



# 디지털산업 규제체계 개선방안 세미나

**일시** 2023.09.15.(금) 10:00~12:00

**장소** 전경련회관 컨퍼런스센터 3층 에메랄드홀

**주최** 국회의원 윤영찬, 국회의원 김병욱, 한국IT서비스학회

**주관** (사) 한국인터넷기업협회



# Program

디지털산업 규제체계 개선방안 세미나



## ■ 세부일정

시간	내용
10:00~10:05	인사 및 소개
10:05~10:20	개회사
	환영사 및 축사
<b>[세션1] 주제발표</b>	
10:20~10:40	<b>[발표1]</b> 기업 생존을 위협하는 규제 사례와 규제입증책임제고도화 필요성 원소연 실장(한국행정연구원 규제정책연구실)
10:40~11:00	<b>[발표2]</b> 디지털 산업 분야 입법 경향과 디지털 시대에 맞는 입법과정 개선방안 심우민 교수(경인교육대학교 입법학센터장)
11:00~11:05	장내정리
<b>[세션2] 종합토론</b>	
11:05~11:55	<b>[좌장]</b> • 권현영 교수(IT서비스학회장, 고려대학교 정보보호대학원장) <b>[토론]</b> • 남태우 교수(성균관대학교 행정학과) • 김종천 센터장(한국법제연구원 규제법제연구센터) • 정준화 입법조사관(국회입법조사처 과학방송통신팀) • 김지훈 전문위원(법무법인(유) 세종)
11:55~12:00	마무리





**발제1**

**기업 생존을 위협하는 규제 사례와 규제입증책임제고도화 필요성 1**

원소연 실장 (한국행정연구원 규제정책연구실)

**발제2**

**디지털 산업 분야 입법 경향과 디지털 시대에 맞는 입법과정 개선방안 13**

심우민 교수 (경인교육대학교 입법학센터장)

**토론**

**디지털산업 규제체계 개선방안 세미나 토론**

- 남태우 교수 (성균관대학교 행정학과) ..... 33
- 김종천 센터장 (한국법제연구원 규제법제연구센터) ..... 37
- 정준화 입법조사관 (국회입법조사처 과학방송통신팀) ..... 43
- 김지훈 전문위원 (법무법인(유) 세종) ..... 47



## 개 회 사

디지털산업 규제체계 개선방안 세미나에 참석해주신 여러분, 반갑습니다.

한국IT서비스학회 회장 권현영입니다.

오늘 세미나는 사실 굉장히 무거운 주제를 다루고 있습니다. 규제 개선이라는 숙제는 누군가의 잘못이 아니라 우리 사회 전반에 내재한 문제가 핵심이기 때문입니다. 우리 대한민국은 1990년대 ‘산업화는 늦었지만 정보화는 앞서가자’는 슬로건 아래 세계에서 인터넷 속도가 가장 빠른 나라로 자리했습니다. 그로부터 20년 후 전자정부 세계 1등 국가로 우뚝 섰습니다. 그러나 성과의 기쁨을 누릴 새도 없이 이제는 데이터와 인공지능 기술우위를 선점하기 위한 생존 경쟁이 전 세계에서 벌어지고 있습니다. 이 기술들에 대한 투자 흐름과 부품 공급망도 이미 갈라서기 시작했습니다.



디지털 전환은 산업 시대의 선진국 체제를 뒤엎을 수 있는 마지막 기회입니다. 이 기회를 놓치지 않으려면 기술 및 산업 발전과 함께 제도적 지원이 뒷받침되어야 합니다. 그런데 이 문제는 그리 간단하지 않습니다. 우리 사회의 문화와 이에 기반한 규범체계가 여전히 산업화 시대에 머물러 있기 때문입니다.

그간 우리나라는 전후 복구와 이어진 권위주의 정권 아래 하향식 정책으로 엄청난 도약을 해냈습니다. 그러나 오늘과 내일의 세상은 그렇게 발전할 수 없습니다. 모든 정보가 실시간으로 흐르고 있습니다. 권력은 더욱 분산되고 각자는 더 많은 자율을 발휘할 수 있는 시대가 됐습니다. 이 시대의 규제는 어떻게 형성되어야 할까요? 이 문제를 이야기할 때 저는 항상 ‘함께 만들고 함께 지키자’는 구호를 외쳐왔습니다. 규범 주체의 자기 지배와 함께 소통하고 공감하는 공동체 의식이 필요하다는 것입니다. 온전한 자기실현이 가능한 헌법의 마땅한 주인이 전제되어야 가능한 구조입니다.

이미 우리는 민주화를 통해 자기 지배를 관철할 수 있는 역량을 길러왔습니다. 디지털 시대에서는 더 잘할 수 있고 또 그래야만 합니다. 상향식 의사결정과 하향식 집행으로 내가 만든 규칙을 내가

지킬 수 있어야 합니다. 이와 함께 더욱 중요한 일은 규제를 과학적으로 설계해야 한다는 점입니다. 과학과 데이터로 입증하고 설명할 수 있어야 합니다. 이로써 민주적으로 정당하게 설계된 더욱 정확하고 합리적인 규제, 즉 더 나은 규제를 만들기 위한 시대 요청에 응답할 수 있어야 합니다.

오늘 이런 문제를 구체적으로 어떻게 풀어갈 수 있는지에 관한 귀중한 논의의 장이 마련되었습니다. 소중한 시간을 내주신 전문가분들과 참석자분들의 다양한 고견을 청해 올립니다.

고맙습니다.

2023년 9월 15일

한국IT서비스학회 회장 권 현 영

## 환영사

안녕하십니까,

더불어민주당 운영찬 의원입니다.

오늘 저희는 “디지털산업 규제체계 개선방안”이라는 시대의 과제를 논하기 위해 이 자리에 모였습니다. 지난 몇 년간 디지털산업의 발전은 우리의 삶과 사회 전반에 혁명적인 변화를 가져왔습니다. 우리는 새로운 기술과 서비스로 더욱 빠르고 편리한 생활을 누리고 있으며, 경제와 산업의 패러다임 역시 변화하고 있습니다. 이러한 변화 속에서 디지털산업은 우리의 경제 성장의 중요한 원동력이자 미래의 가능성을 만들어가는 분야입니다.



저는 우리나라의 IT 기업들이 성장하는 모습을 가장 가까운곳에서 지켜보았습니다. 자유롭게 창의력을 발휘하며 우리 경제를 이끌, 젊고 새로운 경제 동력을 마주하며, 디지털산업의 가능성과 우리 사회에 가져온 긍정적인 변화를 유지하고 발전시키기 위한 제도적인 뒷받침이 더욱 중요해진 시점이라고 느꼈습니다.

그렇다면 어떻게 혁신을 방해하지 않으면서도 공정하고 효과적인 규제를 만들 수 있을까요? 이 물음에 대한 해답을 찾는 것이 이번 세미나의, 나아가서는 국회와 규제당국 모두에 중요한 과제입니다.

디지털 분야에서 제대로 된 제도를 만들기 위해서는 철저한 분석과 심도 있는 논의가 필요합니다. 따라서 입법 과정에서는 현장의 전문가들과 함께 다양한 시각을 고려한 철저한 분석이 이루어져야 합니다. 디지털 분야의 복잡한 성격과 변화 속도에 부응하려면, 규제도 정확한 사실근거와 실증적인 자료를 바탕으로 만들어져야 하며, 다양한 맥락이 함께 고려되어야 할 것입니다.

제도의 과정이 보다 바람직해질 때, 우리는 디지털산업의 발전과 사회적 이익을 모두 고려한 법률과 규정을 만들어낼 수 있을 것입니다. 입법 과정에서의 분석과 논의는 우리의 민주주의와 혁신을 지탱하는 중요한 기반입니다. 오늘 마련된 발제와 토론을 통해 우리나라의 규제체계를 발전적으로 개선해 나갈 핵심적인 메시지가 많이 나올 수 있을 것으로 기대합니다.

마지막으로 이렇게 의미 있는 논의의 장을 만들어 주신 국민의힘 김병욱 의원님, 한국IT서비스학회 권현영 교수님, 한국인터넷기업협회 박성호 회장님과 참여해주신 모든 내빈 여러분께 감사 말씀 전하며, 오늘 이 자리 이후에도 유의미한 논의가 계속되길 기대합니다.

감사합니다.

2023년 9월 15일

국회의원 **윤 영 찬** / 더불어민주당

## 환영사

안녕하십니까.

국민의힘 포항시남구울릉군 김병욱 의원입니다.

먼저 이 자리를 함께 마련해주신 더불어민주당 운영찬 의원님과 한국 IT서비스학회 권현영 교수님, 한국인터넷기업협회 박성호 회장님을 비롯한 관계자 여러분께 감사드립니다.



디지털산업은 기존에 없던 새로운 형태의 비즈니스 모델을 통해 우리 경제의 새 시장을 개척하고 있습니다. 세계적인 경제 침체와 국내 주력 산업의 불황으로 한국 경제가 장기적 둔화 국면에 들어선 지금, 디지털산업이야말로 매우 중요한 신 성장 동력입니다.

하지만 디지털산업은 변화를 예측할 수가 없고, 규제로 인한 산업 파급 효과도 단정짓기가 어렵습니다. 더욱이 입법의 양적 성장이 가속화하는 상황에서, 제도를 마련해 더 나은 환경을 만들겠다는 본래의 목적과는 다르게 산업을 위축시키거나 갈등을 야기하는 상황을 마주하기도 합니다.

이에 국회는 여야를 막론하고 입법에 대한 규제관리의 필요성에 공감하며, 규제영향분석제도 도입을 위한 초석을 닦고 있습니다. 규제영향분석제도는 법안을 발의하는 시점부터 법이 민생경제와 산업에 어떤 파급효과를 줄 지 사전에 검토하는 과정을 거치도록 합니다. 특히 디지털산업처럼 변화가 빠르고 예측이 어려운 분야에 우선 적용할 필요가 있습니다.

규제개혁은 모든 정부의 중요한 국정과제였으나, 현장에서는 여전히 규제개혁의 효과를 체감하지 못합니다. 이제 규제를 완화하고 개선하는 것을 넘어, 규제체계 전반에 대한 논의가 필요한 시점입니다.

오늘 이 자리가 민생경제와 산업에서 체감할 수 있는 규제체계를 마련하는 논의의 장이 되기를  
간절히 바랍니다.

감사합니다.

2023년 9월 15일

국회의원 **김 병 옥** / 국민의힘

## 환영사

안녕하십니까.

한국인터넷기업협회 박성호입니다.

“디지털산업 규제체계 개선방안” 세미나에 참석해주신 모든 내빈 여러분 감사합니다. 또한 이 자리를 마련하기 위해 애써주신 더불어민주당 운영찬 의원님과 국민의힘 김병욱 의원님, 권현영 한국IT서비스학회회장님께 특별히 감사 말씀드립니다. 또한, 오늘의 세미나를 풍성하게 만들어주신 발제자와 토론자분들께도 깊은 감사를 드립니다.



최근 해외 디지털 기업들의 움직임이 심상치 않습니다. 세계 각국은 자국 플랫폼을 무기로 패권 경쟁을 시작하였습니다. 우리나라는 아직 해외 플랫폼에게 잠식당하지 않은 몇 안되는 국가이며, 자국 플랫폼을 통해 세계 경쟁이 가능한 나라입니다. 하지만 안타깝게도 우리나라 디지털 기업들은 규제 그늘에서 더 빠르게 성장하지 못하고 있는 실정입니다.

그간 어떤 정권에서도 경제성장을 위한 규제 개선은 매우 중요한 국정과제였습니다. 하지만 여전히 산업계에서는 이를 체감하지 못하고 있습니다. 더욱이 디지털산업은 기존의 규제뿐만 아니라 매년 새롭게 쏟아지는 규제 논의로 어려움을 겪고 있습니다.

실제로 지난 3년간 저희 협회에서 모니터링한 규제안은 연평균 200건이 넘는 것으로 집계되었습니다. 쏟아지는 규제안의 상당수는 최근 주목받은 이슈들에 즉각 대응하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 디지털산업에 대한 규제는 국제정세와 현재 국내시장의 특성에 대한 종합적인 고려를 바탕으로 해야 하지만, 충분하지 않은 시간 동안 종합적인 분석과 신중한 접근을 통해 제시된 규제 대안인지는 의문이 되는 대목입니다.

오늘 세미나는 이러한 문제를 제대로 바라보고, 디지털산업이 글로벌 패권 경쟁에서 핵심산업으로 떠오른 현 시점에 맞는 규제체계를 논하는 자리입니다. 정부규제와 입법을 오랫동안 연구해오신 한국행정연구원 규제정책연구실의 원소연 실장님과 경인교육대학교 입법학센터의 심우민 교수님의 발제와, 패널로 참여하신 성균관대학교 남태우 교수님, 한국법제연구원 규제법연구센터 김종천

센터장님, 국회입법조사처 정준화 입법조사관님, 법무법인 세종 김지훈 연구위원님의 고견을 바탕으로 디지털산업을 규제하는 방식이 지금껏 무엇이 문제였는지 짚어보고, 더 바람직한 규제체계가 무엇인지에 대한 대안을 제시할 수 있으리라 기대합니다.

마지막으로, 세미나에 관심과 지원을 보내주시는 모든 분들께 건강과 행운이 함께하기를 기원합니다. 여러분의 지원과 협력이 우리 디지털산업의 미래를 밝게 만들어 줄 것입니다.

감사합니다.

2023년 9월 15일

회장 **박 성 호** / 한국인터넷기업협회

## 축사

안녕하십니까.

국회의장 김진표입니다.

『디지털산업 규제체계 개선방안』 세미나 개최를 축하드립니다. 오늘 세미나를 준비해주신 과방위원회 운영찬 국회의원님, 김병욱 국회의원님, 한국IT서비스학회, 그리고 한국인터넷기업협회 박성호 회장님께 감사의 말씀드립니다.



지금 세계경제는 IT, 소프트웨어, AI주도의 사회로 변화하고 있습니다. 최근 글로벌 기업 시가총액 순위를 살펴보면 오프라인 기업이 아닌 애플, 마이크로소프트, 구글, 아마존 등의 디지털 산업이 세계 경제를 이끌고 있습니다. 특히 챗GPT의 파급력은 가히 신드롬입니다. 한 AI 개발자는 “지금 언어로는 설명조차 못 할 새로운 시대가 오고 있다”고 표현한 바 있습니다.

세계경제의 대전환 시기에 대한민국도 추격자에서 선도자로 나아가기 위해 새로운 준비가 필요합니다. 그러나 산업계는 불합리한 규제가 디지털산업 발전을 가로막고 있다고 지적합니다. 실제로 각국의 디지털 활용도를 측정하는 국가별 네트워크준비지수(Network Readiness Index) 평가에서 우리나라는 종합 9위를 기록했지만, 규제의 질에 있어서는 미흡하다는 평가를 받았습니다.

무조건적인 규제 완화는 시장의 혼란을 초래할 수 있습니다. 그러나 선부른 규제 강화 또한 민간 기업의 성장을 막을 수 있어 양자 간의 균형점을 찾는 것이 필요합니다. 오늘 세미나는 더 많은 기업이 도전하고 성장할 수 있도록 국회와 정부의 규제 과정을 면밀하게 살피는 자리입니다. 다양한 분야의 전문가가 모인 오늘 자리에서 법적 안정성과 시대변화 사이에서 균형을 찾는 입법방안이 마련되길 바랍니다.

우리 국회도 법안의 효과를 분석하고 부작용을 막기 위한 입법영향분석 도입을 준비 중입니다. 입법조사처와 예산정책처 전문인력까지 참여하는 입법영향분석을 통해 더 좋은 입법을 만들 수 있도록 노력하겠습니다.

감사합니다.

2023년 9월 15일  
국회의장 **김진표**

## 축사

안녕하십니까.

국민의힘 원내대표 윤재옥입니다.

「디지털산업 규제체계 개선 방안」 세미나 개최를 진심으로 축하드립니다. 뜻깊은 자리를 마련해주신 김병욱 의원님과 운영찬 의원님, 한국 IT서비스학회 권현영 회장님, 한국인터넷기업협회 박성호 회장님을 비롯한 관계자 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.



규제 혁신은 윤석열 정부의 중요한 국정 목표일뿐만 아니라 미래 산업을 육성하기 위해 반드시 해결해야 할 사회 전체의 숙제이기도 합니다. 특히 무분별한 규제 신설의 문제점에 대한 지적이 이어져온 만큼, 국회에선 의원입법에 대한 입법영향분석 제도 도입의 필요성에 대한 공감대가 형성되고 있습니다.

이에 국회는 올해 연말 입법영향분석을 정식으로 도입하고자 전담 사업단을 발족하는 등 양질의 법률을 만들 수 있는 환경을 갖추기 위해 노력하고 있습니다.

이러한 시점에서 디지털산업계에서도 같은 고민을 나누고 규제체계 개선의 필요성을 논의하는 자리가 마련된 것은 매우 뜻깊은 일입니다.

4차 산업혁명으로 발전한 AI와 빅데이터 등 신기술은 디지털 환경을 더욱 복잡하게 만들고 있습니다. 이는 우리 사회 전반에 새로운 혁신과 발전을 가져오는 동시에 이전에 없던 갈등과 문제를 낳고 있습니다.

이로 인해 새로운 규제가 필요하다는 목소리가 커지는 한편, 신산업의 혁신성장을 가로막고 디지털산업의 글로벌 경쟁력 저하를 우려하는 목소리 또한 공존하고 있습니다.

이에 이번 세미나에 참석해주신 전문가분들께서 우리나라 규제체계에 대한 심도 있는 토론을 통해 우리 디지털산업의 혁신과 성장을 이끌 수 있는 규제체계 조성 방향에 대한 현명한 논의를 진행해주시길 기대합니다.

우리 국민의힘도 여러분의 고견을 바탕으로 미래 전략산업이 될 디지털산업이 최적의 환경에서 성장할 수 있도록 관련 제도 정비에 최선을 다하겠습니다.

다시 한번 「디지털산업 규제체계 개선 방안」 세미나 개최를 축하드리며, 귀한 시간 내어 함께 해주신 모든 분들의 가정에 건강과 행복이 가득하길 기원합니다.

감사합니다.

2023년 9월 15일

원내대표 **윤재옥** / 국민의힘

디지털산업 규제체계 개선방안 세미나

# I

## 기업 생존을 위협하는 규제 사례와 규제입증책임제고도화 필요성

원소연 실장

한국행정연구원 규제정책연구실





# 기업 생존을 위협하는 규제유형 & 입증책임전환제



원소연 규제정책연구실장  
2023.9.15



## • 목차

Korea Institute of Public Administration

- I. 기업의 생존을 위협하는 규제 : 개념과 유형
- II. 기업 생존 위협 유형 I: 규제대안의 비합리성
- III. 기업 생존 위협 유형 II : 환경변화에 부적절한 대응
- IV. 기업 생존 위협 유형 III : 규제의 불확실성 + 불합리
- V. 규제개선전략으로서 입증책임전환제

## I. 기업의 생존을 위협하는 규제

### 기업의 생존을 위협하는 규제

- 기업의 생존을 위협하는 사례는 매우 다양하지만, 그 중에서 비합리적인 규제가 원인이 되는 사례 분석
- 기업의 정상적인 영업활동을 제한하는 비합리적인 규제는 경제활성화에 걸림돌이 되며, 나아가 기업의 생존을 위협하거나 혹은 실제로 폐업에 이르게 하는 경우도 있음

### 기업 생존 위협 유형

- 규제의 필요성에는 공감하지만, 규제강도가 높고 기업활동을 심각하게 제한함에 따라 기업 생존 위협
- 환경의 변화에 즉각적으로 대응하지 못하는 비합리적인 규제로 인해 기업 생존 위협
- 규제의 불확실성은 기업의 영업활동 위축, 생존 위협, 이해관계자간 갈등으로 야기된 규제법령의 잦은 변경은 시장질서 위협, 법적 안정성 훼손 우려

## II. 기업 생존 위협 유형 I: 규제대안의 비합리성

1) 기업의 생존을 위협하는 가장 대표적인 규제유형은 현실을 고려하지 않은 비합리적 규제 : 과도한 부담을 초래하는 규제, 규제목표를 달성하기 어려운 규제수단

- 좋은 규제의 조건은?
- 목표정합성, 투명성, 비례성, 책임성 등
- 규제의 취지와 필요성에는 공감하지만, 해당 목표를 달성하는 방법과 수단이 부적절하다면 좋은 규제가 될 수 없음
- 매우 필요한 규제임에도 불구하고, 기업의 영업활동이 어려울 정도로 과도한 부담을 초래하거나 또는 다양한 이유로 기업의 영업활동을 제한하는 비합리적 수단과 방법을 활용하는 규제는 개선 필요
- 이는 기업의 생존을 위협할 뿐만 아니라 산업의 발전에도 방해가 되는 나쁜 규제

## II. 비합리적 규제대안 사례 : 복잡한 규제! 과도한부담!

### 사례) 화학물질관리법, 화학물질등록평가법 등 환경 규제

- 화관법 이행 관련 기업 의견조사결과, 규제비용이 높을 뿐만 아니라, 화관법에서 요구하는 기준을 준수할 수 없다고 응답한 기업도 다수
- 화관법 취급시설 기준 이행을 위한 신규 설비투자 평균 약 3200만원, 43%는 기준준수 불가능
- 영업허가 조건인 화학사고예방관리계획서 작성 시 소요비용 981만원
- 물리적 공간 부족 등의 이유로 화관법 기준을 지키기 어려운 사업장에 한해 안전성이 확보되었다고 평가된 경우 화관법 기준을 준수했다고 인정하는 안전성평가제도('18.1.1일 시행), '활용하지 않고 있다'가 71.6%, 그 이유는 '몰라서'라는 답변이 60.9% 차지

☞ 현실적 조건에 대한 고려 부족, 이상적인 화학물질 안전관리체계 제시, 피규제자는 어떤 규제가 있는지도 파악하기 어렵고, 규제당국도 실질적인 관리가 어려워 실효성 문제 제기

☞ 목적 달성을 위한 다양한 대안중에서 규제로 인해 발생하는 사회적 비용을 최소화시키는 대안 선택 필요

## III. 기업 생존 위협 유형 II : 환경변화에 부적절한 대응

### 기술이 발전하고 환경은 변화하였지만, 몇 십년째 동일한 규제

- 처음 도입되었을 때는 필요한 규제, 당시 환경에서는 최선의 규제였을 수 있으나, 기술이 발전하고 환경이 변화한 현재는 비합리적, 비현실적 규제가 되는 것이 일반적
- 모든 규제는 과거에 만들어진 법
- 현재의 시점에서 여전히 유효하고 의미있는 규제인지를 체계적으로 진단하여, 유지 혹은 보수하고, 유효기간이 지난 규제는 폐기 필요
- 예를 들면 직장에서의 출근 개념까지 모호해진 인터넷 세상에 상행위를 하려면 반드시 사무실을 차려야 하는 것과 같은 규정
- 금융분야 업역규제, 화물운송과 여객운송 분리 등은 기존 시장에서 가장 큰 대 원칙으로서 적용되고 있으나, 핀테크/공유경제 등 새로운 비즈니스 모델에 따른 규제개선 필요
- 특정분야의 규제를 주기적으로 전수조사하여 낡고 유효성을 상실한 규제 폐기/개선 필요

### III. 환경변화에 부적절한 대응 사례 : 산업융합 저해

#### 사례) 핀테크 발전을 저해하는 업역규제

- 수 십년간 산업자본의 금융회사 사유화를 막기 위해 존재했던 '금산분리'는 이제 시대의 흐름을 역행하는 족쇄, 개선 필요성 지속 제기 중
- 금산분리와 이동통신사 겸업 금지로 이동통신사가 보유한 빅데이터 무용지물
- 자본시장법에 '칸막이 규제', 증권사는 증권 일만, 은행은 은행일만!
- **'손정의 펀드 따라하기' 국내에선 불가능**, 개인의 투자금을 머신 러닝 기반 로보어드바이저로 운용 시, 대출과 투자가 혼합되면 금융업권 구분 위반
- 증권·은행·자산운용을 합친 서비스 불가, 법에 없는 새로운 걸 시도하면 위법 소지

☞ 소비자 보호와 금융시장 질서확립을 위해 수 십년간 유지해 온 업역규제, 금산분리원칙이 핀테크 발전에 걸림돌이 되고 있음.

☞ 핀테크 활성화와 금융시장 안정을 동시에 달성할 수 있는 대안은 없을까?

### III. 환경변화에 부적절한 대응 사례 : 산업융합 저해

#### 사례) 화물운송과 여객운송 분리하는 업역규제 : 택시 소화물배송 금지

- 화물운송과 여객운송을 분리하는 규제는 운송분야의 기본적인 원칙으로 유지
- 생활환경변화로 배송물량의 급격한 증가, 배달요금증가 및 인력부족 등 문제 발생
- 반면 택시는 빈차가 증가하는 추세
- **택시기반 소화물배송 중개를 위한 플랫폼 등장, 그러나 택시는 소화물운송 금지**
- 택시의 소화물 배송에 관한 법적 근거 미비, 배송가능 or 불가능 불분명. 다만 법적 근거가 없다면 원칙금지로 판단하는 규제체계상 현재는 택시의 소화물배송, 음식배달 금지
- 해외에선 코로나 사태 이후 택시의 음식·화물 배송 허용 추세
- 화물운송업계는 "택시가 화물을 운송할 수 있게 하려면, 화물차로도 여객운송 허용 필요"
- 국토교통부 입장 "화물 사업자는 화물, 여객 사업자는 여객만 담당하는 것이 원칙"

☞ 인터넷 쇼핑, 음식배달 등이 활성화되지 않았던 시절 화물운송과 여객운송을 분리하였던 원칙은 언제까지 유지할 수 있을까?

## IV. 기업 생존 위협 유형 III : 규제 불확실성 + 불합리

### 규제로 인한 사업의 불투명성은 기업 생존 위협

- 앞서 살펴본 다양한 기업의 생존을 위협하는 유형의 규제를 폐지한다고 해서 산업 활성화가 저절로 달성되는 것은 아님
- 법적 안정성이란, 법 자체가 안정되어 있을 것을 강조하는 이념.
- 법이 시도때도 없이 바뀐다면 예측이 어렵고 사회의 안정 보장이 어려움
- 규제가 강하더라도 기업은 사업상의 기회가 있으면 투자, 그러나 규제가 자주 바뀌면 사업의 안정성을 보장할 수 없기 때문에 투자를 꺼림
- 특히 시장이 확보되지 않은 신규사업에 대한 불확실한 규제는 궁극적으로 기업의 생존을 위협하는 핵심적인 요인

## IV. 규제 불확실성 사례 : 사업내용 및 범위 제한

### 사례) 사업범위 및 내용을 제한하는 방향으로 변경 - 비대면진료

- 비대면진료 시범사업 시작 1개월만에 원격의료 진료 대폭 감소, 관련 플랫폼 업체 4곳이 사업 중단
- 중요 원칙은 의원급 의료기관에 한정해 재진을 원칙으로, 예외적인 초진만 비대면 진료 허용, 처방약도 예외적인 경우를 제외하고 직접 수령이 원칙
- 원격의료산업협의회 따르면 시범사업 이전 17% 정도였던 의료진의 진료 취소율은 40%까지 폭증, 특히 소아청소년과 진료 요청 비율은 19.3%였다가 최근 7.3%까지 감소
- **굿닥의 경우 일평균 비대면진료건수 5월대비 7월에 95%감소**
- 비대면진료 대상 범위를 두고는 의사 등 공급자단체와 환자 등 수요자단체, 플랫폼 업체 간 이견

☞ 비대면진료가 시작된 것만으로 의의? 비대면의료 플랫폼사업의 폐업은 경제적 영향이 크지 않은가?

☞ 비대면진료에 대한 국민의 요구가 크다면 허용할 것인가?

☞ 비대면진료의 허용범위에 대한 과학적, 객관적 근거는?

## IV. 규제 불확실성 사례 : 이해관계자 갈등으로 규제법령 개정

사례) 기존 시장참여자의 기득권 보호 규제 : 타다

- **타다, 파파, 차차** 등 승합차 기반의 모빌리티 서비스는 모두 **렌터카를 이용한 유상 운송 사업**
- 통상 렌터카를 이용한 유상 운송은 불법이지만, 11인승 이상 15인승 이하 승합차 임차인은 운전기사 알선을 허용한다는 조항(개정 전 「여객자동차법」 34조 예외조항 및 시행령 18조) 활용
- 타다가 소비자 호응을 얻으며 사업을 확장하자 택시업계는 이를 편법이라 주장하며 문제제기
- 택시업계 의견을 대변한 개정안 마련 : 대여 시간이 6시간 이상이거나 대여 및 반납 장소가 공항 또는 항만인 경우에만 알선할 수 있도록 제한(일명 타다 금지법)
- 기존 규제의 범위내에서 서비스를 시작하였으나, 이해관계자의 갈등으로 결국 기존 법령을 개정하여 특정 서비스를 금지함으로써 기업 생존 위협

☞ 향후 신산업 및 신서비스 등장시 기존 시장참여자와의 대립과 갈등이 발생할 때마다 기존 규제를 변경하면서까지 새로운 사업의 등장을 막을 수 있다는 부정적 선례 우려

## IV. 규제 불확실성 사례 : 이해관계자 갈등으로 규제법령 개정

사례) 신규 온라인 사업에 기존 오프라인 시설기준 적용 : 헤이딜러

- **중고차 온라인 경매 O2O 사업을 시작했던 헤이딜러**는 오프라인 경매업체와 동일한 시설요건을 O2O 사업자에게도 요구하고 이를 위반할 경우 처벌하도록 자동차관리법이 개정되자 폐업
- 1)온라인사업자인 헤이딜러에게 오프라인 사업자에게 요구하던 시설요건을 요구, 2)헤이딜러는 정보제공서비스업자인지 또는 자동차매매업자인지가 불분명
- 전국자동차매매사업연합회는 헤이딜러는 정보제공서비스업이 아니라 자동차매매업이므로 이에 대한 규제를 받아야한다고 주장,
- 이러한 주장에 근거하여 **자동차관리법**에서 온라인자동차 매매업에 대하여도 오프라인 업체와 동일한 시설조건을 갖추어야 할 의무와 시설조건 의무 불이행에 대한 처벌을 신설, 결국 **헤이딜러 폐업**
- 자본 없는 청년 창업의 의욕을 꺾고 일자리를 뺏는 법, 모바일 산업 환경을 역행하는 구태 법안 비판
- 이후 온라인 자동차 매매업 신설, 영업 재개

☞ 동일한 비즈니스 모델이라면 오프라인과 온라인 동일하게 적용하는게 맞을까?

☞ 향후 메타버스안에서 사업하려면 오프라인 시설기준부터 갖추어야 할까?

## IV. 규제 불확실성 사례 : 신규사업에 대한 선제적 규제

### 사례) 디지털플랫폼 등 신규 시장에 대한 선제적 규제 : 플랫폼시장 위축 우려

- 온라인 플랫폼 시장은 코로나 19 상황으로 급속히 확대
- 국내 디지털플랫폼 기업 1000여개에 달하고 관련 매출은 378조원
- 그러나 글로벌 시장상황과 비교하면 국내 디지털 플랫폼의 시장규모는 여전히 영세한 수준
- 구글의 시가총액은 1,779조원인데 비해 국내 최대 디지털 플랫폼 기업이라고 할 수 있는 네이버와 카카오의 시가총액은 각각 27.8조원과 22.6조원으로 구글 시가총액 대비 약 2%
- 글로벌 시장의 경쟁이 심화되고 있어, 국내 디지털 플랫폼 시장이 글로벌 기업에 잠식될 우려도 존재
- **온라인플랫폼 시장확대에 따라 규제법안 준비, 국내 디지털플랫폼 기업 생존 위협**
- 유사한 규제를 도입한 유럽연합 등과 비교하였을 때 규제의 강도가 높고 디지털 플랫폼 시장의 특성을 고려하지 못한 사전규제 수단을 주로 활용하고 있는 점 비판
- 무조건 규제를 도입할 것이 아니라, 규제법안 마련시 과학적, 객관적 근거에 기반한 신중한 접근 필요

## V. 규제개선전략으로서 입증책임전환제

- 정부의 규제혁신 노력에도 불구하고 체감도는 높지 않은 상황
- 경제계에서 기업이 규제의 폐지 필요성을 입증하는 것이 아니라, **정부가 규제의 존치 필요성을 입증하는 방식으로 전환하고 입증이 되지 못하면 규제를 폐지·완화**하도록 패러다임의 전환요청
- 국무조정실, 정부 입증책임제 추진방향 및 추진계획 발표
- 각 부처는 민간전문가 중심의 **규제입증위원회**를 설치·운영



## V. 규제개선전략으로서 입증책임전환제

- ▶ 규제입증책임전환제의 취지는 특별한 이유 없이 정부가 규제 **폐지·완화**에 부정적이었던 자세를 전환하는 것임
- ▶ 실제 운영과정에서의 한계 :
  - 모든 기존규제를 검토하는 방식으로 운영
  - 다수의 소관규제가 있는 중앙행정기관의 경우 1년에 몇 백건에 해당하는 규제를 모두 검토하여 존치 필요성을 입증하도록 운영
  - 결과적으로 존치 필요성은 '입증'이 아닌, 단지 '설명' 수준으로 작성되고, 주기적으로 재검토하는 규제일몰제 검토와 차별성이 없다는 비판에 직면
- ▶ 규제입증책임전환제는 모든 규제에 대해서 적용하기 보다는, 실제로 전문적 기술 및 인력을 동원하여 검증/검토/평가를 통해 규제를 변경할 필요가 있는 규제에 대하여 적용하는 것이 필요하며, 이 때 규제개선의 타당성을 입증하기 위한 검증/검토/평가 등을 정부가 수행하는 방식으로 적용 필요

## V. 규제개선전략으로서 입증책임전환제

### #. 입증책임전환제도 적용방안

#### 1) 규제존치 필요성 입증을 위한 구체적 기준 마련 필요

- 각 부처에서 운영되었던 사례를 살펴보면, 기존의 규제정비 활동과 운영절차나 방식 측면에서 크게 달라진 것이 없으며 규제개혁에 임하는 규범적 차원의 논의에 그치고 있음
- 예컨대, 어떠한 절차와 기준으로 해당 규제의 당위성을 입증해야 하는지, 입증책임위원회 심의 이후 사후조치와 모니터링 방안 등 구체적인 내용이 미흡함
- 이러한 제도적 미비상태로는 개별 부처에서 규제입증책임제도를 형식적으로 운영하게 될 가능성이 있음
- 따라서 규제 존치 필요성에 대한 판단 기준 마련을 위해 판단의 대상이 되는 규제의 범위 설정 및 구체적인 판단의 착안사항, 고려요인 등에 대한 표준적 지침을 제공하고 부처의 자율적 운영 등 재량성 부여하는 방안이 필요

## V. 규제개선전략으로서 입증책임전환제

### #. 규제입증책임전환제도 적용방안

#### 2) 국민 참여적 규제입증위원회의 기능 정립 및 그에 따른 위원 구성 방안에 대한 고려 필요

- 각 부처에서 운영하는 규제심의회위원회는 규제의 타당성을 직접 심의·의결하는 기구로서 전문적 성격이 강조되지만, 규제입증위원회는 제기된 기존 규제에 대한 소명 결과를 듣고 적절성을 판단하는 기구로서 오히려 대변적 성격이 강조됨
- 그러나 규제입증위원회와 기존의 자체규제심사위원회 모두 전문성을 갖춘 민간위원을 중심으로 구성된다는 점에서 위원회 구성의 차별성이 없음
- 규제입증책임은 전문가 집단보다는 일반 국민이나 관련 기업, 민간단체 등을 대표할 수 있는 인사들을 다수 포함시켜서 위원회를 구성하여 규제 존치 필요성이 입증되는지 확인하는 기능을 담당할 필요가 있음

감사합니다.



한국행정연구원  
Korea Institute of Public Administration



디지털산업 규제체계 개선방안 세미나

# II

## 디지털 산업 분야 입법 경향과 디지털 시대에 맞는 입법과정 개선방안

심우민 교수  
경인교육대학교 입법학센터장





# 디지털 산업분야 입법에 대한 입법학적 접근과 대응

- 디지털 분야 입법영향분석 도입 필요성 -



경인교육대학교 사회과교육과 부교수  
입법학센터 센터장  
심우민 (법학박사)  
legislation21@ginue.ac.kr  
<http://www.legislation21.org>

## Contents

1. 기존 디지털 법제 입법 경향 평가
2. 디지털 전환 시대의 입법적 대응
3. 디지털 산업분야 입법과 입법영향분석
4. 입법영향분석 기준과 방법

# 1. 기존 디지털 법제 입법 경향 평가

## 1. 기존 디지털 법제 입법 경향 평가

### 입법학의 체계

연구 분야	연구 내용
입법이론	입법학의 학문적 성격과 의의, 연구 방법론 또는 방향성을 성찰하는 연구분야이다. 궁극적으로 기존 해석법학(특히 헌법학) 및 어타의 사회과학이 입법학과 가지는 차별성을 확인할 수 있게 해준다.
입법정책결정론	문제 사안과 관련한 정책 및 입법 목적과 그에 따른 입법추진 방향 및 수단을 결정하는 연구 분야이다. 이는 일반 정책학의 정책결정론과 유사하지만 '실정화 작업'을 전제로 한다는 점에서 입법학적 특수성을 가진다.
입법과정론	법령을 제·개정할 때 거치게 되는 절차를 세분화시켜 분석하는 연구분야이다. 입법학에서 입법과정에 대한 논의는, 단순히 절차규정과 그 위반여부만을 검토하는 것이 아니라, 민주적 의사결정의 동태적 특성을 연구한다.
입법기술론	법문작성 행위와 관련한 형식적 단계와 절차, 그리고 법규범 고유의 논리구사 및 표현에 요구되는 특수한 기술에 대해 연구하는 분야이다. 이는 입법자와 수법자간의 규범내용의 통지 및 소통을 위한 실무적 특성을 가진다.
입법영향분석론	입법의 효과(목적 달성 여부)에 관한 사회과학 방법론적 분석을 의미한다. 이와 관련하여 일반적으로 정책평가의 기법들을 상당부분 활용하기는 하지만, 입법영향분석은 규범학적인 요소가 필수적으로 내포되어 있다는 점에서 일반적 정책평가와 다르다.
입법논증론	입법자가 특정한 입법내용을 주장할 때 그것이 타당한 것임을 설득하는 논거와 그 활용을 연구하는 분야이다. 이는 다른 입법학 세부 연구영역들의 분석 및 구성을 위한 이론적 전제로서 기능하기도 한다.

## 1. 기존 디지털 법제 입법 경향 평가

### 입법정책결정론적 문제점

- 입법 필요성과 방식에 관한 정책적 판단 및 검토
  - 법적인 대응이 필요한 것인지 여부에 관해 진지한 검토가 이루어지지 못했음
  - (예1) 가짜뉴스, 허위조작정보 또는 인공지능 등에 관한 입법적 대응 - 유사 내용 법안 범람
  - (예2) 확률형 아이템 규제 법안 - 전문위원검토보고서
  - 유사한 규제법안들이 다수 등장하게 되면 법안을 심의하는 국회의원의 입장에서는 그러한 규제 입법이 사회적으로 요청되는 것으로 인식하게 되고, 그 결과 입법이 아닌 정책으로 대응할 수 있는 사안에서 법적 대응만을 대안으로 선택하게 되는 인식 프레임의 왜곡을 불러옴
- 규율소재로서의 입법대상 판단
  - 입법적 대응 필요시 법률 또는 하위법령 종류 및 수준 결정 검토
  - (예1) 매크로 방지 및 규제법 - 경범죄 처벌법, 공연법, 정보통신망법 등
  - 법률들의 입법목적 자체는 정당하다고 볼 수 있지만, 실제 대응방안에 대한 입법정책결정을 위한 분석 단계를 명확하게 거치지 않다 보니, 구체적인 규율소재를 정확하게 찾지 못하고 관련 대안들이 다양한 법률(안)들에 산재하게 됨

## 1. 기존 디지털 법제 입법 경향 평가

### 입법영향분석론적 문제점

- 문제 원인에 관한 실증적 근거 확인
  - 문제 원인에 대한 (사회)과학적 분석이 필요함에도 이를 수행하지 않고 직관에 의존함
  - (예1) 조직적 검색 유인행위 법안 - 법률로 규제하는 것이 타당하고 실효적인가
  - 정보통신서비스 제공자 입장에서 보면 실시간 급상승 검색어나 연관 검색어는 기본적인 검색 서비스에 부가하여 제공하는 이용자 편의 서비스에 해당되는 것임에도 불구하고, 이것이 실제 여론에 미치는 영향에 관한 명확한 분석과 근거 제시가 이루어지지 않은 채로 이에 대해 행정적 제재를 상정하는 것은 비례성(과잉금지) 원칙에 반할 여지가 큼
- 입법 효과(결과)의 예측 및 검토
  - 입법시 당해 법안의 실효성 예측이 필요한데 이를 수행하지 않음
  - (예1) n번방 방지법 - 상징적 수준의 입법, 국내외 규제 형평성
  - 이 입법 사례의 경우 사안의 중요성과 시급성이라는 것을 인정하더라도, 정보통신서비스 제공자 및 이용자 모두에게 불합리한 규제를 설정하게 된 결과를 발생시켰음

## 1. 기존 디지털 법제 입법 경향 평가

### 입법기술론적 문제점

- ▶ 법령간 체계성 고려
  - 다양한 실생활과 관련한 제반 법률에 ICT 관련한 사항들이 법제화되기 시작했기 때문에, 법령 내외부적인 체계성의 문제가 매우 중요한 화두로 등장함
  - (예1) 정보통신융합법 vs. 산업융합촉진법 - 용어만 일치
  - (예2) 게임산업법 vs. 청소년보호법 - 게임셧다운제 개선
- ▶ 하위법령 위임방식
  - 위임입법의 범리를 준수하기보다는 입법갈등 해소를 위한 편의적 위임 현상이 발생함
  - (예1) 개인정보 보호법 - 시행령 제정 갈등 유발
- ▶ 새로운 법적 개념의 신설
  - 디지털 분야의 신증하지 못한 법적 개념의 신설은 향후 입법 논의를 어렵게 함
  - (예1) 가명정보 - 제3장 제3절 가명정보 처리에 관한 특례 / (예2) (통합)방송법 - IPTV(인터넷 멀티미디어 방송)
  - (예3) 지능정보화 기본법 - 지능정보서비스 과의존

## 1. 기존 디지털 법제 입법 경향 평가

### 입법과정론적 문제점

- ▶ 실질적 심의 및 검토 가능성
  - 매우 중요한 법안임에도 불구하고, 국회에서는 매우 형식적인 심의 과정만 운영됨
  - (예1) 개인정보 보호법 등 데이터 3법 - 위치정보법 등
- ▶ 입법과정 중 자체적 판단 전문성
  - 입법과정 중 자체적인 판단 전문성의 부족으로 인해 정부 및 일부 전문가에 의존하는 현상 발생
  - (예1) 위치정보법 - 사물의 위치정보, 4차산업혁명위원회 해커톤
- ▶ 공식적인 이해당사자 의견 수렴
  - 국회의원으로서 자체적인 의견수렴 과정을 운영할 필요가 있으나, 정부 부처 등의 의견수렴에 전적으로 의존함
  - (예1) 타다금지법(여객자동차 운수사업법)
- ▶ 입법절차 시일 소요의 적절성(예. 액티브엑스와 전자서명법)

## 1. 기존 디지털 법제 입법 경향 평가

### 사례: 20대 국회 주요 디지털 법안 입법 소요 일수

단계		소요일수	기간 비중
위원회 심사	발의 → 소관 위원회	2.53	0.8%
	소관 위원회 → 소위원회	124.46	38.1%
	소위원회 → 소위원회 심사 완료	192.32	58.9%
법사위 심사	(소)위원회 → 법제사법위원회 심사 완료	5.07	1.6%
본회의 의결	법제사법위원회 → 본회의 의결	2	0.6%
총계		326.38	100%

➤ 정치적 병목현상과 입법(과정) 심의절차의 형해화

- 가치간 대립이 존재하지 않는 무쟁점 법안 심의에 집중하는 양상 → “법안 분석 및 심의 무용”
- 쟁점 법안이라는 이유로 소위에 계류 중, 사회적 쟁점사안의 등장으로 어론이 발생하면 황급히 절차 진행
- 결국 실질적인 분석과 심의 보다는 정치적, 성략적 판단이 중심

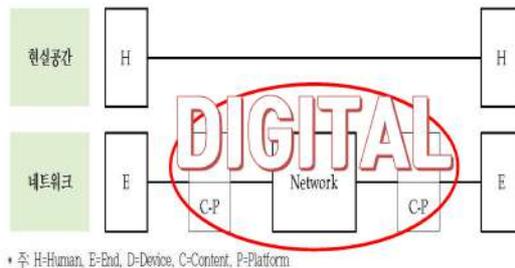
## 2. 디지털 전환 시대의 입법적 대응

## 2. 디지털 전환 시대의 입법적 대응

### 디지털 전환

#### ▶ 디지털 전환(Digital Transformation)과 중심적 매개수단(플랫폼)

- 디지털 전환은 매우 효율적으로 세상의 다양한 외부적 사물과 상황, 그리고 심지어는 인간에 대한 통제가 가능해졌다는 측면에서 사회적인 의미를 가지며, 그 결과 단순히 연결되는 것이 아니라 종래 사회 구조를 변화시킬 수 있는 변화를 추동하고 있음
- 이에 더하여, 인공지능 기술은 인간이 아닌 기계적 자율성을 가지는 의사결정 결과를 확산시키게 됨



\* 주: H=Human, E=End, D=Device, C=Content, P=Platform

## 2. 디지털 전환 시대의 입법적 대응

### 플랫폼의 영향력 집중과 규제 논란

#### ▶ 플랫폼 영향력 논쟁

- 과거와 같은 단순 매개자의 지위를 넘어서는 상황임은 분명함
- 이는 구조적인 갈등과 강하게 연계되어 있기 때문에, 법적 규제 방식은 불확정적인 속성을 가지며, 그런 이유에서 **자율규제의 선제적 고려는 유효한 대응 방안일 수 있음**(cf. 자율규제가 자유방임을 의미하는 것은 아님에 유의)
- 자율규제적 접근을 통한 데이터 축적과 이에 더잡은 분석을 통해 **핀셋 규제(risk-based approach)**가 필요함

		구조	
주관	주관적 구조	주관적 구조	객관적 구조
	객관적 구조	객관적 구조	객관적 구조
		행위/행동	



\* 출처: 정용덕, "공공갈등과 정책조정 연구", 행정논총 제48권 제4호, 서울대학교 한국행정연구소, 2010, 10면.

\* 출처: 심우민 외, "디지털 전환에 따른 사회갈등의 현황과 대응방안 연구(국회입법조사처 정책연구용역보고서, 2021), 84면.

## 2. 디지털 전환 시대의 입법적 대응

### 단계적 규범 정립 과정의 불가피성

- 직접적 규제 또는 정책 입법의 난관
  - 입법사실(legislative fact) 확정의 어려움
  - 기술적(발전방향) 불확실성 - 논의 수준도 각기 상이(cf. algorithmic regulation)
  - 규범적 판단의 불확실성

### ➢ 입법실무상 비례성 판단의 어려움

**헌법 제37조** ① 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.  
 ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

- 예를 들어, 현 단계 인공지능 윤리 논의는 비법적 수단의 선제적 제시 맥락임(단계 전략)
  - 유럽연합의 인공지능 윤리 및 규제 동향은 이러한 패턴을 보여주고 있음
  - 비례성 판단을 위한 영향분석(impact assessment)가 규범 전략의 핵심 - public consultation의 중요성!!

## 2. 디지털 전환 시대의 입법적 대응

### 이론적 배경: 전환 시기 규제 법제의 응답성 요청

- 응답적 법(responsive law) (Nonet & Selznick, 1978)
  - 외부적 환경은 그것이 법변동을 가져오는 것이 아니라, 그것은 주로 법 내부의 발전적 잠재성을 촉진하거나 저해하는 데 작용함(cf. 체계이론)
  - 기능주의적·실용주의적·합목적적 법정신(cf. Law is Politics / 미국 비판법학)
  - 1) 법적 추론에 있어 목적의 우위 또는 지배 현상(법형식주의 탈피), 2) 법적 권위의 약화(법적 의무 및 공공성 등의 관념 변화), 3) 법의 개방성과 융통성 요청에 따른 참여의 증가(법의 정치화), 4) 법의 정당성 보다는 권능(실질적 목적달성 가능성)의 중시(재판보다는 행정규제 중심)

	억압적 법	자율적 법	응답적 법
법의 목적	질서	정당화	권능(competence)
정당성	사회방위와 국익	절차적 공정성	실질적 정의
법적추론	자의적, 개별적	법적 권위 중시(형식주의)	목적적
재량	광범위	협소(입법에 의한 제한)	목적 구속의 전제하에 확대

## 2. 디지털 전환 시대의 입법적 대응

### 디지털 전환의 입법적 접근 방향성(아이디어)

- ▶ 자율규제 운영과 **(입법)영향분석** 연계방안 고려(분석 데이터 축적)
  - 급격하게 발전 및 변화하는 기술과 서비스 환경을 고려할 때, 자율규제 운영을 통해 향후 입법적인 논의를 위한 실증 데이터를 확보해 나갈 필요가 있음(cf. 웹보드 시행령 규제 개선 논의 중 문제점 - 규제입증)
  - 직접적인 입법적·정책적 규제에 앞서, 단계적인 접근의 심화를 위해서는 관련 분야에 대한 지속적인 영향분석과 피드백 과정을 절차화·제도화할 필요가 있음



- ▶ 자율규제 **모범 사례** 정립(모델 입법)
  - KISO 등의 자율규제 모델에 대해서는 다양한 평가가 존재하는 것은 사실이지만, 상대적으로 발전적인 자율규제 논의를 이어갈 수 있는 토대를 제공해 주고 있다고 평가함
  - 비단 내용규제 영역을 넘어서서 포털 및 플랫폼에 제기되는 다양한 규제 논란과 관련하여, 포털 및 플랫폼 사업자들이 모범적인 자율규제 사례를 정립하는 전략을 구사할 필요가 있을 것으로 판단됨
  - 물론 이 과정에서 자율규제 운영과 관련한 투명성의 확보가 무엇보다 중요할 것임

## 3. 디지털 산업분야 입법과 입법영향분석

### 3. 디지털 산업분야 입법과 입법영향분석

#### 입법영향분석 제도화의 필요성

- ▶ 불확실성이 전제된 상황
  - 현재의 디지털 전환은 근대 이후의 법적 추론 방식과 방법론이 내포한 불확실성에 더하여, 사실적 불확실성이 더욱 가중되는 양상을 보이기 때문에, 이에 대한 지속적이고 엄밀한 영향분석 절차가 필요함
  - 불확실성은 해소되는 것이 아니라, 정도의 차이만 있을 뿐 지속될 수 밖에 없음
- ▶ 사회의 전면적 변화와 연계된 객관적 구조 갈등의 성격
  - 오늘날 디지털 사회갈등은 전통적인 산업 및 사회 질서의 변화와 결부되어 있는 객관적 구조 갈등에 관한 것으로, 단순한 이해관계 조정의 문제는 아니기 때문에, 면밀한 현상 변화에 대한 파악에 기반하여 미래에 대한 전망을 수행해야 할 필요가 있음
- ▶ 거시적인 사회적 컨센서스가 필요한 사안
  - 디지털 전환 갈등을 종결 또는 해소하기 위해 단순히 불가피한 정치적 결단만을 강조하게 되면, 그것은 향후 또 다른 갈등의 원인이 되기 때문에, 공적인 제도 및 절차를 통해 사회적 합의(consensus)를 형성해 나가야 할 필요가 있음

### 3. 디지털 산업분야 입법과 입법영향분석

#### 기존 영향분석 제도의 활용 가능성(1)

##### ▶ 과학기술기본법상 기술영향평가

**제14조(기술영향평가 및 기술수준평가)** ① 정부는 새로운 과학기술의 발전이 경제·사회·문화·윤리·환경 등에 미치는 영향을 사전에 평가(이하 “기술영향평가”라 한다)하고 그 결과를 정책에 반영하여야 한다.  
 ② 정부는 과학기술의 발전을 촉진하기 위하여 국가적으로 중요한 핵심기술에 대한 기술수준을 평가(이하 “기술수준평가”라 한다)하고 해당 기술수준의 향상을 위한 시책을 세우고 추진하여야 한다.  
 ③ 정부는 기술영향평가를 실시하는 경우 대상기술의 성격을 고려하여 성별 등 특성분석이 반영될 수 있도록 하여야 한다.  
 ④ 기술영향평가와 기술수준평가의 범위 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 포괄적인 범주의 기술영향평가가 가능하기 때문에 디지털 전환 입법에 대한 영향평가도 가능하지만, 현재 수준에서 중요성을 가지는 모든 입법적 쟁점들을 지속적이고 집중적으로 검토하기 위한 제도적 수단으로는 활용하기에는 부족함
- 실제 현재 동 영향평가의 수행 관행은 이벤트적 성격이 매우 강함

### 3. 디지털 산업분야 입법과 입법영향분석

#### 기존 영향분석 제도의 활용 가능성(2)

##### ▶ 지능정보화 기본법상 지능정보서비스 등의 사회적 영향평가

**제56조(지능정보서비스 등의 사회적 영향평가)** ① 국가 및 지방자치단체는 국민의 생활에 과급력이 큰 지능정보서비스 등의 활용과 확산이 사회·경제·문화 및 국민의 일상생활 등에 미치는 영향에 대하여 다음 각 호의 사항을 조사·평가(이하 “사회적 영향평가”라 한다) 할 수 있다. 다만, 지능정보기술의 경우에는 「과학기술기본법」 제14조제1항의 기술영향평가로 대신한다.

1. 지능정보서비스 등의 안전성 및 신뢰성 / 2. 정보격차 해소, 사생활 보호, 지능정보사회윤리 등 정보문화에 미치는 영향
3. 고용·노동, 공정거래, 산업 구조, 이용자 권익 등 사회·경제에 미치는 영향 / 4. 정보보호에 미치는 영향
5. 그 밖에 지능정보서비스 등이 사회·경제·문화 및 국민의 일상생활에 미치는 영향

② 과학기술정보통신부장관은 사회적 영향평가의 결과를 공개하고, 해당 지능정보서비스 등의 안전성·신뢰성 향상 등 필요한 조치를 국가기관등 및 사업자 등에 권고할 수 있다.

- 직접적으로 현대 디지털 전환의 핵심 기반인 지능정보서비스를 기반으로 한 지능정보서비스를 대상으로 한 영향평가를 규정하고 있지만, 영향평가의 대상이 매우 포괄적일 뿐만 아니라, 그 수행 가능성도 현저히 떨어지는 한계가 존재함
- 실제 이 조문에 근거한 사회적 영향평가가 실시되었는지, 그리고 실제 정책이나 입법과 연계된 기능을 수행하고 있는 것인지에 대해 비판적으로 접근할 필요가 있음

### 3. 디지털 산업분야 입법과 입법영향분석

#### 기존 영향분석 제도의 활용 가능성(3)

##### ▶ 행정기본법 시행령상 입법영향분석

**제17조(입법영향분석의 실시)** ① 법제처장은 행정 분야의 법제도 개선을 위하여 필요한 경우에는 법 제39조제2항에 따라 현행 법령을 대상으로 입법의 효과성, 입법이 미치는 각종 영향 등에 관한 체계적인 분석(이하 “입법영향분석”이라 한다)을 실시할 수 있다.

② 입법영향분석의 세부적인 내용은 다음 각 호와 같다.

1. 법령의 규범적 적정성과 실효성 분석 / 2. 법령의 효과성 및 효율성 분석 / 3. 그 밖에 법령이 미치는 각종 영향에 관한 분석

③ 법제처장은 중앙행정기관의 장을 대상으로 입법영향분석을 실시할 현행 법령에 대한 수요를 조사할 수 있다.

④ 법제처장은 입법영향분석을 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장에게 관련 자료의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 요청받은 기관의 장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

⑤ 법제처장은 입법영향분석 결과 해당 법령의 정비가 필요하다고 인정되는 경우에는 소관 중앙행정기관의 장과 협의하여 법령정비계획을 수립하거나 입법계획에 반영하도록 하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.

(이하생략)

- 새로운 입법영향분석이 정부입법 영역에 도입되었지만, 서구(EU 등)의 입법영향분석 또는 영향분석과 같은 목적을 달성할 수 있을 것인지에 대해 의문이 있음(cf. 행정규제기본법상 규제영향분석)
- 영향분석대상의 자의적 설정, 지속 가능성상의 문제, 영향분석방법 등 체계성의 문제 등

### 3. 디지털 산업분야 입법과 입법영향분석

#### 입법영향분석 제도화 방안(개관)

- 국회내 입법영향분석 절차의 법제화(디지털 분야 시범적/우선적 도입)
  - 국회법상 입법영향분석 절차를 명확하게 규정함으로써, 이의 실행 가능성을 담보할 필요가 있음(cf. 다른 국가들의 경우 영향분석에 대해 법령상 근거를 두지 않는 경우도 있지만, 헌법이나 법령상 근거를 두는 경우 또한 존재함)
  - ✓ 절차 도입에 관한 합의가 어려운 경우 디지털 사회갈등 사안에 우선적으로 도입해 보는 방안을 고려할 수 있을 것임
- 영향분석 절차상 의견수렴과 이의 문서를 통한 공개의 원칙화
  - 사회갈등 사안에 관한 컨센서스를 도모하기 위하여, 국회 입법과정상의 의견수렴과 이에 대한 피드백 내용은 문서를 통해 공개하는 것을 원칙으로 설정할 필요가 있음(cf. EU, Better Regulation Guidelines, 의견수렴 플랫폼 등)
- 국회-정부간 피드백 구조 정립
  - 정부입법 과정에서 거치게 되는 규제영향분석 등 다양한 영향분석 제도의 결과를 실제 국회 입법과정에서 활용할 수 있어야 하고, 국회의 영향분석 결과도 정부에서 활용할 수 있어야 함(cf. EU, INTERINSTITUTIONAL AGREEMENT of 13 April 2016 on Better Law-Making, 2016)

### 3. 디지털 산업분야 입법과 입법영향분석

#### 필수 선결 과제

- 국회내 입법영향분석의 주체
  - 국회내의 다양한 입법지원기구의 성격과 업무를 고려할 필요가 있음(반드시 단일 기관이 주체가 될 필요는 없음)
- 국회내 입법영향분석의 대상
  - 현실적으로 모든 입법적 의사결정 사안에 대해 입법영향분석을 수행할 수 없기 때문에, 시범 영역을 설정하여 그 유효성과 필요성을 입증해 나가는 것도 하나의 방법(cf. 디지털 전환 관련 사안 등)
- 국회내 입법영향분석의 수행방법
  - 입법영향분석을 위해서는 분야 전문성과 방법론적 전문성이 모두 필요하기 때문에, 통상 해외 주요국가들의 경우 위탁 관리의 방식을 활용하고 있으면서도, 수행방법에 관한 가이드라인(툴박스 등)을 제공하고 있음

### 3. 디지털 산업분야 입법과 입법영향분석

#### 다양한 영향평가 체계는 어떻게 할 것인가 - 종합 영향분석 체계의 필요성



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 5.6.2002  
COM(2002) 276 final

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION

ON

IMPACT ASSESSMENT

##### 1.3. Building an integrated impact assessment process

This approach to impact assessment is intended to integrate, reinforce, streamline and replace all the existing separate impact assessment mechanisms for Commission proposals.

- The Commission has considerable experience in single sector type impact assessments. Existing tools cover for example impact on businesses, trade, the environment, health, gender mainstreaming and employment. These impact assessments are, however, often partial looking only at certain sets of impacts. This partial approach has made it difficult for policy makers to assess trade-offs and compare different scenarios when deciding on a specific course of action.

The impact assessment will replace existing requirements for business impact assessment, gender assessment, environmental assessment, small and medium enterprises assessment, trade impact assessment, regulatory impact assessment etc. Indeed, the new integrated Impact Assessment tool builds on these existing practices and incorporates them into the new tool.

### 4. 입법영향분석 기준과 방법

## 4. 입법영향분석 기준과 방법

### 체크리스트 방식(인터넷기업협회)(1)

대분류	소분류	세부항목 <i>***가장 긍정적인 때 '상', 가장 부정적일 때 '하'로 평가</i>	평가			해당 없음	
			상	중	하		
용어 정의 (3)	1. 친번적 용어사용 (1)	㉠ 사용된 개념 중 정의가 필요한 용어들이 법률(제2조) 정의 혹은 개정안 본문)에 잘 정의되어 있다.					
	2. 추가/수정된 용어 (2) <i>*의견에 관한 내용 포함시 평가</i>	㉡ 용어의 정의가 지나치게 포괄적이거나 추상적이지 않다. ㉢ 새롭게 정의(또는 수정)된 용어로 인해 다른 법률과의 혼선이 발생하지 않는다.					
헌법 합치성 (9)	3. 명확성 (1)	㉣ 규제하고자 하는 내용이 명확하다.					
	4. 과잉금지 (2)	㉤ 다른 대안들보다 기본권을 덜 침해하면서 효과적인 규제이다. ㉥ 기본권 침해를 최소화하는 보완조치를 갖추고 있다.					
	5. 포괄위임금지 (2) <i>*의견에 관한 내용 포함시 평가</i>	㉦ 하위 법원에 위임하는 사항과 범위가 구체적이다. ㉧ 법률이 아닌 하위 법령을 통해 규정해도 무방한 내용을 위임하고 있다.					
	6. 신뢰보호 (1)	㉨ 기존 법률을 통해 보호받고 있던 권리의 침해는 적절한 수준이다.					
	7. 평등 (1)	㉩ 여러 이해당사자를 외국 없이 동등하게 다루고 있다.					
	8. 세례정당성 (2)	㉪ 현행 규제 수단과 중첩되지 않는다. ㉫ 현행 규제 수단과 중첩하지 않는다.					
	산업 및 기술 이해도 (8)	9. 산업 이해 (3)	㉬ 기업의 혁신성을 해치지 않는다. ㉭ 기업의 자율성을 제한하지 않는다. ㉮ 규제에 따른 기업의 부담이 적정하다.				

## 4. 입법영향분석 기준과 방법

### 체크리스트 방식(인터넷기업협회)(2)

대분류	소분류	세부항목 <i>***가장 긍정적인 때 '상', 가장 부정적일 때 '하'로 평가</i>	평가			해당 없음
			상	중	하	
	10. 기술 이해 (2)	㉯ 현재 기술 발전 및 상용화 수준을 고려할 때 충분히 이해 가능하다. ㉺ 향후 기술 발전에 대한 유연한 대응이 가능하다.				
	11. 사회 영향력 및 파급 효과 (3)	㉻ 인터넷 산업이 시장경제와 사회에 미치는 영향력을 합리적으로 분석하고 있다. ㉼ 다양한 사업자의 기회를 보장한다. ㉽ 규제 대상 영역의 범위가 과도하게 넓거나 좁지 않고 적절하다.				
행정 편의주의 (4)	12. 수범대상자 범위 (2)	㉿ 수범 대상자에 대한 설정 기준이 법법 취지에 부합한다. ㊀ 법령 해석에 있어 수범 대상자의 범위에 불확실성이 낮다.				
	13. 행정편의를 위한 과도한 의무부과 (2) <i>*의견에 관한 내용 포함시 평가</i>	㊁ 자료조사 대상과 조사 내용의 범위가 적절하게 설정되었다. ㊂ 조사의 목적, 범위, 시기, 방법 및 불가능한 자료 제출의 거부권 등을 사전에 고지하는 내용을 포함하고 있다.				
관할 문제 (2)	14. 부처별 규제 관할 (2)	㊃ 부처별 관할 범위 중첩의 우려가 발생하지 않는다. ㊄ 향후 관할 문제 발생에 대비하는 충분한 조치를 취하였다.				
자율규제 가능 여부 (2)	15. 자율규제 관련 현행 (2)	㊅ 현행 혹은 논의 중인 자율규제 및 관련 규정 등을 고려할 때 규제가 필요하다. ㊆ 자율규제기구, 관련 협회 등 관련 조직을 통한 자율규제 가능성을 고려할 때 규제가 필요하다.				
기타의견						

## 4. 입법영향분석 기준과 방법

### 분석 기준 및 방법 설정 활용(입법학센터)

구분		내용	근거 방법 도출	
형식 검토	관할 부합성	· 당해 법령이 소관부처 관할사항인가?	입법정책검정론	
	절차 준수성	· 당해 법령이 법이 정한 절차를 준수하여 입안되었는가?	입법과정론	
	형식 정당성	· 당해 법령이 올바른 법형식을 선택하고 있는가?	입법기술론	
	규율 명확성	· 당해 법령의 내용이 명확하여 예측가능성, 이해가능성을 담보하는가?		
체계 정당성	규율 모순성	· 당해 법령이 다른 법령과 충돌하는가?		
	규율 형평성	· 당해 법령이 유사한 사항을 규율하는 다른 법령과 형평적인가(형식성)?		
	규율 중복성	· 당해 법령이 다른 법령과 중복되는가?		
내용 검토	필요성	대안의 존부	· 당해 입법대안보다 덜 개인적인(덜 제한적인) 대안이 존재하는가?	입법정책검정론
		개입 단계	· 개입 단계 선택은 적절한가?	
		규율 방식	· 규율 방식 선택은 적절한가?	
		규율 밀도	· 규율 밀도 선택은 적절한가?	
	상당성	공정성 판단	· 당해 입법은 수법자가 승인할 수 있는가?	입법영향분석론
		형평성 판단	· 당해 입법대안으로 인하여 규율대상 집단(규제입법의 경우) 내지 규율대상의 집단(진흥입법의 경우)에 대한 과도한 이익 원해가 발생하는가?	
		지속 가능성	· 당해 입법은 지속가능한 발전은 담보하는가?	
	효과성	효과 확인	· 해당 입법대안으로 인하여 어떠한 효과가 발생하는가?	
실효성 판단		· 당해 법령이 유효적절한 입법대안인가?		

## 4. 입법영향분석 기준과 방법

### 영향분석 기준과 방법 정립을 위한 제언

- ▶ 체크리스트를 활용한 사전점검
    - 정부입법 과정에서는 규제영향분석 및 법제처 심사 등을 거치기 때문에, 우선적으로 체크리스트 방식을 의원입법 과정에서 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음 → 법안의 문제점 도출 및 (사전)입법영향분석 요인 분석에 활용
  - ▶ 세부 분석 기준(방법) 정립 및 활용을 통한 (사전)입법영향분석
    - 세부적으로 분석이 필요한 항목들에 대해서, 당해 항목에 부합하는 분석방법(사회과학 또는 규범학적 방법)을 어떻게 활용할 수 있는지에 관한 지침을 세분화하여 활용하고, 이를 기반으로 (사전)입법영향분석을 수행함
  - ▶ 입법영향분석 요인 파악 및 분석을 위한 데이터/디지털 기술 활용
    - 정부입법에 비해 의원입법은 법안 건수가 많을 뿐만 아니라 규제 요인도 다수 포함하는 경향이 있기 때문에, 영향분석 초기 단계에서는 디지털 기술을 활용하여 문제 요인을 빠르게 포착할 수 있도록 할 필요가 있음(선형/비선형 데이터)
- ※ 서구 입법영향분석 제도화 사례들을 감안해 볼 때, 이러한 영향분석의 안착되고 그 효과성이 입증된다면, 무분별한 의원 입법을 어느정도 방지할 수 있음(cf. 의원이 전문성을 가진 정부에 입법을 위한 영향분석 의뢰)

들어주셔서 감사합니다  
들어주셔서 감사합니다



디지털산업 규제체계 개선방안 세미나

## 종합 토론

**좌 장 : 권현영 교수**  
(IT서비스학회 회장)

**토론자 : 남태우 교수**  
(성균관대학교 행정학과)

**김종천 센터장**  
(한국법제연구원 규제법제연구센터)

**정준화 입법조사관**  
(국회입법조사처 과학방송통신팀)

**김지훈 전문위원**  
(법무법인(유) 세종)





디지털산업 규제체계 개선방안 세미나

# 토론 1

남태우 교수  
(성균관대학교 행정학과)





## 디지털산업 규제체계 개선방안 세미나

남태우 교수 (성균관대학교 행정학과)

디지털플랫폼기업에 대한 규제에 대하여 무엇을 대상으로 하는 어느 정도 수준이 적절한지에 대한 논의가 이루어지고 있는 형국이다. 그러나 더 근본적인 차원에서 생각해볼 필요가 있다. 디지털플랫폼기업에 대한 별도의 규제가 필요한가? 플랫폼 시장에서 지배적 위치를 확보한 기업이 행사하는 권한을 과도하게 보는 인식은 규제필수론의 근거이다. 물론 디지털플랫폼의 특징인 양면시장의 특성은 승자독식 구도를 강화시킨다. 더구나 데이터 산업의 경우 데이터가 많을수록 더 핵심적인 통찰을 제공하기 때문에 데이터가 이미 많은 기업에게 소비자는 본인의 데이터를 더 주게 되고 그 기업의 서비스를 더 많이 이용하게 되는 순환구조를 가질 수밖에 없다. 사업구조가 다차원적인 플랫폼기업들이 여러 산업과 연관하여 복잡한 선순환구조를 형성한다고 하여 과도한 수익을 향유하고 공정하지 않은 경쟁을 하고 있다고 비판하는 것은 성공적으로 플랫폼화하지 못한 산업과 기업에 포획되는 또 다른 정치적 포퓰리즘 의견일 수 있다. 아직 우리 사회는, 혹은 우리나라의 플랫폼생태계는 그러한 선순환구조로 도출할 수 있는 사회적 순편익의 극대화에 도달했다고 보기 어렵다.

이러한 측면에서 볼 때 심우민 교수님의 입법영향분석 도입 주장과 원소연 박사님의 입증책임전환제는 플랫폼기업의 생존과 지속적 성장을 지지하면서도 사회적 우려를 제거하는 현명한 접근일 수 있다. 국회의원의 생산성을 측정하는 지표로서 의원발의 법률안의 수가 활용되고는 하는데, 의원발의 법률안의 수가 꾸준히 증가하고 있는 상황에서 과잉·중복·부실 법안을 근본적으로 줄이기 위해 입법영향분석이 반드시 필요하다. 그런데 여전히 우려가 남는다. 입법영향분석의 체크리스트는 누가 체크할 것인가? 체크리스트 작성진은 다양하고 복잡한 이해관계를 어떻게 대표할 것인가? 대다수 국민의 의견, 강력하

게 조직화되고 합법적이고 논리적인 로비에 의해 뒷받침되는 기업, 또 다른 강력하게 조직화한 힘으로 투쟁하는 노조 등의 강력한 찬성 혹은 반대 속에서 입법영향분석 체크 하나하나가 발휘하는 강력한 힘에 대해 누구에게 최종 책임을 물릴 것인가? 그러나 입법영향분석의 도입 자체가 그 체크리스트의 조건 하나하나를 논리적으로 설명하는 과정에서 많은 것들이 공론화되고 오해와 무지가 완화될 수 있다.

입증책임전환제는 정부가 규제의 존치 필요성을 입증하고 입증이 되지 못하면 규제를 폐지하도록 하는 규제 패러다임의 획기적인 변화를 가져올 것이다. 입법영향분석은 입법 시 사전적인 영향분석을 통해 과도한 입법을 방지할 것이고, 입증책임전환제는 규제안이 입법된 이후 규제입증의 책임을 정부가 져야 하므로 정부의 입장에서는 규제의 폐지와 완화에 대한 부정적 자세를 전환하고 근본적으로 규제 자체를 늘리고 강화하는 조치를 선호하지 않는 태도를 취하게 하는 효과를 가져올 수 있다.

디지털산업 규제체계 개선방안 세미나

# 토론 2

김종천 센터장  
(한국법제연구원 규제법제연구센터)





## 디지털산업 규제체계 개선방안 세미나

김종천 센터장 (한국법제연구원 규제법제연구센터)

- 안녕하십니까? 한국법제연구원에 김종천입니다.
- 원소연 실장님의 기업 생존을 위협하는 규제유형&입증책임전환제 관련 기업의 생존을 위협하는 규제 “비합리적 규제”를 바탕으로 화관법과 화평법 사례, 산업융합저해 관련 업역규제로 핀테크, 택시소화물 사례를 분석하고 있고, 규제의 불확실성 사례로 비대면진료, 타다, 해이딜러를 분석을 통하여 규제개선 전략으로 입증책임전환제를 제시하고 있음. 다만 하나의 우려하는 점은 “규제입증위원회”의 법적 성격으로 어떻게 구성할 것인지와 개별법상의 “규제특례위원회”간의 체계정합성을 어떻게 도모할 수 있을 것인가가 관건인 것으로 판단됨
- 심우민 교수님께서서는 디지털산업분야 입법과 입법영향분석과 관련하여 「과학기술기본법」상의 기술영향평가, 「지능정보화기본법」상의 사회적영향평가, 「행정기본법」상 입법영향평가 등의 종합 영향분석 체계가 필요하고, 입법영향분석 기준과 방법 등을 제시하고 있음. 특히, 디지털전환의 입법적 접근 방향성(아이디어) 측면에서 자율규제와 입법영향분석이라든지, 키소(KISO)등의 자율규제모델사례 등이 디지털플랫폼 기업에 어떻게 규제를 적용할 것인지 검토가 필요함
- 디지털플랫폼 기업(산업)의 구분 필요
  - 초기 디지털 플랫폼 시장은 마이크로소프트와 애플 같은 기술기반 기업들이 주도함
  - 이어서 우버, 에어비앤비, 배달의 민족 등 공유경제와 중개형 비즈니스형 디지털플랫폼 시장으로 전환됨
  - 최근에는 AI 기술의 발전에 따라 비즈니스 생태계를 형성하는 하이브리드형 유형이 등장하

고 있음

- 따라서 디지털플랫폼기업(산업)은 “기술형”, “거래형”, “융합형”으로 구분하고, 기술형플랫폼기업은 마이크로소프트와 애플등으로 혁신과 새로운 가치를 창출을 목적으로 하고, 비즈니스형 플랫폼은 쿠팡과 우아한 형제 등으로 이용자간 거래를 촉진하도록 하는 것을, 융합형 하이브리드 플랫폼은 토스(비바리버블리카)등으로 기술과 거래가 융합된 형태로 구분할 수 있음. 즉, 기술형플랫폼기업은 챗GPT와 같은 인공지능을 바탕으로 확장하고 있고, 비즈니스형 플랫폼기업은 참여자간 거래를 통하여 이익을 창출하고 있음. 이러한 분류는 기술의 발전에 따라 다양하게 구분하고 분류할 수 있음

□ 디지털플랫폼 기업(산업)관련 규제 현황

- 「방송통신발전기본법」상 방송통신, 방송통신설비, 방송통신기자재, 방송통신서비스, 방송통신사업자 + 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업의 허가 등
- 「전기통신사업법」상 전기통신사업, 기간통신사업, 부가통신사업, 특수유형부가통신사업, 온라인동영상 서비스, 앱마켓사업자
- 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」상 정보통신망의 표준화 및 인증제, 정보통신서비스의 안전한 이용환경 조성, 이용자보호등
- 「정보통신산업 진흥법」상 정보통신산업의 진흥(정보통신진흥계획, 정보통신기술의 진흥, 정보통신표준화 및 인증촉진, 정보통신산업 진흥의 기반조성, 정보통신기업 지원 시책, 정보통신산업진흥원 등), 정보통신진흥기금 등
- 「정보통신진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」은 2018년 10월 16일에 법률 제15786호로 제정[시행 2019. 1.17]하였는바, 동법 제36상의 “신규 정보통신융합등 서비스의 신속처리”, 제38조의2의 실증특례, 제37조상의 임시허가 규정 관련 “규제샌드박스제도”을 마련함
- 「산업 디지털 전환 촉진법」상 산업데이터 활용 생태계 조성, 산업디지털 전환 선도사업의 지원, 산업 디지털 전환 협업지원센터, 산업 디지털 전환 전문인력의 양성 등, 금융 및 세제지원 등
- 「개인정보보호법」상 개인정보의 수집, 이용 및 제공등의 사전동의제도, 가명정보의 처리에 관한 특례(제28조의2부터 제28조의7)
- 국회에서 온라인플랫폼중개거래의 공정화에 관한 법률안으로 정부안, 김병욱, 민형배의원안에서 “온라인플랫폼 중개거래의 공정화”, “분쟁의 조정”, “공정거래위원회의 사건처리 및 조치” 등으로 구성하고 있음. 또한 현재 온라인 플랫폼과 관련하여 ‘플랫폼-공급자 간(P2B)’ 관계를 규율하는 온라인 플랫폼 공정화법 제정안 7건<sup>1)</sup> 및 ‘플랫폼-소비자 간(P2C)’ 관계를 규율하는 전자상거래법 개정안 8건<sup>2)</sup>이 계류 중에 있음

- 따라서 디지털플랫폼 기업(산업)관련 규제법 체계와 관련하여 「전기통신사업법」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 등 복잡하고 중복적으로 규율체계를 마련하고 있는바, 행정과 산업 현장간의 혼란을 방지하기 위하여 기존 부처간의 정합성 문제도 해결 필요함
- 디지털플랫폼 기업(산업) 규제체계 개편 방향으로 “자율규제”체계 전환 검토
  - 기존의 디지털플랫폼 기업(산업)규제, 즉 경제규제는 국가가 디지털경제와 디지털 산업적인 목적을 달성하기 위하여 기업의 시장진입이나 시장거래행위, 가격 등의 경제주체행위 또는 경제·산업관계에서 사전에 개입하는 것을 말함
  - 그러나 자율규제는 디지털플랫폼 기업의 특성과 다양성을 반영하여 적정하게 규제할 수 있도록 하는 기능을 갖고 있는데, 이는 규제의 효율성과 비용절감 등의 실효성을 높일 수 있음
  - 이처럼 자율규제를 정착하기 위해서는 기업이 사회적인 책임의식을 갖춰야 하고, 둘째, 협·단체와 기구의 이익만을 추구해서는 효율성을 담보할 수 없고, 셋째 실효적인 자율규제를 담보하기 위하여 징벌적 손해배상과 엄격한 형사책임 등이 존재해야 함
  - 따라서 자율규제는 인터넷·온라인 게임, 방송, 통신 및 신문 등의 분야에서 안전하고 책임 있는 디지털 환경을 조성된 경우에 한하여 행할 수 있음. 또한 자율규제가 미흡한 경우에 국가가 일정 부분을 개입하여 자율규제를 보완할 필요가 있음. 즉, 자율규제는 유연성, 신속성 및 효율성이 존재함에도 불구하고 여건이 성숙되지 않는 경우에 한하여 정부와 민간이 공동으로 규제(co-regulation)할 수 있도록 하여야 하며, 정부가 자율규제에 대한 지도나 감독을 할 수 있도록 “규제된 자율규제”<sup>3)</sup>를 필요로 할 수 있다고 판단됨

이상으로 토론에 갈음하고자 합니다. 감사합니다.

1) 송갑석의원안(2101835), 김병욱의원안(2107622), 민형배의원안(2107703), 정부안(2107743), 배진교의원안(2108626), 성일종의의원안(2108802), 민병덕의원안(2109598)  
 2) 윤관석의원안(2109213), 전재수의의원안(2110377), 김병욱의원안(2110744), 배진교의원안(2111080), 이정문의의원안(2111109), 송재호의원안(2111362), 유동수의의원안(2112104), 유의동의의원안(2112815)  
 3) 고권적으로 규제된 자율규제는 국가와 사회의 행동합리성이 결합되는 것을 전제로 함. 규제된 자율규제는 국가와 사인이 공적과제를 함께 수행함에 있어서 기능적 협력을 이루는 것을 전제로 할 뿐만 아니라 책임분산의 사고에 기반하고 있음. 특히, 규제된 자율규제의 작동방식은 첫째, 국가의 규율설정(규범제정)과 사인(경제주체)의 자발적 의무이행 사이에 상호작용이 있어야 함. 둘째, 규제된 자율규제에서는 사인에 의한 타자통제와 국가의 감독사이에 상호작용이 있어야 함. 셋째, 규제된 자율규제에서는 조중요소로서 조직과 인적요소를 활용하여 통제구조를 기업내부에 이식하는 것을 특징으로 함. 따라서 규제된 자율규제는 공적인 과제를 수행하기 위하여 규제거버넌스에 기반한 협력적 법제정이 중요함. 이에 관한 자세한 내용은 정남철, “현대국가의 규율구조와 규제된 자율규제” 「공법연구」 제46집 제4호(한국공법학회, 2018), 424~430면.



디지털산업 규제체계 개선방안 세미나

# 토론 3

정준화 입법조사관  
(국회입법조사처 과학방송통신팀)





# 디지털 산업 규제입법에 대한 입법영향분석의 필요성과 조건

정준화 입법조사관 (국회입법조사처 과학방송통신팀)

## 1. 디지털산업 규제업에 대한 입법영향분석의 필요성

규제에 관한 고전적인 설명 중 하나로 윌슨(J. Q. Wilson)의 ‘규제정치모형’이 있다. 규제로 인해 편익을 얻는 집단과 부담(비용)이 발생하는 집단을 구분하여 규제의 특징을 살펴보는 것이다.

구분		규제 편익	
		집중	분산
규제 비용	집중	이익집단 정치	기업가적 정치
	분산	고객정치	대중정치

이익집단 정치는 두 집단 모두 조직화되어 서로의 이익확보를 위해 첨예하게 대립하는 상황이다. 그 반대로 대중정치는 규제의 비용과 편익이 모두 불특정 다수에게 귀속되어 특별히 규제를 강력하게 요구하거나 반대하는 경우가 없는 상황이다. 고객정치는 소수의 규제 편익 집단, 즉 이익집단이 규제를 주도하는 경우이다. 면허를 가지고 있는 협회가 규제 정책에 막대한 영향력을 행사하는 경우가 이 유형에 속한다. 반대로 기업가적 정치는 많은 국민이 편익을 보고 소수가 비용을 부담하는 경우로서 환경규제, 재분배정책과 같은 사회적 규제가 이 유형에 속한다.

디지털 산업의 경우 대부분이 이익집단 정치에 속한다. ‘타다 금지법’의 경우와 같이 규제 비용은 소수 신산업 사업자에게 집중되고, 규제의 편익은 기존 이해관계자에게 집중된다. 기존 이해관계자는 국민의 안전한 교통서비스 이용을 주장하지만, 실질적으로는 택시 사업자의 이해관계 보호가 핵심이다. 이러한 상황에서 통상적으로 신산업 사업자에 비해 기존 이해관계자의 정치적 영향력이 크다. 그 결과 기존 이해관계자에게 유리한 방향으로

규제가 설정된다.

이익집단 정치 모델에서, 영향력이 약한 집단의 주장이 과소반영되는 문제를 막기 위해서는 객관적인 근거를 보강하는 것이 필요하다. 이러한 측면에서 본다면 객관적이고 과학적인 근거를 제공하는 입법영향분석의 필요성이 크다.

## 2. 입법영향분석의 조건

입법영향분석의 첫 번째 성공 조건은 ‘신속한 정보의 전달’이다. 통상적인 입법 절차 속에서 입법영향분석이 수행되고, 그 내용이 법률안 심사에 반영되기 위해서는 빠르게 입법영향분석서가 작성되어야 한다. 입법영향분석서는 법률안이 사회·경제·문화·정치·국제관계 등의 다양한 영역에 미칠 영향을 포괄적으로 살펴보는 것이기 때문에 필요한 정보의 양이 방대하다. 다만, 분석서가 제출되어야 할 시간의 제약이 있어서 오랫동안 정보 수집을 하지 못하고, 현실적으로 접근 가능한 정보만으로 분석서가 작성될 수 밖에 없다. 따라서 필요한 정보를 빠르게 확정하고 신속하게 확보할 수 있는 체계가 필수적이다. 이 과정에서 민간의 적극적인 협조가 필요하다.

두 번째 성공 조건은 ‘풍부한 정보의 활용’이다. 규제 입법이 이루어지는 영역에서 본다면, 한 쪽은 규제로 인해 부담이 발생하지만 다른 한 쪽은 편익을 얻게 된다. 규제의 신설 또는 강화로 인해 신산업 기업은 피해를 볼 수도 있지만, 동시에 기존 이해관계자가 편익을 보기 때문에 사회적으로 해당 규제를 ‘나쁜 규제’라고 평가하는 것은 어렵다. 공리주의적 관점에서 본다면 총비용과 총편익을 비교해서 사회적 순편익을 계산할 수는 있겠지만, 현실에서 비용과 편익을 정확하게 산정하는 것이 쉽지는 않다. 결국에는 규제의 적절성에 대한 정치적·정책적 판단을 할 수 밖에 없다. 이 때 의사결정 과정에서 점검해야 할 요소들이 풍부할수록 중립적인 의사결정의 가능성이 높아질 것이다. 점검 요소 하나하나가 정치적 판단의 거부점으로 작동할 수 있다. 따라서 입법영향분석에 사용되는 정보는 편향되어서는 안되며 가능한 균형적이고 풍부한 정보를 활용해야 한다.

세 번째 성공 조건은 ‘중립적인 정부’이다. 현실적으로 신속한 정보, 풍부한 정보를 확보하기 위해서는 정부로부터 정보를 확보해야 한다. 이 때 정부는 이미 정책적 지향을 가지고 있을 수 있고, 소극적이고 현상유지적 관료문화로 인해 관료들이 변화에 신중하여 정부가 제공하는 정보 자체가 결과적으로 특정 당사자에게 유리한 것일 수 있다. 따라서 정부가 중립적인 입장을 견지하기 위해 노력하거나, 정부가 제공하는 정보를 중립적으로 활용하는 노력이 필요하다.

디지털산업 규제체계 개선방안 세미나

# 토론 4

김지훈 전문위원  
(법무법인(유) 세종)





## 디지털산업 규제체계 개선방안 세미나

김지훈 전문위원 (법무법인(유) 세종)

기업 생존을 위협하는 규제에 대한 한국행정연구원 원소연 실장님의 발표문을 통해서 현재 우리나라의 규제입법의 문제점을 일목요연하게 이해할 수 있었습니다.

그리고 디지털 산업 분야 입법영향분석 도입 필요성에 대한 경인교육대학교 심우민 교수님의 발표문을 통해서 좋은 규제를 위해 우리가 나아가야 할 분명한 방향성을 확인할 수 있었습니다. 훌륭한 발제문으로 좋은 공부를 할 수 있게 해 주신 두 분께 감사의 말씀을 전합니다.

기업의 생존을 위협하는 규제의 유형으로 현실을 고려하지 않은 비합리적 규제(과도한 부담을 초래하거나 목표를 달성하기 어려움)의 예시로 화관법, 화평법 등 환경규제 관련 입법을 들어주셨습니다. 자신에게 적용되는 규제가 무엇인지를 잘 모르는 피규제자와 실질적인 규제관리에 한계가 있음을 어느 정도 인지하고 있는 규제자 사이에서 화학물질 관련 규율이 과연 입법자가 의도한 방향으로 잘 작동하고 있는지 의문입니다.

환경변화에 적절하게 대응하지 못한 규제의 예로 들고 있는 금융·운송분야 업역규제의 문제점 역시 전적으로 공감하는 부분입니다만, 적절한 대응을 위한 '결단'을 내리지 못하고 있는 이유에 대한 검토도 필요한 것으로 보입니다. 일차적으로는 영역별 칸막이 규제의 편의성에 기인한 점도 부인할 수 없을 것이나, 보다 본질적으로는 이해관계자의 갈등이 기저에 깔려있다는 점도 분명한 사실일 것입니다. 발제자께서 규제 불확실성 사례로 설명하신 비대면진료, 타다, 헤이딜러 등의 사례 역시 제 기준에서는 결국 이해관계자 갈등 프레임 속에 놓여있다고 생각합니다.

플랫폼산업 등 신규사업에 대한 선제적 규제의 문제점과 위험성 역시 적극 공감합니다.

특히 플랫폼에 대한 규제는 이념적 기초, 필요성, 정당성, 접근방법, 규제강도 및 국가전략 등 다양한 측면에서 종합적인 고려가 요청된다고 하겠습니다. 그렇지 않을 것으로 생각합니다만, 선진제도로 국내에 소개되고 있는 EU의 각종 규제 ‘따라하기’나 ‘부처간 규제경쟁’의 희생양이 되어서는 곤란할 것입니다. K-푸드, K-뮤직, K-방산에 못지 않은 ‘K-규제’의 모델을 고민하고 숙고해야 하는 분야가 바로 플랫폼이라고 생각합니다.

좋은 규제는 좋은 입법으로 구현될 수 있을 것입니다. 첫 번째 발제자께서 잘 지적해주신 규제 관련 각종 문제의 해결을 위해서는 두 번째 발제자께서 제안해주신 입법영향분석이 큰 역할을 할 수 있을 것으로 생각합니다. 물론 입법영향분석의 제도화까지는 아직도 넘어야 할 산이 많을 것입니다. 다만, 긍정적인 부분은 우리의 규제현실이 더욱 더 입법영향분석을 필요로 하는 상황으로 성숙되고 숙성되어간다는 점입니다. 머지 않은 장래에 제도화라는 결실을 맺을 수 있기를 기대해 봅니다.

이번 토론의 기회를 통해 ‘규제’ 또는 ‘입법’에 대한 제 짧은 소견을 말씀드리고자 합니다. 우선, 문제해결을 위한 국가의 입법적 개입(규제)은 최후의 보루로 남겨두어야 합니다. 우리사회는 어떤 문제가 생기면 (너무나 자연스럽게 마치 당연한 것처럼) 새로운 입법이나 규제를 만들려고 합니다. 기존의 법령체계에서 해결이 불가능하다는 확신이 섰을 때 법을 만들어도 좋을 듯 합니다. 선부른 규제나 어설픈 입법이 불러올 폐해를 생각하면 그러합니다. 다음으로, 입법이나 규제를 하기로 결정했다면 정부나 국회에 충분한 시간을 줄 필요가 있습니다. 물론 정부나 국회가 맡은 바 소임을 제대로 한다는 전제에서 드리는 말씀입니다. 기다릴 줄 아는 지혜를 발휘할 줄도 알아야 합니다. 한편 충분히 검토했으면 ‘결단’을 내려야 합니다. 물론 이 결단은 과학적·합리적 사고의 결과물이어야 하며, 이해관계(갈등)의 조정과 그에 대한 설득을 수반해야 하는 것임은 당연한 귀결입니다. 이를 위해서는 결단에 이르는 과정에서 다양한 이해관계자의 충분하고도 실질적인 참여가 보장되어야 합니다.

경청해 주셔서 감사합니다.



*memo*

A series of horizontal dotted lines for writing.





*memo*

A series of horizontal dotted lines for writing.

*memo*

A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.

디지털산업  
규제체계  
개선방안  
세미나