

Digital Economy View

디지털 경제 전망 Vol.1 [2022.08]

왜 자율규제인가?

- Issue 1 플랫폼 산업에는 자율규제가 필요하다, 1
- Issue 2 플랫폼 산업의 특성에 따른 합리적 규제정책 추진방안, 13
- Issue 3 해외 자율규제 사례에 비추어 본 온라인 플랫폼 자율규제 방안의 모색, 25
- Issue 4 디지털 전환 시대, 혁신과 규제의 균형점을 찾아서, 37

Introduction

- 정부의 플랫폼 산업에 대한 자율규제 방침이 공식화 되었으나 여전히 자율규제 방향이 구체화 되지 않은 상황에서 정부, 산업계, 전문가 등 이해 관계자별로 자율규제에 대한 이해도 차이 및 시각 차이가 존재하고 있음
- 자율규제는 개념, 유형 등에 따라 다양하게 해석될 수 있고 국가별, 분야별로 제반상황, 특성에 맞게 각기 다른 형태의 자율규제를 적용하고 있기 때문에 플랫폼 산업에 대한 자율규제 방향을 구체화 하기 위해서는 자율규제에 대한 다각적인 논의가 필수적임
- 이에 D.E.View (Digital Economy View: 디지털 경제 전망) 2022-8월호에서는 자율규제를 플랫폼 산업 전반에 도입하기 위한 필수적 논의를 4가지로 나눠 살펴봄
- “Issue 1”에서는 자율규제 논의를 위한 기본적인 사항들을 정리하였으며 자율규제의 개념과 유형, 자율규제에 대한 이해 및 입장 차이 등을 확인함
- “Issue 2”에서는 플랫폼 산업의 특성을 보다 구체적으로 살펴보고 현재의 규제 방식이 플랫폼 산업에 적용될 때의 문제점과 향후 합리적인 규제 정책의 추진 방안이 무엇인지 논의함
- “Issue 3”에서는 해외에서의 자율규제 경험을 살펴보고, 유럽·프랑스·미국의 사례를 통해 우리나라 플랫폼 시장에 적합한 자율규제 방향성을 논의함
- “Issue 4”에서는 디지털 전환 시대에 전통적 규제가 가진 구조적 한계 등을 살펴보고, 규제 순응비용과 규제의 인센티브 효과를 중심으로 기술 혁신과 규제 사이의 균형과 공진화 방안을 모색함
- 이번 D.E.View에 수록된 네 가지 연구는 자율규제를 적용하기에 앞서 플랫폼 산업에 대한 이해를 넓히고 더 나은 규제 대안을 모색하기 위해 진행되었으며, 본 연구는 향후 자율규제 논의가 구체화하는 과정에서 플랫폼 산업의 특성과 그에 적합한 자율규제 모형을 모색하는 초석이 되길 기대함

ISSUE

01

플랫폼 산업에는
자율규제가 필요하다

(사)한국인터넷기업협회 디지털경제연구소

요 약

- 최근 새정부에서 플랫폼 산업에 대한 자율규제 방침을 공식화 하고 있지만 자율규제 방향은 아직 구체화 되지 않은 상황에서, 플랫폼 산업 전반에 대한 이해와 더불어 자율규제에 대한 다각적 논의 전개를 위해 자율규제에 대한 개념과 유형, 그리고 이를 바라보는 시각 차이를 살펴봄
- 자율규제는 공적규제와 다르게 정부가 아닌 사업자 스스로 행위를 규제하고 이를 준수하는 것을 의미하며 규제에 대한 ‘사업자 자기책임원칙’으로의 패러다임 전환을 의미함
- 플랫폼 산업은 (1) 기술 고도화를 기반으로 변화의 속도가 매우 빠르고, (2) 국가의 경계를 넘어 해외 사업자와의 경쟁이 필수적이며, (3) 규제 입안자 및 집행자와 시장 행위자 사이에 전문성의 격차가 커 기존 공적 규제 적용의 한계가 명확히 드러나는 분야로, 자율규제 필요성이 높음
- 자율규제는 규칙을 정하고 집행함에 있어 누가 얼마나 개입하느냐를 중심으로 유형화 할 수 있으며, 정부와 민간이 서로 얼마나 주도권을 가지냐에 따라, 그리고 이용자의 의견이 얼마나 즉각적으로 반영될 수 있느냐에 따라 자율규제의 결과도 달라질 수 있음
- 이렇게 서로 다른 이해를 가진 정부와 민간이 자율규제에 대한 합의점을 어떻게 결정하는지에 따라 플랫폼 산업의 향방이 결정될 수 있으므로 다양하고 심도 있는 논의를 통해 적절한 구성안을 마련할 필요가 있음

배경

- 그간 플랫폼 산업에 대한 연구와 분석이 충분히 이루어지지 않은 상태에서, 급격히 성장한 플랫폼 시장에 대한 막연한 추측으로 산업계를 규제하고자 하는 움직임이 많았음
- 그러나 새로운 기술의 등장과 기술 고도화를 기반으로 빠르게 성장하는 ICT 분야에서 기존의 경직된 규제 방식은 한계를 드러냈고, 인터넷의 탈국가적 특성으로 기존 규제를 적용하기 어려운 해외사업자의 시장참여 등으로 새로운 규제 방식의 도입 요구가 증가함
- 최근 새정부에서 인터넷 산업에 대한 자율규제 방침을 공식화 하고 있으나 자율규제에 대한 개념이 매우 포괄적이고 적용 방식도 매우 다양하며 이를 해석하는 이해관계자들의 입장 차이로 인해 자율규제 방향은 아직 구체화 되지 않은 상황임
- 이에 플랫폼 산업 전반에 대한 이해와 더불어 자율규제에 대한 다각적 검토가 필요한 상황이며, 본 글에서는 이를 위한 기초자료로 자율규제의 개념과 유형, 그리고 자율규제의 도입에 있어 다양한 이해관계자의 역할에 대해 논하고자 함

자율규제란 무엇인가?

- 자율규제는 정부가 아닌 사업자가 스스로 행위를 규제하고 이를 준수하는 것으로, 정부의 개입을 줄이고 시장의 자율을 확대하는 ‘사업자 자기책임 원칙’으로의 패러다임 전환을 의미함
 - 사업자 혹은 사업자단체가 이용자보호 또는 시장의 투명성·신뢰성 확보를 위해 스스로 행하는 자정 노력으로서의 규제 활동의 총칭(Baldwin et al., 2012)
 - 규제를 전적으로 배제하는 무규제(un-regulation)나 과도한 공적 규제를 제거하는데 초점을 둔 탈규제(de-regulation)와는 별개로, 규제의 틀을 구축하고 운영하는 행위자를 정부에서 민간으로 전환하는데 목적을 둬(김민호, 2022)
- 따라서 자율규제는 무규제나 탈규제와 같이 전통적 규제 방식과 완전히 구별되는 개념이 아니라 정부 규제를 대신하는 정책 수단임(최철호, 2010)
 - 자율규제의 구현장치들이 정부 규제에 완전히 독립하여 존재하는 경우는 드물고 정부와 시장 사이의 거버넌스로서의 자율규제가 대표적 형태임
 - 자율규제가 필요한 사회적 영역이 갖는 고유의 특성에 따라 자율규제의 형태가 다양하게 나타날 수 있음(최유, 2008)

플랫폼 산업에는 왜 자율규제가 필요한가?

- 새로운 기술의 등장과 기술 고도화를 기반으로 빠르게 성장하는 ICT 기반의 플랫폼 산업에 있어 기존의 포지티브(positive) 규제는 한계를 드러냄
 - 현재 우리나라는 법률에서 규정하고 있는 내용만을 허용하는 포지티브(positive) 규제 방식을 채택하고 있음

- 이러한 규제는 사회변화가 빠르지 않고 예측 가능한 상황에서 정부의 강한 통제 하에 시장이 성장하는 정부주도형 성장모델에는 적합하나, 변화의 속도가 빠른 ICT 분야에서는 새로운 사업 모델을 시도할 기회조차 갖지 못하게 되는 등 성장의 걸림돌이 됨
 - 포지티브 규제의 한계를 극복하고자 규제샌드박스제도 등을 도입하였지만, 현행 규제샌드박스 또한 여러 한계를 갖고 있어 인터넷 산업의 지속가능한 성장에 적합하지 않다고 보는 견해가 많음(한국행정학회 정부미래연구회·서울대 지능정보사회 정책연구센터, 2021)
- 인터넷이 국가의 경계를 넘어 연결망을 구축하는 만큼 국내 플랫폼 산업은 해외 기업들과의 직접적인 경쟁이 필수지만, 국내 기업들에만 적용되는 경직된 규제는 글로벌 경쟁력의 방해요소가 됨
- 이미 우리나라는 시대의 변화를 따라가지 못하고 국제 정세와 반대되는 갈라 파고스 규제의 사례를 확인한 바 있음(한국인터넷기업협회, 2022)
 - 국내 시장에 활발하게 참여하는 해외 사업자에 있어 국가의 범위 내에서 작동하는 기존 규제는 무력하며, 해외 사업자를 규제 대상에 포함하는 새로운 규제방식의 도입이 요구됨
- 플랫폼 산업의 성장에 있어 발전된 기술은 핵심적인 요소이며, 규제 입안자 및 집행자보다 시장행위자가 기술에 대한 전문성이 월등함
- 디지털 환경에서 경제구조가 더욱 복잡해지면서 정부가 가진 규제역량 및 정보 취득 능력의 한계가 드러나고, 규제의 권한을 민간과 배분할 필요가 발생함(이성엽, 2021)
 - 민간 주도 기술 발전을 통해 시장 확장과 산업 발전이 이루어질 경우, 기술 안전도에 따른 소비자 선택 차이가 나타나므로 시장 행위자 스스로 리스크를

관리할 유인이 커짐

- 정보 비대칭성으로 인해 공적 주체가 규제를 설계하고 집행한다면 상대적으로 많은 규제 비용이 소모되므로, 기술과 산업에 대한 전문성을 갖춘 시장 행위자가 적절한 규제 집행의 수단을 선택한다면 규제 실효성을 높일 수 있을 것

자율규제는 어떻게 구분되는가?

- 자율규제 모형은 기본적으로 민간 사업자 혹은 사업자단체가 규제의 주체가 되며, 완벽하게 민간 영역이 스스로 규율을 만들어 준수하는 형태부터 정부가 자율규제의 틀이나 내용에 개입하는 형태까지 다양함
- 정부의 개입도 자율규제의 틀을 마련해주는 수준에서부터 그 내용에 대해 정부의 참여가 강제되는 비교적 강제력이 높은 형태까지, 정부의 개입 강도와 방식을 기준으로 유형화 가능
 - 일반적으로 정부가 개입하기 전 민간이 스스로 규약을 만들어 스스로를 규제하는 민간 자율규제, 민간에 의해 자율규제가 이루어지지만 정부의 허가나 승인을 받도록 하는 부분 자율규제, 민간이 스스로 규제를 형성하지만 이를 위반할 시 법적 규제를 강제하는 법적 자율규제로 구분할 수 있음
 - 정부 규범 제정 개입 정도에 따라 자발적 자율규제, 명령적 자율규제, 승인적 자율규제, 강제적 자율규제의 네 가지로 구분하기도 함

〈표 1-1〉 규범 제정 개입 정도에 따른 자율규제의 유형

구분	특징	자율성
자발적 자율규제 (voluntary self-regulation)	- 국가의 직접 또는 간접적 개입 없음	높음
명령적 자율규제 (mandated self-regulation)	- 국가가 일정 범위를 지정, 범위 내에서 규제를 만들고 집행하도록 요청받는 형태	보통
승인적 자율규제 (sanctioned self-regulation)	- 사업자들이 스스로 규제의 기본 구조 및 상세 규정을 만들지만 국가가 최종 승인하는 형태	보통
강제적 자율규제 (enforced self-regulation)	- 사업자들이 스스로 규제를 만들지만, 규제에 강한 강제력이 발생하고 추후 국가가 법규상 규제를 행할 수 있음	낮음

*출처: Julia Black(1996) Constitutionalizing Self-Regulation, The Modern Law Review, 59(1), 27

자율규제를 누가 주도할 것인가?

- 앞서 살펴본 바와 같이 자율규제는 의미가 다의적이며 규제당국과 기업, 이용자가 얼마나 관여하는가에 따라 다른 양상을 보임
 - 규제당국의 경우 자율규제를 ‘민관협의를 통한 원격통제’로 인식하고 있으나, 기업의 입장에서는 ‘사업자 혹은 사업자 집단이 시장의 투명성·신뢰성 등을 확보하기 위해 자정 노력을 기울이는 것’으로 자율규제를 해석함(김민호, 2022)
- 정부의 개입을 전제로 하는 자율규제 방식을 공동규제(co-regulation) 혹은 규제된 자율규제(regulated self-regulation)라고 개념화하는데, 이는 규제의 단계별로 공적 주체와 시장 행위자가 역할을 분담하는 방식의 자율 규제임

- 공동규제는 전통적으로 정부의 역할이었던 규제 영역에 민간이 적극 참여하고 정부는 이를 지원함으로써 규제의 합리성, 효율성, 수용성 등을 높이는 방식임 (이성엽, 2021)
- 일반적으로 자율규제의 유형 중, 자발적 자율규제를 제외한 유형을 공동규제로 보고 있으며, 정부의 개입 방식과 정도에 따라 유형화 가능
- 공동규제도 자율규제의 일환이라는 점에서 규제의 행위자를 민간으로 전환한다는 의미가 있지만, 강압적 자율규제처럼 명목상 자율규제 형식만 취하고 실제로는 또 다른 형태의 정부규제가 될 가능성이 있음(김민호, 2022)

〈표 1-2〉 공동규제의 유형 및 특징

구분	특징	정부 역할	강제성
강제적 자율규제 (mandated self-regulation)	- 법령에 의해 강제된 자율규제 형태 - 정부의 지시·명령에 의해 사업자가 타율적으로 도입한 자율규제	- 규제의 실질적 주체 - 명목상 자율규제	높음
협상적 자율규제 (negotiated self-regulation)	- 민간이 정부, 소비자단체 등과 협상을 통해 규제 기준과 내용을 결정 - 규제 당국의 감시와 감독에 대한 자발적 수용	- 협상의 주요 참여자 - 감시와 감독	보통
협동적 자율규제 (cooperated self-regulation)	- 소비자대표, 공익대표, 정부 대표, 외부 전문가 등을 참여시켜 규제 기준, 내용 등을 결정 - 규제 당국의 개입 정도에 따라 강제적 자율규제로의 변질 우려 높음	- 의사결정에 직접 참여	유동적

*출처: 김민호(2002)의 내용을 참고하여 재구성.

- 기업이 자체적으로 행위기준을 마련하여 이행하는 순수 자율규제*는 시장에서 발생한 문제를 더 정확하게 반영하는 방식으로 이해되기도 함

- 사업자 자체에서 전문가들을 참여시켜 자율규제기구를 설치·운영하는 경우가 이 유형에 해당하며, 외부의 간섭 없이 자유의지로 이행되는 만큼 현장에서 필요로 하는 내용을 즉각적으로 도입·집행이 용이하다는 장점이 있음
- 다만 투명성과 공정성을 담보하기 어려우며(이성엽, 2021)와 규제당국의 면책 또는 인센티브와 같은 유인이 존재하지 않는 자율규제의 실효성에 대한 우려가 존재함(김민호, 2022)

* 우아한형제들의 이용사업자와의 상생협약, 당근마켓 프라이버시 및 이용자보호위원회 등

- 이용자가 증가할수록 힘을 갖게 되는 플랫폼 기업의 특성상 이용자의 반응에 민감하게 반응할 유인이 크며, 따라서 정부의 강제보다 이용자의 반응에 따른 자생의 노력이 더 바람직한 방향일 수 있음
 - 인터넷 환경에서는 이용자의 평가가 더 직접적으로 이루어지며, 자체적으로 문제를 파악하고 주도적으로 개선해 나가는 체계를 구축하여 정부가 규율하기에 앞서 민첩하게 개선안을 제시하는 것이 가능함

제언

- 플랫폼산업은 경직적이고 국가의 테두리 내에서만 집행되는 공적규제의 대안으로 자율규제를 도입하기에 적합한 특성을 지님
 - ICT 분야의 빠른 변화는 경직적인 공적 규제를 통해 포괄하기 어려우며, 자율 규제를 활용할 경우 유연한 대처가 가능함
 - 인터넷을 기반으로 하는 산업은 국가 경계를 초월하여 역외사업자에 법적 강제력을 확보하기 어려워 기존의 규제는 국내 사업자를 제약함

- 또한 첨단 기술을 기반으로 발전된 인터넷 산업에서 기술에 대한 전문성의 격차가 커 상대적으로 전문성이 높은 사업자 및 전문가집단이 더 나은 해법을 제시할 수 있음

- 자율규제는 다양한 유형으로 존재하고 각 산업이 처한 상황과 성격에 따라 유연하게 적용할 수 있는 만큼, 기존에 이미 도입되어있는 자율규제의 형식을 그대로 차용하기보다는 인터넷산업이 가진 빠른 속도와 글로벌화 수준, 전문성 등이 고려된 새로운 모델이 필요함

- 다만 진정한 의미의 자율규제는 사업자 스스로가 자정의 노력을 기울이는 것이며, 결국 제대로 자율규제를 구현하기 위해 규제를 만들고 운영하는 주체를 민간에 이양하는 것을 목표로 설정할 필요가 있음

- 현 정부가 자율규제의 방점을 어디에 어떻게 찍는지에 따라 향후 인터넷 산업의 향방이 결정될 것이며, 이에 앞서 다양한 논의를 통해 더 바람직한 구성안을 마련해야 할 시점임

참고문헌

- 김민호. (2022). 윤석열 정부의 ICT 자율규제 의미와 전망. *KISO 저널*, 47호, 6-10.
- 이성엽. (2021). [시시비비] 자율규제, 정부규제, 그리고 공동규제. *아시아경제*, 2021.11.18.일자. <https://www.asiae.co.kr/article/2021111713474604898>
- 최성락 이해영·서재호. (2007). 한국 자율규제의 특성에 관한 연구: 자율규제 유형화를 중심으로. *한국공공관리학회보*, 21(4), 73-96.
- 최유. (2008). *시장자율규제와 행정지도의 관계에 관한 연구*. 한국법제연구원.
- 최철호. (2010). 행정법상의 자율규제의 입법형태에 관한 연구. *법학논총*, 23, 353-372.
- 한국인터넷기업협회. (2022). 한국의 갈라파고스 규제(I): 기존 규제와 신산업의 갈등. *디지털경제연구소 이슈페이퍼 22-5호*.
- 한국행정학회 정부의미래연구회·서울대 지능정보사회 정책연구센터 (2021). *스마트시티의 미래 2030*. 서울: 윤성사.
- Baldwin, R., Cave, M. and Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press, Oxford.
- Julia Black. (1996). Constitutionalizing Self-Regulation. *The Modern Law Review*, 59(1), 24-55.

ISSUE

02

플랫폼 산업의 특성에
따른 합리적 규제정책
추진방안

고려대학교 행정전문대학원 계인국 교수
(bingbing77@korea.ac.kr)

요 약

- 본 연구는 그간 플랫폼 산업에 대한 이해를 통해 현재 규제 방식의 문제점과 향후 합리적인 규제정책의 추진방안이 무엇인지 논의함
 - 그간 플랫폼에 대한 규제는 변화하는 시장 환경이나 플랫폼이 구축하는 디지털 생태계의 새로운 활동 규칙을 담아내지 못한 채, 과거의 관점으로만 다뤄졌으며 이로 인해 규제의 개별적 타당성이나 실효성에서 상당한 문제점을 내포하고 있음
- 플랫폼은 개념을 일의적으로 정의하기 어렵고 그 유형이 매우 다양하며 플랫폼 간 상호작용 및 융합으로 대상을 특정하는데 어려움이 있을 뿐만 아니라, 국내외 법(안)에서는 법의 목적이나 소관부처에 따라 다소 상이하게 개념 정의가 되고 있어 규제의 명확성을 저해함
- 또한 플랫폼은 그 특성을 경쟁친화적으로도 해석할 수 있고, 경쟁저해적으로도 해석할 수 있으므로 일반적인 차원에서의 규제 접근은 부적절하고, 플랫폼 시장의 탈영토적 특성으로 인하여 일반적 차원의 규제 접근이 불합리한 결과를 낳을 수 있음
- 따라서 디지털 전환기 플랫폼 규제는 디지털 플랫폼의 복잡한 특성을 충분히 파악하고 기존 산업구조와 다른 혁신을 기반으로 한 디지털 생태계 구축을 어떤 식으로 지향할 것인지 충분히 고려하여 설계되어야 하며 일반적 차원에서의 규제범위를 지속적으로 확대할 수 있는 여지를 둔 채 사전적 규제 수단을 투입하는 것은 재고되어야 함
- 이에, 규제 필요성에 대한 실증적 검토, 규제 대상 및 대상행위 등의 확정과 그 요건의 설정, 규제 수단의 실효성과 비례성 파악 등이 충분히 진전되어야 하며, 플랫폼 시장을 무규제 영역으로 남겨두는 것이 아니라 자율규제를 통한 플랫폼 시장 기능 합리화가 필요함

배경

- 초국가적 거대 플랫폼 기업의 경쟁저해적 행위로 인한 문제가 지속적으로 제기되고 있으며 기존의 규제가 거대 플랫폼 기업을 통제하기에 충분하지 않다는 문제의식은 어느 정도 공감대를 형성하고 있음
- 플랫폼에 대한 규제를 지지하는 대표적인 견해는 약탈적 가격책정을 통한 네트워크 효과와 규모의 경제 달성, 데이터의 활용을 통한 소비자 고착효과, 상·하방 시장의 수직적 결합, 시장지배력 전이 및 수직적 제한, 잠재적 경쟁자에 대한 선제적 기업 인수 및 합병의 문제를 들고 있음
- 반면, 이러한 플랫폼 규제 주장 역시 개별적 타당성이나 실효성에 있어서는 상당한 문제점을 안고 있으며 특히 플랫폼이 구축해가는 디지털 생태계의 새로운 활동규칙을 적절히 담아내기에는 과거의 관점에 입각하고 있다는 비판을 받기도 함
- 뿐만 아니라 해외의 각종 플랫폼 규제법안들은 규제대상에 있어 매우 제한적으로 지정플랫폼의 요건을 정해두고 있으며 특히 지정플랫폼의 범위가 과도하게 확대되지 않기 위한 구체적인 장치를 마련하고 있음(예를 들어, 미국 SOE법안의 “covered platform”, EU DSA의 “very large online platforms”)
- 국내의 각종 플랫폼 규제법안들은 초국가적 거대 플랫폼 기업에 대한 규제 논의를 이어받아 플랫폼 규제를 시도하고 있으나 플랫폼의 정의나 특성, 영향력 판단기준, 이를 통한 규제대상 플랫폼의 지정 및 그 지정기준에

대해 충분한 고려를 하고 있는지 우려스러운 상황임

- 따라서 본 연구에서는 플랫폼 정의의 한계, 플랫폼 시장의 특성, 현 규제 방식의 문제점 등 플랫폼 산업 특성에 맞는 합리적 규제 정책 추진 방안이 무엇인지 논의하고자 함

플랫폼 정의의 한계

- 규제를 신설하거나 강화하기 위해서는 먼저 규제 대상이 파악되어야 하고, 이어 규제의 필요성이나 실현가능성이 고려되어야 하지만, 플랫폼 규제의 경우 그 대상이 되는 플랫폼의 개념을 일의적으로 정의하기 어렵고 그 유형이 매우 다양하며 플랫폼 간 다시 상호작용과 융합으로 인하여 대상 특정의 어려움이 있음
- 특정 플랫폼 기업을 규제 대상으로 하기 위하여 플랫폼을 정의하는 경우 충분한 실증적 근거에 기반한 규제필요성이 요구되며 또한 해당 범위의 확대를 막기 위한 엄격한 개념정의를 필요.
- 국내외 법(안)의 플랫폼 개념은 법의 목적이나 소관부처에 따라 다소 다르게 정의되고 있으며, 따라서 매우 포괄적인 개념정의에서부터 한정적인 정의 또는 플랫폼의 정의 대신 플랫폼을 활용하는 서비스만을 정의하는 경우도 있음
- 특히 국내 법안들은 플랫폼에 대해 다소 모호한 정의 규정을 두고 있으며

규제 대상이 되는 플랫폼 기업의 기준에 대해서도 기본권제한적 입법임에도 불구하고 추상적인 기준만을 둔 채 시행령에 위임하고 있어 명확성을 더욱 해치고 있음

플랫폼 시장의 특성

- 플랫폼의 특성은 일반적인 차원에서는 경쟁친화적으로 해석될 수도 있고 경쟁저해적으로 해석될 수도 있으므로 규제정책의 설계 역시 일반적인 차원에서 이뤄지는 것은 현 시점에서는 적절하지 않음
 - 종래 플랫폼 시장은 진입장벽이 상대적으로 낮아 신속하게 서비스가 이동될 수 있으며 시장점유율의 변동이 유동적이며 시장지배력이 형성되기 어렵거나 지배력 전환이 일어나는 것으로 이해되었음
 - 또한 플랫폼 시장은 이용자가 동시에 여러 중개자로부터 서비스나 상품을 제공 받는 멀티호밍적 특성을 가지며 이로 인해 수요탄력성이 강화되어 결과적으로 시장지배력 형성을 어렵게 함
 - 반면 플랫폼의 네트워크 외부효과는 플랫폼 시장에서의 진입장벽을 다시금 강화시키고 시장지배력을 공고히 할 우려를 가져오기도 함. 특히 규모의 경제와 범위의 경제가 결합되는 디지털 플랫폼에서 임계규모에 선착한 플랫폼이 독점적 지위를 가질 우려도 있음
- 또한 플랫폼은 이른바 클러스터 시장으로 그 매개대상이 전 산업에 대해 나타남으로써 영역포괄적 성격을 가지므로 일반적 차원의 규제를 시도하는 경우 소관부처를 확정하기 어려움

- 나아가 플랫폼 시장은 글로벌 경쟁이 일어나는 전형적인 탈영토적 특성으로 인해 일반적 차원의 규제가 불합리한 결과를 가져올 우려가 있고 규제가 일반적·추상적 성격을 가질수록 규제 실효성이 오히려 낮아질 가능성이 높음
- 이러한 플랫폼의 특성을 고려할 때 일반적 차원에서 플랫폼을 규제하려는 전략은 물론 이와 반대로 플랫폼에 대한 무규제를 주장하는 것 모두 올바른 방향이라고 보기 어려우며, 보다 합리적인 규제전략이 요구됨

디지털 전환기 플랫폼 규제 정책

- 최근 신산업으로 지칭되곤 하는 각종 디지털 기술 응용 산업들이 새로운 생태계를 형성해가는 과정에서 핵심적인 역할을 수행하는 것은 플랫폼이며, 이러한 점에서 디지털 경제 및 디지털 전환에서의 혁신산업은 플랫폼과 긴밀하게 연계되어 있음
- 디지털 전환기의 혁신산업은 급격한 변화와 높은 발전률, 강력한 사회적 영향력, 불확실성, 불연속적 발전 등을 특징으로 하며 혁신산업 등장 초기에 그 성패를 예측하기가 매우 어려움. 마찬가지로 혁신산업 등장 초기에 일반적 차원의 규제는 불필요한 규제가 되거나 실효성 없는 규제가 될 가능성이 상당히 높음
- 디지털 플랫폼은 그 유형이나 내용의 다양성 및 세부적 차이가 더욱 심화되고 있으며 동일 혹은 유사 기술 또는 산업이라 하여도 전개양상이 전혀

다르게 나타나고 있음

- 예측가능성이 현저히 낮은 혁신산업이면서 동시에 매우 다양한 유형과 내용을 가진 플랫폼 시장에 대해 현 시점에 발생하는 모든 문제를 완전 무결하게 해소하겠다는 것은 “규제육구”* 에 지나지 않음

* “규제육구”란, 신산업 또는 신기술 등 초기 상황부터 발생가능한 실제적 및 가상적 문제까지 상정하여 사전에 완전무결하게 해결하려는 규제당국의 성향을 표현하는 것으로, 규제육구는 과거의 경험이나 기준으로 무리하게 신산업을 규제하게 되어 실효성 없는 장식적 규제로 이어지게 되고 단순 수치나 산술적 기준만으로 규제여부를 정하는 획일규제가 됨.

- 디지털 플랫폼 규제는 디지털 플랫폼의 복잡한 특성을 충분히 파악하여야 할 뿐만 아니라 기존의 산업구조를 넘어 플랫폼이 가져오는 혁신과 디지털 생태계의 구축을 어떻게 지향할 지를 아울러 고려해야 함
- 나아가 개별 플랫폼이 시장 및 사회에 미치는 영향력에 일정한 법적 책임을 인정하고 규제하기 위해서는 세부적인 사업 내용이나 거래 기준과 규모, 거래 방식과 관여도 등 다양한 요소들이 보다 세심하게 고려될 필요가 있음
- 이러한 점을 감안할 때 플랫폼에 대해 일반적인 차원에서 규제범위를 지속적으로 확대할 여지를 둔 채 사전적인 규제수단을 투입하는 것은 재고될 필요가 있음

플랫폼 규제법안의 문제 예시

온라인 플랫폼 이용자 보호에 관한 법률(안)

- 해외 주요 플랫폼 규제법안은 소위 빅테크 기업을 지정플랫폼으로 특정하여 규제대상으로 삼고 있으며 그 요건을 정함에 있어 플랫폼의 다양한 특성을 반영하여 구체적으로 정하고 있고 특히 지정플랫폼의 과도한 확대를 경계하고 있음
- 그러나 온라인 플랫폼 이용자 보호에 관한 법률(안)은 적용사업자를 매출액, 거래금액, 이용자 수 등을 언급하고 대통령령에 위임하고 있어 명확한 요건을 알기 어려우며 플랫폼 시장이 가지는 신속한 이동성 등의 특성을 충분히 고려하고 있다고 보기 어려움
- 또한 다른 법률과의 관계에 대해 온라인 플랫폼 이용자 보호에 관한 법률이 특별법으로서 우선 적용됨을 밝히고 있으나, 전기통신사업법이나 공정거래법이 규율하는 행위에 대해 중복규제를 취하고 있음
- 지정플랫폼 요건이 모호하고 자의적으로 넓게 해석될 여지가 있는 반면 투입되는 규제수단으로서 사전 통지의무(법안 제8조)나 기준공개의무(법안 제11조) 등은 상당히 강력한 수준임. 특히 이러한 규제수단은 오히려 중소 플랫폼 기업을 대형 플랫폼에 잠식시킬 가능성이 매우 높음
- 기존 경쟁법에 의한 규제 또는 경쟁법의 현대화를 통한 규제를 넘어, 사전 규제로서 플랫폼 규제를 플랫폼 시장에 일반적으로 실시하여야 할 실증적

자료가 충분하다고 보기 어려움

전자상거래법

- 전자상거래법은 온라인 플랫폼에 대한 정의규정을 두고 있으나 문언상의 의미가 매우 추상적이고 모호하여 온라인 플랫폼의 내용이나 유형을 구별하기 어렵고 당연히 규제 대상의 확정에도 문제가 됨
- 다양한 플랫폼의 유형에 부합하기 어려운 규제수단이 예정되어 있음. 예를 들어 신고의무(법안 제6조)나 투명성 확보조치(법안 제16조), 맞춤형 광고의무(법안 제18조) 등이 정보교환을 매개하는 서비스를 제공하는 플랫폼 운영사업자(법안 제2항 제5호 가목 후반)에도 준용되고 있어 거래와 정보교환 간의 차이점을 구별하지 못하고 있음

제언: 대안의 모색

- 규제대상 선정에 대한 정책적, 법리적 개선이 요구됨. 실증적 근거에 따라 어떤 유형 또는 어떤 요건에 따라 지정플랫폼을 규제할 것인지에 대해 플랫폼의 특성을 충분히 고려하여 정할 필요가 있음
- 플랫폼의 특성을 일면적으로 긍정적 혹은 부정적이라고만 판단하는 것이 아니라 어떤 플랫폼의 어떠한 행위가 사회적 상관관계 속에서 문제상황을 발생시키며 이 경우에도 규제필요성이 곧바로 인정되는지에 대한 숙고가 필요함

- 플랫폼의 정의가 불분명하고 그 유형이 매우 다양하며 문제 발생 지점을 일반적으로 포착하기 어려운 현 시점에서 넓은 범위에 대한 사전적이고 일반적인 플랫폼 규제는 실효성도 타당성도 인정되기 어려움
- 이미 여러 가지 문제점을 노출하고 있는 플랫폼 규제법안을 현 시점에서 무리하게 시도하는 것보다 선제적인 논의사항, 즉 규제필요성에 대한 실증적 검토, 규제대상 및 대상행위 등의 확정과 그 요건의 설정, 규제수단의 실효성과 비례성 파악 등이 충분히 진전되어야 함
- 동시에 플랫폼 시장을 무규제의 영역으로 남겨두는 것이 아니라 자율규제를 통해 위의 논의사항 등을 보다 구체적으로 분석하고 자기집행을 통해 규제필요성과 가능성 및 플랫폼 시장의 기능합리화를 추구하여야 함

참고문헌

- 계인국. (2022). 디지털 플랫폼 서비스 규제의 공법적 모델- 생존배려로서 디지털 플랫폼의 이해 -. *고려법학*, 제104호, 49-80.
- _____. (2021). 지능정보기술 규제의 현황과 법학적 도전 - 규제정책에 대한 비판적 논의 -. *경제규제와 법*, 제14권 제1호, 57-77.
- 김세준. (2021). 전자상거래법 전부개정안의 몇 가지 쟁점에 대한 검토 - 온라인 플랫폼 운영 사업자를 중심으로 -. *소비자법연구*, 제7권 특별호, 9-32.
- 김현경. (2021). 온라인 플랫폼 규제법안에 대한 비판적 고찰. *선진상사법률연구*, 제94호, 137-185.
- 이성엽 외. (2022). *플랫폼의 법과 정책*. 서울: 박영사.
- 이승민. (2021). 온라인 플랫폼에 대한 합리적 규제방안. *행정법연구*, 제64호, 127-156.
- 정혜련. (2021). 전자상거래법의 온라인 플랫폼 상 프로파일링 광고 규제에 관한 소고. *경영법률*, 제31권 제4호, 189-231.
- 최난설현. (2020). 혁신경쟁의 촉진과 플랫폼 단독행위 규제상의 과제 - 시장지배적지위 남용행위규제를 중심으로 -. *경제법연구*, 제19권 제2호, 37-64.

ISSUE

03

해외 자율규제 사례에
비추어 본 온라인
플랫폼 자율규제
방안의 모색

광운대학교 법학부 선지원 교수
(sunji1@kw.ac.kr)

요 약

- 본 연구는 해외에서의 자율규제 경험을 살펴보고, 플랫폼 산업에서 자율규제의 도입을 검토함에 있어 해외 사례와의 비교를 통해 기존의 자율규제 형식을 적용하는 것이 타당한지 검증해 보는 것을 목적으로 함
- 해외의 자율규제 사례들은 나름대로의 배경과 목적 아래 설계된 것으로서, 일정한 장점들을 가지고 있으나, 이들을 그대로 도입하기보다는 우리나라의 플랫폼 시장 현황에 비추어 타당성을 따질 필요가 있음
 - 유럽연합의 공유경제 플랫폼에 대한 공동규제는 규제의 효율성을 높일 수 있으나, 공적 주체와 플랫폼 사이의 실질적인 신뢰 관계 형성이 필수적임
 - 프랑스가 채택한 인터넷권리포럼(Forum des Droit sur L'internet : FDI)과 같은 민관협력 방식의 자율규제 체계는 참여한 정부기관 사이의 거버넌스 갈등 문제를 야기할 수 있을 것으로 보임
 - 미국의 디지털 광고 연합(Digital Advertising Alliance : DAA)의 사례는 특정 목적을 관철하기 위한 자율규제로서 모범적이나, 온라인 플랫폼의 다양성과 복잡성을 고려할 때 그대로 적용하기 어려운 모델임
- 우리나라 플랫폼 산업의 현황과 특징을 고려할 때 자율규제의 효과성이 높을 것으로 판단되나, 다양한 분야에서의 플랫폼화가 이루어졌다는 점을 고려하면 일률적인 모델 적용보다는 각 플랫폼의 성격과 유형에 적합한 자발적인 자율규제를 보장하는 것이 바람직함

배경 및 해외 사례 검토의 필요성

- 지난 2020년 이후 온라인 플랫폼을 통한 중개 거래의 공정성 및 이용자 보호를 위한 명목에서의 온라인 플랫폼 규제 법안들이 다수 발의된 바 있으나, 해당 법안들은 사회적인 논의 과정을 거쳐 입법이 보류된 상황이며 온라인 플랫폼에 대한 규제 논의는 최근 자율규제의 형식을 우선 도입하는 방향으로 전환하고 있음
- 우리 정부 역시 플랫폼 기반 산업의 각 영역에서 자율규제를 전면적으로 도입하는 한편, 자율규제의 거버넌스 안에서 정부가 일정 부분의 역할을 수행하는 방안에 대한 검토가 이루어지고 있음
- 자율규제는 한 가지의 규정 형식으로 한정하기 어려우며, 매우 다양한 스펙트럼을 갖고 있다고 할 수 있음
 - 조직 형태별로는 피규제자 조직 내부에 독립한 감시기구를 설치하는 방안 혹은 사업자들이 구성하는 협의회를 활용하는 방안이, 실현 방식별로는 자치 규범을 제정하는 방안 혹은 자율 인증 절차를 활용하는 방안이, 규제 대상별로는 사업자 스스로의 행위를 대상으로 하는 형식 또는 각 이해관계 당사자를 수범자로 하는 형식을 찾을 수 있음
- 자율규제의 성공적인 안착을 위해서는 먼저 규제의 필요성에 대한 시장 상황에 대한 객관적인 평가가 이루어져야 하며, 규제의 영역별로, 관련 쟁점별로 자율규제가 타당한 것인지, 타당하다면 어떤 자율규제의 모델이 적합한 것인지에 대한 검토를 선행해야 할 것임

- 이미 국내외의 다양한 산업 영역에서 상이한 형태의 자율규제 모델을 실행한 바 있으므로, 그러한 경험들을 검토함으로써 온라인 플랫폼 서비스에 적합한 자율규제의 방식을 찾을 수 있을 것임
- 자율규제 역시 규제의 한 유형이라는 측면에서 비례의 원칙과 실효성 측면에서의 검토가 필요하므로, 해외의 자율규제 사례들을 살펴봄으로써 우리의 플랫폼 산업 현황에 비추어 적합한 자율규제 모델을 찾기 위한 시사점을 제시하고자 함

해외 자율규제 사례의 검토

유럽연합(EU)

- 유럽연합은 각 분야에서 자율규제의 모델을 제안하고 실천하고 있었으며, 특히 공유경제 플랫폼에 대해 공동규제(Co-Regulation)의 모델을 발전시켜 왔음¹⁾
 - 공동규제는 “법률이 입법 권한에 따라 정한 목표들의 성취를 각 영역에서 승인받은 당사자들(가령 업체들, 사회 구성원들, 비정부기구들 혹은 협회들)에게 맡기는 메커니즘”이라고 정의할 수 있으며²⁾, “규제된 자율규제”라고 표현³⁾ 되기도 함

1) 유럽연합 집행위원회는 기존의 하향식 규제에 대한 대안으로서, 특히 Uber와 같은 공유경제 플랫폼에 대해 플랫폼 자체가 독립체로서 중개 기능의 조건을 결정하고 서비스 제공자와 소비자의 행위 기준을 정하는 방식을 제안한 바 있음(Commission Communication on Online Platforms and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe, COM (2016) 288 final, 2.)

2) Interinstitutional Agreement on Better Law-Making (2003) OJ C 321, para. 18.

3) Wolfgang Hoffmann-Riem (1993), Verwaltungsrechtsreform – Ansätze am Beispiel

- 규제를 위한 협의체에 민간 부문과 공적 주체가 함께 참여하는 형태가 아니라, 규제의 집행 단계를 분담한다는 점에서 협의체형의 협력적 규제와 개념적으로 구분할 필요가 있음
 - 즉, 공적인 목적 달성을 위해 공적인 규범을 준거로 하되, 규제권자들이 플랫폼 내부의 행위에 대해 어둡다는 점을 고려하여 규범의 준수에 대한 감독과 집행 권한을 플랫폼에 부여하는 형식임
 - 공동규제 모델에서는 관련 행위들에 대하여 풍부한 정보를 가지고 있는 플랫폼이 규제 집행에 협조함으로써 규제 목적을 효과적으로 달성할 수 있을 뿐만 아니라, 규제의 실행에 플랫폼이 가지고 있는 혁신기술을 적용함으로써 규제의 효율성을 높일 수 있음*
 - * 예컨대 공유숙박과 관련한 공적 규범들을 관철하기 위해, 플랫폼이 자체적으로 보유하고 있는 자동 제한 시스템, 관련 정보의 공개를 통한 불법 영업에 대한 조치 체계, 호스트에 대한 안전규칙 자동 고시 시스템 등을 활용할 수 있음
 - 그러나 공동규제의 절차에는 대형 플랫폼이 소형 플랫폼보다 쉽게 참여할 수 있으므로 경쟁 문제가 부각될 수 있으며, 공적 주체와 플랫폼 사이의 실질적인 신뢰 관계가 형성되지 않는 경우 실현이 곤란하다는 문제가 있음
- 유럽에서의 공유경제 플랫폼에 대한 공동규제는 공적 주체(주로 지방자치단체)와 플랫폼의 공고한 파트너십에 기반하여 이루어지는 것으로 보이며, 플랫폼이 규율 집행을 대행하기 위한 근거가 필요할 것으로 보임
 - 우리나라에서 이를 일률적으로 도입하기보다는 자율규제의 정신을 유지하면서도 유럽과 같은 방식의 공동규제가 적합한 플랫폼 서비스를 찾아나가는 노력을 선행하는 것이 우선되어야 할 것임

des Umweltschutzes, in Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts - Grundfragen, 115, 140.

프랑스

- 프랑스는 인터넷상의 행위와 관련하여 기업, 이용자 및 정부 대표가 참여하는 민관협력 방식의 자율규제 기구인 인터넷권리포럼(Forum des Droit sur L'internet : FDI)을 운영한 바 있음
 - 인터넷에서의 권리와 자유를 확보하기 위한 목적으로 2001년에 설립되었으며, 민간 행위자의 자율규제 및 다양한 공적 주체의 규제를 서로 공존시키기 위한 목적을 표방함
 - 인터넷 행위자들에 대한 권고안 발표를 통해 네트워크와 관련한 법적·사회적 문제에 대해 이용자, 기업 및 공적주체 사이의 협의를 통해 관련 정책을 권고하는 한편, e-commerce, 보건 및 아동 보호에 대한 연구활동 수행
 - 인터넷 사이트를 통해 법제와 실무에 대한 정보 및 실행 지침을 제공하는 한편, 네트워크 관련 문제에 대해 토론회를 조직하고, 공론 형성 기능 수행
 - 인터넷 사용과 관련하여 기술적인 문제(연결 장애 등) 및 공공질서상의 문제(아동 음란물, 광고 관련 분쟁)를 제외한 기업과 이용자 혹은 개별 이용자 사이의 분쟁에 대해 조정 기능 수행
 - 2010년 12월 7일자로 프랑스 정부의 예산 지원 중단에 따라 해체하였으며, 정부 부처 간의 갈등이 예산 지원 중단의 이유로 관측됨⁴⁾
- 플랫폼 서비스 영역이 다양한 규제 쟁점을 내포하고 있다는 점에서(공정거래, 인터넷 이용자 보호, 콘텐츠 문제 등) 거버넌스의 갈등은 우리나라에 해당 모델을 도입할 경우에도 나타날 수 있는 위험성이 있음

4) Le Forum des droits sur l'internet est dissous, Communiqué de presse du FDI le 7 décembre 2010.

- 플랫폼 시장의 다양성과 복잡성을 고려할 때, 상이한 서비스 영역과 방식을 갖고 있는 플랫폼 기업들 상호 간 또는 플랫폼 기업들과 기타 이해관계 당사자들 사이의 협의가 원활히 이루어질 수 있을지 의문임

미국

- 미국에서는 디지털 광고와 관련한 개인정보보호 기준을 정립하고 집행하는 역할을 하는 디지털 광고 연합(Digital Advertising Alliance : DAA)의 활동을 자율규제의 사례로 꼽을 수 있음⁵⁾

- AAF(The American Advertising Federation), ANA(Association of National Advertisers), BBB(Better Business Bureau), DMA(Data&Marketing Association), IAB(Interactive Advertising Bureau), NAI(Network Advertising Initiative) 등의 단체들이 DAA를 구성
- DAA는 디지털 광고에 대해 업계가 준수할 수 있는 개인정보 보호 원칙, 투명성 제고 및 모니터링과 관련한 각종 자율규제 원칙 및 이를 관철하기 위한 실무 가이드라인* 을 제정하여 공포함

* 정치 광고의 투명성과 책임성에 대한 DAA 원칙(- Application of the DAA Principles of Transparency & Accountability to Political Advertising), 투명성 및 데이터 이용 교차 디바이스에 대한 DAA 원칙(Application of the DAA Principles of Transparency and Control to Data Used Across Devices), 모바일 환경에서의 자율규제 원칙(Application of Self-Regulatory Principles to the Mobile Environment), 멀티 사이트 데이터에 대한 자율규제 원칙(Self-Regulatory Principles for Multi-Site Data), 온라인 행태 광고에 대한 자율규제원칙(Self-Regulatory Principles for Online Behavioral Advertising) 등

5) DigitalAdvertisingAlliance.org <<https://digitaladvertisingalliance.org>>

- 산업 분야 자율규제 실행단체인 “BBB National Programs(BBBNP)” 및 “전국광고자협회(Association of National Advertisers : ANA)” 가 DAA의 자율규제원칙을 실행하기 위한 협업을 수행
 - DAA의 원칙을 준수하는 경우, 웹사이트에 게재되는 인터넷 광고에 파란색 삼각형 모양인 AdChoices 아이콘을 표출시켜 이를 표시함
- DAA 모델의 경우 단일한 목적(광고 콘텐츠의 건전성 유지)을 위한 자율규제 체제로서는 적합하나, 온라인 플랫폼을 둘러싼 다양한 이해관계와 갈등을 해결하기 위한 기능을 기대하기는 어려움
- * 플랫폼에서의 배너광고의 표출 원칙 등 한정적인 부분에 대하여 도입을 검토할 수 있을 것임

종합분석 및 시사점

- 해외의 자율규제 사례들은 각 산업 영역의 특징과 해당 법제의 규제 환경에 맞추어 특유의 목적을 가지고 실현 가능성 및 효율성을 고려하여 설계된 것이라는 점을 주목할 필요가 있음
- 대부분의 자율규제 체계들은 특정 산업 영역 전반을 규율하는 것이 아니라 일정한 규제 목적을 실현하기 위한 것이며, 해당 산업 영역이 복잡성을 내포하는 경우 자율규제 체계 내에서 갈등이 발생할 가능성이 있음
- 자율규제 도입을 위한 관점에서 우리나라 플랫폼 산업의 현황과 특징을 고려하여, 각 플랫폼의 성격과 유형에 적합한 자발적인 자율규제를 보장해야 할 것임

- 플랫폼 산업 분야에서 상당한 정도의 경쟁이 이루어지고 있다는 점으로 미루어 자율규제의 효과성은 높을 것으로 판단할 수 있음
 - 다양한 분야에서의 플랫폼화가 동시에 진행되고 있다는 점에 비추어 정보 비대칭과 일률적인 모델 적용의 어려움을 고려해야 하며, 해당 영역의 특징을 고려한 개별적인 모델 형성 필요하다는 점을 알 수 있음
 - 디지털 플랫폼 시장이 미래의 경쟁력 있는 성장 동력으로 작용할 수 있다는 점과 아직까지 뚜렷한 리스크가 발생하지 않고 있다는 점 역시 고려할 필요 있음
- 자율규제는 완결되고 고정된 개념이 아니라, 지속적으로 진행하며 변화하는 움직임이라는 점을 유념할 필요가 있으며, 온라인 플랫폼 산업을 하나의 현상으로 보고 일률적인 자율규제의 거버넌스를 관철하려는 시도는 바람직하지 않음
 - 자율규제의 장점은 해당 업역과 시장 상황에 대해 가장 정확한 정보를 가지고 있는 시장행위자 스스로가 규제 방식을 선택하고 실천할 때 나올 수 있다는 점에서, 일률적인 자율규제의 방식을 공적 주체가 개입하여 도입하는 것은 그 취지와 달리 오히려 자율규제의 효과성을 몰각시킬 우려가 있음
 - 일정한 구조와 방향성을 공적 주체가 설계한 후, 시장 행위자에게 특정한 자율규제 체계에의 편입 또는 특정 방식의 자율규제 방법의 실행을 요구하는 것은 기존 하향식 규제의 연장선이라고 할 수 있음

- 시장의 상황과 시장 참여자들의 이해관계를 면밀히 고려하여 업종별 혹은 규제 쟁점별로 적합한 형태의 자율규제를 채택할 수 있도록 보장함으로써 자율규제의 역량을 서서히 키워가는 과정이 필요함
- 국내외에서의 자율규제 경험을 면밀히 검토하여, 각 유형별 장단점을 파악하고, 우리의 플랫폼 시장 현황에 적합한 자율규제의 모델을 신중하게 구성해 나가야 할 것임

참고문헌

Commission Communication on Online Platforms and the Digital Single Market, Opportunities and Challenges for Europe, COM (2016) 288 final, 2.

Interinstitutional Agreement on Better Law-Making (2003) OJ C 321, para. 18.

Le Forum des droits sur l'internet est dissous, Communiqué de presse du FDI le 7 décembre 2010.

Hoffmann-Riem, W. (1993). Verwaltungsrechtsreform–Ansätze am Beispiel des Umweltschutzes. *Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Nomos, Baden-Baden*, 115-175.

DigitalAdvertisingAlliance.org <<https://digitaladvertisingalliance.org>>

BBB National Programs <<https://bbbprograms.org>>

Association of National Advertisers <<https://www.ana.net>>

ISSUE

04

디지털 전환 시대,
혁신과 규제의
균형점을 찾아서

고려대학교 행정학과 안준모 교수
(joonmo@korea.ac.kr)

요 약

- 본 연구는 기술혁신과 규제 사이의 균형과 공진화 방안을 모색하기 위해서, 기술규제의 영향요인, 디지털 전환 시대에서의 전통적 규제가 가진 구조적 한계 등을 살펴보고 최근 유럽에서 시도되고 있는 대안적 규제디자인에 대해 논함
- 규제와 기술혁신관계는 서로 긍정적 영향을 주기도, 부정적 영향을 주기도 하는 다면적 성격을 띄고 있기 때문에 기업이 느끼는 부담인 규제 준용비용 (compliance cost)를 고려하여 규제를 디자인 하는 것이 필요
- 그러나 디지털 전환이 가속화되면서 기존의 규제 프레임으로 다루기 어려움 용·복합 산업이 생겨나고 있기 때문에 정부가 변화의 양상을 미리 예측하여 규제를 디자인 하는 것은 불가능에 가까움
- 이러한 맥락에서, 디지털 전환처럼 불확실성이 높을 때는 다양한 혁신 주체들이 함께 규제를 디자인 하며 균형점을 찾는 것이 중요한데 유럽 연합이 시범적으로 추진하고 있는 Innovation Deals가 좋은 사례가 될 수 있음
 - Innovation Deals는 기업, 대학, 연구소 등 민간이 주도하고 정부가 함께 참여하여 기술혁신에 제약이 되는 규제요소를 찾아내 개선하거나 새로운 규제를 디자인하여 제안하는 프로그램임
 - Innovation Deals는 기존의 경직된 접근이 아닌 민간 주도로 기술혁신의 불확실성을 최소화 할 수 있는 접점을 찾아나가는 value co-creation적 접근으로서 다양한 이해관계자간의 자율적 의견조정을 이뤄내고 미래 기술적 요소를 현재의 규제 틀로 재단하지 않는다는 이점이 있음

배경 : 기술혁신과 규제

- 통상 규제가 기술혁신(technological innovation)을 저해한다고 알려져 있지만 기술혁신과 규제의 관계는 그렇게 단편적이지 않고 복잡한 관계임
- 규제가 기술혁신을 저해하기도 하지만 때로는 새로운 기술혁신을 촉발하기도 하며, 기술혁신이 새로운 규제도입을 가속화하기도 하는 등 규제와 기술혁신의 관계는 다면적 성격을 띠고 있음
- 예를 들어, 규제는 환경산업의 태동과 녹색기술 개발에 지대한 영향을 미쳤으며(OECD, 1996), 공유경제 플랫폼에 기반한 에어비엔비(AirBnB)의 등장으로 아이슬란드는 세계 최초로 에어비엔비 법을 입법·발효한 바 있음
- 이 같은 규제와 기술혁신의 다면적 복잡성을 고려할 때, 규제가 어떠한 상황에서 기술혁신에 부정적인 영향을 미치게 되는지를 이해하고 규제와 기술혁신의 최적화된 균형점에서 관련 정책이 추진될 수 있도록 할 필요가 있음

규제의 유형과 구조, 디자인

- OECD는 규제를 내용에 따라 경제적 규제, 사회적 규제, 규범적 규제 등으로 구분하고 있는데, 이 같은 규제들은 규제 도입을 통해 얻고자 하는 정책 목표에 해당하는 '인센티브 효과'와 규제를 지키기 위해 기업/개인이

지불해야하는 비용에 해당하는 ‘규제 순응비용’이 동시에 존재 하게 됨

〈표 4-1〉 OECD의 규제 분류

OECD 분류	규제내용	인센티브 효과 (Incentives)	규제 순응비용 (compliance cost)
경제적 규제	반 독점	새로운 기업의 시장진입 촉진 등	시장 지배자들의 혁신투자지지를 저해
사회적 규제	환경보호 준수	친환경적인 제품이나 공정에 대한 기술 개발	높은 기술개발 비용 및 R&D의 실패 위험성
규범적 규제	지식재산권	한시적 독점권 부여	두터운 특허 장벽으로 인한 기술 개발비용 증가

*출처: OECD(2010)

- 이처럼 규제는 양면적 기능을 함께 가지고 있기 때문에 시장에서 기업이 규제를 어떻게 느끼는가는 인센티브 효과와 규제 순응비용 중 어떤 것이 더 큰지에 달려있음
 - 즉, 규제 순응비용이 감당할 수준이며 인센티브 효과가 순응비용을 상회하는지가 중요하고 이에 대한 균형점은 다음과 같은 기술규제 결정요인의 영향을 받음
- 기술규제 결정요인은 엄격성(stringency), 시의 적절성(timing), 유연성(flexibility), 불확실성(uncertainty)으로 분류할 수 있음(Pelkmans and Renda, 2014)
 - 엄격성은 ‘규제 조건을 충족시키기 얼마나 어려운지, 얼마나 많은 비용이 드는지?’에 대한 이슈이며, 시의 적절성은 규제를 준수하기까지 주어진 시간이 부족한지 충분한지에 대한 이슈임

- 규제를 통해 준수해야 하는 내용이 기술적으로 너무 어렵고 시간이 부족하다면 과도한 규제순응비용 증가를 유발할 수 있는데 대표적인 사례로 4~5년 내에 90% 배기가스를 감소하도록 규제한 미국의 Clean Air Act와 안전성 검증을 받지 않은 화학물질의 유통을 규제한 유럽의 REACH(Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals) 등을 들 수 있음
 - 1970년에 발효된 Clean Air Act의 경우 당시 기술로 달성이 거의 불가능 한 내용을 단시간에 달성하도록 요구했다는 점에서, REACH는 모든 화학물질에 대한 일괄적 안전성 검증, (안전성 검증 실패 시) 대체 물질개발을 위한 새로운 연구개발(Research and Development, R&D과 이로 인한 시장 상실 등 중소기업의 규제 순응비용을 과도하게 높였다는 비판을 받았음
 - 유연성은 규제 준수방법에 있어 기업에게 유연성을 제공하고 있느냐에 관한 것인데, 규제 준수를 위한 다양한 방법을 허용할 경우 기업이 규제 준수를 위해 우회기술을 개발하여 적용함으로써 규제 순응비용을 낮출 수 있는 기회를 제공해줄 수 있음
 - 불확실성은 규제의 도입으로 유발되는 새로운 위험성의 정도를 의미하는데 규제가 합리적 수준의 예측을 넘어서는 사항을 요구한다면 기업은 연구개발 (R&D)을 수행할 동기가 사라지게 됨
 - 연구개발 행위자체가 이미 높은 수준의 불확실성을 수반하고 있어 도입되는 규제가 자주 변동될 것으로 예상되는 등 추가적인 높은 불확실성이 예상될 경우 기업의 연구개발 동기가 급격히 저하되는 부작용이 있음
- 따라서, 규제는 ‘적정한 수준의 엄격성’을 가지도록 설계되어야 하며, ‘시의 적절한 타이밍에 도입’되어야 하고, 기업들이 ‘유연성을 가질 수 있도록’ 하되 ‘적절한 수준의 예측가능성을 통해 불확실성을 최소화’할 수 있도록 디자인 되어야 함

디지털 전환 시대, 기존 규제 시스템의 한계

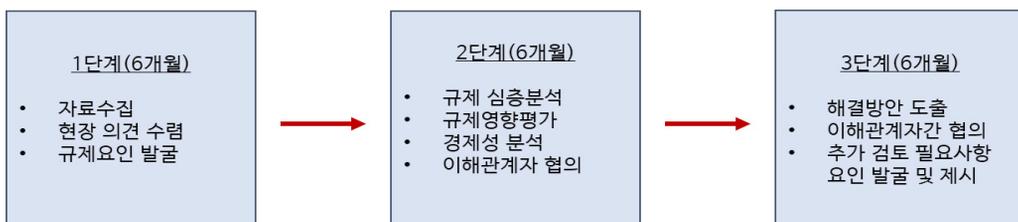
- 앞서 살펴본 바와 같이 기술혁신과 규제의 균형을 위한 규제 디자인이 중요하나 융·복합이 가속화되며 산업간 경계가 무너지는 빅 블러(big blur) 시대에 정부가 변화의 양상을 미리 예측하여 규제를 디자인하는 것은 불가능에 가까움
- <표 4-2>에 제시된 것처럼, 정부의 규제행위가 기술혁신에 부정적 영향을 미치는 이유 중 많은 부분이 정부 규제에 의한 불확실성 증가임
 - 기술혁신조사 결과를 분석한 박창률·안준모(2018)의 연구는 정부 규제가 우리나라 기업들의 기술혁신투자에 부정적인 영향을 미치고 있으며, 이러한 부정적 영향은 디지털 전환처럼 시장의 불확실성이 높을 때 더욱 커진다는 것을 보임

<표 4-2> 정부규제와 기술혁신에 관한 선행연구

연구	선행연구 결과 요약
정승일 외(2007)	정부의 규제행위에 대한 예측이 쉬울수록 기업의 R&D 활동이 활발해짐
최병선(2009)	투입요소 기준 규제는 효과성이 낮고 불필요하게 높은 비용을 초래하며, 혁신을 가로막고, 형평성 측면에서도 불공평
Blind et al.(2017)	불확실성이 낮거나 경쟁이 심하지 않은 시장에서 기업은 규제포획을 통해 독점적 지위를 유지하고 진입장벽을 높이기 위해 혁신투자비용을 늘림
Jalonen(2011)	불확실한 시장에서는 정부 등 규제 기관도 정보의 비대칭성이 커지게 됨

대안적 규제 디자인: Innovation Deals

- 디지털 전환처럼 불확실성이 높을 때는 따라서 다양한 혁신주체(innovation actors)들이 함께 규제를 디자인하며 균형점을 찾는 것이 중요한데 유럽연합이 시범적으로 추진하고 있는 Innovation Deals가 좋은 사례
- Innovation Deals는 네덜란드의 Green Deal Program을 벤치마킹하여 확장한 다자 규제디자인 프로그램으로서 다음과 같은 문제인식에서 출발
 - ① 새로운 기술로 혜택 받는 집단이 아직 형성되지 않아 이해관계자로 역할을 하기 힘든 경우가 많음
 - ② 기업이 말하는 규제가 정형화된 법률의 외에 다양한 형태일 수 있음
 - ③ 기술은 하나지만 관련된 법령은 여러 가지일 수 있음
 - ④ 기술적 문제를 새로운 기술로 해결할 수도 있음
 - ⑤ 새로운 규제는 집단 지성과 여러 이해관계자의 의견 합치가 중요함
- Innovation Deals는 아래와 같이 기업, 대학, 연구소 등 민간이 주도하고 중앙정부 및 지역정부가 함께 참여하여 기술혁신에 제약이 되는 규제요소를 찾아내 개선하거나 새로운 규제를 디자인하여 제안하는 프로그램



[그림 4-1] Innovation Deals process

- 시범 프로그램 중 하나는 ‘전기자동차 배터리의 전력그리드 활용방안’으로서 현재의 유럽연합의 폐기물 및 교통에 관한 규제프레임워크가 전기자동차 배터리(propulsion battery)의 재사용과 전력 그리드(electric grid)로의 재활용을 저해하는 요소가 있는지 또는 현재의 규정들이 이를 위해 필요한 추가 기술의 개발을 방해하고 있지 않는지 분석하고 대응방안을 모색
 - 프랑스 자동차 기업 르노와 에너지기업 Bouygues, 네덜란드 친환경기술 기업 Lomboxonet가 컨소시엄을 구성하여 주도하고 있으며 프랑스, 네덜란드 관련 중앙정부 부처 및 지방정부가 함께 참여하고 있음

결론 및 정책적 시사점

- 기술발전 주기가 점점 짧아지고, 기술의 융·복합을 넘어 산업간 융·복합(빅 블리)이 보편화되고 있으나 현 규제 시스템은 기존의 산업체계에 기반하고 있어 새로운 신산업이나 미래의 기술변화 양상을 반영하기 힘든 구조적 한계가 있음
 - 각 정부부처는 주요 정책고객의 이해관계를 대변하고 있기 때문에, 디지털 융·복합 산업 등 신산업은 거의 모든 부처를 상대하면서 규제조정비용이 민간 기업에 전가되고 있음



[그림 4-2] 산업·정부·이해관계자 간 관계

- 새로운 기술혁신과 규제의 균형을 찾기 위해서는 기존의 접근과 다른 규제 디자인이 필요
 - 경직된 접근보다는 민간 기업이 주도하며 기술혁신의 불확실성을 최소화할 수 있는 접점을 찾아나가는 value co-creation적 접근이 디지털 전환 시대에 효과적인 대안이며, 미래 기술적 요소를 현재의 규제 틀로 재단하지 않는다는 이점이 있음

- 이러한 맥락에서 유럽연합이 시범사업으로 추진한 Innovation Deals에 주목할 필요가 있으며, 다양한 형태의 유연한 규제 프레임워크(예: 민간 주도의 자율규제, 기술표준 등)를 도입·추진할 필요가 있음

참고문헌

- 박창률, 안준모. (2018). 정부 규제가 기업의 혁신투자에 미치는 영향: 시장 특성의 조절효과를 중심으로. *기술경영경제학회 동계학술대회 발표자료*.
- 정승일, 김병우, 이우성, 손수정, 장병열, 유의선. (2007). *정부 규제가 기업의 기술혁신 행태에 미치는 영향*. 과학기술정책연구원.
- 최병선. (2009). 규제수단과 방식의 유형 재분류. *행정논총*, 제47권 제2호, 1-30.
- Blind, K., Petersen, S. S., & Riillo, C. A. (2017). The impact of standards and regulation on innovation in uncertain markets. *Research policy*, 46(1), 249-264.
- Jalonen, H. (2012). The uncertainty of innovation: a systematic review of the literature. *Journal of management research*, 4(1), 1.
- OECD. (2010). *Regulation Reform and Innovation*. Paris: OECD.
- Pelkmans, J., & Renda, A. (2014). Does EU regulation hinder or stimulate innovation?. *CEPS Special Report No. 96*.
<https://ssrn.com/abstract=2528409>

디지털 경제 전망 Vol.1 [2022.08] 왜 자율규제인가?

발행연월	2022년 8월
발행인	사)한국인터넷기업협회 박 성 호 회장
문의처	디지털경제연구소 (02-6949-4626)
발행처	사)한국인터넷기업협회 우)06744 서울특별시 서초구 바우뫼로37길 37, 4층(양재동, 산기협회관)
디자인·인쇄	경성문화사(02-786-2999)

사)한국인터넷기업협회의 사전 동의 없이 무단전재, 복제 등의 행위를 금합니다.

www.kinternet.org

K·)) internet
사) 한국인터넷기업협회
디지털경제연구소