례기간	2년 이하의 범위(1회 연장)	2년 이하의 범위(1회 연장)	2년의 범위 내(2년 이내에 1회 한정 연장)	2년 이내(규제 자유특구 지정기간 범위 내에서 1회 연장)	4년 이내(2년의 범위 내 1회 연장)
임시허가요건	①기준등 없는 경우 ②기준등 적용 불명확, 불합리	①기준등 없는 경우 ②기준등 적용이 맞지 아니한 경우	×	①기준등 없는 경우 ②기준등 적용이 맞지 아니한 경우	(스마트혁신사업)①기준등 없는 경우 ②기준등 적용이 적절하지 않은 경우
임시허가기간	2년 이하의 범위(1회 연장)	2년 이하의 범위(1회 연장)	×	2년 이하의 범위(1회 연장)	4년 이내(2년의 범위 내 1회 연장)
임시허가이후 규제미정비시	임시허가 효력 상실	유효기간 연장 간주	혁신금융사업자 지위 상실	유효기간 연장 간주	유효기간 연장 간주

다. 개별 법률의 체계정합성 검토

먼저 규제에 관한 일반법인 행정규제기본법 제5조의2(우선허용·사후규제 원칙)에 비추어 개별 법률의 체계정합성을 전반적으로 재검토할 필요가 있다. 동조 제1항 제1호는 규제에 인하여 제한되는 권리나 부과되는 의무는 한정적으로 열거하고 그 밖의 사항은 원칙적으로 허용하는 규정 방식을 취하고, 제4호는 신기술 서비스·제품과 관련하여 출시 전에 권리를 제한하거나 의무를 부과하지 아니하고 필요에 따라 출시 후에 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규정 방식을 우선적으로 고려하도록 하고 있다. 위와 같은 원칙에 따르면 '허가 등 신청기준이 없는 경우'라면 이는 허가 등 규제대상이 아닌 것으로 보아 원칙적으로 허용되는 영역에 속한다고 보아야 한다. 특히 신기술이 적용된 서비스와 제품의 경우 시장 출시 이후에 필요 시 사후규제 방식을 취하는 것이 원칙이므로, 개별 법률에서 정보통신융합법을 제외한 다른 법률에서 실증특례가 적용될 수 있는 상황으로 들고 있는 "기준등이 없는 경우"에는 원칙적으로 허용되는 영역에 속하므로 규제가 없음을 확인하는 신속확인 또는 시장 출시가 가능한 임시허가 여부만이 검토되어야 할 것이다. 만약에 "기준등이 없는 경우"에 해당되지만 임시허가 부여에 필요한 안전성 확인이 용이하지 않아 잠정적으로 실증특례를 부여해야 할 필요성이 있다면, 실증특례의 부여사유로 임시허가(안전성 여부) 판단을 위한 사유를 추가하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

한편 금융혁신법상 혁신금융서비스의 경우 다른 나라의 핀테크 샌드박스 운영방식과 유사하게 제한된 범위 내에서 실증특례만 가능하도록 정하고 있는데, 특례기간 내에 금융감독당국이 부여한 조건(인허가)을 충족하여야 특례기간 이후 완전한 시장출시가 가능하다는 점에서 다른 규제 샌드박스의 내용과는 다소 상이한 내용을 가지고 있다. 금융분야가 사업자의 재무구조나 영업행태적 건전성을 중시하고 금융소비자보호 강화 차원에서 일용 수급이 가는 부분이기도 하나 특례기간 동안 감독당국이 불합리한 기존 인허가 관련 규제를 정비하지 못하는 경우를 생각할 수 있으므로 다른 규제특례와는 다르게 추가 연장의 가능성도 열어둘 필요가 있다고 보인다. 또한 임시허가 부여기간에 있어 정보통신융합법, 산업융합촉진법, 그리고 지역특구법은 2년 이하의 범위 1회 연장으로 모두 동일하나, 스마트도시법의 경우 도시설계와 건설에 적지

않은 시간이 소요되는 점을 감안하여 4년 이내의 임시허가를 부여하였다. 마지막으로 임시허가 이후 규제 미정비로 인한 임시허가의 효력과 관련하여 유독 정보통신융합법만 다른 특별한 사정이 없음에도 임시허가의 효력을 연장하는 간주조항을 두지 않은 것은 시급히 보완할 부분이다.

Ⅲ. 정보통신융합법의 주요 내용과 샌드박스 운용 현황

1. 정보통신융합법의 주요 개정 사항

가. 우선허용·사후규제 원칙 신설

제3조의2(우선허용·사후규제 원칙) ① 누구든지 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 활용하여 사업을 할 수 있으며, 국가와 지방자치단체는 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 활용하는 과정에서 국민의 생명과 안전을 저해하는 경우에 이를 제한할 수 있다.
② 국가와 지방자치단체는 정보통신융합등 기술·서비스 관련 소관 법령 및 제도가 제1항의 원칙에 부합하게 정비되도록 노력하여야 한다. [본조신설 2018. 10. 16.]

나. 규제 신속처리 조항의 개선

제36조(신규 정보통신융합등 기술·서비스의 신속처리) ① 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 활용하여 사업을 하려는 자는 과학기술정보통신부장관에게 해당 사업에 대한 신규 정보통신융합등 기술·서비스와 관련된 법령에 따른 허가·승인·등록·인가·검증 등(이하 "허가등"이라 한다)의 필요 여부 등을 확인하여 줄 것을 신청할 수 있다. <개정 2018. 10. 16.>
② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 신청을 받은 경우 신규 정보통신융합등 기술·서비스의 신청사실 및 신청내용을 관계기관의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2017. 7. 26., 2018. 10. 16.>
③ 관계기관의 장은 제2항에 따른 통보를 받은 날부터 30일 이내에 신규 정보통신융합등 기술·서비스의 소관 업무 여부 및 허가등의 필요 여부를 과학기술정보통신부장관에게 회신하여야 한다. 30일 이내에 회신하지 아니할 경우 소관 업무에 해당하지 아니하거나 해당 관계기관의 장의 허가등이 필요하지 아니한 것으로 본다. <개정 2017. 7. 26., 2018. 10. 16.>
④ 과학기술정보통신부장관은 제3항에 따른 회신(과학기술정보통신부 소관 법령에 따른 허가등의 필요 여부를 포함한다) 또는 제37조제1항에 따른 임시허가 필요 여부 등을 신청인에게 즉시 통지하여야 한다. <개정 2017. 7. 26.>
⑤ 해당 신청인은 제4항에 따라 과학기술정보통신부장관으로부터 받은 통지가 과학기술정보통신부장관 또는 관계기관의 장의 허가등이 필요하거나 제37조제1항에 따른 임시허가가 필요하다는 내용인 경우를 제외하고는 자유로이 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 출시할 수 있다. <개정 2017. 7. 26., 2018. 10. 16.>
⑥ 관계기관의 장은 제1항에 따른 신규 정보통신융합등 기술·서비스 신청이 관계 법령에 따른 허가등이 필요하다고 판단할 경우에는 허가등에 필요한 조건 및 절차 등을 함께 회신하여야 하며, 신청인이 그 내용에 따라 허가등을 신청할 경우 관계 법령에 따라 신속히 처리하여야 한다. <개정 2018. 10. 16.>
⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 신규 정보통신융합등 기술·서비스의 신속처리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

신속처리 조항은 산업융합촉진법의 규제 신속확인과 유사한 내용으로 규제 확인결과 현행법령상 기준, 규격, 요건 등이 있는지 여부, 허가 또는 임시허가 등이 필요한지 여부를 알려주는 절차로 정보통신융합법상 규제 샌드박스 적용 여부에 관한 선결 확인절차로 중요한 의미를 가진다. 다만, 개정법은 관계기관의

장이 30일 이내에 회신하지 아니할 경우 소관 업무에 해당하지 아니하거나 해당 관계기관의 장의 허가등이 필요하지 아니한다는 간주조항을 두고 있는데, 어떤 경우가 비소관이고 어떤 경우에 허가 등이 필요하지 아니한 사안으로 판단할 것인지에 대한 명확한 기준이 없는 문제가 있다.

다. 규제 일괄처리 조항의 신설

제36조의2(일괄처리) ① 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 활용하여 사업을 하려는 자는 해당 사업에 2개 이상의 허가등이 필요한 경우 과학기술정보통신부장관에게 관련 허가등의 심사가 동시에 이루어지도록 일괄처리를 신청할 수 있다.
② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 신청이 있는 경우 소관 업무와 관련된 허가등은 심사를 즉시 개시하고, 관계기관 소관 업무와 관련된 허가등은 해당 관계기관의 장에게 허가등을 위한 심사 절차를 신속하게 진행할 것을 요청하여야 한다.
③ 제2항에 따라 과학기술정보통신부장관의 요청을 받은 관계기관의 장은 특별한 사유가 없으면 허가등을 위한 심사를 즉시 개시하고, 심사개시사실·심사기간을 과학기술정보통신부장관 및 제1항에 따른 신청을 한 자에게 통지하여야 한다. 다만, 심사를 개시할 수 없는 특별한 사유가 있는 경우에는 해당 사유를 과학기술정보통신부장관 및 제1항에 따른 신청을 한 자에게 통지하여야 한다.
④ 제1항 및 제3항에 따른 일괄처리 신청의 방법·절차 및 통지 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.[본조신설 2018. 10. 16.]

해당 사업에 2개 이상의 허가 등이 필요한 경우 과학기술정보통신부장관에게 관련 허가등의 심사가 동시에 이루어지도록 일괄처리를 신청할 수 있으며, 과기정통부 장관은 관계기관 소관 업무와 관련된 허가 등은 해당 관계기관의 장에게 허가등을 위한 심사절차를 신속하게 진행할 것을 요청하여야 하고, 요청을 받은 관계기관의 장은 특별한 사유가 없으면 허가등을 위한 심사를 즉시 개시하고, 심사개시사실·심사기간을 과학기술정보통신부장관 및 신청을 한 자에게 통지하도록 하는 일괄처리 규정을 도입하였다. 다만, 개별 소관부서의 규제 권한은 그대로 유지되므로 조문 명칭처럼 일괄처리까지 미치지 못하고 유관부서에 신속처리를 독려하는 의미를 가진다.

라. 임시허가 제도의 개선

제37조(임시허가) ① 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 활용하여 사업을 하려는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당 기술·서비스의 시장출시 등 사업화를 위하여 과학기술정보통신부장관에게 임시로 허가등(이하 "임시허가"라 한다)을 신청할 수 있다. <개정 2018. 10. 16.>
1. 허가등의 근거가 되는 법령에 해당 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 맞는 기준·규격·요건 등이 없는 경우
2. 허가등의 근거가 되는 법령에 따른 기준·규격·요건 등을 적용하는 것이 불명확하거나 불합리한 경우
② 관계기관의 장은 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 대하여 제1항 각 호의 사유로 허가등을 하지 못하는 경우 신청인의 의견을 들어 과학기술정보통신부장관에게 임시허가를 요청하여야 한다. <신설 2018. 10. 16.>
③ 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 신청 또는 제2항에 따른 요청이 있는 경우 관계기관의 장과 협의하고 그 결과를 포함하여 심의위원회에 상정하여야 하며 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 해당 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 대하여 임시허가를 할 수 있다. 이 경우 과학기술정보통신부장관은 신규 정보통신융합등 기술·서비스의 안정성 확보 및 이용자 보호 등을 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있다. <신설 2018. 10. 16.>
④ 과학기술정보통신부장관은 임시허가를 위하여 시험 및 검사를 실시하거나 해당 전문인력과 기술을 갖춘 기관 또는 단체를 시험·검사기관으로 지정할 수 있다. <개정 2017. 7. 26., 2018. 10. 16.>

<p>⑤ 임시허가의 유효기간은 2년 이하의 범위에서 대통령령으로 정한다. 다만, 유효기간의 만료 전에 임시허가의 대상이 되는 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 대한 허가등의 근거가 되는 법령이 정비되지 아니한 경우 과학기술정보통신부장관은 유효기간을 1회 연장할 수 있으며, 이 경우 유효기간을 연장받으려는 자는 유효기간 만료 2개월 전에 과학기술정보통신부장관에게 신청하여야 한다. <개정 2018. 10. 16.></p> <p>⑥ 관계기관의 장은 제5항에 따른 임시허가 유효기간의 만료 전에 해당 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 대한 허가등의 근거가 되는 법령이 정비되도록 노력하여야 한다. <신설 2018. 10. 16.></p> <p>⑦ 임시허가를 받은 자는 해당 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 대한 허가등의 근거가 되는 법령이 정비된 경우 지체 없이 그 법령에 따라 허가등을 받아야 한다. <신설 2018. 10. 16.></p> <p>⑧ 임시허가를 받아 해당 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 제공하려는 자는 그 기술·서비스로 인하여 이용자에게 인적·물적 손해를 발생하게 한 때에는 이를 배상할 책임이 있다. 다만, 임시허가를 받은 자가 고의 또는 과실이 없음을 증명한 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2018. 10. 16.></p> <p>⑨ 임시허가를 받은 자는 제8항에 따른 손해배상책임을 이행하기 위하여 책임보험 등에 가입하여야 한다. 다만, 책임보험 등에 가입할 수 없는 경우에는 대통령령으로 정하는 배상 기준·방법 및 절차 등에 따라 별도의 배상방안을 마련한다. <개정 2018. 10. 16.></p> <p>⑩ 임시허가를 받은 자는 해당 신규 정보통신융합등 기술·서비스의 이용자에게 임시허가의 사실 및 유효기간을 통지하여야 한다. <개정 2018. 10. 16.></p> <p>⑪ 임시허가와 관련이 있는 관계기관의 장은 소속 공무원으로 하여금 임시허가의 심사절차에 참여하게 하여야 하며, 과학기술정보통신부장관에게 임시허가에 관한 의견을 제출할 수 있다. <개정 2018. 10. 16.></p> <p>⑫ 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 대한 임시허가의 심사기준, 절차 및 방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2018. 10. 16.></p>
--

규제 유연화 차원에서 2013년 8월 법 제정시 임시허가 제도를 최초로 도입한 의미가 있었지만 2018년 10월 개정 전까지 임시허가 사례가 4건에 그쳤고 실제 법령을 보완하여 본 허가에 이른 사례는 아래 표와 같이 단 한건에 그쳐 활용도가 낮은 문제가 지적되어 이를 개선하기 위한 다양한 의원입법이 시도된 바 있다.²¹⁾ 임시허가의 경우 성격상 본 허가와 달리 허가의 존속에 대한 신뢰가 한시적, 제한적이므로 사업자는 사업계속의 위험을 의식할 수밖에 없고 신기술·서비스에 대한 소비자 내지 이용자의 피해를 배상하는 보증보험 등 비용발생 요인이 임시허가 제도 활용의 제약요소로 작용하였다.

개정 전 임시허가 부여 사례	
제1호	- 블루투스 전자저울: 전자저울 측정값을 블루투스 통신기반으로 스마트 기기에 전송하여 데이터를 클라우드 기반으로 저장 및 관리·분석하는 서비스 - 시험·인증기준(형식승인)이 없어 임시허가 부여(허가기간 만료)
제2호	- 접시없는 위성방송: 위성방송 신호를 전화국사에서 수신하여 IPTV망을 통해 가입자에게 제공하는 서비스 - 허가 근거법령(방송법)에 해당 신규 서비스에 맞는 기준과 요건이 없어 임시허가 부여(방송법 관련 조항 개정으로 본 허가 완료)
제3호	- 지능형 화재 대피유도 시스템: 실시간 재난대응 플랫폼과 실시간 데이터 교신/분석하여 상황에 적합한 최적 대피경로를 안내하는 시스템 - 현행 법령상 형식승인 대상 소방용품에 포함되지 않아 소방기기로 시장출시 불가하여 임시허가 부여(허가기간 만료)
제4호	- 스마트 화재 예방 시스템: 다양한 화원(火源)을 무선화재감지기로 감시하여 무

21) 자세한 의원입법안의 내용은 이시직, 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 개정안의 주요내용 고찰: 신속처리·임시허가 및 규제 샌드박스 제도를 중심으로, 「경제규제와 법」(제10권제2호), 2017.11. 389면 이하 참조.

<p>선방식으로 관제실에 감지정보를 전달하는 신개념의 화재예방시스템 - 현행 법령상 형식승인 기준이 없어 소방기기로 시장출시 불가하여 임시허가 부여(허가기간 만료)</p>

개정된 정보통신융합법은 임시허가의 유효기간은 2년 이하의 범위에서 1회 연장할 수 있도록 허가의 존속에 대한 신뢰성을 높였고, 새로운 융합기술·서비스의 안정성 확보 및 이용자 보호 등을 위하여 필요한 조건을 붙이되, 사업자는 그 기술·서비스로 인하여 이용자에게 인적·물적 손해를 발생하게 한 때에는 이를 배상할 책임을 보장하기 위하여 책임보험 등에 가입하도록 하고 있다. 한편 동법 시행령 제42조는 임시허가에 따른 책임보험 가입 등을 규정하면서 제5항에 과학기술정보통신부장관은 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업 또는 「중견기업 성장촉진 및 경쟁력 강화에 관한 특별법」 제2조제1호에 따른 중견기업에게 제1항에 따른 책임보험 등의 보험료 일부를 지원할 수 있도록 정하고 있다.

마. 실증을 위한 규제특례 신설

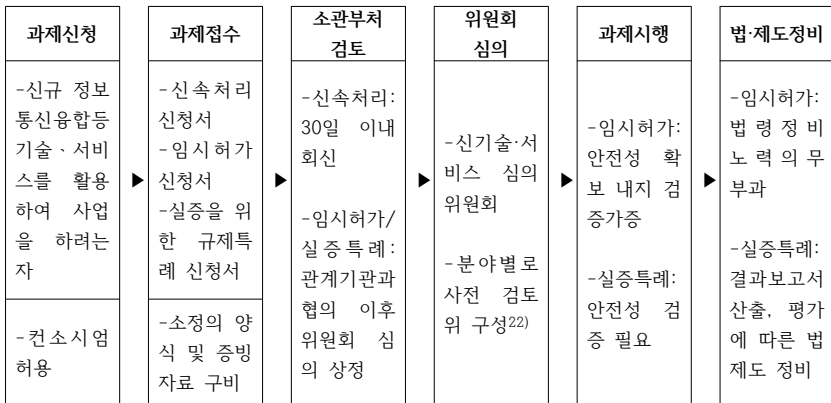
<p>제38조의2(실증을 위한 규제특례) ① 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 활용하여 사업을 하려는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 사업 시행이 어려운 경우 해당 기술·서비스에 대한 제한적 시험·기술적 검증을 하기 위하여 과학기술정보통신부장관에게 관련 규제의 전부 또는 일부를 적용하지 않는 실증을 위한 규제특례를 신청할 수 있다.</p> <p>1. 신규 정보통신융합등 기술·서비스가 다른 법령의 규정에 의하여 허가등을 신청하는 것이 불가능한 경우</p> <p>2. 허가등의 근거가 되는 법령에 따른 기준·규격·요건 등을 적용하는 것이 불명확하거나 불합리한 경우</p> <p>② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 신청이 있는 경우 그 신청내용을 관계기관의 장에게 통보하여야 한다.</p> <p>③ 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 신청이 있는 경우 제5항에 따른 관계기관의 장의 검토와 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 실증을 위한 규제특례를 지정할 수 있다. 이 경우 과학기술정보통신부장관은 실증을 위한 규제특례에 조건을 붙일 수 있다.</p> <p>④ 제3항에 따른 실증을 위한 규제특례의 유효기간은 2년 이하의 범위에서 대통령령으로 정한다. 유효기간은 1회에 한정하여 연장이 가능하며, 유효기간을 연장받으려는 자는 유효기간 만료 2개월 전에 과학기술정보통신부장관에게 신청하여야 한다.</p> <p>⑤ 관계기관의 장은 제2항에 따른 통보를 받은 경우 해당 신청내용을 검토하여 그 결과를 30일 이내에 과학기술정보통신부장관에게 문서로 회신하여야 한다. 다만, 실증을 위한 규제특례의 지정 여부를 검토하기 위하여 실증을 위한 규제특례를 신청한 자에게 자료 보완을 요구한 경우 관련 자료 보완에 걸린 기간은 해당 기간에 산입하지 아니하되 이 경우라 하더라도 90일 이내에는 검토결과를 회신하여야 한다.</p> <p>⑥ 과학기술정보통신부장관은 제5항에 따른 관계기관의 장의 검토결과를 붙여 실증을 위한 규제특례의 지정 여부를 심의위원회에 상정하여야 한다. 이 경우 심의위원회는 다음 각 호의 사항을 고려하여 심의·의결하여야 한다.</p> <p>1. 해당 기술·서비스의 혁신성</p> <p>2. 관련 시장 및 이용자 편익에 미치는 영향 및 효과</p> <p>3. 국민의 생명·안전의 저해 여부 및 개인정보의 안전한 보호·처리</p> <p>4. 실증을 위한 규제특례의 적정성</p> <p>5. 그 밖에 실증을 위한 규제특례의 지정에 필요한 사항</p> <p>⑦ 관계기관의 장은 제3항에 따른 실증을 위한 규제특례 지정을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.</p> <p>⑧ 제1항부터 제7항까지에서 정한 사항 외에 실증을 위한 규제특례의 신청, 통지, 세부 심사기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.[본조신설 2018. 10. 16.]</p>

실증을 위한 규제특례는 신기술·서비스의 개발과 사업화를 위해 일시적으로 규제를 적용하지 않고 실험 및 실증을 허용하는 것으로 새로 신설된 조항이다. 기존의 임시허가와 다르게 실증을 위한 규제특례는 신기술·신규서비스가 다른 법령의 규정에 의하여 허가 등을 신청하는 것이 불가능한 경우에도 관계기관의 장의 검토와 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 실증을 위한 규제특례를 지정할 수 있도록 정하고 있다. 심의위원회는 ① 해당 기술·서비스의 혁신성, ② 관련 시장 및 이용자 편익에 미치는 영향 및 효과, ③ 국민의 생명·안전의 저해 여부 및 개인정보의 안전한 보호·처리, ④ 실증을 위한 규제특례의 적정성 등을 고려하여 실증을 위한 규제특례 부여를 판단한다.

바. 실증을 위한 규제특례의 관리·감독 규정

제38조의3(실증을 위한 규제특례의 관리·감독) ① 과학기술정보통신부장관과 관계기관의 장은 제38조의2제3항에 따라 지정받아 시행하는 실증을 위한 규제특례를 공동으로 관리·감독한다.
 ② 제38조의2제3항에 따라 실증을 위한 규제특례를 지정받은 자는 해당 이용자가 쉽게 알 수 있도록 실증을 위한 규제특례 지정 사실 및 유효기간, 기술·서비스의 내용 등을 알려야 하고, 이용자의 생명·건강·안전, 환경, 개인정보의 안전한 보호 및 처리 등의 요청에 대하여 적극적으로 대응하여야 한다.
 ③ 실증을 위한 규제특례를 지정받은 자는 유효기간 만료일부터 30일 이내에 실증을 위한 규제특례의 지정 결과를 대통령령으로 정하는 바에 따라 과학기술정보통신부장관 및 관계기관의 장에게 제출하여야 하고, 관계기관의 장은 관계 법령의 정비 필요성이 있다고 판단되는 경우에는 법령이 정비되도록 노력하여야 한다.
 ④ 관계기관의 장은 실증을 위한 규제특례의 유효기간이 만료되기 전에 관계 법령을 정비하는 것이 필요하다고 판단할 경우에는 법령이 정비되도록 노력하여야 한다.
 ⑤ 과학기술정보통신부장관은 정보통신융합등 기술·서비스 관련 시장의 활성화를 위하여 제3항에 따른 규제특례의 지정 결과를 공개할 수 있다.
 ⑥ 실증을 위한 규제특례를 지정받은 자의 손해배상책임에 대하여는 제37조제8항 및 제9항을 준용한다.
 ⑦ 제1항부터 제6항까지에서 정한 사항 외에 실증을 위한 규제특례의 관리·감독을 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

사. ICT 규제 샌드박스 운영절차



22) 정보통신융합법 시행령 제8조의2(신기술·서비스심의위원회의 구성 등) (중략) ⑤ 심의위원회는 심의·의결 사항을

2. ICT 규제 샌드박스 제도 운용 현황

가. 한국형 규제 샌드박스 전반

2019년 1월부터 시행된 한국형 규제 샌드박스 제도가 시행 1년을 맞이하여 정부는 1주년을 평가하고 보완대책을 마련한 바 있다.²³⁾ 앞서 샌드박스 관련 법령을 개관한 바와 같이, 외국의 규제 샌드박스는 실증특례(테스트) 중심인데 반해 우리나라는 규제 신속확인, 임시허가, 실증특례 등 다양한 옵션을 구비하였고, 금융 분야 중심인 영국²⁴⁾과 달리 ICT융합, 산업융합, 금융혁신, 지역혁신 분야 등 산업 전반에 걸쳐 광범위하게 시행하고 있다. 정부는 시행 초기에 신청기업의 행정부담 경감에 중점을 두어 규제 샌드박스 신청절차와 전폭적인 지원을 하였고, 시행 6개월 이후부터는 샌드박스 승인기업의 사업화에 대한 행정적 지원에 중점을 두었다. 시행 1년을 즈음하여 기존 승인과제들을 종합적으로 평가하고 샌드박스 제도의 완성도를 제고하기 위한 보완사항을 점검할 시점에 있다.

2019년 12월말 집계 기준으로 정부는 총 195건의 규제 샌드박스 과제를 승인하였고,²⁵⁾ 샌드박스 제도 소관 법령에 따른 부처별 승인 현황을 살펴보면 다음과 같다.

	ICT융합(과기정통부)	산업융합(산업부)	금융혁신(금융위)	지역혁신(중기부)
195건(100%)	40건 (21%)	39건 (20%)	77건 (39%)	39건 (20%)

규제 샌드박스 승인과제의 유형별로는 실증특례(81%), 임시허가(11%), 적극행정(8%) 순으로 승인한 것으로 집계되었는데, 여기서 적극행정이란 법령개정 없이도 유연한 법령해석²⁶⁾, 정책권고²⁷⁾ 등을 통해 문제를 해결한 것을 뜻하며, 승인과제의 수에는 포함되어 있지 않지만 규제신속확인²⁸⁾으로는 총 180건을 처리하여 기업의 규제 여부 문의에 회신하는 방식으로 규제의 불확실성 해소하였다. 한편 기술별 규제 샌드박스 승인 비율을 살펴보면 승인과제의 약60%가 App 기반 플랫폼 기술 활용으로 집계되었고, IoT, 빅데이터, 블록체인, VR, AI 순으로 디지털 신기술을 활용한 것으로 다음과 같이 집계되었다.

사전에 검토하기 위하여 심의위원회에 분야별 사전검토위원회(이하 "사전검토위원회"라 한다)를 둘 수 있다.
 ⑥ 제5항에 따라 사전검토위원회를 두는 경우 각 사전검토위원회는 위원장 1명을 포함한 5명 이내의 위원으로 구성하고, 사전검토위원회 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 심의위원회 위원장이 임명하거나 위촉하되, 제1호에 따른 위원을 1명 이상 포함해야 한다. 이 경우 사전검토위원회 위원장은 심의위원회 위원장이 사전검토위원회 위원 중에서 지명한다.
 1. 심의위원회 위원
 2. 검토 대상이 되는 정보통신융합등 기술·서비스 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체(이하 "관계기관"이라 한다)의 공무원
 3. 제1항 각 호에 따른 자격을 갖춘 사람 (후략)
 23) 이하는 관계부처 합동, 「규제 샌드박스 발전방안」, 2020. 1. 23.자 보도자료(10면)와 별도의 보도참고자료(36면)를 주로 참조하였다.
 24) 영국도 금융(핀테크)에서 더 나아가 에너지(2017년 2월), 법률(2018년 10월) 분야로 규제 샌드박스 시행범위를 넓히고 있는 상황이다.
 25) 그 내용에 있어서 유사, 중복되는 63건을 제외할 경우 총 132건의 샌드박스 과제를 승인하였다.
 26) ① 스마트폰 앱을 활용한 모바일 안구굴절검사의 경우 종전에 의료법상 불법 의료행위로 해당될 수 있다는 유권해석으로 사업이 어려웠으나, 자신 또는 자녀의 검사는 의료법에 저촉되지 않는 것으로 적극적으로 유권해석 함으로써 사업 가능하다고 해석한 사례(2019.10.1.)
 ② 스마트 면세품 인도서비스의 경우 종전에 관세법상 면세품 인도자 자격요건은 면세점협회, 비영리법인으로 한정되어 있었으나, IoT를 이용한 스마트 카드 서비스도 자격요건에 해당하는 것으로 적극 해석한 사례(2019.4.29.)
 27) 택시 앱 미터기의 경우 자동차관리법상 택시미터기는 전기로 작동하는 방식으로 규정하고 있었으나, 앱미터기에 관한 검정기준을 마련하도록 적극 권고한 사례(2019.7.11.)
 28) K-Beauty 포털 서비스의 경우 해외 거주 외국인 대상으로 국내 병원의 미용 광고와 정보를 제공하는 플랫폼 서비스는 의료법상 규제 없음을 확인한 사례(2019.8.29)

App 기반	IoT	빅데이터	블록체인	VR	AI
115건 (59%)	23건 (12%)	19건 (10%)	14건 (7%)	10건 (5%)	5건 (3%)

나. 정보통신융합법에 근거한 ICT 규제 샌드박스 승인 현황

2019년 12월말 기준으로 과학기술정보통신부는 ICT 규제 샌드박스와 관련하여 총 102건의 과제를 일곱 차례의 신기술·서비스 심의위원회를 개최하여 심의, 처리하였고, 그러한 과정에서 신속처리절차로 62건, 임시허가 18건, 실증특례 22건을 승인한 바 있다. 앞서 본 종합 집계치와 비교하여 특이할 점으로 샌드박스 승인과제 유형 중 전체적으로 실증특례의 비율이 매우 높은 상황에서 정보통신융합법에 따른 ICT 규제 샌드박스에서는 임시허가와 실증특례의 비율이 비슷한 점이다. 이는 과학기술정보통신부의 경우 기존에 정보통신융합법상 임시허가 제도를 운용했던 경험이 배경이 되어 타 부처보다 적극적으로 임시허가를 승인한 맥락으로 볼 수 있다. 이하는 주요 ICT 규제 샌드박스 신청과제와 규제특례 승인의 내용이다.

	샌드박스 과제명	신청기업	규제특례 내용
1	■ 문자(MMS), 메신저(알림톡) 기반 행정·공공기관 고지서 모바일 전자고지	KT, 카가오페이	(임시허가) 주민번호의 연계정보 일괄변환 규정 부재에도 서비스 우선 허가
2	■ 손목시계형 심전도 장치를 활용한 심장관리 서비스	휴이노	(실증특례) 웨어러블 기기 활용 환자 관리에 대한 근거 불명확 불구 예외 인정
3	■ IoT 활용 스마트 전기자전거 충전 콘센트	스타코프	(임시허가) 충전 사업자가 과금형콘센트로 충전서비스 가능토록 허용
4	■ 이동형 가상현실(VR) 체험서비스 트럭	VRisVR	(실증특례) 차량변경 기준 부재, 영업장 주소·면적 필요에도 불구하고 예외 인정
5	■ 온라인 폐차 견적 비교 서비스	조인스오토	(실증특례) 자동차해체재활용업자로 제한된 폐차 수집·알선 예외 인정
6	■ 개인인명구조용 해상조난신호기	블락스톤	(실증특례) 해당 기기에 대한 규정 및 주파수 미비 불구 예외 인정
7	■ 통신사 무인기지국 원격전원관리 시스템	텔라움, 티팩토리	(임시허가) 안전기준, 설치·운영 기준 부재에도 불구하고 예외 인정
8	■ 디지털 배달통을 활용한 오토바이 광고 서비스	뉴코애드윈드	(실증특례) 교통수단의 발광방식의 조명 사용 광고 불가에도 불구하고 예외 인정
9	■ 가상현실(VR) 모션 시뮬레이터	모션디바이스	(실증특례) 전자파 적합인증 필요에도 불구하고 예외 인정
10	■ 앱 기반 자발적 택시동승 중개 서비스	코나투스	(실증특례) 동승 호출료 기준 부재 및 합승금지 규정에도 불구하고 예외 인정
11	■ 공유주방 기반 요식업(F&B) 비즈니스 플랫폼	심플프로젝트컴퍼니(위국)	(실증특례) 1영업장·1사업자 원칙, 즉석식품 재판매 금지에도 불구하고 예외 인정
12	■ 태양광 발전 모니터링 서비스	대한케이불	(임시허가) 이동통신 사업 목적이 아니므로 LTE망 활용 시 요건 면제

	샌드박스 과제명	신청기업	규제특례 내용
13	■ QR코드 기반 O2O 결제 서비스	인스타페이	(임시허가) 통신판매업 신고 의무에도 불구하고 제휴 영세업체에 예외 인정
14	■ 이동형 가상현실(VR) 체험서비스 트럭	투어이즈 등	(실증특례) 차량변경 기준 부재, 영업장 주소·면적 필요에도 불구하고 예외 인정
15	■ VR 게임을 통한 이동형 5G 체험 서비스	LGU+	(실증특례) 영업장 주소·면적 필요에도 불구하고 예외 인정
16	■ 모바일 운전면허 확인 서비스	S K T , K T , LGU+	(임시허가) 모바일 운전면허증 관련 규정 부재에도 불구하고 예외 인정
17	■ TV 유희채널 활용 와이파이 서비스	이노넷 등	(실증특례) TV유희채널 이동형 기기의 출력기준에도 불구하고 예외
18	■ 원격제어 누전차단기를 통한 스마트전원제어시스템	한결네트웍스	(실증특례) 원격제어 누전차단기 안전 기준 부재에도 불구하고 예외 인정
19	■ 본인인증코드 활용 모바일 환전 서비스	개시멜로	(실증특례) 국내로 송금은 등록 계좌로만 자금 지급 가능에도 불구하고 예외 인정
20	■ GPS(OBD 결합)를 활용한 앱미터기 서비스	티머니 등	(임시허가) GPS 기반 앱 미터기 기준 부재에도 서비스 우선 허가
21	■ GPS기반 앱 미터기	S K 텔레콤, 카가오모빌리티, 우버코리아	(임시허가) GPS 기반 앱 미터기 기준 부재에도 서비스 우선 허가
22	■ 직접 고용 기반 가사서비스 제공 플랫폼	홈스토리생활	(실증특례) 공급업자의 가사근로자 직접고용 불가에도 불구하고 예외 인정
23	■ 서울 지하철역 중심 내·외국인 공유숙박 서비스	위홈	(실증특례) 도시민박업은 외국인 관광객만을 대상으로 허용함에도 불구하고 예외 인정
24	■ 수요응답 기반 커뮤니티형 대형 승합택시	현대자동차, KST모빌리티	(실증특례) 다수 승객의 콜에 응답하여 합승하는 서비스 불가에도 불구하고 예외 인정
25	■ 행정·공공기관 고지서 모바일 전자고지	네이버 컨소시엄	(임시허가) 주민번호의 연계정보 일괄변환 규정 부재에도 서비스 우선 허가

3. 규제 샌드박스 운용상 문제점

가. 전반적인 운용상 문제점

첫째, 공유경제나 가상화폐와 같은 기존 사업자의 이해관계나 정부정책과의 상충이 첨예한 규제 샌드박스 과제는 신청이 되어도 심의되지 못하거나 샌드박스 승인 이후에도 기존 이익관계 집단의 반대로 사업화

가 본격적으로 추진되지 못하는 한계점이 지적되고 있다.²⁹⁾

둘째, 실증특례, 임시허가와 함께 규제 샌드박스의 중요한 요소에 해당하는 규제 신속확인에 관한 성과가 부족하다는 지적이 있다. 이와 관련하여 정부는 적극행정이라는 분류로 법령개정 없이도 유연한 법령해석, 정책권고 등을 통해 문제를 해결하고자 하나, 이것들이 규제 신속확인과 어떤 관련성을 가지고 활용되는지에 관한 기준이 알려져 있지 않다. 최근 '타다'³⁰⁾와 관련하여 1심 형사재판에서 무죄판결 나와 논란이 되고 있는데,³¹⁾ '타다'와 유사한 규제 샌드박스 신청에 대해 규제 신속확인제도를 통해 현행 규제(법위반) 여부를 확인할 수 있었다면 지금과 같은 혼선이 발생하지 않았을 것이다.

셋째, 샌드박스 제도의 주된 신청자에 해당하는 중소기업이나 벤처창업기업의 경우 신청 양식이 복잡하고 그 작성과 제출에 있어 기업측의 행정적 부담이 크다는 고충과 실증을 위한 특례기간이 끝나면 사업이 중단될 수 있는 리스크가 있어 실증특례의 경우도 안전성이 입증되면 임시허가로 전환하여 계속 사업을 할 수 있도록 절차를 개선해야 한다는 요구가 있다.

나. 정보통신융합법상 ICT 규제 샌드박스의 문제점

첫째, 과학기술정보통신부는 모빌리티나 공유경제 등 사회적 갈등이 극심한 분야에서도 일부 성과를 내고 있으나 여전히 일정한 한계가 있고, 블록체인, 원격의료 등과 관련하여 여전히 성과를 내고 있지 못한 상태이다.³²⁾ 민감한 이슈와 관련하여 본격적인 심의 전에 사전검토위원회(내지 전문위원회) 단계에서 주무부처의 반대나 이해관계인과 이익단체의 의견충돌 등으로 인해 샌드박스 안건 검토가 진행되지 못하는 경우가 발생하고 있다.

둘째, 규제 샌드박스 적용 여부에 관한 선결적 확인절차로 중요한 의미를 가지는 신속처리와 관련하여, 정보통신융합법은 임시허가, 실증특례 내역을 공개하도록 하고 있으나(동법 시행령 제40조제6항, 제42조의4제6항), 신속처리 회신현황에 대해서는 관계 중앙행정기관이나 지자체의 회신의 내용이 공개되지 않은 점도 문제로 지적된다. 신속처리는 신청기업의 개별 사업모델에 따른 개별 회신에 해당하고 관련 부처와 지자체간 상이한 해석이나 답변이 오는 경우도 적지 않을 것으로 보이지만 정부는 일정 기간마다 중복적으로 접수되는 신속처리 안건을 정리하여 공통되는 해석이나 답변을 공개할 필요가 있다.

셋째, 임시허가 부여 이후에도 관련 법령의 미개정 등으로 규제가 개선되지 않는 경우 사업 중단 위험성이 크다는 지적은 지속적으로 제기되고 있는 문제점이다. 앞서 살펴본 바와 같이 산업융합촉진법이나 지역특구법은 임시허가 이후 관련 법령정비가 되지 않은 경우 임시허가의 유효기간 연장을 간주하는 규정을 두고 있으나, 정보통신융합특별법에는 유효기간 연장 간에 관한 규정이 없어 타 법의 내용과 유사하게 관련 법령이 정비되지 않은 경우 임시허가의 유효기간이 연장되는 방향을 통일할 필요가 있다.

넷째, 임시허가 내지 실증특례 부여 내용의 '변경' 절차도 반드시 보완할 문제이다. 사업자들은 규제 샌드박스 승인 후에 실제 실증과정이나 임시허가에 의한 사업수행 단계에서 다양한 문제에 봉착하게 된다. 그

에 따라 사업자는 샌드박스가 적용되는 비즈니스 모델(BM)을 일부 변경할 필요가 있다. 그러나 규제 샌드박스는 개별 사업자가 신청한 특정한 사업모델에 대해서만 특례를 인정하는 제도이므로 임의로 사업모델을 변경할 수 없고 임의로 사업모델을 변경할 경우 이는 특례 취소 사유에 해당할 수 있다. 따라서, 임시허가 또는 실증특례 실행과정에서 사업모델을 변경할 필요가 있는 경우 기존 임시허가, 실증특례 지정내용을 변경할 수 있는 세부적인 절차를 마련할 필요가 있다.³³⁾

IV. 규제 샌드박스 관련 법적 쟁점

1. 규제 샌드박스 대상요건으로서 혁신성 판단

정보통신융합법상 규제 샌드박스를 신청할 수 있는 사업자는 공히 “신규 정보통신융합등 기술·서비스를 활용하여 사업을 하려는 자”(제36조제1항, 제37조제1항, 제38조의2제1항)에 해당하여야 한다. 여기서 ‘신규’성과 함께 “정보통신융합”의 개념은 정보통신 간 또는 정보통신과 다른 산업 간에 기술 또는 서비스의 결합 또는 복합을 통하여 ‘새로운 사회적·시장적 가치를 창출’하는 ‘창의적이고 혁신적인 활동 및 현상’으로 정의되어 있다. 즉 규제 샌드박스를 구성하는 규제 신속확인, 실증특례, 임시허가 등의 혜택을 부여받기 위해서는 제품이나 서비스가 새로워야 하고, 사회적·시장적 가치를 창출하는 창의적이고 혁신성이 있어야 한다는 것인데, 이러한 것을 포괄하는 개념이 ‘혁신성’이라고 할 것이다.

즉 규제 샌드박스 제도는 어떤 제품이나 서비스가 종전 규제 기준과는 다르게 특별한 취급을 받을만한 혁신성을 반드시 구비하여야 하며, 이러한 혁신현상을 다룰 수 있는 규제가 없거나 기존 규제로는 규율이 불가능하거나 부적절하여야 한다는 것이다. 현재 시점에서 규제 샌드박스의 운용에 있어서 그러한 혁신성에 대한 판단이 적절히 이루어지고 있는지 되돌아 볼 필요가 있다. 예컨대, ICT 규제 샌드박스로 실증특례를 받은 개인인명구조용 해상조난신호기, 임시허가를 받은 통신사 무인기지국 원격전원관리시스템, 태양광 발전 모니터링 서비스의 경우 새로운 제품이나 서비스일 수는 있으나 정보통신 융합현상에 의한 혁신적인 제품이나 서비스에 해당하는지 의문이 제기될 수 있다.³⁴⁾

혁신성은 법적으로 명확하게 규정된 개념은 아니므로 약하게는 소비자나 시장에서 어떤 가치(효용)를 창출하면 인정된다고 볼 수도 있고, 강하게는 특허법상 특허 부여요건처럼 산업적으로 이용할 수 있는 기술적 사상이 새로운 뿐만 아니라 진보적인 것이어야 한다고 볼 수도 있다. 정보통신융합법은 이러한 혁신성에 대하여 행정부에 광범위한 판단재량을 부여하고 있고, 현 시점에서는 종전에 시장에서 출시되지 않은 제품이나 서비스가지만 하면 대상요건(혁신성)을 충족한다고 보아 넓게 인정하는 입장으로 이해된다.³⁵⁾ 그러나 무분별한 규제 샌드박스 신청은 기존 규제의 우회나 회피수단으로 악용될 소지도 있으므로 규제 샌드박스 대상여부의 전제가 되는 혁신성에 관한 행정부의 판단재량은 일정한 범위 내로 통제될 필요가 있으며 의회유보의 원칙의 예외를 정당화할 수 있는 공익 내지 사회적 효용에 입각한 혁신성 판단 기준을 구체화할 시점에 있다.

2. 시장출시 가능기준으로서 안전성 판단

현재 운용 중인 실증특례는 임시허가가 부여되어야 하는 영역까지 침범하고 있어 문제가 된다. 당초 실증

29) 사회적 대타협이 필요한 규제개선 분야에서는 규제 샌드박스를 권장하는 개별 부처 차원의 규제특례심의위원회 검토만으로 갈등조정 기능을 기대하기 어려우므로 국가경제나 민생에 중요한 영향을 미치는 규제 사항과 관련해서는 국무조정실이 주관하는 갈등조정절차를 추가로 마련하여 다양한 국민들의 의견을 수렴하고 관련 부처의 입장을 조정하는 논의의 장이 필요할 것이다.
30) 모바일 애플리케이션을 기반으로 한 렌터카 서비스로 불법 여객운송사업에 해당하는지 여부가 문제되었다.
31) 중앙일보, 2020.2.25.자 기사('타다' 무죄)에 항소 결정판 검찰 "타다는 유상 여객운송사업", <https://news.joins.com/article/23715128> 참조)
32) 현재 신청 중에 있는 가상통화 매개 해외송금 서비스의 경우 가상통화 관련 정부 정책 기조가 변하지 않는 한 검토되기 어려운 상황이며, AI 가상피팅 기반 도수안경 온라인판매 역시 안과의사(처방전) 및 안경사(안경 조제) 등 직역 간 갈등 가능성 때문에 심의가 보류되고 있는 상황이다.
33) 금융혁신법(제4조)과 스마트도시법(제52조)의 경우 규제 샌드박스 변경절차 등이 명확히 마련되어 있으나, 정보통신융합법과 산업융합촉진법의 경우 변경 절차나 범위에 관한 규정이 없는 상태이다.
34) 실제로 규제 샌드박스 제도를 이용하여 기존의 제품인증이나 안전기준을 우회하기 위한 시도에 대한 우려도 제기되고 있는 상황이다.
35) 정부는 샌드박스 신청과제가 신산업·신기술과 무관한 경우 샌드박스 신청을 반려하거나 기각하는 조치를 취하지 않고, 신청받은 부처가 이를 국무조정실로 이관하면 규제개선과 관련된 민원으로 분류하여 국무조정실이 소관부처와 협의하는 처리한다는 방침을 밝힌 바 있다.

특례는 신규 정보통신융합등 기술·서비스가 다른 법령의 규정에 의하여 허가등을 신청하는 것이 불가능한 경우를 중심으로 설계되었는데, 허가 등의 근거가 되는 법령에 따른 기준·규격·요건 등을 적용하는 것이 불명확하거나 불합리한 경우 즉 임시허가의 사유와 중복되는 영역에서 안전성 판단을 쉽게 내릴 수 없거나 이에 대한 논란을 피하기 위한 방편으로 실증특례가 남발되는 결과를 야기하였다.

행정규제기본법 제5조의2(우선허용·사후규제 원칙) 제4호는 신기술 서비스·제품과 관련하여 출시 전에 권리를 제한하거나 의무를 부과하지 아니하고 필요에 따라 출시 후에 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규정 방식을 우선적으로 고려하도록 하고 있어, 규제당국은 규제가 불명확하거나 불합리하여 실증특례나 임시허가가 모두 가능하다면 안전성 판단(이에 대한 입증책임은 신청기업이 우선 부담)을 전제로 시장출시가 가능한 임시허가를 우선 고려하여야 한다. 만일 안전성 입증이 충분하지 않거나 추가적인 안전성 검증을 위한 데이터가 필요한 경우 규제당국은 실증특례를 부여하는 수순을 거쳐야 할 것이다.

정보통신융합법은 안전성 판단에 대하여 행정부에 광범위한 판단재량을 부여하고 있는데, 안전성 판단에 따라서 시장출시가 가능한 임시허가 사안이 제한적인 테스트만 가능한 실증특례로 바뀔 수 있어 신청기업에게는 중요한 법적 차이를 가져올 수 있으므로 임시허가 대상여부의 전제가 되는 안전성에 관한 행정부의 판단재량 역시 통제될 필요가 있다.

안전성은 피해발생의 위험성과 침해되는 법익의 중대성의 비교형량(비례의 원칙)을 통해 일용 판단해볼 수 있다. 그러나 모든 사안을 기계적으로 계량화하여 안전성 판단을 할 수는 없을 것이다. 다만 확률적 방법에 의하여 위험계측과 침해법익의 중대성을 기준으로 안전성 판단을 유형화하는 시도는 필요할 것이다. 즉 위험의 발생가능성(빈도)과 그러한 위험의 중대성(법익침해의 경중)을 기준으로 안전성 판단으로 다음과 같은 네 가지 유형으로 나누어 판단해 볼 수 있다. 제1유형은 위험의 발생가능성이 높고 국민의 생명, 신체에 위해를 야기하는 경우(가령 원격진료와 같은 보건의료 분야), 제2유형은 위험의 발생가능성은 높으나 재산상, 거래상 손해만을 야기하는 경우(앱이나 플랫폼을 활용한 정보제공 및 상거래 분야), 제3유형은 위험의 발생가능성은 낮으나 발생하는 경우 국민의 생명과 신체에 위해를 야기하는 경우(재난, 구호 등 비상상황에서 사용되는 제품이나 시스템), 제4유형은 위험의 발생가능성도 낮으면서 재산상, 거래상 손해만을 야기하는 경우를 상정해 볼 수 있다.

제1유형의 경우, 안전성 요건이 문제될 경우 임시허가는 어렵고 통상 제한적 조건 하에서 실증특례만이 부여될 수 있을 것이다. 제2유형의 경우 재산상, 거래상 손해를 보전할 수 있는 방안(책임보험 등)이 있을 경우 임시허가가 가능할 것이다. 제3유형은 특히 논란이 될 수 있는 영역으로 보이는데 위험 발생가능성이 실제로 어느 수준인지 테스트 해볼 필요가 있다면 실증특례를 부여할 수 있을 것이다. 마지막 제4유형은 안전성이 검증된 영역이라고 할 수 있어 임시허가 부여가 원칙적으로 가능한 영역이라고 할 것이다. 따라서 임시허가가 가능할 것으로 보이는 제2유형과 제4유형에 대하여 행정 편의상 실증특례를 부여하는 것은 통제될 필요가 있다는 점에서 안전성 판단기준과 세부적 고려요소 등이 보다 심도있게 검토되어야 할 것이다.

3. 규제 유연화에 따른 사후평가 및 후속조치의 제도화

규제는 국민의 권리 및 의무에 직접적으로 관련된 사항으로 그 본질적 사항을 국민의 대표자인 입법자가 법률의 형태로 결정해야 한다는 '의회유보의 원칙'에 따라 근본적인 규제 개선은 기존의 법령 제개정 절차를 통해 해결되어야 한다. 규제 샌드박스는 기존의 규제 체계로 효과적으로 대응하기 힘든 혁신적인 사업 모델을 우선 테스트하고 안전성이 검증된 경우 우선 시장진입이 가능하도록 운용하는 규제개선을 위한 공론의 장으로서 활용하는 것이 타당하다. 실증특례나 임시허가는 한시적인 속성을 가지므로 실증결과나 시장에서 성과, 규제기관의 평가 등을 종합하여 종국에 법령 개선으로 안착할 수도 있고, 반대로 부작용이

더 많은 경우 개별법상 종전 규제가 유지되거나 더 강화될 가능성도 있다.

사전규제를 사후규제 형식으로 완화하는 경우, 규제 유연화에 따른 사후평가와 이를 반영하는 후속조치가 체계적으로 작동할 수 있도록 제도화할 필요가 있다. 정보통신융합법은 임시허가의 경우 관계기관의 장은 임시허가 유효기간의 만료 전에 해당 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 대한 허가등의 근거가 되는 법령이 정비되도록 노력하여야 한다고 규정하고 있고(법 제37조 제6항), 실증을 위한 규제특례의 경우 과학기술정보통신부장관과 관계기관의 장은 실증사업자를 공동으로 관리·감독하면서 실증특례 유효기간 전후로 관계 법령을 정비하는 것이 필요하다고 판단할 경우 법령이 정비되도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다(법 제38의3제3항, 제4항).

그러나 위와 같은 선언적인 법령정비 노력규정만으로는 한계가 있는데, ICT 샌드박스 영역에서 관련 법령 개정의 필요성에 관하여 규제 샌드박스 주무부처와 해당 법령 소관 부처 간에 이견 존재할 가능성이 매우 높기 때문이다. 따라서, 규제 샌드박스가 승인된 사안에 대해서는 임시허가 및 실증특례 만료 이전에 행정규제기본법상 규제개혁위원회의 추가적인 규제심의를 받도록 하여 신기술 서비스·제품 관련 규제특례 부여 이후 독립성을 가지는 규제개혁위원회가 관련 법령에 대한 개선에 필요한 의견을 제출하거나 필요한 경우 권고할 수 있도록 제도화할 필요가 있다.³⁶⁾

아울러 실증특례 또는 임시허가 조치가 이루어진 경우 일정한 평가시점을 마련하여 특례인정의 필요성과 공익적 가치(내치 사회적 효용) 간의 이익을 비교·형량하는 종합적 평가를 실시할 필요가 있다. 그때 중요한 고려요소로 경쟁당국에 의한 경쟁영향평가도 함께 이루어질 필요가 있다. 이 경우 규제 샌드박스와 같은 예외적 조치가 ① 신규시장을 창출하였는지, ② 동일 내치 대체시장에 공급자의 수와 범위를 확대하였는지, ③ 공급자의 시장진입 비용을 크게 줄였는지 등과 함께 ④ 소비자에게 제공하는 선택가능성과 정보의 확대를 가져왔는지 등 실제 혁신경쟁이나 소비자 편익증진에 얼마나 기여했는지는 평가하여 개별 법령상 규제합리화의 질을 제고할 필요가 있다.³⁷⁾

4. 사후 책임분배를 위한 배상법제의 정비

규제 샌드박스 제도의 도입과 활용에 있어서 신상품 및 서비스의 도입에 따른 사후 위험 발생시 책임분배를 위한 배상법제가 정비될 필요가 있다. 이러한 사후 배상법제의 정비는 사전규제를 사후규제로 유연화할 수 있는 정당화의 근거로 기능하기도 한다. 현재 정보통신융합법 내에 임시허가를 부여받아 해당 산업융합 신제품·서비스를 제공하는 자는 그 신제품 또는 서비스로 인하여 인적·물적 손해를 발생하게 한 때에는 그 손해를 배상할 책임을 정하면서, 사업자가 고의 또는 과실이 없음을 입증한 경우에는 면책하는 조항을 두고 있다(법 제37조 제8항) 아울러 임시허가를 받은 자는 위와 같은 손해배상책임을 이행하기 위하여 책임보험 등에 가입하여야 하는데 책임보험 등에 가입할 수 없는 경우에는 대통령령으로 정하는 배상 기준·방법 및 절차 등에 따라 별도의 배상방안을 마련한다고 정하고 있다(법 제37조 제9항).

그런데 손해배상책임의 입증책임을 전환하고 책임보험 등 가입을 의무화하는 것만으로 사후적 배상과 관련된 법제개선의 논의가 충분한 것인지 의문이 있다. 혁신현상은 사회적 이익에 수반하는 파급적, 위험적

36) 현행 행정규제기본법 제24조 제2항에서 규제개혁위원회는 신기술 서비스·제품 관련 규제특례에 관한 사항을 심의하기 위하여 관계 법률에 따라 설치된 위원회에 의견을 제출하거나, 필요한 경우 권고할 수 있다. 이 경우 권고를 받은 위원회는 권고사항에 대한 처리결과를 위원회에 제출하여야 한다고 정하고 있다.

37) 참고로 금융혁신법 제23조는 혁신금융사업 지정을 거쳐 인·허가 등을 받은 경우 혁신금융서비스를 배타적으로 운영할 권리(이하 '배타적 운영권')까지 부여할 수 있음을 규정하고 있다. 이러한 배타적 운영권은 인·허가 등을 받은 날부터 2년의 범위에서 금융위원회 및 관련 행정기관이 정하는 기한까지 존속하는 것으로 규정되어 있다. 그러나 동일하거나 유사한 서비스에 대하여 패스트트랙으로 혁신금융서비스로 지정되고 있는 상황에서 인·허가 등을 먼저 얻은 사업자에게 배타적 운영권까지 부여하는 것은 혁신경쟁을 추구하고 시장의 진입장벽을 낮추고자 하는 샌드박스 제도의 취지와 상충의 소지가 있어 문제의 소지가 크다.

요소를 필수적으로 내포하고 있다. 따라서, 이러한 혁신현상을 사회적 피해구제기금과 같은 공적 제도를 만들어 그러한 위험발생 가능성에 제도적으로 대응할 것인지 검토할 필요가 있고, 개개 융합제품이나 서비스의 특성을 감안하여 실체법(민법, 제조물책임법 등) 및 절차법(민사소송, 집단소송 등) 양 측면에서 적정한 사후 책임분배를 가능할 수 있도록 종합적 법제정비가 반드시 병행되어야 할 것이다.

V. 결론

4차 산업혁명에 전 세계가 마주한 현실이다. 단기적으로는 ‘인공지능’의 등장, 중장기적으로는 ‘과학기술’의 유례없이 빠른 발전 속도에 따른 사회 전반의 변혁을 의미한다. 큰 변혁의 시대에는 과거 또는 기존의 규칙을 의심할 필요가 있고, ‘끊임없는 도전’과 ‘현명한 시행착오’를 통하여 미래 사회에 적합한 규칙을 만드는 것이 더욱 효과적이다. 우리 정부도 이에 조응하여 한국형 규제 샌드박스 제도를 도입, 적극적으로 운영하고 있다. 4차 산업혁명의 시기에 자율주행, AI, 핀테크 등 새로운 기술을 적용한 다양한 융합제품과 서비스들이 시장에 나오고 있으며, 이러한 새로운 제품과 서비스들은 미래에 국가 경쟁력을 이끌어갈 수 있는 잠재력이 크다.³⁸⁾ 정부는 규제 샌드박스 제도가 국민과 기업의 창의력에 기반한 신제품과 서비스가 활발하게 시장성을 테스트하고 시장에 진입할 수 있도록 운영하고, 그 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 지속적으로 보완하고 규제를 개선하여 우리의 현실에 적합한 제도로 정착할 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

규제 샌드박스의 주된 내용을 이루는 실증특례와 임시허가는 개별적인 제품이나 서비스를 대상으로 하는 한시적, 예외적 행정처분으로 기존의 규제를 곧바로 개정하지는 못하나 장기적으로 국회 내지 정부로 하여금 관련 법령의 개정의 필요성과 정당성을 제공한다. 규제는 국민의 권리 및 의무에 직접적으로 관련된 사항으로 그 본질적 사항을 국민의 대표자인 입법자가 법률의 형태로 결정해야 한다는 헌법상 의회유보의 원칙을 고려하면, 근본적 규제 개선은 기존의 법령 제·개정 과정을 거쳐 해결되어야 한다. 따라서, 규제 샌드박스는 기존의 규제 체계로 효과적으로 대응하기 힘든 혁신적인 사업모델을 우선 테스트하고 안전성이 검증된 경우 우선 시장진입이 가능하도록 하여 장차 규제개선을 위한 공론의 장으로서 기능할 수 있도록 선용하여야 할 것이다.

마지막으로 한국형 규제 샌드박스는 융합제품이나 서비스에 관하여 개별 부처가 소관하는 개별법령 형태로 시행되고 있으나, 이는 결코 개별 부처에만 국한된 업무가 아니므로 융합제품이나 서비스 관련 부처는 규제확인 내지 신속처리 절차에서 적극 협력하고, 임시허가에 따른 규제 개선이나 실증특례 부여 이후 평가절차, 관련 개별법령 개선절차 전 과정에 있어서 유기적으로 협력할 때 비로소 소기의 성과를 낼 수 있다. 따라서 규제 샌드박스의 도입으로 인해 정부 내 부처 간의 소통과 협업(이른바 ‘융합적 행정서비스’)이 본격적으로 시험대에 오르는 것으로 예상되며, 이를 제도적으로 뒷받침할 수 있는 적극행정 면책 및 규제개혁 인센티브 부여 등과 같은 조직법적 보완방안도 아울러 강구할 필요가 있다.

38) 대통령직속 4차산업혁명위원회, 「4차산업혁명 대정부권고안」(2019.10.25.), 권고문 9-10면.