

2022 소비자를 위한 정책 토론회

소비자 중심의 온라인 플랫폼 현황 및 과제

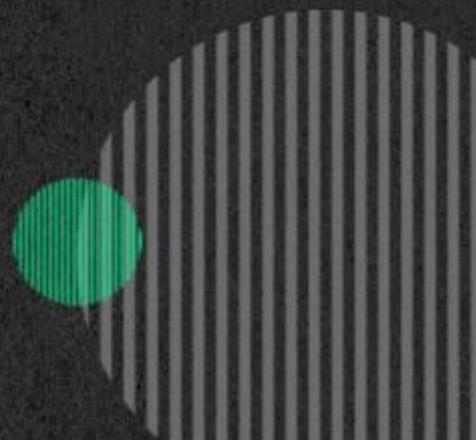
일 시 2022년 12월 8일 (목) 10:00

장 소 국회의원회관 제7간담회실

주 최 국회의원 윤창현 · 컨슈머워치

COUNSUMER

PLATFORM



2022 소비자를 위한 정책 토론회
소비자 중심의 온라인 플랫폼 현황 및 과제

- 일 시: 2022년 12월 8일 (목) 오전 10:00
- 장 소: 국회의원회관 제7간담회실
- 주 최: 국회의원 윤창현, 사단법인 컨슈머워치
- 좌 장: 이승훈 서울대학교 경제학부 명예교수

시 간		세부 내용
10:00 ~ 10:20	20분	▪ 개회사: 양준모 컨슈머워치 대표
		▪ 인사말: 윤창현 국민의힘 국회의원
		▪ 기념사진 촬영
10:20 ~ 10:40	20분	▪ 발 표 1 주진열 부산대학교 법학전문대학원 교수 “플랫폼 규제론에 숨겨진 논리: 사업자보호를 위한 소비자후생기준 폐지”
10:40 ~ 11:00	20분	▪ 발 표 2 심재한 영남대학교 법학전문대학원 교수 “온라인 플랫폼의 건전한 경쟁과 소비자 후생”
11:00 ~ 11:30	30분	▪ 토 론 임영균 광운대학교 경영학부 명예교수 조영기 한국인터넷기업협회 사무국장 하명진 한국온라인쇼핑협회 정책실장
11:30 ~ 11:45	15분	▪ 질의응답 및 폐회

| 인사말 |



컨슈머워치 대표
양준모

안녕하십니까, 컨슈머워치 대표 양준모입니다.

먼저 지난 한 해 동안 소비자의 권익증진과 자유경제의 발전을 위해 각처에서 고생하신 여러분께 경의와 감사의 말씀을 드립니다.

최근 온라인 플랫폼의 폭발적인 발전이 있었기에 얼어붙을 수밖에 없었던 우리의 삶을 조금이라도 풍요롭게 서로를 연결하며 살아올 수 있었지 않나 싶습니다. 이렇게 온라인 플랫폼 사업의 영향력이 커진 만큼 공정이라는 이름의 가면을 쓴 규제들을 만들려는 움직임도 커지고 있습니다.

공정위는 올 초 ‘온라인 플랫폼 사업자의 시장 지배적 지위 남용 행위 및 불공정거래행위에 대한 심사지침’ 제정안을 만들고 행정 예고를 했습니다. 플랫폼 사업자 사이 경쟁제한행위에 대응이라고 하지만 이러한 온라인 플랫폼에 대한 규제가 과도해지면, 서비스의 발전으로 직접적인 혜택을 받는 소비자들의 피해가 가장 큽니다.

실질적인 소비자 피해 구제나 불법행위를 막는 수단으로서가 아닌 온라인 플랫폼의 역동성과 혁신성에 쏟아야 하는 플랫폼 기업 발전의 발목을 잡는 굴레를 만들지 않아야 합니다.

그래서 오늘, ‘소비자 중심의 온라인 플랫폼 현황 및 과제’라는 주제를 가지고 공정위가 지침으로 예고한 사항들과 더불어 향후 발전 방안에 대해 토론하는 시간을 갖도록 하겠습니다. 모쪼록 바쁜 시간을 내어 참석해주신 분들께 감사드리며, 귀한 토론의 장이 되길 바랍니다.

| 인사말 |



국민의힘 국회의원
윤창현

안녕하십니까, 국민의힘 국회의원 윤창현입니다.

공정과 상식의 대한민국을 다시 국민께 돌려드리고자, 참으로 치열하게 보냈던 2022년이 끝나갑니다. 깊어지는 연말에 바쁘신 일정에도 불구하고 <소비자 중심의 온라인 플랫폼 현황과 과제> 정책토론회를 찾아주신 내외귀빈 여러분을 진심으로 환영합니다. 대한민국 경쟁당국이 주도하는 온라인 플랫폼 정책을 소비자의 눈으로 매섭게 살펴볼 뜻깊은 자리가 되기를 기대합니다. 이 자리가 성원이 될 수 있도록 애써주신 사단법인 컨슈머워치 이병태·양준모 공동대표님, 주제발표를 맡아주신 주진열 교수님과 심재한 교수님께도 진심으로 감사드립니다. 정부 주도의 정책에서 소비자 중심의 정책으로 진화될 수 있도록 다양한 의견교환과 생산적인 논의가 이뤄질 수 있기를 바랍니다.

주지하고 계시다시피 윤석열 정부의 국정철학은 공정·상식·국익과 실용입니다. 윤석열 정부의 온라인 플랫폼 정책 또한 이와 같은 국정철학을 반영해 설계되고 만들어져야 합니다. 집행 또한 마찬가지입니다. 그러나 SK 판교데이터센터 화재사고 이후 최근 공정거래위원회가 온라인 플랫폼 시장의 공정화를 기치로 발표하고 있는 정책 면면은 대체로 윤석열 정부의 국정철학과 다소 거리감이 있어 보입니다. 인사청문회 당시 온라인 플랫폼 시장의 특성을 언급하며 자율규제 원칙을 명확히 하던 한기정 위원장도 점차 규제 법제화를 검토하겠다는 입장으로 선회하는 중입니다. 윤석열 대통령이 대선후보 시절 대국민 공약으로 내걸었던 자율규제 원칙이 파기된 것 아니냐는 우려의 소리도 등장하니, 예사로 들을 일은 아닙니다.

최근 공정거래위원회가 연내 제정을 목표로 추진 중인 온라인 플랫폼 심사지침

은 사실 문재인 정부 시절 경쟁당국을 이끌었던 ‘온라인 플랫폼 규제론자’ 조성욱 전 공정거래위원장이 온라인플랫폼공정화법 제정과 함께 추진하던 기준입니다. 엄연히 국정철학이 다른 이전 정부에서 만든 제재기준임에도 발전적 수정점토 없이 추진하겠다는 공정위의 철학이 궁금할 수밖에 없습니다. 아직까지 공정위는 온라인 플랫폼 시장 자율규제 우선 적용에 무게를 두고 있지만, 임시조직이었던 TF팀에 인력보강을 더해 정규조직으로 만들게 된 결정 또한 공정위의 플랫폼 규제강화 기조를 설명하는 사례입니다. 온라인 플랫폼 정책에 보다 체계적으로 대응하기 위한 결정이었다고 하나, 민간의 자율규제 이행을 관리하는 역할만 수행하게 될 담당 조직에 왜 더 많은 인력이 투입되어야 하는지 의문입니다.

공정위는 경쟁을 촉진하고 시장경제 질서를 규율해야 할 규제당국이지만, 동시에 소비자 권익증진과 편익증대를 꾀해야 하는 소비자당국이기도 합니다. 공정위가 주도하는 온라인 플랫폼 시장 정책이 시장의 가장 끝단에 위치한 소비자에게 어떠한 긍정적 혹은 부정적 영향이 미칠 수 있는지에 대한 고민도 동반되어야 하는 것이 당연하나, 지금껏 논의되지 못한 점을 무척 아쉽게 생각합니다. 자유시장경제에서 경쟁은 곧 소비자 후생입니다. 그렇다면 다면시장인 온라인 플랫폼 시장에서 플랫폼 간의 경쟁이 활발하게 일어나도록 하기 위해 과연 단면시장에서 활용된 경쟁촉진 방안을 차용하는 것이 적합한 것인지부터 들여다봐야 합니다. 또한 상거래, 중개, SNS, 검색 등 영역별 다양한 플랫폼 시장에서 각기 다르게 나타나는 소비자 행태와, 영역 간의 이합집산이 활발한 동태적 시장이라는 점 등을 고려해 보다 실증적 분석이 이루어진 이후 플랫폼 경쟁 확대 정책을 설계할 필요가 있습니다.

“경쟁압력이 부족한 상태에서는 독점 플랫폼이 혁신 노력과 사회적 책임을 소홀히 하는 문제가 발생한다.” 한기정 공정위원장이 최근 온라인 플랫폼 규제강화 필요성을 언급하며 한 강연에서 밝힌 입장입니다. 소비자 후생을 높이기 위한 시장경쟁 확대 방안으로 시장지배력을 평가하고, 자사우대를 금지하는 규제를 만든 것이라기보다 특정 업체에 화가 난 일부 사람들을 진정시키기 위한 규제라는 의미로 들립니다. 혁신 노력과 사회적 책임 여하는 경쟁 촉진의 이유가 될 수 없습니다. 소비자의 권한을 침범하려는 의도는 시정되어야 합니다. 오늘 토론회가 더 많은 실증연구를 통해 합리적인 소비자 중심의 온라인 플랫폼 시장 경쟁정책이 도출되는 계기가 되기를 기대합니다.

다시 한번 오늘 토론회의 의미 있는 논의를 바라며, 이 자리에 함께하신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

| 발 표 1 |

플랫폼 규제론에 숨겨진 논리:
사업자보호를 위한 소비자후생기준 폐지

주 진 열

부산대학교 법학전문대학원 교수

플랫폼 규제론에 숨겨진 논리: 사업자보호를 위한 소비자후생기준 폐지

2022. 12. 8.

주진열
부산대학교 법학전문대학원 교수

<목 차>

1. 공정위의 플랫폼 규제
2. 플랫폼 규제론의 본질과 시사점
 - 2.1. 서구권 디지털 사회민주주의
 - 2.2. 중국
 - 2.3. 유럽연합
 - 2.4. 미국
3. 결론

1. 공정위의 플랫폼 규제

3

공정위는 지난 정권에서부터 강력한 플랫폼 규제를 선언하였고, 현 정권에서는 더욱 강력한 플랫폼 규제를 선언 (< 최근 카카오 화재 사건 이용)



4

중앙일보 2022. 11. 14.

공정위원장 "카카오 등 독과점 문제 시정, 제 1과제로 삼겠다"

중앙일보 | 입력 2022.11.14 15:09 업데이트 2022.11.14 15:40

5

한국경제 2022. 11. 29.

"카카오 잡으려다 초가삼간 다 태울 판"...플랫폼 '규제 폭탄'

박종관 기자 ☆ 빅동위 기자 ☆

입력 2022.11.29 18:21 수정 2022.11.30 01:14 지면 A5

e커머스 싹까지 자르는 플랫폼 규제폭탄 '짜깁'

카카오 먹통·사태 불똥

국회에 발의된 법안만 12건

공정위도 독과점 제재 예고

플랫폼 규제 법안 무더기 발의

6

중앙일보 2022. 11. 29.

경제 : 경제일반

[칼럼] 규제 만능주의 빠진 공정위... '시장경제 우선' 정부 원칙 잊었나

중앙일보 | 입력 2022.11.29 14:17 업데이트 2022.11.29 15:58

7

파이낸셜 뉴스 2022. 12. 1.

카카오 등 독과점 정조준...공정위, 온라인플랫폼정책과 신설

파이낸셜뉴스 | 입력 2022.12.01 11:30 수정 2022.12.01 11:37



8

내일신문 2022. 12. 2.

공정위, 플랫폼 독점 규제법 제정추진 '진정성' 논란

기존 플랫폼공정화법 백지화하더니 전담조직 신설

지금부터 검토하면 2~3년 "시간만 허비할 것" 지적

2022-12-02 11:09:52 게재

카카오를 비롯해 플랫폼 기업의 독과점을 둘러싼 정부 규제가 강화될 전망이다. 공정거래위원회가 전담 조직인 '온라인플랫폼정책과'를 신설하고, 인원도 대폭 보강하기로 했기 때문이다. 공정위는 플랫폼 독과점 규제를 위한 '법제화' 방향도 검토하기로 했다.

9

2. 플랫폼 규제론의 본질과 시사점

- 서구권 디지털 사회민주주의
- 중국
- 유럽연합
- 미국

10

2.1. 서구권 디지털 사회민주주의

11

디지털 자본주의 정점에 있는 GAFA 타도



12



<https://www.nytimes.com/2019/12/10/technology/americas-top-foundations-bankroll-attack-on-big-tech.html>

13

GAFA규제 = 빅테크규제 = 플랫폼규제



* GAFA라는 용어는 GAFA를 “미국 문화 제국주의 침략”이라는 의미로 프랑스 르몽드지에서 처음 사용 (→ 유럽 → 미국 등 세계로 확산)

14

관련 문헌 다수



15

관련 문헌 다수



16

다양한 캐치 프레이즈

- 데이터독점(data monopoly)
- 미래경쟁(nascent competition), 미래혁신(future innovation)
- 경쟁자보호를 통한 자유경쟁 보호 (언어도치 모순)
- 문지기 파워(Gatekeeper power) 규제
- 이중역할(dual role) – 지배력전이(leveraging) 규제
- 검색중립/플랫폼중립/자사우대금지

17

2.2. 중국

- 중국 보호주의

18

미국 플랫폼 규제를 통한 중국 플랫폼 육성 성공



19

BATX: 바이두, 알리바바, 텐센트, 샤오미



Orange is the new black: Can BATX be the new GAFA?

China is sometimes called the 'world's factory.' Is it on its way to becoming the 'world's digital factory?'



BATX: Baidu, Alibaba, Tencent, Xiaomi or China's most powerful tech companies — source: (laplaculture.fr)

20

2.3. 유럽연합

- 유럽 보호주의

21

유럽 보호주의



2015. 4. 28. 영국 Financial Times 기사 삽화

22

경쟁법을 규제법처럼 이용



23

“Brussels against the GAFA, the match has only just begun”

🕒 7 months ago



- <https://newsinfrance.com/brussels-against-the-gafa-the-match-has-only-just-begun/>

24

유럽 거대 플랫폼 육성



2019 프랑스 정치카툰 블로그: GAFA 괴물을 무찌를 수 있는 슈퍼 히어로를 발명하는 어린이에게 많은 돈을 주겠다는 내용으로서, EU가 GAFA에 대항할 유럽 플랫폼을 육성하기 위해 조성한 100억 유로 규모의 펀드를 풍자

25

2022 스케일업 유럽: GAFA를 축출할 거대 유럽 플랫폼 육성



26

2022 스케일업 유럽: GAFA를 축출할 거 대 유럽 플랫폼 육성



Looking forward, we are convinced Europe can reach the next level, and have set an ambition for the continent to become home to 10 technology companies each valued at more than €100bn by 2030.

목표: 시장가치로 1,000억 유로 (약 130조 원) 규모의 유럽 플랫폼 대기업 10개를 2030년까지 육성시켜 미국 플랫폼 축출

시사점

- 유럽 플랫폼 육성을 위해서 GAFA라는 미국 플랫폼을 규제하겠다는 것임
- 즉 GAFA가 미국 기업이기 때문에 규제하겠다는 것이고, 유럽은 중국처럼 GAFA를 금지하고 싶어함

2.4. 미국

- 뉴브랜다이시 운동
- 연방대법원 법리인 소비자후생기준 폐기를 위한 각종 GAFA 규제 법안

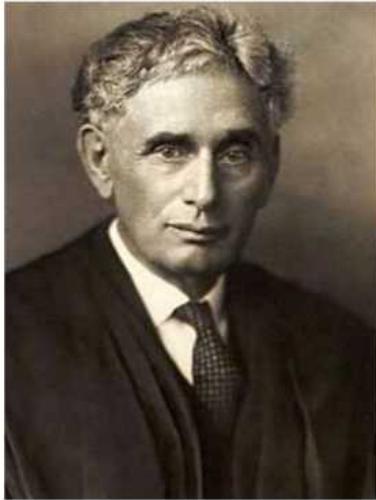
29

1880-1910년대 미국 반대기업 정서



30

브랜다이스: 민주주의와 대기업은 양립 불가능 = 민주주의를 위해서 대기업 억제



Louis David Brandeis
(1916-1939 미연방대법관)

31

New 브랜다이스 운동: GAFA 해체를 위한
반독점 혁명에 방해되는
소비자후생기준 폐기

1904 스탠다드오일



오늘날 GAFA



32

2021 바이든 정부

Biden is loading up his administration with Big Tech's most prominent critics

PUBLISHED TUE, MAR 9 2021-9:48 AM EST | UPDATED TUE, MAR 9 2021-1:52 PM EST

<https://www.cnbc.com/2021/03/09/biden-loads-administration-with-big-techs-most-prominent-critics.html>

**Timothy Wu (National Economic Council),
Lina Khan (FTC)
Jonathan Kanter (DOJ Antitrust Division)**

33

2021 FTC 리나 칸 위원장

New FTC Chair Lina Khan Wants To Redefine Monopoly Power For The Age Of Big Tech

July 1, 2021 - 11:45 AM ET

SHARRION BOND



GAFA 억제를
위해서
연방대법원
법리(소비자후생
기준)을
폐기해야 한다는
의미

<https://www.npr.org/2021/07/01/1011907383/new-ftc-chair-lina-khan-wants-to-redefine-monopoly-power-for-the-age-of-big-tech>

34

2021 민주당 Klobuchar 상원의원



결국 유럽과
중국에 유리

35

미국 내부의 정치적 이유

- 버락 오바마는 EU의 구글 제재를 보호주의라고 비판 (GAFA 반대론자는 오바마를 GAFA 편이라며 비판)
- 그런데 바이든은 오히려 EU처럼 GAFA 억제론자들을 주요 직책에 임명
- 미국 민주당은 민주당대로 공화당은 공화당대로 대선 패배 이유를 Facebook, Google, Twitter 때문이라고 봄 → 상하 양원 다수는 GAFA 규제 공감대
- 트럼프는 연방법무부에 서면법 위반으로 Google 제소하라고 압박, Texas 등 공화당 주지사가 있는 11개 주도 Google 공동 제소

36

시사점

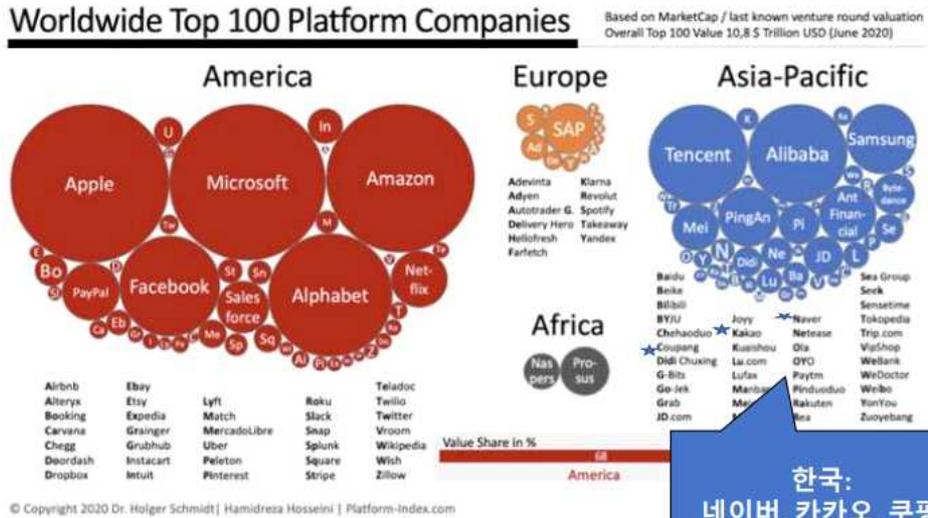
- 1900년대 초반 반대기업 정서를 오늘날 GAFA에 투영
- 각종 GAFA 규제법안은 소비자후생기준을 채택한 연방 대법원 법리를 폐기하기 위한 것 → 즉 소비자후생 원칙 폐기
- 오바마는 유럽 보호주의를 비판했으나, 트럼프/바이든은 정치적 이유로 GAFA 규제론을 지지하여, 유럽이 마음 놓고 GAFA 제재

37

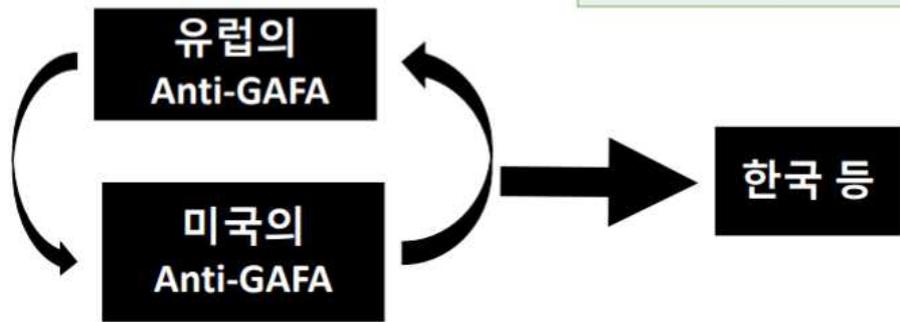
3. 결론

38

세계 100대 플랫폼기업



중국 반사적 이익 가능성



GAFA 또는 플랫폼을 규제하지 않으면 안될 것 같은 분위기가 세계적으로 형성
→ OECD, 한국에도 영향 → 결국 중국에게 가장 유리

- 중국과 유럽은 역내 플랫폼 육성을 위해 미국 플랫폼 강력 규제.
- 미국은 뉴브랜다이스파가 주도하여 소비자후생 기준 폐지를 전제로 자국 GAFA 규제 법안
- 카카오 화재 사건은 독과점/경쟁법 문제 아니며, 해외의 플랫폼 규제론을 추종하여, 우리나라 플랫폼 규제를 강화하면 우리나라 플랫폼 산업 自 害 및 소비자후생 기준 폐지 결과 초래 예상

| 발표 2 |

온라인 플랫폼의 건전한 경쟁과 소비자 후생

심재한

영남대학교 법학전문대학원 교수

소비자 후생증진을 위한 온라인 플랫폼 규제 방안

소비자 중심의 온라인 플랫폼 정책토론회

2022년 12월 8일

심재한 교수(영남대 법학전문대학원)

시가총액기준 세계 기업순위 (2022년 5월 11일 기준)

Rank	Name	Market Cap	Price	Today	Price (30 days)	Country
1	Saudi Aramco <small>2222 SR</small>	\$2.424 T	\$12.13	-0.98%		S. Arabia
2	Apple <small>AAPL</small>	\$2.371 T	\$146.50	-5.18%		USA
3	Microsoft <small>MSFT</small>	\$1.948 T	\$260.55	-3.32%		USA
4	Alphabet (Google) <small>GOOGL</small>	\$1.499 T	\$2,279	-0.54%		USA
5	Amazon <small>AMZN</small>	\$1.072 T	\$2,107	-3.20%		USA
6	Tesla <small>TSLA</small>	\$760.43 B	\$734.00	-8.25%		USA
7	Berkshire Hathaway <small>BRK.A</small>	\$687.77 B	\$468,000	-0.38%		USA
8	Meta (Facebook) <small>FB</small>	\$539.60 B	\$188.74	-4.51%		USA
9	Johnson & Johnson <small>JNJ</small>	\$463.46 B	\$176.13	-0.54%		USA
10	UnitedHealth <small>UNH</small>	\$456.09 B	\$486.15	-0.38%		USA
11	TSMC <small>TSM</small>	\$455.46 B	\$87.83	-1.11%		Taiwan
12	Tencent <small>TCEHY</small>	\$429.04 B	\$43.16	0.49%		China

플랫폼 비즈니스와 인터넷의 결합

- ▶ 플랫폼은 시대에 따라, 대상에 따라, 분야에 따라 여러 가지 의미로 사용
- ▶ 대표적인 플랫폼 비즈니스라 일컫는 신용카드는 1950년부터 미국에서 사용되기 시작
- ▶ 플랫폼이 인터넷과 결합하게 되면 이용자가 증가할 때 소요되는 한계비용은 극도로 낮아지게 되어 규모의 경제 효과가 더욱 두드러지게 나타남
- ▶ 교차 네트워크 효과도 급속도로 증가



온라인 플랫폼과 소비자의 효용

- ▶ 거래 비용 감소 - 필요한 재화나 서비스 관련 정보의 수집과 이를 제공하는 공급자를 찾는 데 소요되는 탐색 및 정보 비용 절감
- ▶ 가격 인하 - 사업자들간의 가격경쟁을 유발하여 전반적인 시장의 가격 하락을 유도
- ▶ 품질수준 제고 - 평가 시스템 활성화에 따른 저품질 제품의 시장 퇴출 및 소비자의 직접적인 요구를 반영한 신속한 품질 개선, 진입장벽 완화에 의한 새로운 경쟁자의 진입으로 품질경쟁 활성화
- ▶ 선택 다양성 확대 - 경제적 여건이나 취향에 따른 소비자의 선택폭 확대



EU

- ▶ Google이 검색엔진 지배력을 이용하여 자신의 비교쇼핑 서비스에 경쟁적 우위를 부여한 행위(2017)
- ▶ 안드로이드와 관련하여 Google의 검색엔진 지배력을 강화한 행위(2018)
- ▶ Google의 온라인 광고시장에서의 남용행위(2019)



EU

- ▶ 온라인 플랫폼 공정성·투명성 규칙 2019/1150(P2B 규칙)
- ▶ 대부분의 규정은 온라인 중개서비스만을 대상으로 하며 검색엔진에 대해서는 제한된 수의 일부 규정 적용
- ▶ 사전고지 없는 영리적 이용자 계정 차단 또는 이용약관 변경의 금지 등 특정 불공정행위의 금지, 순위나 특정 사업관행(데이터 수집 및 활용, 자사상품의 우대 등)에 대한 투명성 조치의무, 효과적인 분쟁해결 조치의무(불만처리 절차, 분쟁조정절차 등)



EU

▶ DMA(Digital Market Act) - EU규칙(Regulation) 2022/1925

- ▶ 게이트키퍼로 지정된 온라인 플랫폼에 대해 일련의 사전규제를 부과하는 체계

<게이트키퍼 기업의 의무 사항과 금지 사항>

규제	내용
의무사항	<ul style="list-style-type: none"> · 제3자 서비스와 게이트키퍼 플랫폼 간 상호 운용 허용 · 비즈니스 사용자가 생산한 IoT 데이터에 접근 허용 · 비즈니스 사용자의 플랫폼 외부 사업 홍보 및 계약 허용 · 해당 플랫폼 이용 광고업체에 해당 광고업체에 필요한 광고 수행 및 검증자료 제공
금지사항	<ul style="list-style-type: none"> · 게이트키퍼 자체 제공 서비스 우선순위 부여 금지 · 소비자가 플랫폼 외부 링크로 연결 방지 금지 · 사전 설치된 비 필수 소프트웨어 제거방지 설정 금지 · 타깃광고를 위해 사용자 동의 없이 서비스 외부 정보 추적 금지

EU

▶ DSA(Digital Service Act)

- ▶ 온라인 플랫폼은 인종, 성별, 종교, 세대 등에 대한 발언이나 테러리즘 선전, 아동 성 착취물 등 불법콘텐츠가 발견되는 즉시 이를 삭제해야 한다
- ▶ 온라인 플랫폼은 이용자의 콘텐츠를 삭제하거나 계정을 차단하는 결정에 대한 이유를 제시할 의무를 부담한다
- ▶ 플랫폼의 이러한 결정에 대해 이용자가 이의를 제기할 수 있는 내부 불만처리시스템이 갖추어져야 한다

독일

▶ 제9차 GWB 개정(2017)

- ▶ 무료 온라인 플랫폼에 대해서도 시장획정 가능(GWB 제18조 제2a항)
- ▶ 다면시장과 네트워크에서 시장에서의 지위를 판단함에 있어서 고려되어야 하는 요소(GWB 제18조 제3a항)
 - ▶ 직접 및 간접적 네트워크 효과(1호)
 - ▶ 멀티호밍과 이용자의 전환 비용(2호)
 - ▶ 네트워크 효과와 관련된 규모의 경제(3호),
 - ▶ 경쟁에 관련된 데이터에 대한 접근(4호)
 - ▶ 혁신으로 나아가는 경쟁 압력(5호)

독일

▶ 제10차 GWB 개정(2021)

- ▶ 시장에서의 지위를 판단하는 요소로 '경쟁에 관련된 데이터에의 접근'(제18조 제3항 제3호)을 추가
- ▶ 다면시장에서 중개자(Vermittler)로서 활동하는 사업자의 시장지위를 평가함에 있어서, 공급 및 판매시장에 대한 접근을 위해 제공하는 중개서비스의 중요성도 고려(제18조 제3b항)
- ▶ '데이터' 등 비물리적인 서비스에 대한 접근 거부도 시장지배적 남용행위(GWB 제19조 제2항 제4호)
- ▶ 시장지배적 지위에 이르지 않는 시장력의 남용에 대해서도 규제 가능하도록 함(GWB 제20조 제3a항)

미국

- ▶ New Brandeis School
 - ▶ “소수의 온라인 플랫폼이 정치적 파워를 행사하며 민주주의를 위협하는 상황이 19세기 말 미국에서 소수 대기업의 지배력이 만연하고 이를 막기 위해 셔먼법이 등장했던 시기와 유사”
 - ▶ “반트러스트법 제정 당시 법의 주목적은 독점화를 막자는 것. 독점화와 집중화가 경제적, 사회적 폐해를 유발하며, 그 영향이 소비자 후생에 국한되는 것이 아니라 사회적 가치, 자율, 복지에 미침”
 - ▶ “소비자 후생 기준을 경쟁과정기준으로 대체해야”
-

미국

- ▶ 미국 혁신 및 선택 온라인 법(American Innovation and Choice Online Act)
 - ▶ 자사의 재화·용역에 혜택을 제공하거나 제3자의 재화·용역을 자사의 그것에 비해 배제하거나 불이익 제공하는 행위 등을 불법적 차별행위로 규정하고, 금지되는 세부 차별행위를 규정
 - ▶ 다만, 지정 플랫폼 사업자가 해당 차별행위가 경쟁제한적이지 않음을 증거를 통해 입증할 경우 예외적으로 허용
 - ▶ FTC 또는 DOJ의 소송제기를 통해 법원은 보상, 계약 파기 및 개정, 환불, 재산 반환, 부당이득환수, 명령 등을 부과할 수 있음
-

미국

- ▶ 플랫폼 경쟁 및 기회에 관한 법(Platform Competition and Opportunity Act)
 - ▶ 거대 온라인 플랫폼의 사업확장을 제한하고, 인수 및 합병심사를 강화하는 법안
 - ▶ 다만, 지정 플랫폼 사업자가 해당 인수거래가 경쟁제한적이지 않다는 점을 증거를 통해 입증할 경우 예외적으로 허용
-

미국

- ▶ 플랫폼 독점 종식에 관한 법(Ending Platform Monopolies Act)
 - ▶ 지정 플랫폼 사업자가 플랫폼 운영 이외에 해당 플랫폼을 통해 재화·용역을 판매하는 행위를 불법적 이해상충으로 규정
 - ▶ 이해상충을 해소하기 위해서는 해당 사업 부문의 전략적 의사결정에 관여할 수 없도록 지분 25% 미만을 보유하도록 규정
 - ▶ 불법적 이해상충 행위에 경쟁법(FTC법, 클레이튼법)을 적용하고, 민사제재금을 부과할 수 있음
-

미국

- ▶ 서비스 전환 허용에 따른 호환성 및 경쟁 증진법 (Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act; ACCESS Act)
 - ▶ 이용자가 소셜미디어를 보다 쉽게 탈퇴하고 자신의 콘텐츠를 쉽게 가져갈 수 있도록 보장
 - ▶ 지정 플랫폼 사업자에게 데이터 이동성 보장 의무, 상호호환성 보장 의무를 부과
 - ▶ FTC 또는 DOJ의 소송제기를 통해 법원은 보상, 계약 파기 및 개정, 환불, 재산 반환, 부당이득환수, 명령 등을 부과할 수 있음
-

미국

- ▶ 기업결합 신고 수수료 현대화법(Merger Filing Fee Modernizing Act)
 - ▶ 기업결합 신고 수수료를 대폭 인상하는 내용
-

우리나라

- ▶ 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률 : 공정 위안(2021. 1. 26. 국무회의 통과)
- ▶ 온라인 플랫폼 이용자 보호에 관한 법률(전혜숙 의원, 2020.12.11) :과기정위
- ▶ 온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용 행위 등 심사지침



온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안

- ▶ 계약서 작성·교부 의무 및 필수 기재사항 규정
- ▶ 표준계약서 제정·보급
- ▶ 중개계약내용 변경 시 사전통지 의무
- ▶ 온라인 플랫폼 중개서비스 제한 등의 사전통지
- ▶ 불공정거래행위 금지
- ▶ 보복조치 금지
- ▶ 상생협약 체결
- ▶ 분쟁조정협의회 설치 및 구성
- ▶ 서면실태조사



온라인 플랫폼 이용자 보호에 관한 법률안

- ▶ 수범자를 온라인 플랫폼 사업자와 대규모 온라인 플랫폼 사업자로 구별
- ▶ 대규모 온라인 플랫폼 사업자에 대해서는 콘텐츠 등 노출순서 결정기준 공개 및 개인화된 기준의 적용 여부, 내용, 범위 등에 대한 이용자 선택권 부여
- ▶ 서비스 제공 거부사유 통지
- ▶ 서비스 이용에 대한 부당한 거부·제한 금지

- ▶ 모든 온라인 플랫폼 사업자는 이용약관 신고의무와 더불어 방통위의 이용약관 보완 요구에 대한 이행의 무도 부담 - 실질적으로는 인허가에 해당하는 사전 진입규제

온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위 및 불공정거래행위에 대한 심사지침

- ▶ 온라인 플랫폼 분야에 현행 공정거래법을 적용할 때 고려해야 할 해석적 사항을 보완적으로 규정
- ▶ 온라인 플랫폼 중개서비스, 온라인 검색엔진, 온라인 사회 관계망 서비스(SNS), 동영상 등 디지털 콘텐츠 서비스, 운영체제(OS), 온라인 광고 서비스 등 제공 사업자

시장 확정

- ▶ 온라인 플랫폼의 다면(多面, multi-sided)적 특성을 고려하여, 각 면을 여러 개의 시장으로 구분하여 확정할지, 각 면을 포괄하여 하나의 시장으로 확정할지 여부에 대해 판단
- ▶ 무료 서비스라도 관련 시장 확정가능
- ▶ 온라인 플랫폼 서비스 간 융합 추세, 급격한 시장 변화로 시장의 경계가 불분명한 경우에는 시장 확정의 엄밀성보다 서비스의 다양성, 소비자의 후생 감소, 혁신의 저해 등 실질적인 경쟁제한의 폐해에 중점을 두고 위법성을 심사



시장지배력 평가 고려요소

- ▶ 교차 네트워크 효과, 규모의 경제, 범위의 경제 등으로 시장에 진입장벽이 존재하는지 여부
- ▶ 문지기(gatekeeper)로서 영향력
- ▶ 데이터 수집·보유·활용 능력 및 그 격차, 경쟁사업자가 데이터에 접근할 수 있는 가능성 등
- ▶ 새로운 서비스 출현 가능성
- ▶ 무료 서비스 등 매출액 기준 시장점유율 산정이 적합하지 않은 경우, 이용자 수, 이용빈도 등을 대체 변수로 고려



경쟁제한성 평가 기준

- ▶ 서비스 다양성 감소, 품질 저하 및 이용자 비용 상승, 혁신저해 우려 등 가격·산출량 이외의 경쟁제한효과도 고려
- ▶ 현재 지배력을 보유한 시장뿐만 아니라, 이와 연계된 다른 상품·서비스 시장의 경쟁상황에 미치는 효과도 고려
- ▶ 플랫폼의 각 측면을 각각 별개의 시장으로 획정하더라도 각 측면의 상호 연관성을 경쟁제한효과 평가 시 고려할 수 있음
- ▶ 혁신을 촉진하여 소비자 후생을 증진시키는지 반대로 혁신을 저해하는 효과가 있는지 여부 등

심사지침상 경쟁제한행위 유형

〈 온라인 플랫폼 사업자의 주요 경쟁제한행위 유형 〉

유형	주요 내용	주요 경쟁제한 효과
멀티호밍 제한	자사 온라인 플랫폼 이용자의 경쟁 온라인 플랫폼 이용을 직·간접적으로 방해	온라인 플랫폼 시장의 독점력을 유지 강화
최혜대우 요구	자사 온라인 플랫폼 상의 거래조건을 타 유통채널 대비 동등하거나 유리하게 적용하도록 요구	온라인 플랫폼 시장의 독점력을 지렛대(leverage)로 연관 시장까지 독점화
자사우대	자사 온라인 플랫폼상에서 자사상품 또는 서비스를 경쟁사업자의 상품·서비스 대비 직·간접적으로 우대	온라인 플랫폼 시장의 독점력을 지렛대(leverage)로 연관 시장까지 독점화
끼워 팔기	온라인 플랫폼 서비스와 다른 상품 또는 서비스를 함께 거래하도록 강제	온라인 플랫폼 시장의 독점력을 지렛대(leverage)로 연관 시장까지 독점화

자사우대 - 네이버쇼핑 사건

- ▶ 네이버쇼핑이 비교쇼핑 서비스시장에서 가지게 된 시장지배력의 원천은 일반 검색서비스 시장에서의 지배력
- ▶ 공정거래위원회는 네이버가 자신의 오픈마켓 입점사업자와 경쟁 오픈마켓 입점사업자를 차별하는 행위를 통한 간접적인 방법으로 지배력을 전이하였다고 설명
- ▶ 공정거래위원회의 이러한 설명이 설득력을 얻기 위해서는 네이버쇼핑이 자신의 오픈마켓 입점사업자와 경쟁 오픈마켓 입점사업자를 차별하는 행위가 부당하고, 입점사업자에 대한 차별행위로 말미암아 오픈마켓 경쟁자인 11번가 내지 G마켓을 경쟁에서 배제시키게 되었다는 인과관계가 증명되어야 함

거래조건 차별행위

- ▶ 지멘스 사건
- ▶ 지멘스는 자신의 경쟁사업자와의 거래 여부에 따라 병원마다 거래조건을 차별

- ▶ 쉘컴 I 사건
- ▶ 쉘컴은 자신의 부품과 모뎀칩을 사용하는 업체와 그렇지 않은 업체에 대하여 기술료를 차별적으로 부과

- ▶ 차별취급 행위에 대한 기존의 사례들은 거래상대방 사이에서 차별한 것이지만 네이버쇼핑 사건에서는 자신과 타사를 차별 ⇒ 법적용이 가능한가?

거래조건 차별행위

- ▶ 유통업자로서 온라인 플랫폼은 백화점이나 대형 마트와 같은 오프라인 유통업자와 형태는 다르지만 입점업체와 소비자를 연결시켜 거래가 이루어지도록 해주고 수수료 내지 판매수익을 얻는다는 측면에서는 동일한 기능
- ▶ 오프라인 유통업자는 오래 전부터 자신의 PB상품을 개발하여 판촉활동에 나서기도 하였지만, 이러한 행위에 대해 소비자들의 구매행위를 자신의 PB상품을 위해 전환시키는 행위로서 지배력 전이나 차별행위 문제가 제기되지는 않았음

거래조건 차별행위

- ▶ 지배력 전이를 위한 가장 극단적인 차별행위는 거래 거절 행위
- ▶ 대형 마트에서 PB상품의 판촉을 위해 좋은 매대에 배치하는 등의 행위를 넘어서 극단적으로 PB상품과 겹쳐지는 경쟁 상품의 유통을 거절하면 PB상품과 경쟁 상품을 100 대 0의 비율로 차별하는 행위가 되는 것
- ▶ 시장지배적 지위남용행위로서의 거래거절은 그 행위를 통해 경쟁자를 특정 시장에서 배제할 가능성이 있는 경우 인정될 수 있으며, 특히 필수설비원리(Essential-Facility-Doctrine)에 따르면 거래거절은 남용 행위를 구성하는 핵심적인 유형

검색 서비스

- ▶ 특정 사업자 또는 서비스만을 대상으로 검색결과를 조작하는 것이나 검색엔진을 운영하는 사업자가 자사 서비스에 대해 우선권을 부여하는 검색편향성 문제를 해결하기 위한 대안으로 검색중립성 개념 등장
- ▶ 통신산업에 있어서 망중립성 개념을 차용하여 차단금지 조항을 검색사업자에게 적용
- ▶ 검색사업자가 특정 목소리나 콘텐츠에 대한 가중치를 임의로 부여할 수 있기 때문에 민주주의 가치 훼손 및 시장에 새로이 진입하고자 하는 신규사업자들이 자사 서비스를 소개할 기회가 감소하고 이는 다시 시장 내 경쟁을 위축시키기 때문에 경제적 효율성을 떨어뜨리며 불공평한 영향으로 인해 공정성 훼손시킬 수도 있다는 의견



검색 서비스

- ▶ “완벽하게 중립적인 검색결과란 결국 검색자의 의도와 전혀 관련 없는 정렬순서로 링크들을 보여주는 것에 불과하여 검색으로서 전혀 의미가 없는 것”
- ▶ 공공성과 중립성의 요청이 비교적 큰 언론사에서도 취재를 하고 기사를 배열하는 편집권을 가지듯이, 검색 서비스의 이용자에게 더 많은 편익을 제공하는 검색결과를 제시하여 더 많은 이용자를 끌어들이고자 하는 온라인 플랫폼 사업자도 바로 그 ‘더 많은 편익을 제공하는’ 검색결과를 도출하기 위하여 알고리즘을 끊임없이 조정



경쟁규제의 법적 쟁점

- ▶ 인터넷 플랫폼의 결합제공, 거래거절, 배타조건부로 거래하는 행위 등은 플랫폼 내에서의 경쟁을 제한하거나 플랫폼 간 경쟁을 제한하는 행위유형
- ▶ 그러나 각각의 행위 유형은 일응 사업상 정당화 사유가 있고 이용자의 편익을 도모하는 측면도 있어서 위법성 판단이 쉽지 않음
- ▶ 남용행위의 경쟁제한효과와 이용자 후생증가 효과가 상존하는 상황에서 양자의 비교형량이 어려움



인터넷 플랫폼과 규제

- ▶ 인터넷 플랫폼 시장의 경우는 동일 계층에서 경쟁사업자에 대한 공정경쟁 확보 문제가 아니라, 플랫폼을 기반으로 형성되는 다면시장에서의 경쟁확보 문제
- ▶ 인터넷 플랫폼은 처음부터 구조적으로 독점화된 시장이 아니고, 서비스의 고착효과가 크지 않고 시장의 혁신 속도가 빨라 정태적 상황에서의 시장지배력이 해당 사업자의 시장지배력을 나타내는 요소가 되지 못함



인터넷 플랫폼의 다양성

- ▶ 오픈마켓: 이베이코리아, 11번가, 쿠팡, 인터파크, 위메프, 티몬, 네이버 스마트스토어, 카카오커머스
- ▶ 배달앱: 배달의민족, 요기요, 쿠팡이츠, 위메프오
- ▶ 숙박앱: 야놀자, 여기어때
- ▶ 앱마켓: 구글플레이, 애플 앱스토어, 원스토어
- ▶ 가격 비교 사이트: 네이버, 다나와, 에누리닷컴
- ▶ 부동산 정보 사이트: 네이버부동산, 직방, 다방, 부동산 114
- ▶ 기타: 엔카, 카카오모빌리티

플랫폼 비즈니스와 경쟁

- ▶ 플랫폼 사업자는 시장에서 지배력을 획득한 경우에도 새로운 아이디어와 끊임없는 기술혁신으로 새로이 등장하는 또 다른 플랫폼 사업자에 의해 지속적으로 경쟁위협을 받음
- ▶ 플랫폼 시장에서의 경쟁은 시장점유율을 획득하기 위한 경쟁이 아닌 시장을 차지하기 위한 경쟁 또는 세대 간 경쟁이라는 특징을 보임
- ▶ 온라인 플랫폼의 경우 핵심적인 논점은 플랫폼 운영자, 플랫폼 이용사업자, 광고주, 소비자 등 다면시장 참가자들의 상호작용과 그들의 시장규칙임

규제의 의미

- ▶ 시장실패
- ▶ 자연독점
- ▶ 정보의 비대칭성
- ▶ 외부효과
- ▶ 희소성



규제의 비효율 - Stigler

- ▶ “규제는 여러 집단을 필히 승자와 패자로 나누기 때문에 그 규제에서 승자가 되기 위하여 사람들은 생산적인 경제활동 보다는 로비활동과 같은 정치행위에 몰두하게 된다”
- ▶ “규제는 대부분 형식적으로는 공공의 이익을 위한다고 하면서 실제로는 많은 경우 소규모 그룹 또는 그 규제를 사고자하는 집단의 이익을 위하게 된다” - 표의 극대화(vote maximization)
- ▶ “이 경우 국민 전체의 이익은 쉽게 조직화가 되지 않기 때문에 많은 경우에 손상을 입거나 또는 거의 규제에 반영되지 않는다”



규제기관의 기능과 역할

- ▶ 온라인 플랫폼의 확대에 의한 경쟁의 저해문제 해결 및 소비자 효용의 극대화



| 토 론 |

소비자 중심의 온라인 플랫폼
현황 및 과제

임 영 균

광운대학교 경영학부 명예교수

임영균

광운대학교 경영학부 명예교수

- 온라인 플랫폼 거래 규제에 대한 학계의 논의가 활발히 이루어지고 있다. 최근 5년간 경쟁법연구, 소비자법연구, 유통법연구, 법학연구 등 학회지에 게재된 논문의 수만 사이에 70여 편에 이른다([별첨] 참조).¹⁾ 규제 논의는 몇 가지 주제로 구분할 수 있는 바, 여기에는 1) 온라인 플랫폼의 개념, 거래의 구조 및 특성, 2) 온라인 플랫폼 사업자의 책임 및 금지행위, 3) EU의 디지털서비스법(Digital Services Act) 등 해외 규제 동향, 4) 국내 규제 동향 및 이에 대한 평가 등이 포함된다.
- 학계에서의 논의가 촉발된 직접적인 계기는 「온라인플랫폼공정화법」의 제정과 「전자상거래법」의 전부개정이 모색되고 있다는 데 있다. 「온라인플랫폼공정화법」은 온라인 플랫폼 사업자와 온라인 플랫폼 이용사업자 간 거래의 공정화를 목적으로 하고 있으며, 「전자상거래법」 개정안(의원입법안)은 온라인 플랫폼 사업자를 포함한 전자상거래 사업자와 소비자 권익의 보호를 목적으로 하고 있다.
- 공정위가 온라인 플랫폼 규제에 나선 이유는 1) 거래구조와 시장상황이 온라인 플랫폼 중심으로 재편되고 있고, 2) 온라인 플랫폼 사업자의 시장지배력과 거래상 우월적 지위의 남용에 의한 불공정거래행위가 증가하고, 3) 이에 의해 이용자(판매자와 소비자)와 중소 플랫폼사업자의 피해가 확대될 우려가 큼에도 불구하고 이를 규율할 법률이 미비하다고 판단하였기 때문이다.
- 온라인 플랫폼 사업자 규제는 플랫폼 시장에서의 네 가지 관계를 규율하고 있다. 여기에는 1) 여타 온라인 플랫폼사업자와의 경쟁관계(온라인 플랫폼 시장에서의 경쟁제한행위), 2) 온라인 플랫폼 이용사업자와의 거래관계(판매자에 대한 불공정거래행위), 3) 온라인 플랫폼 이용 구매자(소비자 포함)와의 거래관계(구매자에 대한 불공정거래행위), 4) 온라인 플랫폼 이용사업자(판매자)와의 경쟁관계(판매자 시장에서의 경쟁제한행위)로 구분할 수 있다.
- 「온라인플랫폼공정화법」 제정안은 온라인 플랫폼 중개서비스업자의 불공정거래행위를

1) 광운대 중앙도서관 논문검색 사이트에서 온라인 플랫폼을 검색어로 검색된 160여 편의 논문 중 규제 관련 논문으로 확인된 논문의 수임. 누락된 논문이 있을 수 있음을 고려하면 이보다 많은 논문이 발표된 것으로 추정됨.

규율하고 있으며, 거래공정화에 관한 여러 법제(예를 들어, 대규모유통업법, 가맹사업법, 하도급법, 대리점법)와 동일한 내용으로 구성되어 있다. 그 주요 내용은 ① 법 적용 대상(온라인 플랫폼을 통해 입점업체와 소비자 간 거래 개시를 중개하는 서비스 제공자), ② 계약서 작성·교부 의무, ③ 사전통지 의무(계약 내용 변경, 서비스 제한·중지, 계약 해지 시 해당 내용 및 사유 등), ④ 금지 행위(현행 공정거래법상 거래상 지위 남용 행위 조항을 구체화 및 거래상 지위 인정 기준), ⑤ 표준계약서, ⑥ 공정거래 협약, ⑦ 서면 실태조사, ⑧ 분쟁조정협의회, ⑨ 동의를결제도, ⑩ 형벌 및 과징금으로 구성되어 있다.²⁾

- 금지행위 중 공정위가 주목하고 있는 주요 범위반행위 유형에는 ①자사 온라인 플랫폼 이용자의 경쟁 온라인 플랫폼 이용을 직·간접적으로 방해하는 행위(멀티호밍 제한), ②자사 온라인 플랫폼 상의 거래조건을 타 유통채널대비 동등하거나 유리하게 적용하도록 요구하는 행위(최혜대우요구), ③자사 온라인 플랫폼 상에서 자사 상품 또는 서비스를 경쟁사업자의 상품·서비스 대비 직·간접적으로 우대하는 행위(자사우대), ④온라인 플랫폼 서비스와 다른 상품 또는 서비스를 함께 거래하도록 강제하는 행위(끼워팔기) 등의 경쟁제한행위다. 이들 행위는 직·간접적으로 소비자 후생에 영향을 미친다. 예를 들어, 할인 및 보상제공, 원스톱 서비스 또는 부가서비스 제공 등 고착효과를 목적으로 하는 플랫폼기업의 전략은 단기적으로는 소비자 편익을 증진시키는 것으로 보일 수 있으나 궁극적으로 경쟁 플랫폼사업자를 배제함으로써 소비자 후생을 저해할 수 있다.³⁾
- 한편 온라인 플랫폼과 소비자와의 관계는 전자상거래법 개정안(의원입법안)에 의해 규율되고 있다. 그 주요 내용은 ① 전자상거래법 체계 및 용어 재정비(전자상거래법 적용대상 사업자를 크게 ‘온라인 플랫폼 운영사업자’ 및 ‘온라인 플랫폼 이용사업자’, ‘자체 인터넷 사이트 등 이용사업자’로 구분·정의하고, 이 중 ‘온라인 플랫폼 운영사업자’는 거래방식 및 관여도 등에 따라 ‘정보매개’, ‘연결수단 제공’, ‘중개’ 등 3가지 유형으로 구분), ② 인적지역 판매 거래에 대한 적용범위 수정(판매자에 대한 신원정보제공 등), ③ 역외적용 규정 신설(국외에서 이루어진 행위의 경우에도 전자상거래법 적용), ④ 주문제작 상품 청약철회 조건 명확화, ⑤ 정보의 투명성 확보조치 신설(검색결과 제공시 광고의 구분 표시, 검색순위 결정기준 표시 등), ⑥ 맞춤형 광고 등 정보이용 시 고지의무 강화, ⑦ 국내대리인 지정제도 도입(국내대리인 지정 의무화),

2) 공정거래위원회(2021), ‘온라인 플랫폼 공정화법 제정안 국무회의 통과’, 보도자료, 1.25.

3) 김현철(2021), “지정토론회”, 이경원(2021), “온라인 플랫폼 시장의 공정경쟁 이슈”, 한국경제의 분석, 27(3), 105-106.

⑧ 피해방지 조치의무 신설, ⑨ 온라인 플랫폼 운영사업자의 정보제공 의무 확대(중개거래와 직매입 상품을 분리 표시·고지 등), ⑩ 온라인 플랫폼 운영사업자의 외관책임 강화(온라인 플랫폼 운영사업자가 계약당사자에 준하는 경우 이용사업자와의 연대책임 등), ⑪ 개인간 전자상거래에서의 소비자 보호(신원정보 확인 및 분쟁발생 시 제공 의무 등), ⑫ 전자상거래 소비자분쟁조정위원회 설치 및 운영, ⑬ 동 의의결제도 도입(신속분쟁해결), ⑭ 임시중지명령 요건 완화(사기사이트 폐쇄 등) 등이 포함된다.⁴⁾

- 현재 두 법안은 현재 국회에 계류되어 있다. 여전히 학계와 업계에서의 찬반논쟁이 치열하게 전개되고 있다. 최근 공정위는 온라인 플랫폼 독과점 문제에 대응하기 위해 온라인 플랫폼 시장의 공정한 경쟁기반 확보를 위한 대책을 마련하였다.⁵⁾ 법률의 제·개정이 이루어지고 있고 더이상 온라인 플랫폼 사업자에 대한 규제를 방지할 수 없게 되자 공정위는 관련 대책을 마련한 것으로 보인다.
- 동 대책의 내용은 크게 세 가지로, 1) 「온라인 플랫폼 독과점 심사지침(예규)」을 2022년 12월 말까지 제정, 위법성 판단에 있어 온라인 플랫폼 분야의 특성을 고려한 시장획정, 시장지배력, 경쟁제한성에 대한 평가 기준 등을 제시하고, 대표적인 위반행위 유형을 구체적 사례를 통해 예시하며, 2) 대규모 플랫폼의 무분별한 사업확장을 위한 기업결합(M&A)을 효과적으로 차단하기 위해 「기업결합 심사기준(고시)」을 개정하는 한편, 3) 온라인 플랫폼 분야에서의 부당한 경쟁제한행위, 편법적 지배력 유지·강화 행위 등에 대해 엄정한 법집행을 통해 플랫폼 시장의 유효경쟁을 제고하겠다는 것이다.
- 공정위의 시각은 독점 플랫폼 기업이 혁신노력과 사회적 책임을 소홀히 하고 있다는 것이며, 이러한 상황에서 플랫폼 기업의 독점력 남용을 규율할 필요가 있다는 것이다. 이러한 공정위의 대책은 1) 특별법 제정 등 과도한 규제에 따른 부작용에 대한 학계와 업계의 우려를 어느 정도 충실히 반영하고 있고, 2) 심사기준의 제정과 개정에서 플랫폼 시장의 특성을 고려하고 있으며, 3) 소비자 편익 증진, 혁신 촉진 등 친경쟁적 효과를 균형있게 반영하고자 한다는 점에서 긍정적인 것으로 평가된다.
- 온라인 플랫폼을 중심으로 급변하는 시장 환경 하에서 온라인 플랫폼 사업자의 불공

4) 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 전부개정법률(안) 입법예고(공정거래위원회공고제2021-14호).

5) 공정위(2022), “독과점 온라인 플랫폼 시장의 경쟁촉진방안 추진”, 보도자료, 10.21.

정거래행위를 규제하기 위한 법률의 제정 혹은 개정의 필요성은 인정된다. 이미 EU, 중국, 일본 등에서도 관련 입법이 모색되고 있다.⁶⁾ 그러나 이에 앞서 법안의 미비점을 보완하고 규제의 실효성에 대한 충분한 검토가 이루어져야 한다. 특히 소비자 후생에 미치는 영향에 대해서는 충분한 검토가 필요한 바, 온라인 플랫폼 사업의 고유 특성과 복잡한 거래구조를 고려한 정밀한 분석이 이루어져야 할 것이다.⁷⁾ 온라인 플랫폼에 대한 규제는 플랫폼 사업자와 그 경쟁 플랫폼 사업자, 이용자인 판매자와 구매자(소비자) 간 관계를 분리해서 다루어서는 안 될 것이다. 플랫폼 거래의 특징이 양면시장을 다루고 있고, 일면에서의 관계가 다른 면에서의 관계에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 소비자 보호를 목적으로 하는 규제라 하더라도 통합적 관점에서의 평가와 균형된 평가가 필요하다 할 것이다.

- 대규모 플랫폼 사업자의 성장과 시장지배적 지위의 형성은 교차 네트워크 효과를 특징으로 하는 플랫폼 거래에서 이용자인 판매자와 소비자의 합리적 선택에 의해 자연스럽게 발생할 수 있으며, 그 결과 반드시 대규모 플랫폼 사업자의 중소 플랫폼 사업자와의 경쟁을 부당하게 제한하거나 이들을 시장에서 퇴출시키거나, 판매자나 이용자에 대해 거래상 우월적 지위를 남용하는 불공정거래행위를 초래한다고 볼 수는 없을 것이다. 오히려 대규모 플랫폼 사업자는 이용자 후생의 측면에서 중소 플랫폼 사업자에 비해 보다 높은 수준의 서비스 다양성, 거래의 안전성과 편의성, 효율성(거래비용의 절감)을 제공한다는 점에서 이들에 대한 과도한 규제는 결코 바람직하지 않다. 중소 플랫폼 사업자는 혁신적 서비스의 개발과 차별화를 통해 대규모 플랫폼 사업자와 공존할 수 있으며 이러한 노력을 지원하고 여건을 마련하는 것이 정부의 역할일 것

6) 예로서, OECD(2018)의 Implications of E-commerce for Competition Policy – Background Note에서는 온라인 시장에서의 수평적 공동행위(horizontal collusion) 및 기업결합 규제(merge control) 문제를 비롯하여 배타적 유통모델(exclusive distribution model), 선별적 유통모델(selective distribution model), 재판매가격유지행위(retail price maintenance), 이중가격 책정(dual pricing) 등 수직적 제한(vertical restraints)의 문제, 이윤압착(margin squeeze), 착취적 행위(exploitative practice), 가격비교 금지(price comparison tool bans), 끼워팔기(tying or bundling) 등 시장력을 보유한 온라인 사업자가 취할 수 있는 다양한 경쟁법 위반행위를 유형별로 분석하고, 소비자 보호 및 경쟁법 영역에서 적용가능한 해결방안을 제시하고 있다(이에 대한 상세한 설명은 최난설현(2019), “유통 4.0 시대의 경쟁이슈,” 경쟁법연구, 40, 56-83 및 최은진, 강지원(2021), 최은진, 강지원 (2021), “온라인 플랫폼 공정화법 제정을 위한 입법·정책과제,” 국회입법조사처, 5.10을 참조).

7) 온라인 플랫폼 거래는 사업자(platforms)와 이용자(users), 그리고 다수의 보완자(complementors; 개발자, 광고주, 배송업체 등)로 구성된 하나의 시스템, 즉 플랫폼 내 거래, 흔히 양면시장(two-sided market) 혹은 다면시장(multi-sided market)에서의 거래라는 특징을 지니고 있다. 양면시장이란 서로 다른 두 형태의 이용자 집단이 플랫폼을 통하여 상호작용을 하며 이 때 창출되는 가치는 간접적 네트워크 외부성의 영향을 받는 시장을 말한다. 특정시장이 양면시장이 되기 위한 조건은 세 가지로, ① 상호연결을 필요로 하는 둘 이상의 구분되는 고객군(two distinct group)이 존재하여야 하고(양면성), ② 한 면의 고객군은 다른 면의 고객군의 규모가 클수록 더욱 높은 효용을 얻어야 하며(교차 네트워크 외부성(cross network externality)), ③ 높은 거래비용으로 인하여 서로 다른 고객군들이 자체적인 노력으로 직접 거래하는 것이 불가능하고 대신 플랫폼을 이용하여야 거래가 성립되어야 한다(플랫폼을 통한 외부성의 내부화).

으로 생각된다.⁸⁾

- 대규모 플랫폼 기업의 시장진입을 억제하거나 과도한 규제를 통해 기업의 자율성을 침해하는 제도·정책은 소비자는 물론 플랫폼 생태계 구성원 모두의 후생과 플랫폼 산업의 발전을 저해할 수 있기 때문에 신중을 기하여야 한다. 특히 중소 플랫폼 기업의 보호를 목적으로 「상생협력법」을 준거법으로 하여 플랫폼 산업을 적합업종으로 지정하는 것은 최악의 결과를 초래할 것으로 우려된다. 일종의 사회공학(social engineering)으로서 적합업종제도가 가지는 경제적 비효율성 등 문제점에 대해 수많은 연구가 보고되고 있기 때문이다.
- 한편, 온라인 플랫폼 기업의 거래행위와 관련하여서는 법제도에 의한 외부규제와 함께 기업의 자율규제 내지는 사회공동체와의 공동규제 노력이 병행되어야 할 것이다.⁹⁾ 이미 온라인 플랫폼 규제를 목적으로 하는 법안의 입법예고를 계기로 학계와 업계에서는 불공정거래행위에 대한 자율규제, 불공정한 약관의 개선, 소비자의 개인 정보 보호를 위한 조치 강화, 기업의 사회적 책임 강화 등이 선제적으로 전개될 필요가 있다는 지적이 제기되고 있다.¹⁰⁾
- 설령 강력한 법적 규제가 온라인 플랫폼 기업과 이용자(판매자와 구매자) 간 거래의 공정성을 담보할 수 있게 하더라도 이것이 이들 간의 갈등을 바람직한 방향으로 해결하고 상생협력을 도모할 수 있게 하는가는 의문이다. 플랫폼 생태계 내 상생협력을 촉진하기 위해서는 최상위 포식자인 온라인 플랫폼 기업이 자기지배(혹은 자율규제)를 더욱 강화하여야 한다. 특히 이용자와의 상호의존적인 관계에서 신의성실의 원칙에 입각해 거래의 형평성과 공정성을 꾀하는 한편, 갈등이 발생하면 협력에 의해 건설적인 해결을 모색하고, 갈등 해결의 유효한 방안으로 자율분쟁조정제도를 신속히

8) 이상규, 이경원(2016), “플랫폼의 O2O 서비스 경쟁과 이용자 후생”, 산업조직연구, 24(3), 57-84.

9) Gorwa(2019)는 급변하고 역동적인 플랫폼 생태계의 특성을 고려할 때 플랫폼기업에 대한 새로운 규제방식으로 ‘원리에 의한 규제’(principles-based regulation)가 필요한 것으로 보고 있다. ‘원리에 의한 규제’는 지나치게 세밀한 규제를 택하는 대신 기본적으로 보편적이며 다수에게 이로운 규범이나 기능에 의해 플랫폼을 지배하는 것으로, 이러한 원리에는 플랫폼 기업으로 하여금 인권법이 규정하는 권리를 존중하도록 하거나, 알고리즘 체계에 관한 컴퓨터과학에서의 원칙(공정성, 책임성, 투명성, 윤리, 의무 등)을 준수하게 하거나, 데이터 기반 시스템이 초래한 개인적 해악으로부터 사회전반의 정의를 추구하는 ‘데이터 정의(data justice)’를 구현하도록 하는 것 등이 포함된다. (Gorwa, Robert (2019), “What is Platform Governance?,” *Information, Communication & Society*, 22 (6), 854-871.)

10) Cusumano et al.(2021)은 온라인 플랫폼에 대한 정부의 감시와 통제 등 외부규제가 불가피하게 강화될 것으로 보고 있으며, 이에 대응하기 위해서는 플랫폼 기업이 선제적이고 적극적인 자율규제에 나서야 한다고 보고 있다(Cusumano, Michael A., Annabelle Gawer, and David B. Yoffie (2021), “Social Media Companies Should Self-Regulate Now.,” *Harvard Business Review*(website), January 15, <https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=59517>.)

도입할 필요가 있다. 나아가 단순히 이용자나 보완자와의 상생협력만이 아니라 사회 전체의 이익을 위해 온라인 플랫폼 기업이 사회적 책임을 발굴하고 실천해야 할 것이다.¹¹⁾

- 최근 공정위는 온라인 플랫폼 분야의 자율규제를 지원하고 체계적인 경쟁촉진정책의 수립을 위해 한시적으로 온라인플랫폼정책과를 신설하고 인력을 보강하였다.¹²⁾ 자율규제의 지원은 소비자 피해를 사전에 예방하고, 법제도가 시의적절하게 반영하기 어려운 거시환경(경제, 기술, 사회문화 등) 및 시장환경(소비자, 경쟁)에서의 변화에 기업이 보다 신속하고 유연하게 대응할 수 있게 하는 규범(norm)으로서의 의미가 있고 따라서 공정위의 이러한 노력 또한 긍정적인 것으로 평가된다.
- 오늘 토론회에서의 심재한 교수의 발표는 온라인 플랫폼 규제에 관한 그간의 논의를 축약하고 있다. 온라인 플랫폼이 소비자후생에 미치는 영향을 긍정적 측면과 부정적 측면에서 소개하고 있으며, EU의 Digital Markets Act, Digital Services Act, 독일의 경쟁법(GWB, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen), 미국의 Platform Competition and Opportunity Act 등 해외에서의 최근 규제동향을 상세히 소개하고 있다. 온라인 플랫폼 사업자의 자사우대, 거래조건 차별행위, 검색서비스의 불공정성, 끼워팔기 등 남용행위가 가진 경쟁제한효과와 거래비용감소, 가격 인하, 품질수준 제고, 선택의 다양성 제고 등 이용자 후생증가 효과를 단순비교하기 어렵고(플랫폼 생태계의 상호연계성과 역동성의 문제), 정부규제가 정치적 이해관계에 의해 국민전체보다는 일부 집단의 이익을 대변할 우려가 있다는 지적이 이루어지고 있으며(사회공학의 수단으로서 규제의 문제), 따라서 규제기관이 균형감을 잃지 않고 신중하게 개입해야 한다는 의견에 전적으로 공감한다.

11) 임영균, 정수정(2021), “온라인 플랫폼 사업자와 이용자 간 상생협력 촉진 방안”, 유통연구, 27(1), 111-146.

12) 공정위(2022), “공정위, ‘온라인플랫폼정책과’ 신설 및 인력 보강”, 보도참고자료, 12.1.

[별 첨]

온라인 플랫폼 규제 관련 국내 논문 목록 (최근 5년)

- 강지원, 임지영(2021), “온라인 플랫폼 사업자의 자사우대에 대한 경쟁법상 허용 범위의 한계 - 네이버쇼핑 사건과 EU Google Shopping 사건, 영국 Streetmap 사건을 중심으로 -”, 경쟁법연구, 44, 177-223.
- 강지원(2020), “EU의 온라인 플랫폼 규칙 시행이 유통분야에 주는 시사점”, 유통법연구, 7(1), 41-79.
- 강지원, 조영은(2019), “미국 연방대법원의 American Express 판결이 양면 플랫폼에서의 관련 시장 확정에 주는 함의”, 경쟁법연구, 40, 142-183.
- 고형석(2022), “온라인 중개 플랫폼에서 소비자보호에 관한 연구: 전자상거래법 전부개정안을 중심으로”, 민사법학, 98, 73-118.
- 고형석(2021), “전자상거래법 전부개정안에서 온라인 플랫폼 중개에 대한 연구”, 재산법연구, 38(1), 193-227.
- 고형석(2021), “온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안에 관한 연구”, 유통법연구, 8(1), 1-41.
- 고형석(2021), “전자상거래법 전부개정안에 대한 연구 - 체계 및 총칙을 중심으로 -”, 소비자법연구, 7(특별호), 129-164.
- 고형석(2021), “전자상거래법 전부개정안과 개인정보보호”, 안암법학, 63, 479-523.
- 권용수(2021), “온라인 플랫폼 규제방안에 관한 연구 - 일본의 ‘특정 온라인 플랫폼 공정화법’을 소재로 -”, 상사법연구, 40(2), 329-366.
- 김민성(2021), “전자상거래를 위한 온라인 플랫폼의 제조물 책임 주체 인정여부에 관한 연구”, 재산법연구, 38(1), 229-255.
- 김상중(2021), “온라인플랫폼 이용의 계약법적 이해와 전자상거래법 전부개정안 검토”, 소비자법연구, 7(3), 9-38.
- 김성은, 신정은(2021), “온라인 플랫폼 기업결합 심사 시 노동시장 검토에 관한 연구”, 법학논총, 34(2), 327-367.
- 김세준(2021), “전자상거래법 전부개정안의 몇 가지 쟁점에 대한 검토 - 온라인 플랫폼 운영사업자를 중심으로 -”, 소비자법연구, 7(특별호), 9-32.
- 김세준(2021), “전자상거래법에서 온라인 플랫폼의 규모 등에 따른 차등적 규율 가능성 - 유럽연합 DSA와의 비교를 중심으로 -”, 소비자법연구, 7(3), 61-89.
- 김정규, 유성희(2021), “온라인 플랫폼 공정화법 정부안의 제정효과 추정을 위한 비용편익분석 - 중개거래계약서 작성·교부 의무와 불공정거래행위금지 규정 신설을 중심으로 -”, 4(2), 213-249.
- 김지연(2022), “온라인 플랫폼 법인사업자에 대한 개인정보 보호법상 벌칙규정 적용의 이론적 및 현실적 한계”, 39(1), 49-77.

- 김태오(2022), “온라인 플랫폼에 대한 경쟁규제와 전문규제”, 법학연구, 25(1), 1-42.
- 모준성, 고수윤(2021), “미국의 온라인 플랫폼 규제 동향과 시사점 - 미 연방하원 법제사법위원회의 디지털 경쟁 조사를 중심으로 -”, 외법논집, 45(4), 1-36.
- 박미영(2018), “온라인 플랫폼 규제를 위한 플랫폼 작용의 이해 필요성”, 유통법연구, 5(2), 111-141.
- 박세환(2021), “착취남용의 관점에서 온라인 플랫폼 사업자를 규율하는 방안에 대하여”, 경쟁법연구, 43, 3-59.
- 박세환(2021), “온라인 검색광고 중개플랫폼의 시장지배적 지위 남용행위 규제 - EU 구글 AdSense 사건을 중심으로 -”, 상사법연구, 40(1), 265-306.
- 박신욱(2021), “타인이 게시한 동영상에 대한 온라인 플랫폼 사업자의 책임은 어디까지 확장될 수 있는가? - 유럽법원(EuGH) C-682/18 및 C-683/18 판결을 중심으로 -”, 한양법학, 32(4), 269-300.
- 박준영(2022), “온라인 플랫폼 사업자의 반경쟁적 우려에 대한 규범적 대응 현황 및 쟁점 - 공정의 위 온라인 플랫폼 심사지침(안)을 중심으로 -”, 법학연구, 32(2), 687-720.
- 박창규(2022), “온라인 플랫폼 자율규제에 관한 시론(試論)”, 법조, 71(4), 393-435.
- 박창규(2021), “온라인 플랫폼 사업자의 기업분할에 관한 연구”, 서울법학, 28(4), 425-474.
- 서정(2020), “플랫폼의 시장획정과 시장지배력에 관한 쟁점”, 경쟁법연구, 42, 3-32.
- 서중희(2021), “입법원칙을 기초로 바라본 전자상거래법 전부개정안의 의미와 한계”, 소비자법연구, 7(특별호), 33-61.
- 서창배(2022), “온라인 플랫폼 기업에 대한 규제와 우리법에의 시사점 - EU와 독일의 빅테크 규제를 중심으로”, 동북아법연구, 16(2), 119-151.
- 서희석(2021), “통신판매중개자의 법적 지위와 책임 -전자상거래법상 통신판매중개자책임의 재구성”, 소비자법연구, 7(1), 97-141.
- 선지원(2021), “온라인 플랫폼 이용자 보호를 위한 규제 방식에 대한 연구”, 서울법학, 29(2), 117-159.
- 오승한(2021), “온라인 플랫폼의 데이터 기반 영업의 특수성과 독점규제법의 적용”, 아주법학, 15(2), 369-416.
- 유진희, 심재한(2021), “온라인 플랫폼 사업자의 이용자 데이터 보호 위반행위와 경쟁법의 적용 - 독일 Facebook 사건을 중심으로 -”, 경제법연구, 20(2), 117-140.
- 윤영진(2021), “온라인 플랫폼 기업의 경쟁법 적용 타당성에 대한 논의 - 표준필수특허권자와의 상관관계를 중심으로 -”, 지식재산연구, 16(3), 71-108.
- 이경민(2021), “온라인 플랫폼 불공정거래행위 규제에 관한 고찰 - 유럽연합과 일본 법제를 중심으로-”, 과학기술과 법, 12(1), 157-188.
- 이경원(2021), “온라인 플랫폼 시장의 공정경쟁 이슈”, 한국경제의 분석, 27(3), 65-104.
- 이병준(2021), “2021년 전자상거래법 전부개정안에 관한 비판적 고찰 - 온라인 플랫폼 유형별 규율 내용을 중심으로 -”, 유통법연구, 8(2), 81-126.

- 이병준(2021), “법체계 측면에서 유럽연합 디지털 서비스법과 플랫폼 규제 특징”, 유통법연구, 8(1), 43-79.
- 이병준(2021), “온라인 플랫폼을 통한 개인간 거래와 소비자보호 - 당근마켓과 연관된 전자상거래법 전부개정안 제29조를 중심으로 -”, 소비자법연구, 7(특별호), 93-126.
- 이병준(2021), “유럽연합 디지털 서비스법을 통한 플랫폼 규제 -디지털 서비스법 초안의 주요 내용과 입법방향을 중심으로-”, 소비자법연구, 7(2), 181-210.
- 이병준(2019), “전자상거래법 개정안의 법적 쟁점과 앞으로의 과제”. 경제법연구, 18(3), 145-170.
- 이병준(2019), “전자상거래 플랫폼과 거래관계에 대한 책임”, 5(1), 11-38.
- 이병준(2019), “소셜네트워크서비스 플랫폼의 경쟁법적·소비자법적 쟁점”, 유통법연구, 6(2), 41-76.
- 이병준, 황원재, 박미영(2018), “유럽연합 전자상거래 플랫폼 규제동향과 시사점”, 외법논집, 42(3), 1-38.
- 이상규(2021), “온라인 플랫폼 관련 다양한 지배력 개념과 판단 기준”, 정보통신정책연구, 28(4), 59-96.
- 이상규, 이경원(2016), “플랫폼의 O2O 서비스 경쟁과 이용자 후생”, 산업조직연구, 24(3), 57-84.
- 이수진(2022), “온라인 플랫폼 사업자가 보유하는 데이터 관련 시장지배력 판단”, 경쟁법연구, 45, 166-197.
- 이승민(2022), “온라인 플랫폼에 대한 중복규제 방지 방안”, 45, 3-42.
- 이승민(2021), “온라인 플랫폼에 대한 합리적 규제 방안”, 행정법연구, 64, 127-156.
- 이정관(2021), “온라인플랫폼 공정화법 제정안에 대한 검토”, 경쟁법연구, 43, 60-96.
- 이충훈, 조운성(2021), “「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」의 개정안 검토 - 온라인 플랫폼 규정을 중심으로-”, 문화·미디어·엔터테인먼트 법, 15(2), 3-25.
- 이효경(2019), “금융서비스분야에서 플랫폼비즈니스의 법적 이슈 및 앞으로의 과제 - 횡단적 규제체계, 오픈뱅킹을 중심으로”, 기업법연구, 33(3), 331-358.
- 이황(2021), “공정거래법상 경제력집중 억제시책과 일반집중의 문제”, 법학연구, 31(1), 239-282.
- 임영균, 정수정(2021), “온라인 플랫폼 사업자와 이용자 간 상생협력 촉진 방안”, 유통연구, 27(1), 111-146.
- 장민규(2022), “온라인 플랫폼 심사지침에 관한 소고”, KHU 글로벌 기업법무 리뷰 15(2), 15-22.
- 장보은(2021), “2021년 전자상거래법 개정안의 적용 범위에 대한 검토”, 소비자법연구, 7(3), 3-60.
- 장보은(2018), “음식주문 플랫폼을 이용한 거래에 관한 계약법적 검토 - 관련 산업에 대한 규제를 고려하여 -”, 외법논집, 42(3), 39-61.

- 정신동(2021), “온라인 플랫폼에서의 검색순위 투명성 확보와 그 한계 - EU법과의 비교를 중심으로 -”, 유통법연구, 8(2), 1-31.
- 정신동(2021), “개인 간 거래를 중개하는 온라인 플랫폼 운영자의 의무와 책임 - 이용자의 지위에 따른 분석을 중심으로 -”, 소비자법연구, 7(4), 193-218.
- 정신동(2021), “2021년 전자상거래법 전부개정안의 주요 쟁점과 향후 과제”, 소비자법연구, 7(특별호), 63-92.
- 정신동(2021), “법적 규제대상으로서 온라인 플랫폼의 유형에 관한 연구 - EU법과 2021년 전자상거래법 전부개정안의 분석을 중심으로 -”, 유통법연구, 8(1), 81-111.
- 정신동(2021), “투명성과 이용자 통제권 강화를 위한 온라인 맞춤형 광고의 규율: EU 디지털서비스법안과 2021년 전자상거래법 전부개정안의 분석을 중심으로”, 소비자법연구, 5(2), 143-167.
- 정주미 (2020), “공정거래법상 온라인 유통플랫폼 사업자의 착취남용행위에 대한 금지의 필요성,” 경쟁법연구, 42, 33-56.
- 정혜련, 김도경(2021), “전자상거래법의 온라인 플랫폼상 프로파일링 광고 규제에 관한 소고 - 알고리즘기반 광고규제 조항의 비교법적 분석을 중심으로 -”, 경영법률, 31(4), 189-231.
- 정희상(2022), “플랫폼 최혜소비자 대우 조항의 후생 효과”, 제도와 경제, 16(2), 43-59.
- 조혜신, 강보선(2021), “온라인 플랫폼 사업자의 이용약관에 대한 경쟁법적 규제 - 독일 Facebook 사건의 시사점을 중심으로 -”, 경쟁법연구, 43, 97-130.
- 최난설현 (2019), “유통 4.0 시대의 경쟁이슈,” 경쟁법연구, 40, 56-83.
- 최난설현 (2020), “혁신경쟁의 촉진과 플랫폼 단독행위 규제상의 과제 - 시장지배적지위 남용행위 규제를 중심으로,” 경제법연구, 19(2), 37-64.
- 최성경(2021), “온라인 플랫폼 사업자의 책임 - 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 개정 논의를 중심으로 -”, 법조, 70(5), 200-233.
- 최요섭(2019), “신경제 분야에서 온라인 플랫폼 관련 시장획정에 관한 연구 - 비교법적 방법을 중심으로 -”, 법학논총, 43(1), 285-312.
- 최은진, 강지원 (2021), “온라인 플랫폼 공정화법 제정을 위한 입법·정책과제,” 국회입법조사처, 5.10.
- 황원재(2021), “온라인 플랫폼의 계약상 책임에 대한 소고”, 52(3), 23-46. 홍대식(2021), “온라인 플랫폼과 공정경제 정책 - 거래공정화 규제의 쟁점-”, 법학연구, 31(1), 317-352.
- 홍대식, 최요섭(2018), “온라인 플랫폼 관련 유럽연합 경쟁법과 경쟁정책 - 온라인 플랫폼에 대한 규제 현황을 중심으로 -”, 법학연구, 28(2), 173-208.
- 홍동표, 이선하, 장보운, 이미지, 권정원 (2018), “디지털 시장의 특성과 경쟁법 적용: 이론과 사례분석,” 2018년 범경제분석그룹(LEG) 연구보고서, 3-111.
- 홍명수(2022), “플랫폼 규제 개선을 위한 독일 경쟁제한방지법 개정에 관한 고찰 - 시장지배적 지위남용 규제를 중심으로 -”, 동아법학, 94, 253-285.
- 황대회(2020), “온라인 중개플랫폼 사업자 규제에 대한 EU 및 국내 입법 동향에 관한 소고”, 법학연구, 63, 449-468.

| 토 론 |

소비자 중심의 온라인 플랫폼 현황 및 과제

조 영 기

한국인터넷기업협회 사무국장

조영기

한국인터넷기업협회 사무국장

먼저, 오늘 소비자 중심의 온라인 플랫폼 현황 및 과제에 대한 논의를 위한 토론회의 개최를 위해, 공동주최 해주신 국민의힘 윤창현 의원님, 컨슈머워치에 감사 말씀을 드리며, 앞서 훌륭한 발표해주신 주진열 교수님, 심재한 교수님께도 깊은 감사의 말씀을 전해드립니다.

오늘 두 분 교수님 발제해주신 내용은 온라인 플랫폼에 대한 규제 시도가 소비자 후생 가치를 외면하고 있지는 않은지에 대해 공통된 우려를 표명하신 것으로 이해됩니다.

특히나 지난 판교 데이터 센터 화재 사건 이후, 온라인 플랫폼에 대한 각종 규제가 검토되고 있으며, 무엇보다 공정위는 온라인 플랫폼 독과점 심사지침을 연내 추진하겠다는 계획을 밝힌 바 있어, 이러한 규제 시도들이 온라인 플랫폼을 이용하는 소비자들과 서비스 고도화에 회복하지 못할 피해가 되진 않을지 신중한 검토가 필요하다는 생각을 다시 한번 갖게 됩니다.

관련해서, 오늘 발제해주신 내용을 기반으로 심사지침 관련 몇 가지 의견을 더해봅니다.

1. 온라인 플랫폼 독과점 심사지침은 소비자 후생을 외면한 내용이 다수 포함되어 있습니다.

심사지침에는 자사우대 관련 내용이 포함되어 있는데, 양질의 저렴한 상품을 소비자에게 추천하거나 잘 보이는 곳에 진열하여, 소비자 후생을 제고하는 행위는 온라인과 오프라인 구분 없이 모든 사업자들의 필수적인 마케팅 전략입니다.

품질이나 가격이 좋지 않은 제품을 자사 제품이라는 이유로 부당하게 우대한다면 당연히 서비스의 만족도가 떨어지고 소비자로부터 외면받게 될 것이므로, 무리한 규제 시도 전에 똑똑하고 합리적인 국내 소비자들의 선택을 두려워하는 사업자들의 자정작용이 고려되어야 합니다.

뿐만 아니라 무료 서비스나 무료행사를 통해 고객에게 혜택을 제공하고 유입시키는 것은

전 산업에 걸친 마케팅 전략으로 해석하는 것이 합당하나 이번 심사지침은 매출액이 수반되지 않은 이용자수나 이용빈도 등으로 시장지배력을 판단하고 있습니다.

무엇보다 이번 심사지침에서의 문제점은 심재한 교수님 말씀처럼 남용행위의 경쟁제한 효과와 이용자 후생 증가 효과가 상존하는 상황에서 양자의 비교형량이 어려움에도 효율성 증대 가능성 부분은 물론 특히 소비자 후생 부분에서의 고려가 절대적으로 부족하여 다른 부분과의 균형을 갖지 못하는 큰 문제를 가지고 있는 것 같습니다.

2. 온라인 플랫폼 독과점 심사지침의 이중 잣대로 오프라인에서의 소비자 효용을 온라인에서 누리지 못할 수 있습니다.

오프라인 유통업자는 오래전부터 자신의 PB상품을 개발하여 판촉 활동을 나섰는데, 이러한 행위에 대해 소비자들의 구매행위를 자신의 PB상품을 위해 전환시키는 행위로서 지배력 전이나 차별행위 문제가 제기되지 않았다는 심재한 교수님의 지적이 있으셨습니다.

실제 한국소비자원에서 배포한 보도자료에 따르면, 소비자의 75.9%가 PB제품이 가계비 절약에 도움이 된다고 답한 것으로 확인되었고, 공정거래조정원의 2018년도 ‘대규모 유통업자의 PB상품 유통에 관한 공정거래 정책 시사점 연구’에 따르면, 유통업자에 의해 판매되는 PB상품은 전 세계적으로 활발히 유통되고 있으며, 국내에서도 유통업자들에 의한 PB상품 판매가 확산되면서, 2013년 기준으로 주요 대형마트, SSM, 편의점 9개사의 총 매출액 중 PB상품 매출 비중은 평균 24.3%에 달하며, 특히 편의점 3사로 한정할 경우 PB상품 매출 비중이 약 30%에 달하는 것으로 확인되는 등 오프라인에서의 PB는 발전해왔고, 소비자 후생 증대로 이어져왔습니다.

오프라인 플랫폼의 경우, 한정된 물리적 공간이라는 특성을 가지고 있으며, 한번 매대에 진열된 상품은 특정 기간 동안 계속 진열되며 진열 위치 등이 실시간으로 변동될 가능성이 낮은 반면 온라인 플랫폼의 경우 실시간으로 고객의 선호도 등을 반영하여 노출 순서 등이 실시간으로 변동될 가능성이 높다는 점을 고려할 때, 오히려 오프라인 플랫폼이 게이트키퍼로서의 영향력이 더 크다고 할 수 있음에도 공정위는 그간에 오프라인 PB 등에 대하여 자사우대로 제재한 사례가 없었으며, 비단 온라인 부문에 대해서만 이중 잣대를 적용하여, 소비자 후생을 저해하려 하고 있습니다.

이에 대해 공정위는 오프라인 유통채널과 온라인 플랫폼을 다르게 보아야 한다고 항변하지만, 국내의 오프라인 유통채널보다 온라인이 더 경쟁제한 우려가 크고 불공정하다는 그 어떤 실증적인 근거도 제시된 바 없습니다. 이와 같은 근거도 없이 오프라인보다 더 강력한 규제를 도입하려 하는 것에 대해서는 단지 새롭게 부상하는 시장에 대한 규제권한을 강화하려는 의도가 숨겨져 있는 것은 아닌지 의문을 던지지 않을 수 없습니다.

3. 국내 토종 플랫폼이 국내 소비자의 후생을 증진시킬 수 있도록 규제가 아닌 지원이 필요합니다.

앞서 교수님이 소개해주신 시가총액 기준 세계 기업순위를 보면 구글, 아마존, 메타 등의 플랫폼 기업이 다수 포함되어 있는데, 이들 모두 소비자 관점에서 서비스 혁신을 통해 세계기업으로 우뚝 솟은 기업들입니다.

또 하나의 특징은 시가총액 12개 사업자 중 대다수가 미국기업으로 EU의 기업은 순위에도 없고 자체 플랫폼을 가지고 있지 않습니다. 반면 한국은 미·중 글로벌 플랫폼 기업에 맞설 수 있는 토종 플랫폼을 가진 유일한 국가로 글로벌 플랫폼과의 경쟁을 위해 오히려 규제를 완화해야 함에도 불구하고, 이들을 견제하기 위한 EU의 법을 따르려고 하는 실정입니다.

국내 소비자의 니즈를 가장 잘 반영할 수 있는 것은 GAFA가 아닌 국내 토종 플랫폼입니다. 뿐만 아니라 코로나 잔여백신 예약 및 QR코드 인증 등 사례에서 보듯이 자국 플랫폼 없이 효과적 국가 기능은 수행조차 어렵습니다.

잘 알고 계시는 바와 같이, 플랫폼 산업에 대한 이번 정부의 정책기조는 인수위 시점부터 지금까지 ‘민간주도의 자율규제 및 자율기구 체계의 마련’이라는 일관된 방향성을 가지고 있으며, 이에, 플랫폼 업계는 입점업체 단체, 소비자단체, 배달앱 종사자단체 및 각계 전문가분들과 정부부처와의 지속적인 협의를 통해 합리적이고 효과적인 상생방안 마련을 위한 협의체를 구성하고 적극적인 논의를 시작하고 있는 상황입니다.

이러한 상황에서 지난 10월 중순 발생한 판교데이터 센터 화재 사고를 이유로, 어쩌면 해당 사고의 원인이나 예방과는 직접적인 관계가 없는 지난 정부에서 보류되었던 본 심사지침의 추진을 진행하겠다는 계획이 발표되면서, 소비자의 피해로 이어질까 안타까운 마음입니다.

오늘 두 분 발제자분들의 발표내용과 관련해서도 간략한 의견과 질문을 드립니다.

(1) 먼저, 주진열 교수님 발제해주신 ‘플랫폼 규제론에 숨겨진 논리: 사업자보호를 위한 소비자 후생기준 폐지’와 관련해서, 말씀주신 해외 각국의 규제동향의 배경과 목적이 자국산업 보호나 정치적 배경 등이 주요한 이유였던 것으로 이해했습니다.

특히 EU에서 GAFA에 맞서는 유럽 플랫폼을 육성하겠다는 ‘스케일업 유럽’ 동향과 관련해서, EU 내 자국 산업 육성과 진흥을 위한 정책들이 어떤 것이 있는지 궁금합니다.

(2) 심재한 교수님 발제해주신 ‘온라인 플랫폼의 건전한 경쟁과 소비자 후생’과 관련해서, 역시 온라인 플랫폼 규제와 관련해서 외면시 되었던 소비자 후생 관점에서 균형있는 시각이 필요하다는 취지로 이해했으며, 그렇다면 오늘 행사를 주최해주신 컨슈머워치와 같이, 해외에서도 (각국의 정치적 상황과는 별론으로) 온라인 플랫폼에 대한 규제가 진행되는 상황에서 실제로 소비자의 이익을 대변하는 단체들의 반대의견은 어떠했는지 궁금합니다.

| 토 론 |

소비자 중심의 온라인 플랫폼 현황 및 과제

하 명 진

한국온라인쇼핑협회 정책실장

하명진

한국온라인쇼핑협회 정책실장

올해 초 공정위에서 예고한 ‘온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위 및 불공정거래행위에 대한 심사지침’ 제정이 과연 우리 시장에 맞는 것인가와 소비자를 위한 것인가에 대해 다시 한번 의문을 갖고 시작합니다.

이번 지침은 현 정부의 자율규제의 정부기조에 반하는 정책으로 보여집니다.

잘 알고 있는 바와 같이 플랫폼 산업에 대한 이번 정부의 정책기조는 인수위 시점부터 지금까지 ‘민간주도의 자율규제 및 자율 기구 체계의 마련’이라는 일관된 방향을 갖고 있으며, 이에 업계는 입점 업체 단체, 소비자단체, 배달앱종사자단체 및 각계 전문가분들과 정부부처와의 지속적인 협의를 통해 합리적이고 효율적인 상생 방안을 마련을 위해 노력하고 있습니다.

이런 상황에서 지난 10월 발생한 판교 데이터 센터 화재 사고를 이유로, 해당 사고의 원인이나 예방과는 직접적인 관계가 없는 본 심사지침의 추진을 진행하겠다는 계획이 발표되면서, 민간중심의 자율규제 체계 수립의 기초가 다시 흔들리고 있어 안타까울 따름입니다.

특히 지난 12월 1일 한기정 위원장은 “플랫폼 독과점 규제법 필요성을 검토하는 TF를 운영하겠다”고 발표하여, 온플법 대신 자율규제를 추진하겠다는 정부의 정책에 반하는 것이라고 볼 수 있을 것 같습니다. 이것이 현 정부의 규제효과와 플랫폼정부를 표방하는 정책기조와 부합하는 것인지 다시 한번 고민하게 하는 대목입니다.

이번 심사지침은 사법권과 입법권을 침해하고 있어 위험 소지가 강하다고 보여집니다.

금일 논의해 주신 플랫폼 자사우대 및 최혜대우 등 행위유형들은 단순히 공정위의 조사결과를 거친 심결례가 있을 뿐 아직 사법부의 입장도 확립되지 않는 행위들입니다. 그럼에도 불구하고 이를 심사지침으로 제정하여 사실상의 집행 기준으로 확립하는 것은 사법권을 침해하는 것으로 위원의 소지도 있다고 보여집니다.

또한 현 법률에는 온라인 플랫폼에 대한 정의조차 규정되지 않은 상황에서 본 심사지

침에서는 그 정의와 행태에 대해 상세한 규정을 담고 있습니다. 심사지침은 실무적인 기준이 다뤄져야 할 뿐인데 법률에서 다뤄지지 않은 용어를 규정하고 새로운 규제이론을 만드는 것은 위임 권한의 범위를 초과하는 것으로 국회의 입법권을 침해하는 것입니다.

심사지침의 내용 중 ‘불공정 행위유형을 예시’하는 부분은 반드시 재고되어야 합니다.

본 심사지침의 내용은 크게 일반적 심사원칙으로서 온라인 플랫폼 분야의 특성을 고려한 관련시장 획정, 시장지배적지위, 경쟁제한성 및 부당성 판단 등 위법성 심사과정의 기준을 정하는 부분과 행위 유형별 심사기준으로 (멀팅호밍제한, 최혜대우 요구, 자사우대, 끼워팔기) 정하고 있는 부분으로 구성되어 있는데 특히 행위유형별 심사기준 부분은 반드시 재고되어야 한다고 봅니다.

본 건에서 행위유형들을 정하고 있는 부분의 경우 시장지배적 지위 사업자, 즉 독과점 사업자가 아니어도 적용될 수 있는 사안들이므로, 본 심사지침의 추진목적과 달리 중소 온라인 플랫폼을 운영하는 다수의 사업자들에게 적용되어 큰 부담이 될 것이며, 만약 본 지침의 제정이 불가피하다면, 일반적 심사지침의 내용은 현 공정거래법의 시장획정이나 시장지배력 판단 기준에 온라인 플랫폼의 특성을 반영하는 수준으로 추가 검토를 진행하되 일반 불공정행위를 적용 대상에 포함시키고 그 구체적 행위 유형을 적시하는 것은 반드시 제외될 필요가 있습니다.

이는 빅테크 플랫폼에 한정하여 규제 강화를 논의하고 있는 글로벌 추세에도 부합하는 것으로, 미국과 특히 가장 강력하게 플랫폼 규제를 논하고 있는 유럽에서조차 GAFA 등 극소수의 대형 독점 기업을 제외하고 적용이 배제되고 있음에도 불구하고, 시장지배적 지위조차 인정되지 않는 플랫폼 기업까지 적용대상에 포괄할 수 있는 일반 불공정행위까지 규정하여 플랫폼 규제를 강화하는 것은 과도한 규제라고 말씀드리고 싶습니다.

이번 심사지침 제정안은 온라인 플랫폼의 높은 생산성과 혁신성에 기반한 소비자 후생과 사회적 효용을 위축시킬 것입니다.

온라인 플랫폼은 디지털 기술 집중도가 높은 산업으로서 고도화된 서비스를 제공함으로써 그 자체로 소비자들에게 막대한 효용을 제공하고 있으며, 지속적인 투자와 신기술 개발을 통해 편리하고 혁신적인 서비스의 이용이 가능하도록 하고 있습니다.

또한 중소기업자가 디지털 인프라에 대한 투자 없이도 온라인시장과 해외시장에 진출을 용이하게 함으로써 중소기업들에게 새로운 판로를 제공하여 성장의 기회가 되고 있습니다.

이와 같은 상황에서 온라인 플랫폼 산업에게만 적용되는 특유한 규제의 시도는 과도하고 무리한 규제가 되어, 오히려 플랫폼을 통한 소비자 이익과 사회적 생산성을 저해하게 될 것입니다.

온라인 플랫폼의 개방성은 오히려 오프라인의 물리적 한계에 따른 경쟁제한 우려를 낮춥니다.

오프라인을 기반으로 한 사업자는 영업에 사용할 물리적 공간이 한정되어, 문지기로서의 영향력이 강력하게 발현될 수밖에 없고, 경쟁의 왜곡이 발생하기 쉬운 반면, 온라인은 물리적 공간 제약이 없으므로, 상품의 전시 및 고객의 방문에 제한이 없어 문지기 영향력 및 경쟁제한 가능성이 감소하고 오히려 판매 증대로 연결될 수 있습니다. 무엇보다 문지기로서의 영향력 문제는 접근성의 통제가 아닌 거래의 중개나 알선에 따른 중개자 역할로서의 본질로 해석되어야 하며, 서비스의 본질적 역할을 효율적으로 수행하는 것 자체가 시장지배력을 판단하는 기준이 될 수 없습니다.

이번 심사지침 및 기준은 자금의 어려운 경제상황에서 국내 플랫폼 산업에 대한 해외 투자 감소 및 자본 유출, 스타트업 생태계의 선순환 구조 단절, 국내 경제의 국제 경쟁력 약화 등 부작용도 우려됩니다.

국내의 규제가 강화된다면 한국에 대한 외국인 투자가 위축될 것으로 예상되며, 특히 경제의 불확실성 증가로 국내 주요 기업들의 유동성 확보 강화 움직임이 나타나고 있는 상황에서 해외투자자의 투자감소 및 자본유출이 가시화 될 경우, 국내 경제회복에도 영향이 될 것으로 보여지며, 국내 스타트업 기업들은 해외로 시장으로 선회하여 악순환이 반복될 수도 있을 것입니다.

CONSUMER

**소비자
선택권이
답이다**

**일자리는
소비자가
만든다!**

RIGHTS

컨슈머워치