

이슈페이퍼

25-5호

디지털경제연구원

포퓰리즘 입법의 함정과 디지털경제의 위기

요약

정책 패러다임 전환기의 한국

노재인 연구위원 (jinoh@kinternet.org)

- ▶ 한국의 디지털 산업은 급성장하고 있지만, 이를 규율하는 법과 제도는 여전히 전통산업 중심의 시각에 머물러 산업 발전을 저해하고 있음
- ▶ 디지털 산업의 특징은 정치적으로 왜곡되기 쉬워 포퓰리즘 입법의 대상이 되고 있으며, 실적 중심의 정치와 결합해 구조적 악순환을 초래하며 패러다임 전환이라는 본질적 목표는 정치적 환경에서 점차 멀어지고 있음
- ▶ Peter A. Hall의 정책 패러다임 이론에 따르면, 지금의 문제는 단순한 법의 문제가 아니라 변화한 산업을 이해하지 못한 인식의 문제로, 정책 목표와 문제 정의 틀 자체의 전환이 필요한 상황
- ▶ 디지털 산업을 단순히 규제 대상이 아닌, 새로운 경제 질서로 인식하고 새로운 경제 질서를 반영한 정책 목표 재설정, 유연한 입법 설계, 실질적 효과성을 중시하는 정책 전환이 시급

서론

- ▶ 디지털 산업은 한국 경제의 주요 축으로 성장하고 있지만, 기존 제조업이나 서비스업과는 전혀 다른 방식으로 경제적 가치를 창출함에도 산업을 규율하는 입법과 규제는 여전히 전통산업 중심의 관점에 머물고 있음
 - 매년 증가 추세를 보이던 인터넷산업의 매출은, 2023년 635조 원으로, 우리나라 전체 산업의 14.8%의 비중을 차지하는 수치였으며, 다른 주요 산업과 비교해도 인터넷산업의 성장세는 더욱 두드러짐(한국인터넷기업협회, 2025).
 - 우리나라는 신산업 육성을 위한 제도 정비와 규제개혁을 모색해 왔음에도, 실제 효과는 미미하고 기업들의 체감도 낮았으며(박정수, 2024), 산업과 시장, 경제구조 변화에 대한 이해 없이 추진되고 있는 규제가 산업의 성장을 저해하고 있음(한국인터넷기업협회, 2025a).
- ▶ 최근 몇 년간 급증한 플랫폼 관련 규제 입법은 산업 특성에 대한 충분한 분석과 조정 없이 정치적 이슈화와 대중 정서에 기반해 추진되는 경우가 많음
 - 한국인터넷기업협회에서 실시한 평가에 따르면, 21대 국회에서 발의된 디지털산업 관련 규제 법률안 492건의 평균 점수는 100점 만점에 25.3점으로, 입법 품질이 전반적으로 낮았으며, 특히 '산업 및 기술 이해도'의 평균 점수는 23.7점으로 매우 낮은 수준이었음(한승혜, 2025)
 - 티메프 사태, 카카오 화재 등 개별 사건이 발생하면 정부와 정치권은 이를 플랫폼 산업 전반으로 일반화하며 즉각적인 규제 도입을 추진하는 경향이 있으며, 이는 근본적 해결보다는 단기적 여론 대응에 치중하며 성급한 규제가 추진됨(한국인터넷기업협회, 2024)
 - 이러한 방식은 단기적으로는 사회적 이슈에 대한 즉각적인 대응으로 비춰질 수 있지만, 디지털 산업 기반의 새로운 경제 생태계 형성이라는 중장기적 측면에선 산업의 작동과 발전을 저해할 수 있는 구조적 위험이 될 수 있음
- ▶ 본 글에서는 디지털 산업이 가진 구조적 특성과 포퓰리즘 입법의 관계를 살펴보고, Peter A. Hall(1993)의 정책 패러다임 이론에 근거하여 디지털 산업을 둘러싼 현행 규제 환경의 한계를 진단하며, 이를 극복하기 위한 정책적 시각을 제시하고자 함

디지털 산업에서의 포퓰리즘 입법 : 구조와 정치의 악순환

- ▶ [산업 구조의 복잡성과 비가시성] 디지털 산업은 비물질적이고 기술중심적 작동 구조를 가지고 있기 때문에 외부자의 직관적 이해를 어렵게 하고, 이로 인해 산업에 대한 불신이 과장되거나 왜곡되기 쉬워 포퓰리즘 정치의 정서 동원에 활용이 용이해짐
 - 플랫폼 기업의 핵심 자산은 공장이나 재고와 같이 가시적인 물질이 아니라 데이터, 네트워크 효과, 알고리즘 최적화 능력 등의 기술적 역량인데, 이러한 비가시적 자산은 절대적으로 수치화하기 어렵고 일반 시민이 그것을 작동하는 것을 체감하기 어렵기 때문에 플랫폼의 경제적 이익이 '공정하지 않게 만들어진 것'으로 오인될 여지가 있음
 - 정책결정자나 언론, 일반 시민은 플랫폼의 기술 구조를 정확하게 이해하지 못하는 경우가 많아, 이로 인해 기술적 구조로 발생하는 필연적이고 자연적 변화를 산업의 문제로 혼동하게 되고, 이러한 이해 부족이 단순히 기업에 대한 책임 추궁 프레임으로 귀결되는 경우가 생김

- (새로운 시장과 경쟁에 대한 오해) 공유경제서비스는 자원의 유희 활용과 접근성 확대라는 혁신적 인식 전환으로 새로운 시장을 개척하였으나, 기존 산업이 법적으로 보장받아 왔던 영업권과 시장 지위를 무너뜨리는 ‘무허가 경쟁자’로 낙인
- (플랫폼의 생산 가치에 대한 오해) 소비자와 판매자를 연결해주는 행위로 가치를 창출하는 플랫폼 산업은 이용자 간의 참여 정도에 따라 이윤과 가격을 결정할 수 있기 때문에 외부에서는 가격 산정 논리를 직관적으로 이해하기 어려우며, 이 과정에서 입점업체 등은 불확실한 지출 부담한다고 인식하게 되고 플랫폼이 중간에서 이익을 취하는 착취자로 단순화 됨
- (기술중립성에 대한 오해) 인공지능 추천시스템의 경우, 이용자의 과거 행동과 선호를 기반으로 만들어지는 자동화된 연산과정이지만 결과적으로 도달하는 콘텐츠가 편향이나 혐오 등과 연결될 경우 이 원인을 알고리즘에 대한 ‘무책임한 방치’로 해석되는 경우가 있음

▶ **[규제 타깃으로서의 ‘이상적 적대자’]** 정치적 지지는 일반적으로 ‘국민 vs 엘리트’라는 도식적 구도를 형성하며 복잡한 현실을 단순한 정의의 문제로 치환하는데, 디지털 산업에서 플랫폼 기업은 이 구도 속 ‘탐욕적 대자본’으로 상징되며 규제는 ‘국민을 위한 정치적 정의’로 정당화 됨

- Cas Mudde(2004)의 연구에 따르면, 포퓰리즘은 “순수한 국민 vs 부패한 엘리트”라는 대립적인 구도를 형성하며 복잡한 현실을 단순한 정의의 문제로 치환하고, 이 사이에서 정치인들은 국민과의 동질성을 갖고 부패한 엘리트와 투쟁하는 프레임을 강화함.
- 플랫폼 산업은 구조의 복잡성과 비가시적·비물질적 재화의 상품화, 삶의 다양한 영역에 미치는 광범위한 영향으로 인해 논란이 생기기 쉬우며, 이로 인해 정치인들은 문제를 기업의 책임으로 단순화하고 규제를 통해 정치적 정당성을 강화하기 쉬운, 포퓰리즘적 프레임링을 구사하기 용이해짐
- 더욱이 우리 사회는 과거 대기업이나 유통업에 대한 규제를 정치적 정의 실현으로 받아들여온 역사적 맥락을 지니고 있어, 플랫폼 기업 역시 이러한 ‘재벌 규제’ 서사에 자연스럽게 편입되며 정치적 공세의 ‘이상적 적대자’로 자리매김하게 됨

▶ **[실적 중심의 입법 행태와 짧은 정책 관심 주기]** 현대 정치 환경에서 빈번한 언론 노출과 짧은 선거 주기 속에서 빠르게 가시적으로 성과를 내는 정책이 우선순위를 가지게 되며, 이 과정에서 장기적 논의를 통한 실효성 있는 입법보다는 상징적 규제 조치를 선호하게 됨

- Anthony Downs는 대중이 정책 문제에 대한 관심을 단기간만 유지하며, 이후 흥미를 잃는 경향이 있다고 설명하는데(Downs, 1972), 대중의 관심이 있는 동안 자신의 실적을 어필해야 하는 정치인들은 즉각적인 언론 노출과 유권자 반응을 이끌어낼 수 있는 ‘보여주기식 규제 입법’에 집중하게 되며 플랫폼 규제는 그 상징성이 커서 실적 포장에 유리함(스타트업투데이, 2020)
- 1990년대 이후 시민단체와 언론이 법안 발의 실적으로 의원들을 평가하기 시작하면서 의원들이 활동성을 과시하기 위해 발의 건수를 늘렸고, 그 결과 중복 발의와 질적 고민 없이 양에 치중한 입법이 확산되며 졸속 입법 논란이 지속되는 가운데, 사회적 이슈성과 정치적 주목도가 높은 플랫폼 산업은 이러한 입법 경쟁의 주요 대상이 되어 제출 법안은 급증하지만 가결률은 낮아지고 있어, 이는 결국 의원입법이 산업의 복잡성을 충분히 반영하지 못한 채 정무적 대응 수단으로 활용되고 있음(연합뉴스, 2022; KBS, 2022; 한국인터넷기업협회, 2025)

문제는 ‘법’이 아니라 ‘인식’

- ▶ Peter A. Hall(1993)에 따르면, 정책 변화의 핵심을 법률이나 제도 자체가 아닌, 국가가 문제를 인식하고 대응 방식을 선택하는 공통된 인식들, 즉 정책 패러다임의 변화에 있다고 보았음
 - Peter A. Hall(1993)의 연구는 사회적 학습(social learning) 모델에 기반을 두며, 이는 정책 변화가 단순한 권력 투쟁이 아니라 정부가 불확실한 상황에서 문제 해결을 위해 집단적으로 고민하는 과정이라는 인식에 뿌리를 두고 있음
 - Hall(1993)은 사회적 학습이란, 과거 경험과 새로운 정보에 대한 반응으로 정책의 목표나 수단을 조정하려는 의도적 시도를 의미하며, 세 단계의 변화 방식을 제시하여 정책 변화의 수준을 확인할 수 있는 이론적 틀을 제시함
- ▶ Hall은 정책 변화의 수준을 세 단계로 구분하는데, 그중 가장 심층적인 변화는 “제3차 변화(패러다임 전환)”이며, 이는 단순한 정책 수단의 조정이 아니라 문제 정의 방식과 개입의 정당성을 구성하는 얹의 틀이 바뀌는 순간을 뜻함
 - 그는 정책 결정에 세 가지 핵심 요소(목표, 수단, 수준)가 있으며, 이 세 요소의 변화 유무에 따라 다시 세 단계로 변화를 구분할 수 있다고 설명함
 - 첫째는 기존 목표와 수단은 유지한 채 정책의 강도나 적용 범위를 조정하는 설정값(levels)의 변화, 둘째는 목표는 유지하되 이를 실현하는 방식이나 제도 자체를 바꾸는 수단(instruments)의 변화, 셋째는 정책의 근본적 목표와 문제 인식, 국가의 역할에 대한 이해까지 바뀌는 정책 패러다임 자체의 변화이며, 이는 각각 정책의 설정값, 수단, 목표라는 핵심 변수의 변화 여부에 따라 구체적으로 구분됨

표 1. Hall 의 정책변화 3단계

구분	변화 수준	내용 설명	정책 변수 변화 유무	
1차 변화	정책 세부 사항 조정	기존 정책의 방향은 유지하되, 수단의 구체적 적용 방식이나 강도를 조정	목표(goals)	X
			수단(instruments)	X
			설정값(setting)	○
2차 변화	정책 수단 변경	정책의 목표는 유지되지만, 기존 수단이 비효율적이거나 적절하지 않다고 판단될 때 새로운 수단으로 교체	목표(goals)	X
			수단(instruments)	○
			설정값(setting)	○
3차 변화	정책 방향 전환	정책의 근본적 목적, 문제 인식, 국가의 역할 까지 바뀌는 패러다임 전환	목표(goals)	○
			수단(instruments)	○
			설정값(setting)	○

- ▶ Hall의 관점에서, 지금 한국 사회가 디지털 산업을 둘러싸고 겪고 있는 규제 혼란은 낡은 정책 인식 틀이 변화된 산업 현실을 따라가지 못하면서 발생한 패러다임 전환의 지연과 충돌에서 비롯된 것임
 - 살펴본 이론에서, 기존 정책 패러다임이 새로운 문제 상황을 제대로 설명하거나 해결하지 못할 땐, 점진적 조정이 아닌 근본적 전환(third-order change)이 필요하다고 보았으나 현재 한국 사회가 디지털 산업을 둘러싸고 겪고 있는 규제 혼란은 새로운 산업 환경에 맞는 정책 패러다임으로의 전환이 지연되거나 충돌하고 있기 때문으로 해석할 수 있음

디지털 산업의 성장과 정책 패러다임 전환기의 징후

- ▶ 기존 규제 접근 방식을 유지하며 정책 수단이나 구체적인 내용만을 변경하는 것으로는 기술 환경 구조적 변화를 따라잡을 수 없음
 - (1차 변화 방식의 시도) 인공지능의 급속한 발전에 따라 데이터 활용의 중요성이 커지면서 우리나라도 데이터 3법 개정을 통해 가명정보의 AI 학습 활용을 허용했지만, 개인정보보호법상 타 조항의 엄격한 규제로 인해 실제로는 가명정보의 학습데이터 활용이 어려운 구조적 한계 발생(고환경 외, 2023).
 - (2차 변화 방식의 시도) 공정거래위원회는 플랫폼 산업의 이슈에 대응하기 위해 온라인플랫폼법 제정을 추진했지만, 네트워크 효과와 글로벌 경쟁 환경을 고려하지 않은 채 마련된 법안이라는 비판과 함께 바람직한 경쟁을 저해할 수 있다는 우려가 제기되었고, 이에 따라 대규모유통업법 개정 등으로 방향을 선회했으나 이마저도 학계와 산업계의 비판을 받고 있음(중앙일보, 2024; EBN산업경제, 2024; 한국인터넷기업협회, 2025)
- ▶ 국가적 정책의 인식 틀 자체를 재설계하는 패러다임 변화가 절실하게 필요한 상황이며, 정책 방향을 전환하는 변화는 단기간에 이루어질 수 없으므로, 깊은 학습과 장기적 논의가 수반되어야 함
 - 우리 정부는 Hall이 제시한 정책 변화의 1차·2차 방식에 머물러 있지만, 디지털 산업계는 물론 입점업체 등 다양한 이해관계자들까지 점점 더 어려움에 처하고 있는 현실은, 국가 정책의 인식 틀 전반이 근본적으로 재설계되어야 할 시점임을 암시
 - 전문가들은 플랫폼 산업에 대한 국가적 정책 인식 틀 자체의 전환이 필요하다고 지적하며, 숙고 없는 단기 대응과 산업계·전문가와의 실질적 소통 부족이 새로운 산업 질서를 설계하는 데 지속적인 장애가 되고 있다고 비판(한국인터넷기업협회, 2025)
- ▶ 단기성과와 정치적 유불리에 초점을 둔 현재의 입법 환경에서 벗어나, 미래의 산업 구조를 반영할 수 있는 장기적이고 통합적인 정책 전환의 추진이 필요한 시점

제언: 새로운 경제 프레임 기반의 입법 체계 전환

- ▶ 지금 한국의 디지털 산업이 겪고 있는 어려움은 단순한 법률의 미비나 정책 조정의 실패로 보기는 어려우며, 변화한 산업 질서를 인식하고 해석할 수 있는 공통의 정책 패러다임이 부재한 상황에서 전환기의 구조적 위기를 맞고 있다고 해석할 수 있음
- ▶ 하지만, 이러한 위기를 반복적인 포퓰리즘 입법으로 임시 봉합하고 있으며, 이러한 대응이 오히려 장기적이고 긍정적인 변화를 가로막고 있음
- ▶ 현 시점에서 필요한 것은, 국가가 변화한 경제 환경을 어떻게 이해하고 조정할 것인가에 대한 새로운 인식틀을 설계하는 것이며, 디지털 산업을 ‘규제할 대상’에서 보던 시각에서 벗어나, 새로운 판을 짜기 위한 새로운 질서의 등장으로 인식해야 함

▶ 이를 위해서는 다음 세 가지 방향에서 정책 설계 원칙이 재편될 필요가 있음

- **(패러다임 기반의 정책 목표 재설정)** 포플리즘 입법과 같이, 단기 대응 중심의 입법에서 벗어나 변화한 경제 논리를 이해하고 수용하는 사고방식의 전환에서 출발한 산업의 구조와 작동 원리에 맞춘 정책 목표를 재설정
- **(유연하고 학습 가능한 입법 설계)** 경직되고 정태적인 규제가 아닌, 점진적 조정과 피드백이 가능한 입법 구조를 통해, 디지털 기술의 속도와 불확실성을 유연하게 대처해야 하며, 규제 목적은 더 이상 통제가 아닌 상호 조정으로 이해하고 입법에서도 실험성과 학습성을 내재해야 함
- **(절차적 공정성이 아닌 실질적 효과성 추구)** 산업의 다층성과 연계성을 고려한 부처 간 조정 및 통합적 거버넌스를 구축하고, 다양한 이해관계자와의 지속적인 참여를 제도화 하되, 절차적 공정성을 이유로 직접적 이해관계자를 배제하는 방식이 아니라, 산업과 기술에 대한 깊은 이해를 가진 전문가들의 지속적 참여를 통해 실질적 정책 효과성을 추구하는 방향으로 전환 필요

참고문헌

- 김앤장 법률사무소. (2023). 디지털 경제 시대의 공정거래법상 쟁점 및 과제: 플랫폼 공정화법, 경쟁제한적 M&A, 데이터 규제 이슈 중심으로.
<https://www.leecko.com/upload/news/research/179/20230213140956790.pdf>
- 박정수. (2024). 디지털 전환 시대, 서비스산업에서의 혁신 흐름과 규제개혁. 월간 KIET 산업경제, 산업연구원.
- 스타트업 투데이. (2020, January 10). 한국M&A협회 김규옥 회장, "우리나라는 왜 이리 규제가 많은가". 스타트업 투데이.
<https://www.startuptoday.kr/news/articleView.html?idxno=29136>
- 연합뉴스. (2022, May 27). [의원입법 '홍수' 시대]①2년간 1만4천여건…급증하는 의원발의. 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220527129700501>
- 중앙일보. (2023, December 25). '온라인 플랫폼 규제법' 표류 3년…정부는 유통법으로 방향 틀어. 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/25219810>
- 한국인터넷기업협회 (2024). 조급한 규제의 딜레마: 온라인 플랫폼 산업을 중심으로 (이슈페이퍼 24-6호). 한국인터넷기업협회.
- 한국인터넷기업협회. (2025). 2025 인터넷산업 규제백서. 한국인터넷기업협회.
- 한승혜. (2025). 디지털산업에 확산된 규제 피로 (이슈페이퍼 25-4호). 한국인터넷기업협회.
- Downs, A. (1972). Up and down with ecology – the 'issue-attention cycle'. The Public Interest, 28, 38-50.
- EBN. (2024, February 2). 대형 플랫폼 규제논의 재점화…'온플법' 대신 유통법으로 우회. EBN. <https://www.ebn.co.kr/news/articleView.html?idxno=1607101>
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of

economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.

<https://doi.org/10.2307/422246>

- KBS. (2022, October 13). [단독] “정책은 없고 규제만 있다”...플랫폼 규제 논란. KBS 뉴스.
<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=5531839>
- Mudde, C. (2004). The populist zeitgeist. *Government and Opposition*, 39(4), 541-563.
<https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>
- Rhodes, J. (n.d.). Against the gods: The remarkable story of risk by Peter L. Bernstein.
Medium.
<https://medium.com/@jonrhodes1000/against-the-gods-the-remarkable-story-of-risk-by-peter-l-bernstein-b5138e1e086f>