



금융혁신지원특별법의 주요 내용 검토

양승현 연구위원

- 금융혁신지원특별법이 최근 국회를 통과하여 혁신적인 금융서비스에 대하여 규제 특례를 부여하는 이른바 금융분야 규제 샌드박스 도입의 법적 근거가 마련됨
 - 규제 샌드박스는 완화된 규제환경에서 새로운 상품이나 거래 방식을 시험 적용해볼 수 있는 제도적 환경을 제공하는 것으로, 기술의 혁신이 상품과 서비스의 혁신으로 원활하게 이어지도록 도움
 - 본 법에 따라 ‘혁신금융서비스’ 지정을 받은 사업자는 지정 범위 내에서 기존 금융 관련 법령에 따른 인·허가 등 규제 적용 없이 서비스를 시험할 수 있어 혁신금융서비스 도입이 촉진될 것으로 기대됨

- 최근 신기술 관련 규제혁신입법은 ‘우선허용·사후규제 원칙’을 천명하고 있음
 - 금융업이 국민경제 미치는 파급효과 등으로 인해 본 법에서는 이 원칙을 채택하고 있지 않지만, 혁신금융서비스 도입 활성화를 위해서는 이를 시험하기 위한 규제 샌드박스를 최대한 적극적으로 운영할 필요가 있음

- 혁신적 사업자의 제도 접근 가능성을 제고하기 위해 하위법령 제정 등 제도 운영 과정에서 다음 사항에 대한 고려가 필요함
 - 서비스의 혁신성, 사업자의 업무영위 능력, 소비자보호 방안의 충분성 등 폭넓은 개념으로 규정된 심사 기준에 대해 명확한 지침을 세워 예측가능성을 높이도록 하는 방안
 - 혁신적 아이디어가 재정적 이유로 사장되지 않도록 과도하지 않은 수준의 기준 설정
 - 지정심사 단계에서 영업비밀 침해를 방지하기 위한 의견청취절차에서의 보호장치 마련
 - 시험 중 사업성이 없다고 판단되는 경우 사업자의 서비스 종료 과정에서의 부담 완화
 - 손해배상책임 이행을 위한 보험가입 및 배상기준 관련, 사업자에게 재무적 진입장벽으로 작용하지 않는 적정 수준의 설정

- 아울러 규제 샌드박스 운영에는 감독당국의 적극적 개입이 필요하므로 관련 공무원 등이 특혜 시비 등에 대한 우려에서 벗어나 적극적으로 제도를 운영할 수 있도록 면책 규정을 폭넓게 적용할 필요가 있음

1. 검토배경



- 혁신적인 금융서비스에 대해 규제특례를 부여하는 금융분야 규제 샌드박스(Regulatory Sandbox)¹⁾ 도입의 법적 근거를 담은 「금융혁신지원특별법」(이하, '금융혁신특별법')이 지난 12월 7일 국회 본회의를 통과하였으며 공포 절차를 거쳐 내년 상반기 중 시행될 예정임
 - 「금융혁신특별법」은 정부·여당이 추진 중인 혁신성장을 위한 이른바 '규제 샌드박스 1+4법'²⁾의 일환으로, 본 제정으로 이번 정기국회 최종 통과가 전망되는 행정규제기본법을 제외한 4개 법안은 제·개정을 마침
 - 규제 샌드박스는 시장참가자들이 기존의 규제입법에 명확히 반영되어 있지 않은 새로운 상품이나 거래방식을 운용하고자 할 때, 보다 완화된 규제환경에서 이를 시험적으로 도입해볼 수 있는 규제공간을 제공하는 것으로, 영국, 호주, 싱가포르, 홍콩, 일본 등에서 도입·운영하고 있음³⁾
 - 특히 국내에서는 기존 산업환경을 전제로 한 포지티브 규제체계하에서 감독당국의 재량 여지가 매우 제한적이므로 소비자와 기업이 4차 산업혁명 기술발전의 결실을 신속하게 향유할 수 있도록 법률의 제·개정을 통해 특례를 허용할 필요가 있음⁴⁾
 - 「금융혁신특별법」은 금융 관련 서비스에 대해 규제특례를 부여하는 법적 근거로 제정됨
- 「금융혁신특별법」의 제정으로 향후 신규 핀테크 기업의 시장진입 장벽이 낮아지고, 금융서비스 분야의 혁신이 촉진될 것이며, 금융소비자에게는 다양한 금융 관련 서비스를 보다 낮은 비용에 편리하게 이용할 수 있는 기회가 제공될 것으로 기대됨
- 본고에서는 「금융혁신특별법」의 주요 내용을 전반적으로 개관한 후 금융 분야 혁신 서비스 도입 촉진에 관한 함의를 살펴보고 입법취지에 충실한 제도 운용을 위한 제언을 하고자 함

1) 아이들이 안전하게 마음껏 뛰어놀 수 있는 모래 놀이터(Sandbox)에서 유래하여 혁신성이 인정되는 서비스에 대해 일정 기간 동안 기존 규제를 면제하거나 유예하는 제도를 가리키는 것으로 영국의 금융행위감독기구(Financial Conduct Authority)가 2016년 5월 처음 도입함

2) 규제 샌드박스 법안을 총괄하는 성격의 「행정규제기본법(개정)」 및 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법(개정)」(이하, '정보통신융합활성화특별법'), 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법(개정)」, 「산업융합 촉진법(개정)」, 「금융혁신특별법(제정)」을 지칭함

3) 정순섭(2017), 「기술 발전과 금융규제 - 이른바 '규제 샌드박스(Regulatory Sandbox)'의 한국법상 구상과 가능성」, 『BFL』, 제85호, p. 6 및 p. 8 각 참조

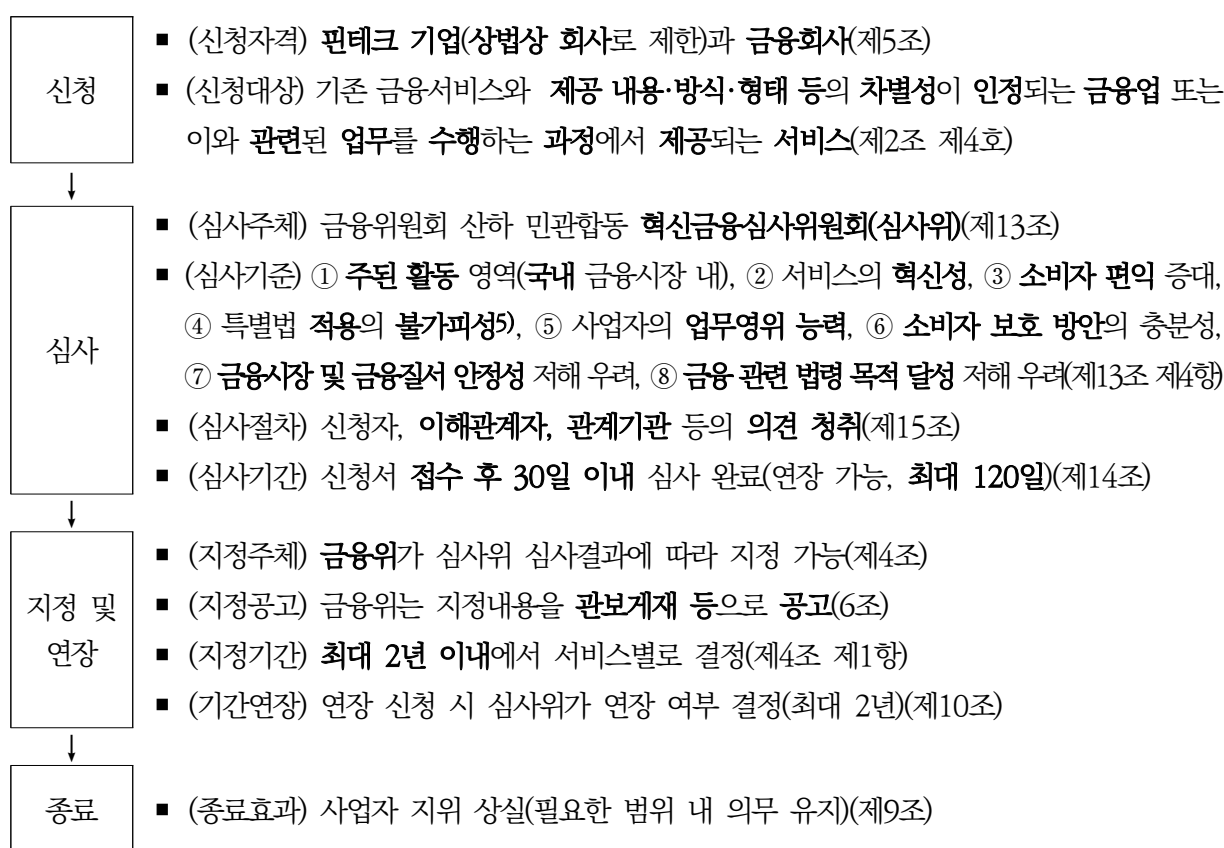
4) 금융위원회는 현재 유사한 취지에서 금융서비스를 실제 금융시장과 유사한 가상환경에서 사전 테스트할 수 있는 가상테스트베드(Virtual Test-bed)를 가동 중이며 일정 성과를 보이고 있으나, 영국이나 호주와 같이 금융감독기관에 일반적·포괄적인 금융규제의 면제 또는 유예권한을 부여하고 있지 않은 국내 규제환경상 그 범위 및 효과는 제한적인 것으로 평가됨

2. 「금융혁신특별법」의 개요



가. 혁신금융서비스 지정절차 개관

■ 「금융혁신특별법」의 핵심 내용은 혁신금융서비스 지정 절차를 통해 규제특례를 인정하는 것임



나. 규제특례의 범위 및 지정의 효과

■ (규제적용의 특례) 지정받은 범위 내에서 혁신금융서비스를 영위할 수 있고, 지정기간 내에 영위하는 서비스에 대하여 특례가 인정된 해당 금융 관련 법령상 규제가 적용되지 않음(제16조 및 제17조)

5) 규제 적용의 특례 없이도 금융 관련 법령에 따라 해당 금융서비스를 제공할 수 있거나, 특례를 적용할 경우 특례가 적용되지 않는 규제를 회피하거나 우회하는 결과를 초래하는지 여부

- 본 특별법에 따라 규제특례를 인정할 수 있는 금융 관련 법령은 법률에 열거된 금융 관계 법률⁶⁾ 및 대통령령으로 정하는 법령에 한함
- 해당 금융 관련 법령 규제 전반에 대해서 폭넓게 특례를 인정할 수 있음
 - 단, 금융소비자의 재산, 개인정보 등에 회복할 수 없는 피해가 예상되거나 금융시장·금융질서의 안전성이 현저히 저해될 우려가 있는 규정에 대하여는 특례 인정이 불가함(동조 제2항)
- 타 행정기관 소관 법령에 대한 규제 특례 지정은 해당 기관의 동의를 받아야 함(제4조 제1항)

다. 감독 및 소비자보호

- (감독 및 제재) 금융감독원 등이 특별법 등의 준수 여부를 감독하고 사업자의 업무 및 재산상황을 검사함(제7조, 제29조, 제33~35조)
 - 규제 적용 특례가 인정되는 금융 관련 법령상 규정 외의 규정도 감독대상이며, 감독 결과 소비자 피해, 금융시장 혼란 우려가 있을 경우 지도 및 시정함
 - 지정 내용을 벗어나는 경우 지정취소, 과태료 부과 등으로 제재할 수 있음
 - 소비자 피해를 야기하거나 금융시장의 불안, 금융질서의 문란을 유발하는 등 예상치 못한 상황 발생 시 중지 명령 내지 변경조치를 할 수 있음(제11조)
- (소비자보호) 사업자는 소비자보호 및 위험 관리 방안을 마련하고 시험운영 기간 중 이를 준수하여야 하며(제13조, 제19조), 이용자에게 손해가 발생한 경우 손해배상책임을 부담하고, 배상책임을 이행하기 위한 보장 장치를 마련하여야 함(제15조)
 - 사업자는 지정신청 시 이용자의 범위 제한, 거래위험 고지, 분쟁처리 절차 마련 등 소비자보호 방안 등을 제출하여야 함
 - 사업자를 상대로 한 손해배상 소송에서 이용자의 입증부담을 완화(사업자가 고의·과실 없음을 입증)함
 - 사업자의 배상여력이 없을 경우에 대비하여 보험에 가입하여야 하며, 보험에 가입할 수 없는 경우 금융위원회와 협의를 거쳐 배상방안을 마련해야 함⁷⁾

6) 「개인정보보호법」, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」, 「근로자퇴직급여보장법」, 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」, 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」, 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」, 「금융지주회사법」, 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」, 「보험업법」, 「은행법」, 「여신전문금융업법」, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」, 「전자금융거래법」, 「전자문서 및 전자거래 기본법」, 「전자서명법」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률」 등 총 34개(동법 제2조 제1호, 별표)

7) 배상방안에는 대통령령에서 정한 배상 방법, 기준 및 절차에 관한 사항을 포함하여야 함

라. 종료 후 후속조치

- (지정효과 실효) 기간(최대 4년) 만료 내지 지정취소, 합병 등으로 인한 조직변경, 자진철회 등의 경우 서비스 운영을 즉시 종료하여야 하며, 규제특례 또한 원칙적으로 종료됨(제7조~9조, 제22조)
- (시장안착 지원) 지정기간 중 인허가 또는 등록요건 일부가 충족되었음을 확인한 경우 심사절차를 지원하고(제21조 제2항), 시험운영한 서비스의 시장출시를 위해 관련 법령을 제·개정하는 등 제도 개선이 필요한 경우 해당 행정기관에 입법조치를 권고할 수 있음(제13조 제5항)
- (배타적 운영권) 사업자는 지정기간 만료 후 서비스에 대한 인허가를 받은 경우 최대 2년 범위 내에서 서비스를 배타적으로 운영할 권리를 가짐(제23조)

마. 기타

- (규제신속확인제도) 혁신금융서비스를 제공하려는 자⁸⁾는 규제불확실성을 해소하기 위해 금융위원회에 법령 적용 여부의 확인을 요청할 수 있으며⁹⁾, 금융위원회는 30일 내(연장 가능, 최대 120일)에 화신하여야 함(제24조)
 - (지정대리인) 금융위원회는 혁신금융서비스의 시험운영을 위해 서비스를 테스트하려는 핀테크 기업 등을 금융회사의 지정대리인으로 지정할 수 있음(제25조)
- 금융회사는 시험운영에 필요한 범위 내에서 업무(본질적 업무 포함)를 위탁할 수 있음

8) 상법상 회사 및 금융회사에 한함

9) 문언상 규제특례 지정신청을 전제로 하지 않더라도 제도를 이용할 수 있는 것으로 해석되나, 본 제도를 이용할 수 있는 자는 '혁신금융서비스를 제공하려는 자'여야 하므로 제공하려는 서비스는 기존 금융서비스와 제공 내용·방식·형태 등의 차별성이 인정되어야 함

3. 검토 및 제언



- (우선허용·사후규제 원칙) '규제 샌드박스 1+4법' 중 「금융혁신특별법」만이 '우선허용·사후규제 원칙'¹⁰⁾을 규정하지 않고 있음
 - 금융업은 국민경제에 미치는 파급효과가 크기 때문에 혁신금융서비스라 하더라도 '우선허용'의 원칙을 천명하는 것이 적합하지 않은 측면도 있을 것으로 이해되지만, 그럼에도 혁신금융서비스의 개발과 발전을 촉진하기 위해서는 제도를 최대한 적극적으로 운영할 필요가 있음
- (규제특례 범위) 「금융혁신특별법」상 규제특례는 '금융 관련 법령'에 한하여 적용 가능하므로 본 법으로 특례 인정이 가능한 부분은 특별법에 규정된 34개 법령 및 향후 시행령으로 정하는 법령에 한함
 - '금융 관련 법령'의 범위가 넓어질수록 다양한 혁신금융서비스의 시도가 가능해짐
- (심사기준) 서비스의 혁신성, 특별법 적용의 불가피성, 사업자의 업무영위 능력, 소비자보호 방안의 충분성 등 총 9개의 기준이 열거되어 있는데, 위 기준들을 사용하여 지정 여부를 어떻게 판단하여야 하는지 구체적 지침이 필요함
 - 서비스가 '충분히 혁신적인지', 신청자가 이를 '적절히 영위할 자격과 능력'을 갖추었는지 여부 등 심사자의 재량적 해석 여지가 큼
 - 심사자는 구체적 사안에서 탄력적으로 판단할 수 있으나, 사업자에게는 예측가능성이 떨어져 제도접근을 꺼릴 우려가 있음
 - 스타트업 등 혁신적 사업자는 재정이 불충분할 수 있으므로 사업자의 업무영위 능력이나 소비자보호 방안의 충분성 등은 필요 최소한으로 규정하여 혁신적 사업자의 제도 활용을 독려할 필요가 있음
- (타 행정기관의 동의) 혁신금융서비스의 지정은 관련 행정기관의 동의를 거쳐야 하며, 이를 위해 금융위원회는 지정 신청 내용을 해당 기관의 장에게 통보하고, 해당 기관의 장은 30일 이내에 문서로 화신하여야 함
 - 해당 기관의 장이 기간 내 회신하지 않는 경우에 절차가 지연될 우려가 있어 보완이 필요함
 - 관련 행정기관 장의 성실한 검토의무 내지 협조의무를 규정하고, 기간 내 회신이 없을 경우 동의를

10) 「산업융합촉진법」 제3조의2(우선허용·사후규제 원칙) ① 국가와 지방자치단체는 산업융합 신제품·서비스를 허용하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 산업융합 신제품·서비스가 국민의 생명·안전에 위해가 되거나 환경을 현저히 저해하는 경우에는 이를 제한할 수 있다. ② 국가와 지방자치단체는 산업융합 신제품·서비스 관련 소관 법령 및 제도를 제1항의 원칙에 부합하게 정비하는 방안을 강구하여야 한다.

간주하는 등의 적극적 입법을 고려해볼 수 있음

- (의견청취 절차) 심사 단계에서 혁신금융심사위원회는 신청자 및 관련 분야 전문가뿐 아니라 이해관계자 등의 의견을 청취하고, 토론회 내지 공청회를 열 수 있음

- 혁신금융서비스의 내용 자체가 사업자에게는 영업비밀이기 때문에, 지정 여부가 확실치 않는 심사단계에서 특히 잠재적 경쟁자 등에게 내용이 공개되는 것은 사업자의 제도 회피요인이 될 수 있음
 - 하위법령상 보완장치가 필요함

- (지정취소 사유) 금융위원회는 사업자가 특례 인정을 받은 규정 이외에 다른 규정을 위반한 경우에도 지정을 취소할 수 있음

- 경직된 규제체계에서 벗어나 자유롭게 혁신금융서비스를 시험 운영할 수 있도록 하는 것이 제도의 취지인데, 사전에 지정된 특정 규정 외에 다른 규정을 위반했다는 이유로 지정을 취소하는 것은 과도한 규제임
 - 규제회피 목적 등 악의적으로 위반한 것이 아니라면 새로운 서비스 운영 과정에서 예기치 못하게 규정을 위반한 경우에는 오히려 제재를 경감하는 등 완화조치가 필요함

- (지정 철회의 효과) 혁신금융사업자의 지정 철회 요청에 따라 금융위원회가 지정을 취소하면 사업자는 즉시 서비스 운영을 종료하여야 하나, 그럼에도 사업자는 기존에 체결된 계약에 따른 의무를 성실하게 이행하여야 하고, 이행이 불가능한 경우 이용자의 동의를 얻어 계약을 조기 종료해야 함

- 서비스 이용자와의 계약상 의무의 중대한 부분은 서비스의 제공인데, 서비스 운영 종료 후 계약상 의무 이행이 가능한지 의문이며, 이용자 전원 동의를 얻지 못하는 경우의 처리 또한 문제됨
 - 시험운영은 서비스의 완벽성을 전제로 하지 않으며, 이를 이용자에게 사전에 고지하게 되어있으므로, 애초 예측과 달리 사업성이 없다고 판명된 경우 사업자의 부담을 완화해줄 필요가 있음

- (손해배상책임 및 소비자보호 방안) 「금융혁신특별법」은 서비스 운영으로 발생할 수 있는 소비자 피해에 대비해 사전에 소비자보호 방안을 마련하게 하고, 정기적으로 영업상황을 모니터링하며, 사후적으로 사업자에게 고의과실의 입증책임을 지게 하는 등 보호 장치를 마련함

- 규제혁신과 소비자보호는 서로 상충되는 측면이 있으므로 두 가치를 균형적으로 고려해야 함
 - 이용자의 동의를 얻어 제한된 범위 내에서 서비스를 시험운영하는 점을 고려하면, 책임보험 가입 내지 배상 방안은 사업자에게 재무적 진입장벽으로 작용하지 않도록 적정 수준으로 운영할 필요가 있음

- (입법권) 혁신금융심사위원회는 지정 기간 만료 이후 서비스의 지속적 제공을 위하여 필요한 경우 관련 행정기관

에 법령의 제·개정을 권고할 수 있음

- 「금융혁신특별법」상 ‘금융혁신서비스 지정 제도’는 「산업융합촉진법」이나 「정보통신융합활성화특별법」상 ‘실증을 위한 규제특례제도’와 달리 적극적 규제 완화 조치¹¹⁾를 전제로 하고 있지 않음
 - 이러한 이유로 「금융혁신특별법」상 규제 샌드박스의 취지는 규제유예일 뿐 규제면제가 아니라고 하는 견해¹²⁾도 있음

■ (면책규정) 관련 공무원 등이 감사 내지 인사 상 불이익에 대한 우려에서 벗어나 적극적으로 제도를 운영하도록 “고의 또는 중대한 과실 없이 적극적으로 능동적으로 처리한 경우” 면책을 규정하고 있음

- ‘사적 이익을 추구하거나 부당한 청탁을 받아 특혜를 준 경우에는 그러하지 아니하다’는 취지의 단서규정은 ‘고의 또는 중대한 과실’에 이미 포섭되므로 불필요한 규정으로 보임 [kiri](#)

11) 「산업융합촉진법」은 관계 행정기관의 장으로 하여금 “규제특례 적용 및 사업 결과를 바탕으로 규제특례와 관련이 있는 법령의 정비 필요 여부를 검토한 후, 그 결과를 규제특례심의위원회에 보고하고, 법령 정비가 필요하다고 판단한 경우에는 조속히 법령 정비에 착수”하도록 하고 있음

12) 안수현(2018), 「금융분야에서의 규제샌드박스(Regulatory Sandbox) 도입과 법적 과제: 「금융혁신지원특별법(안)」을 소 재로」, 『상사판례연구』, 제31권, p. 185 참조