

조급한 규제의 딜레마

: 온라인 플랫폼 산업을 중심으로

디지털경제연구원

*본 내용은 2024년 9월 26일 개최된 제90회 굿인터넷클럽 '맹목적
규제와 함정'에서 토론된 내용을 바탕으로 작성되었습니다.

요약

- ▶ 최근 발의되고 있는 다수 플랫폼 법안은 경직되고 조급하게 추진되고 있어 실효성 있는 규제방안 제시에 한계를 보이고 있음
- ▶ 플랫폼 규제가 경직된 원인으로는 다양한 플랫폼 시장의 유형을 무시한 채 획일화된 규제로 일관하고 있기 때문이며, 조급한 이유는 사회적 사건에 즉각적으로 대응해야 한다는 압박으로 정책결정이 성급해지는 경향 등이 존재하기 때문
- ▶ 이로 인해 기업들의 자율적인 경영 활동이 제약을 받게 되며, 신산업 육성과 기술 혁신의 동력이 저하되어 궁극적으로 국가 전반의 경쟁력 약화를 초래할 것으로 우려됨
- ▶ 탄력성 높은 규제 혁신을 위해서는 먼저 다양한 플랫폼 시장과 이해관계자가 존재하고 있음을 인지해야 하며, 문제의 본질에 따라서 규제 외의 다른 방식으로 해결할 수 있는 다각적인 정책적 접근이 요구됨

서론

- ▶ 혁신기술의 급속한 성장과 함께 플랫폼 산업의 사회경제적 영향력이 커지고 있으며, 기존 규제가 새로운 변화에 적절히 대응하지 못하고 있음
 - 빠르게 변화하는 기술과 시장 환경 속에서 경직된 기존 규제 시스템이 신속하게 대응하지 못하는 '규제 지체' 현상(에어비앤비, 우버 등)이 발생해 기존 숙박업, 운송업 규제의 한계가 노출
 - 플랫폼 기업의 경우 여러 산업을 통합한 서비스를 제공하고 있어 기존의 산업별 규제 체계로는 대응이 어려움(핀테크 기업들이 제공하는 금융서비스의 경우 기존 은행 규제만으로는 통제하기 어려움)
 - 빅데이터, AI 등의 발전된 콘텐츠와 함께 국경을 초월하는 서비스를 제공하지만, 기존 규제는 이에 대한 고려가 부족하고 국가 간 규제 충돌이 우려
- ▶ 플랫폼 산업에 대한 기존 규제의 한계가 명확한 상황에서 규제 패러다임의 변화가 요구되지만, 변화의 핵심을 충분히 이해하지 못한 채 조급하게 대응하는 규제는 오히려 산업 혁신을 저해함
- ▶ 플랫폼 산업을 중심으로 경직되고 성급한 규제 추진의 원인과 부작용을 분석하고, 플랫폼 산업 발전을 위해 탄력 높은 규제 혁신 전략을 제시함

플랫폼 규제 현황과 문제

- ▶ 플랫폼 산업은 다양하고 광범위한 규제 테두리 안에 놓여 있으며, 국제정세의 영향 또한 크게 받음
 - (산업 간 경계의 모호성) 플랫폼 기업들은 여러 산업 분야를 접목해 혁신적인 서비스를 제공하고 있어 관련된 산업 규제체계 모두를 적용받고 있음
 - * 기본 법령은 전자상거래법, 공정거래법, 정보통신망법 등이며 분야별로는 여객자동차운수사업법, 생활물류서비스법, 금융혁신지원특별법 등 많은 규제들을 적용받고 있음
 - (공정거래 및 소비자 보호) 다양한 이해관계자와의 공정한 경쟁 환경 조성 및 개인정보 보호 등의 규제를 적용받고 있음
 - (해외 빅테크 규제) 유럽, 미국, 중국 등 주요국에서 빅테크 기업에 대한 규제 강화에 한국도 영향을 받고 있음
- ▶ 더욱이, 최근 발의된 다수의 플랫폼 법안들은 실효성 있는 방안 제시에 한계를 보임
 - 최근 티메프 사태에 대해 전문가들은 경영 실패와 경영자의 도덕적 해이로 보고 있으며, 검찰은 이를 둘러막기로 규정하고 있으나, 정부는 이를 플랫폼 산업의 문제로 판단해 판매대금 정산 기한을 규정하고 판매대금의 예치 및 신탁 등을 포함한 규제*를 준비
 - * 2024년 10월 28일, 이커머스를 포함한 대규모유통업자로 의제된 온라인 중개거래 플랫폼의 판매대금 정산기한을 청약철회기간이 만료된 날부터 20일 이내로 규정, 판매대금 100분의 50 이상 별도관리 의무 부과하는 등의 대규모유통업법 개정안을 발표
 - 판매대금 정산 기한 마련, 판매대금 중 50% 이상을 별도 예치, 온플법 재추진 등의 움직임은 사건의 본질을 이해하지 못한 채 경직되고 조급한 규제 추진 특징에서 기인한 것으로 분석

플랫폼 규제의 한계

<문제1 : 성급함>

- ▶ 플랫폼 산업과 관련하여 발생하는 이슈에 대한 신속 대응 요구와 규제 공백 해소라는 목표가 맞물리며, 충분한 검토 없이 성급하게 규제가 추진되고 있음

- 티메프 사태, 카카오 화재 사건 등 개별 사건의 일반화 문제로 인해 정부와 정치권이 즉각적인 규제 도입을 추진하는 경향이 있으며, 이는 근본적인 해결보다는 단기적인 여론 대응에 치중하는 결과로 나타날 수 있음
- “어떤 사건은 사회 문제화가 되면 정부가 즉시 해결하도록 언론이 여론을 조성하고, 정치권에서 강력한 대책을 재촉하면 정부는 규제와 처벌 강화라는 손쉬운 대책을 남발해왔다. 정부 대책만이 밤을 새워 일하고 나면, 담배 공초와 규제가 수북이 쌓인다는 우스갯소리가 한동안 회자되었다. 정치권에서는 포퓰리즘의 한 형태로서 과잉 입법이 나타나기도 했다. 조속한 문제 해결을 바라는 국민의 요구를 충족시키기 위해 중장기적인 근원적 해결책 보다는 즉각적인 효과가 나타나는 재정 포퓰리즘, 규제 포퓰리즘에 의존한 것이다.” (스타트업투데이, 2020)

- ▶ 한국은 포지티브 규제* 방식을 채택하고 있기 때문에, 법에 명시되지 않은 새로운 산업 분야에 대한 규제 공백이 발생해 변화 대응이 늦어짐

* 규제 공백상태는 무엇을 해도 되는지 명확해지기 전이므로 아무것도 할 수 없는 상황을 의미

- 우리나라의 기본적으로, 법에 ‘할 수 있는 것’들을 명시하는 포지티브 규제 방식을 채택하고 있기 때문에 명시되지 않은 부분들에 대한 규제 공백이 발생함
- 포지티브 규제 방식은 사회 변화가 빠르지 않고 예측 가능한 상황에서 정부의 강한 통제하에 시장이 성장하는 정부주도형 성장모델에는 적합하나, 변화의 속도가 빠르고 변화에 대한 예측이 어려운 ICT 분야에서는 새로운 사업 모델을 시도할 기회조차 갖지 못하게 되는 등 성장의 걸림돌이 됨(한국인터넷기업협회, 2022)

<문제2 : 경직성>

- ▶ 규제 공백이 발생할 경우, 서로 다른 특성을 가진 사례들에도 동일한 규제법을 획일적으로 적용하는 경향이 존재

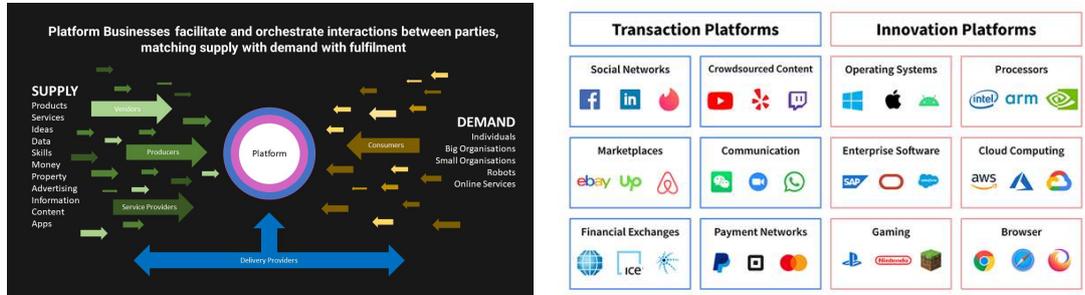
- 신기술 기반 서비스의 경우 기존 산업에 대한 규제를 적용하기 어렵거나 적용할 규제 자체가 존재하지 않기 때문에 여러 산업분야의 규제가 중복적으로 적용되는 경우가 발생
- 또한, 현행 규제 체계는 법령을 기준으로 운영되고 있으며, 우리나라 행정시스템 특징 중 공무원들의 판단과 결정 능력을 과도하게 제한하고 있는 행정문화로 인해 규제적용상의 한계가 발생함

- ▶ 온라인 플랫폼 시장은 업종과 비즈니스 모델에 따라 다양한 형태로 발전하고 있으나, 규제 정책은 이러한 시장별 특수성을 반영하지 못한 채 획일화된 방식으로 운영

- 플랫폼 생태계는 제한되지 않은 당사자 간의 상호 작용을 촉진하고 조정하기 때문에 공유할 수 있는 모든 상품, 서비스, 아이디어, 데이터, 스킬 등을 공유하고 교환할 수 있음

- 서비스의 유형과 형태에 따라 적합한 규제 방식이 각각 다르기 때문에 다양한 플랫폼 시장에 일률적인 규제를 적용하는 것은 생태계의 혁신을 크게 위축시킬 수 있음

〈그림1〉 다양한 플랫폼 서비스 현황



*자료 : andremuscat.com

해외 플랫폼 규제 추진 특징과 비교

- ▶ 미국은 상황에 맞는 차별화된 접근과 유연한 규제체계 운영을 통해 빠르게 변화하는 디지털 경제 환경에 효과적으로 대응할 수 있게 준비

- 미국의 경우 산업별 특성을 고려한 차별화(미국 법무부와 연방거래위원회는 산업별, 시장별 특성에 따라 규제 권한을 분배), 플랫폼 비즈니스 모델별 차별화(검색엔진, 전자상거래, 소셜미디어 등 모델에 따라 다른 접근 방식 채택) 등 상황에 맞게 차별화 접근방식으로 운영(CRS Report, 2023)
- 포괄적인 법안 통과가 어려운 상황에서, 규제 기관, 행정명령, 주 의회, 지역사회 이니셔티브 등을 통해 혁신적인 정책 실험을 진행하고 있으며, 정적인 경제 모델이 아닌 플랫폼 생태계의 상호의존성을 고려한 동적인 프레임워크를 통해 경쟁 정책을 설계하려는 노력을 기울이고 있음(AEI, 2023)

- ▶ 유럽은 충분한 규제 영향평가 기간을 가졌음에도 규제 역효과가 나타나고 있음

- EU는 DMA 입법을 준비하면서 3년간의 영향평가를 수행하였으며, 시장 영향 분석(게이트키퍼 지정 기준의 경제적 효과 검토), 이해관계자 의견수렴(400개 이상 기업/단체 참여), 규제 비용-편익 분석(연간 규제 준수 비용과 경제적 효과 추정) 등 다각적으로 진행
- 이런 준비기간에도 불구하고 DMA로 인한 소비자-소상공인 피해사례가 등장하기 시작함

* 유럽의 디지털시장법(DMA) 준수를 위해 유럽 매출의 8%에 육박하는 규제준수 비용이 들 것이며, 이런 비용은 결국 소비자에게 전가될 것(Kati Suominen, 2024)

** DMA가 구현되지 않은 시장에 비해 호텔 웹사이트 클릭수가 30% 감소하고, 호텔 직접 예약은 36% 감소(Mirai, 2024), 영세한 호텔 운영업체들은 고객과 직접 소통할 수 있는 통로가 막혀 피해를 입고 있음(google blog, "New competition rules come with trade-offs", 2024)

규제 혁신을 위한 전략

- ▶ 플랫폼 생태계 내 복잡한 이해관계자의 존재를 인지해야 하며, 시장경쟁력 강화를 위한 정교한 정책설계를 위해 서로 간의 의견수렴 체계 구축이 우선시 되어야 함

- 플랫폼 생태계는 플랫폼 기업, 플랫폼에 입점하는 소상공인·중소기업, 플랫폼 노동자 등 매우 이질적인 참여자로 구성된 시장이며, 각 집단의 요구가 너무 상이하므로 합의된 대안을 마련하기가 쉽지 않음
- 이런 생태계를 명확히 이해하지 못하고 플랫폼에서 생겨나는 갈등을 대기업과 중소기업의 갈등, 플랫폼과 소상공인의 갈등 등으로 단순화하면 문제를 해결할 수 없으며, 결국 플랫폼 생태계 내 참여자들의 혁신 동기 저하로 인해 소비자 편익 감소, 서비스 품질 저하 등 산업 전반의 경쟁력이 약화될 수 있음
- 이해관계자 간의 형식적 의견수렴이 아닌 해당 규제가 시장에서 부작용 없이 잘 작동하도록 현장의 목소리를 반영해야 하며, 특히 우리나라는 소상공인·중소기업을 위한 지원정책을 강조하고 있어 시장을 왜곡하지 않고 시장경쟁력을 강화할 수 있는 매우 정교한 정책설계가 필요함

▶ **시장의 정보와 기술 수준이 높은 경우 자율규제를 통한 대응이 효과적임**

- 플랫폼 생태계는 불확실성이 크고 기술의 발전이 급속하게 이루어지고 있어 시장의 정보와 기술 수준이 높음
- 플랫폼 시장에서 자율규제에 대한 논의가 가능한 이유는 플랫폼 산업의 특성에 기인하며, 자율규제의 의의는 각 분야별 특성과 상황을 고려하여 분야별로 차등적인 행동규범을 만들고 적용한다는 점이 유용함
- 따라서, 시장참여자가 반드시 준수해야만 하는 사항은 규제로 관리함을 원칙으로 하고, 기술·환경의 변화에 따라 차등적인 규범이 필요한 경우 자율규제를 우선 적용하는 방안이 모색되어야 함

▶ **규제의 파급력은 매우 크기 때문에 조급함보단 신중함이 더욱 요구되며, 문제의 본질에 따라서 규제 외에 다른 방식으로 해결할 수 있는 다각적인 정책적 접근이 필요함**

- 합리적이지 못한 규제로 인해 시장이 위축되는 경우 규제를 개선한다고 해도 한번 위축된 시장이 다시 활성화되기는 어려우므로, 새로운 시장에 대한 규제의 도입은 신중한 고려가 필요함
- 스타트업은 규제를 준수하는 데 필요한 자원이나 인력이 부족하기 때문에, 강력한 규제도입으로 인한 '규제리스크 부담 비용'이 커질수록 스타트업들이 스케일업하거나 M&A 등을 진행함에 있어서 상당한 제약으로 작용할 수 있고, 산업 전반에서도 신규 진입 장벽을 높이고 혁신을 실현할 수 있는 공간을 좁히는 결과를 초래할 수 있음

참고문헌

- 머니투데이(2024), '정산주기 최장 40일' 대책, 소규모 이커머스만 영향 (2024. 8. 7.)
<https://news.nate.com/view/20240807n30218?mid=n1101>
- 스타트업 투데이(2020), 한국M&A협회 김규욱 회장, "우리나라는 왜 이리 규제가 많은가" (2020. 1. 10.) <https://www.startuptoday.kr/news/articleView.html?idxno=29136>
- 한국행정연구원(2020), 규제지체 해소를 위한 유연성 제고방안: 신산업 중심으로
- American Enterprise Institute(2023), US Leadership in Digital Platform Policy
- Congressional Research Service(2023), Defining and Regulating Online Platforms
- Google blog(2024), "New competition rules come with trade-offs"
- Kati Suominen(2024), Implications of the European Union's DMA
- Mirai(2024), DMA implementation sinks 30% of clicks and bookings on Google Hotel Ads