

ICT 정책세미나Ⅱ

# 최근 온라인 플랫폼 규제동향을 분석한다



토론

정지연 (한국소비자연맹 사무총장)



## 토론문

## 정지연 (한국소비자연맹 사무총장)

- 데이터통신 이용의 확산과 다양한 신규 콘텐츠 서비스 성장에 따라 ICT 생태계에서 플랫폼의 역할이 중요해지면서 플랫폼경제라는 용어가 등장하였고 ICT 발전에 따라 플랫폼은 상품과 인원, 공간의 제약없이 새로운 가치를 창출하는 공간으로 확장되고 있다. 코로나19의 영향으로 비대면거래가 급증하며 온라인에서 소비자와 거래를 중개하는 온라인 플랫폼에 대한 거래의존도가 급속하게 높아지고 있는데 주요 플랫폼 유형으로는 온라인중개(앱마켓, 오픈마켓 등), 운영체제, 검색엔진, SNS, 동영상공유, 클라우드컴퓨팅 등이 있다. 오픈마켓, 검색엔진, 가격비교사이트, 배달앱 등 온라인 플랫폼의 영향력이 커지고 있는데 통계청 2020년 6월 발표한 2분기 온라인쇼핑 동향자료에 의하면, 온라인쇼핑 거래액은 12조 6,711억원으로 코로나19 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.
- 온라인플랫폼의 특성을 살펴보면 우선 산업 분야 간 경계가 모호해지고 융합과 사업 다변화 현상이 일어나게 되는데 시장을 변화시켜 기존 기업의 시장 점유율을 감소시키고, 시장을 경쟁적으로 바꿀 수 있는 가능성이 있으며 시장 진입 비용이 상대적으로 낮아 혁신적인 아이디어를 가진 기업에게 기회가 될 수 있다. 또한 플랫폼은 2개 이상의 참가자 집단의 상호작용을 통해 가치를 창출하게 되는데 참가집단의 숫자와 특성, 교환되는 가치의 특성 등에 따라 플랫폼은 다양한 유형으로 구분되는 다면시장의 특성을 가지고 있다.
- 온라인플랫폼의 가장 큰 특징은 플랫폼을 공유하는 다수의 참여자간 상호작용에 의해 가치가 창출되며, 이에 다른 사람에 의해 나의 효용이 영향을 받는 네트워크 효과를 가지게 된다. 이러한 네트워크 효과로 참여자가 늘어나며 강해지는 플랫폼의 장점이 또 다른 참여자를 불러들여 플랫폼이 급격하게 팽창하게 된다. 참여자의 증가는 플랫폼의 매력도를 높이고 더 많은 참여자 증가로 연결되며 락인효과를 갖게 되고 이러한

독점적 구조는 유료화, 수익화 모델을 실현하는 승자독식의 수익 구조를 가지게 된다. 플랫폼의 이러한 독점 형성은 사업적으로 플랫폼을 이용하는 이용자들의 플랫폼에 대한 의존성을 높이게 되고 결국 시장지배적 지위나 거래상 우월한 지위를 이용한 거래 조건의 일방변경 등 거래상 지위 남용 행위가 발생하게 된다. 이 과정에서 데이터독점의 이슈도 함께 발생하게 된다. 이는 소비자에게 선택권을 제한하거나 부담증가를 가져오는 요인일 될 수 있다.

- 온라인플랫폼은 소비자의 입장에서 새로운 비즈니스 모델 제시를 통해 편익을 증가시킨다는 측면에서 혁신이라는 긍정적 효과가 있다. 온라인플랫폼은 거래비용을 낮추고 오프라인 시장보다 빠르고 효율적으로 수요와 공급이 만날 수 있다는 점에서 시장에 효율적으로 작동하도록 하며 이러한 과정에서 기존 사업자 보다 소비자의 요구를 더 잘 해결할 수 있는 측면이 있다. 그러나 시장에서는 네트워크 효과나 락인효과 등으로 다양한 불공정 사례들과 투명성을 저해하는 일들이 발생하고 있다.
- 시장의 성장과 함께 소비자피해도 지속적으로 발생하고 있는데 지난해 소비자단체가 운영하는 1372소비자상담센터에 접수된 전자상거래 소비자피해는 총 214,872건이다. 디지털 경제에서 플랫폼이 차지하는 영향력이 강화되었음에도 오픈마켓을 포함한 플랫폼 업체들이 계약 당사자가 아니라는 이유로 소비자피해에 대한 책임을 외면하고 있는 것이 현실이라 소비자단체들은 지속적으로 플랫폼의 책임강화를 주장해왔다. 플랫폼을 통한 소비자피해는 플랫폼의 형태에 따라 다양한 형태로 나타난다. 일반적 전자상거래인 오픈마켓의 경우 청약철회와 관련된 소비자 불만이 가장 빈번하게 발생하게 되는데 반품과 환불을 하는 과정에서 오픈마켓과 입점사업자가 서로 책임을 떠넘기며 소비자불만을 처리해 주지 않아 발생한다. 청약철회 이외에도 제품의 품질과 배송과정의 문제에 있어 분쟁이 발생하면 오픈마켓은 책임 없음을 사전에 고지했다는 이유로 책임을 회피하는 경우가 많다.
- 배달앱의 경우 주문한 상품과 다른 제품이 배달되거나 배달이 오지 않거나, 추가 배달비를 요구하는 등 소비자가 이용과정에서 문제가 발생하게 되면 소비자는 배달앱에 처리를 요청하게 되는데 배달앱은 이를 입점사업자에게 다시 떠넘기며 불만처리를 해주지 않는 피해사례가 주로 접수되고 있다.
- 또한 일반적 전자상거래와 크게 다르지 않은 제품을 판매하며 새로운 형태인 것처럼 클라우드펀딩이라는 이름을 붙여 청약철회를 제한하는 사례도 있고, 숙박예약사이트 이용 후 표시·광고와 달라 취소요청을 했으나 환불처리가 안된다는 문제, SNS 기반 플랫폼에서 물품구매 후 사기피해나 환불거부, 새롭게 등장한 라이브커머스의 문제, OTT(Over The Top)서비스 자동결제 등 플랫폼과 관련한 다양한 피해사례가 소비자단체에 접수되고 있다.

- 지난 3월 공정거래위원회가 입법예고한 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률(이하 전자상거래법)은 온라인플랫폼 운영사업자 및 이용사업자 등 전자상거래 실태를 반영한 용어의 정리를 새롭게 했고 전자상거래를 중심으로 규율체계를 개편했다. 위해물품 온라인 유통의 신속한 차단을 위한 안전조치를 마련하고 정보제공을 강화하기 위해 검색결과와 순위, 후기게시판 등의 투명성을 강화하기 위한 조치를 마련했다. 중개 플랫폼과 관련해서는 수행하는 역할에 따라 책임을 현실화했으며 개인간 전자상거래에 대한 소비자보호 확대를 위해 C2C 플랫폼에 신원확인 및 제공 책임을 부여하고 SNS 플랫폼에는 피해 구제신청 대행 장치 마련과 소비자 분쟁발생시 신원정보 제공 등 피해구제 협조의무를 부여하는 등 소비자보호를 위한 플랫폼의 책임을 강화하기 위한 소비자보호를 위한 안전장치를 마련했다.
- 개정안 입법예고 이후 업계를 중심으로 개정안의 문제점에 대한 지적이 있었다. 플랫폼의 책임강화가 마치 디지털경제를 후퇴시킬 것이라는 주장과 비즈니스모델을 붕괴시킬 것이라는 주장, 소비자피해 처리를 위한 절차가 마치 개인정보 보호를 저해하는 것으로 호도되는 부분에 대해서는 일정부분 공감이가는 부분이 있지만 과장된 측면이 있다고 생각한다. 문제가 된 조문(29조)은 플랫폼이 이용자의 성명, 전화번호, 주소 등 신원정보를 확인하고 개인 판매자와 구매자 사이에 분쟁이 발생했을 때 이를 당사자에게 알리도록 의무화한 부분이다. 신용정보 확인·제공 및 보존의무는 현행법에도 규정된 사항이고 그동안 사각지대에 놓여있었던 C2C플랫폼의 분쟁해결 협조의무로 규정하여 소비자 피해발생 최소화를 위한 조치로 사업자의 개인정보 제공과 관련해 우려되는 측면은 시행령 등에서 보완을 통해 해결할 수 있을 것으로 보인다.
- 다만, 실제 시장에서는 민법보다 전자상거래법의 영향력이 더 크다는 말이 나올 정도로 중요한 법률을 20년 만에 전면개정을 진행하면서 이해관계자들의 의견을 수렴하는 절차가 부족했던 부분은 아쉬움으로 남는다. 입법의 시급성을 이해한다고 하더라도 향후 시장의 규칙과 소비자보호에 적용될 법안의 중요성을 감안한다면 다양한 이해관계자들의 의견을 충분히 듣는 절차가 필요했고 이와 함께 개정을 통한 변화가 시장과 소비자에 미칠 영향을 종합적으로 고려하고 함께 예측하며 고민하는 과정이 필요했다고 생각한다.
- 온라인플랫폼의 이용자 보호를 위해 중요한 것은 소비자피해의 사전적 예방과 피해구제를 통해 소비자의 신뢰를 높이는 것이다. 이러한 신뢰가 바탕이 되어야 플랫폼시장이 지속 가능할 수 있는데 이를 위해 플랫폼의 책임성과 공정성, 투명성을 강화하는 부분이 중요하다고 생각한다. 다양한 형태의 플랫폼이 각각의 특성에 맞게 소비자문제를 책임있게 처리할 수 있는 근거를 마련하는 것이 필요할 것이다. 플랫폼을 이용하는 소비자가 제품이나 서비스를 선택할 때 중요한 기준 중의 하나가 상품의 순위와

리뷰인데 이러한 리뷰가 공정하고 정확하게 운영될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

- 플랫폼은 향후 계속 다양한 형태로 진화할 것이고 시장과 소비자에게 어떠한 영향을 미칠지 예측하기 쉽지 않아 이러한 부분을 사전적 규제로 모두 단속하기는 어려울 것이다. 결국 사후규제를 강화하는 방식으로 전환해야 하는데 사업자 스스로 자율규제를 시행하게 하고 위법한 행위에 대해서는 강력한 처벌을 통해 불공정행위를 금지하는 형태가 바람직할 것이라고 생각한다.  
이를 위해 집단소송제나 징벌적손해배상, 입증책임의 전환 같은 사후규제를 위한 법제도의 정비가 추가적으로 필요할 것이다.
- 소비자 관점에서 플랫폼 관련 법제가 부처간 경쟁적으로 진행되는 부분에 대해서는 긍정적면과 부정적 우려가 동시에 상존하는 것 같다.  
일단 소비자 입장에서는 어느 부처에서 담당하는가는 중요하지 않고 누가하더라도 소비자보호가 촘촘하게 사각지대 없이 잘 진행된다면 된다는 것이다.
- 부처간 경쟁을 통해 소비자보호가 잘 이루어진다면 긍정적이겠지만 부처간 불필요한 권한 분쟁을 한다거나 중복된 규제로 인한 행정력의 낭비를 가져온다면 기업에게는 부담이 될 것이고 궁극적으로 소비자의 후생도 감소될 것이다. 플랫폼의 특성을 고려할 때 공정거래위원회가 맡고 있는 일반규제와 방통위가 맡고 있는 전문규제 기관의 역할이 일정부분 모두 필요할 것이라고 생각한다. 기술적 관점의 문제는 장시간 지속적으로 들여다보며 분석하지 않으면 문제가 발생했을 때 해결이 쉽지 않을 것이다. 그런 측면에서는 방통위의 역할도 필요할 것이라고 생각한다. 부처간 협의를 통해 중복되는 부분은 걷어내고 플랫폼에 대한 용어에서부터 적용에 있어 법률의 정합성을 맞추는 작업 또한 필요할 것이다.
- 개별조항과 관련해서 이의가 있는 부분은 양기관의 플랫폼법과 전자상거래소비자보호법에서 모두 분쟁조정위원회를 설치하겠다는 부분이다. 분쟁조정위원회 설치와 관련해서는 소비자단체 차원에서도 공동적으로 부정적인 생각을 가지고 있는데 이미 소비자 문제와 관련해 분쟁조정위원회가 존재하고 있고 부처별, 품목별, 내용별 각각 분쟁조정위원회를 세분화한다면 동일한 문제가 반복되며 한정적 재원을 비효율적으로 이용하는 결과를 초래할 것이라고 생각한다.
- 전자상거래 소비자보호를 위해 가장 중요한 것은 거래의 안전성을 담보하는 것이고 이와 함께 경쟁 환경 조성을 통해 다양한 시장에서 소비자의 선택권이 보장되어야 한다고 생각한다. 소비자는 거래 전에 구입하려는 물품과 서비스에 대해 정확하고 적절한 내용의 정보를 알기 쉽게 제공받아야 하고, 소비자피해가 발생했을 때는 신속하고 적절한 조치를 받아야 한다. 이 모든 것이 선순환으로 잘 작동할 때 소비자의 신뢰가

쌓이고 전자상거래 시장이 더욱 활성화 될 것이다.

- 다양한 기술의 발전과 함께 전자상거래는 더욱 다양한 방식으로 진화하며 소비자의 생활을 변화시킬 것이다. 오늘 김현경교수님과 정혜련교수님이 제시한 부분과 토론을 통해 나온 다양한 의견들을 수렴해 거래의 안전성, 소비자의 선택권, 정보의 정확성, 피해구제의 실효성이 빠짐없이 잘 작동할 수 있도록 발전적인 방향의 플랫폼과 관련한 규칙과 규율이 만들어지기를 기대한다.