

규제방식이 창업기업의 진입 및 혁신에 미치는 영향: 한국 사례를 중심으로

김유진 (서강대학교 경영대학 조교수)*

국문 요약

이 논문은 규제방식이 창업과 혁신에 미치는 영향에 대해 연구한다. 규제는 정부가 강제성을 지닌 법적 조치로 시장 행위를 제한하거나 개입하는 것을 의미한다. 규제를 바라보는 관점으로는 규제는 정부가 공익을 저해하는 시장 주체의 행위를 시정하기 위해 필수불가결하다는 공익이론과 규제는 수요와 공급의 논리에 따라 정책입안자와 특정이익집단 간의 이익 교환의 산물로 나타난다는 공공선택이론이 있다. 이 논문은 규제에 관한 두 가지 상반된 이론을 중심으로 규제가 창업과 혁신에 미치는 영향을 분석한 기존 연구를 소개하며, 이를 토대로 최근 한국 창업생태계를 중심으로 이른바 '파지티브 규제' 방식과 '네거티브 규제' 방식에 대한 논쟁이 시작된 배경을 심도있게 논하고자 한다.

비용효율성 중심의 경제 구조에서 혁신주도형 경제로의 전환을 모색 중인 한국 경제는, 창업생태계의 성장과 함께 나타난 혁신적인 스타트업이 정부 주도의 시장 규제방식을 맞닥뜨렸을 때 발생하는 문제와 그 영향을 연구하는데 유용한 사례를 제공한다. 한때 정부 계획 하에 수출과 산업화로 빠르게 성장한 제조업 중심의 한국 경제가 혁신 기반 경제로 전환되는 과도기적 시점이 글로벌 경영 환경에서의 제4차 산업 혁명의 시작점과 공교롭게 맞물리고 있는 지금, 혁신을 기반으로 하는 창업 생태계를 조성하는 것은 우리 경제가 향후 국제 시장에서 지속가능한 경쟁우위를 확보할 수 있도록 하는데 중요한 과제 중 하나이다. 이는 비단 개별 기업의 노력뿐만 아니라 창업과 혁신에 대한 유인을 보호하고 투명하고 공정한 경영환경을 조성하기 위한 정부의 지원과 노력을 요하는 문제이다. 이러한 시점에서 정부의 규제방식이 창업기업의 진입과 혁신적인 제품 및 서비스에 미치는 영향을 한국의 사례에 비추어 살펴보는 것은 학문적·정책적으로 시의적절한 의의를 지닌다고 생각된다.

핵심주제어: 규제, 공익 이론, 공공선택 이론, 파지티브 규제, 네거티브 규제, 창업, 스타트업, 혁신

1. 서론

규제란 정부가 공권력에 기반한 강제성을 갖고 시장의 행위에 개입하거나 제한하는 것을 의미한다(Bator, 1958). 정부의 시장 개입이 합당한지, 이러한 개입이 어떠한 사회적 비용을 지불하며, 시장 주체의 선택이나 사회 후생에 어떠한 영향을 미치는지 등, 규제가 기업과 경제에 미치는 영향은 오랫동안 다양한 사회과학분야의 관심사가 되어 왔다(Wapshott, 2021; 이원우, 2008; Klapper et al., 2006; Posner, 2000; Sunstein, 1990; Stigler, 1971). 규제를 바라보는 시각은 크게 두 가지로 나뉘는데, 규제는 시장실패로 인해 침해되는 공익을 보호하기 위해 반드시 필요하다는 시각과(Eucken, 2012), 규제는 정책입안자와 정치적 영향력을 행사할 수 있는 특정 집단 간의 수요와 공급의 논리에 따라 발생하는 교환의 산물이라는 시각이 그것이다(Posner, 2000; Stigler, 1971).

규제는 시장 제도의 질서를 유지하는 제도적 산물이므로, 해당 경제의 구조나 주된 산업의 특징, 역사적·문화적 배경과

무관하지 않다. 즉, 한 정부의 규제방식은 해당 경제가 발전하는 과정에서 필요하다고 간주되었거나 허용되어 온 시장 개입 정책들의 집합체로 볼 수 있다(Acemoglu & Robinson, 2012, Sunstein, 1990). 경제의 구조나 시장 주체의 행위가 변화하지 않는다면 시장을 규제하는 방식 또한 변화할 이유가 적겠지만, 자본주의 경제가 정착되고 기업을 둘러싼 경영 환경이 변화하는 경우에는 해당 경제의 성장을 이끄는 주요 산업, 기업이 가치를 창출하는 방식, 소비자의 인식과 수요 등이 변화하면서 경제 구조의 전환이 일어나기도 한다. 이렇게 변화한 환경의 시장과 경제 주체를 기존의 방식대로 규제할 경우 행정력 낭비가 발생하거나, 시장 주체의 창업, 혁신, 투자 등을 위축시킬 수 있다(Bailey & Thomas, 2017). 지난 60여 년 간 압축 성장을 이뤘던 한국의 경우, 농업, 단순 제조업 등 1, 2차 산업 중심의 경제 구조에서 서비스 산업과 기술혁신을 기반으로 하는 혁신 주도형 경제로의 전환이 점진적으로 이루어져 왔다. 최근에는 우리 경제와 기업을 둘러싼 주변국과의 경쟁 심화, 정치역학의 변화에 따라 부상하는 보호무

* 주저자, 서강대학교 경영대학 조교수, yseongkim@sogang.ac.kr

투고일: 2022-07-11

1차 수정일: 2022-08-11

2차 수정일: 2022-08-21

게재확정일: 2022-08-26

역주의 등 변화에 대응하는 것이 더욱 중요해졌다. 한국 기업의 목표가 혁신을 근간으로 한 지대(Rent)와 부가가치의 창출로 옮겨가고, 창업·벤처 생태계가 빠르게 성장하는 지금, 이러한 전환을 효과적으로 지원하기 위해 어떠한 제도적 지원이 필요한가에 대한 논의가 진행되고 있다. 특히 스타트업 창업자와 벤처투자자 등 창업생태계와 관련된 실무자 사이에서는 혁신적인 비즈니스모델을 원천 차단하거나 성장을 저해하는 중요한 요인 중 하나로 경직된 산업규제방식의 한계점이 꾸준히 지목되어 왔다. 이른바 ‘과지티브 규제’와 ‘네거티브 규제’라고 불리는 정부의 규제방식에 대한 최근의 논쟁은 규제방식이 창업과 혁신에 미치는 영향에 대해 학문적으로 심도 있는 논의가 이루어져야 함을 시사한다.

정부의 시장 규제방식은 그 국가의 경제발전 모델, 주된 경제 주체의 요구 등 역사적 배경에 따라 점진적으로 규범화되는 것으로, 단기간 안에 이를 변화시키는 것은 쉽지 않다. 규제를 강화하거나 완화하는 문제는 공무원 및 정책입안자들의 의사결정 권한 및 책임의 범위, 시장을 구성하는 다양한 이해관계자 간의 이해 충돌 해결 방안, 시장경제를 유지하기 위해 정부와 민간 영역이 담당해야 하는 상호보완적 역할 등 그 사회의 질서를 유지하고 이해관계를 조정하는 방식에 대한 근본적인 고찰과 합의를 요구하기 때문이다. 본 연구는 규제를 설명하는 두 가지 이론을 바탕으로 규제 수준과 방식이 창업과 혁신에 미치는 영향에 대해 고찰하고, 한국의 사례를 들어 규제방식의 변화가 창업생태계의 활성화에 미치는 영향에 대한 논의를 제안하는데 그 목적이 있다.

이 연구는 다음과 같은 실무적, 학문적 시사점을 가진다. 규제방식이 창업과 혁신에 미치는 영향을 이해하는 것은 창업·벤처 생태계의 성공적인 구축에 필요한 요인을 보다 심층적으로 이해하기 위해 중요하다. 이는 시장 경제에 대한 정부의 규제방식이 경제주체의 선택에 미치는 효과에 대해 연구하는데 유용한 제도적 배경(Institutional context)을 제공할 수 있다. 본 연구는 창업과 관련하여 규제방식에 대해 공공이론과 공공선택이론을 기반으로 서술하였다는 데에서 학문적인 시사점을 갖는다. 또한 창업생태계가 조성됨에 따라 규제방식의 변화에 대한 필요성이 제기되는 한국의 사례를 바탕으로 규제방식의 변화와 효과에 대해 심도있게 토의하였다는 의의가 있다. 최근 몇 년 간 한국의 창업생태계가 빠르게 성장하며 기존 산업의 틀을 와해시키는 혁신적인 비즈니스 모델이 나타나며 따라 신제품이나 서비스가 정부규제에 가로막혀 출시되지 못하는 사례가 증가하고 있다. 이 연구는 규제방식의 장단점을 비교하고 창업과 혁신에 미치는 영향에 대해 고찰함으로써 혁신 주도형 경제로의 전환을 가장 효과적으로 지원할 수 있는 정부의 역할에 대해 논의하는 데 필요한 정책적·실무적 시사점을 제공할 수 있다.

본 논문은 총 4장으로 구성되어 있다. 제2장에서는 규제방식의 영향에 대한 기존 문헌 연구를 정리하며 규제를 바라보는 상반된 두 가지 견해인 공공이익이론과 공공선택이론을 비교하여 논의한다. 규제가 창업과 혁신에 미치는 영향을 실

증적으로 분석한 연구들에 대해 소개한 뒤, 최근 ‘과지티브 규제’ 방식과 ‘네거티브 규제’ 방식이 창업가 및 정책입안자 사이에서 주된 논의의 관심사로 떠오른 배경과 각각의 규제방식이 창업과 혁신에 미치는 영향을 논의한다. 제3장에서는 창업생태계가 빠르게 성장하고 있는 한국의 사례를 배경으로 창업기업의 진입과 혁신을 위해 규제방식의 변화가 필요한 이유에 대해 여러 사례를 들어 논의한다. 제4장은 후속 연구에 대한 필요성과 본 연구의 한계점 및 정책적, 학문적 시사점을 정리하며 결론을 맺는다.

II. 규제방식의 영향에 대한 선행 연구

2.1. 규제 이론: 공익이론과 공공선택이론을 중심으로

규제(Regulation)는 크게 ‘법이나 규정으로 사회적 행위를 제한하거나 금하는 것’으로 정의될 수 있다. OECD는 규제를 ‘민간 영역의 기업과 개인의 경제적 행위를 수정하기 위한 목적으로 정부에 의해 입법되고 페널티를 통한 강제력이 수반되는 규칙(“imposition of rules by government, backed by the use of penalties that are intended specifically to modify the economic behaviour of individuals and firms in the private sector”)’으로 정의한다(OECD, 2002, www.stats.oecd.org). 브리태니커 사전은 규제의 사전적 의미를 ‘일련의 행위들이 어떻게 행해져야 하는지를 지시하는 공적인 법률 및 이에 대한 합의를 지칭’한다고 정의하고 있다.

민주주의를 채택하고 있는 국가에서는 대부분 행정부의 자의적인 규제남용을 제한하기 위해 규제 창설의 정당성이 확보되는 조건을 법으로 명시하고 있다. 대한민국 헌법은 제119조 제1항에서 ‘대한민국의 경제 질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다’고 명시하되, 이어지는 제2항에서 ‘국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다’고 규정하여 민간 영역의 자율적인 행위를 정부가 제한할 수 있는 법적 근거를 마련하고 있다(이원우, 2008). 좀더 세부적으로 대한민국 행정규제기본법 제2조 제1항에서는 행정규제를 ‘국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다’고 규정하되, 제4조에서 ‘행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제에 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다’는 규제법정주의를 채택하고 있다. 동법 제5조 또한 ‘국가나 지방자치단체는 국민의 자유와 창의를 존중하여야 하며, 규제를 정하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 아니하도록 하여야 한다’는 규제의 원칙을 명시하여 규제 창설 및 유지에 대한 법적 근거를 엄격하게

제한하고 있다(최철호 외, 2015). 이를 종합하면, 한국의 법과 제도는 민간의 창의와 자유를 존중하는 것을 기본으로 하되, 이로 인한 공적이익이 명확하게 침해될 때에만 국민의 자유와 창의를 본질적으로 훼손하지 않는 범위 안에서 규제를 제한적으로 허용할 수 있다는 비교적 보수적인 태도를 견지한다고 볼 수 있다.

<표 1> 규제목적에 따른 경제규제의 유형

규제 목적	규제 기능	규제 유형
경제적 목적	시장 구성요소 및 유효 경쟁 질서 유지	재산권법제, 계약법제
		일반경쟁규제, 유효경쟁규제
	위해 방지 및 제거(혐의의 경제규제)	진입규제, 사업영역규제
		가격규제, 품질규제
경제성장 발전	산업정책적 규제	
비경제적 목적	기술상 위해의 방지 및 제거	기술 안전규제
	형평성 유지	사회정책적 규제 및 지원 제도
	환경규제	환경규제
	기타	기타

산업 규제의 대상에는 여러 가지가 있다. 전통적으로는 시장 균형을 결정하는 기본구성요소인 시장가격, 총공급량, 수익률 등 기본적인 시장지표가 규제의 대상이었다. 대부업자나 여신금융기관이 징수할 수 있는 법정최고금리의 제한, 서민 주거비용의 지나친 상승을 방지하기 위한 주택분양가격 상한, 필수 식자재의 소매가격 제한, 택시운수업자, 의사, 변호사 등 주요 직종의 안정적 공급과 품질을 보장하기 위한 면허제 등은 정부가 가격과 수량을 조절하여 시장의 가격 균형과 공익에 개입하는 전통적인 사례라고 볼 수 있다. 이후, 기업들의 생산 활동과 시장 구조가 복잡해지면서 점차 시장의 효율성을 유지하는데 필수적인 정보의 공개 명령, 공격적 인수·합병, 상품 끼워팔기 등 독·과점의 폐해를 막기 위한 행위 제한, 시장에서 거래되는 제품의 안전성과 품질을 유지하기 위한 표준인증제 운영 등 공익과 관련이 있다고 간주되는 다양한 영역이 규제의 대상으로 포함되었다(이원우, 2008)¹⁾ 종합하면, 규제는 정부가 특정 목표를 실현하고자 강제력을 바탕으로 민간영역에서의 행위를 제한하거나 요구하는 행위나 규율을 의미한다고 볼 수 있다.

규제는 공익을 목적으로 국가 기관이 공권력에서 비롯된 강제성을 갖고 민간 영역의 효율성에 기반한 의사결정을 제한한다는 점에서 법학과 경제학의 주된 연구 대상이 되어 왔다(Wapshott, 2021; Eucken, 2012; Posner, 2000). 구체적으로, 규제를 바라보는 두 가지 상반된 이론이 존재한다. 하나는, 규제를 시장실패를 시정하고 공익을 보호하기 위해 필수불가결

한 요소로 보는 공익이론(Public interest theory)이고, 다른 하나는 규제정책이 특정 시장주체와 정책입안자의 이익에 따라 마치 시장에서의 상품처럼 수요와 공급의 원리에 의해 입안 및 정립된다고 보는 공공선택이론(Public choice theory)이다.

규제의 필요성을 옹호하는 공익이론은 시장실패(Market failure) 및 정부실패(Government failure)에 대한 논의와 밀접한 관련이 있다. Bator(1958)에 따르면, 시장실패는 가격에 기반한 자율적인 시장 제도가 바람직한 활동을 저해하거나 바람직하지 못한 활동을 제한하는데 실패하는 것(the failure of a more or less idealized system of price-market institutions to sustain “desirable” activities or to estop ‘undesirable’ activities)으로 정의된다. ‘바람직하지 않은’ 활동의 기준은, 좁게는 시장에서의 공정한 경쟁을 저해하여 시장 시스템이 정상적으로 작동되는 것을 방해하는 행위로 해석될 수 있다. 공격적인 가격책정(Predatory pricing), 독·과점, 끼워팔기나 불공정 계약과 같은 행위 등이 이에 포함된다(Williamson, 1971). 이후 시장경제가 발전하고 기업 활동의 복잡성 및 의사결정의 영향력이 커지면서, 시장의 비효율성뿐 아니라 사회적으로 바람직한 공익이 기업 행위로 인해 침해되는 경우, 정부 기관이 적극적으로 개입하여 이를 규제해야 한다는 주장이 정당성을 얻어 왔다. 환경오염, 안전시설 확충 미비, 정보 미공개에 따른 시민의 이익과 안전 저해, 마약·무기류 등 사회질서유지를 어렵게 하는 물품의 거래, 기업, 투자자, 노동자 간 불공정 계약으로 인한 불평등의 확산을 비롯하여 최근 ESG를 화두로 하는 기업의 사회적 책임에 대한 요구에 이르기까지 규제가 보호하고자 하는 공익의 범위는 시간이 흐르며 확대되는 양상을 띤다. 공익이론에 기반한 규제옹호론자들은 시장의 자율적인 운영이 시장의 비효율성을 유발한다고 주장한다(Eucken, 2012; Marx, 2004). 즉, 정부의 개입이 없는 자유방임(Laissez-faire) 상태에서 경제 주체가 사익을 추구할 경우 시장 경쟁의 자유로운 활동이 도리어 시장 경쟁의 구현을 위한 조건을 파괴하는 결과를 가져오게 되므로, 정부는 이러한 시장실패(Market failure)를 막고 시장의 질서를 유지하는 정책을 펼쳐야 한다는 것이다. 이러한 논리는 정부가 산업 질서를 확립하고 시장 주체의 활동을 제한해야 한다는 규제의 정당성을 부여하는 근거가 된다(Eucken, 2012; 이원우, 2008). 이는 비단 서구의 법학이나 경제학에서만 연구되어온 내용은 아니다. 다산 정약용의 저서 ‘목민심서’에서 심도있게 논의되었듯이, 조선의 실학자들도 공권력을 지닌 위정자가 백성에게 의무를 부과하거나 그들의 자유로운 경제활동을 제한할 때는 애민정신을 기반으로 공익에 부합하는 의사 결정을 내려야 한다고 주장한 바 있다(Chōng, 2010). 요약컨대, 규제는 공익을 수호하기 위해 필수불가결하며, 정책입안자들은 시장 실패를 시정하고자 강제성을 갖는 조치로 보편적 복지를 증대시킨다는 것이 공익이론(Public interest theory)의 핵심이다(Posner, 2000).

그러나, 공익이론 만으로 규제의 정립과 효과를 파악하는

1) <표 1>: 이원우(2008) 인용 및 재구성

데는 뚜렷한 한계가 존재한다. 두드러진 취약점은 공익이론이 규제의 입안 및 결과와 관련된 실제 현상을 설명하는데 초점을 두기보다 이상적인 관점(ideological view)에서 규제의 정당성 내지 필요성을 역설하는데 중점을 두고 있는 까닭에, 이를 둘러싼 정치적 행위나 규제의 난맥상과 같은 결과의 원인을 설명하기 어렵다는 점이다(Shapiro, 1990). 또한, 시장실패만큼이나 이를 해결하기 위한 정부 개입이 불러오는 문제점 또한 명백하다는 점도 한계로 지적된다. 시장실패를 해결하려는 정부 조치는 많은 경우 예기치 않은 부작용이나 역효과를 내는 정부실패를 야기한다. 예컨대, 최소법정금리제한으로 인해 경제적 약자가 도리어 불법추심이 자행되는 지하경제의 사채업으로 내몰리거나, 서민의 주거 환경을 개선하고자 하는 목적으로 시행된 부동산 가격 규제가 오히려 공급을 축소하여 가격 폭등을 일으키는 등 규제가 애시당초 해결하려던 문제를 더욱 악화시키는 경우도 있다. 또한 특정 직업 종사자에 대한 면허제도나 같은 진입규제는 기존 진입자의 이익을 보호하는 반면, 진입장벽을 높여 경쟁을 인위적으로 저해하는 효과를 불러올 수 있다. 부정부패, 관료주의, 비효율적인 자원배분 및 특정 그룹에 대한 혜택 등 정부실패로 야기되는 사회적 비용에도 불구하고 정부의 시장개입이 정당한가 하는 의문에 대해 뚜렷한 대안을 제시하지 못하는 것도 공익이론의 한계점 중 하나로 지적할 수 있다.

이와 대조적으로, 공공선택이론(Public choice theory)은 규제의 필요성과 정당성을 설명하기보다 실제 규제가 어떻게 입안 및 정립되는지를 중립적으로 설명하는데 집중한다. 공공선택이론의 핵심은 상품과 마찬가지로 규제 또한 수요와 공급의 논리에 따라 발생한다는 것이다. 즉, 투표제가 실시되는 민주제에서 정책입안자는 재선을 통한 권력 재창출 및 유지를 개인의 최우선 목표로 삼기 때문에, 이들의 정치적 목표에 영향력을 행사할 수 있는 특정이익집단(Special interest groups)이 자신들의 이익을 보장하기 위한 목적으로 규제의 입법 및 완화를 요구한다는 것이다(Posner, 2000; Stigler, 1971). 특정이익집단은 자신들의 시장에 진입하려는 경쟁자를 저지하거나 수익을 극대화하기 위한 목적으로 라이선스나 관세, 쿼터와 같은 진입 장벽, 보조금이나 세금 혜택, 독점적 공급 지위 확보 등 규제에 대한 '수요(Demand)'를 갖고 있으며, 이러한 규제를 '공급(Supply)'하는 정책입안자들에게 투표나 선거자금 지원 등 직간접적인 혜택을 제공하여 원하는 바를 관철하고자 한다. 때문에 특정이익집단은 해당 규제로 인한 영향이 미미한 일반 투표권자 집단보다 더 적극적으로 자신들에게 우호적인 정책입안자를 지원할 유인을 가진다.

기업경쟁과 관련된 규제가 특정이익집단과 정책입안자 간의 긴밀한 관계에 따라 좌우되는 사례는 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 일례로 미국의 총기 소지 및 거래에 대한 규제를 둘러싼 논쟁을 들 수 있다. 미국에서는 해마다 총기난사사건으로 인한 인명피해가 꾸준히 늘어나고 있는데 금년에만 2022년 7월 10일 기준으로 채 7개월이 안 되는 기간 동안 무려 315건의 총기류를 이용한 살상사건이 일어난 것으로 집계될 정도

다(Emily Mae Czachor, 2022). 총기난사사건으로 인한 인명피해와 공포가 커지며 사회적으로 민간인의 총기 소유 규제를 반대하는 목소리가 커지고 있으나 정작 총기 소유 제한에 대한 법적 규제는 몇 년째 지지부진한 상태이다. 미국에서 총기 규제가 사실상 어려운 이유는 미국 헌법의 2차 개정안(the 2nd amendment)에 총기 소유에 대한 시민의 합법적인 권리가 명시되어 있고, 이의 수정이나 총기구입에 대한 규제를 원치 않는 전미총기협회(National Rifle Association; NRA)가 로비와 막대한 선거 자금 지원을 통해 총기 소유에 우호적인 공화당을 적극적으로 지원 및 압박하고 있기 때문으로 알려져 있다.

공공선택이론이 시사하는 바는, 규제가 반드시 사회적 이익을 증가시키는 결과를 가져오지 않을 수도 있다는 것이다. Stigler(1971)는 이를 대중교통 보조금과 관련된 사례를 들어 설명했다. 즉, 철도나 항공 중 어느 산업에 정부가 보조금을 지급해야 하는가 하는 문제가 있다고 할 때 철도와 항공을 이따금씩 이용하는 일반 시민은 구태여 해당 결정에 참여하기 위해 투표장에 갈 유인이 적다. 반면, 철도 회사나 항공 회사 조합 등은 이러한 정책적 결정에 매번 참여할 뿐만 아니라 자신이 원하는 방향으로 결정을 변화시키고자 적극적으로 개입할 유인이 훨씬 높다. 따라서, 보조금 관련 입법에는 이를 통해 이익을 보는 특정이익집단인 항공사 혹은 철도 산업 관계자의 요구가 더욱 적극적으로 반영될 가능성이 높고, 재선 등 권력재창출을 위해 이들의 표가 필요한 정치인의 입장에서, 그 집단의 요구를 반영하는 방향으로 정책을 입안하는 것이 개인적으로 합리적인 결정이 된다. 이와 유사한 사례로 몇 년 전 한국에서 있었던 <타다(TADA)>를 둘러싼 갈등 사례를 들 수 있다. 모바일앱을 이용하여 이동수단 수요자와 자차를 이용한 공급자를 연결하는 공유주행서비스인 우버(UBER)나 타다(TADA)는 사업 초기부터 택시업계 관계자로부터 거센 견제와 항의를 받았다. 당장 이들 차량공유서비스와 시장에서 경쟁하게 되는 택시 사업자들이 파업과 시위를 불사하는 등 격렬한 거부반응을 보였던 것과 달리, 공유주행서비스와 택시를 모두 이용하는 소비자의 경우 새로운 서비스의 도입에 대한 찬반 여부에 상관없이 해당 의사결정에 상대적으로 무관심하거나 적극적으로 개입하지 않는 양상을 보였다. 그 결과, 미국에서는 대체로 택시업계 종사자들로부터 더 많은 지지를 받아왔던 공화당의 후보가 당선된 지역이 민주당 후보가 시장으로 당선된 지역에 비해 상대적으로 우버를 금지하거나 규제하는 경우가 더 높았으며, 한국에서도 이와 유사한 이유로 지방 선거를 앞두고 타다의 사업이 사실상 금지되는 패턴이 나타났다(유한별, 2020; Paik et al., 2019). 공공선택이론의 관점에서 볼 때 이러한 사례는 규제를 새로 입안하는 것만큼이나, 이를 완화하거나 철폐하는 문제 역시 기존 정책으로부터 혜택을 받고 있던 특정집단의 이익이나 요구와 무관하지 않다는 점을 알려준다. 이로부터 유추할 수 있는 결과는 사회적으로는 기존의 규제 정책이나 방식을 수정하는 것이 파레토-효율적인(Pareto-optimal) 결과를 가져올 수 있음에도 불구하고, 막강한 정치적 영향력을 지닌 특정이익집단의

요구에 따라 해당 규제가 유지될 가능성이 높아진다는 것이다. 상대적으로 산업 환경의 변화가 적고, 환경 변화에 시장이 적극적으로 대응할 필요가 적을 때에는 규제 변화의 경직성이 큰 문제가 되지 않을 수 있지만, 국제정세의 변화나 파괴적인 기술혁신의 등장 등의 이유로 시장을 둘러싼 제반 환경과 기반 요인이 급속도로 변화할 때에는 이러한 경직성이 큰 사회적 비용을 야기할 수 있다.

마지막으로, 공익이론과 공공선택이론을 모두 비판하는 시각도 존재한다(Shaviro, 1990). 두 이론 모두 정부와 시장을 대척점에 두고 시장규제와 자유경쟁을 양극단으로 두는 이분법적 사고방식을 취하고 있기 때문에, 실제로 규제의 신설과 완화에는 다양한 주체의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있음을 간과할 수 있다는 것이다. 규제를 바라보는 주류 접근 방식은 규제가 본질적으로 국가 공권력에 기반하여 경쟁을 대체한다고 해석하는데, 이 경우 분석의 대상이 규제의 주체인 정부를 규제자로, 규제의 대상이 되는 경제주체를 피규제자로 두는 대립 구도로 단순화될 위험이 있다. 이런 접근으로는 하나의 규제를 둘러싸고 일어나는 다양한 이해관계자의 이해 충돌(Conflicts of interests)을 적절히 설명하지 못한다. 따라서, 두 이론을 비판하는 학자들은 이러한 이분법적 구조에서 벗어나 현대규제체계의 공법관계를 ‘규제자-피규제자-규제수익자’라는 3각 구도로 파악하여야 한다고 주장한다(이원우, 2008).

예를 들어, 의회에서 시장 진입을 위한 자격 요건을 완화하는 정책이 논의되고 있다고 가정하자. 공익이론과 공공선택이론에 따르면, 진입규제를 완화하는 주체는 정부로, 피규제자는 해당 산업에서 활동하는 기업들로 생각할 수 있다. 그러나 ‘규제자-피규제자-규제수익자’라는 3각 구도를 적용할 경우, 모든 기업이 동일한 이해관계를 갖는 것이 아니라는 점을 쉽게 유추할 수 있다. 즉, 진입규제가 완화될 경우 기존에 이미 해당 시장에 진입해 있던 기업들(Incumbent firms)은 해당 규제에 의해 잠재적 경쟁자의 수가 증가하게 되므로 해당 법안의 피규제자가 되지만, 아직 시장에 진입하지 않은 잠재적 진입 기업(Entrant firms)의 경우 시장 진입 자격 요건의 완화로 인해 진입 비용이 완화되는 혜택을 받으므로 해당 규제의 수익자가 된다. 마찬가지로, 우버나 타다의 사례와 같이 어떤 종류의 규제는 기존 시장의 질서를 근본적으로 교란할 수 있는 교란적 혁신(Disruptive innovation)이 상용화되는 것을 원천적으로 금지하기도 한다. 이런 경우, 기존 시장에서 주류 비즈니스 모델을 제공하고 있던 기업은 교란적이고 급진적인 혁신의 시장 진입이 늦어지면 늦어질수록 혜택을 볼 것이고, 위험을 감수하며 새로운 비즈니스 모델을 토대로 기존 시장에 진입하려는 신생 기업이나 창업기업(Entrepreneurial firms)은 해당 규제에 피해를 보는 피규제자가 될 것이다.

정리하면, 규제를 바라보는 공익이론과 공공선택이론의 상반된 주장은, 규제가 원칙적으로는 공익을 해치거나 시장의 효율성을 떨어뜨리는 시장실패를 시정하는데 중요한 역할을 할 수 있지만, 어떤 조건 하에서는 규제가 권력재창출을 목표로 하는 정책입안자와 이들에게 영향력을 미치는 특수이익집

단 간의 이익 교환의 산물로 이용될 수도 있음을 암시한다. 이 두 이론은 서로 대척점에 있다기보다 보완적인 것으로 보는 것이 타당하다. 즉, 정부에서 어떤 규제 정책을 입안할 때는, 이를 통해 공익을 보호하고자 하는 목표가 존재하지만, 시간이 흐르며 해당 규제로부터 혜택을 보는 특정이익집단이 생기고 이들이 정책입안자와 정치가들의 권력재창출에 유의미한 영향력을 미치는 세력으로 성장함에 따라 특정 집단의 사익을 옹호하는 결과가 파생된다는 점도 무시할 수 없다. 마찬가지로 규제완화에 대해서도 신설만큼이나 신중한 접근을 유지할 필요성이 있는데, 이는 규제완화 역시 특정 사익추구 집단의 포획의 결과(Regulatory capture)일 가능성이 있기 때문이다(Croley, 2009). 그러므로, 개별 규제 사안 별로 규제의 신설과 완화의 타당성을 검토하지 않고 일반적으로 모든 규제가 바람직하거나 모든 규제가 철폐 또는 완화되어야 한다고 주장하는 것은 위험하다(이원우, 2008).

경영 환경과 기업의 가치창출방식이 급격히 변화하는 경우에는, 자연스럽게 정부가 시장의 활동을 제한하고 규제하는 접근 방식에도 변화가 요구된다. 예컨대, 농업과 같은 1차 산업에 기반한 경제에서 발생할 수 있는 시장실패와 정부실패의 본질은 글로벌 시장에서 기술혁신 및 비즈니스모델 혁신을 주도하는 경제구조에서 나타날 수 있는 문제의 본질과는 크게 다르다. 마찬가지로, 석유시추산업처럼 몇 개의 기업이 독과점 구조 하에서 가격경쟁을 바탕으로 동질한 제품(Homogeneous goods)을 생산하는 산업과 인공지능, 도심항공모빌리티(Urban air mobility), 핀테크 등 첨단기술을 기반으로 기존에 존재하지 않았던 새로운 방식의 제품과 시장을 개척하는 산업의 경우를 동일한 규제방식을 적용하여 개입하는 것은 합리적이지 않다. 더욱이 디지털화(Digitization)와 같이 시장이나 산업이 기술변화를 받아들이는 속도는 각 산업의 특성이나 경쟁 구도 등의 요건에 따라 산업마다 다르기 때문에 일률적으로 어떠한 규제방식이 바람직한가를 따지기보다 다양한 규제방식의 장단점을 파악하여 어떠한 영역을 어떤 방식으로 개입할 것인가에 대한 활발한 사회적 논의가 이루어져야 한다고 판단된다. 본 논문이 주장하고자 하는 바는, 우리 경제를 둘러싼 경영 환경의 변화와 경제구조의 전환 과정으로 인해 향후 한국 기업들의 경쟁력과 혁신역량 강화가 글로벌 시장에서의 생존과 지속적인 성장을 위해 더욱 중요한 과제가 되어 가는 만큼, 정부의 규제방식이 새로운 시장 주체의 진입과 혁신 유인에 미치는 영향에 대한 논의가 필요하다는 점이다.

2.2. 규제방식이 창업기업의 진입과 혁신에 미치는 영향

창업(Entrepreneurship)은 수익을 추구할 목적으로 위험을 감수하고 새로운 기업체를 설립하여 조직하여 운영하는 일련의 경제적 행위를 포괄한다. 연구 대상으로 창업을 분석할 때는

일반적으로 크게 창업을 두 가지 경우로 구분한다. 즉, 상대적으로 큰 위험을 감수하지 않고 이미 검증된 방식의 비즈니스 모델을 기반으로 사업을 독립적으로 운영하는 자영업(Self-employment)과, 큰 불확실성을 감수하며 새로운 비즈니스 모델을 추구하고 벤처캐피탈과 같은 전문 투자자로부터 투자를 유치받아 급격히 성장하는 스타트업(Start-ups) 혹은 벤처기업(Ventures)으로 구분할 수 있다(Hurst & Lusardi, 2004; Moskowitz & Vissing-Jørgensen, 2002; Hamilton, 2000). 전자와 후자 모두 새로운 경영 주체(Business entity)로 수익과 고용을 창출한다는 점에서 동일하지만, 후자의 경우 혁신(Innovation)을 기반으로 하며 조밀하게 형성된 창업생태계를 기반으로 성장한다는 점에서 전자와 구별할 수 있다.

그렇다면 구체적으로 혁신이 의미하는 바는 무엇인가? 슈페터(Schumpeter)는 혁신을 새로운 제품이나 서비스를 내놓거나 제품과 서비스를 제공하는 방식을 향상시키는 결과를 가져오는 아이디어를 현실에 구현하는 것(the practical implementation of ideas that result in the introduction of new goods or services or improvement in offering goods or services)이라고 정의하였다(Schumpeter, 2017). 피터 드러커(Peter Drucker)는 경영혁신의 핵심을 고객에 새로운 가치를 전달하는 것으로 보고 혁신을 새로운 시장을 창조하기 위한 기업의 핵심 활동으로 정의하였다(Drucker, 2012). 혁신은 기존 기술 및 제품과의 불연속성(Discontinuity)의 정도에 따라 점진적 혁신(Incremental innovation)과 급진적 혹은 교란적 혁신(Radical innovation or disruptive innovation)으로 분류할 수 있고(Sood & Tellis, 2005; Sorescu et al., 2003), 기존 기업이 축적해 온 역량을 강화하느냐, 아니면 이를 파괴하는 교란적 효과를 가지느냐에 따라 역량강화적 혁신(Competence-enhancing innovation)과 역량파괴적 혁신(Competence-destroying innovation)으로 분류되기도 한다(Tushman & Anderson, 2018). 한 시장에서 오랜 기간 경험과 노하우를 축적해 온 대기업의 경우 기존 제품이나 시장에 대한 이해가 신생 기업보다 깊고, 따라서 역량강화적 혁신이나 점진적 혁신에서 신생 스타트업이 대기업에 비해 비교우위를 갖는 것은 현실적으로 어렵다. 반면, 급진적 혁신이나 역량파괴적 혁신의 경우에는 신기술에 대한 이해 부족, 막대한 리스크, 조직관성(Organizational inertia)과 위험회피적인 관료제 구조 등의 이유로 기존 기업이 추진을 망설이는 동안, 소수의 스타트업이 탄력적인 보상시스템과 유연하고 신속한 조직문화, 첨단 기술에 대한 이해와 기업가정신을 바탕으로 추진하여 시장에 존재하던 기존의 게임의 법칙(Rules of the game)을 바꾸며 기존 시장의 경쟁자를 제치고 성장하는 계기가 되기도 한다(Henderson, 1993).

국내 법령 중 중소기업창업지원법에서는 창업기업을 중소기업기본법 제2조에 해당하는 중소기업을 창업하여 사업을 개시한 날부터 7년이 지나지 아니한 기업으로 규정하고 있는데, 동법 제1조에서는 해당 지원법의 목적을 “국민 누구나 창의적인 아이디어와 혁신적인 기술을 바탕으로 기업가정신을 발휘하여 창업에 도전하고 글로벌 선도기업으로 성장할 수 있

는 창업생태계를 조성하여, 디지털경제 시대에 새로운 국가경제의 성장동력과 일자리를 창출하는 창업국가 건설을 목적으로 한다”고 명시하여, 해당 법령의 지원대상이 되는 창업기업을 혁신을 추구하는 스타트업이나 벤처기업으로 명시하고 있다. 그런데, 기존에 존재하지 않았던 제품이나 서비스를 만들어 고객에게 새로운 가치를 전달하는 것은 풍부한 자원과 노하우를 보유한 대기업(Established firms)에게도 어려운 일일인데, 창립일로부터 7년이 채 안되어 경험도 자원도 부족한 신생 기업이 급진적 혁신을 통해 수익을 창출하는 기업으로 성장하는 것은 극히 성공 가능성이 희박한 일이다. 따라서 혁신적인 스타트업의 성공은 비단 개별 스타트업의 역량에만 달린 것이 아니다. 이는 혁신 유인을 보호 및 장려하는 법적 제도, 혁신적인 연구나 시도를 초기에 지원할 수 있는 공공 프로그램, 유망한 스타트업을 발굴하고 투자하는 벤처캐피탈과 같은 전문 투자자, 전략적 제휴나 인수(Acquisition)을 통해 스타트업과 손잡고 급진적 혁신을 주류 시장에 상용화하는 대기업 파트너, 기업이 정신을 갖춘 인재를 양성하는 창의적인 교육시스템 등 스타트업의 성장을 직·간접적으로 지원하는 다양한 주체들이 긴밀하게 연결된 창업·벤처생태계를 필요로 한다(김선우 외, 2021). 많은 국가가 실리콘 밸리를 자국에서 재현하고자 막대한 자금을 투입했음에도 불구하고 실패한 이유도 여기에 있다(Lerner, 2009). 그런데 이러한 창업생태계를 구성하는 많은 요인들은 시장의 자율성에만 기대기는 어렵고, 정부의 정책적 지원이 필연적으로 요구된다는 점에서, 혁신적인 스타트업의 진입과 성장은 정부의 개입 및 규제방식과 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다(김미주, 2022).

과거 비용 효율성(Cost efficiency)에 기반한 제조업 중심의 수출경제 구조에서 점차 기술혁신 및 창의성에 기반한 혁신 주도 성장으로 경제 구조의 전환이 일어나고 있는 한국에서도, 창업·벤처 생태계가 빠르게 성장하면서 이에 대한 정책적 지원 및 규제방식의 변화와 관련된 여러 조치들이 시도되고 있다(Kim, 1997). 시장경제에 역동성을 불어넣으며 혁신역량을 갖춘 기업을 지원하기 위해서는, 금전적 자금 지원 만큼이나 시장으로의 진입과 혁신성을 저해하는 복잡하고 비효율적인 규제 덩굴을 개선하는 것도 중요하다는 연구 결과들이 보고되고 있다(Sunstein, 1990). Klapper et al.(2006)는 규제가 시장진입장벽(Entry barrier)을 높여 신생 기업의 진입, 즉 창업과 고용 패턴에 부정적인 영향을 미치는가를 실증적으로 분석하였다. 유럽의 기업을 대상으로 시장 진입과 관련된 규제가 새로운 유한책임회사의 신설, 신규진입기업의 평균 사이즈 및 기존 기업(Incumbent firms)의 성장속도에 대해 조사한 결과, 이 논문은 진입 규제가 신규 기업 진입에 부정적인 영향을 미친다는 점을 보고하였다. 아울러 진입 규제가 강화될 경우 기존 기업의 성장 속도가 이전보다 느려지며, 진입 당시의 신생기업의 평균적인 조직 크기가 더 커진다는 점을 발견하였다. 이는 진입 규제가 기존 플레이어의 경쟁압박을 줄이는 반면, 창업에 보다 높은 비용과 자원이 요구된다는 점을 시사한다. 이러한 규제의 효과는 통상 높은 수준의 신규 진입이 발

생하는 산업군에서 더 두드러지게 나타난다. 이와 유사하게 Calcagno & Sobel(2014)은 규제가 사업의 고정비용을 상승시켜 해당 시장에서 활동하는 기업의 조직 규모를 더 증가시킨다는 점을 발견하였다.

규제 수준을 한 국가의 시장 경제를 뒷받침하는 제도의 품질(Institutional quality)의 척도로 삼아 제도의 질적 특성이 창업에 미치는 영향을 조사한 연구로는 Djankov et al.(2002)를 들 수 있다. 이 연구는 시장 진입에 필요한 규제의 수를 국가별로 측정하고 이를 창업활동과 연관하여 분석한 결과, 국가 제도의 퀄리티와 창업활동이 비례한다고 보고하였다. Bailey & Thomas(2017)은 단순한 상관관계 분석에서 발생할 수 있는 내생성 이슈를 통제하기 위하여 산업 고정효과를 기본으로 한 패널분석을 진행한 결과, 내생성을 통제한 뒤에도 규제가 기업 창업을 억제하는 경향이 있다고 주장하였다. 더불어, 규제가 기업의 고용을 더디게 한다는 점과, 규제가 엄격한 산업일수록 큰 기업이 폐업할 확률이 작은 기업에 비하여 훨씬 더 낮다는 점도 발견하였다. 두 연구 모두 시장 진입과 관련된 규제가 신생기업의 창업비용을 증가시키며, 이로 인해 잠재적 경쟁자의 시장 진입이 줄어들고 이미 진입한 기업으로 하여금 빠르게 성장하거나 효율적으로 자원을 배분하게 할 유인을 감소시킨다는 점을 보고하고 있다. 종합하면, 규제는 시장 진입비용을 증가시켜 창업에 부정적인 영향을 끼치며, 규제가 복잡할수록 이에 대응할 자금이나 네트워크를 보유한 대기업과 그렇지 못한 스타트업, 또는 법률적 자원에 접근할 수 있는 예비창업자와 상대적으로 그렇지 않은 예비창업자 사이의 간극을 더욱 벌릴 수 있다는 점을 시사한다고 해석할 수 있다.

복잡한 시장규제는 이를 헤쳐 나갈 수 있는 자원이나 네트워크에 대한 접근이 상대적으로 어려운 소수집단이나 소외계층의 창업을 더욱 어렵게 만들 수 있다. Branstetter et al.(2014)는 포르투갈에서 시행된 환경규제 완화의 효과를 분석하였다. 이들은 규제완화에 따른 진입비용의 감소가 새로운 기업의 설립과 고용에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 보고하면서 이러한 효과가 주로 '경계에 위치한(marginal)' 기업에서 두드러지게 나타난다고 설명했다. 이들은 'marginal' 기업을 규모가 작은 기업, 저학력 창업가가 창업한 기업, 고도의 기술이 요구되지 않는 산업에서의 창업, 창업 이후 2년 동안 생존하지 못한 기업 등으로 다양하게 측정하였다. 공정성을 고려하지 않고 단순히 효율성 측면으로만 해석한다면 규제가 실패할 가능성이 큰 기업(marginal firms)의 시장진입을 차단하여 이들로 인한 사회적 비용 발생을 억제한다고 볼 수도 있다. 그러나, 복잡한 규제 덩치를 헤쳐 나갈 역량이 있는 창업기업이 꼭 그렇지 않은 기업보다 더 우수한 기업이라고 보기는 어렵다. 법률 자원에 대한 접근성이 반드시 위험 감소, 혁신전략 및 시장의 이해도 등 혁신적인 스타트업의 성공 요인과 비례하는 것은 아니기 때문이다. 통상적으로 스타트업의 창업 초기 공동창업자 수는 세 명 내외로 아주 작고, 바이오테크나 핀테크 스타트업처럼 리스크가 크다고 간주되는 하

이테크 산업에서는 대학에서 파생된 기업이나 소규모 연구실 창업사례도 많다(강원진 외, 2012; Kazanjian, 1988). 창업 초기부터 기술적, 시장적 요소 외에 시장 진입규제를 대처할 수 있는 법적 자원을 갖추지 못했다고 해서 이러한 소규모 스타트업들을 혁신성이나 비즈니스 역량이 떨어지는 기업이라고 치부할 수만은 없다.

한편, 혁신적인 스타트업의 비즈니스 모델은 기존에 없던 시장이나 산업을 창조하기도 한다. 이에 따라, 기존 시장으로의 진입을 규제하는 데서 더 나아가, 혁신적인 스타트업이 전례없이 새로운 제품이나 서비스를 출시할 때 정부가 이를 허용할 것이냐, 원천적으로 차단할 것이냐 하는 문제가 제기된다. 이와 관련하여, 최근 한국의 창업생태계를 중심으로 소위 '과지티브 규제'와 '네거티브 규제'라고 일컬어지는 정부의 규제방식에 대한 근본적인 차이를 두고 논의가 이루어지고 있다. '과지티브 규제(혹은 포지티브 규제)' 방식이 민간의 경제주체가 특정 비즈니스 모델로 수익을 창출하기 위하여 정부에게 사전 허가를 받아야 하고 이러한 허가나 승인을 받지 못한 비즈니스는 허용되지 않는 규제방식이라면, '네거티브 규제' 방식은 국방·군수산업, 통신·기반시설 사업 등 정부가 원천적으로 민간영역의 자유로운 진입을 통제하는 몇몇 산업을 제외하고는 경제 주체가 자유롭게 진입하여 경제활동을 추구할 수 있는 방식으로 이해할 수 있다.

사실 '과지티브 규제'와 '네거티브 규제'라는 용어는 한국에서 널리 통용되는 표현이지만, 기타 문화권에서 '과지티브'와 '네거티브'라는 표현을 위와 같이 규제방식의 차이를 설명하기 위해 사용하는 경우는 일반적이지 않다. 비슷한 표현으로 특정 활동을 진행하기 위해서는 반드시 정부 기관의 인가를 받아야 한다는 점에서 과지티브 규제를 허가제(Approval-based system)로, 관할 구역의 기관에 신고만 하면 경제활동이 가능하다는 점에서 네거티브 규제를 등록제(Registration-based system)로 명명할 수 있겠으나 이는 엄밀한 의미에서 유사한 것은 아니다. 또는, 과지티브 규제 하에서는 정부 인가를 포함하여 정부가 요구하는 모든 조건을 충족하지 못하면 경제활동이 불가능한데 반해, 네거티브 규제 하에서는 기본적인 사항만 충족되면 경제활동이 가능하되 공익에 반하거나 법으로 금지된 행위를 저질렀을 경우 이를 사후적으로 징벌할 수 있다는 점에서 전자를 사전적 규제방식(Ex-ante regulation), 후자를 사후적 규제방식(Ex-post regulation)으로 번역할 수도 있다. 그러나, 역시 한국에서 통용되는 의미의 과지티브 규제방식과 네거티브 규제방식은 시장 진입을 위해 충족되어야 하는 조건 여부와 상관없이 특정 비즈니스를 할 때 현행 규제 하에서 정부가 이를 허용하는가, 아닌가를 구분한다는 점에서 훨씬 더 정부 주도의 경제체제 방식에 가까운 용어라고 볼 수 있다.

'과지티브'와 '네거티브'가 위와 유사한 의미로 쓰이는 사례는 통상법이나 보험법에서 찾아볼 수 있다. 통상법에서는 양국 간 관세 철폐나 보호무역장벽 완화 등 무역 조건과 관련된 협상이 진행되었을 때, 해당 합의 조항을 양국 간 거래되

는 모든 물품에 적용할지, 아니면 해당 합의의 수혜대상이 되는 제품 및 서비스의 리스트를 따로 제작하여 공유할지에 대한 합의가 이루어져야 하는데 전자를 ‘네거티브 리스팅(Negative listing)’, 후자를 ‘포지티브 리스팅(Positive listing)’ 방식이라고 부른다. 이와 유사하게 보험 적용의 대상이 되는 품목을 설정할 때도, 별다른 적용금지예외조항으로 고지되지 않는 한 모든 제품이 자동적으로 보험 적용의 대상이 되는 경우와, 해당 제품 및 상황이 보험 적용의 대상이 되는 경우로 명시되었을 때만 보험처리를 청구할 수 있는 상황을 구분하여 전자를 ‘네거티브 리스팅’, 후자를 ‘포지티브 리스팅’ 방식이라고 부른다. 추측컨대, 통상법을 연구하는 법학자들 사이에서 해당 의미를 차용하여 산업규제 접근 방식에 대한 논의가 이루어져 왔고, 이러한 용어가 1980년대부터 전개되어 온 정부의 규제완화 과정에서 정부 기관 및 법학자 사이에서 차용되면서 경직된 규제 제도의 문제점을 논의하고자 하는 창업가 및 투자자 사이에서도 통용되는 것으로 보인다.

규제에 관한 공익이론과 공공선택이론의 관점에서 바라볼 때 ‘포지티브 규제’ 방식과 ‘네거티브 규제’ 방식에는 각각 일장일단이 있을 수 있다. 먼저, ‘포지티브’ 규제방식은 기존에 존재하지 않았던 새로운 제품이나 서비스의 출시를 위해서는 원칙적으로 정부가 규제하는 모든 조항을 충족해야 한다는 점에서 새로운 비즈니스가 예기치 않게 공익을 침해할 가능성을 정부가 사전에 파악하고 차단할 수 있다는 데 장점이 있다. 가장 대표적인 사례로 제약 산업의 신약 개발 과정에서 이루어지는 임상실험에 대한 규제 가이드라인을 들 수 있다. 사람을 대상으로 신약의 안전성과 효과성을 테스트해야 하는 임상실험의 경우, 해당 약품이 신체에 미치는 영향에 대한 이해 부족으로 인해 실험대상자의 건강이 심각하게 손상될 가능성이 늘 존재한다. 실제 신약이 출시되어 환자의 치료에 쓰인 후에 부작용을 파악하고 이를 회수하게 될 경우 공익에 막대한 해를 끼칠 수 있음은 말할 것도 없다. 이런 위험을 줄이기 위해 대표적인 국가나 지역의 식약청에서는 국제적으로 통일된 가이드라인을 공유하여 신약개발기업이 신약의 특성에 따라 임상실험 전 입증해야 하는 테스트의 종류를 세세하게 명시하고 있다. 따라서 공익이론에 근거하면 예기치 않은 부작용의 피해가 막증할 수 있는 바이오 산업, 건설, 화학, 중장비 산업 및 통신위성산업 등에서 소위 ‘포지티브’ 규제방식을 채택하여 정부가 공익 침해의 가능성을 원칙적으로 차단하는 것은 바람직하다고 볼 수 있다. 반면, ‘포지티브’ 규제방식의 단점도 존재한다. 새로운 제품과 서비스를 출시할 때마다 정부의 승인이나 허가를 받아야 한다면, 심사 통과에 대한 불확실성이나 심사 기간의 딜레이 등 불필요한 추가 비용이 발생하게 된다. 글로벌 시장이나 국내 시장에서 촉각을 닦으며 경쟁사들과 경쟁을 벌여야 하는 스타트업의 경우 이러한 지연이나 불확실성은 실기에 따른 막대한 손실을 초래할 수 있다. 이러한 환경에서는 아무리 혁신 역량이 큰 스타트업이라 할지라도 규제와 관련한 참고사례가 존재하지 않는 새로운 서비스나 제품을 추구할 유인이 크게 위축될 수 있다. 경

제 전반적으로는 혁신적인 기술이나 지식이 상용화되면서 수익과 고용이 창출되는 시장의 역동성이 현저히 감소하는 결과를 초래할 수 있다. 또한, 공공선택이론의 관점에서 볼 때, 창업기업이 추구하는 혁신적인 비즈니스는 기존 시장에서 활동하던 기업(Incumbent firms)에게는 달갑지 않은 일일 수도 있다. 따라서, 기존 기업 중 정책 입안과정이나 규제기구에 막대한 영향력을 행사할 수 있는 특수이익집단이 해당 시장에 진입하는 혁신적인 스타트업의 진입을 규제로 차단하고자 할 가능성도 배제할 수 없다. 신제품 출시와 같은 민간 기업의 비즈니스의 존속 여부가 규제 기관의 허가에 달린 경우, 정부 기관의 권한이 지나치게 막강해면서 정경유착, 부정부패, 관료제로 인한 위험 회피 및 책임 전가 등 정부실패의 문제에서 자유로울 수 없다는 문제도 있다. 최근 주목을 받고 있는 <모다모다> 삼푸 사례의 경우, 해당 염색삼푸에 현행 규제에서 불허하는 위해성분이 있어 원칙적으로 출시를 허가할 수 없다는 식약처의 입장, 염색삼푸의 경우 염색약과 달리 해당 성분이 두피에 닿는 시간이 매우 짧고 해외 시장에서 문제없이 시판허가를 받았는데도 불구하고 그저 해당 성분이 들어있다는 이유만으로 불허하는 것은 불합리하고 가혹하다는 모다모다 삼푸 출시 기업의 주장, 그리고 공교롭게도 이로부터 불과 몇 개월 지나지 않아 대기업에서 출시된 유사한 방식의 염색삼푸를 바라보는 다양한 사회적 견해가 복잡하게 얽혀 있는데, 이는 ‘포지티브 규제’ 방식 하에서 창업기업이 새로운 제품을 출시할 때 당면할 수 있는 사회적 갈등을 보여 주는 사례라고 여겨진다.

반면, ‘네거티브 규제’ 방식이 창업기업에 미치는 긍정적인 영향으로는 스타트업의 신기술과 아이디어에 기반한 실험이 자유롭다는 점을 들 수 있다. 민간 기업의 창의적인 아이디어에 기반한 서비스나 제품의 출시가 허용된다면, 혁신적인 비즈니스를 추구하는 기업이 신속하게 새로운 기술이나 시장을 선점할 수 있다. 창업기업이 혁신을 추구하는 데에는 큰 리스크가 수반되기 마련이므로, 이처럼 새로운 아이디어가 신속하게 수익 창출로 연결될 수 있다는 점은 우수한 인력이 창업으로 진입할 인센티브를 높이는 요인으로 작용할 수 있다. 이는 비단 창업가의 유인뿐만 아니라, 창업생태계 전반에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 왜냐하면 혁신적인 스타트업의 성장에는 벤처캐피탈, 엔젤투자자, 잠재적인 파트너 및 인수 검토자로서의 대기업 등 다양한 주체의 투자가 필수적인데, 만약 혁신적인 비즈니스가 규제방식으로 인해 허가되지 않을 경우 이들 투자자나 파트너로서도 쉽사리 급진적 혁신을 추구하는 기업에 투자하기 어렵기 때문이다. 또한, 공공선택의 관점에서 ‘네거티브 규제’ 방식은 창업기업의 진입과 혁신이 시장에 먼저 진입한 기업으로부터의 견제나 정부의 정책적 고려 등의 이해관계에서 비교적 자유롭다는 점에서 혁신주도형 경제를 추구하는 경제에 바람직한 방식이라고 볼 수 있다. 그러나, 공익이론의 관점에서 볼 때, ‘네거티브 규제’ 방식 하에서 규제 대상이 되지 않은 신제품이나 서비스가 예기치 않은 부작용 및 사고를 초래할 가능성을 배제하기 어렵다. 비단

제약 산업, 중화학 공업, 우주통신산업 등의 하드코어 산업이 아니더라도 새로운 제품이 인명피해나 재산 손실을 일으킬 가능성은 늘 존재한다. 예를 들어, 가정에서 쓰이는 가습기 세척제가 부지불식간에 장기에 영구적인 손상을 일으키는 경우, 키포드나 전동 배달로봇이 인도를 주행하다 보행자와 충돌하는 경우, 오토바이 배달통이나 택시 상단에 부착된 광고를 보다 도로에서 주의력을 잃고 운전자가 사고를 낸 경우, 배달용 드론이나 도심항공모빌리티가 추락하여 기물이나 인명 피해를 야기하는 경우, 소셜미디어나 인공지능에 기반한 채팅 앱이 청소년의 우울증과 자살률을 증가시키는 경우, 연속적으로 섬광이 번쩍거리는 콘텐츠로 인해 영유아가 구토나 기절 등 쇼크를 보이는 경우 등 일견 시민의 안전에 위해를 가할 가능성이 적어 보이는 산업이나 제품에서도 아무도 예상치 못한 사고나 부작용이 일어날 가능성을 완전히 배제하기란 어렵다. 그러므로 ‘네거티브 규제’ 방식을 택한다고 해서 규제 기관이 완전히 손을 놓고 아무 역할을 맡지 않아야 한다기보다, 시장에 새로 출시된 제품들을 면밀히 모니터링하며 위험성이 있다고 판단될 경우 즉각 규제기관과 해당 기업 및 소비자가 합의하고 시정 방안을 강구하는 등의 기능을 기동력있게 담당할 필요성이 제기된다고 할 수 있다. 다만, 이러한 위험성을 예측하여 능동적으로 감시하는 것은 중요하지만, 이런 사고가 발생할 때 해당 제품을 담당했던 공무원에게만 모든 책임을 전가하는 방식으로는 공공 기관이 민간 영역의 새로운 시도를 장려하고 지원하는 문화가 정착하기 어렵다.

규제가 신생기업의 창업에 미치는 연구에 비하여 규제방식이 기업의 혁신에 미치는 영향을 분석하는 연구는 상대적으로 적다. Bimbaum(1984)은 규제가 증가할 때 기존 기업(Incumbent firms)은 위험성이 낮은 전략을 추구하며 리스크가 수반되는 신사업발굴전략을 유의미하게 감소시킨다고 보고하였다. Thomas(1990)은 식약처(Food and Drug Administration)의 규제가 제약산업 내 기업들의 연구활동과 매출에 미치는 영향을 분석한 결과, 소규모 기업들의 R&D 생산성이 두드러지게 감소하는 반면, 큰 규모의 기업들은 매출 수익을 통해 연구생산성의 감소 효과를 어느 정도 방어한다는 점을 발견하였다. 마지막으로 창업기업의 혁신을 분석한 것은 아니지만 ‘파지티브 규제’ 및 ‘네거티브 규제’ 방식의 차이가 혁신에 미치는 영향에 대해 간접적으로 유추해 볼 수 있는 연구로는 Ha et al.(2011)를 들 수 있다. 이 논문은 급격한 의료비용 상승을 억제하기 위해 대한민국 정부가 2006년 의료보험 적용 원칙을 ‘Negative list system(NLS)’에서 ‘Positive list system(PLS)’로 바꾼 것에 착안하여, PLS 이후 2007, 2008년 두 해 동안 의료보험 보전 신청 건수가 종전에 비하여 감소하였으며, 특히 신물질을 바탕으로 한 혁신 신약(New Chemical Entities; NCEs)의 의료보험 지원 신청 건수는 50%가량 감소하여 기존에 존재하는 약품을 점진적으로 개량하는 개량신약(Incrementally modified drugs; IMDs)에 비하여 크게 감소한 것으로 나타났다. 물론 해당 연구는 의료보험 비용 보전 신청건수를 살펴본 것이고 규제방식이 기업의 신약 개발

에 미치는 영향을 직접적으로 측정하는 것은 아니다. 다만, 출시 직후 대부분의 혁신 신약의 가격은 매우 높게 형성되고 의료보험 적용 여부가 해당 국가에서의 신약매출에 결정적인 영향을 미친다는 점을 고려할 때 의료보험 적용 원칙이 ‘파지티브 리스팅’으로 바뀌어 신약의 의료보험 적용 여부가 예측 불가능해질 경우, 기업의 혁신적인 신약 개발에 대한 유인이 감소할 것이라고 예측할 수 있다. 규제방식이 기존 기업과 창업기업의 혁신 유인과 전략에 어떤 영향을 미치는지에 대해서는 앞으로 보다 많은 실증 및 이론 연구가 이루어질 필요가 있어 보인다. 다음 장에서는 한국 경제의 발전 과정과 정부의 규제방식에 대해 논의한 뒤, 시장의 질서를 유지하면서 독·과점, 부당거래 등의 폐해를 최소화하는데 초점이 맞춰져 있던 기존의 진입 규제방식이 기존 시장의 틀을 와해·교란할 수 있는 스타트업의 혁신적인 비즈니스 모델과 충돌하며 나타나는 몇 가지 사례들을 중점적으로 살펴보고자 한다.

III. 한국의 규제방식 변화 및 창업생태계에 대한 시사점

현재 규제방식과 관련하여 혁신 기반의 스타트업이 당면한 문제에 대해 갑론을박이 벌어지는 이유는, 지난 60여 년 간 고도의 압축경제성장을 이루어 온 한국 경제의 독특한 특성에 기인한다고 볼 수 있다. 한국 전쟁 직후 한국은 소위 아시아발전모델로 불리는 정부 주도의 자원 배분 방식을 채택했다. 이 과정에서 정부자원이 집중된 소수의 기업이 정부 보호 아래 안정적인 고용을 달성하고 시장 제도의 미비를 보완하고자 가치사슬의 주요 활동을 수직합병(Vertical integration)하여 글로벌 시장에서 비용 경쟁력을 갖춘 기업으로 빠르게 성장하였다. 이들 대기업이 하청업체(Vendor)와 노동자에 수익을 재분배하는 탑다운(Top-down) 방식으로 제조업 중심의 수출 주도형 경제 성장을 주도해 왔다. 이 과정에서, 정부와 대기업 간의 정경유착으로 인한 부패, 대기업과 하청업체 및 노동자 간 기울어진 힘의 균형으로 인해 발생하는 자원의 불공정한 배분, 공정한 원칙에 기반한 경쟁에 대한 사회적 믿음의 부재(Lack of social trust), 이로 인해 직·간접적으로 야기되는 신생기업의 진입 및 혁신에 대한 유인 약화 등의 사회적·경제적 문제도 발생하였다.

1997년 발생한 IMF 외환위기는 한국 사회와 경제 질서를 지탱하던 이러한 방식이 갑자기 외생적으로(Exogenously) 크게 뒤틀리는 계기가 되었다. 급작스런 외환 부족사태는 기업의 줄도산, 대량 실업, 정년 보장 철폐나 비정규직 고용에서 비롯된 고용 안정의 불확실성, 이혼·자살 등 사회적 문제 등으로 이어지며 당시 전 세계에서 가장 빠르게 성장하고 있던 경제 중 하나인 한국경제에 깊은 상흔을 남겼다. 급격한 경제 침체는 단기적 환율 약세로 인한 수출의 호조 덕에 벗어난 것처럼 보였으나 이때부터 기업 투자 심리가 급속히 위축되고 사회 전반적으로 위험감수를 회피하는 성향이 강해지면서

빠르게 부상하는 주변 개발도상국에 비해 상대적으로 국제 경쟁력 약화를 야기할 수 있는 뇌관을 안게 되었다. 긍정적으로는 대기업 및 정부 주도의 조직경제(Organized economy)로 유지되던 질서가 뒤틀리면서 집단주의의 약화와 개인주의의 부상, 갑질이나 권위주의적 조직문화에 대한 저항, 부패나 불공정 및 빈부 격차 등의 사회적 문제에 대한 적극적인 문제 제기 등의 사회인식 변화가 일어났다. 한국 경제의 성장률은 외환위기를 거치며 급격히 국제경제의 평균 성장률로 수렴하였으며, 2008년 글로벌금융위기를 거치면서 2022년에 이르기까지 서서히 국제경제의 평균 성장률을 하회하는 수준으로 감소하고 있다. 주요 원인으로는 고임금 등 생산비용 증대로 인한 생산성 감소와 조선업, 자동차제조업, 메모리반도체 등 경제성장의 근간이 된 제조업 분야의 수출경쟁력 약화, 호봉제로 인한 성과연계형 보상 체계 부재 및 육아에 의한 경력 단절 문제, 이른 은퇴 시기와 노년 세대의 노후 대비 등과 관련된 안정적인 사회보장 제도의 미비 등이 지목되고 있다(김의동, 2019; 김현철, 2015). 이는 개발도상국형 경제가 선진국형 경제구조로 전환되며 자연스럽게 나타나는 변화로, 임금을 낮춰 생산성과 효율성을 증대시키는 식의 퇴보는 사실상 불가능하며, 설사 이러한 방식을 취한다하더라도 한국의 고도 산업성장기와 유사한 방식으로 빠르게 성장하고 있는 베트남, 중국 등의 개발도상국경제와 비용 측면에서 경쟁하여 경쟁우위를 점하는 것은 어렵다. 최근 10여 년간 주변국과의 교역 흑자지표를 나타내는 한국 경상수지가 가시적으로 악화되고 있는데 이는 우리 기업과 경제가 기존의 방식으로는 국제 시장에서의 경쟁력과 비교우위를 유지하기 어렵다는 경종을 울린다고 볼 수 있다. 결국, 1인당 생산성의 감소를 다른 방식으로 보완하기 위해서는 국제 시장에서 수요가 크고 저비용 출혈경쟁보다 일시적 독점으로 인한 렌트(Rent)를 통해 고부가가치를 창출할 수 있는 기업과 창업가를 육성하는 것이 시급하다(Kim, 1997). 이런 경제구조의 전환은 비단 개별 기업의 노력만으로 가능한 것이 아니며, 경제 주체가 혁신과 창의성을 중심으로 위험을 감수하고 신기술과 새로운 비즈니스 모델을 지속적으로 추구할 수 있도록 장려하고 지원하는 제도적, 정책적 환경의 조성이 절실히 요구된다(남정민 외, 2021). 최근 ‘파지티브 규제’ 방식 대 ‘네거티브 규제’ 방식 등 새로운 제품이나 시장에 대한 정부의 규제방식에 대한 논의가 진행되는 것도 고도의 비용효율성 중심 경제에서 창의성과 기업가정신에 기반을 둔 혁신주도 경제로 전환하는 와중에 겪는 진통 중의 하나로 볼 수 있다. 요컨대 정부의 시장 규제방식을 둘러싼 쟁점의 중심에는, 세계 시장의 후발주자(Fast follower)로써 비용효율성에 기반하여 중간재 제조품을 수출하던 경제 구조를 유지하는데 초점이 맞춰진 현행 규제방식이 제4차 산업혁명의 목전에서 혁신적인 기술과 비즈니스 모델을 바탕으로 글로벌 시장에서 촉각을 닦으며 성장해야 하는 혁신적인 스타트업 생태계를 지원하기에 적절한가에 대한 근본적인 의문과 비판이 자리잡고 있는 것이다.

문제는 규제방식이 시장 구조가 전환되는 속도를 따라잡지

못할 때 발생한다. 이미 입안된 규제는 아무렇게나 만들어진 것이 아니라 입안 당시 발생했던 특정한 문제를 해결하고자 하는 뚜렷한 타당성을 갖고 있을 가능성이 높다. 그러므로 기존 규제방식에서 낳았거나 불필요한 규제를 선별하고 이를 수정하는 과정은 아예 제로그라운드에서 시작되어 규제를 만들어어나가는 과정에 비해 훨씬 까다롭다. 법정주의를 채택하고 있는 한국의 경우 규제신설의 남용을 제한하는 것은 비교적 용이하나, 기존 시장의 상황과 목적에 맞추어 이미 창설된 규제를 없애거나 완화하는 것은 개별 규제의 유지필요성과 부작용에 대한 활발한 사회적 논의 없이 이루어지기 어렵다. 설사 현재 시장 상황과 맞지 않는 낡은 규제가 존재할지라도, 이미 타당한 법정근거를 가지고 창설된 규제를 완화하는 데는 또 다른, 어쩌면 더 오랜 기간의 타당성 검토 과정이 필요하고, 무엇보다 새로운 제품이나 서비스 출시로 인해 예기치 않은 사고가 발생했을 때 이를 담당할 공무원이 책임 소재에서 자유롭지 못한 관료제 조직에서는 개별 공무원이 위험부담을 지고 독자적으로 기존 규제를 철폐하거나 완화하는 등의 결정을 내리기 어렵다. 이런 상황에서는 현재 시장상황과 동떨어진 규제임에도 불구하고 낡은 규제가 그대로 유지되거나, 이를 해결하고자 기존 규제는 그대로 둔 채 새로운 예외 조항이 거미줄처럼 쌓이는 땀집식 처방이 이루어질 수밖에 없는데 이런 임시적 조치가 현재 시장 조건과 경제주체의 수요를 적절히 반영할 수 있는 근본적인 문제해결방식이 되기는 어렵다(Lerner, 2009; Sunstein, 1990). 그럼에도 불구하고, 경제에 새로운 성장 동력을 제공할 수 있는 창업과 혁신 시스템이 구축되기 위해서는 해당 경제가 일관된 법적, 사회적 제도에 기반하여 예측 가능한 법과 원칙을 확립하는 것이 대단히 중요한 만큼(Acemoglu & Robinson, 2012; Acemoglu et al., 2001), 한국 경제처럼 빠르게 변화하는 경제 구조의 요구에 맞춰 규제방식에 대한 사회적 합의를 이루는 것은 창업생태계의 성공적인 구축을 위해 공공 자금의 지원만큼이나 중요한 과제라고 볼 수 있다. 다행히 최근 스타트업얼라이언스 등 스타트업 및 벤처캐피탈 관련 단체가 목소리를 내면서 정부 차원에서도 한국경제의 구조적 전환을 위한 지원자 및 중재자로서의 정부의 역할과 시장 개입 방식의 변화에 대한 인식이 점차 높아지고 있는 모양새다(최철호 외, 2015).

일부 창업가들은 한국의 현행 규제방식이 혁신적인 제품과 시장의 도입이 어려운 ‘파지티브 규제’ 방식에 치우쳐 있다고 지적하면서, 민간의 창의성과 자율성에 기반한 아이디어를 장려하는 ‘네거티브 규제’ 방식으로 규제방식이 변화할 필요가 있다고 주장한다. 이러한 주장을 뒷받침하는 사례로 최근 다양한 산업에서 스타트업이 출시한 새로운 비즈니스가 규제당국의 제한에 가로막혀 사업을 지속하지 못하는 경우가 목격되고 있다. 가장 대표적인 사례로는 이른바 ‘타다금지법’에 의해 시장에서 축출된 차량공유플랫폼 타다의 사례를 들 수 있다. 공유플랫폼의 전신인 우버가 한국시장에 진출하였다가 형사 기소되어 철수한 이후 쏘카의 자회사 VCNC가 한국에서도 11~15인승 대형 승합차의 경우에는 렌터카 사업자의 운전

기사 알선을 예외적으로 허용한다는 점에 착안하여 2018년 10월 11인승 승합차를 이용해 우버와 유사한 서비스를 시작한 것이 시초다. 그러나 타다의 비즈니스가 성장세를 보이자 차량공유플랫폼과의 경쟁을 우려한 택시 업계가 집단 시위와 파업을 불사하며 타다 영업의 금지를 요구했고, 2019년 발의된 여객자동차운수사업법 개정안, 이른바 ‘타다금지법’이 2020년 3월6일 국회 본회의를 통과하며 타다 서비스의 정상적인 운영이 불가능하게 되었다. 이에 더하여 개정안이 발의된지 나흘 만에 쏘카의 이재웅 대표 등이 검찰에 기소되면서 이후 법적 공방이 이어졌다. 타다의 사례는 기존의 규제 정책 때문에 새 비즈니스의 출시가 원천 금지된 것을 넘어, 당시 법제상의 사각지대에서나마 합법적으로 허용이 되었던 비즈니스를 금지하기 위해 새로운 규제 조항이 신설되었다는 점에서 독특한다. 이러한 규제 당국의 사후적 규제 신설은 일시적으로는 해당 산업의 기존 경제주체의 이익을 보호할 수는 있어도 장기적으로 소비자의 후생을 저해하거나 창업가가 새로운 비즈니스를 출시할 유인을 전반적으로 크게 약화시킬 수 있다는 점에서 우려를 불러일으킨 바 있다.

실제로, 타다를 둘러싼 법적 공방과 비슷한 시기에, 다른 산업에서도 플랫폼 비즈니스가 기존 플레이어의 거센 저항과 소송에 직면하는 사례가 목격되는데, 일례로 변호사와 법률서비스 소비자 중개해 주는 로앤컴퍼니의 <로톡> 서비스가 대한변호사협회(이하 변협)의 강력한 반발과 소송에 직면한 케이스를 들 수 있다. 로톡은 법률서비스가 필요한 소비자가 변호사의 소송 케이스나 승소확률, 전문 분야에 대한 정보를 얻기 어렵다는 점에 착안하여 2012년 한국에서 리걸테크(Legal tech) 분야에 진출한 서비스다. 변협은 지금까지 2015년, 2017년, 그리고 2021년 로앤컴퍼니를 변호사법 위반으로 세 차례 고발했으며, 2021년에는 공정거래위원회에 로앤컴퍼니를 허위·과장 광고로 신고했다. 이에 더해, 2021년에는 변협 자체적으로 변협에 소속된 변호사가 로톡에 가입하는 것을 금지하는 골자로 하는 ‘변호사 광고규정’ 개정안을 의결하기도 했다. 이 사례에서 주목할 점은, 2015년 변협의 고발 당시 로톡의 서비스가 무혐의 처분을 받고 서비스 제공에 법적 문제가 없다는 정부의 판단을 받았음에도 불구하고 이후 지속적으로 변협에 의한 소송과 고발을 받아 왔다는 점이다. 로톡의 사례는 정부의 규제에 의해 서비스 제공이 불가능해진 것은 아니지만, 새로운 비즈니스로 인해 손해를 입을 수 있다고 판단한 특정이익집단에 의해 스타트업이 끊임없이 법적 소송 리스크에 휩싸이며, 특수이익집단의 저항을 우려한 정부가 쉽게 적극적 중재나 개입에 나서지 못한다는 점에서 규제의 공공선택이론을 뒷받침하는 사례로 보여진다. 이밖에 성형 의료 서비스의 수요자와 공급자를 중개하고자 시작된 힐링페이퍼의 <강남언니> 서비스 또한 해당 플랫폼에서 제공되는 정보에 의해 피해를 입을 것을 우려하는 의사협회가 반발하여 보건복지부의 승인이 났음에도 불구하고 서비스 제공에 어려움을 겪고 있는 사례 중 하나다. 의료협회는 강남언니가 해당 플랫폼을 통해 고객을 유치하는 병원에 수수료를 물리는 현

행 비즈니스 모델이 악의적인 블랙컨슈머의 거짓 광고나 과장된 형태의 광고를 촉발할 수 있다고 우려한다. Stigler(1971)는 공공선택이론을 계량적으로 테스트하는 연구에서 가장 먼저 진입규제가 시작된 직업군이 도시 인구의 직업군에서 상대적으로 높은 비중을 차지하는 변호사(Lawyers)와 의사(Physicians, dentists) 및 약사(Pharmacists)임을 발견하였는데, 한국에서도 스타트업에 의해 제공되는 수많은 서비스 중 유독 격렬한 법적 공방의 대상이 된 두 서비스가 리걸 테크와 의료 분야의 서비스라는 점은 사뭇 의미심장하다.

이러한 문제를 해결하기 위해 한국정부는 정보통신융합법 제36조에 의거하여 ‘규제샌드박스’ 실증특례를 신설, 규제에 저촉될 여지가 있는 새로운 비즈니스를 일정 기간 임시로 허가해 주는 제도를 도입하였다. 그러나, 결국 민간 기업에 의해 주도되는 비즈니스 중 어떤 것을 실증특례의 대상으로 포함할 것인가에 대한 결정이 정부의 판단에 달려 있고, 실제로 수익을 거둘 만큼 비즈니스 확장이 자유롭지 못한데다 그나마 2년이라는 시한부 규정을 두고 있어 급진적 혁신을 추구하는 스타트업의 규제 리스크를 근본적으로 상쇄하기는 어렵다. 이에 한국의 스타트업들이 한국에서의 사업을 접고 다른 국가에서 서비스를 출시하거나 이에 창업 초기부터 규제 문제를 신경쓰지 않아도 되는 미국과 같은 국가로 본부를 이전하는 이른바 역플립 현상 등의 사례도 목격되고 있다.

혹자는 규제방식이 왜 바뀌어야 하는지에 대해 의문을 제기할 수 있다. 한국 경제에서 자영업(Self-employment)을 포함한 창업이 차지하는 비중은 약 25%를 넘어 이미 다른 OECD국가를 상회하는 수준이지만, 이들이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 기여도는 이에 비해 미미하다. 이에 반해, 한국무역협회(KITA)의 조사에 따르면 2021년 한 해 동안 한국 GDP(명목)의 무려 84%를 상위 71대 대기업이 벌어들인 것으로 나타났다. 만약 규제방식이 ‘네거티브 규제’로 바뀌는 정책으로부터 스타트업이 혜택을 입는다면, 대기업을 비롯한 기존 기업은 상대적으로 손해를 입을 수 있는데, 창업기업을 지원하고자 실질적으로 우리 경제에 절대적인 기여도가 높은 대기업에 불이익을 주는 것이 타당한가라고 반문할 수도 있다. 제2장에서 논의한 바와 같이, 정책 변화로부터 혜택을 받는 ‘규제수익자’가 존재한다면 이로 인해 행위가 제한되는 ‘피규제자’ 집단이 존재하기 때문에 때로는 일시적으로 한 집단이 규제의 신설이나 완화로 이득을 보는 만큼 다른 집단이 손해를 보게 되는 상황이 생길 수 있다. 부득이 모든 집단의 이익을 담보할 수 없는 상황이라면 정부는 우리 사회와 경제에 가장 시급한 목표가 무엇인지를 객관적으로 따져 우선순위에 따라 계획을 집행할 수밖에 없다.

한 가지 강조하고 싶은 점은, 한국의 혁신적인 스타트업을 지원하고 창업생태계를 조성하는 것이 결코 한국대기업에 불이익이 되는 것을 의미하지는 않는다는 것이다. 시장의 자율성을 증대시켜 혁신적인 아이디어를 상용화할 수 있는 유인을 제공하는 것은 대기업을 포함한 많은 경제주체에 직·간접적으로 긍정적 효과를 가질 수 있다. 혁신적인 창업기업은 소

규모 조직의 기민성과 시장 환경 변화에 대한 유연한 대응력을 바탕으로 기존 시장 질서의 판(rule of the game)을 흔들 수 있는 급진적 혁신을 추구할 유인을 갖는데(Acs & Audretsch, 1988), 이처럼 새로운 진입자가 시장에 지속적으로 유입되는 것은 다양한 방식으로 시장에 유효 경쟁을 유발하여 기존 기업의 혁신유인을 증가시키고 소비자에게 더 많은 선택지를 제공하는 등 경제의 선순환 구조에 기여할 수 있다. 게다가, 실리콘 밸리 등 혁신을 주도하는 지역에서는, 급진적인 혁신을 추구하는 창업기업이 대기업과 직접적으로 경쟁하기보다, 오히려 상용화 역량을 보유한 대기업 파트너와의 협력을 통해 혁신을 상용화하는 전략적 파트너십도 활발히 관찰되고 있다(Hagedoorn, 1996; Teece, 1986). 혁신 상용화 가치 사슬에서 아이디어 구체화나 시제품개발(Prototyping) 등 스타트업이 상부(Upstream) 활동을 담당하고 대기업이 대량생산, 최적화, 배급 등의 하부(Downstream) 활동을 담당하는 전략적 파트너십을 수직적 협동(Vertical collaboration)이라고 일컫기도 한다. 이러한 협업이 발생하기 위해 가장 중요한 조건은, 많은 대기업은 이미 하부 단계 활동을 위한 상용화 자산을 구축하고 있으므로, 상부 단계에서의 스타트업의 혁신역량이 대기업에 준하거나 더 뛰어나야만 대기업과 스타트업이 상호 이익이 되는 공생관계를 형성할 수 있다는 점이다(Gans et al., 2000; Hagedoorn, 1996; Teece, 1986). 머신러닝 기술로 오랫동안 도요타(Toyota), 파눅(Fanuc) 등 대기업과 협력관계를 유지해 온 일본의 인공지능 스타트업 프리퍼드네트워크스(Preferred Networks)사, 구글과 파트너십을 맺고 현재는 계열사로서 최초의 자율주행차량을 개발 중인 웨이모(Waymo)사, 세계 최초로 mRNA 기반 백신 기술을 개발하여 팬더믹 기간 화이자(Pfizer)사와 손잡고 발빠르게 코비드19 백신을 보급했던 바이오테크 스타트업 바이오엔테크(BioNTech)사의 사례는, 모두 불확실성과 리스크가 큰 첨단 기술을 도입하여 지속적 경쟁우위를 유지하고자 하는 대기업과, 이들이 감히 감수하지 못하는 리스크를 지고 급진적 혁신을 상용화하려는 기업가정신으로 무장된 혁신적인 스타트업이 자발적으로 윈-윈(Win-win) 관계를 만들어 낸 대표적인 사례라고 볼 수 있다. 한국에서도 대기업과 중소기업파트너의 상생관계를 구축하고자 정부 차원에서 많은 시도나 매칭이 이루어져왔으나 상호이익에 기반하지 않는 정부 주도의 협력 관계는 오래가기 어렵다. 오히려, 정부가 창업생태계를 지원하고 규제방식을 조정하여 한국 시장이 스타트업으로 하여금 혁신적인 아이디어를 실험해볼 수 있는 시험대(Test bed)가 되는 환경을 조성하는 것은, 간접적이지만 글로벌 시장에서 날로 심화하는 경쟁에 맞서 새로운 성장 동력을 갖추어야 하는 한국의 대기업을 지원하는 가장 효율적인 방안이 될 수도 있다. 향후 한국경제가 대기업과 혁신적인 스타트업 간 협업과 건전한 경쟁을 토대로 혁신 주도형 경제로 거듭날 수 있도록 하기 위하여 정부와 시장이 각각 어떠한 역할을 담당할 것인가에 대해 다양한 관점에서 포괄적인 논의가 이루어져야 하는 이유다.

IV. 결론: 후속 연구의 필요성 및 시사점

규제의 핵심은 정부가 강제성을 갖고 시장 주체의 행위를 제한하는 데 있다. 이는 시장 주체가 사익을 추구하는 과정에서 공정한 경쟁을 위한 여건이 손상되거나 안전 문제, 환경오염, 품질 저하와 같이 공익이 현저히 침해되는 등의 시장실패를 시정하고 시장 질서를 유지하기 위해 필요하다. 그러나, 민주주의 선거제에 기반한 사회에서 정부가 공권력을 토대로 민간 영역의 행위를 개입하는 행위는 자칫 정책입안자의 권력재창출에 지대한 영향력을 미칠 수 있는 특정이익집단의 의도에 좌우될 여지가 있으며, 투명한 원칙을 토대로 한 시장 경제체도가 성숙하지 않은 경제에서는 정경유착이나 부정부패로 더 큰 사회적 비용을 야기할 수 있다. 공익이론과 공공선택이론은 규제의 타당성과 시장에 미치는 직·간접적 영향을 이해하는 보완적인 이론으로, 향후 혁신적인 창업생태계의 정착을 위한 정부의 역할에 대해 다양한 관점에서 논의하는데 유용한 이론적 틀로 사용될 수 있다. 한국 경제는 지난 60여년 간 고도의 압축 성장과 경제 위기를 거치면서 단순 모방에 기반한 후속주자 경제에서 혁신적인 기술과 서비스에 기반한 독점적 렌트를 추구하는 혁신 주도적 경제로의 전환을 거치고 있다(민병준, 2021; 김현철, 2015; Kim, 1997). 이에 따라 규제방식 역시 정부가 적극적으로 자원배분과 시장 주체의 행위 및 결과에 개입하고 책임지던 방식에서, 시장이 자율성과 창의성을 기반으로 혁신을 추구할 수 있도록 시장 제도를 투명하고 예측 가능한 원칙에 기반하여 간접적으로 지원하는 방식으로 바뀌어야 한다는 요구가 높아지고 있다. 창업·벤처 생태계를 중심으로 논의되기 시작하는 ‘파지티브 규제’와 ‘네거티브 규제’에 대한 논쟁은 정부가 민간 영역의 새로운 시도들을 원칙적으로 제한할 것인가, 허용할 것인가의 문제에서 더 나아가, 혁신 주도적 경제를 지원하기 위한 정부의 바람직한 역할이 무엇인지를 모색하는 실마리를 제공할 수 있다.

이 연구는 공공이론과 공공선택이론을 기반으로 하여 규제방식이 창업과 혁신에 미치는 영향을 분석했다는 학문적 의의를 지닌다. 특히, 창업생태계가 막 구축되고 있는 한국에서는 정부의 규제방식이 창업기업의 혁신에 미치는 영향에 대해 분석할 수 있는 사례들이 관찰되고 있는바, 이러한 한국의 사례를 심도있게 분석하였다는 점에서 시사점을 제공할 수 있다.

이 연구는 또한 정책적 시사점을 가진다. 규제방식이 창업과 혁신에 미치는 영향에 대해 고찰하는 것은 궁극적으로 어떻게 해야 공공 자원의 불필요한 낭비를 줄이면서도 공익 보호와 혁신 유인 보호의 두 마리 토끼를 모두 잡을 수 있는 정책을 디자인할 것인가 하는 문제와 관련이 깊다. 사실, 규제와 같은 제도나 사회적 규약은 오랜 시간에 걸쳐 서서히 형성되며, 천천히 변화하기 마련이다. 한국 경제처럼 세계 최

민국의 경제구조에서 출발하여 불과 몇 십년 만에 세계 10위권의 경제 규모를 지닌 경제로 성장한 사례는 매우 드문 탓에, 시장 경제의 진화에 발맞추어 규제방식이 어떻게 진화해야 하는가 하는 논의에 참고할 만한 사례도 많지 않다. 전후 북구에서 시작하여 이제는 기술혁신을 선도할 수 있는 잠재력을 지닌 경제로 발돋움했다는 점에서 이미 한국 경제는 누구도 가보지 않은 길을 개척하며 좋은 선례를 만들어 나가고 있으며, 민간 영역과 정부의 보완적 모델을 구축하기 위한 노력과 노하우는 이후 한국과 유사한 모델을 따라 경제 구조의 전환을 모색해야 할 다른 국가에도 유용한 선례를 제공할 수 있을 것이다.

이는 대내외 정치적, 기술적 변화가 빠르게 일어나고 있는 제4차 산업혁명 시기의 글로벌 경제에도 유용한 함의를 가질 것이라 판단된다. 제품의 질과 경쟁 구조가 비교적 균일하고 표준화되어 있던 시대에서는 정부가 예기치 않은 부작용 등의 비용을 최소화시키며 시장의 주체에 개입하는 행위에서 효익을 거둘 수 있었다. 그러나, 기술변화의 급진성이 크고 시장트렌드가 빠른 속도로 변화하는 환경에서는 정부가 규제가 다양한 경제주체의 손익과 선택에 미치는 영향을 일일이 모니터링하는 것은 불가능에 가깝다. 변화 속도가 매우 빠르고, 기존 시장 질서가 교란될 가능성이 높은 혁신 기반 산업이나 시장에서 대표적 관료제인 정부가 민간 영역처럼 불확실성과 리스크를 감수하고 과감한 결단을 내리는 것은 기대하기도 어렵거나 바람직하다고 보기도 어렵다. 이러한 변화는 비단 한국뿐만 아니라 IT의 발전과 함께 전세계가 함께 목도하고 있는 추세이기도 하다. 신기술의 도입과 규제방식의 변화 속도가 비교적 빠른 한국이 겪고 있는 경험과 시행착오는 추후 유사한 문제를 마주할 다른 국가에도 참고 사례가 될 수 있다.

실무적으로는, 혁신적인 비즈니스 모델이 ‘과지티브 규제’ 방식 하에서 제한되었을 때 이에 대한 효율적인 해결책을 강구해야 하는 창업가 및 투자자에게 시사점을 제공할 수 있다. 한국의 스타트업은 불과 10년이 채 되지 않는 기간 동안 기존의 대기업과는 다른 성장 방식으로 시장에 본격적으로 진입한 신생 경제 주체 집단이다. 그렇기 때문에 정부가 주도적으로 소수의 기업을 선택해 공공자원을 집중시키는 대신, 정부지원을 바탕으로 성장한 대기업들이 독·과점의 횡포를 부리지 못하도록 지배구조, 고용, 신사업진출 등에서 기업의 활동을 촘촘하게 규제했던 방식은 시장에 새로 진입하여 혁신을 기반으로 새로운 시장을 개척하려는 스타트업의 활동을 규제하는데 적합하지 않을 수 있다. 또한, 정부 주도의 산업성장기와 민주화 운동을 거치면서 한국에서는 대기업과 이에 고용된 노동자 집단 및 하청업체 집단 간의 이해 갈등이 두드러지게 사회 문제로 대두되어 왔기에, 정당과 정치세력 또한 대기업을 옹호하는 집단과 이에 대항하여 노동자나 중소하청업체를 대변하는 집단으로 양분되는 거대 양당 구조를 띄고 있다. 공공선택이론에 비추어 보면, 기존 경제주체에 비해 급진적인 혁신을 추구하는 스타트업의 이익을 대변할 수 있는

정책입안세력이 부재하다고 해석할 수 있다. 규제 절차의 간소성이나 투명하고 공정한 경쟁질서 유지 등 스타트업의 생존과 성장에 중요한 사안에서 협회 등을 중심으로 이들의 목소리를 집단적으로 대변할 수 있는 채널을 확보하는 것이 필요할 수 있다.

그러나, 한편으로는 스타트업과 같은 소규모 창업기업(Entrepreneurial firms)이 본격적으로 나타나고 한국에서 창업생태계가 가시화되는 것은 그만큼 한국의 시장경제 제도가 점진적으로 성숙되어 온 결과이며, 이는 시장 경제 주체의 노력 뿐 아니라 지속적으로 좋은 정책을 입안하고 나쁜 규제는 완화하며 창외와 공익 사이에서 균형을 맞추려는 선의를 가진 정책입안자 및 행정부 구성원의 노력의 결실이기도 하다는 것을 이해할 필요가 있다. ‘과지티브 규제’와 ‘네거티브 규제’는 모두 일장일단이 있을 수 있으며, 공익이론과 공공선택이론에서 추론할 수 있듯이 대부분의 규제는 절대적인 선이나 악이라기보다 공익을 보호하면서 특정이익집단의 이익을 비호할 수 있는 양면성을 가질 수 있다. 시장 균형은 정책과 제도에 따라 민감하게 변화하기 때문에, 아무리 선의를 가진 법안이라도 현재의 구조를 무리하게 급진적으로 바꾸는 것은 중단기적으로 변화하지 아니함만 못한 사회적 비용을 발생시킬 수 있다는 것을 이해하여, 규제방식이 필요한 방향으로 점진적으로 선회할 수 있도록 시장 주체의 하나로써 인내심을 갖고 장기적인 역할을 담당할 필요가 있다.

본 연구는 명백한 한계점을 갖는다. 우선, 규제방식이 창업과 혁신에 미치는 영향에 대해 고찰하고자 했으나 이를 실증적으로 입증할 수 있는 증거를 제시하지 못했다는 한계가 있다. 한국에서는 최근 벤처투자회사 설립요건, 기업벤처캐피탈, 규제샌드박스 실증특례, 타다 사건의 판례 등 창업기업과 투자자의 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 다양한 규제변화가 일어났다. 후속 연구에서는 해당 변화가 스타트업의 진입과 혁신, 투자에 미치는 변화를 실증적으로 측정할 필요가 있다. 또한, 규제방식이 스타트업의 진입과 혁신에 미치는 영향은 산업별 특성과 환경 요인에 따라 다를 수 있는데, 본 연구는 이러한 특성을 고려하지 않고 규제의 영향을 포괄적으로 기술하는데 그쳤다는 데 한계가 있다. 혁신적인 비즈니스 모델이 사회후생에 미치는 영향에는 명암이 공존할 수 있다. 그러므로 새로운 비즈니스나 기술이 공익과 후생에 미치는 영향을 이해하기 위해서는, 하나의 기술이나 산업의 배경을 면밀히 이해하고 다각적인 관점으로 접근해야 할 필요가 있다. 신기술과 비즈니스에 대한 규제방식이 창업과 혁신, 그리고 소비자의 후생에 미치는 영향을 이해하기 위해 하나의 기업이나 시장 사례를 여러 각도에서 분석하는 것도 후속연구의 방향 중 하나가 될 수 있다.

REFERENCE

- 강원진·이병헌·오왕근(2012). 국내 벤처기업의 성장단계별 외부 자원활용이 기술 혁신 성과에 미치는 영향. *벤처창업연구*, 7(1), 35-45.
- 김미주(2022). 창업지원정책이 기업가정신에 미치는 영향: 중소벤처기업부 팀스(TIPS) 지원사업을 중심으로. *벤처창업연구*, 17(3), 1-17.
- 김선우·진우석·곽기현·고혁진(2021). 창업·벤처 생태계 측정에 관한 연구. *벤처창업연구*, 16(6), 31-42.
- 김의동(2019). 한국경제 저성장 함정과 구조적 요인-중진국합정 주요 발생 요인과 비교를 중심으로. *야태경상저널*, 11(3), 126-156.
- 김현철(2015). *어떻게 돌파할 것인가: 저성장 시대 기적의 생존 전략* 파주: 다산북스.
- 남정민·이성호·이소정·유현경(2021). 국내 창업환경 및 창업인식 변화에 관한 연구: 2016 년과 2021년 변화를 중심으로. *벤처창업연구*, 16(6), 145-155.
- 민병준(2021). *Latecomer Firm's Technological Learning Strategies for Creative Imitation, Innovation, and International Licensing-out*. 박사학위 논문, 서울대학교 대학원.
- 유한별(2020). 규제 정책 도입 과정에서 민간 이해관계자의 행태에 관한 연구: 규제혁신형 플랫폼 택시 도입에서 업계 간 갈등을 중심으로. *규제연구*, 29(2), 155-195.
- 이원우(2008). 규제개혁과 규제완화: 올바른 규제정책 실현을 위한 법적책의 모색. *저스티스*, 355-389.
- 최철호·김성배·김봉철(2015). *규제 법제의 근본적 전환 가능성과 방안에 관한 연구* 세종: 법제처.
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A.(2001). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *American economic review*, 91(5), 1369-1401.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A.(2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Currency.
- Acs, Z. J., & Audretsch, D. B.(1988). Innovation in large and small firms: an empirical analysis. *American economic review*, 678-690.
- Bailey, J. B., & Thomas, D. W.(2017). Regulating away competition: The effect of regulation on entrepreneurship and employment. *Journal of Regulatory Economics*, 52(3), 237-254.
- Bator, F. M.(1958). The anatomy of market failure. *The Quarterly Journal of Economics*, 72(3), 351-379.
- Birnbaum, P. H.(1984). The choice of strategic alternatives under increasing regulation in high technology companies. *Academy of Management Journal*, 27(3), 489-510.
- Branstetter, L., Lima, F., Taylor, L. J., & Venâncio, A.(2014). Do entry regulations deter entrepreneurship and job creation? Evidence from recent reforms in Portugal. *The Economic Journal*, 124(577), 805-832.
- Calcagno, P. T., & Sobel, R. S.(2014). Regulatory costs on entrepreneurship and establishment employment size. *Small Business Economics*, 42(3), 541-559.
- Chōng, Y. Y.(2010). *Admonitions on governing the people: manual for all administrators*. CA: University of California Press.
- Emily Mae Czachor(2022.07.05.). More than 220 shot and killed in U.S. gun violence over July 4 holiday weekend, CBS News, Retrieved from <https://www.cbsnews.com/news/us-gun-violence-shootings-220-killed-july-4-weekend/>.
- Choi, C. H., Kim, S. B., & Kim, B. C.(2015). *A Study on the Possibility and Methods of Fundamental Transformation of the Regulatory System*. Sejong: Ministry of Legislation.
- Croley, S. P.(2009). Regulation and public interests. In *Regulation and Public Interests*. NJ: Princeton University Press.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A.(2002). The regulation of entry, *The quarterly Journal of economics*, 117(1), 1-37.
- Drucker, P.(2012). *The practice of management*. London: Routledge.
- Eucken, W.(2012). *The foundations of economics: History and theory in the analysis of economic reality*. Springer Science & Business Media.
- Gans, J. S., Hsu, D. H., & Stern, S.(2000). When does start-up innovation spur the gale of creative destruction?. *RAND Journal of Economics*, 33(4), 571-586.
- Ha, D., Choi, Y., Kim, D. U., Chung, K. H., & Lee, E. K.(2011). A comparative analysis of the impact of a positive list system on new chemical entity drugs and incrementally modified drugs in South Korea. *Clinical therapeutics*, 33(7), 926-932.
- Hamilton, B. H.(2000). Does entrepreneurship pay? An empirical analysis of the returns to self-employment. *Journal of Political economy*, 108(3), 604-631.
- Hagedoom, J.(1996). Innovation and entrepreneurship: Schumpeter revisited. *Industrial and corporate change*, 5(3), 883-896.
- Henderson, R.(1993). Underinvestment and incompetence as responses to radical innovation: Evidence from the photolithographic alignment equipment industry, *RAND Journal of Economics*, 248-270.
- Hurst, E., & Lusardi, A.(2004). Liquidity constraints, household wealth, and entrepreneurship. *Journal of political Economy*, 112(2), 319-347.
- Kang, W. J., Lee, B. H., & Oh, W. G.(2012). The effects of the utilization of external resources on the technological innovation performance along the stages of growth in Korean ventures. *Asia-Pacific Journal of Business Venturing and Entrepreneurship*, 7(1), 35-45.
- Kazanjian, R. K.(1988). Relation of Dominant Problems to Stages Growth in Technology-based New Ventures. *Academy of Management Journal*, 31(2), 257-279.
- Kim, L.(1997). *Imitation to innovation: The dynamics of Korea's technological learning*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kim, H. C.(2015). *How should Korea break through the era of low growth?: searching for a survival strategy*. Paju: Dasan Books.
- Kim, E. D.(2019). Comparative Analysis on Secular Stagnation of the Korea Economy and the Middle-Income Trap Controversy, *Asia-Pacific Journal of Business & Commerce*, 11(3), 126-156.
- Kim, S. W., Jin, W. S., Kwak, G. H., & Ko, H. J.(2021). A Study on the Measurement of Startup

- and Venture Ecosystem Index, *Asia-Pacific Journal of Business Venturing and Entrepreneurship*, 16(6), 31-42
- Kim, M. J.(2022). The Effect of Startup Support Policy on Entrepreneurship: Focusing on TIPS Support Projects by the Ministry of SMEs and Startups, *Asia-Pacific Journal of Business Venturing and Entrepreneurship*, 17(3), 1-17.
- Klapper, L., Laeven, L., & Rajan, R.(2006). Entry regulation as a barrier to entrepreneurship. *Journal of Financial Economics*, 82(3), 591-629.
- Lee, W. W.(2008). Regulatory Reform and Deregulation: Searching for Legal Policies to Correct Regulation. *The Justice*, 106, 355-389.
- Lerner, J.(2009). *Boulevard of broken dreams*. In *Boulevard of Broken Dreams*. NJ: Princeton University Press.
- Marx, K.(2004). *Capital: volume I (Vol. 1)*. UK: Penguin.
- Min, B. J.(2021). *Latecomer Firm's Technological Learning Strategies for Creative Imitation, Innovation, and International Licensing-out*. Doctoral dissertation. Seoul National University
- Moskowitz, T. J., & Vissing-Jørgensen, A.(2002). The returns to entrepreneurial investment: A private equity premium puzzle?. *American Economic Review*, 92(4), 745-778.
- Nam, J. M., Lee, S. H., Lee, S. J., & You, H. K.(2021). A Study on the Changes in the Domestic Start-up Environment and Start-up Perception: Focusing on the changes in 2016 and 2021. *Asia-Pacific Journal of Business Venturing and Entrepreneurship*, 16(6), 145-155.
- OECD(2002). *Regulation*. Retrieved(2022.08.27.) from <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3295>.
- Paik, Y., Kang, S., & Seamans, R.(2019). Entrepreneurship, innovation, and political competition: How the public sector helps the sharing economy create value. *Strategic Management Journal*, 40(4), 503-532.
- Posner, R. A.(2000). Theories of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 1, 335-358.
- Schumpeter, J. A.(2017). *The theory of economic development: An inquiry into profits, capita I, credit, interest, and the business cycle*. New York: Routledge.
- Shaviro, D.(1990). Beyond public choice and public interest: A study of the legislative process as illustrated by tax legislation in the 1980s. *University of Pennsylvania Law Review*, 139(1), 1-124.
- Sood, A., & Tellis, G. J.(2005). Technological evolution and radical innovation. *Journal of Marketing*, 69(3), 152-168.
- Sorescu, A. B., Chandu, R. K., & Prabhu, J. C.(2003). Sources and financial consequences of radical innovation: Insights from pharmaceuticals. *Journal of Marketing*, 67(4), 82-102.
- Stigler, G. J.(1971). The economic theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics*, 2(1), 3-21.
- Sunstein, C. R.(1990). Paradoxes of the regulatory state. *University of Chicago Law Review*, 57, 407-442.
- Teece, D. J.(1986). Profiting from technological innovation: Implications for integration, collaboration, licensing and public policy. *Research policy*, 15(6), 285-305.
- Thomas, L. G.(1990). Regulation and firm size: FDA impacts on innovation. *RAND Journal of Economics*, 497-517.
- Tushman, M. L., & Anderson, P.(2018). Technological discontinuities and organizational environments. *In Organizational Innovation*, 345-372.
- Wapshott, N.(2021). *Samuelson Friedman: The Battle Over the Free Market*. New York: WW Norton & Company.
- Williamson, O. E.(1971). The vertical integration of production: market failure considerations. *American Economic Review*, 61(2), 112-123.
- Yoo, H. B.(2020). A Study on the Behavior of Private in the Process of Introducing Regulatory Policy: Focusing on conflicts between taxicab and platform industries in introducing innovative platform taxicab. *Journal of Regulation Studies*, 29(2), 155-195

The Impact of Regulatory Approaches on Entrepreneurship and Innovation: In the Context of the Growth of Entrepreneurship in South Korea

Yujin Kim*

Abstract

This paper studies the impact of regulatory approaches on innovation and entrepreneurship. As technological progress and environmental changes avail new business opportunities to innovative startups, many governments find it difficult to regulate new and unprecedented businesses promoted by the innovative firms. In order to provide academic and practical implications on the regulatory design with which to support innovation and entrepreneurship, this paper aims to review classical theories on the demand and supply of regulation as well as empirical research on the impact of regulation on market entry and incentives for innovation. Based on the findings, this paper discusses the recent controversies around the regulatory approaches on new businesses pursued by startups, which are as known as the “positive regulatory approach” vs. “negative regulatory approaches” among practitioners and policy makers in Korea. This paper claims that the Korean context provides a useful opportunity to investigate how the ongoing transition of the once “fast follower” economy into a pacesetter one changes the nature of businesses pursued by firms, investors, and related market players and, accordingly, calls for the changes in the way the government intervenes in markets to regulate businesses of firms. By doing so, this paper sheds light on the role of the government in establishing an entrepreneurial ecosystem where innovative ideas of startups can be tested and nurtured.

KeyWords: regulation, public interest theory, public choice theory, positive regulatory approach, negative regulatory approach, entrepreneurship, startup, innovation

* First Author, Assistant Professor, Sogang University, Sogang Business School, yseongkim@sogang.ac.kr