



네이버TV



Youtube

“온라인 플랫폼 산업 해부” 세미나

2023. **6. 21.** (수)

14:30 ~ 16:30

프레스센터 19층 대화홀



행사 개요

주최 한국경쟁법학회

후원 한국인터넷기업협회

좌장 및 기조연설 홍대식 교수 (서강대학교 법학전문대학원, 한국경쟁법학회장)

발제 정혜련 교수 (경찰대학 법학과)

김성환 교수 (아주대학교 경제학과)

토론 정재훈 교수 (이화여자대학교 법학전문대학원)

최윤정 교수 (연세대학교 경제학부)

조영기 사무국장 (한국인터넷기업협회)



Program

“온라인 플랫폼 산업 해부” 세미나



구분	시간	내용	
개회	14:30~15:00	기조 연설	온라인 플랫폼 특별법 제정은 플랫폼 산업의 잠재적 문제에 대한 해결책인가? 홍대식 교수 (서강대학교 법학전문대학원, 한국경쟁법학회장)
	15:00~15:05	기념사진 촬영 및 정리	
발제	15:05~15:45	발제	1) 해외 온라인 플랫폼 규제 최신 동향이 국내 법제화에 주는 의의 정혜련 교수 (경찰대학 법학과) 2) 플랫폼 지배력에 대한 몇 가지 오해들 김성환 교수 (아주대학교 경제학과)
	15:45~15:50	장내 정리	
종합 토론	15:50~16:25	종합 토론	좌장 : 홍대식 교수 (서강대학교 법학전문대학원, 한국경쟁법학회장) 정재훈 교수 (이화여자대학교 법학전문대학원) 최윤정 교수 (연세대학교 경제학부) 조영기 사무국장 (한국인터넷기업협회)
	16:25~16:30	플로어 질의 및 정리 발언	

* 진행상황에 따라 구성 및 시간 변동 가능

Contents

“온라인 플랫폼 산업 해부” 세미나



- **축사** 박성호 회장 (한국인터넷기업협회) 1

기조연설 온라인 플랫폼 특별법 제정은 플랫폼 산업의 잠재적 문제에 대한 해결책인가?
홍대식 교수 (서강대학교 법학전문대학원, 한국경쟁법학회 회장) 3

발제 1 해외 온라인 플랫폼 규제 최신 동향이 국내 법제화에 주는 의의
정혜련 교수 (경찰대학교 법학과) 15

발제 2 플랫폼 지배력에 대한 몇 가지 오해들
김성환 교수 (아주대학교 경제학과) 27

- 토론**
1. 정재훈 교수 (이화여자대학교 법학전문대학원) 39
 2. 최윤정 교수 (연세대학교 경제학부) 41
 3. 조영기 사무국장 (한국인터넷기업협회) 43

축 사

존경하는 여러분

저는 오늘 ‘온라인 플랫폼 산업 해부’라는 주제로 세미나가 개최 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다. 오늘 세미나를 주최해주신 한국경쟁법학회 홍대식 회장님과 관계자 여러분께 진심으로 감사드립니다.



우리는 현재 온라인 플랫폼 산업이 급격히 성장하는 시대를 살고 있습니다. 우리는 현재 온라인 플랫폼 경제가 긍정적으로 성장하는 과정을 목격하고 있습니다. 온라인 플랫폼 산업은 전 세계적으로 새로운 기회와 혁신을 창출하고 있으며, 많은 사람들이 이를 통해 경제적 안정을 찾고 있습니다. 온라인 플랫폼은 작은 기업에게는 쉽게 창업하고 성장할 수 있는 환경을 제공하고, 일자리를 창출하며 소비자들에게는 다양한 선택의 폭을 제공하는 중요한 역할을 합니다.

그럼에도 불구하고 우리나라에서는 온라인 플랫폼 산업을 제대로 이해하지 않은 채 규제하려는 움직임이 있습니다. 온라인 플랫폼 산업의 다양한 비즈니스 모델과 경제 구조를 파악하지 못한 채 이루어지는 입법은 자칫 경제 발전에 역행하는 결과를 초래할 수도 있습니다.

온라인 플랫폼 산업은 단순히 기술과 비즈니스모델의 집합을 의미하지 않습니다. 온라인 플랫폼 산업은 많은 이해관계자들이 포함된 하나의 생태계이며, 소비자들은 다양한 선택과 편의성을 경험하고 판매자들은 더 큰 시장에 진출 할 수 있는 기회를 만드는 새로운 형태의 경제 시스템입니다. 과거의 산업과 다른 형태의 성장과 발전을 도모하므로, 생소하고 낯선 환경일 수 밖에 없습니다.

따라서 이번 세미나를 통해 온라인 플랫폼 산업의 본질과 동향을 깊이 이해하고, 이 산업이 우리 경제와 사회에 긍정적 영향을 줄 수 있게 하는 제도적 방향을 논의하는 것은 매우 시의적절하고 의미 있는 일입니다. 더욱이 오늘 참여해주신 각계 전문가분들의 이야기는 온라인 플랫폼 산업과 사회의 발전을 함께 도모할 수 있는 혁신적 대안으로 이어질 것이라 기대하게 합니다.

다시 한번 오늘 이 자리를 마련해주시고 좌장을 맡아주신 홍대식 교수님, 발제를 해주실 정혜련 교수님, 김성환 교수님, 함께 토론해주실 정재훈 교수님, 최윤정 교수님 모두 감사 인사 드립니다.

이 세미나가 여러분에게 유익하고 생산적인 시간이 되기를 바라며, 온라인 플랫폼 산업에 대한 이해를 깊이 있게 함으로써 우리의 경제와 사회가 지속적인 발전을 이루어 나갈 수 있기를 기대합니다.

감사합니다.

2023년 6월 21일

(사)한국인터넷기업협회 회장 **박 성 호**

기조연설

온라인 플랫폼 특별법 제정은 플랫폼 산업의 잠재적 문제에 대한 해결책인가?

홍대식 교수

서강대학교 법학전문대학원, 한국경쟁법학회장



온라인 플랫폼 특별법 제정은 플랫폼 산업의 잠재적 문제에 대한 해결책인가?

홍대식 교수 (서강대학교 법학전문대학원, 한국경쟁법학회장)

1. 들어가며

우리나라에서 온라인플랫폼을 규제 대상으로 하는 특별법을 제정하려는 입법 시도는 공정거래위원회(‘공정위’)가 문재인 정부 때인 2020. 6. 25. 제6차 반부패정책협의회에서 온라인플랫폼 불공정 근절 및 디지털 공정경제 정책을 발표하면서¹⁾ 비롯되었다. 이런 입법 시도는 유럽연합(EU)²⁾과 일본³⁾에서 온라인플랫폼에 특화된 법률이 실제로 제정된 일에 영향을 받은 것으로 보인다. 정부 내에서 온라인플랫폼 관련 규제 정책 논의를 주도한 공정위는 보도자료에서 EU와 일본에서도 ‘공정위와 유사하게’ 투명성·공정성 제고를 기본원칙으로 하는 플랫폼에 관한 법을 제정하였거나 제정할 계획이라는 점을 밝히고⁴⁾ 있기 때문이다. 공정위는 정책을 발표한 지 불과 3개월 후인 2020. 9. 28. 「온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안」(‘온플 중개거래 공정화법안’)을 입법예고하고⁵⁾ 2020. 12. 18. 규제개혁위원회에서 원안 통과에 성공한 데 이어 차관회의, 국무회의를 거쳐 2021. 1. 28. 정부 입법의 형태로 이 법안을 국회에 제출함으로써⁶⁾ 속도감 있게 입법 작업을 추진하였다.

1) 공정위 2020. 6. 25.자 보도자료, “온라인플랫폼 중개 거래의 공정화에 관한 법률 제정 추진-온라인플랫폼 불공정 근절 및 디지털 공정경제 정책 발표”.

2) EU에서는 2019. 6. 20. 「온라인 중개 서비스의 사업이용자에 대한 공정성과 투명성 증진을 위한 법률」(REGULATION(EU) 2019/1150 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services, ‘EU P2B법’)이 제정되어 2020. 7. 12.부터 시행되고 있다.

3) 일본에서는 2020. 6. 3. 「특정 디지털 플랫폼 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률」이 제정, 공포되었다.

4) 공정위 2020. 6. 26.자 보도해명자료, “플랫폼 산업 특성 무시한 채...네이버·쿠팡·배민 옥죄는 공정위(한국경제, 6. 26. 보도 관련)”.

5) 공정위 2020. 9. 28.자 보도자료, “공정위, 온라인플랫폼 공정화법 제정안 입법예고”.

6) 공정위 2021. 1. 25.자 보도참고자료, “온라인플랫폼 공정화법 제정안 국무회의 통과”.

그러나 공정위의 유례없이 신속한 입법 작업 추진은 학계 및 업계의 우려를 자아냈을 뿐 아니라 정부 내에서도 불협화음을 일으켰다. 무엇보다 방송통신위원회(‘방통위’)가 공정위의 정부 제출안에 앞서 2020. 12. 11. 전해숙 의원 대표발의안으로 「온라인플랫폼 이용자보호에 관한 법률안」(‘온플 이용자보호법안’)을 제출한 이후 온라인플랫폼 특별법 제정을 둘러싼 정부 내 관할권 다툼은 공정위를 담당하는 국회 상임위원회인 정무위원회(‘정무위’)와 방통위를 담당하는 국회 상임위원회인 과학기술정보방송통신위원회(‘과방위’) 간의 소관 부처 지원 경쟁으로 변지는 양상이었다. 국회 정무위에서는 공정위의 정부 제출안 외에도 송갑석 의원 대표발의안, 김병욱 의원 대표발의안, 민형배 의원 대표발의안, 송일종 의원 대표발의안 등 당시 여야를 막론한 많은 의원의 유사 법안이 잇달아 발의되어 법안 수로는 수적 우세를 보였다. 그러나 온라인플랫폼 관련 규제 정책을 공정위 주도의 공정거래 정책의 구체화의 문제로 볼 것인지 아니면 방통위 주도의 통신규제 정책의 구체화의 문제로 볼 것인지에 관하여 정부 부처 간 그리고 담당 국회 상임위원회 간에 진행된 해묵은 논쟁의 재연은 단순히 발의 법안의 숫자로 따질 수 없는 문제로 인식되었다. 공정위가 집행하는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(‘공정거래법’)이 산업을 불문하고 적용된다는 점에 주목하면 온플 중개거래 공정화법안이 공정위가 이미 가진 법적 수단을 구체화하는 것으로 볼 수 있지만, 온라인플랫폼의 주요 사업자가 「전기통신사업법」상 부가통신사업자로 분류된다는 점에 주목하면 방통위 역시 온플 이용자법안이 이미 가진 법적 수단을 구체화할 근거를 주장할 수 있는 상황이었기 때문이었다.⁷⁾ 그로 인한 입법 교착 상태를 해소하기 위해 2021년 내내 국회 상임위원회 간 조정 노력이 진행되었고 청와대도 나서 당정청 협의를 거쳐 잠정적인 합의안도 도출되었지만, 결국 입법 작업은 문재인 정부 때에 마무리되지 못했다.

2022년 5월 윤석열 정부 출범 이후로는 온라인플랫폼 특별법 제정 추진에 관한 정부의 기조는 바뀐 것처럼 보인다. 윤석열 정부는 민간 주도, 정부 지원의 경제정책 기조에서 혁신과 공정이 균형을 이루는 디지털 플랫폼 생태계 조성을 디지털 플랫폼 정책 방향으로 설정하고 온라인플랫폼 업계의 자정 노력을 기반으로 하는 자율규제(self-regulation) 여건의 조성을 정부규제의 대안으로 제시하고 있기 때문이다.⁸⁾ 정부는 기획재정부 주관 하에 공정위, 과학기술정보통신부, 방통위 등이 참여하는 범부처 디지털

7) 두 부처 간의 상반된 주장은 강지원·박소영, “온라인플랫폼 공정화 법제의 소관 관련 논의”, 이슈와 논점 제1836호, 국회입법조사처 (2021)에 정리되어 있다.

8) 제20대 대통령직 인수위원회, 「윤석열 정부 110대 국정과제」(2022. 5.), 77-6. 혁신적이고 공정한 디지털 플랫폼 생태계 조성.

플랫폼 정책협의체를 운영하는 한편, 민간 중심의 플랫폼 자율규제 정책 논의 및 상생발전 촉진기구의 구성·운영을 지원하고 있다.⁹⁾ 2022년 8월 상생발전 촉진기구로서 출범한 플랫폼 민간 자율기구는 2023. 5. 11. 산하 4개 분과에서 마련한 자율규제 방안을 발표하였다.¹⁰⁾

그러나 2022. 11. 2. 이후 최근 6개월 동안 의원 입법으로 8개의 새로운 법률안이 발의되는 등 온라인플랫폼에 특화된 법률 제정 시도의 불씨가 살아나는 모습이 나타나고 있다.¹¹⁾ 새로운 법률안은 2021. 1. 28. 국회에 제출된 정부 입법안과 유사한 내용을 담으면서 EU에서 제정된 「디지털시장법」(Digital Markets Act)¹²⁾이나 2021년 6월 미국 의회에 발의되었다가 2022년 말 회기 만료로 폐기된 플랫폼 패키지 법안¹³⁾에 포함된 입법 방식과 내용도 일부 반영하고 있다. 더욱이 최근에는 공정위가 온플 중개거래 공정화 법안과 달리 시장 영향력이 큰 온라인플랫폼을 규제 대상으로 하는 온라인플랫폼 특별법 제정을 추진하고 있다는 소식이 일부 언론을 통해 흘러나오기도 했다.¹⁴⁾

이런 배경 하에, 이 글은 정부, 특히 공정위가 지난 정부와 이번 정부에서 입법을 추진하는 온라인플랫폼 특별법의 성격과 추진 배경을 살펴보고 과연 이런 입법이 우리나라에서 온라인플랫폼을 둘러싼 시장 여건과 경쟁 상황, 그리고 우리나라의 관련 법제와 집행 현황에 비추어 볼 때 플랫폼 산업의 잠재적 문제에 대한 해결책이 될 수 있는지를 비판적으로 검토한다. 이를 위해 온라인플랫폼 특별법의 성격을 크게 공정거래정책에 관한 거래 공정화법과 경쟁정책에 관한 특별경쟁법으로 구분하여 살펴본다.

9) 관계부처 합동, 「플랫폼 정책 추진 계획」 (2022. 7. 6.).

10) 관계부처 합동 2023. 5. 11.자 보도참고자료 “플랫폼 자율규제 방안 발표회 개최”.

11) 한승혜, “플랫폼 기업은 스스로 문제를 해결하는가?: 기업의 전략적 선택과 정당성 확보를 위한 자발적 노력”, 디지털경제연구원 이슈 페이퍼 23-4 (2023)

12) 2022. 9. 14. 제정되었고 2022. 11. 1.부터 시행되었으나 주요 조항들은 유예기간을 거쳐 2023. 5. 2.부터 시행되고 있다. Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act). EUR-Lex. 22 October 2022.

13) 미국의 플랫폼 패키지 법안은 “미국 온라인 선택과 혁신 법률”(American Choice and Innovation Online Act), “플랫폼 독점 종식 법률”(Ending Platform Monopolies Act), “서비스 전환 활성화를 통한 경쟁과 호환성 증진 법률”(Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act, ‘ACCESS Act’), “플랫폼 경쟁과 기회 법률”(Platform Competition and Opportunity Act), “기업결합 신고비용 현대화 법률”(Merger Filing Fee Modernization Act)로 구성된다. 5개 법안 패키지의 내용을 소개하는 국내 문헌으로는 김현수/강인규, “미국의 플랫폼 규제 패키지 법안의 주요 내용 및 시사점”, 「KISDI Perspective」 제2호 (2021. 6.); 양용현/이화령, “미국의 플랫폼 반독점법안 도입과 시사점”, 「KDI 포커스」 통권 제109호 (2021. 8.). 이 중 기업결합 신고비용 현대화 법률만이 통과되고 다른 4개 법안은 폐기되었다.

14) 국민일보 2023. 5. 11.자 온라인 기사 “공룡 플랫폼 갑질 규제 ‘尹정부 온플법’ 만든다.” [원본링크] <https://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924301363&code=11151100&cp=nv>

2. 거래공정화법의 성격을 갖는 온라인플랫폼 특별법

공정위가 2021. 1. 28. 정부 입법의 형태로 제출한 온플 중개거래 공정화법안과 지난 정부에서 국회 정무위 소속 의원들이 발의한 법안들, 그리고 이번 정부에서 역시 국회 정무위 소속 의원들이 발의한 대부분의 법안은 온라인플랫폼에 특화된 거래공정화법의 성격을 갖는다. 거래공정화법이란 공정거래법상 불공정거래행위 유형 중 가장 포괄적이고 완화된 위법성 판단기준이 적용되고 있는 거래상 지위 남용행위 규정에서 파생된 일련의 특별법을 말한다. 현재 공정위가 소관하는 「하도급거래의 공정화에 관한 법률」(‘하도급법’), 「대규모유통업 거래의 공정화에 관한 법률」(‘대규모유통업법’), 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」(‘가맹사업법’) 그리고 「대리점거래의 공정화에 관한 법률」(‘대리점법’) 등 4개의 거래공정화법이 있다. 이들 법률은 공정거래법상 거래상 지위 남용행위 규정과 비교할 때, 첫째, 사후규제 규정의 요건이 더 구체적이거나 거래상 지위 남용행위의 선행행위로 확대되고 위법성 요건의 증명책임이 완화되거나 전환됨으로써 규제의 강도가 더 강화된 점, 둘째, 규제수단에 사후규제 규정만이 아니라 사전 투명성 또는 공정성 의무를 부과하는 사전규제 규정도 있는 점, 셋째, B2B 관계에서의 상생협력에 기반을 둔 규제수단을 포함하고 있는 점에서 차이가 있다.¹⁵⁾

하도급거래 분야, 대규모유통업 거래 분야, 가맹사업거래 분야, 대리점거래 분야에서 공정거래법상 불공정거래행위 규정의 집행에서 한 걸음 더 나아가 거래공정화법과 같은 특별법을 둔 이유는 이들 분야에서는 수직적 거래관계에 있는 대기업과 중소기업 사이에 협상력의 불균형(imbalance of bargaining power), 경제적 의존성(economic dependence), 정보의 비대칭(asymmetry of information)으로 인하여 거래상 지위 남용행위가 구조적으로 계속적·반복적으로 발생하고 그 행위가 널리 거래질서에 미치는 파급효과가 크다는 정책적 판단 때문이다. 그 때문에 이들 분야에서는 거래상 지위가 있다고 법적으로 인정되는 사업자에게 사업전략의 수립·시행과 그 시행에 따른 개별적 행위의 자율성이 크게 제한되어 있고 공정위의 정기적인 서면실태조사에 따라 사실상의 영업감독이 이루어지고 있다.

이런 엄격한 규제를 통해 한편으로 해당 거래분야에서 외형적으로 거래상 지위 남용행위로 발전하는 사례가 효과적으로 차단되는 것으로 보일 수 있다. 그러나 다른 한편으로

15) 홍대식, “온라인플랫폼과 공정경제 정책-거래공정화 규제의 쟁점-”, 법학연구(연세대학교 법학연구원) 제31권 제1호 (2021), 324-326면.

해당 거래분야에서 기존 사업자들이 법령과 그 위임을 받은 고시로 정해진 사업방식에 맞추어 사업을 수행하면서 새로운 사업모델을 구상하거나 사업방식을 재편하는 데 제도적 제약을 받는 측면이 있다는 점도 무시할 수 없다. 역사적으로 유통산업 분야의 혁신은 대규모유통사업자의 등장과 판매촉진활동의 혁신으로 제조업자와 유통업자 간의 역학관계가 변하고, 가맹사업과 같은 새로운 사업모델의 등장과 영업 구성방식의 혁신으로 종래 대립적인 관계로만 여겨졌던 공급업자와 소규모 유통업자와의 관계가 이들을 포함한 전체 조직의 유지·발전이라는 공동목표를 가진 협력관계¹⁶⁾로 진화할 기회를 추구하면서 이루어져 왔다. 그러나 시행착오와 학습 과정, 이해관계자 간의 자율적인 조정 작업을 통해 발전해가는 사업모델이 거래공정화법이 정한 규제 틀 속에 갇히는 순간 대규모유통업이나 가맹사업은 규제 틀을 벗어나기 매우 어렵게 되었다. 아무리 좋은 의도로 새로운 사업 모델을 시도하거나 사업방식을 바꾸더라도 규제 틀에서 벗어난다고 판단되면 정당성을 스스로 증명하지 않는 한 일단 법 위반이라는 판단을 받게 되기 때문이다.

예를 들어 대규모유통업법 제11조는 대규모유통업자의 판매촉진행사의 허용요건과 예외요건을 엄격히 규정하여 납품업자가 재고소진을 위한 판촉행사를 원한다 해도 대규모유통업자가 법 위반 우려로 이에 선뜻 나서지 않아 어려움이 발생하기도 하였다. 이런 문제는 특히 코로나19 사태로 유통-납품업계에게 막대한 재고누적·경영적자·유동성 위기라는 전례 없는 어려움이 초래되면서 더욱 부각되었다. 이를 극복하기 위한 국가적 할인 행사인 ‘대한민국 동행 세일’¹⁷⁾에 대규모유통업자의 참여가 저조할 것으로 우려되자, 공정위는 2020. 6. 4. 대규모유통업법 제11조의 엄격한 적용을 2020. 6. 26.부터 2020. 12. 31.까지 한시적으로 완화하는 ‘판매촉진행사 가이드라인’을 발표하였다.¹⁸⁾ 이러한 공정위의 조치로 행사가 무사히 치러지고 유통업계의 어려움이 일시적으로 해소되었다는 평가를 받기도 하지만, 이 사례는 역설적으로 거래공정화법의 엄격한 규제를 받게 되면 업계가 자율성과 유연성을 잃고 정부에게 선처를 구해야 하는 상황에 놓이게 될 수 있다는 점을 보여준다.

16) 가맹사업법 제정 전에 공정위는 주요 가맹본부가 기획·시행하는 판매촉진활동에 대해 가맹본부의 가맹점사업자에 대한 일방적인 남용행위인지를 의심하는 근시안적·부정적인 관점을 드러냈으나, 대법원은 가맹본부와 가맹점사업자를 포함하는 전체 가맹조직의 공동목표에 부합하는 행위인지를 고려하는 총체적·공정적인 관점을 보여주었다. 대법원 2006. 3. 10. 선고 2002두332 판결(롯데리아) 참조.

17) 정부는 내수를 회복하고 일자리를 지키기 위해 대·중소 유통업체, 전통시장, 소상공인 등이 참여하는 상생 개념의 국가적 할인 행사인 ‘대한민국 동행 세일’을 2020. 6. 26.부터 7. 12.까지 실시하였다.

18) 김지연, “대규모유통업법 제11조 판매촉진비용 부담전가 금지조항의 해석 및 법률상 쟁점-공정거래위원회 심사지침의 해석 및 최근 판례(대법원 2020. 5. 14. 선고 2018두52044 판결, 서울고등법원 2019. 9. 5. 선고 2018누63428 판결)를 중심으로-”, 유통법연구 제7권 제1호 (2020), 121-123면.

플랫폼 산업 분야에 온플 중개거래 공정화법 또는 그와 유사한 이름으로 거래공정화법의 성격을 갖는 특별법이 도입되면, 정도의 차이는 있지만 업계의 사업모델, 사업방식의 혁신이나 판매촉진활동, 이용자 경험 증진 활동 등 다양한 촉진활동(promotion)¹⁹⁾의 시도가 위축될 우려가 크다. 정부는 온라인플랫폼 사업자의 행위에 대하여 사후적으로 거래질서와의 관련성이나 파급효과를 충분히 고려하여 개별적으로 판단하는 방식을 취하지 않고 이런 특별법을 P2B 관계에서 발생하는 수많은 거래의 과정과 내용에 사전적으로 개입하거나 구체적 효과에 대한 평가 없이 규제하는 수단으로 사용할 수 있게 된다. 이는 사적자치의 영역에서 자율적으로 형성, 발전해야 할 사업모델과 거래관계의 다양성과 창의성을 해칠 수 있다. 이런 위험성은 사업모델과 생태계 구축 모델의 다양성과 전환 가능성을 동력으로 하는 온라인플랫폼 분야에는 더 치명적일 수 있다. 따라서 이런 분야에서는 직접적인 정부규제보다는 자율규제의 도입을 우선으로 고려할 필요가 있다.

생태계를 구성하는 온라인플랫폼 사업자와 이해관계자 간의 거래, 정보교환 등 상호작용 관계에 대한 자율규제 방식에서는 법령에 따라 강제되는 것이 아니라 민간이 주도하여 제정하는 자율규약이 중심이 될 필요가 있다. 자율규약의 제정에는 온라인플랫폼 사업자만이 아니라 이용사업자도 참여하되, 그 제정의 추진 주체는 온라인플랫폼 사업자가 될 수도 있고 자율기구가 될 수도 있다. 이때 정부의 역할은 자율규약의 제정 또는 자율기구의 구성을 승인하고 그 이행에 대한 관리·감독을 하며 이행 성과에 따라 인센티브를 부여하는 것이 된다. 또한 정부는 자율규제의 법적 확실성과 실효성을 확보하기 위하여 관련 법률에 근거 규정을 둘 수 있다.

3. 특별경쟁법의 성격을 갖는 온라인플랫폼 특별법

플랫폼 자율기구에서 공정위가 공정거래조정원을 통해 지원을 받은 2개 분과 중 갑을 분과에서는 플랫폼 산업 중 배달 앱과 열린장터(오픈마켓) 분야에 적용될 자율규제 방안을 논의하고 발표하였다. 예를 들어 ‘오픈마켓 분야 자율규제 방안’은 크게 오픈마켓 입점계약 관행 개선, 오픈마켓-입점업체 간 분쟁처리 절차 개선, 오픈마켓-입점업체 간 상생 및 부담 완화 방안 마련의 세 부분으로 구성되었다. 마련된 방안은 법령의 성격을 갖

19) 대규모유통업법 등 기존의 거래공정화법에서는 판매에 초점을 둔 판매촉진활동이라는 용어를 두고 있지만, 촉진활동은 판매를 위한 활동에 국한하지 않고 “광고, PR, 인적판매, 판매촉진(sales promotion), 직접마케팅 등의 다양한 방안을 활용하여 소비자의 수요를 창출하고 유지하며 확대하기 위한 마케팅 활동”을 의미한다. 최영홍, “대규모유통업법 집행의 정당성과 합리성 요건”, 유통법연구 제6권 제1호 (2019), 33면.

지 않고 정부가 마련하여 제시한 것도 아니라는 점에서 온라인플랫폼 사업자가 스스로 준수하기로 약속한 사항인 자율규약에 해당한다고 볼 수 있다. 이러한 자율규제 방안이 마련된 과정이나 향후 이행 과정에서 정부가 어떤 역할을 하였고 할 것인지에 따라 이번 자율규제 방안이 민간 주도, 정부 지원이라는 자율규제의 원칙에 부합하는 것인지 충분히 평가될 필요가 있다. 다만 자율규제 방안에 담긴 내용이 온플 증개거래 공정화 법안에 규정하려던 내용을 상당 부분 포괄한다는 점에서 거래공정화법 성격의 플랫폼 산업에 특유한 특별법 제정 논의에 대응할 수 있게 된 점은 긍정적이다.

이런 상황에서 특히 EU의 디지털시장법 제정에 탄력을 받은 새로운 특별법 제정 논의는 더 근본적인 우려를 제기한다. 공정위가 시장 영향력이 큰 온라인플랫폼을 규제 대상으로 하는 온라인플랫폼 특별법의 형태로 제정을 추진한다고 알려진 법안의 내용을 현재로선 파악하기 어렵지만, 2023. 2. 16. 이동주 의원이 대표발의한 「온라인플랫폼시장 독점규제 및 공정거래에 관한 법률안」(‘온플 공정거래법안’)의 구성과 내용을 살펴보면 공정위 추진 법안의 대략적인 방향을 짐작해볼 수 있다. 온플 공정거래법안의 제안이유에서 EU의 디지털시장법과 폐기된 미국의 플랫폼 독점 종식 법률안을 언급하고 있기 때문이다. 온플 공정거래법안의 핵심적인 요소는 일정한 요건을 충족하는 핵심 플랫폼 사업자를 시장지배적 플랫폼 사업자로 지정한 후 이 사업자에 대하여는 수집한 개인정보 결합 행위, 이용자 생성 정보 이용 행위, 자사우대행위 등 일정한 유형의 행위를 ‘구체적인 경쟁 효과를 판단하지 않고’ 원천적으로 금지하는 것이다.

만일 이러한 형태의 법이 제정된다면, 최근 공정위의 조사, 제재를 통하여 자사우대행위로 문제 된 사례의 경우 사후적인 위법성 판단을 할 것도 없이 그 자체로 위법하게 된다. 예를 들어 네이버 쇼핑 부문 사건²⁰⁾에서 문제 된 행위는 네이버가 비교쇼핑서비스(네이버쇼핑)의 전문 검색결과로 노출되는 오픈마켓 상품의 검색결과에 관하여 자사 오픈마켓(스마트스토어) 입점 상품과 경쟁사 오픈마켓 입점 상품에 공통적으로 적용되는 검색알고리즘의 변수와 산식 조정, 변경을 통하여 자사 오픈마켓 입점 상품이 상대적으로 상위 노출되도록 한 행위이다. 이에 대해 공정위는 공정거래법상 시장지배적 지위 남용행위 규정을 적용하여 이 행위가 경쟁을 제한한다고 판단하는 한편, 불공정거래행위 규정을 병행적으로 적용하여 이 행위가 공정거래를 해친다고 판단하였다. 이런 판단에는 적어도 공정위가 판단 목적을 위하여 좁게 획정한 시장에서 시장지배적 지위 또는 유력한 사업자의 지위를 갖는 온라인플랫폼 사업자의 특정 유형의 행위가 개별적인 분석·평가와 당사

20) 공정위 2021. 1. 27.자 제2021-027호 의결, 서울고법 2022. 12. 14. 선고 2021누36129 판결.

자와의 공방을 거쳐 위법이라는 결론에 이르는 과정이 수반되었다. 특별경쟁법의 성격을 갖는 온라인플랫폼 특별법의 제정은 공정위가 이런 과정을 생략한 채 바로 위법을 선언할 수 있는 막강한 수단이 된다.

언론 보도에 따르면, 이런 법이 제정될 경우 그 적용 대상은 네이버, 카카오, 쿠팡 등 국내 대형 플랫폼과 구글, 애플, 메타(페이스북) 등 해외 플랫폼 등 5~6개가 될 것으로 전망된다고 한다. 적용범위를 매우 한정하더라도 적용 대상에 국내 플랫폼이 대거 포함될 수밖에 없는 이유는 한국은 일부 핵심 플랫폼의 국내시장을 토종 플랫폼 기업들이 지키고 있는 유례없는 나라이기 때문이다. EU의 디지털시장법과 유사한 방식으로 핵심 플랫폼을 유형화할 경우 온라인 검색엔진(네이버), 모바일 메신저 서비스(카카오), 온라인 중개 서비스(쿠팡)와 같이 국내 대형 플랫폼이 국내 경쟁력을 갖는 분야에서는 이들이 시장 지배적 플랫폼 사업자로 지정되어 엄격한 사전규제를 받게 된다. 이렇게 되면 현재와 같이 공정거래법상 사후규제를 받는 상황과 달리 위법성 판단의 여지 없이 자사우대행위 등 특정 행위가 그 자체로 금지되므로 국내 대형 플랫폼의 사업상의 의사결정의 자율성이 크게 위축될 수밖에 없다. 이는 온라인플랫폼 시장에서의 주된 경쟁이 핵심 플랫폼 간의 글로벌 경쟁, 다시 말하면 글로벌 플랫폼 간의 상호 영역 침투와 신 영역(인접 또는 주변 영역) 개척 경쟁의 양상을 띠고 있는 상황²¹⁾에서, 국내 대형 플랫폼의 글로벌 경쟁력을 약화하는 요인이 될 수 있다.

이와 같은 강력한 법률인 디지털시장법을 이미 제정하여 시행하고 있는 EU의 상황을 우리나라 상황에 그대로 대입하는 것은 위험한 발상이다. EU에서도 시장지배적 사업자의 행위에 대한 경쟁 효과 분석·판단을 중심으로 하는 전통적인 경쟁법 접근방법을 뒤엎는 디지털시장법의 규제 방식에 대한 비판의 목소리가 적지 않다. 그런데도 EU에서 이런 법률을 밀고 나가는 이유는 그 적용 대상의 절대다수가 미국의 글로벌 플랫폼 기업이라 규제로 인한 EU 기업의 직접적 부담이 별로 없기 때문이다. 오히려 EU에서는 글로벌 플랫폼 기업이 부담하는 자사우대행위 금지나 검색엔진, 앱스토어에 대한 FRAND(공정, 합리, 비차별) 조건에 대한 접근 허용의무로 인해 EU 역내 기업이 거래관계에서 반사적 이익을 얻고 핵심 플랫폼을 기반으로 하는 주변 플랫폼 분야에 대등한 지위에서 진출하는 기회를 얻게 될 것을 기대하고 있다.

그러나 우리나라에서 EU와 유사한 방식의 법률을 제정하여 집행할 경우 과연 국내 대

21) 홍대식, “온라인플랫폼 법제의 개선 방향-경쟁 및 공정거래 법제를 중심으로-”, 상사법연구 제41권 제4호 (2023), 326면.

형 플랫폼과 글로벌 플랫폼에 집행의 효과가 동등하게 미칠 수 있을지, 혹시라도 그 집행의 효과가 국내 대형 플랫폼에 불리하게 미쳐 이미 시장에 정착된 핵심 플랫폼에서 생성형 인공지능(AI), 메타버스, 블록체인 등 주변 플랫폼으로 확산되는 핵심 플랫폼 간의 글로벌 경쟁에서 국내 대형 플랫폼이 뒤처지는 의도하지 않은 결과가 나타나는 것은 아닐지 우려된다. 그 위험을 무시하기에는, 그런 위험을 감수하면서까지 공정거래법의 정상적인 집행을 사실상 대체하는 강력한 법률을 온라인플랫폼 분야에 도입할 정도로 우리나라의 플랫폼 산업에서 독과점 피해가 과도하고 차분한 집행을 기다릴 여유가 없는 것인지 정말 진지한 고민을 해야 할 때라고 생각한다. 눈을 크게 뜨고 멀리 볼 때 이렇게까지 서두를 이유는 별로 없다.

4. 마치며

글을 마치면서 글머리에 제시한 질문으로 돌아간다. 과연 이런 입법이 우리나라에서 온라인플랫폼을 둘러싼 시장 여건과 경쟁 상황, 그리고 우리나라의 관련 법제와 집행 현황에 비추어 볼 때 플랫폼 산업의 잠재적 문제에 대한 해결책이 될 수 있는가? 이에 대한 대답은 예가 될 수도 있고 아니오가 될 수도 있다. 그러나 분명한 것은 이것이 유일하고 우선적인 대안은 아니라는 것이다. 우리나라의 기존 법적 수단은 플랫폼 산업의 잠재적 문제에 대응할 수 있을 정도로 잘 갖추어져 있고, 공정위의 최근 법 집행과 자율기구의 활동이 이를 뒷받침해준다. 플랫폼 산업의 잠재적 문제가 너무 크고 강력해서 기존의 법적 수단으로 대응하기 어려운지에 대한 실증적인 검토는 여전히 불충분하고, 가정적인 논리와 정치적 목적에 의존한 주장만이 우리 주위를 어슬렁거리린다. 만일의 경우 정책적 결단으로 법적 수단을 강화한다고 하더라도 그 모습이 우리와는 시장의 여건이나 경쟁 상황, 입법적 토대가 다른 EU의 법률을 모델로 할 설득력 있는 이유도 제시되고 있지 못하다.

무엇보다 중요한 것은 이런 특별법을 제정하여 시행함으로써 외형적으로 잠재적 문제가 해결된 것처럼 보이더라도 이는 잠재적인 글로벌 경쟁력을 가진 우리나라 온라인플랫폼 기업들의 경쟁력 약화와 혁신 유인 저하라는 돌이킬 수 없는 부작용을 수반할지 모른다는 것이다. 이보다 더 큰 소탐대실이 어디 있겠는가?

발제 1

해외 온라인 플랫폼 규제 최신 동향이 국내 법제화에 주는 의의

정혜련 교수
경찰대학교 법학과



발제 1

해외 온라인 플랫폼 규제 최신 동향이 국내 법제화에 주는 의의

정혜련 교수 (경찰대학교 법학과)

I. 들어가며

2023년 5월 기준, 정부에서 ‘윤석열정부 온라인플랫폼 법’ 제정을 추진하고 있다. 해당 법안에서는 네이버·카카오·구글 등의 거대 플랫폼 기업을 규율대상으로 하고, 독과점 행위가 적발되었을 경우에는 임시중지명령을 내리는 등의 규제를 포함하기로 했다.¹⁾ 온라인플랫폼 법은 이전 정부 때 추진된 바 있었지만, 현 정부의 자율경제 기조에 따라 법안이 폐기된 바 있었다. 그 사이 배달의 민족의 ‘거리깎기’나 ‘수수료 부풀리기’ 등의 플랫폼 갑질 사태²⁾나 카카오와 네이버의 부정경쟁행위 등의 문제가 제기되었다. 온라인플랫폼 법 제정으로 정부 기조를 변화시킨 핵심적인 계기는 2022년 ‘카카오 화재 사태’로 이야기되고 있다.³⁾

온라인플랫폼 규제는 국내에서만 문제가 되는 것은 아니었으며 유럽과 미국에서도 관련 입법을 시도한 바 있다. 전 세계적으로 주목을 받는 온라인플랫폼은 흔히 ‘GAFA’⁴⁾로 일컬어지는 빅테크 플랫폼들이다. 막대한 자본력과 기술을 바탕으로 전 세계적으로 시장에서의 지위를 다진 기업들이다. 유럽과 미국 모두 이러한 거대 플랫폼기업에 대한 법적 규제를 도입하고자 했다.

1) 국민일보(2023. 05. 10.), “네카오·구글·애플 등 ‘공룡들 타깃’ … 플랫폼법 윤곽”, <<https://m.kmib.co.kr/view.asp?arcid=0018247939>> (최종접속일: 2023. 05. 31.)

2) 조선일보(2022. 05. 27.), “배달의민족 갑질 실태 … 배달기사 ‘땀’과 점주 ‘눈물’로 배불려”, <https://jobsn.chosun.com/site/data/html_dir/2022/05/27/2022052700671.html> (최종접속일: 2023. 05. 31.)

3) 국민일보(2023. 05. 10.), 위의 글.

4) Google, Amazon, Facebook, Apple의 앞 글자를 딴 것이다. 경우에 따라서는 Facebook을 Meta로 표현하기도 하고, Microsoft사가 포함되기도 한다.

유럽의 경우 디지털서비스법과 디지털시장법을 도입하여 이러한 상황에 대응하고자 했다. 거대 플랫폼 기업을 겨냥한 것으로 보이는 이 법은 플랫폼을 규모에 따라 분류하고, 비대칭적인 주의의무를 부과하는 것을 그 내용으로 하였다. 미국 역시 거대 플랫폼 기업의 독과점이나 소비자 보호와 관련된 문제를 해결하고자 반독점패키지법안⁵⁾을 제시했다. 플랫폼 기업의 자사우대나 플랫폼 서비스 내에서 생성된 정보의 이용을 제한하는 등의 내용을 지닌 법안이었다. 이 법안에서는 지정플랫폼(Covered Platform)이라는 개념을 도입하여 거대 온라인플랫폼의 불공정거래 행위를 규제하는 것을 용이하게 만들었다.

주목할 만한 점은 유럽에서는 디지털서비스법과 디지털시장법을 실제로 도입하여 적용한 반면에, 미국의 반독점패키지법안은 결국 의회에서 통과되지 못했다는 것이다. 앞서 언급한 대로, 우리나라에서는 온라인플랫폼을 ‘규제’하는 방향으로 법안이 도입되려고 한다. 미국보다 유럽의 흐름을 추종하는 것으로 볼 수 있는데, 이에 대해서는 의견이 갈린다.

대표적으로 한국인터넷기업협회에서는 미국이나 중국, 대만 등에서 온라인플랫폼 산업을 발전시키는 방향으로 규율을 전화하고 있음을 지적하며 국내에서 이러한 상황을 고려하지 않고 온라인플랫폼을 무분별하게 규제하고 있다고 주장했다.⁶⁾

현재 규제의 의견이 분분한 가운데, 상반되는 두 해외 선례를 검토하는 것은 우리나라의 정책방향에 유의미한 시사점을 줄 수 있을 것이라고 생각한다. 다만, 표면적인 법문만을 보고 입법정책의 방향을 도출한다면 현 상황에 부합하지 않는 법을 만들어낼 위험성이 크다. 아래에서는 유럽과 미국의 온라인플랫폼 관련 사안에 대한 입법 현황을 검토하되, 그 아래에 있는 의도를 고려해보고 우리나라가 현 시점에 갖추어야 할 태도를 도출해보겠다.

II. 유럽 플랫폼 규제 입법 동향

1. 디지털시장법(Digital Markets Act, 이하 “DMA”)⁷⁾

DMA는 유럽연합(EU)가 미국 빅테크의 독점 구조를 개선하기 위해 입법을 추진 중인

5) SOE법안이라고도 한다.

6) 한국인터넷기업협회 웹사이트, “[입장문] 글로벌 온라인 플랫폼 규제 흐름에 역행하는 규제 논의를 반대한다”, <http://www.kinternet.org/03_new/new04_view.asp?page=1¶ms=&idx=1719> (최종접속일: 2023. 05. 31.)

7) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act)

법안이다. 2020년 12월 15일 초안이 발표됐으며, 2022년 3월 24일 EU의 입법기구인 유럽의회와 행정부인 집행위원회, 최고 의사결정 기구인 유럽이사회는 디지털 시장법의 세부 사항에 대한 합의를 이루고 법안 도입을 확정지었다.

주요 내용으로는 다른 플랫폼 정보도 동일하게 검색되게 함으로써 경쟁사에 대한 차별을 금지하고, 인수합병 시 당국에 사전 신고를 의무화하였으며, 혐오표현, 위조상품 판매 등을 저지하고 맞춤형 광고 등의 서비스에 대한 정보 공개를 요구했다.

DMA는 일정조건 이상의 빅테크 기업들을 ‘게이트키퍼’로 규정짓고 규제대상에 포함한다. 시가 총액 750억 유로 또는 유럽경제지역내 매출이 연간 75억 유로 이상인 기업을 대상으로 한다. 이에 해당하는 기업으로는 구글, 마이크로소프트, 메타, 애플, 아마존 등이 있으며 알리바바, 부킹닷컴도 규제 대상에 포함된다.⁸⁾

이를 위반할 시 해당 기업 글로벌 매출의 최대 10%를 과태료로 부과할 수 있고, 반복 위반시 EU내 플랫폼 운영 중단, 자산 매각 또는 기업 분할을 명령할 수 있다.

2. 디지털서비스법(Digital Services Act, 이하 “DSA”)⁹⁾

DMA와 함께 EU가 빅테크 기업들을 견제하기 위해 입법을 추진 중인 법안이며 유럽 연합의 행정부 격인 집행위원회가 2020년 12월 15일 법안 초안을 공개했다. 플랫폼 사업자 등을 대상으로 하는 광범위한 규제와 EU의 디지털 단일시장을 위한 규제강화는 2019. 12. 취임한 EU 집행위원장 Ursula von der Leyen의 주요한 정책목표 중 하나였다.¹⁰⁾

주요 내용으로는 온라인 플랫폼 기어에 고객 보호 조치에 대한 더 큰 책임을 촉구하고 불법 콘텐츠에 대한 모니터링을 강화했다. 또한 알고리즘 편향성과 조작 가능성에 대한 논란으로 알고리즘 설계방법을 공개할 것을 요구하였고, 이용자가 알고리즘 추천 기능을 OFF할 수 있도록 하는 기능을 갖출 것을 요구하였다. 악용될 위험이 높은 민감한 개인정보를 활용한 타겟광고를 자제하였으며 특히 어린이 이용자에 대한 타겟광고를 전면 금지하였다. DSA 규제 대상은 DMA와 동일하며 과태료는 해당 기업의 글로벌 매출 6%까지 부과 가능하다.

8) 이와 같은 대규모 혹은 일정규모 이상의 플랫폼을 요건으로 하는 입법방식은 DSA와 DMA가 시장의 공정성을 달성하기 위한 전제에서 유럽 집행위원회의 시장에 대한 직접적인 개입과 규제를 위한 것임을 알 수 있다.(정혜련, “주요국의 온라인 플랫폼 규제 동향 - 최근 해외 입법 추진현황을 중심으로 -.” 법학논총 46.1 (2022): 31-74.)

9) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC

10) 이재호, “EU 디지털서비스법과 국내 소비자법의 시사점”, 소비자정책동향 제111호, 2020, pp.1-25.

3. 유럽연합 일반 데이터 보호 규칙(General Data Protection Regulation, 이하 “GDPR”)¹¹⁾

수년 간의 논의 끝에 EU 개인정보보호규정(General Data Protection Regulation, “GDPR”)이 2016년 6월 24일부터 제정되었다. EU는 개인정보보호법제의 선구자로서 개인정보와 관련된 새로운 권리들과 제도들을 법적으로 선보였다고 평가된다.¹²⁾ 또한 이를 통해 기업은 경쟁력을 강화하고 신뢰도를 높일 수 있다. GDPR은 개인 정보 보호를 강화하기 위해 개인 정보 처리와 보호에 대한 책임을 지는 기업들에게 개인 정보의 처리 범위, 수집 방법, 저장기간 등을 명확히 규정하고 있다.

개인 데이터의 이전을 제한하고, 개인 데이터의 이전이 필요한 경우에는 개인 정보 보호 수준이 동일한 국가로 제한한다. 또한 개인 정보 처리에 대한 동의 원칙을 강화하고, 개인정보처리 전에 개인 정보 수집에 대한 동의를 받도록 규정하고 있다. 기업이 개인 정보 보호와 관련된 법적 책임을 지도록 규정하고 있고 개인 정보 보호를 강화하고 개인 정보 처리에 대한 권리를 보호한다. 이를 위해 개인 정보 처리에 대한 정보를 제공하고, 개인 정보 처리를 거부할 권리를 보호하고 있다.¹³⁾

4. 소결

유럽은 자국 데이터 주권에 대한 완고한 태도를 갖는다. 페이스북, 인스타 등 자국 점유율이상당히 높은데도 불구하고 국내 철수에 관대한 입장을 표명하였다. DMA를 통한 데이터 호환성 및 데이터 유동성 확보를 통해 빅테크 기업 없이도 자국 빅테크 산업의 진 입장벽을 낮추려는 시도를 하고 있다. 국외 글로벌 빅테크 기업의 완전한 배제 및 자국 내 산업을 육성하려는 움직임이 보이고 있으며 DMA에서 시가총액 750억 유로 이상으로 MAGA만을 배제하려는 움직임이 확실하다고 볼 수 있다.

11) Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data

12) 류승균.(2016).EU 개인정보보호규칙(GDPR)의 제정과 시사점.경제규제와 법,9(1),265-268.

13) GDPR, Art. 15 Right of access by the data subject, 16 Right to rectification, 17 Right to erasure (‘right to be forgotten’), 18 Right to restriction of processing, 19 Notification obligation regarding rectification or erasure of personal data or restriction of processing, GDPR, Sec. 4 RIGHT TO OBJECT AND AUTOMATED INDIVIDUAL DECISIONMAKING

Ⅲ. 미국 플랫폼 규제 입법 동향

1. CALERA 법안

2021년 2월 4일 미국 상원 Amy Klobuchar 의원이 대표 발의한 CALERA 개정안(The Competition and Antitrust Law Enforcement Reform Act)은 일반적인 경쟁법의 개정안이다.

경쟁법의 적극적인 집행과 목적의 확대를 주요 특징으로 한다. 경쟁을 감소시키는 위험 중심의 기준(appreciable ‘risk’ of lessening competition)을 도입하고, 반경쟁성의 기준을 설정(materially)하여 기업결합에 대한 경쟁법 집행의 효과성 제고를 기대할 수 있을 것으로 평가된다. 또한 기업결합에 있어서 반경쟁성의 입증 책임을 결합 기업 당사자(merging parties)에 전가하고, 관련 시장 획정을 생략하며, 구매자 독점(monopsony)을 추가하는 등 반독점법의 실효성을 회복하여 빅테크 기업들을 겨냥하고자 한다.¹⁴⁾

2. 미국경제에서의 경쟁촉진에 관한 행정명령

2021년 7월 9일 바이든 대통령은 미국 경제와 산업의 독과점적 시장구조를 개선하고 경쟁제한 피해를 시정하기 위해 「미국경제에서의 경쟁촉진에 관한 행정명령」에 서명하였다.¹⁵⁾

행정명령은 경쟁당국(FTC, DOJ)뿐만 아니라 농림, 산업, 국방, 보건, 에너지, 노동, 교통, 주택 등을 관장하는 10여 개 이상 부처들에 72개의 의무적 조치(calls on and directs)와 권고적 조치(encourages and urges)를 시행할 것을 규정하고 있다.

실체적 규정은 5개로 정리해볼 수 있다:

- ① 주요 산업별 독과점 이슈와 행정명령의 정책적 방향성(Section 1. Policy)
- ② 범정부적 차원 경쟁정책 법적근거(Section 2. The Statutory Basis of a Whole-of-Government Competition Policy)

14) Senator Klobuchar Introduces Sweeping Bill to Promote Competition and Improve Antitrust Enforcement [Website]. (2021, February 4). Retrieved from <https://www.klobuchar.senate.gov/public/index.cfm/2021/2/senator-klobuchar-introduces-sweeping-bill-to-promote-competition-and-improve-antitrust-enforcement>.

15) The White House, Presidential Actions(2021. 7. 9), “Executive Order on Promoting Competition in the American Economy,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/07/09/executive-order-on-promoting-competition-in-the-american-economy/>(검색일: 2023. 5. 30).

- ③ 행정명령의 효과적 실행을 위한 부처간 협력(Section 3. Agency Cooperation in Oversight, Investigation, and Remedies)
- ④ 백악관 내 경쟁위원회의 설치와 역할(Section 4. The White House Competition Council)
- ⑤ 독과점 시장구조 개선을 위한 각 부처별 추진 업무(Section 5. Further Agency Responsibilities)

3. SOE 법안·The Open App Market Act

SOE법(「A Stronger Online Economy: Opportunity, Innovation, and Choice」)은 「The American Innovation and Choice Act」, 「The Platform Competition and Opportunity Act」, 「The Ending Platform Monopolies Act」, 「The Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching (ACCESS) Act」, 「Merger Filing Fee Modernization Act」의 5개로 구성된 패키지 법안이다.

2020년 발표된 ‘디지털시장에서의 경쟁상황 조사: 보고서 및 권고사항(Investigation of Competition in the Digital Marketplace: Majority Staff Report and Recommendations)’ 보고서를 기반으로 한다.

[표 1] SOE 법안 주요내용

American Innovation and Choice Online Act	플랫폼 사업자(covered platform operator)에 의한 차별적 행위, 특히 자사우대(self-preferencing) 금지
Platform Competition and Opportunity Act	시장지배적인 온라인 플랫폼 기업의 잠재적 경쟁자에 대한 인수합병 행위 규제
Ending Platform Monopolies Act	대상 플랫폼 사업자가 현재 운영하고 있는 플랫폼 사업에서의 시장지배력을 다른 사업부문에까지 전이하는 행위 제한
Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act	소비자 및 비즈니스 사용자의 서비스 전환비용 및 진입장벽을 낮추기 위한 목적 온라인 플랫폼 이용자의 데이터 권익 보호 플랫폼간 서비스 상호운용성 강화
Merger Filing Fee Modernization Act	반독점 집행 활성화, 경쟁보호 조치 적극적으로 시행하기 위한 미국 경쟁 당국(FTC, DOJ)의 예산 확충 목적

The Open App Market Act는 2021년 8월 11일 상원에서 발의되었고 8월 13일 하원에서도 동일한 법안이 발의되었다. 제2조에 따르면 수범자는 “Covered Company(CC)”로서, 미국 내 사용자가 5,000만이 넘는 앱스토어를 소유하거나 지배하는 자이다. CC는 앱 시장의 경쟁을 보호하고, 이용자의 개인정보와 보안을 보호할 의무를 가진다.

[표 2] The Open App Market Act 상 CC의 주요의무

<p>SEC. 3. Protecting a Competitive App Market</p>	<p>아래 행위 금지 (1) 앱스토어에 대한 사용조건으로 개발자에게 CC 자신의 인앱결제 시스템을 사용하도록 요구하는 행위 (2) 타 앱스토어의 이용약관보다 가격조건이 유리하도록 약관을 요구하는 행위 (3) 특정 앱에 대해 불합리한 우대·랭킹으로 차별하는 행위 등 CC는 자신이 운영하는 시스템에 사용자가 쉽게 접근할 수 있는 수단을 허용·제공하여야(Interoperability)</p>
<p>SEC. 4. Protecting the Security and Privacy of Users</p>	<p>의무 준수 (1) 이용자의 개인정보보호, 보안 또는 디지털 안전 의무 (2) 스팸 또는 사기 예방 의무</p>

위의 법안들은 앞서 언급했듯이 거대플랫폼 기업을 규제하고 의무를 지우기 위한 제도였으나 현재 기준 의회에서 통과되지 못한 법안이다.

4. 미국혁신경쟁법(United States Innovation and Competition Act) 및 미국경쟁법(The America COMPETES Act)

위의 두 법안은 대(對)중국 경쟁법으로 알려져 있다. 직접적으로 플랫폼을 그 수급자로 지정하는 것은 아니지만, 중국계 플랫폼기업의 지적재산권 침해나 산업 스파이 활동, 기타 법률 위반 등에 대해 국가적인 대응에 나설 것임을 명시하고 있다.

미국혁신경쟁법은 7가지 세부법안으로 구성되어 있으며, 중국에 대한 기술적 우위의 유지와 국가안보 대응을 주요 내용으로 하고 있다.¹⁶⁾ 해당 법안의 주요 구성 및 주요내용은 다음과 같다.

16) 법률신문(2022. 08. 25.), 미국의 경쟁법안 입법 동향 및 우리 기업의 대응 방향, <<https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=181152>> (최종접속일: 2023. 05. 26.)

[표 3] 미국혁신경쟁법 주요내용¹⁷⁾

세부 법안명	주요내용
CHIPS and USA Telecom Act	반도체 산업에서 미국의 기술우위 유지, 중국산 통신장비 의존방지
Endless Frontier Act	국립과학재단(NSF) 내 기술국 신설, 연구안보 강화, STEM 인재양성 촉진
Strategic Competiton Act	중국위협에 대비한 국제협력, 미국가치 수호, 수출통제 강화 등
Securing America's Future Act	중국산에 대응할 Buy American 적용 강화, 사이버안보 인력 양성
Meeting the China Challenge Act	중국의 인권탄압 등 행위에 대응할 기존 및 신규 제재의 적극활용
Trade Act of 2021	일반특혜관세(GSP) 및 기타수입관세임시철폐제도(MTB) 재개, 301 조 추가관세 면제 재개, 강제노동/지재권 탈취제품 수입금지 등
Other Matters	미 고등교육기관의 공자학원 연계성 조사, 합병수수료 체계 현실화 등

미국경쟁법은 미국혁신경쟁법의 발의 이후 2022. 1. 25. 미국 하원에서 발의되었다. 미국의 국가경쟁력 강화와 중국견제라는, 미국혁신경쟁법과 유사한 내용을 두고 있다.¹⁸⁾ 반도체 제도 인센티브나 연구 및 혁신, 안보나 금융, 자원 이슈를 다루는 위원회 등을 규정하고 있다. 정보 보호와 관련하여, 지적재산권을 위반한 우선관찰대상국의 상품 금지에 대한 규정을 두고 있다.

이러한 법안 외에서도 미국의 중국 전자상거래기업에 대한 견제를 확인할 수 있다. 특히 미중경제안보심의위원회(The United States-China Economic and Security Review Commission, 이하 “USCC”)의 보고서에서는 현재 중국의 의류 판매 플랫폼인 샤인(Shein)의 ‘위구르 강제노동방지법(Uyghur Forced Labor Prevention Act) 위반이나 타 기업의 하이패션 디자인 도용, 관세 및 세관 검사 회피 혐의 등을 다루었다.¹⁹⁾ 이 보고서에서 다루는 사안은 위의 법안에서 다루는 내용과 관련이 크다고 볼 수 있으며, 미국에서 중국의 온라인플랫폼을 견제하고 있음을 확인할 수 있다.

5. 소결

미국의 경우 빅테크 기업에 의한 경쟁제한성에 대한 우려가 존재²⁰⁾하는 것은 사실이

17) 이원석, 미국의 중국견제 패키지법안, 미국혁신경쟁법(USICA)의 주요내용과 시사점, 「KITA 통상 리포트」, VOL.15, 한국무역협회 통상지원센터, 2021, 01면. 참고(일부 수정하여 작성).

18) 법률신문(2022. 08. 25.), 미국의 경쟁법안 입법 동향 및 우리 기업의 대응 방향, <<https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=181152>> (최종접속일: 2023. 05. 26.)

19) Quartz(2023. 05. 08.), “The US is investigating Shein over alleged ties to forced labor in China”, <<https://qz.com/the-us-is-investigating-shein-over-alleged-ties-to-forc-1850416278>> (최종접속일: 2023. 05. 31.)

20) 지난 2000년부터 현재까지 GAFA(Google, Apple, Facebook, Amazon)로 대표되는 4대 빅테크 기업이 완료한 인수합병

나, 아직 규제의 효용검증이 되지 않았다는 우려 역시 공존한다. 이에 플랫폼 규제는 강력한 법집행이 아닌 간접적 방법 내지 다른 국가와의 관계에서 자국의 이익을 보호하기 위한 차선을 개발하는 데에 그 주안점이 있다.

IV. 결론

이 글에서는 유럽(EU)과 미국의 온라인플랫폼 규제 동향을 검토해보았다. 유럽의 DSA와 DMA, 미국의 SOE법안 등은 비슷한 시기에 이슈가 되었고, 현 시점에서는 유럽의 법안만이 통과되었다. 표면적으로 보았을 때는 매우 상반된 결과로 보이지만 그 저변에 깔린 입법의도는 대동소이하다고 생각한다. 중요한 것은 유럽과 미국의 규제 방향이 어디를 향하는지다.

유럽의 경우 현재 글로벌 시장에서 큰 지위를 점한 빅테크 플랫폼을 겨냥한 입법을 시도했다. 이때 이야기하는 빅테크 플랫폼은 모두 미국의 기업이다. 결국 유럽은 거대 온라인플랫폼에 대한 규제를 강화함으로써 EU 내에서 플랫폼 기업이 생성되고 성장할 수 있는 여건을 만들려고 시도한 것이라고 볼 수 있다. 특히 DSA에서 규정하는 비대칭적 주의 의무는 이러한 의도가 반영된 결과라고 보여진다.

미국의 경우, 앞서 언급한 거대 온라인플랫폼이 모두 자국기업인 상황이다. 미국의 반독점패키지 법안이 결과적으로 통과하지 못한 것은²¹⁾ 이와 관련이 있을 것이라고 생각한다. 자국 플랫폼 기업 규제 대신에 미국이 선택한 것은 중국 기업을 견제하는 것이었다. 중국으로의 정보 유출이나 중국계 플랫폼 기업의 성장을 의식한 미국의 중국의 반인권적 행위와 함께 정보보안이나 지식재산권 침해 문제를 직접적으로 지적했다. 앞서 언급한 ‘대중국’ 법안에서 이러한 내용을 확인할 수 있다.

결과적으로 유럽과 미국 모두 글로벌 시장 내에서 자기 영역 내의 기업이 성장할 수 있도록 규제 방향을 정한 것이라고 볼 수 있다. 현재 우리나라의 온라인플랫폼 법은 네이버나 카카오 같은 국내 주요 플랫폼 기업도 함께 규제대상에 포함한다. 하지만 이러한 입법 방식은 글로벌 시장으로 진출해야 할 자국기업을 옹아매는 시도가 될 수 있으며, 유럽과

건수는 총 470건, 거래액은 934억 달러에 이르며, 이들의 인수합병 대상은 특정 산업군에 집중된 양상을 보인다. 또한 빅테크 기업의 중소규모 스타트업 인수합병 행위는 잠재적 경쟁자 제거를 통해 자사의 시장지배적 지위를 공고히 하기 위함이라는 비판이 계속해서 제기되고, 이에 따른 경쟁제한성 우려가 꾸준히다(장영신, 강구상, “미국의 경쟁정책 및 플랫폼 독점규제 입법 동향과 시사점”)

21) 단, ‘Merger Filing Fee Modernization Act’는 통과.

미국 어느 곳에서도 규제양상을 보이게 될 위험성이 크다. 무리하게 유럽의 법리를 받아들인 입법 시도는, 법 제정의 숨은 의도를 고려하지 않은 선부른 태도일 수 있다. 현재 플랫폼 기업이 일으키는 문제를 ‘플랫폼-소비자’, ‘플랫폼-이용사업자’, ‘플랫폼-타 플랫폼’의 차원으로 나누어 고찰하고, 국내 기업의 성장을 제한하지 않는 선에서 법안 제정 문제를 다루어야 할 것으로 보인다.

발제 2

플랫폼 지배력에 대한 몇 가지 오해들

김성환 교수
아주대학교 경제학과



플랫폼 지배력에 대한 몇 가지 오해들

김성환 교수 (아주대학교 경제학과)

현 정부 출범 이후 자율규제로 방향을 잡았던 플랫폼 정책 논의가 작년 10월의 소위 '카카오 서비스 먹통 사태'를 계기로 반전되어 국회를 중심으로 규제강화의 목소리가 최근 높아지고 있다. 플랫폼 규제를 요구하는 이러한 주장들에 거의 빠짐없이 함께 등장하는 것이 바로 플랫폼 '독과점' 또는 '지배력' 문제이다. 그러나, 플랫폼 기업들의 독과점적 지배력 보유 여부는 구체적으로 관심의 대상이 되는 세부시장에 따라 엄밀한 이론적, 실증적 검토에 의해 확인되어야 할 문제이지, 단순히 규모가 크고 이용자가 많다고 해서 독과점 또는 시장지배적 플랫폼이 되는 것은 아니다.

물론 관련 지식이 없는 일반 국민들에게까지 이러한 개념적 엄밀성을 요구할 수는 없겠으나, 법을 제정하고 집행하는 국회 및 정부 관계자들의 개념 오해·남용은 큰 문제가 될 수 있다. 시장 독과점 및 지배력의 개념은 지난 백여년간 전세계의 경제학 및 법학 학계에서 끊임없이 논의, 연구되어왔고, 현재의 공정거래법 등 각종 규제법들은 그에 기초하고 있으며 향후에 어떠한 다른 새로운 법이 도입되더라도 역시 최소한의 합리성을 확보하기 위해서는 그럴 수밖에 없다. 만약 지배력의 개념에 대한 오해 때문에 자율규제나 이용자 보호 정책만으로도 충분한 시장에 독점규제적 조치를 적용하는 방식으로 법이 집행된다면, 감기 환자에게 항암제를 처방하는 것과 같은 결과가 될 것이다.

이러한 취지에서 이 글은 우리나라의 플랫폼 규제 논의에서 흔히 발견되는 플랫폼 지배력에 대한 오해들을 지적하고 바로잡고자 한다. 지면의 제약상 플랫폼 지배력과 관련한 체계적인 설명이나 상세한 실증적 근거들을 제시하기보다는, 필자가 보기에 가장 문제가 되는 대표적인 오해 4가지를 구체적으로 제시하고 이를 해소하는 데 필요한 개념과 관련 근거들을 알기 쉽게 설명하는 것을 목표로 한다. 필자의 견해는 학계의 여러 다양한 이론적, 실증

적 연구들에 근거하고 있지만 특히 필자 자신의 최근 조사연구들¹⁾의 결과를 기초로 한다.

오해 (1): 카카오 서비스 장애 사태는 독과점의 폐해에 해당한다.

서두에 언급했듯이 최근의 플랫폼 규제 논의 재점화의 가장 결정적인 계기가 된 것은 카카오 서비스 장애 사태로서 이를 독과점의 폐해로 보는 국회, 정부, 언론 등의 공통된 인식에서 비롯되었다고 할 수 있다. 그러나, 이러한 인식 자체가 상당한 오해에 기반하고 있다면 현재 진행중인 논의가 과연 합리적이라고 볼 수 있을까? 필자는 해당 특정 기업을 옹호하려는 것이 아니라 서비스 안정성 관리라는 구체적인 문제가 그와 명확한 관련이 없는 지배력 및 독과점 규제 논의로 확대되는 과정을 문제삼고자 하는 것이다.

기업의 독과점적 지배력의 크기와 서비스 안정성을 포함한 서비스의 품질 간에는 한마디로 명확한 관계가 없다. 지배력이 기업의 품질 및 관련 투자에 미치는 영향에 대해 그동안 수많은 이론적, 실증적 연구가 있었지만 일관된 결론에는 이르지 못했다. 단기적으로는 지배력 보유가 품질의 저하 유인을 제공할 수도 있지만 장기적, 동태적 요인들을 고려하면 그 반대가 될 수 있다. 정보 비대칭의 상황에서는 오히려 기업들 간 경쟁이 품질과 안전을 저해할 수 있다. 사망자까지 초래한 최근의 분당 정자교 붕괴 사고는 경쟁입찰에 의해 선정된 업체의 저가 부실 안전진단 때문에 발생한 것으로 알려지고 있다. 시장경쟁이 일반적으로 나쁘다는 것이 아니라 품질과 안전의 측면만 놓고 본다면 독과점보다 경쟁의 구조가 반드시 더 낫다고 볼 수는 없다는 것이다.

한편, 국민생활의 인프라로 여겨질 만큼 중요한 서비스들이 카카오라는 특정 기업에 집중된 상태에서 사고가 발생하였다는 점에서 독과점의 폐해로 보는 시각도 있다. 그러나, 우리나라에서 전기, 수도, 도시가스, 지역난방, 철도, 공항 등 사회적 인프라에 해당하는 많은 서비스들이 독점적 공기업에 의해 제공되고 있다. (과거의 정전 사태나 최근의 산불 발생 등에서 보듯이 공기업이 운영한다고 해서 큰 사고들이 발생하지 않는 것도 아니다.) 사회적 인프라의 독과점적 집중이 사고 피해를 키우는 것이 문제라면 공기업들을 모두 해체하고 민영화 경쟁을 도입해야 하겠는가? 규모가 큰 기업이 사고를 초래했을 경우에는 공기업이든 민간기업이든 국가와 소비자가 충분한 책임과 개선을 요구할 수 있지만,

1) “우리나라 플랫폼 경쟁 구조의 변화 - 정보탐색 서비스들 간의 대체성을 중심으로”(2023)와 “우리나라 정보탐색 및 소셜미디어 플랫폼 시장의 경쟁구조 - 관심경제의 관점에서”(2023) 등 2편의 논문으로, 현재 전문학회 학술지들에 각각 투고되어, 심사를 잘 통과할 경우 6월말 게재를 기대하고 있다.

수많은 기업들이 난립하는 상황이라면 소비자 피해를 구제하고 안전 개선을 정책적으로 관리하는 것은 더 어려워질 수 있다.

카카오의 문어발식 사업 확장 과정에서 안전관리 부실이 초래되었다는 지적도 있는데, 이는 어느 정도 타당한 비판이라고 생각된다. 그러나, 이 역시 엄밀히 볼 때 독과점의 폐해에 해당하지는 않는다. 무리한 성장 위주의 전략을 추구하는 기업에게 발생할 수 있는 문제로 독과점 및 지배력 여부와는 상관이 없기 때문이다. 또한, 카카오와 같은 테크 기업의 사업 확장 자체는 반독점 경쟁정책의 관점에서는 오히려 원론적으로 바람직한 것이다. ‘문어발식 사업확장’이라는 부정적 용어로 표현되고 있지만 그 실제 내용은 신규시장의 창출 또는 기존 시장에서의 진입의 형태가 될 것인데, 어느 경우이든 친소비자, 친경쟁의 효과가 명확하기 때문이다.

오해 (2): 구글, 네이버, 카카오, 쿠팡, 페이스북 등은 독점기업들이다.

우리나라의 플랫폼 규제 논의의 과정에서 언급되는 기업들은 다양한데, 구글, 네이버, 카카오, 쿠팡, 페이스북 등이 대표적이다. 규제론자들의 주장을 잘 들어보면, 이들 기업들은 모두 각각 독점 플랫폼 기업으로 간주되고 있다. 그런데 이상하지 않은가? 플랫폼 시장에는 왜 이렇게 독점기업들이 많은가? 대학 1학년 학생들이 배우는 경제원론의 독점이론과는 뭔가 다르다.

물론 플랫폼 기업들은 매우 다양한 서비스들을 제공하고 있으므로 좀 더 시장을 세분화하여 볼 필요가 있는데, 그렇게 하더라도 의문은 쉽게 해소되지 않는다. 먼저 인터넷 플랫폼 서비스의 원조이자 대표격이라고 할 수 있는 검색 서비스를 보자. 우리나라에서는 네이버가 부동의 검색 1위 기업으로 잘 알려져 있지만 그 점유율은 지난 몇 년간 계속 하락 추세에 있다. NHN DATA의 데이터 데이터 마켓 자료에 따르면, 2018년에 검색엔진 유입률 10% 수준에 불과하던 구글은 최근 2022년 4분기 기준 31.41% 수준으로 크게 성장하였다. 또한, 이러한 통상의 검색 점유율 계산에 포함되지 않는 유튜브와 인스타그램 등이 젊은 세대 이용자들이 의해 검색 목적으로 점점 더 많이 사용된다는 점까지 고려하면, 우리나라의 검색 시장에서 네이버가 과연 지배적 위치에 있는지 의문이다. 현재의 추세대로라면 경쟁은 앞으로 더 심화될 것이다. 유럽과 미국에서는 우리나라와 달리 구글이 검색시장을 거의 지배해왔지만 챗GPT의 등장으로 마이크로소프트 Bing의 사용이 늘어날 것으로 전망되고 있다.

플랫폼 기업들의 가장 큰 수익원이 되어온 온라인 광고 시장을 들여다 보면 어떨까? 필자의 최근 조사 연구에 따르면, 우리나라에서는 네이버와 구글/유튜브가 앞선 가운데 카카오/다음과 페이스북/인스타그램이 성장하면서 경쟁하는 구조로, 크게 이들 4개 사업자 군들 간의 경쟁이 비교적 치열하다. 독과점적 구조로 보기는 어렵다. 트래픽 규모와 검색 광고 측면에서 네이버가 여전히 선호되어 업계 1위를 유지하고 있지만, 디스플레이 광고에서는 구글/유튜브와 카카오모먼트의 높은 경쟁력이 인정되고 있고, 타겟팅의 기술적 측면에서는 구글/유튜브와 페이스북/인스타그램 등의 글로벌 기업이 네이버를 앞선 것으로 평가되고 있다.

200조원이 넘는 매출 규모의 온라인 쇼핑 시장은 어떤가? 지난 2020년 공정거래위원회는 네이버쇼핑을 시장지배적지위 사업자로 판단하고 시정조치했지만, 현재 온라인 쇼핑 업계의 매출 1위 기업은 쿠팡으로 알려져 있다. 네이버쇼핑과 쿠팡의 양강구도라고 인식될 수도 있는데, 이는 최근 신세계가 인수한 지마켓-옥션의 존재를 간과하는 것이다. 지마켓-옥션은 2000년대 초반 이후 20년 가까이 1위 오픈마켓 기업의 지위를 유지해왔고 해당 업계에서 거의 유일하게 꾸준히 이익을 내어온 기업이다. 네이버쇼핑과 쿠팡의 성장 이전에 가장 빠르게 성장한 오픈마켓 플랫폼인 11번가의 존재도 무시할 수 없고, 그 외의 다양한 유통 대기업 쇼핑몰 및 전문 쇼핑몰들의 존재도 고려해야 한다. 이런 시장에서 경쟁하는 기업들을 과연 독점기업이라고 부를 수 있겠는가?

물론 운영체제나 앱마켓 시장과 같이 비교적 독과점 구조에 가까운 경우도 일부 있을 수 있겠으나, 필자가 보기에는 오히려 경쟁이 활발한 플랫폼 시장들이 더 많다. 이를 간과하고 플랫폼 기업들을 싸잡아 독점기업으로 간주하는 것은 큰 오해이다.

오해 (3): 플랫폼 시장은 네트워크 효과에 따른 쏠림의 경향을 갖는다.

현실의 플랫폼 시장들에서 이처럼 상당한 수준의 경쟁이 나타나고 있음에도 불구하고 플랫폼 독점을 우려하는 이들이 흔히 사용하는 논리는, 플랫폼 특유의 네트워크 효과에 따라 결국 시간이 흐르면 쏠림 및 승자독식(winner-takes-all)이 발생할 수밖에 없다는 것이다. 최근 제정된 공정거래위원회의 ‘온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적 지위 남용행위에 대한 심사지침’도 이를 온라인 플랫폼의 주요 특성으로 제일 먼저 제시하고 있다. 양면시장 플랫폼의 주요 특성으로 간접적 네트워크 효과가 존재한다는 것까지는 대체로 누구나 동의하겠지만, 그로 인해 시장의 쏠림이 발생한다고 보는 것은 과도한 일반화이고

플랫폼 이론에 대한 (필자가 보기에) 가장 심각한 오해이다.

Hovenkamp²⁾ 등 여러 학자들이 최근 지적하였듯이, 플랫폼의 네트워크 효과가 존재 하더라도 이용자들이 여러 서비스를 함께 이용하는 멀티호밍 성향이 강하고 서비스들 간 차별성이 높으면 시장의 쏠림은 발생하기 어렵다. 검색서비스의 예를 들어보면, 이용자들은 대부분 정보검색을 위해 네이버, 구글, 다음, 유튜브 등 여러 서비스들을 함께 이용하는데 서비스들 간의 차별성이 크기 때문에 검색목적에 따라 이들 서비스들을 보완적으로 선택하여 사용한다. 따라서, 앞서 설명하였듯이 쏠림과는 반대되는 경향이 우리나라 검색 시장에서 나타나고 있다. 온라인 쇼핑 시장의 경우도 마찬가지이다.

네트워크 효과에 의한 쏠림현상은 오래전부터 게임이론 분야에서 내쉬균형으로 발견되어 소개됨으로써 널리 알려지게 된 것인데, 문제는 그러한 게임이론 분석이 주로 레퍼런스로 삼은 비디오 플레이어 기술표준이나 PC 운영체제는 모두 소비자들이 (주로 하나의 상품·서비스만을 선택하는) 싱글호밍의 성향을 갖고 상품·서비스들 간 수평적 차별화도 크지 않음을 전제로 한 것이었다. 이러한 제한적 조건에 기반한 특수한 결론을 무비판적으로 플랫폼 시장 전체로 일반화하는 과정에서 발생한 오해가 오늘날 플랫폼 규제 논의의 가장 핵심적인 근거로 기능하고 있다는 것은 대단히 아쉬운 부분이다. ‘네트워크 효과에 의한 시장의 쏠림’이라는 개념은 독과점이나 지배력이 실제로 확인되지 않는다 하더라도 플랫폼 기업을 대상으로 언제든지 규제를 정당화할 수 있는 마법의 주문처럼 끊임없이 사용되고 있지만, 필자가 보기에 안타깝게도 그 실체가 없는 오해에서 비롯된 것에 불과하다.

오해 (4): 플랫폼들은 독과점의 지위를 이용해 과도하게 높은 수수료를 부과한다.

광고 다음으로 플랫폼 기업들의 수익에서 중요한 부분을 차지하는 수수료의 측면에서 볼 때, 플랫폼 기업들이 독과점적 지배력을 확보한 후 과도하게 높은 수수료를 부과한다는 비판이 있다. 이는 특히 소위 게이트키퍼의 지위를 확보한 플랫폼 기업들의 경우에 충분한 타당성이 있는 지적이고 필요시 공적인 개입이 필요한 부분이라고 생각한다. 그러나, 현실적으로 대단히 어려운 한 가지 문제는 과연 실제로 과도하게 높은 수수료가 부과되고 있는지를 판단하는 것이다.

온라인 서비스라는 외형상 비용이 별로 들지 않는 것으로 흔히 인식되지만, 플랫폼을

2) Hovenkamp(2021), “Antitrust and Platform Monopoly,” *Yale Law Journal*, 130(8).

기술적, 사업적으로 설계하고 초기 생태계를 활성화하는 과정에서 대개의 경우 상당한 수준의 비용이 필요할 뿐만 아니라, 활성화 이후에도 생태계의 안정성과 신뢰를 유지하고 거래를 돕는 도구들을 제공하여야 하므로 계속해서 비용이 발생한다. 플랫폼이 입점업체 측에 부과하는 수수료를 높여서 이를 소비자 혜택으로 제공하는 양면시장 플랫폼 특유의 생태계 전략을 추구한다면 이 또한 수수료 인상의 추가적인 (그리고 정당한) 요인이 될 수 있다. 플랫폼의 구체적인 유형과 특성, 전략에 따라 다양한 비용이 발생하고 요금구조도 달라지기 때문에, 특정 플랫폼의 수수료율의 절대적 수준이 얼마라고 해서 그것이 높다고 결론 내리기는 쉽지 않다. 플랫폼 수수료를 주로 부담하는 입점업체들에게 직접 그 적정성을 질문하여 조사한 연구들이 있지만, 수수료율이 0에 가깝지 않은 이상 대부분의 플랫폼 이용자들은 수수료가 너무 높고 인하가 필요하다고 답할 것이므로 이러한 접근은 적정성 판단에 실질적으로 도움이 되지 않는다.

좀 더 구체적인 사례로서, 오픈마켓 플랫폼 입점업체는 대략 10% 전후의 판매 수수료를 부담하는데 이는 적정한 수준인가에 대해 생각해 보자. 플랫폼 기업에게 물어본다면 오프라인 백화점이나 TV홈쇼핑의 수수료율(약 30%)보다 훨씬 낮다고 답할 것이다. 이에 대해 입점업체들은 백화점처럼 물리적 매장 공간을 제공하는 것도 아니고 TV홈쇼핑처럼 광고효과가 큰 것도 아닌데 10% 수수료는 너무 높은 것이 아니냐고 할 것이다. 그렇다면 다시 플랫폼 기업은, 물리적 매장이나 TV홍보도 없이 10% 수수료만으로 일정한 매출을 발생시킨다면 그만큼 플랫폼의 가치를 누리고 있는 것이 아니냐고 반박할 것이다. 이와 같은 수수료 적정성 논쟁에서 어떤 합의를 도출하기는 결코 쉽지 않음을 알 수 있다.

필자는 공공배달앱 등과 같이 공공 부문이 제공하는 플랫폼에 대해, 꼭 필요하다는 것까지는 아니지만, 대체로 긍정적 입장을 늘 얘기해왔는데, 그 이유 중 하나는 바로 공공 플랫폼이 의외로 수수료 논쟁의 해소에 간접적인 도움을 줄 수 있기 때문이다. 많은 이용자들은 플랫폼이 봉이 김선달과 같이 별로 하는 일도 없이 과도한 수수료를 통해 불로소득을 얻는다는 막연한 불신을 갖고 있다. 이러한 의심은 타당할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있지만, 앞서 설명하였듯이 현실적으로 수수료의 적정성을 판단하는 것은 대단히 어렵다. 이를 확인할 수 있는 한 가지 방법이 공공 플랫폼의 시도이다. 만약 무료 또는 저가의 수수료에 많지 않은 예산을 들여 기존의 민간 플랫폼을 대체하는 수준의 공공 플랫폼을 도입, 유지해나갈 수 있다면, 과도한 수수료에 대한 의심은 타당한 것이었음을 확인할 수 있게 될 것이다. 물론 지금까지 나타난 대부분의 사례들은 그와 반대인데 이는 이용자들의 의심과는 달리, 부과되는 수수료에 대비한 플랫폼의 가치가 어느 정도 입증된 것으

로 볼 수 있다. 공공 플랫폼 관련 예산낭비에 대한 비판도 있지만, 이러한 시도를 통해 불필요한 수수료 논쟁을 어느 정도 해소할 수 있다면 장기적으로 플랫폼 사업의 자유가 더 보장될 뿐 아니라 규제기관이나 지방자치단체 등도 수수료 논쟁 해결에 투입되는 행정자원을 아낄 수 있게 될 것이다.

마지막으로, 독과점적 지배력에 근거해 높은 수수료 부과가 이루어진다는 당연해 보이는 명제에 대해 한 가지 짚어보고 싶은 문제가 있다. 지배력 구조가 가격 인상의 주된 원인이라는 것은 일반적인 시장에서는 당연하지만, 플랫폼 시장에서는 양면시장 구조에 따라 오히려 경쟁이 수수료 인상을 촉발할 수 있다는 점이다. 온라인 플랫폼의 시초이자 원조라고 할 수 있는 신용카드 시장의 사례가 이를 잘 보여준다. 우리나라의 경우에 2000년대 이후로 여러 신용카드 회사들이 카드 사용자(회원) 및 이용량 확보를 위해 치열하게 경쟁하였는데, 필자가 아는 한 (금융위원회가 수수료 수준에 개입하기 전까지) 경쟁으로 인해 가맹점 수수료가 인하된 적은 없었다. 신용카드사 입장에서 카드 회원 및 이용량을 더 확보하기 위해서는 더 많은 혜택을 제공해야 하고 이를 위해서는 가맹점 수수료를 오히려 더 높일 유인이 있기 때문이다. 특정 카드의 사용을 선택하는 주체는 가맹점이 아닌 카드회원이기 때문에 가맹점에 부과되는 수수료 수준은 경쟁을 위해 낮아질 이유가 없다. 즉, 플랫폼 시장에서는 특이하게도 독과점적 지배력이 아닌 오히려 경쟁이 수수료 인상의 원인이 될 수도 있다는 점을 수수료 정책에서 반드시 고려할 필요가 있다.

맺음말

플랫폼 지배력 및 그에 기반한 규제 논의가 최소한의 합리성을 확보하기 위해서는 독과점적 지배력 개념에 대한 불필요한 혼란과 오해들이 없어야 한다는 취지에서, 필자는 지금까지 4가지 대표적인 오해들을 제시하고 해명하였다.

정치적 구호나 수사법적 표현의 차원에서의 지배력 논쟁이 아니라 실제 시장에서의 지배력에 대한 정확한 평가와 대응이 가능하기 위해서는, 근본적으로 해당 시장의 경쟁의 구조에 대한 면밀한 검토가 필요하다. (각주 1에서 언급한 필자의 최근 연구들은 아직 충분하진 않지만 그러한 관점에서의 시도로서 의미가 있다.) 그런데, 플랫폼 시장의 경쟁구조의 최근 변화를 이해하는 데 있어서는 관심경제(attention economy)의 개념이 대단히 유용할 수 있다는 점을 지적하고 싶다. 매체 이용자의 관심이 희소한 자원으로서 이를 차지하기 위해 매체들이 서로 경쟁한다고 보는 관심경제의 개념은 미디어 업계에서 이미

오래전부터 인식되어온 것이라 할 수 있으나, 최근에는 플랫폼 시장 경쟁구조의 진화를 제대로 이해하기 위해 가장 필수적인 개념이 되고 있다. 디지털 경제나 플랫폼 경제라는 용어들이 대변하듯이 온라인을 중심으로 홍보·거래되는 상품 및 서비스들의 비중과 규모는 엄청나게 커졌고 여전히 급속하게 성장하고 있는 반면, 이용자가 온라인 활동에 사용할 수 있는 시간이 물리적으로 한정되어 있는 상황에서 이용자의 뇌가 처리할 수 있는 온라인 정보의 양에는 한계가 있다. 따라서, 이용자의 관심은 온라인 기업들에게 점점 더 높은 희소가치를 갖게 되고 이를 확보하기 위한 경쟁은 더욱 치열해질 수밖에 없다. 이는 광고수익 기반 플랫폼들에 국한된 얘기가 아니다. 수수료 수익이나 콘텐츠 수익 역시 결국 이용자들의 시간과 관심을 확보해야만 발생하게 되는 것은 마찬가지이므로, 관심경제의 관점에서는 플랫폼 기업들이 어떤 종류의 서비스를 하고 어떤 수익모형을 갖고 있는지와 상관없이 서로 경쟁관계에 있게 된다. 이러한 관점은, 플랫폼 경쟁의 본질적 구조를 좀 더 폭넓은 시각에서 이해하는 데 도움이 될 것이고, 플랫폼 지배력 및 규제 논의를 진행함에 있어서도 반드시 먼저 짚고 넘어야 할 부분이라고 할 수 있을 것이다.

마지막으로 플랫폼 지배력이라는 동전의 뒷면인 플랫폼 효율성에 대해 간단히 언급하는 것으로 짧은 글을 마무리하고자 한다. 앞서 플랫폼의 네트워크 효과가 반드시 시장 싹을 초래하는 것은 아니라고 설명하였는데, 어쨌든 플랫폼 지배력 발생의 주요 요인들 중의 하나가 네트워크 효과임은 분명하다. 그래서, 플랫폼 지배력을 논하는 규제론자들의 주장에는 네트워크 효과가 거의 빠짐없이 등장하는 것이다. 그런데, 네트워크 효과는 그 자체로 효율성의 개념임을 잊어서는 안 된다. 네트워크 효과가 많이 발생하면 발생할수록 플랫폼 이용자들이 더 큰 이익을 얻게 된다. 뒤집어 얘기하면, 만약 플랫폼 지배력을 규제함으로써 네트워크 효과의 발생을 제한한다면 이용자들 역시 피해를 볼 수밖에 없다는 것이다. 플랫폼 지배력 규제에는 이러한 근원적 딜레마가 존재한다. 물론 이에 대한 뚜렷한 정답은 아직 없지만, 그래도 이러한 딜레마의 존재 자체가 무시된다면 큰 문제이다. 플랫폼의 경제적 구조를 설명하는 양면시장 이론은 2000년대에 집중적으로 연구되었는데 당시 이론을 처음 개발한 초기의 대표적 연구자들(예컨대, Jean Tirole, Jean-Charles Rochet, David Evans 등)은 네트워크 효과의 효율성 측면에 주목하면서 플랫폼 시장의 규제는 다른 일반적 시장들과 달리 더 신중할 필요가 있다는 시각을 갖고 있었다. 그러나, 20년이 지난 지금 네트워크 효과가 플랫폼 규제론자들이 애용하는 마법의 주문이 되었다는 것은 다소 역설적인 결과가 아닐 수 없다.

토론

“온라인 플랫폼 산업 해부” 세미나

정재훈 교수 (이화여자대학교 법학전문대학원)

최윤정 교수 (연세대학교 경제학부)

조영기 사무국장 (한국인터넷기업협회)



토론 1

“온라인 플랫폼 산업 해부” 세미나

정재훈 교수 (이화여자대학교 법학전문대학원)

“온라인 플랫폼 산업 해부” 세미나

최윤정 교수 (연세대학교 경제학부)

Lined writing area with horizontal dotted lines.

memo

A series of horizontal dotted lines for writing, starting below the word "memo" and extending to the bottom of the page.

memo

Horizontal dotted lines for writing.

memo

A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.

memo

A series of horizontal dotted lines providing a template for writing a memo. The lines are evenly spaced and extend across the width of the page.



“온라인 플랫폼 산업 해부” 세미나