

제420회 국회
(임시회)

정무위원회 회의록
(법안심사제2소위원회)

제 1 호

국 회 사 무 처

일 시 2024년 12월 18일(수)

장 소 정무위원회 회의실

의사일정

1. 온라인 플랫폼 관련 법률안에 대한 공청회의 건

상정된 안건

1. 온라인 플랫폼 관련 법률안에 대한 공청회의 건 1

(14시01분 개의)

○소위원장 강민국 의사일정을 정돈해 주시기 바랍니다.

성원이 되었으므로 제420회 국회(임시회) 정무위원회 제1차 법안심사제2소위원회를 개회하겠습니다.

오늘 회의는 온라인 플랫폼 관련 법률안에 대한 공청회를 실시하도록 하겠습니다.

그러면 의사일정에 들어가겠습니다.

1. 온라인 플랫폼 관련 법률안에 대한 공청회의 건

○소위원장 강민국 의사일정 제1항 온라인 플랫폼 관련 법률안에 대한 공청회의 건을 상정합니다.

먼저 바쁘신 중에도 오늘 공청회에 참석해 주신 진술인 여러분께 소위원회를 대표하여 감사의 말씀을 드립니다.

아무쪼록 오늘 공청회가 온라인 플랫폼 관련 법률안에 대한 전문가의 고견을 청취할 수 있는 뜻깊은 자리가 되기를 기대합니다.

그러면 공청회 진행 방식에 대해 말씀드리겠습니다.

오늘 참석하신 진술인은 모두 네 분으로 한 분당 5분의 진술 시간을 드리겠습니다.

위원님들께서는 진술을 모두 들으신 다음 질문하실 진술인을 특정하여 일문일답 방식으로 질의하여 주시기 바랍니다. 위원님들의 질의 시간은 5분으로 하겠습니다.

참고로 진술인 상호 간에는 질문과 토론이 허락되지 않음을 말씀드립니다.

그러면 공청회 진행에 앞서 오늘 참석하신 진술인들을 앉으신 순서대로 소개해 드리겠습니다. 소개받은 진술인께서는 잠시 일어서서 인사하시고 앉아 주시기 바랍니다.

먼저 서치원 온라인 플랫폼 이용자 불만신고 센터장님 나오셨습니다.

다음은 이봉의 서울대학교 법학전문대학원 교수님 나오셨습니다.

다음은 정종열 전국가맹점주협의회 자문위원장님 나오셨습니다.

다음은 조성현 한국온라인쇼핑협회 사무총장님 나오셨습니다.

(인사)

감사합니다.

참고로 정무위원회 소관 기관 관계자로 공정거래위원회 조홍선 부위원장님 나오셨습니다.

감사합니다.

위원님들은 질의 시 참고하시기 바랍니다.

본격적인 의사진행에 들어가기에 앞서 원활한 회의 진행을 위해 언론 공개는 여기까지 하고자 합니다. 언론인 여러분들께서는 협조해 주시기 바랍니다.

그러면 진술인 여러분들의 진술을 차례로 듣도록 하겠습니다.

진술인들께서는 5분 이내의 범위 내에서 핵심 사항 위주로 진술해 주시면 감사하겠습니다.

먼저 서치원 센터장님 진술해 주시기 바랍니다.

○진술인 서치원 안녕하십니까?

온라인플랫폼 이용자불만신고센터장 서치원입니다.

온라인 플랫폼 관련 법안이 크게 보면 두 줄기여서 반독점법과 거래공정화법 이렇게 두 가지에 관해서 말씀을 드리겠습니다. 시간이 많지 않아서 쟁점 위주로 말씀을 드리겠습니다.

먼저 중개거래 공정화, 소위 갑을관계 해소에 관한 그동안에 온풀법이라고 불렸던 법률안에 대해서 의견을 드리겠습니다.

첫 번째로는 신법 제정이 필요하다는 점입니다. 대규모유통업법을 개정한다든가 전자상거래법을 개정한다는 등의 의견이 이미 2019년경부터 나왔지만 대규모유통업법 같은 경우에 오프라인 중심으로 설계된 법안이어서 온라인 전자상거래, 온라인 플랫폼에는 적절치 않다 또 거래중개행위에 대해서 종래의 납품을 전제하는 유통업법 규제로 접근하는 것은 부적절하다 또한 금지행위 유형도 오프라인을 중심으로 한 것이기 때문에 온라인 플랫폼 규제에 적합하지 않다, 만약에 새로운 정의 규정을 두고 새로운 장을 편성한다면 결국에는 신법 적용과 마찬가지일 것이다 등등의 이유로…… 이러한 의견은 제가 밝힌 것이 아니고요 21대 국회에서 온풀법이 논의될 때 공정위가 스스로 밝혔던 내용입니다.

또한 지금은 입점사업자, 사업적 이용자와 온라인 플랫폼 사이에 문제가 불거지다 보니까 갑을관계 해소법으로 불리지만 추후에 플랫폼과 이용자, 소비자 간의 질서 형성을 구체화하기 위해서도, 만약에 대규모유통업법이나 다른 법률을 전제로 한다면 이러한 이용자의 불만 사항이나 피해를 구제하기에는 부족하게 됩니다. 따라서 당연히 새 술은 새 부대에 담아야 된다는 것이 첫 번째입니다.

두 번째로 수수료 규제에 관한 내용이 반드시 필요합니다. 온풀법의 기본적인 내용이 여러 가지가 있는데요 자료를 참고해 주시기 바랍니다.

수수료 규제에 관한 사항은 저희가 이용자를 포함해서 현장에서 말씀드리는 근거는 이것입니다. 과거에 신용카드가 처음 도입될 때는 이용률이 저조했습니다. 하지만 오늘날 누구나 신용카드를 생활의 필수재로 사용하고 있는데…… 현재 온라인 플랫폼이 몇 년 사이에 굉장히 시장지배력을 보이면서 오늘날의 온라인 플랫폼 중개행위에 있어서 어떤 중개행위 자체는 모든 거래행위에서 필수적인 거래 요소가 되었다고 저희는 생각을 합니

다.

따라서 필수적인 거래 요소는 모든 국민에게 부담을 지울 수 있고 영향을 미치기 때문에 수수료율에 있어서 차별을 금지해야 되고 수수료율을 정함에 있어서 준수 사항을 규제 당국이 적극적으로 나설 필요가 있다고 생각합니다. 또한 영세한 입점사업자에게 우대 수수료율을 적용하는 등의 적극적인 규제와 관리가 필요한 시점이다라고 생각을 하고, 이러한 것들은 여신전문금융업법 등에서 근거를 찾을 수가 있습니다.

다음으로 대금 정산기한에 관해서도 규정이 필요합니다. 그동안에 공백을 많이 지적을 했는데요. 현재 중개거래에 관해서는 정산기한에 관한 법적 근거가 없습니다. 하도급법이나 가맹사업법 같은 불공정거래를 규율하는 법들은 대부분 60일이면 60일, 30일 이런 식으로 정산기한을 정하고 있습니다. 하지만 현재는 온라인 플랫폼 거래, 중개거래에 있어서는 정산기한에 제한이 없습니다.

일부 업체는 이러한 법적 공백을 이용해서 60일 이상의 정산을 미루고 만약에 판매대금 또는 중개대금을 달라고 하면 당신들이 대출을 받으라고 하면서 원래 받아야 될 대금을 대출 형식으로 받으면서 이자 부담까지 지우고 있는 것이 현실입니다. 이것은 누가 봐도 부당한 것이고 개선이 필요하다고 생각을 합니다.

다음으로 단체협의의 법적 근거 마련이 필요합니다. 온라인 플랫폼이라고 하면 단체협의와 관련이 없다라고 생각을 하기가 쉬운데 개별 판매자들이 온라인 플랫폼과 대등한 지위에서 계약하기는 사실상 불가능합니다. 이렇게 단체협상 또는 단체협약을 할 수 있는 법적 근거를 마련해 주는 것은 계약자유 원칙을 제약하는 것이 아니라 오히려 대등한 당사자의 자유로운 계약 실현이라는 계약자유 원칙의 실현을 돋는 관점에서도 반드시 필요합니다.

여기까지가 소위 온플법에 관한 내용이었습니다.

다음으로 반독점법에 대해서 말씀드리겠습니다.

사전지정제 논의가 뜨거웠다가 현재는 사후추정을 중심으로 하는 법안도 논의가 되고 있습니다. 하지만 실제 운영에 있어서는 그 차이가, 실익이 크지는 않을 것으로 보입니다. 사전지정 반대론자들은 사전지정이라는 것이 기존 경쟁법 체계에 반하고 낙인효과를 부추겨서 플랫폼의 혁신을 저해할 것이다 또한 지정처분 자체를 다투게 됨에 따라서 애초에 달성하고자 했던 신속한 법 집행은 곤란해진다는 논리를 동원하는 것으로 보입니다.

그렇다면 사후추정이 이러한 문제점을 다 해결할 수 있는 것인지를 검토해야 될 것인데요. 지금 논의되고 있는 사후추정제는 간단하게 말씀드리면 현행 독점법 집행 체계를 사실상 그대로 유지하는 것과 유사한 법 집행이 예상됩니다. 물론 개별 시장 영역별로 공표를 한다는 점에서는 차이가 있지만 결국에는 현행법과 유사한 식으로 운영될 수밖에 없을 것 같습니다. 특히 이것이 시장점유율 기준과 결합하게 되면 현재와 같이 굉장히 오랜 시간이 걸리는 법 집행이 유지될 수밖에 없을 걸로 보입니다.

시간 관계상 나머지는 질의 시간에 말씀드리겠습니다.

○소위원장 강민국 서치원 센터장님 감사드립니다.

위원님들과의 질의답변 시간에 또 하실 말씀 있으면 충분히 해 주시기 바랍니다.

다음은 서울대 법학전문대학원 이봉의 교수님 진술해 주시기 바랍니다.

○**진술인 이봉의** 가급적 시간에 맞춰서 짧게 말씀을 드리도록 하겠습니다. 대체로 큰 줄거리를 말씀드리고 세부 사항, 어떤 법안들의 세부 쟁점들에 대해서는 위원님들의 질의가 있으시면 거기에 답변하는 형식으로 저는 말씀을 드리겠습니다.

먼저 지금 국회에 제출된 법안들을 보면, 다시 말해서 주로 특별법을 제정하는 방식의 법안들을 보게 되면 항간에서 얘기하는 것처럼 유럽의 DMA, 이른바 디지털시장법을 적어도 벤치마킹한 모습들이 보이지 않습니까, 지정제도를 비롯해서. 그런데 유럽의 DMA를 놓고도 유럽에서는 혁명이라고 표현을 하고요—혁명이라고 얘기하고, 미국에서는 디스트럭션(destruction)이라고 합니다. 파멸 내지 파괴라고 얘기를 하지요. 생태계 파괴한다는 얘기입니다.

다시 말씀드리면 미국과 유럽이 이 법률을 놓고, 디지털시장법(DMA)을 놓고 바라보는 시각이 극과 극이라는 것을 알 수 있듯이 저희가 지금 논의하는 플랫폼 규제 입법은 우리나라의 디지털 경제 내지는 플랫폼 산업에 미치는 파급효과가 상당히 클 것이기 때문에 찬반이 대립하는 것은 지극히 당연한 그다음에 바람직한 모습이라고 저는 생각을 하고요.

말씀대로 그게 다른 의도를 위한, 의도에 따른 반대를 위한 반대나 찬성을 위한 찬성이 아니라는 전제에서 찬반 논의는 지극히 건전한 입법 과정이라고 생각을 합니다. 그런 맥락에서 어떻게 보면 조금이라도 우리나라의 실정에 맞는 그다음에 실효성 있는 법안이 만들어지기를 바라는 마음에서 몇 가지를 말씀드리겠습니다.

온라인 플랫폼은 전 세계적으로 정치·경제·사회·문화 전 영역에 막대한 영향을 미치고 있고 플랫폼의 여러 특성들은 종전의 전통적인 산업과는 다른 양상으로 시장에서 자유롭고 공정한 경쟁을 위협할 수 있습니다. 여기에 대해서는 크게 학자들도 이견이 없는 것 같습니다. 다만 거대 플랫폼의 등장이 그 과정에서 어떤 불법적인 내지는 법령을 위반하는 내지는 경쟁 제한적인, 불공정한 등등 이런 수단이 동원되지 않는 한 이러한 거대 플랫폼은 분명히 효율성이나 소비자 후생에 긍정적인 이익을 가져온다는 데에도 크게 이견은 없는 것 같습니다.

이런 상황에서 저희가 규제 입법을 만들에 있어서는 그 규제의 목적이 과연 무엇인지 과연 그것이 가져올 효과는 어떨 것인지에 대해서 면밀한 분석을 거치고 거기에 따라서 균형 잡힌 입법이 이루어져야 된다고 생각합니다.

특별법 제정 논의에 앞서서 거대 플랫폼이 경쟁질서에 미치는 위험에 과연 어떻게 대처할 것인지를 고민함에 있어서, 지금 특별법을 논한다는 것은 공정거래법 외에 또 다른 법률을 제정한다는 의미이지 않습니까? 이때는 결국은 무엇보다도 공정거래법상 기존의 시장지배적 지위 남용이나 불공정거래행위 금지가 플랫폼 시장의 독점화 그리고 입점업체에 대한 거래상 지위 남용을 방지하기에 과연 불충분한 것인지, 유독 플랫폼 관련 사건 처리에 과다한 기간이 소요될 수밖에 없는지, 법 위반 행위에 대한 기존의 제재가, 즉 공정거래법상의 제재가 다른 법 위반 행위들에 비해서 약한지 등등에 대한 분석이 필요하다고 생각합니다.

그다음에 이어서 바로 플랫폼경쟁촉진법안 내지는 독점규제법안에 대해서 간단히 말씀드리겠습니다.

내용적으로 보면 법안들이 자사우대나 최혜대우 요구 등 별도의 남용 판단 없이 원칙

적으로 이것을 금지하고 정당한 이유에 대한 입증책임을 플랫폼 사업자에게 지우고 있습니다. 판례가 확립한 남용 기준을 구체적인 사안에 적용하기란 처음부터 쉽지 않은 작업인 것은 물론입니다. 더구나 온라인 플랫폼의 경우에는 양면·다면 시장, 무료시장 등등 여러 가지 지배력 판단에서 고려할 다양한 요소들이 존재하고 때로 이들 요소들은 상충되는 효과를 가져온다는 점에서 그 판단 과정이 매우 복잡·난해합니다. 한마디로 시장지배적 플랫폼의 남용행위는 전통적인 산업에서보다 그 위법성을 판단하기가 대단히 어렵다는 말씀입니다. 데이터와 알고리즘이 관련되는 경우에는 더욱 그러할 것입니다.

다만 이때 경쟁 제한의 의도나 목적, 효과 등등 우리 판례가 얘기하는 남용 기준을 적용하는 것이 어렵다 내지는 입증이 어렵다는 이유로 내지는 시간이 오래 걸린다는 이유로 금지 요건의 입증책임을 사업자에게 전환한다는 것은 경쟁 당국의 본분에는 맞지 않는 것으로 보이고, 오히려 온라인 플랫폼의 남용행위에 대한 사례가 이미 법원에서도 상당히 축적되고 있기 때문에 어느 정도 축적된 것을 보고 과연 어떤 행위가 더 따져 볼 것도 없이 원칙적으로 금지할 만한 행위인지를 면밀히 따져 볼 필요가 있다고 생각합니다.

공정거래위원회의 사건 처리기간은 직원들의 역량 강화와 절차 개선을 통해서 충분히 단축할 수 있고 특별법이 제정되든 되지 않든, 사전지정이든 사후추정이든 기본적으로 이 사건들은 오래 걸릴 수밖에 없다고 저는 생각을 합니다. 그 점도 고민할 필요가 있다고 생각하고요.

마지막으로 시간이 경과돼서 죄송합니다만 맷는 말씀만 드리면 우리나라 범안들은 대체로 유럽의 DMA를 벤치마킹하고 있다고 보이는데 국내외 플랫폼 시장의 상황과 규제로 예상되는 효과는 EU와는 분명히 크게 다르다는 점에도 주의해야 합니다. 우리나라에는 전 세계에 유례가 없을 정도로 시장을 주도하는 국내의 플랫폼 사업자들이 존재하지만 이들은 글로벌 시장에서 거의 존재감이 없는 상태입니다. 이런 상태에서 현재의 범안들이 그대로 관철될 경우에는 미국이나 중국의 빅테크에는 제대로 손을 대지 못하고 글로벌 차원에서는 고만고만한 국내 플랫폼의 성장과 혁신만을 억제하는 결과를 가져올 것으로 보입니다.

만약 우리나라의 플랫폼 규제법이 EU와 같이 자국 내, 유럽 내의 플랫폼에 대등한 경쟁 기회를 제공하고 신규 플랫폼의 진입을 조장하며 이를 위해서 극소수의 빅테크를 타깃으로 삼는다면 그 정당성에 대한 지금까지의 의무는 훨씬 수그러들 것으로 보입니다. 국제적으로 플랫폼에 관한 경쟁정책과 산업정책의 경계가 허물어지고 있는 상황에서 국내 플랫폼의 성장·발전 및 글로벌화와 경쟁 촉진을 종합적으로 고민해서 우리나라의 실정에 맞는 규제 틀을 마련해야 될 것이라고 생각합니다.

이상입니다.

○소위원장 강민국 이봉의 교수님 수고하셨습니다.

감사합니다.

다음은 정종열 자문위원장님 진술해 주시기 바랍니다.

○진술인 정종열 거래공정화하고 독점규제에 대해서 현장의 소상공인들이 겪고 있는 가장 큰 피해로 느끼는 사항을 중심으로 말씀드리겠습니다.

우선 현장에서는 제일 힘든 게 수수료입니다. 플랫폼 수수료인데 당장 기존에 없던

비용이 새로 발생하는 개념이고요. 과거에는 기껏해야 전단지 형태로 전체 매출의 한 2%나 3% 정도가, 많이 지출해야 그 정도가 다였습니다. 그런데 지금 보면 플랫폼 수수료, 중개수수료만 거의 7.8에서 9.8이 논의되고 있는 거고 전체 비용까지 하면 25에서 35%까지 신규 비용이 발생하는 겁니다. 그러다 보니까 전체 가맹점주 기준으로 영업이익률이 한 8에서 10% 정도밖에 안 되는데 전체 영업이익이 다 사라져버리는 구조가 되고 있는 겁니다. 그래서 생계 자체가 힘들다는 말씀을 드리는 거고.

이걸 위해서 자율협의체가 얼마 전에 상생안을 발표했지요. 그 상생안의 수수료 자체는 저희가 받아들일 수 없어서 거부를 했는데 그나마 의미가 있는 거는, 이후에 희망의 불씨를 살릴 수 있는 걸 저희는 수수료 한도제하고 그다음에 우대수수료율이라고 바라봤습니다. 그리고 이런 수수료 한도제나 우대수수료율은 여기에서만 논의가 되고 있는 게 아니고 신용카드에서도 그리고 그다음에 부동산 중개수수료도 이미 도입이 돼 있고 그다음에 직업소개료도 직업안정법에 수수료가 다양한 체계로 규정이 돼 있습니다. 그래서 이런 것들을 통해서 현실적으로 수수료를 안정시켜야 소상공인 영역이 숨통이 트일 수 있다는 말씀을 드리겠습니다.

그래서 지금 일부 법안에 보면 수수료 한도제나 우대수수료에 대한 법적 근거가 없는 데 반드시 이번에 제정할 때 넣어서 법적 근거를 마련하고 이에 따라서 수수료를 합리적으로 조정해야 된다는 말씀을 드리겠습니다.

그다음에 두 번째는 협상권입니다.

실제 플랫폼 영역도 그러지만 지금도 자율협의체 2개가 돌아가고 있습니다. 배달 플랫폼하고 그다음에 온라인 모바일 상품권이 돌아가고 있고 기존에도 전국가맹점주협의회하고 배민하고 쿠팡하고 상생협약을 체결한 적이 있습니다. 2021년 2월하고 8월에 체결을 했고요. 그때 수수료까지는 못 갔지만 그래도 나름대로 최소한의 협약들을 체결해 놓고 얘기를 해 오고 있는 겁니다.

그다음에 또 하나 온라인거래 영역 이외에 가맹사업거래 영역에서는, 제가 14쪽 이하에 죽 정리를 해 놨습니다. 저희가 한 10여 년 동안 집단적으로 사회적인 문제도 되고 하는 것들의 그 경과를 추이를 분석했는데 지금 종료된 사건 한 서른두세 개 중에 14건 정도가 결국은 당사자 간의 합의로 문제가 해결이 됐습니다. 왜냐하면 온라인 플랫폼 영역도 그렇고 가맹사업거래 영역에서는 이미 당사자 간의 대화와 타협 필요성에 대한 공감대가 있고 이미 상당 부분 관행으로 자리잡고 있는 겁니다.

그래서 협상권이나 이런 것들이 새로운 것을 지금 들여 달라는 게 아니고 기존의 업계 관행들에 대한 법적 근거를 도입해 달라는 것으로 이해해 주시면 될 것 같습니다.

또 하나, 이번에 자율협의체 상생안에도 일부 사항이 포함됐지만 여기에 포함되지 않은 사항들이 대단히 많습니다. 쉽게 얘기해서 당사자 간 정보 통제 문제도 그렇고 부당한 고객 유인 문제도 그렇고 이 모든 것을 법으로 규율할 수는 없는 것 아니겠습니까? 그래서 이런 것들을 당사자 간 합리적 대화와 타협으로 해결할 수 있는 토대가 되는 협상권이 반드시 필요하다고 생각을 합니다.

그다음에 법체계에 대해서 간단히 말씀을 드리면, 제가 27쪽 이하에 정리해 놓고 있는데 사실 중소 유통환경이 주로 소상공인·자영업자들이 이쪽에 종사하시는 분들이 가장 많은데 급격히 변화를 해 왔습니다. 그래서 90년대 초에 진입기였다가 2000년대에 성장

하고 지금 이제 성숙 단계인데 이미 플랫폼들은 도소매 업종에 대해서는 사실상 초토화되다시피 시장이 좀 망가진 성향이 강합니다. 그리고 지금 이게 외식 업종으로 올라오고 있지요. 쿠팡이 대표적인 예입니다. 쿠팡이 도소매 업종의 시장 장악력을 높인 다음에 바로 쿠팡이츠를 통해서 외식 업종에 지금 들어오고 있으면서 이런 문제가 생기는 거지요.

그래서 이렇게 상황이 진행된 데 비해서 우리 사회가 여기에 대해서 이제야 이 관련한 규칙을 논의할 정도로 사회적인 준비가 안 돼 있다 보니까 현재 큰 사회적 비용을 치르고 있는 것으로 저희는 진단을 하고, 때문에 더 늦지 않도록…… 다음에 서비스 업종 그 다음에 전체 소상공인 영역 전반으로 파급될 것이라고 예상하고 있거든요. 그래서 독립적이고 그다음에 기본적인 온라인 플랫폼 거래의 토대를 마련할 수 있는 독립법이 필요하다는 생각을 합니다.

그다음에 정산기간도 지금 일부 법안은 20일로 돼 있는데 조금 줄여서, 현장에서는 이미 3일까지 줄여지고 있습니다. 그래서 최소한 7일 정도로 줄여 주십사 말씀드리고.

그다음에 또 하나, 적용 대상도 지금 일부 법안 보면 매출액 기준 4조 하면 가장 문제가 되고 있는 배민 같은 경우는 규제하기가 쉽지 않습니다, 작년에 3조 4000억 정도 그랬는데. 조금 더 낮춰서 한 3조 정도가 적정하고.

그다음에 또 하나, 시장 관련해서 시장점유율도 너무 모호하고 한계가 있어서 이것을 월간 이용자 수 등으로 정량적인 기준으로 핵스해서 사실상 쿠팡 등에 적용할 수 있도록 해 주시면 감사하겠습니다.

이상입니다.

○소위원장 강민국 정종열 자문위원님 감사드립니다.

다음에 마지막으로 조성현 사무총장님께서 진술해 주시기 바랍니다.

○진술인 조성현 고맙습니다.

저는 플랫폼 관련 제정 발의 법안에 대해서 크게 세 가지 항목으로 구분해서 말씀드리겠습니다.

첫 번째로 특정 분야만을 위한 규제 법안의 신설은 신중해야 합니다. 그리고 생태계의 혁신과 성장을 저해할 수 있는 법안의 제정은 심사숙고되어야 됩니다.

발의된 법안들의 제안 이유를 살펴보면 현재 국내 플랫폼 시장의 불공정거래행위 또는 독과점 시장의 형성에 대한 우려를 토대로 법안을 제정하는 내용입니다. 또한 자국 내 플랫폼 산업의 육성을 도모함과 동시에 글로벌 플랫폼에 대한 규제를 하기 위한 목적으로 만들어진 EU·일본 등에서의 규제 법안들의 출현을 그 배경으로 하고 있습니다.

하지만 우리 플랫폼 시장은 의미 있는 자국 플랫폼 기업을 가진 세계에서 몇 안 되는 나라임과 동시에 글로벌 플랫폼 기업들과 지금 이 시간도 치열하게 경쟁을 하고 있는 경쟁 시장입니다. 현재 우리 플랫폼 시장이 규제 법안이 없어 새로운 규제의 제정이 필요한지 다시 한번 면밀히 살펴봐야 할 것입니다.

또한 거래상 우월적 지위가 존재하는지, 시지사업자의 지위를 가지고 남용 행위를 하고 있는지에 대해서도 정확하고 세밀한 시장조사 그리고 분석이 필수적으로 선행된 이후에 규제의 신설을 검토해야 한다고 생각을 합니다. 우리는 타다 금지법의 교훈을 절대 잊어서는 안 된다고 생각합니다.

중개거래 공정화법의 경우, 특히 온라인 소매시장은 거래상 우월적 지위가 없음에도

불구하고 우월적 지위가 있는 것으로 전제하고 제정 법안을 마련하고 있습니다. 독점규제법의 경우에도 공정위가 국내 커머스 시장의 경우 치열한 경쟁 시장임을 밝혔음에도 불구하고 독과점 시장으로 판단하고 규율하려는 움직임이 있습니다.

거래상 우월적 지위를 이용한 불공정행위 그리고 시지사업자의 남용행위를 강력하게 규제하는 것에 대해서는 이견이 없습니다. 다만 아직 명확한 시장 상황이 전제되지 않은 상태에서 사전규제 대상이 될 경우 기업들은 유연한 경영이 가로막히고 이용사업자 그리고 소비자를 위한 경영·마케팅의 혁신을 저해할 우려가 있습니다.

둘째, 이용사업자와 상생 그리고 소비자의 권익 증진을 위해서는 플랫폼을 향한 투자금의 유입이 절실한 상황입니다.

온라인 쇼핑 시장 그리고 대부분의 플랫폼 산업 영역상에서 독과점 기업이 존재하고 있지 않다고 저희는 판단하고 있습니다. 진입장벽이 낮아 스타트업 그리고 벤처기업의 진출이 언제든지 가능한 사업 모델입니다. 그러나 이러한 신생기업의 경쟁력을 향상시키기 위한 투자금은 규제 환경의 중심에 있는 기업을 향하자는 않습니다. 이러한 환경이 지속될 경우 현저히 큰 시장 지위를 가진 기업 중심으로 투자가 이루어질 것이 뻔하기 때문에 독과점 시장이 더욱 가속화될 것으로 예상하고 있습니다. 이는 이미 상위 기업에 투자가 집중되는 중국 플랫폼 시장에서 나타나고 있는 현상이기도 합니다.

셋째, 플랫폼 기업에 과도한 의무와 부담을 부과하고 있는 조문에 대한 재검토가 필요합니다.

중개거래 공정화법의 경우 공정성·투명성 관련한 조문, 단체교섭권, 계약서 작성과 교부 의무 등의 조항이 우려되고 있습니다.

독점규제법의 경우에는 시지플랫폼사업자의 사전신고, 시지플랫폼사업자의 사전지정과 해제, 입증 책임의 전환 등의 조항이 우려되고 있습니다.

세부 내용은 시간 관계상 생략하고요.

마무리하겠습니다.

오늘 미국 상공회의소에서 입장문을 발표하였습니다. 저도 오늘 오전에 확인한 내용인 데요. 한국의 플랫폼 규제 정책에 큰 우려를 표하면서 해당 규제 정책은 경쟁 촉진을 제한하여 성장과 장기적인 경쟁력을 악화시킬 수 있다 이런 내용이었습니다.

이상 마치겠습니다.

고맙습니다.

○**소위원장 강민국** 조성현 온라인쇼핑협회 사무총장님 감사드리고요.

다음으로 위원님들께서 진술인분들에게 질의하는 순서입니다.

공지한 대로 5분으로 하겠습니다.

질의 순서는 배부해 드린 질의 순서를 참고해 주시기 바랍니다.

위원님들은 질의하고자 하는 진술인을 지명하여 질의해 주시기 바랍니다.

순서에 따라 존경하는 유영하 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**柳榮夏 위원** 이봉의 교수님, 질문 좀 드리겠습니다.

저희 동료 의원님들이 발의했던 온라인 플랫폼 관련 법안을 두 가지로 보는데 통칭해서 관련 법안이라고 말씀드리겠습니다.

유럽의 디지털시장법안(Digital Markets Act)을 아마 벤치마킹한 걸로 저는 보여지고

요. 다만 걱정되는 게 이 법안을 이렇게 급하게 만들어야 되는지 그 시급성이 있는지에 제가 좀 의문이 있습니다.

아시다시피 교수님 설명서에도 나와 있듯이 지금 우리가 갖고 있는 소위 온라인 플랫폼은 쿠팡이나 카카오나 여러 가지 있지 않습니까? 그게 구글이나 애플에 비해서는 사실 존재감이 거의 없는 거거든요. 그런데 이게 만약에 도입됐을 때 제가 우려되는 것은 알리나 테무 같은 중국계 업체 또는 지금 말한 구글이나 아마존이나 메타나 애플, 마이크로소프트에는 영향을 못 미치면서 결국 우리 토종 생태계만 말살하지 않겠나 하는 그런 우려가 있고요.

아까 정종열 진술인 말씀하신 것 중에 수수료 제한 문제나 이런 부분은 일용 저희가 이해할 수 있는 부분이 있지만 지금 시장조사가 충분히 됐나 싶습니다. 이 법안을 도입하게 될 정도로 분석이 있었느냐, 저는 굉장히 미흡하다고 보거든요.

거기에 대해 일단 교수님 견해를 밝혀, 이 법안이 정말 이렇게 시급하고 이 법안이 아니면 우리 온라인 플랫폼에 관계되는 모든 규제가 안 되는지 일단 그 부분에 대해 말씀을 좀 먼저 듣겠습니다.

○진술인 이봉의 위원님 질의 취지를 제가 잘 이해를 했는지 모르겠습니다만 사실 지난 몇 년간 플랫폼 입법을 놓고서 국내에서는 거의, 저희 학계에서도—제가 있는 쪽이 경제법학계라고 하는 곳인데—거의 모든 논의의 블랙홀이라고 할 정도로 논의가 많이 이루어졌습니다, 이삼 년 정도 아주 집중적으로. 그리고 그때 많이 언급되었던 우려가 지금 위원님께서 말씀하신 부분처럼 과연 플랫폼의, 특히 거대플랫폼의 폐해가 과연 얼마큼 확인됐느냐라고 하는 부분이 있지 않습니까? 과연 실질적으로 얼마큼 폐해가 있느냐?

지금 아마 법안들의 그 제안 이유들을 보면 대개 몇몇 사례가 나옵니다. 특정 기업 이름이 나오지요. 쿠팡의 문제라든가 아니면 최근의 티메프 사태라든가 아니면 카카오 정전 사태라든가 몇 가지 거의 액시던트(accident)라고 할 수 있는 사건들이 언급이 되는데 그게 과연 우리나라의 플랫폼 생태계가 지금 당장 거의 긴급조치를 하지 않으면 안 될 정도로 정말, 기존의 수단으로는 안 되는, 그래서 비상한 조치를 취할 정도로 폐해가 만연되어 있느냐 내지는 독과점이 완전히 뿌리를 내리고 있느냐라고 보게 되면 솔직히 제 개인적인 생각은 그렇다고 판단하기에는 어렵다고 보고요. 그걸 뒷받침할 만한 실증적인 증거는 없다고 생각합니다.

○柳榮夏 위원 예, 맞습니다. 저는 그렇게 보거든요.

삼성전자나 현대자동차가 시장에 독점적 지위를 갖고 있다고 그래서 삼성자동차나 현대자동차에 대해서 사전규제가 필요하냐 이렇게 얘기하는 사람 아무도 없거든요.

온라인 플랫폼만 이렇게 특정적으로 해서 사전규제가 필요하려고 하면 정말 지금 교수님 말씀대로 그런 실증적 폐해가 있는지, 저는 실증적 근거가 제시돼야 된다고 봅니다.

지금 온라인 플랫폼 관련 법안이 봇물처럼 제기된 것도 이번에 발생한 티메프 사건의 영향을 가장 많이 받은 걸로 보거든요. 거기에 일어난 문제점 몇 가지 있습니다. 그 문제점을 기존의 법률에서 다 담지 못하면 관련 법률에서 부분 개정을 통해서 담으면 된다고 보지 이렇게 특별법으로 규정할 필요가 있나?

두 번째, 그런 거지요. 어떤 특정 분야만 특별법을 만들면…… 저는 규제는 될 수 있는 한 없어야 된다고 봅니다. 자율성을 기업에 최대한 확보를 시켜 줘야 되는 거고, 다만 자율성

확보시켜 줬을 때 그들이 사회적 책임을 다하지 못했을 때 그렇게 강력한 처벌 규정을 두면 되는 거지 삼성자동차가, 예를 들어서 현대자동차가 오픈마켓 시장에서 거의 90% 점유율이 있다고 그래서 누가 현대자동차 사전규제하자고 그리고 제재하자고 그러겠습니까? 마찬가지로 온라인 플랫폼도 저는 그렇다고 보거든요.

다만 가맹점이 갖고 있는 여러 가지 문제점, 수수료 문제나 이런 문제에 대해서는 그 것은 그것대로 별도로 해결하면 되지 그걸 기화로 해서 이 전체를 사전규제를 한다는 건 저는 옳지 않다고 보거든요.

거기에 대해서 의견 잠깐 듣고 마치겠습니다.

○**진술인 이봉의** 지금 위원님 말씀하신 취지에 전적으로 공감하고요. 아마 밖에서는 많은 분들이 한두 개의 어떤 플랫폼의 문제가 모든 플랫폼의 문제로 다뤄지는 부분에 대한 우려를 하고 있는 게 아닌가 생각하고요. 실증분석 운운 얘기하는 부분도 그 연장선에서 나오는 우려라고 생각을 합니다. 그 점에서 조금 더 저희가 신중하게 갈 필요는 분명히 있다고 생각합니다.

○**소위원장 강민국** 유영하 위원님 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 이강일 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**이강일 위원** 이봉의 교수님한테 그러면 또 추가적인 질문을 좀 할까요.

온라인 플랫폼 시장이 초창기하고 지금하고 양상이 좀 많이 다른 것 같아요, 제 판단으로는. 플랫폼이라는 것이 새로운 혁신성을 갖고 나온 사업임은 인정을 하시는 건가요?

○**진술인 이봉의** 예, 맞습니다.

○**이강일 위원** 그렇게 알고 계시지요?

○**진술인 이봉의** 예.

○**이강일 위원** 지금도 혁신성을 인정하고 계십니까?

○**진술인 이봉의** 그것은 플랫폼 일반을 논하기는 어렵지만 적어도 성공적인 플랫폼들은 우연이 아니라고 생각합니다.

○**이강일 위원** 일단 지금 플랫폼 기업 중에 성공을 했다고 하는 기업들은 좀 초창기 비즈니스 모델들을 기존의 시장하고 좀 다른 형태로 시작을 해서 시장을 만들어 낸 거고요. 그 뒤에는 사실은 카페풀들이 굉장히 많습니다.

○**진술인 이봉의** 맞습니다.

○**이강일 위원** 저는 그 혁신성을 인정을 하는데요. 그렇다면 기존의 유통 구조나 기존의 사업 구조하고 좀 다른 사업군이 태동했다고 저는 보는 겁니다. 그렇게 된다면 그들과 맞는 형태의 어떤 범은 좀 필요하지 않는가 이런 생각을 하고요. 저는 교수님하고 좀 입장이 다른 부분이 있는 것 같습니다.

국가를 운영하는 게 가장 기본적인 게 산업을 육성하는 것이 아니고요 사실은 국민들이 다 골고루 잘사는 것을 일단 목표로 하는 거고, 그러기 위해서 자산을 더 증식하고 재화를 안으로 끌어들여야 되는 것 아니겠습니까?

기본적으로 플랫폼이 새로운 혁신성을 많이 가져다 주지도 못하는 부분들이 훨씬 더 많은데 이런 데서 좀, 플랫폼 기업들 간의 거래관계에서 자기들끼리의 어떤 룰을 가지고 있는 부분 때문에 지금 피해가 발생되는 부분들이 굉장히 많이 나온다. 그래서 사전적으로 이런 것을 규제해 주지 않으면 자꾸 피해의 사례들이 양산될 거고 그 피해는 고스란

히, 우리 국민들이 무슨 실험실의 쥐도 아니고 피해는 고스란히 당하는 거거든요. 그 피해를 누가 또 보상을 해 줍니까? 그래서 저는 좀 필요하다 이렇게 생각을 하는데 이런 부분에 대해서는 전혀 일리가 없습니까?

○**진술인 이봉의** 아니, 그렇지 않습니다.

제가 말씀을 드려도 되나요?

○**이강일 위원** 아니요. 시간이 없으니까 다음에 조금 이따가요.

조성현 사무총장님, 온라인 플랫폼이 혁신의 아이콘입니까?

○**진술인 조성현** 저는 그렇다고 생각합니다.

○**이강일 위원** 지금도 혁신의 아이콘입니까?

○**진술인 조성현** 계속 진화하고 있다고 저는 생각하고 있습니다.

○**이강일 위원** 온라인 플랫폼이라는 부분이 기존과는 많이 다르기 때문에 혁신의 아이콘이라고 볼 수도 있고요. 사실은 그렇지 않은 플랫폼들도 꽤 있습니다.

○**진술인 조성현** 예, 맞습니다.

○**이강일 위원** 그런데 저는 이렇게 생각을 합니다. 무엇을 위해서 무엇의 이름을 부른다는 것은 그것을 인정해 준다라는 뜻이고요. 그러면 그만큼 사회적 책임감도 굉장히 강하다는 것을 방증한다고 생각을 하거든요. 온라인 플랫폼이 거추장스러운 옷일 수는 있겠지만 사실은 온라인 플랫폼 시장이 옛날과는 다르게 상당한 시장 규모라든가 이런 역할들을 해내고 있어요. 그래서 기존에 오프라인에서 일어났던 어떤 사업 비즈니스군과는 분명히 다른 부분이 좀 있다.

그래서 온라인 플랫폼의 좀 거추장스러운 부분은 좀 뒤로 보강을 해서 입법을 하는 것이 필요할지 모르겠지만 온라인 플랫폼이라는 것에 대해서, 특화된 부분에 대해서 이것을 규정할 수 있는 법이 별도로 필요하다 이것에 대해 원천적으로 반대를 하시는 거예요, 아니면 시기상조라고 생각하시는 거예요?

○**진술인 조성현** 아까 이봉의 교수께서 말씀하신 것처럼 시장에 대한 면밀한 선행 조사가 먼저 이루어져야 된다고 생각을 합니다. 위원님이 말씀하신 부분에 대해서 저도 일정 부분 동의를 합니다. 우리 플랫폼 관련된 부분은 고전적인 플랫폼에 대해서 저는 진화한다라는 표현을 썼는데 지금 급격히 AI를 기반으로 하는 플랫폼으로 진화된다고 생각을 하고 있습니다.

제가 드리고 싶은 말씀은 좀 더 면밀한 플랫폼에 대한 정확한 조사가 선행된 이후에……

○**이강일 위원** 제가 시간이 좀 없어서 죄송한데 약간 자르겠습니다.

항간에 미국이 한국의 플랫폼 규제에 대해서 굉장히 우려를 표했다고 얘기하는 부분은 한국 시장에 진입을 할 때 허들이 너무 높은 것에 대한 부분에 대해서 반증을 얘기하는 것이기 때문에 외려 반대 입장을 거들 수 있는 얘기를 하셨어요.

제가 사실 이거 얘기하려고 했거든요. 저희들이 온라인 플랫폼을 국내에 규정되는 법률로 만들었을 때 외려 국내에서 거추장스러울지 모르겠지만 외부에서 우리나라 시장을 침탈하려고 하는 외국의 자본들에나 외국의 플랫폼 기업들한테 일정하게 허를 작용도 할 수 있는 긍정적인 요소도 있는 것, 그것은 인정하시나요? 국내법에서 그런 것을 규정했을 때 외국에서 우리나라에 진입하고자 하는 플랫폼 기업들한테는 일정하게 진입의 장벽을 칠 수 있는 부분도 긍정적인 부분이 조금이라도 있지 않겠습니까?

○진술인 조성현 예, 그럴 수도 있겠습니다.

○이강일 위원 그런데 그걸 너무 부정적이고 우려하는 모습으로 얘기를 하셨기 때문에 그런 거고요.

저는 경쟁 관계에서 우리나라의 플랫폼 기업들이 해외에서도 우수한 역량을 좀 발휘해 주기를 바랍니다만 우리나라 시장에서 규제가 좀 없어서 그것을 어떤 자원으로 해서 몸집을 키워서 해외에 나가겠다는 생각을 하는 것은 조금 잘못된 생각이지 않는가, 그런데 말씀하신 데서 그런 뉘앙스를 풍기셨는데요. 국내 시장에 피해를 조금이라도 줄 수 있고, 여기서 시범적인 부분이나 시험적인 모습으로 해서 그것을 체질 개선을 해서 해외에 가지고 나가서 경쟁력을 확보하겠다라는 것은 내수시장이라든가 국내 소비자들을 조금 경시하는 것 같아 가지고 우려가 됩니다.

이상 제 발언 마치겠습니다.

○소위원장 강민국 이강일 위원님 수고하셨습니다.

그러면 존경하는 신장식 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○신장식 위원 정종열 고문님, 아디다스코리아 문제 기존의 가맹점 통한 온라인 매출을 본사가 독점하면서 시작된 거잖아요?

○진술인 정종열 예.

○신장식 위원 아디다스 온라인 판매 방식의 문제점 그리고 이후에 같은 사례 반복되지 않기 위해서 제도적 방안, 온라인 플랫폼법과 관련해서 여기서 제도로써 규제할 수 있는 방안이 있으면 좀 제안해 주시지요.

○진술인 정종열 일단 아디다스 사건은 좀 가슴 아픈 게 원래 모범적으로 가고 있었습 니다. 최초에 온라인 판매도 점주님들이 제안을 해서 본사가 적극적으로 받아서 수용을 해 왔던 거고요.

그런데 시장이 온라인화되는데 여기에 대한 우리 사회의 규제가 전혀 없지 않습니까? 그러니까 이제 대다수 도소매 업종을 중심으로, 아까도 잠깐 말씀드리기는 했는데 화장 품 업종 같은 경우는 2015년 기준으로 거의 한 65% 정도가 이미 폐업을 해 버렸습니다. 주변에 화장품 오프라인 가게들이 잘 안 보이잖아요. 그럴 정도로 도소매 업종은 이미 초토화된 겁니다.

이런 영향을 받아 가지고 건강하게 가고 있던 온라인몰 사업에 대해서 과거에는 소비자들이 주문을 하면 배송지에서 가장 가까운 점포에 주문을 귀속을 해 가지고 점주님들하고 본사가 공조를 해 왔습니다. 그런데 본사가 이런 시장의 전체적인 흐름을 보니까 규제도 없고 그러니까 욕심이 나는 거지요, 이것을 독식하고 싶어서.

아디다스는 점포 구조조정이 아닙니다. 점포는 그대로 두고 점주 구조조정을 한 겁니다. 왜냐하면 주된 수익을 본사가 짹 가져가 버리니까 먹고살 수가 없잖아요. 그러니까 여러 개를 해서 조금씩 먹고살려고 점주 구조조정을 한 겁니다, 점포는 그대로 두고.

○신장식 위원 고문님, 기존 법으로 지금 아디다스 본사가 저질렀던 것들을 규제할 수 없다는 거지요?

○진술인 정종열 예, 현실적으로 불가능합니다.

○신장식 위원 그래서 제정법이 필요하다?

○진술인 정종열 그렇습니다.

○**신장식 위원** 서치원 센터장님, 지금 계속 말씀 나오는 게 한국의 토종 플랫폼 업체만 규제 대상이 될 것이고 종국적으로 토종 플랫폼 업체가 역차별받을 것이다 이렇게 주장들을 하세요. 이 주장에 대해서 지금 기타 부분에서 진술 요지에 있기는 한데 말씀할 기회를 드리겠습니다. 이 주장 어떻게 판단하세요?

○**진술인 서치원** 아까 미 상공회의소도 반대를 한다고 하는데 그것이 거꾸로 보면 미국도 부담을 느낄 정도로 아까 이장일 위원님 말씀하신 것처럼 일정 부분 오히려 토종 플랫폼을 보호하는 기능도 할 수가 있다는 것을 반증하는 것이라고 보이고요.

그다음에 지금 플랫폼 시장이, 토종 플랫폼 역차별 논리가 나온 게 한 2019년 2020년 이때입니다. 그때 최초로 등장했고요. 그런데 지금 아시겠지만 삼사 년이 지나는 사이에 플랫폼이라는 것이 굉장히 진화했고 생활 곳곳으로 파고들었기 때문에 지금의 역차별 논리는, 지금 현재의 토종 플랫폼은 무조건 잘하기 때문에 보호해야 된다 이런 뉘앙스를 풍기는데 과연 그런 것인지 한번 점검이 필요하고요.

그다음에 알리·테무 같은 경우에도 짚은 충을 중심으로 처음에 되겠나 했는데 굉장히 영향력을 확보해 가고 있습니다. 이런 식으로 어떤 규제 공백 상태인 것을 전 세계가 알고 있는 상황에서 한국이 계속해서 어떻게 보면 공략의 대상이 되고 있다.

그래서 최소한의 를 또는 소수의 어떤 거대 플레이어에 대한 최소한의 규제는 반드시 필요한 상황이기 때문에 저희가 반독점법을 주장하는 것이고 말씀드린 대로 반독점법이 반드시 토종 플랫폼을 옥죄는 기능만 하는 것은 아니라는 점을 강조하고 있는 것입니다.

○**신장식 위원** 사실관계 하나 더 여쭤볼게요. 미국은 이런 DMA 같은 입법 방식을 반대하고 난리가 났다 지옥이다 이렇게 얘기하고, EU는 레벌루션이다 이런 평가를 아까 해 주셨는데 제가 아는 바로는 미국이 성문법 입법에 실패했지만 온라인 플랫폼 관련해서 사실상 현재 저희들이 제안하고 있는 온플법 또는 유럽과 비슷한 취지의 반독점 소송이 진행되고 있는 것으로 저는 알고 있는데 현재 미국에서 이런 규제가 들어오면 이것 지옥이다, 이게 사실입니까?

○**진술인 서치원** 말씀하신 대로 법이 쟁초된 것이 어떤 정치 상황이나 여러 가지 상황이 있었던 것인데 그것이 더 이상 추진되지 못한다 그래서 이것 자체가 지옥이기 때문에 폐지해야 된다 이런 어떤 컨센서스가 있었던 것은 아닌 것으로 보이고요.

말씀하신 대로 여러 가지 주 단위나 정부 차원에서 반독점 소송을 계속하고 있고, EU 뿐만 아니라 최근의 예를 들더라도 일본 같은 경우도 스마트폰 소프트웨어 경쟁 촉진법을 도입을 했고요. 독일은 이미 2021년에 공정거래법을 개정했고 영국도 디지털시장의 경쟁과 소비자법을 입법했습니다. 최근에는 인도 역시도 플랫폼 반독점법 입법을 추진하는 것으로 보입니다.

이런 것들이 최근 육칠 년 사이에 누적된 빅테크의 폐해에 대한 전 세계적 공감이 있기 때문으로 이러한 일련의 입법 흐름이 나타나는 것으로 보입니다.

○**신장식 위원** 공정거래위원회 부위원장님, 이전에 분명히 온플법 제정하자라고 21대 국회까지 말씀하셨잖아요. 제가 이전에 정무위 전체회의에서도 말씀을 드렸었는데 단 며칠 만에 입장이 바뀌셨어요. 여전히 저는 여러 가지 의혹이 드는 부분들이 있는데요. 왜 입장 바꾸셨어요?

○**공정거래위원회부위원장 조홍선** 지금은 저희 입장에서도 티메프 사태도 있고 해서

갑을관계에서도 어느 정도는 규율이 좀 더 필요하다는 입장입니다. 입장이고, 과거에는 그때는 정산 주기 이런 문제가 없었기 때문에 충분히 일반 공정거래법으로 어느 정도 커버할 수 있다는 생각을 저희 위원회에서는 가지고 있었던 경우도 있고 그랬습니다.

○**신장식 위원** 아니, 제 질문은 온플법 제정 입장에서 유통업법과 공정거래법 일부, 독점규제법 등 이렇게 개별법 개정으로 입장이 바뀌셨잖아요. 그 부분에 대한 말씀을 드리는 겁니다.

○**공정거래위원회부위원장 조홍선** 그 부분은 잠깐 설명드리면 특별법이나 개별법 만드는 것보다는 지금 저희들이 가지고 있는 기존의 법을 개정했을 때 더 효과적으로 할 수 있다는 게 저희들 검토 후 판단해서……

○**소위원장 강민국** 간단히 마무리 좀 해 주십시오.

○**신장식 위원** 아니, 그 바뀐 이유를 말씀해 주시라는 거예요. 왜 입장이 바뀌셨는지. 그게 납득이 돼야 저희들이 온플법이 아니라……

○**이강일 위원** 이해를 못 하신 것 같아요, 질문을. 올해가 아니라 그전에 공정거래위의 입장은 온플법이 필요하고 온플법으로 가야 된다는 취지의 기사가 좀 있었어요. 그런데 온플법이 아니고 개별 기존의 공정거래법이나 이것을 통해서 하겠다라고 얘기를 했다고, 이렇게 바뀌었다는데 왜 바뀌었냐 그걸 묻는 겁니다.

○**신장식 위원** 그것을 알아야 저희들이 이 법에 대해서 판단을 할 수 있을 것 같아요.

○**공정거래위원회부위원장 조홍선** 기존에 저희들이 독점법하고 갑을관계에 대해서 사전지정부터 해 가지고 특별법이 조금 필요하다는 쪽의 의견이 있었고요.

그런데 저희들이 전문가부터 해 가지고 여러 가지 관계부처 의견 듣고 업계 의견 듣고 그러는 과정에서 지금 필요한 규제가, 그때 규제가 생겼을 때의 어떤 부작용이라든지 효과든지 그런 것을 비교분석했을 때 지금 현재 있던 기존의 법을 갖다가 개정했을 때 오히려 더 신속하게 할 수도 있고 그게 오히려 효용도도 훨씬 높고 그다음에 기존의 법체계와의 어떤 일관성이나 통일성 측면에서 낫다고 생각해서 저희들이 바꿨습니다.

○**소위원장 강민국** 신장식 위원님 수고하셨고요.

다음은 존경하는 이정문 위원님 질의해 주십시오.

○**이정문 위원** 서치원 진술인께 질의드리겠습니다.

제가 직접 듣지는 못했지만 책은 미리 교부가 됐기 때문에 내용은 봤고요. 21대 때부터 논의되었던 온플법 제정에 대한 논의가 정말 지난하게 이어지고 있습니다. 아마 진술인께서도 21대 때부터 관여를 했기 때문에 잘 알고 계시지요?

○**진술인 서치원** 예.

○**이정문 위원** 그동안 온라인 플랫폼 규제 논의가 가시적인 입법적 성과 없이 지속되었던 것은 온라인 플랫폼이 시장과 산업에 미치는 영향이 크고 또 디지털 시장에서의 온라인 플랫폼 발전 속도가 매우 빨라서 명확한 경쟁 문제를 파악하기 어려웠음은 물론이고 또한 국내외 온라인 플랫폼 시장의 규모 차이로 인해서 또 비교법적 분석이 용이하지 않았다는 여러 점 등에서 경쟁 당국과 이해관계자 간의 입장 조율이 쉽지 않았던 것도 사실입니다. 그렇지요?

○**진술인 서치원** 예.

○**이정문 위원** 그간 온라인 플랫폼 규제에 대한 공백은 온라인 플랫폼의 비약적인 발

전에 따른 쏠림현상 극심화, 소수 온라인 플랫폼의 주요 산업 부분 독점화를 초래했습니다. 온라인 플랫폼의 독점화는 소비자의 선택권을 제한하고 자유롭고 다양한 언론의 기능을 훼손하며 또한 개인정보 등 사생활을 침해하고 독점적 정보력을 바탕으로 한 이해충돌 문제를 야기하는 등 사회적 비용을 증가시키고 또한 혁신을 저해하고 있습니다. 그래서 정쟁보다 민생만을 생각해야 할 엄중한 시기인 만큼 온플법 제정이 저희 22대 국회에서는 조속히 이루어져야 하는 이유이기도 한데요.

예를 들어 직접 거래에 참여하지 않는 중개 서비스 방식의 온라인 플랫폼은 자신의 명의로 소매업을 영위하는 사업자에게 적용되는 대규모유통업법이 적용되지 않을 뿐만 아니라 또 공정거래 분야의 일반적인 공정거래법에도 온라인 플랫폼 거래에서 계약서 작성 교부와 표준계약서 마련 또 상생 협약 등 공정한 거래질서 확립을 위한 근거 규정이 없기 때문에 온라인 플랫폼의 우월적 지위를 남용한 불공정한 갑질 관행을 효과적으로 규제하기 어렵다고 저는 생각하고 있는데요.

따라서 이런 개별법이 아니라 제정법을 통해서 이번에 기왕 법을 만드는 마당에 플랫폼 시장을 근본적으로 규율해야 한다고 저는 생각하는데 센터장님께서도 동의하시는지와 그 이유를 다시 한번 말씀해 주십시오.

○진술인 서치원 간략하게 말씀드리면 위원님께서 말씀하신 여러 가지 이유에 현장에서도 많이 공감을 하고 있고요.

그다음에 대규모유통업법에 관해서는 아까 제 자료에도 실은 것 같이 여러 가지 차원에서 검토를 했을 때 부적절하다는 것을 이미 몇 년 전에 다 검토를 마쳤던 것인데 그것을 다시 살려서 한다는 것이 조금 납득하기는 어려운 점이 있습니다.

독점법 관련해서도 공정거래법의 새로운 편제를 통해서 개정을 할 수는 있는데 그 작동 방식이 시장점유율을 또다시 되풀이하게 되면 온라인 플랫폼이 결국에 시장 획정이 어렵고 거기에서 얼마나 점유율을 획득하는지를 측정하기가 어렵다는 것 때문에 우리가 법 제정 논의를 하는 것인데 그것을 빼고 시장점유율을 도입한다면 그냥 현행 공정거래법대로 하겠다는 것이다 보니까……

우리가 모두 알듯이 카카오 같은 경우도 카카오가 원래 택시회사가 아니었지만 플랫폼의 지배력을 이용해서 택시 시장에 진입한 후에 거의 이삼 년 내에 모든 시장을 장악했듯이 이런 폐해가 언제 어디에서 나타날지 알기가 어렵습니다. 그래서 그것을 사후적으로 뒤쫓아 간다면 대응은 불가능하기 때문에 사전지정을 골자로 한 플랫폼 법안이 반드시 필요하다고 보고 있습니다.

○이정문 위원 고맙습니다.

조홍선 부위원장님께 질의드리겠습니다.

그러면 공정거래위원회의 기본적인 입장은 이런 온플법의 제정보다는 기존에 있던 공정거래법 또 대규모유통업법이나 전자상거래법으로 규율을 해야 보다 좀 신속하게 입법을 할 수 있다 그런 입장이십니까?

○공정거래위원회부위원장 조홍선 예, 신속하게도 할 수 있고 기존 법체계 내에서 어떤 정합성이나 이런 측면에서도 도움이 된다고 생각합니다.

○이정문 위원 그러면 공정거래위원회에서는 현재 저희가 온라인 플랫폼에 적용하는 여러 가지 내용, 사전지정이라든지 이런 부분, 지금 야당에서 주장하고 있는 여러 내용들을

기존 법에 다 담더라도 수용하실 생각이 있는 겁니까?

○**공정거래위원회부위원장 조홍선** 사전지정 같은 경우는 제도의 부작용이나 이런 측면에서 많은 전문가들의 의견이 많이 있으셔서 꼭 사전지정보다는 공정거래법에 약간의 변형을 두는 게 오히려 더 효과적으로 법 집행을 할 수 있다고 생각합니다.

왜냐하면 지금 가장 중요한 것은 저희들이 사건 처리하는 데 있어서 아까도 여러 말씀이 나왔지만 플랫폼의 어떤 시장지배적 지위남용행위 같은 부작용, 가장 핵심적인 게 부당성, 경쟁 제한성을 평가하는 부분인데요. 그 부분에서 저희가 가지고 있는 생각은 공정거래법을 개정하더라도 입증책임을 전환하는 식으로 해서 충분히 그 효과를 달성할 수 있다고 생각합니다.

○**이정문 위원** 이상입니다.

○**소위원장 강민국** 존경하는 이정문 위원님 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 이현승 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**李憲昇 위원** 한국온라인쇼핑협회 사무총장이신 조성현 진술인께 질의하겠습니다.

현재 업계에서는 제출되어 있는 온라인 플랫폼 법안으로 인해 가지고 관련 산업을 위축시킬 뿐만 아니고 벤처·스타트업 생태계의 혁신을 침해할 수 있다라고 주장하고 있는데 맞습니까?

○**진술인 조성현** 예, 맞습니다.

○**李憲昇 위원** 한국인터넷기업협회에서 벤처기업들을 대상으로 여론조사를 실시했는데 사전지정 방식의 플랫폼법 제정에 대해서 70%가 반대한 것으로 나타났는데 이거 보셨습니까?

○**진술인 조성현** 예, 보았습니다.

○**李憲昇 위원** 이처럼 이 법안에 대한 업계의 우려가 큰 상황인데 실제 업계에서는 어떻게 생각을 하고 있고 법안이 입안될 경우를 대비해 가지고 어떻게 대비책을 세우고 있는지 또 소비자 입장에서는 어떠한 영향이 발생할 수 있는지 한번 좀 설명해 주시겠습니다.

○**진술인 조성현** 짧게 말씀드리겠습니다.

아까 벤처기업들, 스타트업을 대상으로 조사를 해서 70% 이상가량이 반대한다라는 입장의 결과가 나왔는데요. 제가 앞서 말씀드린 진술 요지에도 관련된 내용이 있다고 생각을 합니다. 사실 지금 네이버나 쿠팡이나 카카오나 처음부터 자기자본을 가지고 사업한 사업자들은 없습니다. 다 투자와 여러 가지 협조를 받아서 지금 이만큼 기업을 일구었다고 저는 생각을 하고 있습니다.

진술 요지에도 있지만 규제 환경의 중심에 있는 기업에는 그 어떤 누구도 투자하지 않습니다. 중국 기업의 예도 들었지만 지금 중국 시장도 큰 기업, 펀둬둬나 알리바바나 징동 중심으로 투자가 이루어지고 있습니다. 나머지 중소나 중견 기업에는 투자하지 않습니다. 그 얘기는 독과점 현상을 더 가속화시킬 수 있는 그런 우려를 저희는 하고 있는 부분입니다.

그리고 소비자 후생과 관련해서 위원님들이 지적하시는 부분, 맞습니다. 독과점 기업의 여러 폐해 중의 하나가 소비자 후생에 잘못을 끼칠 수 있는 그런 요인이 있다라고 지적하시는 부분에 대해서 상당 부분 공감을 하고 있습니다.

하지만 이 또한 진술 요지에 있지만 저는 온라인쇼핑협회에서 나왔기 때문에 커머스 시장만 두고 말씀을 좀 드리면 커머스 시장은 완전경쟁 시장입니다. 독과점 시장이 아닙니다. 이는 법원에서도 판결로써 나와 있는 내용이기도 합니다. 공정거래위원회의 이베이 코리아·이마트 기업결합 심사보고서에도 독과점 시장이 아니라는 내용이 언급되어 있습니다. 치열하게 경쟁하는 시장입니다. 이 부분은 이용사업자와 소비자의 후생 그리고 이용사업자의 판로 지원에도 결코 해가 된다라고 생각하지는 않습니다.

○**李憲昇 위원** 다음은 서울대 로스쿨 교수이신 이봉의 진술인께 질의하겠습니다.

업계에서는 이번 법안들이 이중 규제라고 주장을 하고 있는데 특히 현재 발의되어 있는 법안들에 규정되어 있는 끼워팔기 금지, 멀티호밍 제한 금지, 최혜대우 요구 금지 등은 현행 공정거래법으로도 규제가 가능하다는 의견이고 실제 올 1월부터 정부에서 온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적 지위남용행위에 대한 심사 지침을 시행하고 있기 때문에 추가적인 입법 소요가 없다고 주장을 하고 있습니다.

진술인께서도 법안에 규정되어 있는 금지 조항에 대해서 비판적으로 생각하시는 듯하고 또 관련 사례를 면밀히 따져 보는 게 우선이라고 발언하셨는데 진술인께서 보시기에 현재 정부에서 시행하고 있는 심사 지침이 어느 정도로 잘 진행되고 있다고 보는지 또 해당 지침이 더 활성화되기 위해서는 어떻게 운영되어야 하고 어떻게 실효성을 확보해야 한다고 보는지 말씀 좀 해 주시기 바랍니다.

○**진술인 이봉의** 짧게 말씀드리겠습니다.

먼저 특별법을 만들었을 때 이중 규제가 될지 안 될지 그것은 특별법에서 공정거래법과의 관계를 어떻게 규정하느냐의 문제일 것 같습니다. 따라서 만약에 특별법이 적용되는 한에서는 공정거래법의 시지 남용이나 불공정에 관련된 규정을 적용하지 않는다는 규정을 두게 되면, 즉 공정거래법과의 관계를 두게 되면 이중 규제 문제는 근본적으로 해결이 될 것이고요.

다만 지금 심사 지침 말씀하셨는데 현재 공정거래위원회가 심사 지침이 없을 때도 그랬고 심사 지침이 만들어진 이후에도 그렇고 플랫폼, 특히 거대 플랫폼에 대해서는 이미 심결들이 처분이 내려져서 법원에서 다투어지고 있는 것들도 있고. 그것은 뭐냐 하면 지금 공정거래법과 심사 지침으로도 공정거래위원회가 적어도 독과점적인 플랫폼의 남용행위에 대해서 조치를 내리는 그 자체는 사실 어떤 흥결을 발견하기가 어렵다. 이제 유일하게 나오는 것은 시간이 오래 걸린다 내지는 입장이 어렵다라고 하는 부분인데 사실은 이 특별법에 의하더라도 그 문제는 여전히 그대로 100% 남는다고 저는 생각하기 때문에 실효성이 별로 없을 것이다라고 보는 것입니다.

○**李憲昇 위원** 진술 잘 들었습니다.

○**소위원장 강민국** 이현승 위원님 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 김용만 위원님 질의해 주십시오.

○**김용만 위원** 원래 법이라는 게 최소한이어야 돼요. 그렇지요? 최소한이어서 너무 지나친 규제를 하면 안 되는 건데 그럼에도 불구하고 지금 현재 우리가 살고 있는 사회에서 문제가 일어나고 있다 보니까 이런 공청회가 진행되는 것 같습니다.

일단 서치원 변호사님, 온플법 제정 필요성에 대해서 얘기를 주셨는데요. 지금 이 법이 다른 때가 아니고 왜 지금 필요한지에 대해서 같이 공감대를 형성하는 게 중요할 것

같습니다.

지금 현재는 플랫폼을 규율하는 법이 없는 상황인데 플랫폼 시장 독과점이 얼마나 심각한지에 대해서 간단하게 몇 가지 사례를 좀 소개해 주실 수 있으실까요?

○진술인 서치원 아까 카카오택시 사례는 너무 잘 알고 있을 것 같고요. 네이버 같은 경우에도 쇼핑에 있어서 자사 상품을 우선 노출한다든가 가격 비교 서비스를 통해서 자신이 우월적 지위를 갖고 있다는 점을 확인을 했었고, 그래서 뭐가 생겼냐면 온라인 쇼핑으로 진입할 때 네이버라는 검색을 통해서 개별 사이트로 가게 되는 그것이 이제 굳어졌고요.

○김용만 위원 그렇지요. 제가 시간이 많이 없어서.

그런데 이게 특성이 있어요, 이 온라인 시장이라는 게 이 플랫폼 시장이라는 게. 한 번 시장지배적인 위치를 갖게 되면 그 독과점을 깨기가 참 힘듭니다. 그렇지요? 그리고 실제로 구글 앱마켓 사례가 있었지요. 우리나라의 토종 앱 스토어 원스토어를 상대로 불공정거래를 하다가 과징금을 받았음에도 불구하고 현재 시장점유율이 여전히 80~90% 정도가 돼요.

그래서 이게 플랫폼 시장의 특성이라서 일이 터진 후에 수습을 하려고 해도 효과가 별로 없다는 거지요. 그런 과정에서 말씀하신 쿠팡이나 카카오모빌리티 같은 택시 사례도 터졌던 건데……

지금 온플법의 핵심 골자가 우리가 사전적으로 대응을 좀 해 두자는 거거든요. 그래서 우리가 미리 시장지배를 하는 플랫폼들을 좀 식별을 해서 대응을 할 수 있는 것들을 준비해 보자는 거고, 지금 정부안 같은 경우는—사후약방문이라고 하지요—사건이 발생하고 난 다음에 공정위가 이제 행동을 하게 되는 겁니다.

그런데 공정위가 시장지배적 위치에 있는 플랫폼 업체들에 대해서 어떤 대응을 하고 또 그 지위를 추정을 하는 데 시간이 엄청나게 소요가 들어요. 그렇지요?

○진술인 서치원 예.

○김용만 위원 사례를 봐 보면 구글이 스마트폰 제조사에 안드로이드 OS 외 포크 OS 탑재 금지하는 법 위반했을 때 제재 소요기간이 2001일 걸렸어요. 네이버도 자사 스마트 스토어 상품 우선 노출 알고리즘 조작 이거 파악하는 데 1180일 걸렸습니다. 이게 너무 오래 걸리고 사실 시장지배적인 위치의 파악을 그 이후에 한다고 했을 때 법적 공방이 오가면서 굉장히 행정적인 문제들이, 행정 낭비적인 요소들이 발생을 하게 되는 게 지금 문제다. 그래서 사전적 대응이 필요한 부분이 있기 때문에 지금 필요하다는 거고.

그다음에 정종열 자문위원장님께도 좀 여쭤볼게요.

윤석열 정부 출범 이후에 자율규제에 있어서 실제 그 규제 논의하는 거에 참여하신 적이 있으시지요?

○진술인 정종열 예, 있습니다.

○김용만 위원 그때 자율규제 관련해서 정부가 수수료 문제에 있어서는 얘기를 하지 않고 논의 대상으로 두지 않고 플랫폼 사업자들 요구 사항 위주로 자율규제안을 만들면서 좀 불만이 생기셔서 아예 그 협상 테이블에서 나오셨지요? 맞지요?

○진술인 정종열 예, 맞습니다.

○김용만 위원 저도 올해 국감에서도 이걸 지적을 했고 또 다른 위원님들께서도 지적

을 했는데 플랫폼 기업들이 자율규제를 이행한다고 해 놓고서는 이행하지 않아요. 않으면서 또 이걸 한 것처럼 꼼수로 제출하는 경우도 되게 많았다는 지적들이 오갔습니다. 그래서 뒤늦게 이 부분에 대해서도 이제 우리가 지적을 하고 수수료의 문제도 있다 그라 가지고 윤석열 정부가 상생협의체 만들어서 한 열 차례 진행을 했는데 공회전이에요. 그렇지요?

그래서 우리가 중개수수료 상한 캡을 씌우자 이런 취지로 얘기를 했던 거고, 지금 9.8%를 천편일률적으로 부과를 하자는 게 정부안인데 이렇게 되면 얼마나 어렵게 되나요?

○**진술인 정종열** 이번에 상생안 나온 게 9.8% 일부 인하해서 7.8%로 하자고 하는 게 수수료에 대해서는 상생안이었는데 원래 최초 수수료가 6.8%였습니다. 6.8%가 너무 높다고 해서 이걸 내리기 위해서 진행한 자율협의체 안에서 오히려 결과가 올라 가지고 7.8%라고 올린 겁니다. 이렇게 올려 버리니까 현장에서는 아까도 말씀드렸지만 자영업자들 영업이익률이 낙해야 8~10%인데 사실상 수수료가 10%나 15% 올라간 결과가 되는 겁니다. 그래서 이게 저희는 너무 좀 기만적이라고 생각하고.

또 하나는 저희가 어떤 안을 내면, 양자가 안을 내면 조율을 해야 할 거 아닙니까? 그런데 이 안은 솔직히 배민의 안입니다, 최초에. 배민의 안을 상생안이라고 내면서 저희한테 받으라고 하면 저희가 불가능하지요. 저희의 요구는 사실상 거의 전혀 수용이 안 되고……

○**김용만 위원** 조금 짧게 해야 되니까요 마무리를 하자면 수수료에 대해서 그때 논의를 하고 싶었는데 못 했던 이유도 있지요? 그때 법적 근거가 없어서 논의를 못 했다 이렇게도 얘기를 하셨었어요.

○**진술인 정종열** 예, 맞습니다.

○**김용만 위원** 그래서 이제 법적 근거를 만들어야 되는 거고. 대규모유통업법으로 그러면 이거를 매꿀 수 있느냐, 부재한 이 부분을. 그런데 사실 직접 판매하는 게 아니다 보니까, 우리는 중개를 하는 온라인 플랫폼을 얘기하는 거다 보니까 온라인 중개를 하는 사람들이 직접 판매하는 그 법률 밑으로 들어간다는……

○**소위원장 강민국** 마무리 좀 부탁합니다.

○**김용만 위원** 문제도 있는 거예요. 그래서 이 제정이 필요하다 그리고 지금 필요하다 이런 말씀 드립니다.

○**소위원장 강민국** 수고하셨습니다.

다음, 존경하는 강명구 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**강명구 위원** 광범위한 규제보다 원포인트 접근이 필요하다고 저는 생각하는데요. 티메프 사태를 계기로 온라인 플랫폼 관련 법안에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있는 것 같은데 오늘 교수님들 그리고 전문가 여러분들, 위원님들, 존경하는 이현승 위원님 지적하신 거와 저는 비슷한 생각들을 갖고 있는데 지금 어쨌든 온라인 플랫폼 업체의 불공정행위 막아 보자, 소비자와 입점업체의 피해를 방지해 보자, 시장의 공정성을 확보해 보자 이건 뭐 다 공감하는 것 같아요.

그런데 지금 추진 중에 있는 온라인 플랫폼 제정법 들여다보니까 일단 그 규제 대상이 너무 광범위한 것 같고 이게 산업 전반에 큰 혼란을 일으키지 않을까 하는 우려, 그런

문제를 지적할 수밖에 없는데……

조성현 사무총장님, 이거 새롭게 법을 제정해서 규제 대상을 광범위하게 확대하기보다는 그냥 기존 대규모유통업법 활용해서 규제 예측성 그리고 법적 안정성 측면에서, 대규모유통업법하고 온라인 플랫폼하고 본질적으로 똑같은 사업 구조잖아요. 그렇지 않나요? 굳이 서로 다른 법으로 규제할 필요가 있나요, 이거? 나는 이거 혼란을 더 가중시킬 거라고 생각하는데 사무총장님 어떻게 생각하세요?

○진술인 조성현 다소 중개 플랫폼과 판매 영역은 다른 부분들이 있습니다. 제가 알기로 이번에 대규모유통업법 일부개정안이 마련되어서 국회에 상정이 돼 있는 것으로 알고 있습니다. 거기에는 정산기한 단축이라든가 결제대금 관리 방안, 이런 부분들이 티메프 사태를 겪으면서 나름 유의미한 내용이 들어가 있는 것은 분명합니다.

다만 온라인 쇼핑 관련된 법률이 여러 개 있는데요. 정의 조항을 언급하고 있는 법률이 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 제2조에 중개자와 판매자를 구분하고 있습니다. 대규모유통업법상의 판매자에 적용되는 여러 준용 규정 관련된 부분에 대한 일부 단서 조항이 좀 보완이 된다라고 하면 최소 규제로 접근이 되는 부분에 대해서는 일정 부분 공감하고 있습니다.

○강명구 위원 규제 대상, 정의 그다음에 적용 범위, 세부적인 상황들을 논의해야 될 거잖아요?

○진술인 조성현 예, 그렇습니다.

○강명구 위원 시간이 너무 오래 걸리지 않을까요? 제가 생각할 때는 이거 논쟁이 벌어질 텐데 이해관계자들 입장에서는 이거 조율하는 과정에서도 만만치 않을 것 같고 불필요한 논쟁으로 인해 가지고 시장에 혼란을 초래하지 않을까 좀 그런 우려도 있고요. 그리고 사후 규제로 규제를 효율화해야 된다고 생각하는데 어쨌든 이번 논쟁의 핵심은 사전지정제잖아요?

○진술인 조성현 예.

○강명구 위원 사전지정제라는 게 플랫폼 기업이 법을 위반할 가능성이 있다라는 전제 하에 사전 규제하는 거잖아요. 그렇지요?

○진술인 조성현 예, 맞습니다.

○강명구 위원 과도한 권한 행사 아닐까요, 이거? 비효율적인 규제 남발이고. 산업 전체에 어쨌든 경쟁력 약화시킬 수 있다라는 과정 속에서 규제를 해야 되는데 차라리 이런 부작용 임시중지명령제도 같은 보완책을 효율적으로 관리하는 게 더 낫지 않겠나라는 생각이 좀 드는데, 이봉의 교수님 사전지정제 도입에 대해서 어떻게 생각하세요?

○진술인 이봉의 사전지정제에 대해서는 개인적으로는 기존의 경쟁법이나 그 연속성, 체계성을 보게 되면 이례적인, 맞지 않는 것은 저도 그렇게 생각을 하는데 한 가지 저희가 사전지정제를 놓고 조금 더 들여다볼 것은 실제 시장에서 온오프라인 시장을 다 망라해 놓고 우리 공정거래법에도 시장점유율을 기준으로 한 추정 제도가 있지 않습니까? 혼자서 50% 넘거나 뭐 등 있잖아요. 대부분의 기업은 자기가 추정 대상인지 아닌지 압니다. 아주 이례적으로 내가 점유율이 몇 퍼센트인지가 다투어질 뿐이지 실제로 거의 제가 볼 때는 99.9%는 내가 시장지배적사업자인지 아닌지를 충분히 짐작하고도 남게 되어 있단 말이에요, 공정거래법에. 제가 볼 때는 특별법 안에 들어 있는 지정 제도는 그걸 어

떻게 보면 점유율이 아니라 다른 기준이라고 하지만 어쨌든 미리 확정해 준다는 측면에서 보면 일응 행위를 억제해 주는 어떤 억제 효과가 분명히 있겠지요, 지정됐으니까. 하지만 공정거래법보다 강력한 위화 효과가 있다고는 보지 않습니다. 이미 다 알고 있으니까, 지정하지 않아도.

○**강명구 위원** 시간이 다 됐는데, 하여튼 저는 확실한 규제를 통해서 부작용을 최소화하는 것도 중요한데 빈대 잡기 위해 초가삼간 다 태우는 우를 범하지 않았으면 하는 말씀을 드리겠습니다.

○**소위원장 강민국** 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 김남근 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**김남근 위원** 그동안 우리 사회에서 온라인 플랫폼에 대해서 독과점 규제와 그다음에 거래 공정화, 불공정행위 규제를 해야 된다는 논의가 많이 있었는데 하자 말자 논의가 많이 있었어요. 지금은 정부도 안을 낸 거잖아요. 공정거래법으로 독과점 규제를 하고 그다음에 거래공정화에 대해서는 대규모유통업법으로 하자 이런 거고, 야당도 제정법을 내기는 했지만 그 내용을 보면 내용도 상당히 접근해 있다 이렇게 생각이 듭니다. 그래서 지금의 논의는 법안의 차이점을 갖고 논의하는 것들이 좀 더 효율적이지 않을까 생각이 들어요.

그런데 오늘 또 보니까 정부의 어떤 독과점 규제 공정거래법으로 하자와 그다음에 대규모유통업법으로 거래공정화 규제를 하자는 거에 대해서도 반대하시는 입장인가, 이봉의 교수님은 그런 입장이신가요? 정부안에 대해서도 반대하시는 거예요?

○**진술인 이봉의** 정부안에 대해서도 디테일하게 만약에 조문으로 들어가면 당연히 의견이 있는 부분이 있지요.

○**김남근 위원** 어쨌든 독과점 규제 정부안처럼 공정거래법으로 하고 이런 큰 틀에 대해서는 동의하시는 거잖아요? 법의 구체적인 내용에 대해서야 또 얘기를 해 보는 거지만.

○**진술인 이봉의** 그렇지요. 예, 맞습니다.

○**김남근 위원** 그런 입장을 명확히 해 주셨으면 좋을 것 같아요. 다 반대하는 것처럼 자꾸 느껴지니까.

○**진술인 이봉의** 얘기가 그렇게 돼 가지고……

○**김남근 위원** 그래서 독점규제법과 관련해서는 공정거래법으로 하느냐, 플랫폼 경쟁촉진법 또는 플랫폼 독점규제법으로 하느냐 법의 형식으로 하는 건 큰 차이가 아닐 수도 있다고 생각이 드는데 결국은 중요한 게 사전지정제냐 사후추정제냐, 이것도 제가 보니까 상당히 비슷해요. 비슷한 측면이 있는데 문제가 되는 거는 사전지정제를 하자고 그랬던 것들은 월간 이용자 수나 매출액, 시가총액 이런 정량적 기준으로 미리 지정을 해 놓고 그거에 대해서 다툼이 있으면 미리 다뤄서 그거에 대해서는 한번 분쟁을 정리를 해 놓고 그다음 법률 위반 행위가 있을 때는 그 위반 행위를 중심으로 빨리 신속하게 조사하자 이런 취지였잖아요.

그래서 처음에는 정부안도 작년 12월까지는 이렇게 하자는 거였잖아요, 사전지정제로. 그러다가 지금 사후추정제로 하자는 건데 그러면 사후추정제로 해서 그때 시장지배적 지위자로 조사를 해서 정하고 그다음에 법 위반 행위를 한꺼번에 다둬야 되는 거잖아요.

그랬을 때는 그 분쟁이 굉장히 오래 갈 가능성은 없어요? 두 가지를 다 다뤄야 되는 문제가 생기잖아요, 그때는.

○**공정거래위원회부위원장 조홍선** 저희 입장에서는 매년 실태조사 등을 통해서 어느 정도는 상위 업체들에 대해서 시지사업자에 해당될 수 있는지 그런 정보를 가지고 있기 때문에……

○**김남근 위원** 그거 나중에 한꺼번에 답변을 해 주셨으면 좋을 것 같고.

그다음에 문제가 되는 거는, 저는 그거보다는 다른 나라들은 시장 구획을 해서 시장점유율로 하는 거에 대해서 다 문제를 느껴서 정량적 기준들을 가지고 하고 있는데 갑자기 또 우리 한국에서만 독과점 규제를 하면서 미리 시장지배적 지위 이걸 정하는 데 있어 시장점유율을 들고 나왔는데 상당히 어려움이 있는 게 사실이잖아요. 플랫폼은 여러 시장에 걸쳐 있고 또 지배력을 막 다른 시장으로 빨리 전환을 시키니까. 쿠팡만 보더라도 오픈마켓으로 하면 경쟁체제처럼 보이지만 쿠팡이 지배하고 있는 모바일 쇼핑 시장으로 이렇게 줄여 보면 모바일 쇼핑 시장에서는 쿠팡이 79%로 압도적인 시장지배적 지위에 있잖아요.

이렇게 어떤 시장점유율을 갖고 하면 이런 혼란이 있기 때문에 월간 이용자 수, 매출액 이런 걸 갖고 하자는 건데 다시 시장점유율로 돌아가자고 그러면 굉장히 혼란스럽지 않겠어요?

쿠팡도 지금 1600억 과징금을 물렸는데 불공정행위로 물렸더라고. 다른 나라에 있어서는 검색 순위 조작하고 리뷰 조작해서 자기 상품 우대하고 그러면 자사 우대라는 독과점 남용행위로 규제를 하는데, 그러니까 1600억 이런 게 정당성이 생기는데 그걸 그냥 고객을 유인한 행위다 해서 불공정행위로만 1600억을 과한다고 그러면 아무래도 과하다라는 얘기가 나오지 않겠어요?

제가 보기에는 공정위가 나중에는 굉장히 어려움에 처할 것 같아요, 지금 방안대로 할 경우에 있어서는. 그거에 대해서 나중에 한번 답변을 줘 보시고요.

그다음에 거래공정화법에 있어서는 결국 핵심은 수수료의 문제예요, 수수료. 쿠팡이나 배민이 계속 1년 동안을 베티면서 왔던 것도 법적 근거도 없는데 무슨 자율 합의를 하자고 그러느냐 이러니까 계속 베티게 되는 거잖아요, 1년 동안. 그러다가 기껏 한 게 배민이 낸 안을 그냥 일방적인 합의안이라고 선언하고 종료하는 식이 돼 버렸는데. 그것도 사실은 그걸 이행하려고 그래도 법적 근거는 없잖아요. 지금 상생협의체에서 공정위가 일방적으로 선언한 게 무슨 법적 근거가 있어요? 이행하려고 그러면 아무 근거가 없잖아요. 그렇지요?

그러니까 그렇게 자율상생협의체 같은 데서 논의된 거에 법적 규범력을 부여하기 위해서라도 그 여신전문금융법에 신용카드 수수료 상한제하고 우대 수수료 하듯이 그런 게 필요한 거잖아요. 그래서 그런 걸 도입하자는 거고, 그게 지금 대규모유통업법이나 이런 걸로는 적절하지 않기 때문에 온라인 플랫폼 공정화법을 하자는 거예요.

정산기간 문제에 있어서도 지금 정부안대로 하게 되면 전자상거래법의 청약철회 기간이 7일인데 7일 지나고 20일이에요. 27일이야. 쿠팡이 하고 있는 45일에 비해서 별로 줄어든 것도 없어요. 그러면 그동안은 계속 또 쿠팡이 판매대금 갖고 자기들끼리 금융 하다가 그러다가 사고 같은 거 날 수도 있는 거잖아요. 그렇지요?

그리고 판매자들은 대출받아 가지고, 선정산 대출받아서 하자는 건데 아무런 개선점이 없잖아요, 이렇게 되면 정부안에 대해서. 그래서 결국은 현장에서는 소상공인들이 실효성이 별로 없는 안을 내놓고서는 하는 시늉만 하는 거 아니냐 이런 비판도 있는 것 같아요. 이런 점에 대해서 공정위가 한번 답변해 보시지요.

○**공정거래위원회부위원장 조홍선** 일단 먼저 독과점법 관련해서는 저희들이 플랫폼 대해서 나름대로 여러 가지로 집행 실적이 있습니다. 그렇기 때문에 양면 시장이든 다면 시장이든 그 부분에 대해서 시장점유율을 이용자 수로 할지 안 그러면 매출액으로 할지 그런 부분 종합적으로 검토하면 될 것 같고요.

그리고 일단 아까도 말씀드렸듯이 실태조사 같은 것을 통해서 어느 정도는 사전지정제 도와 비슷한 효과를 가질 수 있는 어떤 제도적인 보완을 가지고 있고 그다음에 아까 가장 중요한 거는 위원님께서 더 잘 아시겠지만 경쟁 제한성 평가를 어떻게 할 거냐, 그런 부분에 대해서는 입증책임 전환하는 식으로 해서 어느 정도는 저희들이 좀 신속하면서 효율적으로 집행할 수 있다고 생각을 하고요.

그다음에 온플랫폼 관련해서는, 대규모유통업법도 원래 12년도에 만들어졌는데요. 그때는 사실 직매입이나 특정매입, 어떤 소유권을 가지고 파느냐 그 부분이 중심이 됐지만 저희들이 한 6년 지난 18년도부터 법 개정을 해서 여러 가지 임대 관련 부분이라든지 그다음에 여러 가지로 위수탁 관련 부분도 들어 있습니다.

○**소위원장 강민국** 마무리 부탁드립니다.

○**공정거래위원회부위원장 조홍선** 그래서 충분히 중개 관련한 것도 포섭시킬 수 있다고……

○**김남근 위원** 법 형식 말고 수수료 상한제 같은 것의 도입이 어떻게 효율성을 갖느냐가 문제지요.

○**공정거래위원회부위원장 조홍선** 수수료 상한 같은 경우 영세업자, 음식점주 보호를 위해서는 좀 필요한 측면도 있지만 그다음에 가격을 정한다는 건 전 세계적으로 사실 사례도 찾기 어렵고 그다음에 시장가격의 기능을 갖다가 훼손하는 측면도 있기 때문에 그건 종합적으로 봐서 저희들이 판단해야 될 사항이라고 생각합니다.

○**소위원장 강민국** 김남근 위원님 수고하셨습니다.

다음은 존경하는 민병덕 위원님 질의해 주시기 바랍니다.

○**민병덕 위원** 조홍선 부위원장님, 제일 처음에 공정거래 및 독점규제에 관한 법률이 있었지요?

○**공정거래위원회부위원장 조홍선** 예.

○**민병덕 위원** 그다음에 가맹사업 공정화에 관한 법률이 생겼지요. 왜 생겼습니까?

○**공정거래위원회부위원장 조홍선** 특수한 부분에 대해서, 거래상 지위 쪽을 빼서 효율적으로 규율할 필요가 있어서……

○**민병덕 위원** 특수한 분야이기도 하고 그 특성이 있기 때문에 그렇고 그 사업 분야가 커지니까 그렇게 된 거지요?

○**공정거래위원회부위원장 조홍선** 예.

○**민병덕 위원** 하도급 공정화에 관한 법률은 왜 생겼지요?

○**공정거래위원회부위원장 조홍선** 그것도 하도급의 원사업자와 수급사업자의 불균형

부분이라든지 그런 부분에 대해서 특별히 공정거래법하고 달리 보호해야 될 필요가 있다는 의미에서 제정된 것으로 알고 있습니다.

○민병덕 위원 그래서 새로운 법이 생긴 거지요. 새로운 분야가 생기니까 새로운 법이 생긴 거지요. 새로운 분야가 커지고 새로운 분야가 생기니까 그런 건데.

그러면 온라인 플랫폼 같은 경우도, 기존의 대규모유통업법을 보면 대규모유통업이란, 대규모란 무슨 무슨 면적이 어떻고 이렇게 나오는데 오프라인 매장을 중심으로 해서 만들어 놓은 것인데 이것을 온라인으로 끼워 맞추는 것이기 때문에 오히려 정합성이 더 없지 않을까 생각이 되는데 정합성이 있다고 하셔서, 가맹사업이나 하도급이나 이런 것처럼 공정거래법에서 새로운 분야가 크게 나왔으니까 온라인 플랫폼이라는 분야로 새롭게 만드는 게 낫지 않습니까?

○공정거래위원회부위원장 조홍선 저희 생각은 기본적으로 유통이라는 게 생산자가 소비자한테 판매할 때 그 중간의 유통에 누가 있느냐 그 측면인데요. 조금 전에 말씀드렸듯이 12년도에 대규모유통업법 제정할 때는 직매입, 유통업자 자기가 사 가지고 판매했을 때 그 관계인데 18년도부터는 여러 가지……

○민병덕 위원 제 말의 측면도 있는 거지요?

○공정거래위원회부위원장 조홍선 예, 맞습니다. 있지만 지금 단계에서는 그것보다는 기존 법을 개정해서 하는 게 효율적이라고 저희는 생각하고 있습니다.

○민병덕 위원 하나 더 여쭤보겠습니다.

조성현 사무총장님 진술문에 보면 ‘기존 공정위에서 한 실태조사가 모수가 제한적이다. 100~2000개 수준이었다. 그래서 수십만 입점업체에 비하면 너무 적다’라고 말씀하시는 데 실태조사가 더 필요하다고 생각하십니까, 부위원장님?

○공정거래위원회부위원장 조홍선 저희들이 플랫폼에 대해서는 실태조사 집행 사례도 있고 합니다. 다만 좀 늦고하기 때문에 저희들도 어떤……

○민병덕 위원 그러니까 공정위 입장에서 실태조사를 더 해야 된다라고…… 이 시장 아직 모른다고 생각하세요? 실태조사를 하셨잖아요, 예산을 들여서?

○공정거래위원회부위원장 조홍선 필요한 부분은 부분적으로 실태조사를 했고요. 그래서 저희들 입장에서도 플랫폼에 대해서는 어느 정도 추가적인 규율이 필요하다는 입장을 갖고 있습니다.

○민병덕 위원 그래서 지난 정부에서 정부안까지 낸 것 아닙니까?

○공정거래위원회부위원장 조홍선 예, 그렇습니다.

○민병덕 위원 충분히 실태조사를 하신 것 아니에요.

○공정거래위원회부위원장 조홍선 그래서 규율이 필요하다는 부분은 인정하고 있습니다.

○민병덕 위원 그리고 혹시 네 분 진술인 중에서 입법에 대해서 반대하시는 분 있으십니까?

이봉의 교수님 진술서를 보니까 규제의 틀을 마련하는 것 자체를 반대하시는 겁니까, 아니면 제가 파악하기로는 국내 플랫폼의 성장·발전 및 글로벌화 그리고 경쟁 촉진 이 두 가지를 종합적으로 고민한 규제가 필요하다 이렇게 보이는데 첫 번째가 맞습니까, 두 번째가 맞습니까?

○**진술인 이봉의** 짧게 말씀드리면 두 번째가 맞습니다. 아까 김남근 위원님도 잠깐 질의하셨지만 필요성에 공감합니다.

○**민병덕 위원** 그러면 교수님 그 고민이 좀 숙의돼서 일부 내용이 조정된 온플법이 만들어져도 되는 겁니까?

○**진술인 이봉의** 그랬을 때 제 개인적으로 한 가지 걸리는 부분은 온플법은 사실 업종·산업을 묻지 않고 적용되는 법률이지 않습니까? 그런데 지금 이 법안의 어떤 배경이 되는 것들은 유통이 문제고요, 주로 중개·유통 부분이 문제고. 그래서 중개·유통에서 촉발된 문제이기는 한데 실제 우리가 지금 논의하고 있는 온플법이라는 것은 사실 업종·분야를 불문하고 일정 중개를 하기만 하면 훨씬 더 넓은 산업 분야의 플랫폼이 규율될 수 있기 때문에 체계의 정합성 면에서는 그렇게 썩 매끄럽지 않다라고 느끼고 있습니다.

○**민병덕 위원** 그러면 뭐가 더 맞다고 생각하십니까?

○**진술인 이봉의** 그래도 유통업법이 더 맞다고 생각하지요, 왜냐하면 중개·유통이 문제의 핵심이었으니까.

○**민병덕 위원** 예, 알겠습니다.

서치원 변호사님, 대규모유통업법으로 충분히 대처할 수 없는 온라인 플랫폼의 특성이 무엇이라고 생각하십니까? 그 부분을 조금 더 얘기해 주십시오.

○**진술인 서치원** 간단히만 말씀드리면, 똑같은 얘기인 것 같은데요 온라인이라는 게 유통만 하는 게 아니라 SNS도 있고 동영상도 있고 여러 가지가 있는데 문제는 이것이 상거래 영역에 진출했을 때 영향력을 갖기 때문에 그것을 규제해야 된다는 것이기 때문에 유통을 하지 않는 플랫폼은 사각지대에 놓이는 거지요, 사실은. 그런데 그 플랫폼들이 어느 날 유통에 진출한다면 그것을 대규모유통업법으로 다 적절한 규제를 할 수 있을지가 의문인 겁니다.

○**소위원장 강민국** 우리 정무위원님들 다시 한번 참 존경한다는 말씀을 드리고 싶습니다. 한 분 한 분이 치열하게 내공 깊게 연구하시고 공부하셨다는 데 다시 한번 감사드립니다. 아마 오늘 공청회에서 제기된 의견들은 앞으로 우리 위원회가 온라인 플랫폼 관련 법률안을 심사하는 데 많은 참고가 되리라 생각합니다.

그리고 다시 한번 오늘 공청회에 참석해 주신 진술인 여러분께 위원장으로서 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

그러면 이상으로 온라인 플랫폼 관련 법률안에 대한 공청회를 마치도록 하겠습니다.

위원님 여러분 수고 많으셨습니다.

정부 관계자 여러분 모두 수고하셨습니다.

그러면 오늘 회의는 이것으로 마치겠습니다.

산회를 선포합니다.

(15시25분 산회)

○**출석 위원(11인)**

강명구 강민국 강준현 김남근 김용만 민병덕 신장식 유영하 이강일 이정문
이현승

○**출석 전문위원**

수석전문위원 최병권

전문위원 황승기

전문위원 최기도

○정부측 및 기타 참석자

공정거래위원회

부위원장 조홍선

사무처장 남동일

기획조정관 전성복

경쟁정책국장 신동열

기업협력정책관 선중규

기획재정담당관 최장관

○출석 진술인

서치원(온라인플랫폼 이용자불만신고센터 센터장)

이봉의(서울대학교 법학전문대학원 교수)

정종열(전국가맹점주협의회 자문위원장)

조성현(한국온라인쇼핑협회 사무총장)