이슈페이퍼
25-4호
디지털경제연구원

디지털산업에 확산된 규제 피로

21대 국회의 디지털산업 규제 입법 경향과 산업 영향 분석

한승혜 연구위원 (shhan@kinternet.org)

요약

- 21대 국회에서 디지털산업 관련 규제 법안이 급증했으나, 다수가 장기간 계류되거나 반복 발의되며 규제 가능성이 상시화되고, 기업의 대응 피로가 누적됨
- 많은 법안이 산업·기술에 대한 이해 없이 발의되었으며, 특히 임기 후반으로 갈수록 입법 품질이 저하되어 산업 현실과의 괴리가 심화됨
- 규제 방향과 범위의 불명확성이 지속되며 기업은 주요 전략을 보수적으로 조정하고, 이는 디지털산업의 혁신성과 투자 의지를 저해하는 구조로 작용함
- 게임, 핀테크, 플랫폼, 모빌리티 등 다양한 산업에서 규제 피로가 이미 현실화되었으며, 전문가들은 창의적 시도의 위축과 산업 경쟁력 약화를 우려하고 있음
- 규제 피로 해소를 위해서는 규제 철학 정립, 입법 품질 관리, 영향 분석 강화, 예측 가능한 절차 설계 등 구조적 대응이 시급함

K·internet
사)한국인터넷기업협회
디지털경제연구원

디지털산업 규제 동향과 산업계의 부담 증대

▶ 디지털산업은 저성장 국면에서도 국가 경제를 든든히 지탱하는 핵심 동력으로 자리매김하였고, 침체된 경제의 버팀목 역할을 수행하고 있음

- 2023년 인터넷산업의 매출액은 전년 대비 7.2% 증가한 635.0조 원으로, 동기간 전체 산업 매출액이 1.1% 감소한 것과 대비되는 성장세를 보이며,
- 특히 클라우드 서비스(매출 22.4%↑), 인공지능(매출 21.6%↑) 등 혁신 기술 부문의 급성장이 두드러짐(한국인터넷기업협회, 2025)

▶ 그러나 디지털산업의 급속한 성장은 다양한 규제 법안의 발의로 이어졌고, 기술과 시장 변화를 반영하지 못한 과잉 규제안의 빈번한 제출은 산업계의 불확실성과 피로감을 누적시킴

▶ 규제 논의가 장기간 지속되면서 기업들은 혁신을 위한 투자보다 규제 대응에 더 많은 자원을 투입하게 되었고, 이는 산업 역량의 구조적 왜곡을 초래함

- 국회 임기별 디지털산업 관련 주요 법안 처리 현황을 보면, 입법 발의는 급증하였으나 주로 장기 계류되는 경향을 보임(한승혜, 2022)
- 복잡하거나 빈번한 규제는 기업들이 혁신에 필요한 자원을 규제 대응 작업에 소모하게 하며, 기업 전반에 추가 비용 부담을 초래(World Bank, 2020)

▶ 이하에서는 디지털산업에서 누적되고 있는 규제 피로 현상을 개념화하고, 입법 경향 분석과 산업 위축 사례를 통해 문제의 구조를 진단하며, 이에 대한 정책적 대응 방향을 제시하고자 함

규제 피로 개념화: 지속적이고 반복된 규제 논의의 부담

▶ 디지털산업은 지속적이고 빈번한 규제 협의 과정에 노출되어 있으며, 이로 인해 규제의 당사자인 기업은 규제 변화를 예측하고 대응하는 데 부담과 갈등을 겪게 됨

- 규제 논의의 반복은 기업의 전략적 판단을 제약하고, 정책 불확실성으로 인해 투자 유치나 사업 확장과 같은 혁신적 의사 결정의 지연 혹은 보류로 이어짐(OECD, 2010)
- 이러한 현상은 기존의 규제 순응 부담과는 구별되며, 반복적 논의에 따른 '규제 피로(regulatory fatigue)' 상태로 설명될 수 있음

▶ 규제 피로는 기존 OECD의 보고서에서 언급된 '협의 피로(consultation fatigue)' 개념과 유사한 맥락에서 파생될 수 있음

- 『OECD Regulatory Policy Outlook 2025』에서는 동일한 이해관계자에게 반복적 의견 제출을 요구하거나, 피드백 없이 협의가 반복될 경우 참여 의지가 저하되고 규제 수용성과 정부 신뢰가 약화될 수 있음을 지적함(OECD, 2025)
- 디지털산업에서도 빈번한 규제 발의와 낮은 입법 품질로 인해 유사한 정책 대응 부담이 누적되고 있으며, 이는 '규제 피로' 현상으로 이어짐

▶ 규제 피로는 반복적 규제 논의와 불명확한 제도 환경의 누적으로 발생하는 부담으로, 형식적이고 불확실한 규제 환경에 의해 누적된 규제 피로는 결국 정책 대응 체력을 고갈시키는 과정

- 기존 문헌에서 유추할 수 있는 규제 피로 발생 조건은 중복되거나 과도한 규제 협의 요구, 의견 반영 여부에 대한 피드백 부재, 복잡하고 불명확한 규제 프로세스, 규제 변화의 빈번한 발생, 의견이 실제 정책에 반영되지 않는다는 인식 등
- 이는 산업계의 정책 회피, 제도 신뢰 약화, 궁극적으로는 규제 효과성의 저하로 이어질 수 있음

▶ 궁극적으로 규제 피로는 단기적 대응 부담을 넘어, 규제의 정당성과 효용에 대한 회의로 확산되며, 디지털산업의 혁신 역량과 정부 규제 거버넌스 전반에 부정적 영향을 미치게 됨

디지털산업 규제 입법 경향과 규제 피로

입법 패턴 분석: 규제 논의의 장기화

▶ 21대 국회에서 발의된 디지털산업 관련 규제 법률안 중 80% 이상이 법률에 반영되지 못하고 폐기되었으며, 상당수가 국회에 장기간 계류되어 규제 피로를 심화시킴

- 한국인터넷기업협회(이하 '협회')의 검토 결과 21대 국회에서 발의된 인터넷산업 규제 관련 법안 492건 중 397건(80.7%)이 법률로 제정되지 못하고 폐기되었으며, 폐기된 법안 중 절반 이상(54.9%)이 2년 이상 국회에 계류되었던 것으로 나타나, 규제 가능성에 대한 불확실성이 장기간 유지됨
- 기업은 이러한 계류 법안이라도 향후 통과 가능성을 고려하여 대응 자원을 투입해야 하며, 이로 인해 실질적 입법 여부와 무관하게 장기적인 규제 대응 부담이 발생함

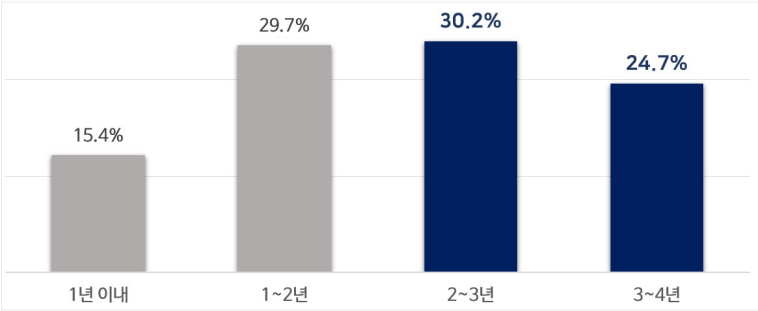

그림 1. 폐기 법안의 국회 계류 기간 분포

▶ 이러한 장기 계류 20대 국회에서도 확인되며, 디지털산업 규제 논의는 입법 여부와 무관하게 장기간 지속되는 특성을 보임

- 20대 국회에서 디지털산업 규제 법률안이 법률에 최종 반영되기까지는 평균 452.7일이 소요되어 20대 국회 전체 법안의 평균 처리 기간(259.3일)보다 1.7배 길었으며, 국회에 제출된 디지털산업 규제 법안이 상임위 상정까지의 평균 소요 기간(138.5일)과 상임위에 상정 이후 처리까지의 기간(216.4일) 모두 전체 평균보다 긴 시간이 소모됨(한승혜, 2022)

- 이처럼 '상정되지 않은 채 오랫동안 국회에 머무르는 법안', 혹은 '상정 후 처리되지 않는 법안'이 다수 존재함에 따라, 업계는 규제의 추진 여부 자체보다 규제 논의가 '끝나지 않고 계속된다'는 점에서 더 큰 불확실성과 부담을 겪고 있음

▶ 대표적 사례로, 플랫폼 규제 법안은 21대 국회 전체 임기에 걸쳐 반복 발의되었으며, 시기별로 쟁점이 확대되거나 전환되며 논의가 지속됨

- 해당 법안은 2020년 7월 첫 의원안 발의를 시작으로, 2023년 말까지 총 21건의 관련 법안이 연속적으로 제시되며 임기 4년 내내 입법 논의가 이어졌고, 22대 국회에서도 계속되고 있음
- 초기에는 입점업체와의 거래공정성 이슈가 중심이었으나, 이후 시장지배력 문제 등으로 규제 초점이 확장되었고, 관련 사건 발생 시마다 새로운 쟁점이 반영된 법안이 반복 발의됨
- 22대 국회에서도 논의의 빈도와 강도는 줄어들지 않고 있으며, 이러한 반복적 논의로 인해 산업계의 규제 대응 상태가 상시화되며 만성적 부담으로 작용함

입법안 품질 분석: 산업 적합성의 부재

▶ 디지털산업 관련 법안의 입법 품질은 전반적으로 낮은 수준이며, 특히 산업과 기술에 대한 이해 부족이 두드러짐

- 협회에서 실시한 평가에 따르면, 21대 국회에서 발의된 규제 법률안 492건의 평균 점수는 100점 만점에 25.3점에 불과하며, 전체의 88.2%가 50점 미만의 중하위권 평가를 받음
- 평가 항목 중 '산업 및 기술 이해도'의 평균 점수는 23.7점으로 전체 평균보다 낮은 수준이며, 해당 항목의 점수는 대부분 30점 이하에 집중되어 있음
- 다수 법안이 산업의 작동 방식, 기술 발전 속도, 자율규제 구조 등을 충분히 고려하지 않은 채 발의되어, 실효성 없는 규제안으로 평가됨

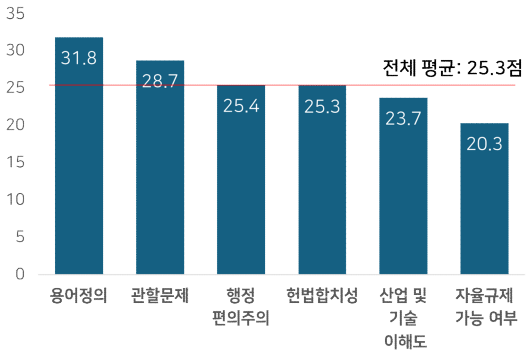

그림 2. 입법평가 전체 평균 및 평가지표별 평균 점수

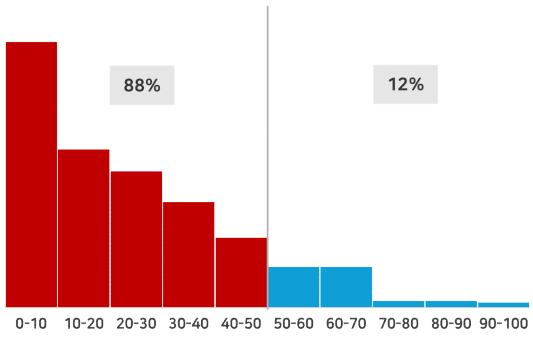

그림 3. 산업 및 기술 이해도 점수 분포(히스토그램)

▶ 국회 임기 후반으로 갈수록 법안의 품질이 더욱 저하되었으며, 산업과 입법 간의 괴리가 오히려 심화됨

- '산업 및 기술 이해도' 점수는 임기 2년차 28.2점에서 3년차 21.8점, 4년차 17.6점으로 지속 하락함
- 입법 논의가 계속되는 동안에도 산업 환경 변화에 대한 이해도는 개선되지 않았으며, 논의가 관성적으로 반복되는 구조가 형성됨

▶ 산업에 대한 이해도가 낮은 법안들이 반복 발의되면서, 산업계는 내용면에서도 신뢰하기 어려운 규제 안에 지속 대응해야 하는 구조적 피로에 직면함

- 동일하거나 유사한 내용의 법안이 반복 발의되고 폐기되는 과정에서, 입법의 반복성과 품질 저하가 결합되어 규제 피로를 가중시키는 악순환이 형성됨

규제 피로와 산업 활동의 제약

▶ 디지털산업 분야에서는 반복적인 규제 발의와 낮은 법안 가결률에도 불구하고 유사 규제안이 지속적으로 제출되었으며, 기업들은 규제 방향성을 예측하기 어려운 상황에 직면함

- 기업의 주요 사업과 관련한 규제 요소의 불안정성이 클 경우, 기업은 미래 정책이나 규제의 변화 가능성에 대비해 보수적인 판단을 하게 되며, 이는 중대한 의사 결정에도 영향을 미치게 됨 (박상문, 2020)

▶ 규제 피로는 단기적 피로감이나 행정 부담을 넘어, 산업의 혁신 동력 자체를 저해하고 국가 경제 전반에 부정적 파급 효과를 유발함

- 게임산업의 경우, 게임중독 관련 규제 법안의 반복 발의가 산업 전반에 부정적 인식을 심화시켜 신규 투자와 인재 유입을 방해, 국내 게임 시장의 성장 정체로 이어졌음(전자신문, 2014.04.01.)
- 핀테크 산업은 금융, 보안, 소비자보호 등 다양한 규제에 동시 노출되며, 규제 간 중복성과 불확실성으로 인해 신사업 추진이 지연되거나 유보됨(최진용&김길선, 2019)
- 모빌리티산업은 규제 공백과 정치적 갈등이 장기간 지속되며, 스타트업 다수가 시장에서 철수하거나 사업을 축소, 이는 정책 불확실성과 규제 피로가 실제 산업 경쟁력 저하로 이어질 수 있음을 보여주는 대표적 사례(한국인터넷기업협회 디지털경제연구원, 2024)

▶ 전문가들은 이 같은 상황이 창의적인 사업 아이디어의 실현을 어렵게 만들고, 민간의 혁신 투자 의지를 떨어뜨리는 구조를 만들어낸다고 지적함

- *“플랫폼에 대한 철학과 목표가 없다 보니 규제 수단 설정에 혼란이 온다. 주체와 방향 없이 표류하는 것이다”(전문가 A)*
- *“혁신을 저해하거나 규제가 많다는 것은 리스크 요소들이 누적된다는 의미이며, 투자자는 이를 우려해 창의적 아이템을 실현하는 것조차 꺼리게 된다.”(전문가 B)*

※ 발언 출처: 한국인터넷기업협회(2025) 『2024 인터넷산업규제 백서』 제2장 인터넷산업 전문가 인식조사

▶ 이러한 인식은 국내외 주요 문헌에서도 반복적으로 제기된 바 있으며, 규제 불확실성과 정책 예측 불가능성이 기업의 전략적 판단과 혁신 행동을 제약하는 요인으로 작용할 수 있음

- 규제의 방향성과 적용 범위가 불명확하고, 정책 신호가 반복적으로 불일치하거나 미완결될 경우, 기업은 향후 강화될 가능성을 염두에 두고 자발적인 사업 확장과 투자, 기술 도입 등을 제한하게 됨
- Baldwin et al. (2012)은 불확실한 규제 환경이 기업의 위험 회피 성향을 강화시키고, 전략 수립의 유연성을 저해한다고 보았으며, Ashford & Hall (2011)도 정책철학 부재 하의 규제는 산업의 기술 확산과 성장을 방해하는 구조적 제약 요인이 될 수 있다고 분석함

규제 피로에 대응하기 위한 정책적 고려

▶ 디지털산업에 확산된 규제 피로는 법안의 장기 계류, 낮은 입법 품질, 불명확한 규제 방향성 등 구조적 문제에서 기인하며, 기업의 전략 수립과 혁신 활동에 지속적인 부담을 초래하고 있음

▶ 규제 피로를 완화하기 위한 정책적 대응은 단순한 규제 완화나 입법 수 축소에 그치지 않고, 규제 설계 전반에서 절차의 일관성, 산업 현실에 대한 이해, 정책 신호의 명확성을 높이는 구조적 접근이 요구됨

▶ 특히 OECD 등에서도 반복적으로 지적되었듯이, 이해당사자 피로를 완화하려면 참여 요구의 과다 방지, 피드백 제공의 일관화, 반복 논의 방지를 위한 조정 메커니즘 등의 제도 개선이 요구된다고 지적함

▶ 디지털산업의 전략적 가치를 고려할 때, 규제 피로는 더 이상 산업 내부의 문제가 아니라, 정책 체계 전반이 직면한 과제임

디지털산업 규제 피로 완화를 위한 정책 제언

▶ 디지털산업이 경험하는 규제 피로를 완화하기 위해서는 다음의 정책적 개선 방향이 요구됨

- **(일관된 규제 철학과 방향성 정립)** 산업 진흥과 소비자 보호 간의 균형을 고려한 규제 철학 수립과 장기적 정책 방향 제시
- **(증거 기반의 규제 영향 분석 체계 구축)** 규제의 실효성과 비용을 사전에 평가할 수 있도록 개관적 데이터 기반 분석 의무화
- **(입법 과정에서 산업계 의견 수렴 강화)** 입법 전 과정에서 이해당사자의 실질적 참여를 보장하고 산업 현장의 목소리를 반영할 수 있는 구조 마련
- **(책임 있는 입법 문화 정착)** 입법의 질적 수준을 높이고, 반복 발의나 무리한 규제 제안 방지를 위한 제도 개선 추진

▶ 21대 국회 분석 결과 드러난 산업 이해도와 자율규제 가능성에 대한 부정적 평가는 디지털산업의 특성을 고려한 규제 설계의 필요성을 시사함

- 이를 위해 규제 샌드박스, 규제 일몰제, 네거티브 규제 등 유연한 규제 방식의 적극적 도입이 요구됨

▶ 규제 피로를 효과적으로 완화하기 위해서는 발의된 법안의 처리 기간 단축, 유사·중복 법안의 통합 심사, 그리고 규제 적용 전 충분한 준비 기간 확보 등 입법 과정의 효율성과 예측가능성을 높이는 실질적 개선도 함께 고려해야 함

▶ 저성장 국면에서도 국가 경제의 핵심 동력이자 버팀목으로 자리매김한 디지털산업의 지속적 성장을 위해, 단순한 규제 완화를 넘어 글로벌 경쟁력 확보를 위한 국가적 차원의 규제 개혁 로드맵 수립과 실행이 시급함

참고문헌

- 박상문. (2020). 규제 불확실성이 벤처창업기업의 신사업 전략에 미치는 영향. *대한경영학회지*, 33(2), 361-377.
- 전자신문. (2014). [이슈분석]연이은 규제이슈에 게임업계 `만성피로` 증세. (2014.04.01.일자) https://www.etnews.com/20140401000017
- 최진용, 김길선. (2019). 글로벌 융복합 핀테크 혁신과 국내 금융규제에 대한 사례연구: Forbes 선정 스타트업(Start-up)을 중심으로. *Korea Business Review*, 23(3), 69-97. 10.17287/kbr.2019.23.3.69
- 한국인터넷기업협회. (2025). *2024 인터넷산업규제백서*. 한국인터넷기업협회.
- 한국인터넷기업협회 디지털경제연구원. (2024). 디지털 산업에 대한 과도한 사전규제의 한계: 반복되는 실수, 주저하는 디지털 경제. *한국인터넷기업협회 이슈페이퍼*, 24-1호.
- 한승혜. (2022). ICT 규제 법안의 국회 상정 패턴 분석. *한국인터넷기업협회 이슈페이퍼*, 22-1호.

- Ashford, N. A., & Hall, R. P. (2011). *Technology, Globalization, and Sustainable Development*. Yale University Press.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation*. Oxford University Press.
- OECD. (2010). *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264082939-en
- OECD. (2025). *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/56b60e39-en
- World Bank. (2024). *Business Ready 2024*. © World Bank. http://hdl.handle.net/10986/42198 License: CC BY 3.0 IGO.