creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

법학박사 학위논문

혁신촉진에 관한 규제법적 연구

- 규제샌드박스를 중심으로 -

2022년 8월

서울대학교 대학원

법학과 행정법전공

박 철 우

혁신촉진에 관한 규제법적 연구

- 규제샌드박스를 중심으로 -

지도교수 이 원 우

이 논문을 법학박사 학위논문으로 제출함

2022년 5월

서울대학교 대학원

법학과 행정법전공

박 철 우

박철우의 박사 학위논문을 인준함

2022년 7월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

규제샌드박스는 혁신적인 사업을 시도할 수 있도록 다양한 방식으로 규제환경을 완화하고, 완화된 규제환경에서 해당 사업을 실험적으로 시행하여 혁신을 촉진하는 제도이다. 규제샌드박스는 행정기관이 기존 규제환경을 완화하는 효력을 발생시키고, 그 효력으로 특정 사업만이 시행될 수 있도록 하는 것을 내용을 한다. 이에 행정기관이 규제의 근거인 법령을 무력화하는 측면과 특정 사업에 대한 차별적 취급의 측면에서 위헌론이 제기도 한다. 하지만 규제샌드박스는 법률에 근거하여 규제환경을 완화하고, 혁신촉진이라는 중대한 공익을 위하여 이와 관련한 특정 사업을 시행하게 하는 합리성이 인정되므로 정당성이 인정된다.

2016년 영국에서 최초로 규제샌드박스를 도입하였다. 2019년부터는 국내에서도 규제샌드박스를 도입하여 시행하고 있다. 국내 규제샌드박스는 영국의 최초 규제샌드박스가 금융 분야만을 대상으로 한 것과 달리 원칙적으로 모든 분야의 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제를 적용대상으로 한다. 또한 국내 규제샌드박스를 구현하는 10개가 넘는 제도들이 있으나, 대표적인 각 제도들은 규제환경을 완화하는 방식에 따라 규제특례제도와 비규제의제제도로 유형화할 수 있다.

규제특례제도는 행정기관이 혁신적인 사업과 관련한 규제의 적용을 해소하는 특례승인행위를 통하여 규제환경을 완화하고, 완화된 규제환경에서 사업자가 행정기관의 관리·감독을 받으면서 해당 사업을 실험적으로 시행하도록 하며, 당해 실험의 결과를 바탕으로 규제를 개선하여 혁신을 촉진하는 제도이다. 이와 관련하여 규제특례제도를 특례승인단계, 사업시행단계, 법령정비단계의 3단계로 나누어 분석할 수 있다. 특례승인단계에서는 규제샌드박스의 근거가 되는 법률에서 부적합한 신청요건을 규정하고 있는 문제가 있다. 각 신청요건은 '규제 기준의 불합리', '규제 기준의 부존재', '규제 기준의 불분명', '규제준수의 불가능'으로 정리할 수 있다. 이 중 '규제 기준의 불분명'은 적용되는 규제를 전제로 특례를 부여하는

규제특례제도에 적합하지 않다. 이에 해당 신청요건을 삭제하거나 수정할 필요가 있다. 사업시행단계에서는 먼저 사업을 개시하기 위한 요건인 책임보험의 가입과 관련한 문제가 있다. 이와 관련하여 일률적으로 기준을 정하고 있는 손해보장범위를 유연화하게 개선할 필요가 있다. 법령정비단계에서는 규제를 담당하는 행정기관이 법령정비의무를 이행을 지체하는 경우가 문제된다. 이에 대한 사업자의 이행요청을 가능하게 하도록 이를 명확히 규정하고, 제3의 기관을 통하여 관리하도록 개선할 필요가 있다.

비규제의제제도는 행정기관에 의해 신속하게 확인된 규제를 제외하고는 규제준수의 필요가 없는 것으로 간주하는 효력을 통해 혁신적인 사업과 관련한 규제의 불분명을 해소하여 해당 사업을 시도할 수 있도록 하고, 당해 사업의 실험적 시행을 통해 혁신을 촉진하는 제도이다. 비규제의제제도의 절차와 관련하여 신청을 반려할 수 있는 법적 근거를 두고 있지 않지만, 접수권한이 있는 행정기관이 형식적 요건을 충족하지 못하거나 명백히 실질적 요건을 충족하지 못한 신청을 반려할 수 있는 권한이 있다고 볼 수 있다. 다만 반려에 관한 내용을 근거법령에 명확히 규정할 필요가 있다. 또한 비규제의제의 효력과 관련하여 신청된 사업이 시행되는 경우에 제3자에게 영향을 미치게 됨에도 불구하고, 규제의 불분명을 해소한 결과를 공개하지 않는 문제가 있다. 이에 규제특례제도의 경우와 같이 결과를 공고하도록 하는 것이 타당하다. 그 밖에도 행정기관의 규제확인에 오류가 발생하는 경우 신청인인 사업자의 신속한 구제필요성을 고려하여 별도의 독자적인 불복절차를 둘 필요가 있다.

규제샌드박스가 국내에 도입된 지 오랜 기간이 지나지 않았다. 그럼에도 수백여 건의 혁신적인 사업이 완화된 규제환경에서 시행되고 있다. 또한 법령정비를 통하여 혁신촉진에 적절히 대응할 수 있도록 규제가 합리적으로 개선된 사례도 다수 확인된다. 규제샌드박스가 혁신을 촉진하기 위한 중요한 제도로 기능하고 있는 것이다. 하지만 규제샌드박스는 아직 형성 중에 있는 제도로 다수의 문제들이 존재한다. 이와 관련하여 규제샌드박스의 근거가 되는 개별 법령들에 규정된 각각의 규제특례제도

내지 비규제의제제도의 내용에 관한 문제는 앞서 살핀 바와 같은 합리적인 내용으로 개별 법령들을 개정하여 문제를 해결할 수 있다. 또한 규제샌드박스의 근거가 되는 개별 법령들이 병존하고 있는 법체계로 인한 문제도 발생하는데, 규제샌드박스의 근거가 되는 개별 법령들을 하나의 규제샌드박스 법령으로 통합하거나 체계화하여 문제를 해결할 필요가 있다.

주요어 : 혁신, 규제, 규제샌드박스, 임시허가, 실증을 위한 규제특례
학 번 : 2019-31754

목 차

연구의 목적 ····· 1
연구의 방법 ····· 4

제 1 장 규제샌드박스의 의의 ····· 6

제 1 절 서설 ····· 6
제 2 절 규제샌드박스의 개념 ····· 7
Ⅰ. 개설 ····· 7
Ⅱ. 개념요소 ····· 8
1. 혁신촉진의 목적 ····· 8
2. 규제환경의 완화 ····· 10
3. 실험적 사업시행 ····· 12
4. 검토 ····· 13
Ⅲ. 규제샌드박스를 구현하는 법적 수단 ····· 15
1. 개관 ····· 15
2. 규제형평제도 ····· 15
3. 실험입법 ····· 16
4. 가행정행위 ····· 17
5. 임시허가 ····· 18
6. 실증을 위한 규제특례 ····· 19
7. 신속한 규제확인 ····· 20
8. 검토 ····· 20
제 3 절 규제샌드박스의 필요성 ····· 21
Ⅰ. 혁신의 촉진 ····· 21

1. 혁신의 의의 ····· 21
2. 혁신을 위한 시도 ····· 23
Ⅱ. 규제체계의 수정 ····· 25
1. 규제의 의의 ····· 25
2. 규제의 한계 ····· 26
Ⅲ. 소결 ····· 28
제 4 절 규제샌드박스의 정당성 ····· 29
Ⅰ. 개설 ····· 29
Ⅱ. 평등원칙 ····· 30
1. 개관 ····· 30
2. 혁신적인 사업의 보장 ····· 31
3. 특정 사업에 대한 예외 ····· 32
Ⅲ. 법치주의원리 ····· 34
1. 개관 ····· 34
2. 법률우위원칙 ····· 35
3. 신뢰보호원칙 ····· 36
Ⅳ. 권력분립원리 ····· 39
1. 개관 ····· 39
2. 개별적인 규제해소 ····· 40
3. 법령정비의무의 부여 ····· 41

제 2 장 규제샌드박스의 현황 ····· 43

제 1 절 서설 ····· 43
제 2 절 도입과정 ····· 43
Ⅰ. 개설 ····· 43
Ⅱ. 외국의 법제 ····· 44
1. 영국 ····· 44

2. 호주 ····· 46
3. 싱가포르 ····· 47
4. 독일 ····· 48
5. 일본 ····· 49
Ⅲ. 국내의 법제 ····· 50
제 3 절 적용대상 ····· 52
Ⅰ. 개설 ····· 52
Ⅱ. 외국의 법제 ····· 53
1. 영국 ····· 53
2. 호주 ····· 54
3. 싱가포르 ····· 55
4. 독일 ····· 56
5. 일본 ····· 56
Ⅲ. 국내의 법제 ····· 57
1. 산업융합촉진법 ····· 57
2. 정보통신융합법 ····· 58
3. 스마트도시법 ····· 58
4. 지역특구법 ····· 60
5. 금융혁신법 ····· 61
6. 검토 ····· 61
Ⅳ. 적용대상의 판단 ····· 63
1. 혁신적인 사업 ····· 63
(1) 신규성 ····· 63
(2) 사회적 가치성 ····· 64
2. 혁신적인 사업과 관련한 규제 ····· 65
(1) 근거법령의 형식 ····· 66
(2) 내용상 한계 ····· 67
제 4 절 실정법상의 구현형태 ····· 69
Ⅰ. 개설 ····· 69

Ⅱ. 외국의 법제 ····· 70
1. 영국 ····· 70
2. 호주 ····· 73
3. 싱가포르 ····· 74
4. 독일 ····· 75
5. 일본 ····· 76
Ⅲ. 국내의 법제 ····· 78
1. 정보통신융합법 ····· 78
2. 산업융합촉진법 ····· 80
3. 지역특구법 ····· 82
4. 스마트도시법 ····· 83
5. 금융혁신법 ····· 84
6. 검토 ····· 86
Ⅳ. 유형별 제도의 비교 ····· 88
1. 규제특례제도와 비규제의제제도 ····· 88
2. 임시허가와 실증특례 ····· 89
Ⅴ. 주요 사례 ····· 91
1. 공유주방 ····· 91
2. 전기자동차 폐배터리 재활용 ····· 92
3. 자율주행로봇 ····· 93
4. 해양 유출기름 회수로봇 ····· 95

제 3 장 적극적 허용 : 규제특례제도 ····· 96

제 1 절 서설 ····· 96
제 2 절 규제특례제도의 의의 ····· 97
Ⅰ. 개념 ····· 97
Ⅱ. 법적성격 ····· 98
1. 개관 ····· 98

2. 재량행위 ····· 99
3. 예외적 승인 ····· 100
4. 갱신기한부 행정행위 ····· 101
제 3 절 특례승인단계 ····· 102
Ⅰ. 개설 ····· 102
Ⅱ. 신청요건 ····· 103
1. 개관 ····· 103
2. 규제 기준의 불분명 ····· 107
3. 규제준수의 불가능 ····· 109
4. 규제 기준의 부존재와 불합리 ····· 110
Ⅲ. 반려요건 ····· 111
1. 개관 ····· 111
2. 신청인의 자격 ····· 114
(1) 외국인 내지 외국기업 ····· 114
(2) 공공기관과 지방자치단체 ····· 115
3. 사업요건의 판단기준 ····· 116
4. 규제요건의 판단기준 ····· 117
(1) 제한가능성 ····· 117
(2) 직접관련성 ····· 118
(3) 현재관련성 ····· 119
(4) 자기관련성 ····· 121
Ⅳ. 특례승인의 효력 ····· 122
1. 개관 ····· 122
2. 발생시기 ····· 123
3. 효력의 범위 ····· 124
(1) 주관적 범위 ····· 124
(2) 객관적 범위 ····· 125
(3) 시적 범위 ····· 126
4. 비규제의제 효력의 결합 ····· 127

제 4 절 사업시행단계 ····· 129
Ⅰ. 개설 ····· 129
Ⅱ. 사업개시요건 ····· 130
1. 개관 ····· 130
2. 일률적인 기준 ····· 130
3. 예외사유 ····· 132
Ⅲ. 시행기간의 연장 ····· 133
1. 개관 ····· 133
2. 연장기간의 의미 ····· 135
3. 신청에 의한 연장 ····· 136
4. 법령에 따른 자동연장 ····· 138
Ⅳ. 특례승인의 취소 ····· 139
1. 개관 ····· 139
2. 취소사유의 유형 ····· 142
3. 취소의 효력 ····· 143
제 5 절 법령정비단계 ····· 145
Ⅰ. 개설 ····· 145
Ⅱ. 규제부처의 법령정비의무 ····· 145
1. 개관 ····· 145
2. 규제부처의 역할 ····· 147
3. 의무이행의 시기 ····· 148
4. 이행촉구방안 ····· 149
Ⅲ. 사업자의 법령준수의무 ····· 151

제 4 장 소극적 용인 : 비규제의제제도 ····· 154

제 1 절 서설 ····· 154
제 2 절 비규제의제제도의 의의 ····· 157
Ⅰ. 개념 ····· 158

Ⅱ. 법적성격 ····· 158
제 3 절 비규제의제제도의 절차 ····· 161
Ⅰ. 개설 ····· 161
Ⅱ. 소관부처의 반려 ····· 162
1. 반려의 필요성 ····· 162
2. 반려의 가능성 ····· 163
Ⅲ. 규제부처의 확인 ····· 164
1. 합목적적 확인 ····· 164
2. 부관의 가능성 ····· 165
제 4 절 비규제의제의 효력 ····· 167
Ⅰ. 개설 ····· 167
Ⅱ. 발생시기 ····· 167
1. 신청인에 대한 통지 ····· 168
2. 확인결과의 공개 ····· 168
Ⅲ. 효력의 범위 ····· 169
1. 특례승인과의 비교 ····· 169
2. 효력범위의 확대 ····· 170
제 5 절 독립된 불복절차 ····· 171
Ⅰ. 도입필요성 ····· 171
1. 확인행위의 오류가능성 ····· 171
2. 연속적 모순의 방지 ····· 173
3. 기존 구제절차의 한계 ····· 174
Ⅱ. 개선방안 ····· 175
1. 담당기관 ····· 175
2. 신속한 처리 ····· 176

제 5 장 요약과 결어 ····· 177

제 1 절 연구의 요약 ····· 177

제 2 절 결어 ····· 182

참 고 문 헌 ····· 185
1. 국내문헌 ····· 185
2. 외국문헌 ····· 192
Abstract ····· 196

표 목 차

[표 1] 규제샌드박스의 근거법령 ····· 51
[표 2] 규제샌드박스의 적용대상 ····· 62
[표 3] 규제샌드박스를 구현하는 제도 비교 ····· 88
[표 4] 신청요건(규제요건) 비교 ····· 106
[표 5] 반려요건 비교 ····· 112
[표 6] 기간연장 내용 비교 ····· 134
[표 7] 특례승인의 취소(신청)사유 비교 ····· 141
[표 8] 법령정비의무 이행방식 비교 ····· 146
[표 9] 법령준수의무 관련 규정 비교 ····· 153

연구의 목적

우리나라의 종래 법체계 내지 규제체계는 위험을 예방하는데 중점을 두고 있다. 이에 급격한 변화가 발생하고 있는 소위 4차 산업혁명 시대에 이러한 전통적인 규제체계를 고수하게 되면, 다른 국가들에 비해 사회·경제·문화 등의 모든 방면에서 뒤처지게 되고, 국가 간 장벽이 없는 세계화 시대에서 우리는 종속적인 지위로 떨어지게 될 우려가 있다[1]. 위험을 예방하는데 중점을 두면 기존과는 다른 방식의 시도가 어렵게 되고, 다양한 시도가 없이는 변화를 주도할 수 없기 때문이다.

이와 관련하여 최근 영국에서는 기존 규제환경에도 불구하고 새로운 변화를 위한 시도를 용이하게 할 수 있는 방안으로 규제샌드박스를 고안하였고, 이를 실정법상의 제도로 편입하였다[2]. 이후 규제샌드박스는 다양한 국가들로 전파되었고, 국내에서도 규제샌드박스를 도입하여 시행하고 있다. 새롭게 고안된 규제샌드박스가 급속히 확산되어 전 세계적으로 활용되는 제도로 자리 잡은 것이다. 이에 따라 규제샌드박스에 대한 관심이 커지고 있고, 국내에서도 비교적 최근에 시행된 제도임에도 불구하고 연구가 활발히 진행되고 있다.

국내에서 진행된 연구를 살펴보면, 정책적 차원에서 규제샌드박스를 분석하는 내용이 다수 존재한다[3]. 하지만 규제샌드박스에 관한 법적 연

---

1) 이원우, 신융합산업 활성화를 위한 규제개혁입법의 현황과 과제, 경제규제와 법 제12권 제2호, 2019, 137-140면 참조.

2) Dirk A. Zetzsche·Ross P. Buckley·Janos N. Barberis·Douglas W. Arner, Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation, Fordham Journal of Corporate & Financial Law 23(1), 2017, p.34 참조.

3) 권헌영, 한국형 규제샌드박스의 현황과 향후 과제, KISO저널 제35호, 2019; 김가윤, 한국형 규제 샌드박스 제도의 주요 성과와 향후 법적 과제, 방송통신정책 제32권 제5호, 2020; 배영임·신혜리, 규제샌드박스 성공적 안착을 위한 제언, 이슈&진단 제359호, 2019; 배영임·신혜리, IPA를 활용한 정부 규제혁신정책의 성과분석 : 규제샌드박스를 중심으로, 지방행정연구 제35권 제1호, 2021; 윤인주, 신산업 규제혁신정책에 대한 기업인식 수준 연구 : 규제 샌드박스제도를 중심으로, 융합사회와 공공정책 제14권 제4호, 2021; 최해옥·이광호, 프로젝트형 규제샌드박스의 이해당사자 간 인식차이 분석을 통한 정책수요 파악에 관한 연구,

구가 주류를 이루고 있다. 국내에서는 단일 법률이 아닌 복수의 개별 법률에 근거하여 규제샌드박스가 제도화 되었는데, 각 개별 법률에 대한 연구가 가장 활발히 진행되었다. 구체적으로는 금융 분야의 규제샌드박스에 대한 연구[4], ICT분야의 규제샌드박스에 대한 연구[5] 그리고 지역기반 규제샌드박스에 관한 연구[6]로 나누어 볼 수 있다. 그 밖에도 비교법적인 분석을 통한 연구[7], 규제샌드박스와 관련한 특정 문제에 관한 법적

규제연구 제30권 제1호, 2021 등 참조.

4) 강현구, 금융규제 샌드박스와 소비자보호, 경제법연구 제18권 제2호, 2019; 구자영·허주연, 핀테크 규제 샌드박스 도입의 파급효과에 대한 실증연구 -도입국가들의 핀테크 벤처기업 투자규모 변화에 대한 비교분석-, 금융감독연구 제6권 제2호, 2019; 고영미, 핀테크 규제샌드박스 제도의 해외 입법 동향과 시사점 -영국과 호주의 입법 사례를 중심으로- 경영법률 제30권 제1호, 2019; 고영미, 규제샌드박스를 통한 블록체인 사업 활성화에 대한 법적 연구, 경영법률 제29권 제3호, 2019; 김원순, 금융혁신지원 특별법상 금융규제샌드박스 제도에 대한 소고(小考) -혁신 친화적 금융규제체계의 정립 - 홍익법학 제22권 제2호, 2021; 김인식·서윤규, 핀테크 영역의 규제 샌드박스 활용가능성에 관한 연구, 금융지식연구 제18권 제1호, 2020; 노형식, 금융규제 샌드박스의 긍정적 외부성 제고, 한국금융연구원 주간금융브리프 제28권 제7호, 2019; 서정호, 규제 샌드박스 제도의 안착을 위한 과제, 한국금융연구원 주간금융브리프 제27권 제15호, 2018; 안수현, 금융분야에서의 규제샌드박스(regulatory sandbox)도입과 법적 과제 -금융혁신지원특별법(안)을 소재로-, 상사판례연구 제31권 제3호, 2018; 유예슬, 금융 규제 샌드박스에 대한 고찰 : 금융혁신지원 특별법을 중심으로, Law & technology 제15권 제6호, 2019 등 참조.

5) 김남욱, ICT융합기술·서비스의 규제샌드박스에 관한 법적과제, 토지공법연구 제92권, 2020; 나지원, ICT 규제 샌드박스 현황과 법적 쟁점 -정보통신융합법을 중심으로-, 경제법연구 제19권 제1호, 2020; 최영훈, 제4차산업혁명시대 ICT분야 규제혁신을 위한 정책적 과제 : 규제샌드박스를 중심으로, 한국정책학회 세미나 2018 제2호, 2018; 이시직, 정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법 개정안의 주요내용 고찰 : 신속처리·임시허가 및 규제 샌드박스(Regulatory sandbox)제도를 중심으로, 경제규제와 법 제10권 제2호, 2017 등 참조.

6) 김권식, 규제자유특구와 규제샌드박스 : 주요 쟁점 및 발전방안, 한국지역개발학회 학술대회 2019 제10호, 2019; 김정욱·유성희, 규제자유특구의 법적 쟁점과 개선방향에 관한 연구, 법학연구 제19권 제4호, 2019; 박문수·김재현, 융합분야 규제 개선을 위한 정책적 방향에 관한 연구 -규제샌드박스와 규제자유특구 제도를 중심으로-, 차세대융합기술학회논문지 제5권 제4호, 2021; 조상규·김용국·양시웅, 스마트시티 국가 시범도시의 규제 샌드박스 제도 운용 방향 연구, 한국도시설계학회지 제21권 제4호, 2020 등 참조.

7) 고영미, 폐기물자원순환에 관한 비교법적 연구 -싱가포르 환경서비스 규제샌드박스를 중심으로-, 환경법연구 제43권 제2호, 2021; 김석영, 영국의 규제 샌드

연구[8]도 확인할 수 있다. 하지만 많은 연구가 진행되고 있음에도 불구하고, 국내 규제샌드박스 전반에 대하여 종합적으로 분석하고 있는 법적 연구는 다소 부족해 보인다. 이는 규제샌드박스가 도입되어 시행된 지 얼마 되지 않았고, 복수의 개별 법률들에 근거를 두고 있는 규제샌드박스에 대하여는 종합적인 논의가 쉽지 않았기 때문으로 판단된다.

본 연구는 규제법적 관점에서, 규제샌드박스의 의의와 현황에 대하여 구체적으로 검토하고, 국내 규제샌드박스를 구현하는 실정법상 제도들에 대하여 종합적으로 비교·분석하는 것을 목적으로 한다. 또한 이를 통하여 확인되는 국내 규제샌드박스의 문제점에 대한 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

박스와 시사점, KIRI Weekly(주간포커스) 제435권, 2018; 김윤경, 한·일의 혁신 관련 규제개혁 비교: 규제 샌드박스를 중심으로, 한일경상논집 제88권, 2020; 정우성·송정현, 규제혁신관점에서 본 한일 규제샌드박스제도 비교분석, 한국지적정보학회지 제22권 제1호, 2020 등 참조.

8) 박종준, 한국형 규제 샌드박스 법체계에 관한 소고, 법조 제69권 제3호, 2020; 박종준, 실증을 위한 규제특례 제도에 관한 공법적 고찰, 법조 제70권 제1호 2021; 배병호, 이른바 규제샌드박스 관련 4대 법률에 대한 입법 평가, 토지공법연구 제87권, 2019; 이원우, 신융합산업 활성화를 위한 규제개혁입법의 현황과 과제, 경제규제와 법 제12권 제2호, 2019; 이재훈·정희영, 한국형 규제 샌드박스의 이해와 정책적 제언 -샌드박스 활성화를 위한 정책, 입법·제도 개선 중심으로-, 인권과 정의 통권 제489호, 2020; 이준복, 지능정보화시대에서 규제 샌드박스 제도의 정립을 위한 고찰, 정보법학 제24권 제1호, 2020; 정순섭, 기술 발전과 금융규제 - 이른바 '규제 샌드박스(regulatory sandbox)'의 한국법상 구상과 가능성, BFL 제85권, 2017; 최정윤, 규제샌드박스 도입 및 실행에 대한 법적 연구 -공무원의 역할 및 책임을 중심으로-, 법과 정책연구 제21권 제2호, 2021 ; 최정윤·김형섭, 초연결사회에서 합리적 규제완화 방안 - 규제샌드박스를 중심으로-, 법과 정책연구 제19권 제4호, 2019; 최철호, 규제개혁을 위한 규제샌드박스 제도 연구, 경상대학교 법학연구 제29권 제1호, 2021; 최호성·김정대, 한국형 규제 샌드박스 제도에 대한 비교분석 연구 -산업융합촉진법, 정보통신융합법, 금융혁신법, 지역특구법을 중심으로-, 디지털융복합연구 제17권 제3호, 2019 등 참조.

연구의 방법

규제샌드박스는 영국에서 최초로 시행된 이후 각 국가들로 빠르게 전파되었고[9], 그 과정에서 각 국가들은 자신들의 환경에 맞게 규제샌드박스를 변형하기도 하였다[10]. 이에 규제샌드박스의 의의와 현황에 대한 구체적인 분석을 위해서는 주요국가의 규제샌드박스에 대하여도 함께 분석할 필요가 있다. 또한 국내 규제샌드박스는 복수의 개별 법률에 근거를 두고 있다. 이에 국내 규제샌드박스에 대한 효과적인 분석을 위해 각 개별 법률의 내용을 비교하는 방법으로 연구를 진행한다. 나아가 각 개별 법률의 유사한 내용을 체계적으로 정리하고, 규제샌드박스를 구현하는 각각의 제도를 유형화하여 보다 집중적으로 연구하도록 한다.

세부적인 연구방법은 아래와 같다.

제1장 '규제샌드박스의 의의'에서는 먼저 규제샌드박스의 개념을 정의한다. 또한 네거티브규제, 규제형평제도, 가행정행위, 실험입법 등 규제샌드박스를 구현하는 법적 수단을 확인하여 개념을 보다 분명히 한다. 다음으로 규제샌드박스가 필요한 이유에 대하여 검토한다. 마지막으로 새롭게 도입된 제도인 규제샌드박스가 법치주의원리, 권력분립원리, 평등원칙 등에 위반하지 않는 정당한 제도인지에 대한 논의를 진행한다.

제2장 '규제샌드박스의 현황'에서는 영국, 호주, 싱가포르, 독일, 일본 등 주요 국가와 국내의 규제샌드박스 현황을 분석한다. 먼저 규제샌드박스의 도입과정에 대하여 연혁적으로 살펴보기로 한다. 다음으로 규제샌드박스의 적용대상에 대하여 분석하고, 규제샌드박스의 적용대상에 해당하기 위한 일반적인 기준을 제시한다. 마지막으로 규제샌드박스를 구현

---

9) Dirk A. Zetzsche·Ross P. Buckley·Janos N. Barberis·Douglas W. Arner, Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation, Fordham Journal of Corporate & Financial Law 23(1), 2017, p.34 참조.

10) 안수현, 금융분야에서의 규제샌드박스(regulatory sandbox)도입과 법적 과제 -금융혁신지원특별법(안)을 소재로-, 상사판례연구 제31권 제3호, 2018, 138-140면 참조.

하는 실정법상의 제도의 구체적인 내용을 확인하고, 국내 규제샌드박스를 구현하는 제도들을 적극적 허용방식인 규제특례제도와 소극적 용인방식인 비규제의제제도로 유형화한다.

제3장 '적극적 혀용 : 규제특례제도'에서는 특례승인단계, 사업시행단계, 법령정비단계로 나누어 논의한다. 이에 앞서 규제특례제도의 의의에서 규제특례제도의 개념과 법적성질에 대하여 검토한다. 특례승인단계에서는 먼저 각 규제특례제도의 신청요건을 비교한 후, 규제특례제도의 일부 신청요건이 적합하지 않은 문제에 대하여 분석하고, 이에 대한 개선방안을 제시한다. 다음으로 각 규제특례제도의 반려요건에 관한 규정들을 확인하고, 신청을 반려할 수 있는 판단기준의 내용에 대하여 검토한다. 마지막으로 특례승인으로 인한 효력의 발생시기와 발생범위에 대하여 논의한다. 사업시행단계에서는 특례승인 이후에 사업시행을 개시하기 위한 요건으로 규정된 책임보험과 관련한 문제에 대하여 분석하고, 이를 개선할 수 있는 방안을 제시한다. 또한 특례승인을 받은 사업을 계속적으로 시행하는 것과 관련한 내용인 사업시행기간의 연장과 특례승인의 취소에 대하여 검토한다. 법령정비단계에서는 행정기관에 부여되는 구체적인 법령정비의무의 내용 등에 대하여 살펴보기로 한다.

제4장 '소극적 인용 : 비규제의제제도'에서는 먼저 규제샌드박스를 구현하는 규제특례제도와 다른 제도로의 개념과 법적성격을 검토한다. 다음으로 비규제의제의 절차와 효력을 분석하여 문제점을 파악하고 개선방안을 제시한다. 추가적으로 독립된 불복절차의 필요성과 개선방안에 대하여 논의한다.

제 1 장 규제샌드박스의 의의

제 1 절 서설

2008년 세계 금융 위기(global financial crisis)를 겪은 이후, 많은 국가들은 금융시장에 대한 규제를 강화하였다. 금융시장에서의 자유방임적인 규제체계를 그 원인으로 파악하였기 때문이다. 이로 인해 금융시장에서는 위험의 예방에 보다 초점을 두게 된 것이다. 하지만 급격한 과학기술의 발전 등으로 인한 새로운 변화에 적응하기 위한 시도의 필요성을 포기할 수 없었다.

이에 영국에서는 금융시장에서의 강화된 규제에도 불구하고 새로운 변화에 적응하기 위한 시도를 가능하도록 하는 방안을 검토하였다[11]. 그리고 그 방안으로 규제샌드박스(regulatory sandbox)를 고안하였다. 강화된 규제에도 불구하고 새로운 변화를 시도할 수 있는 방안을 찾은 것이다. 규제샌드박스를 고안하고 얼마 지나지 않은 2016년 영국에서는 이를 최초로 시행하였고, 이후 규제샌드박스는 전 세계로 빠르게 확산되었다[12].

본 장에서는 먼저 새롭게 고안되어 전 세계로 확산되고 있는 규제샌드박스의 개념을 확인한다. 다음으로 혁신에 적절히 대응하기 위하여 규제체계를 수정하는 방안으로 제시된 규제샌드박스가 필요한지에 대하여 검토한다. 마지막으로 기존의 규제체계를 수정하는 내용 등과 관련하여 제기되는 위헌성에 대한 문제를 구체적으로 분석하고, 규제샌드박스의 정당성에 대하여 논의한다.

---

11) Dirk A. Zetzsche·Ross P. Buckley·Janos N. Barberis·Douglas W. Arner, Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation, Fordham Journal of Corporate & Financial Law 23(1), 2017, p.34 참조.
12) Latham & Watkins, World-First Regulatory Sandbox Open for Play in the UK, Client Alert Commentary, 2016, p.1-4 참조.

제 2 절 규제샌드박스의 개념

Ⅰ. 개설

영국의 금융행위규제기구(FCA)는 “사업자가 혁신적인 제품, 서비스, 사업모델 등을 실험할 수 있도록, 해당 활동을 시도하는 것에 대하여 모든 정상적인 규제 결과를 즉시 발생시키지 않는 안전한 공간”으로 규제샌드박스를 정의하였다[13]. 이에 대하여 “시장참가자들이 기존의 규제입법에 명확히 반영되어 있지 않은 새로운 상품이나 거래방식을 도입하고자 할 때 보다 완화된 규제환경에서 이를 시험적으로 운영해 볼 수 있는 규제공간”으로 해석하기도 한다[14]. 위 정의와 해석을 통해 혁신적인 상품, 서비스, 사업모델 등(이하 ‘혁신적인 사업’이라 한다)을 대상으로 하여 혁신을 촉진시키고자 하는 규제샌드박스의 목적을 도출할 수 있다. 또한 규제샌드박스는 혁신적인 사업을 시도할 수 있도록 기존 규제환경을 완화하고, 완화된 규제환경에서 해당 사업을 실험적으로 시행하여 목적을 달성하는 제도로 이해할 수 있다. 즉 ‘혁신촉진의 목적[15]’, ‘규제환경의 완화[16]’, ‘실험적 사업시행[17]’이라는 개념요소를 도출할 수 있다. 하

---

13) “A regulatory sandbox is a ‘safe space’ in which businesses can test innovative products, services, business models and delivery mechanisms without immediately incurring all the normal regulatory consequences of engaging in the activity in question.”, FCA, Regulatory Sandbox, 2015, p.2 참조.

14) 정순섭, 기술발전과 금융규제 - 이른바 ‘규제샌드박스(regulatory sandbox)’의 한국법상 구상과 가능성, BFL 제85권, 2017, 6-7면 참조.

15) 규제샌드박스를 통해 새로운 기술과 서비스를 활용한 사업이 활성화되고, 이것이 다시 혁신을 촉진하는 선순환구조를 만들어 갈 것이라는 주장을 통해서도 이를 확인할 수 있다. 이원우, 신융합산업 활성화를 위한 규제개혁입법의 현황과 과제, 경제규제와 법 제12권 제2호, 2019, 147면 참조.

16) 최초 규제샌드박스는 혁신적인 사업에 적용되는 규제의 면제만이 아니라 다양한 방식으로 규제환경을 완화하는 방식을 취하고 있는 점에서, 규제의 면제와 같은 특정 방식이 아닌 보다 넓은 의미인 ‘규제환경의 완화’를 개념요소로

지만 최초로 시행된 영국 금융행위규제기구(FCA)의 규제샌드박스(이하 '최초 규제샌드박스'라 한다)는 전 세계로 확산되는 과정에서 규제샌드박스를 활용하는 국가들이 자신의 환경에 맞게 목적과 내용에 변형되었고[18], 이에 따라 규제샌드박스의 개념이 달리 정의하고 있기도 하다.

본 절에서는 최초 규제샌드박스에 대한 영국 금융행위규제기구(FCA)의 정의와 다르게 규제샌드박스를 정의하는 주요 국가들에서의 규제샌드박스의 개념에 대하여 확인한다. 또한 양자의 차이점을 규제샌드박스의 개념요소인 '혁신촉진의 목적'과 '규제환경의 완화', '실험적 사업시행'에 관한 내용을 통하여 분석한다. 나아가 이러한 분석을 통하여 규제샌드박스의 개념을 새롭게 정의한다. 추가적으로 규제샌드박스를 구현하는 법적 수단에 대하여 검토하여 새롭게 정의한 규제샌드박스의 개념을 보다 명확히 이해할 수 있도록 한다.

Ⅱ. 개념요소

1. 혁신촉진의 목적

최초 규제샌드박스에 대한 영국 금융행위규제기구(FCA)의 정의에는 규제개선과 관련한 사항이 명시되어 있지 않다[19]. 또한 최초 규제샌드박스의 절차에서는 혁신적인 사업을 실험적으로 시행한 이후에 사업자가 샌드박스라는 안전한 공간을 벗어나 사업을 지속할 것인지를 결정하도록

볼 수 있다. Kieran Garvey·Wenwei Li·Ben Shenglin·Bryan Zheng Zhang·Philip Rowan·Michel Rauchs·P. Raghavendra Rau·Tania Ziegler·Hao Rui, Garvey, Guide to Promoting Financial & Regulatory Innovation: Insights from the UK, 2018, p.21-22 참조.

17) 규제샌드박스와 관련하여 실험을 강조하는 견해를 통하여도 '실험적 사업시행'의 개념요소를 도출할 수 있다. Lea Maria Siering·Till Christopher Otto, Regulatory sandboxes, Taylor Wessing, 2020, 참조.

18) 이에 규제샌드박스의 개념을 일의적으로 정의하기 어렵다고 하는 견해도 존재한다. 안수현, 금융분야에서의 규제샌드박스(regulatory sandbox)도입과 법적 과제 -금융혁신지원특별법(안)을 소재로-, 상사판례연구 제31권 제3호, 2018, 138-140면 참조.

19) FCA, Regulatory Sandbox, 2015, p.2 참조.

한다[20]. 이에 따르면 최초 규제샌드박스는 원칙적으로 규제개선과 관계없이 혁신적인 사업을 우선적으로 실험하는 것에 목적을 두고 있는 것으로 이해할 수 있다.

이와 달리 일본의 규제샌드박스를 담당하는 내각관방은 “혁신적인 사업의 실시가 현행 규제와의 관계로 어려운 경우, 사업자의 신청에 따라 행정기관의 인정을 받은 실증을 실시하고, 실증으로 얻은 정보와 데이터를 이용하여 규제 검토에 연결하는 제도”라고 규제샌드박스를 정의하고 있다[21]. 또한 국내 규제샌드박스를 총괄하는 국무조정실도 “사업자가 혁신적인 사업을 기간・장소・규모 등의 일정한 제한 하에서 시장에 우선 출시해 시험・검증할 수 있도록 현행 규제의 전부나 일부를 적용하지 않는 것을 말하며, 그 과정에서 수집된 자료를 바탕으로 합리적으로 규제를 개선하는 제도”라고 규제샌드박스를 정의하고 있다[22]. 이에 따르면 규제샌드박스는 단순히 혁신적인 사업을 대상으로 하여 실험하는 것이 아니라, 규제개선을 위한 검토를 전제하는 제도로 볼 수 있다. 즉 ‘혁신촉진의 목적’의 내용이 규제개선을 위한 검토를 전제하는 혁신적인 사업의 실험으로 보다 구체화된 것으로 이해할 수 있다.

이와 관련하여 규제개선을 위한 검토를 전제하도록 하는 것은 규제샌드박스의 개념을 변형시킨 것이 아니고, 규제개선을 통한 혁신촉진을 강

---

20) “Firm decides whether it will offer the new solution outside sandbox.” Kieran Garvey·Wenwei Li·Ben Shenglin·Bryan Zheng Zhang·Philip Rowan·Michel Rauchs·P. Raghavendra Rau·Tania Ziegler·Hao Rui, Garvey, Guide to Promoting Financial & Regulatory Innovation: Insights from the UK, 2018, p.17 참조.

21) “規制のサンドボックス制度とは、IoT、ブロックチェーン、ロボット等の新たな技術の實用化や、プラットフォーマー型ビジネス、シェアリングエコノミーなどの新たなビジネスモデルの實施が、現行規制との關係で困難である場合に、新しい技術やビジネスモデルの社會實裝に向け、事業者の申請に基づき、規制官廳の認定を受けた實証を行い、實証により得られた情報やデータを用いて規制の見直しに繋げていく制度です”, 일본 내각관방 홈페이지 참조.
(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/regulatorysandbox.html)(최종접속 2022.03.23.)

22) 국무조정실 홈페이지 참조.
(http://sandbox.go.kr/sandbox/info/sandbox_intro.jsp)(최종접속 2022.01.16.)

조하기 위한 것으로 볼 여지도 있다. 혁신촉진을 위한 규제개선은 공공의 이익을 위한 국가의 일반적인 책무이므로, 규제개선과 관련한 사항을 명시하지 않은 규제샌드박스의 개념에 따르더라도 필요한 경우에는 혁신촉진을 위하여 규제개선을 할 수 있기 때문이다. 또한 규제개선을 위한 검토를 전제로 하더라도 규제개선이라는 결과가 수반되는 것을 강제하지 않는 점도 양자를 달리 볼 수 없는 근거가 될 수 있다.

하지만 규제개선을 위한 검토를 전제로 혁신적인 사업을 실험하도록 하면, 규제개선을 위한 검토와 관계없는 혁신적인 사업의 실험은 '혁신촉진의 목적'을 위한 실험에서 배제될 수 있다. 예컨대 혁신적인 사업과 관련한 진입규제인 자본금 기준을 개선하는 것을 목적으로 하지 않고, 해당 사업의 시행을 통하여 사업의 혁신성을 확인한 이후에 해당 기준을 준수하기 위한 실험은 규제개선을 위한 검토를 전제하지 않으므로 배제될 수 있는 것이다. 이에 규제개선을 위한 검토를 전제하면 규제샌드박스의 개념요소인 '혁신촉진의 목적'의 내용이 보다 구체적으로 변형되고, 이로 인해 규제샌드박스의 개념도 축소된다고 볼 수 있다.

2. 규제환경의 완화

영국 금융행위규제기구(FCA)는 최초 규제샌드박스에 대한 정의에서 규제로부터 안전한 공간을 제공하는 방식을 구체적으로 제시하고 있지 않다[23]. 이에 규제환경을 완화하는 방식은 특정되지 않고 다양한 방식을 활용할 수 있다. 실제로 영국의 금융행위규제기구(FCA)는 불합리한 규제의 적용을 해소하는 '규제의 면제 또는 수정(Waivers or Modifications to Rules)', 사업자와의 합의를 통하여 규제의 적용을 해소하는 '제한적 승인(Restricted Authorisation)'은 물론, 규제의 적용범위에 대한 불분명을 해소하는 '개별지도(Individual guidance)' 등을 규제환경을 완화하는 방식으로 활용하고 있다[24]. 이와 유사하게 독일의 규제샌드박스를 담당

23) FCA, Regulatory Sandbox, 2015, p.2 참조.
24) Kieran Garvey·Wenwei Li·Ben Shenglin·Bryan Zheng Zhang·Philip Rowan·Michel Rauchs·P. Raghavendra Rau·Tania Ziegler·Hao Rui, Garvey,

하는 연방경제에너지부(BMWi : Bundesministerium für Wirtschaft und Energie)도 “혁신뿐만 아니라 혁신과 관련한 규제체계에 대하여 배울 수 있는 특별한 기회를 제공하는 것”으로 규제샌드박스를 정의하고 있다[25]. 이 또한 규제로부터 안전한 공간을 제공하는 방식을 구체적으로 제시하지 않고 있는 것으로 볼 수 있다.

이와 달리 앞서 살핀 국무조정실의 규제샌드박스에 대한 정의에서는 규제환경을 완화하는 방식에 대하여 “사업자가 혁신적인 사업을 기간・장소・규모 등의 일정한 제한 하에서 실험할 수 있도록 현행 규제의 전부나 일부를 적용하지 않는 것”으로 보다 구체화하고 있다[26]. 이에 따르면 혁신적인 사업과 관련한 규제의 적용을 해소하는 방식만이 규제환경을 완화하는 방식이 된다. 혁신적인 사업과 관련한 규제의 적용범위에 대한 불분명을 해소하는 방식은 규제환경을 완화하는 방식으로 볼 수 없다. 규제의 불분명을 해소하는 행위로 인하여 규제의 적용범위가 판단되는 것일 뿐이고, 규제의 전부나 일부를 적용하지 않는 것으로 보기는 어렵기 때문이다. 또한 기간・장소・규모 등의 일정한 제한을 전제로 규제환경을 완화하도록 하는 것으로 그 방식이 한정된다. 이와 관련하여 기간・장소・규모를 제한적 열거로 볼 경우에는 기간・장소・규모는 최소한 모두 일정한 제한이 되어야 하고, 일정한 제한을 가하지 않는 방식은 규제환경을 완화하는 방식에서 배제되는 것으로 이해할 수 있다[27]. 결국 위 내용들과 관련하여 ‘규제환경의 완화’의 내용이 축소되고, 규제샌드박스의 개념도 함께 축소되는 것으로 볼 수 있다.

Guide to Promoting Financial & Regulatory Innovation: Insights from the UK, 2018, p.21-22 참조.

25) “Reallabore(englisch: regulatory sandboxes) bieten die besondere Chance, nicht nur über Innovationen zu lernen, sondern auch über deren rechtlichen Rahmen.”, BMWi, Freiräume für Innovationen -Das Handbuch für Reallabore-, 2019, p.7 참조.

26) 국무조정실 홈페이지 참조.
http://sandbox.go.kr/sandbox/info/sandbox_intro.jsp(최종접속 2022.1.16.)

27) 규제샌드박스를 특정한 규제대상에 대하여 일정한 기간 동안 규제를 면제하는 것으로 보아, 기간에 대한 제한을 필수적인 것으로 보는 견해가 있다. 양천수, 제4차 산업혁명과 규제형식의 진화, 경제규제와 법 제12권 제2호, 2019, 165-166면 참조.

3. 실험적 사업시행

‘실험적 사업시행’의 구체적인 내용은 앞서 살핀 ‘혁신촉진의 목적’과 ‘규제환경의 완화’에 대한 내용을 통하여 확인할 수 있다. 영국 금융행위 규제기구(FCA)의 최초 규제샌드박스에 대한 정의를 보면, 먼저 ‘혁신촉진의 목적’의 내용을 혁신적인 사업을 실험하는 것으로 보고 있다[28]. 이에 따르면 ‘실험적 사업시행’은 원칙적으로 사업자가 혁신적인 사업 그 자체의 이용자 편의성, 시장성장가능성 등을 실험하는 것을 내용으로 한다고 볼 수 있다. 다만 행정기관 등이 혁신촉진을 위한 규제개선을 할 수 있으므로 행정기관 등이 사업자를 통하여 혁신적인 사업과 관련한 기존 규제의 합리성을 실험하는 것을 내용으로 할 수도 있다. 이에 ‘실험적 사업시행’의 내용은 사업자가 혁신적인 사업을 실험하거나 이와 함께 행정기관 등이 해당 사업과 관련한 기존 규제를 개선하기 위하여 실험하는 것으로 이해할 수 있다. 다음으로 행정기관이 혁신적인 사업을 제한적으로 승인하거나 적용되는 규제의 효력을 면제하는 방식은 물론 혁신적인 사업과 관련한 규제의 적용범위에 대한 불분명을 해소하는 방식도 ‘규제환경의 완화’의 내용으로 하고 있다[29]. 이에 따르면 ‘실험적 사업시행’은 기존 규제로 인하여 금지되는 내용의 실험과 기존 규제와 관련하여 금지되지 않는 범위에서의 실험을 모두 포함되는 것으로 볼 수 있다. 즉 ‘실험적 사업시행’은 규제의 적용을 해소하는 방식과 규제의 적용범위에 대한 불분명을 해소하는 방식 등의 다양한 방식으로 규제환경을 완화하여 사업자 또는 사업자와 행정기관이 완화된 규제환경에서 혁신적인 사업을 실험하는 것으로 이해할 수 있다.

이와 달리 일본 내각관방의 규제샌드박스에 대한 정의를 보면 ‘혁신촉

---

28) FCA, Regulatory Sandbox, 2015, p.2 참조.
29) Kieran Garvey·Wenwei Li·Ben Shenglin·Bryan Zheng Zhang·Philip Rowan·Michel Rauchs·P. Raghavendra Rau·Tania Ziegler·Hao Rui, Garvey, Guide to Promoting Financial & Regulatory Innovation: Insights from the UK, 2018, p.21-22 참조.

진의 목적'의 내용으로 규제개선을 위한 검토를 전제하고 있다[30]. 이에 따르면 '실험적 사업시행'은 행정기관 등이 사업자를 통하여 혁신적인 사업과 관련한 규제의 합리성을 실험하는 것으로 볼 수 있다. 해당 실험의 과정에서 사업자가 혁신적인 사업을 실험을 할 수 있으나, 사업자가 혁신적인 사업을 실험하는 것만을 내용으로 하는 경우는 배제된다. 또한 국무조정실의 규제샌드박스에 대한 정의에서는 '규제환경의 완화'를 "기간·장소·규모 등의 일정한 제한 하에서 실험할 수 있도록 현행 규제의 전부나 일부를 적용하지 않는 것"으로 본다[31]. 이에 따르면 '실험적 사업시행'은 규제의 적용이 해소된 규제환경에서의 실험으로 한정되므로, 기존 규제와 관련하여 금지되지 않는 범위에서의 실험은 배제된다. 또한 기간·장소·규모를 제한적 열거로 해석하면 기간·장소·규모에 각각 일정한 제한을 가하지 않은 실험적 사업시행은 배제될 수 있다. 즉 위와 같이 '실험적 사업시행'의 내용이 축소되고, 규제샌드박스의 개념도 함께 축소되는 것으로 볼 수 있다.

4. 검토

영국 금융행위규제기구(FCA)가 정의한 최초 규제샌드박스는 '혁신촉진의 목적', '규제환경의 완화', '실험적 사업시행' 등의 개념요소에 대한 내용이 다소 추상적인 측면이 있다. 이와 달리 최초 규제샌드박스를 변형하여 활용하는 일부 국가들은 규제샌드박스의 개념을 보다 구체적으로 정의하고 있다. 하지만 일부 국가들에서 구체적으로 정의하고 있는 규제샌드박스의 개념은 원칙적으로 해당 국가들이 운영하는 규제샌드박스에 대한 정의에 해당할 뿐이다. 이를 일반적인 규제샌드박스에 대한 정의로 보기는 어렵다[32].

---

30) 일본 내각관방 홈페이지 참조.
(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/regulatorysandbox.html)(최종접속 2022.03.23.)
31) 국무조정실 홈페이지 참조.
http://sandbox.go.kr/sandbox/info/sandbox_intro.jsp(최종접속 2022.01.16.)
32) 규제샌드박스가 진화하고 있어 개념을 일의적으로 정의하는 것이 쉽지 않

다만 다수의 국가들이 구체화된 내용으로 규제샌드박스의 개념을 유사하게 수정하고 있으므로, 합리적인 이유가 있는 경우에는 구체적으로 축소된 내용으로 규제샌드박스의 개념이 변경된 것으로 볼 여지는 있다. 이에 대하여 살펴보면, 먼저 '혁신촉진의 목적'의 내용을 규제개선을 위한 검토를 전제로 하는 내용으로 축소하는 것은 타당하다고 볼 수 없다. 규제개선을 위한 검토를 전제하지 않는 혁신적인 사업도 실험할 필요가 있기 때문이다[33]. 다음으로 '규제환경의 완화'와 '실험적 사업시행'의 내용을 기간·장소·규모의 모든 일정한 제한 하에서만 실험하도록 규제환경을 완화하는 것으로 보거나, 규제의 적용을 해소하는 것만을 규제환경을 완화하는 방식으로 보고 이에 따라 기존 규제로 인하여 금지되는 내용만을 실험하도록 하는 것도 합리적인 이유가 있다고 보기 어렵다. 혁신적인 사업의 특성에 따라 기간·장소·규모를 제한하지 않고 규제환경을 완화하여 그 내용에 따라 실험할 필요가 있는 경우가 존재하고[34], 규제의 적용범위에 대한 불분명을 해소하는 것 등도 규제로부터 안전한 공간을 제공하는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

이에 최초 규제샌드박스의 개념과 유사하게 다소 추상적으로 규제샌드박스를 정의하는 것이 타당하다. 다만 각 개념정의에 따른 규제샌드박스의 내용을 보면 혁신적인 사업을 시도할 수 있도록 안전한 공간을 제공하는 규제완화단계만이 아니라, 완화된 규제환경에서 실험하는 사업시행단계, 사업시행을 통한 실험의 결과로 혁신을 촉진하는 혁신촉진단계로 구성되어 있음을 확인할 수 있다. 이에 규제샌드박스는 순차적으로 절차를 진행하는 특성, 즉 단계적 특성[35]을 고려하여 개념을 정의할 필요가

다고 보는 견해는, 일부 국가의 규제샌드박스에 대한 정의로 일반적인 규제샌드박스의 개념을 파악하기 어려운 점을 지적한다고 볼 수 있다. 안수현, 금융분야에서의 규제샌드박스(regulatory sandbox)도입과 법적 과제 -금융혁신지원특별법(안)을 소재로-, 상사판례연구 제31권 제3호, 2018, 138-140면 참조.

33) 앞서 살핀 바와 같이 혁신적인 사업과 관련한 진입규제인 자본금 기준을 개선하는 것을 목적으로 하지 않고, 혁신적인 사업의 시행을 통하여 사업의 혁신성을 확인한 이후에 해당 기준을 준수하기 위한 실험이 필요할 수 있다.

34) 안전성이 다소 명확히 검증되어 위험성이 없는 등의 혁신적인 사업은 실험의 내용을 명확히 정할 필요는 있지만, 기간·장소·규모를 일정한 범위로 반드시 제한하여야 한다고 볼 수 없다.

있다고 생각된다.

따라서 본 연구에서는 최초 규제샌드박스의 개념과 규제샌드박스의 단계적 특성을 종합적으로 고려하여 '혁신적인 사업을 시도할 수 있도록 다양한 방식으로 규제환경을 완화하고, 완화된 규제환경에서 해당 사업을 실험적으로 시행하여 혁신을 촉진하는 제도'로 규제샌드박스를 정의하기로 한다[36].

Ⅲ. 규제샌드박스를 구현하는 법적 수단

1. 개관

규제샌드박스는 '혁신촉진의 목적', '규제환경의 완화', '실험적 사업시행'을 개념요소로 한다. 이와 관련하여 규제환경을 완화하는 다양한 기존의 법적 수단들은 '규제환경의 완화'의 요소를 충족한다. 또한 원칙적으로 실험을 위한 법적 수단은 아니나, 완화된 규제환경에서 특정 사업을 실험하도록 할 수 있으므로 '실험적 사업시행'의 요소도 충족할 수 있다. 다만 '혁신촉진의 목적'을 요소로 하지 않는다. 이에 기존의 법적 수단들에 혁신적인 사업을 대상으로 하여 혁신을 촉진하는 '혁신촉진의 목적'의 요소만 추가하면 해당 법적 수단들은 규제샌드박스를 구현하는 법적 수단으로 기능할 수 있다. 이하에서는 규제샌드박스를 구현하는 법적 수단으로 활용할 수 있는 기존의 법적 수단들에 대하여 검토하기로 한다.

2. 규제형평제도

규제형평제도는 규제 기준이 그 자체로는 일반적으로 타당하나 특수한

---

35) 규제샌드박스를 'Pre-Sandbox, Experimentation, Post-Sandbox'의 3단계로 파악하기도 한다. Civil Service College Singapore, Regulatory Sandbox The What, Why and How, Field Guide, 2020, p.18 참조

36) 위와 같은 추상적인 정의를 통하여 규제샌드박스는 다양한 법적 수단을 통하여 구현될 수 있음을 확인할 수 있다.

개별 사안에서 획일적으로 적용하는 경우 규제의 취지에 부합하지 않고 심히 형평에 반하는 결과를 초래하는 경우에 한하여 당해 규제기준을 적용하지 않고, 규제입법 취지에 맞는 형평성 있는 행정조치를 할 수 있도록 하는 제도이다[37]. 해당 제도는 기존 규제의 일반적 효력은 유지하면서 개별적이고 구체적인 사안에 대하여 규제를 획일적으로 적용하지 않고, 구체적 타당성을 확보하기 위하여 규제환경을 완화하는 제도로 볼 수 있다[38].

이와 관련하여 ① 어떤 규제의 내용이 일반적인 상황에서는 합리적인 것으로 평가될 것, ② 개별 사안의 특수한 상황으로 인하여 동일한 기준을 적용하는 것이 불합리한 결과를 가져올 것, ③ 불합리한 규제로 인한 피해가 발생하는 자에게 개별적으로 규제적용을 면제할 필요성이 있을 것, ④ 해당 개별 조치는 당해 규제의 입법취지에 부합하며 공익과 제3자의 이익을 저해하지 않을 것을 규제형평제도를 활용할 수 있는 요건으로 볼 수 있다[39].

3. 실험입법

실험입법(Experimentelle Gesetzgebung)은 입법자가 최적의 규제를 설정할 목적으로 최종적인 규제를 입법하기에 앞서 잠적적인 입법을 하는 것을 의미하고, 최종적인 규제의 효과를 파악하기 위하여 자료를 습득하는 등의 경험적 지식을 축적하기 위한 목적을 가지고 있다[40]. 실험법률

---

37) 박균성, 획일규제에서 형평규제로의 변화 모색, 공법연구 제43권 제4호, 2015, 152-153면 참조.
38) 규제샌드박스는 규제형평제도의 이념을 일부 반영한 것으로 보기도 한다. 이원우, 신융합산업 활성화를 위한 규제개혁입법의 현황과 과제, 경제규제와 법 제12권 제2호, 2019, 146-147면 참조.
39) 이원우, 규제형평제도의 구상 - 좋은 규제 시스템 구축을 위한 제언-, 행정법연구 제27호, 2010, 7-8면 참조
40) Volker Maaß, Experimentierklauseln für die Verwaltung und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, Berlin, 2001, S.30. ; 김태오, 기술발전과 규율공백, 그리고 행정법의 대응에 대한 시론적 고찰, 행정법연구 제38호, 2014, 94-95면 참조.

(Experimentiergesetz), 실험조항(Experimentierklausel)이 실험입법과 유사한 개념인데, 실험법률은 실험입법을 통하여 만들어진 법률이고, 실험조항은 실험법률의 내용으로 실험입법의 하위개념이다[41]. 실험입법은 법률의 부작용을 걱정하여 반대하는 사람들을 설득하는 기능을 가지고 있으므로 규제개선에 대한 저항을 극복하기 위한 전략적 수단으로 이용되고 있고, 미디어・교통・건설 등 다양한 분야에서 적용되고 있다[42].

이와 관련하여 독일연방헌법재판소는 방송국의 인터넷방송을 금지하는 규제의 위헌성을 판단하면서, 방송영역에서의 '실험적 규율(Erprobungs- und Versuchsregelung)'의 필요성을 인정하였고, 실험입법을 입법자의 경험적 지식 습득에 기여하는 것으로 확정적인 형식이 아닌 실험이 허용되는 '수정가능한 구성요건(wiederholbarer Tatbestand)'이어야 한다고 하였다[43].

4. 가행정행위

가행정행위(vorläufiger Verwaltungsakt)는 독일의 조세법과 급부행정 영역에서 오래 전부터 행하여진 행정의 일반 행위유형으로, 종국적인 행정행위에 앞선 잠정적인 행정행위를 의미한다[44]. 위 개념을 통해 ① 종국적인 결정이 있을 때까지 단지 잠정적으로 규율하는 효과를 내용으로 하고, ② 종국적인 결정이 내려지면 종전의 결정이 대체되므로 행정행위의 불가변력이 발생하지 않으며, ③ 사실관계와 법률관계에 대한 개략적인 심사에 기초하는 특성을 도출할 수 있다[45].

잠정적 행위로의 가행정행위는 복잡한 사실관계 내지 법률관계 등으로

41) 김태오, 기술발전과 규율공백, 그리고 행정법의 대응에 대한 시론적 고찰, 행정법연구 제38호, 2014, 94-95면 참조.
42) 서원우, 법치주의의 현대적 전개와 전통적 행정법학의 과제, 서울대학교 법학 제37권 제1호, 1996, 9-10면 참조.
43) BVerfGE 74, 297, 339f. ; 김태오, 기술발전과 규율공백, 그리고 행정법의 대응에 대한 시론적 고찰, 행정법연구 제38호, 2014, 94-95면 참조.
44) 김동희·최계영, 행정법 I , 박영사, 2021, 241-242면 참조.
45) 박균성, 행정법강의, 박영사, 2020, 342면 참조.

인하여 종국적 행정행위가 지연되는 시간적 한계를 극복하기 위한 규제 환경의 완화책으로 활용할 수 있다. 예컨대 수익적 처분을 요구하였으나 종국적인 행정행위를 위하여 복잡한 조사 내지 분석이 필요한 경우에는 당사자가 계속하여 기다려야 하는 문제가 발생하는데, 당사자에게 이러한 문제를 그대로 수인하도록 하는 것은 효과적인 법익보호의 측면에서 타당하지 않으므로 가행정행위를 활용할 필요가 있는 것이다[46].

5. 임시허가

임시허가는 현행 법령 위반으로 정식의 허가를 내줄 수는 없지만 실험 등의 목적을 위해 잠정적으로 허가를 내주는 제도이다[47]. 국내에서는 규제샌드박스가 도입되기 이전부터 '혁신촉진의 목적', '규제환경의 완화', '실험적 사업시행'의 요소를 갖춘 제도로 임시허가를 활용하였다. 이에 임시허가를 규율의 공백 내지 현행 규율이 적용되기 곤란한 경우에 혁신적인 사업의 시행을 일정 기간 동안 가능하도록 허용하고 이를 통하여 수집된 자료에 기초하여 합리적인 규율기준 등을 수집할 수 있는 법기술적 수단으로 이해하기도 하였다[48]. 또한 입법자가 '규제 필요성 판단에 대한 규범의 지체'를 잠정적으로 판단할 권한을 행정기관에 위임하여 혁신을 촉진하는 제도로 보기도 하였다[49].

이와 관련하여 잠정적 특성을 고려하여 임시허가를 가행정행위로 보는 견해가 있기도 하다[50]. 하지만 임시허가는 법률에 따른 규제의 기준을 준수할 수 없는 경우에는 규제의 적용을 해소한다. 이에 종국적인 행정

---

46) 이상훈, 가행정행위에 관한 법적 고찰, 공법연구 제26권, 2007, 248-252면 참조.
47) 박균성, 제4차 산업혁명시대에서의 입법과제와 입법부의 대응방안, 경제규제와 법 제11권 제2호, 2018, 236면 참조.
48) 김태오, 기술발전과 규율공백, 그리고 행정법의 대응에 대한 시론적 고찰, 행정법연구 제38호, 2014, 105면 참조.
49) 김태호, 과학기술 혁신과 시장진입규제 -신산업 분야 규제개선 논의의 비판적 수용론을 겸하여 -, 경제규제와 법 제10권 제2호, 2017, 355-356면 참조.
50) 최정윤, 규제샌드박스 도입 및 실행에 대한 법적 연구 -공무원의 역할 및 책임을 중심으로-, 법과 정책연구 제21권 제2호, 2021, 287면 참조.

행위의 근거가 되는 법률에 따른 규제의 기준을 준수하는 것을 전제로 기준충족 여부의 심사를 유보하는 '법집행과정의 포섭' 문제라고 할 수 있는 가행정행위와는 차이가 있다[51]. 또한 임시허가는 임시허가가 부여된 이후에 별도의 규범정립이 되는 점에서, 이미 종국적인 행정행위에 관한 규범이 정립되어 있는 가행정행위와 구별된다[52].

6. 실증을 위한 규제특례

실증은 개발이 완료된 기술의 시제품을 사업화를 목적으로 실제 환경에서 일정기간 이상 운전하면서 그 성능을 평가·개선하는 것을 의미한다[53]. 이와 관련하여 실제 환경에서 실증이 진행되기 때문에 기존의 규제로 인하여 실증이 어려울 수 있다. 예컨대 자율주행로봇이 이동하기 위하여 카메라로 주변을 촬영하여 장애물 등을 파악할 필요가 있는데, 그 과정에서 살아있는 개인이 촬영되는 경우에는 개인정보가 수집될 수 있다. 개인정보보호법은 개인정보를 수집하기 위해서는 원칙적으로 개인정보 주체의 사전동의를 받도록 규정하고 있으나[54], 자율주행로봇이 이동을 위하여 촬영하는 불특정 개인에 대하여 개인정보 수집에 대한 사전동의를 받는 것은 불가능하므로 실증이 어렵게 된다.

이에 기존 규제로 인하여 실증이 어려운 경우에 규제에 대한 특별한 예외를 인정하는 제도, 즉 실증을 위한 규제특례를 활용할 수 있다[55]. 실증을 위한 규제특례는 실증의 방식, 기간, 장소 등의 한정된 내용을 범위로 하여 종국적인 행정행위를 하는 점에서 가행정행위와 구별된다. 또한

---

51) 김태오, 기술발전과 규율공백, 그리고 행정법의 대응에 대한 시론적 고찰, 행정법연구 제38호, 2014, 105면 참조.
52) 김태호, 과학기술 혁신과 시장진입규제 -신산업 분야 규제개선 논의의 비판적 수용론을 겸하여 -, 경제규제와 법 제10권 제2호, 2017, 355-356면 참조.
53) 김송옥, 청정화력발전기술의 실증 및 인증을 위한 법정책 방향에 관한 연구, 중앙법학 제19집 제4호, 2017, 95-96면 참조.
54) 개인정보보호법 제15조 등 참조.
55) 국내의 가장 대표적인 법적 수단인 실증을 위한 규제특례를 한국형 규제샌드박스로 표현하기도 한다. 이원우, 신융합산업 활성화를 위한 규제개혁입법의 현황과 과제, 경제규제와 법 제12권 제2호, 2019, 143면 참조.

실증을 위한 규제특례는 '실증의 목적'이 임시허가에 비하여 더욱 강조되는 차이가 있다.

7. 신속한 규제확인

법은 구체적인 사안을 직접 규율하는 것이 아니라 규율되어야 할 사안으로 상정할 수 있는 여러 사안들을 유형화·추상화하여 규율한다[56]. 이에 구체적인 사안과 관련하여 규제준수 필요여부 등이 불분명한 경우가 발생할 수 있다. 특히 새로운 기술이 등장하면 해당 기술을 활용하는 행위가 기존 규제 감독의 범위에 속하는지 여부 등에 대해 상당한 불확실성이 종종 발생한다. 이러한 불확실성은 새로운 기술이 가져오는 편익과 위험, 사회적 함의, 사회적 수용성과 용도 등이 알려지지 않았을수록 더욱 커진다[57].

이러한 불분명 내지 불확실한 규제로 인한 상황을 해소하는 법적 수단 역시 규제환경의 완화로 볼 수 있고, 그 구체적인 법적 수단으로는 규제를 담당하는 행정기관이 신속하게 규제준수 필요여부를 판단하여 이를 확인하는 행위, 즉 행정기관이 신속하게 규제를 확인하는 방법을 활용할 수 있다. 즉 신속한 규제확인은 규제의 적용을 전부 또는 일부 해소하는 법적 수단들과 달리 규제의 불분명을 해소하여 규제환경을 완화하는 법적 수단으로 볼 수 있다[58].

8. 검토

---

56) 이원우, 규제형평제도의 구상 - 좋은 규제 시스템 구축을 위한 제언-, 행정법연구 제27호, 2010, 9면 참조.

57) 이원우, 규제국가의 전개와 공법학의 과제 - 과학기술혁신에 따른 공법적 대응을 중심으로-, 경제규제와 법, 2021, 17면 참조.

58) 혁신적인 사업에 적용되는 규제를 일정기간 면제하는 제도가 규제샌드박스를 구현하는 법적 수단으로 이해하는 견해도 존재한다. 이에 따르면 신속한 규제확인은 규제샌드박스를 구현하는 제도에 해당하지 않는다. 양천수, 제4차 산업혁명과 규제형식의 진화, 경제규제와 법 제12권 제2호. 2019, 166면 참조.

규제샌드박스는 실정법상의 법적 수단을 통하여 구현된다. 앞서 살핀 법적 수단 중 어느 하나를 통하여 또는 다수의 법적 수단을 통하여 규제샌드박스를 구현할 수 있는 것이다. 또한 앞서 살핀 법적 수단 외의 다른 법적 수단도 '혁신촉진의 목적', '규제환경의 완화', '실험적 사업시행'이라는 규제샌드박스의 개념요소를 충족하여 기능하는 경우에는 규제샌드박스를 구현하는 법적 수단이 될 수 있다[59]. 즉 규제샌드박스는 이를 운용하려는 국가에서 선택한 법적 수단을 통하여 구현된다. 이와 관련하여 국내에서는 대표적으로 임시허가, 실증을 위한 규제특례, 신속한 규제확인 등을 규제샌드박스를 구현하는 법적 수단으로 두고 있다[60].

제 3 절 규제샌드박스의 필요성

Ⅰ. 혁신의 촉진

1. 혁신의 의의

---

59) 규제샌드박스를 규제샌드박스라는 제한된 범위에서 규제를 폐지하거나 완화하는 방식을 의미한다고 하면서, 그 방식은 실험법률, 임시허가, 시범사업 허용, 임시적 규제특례, 잠정적 규제 면제 또는 완화조치 등으로 다양하다고 보는 견해도 동일한 취지로 볼 수 있다. 박균성, 제4차 산업혁명시대에서의 입법과제와 입법부의 대응방안, 경제규제와 법 제11권 제2호, 2018, 235-237면 참조.

60) 임시허가, 실증을 위한 규제특례, 신속한 규제확인을 국내 규제샌드박스를 구현하는 제도로 이해하는 동지의 견해로는 박종준, 한국형 규제 샌드박스 법체계에 관한 소고, 법조 제69권 제3호, 2020, 194-196면. 나지원, ICT 규제 샌드박스 현황과 법적 쟁점 -정보통신융합법을 중심으로-, 경제법연구 제19권 제1호, 2020, 23-24면, 최호성·김정대, 한국형 규제 샌드박스 제도에 대한 비교분석 연구 -산업융합촉진법, 정보통신융합법, 금융혁신법, 지역특구법을 중심으로-, 디지털융복합연구 제17권 제3호, 2019, 74면, 이재훈·정희영, 한국형 규제샌드박스의 이해와 정책적 제언 - 샌드박스 활성화를 위한 정책, 입법·제도 개선 중심으로-, 인권과 정의 통권 제489호, 2020, 306면 등 참조.

혁신(innovation)의 라틴어 어원인 'innovare'는 'in'과 'novare'의 결합어로 영어 'in'과 'new'가 결합한 의미이다. 즉 혁신의 문언적 의미는 본질적인 변화를 의미하는 것으로 볼 수 있다[61]. 하지만 오늘날 사용되고 있는 혁신이라는 용어는 단순히 본질적인 변화라는 문언적 의미를 넘어 더욱 구체적인 의미로 사용되고 있다[62]. 이러한 혁신의 실질적인 의미를 분석하기 위해서는 이에 대한 연구가 집적되어 있는 경제학 분야에서의 연구를 살펴볼 필요가 있다.

자본주의와 사회주의의 경제적 이념에 대한 갈등이 심화되던 1945년 자본주의에 대한 중요한 구성요소로 혁신이 제시되었고, 혁신은 "경제성장을 위하여 낡은 것을 파괴하고 새로운 것을 창조하는 과정에서의 창조적 파괴(creative destruction)"로 정의되었다[63]. 이후 오늘날에 이르기까지 '혁신'은 경제활동의 중요한 의미로 강조되고 있다[64]. 경제학적 관점에서 혁신은 동일한 상품이나 서비스에 대하여 가격경쟁만을 하는 것을 넘어 새로운 상품이나 서비스를 통한 경쟁을 강조한 것이고, 새로운 상품이나 서비스의 창조를 통하여 기존 상품이나 서비스에 대한 시장에서의 지위를 파괴한다는 의미를 부여한 것이다. 단순히 새로운 상품이나 서비스만의 변화가 아니라 기존의 시장을 새로운 상품이나 서비스를 통하여 대체시키는 의미로 혁신을 정의한 것이다. 또한 최근에는 혁신에 대하여 사회적 가치를 포함하는 개념으로 설명하기도 한다[65].

이를 참고하여 본 연구에서는 혁신을 '새로운 기술과 창의적인 아이디어를 통한 공동체 내지 사회의 유의미한 변화'로 정의한다. 이와 관련하

---

61) Thomas Fetzer(김태오 역), 혁신과 규제 - 동태적 시장에서의 정태적인 법 -예측불가능한 것에 대한 규제방식-, 경제규제와 법 제9권 제2호, 2016, 51-52면 참조.
62) Peter F. Drucker, The Discipline of Innovation, Harvard Business Review, 2002, p.95-102 참조.
63) Joseph A. Schumpeter, Capitalism, Socialism and Democracy, Routledge, 1994, p.81-86 참조.
64) Peter F. Drucker, Innovation and Entrepreneurship, Routledge, 2015, p36-174 참조
65) Peter F. Drucker, The Discipline of Innovation, Harvard Business Review, 2002, p.95-102 참조.

여 새로운 기술이나 창의적인 아이디어 그 자체를 본질적인 변화로 파악하여 혁신이라고 할 수 있지만, 이는 혁신을 위한 중요한 수단일 뿐이다[66]. 또한 이러한 수단을 통한 결과를 모두 혁신이라고 할 수도 있지만, 부정적인 변화는 새로운 변화의 대상이 될 뿐이므로, 공동체 내지 사회의 긍정적인 변화만이 혁신을 의미한다고 보는 것이 타당하다고 생각된다.

2. 혁신을 위한 시도

혁신은 개념적 의미에 내포된 '새로움'과 '가치창출'을 중요한 요소로 한다. 하지만 '새로움'이라는 수단을 통하여 '가치창출'이라는 결과를 도출하기 위해서는 양자를 연결하는 구체적인 시도가 필요하다[67]. 혁신을 발명(invention)과 개발(development)의 합성어로 보면서 발명과정을 새로운 아이디어 창출의 단계로, 개발과정을 광범위한 활용의 단계로 파악하여 좋은 아이디어가 구현되지 않으면 혁신이라고 볼 수 없다는 견해[68]도 동일한 취지로 볼 수 있다. 이에 혁신은 ① 새로움, ② 가치창출, ③ 구체적인 시행을 요소로 한다고 볼 수 있고, 새로운 수단의 구체적인 시행을 통한 가치창출이라는 3가지 요소가 모두 충족되어야 완성된다고 이해할 수 있다.

이와 관련하여 가치를 창출할 수 있는 새로운 수단, 즉 혁신적인 수단을 구상하는 것에 대한 어려울 수 있다. 하지만 이는 원칙적으로 주관적인 노력을 통하여 어려움을 해소할 수 있다. 이와 달리 혁신적인 수단을 구체적으로 시행하는 것은 주관적인 노력만으로는 해소하기 어려운 경우

---

66) 좋은 아이디어가 구현되지 않으면 혁신이라고 볼 수 없다는 견해도 동일한 취지로 보인다. Edward B. Roberts, Entrepreneurs in high technology: Lessons from MIT and Beyond, Oxford University Press, 1991, p.281-308 참조.

67) 김태호, 과학기술 혁신과 시장진입규제 -신산업 분야 규제개선 논의의 비판적 수용론을 겸하여 -, 경제규제와 법 제10권 제2호, 2017, 349-363면 참조.

68) Edward B. Roberts, Entrepreneurs in high technology: Lessons from MIT and Beyond, Oxford University Press, 1991, p.281-308 참조.

가 많다. 이해관계인의 반대 등으로 인하여 기존의 규제체계를 유지하거나 보다 강화하여 혁신적인 수단을 구체적으로 시행하기 어렵게 되는 경우가 많기 때문이다. 이러한 문제는 역사적 사례를 통하여도 확인된다. 예컨대 1860년대 영국에서는 소위 적기조례(Red Flag Act)라고 불리는 규제로 인하여 혁신적인 증기기관 기술을 활용한 자동차가 발명되었음에도 불구하고, 이를 활용하는 구체적인 시행을 하는 것에 어려움을 겪었다[69]. 증기기관 자동차의 등장에 위기를 느낀 마부들의 이권을 보장하기 위하여 불합리한 규제로[70] 이를 제한하였기 때문이다. 위 사례와 같은 문제는 현재에도 지속적으로 발생하고 있다. 최근 국내에서 모빌리티 분야의 혁신을 위한 새로운 서비스 모델인 '우버' 서비스와 '타다' 서비스가 기존의 여객운송을 담당하던 이해관계자들의 반대로 인하여 중단된 사례[71] 등이 그것이다.

하지만 혁신을 위한 구체적인 시행을 제한하기만 하면 혁신에 도달할 수 없고 혁신에 뒤처지게 된다. 그 결과 국가간 장벽이 없는 세계화시대에 우리는 종속적인 지위를 갖게 될 수 밖에 없다[72]. 특히 오늘날의 혁신은 18세기와 19세기의 산업혁명에 필적할만한 변화로 인식되면서, 디지털기술을 기초로 하는 사물인터넷, 인공지능 로봇 등의 새로운 상품, 데이터의 분석에 기초한 새로운 생산방식, 플랫폼을 활용한 새로운 서비스 유형 등을 통하여 다양하고 급속하게 창출되고 있다[73]. 과학기술의

---

69) 해당 규제로 인해 영국의 자동차산업의 발달이 저해되었다고 평가된다. 이원우, 혁신과 규제 -상호 갈등관계의 법적 구조와 갈등해소를 위한 법리와 법적 수단- , 경제규제와 법 제9권 제2호, 2016, 9-11면 참조.

70) 해당 법률(The Locomotives on Highways Act, 1865)에서는 자동차 운행을 위하여는 운전수, 기관원, 적기를 든 안전요원을 필수적으로 고용하도록 하였고, 자동차의 속도를 도시에서는 시속 2마일, 그 외 지역에서는 시속 3마일로 제한하였다. 이원우, 혁신과 규제 -상호 갈등관계의 법적 구조와 갈등해소를 위한 법리와 법적 수단- , 경제규제와 법 제9권 제2호, 2016, 10면 참조.

71) 이윤정, 개정 여객자동차법에 신설된 플랫폼 운송사업에 대한 규제의 법적 쟁점, 서울법학 제28권 제2호, 2020, 148-152면 참조.

72) 이원우, 신융합산업 활성화를 위한 규제개혁입법의 현황과 과제, 경제규제와 법 제12권 제2호, 2019, 138면 참조.

73) 왕승혜, 혁신적인 디지털기반 기술 규제에 관한 OECD 규제정책위원회의 논의, 경제규제와 법 제11권 제2호, 2018, 378-383면 참조.

비약적인 발전으로 무수한 혁신적인 기술이나 아이디어가 쏟아져 나오고 있는 현재의 상황에서는 혁신의 중요성은 더욱 커지고 있는 것이다[74]. 이에 새로운 기술이나 창의적인 아이디어를 구체적으로 시행할 수 있도록 하는 방안이 더욱 필요하다[75].

Ⅱ. 규제체계의 수정

1. 규제의 의의

규제(規制)의 문언적 의미는 '규칙을 정하는 것' 또는 '정해진 규칙 그 자체'를 의미한다. 영미법상에서 규제를 의미하는 'regulation'도 '정해진 규칙'과 동일하거나 유사한 개념으로 사용된다. 문언적 의미에 따르면 정해진 규칙 그 자체를 규제로 볼 수 있다. 하지만 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development)는 규제를 "정부가 법령을 제정하는 것으로 광범위하게 정의"하면서, "민간 부문에서 개인과 기업의 경제적 활동을 수정하기 위해 특정한 불이익을 부과하는 것이 내용"이라고 하여[76], 규제를 문언적 의미보다 좁게 해석한다. 헌법 제119조 제2항에서도 "시장의 지배와 경제력의 남용방지, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 규제와 조정을 할 수 있다."라고 규정하여 규제를 자유로운 활동을 제한하는 내용으로 보고 있다[77].

이와 관련하여 규제를 문언적 의미로 파악하여 입법행위나 법령의 내용과 동일하게 보는 것은 규제의 의미를 불분명하게 하는 것으로 타당하지 않다. 또한 규제를 OECD와 같이 개인의 자유를 제한하는 주관적 성

---

74) Johann D. Harnoss·Ramón Baeza, Overcoming the Four Big Barriers to Innovation Success, BCG(Boston Consulting Group), 2019 참조.
75) 김태호, 과학기술 혁신과 시장진입규제 -신산업 분야 규제개선 논의의 비판적 수용론을 겸하여-, 경제규제와 법 제10권 제2호, 2017, 349-363면 참조.
76) R. S. Khemani, Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law, Organisation for Economic Co-operation and Development, 1993, p.73-74 참조.
77) 이원우, 규제개혁과 규제완화 : 올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색, 저스티스, 2008, 358-360면 참조.

격만으로 이해하는 것도 타당하지 않다. 규제는 사회적 체계를 형성[78]하는 등의 객관적 성격도 가지고 있기 때문이다. 이에 규제는 '행정기관이 특정한 행정 목적을 달성하기 위하여 개인이나 기업의 활동을 제한하는 법령 등의 사항'으로 정의하는 것이 타당하다. 행정규제기본법도 행정규제를 "국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항"이라고 정의하여 주관적 성격과 객관적 성격을 모두 명시하고 있다[79].

2. 규제의 한계

규제는 '개입'을 주요 요소로 한다. 행정기관이 공익적 목적을 달성하기 위하여 국민의 자유로운 활동을 제한하는 방식으로 개입하는 것이기 때문이다[80]. 다만, 국민의 자유로운 활동을 제한하는 것은 공익적 목적을 달성할 수 있는 최소한의 개입이어야 한다(헌법 제37조 제2항). 과도한 개입은 국민의 자유를 침해할 수 있으므로 최소한의 개입만이 허용되는 것이다. 행정기관이 최소한의 개입만 할 수 있다는 것은 최적의 규제를 설정하여야 한다는 의미로 볼 수 있다.

이에 원칙적으로 최적의 규제를 설정하기 위해서는 공익적 목적을 방해하는 문제가 이미 발생하였거나 적어도 예상할 수 있는 문제에 대하여 대응하는 방식을 취할 수 밖에 없다. 예상할 수 없는 문제에 대하여 규제를 하는 것은 최적의 규제를 설정하는 것으로 볼 수 없기 때문이다. 이와 관련하여 최근 공익적 목적을 달성하기 위한 최적의 규제를 설정하는 방안으로 행위의 결과 등에 대응하여 점차적으로 강화된 제한조치를 하는 '대응적 규제(responsive regulation) 이론', 특정한 문제를 중심으로 분석하고 이에 대한 해결책을 개발하는 방식으로 적절한 규제를 정하는

78) 양천수, 제4차 산업혁명과 규제형식의 진화, 경제규제와 법 제12권 제2호. 2019, 156-157면 참조.
79) 행정규제기본법 제2조 제1항 제1호 참조.
80) 이원우, 경제규제법론, 홍문사, 2010, 11-13면 참조.

‘문제중심적 규제(problem-centered regulation) 이론’ 등이 제시되고 있다[81].

하지만 이 또한 이미 발생한 문제나 예상되는 문제로 인한 위험을 가장 적절하게 예방하는 규제를 정하는 것에 목표를 두고 있는 것으로 볼 수 있다. 이렇듯 규제는 예상되는 문제를 전제로 가장 적절한 내용을 정하는 것을 목표로 하고 있어, 예상하지 못한 문제에 대한 대응이 어렵다[82]. 예상하지 못한 문제에 대하여는 규제의 공백이 발생할 수 밖에 없는 한계가 있는 것이다[83]. 물론 종래에도 예상하지 못한 문제로 인한 규제의 공백은 발생하였다. 그렇지만 현대사회에서는 과학기술의 발달과 산업융합 등으로 인하여 더욱 빈번히 발생하고 있다[84]. 또한 앞으로도 예상하지 못한 문제가 더 많이 발생할 것임은 명백하다. 이에 따라 예상하기 어려운 혁신의 특징과 규제의 한계로 인하여 혁신과 규제가 충돌하는 문제는 지속적으로 발생할 수 밖에 없다.

이와 관련하여 최근 규제가 얼마나 혁신을 억제하는지에 대한 분석이 활발히 진행되고 있다[85]. 하지만 혁신과 규제가 충돌하는 문제에 대한 확인적인 논의를 넘어 예상하지 못한 혁신에 대응하기 위하여 규제의 한계를 극복할 수 있는 구체적인 방안을 마련할 필요가 있다. 즉 현대사회와 미래사회에서는 예상하지 못한 문제로 인한 규제의 공백 또는 부적절이라는 규제의 한계를 해소하기 위한 방안이 더욱 필요하게 된 것이다[86]. 그렇지만 공익목적을 달성하고자 하는 규제의 본질적인 기능을 포

---

81) Robert Baldwin·Martin Cave·Martin Lodge, Understanding regulation - theory, strategy, and practice, Oxford University Press, 2012, p.259-265, 267-268 참조.
82) 이제희, 위험 관리 관점에서 본 규제제도의 고찰, 공법학연구 제21권 제1호, 2020, 318-323면 참조.
83) Simone di Castri and Ariandne Plaitakis, Going beyond regulatory sandboxes to enable FinTech innovation in emerging markets, BFA, 2017, p.6 참조.
84) 박균성, 제4차 산업혁명시대에서의 입법과제와 입법부의 대응방안, 경제규제와 법 제11권 제2호, 2018, 231-232면 참조.
85) Philippe Aghion·Antonin Bergeaud·John Van Reenen, The Impact of Regulation on Innovation, Centre for Economic Performance(vol. no, 1744), 2021, p. 1-77 참조

기하면서까지 무조건적인 혁신을 위한 시도를 하는 것은 바람직하지 않다. 위험을 예방할 수 있는 규제의 중요한 기능은 유지하면서 규제의 한계를 극복하여 혁신을 촉진할 수 있는 방법이 필요하다.

Ⅲ. 소결

혁신을 촉진하기 위해서는 혁신적인 수단을 통한 구체적인 시도가 필요하다. 하지만 예상하지 못한 문제에 대응하기 어려운 규제의 한계로 인하여 혁신을 위한 시도가 어려워지는 문제가 발생한다. 혁신촉진을 위해서는 기존 규제체계의 수정이 필요한 것이다. 이에 규제샌드박스는 기존 규제의 한계를 극복하여 혁신을 촉진할 수 있는 효과적인 방안이 될 수 있다.

이와 관련하여 기존의 제도를 활용해서도 규제체계를 수정하여 혁신을 촉진할 수 있으므로[87], 별도로 규제샌드박스가 필요한지 비판이 있을 수 있다. 예컨대 가행정행위 내지 기한부 규제적용의 면제를 통하여 잠정적으로 혁신적인 사업을 시도할 수 있도록 할 수 있고, 실험입법을 통하여 혁신과 규제를 실험할 수 있도록 할 수도 있다. 또한 혁신적인 사업과 관련한 규제의 적용여부 등에 대한 행정기관이 유권해석을 통하여 안전한 사업시행을 할 수 있다. 이러한 규제환경의 완화를 통하여 혁신을 촉진할 수 있는 것이다.

하지만 기존의 제도들을 혁신을 촉진하는 방안으로 활용할 수 있는 것과 혁신촉진을 목적으로 하는 규제샌드박스는 달리 보아야 한다. 기존 제도들은 혁신촉진을 위하여 활용될 수 있는 추상적인 가능성만을 가지고 있지만, 규제샌드박스는 구체적인 내용을 가지고 혁신촉진을 위해 활용할 수 있기 때문이다. 이에 기존의 제도를 활용하는 등으로 규제환경

---

86) 김태오, 기술발전과 규율공백, 그리고 행정법의 대응에 대한 시론적 고찰, 행정법연구 제38호, 2014, 84-93면 참조.

87) 안수현, 금융분야에서의 규제샌드박스(regulatory sandbox)도입과 법적 과제 -금융혁신지원특별법(안)을 소재로-, 상사판례연구 제31권 제3호, 2018, 140-141면 참조.

을 완화하여, 혁신적인 사업을 시도할 수 있게 하는 구체적인 내용을 가진 규제샌드박스가 필요하다고 볼 수 있다.

제 4 절 규제샌드박스의 정당성

Ⅰ. 개설

규제샌드박스는 특정한 혁신적인 사업을 실험할 수 있도록 기존 규제체계에 수정을 가하는 등의 내용을 가지고 있다. 이로 인하여 규제샌드박스는 도입단계에서부터 위헌성에 대한 염려가 발생하였고, 현재에도 이와 관련한 주장이 제기되고 있다[88]. 규제샌드박스가 보다 적극적으로 활용되는 경우에는 위헌성에 대한 염려가 더욱 커질 수도 있다. 이에 규제샌드박스가 혁신을 촉진하기 위한 제도로 적절히 기능하기 위해서는 위헌성이 없는 정당한 제도임을 확인할 필요가 있다.

규제샌드박스의 위헌성에 주장에서는 특정한 혁신적인 사업에 대하여 다른 경쟁 사업에 비하여 특권을 부여하게 되는 결과가 발생하는 문제를 제기하고 있다[89]. 이에 규제샌드박스가 평등원칙에 위반되는지가 정당성에 관한 주요 내용으로 볼 수 있다. 그 밖에도 법치주의원리와 관련하여 규제샌드박스의 근거되는 법률에 따라 다른 법률에 의한 규제의 적용을 해소하는 경우에는 법률우위의 원칙을 위반할 소지가 있다는 주장도 있다[90]. 추가적으로 기존의 법령에 따른 규제를 준수하고 있는 사업자의

---

88) Brian R. Knight·Trace E. Mitchell, The Sandbox Paradox : Balancing the Need to Facilitate Innovation with the Risk of Regulatory Privilege, Mercatus Working Paper, 2020, p.3-37 참조.
89) Brian R. Knight·Trace E. Mitchell, The Sandbox Paradox : Balancing the Need to Facilitate Innovation with the Risk of Regulatory Privilege, Mercatus Working Paper, 2020, p.5 참조.
90) 박종준, 실증을 위한 규제특례 제도에 관한 공법적 고찰, 법조 제70권 제1호, 2021, 22면 참조.

신뢰가 침해되거나 혁신적인 사업에 적합한 방향으로 규제가 개선되는 경우 기존의 규제를 준수하고 있는 사업자의 신뢰가 침해되는지 등의 신뢰보호원칙의 위반도 문제될 수 있을 것으로 보인다. 또한 권력분립원리의 위반과 관련하여 행정기관과 입법기관의 권한이 침해되어 위헌적인지에 대한 문제도 발생할 수 있다.

본 절에서 규제샌드박스를 담당하는 행정기관이 특정한 혁신적인 사업과 관련한 규제의 적용을 해소하는 규제환경 완화방식에 관한 내용을 중심으로 헌법상의 기본원리 내지 기본원칙인 평등원칙, 법치주의원리, 권력분립원리에 위반하는지에 대하여 검토한다. 또한 이를 통해 규제샌드박스의 정당성을 확인한다.

Ⅱ. 평등원칙

1. 개관

평등원칙은 헌법상의 법원리이고, 국가가 정당한 사유없이 국민들을 차별하여서는 아니된다는 것을 의미한다[91]. 즉 평등은 합리적인 이유가 있는 경우에는 다르게 취급할 수 있는 것이고, 오히려 합리적인 이유가 있음에도 동일하게 취급하는 것은 평등원칙에 위반될 수 있다. 합리적인 이유없이 차별취급을 하는지는 본질적으로 같은 것을 자의적으로 다르게 취급하거나 본질적으로 다른 것을 자의적으로 동일하게 취급하는 것을 금지하는 자의금지의 원칙에 따라 판단할 수 있다[92]. 다만 헌법재판소는 헌법에서 특별히 평등을 요구하는 경우나 차별취급으로 인하여 기본권에 중대한 제한이 초래되는 경우에는 엄격한 심사척도가 적용된다고 하여 비례심사를 하고 있다[93]. 이와 달리 국가유공자와 같이 헌법에서 특별한 우대를 명령하고 있는 경우에는 완화된 기준을 적용하기도 한다[94].

---

91) 박정훈, [행정법연구1] 행정법의 체계와 방법론, 박영사, 2019, 136-138면 참조.
92) 박균성, 행정법강의, 박영사, 2020, 26-28면 참조.
93) 헌법재판소 1999. 12. 23. 선고 98헌마363 전원재판부 결정 참조.
94) 헌법재판소 2001. 2. 22. 선고 2000헌마25 전원재판부 결정 참조.

규제샌드박스는 혁신적인 사업에 대하여만 규제환경을 완화하여 해당 사업을 시행할 수 있도록 한다. 혁신적인 사업을 다른 사업과 다르게 취급을 하고 있는 것이다. 또한 규제해소의 효과를 특정 사업에 대하여만 인정하여 특별히 취급하고 있다. 이하에서는 규제샌드박스가 특별히 혁신적인 사업을 다른 사업과 차별하고 있는 것이 합리적인 이유가 있는 것인지, 특정 사업에 대하여만 다른 사업과 달리 일반적인 규제의 효력을 해소하는 것이 합리적인 이유가 있는 것인지에 대하여 논의한다.

2. 혁신적인 사업의 보장

혁신은 국민경제에 직접적인 영향을 미치고 국가 경쟁력에도 막대한 영향을 미친다. 이에 혁신촉진의 필요성은 아무리 강조해도 부족하지 않다. 헌법에서도 혁신을 통하여 국민경제의 발전에 노력해야한다고 규정하고 있다[95]. 이와 관련하여 행정기관은 혁신적인 사업을 하는 교육기관, 연구소, 사업자 등에 대하여 보조금을 지급하기도 한다. 또한 입법기관은 특별법을 제정하여 혁신에 도달할 수 있도록 지원하기도 한다. 예컨대 전기자동차의 대중화를 통한 혁신촉진을 위하여 보조금을 지급하는 것[96]과 수소경제 내지 자율주행자동차를 활성화하여 혁신을 촉진하기 위한 특별법[97]을 제정하는 것 등이 이에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

혁신촉진이라는 중대한 공익적 목적을 위한 측면에서 혁신적인 사업은 다른 사업과는 본질적인 차이가 있다. 이에 규제샌드박스가 혁신적인 사업을 다른 사업과 달리 취급하는 것은 합리적인 이유가 있으므로 평등원칙에 위반된다고 볼 수 없다. 또한 앞선 예시와 같이 보조금을 지급하거나 특별법을 제정하는 등으로 혁신적인 사업을 다른 사업에 비하여 보다 특별하게 보장하는 다양한 시도들도 평등원칙에 위반되지 않는다.

다만 혁신적인 사업을 다른 사업에 비해 차별적으로 취급하는 것을 정

95) 헌법 제127조 제1항 참조.
96) 대기환경보전법 제58조 제3항, 동법 시행규칙 제79조의3 등 참조.
97) 수소경제 육성 및 수소 안전관리에 관한 법률, 자율주행자동차 상용화 촉진 및 지원에 관한 법률 등 참조.

당화하기 위해서는 불확정개념인 '혁신'에 대한 객관적이고 합리적인 판단이 전제되어야 한다. 앞서 살핀 바와 같이 혁신은 새로운 기술과 창의적인 아이디어를 통한 공동체 내지 사회의 유의미한 변화를 의미하는 점에서, 신규성과 사회적 가치성이 판단기준이 될 수 있다[98]. 또한 이러한 기준을 통해 '혁신'을 판단하는 적합한 행정기관이 조직되어야 하고, 적법한 절차에 따라 판단을 하여야 한다.

3. 특정 사업에 대한 예외

규제샌드박스는 특정 사업에 대하여만 규제환경이 완화되는 효력을 부여하는 내용을 담고 있다. 일반적 효력을 가지고 있는 법령에 근거한 규제가 동일하게 적용되어야 함에도 불구하고 특정 사업에만 달리 적용되는 것이다[99]. 이에 규제환경이 완화되는 효력을 부여받은 특정 사업과 이와 동일·유사한 내용의 혁신적인 사업의 관계에서 법령에 근거한 규제의 효력이 달리 적용되는 문제가 발생한다. 즉 규제의 효력이 해소되는 특정 사업인 실험집단과 규제의 효력이 해소되지 않는 동일·유사한 내용의 혁신적인 사업인 비교집단의 관계에서[100] 평등원칙의 위배여부가 문제된다.

이에 대하여 살펴보면, 실험집단과 비교집단의 차이는 규제샌드박스를 활용하였는지 여부에 따른 것으로 볼 수 있다. 이와 관련하여 비교집단인 동일·유사한 내용의 혁신적인 사업을 시행하려고 하는 경우에도 규제샌드박스를 활용할 수 있는 기회가 실험집단과 동일하게 부여된다면, 동일한 기회가 제공되는 측면에서 양자의 관계에서 차별이 존재한다고 볼 수 없다[101]. 국내 규제샌드박스의 경우에는 기존에 규제환경이 완화

98) 앞선 규제샌드박스의 필요성에 관한 논의에서의 혁신의 의의 참조.
99) Brian R. Knight·Trace E. Mitchell, The Sandbox Paradox : Balancing the Need to Facilitate Innovation with the Risk of Regulatory Privilege, Mercatus Working Paper, 2020, p.3-37 참조.
100) 평등원칙의 위배여부에 대한 구체적인 검토에 앞서 우선적으로 실험집단과 차별이 발생하는 올바른 비교집단을 설정할 필요가 있다. 이부하, 평등원칙 심사기준에 관한 헌법적 고찰, 법과 정책연구 18(2), 2018, 581-604면 참조.

된 특정 사업이 존재하는지와 관계없이 동일·유사한 내용의 혁신적인 사업에도 규제샌드박스를 활용할 수 있는 기회가 부여되고 있다. 예컨대 유전자 검사(DTC : Direct to Customer)기술을 활용하여 건강기능식품을 맞춤형으로 소분판매하려는 사업에 대하여 건강기능식품법에서 금지하고 있는 소분판매에 관한 규제를 해소하여 해당 사업을 시행할 수 있도록 하였고[102], 이후, 동일·유사한 사업에 대하여도 동일하게 규제를 해소한 바 있다[103].

위 경우와 달리 비교집단에 대하여 기존에 규제환경이 완화된 특정 사업의 존재로 규제샌드박스를 활용할 수 없도록 하는 등의 제한을 두는 경우에는 차별이 존재한다고 볼 수 있다. 하지만 헌법에서 특별히 국가적 책무로 정하고 있는[104] 혁신촉진의 필요성을 고려할 때 차별을 정당화할 목적이 존재한다. 또한 이미 적절한 범위를 정하여 혁신적인 사업을 시행하도록 하여 실험을 하고 있음에도 해당 사업과 동일·유사한 사업을 중복적으로 시행하도록 하는 것은 적절한 범위를 넘는 혁신적인 사업의 실험적 시행이 될 수 있다. 이에 동일·유사한 사업을 중복적으로 시행하도록 하는 것을 제한하는 것은 적합한 수단이 될 수 있다. 나아가 이미 규제환경의 완화를 통해 적절한 실험범위에서 혁신적인 사업이 시행되고 있어 동일·유사한 사업의 실험적 시행을 중복적으로 허용할 경우에는 해당 사업의 실험이 부적절하게 되는 등의 제한필요성이 인정되고, 이 경우 동일·유사한 사업의 중복적 시행이 제한된다고 하더라도 혁신촉진이라는 공익에 비하여 제한되는 사익이 크다고 볼 수 없다.

---

101) 기회의 평등에 관한 구체적인 내용에 관하여는 전광석, 사회불평등의 구조 평등의 이념과 규범, 연세대학교 법학연구 제28권 제3호, 2018, 18-32면 참조.
102) 최초 동일·유사한 7개의 사업에 대하여 개별적인 규제해소를 하였다. 산업통산자원부, '산업융합 규제샌드박스'규제특례 승인 공고, 산업통산자원부공고(제2020-317호) 확인서 제26호 내지 제32호 참조.
103) 이후 2차례에 거쳐 각 10개, 6개의 동일·유사사업에 대하여 개별적인 규제해소를 하였다. 산업통산자원부, '산업융합 규제샌드박스'규제특례 승인 공고, 산업통산자원부공고(제2020-642호) 확인서 제41호 내지 제50호, 산업통산자원부, '산업융합 규제샌드박스'규제특례 승인 공고, 산업통산자원부공고(제2021-729호) 확인서 제115호 내지 제120호 참조.
104) 헌법 제127조 제1항 참조.

Ⅲ. 법치주의원리

1. 개관

법치주의원리는 국가작용이 법에 의하여 이루어져야 한다는 의미로 인치주의와 대응하는 개념으로 볼 수 있다. 초기에는 법률에 근거한 국가작용의 합법성 확보만으로 충분한 형식적 법치주의로 파악되었으나, 헌법에 기본권 보장의 내용인 권리장전이 수용되면서 국가작용의 합법성 확보와 함께 정당성의 확보까지 요청하는 실질적 법치주의로 변화하였다. 법의 형식성, 법적 안정성, 법의 실효성 등을 법치주의의 기본적인 요소로 분석할 수 있다[105].

근대입헌주의의 이념적 기초가 된 법치주의는 자의적인 행정작용으로부터 국민의 기본권을 보장하기 위한 행정통제적 목적으로 수용되었다[106]. 이후 현대적 민주법치국가로 변화하는 과정에서도 법치주의는 중요한 국가의 기본원리로 기능하고 있다[107]. 법치주의는 법률우위원칙, 법률유보원칙, 포괄위임금지원칙 등으로 구체화된다. 또한 국민의 예견가능성과 법적 안정성을 확보하기 위하여 명확성원칙, 소급입법금지원칙, 신뢰보호원칙 등이 법치주의원리로부터 파생되기도 한다[108].

이하에서는 규제샌드박스가 법치주의원리에 위반하는 위헌적인 것인지와 관련하여, 규제샌드박스의 근거되는 법령에 따라 다른 법령에 의한 규제의 적용을 해소하는 행정기관의 행위가 법률우위의 원칙을 위반하는지에 대하여 검토한다. 또한 행정기관의 해당 행위로 인하여 기존의 규제를 신뢰하여 이를 준수하고 있는 국민의 신뢰를 침해하는지, 즉 신뢰

105) 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2016, 163-166면 참조.
106) 서원우, 법치주의의 현대적 전개와 전통적 행정법학의 과제, 서울대학교 법학 제37권 제1호, 1996, 273-287면 참조.
107) 이원우, 현대적 민주법치국가에 있어서 행정통제의 구조적 특징과 쟁점, 행정법연구 제29호, 2011, 108-111면 참조.
108) 남중권, 헌법의 몇 가지 법치주의 모델 - 개념과 구조-, 부산대학교 법학연구 59(3), 2018, 12-21면 참조.

보호원칙에 위반하는 것인지에 대하여 논의하기로 한다.

2. 법률우위원칙

법률우위원칙은 법률의 효력은 헌법을 제외하고는 모든 국가기관의 의사가 가지는 효력보다 우위에 있다는 원칙이다. 이에 행정기관은 국회가 입법한 법률에 구속되고 이를 부정할 수 없다[109]. 원칙적으로 행정기관이 법률에 근거한 기존 규제의 효력을 일부나마 해소하는 것은 법률우위의 원칙에 위반될 소지가 있는 것이다. 하지만 행정기관이 규제샌드박스의 근거가 되는 법률에 부여한 권한범위 내에서 다른 법률에 근거한 규제의 효력을 해소하는 경우에는 그것만으로 법률우위의 원칙에 위반된다고 볼 수 없다. 양 법률의 효력이 충돌하는 문제가 발생할 수 있으나, 규제샌드박스의 근거되는 법률이 다른 법률과의 관계에서 특별법의 관계에 있는 경우에는 특별법우선적용의 원칙에 따라 법률우위원칙에 위반되지 않는 정당한 행위가 될 수 있기 때문이다[110].

이와 관련하여 규제샌드박스의 근거되는 법률은 다른 법률에 의한 규제의 효력을 해소하여 실험적으로 혁신적인 사업을 시행해 볼 수 있도록 하는 근거를 마련하기 위한 취지의 법률로 볼 수 있다. 이에 다른 법률에 우선하여 적용될 것을 입법자가 예상한 것으로 이해할 수 있으므로, 규제샌드박스의 근거되는 법률은 다른 법률과의 관계에서 특별법적 지위를 갖는다고 보는 것이 타당하다고 생각된다. 따라서 규제샌드박스의 근거되는 법률에 따라 다른 법률에 의한 규제의 효력을 해소하는 행정기관의 행위에 대하여 법률우위원칙을 위반한다고 볼 수 없다.

다만 규제샌드박스의 근거되는 법률이 다른 법률과의 관계에서 특별법의 지위에 있다고 하더라도, 다른 법률에 따른 규제의 효력을 해소하는 행정기관이 이를 판단하는 합리적인 기준을 설정하지 않거나 다른 법률

109) 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2016, 1061-1062면 참조.
110) 규제샌드박스의 근거 법률이 다른 법률의 특별법이라는 견해에 대하여는 박규홍, 한국형 규제샌드박스 제도 도입경위 및 동향, 한국법제연구원 법연 제63호, 2019, 59면 참조.

에 따른 규제를 담당하는 행정기관의 참여를 보장하는 등의 적법한 절차를 두지 않으면 위헌·위법의 소지가 있다[111]. 또한 이와 관련한 본질적인 내용을 법률에 규정하지 않거나 하위 법령으로 포괄적으로 위임하는 경우에도 정당성을 인정하기 어렵다.

3. 신뢰보호원칙

신뢰보호원칙은 국가작용을 신뢰한 국민의 보호가치 있는 신뢰는 보호해 주어야 한다는 원칙이다[112]. 행정기관이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적 견해를 표명하고, 개인이 귀책사유 없이 해당 견해표명을 신뢰하여 특정한 행위를 하였으나, 행정기관이 견해표명에 반하는 처분을 하여, 그 견해표명을 신뢰한 개인의 이익이 침해는 경우에는 신뢰보호원칙에 위반된다[113]. 다만 행정기관이 선행조치에 반하는 행위를 하였다고 하더라도 중대한 공익상의 이유 등 정당한 사유가 있는 경우에는 신뢰보호원칙에 위반되지 않는다[114]. 예컨대 기존의 법질서에 대한 당사자의 신뢰가 합리적이고 정당함에도 법률의 제정이나 개정으로 야기되는 당사자의 손해가 발생하고 새로운 입법으로 달성하고자 하는 공익적 목적이 정당화할 수 없는 경우에는 신뢰보호원칙에 위반되나[115], 공익적 목적이 정당화할 수 있는 경우에는 신뢰보호원칙에 위반되지 않는 것이다.

대부분의 규제샌드박스는 행정기관이 특정한 혁신적인 사업과 관련한 규제의 적용을 해소하여 해당 사업을 시행할 수 있도록 하고, 추후 해당 사업과 관련한 규제를 법령정비를 통해 개선하는 것을 주요내용으로 하

---

111) 실험입법 내지 실험조항과 관련하여 허용기준을 엄격을 정하여야 하고, 합리적인 판단과정을 거쳐야 한다는 견해도 유사한 취지로 볼 수 있다. 김태오, 기술발전과 규율공백, 그리고 행정법의 대응에 대한 시론적 고찰, 행정법연구 제38호, 2014, 100-101면 참조.
112) 김동희·최계영, 행정법 I , 박영사, 2021, 62면 참조.
113) 대법원 2002. 11. 8. 선고 2001두1512 판결 등 참조.
114) 김동희·최계영, 행정법 I , 박영사, 2021, 64-65면 참조.
115) 헌법재판소 2009. 5. 28. 선고 2005헌바20 전원재판부 결정 참조.

고 있다. 이와 관련하여 법령에 따른 기존의 규제를 준수하여 일정한 법적 지위를 형성한 자에게는 보호가치 있는 신뢰가 인정된다. 다만 행정기관이 다른 특정 사업자에 대하여 규제를 해소하는 것이 기존의 규제를 준수하여 법적 지위를 형성한 자의 보호가치 있는 신뢰를 침해하는지는 문제될 수 있다. 또한 특정 사업자에 대하여 해소된 규제가 추후 법령정비를 통하여 개선되는 경우에도 기존의 규제를 준수하여 일정한 법적 지위를 형성한 자의 보호가치 있는 신뢰를 침해하는지도 문제될 수 있다.

먼저 전자의 경우에 대하여 살펴보면, 행정기관이 다른 특정 사업자에게 규제의 적용을 해소하는 것이 기존의 규제를 준수하고 있는 사업자에 대한 신뢰에 반하는 처분이라고 보기는 어려워 보인다. 이는 원칙적으로 기존 규제를 준수한 사업자에 대한 처분이 아니기 때문이다. 또한 특정 사업자에 대한 규제해소의 효력이 해당 규제의 일반적인 효력에는 영향이 없으므로 원칙적으로 기존 규제를 준수한 사업자의 법적 지위에 영향을 미치지 않는다. 예컨대 식품위생법에 따라 허가 등을 받아 식품관련 영업을 하는 자 내지 사료법에 따라 허가 등을 받아 사료제조 등의 영업을 하는 자에게는 일정한 법적 지위가 형성된다. 이와 관련하여 반려동물을 위한 맞춤식 식품접객업을 하려는 자가, 동물용 음식을 식품으로 보지 않는 식품위생법의 규제 내지 동물용 음식을 제조하는 경우에는 사료제조업 허가를 받아야 하는 사료법의 규제의 적용을 해소하여 해당 사업을 실험적으로 시행한다고 하여 기존 사업자의 법적 지위에 영향을 미치는 것으로 볼 수 없다[116].

다만 예외적으로 행정기관이 특정 사업에 대하여 규제의 적용을 해소하는 효력이 해당 규제를 준수하고 있는 기존 사업자의 법적 지위에 영향을 미치면 신뢰에 반하는 처분이 될 수 있다. 수익처분에 대한 상반된 이해관계를 가지는 경업자 등과 같이 경쟁관계에 있어 법적 지위에 영향을 받는 경우가 있을 수 있는 것이다[117]. 하지만 특정 사업에 대한 규제

116) 산업통산자원부, '산업융합 규제샌드박스'규제특례 승인 공고, 산업통산자원부공고(제2021-488호) 확인서 제91호 참조.
117) 수익처분에 대한 상반된 이해관계를 가진 제3자의 법적 효과에 대하여는 박정훈, [행정법연구2] 행정소송의 구조와 기능, 박영사, 2011, 254-257면 참조

의 적용이 해소되어 기존에 금지된 혁신적인 사업이 특별히 시행되는 점에서 예외적인 경우가 발생하는 경우가 많지는 않을 것으로 보인다. 예컨대 위 사례에서 식품접객업자와 사료제조업자가 표면적으로는 일정한 경쟁관계가 있는 것으로 보인다. 하지만 동물이 섭취하는 음식은 식품위생법상 식품에 해당하지 않으므로 기존의 식품접객업자와의 경쟁관계를 인정하기 어렵다. 또한 사료관리법에서는 동물이 섭취하는 음식을 사료로 규정하면서 사료의 제조·수입·판매만을 영업으로 한정하므로 동물용 음식을 통한 접객업과의 경쟁관계도 인정하기 어렵다[118]. 설령 예외적으로 행정기관의 특정 사업자에 대한 규제적용의 해소로 인해 기존에 해당 규제를 신뢰한 사업자의 법적 지위에 영향을 미친다고 하더라도 신뢰보호원칙에 위반된다고 보기는 어렵다. 혁신촉진이라는 공익상의 중대한 목적으로 실험적 사업시행만을 가능하게 하는 점에서 정당한 사유를 인정할 수 있고, 과도한 침해로 보이지도 않기 때문이다.

다음으로 후자의 경우에 대하여 살펴보면, 기존의 규제는 유지되면서 새로운 규제가 추가되는 경우와 기존의 규제가 변경되는 경우로 나누어 볼 수 있다. 원칙적으로 기존의 규제는 유지하면서 혁신적인 사업을 위한 별도의 새로운 기준이 마련되는 경우에는 규제개선으로 인하여 신뢰가 침해된다고 볼 수 없다. 기존 규제의 효력에는 영향이 없기 때문이다. 이와 달리 기존 규제의 근거가 되는 법령이 변경되는 경우에는 신뢰가 침해될 가능성이 있다[119]. 하지만 규제샌드박스를 통하여 법령이 변경되는 경우는 원칙적으로 신뢰보호원칙을 위반한다고 보기는 어렵다. 법령 개정으로 인하여 신뢰보호원칙에 위반하였는지 여부는 보호되는 신뢰와 공익과의 비교형량을 통하여 판단할 수 있는데[120], 규제샌드박스의 경우

118) 기존의 법령에 따른 영업과는 다른 영업이 실시되는 것으로 양자는 원칙적으로 별개의 사업으로 볼 수 있다. 사료관리법 제2조, 제8조, 식품위생법 제2조, 제37조 등 참조.

119) 헌법재판소는 개별 법령이 개정되는 경우에도 기존 법령이 변경되지 않을 것으로 강한 신뢰를 부여한 경우에는 신뢰보호원칙에 위반될 수 있다고 한다. 헌법재판소 2009. 5. 28. 선고 2005헌바20,22,2009헌바30(병합) 참조.

120) 이준일, 불소급원칙과 신뢰보호원칙, 세계헌법연구 27(1), 2021, 132-134면 참조.

에는 혁신촉진이라는 중요한 공익적 목적이 인정되기 때문이다. 또한 행정기관이 혁신적인 사업과 관련한 규제를 해소하여 해당 사업을 시행하는 것과 관련해서는 공고를 통하여 법령정비에 대한 예견가능성을 부여하고, 사업시행 등의 과정에서 이해관계자들의 의견도 수렴하여 법령정비여부를 판단하는 절차를 거치므로 더욱 신뢰보호원칙에 위반되지 않을 것으로 판단된다[121].

따라서 규제샌드박스의 절차를 통하여 법령에 따른 기존 규제의 적용이 특정 사업에 대하여 해소되거나, 해당 규제가 법령정비를 통하여 개선이 된다고 하더라도, 기존의 규제를 신뢰한 자의 보호가치 있는 신뢰를 원칙적으로 침해한다고 볼 수 없다. 즉 규제샌드박스가 신뢰보호원칙에 위반되는 위헌적인 것으로 볼 수 없다.

Ⅳ. 권력분립원리

1. 개관

권력분립원리는 국가의 기능을 입법・행정・사법으로 나누어 각 독립적인 국가기관에 분배하고, 각 국가기관이 상호 견제를 통하여 국가권력을 통제하도록 하여 국민의 자유와 권리를 보호하고자 하는 원리이다[122]. 국가권력이 집중되지 못하도록 하여 권력상호간에 균형관계가 유지되도록 하는 통치구조의 구성원리라고 볼 수 있다[123]. 고전적 권력분립원칙은 '국가권력의 제한', '권력남용의 금지', '자유보장'을 요소로 보았으나[124], 오늘날에는 국가목적의 효율적 구현을 위한 협조가 가능한 분립이 되도록 하는 요소가 추가되어, 입법부・행정부・사법부가 권력을 기능적으로 부담하는 기능적 권력분립으로 의미가 변화하였다[125].

---

121) 김동희·최계영, 행정법Ⅰ, 박영사, 2021, 62-66면 참조
122) 헌법재판소 2021. 1. 28. 선고 2020헌마264, 681 전원재판부 결정 참조.
123) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010, 745면 참조.
124) 허영, 한국헌법론, 박영사, 2019, 742면 참조.
125) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010, 753-757면 참조.

즉 권력분립원리는 복수의 국가기관에게 고유한 권한을 배분하고 해당 권한을 각 국가기관만이 행사할 수 있도록 하는 고전적 의미에서 공동의 국가목적을 효율적으로 구현하기 위하여 기능적으로 권력을 배분하는 의미로 변화한 것이다[126]. 이하에서는 행정기관이 특정 혁신적인 사업에 대하여 규제를 개별적으로 해소하는 것이 권력분립원리에 위반하는 것인지에 대하여 논의한다. 또한 국내 규제샌드박스와 같이 법률에서 행정기관에게 구체적인 법령정비의무를 부여하는 것이 권력분립원리에 위반하는 것인지에 대하여도 검토한다.

2. 개별적인 규제해소

혁신적인 사업을 실험적으로 시행할 수 있도록 행정기관이 해당 사업과 관련한 규제의 적용을 해소하는 것은, 당해 규제의 근거가 되는 법령의 효력을 행정기관이 일부나마 소멸하게 하는 것으로 볼 수 있다. 이에 행정부가 입법부의 입법권을 침해하는 것인지가 문제될 수 있다. 법령의 발생과 소멸에 대한 판단은 원칙적으로 입법부의 권한이기 때문이다.

하지만 고전적 권력분립과 같이 입법부에게만 입법권이 인정되는 것이 아니므로, 행정부가 규제에 근거가 되는 법령의 효력을 일부 해소하는 행위가 그 자체로 입법부의 입법권을 침해하는 것은 아니다. 기능적 권력분립의 관점에서 행정부도 혁신촉진이라는 공동의 목적을 달성하기 위하여 정부법률안을 제출하거나 국회법률안에 대한 의견을 제시하는 등으로 입법부의 입법과정에 참여하는 입법작용을 할 수 있기 때문이다[127]. 다만 행정부의 입법작용이 입법부의 본질적인 입법권한을 침해하는 등으로 부당하게 행사되는 경우에는 입법부의 권한을 침해할 여지가 있다.

이와 관련하여 입법부에 의하여 제정되거나 개정된 규제샌드박스에 근거되는 법률에 따라 행정기관이 다른 법률에 따른 규제의 효력을 해소하는 점, 규제의 근거되는 법령의 일반적 효력을 해소하는 것이 아니라 개

126) 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2016, 961-965면 참조.
127) 허영, 한국헌법론, 박영사, 2019, 755-756면 참조.

별적인 특정 사안에 한하여 효력이 잠정적으로 해소되는 점, 입법부가 해소된 규제의 근거가 되는 법령을 개정하는 경우에는 행정기관이 규제를 해소한 효력이 소멸되는 점[128] 등을 통하여 볼 때, 입법부의 법령소멸에 관한 권한을 침해하는 것으로 볼 수는 없다고 판단된다[129].

3. 법령정비의무의 부여

규제샌드박스는 혁신적인 사업에 적용되는 규제의 해소를 통하여 실험적으로 해당 사업을 시행하도록 한다. 실험적 사업시행에 대하여 사업시행 그 자체에 초점을 두는 경우도 있지만 규제개선을 위한 검토를 전제하는 경우도 있다. 국내 규제샌드박스에서는 법률에서 구체적인 법령정비의무를 행정기관에게 부여하고 있다. 이와 관련하여 입법기관이 법률을 통하여 법령정비의무를 행정기관에 부여하여 행정기관이 입법에 관한 권한을 행사하도록 강제하는 것이 행정부의 입법에 관한 권한을 침해하는지 문제될 수 있다. 원칙적으로 행정기관은 스스로 입법에 관한 권한을 행사할 것인지를 결정할 수 있는데, 이러한 결정을 하도록 입법부가 강제하는 것이 행정부의 입법에 관한 권한을 침해할 수 있기 때문이다.

권력분립에 위반되는지를 검토하기에 앞서 행정부의 대표적인 입법에 관한 권한의 내용에 대하여 살펴보면, 행정부는 정부법률안을 제출하는 등으로 형식적 법률을 제정하거나 개정하는 입법과정에 참여할 수 있는 권한이 있다. 또한 현대 행정이 고도로 전문화되고, 법률로 모든 행정대상의 급격한 변화에 대응하는 것이 어려우며, 정치적으로 중립된 입장에서 규율을 할 필요가 있는 등으로 인하여 행정부가 행정입법에 관한 권

---

128) 행정기관이 해소한 규제는 기존의 법령에 의한 규제로 특정되므로 법령이 개정되는 경우에는 해소의 효력이 미치지 않는다. 이에 대한 구체적인 내용에 관하여는 제3장 제5절 등 참조.

129) 이와 관련하여 입법부의 권한을 침해한다고 판단하기 어려우나, 입법부의 권한의 침해 우려가 완전히 해소된 것은 아니라고 보면서 규제샌드박스의 구체적인 운용과정에서 이에 대한 끊임없는 고민을 해야한다고 하기도 한다. 박종준, 실증을 위한 규제특례 제도에 관한 공법적 고찰, 법조 제70권 제1호, 2021, 23면 참조.

한을 가지고 있기도 하다[130]. 이러한 행정입법은 입법기관인 국회가 부여하는 범위에서 국회의 입법과 동일한 성질을 가지는 입법작용으로 볼 수 있다[131].

이에 법률에 의하여 행정기관에게 구체적인 법령정비의무가 부여하는 것은 행정기관에게 정부법률안을 만들거나 행정입법을 개·폐하도록 강제하는 등으로 행정부의 입법에 관한 권한을 제한하는 것으로 볼 수 있다. 하지만 국내 규제샌드박스에서 행정기관에게 구체적인 법령정비의무를 부여하고 있기는 하나, 행정기관이 혁신적인 사업에 적용되는 규제를 해소하면 법령정비의무가 발생하도록 하고, 행정기관이 사업시행을 관리·감독하면서 법령정비의 필요여부를 판단할 수 있도록 한다. 또한 법령정비의 내용을 문제된 혁신적인 사업을 무조전적으로 허용하는 내용으로 하여야 한다는 등의 별도의 제한을 가하지 않고 있다. 즉 법률정비의무의 발생을 행정기관의 행위를 통해 결정하고, 법령정비의무의 이행여부도 행정기관이 판단할 수 있으며, 법령정비의 내용도 행정기관이 별도의 제한없이 정하도록 하고 있다. 이에 법률에서 행정기관에게 구체적인 법령정비의무를 부여하고 있는 것만으로 행정부의 입법에 관한 권한이 침해된다고 보기는 어렵다.

130) 김동희·최계영, 행정법 Ⅰ, 박영사, 2021, 143-144면 참조.
131) 이희정, 행정입법 효력의 재구성 - 시론, 행정법연구 제25호, 2009, 112-113면 참조.

제 2 장 규제샌드박스의 현황

제 1 절 서설

혁신은 모든 곳에서 동시에 발생하지 않지만, 혁신이 일정한 공간에서 시작되면 모든 곳으로 빠르게 확산된다. 새로운 과학기술이나 창의적인 아이디어 등을 수단으로 하는 공동체 내지 사회에 가치있는 변화를 의미하는 혁신은 인위적으로 막을 수 없고 자연스럽게 확산되는 것이다. 혁신촉진을 목적으로 하는 규제샌드박스도 시작과 동시에 전 세계로 빠르게 확산되었다[132]. 혁신을 촉진하기 위한 규제샌드박스가 혁신과 같이 확산된 것이다.

본 장에서는 국내뿐만 아니라 주요 국가에서 규제샌드박스를 운용하는 구체적인 현황에 대하여 살펴보기로 한다. 특히 중요한 내용으로 볼 수 있는 도입과정, 적용대상, 실정법상의 구현형태에 대하여 분석한다. 이를 통해 국내 규제샌드박스의 특징을 보다 분명히 확인한다. 또한 각 현황과 관련한 국내 규제샌드박스의 주요 논점에 대하여 검토한다.

제 2 절 도입과정

Ⅰ. 개설

2016년 영국에서 최초로 도입한 규제샌드박스[133]는 현재 국내를 비롯

132) 초기에는 금융 분야에 한정된 최초 규제샌드박스와 유사한 형태로 전파되었다. Baker McKenzie, International Guide to Regulatory Fintech Sandboxes, 2018, p.5-12 참조.

한 60여 개국에서 도입하고 있다[134]. 초기에는 금융 분야의 혁신촉진을 위한 최초 규제샌드박스와 유사한 형태로 각 국가들이 도입하였지만, 점차 분야를 확대하고, 방식을 구체화하는 등으로 변형되고 있다. 본 절에서는 규제샌드박스를 최초로 도입한 영국, 영국의 최초 규제샌드박스를 유사하게 수용한 호주, 영국의 최초 규제샌드박스를 보다 다양한 분야로 확대시킨 싱가포르, 독자적인 방식으로 변형하여 규제샌드박스를 도입한 독일, 국가적 차원의 제도로 변형하여 규제샌드박스를 도입한 일본 등 주요 국가의 규제샌드박스 도입과정과 변화과정 등의 현황에 대하여 분석하기로 한다.

Ⅱ. 외국의 법제

1. 영국

영국 재무부(Her Majesty's Treasury) 산하 독립기구인 금융행위규제기구(FCA : Financial Conduct Authority)는 2014년 10월 소비자 편익향상과 핀테크 기업 간의 경쟁촉진을 위해 'Project Innovate'를 시작하였고, 기존 비즈니스 모델에 도전하는 'Disruptive Innovation'을 통하여 경쟁력 촉진을 꾀하였다. 이러한 프로젝트의 일환으로 규제샌드박스를 소개·발표하였고, 2016년 6월 규제샌드박스를 최초로 시행하였다[135]. 해당 규제샌드박스는 비정기적인 회차(cohort)별로 진행되었는데, 2016년 7월 최초 신청을 받은 이후 2020년 12월까지 총 7회차(cohort7)까지 진행되

133) Dirk A. Zetzsche·Ross P. Buckley·Janos N. Barberis·Douglas W. Arner, Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation, Fordham Journal of Corporate & Financial Law 23(1), 2017, p.34 참조.
134) 2020년 11월 기준으로 57개국에서 규제샌드박스를 시행하고 있다. The World Bank 홈페이지 참조.
(https://www.worldbank.org/en/topic/fintech/brief/key-data-from-regulatory-sandboxes-across-the-globe)(최종접속 2021.12.19.).
135) FCA 홈페이지 참조.
(https://www.fca.org.uk/firms/innovation/regulatory-sandbox)(최종접속 2021.12.19.).

었고, 총 501개 기업이 신청하여 150개 기업이 실험에 참여하였다[136].

하지만 이후 2021년 8월부터는 신청기간을 두지 않고 상시적으로 신청을 할 수 있도록 절차를 변경하였다[137]. 또한 금융행위규제기구(FCA)는 영국에서의 혁신적인 사업의 촉진을 넘어 국제적 차원에서의 혁신적인 사업을 촉진할 목적으로 글로벌 샌드박스(Global Sandbox)를 제안하였다. 이에 2019년 1월 글로벌 금융혁신 네트워크(GFIN : Global Financial Innovation Network)를 설립하고, 글로벌 샌드박스를 시행하고 있다[138].

그 밖에도 가스전력시장규제청(Office of Gas and Electricity Markets)의 소속기관인 Ofgem은 2016년 12월 에너지 분야의 혁신적인 사업을 시행하고자 하는 기업을 지원하기 위한 혁신링크(Innovation Link)라는 서비스를 시작하였고, 그 내용으로 2017년 2월 불합리한 규제를 완화하는 방식으로 혁신적인 사업을 실험할 수 있는 규제샌드박스를 시행하였다. 2020년 2월에는 규제의 불분명을 해소하는 방식을 추가하여 이를 혁신샌드박스(Innovation Sandbox)라고 명칭을 변경하였고, 2020년 7월부터는 규제환경을 완화하는 방식을 보다 구체화하면서 에너지 규제샌드박스(Energy Regulation Sandbox)로 명칭을 다시금 변경하였다[139]. 또한 개인정보보호위원회(ICO : Information Commissioner's Office)는 데이터 관련 신산업 육성 촉진을 위하여 2018년 5월 규제샌드박스를 추진하여,

---

136) 1회차(cohort1)에는 18개, 2회차(cohort2)에는 24개, 3회차(cohort3)에는 18개, 4회차(cohort4)에는 29개, 5회차(cohort5)에는 29개, 6회차(cohort6)에는 22개, 7회사(cohort7)에는 13개의 사업에 대하여 규제특례를 승인하였다. FCA 홈페이지 참조.
(https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/regulatory-sandbox-cohort-7)(최종접속 2021.12.19.).

137) FCA 홈페이지 참조.
(https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/regulatory-sandbox-cohort-7)(최종접속 2021.12.19.).

138) FCA 홈페이지 참조.
(https://www.fca.org.uk/firms/innovation/global-financial-innovation-network)(최종접속 2021.12.19.)

139) Ofgem 홈페이지 참조.
(https://www.ofgem.gov.uk/publications/ofgem-launches-innovation-link)(최종접속 2022.3.31.)

2019년 3월부터 개인정보를 활용하여 혁신적인 사업을 실험하는 개인정보 샌드박스(ICO Sandbox)를 시행하고 있다[140].

2. 호주

호주에서는 원칙적으로 증권투자위원회(ASIC : Australian Securities & Investments Commission)의 금융서비스(AFS : Australian Financial Services) 또는 신용활동(credit)에 대한 라이선스를 취득해야 금융상품을 출시할 수 있다[141]. 하지만 이 과정은 굉장히 길고 복잡하였고, 모든 금융 상품 및 서비스를 테스트하기 위해 모든 기준을 충족해야 하는 것이 항상 적절한 것은 아니라는 인식이 발생하게 되었다[142]. 이에 2015년 3월부터 증권투자위원회(ASIC)는 금융혁신을 촉진하기 위해 핀테크 기업이 특정 상품 및 서비스를 테스트할 때 필요한 라이선스를 면제시키는 규제샌드박스(FLE : Fintech Licensing Exemption)의 도입을 고려하였고, 2016년 12월부터 해당 규제샌드박스를 시행하였다[143]. 하지만 2018년 11월까지 해당 규제샌드박스의 절차를 통하여 6개 기업[144]이 라이센스 면제를 받는 것에 그쳤다[145]. 이에 규제샌드박스(FLE)의 실적이 너무나 저조하다는 비판을 수용하여 2020년 9월 강화된 규제샌드박스(ERS : Enhanced Regulatory Sandbox)를 시행하였고, 강화된 규제샌드박스

---

140) ICO 홈페이지 참조.
(https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2019/03/ico-opens-sandbox-beta-phase-to-enhance-data-protection-and-support-innovation/)(최종접속 2021.12.19.)
141) ASIC, Testing fintech products and services without holding an AFS or credit licences, Regulation Guide 257, 2017, p.11-13 참조.
142) ASIC, Consultation paper 260 : Further measures to facilitate innovation in financial services, 2016, p.4-14 참조.
143) ASIC, Testing fintech products and services without holding an AFS or credit licences, Regulation Guide 257, 2017, p.8-10 참조.
144) Circle Software Services Pty Ltd, First Rung, Wildcard Money Pty Ltd, Compeer Finance Pty Ltd, Goodments, Destinationsecret.com Pty Ltd 등
145) Gabriel Callsen, Regulatory approaches to Fintech and innovation in capital markets, ICMA Brief, 2018, p.8 참조.

(ERS)가 기존의 규제샌드박스(FLE)를 대체하게 되었다[146].

이후 에너지 분야의 혁신촉진을 위하여 2019년 9월에는 호주에너지시장위원회(AEMC : Australian Energy Market Commission)가 에너지 시장에 대한 규제샌드박스 준비에 관한 최종보고서를 발표하였다. 또한 2019년 11월부터 2020년 1월까지 최종보고서에 제안된 에너지 분야의 규제샌드박스를 위한 규칙 초안에 대한 관계기관 등의 의견을 청취하여 초안을 변경하는 등으로 도입을 위한 준비를 하였고[147], 이를 위한 법안 [statutes amendment (national energy laws) (regulatory sandboxing) bill 2021]이 상정되었지만 아직 계류중이다[148].

3. 싱가포르

싱가포르통화청(MAS : Monetary Authority of Singapore)은 금융 분야에서 혁신적이고 안전한 기술을 채택하여 싱가포르를 스마트 금융중심지로 탈바꿈시키는 것을 목표로, 2016년 6월 규제샌드박스에 관한 시행안을 발표하였고, 2016년 11월부터 규제샌드박스를 도입하고 있다[149]. 하지만 2019년 7월까지 2개의 신청만이 규제샌드박스의 절차를 통하여 승인되었다[150]. 이에 보다 규제샌드박스를 활성화할 수 있는 방안을 검토하였고, 2019년 8월 기존의 규제샌드박스에 비하여 보다 신속하게 절차가 진행되는 샌드박스 익스프레스(Sandbox Express)를 추가로 도입하였다[151].

---

146) ASIC, Comparison of key features of the ASIC sandbox and the Australian Government's enhanced regulatory sandbox, 2020, p.2 참조.
147) AEMC 홈페이지 참조.
(https://www.aemc.gov.au/market-reviews-advice/regulatory-sandboxes)(최종접속 2021.12.19.)
148) South Australian Bills 홈페이지 참조.
(http://classic.austlii.edu.au/au/legis/sa/bill/saelsb2021656/)(최종접속 2022.3.31.)
149) MAS 홈페이지 참조.
(https://www.mas.gov.sg/news/media-releases/2016/mas-issues-regulatory-sandbox-guidelines-for-fintech-experiments)(최종접속 2021.12.19.)
150) Lin Lin, Regulating FinTech: The Case of Singapore, SSRN Electronic Journal, 2019, p.98-99 참조.

또한 싱가포르는 규제샌드박스를 도입하면서 금융 분야만이 아닌 다양한 분야의 혁신촉진을 위하여 다양한 형태의 규제샌드박스를 추가하기로 였다. 이에 위 싱가포르통화청의 규제샌드박스에 추가하여, 2017년 3월 국토교통청(LTA : Land Transport Authority)의 규제샌드박스, 2017년 6월 에너지시장청(EMA : Energy Market Authority)의 규제샌드박스, 2018년 4월 보건부(MOH : Ministry of Health)의 규제샌드박스, 2018년 7월 국립환경청(NEA : National Environment Agency)의 규제샌드박스를 순차적으로 도입하였다[152].

4. 독일

독일은 연방경제에너지부(BMWi : Bundesministerium für Wirtschaft und Energie)의 주도로 2018년 12월 리얼랩 전략(Reallabore-Strategie)을 채택하였다. 리얼랩 전략(Reallabore-Strategie)은 실제로 새로운 기술과 사업을 실험해 볼 수 있게 해주고, 실험의 결과를 기반으로 규제를 개선하는 것을 목적으로 한다[153]. 이와 관련하여 규제샌드박스라는 명칭에 대하여 일반적으로 수용되지 않는 불명확한 명칭인 점을 지적하면서 다른 명칭을 사용하고 있다. 하지만 리얼랩 전략(Reallabore-Strategie)을 정의함에 있어 이를 규제샌드박스와 동일한 것으로 설명하고 있다[154]. '리얼랩 전략(Reallabore-Strategie)' 역시 규제샌드박스와 같이 혁신적인 신기술 또는 아이디어를 실험할 수 있도록 하고 법령정비를 통한 혁신촉

151) MAS 홈페이지 참조.
(https://www.mas.gov.sg/news/media-releases/2019/mas-launches-sandbox-express-for-faster-market-testing-of-innovative-financial-services)(최종접속 2021.12.19.)
152) 이진수, 대만·싱가포르의 규제 샌드박스 관련 법제도 분석 및 시사점, 한국법제연구원 이슈페이퍼, 2020, 24-33면 참조.
153) BMWi, Freiräume für Innovationen -Das Handbuch für Reallabore-, 2019, p.3-7 참조.
154) "Reallabore(englisch: regulatory sandboxes) bieten die besondere Chance, nicht nur über Innovationen zu lernen, sondern auch über deren rechtlichen Rahmen.", BMWi, Freiräume für Innovationen -Das Handbuch für Reallabore-, 2019, p.7 참조.

진을 하는 점에서 규제샌드박스와 동일한 제도로 평가할 수 있다[155].

또한 주요사례로 Hamburger Hafencity를 중심으로 전기로 구동하는 자율주행 버스에 관한 사업에 대한 실증(Hamburg Electric Autonomous Transportation, HEAT)[156], North Rhine-Westphalia의 Lemgo시에서 스마트도시 사업을 추진함에 있어 민감한 개인정보의 수집과 관련한 사업에 대한 실증(Lemgo DIGITAL)[157] 등이 있다. 이를 통해 해당 제도가 혁신적인 사업을 실험하기 위하여 기존 규제환경을 완화하고, 이를 통해 실험적으로 사업을 시행하여 혁신을 촉진하는 제도, 즉 규제샌드박스에 해당함을 확인할 수 있다.

5. 일본

일본은 정부 차원에서 규제샌드박스를 적극 수용하여 국가전략에 반영한 첫 국가로 평가된다[158]. 초기에는 금융 분야의 혁신촉진과 관련하여 규제샌드박스를 검토하였지만, 2016년 11월 산업구조심의회(産業構造審議會)에서 규제샌드박스를 국가전략에 포함시켰다. 이후 2013년부터 일반적인 규제개혁을 통한 국가경쟁력 강화를 목적으로 제정된 국가전략특별구역법(國家戰略特區法)에, 혁신촉진을 목적을 강화하는 내용을 추가하는 일부개정을 통하여 2017년 3월 지역한정형(地域限定型) 규제샌드박스를 도입하였다. 이와 함께 '우선적인 시행(Try First)'을 통해 일본이 이루고자 하는 제4차 산업혁명의 혁신을 극대화하는 중요한 제도로 규제샌드박스를 인식하였다[159].

---

155) 박종준, 독일의 규제 샌드박스 관련 법제도 분석 및 시사점, 한국법제연구원 이슈페이퍼 제20호, 2020, 1-23면 참조.
156) BMWi, Freiräume für Innovationen -Das Handbuch für Reallabore-, 2019, p.11 등 참조.
157) BMWi, Freiräume für Innovationen -Das Handbuch für Reallabore-, 2019, p.39 등 참조.
158) 최해옥, 규제샌드박스 정책 동행 및 시사점, 동향과 이슈 제33호, 2017, 4면 참조.
159) 內閣府地方創生推進事務局, 國家戰略特區 地域限定型 規制のサンドボックス制度 說明資料, 2020, 3-19면 참조.

또한 2017년 6월 아베노믹스 제2단계 국가전략으로 ‘미래투자전략 2017’을 발표하면서 규제샌드박스를 초스마트사회(Society 5.0)의 실현을 위한 핵심제도로 천명하면서, ① 실증우선주의, ② 위험요소 관리, ③ 정부의 일원적 체계, ④ 실증성과의 정책 반영, ⑤ 행정조직의 수장 참여 등을 규제샌드박스의 5가지 원칙으로 제시하였다[160]. 이후 2018년 6월 생산성향상특별조치법(生産性向上特別措置法)을 개정하여 지역적인 제약이 없는 사업단위의 프로젝트형 규제샌드박스(新技術等實證制度)를 추가하였고[161], 2021년 6월에는 산업경쟁력강화법(産業競爭力講話法)으로 프로젝트형 규제샌드박스 관련 규정을 이관하였다[162].

Ⅲ. 국내의 법제

2017년 9월 정부는 규제개혁 추진방향으로 기존 규제에도 불구하고 신사업의 시도가 가능하도록 하는 규제샌드박스를 도입하여 규제를 탄력적으로 적용할 수 있는 법적근거를 마련하고자 하였다[163]. 이후 행정규제기본법에 규제샌드박스의 일반적 근거를 두고, 규제샌드박스에 대한 구체적인 내용을 담은 개별 법률(이하 ‘개별 규제샌드박스 법령’이라 한다)을 통하여 도입하였다[164]. 개별 규제샌드박스 법령으로는 정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법(이하 ‘정보통신융합법’이라 한다), 산업융합 촉진법(이하 ‘산업융합촉진법’이라 한다), 규제자유특구 및 지역특화

160) 日本経濟再生本部, 「レギュラトリー · サンドボックス」の創設について, 未來投資會議 (第 8 回) 配布資料, 2017, 3면 참조.
161) 內閣官房 新技術等社會實裝推進チーム, 新技術等實証制度 (プロジェクト型サンドボックス) について, 2018, 3면 참조.
162) 생산성향상특별조치법은 시행 이후 3년 이내에 폐지하도록 규정된 일몰법이었기 때문에 이에 규정된 프로젝트형 규제샌드박스 제도의 존속여부가 불분명하였으나, 해당 내용을 산업경쟁력강화법으로 이관하여 제도를 유지하였다. 원소연, 규제샌드박스 체계 발전방향, 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 2021, 87-88면 참조.
163) 국무조정실, 새 정부 규제개혁 추진방향(요약본), 국정현안점검조정회의, 2017, 3면 참조.
164) 연혁적으로 일부 개별 규제샌드박스 법령이 행정규제기본법보다 먼저 개정되어 시행되었다.

발전특구에 관한 규제특례법(이하 ‘지역특구법’이라 한다), 스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률(이하 ‘스마트도시법’이라 한다), 금융혁신지원 특별법(이하 ‘금융혁신법’이라 한다)이 있다. 스마트도시법이 시행되기 이전에는 행정규제기본법과 나머지 개별 규제샌드박스 법령을 ‘규제혁신5법[165]’ 또는 ‘규제샌드박스 5법[166]’으로 칭하기도 하였다.

2019년 1월 개정된 정보통신융합법・산업융합촉진법이 가장 먼저 시행되었고, 2019년 4월 개정된 지역특구법・금융혁신법이 시행되었다. 2019년 7월에는 개정된 행정규제기본법이 시행되었다. 또한 2019년 11월 개정된 스마트도시법이 시행되었다. 이와 관련하여 정보통신융합법은 과학기술정보통신부(이하 ‘과기부’라 한다), 산업융합촉진법은 산업통상자원부(이하 ‘산업부’라 한다), 지역특구법은 중소벤처기업부(이하 ‘중기부’라 한다), 금융혁신법은 금융위원회, 스마트도시법은 국토교통부(이하 ‘국토부’라 한다)에서 각각 소관하고 있다[167].

[표 1] 규제샌드박스의 근거법령

법률명		소관기관	시행일
행정규제기본법		국무조정실	2019.07.17.
개별법률	산업융합촉진법	산업부	2019.01.17.
	정보통신융합법	과기부	2019.01.17.
	금융혁신법	금융위원회	2019.04.01.
	지역특구법	중기부	2019.04.17.
	스마트도시법	국토부	2020.02.27.

165) 이시직, 소위 규제혁신법 개정의 주요내용 및 시사점, 경제규제와 법 제11권 제2호, 2018, 384-386면 참조.
166) 권헌영, 한국형 규제샌드박스의 현황과 향후 과제, KISO저널 제35호, 2019, 30-36면 참조.
167) 그 밖에도 연구개발특구의 육성에 관한 특별법(과기부), 의료기기산업 육성 및 혁신의료기기 지원법(보건복지부) 등에서도 혁신적인 사업을 실험하기 위한 제도를 두고 있고, 이 또한 규제샌드박스를 구현하는 제도를 규정한 개별 법령으로 이해할 수 있다. 하지만 본 연구에서는 효과적인 연구를 위하여 가장 대표적인 위 5개의 개별 규제샌드박스 법령을 중심으로 논의를 진행하기로 한다.

제 3 절 적용대상

Ⅰ. 개설

규제샌드박스는 혁신적인 사업의 시행과 관련한 규제환경을 완화하여 해당 사업을 실험적으로 시행하도록 하여 혁신을 촉진한다. 이에 실험의 대상인 '혁신적인 사업'과 완화의 대상인 '혁신적인 사업과 관련한 규제'를 규제샌드박스의 적용대상으로 볼 수 있다. 하지만 앞서 살핀 규제샌드박스의 도입과정을 통해 영국, 호주, 싱가포르 등은 금융 분야 등과 같은 특정 분야들의 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제만을 적용대상으로 하고 있음을 확인할 수 있다. 이와 달리 독일, 일본 등은 원칙적으로 모든 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제를 규제샌드박스의 적용대상으로 하고 있다고 파악할 수 있다.

본 절에서는 규제샌드박스의 적용대상인 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제의 구체적인 내용을 주요 국가 별로 살펴보기로 한다. 또한 국내 규제샌드박스의 근거가 되는 개별 규제샌드박스 법령에서 규제샌드박스의 적용대상을 어떻게 정하고 있는지에 대하여 분석한다. 나아가 국내 규제샌드박스의 적용대상인 '혁신적인 사업'에 해당함을 판단하기 위한 기준과 또다른 적용대상인 '혁신적인 사업과 관련한 규제'와 관련하여 해당 규제의 근거가 되는 법령에 대하여 검토하여[168], 적용대상의 범위를 보다 명확히 확인하기로 한다.

---

168) 적용대상인 '혁신적인 사업'과 '혁신적인 사업과 관련한 규제'에 해당하는지 여부는 규제샌드박스를 구현하는 모든 제도와 관련이 있다. 각 제도는 적용대상에 해당함을 전제로 절차를 진행하기 때문이다. 이에 적용대상의 범위에 관한 검토는 각 제도에 공통적으로 필요하다고 볼 수 있으므로, 각 제도에 관한 논의에 앞서 먼저 진행하기로 한다.

Ⅱ. 외국의 법제

1. 영국

최초 규제샌드박스의 적용대상은 영국에서 시행하는 금융 분야의 혁신적인 사업과 금융행위규제기구(FCA)이 담당하는 법령에 따른 규제였다. 이후 글로벌 샌드박스(Global Sandbox)[169]의 추가로 인하여 영국에서 시행하는 금융 분야의 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제만이 아니라 해외에서 시행하는 금융 분야의 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제로 적용대상이 확대되었다. 다만 글로벌 샌드박스(Global Sandbox)에 참여하는 국가들 사이에서만 규제샌드박스의 적용대상이 확대되는 한계가 있다.

또한 Ofgem의 에너지 규제샌드박스와 개인정보보호위원회(ICO)의 규제샌드박스가 추가되면서, 규제샌드박스의 적용대상은 에너지 분야와 개인정보 분야로도 확대되었다. 다만 개인정보보호위원회(ICO)의 규제샌드박스는 개인정보 분야 중에서 건강, 금융, 교육 등의 세부분야와 관련한 사업으로 적용대상을 제한하고 있다[170]. 또한 해당 사업과 관련한 규제 중 영국 데이터보호법(UK data protection law)만으로 대상을 축소하고 있다[171].

영국은 규제샌드박스의 적용대상을 국제적 차원으로 확대하고 있는 것이 특징이다. 또한 원칙적으로 행정기관들이 자신이 담당하는 분야와 관련하여 개별적으로 규제샌드박스를 활용하게 하는 것이 특징이다. 각 개

---

169) 2019년 1월 금융행위규제기구(FCA)가 영국에서의 혁신적인 사업의 촉진을 넘어 국제적 차원에서의 혁신적인 사업의 시도를 목적으로 새롭게 도입한 제도이다. FCA 홈페이지 참조.
(https://www.fca.org.uk/firms/innovation/global-financial-innovation-network)(최종접속 2021.12.19.)

170) ICO 홈페이지 참조.
(https://ico.org.uk/for-organisations/regulatory-sandbox/our-key-areas-of-focus-for-the-regulatory-sandbox-2021-22/)(최종접속 2021.12.19.)

171) ICO 홈페이지 참조.
(https://ico.org.uk/for-organisations/regulatory-sandbox/the-guide-to-the-sandbox/who-can-apply-to-the-sandbox/)(최종접속 2021.12.19.)

별 규제샌드박스는 특정 분야의 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제만을 적용대상으로 하는 것이다. 이에 개별 규제샌드박스에서 혁신을 촉진하려는 분야의 사업과 규제를 제외하고는 규제샌드박스의 적용대상이 될 수 없다. 혁신촉진이 필요하다고 판단되는 분야가 새롭게 발생하면 별도의 개별 규제샌드박스를 추가하는 방법으로 규제샌드박스의 적용대상을 확대할 수 밖에 없는 것이다.

2. 호주

호주는 금융 분야에서의 혁신적인 사업과 이와 관련된 규제를 대상으로 규제샌드박스를 시행하고 있다. 다만 호주증권투자위원회(ASIC)의 초기 규제샌드박스(FLE)는 혁신적인 사업에서 ① 파생상품 등과 같은 복합상품, ② 회복할 수 없는 위험이 발생할 수 있는 상품, ③ 장기적인 운영이 필요한 상품, ④ 금융 취약계층을 대상으로 하는 상품 등은 제외하여 최초 규제샌드박스 보다 적용대상을 축소하였다. 또한 혁신적인 사업과 관련한 규제도 신청대상자를 금융서비스 또는 신용활동에 필요한 신규 라이선스를 면제하거나 완화하는 것으로 한정하여 적용대상을 최초 규제샌드박스에 비해 축소하였다[172].

하지만 초기 규제샌드박스(FLE)를 대체한 강화된 규제샌드박스(ERS)는 금융서비스 또는 신용활동에 필요한 신규 라이선스의 면제뿐만 아니라, 라이선스를 가지고 있는 금융사업자들에 대한 추가적인 규제를 면제할 수 있도록 하여 규제샌드박스의 적용대상을 확대하였다[173]. 또한 금융 분야 외에도 혁신촉진이 필요한 분야에 대하여 개별 규제샌드박스를 추가하여 규제샌드박스의 적용대상을 확대하려고 한다. 호주에너지시장위원회(AEMC)의 규제샌드박스를 추가하여 에너지 분야의 혁신적인 사

172) John Price, ASIC's regulatory sandbox, Perth Fintech Meetup, 2017, p. 3-6 참조.
173) Anton N. Didenko, A Better Model for Australia's Enhanced FinTech Sandbox, University of New South Wales Law Journal, 2021, p.1078-1113 참조.

업과 이와 관련한 규제로 규제샌드박스의 적용대상을 확대하려는 것이 그것이다[174].

3. 싱가포르

싱가포르통화청(MAS)의 규제샌드박스는 금융 분야의 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제를 규제샌드박스의 적용대상으로 하고 있다[175]. 다만 새롭게 도입된 샌드박스 익스프레스(Sandbox Express)는 보험중개사로의 사업(carrying on business as an insurance broker)과 이미 준비된 시장에서 기능하는 활동(establishing or operating an organised market)으로 규제샌드박스의 적용대상인 혁신적인 사업의 범위를 한정한다[176].

또한 싱가포르는 혁신촉진이 필요한 다양한 개별 분야와 관련하여 다수의 개별 규제샌드박스를 추가하여 규제샌드박스의 적용대상을 광범위하게 확대하고 있다. 영국, 호주에 비하여 다수의 개별 규제샌드박스가 추가된 특징이 있다. 에너지시장청(EMA)의 규제샌드박스는 에너지 분야, 국립환경청(NEA)의 규제샌드박스는 환경 분야, 국토교통청(LTA)의 규제샌드박스는 교통 분야, 보건부(MOH)의 규제샌드박스는 의료 분야와 관련한 각 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제를 규제샌드박스의 적용대상으로 하고 있다. 다만 국토교통청(LTA)의 규제샌드박스는 공유자전거, 자율주행자동차 등의 세부분야로 적용대상을 한정하고 있고, 보건부(MOH)의 규제샌드박스도 원격의료 등의 세부분야로 규제샌드박스의 적용대상을 한정하고 있다[177].

---

174) AEMC 홈페이지 참조.
(https://www.aemc.gov.au/market-reviews-advice/regulatory-sandboxes)(최종접속 2021.12.19.)
175) Pei Sai Fan, Singapore Approach to Develop and Regulate FinTech, Handbook of Blockchain, Digital Finance, and Inclusion Volume 1 - Cryptocurrency, FinTech, InsurTech, and Regulation, 2018, p.347-357 참조.
176) MAS, Sandbox Express Guidelines, 2020, p.3-8 참조.
177) 이진수, 대만·싱가포르의 규제 샌드박스 관련 법제도 분석 및 시사점, 한국법제연구원 이슈페이퍼, 2020, 24-33면 참조.

4. 독일

독일의 규제샌드박스인 리얼랩 전략(Reallabore-Strategie)은 디지털기술(인공지능, 블록체인, IoT, 자유주행 등), 에너지(미래 에너지 전환에 필요한 기술 등), 의료(원격진료 기술 등), 스마트시티(디지털화 등), 공유경제 등을 주요 분야로 하고 있다. 하지만 혁신촉진이 필요한 경우에는 분야를 확대할 수 있고, 특별히 이를 제한하고 있지 않다. 원칙적으로 모든 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제를 적용대상으로 하고 있다고 볼 수 있다[178]. 특정 개별 분야별로 규제샌드박스를 운영하는 영국 등의 경우에는 규제샌드박스의 대상을 확대하기 위해 개별 규제샌드박스를 추가하여야 하지만, 독일의 경우에는 하나의 규제샌드박스가 모든 분야를 대상으로 하고 있으므로 규제샌드박스를 추가하지 않더라도 혁신촉진이 필요한 모든 분야를 적용대상으로 할 수 있는 장점이 있다.

하지만 독일의 규제샌드박스에서는 규제샌드박스를 담당하는 연방경제에너지부(BMWi)가 혁신촉진이 필요한 주요 분야를 정하고 있다[179]. 이에 주요 분야로 정해진 혁신적인 사업과 이에 관한 규제가 규제샌드박스의 적용대상이 된다. 연방경제에너지부(BMWi)의 주관적 의사에 따라 규제샌드박스의 적용대상이 제한되는 것으로 볼 수 있다.

5. 일본

일본의 프로젝트형 규제샌드박스는 독일의 경우와 같이 모든 혁신적인 사업과 이와 관련한 모든 규제를 적용대상으로 한다[180]. 실제 의료, IoT, 금융 등의 다양한 분야의 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제에 대하여 적용되고 있다[181]. 해당 규제샌드박스의 경우에는 적용대상에 제한이 없

178) 과학기술정보통신부, 과학기술&ICT 정책·기술 동향 제149호, 2019, 13-14면 참조.
179) BMWi, Freiräume für Innovationen -Das Handbuch für Reallabore-, 2019, p.6-59 참조.
180) 経済産業省, 規制の壁を越えて新事業創出 - プロジェクト型「規制のサンドボックス」, 2021, 2-5면 참조.

는 것으로 볼 수 있다.

하지만 지역한정형 규제샌드박스는 자율주행, 무인항공기(드론), 전파이용 등으로 혁신적인 사업의 범위를 제한하고 있고, 이와 관련한 법령도 자율주행과 관련한 도로운송차량법(道路運送車輛法), 도로교통법(道路交通法), 무인항공기(드론)와 관련한 항공법(航空法), 전파이용과 관련한 전파법(電波法)으로 한정하고 있다. 또한 사업자가 특정 지역에서 자유롭게 규제샌드박스를 활용할 수 없다. 국가와 지방자치단체의 장과의 협의를 통하여 특정 분야에 대한 혁신적인 사업을 실험할 수 있는 거점 지역이 정해지기 때문이다. 이에 규제샌드박스의 적용대상에 주관적 제한도 있는 것으로 볼 수 있다[182].

Ⅲ. 국내의 법제

1. 산업융합촉진법

산업융합촉진법은 산업융합 신제품 또는 서비스와 이와 관련한 규제를 적용대상으로 규정하고 있다. 또한 산업융합을 “산업 간, 기술과 산업 간, 기술 간의 창의적인 결합을 통해 기존 산업을 혁신하거나 새로운 사회적 가치가 있는 산업을 창출하는 활동”이라고 정의하고 있다[183]. 이에 따르면 산업융합촉진법은 모든 혁신적인 사업과 이와 관련한 모든 규제를 규제샌드박스의 적용대상으로 하는 것으로 볼 수 있다[184]. 본 연구에서 정의한 ‘새로운 기술이나 창의적인 아이디어를 통한 공동체 내지 사회의 유의미한 변화’라는 혁신의 개념[185]과 위 정의의 내용에 차이가 없

181) 김윤경, 한·일의 혁신관련 규제개혁 비교: 규제 샌드박스를 중심으로, 한일경상논집 제88권, 2020, 28-31면 참조.
182) 內閣府地方創生推進事務局, 國家戰略特區 地域限定型 規制のサンドボックス制度 說明資料, 2020, 3-19면 참조.
183) 산업융합촉진법 제2조 제1호, 제2호, 제7호, 제8호, 제9호, 제10조의2, 제10조의3, 제10조의5 등 참조.
184) 이현준, 주요국 혁신의 엔진, 규제 샌드박스 - 해외 규제 샌드박스 현황 및 시사점, 정보통신산업진흥원 이슈리포트 제10호, 2019, 11면 참조.
185) 이에 대하여는 제1장 제2절 참조.

기 때문이다. ‘새로운 기술이나 창의적인 아이디어’는 ‘산업 간, 기술과 산업 간, 기술 간의 창의적인 결합’으로, ‘공동체 내지 사회의 유의미한 변화’는 ‘기존 산업을 혁신하거나 새로운 사회적 가치가 있는 산업을 창출하는 것’과 대응한다고 볼 수 있다. 이에 위 정의는 혁신적인 사업을 달리 표현하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

2. 정보통신융합법

정보통신융합법은 신규 정보통신 및 정보통신융합과 관련한 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제를 규제샌드박스의 적용대상으로 규정하고 있다. 또한 정보통신융합을 “정보통신 간 또는 정보통신과 다른 산업 간의 결합을 통하여 사회적 가치를 창출하는 혁신적인 활동”이라고 정의하고 있다[186]. 이에 따르면 정보통신융합법은 원칙적으로 정보통신과 관련한 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제로 규제샌드박스의 적용대상으로 한정하는 것으로 볼 수 있다.

하지만 대부분의 혁신적인 사업은 ‘정보통신융합’과 관련이 있다[187]. 현대사회에서의 활동은 정보통신기술과 분리할 수 없고, 이에 정보통신기술을 전혀 활용하지 않는 혁신적인 사업은 생각하기 어렵기 때문이다. 실질적인 관점에서 볼 때, 정보통신융합법은 대부분의 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제를 규제샌드박스의 적용대상으로 하는 것으로 볼 수 있다.

3. 스마트도시법

스마트도시법은 스마트혁신기술·서비스와 관련한 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제를 규제샌드박스의 적용대상으로 규정하고 있다. 또한 스마트도시법은 스마트혁신기술·서비스를 “스마트도시기술 및 스마트도시

186) 정보통신융합법 제2조 제1호, 제2호, 제36조, 제37조, 제38조의2 등 참조.
187) 왕승혜, 혁신적인 디지털기반 기술 규제에 관한 OECD 규제정책위원회의 논의, 경제규제와 법 제11권 제2호, 2018, 378-383면 참조.

서비스를 개선하거나 신기술·신서비스의 활용 또는 융합을 통하여 도시민의 삶의 질을 향상하고 혁신산업 육성에 기여하는 것"으로 정의하고 있다[188]. 이에 따르면 규제샌드박스의 적용대상에 제한이 없는 것으로 볼 수 있다.

하지만 스마트도시법은 열거된 특정한 사업과 관련한 스마트도시건설사업을 시행하는 경우에만 적용된다고 규정하고 있다[189]. 이에 규제샌드박스의 적용대상이 제한되는 결과가 발생한다. 스마트도시법이 적용되는 범위에서만 규제샌드박스가 유효하게 작동할 수 있기 때문이다. 구체적인 내용을 살펴보면, 스마트도시법은 원칙적으로 택지개발사업, 도시개발사업, 혁신도시개발사업, 기업도시개발사업, 행정중심복합도시건설사업, 도시재생사업 등 스마트도시법에 열거된 6개의 사업과 주택건설사업 또는 대지조성사업, 정비사업, 재정비촉진사업 등 스마트도시법 시행령에 열거된 12개의 사업과 관련하여 스마트도시건설사업을 시행하는 경우에만 적용된다. 각 사업의 근거가 되는 법령은 도시의 개발·건설·정비 등과 관련한 것으로 개발을 촉진하는 목적을 가진 법령으로 분석할 수 있다[190]. 이에 원칙적으로 도시의 개발을 촉진하는 목적을 가진 사업과 관련하여 스마트도시건설사업을 시행하는 내용의 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제가 규제샌드박스의 적용대상으로 볼 수 있다.

다만 예외적으로 스마트도시법은 열거된 특정한 사업 외에 스마트도시 기반시설을 고도화하거나 스마트도시서비스의 연계를 촉진하기 위한 사업에는 적용된다고 규정하고 있다[191]. 열거된 사업과 관계없이 스마트도시와 관련한 혁신적인 사업으로 광범위하게 예외를 인정한 것으로 해석된다. 또한 스마트도시법은 스마트도시건설사업을 건설·정보통신기술 등을 융합하여 건설되는 스마트도시를 위한 기반시설, 건축물, 공작물 등의 구축 및 운영 등에 관한 사업으로 규정하고 있다[192]. 스마트도시를

188) 스마트도시법 제2조 제9호, 제10호, 제11호, 제49조, 제50조 참조.
189) 스마트도시법 제3조 제1항, 스마트도시법 시행령 제7조 참조.
190) 개발법제를 규제법과 촉진법으로 분류할 때, 촉진법의 성격을 가지는 법률로 볼 수 있다. 김종보, 개발법제의 변천과정과 주택시장통제, 중앙법학 제5권 제1호, 2003, 196-200면 참조.
191) 스마트도시법 제3조 제2항 참조.

위한 기반시설 등의 구축뿐만 아니라 운영 등에 관한 사업을 포함하고 있으므로 스마트도시건설사업 또한 광범위한 사업으로 이해할 수 있다. 위 내용을 정리하면, 스마트도시법은 원칙적으로 규제샌드박스의 적용대상을 객관적으로 제한하고 있지만, 광범위한 예외를 통하여 제한이 없는 것과 같을 정도로 확대되는 것으로 볼 수 있다.

4. 지역특구법

지역특구법은 지역혁신성장사업 또는 지역전략산업과 이와 관련한 규제를 적용대상으로 규정하고 있다. 또한 지역혁신성장사업에 대하여 “지역의 혁신성장자원, 신기술을 활용하여 지역의 혁신성장을 촉진하는 사업”으로 정의하고, 지역전략산업에 대하여 지역별 특성에 맞는 지역발전을 위한 산업으로 정의하고 있다. 다만 지역혁신성장사업과 지역전략산업에 대하여 지방자치단체의 장이 수립하고 중기부장관이 승인한 규제자유특구계획과 관련한 사업으로 한정하고 있다[193].

이에 따르면 지역특구법은 원칙적으로 모든 혁신적인 사업과 이와 관련된 모든 규제가 규제샌드박스의 적용대상으로 하는 것으로 볼 수 있다. 하지만 지방자치단체장이 수립하고 중기부장관이 승인한 계획에 포함된 사업, 즉 규제자유특구로 지정된 지역에서 행정기관에 의하여 정해진 특정 혁신분야에 대한 사업으로 규제샌드박스의 적용대상이 제한된다[194]. 규제샌드박스의 적용대상이 행정기관에 의하여 주관적으로 제한되는 것이다. 또한 지역특구법은 규제자유특구에서 수도권은 제외하고 있다[195]. 이에 따라 수도권에서의 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제도 적용대상에서 제외된다. 위 내용을 정리하면, 지역특구법의 규제샌드박스는 행정기관의 의사에 따라 적용대상이 주관적으로 제한되고, 수도권에

192) 스마트도시법 제2조 제1호 내지 제7호 참조.
193) 지역특구법 제2조 제9호, 제10호, 제12호, 제16호, 제17호, 제85조, 제86조, 제90조 참조.
194) 김정욱·유성희, 규제자유특구의 법적 쟁점과 개선방향에 관한 연구, 법학연구 제19권 제4호, 2019, 206-210면 참조.
195) 지역특구법 제2조 제13호 등 참조.

서의 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제가 적용대상에서 객관적으로 제한된다.

5. 금융혁신법

금융혁신법은 최초 규제샌드박스와 같이 금융 분야의 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제를 규제샌드박스의 적용대상으로 한다. 이와 관련하여 금융혁신법은 혁신적인 사업을 '혁신금융서비스'로 명확히 규정하고, 혁신금융서비스를 "기존 금융서비스와 차별성이 인정되는 금융업은 물론 관련 업무에 제공되는 서비스"로 정의하고 있다[196].

또한 금융혁신법은 혁신금융서비스와 관련한 규제에 대하여는 금융관계법령으로 한정하고, 금융관계법령을 개인정보보호법·보험업법·자본시장과 금융투자업에 관한 법률 등 43개의 법률과 각 법률의 하위법령으로 열거하고 있다[197]. 이에 따라 금융혁신법은 규제샌드박스의 적용대상을 금융 분야의 혁신적인 사업과 금융관계법령에 따른 규제로 한정하여, 객관적으로 제한하고 있다고 볼 수 있다.

6. 검토

개별 규제샌드박스 법령에서는 규제샌드박스의 적용대상인 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제에 대하여 모두 다르게 규정하고 있다. 앞서 분석한 바와 같이, 산업융합촉진법은 규제샌드박스의 적용대상을 모든 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제로 가장 넓게 정하고 있다. 또한 정보통신융합법은 정보통신 분야와 관련한 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제로 적용대상으로 하여 사실상 산업융합촉진법과 유사할 정도로 넓게 정하고 있다. 나아가 스마트도시법은 열거된 법령에 따른 사업과 이와 관련한 스마트도시건설사업으로 적용대상을 객관적으로 제한하고 있지만,

196) 금융혁신법 제2조 제4호 참조.
197) 금융혁신법 제2조 제1호, 제4호 [별표], 금융혁신법 시행령 제2조 참조.

광범위한 예외를 인정하고 있다. 이에 사실상 산업융합촉진법과 유사할 정도로 적용대상을 넓게 정하는 것으로 볼 수 있다.

하지만 지역특구법은 규제샌드박스의 적용대상을 행정기관의 의사에 따라 주관적으로 제한하고, 수도권에서의 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제를 적용대상에서 객관적으로 제한한다. 또한 금융혁신법은 금융 분야의 혁신적인 사업과 금융관계법령에 따른 규제로 적용대상을 객관적으로 명확히 제한한다. 이에 따르면 개별 규제샌드박스 법령 중 일부가 규제샌드박스의 적용대상을 제한하고 있지만, 전체적으로 이해하면 국내 규제샌드박스는 모든 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제를 적용대상으로 한다고 볼 수 있다[198].

[표 2] 규제샌드박스의 적용대상

	혁신적인 사업	규제
산업융합촉진법	산업융합 신제품·서비스	모든 관련 법령의 규제
정보통신융합법	신규 정보통신 및 정보통신융합 기술·서비스	모든 관련 법령의 규제
지역특구법	지역혁신성장사업 또는 지역전략산업 (수도권에서의 사업 제외)	모든 관련 법령의 규제
스마트도시법	스마트혁신기술·서비스	모든 관련 법령의 규제
금융혁신법	혁신금융서비스 (금융 분야로 한정)	금융관계법령에 따른 규제

198) 국내 규제샌드박스에 대하여 전체 산업을 대상으로 한다고 이해한다. 이현준, 주요국 혁신의 엔진, 규제 샌드박스 - 해외 규제 샌드박스 현황 및 시사점, 정보통신산업진흥원 이슈리포트 제10호, 2019, 11면 참조.

Ⅳ. 적용대상의 판단

1. 혁신적인 사업

개별 규제샌드박스 법령은 규제샌드박스의 적용대상인 혁신적인 사업에 대하여 동일하게 규정하고 있지 않다[199]. 특히 금융혁신법은 금융 분야의 혁신적인 사업으로 한정하여 다른 개별 규제샌드박스 법령과 차이가 크다. 하지만 각 개별 규제샌드박스 법령에서 정의하는 혁신적인 사업의 세부적인 내용에 차이가 있음에도 불구하고, 모두 혁신을 기본적인 내용으로 한다. 즉 혁신을 구성하는 신규성과 사회적 가치성을 공통요소로 가지고 있는 것이다.

이하에서는 모든 개별 규제샌드박스 법령에 따른 규제샌드박스의 적용대상인 혁신적인 사업을 판단할 수 있는 일반적인 기준을 제시하기로 한다. 새로운 기술이나 창의적인 아이디어를 통한 사업에 해당함을 판단하는 신규성과 공동체 내지 사회에 유의미한 변화에 해당함을 판단하는 사회적 가치성을 판단하는 기준으로 분류하여 각각 검토한다.

(1) 신규성

혁신적인 사업을 구성하는 요소인 신규성은 특정한 새로운 기술[200] 그 자체의 신규성을 의미하는 것이 아닌 전체적인 사업내용의 신규성을 의미한다. 예컨대 블록체인기술을 활용한 투자 플랫폼 사업에서 블록체인기술의 신규성이 아니라, 블록체인기술을 활용한 투자 플랫폼 사업 전체에 대한 신규성을 의미한다. 블록체인기술이 이미 사용되고 있는 기술이

---

199) 산업융합촉진법 제2조 제1호, 제2호, 정보통신융합법 제2조 제2호, 지역특구법 제2조 제12호, 스마트도시법 제2조 제9호 등 참조.

200) 지능형로봇, 착용형 스마트기기, 실감형콘텐츠, 스마트자동차, 맞춤형 웰니스케어, 재난안전시스템, 지능형 반도체, 사물인터넷, 빅데이터 등이 대표적이다. 이광호, ICT융합산업 육성을 위한 규제개선 정책방안, 규제연구 제25권 제5호, 2016, 58-60면 참조

라도 이를 활용하여 새로운 플랫폼 사업 등을 구상하면 신규성을 인정할 수 있는 것이다.

또한 신규성은 당해 사업이 현실에서 시행된 적이 전혀 없이 최초로 시행되는 절대적인 의미가 아니다. 기존에 특정 분야에서 사용되고 있는 제품의 경우에도 다른 분야에서 사용되는 경우에는 신규성을 인정할 수 있다. 예컨대 특정 성분의 제품이 에볼라바이러스 치료제로 사용되고 있었더라도, 다양한 연구 등을 통하여 동일 성분의 제품을 COVID19 치료제로 사용할 수 있는 제품으로 만든 것은 그 분야에서는 신규성을 인정할 수 있는 것이다.

나아가 신규성은 유사한 서비스가 존재한다고 하더라도 기존과 다른 새로운 효과가 발생하면 신규성을 인정할 수 있다. 공유경제와 관련한 사업이 대표적이다. 이용자에게 제공되는 서비스의 내용 차원에서는 기존의 사업들과 동일하거나 거의 차이가 없으나, 한정된 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 등의 효과적인 측면에서 차이가 발생하기 때문이다[201]. 예컨대 기존의 미용실과 공유미용실은 이용자가 받는 서비스의 측면에서는 동일하거나 유사하나 하나의 공간에서 다수의 영업을 하면서 얻는 사업비용 절감 효과 내지 비용감소 효과를 이용자에게 환원하는 효과 등의 측면에서 차이가 있다. 이에 유사한 서비스가 존재한다고 하더라도 공유미용실 사업의 신규성을 인정할 수 있다[202].

(2) 사회적 가치성

혁신적인 사업은 이용자의 편익을 향상시키거나 해당 사업으로 인하여 관련 시장을 확대할 수 있는 등의 사회적 가치성이 인정되어야 한다[203]. 단순히 사업자의 사익적 가치만이 아니라 공익적 가치를 발생시킬 수 있

---

201) 고형석, 공유·구독경제관련 입법동향 및 입법정책의 과제에 관한 연구. 소비자법연구 제5권 제3호, 2019, 40-41면 참조

202) 산업통산자원부, '산업융합 규제샌드박스'규제특례 승인 공고, 산업통산자원부공고(제2020-446호) 확인서 제37호 등 참조.

203) Peter F. Drucker, The Discipline of Innovation, Harvard Business Review, 2002, p.95-102 참조.

는 것이어야 하는 것이다. 이와 관련하여 혁신적인 사업을 통한 이용자 편익성, 혁신적인 사업과 관련한 시장의 확대 가능성 등을 적극적 측면의 공익적 가치의 내용으로 볼 수 있다[204]. 또한 해당 사업으로 인하여 유해한 결과가 발생하는 경우에는 원칙적으로 사회적 가치성을 인정할 수 없다. 이는 그 자체만으로 공동체나 사회에 유의미한 변화를 가지고 오는 사업으로 보기 어렵기 때문이다. 이에 따르면 사회적 가치성은 다양한 적극적 측면의 공익적 가치와 함께 소극적 측면으로 해당 사업의 안전성이 담보되는 것이 전제되어야 함을 확인할 수 있다.

하지만 혁신적인 사업에 대한 사회적 가치성은 원칙적으로 해당 사업의 실험적 시행을 통하여 확인할 수 있다. 이에 혁신적인 사업을 시행하기 이전에 사회적 가치성이 인정되는지를 객관적으로 판단하기 어렵다. 이와 관련하여 혁신적인 사업의 시행 이전이라도 전기자동차를 유선으로 충전할 수만 있었으나 무선으로 충전할 수 있는 새로운 기술을 활용하는 등의 혁신적인 사업내용을 통하여 이용자 편익이나 기존에 없던 전기자동차 무선충전 시장의 확대 가능성 등은 어느 정도 예측할 수 있다. 그렇지만 혁신적인 사업으로 인하여 어떤 위험이 존재할 것인지, 또한 특정 위험이 발생할 것인지를 실험하기 위한 목적을 고려할 때 안전성이 담보된 것인지는 예측하기가 어렵다. 이에 안전성이 담보된 혁신적인 사업을 적용대상으로 한정할 경우에는 그 범위가 너무 협소하게 될 것이므로, 혁신적인 사업내용 그 자체로 인하여 위험이 발생할 개연성이 있는 경우가 아니면 소극적 측면에서 사회적 가치성을 인정하여 적용대상인 혁신적인 사업으로 판단하는 것이 타당할 것으로 생각된다.

2. 혁신적인 사업과 관련한 규제

영국, 호주 등은 원칙적으로 규제샌드박스를 담당하는 행정기관이 자신이 담당하는 규제와 관련한 규제환경만을 완화하므로, 규제샌드박스의

204) Pei Sai Fan, Singapore Approach to Develop and Regulate FinTech, Handbook of Blockchain, Digital Finance, and Inclusion Volume 1 - Cryptocurrency, FinTech, InsurTech, and Regulation, 2018, p.347-357 참조.

적용대상인 규제의 근거가 되는 법령이 그 범위로 한정된다. 이에 해당 법령에 근거한 규제만이 적용대상이 되므로 이에 대한 논의의 필요성이 크지 않다. 하지만 국내 규제샌드박스와 같이 적용대상인 규제를 한정하고 있지 않은 경우에는 규제의 근거가 되는 법령의 범위가 광범위하게 된다. 이에 규제의 근거가 되는 법령의 범위에 대한 구체적인 논의가 필요하다.

이하에서는 국내 규제샌드박스의 적용대상인 규제의 범위와 관련하여 규제의 근거가 되는 법령의 형식과 내용에 대하여 검토한다. 먼저 법령의 형식과 관련하여 국제법 내지 외국법이 근거법령이 되는지, 형식적 의미의 법률 등이 근거법령이 되는지에 대하여 확인한다. 다음으로 법령의 내용과 관련하여 사법(私法)관계에 관한 내용이나 국가에 대한 조달에 관한 내용 등을 규정하는 법령이 근거법령이 되는지에 대하여 분석한다.

(1) 근거법령의 형식

먼저 규제샌드박스의 적용대상인 규제는 국내법에 따른 규제로 한정되고 국제법 내지 외국법에 따른 규제는 해당하지 않는다[205]. 규제샌드박스의 혁신촉진의 목적이 국내에서의 새로운 수단을 통한 의미있는 변화만을 목적으로 하지는 않지만, 국제법 또는 외국법과 관련한 규제환경의 완화는 국내 행정기관의 노력만으로는 불가능하기 때문이다. 물론 인터넷 기술의 발전 등으로 혁신을 세계화하기 위한 합리적인 국제법 내지 외국법의 개선이 필요하기는 하다[206]. 하지만 개별 규제샌드박스 법령에 따른 국가적 차원의 규제샌드박스만으로는 한계가 있다. 이에 국제적인 협력을 통하여 혁신을 세계화하기 위한 노력을 할 수 있도록 하는 방

205) 최초 규제샌드박스는 영국시장에서의 사업자로 범위를 정하고 있다. 이에 따르면 국내의 규제만을 대상으로 하는 것으로 볼 수 있다. 정우성·송정현, 규제혁신관점에서 본 한일 규제샌드박스제도 비교분석, 한국지적정보학회지 제22권 제1허, 2020, 163면 참조

206) 이원우, 21세기 행정환경의 변화와 행정법학방법론의 과제, 행정법연구 제48호, 2017, 87면 참조

안[207]이 필요한 것과는 별개로 현 시점에서는 원칙적으로 규제샌드박스의 적용대상인 규제에 국제법 내지 외국법의 규제를 포함시킬 수 없다.

다음으로 대외적 구속력이 있는 형식의 모든 국내의 법령에 근거한 규제는 규제샌드박스의 적용대상에 해당한다. 이와 관련하여 입법기관인 국회에 의하여 개폐되는 형식적 의미의 법률에 대하여는 행정기관이 개폐할 수 있는 권한이 없으므로 규제샌드박스의 적용대상에서 제외해야 한다고 볼 여지가 있다[208]. 하지만 기능적 권력분립의 관점에서 볼 때, 입법권이 오로지 입법기관에만 부여되어 있다고 볼 수 없고, 행정기관도 일정한 입법활동을 통해 협력할 수 있다[209]. 정부법률안을 제출할 수 있고, 국회법률안에 대한 의견을 제시할 수도 있는 것이다. 이에 행정기관이 형식적 의미의 법률에 대하여 영향을 미칠 수 있으므로 법령정비를 통한 규제개선이 불가능하다고 보기 어렵다. 또한 규제샌드박스의 적용대상에서 형식적 의미의 법률을 모두 제외하면, 혁신촉진을 위해 규제환경을 완화할 수 있는 범위가 과도하게 축소되어 제도의 실효성 측면에서 문제가 있다. 따라서 형식적 의미의 법률을 규제샌드박스의 적용대상에서 제외하는 것은 타당하지 없다.

(2) 내용상 한계

혁신적인 사업에 적용되는 사법(私法)상의 내용으로 인하여 사업시행이 어려운 경우가 있다. 예컨대 민법상 유언의 요식성에 의하여 민법에서 정하고 있는 방식이 아닌 경우에는 유언의 효력이 없다[210]. 자필증서

---

207) 영국의 글로벌 샌드박스는 하나의 방안으로 볼 수 있다.

208) 정보통신융합법은 임시허가의 자동연장 대상에서 법률의 정비가 필요한 경우를 제외하고 있다. 정보통신융합법 제37조 제6항 참조.

209) 행정기본법에서는 행정기관의 입법활동에 관한 규정을 명시하고 있다. 행정기본법 제38조 이하 참조.

210) “민법 제1065조 내지 제1070조가 유언의 방식을 엄격하게 규정한 것은 유언자의 진의를 명확히 하고 그로 인한 법적 분쟁과 혼란을 예방하기 위한 것이므로, 법정된 요건과 방식에 어긋난 유언은 그것이 유언자의 진정한 의사에 합치하더라도 무효라고 하지 않을 수 없다.” 대법원 2006. 3. 9. 선고 2005다57899 판결 등 참조.

에 의한 유언, 녹음에 의한 유언, 공정증서에 의한 유언, 비밀증서에 의한 유언, 구수증서에 의한 유언 등 5종의 유언방식만이 유효하기 때문이다. 이에 정보통신기술을 활용하여 위 5종의 유언방식이 아닌 다른 방식으로 유언을 작성하려는 사업은 위 민법상의 내용으로 인하여 시행에 어려움이 있다[211]. 또한 상법상 타인의 생명보험을 가입하려고 하는 경우에는 그 타인의 서면(전자서명 등 포함)에 의한 동의를 얻도록 하고 있다[212]. 이에 따라 AI기술 등을 활용한 그 외의 방식을 활용하여 타인의 동의를 얻는 경우에는 보험계약이 무효가 되고[213], 결국 해당 서비스를 제공하고자 하는 자는 사업을 실시하기가 어렵게 된다.

비록 혁신적인 사업이 법령의 내용으로 인하여 어려운 경우이기는 하나, 원칙적으로 사법(私法)상의 내용을 규제샌드박스의 적용대상인 규제라고 볼 수 없다. 규제는 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 행정기관이 국민의 활동에 개입하는 것인데, 사인간의 법률관계를 정하기 위하여 행정기관의 개입이 없는 사법(私法)상의 내용은 규제에 해당하지 않기 때문이다[214]. 다만 민법 내지 상법 등의 사법(私法)관계를 규율하는 법령에 규정된 내용이라도 공익적 목적이 강하고 행정기관의 개입이 있는 경우에는 예외적으로 규제샌드박스의 적용대상인 규제에 해당할 수 있다. 이는 더 이상 사법(私法)관계를 규율하는 것이 아니고, 공법(公法)관계를 규율하는 행정법상의 규제가 되기 때문이다.

또한 혁신제품을 만들어 국가나 공공기관에 공급하려는 사업에 있어 계약체결과 관련한 법령상의 내용으로 인해 사업이 어려울 수 있다. 이

---

211) 민법 제1060조, 제1065조 등 참조.
212) 상법 제731조 참조.
213) “상법 제731조 제1항에 의하면 타인의 생명보험에서 피보험자가 서면으로 동의의 의사표시를 하여야 하는 시점은 ‘보험계약 체결시까지’이고, 이는 강행규정으로서 이에 위반한 보험계약은 무효이므로, 타인의 생명보험계약 성립 당시 피보험자의 서면동의가 없다면 그 보험계약은 확정적으로 무효가 되고, 피보험자가 이미 무효가 된 보험계약을 추인하였다고 하더라도 그 보험계약이 유효로 될 수는 없다.” 대법원 2006. 9. 22. 선고 2004다56677 판결 등 참조.
214) 규제는 행정기관이 특정한 행정 목적을 달성하기 위하여 개인이나 기업의 활동을 제한하는 법령 등의 사항으로 정의할 수 있다. 이에 관한 자세한 내용에 관하여는 제1장 제3절 참조.

를 규제로 볼 것인지는 국가 등을 상대방으로 하는 계약과 관련한 법령의 내용이 사법(私法)상의 내용인지 공법(公法)상의 내용인지에 대한 문제로 볼 수 있다. 이와 관련하여 국가 등이 고권적 지위에서 행하는 행위가 아니므로, 이를 사법(私法)상의 내용으로 이해할 여지가 있다[215]. 하지만 해당 법령은 계약당사자 간의 이해관계 조정만이 아니라 공공조달을 통한 공익성이 있으므로 쌍방의 법적 지위에 영향을 미치는 내용에 대하여는 공법(公法)상의 내용으로 보는 것이 타당하다[216].

예컨대 혁신기술을 통한 교통신호등을 개발하여 이를 판매하려고 하는 사업자가 해당 제품을 국가나 지방자치단체에 납품하려고 하지만 관계법령의 내용에서 교통신호등의 요건에 기존의 교통신호등의 기술만을 인정하고 있는 경우, 혁신적인 정보보안 소프트웨어를 개발하여 공공기관에 공급하려고 하는데 해당 기술을 인정하지 않는 경우, 조달청에 상품을 등록하여 혁신적인 물건을 판매하려고 하는데 중소기업제품만을 대상으로 하여 대기업이 개발한 혁신적인 상품을 등록할 수 없는 경우 등은 각 법령의 내용으로 혁신적인 사업을 하려는 자의 법적 지위에 영향을 미치므로 공법(公法)상의 내용으로 볼 수 있고, 해당 법령에 따른 내용은 규제샌드박스의 적용대상인 규제에 해당한다고 볼 수 있다.

제 4 절 실정법상의 구현형태

Ⅰ. 개설

규제샌드박스는 실정법상의 제도들을 통해 구현된다. 혁신적인 사업의

---

215) 국가를 당사로 하는 계약과 관련하여 행정소송이 아닌 민사소송으로 처리하고 있는 사례를 다수 확인할 수 있다. 대법원 2015. 1. 15. 선고 2013다215133 판결 등 참조.

216) 박정훈, 요청조달계약과 입찰참가자격제한처분 권한, 행정판례연구 제23권 제2호, 2019, 10-16면 참조.

실험적인 시행을 위하여 행정기관이 해당 사업과 관련한 규제의 적용을 해소하는 제도가 대표적이다. 이와 관련하여 위와 같은 방식의 제도만을 규제샌드박스를 구현하는 제도로 이해하기도 한다[217]. 하지만 규제샌드박스는 혁신촉진을 위하여 다양한 방식으로 규제환경을 완화하여 실험적인 사업시행을 할 수 있도록 하는 제도로 넓게 보는 것이 타당하다. 규제샌드박스의 문언적 의미, 즉 규제로부터 안전한 공간의 의미를 행정기관이 규제의 적용을 해소하는 공간의 의미만으로 한정할 필요가 없기 때문이다[218]. 이에 따르면 최초 규제샌드박스와 같이 개별지도(Individual guidance)를 통해 규제의 적용범위를 분명히 하는 방식[219]도 규제샌드박스를 구현하는 제도에 해당한다.

본 절에서는 주요 국가에서 규제샌드박스를 구현하기 위해 활용하는 제도들에 대하여 검토한다. 또한 개별 규제샌드박스 법령에서 규정하고 있는 규제샌드박스를 구현하는 제도들을 확인하고, 유사한 제도들의 유형을 정리하여 이하 별도의 장에서 구체적인 분석을 할 수 있도록 한다. 추가적으로 유형화된 공통적인 제도와 관련한 문제에 대하여 논의하고, 규제샌드박스의 주요 사례에 대하여 살펴보기로 한다.

Ⅱ. 외국의 법제

1. 영국

영국은 개별 규제샌드박스가 각 하나의 제도로 기능하고, 개별 규제샌드박스가 결합하여 영국의 규제샌드박스를 구현하고 있다. 각 개별 규제

---

217) 규제샌드박스의 방식을 규제의 적용을 잠정적으로 해소하는 실험법률, 임시허가, 시범사업의 허용, 임시적 규제특례, 잠정적인 규제 면제 또는 완화조치 등으로 파악하기도 한다. 박균성, 제4차 산업혁명시대에서의 입법과제와 입법부의 대응방안, 경제규제와 법 제11권 제2호, 2018, 235-236면 참조.

218) 이에 대한 보다 자세한 내용은 제1장 제2절 등 참조.

219) Kieran Garvey·Wenwei Li·Ben Shenglin·Bryan Zheng Zhang·Philip Rowan·Michel Rauchs·P. Raghavendra Rau·Tania Ziegler·Hao Rui, Garvey, Guide to Promoting Financial & Regulatory Innovation: Insights from the UK, 2018, p.21-22 참조.

샌드박스의 구체적인 내용을 보면, 먼저 금융행위규제기구(FCA)의 규제 샌드박스는 혁신적인 사업을 하려는 자의 신청내용을 통하여 새로운 금융서비스 또는 이를 지원하는 분야의 사업인지(in scope), 참신함과 차별성을 갖고 있는지(genuine innovation), 소비자에게 이익을 가져다주는지(consumer benefit), 새로운 해결책의 개발과 관련하여 규정의 이해 및 위험방지를 위한 적절한 준비가 되었는지(background research)를 검토한다[220].

이에 혁신적인 사업을 실험할 필요가 있다고 판단되면, ① 금융사업자로 라이선스를 받지 않은 사업자에게 합의를 통하여 정해진 내용의 라이선스를 부여하는 '제한적 승인(Restricted Authorisation)', ② 라이선스를 받은 금융사업자에 대하여 불합리한 규제의 효력을 해소하는 '규제의 면제 또는 수정(Waivers or Modifications to Rules)', ③ 규제의 적용범위에 대한 불분명을 해소하는 '개별지도(Individual Guidance)', ④ 실험의 특징에 비추어 정당성이 입증되면 규제의 적용을 면제하는 문서를 발행하는 '비조치 의견서(No Enforcement Action Letters), ⑤ 개발 초창기의 사업모델에 대한 잠재적인 규제영향의 불분명을 비공식적인 협력 등으로 해소하는 '비공식적 조정(Informal Steers)' 등을 수단으로 규제환경을 완화한다[221]. 이후 완환된 규제환경에서 혁신적인 사업을 실험적으로 시행할 수 있도록 하여 혁신촉진의 목적을 달성하도록 한다.

다음으로 개인정보보호위원회(ICO)의 규제샌드박스는 신청내용이 개인정보보호위원회(ICO)의 중점분야인지(key areas of focus), 제품이나 서비스가 얼마나 혁신적인지(innovative), 잠재적인 사회적 가치가 있는지(benefit to the public), 신청인의 역량이 충분한지(the resource and capabilities required), 제안된 내용이 현실가능한지(viable) 등을 판단한다[222]. 이에 실험의 필요가 있다고 판단되면 ① 초기 단계에서 규제의

220) FCA, Regulatory sandbox, 2015, p.7-11 참조
221) Kieran Garvey·Wenwei Li·Ben Shenglin·Bryan Zheng Zhang·Philip Rowan·Michel Rauchs·P. Raghavendra Rau·Tania Ziegler·Hao Rui, Garvey, Guide to Promoting Financial & Regulatory Innovation: Insights from the UK, 2018, p.21-22 참조.
222) ICO 홈페이지 참조.

잠재적인 위험을 비공식적인 협력을 통하여 해소하는 '비공식적 조정(Informal Steers)', ② 실험의 진행 상황에 대하여 최소 3번의 공식적인 미팅 등으로 관리하는 '경과모니터링(Monitoring of Progress)', ③ 샌드박스를 통해 실험한 사업의 규제준수여부에 대한 정보를 제공하는 '규제완화선언(Statement of Regulatory Comfort)'을 통하여 규제환경을 완화하고 해당 사업을 실험적으로 시행하면서 혁신을 촉진한다[223].

또한 Ofgem의 에너지 규제샌드박스는 신청내용을 검토한 이후 ① 사업의 실험과 관련한 규제의 불분명을 해소하는 '맞춤지도(Bespoke Guidance)', ② 협의된 사업내용의 실험적 시행에 대하여는 잠정적인 규제의 적용을 해소하는 '컴포트(Comfort)', ③ 실험을 위해 규제에 일시적인 수정을 가하는 '데러게이션(Derogation)'등을 통하여 규제환경을 완화하고 사업을 실험적으로 시행하면서 혁신을 촉진한다[224].

하지만 영국에서는 다수의 개별 규제샌드박스를 통하여 다양한 혁신촉진이 가능할 수 있지만, 증가하고 있는 융·복합사업에는 대응하기 어려운 문제가 있다. 이에 영국에서는 융·복합사업에 대한 규제샌드박스의 활용이 어려운 문제를 극복하기 위하여 단일창구를 통하여 개별 규제샌드박스를 연계하는, 단일창구 규제샌드박스(Cross-Sector Regulatory Sandbox)를 통한 해결책을 모색하고 있다[225].

(https://ico.org.uk/for-organisations/regulatory-sandbox/the-guide-to-the-sandbox/how-will-the-ico-assess-applications-for-the-sandbox/)(최종접속 2021.12.20.)

223) ICO 홈페이지 참조.
(https://ico.org.uk/for-organisations/regulatory-sandbox/the-guide-to-the-sandbox/what-will-be-included-in-our-bespoke-sandbox-plan/)(최종접속 2022.4.1.)

224) Kevin Baillie, Energy Regulation Sandbox: Guidance for Innovators, 2020, p.18-22 참조.

225) 해당 방안에 대하여 '교차영역 규제샌드박스'로 해석할 수 있으나, 규제샌드박스의 접수를 단일하게 하는 필요성에 대한 내용을 고려하여 '단일창구 규제샌드박스'로 해석하였다("For firms, a unique, coordinated, single-point of entry sandbox where they can test innovative ideas in a live environment across multiple regulated sectors may be more cost and time effective and allow firms to explore topics where they may need further clarity."). FCA, Call for Input: Cross-Sector Sandbox, 2019, p.10 참조.

2. 호주

호주는 금융 분야의 혁신촉진을 목적으로 하는 호주증권투자위원회(ASIC)의 규제샌드박스를 운영하고 있다. 기존에는 신규 라이선스를 면제하는 제도만을 활용하였지만 현재는 라이선스를 가지고 있는 금융사업자의 혁신적인 금융 서비스나 신용활동과 관련하여 적용되는 규제를 면제하는 제도를 추가하였다[226]. 이와 관련하여 호주증권투자위원회(ASIC)는 신청내용을 통하여 ① 사업시행으로 인해 공공의 이익이 발생하거나 발생할 가능성이 있는지(benefit to the public), ② 사업시행이 새로운 것이고 다른 금융서비스의 발전에 부합하는지(adaptation of another financial service), ③ 사업시행을 위한 행위의 공정성, 효율성, 정직성이 있는지(fairly, efficiently or honestly), ④ 이용자에게 상당한 손해를 초래할 위험이 있는지(result in significant detriment) 등을 판단한다[227]. 이에 따라 실험의 필요성이 인정되면 관련 규제의 적용을 면제하여 24개월의 범위 내에서 실험적으로 사업을 시행할 수 있도록 하고, 그 결과에 따라 혁신을 촉진한다[228]. 그 밖에도 라이선스가 있는 기존 금융사업자의 대리인으로 혁신적인 사업을 실험적으로 시행할 수 있는 제도를 제시하기도 한다[229].

또한 호주에너지시장위원회(AMEC)에서 추가하려고 하는 에너지 분야

---

226) Anton N. Didenko, A Better Model for Australia's Enhanced FinTech Sandbox, University of New South Wales Law Journal, 2021, p.1078-1113 참조.

227) Corporations (FinTech Sandbox Australian Financial Services Licence Exemption) Regulations 2020, Section 8, National Consumer Credit Protection (FinTech Sandbox Australian Credit Licence Exemption) Regulations 2020, Section 8 참조.

228) ASIC, Comparison of key features of the ASIC sandbox and the Australian Government's enhanced regulatory sandbox, 2020, p.1-5 참조

229) 호주증권투자위원회(ASIC) 홈페이지 참조.
(https://asic.gov.au/for-business/innovation-hub/enhanced-regulatory-sandbox/info-248-enhanced-regulatory-sandbox#key-features-of-the-enhanced-regulatory-sandbox)(최종접속 2022.04.05.)

규제샌드박스는 신청내용과 대하여 ① 혁신적인 사업의 실험과 관련한 규제의 불분명을 해소하는 혁신 문의 서비스(An Innovation Enquiry Service), ② 호주에너지규제청(AER : Australian Energy Regulator)이 적용되는 규제를 면제하는 규제면제(A trial waive), ③ 호주에너지시장위원회(AEMC)가 일시적으로 사업을 실험할 수 있도록 하는 실험입법(A trial rule change process) 등으로 규제환경을 완화하고 실험적인 사업시행을 할 수 있도록 하면서 혁신을 촉진하려 하고 있다[230].

3. 싱가포르

싱가포르통화청(MAS)의 규제샌드박스는 금융 분야의 혁신적인 사업에 적용되는 자산유지의 요구량, 신용등급, 면허비용 등의 규제내용을 완화하는 제도를 두고 있다. 신청내용을 통해 ① 혁신적인 기술이 이용되는지, 소비자나 산업에 대한 이익이 있는지, ② 싱가포르 시장을 확대할 수 있는지, ③ 테스트 계획과 예상되는 결과가 명확한지, 소비자의 이익과 산업의 안전성이 보호되는지, ④ 가능한 위험이 예측되고 완화되는지, 출구전략과 전환전략이 명확한지 등을 판단한다[231].

또한 새롭게 추가된 샌드박스 익스프레스(Sandbox Express)는 싱가포르통화청이 신청서를 접수한 날로부터 21일 이내에 신속하게 규제에 대한 특례를 부여하는 제도이다[232]. ① 신청인의 주요 이해관계자가 적절한지, ② 제안된 사업내용이 기술적인 혁신성이 있는지, ③ 사업의 안전성과 새로운 편익이 있는지 등을 판단하여 규제환경을 완화하고[233], 완화된 규제환경에서 실험적 사업시행을 하도록 하여 혁신을 촉진하고 있

---

230) AMEC, Regulatory Sandboxing Legislative Amendments, Explanatory note for stakeholder consultation, 2020, p1-11 참조.
231) Pei Sai Fan, Singapore Approach to Develop and Regulate FinTech, Handbook of Blockchain, Digital Finance, and Inclusion Volume 1 - Cryptocurrency, FinTech, InsurTech, and Regulation, 2018, p.347-357 참조.
232) Lin Lin·Christopher Chen, The Promise and Perils of InsurTech, NUS Law Working Paper(21), 2019, p.24-29 참조
233) MAS, Sandbox Express Guidelines, 2020, p.3-8 참조.

다.

다른 분야의 혁신촉진을 목적으로 하는 규제샌드박스를 살펴보면 국토교통청(LTA)의 규제샌드박스는 공유자전거와 관련하여 Parking Places Act에, 자율주행자동차와 관련하여 Road Traffic Act에 각 실험조항을 두는 실험입법을 통하여 세부분야별로 규제환경을 완화하고 있다[234]. 보건부(MOH)의 규제샌드박스는 규제로 인하여 허용되지 않는 원격의료행위에 대하여 규제의 적용을 면제하여 규제환경을 완화하고 있다[235]. 또한 에너지시장청(EMA)[236]와 국립환경청(NEA)[237]의 규제샌드박스는 해당 분야의 혁신적인 사업을 시행하기 위하여 특정한 규제의 적용을 면제하거나 완화하는 제도를 통하여 규제환경을 완화하고 있다. 각 규제샌드박스는 위와 같이 완화된 규제환경에서 실험적으로 사업을 시행하도록 하여 혁신을 촉진하고 있다.

4. 독일

독일의 규제샌드박스인 리얼랩 전략(Reallabore-Strategie)에서는 규제샌드박스를 담당하는 연방경제에너지부(BMWi)가 혁신을 위한 기회를 확대하는 것(Mehr Spielräume für Innovationen)을 목표로 설정하였다. 또한 혁신적인 사업의 실험을 위하여 실험조항(Experimentierklausel)과 특례(Ausnahmeregelungen) 등을 규제환경을 완화하는 방식으로 제시하였다[238]. 혁신촉진을 위한 다양한 방식을 통해 규제샌드박스를 구현하고

---

234) 이진수, 대만·싱가포르의 규제 샌드박스 관련 법제도 분석 및 시사점, 한국법제연구원 이슈페이퍼, 2020, 32-33면 참조.
235) MOH 홈페이지 참조.
(https://www.moh.gov.sg/news-highlights/details/moh-launches-first-regulatory-sandbox-to-support-development-of-telemedicine)(최종접속 2021.12.20.)
236) EMA 홈페이지 참조.
(https://www.form.gov.sg/#!/5ca33b64f6a8500010f33d6c)(최종접속 2021.12.20.)
237) NEA 홈페이지 참조
(https://www.nea.gov.sg/industry-transformation-map/regulatory-sandbox)(최종접속 2021.12.20.)
238) BMWi, Freiräume für Innovationen -Das Handbuch für Reallabore-, 2019, p.15 참조.

있는 것으로 볼 수 있다.

독일의 리얼랩 전략(Reallabore-Strategie)은 ① 기업・연구소가 신기술 및 사업의 수요자 및 시장 조사 등을 분석하고, 행정기관은 사업과 관련한 합리적인 규제방안 등에 대하여 검토하여 성과지표 및 목표를 설정하는 준비 및 계획(Vorbereitung und Planung)단계, ② 혁신적인 사업과 관련한 규제를 담당하는 행정기관이 현행 법령 하에서 사업시행이 가능한지를 확인하고, 규제적용을 면제하거나 실험조항 등을 통한 실험의 가능성을 판단하며, 책임보험의 가입 등의 방안을 통해 사업으로 인한 위험 보호 방안에 대하여 합의하는 법령검토(Rechtliche Aspekte)단계, ③ 실험을 위한 지역을 특정하고, 실험을 관리・감독하고 실험에 대한 결과를 평가하는 기관을 선정하여 혁신적인 사업의 시행과정을 관리하고 시행결과를 평가하여 입법을 위한 자료를 제공하도록 하는 설계 및 실행(Ausgestaltung und Umsetzung)단계 등 3단계로 구성된다[239].

5. 일본

일본은 국가전략특별구역법(國家戰略特區法)에 근거한 지역한정형 규제샌드박스와 산업경쟁력강화법(産業競爭力講話法)에 근거한 프로젝트형 규제샌드박스(新技術等實證制度)를 두고 있다[240]. 지역한정형 규제샌드박스는 국가전략특별구역담당대신, 관계 지방자치단체의 장, 사업자로 구성된 국가전략특별구역회의(國家戰略特別區域會議)에서 혁신적인 사업에 관련된 특례 등을 내용으로 하는 사업시실계획을 작성하여 내각총리대신에게 신청한다. 신청을 받은 내각총리대신은 자문회의의 의견을 청취한 후 계획의 인정여부를 결정한다. 계획이 인정되면 사업자가 실증사업을 실시하고, 실증 사업과 관련된 전문가로 구성된 기술실증평가위원회(技術實證評價委員會)에서 실시상황에 대해 평가하고, 국가전략특별구역회

239) BMWi, Freiräume für Innovationen -Das Handbuch für Reallabore-, 2019, p.18-58 참조.
240) 김윤경, 한·일의 혁신관련 규제개혁 비교: 규제 샌드박스를 중심으로, 한일경상논집 제88권, 2020, 28-31면 참조.

의(國家戰略特別區域會議)에게 의견을 전달한다[241].

또한 프로젝트형 규제샌드박스는 사업자가 내각관방(內閣官房)의 일원화 창구를 통해 사전상담을 신청하여 구체적인 실증계획 내용을 바탕으로 기존 규제의 적용 여부를 검토받고, 규제적용의 면제를 신청할 필요가 있는지를 확인한다. 이후 사업소관대신과 규제소관대신으로 구성된 주무대신(主務大臣)에게 실증계획을 제출하면 주무대신이 1개월 이내에 심사하여 자신의 의견과 함께 신기술등평가위원회(新技術等評價委員會)에 전달하고, 위 위원회의 검토의견을 회신하면 1개월 이내에 인정여부를 사업자에게 통보한다. 사업자는 실증계획이 인정되고 실증이 시작되면 정기적으로 주무대신에게 상황을 보고하여야 하고, 실증이 종료된 이후에는 규제소관대신은 합리적으로 규제를 개선한다[242].

이와 같이 일본의 규제샌드박스는 행정기관의 실증계획승인을 통하여 규제환경을 완화하여 혁신적인 사업을 실험적으로 시행하도록 한다. 또한 이에 따라 혁신촉진의 목적을 달성한다. 다만 산업경쟁력강화법은 프로젝트형 규제샌드박스와 별도의 혁신촉진방안으로 신사업특례제도(新事業特例制度)와 그레이존해소제도(グレーゾーン解消制度)를 두고 있다. 신사업특례제도는 신사업을 하려는 사업자가 관련 규제의 적용에 대한 특례조치를 요청하고, 요청을 받은 규제소관대신의 동의를 얻으면 신속하게 사업을 시행할 수 있도록 하는 제도이다. 그레이존해소제도는 신사업을 하려는 사업자가 행정기관을 통해 해당 사업에 대한 규제의 불분명을 신속하게 확인하는 방법으로 규제환경을 완화하는 제도이다[243]. 신사업특례제도와 그레이존해소제도도 규제샌드박스의 개념에 포함되는 것으로 볼 수 있지만, 일본에서는 이들을 규제샌드박스와 별개의 제도로 파악하는 것으로 보인다.

---

241) 內閣府地方創生推進事務局, 國家戰略特區 地域限定型 規制のサンドボックス制度 說明資料, 2020, 3-19면 참조.
242) 經濟産業省, 規制の壁を越えて新事業創出 - プロジェクト型「規制のサンドボックス」, 2021, 2-5면 참조.
243) 經濟産業省, 産業競爭力强化法に基づく 企業單位の規制改革制度について, 2021, 4-8면 참조.

Ⅲ. 국내의 법제

1. 정보통신융합법

정보통신융합법은 규제샌드박스를 구현하는 제도로 ‘신속처리’, ‘임시허가’, ‘실증을 위한 규제특례(이하 ‘실증특례’라고 한다)’를 두고 있다[244]. ‘신속처리’는 혁신적인 사업을 하려는 자가 규제샌드박스를 담당하는 행정기관(이하 ‘소관부처’라 한다)에게 해당 사업과 관련한 규제준수의 필요 여부 등을 신속하게 확인하여 줄 것을 신청하면, 소관부처가 규제를 담당하는 행정기관(이하 ‘규제부처’라 한다)에게 신청내용을 30일 이내에 검토한 후 규제준수의 필요 여부를 회신하도록 하여 규제의 불분명을 신속하게 해소하는 제도이다. 또한 30일 이내에 규제부처가 회신하지 않으면 규제준수가 필요하지 아니한 것으로 법률상 간주하는 효력을 부여하여 규제의 불분명을 보다 강력하게 해소할 수 있도록 한다[245].

‘임시허가’와 ‘실증특례’는 세부적인 요건과 효과 등에 일부 차이가 있지만, 공통적으로 혁신적인 사업을 실험하기 위하여 해당 사업에 적용되는 규제를 면제하거나 완화하여 규제환경을 완화하고, 실험적인 사업시행을 하도록 하면서 이를 통해 규제개선을 통한 혁신촉진에 이르게 하는 제도이다. 또한 각 제도는 동일하게 혁신적인 사업을 하려는 자가 소관부처에게 특례승인을 신청을 하면, 소관부처가 규제부처에게 신청내용을 통보하여 원칙적으로 30일 이내에 검토의견을 받는다. 이후 소관부처는 합의제 행정기구(이하 ‘심의위원회’라 한다)의 심의·의결을 거쳐 특례를 승인한다. 특례승인을 받은 사업자는 소관부처와 규제부처의 관리·감독을 받으면서 실험적으로 사업을 시행하고, 규제부처는 사업시행의 결과 등을 바탕으로 법령정비의무를 이행한다[246].

---

244) 실증특례만을 한국형 규제샌드박스로 보는 견해가 있으나 임시허가와 신속처리도 한국형 규제샌드박스에 해당한다는 점에 대하여 이하에서 별도로 논의하기로 한다. 이원우, 신융합산업 활성화를 위한 규제개혁입법의 현황과 과제, 경제규제와 법 제12권 제2호, 2019, 143면 참조.
245) 정보통신융합법 제36조 참조.
246) 정보통신융합법 제37조 내지 제38조의4 참조.

‘실증특례’는 규제샌드박스를 도입하기로 한 이후에 신설한 제도이나, ‘신속처리’와 ‘임시허가’는 기존의 제도를 수정한 특징이 있다. 이에 대하여 살펴보면, 2013년 8월 제정되어 2014년 2월부터 시행된 구 정보통신융합법은 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 우선적으로 허용하기 위한 제도로 ‘신속처리 및 임시허가’를 도입하였다[247]. 이는 네거티브규제를 기본원칙으로 채택한 것이고, 신속처리를 선행적으로 거쳐 임시허가를 후행적으로 발급받는 내용으로 신속처리와 임시허가가 결합된 제도였다[248].

구체적인 내용을 살펴보면, 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 개발한 자가 기존 규제준수 기준이 부존재하거나 불합리하여 준수하지 못하는 경우 또는 규제준수의 필요여부가 불분명한 경우에 미래창조과학부장관(현 과기부장관 이하 생략)에게 신속처리를 신청할 수 있다. 해당 신청을 받은 미래창조과학부장관은 신청내용을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하고, 통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장은 규제준수의 필요여부를 미래창조과학부장관에게 30일 이내에 회신하여야 한다. 이 때 관계 중앙행정기관의 장이 30일 이내에 미래창조과학부장관에게 회신하지 않으면 규제준수가 필요하지 아니한 것으로 간주된다. 이후 미래창조과학부장관은 다른 관계 중앙행정기관의 장의 소관 업무에 해당하지 아니한다는 회신을 받거나 해당하지 아니한다고 간주된 경우에는, 해당 신규 정보통신융합등 기술·서비스의 특성을 고려할 때 그에 맞거나 적합한 기준·규격·요건 등을 설정할 필요가 있는 경우에 임시로 허가할 수 있다. 이에 따라 사업자는 규제준수의 필요가 있거나 임시허가가 필요한 경우 외에는 자유로이 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 출시할 수 있다. 또한 사업자는 임시허가가 필요한 경우에 있어, 미래창조과학부장관이 임시로 허가받으면 해당 사업을 시행할 수 있다[249].

---

247) 정보통신융합등은 정보통신 간 또는 정보통신과 다른 산업 간에 기술 또는 서비스의 결합 또는 복합을 통하여 새로운 사회적·시장적 가치를 창출하는 창의적이고 혁신적인 활동 및 현상을 의미한다. 구 정보통신융합법 제2조, 제36조 내지 제37조 등 참조.

248) 김태오, 기술발전과 규율공백, 그리고 행정법의 대응에 대한 시론적 고찰, 행정법연구 제38호, 2014, 102면 참조.

위 내용을 통해 ‘신속처리 및 임시허가’는 신규 정보통신융합등 기술·서비스과 관련한 규제적용의 불분명을 해소하거나 기존 규제의 적용을 해소하여 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 우선적으로 시행할 수 있도록 하는 제도로 이해할 수 있다. 즉 혁신촉진의 목적, 규제환경의 완화, 실험적 사업시행이라는 규제샌드박스의 개념요소를 충족하는 제도로 볼 수 있다[250]. 해당 제도는 현행 ‘신속처리’와 ‘임시허가’와 명칭이 동일하고, 절차와 효력 등에서도 유사한 측면이 다수 존재한다. 하지만 신속처리 및 임시허가는 결합된 하나의 제도였고, 제도를 담당하는 미래창조과학부장관이 자신이 담당하는 규제에 대하여만 적용을 해소할 수 있는 등의 차이가 있다.

2. 산업융합촉진법

산업융합촉진법은 ‘규제신속확인’. ‘실증특례’, ‘임시허가’, ‘적합성 인증’ 등의 제도를 통해 규제샌드박스를 구현하고 있다[251]. ‘규제신속확인’은 정보통신융합법의 ‘신속처리’와 명칭의 차이가 있을 뿐 내용은 차이가 없고, ‘실증특례’와 ‘임시허가’는 명칭이 동일하고 내용도 거의 동일하다. 다만 ‘실증특례’와 ‘임시허가’에 대한 정의규정을 두면서, ‘임시허가’의 개념에 ‘안전성 측면에서 검증된 경우’를 명시하고 있는 차이를 발견할 수 있다[252].

규제샌드박스를 도입하면서 ‘적합성 인증’을 제외한 모든 제도가 신설되었고, ‘규제신속확인’과 ‘임시허가’는 앞서 살핀 구 정보통신융합법의 ‘신속처리 및 임시허가’의 영향을 받은 것으로 보인다. 산업융합촉진법의 독자적인 제도인 ‘적합성 인증’은 2011년 4월 제정되어 2011년 10월부터 시행된 구 산업융합촉진법에서 도입되었다. 이에 대하여 살펴보면, 산업

249) 구 정보통신융합법 제36조 제1항 내지 제6항, 제37조 제1항 참조.
250) 김재광, 규제재설계에 따른 행정작용법적 함의 - 포괄적 네거티브 규제체계를 중심으로-, 전남대학교 법학연구소 법학논집 제38권 제2호, 2018, 189면 참조.
251) 산업융합촉진법 제10조의2 내지 제16조 참조.
252) 산업융합촉진법 제2조 제8호, 제9호 참조.

융합 신제품[253]의 제조자등이 기존 규제준수 기준이 부존재하거나 불합리하여 이를 준수하지 못하는 경우에 소관 중앙행정기관의 장에게 적합성 인증을 신청하고, 소관 중앙행정기관의 장이 6개월 이내에 적합성 인증을 하면 문제된 규제를 준수한 것으로 간주하는 것을 내용으로 한다[254]. 신청인이 산업융합 신제품을 완화된 규제환경에서 우선적으로 출시하여 실험할 수 있도록 하므로, 이 제도 역시 규제샌드박스의 개념요소를 모두 충족하고 있는 것으로 볼 수 있다[255].

하지만 산업융합 신제품·서비스로 적용대상을 확대한 '실증특례', '임시허가'를 도입하였음에도 '적합성 인증'을 별개의 제도로 두고 있다. 특히 '임시허가'는 '적합성 인증'과 동일하게 규제준수의 기준이 부존재하거나 불합리한 경우를 규제와 관련한 신청요건으로 규정하고 있다. 이에 '적합성 인증'을 별개의 제도로 유지할 필요가 있는 것인지 의문이다. 물론 '임시허가'가 승인의 유효기간을 2년으로 정하고 있는 것과 달리 '적합성 인증'은 인증의 유효기간을 정하고 있지 않는 차이가 있기는 하다. 하지만 '임시허가'도 취소사유가 발생하는 등의 특별한 사정이 없는 한 법령이 정비될 때까지 유효기간이 자동으로 연장되는 측면에서 실질적인 차이가 없다[256]. 또한 임시허가는 신청인이 소관부처에 규제의 해소를 신청하고, 소관부처가 규제부처의 검토와 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 신청을 승인하는 것과 달리 적합성 인증은 신청인이 규제부처에게 규제의 해소를 신청하여 규제부처의 승인을 받는 절차상의 차이도 있다.

---

253) 산업융합은 산업 간, 기술과 산업 간, 기술 간의 창의적인 결합과 복합화를 통하여 기존 산업을 혁신하거나 새로운 사회적·시장적 가치가 있는 산업을 창출하는 활동이고, 산업융합 신제품은 산업융합의 성과로 만들어진 제품으로서 경제적·기술적 파급효과가 크고 성능과 품질이 우수한 제품이다. 구 산업융합촉진법 제2조 제1호, 제2호 참조.

254) 구 산업융합촉진법 제11조 내지 제13조 등 참조.

255) 김재광, 규제재설계에 따른 행정작용법적 함의 -포괄적 네거티브 규제체계를 중심으로-, 전남대학교 법학연구소 법학논집 제38권 제2호, 2018, 189면 참조.

256) 그 밖에도 적합성 인증의 경우 규제부처가 추후 새로운 규제준수기준을 설정하도록 하면서 이를 준수하지 않으면 적합성 인증을 취소하도록 하고 있다. 이 또한 임시허가와 동일하다. 산업융합촉진법 제13조 제4항, 제14조 제1항 등 참조.

하지만 절차상의 차이만으로 동일한 내용의 별개의 제도를 둘 필요는 없다고 생각된다. 실무적으로도 산업융합촉진법의 '적합성 인증'은 '임시허가', '실증특례' 등의 다른 제도와 함께 관리되고 있지 않다[257].

3. 지역특구법

지역특구법은 산업융합촉진법과 동일한 명칭의 '규제신속확인', '실증특례', '임시허가'를 규제샌드박스를 구현하는 제도로 규정하고 있다. '규제신속확인'은 내용에서도 차이가 없으나, '실증특례'와 '임시허가[258]'는 사업자가 직접 소관부처인 중기부장관에게 신청하는 것이 아니라, 사업자가 지방자치단체의 장에게 신청을 요청을 하면 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정되는 경우 중기부장관에게 신청을 하도록 하여 지방자치단체의 장을 형식적인 신청인으로 규정하고 있는 차이가 있다. 또한 신청을 접수한 소관부처가 신청내용을 통보하는 규제부처에 대하여 '관계 중앙행정기관의 장'으로 규정하여, 정보통신융합법·산업융합촉진법과 달리 다른 지방자치단체의 장은 규제부처에서 제외하는 차이가 있다[259]. 특정 지방자치단체에서만 실험적으로 사업을 시행하는 것으로, 해당 지방자치단체의 장의 검토를 사전에 거치고, 해당 지방자치단체의 장이 신청인이 되는 측면을 고려하여 규제부처를 중앙행정기관의 장으로 규정한 것으로 볼 수 있다.

또한 지역특구법은 '지역특화발전특구', '규제자유특구' 등의 특정한 지역에서 규제환경을 완화하는 제도인 '개별 특례'를 두고 있다. 다만 '지역특화발전특구'에서의 '개별 특례'는 원칙적으로 혁신촉진을 목적으로 하는 제도가 아닌 것으로 보인다. 학교설립에 관한 특례나 농지법에 관한 특례 등으로 지역의 인프라를 확충하기 위한 규제완화를 주요 내용으로

257) 국무조정실 국가정보포털 홈페이지 참조.
(https://www.better.go.kr/sandbox.SandboxTaskSlPL.laf)(최종접속 2020.04.08.)
258) 지역특구법에서도 산업융합촉진법과 동일하게 '실증특례'와 '임시허가'에 대한 정의규정을 두고, '임시허가'의 개념에 '안전성 측면에서 검증된 경우'를 명시하고 있다. 지역특구법 제2조 제16호, 제17호 참조.
259) 지역특구법 제86조 제1항 내지 제3항, 제90조 제1항 내지 제4항 등 참조.

하고 있기 때문이다. 다만 ‘규제자유특구’에서의 일부 ‘개별 특례’는 혁신 촉진을 목적으로 하는 제도로 볼 수 있다. 예컨대 규제자유특구에서 자동차관리법에 관한 특례를 통하여 자율주행자동차를 실험적으로 운행할 수 있는 임시운행 허가를 받을 수 있도록 하는 것, 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 등에 관한 특례를 통하여 자율주행자동차와 관련하여 개인정보 및 위치정보를 수집하기 위한 규제를 완화하는 것, 항공안전법에 관한 특례에 따라 무인비행장치, 무인항공기 등의 비행시험을 위한 무인기 비행전용구역을 지정하는 것 등이 있다[260]. 이러한 내용의 ‘개별 특례’는 규제샌드박스를 구현하는 제도[261]로 볼 수 있다.

4. 스마트도시법

스마트도시법은 규제샌드박스를 구현하는 제도로 ‘스마트혁신사업’, ‘스마트실증사업’, ‘규제신속확인[262]’을 규정하고 있다. 다른 개별 규제샌드박스 법령의 제도들과 명칭에 차이는 있지만 ‘스마트혁신사업’, ‘스마트실증사업’, ‘규제신속확인’은 각각 앞선 개별 규제샌드박스 법령의 ‘임시허가’, ‘실증특례’, ‘규제신속확인’에 대응하는 제도로 볼 수 있다. 다만 ‘스마트혁신사업’에 대한 정의규정에서 산업융합촉진법・지역특구법의 ‘임시허가’와 달리 ‘안전성 측면이 검증된 경우’를 명시하고 있지 않는 차이가 있다[263].

신청인을 지방자치단체 및 민간기업・개인・단체・공공기관을 포함하는 사업자로 보다 구체적으로 규정하고 있지만[264], 신청인을 한정하는 것이 아니라 신청인적격이 불분명한 경우를 명확히 확인 하는 내용에 불

260) 지역특구법 제114조, 제115조, 제123조 참조.
261) 일본의 지역한정형 규제샌드박스와 유사하다. 內閣府地方創生推進事務局, 國家戰略特區 地域限定型 規制のサンドボックス制度 說明資料, 2020, 3-19면 참조.
262) 종전에는 규제신속확인이 규정되어 있지 않았지만, 2021년 3월 개정을 통하여 신설되었다.
263) 스마트도시법 제2조 제10호, 제11호, 제49조, 제49조의2, 제50조 등 참조.
264) 스마트도시법 제9조의2, 제49조 제1항, 제49조의2 제1항, 제50조 제1항 등 참조.

과하므로 앞선 개별 규제샌드박스 법령의 신청인과 차이가 없다. 다만 신청인이 ‘스마트혁신사업’이나 ‘스마트실증사업’에 대한 신청을 접수하기 전에 사업을 시행하려는 지방자치단체의 장에게 사전 검토를 받도록 하는 특징이 있다. 또한 해당 신청을 검토하는 규제부처를 모두 ‘관계 중앙행정기관의 장’으로 규정하고 있다[265]. 사전적으로 지방자치단체의 장의 검토 등을 거치므로 지역특구법과 유사하게 규제부처를 중앙행정기관의 장으로 규정한 것으로 볼 수 있다.

또한 스마트도시법은 지역특구법의 ‘규제자유특구’와 같이 혁신촉진을 목적으로 규제환경을 완화할 수 있는 제도인 ‘개별 특례’를 두고 있다. 스마트도시법에 따라 지정된 ‘국가시범도시’에서 자율주행자동차 운행에 관한 특례, 무인비행장치에 관한 특례, 자가전기통신설비 사용에 관한 특례, 신에너지 및 재생에너지 개발・이용・보급 촉진법에 관한 특례, 자동차대여사업에 관한 특례 등을 통하여 완화된 규제환경에서 혁신적인 사업을 실험할 수 있는 것이다[266]. 이 또한 규제샌드박스를 구현하는 제도로 볼 수 있다[267].

5. 금융혁신법

금융혁신법은 규제샌드박스를 구현하는 제도로 ‘혁신금융서비스의 지정’, ‘규제신속확인’을 규정하고 있다. 신청인을 은행법에 따른 인가를 받아 설립된 은행, 자본시장과 금융투자업에 관한 법률에 따른 금융투자업자 및 종합금융회사, 보험업법 따른 보험회사 등의 라이선스를 부여받은 금융회사와 국내에 영업소를 둔 상법상의 회사로 규정하고 있다. 개인사업자는 신청인에서 제외하는 것이 특징이다[268].

‘규제신속확인’은 다른 개별 규제샌드박스 법령의 규제신속확인과 유사

265) 스마트도시법 제49조 제2항, 제50조 제2항 참조.
266) 스마트도시법 제39조, 제40조, 제42조, 제42조의2 등 참조.
267) 일본의 지역한정형 규제샌드박스와 유사하다. 內閣府地方創生推進事務局, 國家戰略特區 地域限定型 規制のサンドボックス制度 說明資料, 2020, 3-19면 참조.
268) 상법 제169조, 제170조 등 참조.

하게 소관부처가 신청을 접수하여 30일 이내에 회신하도록 하고 있으나, 규제샌드박스의 적용대상이 금융관계법령으로 한정되므로 원칙적으로 소관부처인 금융위원회가 규제의 적용여부 등을 회신하는 차이가 있다. 또한 30일 이내에 회신하지 않는 경우에 규제가 없는 것으로 법률상 간주되는 효력이 없는 차이가 있다[269].

'혁신금융서비스 지정'은 금융위원회가 회차별로 정하여 공고한 신청기간 내에 신청하도록 하고 있다[270]. 다른 개별 규제샌드박스 법령의 '임시허가'나 '실증특례'와 달리 접수기간을 별도로 정하고 있는 차이가 있고, 최초 규제샌드박스의 절차와 흡사한 것으로 볼 수 있다[271]. 하지만 신청을 접수한 소관부처인 금융위원회는 관련 행정기관이 있는 경우 신청내용을 규제부처인 관련 행정기관의 장에게 통보하여 검토의견을 회신하고, 심의위원회의 심사와 규제부처의 동의를 거쳐 혁신금융서비스를 지정할 수 있다. 이는 다른 개별 규제샌드박스 법령의 '임시허가' 내지 '실증특례'의 절차와 유사한 것으로 볼 수 있다.

그 밖에도 금융혁신법에서는 '지정대리인에 대한 업무위탁'을 별개의 제도로 규정하고 있다[272]. 이는 혁신금융서비스를 제공하려는 자가 금융위원회에 해당 서비스의 시범 운영을 위하여 금융회사의 업무위탁을 받아 처리할 수 있도록 신청을 하면, 금융위원회가 지정대리인으로의 자격을 부여하는 제도이다[273]. 이와 관련하여 살펴보면, 금융관계법령에서는 원칙적으로 인가를 받은 금융투자업 등을 하는 금융회사만이 금융서비스를 제공할 수 있고, 금융회사는 부수적인 업무에 대하여만 예외적으로 위탁이 가능하다[274]. 금융회사가 아닌 경우에는 금융서비스를 제공할 수

---

269) 금융혁신법 제24조 참조.
270) 금융혁신법 제2조 제3호, 제5조 제1항, 제2항 등 참조.
271) 다만 최초 규제샌드박스도 현재는 상시 접수를 받도록 절차를 변경하였다. FCA 홈페이지 참조.
(https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/regulatory-sandbox-cohort-7) (최종접속 2021.12.19.).
272) 금융혁신법 제4조, 제24조, 제25조 등 참조.
273) 특정 혁신금융서비스와 관련하여 금융회사의 업무위탁을 받아 지정대리인이 사업시행을 할 수 있는 제도라고 정의하기도 한다. 맹수석, 금융혁신지원특별법의 쟁점과 개선 방안, 상사법연구 38(1), 2019, 309면 참조.

없고, 금융회사로부터 본질적인 업무에 대하여는 위탁을 받을 수도 없는 것이다. 하지만 '지정대리인에 대한 업무위탁'을 통하여 금융회사 등이 아닌 사업자가 본질적인 업무를 위탁받아 시행하는 것을 금지하는 규제를 면제받아 사업을 할 수 있다. 즉 '지정대리인에 대한 업무위탁'은 금융회사가 아닌 사업자가 금융관계법령상의 규제의 적용을 해소하여 혁신적인 사업을 실험하고, 이를 통해 혁신을 촉진하는 제도로 볼 수 있다. 금융혁신법에서 개별적으로 정하는 별도의 규제샌드박스를 구현하는 제도로 볼 수 있다[275].

하지만 '혁신금융서비스 지정'을 통해서도 금융회사의 업무위탁과 관련한 규제의 적용을 해소할 수 있다. 실제 비상장주식의 거래를 할 수 있는 모바일 플랫폼 서비스를 하려는 비금융회사인 사업자가 해당 서비스를 시행하기 위하여 금융회사인 증권사의 업무위탁을 받을 수 있도록 하는 내용으로 '혁신금융서비스 지정'이 된 바 있다[276]. 이에 '지정대리인에 대한 업무위탁'을 별도로 두어야 할 실효성이 크지는 않은 것으로 보인다. 실무적으로도 금융혁신법의 '지정대리인에 대한 업무위탁'은 다른 규제샌드박스를 구현하는 제도와 함께 관리되고 있지 않다[277].

6. 검토

개별 규제샌드박스 법령은 규제샌드박스를 구현하는 다수의 제도들을 두고 있다. 특히 금융혁신법을 제외한 나머지 개별 규제샌드박스 법령은

---

274) 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제42조, 금융기관의 업무위탁에 관한 규정 제3조 등 참조.

275) 호주에서는 규제샌드박스의 대안으로 기존 금융사업자의 대리인으로 혁신적인 사업을 실험적으로 시행할 수 있는 방안을 제시하고 있다. 호주증권투자위원회(ASIC) 홈페이지 참조.
(https://asic.gov.au/for-business/innovation-hub/enhanced-regulatory-sandbox/info-248-enhanced-regulatory-sandbox#key-features-of-the-enhanced-regulatory-sandbox)(최종접속 2022.04.05.)

276) 금융위원회, 두나무㈜의 혁신금융서비스 지정, 금융위원회 공고(제2020-125호) 참조.

277) 국무조정실 국가정보포털 홈페이지 참조.
(https://www.better.go.kr/sandbox.SandboxTaskSlPL.laf)(최종접속 2020.04.08.)

공통적으로 ‘임시허가(스마트혁신사업)’, ‘실증특례(스마트실증사업)’, ‘규제신속확인(신속처리)’의 3가지 제도를 가지고 있다. 이 제도들은 규제환경을 완화하는 방식의 측면[278]에서 ① ‘임시허가(스마트혁신사업)’ 및 ‘실증특례(스마트실증사업)’와 같이 행정기관이 혁신적인 사업과 관련한 규제의 적용을 해소하는 특례를 승인하는 제도(이하 ‘규제특례제도’라 한다), ② ‘규제신속확인(신속처리)’와 같이 행정기관이 혁신적인 사업과 관련한 규제의 불분명을 신속하게 검토하도록 하면서 확인된 규제 외에는 규제가 없는 것으로 간주하는 제도(이하 ‘비규제의제제도[279]’라 한다)로 유형을 분류할 수 있다. 또한 금융혁신법의 ‘혁신금융서비스 지정’, ‘규제신속확인’도 각각 규제특례제도, 비규제의제제도와 유사한 측면이 있다. 이에 모든 개별 규제샌드박스 법령에서 위와 같은 2가지 유형의 제도를 활용하여 규제샌드박스를 구현하고 있는 것으로 파악할 수 있다.

또한 위 제도들은 규제샌드박스를 도입하면서 신설하거나 구 정보통신융합법의 ‘신속처리 및 임시허가’를 변형한 것으로, 국내 규제샌드박스의 핵심적인 수단으로 볼 수 있다[280]. 이에 각 제도의 중요성을 고려하여, 행정기관이 혁신적인 사업의 실험을 특례승인행위를 통해 적극적으로 허용하는 규제특례제도, 신속한 확인의무를 지체하는 부작위 등으로 인한 효력을 통해 소극적으로 용인하는 비규제의제제도로 나누어 각각 별도의 장에서 구체적으로 논의하기로 한다. 다만 개별 규제샌드박스 법령별로 각 제도의 내용에 다소 차이가 있으므로, 2가지 유형의 제도에 대한 각각의 내용을 비교하는 방식으로 분석하기로 한다.

이에 앞서 먼저 각 개별 규제샌드박스 법령에서 동일·유사하게 정하고 있는 것으로 유형화한 제도인 비규제의제제도, 규제특례제도를 개괄

---

278) 규제환경을 완화하는 방식의 차이에 대하여는 이하에서 구체적으로 검토한다.

279) 해당 명칭은 법적 용어나 실무적으로 사용되는 용어가 아니나, 규제부처로부터 확인된 규제 이외에는 규제가 없는 것으로 간주하는 효력을 가지는 특징을 부각하여 논의를 진행하기 위한 목적으로 새롭게 고안하였다.

280) 신속처리, 실증특례, 임시허가 등 3가지 제도를 국내 규제샌드박스의 핵심적인 수단으로 보기도 한다. 박종준, 한국형 규제 샌드박스 법체계에 관한 소고, 법조 제69권 제3호, 2020, 193-197면 참조.

적으로 비교한다. 또한 규제특례제도에 해당하는 임시허가와 실증특례의 공통점과 차이점에 대하여도 검토한다. 다음으로 규제샌드박스를 구현하는 제도를 활용한 주요 사례들에 대하여 살펴보기로 한다.

[표 3] 규제샌드박스를 구현하는 제도 비교

	규제특례제도		비규제의제제도	기타
산업융합촉진법	임시허가	실증특례	규제신속확인	적합성 인증
정보통신융합법	임시허가	실증특례	신속처리	-
지역특구법	임시허가	실증특례	규제신속확인	개별 특례
스마트도시법	스마트 혁신사업	스마트 실증사업	규제신속확인	개별 특례
금융혁신법	혁신금융서비스 지정		규제신속확인	지정대리인

Ⅳ. 유형별 제도의 비교

1. 규제특례제도와 비규제의제제도

개별 규제샌드박스 법령에 따른 규제특례제도와 비규제의제제도는 모두 혁신촉진을 목적으로 규제환경을 완화하여 혁신적인 사업을 실험적으로 시행할 수 있도록 하는 규제샌드박스를 구현하는 제도로 기능하는 점에서 공통점이 있다[281]. 다만 양자는 규제환경을 완화하는 방식에 차이

281) 위 각 제도를 국내 규제샌드박스를 구현하는 제도로 이해하는 동지의 견해로는 박종준, 한국형 규제 샌드박스 법체계에 관한 소고, 법조 제69권 제3호, 2020, 194-196면. 나지원, ICT 규제 샌드박스 현황과 법적 쟁점 -정보통신융합법을 중심으로-, 경제법연구 제19권 제1호, 2020, 23-24면, 최호성·김정대, 한국

가 있다. 규제특례제도는 혁신적인 사업에 적용되는 규제의 전부나 일부를 면제하는 것과 같이 행정기관이 적극적인 행위를 통하여 규제적용의 효력을 직접적으로 해소하는 방식이다. 이와 달리 비규제의제제도는 혁신적인 사업에 적용되는지 여부가 불분명한 규제에 대한 신속한 확인의무를 행정기관에게 부여하고, 행정기관이 해당 의무를 불이행하는 소극적인 행위에 대한 법률효과로 규제의 불분명을 해소하는 방식인 점에서 규제특례제도와 차이가 있다.

또한 규제특례제도는 합의제 행정기구인 심의위원회의 심의 등의 절차를 통하여 규제환경을 완화하지만[282] 비규제의제제도는 심의위원회와 같은 제3자의 행정기구의 절차적 개입이 없는 차이가 있다. 나아가 원칙적으로 규제특례제도는 규제환경의 완화 이후 규제부처에게 개별 규제샌드박스 법령에 따른 구체적인 법령정비의무를 부여하고 있음[283]에 반하여, 비규제의제제도는 이를 부여하고 있지 않는 점도 차이점이다.

2. 임시허가와 실증특례

임시허가와 실증특례는 모두 혁신적인 사업과 이에 적용되는 규제를 적용대상으로 하는 공통점이 있다. 이와 관련하여 산업융합촉진법・지역특구법에서 임시허가를 실증특례와 달리 안전성 측면에서의 검증을 전제로 개념을 정의하고 있는 점[284]을 근거로 양자의 적용대상인 혁신적인

형 규제 샌드박스 제도에 대한 비교분석 연구 -산업융합촉진법, 정보통신융합법, 금융혁신법, 지역특구법을 중심으로-, 디지털융복합연구 제17권 제3호, 2019, 74면, 이재훈·정희영, 한국형 규제샌드박스의 이해와 정책적 제언 - 샌드박스 활성화를 위한 정책, 입법·제도 개선 중심으로-, 인권과 정의 통권 제489호, 2020, 306면 등 참조.

282) 정보통신융합법 제37조 제3항, 제38조의2 제3항, 산업융합촉진법 제10조의3 제8항, 제10조의6 제7항, 지역특구법 제86조 제4항, 제90조 제5항, 스마트도시법 제49조 제7항, 제50조 제2항, 금융혁신법 제4조 제1항, 혁신금융심사위원회 운영 등에 관한 규정 제19조, 제22조 제1호 등 참조

283) 정보통신융합법 제37조 제6항, 제38조의3 제3항, 제4항, 산업융합촉진법 제10조의4 제5항, 제10조의5 제4항, 제10조의6 제12항. 지역특구법 제87조 제6항, 제90조 제9항, 스마트도시법 제53조의2 제3항, 제53조의3 제5항, 금융혁신법 제10조의2 제2항 참조.

사업이 구별된다고 보기도 한다[285]. 하지만 임시허가의 적용대상인 혁신적인 사업도 새로운 내용의 사업인 점에서 시행을 해보지도 않고 안전성이 검증되었음을 확인할 수 없으므로, 안전성 측면에서 검증된 사업을 전제로 하는 경우에는 적용대상인 혁신적인 사업이 존재하기 어려워 임시허가가 사문화될 우려가 있다. 이에 임시허가와 실증특례 모두 실험적인 사업시행을 통하여 안전성을 검증하는 제도로 보는 것이 타당하고, 안전성 측면이 검증된 사업인지 여부로 양자를 구별하는 것은 타당하지 않다고 생각된다. 종전 스마트도시법에서 스마트혁신사업의 개념을 정의하면서 '안전성 측면에서 검증된'을 명시하였으나[286], 개정을 통하여 '안전성 측면에서 검증된'의 내용을 삭제[287]한 것과 같이 산업융합촉진법과 지역특구법의 정의규정도 개정이 필요할 것으로 보인다.

또한 임시허가와 실증특례는 규제환경을 완화하는 요건과 관련하여 임시허가와 실증특례는 공통적으로 혁신적인 사업에 적용되는 규제가 불합리한 경우를 요건으로 하고 있다[288]. 하지만 실증특례는 임시허가와 달리 '허가 등의 근거가 되는 법령 외에 다른 법령에 의해 허가 등이 불가능한 경우'도 요건으로 하는 차이가 있다[289]. 이에 대하여 실증특례가 임시허가보다 훨씬 더 강력한 예외적 특례조치로서의 위상을 가지고 있다고 보기도 한다[290].

---

284) 산업융합촉진법 제2조 제8호, 제9호, 지역특구법 제2조 제17호, 제17호 참조.

285) 박종준, 실증을 위한 규제특례 제도에 관한 공법적 고찰, 법조 제70권 제1호, 2021, 15면 참조.

286) "스마트혁신사업이란 스마트규제혁신지구에서 안전성 측면에서 검증된 스마트혁신기술·서비스를 제공·이용하기 위한 사업을 말한다.", 구 스마트도시법[시행 2021. 3. 16.] [법률 제17945호, 2021. 3. 16., 일부개정] 제2조 제9호 참조.

287) "스마트혁신사업이란 스마트혁신기술·서비스를 제공·이용하기 위하여 제49조에 따라 임시로 승인을 받은 사업을 말한다.", 스마트도시법 제2조 제10호 참조.

288) 산업융합촉진법 제10조의3 제1항, 제10조의6 제1항, 정보통신융합법 제37조 제1항, 제38조의2 제1항, 지역특구법 제86조 제1항, 제90조 제1항, 스마트도시법 제49조 제1항, 제50조 제1항 등 참조.

289) 이원우, 신융합산업 활성화를 위한 규제개혁입법의 현황과 과제, 경제규제와 법 제12권 제2호, 2019, 146-147면 참조.

나아가 규제환경을 완화한 이후 규제개선을 하도록 규제부처에게 구체적인 법령정비의무를 부여하고 있는 점은 임시허가와 실증특례의 공통점이다. 이와 관련하여 실증특례는 원칙적으로 실험적인 사업시행의 결과를 규제부처가 제출받아 검토한 이후에 법령정비의 필요 여부를 검토하도록 하는 등의 절차를 부고 있는 점에서 이러한 절차가 없는 임시허가와 차이가 있다[291]. 하지만 실증특례의 경우에도 임시허가와 같이 위 절차와 관계없이 규제부처가 법령정비의 필요성이 있다고 판단되면 법령정비를 할 수 있도록 규정하고 있다[292].

Ⅴ. 주요 사례

1. 공유주방

식당 영업을 위한 공간을 공유할 수 있도록 하여 다수의 사업자가 효율적으로 공간을 이용할 수 있도록 하는 아이디어에서 착안된 공유주방 사업은 혁신적인 사업으로 볼 수 있다. 하지만 식품 관련 영업을 위하여 식품위생법상의 허가 등이 필요한데, 기존의 규제에서는 허가 등의 대상을 열거된 영업으로 한정하여 원칙적으로 공유주방 사업은 허가 등을 받을 수 없었다[293]. 유사한 식품접객업의 기준을 적용할 여지가 있지만, 열거된 영업에서는 공통적으로 독립된 영업장소를 의무화하여 공유주방 사업은 시행이 불가능하였다[294].

이에 2019년 4월 산업부장관은 산업융합촉진법에 따라 공유주방 사업

290) 박종준, 실증을 위한 규제특례 제도에 관한 공법적 고찰, 법조 제70권 제1호, 2021, 14면 참조.
291) 산업융합촉진법 제10조의5 제3항 내지 제5항, 정보통신융합법 제38조의3 제3항, 지역특구법 제87조 제4항 내지 제7항 등 참조.
292) 산업융합촉진법 제10조의4 제5항, 제10조의6 제12항, 정보통신융합법 제37조 제6항, 제38조의3 제4항, 스마트도시법 제50조 제2항, 제53조 제2항 등 참조.
293) 구 식품위생법[시행 2020. 9. 12.] [법률 제17472호, 2020. 8. 11., 타법개정] 제2조 제9호, 제10호, 제36조, 제37조 등 참조.
294) 구 식품위생법 시행규칙[시행 2019. 4. 25.] [총리령 제1535호, 2019. 4. 25., 타법개정] 제36조, [별표14] 등 참조.

을 시행할 수 있도록 관련 규제의 적용을 해소하는 실증특례를 통해 해당 사업을 실험적으로 시행할 수 있도록 하였다[295]. 또한 이후 과기부장관도 정보통신융합법에 따라 유사한 내용의 공유주방 사업을 실험적으로 시행할 수 있도록 실증특례를 부여하는[296] 등으로 다수의 유사한 신청을 승인하였다. 그리고 공유주방 사업이 실험적으로 시행되면서 해당 규제를 담당하였던 식품의약품안전처는 사업을 관리하였고, 최초 공유주방 사업의 시행기간이 종료하기도 전인 2020년 12월 법령정비를 통하여 규제를 개선하였다. 식품위생법의 개정을 통해 공유주방 운영업을 별도의 영업으로 추가한 것이다[297]. 이에 2021년 12월 개정된 식품위생법이 시행되었고, 누구든지 공유주방 사업을 할 수 있게 되었다.

2. 전기자동차 폐배터리 재활용

전기자동차의 보급 확대와 함께 전기자동차 폐배터리의 처리에 대한 문제가 발생하였고, 이와 관련하여 전기자동차 폐배터리를 재활용하여 에너지저장장치(ESS : Energy Storage System)로 활용하는 내용의 사업이 혁신적인 사업으로 제시되었다. 하지만 기존의 규제에 따르면 원칙적으로 전기자동차 폐배터리는 모두 지방자치단체에 반납하도록 강제되어[298], 전기자동차 폐배터리를 재활용하려는 자가 이를 확보하기 어려웠고 결과적으로 사업의 시행이 불가능하였다. 또한 폐기물을 재활용하기 위해서는 폐기물 재활용업의 기준을 준수하여 허가 등을 받아야 하는데[299], 전기자동차 폐배터리를 재활용하는 사업과 관련한 기준이 없어 사업이 불가능하였다.

---

295) 산업통산자원부, '산업융합 규제샌드박스'규제특례 승인 공고, 산업통산자원부공고(제2019-316호) 확인서 제12호 참조.
296) 과학기술정보통신부, '제12차 신기술·서비스 심의위원회(ICT 규제 샌드박스) 임시허가·실증특례 승인 공고, 과학기술정보통신부 공고(제2020-0190호), 지정번호 2019-08호 등 참조.
297) 식품위생법 제2조 제9호 등 참조.
298) 구 대기환경보전법[시행 2019. 7. 16.] [법률 제16266호, 2019. 1. 15., 일부개정] 제58조 제5항 참조.
299) 폐기물관리법 제25조 참조.

이에 대하여 2019년 7월 중기부장관은 지역특구법에 따라 전기자동차 폐배터리를 재활용하는 사업의 시행을 위하여 위의 각 규제의 적용을 해소하는 실증특례를 통해 실험적인 사업시행이 가능하도록 하였다[300]. 또한 이후 산업부장관도 산업융합촉진법에 따라 전기자동차 폐배터리를 재활용하는 사업을 실험적으로 시행할 수 있도록 하는 실증특례의 신청을 추가적으로 승인하였다[301]. 각 승인에 따라 전기자동차 폐배터리 재활용 사업이 실험적으로 시행되었고, 해당 규제를 담당하는 환경부가 이를 관리하면서 최초 사업의 사업시행기간 중에 법령을 정비하였다. 2020년 11월 개정과 동시에 시행한 폐기물관리법 시행규칙을 통하여, 전기자동차 폐배터리를 재활용하는 사업과 관련한 기준을 마련하였고[302], 2020년 12월 개정과 동시에 시행한 대기환경보전법을 통하여 전기자동차 폐배터리를 지방자치단체에 의무적으로 반납해야 하는 대상에서 제외하였다[303]. 이에 자동차 폐배터리 재활용 사업을 위한 자동차 폐배터리의 수집이 현실적으로 가능하게 되었고, 폐기물관리법의 재활용과 관련한 기준을 준수하면 자동차 폐배터리를 재활용한 사업이 가능하게 되었다.

3. 자율주행로봇

과학기술의 발전으로 인간의 일을 대체하는 다양한 로봇이 개발되고 있다. 하지만 기존의 규제는 로봇이라는 새로운 변화에 대하여 제대로 적응하지 못하고 있다. 로봇을 운행하기 위한 가장 필수적인 부분으로 로봇을 운행할 수 있는 공간과 로봇을 운행할 수 있는 방법이 보장되어야 하는데, 현행의 법령에서는 규제를 통하여 이를 제한하고 있다. 배달용 로봇이나 순찰용 로봇은 차도를 달리는 자동차와는 구별되고, 차도보

300) 중소벤처기업부, 규제자유특구 지정, 중소벤처기업부고시(제2019-41호), 경상북도 차세대 배터리 리사이클링 규제자유특구 지정 참조.
301) 산업통산자원부, '산업융합 규제샌드박스'규제특례 승인 공고, 산업통산자원부공고(제2020-643호) 확인서 제55-1호, 제55-2호, 제55-3호, 제56호, 제57호 등 참조.
302) 폐기물관리법 시행규칙 제4조의2 제3항, [별표4의3] 참조.
303) 대기환경보전법 제58조 제5항 참조.

다는 보도를 이용하여야 함에도 불구하고 도로교통법에서는 동력으로 운전되는 장치를 차로 분류하고 있다. 차도와 보도를 포함하는 도로를 다닐 수 있는 주체를 보행자와 차, 그리고 우마(牛馬) 등으로 분류하면서 로봇에 대하여는 별도의 규정이 두지 않고 있다[304]. 이에 보도로 운행하려는 로봇이 운행할 수 있는 공간이 제한되고, 이를 활용한 사업은 불가능하게 된다.

또한 로봇이 자율주행을 하기 위해서는 카메라를 통하여 주변을 인식하고 이동하여야 하는데 주변을 인식하는 과정에서 불특정한 사람들의 개인정보가 수집될 수 밖에 없다. 원칙적으로 개인정보를 수집하기 위해서는 정보주체의 사전동의를 받아야 하는데[305] 자율주행을 하는 로봇이 불특정한 정보주체들에게 사전동의를 받는 것은 불가능하다. 이에 자율주행로봇을 운행할 수 있는 방법이 제한되고, 해당 사업은 불가능하게 된다.

2019년 12월 산업부장관은 실외 자율주행 로봇에 대하여 도로교통법상의 차에 해당하는 것에 대한 예외, 개인정보보호법의 개인정보 수집·이용 등 제한에 대한 예외를 인정하는 실증특례를 통해 실험적인 사업시행이 가능하도록 하였다[306]. 이로 인하여 자율주행로봇을 활용한 사업이 실험적으로 시행되고 있고, 행정기관들은 사업시행의 관리감독을 통하여 규제개선을 위한 노력을 하고 있다. 이와 관련하여 2021년 1월 자율주행로봇과 같이 이동을 위하여 상시적인 촬영을 하여야 하는 이동형 영상정보처리기기에 대한 기준을 추가한 개인정보보호법 개정안이 입법예고 되었고[307], 2021년 11월 국회 정무위원회에 의안이 상정되어 심사 중에 있다[308]. 법령정비를 위한 노력을 하고 있지만, 아직은 자율주행로봇을 활

304) 도로교통법 제2조, 제13조 등 참조.
305) 개인정보보호법 제15조 등 참조.
306) 산업통산자원부, '산업융합 규제샌드박스'규제특례 승인 공고, 산업통산자원부공고(제2019-711호) 확인서 제20호 등 참조.
307) 법제처 홈페이지 참조.
(https://www.moleg.go.kr/lawinfo/makingInfo.mo?lawSeq=62160&lawCd=0&&lawType=TYPE5&mid=a10104010000)(최종접속 2021.12.12.)
308) 국회 의안정보시스템 홈페이지 참조.
(https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=ARC_O2N1V0O9E2Y8Q1D8

용한 사업을 시행하기에는 어려움이 있다.

4. 해양 유출기름 회수로봇

해안에 인접한 공장에서 소규모 해양기름 유출사고가 발생하는 등의 경우에 유출된 기름을 회수할 수 있는 로봇을 개발한 사업자가 해당 로봇을 활용하여 유출기름을 회수하는 서비스를 제공하려 하였다. 하지만 해당 로봇이 선박법의 적용을 받는 선박에 해당하여 등록 등의 절차를 거쳐야 하는지[309], 해양환경관리법에 따른 해양오염방제업 내지 유창청소업으로 등록[310]하여야 하는지 등이 불분명하였다.

이에 사업자는 혁신적인 사업에 적용되는 규제의 불분명을 해소하기 위한 신청을 하였고, 해당 규제를 담당하는 해양수산부와 해양경찰청에서는 해양 유출기름 회수로봇을 실증하는데 있어 준수하여야 할 규제가 없다는 입장을 표명하였다. 이에 해양 유출기름 회수로봇을 활용한 서비스에 대한 실험이 가능하게 되었다. 또한 해양수산부와 해양경찰청은 위 입장을 표명함과 동시에 해당 장비가 기존 방제업 장비와 동일한 성능을 가졌음을 입증할 경우에는 이와 관련한 법령을 정비하겠다는 의견을 제시하였다[311]. 해당 사업의 실험을 통한 혁신촉진은 물론, 규제개선을 통한 혁신촉진도 가능할 수 있게 된 사례로 볼 수 있다.

V2C5N4E9A0K8E2)(최종접속 2021.12.12.)

309) 선박법 제1조의2, 제8조 등 참조.

310) 이와 관련하여 해양오염방제업을 위한 시설기준을 준수하기 위해서는 총톤수 20톤 이상의 유조선 1척 이상 또는 총통수 100톤 이상의 방제선 1척 이상 등의 시설을 소유하여야 하고, 유창청소업을 위한 시설기준으로도 총톤수 10톤 이상의 유조선 1척 이상 등의 시설을 소유하여야 한다. 해양환경관리법 제70조, 해양환경관리법 시행규칙 [별표14] 해양환경관리업의 등록기준 참조.

311) 국무조정실 규제정보포털 홈페이지 참조.
(https://www.better.go.kr/sandbox.SandboxTaskSl.laf)(최종접속 2022.04.08.)

제 3 장 적극적 허용 : 규제특례제도

제 1 절 서설

개별 규제샌드박스 법령에서는 소관부처가 혁신촉진을 목적으로 혁신적인 사업에 적용되는 규제의 효력을 해소하여 해당 사업의 실험을 적극적으로 허용하는 임시허가와 실증특례 등의 규제특례제도를 두고 있다. 또한 임시허가와 실증특례 등의 각 규제특례제도에 대하여 소관부처가 사업자의 신청에 대하여 혁신적인 사업과 관련한 규제의 전부 또는 일부를 적용하지 않는 특례승인행위로 규제환경을 완화하고, 사업자가 완화된 규제환경에서 해당 사업의 시행을 통하여 실험하도록 하며, 규제부처가 당해 사업시행의 실험결과를 통하여 규제개선을 하도록 규정하고 있다[312]. 즉 각 규제특례제도는 앞서 규제샌드박스의 단계로 제시한 규제완화단계, 사업시행단계, 혁신촉진단계[313]의 내용을 보다 구체화하고 있고, 그 내용에 따라 각 단계는 특례승인단계, 사업시행단계, 법령정비단계로 파악할 수 있다.

본 장에서는 특례승인단계, 사업시행단계, 법령정비단계로 나누어 임시허가와 실증특례 등의 각 규제특례제도를 비교하고 분석한다. 또한 규제특례제도의 각 단계에서의 문제점을 파악하고, 이에 대한 개선방안을 제시하기로 한다. 이에 앞서 개별 규제샌드박스 법령의 임시허가와 실증특례 등의 정의규정 등을 통하여 각 제도의 개념을 확인하고, 각 제도를 통합할 수 있는 규제특례제도의 개념에 대하여 정의해보기로 한다. 또한 임시허가와 실증특례 등 규제특례제도에서 규제환경을 완화하는 특례승

312) 금융혁신법은 혁신금융서비스 지정과 관련하여 규제부처에 구체적인 법령정비의무를 부과하고 있지 않다.

313) 규제샌드박스를 'Pre-Sandbox, Experimentation, Post-Sandbox'의 3단계로 파악하기도 한다. Civil Service College Singapore, Regulatory Sandbox The What, Why and How, Field Guide, 2020, p.18 참조

인행위를 중심으로 당해 제도의 법적성격을 검토한다.

제 2 절 규제특례제도의 의의

Ⅰ. 개념

스마트도시법은 규제특례제도인 스마트혁신사업와 스마트실증사업에 대하여 “스마트혁신기술·서비스를 제공·이용하기 위하여 임시로 승인을 받은 사업”, “스마트혁신기술·서비스를 시험·검증하기 위하여 승인을 받아 일정 기간 동안 규제의 전부 또는 일부를 적용하지 아니하도록 한 사업”으로 각각 정의한다. 또한 산업융합촉진법·지역특구법도 모두 이와 유사하게 정의하고 있다[314]. 이에 따르면 실증특례와 임시허가 등은 공통적으로 규제샌드박스의 개념요소인 ‘혁신촉진의 목적’과 ‘실험적 사업시행’에 대하여는 혁신적인 사업을 시도할 수 있도록 하여 혁신을 촉진하는 포괄적인 내용으로 정의하나, 나머지 규제샌드박스의 개념요소인 ‘규제환경의 완화’에 대하여는 규제의 적용을 해소하는 방식으로 특정하여 구체화화 하고 있다고 볼 수 있다.

하지만 임시허가와 실증특례 등에 대하여 정의규정을 두고 있는 위 법령들을 포함한 모든 개별 규제샌드박스 법령에서는 규제특례제도와 관련하여 공통적으로 규제부처에게 특례승인과 관련한 규제에 대하여 구체적인 법령정비의무를 부과하는 규정을 두고 있다[315]. 이에 따라 규제샌드박스의 다른 개념요소들인 ‘혁신촉진의 목적’과 ‘실험적 사업시행’의 내용

---

314) 스마트도시법 제2조 제9호, 제10호, 산업융합촉진법 제2조 제8호, 제9호, 지역특구법 제2조 제16호, 제17호 참조.

315) 정보통신융합법 제37조 제6항, 제38조의3 제3항 제4항, 산업융합촉진법 제10조의4 제4항, 제5항, 제10조의5 제12항. 지역특구법 제87조 제4항, 제6항, 제90조 제9항, 스마트도시법 제53조 제2항, 제50조 제2항, 금융혁신법 제10조의2 제1항, 제2항 등 참조.

도 각각 규제개선을 위한 검토를 전제로 혁신적인 사업을 실험적으로 시행하는 것으로 구체화 되어 있음을 확인할 수 있다. 따라서 위와 같은 일부 개별 규제샌드박스 법령의 정의규정에도 불구하고, 임시허가와 실증특례 등의 규제특례제도의 개념을 '행정기관이 혁신적인 사업과 관련한 규제의 적용을 해소하는 특례승인행위를 통하여 규제환경을 완화하고, 완화된 규제환경에서 사업자가 행정기관의 관리·감독을 받으면서 해당 사업을 실험적으로 시행하도록 하며, 당해 실험의 결과를 바탕으로 규제를 개선하여 혁신을 촉진하는 제도'로 보다 구체적으로 정의할 수 있다[316].

Ⅱ. 법적성격

1. 개관

규제특례제도는 행정기관이 혁신촉진을 위한 규제개선을 목적으로 하는 규제개선책의 성격을 가지고 있다. 이는 혁신촉진이라는 공공의 이익을 위하여 국가의 일반적인 책무를 수행하는 행정기본법에 따른 행정의 입법활동[317] 내지 행정규제기본법에 따른 행정기관의 추상적인 법령정비의무[318] 등을 구체화한 제도로 볼 수 있다. 하지만 일반적인 규제개선을 위한 제도와 달리 특례승인행위를 통하여 혁신적인 사업에 적용되는 기존 규제의 전부 또는 일부를 해소하고, 해당 사업을 실험적으로 시행할

316) 이와 관련하여 개별 규제샌드박스 법령에 따른 임시허가와 실증특례 등은 각 제도별로 신청요건에 차이가 있어 '규제환경의 완화'의 내용인 적용되는 규제의 해소방식을 보다 구체적으로 정의할 수 있다. 또한 구체적인 법령정비의무에 대하여도 달리 정하고 있어, '혁신촉진의 목적' 및 '실험적 사업시행'의 내용도 각 제도에 따라 보다 구체화 시킬 수 있다. 이에 개별 규제샌드박스 법령에 따른 각각의 제도별로 구체적인 개념은 차이가 있을 수 있다. 하지만 본 연구에서는 각각의 규제특례제도를 동일·유사한 제도로 유형화하여 비교·분석하는데 초점을 두고 있다. 이에 각 제도를 포섭할 수 있는 규제특례제도의 개념만을 정의하기로 한다.
317) 행정기본법 제38조 이하 참조.
318) 행정규제기본법 제19조의3 제2항 등 참조.

수 있도록 하는 특징이 있다. 즉 규제특례제도는 행정기관이 혁신적인 사업에 적용되는 다른 법령에 따른 규제의 전부 또는 일부를 면제하고 해당 사업을 실험적으로 시행할 수 있도록 법률효과를 발생시키는 것을 본질적 내용으로 한다고 볼 수 있다.

이하에서는 규제특례제도의 본질적인 내용으로 볼 수 있는 특례승인행위에 대한 법적성격을 살펴보기로 한다. 이와 관련하여 개별 규제샌드박스 법령의 내용 등을 통하여 특례승인행위가 기속행위인지, 재량행위인지를 분석하고, 특례승인행위가 강학상 허가에 해당하는지 예외적 승인에 해당하는지 등에 대하여도 검토한다. 또한 일정한 기간 동안 혁신적인 사업을 시행할 수 있도록 특례승인행위의 효력을 제한하는 내용의 법적성격에 대하여도 추가적으로 논의한다.

2. 재량행위

재량행위와 기속행위의 구분은 당해 행위의 근거가 된 법규의 체재·형식과 그 문언, 당해 행위가 속하는 행정 분야의 주된 목적과 특성, 당해 행위 자체의 개별적 성질과 유형 등을 모두 고려하여 판단하여야 한다[319]. 특례승인행위와 관련하여 개별 규제샌드박스 법령은 신청된 사업 내용에 따른 이용자 편의성, 시장성장 가능성, 국민의 생명·안전의 저해 여부 등을 고려하여 특례승인 여부를 판단하도록 규정하고 있다[320]. 또한 특례승인행위는 혁신촉진이라는 공익을 목적으로 하고 있고, 이를 위하여 신청인에 대하여 기존 규제의 적용을 해소하여 사업을 시행할 수 있도록 하는 수익적 행정행위의 성격을 가지고 있다.

위와 같이 특례승인행위를 위하여 특례승인 여부를 판단하는 경우에 행정기관이 가치판단을 하도록 하는 명문의 규정을 두고 있는 점, 혁신

---

319) 대법원 2001. 2. 9. 선고 98두17593 판결 참조.

320) 정보통신융합법 제38조의2 제6항, 정보통신융합법 시행령 제40조 제5항, 산업융합촉진법 제10조의3 제6항, 제10조의6 제6항, 지역특구법 시행령 제57조 제6항, 제64조 제6항, 스마트도시법 시행령 제53조, 제54조 제1항, 금융혁신법 제17조 등 참조.

촉진이라는 공익적 목적을 위한 판단을 할 수 있는 점, 국민에게 의무를 부과하거나 권리를 제한하는 침익적 행정행위와 달리 행정기관에게 폭넓은 재량이 인정되는 수익적 행정행위인 성격인 점 등을 모두 고려할 때, 특례승인행위는 재량행위로 볼 수 있다[321].

3. 예외적 승인

특례승인행위는 행정기관이 개별적이고 구체적인 혁신적인 사업과 관련한 기존 규제를 그대로 적용하지 않도록 하여 해당 사업을 예외적으로 시행할 수 있도록 하는 것을 내용으로 한다. 이와 관련하여 개별 규제샌드박스 법령은 특례승인행위를 위한 고려사항으로 신청된 사업내용에 따른 이용자 편의성, 시장성장 가능성, 국민의 생명·안전의 저해 여부 등을 규정하여[322], 특례승인행위의 발급여부에 대한 행정기관의 재량권을 부여하고 있다. 또한 행정기관이 특례승인행위를 함에 있어, 조건을 붙일 수 있도록 규정[323]한 것을 통하여도 특례승인행위의 재량성을 확인할 수 있다.

위와 같은 내용을 통해, 특례승인행위는 행정기관이 개별적이고 구체적인 사안에 한하여 예외적으로 시행할 필요성을 판단하여 일정한 조건하에 이를 허용하는 것을 내용으로 함을 확인할 수 있다. 또한 특례승인행위는 행정기관이 재량적 판단에 따라 특정한 혁신적인 사업을 시행할 수 있도록 기존 규제의 적용으로부터 제외하는 행정처분인 예외적 승인으로 이해할 수 있다[324]. 본래 자유로운 행위를 사전에 일정한 요건을

---

321) 이와 유사하게 임시허가에 대하여 이익형량을 전제로 하므로 재량행위의 성격을 갖는다고 보기도 한다. 박균성, 제4차 산업혁명시대에서의 입법과제와 입법부의 대응방안, 경제규제와 법 제11권 제2호, 2018, 236면 참조

322) 정보통신융합법 제38조의2 제6항, 정보통신융합법 시행령 제40조 제5항, 산업융합촉진법 제10조의3 제6항, 제10조의6 제6항, 지역특구법 시행령 제57조 제6항, 제64조 제6항, 스마트도시법 시행령 제53조, 제54조 제1항, 금융혁신법 제17조 등 참조.

323) 정보통신융합법 제37조 제3항, 제38조의2 제3항, 산업융합촉진법 제10조의3 제7항, 제10조의6 제6항, 지역특구법 제86조 제4항, 제90조 제6항, 스마트도시법 제49조 제8조, 제50조 제2항, 금융혁신법 제4조 제3항 참조.

정하여 일단 그 행사를 일반적으로 금지한 다음, 당사자의 신청이 있는 경우에 법령상의 요건을 심사하여 본래의 자유가 회복되는 강학상 허가와는 차이가 있는 것이다[325].

4. 갱신기한부 행정행위

개별 규제샌드박스 법령에서는 특례승인행위를 하는 경우 필요한 조건을 부가할 수 있다고 규정하고 있다[326]. 이는 주된 행정행위에 부가된 종된 규율인 부관[327]을 부여할 수 있는 근거를 명시한 것으로 볼 수 있다. 그렇지만 재량행위인 특례승인행위에는 원칙적으로 부관을 부여할 수 있다[328]. 특례승인행위의 효과를 제한하거나 요건을 충족시킬 수 있는 부관[329]을 법령에 명시적인 근거가 없더라도 부가할 수 있는 것이다. 이에 위 규정은 특례승인행위에 부관을 부가할 수 있음을 보다 강조하고 있는 것으로, 특례승인행위의 법적성격에 영향을 미친다고 볼 수 없다. 다만 이와 별개로 개별 규제샌드박스 법령은 특례승인행위의 유효기간을 일정한 기간 이내로 정하도록 규정하고 있다[330]. 이에 해당 규정의 형식

---

324) 구 정보통신융합법에 따른 임시허가의 발령행위에 대하여 행정기관이 재량적 판단에 의거하여 개별·구체적인 사안을 현행 법률의 적용으로부터 제외하는 행정처분인 예외적 승인의 성격을 가진다고 보는 견해와 유사하게 볼 수 있다. 김태오, 기술발전과 규율공백, 그리고 행정법의 대응에 대한 시론적 고찰, 행정법연구 제38호, 2014, 104-105면 참조.

325) 강학상 허가와 예외적 승인의 차이에 대하여는 이원우, 경제규제법법론, 홍문사, 2010, 455-466면 참조.

326) 금융혁신법의 지정대리인에 대한 업무위탁에서는 부관을 부여할 수 있는 법적 근거를 명시하고 있지 않다. 정보통신융합법 제37조 제3항, 제38조의2 제3항, 산업융합촉진법 제10조의3 제7항, 제10조의6 제6항, 지역특구법 제86조 제4항, 제90조 제6항, 스마트도시법 제49조 제8조, 제50조 제2항, 금융혁신법 제4조 제3항 참조.

327) 박균성, 행정법강의, 박영사, 2020, 244-245면 참조

328) 행정청은 처분에 재량이 있는 경우에는 부관을 부여할 수 있다. 행정기본법 제17조 제1항 참조.

329) 김동희·최계영, 행정법Ⅰ, 박영사, 2021, 309면 참조.

330) 스마트도시법은 특례승인으로 인한 사업시행기간을 4년 이내로 정하도록 규정하고 있다. 정보통신융합법 제37조 제5항, 제38조의2 제4항, 산업융합촉진법 제10조의3 제10항, 제10조의6 제9항, 지역특구법 제86조 제6항, 제90조 제8항,

만을 보면 특례승인행위의 유효기간에 대하여 승인자체의 존속기간으로 볼 여지가 있다.

하지만 규제특례제도는 혁신적인 사업을 일정 기간 동안 실험하기 위한 제도가 아니라, 규제개선을 위한 검토를 통해 혁신촉진을 목적으로 하는 제도이다. 이에 특례승인을 받은 사업자는 혁신적인 사업을 시행하면서 규제개선을 위한 검토를 받을 것이고, 검토의 결과 특례승인이 취소되는 등의 특별한 사정이 없는 한 규제개선을 통해 계속적으로 사업을 시행할 수 있을 것이라는 신뢰가 발생한다. 사업자의 이러한 신뢰는 보호가치가 있고, 이를 바탕으로 사업을 시행하였음에도 일정한 기간 내에 규제가 개선되지 않았음을 이유로 사업을 중단하게 하는 것은 사업자에게 너무나 가혹하다[331]. 따라서 특례승인행위의 유효기간에 대하여 승인조건의 존속기간으로 보아, 특별한 사정[332]이 없는 한 갱신되는 갱신기한부 행위로 이해하는 것이 타당하다[333].

제 3 절 특례승인단계

Ⅰ. 개설

스마트도시법 제50조 제2항, 제51조 제2항, 금융혁신법 제4조 제1항, 제25조 제4항 등 참조.

331) 갱신이 거부되는 경우 사업자는 큰 불이익을 입을 수 있다는 견해도 동일한 취지로 볼 수 있다. 박균성, 제4차 산업혁명시대에서의 입법과제와 입법부의 대응방안, 경제규제와 법 제11권 제2호, 2018, 235-237면 참조

332) 행정기관이 특례승인행위를 한 이후 사업자가 부가된 조건을 준수하지 못하거나 해당 사업이 혁신성이 인정되지 않는 등의 사유로 인하여 특례승인행위가 취소되는 경우, 행정기관이 특례승인행위의 대상인 규제의 근거가 되는 법령을 정비하여 특례승인행위의 대상인 규제가 부존재하게 되는 경우 등을 특별한 사정으로 볼 수 있다.

333) 규제특례제도인 임시허가에 대하여 갱신조건부 허가로 보는 견해도 동일한 취지로 볼 수 있다. 박균성, 제4차 산업혁명시대에서의 입법과제와 입법부의 대응방안, 경제규제와 법 제11권 제2호, 2018, 235-237면 참조

특례승인단계는 사업자의 신청에서부터 소관부처의 특례승인에 이르는 단계이다. 사업자에게 규제로부터 안전한 공간을 제공하는 단계이고, 혁신적인 사업을 실험할 수 있도록 하는 전제가 되는 단계이다. 이와 관련하여 개별 규제샌드박스 법령에서는 특례승인과 관련한 신청요건과 반려요건을 규정하고 있다[334]. 다만 각 규제특례제도에 대한 신청요건과 반려요건이 통일적으로 규정되어 있지는 않다.

본 절에서는 먼저 개별 규제샌드박스 법령에서 규정하고 있는 각 규제특례제도의 모든 신청요건을 분석하고 유형화한다. 또한 유형별 신청요건 중 적합하지 않은 신청요건에 대하여 논의하고, 적합한 신청요건의 구체적인 내용을 확인한다. 다음으로 개별 규제샌드박스 법령에서 규정하고 있는 각 규제특례제도의 모든 반려요건의 내용을 분석하고, 반려여부를 판단하는 기준에 대하여 검토한다. 추가적으로 특례승인의 효력이 발생하는 시기와 효력의 구체적인 범위에 대하여 살펴보기로 한다.

Ⅱ. 신청요건

1. 개관

개별 규제샌드박스 법령에서는 공통적으로 혁신적인 사업을 하려는 자가 일정한 규제환경의 문제가 있는 경우에 해당하면 규제특례를 신청할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따르면 신청요건은 혁신적인 사업이라는 사업요건과 혁신적인 사업에 적용되는 규제에 관한 규제요건으로 세분화할 수 있다. 각 규제특례제도의 사업요건에 대하여는 적용대상의 차이가 있는 점[335]을 제외하고는 실질적인 차이가 없다[336]. 하지만 개별 규제샌

334) 다만 금융혁신법은 혁신금융서비스 지정과 관련하여 신청요건만을 규정하고, 반려요건은 규정하고 있지 않다.

335) 개별 규제샌드박스 법령에 따른 규제샌드박스의 적용대상에 관하여는 제2장 제3절 참조.

336) 실증특례에 대하여는 “시험·검증의 목적”을 추가하고 일부 임시허가에 대하여는 “안전성 측면에서 검증된 경우”를 추가하고 있지만, 이는 각 규정의 형식적 차이에 불과하고 모두 시험·검증을 목적으로 안전성 등을 검증하는 실질

드박스 법령의 각 규제특례제도의 규제요건은 차이가 있다[337].

산업융합촉진법・지역특구법・스마트도시법은 ① “허가등의 근거가 되는 법령에 해당 산업융합 신제품・서비스에 맞는 기준・규격・요건 등이 없는 경우”, ② “허가등의 근거가 되는 법령에 따른 기준・규격・요건 등을 해당 산업융합 신제품・서비스에 적용하는 것이 맞지 아니한 경우”를 임시허가와 실증특례의 공통요건으로 규정하고 있다[338]. 또한 ③ “다른 법령의 규정에 의하여 허가등을 신청하는 것이 불가능한 경우”[339]를 실증특례의 개별적인 요건으로 규정하고 있다[340]. 실증특례가 임시허가와 달리 추가적인 개별 규제요건을 두고 있는 것이 특징이다.

이와 달리 정보통신융합법은 ① “허가등의 근거가 되는 법령에 따른 기준・규격・요건 등을 적용하는 것이 불명확하거나 불합리한 경우”를 임시허가와 실증특례의 공통요건으로 규정하고 있다. 또한 ② “허가등의 근거가 되는 법령에 해당 신규 정보통신융합등 기술・서비스에 맞는 기준・규격・요건 등이 없는 경우”를 임시허가의 개별요건으로, ③ “신규 정보통신융합등 기술・서비스가 다른 법령의 규정에 의하여 허가등을 신청하는 것이 불가능한 경우”를 실증특례의 개별요건으로 각 규정하고 있다[341]. 임시허가와 실증특례가 공통적인 규제요건을 두면서도 각 개별 규제요건을 두고 있는 것이 특징이다.

금융혁신법도 혁신금융서비스의 지정과 관련하여 ① “혁신금융서비스에 적용되는 기준・요건 등이 금융관련법령에 없거나 관련 규정을 혁신

에 있어서 차이가 없다.

337) 박종준, 한국형 규제 샌드박스 법체계에 관한 소고, 법조 제69권 제3호, 2020, 212-214면 참조

338) 스마트도시법은 ‘적용하는 것이 맞지 아니한 경우’가 아니라 ‘적용하는 것이 적절하지 않은 경우’라고 하고 있으나, 양자의 차이는 없는 것으로 보인다. 스마트도시법 제49조 제1항 제2호, 제50조 제1항 제2호 참조.

339) 산업융합촉진법은 ‘다른 법령의 규정에 의하여 허가등을 신청하는 것이 불가능한 산업융합 신제품・서비스에 대하여 제한된 구역・기간・규모 안에서 실증이 필요한 경우’로 실증의 필요성을 추가적인 요건으로 하고 있다. 산업융합촉진법 제10조의3 제1항 제3호 참조.

340) 산업융합촉진법 제10조의3 제1항, 제10조의6 제1항, 지역특구법 제86조 제1항, 제90조 제1항, 스마트도시법 제49조 제1항, 제50조 제1항 참조.

341) 정보통신융합법 제37조 제1항, 제38조의2 제1항 등 참조.

금융서비스에 적용하는 것이 적합하지 아니한 경우”, ② “혁신금융서비스의 허용 여부가 불명확하거나 혁신금융서비스를 영위할 수 있는 근거가 되는 금융관련법령이 없는 경우”로 규제요건을 정하고 있다[342]. 다른 각 규제특례제도의 규제요건과 큰 차이는 없다. 다만 적용대상인 규제의 차이로 인해 규제의 근거가 되는 법령을 금융관련법령으로 한정하고 있는 차이가 있다.

위 규제특례제도의 규제요건에 대하여 “허가등의 근거가 되는 법령에 맞는 기준이 없는 경우”는 ‘규제 기준의 부존재’, “허가등의 근거가 되는 법령에 따른 기준이 불합리한 경우”는 ‘규제 기준의 불합리’, “허가등의 근거가 되는 법령에 따른 기준을 적용하는 것이 불명확한 경우”, “허용 여부가 불명확한 경우”는 ‘규제 기준의 불분명’, “다른 법령의 규정에 의하여 허가등을 신청하는 것이 불가능한 경우” 및 “영위할 수 있는 근거가 되는 법령이 없는 경우”는 ‘규제준수의 불가능’으로 분석할 수 있다.

이하에서는 정보통신융합법에 따른 임시허가와 실증특례 등의 규제요건으로 규정하고 있는 ‘규제 기준의 불분명’이 적합한지에 대하여 검토한다. 또한 모든 개별 규제샌드박스 법령이 실증특례의 규제요건으로 규정하고 있는 ‘규제준수의 불가능’의 의미에 대하여 분석한다. 나아가 그 밖의 규제요건인 ‘규제 기준의 부존재’, ‘규제 기준의 불합리’의 의미와 양자의 차이점 등을 확인하는 등으로 그 구체적인 내용도 살펴보기로 한다.

342) 금융혁신법 제4조, 제16조 등 참조.

[표 4] 신청요건(규제요건) 비교

산업융합 촉진법	임시허가	① 규제 기준의 부존재 ② 규제 기준의 불합리
	실증특례	① 규제 기준의 부존재 ② 규제 기준의 불합리 ③ 규제준수의 불가능 및 실증필요성
정보통신 융합법	임시허가	① 규제 기준의 부존재 ② 규제 기준의 불분명 또는 불합리
	실증특례	① 규제준수의 불가능 ② 규제 기준의 불분명 또는 불합리
지역특구법	임시허가	① 규제 기준의 부존재 ② 규제 기준의 불합리
	실증특례	① 규제 기준의 부존재 ② 규제 기준의 불합리 ③ 규제준수의 불가능
스마트도시법	혁신사업	① 규제 기준의 부존재 ② 규제기준의 불합리
	실증사업	① 규제 기준의 부존재 ② 규제 기준의 불합리 ③ 규제준수의 불가능
금융혁신법	혁신금융서비스 지정	① 규제 기준의 부존재 또는 불합리 ② 규제 기준의 불분명 또는 규제준수의 불가능

2. 규제 기준의 불분명

산업융합촉진법・지역특구법・스마트도시법은 규제 기준의 불분명을 규제요건으로 하고 있지 않다[343]. 이와 달리 정보통신융합법의 임시허가와 실증특례는 모두 규제 기준의 불분명을 규제요건으로 규정하고 있다. 또한 금융혁신법의 혁신금융서비스 지정도 규제 기준의 불분명을 규제요건으로 규정하고 있다[344]. 이와 관련하여 규제샌드박스의 일반법인 행정규제기본법에서 “해당 신기술 서비스・제품에 대하여 명확히 규정되어 있지 아니한 경우”를 규제특례의 요건으로 명시하고 있음에도, 산업융합촉진법・지역특구법・스마트도시법에서 이를 규제요건으로 하고 있지 않고 누락한 것은 입법적 미비라고 보기도 한다[345].

하지만 행정규제기본법에서는 “해당 신기술 서비스・제품에 대하여 명확히 규정되어 있지 아니한 경우”에 대하여 해당 규제를 신속하게 정비하도록 규정하고, 규제를 정비하여야 하는 경우로서 필요한 경우에 규제의 적용을 면제하거나 완화할 수 있도록 규정하고 있다[346]. 규제 기준의 불분명을 정비하는 것은 의무사항이나, 이를 규제특례를 요건으로 명시하고 있다고 볼 수 없다. 이에 규제특례제도의 규제요건으로 규제 기준의 불분명을 규정하고 있지 않은 것이 입법적 미비로 보기는 어렵다.

오히려 규제 기준의 불분명을 규제특례제도의 규제요건으로 설정하면 논리적 모순이 발생될 수 있다. 규제특례제도는 혁신적인 사업에 적용되는 규제가 존재함을 전제로 해당 규제에 대한 특별한 예외를 인정하는 제도인데, 규제 기준의 불분명으로 인하여 규제의 적용여부가 불분명한 경우에는 특별한 예외를 인정하기 위한 전제가 성립되어 있지 않기 때문이다. 실무적으로도 규제특례제도의 절차 진행 중에 규제부처의 해석을

---

343) 산업융합촉진법 제10조의3 제1항, 제10조의6 제1항, 지역특구법 제86조 제1항, 제90조 제1항, 스마트도시법 제49조 제1항, 제50조 제1항 참조.
344) 권헌영, 한국형 규제샌드박스의 현황과 향후 과제, KISO저널 제35호, 2019, 31-32면 참조.
345) 박종준, 한국형 규제 샌드박스 법체계에 관한 소고, 법조 제69권 제3호, 2020, 212-214면 참조
346) 행정규제기본법 제19조의3 제2항, 제3항 참조.

통하여 불분명한 규제가 적용되지 않는 것으로 확인되는 경우에는 임시허가나 실증특례를 부여하지 않고, '적극해석'이라는 별도의 방식으로 처리하고 있다[347]. 예컨대 배달 음식물과 관련한 일회용 용기 등의 쓰레기를 수거하여 분리배출을 대행하고자 하는 플랫폼사업의 경우에도 폐기물관리법상의 폐기물 수집·운반업의 허가를 받아야 하는지 또는 폐기물처리 신고를 하여야 하는지가 불분명하여 정보통신융합법에 따른 실증특례를 신청한 바 있다. 이와 관련하여 폐기물 수집·운반업의 허가를 받아야 한다면, 허가기준[348]을 준수하지 못하여 사업을 시행할 수 없는 문제가 있었다. 또한 폐기물처리 신고는 폐지, 고철, 폐포장재와 같은 폐기물을 재활용하는 자여야 하나, 남은 음식물이 들어 있는 일회용 용기 등을 수거하여 분비배출을 대행하는 경우에도 이에 해당하는지가 불분명하였다[349]. 이에 대하여 규제부처인 환경부는 해당 사업은 폐기물처리 신고의 대상으로 규제를 확인하였고, 현 제도권 내에서 사업을 추진할 수 있으므로 실증특례를 부여할 대상이 되지 않는다고 판단하였다. 이후 과기부장관은 이를 실증특례의 부여가 아닌 적극행정을 통한 방식으로 처리하였다[350].

따라서 '규제 기준의 불분명'을 규제특례제도의 규제요건으로 두는 것은 적합하지 않다. 규제의 불분명으로 인한 문제는 비규제의제제도를 통하여 해소하는 것이 타당하다. 비규제의제제도를 통하여 적용되는 규제가 없는 것으로 확인되면 그대로 사업을 시행하고, 적용되는 규제로 확

---

347) 2022년 4월 기준으로 실증특례 538건, 임시허가 92건이 승인되었고, 적극해석으로도 42건이 처리되었다. 국무조정실 규제정보포털 홈페이지 참조.
(https://www.better.go.kr/sandbox.SandboxTaskSlPL.laf)(최종접속 2022.04.13.)

348) 폐기물 수집·운반업의 허가기준으로는 밀폐형 압축·압착차량 1대 이상 등의 장비를 갖추도록 하고 있어, 당해 사업자는 폐기물 수집·운반업의 허가를 받기가 불가능하였다. 폐기물관리법 제25조, 폐기물관리법 시행규칙 제28조 제6항, [별표7] 등 참조.

349) 폐기물관리법 제46조 제1항, 제5항, 폐기물관리법 시행규칙 제66조 제3항 등 참조.

350) 규제기준의 불분명을 규제요건으로 하고 있지 않은 산업융합촉진법, 스마트도시법 등에 따른 규제특례제도에서도 동일하게 '적극해석'을 통한 방식으로 처리하고 있다. 국무조정실 규제정보포털 홈페이지 참조.
(https://www.better.go.kr/sandbox.SandboxTaskSl.laf)(최종접속 2022.04.13.)

인되면 해당 규제를 준수하거나 이를 전제로 특례승인을 부여 받아 사업을 시행하면 되는 것이다.

3. 규제준수의 불가능

개별 규제샌드박스 법령에서는 공통적으로 실증특례의 독자적인 규제요건으로 '규제준수의 불가능'을 규정하고 있다[351]. 다만 산업융합촉진법은 이와 함께 실증의 필요성을 별도의 요건으로 추가하고 있다. '규제준수의 불가능'은 혁신적인 사업을 시행하기 위하여 규제를 준수할 수 없는 경우를 의미한다. 이는 규제의 내용이 혁신적인 사업을 금지하도록 규정하고 있어 해당 사업을 위한 규제준수가 불가능한 것으로 볼 수 있다[352].

이와 관련하여 '규제 기준의 부존재', '규제 기준의 불합리' 외에 '규제준수의 불가능'을 추가적인 규제요건으로 하고 있는 실증특례가 임시허가에 비하여 더욱 강력한 예외적 특례조치의 위상을 가지고 있다고 보면서, 실무적으로 '규제준수의 불가능'을 추가적인 규제요건으로 가지고 있는 실증특례가 임시허가에 비하여 그 효용이 높다고 평가하기도 한다[353]. 하지만 실제 사례들을 보면 '규제준수의 불가능'을 다른 규제요건과 명확히 구별하지 않고 있는 것으로 보인다. 예컨대 의료인과 재외국민 환자간의 비대면 진료를 금지하는 내용의 규제는 '규제준수의 불가능'이라는 규제요건에 해당하는 경우로 볼 수 있으나, '규제준수의 불가능'을 규제요건으로 하지 않는 임시허가가 다수 승인된 바 있다[354].

---

351) 금융혁신법 역시 혁신금융서비스 지정의 규제요건으로 규제준수의 불가능이 규정하고 있다.

352) 국무조정실은 임시허가와 실증특례를 설명하면서, 임시허가는 적용되는 규제가 '모호', '불합리'만을 요건으로 하는 것과 달리 실증특례는 '모호', '불합리', '금지'를 요건으로 하고 있다. 국무조정실 규제정보포털 홈페이지 참조. (https://www.better.go.kr/sandbox/info/sandbox_intro.jsp)(최종접속 2022.07.27.)

353) 박종준, 실증을 위한 규제특례 제도에 관한 공법적 고찰, 법조 제70권 제1호 2021, 14면 참조.

354) 산업통산자원부, '산업융합 규제샌드박스'규제특례 승인 공고, 산업통산자원부공고(제2020-446호) 허가서 제7호, 제8호 등 참조.

4. 규제 기준의 부존재와 불합리

개별 규제샌드박스 법령의 모든 규제특례제도에서는 공통적으로 '규제 기준의 불합리'를 규제요건으로 규정하고 있다. 또한 정보통신융합법에 근거한 실증특례를 제외하고는 모두 '규제 기준의 부존재'를 규제요건으로 규정하고 있다. 이에 '규제 기준의 불합리'와 '규제 기준의 부존재'가 규제특례제도의 핵심적인 규제요건으로 볼 수 있다. 원칙적으로 양자를 별개의 규제요건으로 정하고 있는데, 그 내용과 양자의 차이점을 분석해 보기로 한다.

'규제 기준의 부존재'는 주로 포스티브규제와 같이 규제내용에 따라 허용되는 행위만을 할 수 있도록 하는 규제를 두면서, 혁신적인 사업과 관련한 기준을 두고 있지 않는 문제적 상황을 위한 요건으로 볼 수 있다. 예컨대 동력수상레저기구인 모터보트를 운행하기 위해서는 등록을 하여야 한다. 또한 등록을 위해서는 안전검사 기준을 충족하여야 한다. 하지만 안전검사 기준으로 연료유탱크의 재질과 구조 등에 대하여 규정하고 있다면, 연료유탱크가 없는 전기추진방식의 모터보트의 경우에는 안전검사의 기준을 충족하기 어렵다[355]. 이와 같이 전기추진방식의 모터보트에 대한 안전검사 기준이 없는 경우를 규제 준수 기준이 부존재한 경우로 볼 수 있다.

'규제 기준의 불합리'는 포스티브규제는 물론 네거티브규제를 포함한 모든 규제내용으로 특정 행위를 제한하거나 금지하나, 혁신적인 사업에 적용되는 해당 규제의 기준이 동일하게 적용하는 것이 불합리한 문제적 상황을 위한 요건으로 볼 수 있다. 예컨대 동력으로 도로에서 운전되는 것은 차로 분류가 되고, 차는 차도로만 운행하여야 하므로 보도를 통행할 수 없다[356]. 이에 보도를 통행하여야만 하는 배달로봇을 활용하는 혁신적인 사업은 시행할 수 없다[357]. 이와 같이 기존의 차와는 차이가 있

355) 수상레저안전법 제30조, 제37조, 수상레저안전법 시행령 제22조, 수상레저안전법 시행규칙 [별표7의3], 수상레저기구 안전검사 기준 제25조 등 참조.
356) 도로교통법 제2조, 제13조 등 참조.

는 배달로봇에도 기존 규제의 기준을 그대로 적용하는 경우가 규제 기준이 불합리한 경우로 볼 수 있다.

표면적으로 보면 '규제 기준의 불합리'는 혁신적인 사업의 시행을 제한하거나 금지하는 모든 규제와 관련되고, '규제 기준의 부존재'는 주로 주로 포지티브규제와 관련되므로 '규제 기준의 불합리'가 '규제 기준의 부존재'를 포함하는 요건으로 볼 여지가 있다. 또한 규제 기준의 부존재로 인한 불합리도 '규제 기준의 불합리'에 포섭될 수 있으므로 더욱 그러하다. 하지만 '규제 기준의 부존재'는 그 자체로 규제요건이 되는 것과 달리 '규제 기준의 불합리'는 규제 기준의 부존재만이 아니라 이로 인한 불합리라는 판단기준이 추가되는 차이가 있다. 위 사례에서와 같이 전기추진방식의 모터보트의 안전검사 기준의 부존재만으로 규제요건이 되는 것과 그 부존재로 인하여 불합리하다는 판단기준이 포함된 규제요건은 차이가 있는 것이다. 이에 양자를 구별하는 것이 타당하다.

Ⅲ. 반려요건

1. 개관

개별 규제샌드박스 법령에서는 소관부처가 규제특례 신청서를 접수하면 규제부처에 통보하도록 하면서 일정한 경우 신청서를 반려할 수 있는 요건을 규정하고 있다[358]. 정보통신융합법 시행령은 ① 신청요건에 해당하지 않는 것이 명백한 경우, ② 소관부처의 보완요구에 응하지 않은 경우를 와 같이 신청의 형식에 흠결이 있는 경우를, 산업융합촉진법 시행령은 이에 추가하여 ③ 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 작성된 것이 명백한 경우를 반려요건으로 규정하고 있다. 지역특구법 시행령은 실증

357) 과학기술정보통신부, '제12차 신기술·서비스 심의위원회(ICT 규제 샌드박스) 임시허가·실증특례 승인 공고, 과학기술정보통신부 공고(제2020-0588호), 지정번호 2020-17호 참조.

358) 다만, 금융혁신법 및 관계법령에서는 소관부처가 신청을 반려할 수 있는 요건에 관한 규정을 두고 있지 않다.

특례의 반려요건은 산업융합촉진법 시행령과 동일하게 규정하나, 임시허가의 반려요건으로 안전성이 검증되지 않은 것이 명백한 경우를 추가하고 있다[359]. 신청의 형식적 흠결과 명백히 신청요건에 해당하지 않는 것과 같은 실질과 관련된 사항도 함께 반려요건으로 하고 있다.

스마트도시법 시행령은 신청의 형식적 흠결과 신청의 사전 절차인 관할 지방자치단체의장의 검토를 받지 않은 경우를 반려요건으로 규정하고 있다[360]. 실질과 관련한 사항을 반려요건으로 두고 있지 않는 것이 특징이다. 하지만 불필요한 절차진행을 방지할 필요가 있으므로 다른 규제특례제도와 같이 신청요건에 해당하지 않음이 명백한 경우를 반려요건으로 추가하는 것이 타당하다고 생각된다.

이하에서는 신청의 형식적 흠결로 인한 반려와 달리 실질적 판단이 필요한 '신청요건에 해당하지 않음이 명백한 경우'의 내용에 대하여 살펴보기로 한다. 이와 관련하여 어떤 경우가 사업요건 및 규제요건을 명백히 충족하지 못하는지 등에 대하여 검토한다. 이에 앞서 외국인 내지 외국기업, 공공기관과 지방자치단체에게 신청인의 자격이 인정되는지에 대하여도 논의한다.

---

359) 정보통신융합법 시행령 제40조 제2항, 제3항, 제42조의4 제2항, 제3항, 산업융합촉진법 시행령 제11조의3 제3항, 제4항, 제11조의5 제3항, 제4항, 지역특구법 시행령 제57조 제3항, 제4항, 제64조 제4항 참조.
360) 스마트도시법 시행령 제52조 제3항, 제53조 참조.

[표 5] 반려요건 비교

정보통신융합법 시행령	임시허가	① 신청요건에 해당하지 않음이 명백한 경우 ② 소관부처의 보완요구에 응하지 않은 경우
	실증특례	
산업융합촉진법 시행령	임시허가	① 신청요건에 해당하지 않음이 명백한 경우 ② 소관부처의 보완요구에 응하지 않는 경우 ③ 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 작성된 것이 명백한 경우
	실증특례	
지역특구법 시행령	임시허가	① 신청요건에 해당하지 않음이 명백한 경우 ② 소관부처의 보완요구에 응하지 않는 경우 ③ 안전성이 검증되지 않은 것이 명백한 경우 ④ 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 작성된 것이 명백한 경우
	실증특례	① 신청요건에 해당하지 않음이 명백한 경우 ② 소관부처의 보완요구에 응하지 않는 경우 ③ 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 작성된 것이 명백한 경우
스마트도시법 시행령	혁신사업	① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 사업계획을 작성한 경우 ② 관할 지방자치단체의 장의 검토를 받지 않은 경우 ③ 첨부 서류를 제출하지 않은 경우
	실증사업	

2. 신청인의 자격

(1) 외국인 내지 외국기업

개별 규제샌드박스 법령은 국민경제의 발전 내지 국민의 삶의 질을 향상시키기 위한 목적을 명시하고 있다[361]. 이를 표면적으로 보면 국가적 차원에서 국민의 이익 등을 위하여 규제샌드박스를 운영하는 것으로 볼 수 있다. 이에 외국인 내지 외국기업이 특정한 혁신적인 사업을 실험적으로 시행하는 것은 국가경제의 발전이나 국민의 이익을 위한 것이 아닌 것으로 볼 여지가 있다.

하지만 앞서 살핀 바와 같이 규제특례제도는 규제개선을 위한 검토를 전제로 혁신적인 사업을 실험하는 것을 목적으로 한다. 이에 따르면 외국인 내지 외국기업이 국내에서 혁신적인 사업을 실험적으로 시행하여 규제개선을 통한 혁신촉진을 할 수 있다. 또한 외국인 내지 외국기업이 국내에서 특정한 혁신적인 사업시행을 하는 경우에는 이를 이용하는 국민에게 이익이 될 수 있고, 국가경제의 발전에도 도움이 될 수 있다. 이에 외국인 내지 외국기업의 경우에도 국내에서 혁신적인 사업을 실험적으로 시행하려는 경우에는 신청인이 될 수 있다고 볼 수 있다[362].

이와 관련하여 산업융합촉진법에 따른 임시허가 절차를 통해 국내에서 사업을 하는 외국계 자동차 회사들이 정비소 방문을 통해서만 자동차의 전자제어장치 등 소프트웨어 업데이트를 할 수 있도록 하는 규제의 적용을 해소하여, 무선으로 직접 업데이트(OTA : Over The Air) 서비스를 할 수 있도록 한 사례[363]가 있다. 또한 금융혁신법에 따른 혁신금융서비

361) 정보통신융합법 제1조, 산업융합촉진법 제1조, 지역특구법 제1조, 스마트도시법 제1조, 금융혁신법 제1조 참조.

362) 영국 금융행위규제기구(FCA)의 규제샌드박스도 영국내에서 사업을 하는 사업자면 외국인 내지 외국기업도 신청인이 될 수 있다. 정우성·송정현, 규제혁신관점에서 본 한일 규제샌드박스제도 비교분석, 한국지적정보학회지 제22권 제1호, 2020, 163면 참조

363) 외국기업인 포르쉐코리아 주식회사, 메르세데스벤츠코리아의 임시허가 사례가 있다. 산업통산자원부, '산업융합 규제샌드박스'규제특례 승인 공고, 산업통산자원부공고(제2021-623호) 허가서 제25호, 제26호 참조

스 지정을 통해 외국계 재보험사가 재보험사의 부수업무에 해당하는지가 불명확한 공급자와 보험회사를 연결하는 건강증진 관련 플랫폼서비스를 시행할 수 있도록 한 사례[364]가 있다. 각 사례는 외국인 내지 외국기업이 사업자인지와 관계없이 국내에서 사업을 시행하는 사업자에 대하여 신청인의 자격을 인정한 것이다.

(2) 공공기관과 지방자치단체

혁신적인 사업을 민간사업으로 한정할 것인지, 공공사업까지 확대하여 해석할 것인지에 따라 공공기관과 지방자치단체가 신청인이 될 수 있는지를 판단할 수 있다. 이와 관련하여 스마트도시법은 지방자치단체 및 공공기관을 신청인으로 명시하여[365] 공공기관과 지방자치단체를 신청인으로 명시하고 있다. 또한 금융혁신법은 금융업을 영위하는 공사 및 기금을 포함하는 금융회사 등을 신청인으로 명시하고 있다[366].

하지만 다른 개별 규제샌드박스 법령에서는 이와 관련한 규정을 두고 있지 않다. 이에 공공기관 및 지방자치단체의 신청인 자격이 없는 것으로 볼 여지도 있으나, 특별히 공공기관과 지방자치단체를 신청인에서 명시적으로 제외하고 있지 않으므로, 공공기관과 지방자치단체에게 신청인 자격이 없다고 볼 수는 없다. 또한 공공기관과 지방자치단체의 적극적인 참여로 혁신이 보다 촉진될 수 있음을 고려할 때, 신청인 자격을 제한적으로 해석하는 것은 타당하지 않다. 이와 관련하여 정보통신융합법에 따른 실증특례를 통해 지방자치단체인 부산광역시 연제구 산하 기구인 연제청년창업나래센터[367]의 공유주방, 산업융합촉진법에 따른 실증특례를 통해 지방자치단체인 서울특별시[368]의 도심 내 수소충전소에 대하여 특

364) 금융위원회, 스코리인슈어런스아시아퍼시픽 피티이엘티디 한국지점의 혁신금융서비스 지정, 금융위원회 공고(제2020-122호) 참조.
365) 스마트도시법 제9조의2, 제49조 제1항, 제50조 참조.
366) 금융혁신법 제5조 제1항 제1호, 제2호 참조.
367) 과학기술정보통신부, '제20차 신기술·서비스 심의위원회(ICT 규제 샌드박스) 임시허가·실증특례 승인 공고, 과학기술정보통신부 공고(제2021-0857호), 지정번호 2021-24호 참조.

례승인을 한 바 있다.

3. 사업요건의 판단기준

소관부처는 신청된 사업내용으로 보아 규제특례제도의 사업요건인 혁신적인 사업에 해당하지 않는 것이 명백한 경우에는 반려할 수 있다. 하지만 명백히 혁신적인 사업에 해당하지 않다고 판단함에는 신중을 기할 필요가 있다. 이에 신청서의 내용으로 확인되는 사항 등을 통하여 객관적인 판단이 가능한 부분에 한하여 예외적으로 반려할 수 있도록 하는 것이 타당하다.

이와 관련하여 소관부처가 신청이 사업요건을 명백히 충족하지 못한 것으로 반려할 수 있는 경우에 대하여 살펴보면, 먼저 사업시행에 대한 준비가 전혀 되지 않는 경우와 같이 특례승인만으로 사업시행이 되지 않는 경우에는 사업요건을 충족하지 못한 것으로 판단할 수 있다. 예컨대 온라인 플랫폼을 통하여 혁신적인 사업을 하려는 자가 해당 플랫폼을 외주계약을 통하여 개발할 계획만 가지고 있는 등과 같이 사업의 구상단계에 불과한 경우, 의료인과 환자간 비대면 의료행위와 관련한 재활의료기기를 제조하여 의료기관이 사용하도록 하는 사업을 시행을 하려고 하는 사업자가 사업을 위하여 필수적인 의료기관과 아무런 사전 협의조차 없는 경우 등과 같이 특례승인을 받더라도 사업을 시행할 준비가 전혀 되어 있지 않은 경우 등이 이에 해당한다[369]. 다만 사업시행을 위한 필수적인 관계자에 관한 준비는 사업전반에 거쳐 완전히 준비되어 있을 것을 요하는 것은 아니고, 특례승인으로 사업이 개시될 수 있을 정도이면 사업요건을 충족하는 것으로 볼 수 있다[370].

---

368) 산업통산자원부, '산업융합 규제샌드박스'규제특례 승인 공고, 산업통산자원부공고(제2019-258호) 확인서 제85호 참조.

369) 영국 금융행위규제기구(FCA)의 규제샌드박스에서는 사업자의 준비성을 요건으로 정하고 있다. 정우성·송정현, 규제혁신관점에서 본 한일 규제샌드박스제도 비교분석, 한국지적정보학회지 제22권 제1호, 2020, 163면 참조.

370) 실무적으로는 사업자가 일부 필수적 관계자와의 양해각서, 참여의사확인서 등을 제출하도록 하고 있다.

다음으로 사업내용이 반사회적 행위인 경우에는 사업요건을 충족하지 못한 것으로 판단할 수 있다[371]. 예컨대 청소년에게 술을 판매할 수 있는 사업, 불법도박을 위한 온라인 플랫폼 서비스를 제공하려는 사업 등이 이에 해당한다. 다만 사업내용이 반사회적 행위에 해당하는지를 판단하는 경우에는 일부 행위만을 가지고 판단하는 것은 타당하지 않다. 사업의 목적과 방식 등을 종합적으로 고려하여야 한다. 예컨대 마약에 해당하는 대마를 재배하는 행위는 반사회적인 범죄행위에 해당하나, 대마 재배를 통한 부산물을 의료용 소재로 활용하는 등의 사업을 위하여 대마를 재배하는 것은 반사회적 행위로 보기 어렵다[372].

4. 규제요건의 판단기준

(1) 제한가능성

규제요건을 판단하는 전제로 혁신적인 사업에 적용되는 규제는 앞서 살핀 규제샌드박스의 적용대상인 규제에 해당하여야 한다[373]. 또한 규제는 혁신적인 사업에 적용되어 사업을 제한하는 내용이어야 한다. 규제로 인하여 사업이 제한되는 경우는 사업시행 자체를 제한하는 경우와 사업시행 방법을 제한하는 경우로 나누어 볼 수 있다[374]. 예컨대 공유주방을 운영하려고 하는 경우와 관련하여 식품위생법에서 독립된 공간에서만 각각의 영업허가를 받을 수 있도록 하여 영업을 금지하는 규제는 사업시행 자체를 제한하는 경우이다[375]. 또한 자율비행이 가능한 AI드론으로 열배

371) 일본의 신사업특례제도의 경우에도 반사회적인 내용의 사업은 대상에서 제외하고 있다. 経済産業省, 産業競争力強化法に基づく 企業単位の規制改革制度について, 2021, 4-8면 참조.
372) 중소벤처기업부, 규제자유특구 지정, 중소벤처기업부고시(제2020-54호), 경상북도 산업용 헴프 규제자유특구 지정 참조.
373) 이에 대하여는 제2장 제3절 등 참조.
374) 헌법상의 기본권인 직업의 자유에 대한 단계이론과 같이 그 자체를 제한하는 것인지, 일정한 방법을 제한하는 것인지로 구별할 수 있다. 조소영, 비맹제외기준에 의한 안마사자격 규정에 대한 헌법적 고찰, 공법학연구 제9권 제3호, 2008, 254-256면 참조

관 및 도로노면을 정기적으로 점검하는 서비스를 하려는 사업과 관련하여 항공안전법 및 관계법령에 따라 비행을 실시할 때마다 승인을 받도록 하는 규제는 사업시행 자체를 제한하는 것은 아니지만 사업시행 방법을 제한하는 경우로 볼 수 있다[376]. 제한의 정도에 차이는 있으나 양자 모두 혁신적인 사업을 제한하는 것이다.

하지만 혁신적인 사업과 관련한 모든 규제가 해당 사업을 제한하는 것은 아니다. 이에 혁신적인 사업을 제한하지 않는 내용의 규제를 적용대상으로 하는 경우에는 규제요건을 충족하지 못한 것으로 반려대상이 된다. 이하에서는 혁신적인 사업에 적용되는 규제의 판단과 관련하여 헌법재판소법의 헌법소원심판청구에 관한 기본권침해가능성을 판단하는 기준인 직접관련성, 현재관련성, 자기관련성의 내용[377]을 참고하여 논의를 진행하기로 한다.

(2) 직접관련성

직접관련성은 혁신적인 사업에 적용하는 규제로 인하여 사업이 단순한 사실상 제한 등의 간접적인 제한이 아니라 법적 강제력을 지닌 직접적인 제한을 의미한다. 대부분의 규제는 법적 강제력을 지니므로 직접관련성이 있으나, 법적 강제력이 없는 경우도 있다. 예컨대 주거기본법 및 관계법령[378]에서는 최저주거기준을 설정하도록 하고 있는데, 해당 기준이 주거와 관련된 혁신사업을 하려는 사업자에 대하여 위 규정 그 자체만으로 어떤 강제적인 효력이 있는 것은 아니다. 이 경우 주거기본법 및 관계법령이 혁신사업을 직접 제한하는 것으로 볼 수 없다.

또한 혁신적인 사업을 위하여 인증이 강제되지 않지만 임의적으로 인

---

375) 산업통산자원부, '산업융합 규제샌드박스'규제특례 승인 공고, 산업통산자원부공고(제2019-316호) 확인서 제12호 참조.
376) 산업통산자원부, '산업융합 규제샌드박스'규제특례 승인 공고, 산업통산자원부공고(제2020-446호) 확인서 제40호 참조.
377) 헌법소원심판청구에 관한 기본권침해가능성을 판단하는 기준에 대하여는 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2016, 1579-1581면 참조
378) 주거기본법 제17조, 최저주거기준[국토해양부공고 제2011-490호] 참조.

증을 받을 수 있도록 하는 경우가 있다[379]. 이와 관련하여 실무적으로 혁신적인 사업을 하려는 자가 임의인증을 받지 않을 경우에는 다른 인증을 받은 경쟁제품에 비하여 경쟁력이 떨어져 어려움이 있으므로, 사업을 제한하는 경우라고 주장하는 경우가 다수 존재한다. 하지만 이러한 규제는 원칙적으로 직접관련성을 인정할 사유가 될 수 없고 단순한 사실상 제한인 간접적인 제한으로 보아야 한다.

(3) 현재관련성

혁신적인 사업에 적용되는 규제로 현재 사업이 제한되는 현재관련성이 인정되어야 한다. 이와 관련하여 현재는 규제가 없어 사업시행이 가능하지만 가까운 시일 내에 규제가 예정되어 있어 사업에 제한이 예상되는 경우와 현재는 규제가 있어 사업시행이 불가능하지만 가까운 시일 내에 완화된 규제가 예정되어 있어 사업이 가능하게 되는 경우에 현재관련성이 인정되는지 문제된다.

전자의 경우에는 원칙적으로 현재성을 인정할 수 없다. 다만 규제내용을 포함하는 법령의 개정이 완료되고 시행일도 정해졌으나 아직 시행만이 되지 않은 상황이라면 예외적으로 현재성을 인정할 수 있다[380]. 예컨대 현재는 혁신제품인 개인용 전동킥보드를 아무런 등록 절차 없이 대여하는 등의 사업을 진행하고 있지만, 혁신적인 사업을 규제하는 등록절차를 내용으로 하는 개인형 이동수단의 관리 및 이용 활성화에 관한 법률이 제정되어 시행을 3개월 앞두고 있는 상황 등의 경우라면 현재관련성의 예외를 인정할 수 있다.

후자의 경우에는 원칙적으로 현재관련성이 인정되는 것으로 보아야 한다. 규제를 완화하는 내용의 법률이 시행예정인 경우라고 하여 현재관련

379) 한국산업표준(KS) 인증 등이 임의인증에 해당한다. 산업표준화법 제15조, 제16조 참조.

380) 헌법재판소는 청탁금지법의 제정 후 시행 전 청탁금지법을 대상으로 헌법소원심판청구의 적법성을 인정한 전제에서 본안판단을 하였다. 헌법재판소 2016. 7. 28. 선고 2015헌마236·412·662·673(병합) 결정 참조.

성을 부정할 수는 없기 때문이다. 다만 시행예정인 법률이 효력을 발생하는 시기에는 특례승인의 효력이 상실된다. 특례승인의 대상은 시행예정인 법률에 따른 규제가 아니라, 그 이전의 법률에 따른 규제이기 때문이다. 이와 관련하여 실무적으로는 시행예정인 법률이 효력을 발생하면 이에 따른 규제준수를 할 것을 조건으로 특례승인을 하고 있다. 예컨대 신청당시 여객자동차 운수사업법에 따라서는 시행할 수 없었던 사업이 당해 법률의 개정으로 추가된 여객자동차운송플랫폼사업[381]을 통하여 시행할 수 있게 된 사안과 관련하여, 개정 법률이 시행되면 6개월 이내에 여객자동차운송플랫폼사업을 위한 규제를 준수할 것을 조건으로 하여 실증특례를 승인한 바 있다[382].

이외에도 한시적 조치에 의하여 혁신적인 사업에 적용되는 규제가 한시적으로 해제되어 사업을 시행할 수 있게 된 경우도 현재관련성이 문제될 수 있다. 최근 보건복지부는 COVID19의 대유행으로 인하여 한시적으로 의료인과 환자 간의 비대면 진료행위 등을 허용하고 있다[383]. 이에 기존의 규제에도 불구하고 의료인과 환자 간의 비대면 진료행위를 내용으로 하는 사업이 가능하므로 기존 규제에 대하여는 현재관련성이 인정되지 않는 다고 볼 여지도 있다. 하지만 이 경우에도 의료인과 환자 간의 비대면 진료행위에 대한 의료법상의 규제에 대하여 현재성을 인정하는 것이 타당하다. 비록 한시적 조치로 인하여 혁신적인 사업의 시행이 가능하다고 하더라도 근본적인 규제내용을 담고 있는 의료법이 그대로 유지되고 있고, 특례승인 이후에 법령정비의무가 발생하는 점 등을 고려하면 이를 달리 볼 이유가 없기 때문이다. 이와 관련하여 실제 다수의

---

381) 2020년 4월 개정을 통해 여객자동차 운수사업법에 여객자동차운송플랫폼사업이 추가되었으나, 해당 개정 법률은 2021년 4월에 시행되었다.

382) 과학기술정보통신부, '제12차 신기술·서비스 심의위원회(ICT 규제 샌드박스) 임시허가·실증특례 승인 공고, 과학기술정보통신부 공고(제2021-0103호), 지정번호 2021-1호 참조.

383) 보건복지부는 감영병예방법 제4조 등에 근거하여 2019년 2월부터 COVID19의 종료시 까지 비대면 진료행위 및 전문의약품의 수령을 허용하였다. 보건복지부 공고 제2020-177호, 코로나바이러스감염증-19 중앙사고수습본부-311호(2020.2.23.) 및 보건의료정책과-1470호(2020.3.2.)에 따른 「전화상담 또는 처방 및 대리처방 한시적 허용방안」 참조.

임시허가 내지 실증특례가 부여된 바 있다[384].

(4) 자기관련성

혁신적인 사업에 적용되는 규제는 해당 사업을 시행하고자 하는 신청인과 관련되어 있어야 한다. 이와 관련하여 혁신적인 사업과 관련한 신청인의 행위를 제한하는 것이 아니라, 해당 사업의 시행과 관련한 필수적인 관여자나 이용자 등의 행위를 제한하는 경우에도 자기관련성이 인정될 것인지 문제된다. 예컨대 정보통신기술 등을 활용하여 비대면 의료행위를 할 수 있는 소프트웨어 프로그램을 개발한 자가 이를 통하여 의료인과 환자 간의 비대면 의료행위를 가능하게 하는 플랫폼 서비스를 하려는 경우, 의료인과 환자간의 비대면 의료행위를 제한하는 규제로 인하여 해당 사업을 시행할 수 없다[385]. 이러한 규제는 사업자의 행위를 제한하는 것이 아니라 혁신적인 사업의 관계자인 의료인과 환자의 행위를 제한하는 것이다.

이와 관련하여 혁신적인 사업을 하려는 자는 규제로 인한 직접적인 영향을 받지 않으므로 자기관련성이 인정되지 않는 것으로 볼 여지도 있다. 하지만 규제의 직접적인 영향을 받지 않는 제3자에 대하여도 예외적으로 입법의 목적 및 실질적인 규율대상, 법규정에서의 제한이나 금지가 제3자에게 미치는 효과나 진지성의 정도, 규범의 직접적인 수규자에 의한 신청의 기대가능성 등을 종합적으로 고려하여 자기관련성을 인정할 수 있다[386]. 이에 혁신적인 사업의 필수적 관여자나 이용자의 행위를 제한하는 규제로 인하여 해당 사업이 시행될 수 없는 결과가 발생하는 점을 고려하여, 규제로 인한 직접적인 행위의 제한이 없는 신청인에게도

---

384) 산업통산자원부, '산업융합 규제샌드박스'규제특례 승인 공고, 산업통산자원부공고(제2020-446호) 허가서 제8호 등 참조.

385) 의료법에 따르면 의료인과 환자 간의 비대면 의료행위가 금지된다. 의료법 제17조, 제17조의2, 제33조 등 참조.

386) 헌법재판소는 원칙적으로 청구인의 기본권을 제한하는 경우에 자기관련성을 인정하나, 제3자에 대하여도 위 사항을 고려하여 자기관련성을 예외적으로 인정하고 있다. 헌법재판소 1997. 9. 25. 선고 96헌마133 전원재판부 결정 참조.

자기관련성을 인정하는 것이 타당하다. 실제로 신청인인 사업자의 행위를 제한하는 것이 아니라 필수적으로 관여하는 의료인과 이용자인 환자의 비대면 의료행위를 제한하는 규제에 대하여 자기관련성을 인정하여 임시허가 내지 실증특례를 다수 부여한 바 있다[387].

또한 혁신적인 사업의 관계자에 대하여 규제가 적용되는 경우에는 관계자와 함께 공동으로 신청인이 될 수 있다. 이에 굳이 직접적인 규제가 적용되지 않는 사업자만의 신청이 가능하도록 할 필요가 없다고 주장할 수 있다. 하지만 사업자가 규제의 적용을 받는 관계자와 공동으로 신청인이 되는 것은 이론적으로 가능할 수 있지만, 현실적인 방안이 될 수 없다. 신청단계에서 혁신적인 사업의 관계자가 모두 특정되기도 어렵고, 특히 불특정 이용자에 직접 적용되는 규제가 있는 경우에는 관계자를 특정하는 것이 사실상 불가능하기 때문이다. 예컨대 전동킥보드 공유 서비스를 제공하는 사업과 관련하여 사업자에 대한 규제는 없으나, 도로교통법상 원동기장치자전거로 분류되는 전동킥보드를 운행하는 이용자에 대하여 인도에서의 통행과 관련한 규제가 있다[388]. 이 경우 규제의 적용을 받는 이용자를 모두 신청인으로 하는 것은 사실상 불가능하다. 이와 관련하여 전동킥보드 공유 서비스업체인 사업자가 신청인이 되어 이용자에게 적용되는 도로교통법 등의 규제를 해소한 바 있다[389].

Ⅳ. 특례승인의 효력

1. 개관

특례승인의 효력은 신청된 특정한 혁신적인 사업에 적용되는 규제의 일부 내지 전부를 면제하고, 해당 사업을 실험적으로 시행할 수 있도록

---

387) 산업통산자원부, ‘산업융합 규제샌드박스’규제특례 승인 공고, 산업통산자원부공고(제2020-446호) 허가서 제8호 등 참조.
388) 도로교통법 제2조 제17호, 제13조 제1항 등 참조.
389) 산업통산자원부, ‘산업융합 규제샌드박스’규제특례 승인 공고, 산업통산자원부공고(제2019-451호) 확인서 제14호 참조.

사업자에게 권한을 부여하는 효력으로 볼 수 있다. 이와 관련하여 개별 규제샌드박스 법령에서는 특례승인의 효력에 관한 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 하지만 특례승인의 신청요건과 절차에 관한 규정 등을 통하여 이를 확인할 수 있다. 또한 실험적 사업시행이라는 규제샌드박스의 개념요소도 특례승인의 효력을 이해하는 고려사항이 될 수 있다.

이하에서는 혁신적인 사업에 대한 특례승인의 효력이 발생하는 시기에 대하여 검토한다. 또한 특례승인 효력의 범위에 대하여 주관적 범위, 객관적 범위, 시적 범위로 나누어 구체적으로 분석한다. 추가적으로 제한적인 특례승인의 효력에 대한 문제점을 확인하고, 이를 개선할 수 있는 방안으로 비규제의제의 효력을 결합할 필요성에 대하여 논의한다.

2. 발생시기

개별 규제샌드박스 법령은 원칙적으로 소관부처가 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 특례승인을 할 수 있다고 규정하고 있다[390]. 또한 특례승인에 대한 사실을 관보 등을 통하여 공고하도록 규정하고 있다[391]. 이를 통해 특례승인은 ① 심의위원회의 심의·의결, ② 소관부처의 승인, ③ 특례승인에 대한 사실을 관보 등에 공고하는 등의 절차로 순차적으로 진행되고 있음을 확인할 수 있다.

이와 관련하여 실질적인 특례승인여부를 확정하는 심의위원회의 심의·의결의 결과로 인한 효력은 심의위원회와 소관부처의 행정기관 내부

390) 산업융합촉진법은 다른 개별 규제샌드박스 법령과 달리 '심의위원회의 심의 등에 따라 특례승인을 하여야 한다.'고 규정하고 있다. 정보통신융합법 제37조 제3항, 제38조의2 제3항, 산업융합촉진법 제10조의3 제8항, 제10조의6 제7항, 지역특구법 제86조 제4항, 제90조 제5항, 스마트도시법 제49조 제7항, 제50조 제2항, 금융혁신법 제4조 제1항, 혁신금융심사위원회 운영 등에 관한 규정 제19조, 제22조 제1호 참조.

391) 특례승인 내용의 공고 등과 관련하여 개별 규제샌드박스 법령은 원칙적으로 시행령에서 규정하고 있으나, 혁신금융서비스 지정은 법률에서 규정하고 있다. 정보통신융합법 시행령 제40조 제6항, 제42조의4 제5항,산업융합촉진법 시행령 제11조의3 제15항, 11조의5 제10항, 지역특구법 시행령 제57조 제7항, 제64조 제7항, 스마트도시법 시행령 제52조 제6항, 제53조, 금융혁신법 제6조 참조.

에서의 발생하는 하는 효력으로 볼 수 있다. 또한 소관부처의 특례승인으로 인한 효력은 소관부처와 신청인 사이에서 발생하는 효력으로 볼 수 있다. 하지만 특례승인의 효력인 규제적용의 면제 내지 완화의 효력은 신청인뿐만 아니라 이해관계자들을 포함한 일반인에게도 영향을 미치는 점을 고려할 때, 이상의 과정을 모두 거쳐 특례승인에 대한 사실을 관보 등에 공고할 때 완전한 효력이 발생하는 것으로 이해할 수 있다.

3. 효력의 범위

(1) 주관적 범위

특례승인의 효력은 혁신적인 사업을 시행하려는 자인 신청인에게 미친다. 규제특례신청서 및 특례승인 확인서 등에 기재된 신청인에 대하여만 효력이 미치는 것이다. 다만, 신청인의 동일성을 유지하면서 합병 등으로 변경된 경우, 신청인을 특정하기 위하여 기재된 성명이나 주소가 변경된 경우, 신청인에 관한 내용이 오기 등으로 잘못 기재된 경우에도 효력이 미치는지 문제될 수 있다.

금융혁신법에서는 합병 등으로 인한 조직 변경이 있는 경우 원칙적으로 혁신금융서비스 지정의 효력이 상실된다고 하면서, 변경 후 존속하는 사업자의 신청에 따라 금융위원회가 기존 혁신금융서비스 지정에 관한 변경결정을 한 경우에는 효력을 유지한다고 규정하고 있다[392]. 스마트도시법 시행령에서는 ① 사업자의 성명(동일인이 개명한 경우를 말한다) 및 주소의 변경(사업자가 법인인 경우에는 법인의 명칭·주소 및 대표자의 성명을 말한다), ② 오자·탈자 등으로 인한 단순한 문구 수정 등의 경미한 사항의 경우에는 변경이 필요하지 않은 것으로 규정하고 있다[393]. 하지만 나머지 개별 규제샌드박스 법령에서는 이와 관련한 내용

392) 혁신금융사업자의 합병 등과 같이 주관적 범위가 변경되는 경우에 대하여만 동일성이 유지되는 것으로 규정하고 있다. 금융혁신법 제22조 참조.

393) 법률에서는 '대통령령으로 정하는 경미한 사항'은 변경이 필요하지 않다고 규정하고, 시행령에서는 주관적 범위와 객관적 범위에 관련한 경미한 사항을 열

이 규정되어 있지 않다. 금융혁신법과 스마트도시법 시행령을 참고하여, 합병 등과 같이 동일성을 유지한 변경의 경우에는 변경절차를 두고, 경미한 사항의 변경의 경우에는 정정이 가능하도록 할 필요가 있다[394].

추가적으로 특례승인 효력의 주관적 범위가 제3자로 확대되는지에 대하여 살펴보면, 신청인인 사업자의 사업시행과 관련한 필수적 관여자나 이용자 등의 제3자에 대하여도 규제가 해소되는 효력[395]이 발생한다. 이러한 효과를 근거로 효력의 주관적 범위가 확대되는 것으로 볼 여지가 있다. 하지만 제3자에 미치는 효력은 사업자의 활동으로 인하여 부수적으로 발생하는 반사적 효과로 보는 것이 타당하다. 사업자의 승인된 사업시행과 별개로는 제3자에게 어떠한 효력이 미치지 않는 것이고, 승인된 사업과의 관계에서만 발생하는 효과이기 때문이다.

(2) 객관적 범위

특례승인의 효력은 승인된 사업내용과 이에 적용되는 규제내용에 대하여 미친다. 또한 신청된 사업내용에서 대하여 조건이 부가되는 경우에는 조건이 부가된 범위의 사업내용에 대하여만 효력이 미치게 된다. 승인된 사업내용이 변경되면 특례승인의 효력은 원칙적으로 미치지 않게 되고, 규제내용이 변경되면 기존 규제내용은 효력을 잃게 되므로 기존 규제내용에 대한 특례승인의 효력은 상실하게 된다.

하지만 승인된 사업내용 내지 규제내용이 기본적 동일성을 유지하면서 변경되는 경우에도 효력이 미치는지 문제될 수 있다. 스마트도시법 시행령에서는 ① 혁신사업의 목적을 변경하지 않는 범위에서 세부내용의 변경, ② 규제관련 법령 개정에 따른 용어의 변경, ③ 오자·탈자 등으로 인한 단순한 문구 수정 등의 경미한 사항의 경우에는 변경이 필요하지

거하고 있다. 스마트도시법 제52조 제1항 단서, 스마트도시법 시행령 제55조 제1항 참조.

394) 행정절차법는 절차진행과 관련하여 합병 등의 경우에는 주관적 동일성을 유지한다고 규정하고 있다. 행정절차법 제10조 참조.

395) 산업통산자원부, '산업융합 규제샌드박스'규제특례 승인 공고, 산업통산자원부공고(제2020-446호) 허가서 제8호, 2020 참조.

않은 것으로 규정하고 있다[396]. 기본적 동일성에 대한 기준을 제시하는 것으로 볼 수 있다. 나머지 개별 규제샌드박스 법령에서는 이와 관련한 내용이 규정되어 있지 않지만, 스마트도시법 시행령을 참고하여 객관적 범위를 벗어나지 않는 사업내용 내지 규제내용의 기본적 동일성에 대하여 명확히 규정할 필요가 있다.

(3) 시적 범위

특례승인의 효력은 개별 규제샌드박스 법령에서 규정하는 기간의 범위 내에서 승인된 기간에 한하여 미친다. 스마트도시법은 최대 4년, 나머지 개별 규제샌드박스 법령은 최대 2년의 기간을 규정하고 있다[397]. 이와 관련하여 특례승인과 동시에 사업시행이 되는 경우에는 문제가 없지만, 특례승인과 사업시행에 시간적 간격이 있는 경우에는 효력 범위의 기산점을 어느 시점으로 보아야 하는지 문제될 수 있다.

산업융합촉진법・정보통신융합법・지역특구법은 '임시허가의 유효기간', '실증특례의 유효기간'으로 규정하고 있고[398], 금융혁신법은 '혁신금융서비스 지정의 효력기간(지정기간)'으로 규정하고 있다[399]. 사업시행보다는 특례승인에 초점을 두고 기간을 규정하고 있으므로 특례를 승인하는 시점을 기산점으로 정하고 있는 것으로 볼 수 있다. 반면 스마트도시법은 '시행기간'이라고 규정하고 있다[400]. 특례승인보다 사업시행에 초점을 두고 있는 것으로, 사업을 개시한 시점을 기산점으로 정하고 있는 것으로 볼 수 있다.

---

396) 금융혁신법과 달리 객관적 범위에 대하여도 규정하고 있다. 스마트도시법 제52조 제1항 단서, 스마트도시법 시행령 제55조 제1항 참조

397) 정보통신융합법 제37조 제5항, 제38조의2 제4항, 산업융합촉진법 제10조의3 제10항, 제10조의5 제1항, 제10조의6 제9항, 지역특구법 제86조 제6항, 제90조 제8항, 스마트도시법 제50조 제2항, 제51조 제2항, 금융혁신법 제4조 제1항, 제25조 제4항 참조.

398) 정보통신융합법 제37조 제5항, 제38조의2 제4항, 산업융합촉진법 제10조의3 제10항, 제10조의5 제9항 참조.

399) 금융혁신법 제4조 제1항, 제2항 제6호 참조.

400) 스마트도시법 제51조 제2항, 제50조 제2항 참조.

규제특례제도에서 소관부처가 특례승인을 하는 것은 그 자체에 목적을 두고 있지 않다. 특례승인을 통하여 실험적으로 사업시행을 할 수 있도록 하는 것에 1차적인 목적이 있고, 그 결과를 통해 규제개선을 통한 혁신촉진을 하고자 하는데 최종적인 목적이 있는 것이다. 이러한 규제특례제도의 목적을 고려할 때, 사업시행기간을 일정기간 보장할 필요가 있으므로 사업을 개시하는 시점을 기산점으로 보는 것이 타당하다.

4. 비규제의제 효력의 결합

규제특례제도는 원칙적으로 사업자가 규제를 파악하여, 해당 규제에 대한 적용의 배제 내지 완화를 신청을 해야 한다. 사업자가 사업에 적용되는 모든 규제를 적절히 파악할 수 있는 경우도 있지만, 혁신적인 사업의 특성상 규제를 적절히 파악하지 못하는 경우가 발생할 수 있다[401]. 만일 혁신적인 사업과 관련한 다른 규제가 존재하였음에도 불구하고, 이를 누락하여 특례승인을 받은 경우에는 누락된 규제로 인하여 사업을 시행할 수 없는 문제가 생긴다. 즉 규제특례제도는 신청서에 기재된 규제에 대하여만 특례승인을 하므로, 특례승인의 과정에서 제시되지 않은 규제는 해소하지 않는 한계가 있다.

예컨대 금융투자업자가 아닌 사업주체가 블록체인 기술을 활용하여 비상장주식 안전거래 플랫폼을 통한 주문 체결 등의 서비스를 제공하기 위하여 금융투자업자의 본질적인 업무를 위탁받는 행위를 금지하는 규제[402]의 적용을 해소하는 특례승인을 받은 사례[403]가 있다. 하지만 금융투자업을 영위하지 않는 사업주체가 서비스제공과 관련한 대가를 투자자

401) 특히 종래 규제환경에 익숙한 중소사업자의 경우에는 법적 책임으로 인하여 혁신적인 사업을 꺼리게 될 우려가 있다고 보기도 한다. 이원우, 신융합산업 활성화를 위한 규제개혁입법의 현황과 과제, 경제규제와 법 제12권 제2호, 2019. 147-148면 참조.

402) 허가등을 받은 금융투자업자만이 해당 사업이 가능하고, 부수적인 업무만을 타인에게 위탁할 수 있다. 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제42조 제1항 등 참조.

403) 금융위원회, 비상장주식 안전거래 플랫폼의 혁신금융서비스 지정, 금융위원회 공고(제2020-125호) 참조.

의 매매거래 규모 또는 금융투자업자의 수수료 수입에 연동하여 직·간접의 대가를 받을 수 없는 별도의 규제[404]를 신청내용에서 누락하여 해당 규제에 대한 특례를 받지 못하였다. 이에 규제특례로 인해 본질적인 투자중개업무는 위탁받을 수 있으나, 위탁받은 업무를 처리하였음도 서비스에 대한 정당한 대가를 지급받지 못하게 되어 해당 사업의 시행이 어렵게 된 바 있다.

이와 관련하여 혁신적인 사업과 관련한 규제의 불분명을 해소하기 위한 별도의 제도인 비규제의제제도가 있다. 비규제의제제도를 통하여 혁신적인 사업과 관련한 규제가 신속히 확인되므로, 특례승인의 과정에서 파악하지 못한 규제의 누락으로 인한 문제를 해소하기 위한 수단으로 활용할 수 있다. 하지만 규제특례제도의 필수적 사전 절차로 비규제의제제도를 이용하여야 하는 것은 아니므로[405], 비규제의제제도의 존재만으로 규제특례제도의 특례승인 효력의 한계를 완전히 극복하기는 어렵다[406].

이에 비규제의제제도를 규제특례제도의 필수적 사전절차로 활용하도록 하면 특례승인 효력의 한계를 극복할 수 있다[407]. 그렇지만 규제특례제도는 비규제의제제도와 동일·유사한 절차를 두고 있다. 소관부처가 규제부처에 신청내용을 통보하고 30일 이내에 회신을 받도록 하는 동일한 절차를 두고 있는 것이다. 결국 비규제의제제도를 규제특례제도의 필수적 사전절차로 하게 되면, 동일·유사한 절차를 반복하여야 하는 비효율이 발생하므로 타당하지 않다.

따라서 비규제의제제도를 규제특례제도의 필수적 사전 절차로 두는 것보다 동일·유사한 절차를 두고 있는 규제특례제도의 경우에도 신청을 접수한 소관부처가 신청내용을 규제부처에게 통보하고 30일 이내 회신을

---

404) 금융투자업자이 수수료를 받을 수 있도록 하는 내용이다. 금융투자업규정 제4-20조 제1항 가목 참조.

405) 각 제도가 연관성을 갖출 필요가 있다는 견해로는 박종준, 한국형 규제 샌드박스 법체계에 관한 소고, 법조 제69권 제3호, 2020, 222면 참조.

406) 최정윤·김형섭, 초연결사회에서 합리적 규제완화 방안 -규제샌드박스를 중심으로-, 법과 정책연구 제19권 제4호, 2019, 72면 참조.

407) 구 정보통신융합법의 '신속처리 및 임시허가'는 규제를 확인하는 신속처리를 임시허가의 필수적 사전절차로 규정하였다.

받지 못하는 경우에는 규제가 없는 것으로 간주하는 규정을 두어 비규제 의제의 효력을 추가하는 방향으로의 개선하는 것이 합리적이라고 판단된다.

제 4 절 사업시행단계

Ⅰ. 개설

사업시행단계는 혁신적인 사업을 실험하는 단계이고, 이는 규제샌드박스의 가장 중요한 단계로 평가되기도 한다[408]. 특례승인을 받은 사업자는 혁신적인 사업을 실험하고, 소관부처와 규제부처는 사업자의 혁신적인 사업시행을 관리·감독하면서 규제개선을 위한 검토를 한다. 이와 관련하여 개별 규제샌드박스 법령에서는 특례승인을 받은 사업자에 대하여 원칙적으로 책임보험에 가입한 후에 사업시행을 할 수 있도록 규정하고 있다. 책임보험의 가입을 사업을 시행하기 위한 개시요건으로 정하고 있는 것이다. 또한 혁신적인 사업의 계속적 시행을 보장하기 위하여 사업시행기간의 연장에 관하여 규정하고 있고, 혁신적인 사업의 시행을 중단할 수 있도록 특례승인의 취소사유도 규정하고 있다.

본 절에서는 사업자가 혁신적인 사업과 관련하여 특례승인을 받은 이후에 사업시행을 개시하기 위한 요건인 책임보험과 관련한 문제에 대하여 논의한다. 또한 혁신적인 사업을 계속적으로 시행할 수 있도록 사업시행기간을 연장하는 절차를 분석하여 문제점을 파악하고 개선방안을 제시한다. 나아가 혁신적인 사업의 시행을 중단할 수 있도록 하는 특례승인의 취소에 대하여도 검토한다.

---

408) “The main stage of regulatory sandboxes is the testing stage.” Lea Maria Siering·Till Christopher Otto, Regulatory sandboxes, Taylor Wessing, 2020 참조.

Ⅱ. 사업개시요건

1. 개관

특례승인을 받아 시행하려는 사업은 기존 규제로 인하여 제한되고 있는 것을 허용한 것이다. 원칙적으로 해당 사업을 시행하여 발생할 수 있는 문제를 예상하기 어렵다. 이에 개별 규제샌드박스 법령은 필수적인 사업개시요건으로 특례승인을 받은 사업의 시행 이전[409]에 책임보험에 가입하고 가입을 증명하는 자료를 제출하도록 규정하고 있다. 다만 책임보험에 가입하기 어려운 경우에는 별도의 손해배상 방안을 마련하도록 규정하고 있다[410].

이하에서는 사업개시요건인 책임보험의 가입과 관련하여 손해보장범위를 일률적인 기준으로 정하고 있는 문제를 분석하고, 기준을 유연하게 할 필요성에 대하여 검토한다. 또한 사업개시요건의 예외사유인 책임보험에 가입할 수 없는 경우라는 요건의 불분명한 문제를 해소하기 위한 개선방안에 대하여 논의한다.

2. 일률적인 기준

개별 규제샌드박스 법령은 책임보험의 보험기간, 보장금액 등과 같은 구체적인 기준을 규정하고 있다. 공통적으로 보험기간은 특례승인을 받은 사업의 시행기간 이상일 것을 요구하고 있다. 또한 보장금액의 총액

409) 종전 스마트도시법에서는 특례승인을 신청하기 전에 책임보험에 가입하도록 하였으나, 2021년 3월 16일 개정으로 다른 개별 규제샌드박스 법령과 같이 특례승인 이후 사업시행을 개시하기 전에 가입하도록 변경하였다. 특례승인으로 사업시행의 가능성이 확인되지도 않은 상황에서 사업자에게 책임보험에 가입하도록 하는 것은 적절하지 않으므로 타당한 개정으로 판단된다.

410) 정보통신융합법 제37조 제8항, 제9항, 제38조의3 제6항, 임시허가·실증을 위한 규제특례 책임보험 가입 기준 제3조, 산업융합촉진법 제10조의3 제2항, 제10조의6 제2항, 지역특구법 제88조 제1항, 제2항, 제90조 제11항, 제12항, 스마트도시법 제50조 제2항, 제53조 제6항, 금융혁신법 제27조 참조.

에 대하여는 상한액이 없이 대인사고에 대하여는 사망한 경우 1인당 1억 5천만원, 부상당한 경우 1인당 3천만원, 후유장애가 생긴 경우 1인당 1억 5천만원, 대인사고에 대하여는 사고당 10억원을 기준으로 일률적으로 정하고 있다[411]. 하지만 사업시행의 내용과 관계없이 보장범위를 일률적으로 정하고 있는 것은 문제가 있다[412].

이와 관련하여 살펴보면, 먼저 사업의 내용에 따라 대인배상만이 문제되는 사업, 대물배상만이 문제되는 사업이 있음에도 불구하고 이에 대한 구체적인 분류도 없이 일률적으로 대인배상, 대물배상을 모두 보장하도록 하는 것은 타당하지 않다. 예컨대 온라인 플랫폼을 통하여 의료인과 환자 간의 비대면 진료행위를 할 수 있는 서비스를 제공하는 플랫폼 사업에서는, 온라인 플랫폼의 문제로 의료사고가 발생하는 등의 문제가 있을 수 있으므로 대인배상이 필요할 수는 있다. 하지만 대물배상이 필요한 사고가 발생하는 경우는 생각하기 어렵다. 다음으로 사업의 내용에 따라 대인배상 내지 대물배상의 보장범위를 달리 할 필요가 있음에도 일률적으로 보장범위를 정하고 있는 것은 타당하지 않다. 또한 보험사고로 인한 전체 보장금액의 한도에 대하여 제한을 두지 않는 방법으로 손해배상의 범위를 정하고 있는 것도 사업자에게 너무 과도하다.

따라서 개별 규제샌드박스 법령에서 일률적으로 규정한 책임보험과 관련한 손해보장범위의 기준을 사업의 내용을 고려하여 유연하게 적용하는 방향으로 개정할 필요가 있다. 다만 책임보험의 기준을 유연하게 법령에 세부적으로 규정하는 것은 한계가 있다. 이에 법령에서는 유연한 기준과 그 기준에 따라 합리적으로 판단할 수 있는 기관을 규정하는 것이 타당할 것으로 보인다. 이와 관련하여 심의위원회가 심의·의결의 과정에서 사업의 내용과 관련하여 발생할 수 있는 보험사고의 내용과 필요한 보장범위 등을 합리적으로 정할 수 있을 것으로 판단된다.

---

411) 정보통신융합 시행령 제42조 제2항 내지 제4항, 산업융합촉진법 시행령 제11조의3 제5항, 제6항, 제11조의6 제5항, 제6항, 제20조 제2항, 지역특구법 시행령 제60조 제3항, 제4항, 스마트도시법 시행령 제57조 제1항, 제2항 참조.

412) 이재훈·정희영, 한국형 규제샌드박스의 이해와 정책적 제언 - 샌드박스 활성화를 위한 정책, 입법·제도 개선 중심으로-, 인권과 정의 통권 제489호, 2020, 307-308면 참조.

3. 예외사유

책임보험을 취급하는 보험사도 특례승인을 받은 혁신적인 사업을 예상하지 못하였으므로 해당 사업에 맞는 책임보험상품이 없는 경우가 대부분이다[413]. 물론 특례승인 이후에 새로운 책임보험상품이 개발될 수는 있지만 새로운 보험상품이 출시되기까지는 상당히 오랜 시간이 소요될 수 밖에 없다. 또한 설령 새로운 보험상품이 출시된다고 하더라도 소수의 피보험자만을 위한 상품일 수 밖에 없고, 보험사는 새로운 위험에 대하여 보수적으로 판단할 수 밖에 없으므로 책임보험의 보험료가 상당히 고액으로 책정될 수 밖에 없다. 즉 특례승인을 받았다고 하더라도 가입할 수 있는 책임보험 상품이 부재하여 사업을 시행할 수 없고, 새로운 책임보험 상품이 개발된다고 하더라도 출시까지 오랜 시간이 소요되므로 장기간 사업을 시행할 수 없으며, 새로운 책임보험에 가입할 수 있다고 하더라도 보험료가 과다한 문제가 발생할 수 있다.

이와 관련하여 개별 규제샌드박스 법령은 원칙적으로 특례승인을 받은 사업을 시행하기 위해서는 사전에 책임보험에 가입하도록 강제하지만, 예외적으로 책임보험에 가입할 수 없는 경우에는 다른 손해배상방안을 통하여 사업시행이 가능하다고 규정하고 있다[414]. 하지만 특례승인을 받았음에도 혁신적인 사업시행을 개시하기 위하여 충족해야 하는 책임보험의 중요성을 고려할 때, 책임보험에 가입하지 않아도 되는 예외사유가 너무 불분명한 것은 문제가 있다. 스마트도시법에서 '사업규모, 여건 등을 이유로 책임보험에 가입하기 어려운 경우'라고 다른 개별 규제샌드박스 법령에 비하여 구체화하고 있지만 이 또한 분명하지 않다.

따라서 특례승인을 받은 이후 사업을 개시하기 위한 요건에 대한 예외

---

413) 이재훈·정희영, 한국형 규제샌드박스의 이해와 정책적 제언 - 샌드박스 활성화를 위한 정책, 입법·제도 개선 중심으로-, 인권과 정의 통권 제489호, 2020, 307-308면 참조.

414) 정보통신융합 법 제37조 제9항, 제38조의3 제6항, 산업융합촉진법 제10조의3 제2항, 제10조의5 제2항, 금융혁신법 제27조 제2항, 지역특구법 제88조 제2항, 제90조 제12항, 스마트도시법 제53조 제6항, 제53조의2 제5항 참조.

사유인 책임보험에 가입할 수 없는 경우에 대하여는 보다 구체적인 내용으로 개선할 필요가 있다. 예컨대 ① 특례승인을 받은 사업내용의 계획에 따른 개시시점까지 해당 사업에 관한 보험상품이 없는 경우, ② 사업의 내용이나 규모 등을 고려할 때 적정하게 보험료가 책정된 보험상품이 없는 경우 등과 같이 책임보험에 가입할 수 없는 사유를 구체적으로 규정할 필요가 있다.

Ⅲ. 시행기간의 연장

1. 개관

개별 규제샌드박스 법령에서는 특례승인을 받은 혁신적인 사업을 계속적으로 시행할 수 있도록 특례승인의 기간을 연장하는 내용을 규정하고 있다. 또한 기간을 연장하는 방식으로는 ① 신청에 의한 연장과 ② 법률에 따른 자동연장을 각각 규정하고 있다[415]. 다만 기간을 연장하는 절차 등의 내용에 대하여는 세부적인 차이가 있다.

신청에 의한 연장과 관련하여, 모든 개별 규제샌드박스 법령은 1회에 한하여 2년의 기간 이내로 연장할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 신청의 주체에 대하여 정보통신융합법·산업융합촉진법·지역특구법은 '연장신청을 하려는 자'가 신청하여야 한다고 규정하고 있고, 스마트도시법·금융혁신법은 '사업자'가 신청하여야 한다고 규정하고 있다. 법률에 따른 자동연장과 관련하여, 정보통신융합법·산업융합촉진법·지역특구법·스마트도시법은 임시허가(스마트혁신사업)에 대하여 신청에 의한 연장기간 내에도 법령이 정비되지 않으면 기간이 연장되는 것으로 간주한다고 규정하고 있다[416]. 다만 정보통신융합법은 임시허가의 경우에도 법률의 정

415) 정보통신융합법 제37조 제5항, 제38조의2 제4항, 산업융합촉진법 제10조의3 제10항, 제11항, 제10조의6 제9조, 제10항, 지역특구법 제86조 제6항, 제90조 제8항 스마트도시법 제50조 제2항, 제51조 제2항, 제53조의3 제1항, 제2항. 금융혁신법 제10조 제1항 내지 제3항 참조.
416) 정보통신융합법 제37조 제6항, 산업융합촉진법 제10조의6 제13항, 지역특구법 제90조 제9항, 스마트도시법 제51조 제2항 참조.

비가 필요한 경우는 자동연장이 되지 않도록 규정하고 있다[417]. 금융혁신법은 혁신금융서비스 지정과 관련하여 사업시행기간 만료 전에 규제부처가 법령정비에 착수한 경우에는 일정한 기간에 한정하여 자동연장이 가능하다고 규정하고 있다[418]. 하지만 실증특례에 대하여는 법률에 의한 자동연장을 규정하고 있지 않고, 산업융합촉진법・지역특구법・스마트도시법은 실증특례(스마트실증사업)에 대하여 임시허가(스마트혁신사업)로 전환할 수 있도록 규정하고 있을 뿐이다[419]. 이에 실증특례를 부여받은 혁신적인 사업은 원칙적으로 신청에 의한 연장기간이 경과하면 중단하여야 하나, 임시허가로 전환하면 법령이 정비될 때까지 자동연장이 가능하므로 계속적으로 사업을 시행할 수 있다.

이하에서는 먼저 연장기간의 의미를 사업시행단계에서 사업자와 규제부처의 역할 등을 고려하여 검토한다. 다음으로 검토된 연장기간의 의미와 관련하여 신청에 의한 연장에 대한 문제점을 분석하고, 이에 대한 개선방안을 제시한다. 또한 법령에 따른 자동연장이 일부 규제특례제도에 대하여만 한정적으로 적용되는 문제와 법령에 따른 자동연장의 확대 필요성에 대하여 논의한다. 추가적으로 법령에 따른 자동연장이 모든 규제특례제도로 확대되는 경우에도 신청에 의한 연장이 별도로 필요한지에 대하여 살펴보기로 한다.

---

417) 정보통신융합법 제37조 제6항 참조.
418) 금융혁신법 제10조의2 제6항, 제7항 참조.
419) 산업융합촉진법 제10조의5 제6항, 지역특구법 제87조 제8항, 스마트도시법 제53조의3 제7항 등 참조.

[표 6] 기간연장 내용 비교

분류		신청인	연장기간	자동연장
정보통신융합법	임시허가	연장신청을 하려는 자	2년(1회)	△ (법률이 대상인 경우 제외)
	실증특례			X
산업융합촉진법	임시허가	연장신청을 하려는 자	2년(1회)	○
	실증특례			△ (임시허가로 전환가능)
지역특구법	임시허가	연장신청을 하려는 자	2년(1회)	○
	실증특례			X
스마트도시법	혁신사업	스마트혁신(실증)사업자	2년(1회)	○
	실증사업			△ (혁신사업으로 전환가능)
금융혁신법	혁신금융서비스	혁신금융사업자	2년(1회)	△ (법령정비에 착수한 경우)

2. 연장기간의 의미

특례승인의 기간은 특례승인을 받은 사업자가 해당 사업을 시행할 수 있는 기간, 즉 사업시행기간을 의미한다[420]. 또한 규제부처가 해당 사업의 결과를 바탕으로 법령정비를 통한 규제개선의 필요성을 확인하고, 합리적인 규제개선을 하기 위한 실험기간으로의 의미도 가지고 있다. 이와

420) 특례승인기간에 대하여 스마트도시법을 제외하고는 특례승인의 유효기간으로 규정하여 특례승인 그 자체에 초점을 두고 있지만, 규제특례제도의 목적이 혁신적인 사업의 실험에 있는 점을 고려할 때, 실험을 하는 사업시행기간으로 봄이 타당하다. 이와 관련한 구체적인 내용에 대하여는 제3장 제3절 참조.

관련하여 규제부처가 법령을 정비하기 위한 기간으로의 의미를 강조하여 사업시행기간을 정하는 것이 적합하지 않다는 견해[421]도 있다.

하지만 사업시행기간을 정하는 것은 사업자에게 해당 기간 이내에 규제가 개선될 것이라는 신뢰를 부여한다. 또한 규제부처가 법령정비를 위한 실험을 사업시행기간 이내에 실시하고, 규제개선의 방향을 신속하게 정하여야 하는 의무를 확인하게 된다. 이에 사업시행기간을 정하는 것이 적합하지 않다고 볼 수는 없다. 다만 규제특례제도가 규제개선을 위한 검토를 전제로 특정 사업을 실험하여 혁신을 촉진하는 목적을 가지고 있는 점을 감안하면, 사업시행기간이 규제부처가 법령을 정비하기 위하여 실험하는 기간으로의 의미가 보다 중요한 것은 사실이다.

사업시행기간의 의미와 유사하게 사업시행의 연장기간도 사업자가 사업을 시행하기 위한 기간과 규제부처가 규제개선을 위한 실험기간의 의미를 모두 갖는 것으로 볼 수 있다. 하지만 연장기간은 규제부처가 사업시행기간 동안 법령정비를 하지 않아 연장이 필요한 기간인 점을 주목할 필요가 있다. 이에 따르면 연장기간은 사업자가 최초 사업시행기간 동안 혁신적인 사업과 관련한 규제의 개선이 되지 않은 문제로 인하여 훼손된 신뢰를 보상하는 기간으로 볼 수 있다. 또한 규제부처가 최초 사업시행기간 동안 법령정비의무를 이행하지 않아 다시금 부여되는 기간으로 볼 수 있다. 최초 사업시행기간의 경우에서 보다 규제부처의 법령정비를 위한 기간으로의 의미가 더욱 강조된다고 볼 수 있다.

3. 신청에 의한 연장

개별 규제샌드박스 법령은 신청에 의한 연장에 있어서 그 횟수를 1회로 제한하고, 연장기간을 2년까지로 한정하고 있다. 이로 인해 사업자는 1회 연장된 기간이 도과하면 사업시행을 원칙적으로 종료해야 한다[422].

---

421) 이재훈·정희영, 한국형 규제샌드박스의 이해와 정책적 제언 - 샌드박스 활성화를 위한 정책, 입법·제도 개선 중심으로-, 인권과 정의 통권 제489호, 2020, 307면 참조.

422) 이와 관련하여 임시허가의 기간을 '허가자체의 존속기간'이 아닌 '허가조건

사업자가 특례승인을 받은 사업을 적절히 시행하고 있음에도 불구하고 사업시행을 최종적으로 종료하여야 하는 불이익을 부담하는 것이다[423]. 사업자의 귀책사유나 시행되는 사업에 문제가 없음에도 연장기간을 한정하는 것은 타당하지 않다. 혁신적인 사업에 대한 실험이 추가로 필요하거나, 실험의 결과 혁신적인 사업임이 판명되었음에도 연장기간을 한정하여 해당 사업을 중단하도록 할 필요가 없기 때문이다.

또한 개별 규제샌드박스 법령에서 원칙적으로 특례승인을 받은 사업자가 연장신청을 하도록 규정하고 있는 것도 문제가 있다. 특례승인을 받은 사업의 혁신성이 검증되지 않거나, 그 결과 법령정비의 필요가 없다고 판단되면 소관부처가 특례승인을 취소할 수 있다[424]. 결국 특례승인이 취소되지 않는 경우에는 대부분 규제부처가 사업시행기간 동안 법령정비를 하지 못하여 기간을 연장해야 하는 경우인 것이다. 그럼에도 불구하고 사업자에게 연장신청을 하도록 하는 것은 불합리하기 때문이다. 이에 사업시행기간 동안 법령정비의무를 이행하지 않은 규제부처가 원칙적으로 연장신청을 하도록 하는 것이 타당하다[425].

따라서 신청에 의한 연장과 관련하여 연장의 횟수와 기간을 한정하는 것은 타당하지 않고, 신청의 주체를 사업자가 아닌 규제부처로 정할 필요가 있다. 또한 '연장신청을 하려는 자'와 같이 불분명하게 신청인을 규정하는 것도 오인의 소지가 있으므로 규제부처가 연장신청을 하도록 법령을 개정하면서 이를 보다 명확하게 할 필요가 있다[426].

의 존속기간'으로 보아, 임시허가를 갱신기한부 허가로 보기도 한다. 박균성, 제4차 산업혁명시대에서의 입법과제와 입법부의 대응방안, 경제규제와 법 제11권 제2호, 2018, 235-237면 참조

423) 최정윤·김형섭, 초연결사회에서 합리적 규제완화 방안 -규제샌드박스를 중심으로-, 법과 정책연구 제19권 제4호, 2019, 72-73면 참조.

424) 이는 승인을 위한 심사기준을 충족하지 못하는 등으로 특례승인의 취소사유에 해당한다. 특례승인의 취소에 관하여는 이하에서 구체적으로 검토한다.

425) 정준현, 사물통신시대의 융합상품에 대한 규제와 임시허가제 등에 관한 연구, 홍익법학 제21권 제1호, 2020, 115-116면 참조.

426) 산업융합촉진법 개정안(송갑석의원 등 15인, 의안번호 2103670)에서는 이를 반영하여 규제부처에게 연장신청을 하도록 규정하고 있다.

4. 법령에 따른 자동연장

개별 규제샌드박스 법령은 원칙적으로 임시허가의 경우에만 연장된 사업시행기간 동안에도 법령이 정비되지 않으면 기간을 자동으로 연장하는 간주규정을 두고 있다. 하지만 실증특례에 대하여도 동일하게 사업시행기간이 자동으로 연장되는 간주규정을 두는 것이 타당하다. 임시허가와 실증특례에서 사업시행기간은 모두 규제부처가 법령정비를 하기 위한 기간의 의미가 강하고, 특례승인이 취소되는 등의 특별한 사정이 없는 한 규제부처에게 여전히 법령정비의무가 존재하여 계속적인 실험이 필요한 실질에 있어서 차이가 없기 때문이다. 이와 함께 산업융합촉진법·스마트도시법이 실증특례에 대하여 사업자가 임시허가로 전환을 신청[427]할 수 있도록 하여, 간접적으로 자동연장의 효과를 얻을 수 있도록 하는 규정도 실증특례에 대한 직접적인 자동연장의 효과를 얻을 수 있도록 개정하는 것이 타당하다.

또한 규제특례제도와 관련하여 원칙적으로 사업시행기간의 자동연장을 인정하면서도 예외를 두거나 제한적으로만 자동연장을 인정하는 경우가 있다. 먼저 정보통신융합법은 임시허가의 경우라도 법률이 법령정비의 대상인 경우에는 사업시행기간의 자동연장을 제한하고 있다[428]. 하지만 법률이 법령정비의 대상이라고 하여 자동연장의 예외사유 정하는 것은 타당하지 않다. 규제부처가 직접적인 입법행위를 할 수는 없지만 행정의 입법활동[429]을 통하여 규제개선의 결과를 도출할 수 있기 때문이다. 이에 법률이 법령정비의 대상인 경우에도 자동연장을 인정하도록 개정이 필요하다. 다음으로 금융혁신법은 혁신금융서비스 지정에 대하여 사업시행기간 만료 전에 법령정비에 착수한 경우에는 사업시행기간이 자동연장

---

427) 사업자가 소관부처와 규제부처에게 법령정비를 요청하여 ① 규제부처가 법령정비에 착수하거나, ② 규제부처가 법령정비의 필요가 없어 착수하지 않더라도 소관부처가 이를 다투어 규제개혁위원회 심사를 거쳐 규제부처가 법령정비에 착수하여야 하는 경우에는, 임시허가를 신청하여 임시허가로 전환할 수 있다. 산업융합촉진법 제10조의5 제1항 내지 제9항 참조.

428) 정보통신융합법 제37조 제6항 단서 참조.

429) 행정기본법 제38조 이하 참조.

되도록 규정하고 있다. 다만, 자동연장기간을 6개월씩 3차례에 거쳐 최대 18개월까지로 한정하고 있다. 이렇게 자동연장기간을 한정하는 것은 타당하지 않다. 규제개선의 필요성을 인정하였음에도 법령정비가 지체됨에 따른 불이익을 사업자에게 전가하는 결과가 되기 때문이다. 이에 자동연장기간을 한정하는 않는 내용으로 개선할 필요가 있다.

추가적으로 개별 규제샌드박스 법령은 법률에 따른 자동연장과 함께 신청에 의한 연장을 함께 규정하고 있다. 하지만 앞서 살핀 바와 같이 규제부처가 연장의 횟수에 제한없이 기간연장을 신청하도록 하면, 이는 사업자의 입장에서 사업시행기간이 자동으로 연장되는 것과 차이가 없다. 절차의 효율을 위하여 기간연장의 방식을 법령의 따른 자동연장으로 통일하는 것이 타당하다고 판단된다.

Ⅳ. 특례승인의 취소

1. 개관

개별 규제샌드박스 법령에서는 특례승인의 취소에 관한 권한과 사유에 대하여 규정하고 있다[430]. 공통적으로 특례승인의 취소를 소관부처의 권한으로 규정하고 있고, '거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 승인받은 경우'는 필수적 취소사유로 동일하게 규정하고 있다. 다만 그 밖의 특례승인의 취소사유에 대하여는 각 규제특례제도별로 다르게 규정하고 있다

정보통신융합법은 '승인을 위한 심사기준을 충족하지 못하게 된 경우', '승인 시 부가된 조건을 충족하지 못하는 경우'를 임시허가와 실증특례의 공통적인 취소사유로 규정하고, '법령이 정비되었으나 그에 따른 규제준수를 하지 아니한 경우'를 임시허가의 독자적인 취소사유로, '목적을 달성하는 것이 명백히 불가능하다고 판단되는 경우'를 실증특례의 독자적

430) 정보통신융합법 제38조 제1항, 제38조의4 제1항, 산업융합촉진법 제10조의4 제6항, 제10조의7 제1항, 지역특구법 제89조 제1항호, 제91조 제1항, 스마트도시법 제50조 제2항, 제52조 제5항 제1호, 금융혁신법 제7조 제1항, 혁신금융심사위원회 운영 등에 관한 규정 제24조 제1항 참조.

인 취소사유로 각각 규정하고 있다[431]. 산업융합촉진법은 '승인을 위한 심사기준을 충족하지 못하게 된 경우'를 임시허가와 실증특례의 공통적인 취소사유로 규정하고, '목적을 달성하는 것이 명백히 불가능하다고 판단되는 경우'를 실증특례의 독자적인 취소사유로 규정하고 있다[432]. 지역특구법은 임시허가와 실증특례의 공통적인 취소사유로 '승인 시 부가된 조건을 충족하지 못하는 경우'를 규정하고, 임시허가의 독자적인 취소사유로 '임시허가 이후 안전성 등에 문제가 발생했다고 판단되는 경우', 실증특례의 독자적인 취소사유로 '승인을 위한 심사기준을 충족하지 못하게 되는 경우', '목적을 달성하는 것이 명백히 불가능하다고 판단되는 경우'를 각각 규정하고 있다[433].

위 개별 규제샌드박스 법령에서 각 규제특례제도인 임시허가와 실증특례의 취소사유를 달리 정하고 있는 것에 반하여, 스마트도시법은 스마트혁신사업과 스마트실증사업의 취소사유를 '승인된 스마트혁신사업계획과 다르게 사업을 시행한 경우', '시정명령 등의 조치에도 불구하고 국민의 건강·안전 및 환경, 개인정보의 안전한 보호·처리 등에 관한 위험·위해를 예방·제거하지 못한 경우', '승인을 받은 이후 정당한 사유 없이 1년 이내에 사업을 착수하지 아니한 경우'로 동일하게 정하고 있다[434]. 또한 금융혁신법은 혁신금융서비스 지정의 취소사유로 '승인을 위한 심사기준을 충족하지 못하게 되는 경우', '승인 시 부과한 조건 준수 등의 의무를 위반한 경우', '이 법 또는 이 법에 의한 명령을 위반한 경우', '이 법에 따른 규제 적용의 특례를 인정받지 않은 규정을 위반한 경우', '금융시장 및 금융질서의 안정 또는 금융소비자의 이익을 현저히 저해하는 경우', '목적 달성이 불가능할 경우'를 규정하고 있다[435].

이하에서는 각 규제특례제도별로 상이하게 규정되어 있는 취소사유를 체계적으로 분석하여 3가지 유형으로 분류하고, 불필요한 취소사유나 부

---

431) 정보통신융합법 제38조 제1항, 제38조의4 제1항 참조.
432) 산업융합촉진법 제10조의4 제6항, 제10조의7 제1항 참조.
433) 지역특구법 제89조 제1항호, 제91조 제1항 참조.
434) 스마트도시법 제50조 제2항, 제52조 제5항 제1호 참조.
435) 금융혁신법 제7조 제1항, 혁신금융심사위원회 운영 등에 관한 규정 제24조 제1항 참조.

당한 취소사유 등을 검토한다. 또한 취소사유의 유형별 효력에 대하여 분석하기로 한다.

[표 7] 특례승인의 취소(신청)사유 비교

<table>
<tr><td colspan="4">(공통) ① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 승인받은 경우</td></tr>
<tr><td rowspan="2">정보통신융합법</td><td>임시허가</td><td>② 승인을 위한 심사기준을 충족하지 못하게 된 경우</td><td>④ 법령이 정비되었으나 그에 따른 규제준수를 하지 아니한 경우</td></tr>
<tr><td>실증특례</td><td>③ 승인 시에 부가된 조건을 충족하지 못한 경우</td><td>④ 목적을 달성하는 것이 명백히 불가능하다고 판단되는 경우</td></tr>
<tr><td rowspan="2">산업융합촉진법</td><td>임시허가</td><td rowspan="2">② 승인을 위한 심사기준을 충족하지 못하게 된 경우</td><td></td></tr>
<tr><td>실증특례</td><td>③ 목적을 달성하는 것이 명백히 불가능하다고 판단되는 경우</td></tr>
<tr><td rowspan="2">지역특구법</td><td>임시허가</td><td rowspan="2">② 승인 시 부가된 조건을 충족하지 못하는 경우</td><td>③ 임시허가 이후 안전성 등에 문제가 발생했다고 판단되는 경우</td></tr>
<tr><td>실증특례</td><td>③ 승인을 위한 심사기준을 충족하지 못하게 되는 경우
④ 목적을 달성하는 것이 명백히 불가능하다고 판단되는 경우</td></tr>
<tr><td rowspan="2">스마트도시법</td><td>혁신사업</td><td colspan="2" rowspan="2">② 승인된 스마트혁신사업계획과 다르게 사업을 시행한 경우
③ 시정명령 등의 조치에도 불구하고 국민의 건강·안전 및 환경, 개인정보의 안전한 보호·처리 등에 관한 위험·위해를 예방·제거하지 못한 경우
④ 승인을 받은 이후 정당한 사유 없이 1년 이내에 사업을 착수하지 아니한 경우</td></tr>
<tr><td>실증사업</td></tr>
<tr><td>금융혁신법</td><td>혁신금융서비스 지정</td><td colspan="2">② 승인을 위한 심사기준을 충족하지 못하게 되는 경우
③ 승인 시 부과한 조건 준수 등의 의무를 위반한 경우
④ 이 법 또는 이 법에 의한 명령을 위반한 경우
⑤ 이 법에 따른 규제 적용의 특례를 인정받지 않은 규정을 위반한 경우
⑥ 금융시장 및 금융질서의 안정 또는 금융소비자의 이익을 현저히 저해하는 경우
⑦ 목적 달성이 불가능할 경우</td></tr>
</table>

2. 취소사유의 유형

특례승인의 취소사유를 분석하면 구체적인 내용에 다소 차이가 있다. 하지만 대부분의 취소사유들은 ① 특례승인 자체에 흠결이 있는 경우, ② 실험을 위한 일정한 범위에서의 사업시행을 하지 않는 경우, ③ 신청요건이 충족되지 않는 경우의 3가지 유형을 분류할 수 있다. 이렇게 분류된 유형에 해당하는 구체적인 취소사유들을 정리해 보기로 한다.

'특례승인 자체에 흠결이 있는 경우'와 관련하여 모든 규제특례제도에서 '거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 승인을 받은 경우'를 규정하고 있다. 또한 '실험을 위한 일정한 범위에서의 사업시행을 하지 않는 경우'와 관련하여 정보통신융합법·지역특구법의 모든 규제특례제도와 금융혁신법의 혁신금융서비스 지정에서 '승인 시 부가된 조건을 충족하지 못하는 경우'를 규정하고 있다. 스마트도시법은 '승인된 혁신사업의 내용과 다르게 사업을 시행한 경우'를 규정하고 있다. '신청요건이 충족되지 않는 경우'와 관련하여 정보통신융합법·산업융합촉진법의 모든 규제특례제도와 지역특구법의 임시허가, 금융혁신법의 혁신금융서비스 지정에서 '승인을 위한 심사기준을 충족하지 못하게 되는 경우'를 규정하고 있다. 정보통신융합법·산업융합촉진법·지역특구법의 각 실증특례와 금융혁신법의 혁신금융서비스 지정에서 '목적을 달성하는 것이 명백히 불가능하다고 판단되는 경우'를 규정하고 있다. 스마트도시법은 '국민의 건강·안전 및 환경, 개인정보의 안전한 보호·처리 등에 관한 위험·위해를 예방·제거하지 못한 경우', '승인을 받은 이후 정당한 사유 없이 1년 이내에 사업에 착수하지 아니한 경우[436]'를 취소사유로 규정하고 있다.

추가적으로 불필요한 취소사유와 부당한 취소사유에 대하여 살펴보면,

---

436) 혁신에 적절히 대응하는 규제개선을 위하여 신속한 사업시행이 필요하다. 이에 1년이라는 기간 내에 사업을 시행하도록 하는 것은 과도한 제한이 아닌 합리적인 취소사유로 보인다. 하지만 원칙적으로 사업시행을 개시하는 시기는 특례승인의 단계에서 고려되어야 할 사항이고, 장기간 시행이 예정되지 않는 사업에 대하여는 특례승인을 부여하지 않도록 하는 것이 타당하다.

정보통신융합법에 따른 임시허가의 취소사유인 ‘법령이 정비되었으나 그에 따른 규제준수를 하지 아니한 경우’는 불필요한 취소사유로 판단된다. 특례승인을 받은 기존의 규제가 정비가 되어 변경되면, 특례승인의 대상인 규제가 부존재하게 되어 특례승인의 효력은 당연히 상실하는 것으로 보아야 하기 때문이다. 이에 해당 취소사유는 불필요하므로 삭제하는 것이 타당하다.

또한 금융혁신법에 따른 혁신금융서비스 지정의 취소사유인 ‘특례승인을 받지 않은 다른 규제를 위반한 경우’는 취소사유로 적합하지 않다고 판단된다. 해당 취소사유는 특례승인 받은 사업의 시행과 관련성이 없는 규제를 위반한 경우에도 특례승인을 취소하는 것으로 부당결부원칙[437]에 위반되는 것으로 볼 수 있기 때문이다. 또한 사소한 절차상 규제의 위반이나 과실에 의한 규제위반의 경우에도 일률적으로 취소하는 것으로 비례원칙에 위반되는 것으로도 볼 수 있다. 이에 해당 취소사유도 삭제하는 것이 타당하다.

3. 취소의 효력

소관부처가 특례승인을 취소하면 기존의 특례승인을 받은 효력이 소멸한다. 신청된 특정 혁신적인 사업에 적용되는 규제가 일부 내지 전부 면제되는 효력이 소멸되고, 규제의 해소로 인하여 적법하게 시행되던 사업은 위법하게 된다. 또한 소관부처와 규제부처는 더 이상 사업시행을 관리할 필요가 없게 되고, 규제부처의 구체적 법령정비의무도 원칙적으로 소멸하게 된다. 특례승인의 취소는 사업자는 물론 소관부처와 규제부처에 법률관계에 모두 영향을 미치게 되는 것이다.

이와 관련하여 소관부처가 앞서 유형화를 통하여 분류한 ‘특례승인 자체에 흠결이 있는 경우’를 사유로 하여 취소하면 특례승인의 효력이 소급적으로 무효가 되는지 문제된다[438]. 다른 취소사유의 유형인 ‘실험을

437) 부당결부원칙에 대하여는 박정훈, [행정법연구1] 행정법의 체계와 방법론, 박영사, 2019, 158-159면 참조.
438) 행위의 명칭에 관계없이 실질적인 내용에 따라 취소행위를 통하여 소급적

위한 일정한 범위에서의 사업시행을 하지 않는 경우', '신청요건이 충족되지 않는 경우'는 특례승인 이후에 발생한 사정을 취소사유로 하는 것으로 소급효가 발생할 수 없지만, 이와 달리 특례승인 자체의 흠결이 취소사유가 되는 경우에는 특례승인 당시부터 취소사유가 존재하는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

이에 특례승인 자체에 흠결이 있는 경우에는 특례승인을 받았다고 하더라도, 특례승인의 대상이 부존재하게 되므로 특례승인 시로 소급하여 무효로 보아야 하는 것이 논리적인 결론이 될 수 있다. 하지만 특례승인의 효력이 신청인에게만 미치는 것이 아니고 사업의 관계자인 필수적 관여자나 이용자에 대하여도 반사적 효력이 미친다. 또한 특례승인에 대한 공고 등을 통하여 그 밖의 다수 이해관계자에 대하여도 신뢰가 발생한다. 뿐만 아니라 소관부처와 규제부처에게도 영향을 미친다. 특례승인의 유효성을 신뢰한 사업의 관계자의 관여행위 내지 이용행위와 소관부처와 규제부처의 사업관리 행위가 소급하여 위법행위가 될 수 있고, 규제부처의 규제개선을 위한 행위도 백지화되는 문제가 있는 것이다. 이에 비록 특례승인 자체에 흠결이 있는 문제로 취소를 한다고 하더라도 특례승인의 효력이 소급하여 무효가 되는 것으로 보는 것은 타당하지 않다[439].

따라서 '실험을 위한 일정한 범위에서의 사업시행을 하지 않는 경우', '신청요건이 충족되지 않는 경우'는 물론 '규제특례 자체에 흠결이 있는 경우'를 사유로 특례승인을 취소하는 행위도 다수의 이해관계자를 보호할 필요가 있으므로, 모든 특례승인의 취소의 효력은 강학상 취소와 같이 소급하지 않고 강학상 철회와 같이 장래로 향하여 소멸[440]한다고 볼 수 있다.

으로 무효가 되는 경우는 강학상 취소, 취소행위 이후로만 장래로 무효가 되는 경우는 강학상 철회의 법적성격을 갖는다. 김동희·최계영, 행정법Ⅰ, 박영사, 2021, 360-377면 참조.

439) 다만 이 경우 신청인의 행위는 유효하다고 하더라도 위법한 행위에 해당하므로 사업의 관계인 내지 경쟁관계에 있는 이해관계자 등에게 손해가 발생하면 손해배상의 책임이 있다고 볼 수 있다.

440) 강학상 철회의 효력에 관하여는 김동희·최계영, 행정법Ⅰ, 박영사, 360-377면 참조.

제 5 절 법령정비단계

Ⅰ. 개설

법령정비단계는 규제부처가 사업시행단계를 통하여 법령정비의 필요성을 확인하고 합리적인 규제를 설정하는 단계이다. 규제부처가 법령정비의무를 이행하는 것이 법령정비단계의 가장 중심적인 내용이다. 하지만 규제부처의 법령을 정비하여 규제가 개선되면, 사업자가 특례승인을 받은 대상인 규제가 부존재하게 되어 특례승인의 효력이 상실된다. 이에 사업자에게도 영향이 미친다. 이하에서는 규제부처에게 부과된 구체적인 법령정비의무의 내용에 대하여 분석한다. 또한 규제부처의 법령정비로 규제가 개선되는 경우에는 특례승인의 효력이 상실되므로, 사업자에게는 정비된 법령에 따른 규제를 준수하여야 하는 법령준수의무가 발생하는데 이에 대하여도 검토하기로 한다.

Ⅱ. 규제부처의 법령정비의무

1. 개관

개별 규제샌드박스 법령은 규제부처에게 특례승인을 받은 사업과 관련한 규제에 대한 구체적인 법령정비의무를 부과하고 있다[441]. 이와 관련하여, 산업융합촉진법에 따른 임시허가와 실증특례, 지역특구법에 따른 실증특례, 금융혁신법에 따른 혁신금융서비스 지정에 대하여 각 사업시

441) 정보통신융합법 제37조 제6항, 제38조의3 제3항, 제4항, 산업융합촉진법 제10조의4 제5항, 제10조의5 제4항, 제10조의6 제12항. 지역특구법 제87조 제6항, 제90조 제9항, 스마트도시법 제53조의2 제3항, 제53조의3 제5항, 금융혁신법 제10조의2 제2항 참조.

행기간이 만료하기 전까지 ‘법령정비에 착수하여야 한다.’라고 규정하고 있다. 또한 스마트도시법은 모든 규제특례제도의 경우에 사업시행기간이 만료하기 전까지 ‘법령정비를 시작해야 한다.’라고 규정하고 있다. 원칙적으로 ‘법령정비착수의무’를 규정한 것으로 볼 수 있다.

이와 달리 정보통신융합법·지역특구법은 각 임시허가의 경우에는 사업시행기간이 만료하기 전까지 ‘법령정비를 하여야 한다.’라고 규정하고, 정보통신융합법은 실증특례의 경우에 사업시행기간이 만료하기 전까지 ‘법령이 정비되도록 노력하여야 한다.’라고 규정하고 있다. 각 ‘법령정비완료의무’, ‘법령정비노력의무’를 규정한 것으로 볼 수 있다[442]. 이하에서는 규제부처의 법령정비의무와 관련한 역할에 대하여 분석하고, 규제부처에게 법령정비의무가 발생하는 시기에 대하여 논의한다. 또한 규제부처가 법령정비의무를 이행하도록 하는 방안을 검토한다.

[표 8] 법령정비의무 이행방식 비교

정보통신융합법	임시허가	법령정비완료의무(법령을 정비하여야 한다)
	실증특례	법령정비노력의무(법령을 정비하도록 노력해야 한다)
산업융합촉진법	임시허가	법령정비착수의무(법령정비에 착수하여야 한다)
	실증특례	
지역특구법	임시허가	법령정비완료의무(법령을 정비하여야 한다)
	실증특례	법령정비착수의무(법령정비에 착수하여야 한다)
스마트도시법	혁신사업	법령정비착수의무(법령정비를 시작해야 한다)
	실증사업	
금융혁신법	혁신금융서비스	법령정비착수의무(법령정비에 착수하여야 한다)

442) 정보통신융합법과 지역특구법은 임시허가와 실증특례에 대하여 법령정비의무를 다르게 규정하고 있다. 정보통신융합법과 지역특구법은 임시허가에 대하여는 법령정비착수의무보다 더욱 강화된 의무를 규정하고 있고, 정보통신융합법은 실증특례에 대하여 보다 약화된 의무를 규정하고 있다.

2. 규제부처의 역할

규제부처에게 부여된 법령정비의무는 법령을 정비하는 결과를 발생시켜야 하는 의무를 의미하는 것이 아니라, 법령정비의 필요성을 판단하기 위한 행위를 통하여, 필요성이 인정되면 합리적으로 법령을 정비하여야 한다는 것을 의미한다. 즉 법령정비의 필요성을 판단하는 것은 필수적인 의무사항이나 무조건적으로 법령정비의 결과를 도출하여야 하는 것은 아니다. 규제부처는 특례승인을 받은 사업의 시행결과 등을 통해 법령정비의 필요성이 없다고 판단할 수 있고, 이 경우에는 소관부처가 특례승인을 취소하도록 촉구하여 법령정비의무에서 벗어날 수 있다[443].

또한 규제부처가 법령정비의 필요성이 인정된다고 판단하더라도 법령정비의 내용은 규제부처가 합리적으로 설정할 수 있다. 특례승인을 받아 시행되고 있는 사업과 관련하여 이를 완전히 허용하는 내용으로만 규제를 개선해야 하는 것은 아니고, 다른 규제를 부여하는 내용으로 규제개선을 할 수 있는 것이다. 즉 법령정비의무의 이행과 관련하여 규제부처는 특례승인을 받은 혁신적인 사업을 위하여 해당 사업이 자유롭게 지속적으로 시행될 수 있도록 법령을 정비하는 역할을 하는 것이 아니다. 규제부처의 역할은 법령정비의 필요성을 판단하고, 합리적인 내용으로 규제개선을 하는 것이다.

이와 관련하여 자동차 폐배터리 재활용사업과 관련하여 소관부처가 자동차 폐배터리를 재활용하는 기준이 부존재한 문제를 해소하고자 특례승인을 한 바 있다[444]. 이후 사업시행을 관리하면서 규제부처가 법령정비의 필요성을 인정하였고, 별도의 재활용을 위한 기준을 설정하는 내용으로 법령정비를 하였다. 이에 따라 해당 사업자는 개선된 규제의 기준을 준수하여 사업을 계속적으로 시행할 수 있게 되었다.

---

443) 규제부처는 특례승인을 취소할 수 있는 권한이 없으므로 소관부처를 통하여 취소할 수 있다.

444) 중소벤처기업부, 규제자유특구 지정, 중소벤처기업부고시(제2019-41호), 경상북도 차세대 배터리 리사이클링 규제자유특구 지정 등 참조.

3. 의무이행의 시기

개별 규제샌드박스 법령에서 임시허가에 대하여 별도로 법령정비의무를 시작하여야 하는 시점에 대하여 명시하지 않고 있으나, 실증특례에 대하여는 규제부처가 사업시행결과를 보고받고 법령정비의 필요성을 판단하여야 한다고 규정하고 있다. 이에 따르면 실증특례의 경우에는 규제부처가 사업시행의 결과를 확인하고 법령정비의 필요성을 판단하여야 한다고 볼 수 있다. 하지만 실증특례의 경우에도 규제부처가 사업시행에 관한 최종적인 결과를 보고받기 전이라도 법령정비의 필요성이 인정되면 법령정비를 하여야 한다고 규정하고 있다[445]. 사업시행의 결과를 확인하지 않더라도 법령정비의무에 착수할 수 있는 것이다. 결국 규제부처는 사업시행결과의 확인여부와 관계없이 법령정비의무에 착수할 수 있으므로, 실질적으로 법령정비의무를 시작하여야 하는 시점은 특례승인을 한 직후로 보는 것이 타당하다[446].

이와 관련하여 법령정비의무의 이행을 시작하는 시기가 너무 빠르다는 비판이 있을 수 있다. 하지만 규제부처는 혁신적인 사업과 이에 적용되는 규제에 대하여 접수단계에서 우선적으로 검토하였고, 심의위원회의 심의·의결과정에서 참여하여 재검토하였다. 이에 규제부처가 특례승인을 한 시점부터 법령정비의 필요성을 판단하기 위한 역할을 시작하도록 하는 것이 너무 빠르다고 볼 수 없다. 또한 규제개선을 위한 검토를 전

445) 정보통신융합법 제38조의3 제3항, 제4항, 산업융합촉진법 제10조의4 제5항, 제10조의5 제4항, 지역특구법 제87조 제6항, 스마트도시법 제53조의2 제3항, 제53조의3 제5항 참조.

446) 실증특례의 경우 원칙적으로는 규제부처가 사업시행의 결과보고를 받은 이후에 법령정비의무를 이행하도록 하고 있고, 예외적으로 사업시행의 결과보고 전이라도 필요성이 인정되면 법령정비의무를 이행하도록 하고 있다. 하지만 예외적으로 필요성을 인정하여 법령정비의무를 이행하기 위해서는 결과보고를 받기 전에 법령정비의 필요성을 판단하기 위한 행위를 하여야 한다. 이와 관련하여 규제부처는 실증특례를 부여받은 사업의 실험적 시행을 전과정에 거쳐 관리·감독할 수도 있다. 이러한 사정들을 통하여 볼 때, 실증특례의 경우에도 실질적으로는 특례승인을 한 직후부터 법령정비의 필요성을 판단하기 위한 법령정비의무를 이행하여야 하는 것으로 볼 수 있다.

제로 실험하여 혁신을 촉진하려는 규제특례제도의 목적을 고려할 때 보다 적합하다고 볼 수 있다. 이에 규제부처는 특례승인을 한 이후에 즉시 법령정비의무의 이행을 시작하여야 한다고 보는 것이 타당하다[447]. 따라서 실증특례의 경우에도 규제부처가 사업시행의 결과를 보고받기 전이라도 법령정비의 필요성을 판단하는 것을 원칙적인 모습으로 하고, 늦어도 사업시행의 결과를 확인한 이후에는 반드시 법령정비의 필요성을 판단하도록 이를 강조한 것으로 해석하는 것이 타당하다. 다만 이와 관련하여 오해의 소지가 있으므로 해당 규정을 개정하여 이를 명확히 할 필요가 있다.

또한 규제부처가 법령정비의무를 완료하여야 하는 시기에 대하여 일부 개별 규제샌드박스 법령은 사업시행기간 내에 법령정비를 완료하도록 규정하고 있으나, 대부분의 개별 규제샌드박스 법령은 사업시행기간 내에 법령정비에 착수하도록 규정하고 있다[448]. 하지만 앞서 살핀 바와 같이 규제부처가 법령정비의무를 시작하는 시점은 특례승인을 한 직후로 보는 것이 타당하므로 사업시행기간 내에 법령정비에 착수하도록 하는 것은 타당하지 않다. 특례승인을 받은 사업자의 신뢰를 보호하여 계속적으로 사업을 시행하도록 할 필요가 있으므로, 원칙적으로 사업시행기간 내에 규제부처가 법령정비의무를 완료하도록 규정하는 내용으로 개정할 필요가 있다.

4. 이행촉구방안

원칙적으로 규제부처가 사업시행기간 동안 법령정비의무를 이행하지 않으면, 특례승인을 받은 사업은 시행을 종료하여야 한다. 아무리 혁신적인 사업이라고 하더라도 사업자의 귀책사유 등과 관계없이 사업시행을

447) 최정윤·김형섭, 초연결사회에서 합리적 규제완화 방안 -규제샌드박스를 중심으로-, 법과 정책연구 제19권 제4호, 2019, 73면 참조.
448) 정보통신융합법 제37조 제6항, 제38조의3 제3항, 제4항, 산업융합촉진법 제10조의4 제5항, 제10조의5 제4항, 제10조의6 제12항. 지역특구법 제87조 제6항, 제90조 제9항, 스마트도시법 제53조의2 제3항, 제53조의3 제5항, 금융혁신법 제10조의2 제2항 참조.

종료해야 하는 것이다. 이에 사업자가 규제부처에 대하여 법령정비의무의 이행을 촉구할 수 있는 방안이 필요하다[449]. 이와 관련하여 산업융합촉진법・스마트도시법은 실증특례(혁신실증사업)의 경우에 사업자가 사업시행기간의 만료 2개월 전까지 소관부처와 규제부처에게 법령정비를 요청할 수 있도록 규정하고 있다[450]. 또한 금융혁신법은 혁신금융서비스 지정의 경우에 사업시행기간의 만료 3개월 전까지 소관부처와 규제부처에게 법령정비를 요청할 수 있도록 규정하고 있다[451]. 다만 위 규제특례제도 이외의 규제특례제도에서는 이를 규정하고 있지 않다. 규제부처가 법령정비의무를 이행하지 않는 경우에는 사업자의 법적 지위를 보장하기 위하여, 다른 규제특례제도에 대하여도 사업자가 소관부처와 규제부처에게 법령정비의무의 이행을 요청할 수 있도록 할 필요가 있다. 설령 법령에 따른 특별한 근거가 없이도 사업자가 소관부처와 규제부처에 대하여 이행요청이 가능하다고 하더라도, 법령에 근거를 두어 이를 보다 명확하게 하는 것이 타당하다.

또한 사업자가 규제부처에게 법령정비의무의 이행을 요청하였으나, 규제부처가 자의적으로 법령정비의 필요가 없다고 잘못된 판단을 할 수 있다. 이 경우에는 다시금 법령정비의무의 이행을 촉구할 필요가 있다. 이와 관련하여 산업융합촉진법・스마트도시법・금융혁신법은 사업자의 이행요청을 받은 규제부처가 법령정비의 필요가 없다고 판단하더라도, 소관부처가 법령정비의 필요가 있다고 판단하면 규제개혁위원회에게 이를 심사하도록 요청할 수 있다고 규정하고 있다[452]. 소관부처의 요청을 받

449) 현행 개별 규제샌드박스 법령에 따르면 일부 규제특례제도는 사업시행기간이 법령정비가 완료될 때까지 자동으로 연장된다. 또한 앞서 모든 규제특례제도에 대하여 이를 확대할 필요성이 있다고 검토하였다. 이와 같은 규제특례제도에 있어서는 사업시행기간이 자동으로 연장되어 사업을 계속할 수 있으므로, 이행촉구의 필요가 없다고 볼 수도 있다. 하지만 사업자의 입장에서는 보다 법적 지위를 분명히 할 필요가 있으므로, 이 경우에도 규제부처에 대하여 법령정비의무의 이행을 촉구할 필요가 있다.

450) 산업융합촉진법 제10조의5 제3항, 제4항, 스마트도시법 제53조의3 제3항 내지 제8항 등 참조.

451) 금융혁신법 제10조의2 제1항, 제2항 참조

452) 규제개혁위원회라는 제3의 행정기관이 소관부처와 규제부처의 상반되는 의견을 조율하는 역할을 한다. 산업융합촉진법 제10조의5 제5항, 제6항, 스마트

은 규제개혁위원회의 심사를 거쳐 규제부처가 법령정비에 착수하도록 하는 것이다. 소관부처가 규제개혁위원회를 통하여 규제부처의 법령정비 필요성에 대한 결정을 통제를 할 수 있는 점에서 의미가 있다. 하지만 이 또한 다른 규제특례제도에는 규정되어 있지 않다. 산업융합촉진법과 스마트도시법 등을 참고하여 개정할 필요가 있다.

Ⅲ. 사업자의 법령준수의무

혁신적인 사업을 실험하기 위하여 해당 사업에 적용되는 규제를 해소한 이후, 규제부처가 법령정비를 통하여 해당 규제를 개선하면 특례승인의 대상인 규제가 부존재하게 되므로 특례승인의 효력은 상실된다. 특례승인을 받은 사업자가 사업을 계속하기 위해서는 법령정비로 변경된 규제를 준수하여야 하는 것이다. 이는 기존 특례승인의 내용으로 정해진 사업시행기간과 관계없이 사업시행기간이 종료하는 것으로 보다 명확히 할 필요가 있다.

이와 관련하여 개별 규제샌드박스 법령에서는 원칙적으로 해당 내용인 사업자의 법령준수의무에 대하여 규정하고 있다[453]. 하지만 정보통신융합법은 임시허가와 관련해서만 법령준수의무를 규정하고, 실증특례와 관련해서는 법령준수의무를 규정하지 않고 있다. 또한 금융혁신법도 혁신금융서비스 지정과 관련하여 해당 내용을 규정하고 있지 않다. 모든 규제특례제도에 대하여 특례승인의 대상인 규제가 법령정비로 인해 개선되면, 계속적인 사업시행을 위해 사업자가 해당 규제를 준수하여야 한다고 명시적으로 규정할 필요가 있다.

또한 특례승인을 받은 사업자는 법령정비의 결과는 물론 법령정비가 진행되는 과정에 대하여 알 필요가 있다. 규제개선으로 정비된 법령이 시행되면 해당 법령에 따른 규제의 기준을 준수하여야 사업시행을 지속

도시법 제53조의3 제3항 내지 제8항, 금융혁신법 제10조의2 제3항, 제5항 참조.

453) 정보통신융합법 제37조 제7항, 산업융합촉진법 제10조의5 제8항, 제10조의6 제14항, 지역특구법 제87조 제5항, 제90조 제10항, 스마트도시법 제50조 제2항, 제53조의2 제7항 참조.

할 수 있는데, 규제준수를 위한 준비가 필요하기 때문이다. 이와 관련하여 개별 규제샌드박스 법령은 원칙적으로 규제부처가 법령정비의 착수 및 완료 사실을 소관부처에게 지체없이 통보하도록 하고, 소관부처는 해당 사실을 사업자에게 통보하도록 규정하고 있다[454]. 하지만 정보통신융합법은 실증특례에 대하여만 사업자에 대한 통보의무를 규정하고, 임시허가에 대하여는 사업자에 대한 통보의무를 규정하지 않고 있다. 사업자의 법적 지위를 보호하기 위하여 다른 규제특례제도와 동일하게 정보통신융합법의 실증특례 등에서도 사업자에 대한 통보의무를 규정하는 것이 타당하다.

추가적으로 개별 규제샌드박스 법령은 규제부처가 소관부처에 대하여 통보하면, 소관부처가 사업자에게 다시 통보하도록 규정하고 있다. 하지만 규제부처가 소관부처를 통하지 않고, 사업자에 대하여도 바로 통보하도록 하는 것이 타당하다. 소관부처와 규제부처가 함께 사업시행을 관리하고 있는데 규제부처가 직접 사업자에게 통보하지 못할 이유가 없기 때문이다. 이렇게 되면 소관부처가 사업자에게 재통보하여야 하는 불필요한 절차를 생략하여 효율적인 처리가 가능하게 된다.

---

454) 정보통신융합법 시행령 제42조의6 제4항, 산업융합촉진법 시행령 제11조의5 제13항, 제11조의6 제13항, 지역특구법 시행령 제59조 제8항, 제64조 제11항, 스마트도시법 시행령 제53조, 제56조 제3항 참조.

[표 9] 법령준수의무 관련 규정 비교

분류		준수의무의 명시	정비과정의 통보
정보통신융합법 및 동법시행령	임시허가	○	X
	실증특례	X	○
산업융합촉진법 및 동법시행령	임시허가	○	○
	실증특례		
지역특구법 및 동법시행령	임시허가	○	○
	실증특례		
스마트도시법 및 동법시행령	혁신사업	○	○
	실증사업		

제 4 장 소극적 용인 : 비규제의제제도

제 1 절 서설

개별 규제샌드박스 법령에서는 혁신적인 사업과 관련한 규제의 불분명을 해소하여 해당 사업을 실험적으로 시행할 수 있도록 하여 혁신을 촉진하는 비규제의제제도[455]를 두고 있다[456]. 해당 제도는 규제특례제도와 함께 국내 규제샌드박스를 구현하는 대표적인 제도로 볼 수 있다[457]. 다만 혁신촉진을 위하여 특정한 사업을 실험적으로 시행할 수 있도록 적용되는 규제를 해소하는 규제특례제도와 달리 혁신적인 사업을 실험할 수 있도록 규제의 불분명을 해소하는 비규제의제제도는 규제환경을 완화하는 방식에 차이가 있다.

이와 관련하여 개별 규제샌드박스 법령은 비규제의제제도의 내용으로 규제특례제도와 같이 기간을 한정하거나 조건을 부가할 수 있도록 규정하고 있지 않고, 사업자가 결과를 보고하도록 하거나 규제부처가 법령을 정비하도록 하는 등의 규정도 두고 있지 않다. 이에 비규제의제제도가 기간의 설정과 규제부처의 평가조치를 수반하지 않으므로[458] 실험적으로

---

455) 개별 규제샌드박스 법령에서는 당해 제도를 규제신속확인 내지 신속처리 등으로 규정하고 있다.

456) 산업융합촉진법 제10조의2, 정보통신융합법 제36조, 지역특구법 제85조, 스마트도시법 제49조의2, 금융혁신법 제24조 참조.

457) 동일한 취지로는 박종준, 한국형 규제 샌드박스 법체계에 관한 소고, 법조 제69권 제3호, 2020, 194-196면. 나지원, ICT 규제 샌드박스 현황과 법적 쟁점 -정보통신융합법을 중심으로-, 경제법연구 제19권 제1호, 2020, 23-24면, 최호성·김정대, 한국형 규제 샌드박스 제도에 대한 비교분석 연구 -산업융합촉진법, 정보통신융합법, 금융혁신법, 지역특구법을 중심으로-, 디지털융복합연구 제17권 제3호, 2019, 74면, 이재훈·정희영, 한국형 규제샌드박스의 이해와 정책적 제언 - 샌드박스 활성화를 위한 정책, 입법·제도 개선 중심으로-, 인권과 정의 통권 제489호, 2020, 306면 등 참조.

458) 실험입법과 관련하여 기간이 설정되어 있는 점과 평가조치가 수반되는 2

사업을 시행하도록 하는 제도가 아닌 것으로 볼 여지가 있다. 규제샌드박스의 법적 수단으로 실험법률, 임시허가, 시범사업 허용, 임시적 규제특례, 잠정적 규제 면제 또는 완화조치 등이 있다고 하는 견해[459]도 원칙적으로 기한이 정해진 방식만을 예시적으로 열거하여 이와 유사하게 이해하는 것으로 보인다.

하지만 실험의 사전적 의미는 '실제로 해 봄', '과학에서, 이론이나 현상을 관찰하고 측정함', '새로운 방법이나 형식을 사용해 봄' 등으로 정의되고 있다[460]. 이에 따르면 기간이 실험의 필수적인 요소는 아니므로, 기간을 정하지 않았다고 하더라도 실험적 사업시행이 될 수 있다[461]. 또한 실험입법의 실험이 규제개선을 위한 실험을 의미하므로[462] 규제부처의 평가조치가 필수적인 것과 달리, 규제샌드박스의 실험은 원칙적으로 사업자가 혁신적인 사업의 시행을 통하여 이용자 편익, 관련시장의 성장가능성, 안전성의 담보 등을 검증하는 것을 내용으로 하므로 사업자가 평가조치를 할 수 있으면 실험을 하는 것으로 볼 수 있다[463]. 이에 사업자

가지 점에서 실험이라는 용어가 사용된다고 보기도 한다. 서원우, 법치주의의 현대적 전개와 전통적 행정법학의 과제, 서울대학교 법학 제37권 제1호, 1996, 9-10면 참조

459) 박균성, 제4차 산업혁명시대에서의 입법과제와 입법부의 대응방안, 경제규제와 법 제11권 제2호, 2018, 235-237면 참조.

460) 국립국어원 표준국어대사전 홈페이지 참조.
(https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do?word_no=210797&sort=asc&searchKeywordTo=3&searchKeyword=%EC%8B%A4%ED%97%98&fileType=&fileField=&fileUseType=&fileUseContent=&downloadType=Excel)(최종접속 2022.04.18.)

461) 이와 관련하여 규제특례제도인 임시허가에 대하여도 유효기간을 한정하는 것이 적합하지 않을 수 있다는 견해도 있다. 이재훈·정희영, 한국형 규제샌드박스의 이해와 정책적 제언 - 샌드박스 활성화를 위한 정책, 입법·제도 개선 중심으로-, 인권과 정의 통권 제489호, 2020, 307면 참조.

462) 실험입법에 대하여 규율의 수용력을 제고할 목적으로 입법의 실질적 합리화를 목표로 한다고 보기도 한다. 김태오, 기술발전과 규율공백, 그리고 행정법의 대응에 대한 시론적 고찰, 행정법연구 제38호, 2014, 94면 참조.

463) 규제샌드박스의 실험인 혁신적인 사업자의 사회적 가치성 등의 검증을 통해 행정기관이 법령정비를 통한 규제개선을 할 수 있음은 물론이다. 다만 법령정비를 통한 규제개선이 규제샌드박스의 필수적인 요소는 아니다. 이에 관한 구체적인 내용은 제1장 제2절 등 참조.

가 규제부처에게 결과를 보고하도록 하거나 규제부처가 법령을 정비하도록 하는 명문의 규정을 두지 않더라도 실험적 사업시행에 해당할 수 있다. 결국 혁신적인 사업을 실험하기 위한 기간이 정해지지 않더라도 사업자가 이를 통하여 사회적 가치성을 검증하는 것은 실험적 사업시행으로 볼 수 있는 것이다. 다만 기간이 정해지지 않더라도 실험을 하려는 혁신적인 사업시행의 범위, 즉 실험범위가 특정되어야 실험적 사업시행이 될 수 있다. 혁신적인 사업의 내용인 제품이나 서비스의 이용자가 누구이고 이들에게 어떤 편익을 주는지, 해당 사업이 기존의 시장에서 어떤 역할을 하는지, 이와 함께 발생할 수 있는 위험은 어떠하면 이러한 위험에 대한 안전성을 확보하기 위한 방안은 무엇인지 등을 검증하기 위한 혁신적인 사업의 시행범위, 즉 실험범위가 설정되어야 하는 것이다.

비규제의제제도와 관련하여 개별 규제샌드박스 법령은 사업자가 신청서에 사업내용을 기재하도록 하고, 소관부처가 접수단계에서 1차적으로, 규제부처가 확인단계에서 2차적으로 신청내용을 각각 검토하도록 한다[464]. 이러한 절차에 따라 구체적인 사업시행의 범위가 정해진다. 즉 사업자와 행정기관들이 함께 혁신적인 사업을 실험하는 범위를 정하는 것으로 볼 수 있다. 이에 비규제의제제도는 규제샌드박스의 개념요소인 '실험적 사업시행'의 내용을 충족하여 기능한다고 볼 수 있고, 규제특례제도와 함께 국내 규제샌드박스를 구현하는 제도로 볼 수 있다. 다만 비규제의제제도는 규제특례제도와 달리 개별 규제샌드박스 법령에서 실험범위를 설정하는 절차에 관한 규정을 구체적으로 두고 있지 않고, 실험범위의 효력과 관련해서도 충분히 규정을 두고 있지 않다. 이에 규제특례제도에 비하여 비규제의제제도는 실험적 사업시행의 성격이 명확히 드러나지 않아, 실무적으로 비규제의제제도가 규제샌드박스를 구현하는 제도로 제대로 기능하기 어려울 수 있다[465].

---

464) 정보통신융합법 제36조 제4항, 정보통신융합법 시행령 제39조 제3항, 산업융합촉진법 제10조의2 제4항, 산업융합촉진법 시행령 제11조의2 제3항, 지역특구법 제85조 제6항 내지 제8항, 지역특구법 시행령 제56조 제4항, 제5항, 스마트도시법 시행령 제52조의2 제2항 참조.

465) 규제특례제도는 개별 규제샌드박스 법령에서 소관부처가 신청을 보완하거나 반려할 수 있도록 하고, 합의제기구인 심의위원회를 거치며, 원칙적으로 제

예컨대 소관부처가 신청내용을 보완하게 하거나 해당 신청을 반려할 수 있는지에 대한 명문의 규정이 없고, 규제부처가 규제준수 여부를 확인하는 방법에 관한 명문의 규정이 없다. 이에 소관부처나 규제부처가 실험범위를 설정하는 과정에 적극적으로 참여하지 않는 경우에는 실험범위가 불명확하게 될 우려가 있고, 실험범위가 불명확한 경우에는 실험적 사업시행이 어려워 비규제의제제도가 규제샌드박스를 구현하는 제도로 기능하지 못할 수 있다. 또한 규제부처가 확인한 결과를 제3자에게 공개하도록 규정하지 않아 제3자인 이용자 등의 관계에서 실험범위의 효력이 문제될 수 있고, 소관부처로부터 통보를 받은 규제부처가 일정한 기간 동안 확인하지 않는 경우에만 규제준수의 필요 여부가 없는 것으로 법률상 간주하고 있어 소관부처의 통보행위에 따라 실험범위의 효력이 달라지는 문제도 발생할 수 있다.

본 장에서는 먼저 비규제의제제도에 대한 개념을 정의하고, 법적성격에 대하여 검토한다. 다음으로 비규제의제제도의 절차와 관련하여 소관부처와 규제부처의 역할에 대하여 분석하고 비규제의제의 효력과 관련하여 규제특례제도의 특례승인의 효력과 비교한 후, 실험적 사업시행의 성격을 강화하기 위하여 필요한 사항 등을 논의한다. 추가적으로 비규제의제제도와 관련하여 별도의 독립된 불복절차의 필요성을 확인하고 개선방안을 제시한다.

제 2 절 비규제의제제도의 의의

한된 기간(통상 2년)의 범위에서 필요한 조건을 부가할 수 있도록 하는 등으로 실험범위를 설정하는 구체적인 규정을 두고 있다. 이에 규제특례제도는 실험적 사업시행의 성격이 강하게 나타난다고 볼 수 있다. 이와 달리 비규제의제제도는 개별 규제샌드박스 법령에서 소관부처가 신청을 접수하여 규제부처에 통보하도록 하고, 통보를 받은 규제부처는 규제준수 여부를 확인하도록 하는 등 행정기관의 기본적인 역할만을 규정하고 있어 실험적 사업시행의 성격이 매우 제한적으로만 나타난다.

Ⅰ. 개념

개별 규제샌드박스 법령에서 비규제의제제도에 대하여 별도의 정의규정을 두고 있지 않다. 하지만 비규제의제제도와 관련한 개별 규정들을 보면, 혁신적인 사업과 관련한 규제준수의 필요 여부를 행정기관이 일정 기간 동안 확인하고, 일정 기간 동안 확인되지 않은 규제는 준수할 필요가 없다고 규정하고 있다[466]. 이에 따라 규제샌드박스의 개념요소인 '규제환경의 완화'의 내용이 행정기관에 의해 신속하게 확인된 규제를 제외하고는 규제준수의 필요가 없는 것으로 간주하는 효력을 통해 규제의 불분명을 해소하는 방식으로 구체화화 되어 있다고 볼 수 있다. 다만 규제샌드박스의 다른 개념요소인 '혁신촉진의 목적', '실험적 사업시행'에 대하여는 별도의 구체적인 규정이 없다.

따라서 위 규정을 통해 비규제의제제도를 '행정기관에 의해 신속하게 확인된 규제를 제외하고는 규제준수의 필요가 없는 것으로 간주하는 효력을 통해 혁신적인 사업과 관련한 규제의 불분명을 해소하여 해당 사업을 시도할 수 있도록 하고, 당해 사업의 실험적 시행을 통해 혁신을 촉진하는 제도'라고 정의할 수 있다. 이는 혁신적인 사업과 관련한 규제를 신속하게 확인하는 일본의 그레이존 해소제도 등과 유사하다[467]. 하지만 규제부처가 혁신적인 사업과 관련한 규제를 일정 기간 동안 확인하지 않으면 규제준수의 필요가 없는 것으로 법률상 간주하는 비규제의제의 효력이 발생하는 측면에서 차이가 있다[468].

Ⅱ. 법적성격

---

466) 정보통신융합법 제36조, 산업융합촉진법 제10조의2, 지역특구법 제85조, 스마트도시법 제49조의2 등 참조.

467) 経済産業省, 産業競争力強化法に基づく　企業単位の規制改革制度について, 2021, 4-8면 참조.

468) 금융혁신법의 규제신속확인은 일정기간 동안 확인할 의무를 부여하고 있지만, 일정기간이 도과한 경우에 규제준수가 필요하지 않는 것으로 간주되는 효력을 부여하지 않는다. 금융혁신법 제24조 참조.

비규제의제제도는 혁신적인 사업의 실험을 위하여 기존 규제환경을 완화하는 제도이고, 규제환경을 완화하는 행정기관의 행위가 비규제의제제도의 본질적인 내용으로 볼 수 있다. 이와 관련하여 개별 규제샌드박스 법령에서는 소관부처에 대하여 신청내용을 규제부처에게 통보하여야 하는 통보의무를, 통보를 받은 규제부처에 대하여 일정 기간 이내에 규제준수의 필요 여부를 소관부처에게 회신하여야 하는 회신의무를 부여하고 있다. 또한 통보를 받은 규제부처가 일정 기간 이내에 회신하지 않으면 규제준수의 필요가 없는 것으로 간주한다고 규정하고 있다[469].

이에 따르면 소관부처의 통보의무이행과 규제부처의 회신의무이행으로 인하여 규제부처가 자신이 담당하는 규제가 존재하는지, 해당 규제가 신청된 혁신적인 사업에 적용되는지 등 규제준수의 필요 여부를 신속히 확인하여 규제의 불분명을 해소하게 된다. 또한 통보를 받은 규제부처가 회신의무를 이행하여 확인한 규제준수의 필요 여부를 제외하고는 모두 규제준수의 필요가 없는 것으로 간주되는 비규제의제의 효력이 발생한다. 즉 소관부처의 통보행위와 규제부처의 회신과 관련한 작위 내지 부작위 행위가 모두 결합하여 규제환경을 완화하고 있다고 볼 수 있다. 이와 관련하여 소관부처의 통보행위는 규제부처의 확인행위를 위한 전제이고, 규제부처의 회신행위 내지 불회신행위는 규제부처의 작위 내지 부작위에 의한 확인행위의 결과를 회신하거나 불회신하는 절차에 해당하므로 규제부처의 확인행위를 규제환경을 완화하는 핵심적인 행위로 파악할 수 있다. 이에 이하에서는 규제부처가 규제준수의 필요 여부를 확인하는 행위의 법적성격에 대하여는 살펴보기로 한다.

행정행위의 내용에 따른 전통적인 분류에 의하면 규제부처가 혁신적인 사업과 관련한 규제준수의 필요 여부를 확인하는 행위는 행정기관이 공적으로 특정한 사실 또는 법률관계의 존부나 정부를 판단하는 준법률행위적 행정행위인 확인으로 볼 수 있다[470]. 또한 준법률행위적 행정행위

469) 정보통신융합법 제36조, 산업융합촉진법 제10조의2, 지역특구법 제85조, 스마트도시법 제49조의2 등 참조.
470) 준법률행위적 행정행위인 확인의 내용에 대하여는 김동희·최계영, 행정법 Ⅰ, 박영사, 2021, 304면 참조.

인 확인은 단순한 판단작용으로 특정한 사실이나 법률관계의 존부 내지 정부가 객관적으로 확정되는 경우에는 확인을 하여야 하는 기속행위의 성격을 갖는다[471]. 규제부처는 혁신적인 사업과 관련한 규제준수의 필요여부가 객관적으로 확정되는 경우는 이를 확인하여야 하는 것이다[472].

그렇지만 규제부처가 규제준수 필요 여부를 판단함에 있어 법률요건의 해석에 가치판단이 필요한 예외적인 경우[473]에는 재량이 인정될 수 있다[474]. 예컨대 의료법에서는 무면허 의료행위를 금지하고 있다[475]. 하지만 의료행위의 개념이 명확하지 않아 비의료기관에서 제공할 수 있는 건강관리서비스의 범위가 불분명한 경우가 발생한다. 이에 비의료행위로 볼 수 있는 행위의 해석기준을 마련하고 있지만[476], 해석기준으로도 불분명한 행위가 존재하고 특정한 행위가 의료행위에 해당하는지를 판단하는 것과 관련하여 재량이 개입될 수 있다. 특히 혁신적인 사업은 새로운 제품이나 서비스를 내용으로 하고 기존 규제의 요건에 명확히 포섭하기 어려운 경우가 많다. 이에 규제부처의 가치판단이 개입될 가능성이 더욱 클 것으로 보인다. 또한 비규제의제제도가 혁신촉진이라는 중대한 공익적 목적을 가지고 있는 점 등에서도 규제부처의 재량이 더욱 확대될 수

---

471) 김동희·최계영, 행정법 Ⅰ, 박영사, 2021, 305면 참조.

472) 신청인은 준수가 필요한 것으로 확인된 규제를 제외하고는 비규제로 의제되는 효력을 부여받기 위하여 소관부처에 당해 신청을 한다. 이에 규제부처가 규제준수의 필요여부를 객관적으로 확인하는 행위는 비규제의제의 효력을 소극적 측면에서 제한하는 것으로 볼 수 있다. 결국 규제부처가 객관적으로 규제준수의 필요여부를 확인하는 행위 그 자체는 비규제의제의 효력과 관계가 없지만 규제부처가 확인하여 회신하지 않는 행위와는 결합하여 비규제의제의 효력범위를 결정하게 되므로 해당 행위는 비규제의제의 효력과 밀접한 관계가 있다.

473) 수치화된 요건을 제외한 거의 대부분의 요건상 개념들은 특정 사실관계의 해당여부를 판단함에 있어 어느 정도 추상성 내지 불명확성을 가지고 있다. 이에 대부분의 요건은 구체화가 필요하므로 정도에 차이는 있는지만 모두 불확정개념이라고 할 수 있다. 박정훈, 불확정개념과 판단여지, 중범 김동희교수 정년기념논문집, 2005, 250면 참조.

474) 불확정개념의 해석·적용에도 재량이 인정된다. 이원우, 경제규제법론, 홍문사, 2010, 449면 참조.

475) 의료법에서는 의료행위에 대하여 별도로 정의하고 있지 않고, 의료인이 아니면 의료행위를 할 수 없다고 규정하고 있다. 의료법 제47조 참조.

476) 보건복지부, 비의료 건강관리서비스 가이드라인 및 사례집(1차), 2019, 3-4면 참조.

있다[477].

따라서 규제부처가 혁신적인 사업과 관련한 규제준수의 필요 여부 등을 판단하는 행위는 그 판단대상이 객관적으로 확정되는 경우에는 기속행위의 성격을 가지나, 규제부처의 가치판단이 필요한 경우에는 재량행위의 성격을 가지는 것으로 이해할 수 있다. 다만 혁신적인 사업의 특성과 비규제의제제도의 목적 등으로 인하여 규제부처의 가치판단이 필요한 재량행위의 성격을 가지고 있는 경우가 일반적인 확인의 경우보다 빈번하다고 볼 수 있다[478].

제 3 절 비규제의제제도의 절차

Ⅰ. 개설

개별 규제샌드박스 법령은 비규제의제제도의 절차와 관련하여 혁신적인 사업을 하려는 자가 해당 사업과 관련된 규제준수의 필요여부 등을 확인해 줄 것을 소관부처에게 신청하면, 소관부처가 신청을 접수한 후 규제부처에게 통보하도록 규정하고 있다[479]. 또한 통보를 받은 규제부처가 일정 기간 내에 소관 업무 여부 및 규제준수의 필요 여부를 소관부처

477) 당해 행위가 속하는 행정 분야의 주된 목적과 특성은 재량행위와 기속행위를 구분하는 기준이 될 수 있다. 대법원 2001. 2. 9. 선고 98두17593 판결 참조.

478) 이와 관련하여 규제부처가 기존 규제의 요건이나 기준 등을 일탈하는 해석을 할 수는 없다. 예컨대 보도에서 통행할 수 없는 차를 동력으로 운전되는 장치로 규정하고 있음에도(도로교통법 제2조, 제13조등), 혁신적인 사업이라고 하여 동력으로 운전되는 자율주행 배달로봇을 보도에서 통행할 수 있다고 해석할 수는 없는 것이다.

479) 비규제의제제도에서는 소관부처가 필요하다고 인정하는 규제부처에게 신청내용을 통보하고 있어, 소관부처가 모든 행정기관에게 통보하는 경우에는 모든 행정기관이 규제부처로 절차에 참여하게 된다. 규제특례제도에서는 적용되는 규제가 특정되어 있으므로 해당 규제를 담당하는 규제부처만이 참여하는 것과 차이가 있다.

에 회신하고, 소관부처는 회신받은 사항과 신청을 처리한 결과를 사업자에게 통지하도록 규정하고 있다[480].

본 절에서는 먼저 사업자의 신청을 접수받은 소관부처가 신청내용을 심사하여 신청을 반려할 수 있는지에 대하여 살펴보기로 한다. 다음으로 소관부처로부터 신청내용을 통보받은 규제부처가 제도의 취지에 맞게 사업내용과 관련한 규제를 확인하는 방법을 검토한다. 또한 규제부처가 확인행위와 함께 사업시행의 기간 내지 범위 등을 제한하는 등의 부관을 부여할 수 있는지에 대하여 논의한다.

Ⅱ. 소관부처의 반려

1. 반려의 필요성

비규제의제제도는 모든 사업이 아닌 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제만을 적용대상으로 한다. 이에 소관부처는 신청된 내용이 혁신적인 사업이 아니거나 이와 관련한 규제가 아닌 경우에는 신청을 반려할 수 있어야 한다. 소관부처가 반려를 하지 않고 모든 신청에 대하여 신속하게 규제준수의 필요 여부를 확인하고, 비규제의제의 효력이 부여되도록 하는 것은 제도의 취지에 부합하지 않기 때문이다. 또한 소관부처가 혁신적인 사업이 아닌 경우에도 절차를 진행하여 효력을 발생하게 하면 비규제의제제도는 규제샌드박스와는 별개의 제도로 변질될 수 있다[481].

이와 관련하여 앞서 살핀 규제특례제도의 반려요건의 판단기준과 유사하게 행정기관이 신청을 반려할 수 있도록 하는 것이 타당하다. 이에 따

480) 정보통신융합법 제36조 제4항, 정보통신융합법 시행령 제39조 제3항, 산업융합촉진법 제10조의2 제4항, 산업융합촉진법 시행령 제11조의2 제3항, 지역특구법 제85조 제6항 내지 제8항, 지역특구법 시행령 제56조 제4항, 제5항, 스마트도시법 시행령 제52조의2 제2항 참조.

481) 한국형 규제 샌드박스를 구성하는 개별 법률들이 신속처리, 임시허가, 실증특례 간의 법적 관계에 대하여 명확한 규정을 두고 있지 않다는 비판적 견해가 있다. 박종준, 한국형 규제 샌드박스 법체계에 관한 소고, 법조 제69권 제3호, 2020, 222면 참조.

라 신청이 형식적 요건을 갖추지 못한 경우와 실질적 요건을 명백히 충족하지 못하는 경우에는 반려를 할 필요가 있다. 다만 규제특례제도와 같이 규제가 특정되지 않으므로 규제요건을 명백히 충족하지 못하는 경우 보다는 주로 사업요건을 명백히 충족하지 못하는 경우에 반려가 필요할 것으로 보인다. 예컨대 사업이 특정되지 않는 경우나 사업시행과 관련하여 아무런 준비가 되어 있지 않는 경우에는 행정기관이 신청을 반려할 필요가 있다. 이 경우에는 비규제의제의 효력을 부여한다고 하더라도 신속한 사업시행이 어렵기 때문이다. 또한 청소년에게 술을 판매하거나 불법적인 도박을 위한 플랫폼을 제공하는 것과 같이 반사회적 행위를 내용으로 하는 사업의 경우에는 소관부처는 신청을 반려할 필요가 있다.

2. 반려의 가능성

개별 규제샌드박스 법령에서는 소관부처가 신청을 반려할 수 있는 권한과 사유를 명시적으로 규정을 하고 있지 않다. 정보통신융합법의 비규제의제제도에서 형식적 요건을 미비한 신청에 대하여 소관부처가 보완을 요청할 수 있도록 규정하고 있을 뿐이다[482]. 이와 관련하여 소관부처가 사업자의 신청을 반려할 수 있는지가 문제된다. 소관부처가 신청인의 법률관계에 중대한 영향을 미치는 반려행위를 하려면 원칙적으로 법률에 근거가 필요하기 때문이다.

하지만 반려에 관한 명시적인 법률의 근거가 없더라도 신청에 대한 접수권한이 있는 소관부처는 원칙적으로 신청을 반려할 수 있는 권한이 있다고 보는 것이 타당하다. 또한 규제특례제도와 같이 심의위원회에서 신청내용 등에 대한 심의·의결을 하는 절차를 두고 있지 않는 비규제의제제도에서는 보다 소관부처가 신청을 반려할 필요성이 크다고 볼 수 있다. 신청을 접수하여 절차를 진행하는 것만으로 비규제의제의 효력이 발생할 수 있기 때문이다. 이에 따라 소관부처는 허위나 거짓된 신청과 같

482) 산업융합촉진법과 스마트도시법에서는 보완에 관한 사항도 규정하고 있지 않고 지역특구법은 규제부처의 보완요구만을 규정하고 있다. 정보통신융합법 시행령 제39조 제2항 참조.

이 신청 그 자체에 흠결이 있거나 필수적인 서류를 갖추지 못하는 등의 형식적 요건을 충족하지 못하는 경우와 명백히 신청요건을 충족하지 못하는 경우에는 신청을 반려할 수 있다고 볼 수 있다. 다만 소관부처의 반려행위에 대한 예견가능성을 확보하기 위하여 개별 규제샌드박스 법령에 관련 규정을 명시하는 것이 더욱 타당하다고 생각된다.

Ⅲ. 규제부처의 확인

1. 합목적적 확인

소관부처로부터 신청내용을 통보받은 규제부처는 신청인의 사업내용과 이와 관련한 규제를 구체적으로 확인하여야 한다. 규제부처가 사업내용을 구체적으로 확인하지 않고, 추상적이고 일반론적인 규제내용만을 확인한다면 비규제의제제도가 유명무실해 질 수 있기 때문이다[483]. 이에 규제부처는 사업자가 확인의 결과에 따라[484] 곧바로 사업을 시행할 수 있도록 구체적인 확인을 하여야 한다.

예컨대 반려로봇을 제조·판매하려는 사업자가 반려로봇을 통하여 이용자의 대화내용이나 이미지를 수집하는 사업과 관련한 규제의 불분명을 해소하고자 규제준수의 필요 여부를 신속히 확인해 달라는 신청할 수 있다. 이때 규제부처가 개인정보보호법상의 개인정보 수집·이용 등의 동의를 받아야 한다는 규제를 확인하는 주는 것만으로는 부족하다. 반려로봇과 구매자의 대화내용과 이미지 정보만을 수집·이용하는지, 개인정보주체의 다른 개인정보도 수집·이용하는지 등의 내용에 대한 보완요구를 통해 확인의 대상을 명확히 할 필요가 있다. 또한 규제부처는 개인정보 수집·이용 등의 동의서 등을 제출하도록 하여, 해당 동의서가 적합한지

483) 신속처리절차는 규제의 명확성을 제공해 준다는 점에서 규제합리화의 성격을 가지고 있다. 이원우, 신융합산업 활성화를 위한 규제개혁입법의 현황과 과제, 경제규제와 법 제12권 제2호, 2019, 146면 참조.

484) 규제부처에게 부여된 확인의무와 의무불이행으로 인한 법률상 간주의 효력으로 인하여 확인된 규제 외에는 규제준수의 필요가 없으므로, 규제부처의 확인 결과는 사업시행을 가능하게 하는 중요한 의미가 있다.

를 판단하여 신청인이 규제부처의 확인행위에 따라 즉시 사업시행을 할 수 있도록 하는 것이 타당하다.

하지만 정보통신융합법·지역특구법의 비규제의제제도에서 규제부처가 신청인에게 보완을 요구할 수 있도록 규정[485]하고 있는 것을 제외하면 규제부처가 신청인과 소통할 수 있는 근거 규정이 없다. 규제를 확인하기 위하여 법령에 근거가 없더라도 보완을 요구할 수 있을 것이지만, 보다 명확하게 개별 규제샌드박스 법령에서 보완을 요구할 수 있도록 하는 규정을 둘 필요가 있다[486].

2. 부관의 가능성

개별 규제샌드박스 법령에서는 규제부처가 확인행위를 함에 있어 사업시행의 시기나 범위를 제한할 수 있도록 하는 규정을 두고 있지 않다. 즉 규제부처가 사업시행의 시기를 제한하는 기한, 사업시행의 범위를 제한하는 법률효과의 일부배제, 사업을 유효하게 시행하기 위한 조건 등과 같은 부관[487]을 부여할 수 있는 근거가 없는 것이다. 이에 규제부처가 개별 규제샌드박스 법령에 근거가 없음에도 부관을 부여할 수 있는지가 문제된다.

이와 관련하여 행정기관은 기속행위에 대하여는 엄격히 기속되므로 부관을 부여할 수 없다. 부관을 부여하는 것은 행정기관이 재량권을 행사하는 것이므로 행정기관에 재량권이 인정되는 경우에만 가능한 것이다[488]. 이에 원칙적으로 기속행위에 해당하는 규제부처의 확인행위에는

---

485) 정보통신융합법은 앞서 살핀 바와 같이 소관부처도 보완을 요구할 수 있도록 규정하고 있다. 정보통신융합법 시행령 제39조 제2항, 지역특구법 제85조 제4항 참조.

486) 소관부처가 반려여부를 판단하기 위하여 보완요구를 할 수 있는 근거도 필요하다. 하지만 이와 별개로 규제부처가 확인을 위한 검토과정에서 보완요구를 할 수 있도록 하는 것이 타당하다. 보완요구의 성격이 다르기 때문이다.

487) 부관의 종류에 대하여는 김동희·최계영, 행정법 I , 박영사, 2021, 310-311면 참조.

488) 김창조, 부관의 종류와 한계, 중범 김동희교수 정년기념논문집, 2005, 300-301면 참조.

부관을 부여할 수 없다. 다만 예외적으로 규제부처가 확인행위를 함에 있어 가치판단이 필요한 경우는 재량행위에 해당한다. 이 경우에는 규제부처가 부관을 부여하는 것이 가능하다. 또한 규제부처의 확인행위는 앞서 살핀 바와 같이 준법률행위적 행정행위인 확인행위에 해당한다. 준법률행위적 행정행위는 행정기관의 판단 등의 정신 작용에 법률에 따른 법적 효과를 결부시키는 것이다. 이에 원칙적으로 그 법적 효과를 제한하는 부관은 타당하지 않다. 법률효과에 대해서는 행정기관의 판단이 배제되기 때문이다. 하지만 준법률행위적 행정행위인 확인행위에도 행정행위의 요건을 충족시키기 위한 법률요건충족적 부관을 부여하는 것은 가능하다[489]. 행정기관이 법률효과의 내용에 대한 판단을 하는 것이 아니기 때문이다. 즉 규제부처는 재량행위인 확인행위에 대하여는 부관을 부여할 수 있고, 준법률행위적 행정행위인 확인행위를 함에 있어서도 법률요건충족적 부관은 부여할 수 있다.

예컨대 전기용품 및 생활용품의 경우에는 원칙적으로 법령에 열거된 제품에 대하여 안전인증이나 안전확인을 받도록 의무화하고 있다[490]. 이에 혁신적인 사업을 위한 신제품이 열거된 제품에 해당하는지가 불분명하면, 해당 사업을 시행하기 어렵다. 이와 관련하여 규제부처가 해당 신제품이 열거된 제품에 해당하는지를 판단하는 것은 원칙적으로 기속행위에 해당한다. 다만 예외적으로 규제부처의 가치판단이 필요하면 재량행위로 볼 수 있다. 또한 규제부처가 위 규제를 준수할 필요가 있는지를 판단하는 것은 준법률행위적 행정행위인 확인에 해당한다. 이에 원칙적으로 규제부처가 확인행위를 함에 있어 부관을 부여할 수 없다. 하지만 규제부처는 법률요건충족적 부관으로 사업자가 준수할 수 있는 유사한 제품의 기준을 준수하면 사업시행이 가능하도록 하는 등의 조건을 부여할 수 있다.

실무적으로 활용되고 있는 적극해석을 통한 처리방식도 규제부처가 혁

489) 준법률행위적 행정행위의 부관가능성에 대하여는 김동희·최계영, 행정법 I, 박영사, 2021, 313-314면 참조.
490) 전기용품 및 생활용품 안전관리법 제2조 제11호, 제5조, 제15조, 전기용품 및 생활용품 안전관리법 시행규칙 제2조 등 참조.

신적인 사업과 관련한 불분명한 규제를 확인하는 측면에서 비규제의제제도의 내용과 유사하다. 이 경우에 규제부처가 혁신적인 사업을 시행할 수 있도록 규제를 적극적으로 해석하면서 법률요건충족적 부관을 부여한 사례를 확인할 수 있다. 흡착원리를 적용하는 등의 기술을 통해 개별한 산소발생기에 대하여 의료기기로 허가를 받아야 한다고 확인하면서, 국내에 기준이 없으므로 미국이나 EU의 기준을 준수하도록 부관을 부여한 사례 등이 대표적이다[491].

제 4 절 비규제의제의 효력

Ⅰ. 개설

개별 규제샌드박스 법령에 따르면 법률상 간주규정에 의하여 규제부처의 회신기간이 도과하면 원칙적으로 비규제의제의 효력이 발생한다. 규제특례제도와 같이 소관부처가 혁신적인 사업에 적용되는 규제를 배제하거나 완화하는 적극적인 행위 등으로 효력이 발생하는 것이 아니라, 규제부처가 규제준수의 필요 여부를 신속히 확인하여 회신하여야 하는 작위의무를 불이행하는 부작위에 의한 소극적인 행위로 효력이 발생하는 것이다. 본 절에서는 비규제의제의 효력에 관한 법률상 간주규정과 그 밖의 절차 규정 등을 분석하여 효력이 발생하는 시기에 대한 논의를 진행한다. 또한 비규제의제의 효력이 발생하는 범위에 대하여 규제특례제도에서의 특례승인의 효력과 비교하여 검토한다.

Ⅱ. 발생시기

491) 국무조정실 규제정보포털 홈페이지 참조.
(https://www.better.go.kr/sandbox.SandboxTaskSl.laf)(최종접속 2022.04.15.)

1. 신청인에 대한 통지

법률상 간주규정에 의한 비규제의제의 효력은 원칙적으로 소관부처와 규제부처 사이에서만 발생하는 것으로 볼 수 있다. 소관부처가 규제부처에게 통보한 시기부터 규제부처가 일정 기간 동안 소관부처에게 회신하지 않는 행정기관 내부의 행위만으로 효력이 발생하기 때문이다. 행정기관 내부의 행위만이 존재하고, 외부적으로 표시되지 않는 행정기관의 행위에 대하여 대외적 효력을 인정할 수는 없는 것이다[492].

하지만 개별 규제샌드박스 법령은 원칙적으로 소관부처가 규제부처로부터 회신받은 사항과 규제의 확인을 처리한 결과에 대하여는 즉시 신청인에게 통지하도록 규정하고 있다[493]. 이에 따라 소관부처가 신청인에게 통지를 하고, 신청인이 통지를 받으면 신청인에게도 비규제의제의 효력이 발생한다. 즉, 신청인에 대한 비규제의제의 효력은 법률상 간주규정만으로 발생하지 않고, 신청인이 소관부처로부터 해당 사항을 통지받으면 발생하는 것으로 볼 수 있다.

2. 확인결과의 공개

비규제의제의 효력은 혁신적인 사업을 시행하기 위한 필수적 관여자나 이용자 등 혁신적인 사업과 관계가 있는 제3자에 대하여도 영향을 미친다[494]. 사업자가 혁신적인 사업과 관련한 규제를 해소하였으나, 해당 규제가 필수적 관여자나 이용자를 대상으로 하는 경우가 있기 때문이다. 예컨대 의료인과 환자 간 비대면 진료행위를 위한 플랫폼서비스를 하는

---

492) 행정행위의 효력에 관하여는 김동희·최계영, 행정법Ⅰ, 박영사, 2021, 324-328면 참조.

493) 정보통신융합법 제36조 제4항, 정보통신융합법 시행령 제39조 제3항, 산업융합촉진법 제10조의2 제4항, 산업융합촉진법 시행령 제11조의2 제3항, 지역특구법 제85조 제6항 내지 제8항, 지역특구법 시행령 제56조 제4항, 제5항, 스마트도시법 시행령 제52조의2 제2항 참조.

494) 신청인에게 비규제의제의 효력이 미치고, 신청인이 아닌 필수적 관여자나 이용자 등의 관계자에게는 반사적 효력이 미친다고 볼 수 있다.

사업자가 비대면 진료행위를 금지하는 규제를 해소하였지만, 해당 규제는 필수적 관여자인 의료인을 대상으로 한다[495]. 또한 전동킥보드 공유서비스를 하는 사업자가 동력장치인 전동킥보드가 인도에서 통행하지 못하는 규제를 해소하였지만, 해당 규제는 서비스 이용자를 대상으로 한다[496]. 이에 혁신적인 사업의 관계자인 제3자에게도 원칙적으로 규제부처의 확인결과를 고지하여 완전한 비규제의제의 효력이 발생하도록 할 필요가 있다.

하지만 개별 규제샌드박스 법령에서는 신청인에 대한 통지 이후에 절차에 대하여는 규정하고 있지 않다. 이에 실무적으로 규제부처가 혁신적인 사업과 관련한 규제준수 필요 여부를 확인한 결과는 공개되고 있지 않다. 개별 규제샌드박스 법령의 개정을 통하여 규제특례제도에서 특례승인에 관한 사항을 공고하는 것과 같이 규제부처의 확인결과에 관한 사항을 공개하는 내용을 추가할 필요가 있다.

Ⅲ. 효력의 범위

1. 특례승인과의 비교

비규제의제의 효력범위는 특례승인의 효력범위와 유사하다. 효력의 주관적 범위는 신청인인 사업자에 대하여 원칙적으로 효력이 미치고, 사업의 필수적 관여자나 이용자 등 관계자에게는 반사적 효력이 미치는 점에서 양자는 동일하다. 또한 효력의 객관적 범위에서도 신청된 사업내용에 한정하여 효력이 미치는 점은 동일하다. 다만 사업내용에 적용되는 규제가 아닌 원칙적으로 사업내용과 관련한 모든 규제에 대하여 효력이 미치는 점에서 차이가 있다.

효력의 시적 범위는 원칙적으로 규제특례제도가 일정한 사업시행기간을 정하도록 하고 있는 것과 달리 비규제의제제도는 사업시행의 기간을

495) 의료법 제17조, 제17조의2, 제33조 등 참조.
496) 산업통산자원부, '산업융합 규제샌드박스'규제특례 승인 공고, 산업통산자원부공고(제2019-451호) 확인서 제14호 참조.

한정하지 않는 차이가 있다[497]. 하지만 비규제의제제도에서도 규제부처가 확인행위를 하는 경우에 법률요건충족적 부관을 부가하여 사업시행의 기간을 한정할 수 있다. 또한 사업시행기간과 관계없이 법령정비를 통해 규제가 개선되면 비규제의제의 효력은 특례승인의 효력과 마찬가지로 상실한다.

2. 효력범위의 확대

비규제의제의 효력은 소관부처의 통보를 받은 규제부처가 신속한 확인의무를 이행하지 않은 경우에 발생한다. 소관부처가 통보하였어야 하는 규제부처를 누락한 경우에는 해당 규제부처의 규제에 대하여 비규제의제의 효력이 미치지 않는다[498]. 이에 신청인은 자신의 귀책사유가 없음에도 소관부처의 통보행위 여부에 따라 비규제의제의 효력이 발생하지 않는 불이익이 발생할 수 있다. 하지만 소관부처가 완벽하게 규제부처를 모두 선별하여 통지의무를 이행하는 것은 사실상 불가능하다. 이와 관련하여 소관부처가 통보의무를 완벽하게 이행하기 어려운 한계를 극복하면서 신청인의 불이익이 발생하지 않도록 하는 해결책이 필요하다.

가장 효과적인 해결책으로는 소관부처가 통보하지 않은 규제부처의 규제에 대하여 동일하게 비규제의제의 효력이 발생하도록 하는 간주규정을 추가하는 것이다. 하지만 소관부처가 통보하지 않은 규제부처에 대하여도 비규제의제의 효력이 발생하는 것은 기능적 권력분립[499]의 관점에서 보더라도 과도하게 규제부처의 권한을 침해하는 것으로 보인다. 규제부처가 신청내용을 파악하지도 못하는 상황에서 비규제의제의 효력이 발생

497) 규제를 잠정적으로 완화하는 것에 초점을 두어 규제샌드박스를 정의하는 견해에 따르면, 사업시행기간에 법적 제한을 두고 있지 않는 비규제의제제도는 규제샌드박스와 별개의 제도로 볼 여지가 있다. 박균성, 제4차 산업혁명시대에서의 입법과제와 입법부의 대응방안, 경제규제와 법 제11권 제2호, 2018, 235-236면 참조.

498) 정보통신융합법 제36조, 산업융합촉진법 제10조의2, 지역특구법 제85조, 스마트도시법 제49조의2, 금융혁신법 제24조 참조.

499) 기능적 권력분립에 관하여는 허영, 한국헌법론, 박영사, 2019, 755-756면 등 참조.

하도록 하는 것은 규제부처의 권한을 법률로 박탈하는 것으로 밖에 볼 수 없기 때문이다. 개별 규제샌드박스 법령에 별도의 간주규정을 추가하는 것이 신청인의 불이익을 방지하고 소관부처의 통보의무 이행의 한계를 극복할 수 있는 해결책이 될 수는 있지만, 해당 규정은 적법하지 않으므로 이를 통한 해결은 타당하지 않다.

다른 해결책으로 소관부처가 모든 규제부처에 신청내용을 통보하도록 하는 방법이 있을 수 있다. 하지만 모든 규제부처에게 통보하는 것은 소관부처에 과도한 업무를 부과하는 문제가 발생할 수 있다. 또한 규제부처에 대하여도 동일하게 과도한 업무를 부과하게 되는 문제가 발생할 수 있다. 하지만 규제샌드박스의 전담기구를 신설하고[500] 각 규제부처에서 담당자를 두는 등으로 행정조직을 개편하여 문제를 해소할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 정보통신기술 등을 활용한 효과적인 수단을 활용하여 보다 용이하게 규제부처에게 신청내용을 통보하고, 규제부처가 신청내용을 소관부처에게 회신할 수 있도록 제도를 정비하면 문제를 적절히 해소할 수 있을 것으로 보인다.

제 5 절 독립된 불복절차

Ⅰ. 도입필요성

1. 확인행위의 오류가능성

비규제의제제도는 규제부처가 규제준수의 필요가 있다고 확인한 규제 외에는 규제를 준수할 필요가 없다고 간주하므로, 규제부처의 확인행위

500) 이재훈·정희영, 한국형 규제샌드박스의 이해와 정책적 제언 - 샌드박스 활성화를 위한 정책, 입법·제도 개선 중심으로-, 인권과 정의 통권 제489호, 2020, 302-304면 참조.

가 비규제의제의 효력에 직접적인 영향을 미친다. 하지만 규제부처는 단독으로 혁신적인 사업과 관련한 규제준수의 필요 여부를 확인한다. 규제특례제도에서 소관부처가 심의위원회의 심의·의결 등을 거쳐 특례승인 행위를 하는 것과 비교하여 오류의 가능성이 높다고 볼 수 있다.

또한 혁신적인 사업과 관련한 규제준수의 필요 여부를 판단함에 있어 규제부처 담당 공무원의 재량이 인정되는 경우가 많다. 새로운 제품이나 서비스와 관련한 새로운 개념을 기존 규제내용상의 개념과 동일하게 보기 어렵고, 이에 규제준수의 필요 여부를 판단하는 과정에서 가치판단이 필요한 경우가 많이 발생하기 때문이다[501]. 이와 관련하여 혁신촉진을 목적으로 하는 비규제의제제도 하에서는 규제부처의 담당 공무원이 적극행정을 통하여 혁신적인 사업을 실험할 수 있도록 규제준수의 필요 여부를 판단할 필요가 있다[502]. 하지만 규제부처의 담당 공무원은 자신의 판단만으로 비규제의제의 효력에 직접적인 영향을 미치므로, 잘못된 판단을 하는 경우에는 이에 대한 책임에서 자유로울 수 없다. 이러한 문제로 인하여 규제부처의 담당 공무원은 책임회피를 위한 소극행정[503]을 할 가능성이 크고, 과도한 소극행정의 결과로 규제준수의 필요 여부에 대한 판단이 잘못되는 경우가 발생할 수 있다.

실제로 자동차대여사업자에게 임차한 차량을 이용하여 반려동물(PET)을 위한 운송사업을 하고자 하는 사업자가 동물보호법상의 동물운송업 등록이 필요한 것 외에 다른 규제준수가 필요한지를 확인하기 위한 신청을 한 사례가 있다. 이와 관련하여 소관부처로부터 사업내용을 통보받은

---

501) 급변하는 현대사회에서 법규가 모든 행정에 관한 사항들을 규정하지 못하므로 공무원의 재량적 판단이 필요할 수 밖에 없다. 최정윤, 규제샌드박스 도입 및 실행에 대한 법적 연구 -공무원의 역할 및 책임을 중심으로-, 법과 정책연구 제21권 제2호, 2021, 293면 참조.

502) 규제샌드박스가 실질적 효력을 거두려면 공무원의 적극행정이 중요하고, 적극행정을 유도할 만한 제도적 방안이 마련될 필요가 있다. 최정윤, 규제샌드박스 도입 및 실행에 대한 법적 연구 -공무원의 역할 및 책임을 중심으로-, 법과 정책연구 제21권 제2호, 2021, 296--297면 참조.

503) 공무원이 업무를 능동적으로 처리하는 것이 아니라 책임을 지지 않는 것에 중점을 두면서 직무해태에 이르지 않는 최소한의 노력만을 기울이는 업무형태를 소극행정이라고 한다. 박정훈, 적극행정 실현의 법적 과제 - '적극행정법'으로의 패러다임 전환을 위한 시론 -, 공법연구 38(1), 2009, 335-337면 참조

규제부처인 국토교통부는 반려동물과 동승하는 여객이 존재하고, 반려동물 운송비용은 여객운송비용이 포함된 것이므로 이는 자동차대여사업자로부터 임차한 차량으로 유상운송을 금지[504]하는 여객자동차 운수사업법 제34조에 저촉되는 것이라는 내용의 회신을 하였다. 하지만 위 사업내용은 동승자의 여부 및 수와 관계없이 요금을 부과하는 것으로 여객을 유상운송한 것으로 보기 어렵다. 또한 동물보호법 시행규칙 [별표10]의 영업자 준수사항에서 동물운송업자에게 사람의 동승 여부에 따라 운임을 달리 정하지 않도록 영업자 준수사항을 정하고 있는 사정 등을 고려할 때, 애완동물과 동승하는 여객이 존재하므로 반려동물 운송비용에 여객운송비용이 포함된 것으로 해석하는 것은 타당하지 않다. 이러한 규제부처의 확인행위는 과도한 소극행정의 결과로 인하여 발생한 오류라고 생각된다.

2. 연속적 모순의 방지

비규제의제제도는 규제특례제도로 연결되는 경우가 많다[505]. 비규제의제제도를 통해 사업자는 혁신적인 사업에 적용되는 규제를 확인한 이후 규제특례제도를 통해 혁신적인 사업에 적용되는 규제를 적극적으로 해소할 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 규제부처가 혁신적인 사업에 적용되는 것으로 잘못 확인한 규제도 규제특례제도의 적용대상인 규제에 해당하므로, 그 규제가 혁신적인 사업에 적용되는 것을 전제로 규제특례제도가 진행될 수 있다. 또한 규제특례제도에서 해당 규제의 적용을 해소하여 혁신적인 사업을 시행할 수 있도록 할 수 있다.

하지만 규제부처에 의하여 잘못 확인된 규제의 적용을 해소하도록 특례승인을 받는 것은 모순이다. 혁신적인 사업에 적용되는 규제가 없어

504) 여객자동차 운수사업법에서 금지하는 유상운송은 여객에 대한 유상운송을 의미한다. 서울중앙지방법원 2020. 2. 19. 선고 2019고단7006 판결 참조.
505) 구 정보통신융합법의 신속처리 및 임시허가는 하나의 연결된 제도였다. 현행 개별 규제샌드박스 법령에서는 양자를 분리하여 독자적인 개별 제도로 활용하고 있으나, 연결성이 완전히 배제되지는 않는다.

특례승인의 대상이 없음에도 특례를 승인하는 것이기 때문이다. 결국 비규제의제제도에서 규제부처가 규제를 잘못 확인한 오류로 인하여 규제특례제도에서도 연속적으로 모순이 발생하게 되는 것이다. 실제로 위 반려동물 운송사업과 관련하여 여객자동차 운수사업법상의 규제가 적용되는 것을 전제로, 해당 규제의 적용을 해소하는 실증특례가 부여된 바 있다[506]. 혁신적인 사업에 적용되는 규제가 없음에도 규제의 적용을 해소하는 모순이 발생한 것이다. 이러한 연속적인 모순을 방지하기 위하여 비규제의제제도를 통하여 잘못 확인된 규제를 바로 잡을 필요가 있다.

3. 기존 구제절차의 한계

규제부처가 혁신적인 사업과 관련한 규제를 준수할 필요가 없음에도 필요가 있는 것으로 잘못된 확인행위를 하면, 개별 규제샌드박스 법령상 비규제의제의 효력을 차단하는 효과가 있으므로 신청인의 법적 지위에 중대한 영향을 미치게 된다. 신청인이 위와 같이 잘못된 확인행위로 인하여 적법하게 사업을 시행할 수 있어야 함에도, 해당 사업을 적법하게 시행할 수 없게 되는 결과가 발생하는 것이다. 이에 규제부처의 잘못된 확인행위로 인한 신청인의 권리를 보호하기 위한 적절한 구제절차가 필요하다.

이와 관련하여 규제부처의 잘못된 행위에 대하여 신청인은 행정심판이나 행정소송 등 기존의 행정쟁송으로 다툴 여지가 있다. 하지만 기존의 행정쟁송절차만으로는 효과적인 구제가 될 수 없다. 행정쟁송을 통해 규제부처의 위법·부당한 확인행위를 바로잡기 위해서는 오랜 시간이 소요될 수 밖에 없기 때문이다. 이는 비규제의제제도가 신속하게 규제의 불분명을 해소하여 혁신을 촉진하고자 하는 목적에 부합하지 않는다[507].

---

506) 산업통산자원부, '산업융합 규제샌드박스'규제특례 승인 공고, 산업통산자원부공고(제2020-446호) 확인서 제39호 참조.

507) 신속성을 강조하는 동일한 취지로는 이재훈·정희영, 한국형 규제샌드박스의 이해와 정책적 제언 - 샌드박스 활성화를 위한 정책, 입법·제도 개선 중심으로-, 인권과 정의 통권 제489호, 2020, 306면 참조.

이에 기존 구제절차와 다른 별도의 독자적인 구제절차가 필요하다.

Ⅱ. 개선방안

1. 담당기관

사업자는 규제부처의 잘못된 확인행위를 바로 잡기 위해 규제부처에게 이의신청을 하여 재검토를 받거나, 소관부처를 통하여 문제를 해결할 수 있다. 하지만 규제부처가 자신의 해석을 스스로 바로 잡는 것에는 한계가 있다. 또한 행정조직상 동등한 지위인 소관부처가 규제부처를 통제하는 것에도 한계가 있다. 이에 불복절차는 규제부처를 통제할 수 있는 권한이 있는 제3의 행정기관이 담당하는 것이 타당하다.

이에 소관부처와 규제부처를 통제할 수 있는 대통령 또는 국무총리 소속의 제3의 행정기관이 불복절차를 담당하는 것이 타당하다고 생각된다. 실증특례와 관련하여 규제부처가 법령정비의 필요성이 없다고 판단하는 경우에 이에 대한 불복절차를 대통령 소속의 규제개혁위원회가 담당하고 있는 점[508]을 참고하여 잘못된 규제확인에 대한 불복절차도 규제개혁위원회가 담당하도록 하는 것이 타당해 보인다. 또는 대통령 또는 국무총리 소속의 별도의 규제샌드박스를 전담하는 기구를 신설하여 규제부처의 잘못된 확인행위를 바로 잡을 수 있는 역할을 담당하도록 하는 것도 적절한 방안이 될 수 있다[509]. 이와 관련해서는 사업자를 보다 효과적으로 대변할 수 있도록 공무원 이외의 혁신적인 사업의 기술에 관한 전문가 또는 규제의 전문가가 참여할 수 있는 등으로 전담기구가 구성되는 것이 바람직하다고 판단된다.

---

508) 산업융합촉진법 제10조의5 제5항, 제6항, 스마트도시법 제53조의3 제3항 내지 제8항, 금융혁신법 제10조의2 제3항, 제5항 참조.

509) 규제샌드박스의 전담기구 필요성에 대하여는 이재훈·정희영, 한국형 규제샌드박스의 이해와 정책적 제언 - 샌드박스 활성화를 위한 정책, 입법·제도 개선 중심으로-, 인권과 정의 통권 제489호, 2020, 302-304면 참조.

2. 신속한 처리

규제부처의 확인행위에 대한 오류를 바로 잡는 불복절차는 신속한 구제일 필요가 있다. 오랜 시간이 소요되어 혁신적인 사업이 신속하게 시행될 수 있도록 하지 못하면 유명무실한 절차가 되기 때문이다. 규제부처가 혁신적인 사업의 내용을 검토하여 회신하도록 하는 기간을 단기로 정하고 있는 점을 고려하여, 불복절차의 기간도 이와 유사하거나 보다 기간을 단축하여 불복절차가 마무리될 수 있도록 하는 것이 이상적일 것으로 판단된다.

이와 관련하여 불복절차를 담당하는 규제샌드박스의 전담기관 등에게 소관기관이 접수한 신청내용 및 규제부처에 통보한 신청내용을 보고하도록 하고, 규제부처의 확인결과에 대하여도 보도하도록 하여 불복절차의 개시 이전부터 해당 사항을 관리·감독할 수 있도록 하면 신속한 처리에 도움이 될 수 있다. 또한 불복절차를 통하여 신속히 처리되는 내용은 규제부처의 확인행위에 사실오인 내지 법령해석의 오류 등을 판단하여 문제가 있으면 규제부처에게 재확인을 하도록 환송하는 것으로 보아야 한다. 규제부처가 아닌 제3의 행정기관이 최종적인 규제준수 필요여부를 판단하는 것은 타당하지 않기 때문이다. 이에 규제샌드박스의 전담기관 등이 최종적인 규제준수 필요여부의 확인행위를 하는 것이 아니라 위와 같은 사항만을 판단하는 행위를 하는 것이므로, 신속한 처리가 가능할 것으로 보인다.

제 5 장 요약과 결어

제 1 절 연구의 요약

규제샌드박스는 '혁신적인 사업을 시도할 수 있도록 다양한 방식으로 규제환경을 완화하고, 완화된 규제환경에서 해당 사업을 실험적으로 시행하여 혁신을 촉진하는 제도'이다. 혁신촉진의 목적으로 규제환경을 완화하고 실험적으로 사업을 시행하도록 하는 것을 내용으로 한다. 즉 규제샌드박스는 '혁신촉진의 목적', '규제환경의 완화', '실험적 사업시행'을 개념요소로 한다고 볼 수 있다.

이와 관련하여 규제환경을 완화하여 혁신촉진의 결과에 이를 수 있는 기존 제도들이 이미 존재하고 있다. 하지만 기존 제도가 혁신촉진을 할 수 있는 추상적인 가능성만을 가지고 있는 점에서 혁신을 촉진하는 구체적인 내용 가지고 있는 규제샌드박스와는 구별된다. 이에 규제샌드박스는 기존 제도들의 존재에도 불구하고 별도의 제도로 필요하다고 볼 수 있다.

규제샌드박스는 행정기관의 행위 등을 통해 기존의 규제체계를 수정하는 효력을 특정 사업에 대하여 발생시키는 것을 내용으로 한다. 행정기관의 행위를 통해 규제의 근거인 법령의 효력을 일부 무력화시키므로 법치주의원리, 권력분립원리에 위반할 가능성이 있다. 또한 특정한 혁신적인 사업에 대하여만 규제해소의 효력을 부여하므로 평등원칙에 위반할 가능성도 있다. 즉 규제샌드박스가 위헌적인 제도로 정당성이 부정될 수 있는 것이다. 하지만 규제샌드박스의 내용은 법률에 근거하고 있고, 기능적 권력분립에 따라 행정기관이 역할을 하는 것이므로 법치주의원리, 권력분립원리에 위반된다고 보기 어렵다. 또한 헌법에서도 혁신촉진을 목표로 하고 있는 등으로 혁신적인 사업을 특별히 취급할 필요가 있고, 모든 혁신적인 사업에 대하여 규제샌드박스를 활용하여 규제의 적용을 해

소할 수 있는 기회가 동일하게 제공되므로, 평등원칙에 위반된다고 볼 수도 없다. 따라서 규제샌드박스는 위헌적인 제도로 볼 수 없고, 정당성이 인정되는 제도라고 할 수 있다.

2016년 영국은 최초로 규제샌드박스를 도입하였다. 이후 호주, 싱가포르, 독일, 일본 등도 규제샌드박스를 도입하였고, 국내에서도 정보통신융합법, 산업융합촉진법, 지역특구법, 스마트도시법, 금융혁신법 등의 개별 규제샌드박스 법령을 통하여 2019년 1월부터 규제샌드박스를 시행하고 있다. 모든 규제샌드박스는 공통적으로 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제를 적용대상으로 하고 있으나, 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제의 범위를 특정 분야 등으로 한정하기도 한다. 하지만 국내 규제샌드박스는 원칙적으로 모든 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제를 규제샌드박스의 적용대상으로 하고 있다. 또한 각 국가별로 규제샌드박스를 구현하는 다양한 제도를 두고 있다. 국내의 경우에도 각 개별 규제샌드박스 법령에서 규제샌드박스를 구현하는 제도들을 두고 있지만, 대표적인 각 제도들을 규제환경을 완화하는 방식으로 분류하면 임시허가와 실증특례 등을 포함하는 규제특례제도와 비규제의제제도의 2가지 제도로 유형화할 수 있다.

규제특례제도는 '행정기관이 혁신적인 사업과 관련한 규제의 적용을 해소하는 특례승인행위를 통하여 규제환경을 완화하고, 완화된 규제환경에서 사업자가 행정기관의 관리·감독을 받으면서 해당 사업을 실험적으로 시행하도록 하며, 당해 실험의 결과를 바탕으로 규제를 개선하여 혁신을 촉진하는 제도'로 정의할 수 있다. 이에 따르면 규제특례제도는 행정기관이 혁신촉진을 위하여 규제의 적용을 해소하여 혁신적인 사업을 적극적으로 허용하는 방식의 제도임을 확인할 수 있다.

개별 규제샌드박스 법령은 규제특례제도에 대하여 특례승인단계, 사업시행단계, 법령정비단계에 관한 사항을 구체적으로 규정하고 있다. 이에 각 단계별로 살펴보면, 특례승인단계는 혁신적인 사업을 하려는 사업자가 해당 사업에 적용되는 규제의 적용을 해소할 것을 신청하고, 소관부처가 이를 승인하기까지의 단계이다. 이와 관련하여 먼저 개별 규제샌드

박스 법령은 각 규제특례제도의 규제에 관한 신청요건을 동일하게 규정하지 않고 있다. 다만 이를 분석하면 '규제 기준의 부존재', '규제 기준의 불합리', '규제 기준의 불분명', '규제준수의 불가능'으로 분류할 수 있다. 하지만 '규제 기준의 불분명'은 혁신적인 사업에 적용되는 규제를 전제로 특례를 부여하는 규제특례제도에 적합하지 않은 요건이다. 전제되는 규제가 없음에도 특례를 부여하는 것은 모순적이기 때문이다. 다음으로 개별 규제샌드박스 법령은 소관부처가 신청을 반려할 수 있도록 하는 내용을 규정하고 있다. 반려요건으로는 신청이 형식적 요건을 충족하지 못하는 경우와 신청요건을 명백히 충족하지 못하는 경우를 규정하고 있다. 이에 따라 아무런 준비가 되지 않은 사업이나 반사회적 행위를 내용으로 하는 사업을 하는 경우, 혁신적인 사업을 제한할 가능성이 없는 규제를 대상으로 하는 경우 등의 신청은 반려를 할 수 있다고 볼 수 있다. 마지막으로 개별 규제샌드박스 법령에서 특례승인의 효력에 대하여는 구체적으로 규정하고 있지 않으나, 원칙적으로 신청인에 대하여 그리고 승인된 사업내용과 규제내용에 대하여 특례승인의 효력이 미친다. 또한 개별 규제샌드박스 법령에서 정하고 있는 특례승인의 유효기간은 사업을 개시한 시점을 기산점으로 하는 사업시행기간으로 볼 수 있고, 해당 기간 동안 특례승인의 효력이 미친다고 볼 수 있다.

사업시행단계는 특례승인을 받은 사업을 사업자가 실험적으로 시행하고, 소관부처와 규제부처가 이를 관리하는 단계이다. 이와 관련하여 개별 규제샌드박스 법령은 사업시행을 개시하기 위한 요건으로 책임보험에 가입하도록 규정하고 있다. 하지만 책임보험의 손해보장범위를 일률적으로 규정하는 등의 문제가 있다. 이에 구체적인 사업내용을 고려하여 기준을 탄력적으로 적용할 수 있도록 하는 개선이 필요하다. 또한 책임보험 가입의 예외에 대하여 책임보험에 가입하는 것이 불가능한 경우라고만 규정하고 있다. 예외규정의 중요성을 감안하여 보다 구체적인 내용을 예시적으로 열거하는 등으로 개선할 필요가 있다.

또한 개별 규제샌드박스 법령은 사업시행기간을 신청에 의하여 연장할 수 있도록 규정하고 있고, 일부 규제특례제도의 경우에는 법률에 따라

자동으로 연장되도록 규정하고 있다. 연장기간은 규제부처가 법령정비의무를 최초 사업시행기간 내에 이행을 완료하지 않은 의미가 크다. 신청에 의하여 기간을 연장하게 하는 것보다 특별한 사정이 없는 한 법령이 정비될 때까지 사업시행기간이 법률에 따라 자동연장 되도록 하는 것이 타당하다고 생각된다.

법령정비단계는 규제부처가 실험적으로 시행되는 사업에 대한 자료를 기반으로 법령정비의 필요성을 판단하고, 법령정비를 완료하는 단계이다. 규제부처는 혁신적인 사업에 대한 특례승인행위가 있으면 즉시 법령정비 의무에 착수하여야 하고, 원칙적으로 해당 사업이 시행되는 기간 내에 법령정비를 완료하도록 하는 것이 타당하다. 또한 법령정비가 되면 특례승인을 받은 대상에 해당하는 규제가 존재하지 않게 되므로 특례승인의 효력이 상실된다. 이에 특례승인을 받은 사업자는 정비된 내용의 법령에 따른 규제를 준수하여야 한다. 이와 관련하여 규제부처는 법령정비 과정과 결과 등을 사업자에게 통보할 필요가 있다. 사업자가 규제를 준수하여 연속적으로 사업을 시행하기 위해서는 법령정비과정을 확인하여 규제준수를 위한 준비를 할 필요가 있기 때문이다.

비규제의제제도는 '행정기관에 의해 신속하게 확인된 규제를 제외하고는 규제준수의 필요가 없는 것으로 간주하는 효력을 통해 혁신적인 사업과 관련한 규제의 불분명을 해소하여 해당 사업을 시도할 수 있도록 하고, 당해 사업의 실험적 시행을 통해 혁신을 촉진하는 제도'이다. 규제부처가 일정 기간 동안 규제를 확인하지 않는 부작위로 인하여 확인된 규제 외에는 규제가 없는 것으로 법률상 간주하는 효력이 발생한다. 행정기관이 혁신적인 사업의 시행을 소극적으로 용인하는 것과 유사한 결과가 발생하는 특징이 있다.

비규제의제제도와 관련하여 먼저 절차에 관한 사항을 살펴보면, 개별규제샌드박스 법령은 소관부처가 신청을 반려할 수 있는 근거를 규정하고 있지 않다. 하지만 신청접수에 관한 권한이 있는 소관부처는 형식적 요건을 충족하지 못하거나 신청요건을 명백히 충족하지 못하는 경우에는 반려할 수 있다고 볼 수 있다. 다만 이를 보다 명확히 하기 위해 개별

규제샌드박스 법령에 반려에 관한 근거를 두는 것이 타당하다. 또한 규제부처는 통보받은 사업과 관련한 규제준수의 필요 여부 등을 확인함에 있어, 확인만으로 사업이 바로 시행될 수 있을 정도로 구체적인 판단을 할 필요가 있다. 추상적인 판단만으로는 사업을 시행할 수 있는지를 분명히 확인할 수 없어 규제의 불분명이 해소된다고 보기 어렵기 때문이다. 그 밖에도 규제부처는 확인행위와 함께 부관을 부여할 수 있는지가 문제되는데, 준법률행위적 행정행위인 확인에 대하여도 법률요건충족적 부관을 부여할 수 있다.

다음으로 비규제의제의 효력을 살펴보면, 개별 규제샌드박스 법령은 소관부처가 신청인에게 처리사항을 통지하도록 규정하고 있다. 이에 신청인에 대한 효력 발생은 해당 통지가 되면 발생한다고 볼 수 있다. 하지만 비규제의제의 효력이 제3자에게도 영향을 미치므로 규제특례제도와 같이 공고를 통하여 제3자에게도 대외적으로 표시하도록 하는 것이 타당하다. 또한 개별 규제샌드박스 법령에 따르면 소관부처가 통보한 규제부처가 확인을 하지 않은 경우에만 규제가 없는 것으로 간주된다. 신청인은 자신의 귀책사유가 없더라도 소관부처의 행위에 따라 비규제의제의 효력이 미치는 객관적 범위가 달라질 위험이 있는 것이다. 이와 관련하여 소관부처가 통보하지 않은 규제부처의 규제에 대하여도 일정 기간의 경과로 규제가 없는 것으로 간주하도록 하는 것이 해결책이 될 수 있다. 하지만 규제부처가 확인도 하지 않은 신청내용과 관련하여 비규제의제의 효력을 부여하는 것은 권력분립원칙 등에 위반하는 것으로 타당하지 않다. 규제샌드박스의 전담기구를 설치하고 각 규제부처에 담당자를 두는 등으로 행정조직의 개편하고, 정보통신기술을 활용한 효과적인 수단을 활용하여 용이하게 소관부처가 규제부처에게 신청내용을 통보할 수 있도록 하는 내용으로 비규제의제의 효력범위에 대한 문제를 개선하는 것이 타당하다고 생각된다.

추가적으로 비규제의제제도와 관련한 독자적인 불복절차에 대하여 살펴보면, 규제부처가 혁신적인 사업과 관련한 규제준수의 필요 여부 등에 대한 판단을 단독으로 한다. 이에 규제특례제도와 비교하여 규제를 확인

하는 행위의 오류가능성이 높다. 또한 잘못 확인된 규제를 전제로 규제특례제도가 진행되는 경우에는 연속적인 모순이 발생할 수 있다. 이와 관련하여 규제부처의 잘못된 규제확인과 관련하여 기존의 행정쟁송절차를 활용할 여지도 있지만, 기존의 행정쟁송절차에 따르면 장기간이 소요되어 신속성이 강조되는 비규제의제제도의 취지에 배치되는 문제가 있다. 따라서 비규제의제제도와 관련한 독자적인 불복절차를 두어 신속하고 합리적인 구제가 될 수 있도록 할 필요가 있다.

제 2 절 결어

혁신을 촉진하기 위한 방안으로 도입된 규제샌드박스는 비교적 최근인 2019년부터 국내에서 시행되었다. 그럼에도 기존의 규제로 인하여 시도조차 할 수 없었던, 600건 이상의 혁신적인 사업이 규제샌드박스를 구현하는 대표적인 법적 수단인 규제특례제도를 통해 시도할 수 있게 되었다. 또한 혁신적인 사업을 시행할 수 있도록 하는 것에 그치지 않고, 공유주방 사업, 자동차 폐배터리를 재활용하는 사업 등은 규제개선을 통해 모든 사람들이 시도할 수 있게 되었다. 규제특례제도와 달리 그 결과가 공개되어 있지 않은 비규제의제제도를 통하여도 다수의 혁신적인 사업이 시도되고 있음을 추측할 수 있고, 이에 따라 혁신촉진이 활발히 이루어지고 있음을 예상할 수 있다. 즉 규제샌드박스는 짧은 기간에도 불구하고 혁신촉진을 위한 중요한 제도로 자리 잡고 있다고 볼 수 있다. 하지만 혁신을 위한 시도가 지속되어야 하는 것과 같이 규제샌드박스도 지속적인 개선을 위한 노력이 필요하다.

개별 규제샌드박스 법령의 내용들을 분석한 결과, 규제특례제도와 관련해서는 적합하지 않은 신청요건을 두고 있는 문제, 규제부처가 법령정비를 하지 않는 경우에도 사업시행기간이 원칙적으로 자동연장이 되지 않아 사업을 중단해야 하는 문제, 사업자가 특례승인을 받은 사업을 시

행하기 위한 개시요건으로 책임보험의 가입을 의무화하면서 손해보장범위를 일률적으로 정하는 등의 다양한 문제들을 확인할 수 있었다. 비규제의제제도와 관련해서는 기본적인 절차 외에는 별도의 구체적인 규정이 존재하지 않는 문제를 발견할 수 있었다. 이에 대하여는 앞선 논의의 과정에서 제시한 개선방안들을 바탕으로 개별 규제샌드박스 법령의 내용을 개정하여 해결할 수 있을 것으로 보인다.

하지만 개별 규제샌드박스 법령의 내용에 대한 문제를 해결하는 것과 함께 병렬적인 복수의 개별 규제샌드박스 법령의 체계도 정비할 필요가 있다. 이와 관련하여 영국 등이 개별 분야의 혁신을 촉진하기 위한 규제샌드박스를 복수로 두고 있는 것과 달리, 우리나라는 모든 분야의 혁신을 촉진하기 위한 복수의 규제샌드박스를 두고 있다. 각 개별 규제샌드박스 법령의 적용대상인 혁신적인 사업과 이와 관련한 규제가 중첩되고 있는 것이다. 이에 혁신적인 사업을 하려는 자는 개별 규제샌드박스 법령에 근거한 제도를 선택적으로 이용할 수 있다. 예컨대 정보통신기술인 빅데이터나 AI기술을 활용한 금융서비스사업에 적용되는 규제를 해소하려는 경우에는 산업융합촉진법·정보통신융합법에 따른 규제특례제도, 금융혁신법에 따른 혁신금융서비스 지정제도를 활용할 수 있다. 또한 해당 사업을 규제자유특구에서 하려는 경우에는 지역특구법에 따른 규제특례제도를 활용할 수 있고, 해당 사업이 도시개발사업 등과 연계되는 경우에는 스마트도시법의 규제특례제도도 활용할 수 있다.

사업자가 다양한 제도를 활용할 수 있고 소관부처가 경쟁적으로 혁신촉진을 위한 노력을 할 수 있는 장점이 있을 수 있지만, 소관부처만을 달리하는 유사한 제도를 중첩적으로 둘 필요는 없다고 판단된다. 또한 앞서 논의한 바와 같이 각 제도의 요건과 효과에 다소 차이가 있다. 이로 인해 사업자가 가장 효과적인 제도를 선택하기 위하여 불필요한 시간을 낭비하게 될 수 있고[510], 이 경우에는 실험적인 사업이 신속히 시행

510) 국내에서는 규제샌드박스를 담당하는 행정기관이 분산되어 있는 문제 등으로 인한 어려움을 실제 신청기업들 중에서 미승인기업은 56%, 승인기업은 45.4%가 불편요인으로 제시한 바 있다. 이종한, 규제 샌드박스 제도 수요자 체감도 조사, 한국행정연구원, 2020, 86-102면 참조.

되기 어려울 수 있으며, 결과적으로 혁신촉진이 지체될 수 있다. 따라서 복수의 개별 규제샌드박스 법령을 체계를 하나의 규제샌드박스 법령으로 통합[511]하거나 체계화할 필요가 있다.

511) 최정윤·김형섭, 초연결사회에서 합리적 규제완화 방안 -규제샌드박스를 중심으로-, 법과 정책연구 제19권 제4호, 2019, 73면 참조.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010

김동희·최계영, 행정법Ⅰ, 박영사, 2021

박균성, 행정법강의, 박영사, 2020

박정훈, [행정법연구1] 행정법의 체계와 방법론, 박영사, 2019

박정훈, [행정법연구2] 행정소송의 구조와 기능, 박영사, 2011

이원우, 경제규제법론, 홍문사, 2010

정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2016

허영, 한국헌법론, 박영사, 2019

강현구, 『금융규제 샌드박스와 소비자보호』, 경제법연구 제18권 제2호, 2019

구자영·허주연, 『핀테크 규제 샌드박스 도입의 파급효과에 대한 실증연구 -도입 국가들의 핀테크 벤처기업 투자규모 변화에 대한 비교분석-』, 금융감독연구 제6권 제2호, 2019

고영미, 『핀테크 규제샌드박스 제도의 해외 입법 동향과 시사점 - 영국과 호주의 입법 사례를 중심으로-』, 경제법학 제30권 제1호, 2019,

고영미, 『규제샌드박스를 통한 블록체인 사업 활성화에 대한 법적 연구』, 경영법률 제29권 제3호, 2019

고영미, 폐기물자원순환에 관한 비교법적 연구 -싱가포르 환경서비스 규제샌드박스를 중심으로-, 환경법연구 제43권 제2호, 2021

고형석, 『공유·구독경제관련 입법동향 및 입법정책의 과제에 관한 연구. 소비자법연구 5(3), 2019

권헌영, 『한국형 규제샌드박스의 현황과 향후 과제』, KISO저널 제35

호, 2019
김가윤, 『한국형 규제 샌드박스 제도의 주요 성과와 향후 법적 과제』, 방송통신정책 제32권 제5호, 2020
김권식, 『규제자유특구와 규제샌드박스 : 주요 쟁점 및 발전방안』, 한국지역개발학회 학술대회 2019 제10호, 2019
김남욱, 『ICT융합기술·서비스의 규제샌드박스에 관한 법적과제』, 토지공법연구 제92권, 2020
김석영, 『영국의 규제 샌드박스와 시사점』, KIRI Weekly(주간포커스) 제435권, 2018
김송옥, 『청정화력발전기술의 실증 및 인증을 위한 법정책 방향에 관한 연구』, 중앙법학 제19집 제4호, 2017
김윤경, 『한·일의 혁신관련 규제개혁 비교 : 규제 샌드박스를 중심으로』, 한일경상논집 제88권, 2020
김윤경, 『일본의 혁신분야 규제개혁 동향과 시사점』, KERI Brief, 2018
김원순, 『금융혁신지원 특별법상 금융규제샌드박스 제도에 대한 소고(小考) -혁신 친화적 금융규제체계의 정립-』 홍익법학 제22권 제2호, 2021
김인식·서윤규, 『핀테크 영역의 규제 샌드박스 활용가능성에 관한 연구』, 금융지식연구 제18권 제1호, 2020
김정욱·유성희, 『규제자유특구의 법적 쟁점과 개선방향에 관한 연구』, 법학연구 제19권 제4호, 2019
김재광, 『규제재설계에 따른 행정작용법적 함의 -포괄적 네거티브 규제체계를 중심으로-』, 전남대학교 법학연구소 법학논집 제38권 제2호, 2018
김종보, 『개발법제의 변천과정과 주택시장통제』, 중앙법학 제5권 제1호, 2003
김창조, 『부관의 종류와 한계』, 중범 김동희교수 정년기념논문집, 2005
김태오, 『제4차 산업혁명의 견인을 위한 규제패러다임 모색 : 한국의 규제패러다임을 중심으로』, 경제규제와 법 제10권 제2호, 2017

김태오, 『기술발전과 규율공백, 그리고 행정법의 대응에 대한 시론적 고찰』, 행정법연구 재38호, 2014
김태호, 『과학기술 혁신과 시장진입규제 - 신산업 분야 규제개선 논의의 비판적 수용론을 겸하여-』, 경제규제와 법 제10권 제2호, 2017
나지원, 『ICT 규제 샌드박스 현황과 법적 쟁점 -정보통신융합법을 중심으로-』, 경제법연구 제19권 제1호, 2020
남중권, 『헌법의 몇 가지 법치주의 모델 - 개념과 구조-』, 부산대학교 법학연구 59(3), 2018,
노형식, 『금융규제 샌드박스의 긍정적 외부성 제고』, 한국금융연구원 주간금융브리프 제28권 제7호, 2019
맹수석, 『금융혁신지원특별법의 쟁점과 개선 방안』, 상사법연구 38(1), 2019
박규홍, 『한국형 규제샌드박스 제도 도입경위 및 동향』, 한국법제연구원 법연 제63호, 2019
박균성, 『제4차 산업혁명시대에서의 입법과제와 입법부의 대응방안』, 경제규제와 법 제11권 제2호, 2018
박균성, 『획일규제에서 형평규제로의 변화 모색』, 공법연구 43(4), 2015
박문수·김재현, 『융합분야 규제 개선을 위한 정책적 방향에 관한 연구 -규제샌드박스와 규제자유특구 제도를 중심으로-』, 차세대융합기술학회논문지 제5권 제4호, 2021
박정훈, 『요청조달계약과 입찰참가자격제한처분 권한』, 행정판례연구 제23권 제2호, 2019
박정훈, 『적극행정 실현의 법적 과제 - '적극행정법'으로의 패러다임 전환을 위한 시론 -』, 공법연구 38(1), 2009
박정훈, 『규제개혁과 규제완화 : 지정토론요지』, 저스티스, 2008
박종준, 『실증을 위한 규제특례 제도에 관한 공법적 고찰』, 법조 제70권 제1호, 2021
박종준, 『한국형 규제 샌드박스 법체계에 관한 소고』, 법조 제69권 제3

호, 2020
박종준, 『독일의 규제 샌드박스 관련 법제도 분석 및 시사점』, 한국법제연구원 이슈페이퍼 제20호, 2020
배병호, 이른바 규제샌드박스 관련 4대 법률에 대한 입법 평가, 토지공법연구 제87권, 2019
배영임·신혜리, 『규제샌드박스 성공적 안착을 위한 제언』, 이슈&진단 제359호, 2019
배영임·신혜리, 『IPA를 활용한 정부 규제혁신정책의 성과분석 : 규제샌드박스를 중심으로』, 지방행정연구 제35권 제1호, 2021
서원우, 『법치주의의 현대적 전개와 전통적 행정법학의 과제』, 서울대학교 법학 제37권 제1호, 1996
서정호, 『규제샌드박스제도의 안찬을 위한 과제』, 한국금융연구원 주간금융브리프 제27권 제15호, 2018
석호영, 『일본·미국의 규제샌드박스 관련 최근 정책현황』, 한국법제연구원 이슈페이퍼 제20호, 2020
안수현, 『금융분야에서의 규제샌드박스(regulatory sandbox)도입과 법적 과제 -금융혁신지원특별법(안)을 소재로-』, 상사판례연구 제31권 제3호, 2018
왕승혜, 『혁신적인 디지털기반 기술 규제에 관한 OECD 규제정책위원회의 논의』, 경제규제와 법 제11권 제2호, 2018
원소연, 『규제샌드박스 체계 발전방향』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 2021
양천수, 『제4차 산업혁명과 규제형식의 진화』, 경제규제와 법 제12권 제2호, 2019
유예슬, 『금융 규제 샌드박스에 대한 고찰 : 금융혁신지원 특별법을 중심으로』, Law & technology 제15권 제6호, 2019
윤인주, 『신산업 규제혁신정책에 대한 기업인식 수준 연구: 규제 샌드박스제도를 중심으로』, 융합사회와 공공정책 제14권 제4호, 2021
이광호, 『ICT융합산업 육성을 위한 규제개선 정책방안』, 규제연구 제

25권 제5호, 2016
이부하, 『평등원칙 심사기준에 관한 헌법적 고찰』, 법과 정책연구 18(2), 2018
이상훈, 『가행정행위에 관한 법적 고찰』, 공법연구 제26권, 2007
이시직, 『정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법 개정안의 주요내용 고찰 : 신속처리·임시허가 및 규제 샌드박스(Regulatory sandbox)제도를 중심으로』, 경제규제와 법 제10권 제2호, 2017
이시직, 『소위 '규제혁신법' 개정의 주요내용 및 시사점』, 경제규제와 법 제11권 제2호, 2018
이윤정, 『개정 여객자동차법에 신설된 플랫폼 운송사업에 대한 규제의 법적 쟁점』, 서울법학 제28권 제2호, 2020
이원우, 『규제국가의 전개와 공법학의 과제 - 과학기술혁신에 따른 공법적 대응을 중심으로-』, 경제규제와 법, 2021
이원우, 『신융합산업 활성화를 위한 규제개혁입법의 현황과 과제』, 경제규제와 법 제12권 제2호, 2019
이원우, 『21세기 행정환경의 변화와 행정법학방법론의 과제』, 행정법연구 제48호, 2017
이원우, 『혁신과 규제 - 상호 갈등관계의 법적 구조와 갈등해소를 위한 법리와 법적 수단-』, 경제규제와 법 제9권 제2호, 2016
이원우, 『현대적 민주법치국가에 있어서 행정통제의 구조적 특징과 쟁점』, 행정법연구 제29호, 2011
이원우, 『규제형평제도의 구상 - 좋은 규제 시스템 구축을 위한 제언-』, 행정법연구 제27호, 2010,
이원우, 『규제개혁과 규제완화 : 올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색』, 저스티스, 2008
이종한, 『규제 샌드박스 제도 수요자 체감도 조사』, 한국행정연구원, 2020
이준복, 『지능정보화시대에서 규제 샌드박스 제도의 정립을 위한 고찰』, 정보법학 제24권 제1호, 2020

이재훈·정희영, 『한국형 규제샌드박스의 이해와 정책적 제언 - 샌드박스 활성화를 위한 정책, 입법·제도 개선 중심으로-』, 인권과 정의 통권 제489호, 2020
이제희, 『위험 관리 관점에서 본 규제제도의 고찰』, 공법학연구 제21권 제1호, 2020
이진수, 『대만·싱가포르의 규제 샌드박스 관련 법제도 분석 및 시사점』, 한국법제연구원 이슈페이퍼, 2020
이현준, 『주요국 혁신의 엔진, 규제 샌드박스 - 해외 규제 샌드박스 현황 및 시사점』, 정보통신산업진흥원 이슈리포트 제10호, 2019
이희정, 『행정입법 효력의 재구성 - 시논』, 행정법연구 제25호, 2009
전광석, 『사회불평등의 구조 평등의 이념과 규범』, 연세대학교 법학연구 제28권 제3호, 2018
정순섭, 『기술 발전과 금융규제 - 이른바 '규제 샌드박스(regulatory sandbox)'의 한국법상 구상과 가능성』, BFL 제85권, 2017
정우성·송정현, 『규제혁신관점에서 본 한일 규제샌드박스제도 비교분석』, 한국지적정보학회지 제22권 제1호, 2020
정준현, 『사물통신시대의 융합상품에 대한 규제와 임시허가제 등에 관한 연구』, 홍익법학 제21권 제1호, 2020
조상규·김용국·양시웅, 『스마트시티 국가 시범도시의 규제 샌드박스 제도 운용 방향 연구』, 한국도시설계학회지 제21권 제4호, 2020
조소영, 『비맹제외기준에 의한 안마사자격 규정에 대한 헌법적 고찰』, 공법학연구 제9권 제3호, 2008
최영규, 『행정행위의 분류』, 중범 김동희교수 정년기념논문집, 2005
최영훈, 『제4차산업혁명시대 ICT분야 규제혁신을 위한 정책적 과제 : 규제샌드박스를 중심으로』, 한국정책학회 세미나 2018 제2호, 2018
최정윤, 『규제샌드박스 도입 및 실행에 대한 법적 연구 - 공무원의 역할 및 책임을 중심으로 -』, 법과정책연구 제21권 제2호, 2021
최정윤·김형섭, 『초연결사회에서 합리적 규제완화 방안 - 규제샌드박스

를 중심으로-』, 법과 정책연구 제19권 제4호, 2019
최철호, 『규제개혁을 위한 규제샌드박스 제도 연구』, 경상대학교 법학연구 제29권 제1호, 2021
최해옥, 『규제샌드박스 정책 동행 및 시사점』, 동향과 이슈 제33호, 2017
최해옥·이광호, 『프로젝트형 규제샌드박스의 이해당사자 간 인식차이 분석을 통한 정책수요 파악에 관한 연구』, 규제연구 제30권 제1호, 2021
최해옥·이광호·목은지, 『규제 샌드박스 제도의 마이크로 작동기제 주용 쟁점 및 대응방안』, STEPI Insight(과학기술정책연구원), 2021
최호성·김정대, 『한국형 규제 샌드박스 제도에 대한 비교분석 연구 : 산업융합촉진법, 정보통신융합법, 금융혁신법, 지역특구법을 중심으로』, 디지털융복합연구 제17권 제3호, 2019
황태희, 『네거티브 규제와 규제 방식의 개선』, 성신법학 제10호, 2011
Fetzer, Thomas(김태오 역), 『혁신과 규제 - 동태적 시장에서의 정태적인 법 - 예측불가능한 것에 대한 규제방식-』, 경제규제와 법 제9권 제2호, 2016

국무조정실, 새 정부 규제개혁 추진방향(요약본), 국정현안점검조정회의, 2017
과학기술정보통신부, 과학기술&ICT 정책·기술 동향 제149호, 2019

2. 외국문헌

Aghion, Philippe, Bergeaud, Antonin, and Van Reenen, John, 『The Impact of Regulation on Innovation』, Centre for Economic Performance, 2021

Baldwin, Robert, Cave, Martin, and Lodge, Martin, 『"Understanding regulation -theory, strategy, and practice"』, Oxford University Press, 2012

Bauknecht, Dierk, Bizer, Kilian, and Führ, Martin, 『How to design and evaluate a Regulatory Experiment?』, Öko-Instituts, 2021

Callsen, Gabriel, 『Regulatory approaches to Fintech and innovation in capital markets』, ICMA Brief, 2018

di Castri, Simone and Plaitakis, Ariandne, 『Going beyond regulatory sandboxes to enable FinTech innovation in emerging market s』, BFA, 2017

Didenko, Anton, 『A Better Model for Australia's Enhanced FinTech Sandbox』, University of New South Wales Law Journal vol 44, 2021

Drucker, Peter, 『The Discipline of Innovation』, Harvard Business Review, 2002

Drucker, Peter, 『Innovation and Entrepreneurship, Routledge, 2015

Garvey, Kieran and Li, Wenwei and Shenglin, Ben and Zhang, Bryan Zheng and Rowan, Philip and Rauchs, Michel and Rau, P. Raghavendra and Ziegler, Tania and Rui, Hao, Guide to Promoting Financial & Regulatory Innovation: Insights from the UK, 2018.

Harnoss, Johann and Baeza, Ramón, 『Overcoming the Four Big Barriers to Innovation Success』, BCG(Boston Consulting Group), 2019

Khemani, R. Shyam, 『Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law』, Organisation for Economic Co-operation and Development, 1993

Knight, Brian and Mitchell, Trace, 『The Sandbox Paradox - Balancing the Need to Facilitate Innovation with the Risk of Regulatory Privilege』, Mercatus Working Paper, Mercatus center at George Mason Unversity, 2020

Kogan, Leonid, Papanikolaou, Dimitris, and Stoffman, Noah, 『Technological Innovation : Winners and Losers』, Berkeley Haas, 2012

Lin, Lin, 『Regulating FinTech: The Case of Singapore』, SSRN Electronic Journal, 2019

Lin, Lin and Chen, Christopher, 『The Promise and Perils of InsurTech』, NUS Law Working Paper vol 21, 2019

Pei, Sai Fan, 『Singapore Approach to Develop and Regulate FinTec h』, Handbook of Blockchain, Digital Finance, and Inclusion: Cryptocurrency, FinTech, InsurTech, and Regulation vol 1, 2018

Price, John, 『ASIC's regulatory sandbox』, Perth Fintech Meetup, 2017

Roberts, Edward, 『Entrepreneurs in high technology: Lessons from MIT and Beyond』, Oxford University Press, 1991

Schumpeter, Joseph, 『Capitalism, Socialism and Democracy』, Routledge, 1994

Siering, Lea Maria and Otto, Till Christopher, 『Regulatory sandboxe s』, Taylor Wessing, 2020

Zetzsche, Dirk, Buckley, Ross, Barberis, Janos, and Arner, Douglas, 『Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation』, Fordham Journal of Corporate & Financial

Law vol 23, 2017
AMEC, Regulatory Sandboxing Legislative Amendments, Explanatory note for stakeholder consultation, 2020
ASIC, Comparison of key features of the ASIC sandbox and the Australian Government's enhanced regulatory sandbox, 2020
ASIC, Consultation paper 260 : Further measures to facilitate innovation in financial services, 2016
ASIC, Testing fintech products and services without holding an AFS or credit licences, Regulation Guide 257, 2017
Baker McKenzie, International Guide to Regulatory Fintech Sandboxes, 2018

BMWi, Freiräume für Innovationen -Das Handbuch für Reallabore-, 2019
Civil Service College Singapore, Regulatory Sandbox The What, Why and How, Field Guide, 2020
FCA, Call for Input: Cross-Sector Sandbox, 2019
FCA, Regulatory Sandbox, 2015
Latham & Watkins, World-First Regulatory Sandbox Open for Play in the UK, Client Alert Commentary, 2016
MAS, Sandbox Express Guidelines, 2020
OECD, Regulatory Sandboxes for Privacy Analytical Report, Business at OECD(BIAC), 2020
経濟産業省, 規制の壁を越えて新事業創出 - プロジェクト型「規制のサンドボックス」, 2021
経濟産業省, 産業競爭力强化法に基づく 企業單位の規制改革制度について, 2021
內閣官房 新技術等社會實裝推進チーム, 新技術等實証制度（プロジェクト型サンドボックス）について, 2018

内閣官房 日本経濟再生總合事務局, 規制の「サンドボックス」制度について, 構造改革徹底推進會合 「第4次産業革命」會合（第1回), 2017
内閣府地方創生推進事務局, 國家戰略特區 地域限定型 規制のサンドボックス制度 說明資料, 2020
首相官邸, 規制のサンドボックス制度 主務大臣公表資料, 2021
日本経濟再生本部, 「レギュラトリー・サンドボックス」の創設について, 未來投資會議（第8回）配布資料, 2017

Abstract

A Study on Regulatory Law for Facilitating Innovation : Focusing on Regulatory Sandbox

Park, Chul-Woo
Department of Law
The Graduate School
Seoul National University

The regulatory sandbox is a system that allows the exemption of regulations in certain conditions for innovative businesses and finally promotes the innovation by implementing those businesses. The regulatory sandbox comes into force by administrative institutions and they can only exempt the regulations tentatively for certain businesses. This can lead legitimacy problems on the issues of neglecting regulations and of discriminative treatment against specific businesses. However, for facilitating innovation, regulatory sandbox can be supported by regulatory law and there is a general recognition of this system including its

rationality.

The first regulatory sandbox system has been started in England since July 2016 and Korean Type regulatory sandbox has been started and implemented since 2019. Based on a principle, Korean regulatory sandbox handles all the regulations for every innovative business in contrast with English regulatory sandbox which dealt with only financial area. Also, there are more than 10 single regulations of sandbox, and is can be classified into two types, the system of applying regulatory exemption and the system of considering as non-regulatory.

The system of applying regulatory exemption allows the experimental implementation of innovative businesses by removing related regulations in certain conditions and guides the revision of those current regulations with the ultimate purposes of promoting innovation. The system of applying regulatory exemption involves three steps which are exemption approval, business implementation, and modification of regulation. The first step, exemption approval may have a problem of impropriety regarding application requirements. Application requirements contain irrationality of regulation standards, nonexistence of regulation standards, ambiguity of regulation standards, and impossibility of regulation standards. Among these, ambiguity of regulation standards are inappropriate as a system of applying regulatory exemption which allows exemption based on applied regulations. Second step, business implementation also may have a liability insurance issue, thus, special type of liability insurance which has flexibility and unified standards will be required for organizations. In last step, modification of regulation, there also may be a problem of delayed process because the core concept of this last step is responsibility of administrative institutions

where deal with regulations. These institutions need to assist organizations' application, implementation of the business, and management of all these procedures.

The system of considering as non-regulatory resolves the ambiguity of the regulations, treats as there are no regulations for the certain business and finally facilitate the innovation by implementing businesses experimentally. The system of considering as non-regulatory may not have a legal basis for rejection, but there need to be a process that administrative institutions can check whether the businesses prepared all the requirements for sandbox or not. And if not, application should be rejected based on the related regulations. In addition, application results should be made public, so other businesses or related individuals can be clear about the system. Moreover, having a procedure for objection would be helpful in case that administrative institutions may make an error on finding appropriate regulations, so the businesses can be saved immediately.

It has been only a few years since Korean regulatory sandbox started, but it already have supported more than hundreds of new businesses. Also, many modifications of regulations are found which allow ultimate promotion of innovation. This indicates that regulatory sandbox functions well as an important system that facilitates innovation. Although there are remarkable developments of the regulatory sandbox, we still have many problems. However, we also can solve these problems by revising regulations with rational contents including issues of regulatory exemption as well as non-regulatory system as we mentioned before. Also, one of the urgent issues is integration of each single regulation underlying for regulatory sandbox system, thus this improvement is essential. Integration of related regulations can be an effective improvement

plan for regulatory sandbox.

keywords : regulatory sandbox, innovation, regulation, the system of applying regulatory exemption, the system of considering as non-regulatory

Student Number : 2019-31754