

사전·사후 규제 담은 ‘온라인플랫폼 공정화법’

‘온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률’(이하 ‘온라인플랫폼 공정화법’)안이 마련돼 국회 통과를 앞두고 있다. 2020년 6월 공정거래위원회가 ‘온라인플랫폼 불공정거래 근절과 디지털 공정경제 정책’ 입법을 추진하겠다고 천명한 지 1년 만의 일이다.

통상적으로 온라인플랫폼 규제는 시장지배력 남용행위 규제와 시장보호, 불공정거래행위 규제와 중소기업 보호, 소비자 보호의 측면에서 논의된다. ‘온라인플랫폼 공정화법’은 이 가운데 두 번째인 불공정거래행위 규제와 중소기업 보호의 국면에서 추진됐다. 그 결과 ‘온라인플랫폼 공정화법’은 입법 목적이 유사한 EU 플랫폼 규칙의 구조를 상당 부분 차용하고 있다. 또한 「공정거래법」 중 불공정거래행위 규제에 특화된 「하도급법」, 「대규모유통업법」, 「대리점법」, 「가맹사업법」의 규제 방식도 고스란히 반영됐다.

이 글에서는 ‘온라인플랫폼 공정화법’ 제정안의 주요 내용과 함께 향후 행정규칙 제정 및 법 집행 과정에서 문제될 수 있는 쟁점을 검토한다.

중개서비스 범위 해석엔 이견...

중개거래계약 기간 등 필수 기재사항 명시

법안은 ‘온라인플랫폼’을 “재화 또는 용역의 거래와 관련된 둘 이상 이용자 간의 상호작용을 위해 정보통신설비를 이용해 설정된 전자적 시스템”으로 정의하면서, 온라인플랫폼 ‘중개사업자’와 온라인플랫폼 ‘이용사업자’를 구별한다. 규제 대상이 되는 온라인플랫폼 중개사업자는 “직전 사업연도에 국내 온라인플랫폼 이용사업자에게 제공한 온라인 플랫폼 중개서비스에 따른 총매출액이 100억 원 이상인 사업자” 또는 “직전 사업연도에 국내 온라인플랫폼 이용사업자에게 제공한 온라인플랫폼 중개서비스를 통해 해당 온라인플랫폼 이용사업자가 국내 소비자에게 판매한 재화 또는 용역의 총판매금액이 1천

억 원 이상인 사업자”로 한정하고 구체적인 범위는 대통령령으로 위임했다. 서비스 내용과 거래 규모가 쉽게 확대되는 온라인플랫폼 중개사업의 특징을 고려했다고 볼 수 있다. 향후 충분한 실태조사를 토대로 시행령이 정비될 것으로 보인다.

문제는 온라인플랫폼 중개사업자가 제공하는 ‘온라인플랫폼 중개서비스’의 범위다. 법안은 ①재화 또는 용역에 대한 정보 제공과 대통령령으로 정하는 온라인플랫폼 이용사업자와의 연결수단 제공이 결합된 서비스, ②재화 또는 용역에 대한 청약의 접수 서비스, ③이들 서비스에 준해 대통령령으로 정하는 서비스, ④이들 서비스에서 부수해 이뤄지는 광고, 결제, 배송 지원 및 고객관리 등의 서비스를 폭넓게 포괄한다. 이에 따르면, 온라인마켓플레이스(오픈마켓) 사업, 배달·숙박·승차 중개 앱서비스 사업, 가격비교사이트 등 ‘거래의 개시’를 중개하는 플랫폼이 이에 해당된다.

다만 재화·용역에 대한 정보의 제공과 온라인플랫폼 이용사업자와의 연결수단 제공이 결합된 서비스를 중개서비스로 포함한 조항은 논쟁의 여지가 있다. 정보 제공과 연결수단 제공은 온라인플랫폼 비즈니스의 보편적인 영업활동에 해당되기 때문이다. 예를 들어 네이버의 ‘검색광고’나 유튜브의 ‘디스플레이광고’는 소비자들에게 제품 정보도 제공하고 클릭만으로 사업자와 직접 연결될 수 있어, 현재 법안에 따르면 ‘온라인플랫폼 중개서비스’의 개념에 포함될 수 있다. 향후 하위법령에서 정비가 되겠지만, 이러한 결론은 ‘중개서비스’의 문언해석을 넘어서는 것이어서 논란이 될 수 있다.

법안은 ‘온라인플랫폼 중개거래’의 의미를 일정한 범위 내로 제한하기도 한다. 온라인플랫폼 중개사업자는 온라인플랫폼 이용사업자와 ‘중개거래계약’을 체결하고, 그로부터 이용대가를 받고 중개서비스를 제공하는 거래만 온라인플랫폼 중개거래에 해당하는 것이다(제2조 제



서비스 내용과 거래 규모가 쉽게 확대되는 온라인플랫폼 중개사업의 특징을 고려해 규제 대상 사업자 범위 규정

2호). 즉, 중개서비스가 무료로 제공되면 법 적용대상에서 제외가 된다. SNS를 이용해 중개가 이뤄지고 수수료 가지급되지 않는 경우가 이에 해당될 것이다. EU 플랫폼 규칙은 이용대가의 지급 여부를 따로 요건으로 하지 않는다는 점에서 우리와 차이가 있다. 온라인플랫폼의 수익 모델이 당해 중개서비스 제공에 따라 직접적으로 지급되는 대가를 넘어 다변화될 경우 해석상 다툼이 될 것으로 보인다.

법안은 온라인플랫폼 중개사업자가 온라인플랫폼 이용사업자에게 거래조건을 투명하게 공개해 분쟁을 미연에 방지하도록 주요 항목을 계약서에 필수적으로 기재하게 하고 있다(제6조). 이른바 '사전규제' 방식이다. 「대규모유통업법」, 「하도급법」 등의 규제 방식을 그대로 차용한 것으로 보인다. 차이가 있다면 계약서 기재사항에 관해 구체적으로 위임하는 하위법령이 시행령이 아닌 '공정거래위원회 고시'여서 시장변화에 대한 신속한 대응을 도모한 점이다.

계약서에는 ①중개거래계약의 기간, 변경, 갱신 및 해지, ②온라인플랫폼 중개서비스의 내용, 기간 및 대가, ③중개서비스의 개시, 제한, 중지 및 변경, ④거래되는 재화 또는 용역의 반품, 교환 및 환불, ⑤거래되는 재화 또는 용역이 온라인플랫폼에 노출되는 순서, 형태 및 기준, ⑥거래과정상 발생하는 손해의 부담 기준, ⑦중개거래계약당사자의 권리와 의무에 관한 사항으로서 공정거래위원회가 고시하는 사항이 들어가야 한다. 초기 입법예고안에서는 계약서에 필수적으로 기재해야 하는 사항이 현재 법안보다 두 배 정도 많았으나, 사업자의 사업전략과 영업비밀 공개를 과도하게 강요한다는 비판이 있어 범위가 대폭 축소된 것으로 보인다.

다만 거래되는 재화 또는 용역이 온라인플랫폼에 노출되는 순서, 형태, 기준에 관한 사항, 이른바 '검색노출순위

결정 기준'은 향후 논란의 여지가 있다. 검색노출순위를 결정하는 알고리즘은 온라인플랫폼 중개사업자의 핵심적인 영업 노하우이자 경쟁 수단이므로 공개를 강요하는 것은 과도하다는 반발이 있기 때문이다. 온라인플랫폼 중개사업자가 시행착오를 거쳐 얻은 데이터 분석기술과 투자자의 결과물이 전면 공개될 경우 후발주자의 무임승차가 가능성이 제기된다. 검색알고리즘의 메커니즘을 악용해 검색과 노출순서를 인위적으로 조작하는 어뷰징(abusing) 문제도 있다.

온라인플랫폼 중개사업자의 구입 강제 등 불공정거래행위 직접 규제

'온라인플랫폼 공정화법'은 온라인플랫폼 중개사업자의 불공정거래행위를 직접 규제한다. 온라인플랫폼 중개사업자의 구입 강제, 경제상 이익제공 강요, 부당한 손해전가, 불이익 제공, 경영간섭행위가 이에 해당된다(제9조). EU 플랫폼 규칙에는 없는 '사후규제' 방식이다.

다만 부당한 손해전가를 제외하고 「공정거래법」상 거래상 지위 남용행위 유형과 동일해서, '온라인플랫폼 공정화법'의 독자적인 존립 근거가 부족하다는 비판이 있다. 「대규모유통업법」이나 「가맹사업법」, 「하도급법」, 「대리점법」과는 달리 거래가 발생하는 장소가 '온라인플랫폼'이라는 것 외에 일반적인 거래와 본질적인 차이가 있는 것인데, 향후 시행령을 통해 플랫폼 이용사업자들의 피해유형이 구체화될 과제가 남겨져 있다. 이러한 불공정거래행위 규제는 온라인플랫폼 중개사업자가 온라인플랫폼 이용사업자에 대해 '거래상 우월적 지위'가 있는 경우에만 적용된다. 거래상 우월적 지위가 부정되더라도 계약서 기재 의무는 여전히 있다.

온라인플랫폼 규제 방향에 대해 여러 찬반 논의가 있으나, 전 세계적으로 온라인플랫폼 사업자를 규제해 디지털경제시장의 불공정행위를 차단하려는 시도는 계속될 것으로 보인다. 입법 목적의 정당성과는 별개로, 법안의 구체적 내용이 온라인플랫폼 사업의 혁신성을 저해하지 않으면서도 공정한 거래질서 확립에 효과적으로 기여하는 균형점을 찾고 있는지는 지속적인 검토가 필요할 것이다. ■