

# 편향된 시장해석과 방향 없는 규제

## : 온라인 플랫폼 규제 법제화의 현주소

한 승 혜 책임연구원 (shhan@kinternet.org)

한국인터넷기업협회 디지털경제연구소

### 요약

- 플랫폼 자율규제 구상이 논의되면서 무산되는 것으로 여겨졌던 온라인 플랫폼 공정화법(온플법)이 다시 주요 쟁점이 됨에 따라 기존에 제안된 법안의 현황과 그 내용상의 문제점을 다시 진단할 필요성이 발생함
- 온플법은 플랫폼 산업이 사회적으로 영향력이 커지면서 제도적으로 규율할 필요성이 있으며, 해외 주요국에서 강력한 플랫폼 규제 근거를 마련하였다는 점 또한 국내 규제를 더 강화 해야 한다는 근거가 되어 왔음
- 그러나 현재까지 발의된 법안은 플랫폼 산업의 특성에 대한 면밀한 분석이 부족했고, 규제를 법제화함에 따른 부정적인 영향에 대한 고려 또한 미흡했다는 평가를 받음
- 플랫폼 산업은 예측가능성이 낮아 경직된 규제를 적용하기 어렵고, 특히 국내의 주요 플랫폼도 글로벌 시장에서는 여전히 새롭게 입지를 넓히고 있다는 점에서 제도가 성장을 저해할 우려를 고려해야 함
- 현시점의 규제 방향 설정이 향후 플랫폼 산업의 전망을 좌우하는 만큼 온플법 논의의 재점화가 소모적 논쟁 유발과 플랫폼 산업의 혁신성 저해라는 결과로 이어지지 않도록, 지난 입법 과정의 문제를 직시하고 플랫폼 산업에 대한 이해가 바탕이 된 규제 방향을 추구할 필요가 있음

## 배경

- 높아진 온라인 플랫폼 산업의 위상에 대한 발 빠른 대처 방안으로 지난 2021년도 말까지 온라인 플랫폼을 규제하는 다수의 법안(이하 온플법)이 국회에 상정되었으나, 그 내용과 진행 과정에서 문제에 대한 충분한 숙고와 입법 영향의 면밀한 분석이 부족했다는 지적이 있어 옴(이데일리, 2021)
- 현 정부가 자율규제를 정책 기조로 하면서 온플법에 대한 논의는 자율규제로 전환되고, 플랫폼 민간 자율기구가 출범하면서 그 내용이 구체화되고 플랫폼 산업에 대한 규제 접근 패러다임이 변화하였음
- 그러나 온라인 플랫폼에 대한 자율규제 도입의 구체적인 그림이 그려지고 있는 시점에, 지난 정부 화두에 있었던 온플법이 다시 한번 쟁점화됨
  - 더불어민주당이 발표한 22개 민생입법 과제(서민주거안정법, 기초연금확대법 등)에 온플법이 포함되면서 21대 국회의 지난 회기 동안 긴 논의가 있어 왔으나 정부의 자율규제 방침에 따라 사실상 무산되었다고 평가된 온플법이 재조명됨(데일리안, 2022)
  - 자율규제가 정형화된 모형이 없고 예측 가능성이 낮은 플랫폼 산업의 특성을 고려한 대안이라면, 온플법 제정에 대한 주장은 규제를 플랫폼 산업계에 맡기는 상황을 우려하는 시각이 반영됨(한국일보, 2022)
- 다시 온플법이 주요 쟁점이 된 현시점에서, 온라인 플랫폼 산업을 규제하기 위해 제안된 법안의 현황과 이에 대한 평가를 살펴보고 플랫폼 규제를 어떻게 접근하고 풀어가야 하는지에 대한 논점을 제시하고자 함

## 온라인 플랫폼 규제 법제화 현황

### 법제화 시도의 주된 근거

- 다양한 분야에서의 디지털전환 추진과 팬데믹 상황이 결합하면서 영향력이 커진 온라인 플랫폼을 규율하는 제도적 기반 마련
  - 공정거래위원회는 ‘온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안’을 입법예고하면서 온라인쇼핑몰 거래액이 2010년 25.2조에서 2019년 135.3조로 크게 증가하였으며, 입점업체의 온라인 플랫폼에 대한 의존도가 높아지고 있다고 보았음
  - 온라인 플랫폼의 우월적 지위가 강화되었다는 전제 하에 입점업체에 대한 불공정 행위 등 피해발생에 대한 우려가 높아지고 있으며 기존의 법 체계가 이를 대응하기에는 한계가 있다고 주장함
  - 전혜숙의원이 대표발의한 ‘온라인 플랫폼 이용자 보호에 관한 법률안’에서도 플랫폼의 위상과 영향력이 급격하게 증대되었고, 이에 따른 공정 경쟁문제 혹은 이용자 이익 저해 행위가 발생할 우려를 방지하는 것을 법안의 취지로 함

- 해외 주요국에서 온라인 플랫폼을 규제하는 법안을 제안하거나 채택함에 따라 국내에서도 유사한 맥락의 제도를 도입할 당위성 발생
  - EU는 2020년 7월 주요 게이트키퍼 플랫폼에 의무를 부여하는 디지털시장법(Digital Markets Act)과 주요 플랫폼을 대상으로 불법 콘텐츠를 차단하여 안전한 인터넷 환경을 조성하고자 하는 디지털서비스법(Digital Services Act)을 승인하였음(한국무역협회, 2022)
  - 미국은 2021년 6월 거대 플랫폼을 강력하게 제재하는 일련의 법안<sup>1)</sup>을 채택하여 주요 플랫폼 기업의 규제 근거를 마련함(한국인터넷기업협회, 2022: 47-49)
  - 일본은 2020년 6월 '특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률'을 제정하고, 일정 규모 이상의 디지털 플랫폼 제공자를 대상으로 하는 의무 조항과 금지 행위를 규정하였음(한국인터넷기업협회, 2022: 50-53)

### 법제화 추진 경과

- 정무위원회 소관의 8개 법안과 과학기술정보방송통신위원회 소관의 1개 법안은 각 소관위에 상정되었으나 현재 모두 계류중

표 1 | 온라인 플랫폼 관련 법률안 국회 상정 현황

소관	발의자	제안일	상정1차	상정2차	상정3차	상정4차	현황
정무위	송갑석 외	20.07.13	20.09.21	21.06.30	21.11.18	21.11.24	소관위 계류
	김병욱 외	21.01.25	21.02.16				
	민형배 외	21.01.27					
	공정거래위원회	21.01.28	21.06.22				
	배진교 외	21.03.08					
	성일종 외	21.03.15	22.05.17				
	민병덕 외	21.04.20					
	윤두현 외	21.11.23					
과방위	전혜숙 외	20.12.11	21.02.01	21.06.30	21.11.25		

\* 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>) 22.09.23일자 기준

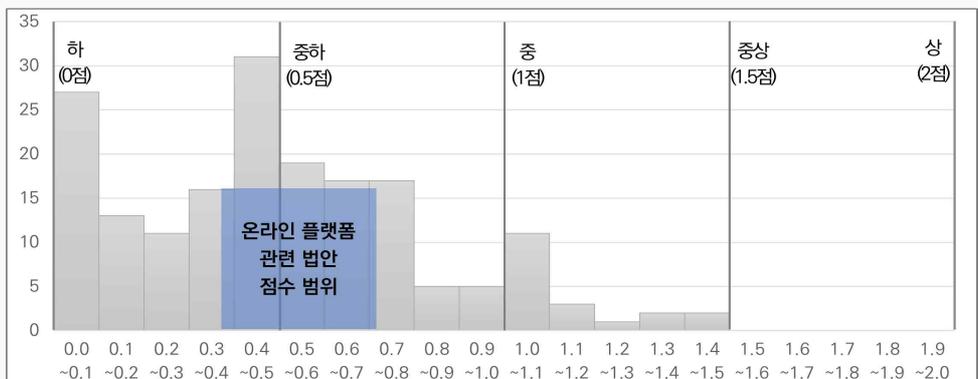
- 국회 소관위원회에서는 각 법안이 규제 대상 온라인 플랫폼 범위 설정, 규제 관할 부처 등의 문제가 지적됨
  - 발의된 법안은 해외의 강력한 규제가 포괄하는 범위보다 매출액, 고용 규모 등에서 그 범위가 상당히 넓은 편에 속하나 해당 규모 조건을 상정한 합리적인 근거를 제시하지 못함
  - 공정거래위원회와 방송통신위원회, 과학기술정보통신부 등 다부처의 규제 관할에 대한 협의가 요구되었으며 향후 법률 시행 후 중복규제의 우려 제기
  - 더불어 산업을 진흥하고 혁신을 방해하지 않는 충분한 사전조사가 필요한 상황

## 지난 온라인 플랫폼 규제 관련 법안 평가

### 개요 및 평가 경향

- 한국인터넷기업협회에서 온플법을 포함한 ICT산업 규제 법안에 대한 인터넷산업 규제입법평가를 진행하였으며, 전체 평가 및 세부 항목 평가 결과를 활용하여 온플법의 내용적 측면을 중심으로 분석함
  - 해당 평가는 한국인터넷기업협회에서 외부 전문가 10인으로 구성된 ‘인터넷산업규제 입법평가위원회’를 통해 실시하였으며, 2020년 21대 국회 임기 시작부터 2021년 10월까지 발의된 180건의 ICT산업 규제 입법안을 대상으로 함 (평가점수는 상(2점), 중(1점), 하(0점)으로 구성)
  - 온라인 플랫폼 관련 법안은 총 8건이 평가에 포함되었고 2021년 11월 발의된 윤두현의원 발의안은 평가시기 이후에 발의되어 제외됨
- 현재까지 발의된 입법안에 대해 각 분야 전문가를 통해 입법평가를 실시한 결과, 온라인 플랫폼 관련 법안은 모두 중하등급으로 평가됨
  - 온플법 8개 법안에 대한 평가결과, 총점은 0.38~0.72로 전반적으로 중하등급에 포진됨

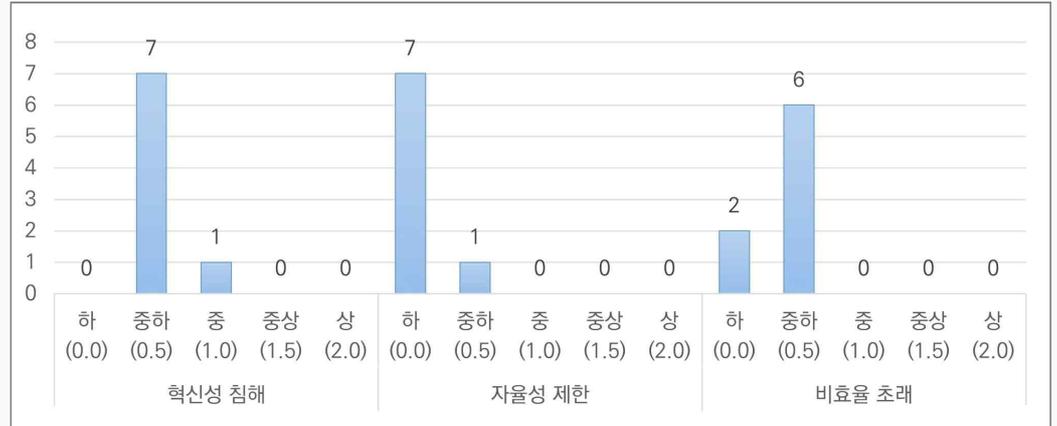
그림 1 | 온라인 플랫폼 관련 법률안에 대한 전문가 평가 점수 분포(전체 180건, 온플법 8건)



### 세부 항목 평가 결과

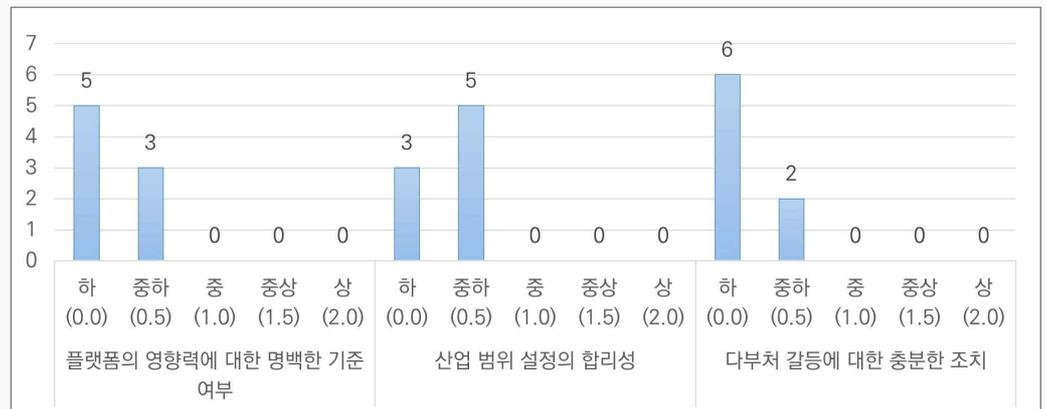
- 대부분의 법안은 플랫폼 기업의 혁신성, 자율성, 효율성에 부정적인 영향을 초래할 것이 예상되며, 특히 기업의 자율성 제한과 관련해 대부분의 법안이 매우 부적절하게 평가되어 플랫폼 산업의 진흥을 저해할 우려가 있음
  - 1개의 법안을 제외한 모든 법안이 중하(0.5점)의 평가를 받았고, 긍정적인 평가를 받은 법안은 없었음
  - 모든 법안은 플랫폼 기업의 자율성을 제한하고 규제를 이행함에 있어 비효율을 초래할 우려가 있다는 평가를 받았음
  - 특히 자율성의 제한에 대해 7개의 법안이 가장 낮은 수준의 평가를 받아 온플법이 시행되었을 때 신기술을 바탕으로 새로운 시도를 통해 발전하는 플랫폼 산업이 위축될 우려가 존재함

그림 2 | 법안이 플랫폼 기업에 미치는 영향(혁신성, 자율성, 효율성 측면) 평가 결과 분포



- 온플법의 입법취지는 온라인 의존도 증가로 공고화되는 플랫폼의 독점적 지위 및 그에 따른 부정적 영향에 대응하기 위함이나, 각 법안은 플랫폼이 실제로 시장을 지배하고 있는지 그 영향력에 대한 명백한 기준이나 근거가 부족한 것으로 평가됨
- 플랫폼 산업의 영향력과 온플법이 제재하고자 하는 현안에 대한 충분한 논의가 이루어지지 못했기 때문에, 규제 대상이 되는 플랫폼 산업에 대한 범위도 합리적으로 설정하지 못하여 과도한 수범 대상자를 포괄하고 많은 기업에 업무 부담을 초래할 여지가 있음
  - 국회 소관위에서도 수범대상의 매출액, 고용 규모 등 규제 대상의 범위를 설정한 근거를 제시하지 못한 것을 지적하고 있음<sup>2)</sup>
- 또한 온라인 플랫폼이 다양한 부문에 걸쳐 있어 규제의 집행도 다부처를 통해 이루어질 것을 상정하고 있어 필연적으로 부처간 갈등이 발생할 여지가 있음에도, 법률안에 해당 문제에 대한 사전적인 조치가 충분하지 않았다는 점도 문제로 지적됨

그림 3 | 기타 평가 결과 분포(좌: 플랫폼의 영향력에 대한 명백한 기준 수립 여부, 중: 대상 산업 범위 합리적 설정 여부, 우: 향후 발생할 다부처 갈등에 대비한 충분한 조치 여부)



## 인식이 만들어낸 규제 논리와 전환의 필요성

- 온라인 플랫폼에 대한 규제를 법제화하려는 논리는 주로 플랫폼 산업이 개인의 일상과 국가 경제에 미치는 영향이 증가함에 따라, 사전적 규제라는 수단으로 플랫폼 기업이 야기할 수 있는 문제를 미연에 방지할 수 있을 것이라는 인식에서 비롯함
- 그러나 플랫폼 산업은 대부분 사회 전반을 장악하는 하나의 큰 종합 쇼핑몰이 아닌 특정 분야를 '플랫폼'이라는 디지털 환경에 구현하는 기업들의 집합체이며, 새로운 분야를 다루는 플랫폼 산업 또한 끊임없이 시장에 등장하는 등 변화의 속도가 빨라 '플랫폼 산업'을 고정된 개념으로 규정하고 경직된 규제의 틀을 적용하는 것이 어려움
  - 플랫폼 산업에 진출하는 사업자는 양적으로도 크게 증가하였으나, 각 플랫폼 사업자가 다루는 분야 또한 다양하게 분화하여 산업분류의 기준도 매년 고정되어 있다고 보기 어렵고, 현시점에도 클라우드 플랫폼, 강의 플랫폼, 기업 간(B2B) 플랫폼 등 계속해서 진화하고 다변화됨
  - 플랫폼의 세부 유형별로 다른 양상이 발생하고 그만큼 예측가능성이 떨어지는 플랫폼 산업에서 발생하는 모든 문제를 공적 규제로 해결하는 것은 실효성이 낮음(계인국, 2022)

그림 4 | O2O서비스 플랫폼의 양적 증가(좌) 및 연도별 카테고리 분화(우)



\* 자료: 과학기술정보통신부(2019;2021;2022)

- 또한 해외 주요국은 플랫폼 산업에 대한 강력한 규제의 적용범위를 독보적 지위의 글로벌 빅테크에 한정하며, 글로벌 경쟁이 필연적인 디지털 환경에서 국내 주요 플랫폼은 여전히 해외 시장에서는 사업을 확장하고 입지를 확보해 나가는 입장이라는 점을 고려해야 함
  - 미국, EU가 추진한 규제는 어떤 플랫폼을 규제할 것인지에 대한 타겟을 명확화하고 있으며, 그 대상에는 구글, 아마존, 페이스북, 애플과 같이 독보적 지위에 있는 글로벌 빅테크로 한정됨(비즈니스위치, 2021)
  - 반면 국내 플랫폼 기업들은 글로벌 시장의 빅테크 기업 규모를 감안하면 지배적인 위치에 있기보다는 여전히 성장의 여지가 크고, 규제를 서두르기보다 시장의 성장을 지켜볼 필요가 있음(서용구, 2022)

그림 5 | 주요 글로벌 e커머스 시가총액 비교



## 종합 및 시사점

- 디지털전환이 본격화되면서 더 큰 시장을 통한 성장의 기회에 직면한 플랫폼 산업에 대한 규제는 그 방식과 내용을 어떻게 가져가느냐에 따라 향후 국내 디지털 플랫폼 시장의 전망을 결정할 수 있다는 점에서 신중하게 접근되어야 함
- 플랫폼 산업의 규제 방향을 자율규제로 전환하고 이에 대한 논의가 다방면으로 진행되는 시점에서 온라인 플랫폼 규제의 법제화를 다시 공론화하는 것은, 일각에서 자율규제를 통해 산업계의 견해가 규제에 반영되는 것을 우려하는 시선이 존재하기 때문인 것으로 보임
  - 특히 플랫폼 산업이 '사회 전반에서 막대한 영향력을 행사하고 있음'을 온플법이 필요한 이유로 제시되는 등(한국일보, 2022) 플랫폼 산업이 특정 분야에 집중된 다양한 버티컬 플랫폼으로 구성되어 있음에도 전체 산업을 독점하는 형태로 인식되는 경향이 있음
- 그러나 현재까지 제안된 온라인 플랫폼 규제 법안들은 플랫폼 산업에 대한 이해 및 향후 전망에 대한 고려가 충분하지 않은 상황에서 당면한 문제를 법제화를 통해 해결하겠다는 취지로 짧은 기간에 입법을 시도한 것으로 평가되며, 그에 따른 다양한 후속 문제 양산이 우려됨
  - 플랫폼 산업이 가진 속성은 필연적으로 다부처의 관할에 놓이게 되며, 중복규제나 부처 갈등에 대한 완충장치가 필요함
  - 평가 결과를 미루어 볼 때, 각 법안은 플랫폼 산업에 대해 다각도의 연구와 법제화 이후 파급 영향에 대한 고려가 충분히 이루어지지 못함
- 플랫폼 산업은 점차 고도화되고 다변화 되는 등 시장의 구조가 계속 변화하는 추세에 있어 쉽게 규제를 적용하기 어려우며, 특히 국내의 빅테크 기업이라 하더라도 이미 글로벌화 되어있는 디지털 환경에서는 여전히 지배적인 지위에 있지 않다는 점 또한 규제의 형식과 방향을 설정함에 있어 핵심적으로 고려되어야 함
- 온플법 쟁점화가 예고된 상황에서, 플랫폼 산업 규제를 둘러싸고 기존의 갈등 과정을 반복하기보다는 플랫폼 산업에 대한 이해와 더불어 생산적인 해법에 대한 공감대를 형성하길 기대함

## 미주

- 1) 온라인 시장 선택과 혁신법(The American Innovation and Choice Online Act), 플랫폼 경쟁과 기회 법률(The Platform Competition and Opportunity Act), 플랫폼 독점종식법(The Ending Platform Monopolies Act), 서비스 전환을 통한 경쟁 및 호환성 증진법(The Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act), 합병신청 수수료 인상법(Merger Filing Fee Modernization Act) 등 5개 법
- 2) 제391회 국회(정기회) 제3차 법안심사 정무소위 회의록 참고(회의일: 2021.11.24.)

## 참고문헌

- 계인국 (2022). 플랫폼 산업의 특성에 따른 합리적 규제정책 추진방안. D.E.View(디지털 경제전망), 1, 13-23.
- 과학기술정보통신부 (2019). 2019년 O2O 서비스 시장조사.
- 과학기술정보통신부 (2021). 2020년 O2O 서비스 산업조사 결과보고서.
- 과학기술정보통신부 (2022). 2021년 O2O 서비스 산업 시장 조사 결과보고서.
- 데일리안 (2022). '온플법' 다시 이슈로 쟁점화... 긴장하는 온라인 플랫폼. 2022.09.14.일자 (<https://www.dailian.co.kr/news/view/1151792/>)
- 비즈니스워치 (2021). [빅테크 규제]'카카오 롤모델' 구글·아마존 어떻게. 2021.09.30. 일자 (<http://news.bizwatch.co.kr/article/industry/2021/09/29/0017>)
- 서용구 (2022). [시론] 플랫폼 기업도 글로벌로. 한구경제 2022.09.26.일자 (<https://www.hankyung.com/opinion/article/2022092543621>)
- 이데일리 (2021). 온플법, 직원 38명 소기업도 포함.. 공정위 예상과 달라. 2021.12.08.일자 (<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02355046629276552>)
- 한국무역협회 (2022). 유럽의회, 디지털시장법(DMA) 및 디지털서비스법(DSA) 최종 승인. 2022.07.07.일자 (<https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/overseasMrktNews/overseasMrktNewsDetail.do?type=0&nIndex=1824473> (최종확인: 2022.09.26.))
- 한국인터넷기업협회 (2022). 2021 인터넷산업규제 백서.
- 한국일보 (2022). 식나했던 '온플법' 다시 뜨거워 지나... 네이버·카카오·구글·애플 다시 긴장하다. 2022.09.11.일자 (<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2022090512410000113>)