

토론회

온라인 플랫폼 공정화법, 어떻게 도입할 것인가?

일시 | 2021년 3월 11일(목) 오전 10시

장소 | 국회의원회관 348호

주최 | 더불어민주당 국회의원 김병욱·송갑석·민병덕·민형배
정의당 국회의원 배진교, 민변 민생경제위원회,
재벌개혁과 경제민주화 실현을 위한 전국네트워크,
전국가맹점주협의회, 참여연대, 한국중소상인자영업자총연합회

프로그램

- 10:00 사 회 김남주 변호사 | 참여연대 민행희망본부 실행위원
축 사 윤관석 국회 정무위원장
인사말 국회의원 김병욱·송갑석·민병덕·민형배·배진교
- 10:30 피해사례 정보 독점 문제 : 김종민 전국가맹점주협의회 사무국장
불공정한 노출순위 문제 : 류승연 오마이뉴스 기자
수수료 문제 : 이성원 한국중소상인자영업자총연합회
- 10:55 발 제 **온라인 플랫폼 공정화법 주요 쟁점**
김남근 변호사 | 참여연대 정책위원
- 11:10 지정토론 서치원 변호사 | 민변 민생경제위원회
박주선 서울시 공정경제담당관
조병래 경기도 공정경제과장
강지원 국회입법조사처 입법조사관
이동원 공정거래위원회 시장감시총괄과장
- 11:50 종합토론
- 12:10 폐 회

목차

축 사 윤관석 국회 정무위원장	04
인사말 국회의원 김병욱	06
국회의원 송갑석	08
국회의원 민병덕	10
국회의원 민형배	12
국회의원 배진교	14
사례 1 피해사례 / 김종민 전국가맹점주협의회	16
사례 2 피해사례 / 류승연 오마이뉴스	28
사례 3 피해사례 / 이성원 한국중소상인자영업자총연합회	32
발 제 온라인 플랫폼 공정화법 주요 쟁점 / 김남근	37
토론 1 토론문 / 서치원 변호사	53
토론 2 토론문 / 박주선 서울시 공정경제담당관	60
토론 3 토론문 / 조병래 경기도 공정경제과장	67
토론 4 토론문 / 강지원 국회입법조사처 입법조사관	74
토론 5 토론문 / 이동원 공정거래위원회 시장감시총괄과장	79

인사말



윤관석 / 국회 정무위원회 위원장, 더불어민주당 국회의원(인천 남동을)

안녕하십니까. 국회 정무위원회 윤관석 위원장입니다.

디지털 기술발전과 코로나19로 인해 비대면 경제활동이 급격히 늘었습니다. 이러한 경제의 디지털 전환을 온라인 플랫폼이 선도해나가고 있습니다. 하지만, 이를 위한 제도적 뒷받침은 매우 부족한 실정입니다.

특히 최근 대표적인 온라인 플랫폼인 앱마켓의 입점업체들을 대상으로 한 공정거래위원회 설문조사에 따르면, 입점업체의 40% 이상이 앱 등록 지연이나 차별대우 같은 불공정거래행위를 경험한 것으로 나타났습니다. 이외에도 정보 독점문제, 불공정한 노출순위 문제, 그리고 과도한 수수료 등 온라인 플랫폼사들의 다양한 불공정 행위들이 문제로 지적되고 있어, 플랫폼 입점업체들을 보호하기 위한 방안 마련이 시급합니다.

이러한 문제의식 속에서 온라인 플랫폼 공정화를 위한 입법을 위해 오늘 뜻깊은 토론회를 마련해주신 김병욱·송갑석·민병덕·민형배·배진교 의원님과 경제민주화 네트워크, 전국 가맹점주협의회, 참여연대, 민변 민생경제위원회, 한국중소상인자영업자 총연합회에 진심으로 감사드립니다.

최근 유럽연합, 미국, 중국, 일본에서도 온라인 플랫폼 공정성 강화 법제 마련은 뜨거운 감자입니다. 구글, 애플, 페이스북, 아마존 등 이른바 ‘가파(GAFA : Google, Apple, Facebook, Amazon)’그룹에 관한 규율 확립의 필요성이 주요 글로벌 선진국들에서 제기되고 있습니다.

이러한 국내외 현실을 반영하여, 우리나라에서도 온라인 플랫폼 공정화에 대한 여론이 대두되고 있습니다. 정부도 지난해 6월부터 현재까지 입법 준비를 해왔고, 최근 여러 의원님들도 관련 법안들을 발의하고 있습니다.

오늘 토론회가 온라인 플랫폼 공정화법 도입 필요성에 대한 공감대를 높이고, 바람직한 내용에 대해 숙의하는 장이 되기를 희망합니다. 이를 통해 플랫폼 사업자의 혁신이 지속되면서도 입점업체와 함께 성장하는 건전한 생태계 구축에 기여할 수 있기를 기대합니다.

아무쪼록 온라인 플랫폼 공정화법안의 원만한 조정과 신속한 처리를 위해 오늘 이 자리에 함께해주신 여러분께서 힘과 지혜를 모아주시기를 당부드리면서, 귀한 자리를 준비해주신 모든 분들의 노고를 치하 드립니다.

감사합니다.

국회 정무위원회 위원장 윤관석

인사말



김병욱 / 더불어민주당 국회의원(성남 분당을), 국회 정무위원회 간사

안녕하십니까?

국회 정무위원회 간사, 더불어민주당 분당을 김병욱 의원입니다.

온라인 플랫폼 공정화법, 어떻게 도입할 것인가? 토론회에 함께해주신 모든 분들께 감사드립니다.

온라인 플랫폼 제공사업자의 영향력과 경제적 지위가 한층 강화되었습니다. 배달 음식의 거래를 중개하는 배달앱 서비스 거래액이 2017년 대비 2018년 두 배로 늘어나고 온라인쇼핑 거래액도 2019년 134조 원으로 전년 대비 18.3% 증가하는 등 거래량이 꾸준히 확대되고 있습니다. 특히 코로나19로 인하여 비대면 거래가 증가함에 따라 온라인 플랫폼 거래량은 올해에도 크게 늘어날 전망입니다.

문제는 온라인 플랫폼 거래의존도를 높아질수록 독점에 따른 시장지배적 지위나 거래상 우월한 지위를 이용한 각종 불공정거래행위들이 발생할 위험성이 높아지게 됩니다. 하지만 기존의 법체계로는 규율되지 않는 온라인 플랫폼 시장의 특성에도 불구하고 이에 대응하는 법률이 제정되지 않아, 소상공인이 주를 이루는 온라인 플랫폼사업자들이 온라인 플랫폼 제공사업자의 불공정거래행위 등에 대해 효과적으로 대응하기 어려운 것이 현실입니다.

이에 저는 지난 1월 25일 「온라인 플랫폼 중개 거래의 공정화에 관한 법률안」을 대표 발의하여 온라인 플랫폼 거래의 투명성 및 공정성 제고를 위한 절차 규정을 마련하고, 분쟁 예방 및 분쟁당사자 간의 원활한 분쟁 해결을 위한 제도적 장치를 마련하기 위한 첫발을 떤 것입니다. 공정거래위원회도 같은 시기에 정부 입법안을 제출하여 관련 논의가 본격화될 수 있는 길을 열었습니다.

지금 발의된 법들에 대해 막 성장의 첫발을 댄 스타트업의 성장을 막을 우려가 있다는 주장과 구글 등 글로벌 플랫폼 사업자에 이미 기울어져 버린 운동장을 복원하는 데는 역부족이라는 주장이 상충하고 있다는 지적이 있습니다. 양쪽 다 설득력 있는 주장이며 향후 토론을 통해 보완해나가야 한다고 생각합니다.

이러한 맥락에서 이번 토론회는 현재 발의되어 있는 입법안들에 대해 다양한 이해관계자들의 입장을 듣고 의견을 조율하는 과정을 거쳐 향후 법안 심사과정에서 반영하는 길을 찾아가는데 큰 역할을 할 것입니다.

오늘 토론회에 나선 김남근 변호사님은 온라인 플랫폼 거래에서 발생하는 불공정 거래 문제에 대해 조목조목 지적하는 가운데 온라인 플랫폼 공정화법의 필요성을 EU의 플랫폼 시장 공정화 강화 규칙을 들어 설명할 예정입니다. 이 과정에서 저와 송갑석 의원님, 민형배 의원님, 공정거래위원회가 발의한 법에 대한 의견도 들을 수 있을 것입니다.

다시 한번 정책토론회가 열릴 수 있도록 물심양면으로 도와주신 관계자 여러분과 관심 가져주신 내빈 여러분께 깊은 감사의 인사를 전합니다.

토론회를 준비하는데 노력해주신 참여연대와 민변 민생경제위원회를 비롯하여 한국중소상인자영업자총연합회, 전국가맹점주협의회 등에게 감사를 드리며 토론회 좌장을 맡아주신 김남주 변호사를 비롯한 패널 토론자 여러분께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

국회의원 김병욱

인사말



송갑석 / 더불어민주당 국회의원(광주 서구갑), 국회 산업통상자원중소벤처기업위원회 간사

안녕하십니까

산업통상자원중소벤처기업위원회 간사 국회의원 송갑석입니다.

「온라인 플랫폼 공정화법, 어떻게 도입할 것인가?」 토론회에 참여해주신 선배·동료 국회의원님과 ‘재벌개혁과 경제민주화실현을 위한 전국네트워크’·‘전국가맹 점주협의회’·‘민주사회를 위한 변호사 모임(민변) 민생경제위원회’·‘참여연대’·‘한국중소상인자영업자총연합회’를 비롯한 협단체 여러분께 진심으로 감사드립니다.

국민 생활에서 온라인플랫폼 거래가 차지하는 비중은 매년 큰 폭으로 증가하고 있습니다. 온라인쇼핑 거래액은 2019년 135조 원에 이어, 2020년에는 19% 오른 161조 원으로 상승하면서 역대 최대 규모를 달성했습니다. 코로나19로 비대면 수요가 급증하면서 온라인플랫폼 거래액은 더욱 가파르게 증가할 것 예상됩니다.

확대된 시장 영향력만큼, 온라인 플랫폼 기업의 갑질로 인한 중소기업과 중소기업 공인, 소비자의 피해도 증가하고 있습니다. 온라인플랫폼 기업은 ‘플랫폼 공룡’으로 재탄생했고, 독과점에 가까운 시장 지배력은 디지털 공정경제를 위협하고 있습니다.

플랫폼 기업이 쇼핑의 검색·배열 순위를 조작하고, 통신판매 중개소를 제공한 대가로 과도한 수준의 수수료와 광고비를 요구하거나, 상표권을 요구하는 등의 사회적 문제를 야기하고 있습니다.

온라인플랫폼 시장의 투명성 제고와 공정한 온라인 거래 질서조성을 위한 소상공인과 소비자 권익 보호 대책이 필요합니다.

국회도 저를 비롯한 여·야 의원님들이 발의하신 「온라인플랫폼 통신판매중개거래의 공정화에 관한 법률」 등이 온라인플랫폼 중개 거래의 투명성 확보와 공정 질서를 마련하기 위한 실효성 있는 법안이 될 수 있도록 추가 입법을 포함한 모든 지원을 아끼지 않겠습니다.

다시 한번 오늘 토론회 개최를 위해 힘써주신 선배·동료 국회의원님과 관련 단체 여러분께 감사드리며, 오늘 토론회를 통해 소상공인과 소비자의 권익을 침해하는 불공정행위를 근절하고, 온라인플랫폼이 상생과 협력을 바탕으로 공정하게 성장할 수 있는 계기가 마련되기를 기대합니다.

감사합니다.

국회의원 송갑석

인사말



민병덕 / 더불어민주당 국회의원(안양 동안갑), 국회 정무위원회

안녕하세요. 만나서 반갑습니다.

안양동안갑 국회의원 민병덕입니다. ‘온라인 플랫폼 공정화법, 어떻게 도입할 것인가’라는 주제의 토론회에 참석해 주신 많은 분들께 감사드립니다.

온라인 플랫폼을 통한 온라인 쇼핑 거래액은 매년, 모든 상품군에서 증가하고 있습니다. 이로 인해 온라인 플랫폼은 판매자가 소비자에게 다가가기 위한 필수적 통로로 기능하고 있으며, 이는 온라인 플랫폼 제공사업자가 시장에서 더 큰 영향력을 가질 수 있도록 합니다.

특히 코로나로 인해 비대면 사회로 변화하면서 온라인 플랫폼은 더 막강한 영향력을 가지게 되었습니다.

이러한 환경 아래에서, 온라인 플랫폼 제공사업자가 영세 소상공인에게, 판매가격 또는 경영활동을 간섭하거나, 거래 과정에서 발생한 손해를 온라인 플랫폼 이용사업자에게 전가하는 등의 불공정거래행위를 하는 경우가 발생하고 있습니다.

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 등 현행 공정거래제도로는 이러한 불공정거래행위에 대한 효과적인 대응이 어렵습니다. 계약서 작성·교부 의무, 온라인 플랫폼 중개서비스업자의 약관 등록 및 공개제도, 사업자단체의 거래조건 변경 협의 등 분쟁의 사전예방 및 거래 관행 개선을 위한 규정이 없기 때문입니다.

온라인 플랫폼 중개 거래 관계의 투명성·공정성 제고를 위한 절차 규정, 금지행

위 규정 및 분쟁 예방 및 해결을 위한 제도적 장치가 필요합니다.

외국의 경우, EU는 2019년 7월 온라인 플랫폼과 상업적 이용자 간의 거래를 규율하는 규정을 제정하고 2020년 7월부터 시행하고 있습니다.

우리나라에서도 이에 발맞춰 여러 의원님들이 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화를 취지로 하는 법률안을 발의하시기도 하였고, 정부안 역시 제출되었습니다.

저 역시도 이번 토론회 이후 정부안에 추가하여 온라인 플랫폼 이용사업자들에게 단체교섭권을 부여하고, 사업자단체가 주체가 되어 집단소송을 제기할 수 있는 근거를 마련한 법률안을 발의하려 합니다. 이 법안들은 차후 제가 속한 정무위에서 논의될 예정입니다.

오늘 우리는 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안」을 논의하기 위하여 모였습니다.

‘온라인 플랫폼 공정화법을 도입하여야 한다’는 점에 대하여는 이미 민의가 모이는 것 같습니다. 다만 이제 우리는 ‘온라인 플랫폼 공정화법을 어떻게 도입할 것인지’를 논의하려 합니다.

논의를 할 수 있는 장을 마련해주신 김남근 변호사님, 김남주 변호사님, 참여연대의 많은 분께 감사드립니다.

토론자로 참석해 주신 서치원 변호사님, 박주선 서울시 공정경제담당관님, 조병래 경기도 공정경제과장님, 강지원 국회입법조사처 입법조사관님, 이동원 공정위 시장감시총괄과장님, 피해사례를 말씀해주실 김종민 전국가맹점주협의회 사무국장님, 류승연 오마이뉴스 기자님, 이성원 한국중소상인자영업자총연합회 사무총장님께서도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 논의가 민생에 조금이라도 더 도움이 되는 결과를 얻을 수 있는 초석이 되기를 간절히 바랍니다.

감사합니다.

국회의원 민병덕

인사말



민형배 / 더불어민주당 국회의원(광주 광산구을), 국회 정무위원회

반갑습니다. 더불어민주당 민형배 의원입니다.

‘온라인 플랫폼 공정화법, 어떻게 도입할 것인가?’ 토론회 개최를 뜻깊게 생각합니다. 함께 토론회를 주최하신 김병욱, 송갑석, 민병덕, 배진교 의원님께 감사드립니다.

토론회 좌장을 맡으신 김남주 변호사님, 발제를 맡으신 김남근 변호사님과 토론자 여러분께 깊은 감사 말씀드립니다.

오늘 토론회 준비로 애쓰신 관계자들도 감사 인사를 올립니다.

코로나19로 인해 산업지형이 바뀌고 있습니다.

소비 추세가 오프라인에서 온라인으로 빠르게 변화하고 있습니다.

온라인 플랫폼 사업자의 영향력은 거대해졌습니다.

세계 각국은 앞다투어 온라인 플랫폼에 대한 새로운 규범과 표준을 마련하고 있습니다.

온라인 플랫폼의 고속 성장은 빛과 그림자를 만들었습니다.

낮은 문턱으로 기업이나 자영업자의 사업 진입이 쉬워졌습니다.

소비자와 사업자 간 연결도 빨라졌습니다.

반면에 온라인 플랫폼 사업자의 우월적 지위에 따른 불공정행위는 큰 문제입니

다. 기존 정책만으로는 효과적으로 대응하기 어렵습니다.

오늘 토론회가 해결책을 찾는 길라잡이가 될 것이라 기대합니다.

이미 국회에 온라인 플랫폼 중개거래와 관련한 법안들이 여러 건 발의되었습니다. 제가 대표발의한 법안도 있습니다.

저는 공정위뿐만 아니라 지자체에도 분쟁조정권과 위반행위 조사권을 부여해야 한다고 생각합니다. 신속한 시정조치와 실질적 피해구제를 위한 조치입니다. 이용사업자에게 단체 구성권을 주는 내용도 담았습니다. 이외에 금지행위 규정과 분쟁 예방 및 해결을 위한 몇 가지 개선방안도 함께 담았습니다.

온라인 플랫폼을 이용하는 사업자, 소비자의 권리를 강화해야 한다는 대원칙에는 대체로 동의하십니다. 다만, 여러 각론은 조율이 필요합니다.

오늘 토론회를 통해 다양한 말씀들을 잘 듣고, 슬기로운 조정방안을 찾겠습니다. 법안심의과정에 잘 반영하겠습니다.

사법은 과거를 심판하고, 행정은 현재를 집행합니다.

입법은 미래를 준비해야 합니다.

미처 사업발전 속도를 따라잡지 못한 입법 지체를 해소하겠습니다.

플랫폼의 핵심은 상호 연결입니다.

저도 온라인 플랫폼 사업자, 소비자, 그리고 입법의 연결고리가 될 수 있도록 노력하겠습니다.

곧 꽃망울이 터질 듯합니다. 봄이 다가왔습니다.

온라인 플랫폼 시장에도 따뜻한 봄기운이 가득하길 기원합니다.

다시 한번, 오늘 토론회 준비에 애쓰신 여러분께 감사드립니다.

함께 하신 모든 분께 건강과 행복이 가득하시길 바랍니다.

고맙습니다.

국회의원 민형배

인사말



배진교 / 정의당 국회의원, 국회 정무위원회

안녕하세요.

정의당 배진교 의원입니다.

코로나 19로 인한 비대면 거래가 급속히 확대되고, 사회적 거리 두기 장기화로 우리의 생활은 비대면 소비와 온라인 생활이 깊숙이 자리 잡았습니다.

이러한 가운데, 온라인 공룡 플랫폼이 생겨나고 우월적 지위를 이용한 일방적인 수수료 인상과 검색배열 조작, 정보의 독점과 비대칭 문제 등 불공정한 행위가 일어나고 있습니다.

또한 플랫폼 이용업체들은 상위노출을 위한 광고비 과다경쟁으로 제 살 깎아 먹는 출혈을 감수해야만 하는 현실에 내몰려있습니다.

이러한 현실에도 불구하고 현행법으로는 온라인 플랫폼을 이용하는 사업자와 소비자에 대해 제대로 보호하는데 어려움이 있어 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률」을 발의하였습니다.

제가 발의한 법안의 주요내용은 ▲중개거래계약서에 수수료의 부과기준 및 절차에 관한 사항, 광고비 산정기준, 검색·배열 순위를 결정하는 주요 원칙, 수수료나 광고비가 검색·배열순위에 미치는 영향 등을 기재 ▲온라인 플랫폼 이용사업자

단체 구성 및 협의 권한 부여 등을 담고 있습니다. 특히 온라인 플랫폼 이용사업자 단체의 실질적 협상력을 높이기 위해 온라인 플랫폼 중개사업자가 정당한 이유없이 협의를 거부할 시 1천만 원 이하의 과태료를 부과하도록 하였습니다.

또한 ‘을’일 수밖에 없는 온라인 플랫폼 이용사업자 입장에서 계약 갱신시 이전 계약보다 불이익하게 체결하는 것을 금지하는 내용도 포함되어 있습니다.

불공정행위 유형으로 ▲검색·배열 순위 조작·변경을 통해 온라인 플랫폼 이용사업자를 차별하는 행위 ▲온라인 플랫폼 이용사업자에게 특정한 결제방식을 강제하는 행위 ▲온라인 플랫폼 이용사업자에게 판매촉진 비용을 전가시키는 행위 ▲배타적 거래 강요 행위 등을 포함시켜, 온라인 플랫폼 분야에서 불공정거래로 지적되는 사례들을 유형별로 구체화 시켰습니다.

그리고 불공정 행위에 대해 공정거래위원회에게만 주어졌던 고발권을 이해당사자에게 주어 모든 경제 주체들이 공정하게 경쟁할 수 있는 내용도 포함시켰습니다.

온라인 플랫폼 공정화법 관련해서 발의하고 오늘 토론회까지 공동주최 해주신 김병욱, 송갑석, 민병덕, 민형배 의원님 감사합니다.

발제를 맡아주신 김남근 변호사님 정말 감사드립니다.

또한 제대로 된 온라인 플랫폼 공정화법 도입을 위해 함께해주시는 모든 분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

여러 의원님들이 관심을 가지고 발의해주신만큼 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률」이 21대 국회에서 빠르게 통과될 수 있도록 힘쓰겠습니다.

감사합니다.

국회의원 배진교

온라인 플랫폼 공정화법에 담아야할 주요쟁점

- 배달앱을 중심으로

김종민 / 전국가맹점주협의회 사무국장

I. 서

1. 플랫폼 경제의 성장에 따른 외식산업구조의 변화

가. 플랫폼 경제의 비약적인 성장

- 국내 스마트폰의 보급률 증가(95%)로 인한 리테일 관련 핀테크의 빠른 성장과 1인 가구의 증가 및 주문과 결제의 편의성에 따라 배달시장 비약적인 성장

나. 배달시장의 성장과 더불어 배달 플랫폼 기업들의 시장 지배력 강화

- 배달 플랫폼은 다면시장의 중개자로 소비자 정보와 판매자 정보를 둘 다 가지고 있는 특징이 있음.
- 배달 플랫폼은 소비자와 판매자 간 발생하는 상관특성, 소비자 선호품목, 업종·시간·요일·지역별 매출 데이터 등 빅 데이터를 독점하고 이러한 데이터 기반의 네트워크 효과는 전통적 산업의 시장지배적 사업자가 가지는 통제력보다 훨씬 강력한 거래상 우월적 지위와 협상력을 가지게 됨.
- 이에 소상공인들의 거래 의존도와 예측관계가 심화되고 이는 곧 소상공인과 소비자의 정당한 권익을 침해할 우려가 매우 높음.

다. 배달시장에 진입하기 위한 배달자영업자의 필수불가결한 통로

- 배달 플랫폼의 독과점 체계가 구축됨에 따라 배달광고 시장을 소수의 배달 플랫폼 기업들이 장악하였고 전단지 등 전통적인 판촉수단들은 이미 경쟁력을 상실하여 배달 플랫폼은 배달업을 하고자 하는 소상공인들이 소비자에게 접근하기 위한 필수불가결한 통로화됨.
- 배달 소상공인들은 다른 대체 광고수단이 없는 상황이어서 배달 플랫폼과 서비스 이용계약을 체결하기 전에 이미 배달 플랫폼과 강력한 예속관계에 놓이게 되어 실제 수수료 또는 광고비 등 주요 거래조건을 협상할 여지가 없음.

2. 배달앱의 시장 효과

가. 긍정적 효과

- 스마트폰으로 편리하게 다수 음식점의 메뉴·가격 등을 비교 가능하고 고객 후기도 참고할 수 있어 소비자 후생에 기여.
- 실제 오픈넷의 가격비교 어플 활성화는 소비자 선택권 강화에 매우 긍정적인 영향을 미침.

나. 부정적 효과

- 배달앱에 입점하지 않은 음식점의 정보는 소외되어 소비자 선택권이 축소되며, 입점한 음식점은 수수료 등 영업비용이 증가되고 이는 고스란히 소비자에게 전가.
- 전체 효용을 증대시켜 매출규모를 증가시키거나 효율성을 증대시켜 비용을 감소시키는 것으로 볼 수 없고 기존 매출의 단순이동 성격이 강해 혁신이라고 보기에 한계가 있음.

3. 상생과 지속가능한 플랫폼 생태계 조성을 위한 전제조건

가. 플랫폼 경제주체 간의 대등하고 공정한 거래문화 정착

나. 정보와 거래의 투명성·개방성·공정성을 강화하여 소비자 신뢰제고

다. 지속가능한 플랫폼 생태계 조성을 위한 제도 구축 및 정비

II. 배달앱 플랫폼의 시장 지배력 강화에 따른 부작용

1. 과도한 광고비·수수료에 따른 자영업자 영업비용 증가 및 소비자 전가

- 배달앱사에 지급하는 과도한 광고비로 인해 배달비용 청구, 메뉴 축소, 가격인상 등 소비자에게 비용전가 효과 발생

2. 고객정보 독점에 따른 자영업자의 하청 계열화

가. 배달앱 플랫폼과 자영업자 간 계약구조

○ 배달주문앱 사용계약

- 자영업자는 주문을 위해서 배달주문앱 사업자와 계약으로 매출의 상당부분을 의존하게 됨.

○ 포스¹⁾사용 계약

- 자영업자는 금전등록기와 판매관리를 위해 포스를 사용하며 포스프로그램 업체와 사용계약을 체결하여 매출 등을 관리함. 때문에 포스사의 경우 자영업자의 매출 등 정보를 정확히 취득하게 됨. 최근 배달의민족이 인수한 포스 프로그램인 '푸드테크'가 사용영역을 바르게 확장하고 있음.

○ 배달대행 계약

- 직접 배달을 위해서도 배달대행계약을 통해 대행업체를 사용

나. 평생 배달앱을 이용해 광고해도 내 고객 한명도 생기지 않는다

- 기존 배달업체들은 권리금을 '고객 전화번호부'를 통해 인정받았으나, 배달앱은 안심번호 사용으로 배달업체는 고객 전화번호 수집 불가능

다. 영업장 양수양도 시 권리금 청구 어려움.

- 또한, 양수도시 매출에 영향을 미치는 고객리뷰를 삭제하여, 영업권을 인정받

1) POS(point of sales)

금전등록기와 컴퓨터 단말기의 기능을 결합한 것으로 판매시점 정보관리 시스템이라고 함

기가 어려워짐

※ 배달앱사는 개인정보 보호차원에서 리뷰 이전 불가 입장

3. 자영업자간 과당 경쟁 유도

- 배달앱을 통해 동종 회사의 이벤트, 상권진출 등을 쉽게 확인할 수 있어 경쟁 유도
- 배달앱사의 이벤트 참여 유도
 - 배달팁 무료, 프랜차이즈 본사 연계 할인쿠폰 이벤트
- 광고를 많이 구매할수록 상단에 노출되어 복수의 광고(깃발) 구매 유도

4. 광고 등 노출기준의 불투명한 운영

- 자의적인 음식점 노출 순서 기준 및 미공개
 - 음식점 노출순서에 대한 기준(거리·소비자혜택·리뷰점수 등)을 공개하지 않고, 배달앱사의 자체 내규를 적용함으로써 점주들 불만 야기

5. 리뷰, 별점 조작 등 소비자 신뢰제고 방안 필요

- 리뷰의 개수와 별점 등에 따라 매출액 차이가 나, 리뷰 대행업체, 업주 간 리뷰 품앗이가 등장하여 배달 시장을 교란

6. 프랜차이즈 영업지역 교란

- 가맹사업의 경우 가맹점주의 안정적인 영업을 위해 영업지역제도를 발전시켜 현재 가맹사업법 제12조의4(부당한 영업지역 침해금지) 규정을 두고 있음.
- 그러나 배달앱이 영업지역을 침해하며 광고를 하고 배달을 하면서 영업지역이 교란되어 분쟁화되고 있음.

IV. 상생과 지속가능한 플랫폼 생태계 조성을 위한 제안

1. 당사자 간 사회적 합의기구 구축 및 의무적 협의

- 다면적 거래관계인 배달앱 등 플랫폼 사업자와 사용자간 제도적 대화채널 구축위해 이용자인 자영업자에 거래조건 협의권 부여 후 정당한 이유가 없는 경우 플랫폼 사업자에 협의의무 부여.

예) 2021.02.15. 우아한형제들-전국가맹점주협의회간 상생협약 제1조 (상생협의회 구성)

- ① 양 당사자는 배달플랫폼과 이를 활용하는 사업자인 자영업·소상공인의 건전한 상생협력 문화 조성을 위해 <배달의민족 상생협의회>(이하 '상생협의회')를 출범한다.
- ② 상생협의회는 최소한 반기 당 1회 이상으로 양 당사자에 관한 중대한 사안의 논의가 필요한 시점에 개최한다.
- ③ 상생협의회의 권한 및 역할, 구성, 참여 자격 요건 등에 대해서는 양 당사자가 별도로 협의하여 정하되, 각 당사자 대표(이사)가 참석하거나 대표(이사)의 전권위임장을 가진 자가 참석한다.
- ④ 상생협의회의 원활한 진행을 위해 실무협의를 매월 1회 이상 진행한다.

2. 정보공개

가. 플랫폼 중개사업 및 사업자 정보공개

- 플랫폼 사업자의 일정한 사항이나 자영업자의 과거나 현재의 부담 수수료나 광고비 등 동 사업과 관련된 정보를 계약희망자나 자영업자·일반공중에게 공개. 플랫폼 사업은 많은 정보를 가진 플랫폼 사업자가 관련자들과 중개 등으로 관계하며 함께 상생하는 사업모델.

나. 이용자(소비자) 정보 상품 또는 용역 제공자에 제공

- 이용자(소비자) 정보를 중개업자가 독점하는 경우 개방성·공정성에 기초한 플랫폼 사업의 건강한 성장을 저해하고 부작용이 나타날 우려가 있음. 이에 이용자의 연락처, 주소 등 일정 정보를 상품 또는 용역 제공자에 제공하여 정보를 공유하여야 함.

예) 2021.02.15. 우아한형제들-전국가맹점주협의회간 상생협약 제2조 (고객정보)

- ① 유형은 가맹점의 고객 정보 접근에 대한 장벽을 완화한다.
- ② 유형은 고객이 스스로 전화번호를 제공하는 것에 대해 선택할 수 있는 기능 및 가맹점의 단골 고객 관리를 위해 주문 접수 시 고객의 과거 주문 횟수를 보여주는 기능을 제공한다.

2021.02.15. 우아한형제들-전국가맹점주협의회간 상생협약 제7조 (리뷰)

- ① 리뷰는 가맹점이 원할 경우 점포 양도양수 시 동업자, 가족, 직원에게 이전될 수 있도록 한다.
- ② 악성리뷰의 경우 가맹점이 요청할 경우 일정기간(30일 등) 게시하지 않도록 하여 자영업자가 피해를 보지 않도록 한다. 또한 악성리뷰로 인한 가맹점 피해를 최소화하기 위해 리뷰 노출 시스템을 개편한다.
- ③ 리뷰 대행업체 활용, 허위 리뷰 등록 등 가맹점의 불공정한 행위에 대해서는 양 기관이 공동으로 허위리뷰 근절 캠페인을 진행한다.

3. 광고비·수수료 등 일체의 부가비용 합리적 수준 인하

- 매출이나 비용절감 없이 기존 매출의 배달방식 이전과 이에 따른 비용증가는 그렇지 않아도 어려운 전체 자영업 시장의 어려움을 가중시킴. 광고비·수수료 등 일체의 부가비용을 합리적으로 인하해야 함.

4. 포스 및 배달대행 프로그램 등과 호환가능 하도록 협조

- 특정 배달주문앱과 포스 및 배달대행 프로그램과 연계 가능하도록 하는 등 호환이 가능하도록 적극적 협조

예) 2021.02.15. 우아한형제들-전국가맹점주협의회간 상생협약 제6조

유형은 배달의민족의 주문이 가맹점이 이용하는 배달주문앱, POS프로그램, 배달대행 프로그램에 원활히 호환되도록 적극 협력한다.

5. 프랜차이즈 영업지역 교란 금지

- 가맹사업법 제12조의 4에서 규정하고 있는 영업지역 교란으로 자영업자간 분쟁의 씨앗이 되고 있어 이를 방지하기 위해 동 규정 준수

예) 2021.02.15. 우아한형제들-전국가맹점주협의회간 상생협약 제5조 (가맹점 영업지역)

- ① 프랜차이즈의 경우 가맹점간 영업지역 관련 분란을 방지하기 위해 가맹본부 또는 가맹점 단체가 소속 가맹점들의 동의를 얻어 우형에 요청할 경우 가맹사업거래 정보공개서와 가맹계약서상 개별 가맹점 영업지역을 기준으로 배달구역을 정한다. 단, 영업지역이 설정되지 않은 지역의 경우 그러하지 아니하다.
- ② 가맹점이 해당 가맹점의 영업지역이 아닌 다른 가맹점의 영업지역에 배달구역을 설정하고자 하는 경우 그 지역을 영업지역으로 하는 가맹점 또는 가맹본부의 동의를 구하여 설정하도록 한다.
- ③ 가맹점이 다른 가맹점의 영업지역에 배달구역을 설정하여 영업 중인 경우에 배달구역을 설정한 점주의 동의를 구하여 배달구역을 조정한다.

V. '온라인 플랫폼 공정화에 관한 법률' 이 담아야할 주요쟁점

1. 방향

플랫폼 시장의 공정성·투명성·개방성 확보 통해 온라인·모바일 시장의 건강한 성장을 도모하고 소비자 신뢰 제고

2. 주요내용

가. 플랫폼 사업자 정보공개제도

공정거래위원회는 건전한 시장질서 확립을 위해 매년 가맹본부와 가맹사업에 대한 상세한 정보를 공개하고 있으며(가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 제6조의2, 제7조), 다단계 판매사업자·후원방문 판매사업자·선불식 할부거래 사업자(할부거래에 관한 법률 제18조 제5항)의 경우도 매출액, 사업의 기본사항, 수당 등 일정한 사항을 공개하고 있음.

플랫폼 사업의 경우도 공정한 거래질서를 확립하고 플랫폼 사업자와 자영업자 등 이해당사자가 상호보완적으로 균형 있게 발전하기 위해서는 정보의 투명한 공개 필요.

나. 플랫폼(중개) 사업자 이용자 정보 상품 또는 용역 제공자에 제공

- 정보공개서 공정거래위원회에 등록
- 정보공개서 계약자에 제공의무

다. 당사자간 협의기구 구축

- 플랫폼 이용 자영업자 단체 구성권
- 거래조건 등 협의권 및 플랫폼 사업자의 협의의무

라. 수수료 등 부가비용 한도제

- 카드수수료의 경우처럼 일정한 한도제 수립

마. 플랫폼 서비스간 호환 협력의무

- 플랫폼 사업자에 특정 플랫폼과 타 영역 플랫폼이 연계 가능하도록 적극협력 의무부과

바. 불공정행위 금지

- 최저가격 설정 등 가격구속 금지
- 거래상대방 제한 등 구속조건부 행위 금지
- 끼워팔기 금지
- 계약해지 제한

사. 기타

- 계약서 작성의무
- 계약기간
- 분쟁조정제도 등

[첨부] 우아한형제들 - 전국가맹점주협의회간 상생협약

우아한형제들 - 전국가맹점주협의회간 상생협약

당사자인 (사)전국가맹점주협의회(이하 '전가협'이라 한다)와 배달의민족 운영사인 (주)우아한형제들(이하 '우형'이라 한다)은 신의성실과 상생협력의 원칙에 입각하여 다음과 같이 합의한다. 양 당사자는 합의사항을 철저히 준수하고 이행한다. 임회인인 더불어민주당 을지로위원회는 이 합의사항을 확인하며 양 당사자가 이를 준수하고 이행하도록 지원한다.

- 다 음 -

제1조(상생협의회 구성)

- ① 양 당사자는 배달플랫폼과 이를 활용하는 사업자인 자영업·소상공인의 건전한 상생협력 문화 조성을 위해 <배달의민족 상생협의회>(이하 '상생협의회')를 출범한다.
- ② 상생협의회는 최소한 반기 당 1회 이상으로 양 당사자에 관한 중대한 사안의 논의가 필요한 시점에 개최한다.
- ③ 상생협의회는 권한 및 역할, 구성, 참여 자격 요건 등에 대해서는 양 당사자가 별도로 협의하여 정하되, 각 당사자 대표(이사)가 참석하거나 대표(이사)의 전권위임장을 가진 자가 참석한다.
- ④ 상생협의회는 원활한 진행을 위해 실무협의를 매월 1회 이상 진행한다.

제2조(고객정보)

- ① 우형은 가맹점의 고객 정보 접근에 대한 장벽을 완화한다.
- ② 우형은 고객이 스스로 전화번호를 제공하는 것에 대해 선택할 수 있는 기능 및 가맹점의 단골 고객 관리를 위해 주문 접수 시 고객의 과거 주문 횟수를 보여주는 기능을 제공한다.

- 1 -

제3조(광고 노출 기준)

① 우형은 점포(광고)노출 기준을 합리적으로 이해할 수 있는 수준으로 공개하고, 월정액 광고(울트라콜)의 경우 광고 위치로부터 고객에 가까운 순으로 배열하는 정렬 방식을 우선으로 노출한다.

제4조(프랜차이즈 프로모션)

① 우형과 가맹본부, 가맹점주 간 프로모션 비용 부담률을 가맹점이 이용하는 POS에 공개한다.

② 프랜차이즈의 경우 광고관측 행사 시 다음 각 호의 내용을 공개한다.

1. 해당 영업포지 가맹점주의 70% 이상 동의
2. 가맹본부 비용부담액이 가맹본부가 지불하는 전체 비용의 50% 이상

③ 위 조건을 광고관측 계약서 또는 내부 정책 문서에 기재하고 이 기준에 따라 시행한다.

제5조(가맹점 영업지역)

① 프랜차이즈의 경우 가맹점간 영업지역 관련 분란을 방지하기 위해 가맹본부 또는 가맹점 단체가 소속 가맹점들의 동의를 얻어 우형에 요청할 경우 가맹사업거래 정보공개서와 가맹계약서상 개별 가맹점 영업지역을 기준으로 배달구역을 정한다. 단, 영업지역이 설정되지 않은 지역의 경우 그러하지 아니하다.

② 가맹점이 해당 가맹점의 영업지역이 아닌 다른 가맹점의 영업지역에 배달구역을 설정하고자 하는 경우 그 지역을 영업지역으로 하는 가맹점 또는 가맹본부의 동의를 구하여 설정하도록 한다.

③ 가맹점이 다른 가맹점의 영업지역에 배달구역을 설정하여 영업 중인 경우에 배달구역을 설정한 점주의 동의를 구하여 배달구역을 조정한다.

제6조(플랫폼 간 호환) 우형은 배달의민족의 주문이 가맹점이 이용하는 배달주문앱, POS프로그램, 배달대행 프로그램에 원활히 호환되도록 적극 협력한다.

제7조(리뷰)

① 리뷰는 가맹점이 원할 경우 점포 양도양수 시 동업자, 가족, 직원에게 이전될 수 있도록 한다.

② 악성리뷰의 경우 가맹점이 요청할 경우 일정기간(30일 등) 게시하지 않도록 하여 자영업자가 피해를 보지 않도록 한다. 또한 악성리뷰로 인한 가맹점 피해를 최소화하기 위해 리뷰 노출 시스템을 개편한다.

③ 리뷰 대행 업체 활용, 허위 리뷰 등록 등 가맹점의 불공정한 행위에 대해서는 양 기관이 공동으로 허위리뷰 근절 캠페인을 진행한다.

제8조(가격 변경) 가맹점주가 메뉴 가격을 자유롭게 변경할 수 있도록 한다. 단, 정책변경 시 해당 프랜차이즈 본부와 사전에 협의하는 조건으로 한다.

제9조(캠페인 요청 및 참여) ① 전가협과 우형은 소상공인 권익 증진 및 소비자 보호 등을 위한 각종 홍보 및 캠페인을 공동으로 실시할 수 있다.

② 캠페인의 구체적인 내용은 '상생협의회'에서 정한다.

부 칙

제1조(시행일) 본 합의는 합의서 서명 후 즉시 시행한다.

제2조(개정) 본 협약의 내용 중 관계 법령에 저촉되거나 위배될 소지가 있는 경우 상생협의회를 거쳐 상호 합의하여 개정한다.

제3조(유효기간) ① 본 협약의 유효기간은 효력이 발생한 날로부터 2년으로 한다.

② 존속기간 만료 전 3개월까지 변경합의가 없는 경우 동일한 내용으로 갱신되는 것으로 한다.

2021년 2월 15일

당사자

(주)우아한형제들	대표이사	김범준	(인)
전국가맹점주협의회	공동의장	하승재	(인)

입회인

더불어민주당	을지로위원회	국회의원	우원식	(인)
		국회의원	이용우	(인)
		국회의원	이학영	(인)

온라인 플랫폼 노출 순위에 따른 피해 사례

류승연 / 기자, 오마이뉴스

1. 플랫폼 기업들의 자사 입점업체 우대 의혹

① 네이버쇼핑은 알고리즘을 조작했을까

2020년 10월 공정거래위원회는 네이버에 267억 원의 과징금을 부과했습니다. 네이버쇼핑이 알고리즘을 조작해 자사 입점업체를 검색 결과 페이지에서 우선 노출시켰다는 명목입니다. 그동안 네이버쇼핑은 웹사이트를 통해 가격 비교 서비스를 제공해왔습니다. 하지만 도중 직접 오픈마켓 샵N(현 스마트스토어)을 열었고 키워드 검색 시 다른 쇼핑몰보다 자사 입점업체 상품들이 더 많이 노출되도록 한 것으로 밝혀졌습니다.

플랫폼 사업자가 알고리즘에 손을 대 자사 입점 업체를 우대하고 있다는 ‘심증’을 ‘사실’로 밝혀낸 최초 사례였습니다. 그동안 경기의 심판이 선수로도 활동할 경우, 그가 내리는 판결이 공정할지 여부를 두고 곳곳에서 의문이 제기됐기 때문입니다. 네이버는 객관적인 결과를 보여주는 가격 비교 사이트의 심판이면서 동시에 오픈마켓을 운영하는 선수였습니다. 하지만 공정위 발표 이후에도 네이버는 “사용자들에게 최적의 검색 결과를 보여주기 위한 노력의 결과”였다고 잇따른 소송으로 공정위 제재에 반발하고 있습니다.

이처럼 많은 플랫폼 기업들이 심판이자 선수로 동시에 활동하기 시작하면서 노출 순위의 공정성을 둘러싼 다양한 ‘의혹’이 제기되고 있습니다.

② 쿠팡에서 공산품 검색했더니 2개 빼고 모두 ‘로켓 배송’ 상품

그중 하나가 쿠팡의 로켓배송 우대 의혹입니다. 플랫폼 입점 사업자들이 모인 한 온라인 커뮤니티에는 며칠에 한 번꼴로 쿠팡이 직매입 서비스인 ‘로켓배송’의 상품 노출 순위를 우대하고 있다는 내용의 글이 올라오고 있습니다. 많은 구매량과 소비자 리뷰 덕에 불과 며칠 전까지 특정 키워드 검색 시 첫 번째 페이지에 올라 있던 판매자들의 상품이 별다른 이유 없이 3~4페이지로 밀려나는 일들이 비일비재하다는 것입니다.

지난 9일 오픈마켓 쿠팡에서 직접 물티슈, 휴지, 키친타월, 고구마, 지갑 등 5개 키워드를 검색해봤습니다. 키워드별 상위 10개 상품 모두 ‘로켓배송’이나 ‘로켓프레시(쿠팡의 신선식품 배송 서비스)’ 등 쿠팡 자사 서비스 관련 상품들이었습니다. 특히나 물티슈, 휴지, 키친타월과 같은 공산품을 키워드로 검색하자, 첫 번째 검색 결과 페이지에 올라 있는 36개 상품 중 쿠팡 서비스와 관련된 상품이 34개로 절대다수를 차지했습니다.

하지만 온라인 플랫폼 기업들이 실제로 자사 우대 알고리즘을 짜고 있는지를 입증하기란 쉬운 일이 아닙니다. 검색 알고리즘이 영업비밀로 여겨지는 까닭입니다. 노출 순위에 구체적으로 어떤 요소들이 영향을 미치는지 공개하지 않는 경우가 대다수입니다. 플랫폼 기업들은 일관되게 “노출 순위는 소비자가 선호할 만한 다양한 서비스, 품질이 종합적으로 반영된 결과”라고 이야기합니다.

이 가운데 입점업체들은 광고비가 노출 순위에 영향을 미치는 가장 결정적인 요소일 것이라고 ‘짐작’하며 광고비 지출만 늘려가고 있습니다.

2. 노출 순위로 인한 부작용

① 네이버쇼핑에서 ‘어뷰징 전투’ 벌이는 판매자들

판매자들의 대다수는 ‘중간상’ 역할을 하고 있습니다. 이로 인해 같은 플랫폼 내에서 같은 제품을 판매하는 경우도 많습니다. 대신 다른 가격과 서비스로 경쟁을 벌입니다. 플랫폼 기업들은 판매자들의 차별점을 소비자가 쉽게 알아볼 수 있도록 한 페이지에 판매 사이트 주소들을 묶어두곤 합니다. 종합적인 측면에서 나은 기업이 상위 노출의 기회를 얻습니다.

하지만 노출 순위에 영향을 미치는 기준이 불투명해 입점 판매자들 사이에선 ‘죽고 죽이기’ 싸움이 반복되고 있습니다. 기준을 충족하기 위해 선의의 경쟁을 벌이는 것이 아닌, 경쟁자를 제거해 손쉽게 노출 순위를 높이는 길을 택하고 있는 셈입니다.

네이버쇼핑은 가격 비교 서비스를 운영하면서 서로 다른 판매자들이 다양한 플랫폼에서 제공하는 동일 상품의 링크를 한 곳에 묶어둡니다. 가격이 저렴할수록 상위에 노출되지만, 이를 의식한 판매자들은 모두 판매가를 최저가로 설정해둡니다. 가격이 같다면 ‘명확히 공개되지 않은 기준’에 따라 순위가 결정됩니다.

1위 업체의 자리를 빼앗기 위해 혹은 1위의 자리를 지키기 위해 판매자들은 ‘어뷰징’을 사용합니다. 어뷰징이란 클릭 수를 의도적으로 조작해 조회 수를 올리는 행위를 말합니다. 네이버는 클릭당 체류 시간으로 ‘유효 트래픽(양질의 콘텐츠)’ 여부를 판단하고, 어뷰징에는 페널티를 준다고 알려져 있습니다.

일부 악의적인 판매자들은 경쟁사 스마트스토어를 ‘어뷰징’ 해 네이버의 불이익을 받게 했습니다. 공격을 당한 판매자가 클릭 당 비용이 드는 광고(CPC, Cost Per Click)를 사용하고 있었다면, 광고비 폭탄을 떠안는 경우도 적지 않았습니다. 또는 스마트 스토어 내 채팅창인 ‘네이버 톡톡’을 통해 소비자인 것처럼 접근해 ‘후기’나 ‘체험’, ‘리뷰’와 같은 단어들을 사용해 판매자 페이지가 어뷰징에 걸려들도록 만든 경우도 있었습니다.

② 판매자 올리는 쿠팡의 ‘아이템 워너’

쿠팡은 불합리한 노출 순위 정책으로 많은 판매자로부터 원성을 사고 있기도 합니다. 쿠팡은 플랫폼에서 판매되는 동일 제품을 ‘가격’ 중심으로 묶고 최저가를 내세운 제품을 ‘아이템 워너’로 선정한 뒤 상위 노출했습니다.

문제는 ‘매칭’이었습니다. 쿠팡에서는 한 판매자가 최초로 상품을 등록한 이후, 또 다른 판매자가 같은 상품을 등록하려 할 때 기존 상품에 매칭을 할 수 있었습니다. 매칭된 상품들은 모두 쿠팡 내 판매 순위나 리뷰 등을 공유하는 방식입니다. 일부 판매자는 이를 악용해 1위 업체의 명성을 한 번에 빼앗았습니다. 쿠팡 쪽에 상품 분리를 요청해도, 같은 제품이라며 분리해주지 않는 경우도 허다했습니다.

결국 지난해 판매자들은 아이템 워너 정책에 문제를 제기하며 쿠팡을 상대로 집단소송에 나섰습니다.

온라인 플랫폼의 불공정 사례와 자영업 소득 감소

이성원 / 한국중소상인자영업자총연합회 사무총장

1. 온라인 플랫폼 불공정 사례

1) 쿠팡의 아이템 워너 정책

- 아이템 워너 정책은 제품 소개 페이지에 가장 저렴하고 평이 좋은 제품을 노출시키는 제도
 - 결국 아이템 워너 정책으로 인해 별점과 후기가 단 한명의 판매자에게 몰리는 상황이 발생
 - 1원이라도 비싸게 팔면 소비자에게 노출이 되지 않아 매출이 급감할 수밖에 없는 상황
 - 결국 판매자의 마케팅 성과나 서비스 등과 상관없이 무조건 저렴한 가격의 판매자만 노출되어 모든 성과를 가져가는 구조
 - 결국 쿠팡 입점업체들로 하여금 치킨게임을 하도록 유발

2) 쿠팡의 로켓배송 제도

- 로켓 배송은 24시 이전에 주문하면 다음 날 배송하는 서비스
 - 19,800원 이상 주문 시에만 로켓 배송이 가능하거나, 월 2,900원의 가입비를 통해 로켓 와우 서비스 이용 가능

- 모든 제품이 로켓 배송에 해당하는 것이 아니라 주로 쿠팡이 직매입하거나, 혹은 PB로 출시한 제품들이 로켓 배송에 해당
- 납품 업체들은 물류비 등의 비용 부담이 커서 로켓 배송으로 입점하기 쉽지 않은 상황
- 또 쿠팡이 정해진 판매 기간 내에 팔리지 않은 재고를 원 판매자에게 반품하는 사례가 발견
- 결국 쿠팡이 로켓 배송을 통해 납품 업체들의 피해를 바탕으로 시장을 확대하여 유사 제품으로 쿠팡에 입점한 업체들의 경우에도 가격 경쟁의 비교 대상으로 들러리로 전략하거나, 자사 PB 제품 중심으로 시장을 개편할 가능성이 높아짐.
(예 : 생수의 경우 자사 브랜드임 탐사 제품만이 로켓배송 가능)

3) 카카오T의 카카오모빌리티 배차 몰아주기

- 카카오의 자회사 카카오모빌리티는 2019년부터 가맹택시 서비스인 카카오T 블루 영업을 시작. 카카오T블루의 콜 실질 수수료는 3~4%
- 카카오 가맹택시의 장점은 자동 배차. 이에 반해 일반 택시들은 콜 배정이 오면 빠른 속도로 클릭을 해야 콜 가능
- 경기도의 자체 조사 결과 카카오 T 블루 운행지역 7곳의 경우 카카오 T 블루 운행 시행일 이전 월 평균 230건이던 개인택시 카카오 T 배차 콜 수는 시행일 이후 165건으로 29.9% 감소. 이에 반해 카카오 T 블루 택시를 운행하지 않는 수원, 화성, 부천, 시흥, 광명 등 5개 시 개인택시의 경우 4개월간 지역별 평균 카카오T 배차 콜 건수는 2.7% 증가

2. 과도한 수수료

1) 배달의 민족 수수료 체계변화

- 파워콜 (월 회비 3만 3000원) : 가맹점의 홍보비
- 울트라콜 (월 회비 5만 5000원) : 파워콜 가맹점보다 좋은 위치에서 더 많은 홍보 가능. 울트라콜을 위해서는 모바일 결제 기능 '바로결제'서비스를 필수로 사용해야 함. 바로결제 서비스의 수수료는 매출의 5.5~9%. 과도한

바로결제 서비스 수수료로 인해 가맹점들의 반발이 커지자 수수료를 폐지. 그로 인해 가맹점들이 대거 울트라콜을 사용하자 배달의 민족은 울트라콜의 가격을 8만 8000원으로 인상. 울트라콜은 ‘깃발’이라는 가상의 상품을 구입 하는데 드는 비용으로 깃발이 많을수록 홍보 효과가 증대. 결국 가맹점들은 홍보를 위해 최대한 많은 깃발을 구입. 현재 배달의민족 전체 매출에서 울트라콜이 70%를 차지

- 슈퍼리스트 (입찰제) : 가장 돈을 많이 내는 매장 순으로 앱 상단에 순차적으로 노출되는 제도. 과도한 광고비 문제로 폐지
- 오픈리스트(주문금액의 6.8% 수수료 부과) : 최상단 슬롯에 랜덤 노출 (카드수수료, 부가세 별도)

2) 요기요 / 쿠팡이츠 수수료

- 요기요 : 중개수수료 12.5% (부가세 별도)
- 쿠팡이츠 : 중개수수료 15% (프로모션 적용 시 1,000원)

3) 카카오헤어샵 수수료

- 미용실 예약 중개 서비스인 카카오헤어샵이 기존의 ‘첫 방문 고객 12% 재방문 고객 5%’의 수수료 체계를 ‘첫 방문 고객 25%, 재방문 고객 무료’로 개편. 하지만 사실상 카카오헤어샵을 통해 방문하는 고객들은 신규가 대부분이고, 선결제를 해야만 예약이 확정되도록 설정하면서 미용실은 신규 예약 건마다 높은 수수료를 지불

4) 숙박앱 수수료

- 숙박앱 평균 수수료는 12~15%. 광고비 최소 20만원에서 최대 500만원. 광고비 중 일부가 소비자의 쿠폰으로 사용
- 공정거래위원회의 조사 결과 숙박앱 입점 업체 중 31.2%는 숙박앱으로부터 불공정 거래행위를 겪었다고 응답. 숙박앱 입점 업체의 97.6%가 판매액의 평균 10.6%를 숙박앱 측에 수수료로 지불. 숙박앱에 광고비를 지출하고 있는 업체는 62%

3. 플랫폼 활성화로 인한 향후 전망과 대책

1) 절망의 공유경제, 플랫폼

- 코로나 시대가 촉발한 비대면 거래의 증가는 플랫폼 경제를 확산시켰고, 소상공인 자영업자들도 적극적으로 플랫폼에 참여했지만 아이러니하게도 매출의 상승이 소득의 증가로 연결되지 않는 결과를 초래
- 플랫폼은 높은 수수료와 더불어 가맹점들에게 경쟁을 부추기는 방식의 과다 광고비 집행을 통해 기업의 이윤을 극대화 시키고 있으며, 여기에 순위 및 노출, 후기 시스템을 도입해 가맹점 스스로가 추가 발생하는 비용의 일부를 부담(배달비 / 후기 사은품)하는 방식으로 꾸준히 진화하고 있는 상황. 결국 플랫폼이 활성화될수록 플랫폼을 이용하는 자영업자들의 수익률은 꾸준히 저하될 것이 자명함.

2) 정보의 독점화와 플랫폼의 유통 진출

- 쿠팡은 이미 도서 점유율 부문에서 시장 10%를 장악. 여기에 일부 아동서는 최대 80%에 달하는 ‘폭탄세일’을 진행하고, 15%의 현행 도서 할인율에 더해 쿠펰이 머니 1%추가 적립과 로켓와우를 통한 무료 배송, 반품까지 가능. 서점업은 ‘파레토 법칙(매출 80%가 상위 20%에서 발생)’이 통하는 시장이기 때문에 인기도서 100종의 매출이 매출의 거의 절반에 해당하여, 인기도서 위주로 영업이 가능
- 쿠팡이 가전 및 가구 상품을 전문 설치 기사가 직접 배송 후 설치까지 진행하는 ‘로켓설치’ 서비스 시작. 오후 2시 이전에 주문하면 대형가전과 가구를 다른 로켓상품처럼 구매 후 다음 날 수령 및 설치가 가능. 도서 산간 지역을 포함한 모든 지역에 무료로 배송하고 상품 설치에 필요한 사다리차나 계단 이동비도 무상으로 지원
- 최근 딜리버리히어로스토어스코리아가 요마트를 런칭해 실질적인 유통업에 진출. B마트와 요마트 모두 도심 물류거점을 통해 상품 재고를 직매입 후 판매하는 시스템으로 식재료와 생활용품까지 배달. 빠른 배달을 무기로 기존의 오프라인 영세매장과 오픈마켓을 통해 배송 시장까지 대체할 가능성이 높아짐. B마트의 경우 초기 300여종으로 시작해, 현재는 식자재, 생활용품까지 포함 5,000여종으로 취급품목을 확대하고 최근에 PB 상품까지 출시.

B마트는 중소기업적합업종으로 지정되어 묶음판매만 가능한 문구용품까지 개별 판매

3) 향후 시장 전망과 규제

- 기존의 유통시장은 주로 대기업 유통과 중소기업, 자영업자로 양분되었으나, 최근 온라인 배송시장의 시장 확대와 더불어 코로나19 비대면 활성화로 인해 ‘배송 Vs. 배달 시장’의 플랫폼 전쟁으로 확장
- 현재 대형 유통 플랫폼들의 직매입 구조에서 이미 많은 불공정 사례들이 발생했으며, 향후 막강한 자금력과 물류센터, 배달, 배송 시스템을 기반으로 시장을 장악한 이후 PB상품 중심으로 판매 전략을 개편하여 자사의 이익을 극대화할 가능성이 높은 상황
- 기존의 중소기업, 자영업자들이 주로 진출되어 있던 오프라인 매장들의 몰락은 더욱 가속화 될 것이며, 입점업체나 납품업체들의 경우에도 단순 제품 공급 및 물류 창고로서의 역할에 그칠 것으로 전망
- 온라인플랫폼 거래 공정화, 대규모유통업법 등을 통해 기존 중소기업 자영업자들을 보호하고 대형 플랫폼 내의 불공정 거래의 규제가 필요

4) 공공 플랫폼의 역할 확대

- 기존 플랫폼의 시장 확장 및 독점을 규제하고 불공정거래도 시정과 더불어 경기도 공공 배달앱 등의 공공 플랫폼을 통한 중소기업, 자영업자들의 플랫폼으로의 사업으로의 확장 유도
- 기존 플랫폼의 경우 불공정거래가 시정되더라도 소비자들의 소비 트렌트 등의 중요한 데이터를 가맹점 및 입점, 납품 업체와 공유하지 않기 때문에 데이터를 바탕으로 향후 유통시장을 독점할 가능성이 높아짐. 이를 방지하기 위해 공공 플랫폼을 통해 공공이 빅 데이터를 구축한 이후 이를 바탕으로 중소기업 자영업자들이 플랫폼에 진입하여 과다경쟁을 방지하고 안전하게 영업활동을 유지할 수 있도록 지원이 필요함.

온라인 플랫폼 공정화법 주요 쟁점

김남근 / 변호사, 참여연대 정책위원

1. 서 : 플랫폼 경제의 발달이 자영업자의 경제적 상황의 변화

코로나-19 감염병 사태로 인한 감염병 전파 우려와 사회적 거리두기 권장으로 비대면 거래가 급성장하고 있다. 오프라인에서의 자영업자 폐업률이 급증하고, 온라인에서 소비자와 거래를 중개하는 온라인 플랫폼에 대한 거래의존도가 급속하게 높아지고 있다. 온라인에서 구매에 대한 탐색과 구매 의사결정 및 결제가 완료되고, 오프라인에서는 소비만 발생하는 제품 및 서비스를 O2O(Online to Offline) 거래라고 하는데²⁾, 이러한 O2O 방식의 비대면 거래는 코로나-19 사태 이전에도 이미 1인 가구의 증가, 모바일 결제 시스템의 발달, IT 기반 배달대행업 등이 성장하면서, 통계청 자료에 의하면 이용자 수는 급속하게 증가해왔다. 배달 음식의 거래를 중개하는 배달앱 서비스 거래액은 2017년 2조 3,453억 원에서 2018년 4조 1,799억 원으로 두 배로 증가하였고, 2019년 1분기 거래액은 1조 7,910억 원으로 2018년 1분기 거래액 9,258억 원에 비하면 93.5% 증가하였다.³⁾ 같은 통계청 자료에 의하면 온라인쇼핑 거래액도 2019년 134조 원으로 전년 대비 18.3% 증가하는 등 꾸준히 확대되고 있다. 코로나-19 이후에는 비대면 온라인 거래의 대중화로 오픈마켓, 검색엔진, 가격비교사이트 등 온라인 플랫폼의

2) 강민성 외, “온디맨드 경제 확산에 따른 서비스산업의 역할과 과제”, 산업연구원, 2017. 12. 42면.

3) 통계청은 매월 “온라인쇼핑 통향조사”를 발표하고 있는데, 2017년 1월부터 온라인 주문 후 음식을 조리하여 배달하는 서비스인 음식서비스 거래액을 따로 발표하고 있다.

영향력이 더욱 커졌다. 통계청이 2020년 6월에 발표한 2분기 온라인쇼핑 동향자료에 의하면, 온라인쇼핑 거래액은 12조 6,711억 원으로 코로나-19 이전인 전년 동월 대비 19.5% 증가, 온라인쇼핑 중 모바일쇼핑 거래액은 8조 4,639억 원으로 22.8% 증가하였다. 특히, 음식서비스(61.5%), 생활용품(48.9%), 음·식료품(39.4%) 등에서 크게 증가하였다.⁴⁾ 이제 온라인 플랫폼을 통해 상품과 서비스를 판매하는 사업적 이용자들은 소비자에게 접근하기 위한 필수적인 통로로 온라인 서비스에 의존하게 되었다.

플랫폼 경제는 시장진입 비용이 상대적으로 낮아서 혁신적인 아이디어를 가진 기업이나 자영업자들에게 새로운 기회가 주어지는 긍정적 측면도 있다. 예를 들어, 배달 음식 거래시장에서만 살펴보면, 배달앱 플랫폼이 성장하면서 배달 음식만을 위한 배달 전문 공유주방이나 배달 전문 프랜차이즈, 온라인 배달대행업체 등 새로운 비즈니스 모델이 등장하였다.⁵⁾ 하지만, 한편으로는 플랫폼의 이러한 독점형성은 사업적 이용자들의 플랫폼에 대한 의존성을 높이고, 플랫폼과 사업적 이용자 사이에서 독점에 따른 시장지배적 지위나 거래상 우월한 지위를 이용한 거래조건의 일방변경 등 거래상 지위남용행위가 발생할 개연성이 커진다. 이 글에서는 플랫폼 경제의 발달로 인한 자영업자들의 플랫폼 거래에 대한 의존성 증가와 그에 따라 거래조건에 어떠한 변화가 일어나고 있고, 이에 따라 자영업자들의 경제적 지위의 악화와 이를 막기 위한 온라인 플랫폼 거래 공정화에 관한 제도개혁은 어떤 것이 있는지에 대해서 배달 플랫폼 시장을 중심으로 살펴보고자 한다.

4) 통계청 보도자료, “2020년 6월 및 2분기 온라인쇼핑 동향” 2020. 8. 5.

5) 서울특별시 외2, 경기도, 인천광역시, “배달앱 거래관행 실태조사 보고서”, 2020. 8.

2. 플랫폼의 독점화와 플랫폼과 사업적 이용자 거래에서 나타나는 문제들

가. 플랫폼의 거래상 우월한 지위를 이용한 중개수수료 등 거래조건의 결정 문제

플랫폼은 경제적 측면에서 보면, 플랫폼을 매개로 소비자, 사업적 이용자⁶⁾인 중소기업이나 자영업자, 배달·택배 종사자 등 여러 경제주체들이 거래의 탐색, 거래 조건이나 거래의 결정 등 상호작용을 통해 경제적 가치를 창출하는 시스템이다. 플랫폼-소비자, 플랫폼-사업적 이용자, 플랫폼-배달종사자 등 다면적 시장이 형성되는데, 이러한 다수 참여자 간 상호작용에 의해 가치가 창출되고 참여자의 증가는 플랫폼의 매력도를 높이고, 이는 더 많은 참여자 증가로 연결되는 네트워크 효과를 가져온다. 한편, 이용자는 다른 플랫폼으로 전환하는 불편과 비용으로 특정 플랫폼에 의존하는 lock-in 효과가 나타난다. 배달앱 시장의 경우, 서울특별시와 경기도, 인천광역시가 수도권 지역 외식업 자영업자 2,000명을 상대로 2020. 6. 6.부터 2020. 7. 7.간 실시한 배달앱 거래관행 실태조사 결과에 의하면 “배달의 민족”이라는 1위 외식 온라인 중개서비스 플랫폼을 이용하는 업체는 92.8%, 2위인 “요기요”를 이용하는 업체도 40.5%에 달하였다.⁷⁾

배달앱을 이용하는 이유에 대해서는 “다른 홍보방법보다 편리해서”가 55.5%로 가장 높았지만, “배달앱을 사용하지 않으면 영업을 지속하기 어려워서” 52.3%, “주변 경쟁업체에서 이용하기 때문에” 45.3% 등의 이유도 나타났다.⁸⁾ 자발적으로 배달앱 플랫폼을 이용하는 측면보다는, 배달 음식 시장의 트렌드가 음식점에 직접 주문하기보다는 배달앱을 통해 주문하는 방향으로 변화하고 있어서 이에 따라가기 위해 배달앱을 어쩔 수 없이 이용하고 있었다. 2020년 5월 기준 조사대상 배달 음식 자영업자의 매출액은 2,102만 원, 영업이익은 525만 원이었는데, 배달앱을 이용하지 않는다고 가정할 때 매출액이 평균 40% 정도 감소할 것이라고 예상하는 등 매출에서 배달앱 플랫폼 의존도가 높았다. 그래서 플랫폼 간 경쟁에서 자금력이 우세하여 버틸 여력이 있는 소수의 플랫폼만 살아남아 비로소

6) EU 이사회, “온라인 플랫폼 시장의 공정성 및 투명성 강화를 위한 2019년 EU 이사회 규칙(2020. 7. 12. 시행)”은 플랫폼을 “온라인 중개서비스 제공업체”, 플랫폼을 영리목적으로 이용하여 사업을 영위하는 중소기업인 등을 “사업적 이용자”라고 하고 있다.

7) 서울특별시 외 2, 위 실태조사 보고서.

8) 서울특별시 외 2, 위 실태조사 보고서.

수익모델화를 실현하는 승자독식 구조가 된다.⁹⁾ 플랫폼의 이러한 독점 형성은 사업적 이용자들의 플랫폼에 대한 의존성을 높이고, 플랫폼과 사업적 이용자 사이에서 독점에 따른 시장지배적 지위나 거래상 우월한 지위를 이용한 거래조건의 일방변경 등 거래상 지위남용 행위가 발생하게 한다.

특히 배달앱 플랫폼 거래 시장에서는 광고비, 수수료의 과다문제가 발생하고 있는데, 2020년 초에도 ‘배달의 민족’의 일방적인 수수료 인상으로 사업적 이용자와의 갈등이 심화된 바 있다. 특히, 배달앱 플랫폼업체들은 프랜차이즈 가맹본사와 협상하여 광고비와 수수료를 정하는데, 가맹본사들은 그 부담을 고스란히 가맹점주들에게 전가할 수 있으므로 광고비와 수수료 인하 협상에 적극적이지 않다. 배달플랫폼은 가맹본사들의 이러한 성향을 이용하여 가맹본사와 먼저 협상한 광고비, 수수료를 가지고 영세 소상공인들에게도 이를 적용하고 있다. 사업적 이용자들의 74.9%는 대형 프랜차이즈 중심 마케팅으로 영세 소상공인의 거래조건이 불리하다는 생각하고 있고, ‘배달앱 광고비, 수수료 산정기준 및 상한제 도입(56.5%)’, ‘영세 소상공인을 위한 우대 수수료율 마련(44.1%)’ 등의 대책을 요구하고 있다. 영세 소상공인에 대한 광고비, 수수료 감면, 우대 정책의 부족’ 의견이 80.2%로 나타났는데, 자영업자들은 정부가 적극적으로 플랫폼 중개서비스 시장에 개입하여 불공정한 거래조건의 개선에 나서 줄 것으로 요구하고 있다.

나. 오픈마켓 시장에서 나타나는 불공정행위 문제

오픈마켓은 판매자와 구매자에게 모두 열려 있어 개인과 소규모 판매업체 등이 온라인에서 자유롭게 상품을 거래할 수 있는 인터넷 중개물을 말한다. 오픈마켓은 인터넷 쇼핑몰에서의 중간유통 마진을 생략할 수 있어 기존의 인터넷 쇼핑몰보다 비교적 저렴한 가격대로 물품 공급이 가능하다. 그래서 한 오픈마켓 플랫폼마다 20만~30만의 플랫폼 사업적 이용자들이 자신들이 제조, 수입 등을 한 물품을 판매하고 있다. 오프라인에서 의류, 신발 등 생활용품을 판매하던 중소상공인들의 판매방식이 이러한 오픈마켓을 통한 판매로 급속히 전환하고 있다. 2020년 현재는 1, 2위 업체인 쿠팡, 네이버쇼핑을 비롯하여 7대 오픈마켓의 경쟁체제로 운영되고 있지만, 2010년대 초반만 해도 오픈마켓 플랫폼 시장은 1, 2, 3위

9) 나종연, “사업자 간 거래 공정화 및 이용 소비자 보호를 위한 온라인 플랫폼 시장독점 방지 대책”, 「경기도 ‘온라인 플랫폼 시장독점 방지’ 정책토론회」 2020. 9. 24. 127, 128면.

업체인 G마켓, 읍션, 11번가 3개 업체의 독과점 시장이었다. 이들의 시장지배적 지위에 의한 각종 불공정행위로 판매 중소기업들은 많은 어려움을 겪은 바 있으며, 이러한 불공정거래 관행은 지속되고 있다.

공정거래위원회가 2011년 (사) 한국유통학회에 의뢰하여 오픈마켓 플랫폼 거래 시장에서의 플랫폼업체와 사업적 이용자인 판매회사들 사이의 불공정행위를 조사한 내용 중 가장 큰 비중을 차지한 것은 ‘과다한 수수료와 광고비’ 등의 문제였다. 오픈마켓을 사업적으로 이용하는 판매사들은 자사의 상품노출 기회를 높이기 위한 광고비, 부가서비스 비용이 과다하다고 여기고 있었고, 또한 수수료 수준이 높은 것에 불만이 있으나 거래상 보복이 두려워 시정요구를 하지 못하고 있었다. 또한, 오픈마켓과 특수관계에 있는 판매사들에게만 할인쿠폰을 지원하는 등 지원의 기준이 불분명하고 불공정하여 차별취급을 받고 있다고 인식하고 있었다. 상품가격의 과도한 인하를 강요하는 사업방해행위가 빈번히 일어나고 있는데, 위 조사에 응답한 판매사의 31.4%가 오픈마켓으로부터 과도한 상품가격 인하를 요구받은 적이 있다고 하였다.

플랫폼 거래의 특성상 판매사들은 상품의 플랫폼 노출이 매출에 직접적인 영향을 미쳐서 절대적으로 중요하나, 상품의 노출을 위한 메인 기획전 및 카테고리 프로모션 비용이 과다하다고 인식하고 있었다. 그리고 기획전, 프로모션 관련하여 일방적인 강요행위가 상당히 있으며, 특정 판매자 밀어주기, 판매자에게 일방적인 책임전가, 판매사 모르게 행사 진행 후 수수료 정산하는 등 오픈마켓 플랫폼의 거래상 지위남용이 빈번히 일어나고 있었다. 경쟁 플랫폼사업자와 거래하지 말거나, 경쟁 플랫폼사업자보다 자신에게 유리한 조건으로 상품을 공급하도록 강요받는 구속적 조건부거래 강요 행위 사례도 있었다.¹⁰⁾

다. 플랫폼에 노출 순위의 공정한 기준과 투명성 문제

플랫폼이 부여하는 상품과 서비스의 순위(ranking)는 소비자의 선택에 중대한 영향을 미치고 이에 따라 플랫폼에 어느 순위로 노출되는가는 사업적 이용자의 영업에 상당한 영향을 미친다. 따라서 플랫폼에 노출되는 순위는 객관적이고 합리적인 기준에 의하여 정해지고, 그 순서 노출 순위 기준이 사업적 이용자에게도

10) 한국유통학회, “오픈마켓의 불공정행위 실태조사 및 개선방안 연구”, 2011. 9. 11. 55내지57 면.

설명되어야 한다.¹¹⁾ 2011년 한국 유통학회 조사에서 판매사들이 지적한 주요 불공정행위의 유형도 합리적 근거 없이 오픈마켓이 특수한 관계에 있는 판매사들의 플랫폼 노출을 유리하게 한다는 것이었다. 한국의 배달앱 사업적 이용자들은 노출 순위 기준이 객관적이고 합리적이라고 생각하는 경우는 10%에 불과하였고, 40%는 합리적이지 않다고 생각하는 것으로 나타났다.¹²⁾ 특히, 플랫폼업체들이 소비자의 선택에 상당한 영향을 미치는 노출 순위를 플랫폼업체들의 계열사에 유리하게 알고리즘을 조작할 경우 플랫폼 독점이 해당 상품이나 서비스 시장에서의 플랫폼 계열사의 우위로 이어져 시장독점을 낳을 수 있다. 배달앱 플랫폼업체들이 계열사로 유통업체들을 만들었고, 외식 플랫폼 거래에서 큰 비중을 차지하는 피자, 치킨, 제빵 등을 계열사를 설립하려 할 것인데, 플랫폼 노출 순위를 유리하게 이러한 계열사들에 유리하게 할 경우, 해당 상품과 서비스 시장에서 사업적 이용자인 자영업자들의 생존에 상당히 큰 영향을 미칠 우려가 있다. 이러한 점에서 이미 독과점을 형성하고 있는 ‘배달의 민족’ 등 3대 배달앱 업체의 기업결합은 플랫폼 시장지배를 공고히 한 후 상품, 서비스 시장지배로 전이될 우려도 낳고 있다.

라. 플랫폼의 정보독점과 사업적 이용자와의 정보공유 문제

플랫폼을 이용하는 소비자 정보에 접근하고 이용할 수 있는 권한의 배분 문제는 플랫폼의 독점화를 견제하고 소비자의 다양한 주문 선택권을 보장할 수 있게 한다는 점에서 중요한 문제이다. 플랫폼업체들은 소비자와 판매자 간에 발생하는 상관특성, 소비자 선호품목, 업종·시간·지역별 매출 데이터 등의 빅 데이터를 독점하고 이러한 데이터 기반으로 선호되는 상품과 서비스의 개발과 광고 등에도 이용할 수 있다.¹³⁾ 반면에 사업적 이용자들은 이미 전통적인 판촉 수단들이 경쟁력을 상실한 상황에서 고객 정보로부터 차단되어 단골 고객망을 형성할 수 없게 된다. 소비자도 플랫폼을 통해서 음식배달을 주문하는 것은 편리성이 있지만, 해당 사업적 이용자 점포에 직접 주문하여 서비스나 가격에서 유리한 선택권을 행사할 수 있어야 한다. 사업적 이용자가 상품별 고객의 주문 횟수나 배달상품에

11) EU 의회와 이사회, “온라인 플랫폼 시장의 공정성 및 투명성 강화를 위한 2019년 EU 이사회 규칙”, 전문 (24), (25).

12) 서울시 외 2, 위 실태조사 보고서

13) 김종민, “플랫폼 사업자의 독점방지와 플랫폼 이용자의 권리보호를 위한 제안”, 「경기도 ‘온라인 플랫폼 시장독점방지’ 정책토론회」 2020. 9. 24. 145, 146면.

대한 리뷰(댓글) 등에 관한 정보를 수집하여, 상품과 서비스의 개선에 활용하고 독자적인 고객망을 형성할 수 있어야 한다. EU 의회와 이사회가 2019년 제정하여 2020. 7. 22부터 시행되는 “온라인 플랫폼 시장의 공정성 및 투명성 강화를 위한 2019년 EU 이사회 규칙”은 플랫폼 거래를 통해 형성되는 소비자 개인의 정보 등의 데이터에 대해 사업적 이용자의 접근 권한과 그 범위에 대해서 약관에 정하도록 하면서, 플랫폼과 사업적 이용자 사이의 데이터 공유를 증진하고, 이를 혁신과 성장의 핵심 원천으로서 유럽 공통의 데이터 공간 창출이라는 목표의 강화에 기여할 수 있어야 한다고 천명하고 있다.¹⁴⁾

3. 「온라인 플랫폼 거래 공정화에 관한 법률」의 제정 필요성

가. 플랫폼과 사업적 이용자 사이에서 공정한 거래질서의 필요성

서울특별시와 경기도, 인천광역시 등의 위 배달업 거래관행 실태조사에서는 배달 앱 플랫폼에서 광고비, 수수료를 인상할 경우, 자영업자들은 ‘배달료 고객청구(40.3%)’, ‘배달 음식 가격의 조정(26.0%)’으로 대응해 부담을 줄이겠다고 하고 있다. 배달앱 플랫폼이 거래상 우월한 지위를 이용하여 수수료, 광고비를 인상하는 등 일방적인 거래조건 변경의 불공정행위를 하는 경우 최종적으로는 소비자에게 전가될 가능성이 크고, 플랫폼의 다면적 시장 전체에 부정적인 영향을 미치게 된다. 이러한 플랫폼의 시장지배적 지위나 거래상 우월한 지위를 남용한 불공정행위를 예방, 근절하는 것은 사업적 이용자의 경제적 지위 향상뿐만 아니라, 시장 전체의 공정한 경쟁질서 유지에도 필요한 것이다.

나. EU “플랫폼시장 공정화 강화 규칙”의 제정

EU 이사회와 EU 의회는 2019년 「온라인 플랫폼 시장의 공정성 및 투명성 강화를 위한 2019년 EU 이사회 규칙(이하 “플랫폼 시장 공정성 강화 규칙”）」을 제정하였는데, 2020. 7. 12부터 시행 중이다. EU의 실태조사 결과, 유럽 시장에서 활동하는 중소기업의 42%가 온라인 플랫폼을 통해 상품을 공급하고 있는데, 그중 46%의 중소기업이 플랫폼업체와의 거래에서 불공정행위 등 어려움을 겪고

14) 위 EU 이사회 규칙 전문 (35).

있는 것으로 조사되었다.¹⁵⁾ EU는 플랫폼과 사업적 이용자(business) 거래관계에서 발생하는 불공정행위의 규율 방안에 대해서 세계 최초로 입법모델을 제시하였다. 위 규칙은 오픈마켓뿐만 아니라, 검색엔진(Facebook, Instagram 등)에도 적용되는 등 플랫폼 온라인 플랫폼 중개서비스에 일반적으로 적용된다. 한국에서는 20대 국회에서 오픈마켓 시장의 불공정행위를 규율하기 위한 “사이버몰 판매중개 거래의 공정화에 관한 법률(안)”이 추진된 적은 있었지만, 배달앱, 가격비교사이트, 포털 등 온라인 플랫폼 중개서비스 일반에 대해 공정거래를 규율하기 위한 입법은 없었다. 플랫폼 거래가 확대되며 자영업자, 소상공인들이 대부분 플랫폼 거래에 의존하는 사업적 이용자들로 전환되어 가고 있는 트렌드에 맞추어 플랫폼 거래 일반을 규율하기 위한 입법을 시급히 추진해야 한다.

다. EU “플랫폼 시장 공정화 강화 규칙”의 주요내용

(1) 일방적인 해지, 중단 등 부당한 거래거절의 규제

상품, 서비스의 가격인하, 중개수수료와 광고비 인상 등의 플랫폼의 요구에 응하지 않는 경우 플랫폼은 일방적으로 사업적 이용자의 온라인 플랫폼 중개서비스 거래를 거절하거나 중단하겠다는 압박을 통해 자신들이 정한 판매가격 정책이나 거래조건 등을 강요하는 경우가 많다. 이러한 사례는 위 2011년 오픈마켓 불공정행위 실태조사에서도 잘 드러나고 있다. EU 플랫폼 시장 공정성 강화 규칙은 제4조(제한, 중단, 해지)에서 온라인 플랫폼 중개서비스 거래를 중단하거나 제한하는 경우 사전에 사업적 이용자에게 서면 등으로 그 사유를 명시하여 통지하도록 하고 있다. 특정 사업적 이용자에게 중개서비스 전체를 해지하기 전에는 30일 전에 사유를 명시하여 통보하도록 하고 있다. 그리고 내부 고충처리 절차에서 위와 같은 중단, 해지 사유에 대해서 사업적 이용자에게 해명할 기회를 제공하고 있다. EU 플랫폼 시장 공정성 강화 규칙은 절차적 규제에 초점을 두고 있지만, 위와 같은 정당한 사유 없는 거래의 중단이나 해지는 우리 공정거래법 제23조의 불공정거래행위 중 부당한 거래거절 행위로서 처벌될 수 있다.

15) 중소기업연구원, “EU의 온라인 플랫폼 시장 규율에 관한 최근 입법동향”, 2020. 5.

(2) 플랫폼에서 상품과 서비스의 노출 순위의 공정한 결정

플랫폼에서 노출의 순위(ranking)란 알고리즘 시퀀싱, 등급 또는 평가체계, 시각적 강조사항, 눈에 띄게 해주는 도구, 또는 이 모든 것으로 조합을 통해 소비자에게 전달되는 상품, 서비스나 그 관련성의 중요도를 말한다.¹⁶⁾ 배달앱이나 오픈마켓 등 플랫폼에서 상품의 노출순위(ranking)나 어떻게 강조되어 표현되는냐는 사업적 이용자의 매출에 중대한 영향을 미친다. 소비자들에게는 소비자들의 선호도가 높은 상품이 상위 랭킹에 표시되는 것으로 오해를 주는 경우가 많지만¹⁷⁾, 플랫폼들은 프리미엄, 플러스 등 등급을 매겨 상품을 노출시키며 등급에 따라 과도한 수수료를 받기도 한다. 서울특별시 등의 배달앱 거래관행 실태조사에서 노출 순위 결정의 합리적 기준으로 사업적 이용자들은 ‘이용자의 위치 기준으로 가까운 순’이어야 한다는 의견이 73.5%로 가장 높았고, ‘별점이 높은 순’ 40.4%, ‘누적 주문 순’ 39.8% 등으로 나타났다.

위와 같이, 노출 순위(ranking)에 대해서는 객관적이고 합리적인 기준이 마련되어야 하고, 그러한 기준이 사업적 이용자에게도 공개되어야 한다. 그리고 등급수수료 등의 대가를 내면 순위를 올릴 수 있다고 하면, 그러한 내용이 사업적 이용자에게도 설명되어야 한다. EU 플랫폼 시장 공정성 강화 규칙 제5조(ranking)는 플랫폼 중개서비스 약관에 순위를 결정하는 주요기준 및 그러한 기준이 다른 고려요소보다 주요기준이 상대적 중요하다고 판단하는 이유를 명시하도록 하고 있다. 그리고 검색엔진의 경우에는 이러한 노출 기준에 관하여 “명확하고 이해하기 쉬운 말로 작성된, 쉽게 공개적으로 열람할 수 설명을 제공해야 한다. 이러한 약관이나 검색엔진 설명으로 소비자에게 제공된 상품의 특성, 그 특성과 소비자와의 관련성, 검색엔진의 경우에는 기업 웹사이트 이용자가 사용한 웹사이트 설계 특성 등이 충분히 이해될 수 있어야 한다. 검색 결과 조작을 통해 소비자를 기만하거나 소비자에게 위해로 이어질 수 있는 알고리즘이나 그 정보도 공개되어야 한다. 이와 같이, 플랫폼에서 상품, 서비스의 노출순위를 결정하는 기준을 공정하게 정하는 것은 공정거래 시각에서는 중요한 문제이다. EU 집행위원회는 2017년 Google이 자사 비교검색 사이트인 “Google Shopping”을 경쟁사보다 우대하여 배치한 행위에 대하여 약 24억 유로의 과징금을 부과한 바 있다.

16) 위 EU 규칙 전문 (24).

17) 그래서 부당한 고액유인 행위나 소비자를 오인하게 하는 표시·광고해위로 제재를 받기도 한다.

(3) 사업적 이용자의 관련 정보 접근권과 데이터 독점의 방지

위와 같이, 플랫폼 거래를 통해 형성되는 소비자 개인에 관한 정보, 상품에 대한 리뷰(댓글), 상품별 주문 횟수, 주문 시간 등에 관한 정보들은 이를 플랫폼이 빅 데이터화 하여 상품개발이나 영업전략 수립 등에도 사용될 수 있고, 빅 데이터화된 정보 자체가 새로운 가치 창출을 할 수도 있지만, 사업적 이용자에게는 상품의 개선, 고객망 확보, 새로운 영업전략 수립 등에 필요한 정보이다. 단지 접근할 수 있으면 좋을 정도의 문제가 아니라 플랫폼에 종속되어 의존적 영업을 하지 않고 독립적 경영을 위해 반드시 사업적 이용자 관련 정보에 접근할 수 있어야 한다. EU 플랫폼 시장 공정성 강화 규칙 제9조(데이터 접근)는 소비자나 사업적 이용자가 플랫폼 중개서비스를 이용을 위해 제공했거나 또는 이를 통해 생성된 개인정보나 기타 데이터에 대해 사업적 이용자가 가지는 기술적 및 계약적 접근 권한이 있는지 여부에 관한 설명을 약관에 명시할 것을 규정하고 있다. 만일 접근 권한이 있다면 접근 가능한 데이터의 범주 및 접근 조건 등에 관한 설명과, 이러한 정보를 총합한 통계나 분석자료 등에 관한 접근권과 그 범위나 접근조건에 대해서도 명시해야 한다.

또한 사업적 이용자는 위와 같은 온라인 플랫폼 중개서비스를 이용하는 과정에서 생성된 개인정보나 데이터를 플랫폼업체가 타사와 공유 여부에 대해서도 알 수 있어야 한다. 예를 들어, 플랫폼업체가 상업적 목적으로 수집한 데이터를 판매하거나 분석, 가공한 자료를 타사의 다른 사업에 활용할 수 있도록 하는 등 수익화하는 경우 그에 관한 정보를 알 수 있어야 한다.¹⁸⁾ 사업적 이용자 입장에서는 플랫폼업체가 중개서비스 과정에서 생성된 정보를 타사에 판매하거나 다른 회사의 다른 사업에 활용할 수 있도록 제공하는 것이 사업적 이용자의 현재 사업이나 계획하고 있는 새로운 사업에 중대한 영향을 줄 우려가 있는 경우 플랫폼업체와 데이터 공유에 대해서 손을 댈 수도 있을 것이다. EU 플랫폼 시장 공정성 강화 규칙 제9조(데이터 접근) 제2항 (d)는 소비자나 사업적 이용자가 제공한 정보와 생성된 정보가 제3자에게 제공되는지 여부 및 그러한 제3자에 정보제공이 플랫폼 중개서비스의 원활한 작동에 필수적인 것인지 여부, 사업적 이용자는 플랫폼과 제3자 사이의 데이터 공유에서 배제되는 것인지 등에 대해서 약관에 명시하도록 규정하고 있다.

18) 위 EU 규칙 전문 (34).

(4) 불공정행위의 금지

이미 배달앱, 오픈마켓, 검색엔진 등 온라인 플랫폼거래에 나타나고 있는 최저가격 설정 등 가격설정을 제한하는 사업방해행위, 거래상대방을 특정 플랫폼으로만 제한하는 구속조건부 거래강요 행위, 끼워팔기, 일방적 거래중단과 해지 등의 부당한 거래거절 등의 불공정행위에 대해서는 금지 규정을 도입해야 한다.

라. 공익단체의 공익적 차원의 불공정행위금지 소송

플랫폼을 통해 상품이나 서비스를 판매하는 사업적 이용자들은 위에서 살펴본 바와 같이 플랫폼에 대한 매출의존도가 점점 높아지고 있다. 플랫폼업체가 중개서비스 이용을 중단하거나 해지하면, 바로 사업을 접어야 할 정도의 타격을 크게 입게 된다. 플랫폼이 3~4개 업체로 독과점 현상이 뚜렷한 상황에서 다른 경쟁 플랫폼을 통해 판매 루트를 확보하기도 쉽지 않다. 이러한 플랫폼의 시장지배적 지위 내지는 거래상 우월한 지위를 이용한 보복행위에 대한 두려움 때문에 사업적 이용자들이 플랫폼 거래의 불공정행위를 직접 제기하기 어렵다. 오히려, 거래하는 판매회사가 23만 개인데 7개 판매회사만 불공정행위 주장을 하고 있다는 것이 부당성 심사에서 플랫폼업체가 면책을 받는 사유가 되기도 한다.¹⁹⁾ 또한 플랫폼업체가 중개서비스를 이용하는 사업적 이용자에게 계약체결 서류로 사용하는 약관에 기재된 배타적인 준거법 선택조항, 전속 관할 법원 등 복잡하고 전문적인 소송절차 규정은 사업적 이용자들이 기존의 사법절차에 의한 구제 가능성을 제한한다.

그래서 EU 플랫폼 시장 공정성 강화 규칙은 각 국가의 법률에 의해서 소송 자격이 부여되는 공공단체, 협회, 기관 등이 불공정행위 금지를 구하는 단체소송 제도를 도입하고 있다.²⁰⁾ EU 플랫폼 시장 공정성 강화 규칙 제14조(대표 기관 또는 대표 협회와 공동 단체의 사법 절차)는 공공단체 및 사업적 이용자를 대변할 정당한 이해관계가 있는 기관과 협회는 플랫폼업체에 불공정행위의 금지를 청구하는 소송을 제기할 수 있는 규정을 도입하였다. 위 공공단체나 사업적 이용자를 대변하는 기관 협회는 비영리 단체이어야 하고, 사업적 이용자들의 공통 이익을

19) 대법원 2011. 6. 10. 선고 208두16322 판결.

20) 위 EU 규칙 전문 (45), (46)

지속적으로 추구해야 한다. 그리고 이러한 단체의 명부를 만들어 공개함으로써 사업적 이용자들이 이를 이용할 수 있도록 하고 있다. 소비자기본법 제70조(단체소송)은 소비자 권익침해 상태가 계속되는 경우, 회원 1천명 이상으로 소비자 권익증진을 목적으로 하는 공익단체들이 소비자권익침해금지 청구소송을 제기할 수 있도록 하고 있는데, 소비자 보호입법에서 규정하고 있는 단체소송 제도를 플랫폼과 사업적 이용자 사이에서도 적용한 셈이다. 소송을 제기할 경우 플랫폼에 의한 보복행위에 대한 두려움이나 많은 비용과 전문성이 요구되어 소송을 제기하기 어려운 사업적 이용자들을 대변하여 공익단체나 기관, 협회가 불공정행위금지 청구를 할 수 있도록 한 것이다.

마. 신속한 피해구제와 분쟁해결 절차

법원으로 가서 장기간 소송을 통해 분쟁을 해결하려 하면 사업적 이용자는 분쟁 해결 비용을 마련하기도 어렵지만, 장기간 분쟁을 하는 사이에 대부분 도산하게 될 가능성이 크다. 그래서 플랫폼 기업내부에서 투명하게 불만해결 내지 고충처리 절차를 마련하고, 내부에서 해결되지 않을 경우 조정·중재 등 신속한 분쟁해결 절차가 필요하다. EU 플랫폼 시장 공정성 강화 규칙은 사업적 이용자가 플랫폼업체의 중개서비스 중단, 해지 등에 대해서 즉각적인 적절한 보상을 받을 수 있도록 플랫폼으로 자기비용으로 무상의 불만(고충)처리 절차를 마련하도록 하고, 시간과 비용이 많이 드는 사법절차가 아니라 신속하고 만족스러운 분쟁해결 절차로 중재제도를 이용하도록 권고하고 있다.²¹⁾ EU 플랫폼 시장 공정성 강화 규칙 제11조(내부 고충처리 시스템)은 플랫폼업체는 약관에 사업적 이용자가 무료로 쉽게 이용할 수 있는 내부 불만(고충)처리 절차를 두어야 하고, 위 절차는 사안의 중요성과 복잡성에 따라 비례하여 절차가 진행되어야 하며, 투명성과 평등성의 원칙에 따라 운영되어야 한다고 규정하고 있다. 또한 제12조(중재)는 내부 고충처리절차를 통해서 해결할 수 없는 사건에 대해서 재판외의 방식으로 분쟁을 해결할 수 있는 절차로서 중재제도를 이용할 수 있도록 하고, 중재는 편파적이지 않고 독립적인 중재인에 의하여 사업적 이용자가 감당할 수 있는 합리적인 중재비용이어야 한다고 규정하고 있다.

21) 위 EU 규칙 전문 (37), (40)

4. 플랫폼 독과점 해소와 중소기업의 거래조건 개선방안

가. 공정거래위원회의 플랫폼거래 시장지배적 사업자 출현의 방지 노력

“독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 “공정거래법”)은 한 기업의 시장점유율이 50%인 상황을 독점, 3개 기업의 시장점유율을 합하여 75%인 시장을 독과점 시장이라 하고 있다. 이러한 시장에서 시장점유율이 50%, 합하여 75%인 회사들은 시장지배적 지위에 있는 것으로 추정된다. 통신시장이 대표적으로 1위인 SK의 시장점유율이 50%를 넘고, 2, 3위인 KT와 LG의 시장점유율은 합하여 75%가 넘어 독과점시장이라 할 수 있다. 이러한 독과점 시장에는 새로운 경쟁기업의 진출이 사실상 불가능하고, 1위 업체가 주도하는 가격, 기술표준 등에 다른 업체가 동조하여 사실상의 담합이 이루어진다. 정부가 제4 이동통신을 진출시키고 경쟁체제를 만들기 위해 알뜰폰 시장을 만들려 해도 계속 실패하고 있는 이유도 이러한 독과점시장의 특색을 잘 보여준다. 현재 배달앱 시장도 1위인 ‘배달의 민족’의 시장점유율이 50%, 요기요 등 2.3위 업체의 시장점유율 합계가 90%를 넘어 독과점 상태에 있다.

한편, 배달앱 시장 2, 3위 기업인 ‘요기요’와 ‘배달통’을 운영하는 독일 ‘Deliever Hero’는 ‘배달의 민족’과 시장점유율 확대를 위한 과당경쟁을 피하기 위해 ‘배달의 민족’을 인수하기로 하였다. 이미 3개 기업이 독과점 시장을 형성하고 있는 상태에서 3개 기업이 하나의 모회사의 지배를 받는 자회사로 재편된다면 독과점으로 인한 폐해가 더욱 심화될 것이 우려된다. 배달앱 플랫폼을 이용하는 사업적 이용자들의 80%는 ‘배달앱 플랫폼들의 기업결합에 반대하고, 반대하는 이유로는 수수료, 광고비 등의 거래조건을 일방적으로 변경하는 등의 거래상 우월한 지위를 남용하는 행위가 더 심해질 것을 우려하고 있다.²²⁾ 공정거래법에 의하면 위와 같이 시장지배적 지위에 있는 기업들의 결합은 원칙적으로 불허되어야 하며, 예외적으로 기업결합으로 인한 산업의 효용증대 효과가 기업결합으로 인한 폐해를 넘거나, 기업의 부도 등으로 인해 구조조정의 위기에 처할 가능성이 있는 등 특수한 사정이 있어야 한다. 위 3개 독과점 기업들의 기업결합이 위와 같은 예외적 승인을 허용할 특수한 요건에 해당하지는 않는다. 1조 원의 매출을 달성하는 신생 혁신기업을 소위 ‘유니콘 기업’이라 하는데, 한국의 대표적인 유니콘 기업의

22) 서울특별시 외2, 위 실태보고서.

성공사례를 만들기 위해 '배달의 민족'과 다른 2개 기업의 결합을 정책적으로 승인해서는 안 될 것이다.

나. 공공배달앱 등 경쟁 플랫폼의 진출 노력

이러한 독과점 시장에서는 다른 경쟁사업자들은 공정한 경쟁을 할 수 없어 독과점 업체와의 경쟁을 포기하고 종속화되는 경향이 나타난다. 피자, 치킨, 중국음식점 등 배달앱 플랫폼을 이용하는 사업적 이용자들은 소비자를 놓고 배달앱과 경쟁하는 것을 포기하고, 배달앱을 통해 소비자와 접촉, 즉 주문을 받는 경향이 점점 강화되고 있다. 이러한 추세가 계속된다면 위와 같은 사업적 이용자들은 소비자로부터 주문을 받는 것을 전적으로 의존하게 되어 독자적인 고객망의 확보와 새로운 상품, 시장개척을 하기 어렵게 된다. 이러한 외식 배달앱 시장의 독과점 폐단을 해소하기 위해 새로운 경쟁업체를 시장에 진입시키는 것을 시장에 맡길 수 없게 되었다. 그래서 서울시, 경기도, 군산시, 인천 서구 등의 여러 지방자치단체들은 공공 배달앱을 설립하여 저렴한 수수료로 사업적 이용자들에게 고객을 확보할 수 있도록 지원하고 있다.

다. 사업적 이용자들의 단체구성권과 단체교섭권 부여

독과점 시장이 형성되었을 때 경제적 약자인 중소기업들이나 자영업자들이 거래 상대방인 독과점 기업과 공정한 거래를 할 수 있는 방안 중 하나가 사업자단체를 구성하여 상대방 독과점기업과 거래조건을 집단적으로 교섭하는 방식이다. 그러나 사업자들이 거래조건을 개선하기 위해 공동의 요구안을 만들고 집단교섭을 하는 것은 공정거래법 제19조의 부당한 공동행위에 해당하여 형사처벌과 과징금 부과 대상이 된다. 150년 전 노동자들이 노동조합이라는 단체를 만들어 근로조건과 임금이라는 거래조건을 개선하기 위해 단체교섭을 요구했을 때, 바로 담합행위로 형사처벌을 받은 바 있다. 그 뒤 대공황 등 시장실패의 상황에 직면하면 경제적 약자인 노동자들이 단결권과 단체교섭권을 행사하여 거래조건을 개선하는 것이 사회·경제적 양극화를 줄이고, 소비진작을 통한 내수경제 활성화 등 경제에도 기여한 경험에서 노동자들의 단체구성과 단체교섭권을 합법화되고 심지어, 한국은 헌법상의 기본권으로까지 승격되었다. 이러한 취지에서 공정거래법 시행령은 예외적으로 중소기업의 경쟁력 강화와 거래조건 개선을 위한 공동행위는 공정

거래위원장의 인가를 받은 경우는 허용하도록 하고 있다. 하지만, 한 번도 공동행위가 허용된 예는 없다.

다만, 가맹사업거래 공정화에 관한 법률에서는 가맹점주단체 구성권과 상생교섭권이 합법화되어 현재 60여 개가 넘는 가맹점주단체가 구성되어 활동하고 있다. 대리점주 단체들도 대리점거래 공정화에 관한 법률 개정을 통해 대리점주단체 구성권과 단체교섭권의 허용을 요구하고 있다. 중소기업 협동조합들은 중소기업 협동조합법 개정을 통해 협동조합의 공동판매, 공동교섭 등을 위한 공동행위에 대해서는 공정거래법 제19조의 적용을 배제하고 있다.²³⁾ EU 플랫폼 시장 공정성 강화 규칙은 사업적 이용자 단체가 불공정행위의 금지를 위해 단체소송을 제기할 수 있는 규정을 도입하는 등 사업적 이용자 단체가 분쟁조정, 소송 등을 통해 사업적 이용자들의 거래조건 개선을 할 수 있도록 하고 있다. 공정거래위원회 주도로 법안을 준비하고 있는 「온라인 플랫폼거래 공정화에 관한 법률」에 중소기업인들로 구성되는 사업적 이용자단체가 플랫폼과 수수료, 광고비, 사업관련성 정보의 공유, 플랫폼 노출 순위기준 등 거래조건에 관하여 상생교섭을 통해 정할 수 있도록 근거를 마련해야 한다.

5. 맺음말 : 플랫폼과 사업적 이용자단체의 사회적 상생협약

2020. 10. 6. 온라인 플랫폼 중개서비스 업체를 대변하는 코리아스타트업 포럼, 배달의 민족(우아한 형제들), 요기요(딜리버히어로 코리아), 스파이더 크래프트 등의 플랫폼기업들과 민주노총 서비스연맹과 라이더유니온 등 배달종사자 노동조합은 공정한 계약 원칙, 작업조건과 보상, 안전과 보건, 정보보호와 소통 등 4대 분야의 기본원칙과 세부 실천사항을 정한 “플랫폼 경제 발전과 플랫폼 노동 종사자 권익 보장에 관한 협약”을 체결하였다. 플랫폼 배달종사들은 노동조합법상 노동자로 포섭될 수 있는 노동자와 독립사업자가 혼재되어 있고, 복잡한 대리점거래 구조로 인하여 플랫폼 중개서비스업체가 법률상 직접 사용자로 인정되기는 쉽지 않았다. 이번 사회적 협약은 이러한 법적, 형식적 틀에서 벗어나 플랫폼 경제의 급속한 확산 속에서 정부의 행정과 법 제도의 정비를 기다리기 전에 플랫폼거

23) 중소기업 협동조합법 제11조의 2(다른 법률의 적용 배제). 다만, 공동행위가 생산량의 조정이나 가격인상 등 부당한 경쟁제한으로 소비자의 이익을 침해한 경우에는 공정거래법 제19조가 적용되어 담합행위, 즉 부당공동행위로 처벌받을 수 있다.

래의 양 당사자들이 기본적인 거래질서를 마련하였다는데 역사적 의의가 크다. 다만, 플랫폼시장은 다면적 시장으로 플랫폼-배달종사자 사이의 거래만이 아니라, 플랫폼-사업이용자, 플랫폼-소비자 사이의 거래에서도 이러한 기본질서를 마련해야 한다. 정부와 국회가 「온라인 플랫폼거래 공정화에 관한 법률」을 시급히 제정해야겠지만, 추상화된 법에만 의존하지 말고 오픈마켓, 배달앱, 숙박앱, 검색엔진, 가격비교사이트 등 각 플랫폼 분야별로 플랫폼업체와 사업이용자 단체 사이에 중개수수료, 광고비, 데이터 공유, 노출순위의 합리적 기준설정, 불공정행위금지, 고충처리절차 등에 관한 사회적 협약을 통해 기본적인 거래질서를 마련해야 한다.

온라인 플랫폼 공정화법 발의 현황 및 분석

서치원 / 변호사, 민변 민생경제위원회

토론자는 21대 국회에 발의된 온라인 플랫폼 중개거래 공정화에 관한 각 법률안²⁴⁾의 특성을 간략히 살펴보고 검토의견을 제시하고자 함.

1. 의안번호 1835 온라인플랫폼 통신판매중개거래의 공정화에 관한 법률안 (송갑석의원 대표발의)

가. 특성

- 기본적으로 대규모유통업법의 체계를 따르고 있음(규모 요건 충족되어도 거래상 우월적 지위²⁵⁾ 인정시에만 적용)
- 정의규정: “온라인플랫폼”²⁶⁾, “온라인플랫폼 통신판매중개”, “온라인판매중개업자”, “온라인판매업자”, “온라인플랫폼 통신판매중개거래”, “검색·배열순위”²⁷⁾, “수수료”²⁸⁾, “광고비”²⁹⁾

24) 전자상거래법 개정안과 대규모유통업법 개정안 등 제정안이 아닌 기존 법률의 개정안은 검토대상에 포함하지 않음.

25) 판단기준은 대규모유통업법 준용.

26) 재화 또는 용역(이하 “재화등”이라 한다)의 판매를 중개할 목적으로 재화등의 정보 제공, 소비자(「소비자기본법」 제2조제1호에 따른 소비자를 말한다. 이하 같다)의 청약 접수 및 판매 등을 할 수 있도록 하는 인터넷 홈페이지, 모바일 응용프로그램 및 이에 준하는 전자적 시스템.

27) 소비자가 온라인플랫폼에 접속하거나 기호·숫자·문자 등을 이용하여 검색하는 경우 해당 온라인플랫폼에서 취급하는 재화등의 정보가 배치 또는 나열되는 순서.

- 주요 불공정거래행위유형: 제9조(서면의 제공 등), 제10조(부당한 차별의 금지), 제11조(판매촉진비용의 부담전가 금지), 제12조(부당한 가격 제한 등의 금지), 제13조(배타적 거래 강요 금지), 제14조(경영정보의 제공 요구 금지), 제15조(경제적 이익 제공 요구 금지), 제16조(보복조치의 금지), 제17조(그 밖의 불공정거래행위의 금지), 제18조(온라인플랫폼 이용의 제한 등)
- 상생협약 등: 제19조(온라인판매중개업자와 온라인판매업자 사이의 협약 체결)
- 분쟁조정, 사건처리절차, 벌칙(제10조, 제13조, 제14조, 제16조, 제34조 위반 시)

나. 검토의견

- 온라인플랫폼 정의규정이 협소해 보임: 통신판매중개업자가 아닌 통신판매업자(소셜커머스)에 적용이 어렵고, 청약 접수 및 판매가 아닌 단순 정보제공형 가격비교사이트에 적용이 어려워 보임. 참고로 EU 규정은 SNS, 검색엔진 등을 모두 적용대상으로 하고 있음.
- 이용약관 제정·변경시 사전고지 기간이 부족해 보임: 15일 이전 고지의무를 규정하나, 적어도 30일 이상의 기간을 두어야 할 것(현행 전자상거래 표준약관은 불리한 변경의 경우 30일 이상의 기간을 두고 있음).
- 검색·배열순위 주요 원칙 공개: 한국온라인쇼핑협회는 온라인판매중개업자가 판매량을 높여 경쟁력을 확보하기 위하여 상당한 시간과 자원을 투입하여 개발한 각 변수와 변수를 이용한 산식 등이 공개된다면 온라인판매중개업자의 경쟁수단이 사라져 영업비밀이 침해될 가능성이 높다는 의견³⁰⁾이나, 변수의 공개수준을 어느 정도로 할 것인지는 대통령령에 위임되어 있고, 법문언상 산식은 공개범위에 포함되지 않으며, 영업비밀에 대해서는 비공개가 가능함. 따라서 제정안의 취지와 EU 규정 등에 비추어 검색·배열순위 주요 원칙 공개가 곧바로 영업비밀을 침해한다거나 경쟁을 저해한다고 보기는 어려움.

28) 온라인판매업자가 온라인판매중개업자로부터 온라인플랫폼의 이용을 허락받은 대가로 온라인판매중개업자에게 지급하는 금전.

29) 명칭이나 형식과 상관없이 온라인판매업자가 판매하는 재화등의 검색·배열순위를 높이거나 온라인플랫폼에 광고를 하기 위하여 온라인판매중개업자에게 지급하는 수수료 이외의 금전.

30) 「온라인플랫폼 통신판매중개거래의 공정화에 관한 법률안 검토보고」, 정무위원회(전문위원 김원모), 2020.9.23면.

- 온라인판매업자의 고충처리 등에 관한 고려가 필요함.
- 온라인플랫폼 통신판매중개거래 외에 부가서비스에 대한 규정이 필요함.

2. 의안번호 6369 온라인 플랫폼 이용자 보호에 관한 법률안 (전혜숙의원 대표발의)

가. 특성

- 전기통신사업법의 특칙으로 방송통신위원회를 행정주체로 함.
- 정의규정: “온라인 플랫폼”³¹⁾, “온라인 플랫폼 서비스”³²⁾, “온라인 플랫폼 사업자”, “대규모 온라인 플랫폼 사업자”³³⁾, “이용자”, “온라인 플랫폼 이용사업자”
- 주요 불공정거래행위 유형
- 상생협약 등: 제5조(온라인 플랫폼 사업자의 자율규약), 제6조(내부 불만처리 절차 등)
- 분쟁조정, 사건처리절차

나. 검토의견

- 온라인플랫폼 정의규정은 포괄적이나, 세부적으로 각 정의규정은 명확하지 않아 보임: 예컨대 수수료, 광고, 콘텐츠 등 기본적 개념설계가 충실하지 못해 적용범위 등에 관해 의문이 생김. 적용범위의 불확실성은 중복규제 문제로 이어질 수 있음. 온라인 플랫폼은 전기통신역무 중 부가통신역무의 한 영역으로 이에 대한 전문적인 사후규제는 ICT전담 규제부처인 방송통신위원회가 담당함이 타당하다는 것이 방통위 견해이나, 공정위와 개인정보보호위원회는 적용범위의 불명확성을 지적하고 있음.

31) 이용자 간에 의사 소통 및 정보 교환, 재화·용역 또는 디지털콘텐츠(이하 “콘텐츠 등”이라 한다)의 거래 등 상호작용을 매개하기 위해 전기통신설비와 컴퓨터 및 컴퓨터의 이용기술을 활용하여 정보를 수집·가공·저장·검색·송신 또는 수신하는 정보통신체계.

32) 온라인 플랫폼을 통해 이용자 간에 의사 소통, 정보 교환 등을 매개하거나 콘텐츠 등의 거래를 중개하는 서비스(온라인 플랫폼 이용사업자를 대리하여 이용자와 계약을 체결하는 서비스를 포함한다).

33) 제3호의 사업자 중에 매출액, 온라인 플랫폼 서비스를 통해 이루어진 거래금액, 이용자수, 이용집중도, 거래의 존도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 온라인 플랫폼 사업자.

- 금지행위(불공정거래행위) 판단기준이 모호함: 예컨대 제13조 제1항 제5호는 “적정한 수익배분을 거부하거나 제한하는 행위”를 금지하는데 수익배분의 적정성이 무엇인지 알기 어려움. 유사한 예로 하도급법상 정당한 대가의 의미에 관해서도 공정위와 법원의 판단이 엇갈리는 등 실제 적용에 있어 어려움이 예상된다.
- 징벌적 손해배상과 벌칙 규정을 두고 있지 않아 타법에 비해 실효성이 의문시 됨.
- 온라인 플랫폼에 관해 방통위 중심의 복합행정을 시도하는 측면은 긍정적일 수 있으나 불공정거래행위 부분에 있어서 기존 행정과 조화되기 어려운 요소가 많아 보임.

**3. 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안
의안번호 7622(김병욱의원 대표발의), 7703(민형배의원 대표발의),
7743(정부안), 8626(배진교 의원 대표발의)³⁴⁾**

가. 특성

- 기본적으로 대규모유통업법과 유사함(위 1.과도 유사).
- 정의규정: “온라인 플랫폼”³⁵⁾³⁶⁾, “온라인 플랫폼 중개거래”, “온라인 플랫폼 중개서비스업자”, “온라인 플랫폼 이용사업자”, “온라인 플랫폼 중개서비스”³⁷⁾,

34) 위 4개의 법률은 유사한 규정체계를 갖는바 함께 검토하기로 함. 「온라인플랫폼 통신판매중개거래의 공정화에 관한 법률안 검토보고」, 정무위원회(전문위원 김원모), 2021.2. 역시 위 3개의 법률과 송갑석 안을 함께 비교하는 방식을 취하고 있음.

35) 재화 또는 용역(일정한 시설을 이용하거나 용역을 제공받을 수 있는 권리를 포함한다. 이하 같다)의 거래, 정보 교환 등 상호작용을 목적으로 하는 인터넷 홈페이지, 모바일 응용프로그램 및 이에 준하는 전자적 시스템.

36) 정부안은 대통령령으로 이를 정하도록 함.

37) 가장 포괄적인 정부안의 개념임.

온라인 플랫폼 중개사업자가 온라인 플랫폼 이용사업자와 소비자 간의 거래 개시를 중개하는 서비스로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

가. 다음의 사항이 함께 결합된 서비스

- 1) 재화 또는 용역에 대한 정보 제공
- 2) 대통령령으로 정하는 온라인 플랫폼 이용사업자와의 연결수단 제공

나. 재화 또는 용역에 대한 청약의 접수

다. 가목 또는 나목에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스

“온라인 플랫폼 중개서비스 등”³⁸⁾, “수수료”³⁹⁾, “사업자”, “광고비”, “정보공개서”⁴⁰⁾

– 주요 불공정거래행위 유형⁴¹⁾

구분	정부안	김병욱 의원안	민형배 의원안	배진교 의원안	송갑석 의원안	
거래상 지위남용 행위	구입강제	§ 9 ① 제1호	-	§ 15 ① 제2호	§ 9 ① 제1호	-
	경제상 이익제공 강요	§ 9 ① 제2호	§ 16	§ 15 ① 제3호	§ 9 ① 제2호	§ 15
	불이익 제공	§ 9 ① 제4호	-	§ 15 ① 제8호	§ 9 ① 제4호	-
	경영간섭	§ 9 ① 제5호	-	§ 15 ① 제5호	§ 9 ① 제5호	-
	부당한 손해전가	§ 9 ① 제3호	§ 12 ① 제3호	§ 15 ① 제4호	§ 9 ① 제3호	§ 17 ① 제2호
	판매촉진비용 부담전가	-	§ 13	-	§ 9 ① 제8호	§ 11
	부당한 가격 제한	-	-	-	-	§ 12
	경영정보 제공 요구	-	§ 15	-	-	§ 14
	경영정보 제공 요청 거절	-	-	§ 15 ① 제7호	-	-
	부당한 정산대금 지급 지연	-	§ 12 ① 제6호	-	-	-
경쟁제한적 불공정행위	차별취급(수수료·광고비, 판촉행사 등)	-	-	§ 15 ① 제6호	-	§ 10
	배타적거래 강요	-	§ 14	-	§ 9 ① 제9호	§ 13
	거래거절	-	§ 12 ① 제5호	§ 15 ① 제5호	-	§ 17 ① 제1호
	배열순위 조작을 통한 차별취급	-	§ 12 ① 제1호	-	§ 9 ① 제6호	-
	결제방식 강제를 통한 차별취급	-	§ 12 ① 제2호	-	§ 9 ① 제7호	-
	최혜국대우 요구	-	§ 12 ① 제4호	-	-	-

– 상생협약 등: 협약체결의 권장(김병욱, 배진교 안), 자율규약(김병욱 안)

– 단체 구성 등 : 이용 사업자 단체 구성 및 협의 요청(배진교 안)

라. 가목부터 다목까지의 규정에 따른 서비스에 부수하여 이루어지는 광고, 결제, 배송지원 및 고객관리 등의 서비스

38) 정부안은 온라인 플랫폼 중개서비스에 ‘부가 서비스를 포함하고 있음.

39) 정부안은 수수료 개념을 따로 두지 않음.

40) 민형배 안은 이용약관에 대해 정보공개서 형식으로 가맹사업법과 유사한 등록제도를 규정함.

41) 아래 표는 각주12의 보고서 56면에서 인용.

- 분쟁조정⁴²⁾, 사건처리절차, 벌칙

나. 검토의견

- 정의규정: 정부안의 경우 청약 접수 및 판매가 아닌 단순 정보제공형 가격비교사이트에 적용 가능하고, 오픈마켓 등 비교적 광범위한 플랫폼에 대해 적용이 가능함(판매중개가 아닌 직접판매 형태인 소셜커머스는 여전히 적용이 어려움). 반면 김병욱 안의 경우 정보제공과 청약접수를 동시에 제공하여야 하는 것으로 볼 여지가 있고, 이때는 카카오T 같이 정보제공 없이 청약접수만을 제공하는 서비스나 단순 정보제공 방법으로 거래개시를 중개하는 가격비교사이트의 경우 온라인 플랫폼 중개서비스에 포함되지 아니함⁴³⁾. 민형배 안은 대통령령을 통해 구체화하도록 하고 있어 법문 자체로 적용범위가 다소 불분명하다는 문제가 있음.
- 검색·배열순위 주요 원칙 공개: 정부안과 민형배 안은 공개 원칙을 정하지 않고 계약서의 필수기재사항으로만 규정하고 있음. 이때 서면을 교부하지 않는 경우에도 형식적 심사 외에 실질적 심사를 하지 못하게 되는 문제가 있음(하도급법상 서면미교부 문제와 유사). 따라서 위 1.에서 검토한 바와 같이 최소한의 공개는 필요하며 그 수준에 관해서는 대통령령 위임 등을 통해 시장참여자들이 납득할 수 있도록 노력해야 할 것.
- 사전통지의무⁴⁴⁾: 중요내용 변경의 경우 최소 15일 전, 서비스 제한 등은 1개월 전, 계약 해지는 2개월 전 사전통지를 두는 것이 합리적으로 보임.

	계약 변경	서비스제한·중지	계약 해지
정부안	통지의무 기한 없음 (대통령령 규정 가능)	7일 전	30일 전
김병욱의원안	15일 전	7일 전	30일 전
민형배의원안	15일 전	7일 전	30일 전
배진교 의원안	통지의무 기한 없음 (대통령령 규정 가능)	7일 전	30일 전
송갑석의원안	통지의무 규정 없음	1개월 전	2개월 전

- 불공정거래행위 유형: 종전 공정거래법, 대규모유통업법 등 규정을 거의 그대로

42) 민형배 안은 공정위와 더불어 시도지사도 분쟁조정협의회를 둘 수 있도록 함.

43) 위 보고서 31면 각주 18.

44) 위 보고서 54면에서 인용.

로 되풀이하고 있어 온라인 플랫폼에 고유한 불공정거래행위 규제의 실효성 확보에 의문이 생긴. 향후 온라인 플랫폼에 고유한 불공정거래행위를 유형화 해야 하는 과제. 김병욱 안의 ‘배열순위 조작을 통한 차별취급’(안 제12조 제1항 제1호)이나 ‘결제방식 강제를 통한 차별취급’(안 제12조 제1항 제2호) 등은 온라인 플랫폼 중개거래에서 발생하는 차별취급의 주요 유형을 구체적으로 반영한 조문으로 볼 수 있음.⁴⁵⁾

4. 향후 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률 제·개정시 고려해야 할 사항

- ① 플랫폼의 정보독점과 이를 이용한 우월적 지위 획득에 대한 대책마련(이용자의 정보접근권 보장)
- ② 공익적 금지청구⁴⁶⁾의 도입과 고충처리 절차 지원 등 힘의 불균형에서 나타나는 불공정거래행위의 암수화 방지
- ③ 사회적 상생협약⁴⁷⁾ 체결 기반 조성을 위한 이용자들의 단체구성 등 공동행위 예외 도입(배진교 의원 안 참조)

45) 위 보고서 61면.

46) 현행 소비자기본법 제4절 소비자단체소송 규정 참고.

47) 급변하는 온라인 플랫폼 시장의 현실에 비추어 경성규범만으로 시장참여자들 모두가 만족할 수 있는 거래체계를 확립하기는 매우 어려워 보임.

온라인 플랫폼 거래 공정화에 대한 제안

- 배달앱 실태조사를 중심으로 -

박주선 / 서울시 공정경제담당관

I. 배달앱 실태조사 추진배경

전체 소매시장에서 온라인·모바일 거래가 차지하는 비중은 지속적으로 증가하고 있고, 코로나19로 더욱 심화되고 있으며,

※ 온라인 쇼핑비중 : '19년 21.4% → '20년 27.2% 『'20년 12월 온라인쇼핑동향조사』

비대면·온라인 소비패턴 트렌드는 이에 적응하지 못하는 도소매, 음식 숙박업 등 기존 오프라인 영세 소상공인의 생존문제로 직결되었다.

특히 관내 외식업체는 배달시장으로 전환이 가속화되고 배달앱이라는 새로운 광고수단이 기존 쿠폰북, 전단지 등의 광고수단을 대체하면서 새로운 갈등이 사회적 문제로 비화되었으며 지역과 밀접한 지자체는 소상공인들의 개선요구에 당면하게 되었다.

이는 서울시 이외 인천시 경기도에도 공통된 문제였기 때문에 수도권 공정경제협의체 차원에서 주요 의제로 논의되었고 배달앱 플랫폼이 소상공인과 소비자에게 미치는 영향과, 이에 따른 문제점 및 개선방향을 모색하기 위해 3개 지자체는 합동으로 실태조사를 실시하게 되었다.

II. 실태조사 개요

1. 조사대상 및 방법

이번 실태조사는 수도권에서 영업 중인 음식점·주점 등 외식산업중앙회 소속 배달앱 가맹 음식점 2,000곳을 무작위로 표본 추출해 실시하였다.

지역별로는 서울 800곳, 경기도 8000곳, 인천시 400곳이며, 조사기간은 2020년 6월 5일 ~ 7월 7일까지 1개월 가량 소요되었다.

업종별로는 한식(27.6%), 치킨(23.3%), 중식(13.1%)이 가장 많았고, 비프랜차이즈업체가 63.3%, 프랜차이즈가 36.7%였다.

배달외식업체에 대한 정량조사 이외에도 전문가 자문회의, 심층면접 등 정성조사를 병행하여 진행하였고, 월 1회 이상 배달음식을 주문하는 소비자 1,000명을 대상으로 한 소비자 설문조사도 별도로 실시하였다.

2. 이용현황

조사결과를 살펴보면, 외식배달 음식점 2,000곳 중 92.8%는 ‘배달의 민족’에 입점해 있었고(요기요 40.5%, 배달통 7.8%), 업체당 평균 1.4개의 ‘배달앱’을 복수로 사용하고 있는 것으로 나타났다.

배달앱 입점 이유는 ‘업체홍보가 편리하다’는 답변이 55.5%로 가장 많았고, 배달앱 이용 소비자가 많아 ‘입점을 하지 않고는 영업지속이 어려워’가 52.3%, 주변 경쟁업체의 가입이 45.3%였다. 이런 이유로 점주들의 대부분(94%)은 배달앱을 이용하지 않을 경우 매출이 약 40% 하락할 것이라 말했다.

또한 이전에는 업체 홍보를 전단지 또는 스티커(전54.3% → 후 27.9%)로 했지만, 배달앱 출시 이후에는 앱활용 홍보가 60.5%를 차지할 정도로 주요 수단으로

자리매김한 것으로 나타났다.

소비자들 역시 응답자의 96%가 음식배달 시 배달앱을 사용한다고 했으며, 이유는 주문·결제 편리(48.3%)와 음식점 리뷰참고(32.2%) 등을 들었다.

III. 실태조사 결과 나타난 문제점들

1. 아무리 오랫동안 많은 광고비를 지출해도 내 고객은 생기지 않는다.

배달앱이 출현하기 전에는 수년간 전단지, 쿠폰북 등 오프라인 광고를 진행하여 단골 고정고객을 확보하고 고객들에 대한 정보(전화번호·주문이력 등)가 축적됨으로써 광고비용이 매몰되지 않고 자신의 영업권리가 되어 훗날 매장 양도 시 권리금으로 회수할 수 있었으나,

배달플랫폼의 경우 고객 개인정보 보호를 이유로 배달업체에 고객정보를 제공하지 않아 배달업체가 아무리 광고를 많이 한다 하더라도 주문고객에 대한 정보가 없어 홍보 및 권리금 회수에 어려움이 발생한다.

단, 소비자의 배달업체에 대한 평가(‘리뷰’)가 쌓이게 되면 이를 토대로 영업권을 주장할 수 있으나 매장 양도 시 리뷰가 이전되지 않고 초기화되어 이를 통해 권리금을 회수하기도 어려운 현실이어서 제도개선이 필요한 부분이다.

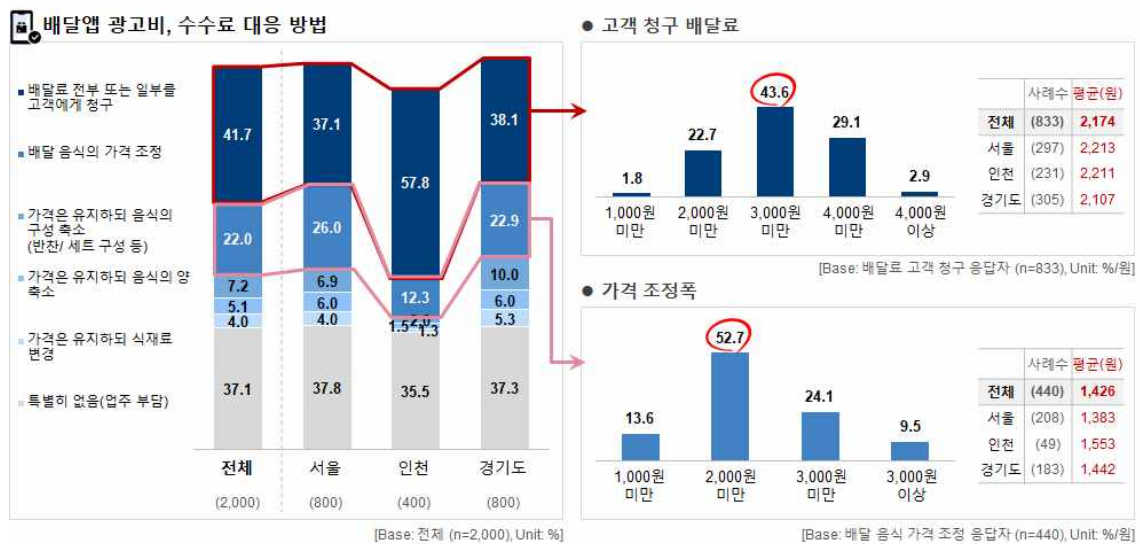
2. 높은 광고비와 수수료에 대한 불만... 음식가격 인상 등 소비자에게 전가

조사대상 배달외식업체 10곳 중 8곳(79.2%)은 배달앱사에 지불하는 광고비와 수수료가 과도하게 높게 책정되어 있다고 말했다.

아울러 광고 외에도 ‘리뷰작성 시 사이드메뉴 등 추가음식 제공’(28.5%), ‘할인쿠폰 발행’(22.1%), ‘배달비 지원’(15.3%) 등으로 인한 추가비용이 발생해 부담이

가중되고 있었다.

배달앱사에 지불하는 광고비·수수료 부담을 완하하기 위해 배달외식업체는 ‘고객에게 배달료로 청구’(41.7%), 음식 값 인상(22.0%), 메뉴·양 축소 및 식재료 변경을 통한 원가절감(16.3%) 등 대부분 소비자에 전가하는 방법으로 대응하고 있었다. 향후 수수료가 더 인상될 경우엔 이러한 소비자 비용전가 현상은 더 심화될 것으로 예상된다.

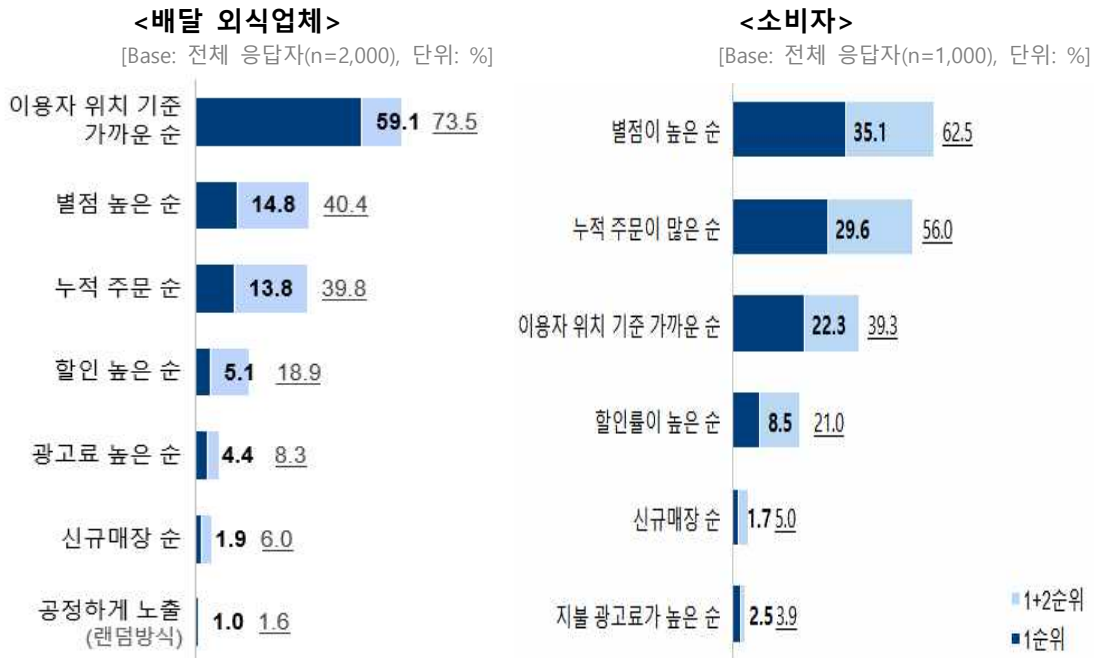


3. 배달앱 노출순위에 대한 불신

배달음식점 10곳 중 8곳 이상이 계약 체결 전 배달앱 내 음식점 노출순위에 대한 안내와 설명을 들은 것으로 나타났지만, 노출기준이 객관적·합리적으로 운영된다는 응답자는 10%에 불과했다. 39.2%는 ‘그렇지 않다’고 답변하였다

많은 점주들은 ‘이용자 위치와 가까운 순(73.5%)’부터 노출 되는 것이 객관적·합리적이라 생각했지만, 소비자는 ‘리뷰·별점이 높은 순(62.5%)’을 가장 중요하게 고려한다고 답해 다소 차이를 보였다.

< 합리적·객관적 음식점 노출 기준(중복응답) >



어떠한 노출기준이 합리적인가는 별론으로 하더라도 이번 실태조사에서 배달앱사의 노출기준에 대한 투명성은 부족한 것으로 나타났다.

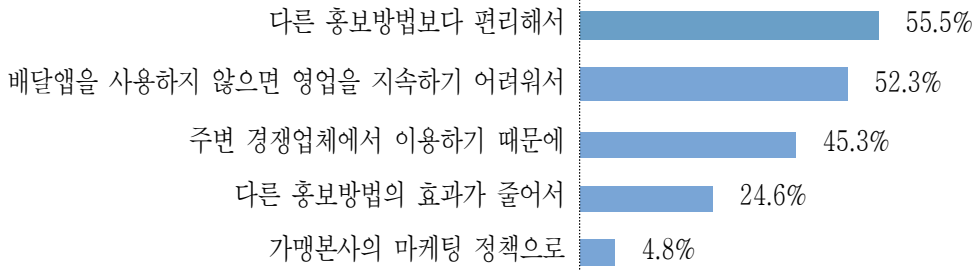
광고 노출기준은 배달앱 이용(입점)계약의 중요한 내용이므로 계약 체결 전 사전에 고지되고 설명되어야 하며, 이용(입점)업체가 요구할 경우 언제든지 열람이 가능하도록 하게 해야 할 것이다.

4. 배달앱 안쓰고 장사할 수 없다?

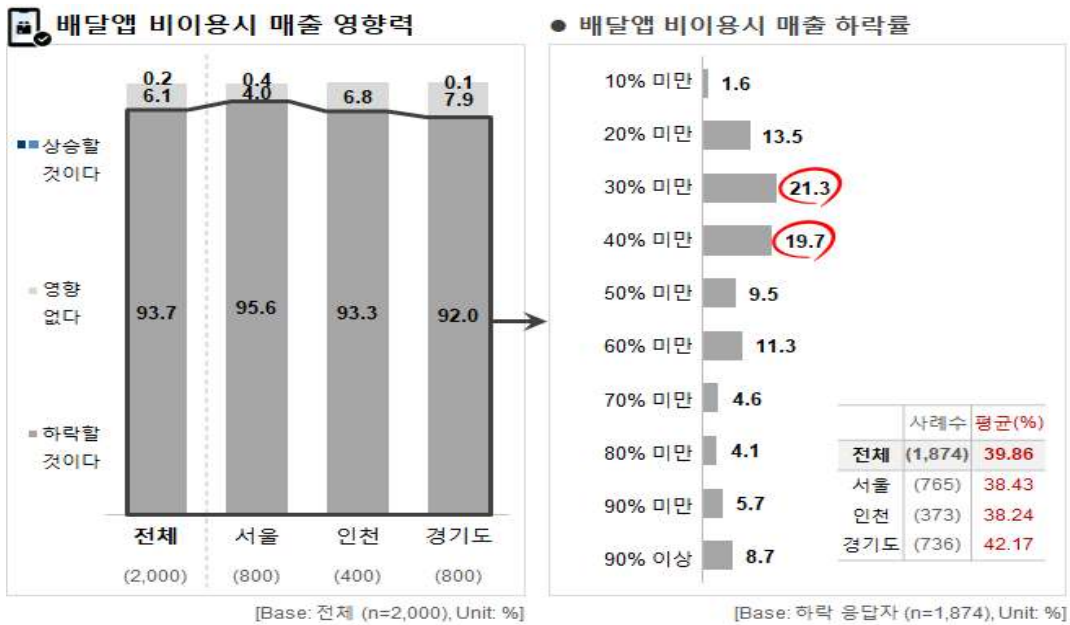
실태조사 과정에서 대부분 외식배달업체는 현 배달앱 플랫폼 회사에 대한 불만을 가지고 있음을 확인할 수 있었다.

물론 배달앱이 홍보가 편리하고 광고효과가 명확하다는 장점을 가지고 있지만 ‘배달앱을 사용하지 않으면 영업을 지속하기 어려워서’, ‘주변 경쟁업체에서 이용하기 때문에’라는 응답은 96.6%인 것으로 미루어 볼 때, 배달 외식업체가 홍보수단을 선택하였다기 보다는 배달 시장 트렌드 대응이 주된 이유라는 것이 확인되었다.

< 배달앱 이용이유(중복응답) >



또한 배달앱을 이용하지 않는다고 가정할 경우 응답자의 대다수가 매출이 하락할 것으로 예상하였으며 평균 약 40% 감소할 것이라고 답변한 것으로 볼 때 배달앱에 대한 거래의존도가 매우 높음을 알 수 있다.



IV. 결론

비단 배달앱 뿐만 아니라 부동산, 숙박, 택시와 같이 온라인 플랫폼은 IT 및 모바일 결제기술의 발전과 더불어 시민 생활에 매우 밀접하게 침투해있고 대다수 자영업자들이 필수적으로 사용할 수밖에 없는 상황이다

모바일 플랫폼으로의 급격한 변화는 신종 불공정행위와 갈등을 촉발하였고 현장과 밀접한 서울시와 인천시, 경기도는 관내 소상공인 보호를 위해 배달앱 실태조사를 합동으로 실시하였다.

이후 조사결과와 소상공인들의 의견을 종합하여 △지방정부에 감독·분쟁조정권한 등 부여, △약관 등록 및 공개제도, △온라인 플랫폼 이용사업자의 단체 구성권, △온라인 플랫폼 서비스 간 호환 협력, △상품 및 용역 판매대금의 지급기한, △불공정행위 입증책임 전환 등 공정거래위원회에 법률안에 대한 의견을 전달하였다.

아울러 서울시는 위메프오, 평동, 떡깨비, 부르심zero, 서울애플배달, 맘마먹자, 로마켓, 놀장 등 8개 민간 배달플랫폼이 참여하는 개방·상생형 온라인플랫폼 생태계를 구축·운영하고 있다.(제로배달유니온)

또한 민간 온라인플랫폼 사업자와 제휴하여 소상공인 전용 상설관을 개설하고 소상공인들의 온라인 판로개척을 지원하고 있으며,

제로페이 인프라를 활용하여 기존보다 대폭 낮춘 중계수수료를 적용하는 민간 참여앱사를 모집하고 집중적으로 홍보하여 온라인 플랫폼 독과점 문제를 개선해나갈 계획이다.

경기도 온라인 플랫폼 중개거래 공정화 관련 정책 추진 경과 및 법률 제정 의견

조병래 / 경기도청 공정경제과장

I. 들어가며

최근 디지털 경제로의 전환, 코로나 19사태 장기화로 인한 비대면 거래 증가 등으로 인한 온라인 플랫폼 시장이 급격히 성장. 통계청 자료에 따르면 2014년 45조 3,025억 원에서 2019년 134조 5,830억 원으로 성장할 정도로 온라인 거래는 일상화됨.

온라인 플랫폼은 입점업체-소비자 간 거래비용을 줄이는 장점이 있는 반면, 네트워크 효과(network effect)로 인한 쏠림 현상으로 플랫폼 의존도가 높아지면 입점업체에 대한 불공정행위 등 피해 발생 우려도 커짐.

실제로 온라인 플랫폼 의존도가 높기 때문에 온라인 플랫폼 사업자가 온라인 플랫폼 입점업체의 판매가격 또는 경영상대방 등 경영활동을 간섭하는 등의 불공정 거래가 발생하는 것으로 조사됨.

현재 온라인 플랫폼사업자는 직접 거래에 참여하지 않는 중개사업자로서 「대규모유통업법」, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 등 기존법으로는 불공정행위에 대한 효과적인 대응이 어려운 실정. 이에 정부에서도 2020. 9. 28. 온라인 플

랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안을 입법예고하고, 2021. 1. 28. 국회에 제출한 바 있으며, 현재 정무위(상임위) 심사 중에 있는 상황임.

II. 플랫폼 시장 공정성 제고를 위한 지자체의 노력

중앙정부가 아닌 지자체에서 플랫폼 시장 공정성 제고를 위해 추진해 온 업무 성과에 대해 간단히 말씀드리고자 함.

2019. 12. 19. 지방정부차원의 공정경제 기반조성을 위하여 경기도, 서울시, 인천시가 ‘수도권공정경제 협의체’를 공식 출범, 수도권지자체 5대 중점 협력과제를 발표한 바 있는데 ‘플랫폼 시장 등 신종 불공정거래 행위 근절’이 지자체 협력 주요 과제 중 하나였음.

1. 배달앱거래관행 합동실태조사

- 수도권공정경제협의체 합동과제로 추진한 ‘배달앱 거래관행 합동 실태조사’ 내용은 서울시 발표자료에 같음코자 함.
- 다만 배달앱거래관행합동실태조사로 배달앱사 합병에 따른 수도권 자영업자의 의견을 설문조사 형태로 객관화하여 지자체에서 최초로 사회의제화 한 것이 의의라 하겠음.

2. 온라인 플랫폼 피해사례 간담회 및 토론회

2-1. 온라인 플랫폼 시장독점 방지 간담회(9.21)

- 크몽(프리랜서노동중개), 와디즈(제품생산판매중개), 중고나라(중고물품 중개) 이용사업자 애로 청취를 통해 배달앱뿐 아니라 다른 플랫폼 시장의 높은 수수료 광고비 문제, 분쟁 및 사고 발생 책임소재 문제를 논의함.

2-2. 온라인 플랫폼 시장독점방지 토론회(9.24)

- 온라인 플랫폼 시장독점 방지 대책 마련을 위해 국회의원 21명과 발의 중이었

던 온라인 플랫폼 거래공정화법안을 검토하고, 소비자권익보호방안, 독점력 전이 피해를 논의함. 또한 토론회에서 택시앱의 카카오 배차 몰아주기 결과를 발표, 카카오 택시가 진출하기 전후를 비교하여 비가맹택시 콜수 29.9% 감소를 확인· 발표하였으며, 추후 공정위에 실태조사를 요청한 바 있음.

3. 온라인 거래실태조사 실시

- 온라인 포털과, 오픈마켓을 통해 상품을 판매하는 경기도내 입점사업자 500명 대상 온라인 거래 실태조사를 실시하였고, 이분들의 정책 요구 사항인 온라인 포털 표준계약서 제작을 준비 중임.

※ <20년 온라인 플랫폼거래실태조사 조사 결과> 수행: (사)한국유통학회, 21.2월 용역 결과 발표

- 온라인포털 : 브랜드, 사이트 노출기준 불분명(46.3%) 과도한 광고비(48.6%),
- 오픈마켓 : 광고비 과다(51.9%), 일방적인 정산절차(38.6%), 판매업자에 반품 전가(34.4%) 등 불공정 존재
- 정책요구사항 : 온라인 포털 표준계약서 제정 및 준수 의무 부과 (49.5%), 수수료율 및 광고기준 등 조사 공개(43.7%)

4. 플랫폼 광고 분쟁 해소를 위한 관련단체 업무협약 및 자율분쟁조정협의회 준비

- 증가하는 플랫폼 광고 분쟁 해결을 위해 한국인터넷진흥원, 한국인터넷광고재단과 온라인광고 분쟁 발생에 따른 지역 중소기업 피해 예방과 구제 지원을 위한 업무 협약을 체결('21.2.19)
- 상반기중 플랫폼 광고 분쟁조정 민원 상담 창구를 개설, 자율분쟁조정협의회 운영 예정
- 자율분쟁조정협의회 : 민원 상담건 중 당사자간 분쟁조정을 원하는 사업자를 대상으로 분쟁조정을 실시하고 협의회 개최를 통해 조정안을 도출하여 양 당사자에 제안→ 분쟁의 신속한 해결 용이

5. 플랫폼공정화법에 대한 수도권공정경제협의체 의견 제출

공정위(정부의) 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화 법률 입법예고('20.9.28)에 따라 수도권공정경제협의체(서울, 경기도, 인천)에서 합동 의견 제출

Ⅲ. 온라인 플랫폼 공정화 법 관련 지자체 의견

플랫폼 공정화법 관련 수도권공정경제협의체 의견 제출 내용에 대해 간략히 설명코자 함.

1. 지방정부의 감독분쟁조정권한 부여

- 현행 제정안에서는 상생협약 체결 지원 및 불공정행위 조사·처분권(서면실태조사, 시정명령, 시정권고, 과태료 부과권), 분쟁조정권, 고발요청권이 공정거래위원회에 전속됨.
- 그러나 플랫폼사의 영업행위가 지역주민 및 일반 영세 상인에게 직접적인 영향을 주는 만큼, 지방정부에 서면 실태조사권, 분쟁조정권, 고발요청권등을 공유하여 신속한 분쟁 해결을 지원하는 것이 바람직함.
- 공정위에서는 플랫폼 시장에 대한 충분한 법 집행 경험 및 전문성을 지닌 기관에 의해 업무를 수행할 필요가 있고, 통일적인 일관적인 기준에 따라 법집행이 이루어질 필요가 있어 수용이 어렵다는 의견을 피력하였음.
그러나 입점사업자와 플랫폼사의 분쟁기간이 길어질수록 증가하는 사업자 피해 문제를 고려할 때 지방정부에 분쟁조정권을 부여하여 공정거래 감시 감독창구를 다양화할 필요가 있음. 특히 020 분쟁의 경우는 지역소상공인과의 분쟁이 많기 때문에, 접근이 용이한 지역 단위에 분쟁조정기구를 설치하는 것이 바람직함.
- 현재 분쟁조정은 한국공정거래조정원과, 가맹, 대리점 분쟁과 같은 경우는 서울·인천·경기도가 조정 업무를 수행하고 있는 실정임.
- 시도의 조정위원회 구성과 관련하여 공정거래위원회 위원장과 시도지사가 임명, 위촉하는 것으로 하고, 서면실태조사는 합동으로, 공정위가 조사 가이드라인을 제공하고 조사권은 신고건에 한하되, 1차 조사 결과를 공정위에 통보, 최종처분을 공정위가 하도록 한다면, 관리의 통일을 기할 수 있을 것으로 생각함.

2. 온라인 플랫폼 중개서비스업자의 약관 등록 및 공개제도

- 현행 제정안은 제6조에서 중개계약 시 계약서에서 명시되어야 할 사항을 규정하고 있을 뿐 이에 대한 별도의 관리는 이루어지지 않음.
- 중개계약 약관을 사전 점검 및 가맹사업법상 정보공개등록 업무와 같이 사전 공개제도를 통하여 불공정약관의 조기시정을 달성할 필요가 있음.
- 공정위에서는 사전통지만 하면, 플랫폼 분야에 있어서는 언제든지 자유롭게 계약해지가 가능한 부분이므로, 신중한 계약체결을 위해서 계약서 사전 제공 의무를 부여할 필요성은 없다는 입장임.
- 사업자간 거래에 있어서 계약 체결은 사업의 성패를 가름하는 중요한 결정수단임을 생각할 때 플랫폼 이용 약관 등록을 통해 사업자가 이용 플랫폼을 사업 전 미리 선택하고 결정하게 할 필요가 있음.
- 더욱이 플랫폼을 통한 거래의 경우 소비자뿐만 아니라 입점업체도 네트워크 효과가 존재하여, 소비자에게 널리 홍보된 유명 플랫폼을 이용하여 사업을 하는 사업자가 많은데, 플랫폼사에서 소비자 약관만 공개하고, 입점업체와의 약관은 공개하지 않는 것은 불합리함.

3. 온라인 플랫폼 이용사업자의 단체 구성권 및 협의권

- 제정안에는 온라인 플랫폼 이용사업자의 사업자단체 구성 관련 별도 규정이 없으나 민형배 의원안에는 단체 구성권 및 협의권이 있음.
- 영세사업자 비중이 높은 온라인 플랫폼 이용사업자는 중개서비스업자에 비해 정보·자금력·조직력 측면에서 열위에 있어 불공정거래행위에 노출될 위험이 높음.
- ‘플랫폼 경제에서 자영업자 경제적 지위 개선 방안’을 발표하신 발제자(김남근)의 의견과 같이 가맹분야도 가맹점주 단체구성권과 협의권이 합법된 것처럼 온라인 플랫폼 공정화법 관련해서도 플랫폼 이용사업자의 단체 구성권이 필요하다는 의견을 공정위에 건의 드린 바 있음.
- 공정위에서는 플랫폼분야는 이미 단체구성권이 도입돼 있는 가맹분야 등과 달리 입점업체의 취급품목, 판매가격 등이 각기 상이하고 치열한 경쟁관계에 있어 제도 도입시 경쟁제한으로 인한 소비자 피해 우려와 입점업체가 다수의 플

랫폼과 거래하는 경우가 많아 입점업체 단체가 여러 플랫폼 사업자와 거래조건 협상시 유통망 카르텔로 변질될 우려도 존재가 있다며 수용이 곤란하다는 입장임.

- 그러나 온라인 플랫폼 공정화법의 적용 범위가 플랫폼 시장의 혁신을 저해하지 않기 위해 총 전년 총 매출액이 100억원 이상인 사업자나 총판매대금 1천원 이상인 사업자만 대상으로 하기 때문에, 일정규모 (현재 정부안상 20~30개 플랫폼이 해당 될것으로 봄)이상 플랫폼에 대해 단체구성권을 보장하기 때문에, 공정한 거래 질서를 위해서는 단체 구성권과 협상권을 부여할 필요가 있음.

4. 상품 및 용역 판매대금의 지급 기한

3월4일, 쿠팡의 경우 정산일이 평균 60일인데 정산기일 단축에 대한 민원이 경기도의회로 접수됨. (vs. 배달의 민족 4일, 경기도 배달특급 3일, 네이버 구매확정일(배송완료후 3일 자동확정) 다음날)

- 공정위 입법예고안에는 상품판매대금의 지급기일 한도에 대한 규정 없음
- 소비자의 결제는 주문 즉시 이루어지고, 결제한 상품판매대금은 에스스로 이용에 따라 소비자의 구매확정 이후에는 온라인플랫폼사가 입점사업자에게 지급이 가능한 상태가 되지만 그 이후에도 장기간 대금지급이 지연되는 경우가 있어 민원이 제기됨. 대규모유통업법상의 납품업체(법정기한 40일, 지연이자 연15.5%) 또는 하도급법상의 수급업체(법정기한 60일, 지연이자 연15.5%)에 비하여 더욱 영세한 플랫폼 입점사업자는 자금이 유통이 되지 않아 경영상 어려움에 처하기 쉬움. 플랫폼사가 사실상 서비스를 제공하는 것이 아니라 중개하는 것이기 때문에 상품판매대금 지급기간의 최장 기일을 법으로 규정하는 것이 크게 플랫폼사에게 부담이 된다고 할 수 없음.

IV. 나오며

20년 코로나라는 바이러스가 전세계인의 삶의 방식과 생활에 영향을 끼친 것 이상으로 다가올 디지털세상은 우리 세대와 다음세대의 삶의 막대한 영향을 끼칠 것. IT기술 발달과 디지털로의 전환에 따른 혁신이 독점의 폐해로 연결되지 않기 위해, 폭발적으로 증가하는 플랫폼 시장이 우리사회의 갈등의 도화선이 되지 않기 위해 중앙만 관리의 편의를 들어 통제할 것이 아니라 갈등 분쟁의 다양한 조절 창구를 만들고 관리할 필요가 있다고 생각함.

플랫폼 공정화 법에서는 갈등의 불씨가 될 수 있는 이용사업자 노출 순위, 광고 종류와 비용 등을 공개하고 분쟁조정 창구를 다양화하는 등 거래의 투명성과 공정성 제고하는 방향으로 제정될 필요가 있음.

온라인플랫폼 공정화법의 입법 방안: 2가지 관점의 제언

강지원 / 국회입법조사처 입법조사관, 미국변호사(뉴욕주)

1. 들어가며

코로나19 발생 이후 비대면거래가 폭발적으로 증가하면서 지난 한 해 공정거래 분야의 최대 관심사는 온라인 플랫폼 공정화법(이하 “온플법”)의 제정이었습니다. 비대면거래의 관문 역할을 하는 플랫폼사업자들의 우월적 지위로부터 중소기업·소상공인 입점업체의 권익을 보호하고 건전한 온라인 유통 생태계를 지탱할 온플법의 제정 필요성에 대한 사회적 요구는 언론을 통해 꾸준히 제기되어 왔습니다. 앞선 토론자인 서치원 변호사님이 말씀해주신 대로, 이러한 사회적 요구에 대한 응답으로 국회에서는 현재 다수의 의원 입법안이 마련되었으며, 공정위 역시 지난 1월 정부안 마련을 완료, 이제 국회에서의 본격적인 입법논의가 이어질 예정입니다.

발제자인 김남근 변호사님께서, 플랫폼사업자와 이용사업자(입점업체) 간 B2B 거래에서 발생할 수 있는 다양한 불공정행위의 유형 및 규제의 필요성을 역설해주셨습니다. 특히 작년에 시행된 이 분야 대표 외국 입법례인 「EU 플랫폼 공정성 및 투명성 규칙」의 내용을 소개해 주시면서 우리나라 온플법 제정 논의에 주는 시사점까지 상세히 설명해 주신 것으로 생각합니다. 저는 입법현장에서 근무하는 입법조사관으로서, (1) 온플법이 공정위 소관 법률로서 정무위원회에서 논의되는 것이 바람직한 이유, 그리고 (2) 이 법이 코로나19 속에서 우월적 지위가

한층 강화된 플랫폼사업자로부터 을의 지위에 있는 입점업체들의 피해를 실효성 있게 구제하는 수단이 되도록 향후 입법과정에서 논의해 볼 사항 등 2가지를 말씀드리고자 합니다.

2. 공정위 소관 법률로서 온플법 제정의 타당성

가. '거래공정화 법제'의 일부로서 온플법

서두에 말씀드린 바와 같이 온플법은 온라인거래 의존도가 급증하는 현실에서 온라인플랫폼 중개서비스업자의 우월적 지위로부터 파생되는 불공정한 거래관행을 타파하기 위한 '거래공정화 법제'의 성격을 지니고 있습니다. '거래공정화 법제'란 하도급·유통·가맹·대리점 거래 등 거래당사자 간 '갑을관계'가 고착화되어 있는 거래분야에서 경제적 약자인 중소기업자들이 부당한 피해를 감수하고도 거래관계의 단절을 우려하여 이를 적절히 구제받지 못하는 현실을 개선하기 위해 제정된 민사특별법들을 지칭합니다.

공정거래위원회("공정위") 소관 민사특별법상 금지되는 불공정행위들은 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」("공정거래법")상 거래상지위 남용행위(제23조제1항제4호)의 유형을 각 거래분야의 특성을 반영하여 더욱 세분화하고, 그 폐해가 심각한 일부 유형의 경우 공정위의 입증부담을 완화해 놓았다는 공통점이 있습니다. 이러한 민사특별법들은 개별 사안마다 거래당사자 간의 계약관계나 거래내용의 공정성 여부 등을 확인하여 그 위법 여부를 판단해야 하는 등, 계약자유라는 본질적인 사적자치 영역에 대한 국가의 개입이 불가피하다는 성격을 지니고 있습니다. 거래공정화 법제의 성격을 지닌 온플법 제정안 역시 개별 사안마다 어떠한 행위가 불공정한지를 적절히 판단하여 사적자치에 국가가 과도하게 개입하지 않도록 하면서도 공정한 거래질서를 확립하는 균형점을 모색할 수 있도록 하기 위한 법 집행이 요구되며, 이를 위해서는 공정거래법상 거래상지위 남용행위 및 다른 거래공정화 법제 간의 전반적인 체계 정합성과 그간 축적된 집행경험에 대한 이해가 반드시 필요할 것입니다.

나. 온플법의 입법 취지, 그리고 위법성 판단의 일관성 확보 필요성

거래공정화 법제는 거래상지위의 존부 및 금지되는 행위의 위법성(‘부당성’) 판단에 있어 해당 행위의 의도·효과·양태, 거래상대방이 받는 불이익의 정도에 비추어 정상적인 거래관행을 벗어나 공정한 거래질서를 저해할 우려가 있는지 여부 등 주로 정성적인 고려요소에 의존하여 사안별로 개별적·구체적 판단을 내려야 하는 특성이 있습니다. 그에 따라, 시행령과 고시에 그 세부 판단기준이 상당부분 위임되어 있는 경우가 대부분입니다. 만약 하도급·가맹·유통 등 기존의 거래공정화 법제에 대한 유권해석·집행주체와 온플법의 유권해석·집행주체가 달라질 경우, 향후 이 법의 시행령 및 관련 고시의 제정·운용 역시 기존의 거래공정화 법제와의 일관성을 상실할 우려가 있을 것입니다.

특히 온플법은 당초 「대규모유통업에서의 거래공정화에 관한 법률」(이하 “대규모유통업법”)이 온라인쇼핑몰 등 온라인상의 직접 판매주체에만 적용가능하여 오픈마켓·배달앱 등 중개거래 형태의 플랫폼사업자들이 그 적용을 받지 않게 됨에 따라 그 규제공백을 해소하기 위해 마련된 법률안임을 상기할 필요가 있습니다. 온플법 제정의 취지는 오프라인 매장을 염두에 두고 제정된 대규모유통업법의 포섭범위 한계를 개선하기 위함이라는 점, 그리고 그 거래관계에서 문제될 수 있는 법 위반행위 유형의 구체화 및 그 부당성 판단(예: 이 법안에 명시된 ‘거래상 우월적지위’의 판단기준은 대부분 대규모유통업법의 내용을 상당 부분 차용) 역시 기존 공정거래법 및 대규모유통업법의 해석·적용을 상당 부분 참고할 수밖에 없다는 점에서, 그 주체가 이원화되는 것은 법 집행의 효율성 관점에서 바람직하지 않을 뿐 아니라 수범자들의 혼선을 초래하게 될 우려가 클 것입니다.

3. 피해구제의 실효성을 보장하기 위한 온플법의 입법 방안

가. ‘디지털 공정경제 생태계’ 구성에 있어 피해구제 수단의 중요성

디지털 경제는 플랫폼사업자를 중심으로 그 서비스를 이용하는 다양한 층위와 집단의 이용사업자(business users)와 온라인에서 구매활동을 하는 소비자로 구성된 거대한 경제 생태계이기도 합니다. 혁신을 통한 새로운 플랫폼 비즈니스 모델

의 창출이라는 성장 동력을 위축시키는 과도한 규제는 지양해야 하지만, 수많은 이용사업자들로 구성된 다양한 이해관계자 집단이 플랫폼에 의존하여 거래하는 구조 속에서 ‘승자독식’보다는 ‘상생’을 지향하는 ‘디지털 공정경제 생태계’가 구축되도록 온플법이 그 역할을 다해야 할 것으로 생각합니다.

이를 위해서는 플랫폼 산업의 특성을 반영한 불공정행위 규정을 신설하여 기존 법률의 규제공백을 메우는 것 못지않게, 실질적인 피해구제가 가능하도록 효과적인 집행수단을 갖춘 온플법을 제정하는 작업 역시 간과되어서는 안 될 것입니다. 이용사업자들을 플랫폼사업자의 과도한 경제적 착취로부터 보호하여 경쟁력 있는 상품·서비스를 온라인으로 소비자들에게 제공할 수 있도록 하려면 적절한 피해구제가 반드시 요구됩니다. 디지털 경제 생태계는 이용사업자들 없이 플랫폼사업자들만으로는 유지될 수 없다는 점에서, 실효성 있는 구제수단의 확보는 ‘규제’의 확장이 아닌 디지털 생태계의 상생과 지속가능성의 측면에서 접근해야 할 문제입니다.

나. 금지청구제와 징벌적 손해배상제의 도입

다수의 온플법 발의안들은 피해를 입은 이용사업자의 증거확보의 어려움을 경감시켜 줄 ‘자료제출명령제’, 플랫폼 산업의 특성을 반영한 신속한 구제를 가능하게 해주는 ‘동의를결제’ 등 효과적인 구제수단을 포함하고 있습니다. 일부 발의안은 현재 「소비자기본법」에 명시되어 있는 단체소송제를 온플법 위반행위에도 도입하여, 공정위의 한정된 자원과 인력만으로 처리하기 어려운 신고사건의 부담을 중소상공인 단체들이 나누어 분담, 법원에 소송 제기를 할 수 있도록 하고 있습니다. 이러한 제도들은 하도급법, 대규모유통업법 등 기존의 거래공정화 법제에서 국고로 귀속되는 과징금 외에 여전히 민사적 피해구제가 충분히 이루어지지 못하고 있다는 지적을 반영하여, 한층 진일보한 구제수단을 마련한 것으로 생각합니다. 본 토론자는 이에 더해, 향후 온플법 제정 논의 과정에서 ‘사인(私人)의 금지청구제’와 ‘징벌적 손해배상제’의 도입 방안 역시 고려해 볼 수 있을 것으로 제안합니다.

많이 알려진 바와 같이, ‘(사인의) 금지청구제’(injunction)는 불공정행위로 피해를 당하고 있거나 피해의 우려가 높은 ‘을’ 사업자가 공정위를 거치지 않고도 법

원에 직접 불공정행위의 금지·중지를 청구할 수 있도록 하는 제도입니다. 그동안 국회에서 개최되는 공정거래 관련 토론회에서 갑을관계 피해를 입으신 많은 중소기업, 소상공인들이 공통적으로, 가장 빈번하게 호소하시는 사항이 바로 사건처리절차의 장기화로 인한 돌이킬 수 없는 피해 문제였습니다. 갑을관계 사건을 처리하는데 투입되는 공정위 내부의 제한된 인력만으로 방대한 수의 피해 사건을 소화하는데는 한계가 따를 수밖에 없으며, 무혐의 처리된 사건의 경우 사실상 더 이상의 구제수단이 없는 피해 사업자들에게 법원이라는 추가적인 선택지를 제공해주는 수단이 금지청구제입니다. 최근 전면 개정(2020.12.29. 공포)된 공정거래법 역시 사후적인 손해배상이나 공정위 사건처리의 한계를 보완할 수 있는 방안으로 금지청구제를 신설한 바 있습니다. 오프라인 거래상의 불공정거래행위에 대해서도 금지청구제의 활용이 가능해진 현실에서, 진입과 퇴출의 속도가 빨라 한층 더 신속한 피해구제가 요구되는 온라인 불공정거래에 대해 금지청구제를 도입하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것으로 생각됩니다.

피해구제의 실효성을 강화하기 위한 또 하나의 보완방안으로는 징벌적 손해배상제를 도입하는 방안을 검토해 볼 수 있습니다. ‘3배 배상제’의 형태로 하도급법에 도입된 우리나라 최초의 징벌적 손해배상제는 이제 공정위 소관의 모든 거래공정화 법제로 확산되었을 뿐 아니라, 부당 공동행위 등 공정거래법상 중대한 위반행위에 대해서도 일부 도입되었습니다. 온라인 B2B 거래는 소수의 플랫폼에 대한 이용사업자와 소비자의 높은 쏠림현상 및 거래의존도를 특징으로 한다는 점에서, 피해를 입은 이용사업자의 소 제기 유인을 강화하는 동시에 우월적 지위를 가진 플랫폼사업자의 법 위반을 억지하는 효과를 지닌 징벌적 손해배상제의 도입을 온플법에만 배제할 필요는 없을 것으로 여겨집니다. 다만, 기존 거래공정화 법제에 도입된 징벌적 손해배상제가 실 손해액의 3배를 상한으로 하지만 손해액 산정에 보수적인 법원이 실질적으로 그에 준하는 징벌 배상액을 인정한 사례가 거의 없다는 점에서, 온플법에 도입하고자 할 경우 배수 상한의 확대 등 활용도를 제고할 개선책이 마련되어야 할 것입니다. 또한, 과거의 활용사례가 충분하지 않았던 데에는 징벌적 손해배상제 자체의 문제보다는 손해 및 손해액 자체를 증명할 ‘을’ 사업자의 효과적인 증거확보 수단이 부재한데도 상당 부분 기인합니다. 이번 개정 공정거래법에 신설된 자료제출명령제(하도급법도 입법 추진 중)를 통해 이러한 부분들이 향후 개선될 것으로 전망된다는 점을 감안하면, 현재 다수의 온플법 제정안에 포함된 자료제출명령제와의 시너지 효과를 기대할 수 있을 것으로 보입니다.

토론문

이동원 / 공정거래위원회 시장감시총괄과장

1. 제정안 추진배경 및 주요내용

□ (추진배경) 디지털경제로의 전환, 비대면 거래의 급증 등으로 입점업체의 온라인 플랫폼에 대한 거래의존도가 높아지고 불공정거래가 현실화

○ 기존 정책 수단으로는 온라인플랫폼 분야 불공정행위에 대응에 한계*

* 온라인플랫폼은 중개사업자로서 대규모유통업법 미적용, 공정거래법에는 계약서 제공 의무, 표준계약서 등 분쟁예방 및 거래관행 개선을 위한 근거규정이 부재

○ 이에 반부패정책협의회(6.22.)에서 법 제정 계획 보고 후 입법을 추진

□ 법 적용 대상

○ 온라인 플랫폼을 통하여 입점업체와 소비자 간 거래개시를 중개하는 서비스를 제공하는 사업자

* ①재화에 대한 청약접수, ②재화에 대한 정보와 함께 입점업체와의 연결수단 제공, ③시행령으로 정하는 이에 준하는 서비스

- 영세 스타트업에 법이 적용돼 산업의 혁신이 저해되지 않도록 매출액 100억 원, 판매금액 1,000억 원 이상에서 시행령이 정하는 금액 이상인 사업자만 적용

- 역차별 소지가 없도록 국내 입점업체와 국내 소비자 간 거래를 중개하면 플

랫폼 사업자의 소재지 및 설립시 준거법률 등에 관계없이 법 적용

□ 플랫폼 사업자-입점업체 간 거래관계의 투명성·공정성 제고

- (계약서 교부 의무) 분쟁의 사전예방을 위해 계약서 작성·교부의무를 부여하고, 주요 항목은 계약서 필수 기재사항으로 지정
 - 플랫폼 분야에서 쟁점이 되고 있고 입점업체 이해관계에 영향이 큰 핵심 거래조건*들을 계약서 필수 기재사항에 포함
 - * 중개서비스의 내용 및 대가, 상품의 반품·환불 등에 관한 사항, 상품노출 순서 및 기준, 거래 과정에서 발생한 손해분담기준 등
 - 변화가 빠른 플랫폼 산업의 특수성을 고려하여 필수 기재사항 및 계약체결 방법·절차서명 등 세부사항은 공정위가 정하여 고시할 수 있도록 규정
 - * 플랫폼 산업의 특성을 고려하여 약관동의방식 등을 통한 계약체결도 인정할 계획
- (사전통지 의무) 계약내용 변경, 계약해지 및 서비스 제한·중지시 해당 내용 및 사유를 미리 통보하도록 함
 - * 서비스 제한·중지는 7일, 계약해지는 30일 전 통지, 계약내용 변경 관련 사항은 시행령으로 규정
 - 대통령령으로 정하는 부득이한 경우에는 예외를 인정하고, 절차를 이행하지 않은 계약내용 변경 등은 효력을 부인하여 이행을 담보
- (불공정 행위) 기존 공정거래법상 거래상지위 남용행위 금지조항을 이관하여 플랫폼 산업의 특성에 맞게 적용
 - 구입강제 행위, 경제상 이익제공 강요행위, 부당한 손해전가 행위, 불이익제공 행위, 경영간섭 행위를 금지하고 세부유형은 시행령으로 규정
 - 플랫폼 사업자에 대한 거래상지위의 인정기준을 플랫폼 산업의 특수성을 고려하여 제시할 수 있는 근거 도입
- (보복조치금지) 온라인 플랫폼 이용사업자의 신고, 조사협조 등을 이유로 한 보복조치 금지

□ 자율적 거래관행 확립 및 분쟁예방을 위한 제도적 기반 마련

- (표준계약서) 변화가 빠른 플랫폼 산업의 특성상 연성규범을 통한 유연한 대응이 가능하도록 표준계약서 제정 근거조항 마련

- (공정거래협약) 플랫폼사업자와 입점업체의 공정거래법령 자율준수 및 **상생 문화 확산** 촉진을 위한 협약 체결 권장 및 지원에 대한 근거조항 마련
- (서면실태조사) 거래관행, 입점업체 애로사항 등을 파악하고 관련정보가 시장에 제공될 수 있도록 서면실태조사 근거조항 마련
- (분쟁조정협의회) 온라인플랫폼 분야에 특화된 **분쟁조정협의회** 설치 근거를 마련하여, 신속하고 전문적인 분쟁해결 도모

□ 혁신동력이 유지되는 범위반 억지력 확보

- (제재수단) 실효성 있는 범위반 억지력을 **확보**하는 한편, 플랫폼 분야의 **혁신이 저해되지 않도록 형벌은 최소한으로 정하고* 과징금 한도는 강화****
 - * 금지 행위 중 가벌성이 높은 보복조치 행위, 시정명령 불이행 등에 대해서만 형벌부과
 - ** 과징금 한도는 법 위반 금액의 2배 또는 10억원(정액과징금)으로 대리점법의 2배
- (동의의결제) 중소 입점업체의 신속하고 효과적인 피해구제를 돕고, 사업자의 법적 불안정성을 조기에 해소할 수 있도록 **동의의결제** 도입

2. 「온라인플랫폼 공정화법」 관련 주요 쟁점

(1) 온라인플랫폼법은 규제인가?

- 온라인 플랫폼 중개거래 공정화법은 온라인 플랫폼 분야에 대한 규제 그 자체를 목적으로 하는 **산업별 규제가 아님**
 - 제정안은 오프라인유통에서 온라인유통으로 시장의 중심이 이동하는 현 상황에서 대규모 온라인유통업자의 중개거래를 **이용하지 않을 수 없는** 소상공인을 보호하기 위한 **거래공정화법의 일종임**
 - 또한, 제정안은 혁신을 저해하지 않으면서 공정한 거래질서가 확립될 수 있도록 **시장의 틀 형성에 중점**을 두고 마련
 - 온라인플랫폼 거래에 특화된 필수기재사항 제시로 사각지대 **입점업체 보호 노력** 및 불공정거래에 대한 형벌을 최소화하여 **시장 혁신 저해 방지**
 - 공정위는 하도급법 및 유통3법(가맹사업법, 대규모유통업법, 대리점법)과 같은 **거래공정화법을 소관**하는 부처로서, 새로운 유통방식에 관하여 기존의 법

률과 같은 선상에서 온라인 플랫폼 중개거래 공정화법을 다룰 필요가 있음

(2) 금지행위의 확대가 필요한가?

- 거래상지위남용행위 이외의 불공정거래행위까지 금지행위를 확대시키는 것은 신중히 검토 할 필요
 - 온라인 플랫폼 거래에서 나타나는 다양한 유형의 불공정거래행위를 금지행위로 규정하여 입점업체 두텁게 보호하고자 하는 취지에는 공감
 - 다만, 플랫폼사업자와 입점업체 관계에서 주로 문제가 되는 행위는 **거래상지위남용행위**이므로 이를 중심으로 규율할 필요
 - 또한, 경쟁제한적 불공정거래행위는 거래상대방에 대한 불이익제공이기 보다는 시장의 경쟁을 제한한다는 이유로 위법성이 인정된다는 점에서,
 - 갑을관계법이 아닌 **공정거래법으로 규율***하는 것이 타당해보임
- * 해외에서도 해당 행위는 경쟁법으로 규율하는 것이 글로벌 스탠다드이며, 플랫폼 분야는 글로벌 사업자가 많다는 점에서 글로벌 스탠다드에 부합하게 금지행위를 정할 필요

(3) 이용사업자의 단체구성, 단체교섭권 제도는 필요한가?

- 단체교섭권을 통한 거래조건 변경 협의 등은 신중히 검토 할 필요
 - 플랫폼 사업자와 입점업체 간 협상력 격차가 크다는 점에서, **사업자 단체 구성권 및 거래조건 변경 협의 요청권** 등을 인정하고자 하는 취지에는 공감
 - 다만, 거래조건 변경협의제도는 계약해지가 제한된 가맹거래에서 도입된 제도로 계약해지가 자유로운 플랫폼 분야에 도입하는 것은 신중검토 필요
 - 플랫폼 분야는 대다수 입점업체가 **복수의 플랫폼을 이용**하고 있다는 점에서 플랫폼 간 거래조건을 일치시키는 **유통카르텔로 변질될** 소지도 존재

(4) 과징금의 범위가 과도한가?

- 제정안은 플랫폼 산업의 혁신 저해 방지를 위해 형벌 규정 도입을 최소화하되, 법위반 억지력 확보를 위해 과징금 한도를 강화하여 규정한 것
 - 형벌이 부과되지 않는 상황에서 과징금 규모까지 낮아지면, 대형 플랫폼 사업자의 위법행위를 효과적으로 억지하는 데 한계
 - 해외 입법례에서도 관련 규정 위반 시 이를 강제할 수 있는 수단을 마련하고 있음
 - * (EU 플랫폼 규정) 회원국이 규정의 적절하고 효과적인 집행을 보장하기 위해 규정 위반행위에 적용되는 조치를 정하는 규정을 마련하도록 규정(제15조)
 - * (일본 플랫폼 규정) 정보공개 의무 등 위반시 경제산업 대신이 필요한 조치를 취할 것을 명령(제6조)할 수 있고, 해당 명령 위반시 벌금 부과(제24조)

- 과도한 과징금이 부과되어 혁신이 저해될 가능성은 미미
 - 일정규모 이상 사업자에만 법이 적용되므로 스타트업에 대한 영향은 크지 않음
 - 규모요건을 충족하더라도, 입점업체에 대한 거래상지위가 없으면 과징금이 부과되는 불공정행위 조항 미적용
 - 불공정행위가 성립하더라도 스타트업은 법위반 금액* 자체가 작아 과징금 부과 기준금액이 작고, 부과 과징금 결정시 현실적 부담능력을 고려한 감경도 적용
 - * 예) 부당한 구입강제 행위의 경우 구입강제한 상품·용역의 금액

- 아울러, 제정안은 법위반 금액을 기준으로 과징금 한도를 정하고 있어 과징금 산정 기준금액 자체가 다른 공정거래법*이나 대규모유통업법보다 과징금 수준이 높다고 단정 짓기는 곤란
 - * 참고로 현재 국회계류 중인 공정거래법 전면개정안은 과징금 한도를 관련매출액의 2%에서 4%로 상향 조정

(5) 제정안의 타법 중복 이슈

1) 전기통신사업법

□ 전기통신사업법과 제정안은 중복규제가 아님

- 전기통신사업법은 전기통신설비를 통해 타인의 통신을 매개하거나 전기통신 설비를 타인의 통신용으로 제공하는 의무(전기통신역무)를 규제
 - 특히, 부가통신사업자에 대해서도 SNS 등을 통해 타인의 통신을 매개하는 사업자와 소비자 간 통신서비스 이용관계에 한해 규율

- ▶ 전기통신사업법 금지행위 관련 방통위 심결(약 130건) 중 부가통신사업자에 대한 건은 2건으로 확인되고, 모두 SNS 사업자와 통신소비자 간의 통신서비스 이용관계를 규율
 - * 사업형태가 특정된 특수형태부가통신사업자(웹하드, P2P, 문자메세지사업자) 제외
 - 페이스북이 인터넷서비스제공업자(SK, KT 등)와 충분한 사전협의 및 이용자 고지 없이 일방적으로 접속경로를 변경하여, 접속지연 등 서비스 이용에 제한을 초래한 행위
 - 카카이가 이용자 의사를 묻지 않고 일방적으로 알림톡을 카카오톡 이용자에게 발송한 행위 등

- 반면, 제정안은 온라인플랫폼을 통해 이루어지는 거래중개 서비스 분야 공정거래질서 확립을 위해 규제
 - 중개거래를 규율하는 것일 뿐, 통신서비스 이용관계를 규율하는 것이 아님
 - * 상품·용역 유통채널을 장악한 중개서비스사업자가 부당하게 거래조건 변경, 손해전가, 대금 정산 지연 등 입점업체를 대상으로 불공정거래하는 행위 규제

□ 일정한 거래분야(중개거래 서비스 포함) 갑을관계 개선은 공정위 본연의 업무

- 이미 공정거래법으로 규율하던 분야로 보다 효과적인 대응을 위해 제정안을 마련한 것이고 하도급법, 대규모유통업법 등 분야별 갑을관계법도 집행 중
 - * 입법예고(9.28.~11.9.)시 제정안 내용이 전기통신사업법 소관사항 또는 중복규제라고 주장한 곳은 방통위·과기부 외에 없음
- 거래상지위남용 등 갑을관계에 적용되는 고유의 법리에 따른 법집행이 필요하며, 전기통신역무 제공 관계에 대한 규율과는 목적·법리가 상이

2) 상생협력법

- 제정안의 협약은 **공정위 소관 법령의 준수 확산**을 주된 내용으로 하는 공정거래협약*으로 공정위의 고유업무 영역
 - * 제정안 제11조 ① 공정거래위원회는 온라인 플랫폼 중개서비스업자와 온라인 플랫폼 이용사업자가 온라인 플랫폼 중개거래 관련 법령의 준수 및 상호지원·협력을 약속하는 협약을 체결하도록 권장할 수 있다.
 - 공정위 소관 **다수 법령**(하도급법, 대규모유통업법, 가맹사업법, 대리점법 등)에서 공정거래협약 제도를 도입·운영 중이고 **상당한 효과를 거두고 있음***
 - * 19년말 기준 324개 대·중견기업, 가맹본부 등이 7만여개 중소기업, 가맹점, 대리점과 협약을 체결

- 법집행과 함께 협약 등 연성규범 활용을 병행시 정책효과 극대화 가능
 - 경직된 법령으로 규율이 어려운 사항을 공정거래협약 등 연성규범을 통해 자율적 개선유도 가능
 - 특히, 변화가 빠른 온라인 플랫폼 분야에서는 연성규범을 통한 유연한 대응이 더욱 절실

- **입점업체도 법으로 강제하기 어려운 사안에 대해서도 자율 규율이 필요하다**는 점에서 협약 제도 도입을 **강하게 요구**

토론회 온라인 플랫폼 공정화법, 어떻게 도입할 것인가?

발행일 2021. 03. 11.

발행처 더불어민주당 국회의원 김병욱·송갑석·민병덕·민형배, 정의당 국회의원 배진교
재벌개혁과 경제민주화 실현을 위한 전국네트워크, 전국가맹점주협의회,
민변 민생경제위원회, 참여연대, 한국중소상인자영업자총연합회

담 당 김은정 참여연대 민생희망본부 간사 02-723-5303 min@pspd.org

온라인 플랫폼 공정화법 어떻게 도입할 것인가?