

온라인 플랫폼의 규제에 따른 이해관계 분석과 정책적 시사점

김가영¹, 정애린^{2*}, 김도현³

¹국민대학교 경영학 박사, ²국민대학교 혁신기업연구센터 선임연구원, ³국민대학교 경영학부 교수

Analyzing stakeholders and policy implications of online platform regulations

Gayoung Kim¹, Ae Rin Jung^{2*}, Dohyeon Kim³

¹Ph.D, Division of Business Administration, Kookmin University

²Senior Researcher, Research Center for Innovative Firms, Kookmin University

³Professor, Division of Business Administration, Kookmin University

요 약 온라인플랫폼들의 영향력은 더할 나위 없이 커지며 이들의 막강해진 시장지배력에 대한 규제가 필요하다는 목소리가 높아지고 있다. 국내에서도 플랫폼의 시장지배적 지위 남용과 관련된 다양한 이슈들이 논의되고 있으며 현재 온라인플랫폼 공정화법이 국무회의를 통과한 상황이다. 이에 본 연구에서는 온라인플랫폼 규제를 다양한 이해관계자의 관점으로 바라보고 정책적 방향성을 짚어보고자 한다. 먼저 플랫폼기업이 채택하고 있는 경쟁전략들과 기업결합으로 야기될 수 있는 문제들을 살펴본 후, 온라인플랫폼에 대한 규제가 이해관계자에게 미치는 영향을 플랫폼사업자, 입점업체, 소비자의 관점에서 분석하였다. 본 연구는 온라인플랫폼 규제를 제정함에 있어서 자국플랫폼을 통한 국가경쟁력 향상이라는 경쟁적 이점이 고려되어야함을 강조하고 입점업체 및 소비자 보호를 대변하고자 하는 현재의 온라인플랫폼규제를 보다 균형잡힌 시각으로 바라볼 기회를 제공하고자 한다.

주제어 : 온라인플랫폼, 온라인플랫폼 공정화법, 온라인플랫폼 규제

Abstract The influence of online platforms has become even more powerful than ever and there has been growing calls to regulate its enormous market power. Issues relating to platform monopolies have been discussed in Korea and recently the Online Platform Intermediary Transactions Fairness Bill has passed the Cabinet Council. Thus, we aim to analyze online platform regulations from stakeholder perspective and then address the regulatory direction. We first investigate the consequences of platform strategies including mergers that platform owners take. In addition, we inspect the possible effects of online platform regulations on its stakeholders. Our research can contribute to having a more balanced view on the online platform regulation that is somewhat in the favor of protecting platform complementors and consumers.

Key Words : Online Platform, Online Platform Intermediary Transactions Fairness Bill, Online Platform Regulations

*Corresponding Author : Ae Rin Jung(aerinjung1012@kookmin.ac.kr)

Received May 17, 2021

Accepted September 20, 2021

Revised August 31, 2021

Published September 28, 2021

1. 서론

2021년 1월 26일 ‘온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률’(이하 온라인플랫폼 공정화법) 제정안이 국무회의를 통과했다.¹⁾ 디지털경제의 가속화 및 코로나19로 인한 비대면 거래의 급증으로 온라인 플랫폼들의 영향력이 급속히 확대되었다. 온라인 플랫폼은 이제 숙박, 유통, 교통 등 생활 전반에 걸쳐 활용되고 있으며 검색, 쇼핑, 소셜네트워크로 그 범위를 더욱 확장하여 소위 GAF(A) (Google, Apple, Facebook, Amazon)라 불리는 거대 플랫폼이 등장하게 되었다. 그러나 막강해진 이들의 시장지배력에 대한 규제가 필요하다는 목소리 또한 높아지고 있으며 국가별로 정책 수립을 추진하고 있는 상황에 우리나라 또한 그 행보에 동참하고 있다.

온라인 플랫폼은 경제적 효율 및 실제적 소비자 혜택을 인정받고 있음에도 불구하고²⁾ 우월한 지위의 사업자와 신규 사업자 및 참여자 간의 이해충돌이 발생하면서 불공정거래로 인한 소비자 권리가 침해받지 않도록 하는 법령이나 지침에 대한 필요성이 대두되고 있다[1]. 이미 미국, 유럽연합, 일본 등 각국은 그들의 상황에 맞는 규제를 수립 중에 있으며, 사회적 합의를 이끌기 위한 논의들을 지속적으로 진행 중이다. EU는 미국의 GAF(A)를 상대로 자국 산업을 보호하기 위해 20년 12월 15일 디지털서비스 법안(Digital Services Act)과 디지털시장 법안(Digital Markets Act)을 공개하며 온라인 플랫폼사업자들에 대한 의무를 강화하였다. 미국은 대형 플랫폼사업자의 독점적 지위 남용을 제재하고자 GAF(A)를 대상으로 한 반독점 혐의 조사 결과를 발표하고, 구글과 페이스북에 대한 반독점 소송을 제기하기도 하였다. 중국은 20년 11월 10일 반독점 개정안을 공개하는 한편, 정부에 비판의 목소리를 낸 마윈의 알리바바 그룹에 대해 금융 자회사 엔트 그룹의 상장 중단 및 반독점 위반 혐의에 대한 조사에 착수하였다.

국내에서도 오픈마켓, 배달앱 등의 주도적 플랫폼에 입점한 소상공인들의 시장지배력 남용 피해사례를 기반으로 플랫폼사업자의 시장지배적 지위의 남용과 관련된 다양한 이슈들이 논의되고 있으며[2], 2020년부터 진행

된 온라인플랫폼 공정화법이 국무회의를 통과한 상황이다. 이렇듯, 온라인 플랫폼에 대한 규제를 바람직한 현상으로 볼 수도 있으나, 여기에는 플랫폼 경제에 있어 필수 불가결한 플랫폼사업자에 대한 고려가 배제되어 있거나 이중규제 가능성에 대한 논란이 제기되고 있다[3].

온라인플랫폼 공정화법 제2조에 따르면 “온라인 플랫폼이란 둘 이상 집단의 이용자들 간에 재화 또는 용역의 거래, 정보 교환 등 상호작용을 목적으로 하는 인터넷 홈페이지, 모바일 응용프로그램 및 이에 준하는 전자적 시스템”으로 정의된다. 여기에는 통신판매중개업과 통신판매업을 겸하고 있는 오픈마켓, 소셜커머스, 배달앱, 숙박앱, 앱마켓 사업자, 종합쇼핑몰 사업자, 포털사이트 사업자, TV홈쇼핑 계열 사업자 등이 속한다.³⁾

즉, 플랫폼의 특성인 상호작용으로 인해 어떤 상품에 대한 수요가 형성되면 이것이 다른 사람들의 상품 선택에 영향을 미치게 되는데, 특정 플랫폼의 사용자가 증가하게 되면 다른 사용자들이 해당 플랫폼을 통해 얻는 가치가 높아지는 현상을 네트워크 효과라고 한다. 플랫폼의 네트워크 효과는 카카오톡, 페이스북, 이메일과 같이 사용자가 늘수록 연결가능성이 높아져 네트워크 가치가 높아지는 직접 네트워크 효과(direct network effect)와 상호 의존적인 서로 다른 두 개 이상의 사용자그룹이 있을 때, 한 그룹의 성장에 따라 다른 그룹의 효용성이 함께 증가하는 간접 네트워크 효과(indirect network effect)가 있다[4]. 예를 들어, 모바일은 호환이 가능한 어플리케이션이 더 많아질 때 소비자들에게 더 많은 가치를 제공할 수 있게 된다. 이러한 네트워크 효과는 통상 긍정적으로 작용하며, 동일한 네트워크에 가입한 사람이 늘어날수록 수요 측면에서 규모의 경제 달성 및 피드백 효과를 가져오므로 장기적 성장전략을 추구할 수 있다는 장점이 있다.

반면, 플랫폼 기업은 네트워크 효과 강화를 위해 멀티호밍을 제약하거나 서비스 전환비용을 높이는 의도적 수단을 취하기도 한다. 초기에는 소비자에게 유리한 경쟁이 존재할 수 있으나, 결국 네트워크 효과로 인해 시장의 쏠림현상(tipping)⁴⁾이 발생하여 플랫폼 사업자와 참여자 간의 불공정환경을 야기할 수도 있다. 이러한 지배력 남용행위를 금지하기 위해 미국, EU, 일본 등의 해외 주요 경쟁당국에서도 규제체계를 마련하고 있으며, 국내에

1) 2021년 1월 25일 보도자료 참고.

<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156433597>

2) 국회의원 정책자료, 데이터 경제 활성화를 위한 정책 과제, 김병욱 의원실, 2019; 플랫폼의 새로운 시대 토론회-4차산업 혁명시대 플랫폼의 역할과 과제, 최은열 의원실, 2017.

3) 최은진, 강지원. (2021) 온라인 플랫폼 공정화법 제정을 위한 입법정책과제. NARS 입법정책 Vol.77. p7 참조

4) 디지털 시장에서 일정시간이 지나면 경쟁재와 가운데 하나의 시장점유율이 크게 상승하여 독점을 형성하는 경향성을 말한다.

서도 플랫폼기업에 의한 불공정거래행위로 인한 피해사례 증가와 최근 승인된 ‘배달의 민족(이하, 배민)과 딜리버리히어로(이하, DH)의 기업결합 조건부 승인결과⁵⁾로 플랫폼의 독점적 지위와 시장지배력 행사 그로 인한 경쟁제한성 등에 대한 다양한 논의가 이루어지고 있다.

하지만 온라인플랫폼 기업에 대한 규율은 어떠한 시각에서 이를 바라보느냐에 따라 과잉집행 또는 과소집행이라는 논란으로 이어질 수 있다. 예를 들어, 혁신을 추구하는 창업기업에게 새로운 법규는 성장을 가로막는 제재로 작용될 수 있는 반면 플랫폼의 입점업체 또는 노동자에게는 플랫폼기업이 시장지배력을 이용하여 부당한 거래를 조장한다고 볼 수 있다[5].

따라서 본 연구에서는 이처럼 다양한 이해관계자들이 얽혀있는 온라인플랫폼의 특성을 이해하고자 시장지배적 지위 남용행위로 언급되는 플랫폼 기업들의 경쟁전략들과 이들의 기업결합으로 야기되는 데이터독점이 시장경쟁과 소비자에게 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

또한, 이를 바탕으로 플랫폼을 운영하는 중개사업자(이하 플랫폼사업자), 플랫폼을 이용하는 이용사업자(이하 입점업체)와 소비자의 관점에서 온라인플랫폼 규제를 바라보고 그 영향력을 논한 후 정책적 방향성에 대해 제안하고자 한다.

2. 플랫폼 기업의 경쟁전략

양면시장에서 플랫폼은 거래비용이 높아 직접 거래가 어려운 참여자들을 연결하고[5], 긍정적 네트워크 효과로 인한 이용자의 가치증대 및 장기적인 성장을 위해 다양한 경쟁전략들을 활용하고 있다[6]. 그 예로 제로가격책정, 끼워팔기, 약탈적 가격설정 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 경쟁전략들은 시장쏠림 현상을 일으키고 반 경쟁적 논란에 휘말리게 하기도 한다. 이에 본 장에서는 플랫폼 기업은 그들의 생존을 위해 채택하고 있으나 시장지배력 남용행위로 언급되고 있는 경쟁전략들에 대해 살펴보고자 한다.

2.1 제로가격 책정(Zero-pricing)

제로가격책정은 양면시장의 가정 하에서 한 시장에서

는 소비자인 이용자에게 제로가격으로 상품이나 서비스를 제공하고 다른 시장에서는 제로가격을 통해 얻은 이용자의 정보를 사업자에게 제공하여 수익을 얻는 구조를 말한다[7].

사업자는 다양한 이유로 무료상품을 제공하는데, 소비자 자신이 손쉽게 상품을 경험하게 하여 접근성을 높이고 그들의 만족감을 통해 상품수요를 증가시키는 전략이다. 예를 들어, basic 상품은 무료로 제공하면서 premium 상품은 유료로 제공하거나, 인터넷 검색처럼 검색 자체는 무료로 제공하면서 광고를 통해 수익을 창출하는 구조이다. 제로가격책정 전략은 낮은 한계비용으로 디지털 상품 및 서비스 시장에서 보편적으로 사용되고 있다[8]. 따라서 플랫폼 사업자와 참여자 측면에서 추가적인 비용 없이 많은 이용자가 접근함으로써 효율성을 증대시킬 수 있고 소비자 입장에서는 플랫폼 간의 품질경쟁을 촉진시키는 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 하지만 이러한 전략은 때론 경쟁사업자를 배제시켜 상품이나 서비스의 품질을 저하시키거나 이용자의 제로가격으로의쏠림현상(tipping)을 야기시킬 수 있다. 이와 관련하여 2017년 6월, 유럽연합(EU)은 구글에게 제로가격으로 제공되는 검색서비스의 결과를 조작하였다는 혐의(시장지배력 남용으로 인한 불공정거래 혐의)로 2.42억 유로의 과징금을 부과하였다.⁶⁾ 검색서비스는 검색기반 광고판매와 관련이 있는데, 구글은 검색결과 조작으로 광고시장에서의 신규사업자를 배제시키는 경쟁제한적 효과를 야기시켰으며 이용자는 왜곡된 정보를 제공받아 구글의 시장지배력이 광고시장으로 확대되었다고 판단한 사례로 볼 수 있다. 이처럼 제로가격상품은 소비자에게 잉여가치 및 편익을 증대시키고 플랫폼 입점업체들 간의 가격 및 품질경쟁을 조장하는 효율성 측면의 장점이 존재하나 반면에 특정 플랫폼에의쏠림현상으로 인한 경쟁자 배제효과 및 다른 상황과 결합하여 사회적 후생을 저하시키는 문제가 동시에 야기될 수 있다.

2.2 끼워팔기(tying)

끼워팔기는 주상품을 판매하며 부상품을 연계해 판매하는 행위를 지칭한다[9]. 온라인 플랫폼들은 소비자를 자사플랫폼의 충성고객으로 전환시키고자 가격할인이나 사은품을 제공하고 독립 플랫폼들은 제공할 수 없는 다양한 혜택을 결합하여 제공하고자 쇼핑몰을 포털화하거나 오픈마켓과 쇼핑몰을 병행하는 복합 플랫폼 등으로

5) 2021년 12월 28일 보도자료 참고,
https://www.ftc.go.kr/www/selectReportUserView.do?key=10&rpttype=1&report_data_no=8891

6) Case AT. 39740

진화하고 있다. 이는 플랫폼 참여자(입점업체)와 소비자 양측의 거래비용의 감소로 인한 경쟁 촉진적 효과(pro-competitive effects)와, 소비자들의 패키지 형태의 상품구매로 인한 탐색비용의 감소로 후생이 증가하는 긍정적인 측면이 있다. 그러나 끼워팔기 역시 특정 사업자로의 쏠림현상과 경쟁배제현상 유발하여, 시장지배적 지위의 남용행위로 규제되고 있다.

끼워팔기에 대한 국가별 입장을 살펴보면, 미국에서 2000년 6월에 마이크로소프트사의 Windows와 IE의 불법적 끼워팔기에 대한 판결이 진행되었었다. 미법무부는 서면법 제1조에 따라 MS를 운영체제회사와 운영프로그램 회사로 분리할 것과 불법행위를 중단할 것을 명령하였으나, 1년이 지난 2001년 6월, 소프트웨어 산업의 특성을 고려하여 주상품과 부상품으로 서로 보완적 기능을 제공한다고 판단하여 해당 명령을 파기하였다. 한편, EU에서는 2018년 7월에 구글이 검색, 구글맵 등의 자사서비스를 안드로이드에 탑재해 끼워팔기를 했다고 판단하였고 반독점법 위반으로 43억 유로(5.6조 원)의 벌금을 부과하였다. 국내의 경우에는 공정거래법 제23조 제1항 3호에 의거해 끼워팔기를 불공정거래행위로 금지하고 있으며 제3조의 2(시장지배적지위의 남용금지) 제1항 3호, 5호 및 제2항에서도 이를 금지하고 있다.

이처럼 동일한 전략일지라도 플랫폼기업의 경쟁전략에 대한 규제가 다르게 결정될 수 있어 경쟁제한으로 인한 후생감소와 거래비용과 탐색비용 감소로 인한 후생증가 측면에 대한 보다 엄밀한 검토가 요구되고 있다.

2.3 약탈적 가격설정(predatory price)

앞서 제로가격책정 전략처럼 양면시장에서는 외부성 창출효과가 높은 쪽에 낮은 가격을 설정하고, 그렇지 않은 곳에 높은 가격을 설정하는 전략을 취한다. 무료 검색 서비스, 무료 이메일 등 가격을 부과하지 않거나 쿠폰 제공 등 보조금을 지급하는 전략을 채택하여 이용자 기반을 확대함으로써 빠르게 규모의 경제에 도달하기 위해서이다[10]. 국내의 독점규제법 제3조의2 제1항 제5호에 따르면, “부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위한 거래”를 규제 대상으로 하며, 동법 시행령 제5조 제5항 제1호는 “부당하게 상품 또는 용역을 통상거래가격에 비하여 낮은 대가로 공급하거나 높은 대가로 구입하여 경쟁사업자를 배제시킬 수여가 있는 경우”로 규정하고 있다. 하지만, 전통적 단면시장의 관점에서 보면 약탈적 가격설정으로 보이는 행위가 플랫폼 사업자의 경우

지극히 합리적인 경영전략이 될 수 있다⁷⁾. 플랫폼의 주요 특성인 네트워크 효과를 발생시키기 위해서는 독과점사업자의 비용 이하 가격설정이 단순히 경쟁자를 배제하기 위한 의도가 아닌, 소비자에게는 편의성을 제공하고 참여자에게는 비용절감 및 고객확보라는 혜택을 제공할 수 있는 합리적 의사결정의 과정일 수 있기 때문이다. 따라서 양면시장에서는 평균이하 가격설정 행위만을 기초로 법 위반을 예단하는 우를 범하지 않도록 주의할 필요가 있다.

3. 플랫폼기업의 M&A 전략과 이슈

본 장에서는 앞장에서 살펴본 경쟁전략보다 조금 더 적극적인 형태의 전략으로서의 M&A에 대해 살펴보고자 한다. 기업은 경쟁에서 살아남기 위해 경쟁기업을 인수 또는 합병하는 전략을 취하기도 하는데 최근 논란의 중심에 있었던 배달앱 ‘배달의 민족’의 기업결합 사례에서 알 수 있듯이 기업결합의 주요 쟁점은 그로 인해 야기되는 경쟁제한성일 것이다. 이러한 이유로 경쟁제한성을 판단하기 위한 사전적인 문제 즉 시장획정을 어떻게 할 것인가는 매우 중요하다고 할 수 있다. 이에 기업결합의 시장획정 방법을 살펴본 후 이로 야기되는 데이터 독점과 그로 인한 문제점을 경쟁과 소비자 측면으로 살펴보고자 한다.

3.1 플랫폼의 기업결합

플랫폼 사업자간의 결합은 독과점기업이 플랫폼 생태계를 지배하는 결과를 초래할 수도 있고, 직접적으로 핵심시장과 겹치지 않더라도 경쟁에 부정적인 영향을 미칠 가능성도 있다. 하지만 기업결합이라는 부정적인 이미지에 가려 긍정적인 부분을 간과하고 있는 것은 아닌지에 대한 고찰이 필요하다. 창업생태계 관점에서 본다면 기업결합은 새로운 서비스의 도입 또는 고도화, 그리고 보완재집합의 확대 등에 기여할 수도 있으며 스타트업의 성공적인 Exit 경로를 제공하기도 하기 때문이다.

플랫폼의 기업결합과 관련하여 VanCayseele와 Vanormelingen (2019)는 벨기에의 뉴스페이퍼 산업을 분석하였다[11]. 이들은 싱글호밍하는 구독자와 멀티호밍하는 광고업자 간의 교차네트워크 효과를 고려하였는데 기

7) 주벨기에대사관(2019)의 약탈적가격 규제동향(2019.3) 보고서 참조

업결합으로 인한 소비자 후생의 변화가 거의 없음을 확인하였다. 또 다른 예로, Farronato 외 (2020)는 미국의 두 거대 펫시터 플랫폼인 Rover와 DogVacay간의 기업결합에 대해 플랫폼수준과 시장수준의 네트워크 효과를 분석하였다[12]. 이들은 네트워크 효과가 충분히 클 경우에 하나의 플랫폼을 사용하는 것이 더 효율적이라는 점을 확인하였다. 이는 이용자들의 후생증가가 독점비용을 상쇄할 수도 있으며, 네트워크 효과와 함께 플랫폼 차별화의 중요성도 강조하였다. 이상의 연구들은 기업결합이 소비자의 후생을 저해하지 않고, 오히려 차별화된 플랫폼 간의 결합으로 참여자들의 거래비용을 줄여 시장확대의 효율성을 제고하는데 기여함을 밝히고 있다. 즉, 플랫폼 사업자 간의 결합에서 네트워크 효과의 중요성과 이로 인한 혜택을 고려할 필요가 있음을 시사한다.

3.2 기업결합의 시장획정

기업결합으로 인한 경쟁제한성 판단 시 해당 사업자가 시장에서 어떠한 지위에 있는지를 판단해야 하는데 이를 위해서는 먼저 관련시장이 확정되어야 한다. 시장획정은 각 측면을 별개의 개별시장으로 보느냐 아니면 하나의 단일시장으로 보느냐의 문제로 귀결되나 간접네트워크효과를 어떻게 평가할 것인가의 어려움이 있다[13-18]. 만약 네트워크 효과를 과소평가하게 된다면 관련시장의 획정이 좁게 될 우려가 있다. 그렇기 때문에 기업결합 분석 시에도 간접네트워크 효과 증가로 인한 잠재적 효율성 증가[18]와 교차네트워크 효과에 의한 그룹 간 파급효과를 고려해야만 한다[19]. 특히나 플랫폼은 앞서 살펴보았던 제로가격정책, 약탈적 가격설정과 같은 무료서비스, 보조금 지급 등을 일반적 사업전략으로 선택하고 있어 가격에 기반한 기존의 시장획정이 부적합하다고 보고 있으며 이를 보완할 새로운 방법에 대한 논의가 이루어지고 있다.⁸⁾

시장획정과 관련된 실증연구로 Zhang와 Ivaldi(2018)⁹⁾는 2010년 프랑스의 디지털 TV시장 합병¹⁰⁾에 대해

네트워크효과를 고려할 경우와 고려하지 않은 경우 그리고 규제조치가 없는 경우에 대한 시뮬레이션 분석을 하였다[20]. 이들은 구독자의 후생에는 긍정적인 효과없이 가격인상과 광고제한으로 인해 플랫폼에 참여하는 광고주의 총비용이 증가해 오히려 경쟁자에게 이익을 주게 된다면 규제조치가 비효율적임을 지적하였다. 이는 양면시장의 경쟁 또는 규제정책을 세우는 과정에 있어 플랫폼 참여자와 소비자의 상호작용을 무시할 경우 예상치 못한 부정적 결과가 야기될 수 있다는 점을 시사한다.

국내의 경우에도 논란이 되었던 배민과 DH의 기업결합사례에 대한 공정위의 결과에 따르면, 배민의 기능 및 효율, 소비자와 참여자(입점업체) 측면에서의 대체가능성 등을 고려하여 직접전화주문, 프랜차이즈 음식점 앱, 인터넷 검색서비스 등과는 다른 배달앱 시장으로 확정하였다. 관련시장으로는 음식 배달대행시장과 공유주방시장이 포함되었다. 이에 따른 경쟁제한성을 판단한 결과 배민과 DH의 점유율 합계가 '19년도 거래금액 기준' 99.2%로 1위이고 2위인 카카오 주문하기와의 격차가 25%p 이상으로 경쟁제한성이 추정되었고¹¹⁾ 배달대행 시장이나 공유주방시장으로 배달앱 시장의 시장지배력이 전이될 가능성까지도 고려하여 이들에게 조건부 기업결합¹²⁾을 승인하였다.

플랫폼의 시장획정에 대한 기존의 입장은 서비스 시장별로 혹은 거래단계별로 구분하여 시장을 획정하거나 [16] 거래 혹은 비거래에 상관없이 양 측면을 고려해야 된다는 입장[21]¹³⁾이지만, 명확하게 시장획정을 하지 않

사용된 데이터는 12개 기지국의 방송시청 및 광고서비스 데이터로 2008년 3월부터 2013년 12월까지의 월별자료를 사용하여 외부효과의 방향과 정도에 대한 정보를 제공하였다.

8) Dewenter et al. (2017)는 기존의 양면시장의 시장획정에서 쓰였던 가격 대신에 수량(quantity)을 이용하여 잠재적 경쟁자를 식별하는 새로운 방법을 시도하였다[15]. 이들은 시뮬레이션 분석을 통해 산출된 상관계수와 뉴스, TV, 여성잡지의 시계열데이터를 이용한 상관계수를 비교하였으며 전반적으로 광고 시장에서는 대체성을, 구독시장에서는 서브마켓의 특징을 가지는 것을 발견했다.

9) Zhang와 Ivaldi(2018)는 광고주들이 멀티호밍하는 모형을 구축하고 구독자와 광고주의 수요를 추정하였다[20]. 실증분석에

10) 당시 프랑스 경쟁위원회(Competition Authority)는 방송서비스와 광고서비스 시장을 개별시장으로 보았으며 합병조건으로 TV채널 방송콘텐츠 서비스의 합병은 승인하였지만 광고판매 서비스의 합병은 금지하였다. 참고로, 디지털 TV시장은 구독고객에게는 무료서비스를 제공하고 광고로 수익을 얻는 양면시장 구조를 가진다.

11) 보도자료, 2020.12.28

12) DH에게 딜리버리허어로코리아(이하, DHK)의 배달앱 요기요 운영 지분을 100% 매각하는 조건으로 (주)우아한형제들의 주식을 약 88% 취득할 수 있도록 하였다.

13) Niels(2019)은 대부분의 미디어 플랫폼들이 비거래 플랫폼임을 예로 들며 플랫폼을 거래 또는 비거래로 분류하는 것보다 오히려 플랫폼 양면의 외부효과와 플랫폼 사업자들이 이를 고려하여 가격을 어떻게 설정하는지가 시장획정에서 더 중요함을 강조하였다[21].

은 경우도 존재하며 아직까지 어느 방법이 옳고 그른지에 대한 정확한 답은 존재하지 않는 실정이다. 그러나 앞서 살펴본 연구들에서 보았듯이 플랫폼의 네트워크 효과의 정도와 방향성으로 인한 플랫폼의 효율성 증가와 그로 인한 파급효과에 대한 적절한 고려가 필요함은 부정할 수 없다[22].

3.3 기업결합과 데이터 독점

온라인 플랫폼은 거래를 증대하면서 입점업체의 정보와 소비자 정보를 모두 보유하게 되는데 이들 간의 기업결합은 데이터 독점으로 인한 경쟁제한과 진입장벽을 발생시키고 빅데이터를 기반으로 시장지배력을 남용한다는 데이터 독점론이 제기되었다. 이를 경쟁법으로 규제해야 하는지 아니면 이를 경쟁법과는 별개로 봐야할지에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있다[28]. 경쟁법으로 제한해야 한다는 입장은 빅데이터가 경쟁법상 필수설비에 해당될 수 있고, 플랫폼의 피드백 효과와 결합하여 시장지배력을 초래하고 진입장벽으로 작용될 소지가 있다고 보고 프라이버시를 비가격 경쟁요소로 경쟁법을 적용해야 한다고 주장하고 있다[23]. 국내에서도 데이터 독점론에 근거한 온라인플랫폼 규제가 논의되고 있으나 온라인 플랫폼 기업이 빅데이터를 보유하는 것이 경쟁제한적 행위로 이어질지 아니면 이를 활용한 혁신서비스로 후생증대에 영향을 미칠지에 대해서는 아직 밝혀진 바가 없으며, 향후 조사가 필요한 실정이다.

3.3.1 경쟁적 이슈

플랫폼 시장의 기업결합에 대한 부정적인 시각은 거대 플랫폼인 Google, Apple, Microsoft, Facebook, Amazon(GAMFA)에 의한 데이터 독점과 관련된 이슈들로 커졌다. 이는 페이스북의 WhatsApp과 Instagram 인수가 잠재적 신규경쟁자의 시장진입 봉쇄효과가 있다는 논쟁에서 발발하였는데 이들 거대 플랫폼기업들의 머신러닝, AI, 빅데이터와 같은 고급 데이터분석 기술에 대한 투자가 잠재적 경쟁자에게 극복하기 힘든 진입장벽을 형성하기 때문이다[23-25]. 미국뿐 아니라 유럽에서도 개인정보보호규정(General Data Protection Regulation)을 포함하여 데이터와 관련된 규제들이 진입장벽을 형성하거나 이들이 개인정보와 프라이버시를 착취하고 있다며 이들의 해체를 주장하거나 이들에 대한 사전규제를 지지하며 새로운 경쟁법(New Antitrust Revolution)의 필요성을 강조하고 있다[23, 26, 27].

시장지배력이 형성되고 난 후에 사후규제는 현실적으로 매우 어렵다. 기업분할을 한다면 시장지배력을 신속하게 제거하고 후발 경쟁기업들에게 신규진입 기회를 제공함으로써 시장경쟁성을 높일 수 있겠지만 플랫폼 사업자의 지속적인 성장에 있어서 의욕을 저하시키고 혁신을 가로막는 방해물로 작용할 수도 있다. 미국의 경우에는 기업분할 명령을 포함하여 구조적 조치에 대한 명시적 조항이 없다. EU는 행태적 조치와 구조적 조치가 제한적으로 부과가능하다. 반면 국내의 경우는 기업분할과 같은 조치는 불가하나 행태적 조치는 가능할 것으로 보인다.

하지만 이들 기업의 경쟁제한적 행동이나 시장지배력 남용을 증명하기에는 어려움이 따르며 지식재산권의 배타적 사용과 독점을 혼동하고 있다고 보는 견해도 있다.¹⁴⁾ 한 예로, EU는 아마존이 플랫폼 입점업체의 데이터를 착취하여 이익을 취했다고 판단하여 시장지배적 지위의 남용으로 보고 있다. 하지만 아마존 측은 특정 판매업자의 데이터를 사용한 것이 아닐 뿐 아니라 소비자에게 많은 제품을 싼 가격에 제공함으로써 효율성을 증대시켰다고 주장하고 있다. 이와 비슷한 사례로, Google의 제로클릭 서치(Zero-click Search)¹⁵⁾가 있다. 경쟁당국은 구글이 브라우저검색에서 94%의 점유율을 가지며 구글 검색 중 10% 이상의 클릭이 YouTube, Google Flight, Google Maps, Android 등 구글 자회사의 웹사이트로 보내지고 있어 이를 시장지배적 지위에 따른 불공정거래로 보고 있으나 구글측은 제로클릭 서치를 이용함으로써 유저들이 얻게 되는 후생증가의 측면도 고려되어야 한다고 주장하고 있다. 개인정보 및 프라이버시에 대한 플랫폼 사업자들의 보완책은 지속적으로 강구되어야 할 것이나, 모호하고 넓은 의미의 규제가 산업의 혁신과 플랫폼 입점업체와 소비자들의 수익증대 및 편의성을 저해하는 요소가 되지 않도록 주의할 필요가 있다.

3.3.2 소비자 이슈

플랫폼 사업자는 약관을 통해 이용자의 동의를 얻어

14) 이론적으로 독점력이 있는 기업이 독점가격을 부과하는 행위(stigler 시장력의 행사)는 경쟁법을 위반한 것이 아니나 구글의 앱스토어 수수료 논란과 같이 현실에서 받아들여지지 않는 경우가 존재한다.

15) 제로클릭 서치는 검색을 통해 유저를 다른 사이트로 이동시키는 대신 클릭 없이 원하는 결과를 얻는 것을 말한다. Jumpshot(마케팅 애널리틱스 기업)에 따르면 제로클릭 서치는 2016년 이후 급격히 증가하였으며 2019년 6월 데스크탑과 모바일을 이용한 검색의 50% 이상이 제로클릭 서치였다.

온라인으로 수집한 각종 정보(이하 이용자 정보)를 분석하여 빅데이터를 구축·활용하는데[29], 플랫폼 기업 간의 결합으로 인한 개인정보의 결합으로 인한 데이터독점을 경쟁법으로 규제해야 한다는 입장과 프라이버시는 개인정보 보호와 관련된 것으로 경쟁법과는 별개로 봐야한다는 입장이 공존하고 있다[28].

개인정보와 관련된 실제 판례로, 2008년의 Google/DoubleClick의 사례가 있다.¹⁶⁾ 당시 개인정보로 인한 시장봉쇄효과에 대한 우려가 제기되었으나, 미국의 FTC와 유럽의 경쟁위원회는 개인정보의 결합으로 인한 효과를 고려하였음에도 경쟁적 이점으로는 작용하지 않는다고 보았다. 반면 Facebook과 WhatsApp의 기업결합에 대해 미국 연방거래위원회(FTC)와 유럽의 EC, 독일의 FCO는 각각 상반되는 결정을 내렸다. 미국과 유럽의 경우에는 이들의 기업결합 당시 프라이버시 침해에 대한 우려가 있으나 이는 경쟁법보다 데이터 보호법의 영역이라고 명시했다.¹⁷⁾ 반면 독일의 FCO는 페이스북이 서비스 이용을 위해 반드시 데이터를 제공하도록 한 것은 이용자의 선택권을 제한한 것이고 이는 시장지배력의 남용이라고 결론지었다. 하지만 프라이버시 이슈가 경쟁법 외의 영역이라고 했던 EU도 2016년 Microsoft/LinkedIn의 경우는 데이터 프라이버시를 경쟁에서 중요한 요소로 보게 되었다.

이에 반해 데이터의 비경합적 특성으로 독점 자체가 불가능하다고 보는 의견도 있으나 우리나라 공정위도 데이터로 인한 경쟁제한적 진입장벽의 가능성으로 데이터 독점이 가능할 수도 있다는 입장을 취하고 있는 것으로 보인다. 다른 한편으로는 프라이버시와 관련된 이슈를 거대플랫폼에 국한된 문제라기보다 플랫폼 모두에게 적용되는 문제라고 보는 견해도 있다. 특히 Buiten(2019)은 프라이버시를 둘러싼 정책개입이 시장의 효율성을 위함이어야지 프라이버시로 인한 이익과 비용을 재분배하기 위함이어서는 안된다고 강조했다[27]. 즉, 소비자는 보호해야 할 약자이기는 하나 이를 위해 시장경쟁이 희생되어서는 안된다는 의미일 것이다.

4. 국내 온라인 플랫폼 규제에 대한 논점

국내의 경우도 코로나19로 인한 비대면거래의 증가로 온라인플랫폼 거래가 확대되자 온라인 플랫폼들의 영향력이 커졌으며 자영업자, 소상공인들의 플랫폼 의존도가 높아지고 있다. 플랫폼기업이 그들의 시장지배력을 이용하여 자체 브랜드를 확대하였으며, 검색알고리즘 조작으로 자사상품을 우선적으로 노출하는 행위는 플랫폼에 의존적인 입점업체에게 해가 될 수 있다[30].

온라인플랫폼 거래에서 불공정거래행위로 인한 피해 사례들로는 네이버쇼핑과 쿠팡의 아이템 위너시스템 등이 알고리즘을 조작하여 자사 입점업체를 우선 노출시키는 문제, 쿠팡의 로켓배송, 카카오모빌리티의 배차 몰아주기, 직방의 중개업 진출 논란과 배달앱(배달의 민족, 요기요, 쿠팡이츠), 카카오헤어샵, 숙박업의 과도한 광고비 수수료에 따른 자영업자 영업비용 증가 및 소비자로의 전가, 고객정보 독점에 따른 자영업자의 하청 계열화, 자영업자 간 과당 경쟁 유도, 광고 등 노출기준의 불투명한 운영, 리뷰 및 별점 조작, 프랜차이즈 영업지역 교란 등이 있다. 또한, 쿠팡의 로켓설치서비스, 배달의 민족과 요기요의 B마트, 요마트 등으로 플랫폼 입점업체 뿐만 아니라 오프라인으로까지 그 영향력이 뻗어 나가고 있다.

온라인플랫폼 공정화법은 입점업체에 대한 온라인플랫폼의 불공정 근절 및 디지털 공정경제 정책의 추진 과제로 제시되었다[3]. 공정위는 공정거래법, 대규모유통업법, 전자상거래법 등 기존 관련 법이 있으나 공정거래법은 유형에 대한 언급이 없고, 대규모유통업법은 직매입을 기초로 법이 적용되고 있으며, 전자상거래법은 소비자와 플랫폼사업자 간의 관계를 다루고 있어 온라인플랫폼법이 별도로 필요하다는 입장이다. 공정위가 마련한 온라인플랫폼 공정화법의 핵심은 크게 2가지라 할 수 있다. 하나는 플랫폼사업자가 입점업체를 대상으로 계약서 작성 및 교부, 사전통지 등을 의무화하는 내용을 담은 중개거래 계약서를 작성해야 한다는 것이다(공정화법 제6조). 또 다른 하나는 플랫폼사업자가 입점업체에 비용이나 손해를 떠넘기거나 다른 플랫폼에 입점을 방해하는 등의 불공정행위에 대한 제재로 이를 어길 시 법 위반액의 2배로 과징금을 부과한다는 내용이다(공정화법 제9조).

온라인플랫폼법은 크게 1) 공정위에 권한을 위임한 ‘온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법’(이하 공정화법, 공정위 정부안)과 2) 방통위에 권한을 부여한 ‘온라인플랫폼 이용자보호에 관한 법’(이하 이용자보호법, 전

16) Google/DoubleClick Case No. COMPM.4731 (3 November 2008).

17) 이를 두고 광고시장의 영향은 고려하면서도 무료시장의 영향 즉 유저의 후생저하는 고려하지 않은 결과라는 비판과 함께 이러한 규제들이 시장진입장벽을 형성하며 기존기업의 시장지배력 강화에 일조하였다는 주장이 있다.

해속 더불어민주당 의원 대표 발의)으로 나뉘어 부처 간 중복 규제 논란을 빚고 있다. 이에 일각에서는 공정화법이 자칫 플랫폼 시장의 성장과 혁신을 가로막을 수 있다는 우려를 표하고 있다.

해당 법안 내용에 대해 의문을 제기한 연구에 따르면 [3], 공정위에서 참조한 EU 법제와 우리나라 법제가 서로 다르다는 점과 거래공정화 규제의 쟁점이 온라인플랫폼 환경에 적합하지 않다는 것을 근거로 들고 있다. 특히 이러한 규제가 해외 빅테크 대상이 아닌 자국 플랫폼에만 적용되는 역차별 결과가 나타날 수 있어, 보다 균형적인 시각이 필요해 보인다. 물론, 온라인플랫폼 스타트업이 자생력을 갖추고 성장하는 과정에서 불공정거래 및 소비자와 입점업체에 피해를 주는 행위에 대한 적절한 규제는 반드시 필요하다. 하지만 빠르게 변화하는 시대에 온라인플랫폼기업과 이들에 의존적인 입점업체 모두 상생할 수 있는 방법이 모색되어야 할 것이다.

따라서, 본 장에서는 온라인플랫폼 규제의 목적인 시장경쟁 보호, 플랫폼 입점업체 보호, 소비자 보호를 중심으로 플랫폼사업자, 입점업체 그리고 소비자에게 미치는 영향을 다각도로 검토해보고자 한다.

4.1 사업자에게 미치는 영향

공정화법 제6조 제1항 제5호는 거래되는 재화 또는 용역이 온라인플랫폼에 노출되는 순서, 형태 및 기준에 관한 검색배열순위(노출순위) 결정기준을 규정하고 있다. 실제 국내에서 네이버가 쇼핑·동영상 분야 검색서비스의 알고리즘을 인위적으로 조정·변경하여 자사 상품서비스가 상단에 노출되게 한 자사 상품서비스 우대 행위에 대해 공정위가 260억원의 과징금을 부과한 사례가 있다. 온라인플랫폼 공정화법은 플랫폼사업자와 입점업체 사이의 불공정거래를 막는다는데 그 목적이 있으나 계약서에 이를 기재 시 노출 순서의 결정기준을 상황에 맞게 변경 조정이 어려워진다는 문제점이 있다.¹⁸⁾ 또한 온라인플랫폼은 특성상 급변하는 환경에 빠르게 대처해야만 하는데 공정화법에 기재된 노출기준(알고리즘) 공개, 차별대우 금지조항 등은 민감한 사항들에 대해서까지 구체적인 규제를 제시하고 있어 이에 대한 우려의 목소리가 크다.

차별대우 금지조항의 경우 국내 법안만이 유일하게 명시하고 있는데, 이는 플랫폼사업자가 수수료 부과나 광고비 산정에 있어 정당한 사유 없이 입점업체를 차별해서

는 안된다는 것으로 특정 판매자에게만 관측행사를 진행하는 등의 차별행위를 금지하는 것이다. 하지만 이는 관측행사 자체가 위촉되고 소비자 혜택이 줄어들 수 있다는 측면에서 과도한 정부 개입이라는 지적을 피할 수 없다. 더욱이 공정위가 참조하고 있는 EU의 플랫폼과 입점업체에 관한 규정에서도 차별에 대한 사유를 명확히 설명하라고 할 뿐 차별 자체를 금지하고 있지는 않다. 플랫폼사업자들이 거래중개 뿐만 아니라 직접 플랫폼에 참여하는 경우가 있어 마케팅 차등을 금지해버리면 향후 입점업체나 소비자에게도 문제가 될 수 있다는 견해이다.

또한 온라인플랫폼법은 매출액과 중개거래금액이 각각 100억원과 1000억원 이상인 오픈마켓, 앱마켓, 배달앱, 숙박앱, 승차 중개업, 가격비교 사이트, 부동산·중고차 등 정보제공 서비스, 검색광고서비스 등 입점업체와 소비자 사이에서 상품서비스 거래를 알선하는 온라인플랫폼에 적용되며 소셜네트워크(SNS)도 광고주와 계약을 맺어 상품 정보를 제공하고 거래를 중개한다면 법 적용 대상이다. 이에 따르면 구글, 페이스북 등과 같은 해외 플랫폼과 국내의 네이버, 카카오 외에도 20~30여 개의 국내의 IT업체가 규제 대상이 될 것으로 보인다. 반면 EU는 적용 대상을 아마존, 구글, 애플, 페이스북 등의 매출액 기준 약 8.8조 원 이상인 10여 개 플랫폼기업이며, 일본의 적용 대상은 아마존, 구글, 애플, 라쿠텐, 야후 등의 매출액 기준 약 3조 원 이상의 기업이다. 이에 대해 업계는 적용 대상의 범위가 지나치게 넓고, 규제 불확실성만 커지고 있는 것은 아닌지에 대해 우려를 표하고 있으며, 이는 시장지배적 지위를 가진 플랫폼 사업자와 신규사업자를 동일한 규제대상으로 보게 된다는 것으로 향후 쿠팡, 우아한형제들과 같은 유니콘 기업으로의 성장에 장애물로 작용할 여지가 있다.

또한 온라인플랫폼 규제가 역으로 자국 기업의 성장과 혁신에 방해요인으로 작용할 경우 다른 국가와는 달리 네이버와 카카오 같은 자국의 빅테크 기업이 있음으로써 잠식되지 않고 있었던 국내시장의 판도가 뒤바뀌지도 모른다. 우리는 그동안 강한 네트워크 효과에도 불구하고 시장세분화와 서비스 및 가격차별화로 인해 상대적으로 규모가 큰 기업이 사라지는 경우를 종종 목격하였다 [31-34]. 특히 Evans(2017)는 온라인플랫폼이 파괴적 혁신을 통한 진입기회를 제공하지만 네트워크효과의 가역성과 낮은 진입비용에서 오는 취약성으로 인해 동적경쟁(dynamic competition)에 직면해 있다고 언급하였다[32]. 네트워크효과가 넘을 수 없는 진입장벽을 만들었던 예전의 전화나 철도의 경우와는 다르다는 것이다.

18) 이정식 외, “온라인플랫폼 중개 거래의 공정화를 위한 입법과제” 정책연구용역보고서, 국회입법조사처, 2021.12

거대플랫폼에 대한 시장 내에서의 경쟁은 끊임없이 이루어지고 있다. 뿐만 아니라 플랫폼 간 소비자의 전환비용이 낮아 이동이 쉽기 때문에 수요자의 관심을 끌기 위한 지속적인 혁신이 필연적이다. 또한 플랫폼에 참여하고 있는 입점업체에게도 끊임없이 가치와 혜택을 제공해야 경쟁에서 살아남을 수 있기에 신중하게 접근할 필요가 있다.

4.2 입점업체에게 미치는 영향

공정화법 제 9조에는 플랫폼사업자가 입점업체에 비용이나 손해를 떠넘기거나 다른 플랫폼에 입점을 방해하는 등의 불공정행위에 대한 제재로 이를 어길 시 법 위 반액의 2배로 과징금을 부과한다는 내용이 있다.

중소기업중앙회가 실시한 ‘온라인 플랫폼 입점업체 실태조사’를 살펴보면¹⁹⁾ 오픈마켓(98.8%)과 배달앱(68.4%) 입점업체 모두 ‘거래불공정 행위에 대한 구체적 대응기반 마련’을 이유로 온라인플랫폼 공정화법에 찬성했다. 오픈마켓은 판매수수료, 배달앱의 경우는 수수료와 광고비에서 오는 부담으로 보여진다.

반면, 2020년 기준 오픈마켓 입점업체는 월평균 매출액의 45.6%를, 배달앱 입점업체는 월평균 매출액의 56.6%를 온라인플랫폼에 의존하는 것으로 조사됐다. 오픈마켓의 경우 온라인플랫폼을 통해 발생하는 월평균 매출액 비율이 2018년 41.4%, 2019년 41.6%, 2020년 45.6%로 매년 증가했으며, 배달앱의 경우 2018년 48.6%, 2019년 53.2%, 2020년 56.6%였다.

입점업체의 수수료, 광고비 등의 부담과 이를 소비자에게 전가시킬 가능성을 염두에 둔다면 플랫폼 입점업체에 비용 한도 또는 가이드라인 마련과 같은 최소한의 법적 규율이 필요함은 반박할 수 없다. 하지만 코로나19로 인한 온라인 소비 증가를 감안하더라도 입점업체의 매출 증대는 플랫폼의 성장에 의한 결과이며 플랫폼 산업이 지금처럼 성장할 수 있었던 이유는 별다른 규제가 없었기 때문일 것이다. 플랫폼은 입점업체의 광고비 등 비용부담을 줄여주고 소비자에게 쉽게 접근할 수 있는 이점을 이용해 효율적인 마케팅 수단을 제공해왔다. 실제로 배달앱 사용 이후 광고비용이 약 40% 감소했으며 80~90% 수준의 음식점주가 배달앱의 광고효과를 체감했다고 응답했다²⁰⁾.

입점업체에 부과하는 과도한 수수료 논란은 비단 우리

나라만의 문제는 아니다. 애플과 구글은 앱스토어에서 벌어들인 수익의 30%를, 앳시는 품목당 20센트, 거래비용의 5%와 결제수수료를 받고 있으며, 유튜브는 광고수익의 45%를 부과하고 있다. 플랫폼은 수익을 늘리고 시장 지배력을 높여 이를 행사하고자 한다. 하지만 참여자들은 플랫폼이 제공하는 자원을 활용하여 전략적 위치를 설정하고 방어하는 능력을 키울 수 있다. 예를 들어, 플랫폼 또는 판매채널의 멀티호밍, 소셜네트워크 플랫폼을 활용한 마케팅전략, 알고리즘 활용, 제품 또는 채널 다양화를 통한 소득의 다양화를 통해 플랫폼에 대한 의존도를 낮출 수 있다[35]. 최근에는 거대 플랫폼기업의 시장지배력 남용행위에 플랫폼 참여자들의 저항적 움직임도 발견되고 있다. 구글과 애플의 앱 스토어 수수료 인상, 입점 거부 등과 같은 시장지배적 지위의 남용에 대해서 입점업체들이 플랫폼에서 퇴출하거나 경우에 따라서는 플랫폼에 참여하면서도 제약에서 벗어나기 위한 노력을 하고 있다.²¹⁾

온라인플랫폼은 특성상 입점업체들은 투자자본이 필요 없고 새로운 기능을 쉽게 추가할 수 있어 진입장벽이 낮다는 장점을 가진다. 하지만 규제로 인해 플랫폼 사업자가 입점업체를 까다롭게 선별하게 될 경우, 영세한 입점업체의 성장에 오히려 불이익이 되는 부작용이 발생할 수 있다.

4.3 소비자에게 미치는 영향

앞서 언급한 특정 판매자에게만 관측행사를 진행하는 등의 차별행위를 금지하는 차별대우 금지조항의 경우, 관측행사 금지로 인한 경쟁 감소로 소비자의 후생이 감소할 수 있다. 관측행사로 인한 경쟁 축진은 소비자에게 폭넓은 선택의 기회와 가성비를 높이는 장점 또한 제공하기 때문이다.

공정위는 지난 3월 5일 전자상거래 소비자보호법 전부개정안을 입법 예고하였다(제29조 개인 간 전자상거래에서의 소비자 보호). 한국소비자원에 따르면 최근 5년간 접수된 전자상거래 관련 소비자 피해구제 신청이 6만9천 452건에 달하고 이 중 11번가와 네이버, 옥션, 위메프, 인터파크, 지마켓, 쿠팡, 카카오, 티몬 등 주요 9개 온라인플랫폼 사업자와 관련된 분쟁도 1만947건이라고 한다. 그러나 피해구제 합의율은 절반 수준(58.6%)을 겨우

19) 2021. 4. 1. 보도자료 참고.
<https://fv.kbiz.or.kr/v/q4PF5TMf4UO>

20) 2020 스타트업코리아! 정책제안 보고서 참조.

21) 애플의 과도한 수수료 인상에 대응하여 애플 개발자들의 소위 앱 깨기 현상이 일어나고 있으며 애플 뉴스에서 빠진 뉴욕타임즈 등을 들 수 있다.

웃도는 수준이라는 점을 들며 온라인 플랫폼법을 통해 플랫폼 사업자의 의무와 책임을 강화해 관련한 소비자 피해를 막겠다는 것으로 보인다. 또한, 해외사업자로 인한 소비자 피해를 해결하기 위해 해외 기업에 국내 대리인을 지정하여 분쟁 해결, 문서 수령 등의 역할을 수행하도록 하겠다고 하나 그 실효성에는 의문이 들 수밖에 없다. 넷플릭스와 같이 국내에 영업소가 있는 경우에는 대리인 지정에 제외될 수 있기 때문이다. 더구나 국내 대리인 지정 제도의 시행 후 1년 6개월 동안 시정조치 건수가 전혀 없다는 점도 문제다. 이러한 이유로 플랫폼과 관련된 소비자 보호가 필요하다는 데에는 이견이 없을 것이다.

공정화법은 개인간 거래 플랫폼의 경우에도 분쟁 발생 시 상대방에게 정보를 제공하고 입점업체로 인해 발생한 소비자 피해에 대해서도 플랫폼 사업자에게 연대 책임을 부과하고 있다. 그러나 소비자 분쟁 발생 시 ‘전자문서·전자거래 분쟁조정’, ‘소비자 분쟁조정’ 등 이미 관련 제도가 마련되어 있고, 당사자의 분쟁조정 신청이 있을 때 분쟁조정위원회가 요청하는 절차에 협조하고 있다. 법안 29조에 따라 판매자의 정보를 제공하는 것은 소비자 보호를 위한 불가피한 대체적 수단으로 보기 어려우며 오히려 사적 갈등을 조장할 여지가 있으며 개인정보 자기결정권 및 사생활 비밀보장의 헌법이념에 위배된다는 문제가 발생할 수 있다. 온라인플랫폼 산업은 오프라인과는 다르다. 그럼에도 오프라인과 유사한 수준의 엄정한 규제를 적용하는 것은 빠르게 변화하는 소비자 니즈에 대한 대응과 혁신을 저해할 수 있다.

‘배달 서비스 트렌드 리포트 2020’에 따르면, 소비자는 기능상 편의성과 다양성 확보 측면에서 높은 만족도를 보였다. 온라인플랫폼 규제가 영세 입점업체의 성장을 저해하게 될 소지가 있다면 이는 결국 소비자 효용에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다. 이것이 이해관계자들의 우려와 사회적 합의를 위한 충분한 시간과 절차적 보완이 필요한 이유이다.

만약 온라인플랫폼 규제의 방향이 자국산업의 성장과 발전에 초점이 맞춰진다면 이는 자국민의 디지털 리터러시(Digital literacy) 역량강화, 소비자의 소비의 질 및 생활수준의 향상에 중요한 역할을 담당할 수 있을 것이며 장기적으로는 노동시장에서의 기회증진으로 국가경제에 도움이 될 것이다. 또한 플랫폼을 통한 사회참여 채널의 다양화 증진과 사회적 연결성(Social connectivity)이 향상됨에 따른 창업활동의 증대 또한 기대할 수 있을 것으로 본다.

Table 1. The effects of online platform regulations on stakeholders

	Platform owner	Complementor	Consumer
Positive	·Ensuring fair competition	·Retraining monopolistic behaviors	·Strengthening the roles and responsibility of platform owner
Negative	·Possibility of sensitive data exposure	·Reducing complementor value and innovation	·Possibility of reducing consumer benefits from preventing self-promotion
	·Possibility of reverse discrimination	·Possibility of negative effects on the sustainable growth ·Possibility of selectively choosing complementors	·Hindering innovation & response to consumer needs ·Reducing benefits from slow growth of complementors

Table 1과 같이 온라인플랫폼 공정화법의 긍정적 측면과 부정적 측면을 분석한 결과, 현 규제는 입점업체 및 소비자의 권익을 보호하기 위한 측면이 강조되고 있음을 확인할 수 있다. 불공정거래 및 남용행위의 피해방지를 위한 노력은 바람직한 현상이지만, 플랫폼 특성상 멀티호밍으로 인한 특정 플랫폼의 의존도가 낮고 신규플랫폼 진입장벽이 낮은 부분들이 고려되어야 할 것이다. 또한, 장기적인 관점에서 플랫폼에 대한 과잉규제는 시장성장 둔화로 이어져 오히려 영세업체 및 소비자의 효익을 저하시킬 수 있다는 부담이 존재한다. 자국산업의 성장과 발전을 고려한다면 국내의 디지털 리터러시 역량강화, 노동시장의 기회 증가, 사회적 연결성 향상 등의 긍정적인 측면을 간과하지 말아야 할 것이다.

5. 결론 및 시사점

플랫폼 경제는 이제 국가 간 장벽을 허물고 새로운 기술을 접목하여 신산업을 발전시키고 있지만 이로 인한 경제 주체 간의 불평등 심화와 공정경쟁을 저해하는 것을 도외시할 수는 없다. 최근 온라인플랫폼에서의 거래가 급증하면서 입점업체와 소비자의 플랫폼 의존도가 더욱 심화되고 있어 이에 대한 보호책이 필요한 실정이다.

이에 본 연구는 시장지배적 지위 남용행위로 언급되고 있는 플랫폼기업들의 경쟁전략과 이들의 기업결합으로 야기되는 데이터독점이 시장경쟁과 소비자에게 미치는 영향을 살펴보았다. 이와 함께 최근 국내에서 진행되고 있는 온라인플랫폼 공정화법이 플랫폼을 둘러싼 이해관계자(사업자, 입점업체, 소비자)들에게 본래 취지와는 다

르게 부정적인 영향을 미칠 가능성에 대해 검토하였다.

온라인플랫폼 규제가 이해관계자들에게 미치는 영향력을 살펴본 결과, 플랫폼 공정화법은 특히 입점업체의 입장에서 보호와 이익을 대변하고 있는 것으로 보인다. 즉, 플랫폼 기업들의 경쟁전략에 따른 시장지배력 남용행위를 제재하고, 소비자피해사례들을 방지하고자 하는 뚜렷한 목적성을 띠고 있는 것으로 보인다. 그러나 국내의 플랫폼기업의 성장에 있어 규제의 부재가 중요한 역할을 했었다는 점에 이견이 없다면, 온라인플랫폼 공정화법의 규제대상의 범위가 글로벌 빅테크 기업뿐 아니라 국내 기업들 또한 다소 포함된다는 점에서 자국기업의 성장에 부정적인 영향을 미칠 가능성에 대한 실증적 분석이 선행되어야 하지 않을까 본다. 더구나 자국플랫폼의 성장이 국가경쟁력 향상에 주는 이점도 간과하지 말아야 할 것이다. 즉, 우리는 글로벌라이제이션과 디지털라이제이션으로 인해 불확실성이 커지는 상황에서 플랫폼 생태계에 대한 정확한 이해를 바탕으로 한 제도가 필요한 시점이다.

국가별 빅테크에 대한 규제 방향성은 상이한데, 이는 대부분의 빅테크 기업이 미국과 중국에 있기 때문일 것이다. 미국은 자국의 빅테크 기업을 보호하고자 규제를 최소화하는 정책을 펼치는 반면 중국은 규제를 통해 보호하는 정책을 펼치고 있다. 이 두 국가를 제외하고 세계적으로 1억 명을 넘는 활성 사용자를 가진 글로벌 플랫폼을 가지는 국가들은 극히 소수로 독일의 딜리버리히어로, 스웨덴의 스포티파이, 러시아의 안텍스, 싱가포르의 그랩, 그리고 한국의 네이버(라인)와 카카오 정도뿐이다. 자국 빅테크기업이 매우 희소한 EU의 경우, 플랫폼 기업들을 강력하게 규제하는 체제를 발의하고 있다. 여기에는 국가안보와 관련된 문제, 자국데이터 보호와 국외데이터 이동금지 등 같은 국내외 디지털 정책에 대한 정당성을 주장하기 위해 주권의 개념이 사용되고 있다[35].

그러나 자국플랫폼을 보유하고 있는 우리나라의 경우에는 규제의 방향성을 EU와는 다르게 보아야 하지 않을까 한다. 우리나라는 어쩌면 강력한 자국플랫폼을 보유한 덕분에 국내 플랫폼 산업이 단기간에 빠르게 성장할 수 있었을지도 모른다. 물론, 플랫폼기업의 불공정경쟁 및 소비자와 입점업체에게 피해를 줄 수 있는 행위를 규제하는 것은 필요하다. 하지만 규제가 산업에 미치는 영향과 그 파급력은 쉽게 예측하기 어려우며 한번 도입된 규제는 되돌리기 어렵다. 이러한 이유로 글로벌 플랫폼들이 자국시장에서 일으키는 불공정거래행위 및 세금회피문제와 관련된 규제를 행하는 것은 필요할 것이나 그 규제가 아직은 성장이 필요한 자국기업에게 장애물로 작

용할 수도 있다면 규제 대상에 대한 신중한 접근이 필요하지 않을까 한다. EU의 경우 국가안보와 관련된 문제들을 규제를 통해 해결하고자 하였으나 자국플랫폼을 가지는 우리나라가 향후에도 지금과 같은 경쟁력을 유지하기 위해서는 오프라인과 온라인플랫폼 간 산업특성의 차이가 충분히 고려되고 적절한 대상에 대한 규제의 도입이 필요하다.

REFERENCES

- [1] World Economic Forum. (2019). Competition Policy in a Globalized, Digitalized Economy. Cologny/Geneva : World Economic Forum.
<https://www.weforum.org/whitepapers/competition-policy-in-a-globalized-digitalized-economy/>
- [2] T. W. Song. (2020). A Study on the horizontal merger combination of online-platform comxpanies. *Inha Law Review*. 23(1), 189-220.
DOI : 10.22789/IHLR.2020.03.23.1.189
- [3] D. S. Hong. (2021). Online platform and fair economy policy - issues of transactions fairness regulation -. *Yonsei Law Review*, 31(1), 317-352.
- [4] K. J. Boudreau, & L. B. Jeppesen, (2015). Unpaid crowd complementors: the platform network effect mirage. *Strategic Management Journal*, 36(12), 1761-1777.
DOI : 10.1002/smj.2324
- [5] J. Seo. (2020). Issues regarding platform's market definition and market power. *Korea Competition Law Assosication*. 42, 3-32.
DOI : 10.35770/jkcl.2020.42..3
- [6] M. Y. Park. (2018). Necessity of understanding platform functions for online platform regulation. *Distribution Law Review*. 5(2), 111-141.
- [7] H. S. Son. (2019). Review of the competitive effect of digital platform operators' zero-pricing. Seoul: Korea Fair Trade Mediation Agency
- [8] Richard A. Posner. (2001). Antitrust in the new economy. *Antitrust Law Journal*, 68(3), 925-943.
- [9] M. S. Hong. (2006). A study on the comparative analysis and harmony of regulations of tying and bundling. *Regulatory Research*. 15(1), 157-188.
- [10] K. Y. Choi. (2020). Economics of Digital Platforms I : Competition issues in the digital market in the era of big data and AI. Seoul: KISDI.
- [11] P. Van Cayseele, & S. Vanormelingen. (2019). Merger analysis in two-sided markets: the Belgian newspaper industry. *Review of Industrial Organization*, 54(3), 509-541.
DOI : 10.1007/s11151-018-9650-z
- [12] C. Farronato, J. Fong, A. & Fradkin. (2020 November).

- Dog eat dog: measuring network effects using a digital platform merger. Working paper 28047. National Bureau of Economic Research. DOI : 10.3386/w28047
- [13] D. Evans & R. Schmalensee. (2013, February). The antitrust analysis of multi-sided platform businesses. Working paper 18783. National Bureau of Economic Research. DOI : 10.3386/w18783
- [14] D. O'Connor. (2016). Understanding online platform competition: common misunderstandings (SSRN Scholarly Paper ID 2760061). Social Science Research Network. DOI : 10.2139/ssrn.2760061
- [15] R. Dewenter, U. Heimeshoff, & F. Löw. (2017). Market Definition of Platform Markets. Working Paper 176/2017. Helmut Schmidt University, Hamburg. https://ideas.repec.org/p/ris/vhsuwp/2017_176.html
- [16] Y. Park, W. Shin, & M. Kang. (2017). Changes in Market Structure when Introducing Mobile Platforms. Sejong : KIET.
- [17] OECD. (2018). Rethinking Antitrust Tools for Multi-Sided Platforms 2018. <https://www.oecd.org/competition/rethinking-antitrust-tools-for-multi-sided-platforms.htm>
- [18] J. Correia-da-Silva, B. Jullien, Y. Lefouili, & J. Pinho. (2019). Horizontal mergers between multisided platforms: insights from Cournot competition. *Journal of Economics & Management Strategy*, 28(1), 109-124. DOI : 10.1111/jems.12309
- [19] A. Cosnita-Langlais, B. O. Johansen, & L. Sørgard. (2021). Upward pricing pressure in two-sided markets: incorporating rebalancing effects. *International Journal of Industrial Organization*, 74. DOI : 10.1016/j.ijindorg.2020.102692
- [20] M. Ivaldi & J. Zhang. (2020). Platform mergers: lessons from a case in the digital TV market. CEPR Discussion Papers 14895, C.E.P.R. Discussion Papers. <https://ideas.repec.org/p/tse/wpaper/124370.html>
- [21] G. Niels. (2019). Transaction versus non-transaction platforms: a false dichotomy in two-sided market definition. *Journal of Competition Law & Economics*, 15(2-3), 327-357. DOI : 10.1093/joclec/nhz016
- [22] K. Wong-Ervin. (2020). Assessing monopoly power or dominance in platform markets (SSRN Scholarly Paper ID 3525727). Social Science Research Network. DOI : 10.2139/ssrn.3525727
- [23] M. C. Wasastjerna. (2018). The role of big data and digital privacy in merger review. *European Competition Journal*, 14(2-3), 417-444. DOI : 10.1080/17441056.2018.1533364
- [24] E. Argentesi, P. Buccirosi, E. Calvano, T. Duso, A. Marrazzo, & S. Nava. (2019). Merger policy in digital markets: an ex-post assessment. CESifo Working Paper, No. 7985. Munich : Center for Economic Studies and ifo Institute. <http://hdl.handle.net/10419/214987>
- [25] A. Gautier, & J. Lamesch. (2020). Mergers in the digital economy. *Information Economics and Policy*, 100890. DOI : 10.1016/j.infoecopol.2020.100890
- [26] E. Deutscher. (2017). How to measure privacy-related consumer harm in merger analysis? a critical reassessment of the EU Commission's merger control in data-driven markets (SSRN Scholarly Paper ID 3075200). Social Science Research Network. DOI : 10.2139/ssrn.3075200
- [27] M. C. Buiten. (2019). Regulating Data Giants: Between Competition Law and Data Protection Law. In: Mathis K., Tor A. (eds) *New Developments in Competition Law and Economics*. *Economic Analysis of Law in European Legal Scholarship*, vol 7. Springer, Cham. DOI : 10.1007/978-3-030-11611-8_13
- [28] D. S. Tucker, & H. Wellford. (2014, December). Big mistakes regarding big data. *The Antitrust Source*, 1-12.
- [29] J. Ju. (2020) Market definition, antitrust error, and digital platforms in Korean competition law and policy, *Law Review*, 61(3), 225-264. DOI : 10.35275/pnulaw.2020.61.3.008
- [30] D. Cutolo, A. Hargadon, & M. Kenney. (2021, Spring). Competing on Platforms. *Issues in New Strategies for the Platform Economic*, MIT Sloan Management Review, 62(3). <https://sloanreview.mit.edu/article/competing-on-platforms/>
- [31] R. Schmalensee, & D. S. Evans. (2007). Industrial organization of markets with two-sided platforms. *Competition Policy International*, 3, 151-179.
- [32] D. S. Evans. (2017). Why the dynamics of competition for online platforms leads to sleepless nights but not sleepy monopolies (SSRN Scholarly Paper ID 3009438). Social Science Research Network. DOI : 10.2139/ssrn.3009438
- [33] P. Belleflamme, & M. Peitz. (2019). Platform competition: who benefits from multihoming? *International Journal of Industrial Organization*, 64, 1-26. DOI : 10.1016/j.ijindorg.2018.03.014
- [34] B. Jullien, & W. Sand-Zantman. (2020). The economics of platforms: a theory guide for competition policy. *Information Economics and Policy*, 100880. DOI : 10.1016/j.infoecopol.2020.100880
- [35] J. Pohle. (2020). Digital sovereignty. A new key concept of digital policy in Germany and Europe. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung

김 가 영(Ga-Young Kim)

[정회원]



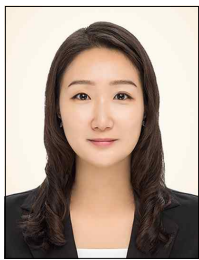
- 2008년 2월 : 부산대학교 식품영양학과(이학사)
- 2017년 2월 : 국민대학교 창업학과(창업석사)
- 2021년 8월 : 국민대학교 박사(졸업예정)
- 관심분야 : 플랫폼기업, 창업생태계,

창업교육

· E-Mail : gykim@kookmin.ac.kr

정 애 린(Ae Rin Jung)

[정회원]



- 2010년 2월 : 건국대학교 경제학과(경제학 석사)
- 2013년 8월 : University of Rhode Island (환경자원경제학 석사)
- 2019년 5월 : Washington State University (경제학 박사)
- 관심분야 : 응용미시, 산업조직론, 소

비자경제

· E-Mail : aerinjung1012@kookmin.ac.kr

김 도 현(Do-Hyeon Kim)

[정회원]



- 1995년 2월 : 서울대학교 항공우주학과(공학석사)
- 1998년 2월 : 서울대학교 항공우주학과(공학박사)
- 2009년 8월 : University of Warwick (경영학 박사)
- 2006년 9월 ~ 현재 : 국민대학교 경

영학과 교수

· 관심분야 : Platform ecosystem, Corporate Venturing

· E-Mail : drkim@kookmin.ac.kr