

소비자 권익 관점에서 본 플랫폼 경쟁 촉진법안 정책토론회

2024. 1. 31 (수) 오전 10:00
국회의원회관 제2소회의실

주최  국민의힘 김희곤 (정무위원회)

주관  한국소비자법학회
Korea Consumer Law Society

컨슈머워치 

후원  산업통상자원부

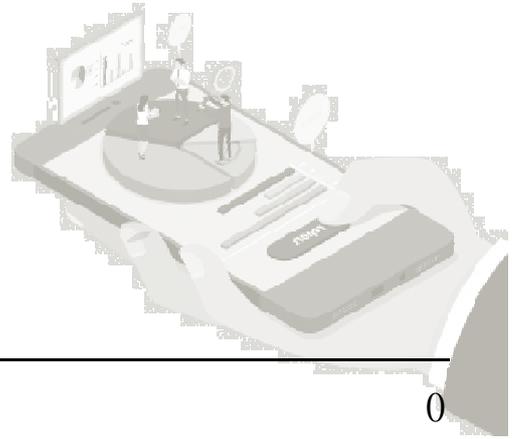
발제

- (제1발제) 플랫폼 공정경쟁 촉진법이 소비자 후생에 미칠 영향
- 발표: **곽은경 사무총장** (컨슈머워치)
- (제2발제) 온라인 플랫폼에서의 공정한 거래질서 확립 및 소비자 보호를 위한 사적 및 민간규제 도입에 관한 연구
- 발표: **고형석 교수**
(한국소비자법학회 회장, 한국해양대)

종합토론

- (좌장) **권남훈 교수** (경제사회연구원 원장, 건국대)
- **김성환 교수** (아주대 경제학과)
- **정연승 교수** (한국경영학회 수석부회장, 단국대)
- **김현수 교수** (한국소비자법학회 부회장, 부산대 법학전문대학원)
- **주진열 교수** (부산대 법학전문대학원)
- **김윤태 부회장** (한국온라인쇼핑협회)
- **김정기 과장** (산업통상자원부 유통물류과)

CONTENTS



| 개회 및 축사 |

개회사 - 김희곤 국회의원(국민의힘) 0

| 주제발표 |

발제1. 플랫폼 공정경쟁 촉진법이 소비자 후생에 미칠 영향
곽은경 사무총장 (컨슈머워치) 0

발제2. 온라인 플랫폼에서의 공정한 거래질서 확립 및 소비자
보호를 위한 사적 및 민간규제 도입에 관한 연구
고형석 교수(한국소비자법학회 회장, 한국해양대) 0

| 토론 |

좌 장 - 권남훈 교수(경제사회연구원 원장, 건국대) 0

토 론 - 김성환 교수(아주대 경제학과) 0

토 론 - 정연승 교수(한국경영학회 수석부회장, 단국대) 0

토 론 - 김현수 교수
(한국소비자법학회 부회장, 부산대 법학전문대학원) 0

토 론 - 주진열 교수(부산대 법학전문대학원) 0

토 론 - 김윤태 부회장(한국온라인쇼핑협회) 0

토 론 - 김정기 과장(산업통상자원부 유통물류과) 0



개 회 사

국민의힘 국회의원 김희곤

안녕하십니까, 국민의힘 국회의원 김희곤입니다.

다사다난했던 계묘년이 지나고 청룡의 해가 시작된 1월 마지막 날 소비자의 후생을 위해 뜻깊은 정책토론회를 진행하게 되어 감회가 새롭습니다. 연초 바쁘신 일정에도 불구하고 「소비자 권익 관점에서 본 플랫폼 경쟁 촉진법안 정책토론회」를 찾아주신 내외귀빈 여러분을 진심으로 환영합니다.

또한, 성공적인 토론회를 개최할 수 있도록 애써주신 한국소비자법학회 고형석 회장님, 컨슈머워치 양준모 공동대표님, 좌장을 맡아주신 경제사회연구원 권남훈 원장님께 진심으로 감사를 드립니다.

현재 우리 국민들의 전반적인 영역에서 다양한 서비스를 제공하고 있는 디지털 플랫폼 시장은 코로나를 기점으로 많은 성장과 변화를 겪었습니다. 그로인한 삶의 질 향상은 누구도 부정할 수 없지만 부정적인 목소리도 지속적으로 나오고 있습니다.

23년 12월, 공정거래위원회는 ‘민생 살리는 플랫폼 독과점 정책’을 추진하겠다고 발표하면서 「(가칭)플랫폼 공정경쟁 촉진법」의 제정을 추진하겠다고 하였습니다. 공정거래위원회의 공정하고 자유로운 시장경쟁을 촉진하기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있습니다.

하지만, 경쟁당국이 의도한 목표를 이루기 위해 플랫폼 시장이 정말 시장 내 경쟁을 저해하고 불공정한 환경을 형성하여 중국에는 소비자의 피해를 유발하고 있는지 면밀히 검토해야 할 필요가 있습니다. 이런 차원에서 오늘 토론회는 민·관·학이 플랫폼 시장을 다시 들여다 볼 수 있는 시발점이 될 것이라고 생각합니다.

플랫폼 시장에 대한 의미있는 논의들은 지난해에도 많이 진행된 것으로 알고 있지만, 우리가 플랫폼 시장에 적합한 규제를 하지 못할 경우 소비자 후생이 저해되는지는 연구가 되지 않은 것으로 보여집니다. 주된 논의가 되었던 플랫폼-이용사업자간 연구가 아닌 양면시장 또는 다면시장의 이해관계자인 플랫폼-소비자-이용사업자들이 포함된 연구가 수반되어야 할 때입니다. 한 쪽에 편향된 연구를 기반으로 제정된 법안으로는 급변화하는 디지털 플랫폼 시장에 적합한 규제를 할 수 없기 때문입니다.

따라서, 플랫폼 시장에 대한 시장획정부터 시작하여 독과점이 형성되었는지, 그에 따른 소비자 피해 및 후생의 저하는 없는지 정확하고 심도있는 연구가 선행되어야 한다고 생각합니다. 이 자리에 참석하신 전문가들께서 꼭 해주실 것이라고 믿습니다.

최근 알리익스프레스, 테무, 쉬인 등 중국 플랫폼들의 거센 침투가 지속되는 상황에서 국내 디지털 플랫폼 시장에 들어닥칠 위기가 결코 가볍지 않다는 기사를 접한 바 있습니다. 우리나라는 전 세계에서 손에 꼽힐 정도로 가장 빠른 배송과 훌륭한 검색엔진, 편리한 생활 플랫폼을 보유한 국가입니다. 이러한 시스템이 곧 국가경쟁력인 상황에서 소비자 후생을 저해할 수 있는 규제에 대해 다시 한 번 재고할 시간을 가져야 할 것입니다. 국내 플랫폼이 글로벌 경쟁력을 키워나갈 수 있도록 진흥 정책을 펼치지 못한다면 자생적으로 성장할 수 있도록 규제에 대해 심사숙고 해야할 시간입니다.

윤석열 대통령님이 꿈꾸시는 ‘디지털 경제 패권국가’의 실현을 위해 오늘 토론회에서 많은 고견들을 개진해주시길 바라겠습니다.

다시 한번 오늘 토론회를 찾아주신 내외 귀빈 여러분과 패널 전문가 여러분께 진심으로 감사드리며, 갑진년에는 건강과 행복을 기원하겠습니다.

감사합니다.

2024년 1월 31일

국민의힘 국회의원 김희곤



인사말

한국소비자법학회 회장 고희석

안녕하십니까? 한국소비자법학회 회장 고희석입니다.

2024년을 시작하는 1월에 소비자권익의 보호와 증진을 위한 법제 개선 등 다양한 역할을 해주고 계신 국민의힘 김희곤 의원님, 컨슈머워치와 공동으로 “소비자권익 관점에서 본 플랫폼 경쟁 촉진법안 정책토론회”를 개최하게 됨에 대해 감사의 말씀을 드립니다.

소비자권익보호는 주로 소비시장에서 논의되어 왔습니다. 그러나 그 전제인 공급시장 또는 유통시장이 불공정할 경우에 상대적 약자인 사업자가 피해를 입게 되며, 피해사업자는 그 손해를 소비자에게 전가하기 때문에 궁극적으로 소비자가 피해를 입게 됩니다. 따라서 공급 및 유통시장에서의 공정거래질서 확립은 소비자권익보호 및 증진에 있어 중요한 의미를 가지며, 공정거래법의 목적에서도 이를 제시하고 있습니다. 최근 공급 및 유통시장에서 공정한 거래질서의 확립을 위해 다양한 입법이 추진되고 있으며, 특히 온라인 플랫폼 시장의 성장에 따라 이 시장에서의 공정한 거래질서의 확립 및 소비자보호를 위한 다수의 법안이 발의되고 있습니다. 이러한 점은 현행 법제의 한계로 인해 해결하지 못하는 문제점을 해결하기 위한 입법적 방안이라고 할 수 있습니다. 다만, 법을 통한 해결에 있어 가장 중요한 전제는 입법에 대한 필요성과 정당성의 확보라고 할 수 있습니다. 즉, 현행법으로 해결할 수 없거나 수범자의 예측가능성을 확보하기 위해 구체화가 필요한 경우에 법 제정 또는 개정이 필요하지만, 현행법과 다른 기준을 적용하는 특별법을 제정하기 위해서는 이에 합당한 필요성과 정당성이 제시되어야 합니다.

오늘 세미나는 온라인 플랫폼 시장에서의 공정한 거래질서의 확립과 소비자 보호를 위해 발의된 온라인 플랫폼 독점규제에 관한 법률안과 온라인 플랫폼 중개거래 공정화에 관한 법률안에 대해 소비자의 시각에서 그 필요성과 정당성을 논의하는 자리입니다. 발제를 맡아 주신 컨슈머워치 곽은경 사무총장님께 감사를 드립니다. 발제에 이어 아주대학교 김성환 교수님의 사회로 단국대학교 정연승 교수님, 부산대학교 김현수 교수님, 부산대학교 주진열 교수님, 한국온라인쇼핑협회 김운태 부회장님, 산업통상자원부 김정기 과장님의 토론이 이루어집니다. 바쁘신 와중에서 오늘 세미나에 발제, 사회 및 토론을 맡아주신 분께 감사의 말씀을 드립니다.

오늘의 논의가 급속히 변화 및 발전하고 있는 온라인 플랫폼이 공정한 거래의 장이 되어 소비자권익을 한층 더 보호 및 증진할 수 있는 계기가 되기를 기원합니다.

마지막으로 이 자리에 함께 해 주신 김희곤 의원님과 참석해 주신 모든 분들께 깊은 감사를 드리면서 개회사를 마치도록 하겠습니다.

2024년 1월 31일

한국소비자법학회 회장 고희석

인사말

컨슈머워치 공동대표 양준모



안녕하십니까. 컨슈머워치 양준모 공동대표입니다.

<소비자 권익 관점에서 본 플랫폼 경쟁 촉진법안 정책토론회>에 귀한 걸음을 해주신 발제자, 토론자 및 참석자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 지난 정부에서 추진된 온라인 플랫폼 공정화법은 플랫폼 시장의 특성을 간과한 불합리한 규제를 담고 있습니다. 따라서 소비자 권익 중심의 플랫폼 서비스로 나아가기 위하여 개최한 이번 토론회에 뜻을 모아주신 김희곤 의원님과 한국소비자법학회에 진심으로 감사드립니다.

플랫폼 시장의 특성상, 사업자는 판매량에 따라서 수수료를 받아 영업하기에 더 많이 팔수록 이익이 증가합니다. 따라서 생산자와 소비자 모두에게 통상적 거래보다 더 좋은 조건을 제시해야만 사업을 영위할 수 있습니다. 즉, 지배적 플랫폼 사업자가 최악으로 시장 지배력을 남용했다고 하더라도, 플랫폼 사업자가 없는 경우보다 소비자와 생산자에게 더 나은 결과가 나타납니다. 그렇기에 플랫폼 시장은 지배력 남용행위 자체가 성립하기 어렵습니다.

컨슈머 워치는 대한민국 소비자들의 권익을 대변하는 소비자단체로서, 공정거래위원회가 플랫폼 기업의 독과점 방지를 명분으로 과도하게 추진하고 있는 ‘플랫폼 경쟁촉진법(플랫폼법)’의 입법 반대 온라인 서명운동을 전개한 바 있습니다. 많은 시민들이 서명에 동참하셨습니다. 아울러, 소비자의 부담을 가중시키는 ‘플랫폼 경쟁 촉진법’ 제정에 대한 심도 있는 논의가 지속적으로 이뤄져야 할 것입니다.

본 세미나의 발제를 맡아주신 컨슈머워치의 곽은경 사무총장님과 한국 소비자법학회 고형석 교수님께서 온라인 플랫폼 공정화법이 소비자 후생에 미칠 영향과 소비자 보호를 위한 사적 및 민간규제 도입에 관해 제언해주십니다. 토론자로 참여해주신 아주대 경제학과의 김성환 교수님, 단국대 경영학과의 정언승 교수님, 부산대 법학전문대학원의 김현수 교수님과 주진열 교수님, 한국온라인쇼핑협회의 김운태 부회장님께서 발제 내용을 기반으로 건설적인 논의를 진행해주십니다. 각계 전문가 여러분의 다양한 고견이 수렴되어 소비자의 서비스 이용권과 편의 측면에서 바람직한 정책 방향이 모색되기를 기대합니다.

공정거래위원회가 추진하고 있는 온플법은 소비자의 편익과 효율 관점에서 전면 재검토되어야 합니다. 더 나아가 다양한 국내플랫폼이 만들어질 수 있는 환경을 조성하여 소비자 후생을 증진시키는 방향으로 정책 변경이 이뤄져야 할 것입니다. 컨슈머워치는 소비자 권익 향상을 위해 앞으로도 적극적으로 앞장서겠습니다. 바쁘신 가운데 토론회에 참석해주신 모든 분들께 다시 한 번 감사드립니다.

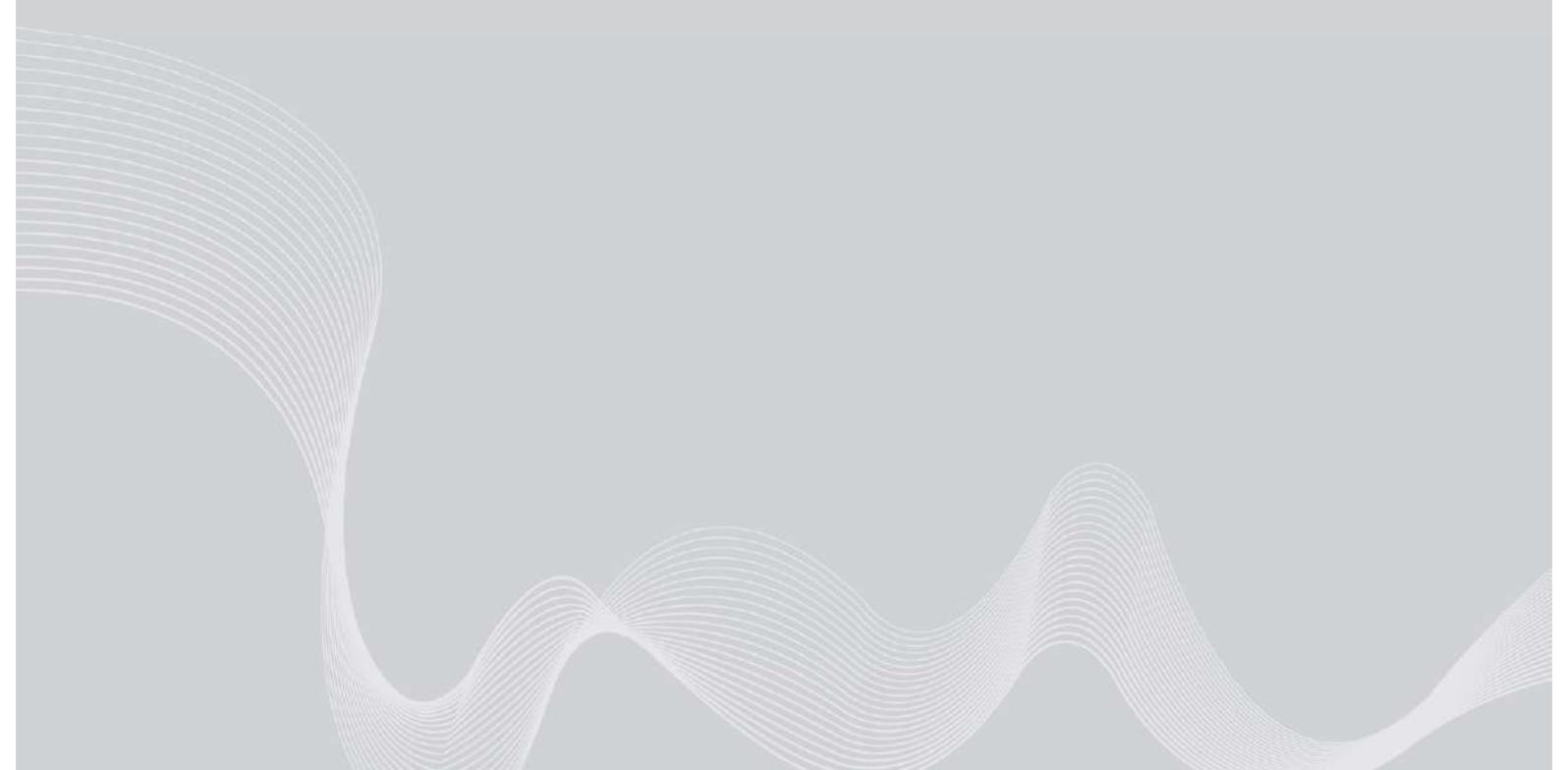
2024년 1월 31일

컨슈머워치 공동대표 양준모

- 발 제 1 -

플랫폼 공정경쟁 촉진법이 소비자 후생에 미칠 영향

곽은경 사무총장
(컨슈머워치)



플랫폼경쟁촉진법안이 소비자 후생에 미치는 영향

컨슈머워치 사무총장 곽은경

공정거래위원회는 2023년 12월 29일 '민생 살리는 플랫폼 독과점 정책'을 추진하겠다고 발표했다. 거대 독과점 플랫폼이 스타트업 등 경쟁 플랫폼의 출현을 저지하거나 시장에서 몰아내는 등 각종 반칙행위를 통해 빠르게 시장에서의 영향력을 높여가고 있다는 것을 정책추진의 이유로 들었다.

공정위는 또한 플랫폼 시장의 독과점화는 수수료 및 소비자 가격 인상으로 이어져 소상공인과 소비자 등 민생 부담을 가중시키는 원인 중 하나가 되고 있다고 지적했다. 유럽연합 및 독일에서도 플랫폼 독과점 문제의 심각성을 인식하고 대응입법을 완료한 상황이라고 밝히며 가칭 플랫폼 경쟁촉진법을 추진하겠다는 입장을 밝혔다.¹⁾

과연 공정위가 밝히고 있는 것처럼 이번에 추진되고 있는 플랫폼 경쟁촉진법이 소비자의 후생을 증진시킬 수 있는 적절한 수단인지에 대한 검토가 필요하다. 이에 먼저 공정위가 발표한 해당 법률안의 주요 내용과 문제점을 간략히 살펴본 후에 이러한 내용이 소비자 후생에 미칠 영향에 대해 분석하고자 한다.

1. 법안 주요내용

1) 시장지배적사업자 사전지정의 문제

공정위는 어떤 기업이 시장지배적 사업자이고, 규정상 어떤 행위가 금지되는지 사전에 정해두겠다는 입장이다. 시장지배적 사업자의 경우 매출액, 이용자 수, 시장점유율 등 정량적 조건과 정성적 요건을 고려할 예정이다. 기존의 공정거래법이 위법한 사실이 발생했을 때 사후적으로 시장의 확정과 시장 지배력 평가 과정을 거쳐 경쟁제한성을 판단한 것과 큰 차이를 보인다.

- 사전지정 요건 : 연매출이 국내총생산(GDP)의 0.075% 이상이면서 이용자 수 750만 명 이상 또는 연매출이 GDP의 0.025% 이상이면서 시장 점유율 75% 이상²⁾

1) '민생 살리는 플랫폼 독과점 정책 추진', 공정위 보도자료(23.12.19.)

2) 조선일보. 2024.01.12

<그림> 지배적사업자 선정 과정 비교



* 자료: 공정위

- 사전 지정의 배경: 그간 독과점 행위가 지적되더라도 시장확정, 시장지배적 사업자인지 여부 등을 판단하는데 시간이 걸려 실제로 해당 기업에 제재를 가하기까지 2~5년이 걸렸다. ‘뒷북 제재’³⁾라는 비판을 피하기 위해 사전지정 후 신속하게 대처하겠다는 취지로 분석된다.
- 공정위가 검토 중인 기준이 그대로 실행될 경우, 2022년 실질 GDP 기준 연매출 1조4700억원(이용자 수 750만명 이상)이거나 4920억 원(시장점유율 75% 이상) 이상인 플랫폼 기업이 규제 대상이 된다. 소비자들이 선호하는 네이버, 카카오, 쿠팡, 우아한형제들 등이 포함될 것으로 예상된다.
- 시장지배적 플랫폼 사업자로 지정되면 기존 공정거래법과 달리 시장확정, 시장지배적 지위 판단, 경쟁제한성 판단 등의 절차가 없이 금지행위의 외관만 있으면 경쟁제한성이 있는 것으로 추정될 것으로 보인다. 이는 다른 어떤 산업 분야에도 적용되지 않았던 매우 강력한 규제임에 틀림없다.
- 법은 누구에게나 적용되는 일반성, 보편성을 피어야 하는데, 사실상 특정인, 특정법인을 대상으로 제정된다면 위헌적 소지가 있을 수 있다. 실제 공정위는 보도자료를 통해 ‘플랫폼공정경쟁촉진법’의 대상을 “압도적 소수의 플랫폼⁴⁾”이라고 지정한 바 있다.

2) 입증책임 전환의 문제- 유죄추정(?)의 원칙

- 금지행위의 외관만으로 ‘경쟁을 실질적으로 제한하는 행위’가 있는 것으로 추정한다는 규정을 둬으로써, 플랫폼 기업들이 규제당국의 규제적용이 잘못되었다는 것을 스스로 입증해야 할 우려가 크다. 기존 공정거래법은 공정위가 시장확정, 경쟁제한성 판단 등을 하도록 했으나, 플랫폼경쟁촉진법의 경우 시장조사 권한이 없는 사업자가 스스로 경쟁제한 효과가 없음을 입증해야 할 것으로 보인다.
- 결국 플랫폼 기업들은 공정위가 지정한 금지행위로 해석될 소지가 있는 어떤 행위

3) 세계일보, 2023.12.19

4) 공정위 보도설명자료, 2024.1.12.

도 하지 못할 가능성이 크다. 플랫폼 기업의 경쟁력 상실은 물론, 플랫폼이 제공하는 많은 편리한 서비스를 이용하는 소비자도 혜택을 누리지 못하게 될 상황에 노출될 수 있다.

3) 4대 금지행위의 문제

- ① (자사우대) 자사 상품을 경쟁 상품보다 유리하게 취급
- ② (끼워팔기) 자사 플랫폼 서비스와 다른 상품을 함께 결부하여 제공
- ③ (멀티호밍 제한) 자사 플랫폼 이용자에게 타사 플랫폼 이용을 직접 또는 간접적으로 제한
- ④ (최혜대우) 자사 플랫폼 이용자에게 타사 플랫폼보다 동등하거나 유리하게 적용하도록 하는 행위

- 4대 금지행위는 현행 공정거래법으로도 충분히 규율될 수 있어 중복규제의 문제가 있다. 공정위도 이러한 비판을 인식하고 해명자료를 내놓은 바 있다.

[공정위 해명자료]

또한, 동 법에서는 그간 공정거래법 집행 과정에서 시장에 끼치는 피해가 큰 것으로 나타났던 경쟁제한적인 반칙행위들*을 대상으로 필요최소한으로 열거하여 규율할 예정입니다.

* 현행 공정거래법에서도 금지되는 행위(자사우대, 끼워팔기, 멀티호밍제한, 최혜대우요구 등)이므로 새롭게 신설되는 규제가 아님. 다만, 플랫폼 시장의 특과점화 속도에 비해 조치가 너무 뒤늦게 이루어지는 한계를 고려하여 경쟁제한폐해가 큰 행위들을 보다 효과적으로 규율하려는 것임

- ‘자사우대’는 자사상품을 경쟁 상품보다 유리하게 취급하는 것으로 그 자체로 위법이라고 할 수 없다. 플랫폼 기업에만 해당하는 것이 아니라, 전통산업에서도 지속적으로 활용되어 온 기업의 경영활동의 하나이므로, 온라인 플랫폼 시장에만 적용하는 것은 무리가 있다. 이마트에서 자사 PB상품인 노브랜드 상품을 잘 보이는 곳에 진열하고, 국내외 자동차회사가 자사의 엔진만 사용하거나 부품, 원재료를 자사가 직접 생산하는 것도 자사우대에 해당한다고 볼 수 있다. 실제 유통기업의 자사 제품 판매비율 통계를 보면 스페인, 영국, 독일 모두 40% 이상을 차지⁵⁾할 정도로 자사우대는 전 세계적으로 통용되는 기업의 자연스러운 행위 중의 하나다.

- 자사우대는 품질개선, 안전문제, 특히 낮은 가격으로 소비자들에게 큰 혜택을 주고 있다. 자사우대를 제한한다는 것은 경쟁 강화라기보다, 입점업체, 중소기업체들을 보호하는 ‘경쟁자 보호’ 행위이므로 소비자 후생에 부정적 영향을 미친다.

- ‘끼워팔기’는 온라인 플랫폼 사업자가 이용자로 하여금 주된 플랫폼 서비스와 다른

5) ITIF, “Please, Help Yourself” : Toward a Taxonomy of Self-Preferencing, 5p..

상품 또는 서비스를 함께 제공하는 행위이다. 우리나라의 경우 각 플랫폼에서 메인 서비스와 결부하여 많은 서비스를 제공하고 있다. ‘강제’가 아닌 단순 ‘결부’를 ‘끼워팔기’로 간주할 경우 각종 멤버십 혜택, 리워드제공 등이 금지될 우려가 크다.

- ‘멀티호밍 제한’은 자사 플랫폼 이용자에게 타사 플랫폼 이용을 직접 또는 간접적으로 제한하는 것이다. 이 경우 입점사업자가 재고소진이나 단기간의 매출신장을 목표로 또는 브랜드 전략의 일환으로 플랫폼사업자와 자유롭게 독점계약을 체결하는 것도 허용되지 않는다면, 평상적인 프로모션 또한 위축되어 소비자 후생 저하가 일어날 수 있다.
- ‘최혜대우’는 자사 플랫폼 이용자에게 타사 플랫폼보다 동등하거나 유리하게 적용하도록 하는 행위이다. 이 역시 입점사업자와 플랫폼 사업자가 자유롭게 합의하여 진행되는 프로모션 계약 등이 제한되어, 제품 가격이나 고객 서비스 면에서 더 이상의 특별한 혜택을 제공하지 못하게 될 수 있다.

2. 플랫폼경쟁촉진법 시행에 따른 소비자 영향

1) 소비자후생 감소

‘플랫폼공정경쟁촉진법’은 국내 플랫폼 기업의 활동을 위축시켜, 결과적으로 소비자들의 후생이 떨어질 우려가 크다.

우리 소비자는 전 세계에서 유일하게 잠자리에 들기 전 쇼핑하고, 자고 일어나면 상품을 받아볼 수 있는 쿠팡의 새벽배송, 로켓배송을 경험하고 있고, 카카오톡을 통해 지인들과 소통하며, 카카오페이로 손쉬운 금융거래를 하고, 카카오톡 선물하기 서비스를 이용하고 있다. 네이버를 통해 맛집을 검색하고 실시간 예약을 하며, 네이버쇼핑에서는 네이버페이를 통해 간편하게 결제하고 있다. 뿐만 아니라 코로나시기에는 카카오, 네이버를 통해 코로나 잔여백신 예약 및 QR코드 인증 등을 하며 효과적으로 대응할 수 있었다.

배달의 민족, 쿠팡이츠를 통해 다양한 메뉴를 집에서 편하게 배달받고 있으며, 쿠팡 회원들은 쿠팡플레이, 네이버멤버십 회원들은 티빙 방송을 무료로 시청하고 있다. 이렇게 대부분의 플랫폼은 자신의 상품과 서비스를 제공하고 있고, 온라인쇼핑몰, 포털, 소셜미디어, 배달앱, 숙박앱 등을 통해 이용할 수 있는 여러 연계 서비스를 제공하고 있다.

소비자들이 만족하는 이런 서비스들은 플랫폼 기업들의 혁신, 치열한 경쟁 속에서 가능했던 것이고, 이것이 그들의 경쟁력이 되었다. 만약 플랫폼기업의 상품, 서비스가 자사우대, 끼워팔기 등으로 규제를 받는다면, 다양한 분야에서의 서비스 제공이 제한되어 소비자 후생을 떨어트릴 우려가 크다.

<플랫폼경쟁법으로 인한 소비자 후생 저하 예시>

- ▶ (쿠팡 로켓배송, 곰곰 상품 축소) 직매입, PB상품이 자사상품으로 규제를 받게 되어 쿠팡 로켓배송, 무료배송, 무조건 반품 등의 서비스 등이 축소될 것이고, 가성비가 높아 소비자들이 많이 구매하는 '곰곰'등의 PB상품도 축소되어 소비자 선택권이 제한되고 밥상물가가 부담이 가증될 것임
- ▶ (쿠팡이츠 할인, OTT서비스 제한) 쿠팡 와우멤버십회원에게 제공되는 쿠팡플레이 OTT 서비스, 쿠팡이츠 할인서비스 등이 끼워팔기로 간주되어 제한될 것임
- ▶ (네이버 음식점 예약 제한) 네이버지도에서 음식점-카페 예약 서비스 및 할인 쿠폰 서비스도 끼워팔기로 규제되어 제공 불가
- ▶ (카카오페이, 선물하기 등 제한)에서 카카오페이, 카카오 선물하기 등 연계서비스 제공 제한
- ▶ (가성비 높은 상품, 서비스추천 제한) 소비자는 자사 서비스 추천, 맞춤형 서비스 등을 받지 못하여 선호할만한 상품, 콘텐츠를 일일이 별도로 검색해야 하는 불편함 발생
- ▶ (카카오페이지 자체 웹툰, 소설 축소) 자사 상품, 서비스를 추천하기 어려워져 카카오페이지가 자체 제작한 웹툰, 웹소설 등 플랫폼 자체 제작 콘텐츠 등이 감소되어 소비자 선택권 저하 우려

2) 소비자 물가 부담

고물가 상황 속에서 소비자들이 가격 대비 품질이 좋은 '가성비' 제품을 선호하자 기업들은 자체브랜드를 경쟁적으로 내놓았다. 온라인 플랫폼 기업들도 가세하여 다양한 품질, 다양한 가격대의 상품을 선택할 수 있었다.

만약 규제가 현실화된다면, 물가를 안정시키고, 소비자 부담을 줄이기 위한 플랫폼의 다양한 서비스가 축소되거나 변경될 것으로 예상된다.

<플랫폼경쟁법으로 인한 소비자 물가부담 예시>

- ▶ 카카오T 블루나 블랙 등 자체 프리미엄 상품운영이 제한되는 경우, 현재 무료서비스를 제공받던 일반택시가 유료전환 될 가능성이 큼
- ▶ 플랫폼에서 자체 PB상품에 대한 홍보, 마케팅, 노출 등이 제한되면서, 소비자는 가성비 높은 PB상품을 접할 기회가 축소 → PB상품 시장 축소
- ▶ 판매자들이 특정 플랫폼과의 프로모션 제휴 등으로 다른 플랫폼과 최소한 동일하거나 또는 더 나은 조건으로 소비자에게 상품을 판매하는 제휴나 독점 판매에 따른 할인혜택 등을 제공하는 것이 불가능
- ▶ 네이버페이 서비스에서 네이버와 제휴된 금융상품의 추천이 제한되어, 소비자는 낮은 금리 등 네이버의 제휴 혜택을 누릴 수 없게 됨
- ▶ 네이버웹툰, 클라우드, 티빙무료방송 시청 등을 제공하는 네이버멤버십, 쿠팡플레이 무료 제공 및 쿠팡이츠 할인 등 와우멤버십의 다양한 혜택이 끼워팔기로 규제를 받아 서비스 축소

※ 개별가입시 커지는 이용료6)

주요 온라인 플랫폼 유료 멤버십		주요 OTT 이용료	
네이버	<ul style="list-style-type: none"> • 쇼핑 시 포인트 최대 5% 적립 • 티빙, 웹툰, 영화, 스포츠 무제한 서비스 중 택 1 • 월 이용료 4900원 	티빙	<ul style="list-style-type: none"> • 베이직 9500원 • 스탠다드 1만3500원 • 프리미엄 1만7000원
쿠팡	<ul style="list-style-type: none"> • 무료배송, 무료반품 • 쿠팡플레이 무료 • 월 이용료 4990원 	유튜브 프리미엄	<ul style="list-style-type: none"> • 1만4900원
	VS	넷플릭스	<ul style="list-style-type: none"> • 광고형 월 5500원 • 스탠다드 1만3500원 • 프리미엄 1만7000원

그래픽: 윤선정 디자인기자

6) 무료 배송·가성비 PB상품 끝...온플법, 물가상승 부추긴다, 머니투데이(23.12.27)

3. 결론: 소비자 후생 떨어트리는 플랫폼경쟁촉진법 재고해야

◆ 경쟁자 보호 대신 경쟁을 강화하는 제도 필요

공정위의 플랫폼경쟁촉진법은 경쟁이 아닌 경쟁자를 보호하는 결과를 초래한다. 플랫폼 기업 간의 공정한 경쟁이 아닌, 플랫폼과 거래하는 중소기업업체, 또는 대형 플랫폼과 경쟁하는 중소 플랫폼업체를 보호하는 제도는 소비자 후생에 부정적일 수밖에 없다. 가성비 높은 PB상품, 무료 서비스들이 사라져 소비자의 선택권을 제한하고, 소비자 부담이 증가하게 된다.

현재의 대형 플랫폼들의 시장지배력이 우려된다면 플랫폼 시장에 경쟁을 강화하는 제도가 마련되어야 한다. 논란이 많았던 카카오택시의 독점적 지위가 문제라면, 카카오택시를 규제할 것이 아니라 우버, 타다 등 새로운 플랫폼의 등장을 허용해 플랫폼 간 경쟁이 활발하도록 유도했어야 한다.

또한 네이버쇼핑과 쿠팡의 높은 점유율이 우려된다면 지금이라도 대형마트 유통규제를 풀어 이마트와 홈플러스가 새벽시간에 배송이 가능하도록 허용하는 방법이 효율적일 것이다. 기존의 오프라인 베이스의 기업들과 온라인 플랫폼들이 경쟁을 한다면, 중소기업업체들도 판로가 늘어나서 거래에서 유리한 조건을 갖게 될 것이고, 소비자들의 선택권은 높아지게 될 것이다.

◆ 시장지배력은 소비자 선호의 결과

현재 소비자들이 선호하는 플랫폼 기업들의 시장지배력은 소비자들에게 많은 혜택을 제공하면서 생겨난 것이다. 최저가, 빠른배송, 편리한 서비스의 결과 소비자들이 자발적으로 선택을 한 결과인데, 이들 기업을 규제한다는 것은 소비자들이 가장 선호하는 상품과 서비스의 비용이 올라가거나, 혜택이 줄어드는 것을 의미한다. 시장지배적 사업자를 규제하는 것은 곧 소비자의 피해로 직결된다.

특히 온라인 플랫폼 시장의 경우 한 기업이 독점력을 행사하기 어려운 구조다. 기술혁신, 새로운 아이디어로 새롭게 시장지배력을 획득하는 경우가 많다. 그러나 이 기업들이 중소플랫폼과의 경쟁을 부당하게 제한하거나, 이들을 시장에서 퇴출시키거나, 거래상 우월적 지위를 남용하는 불공정 행위를 초래한다고 볼 수 없다.⁷⁾

소비자들은 현재 네이버쇼핑, 쿠팡의 회원이지만 아마존, 알리바바의 회원이기도 하다. 네이버쇼핑과 쿠팡을 규제한다면 혜택이 더 좋은 해외 플랫폼으로 손쉽게 갈아탈 것이 예상되므로, 어떤 기업도 독과점의 지위를 오래 누리기가 어렵다.

7) 이상규, 이경원(2016), “플랫폼의 O2O 서비스 경쟁과 이용자 후생”, 산업조직연구, 23(3), 57-84.

◆ 플랫폼기업 규제는 경제성장에도 부정적

현재 국내 플랫폼 기업들의 혁신은 경제발전에도 긍정적 영향을 주고 있다. 최저가, 빠른 배송은 소비자들의 비용과 시간을 절약해준다. 자영업자들, 소상공인들의 경쟁력에도 큰 기여를 하고 있다. 식당 사장님이 아침에 가락동 시장에 가서 야채를 살 시간을 절약해 주고, 약국, 빵집에서 필요한 공산품들을 다음날 매장 문을 열기도 전에 배달해 주고 있다.

<그림> 온라인플랫폼 기업과 소상공인의 상생



플랫폼 기업 간 경쟁으로 ‘최저가’로 제공되었던 상품과 서비스 덕에 소비자들, 소상공인들의 가치분 소득은 늘어났다. 플랫폼 경쟁 덕에 아껴진 소득은 국내 다른 서비스, 상품에 추가적으로 투자, 지출을 할 수 있게 되었고, 그 곳에서 새로운 산업이 성장하고, 일자리가 생겨날 수 있게 된다.

플랫폼기업을 규제한다면, 이러한 선순환 구조가 깨어지게 된다. 경기침체, 저성장의 문제에 직면한 우리 경제상황에서 플랫폼 기업 간의 경쟁과 혁신을 발목 잡는 것은 우리 경제성장에도 부정적인 일이다.

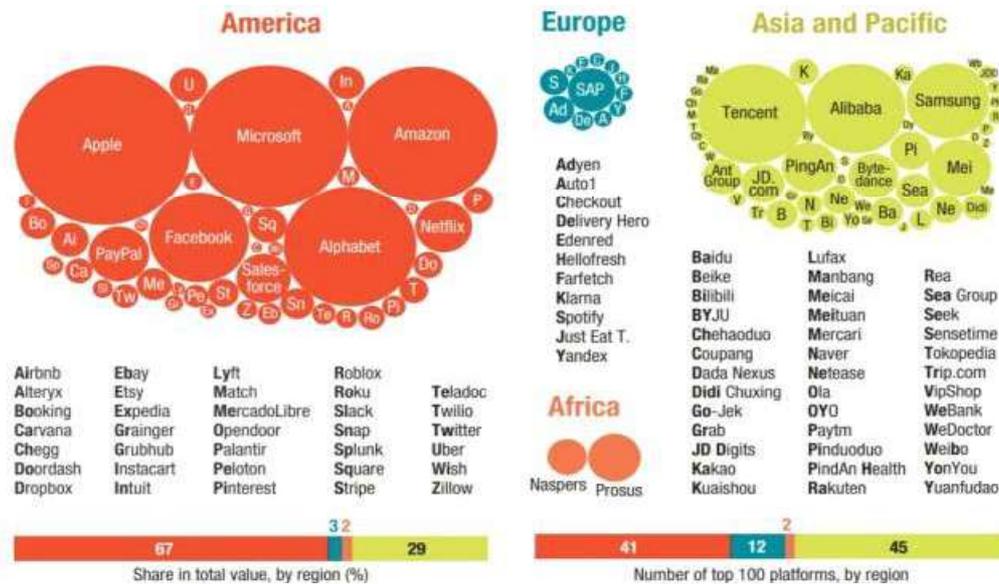
◆ 규제 도입, 의도가 아닌 결과에 주목해야

공정경쟁, 중소기업보호 등은 정치적 명분은 되겠지만, 실제 시장은 이 규제가 목적인 대로 돌아가지 않는다. 전통시장, 소상공인 보호하겠다고 시작됐던 대형마트 유통규제의 전철을 밟지 말아야 한다. 우리 사회는 대형마트로부터 피해를 입는 소상공인들을 보호하기 위해 대형마트를 규제하는 제도를 마련한 바 있다. 그러나 규제가 의도한 것과는 달리 소비자들은 전통시장이 아닌, 온라인쇼핑몰에서 지갑을 열었고, 결과적으로 전통시장, 소상공인들은 여전히 경쟁력을 갖추지 못했다.

대형 플랫폼 기업을 규제한다면 중소기업들을 보호하겠다는 목적과는 달리, 해외 플랫폼 기업이 반사이익을 누릴 가능성이 크다. 중국과 유럽의 경우도 미국의 GAF(Google, Amazon, Facebook, Apple)를 견제해 자국 기업을 보호하기 위해 플랫폼 규제를 도입한바 있다.

지금은 소비자는 소비자의 불편과 부담을 가중시키고, 국내 플랫폼 기업의 경쟁력을 떨어트리는 ‘온라인플랫폼 경쟁촉진법’ 제정은 재고할 필요가 있다. 오히려 다양한 국내플랫폼이 만들어질 수 있는 환경을 조성하여 소비자 후생을 증진시킬 수 있도록 정부의 과감한 정책변경이 필요한 때이다.

<그림> 2022년 기준 세계 100대 플랫폼 기업



*출처: UNCTAD(2021), 디지털 이코노미 리포트 2021

- 발 제 2 -

온라인 플랫폼에서의 공정한 거래질서 확립 및 소비자 보호를 위한 사적 및 민간규제 도입에 관한 연구

고형석 교수

(한국소비자법학회 회장, 한국해양대)

온라인 플랫폼에서의 공정한 거래질서 확립 및 소비자보호를 위한 사적 및 민간규제 도입방안

2024. 1. 31

고형석 교수
(한국해양대학교)



목차

- I. 들어가면서
- II. 온라인 플랫폼 공정거래법안의 입법현황
- III. 온라인 독점규제법안의 내용검토
- IV. 온플법안의 내용검토
- V. 온라인 독점규제법안 및 온플법안 평가
- VI. 온라인 플랫폼 공정거래 및 소비자보호를 위한 사법적 규제 및 민간규제 보완

I. 들어가면서

1. 전자상거래의 등장과 발전

- 20세기 말 컴퓨터와 인터넷의 등장과 발전에 따라 상거래에서도 이를 활용한 거래방식인 전자상거래 등장
- 비대면 및 자동화 거래의 특성으로 인해 단기간내 주된 소비자거래로 정착
- 코로나 19시기를 거치면서 급격히 발전하고 있으면서 거래방식임과 동시에 생활문화로 정착

2. 전자상거래의 변화

- 초기 전자상거래는 자사물을 통한 거래 중심이었지만, 점차적으로 중개물인 온라인 플랫폼을 통한 거래비중이 높아짐
- 계약당사자간 전자상거래에서 중개업자를 통한 전자상거래로 전환
- 온라인 플랫폼은 오픈마켓이라고 할 수 있으며, 단일의 사업자가 참여하는 것이 아닌 무한의 사업자가 참여할 수 있는 가상의 장터

3. 온라인 플랫폼 시장에서 소비자문제

- 전자상거래(전자상거래, 모바일거래, 소셜커머스)에서 발생하는 소비자피해는 전체 소비자피해구제 건수 중 38.6%(17,562건)(2022년 기준)으로 전년대비 4,543건 증가(한국소비자원, 2022년 소비자피해구제연보)
- 2021년 국내 주요 온라인 플랫폼 관련 소비자피해건수는 2,004건(연합뉴스, 2022년 4월 24일 기사)

I. 들어가면서

4. 온라인 플랫폼 시장에서 소비자보호를 위한 법제 개선 필요성

- 2023년 조사에 따르면, 서비스 장애, 허위 과장의 콘텐츠 게시, 과도한 개인정보 수집 등의 피해 발생
- 소비자의 권리 침해를 방지하기 위한 방안으로 플랫폼 기업의 자율적인 노력(25.3%)보다 법제도 개선이 더 필요하다(64.2%)고 응답
- 출처: 서울YMCA 시민중계실, '2023 온라인 플랫폼 진흥과 이용자 보호에 관한 인식조사(전국 만 14~65세 1000명 대상)'

5. 공급 및 수요 시장에서의 공정거래질서 확립 및 소비자보호

- 모든 시장은 공급시장과 수요시장으로 구분되며, 중국적인 소비자권익보호 및 증진을 위해 모든 영역에서 공정거래질서 확립 필요
- 공급시장인 제조 및 유통시장에서 시장지배적 사업자 또는 우월적 지위에 있는 사업자의 불공정거래행위로 인해 상대방 사업자에게 피해가 발생할 경우에 그 피해는 중국적으로 소비자피해로 귀결됨

6. 공급 및 수요 시장에서의 공정거래질서 확립 및 소비자보호를 위한 법제 개선의 필요

- 전자상거래 수요시장에서 소비자보호를 위한 대표적인 법: 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률
- 전자상거래 공급시장에서 소비자보호를 위한 대표적인 법: 독점규제 및 공정거래에 관한 법률
- 양법 모두 온라인 플랫폼 거래가 활성화되기 이전에 제정된 법이기 때문에 온라인 플랫폼에서의 공정거래질서 및 소비자보호에는 한계가 있음
- 2021년 공정거래위원회는 양 분야에서 공정거래 및 소비자보호를 위한 전자상거래법 전부개정안, 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률 제정안을 입법예고함
- 또한 2022년 11월 이후 온라인 플랫폼시장 독점규제 및 공정거래에 관한 기본법안 등이 의원입법의 형태로 다수 발의됨
- 그렇다면 이러한 법안이 온라인 플랫폼시장의 공정거래질서 확립 및 소비자보호에 적합한 것인가에 대한 검토가 필요하며, 여기에서는 공급시장에서의 법안을 중심으로 검토

II. 온라인 플랫폼 공정거래법안의 입법현황

1. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 규율체계 및 내용

- 목적 : 사업자의 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조성하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적
- 규율대상 : 시장지배적 지위 남용, 기업결합 제한, 경제력 집중의 억제, 부당한 공동행위, 불공정거래행위, 재판매가격유지행위 및 특수관계인에 대한 부당한 이익제공의 금지 등
- 규율방법 : 시정조치, 과징금, 벌칙 등

2. 우월적 지위 남용방지를 위한 특별법

- 독점규제법에서는 사업자의 우월적 지위남용행위를 금지하기 위해 불공정한 거래행위 중 우월적 지위남용행위 규정하고 있지만, 시장 또는 거래대상 등을 특정하고 있지 않음
- 특정 시장 또는 거래분야에서의 우월적 지위남용행위를 규제하기 위해 하도급법, 대규모유통업법, 대리점법, 가맹사업법을 제정하여 시행

II. 온라인 플랫폼 공정거래법안의 입법현황

3. 온라인 플랫폼 시장에서 불공정거래행위 규제를 위한 제정법안(온플법안) 발의 현황

- 온라인 플랫폼 사업자의 불공정한 거래행위(거래상지위남용)를 규제하기 위한 정부 및 의원발의의 법률안이 2020년 이후 다수 발의됨
- 온라인플랫폼 통신판매 중개거래의 공정화에 관한 법률(송갑석의원 등 10인), 2020년 7월 13일
- 온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(김병욱의원 등 12인), 2021년 1월 25일
- 온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(민형배의원 등 10인), 2021년 1월 27일
- 온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(정부), 2021년 1월 28일
- 온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(배진교의원 등 10인), 2021년 3월 8일
- 온라인플랫폼 중개서비스 이용거래의 공정화에 관한 법률안(성일종의원 등 11인), 2021년 3월 15일
- 온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(민병덕의원 등 10인), 2021년 4월 20일
- 온라인플랫폼 기본법안(윤두현의원 등 12인), 2021년 11월 23일
- 온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(오기형의원 등 10인), 2022년 11월 8일
- 온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(윤영덕의원 등 10인), 2022년 11월 11일
- 온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(양정숙의원 등 11인), 2023년 1월 17일
- 온라인플랫폼 거래공정화에 관한 법률안(박주민의원 등 12인), 2023년 4월 7일
- 온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(서영교의원 등 10인), 2023년 4월 25일

II. 온라인 플랫폼 공정거래법안의 입법현황

3. 온라인 플랫폼 시장에서 독점규제에 관한 법률안(온라인 독점규제법안) 발의 현황

- 온라인 플랫폼 사업자의 독과점행위(시장지배적 지위남용)를 규제하기 위한 의원발의의 법률안이 2022년 이후 다수 발의됨
- 온라인플랫폼 시장 독점규제 및 공정거래에 관한 기본법안(배진교의원 등 12인), 2022년 11월 8일
- 온라인플랫폼 시장 독점규제 및 공정거래에 관한 법률안(이동주의의원 등 16인), 2023년 2월 16일
- 온라인플랫폼 시장의 독점규제 및 공정거래에 관한 법률안(백혜련의원 등 10인), 2023년 4월 11일
- 온라인플랫폼 시장 독점규제에 관한 법률안(윤영덕의원 등 10인), 2023년 5월 25일
- 디지털시장의 공정거래 및 혁신 촉진에 관한 법률(김종민의의원 등 10인), 2023년 5월 30일
- 온라인플랫폼 시장의 공정경쟁 촉진에 관한 법률안(박성준의원 등 13인), 2023년 8월 23일
- 온라인플랫폼 독점규제에 관한 법률안(박주민의원 등 11인), 2023년 11월 16일
- 공정거래위원회에서는 플랫폼 공정경쟁 촉진법 제정을 추진하고 있으며, 구체적인 세부 내용은 관계부처와 협의를 진행 중인 것으로 알려짐
- 소수의 핵심 플랫폼을 '지배적 플랫폼 사업자'로 지정하되, 지정 전 의견제출, 지정 후 이의제기, 행정소송 등 다양한 항변기회를 보장. 지정된 사업자들에게 대해 자사우대 및 멀티호밍 제한 등의 반칙행위를 금지하면서, 정당한 이유를 증명하는 경우 금지행위 대상에서 제외
- 공정위는 독과점 플랫폼의 반칙행위를 차단함으로써 소상공인과 소비자의 경제적 부담을 완화하는 한편, 스타트업 등 중소기업의 시장 진입 및 활동이 보다 활성화되어 플랫폼 산업의 혁신과 경쟁력이 강화될 수 있을 것으로 기대 (공정거래위원회, 보도자료: 2023년 12월 19일)

III. 온라인 독점규제법안의 내용검토

1. 온라인 플랫폼 독점규제에 관한 법률안(박주민의원 대표발의)의 주요 내용(1)

가. 제안이유

- 디지털 시장 시대에 온라인 플랫폼의 영향력이 커지면서 대형 플랫폼의 독점적 지위를 이용한 불공정행위로 인하여 시장의 공정경쟁을 저해하고 이용자 권익을 해치는 폐해가 나타나고 있음.
- 그런데 전통적 시장에 적용하고 있는 기존의 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」체계를 디지털 시장에 적용하여 온라인 플랫폼의 불공정행위를 규제하는 것에는 한계가 있어 온라인 플랫폼에 적용할 수 있는 별도의 규제 체계를 마련할 필요가 있음. EU, 미국 등 주요국들도 온라인 플랫폼의 불공정행위와 이용자 보호 등에 관한 규제를 진행 중임.
- 이에 온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위의 남용을 방지하고 온라인 플랫폼 이용자의 권익 보호를 위한 규정을 담은 입법을 통하여 온라인 플랫폼에서의 시장 공정화를 위한 제도적 기반을 마련하려는 것임.

나. 주요 내용

- 목적은 온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위의 남용을 방지하고 온라인 플랫폼 이용의 공정성과 투명성을 강화하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조성하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형 있는 발전을 도모하는 것으로 함(안 제1조).
- 온라인 플랫폼을 통하여 이용자 간 또는 서로 다른 집단에 속한 이용자 간의 재화·용역·정보·콘텐츠 등의 제공·이용·거래·교환 등 상호작용을 촉진하는 서비스를 "온라인 플랫폼 서비스"로, 온라인 플랫폼 서비스 제공을 업으로 하는 자를 "온라인 플랫폼 사업자"로 정의하고 그 외 "온라인 플랫폼 이용자" 등 주요 용어에 관하여 정의함(안 제2조).
- 온라인 플랫폼 사업자 중 발행주식의 평균시가총액 또는 그에 준하는 공정시장가치가 30조원 이상인 자가 연평균 매출액이 3조원 이상이고, 월평균 온라인 플랫폼 이용자 수가 1천만 명 이상이거나 월평균 온라인 플랫폼 이용사업자 수가 5만 개 이상인 온라인 플랫폼 서비스를 제공하는 경우 해당 온라인 플랫폼 서비스를 공정거래위원회에 신고하도록 함(안 제5조).
- 공정거래위원회에 신고된 온라인 플랫폼 서비스가 시장지배적지위의 요건을 충족하는 경우 공정거래위원회는 해당 온라인 플랫폼 서비스를 제공하는 온라인 플랫폼 사업자를 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자로 지정하도록 함(안 제6조).

III. 온라인 독점규제법안의 내용검토

1. 온라인 플랫폼 독점규제에 관한 법률안(박주민의원 대표발의)의 주요 내용(2)

- 공정거래위원회로 하여금 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자가 제공하는 시장지배적 플랫폼 서비스를 목록화하여 관리하도록 함(안 제7조).
- 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자의 자사우대, 끼워팔기, 멀티호밍 제한, 데이터 이동·접근 제한, 최대대우 요구 등 시장지배적지위 남용 행위를 금지함(안 제8조부터 제14조까지).
- 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자는 시장지배적 플랫폼 서비스의 이용 조건 등 온라인 플랫폼 이용자의 권익 보호를 위하여 필요한 시장지배적 플랫폼 서비스에 관한 사항을 공시하도록 함(안 제15조).
- 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자는 해마다 자신의 시장지배적 플랫폼 서비스에 관한 사업개요, 불만처리 현황, 정보공시 현황 등을 기재한 보고서를 작성하여 공정거래위원회에 제출하도록 함(안 제16조).
- 공정거래위원회가 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자 지정을 위한 목적의 시장조사 및 온라인 플랫폼 서비스의 실태파악 및 관련 제도개선을 위한 목적의 시장조사를 실시할 수 있도록 함(안 제17조부터 제19조까지).
- 공정거래위원회가 이 법의 위반행위를 조사하도록 하고, 조사 결과 위반자에 대하여 시정명령, 시정권고 또는 과징금 부과 등의 처분을 할 수 있도록 하며, 온라인 플랫폼 사업자로 하여금 불공정한 거래 내용을 자발적으로 해소하고 온라인 플랫폼 이용자의 피해를 적극적으로 구제하게 하기 위하여 해당 사업자의 시정방안에 대한 동의를결 제도를 도입함(안 제20조부터 제26조까지).
- 공정거래위원회는 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자가 시장지배적지위 남용 행위 금지규정을 위반한 것이 명백하고 온라인 플랫폼 이용자에게 손해 확산이 우려되어 긴급히 예방할 필요가 있는 경우 해당 시장지배적 플랫폼 서비스의 전부 또는 일부에 대해 임시중지명령을 내릴 수 있도록 함(안 제27조).
- 금지청구제도를 도입하여 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용 행위 금지규정 위반으로 피해를 입거나 피해를 입을 우려가 있는 자는 법원에 해당 행위의 금지 또는 예방을 청구할 수 있도록 함(안 제29조).
- 온라인 플랫폼 사업자가 이 법을 위반하여 온라인 플랫폼 이용자에게 손해를 입힌 경우에는 고의·과실이 없음을 입증한 경우를 제외하고는 그 손해에 대하여 배상책임을 지도록 함(안 제30조).
- 공정거래위원회에 자문기구인 온라인플랫폼부문자문위원회를 설치하고, 공정거래위원회가 시장조사 결과에 따라 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자를 지정할 때 또는 동의를결을 하거나 임시중지명령을 내릴 때, 그 밖에 자문이 필요한 경우 온라인플랫폼부문자문위원회의 자문을 거치도록 함(안 제31조).

III. 온라인 독점규제법안의 내용검토

2. 온라인 플랫폼 독점규제에 관한 법률안(박주민의원 대표발의)의 주요 내용에 대한 분석(1) - 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자

가. 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자의 지정(안 제5조)

- 온라인 플랫폼 사업자 중 발행주식의 평균시가총액 또는 그에 준하는 공정시장가치가 30조원 이상인 자는 그가 제공하는 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 온라인 플랫폼 서비스를 공정거래위원회에 신고하여야 한다. 이 경우 신고 사항 중 중요한 내용의 변경이 있는 경우에는 변경신고를 하여야 한다.
 1. 직전 3개 사업연도를 기준으로 온라인 플랫폼 서비스 제공에 따른 연평균 매출액이 3조원 이상일 것
 2. 직전 3개 사업연도를 기준으로 국내 온라인 플랫폼 이용자(온라인 플랫폼 사업자와 계약을 체결하여 온라인 플랫폼 서비스를 이용한 온라인 플랫폼 이용사업자는 제외한다) 수가 월평균 1천만 명 이상이거나, 온라인 플랫폼 사업자와 계약을 체결하여 온라인 플랫폼 서비스를 이용한 국내 온라인 플랫폼 이용사업자 수가 월평균 5만 개 이상일 것

나. 독점규제법상 시장지배적 사업자

제6조(시장지배적사업자의 추정) 일정한 거래분야에서 시장점유율이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업자(일정한 거래분야에서 연간 매출액 또는 구매액이 40억원 미만인 사업자는 제외한다)는 시장지배적사업자로 추정한다.

1. 하나의 사업자의 시장점유율이 100분의 50 이상
2. 셋 이하의 사업자의 시장점유율의 합계가 100분의 75 이상. 이 경우 시장점유율이 100분의 10 미만인 사업자는 제외한다.

다. 분석

- 온라인 플랫폼 독점규제법상 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자의 선정기준은 시장 점유율이 아닌 주식의 시가 총액 등과 매출액 등이 기준임
- 독점규제법상 시장지배적 사업자의 선정기준은 시장점유율을 기준으로 추정
- 시장지배적 사업자를 지정하는 것은 시장의 독과점으로 인해 폐해를 방지하기 위한 것이기 때문에 해당 사업자의 시장지배력을 기준으로 하여야 하며, 그 대표적인 지표는 시장 점유율이라고 할 수 있음

III. 온라인 독점규제법안의 내용검토

2. 온라인 플랫폼 독점규제에 관한 법률안(박주민의원 대표발의)의 주요 내용에 대한 분석(1) - 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자

가. 쿠팡의 인터파크커머스/위메프 주식취득 건 승인(공정위, 보도자료, 2023년 7월 9일) 붙임 2. 국내 온라인 쇼핑, 오픈마켓 시장 현황

□ 온라인 쇼핑 시장 규모는 150.4조 원(거래금액 기준)이며, 쿠팡 측 점유율은 25.3%, 인터파크커머스는 0.47%, 위메프는 1.60% 수준

<국내 온라인 쇼핑 시장 현황(2022년)>

순위	사업자명	거래금액(조 원)	점유율(%)
1	쿠팡	36.8	24.50
2	네이버쇼핑	35.0	23.30
3	지마켓 (구<舊> 이베이코리아)	15.2	10.10
4	11번가	10.5	7.00
5	카카오	7.5	5.00
6	롯데온	7.4	4.90
6	티몬 (쿠팡의 계열회사)	3.8	2.53
7	위메프	2.4	1.60
8	인터파크커머스	0.7	0.47
-	기타	31.0	20.61
	계	150.4	100.00

상위 3개 업체의 점유율 : 57.90%

□ 오픈마켓 시장 규모는 82.6조 원(거래금액 기준)으로 추정되며, 쿠팡 측 점유율은 4.60%, 인터파크커머스는 0.85%, 위메프는 2.90% 수준

<국내 오픈마켓 시장 현황(2022년)>

순위	사업자명	거래금액(조 원)	점유율(%)
1	네이버쇼핑	35.0	42.41
2	쿠팡	13.1	15.91
3	11번가	10.5	12.74
4	지마켓 (구<舊> 이베이코리아)	9.5	11.50
5	카카오	7.5	9.10
6	티몬 (쿠팡의 계열회사)	3.8	4.60
7	위메프	2.4	2.90
8	인터파크커머스	0.7	0.85
	계	82.6	100.00

상위 3개 업체 점유율 : 71.06%

III. 온라인 독점규제법안의 내용검토

2. 온라인 플랫폼 독점규제에 관한 법률안(박주민의원 대표발의)의 주요 내용에 대한 분석(1) - 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자

나. 이마트의 이베이코리아 지분취득 건 승인(공정위, 보도참고자료, 2021년 10월 29일)

□ 국내 온라인 쇼핑 시장은 161조 원 규모로 해외와 달리 네이버 쇼핑 17%, 쿠팡 13%, 이베이코리아 12%, 11번가 7% 등 절대 강자가 없는 경쟁적인 시장이다.

* 미국의 경우 아마존이 47%, 중국의 경우 알리바바가 56%를 점유하고 있다.

○ 특히, SSG.COM은 후발주자로서 점유율이 3% 수준이므로 이 결합으로 인한 점유율 증가 정도가 크지 않다.

□ 온라인 쇼핑 소비자들은 가격 비교 및 멀티호밍이 보편화되어 있어 구매 전환이 용이하고, 쇼핑물 간 입점 업체 확보 경쟁이 활발하여 판매자에 대한 수수료 인상 가능성 등이 크다고 보기 어렵다.

□ 대형 쇼핑물들 간의 주도권 경쟁 외에도 차별화된 개념의 분야별 전문 몰* 등이 지속적으로 진입하고 있고, 해외직구 시장도 급속도로 성장**하여 새로운 경쟁압력으로 작용하고 있다.

* 마켓컬리, 예이블리, 오늘의집, 아이더스 등

** 21년 1/4분기 온라인 해외 직접 구매 앱은 1조 4,125억 원으로 전년 동기 대비 44.2% 증가

III. 온라인 독점규제법안의 내용검토

2. 온라인 플랫폼 독점규제에 관한 법률안(박주민의원 대표발의)의 주요 내용에 대한 분석(2) - 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자의 의무

가. 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자의 의무 및 추정(안 제8조부터 제13조까지)

- 금지의무 : 자사우대 금지(제8조), 끼워팔기 금지(제9조), 멀티호밍 제한 금지(제10조), 데이터이동/접근 등 제한 금지(제11조), 최혜대우 요구 금지(제12조)
- 경쟁제한성 추정 : 지배적 플랫폼 사업자가 제8조부터 제12조까지에 해당하는 행위를 한 경우에는 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위를 말한다)가 있는 것으로 추정한다. 다만, 지배적 플랫폼 사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우라는 것을 객관적으로 증명하는 경우에는 그러하지 아니하다.
 - 실제 경쟁을 제한하지 아니하거나 제한할 우려가 없는 경우
 - 다른 법률의 준수, 온라인 플랫폼 이용자의 정보 보호 및 안전 확보, 대규모 온라인 플랫폼 서비스의 핵심 기능 유지, 그 밖에 이에 준하는 대통령령으로 정하는 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우로서 다른 방식으로는 그 목적을 달성하기 어려운 경우

나. 독점규제법상 시장지배적 사업자의 금지행위

제5조(시장지배적지위의 남용금지) ① 시장지배적사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "남용행위"라 한다)를 해서는 아니 된다.

- 상품의 가격이나 용역의 대가(이하 "가격"이라 한다)를 부당하게 결정·유지 또는 변경하는 행위
- 상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위
- 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위
- 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위
- 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 행위

다. 분석

- 온라인 독점규제법상 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자의 의무는 독점규제법에서 이미 규정하고 있는 내용
- 차이점은 해당 행위의 경쟁제한성 여부에 있으며, 독점규제법은 공정위가 증명책임을 부담하지만, 온라인 독점규제법은 시장지배적 온라인 플랫폼 사업자가 이에 해당하지 않음을 증명

12

III. 온라인 독점규제법안의 내용검토

타당성 없는 조건 제시행위, 불이익강제행위와 같은 사업활동방해행위가 시장지배적 지위 남용행위에 해당하려면 그 행위가 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 어렵게 하는 행위로 평가될 수 있어야 한다.

여기에서 말하는 부당성은 '독과점적 시장에서의 경쟁축진'이라는 입법 목적에 맞추어 해석하여야 하므로, 시장지배적 사업자가 개별 거래의 상대방인 특정 사업자에 대한 부당한 의도나 목적을 가지고 사업활동을 방해한 모든 경우 또는 그 사업활동방해행위로 인하여 특정 사업자가 사업활동에 곤란을 겪게 되었다거나 곤란을 겪게 될 우려가 발생하였다는 것과 같이 특정 사업자가 불이익을 입게 되었다는 사정만으로는 그 부당성을 인정하기에 부족하고, 그중에서도 특히 시장에서의 독과점을 유지·강화할 의도나 목적, 즉 시장에서의 자유로운 경쟁을 제한함으로써 인위적으로 시장질서에 영향을 가하려는 의도나 목적을 갖고, 객관적으로도 그러한 경쟁제한의 효과가 생길 만한 우려가 있는 행위로 평가될 수 있는 행위로서의 성질을 갖는 사업활동방해행위를 하였을 때에 그 부당성이 인정될 수 있다.

그러므로 **시장지배적 사업자의 사업활동방해행위가 그 지위 남용행위에 해당한다고 주장하려면, 그 사업활동방해행위가 상품의 가격상승, 산출량 감소, 혁신 저해, 유력한 경쟁사업자의 수의 감소, 다양성 감소 등과 같은 경쟁제한의 효과가 생길 만한 우려가 있는 행위로서 그에 대한 의도와 목적이 있었다는 점을 증명하여야 한다.**

사업활동방해행위로 인하여 현실적으로 위와 같은 효과가 나타났음이 증명된 경우에는 그 행위 당시에 경쟁제한을 초래할 우려가 있었고 또한 그에 대한 의도나 목적이 있었음을 사실상 추정할 수 있지만, 그렇지 않은 경우에는 사업활동방해의 경위 및 동기, 사업활동방해행위의 태양, 관련시장의 특성, 사업활동방해로 인하여 거래상대방이 입은 불이익의 정도, 관련시장에서의 가격 및 산출량의 변화 여부, 혁신 저해 및 다양성 감소 여부 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여 사업활동방해행위가 위에서 본 경쟁제한의 효과가 생길 만한 우려가 있는 행위로서 그에 대한 의도나 목적이 있었는지를 판단하여야 한다.

그리고 이때 경쟁제한의 효과가 문제 되는 관련시장은 시장지배적 사업자 또는 경쟁사업자가 속한 시장뿐만 아니라 그 시장의 상품 생산을 위하여 필요한 원재료나 부품 및 반제품 등을 공급하는 시장 또는 그 시장에서 생산된 상품을 공급받아 새로운 상품을 생산하는 시장도 포함될 수 있다(대법원 2023. 4. 13. 선고 2020두31897 판결 등).

13

IV. 온플법안의 내용검토

1. 온플법안(정부안)의 주요 내용(1) - 불공정거래행위 규율을 위한 정부안(21.1.28 발의)

가. 제안이유

- 최근 온라인 플랫폼 거래시장의 급격한 성장으로 온라인 플랫폼 제공사업자의 경제적 지위가 강화되면서 영세 소상공인이 대부분인 온라인 플랫폼 이용사업자에 대한 불공정거래행위 등이 지속적으로 발생하고 있으나, 현행의 공정거래제도로는 이러한 불공정거래행위 등에 대한 효과적인 대응이 어려움에 따라 온라인 플랫폼 중개거래계약서 교부의무, 온라인 플랫폼 중개사업자의 불공정거래행위 기준, 사업자 간 분쟁해결제도, 위반행위에 대한 공정거래위원회 조사·처리 및 온라인 플랫폼 중개사업자의 손해배상책임 등에 관한 사항을 정하여 공정한 온라인 플랫폼 중개거래 질서를 위한 제도적 기반을 마련하려는 것임.

나. 주요 내용

(1) 온라인 플랫폼 중개거래계약서 교부의무 등(안 제6조)

- 온라인 플랫폼 중개사업자는 온라인 플랫폼 이용사업자와 온라인 플랫폼 중개거래에 관한 계약을 체결한 때에는 중개거래계약 기간, 변경 및 해지 등에 관한 사항이 포함된 온라인 플랫폼 중개거래계약서를 온라인 플랫폼 이용사업자에게 서면으로 교부하도록 함.
- 공정거래위원회는 공정한 온라인 플랫폼 중개거래 질서를 확립하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 온라인 플랫폼 중개거래에 관한 표준계약서를 마련하여 그 사용을 권장할 수 있도록 함.

(2) 온라인 플랫폼 중개사업자의 사전통지 의무(안 제7조)

- 온라인 플랫폼 중개사업자가 온라인 플랫폼 중개거래에 관한 계약을 해지하려는 경우에는 해지 예정일의 30일 전까지 그 이유를 온라인 플랫폼 이용사업자에게 통지하도록 하고, 이를 위반한 중개거래계약의 해지는 그 효력을 인정하지 아니함.
- 온라인 플랫폼 중개사업자가 온라인 플랫폼 중개서비스를 제한 또는 중지하려는 경우에는 제한 또는 중지 예정일의 7일 전까지 그 이유 및 내용을 온라인 플랫폼 이용사업자에게 통지하도록 함.

IV. 온플법안의 내용검토

1. 온플법안(정부안)의 주요 내용(2)

(3) 온라인 플랫폼 중개사업자의 불공정거래행위 기준 마련(안 제9조)

- 온라인 플랫폼 중개사업자가 자신의 거래상 지위를 부당하게 이용하여 온라인 플랫폼 이용사업자에게 상품 또는 용역을 구입하도록 강제하거나 경제상 이익을 제공하도록 강요하는 행위 등 온라인 플랫폼 중개사업자의 불공정거래행위 유형을 구체적으로 정함.
- 온라인 플랫폼 중개사업자의 불공정거래행위는 온라인 플랫폼 중개사업자가 온라인 플랫폼 이용사업자에 대하여 거래상 우월적 지위에 있다고 인정되는 거래에 대해서만 적용되도록 하고, 그 세부적인 판단기준은 온라인 플랫폼 중개거래 시장의 구조 및 현황 등을 고려하여 공정거래위원회가 정하여 고시하도록 함.

(4) 사업자 사이의 분쟁조정(안 제12조 및 제16조부터 제18조까지)

- 온라인 플랫폼 중개사업자와 온라인 플랫폼 이용사업자 사이의 분쟁조정을 위하여 한국공정거래조정원에 온라인 플랫폼 중개거래 분쟁조정협의회를 설치하고, 해당 분쟁조정협의회는 위원장 1명을 포함하여 9명의 위원으로 구성하도록 함.
- 분쟁당사자 또는 공정거래위원회는 이 법에 따른 분쟁사항에 관하여 온라인 플랫폼 중개거래 분쟁조정협의회에 분쟁조정을 신청하거나 의뢰할 수 있도록 하고, 분쟁조정협의회는 그 조정절차를 종료한 경우 공정거래위원회에 조정 경위 또는 조정절차 종료 사유 등을 보고하며, 분쟁당사자에게 그 내용을 통보하도록 함.

- 온라인 플랫폼 중개거래 분쟁조정협의회는 분쟁사항에 관하여 조정이 성립된 경우 조정에 참가한 위원과 분쟁당사자가 기명날인하거나 서명한 조정조서를 작성하도록 하고, 분쟁당사자는 합의사항의 이행결과를 공정거래위원회에 제출하도록 함.

(5) 공정거래위원회의 위반행위조사 및 처리(안 제20조, 제22조, 제24조 및 제26조)

- 공정거래위원회는 신고 또는 직권으로 위반행위를 조사할 수 있도록 하고, 그 조사 결과 이 법에 따른 처분을 하거나 처분을 하지 아니하는 경우에는 그 내용 및 사유 등을 기재한 서면을 해당 사건의 당사자에게 알리도록 함.
- 공정거래위원회는 온라인 플랫폼 중개거래계약서 서면교부 및 기명날인 의무, 불공정거래행위 금지, 보복조치행위 금지 규정을 위반한 온라인 플랫폼 중개사업자에 대해서는 시정명령 또는 과징금을 부과할 수 있도록 함.
- 공정거래위원회의 조사나 심의를 받고 있는 온라인 플랫폼 중개사업자로 하여금 불공정한 거래 내용을 자발적으로 해소하고 온라인 플랫폼 이용사업자의 피해를 적극적으로 구제하게 하기 위하여 해당 중개사업자의 시정방안에 대한 동의의결 제도를 도입함.

IV. 온플법안의 내용검토

1. 온플법안(정부안)의 주요 내용(3)

(6) 공정거래위원회의 서면실태조사(안 제29조)

- 1) 공정거래위원회는 공정한 거래질서 확립을 위하여 온라인 플랫폼 중개사업자와 온라인 플랫폼 이용사업자 사이의 거래에 관한 서면실태조사를 실시하여 그 조사결과를 공표하도록 함.
- 2) 공정거래위원회가 서면실태조사를 실시하는 경우에는 조사대상자의 범위, 조사기간, 조사내용, 조사방법 및 조사결과 공표 등에 관한 계획을 수립하여야 하고, 조사대상자에게 거래실태 및 영업현황 등 조사에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있도록 함.

(7) 온라인 플랫폼 중개사업자의 손해배상책임(안 제30조)

- 1) 온라인 플랫폼 중개사업자가 이 법을 위반하여 온라인 플랫폼 이용사업자에게 손해를 입힌 경우에는 고의·과실이 없음을 입증한 경우를 제외하고는 그 손해에 대하여 배상책임을 지도록 함.
- 2) 법원은 온라인 플랫폼 중개사업자의 불공정거래행위에 따른 손해배상청구소송에서 손해의 증명이나 손해액 산정을 위하여 해당 중개사업자에게 자료의 제출을 명할 수 있도록 하고, 법원의 자료제출명령에 대해서는 영업비밀이라 하더라도 손해 증명이나 손해액 산정에 반드시 필요한 경우에는 자료제출을 거부할 수 없도록 함.

IV. 온플법안의 내용검토

2. 온플법안(정부안)의 주요 내용에 대한 분석(1) - 규제대상 행위

가. 온라인 플랫폼 중개사업자의 의무 및 규제

- 의무 : 중개거래계약서 작성 및 교부의무(안 제6조), 중개거래계약의 해지 등의 사전통지(안 제7조), 온라인 플랫폼 중개거래에 관한 서류 보관(안 제8조), 불공정거래행위의 금지(안 제9조), 보복조치의 금지(안 제10조)
- 규제 : 시정조치, 과징금 및 벌칙 등

나. 독점규제법상 불공정거래행위(거래상 지위 남용)

제45조(불공정거래행위의 금지) ① 사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 해칠 우려가 있는 행위(이하 "불공정거래행위"라 한다)를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 하도록 하여서는 아니 된다.

1. 부당하게 거래를 거절하는 행위
2. 부당하게 거래의 상대방을 차별하여 취급하는 행위
3. 부당하게 경쟁자를 배제하는 행위
4. 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위
5. 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 강제하는 행위
6. 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위
7. 거래의 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하는 행위
8. 부당하게 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위
9. 부당하게 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 통하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위

가. 특수관계인 또는 다른 회사에 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·상품·용역·무체재산권 등을 제공하거나 상당히 유리한 조건으로 거래하는 행위

나. 다른 사업자와 직접 상품·용역을 거래하면 상당히 유리함에도 불구하고 거래상 실질적인 역할이 없는 특수관계인이나 다른 회사를 매개로 거래하는 행위

10. 그 밖의 행위로서 공정한 거래를 해칠 우려가 있는 행위

IV. 온플법안의 내용검토

2. 온플법안(정부안)의 주요 내용에 대한 분석(2) - 규제대상 행위

6. 거래상 지위의 남용(시행령 별표 2)

법 제45조제1항제6호에 따른 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위는 다음 각 목의 행위로 한다.

- 가. 구입강제 : 거래상대방이 구입할 의사가 없는 상품 또는 용역을 구입하도록 강제하는 행위
- 나. 이익제공강요 : 거래상대방에게 자기를 위해 금전·물품·용역 및 그 밖의 경제상 이익을 제공하도록 강요하는 행위
- 다. 판매목표강제 : 자기가 공급하는 상품 또는 용역과 관련하여 거래상대방의 거래에 관한 목표를 제시하고 이를 달성하도록 강제하는 행위
- 라. 불이익제공 : 가로부터 다목까지의 규정에 해당하는 행위 외의 방법으로 거래상대방에게 불이익이 되도록 거래조건을 설정 또는 변경하거나 그 이행과정에서 불이익을 주는 행위
- 마. 경영간섭 : 거래상대방의 임직원을 선임·해임하는 경우에 자기의 지시 또는 승인을 얻게 하거나 거래상대방의 생산품목·시설규모·생산량·거래내용을 제한하여 경영활동을 간섭하는 행위

다. 분석

- 온플법과 독점규제법간 차이점 : 계약서 작성 및 교부무, 중개거래계약 해지 등의 사전통지, 서류보관에 관한 내용은 온플법안에서만 규정하고 있지만, 계약서 등에 관한 사항은 전자시스템으로 통해 중개계약을 체결하는 경우에 이미 이행하고 있음.
- 불공정거래행위는 양자 모두 동일

V. 온라인 독점규제법안 및 온플법안 평가

1. 온라인 독점규제법안에 대한 평가

가. 독점규제법과 다른 기준을 적용할 필요성에 대한 타당성

- 독점규제법에서는 시장점유율을 기준으로 시장지배적 사업자를 추정하지만, 온라인 독점규제법에서는 매출액 등을 기준으로 판단함. 다만, 단순 매출액만으로 시장지배적 사업자를 판단하는 것은 아니며, 시장의 경쟁상황 등 다양한 요건도 고려
- 이와 같이 온라인 플랫폼 시장에 한해 다른 기준을 적용하기 위해서는 그에 합당한 이유 또는 정당한 사유가 있어야 하지만, 이에 대한 정당성 근거는 제시되고 있지 않음
- 유럽연합 디지털시장법(DMA)에서는 매출액, 이용자 수 등을 고려하여 규제대상 사업자를 선정하고 있으며, 2023년에 6개의 글로벌 사업자만 선정(구글, 아마존, 애플, 바이트렌스, 메타, 마이크로소프트; **삼성 제외**)

나. 온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적 지위 존재여부

- 온라인 독점규제법은 온라인 플랫폼 시장에서 독과점 사업자의 거래상지위남용을 방지하기 위함이며, 이를 위해서는 일부 사업자의 시장지배적 지위가 존재하여야 함
- 공정위의 기업인수 등의 승인에서 제시된 바와 같이 온라인 플랫폼 시장은 경쟁이 치열한 시장이며, 해외 사업자의 진출 확대로 인해 그 경쟁은 보다 치열하게 전개
- 다만, 일부 시장(택시 호출(카카오모빌리티), 앱마켓(구글), 안드로이드 운영체제(구글), 비교 쇼핑서비스(네이버))의 경우에 사업자의 시장지배적 지위 인정(공정위)

다. 증명책임 전환의 필요성

- 온라인 독점규제법안의 가장 큰 특징 중 하나가 시장지배적 지위남용행위에 대한 증명책임을 온라인 플랫폼 사업자에게 부과하고 있다는 점임
- 온라인 독점규제법은 온라인 플랫폼 시장에서의 가장 강력한 규제를 부과하고자 하는 법이며, 그 규제를 위해서는 규제당국이 경쟁저해성을 증명하여야 함
- 그러나 이를 온라인 플랫폼 사업자에게 전가함으로써 온라인 플랫폼 사업자는 새로운 영업활동을 전개하여 무한 경쟁시장에서 우위를 점하기 보다는 경쟁저해성 여부를 평가하고, 이에 해당할 우려가 있을 경우에 새로운 영업활동을 전개하지 않게 되어 국경이 없는 온라인 플랫폼 시장에서 국내 사업자가 도태되는 상황이 초래될 수 있음
- 유럽연합 디지털시장법에서 이와 유사하게 규정하고 있지만, 그 적용대상이 6개의 글로벌 사업자에 국한됨

라. 해외 사업자에 대한 규제의 가능성

- 공정위는 구글, 애플, 퀄컴 등 해외 사업자에 대해 경쟁법을 집행하여 왔으며, 온라인 독점규제법안에서는 역외적용을 인정하고 있음
- 다만, 현실적으로 국내 사업자와 동등하게 해외 플랫폼 사업자에 대해 규제할 수 있는지에 대해서는 불확실성이 존재함
- 이로 인해 해외 사업자와 국내 사업자 모두 법 적용의 대상이 되지만, 법 집행에 있어서는 문제가 발생할 수 있음

한국소비자단체 및 11개 소비자단체 성명서

- 한국소비자단체협의회는 지난 12월 9일 공정거래위원회가 발표한 '플랫폼공정경쟁촉진법' 입법의 취지와 방향성에 대해 공감하며 대규모 플랫폼을 이용할 수 밖에 없는 상황에서 발생하는 소비자 피해에 있어 사전적 예방효과가 있을 것으로 기대한다.
- '플랫폼공정경쟁촉진법'(이하 플랫폼법)의 핵심은 시장에서 독점력을 가진 핵심 플랫폼 사업자를 사전 지정해 시장 지배적 지위를 남용하지 않도록 감시를 강화하는데, 각 시장 지배력 판단기준은 EU(유럽연합)가 매출액과 이용자 수를 기준으로만 산정하는 것과 다르게 플랫폼의 영향력이나 경쟁상황, 데이터 수집과 활용능력, 시장상황 등을 복합적으로 고려해 판단할 것으로 보인다. 선정된 사업자를 대상으로는 자사우대, 멀티호밍, 최대대우, 끼워팔기 등 불법행위에 대한 사전적 모니터링이 실시되고 입증책임의 의무가 부여된다.

<중략>

- 소비자는 2022년 10월 카카오 데이터센터 화재사건을 계기로 허술하기 짝이 없었던 관리체계와 택시 호출서비스에 있어 시장이 집중되면서 나타나는 소비자 선택권의 제한과 높은수수료, 콜 몰아주기 등 독점적 사업자의 피해를 경험할 수 있었다. 또한 국내 플랫폼뿐만 아니라 증가하고 있는 해외사업자에 대한 규율도 매우 중요한데 전자상거래 시장에서 빠른 속도로 증가하고 있는 알리익스프레스나 태무 등 중국 플랫폼의 시장 집중도 우리에게 해를 끼쳐야 하는 과제일 것이다.

<중략>

- 공정거래위원회의 이러한 규제 움직임이 EU와는 다른 토종플랫폼을 가지고 있는 국내 플랫폼들에게 역차별을 가져올 것이라는 우려의 시각이 많다. 국내 플랫폼에게만 적용될 법이라면 소비자 입장에서 입법의 필요성에 대해 동의하기 어려울 것이다. 플랫폼에서 경쟁환경을 조성해 소비자의 선택권이 충분히 보장될 수 있는 환경을 만들기 위해서는 당연히 영향력 있는 해외플랫폼들도 규제의 대상에 들어가 동일하게 국내법의 적용을 받을 수 있도록 입법이 되어야 할 것이다.

<중략>

- 공정거래위원회는 다양한 우려의 목소리에 대해 이해관계자들의 의견을 충분히 수렴하는 절차를 마련하고 시장에 미칠 영향 등을 분석해 투명하게 공개하고 소비자 및 기업 등 이해당사자와 충분한 소통을 통해 설득하는 절차를 진행해야 할 것이다. 한국소비자단체협의회는 플랫폼법 제정이 향후 플랫폼시장에서 새로운 질서를 만드는 글로벌 모범 규범이 되기를 기대한다.

온라인 독점규제법안에 대한 한국온라인쇼핑협회의 의견

온라인 플랫폼 시장에 대하여 기존 「공정거래 및 독점규제에 관한 법률」 외에 별도의 규제 법률이 도입되어야 할만큼의 특수성 혹은 위험성이 있는지 신중한 고려가 필요할 것으로 보임. 국내의 공정한 시장 경쟁을 위한 감시, 감독의 기능은 공정거래법을 기반으로 수행되고 있는 바, 공정거래법이 온라인 플랫폼시장에 적용됨에 있어 특별히 부적합하다는 사정이 발견되지 않는 한 별도의 법률로 규제할 필요성은 매우 적음

<중략>

- 온라인 플랫폼 서비스 신고** : 시장지배적 사업자의 지위를 규정하고 있는 현행 공정거래법이 존재함에도 불구하고 별도로 온라인 플랫폼 서비스 사업자 또는 온라인 플랫폼 서비스의 개념을 규정하는 것은 특정 사업분야만을 차별적으로 규제하기 위한 것으로 판단됨. 이마트·이베이코리아의 지분취득 승인과 관련해서도 공정거래위원회는 공정거래법 제5조를 근거로 시장지배적 사업자 즉, 독과점 지위를 판단한 것을 미루어보아 현행 법률로 충분히 규율할 수 있음
- 온라인 플랫폼 서비스의 목록화(안 제7조)** : 이는 현재 디지털 기술이 발전함에 따른 급변화하는 시장의 특성을 반영하지 못한 것으로 보여짐. 온라인플랫폼 서비스는 혁신 기술을 기반으로 빠른 변화를 보이는 시장으로 이용사업자 및 최종이용자는 본인들의 편의에 따라 다양한 온라인플랫폼을 사용하는 사정진입 장벽이 낮은 특성을 보이고 있음
- 금지행위(안 제8조 ~ 안 제12조)** : 해당 조항들은 공정거래법 또는 불공정거래행위 심사지침, 개인정보보호법 등 현행 법령에 이미 규정되어 있기 때문에 충분히 대응이 가능하며, 만약 제정안이 통과될 경우 중복규제로써 플랫폼사업자에게 과도한 부담을 줄 가능성이 높음

<중략>

- 상기와 같이 제정안은 법률 적용의 전제가 되는 온라인플랫폼 및 시장지배적 플랫폼의 정의가 명확하지 않고, 온라인플랫폼 중개거래의 경우 국외와 달리 국내 중개거래의 시장은 독과점 시장이 형성되지 않고 있음. 또한, 제정안에서 금지하고 있는 행위들에 대해서는 현행 공정거래법의 명시된 규정으로 중복규제 가능성이 있을뿐만 아니라 과징금 등의 조항과 함께 플랫폼 사업자에게 명확하지 않은 기준을 제시하여 부담을 가중할 수 있음
- 나아가, ▲ 현행 공정거래법으로도 시장지배적 플랫폼을 포함한 온라인 플랫폼 사업자들의 경쟁제한적 행위에 대하여 효과적으로 대응할 수 있다는 점, ▲ 법률 적용의 전제가 되는 온라인 플랫폼 및 시장지배적 플랫폼의 정의 규정이 현실을 반영하지 모호하여 입법 목적 및 취지에 부합하도록 규정되어 있지 않은 점 등 역시 재고되어야 할 것임

V. 온라인 독점규제법안 및 온플법안 평가

2. 온플법안에 대한 평가

가. 법 제정의 목적과 수단의 적절성

- 온플법은 독점규제법에서 규정하고 있는 불공정거래행위 중 거래상 지위남용행위에 대한 특별법적 성격을 가짐
- 따라서 그 규제에 대해 행정규제가 중심이며, 사법적 규제는 손해배상책임에 대한 특칙만이 존재함
- 그러나 온라인 플랫폼 사업자의 거래상 지위남용행위에 대한 사법적 효과를 규정하지 않음에 따라 플랫폼 이용사업자는 이용계약에 기속될 수 밖에 없음
- 손해배상책임으로 해결할 수 있다고 하지만, 이는 사후적 규제방안이며, 실제 배상액은 실손해액에 미치지 못함

나. 개별 이용사업자의 온라인 플랫폼 사업자에 대한 권리 주장의 가능성

- 온플법안에서 규정하고 있는 신고제도, 조정제도, 손해배상제도 등은 온라인 플랫폼 사업자의 불공정한 행위로 인해 피해를 입은 이용사업자가 개별적으로 이를 행사할 수 있도록 규정하고 있음
- 그러나 거래상 지위가 열악한 이용사업자가 우월적 지위를 가지고 있는 플랫폼 사업자를 상대로 이를 행사할 수 있을지는 의문이며, 하도급법 등의 실적을 고려할 때 이러한 제도는 법문에서 존재할 뿐 실제 개별 이용사업자가 행사하기에는 한계가 있음
- 이는 보복조치의 우려 때문이라고 할 수 있으며, 보복조치에 대해 강력하게 규제를 한다고 하지만, 실제 이를 증명하기란 쉽지 않음

다. 해외 사업자에 대한 규제의 가능성

- 온플법안에서는 역외적용을 부정하고 있지 않지만, 현실적으로 해외 플랫폼 사업자에 대한 규제가능성은 불확실함
- 이로 인해 해외 사업자와 국내 사업자간 규제에 있어 차별의 문제가 발생할 수 있음

V. 온라인 독점규제법안 및 온플법안 평가

<하도급법 위반 행위와 사법적 효과에 대한 대법원 판례>

하도급거래 공정화에 관한 법률 제11조는 그 규정에 위반된 대금감액 약정의 효력에 관하여는 아무런 규정을 두지 않는 반면 그 규정을 위반한 원사업자를 벌금형에 처하도록 하면서 그 규정 위반행위 중 일정한 경우만을 공정거래위원회에서 조사하게 하여 그 위원회로 하여금 그 결과에 따라 원사업자에게 시정조치를 명하거나 과징금을 부과하도록 규정하고 있을 뿐이므로, 위 규정은 그에 위배한 원사업자와 수급사업자 간의 계약의 사법상의 효력을 부인하는 조항이라고 볼 것은 아니다(대법원 2011.1.27. 선고 2010다53457 판결).

하도급거래 공정화에 관한 법률 제17조는 "원사업자는 수급사업자의 의사에 반하여 하도급대금을 물품으로 지급하여서는 아니된다."라고 규정하고 있고, 같은 법 제20조는 "원사업자는 하도급거래와 관련하여 우회적인 방법에 의하여 실질적으로 이 법의 적용을 면탈하려는 행위를 하여서는 아니된다."라고 규정하고 있으나, 하도급거래 공정화에 관한 법률은 그 조항에 위반된 도급 또는 하도급약정의 효력에 관하여는 아무런 규정을 두지 않는 반면 위의 조항을 위반한 원사업자를 벌금형에 처하도록 하면서 그 조항 위반행위 중 일정한 경우만을 공정거래위원회에서 조사하게 하여 그 위원회로 하여금 그 결과에 따라 원사업자에게 시정조치를 명하거나 과징금을 부과하도록 규정하고 있을 뿐이어서 그 조항은 그에 위배한 원사업자와 수급사업자간의 계약의 사법상의 효력을 부인하는 조항이라고 볼 것은 아니다(대법원 2003. 5. 16. 선고 2001다27470 판결).

VI. 온라인 플랫폼 공정거래 및 소비자보호를 위한 사법적 규제 및 민간규제 보완

1. 온라인 플랫폼 공정거래질서 및 소비자보호를 위한 법제 정비방안

- 온라인 독점규제법의 제정 문제 : 독점규제법과 다른 기준을 적용하여 온라인 플랫폼 시장에서의 온라인 플랫폼 사업자를 규제하여야 할 정당성 확보가 충분하지 않으므로 이를 제정하는 것은 시기상조라고 판단됨
- 현재의 기준인 독점규제법상 시장지배적 사업자 기준을 적용하여 이를 규율하고, 추후 이와 다른 기준을 정해야 할 정당성이 확보된 경우에 법 제정 추진
- 이와 달리, 공정위는 그간 공정거래법으로 플랫폼 독과점 남용행위를 제재하였으나, 행위시점과 제재시점 간에 상당한 시차가 발생하여 시장 경쟁 회복에 한계가 있었다는 입장이며, 특히 싹틔임현상 등 플랫폼 시장의 특성을 고려하였을 때, 독과점 플랫폼의 반칙행위를 보다 신속하고 효과적으로 규율하기 위해 입법을 추진한다는 입장임
- 이처럼 온라인 독점규제법의 제정 여부에 대한 각계의 입장이 상이하기 때문에 심도 있는 논의가 필요하며, 이를 위해 정부가 추진하고 있는 법안 마련과정에서 사업자 및 소비자 등 이해관계자 등이 참여하여 심도 있는 논의가 이루어져야 할 것임
- 온플법의 제정 문제 : 온플법의 제정을 통해 온라인 플랫폼 사업자의 거래상 지위남용행위 규율

2. 온플법안에서 사법적 규제 등의 보완

가. 사법적 효과를 보완한 온플법 제정 추진

- 행정규제 및 손해배상책임만으로 온라인 플랫폼 중개시장에서의 불공정거래행위에서 이용사업자의 권익을 보호할 수 없음
- 각 위반행위에 대한 사법적 효과를 명시하여 온라인 플랫폼 사업자의 불공정한 거래행위에 대해 사법적 무효와 행정규제를 병행하여 이용사업자가 불공정한 거래에 기속되는 결과가 발생하지 않도록 조치
- 이는 이용사업자와 해외 플랫폼 사업자간 분쟁을 효과적으로 해결할 수 있는 기초를 제공하는 것임(국제사법을 통해 사법적 규제)

나. 급속히 변화하는 온라인 플랫폼 시장에서 효율적 공정거래 및 소비자보호를 추진하기 위한 자율규제 및 민간규제 보완

- 전자상거래 및 온라인 플랫폼 시장은 완성된 형태가 계속적으로 진화 및 발전하고 있는 거래분야임
- 이러한 변화가 심한 시장에서의 행정규제만으로는 거래환경에 적절하게 대응함에는 한계가 있으므로 변화에 적절하게 대응하여 공정거래질서 및 소비자보호를 추진할 수 있는 방안이 함께 강구되어야 함
- 이는 자율규제와 민간규제로 구분할 수 있음. 자율규제는 사업자가 스스로 규범을 정하여 준수하는 것을 말하며, 민간규제는 전자상거래 및 온라인 플랫폼 시장의 이해관계인(온라인 플랫폼 사업자, 이용사업자 및 소비자)의 대표자와 공익(학계 및 법조계 등)을 대변할 수 있는 자로 구성된 민간기구에서 규범을 정립하고, 그 준수 여부를 감독하는 것을 말함
- 또한 이를 실효성있게 추진하기 위해서는 법적 근거(온플법)를 마련하여야 하며, 이는 자율규제 및 민간규제를 적용받는 사업자와 적용받지 않는 사업자간 차별의 문제가 발생하지 않게 하기 위한 것임

무엇보다도 소비자에게 시급하고, 중요한 것은

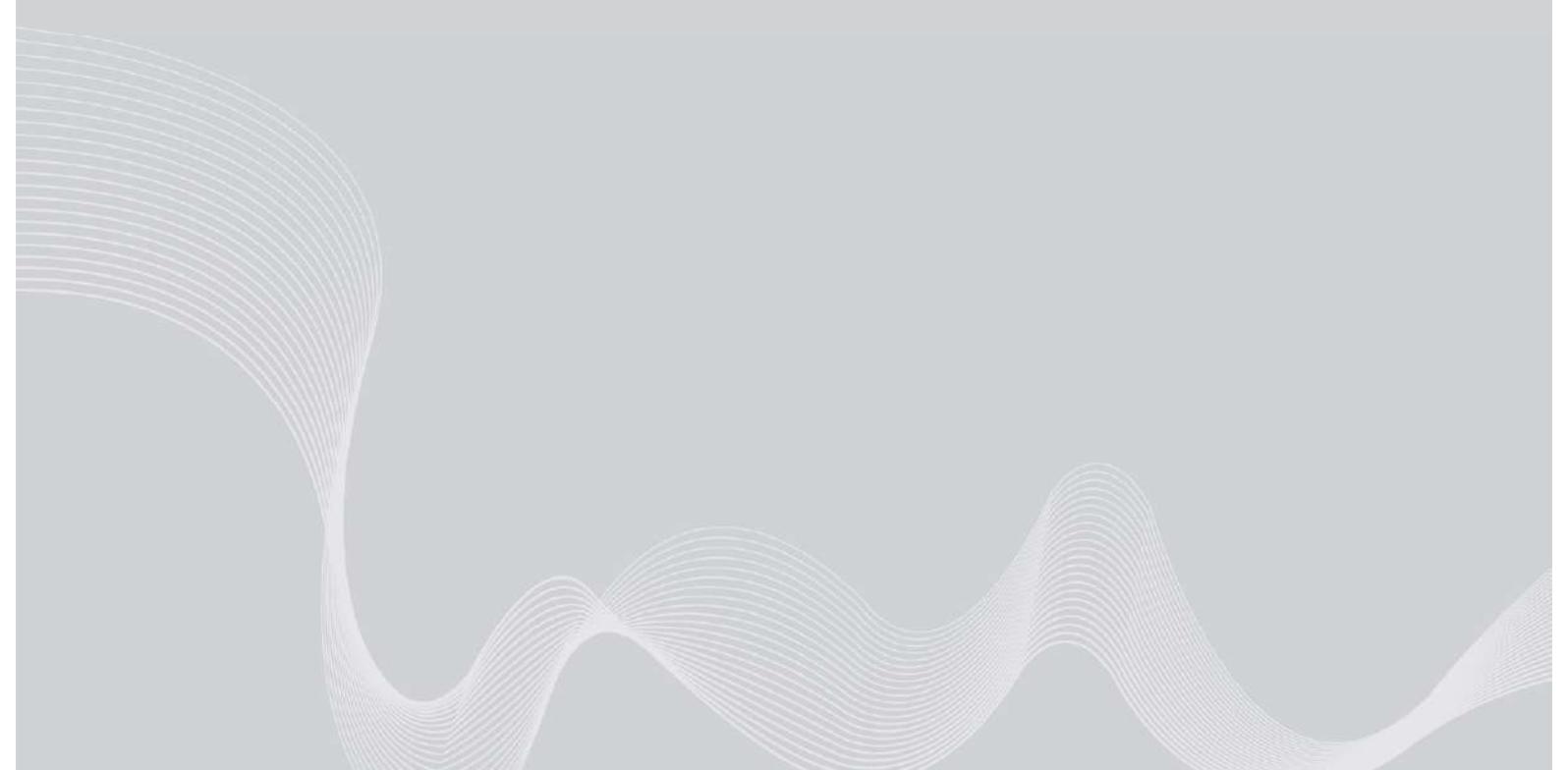
**전자상거래 등에서 소비자보호에 관한 법률
전부 개정**

감사합니다.



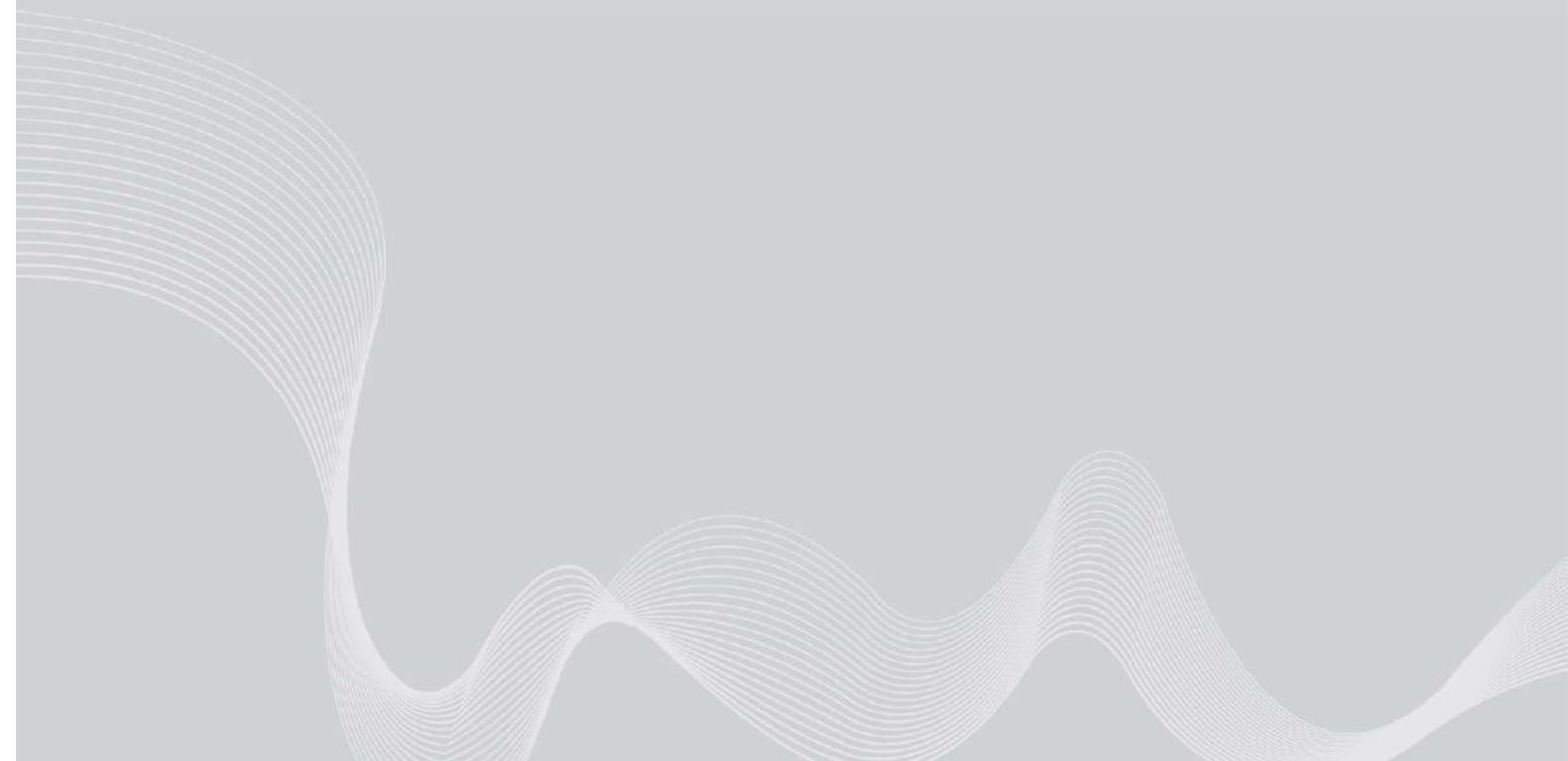
- 토론회 좌장 -

권남훈 교수
[경제사회연구원 원장
건국대]



- 토론회 패널 1 -

김성환 교수
[아주대 경제학과]

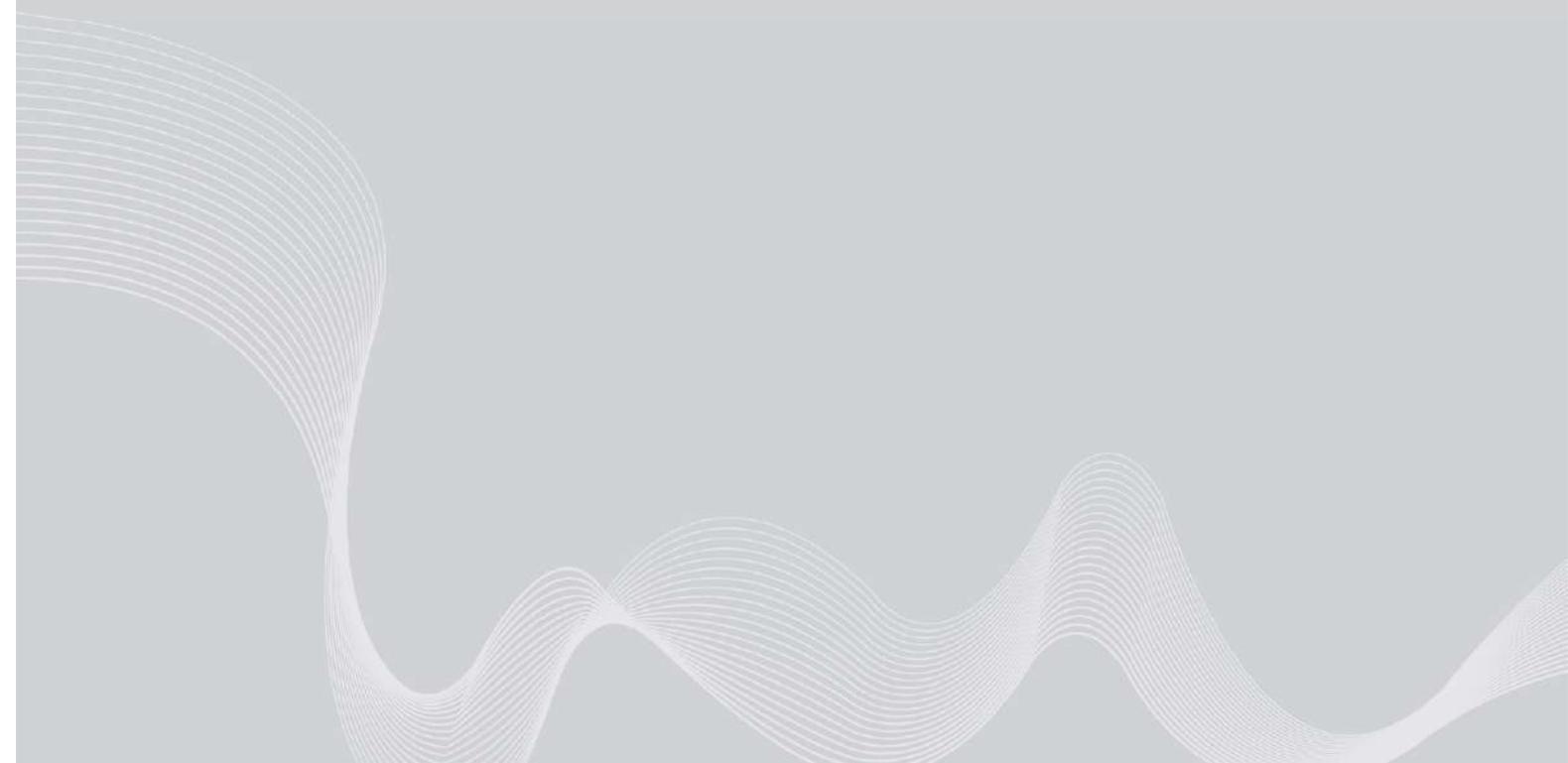


토론문 240131 - 김성한 (아주대 경제학과)

- “플랫폼 독과점화가 빠르게 진행되기 때문에 이후에는 공정위가 어떤 조치를 하더라도 경쟁질서를 회복할 수 없으므로” (가칭)경촉법이 필요하다는 공정위의 주장(공정위 사무총장 1월24일 인터뷰 내용)은 가설일 뿐 근거가 없음
 - ✓ 대표적 플랫폼 시장인 온라인 유통의 경우, 옥션, 인터마크, 지마켓, 네이버, 쿠팡 등의 순으로 1위가 계속 교체되어 왔고, 최근에는 중국 플랫폼들이 국내에서 급성장
 - ✓ 우리나라에서는 플랫폼 쓸림이 지속되지 못한 사례들(SNS, 검색 등)이 대단히 많음
- 같은 인터뷰에서 “위법성과 경쟁제한성이 예외없이 인정된 자사우대와 멀티호밍제한 등 4가지”만 규제한다고 하였는데 이는 현재 시행중인 ‘플랫폼 시지남용 심사지침’의 취지를 스스로 부정하는 것임
 - ✓ 4가지 유형이 당연위법이 되어야 한다는 경제학적, 경쟁법적 이론은 없음
- 현재의 입법 추진은 11월(비상경제민생회의)에 대통령이 직접 수수료 문제를 지적하면서 조치 방안을 주문한 데서 출발하였는데, (가칭)경촉법은 수수료 인하와는 별 관련이 없고 기존에 공정위가 준비해오던 규제권한 강화 방안의 리패키징에 불과함
 - ✓ 수십년간 전세계 신용카드 시장의 사례들이 잘 보여주듯이, 플랫폼은 양면시장 구조의 특성상 플랫폼간 경쟁이 입점업체 수수료를 인하하는 효과가 거의 없음
- 발제자의 자료가 잘 보여주듯이, 현재 검토되는 (가칭)경촉법의 핵심은 지배적 플랫폼으로 지정이 되면 시장획정/지배력평가/위법성판단 과정을 모두 생략하고 바로 규제하겠다는 유례없이 특이한 방식임
 - ✓ 공정위는 유럽의 DMA를 주요 근거 및 레퍼런스로 주장하는데, 실상 DMA는 경쟁법과는 구분되는 보완적인 성격의 규제법임이 명시되어 있지만, (가칭)경촉법은 공정위 스스로 공정거래법상 시지남용 규제를 강화하는 특별법임을 인정하고 있음
 - ✓ 참고로, DMA는 잘 살펴보면 그 형식이나 개념이 유럽 통신 규제법의 연장선에 있음
- 이런 법들을 만들어낸다면, 경쟁법 집행에 한해 사실상 검찰(전문 조사)과 법원(1심 판결)의 권한을 함께 부여받은 공정위가 도대체 왜 필요한가라는 근본적 의문이 제기됨
 - ✓ (가칭)경촉법에 따르면 공정위 의결 과정도 형식에 불과하고, 행위 사실 확인하는 간단한 조사와 이후 절차를 진행할 행정 공무원만 있으면 됨
 - ✓ 이런 종류의 법이 만약 있어야 한다면 그 집행은 과학기술정보통신부나 산업통상자원부가 담당하는 것이 더 효율적이고 적합하다고 생각될 정도임
 - ✓ 방통위도 통신방송 사업자 금지행위 규제시 조사, 위법성 판단 절차가 당연히 있음

- 토론회 패널 2 -

정연승 교수
[한국경영학회 수석부회장,
단국대]



“플랫폼경쟁촉진법과 토종플랫폼 경쟁력”

정연승(한국경영학회 수석부회장, 단국대)

플랫폼경쟁촉진법으로 해외 거대 플랫폼을 규제하려고 하다가, 오히려 국내 토종 대형플랫폼의 발전을 가로막아 국내 플랫폼업계의 성장을 저해함으로써 국가 산업경쟁력을 훼손할 가능성이 있음.

즉 현재는 빅테크 플랫폼의 무한경쟁시대인데 자칫 성장의 티핑포인트를 놓칠 경우 바로 시장경쟁에서 도태되어 제외될 가능성을 고려해야 함(최강 아마존도 최근 중국 알리, 테뮤, 쉬인의 미국시장 공략으로 매출이 하락하는 등 심각한 위기를 맞고 있음)

‘자사우대’의 한계 (자사상품을 경쟁상품보다 유리하게 취급)

유통업체 PB의 경우, 전세계적으로 통용되는 방식으로 PB를 통한 혜택은 이미 검증된 바 있음(물가 하락안정, 다양한 상품 제공, 자사고객 충성도 제고 등등).

제조업체의 대응전략으로는 고품질의 브랜드 제품 생산능력 향상, 혁신적인 신제품개발 역량 강화 등을 들 수 있으며, 한편으로는 제조업체가 유통업체가 협력하여 PB 제품을 생산하는 것도 하나의 전략이 될 수 있음.

하지만 결국 유통업체는 제조업체 NB 제품 없이 PB만으로는 경쟁이 힘들기 때문에 결국은 상호 공생하는 방향으로 나아갈 수밖에 없음. 왜냐하면 NB 제품을 선호하는 소비자들이 다수 존재하며 PB 제품만으로는 저가 유통업체 수준을 벗어날 수 없기 때문임. 이는 결국 자사우대의 한계가 이미 시장에 존재함을 의미함

‘끼워팔기’ 적용 제한 (자사 플랫폼 서비스와 다른 상품을 함께 결부하여 제공)

단순 끼워팔기와 연계부가서비스는 구분해서 볼 필요가 있음. 왜냐하면 이미 시장에서는 다양한 결합상품, 제품+서비스 등이 출시되어 경쟁하고 있으며 이는 궁극적으로 소비자들에게 혜택을 주기 위한 것으로 기업의 마케팅전략 차원으로 보아야 함

다만, 거대 플랫폼의 시장 잠식을 위한 끼워팔기는 조심할 필요가 있는 사안으로 판단됨. 가장 대표적 사례가 최근 국내에서 해외기업 구글이 유튜브를 기반으로 한 영상 플랫폼 시장의 영향력을 음악 스트리밍 시장으로 확대해 멜론 등 국내 사업자들을 위협한 사례임. (구글은 유튜브 프리미엄 요금제에 유튜브뮤직을 끼워 팔아 시장을 확대했으며, 최근 월간활성화이용자수 기준으로 유튜브뮤직은 멜론을 추월함)

다만, 국내 커머스업계만 보면, 다수업체간 경쟁이 치열하게 전개되고 있어 독과점 양상으로 볼 수 없으며, 시장지배적 사업자의 끼워팔기 남용사례가 발생하기는 어려운 구조로 판단됨(쿠팡, 네이버, G마켓 등등)

시장지배력 남용

시장지배력 관련해서 현재 가장 핵심적인 문제는 해외 거대플랫폼 사업자들의 국내 시장 침탈로 인한 국내 토종 플랫폼들의 경쟁력 약화 추세로 볼 수 있음.

검색포털에서 네이버가 구글로 인해 시장점유율을 계속 잃어가고 있으며, 음원스트리밍에서 멜론은 유튜브뮤직에 이미 1위 자리를 내주었으며, 커머스분야도 최근 중국업체들의 직구공략 등으로 향후 국내 온라인쇼핑 시장의 향방이 불확실한 상황임(일본 온라인쇼핑시장의 아마존 점령 등 사례 참조).

따라서 향후 정책적 방향은 국내 토종 플랫폼업체들의 경쟁력을 더 강화할 수 있는 방향으로 세워져야 하며, 이와 함께 스타트업이나 소상공인 경쟁력이 제고될 수 있는 환경 조성도 고려되어야 함

통상 이슈 발생가능성과 대처

향후 플랫폼경쟁촉진법의 규제 대상이 될 것으로 보이는 미국 기업의 경우 통상 마찰의 우려를 제기할 가능성이 높으며, 실제 미국은 유럽에서 DMA를 제정할 때도 통상 마찰 우려, 역차별 우려 등을 지속 전달한 바 있으며, 우리나라에도 이미 미국의 행정부 등에서 여러 차례 우려를 전달하고 있는 상황임.

특히, 향후 법을 집행하는 과정에서 미국법에서 영업비밀로 공개가 금지된 데이터들을 공정위가 조사하기 위해 요구하거나, 미국 기업을 시장지배적 사업자로 사전 지정할 경우 미국은 자국 기업 보호를 위해 강하게 반발하고 충돌이 일어날 수밖에 없으며, 이는 글로벌 플랫폼을 보유하고 있는 중국도 마찬가지임.

따라서 플랫폼경쟁촉진법 도입시 통상 이슈 발생에 따른 대처방안을 확실히 검토하고 진행하는 것이 필요함. 그렇지 않을 경우 최근 해외시장 진출을 확대하고 있는 국내 토종업체들에게 큰 피해가 돌아갈 수 있음

스타트업과 대형플랫폼

플랫폼 비즈니스는 양면시장의 특성을 가지고 있으나 구성하는 기술력과 혁신성 자체가 스타트업과 함께하는 구조임. 특히, 플랫폼 기업은 보안, 인증, 결제 등 여러 영역에서 벤처기업, 스타트업의 혁신적인 기술력과 협업하고 있기 때문에, 플랫폼 산업에 대한 규제는 독과점 플랫폼에게만 국한되지 않고 관련 산업에도 직접적인 영향을 미치게 될 것임.

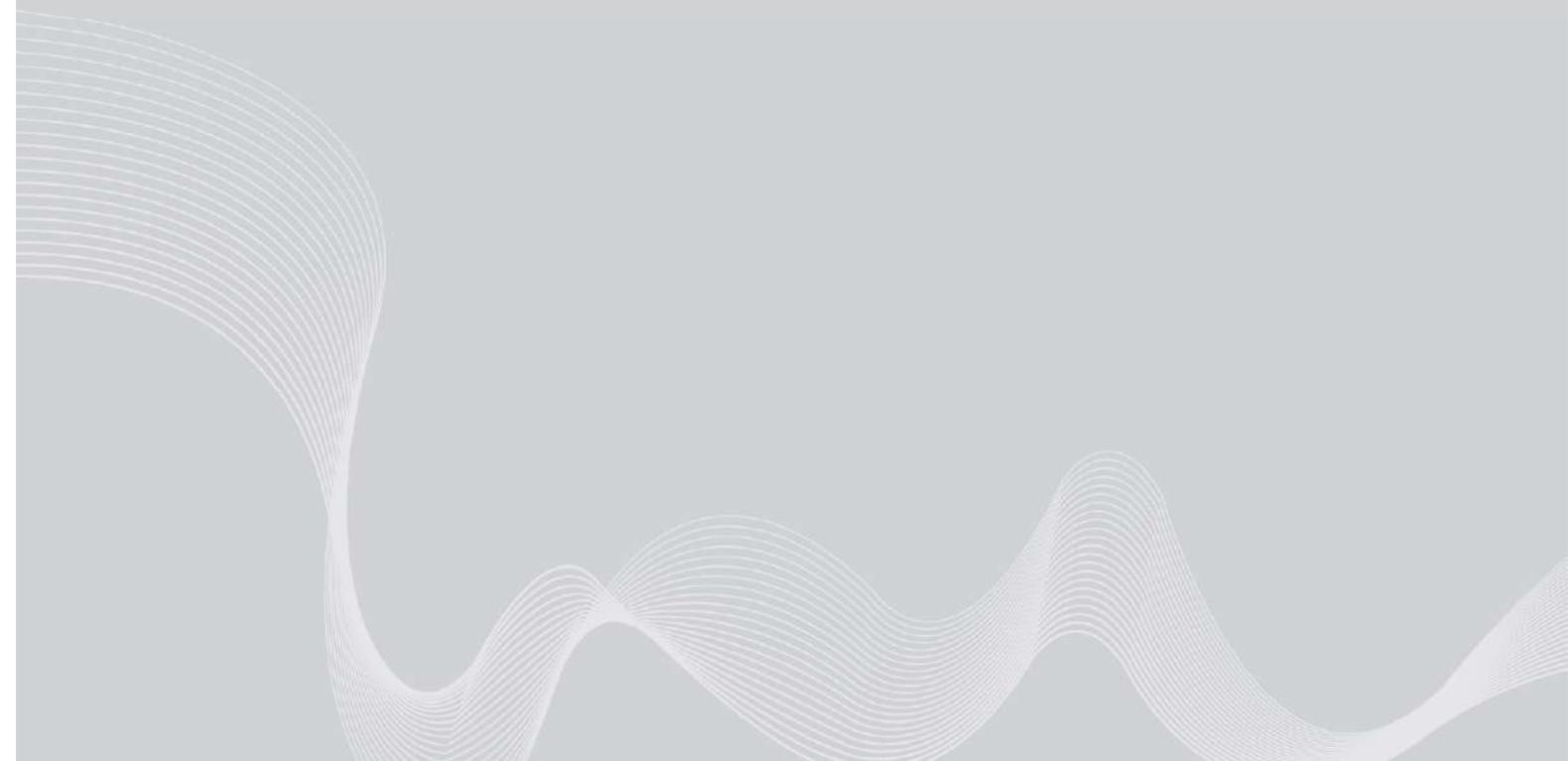
공정위의 예측과는 달리 스타트업 업계에서는 회사의 규모가 커진다는 이유로 세계적으로 유래가 없는 강력한 규제를 도입한다면 유니콘 기업으로 성장할 수 있는 국내 벤처기업들의 발목을 잡을 것이라며 우려를 표명하고 있음.

특히 해외 대형플랫폼이 시장을 잠식하고 국내 스타트업들이 이들과 협업체제를 구축할 수밖에 없다면, 향후 국내 스타트업 생태계 내지 기술생태계의 고사와 해외종속도 심화로 인해 국내 첨단 하이테크산업은 엄청난 잠재적 피해를 입을 것임.

결론적으로, 플랫폼경쟁촉진법 도입을 통해 국내 토종 플랫폼과 스타트업 생태계가 입을 영향을 보다 면밀하게 분석하고, 향후 국내 플랫폼산업의 경쟁력을 제고할 수 있는 방향으로 정책적 지원과 규제가 이루어져야 할 것임

- 토론회 패널 3 -

김현수 교수
[한국소비자법학회 부회장,
부산대 법학전문대학원]



“플랫폼 공정경쟁 촉진법 관련 정책토론회” 토론문

부산대학교 법학전문대학원
김현수

안녕하세요. 부산대 법학전문대학원 김현수 교수입니다. 플랫폼 경쟁촉진법안이 소비자 후생에 미치는 영향에 관한 곽은경 사무총장님의 발표, 그리고 온라인 플랫폼에서의 공정한 거래질서 확립 및 소비자보호를 위한 사적 및 민간규제 도입방안에 관한 고형석 교수님의 발표 잘 들었습니다.

디지털 시대의 플랫폼은 단순한 거래 중개자로서의 지위를 넘어 시장을 설계하고 운영하며 관리하는 게이트키퍼로서의 역할을 수행하게 되면서 그 영향력 또한 커지게 되었습니다. 이에 따라 지난 3-4년간 플랫폼의 규율에 대한 논의가 지속되어 왔습니다. 하지만, 지금까지의 입법안은 대체로 경쟁법적 관점에서 대형 플랫폼 사업자의 시장지배적 지위의 남용을 방지하는 것을 통하여 소기업이나 온라인 플랫폼 이용자나 소비자의 권익 보호를 실현하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 그리고 EU, 미국 등 주요국들의 경우에도 플랫폼 규제가 진행 중이라고 하는 비교법적인 논거도 제시하고 있습니다.

그러나 현재까지 진행된 플랫폼 규제에 관한 입법정책 방향성과 방법에는 다음과 같은 사항에 대한 고려가 추가되어야 할 것으로 생각합니다.

첫째, 현재 추진하고 있는 플랫폼 독과점 정책의 목적은 크게 (1) 플랫폼 시장의 독과점화에 따른 수수료 및 소비자 가격 인상 등으로 소비자에 대한 후생을 증가시키고, (2) 스타트업 등 경쟁플랫폼의 출현이나 성장을 도와 혁신을 장려하겠다는 것으로 이해됩니다.

그러나 그 의도한 목적과는 소비자 후생과 관련해서는 앞서 곽은경 사무총장님과 고형석 회장님께서 잘 말씀해 주신 바와 같이, 국내 플랫폼 기업의 활동을 위축시켜 오히려 소비자들의 후생을 감소시킬 우려가 큼니다. 이와 함께, 스타트업 등의 출현과 성장, 그리고 혁신 장려의 관점에서조차 부정적인 영향이 클 것으로 생각합니다. 현재까지 공정위에서는 플랫폼법의 적용 대상을 지정하는 기준에 대해 명확한 입장을 가지고 있지 않습니다. 매출액, 이용자수, 서비스 유형 등 어떠한 기준이 채택되더라도 현재의 시장 상황에서 소수의 대규모 플랫폼이 적용 대상이 되지만, 앞으로 몇 년 내에 많은 스타트업이나 유니콘 기업들 역시 적용 대상이 될 수 있습니다.

다. 하지만, 규제를 회피하려는 기업의 속성상 지속적인 성장이나 규모의 확대를 회피할 우려도 있기 때문에 오히려 법률을 통하여 혁신을 저해하는 결과에 이르게 될 수도 있다는 비판이 가능합니다.

둘째, 현재 추진 중인 국내 정책은 비교법적인 관점에서 당위성을 찾고 있습니다. 그러나 비교법을 통한 외국 법제도의 수용을 위해서는 대상 국가가 가지는 입법의 토양(local context)이 충분히 비교되고 분석되어야 합니다(legal transplant theory). 플랫폼의 법적 규율 역시 마찬가지입니다.

소위 디지털 시대가 확대되면서 플랫폼이 시장의 참여자뿐 아니라 설계자로서의 역할을 하면서 전 세계적으로 플랫폼의 법적 규율의 필요성에 대해서는 대체로 공감대가 형성되어 있는 것으로 보입니다. 다만, 플랫폼 규율의 방향성과 구체적인 방법에 대해서는 국가별로 많은 차이가 있습니다.

국내에서 플랫폼 규율을 위한 중요한 비교법적 참고로 삼고 있는 유럽연합의 DSA, DMA는 미국의 대형 플랫폼을 규제하기 위한 목적도 크다고 할 수 있습니다. 그렇지만 미국의 경우, 플랫폼 독점 종식법(Ending Platform Monopolies Act) 등 다수의 플랫폼 규제를 위한 법안들이 의회에 제출되었으나, 규제대상이 불명확하고, 기존 경쟁법과 별도의 플랫폼 규제 입법이 필요한지에 대한 분석의 부족하다는 점, 과도한 온라인 플랫폼 규제는 소산업의 성장 및 혁신을 저해할 수 있기 때문에 신중한 접근론이 필요하다는 점 등을 이유로 폐기되었습니다.

호주의 경우, 경쟁소비자위원회(Australian Competition and Consumer Commission, ACCC)에서 디지털 플랫폼이 호주 소비자, 소기업 및 경쟁에 미치는 피해를 해결하기 위해 다양한 새로운 조치를 권고했지만, 유럽연합의 DMA와 같은 별도의 입법이 아닌 영국의 Code of Conduct 모델에 기초한 규제방향을 권고하고 있습니다.

대만의 경우, 대만 공정거래위원회(公平交易委員會)에서 기존의 경쟁법과 다른 기준과 수단으로 온라인 플랫폼 규제를 하는 것에 대한 추가적인 분석이 필요하며, 특히 시장의 규모가 상대적으로 작은 국가에서는 시장의 규모가 큰 일부 국가들의 플랫폼 규제 정책과는 다른 접근이 필요하다고 지적하고 있습니다. 일본 역시, 정부의 규제나 관여를 필요 최소한으로 하면서 그 자율성에 기반한 혁신을 강조하는 측면이 강합니다.¹⁾

우리나라의 경우, 그간 디지털 시대를 선도하면서 플랫폼의 영역에서도 많은 혁신

1) 特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律 (2021. 2. 시행); 取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益の保護に関する法律 (2022. 5. 시행).

을 이루어 왔고, 자국 내에 경쟁력 있는 플랫폼이 존재한다는 점을 고려하여 지금까지의 성장과 혁신을 지속하면서도 소비자를 보호하는 방안을 강구할 필요가 있을 것으로 생각합니다. 이러한 점을 고려하면, 충분한 국내적 토양에 대한 분석이 이루어지지 않은 상태에서 기존의 공정거래법과는 다른 기준과 수단으로 플랫폼을 규율하고자 하는 정책 방향성은 재고할 필요가 있습니다.

반면, 시장을 설계, 운영, 관리하는 플랫폼의 역할을 생각하여 소비자보호법을 충실히 정비할 필요가 있습니다. 구체적으로, (행동경제학에서의) 소비자의 특성, 오인, 오해를 악용하는 사업자의 행위를 효과적으로 제한하면서 소비자가 해당 시장에 참여하여 효과적인 소비자 선택(consumer choice)를 뒷받침할 수 있도록 소비자보호 관점에서의 입법적 개선²⁾이 이루어져야 할 것입니다. 소비자 사기나 기만행위를 예방하는 소비자보호법은 공정한 경쟁의 장을 제공하는 전제로서 그 역할을 수행하기 때문에, 결국 효과적인 소비자보호는 동시에 경쟁정책의 핵심적인 구성요소로 작용하게 될 수 있습니다.³⁾

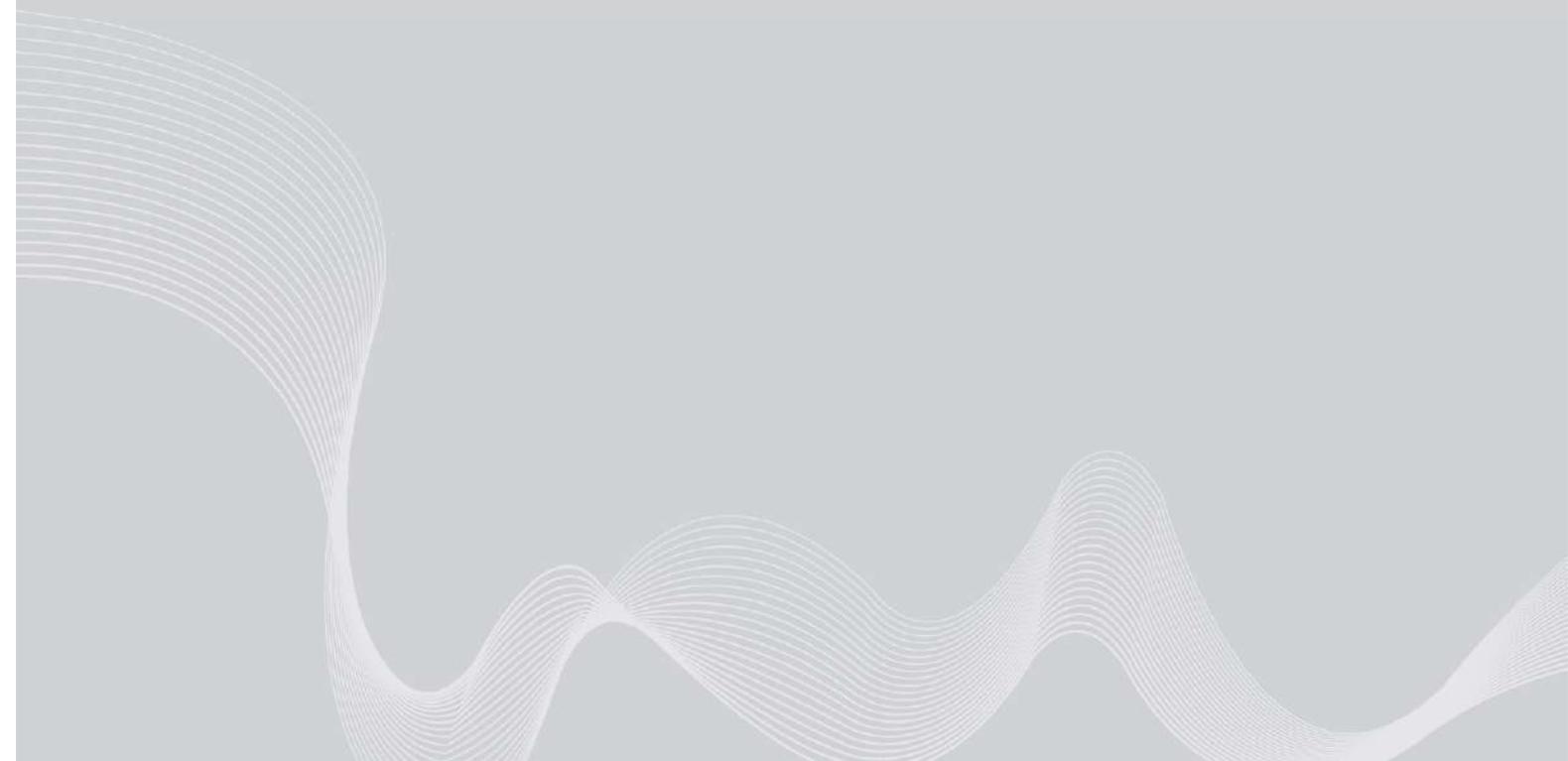
감사합니다.

2) • 소비자 선택을 용이하게 함
- 정보제공 의무화, 간편한 상품 비교 조치 의무화, 기만적 판매 관행 제한
• 소비자 착취(exploitation)방지
- 소비자가 거래에서 모든 측면을 고려한 정보에 입각하여 올바른 선택을 함으로써 스스로를 보호할 것을 기대하는 것이 현실적이지 않은 것으로 증명된 경우 적용
- 식품안전 규정, 표준약관 사용등
• 소비자 분쟁해결을위한 실질적인 기준과 절차의 성문화

3) 김현수, 디지털 시대의 플랫폼과 소비자법, 저스티스 제194권 제3호, 2023 참조.

- 토론회 패널 4 -

주진열 교수
(부산대 법학전문대학원)



공정위 “플랫폼경쟁촉진법안”의 실체:

“플랫폼부당규제/생태계훼손/소비자후생저해 법안”

주진열

부산대 법학전문대학원 교수

jinyul_ju@pusan.ac.kr

1. 공정위 입장

플랫폼 경쟁촉진법 주요 내용

'지배적 플랫폼 사업자' 지정

매출액, 이용자 수, 시장점유율 등 종합적으로 고려해 시장별로 지배적 사업자 사전 지정

※ 포털의 네이버, 메신저의 카카오톡 등 사전 지정 예상

부당행위 금지

자사 우대, 멀티호밍 제한* 등 부당행위 금지

* 자사 플랫폼 이용자에게 경쟁 플랫폼 이용을 제한

반칙행위를 했어도 사업자가 정당한 이유 입증 시 금지 대상에서 제외

경쟁제한성이 없거나 소비자 후생 증대효과 있는 경우 등

부당행위 발생 시 시정명령, 과징금 등 부과

자료: 공정거래위원회

2023. 12. 18
(대한민국 정책브리핑)

🏠 > 브리핑룸 > [사실은 이렇습니다](#)

공정위 “(가칭)플랫폼 경쟁촉진법’ 추진, 관계부처와 협의 진행 중”

2023.12.18 공정거래위원회

🔊 + -

[공정위 입장]

○ 공정위는 플랫폼 독과점 문제를 규율하는 (가칭)플랫폼 경쟁촉진법 추진과 관련하여 관계부처와 긴밀히 협의를 진행하고 있으나, 19일 국무회의 상정 등에 대해서는 아직까지 확정된 사항이 없습니다.

○ 또한, 공정위는 플랫폼 갑을관계(플랫폼-입점업체) 거래공정화 및 소비자 권익 보호를 위해 플랫폼 업종별로 맞춤형 규율체계가 마련될 수 있도록 국정 과제로서 자율규제 도입을 적극 지원하고 있습니다. 따라서, 플랫폼간 경쟁관계를 규율하는 (가칭)플랫폼 경쟁촉진법 추진이 윤석열 정부 당초 공약과 반대된다는 보도내용은 사실과 다르므로, 관련 보도에 유의하여 주시기 바랍니다.

문의 : 공정거래위원회 경쟁정책국 디지털경제정책과(044-200-4371)

2023. 12. 23.
(연합뉴스)

한기정 "플랫폼 불공정 방치할 수 없어...법안 조속 마련"

22일 공정위에 따르면 한 위원장은 지난 21일 기자들과 만나 "플랫폼 시장 독과점에 따른 문제는 디지털 경제의 어두운 단면"이라며 "독과점에 따른 문제의 경우 근본 해결을 위해 입법 대응이 필요하다"고 말했다.

그는 공정거래법으로 독과점 플랫폼의 남용 행위를 사후 조치하는 방식만으로는 플랫폼 시장의 빠른 독과점화에 제때 대응할 수 없다고 지적했다.

2-1. 찬성여론

2024. 1. 22.
(KBS뉴스)

공정거래위원회가 추진하고 있는 '플랫폼 공정경쟁촉진법(플랫폼법)'에 소비자 단체가 환영 입장을 밝혔습니다.

한국소비자단체협의회는 오늘(22일) 성명을 내고 "대규모 플랫폼을 이용할 수밖에 없는 상황에서 발생하는 소비자 피해에 있어 사전적 예방효과가 있을 것"이라고 밝혔습니다.

2-2. 반대여론

2024. 1. 25.
(한국경제)

정치

"플랫폼법, 기업 성장 막는 유리천장...최대 피해자는 소비자"

"기업 성장도 전에
독과점 규제부터
하겠다는 것"

최성진

코리아스타트업포럼
대표

"시장 잠식
속도 빠른 플랫폼,
사후 조치로는 늦어"

이기재

소상공인연합회
온라인플랫폼공정화위원장

"지배적 플랫폼
사전 지정은
전 세계에 유례 없어"

이봉의

서울대
법학전문대학원 교수

"신속 대응이 문제라면
공정위 역량을
높일 일"

신영선

법무법인 율촌
고문

"경쟁촉진법이
아니라
'경쟁자 보호법'"

곽은경

컨슈머워치
사무총장

3. 헌법상 경제자유와 사후규제/합리의 원칙

합리의 원칙/사후규제 원칙

- ① 플랫폼이든 아니든 시장지배적사업자의 시장지배력 남용 문제는 공정거래법(경쟁법)으로 규율.
- ② 어떤 사업활동 행위를 시장지배력 남용으로 금지해야 하는지는 사전에 미리 알 수 없기 때문에, 엄밀한 관련시장 분석을 통해 소비자후생을 저해하는 경쟁제한효과가 객관적으로 확인되는 경우에만 사후적으로 금지.

* 참고: 경쟁법상 시장지배력은 유료시장에서만 성립하고 무료시장에서는 성립되지 않음. eg: 무료커피 제공자가 시장점유율 90%라도 커피를 무료로 제공하므로 소비자후생을 저해할 만한 시장지배력이 아예 없음 - 유료커피 사업자가 망하고 불만을 제기하더라도 소비자후생은 좋아지므로 유료커피 사업자를 보호하기 위해 무료커피 제공자를 규제하면 안 됨.

- ③ 사전규제는 (일반적 사업활동과 달리) **폐해가 명백하게 증명된 행위를** 미리 금지 (eg. 독극물 방출 금지, 함량 성분 속이기 금지, 살인 금지, 폭행 금지)
- ④ (입찰담합과 같은 카르텔을 제외한) **자사우대 등 일반적 사업활동**은 독극물 방출처럼 어떤 폐해가 명백하게 밝혀진 것이 아니고 **헌법상 보장되는 경제자유**이므로 사전규제를 할 수 없고 해서도 안됨.

* 참고: 자사우대는 정당한 경쟁행위임에도 불구하고 이를 부당한 행위처럼 프레임을 씌우기 위해 자사우대라는 말이 쓰이고 있음.

⑤ 최근 EU는 유럽 토종 거대 플랫폼을 육성할 목적으로 미국 플랫폼 대기업을 겨냥하여 사전규제하고, 일부 규제지향 학자들이 검증되지 않은 가설적 이론으로 사전규제 주장 → 공정위가 이들을 근거로 삼아서 사전규제 권력을 확보하려고 함

* 참고: 공공선택이론에 따르면 공무원은 자기 이익을 위해 규제 권력을 최대한 확보하려 한데, 플랫폼규제법안도 같은 맥락에서 설명될 수 있을 것임.

4. 공정위 입장에 대한 검토

공정위 “플랫폼법 입법 꼭 필요... ‘역차별’은 기우”

소비자·중소 플랫폼 보호 위해선 지배적 플랫폼 반칙행위 신속 대응 필요
공정위 “사전규제 아닌 사전지정·사후규제 체제로 봐야”

공정거래위원회는 최근 공정위의 플랫폼공정경쟁촉진법(플랫폼법) 제정 추진과 관련한 논란에 대해 ‘플랫폼 독과점 문제를 차단하기 위해 플랫폼법 입법이 꼭 필요하다’고 밝혔다.

그럴듯한 언어로 “프레임 짜기”

육성권 공정거래위원회 사무처장은 24일 가진 공정위 출입기자단과의 차담회에서 “일각에서는 (플랫폼공정경쟁촉진법) 법안을 오해해 입법에 우려의 목소리가 있으나, 플랫폼 독과점 문제를 차단하기 위해서는 입법이 꼭 필요한 상황”이라고 말했다.

공정위의 잘못된 문제점에 대한 비판을 오해로 폄훼

육 처장은 또 플랫폼법이 국내 사업자만 규율하는 ‘역차별’이 될 것이라는 우려와 사전규제라는 지적에 대해 사실이 아니라고 설명했다. 독과점 플랫폼이라면 국내·외 사업자 구분 없이 플랫폼법의 규율 대상이 된다고 강조했다.

무조건 부인하기

또 부정적 영향 미칠 수 있는 사업자에 대해 미리 지정만 해놓고, 규제는 사후 발생했을 때 들어간다면 ‘사전지정·사후규제 체제’로 표현하는 것이 정확하다고 말했다.

부당한 사전규제를 정당한 사후규제라고 “프레임 짜기”

공정위는 플랫폼법이 윤석열 정부의 자율규제 기초와 상충하지 않는다고 강조했다. 자율규제는 플랫폼과 입점업체간 갑을관계를 규율하는 분야에 해당하는 것일 뿐, 시장 내 독과점 문제에 대해서는 엄정 대응한다는 게 정부의 일관된 방침이라고 설명했다.

육 처장은 “시장에 다양한 플랫폼 사업자가 출연해 품질·가격경쟁을 하게 되면 소비자의 선택권이 확대되고 가격 부담도 낮아진다”며 “건강한 플랫폼 생태계가 조성될 것”이라고 기대했다. 이어 “법안에 대한 오해를 충분히 해소할 수 있도록 다양한 이해관계자와 소통을 이어 나갈 예정”이라고 덧붙였다.

실책에 대한 비판을 무시하고 계속 법안을 추진하겠다는 의미

규제권력 확보를 위한 “프레임 짜기”. 객관적 필요성과 정당성 없음

플랫폼법 제정안은 플랫폼 시장을 흔들 정도로 막강한 힘을 지닌 소수 핵심 플랫폼을 ‘지배적 플랫폼 사업자’로 지정함과 더불어 자사우대·끼워팔기·최혜국대우요구·멀티호밍(자사 플랫폼 이용자에게 경쟁 플랫폼 이용을 금지하는 행위) 제한 등 플랫폼 시장에서 발생하는 4대 반칙행위들을 금지하는 내용이 담길 것으로 예상된다.

반칙이 아닌 행위를 반칙행위로 “프레임 씌우기”

육 처장은 “간접 네트워크 효과로 인해 소비자들은 시장을 선점한 특정 플랫폼으로 쏠리는 현상이 두드러지게 나타나며, 이 때문에 플랫폼들은 반칙행위를 통해서라도 시장을 선점하려는 유인이 강력하다”며 “디지털 경제에서 소비자역량 있는 중소 플랫폼을 보호하기 위해서는 지배적 플랫폼의 반칙행위에 대한 신속한 대응이 필요하다”고 진단했다.

그럴 듯하게 들리지만 규제권력 확보 위한 “프레임 씌우기”

2024. 1. 24
(디지털데일리)

24일 오전 육성권 공정위 사무처장은 정부세종청사에서 기자들과 만나 “법 제정이 늦어지면 공정위는 역사의 죄인이 될 것 같다”라며 “일각에선 법안을 오해해 입법에 우려 목소리가 있으나 플랫폼 독과점 문제를 차단하기 위해 입법이 꼭 필요한 상황”이라고 밝혔다.

**부당한 사전규제법을 만들려는
공정위가 이미 역사의 죄인**

<평가>

- ① 공정위가 아무런 정당성이 없고 플랫폼생태계를 망치고 소비자후생을 저해할 수 있는 부당한 사전규제법안을 “플랫폼경쟁촉진법안”이라는 그럴듯한 이름으로 추진하고 있음. 공정위를 지지한 한국소비자단체협의회는 이 점을 잘 모르고 있음.
- ② 공정위 입장에 따르면, 외국 플랫폼 대기업도 제재 대상이지만 한국 플랫폼 대기업도 제재 대상인데, 문제의 핵심은 (국내 역차별이 아니라) 외국 뿐만 아니라 한국 플랫폼 대기업도 부당한 사전규제를 받게 된다는 것임 (즉 외국/한국 플랫폼 대기업 둘 다 부당한 사전규제를 받는다는 의미에서 역차별이 없음) → 그 결과 스타트업, 벤처투자 등 한국 플랫폼 생태계가 엉망이 될 수 있는데, 여기에 공정위 공무원 누구도 책임지지 않을 것임.
- ③ 자사우대 등 일반적 사업활동의 위법성은 경쟁제한성 문제로서 사후적으로 엄밀한 분석이 필요함에도 불구하고, 이들 행위에 반칙행위라는 프레임을 씌워 사전규제하려고 하면서, 이를 사후규제라고 우기며, 이에 대한 비판을 오해라며 발뺌하는 것은 국민의 눈과 귀를 가리고 여론을 오도하는 선전(eg. 한국소비자단체협의회가 공정위 지지)에 불과할 뿐 대한민국 정부가 할 만한 행위가 아님을 자각하고 성숙한 성찰이 필요함.

5. 생각해 볼 문제

- 공정위가 과연 공정한가?
- 공정위에게 과연 전문성이 있는가?
- 공정위를 어떻게 혁신할 것인가?

1. 언어 왜곡

- 부당규제를 경쟁촉진, 소비자후생저해를 소비자보호, 사전규제를 사후규제라고 왜곡하고, 공정경쟁/소비자/소상공인 보호라는 말로 방어막 치기

2. 전문성 부재

- 사전규제와 사후규제도 제대로 구별 못하는 공정위에 전문성을 기대할 수 있는가? → 지금 공정위 수준이라면 서울시, 경기도 등 각 지방자치단체가 공정거래법 집행해도 충분 (장차 공정위 스스로를 치는 부메랑)

3. 합리적 비판 무시

- 공정위의 명백한 실책에 대한 다수 비판을 오해라며 철저하게 폄훼하고 무시
- 정부에 대한 실망으로 총선 악영향 가능

4. 신발 안에 모래 뿌리기

- 공정위의 플랫폼법안은 윤석열 대통령이 “신발 안에 모래뿌리기”라고 지적한 바로 그 행위. 누가 대통령을 오도하는가?

5. Rent-seeking

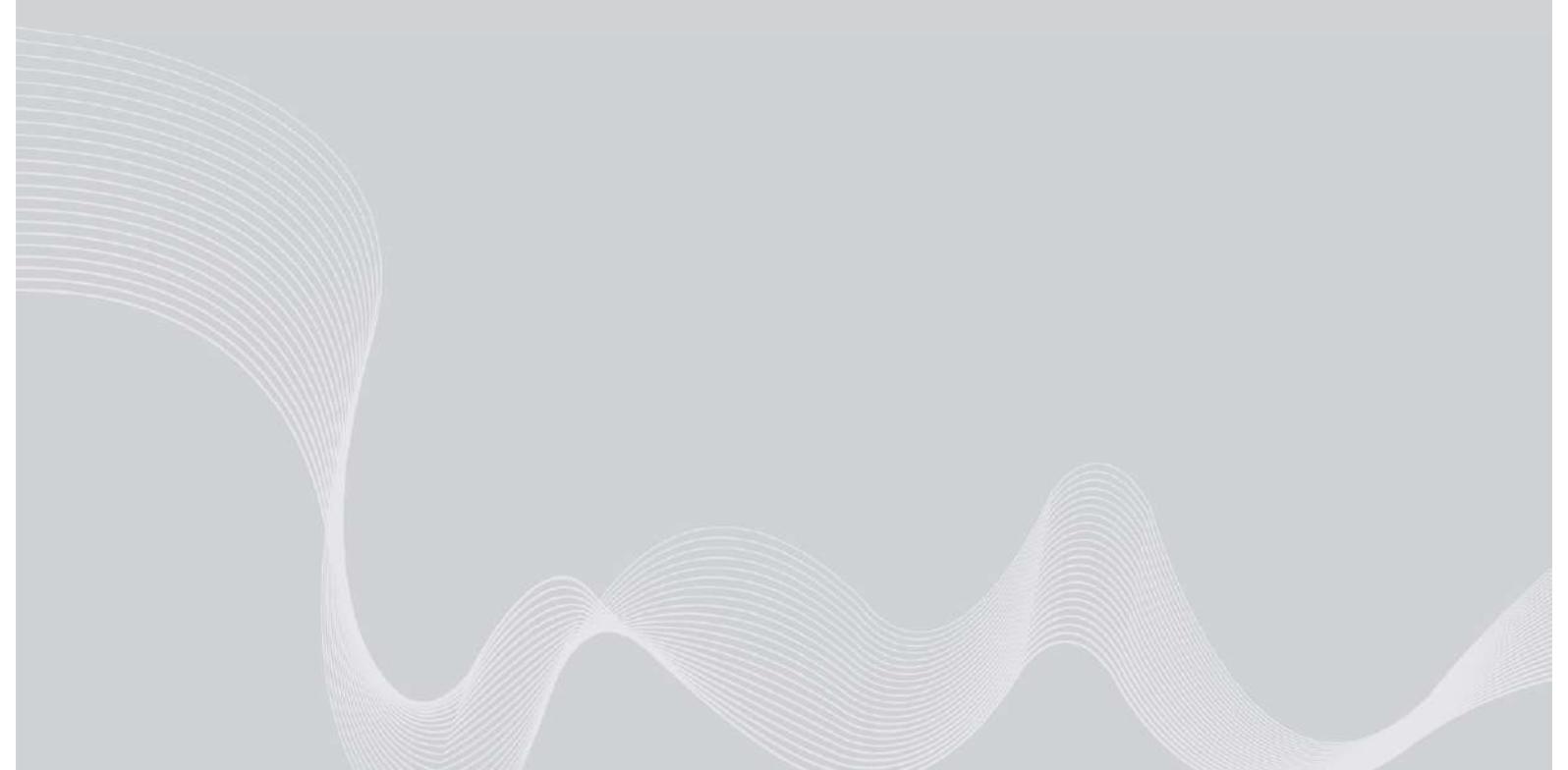
- 많은 비판을 무시하며 문재인 정부때부터 현 정부에 걸쳐 기회만 되면 끈질기게 새로운 규제권력 획득에 골몰. 걸핏하면 공정경쟁을 들먹이며 대기업을 마치 산하기관 처럼 호령하려는 태도 ← 이게 선진 민주공화국의 정부가 할 일인가?

6. 플랫폼 혁신을 걱정할 게 아니라 공정위 혁신이 시급

- 공정위가 경쟁과 혁신을 위협하고 소비자후생을 저해하면 어떻게 해야 하나?

- 토론회 패널 5 -

김윤태 부회장
[한국온라인쇼핑협회]



국가 경쟁력과 소비자 후생을 저해하는 플랫폼 규제 도입에 대한 검토

<(사)한국온라인쇼핑협회 김윤태 부회장>

안녕하십니까, 한국온라인쇼핑협회 부회장 김윤태입니다.

먼저, 바쁘신데도 불구하고 업계의 뜻깊은 정책토론회를 주최해주신 김희곤 의원님께 플랫폼 업계를 대표하여 감사하다는 말씀을 꼭 드리겠습니다. 그리고, 좌장을 맡아주신 권남훈 교수님과 소비자의 시선에서 최근 핫한 이슈로 떠오르고 있는 플랫폼 규제에 대해 좋은 발제를 맡아주신 컨슈머워치의 곽은경 사무총장님, 한국소비자법학회 고형석 회장님께도 감사합니다.

그럼 지금부터 국가의 경쟁력과 소비자 후생을 저해하는 플랫폼 규제에 대해 부족한 의견을 개진하겠습니다.

플랫폼 서비스는 이미 국민들의 일상과 떼어 수 없을 정도로 밀접한 관계가 형성되어 있으며, 소비자들은 여러 플랫폼 서비스를 이용하면서 편리함과 합리적인 소비 등의 많은 혜택을 누리고 있습니다. 2019년 미국 국립과학원의 발표자료를 보면 플랫폼이 창출하는 소비자 1인당 연간 후생은 검색엔진 17,530달러, 지도서비스 3,648달러, 동영상서비스 1,173달러, e-커머스 842달러, 소셜미디어 322달러에 달하는 것으로¹⁾ 절대 다수의 소비자가 플랫폼을 통해 누리고 있는 각종 혜택과 편의 등의 후생은 현재와 같은 경기불황과 고물가 시대에 반드시 지켜내야 할 사회적 가치라고 할 수 있습니다.

하지만, 발제자분들께서 설명해주신 바와 같이 공정거래위원회는 소비자의 후생을 외면한채 플랫폼을 겨냥한 강한 규제를 도입하려는 움직임을 보이고 있습니다. 이와 같은 규제 도입은 국민들의 삶에 깊숙이 파고든 플랫폼들의 다양한 서비스들이 전면 중단되거나 크게 제약되어 소비자의 일상 생활에 커다란 불편을 야기하고 소비자 후생을 쇠퇴시키게 될 우려가 있습니다. 플랫폼 규제와 관련하여 가장 밀접한 이해관계자는 규제 도입에 따른 소비자 후생의 저해를 직면할 다름 아닌 5천만 소비자들이라고 생각합니다. 이하에서는 좀 더 구체적으로 다뤄보겠습니다.

1) “디지털 플랫폼 발전방안”, 관계부처 합동, 2022.12.29.

첫째, 규제 도입으로 인해 플랫폼 서비스를 운영하는 사업자들의 위축된 경영으로 국민들의 삶에 깊숙이 파고든 다양한 서비스들이 전면 중단되거나 크게 제약되어 소비자의 일상 생활에 커다란 불편을 야기하게 될 것입니다. 특히, 온라인 플랫폼을 통한 배달 서비스, 온라인 쇼핑, 예약 시스템 등은 일상생활에서 중요한 역할을 하고 있으나, 규제에 따라 이러한 서비스들이 제약되면 소비자들은 현재 보편화된 플랫폼 서비스가 아닌 제한적이고 불편한 오프라인 서비스 이용을 할 수 밖에 없습니다.

예를들면 도심 외곽이나 농촌 지역에 거주하는 소비자들은 오프라인 인프라도 부족한 상황에서 혁신적인 온라인 배송 서비스 등을 통해 보다 편리한 생활을 영위하고 있는데 이러한 서비스들이 제한되는 경우 더욱 큰 불편과 피해를 보게 될 것이 분명합니다. 구체적으로는, 끼워팔기 금지 조항으로 각 플랫폼 별 간편결제 서비스 제공이 제한되어 소비자들의 편리한 결제서비스 이용이 불가할 것이며, 현재 멤버십을 통해 소비자에게 제공 중인 여러 연계 서비스의 무료혜택, 할인쿠폰 등도 제한될 수 있습니다.

자사우대 금지로 현재 택시앱이 운영 중인 자체 프리미엄 상품(예: 카카오T 블루, 블랙 등) 운영이 제한되어 현재 무료로 서비스를 제공 받던 일반택시가 유료 전환 될 가능성이 있어 결과적으로 소비자에게 그 부담이 전가될 것이며, 온라인 유통사의 직매입 상품이 규제를 받아 빠른 배송, 무조건 반품 등의 소비자 친화적인 서비스도 축소될 수 있습니다. 더불어, 이용자 구매상품과 연관된 상품(예: 스마트스토어 상품 등 자사서비스)을 추천하지 못하므로 이용자 맞춤형 서비스 제공이 불가할 것이며, 웹툰, 웹소설, OTT 등 플랫폼이 자체 제작한 콘텐츠가 감소하여 이용자의 선택권도 저하됩니다.

둘째, 해외 플랫폼 독과점에 따른 소비자 피해가 심화될 수 있습니다. 공정거래위원회가 의도한 법안이 통과될 경우 공정거래위원회는 해외 플랫폼에 대한 집행력에 문제가 없다고 하지만 규제의 실질적 집행력이 구글·알리익스프레스 등 해외 플랫폼에게도 미칠 수 있을지 미지수입니다. 해외 플랫폼과 경쟁해야 하는 국내 플랫폼만 규제의 영향력 아래 놓이게 되고 손과발이 묶이게 될 것입니다. 특히 국내 온라인쇼핑 시장의 경우에는 독과점사업자가 없는 완전경쟁 시장으로 규제가 시작된다면 오히려 해외 플랫폼에 의한 독과점을 유발하고 촉진시킬 우려가 존재합니다. 결국 국내 플랫폼의 경쟁력은 약화되고 그 피해는 고스란히 소비자에게 전가될 것입니다.

일례로, 일본 배달앱 시장의 경우 우버이츠가 70%나 점유하고 있는데, 현재 수수료는 35%에 달하고, 중소기업인들의 경제적 부담은 물론 높아진 물가로 소비자들의 피해까지 이어지고 있는 상황으로 파악하고 있습니다. 또한 2022년에 구글이 입점 업체에 인앱 결제를 강제하는 정책을 실시했고, 그러면서 게임에만 적용했던 인앱결제 수수료 30%를 전체 서비스로 확대하는 바람에 하루아침에 음악, 웹툰, 이모티콘 등의 인앱결제 수수료가 2배가 됐고, 결국 서비스 가격 인상으로 이어진 사례도 있습니다. 더불어, 단순히 소비자 가격 상승뿐만 아니라 최근 시장점유율을 높이고 있는 알리익스프레스·테무 등 중국의 거대 플랫폼에서는 가품이나 조악한 상품, 국내 안전인증을 받지 못한 불법적인 제품 등이 유통되고 있는데, 만약 무분별한 규제 도입으로 플랫폼 주권을 중국에 뺏기게 된다면, 대한민국 국민들은 중국 플랫폼을 통해 중국 입점업체들이 생산하고 유통하는 상품을 구매하여야 할 것이고, 통제되지 않는 불법상품으로 인한 피해도 계속 늘어나게 될 것이 분명합니다.

셋째, 산업 전반의 위축에 따른 소비자 피해가 양산될 수 있습니다. 최근 여러 관련 기사에서도 지적하고 있듯이, 무분별한 규제 도입은 여러 가지 문제점을 양산하여 플랫폼 업계의 경쟁력이 상당히 저하될 것이고, 이는 산업 전반을 위축시켜 결국 소비자의 피해로 이어질 것입니다. 산업 전반의 위축은 플랫폼을 통해 생계를 유지하고 있는 중소기업들에게 직접적인 피해가 될 것이며, 중소기업들에게 어려운 시장 환경은 결국 소비자 가격 상승으로 귀결될 것입니다.

또한, 국내 플랫폼 기업의 혁신 시도가 위축되고, 미래 먹거리 산업인 국내 플랫폼 산업에 대한 국내외 투자 역시 크게 위축되어 스타트업 성장동력을 잃게 되거나 한계가 지워질 것이며, 이는 나아가 더 이상 우리 사회에서 혁신적인 서비스의 탄생을 기대할 수 없게 되어 소비자들의 삶의 질도 동시에 후퇴하게 될 것입니다. 더불어, 불필요한 한미 통상 마찰 또한 우려되고 있으며, 실제로 미국 정부 및 미상공회의소 등에서도 국내 규제 도입에 대해 깊은 우려의 뜻을 밝히기도 하였습니다. 만약, 이로 인해 미국 수출 등에 타격을 입게 된다면 이에 대한 국가 경쟁력의 하락과 경제적 피해는 고스란히 소비자들에게 전가될 수 있습니다.

일각에서는 ‘플랫폼 공정경쟁 촉진법’ 입법의 취지와 방향성에 공감하고 해외 플랫폼도 국내 플랫폼과 동일하게 규제를 받는다면 소비자 보호 측면에 도움이 될 것이라는 의견도 존재합니다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이 규제의 실질적

집행력에 대한 의문이 해소되지 않은 상황에서 국내 플랫폼의 역차별, 해외 플랫폼에 대한 독과점 등의 문제점과, 플랫폼 산업의 위축으로 인해 발생하는 소비자 피해 등을 간과한 것으로 볼 수 있습니다. 또한, 해외 플랫폼의 독과점을 불러 일으키는 규제는 소비자 피해는 물론 중소기업·스타트업·벤처기업·입점업체 등 플랫폼 생태계와 플랫폼을 통해 제품을 유통하는 제조기업과 협력사들의 피해까지 불러 올 수 있습니다.

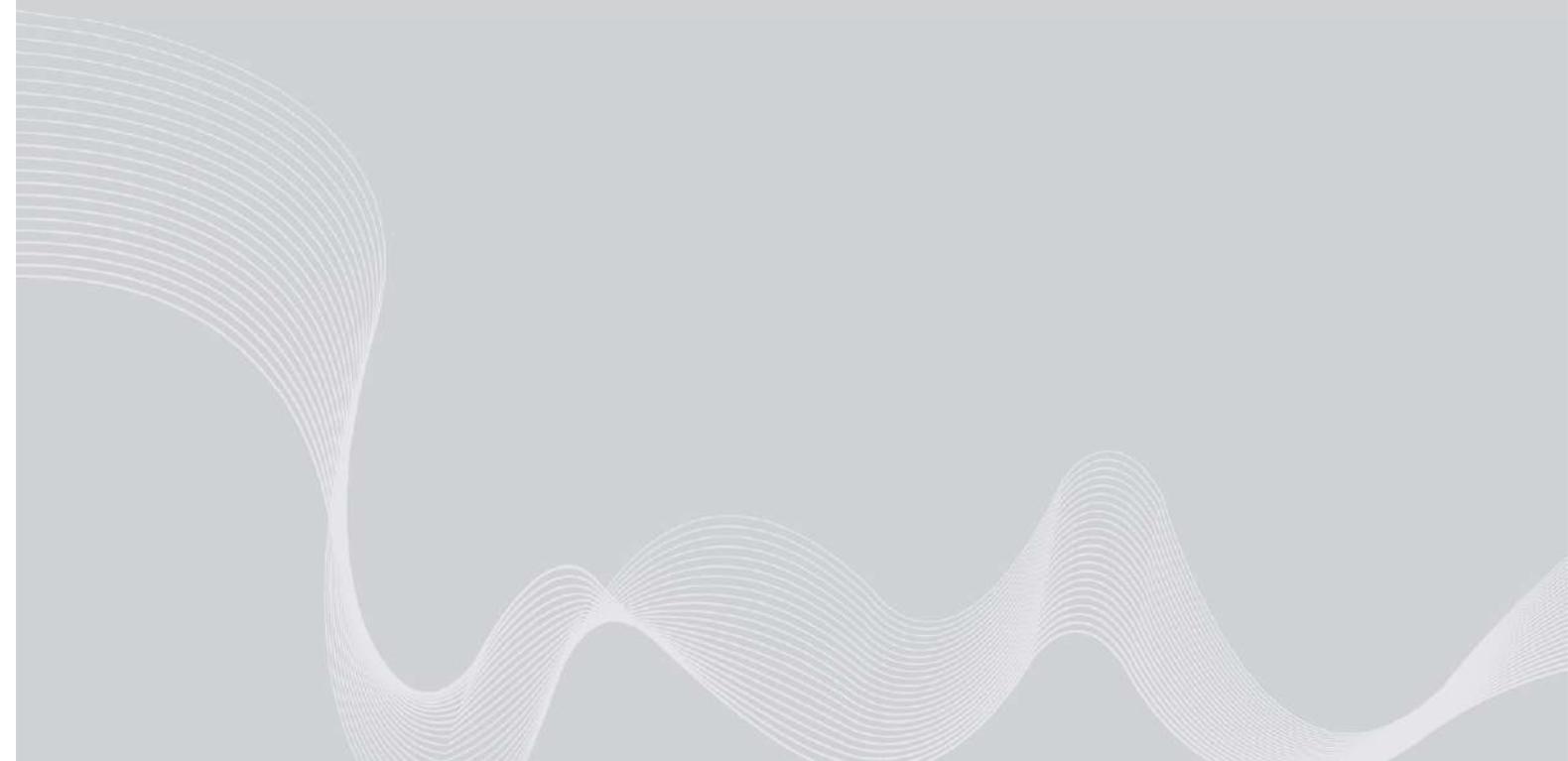
현재 국내 플랫폼은 막강한 자본력을 가진 해외 플랫폼의 거센 경쟁을 받고 있는 상황입니다. 해외 플랫폼의 경쟁에서 살아남고 글로벌 경쟁력을 강화할 수 있는 방법은 플랫폼의 성장을 저해하는 규제가 아닌 진흥을 위한 정책이 펼쳐져야 합니다. 진흥 정책에 힘입어 새로운 투자를 유치한다면 제2의, 제3의 네이버, 카카오, 쿠팡 등의 플랫폼 기업이 탄생할 수 있고, 이런 환경을 조성하여야만 소비자의 선택권 확대 등 소비자의 후생을 위한 서비스가 발달 될 수 있습니다.

우리나라는 전 세계에서 가장 빠른 배송과 훌륭한 검색엔진, 편리한 O2O생활 플랫폼을 보유한 국가로, 이러한 기반을 갖춘 국가는 손가락 안에 꼽을 수 있습니다. 이러한 플랫폼 산업의 환경은 우리나라의 국가 경쟁력임과 동시에 소비자 후생으로 연결되고 있는 상황입니다. 현재 공정거래위원회가 추진 중인 법 제정안이 가져올 파급효과에 대해 소비자들이 인식하게 된다면 제정법안은 그 어떠한 지지도 얻지 못할 것입니다.

이번 토론회를 계기로 과연 플랫폼에 대한 규제가 필요한지 원점으로 돌아가서 민·관·학이 함께 심도있는 연구와 국내 플랫폼의 글로벌 경쟁력 및 소비자 후생을 위해 재고할 수 있는 밑알이 되길 희망하면서 발언을 마치겠습니다. 경청해 주셔서 감사합니다. 끝.

- 토론회 패널 6 -

김정기 과장
[산업통상자원부 유통물류과]



MEMO

MEMO