

임시기준 제도의 발전방안 : 규제샌드박스 제도와의 연계

(24.11.6.(수), 한국법제연구원 정원준 부연구위원)

1. 가상융합촉진법상 임시기준 제도의 이해

□ 제도의 의의 및 취지

- 임시기준은 과기정통부가 직권으로 혹은 기업의 요청을 받아 법령 해석의 불분명함을 해소하고자 한시적 효력의 기준을 직접 마련하거나 소관부처에 권고하는 제도
 - 여기에서의 '기준'은 법형식의 하나로서 행정규칙에 속하는 지침·고시 뿐 아니라, 법적 구속력이 없는 가이드라인이나 지침·해설서와 같은 연성 규범(soft law)을 아우르는 개념으로 보아야 함
- 규제 샌드박스가 신청대상기업의 기술·서비스를 대상으로 하는 반면, 임시기준은 관련 영역의 모든 기업에 적용되는 기준이라는 점에서 일관성 있는 법집행과 광범위한 적용에 보다 효과적
 - 융합산업의 특성을 고려, 규제 적용여부 및 법령 해석의 불명확성 해소 위한 기준 마련을 소관부처에 권고할 수 있는 법적 근거라는 데 의의

가상융합산업진흥법 제2조(정의) 5. “임시기준”이란 가상융합서비스등의 출시·판매나 이용에 관한 법령의 내용이 명확하지 아니하여 법령의 적용 여부 또는 적용 범위가 불분명한 경우 그에 관한 일관성 있는 법집행을 위하여 임시로 마련한 기준을 말한다.

□ 적용대상 및 실행주체

- 임시기준은 진입규제만을 대상으로 하지 않고, 출시, 판매, 이용의 단계에서 문제되는 기업 활동 전반의 규제를 대상으로 함
 - 또한 법령의 내용이 명확하지 아니하여 1) 법령의 적용 여부 또는 2) 적용 범위가 불분명한 경우를 대상으로 함

- 과기정통부장관이 임시기준이 필요하다고 판단한 경우 1) 관계 중앙행정기관의 장에게 마련 또는 정비를 요청하거나 2) 소관 특정이 어려운 경우에 한하여 과기정통부장관이 단독으로 마련할 수 있음

법 제28조(임시기준 등) ① 과학기술정보통신부장관은 직권으로 또는 가상융합사업자, 협회 등의 제안을 검토한 결과 임시기준을 마련할 필요성이 인정되는 경우에는 임시기준의 마련 또는 정비를 관계 중앙행정기관의 장에게 요청할 수 있다. 다만, 관계 중앙행정기관을 특정하기 어려운 경우에는 과학기술정보통신부장관이 임시기준을 마련할 수 있다.

2. 제도 발전을 위한 쟁점사항

□ (쟁점1) 과기정통부의 역할 범위

- 임시기준 마련 절차에 관한 시행령 제16조는 법 제28조제1항 단서에 따라 소관부처 특정이 어려워 과기정통부 장관이 수행하는 경우에 한함
- 대부분 소관부처가 특정될 것으로 보이는 가운데, 이 때 과기정통부가 어느 수준으로 검토하여 소관부처에 요청할 것인지 역할 범위가 문제됨

=> 제도 운영에 관한 내부 세칙 마련 필요

시행령 제16조(임시기준의 마련 절차) ① 과학기술정보통신부장관은 법 제28조 제1항 단서에 따라 임시기준을 마련하거나 정비하는 경우에는 임시기준의 내용에 관하여 가상융합사업자, 관련 기관·단체 및 전문가의 의견을 들어야 한다.

② 관계 중앙행정기관의 장은 법 제28조 제3항본문에 따라 임시기준을 마련하거나 정비하는 경우에는 임시기준의 내용에 관하여 과학기술정보통신부장관과 협의해야 하고, 가상융합사업자, 관련 기관·단체 및 전문가의 의견을 들어야 한다.

③ 과학기술정보통신부장관 및 관계 중앙행정기관의 장은 법 제28조 제1항단서 또는 같은 조 제3항본문에 따른 임시기준의 마련 및 정비를 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 공공기관의 장에게 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 협조해야 한다.

□ **(쟁점2)** 법 제29조에서 “임시기준 공고 후 이와 관련된 법령의 의미를 명확하게 하기 위하여 제.개정 필요 경우”의 의미

- 애초에 법령 제.개정이 필요한 사항이라면 임시기준 마련과 동시에 법령 제.개정 정비 작업에 착수하도록 권고하는 것이 필요

⇒ 임시기준 마련 시 법령 제.개정 소요 파악을 절차화하는 근거 마련 필요

⇒ 법 제29조제1항의 ‘노력의무’를 ‘법률 제.개정 작업 착수의무’(임시기준 마련과 병행)로 강화하는 개정 필요

법 제29조(임시기준의 관리 등) ① 관계 중앙행정기관의 장은 제28조 제6항에 따른 임시기준 공고 후 이와 관련된 법령의 의미를 명확히 하기 위하여 필요한 경우 법령의 제·개정을 위한 노력을 하여야 한다.

② 관계 중앙행정기관의 장은 임시기준에 관련된 법령 등이 제·개정됨에 따라 임시기준이 효력을 상실하게 되는 경우에는 특별한 사정이 없으면 임시기준의 적용을 받는 사업의 피해를 최소화할 수 있는 조치를 취하여야 한다.

□ **(쟁점3)** 임시기준을 마련할 수 있는 범위와 사례

- 근거 법령의 부재 시 임시기준 마련 가능여부

[쟁점] 근거 법령이 부재한 경우 임시기준을 마련할 수 있는지의 여부

☞ 임시기준의 마련이 침익적 처분에 해당하지 않으므로, 넓게 해석하는 것이 제도 도입 취지에 부합하며, 이에 따라 관련 규정의 부재로 법령 해석이 불분명한 경우를 포함한다고 해석함이 바람직함. **다만, 추후 입법적으로 보완할 필요**

- 법령상 명시적으로 금지된 서비스에 대한 임시기준 마련 가능여부

[쟁점] 법령상 금지된 경우 임시기준을 마련할 수 있는지의 여부

☞ 임시기준은 법령을 개폐할 수 없으므로 법령에서 금지하는 것은 대상이 되지 아니함. 다만, 단순히 기재 불비가 문제되는 사안에서는 가능하다고 보아야 함

○ 임시기준 마련이 가능한 사례 및 유형

<p>[쟁점] 임시기준을 요청할 수 있는 사례의 유형화</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 심사·평가기준 등의 행정절차상(규범형식 or 내부규정인지를 불문) 신규 가상융합서비스가 포함되어 있지 않은 경우 ex) 특정 유형의 가상융합서비스가 안전심사나 인허가·인증 등의 대상에서 빠져있거나 관련 규정이 미비한 경우 ▶ 오프라인 위주의 기존 규정으로 인해 가상융합서비스가 적용되는지가 불분명한 경우 ex) 교육·훈련 시 가상융합콘텐츠를 활용했을 때 교육 이수시간에 포함시킬 수 있는지 여부가 모호하여 관련한 해석 지침이나 근거 규정 마련이 필요한 경우
--

3. 규제샌드박스 제도와의 연계 방안

<ul style="list-style-type: none"> ① 상호간 연계(샌드박스→임시기준/임시기준→샌드박스) 가능 사례 발굴 ② 제도 연계의 규범적 근거 확보(법률 혹은 행정규칙) 방안 검토 필요

① 두 제도 간 상호연계 방안(안)

□ (제1유형 샌드박스→임시기준) 규제샌드박스 규제특례의 적용 범위 한계 보완

- 샌드박스의 경우, 신청기업의 기술 및 서비스에 한하여 적용되는 한계가 있으므로, 샌드박스 승인사례 중 해당 영역에서의 광범위한 적용이 필요한 경우 임시기준과 연계 필요
 - 샌드박스 승인사례 중 안전성 검증이 필수적으로 요구되지 않는 안전이거나, 일정한 조건 하에 검증 없이 출시가 가능한 경우에는 신속하고 광범위한 적용에 유리한 임시기준으로 마련하는 것이 적합
- 특히, 적극해석 안건의 경우 유권해석 효력이 유사 서비스에 확대·적용되도록 임시기준과의 연계를 필수화하는 방안도 강구 필요
 - 적극해석 결정이 내려진 경우 과기정통부가 관련 사실을 통보받아 임시기준 마련에 착수하도록 의무화하는 동시에, 다른 소관부처의 협조 의무를 부과하는 방안(구체적 입법 마련에 대해서는 후술)

<샌드박스에서 '적극해석'으로 처리한 사례의 임시기준 연계 예시>

※ 아래 사례는 가상융합서비스에 해당한다고 보기에는 어려움이 있으며, 이해를 돕기 위한 예시임

① 「주차장 진입가능 및 감면혜택 알림서비스」 (적극해석)

- 서비스 과정에서 수집·생성된 정보(차량번호, 제원정보 등)를 처리 가능한지에 대해 개인정보보호위원회가 처리 가능하다는 의견을 제시
- ⇒ 개인정보위에 차량번호 및 제원정보를 처리할 수 있는 범주 및 사례에 관한 개인정보 가이드라인(임시기준) 마련 요청

② 「개인형 이동장치, 전기자전거용 무선충전 스테이션 및 서비스」 (적극해석)

- 전파법상 주파수의 이용이 가능한지가 불분명한 사안에서 과기정통부가 특정 주파수 사용 시 전파응용설비 허가를 통한 실증 가능 판단
- ⇒ 과기정통부가 무선충전스테이션 주파수 할당 및 설비 허가 지침(임시기준) 마련

③ 「의료 마이데이터 활용 비대면 진료」 (적극해석)

- 건강정보 고속도로 서비스를 비대면 진료 의사에게 제공하는 서비스는 단순 중개로서 의료법 제21조 적용 대상 배제 결정
- ⇒ 보건복지부에 의료법 제21조의 적용 범위 해석에 관한 지침(임시기준) 마련 요청

□ (제2유형^{임시기준→샌드박스}) 특례가 필요하여 임시기준 대상이 아닌 경우

- 임시기준은 법령을 정비하도록 노력의무를 부과한다는 측면에서 규제샌드박스과 유사하지만,
 - 임시기준을 통해서는 법령에서 금지한 사항에 대한 특례 부여가 불가능한 점에서 차이점이 있으므로,
 - 임시기준 신청 건 중 법령 금지 안건은 규제샌드박스로 이관할 수 있도록 연계 필요

② 제도 연계를 위한 규범적 근거 마련 검토

- (제1유형^{샌드박스→임시기준}) 샌드박스 승인 시 적극해석 건의 경우 임시기준 소관부서에 관련 내용의 통보의무 규정과 제도 연계의무 규정 마련 필요
- ①내부규정(행정규칙 또는 세칙) 신설하여 절차 근거 마련하거나 ②샌드박스

근거 법령(정보통신융합법, 산업융합촉진법 등)에 **통보의무** 두는 방안 가능

- 법령에 따른 행정절차상 수집된 정보를 임시기준 소관부서가 **상시 확보하도록 하기 위해서는 원칙적으로 법률에 근거 필요**

※ 다만, 국민 일반에 공개되는 정보의 경우 과기정통부 내부 규정만으로 가능하다고 판단됨

- 특히, 다른 부처가 소관하는 안건의 경우 소관이 다른 행정정보이므로 반드시 법률상의 근거를 확보하여 관련 정보를 통보받도록 할 필요

○ 제도 연계의무 규정의 경우 적극해석 결정 시 ①**임시기준 착수의무**와 ②**다른 소관부처의 협조의무** 모두 부과 필요

- 제도 연계의 경우 하위 법령에 위임된 사항이 아니므로 반드시 법률에 근거하도록 할 필요

- 샌드박스 법률마다 신설하는 방안 보다 가상융합산업진흥법에 연계할 근거법 인용하여 연계규정 두는 방안이 입법경제적으로 효율적

□ **(제2유형^{임시기준→샌드박스})** 임시기준으로 접수된 건을 샌드박스과 연계하여 법령이 정한 절차를 간소화하거나 의제 규정을 두는 것은 법률상 요건이 달라 불가할 것으로 보임

○ 따라서, 규제샌드박스 제도 신청 권고나접수절차 안내, 접수창구 일원화 등의 실무상 안내조치를 통한 연계가 실현 가능성이 높음

※ 임시기준 신청 시 필요성 인정되는 경우에 한하여 착수한다는 점에서 수리를 요하는 행정절차로 해석되는 바, 법령에 근거 없이 신청 단계에서 안내조치하는 것은 법원칙상 가능하다고 보여짐

- 다만 장기적 관점에서 규범력 가진 지속적 제도 운영 위해 시행령 제14조에 관련 근거 신설하고, 구체적 절차를 행정규칙으로 정하는 방안 필요