

이슈페이퍼

24-1호

디지털경제연구원

디지털 산업에 대한 과도한 사전규제의 한계

반복되는 실수,
주저하는 디지털 경제

한국인터넷기업협회 디지털경제연구원

요약

- ▶ 과거로부터 선제적이고 강한 규제가 경제성장을 저해한다는 수많은 연구 결과가 축적되었지만, 디지털 전환으로 빠르게 사회가 변화함에 따라 '규제의 오류' 발생 가능성이 더욱 커짐
- ▶ 지난 수년에 걸쳐 진행되었던 시장 규제 사례에서, 성급한 처방이 초래한 규제의 오류는 향후 정부가 규제 도입에 신중할 필요성을 뒷받침함
- ▶ 최근의 디지털 산업에 대한 강력한 규제 추진은 지금까지 경험한 실수에도 또다시 규제오류를 반복하게 될 것이라 우려됨

시작하며

- ▶ 최근 우리나라에서는 플랫폼 산업을 강하게 규제하는 법률의 제정 시도가 있으나, 학계와 산업계는 성급한 법률의 제정이 국가 경제에 부정적 영향을 줄 것이라 우려됨
- ▶ 과거에도 우리나라 규제당국은 새로운 산업이 성장하며 자연스럽게 발생하게 되는 이슈에 즉각 대응하는 움직임을 보였으나, 이 과정에서 국내외 산업·경제 현실이나 규제로 인해 발생할 수 있는 외부효과 등을 전혀 고려하지 않아 시장에 부정적 영향을 미친 사례가 있음
- ▶ 산업환경은 더욱 빠르게 변화하고 있으며, 이로 인한 사회적 이슈는 더욱 다양하게 발생할 것으로 예상되지만, 규제당국의 행보는 과거의 문제를 반복할 뿐만 아니라 디지털 기반의 신산업 성장에도 부정적 영향을 줄 것이라고 예측됨
- ▶ 본 글에서는 우리나라 규제당국의 잘못된 판단으로 인해 규제의 목적도 달성하지 못하고 규제 외부효과로 시장에 부정적 영향을 준 몇 가지 사례를 살펴보고, 우리나라 규제 행태의 문제점을 제시하고자 함

경제와 규제의 상관관계

- ▶ 오래전부터 경제성장과 규제는 깊은 상관관계를 보여 왔으며, 1990년대 중반 이후 규제 완화가 경제성장을 촉진한다는 연구 결과가 축적됨
 - 규제가 강한 나라일수록 경제성장이 더딘 것으로 확인되었으며(Djankov et al., 2006), 규제 완화는 시장 메커니즘에 대한 인위적 개입 축소 등을 통해 경쟁을 활성화하고 기업의 혁신 노력을 촉진하여 경제 생산성과 성장잠재력을 높임(Caballero and Hammour, 1998; Nicoletti et al., 2005; Oviedo, 2006)
- ▶ 그러나 규제는 사회 적정 수준보다 많아지는 경향이 있고, 기술의 진보에 따른 사회 변화가 가속화되며 규제의 오류의 발생 가능성이 높아짐
 - 세계 각국의 역사적 경험으로 볼 때, 규제는 사회 적정 수준보다 많아지는 경향이 있으며 규제 과다의 원인은 관료나 정치적 영향력이 강한 소수의 이익집단이 규제의 유지·강화를 조장하기 때문(Olson, 1971)
 - 일반적으로 기술 진보가 빠르고 혁신적이며 동태적(dynamic) 시장의 경우 사용 기술에 따라 제품과 서비스가 차별화되어 있고, 시장 구조가 빠르게 변화하므로 규제의 오류가 발생할 가능성이 높아지기 때문에 다른 시장에 비해 사전규제 도입이 신중해야 함(이상규·이경원, 2015)

규제의 오류

- ▶ 규제의 오류가 발생하는 경우는 크게 세 가지 경우로 세 가지 오류는 모두 시장에 의도하지 않은 결과를 초래하게 됨
 - 제1종 오류(type 1 error)는 변수 간의 관계가 실제로는 없지만, 상관성이 있다고 추론하는 오류를 의미하며, 규제 관점에서, 특정 행위의 발생을 원천적으로 억제하는 사전규제를 할 경우, 규제 기준이 명확하지 않으면 **폐해가 발생하지 않는 행위까지 금지하게** 되므로 제1종 오류 발생 가능성이 있음(이상규·이경원, 2015)
 - 제2종 오류(type 2 error)는 실제 변수들 간의 관계가 있음에도 관계가 없다고 추론하는 오류로, 규제 관점에서 특정 행위를 조사하여 피해가 입증된 경우에만 규제를 적용하는 사후규제 시 **피해를 입증하지 못하면 특정 행위를 규제할 수 없는 상황에 놓일 수 있기 때문에** 제2종 오류가 발생할 수 있음(이상규·이경원, 2015)
 - 제3종 오류(type 3 error)는 어떤 문제가 발생했을 때, 그 원인을 잘못 진단하여 엉뚱한 해결책을 처방하고 그로 인해 **기대하지 않았던 효과를 가져오는 오류**로, 정부가 규제를 통해 시장에 개입할 것인지 여부를 판단할 때 바른 문제정의와 상황 진단 없이 현상만 보며 규제하는 경우 제3종 오류가 발생하고(김권식·배귀희·이광훈, 2016) **오류에 따른 시장 파급효과가 가장 불명확함**

표 1. 사전·사후 규제로부터 발생하는 오류

	경쟁 제한적 행위	경쟁 촉진적 행위
불법 판정	옳은 판정	제1종 오류(type 1 error) false positive
합법 판정	제2종 오류(type 2 error) false negative	옳은 판정

*출처: 이상규·이경원 (2015), p.41

- ▶ 실제로 규제는 시장실패의 교정을 목적으로 도입되지만, 시장에 대한 정부의 선부른 개입과 잘못된 방식으로 더 큰 실패를 불러올 수 있음
 - 정부실패는 Wolf(1979)가 시장실패에 대응하는 개념으로 주장한 ‘비시장실패(non-market failure)’라는 용어에서 비롯하였으며, 시장실패에 대한 정부 개입이 더 큰 실패를 불러오기도 한다고 주장함(김권식 외, 2016:298)
 - 그는 규제의 오류로 인한 외부효과가 시장경쟁제한으로 인한 소비자의 피해 발생, 거래 비용의 발생, 이익집단의 지대 추구 등으로 나타날 수 있다고 설명(Wolf, 1979)
- ▶ 더욱이 최근 디지털 기술의 발달과 함께 산업구조 및 환경이 빠르게 변화하며, 여론이나 정치적 당위성에 등 떠밀려 만들어진 규제로 인한 정부실패 사례가 계속 등장하고 있음

규제 오류 사례

- ▶ **| 타다금지법 |** 승차공유 서비스인 타다의 등장으로 모빌리티 산업의 새로운 변화가 시작되었지만 택시업계와의 갈등 과정에서 2019년 국회가 타다금지법을 제정, 해외와 다르게 우리나라는 더 이상의 모빌리티 산업 성장을 기대하기 어려움

규제 시행 경과 - (1) 타다금지법

- ▶ 타다는 승차공유플랫폼으로 이용자들이 스마트폰 앱을 통해 운전기사가 딸린 11인승 승합차를 호출해 이용할 수 있도록 한 서비스로, 「여객자동차운수법」의 예외규정을 통해 합법적으로 서비스를 시작함
- ▶ 타다 서비스 출시 직후부터 택시업계는 타다를 ‘불법 렌터카-대리기사 호출서비스’로 규정하는 성명서를 내고 타다를 고발하며 영업 반대 시위도 지속함
- ▶ 이러한 움직임에 정부와 정치권은 택시업계의 요구를 무시하기 어려웠으며, 국토교통부는 택시업계와 갈등을 겪는 모빌리티 업체들과 상생 방안 마련 모색을 위해 모빌리티 관련 규제 완화를 검토하겠다고 밝혔지만, 정부와 업계의 입장은 좁혀지지 않았고, 국회에서는 「여객자동차운수법」 개정안(일명 타다 금지법)을 발의
- ▶ 타다와 택시업계의 소송은 1심(2020년)과 2심(2022년), 그리고 대법원 판결(2023년) 모두 타다의 무죄가 선고되었지만, 소송 중인 2019년 타다금지법이 제정되며 타다는 무죄판결을 받고도 사업을 종료하였으며, 이 여파로 마카롱택시, 박시 등과 같은 승차공유서비스 스타트업들이 시장에서 사라짐
- ▶ 현재 미국(우버, 리프트), 중국(디디콰이디), 동남아시아(그랩), 유럽(블라블라카), 라틴아메리카(캐비파이) 등 전 세계적으로 승차공유서비스가 빠르게 성장하고 있으며 해당 기업들은 AI 기술을 기반으로 자율주행 기술 등에 적극 투자, 국가의 새로운 미래 기반 산업으로 성장하고 있지만 국내에서는 더 이상의 사업 확대가 어려움

- ▶ **| 대형마트 의무휴업 |** 전통시장 활성화를 위해 대형마트 의무휴업일을 지정하였으나 규제의 목적을 달성 하지 못한 채 국민 불편만 가중시켜 규제폐지를 추진하고 있음

규제 시행 경과 - (2) 대형마트 의무휴업

- ▶ 2000년대 초반 경기불황의 여파로 재래시장과 같은 중소상공인들이 어려움을 겪고 있었고, 이에 대한 대책으로 대형마트에 대한 규제책을 내놓을 것을 호소함
- ▶ 제18대 국회가 마무리되던 2011년 12월, 지방자치단체가 대형마트의 의무휴업일을 지정할 수 있도록 한 「유통산업발전법」 일부 개정안이 국회 본회의를 통과함
- ▶ 중소상공인들은 상생의 길이 열렸다고 환영했지만, 해외에서 이미 실패한 전례가 있는 규제였고, 변화한 소비 행태를 제대로 파악하지 못한 규제라는 비판의 목소리가 컸음
- ▶ 실제로 해당 규제가 있음에도 전체 유통시장에서 전통시장이 차지하는 점유율은 2013년 14.3%에서 2020년 9.5%로 오히려 4.8% 하락했고, 전문가(83.3%) 및 일반 시민(76.4%) 상당수가 해당 규제가 폐지되어야 한다는데 동의함(대한상공회의소, 2023; 한국경제연구원, 2024)
- ▶ 결국, 2024년 1월 22일 정부는 민생토론회를 통해 국민의 불편을 가중하는 해당 규제를 폐지하겠다고 밝힘

- ▶ **| 단통법 |** 단말기유통법은 공급자와 소비자의 정보비대칭 해결, 시장의 경쟁 촉진을 목적으로 제정되었지만 **입법 취지와 달리 시장 경쟁은 약화되고 국민 통신비 부담만 증가하는 결과를 초래하며 최근 규제폐지가 추진 중임**

규제 시행 경과 - (3) 단말기유통법

- ▶ 단말기유통법(이동통신 단말장치 유통구조 개선에 관한 법률)은 단말기 판매자가 보조금 지급을 투명하게 하여 출고가격과 판매 가격이 달라 생기는 소비자의 혼란을 줄이고, 이동통신사업자 사이의 보조금 경쟁을 방지하기 위해 2014년 제정됨
- ▶ 제정 당시에도 시민들이 단말기를 싸게 살 기회를 막는 법이라는 불만이 제기되었으며, 통신사의 경쟁을 약화시켜 통신비 인하를 막는 법이라는 지적을 받아들임
- ▶ 단통법이 시행되던 당시 시장 상황은 LTE가 출범하며 더 빠른 통신망으로 사용자 이전이 이루어지고 있던 상황으로, 일정 시간이 지나며 이용자들의 이동이 안정화되면 자연스럽게 보조금 경쟁이 안정화될 수 있었음에도 정부가 강력한 수준의 규제를 시행함(권남훈, 2018)
- ▶ 단통법 시행 이후 10년이 지난 지금, 실제로 단말기 제조 업체의 경우 LG전자와 팬택 등이 사라지고, 삼성과 애플이 스마트폰 시장을 양분하고 있으며, 통신업체들 역시 경쟁이 약화되어 서비스 품질보다는 요금을 올리는 과점 행태가 고착되어 국민 모두가 비싼 가격으로 휴대폰을 구매하고, 높은 통신비용을 부담하는 부작용을 키움
- ▶ 정부는 지난 1월 22일 대형마트 영업시간 제한 규제폐지와 더불어, 단통법의 폐지를 추진하겠다고 밝힘

- ▶ **| 게임 셧다운제 |** 청소년의 수면권 보장이라는 명분으로 제정된 게임 셧다운제는 **문제의 근본적 원인을 다루지 못하고, 문제의 해결책을 제시하지도 못한 채, 게임산업의 발전에 타격만을 주었다는 평가를 받으며 10년 만에 폐지됨**

규제 시행 경과 - (4) 게임 셧다운제

- ▶ 2011년 11월 청소년 보호법 개정안 시행에 따라 밤 12시부터 오전 6시까지 심야시간의 청소년 게임 이용을 차단하는 게임 셧다운제도가 시행됨
- ▶ 애초에 청소년 수면 부족의 근본적 원인이 교육시스템의 왜곡에 있음에도 이를 외면하고 비난의 대상을 게임으로 삼았다는 점(황성기, 2021), 특정 시간 게임 이용을 제한하는 것이 게임 중독 등의 문제를 해결하는 대안이 되지 못한다는 점(이병찬, 2022) 등의 이유로 적절한 규제 수단인가에 대한 의문이 제기됨
- ▶ 또한 실제 게임 셧다운제도의 시행 이후 법의 실효성을 실증적으로 연구한 연구 결과들에서, 해당 제도의 효과가 미미할 뿐만 아니라 문화콘텐츠 시장 및 기업에 부정적 영향을 주었다는 것이 밝혀짐(조문석 외, 2017; 이정훈, 2019; 이창섭 외, 2021)
- ▶ 2020년 우리 정부는 코로나19 극복을 위한 게임 개발 및 배포, WHO의 '#PlayApartTogehter' 캠페인을 진행하는 등 게임을 팬데믹 기간 사회적 거리를 유지하고 시간을 보낼 수 있는 건전한 여가 수단으로 장려함
- ▶ 그러나 마인크래프트, 엑스박스 라이브, 플레이스테이션 네트워크, 마이 닌텐도 등이 한국의 셧다운제로 인해 한국에서만 19세 미만 미성년자 가입을 막음
- ▶ 2021년 여성가족부는 게임산업의 성장과 더불어 청소년 여가 활동의 매체 다양화 등을 인정하며 게임 셧다운제를 폐지함

반복되는 실수

- ▶ 선부르고 잘못된 규제는 바람직한 시장 경쟁을 저해하고 소비자들의 피해를 키울 뿐 아니라 새로운 산업의 성장을 방해함
 - **(소비자 혜택 상실 문제)** 단통법의 사례에서처럼, 잘못된 규제는 시장에서 경쟁을 통해 소비자들에게 혜택을 주는 다양한 서비스가 중단되도록 하거나, 새로운 비즈니스 모델의 창출을 가로막음
 - **(중소상공인의 생존 위협)** 대형마트 의무휴업 규제와 같이, 규제가 중소기업들의 경쟁력 강화를 위한 규제라고 하더라도, 시장 생태계의 바람직한 이해 없이 정치적 판단으로만 시행될 경우, 중소기업에게도 직접적인 피해가 발생할 수 있음
 - **(새로운 성장 동력 상실 및 국가 경쟁력 약화)** 타다 금지법의 사례에서 보듯, 우리나라는 전통산업을 옹호하는 규제로 신산업에 대한 성장을 저해하고 있지만, 해외 각국은 스타트업과 벤처기업의 성장을 도모하며 신산업에 대한 적극적 투자를 통해 새로운 산업을 기반 산업으로 변화시키는 노력을 지속하고 있음
- ▶ 그러나 규제당국은 지금까지 정부실패를 겪고 직접 해당 규제를 폐지하는 상황을 반복해 왔음에도, 시장 환경과 경제 변화를 고려하지 않은 플랫폼 규제 도입을 추진하고 있음
 - 공정거래위원회는 2023년 12월 19일 '지배적 플랫폼 사업자'를 사전에 지정하는 실질적인 사전규제 방식의 법률 제정을 추진함
 - 현재 공정위가 추진하고 있는 법안은 플랫폼의 독과점 해소를 목적으로 하지만, 해외 기업들뿐만 아니라 국내 기업들과도 상호 역동적으로 경쟁하고 있는 우리나라 자국 플랫폼 기업들의 현실과 국가 경제 및 소비자 피해를 고려하지 않은 규제라는 비판의 목소리가 거센 상황
 - 또한 공정위의 추진 법안이 매출액이나 점유율, 이용자 수 등의 정량적 기준으로 지배적 플랫폼 사업자를 지정하고자 하지만, 점유율을 기준으로 독과점 사업자를 지정하는 방식은 공정거래법 제정 당시부터 논의되었던 것으로, 1999년도에 해당 제도가 전혀 시장의 경쟁 상황을 반영하지 못한다고 폐지한 바 있어, 사실상 과거로 회귀하고 있다는 지적도 있음(유은주, 2024)
- ▶ 우리나라 플랫폼 산업은 새로운 성장 동력이며 해외 글로벌 기업들과도 적극적인 경쟁관계에 있어 **선부른 결론을 내릴 수 없는 상황임에도** 우리나라의 규제당국은 국내기업을 타겟으로 하는 규제 법안을 내고 있는 상황
- ▶ 선부른 규제 추진이 시장에 돌이킬 수 없는 상흔을 남기기고, 잘못된 결정의 책임은 규제당국이 아닌 국민과 기업들에게 돌아오기 때문에, 과거의 실수를 돌아보고 똑같은 잘못을 반복하지 않는 **반면교사(反面教師)**가 필요

참고문헌

- 권남훈 (2018). 이동통신 단말기 보조금과 유통규제에 대한 평가 - 단통법을 중심으로 - *경제규제와 법*. 11(2), 185-206.
- 김권식·배귀희·이광훈 (2016). 규제정책의 제1종 오류 사례분석: 정보통신공사 설계·감리 진입규제를 중심으로. *한국사회와 행정연구*. 27(1), 295-313.
- 대한상공회의소 (2023), 대형마트 영업규제 10년, 소비자 인식조사
- 이병찬 (2022), 발의부터 폐지까지. *게임이용자보호와 자율규제*. 9, 13-23.
- 이상규·이경원 (2015). 인터넷포털의 사전규제 필요성과 시장획정: 인터넷검색 광고 서비스를 중심으로. *정보통신정책연구*. 22(1), 33-84.
- 이정훈 (2019). 강제적 섯다운제를 통한 게임 규제에 대한 비판적 소고 - 캘리포니아 폭력게임법 위헌사건과 표현의 자유를 중심으로-. *Law & Technology*. 15(1), 72-85.
- 이창섭·전홍민·이우중 (2021). 게임산업의 규제위험과 자기자본비용: 게임섯다운제도의 사례. *회계저널*, 30(1), 169-196.
- 유은주 (2024). [현장] “플랫폼 규제법, 비즈니스 손발 다 묶어 놓는 행위”. 이뉴스투데이, 2024.01.25.일자,
(<https://www.ewnewsday.co.kr/news/articleView.html?idxno=2083149>)
- 조문석·황승흠·이덕주·최현선·김도승·박세연 (2017). *청소년 게임이용시간 제한제도 개선방안 연구*. 콘텐츠진흥원.
- 한국경제인협회 (2024), 유통규제 관련 소비자 인식 조사
- 황성기 (2021). 게임 강제적 섯다운제 폐지... 그 의미와 향후 과제. *KISO 저널*. 45, 34-36.
- Caballero, R. J., & Hammour, M. L. (1998). The Macroeconomics of Specificity. *Journal of Political Economy*, 106(4), 724-767.,
- Djankove, S., Mcliesh, C., and Ramalho, R. (2006). Regulation and Growth. *Economics Letters*, 92(3), 395-401
- Nicoletti, G., & Scarpetta, S. (2003). Regulation, productivity and growth: OECD evidence. *Economic policy*, 18(36), 9-72.
- Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groops*. Harvard University Press.
- Oviedo Silva, A. M. (2006). *Regulation, Institutions, and Productivity Growth* (Doctoral dissertation).
- Wolf, C., Jr. (1979). A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation analysis. *The Journal of Law and Economics*, XXII(1), 107-139.