

# 플랫폼 기업은 스스로 문제를 해결하는가?

## : 기업의 전략적 선택과 정당성 확보를 위한 자발적 노력

한 승 혜 연구위원 (shhan@kinternet.org)

한국인터넷기업협회 디지털경제연구원

### 요약

- 시장지배적 플랫폼의 불공정 거래행위에 대한 우려와 효과적 대응 규정이 미비함을 근거로 온플 법 발의가 이어지고 있으나, 최근 공정거래위원회의 플랫폼 불공정행위 조사 사례를 보면 조사 과정에서 기업이 문제를 자진 시정하는 경우도 늘어남
- 플랫폼 시장의 성장과 지속가능성을 담보하기 위해서는 법제화 논의에 앞서 기업이 어떤 상황에서 스스로 불공정행위를 시정할 수 있으며 또 이를 어떻게 유도할 것인가에 대한 논의가 함께 이루어져야 함
- 기업은 시장관계자의 반응이나 미래에 발생할 더 강한 규제 위협에 대응하기 위해 자발적인 문제 해결을 선택하며, 공정경쟁과 같이 법제화 여부를 떠나 기업이 지켜야 할 덕목으로 규범화된 가치에 대해서는 스스로 이를 지킴으로써 불확실한 환경 속에서 정당성을 확보하기도 함
  - 특히 플랫폼 기업의 경우 이용자가 많이 모여 발생하는 네트워크 효과가 핵심적인 작동 기제인 만큼 이용자가 보내는 부정적 메시지에 민감하고, 따라서 이용자의 부정적 반응을 고려하여 자발적으로 시정 조치를 할 유인이 발생함
  - 또한 공정성이 하나의 담론이 된 현시점에 개인의 일상에 미치는 영향이 크며 공정거래에 대한 압력을 지속적으로 받는 플랫폼 기업에게는 공정거래질서의 확보를 위한 자정 노력이 기업활동을 정당화하는 행위규범으로 인식될 여지가 있음
- 플랫폼 기업의 시장지배력 강화와 그에 따른 문제를 우려하는 시각에도 플랫폼 기업이 스스로 자정 노력을 기울이게 될 유인은 존재하며, 강한 법체계의 구축과 많은 행정비용 투입이 아니더라도 플랫폼 거래 질서를 유지할 대안으로서의 기업의 자정 노력을 끌어낼 방안이 함께 논의될 필요가 있음

## 시장지배적 플랫폼 기업에 대한 우려

- 2022년 11월부터 6개월 이내 발의된 온라인 플랫폼 공정화에 관한 법률안 8건은 모두 법안 제안 이유로 ‘온라인 플랫폼의 불공정 거래행위에 대한 효과적 대응 규정의 미비’를 들고 있음

표 1 | 최근 6개월간 발의된 온플법 제안 이유 발췌 (발의시기: 2022년 11월부터 2023년 4월까지)

제안일자	의안번호	제안 이유 중 온라인 플랫폼 불공정 거래행위 관련 내용
22.11.02.	2118054	최근 온라인 플랫폼 거래시장의 급격한 성장으로 온라인 플랫폼 중개사업자의 경제적 지위가 강화되면서, 영세 소상공인이 대부분인 <u>온라인 플랫폼 이용사업자에 대한 불공정거래행위 등이 지속적으로 발생하고 있음</u>
22.11.08.	2118166	이에 따른 시장지배적 플랫폼은 자신의 지배력을 이용하여 거래상대방의 상품 또는 서비스와 자사 상품 또는 서비스를 차별 취급하는 등 <u>다양한 형태의 불공정행위가 만연하고 있음</u>
22.11.11.	2118227	온라인 플랫폼 시장의 특성상 소수 온라인 플랫폼으로 독점화되는 경향을 보이고 있음. 이로 인해 온라인 플랫폼 사업자의 거래상 우월적 지위를 남용한 <u>다양한 불공정거래행위가 발생하고 있음</u>
23.01.17.	2119504	그런데 거래 과정에서 나타나는 불공정거래행위로 인하여 온라인 플랫폼에서의 거래를 보호할 필요성이 대두되고 있으나, <u>현행법으로는 온라인 플랫폼에서 발생하는 불공정거래행위를 방지하는데 어려움이 있음</u>
23.02.16.	2120047	더 나아가 플랫폼 알고리즘의 조작을 통해 자사상품은 상품노출 순위나 방식, 배송, 판매시간 등에서 우대하고 자사 상품과 경쟁하는 입점업체 상품은 차별하는 <u>시장지배 남용행위가 만연해지고 있습니다.</u>
23.04.07.	2121211	뿐만 아니라, 중개사업자의 일방적인 계약해지, 손해 떠넘기기 등 불공정거래행위가 <u>지속적으로 발생하고 있으나, 현행의 공정거래 제도로는 이러한 불공정행위에 대해 효과적으로 대응하기 어려움</u>
23.04.11.	2121273	한편, 중소벤처기업부의 「2021년 온라인플랫폼 이용사업자 실태조사」에 따르면 온라인플랫폼 이용사업자 1,000개사 중 플랫폼 사로부터 '부당행위를 경험'했다고 답한 비율이 53.4%로 나타남
23.04.25.	2121638	최근 온라인 플랫폼 거래시장의 급격한 성장으로 온라인 플랫폼 제공사업자의 경제적 지위가 강화되면서 <u>영세 소상공인이 대부분인 온라인 플랫폼 이용사업자에 대한 불공정거래행위 등이 지속적으로 발생하고 있으나, 현행의 공정거래제도로는 이러한 불공정거래행위 등에 대한 효과적인 대응이 어려움에 따라 (이하 생략)</u>

\* 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>) 23.04.26일자 기준

- 지난 8월 플랫폼 민간 자율기구가 출범된 후 본격적으로 논의되어온 자율규제의 경우에도 플랫폼사업자의 이행을 담보할 수 있는가에 대한 우려의 시선이 존재함
- 따라서 지배적인 위치를 악용한 불공정행위가 우려되는 플랫폼 기업이 자발적으로 문제를 시정해 나갈 수 있는지 여부는 플랫폼 산업 규제 논의의 핵심이 됨
- 이하에서는 플랫폼 기업과 관련해 불거진 문제를 자발적으로 시정한 사례와 이론적인 논의를 살펴보고 플랫폼 산업 내에서의 자정능력을 기대할 수 있을 것인가에 대한 시사점을 도출하고자 함

## 플랫폼의 최혜대우 요구 조항 시정

- 플랫폼의 지배적 위치를 이용한 불공정행위로 거론되어온 ‘최혜대우(Most Favored Nation; MFN)<sup>1)</sup>’ 요구는 플랫폼과 입점 업체의 계약에서 자사 플랫폼에 제공하는 조건보다 더 유리한 조건을 다른 플랫폼에 제공하지 말 것을 요구하는 조항을 설정하는 것을 의미함
- 산업이 성장하면서 플랫폼 기업의 최혜대우 조항과 관련하여 공정거래위원회(공정위)가 시정명령과 과징금을 부과하는 경우가 있었으나, 최근에는 공정위의 조사 과정에서 조사대상 플랫폼이 문제를 자진 시정하는 사례가 늘어남
  - 2020년 당시 배달플랫폼 요기요가 입점 업체에 대해 직접 주문 혹은 타 플랫폼 주문 시 더 저렴하게 판매하는 것을 금지한 행위에 대한 시정명령과 과징금을 부과한 사례가 있음
  - 그러나 이후 2021년 호텔 예약 플랫폼 사업자들과 국내 호텔과의 계약 약관에 대한 공정위 심사 후 플랫폼들이 최혜대우 조항을 자진 시정하였음
  - 또한 2022년 8월 공정위의 오픈마켓 7개사와 입점 업체 간의 이용약관 전수조사 과정에서 쿠팡의 경우 해당 조항을 스스로 삭제함
- 일각에서는 플랫폼 기업들이 자진 시정을 선택하지 않는 경우 공정위가 시정을 강제하기 어렵다는 점을 규제의 법제화가 필요한 근거로 들고 있으나(아시아경제, 2023), 기업들이 어떤 맥락에서 왜 자진 시정을 하고 있으며 이를 어떻게 유도할 수 있을지에 대한 논의는 부족함

## 기업은 부정적 이슈를 왜 스스로 고쳐 나가는가?

- 기업의 문제를 스스로 고쳐 나가는 현상에 대해 많은 연구가 진행되어 왔으며, 이를 기업의 전략적 행위로 보는 관점과 더 나아가 스스로 문제를 해결하게 만드는 외부의 압력이 존재한다는 관점이 존재함
  - 예를 들어 기업이 법적으로는 참여하지 않아도 되는 규제 프로그램에 자발적으로 동참하는 현상을 설명한 연구를 종합해보면, 특히 기업 외부적인 차원에서 이러한 자발적 행동이 금전적 보상에 대한 기대 혹은 주변 압력에 대한 순응으로 설명함(Aragon-Correa et al., 2020)
- 기업은 자발적인 문제 해결을 일종의 경영 전략으로 선택하기도 하는데, 이때 시장 관계자의 반응이나 미래에 발생할 수 있는 더 강한 규제의 위협이 이러한 선택의 이유가 됨(Lyon & Maxwell, 2004)
  - Baron(2009)은 기업이 자발적으로 도덕적인 행동을 하는 것이 주가에 (이익으로) 반영될 수 있다고 보았으며, 이렇게 소비자나 투자자 등 이해관계자의 반응이 기업의 행동을 견인하게 됨(Bae, 2014)

- 또한 기업이 유발한 문제가 규제로 이어진다는 점에서, 선제적 문제 개선을 통해 향후 발생할 더 강력한 규제의 움직임이나 이해관계자들의 입법에 대한 바람을 완화할 것이라는 기대를 반영하기도 함(Maxwell et al., 2000)
- 더 나아가 기업은 공정경쟁, 사회적 책임과 같이 법률에 명문화되어있지 않아도 기업이 지켜야 할 덕목으로 규범화된 가치를 스스로 지키는 것은 불확실한 환경 속에서 기업의 생존을 담보하는 행위로 설명되기도 함
  - 특히 이러한 가치들은 효율성보다는 정당성(legitimacy)에 근거하고 있으며, 기업의 입장에서 비합리적이라 하더라도 행위의 정당성을 확보하여 생존과 성공을 담보하기 위해 받아들여지게 됨(Meyer & Rowan, 1977)
- 종합하면 기업은 이윤을 추구함에 따라 시장의 이해관계자들이 보이는 반응에 민감하며 규제를 회피의 유인이 있으므로 전략적으로 스스로 문제를 시정하려는 움직임을 보이게 되며, 이러한 행위가 효율적인 전략이 아니라 하더라도 정당성과 지속가능성을 확보하기 위해서도 사회에서 요구하는 가치를 받아들여지게 됨

## 플랫폼 기업에게는 자정 유인이 있는가?

- 플랫폼 기업의 자정능력은 플랫폼 기업을 둘러싸고 발생하는 문제를 스스로 개선해 나가려는 유인이 플랫폼 기업에 존재하는가에 있음
- 더 많은 이용자가 모일수록 네트워크 효과로 인해 영향력이 커지는 플랫폼 기업은 다른 산업분야에 비해 이용자에 부정적인 메시지를 보내는 것에 민감하며(한국인터넷기업협회 디지털경제연구소, 2022), 이용자의 반응을 고려하여 자발적으로 시정 조치하는 전략을 선택할 유인이 발생함
- 또한 플랫폼 산업이 일상적으로 미치는 영향이 크고 지속적으로 플랫폼 공정성에 대한 지적이 이어지는 시점에서, 플랫폼에 공정거래질서 확보를 위한 자정 노력은 전략적 선택을 넘어 제도적으로 요구받고 있는 규범으로 인식될 여지가 있음
- 따라서 플랫폼 기업의 경우 이용자의 반응에 민감하여 부정적 이슈를 자발적으로 시정하고자 하며, 특히 이러한 행동이 경제적 이익으로 이어지지 않더라도 영향력 있는 플랫폼 기업으로 지속가능성을 높이기 위해 필요한 규범 혹은 가치로 받아들여 문제를 개선할 수 있음

## 맺음말

- 플랫폼 산업이 크게 성장하면서 일상적인 영역과 전문적인 영역 모두에서의 의존도가 높아졌고, 그만큼 산업의 태동기에는 예상하지 못했던 문제들을 직면하면서 그 해결 방법으로 규제 법제화가 논의됨
  - 플랫폼이 자발적으로 문제를 시정할 유인이 없다고 주장하는 입장에서는 규제입법이 가장 적합한 대안이며, 이러한 관점에서 21대 국회 임기 초부터 2023년 4월 현재까지 총 17건의 플랫폼 규제 법안이 제안됨
- 플랫폼 산업이 기술발전과 사업모형의 혁신을 기반으로 빠르게 변화해가는 만큼 발생하는 문제의 유형도 다양하고 중점 문제의 변동성이 커 법제화로는 플랫폼 산업이 품고 있는 문제를 해결하기에 한계가 존재함
  - 현재 우리나라는 포지티브(positive) 규제를 채택하고 있어 변화의 속도가 빠른 ICT 분야에서 새로운 사업 모델이 시도하는데 걸림돌이 될 수 있고, 특히 인터넷망을 기반으로 해외기업들과 경쟁에 필연적으로 노출된 국내 플랫폼 기업에 있어서는 경쟁력을 저해하는 요소로 작용할 수 있음(한국인터넷기업협회 디지털경제연구소, 2022)
- 그럼에도 이용자의 반응에 민감하게 반응하는 특성을 가진 플랫폼 기업은 산업의 성장으로 공정경쟁이 주된 덕목이 된 현시점에서 스스로 플랫폼 산업이 당면한 문제를 개선할 유인이 존재하므로, 시장 내에서의 자정 노력을 기대할 수 있음
- 플랫폼 산업이 발달하고 다양화됨에 따라 기존의 규제로 포괄하기 어려운 문제가 늘어나는 상황에서 규제의 미비점을 보완할 플랫폼 시장에 적합한 대안의 탐색이 필요하며, 이때 기업의 자발적인 노력을 끌어낼 방안이 함께 고려되길 기대함

## 미주

- 1) 전통적인 MFN은 판매자가 다른 구매자에게 더 낮은 가격으로 판매하지 않겠다고 약속하는 한 판매자와 다수의 소비자 가격 사이의 이슈였던 반면, 플랫폼 산업에서의 최혜대우는 합의 당사자가 아닌 구매자에 책정하는 가격을 판매자와 플랫폼이 합의하고 있으며 한 소비자와 다수의 플랫폼 사이의 가격에 관한 것이라는 점에서 최혜소비자(Most Favored Customer; MFC)라는 개념으로 구분하기도 함(정희상, 2022)

## 참고문헌

- 아시아경제 (2023). [빅테크규제 어떻게]②'최저가 보장' 강요 갑질...법 '사각지대'.  
2023.03.21.일자.  
<https://www.asiae.co.kr/article/2023032011232366854>
- 정희상 (2022). 플랫폼 최혜소비자 대우 조항의 후생 효과. 제도와 경제, 16(2), 43-59.  
한국인터넷기업협회 디지털경제연구소 (2022). "플랫폼 산업에는 자율규제가 필요하다".  
D.E.View(디지털경제전망), Vol.1, 1-11.  
[http://www.kinternet.org/02\\_bok/bok05\\_view.asp?page=1&params=&idx=746](http://www.kinternet.org/02_bok/bok05_view.asp?page=1&params=&idx=746)
- Aragòn-Correa, J. A., Marcus, A. A., & Vogel, D. (2020). The effects of mandatory and voluntary regulatory pressures on firms' environmental strategies: A review and recommendations for future research. *Academy of Management Annals*, 14(1), 339-365.
- Bae, H. (2014). Voluntary disclosure of environmental performance: do publicly and privately owned organizations face different incentives/disincentives?. *The American Review of Public Administration*, 44(4), 459-476.
- Baron, D. P. (2009). A positive theory of moral management, social pressure, and corporate social performance. *Journal of Economics & Management Strategy*, 18(1), 7-43.
- Lyon, Tomas P. & Maxwell, John W. (2004). *Corporate Environmentalism and Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83: 340-363.