

디지털산업 규제 쟁점과 22대 국회의 영향

요약

- ▶ 플랫폼, 인공지능, 가상자산에 대한 규제 논의가 22대 국회의 디지털산업 과제로 언급되고 있음
- ▶ 21대 국회에서 중요하게 다루어진 세 의제는 임기가 끝날 때까지 합의를 이루지 못하였거나, 일부 쟁점만 담은 반쪽짜리 법 제정에 그침
 - 각 의제에서 기본법에 대한 충분한 논의보다는 현 시점의 문제에만 초점을 둔 입법이 논의되어 옴
 - 또한 EU가 선제적으로 관련 법을 제정하면서 규제 선도자 역할을 하고 있어 무분별하게 EU법을 국내에 적용할 가능성에 대해서도 지적됨
- ▶ 22대 국회는 21대와 유사한 정당 구성을 가지고 있다는 점에서 지난 논의가 그대로 이어질 우려가 있으나, 디지털산업 규제를 주도해 온 의원들의 상당수가 교체됨에 따라 새로운 시각에서 논의가 이루어질 가능성이 열림
- ▶ 새로운 이슈 주도자에 의해 기존 논의의 문제점을 답습하지 않고 국내 기업의 경쟁력 확보와 성장을 도모할 수 있는 발전적 대안이 모색되길 기대함

한승혜 연구위원 (shhan@kinternet.org)

한국인터넷기업협회 디지털경제연구원

배경

- ▶ 21대 국회에서의 디지털산업 규제법안 처리 비율은 약 19.3%으로* 역대 국회 중 법안 처리 비율이 가장 낮다는 21대 국회 전체 법안 처리율 36.6% (연합뉴스, 2024.05.28.일자)에도 크게 미치지 못함
 - * 한국인터넷기업협회 내부의 규제법안 모니터링 현황 기준으로, 총 498건의 규제 법안이 발의되어 96건만 본회의를 거쳐 처리되었음
- ▶ 따라서 21대 국회에서 쟁점화되었던 디지털산업 관련 주요 논의들이 폐기 수순을 밟게 됨
 - 2023년 12월 공정위의 플랫폼 규제 법제화 의지 공표로 탄력을 받았던 플랫폼법과 2023년 2월 이미 소위원회를 통해 대안 발의에 대한 합의가 이루어졌던 인공 지능 기본법 또한 21대 국회가 종료되면서 임기만료 폐기됨
- ▶ 디지털산업의 주요 쟁점들은 국내뿐 아니라 국제 정치·경제 문제로 이어지는 만큼* 22대 국회에서도 여전히 중요한 의제이나, 의안 상정과 논의를 이끌어갈 의원 구성의 변동이 기존 논의 방향에 영향을 미칠 수 있음
 - * 디지털산업에 대한 국가의 정책은 이제 국제적인 층위에서 다루어져야 하는 사안이며, 일례로 EU의 디지털시장 규제는 미국기업에 대한 차별이라는 미국 정치권의 반발로 이어지고 있음(아시아투데이 2024.03.14.일자)
- ▶ 정책 결정의 과정에서 정치적인 변동성과 이슈의 주창자가 매우 중요한 역할을 하며(Kingdon, 1984), 21대 국회의 임기가 끝나고 22대 국회가 시작되는 것은 일종의 정치적인 변동으로 디지털산업 쟁점에 대한 국회의 대응과 국가정책의 변화에도 영향을 주게 됨
 - 22대 국회는 21대 국회와 정당 구성에서 유사함에도 정부의 남은 임기에도 여소야대 구조를 이어가게 되었다는 상징성과 주요 중진 의원들의 불출마, 신당의 국회 입성 등 정치적 흐름을 바꿀 다양한 요인이 존재함
 - 따라서 디지털산업을 둘러싼 의제가 일관되게 중요한 쟁점으로 다뤄지더라도, 22대 국회의 출범이라는 정치적인 사건으로 인해 논의의 방향이 전환될 여지도 있음
- ▶ 따라서 21대 국회가 22대 국회로 넘어가는 과정에서의 의원 구성 변화를 디지털산업 정책 이슈를 중심으로 살펴보면, 앞으로 디지털산업 관련 논의가 맞이할 국면을 예상해 볼 수 있음
- ▶ 이하에서는 디지털산업과 관련하여 22대 국회에서 중점적으로 다뤄질 규제 이슈들이 21대 국회에서 어떤 논쟁을 거쳤는지 살펴보고, 22대 총선 결과 앞으로 논의를 주도할 의원 구성이 어떻게 바뀌었는지 종합 정리하여 앞으로의 시사점을 도출하고자 함

디지털산업 이슈 진행 경과

- ▶ 디지털산업 이슈 중 플랫폼법, 인공지능기본법, 가상자산기본법에 대한 제정 논의는 21대 국회에서의 논의를 이어받아 22대 국회의 중심 과제로 다뤄질 전망
 - 해당 이슈들은 디지털 기반 사회로 진화하면서 미래의 핵심 동력으로 손꼽히는 산업에 대한 정책 방향의 설정으로 이어지는 만큼 주목도가 높고, 주요 정당의 공약에서도 22대 국회의 주요 추진 과제로 언급되고 있음

표 1. 디지털산업 규제 관련 주요 공약

분야	주요 공약
플랫폼법	(더불어민주당 공약) - 온라인 플랫폼 공정화법 제정 및 자율규제 체제 정비 - 거대 플랫폼 사업자의 독과점 폐해 및 플랫폼 사업자의 불공정거래행위 방지, 입점업체 보호 및 상생 강화
인공지능기본법	(국민의힘 공약) - AI기술개발과 핵심인재 양성, 학습용 데이터 확충, AI반도체 글로벌 경쟁력 제고, 국민 체감 높은 분야에서의 AI 확산 (더불어민주당 공약) - 클라우드 서비스 활성화, AI 기술 인재 양성, 생성형 AI 관련 법제 마련
가상자산기본법	(국민의힘 공약) - 투자자 보호장치 등 일정 조치를 취한 경우에만 단계적 코인 발행 허용 - 가상자산 전담위원회 설치, 거래소 표준 공시제도 도입 (더불어민주당 공약) - 가상자산 발행 조건부 허용 가상자산 투자소득 과세 개편 - 매매차익 공제한도 상향조정, 손익 통산·손익이월공제제도 도입 - 통합감시시스템 설치, 개별거래소 오더북 통합

- ▶ 플랫폼 산업에 대한 특별법은 플랫폼 기업 관련 사회 문제가 발생할 때마다 대안처럼 언급되고 추진되었으나, 자국 시장에 대한 고려 없이 해외 법제 모방에 그치며, 해외 사업자에 대한 규제 실효성이 없어 국내기업에 역차별이 발생한다는 비판과 반발로 이어짐(매일일보, 2024.02.04.일자)
 - 21대 국회에서 발의된 총 21건의 법안 중 전반기(2020년, 2021년) 발의안은 기존법과의 이중 규제 우려와 부처관할 갈등으로 논란이 되었으며(전자신문, 2022.01.11.일자), 후반부(2022년~2024년) 발의안은 EU의 디지털시장법(Digital Market Act; DMA) 시행의 영향을 받은 것으로 평가됨(권남훈, 2024)
 - 임기 말까지 소위를 통과하지 못하여 모든 법안이 폐기되었으나, 지난 12월 공정위가 다시 플랫폼법 추진을 시사하고 야권이 플랫폼법에 대한 의지를 강하게 드러내면서 22대 국회에서 논의가 계속될 전망(테크M, 2024.05.29.일자)

- ▶ 인공지능 기본법은 과학기술방송통신위원회 소위원회의 의결을 거쳤으나 기술 역량이 뒤쳐진 국내 산업에 신중한 논의가 필요하다는 주장이 제기되는 상황이며(디지털타임스, 2023.10.29.일자), 21대 국회 임기 만료까지 대안 논의 없이 22대 국회로 넘겨짐
 - 21대 국회에 발의된 인공지능법안은 인공지능 산업의 진흥과 고위험 인공지능으로부터의 이용자 보호 등을 다루고 있으며, 2023년 2월 14일 과방위 소위에서 총 7개의 법안에 대해 합의된 사항을 중심으로 대안 제안을 의결함
 - 관련 부처는 21대 국회 종료 전 통과 의지를 피력하였으나(디지털투데이, 2024.01.02.일자), 정보 주체의 권리 보호 강화 목소리와 국내 산업의 경쟁력이 크지 않은 상황에서 진흥보다는 규제에 초점이 치우치고 있다는 비판이 동시에 나오면서(디지털데일리, 2024.04.18.일자) 대안 논의가 이어지지 않음

- ▶ 21대 국회에서 가상자산에 대한 기본법 마련 논의가 진행되던 중 미 FTX 거래소 파산 등 가상자산거래와 관련한 이용자 보호 문제 발생으로 기존법(특정금융정보법)이 보호하지 못하는 내용에 한정된 1단계 입법이 서둘러 진행되었고(노태석, 2023), 기본법에서 다루어야 할 다양한 항목들에 대한 논의가 남겨짐
 - 2024년 7월부터 시행될 ‘가상자산이용자보호법’은 가상자산기본법 제정을 위한 2단계 입법 중 1단계로 이용자 보호와 시세조종, 미공개 거래 행위 등 불공정 거래 행위 방지에 중점을 두고 있음
 - 가상자산 발행, 유통, 공시 등을 종합적으로 다룬 2단계 법안 발의가 예고된 상황이며(디지털투데이, 2023.06.30.일자) 21대 국회가 종료되면서 2단계 기본법은 22대 국회의 과제가 됨

- ▶ 각 분야의 입법 속도와 경과에 차이가 있으나 (1) 산업의 방향성이나 앞으로의 발전 여지에 대한 종합적인 고려보다는 눈앞의 상황을 해결하는데 초점을 맞추고 있다는 점, (2) EU에서 각 이슈에 대한 법이 선제적으로 제정되어 국내에서 벤치마킹 시도가 있다는 점에서 유사한 방향이 존재함
 - 플랫폼법은 이중규제에 대한 비판에도 플랫폼 기업을 둘러싸고 발생하는 다양한 문제를 기존의 경쟁법보다 강한 규제로 사전에 차단하는 내용을 담고 있고, 인공지능 기본법은 국내 산업이 기술력을 확보하기도 전에 우선 방향을 설정하려는 시도가 있었고, 디지털자산법 또한 기본법에서 논의되어야 할 항목들을 유보하고 당장의 과제를 해결하기 위해 추진되었음
 - 최근 추진되고 있는 플랫폼 공정경쟁촉진법(가칭)의 경우 그 포맷이 EU DMA와 유사하며, 인공지능기본법과 가상자산기본법 2단계 수립 논의에 있어서도 EU의 시법과 MiCA(Markets in Crypto-Assets)가 핵심적인 지표로 거론됨

총선 결과

- ▶ 21대 국회에 제출된 많은 규제법안이 임기만료폐기됨에 따라 22대 국회의 과제로 남겨졌으며, 21대 국회와 22대 국회에서 규제 이슈를 주도할 발의자(의원)가 일치한다면 21대 국회와 규제의 핵심 쟁점과 방향성 및 논리 전개 등이 유사하게 진행될 것을 예상할 수 있음
- ▶ 22대 총선 결과, 디지털산업 규제법안을 다수 발의했던 의원의 과반이 교체되었으며, 22대 국회에서 디지털산업 규제 이슈를 주도할 정치적인 흐름에 변화가 예상됨
 - 21대 국회에서 디지털산업 규제법안을 3건 이상 제출하였던 의원 중 과반(58.3%)이 낙선함에 따라 디지털산업과 관련하여 21대 국회에서 처리하지 못한 논의의 상당수 22대 국회에서는 새로운 의원에 의해 주도될 가능성이 커짐

표 2. 21대 국회 디지털산업 규제법안 3건 이상 제출 의원의 22대 총선 재선 현황

디지털산업 규제법안 제출 건수	의원 수 (대표발의 기준)	22대 국회 당선자 수	재선 비율
3~5건	41	18	43.9%
6~10건	15	6	40.0%
11건 이상	4	1	25.0%
전체	60	25	41.7%

- 주요 이슈(플랫폼, 인공지능, 가상자산)에 대한 법안을 제출한 의원 중에도 과반에 미치지 못하는 46.5%가 22대 총선에서 당선되어, 21대 국회에서 논의되던 각 이슈를 22대 국회에서 이끌어갈 주체와 중심 쟁점에 변동이 예상됨
- 특히 인공지능 법안 대표발의자 10인 중 당선자는 2인(25.0%)에 그치므로, 전반적으로 새로운 의원이 인공지능기본법의 주된 내용을 논의하게 될 가능성이 큼

표 3. 21대 국회 디지털산업 주요 이슈 법안 제출 의원의 22대 총선 재선 현황

분야	의원 수 (대표발의 기준)	22대 국회 당선자 수	재선 비율
플랫폼	17	9	52.9%
인공지능	8	2	25.0%
가상자산	18	9	50.0%
전체	43	20	46.5%

시사점

- ▶ 디지털산업 규제 이슈는 현재 전 세계가 자국 기업 보호와 경쟁력 확보의 공통 기조로 각국에 적합한 규제 방향을 선택하는 흐름을 보이며(뉴스1, 2023.09.11.일자), 그만큼 국내에서도 더 거시적인 관점에서 산업의 향방과 국가경쟁력을 고려하여 섬세한 논의가 진행될 필요가 있음
- ▶ 21대 국회에서는 눈앞의 상황 해결에 급급하거나 무작정 해외 규제의 형식을 차용하려 하는 등 국내 기업과 시장에 대한 발전적인 논의가 규제안에 충분히 반영되었다고 판단하기 어려움
 - 이미 국내보다 앞서 EU의 규제법을 벤치마킹한 인도에서도 유럽과 인도의 시장 상황이 다를 것을 고려하지 않은 결정이었으며, 자국의 강점과 이익을 고려한 고유의 경쟁규칙이 필요하다는 비판이 있음(Auer et. al., 2024)
- ▶ 따라서 22대 국회에서는 좀 더 국내 디지털산업이 처한 상황에 대한 이해를 바탕으로 논의될 필요가 있으며, 디지털산업 규제 이슈를 주도한 구성원의 변동이 관점의 변화를 추동할 수 있을 것으로 기대됨
 - 각 의제가 정책으로 이어지기 위해서는 이슈가 가진 중요성만큼 정책참여자의 역할이 중요하다고 통용되며(ei, Kingdon, 1984; Goldstein & Keohane, 1993), 22대 국회의 전반적인 구성의 변화는 주요 의제의 방향을 결정할 핵심적인 참여자이자 주도자가 달라지는 것을 의미함
 - 22대 국회의 정당 비율이 21대와 유사한 만큼 정치적인 환경이 일관되고 참여자의 성향이 유사할 것으로 예측 가능하나, 디지털산업 규제 논의를 주도하였던 주된 참여자에 다수 변동이 예상됨에 따라 논의 과정에서 새로운 방향이 제안될 가능성도 존재함
 - 특히 인공지능 분야의 경우 총선 결과에 따라 22대 국회에서 새로운 이슈 주도자 중심 논의가 진행될 것으로 예측됨
- ▶ 아울러 지난 임기 동안의 논의가 보였던 문제점을 답습하지 않고 국내 산업이 경쟁력을 가지고 발전적으로 성장해 나갈 수 있게 규제와 진흥이 조화된 대안이 논의되길 기대함

참고문헌

- 권남훈, “온라인 플랫폼에 특유한 독과점 규제의 필요성 여부 검토”, 정보통신정책연구, 제31권 제1호, 2024, 17-51.
- 노태석, “가상자산이용자보호법 제정의 의의와 향후 전망”, D.E.View, Vol. 4, 2023, 24-35.
- 뉴스1, “플랫폼 기업에 규제가 시작된 이유[손업지의 IT살롱]”, 2023.09.11.일자.
<https://www.news1.kr/articles/?5165814>

- 디지털데일리, “국회 계류 중인 AI기본법... “21대 국회 내 꼭 통과”, “줄속 입법 할 필요 있나””, 2024.04.18.일자.
<https://www.ddaily.co.kr/page/view/2024041717434564617>
- 디지털투데이, “가상자산이용자보호법, 국회 본회의 통과 ...2024년부터 시행”, 2024.06.30.일자.
<https://www.digitaltoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=480461>
- 디지털투데이, “‘AI기본법’ 올해는 빛볼까... 과기정통부 “21대 국회 종료 전 통과 목표””, 2024.01.02.일자.
<https://www.digitaltoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=499842>
- 매일일보, “플랫폼법 속도 내는 정부...업계 “토종 기업 역차별 우려””, 2024.02.04.일자.
<https://www.m-i.kr/news/articleView.html?idxno=1090464>
- 서울경제, “한국판 DMA 등 규제 강화 추진...운신의 폭 좁아지는 토종 플랫폼”, 2023.06.07.일자.
<https://www.sedaily.com/NewsView/29QRI2HP4D>
- 아시아투데이, “[박재형 칼럼] 국제정치·경제 문제로 비화 중인 ‘플랫폼 규제’”, 2024.03.14.일자.
<https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20240314010007533>
- 전자신문, “‘온라인 플랫폼 공정화법’ 제정 사실상 무산”, 2022.01.11.일자.
<https://www.etnews.com/20220111000149>
- 테크M, “[폐기되는 IT법안] ‘이중규제 잣대에 업계 반발’... ‘플랫폼법’의 운명은 ‘폐기’로”, 2024.05.29.일자.
<https://www.techm.kr/news/articleView.html?idxno=125331>
- Dirk Auer, Geoffrey A. Manne, Viswanath Pingali, Lazar Radic, & Mario A. Zúñiga, ICLE Comments on India’s Draft Digital Competition Act. 2024.04.22. International Center for Law & Economics.
<https://laweconcenter.org/resources/icle-comments-on-indias-draft-digital-competition-act/>
- Goldstein, Judith, and Robert O. Keohane, eds. Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change. Cornell University Press, 1993.
<http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctvv4147z>.
- Kingdon, J. W. Agendas, Alternatives and Public Policies. 1984, Boston, MA: Little, Brown and Company.
- ZDNet, “유럽 빅테크 규제, 한국은 다른 시각으로 논의해야”, 2024.05.28.일자.
<https://zdnet.co.kr/view/?no=20240528181047>