




이슈브리프
ISSUE BRIEF



발행일 : 2020년 9월 28일 (월)

CONTENTS

- 전월세전환율 2.5% 강제인하의 타당성 검토
- 포스트 코로나, 뉴노멀 시대의 유통정책 제언
- 포털 Si알고리즘의 문제점과 향후 과제

이슈브리프
(IB 2020-10)

CONTENTS

- I. 전월세전환율 2.5% 강제인하의 타당성 검토 / 1
 - II. 포스트 코로나, 뉴노멀 시대의 유통정책 제언 / 7
 - III. 포털 Si알고리즘의 문제점과 향후 과제 / 15
-

발 행 인: 지상욱

편 집 인: 김창배

편집위원: 임춘건, 이윤식, 나경태

편집간사: 김진솔

발 행 일: 2020년 9월 28일

발 행 처: 여의도연구원

인 쇄: 디엔시파크

Contents_

금주(9월 5째주)는 전월세전환율, 유통정책, 포털 시알고리즘 등 3편의 이슈를 다루었습니다. 제1편에서는 전월세전환율 하향조정이 가져올 부작용을 전망하고, 그에 따른 정책적 시사점을 도출했습니다. 제2편에서는 현실과 동떨어진 유통정책 문제점 개선을 위한 방안을 모색했으며, 제3편에서는 국내 주요포털의 AI 알고리즘 공정성 확보를 위한 향후 과제를 고민해보았습니다.

제1편: 전월세전환율 2.5% 강제인하의 타당성 검토 (전삼현 숭실대 교수, 김창배 경제정책실장)

전월세 전환율을 현행 4%에서 2.5%로 하향조정하는 국토교통부의 주택임대차보호법 시행령 개정안이 국무회의를 통과(9/22). 이와 관련, 시행령을 개정해도 법령 위반시 처벌 규정이 없기 때문에 형사처벌 규정을 신설해야 한다는 지적도 제기. 본고는 △전월세 전환율을 4%→2.5%로 인하는 근거의 부당성, △전월세 전환율 관련 법령 위반 시 형사처벌규정을 신설하는 것의 위헌성 등 주택임대차보호법 시행령 개정의 문제점을 살펴봄. 분석결과 전월세 전환율 인하 정책은 철회되어야 마땅

제2편: 포스트 코로나, 뉴노멀 시대의 유통정책 제언 (안승호 숭실대 교수)

대규모 유통업체에 대한 규제는 새로운 유통환경과 소비자의 트렌드 변화 등을 읽지 못한 분석에 기인한 근본적인 한계가 존재. 잘못 설정된 유통정책 목표로 인해 왜곡된 정책 남발, 제 살 값아먹기와 구조조정 실패의 악순환이 반복되는 상황. 코로나 시대에 맞는 새로운 유통질서의 정상화를 위해 대형점 주도의 공급망을 기간산업으로 보는 관점의 전환 필요성을 전제로 △불필요한 규제 완화, △소비 진작위한 지원정책에서의 차별 금지, △과학적 분석을 통한 상권영향 계획 및 일몰규제, △사업자 아닌 (지역)소비자의 의견을 반영한 유통정책 수립 및 개선 등 유통정책의 획기적인 변화를 촉구하고, 코로나 사태로 어려움을 겪고 있는 소상공인에 대한 실질적인 지원방안 마련을 제안

제3편: 포털 시알고리즘의 문제점과 향후 과제 (김진욱 변호사, 김신의 연구원)

인터넷 포털은 뉴스 기사 및 댓글서비스를 통해 이용자의 표현의 자유 보장 및 양방향 소통이라는 가치를 최우선으로 추구함. 그러나 뉴스기사 및 댓글의 배열 및 이용자 노출 등을 담당하는 인공지능 알고리즘의 설계 및 운영상 한계로 인해 뉴스 불공정 시비가 끊임 없이 제기되고 있음. 알고리즘의 설계값 검증 및 모니터링 등 AI 알고리즘 편집의 공정성 확보를 위한 조치가 시급

1. 전월세전환율 2.5% 강제인하의 타당성 검토

작성: 전삼현 송실대 법학과 교수, 김창배 경제정책실장

전월세 전환율을 현행 4%에서 2.5%로 하향조정하는 국토교통부의 주택임대차 보호법 시행령 개정안이 국무회의를 통과(9/22). 이와 관련, 시행령을 개정해도 법령 위반시 처벌규정이 없기 때문에 형사처벌 규정을 신설해야 한다는 지적도 제기. 본고는 △전월세 전환율을 4% → 2.5%로 인하하는 근거의 부당성, △전월세 전환율 관련 법령 위반 시 형사처벌규정을 신설하는 것의 위헌성 등 주택임대차보호법 시행령 개정의 문제점을 살펴봄. 분석결과 전월세 전환율 인하 정책은 철회되어야 마땅

1. 정부, 전월세 전환율 4%에서 2.5%로 인하

□ 주택임대차보호법 시행령 개정안이 9월 22일 국무회의 통과

○ 전월세 전환율, 현행 4%는 과도하므로 2.5%로 하향조정

- 주택임대차보호법 제7조 개정(2016.5.29.) 당시 기준금리 2.5~3%를 기준으로 전환율을 정하였기 때문에 현재 0.5%인 기준금리를 감안하면 전환율은 2.5%로 인하되는 것이 정당하다는 것이 정부 입장
- 김현미 국토교통부 장관의 다음과 같은 인터뷰 내용이 이를 대변
 - “기준금리에 3.5%를 더하는 것으로 결정됐던 때는 기준금리가 2.5~3.0%였지만, 지금은 0.5%”라며 “3.5%는 현재 기준금리 수준에 비하면 과하다고 생각해 이를 낮출 생각”이라고 언급

- 실효성 확보를 명분으로 시행령뿐 아니라 주택임대차보호법 개정도 이어질 것이라는 예상
 - 시행령을 개정해도 임대인이 위반한 경우 과태료 등의 처벌규정이 없어 실효성이 없다는 지적
 - 하지만 시행령에 처벌규정을 두는 것은 위임입법의 한계를 일탈하는 것이어서 법 개정이 필요
 - 21대 국회를 장악한 거대여당이 주택임대차보호법 내에 처벌규정을 신설하는 개정안을 통과시킨다면 당장 10월부터 전환율 위반에 대한 법적 제재가 시작될 가능성도 배제할 수 없음
- 이에 보고는 정부의 전월세 전환율 ‘강제’ 인하의 경제적·법리적 문제점을 살펴보고 이에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 함

2. 전월세 전환율 인하 근거… 통계적 팩트 오류

- 정부가 전환율 인하 근거로 제시한 통계에 대한 문제점
 - 첫째, 김 장관이 언급한 것처럼 2016년 당시 기준금리는 2.5~3.0%가 아닌 1.25~1.50%였다는 점
 - 현행 주택임대차보호법 시행령상 전월세 전환율 공식은 2016년에 개정된 것으로서 당시 기준금리가 전환율 정함의 기준이 되었음
 - 전월세 전환율은 2016년 이전에는 ‘기준금리의 일정배수’ 방식이었으나 2016년 이후에는 ‘기준금리+ α ’ 방식으로 전환되었으며 3.5%가 α 값으로 정해진 것

- 2016년 당시 기준금리는 1.25~1.50%였으며 이에 따라 전월세 전환율도 α 값 3.5%를 반영하여 자연스럽게 4%대 중반에서 형성
- 따라서 당시 기준금리가 2.5~3.0%였다는 김 장관의 발언은 명백한 거짓이며 이에 근거한 전환율 인하 주장 또한 당연히 오류

[그림 1-1] 한국은행 기준금리와 전월세 전환율 추이

(단위: %)



- 둘째, 불가피한 상황에서 형성된 예외적 저금리를 정책변경의 근거로 내세운 것도 ‘아전인수’적 통계 인용이라고 볼 수밖에 없음
- 현재 기준금리가 0.5%로 낮은 것은 사실이나 이는 미증유의 코로나19 사태에 대응하기 위한 비정상적인 상황에서 비롯된 것임을 고려해야 함
 - 코로나 발생 이전 정상적인 상황이라고 할 수 있는 올 2월 이전의 기준금리는 1.25% 수준으로 사실상 2016년 당시와 동일
 - 즉, 예외적 상황을 감안하면 기준금리 자체에 큰 변화가 없었음
- 따라서 코로나19 사태라는 긴급한 상황에서 형성된 사상 최저금리 수준을 마치 통상적 기준인 양 제시하고 이에 의거해 전월세 전환율을 인하하는 것은 어느 모로 보나 정당성 취약

3. 임대인의 전월세 전환율 위반시 형사처벌... 위헌소지

□ 전환율 위반을 제재하려면 최소 두 가지 입법론적 요건 필요

○ 첫째, 전환율 2.5%가 경험적으로나 상식적으로 큰 변동가능성이 없다는 확신이 있어야 함

- 우선 1년 만기 정기예금 이자율(1% 중후반)이나 시중 전세대출 금리(2%대)가 지금처럼 지속된다는 사실적·이론적 확신이 없음

• 코로나19 충격을 벗어나 경제가 회복되면 한국은행이 통화정책을 변경해서 향후 기준금리를 0%대에서 2%대 이상으로 인상할 가능성

- 법률에 2.5% 전환율 위반시 처벌한다는 규정을 두면 죄형법정주의의 핵심인 명확성의 원칙에 위반되는 위헌적 제재가 될 수 있음

• 이는 기준금리의 변동에 따라 유·무죄가 결정되어 법적 안정성을 크게 해쳐 법치주의의 본질인 죄형법정주의에 위반될 여지가 매우 큼

• 일각에서는 법률에는 특정 수치를 명시하는 대신 처벌할 수 있다는 포괄적 근거규정만 두고 수치는 시행령에 위임하면 된다고 주장하지만, 이 또한 명확성의 원칙에 위배되기는 마찬가지

○ 둘째, 수요와 공급의 원칙이 지배하는 시장에서 정부가 가격통제를 하는 것이 더 효율적이라는 확신이 있어야 한다는 것

- 다른 말로 정부가 시장을 이길 수 있다는 경험적 및 이론적 논거를 갖고 있어야 함

- 이번 전월세 전환율 인하가 정당성을 갖기 위해서는 문재인 정권이 추구하는 가치가 여전히 자유민주주의와 시장경제 체제라는 것을 국민들이 신뢰할 수 있는 정도의 명분을 보여줘야 함

- 하지만 최근 부동산감독기구 발언 이후 우리나라가 사회주의로 가는 것은 아닌지에 대해 불안해하는 국민들이 많은 상황
- 정부와 여당은 위의 2가지 입법적 요건을 심도있게 검토한 후 국민들이 안심할 수 있는 해법을 다시 제시하는 것이 필요
- 만일 정부가 거대 여당의 힘만 믿고 전월세 전환율 인하를 밀어붙인다면 시장의 혼란은 물론 정부정책에 대한 신뢰도 붕괴될 것임

4. 정책적 시사점

- 오류에 기초한 전월세 전환율 인하는 철회되어야 함
- GIGO(Garbage in, Garbage out)이기 때문
 - Garbage in: 정책결정에 투입된 오류
 - 2016년 당시 기준금리가 2.5~3.0%였다는 오류(실제는 1.25~1.50%)
 - 현재 기준금리 0.5%를 기준으로 해야 한다는 오류(하지만 코로나19 사태라는 비정상 상황에서 비롯된 초저금리 0.5%를 보다 장기적인 정책 기준이 되는 전월세 전환율에 적용하는 것은 비합리적)
 - Garbage out : 산출된 오류
 - (이중 계산 문제) 기준금리가 2016년 2.5~3.0%(오류)에서 현재 0.5%로 낮아졌으니 α 값도 3.5%에서 2%로 낮아져야 한다는 오류로서 이는 전환율이 금리인하는 물론 주택보유에 따른 세금, 수리비 등이 고려된 α 값도 함께 낮아져야 한다는 '이중 계산'의 문제 발생
 - (전세금 인상 부작용) 전환율이 4%에서 2.5%로 하향됨에 따라 전세보증금 1억원을 월세로 전환할 때 월세는 월 33만원에서 20만원으로 낮아지게 됨.

하지만 역으로 현재 33만원 월세를 받고 있는 경우 전세로 전환하게 될 경우 보증금은 약 1억 7천만원 인상되는 비대칭성 문제 발생

○ 이는 시행령 개정의 명분이 없다는 것을 의미함

- 즉 Δ 현재의 기준금리는 비정상적인 0.5%가 아닌 코로나19 이전에 형성된 1.25%로 간주하고 $\Delta\alpha$ 값이 장기적으로 변경될 이유가 없음을 반영하면 전월세 전환율은 4.75%가 오히려 더 정당

• 즉, 현 전월세 전환율 = $1.25\% + 3.75 = 4.75\%$ 가 적절

□ 혹여 시행령 위반시 형사처벌 규정이 신설된다면 이는 죄형법정주의에 위배되는 입법인 만큼 논의를 중단해야 함

○ 주택임대차보호법 내에 형사처벌 규정을 두는 것은 기준금리의 변동에 따라 유·무죄 여부가 달라지기 때문에 죄형법정주의의 기본원칙인 명확성 원칙에 위반되므로 위헌

○ 시행령에 처벌규정을 두는 것도 위임입법의 한계를 벗어난 것으로 이 역시 위헌

II. 포스트 코로나, 뉴노멀 시대의 유통정책 제언

작성: 안승호 숭실대 경영학부 교수 · 前 한국유통학회 회장

대규모 유통업체에 대한 규제는 새로운 유통환경과 소비자의 트렌드 변화 등을 읽지 못한 분석에 기인한 근본적인 한계가 존재. 잘못 설정된 유통정책 목표로 인해 왜곡된 정책 남발, 제 살 값아먹기와 구조조정 실패의 악순환이 반복되는 상황. 코로나 시대에 맞는 새로운 유통질서의 정상화를 위해 대형점 주도의 공급망을 기간산업으로 보는 관점의 전환 필요성을 전제로 △불필요한 규제 완화, △소비 진작위한 지원정책에서의 차별 금지, △과학적 분석을 통한 상권영향 계획 및 일몰규제, △사업자 아닌 (지역)소비자의 의견을 반영한 유통정책 수립 및 개선 등 유통정책의 획기적인 변화를 촉구하고, 코로나 사태로 어려움을 겪고 있는 소상공인에 대한 실질적인 지원방안 마련을 제언

1. 과거 개념에 매몰된 유통정책

○ 새로운 유통환경에 부적합한 낡은 규제

- 대규모 유통업체에 대한 규제의 대부분이 관련 자료의 확보 및 체계적인 분석을 통한 현황 파악과 문제 해결에 대한 정책 방안의 기여도 그리고 다른 대안과의 비교 등을 통해 도출된 바람직한 규제라고 보기 어려움

○ 시설 개선 중심의 지원정책의 한계

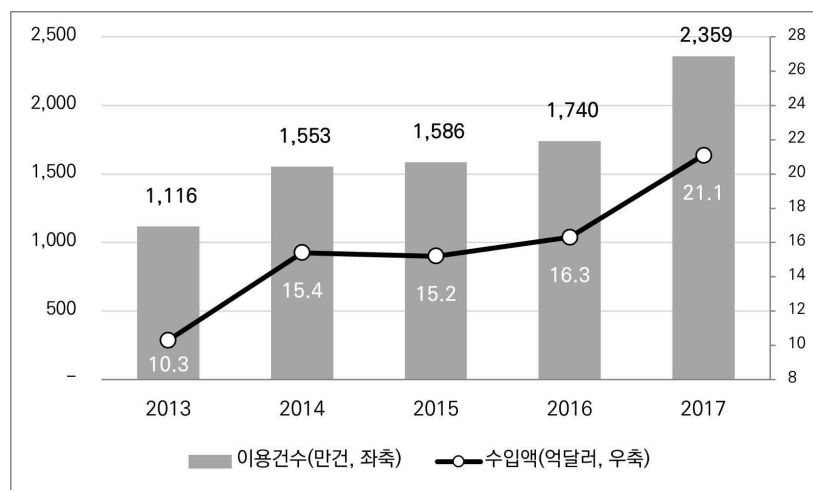
- 현대적인 소매업의 경쟁력은 점포의 규모나 취급 상품으로 결정되는 것이 아니라 공급망을 연결하는 기술과 협상력 그리고 온라인과 오프라인을 아우르는 소비자 접근성에 의해 형성됨

- 점포는 공급망의 한 가지 요소일 뿐 점포 시설 개선은 전통시장 경쟁력 강화와는 큰 관계가 없기 때문에 지원정책 변화 필요
- 일본, 미국 등 해외사례를 보면 개별 독립 소매점은 체인화 사업으로 전통시장은 상점가 사업으로 경쟁력 강화방안을 변경

○ 포획대상이었던 과거 소비자의 변화

- 특정 업태를 규제함으로써 소비자의 선택권을 극도로 제한하여 포획하면 소비자를 전통시장과 동네 가게로 유도할 수 있다는 논리는 오직 수동적 구매자만을 가정할 때만 가능
- 하지만 만족하지 못하는 소비자는 언제든지 다른 대안을 찾으며 그 결과는 풍선효과로 나타남
- 즉 대형마트 대신 식자재매장, 국내업체 대신 일본업체, 오프라인 대신 온라인의 구매가 확대
- 더이상 대형마트는 동네가게나 전통시장의 경쟁자가 아님을 의미
- 사업자들도 가장 위협적인 업태로 대형마트가 아닌 온라인 쇼핑을 꼽음 (대한상공회의소 설문조사)

[그림 II-1] 증가하는 해외직구 규모



* 자료: 관세청

2. 소상공인 지원과 대형점 규제의 악순환

○ 잘못 설정된 유통정책 목표

- 현 유통정책의 목표는 수요보다 더 많은 전통시장과 독립형 소규모 가게의 유지나 공급이 되고 있는 셈
- 이에 따라 점진적인 수요 감소에 맞추어 발생하는 전통시장의 자연스러운 구조조정도 지원정책으로 왜곡되고 방해를 받게 되는 상황

○ 악순환의 완성과 반복

- 대형점 규제로 잠시 전통시장이나 동네 가게의 이익이 증가하는 가운데 지원이 추가된다면 진입장벽이 낮은 상황에서 새로운 사업자가 쉽게 점포를 개설
- 더 많은 점포나 전통시장은 경쟁을 확대하고 추가 이익을 상쇄하여 규제 효과가 사라짐. 그 결과 더 강력한 규제를 요구하고 똑같은 순환과정이 반복됨
 - 소상공인 지원 + 대형점 규제 → 일시적 이익 확대 → 더 많은 경쟁자 진입 → 경쟁 심화 → 규제 효과 상쇄 → 강화된 규제의 요구

○ 구조조정의 실패

- 결국, 시장 수요에 맞는 구조조정의 실패로 전통시장의 부진은 지속되며 더욱 강화되는 대형점의 규제로 대형점 매출도 동반 부진
 - 2010년 전통시장 매출은 21조4,000억 원에서 2018년 23조9,000억 원으로 2조5,000억 원 늘었으나 물가 상승률, 그리고 누적 지원액, 2조4,833억 원을 고려하면 오히려 정체 혹은 축소
 - 같은 기간 전국 전통시장 수도 1,517개에서 1,437개로 줄어듦

- 대형마트 매출은 규제가 시작되기 전인 2005년(27조 3000억 원)에 비해서도 오히려 크게 하락

〈표 11-1〉 소매업태별 매출, 시장점유율(M/S), 매출증가율 현황

구분	2012년		2019년		증감율		
	매출	M/S	매출	M/S	매출(%)	M/S(%)	M/S(%p)
백화점	29.1	11.2	30.4	8.2	4.4	-27.2	-3.0
대형마트	37.7	14.5	32.4	8.7	-14.0	-40.0	-5.8
면세점	6.6	2.5	24.9	6.7	276.7	162.8	4.1
슈퍼마켓	34	13.1	44.2	11.9	29.9	-9.3	-1.2
편의점	10.9	4.2	25.7	6.9	135.7	64.4	2.7
전문소매*	105.8	40.7	135.4	36.3	28.0	-10.7	-4.4
무점포소매	35.9	13.8	79.6	21.4	121.7	54.7	7.6
합계	259.9	100.0	372.5	100.0	43.3	0.0	0.0

* 주: 전문소매점에는 전통시장, 골목상권, 로드샵 등 포함 (통계청 자료)

3. 새로운 정상화를 위한 유통정책 방향 제언

□ 대형점 주도의 공급망을 기간산업으로 보는 관점의 전환 필요

- 대규모 유통체제의 붕괴는 직원은 물론 수천 명에 이르는 공급자의 생존과 이들에게 상품을 공급하는 생산자의 생존을 위협할 것임. 그리고 이들 대부분은 중소기업 및 개인사업자
 - 향후 단기간에 코로나 사태가 진정되지 않는다면 대형점의 재정적 자원도 고갈될 것으로 보임
- 대형점 직원, 택배회사 요원, 공급자 등 대규모 유통체제의 구성원 등을 미국에서는 ‘코비드 영웅’으로 칭할 정도
 - 대규모 유통망의 정상적 작동에 대한 국민의 신뢰가 사재기를 방지
 - 공급자에게 대금 우선 지급, 자사 종업원의 일자리 유지, 재난지원금

사용처 제외 등은 공급망 유지를 위한 대형점의 희생에 따른 결과

□ 대규모 공급망의 부담 경감을 위한 즉각적인 규제 완화

- 재난 극복 지원에 할당된 정부 재정이 고갈되고 있는 가운데 규제 완화는 재정의 소모 없이 기업의 부담을 덜어주는 최선의 방안
- 즉각적인 규제 완화는 네 가지 측면에서 의미가 있음
 - 첫째, 재난 극복을 위한 민간기업의 적극적인 협조를 인정
 - 둘째, 해외에서도 실행되고 있는 3밀(밀폐, 밀집, 밀접) 방지를 위한 정책에 부합
 - 즉 늘어난 영업시간에 따라 방문자를 분산시킴으로써 감염 위험을 축소. 이를 위해 강제 휴일 규제와 영업시간 규제의 완화가 필요함
 - 셋째, 영업시간외 및 휴일에 온라인 배송을 위한 시설 이용을 허용함으로써 지역 소비자의 편이성 제고 및 외출 빈도의 감소를 유도
 - 넷째, 고정 자산의 활용을 배가함으로써 유통망의 생산성 향상시켜 물가 안정에 기여

□ 소비 진작을 위한 정부 지원정책에서 차별 금지 명시화

- 소비 진작을 위한 정부의 지원정책 중 사용처를 차별하는 방침은 법적이나 경제 이론적으로 받아들이기 어려움
 - 대규모 유통업체의 수익률은 평소에도 3-4%에 불과하여 나머지 매출의 96% 정도는 유통망 구성원에게 돌아감
 - 해당 구성원의 상당 부분은 중소기업의 업체이므로 대형점 유통망의 제외는 이들을 제외하는 것이나 마찬가지로 이들을 차별할 만한 어떤 근거도 발견하기 어려움

- 운영형태인 프랜차이즈 여부를 기준으로 영업 가능 여부를 차별화하는 것은 정부 정책의 공정성과 신뢰성에 심각한 타격을 줄 것

□ 일몰규제 연장에 대한 심층적 분석 절차 마련

- 규제일몰제의 도입은 향후 상황 변화에 따라 규제 필요성이 감소될 것을 염두에 둔 제도
 - 따라서 규제 연장은 처음 도입보다 광범위한 범위에서 보다 면밀하게 검토될 필요가 있음. 그동안 제도적 취지에 부합하는 수준으로 규제에 대한 실질적인 재검토가 이루어져 왔는가에 대해서는 회의적임
- 유통산업발전법 등 유통 관련 법규에서 일몰규제의 대상이 되거나 될 수 있는 법 조항을 발굴하고 급격히 바뀐 유통산업 환경이 규제 효과에 미치는 영향을 반드시 분석하고 반영하는 절차가 마련되어야 함

□ 지역 소비자의 의견 반영을 위한 정책 수립 과정 필요

- 유통정책의 최종 목표는 소비자 후생의 증진인 만큼 출점 제한, 휴무일, 영업시간 등의 규제 필요성 판단 여부에 소비자 의견이 반영되어야 함
 - 현재 유통산업발전법 등 관련 유통산업 법규에서 소비자 의견을 반영하는 어떤 절차도 구성되어있지 않음
- 관련 대형점 규제가 강했던 일본과 프랑스도 결국 사업자가 아닌 소비자 후생 측면에서 규제완화를 단행
 - 대부분의 OECD 국가에서 대형점 출점에 대한 지역 소비자의 의견을 반영하기 위해 공청회 등 공식적인 절차가 마련되어 있음

□ 지역협력 수혜자는 사업자가 아닌 소비자임을 명시하는 법 개정

- 지역협력계획서에서 지역협력이란 본래 지역의 주거 환경을 개선하기 위한 하나의 방안으로 소상공인과의 협력을 논의하는 것
- 하지만 현재 소상공인의 민원해결이나 매출 감소에 대한 금전적 보상을 받기 위한 절차로 인식, 제도 자체의 정당성과 합목적성 훼손
 - 특히 특정 소상공인이나 단체에 대한 직접적인 재정적 지원은 지금 당장 중단되어야 하며 일본의 경우와 같이 동종 업종 사업자는 대형점 출점과 관련된 결정 과정에서 배제하는 것도 고려되어야 함
- 온라인 구매 확산, 구매를 위한 외출 빈도 감소 등 쇼핑환경 변화를 반영한 주거 환경 개선 과제가 지역개발 목표가 되어야 할 것임
 - 단지 몇 개의 점포나 전통시장을 살리려는 단편적인 협력은 고급화된 지역 소비자의 요구에 부합하지 못하고, 전통시장, 가게, 대형점포를 포함한 상권 전체가 동반 침체하는 현상을 피할 수 없음

□ 동종 소규모 사업자를 넘어 상권 전체에 대한 상권영향 계획서

- 현재 상권영향 평가서에서 상권 영향은 전적으로 동종 소규모 사업자에 미치는 출점의 영향으로 국한되어 있음
 - 전 세계 어디에서도 동일 상권에서 동종 업계에 미치는 출점 영향을 정부가 추정하는 사례는 없음
- OECD국들은 대형점 출점 관련, 의사 결정의 공적인 절차는 동일 상권 동일 사업자에 대한 영향력을 넘어 실질적 상권영향력을 증시

- 대형점 출점 이후 소비자 선택권 확장 효과, 상권 매력도 증가, 추가 집객효과, 구매환경에 대한 소비자 만족도 증가, 지역 이미지 개선 효과 및 이에 따른 부동산 가치 증가, 클러스터 효과 등의 창출 가능성

□ 코로나 사태에 대응한 소상공인 지원 방안

- 현재 소상공인의 어려움을 낮추기 위한 지원정책은 그 효과가 장기적으로 지속되기 어려워 보임
 - 지원정책은 소상공인 생계 대책, 소상공인 업종의 수요 유지 및 확대, 그리고 운영비용의 경감 등의 세 가지 방향으로 전개되고 있으나 주로 첫 번째와 두 번째의 정책에 집중되고 있기 때문
- 장기적 효과를 노린다면 다음과 같은 운영비용의 경감에 대한 지원에 집중할 필요
 - 일시적인 부가세 감면 및 부가세 면제 상품의 확대
 - 공조시설 개선비용 지원
 - 감염 위험을 줄이기 위한 시설 개선비용의 지원
 - 실내에서 감염을 막을 수 있는 칸막이 설치, 여유 있는 테이블의 공간 배치, 개방성 확대 등
 - 일회용 용품 금지 정책의 폐지 또는 완화
 - 소비자에게 살포하는 소비쿠폰 대신 사업자의 촉진 활동 비용 지원
 - 식품의 제조, 보관, 취급에서 안정성을 담보할 수 있는 시설 개선이나 교육 비용 지원

Ⅲ. 포털 AI알고리즘의 문제점과 향후 과제

작성: 김진욱 한국IT법학연구소장·변호사, 김신의 연구원

인터넷 포털은 뉴스 기사 및 댓글서비스를 통해 이용자의 표현의 자유 보장 및 양방향 소통이라는 가치를 최우선으로 추구함. 그러나 뉴스기사 및 댓글의 배열 및 이용자 노출 등을 담당하는 인공지능 알고리즘의 설계 및 운영상 한계로 인해 뉴스 불공정 시비가 끊임없이 제기되고 있음. 알고리즘의 설계값 검증 및 모니터링 등 AI 알고리즘 편집의 공정성 확보를 위한 조치가 시급

1. 인터넷 포털의 AI 편집 불공정 제기

□ 인터넷 포털의 뉴스 배열 및 댓글 노출 방식 현황

- 포털은 기사제휴를 맺은 언론사로부터 받은 수많은 기사 중 일부 기사를 내부적 편집 기준에 따라서 선택(알고리즘)하여 메인화면에 배치하고 그와 연계된 댓글서비스를 제공
 - 이를 통해 가능한 많은 이용자가 모이게 하고, 이 사용자들의 댓글 작성 활동 등은 포털의 트래픽 증대로 이어지는 구조
 - 트래픽은 포털의 PC 및 모바일 광고의 시간대별 광고단가 적용 기준이 되어 네이버와 카카오가 인터넷 대기업으로 성장하는 핵심 기반이 됨
- 다음(카카오)과 네이버 등 포털 사이트들은 언론사를 통해 뉴스를 받아 자신들의 포털 사이트 '뉴스' 서비스란에 이를 게시하고 해당 기사에 댓글 게시판을 설치하여 운영 중

- 포털은 자체 알고리즘을 기준으로 메인 화면에 기사를 게재
- 이용자들은 다음과 같은 방식으로 반응 표출
 - 기사를 열람한 후 자신들이 열람한 그 기사에 대하여 ‘좋아요’ 또는 ‘추천’ 표시를 클릭
 - 또는 댓글 게시판에 댓글을 달거나 이미 달린 댓글에 대하여 ‘공감/비공감’ 등의 표시를 클릭

□ 지속되는 인터넷 포털의 AI 편집 불공정성 논란

- 인터넷 포털은 이용자의 표현의 자유를 최대한 보장하고 양방향 소통이라는 가치를 최우선으로 함에도 불구하고 AI 편집 불공정성 논란이 끊이지 않음
- 가장 최근에는 민주당 운영찬 의원이 포털 사이트 ‘다음’의 뉴스 배치에 불만을 갖고 “카카오에 강력히 항의해 주세요. 카카오 들어오라고 하세요”라고 보좌진에게 보낸 텔레그램 메시지가 공개되면서 포털 AI 편집에 대한 외압 가능성이 다시 논란
- 이에 대해 포털 측은 뉴스 배열 및 댓글 노출 등 편집은 현재 100% 알고리즘 기반 AI에 의존하고 있어 사람이 인위적으로 ‘조작·수동편집’하는 것은 불가능한 구조라고 주장
- 하지만 일각에서는 포털이 ‘AI 알고리즘’을 전면적으로 내세워 공정성의 책임을 회피하고 있는 것이라고 지적

2. 포털 알고리즘 한계와 문제점

- 포털 뉴스 편집 및 댓글 노출 알고리즘에 적용되는 원론적인 사안만 공개되어 있을 뿐 △세부적인 로직 △가중치 항목 △수집되고 사용되는 정보 종류 △누가 설계했는지 등을 공개하지 않아 포털 AI 알고리즘 공정성은 여전히 불투명, 편향적이라는 한계를 내포하고 있음

① 공정성 문제: 설계자가 누구냐에 따라 달라지는 알고리즘

- 알고리즘은 ‘설계하고 디자인하는 사람이 누군가’가 제일 중요함
- 알고리즘은 설계자의 기준·판단, 당시 사회적 풍토, 외부적 의견이 개입할 수밖에 없음
- 포털은 ‘기계가 배치했기 때문에 그 결과 역시 가치중립적이다’고 주장하고 있으나 ‘기계가 했기 때문에 사람보다 더 공정할 것’이라는 주장에는 논리적 모순 존재함

② 투명성 문제: 깜깜이 알고리즘 검증

- 포털의 △뉴스 △댓글 △실시간검색어 △검색어자동완성 △연관검색어 등에 대한 알고리즘은 ‘영업기밀’이란 이유로 외부에 한 번도 공개된 적이 없음. 네이버는 자체적으로 뉴스알고리즘검증위원회를 만들어 밀실 검토 1회 진행한 것이 전부이며, 알고리즘위원회는 회의록조차 공개된 적 없음
- 포털은 「신문법」상 인터넷뉴스서비스사업자로 언론의 역할을 수행하며 사회의 공적인 부분을 차지하고 있으면서도 기업이라는 이유로 △알고리즘 공개 △뉴스편집화면 배열 기록 공개 △댓글 공정성 △뉴스제휴평가위원회 회의 공개 등 ‘공적책무’에 대한 책임은 회피

③ 필터버블 Filter Bubble¹⁾ 문제: 포털 뉴스 편향성 지속

- 알고리즘은 과거로부터 쌓여온 데이터를 학습하고, 비슷한 사용자들의 성향을 학습함으로써 선정적 기사 중심의 선입견이나 편견, 취향에 대한 편향적 선택들이 반영될 가능성이 큼
- 포털은 필터버블 문제를 보완하기 위해 인위적으로 이용자 관심사 밖의 기사를 추천하는 기계적 중립을 맞추는 시도를 한다고 밝혔으나, 이 역시 이미 편향된 기사 Pool 안에서 선택된 기사로, 내재한 편향성을 원천적으로 극복할 수 없음

④ 품질평가 문제: 기사 품질은 기계적으로 평가할 수 없음

- 알고리즘은 기계적으로 계량화할 수 있는 것만을 기준으로 삼을 수 있음. 따라서 기사의 품질 즉 깊이 있는 논점과 시각에 대한 평가는 이루어질 수 없음
- 실제, 2018년 네이버는 알고리즘검증위원회를 통해 검증을 받았으나, 이는 기계적 결함 여부에 대한 검증을 한 것이지 가치를 어떻게 반영하고 있는지에 대한 평가는 아니었음

⑤ 온라인 여론 왜곡 위험을 구조적으로 내포

- 드루킹 포털(네이버·다음) 여론조작에서 보듯 포털에서 여론 왜곡은 국민의 건전한 의사형성과 판단을 방해하며, 주권자인 국민의 민주적 의사결정에 그릇된 영향을 미치며, 나아가 선거에 그릇된 판단을 할 수 있음

1) Filter Bubble: 이용자의 관심사에 맞춰 필터링 된 인터넷 정보로 인해 편향된 정보에 갇히는 현상

3. 포털 AI 알고리즘의 공정성 확보를 위한 향후 과제

- 포털이 제공하는 모든 뉴스 배열 및 댓글 서비스에 있어서 인공지능 (AI) 알고리즘의 설계값이 어떻게 책정된 것인지 확인 및 검증 필요
- 대기업으로서 포털의 사회적 영향력을 감안하여 ‘뉴스배열책임자’, ‘청소년보호책임자’는 포털의 실질적 지배자로 등록되어야 함
- 시민사회가 참여하는 포털알고리즘검증위원회 신설 필요
- 매년 포털 자체 검증보고서 발간 의무화
 - 포털 검증보고서 최종 책임자는 실질적 지배자가 되어야 함

○ 네이버 알고리즘

- 에어스(AiRS, AI Recommender System) 알고리즘은 비슷한 관심 분야를 가진 사람들이 본 콘텐츠를 추천하는 협력필터(CF, Collaborative Filtering)와 딥러닝 기반의 인공지능망 기술 RNN이 접목되어 있음. 즉 뉴스 소비 '패턴'을 학습하고, 이를 바탕으로 관심사를 예측해 맥락에 따라 뉴스를 추천하는 구조²⁾

○ 카카오(다음) 알고리즘

- 루빅스(RUBICS)³⁾ 알고리즘 ① 메인뉴스의 이용자 반응 실시간 측정 → ② 전체 사용자 반응, 성연령별 그룹에 따른 반응으로 나누기 → ③ 뉴스의 중요한 속성 두 가지 - 사회적 트렌드와 개인적 관심사를 결합한 추천 → ④ 반응 실시간 기계 학습 → ⑤ 뉴스를 자주 읽을수록 맞춤형 뉴스 배치 되는 구조

〈표 III-1〉 네이버·다음카카오의 뉴스 편집 AI 알고리즘 개요

구분	네이버 뉴스	다음 뉴스·카카오톡 #뉴스
AI 시스템 이름	에어스(AiRS)	카카오i(루빅스)
AI 편집 도입 시점	2017년 2월	2015년 6월
전면 도입 시점	2019년 4월 4일	2018년 5월
AI 편집 알고리즘 반영되는 기준	① 이용자 관심사 <ul style="list-style-type: none"> • 나와 같은 뉴스를 봤거나, 비슷한 관심사를 가진 사람들이 많이 본 뉴스 ② 기사정보량 <ul style="list-style-type: none"> • 제목, 본문, 이미지, 기자명 유무, 작성시간 등 ③ 이용자 반응 <ul style="list-style-type: none"> • 조회 수, 체류시간 등 	① 이용자 관심사 <ul style="list-style-type: none"> • 전체 이용자 반응 • 비슷한 관심사 가진 이용자 반응 • 같은 성별·연령대 이용자 반응 ② 기사 특성 <ul style="list-style-type: none"> • 제목, 이미지, 작성시간 등 • 카테고리별 추천 요인 ③ 이용자 반응 <ul style="list-style-type: none"> • 노출 기사의 클릭 유무 • 노출 대비 클릭률 • 체류시간(열독률)
특징	언론사 편집 메인화면 루빅스 편집 메인화면 2개 존재	2015년 6월부터 100% 자동편집

2) '인공지능 기반 추천 시스템 AiRS를 소개합니다' 네이버 다이어리https://blog.naver.com/naver_diary/220936643956

3) '내 입맛에 딱 맞는 뉴스를 보여주는 루빅스(RUBICS)!' 카카오 블로그<https://blog.kakaocorp.co.kr/372>

이슈브리프 목록 (최근 발간순, 2018.12.6~現在)

이슈브리프 2020-09 (발간일: 2020.9.17)

- ▶ 코로나19, 소상공인 위기와 정책방향 ▶ 코로나19, 중소기업 생존·도약을 위한 정책제언
- ▶ 코로나19, 국내외 육아보육 정책 검토 및 시사점

이슈브리프 2020-08 (발간일: 2020.8.13)

- ▶ 최저임금 수준, 중위임금 60%로 제도화 ▶ 해외 사례를 통해 본 한국의 '일가정양립정책' 방향
- ▶ 아동학대범죄 현황과 근절을 위한 정책 방향 제안

이슈브리프 2020-07 (발간일: 2020.7.23)

- ▶ 문재인정부의 부동산정책에 대한 국민인식 분석 ▶ 2020 美 대선 판세분석과 향후 대응방안
- ▶ 코로나19에 따른 문화예술인 피해 현황 및 시사점

이슈브리프 2020-06 (발간일: 2020.6.25)

- ▶ 약화일로 국가재정, 재정건전성 회복 시급 ▶ 데이터청 설립을 위한 현안과 과제
- ▶ '남북 공동선언' 재점검과 과제: '6·15선언'을 중심으로

이슈브리프 2020-05 (발간일: 2020.5.28)

- ▶ '전국민 고용보험제' 우파적 대안 모색 시급 ▶ '김정은 신변이상설': 대응과 후속조치의 문제점
- ▶ 영국 보수당의 장수 비결과 시사점

이슈브리프 2020-04 (발간일: 2020.4.2)

- ▶ 역대 총선에서의 사전 여론조사의 문제점과 시사점 ▶ 文정권 정책평가와 국정지지도 비교 및 상관관계 분석
- ▶ 'n번방' 사태: 아동청소년 음란물 관련 해외사례 검토 ▶ 신종 코로나 충격의 고용감소 추정과 시사점

이슈브리프 2020-03 (발간일: 2020.3.12)

- ▶ 신종코로나의 경제쇼크, 정부대응과 시사점 ▶ 드라마 <사랑의 불시착> 속 북한: "바로 보기"
- ▶ 포털의 댓글과 실시간검색어 폐지: 의미와 과제

이슈브리프 2020-02 (발간일: 2020.2.13)

- ▶ 문재인 정권의 '국민기반' Top 10 ▶ 저출산·고령화 사회의 세대상생형 주거정책 방향
- ▶ 대한민국 2040년: 정치인재 양성과 한국당의 과제

이슈브리프 2020-01 (발간일: 2020.1.16)

- ▶ '선거연령 18세 하향'에 대한 당의 대응방향 ▶ 최근 美-이란간 충돌 관련: 현황, 파장, 전망
- ▶ 2030 사로잡은 美·日 청년보수정치 사례분석 ▶ 소상공인기본법 통과 의의와 향후 과제

이슈브리프 2019-11 (발간일: 2019.12.19)

- ▶ '초슈퍼' 예산과 '초미니' 재정승수 ▶ 2019 펄스 열풍의 사회적 의미와 교훈
- ▶ 게임이용장애 질병코드화의 쟁점과 대응방향

이슈브리프 2019-10 (발간일: 2019.11.21)

- ▶ 탈북자 강제복송: 흔들린 원칙, 상처받은 국격(國格)
- ▶ 공유모빌리티 '타다' 관련 쟁점 및 시사점 검토 ▶ 위험적이며 정치적인 자사고·외고·국제고 폐지

이슈브리프 2019-09 (발간일: 2019.10.31)

- ▶ 공수처, 돌이킬 수 없는 '검찰개혁(改惡)' ▶ 한국형 원자력 추진 잠수함 도입의 필요성과 과제
- ▶ 점증하는 장기 복합불황 공포

이슈브리프 2019-08 (발간일: 2019.10.10)

- ▶ 文정부 '역대 최고 고용률'의 실상과 대책 ▶ 북한의 SLBM 시험발사: 의도, 평가, 전망
- ▶ 반려동물과 반려인을 위한 제도마련 필요성

이슈브리프 2019-07 (발간일: 2019.9.19)

- ▶ 미국중 '한-일 핵무장론' 대두: 쟁점과 대책 ▶ 미중 무역분쟁 장기화에 대비해야
- ▶ 국민연금 재정위험과 개편방안

이슈브리프 2019-06 (발간일: 2019.8.29)

- ▶ 한일 군사정보보호협정 파기: 배경, 의도, 파장 ▶ '강대강' 대응으로 일본 수출규제 고착화 우려
- ▶ 확대되는 1인 가구와 보수주의 가족가치

이슈브리프 2019-05 (발간일: 2019.3.14)

- ▶ 2018년 초중고 사교육비 조사결과 분석 ▶ 유튜브 '슈퍼챗' 논란, 정치자금법의 한계와 시사점
- ▶ (현안보고) 베트남 미북회담 '노딜': 원인, 평가, 전망

이슈브리프 2019-04 (발간일: 2019.2.28)

- ▶ 궤변으로 덮을 수 없는 최저임금 급등의 부작용 ▶ 사용자 제로, 제로페이
- ▶ 자치경찰제, 성급한 도입으로 인한 실패 우려 ▶ (현안보고) 2차 미북정상회담 전망: 쟁점과 대책

이슈브리프 2019-03 (발간일: 2019.2.14)

- ▶ 노인연령 기준 상향 논의의 출발점은 일자리 창출 ▶ 신한울 3·4호기 공사를 재개해야 할 다섯 가지 이유
- ▶ 드라마 <SKY캐슬>을 통해 본 우리들의 일그러진 자화상
- ▶ (현안보고) 팩트로 본 문재인 정부 20개월 경제 성적표 "소득주도성장 정책의 필패(必敗) 경고음"

이슈브리프 2019-02 (발간일: 2019.1.24)

- ▶ 체육계 성폭력 사건의 민낯과 과제 ▶ 주택공시가격 급속 인상의 문제점
- ▶ 2018 교육여론조사(KEDI POLL) 분석 ▶ 현실과 동떨어진 자동차세와 과세기준 개편 필요

이슈브리프 2019-01 (발간일: 2019.1.10)

- ▶ 저출산 인식에 대한 우리 당의 반성과 인식의 전환 ▶ 왜 교육부는 국정교과서를 없애려고 하는가?
- ▶ 거짓 통계로 오염된 한국의 소득분배 ▶ (현안보고) 북한 및 한반도 정세: 평가, 전망, 대응

이슈브리프 2018-24 (발간일: 2018.12.20)

- ▶ 일본 공적연금 개혁의 시사점 ▶ 2018 유럽연합(EU) 청소년 정책 방향과 시사점
- ▶ 인공지능(AI)과 정치인의 미래 ▶ (현안보고) 對국민 경제인식 조사·분석 결과

이슈브리프 2018-23 (발간일: 2018.12.6)

- ▶ 광주형 일자리, 의의와 한계 ▶ 생계형 일자리로 내몰리는 노인들
- ▶ 왜 미국 중간선거에는 가짜뉴스가 없었나 ▶ (현안보고) 자유한국 i노믹스(inomics) 해설

여의도연구원은 각종 현안에 대한 분석과 전망, 대응방안을 담은
〈이슈브리프〉를 발간하고 있습니다.

보고서의 내용은 필자 개인의 의견이며,
국민의힘과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.
