

2021 경제학 공동학술대회 제 1 전체회의 – 코로나 사태와 한국경제의 당면과제 및 미래

디지털 경제의 산업, 규제, 경쟁 정책

2021년 2월 4일

정인석

한국외국어대학교 경제학부

icheong@hufs.ac.kr

I. 코로나 위기와 디지털경제

II. 한국판 뉴딜

III. 망중립성

IV. 디지털 플랫폼

I. 코로나와 디지털경제

- 코로나 팬데믹은 비대면 경제활동 유발:
 - 쇼핑, 근무, 교육, 의료, 문화생활 등
 - 디지털전환(digital transformation)의 큰 계기
 - 강제적 학습과 경험의 기회
 - Coordination 문제의 극복 ; 후생증진 가능
 - 코로나 종료 후 얼마나 과거로 돌아갈 것인가?
 - 비대면이 후생증진적인 경우, 제도적 변화가 관건 ; 교육, 의료
 - 디지털경제(Digital Economy)
 - New Economy: Cyber 공간의 등장, 디지털 인프라 구축
 - 4차산업혁명: AI, 블록체인, IoT, 자율주행차, 합성생물학, 정밀의료
 - 디지털인프라 위에서 applications의 혁신
- ※ McKinsey(2018), "2030년까지 70%의 기업이 AI 기술 도입할 것"

2020년11월 온라인쇼핑 동향
전년 동월과 비교, 통계청



I. 코로나와 디지털경제

- **New Industry Policy**

- 1980년대 이후 산업에 대한 정부의 개입에 부정적, 최근 지식경제의 심화과정에서 산업정책에 대한 새로운 시각과 의의
- 디지털 전환의 국가 비전 제시, 기술 개발 지원, 사회경제 시스템의 디지털화를 위한 제도적 개혁

- 디지털 경제의 특성, 작동원리, 경제 논리에 대한 탐구가 요구

- 기존의 경제학 논리와 도구는 얼마나 유효한가?

두 가지 점에 주목: 기술 혁신, seller-buyer보다 더 복잡한 구조

- 정부의 역할은 더 필요한가? 어떻게 달라져야 하는가?

- 아래의 논의: 3 개의 주제

한국판 뉴딜

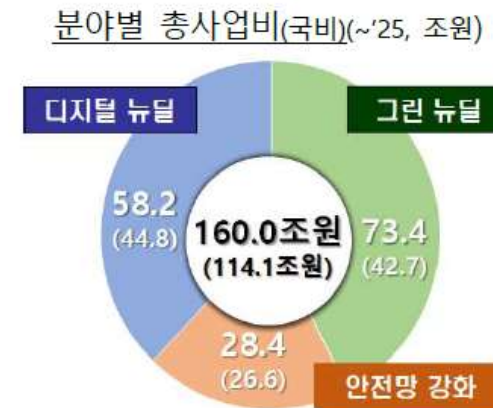
망 중립성

디지털 플랫폼

II. 한국판 뉴딜

- 한국판 뉴딜, 2020.7

- 목적: 극심한 경기침체 극복, 구조적 대전환 대응이라는 이중과제
- **디지털 뉴딜**: 디지털 혁신 및 역동성 촉진과 확산
- **그린 뉴딜**: 친환경, 저탄소 전환 가속화
- **안전망 강화**: 사람중심 포용국가 기반



- 성격

- 경기회복 위한 확장적 재정정책: **"이왕이면"** 성장동력에 투자, 구제 v. 부흥?
- 산업지원, 인프라 구축의 **투입 중심적** 내용. 국가 시스템적 사고 부족

- 핵심 과제는 무엇이어야 하는가?

- 디지털 뉴딜: 혁신 촉진적 **규제의 개혁**, 사회적 수용성
- 그린 뉴딜: 친환경 경제 전환의 사회적 **공감대** 형성

II. 한국판 뉴딜

- 그린 뉴딜

- 신재생에너지 산업 육성정책 or 친환경과 경제적 희생의 balancing 정책?
- 정책 담론과 비전

- Green Economy**

- Sustainable Development Goals** (SDGs), UN, 2015

- Bioeconomy**, OECD(2009), EU(2012), White House(2012)

- 재생가능 생물자원(Biomass)으로 화석연료 대체

- Circular Economy**

- Cascading Principle에 따른 폐기물의 재사용과 재활용

- 경제성장 이상의 가치 추구
 - 사회적, 경제적 총체적 변혁
- 사회적 공감대 형성과 사회과학적 연구 필요
 - 왜 해야 하는가? 어떤 희생이 따르는가? 사회적 최적 전략은?

II. 한국판 뉴딜

➤ 디지털 뉴딜의 과제: **Innovation** 관점

● **Korea R&D paradox**

- GDP 대비 정부 R&D투자 세계 1,2위
- 투입 대비 성과 미흡: **고비용 저효율**의 구조적 문제
- 혁신 생태계/시스템의 미흡: “**밑 빠진 독에 물 붓기**”
- “Innovation is a co-evolution of **technology** and **institution**”

혁신 촉진적 법제, 문화, 여건이 마련되어야

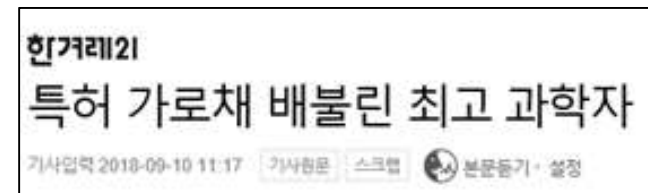
● 연구와 산업의 단절: 대학과 기업

- “논문을 위한 연구”, “대학의 연구는 상업적으로 쓸모가 없다”, “쌀로 밥 짓는 연구”
- 지식경제에서 대학의 상업화 역할 중요

Academic entrepreneurship, Entrepreneurial University

미국에서 많은 IT, BT 성과는 대학에서 출발

- J. Daudna v. 김진수
- 혁신 생태계/시스템에 대한 사회과학적 연구 필요



II. 한국판 뉴딜

➤ 디지털 뉴딜의 과제: 규제와 사회적 수용성

● 타다, 원격의료

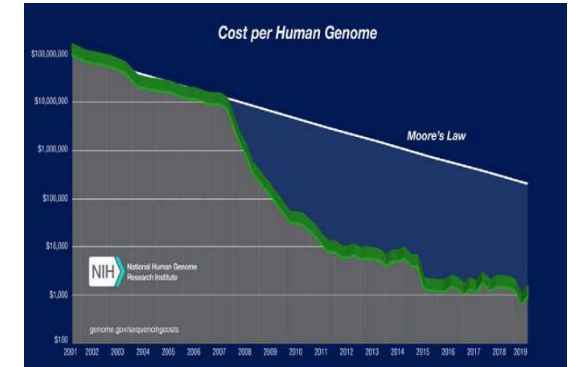
- 변화 저항에 굴복한 개혁 실패 사례: 4차산업혁명위원회는 어디에?
- "글로벌 100대 스타트업 53%(2019년 기준)가 우리나라에서는 불법"
(국회입법조사처 세미나, "디지털뉴딜과 ICT 법제개선 ")

● 바이오기술, 바이오의료의 혁신

- 디지털기술과 바이오기술의 결합: 유전자편집(크리스퍼), 합성생물학, GMO, DTC(Direct to Customer), 맞춤형의료/정밀의료
- 생명윤리, 리스크로 신기술에 대한 거부와 저항



- 연구개발에 자원 투입 BUT 신기술 상품의 시장 접근 차단
사회적 논의, 공감대 형성, 최적 규율 사회과학 연구 필요



II. 한국판 뉴딜

- 혁신을 막는 반 시장적 규제는 왜 없어지지 않는가?
 - 부처의 산업 지배력 유지, 산업에 대한 CEO 마인드
 - 정치의 실패: 이해 갈등 해소, 조정의 실패
 - 규제의 양산: 규제는 정부의 업적, 정책 의지 표현의 도구(signal)

- 반 혁신적, 반 시장적 규제는 어떻게 해소하나?
 - (1) 규제 개혁의 방법론
 - “모든 규제에는 나름의 이유가 있다.” “규제 개선은 결국 밥그릇 싸움”
e.g., 의약분업
 - 3 단계 방안
 - 1. 국가 비전 제시
 - 2. 비전에 맞게 규제 조정(폐기/변형/신설)
 - 3. 규제 조정에 따른 피해/부작용 최소화 방안 도출
 - 협상의 문제를 최적화의 문제로 전환
“협상의 문제에는 답이 없지만 최적화의 문제에는 답이 있다”
 - 한국판 뉴딜은 국가 비전과 방향을 제시했다는 데 의의
획기적인 반 혁신적 규제의 혁파를 기대함

II. 한국판 뉴딜

(2) 공정위의 경쟁주창(competition advocacy) 기능 강화

- 반경쟁적 규제의 폐기 또는 개선
- 부문규제(sector specific regulation) v. 경쟁정책(competition policy)
- 부문규제 당국은 반경쟁적 규제 개선에 소극적, 공정위의 적극적 의지가 필요
- 특별법 v. 일반법? 특별법 우선의 원칙?

공정거래법의 제58조, “이 법의 규정은 사업자 또는 사업자단체가 **다른 법률** 또는 그 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위에 대하여는 이를 적용하지 아니한다.”

“As to the intersection of the 1996 [Telecommunication] Act and antitrust, the 1996 Act contains a ‘savings clause’: **Nothing in this Act** or the amendments made by this Act ... shall be construed to **modify, impair, or supersede the applicability of any of the antitrust laws.**”(Carlton and Picker, Antitrust and Regulation, 2013)

- 공정거래법 58조 폐기되기를 기대함

III. 망 중립성

- 망 중립성(Net-neutrality)

- 디지털 경제는 인터넷 기반 위에서 전개
- 인터넷의 발전과 규율이 디지털 경제 발전에 중요
- 인터넷은 Network 과 Application/Content 로 구성: ISP와 CP
- 정책적으로 둘 중 어느 쪽에 더 중점을 두어야 하는가? 망 중립성 정책은 이와 관련

- 망 중립성 정책

- 트래픽 차별금지: no blocking, no throttling, no paid prioritization
- "인터넷에 접속한 주체들은 누구나 누구와도 얼마든지 자유롭게 정보를 주고받는다."
- 데이터 성격에 따른 효율적 차별은 예외적으로 허용
- 미국은 오바마 정부에서 강력한 NN 정책, 트럼프 정부는 폐기, 향후 ?

FCC, 2015, Open Internet Order

FCC, 2017, Restoring Internet Freedom

- 국내, 망중립성 가이드라인과 기준

III. 망 중립성

- 최근 국내에서 **네트워크 편향적 정책** 추진의 경향이 나타남

- Facebook, Netflix 사건: 국내 ISP의 망 이용대가 징수 추구
- **넷플릭스 법**: CP에게 인터넷 통신망 안전성 의무 부과
- 국내 CP에 대한 높은 망 이용대가(인터넷 접속료)

"2017년 ... 서울의 [인터넷] 접속료가 파리의 8.3배, 런던의 6.2배, 뉴욕보다 4.8배 높다."

조선비즈(2020.8.23)

2016년 인터넷 상호접속 개정이 촉발: 무정산(Bill and keep)에서 상호정산(sending party pays)

- 지금은 Content 발전을 촉진할 때

- 창의/상상의 공간, 적자생존/무한경쟁의 공간
- 최근의 글로벌 가능성: 드라마, 뮤직, 영화

아시아 국가별 넷플릭스 일간 톱 10 내 한국 TV 프로그램

국가	프로그램 제목(순위)	편수
베트남	〈사이코지만 괜찮아〉(1위), 〈쌍갑포차〉(2위), 〈더 킹: 영원의 군주〉(3위), 〈도깨비〉(5위), 〈슬기로운 의사생활〉(6위), 〈투게더〉(7위), 〈응답하라 1988〉(8위), 〈사랑의 불시착〉(9위)	8
태국	〈사이코지만 괜찮아〉(1위), 〈쌍갑포차〉(2위), 〈도깨비〉(3위), 〈더 킹: 영원의 군주〉(4위), 〈투게더〉(7위), 〈닥터 프리즈너〉(8위)	6
대만	〈사이코지만 괜찮아〉(1위), 〈쌍갑포차〉(2위), 〈투게더〉(3위), 〈슬기로운 의사생활〉(4위), 〈더 킹: 영원의 군주〉(6위), 〈사랑의 불시착〉(9위)	6
필리핀	〈사이코지만 괜찮아〉(1위), 〈더 킹: 영원의 군주〉(4위), 〈쌍갑포차〉(6위), 〈사랑의 불시착〉(7위), 〈응답하라 1988〉(8위), 〈투게더〉(9위)	6
홍콩	〈사이코지만 괜찮아〉(1위), 〈쌍갑포차〉(2위), 〈투게더〉(3위), 〈더 킹: 영원의 군주〉(6위), 〈사랑의 불시착〉(10위)	5
싱가포르	〈사이코지만 괜찮아〉(1위), 〈투게더〉(2위), 〈쌍갑포차〉(3위), 〈더 킹: 영원의 군주〉(6위), 〈슬기로운 의사생활〉(10위)	5
일본	〈사랑의 불시착〉(1위), 〈이태원 클라쓰〉(2위), 〈사이코지만 괜찮아〉(3위), 〈더 킹: 영원의 군주〉(10위)	4

출처: 와이즈앱, 2020년 6월 기준

III. 망 중립성

- Network 투자 촉진은?

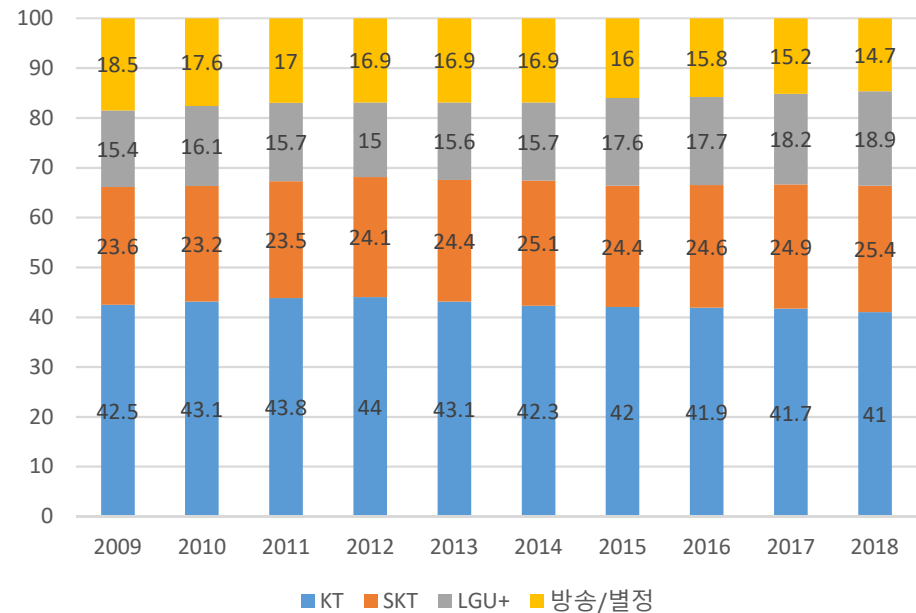
- CP로부터의 rent shifting이 아니라 ISP간 경쟁 촉진으로
- 충분히 경쟁적인가?

not dynamic, but peaceful market

- 통신3사의 유선방송(CATV) 흡수

- **공익성** 목적에서 강한 규제: 소유제한, 진입규제, 점유율규제, 요금규제 등
- 투자 부진, 부실화
- 방송정책의 실패, 시장원리 무시한 대가

초고속인터넷 점유율 (KISDI, 2019)



IV. 디지털 플랫폼

- 글로벌 빅테크의 파워 강화

- Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft 등
- 인터넷에서 intermediary의 필요성, 자유로운 교류 공간의 제공만으로는 부족
- 기존 경쟁정책의 도구는 디지털 플랫폼에 충분한가?

- 정책 동향

- EU: 새로운 강력한 사전규제 추진

Digital Services Act, Digital Markets Act

- 미국: 의회/법무부/FTC의 전방위 조사
- 한국: 온라인플랫폼 공정화법 추진

IV. 디지털 플랫폼

● 디지털 플랫폼에 대한 우려

- 직접/간접 네트워크 효과, 규모/범위의 경제로 인한 **tipping**
- 지배력의 남용(self preferencing, tying/bundling , exclusionary conducts, merger 등)
- 주요 사건: Google, Facebook, Naver, 배민, ...
- **데이터**의 중요성: 독점력 강화, 진입장벽으로 작용, privacy에 대한 우려

● Counter-arguments

- 네트워크효과/규모의 경제의 경우, tipping에 대한 후생평가가 쉽지 않음
- Competition within the market이 아니라 **Competition for the market** 작동
- Multi-homing, Differentiation 은 tipping의 가능성을 감소
- 낮은 진입비용, dynamic 한 시장 ; contestability
- 수직적 관계에 대한 **Chicago critique**: "One Monopoly Profit Hypothesis"



주) 조사기간: 각 년도 1월부터 3월 첫째주까지

Source: 닐슨 코리아 (2020.4)

IV. 디지털 플랫폼

➤ Comments and Suggestions

- 형식(forms)이 아니라 효과(effects)에 근거한 판단이 되어야
 - false positive, false negative의 우려
 - 디지털 시장은 dynamic, innovative market : 효과 기반 방식을 더욱 지지
- 정태적 논리를 그대로 적용하는 것은 부적절
 - 집중화/독점화는 그 자체로 나쁜 것인가? HHI는 후생판단의 적절한 지표인가?
 - 경쟁정책은 Competition for the market 을 촉진하는 방향으로
 - Benchmark는 Competitive market이 아니라 **Contestable market**
- 사전규제의 도입은 타당한가?
 - 경쟁정책은 사후규제가 기본
 - 혁신의 위축 가능성
 - “좋은 균(good germ), 나쁜 균(bad germ)”
 - 유럽의 과제
 - 미국 빅테크의 압도적 지배
 - 빅테크 규제의 효과는? 우리나라의 선택은?