

2022년 인터넷산업규제 입법 경향 분석

한국인터넷기업협회 디지털경제연구원

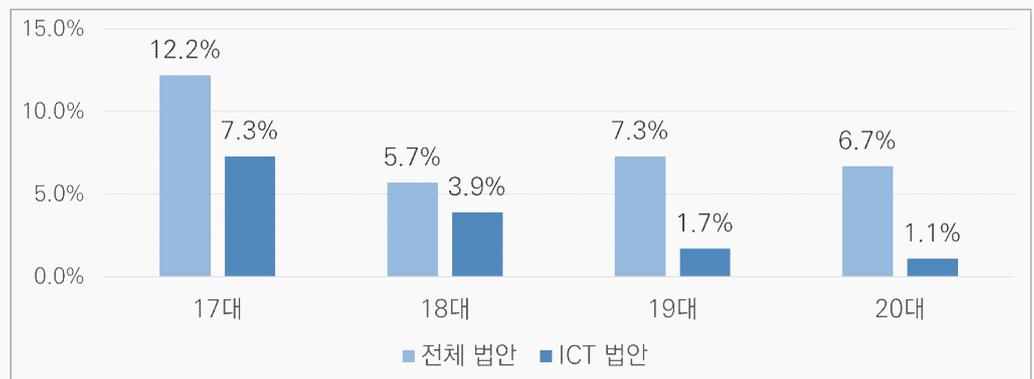
요약

- 인터넷산업규제 관련 입법 활동이 지속적으로 증가하고 있으나 실제 법률에 반영되는 비율은 감소하면서 늘어난 법안의 실효성에 대한 의문이 제기됨
- 인터넷산업규제 입법평가위원회에 의해 2021년부터 실시되고 있는 <인터넷산업규제 입법평가>는 연간 발의된 인터넷산업을 규제하는 법안을 일관된 지표로 평가하여 입법 현황을 진단하며, 2022년에는 개인정보, 디지털 권익, 성범죄, 신산업, 전자금융 등 다양한 인터넷산업 관련 법안을 평가함
 - 2021년 11월부터 2022년 10월까지 1년간 발의된 법안이 2022년의 평가대상에 해당하며, 협회 내부 모니터링과 외부 평가위원의 검토를 통해 총 150건의 법안에 대한 평가를 실시함
- 평가 결과, 지난 2022년 한해 자율규제 논의가 본격화되었음에도 입법 과정에서 여전히 자율 규제 대안에 대한 고려는 미비함
- 또한 인터넷산업과 기술에 대한 이해가 전년도 평가에 비해 향상된 것으로 평가되고 있으나, 여전히 규제가 가져올 사회적 영향력과 파급 효과에 대한 반영이 제대로 이루어지지 못한 것으로 평가됨
- 인터넷산업을 규제하려는 논의가 여러 해에 걸쳐 이루어지고 있음에도 규제의 영향을 다각도로 판단하지 못하고 있다는 점은 현재 입법 활동이 가진 한계이며, 디지털 환경의 복잡한 구조와 전방위 영향력을 고려하여 지금까지의 규제 논의를 재고할 필요가 있음

인터넷산업규제 입법 활동의 증가

- 국회의 입법 활동은 각 국회 임기별로 점차 증가하는 추세에 있으며, 인터넷산업을 규제하는 입법활동도 지속적으로 증가함
 - 정보통신방법을 기준으로 17대 국회(2004.05.30.~2008.05.29.)에서 나온 개정안이 29건인 반면 20대 국회(2016.05.30.~2020.05.29.)에서는 159건이 발의됨*
 - * 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/>)기준, 위원장 발의안 제외
- 인터넷산업을 규제하는 법안의 급증에도 법안의 가결율은 줄어들어, 각 입법안의 실효성에 대한 의문이 제기됨
 - 지난 이슈페이퍼 제22-1호에서 살펴본 바에 따르면, 17대 국회부터 20대 국회까지 전체 발의된 법안 가결율은 지속적으로 줄어들었으며, 특히 주요 ICT법안(정보통신방법, 전기통신사업법, 전자상거래법)의 가결율은 20대 국회에서 1.1%로 전체 법안 평균보다 낮은 수준

그림 1 | 주요 ICT법안과 전체 법안 가결율(의원 발의안 기준)



- 디지털 전환의 가속화, 일상의 인터넷 의존도 증가, 산업구조의 변화 및 새로운 비즈니스 모델의 등장 등 산업 전반에서 인터넷산업의 중요성이 높아지는 상황에서 산업을 진흥하고 부작용을 줄이는 방향으로의 제도적 변화 논의가 필요함
 - 20대 국회 기준 ICT법안의 평균 처리 기간은 452.7일로 전체 평균 259.3일과 큰 차이가 있을 만큼 제안된 법안이 사회적 논의나 합의가 더 필요한 경우가 많고, 결과적으로 법률에 반영되었을 때는 산업의 빠른 변화에 비취보면 시의성이 매우 떨어짐(한국인터넷기업협회 2022)
- 위와 같은 맥락에서 디지털경제연구원은 10인의 외부 전문가로 구성된 ‘인터넷산업 규제 입법평가위원회’를 통해 2021년부터 매년 인터넷산업규제를 주된 내용으로 하는 주요 법률안(제·개정)을 평가하고, 평가 결과를 바탕으로 규제 입법 동향을 진단하고 있음
- 이번 이슈페이퍼에서는 2022년 실시된 평가의 주요 결과를 바탕으로 규제 현황을 살펴보고 시사점을 도출하고자 함

인터넷산업규제 입법 현황

평가대상 법률안

- 1년 동안 국회에 발의된 주된 내용에 인터넷산업규제를 포함한 제·개정 법률안 총 150건을 대상으로 함
 - 입법 기간: 2021.11.~2022.10.
 - 대상 법률: 정보통신망법, 전기통신사업법, 개인정보 보호법 등 51개(17개 제정안 포함)

표 1 | 평가대상 법률 현황

No.	법률명	법안 수(건)	비율(%)
1	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	23	15.3
2	전기통신사업법	20	13.3
3	개인정보 보호법	14	9.3
4	전자금융거래법	7	4.7
5	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률	6	4.0
6	저작권법	5	3.3
7	전자상거래 등에서의 소비자 보호에 관한 법률	5	3.3
8	표시·광고의 공정화에 관한 법률	5	3.3
9	소득세법	4	2.7
10	위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률	4	2.7
	그 외 41개 법률안(제정안 포함)	57	38.0
	합계	150	100.0

- 입법 내용은 주로 디지털 기반의 서비스산업이 다양화되면서 나타난 새로운 산업에 대한 근거 규정과 디지털 환경에서 발생하는 사회문제에 대한 보호 및 처벌 규정 등으로 구성됨
 - 가상자산·메타버스·OTT 등 각각의 신산업의 등장에 대응하는 법률안 총 28건
 - 디지털 환경에서 새롭게 정립해야 할 개인정보 및 데이터 관련 규정 보완, 성범죄, 권익 침해, 금융, 사기 범죄 등의 방지를 위한 규정 보완 등 디지털전환 대응 법률안 다수

표 2 | 대상 법안 내용 현황

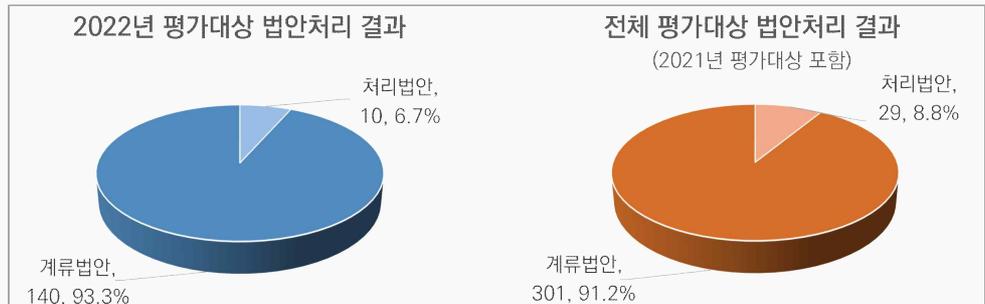
No.	입법 내용	법안 수(건)	비율(%)
1	신산업(가상자산·메타버스·OTT 등) 근거 규정	28	18.7
2	개인정보 이용 관련 규정	20	13.3
3	성범죄 관련 규정	11	7.3
4	디지털 권익 관련 규정	9	6.0
5	전자금융 관련 규정	8	5.3
6	사기 범죄 방지 및 처벌 규정	7	4.7
7	데이터 관리 규정	7	4.7
8	망 이용 및 부가통신사업자 관련 규정	6	4.0
9	인앱결제 관련 규정	5	3.3
10	온라인 광고 규정	5	3.3
	그 외	44	29.3
	합계	150	100.0

법안 처리 현황

- 전체 법안의 93.3%가 2022년도 말까지 본회의에 상정되어 처리되지 못하였으며, 2021년도에 평가대상이었던 180개 법안*을 포함하면 21대 국회에서 전체 330건 중 8.8%인 29건이 처리되고 91.2%가 2022년도 말까지 소관위원회에 계류됨

* 21대 국회 임기 시작 시점인 2020년 6월부터 2021년 10월까지 발의된 법안 중 협회 내부 모니터링 및 외부 전문가 검토를 통해 선정된 인터넷산업규제 관련 법안

그림 2 | 평가대상 법안의 2022년도 말 처리 현황 (건)



인터넷산업규제 입법평가 결과

평가 방식 및 전체 법안 경향

- 2022년 인터넷산업규제 입법평가는 상반기와 하반기 2회에 걸쳐 진행되었으며, 평가 기준으로 전반적 법안 구성에 대한 체크리스트를 활용함
 - 평가지표는 ‘용어 정의’, ‘헌법 합치성’, ‘산업 및 기술 이해도’, ‘행정 편의주의’, ‘관할 문제’, ‘자율 규제 가능 여부’의 6개 대분류에 대해 15개 소분류, 28개 세부 항목으로 구성됨
 - 평가는 법, 행정, 소비자, 언론 분야의 전문가 10인으로 구성된 ‘인터넷산업규제 입법평가위원회’를 통해 실시함

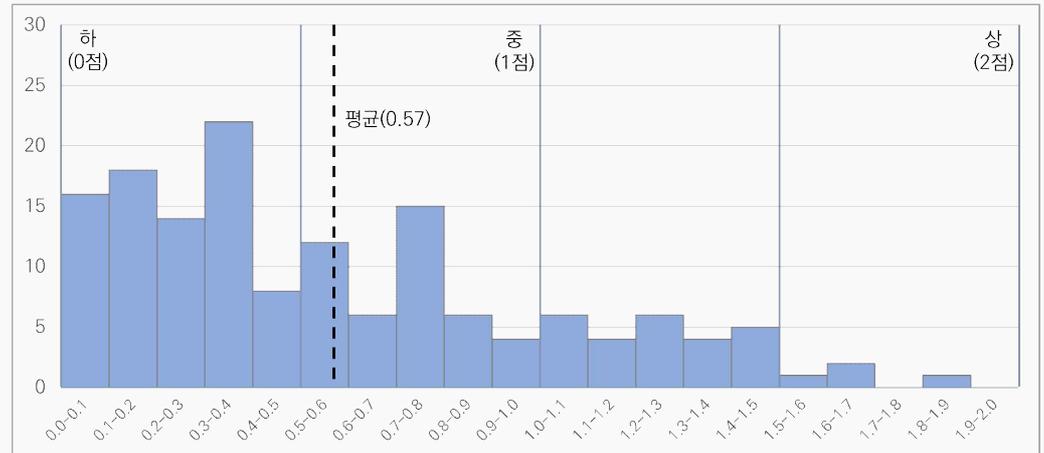
표 3 | 평가지표 구성

대분류	소분류(항목 수)	전체 항목 수
용어 정의	전반적 용어사용(1), 추가/수정된 용어(2)	3
헌법 합치성	명확성(1), 과잉금지(2), 포괄위임금지(2), 신뢰보호(1), 평등(1), 체계 정당성(2)	9
산업 및 기술 이해도	산업 이해(3), 기술 이해(2), 사회 영향력 및 파급 효과(3)	7
행정 편의주의	수범 대상자 범위(2), 행정편의를 위한 과도한 의무 부과(2)	4
관할 문제	부처별 규제 관할(2)	2
자율규제 가능 여부	자율규제 관련 현황 반영(2)	2
전체		28

* 세부 평가기준은 <2022 인터넷산업규제 백서>를 통해 공개됨

- 전반적인 결과 분포는 중하(中下) 등급(0~0.5점)에 치우쳐 있으며, 전체 평균도 2점 만점에 0.57점으로 매우 낮음
 - 각 법안의 점수는 세부 항목을 '상(2점)', '중(1점)', '하(0점)'의 세 등급으로 평가한 전체 항목 평균으로 함
 - 전체 법안 중 0점에서 0.5점 사이에 포진된 법안은 78건으로 전체 150건의 절반 이상(약 52%)이 전체 평가 항목에 대해 평균적으로 매우 저조하게 평가됨

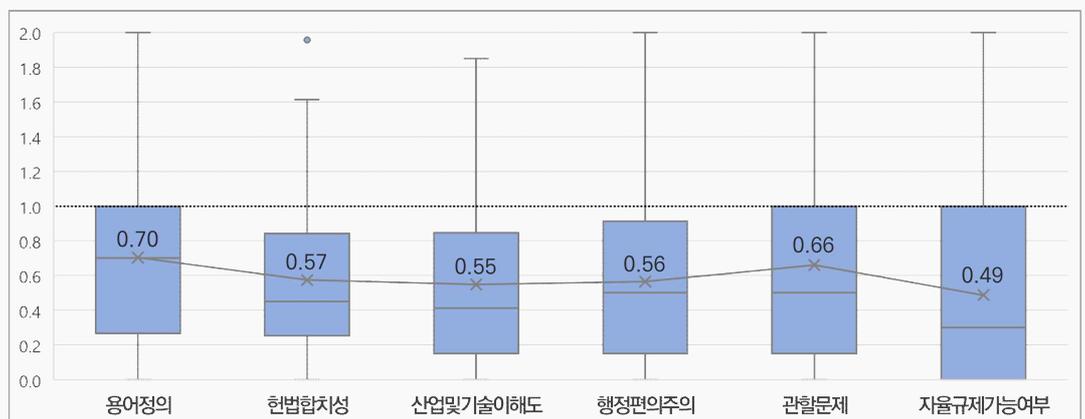
그림 3 | 전문가 평가점수 분포(총 150건, 평균 0.57)



규제 논의에서의 자율규제에 대한 고려

- 평가지표 대분류 6개 항목별 평균 점수를 도출하면 모든 부문에서 평균적으로 중(1점) 미만으로 평가받아, 전반적 평가 항목에 걸쳐 문제점이 지적됨
- 특히 '자율규제 가능 여부'에 대한 평가가 가장 미흡하며, 2022년 한 해 새 정부가 자율규제 논의를 본격화하였음에도 여전히 새로운 규제안에 자율규제 가능성에 대한 고려가 크게 이루어지지 않은 것으로 판단됨
 - 자율규제 가능 여부에 대한 평가는 2021년 당시에도 0.39점으로 가장 낮게 평가되었으며, 2022년의 평가에서 점수가 상승하였음에도 여전히 전체 대분류 중 가장 미흡함

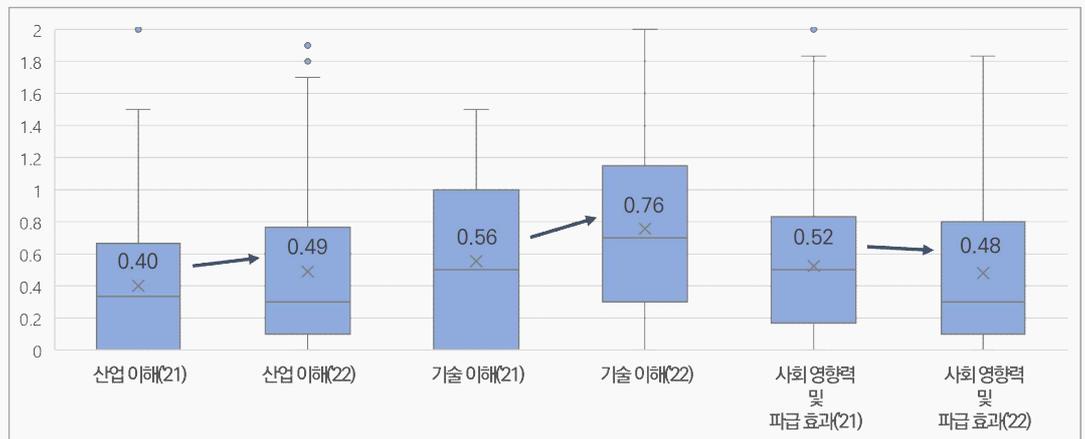
그림 4 | 평가지표 대분류별 평균 점수 분포 비교



산업 및 기술에 대한 이해와 파급 효과의 고려

- 직전 평가에 비해 해당 산업과 기술에 대한 이해가 더 반영된 법안이 제안되었으나, 여전히 입법으로 인한 사회적 영향력과 파급 효과의 고려는 개선되지 않음
 - 기술 이해에 대한 평가는 전년도 평가 대비 0.2점 상승한 0.76점으로 규제 논의가 이어지면서 입법에 혁신기술이 가진 특성을 더 고려하는 경향이 나타난 것으로 해석됨
 - 산업 이해에 대한 평가의 평균 점수는 0.49점으로 여전히 미흡한 수준이나 전년도에 비해 소폭 상승함
 - 반면 산업과 기술에 대한 직접적인 이해에도 불구하고 입법으로 인한 부정적인 결과 등 발생할 수 있는 파급 효과에 대한 고려는 여전히 미흡함

그림 5 | 산업 이해, 기술 이해, 사회 영향력 및 파급 효과에 대한 2021년, 2022년 평균 점수 분포 변화



- 실제로 평가대상 중 상당수의 법안이 특별한 영향분석을 실시하지 않으며, 인터넷 산업에 직접적인 영향을 주는 규제를 포함하고 있음에도 사회경제 전반에 대한 영향 고려가 면밀히 이루어져야 함을 시사함
 - 의원입법의 경우 정부입법과 동일한 수준의 규제영향분석이 실시되지 않으며, 국회법제실의 검토와 예산정책처의 법안비용추계와 같이 단순한 검토만 이루어지는 경향이 있음 (이혁우 외, 2011)
 - 평가대상 법안의 경우 전체의 9.4%로 매우 낮은 비율이 비용추계서를 제출하며, 특히 전체 법률을 다루는 제정안의 경우에도 41.2%의 절반에 미치지 못하는 안에 대해서만 비용추계를 실시함
 - 사안에 따라 비용추계의 생략이 가능하다는 점을 고려하더라도, 필연적으로 산업에 직접 영향을 미치는 산업규제에 대한 사전 검토가 부족함을 시사함

표 4 | 2021년, 2022년 유형별 비용추계서 포함 법안 수 (정부 입법 제외)

구분	2021년			2022년		
	전체 법안 수	비용추계서 포함 법안 수	비율 (%)	전체 법안 수	비용추계서 포함 법안 수	비율 (%)
일부개정안	145	13	9.0	132	7	5.3
전부개정안	7	4	57.1			
제정안	12	7	58.3	17	7	41.2
전체	173	24	13.9	149	14	9.4

종합

- 디지털 기반의 산업은 그 범위가 점차 확장되면서 새로운 분야에 대한 규제 시도는 계속되고 있음
 - 전체 평가 법안 중 신산업의 근거 규정을 만들기 위한 입법이 28건(18.7%)이며, 그 외의 법안도 주로 디지털 환경에서 새롭게 정립되어야 할 권익 문제 등을 다루고 있음
- 그러나 쏟아지는 인터넷산업규제 법안이 과연 면밀한 검토를 거쳐 합리적이고 발전적인 규제 대안을 제시하고 있는지에 대해서는 의문이 제기됨
 - ICT법안은 과거에 비해 법안 반영 수준이 매우 낮고, 협회가 2021년부터 지금까지 평가한 법안의 90% 이상이 여전히 국회에 계류되어 있음
 - 또한 규제가 필요한 핵심 사안에 대해서 사회적 합의 과정을 거치기 보다는 우선 유사한 법안을 중복적으로 발의(예, 메타버스, 인공지능, 디지털자산 관련 진흥법)하고 검토와 논의가 후행하는 경향이 있음
- 2022년도 정부의 자율규제 논의가 본격화되었음에도 평가 결과는 여전히 입법 과정에서 자율규제 대안을 염두에 두지 않으며, 전년도 평가보다 산업과 기술에 대한 이해가 입법에 좀 더 반영되었음에도 여전히 입법에 따른 사회적 영향에 대한 고려 또한 여전히 미흡함
 - 자율규제의 경우 대분류 항목 중 2년 연속으로 가장 낮은 점수를 받았으며, 대부분의 법안이 대안적 규제에 대한 고려가 미흡한 상태로 법제화 논의로 이어짐
 - 의원입법의 경우 특히 법안에 대한 규제영향분석이 의무화되지 않는다는 점을 고려할 때, 규제 법안에 대한 사전 검토가 부족하여 사회경제적 파급 효과를 제대로 반영하지 못한 것으로 추정됨
- 평가 결과는 규제 입법의 현주소를 보여줄 뿐 아니라 인터넷산업을 규제함에 있어 고려해야 할 사항을 드러내고 있으며, 향후 빠르게 변화하고 복잡한 구조를 가진 인터넷산업의 특성을 고려하여 다각도의 논의를 통해 더 효과적인 규제대안을 도출할 필요가 있음
 - ※ 전체 평가 결과는 <2022 인터넷산업규제 백서> 본문을 통해 확인할 수 있음

참고문헌

- 이혁우·김주찬·김태운·여차민 (2011). 의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성 연구. 규제 연구 20(1), 1-29.
- 한국인터넷기업협회 (2022). ICT규제 법안의 국회 상정 패턴 분석. 이슈페이퍼, 22(1), 1-6.
- 의안정보시스템. (<https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)