

토 론

정 미 나 (코리아스타트업포럼 정책실장)

토론문

정 미 나 (코리아스타트업포럼 정책실장)

- ※ 공정위가 온라인플랫폼공정화법 제정과 전자상거래법 전부개정을 두 축으로 진행하고 있는 온라인 플랫폼 규제 입법은 지나치게 성급함
- ※ 입점업체와 소비자 보호를 명분으로 내세우고 있으나, 충분한 입법적 조사나 논의 가 선행되지 않아 적용대상과 법안내용의 예측가능성이 크게 떨어짐
- ※ 온라인플랫폼 비즈니스로 성장하는 국내 스타트업의 공정한 시장경쟁과 글로벌 경 쟁력 제고를 위한 규제당국의 유연한 시각이 필요함

1. 스타트업까지 포괄하는 온라인플랫폼공정화법안의 과도한 수범대상

- 국회 계류 중인 온라인플랫폼공정화법안의 유사입법례를 보면 우선 미국은 별도의 플 랫폼 규제가 존재하지 않음. 자국 플랫폼 기업이 글로벌 환경에서 막대한 영향력을 행사하고 있는 상황에서 자국 플랫폼 산업의 시장환경을 왜곡시킬 부작용을 우선 고려함.
- 유럽에서는 현재 이행강제성이 없는 'EU 온라인플랫폼규칙'이 각국의 입법에서 가이 드라인의 역할을 하고 있으며, 제정을 추진 중인 '디지털시장법'에서는 아마존, 구글, 애플, 페이스북 등 10개 정도의 대형 플랫폼 기업(매출액 기준 약 8.8조 이상)이 적용 대상으로 예상되고 있음.
- 일본에서 '21.2.1.부터 시행 중인 '특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 개선에 관한 법률'의 적용대상은 아마존, 구글, 애플, 라쿠텐, 야후 등 5개 기업(매출액 기준 약 3조 이상)으로 확정함.

- 유럽과 일본에서 이와 같이 적용대상을 설정한 이유는 온라인 플랫폼에 대한 규제가 **새로운 예방적 입법**이라는 점과 **플랫폼이 실제로 '게이트키퍼'로서 영향력을 가졌는지** 에 대한 고려가 충분히 이루어졌기 때문임.
- 반면, 우리나라 온라인플랫폼공정화법안은 매출액 100억원 이상(또는 거래액 1,000억 원 이상) 온라인 플랫폼이라는 지나치게 넓은 적용기준을 설정해, 코리아스타트업포럼 자체 조사에 따르면 100여 개에 육박하는 기업이 해당될 것으로 추정됨.
- 해당 플랫폼을 운영하는 기업 중 **영업이익이 적자**인 기업, 직원 수가 20~30명에 불과 해 규제 비용을 감당하기 역부족인 기업도 상당수 존재하는 것으로 추정됨. 특히 시장에서 지배적 지위를 가지거나 입점업체와의 관계에서 우월적 지위를 가진다고 보기어려운 영세한 플랫폼이 다수인 점은 해당 입법이 오히려 플랫폼 산업의 공정한 경쟁질서를 저해시킬 우려를 갖게 함.
- 시장지배적 플랫폼과 경쟁할 수 있는 신생업체가 활발히 등장할 때 입점업체의 거래 상 지위 역시 근본적으로 강화될 수 있는데, 본 입법은 오히려 시장 진입장벽을 강화 시켜 입점업체의 지위를 더욱 열악하게 만들 수 있음.

2. 입법목적을 초과하는 전자상거래법 전부개정안의 과도한 적용범위

- 공정위에서 '21.4.14.까지 입법예고를 진행한 전자상거래법 전부개정안은 "통신판매"를 바탕으로 "통신판매업자"와 "통신판매중개" 등을 규율하고 있는 현행법을 **"온라인플 랫폼"**을 바탕으로 한 "온라인 플랫폼 서비스", "온라인 플랫폼 운영사업자", "온라인 플랫폼 이용사업자" 등의 **개념을 새롭게 도입해 근간을 바꾸려 하고 있음**.
- 그런데 해당 개정안으로 신설되는 개념에 단순히 정보 교환을 매개하는 서비스도 포함되는 등 **적용대상이 지나치게 광범위해 헌법상 명확성의 원칙**에 위배됨.
- 또한, 전자상거래법은 상업적 목적을 가진 상인의 거래에 있어서 소비자의 권익을 보호하기 위한 법률인데, 본 개정안에서는 "사업자가 아닌 순수한 개인간 거래(순수 C2C 거래)"를 포섭해 규율하려 시도하고 있음.
- 전 세계적으로 순수 C2C 거래를 규제하는 입법례는 없으며, 오히려 EU는 순수 C2C 거래에 대한 소비자보호 법규 적용을 명시적으로 배제함.3)

- 택시/대리/가사 서비스와 같은 인적용역이 플랫폼에서 중개되는 경우, 실제 서비스는 오프라인에서 발생함에도 불구하고 전상법 상 개인간 거래로 포괄됨. 이는 플랫폼 노동의 이슈와 중첩될 뿐만 아니라 e-커머스의 분쟁 유형과 상이함에도 불구하고, 이러한 현실적인 괴리에 대해 충분한 고려가 이루어지지 못한 것으로 보임.
- 이 외에도 개인간 거래 플랫폼에 대해 성명, 전화번호, 주소 등 신원정보를 수집하게 해 분쟁 발생 시 상대방에게 제공하게 하고, 플랫폼 이용사업자로 인해 발생한 소비자 피해에 대해서도 플랫폼 운영사업자에게 연대해서 배상할 책임을 부담하게 하는 등 새로운 시장을 키워가고 있는 스타트업에 회복하기 어려운 손해를 입을 부담을 갖게 하는 조항이 있어 우려가 큼.

3. 충분한 입법적 조사와 논의 기간을 갖지 못한 성급한 플랫폼 규제 입법

- 온라인 플랫폼 규제를 도입함에 있어서 유럽은 최초 논의 이후 입법예고까지만 4년 이, 일본은 2년이 소요되었음. 그런데 우리나라는 최초 논의 이후 입법예고까지는 단 3개월 밖에 걸리지 않았고, 입법예고 후 6개월도 지나지 않은 시점부터 제정법의 국회 통과를 시도하고 있음.
- 그리고 이후 진행된 입법예고에서 공정위는 순수 C2C 거래가 아닌 다수의 상품을 영리 목적으로 판매하는 "인플루언서"에 대한 조사를 순수 C2C 거래에 대한 실태조사로 인용하는 등 이해관계자의 의견수렴을 비롯해 면밀한 실태조사가 선행되지 않은 절차적 문제를 여실히 보여주었음.
- 특히,'거래를 목적으로 하는 플랫폼'이라는 기준을 설정해, 사실상 영리 목적으로 개인간 거래가 발생하는 수많은 여타 플랫폼은 규제 대상에서 누락됨. 결국 실제 개인간 거래 시 소비자 보호라는 입법 목적은 달성하지 못한 채, 특정 플랫폼만 타깃함으로써 플랫폼 산업의 비즈니스 모델 자체에 개입하고 풍선효과를 야기해 오히려 개인간 거래가 더욱 음성화되는 역효과를 야기할 것.

3) "the provider of the online marketplace shall, ... provide the consumer with the following information ... (c) where the third party offering the goods, services or digital content is not a trader, that the consumer rights stemming from Union consumer protection law do not apply to the contract" (Directive (EU) 2019/2161 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 amending Council Directive 93/13/EEC and Directives 98/6/EC, 2005/29/EC and 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council as regards the better enforcement and modernisation of Union consumer protection rules; Article 6a (Additional specific information requirements for contracts concluded on online marketplaces))

4. 스타트업의 글로벌 경쟁력 제고를 위한 규제당국의 유연한 시각이 필요

- 디지털 경제는 특정 산업의 성장이 아닌, 전 산업에 결합되는 '디지털 전환'의 현상임. 따라서 디지털 산업은 국가 산업정책 차원에서 바라봐야 하며, 디지털 특성 상 GVCs(Global Value Chains)이 핵심. 각 국가들은 이러한 맥락에서 접근하고 있음. 특히 GAFA 등의 글로벌 플랫폼의 영향력은 개별 국가를 넘어서기 때문에, 각 국가들은 글로벌 디지털 경쟁력 확보를 위해 자국 기업들에게는 기회를 주고 글로벌 기업은 규제하는 그 스펙트럼 어딘가에서 줄다리기를 하고 있음(Foster&Azmeh, 2020).4) 이러한 맥락에서 봤을 때, 공정위의 입법은 산업정책적 측면이 전혀 고려되지 않았으며, 그 결과 우리나라 입점업체는 더 큰 글로벌 기업에 종속될 위기를 야기할 수 있음.
- 일본은 '특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 개선에 관한 법률'을 제정하며 "디지털 플랫폼이 이용자의 편익의 증진에 기여해 우리나라 경제사회의 활력 향상 및 지속 가능한 발전에 중요한 역할을 하는 것을 감안하여, 디지털 플랫폼 제공자가 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상을 위한 대처를 자주적이고 적극적으로 실시하는 것을 기본으로 하고, 국가의 관여 및 그 외의 규제를 최소화함으로써 디지털 플랫폼 제공자와 입점업체 간의 비즈니스 관계에 대한 상호 이해를 증진하기 위한 것이어야한다."5)고 기본철학을 명시함.
- 즉, 일본의 플랫폼 규제는 투명성과 공정성을 향상시키기 위한 방법으로 **플랫폼 사업** 자의 자율적인 노력을 기본으로 하되, 국가의 개입이나 규제의 도입 최소한으로 하는 것을 원칙으로 정함.
- 일본이 라쿠텐, 야후 등 경쟁력 있는 자국 플랫폼을 보유하고 있으면서 디지털 경제 로의 전환기에 대형 글로벌 플랫폼 기업과의 치열한 경쟁에 나서야하는 상황은 우리 나라와 유사함.

⁴⁾ Foster, Christopher & Shamel Azmeh (2020) Latecomer Economies and National Digital Policy: An industrial Policy Perspective. The Journal of Development Studies, 56:7. 1247-1262.

⁵⁾ デジタルプラットフォ□ムの透明性及び公正性の向上に関する施策は、デジタルプラットフォ□ムが、利用者の便益の増進に寄与し、我が国の経済社会の活力の向上及び持続的発展にとって重要な役割を果たすものであることに鑑み、デジタルプラットフォ□ム提供者がデジタルプラットフォ□ムの透明性及び公正性の向上のための取組を自主的かつ積極的に行うことを基本とし、国の関与その他の規制を必要最小限のものとすることによりデジタルプラットフォ□ム提供者の創意と工夫が十分に発揮されること及びデジタルプラットフォ□ム提供者と商品等提供利用者との間の取引関係における相互理解の促進を図ることを旨として、行われなければならない。(特定デジタルプラットフォ□ムの透明性及び公正性の向上に関する法律、第三条(基本理念))

- 일본에서 2년이라는 숙의과정을 거쳐 신중하게 입법한 플랫폼 규제의 **플랫폼의 자율** 성과 규제의 최소성을 명시한 기본이념과 대형 플랫폼 5개만을 수범대상으로 삼은 점 등을 고려해 우리나라 공정위의 온라인 플랫폼 공정화법안도 이와 유사한 방향성으로 입법되는 것이 바람직할 것임.
- 우리나라 규제당국이 정확한 사실을 바탕으로 입법적 조사를 충분히 않고, 예방적 입법에 대한 명분만 앞세워 과도한 규제를 무리하게 통과시킬 경우, 그것이 오히려 입점업체와 소비자를 보호할 다양한 방식의 가능성을 차단하고, 새로운 시장을 키워가고 있는 국내 스타트업의 글로벌 경쟁력만을 저해시킬 우려가 큼.