

토론문 5

온라인플랫폼 규제동향의 이해와 입법대안

이 동 원 과장 공정위 시장감시총괄과

1. 규제 근거 및 필요성에 대한 검토

〈발제문〉

- 이미 문제가 드러난 검색엔진은 법 적용이 되지 않으나, 경쟁이 치열한 온라인 쇼핑몰 시장을 중심으로 플랫폼 규제를 설정하는 것은 **우선순위가 뒤바뀐 느낌**
- 공정위에서도 검색서비스 사업자의 검색결과 조작 및 차별적 우선노출행위가 심각한 문제를 야기했음을 인정하고도 이에 대해서는 법 적용대상에 제외한 것은 이해되지 않음
- 온라인 플랫폼 중개거래를 **수수료를 수취하는 방식으로 한정**시킴으로써 문제가 제기된 검색엔진 등이 적용대상에서 제외되며, 가격비교서비스 또한 적용 불분명

〈공정위 입장〉

- ‘계약관계에 있는 이용사업자와 소비자 간 거래 개시를 알선’하는 플랫폼이라는 법 적용대상에 따라 검색엔진 내에서도 적용되는 서비스가 존재함
 - 순수한 검색서비스의 경우 **플랫폼과 계약관계가 없는 사업자와 소비자를 중개**하므로 거래 개시를 알선한다고 볼 수 없어 법 적용대상에 해당하지 않는 것이며,
 - 검색엔진이라 하더라도 소비자가 키워드 검색 시 광고계약을 체결한 플랫폼 이용사업자의 상품 정보가 링크 등을 통해 노출되어 소비자의 거래를 알선하는 형태의 플랫폼서비스(**검색광고서비스**)는 매출액 등이 규모요건을 갖춘다면 **법 적용대상임**
 - * 가격비교서비스는 **플랫폼과 이용사업자가 계약을 맺으며**, 링크 등을 통하여 소비자의 거래를 알선하고 수수료를 수취한다는 점에서 법 적용대상에 포함
 - 발제문에서 사례로 든 **검색 서비스 사업자의 차별적 우선노출행위**는 검색엔진이 제공하는 서비스 중 법 적용 요건에 해당하는 서비스 분야에서 발생한 사항으로 **규제 범위에서 제외되지 않음**
 - 구체적인 법 적용대상 중개서비스의 세부 방식은 플랫폼의 사업모델과 양태가 빠르게 변화한다는 점에서 **시행령으로 규정할 계획임**
- 또한, 수수료 수취 없이 무료로 서비스를 제공하는 경우에 대해서도 법 적용대상이 되도록 제정안 상 “온라인 플랫폼 중개거래” 정의를 수정하였음

- 거래상지위의 원천은 거래의존도에 있다는 점에서 수수료를 수취하지 않는 경우에도 불공정행위 우려는 존재함
- 또한, 중개서비스 자체는 무료로 제공하더라도 이를 자신 또는 계열사가 제공하는 다른 서비스의 수익창출을 위한 지렛대로 활용하는 경우도 존재
- 플랫폼사업자가 직접적으로 수수료를 수취하지 않더라도 입점업체로부터 취득하는 각종 정보 또한 하나의 가치로서 대가에 해당하며 이를 통해 부가가치를 창출할 수 있다는 점도 고려하였음

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다

1.~4. (생략)

5. “온라인 플랫폼 중개거래”란 온라인 플랫폼 이용사업자가 수수료 지급, 정보 제공 등을 조건으로 온라인 플랫폼 중개서비스업자로부터 온라인 플랫폼 중개서비스 등을 제공받는 거래를 말한다.

6.~ (생략)

2. 규제 방식에 대한 검토

〈발제문〉

- 특정 플랫폼에서 발생한 문제를 전체 플랫폼의 문제로 일반화시켜서는 안됨
- 온라인 플랫폼은 그 유형과 양태가 다양하고 역동적으로 발전하고 있으므로 전체 플랫폼 서비스에 대해 고정된 거래방식을 강제하는 것은 시장의 자율성과 창의성을 훼손할 수 있음

〈공정위 입장〉

- 제정안의 규율 방식은 고정된 거래방식을 강제하는 것이 아니며, 시장의 자율성과 창의성을 훼손할 우려는 없음
- 제정안은 온라인 플랫폼 사업자와 입점업체가 함께 성장해나갈 수 있는 건전한 생태계 조성을 목표로, 공정한 거래질서와 혁신 촉진 사이에서 균형잡힌 규율체계를 마련하고자 하였음
- 플랫폼 유형별 간담회 시 입점업체에서 공통적으로 지적한 문제점으로 과도한 수수료, 정보독점, 불투명한 상품노출기준 등이 있었으며,

- 플랫폼 산업의 혁신저해 방지를 위해 사업내용에 대한 **직접적인 의무를 부여하지 않고**, 대신 입점업체 보호 및 분쟁예방을 위해 중요한 항목들을 계약서 **필수기재사항**에 포함하여 이에 대한 **정보를 제공**하도록 한 것
- 즉, 플랫폼 사업자는 필수기재사항에 관한 **정보만 제공**하면 되고 사업내용을 변경할 필요가 없어 시장의 **자율성을 훼손할 우려는 적을 것임**

〈발제문〉

- 공정위안이 거래상 우월적 지위가 인정되는 온라인 플랫폼만 적용되는 것으로 그나마 규제 범위가 합리적으로 완화 될 여지를 두고 있으나,
 - 대법원은 거래상 우월적 지위를 상당히 넓게 인정하고 있으므로 실제로 적용제의 요건으로서 얼마나 유효하게 작동할 것인지는 예측하기 어려움
- 거래상 우월적 지위로 인한 남용행위가 뚜렷하지 않은 플랫폼 서비스가 존재할 수 있음을 인식하면서도 **예방적·포괄적 규제** 방식을 취하여 제정안을 마련한 것이 문제

〈공정위 입장〉

- 제정안은 **갑을관계법**으로서 플랫폼 사업자가 입점업체에 비해 **거래상 우월적 지위가 있는 경우를 기준으로** 규제를 부과할 필요가 있음
 - 공정위 소관 타 갑을관계법 또한 거래상 우월적 지위에 따라 **적용제의 방식 및 범위를 설정**하고 있으며, 해외 플랫폼 규정들 또한 거래상지위남용행위 규정을 포함*하고 있음
 - * 일본 플랫폼 규정 제9조 : 거래상 지위를 부당하게 이용하여 플랫폼을 계속해서 이용하는 입점업체에게 자신이 지정하는 상품·권리·서비스를 구입하게거나, 입점업체에 불이익이 되도록 서비스 제공조건을 설정·변경하는 행위 등 금지행위를 규정
 - * EU : 플랫폼사업자의 금지행위를 포함한 법안(Digital Market Act)을 준비중

<참고> 유통3법의거래상우월적지위에따른적용제외방식및범위

- (대규모유통업법·대리점법) 갑 사업자가 을 사업자에 대하여 거래상우월적 지위에 있다고 인정되지 않는 경우는 법 전체를 적용제외
- (가명사업법) 법상 거래상지위남용행위에 대해서만 거래상 우월적 지위를 요구하고, 기타 사전적 규제 및 다른 금지행위 유형은 거래상우월적 지위 여부와 관계없이 적용

□ 또한, 제정안은 플랫폼 시장에서 플랫폼 사업자와 입점업체 간 **공정한 틀 확립**에 초점을 맞추었으며, 포괄적인 규제방식을 취하였다고 보기도 어려움

○ 플랫폼 사업자가 제정안 적용대상에 포함되더라도 규제의 범위는 **계약서 필수 기재사항 작성 및 교부 의무** 뿐임

○ 게다가, 입점업체에 대한 거래상지위가 없으면 **불공정거래행위 금지 조항 또한 미적용**

○ 불공정행위가 성립하더라도 스타트업은 범위반 금액* 자체가 작아 **과징금 부과 기준금액이 작고**, 부과 과징금 결정시 **현실적 부담능력**을 고려한 감경도 적용

* 예) 부당한 구입강제 행위의 경우 구입강제한 상품·용역의 금액

○ 이렇듯 법 적용범위에 해당하더라도 플랫폼 사업자가 **짊어지는 부담은 미미한 수준**이며, 제정안은 시장의 **혁신을 저해하지 않는 범위**에서 **균형감있는 규율체계**가 갖춰질 수 있는 제도적 기반을 마련하기 위해 노력함

<발제문>

□ OTT서비스 등 디지털콘텐츠 플랫폼의 적용 여부

○ 유튜브는 법 적용대상에서 제외될 수 있어 보이나 서비스 유형별로 법 적용이 가능할 수 있으며, TVOD나 PPV 방식의 동영상 플랫폼의 경우에도 법 적용대상 포함 여부 확인 필요

- 공정위의 입장이 'OTT 서비스'로 불리는 온라인 동영상 플랫폼을 적용대상에서 제외하려는 것이라면 현재의 법문은 좀 더 명확히 수정 될 필요

〈공정위 입장〉

- 제정안의 법 적용대상에서 TVOD, PPV 방식과 같은 OTT서비스는 소비자와 플랫폼 이용사업자와의 거래개시를 알선하는 플랫폼이라 볼 수 없으므로 적용대상에 해당하지 않음
 - 유튜브와 같은 동영상 스트리밍 플랫폼은 거래중개가 아닌 스트리머 자체적으로 플랫폼에 가입하여 자체제작 콘텐츠(라이브 방송 등)를 송출하는 형태이므로 법 적용대상에 해당하지 않음
 - 다만, 동영상 플랫폼이라 하더라도 링크 등의 방식을 통하여 소비자에게 상품 정보가 노출되어 거래의 개시를 알선한다면, 이에 따른 매출액 등이 규모요건을 갖출 시 법 적용대상에 해당함
 - TVOD, PPV와 같은 동영상 플랫폼은 거래중개가 아닌 사업자가 스스로 취득한 **판권, 라이선스**에 따라 소비자에게 영상을 직접 제공하는 형태임
 - 이는 이용사업자와 소비자 간 **거래를 알선하는 양면시장의 모습**을 가진 플랫폼이라는 법 적용대상에 해당하지 않음

〈발제문〉

- 공정위는 이용약관의 형태로 서면계약을 대체하는 것도 인정한다는 입장이므로 법안에 이러한 내용을 명시 할 필요

〈공정위 입장〉

- 입법예고 기간 사업자 측의 의견을 반영하여 예외조항을 마련하였으며 이를 법안에 반영하였음
 - 오프라인 거래관계와 마찬가지로 플랫폼 업계에서도 **구두계약 관행이 존재**하는 것으로 확인돼, 명시적인 계약서 없이 불합리한 거래가 이루어지는 것을 방지하기 위해 서면계약서 교부 및 서명의무 도입
 - 다만, 약관의 동의를 거쳐 계약을 체결하고 해당 약관을 언제든지 열람·저장할 수 있는 수단을 제공할 경우 사실상 서면계약서 교부 및 서명을 한 것과 **동일한 효과가 발생**한다는 점에서 **예외 인정 조항을 마련**함

제6조(계약서의 작성 및 기재사항 등)

①~② (생략)

③ 제1항 및 제2항에도 불구하고, 온라인 플랫폼 이용사업자가 제1항 각호의 사항이 명시된 약관에 동의하는 절차를 거쳐 계약을 체결하고, 온라인 플랫폼 중개서비스업자가 온라인 플랫폼 이용사업자에게 해당 약관을 언제든지 열람·저장할 수 있는 수단을 제공하는 경우 제1항에 따른 계약서 서면 제공의무 및 제2항에 따른 서명 또는 기명날인 의무를 이행한 것으로 본다.

〈발제문〉

□ 공정위는 계약서의 필수적 기재사항들 중 특정 플랫폼 서비스에 맞지 않는 것들은 제외해도 된다는 입장이나, 사업자가 이를 임의적으로 판단하기는 현실적으로 어려울 것임

〈공정위 입장〉

□ 위원회는 법 시행 이후 일종의 가이드라인으로서 온라인 플랫폼 유형별 표준계약서를 제시할 예정임

○ 변화가 빠르고 다양한 플랫폼 산업의 특성에 맞게 연성규범을 통한 탄력적 대응이 가능하도록 플랫폼 유형별 표준계약서를 마련하여 제공할 것이며 이를 사업자가 활용한다면 제외 가능한 필수 기재사항 판단이 가능할 것으로 보임