

규제연구 제30권 제1호 2021년 6월

특별기고

K-규제와 데이터경제

조 장 래*

1. K-규제의 등장

정부나 산하기관이 어떤 정책이나 프로젝트에 영어 이니셜 “K”를 붙이는 일은 하나의 유행이 되었다. 민간의 K-Pop, K-Beauty, K-Drama, K-Food에 호응하듯 공공 영역에서도 K-방역, K-ESG, K-ISMS 같은 이름표가 줄줄이 등장했다. 최근 한국보건사회연구원이 한국인에게 특화된 고품질 의료 결합데이터를 언급하면서 K-cancer, K-CVD, K-호흡기라고 명명한 걸 보면 K자(字) 네이밍에 대한 공공기관의 집착 수위가 가늠된다. 이 정도면 유행이 아니라 난립 수준이다.

이런 현상이 한국 고유의 정체성을 드러내고 자긍심을 갖자는 취지라면 환영할 만한 일이다. 그러나 규제 영역에까지 이 관성이 멈추지 않는다면 엉뚱한 문제를 야기한다. 다른 나라에 없는 한국만의 ‘K-규제’가 우리 정체성 때문이라는 주장은 억지일 수밖에 없고, 그것이 국가 자긍심을 부양하는 재료가 될 리도 만무하다. 그냥 나쁜 규제일 뿐이다.

K-규제가 가장 활발히 배양되는 곳은 ICT 분야다. 긍정적으로 해석하자면, ABC (AI, Big Data, Cloud) 시대의 불확실성에 대응하고자 정부가 최선의 수단을, 신속하게 발휘한 결과라고 볼 수도 있다. 그러나 K-규제는 IT 신기술이 세계 시장을 넓혀 가는 공식

* 한국마이크로소프트 전무(정책협력법무실), 한국규제학회 대외협력위원장

과는 완전 역방향으로 움직여 왔다. 즉 시장을 선점한 기술을 중심으로 국제표준이 정해지고, 그 표준 위에서 새로운 비즈니스가 창출되며, 세계의 많은 소비자들이 이를 이용함으로써 시장의 norm이 정해지는 것이 보편적 방식이다.

반면 K-규제는 세계 시장이라는 체스판을 건어차 버리고 오로지 한국으로만 울타리를 좁히려는 선언이나 다름없다. 왜냐하면 그 규제의 형틀에 맞춰 산업이 발전할 수밖에 없기 때문이다. 한국의 보안 산업이 대표적 예다.

과기정통부 산하기관의 한 인사는 사석에서 “한국의 독특한 보안 규제는 보안 그 자체의 목적 보다는 관련 업계, 학계의 이해관계자들, 이른바 보안 마피아들의 이해에 의해 존재하는 경우가 많다. 한국의 고립형 보안 정책이 그런 기형적 생태계를 낳은 측면이 있다”고 털어놨다.

K-규제는 필연적으로 불공정 프레임(Frame)을 동반한다.

“쏘카의 '타다' 서비스를 둘러싼 논란은 비즈니스의 충돌이 본질인데, 한쪽에서는 사업 대표가, 또 다른 한쪽에서는 노조대표가 협상장에 나옵니다. 이 게임에서는 사업자가 상대를 이길 수가 없습니다.”

최근 규제혁신 관련 온라인 세미나에서 한 패널리스트가 지적한 말이다. 이미 프레임이 정해진 게임에서는 정교한 논리도, 협의정신도 무색해진다. 외국 기업 vs 한국 기업 간의 대결로 몰아가려는 쪽은 복잡하게 얽힌 국내외 ICT 생태계를 손쉽게 왜곡한다. 대립면들의 상호 의존 관계를 무시하고 본질을 숨긴다. 정부도 이에 부화뇌동하여 종종 대중 요법이나 임기응변식 땀질 정책을 내놓기도 하는데, 본질적으로는 우리의 체스판 자체가 협소하기 때문이다.

한 예로 최근 챗봇 ‘이루다’ 사건이 터졌을 때 방송통신위원회에서 바로 내놓은 반응이 ‘AI 윤리’를 강제할 법 제정에 나서겠다는 것이었다. 사건의 원인과 재발방지를 위한 최선의 선택이 무엇인지, 여러 분야 전문가들로부터 충분히 의견을 수렴하는 대신 손쉽게 ‘포괄적 규제’를 먼저 떠올린 셈이다.

또 ‘N번방’ 사건 이후 불법촬영물 유통방지를 위해 국회에서 급속 개정된 ‘전기통신사업법’은 그 허술한 법 규정 탓에 테크 기업들이 진땀을 빼고 있다. ‘빨리빨리’ 문화가 만들어낸 병리현상이다.

K-규제의 대표적인 예로, 물리적망분리(Physical Network Separation)규정을 빼

놓을 수 없다. 글로벌 테크 기업들은 모든 공공기관에 이 물리적망분리를 적용하고 있는 한국 정부의 정책을 여전히 이해하지 못하고 있다. 데이터경제를 앞당기겠다며 야심찬 로드맵을 선언한 것과 이 망분리 규제가 어떻게 양립할 수 있다는 것인지 설명할 방도가 없다.

공공의 내부망과 외부 인터넷망을 완전히 분리(물리적망분리)하는 것이 현존하는 최고 사이버보안 대책이라는 주장은, 교통사고를 피하려면 무인도에 살아야 한다는 주장만큼이나 비현실적이고 자기폐쇄적이다. 게다가 인터넷에는 물리적망분리에 의한 에어갭(Air gap)을 무력화하는 기술들이 이미 공개돼 있다. 물리적망분리는 정말로 필요한 곳, 국가 안보가 걸린 곳을 선별해 적용하면 될 일이다. 모든 공공영역을 이 규제에 한 데 묶어 놓은 곳은 한국이 전 세계에서 유일하다. 이처럼 정책이라는 ‘목표’와 규제라는 ‘수단’이 불일치하고 있는 대표적인 곳이 우리의 ICT 영역이다.

공인인증서 제도에 발목 잡혀 온 국민이 20년 가까이 인터넷뱅킹과, e쇼핑 등에서 미로를 헤매던 경험을 우리는 생생히 기억하고 있다. 1999년 당시 미래창조과학부는 “디지털 서명에 대한 국제표준이 만들어졌고, 우리나라에서도 그 표준을 채택하면서 전자서명법을 제정했다”고 선언했지만 실상은 K-표준(공인인증서)을 만든 것이었고, 그 피해를 온 국민이 오랜 세월 짊어져야 했다.

인공지능 혹은 데이터경제 시대에 접어든 요즘에도 K 이니셜로 그럴싸하게 분식(粉飾)을 한 규제들이 우리나라 IT 산업 곳곳에서 틈을 놓고 있다. 이 규제들은 때로는 사이버보안이나 소비자 보호, 또 때로는 국내산업 보호라는 외피를 쓰고 있지만, 착각(또는 오해)이거나 다른 의도, 둘 중 하나로 의심되는 때가 많다.

2. 데이터센터 규제와 오해

빅테크 기업들의 데이터센터가 최근 몇년새 정부 당국의 핫플레이스로 떠올랐다. 과기정통부, 금융위, 금감원, 방통위 등에서 데이터센터에 대한 직접 조사권을 갖겠다며 팔을 걷어붙이는 모양새다. 서버, 스토리지, 네트워크 등 핵심 IT장비를 한 데 모아놓은 데이터센터는 빅데이터를 저장하고 유통시키는 핵심 인프라이다. 물론 데이터센터에 대한 정부 당국의 조사는 당연한 국가적 권리다.

문제는 중복 여부이며, 빈도(횟수)이다. 최근 몇년간 정부와 국회가 쏟아낸 법과 정책 대로라면, Microsoft가 비즈니스를 하고 있는 전 세계 190여개국 모두를 합친 곳과 한국 한 곳의 데이터 방문 빈도가 서로 비슷해질지도 모른다. 과장을 섞은 표현이긴 하지만 그만큼 K-규제가 독특하고 위협적이며, 과도하다는 뜻이다.

부처들은 각기 칸막이 행정을 하느라 옆 부처의 규제와 어떻게 중첩되는지 일일이 살필 틈이 없어 보인다. 대통령 직속 규제개혁위원회가 이를 걸러내는 역할을 해야 하지만 관료들은 이에 대응하여 바이패스(Bypass)하는 방법을 잘 알고 있다. 법안을 만들어 국회에 청부(請付)입법하거나 정부 고시를 활용하는 식이다.

현재 국회에 계류 중인 '전자금융거래법 개정안'도 금융위가 국회 정무위원장실에 건넨 청부입법이다. 그 개정안의 핵심 내용 중 하나가 국내외 클라우드 사업자들에게 금융당국이 직접 감독하는 권한을 부여하겠다는 것이다. IT 아웃소싱에 따른 제3자 리스크 관리 강화하겠다는 취지로 이해한다. 그러나 이 정책 목표는 금융보안원의 '안전성 평가' 제도와 금융사에 대한 '계약서 요건' 규정을 통해 이미 실현하고 있다. 과도한 규제라 하지 않을 수 없다.

사실 정부의 데이터센터 규제는 외국계 기업을 좀 더 타깃으로 하고 있다고 봐야 한다. 손안에 두고 통제할 수 없는 대상에 대한 정부의 불안감이 작용했을 것이다. NBP(네이버 클라우드 플랫폼)나 KT 같은 대기업 클라우드 사업자들은 이런 사실을 자사 마케팅은 물론 정부 압박에도 두루 활용하고 있다. 한국 데이터를 해외 소재 데이터센터에 저장하면 위험하다는 논리다. '데이터주권'이라는 신조어도 마구 사용하는데, 주권이라는 단어가 갖는 무게감으로 인해 독립운동 같은 비장함마저 느껴진다. 그러나 미국에 개설한 내 은행 계좌의 달러는 내가 통제하고 내 의지로 송금할 수 있는 것인데, 재정주권을 미국 은행에 뺏기고 있다는 말을 나는 누구로부터도 들어 본 적이 없다. 과학의 언어가 아니라 감정의 언어에 IT 정책이 영향을 받고 휘둘리는 일은 없었으면 하는 바람이다.

그런 점에서 KT의 요즘 TV 광고가 흥미롭다. KT는 국민 배우 윤여정씨를 내세워 서울시 용산구 원효로에 위치한 자사 데이터센터 건물의 안팎을 영상으로 보여준다. "우리 나라 데이터를 지키는 곳" "내 데이터는 내 나라에 뒤야 한다"고 배우는 역설한다. 그러면서 이 기업은 또 다른 시리즈 광고에서는 일본기업 전용 데이터센터를 구축했다고 하면서 "기술 영토를 넓히고 있다"고 자랑한다. 일본기업으로부터는 자국 데이터를 한국에

유치하면서, 우리 데이터는 국내에만 뒀야 안전하다는 모순된 논리를 펴고 있는 셈이다.

무엇보다 데이터센터는 전쟁이나 테러, 자연재해로부터 철저히 보호해야 하는 시설이다. 글로벌 테크 기업들은 전 세계 수십개국에서 데이터센터를 운영하면서도 그 정확한 위치조차 공개하지 않는다. 그런 점에서 위 TV광고는 의외다. 군사적 긴장으로 인한 지정학적 위험도가 전 세계에서 가장 높은 곳이 한국인데도 IT 인프라에 대한 우리의 안전 민감도는 그다지 높지 않다는 반증이다. DMZ에서 겨우 수십 km 떨어진 곳에 중요 데이터를 저장하고 그 정확한 위치를 TV광고로 공개하는 우리나라의 보안 의식, 보안 관념이 글로벌 표준이라고 할 수는 없다는 뜻이다. 감성이 아닌 논리와 과학으로 정책을 펴야 하는 이유다. - (오해를 없애기 위해 부연 드리자면, 마이크로소프트는 한국에 총 4개의 데이터센터를 두고 있으며, 정부의 데이터 로컬라이제이션(Data localization) 규정을 준수하고 있습니다)

3. 데이터경제 시대의 영토 확장

몇달 전 USTR(미 무역대표부)의 한국 담당 공무원과 온라인 회의를 한 일이 있다. 워싱턴 DC에서, 서울에서 각각 연결하였는데, 그 공무원은 Microsoft와 AWS로부터 한국의 차별적 규제(예:클라우드 보안인증제·CSAP) 현황을 귀담아 듣고 진지하게 질문을 쏟아냈다.

이 경험을 통해 나는 우리의 과기정통부와 중소벤처기업부, 산업통상자원부, 기획재정부도 이제는 ‘공수(攻守)’ 위치를 전환해야 할 때라는 생각을 하게 됐다. 지난 10년간 정부 부처 공무원들을 만나면서 우리 정부가 한국 시장을 보호해야 한다는 ‘방패론’에 과도하게 사로잡혀 있다고 느꼈다. 필연적으로 해외 시장을 개척해 가야 하는 우리로서는 방패가 아니라 창을 선택해야 옳은 일일 것이다. 단순화 오류의 위험이 있긴 하지만, 보호 무역주의는 밖에서 얻어올 것 보다, 안에서 지켜야 할 게 더 많은 나라들이 내거는 기치가 아니던가. 결국 하나의 질문이 남는다. “K-규제가 달성하려는 궁극의 가치는 무엇인가.”

데이터경제 시대를 맞아 우리 정부는 양자간, 다자간 Digital Partnership Agreement (DPA)를 체결하려고 내밀하게 준비 중이라는 소식이 들린다. 여러 FTA를

성사시킨 데 이어 다시 새로운 디지털경제영토를 넓혀 가겠다는 국가적 비전으로 이해한다. 그 비전을 실현하려면 우리 규제 환경을 글로벌 표준에 맞게 평평한 운동장으로 만드는 일부터 선행해야 할 것이다. 시장실패의 우려가 없는 상황에서도 정부가 과도하게 선제적 규제를 하려는 관행도 이제 바뀌어야 한다. 그렇게 되리라고 희망하며, 또 그럴 것이라고 낙관하고 싶다.