

민생공정경제 연속세미나

제4회 자영업분야

플랫폼 경제 확산과 자영업자(소상공인) 대응 방안은 무엇인가?

| 일시 | 2020년 6월 23일(화) 07:30 ~

| 장소 | 국회의원회관 제1세미나실

제21대 국회 ‘민생공정경제 연속세미나’

☑ 목적/목표

- 더불어민주당 국회의원을 중심으로 21대 국회에서 추진해야 할 민생의제에 대해 토론하고 개혁과제를 제안하는 공부모임 추진
 - 20대 국회 세부 추진과제 평가, 코로나19 이후 한국사회 전망과 대책 토론
 - 21대 국회에서 추진해야 할 민생·공정경제 정책 및 입법과제 제안

☑ 포럼 개요

- 기간: 2020년 6월 2일~7월 7일, 매주1회(화요일, 총6회), 07:30~09:10
- 장소: 국회의원회관 제1세미나실
- 주제: 21대 국회에서 우선 추진해야 할 민생 개혁과제
- 주최: 더불어민주당 민생연석회의 / 을지로위원회 / 민주연구원
- 참석: 21대 국회 더불어민주당 국회의원(초·재선 의원 참여 적극 독려)

☑ 운영 방향

- 거시적 담론보다는 20대 국회 추진 과제 평가와 21대 국회 개혁 과제 중심 토론
- 유럽과 미국(뉴욕·캘리포니아주 등), 일본 등의 입법동향 비교
- 코로나19 경제위기 극복 관련 시민사회, 노조 등에서 제기하는 대책 점검
- 민변, 시민단체 등에서 제안하는 21대 국회 정책 및 입법과제 소개와 활용

☑ 운영 방식

- 패널: 매회 재선 이상 의원을 좌장·토론자로, 외부 전문가를 발제·토론자로 초빙
- 대상: 21대 국회 더불어민주당 국회의원(초·재선 의원 참여 적극 독려)
- 진행: 매회 발제와 토론 등 총100분(1시간 40분) 진행
 - 발제 20분(1인), 지정토론 15분(1인), 질의응답 및 종합토론(60분)
- 포럼 결과에 대해 <쟁점리포트> 발간 및 <종합토론회> 개최

민생공정경제 연속세미나 전체 프로그램

- 기간 : 2020. 6월 ~ 2020. 7월(총6회)
- 주최 : 더불어민주당 민생연석회의 / 을지로위원회 / 민주연구원

분야	일시 및 장소	주요 내용
제1회 (금융)	2020.6.02.(화) 07:30 ~ 국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> • 주제: 과잉주택담보대출과 한계채무자 문제 어떻게 해결할 것인가? • 내용: 과잉주택담보대출로 인한 부동산 버블과 가계부채, 라임 등 사모펀드로 인한 금융소비자 피해와 대책, 파산·워크아웃 등 한계채무자 경제회생 문제 • 좌장: 박주민 국회의원 • 발표: 김남근 변호사(경제민주화네트워크 정책위원장) • 보조발제/토론: 이상훈 변호사
제2회 (공정 경제)	2020.6.09.(화) 07:30 ~ 국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> • 주제: 21대 국회에서 상생·공정경제 어떻게 실현할 것인가? • 내용: 경제주체간 합리적 보상체계 정립, 불공정 거래 근절, 기업지배구조 개선, 동반성장 등 입법과제(공정거래법, 상법, 하도급법, 온라인거래(플랫폼) 공정한 법률 등) • 좌장: 우원식 국회의원 • 발표: 김우찬 고려대 교수(경제개혁연대 소장) • 보조발제/토론: 노종화 변호사
제3회 (중소 기업)	2020.6.16.(화) 07:30 ~ 국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> • 주제: 공공벤처펀드 육성과 상생교섭 활성화 어떻게 실현할 것인가? • 내용: 독일과 미국 등의 벤처 육성정책과 한국의 벤처와 중소기업 육성 정책 비교평가, 벤처 육성을 위한 규제완화 정책 평가, 공공벤처펀드 육성방안 등 • 좌장: 박홍근 국회의원(을지로위원장) • 발표: 이병헌 중소기업연구원 원장 • 보조발제/토론: 김남주 변호사
제4회 (자영업)	2020.6.23.(화) 07:30 ~ 국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> • 주제: 플랫폼 경제 확산과 자영업자(소상공인) 대응 방안은 무엇인가? • 내용: 독일, 프랑스, 미국 등의 도시계획 차원의 대형유통점 진출규제 정책 분석, 중소기업상인 보호와 지원 특별법 제정, 자영업 구조조정과 사회안전망, 서구의 전통시장 개혁정책, 상권분석 시스템 등 • 좌장: 이학영 국회의원 • 발표: 위평량 서울신용보증재단 소상공인정책연구센터 센터장 • 보조발제/토론: 서치원 변호사
제5회 (주거)	2020.6.30.(화) 07:30 ~ 국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> • 주제: 세계 대도시 임대차 안정화 정책 어떻게 도입할 수 있나? • 내용: 미국과 독일 등 해외 임대차 안정화 정책 추진 사례, 공시가격 평가 제도와 보유세 제도 개혁정책, 유럽의 사회주택(공공임대) 공급정책 • 좌장: 윤관석 국회의원 • 발표: 임재만 세종대 교수 • 보조발제/토론: 이강훈 변호사
제6회 (고용)	2020.7.07.(화) 07:30 ~ 국회의원회관 제1세미나실	<ul style="list-style-type: none"> • 주제: 코로나 위기 실업안전망 어떻게 재구축할 것인가? • 내용: 코로나 위기 국면 고용유지 및 실업부조 대책의 평가와 과제, 한국의 실업(고용)안전망 재구축 방안(실업보험, 사회부조, 적극적 노동시장정책), 4차 산업혁명과 노동대책 등 • 좌장: 남인순 국회의원(최고위원/민생연석회의 운영위원장) • 발표: 황선자 한국노총 중앙연구원 부원장 • 보조발제/토론: 장지연 한국노동연구원 선임연구위원

PROGRAM

☑ 개요

- 일 시 : 2020.06.23.(화) 07:30 ~
- 장 소 : 국회의원회관 제1세미나실
- 주 제 : 플랫폼 경제 확산과 자영업자(소상공인) 대응 방안은 무엇인가?
- 주 최 : 더불어민주당 민생연석회의 / 을지로위원회 / 민주연구원

☑ 진행순서

구분	시간	주요 내용
		좌장: 이학영 국회의원
사전등록	~ 07:30	
개회 및 인사말	07:30 ~ 07:35	• 이학영 국회의원
주제발표	07:35 ~ 07:55	• 주제: POST 코로나 19와 플랫폼 경제의 지속성 방향 • 발표: 위평량 서울신용보증재단 소상공인정책연구센터 센터장
보조발제/토론	07:55 ~ 08:10	• 주제: 자영업(소상공인) 정책의 회고와 제도개선 방안 • 발표: 서치원 변호사
종합토론	08:10 ~ 09:10	• 질의 응답 및 자유토론

CONTENTS

- 민생공정경제 연속세미나 소개 i
- 민생공정경제 연속세미나 전체 프로그램 ii
- 민생공정경제 연속세미나 제4회 프로그램 iii

발제문

- 1 POST 코로나 19와 플랫폼 경제의 지속성 방향 1
위 평 량 서울신용보증재단 소상공인정책연구센터 센터장

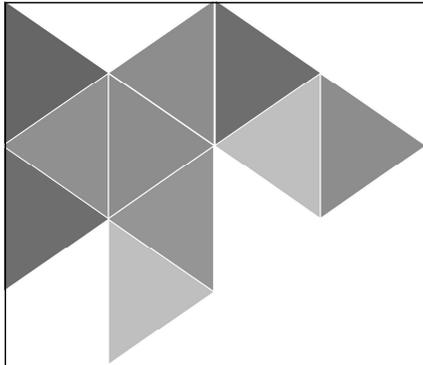
보조발제/토론

- 1 자영업(소상공인) 정책의 회고와 제도개선 방안 31
서 치 원 변호사

발제문

**POST 코로나 19와
플랫폼 경제의 지속성 방향**

위 평 량 서울신용보증재단 소상공인정책연구센터 센터장



POST 코로나 19와 플랫폼 경제의 지속성 방향

2020.06.23.

위평량

서울특별시 서울신용보증재단

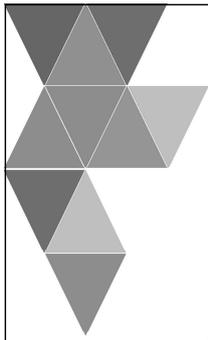
소상공인정책연구센터 센터장

 서울신용보증재단

목차

- ▶ I. 뉴노멀(New Normal) 시대의 도래
 1. 국내외 전문기관의 2020년 경제 전망
 2. 코로나19 영향
 3. 뉴노멀 NEW NORMAL
- ▶ II. POST COVID-19
 1. 코로나19 대응 평가
 2. 새로운 일상, 일상 속의 뉴노멀
 3. 한국형 뉴딜정책 발표: 뉴딜정책 비전 3R(Relief, Recovery, Reform), 구제, 회복, 개혁
- ▶ III. 플랫폼 경제와 한국
 1. 한국경제의 구조적 문제 극복
 2. 플랫폼 경제
 3. 한국 자영업자 양상과 전망
 4. 지켜져야 할 기본
- ▶ IV. 한국 자영업자(소상공인) 양상과 전망, 정책
 1. 한국 자영업자 양상
 2. 소상공인과 자영업 정책방향
- ▶ V. 플랫폼 경제 확산에 따른 EU의 규칙 검토
 1. 배경
 2. EU 플랫폼규제 연혁
 3. Regulation(EU) 2019/1150의 주요 내용
 4. 시사점

 서울신용보증재단



I. 뉴노멀(New Normal) 시대의 도래

1. 국내외 전문기관의 2020년 경제 전망
2. 코로나19 영향
3. 뉴노멀 NEW NORMAL

(본 발표는 개인의 견해입니다.)

3

 서울신용보증재단

▶ I. 뉴노멀(New Normal) 시대의 도래 1. 국내외 전문기관의 2020년 경제전망

1) 글로벌 경기전망(대봉쇄)

- IMF, 01월 3.3% 성장 ⇒ 4월 -3.3% 성장 (세계경제전망 보고서)
 - 미국 -5.9%, 일본 -5.2%, 유로 -7.5%, 한국 -1.2%, 중국 1.2% 등
 - 2008년 국제금융위기 세계평균 4.7%, 1998년 아시아경제위기 1.3%, 1930년 대공황 이후 가장 심각할 것으로 전망
- OECD(6.10) 세계성장 -6.0%(-7.6%) 전망, 미국 -7.3%, 일본 -6.0%, 중국 -2.6% 한국 -1.2%(-2.5%)
 - OECD, 추가적인 소득지원은 분배개선과 경제적 효과극대화를 위해 저소득층 중심으로 이루어져야 함
- WB,(6.9) -5.2% 전망, WTO 전망, 세계상품무역 최대 32% 감소 및 세계평균 성장률 -8.8%,
- 미국, 연방준비제도(Fed) 4월 FOMC(연방공개시장위원회) 의사록
 - 단기 또는 중기적으로 2차 발병 상당한 가능성
 - 가장 취약하고, 어려운 가구(사람)에 불균형적으로 부담주고 고통가할 것, 추가적 부양조치

4

 서울신용보증재단

▶ I. 뉴노멀(New Normal) 시대의 도래 1. 국내외 전문기관의 2020년 경제전망

2) 한국경제 전망

● 2020년 1월~2월 한국경제 전망

- IMF 2.2%, JP Morgan 2.3%, OECD 2.3%→2.0%, 영국 캐피털이코노믹스 2.5%→1.5%, 노무라증권 최저 0.2%~1.4%, 무디스 1.4%→0.1%
- 정부 2.4%, KDI, 한국은행 2.3%, 민간(현대경제연 2.1%, LG연 1.8%), 흥남기부총리(2.3%), 사스 0.1%p, 메르스 0.3%p 메르스 정도 성장률 영향, (2.16, 메르스 보다 더 커질 것으로 예상)

● 3월 이후 코로나19 확산추세와 더불어 수정 전망

- 피치(fitch), 2020년 당초2.2% →0.8%, S&P, 1.1%→(-)0.6%, 영국 캐피털이코노믹스 1.5% → (-)1.0%, JP모건 2.3% → 0.8%, 노무라증권 최소 (-)5.5% ~ 최대 (-)12.2%, ADB 2.3%→1.3%
- BOK 2월 2.1%전망→5월 말 (-)0.2%, 한국경제연구원, 1.9%→(-)2.3%, KDI, 0.2%~(-)1.6%, 정부 2.3% → 0.1%

▶ I. 뉴노멀(New Normal) 시대의 도래 2. 코로나19 양상

1) POST 코로나(2020년 1월 ~ Pandemic ⇔ Epidemic ⇔ Endemic) ; 코로나 발생 시점부터

- 중국 우한 COVID-19의 글로벌 확산 시작(2019.12)
- 전 세계 국가들 국경통제 및 도시봉쇄, 타운봉쇄, 이동금지
 - 각국 공항, 항구, 국경 봉쇄와 이동통제, 지역 간, 마을간 이동금지, 사람 접촉금지, 개인자유 통제

▶ I. 뉴노멀(New Normal) 시대의 도래 2. 코로나19 양상

2) 경제활동 위축과 축소

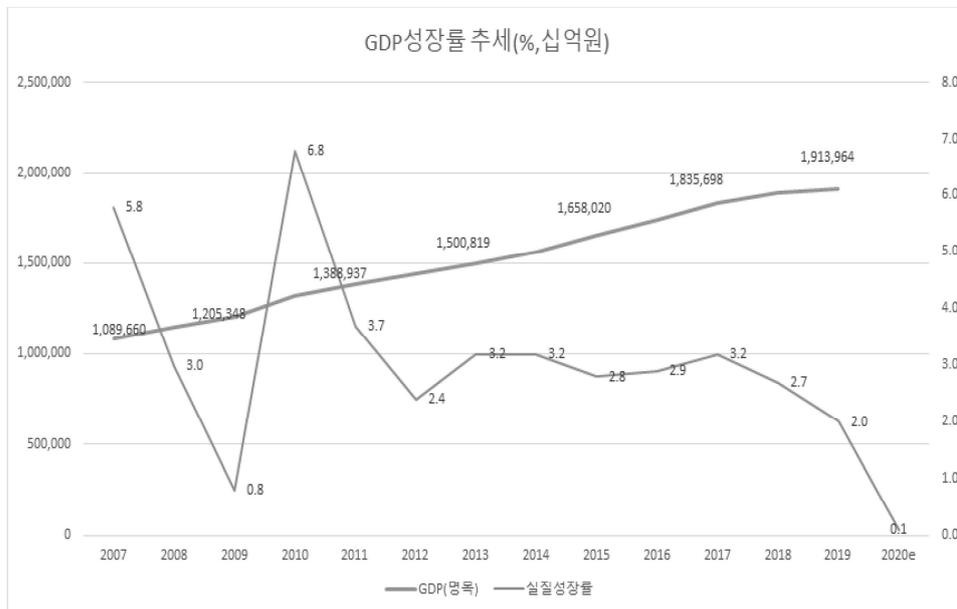
- 세계수요 급격한 위축, 소비급감 및 생산중단 등(지구온난화 속도 잠시 지연_이산화탄소 등 배출 완화)
 - 소비감소→매출감소→공장가동률하락→재고증가→일자리 축소→소득감소 등(불평등심화 및 기본권 침해)
- 세계 각국 초대형 충격완화 및 경기회복 프로젝트 진행(회복양상 논란 : V, U, L, W 등)
 - 국가차원 및 지방정부 차원의 가용한 예산과 수단을 총동원
 - 2020. 4월말까지 독일 GDP의 34%, 일본 18%, 미국 15%, 한국 13% 수준의 재정 및 금융지원정책 구사
 - 각국 중앙은행 금리 최저치 인하 및 (-) 금리, 대규모 양적완화(※통화가치 하락, 각국 환율전쟁에 돌입 예상)
- 수출주도 성장 한국 경제 위축 및 국제경쟁력 약화 우려, 새로운 구조 전환 필요성 긴박
 - 한국 수출 1분기 24%감소, 2분기 영향지속
 - 환율영향 수출가격경쟁력 상실로 수출 감소 개연성(국제동향과 함께 금리 및 통화 정책 유연성확보)
 - 경제성장률은 코로나19의 글로벌 확산 및 지속기간, 그리고 각국의 대응정책 크기와 실효성에 좌우될 것

▶ I. 뉴노멀(New Normal) 시대의 도래 2. 코로나19 양상

2) 경제활동 위축과 축소

- 국내 소비 및 서비스업 생산 '98년 외환위기 이후 최대폭으로 감소(2020 하반기 경제정책방향)
 - 1/4분기 증가율(전기비,%) : (민간소비) △6.4 (서비스업생산) △2.0
 - 소비자심리 2008년 이후 최저CSI : ('20.1)104.2 (2)96.9 (3)78.4 (4)70.8<'08.12월(67.7) 이후 최저> (5)77.6
 - 수출, 봉쇄조치 영향, 수출 증가율(전년동기비, %) : ('19)△10.4 ('20.1/4)△1.7 (4)△25.1 (5)△23.7
 - 소비감소, 도소매업, 여행업 등에 종사하는 소상공인과 자영업자 등 심각한 타격
 - ※ 국경봉쇄 및 통제, 항공기탑승객감소(52.9%), 외국인 감소(24.8%)-면세점매출액 감소(31.7%)-백화점(13.1%), 내수분야의 항공업 및 여행업, 호텔숙박업, 음식점 등
 - ※ 영화 관람객(47.4%), 놀이공원객(53.9%), 대형마트 6.6%, 숙박업소 10.7%, 음식점 5.8%
 - ※ 온라인쇼핑 매출 18.7%, 편의점 4.9% 증가, 물류 및 유통 산업 분야와 택배 및 배달사업 분야 초호황
- 경제구조 및 산업지형 재구조화 및 노동방식(일자리)의 재구조화 필요

<그림 1> 한국의 국내총생산(명목)과 실질경제성장률 추이 (십억원, %)



● 당초 2.3%→0.1%($\Delta 2.2\%$)에 따른 상황

- 명목GDP, 전망치 대비 42조원, 일자리 최소 15.4만 명 감소, 국가 세수(부가가치세 및 법인세 등) 감소 등

9



▶ I. 뉴노멀(New Normal) 시대의 도래 3. 뉴노멀 NEW NORMAL

● 1차 뉴노멀

- 2008년 글로벌 금융위기 이후부터 2019년
- 대규모 재정투입, 양적완화와 저금리, (-)금리를 통한 경기회복 추구
- 전통적인 재정 금융 및 통화정책으로 경기회복 효과 크지 않음
 - ※주요경제 현상이 전통적 경제이론으로 설명 난해한 시대(저성장-저금리-저물가, OECD 저실업 등)
- 정책 전문가 사이에서의 뉴노멀, 협소한 의미

● 2차 뉴노멀, 2020년부터~(경제의 높은 불확실성 시대): 진정한 의미의 뉴노멀, 근본적 변화 진행 중

- 모든 인간 인식변화, 행동양식 및 습관변화, 기존구조변화를 촉발, 시스템 변화 진행
 - ex)생활 속의 뉴노멀, 사회적 거리두기, 손씻기, 마스크 등 개인위생 강화, 문화(결혼식, 잔치, 장례, 회식 등)변화
 - ex)글로벌 및 국가, 기업차원 각종 세미나, 워크샵, 컨퍼런스 취소, 축제, 공연(영화,연극, 등), 스포츠 등
 - ex)글로벌 공급망 불안과 정치지형에 따른 탈세계화 및 신냉전, 국제질서 변동

10



▶ I. 뉴노멀(New Normal) 시대의 도래 3. 뉴노멀 NEW NORMAL

● 소비활동의 변화로부터 생산 공급 방식의 변화

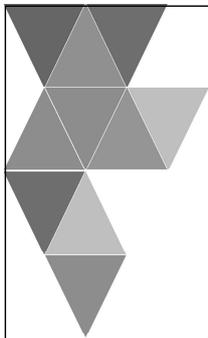
- 제조업과 서비스업 전반에 걸쳐 언택트 생산, 유통, 소비 강화(재택근무, 필수재 유통, 각종 교육시스템)
- 개별화, 비대면문화 관습, IT첨단 및 AI 등의 기술지원으로 사이버상의 협력과 경쟁 강화
- 업태적으로 온라인 업계, 홈쇼핑업계, 비대면 결제시스템 등(오프라인업계 타격)
- 산업적으로 비대면산업, 관련기술, 게임업계, 바이오 및 제약업계 등, 물류와 유통(배달 및 택배업계 특수)

● 뉴노멀 시대의 새로운 가치 추구 및 경쟁 심화

- AI(이세돌과 알파고) 시대, 4차 산업혁명 추이 등이 코로나19에 의한 가속화
- 문명의 대전환 계기
- 글로벌 세계화 급제동 및 신 냉전 가속화, 자국우선주의 및 보호주의 심화, WTO, G2, G7 등의 역할 약화
- 글로벌 공급망 내지 가치사슬의 변화진행 중, 각국 초대형 전략과 정책 구사
- 전자상거래→온라인화→플랫폼 경제로의 신속한 전환(과거, network 산업)
- 노동가치의 재해석과 노동방식의 재구조화
- 사람중심의 사회안전망 문제점과 개선 방향 논쟁 가속화
- 생존을 위한 봉쇄→경제활동(생존활동) 중단(실직, 소득감소 등)→ 또 다른 생존 위협요소(빈곤국,빈곤층)

11

 서울신용보증재단



II. POST COVID-19

1. 코로나19 대응 평가
2. 새로운 일상, 일상 속의 뉴노멀
3. 한국형 뉴딜정책 발표: 뉴딜정책 비전 3R(Relief, Recovery, Reform), 구제, 회복, 개혁

12

 서울신용보증재단

▶ II. POST COVID-19 1. 코로나19 대응 평가

1) 방역대응, 메르스 경험, 추적역학조사 등 성공적, 드라이브스루, 워킹스루(cf. 마스크대란)

2) 경제대응: 비상경제회의(대통령 주재)를 출범, 5차례 회의 등을 통해 선제적인 긴급조치(2020 하반기 경제정책방향)

● 5월 말 현재 총 250조원 규모(GDP 13.1% 수준) 지원대책 마련

- 실물 피해대책 : 32조원
 - ✓ (1단계)업종·분야별긴급대책 <4조원> ✓ (2단계)민생·경제종합대책 <16조원> ✓ (3단계)추경 <11.7조원>
- 금융안정 대책 : 175조원
 - ✓ 민생·금융안정 패키지 <135조원+α> ※ 자금지원/ 금융시장 안정 ✓ 기간사업안정자금 <40조원>
- 추가 보강대책 : 46조원
 - ✓ 긴급재난지원금<14.3조원> ✓ 사회보험료감면<0.9조원> ✓ 고용안정패키지<10.5조원> ✓ 수출·벤처기업지원<10.1조원> ✓ 기타 업종·분야별 긴급지원 등
 - ※ 사회보험료·계세금 등 납부유예, 대출·보증 만기연장 등 간접지원 349조원

▶ II. POST COVID-19 1. 코로나19 대응 평가

● 중앙정부

- 기재부 중심 초기대응의 안일. 정부(짚뚝) 추경 등 정책규모가 당초 성장률 전망치 수준회복에 국한해 편성
- 한국은행의 기준금리 인하시기와 수준 및 통화정책 미흡, 기준금리 1.25%에서 0.75% 최근 0.5%로 인하
- 미래 불확실성에 대한 경제 심리 안정화 필수, 시기와 규모가 중요
 - ※ 미국, 영국, 독일, 일본 등 초기 강력한 조치 : 미국 연준의 즉각적인 기준금리인하(0.5%p), 1.0%p인하, 7000억 달러 양적완화(QE) 등 발표 총 2800조원 규모 + 상황에 따라 무제한 정책 약속

● 지방정부

- 지방정부들의 신속함(지방정부 역할 증대를 위한 법제도 개선 중요)
- 서울시, 중앙정부의 정책 사각지대에 놓인 사람들과 취약 계층, 피해업종 중심으로 지원정책 구사 대표적
 - ※ 중위소득 100%이하 164만 가구, (05.19. 기준) 125만 가구 4,258억원 지급, 5월 내 39만 가구 지급 예정(약 1,328억 원 추가)
 - ※ 연매출액 2억 원 미만 약 41만 사업자, 70만원×2달, 현금 총 5740억 원 지급, 소상공인 약 72% 수혜
- 전주시, 5만 명에 재난지원금 263억 원 지원, 경기도 및 시군구 도민대상 약 1조 5천억 원 재난기본소득 지급

☞ 중앙과 지방정부의 콜라보로서의 의미, 동시에 서울시와 경기도 등 광역도시가 중앙정부의 정책을 견인

▶ II. POST COVID-19 2. 새로운 일상, 일상 속의 뉴노멀

1) 재난긴급생계비(생존비 ⇒ 전 국민고용보험제도 vs. 기본소득)

- 코로나19 위기로 한국의 사회안전망 재구축 필요성 대두
- 보편 vs. 선별 지급 : 정의와 평등, 소득불평등개선, 경제적 효과, 실용적 측면, 전국민고용보험제도가 우선
- 경제위기 발생, 그 충격의 무게는 소외계층, 저소득빈곤층, 노동자, 소상공인과 자영업자 등에 가장 무겁게 전가
- 역사적 경험, 기술혁명시기 단기 일자리 감소, 중장기 새로운 분야 창출, 정부정책에 따라 소득재분배 수준 좌우
 - ※ 고부가가치-고임금-고숙련-창의력 vs. 저부가가치-저임금-저숙련 및 비정규, 임시직-단순비창의적

2) 바이러스 감염병 상시화 및 주기 단축

- 2003년 사스, 2009년 신종플루, 2015년 메르스, 2020년 코로나 등 주기화, (최재천 : 감염병 주기 2-3년 가능성)
- 중세 유럽 페스트 창궐이 봉건세봉괴 단초제공(최진석)
- 문명전환의 경고, 자연과 생태계보존, 인간의 행동양식의 변화 등이 필요

15

 서울신용보증재단

▶ II. POST COVID-19 2. 새로운 일상, 일상 속의 뉴노멀

3) 경제적·정치적 주도권 확보를 위한 전략제시 등으로 경쟁심화

- 생산 관련 글로벌 분업체제(밸류체인) 부작동 및 전략물자 내지 필수품의 안정적 공급의 필요성, 경제효과제고
- 각국의 Reshoring 정책 가속화(트럼프, 미국우선주의 강제화 양상), 중국 제외한 새로운 체제구축 시도 중
- 글로벌-국가-지방차원, 각 산업 및 분야마다 그 뼈대가 드러나는 중
- AI시대와 코로나19 사태가 복합적으로 작동한 결과라는 점에서 불가피

4) 온라인 플랫폼 경제 양상 가속화 및 부의 창출을 위한 경쟁 심화

● 비대면 온라인화와 플랫폼 경제심화

- 비대면 온라인, AI, 데이터화, 플랫폼화 등 4차 산업혁명 양상으로 가속화
- IT기술 혁신, AI발전에 따라 데이터가 새로운 가치창출의 핵심요소
- 빅데이터의 처리 및 각종 편의성 제공으로 기업들의 플랫폼은 더욱더 강력해 짐
- 모든 영역의 관련 소비자 및 개별경제 주체들의 모든 행태 데이터 확보
- 사업체 간 상호 이익극대화(이익의 공유)를 위한 협력과 네트워크의 연결을 통한 공존모색

16

 서울신용보증재단

▶ II. POST COVID-19 3. 한국형 뉴딜정책 발표: 뉴딜정책 비전 3R(Relief, Recovery, Reform): 구제, 회복, 개혁

● 디지털뉴딜

- 공공투자확대, 민간협력 강화를 통해 새로운 영역 일자리 창출, ICT중심 산업 전 분야 디지털화 도모
 - ① 디지털인프라구축(데이터 전주기 인프라강화, 데이터수집 활용확대, 인공지능 데이터인프라 확충, 전 산업 AI융합확산, 5G인프라 조기구축, 5G+융복합사업 촉진)
 - ② 비대면산업육성(비대면 서비스확산 기반조성, 클라우드와 사이버 안전망 강화)
 - ③ 산업간접자본(SOC) 디지털화(노후 국가기반시설 디지털 화, 디지털물류 서비스 체계구축)

● 그린뉴딜

- ① 녹색혁신 : 녹색인프라구축 : 저탄소에너지구현(온실가스감축, 에너지효율 강화 등)
- ② 저탄소경제구조(에너지전환 : 화석에너지-신재생에너지), 기후위기 극복과 일자리창출
- ③ 태양광에너지, 풍력설비 : 재생에너지전력망, 사업장 에너지진단, 그린스콜 프로젝트, 주거효율화, 미래차시장

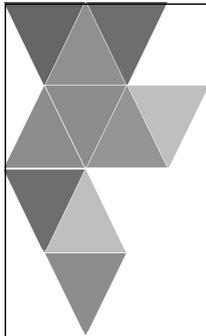
● 국내산업 부흥전략(새로운 분야 일자리 창출, 포용성장(전 국민고용보험제, 국가 고용보장제 등))

- 빅데이터산업(디지털화를 위한 데이터 수집관리 및 인력양성과 공급 필요 시급) ※한국의 수준은? 그리고 각부처간의 협업 수준은?
- 전면적이고 체계적인(기초부터 고급인력자 확보) 교육시스템 구축
- 현장 실무교육 시스템의 개편(학교교육 시스템 중기계획 별도)
 - ※일상적인 직업전문 및 이직, 업종전환자 전환 교육, 실직자 재복귀 다방면에 다양한 재교육의 실질화

● 미래를 여는 투자와 마중물 역할

- 교육개혁, 의료 인프라투자, 국내주거의 획기적 개선, 한계산업의 구조조정과 신사업육성
- 디지털 산업분야(ICT, AI 등)는 민간 자본투자가 빠르게 진행(비대면 온라인 분야, 플랫폼 분야 수익성 확인)

17



III. 플랫폼 경제와 한국

1. 한국경제의 구조적 문제 극복
2. 플랫폼 경제
3. 한국 자영업자 양상과 전망
4. 지켜져야 할 기본

18

▶ Ⅲ. 플랫폼 경제와 한국 1. 한국경제의 구조적 문제 극복

- 외부적, 각국 보호주의 및 블록화, 신냉전, 동북아 지경학적 리스크, 글로벌공급망의 불안정
- 내부적, 수출주도 성장국가, 1945년 이래 불평등(소득 및 자산, 양극화) 수준 지속적 악화
 - 경제 및 산업구조 쏠림현상, 경제력집중 심화에 따른 공정거래 기반 취약
 - 인구절벽 및 생산가능 인구 감소, 초고령화 사회, AI 및 4차 산업혁명 가속화

19

 서울신용보증재단

▶ Ⅲ. 플랫폼 경제와 한국 2. 플랫폼 경제

1) 뉴노멀 시대, 플랫폼 경제 강화 및 경쟁(협력) 심화

- 플랫폼 경제로의 신속한 전환(과거, network 산업), 플랫폼자본주의로도 지칭됨(Srnicek, 2016)
 - 플랫폼, 복수의 공급자(생산자)와 소비자가 참여할 수 있는 추상적 공간, 그들이 획득하고자 하는 가치를 고도의 공정성 아래 최저 거래비용으로 교환할 수 있도록 구축된 환경(IT기술 기반+데이터+AI 등 4차 산업혁명)
- 복합기능을 장착한 온라인의 동시성, 확장성과 함께 생산자 및 소비자에게 주는 효용이 매우 큼
 - 온라인거래, 공유경제, 통신, 소셜미디어, 쌍방 및 다자간 소통, 정보제공, 검증, 검색엔진, 지도, 온라인 광고, 뉴스, 음악, 비디오, 지급결제, 앱스토어 등 복합기능을 장착
- 플랫폼의 인근영역 진출 및 융합, 진화 중
 - 확장은 효율성 증진. 다양한 서비스제공, 공급자의 시장진입용이, 이용자들의 낮은 탐색비용, 더 나은 거래상대방과의 연결, 거래량의 급속한 증가

20

 서울신용보증재단

▶ Ⅲ. 플랫폼 경제와 한국 2. 플랫폼 경제

1) 뉴노멀 시대, 플랫폼 경제 강화 및 경쟁(협력) 심화

● 더 많이 활용될수록 레버리지효과 극대화

- 거래상대방이 많고 다양할수록 효용이 증가하는 간접네트워크 효과 내재
- 네트워크규모(이용자규모)가 시장지배력을 강화시키고 규모의 경제 특성 내재
 - ※ IT시대의 기초산업, 네트워크사회의 핵심 인프라, 모든 경제주체 간(개인, 기업, 정부 등) 음성 및 데이터를 주고받을 수 있는 쌍방향 소통로. 유무선, 통신 방송 등이 융합된 서비스 제공 및 활용
- 탐색비용과 거래비용을 극소화함으로써 효율성 제고, 이익의 극대화, 개방형이라는 특성으로 다양한 정보를 활용해 혁신적인 아이디어와 새로운 가치 창출용이

● 전통 비즈니스와의 차이(2020.5)

- 생산자와 소비자가 명확하게 구분되지 않고 소비자가 생산자나 조정자의 역할도 할 수 있음
- 내부자가 아닌 외부개발자 적극 활용 및 참여토록 하는 개방형
- 평가는 기존의 매출, 자산, 이익⇒양자 모두에게 이익의 상호작용 발생 빈도
- 게이트키퍼가 없이 소비자평가에 의존

▶ Ⅲ. 플랫폼 경제와 한국 2. 플랫폼 경제

1) 뉴노멀 시대, 플랫폼 경제 강화 및 경쟁(협력) 심화

● 플랫폼과 기업_사업자 예

- 상품 또는 서비스거래 중개, 숙박, 항공, 어플리케이션 플랫폼, 일반검색엔진(Google, Yahoo, Bing, 네이버, 다음 등), 오픈마켓(Amazon, Ebay, Alibaba, Baidu, 지마켓, 옥션, 11번가 등), SNS(페이스북, 트위터 등), 앱스토어(Apple iTunes, Google Play Store 등), 스트리밍사이트(Netflix, Spotify 등), 공유경제기업(Airbnb, Uber 등), 쿠팡, 배달의민족, 티몬, 직방, 쏘카 등, 전문사이트(이용후기, 가격비교, 광고 등)
- 뉴욕증시 시가총액 상위 기업 : 애플, 아마존, 알파벳(구글지주), 마이크로소프트, 페이스북

● 전통 제조기업의 플랫폼 기업화

- 트랙터제조 존디어, 데이터플랫폼 기업으로 전환, GE, 가전사업 하이얼 매각 후 사물인터넷플랫폼기업 변신
- 국내 삼성전자와 현대자동차 등 대기업의 플랫폼기업화 사업내용 구축 등

● 협력과 경쟁, 그리고 자연독점

- 사업체 간 상호 이익극대화(이익의 공유)를 위한 협력과 네트워크의 연결을 통한 공존모색
- 외부자원 활용할 수 있도록 하는 동시에 운영자, 소비자와 개발자가 참여할 수 있는 구조로 협력과 경쟁
- 소비자 및 모든 경제주체들의 행태가 플랫폼 기업(사업자)에 집중되며 독과점화

● 모든 경제 주체의 행동 및 각종 축적인 데이터가 플랫폼경제의 핵심

- 데이터가 새로운 가치창출의 핵심요소(생산요소) 플랫폼 경제, 공동창조 정신에 근거 가치와 이익의 공유가 지속발전의 원천
- 각종 데이터, 시발전에 따라 거의 모든 소비자 및 경제주체의 생각까지 읽어 낼 수 있을 정도로 진화가능

▶ **Ⅲ. 플랫폼 경제와 한국 2. 플랫폼 경제**

2) 플랫폼 경제의 그림자

- **데이터 독점력 강화, 정보 비대칭성 심화, 자연독점화, 불공정경쟁, 시장실패(경제력 집중, 시장 집중 등),**
 - 플랫폼사업(기업)은 시장의 이윤극대화 동기가 작동한 비즈니스 결과
 - 현행 오프라인 상의 대자본, 대기업체의 부정적 요소 확대 재생산될 개연성 높아
 - 투명성, 신뢰성, 공정성, 평등성 훼손 개연성 높음, 왜곡된 정보 전달에 따른 플랫폼 중립성 문제

- **데이터 독과점에 따른 시장지배력 형성, 오용, 인권침해, 새로운 형태의 담합 등의 문제 소지 내포**
 - 이용자들의 거래 관련 정보와 데이터는 플랫폼에 집적되어 빅데이터가 형성 되고 축적, 자연독점
 - 빅데이터의 처리 및 각종 편의성 제공으로 기업들의 플랫폼은 더욱더 강한 시장지배력 확보
 - 자연독점은 불공정거래와 시장실패의 핵심요소, 반경쟁체제 심화

- **사업모델 승자독식, 기존 관행 파괴에 따른 사회적 갈등 야기**
 - 숙박호텔업과 에어비앤비, 우버와 택시업계, 음악분야와 유튜브 팽창 등
 - 이익과 가치의 공유가 플랫폼 경제의 원천이지만 배제와 종속적 관계로 변화
 - 국내 배달의 민족 합병 등, 국내 소상공 자영업자의 비용부담 증가, 불공정거래 등 공적플랫폼 요구 집중

23

▶ **Ⅲ. 플랫폼 경제와 한국 2. 플랫폼 경제**

2) 플랫폼 경제의 그림자

- **핵심적 생산요소 제공자 배제 등으로 데이터 주권의 상실**
 - 데이터 생산요소제공자, 소비자와 개별경제주체, 데이터주권의 확보 중요
 - 사업자, 자본투입으로 데이터의 획득 및 수집, 가공으로 이윤창출 및 승자독식 추구
 - 창출된 가치를 생산요소를 제공한 소비자와 개별 경제주체가 적정 수준에서 공동으로 향유될 필요가 있음

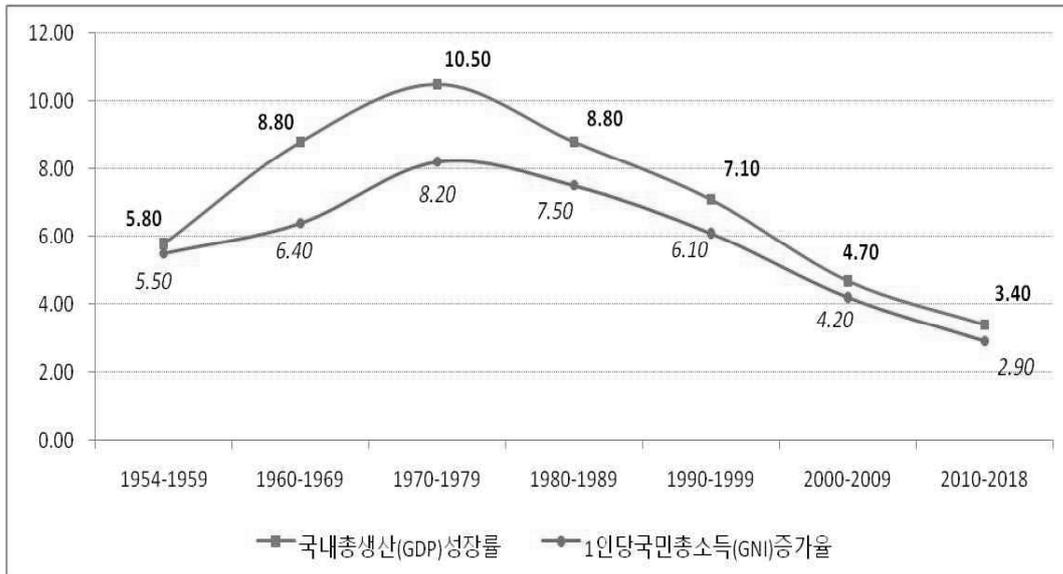
- **노동의 배제, 노동조건 악화, 노동소득분배율 감소 등에 따른 소득과 자산의 양극화 초래**
 - 직노동자, 플랫폼노동자, 시간제 저임금 노동자 양산
 - 새로운 체제도입에 따른 소외자 및 피해자 양산 등에 대한 문제점 극소화

- **데이터 독과점화 규제; EU의 정보보호규칙(General Data Protection Regulation)**
 - 데이터의 집중 및 독과점적 소유와 활용은 공정경쟁의 훼손, 소비자후생에 부정적
 - 전통적 법제(개인정보보호법, 지식재산기본법, 저작권법, 공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한법, 국가정보화 기본법 등)는 데이터가 시장 및 경제 운용의 원천이라는 인식
 - 일부 법 특정요건 설정해 권리보호 하고 있으나 데이터 독과점 문제 해소 관련된 법적 취급 방식은 태부족

24

● 역대 구간별 1인당 국민총소득(GNI) 추세

<그림 2> 국내총생산 증가율과 1인당 소득 증가율 (단위: %, 2010=100)



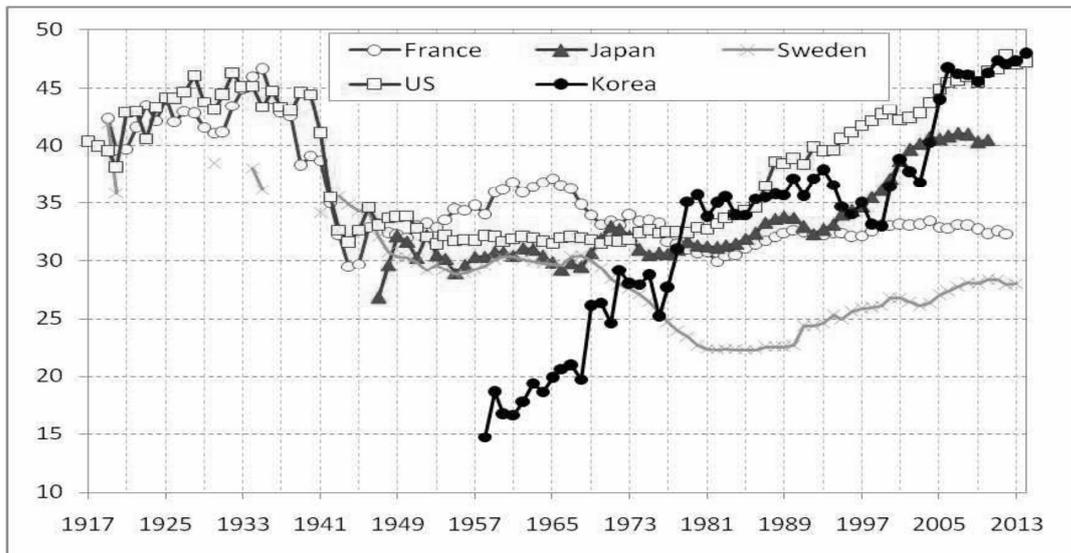
자료: 위평량 2019, '한국의 새로운 국가모델 탐색: 포용적 국가 이론과 쟁점, 재인용

25



● 한국의 소득불평등 양상

<그림 3> 최상위 10% 집단의 소득 비중 추이



자료: 통민기, 2015

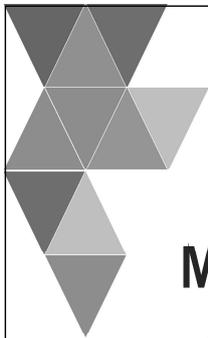
- 지니계수 소득불평등도, 2017년, 한국 31위(OECD 35개 회원국), 멕시코(0.459·2014년), 칠레(0.454·2015년), 터키(0.404·2015년), 미국(0.391·2016년)

26



▶ Ⅲ. 플랫폼 경제와 한국 3. 지켜져야 할 기본

- **혁신과 성장과 발전이라는 명분아래 보호하고 강화되어야 할 근본적 가치까지 훼손될 수 없음**
 - 국민의 생명과 건강, 보건, 안전 보다 우선할 것은 없음
 - 불평등 심화해소 및 존엄성 훼손방지, 인권침해 방지 등 헌법적 가치 준수
 - 소득과 재산의 불평등 심화는 보건 및 건강 불평등, 사회 모든 분야의 양극화, 계급화 심화로 연결
 - 경제적 약자인 노동자, 소상공인과 영세자영업자, 중소기업 등이 그 희생자, 보호 필요
 - 구직자 취업 촉진 및 생활안정 지원에 관한 법률(2021.1시행), 전국민 고용보험제도 도입 등
- **한국 경제구조의 혁신과 보편타당한 경제민주화 정책 및 공정경제의 안착**
 - 경제구조 개선과 분배구조개선, 노동의 재구조화
 - ①경제적 강자의 갑질 방지와 처벌강화 ②재벌 경제력집중 억제와 지배구조 개혁 ③시장구조개혁 ④총수입기 전횡방지 ⑤금산분리 강화 ⑥소비자 보호 강화 ⑦공공부문(기관) 개혁 ⑧세정개혁 및 조세개혁 등

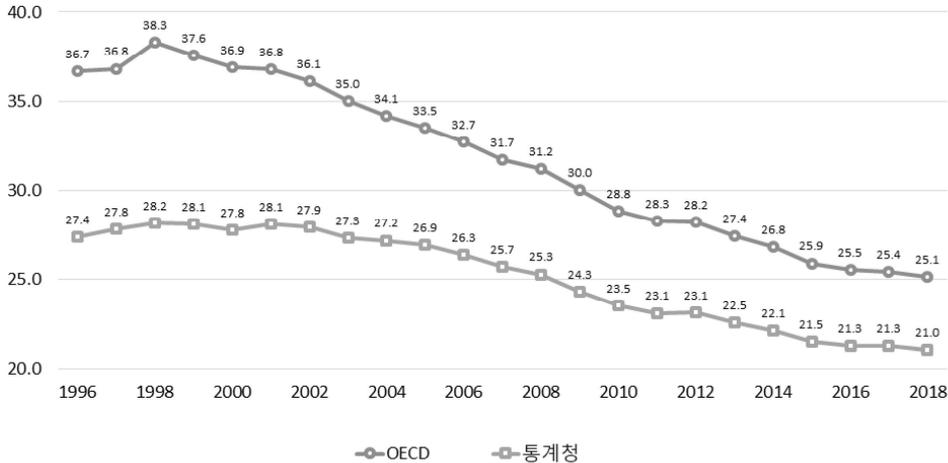


Ⅳ. 한국 자영업자(소상공인) 양상과 전망, 정책

1. 한국 자영업자 양상
2. 논의되고 있는 소상공인과 자영업 정책방향

▶ N. 한국 자영업자(소상공인) 양상과 전망, 정책 1. 한국 자영업자 양상

<그림 4> 자영업자 비율(OECD vs 통계청)



주: OECD는 자영업자비율에 무급가족종사자 수를 포함시킴

- 2002년 621만 명→2016년 561만 명→2019년 563 만 명

▶ N. 한국 자영업자(소상공인) 양상과 전망, 정책 1. 한국 자영업자 양상

- **중장기 추세는 하락, 경제구조가 선진화되면 자영업자의 비중이 크게 낮아, 한국 자영업자 비중은 높은 수준**
 - 2018년 약 25.1%로 OECD회원국 중 상위권(5위, 7위)
 - 전국사업체 2008년 약 304만개→2017년 말 373만개로 증가
 - 소상공인 사업체, 같은 기간 약 267만개→약 318만개로 증가, 소상공인 사업체 연평균 5만개 정도 증가
- **소상공자영업자의 감소요인보다는 증가요인이 훨씬 더 압도적**
 - ① 생산성 제고를 위한 지속적인 자동화 및 구조개선 등, 한국 세계 로봇밀도 7년째 1위
 - ※ 2017년 말 기준 노동자 1만 명당 한국 710대, 싱가포르 658대, 독일 322대 일본 308대(IFR,2018)
 - ② 조기퇴직자의 양산, 베이비붐세대의 은퇴, 노후보장체계의 낙후성 등과 함께 한국 산업의 저변 구조적 취약
 - 생존 위한 선택, 사업기회 포착, 과당경쟁 및 과밀화, 구조조정 대상
- **자영업자와 소상공인에 대한 정책 딜레마**
 - 중소기업적합업종제도 도입, 생계형적합업종제도 법제화 등, 특별우대금리, 창업지원, 경영컨설팅 등
 - 5년간 자영업 전체 평균 생존율 내지 사업 지속율 29%~30% 수준
 - 전국 개인사업자 폐업률 평균은 2008년 말 14.4%, 2017년 말 기준 약 11.7%
 - 서울시, 창업지원프로그램 업체 5년 생존율 41%, 서울시중소기업육성자금 선정 업체 5년 생존율은 55.7%
- **코로나19 이후 취업자감소, 사업자증가, 자영업비율상승 개연성 존재(다만, 사업폐업자 수준에 좌우)**
 - ⇒경제활동을 위한 새로운 영역 개발 및 사회안전망 강화+취업자증가(일자리)+신산업 내지 전통산업 영역확대

▶ **N. 한국 자영업자(소상공인) 양상과 전망, 정책** **2. 소상공인과 자영업 정책방향**

1) 소상공자영업 영역 기본관점 전환과 상황인식

① 분석의 틀과 시각을 근본적으로 미래시점의 관점으로 접근

- 중소기업 고위업종제도(2006년 폐지)→대중소기업상생협력에 관한 법률(2007년 도입)→상생법 제8조 성과공유제도입, 제33조에 중소기업적합업종제도(2011년, 2012년)→2018년 생계형적합업종특별법 도입
- 협력이익배분제도 공약 등 ⇒ 경제,산업,시장,소비자선호 변화, 사업여건변화에 합당한 정책적 패러다임 전환

② 소상공인 등을 새로운 시대를 여는 추동자로 인식

- 소비자의 감성, 경험, 개성, 다양성 등 탈 물질적 가치 중시는 로컬 크리에이터(local creator=소상공자영업자)에 유리한 소비행태로서 지역산업(품목) 발전과 지역재창조 역할자
- 지역문화강조 각 지역의 골목상권, 지역특색산업 발전
- 상권 활성화+창조도시, 브랜드도시화, 스타트업, 공방, 독립서점, 건축디자인사무소, 예술크리에이티브 공간화 등

③ 소상공자영업자의 세대교체 추이와 함께 이에 걸맞은 생태계로의 전환 준비

- 구조조정 및 조기퇴직 등 고학력 전문 인력 소상공자영업 영역에 진입비율 상승(50 이상 장년층 진입증가)
- 일자리 한계 등 청년세대의 창업 증가, 변화하는 사업행태, 서비스공급 및 전달 양상 등에 대한 이해도 높아
 ex. 기술창업 내지 지역혁신가형 지원, 가업승계지원, 생계형창업 점차 축소, 체계적 인재육성 및 사업가 육성을 위한 교육시스템 등 종합적 검토 등

▶ **N. 한국 자영업자(소상공인) 양상과 전망, 정책** **2. 소상공인과 자영업 정책방향**

1) 소상공자영업 영역 기본관점 전환과 상황인식

④ 소상공자영업 정책 종합적 패키지로 접근

- 소상공자영업에 대한 정책은 경제민주화 기본정책에 더해 특히 금융정책, 조세정책, 부동산 대책, 노동정책, 사회안전망, 내수 시장과 서비스업종 대책 등 종합적 측면에서 접근
- 사업자 간 경쟁은 자연스러운 것, 구조적으로 과잉진입 + 대자본의 무차별한 진입 최소화

⑤ 지방정부 역할과 권한 확대 강화

- 소상공자영업 영역은 중앙정부 보다 지방정부 역할 더 실질적
- 개인, 지역, 업종, 업태 등에 따른 차별적 세부정책 구사 가능, 지역별 다양성, 개인과 지역 특성 반영 우월

⑥ 소상공자영업인을 위한 효과적 정책 틀 구축과 이를 위한 체계적 DB 구축 및 빅데이터 활용방안 마련

- 소기업과 소상공자영업 영역에 대한 통계구축은 독립적 정책영역 및 AI 시대 정책 효과적 집행 위한 기본조건
- 정부 공공기관과 민간기관(은행, 카드, 보험사, 증권, 신용평가사 등)의 빅데이터 구축

▶ N. 한국 자영업자(소상공인) 양상과 전망, 정책 2. 소상공인과 자영업 정책방향

2) 금융 분야

● 소상공자영업의 가장 핵심요소는 자금유통 및 순환

- ① 「대부업법」 및 「이자제한법」상 최고상한이자 일치 및 20% 이내로 인하(현행 24%) ⇒ 현행 저금리추세와 연동제도 마련
- ② 소멸시효 완성 채권 등 악성 부실채권 규제(소멸시효완성채권 추심 및 매각금지 법제화)
 - [채무조정 및 금융지원을 통한 재기 지원], 개인의 연체상황 고려한 맞춤형 채무조정제도 도입
- ③ 저금리정책자금을 확대(2018, 3조 원), 업체당 대출한도 인상, ⇒ 보다 실질적인 지원효과 확보
 - 사업장·장비 구입자금 및 사업운영자금 등→창업자금, 협동조합 등 사회적기업지원, 사회보험가입촉진자금 등
- ④ 성장단계별 소상공인(전통시장포함) 예산증액(2018년 2.1조 원→2022년까지 4조 원 규모 조성) ⇒ 분야별, 업종별 차별화

▶ N. 한국 자영업자(소상공인) 양상과 전망, 정책 2. 소상공인과 자영업 정책방향

3) 조세 분야

● 영세 소상공자영업자 세부담 경감 및 납세 편의 증진으로 경영여건 지원

- 간이과세의 적용 범위 연간 매출액(공급대가) 4천8백만 원, 부가가치세 납부의무면제자의 연 매출 기준은 2019년 2400만 원에서 3000만 원으로 인상(코로나19, 한시적, 간이과세기준 연매출 8000만원, 부가세 납부의무면제기준 4800만원)
- ① 부가가치세 간이과세 기준 '연간 매출액 4,800만 원 미만'에서 '연간 매출액 1억 원 미만'으로 상향
 - 부가세납부의무면제자 연매출기준 4800만 원으로 상향 조정
 - 다만, 간이과세 확대가 세원양성화에 역행하지 않도록 사업자 간 거래에 대한 전자세금계산서 발행 활성화
 - 간이과세자 부가가치를 현실화, 과세자료 양성화 인프라를 확대
 - ⇒전단계 사업자 영수증 미발급 등 범법 시 가담사업자 모두에게 가중추징 제도화 및 정확한 매출 정보제공 전제

▶ N. 한국 자영업자(소상공인) 양상과 전망, 정책 2. 소상공인과 자영업 정책방향

4) 임대료 문제, 젠트리피케이션 억제 등

● 젠트리피케이션(등지 내몰림) 현상은 국가(공공)주도, 공급 및 수요주도형

- 국가나 지방자치단체의 재개발 등 공공사업에 의한 문제는 최대한 통제

① 임차인 보호를 위한 상가임대차보호법의 강화

- 권리금보호대상 확대, 퇴거보상제도의 도입, 재건축 시 기존 임차인에게 우선 임차권 제공 등
- 임대료 및 월세 인상률(연 5% 이내) ⇒ 3년 평균 물가상승수준+1% 수준으로 법제화(시행령)

② 건물주와 임차인 및 공공이 참여, 도심상권 민주주의 구역 육성(현, 상권 르네상스 프로젝트' 추진 (구도심 상권 복합개발)

- "지역상권 상생 및 활성화법"(자율상권법+상권상생법)의 도입; 상권의 주체(임대인·상인 등)들이 자율적인 상생협약 기반으로 상권관리 기구 조직 등

③ 상생협약 등 급격한 임차료 인상해소(장기안심상가지원) ⇒ 파리시의 동네활성화사업 모델로 확장, 공공임대상가 공급

- 상가임대인과 임차인 간의 상생협력이 이뤄지는 지역부터 개발우선 지원

④ 서민 주거 안정화를 위한 「주택임대차보호법」 개정

- 특별한 해지사유가 없는 한 계약갱신청구기간을 제한 없이 규정(현행2년⇒5년)
- 전월세 인상률 제한(5%이내) ⇒ 물가상승률+1% 수준 등

35



▶ N. 한국 자영업자(소상공인) 양상과 전망, 정책 2. 소상공인과 자영업 정책방향

5) 영업지원

① 온누리상품권과 지역화폐 혼합 발행 확대 전통시장 및 소상공인의 매출 확대

- 지방정부 조례→지역사랑상품권 이용활성화법 제정안 20대 국회통과(5.1, 시행 7.2), 법률화

② 소상공인 자영업자 지역,골목 단위의 조직화 지원 및 협업화 적극 지원

- 상점거범위(현행 50개 이상 점포)를 조정하여 골목상권 활성화 추진(⇒다만, 젠트리피케이션 방지대책 동시 마련)

③ 골목상권 및 소상공인 자생력 강화(창업-성장-퇴로기 전 성장단계 밀착지원)

- 각 지방자치단체 신용보증재단을 통한 현장밀착형 종합지원센터로 전환(서울신용보증재단)

④ 소상공인 시장진흥기금 확충을 통한 미래형 사업자 창출

- 교육, 신사업창업, 재창업, 경영기법, e러닝, 마케팅, 고객대응, 시장특성과 업종 및 상인 수준 맞는 현장교육 등
- 산업변화, 소비자기호변화, 온라인-오프라인 연계, 서비스변화 대응 등 미래형사업자 배출을 위한 산학연계 과정

36



▶ N. 한국 자영업자(소상공인) 양상과 전망, 정책 2. 소상공인과 자영업 정책방향

6) 소상공자영업자 권익보호와 공정거래

● 정부정책은 불공정거래관행을 해소, 대자본의 동 영역에 대한 무차별 진입 일부 통제, 자생적 경쟁 환경 조성

- ① 복합쇼핑몰입지 도시계획단계에서부터 설정= 대중소 유통업자간 상생발전 기틀 마련
 - 대규모점포(복합쇼핑몰, 아울렛 등) 무차별적인 입점으로 지역상권의 몰락 및 중소상인의 퇴출 등 부작용 발생
 - 근본적으로 국토계획법을 개정하여 입점초기부터 입점의 타당성 등을 검토하는 것이 필요
 - 도시계획시점부터 ⇒ 지구계획_용도변경 등 입지규제
 - 대규모점포, 준대규모점포, 대형가맹사업자 진입 통제 등(유통산업발전법 개정안, 홍익표의원안 계류 폐기)
- ② 특정 광역도시 유통총량제 도입
 - 지역 유통기업 및 중소유통업체의 경영난 해소 등 지역유통 환경개선과 유통서비스산업의 지역적 격차완화
- ③ 가맹본사의 불합리를 견제하기 위한 「가맹사업법」 개정
 - '부당한 필수물품 강요의 불공정행위'제도화(PB상품 등 포함)
 - 가맹본사와 가맹점주 간 협상력 균형 확보(단체구성권 및 거래조건에 대한 협의요청권)
 - 불공정행위 등에 대한 조사권·처분권의 지자체 공유(정보공개 등록 업무와 조정권한 광역지자체 공유)
 - 오너리스크 등을 이유로 한 배상책임 도입

37



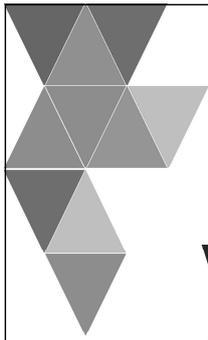
▶ N. 한국 자영업자(소상공인) 양상과 전망, 정책 2. 소상공인과 자영업 정책방향

6) 소상공자영업자 권익보호와 공정거래

- ④ 대리점본사의 갑질을 막기 위한 「대리점법」 개정
 - 법 적용 제외 조항 수정(제3조 공급업자가 중소기업자에 해당하는 경우 일률적으로 대리점법 적용 제외됨)
 - 대리점 계약 갱신요구권 도입과 공급업자의 대리점 계약 해지 제한
 - 대리점 단체 구성권 및 교섭권 조항 신설(불공정거래에 대한 대리점의 자기 방어권 취약)
- ⑤ 협력이익배분제 도입과 소상공자영업 영역으로의 확대
 - 2017년 10월 15일, 한국형 협력이익배분제도 도입 공약했으나 진전사항 없음
 - 개방형 혁신에 적합, 제조, 유통, IT, 플랫폼 등에 적합하다는 점에서 소상공자영업영역에 적용할 수 있도록 함

38





V. 플랫폼 경제 확산에 따른 EU의 규칙 검토

1. 배경
2. EU 플랫폼규제 연혁
3. Regulation(EU) 2019/1150의 주요 내용
4. 시사점

39

서울신용보증재단

▶ V. 플랫폼 경제 확산에 따른 EU의 규칙 검토 1. 배경

- 기술혁신은 생산자 및 소비자, 그리고 노동자에 있어서 새로운 비즈니스 영역을 창출시키는 동시에 소비자선택의 다양화와 소비자후생 증진과 함께 노동자 측면에서는 여건과 경험 등에 따라 새로운 일자리제공 내지 산업예비군, 협상력약화 등에 의한 고유의 권익침해 개연성
- 최근 플랫폼의 시장지배력강화는 각 분야의 특정 사업자 그룹의 독과점(가격, 정보, 협상력 등) 및 이에 따른 불공정거래(계약 및 교환 등) 문제, 노동자성 문제 등이 심화되는 동시에 이런 점에서 플랫폼사업자(운영자)-공급자(상업적 이용자)-소비자(고객) 등 삼각관계에서의 의무, 책임과 권리체계가 불분명
 - 플랫폼 운영주체의 의무와 책임, 공급자의 의무와 책임, 권리, 수요자의 권리 등에 관한 세밀한 관리체계가 시급히 마련될 필요
- 이러한 양상은 한국뿐만 아니라 전 지구적으로 확인되고 있으나 선진국은 그나마 공정거래관행이 어느 정도 정착되어 있음에도 문제점 개선을 위한 가이드라인 및 입법화가 이루어지고 있으나 우리의 경우는 공정거래관행이 충분히 정착되지 못한 가운데 새로운 형태의 상거래가 기존체제에서 이루어지고 있음
 - 플랫폼사업자의 독과점 및 불공정거래행위, 불공정약관조항, 소비자의 신체적 및 재산적 피해 등에 대한 문제로 공정거래위원회의 시정조치 등이 있었음

40

서울신용보증재단

▶ V. 플랫폼 경제 확산에 따른 EU의 규칙 검토 1. 배경

- 플랫폼경제에 대한 선제적 대응은 주로 유럽에서 진행됨
 - 프랑스, 2016년 디지털공화국법(Loi n°2016-1321 pour une République numérique) 제정하여 소비법전에 온라인 중개 플랫폼에 관한 규정 신설(박현정, 2016)
 - 이탈리아, 2016년 공유경제법안(Disciplinа delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione) 제안
 - 독일, 연방경제에너지부(Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) 2016년 온라인 플랫폼녹서(Grünbuch Digitale Plattformen)(BMWi, 2016)와 2017년 온라인 플랫폼 백서(Weissbuch Digitale Plattformen)(BMWi, 2017) 발표

▶ V. 플랫폼 경제 확산에 따른 EU의 규칙 검토 2. EU 플랫폼규제 연혁

- 1) 디지털단일시장 전략(Digital Single Market Strategy), 유럽위원회 제안(2015.5.6.)
 - 회원국가의 ①온라인 시장접근개선, ②디지털 네트워크 및 서비스기반창출(세부과제 : 온라인플랫폼과 중개서비스의 법적여건개선과 관련된 새로운 규율도입), ③디지털경제의 성장 잠재력 극대화 3대 중점전략
- 2) 온라인 플랫폼 의견서, 플랫폼발전을 위한 원칙, 유럽위원회 제안(2016.5.25.)
 - 비교 가능한 디지털서비스를 위한 수준별 활동의 장을 보장, 온라인플랫폼의 책임있는 운영을 보장, 신뢰와 투명성을 촉진하고 공정성을 보장함(시민과 소비자에게 정보제공 및 그 능력을 향상, 공정하고 혁신 지향적 영업환경을 마련), 데이터 기반경제를 육성하기 위해 시장을 공개하고 비 차별화함
- 3) 디지털 단일화 시장 전략 이행중간보고서, 유럽위원회 2017.5.10.제안
 - 공정하고 공개적이며 안전한 디지털환경 보장 강조, 공정한 책임운영자로서의 온라인플랫폼 촉진 강조
- 4) 온라인 플랫폼 시장의 공정성 및 투명성 강화를 위한 2019 EU 이사회 규칙, 2020.7.12.시행
 - [Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services]

▶ V. 플랫폼 경제 확산에 따른 EU의 규칙 검토 3. Regulation (EU) 2019/1150의 주요내용

1) 온라인 플랫폼 규칙의 개요

● 온라인 플랫폼 규칙은 총 19개의 조항으로 구성됨

- 전문
- 제1조, 제2조, 제19조는 동 규칙의 기본적 사항(적용대상·정의·발효시기)을 명시하고 있음
- 제3조~제10조는, 온라인 플랫폼 사업자 및 검색엔진이 자신의 서비스에 의존하여 상품 등을 공급하는 판매업체 또는 영리목적의 이용자(business users)에게 공정하고 투명한 거래·대우를 보장하기 위한 세칙에 관한 내용
- 제11조~제14조는 효과적인 분쟁해결을 위한 절차 마련, 제15조~제18조는 EU 집행위원회와 회원국들에게 부과되는 의무에 대해 규정

▶ V. 플랫폼 경제 확산에 따른 EU의 규칙 검토 3. Regulation (EU) 2019/1150의 주요내용

2)전문(前文)의 의미

● 온라인 중개서비스와 온라인 검색엔진, 그리고 이러한 서비스들로 인해 촉진된 상거래는 본질적으로 나라 간의 경계를 뛰어넘는 잠재력을 가지고 있음. 다양한 온라인 플랫폼 경제의 소중한 혁신 잠재력의 인정과 보호로써 건전한 경쟁을 유도함에 따라 소비자 후생증진과 산업의 활성화를 도모, 온라인 플랫폼 경제가 새로운 성장을 이끌어갈 수 있는 기재라는 점에서 이를 활성화하는 것은 필요

- 플랫폼사업자는 이용자들의 플랫폼 의존도가 갈수록 높아진 점(네트워크산업의 집중력, 독과점, 정보의 독점, 협상력의 우위 등)을 활용해 소비자들의 정당한 권익에 대해 불공정하고 손해를 끼칠 수 있는 방법으로 사실상 일방적으로 행동할 수 있음
- 서비스를 제공하는 특정 업체들의 잠재적으로 불공정하고 유해한 상업적 관행 및 효과적인 구제 제도의 부재는 그러한 잠재력의 온전한 실현을 방해하고 부정적인 영향을 끼침. 따라서 공정하고 예측 가능하며 지속 가능하고 신뢰할 수 있는 온라인 비즈니스 환경 보장이 핵심

● 장기적인 플랫폼경제 발전을 위해 온라인 플랫폼에서 발생할 수 있는 잠재적 충돌(플랫폼운영주체의 유일한 협상력에 따른 일방적 행동 및 강요 가능성, 활용자의 정당한 권익침해, 불공정한 손해 부과 등) 해결할 필요가 있음

- 이러한 플랫폼에서는 당사자가 분쟁이 발생할 경우 시스템의 특성상, 공급자들이 구제책을 찾을 수 있는 가능성 거의 없으며(보복에 대한 두려움 등) 소송 전 분쟁해결제도 역시 전문성 있는 조정기관부재
- 투명성과 신뢰성 및 공정성 강화는 플랫폼경제 발전에 도움을 주고 소비자후생에 긍정적 영향을 줄 것이며 이는 공급자 및 운영자의 성공에 결정적 영향을 줄 것

▶ V. 플랫폼 경제 확산에 따른 EU의 규칙 검토 3. Regulation (EU) 2019/1150의 주요내용

3) 거래조건·내용의 공정성 제고를 위한 약관 통제 등

■ 약관의 변경 및 이용자의 해지권 보장(제3조, 제8조)

● 제1조(대상과 범위)

- 기업 웹사이트 이용자에게 타당한 투명성, 공정함 그리고 효과적인 구제책을 보장(목적)
- 유럽연합에 설립지 또는 소재지가 있고, 온라인중개서비스 또는 온라인 검색엔진을 이용해 역내 소비자에서 상품과 서비스를 제공하는 사업적 이용자(이하 공급자), 기업웹사이트 이용자에게 제공되거나 제공될 온라인 중개서비스와 온라인 검색엔진 각각에 적용

● 약관은 이해하기 쉬운 용어로 거래의 전(全) 과정에서 걸쳐 이용자에게 제공되어야 함

- 사전계약단계 및 모든 상업적 단계에서 공급자가 쉽게 열람 가능하여야 함, 공급자의 상품과 서비스를 판매할 수 있는 추가유통경로 및 제휴 프로그램 정보 포함, 공급자의 지적 재산권의 소유와 관리에 미치는 영향에 관한 전반적 정보 포함

● 플랫폼 사업자가 약관의 내용을 변경하고자 하는 경우, 이용자에게 그 변경사항에 대해 사전고지 해야 함, 사전고지는 최소 15일 전에 이루어져야 함

- 단, 약관 내용의 변경이 법령에 의해 요구되거나, 사기, 스팸메일, 개인정보침해, 기타 사이버보안 등 불측의 급박한 위험을 방지하기 위해 필요한 경우 예외가 인정됨

● 의무를 준수하지 않은 경우 그 약관 전부 또는 해당 약관조항은 무효(null and void)

45



▶ V. 플랫폼 경제 확산에 따른 EU의 규칙 검토 3. Regulation (EU) 2019/1150의 주요내용

4) 상품 공급의 제한·중단·해지(제4조)

● 플랫폼 사업자는 이용자의 상품 공급을 제한·중단·해지(suspend, restrict, or terminate)할 수 있는 사유를 약관에 기재해야 함

- 상품 공급에 대한 제한·중단·해지 결정시 그 사유를 이용자에게 명확히 고지하여, 이용자가 그 결정에 대해 이의를 제기할 기회를 부여함
- 특정 이용자의 상품 공급을 중단할 경우 최소 30일 전에 사전고지 해야 함
- 다만, 공급자가 범위반이나 약관을 반복적으로 위반했다는 것이 운영자가 입증할 수 있을 경우 통지기간은 의미 없음(특히 불법적이거나 부적절한 콘텐츠, 상품이나 서비스의 안전성, 위조, 사기, 악성코드, 스팸, 데이터 침해, 기타 사이버 보안 위험 또는 미성년자에 대한 상품이나 서비스의 적합성 등과 관련하여 다양한 예외가 발생할 수 있다)

46



▶ V. 플랫폼 경제 확산에 따른 EU의 규칙 검토 3. Regulation (EU) 2019/1150의 주요내용

5) 투명성 증대를 위한 정보공개 의무

■ 검색·배열 순위(ranking)의 투명성 보장(제5조)

- 플랫폼 사업자는 자사 웹사이트 화면에 배열되는 업체·상품 등의 우선순위를 결정짓는 주요변수(main parameters) 및 고려되는 각 변수 간의 상대적 중요도를 약관에 명시해야 함
 - 검색엔진 역시 마찬가지로, 검색 노출순위 결정에 활용되는 알고리즘의 매개변수 중 가장 중요한 변수들 및 그 상대적 중요도를 일반 대중이 이해하기 쉬운 용어로 공개해야 함
- 특정 업체의 경제적 대가(remuneration) 지급이 검색배열·순위의 결정에 영향을 미치는 경우, 그러한 사실 및 검색·배열순위 변경에 미치는 영향을 약관에 명시(온라인 플랫폼 사업자)하거나 일반 대중에 공개(검색엔진)해야 함
- 다만, 검색·배열 순위 결정에 사용되는 알고리즘 자체를 공개할 필요는 없으며, EU법(EU Directive 2016/943)상 보호되는 영업 비밀에 해당되는 내용 역시 공개대상에서 제외됨

▶ V. 플랫폼 경제 확산에 따른 EU의 규칙 검토 3. Regulation (EU) 2019/1150의 주요내용

5) 투명성 증대를 위한 정보공개 의무

■ 차별적 대우에 대한 설명의무 부과(제7조)

- 플랫폼 사업자 또는 검색엔진이 특정 이용자를 차별대우(differentiated treatment)하는 조항을 약관에 포함하는 경우, 차별적 대우의 내역 및 그 근거가 되는 주요 경제적·상업적·법적 고려사항(main economic, commercial or legal considerations)을 약관에 기재해야 함

■ 최우대조항(MFC)에 대한 설명·공시의무 부과(제10조)

- 플랫폼 사업자가 이용자 약관에 '최우대조항(Most-Favored Customer Clause)'을 설정할 경우, 그 근거가 되는 경제적·상업적·법적 고려사항을 약관에 기재하고 대외적으로 공개해야 함
 - ※ 플랫폼사업자가 스스로 또는 통제할 수 있는 제3의 사업자를 통해 상품이나 서비스를 제공하는 경우 여타의 공급자와 직접경쟁이 이루어 질 수 있는 이러한 행위는 공정한 경쟁을 저해하고 소비자의 선택권을 제한할 수 있음

▶ V. 플랫폼 경제 확산에 따른 EU의 규칙 검토 3. Regulation (EU) 2019/1150의 주요내용

6) 데이터의 접근(제9조)

- 플랫폼사업자는 공급자나 소비자가 당해 온라인 중개서비스 이용을 위해 제공했거나 또는 해당 서비스의 제공을 통해 생성된 모든 개인 정보나 기타 데이터 또는 둘 모두에 대해 공급자가 가지는 기술적 접근 및 계약상의 접근 권한, 또는 그러한 접근권의 부재에 대한 설명을 약관에 포함시켜야 함, **접근권한 여부, 권한이 있다면 접근 가능한 데이터의 범주 및 조건도 구체적으로 명시**
 - 개인 정보 등의 데이터에 접근하고 이용할 수 있는 역량은 공급자와 관련 온라인 중개서비스뿐 아니라 온라인 플랫폼 경제에 중요한 가치 창출을 가능. **따라서 플랫폼사업자가 공급자에게 특정 범주의 데이터에 대한 접근 및 사용의 범위, 특성, 조건에 대해 명백한 설명을 제공하는 것은 중요**
 - ※ 공급자가 자신이 중개서비스를 이용함으로써 생성된 모든 데이터를 플랫폼사업자가 타사와 공유하는지 여부를 이해하는 것은 중요. 특히, 공급자는 온라인 중개서비스의 원활한 작동을 위해 필수적이지 않은 목적으로 인해 발생하는 타사와의 데이터 공유, 예를 들어 플랫폼사업자가 상업적 목적으로 데이터를 수익화하는 경우 등에 대해 알고 있어야 한다.

▶ V. 플랫폼 경제 확산에 따른 EU의 규칙 검토 3. Regulation (EU) 2019/1150의 주요내용

7) 실효성 있는 분쟁해결절차의 마련

■ 내부 고충처리 시스템(제11조)

- 온라인 플랫폼 사업자는 이용자가 무료로 쉽게 이용할 수 있는 내부 고충처리 시스템(internal complaint-handling system)을 마련하여, 플랫폼 서비스 사용과 관련하여 이용자들로부터 접수한 고충사항(complaints)을 적정 기간 내에 처리할 수 있어야 함
 - 고충사항은 각 사안별 중요도와 복잡함을 감안하여 가능한 신속하고 효과적으로 처리되어야 하며, 그 처리결과가 반드시 이용자에게 통보되어야 함
- 고충처리 시스템의 기능과 실효성 등 관련 정보는 일반대중이 확인할 수 있도록 공시되어야 함
 - 공시대상 정보에는 고충사항 총 접수 건수, 주요 유형, 평균 처리기간, 처리결과에 관한 종합적 통계 등에 관한 사항이 반드시 포함되어야 함
- 다만, 중소기업의 재정 부담을 고려하여, 연 매출액이 1,000만 미만인 50인 이하의 종업원을 두고 있는 플랫폼 사업자는 고충처리 시스템 설치 의무가 면제됨

■ 조정에 의한 분쟁해결(제12조)

- 온라인 플랫폼 사업자는 내부 고충처리 시스템으로 해결되지 않는 분쟁사안을 종결하기 위해 조정절차를 활용할 수 있으며, 최소 2인의 조정위원(mediators)을 선임하여 약관에 그 신원(identity)을 적시해야 함
- 조정위원은 공정하고 독립성이 확보된 인사여야 하며, 경제적 측면에서 이용자가 선임 가능(affordable)해야 하고, 사업자 간 거래(B2B)에 대한 충분한 지식을 보유해야 함
- 온라인 플랫폼 사업자는 개별 건마다 적정 수준(reasonable portion)의 조정비용을 부담해야 함
- 플랫폼 사업자의 분담 비용은, 1차적으로 조정위원이 적정 금액을 권고하면 당사자들 주장의 타당성, 거래의 경제성, 당사자 간 거래의 규모와 경제력의 격차 등의 여러 관련요소를 종합적으로 고려하여 결정하게 됨

▶ V. 플랫폼 경제 확산에 따른 EU의 규칙 검토 3. Regulation (EU) 2019/1150의 주요내용

7) 실효성 있는 분쟁해결절차의 마련

■ 단체소송제(제14조)

- 온라인 플랫폼 이용자를 대표함에 있어 정당한 이익 (legitimate interest)이 있는 단체·공공기관은 회원국 국내 법원에 동 규칙 위반행위의 금지를 청구하는 소송을 제기할 수 있음
 - 이용자 집단으로부터 재정지원을 받지 않는 비영리단체만 소제기가 가능함
- 각 회원국은 위의 원고적격을 갖춘 국내 단체를 지정할 수 있으며, 집행위원회는 회원국별로 지정된 단체의 명단을 취합하여 EU 관보(Official Journal of the EU)에 게재할 수 있음

■ 지속적인 조사 및 평가

- 공정하고 예측 가능하며 지속 가능하고 신뢰할 수 있는 온라인 비즈니스 환경을 보장하기 위해 시행규정 및 추가적인 규칙필요여부 등을 결정

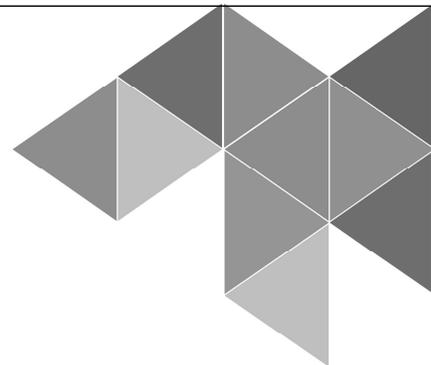
▶ V. 플랫폼 경제 확산에 따른 EU의 규칙 검토 4. 시사점

- 거의 모든 플랫폼에 대해 규율. 오픈마켓, 앱스토어, 가격비교 사이트뿐만 아니라 SNS, 검색엔진까지 규칙 적용대상
- 플랫폼경제의 건전한 발전을 위해 플랫폼사업자, 공급자(상품 및 서비스), 소비자가 상호 신뢰할 수 있도록 투명성과 공정성을 최우선으로 확보할 필요가 있음을 강조
 - 다만, EU 규칙의 각 조항은 EU회원국 각자 국내법의 특성을 감안한 운영의 보장을 위해 가장 일반적인 조항만을 담고 있다는 사실과 동시에 이 규칙의 효과적인 집행을 보장해야한다는 점
- **현행 한국법제도의 공백은 없는지, 각종 크고 작은 온라인상의 상품과 서비스 거래중개자와 관련된 다양한 피해사례, 불투명성 등을 전반적으로 재검토**
 - 대규모유통업법의 적용대상이 매출액 1000억 원 이상(매장규모3천㎡)이라는 점에서 그 이하의 구매거래를 중개하는(오픈마켓 및 온라인 유통업체 등) 사업자는 규제공백, 이를 보완하기 위한 사이버몰판매중개거래의 공정화에 관한 법률안(2017.7.12.) 발의되었으나 회기만료폐기(검색엔진과 SNS 서비스 제외)
- 플랫폼사업자의 공급자와 소비자에 보호의무(정보제공의무 등), 플랫폼사업자의 책임 및 손해배상 등
 - 우리나라 소비자 및 이용자 보호 관련은, 민법, 소비자보호 등 관련법과 특히 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률, 통신 판매중개와 관련된 법 등에 플랫폼관련 이용자 보호가 충분한지 전면적 검토가 요구됨

▶ V. 플랫폼 경제 확산에 따른 EU의 규칙 검토 4. 시사점

■ EU 지침 포괄적이지만, 플랫폼경제 부작용 통제 충분치 않음

- 데이터 독점력 강화에 따른 정보 비대칭성의 문제, 자연독과점화에 따른 협상력 및 우월적지위의 갑질, 불공정경쟁, 경제력 집중과 시장 집중 등의 시장실패 문제, 정보왜곡 부작용, 알고리즘을 활용한 새로운 형식의 담합, 인권침해, 소비자후생 감소문제, 소득불평등과 사회적 양극화 심화 완화를 위한 조치
 - 데이터 독과점화 규제 EU의 정보보호규칙(General Data Protection Regulation)



감사합니다

보조발제/토론

**자영업(소상공인) 정책의 회고와
제도개선 방안**

- 21대 국회 입법 과제를 중심으로 -

서치원 변호사

자영업(소상공인) 정책의 회고와 제도개선 방안

- 21대 국회 입법 과제를 중심으로 -

서치원 변호사

I 서론

1. 자영업 현황과 정책

우리나라는 OECD 국가 중 자영업¹⁾이 경제에서 차지하는 비중이 상대적으로 높지만 실질 소득은 갈수록 감소하는 경향을 보이고 있다. 2018년 10월 기준 자영업자는 약 570만 명이 고 경제활동인구에서 차지하는 비중은 20.9.%에 이른다. 자영업이 주요 산업부문으로 자리 잡으면서 그동안 자영업에 대한 원론적 연구(ex. 자영업의 고용현황 연구)와 2018년 8월 ‘소상공인 자영업자 지원대책’, 2018년 12월 ‘자영업 성장 혁신 종합대책’, 2019년 9월 ‘소상공인 자생력 강화대책’, 2019년 10월 ‘중소기업 소상공인 규제 혁신 방안’ 등 다양한 자영업 대책이 이어졌다. 더불어 신용카드경감 방안, 상가임차인을 위한 법 개정 등 다양한 정책들이 있었다.

2. 자영업 정책(대책)의 중요성

근래의 자영업 정책은 최저임금 인상의 영향이 크다. 그래서 ‘정책’ 보다는 ‘대책’의 성질이 강하다. 중소기업과 자영업자가 경제민주화와 민생 과제 해결의 한 축을 이루고 있다는 인식과 공감에 있었음에도 임금정책의 후속 정책으로 자영업 정책이 마련되었던 것이다. 그

1) ‘자영업’은 경제 및 사회 연구에서 주로 사용하는 개념으로 법률용어가 아니며 개별 경제주체보다는 업종을 강조하는 의미가 강한 반면, ‘소상공인’은 법률로 개념과 범위를 정하고 일부 업종을 제외하면 사실상 자영업과 범위가 동일하므로 이하에서 ‘자영업’ 또는 ‘자영업자’로 통칭함.

결과 불필요한 저항과 갈등이 수반되기도 하였다. 이를 통해 자영업은 주요한 사회 경제적 정책 수행에 있어서 반드시 고려해야 하는 분야라는 교훈을 얻었다고 할 수 있다.

또한 최근 도입논의가 활발한 전국민 고용보험제는 취약한 경제주체, 특히 자영업자가 과연 이를 감당할 수 있을 것인지가 어려운 과제로 부각되었고, 긴급재난지원금 시행과 효과는 대기업 지원을 통한 낙수효과보다는 중소기업과 자영업 활성화에 초점을 맞춘 분수효과가 적절하다는 공감대를 얻어내는 등 일련의 정책수립과 시행시 자영업에 미치는 영향을 충분히 고려해야 한다는 인식이 확산되고 있다.

자영업 정책은 기본적으로 건전한 생태계를 조성하고 유지하는 쪽으로 발전해왔다. 이와 정반대로 발전해 온 것이 재벌중심의 적극육성 산업정책이다. 그런데 최근에는 이 두 분야가 맞물려 있어 어느 한쪽에 대한 지원과 규제는 다른 쪽에 대한 반대효과를 가져오고 있다. 그동안 효율성 중심의 재벌육성 경제체제가 자영업 생태계에까지 깊은 영향력을 미치고 있음을 보여주는 것으로 지금이야말로 기존 산업정책 전반에 대한 재검토가 필요한 시점이라 할 수 있다.

3. 자영업 정책과 제도 개선의 방향

자영업은 경제민주화의 내용을 풍부하게 해왔다. 대형마트를 내세운 유통대기업의 무분별한 확장으로부터 중소자영업자를 보호하기 위해 노력한 결과인 「유통산업발전법」의 개정, 납품업자와 대형유통업자 사이 불공정거래 행위를 방지하기 위한 「대규모유통업법」 제정과 시행, 대기업의 전통적인 자영업 시장의 침탈을 막기 위한 「생계형 소상공인 적합업종법」의 제정과 시행, 가맹본부의 일방적 거래 조건 강요를 개선하기 위한 「가맹사업법」 개정, 그림자처럼 가려져 드러나지 않던 대리점의 권익 보호를 위한 「대리점법」의 도입 등 경제주체간 불균형을 줄이고 자영업자의 사회적·경제적 지위를 향상하기 위한 노력과 그 성과는 우리 사회의 경제민주화를 이끌었고, 그만큼 민생 안정에도 기여했다고 평가할 수 있다. 그 결과 자영업 정책과 제도 개선은 경제민주화와 민생 문제에 있어서 빼놓을 수 없는 이슈가 되었다.

이러한 맥락에서 2020년 2월 4일 「소상공인기본법」이 제정되었는데, 제정이유(소상공인 영역을 경제정책의 독립 분야로 보고 이들에게 특화된 기본법을 제정함으로써 소상공인의 법적 지위와 권리를 보장하고, 소상공인 정책의 통일성, 체계성과 지속성을 확보하며, 이를 통해 소상공인의 지속가능한 성장과 경영안정, 사회적·경제적 지위향상 및 고용안정에 이바지하려는 것)에서 자영업을 경제정책의 독립분야로 선언하고 있다. 비로소 다른 산업분야의 부수적이거나 종속적 분야로 소홀히 취급되며 후발적 대책마련에 급급한 것이 아니라 독자적 자영업 정책을 위한 밑바탕이 마련되었다고 할 수 있다.

역설적으로 「소상공인기본법」 제정은 그동안 있었던 자영업 정책과 제도의 한계를 고백하는 것이기도 하다. 법 스스로 ‘소상공인들의 지원 및 규제를 통한 보호 등을 위하여 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」, 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」, 「도시형소공인 지원에 관한 특별법」, 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 등 여러 개별법들이 시행되고 있지만, 현행 법체계로는 소상공인 문제를 직접적으로 해결하기에는 한계가 있었음을 밝히고 있다.

한편, 최근 온라인과 플랫폼 시장은 자영업 부문에도 큰 변화를 가져왔다. 새로운 온라인(스마트폰)시장의 거래규모와 현황이 어느 정도이고 어떠한 제도적 뒷받침이 있어야 하는지에 관해 아직 체계적이고 정확한 분석은 보이지 않는다. 이러한 상황에서 변화와 혁신의 긍정적 효과만을 강조하며 그에 따른 불공정성을 당연하게 여기는 무한한 관용은 정답이 아니다. 신용카드 수수료보다 더 많은 수수료가 발생하는 온라인 결제 수수료 문제, 온라인 쇼핑업자와 거래하는 자영업자가 감당해야 하는 납품불공정 등 거래불공정 관행, 최근 크게 논란이 된 배달앱의 독과점 문제, 향후 주요 산업부문으로 꼽히는 데이터 독점과 자영업자들의 열악한 거래협상지위 보완 등 변화한 시장에 맞는 자영업 정책이 절실하다.

결국 자영업 정책은 지금까지 성과와 한계를 바탕으로 독자적이고 체계적인 제도 정비와 개선, 변화한 시장 환경에 걸맞은 신속하고 새로운 제도의 도입을 요구받고 있다.

II 입법과제

1. 유통산업발전법

(1) 자영업자 보호규정

「유통산업발전법」은 중소기업자들의 투쟁과 제도개선 요구에 힘입어 2010년경부터 많은 변화가 있었다. 제도 변화의 예를 보면, 입점예고제, 유통업상생발전협의회 설치, 상권영향평가서와 지역협력계획서 도입과 등록절차 강화, 전통상업보전구역 설치, 의무휴업일 등이 있다.

(2) 문제점

「유통산업발전법」은 진흥과 육성이 핵심인 법률이고, 유통업자의 성장에 초점이 맞춰져 있다. 한마디로 ‘진흥법’이다. 그러나 중소기업자들의 보호와 육성을 위한 제도들은 대형유통업자와 이해관계를 조절해야 하고 중소기업자들의 영역을 지켜야 하는 이유로 일정한 규제를 동반할 수밖에 없다. 이런 이유로 「유통산업발전법」에서 새롭게 도입된 중소기업자 보호와 육성 규정들에 대해서는 법률의 기본 취지와 체계에 부합하지 않는다는 논란이 있었고, 새로운 제도의 도입을 시도할 때마다 같은 문제에 직면해야 했다. 중소기업자영업자를 자영업자의 세부 분류의 하나로 보아 체계적이고 독자적인 정책과 제도를 마련하기보다 종전 대기업 중심의 유통정책으로 인한 중소기업자들의 어려움을 임시적으로 해결하기 위한 제도개선을 모색한 결과이기도 하다.

현행 「유통산업발전법」은 산업통상자원부 소관법률인데 산업통상자원부장관과 중소벤처기업부장관의 권한이 혼재된 규정이나 중소벤처기업부장관의 권한 규정이 다수 있다.

(3) 개선 과제

현행 「유통산업발전법」이 진흥법이라는 점을 유지하면서 중소기업자들을 보호하고 육성하는 규정들을 추가하는 방법이 있을 수 있다. 이러한 관점에서 20대 국회에서 상업보호구역의 지정과 의무휴업과 영업시간확대 등을 주요 내용으로 해서 「유통산업발전법」을 대폭 개정하려는 노력이 있기도 했다.

반면 중소기업자영업 정책과 제도를 이번 기회에 정비하고 구체화할 수 있는 별도의 법률(가칭 ‘중소유통업자 보호 및 지원에 관한 특별법’)을 제정하는 방안이 있을 수 있다.

중소유통업자에 대한 개별적이고 독립적인 정책이 필요한 시점에 현행 「유통산업발전법」의 체계와 부합하지 않는 규정을 계속해 추가할 필요는 없어 보인다. 그보다는 중소기업자 보호를 위한 독립된 특별법을 제정하는 것이 바람직하다. 더불어 과거 「유통산업발전법」은 중소기업부가 독립하기 전에 제·개정된 것들로 두 기관 사이에 권한의 중복이나 기능적 분배가 고려될 필요가 없었으나, 중소기업부가 독자적 권한을 갖게 된 현재에 맞추어 중소기업자영업자에 대한 독립적 정책을 수립하고 시행하기 위해서라도 별도의 특별법 제정이 필요하다.

(가칭)「중소유통업자 보호 및 육성에 관한 특별법」에는 현행 「유통산업발전법」에 있는 중소기업자 보호와 육성 규정들을 포함해야 하고(이를 통해 「유통산업발전법」의 체계도 다시 정비될 것임), 최근 서울시와 경기도 및 인천시가 진행하고 있는 도시계획단계에서 복합쇼핑몰 등 대규모유통 시설 입지규제 조례를 확대할 수 있는 대규모유통 시설 입지규제에 관한 규정 등이 포함되어야 한다.

2. 대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률(대규모유통업법)

(1) 현황

2012년 1월부터 시행된 「대규모유통업법」은 대규모유통업자와 납품업자등²⁾ 사이에 발생할 수 있는 불공정거래행위(대금감액금지, 상품수령거부금지, 반품제한, 판매촉진비용 전가금지, 납품업자등의 종업원 사용 제한, 배타적 거래 강요 금지 등) 방지를 목적으로 하고 있다. 이는 대규모유통업자들이 구매력을 바탕으로 한 우월한 지위를 남용하는 것에 대해 제재할 수 있도록 특정 분야 불공정거래행위를 별도의 법률로 구체화한 것이다.

2) 「대규모유통업법」은 납품업자와 매장 임차인을 명시적으로 규정하고 있는데, 납품업자는 ‘거래형태에 상관없이 대규모유통업자가 판매할 상품을 공급하는 자’로 정의하고 있다. 이에 따라 납품업자 상당수는 대규모유통 시설에 입점해서 대규모유통업자의 이름으로 판매행위까지 담당하고 있다. 따라서 납품업자등에는 납품만 하는 중소기업자, 납품과 판매행위를 하는 중소기업자, 매장 임차인 등으로 구분할 수 있는데 이를 모두 포함해서 납품업자등이라고 칭함.

(2) 문제점

「대규모유통업법」은 대규모유통업자와 납품업자등과의 거래에서 발생할 수 있는 불공정거래행위에 대해서만 규정하고 있다. 그러다 보니 대규모시설에 종사하는 이른바 ‘중간관리자(Shop Manager라고도 함)’는 유통업에 종사하고 있음에도 불구하고 보호책이 없다. 중간관리자는 대규모유통업자와 공급계약을 체결한 브랜드 본사와 판매위탁계약을 체결하고 대규모유통 시설에서 판매행위를 하는 사업자로, 판매 금액에 따라 브랜드본사로부터 약정한 수수료를 받는다. 따라서 중간관리자는 판매를 위해 자기 이름으로 직원을 고용하고 브랜드본사로부터 판매실적에 대한 관리 감독과 대규모유통업자로부터 현실적인 지시를 받는 이중적 지위에 놓일 수밖에 없다. 이런 이유로 대규모유통 시설에 종사하는 중간관리자는 사업자이면서도 근로자와 유사한 지위에 있다고 할 수 있다.

중간관리자의 실적 압박에 따른 가상 매출과 자살 등이 과거에 문제가 되었고, 최근에 중간관리자가 브랜드본사를 상대로 퇴직금청구 소송에서 승소한 사례가 있으나 제도적으로는 여전히 법의 사각지대에 있다고 할 수 있다.

(3) 개선 과제

중간관리자는 대규모유통업자에 대한 공급행위를 실질적으로 담당하고 있는 점을 감안하여 ‘납품업자등’에 중간관리자가 포함될 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 중간관리자와 브랜드본사와 사이에, 중간관리자와 대규모유통업자 사이에 발생할 수 있는 고유한 불공정거래행위(ex. 판매목표 강요, 일방적 매장 이전, 영업시간 강제 등)를 유형화하는 제도개선이 요구된다.

3. 온라인 거래 분야

(1) 현황과 문제점

온라인 거래의 증가는 이미 통계적으로나 경험적으로 충분히 확인되었고(온라인쇼핑 금액이 전체 소비지출에서 차지하는 비중인 ‘전자상거래 침투율’이 2018년 기준 24.1%로 전세계 1위) 다수의 자영업자가 종사하고 있는 분야임에도 온라인 중개업자와 자영업자 사이의 불공정거래행위에 대해서는 정밀한 실태조사가 부족하다.

한국법제연구원의 “2019년 전자상거래 불공정거래행위 현황과 판매자인식 실태조사”에 따르면, 대규모 온라인쇼핑몰 입점시 판매자들이 경험한 불공정거래행위는 ‘광고비 등 비용 및

판매 수수료 과다'라는 응답이 35.4%로 가장 높았고, 다음으로 '일방적 책임 전가'(22.8%), '할인쿠폰, 수수료 등 기준 불분명, 부당한 차별적 취급'(20.3%), '일방적 정산절차'(19.0%) 순으로 응답하였고, 중소기업연구원의 "온라인 유통분야 공정거래 정착을 위한 개선방안 연구(2018)"에서도 온라인시장의 불공정거래행위의 주요 유형으로는 광고비 등 비용 및 판매 수수료 과다, 할인쿠폰, 수수료 등 기준 불분명 및 부당한 차별적 취급, 다른 상품 등을 해당 오픈마켓으로부터 구입하도록 구입강제, 온라인플랫폼의 직·간접적 판매 대행으로 인한 판매 교란, 온라인플랫폼과 판매자 간 합의된 서면 계약서의 부재 등으로 나타났다.

그러나 온라인 거래, 특히 온라인 중개거래에 대해서는 별다른 규율이 없는 상황이고(「전자상거래법」은 중개거래를 규정하나 소비자보호법률로 입점업체인 중소자영업자 보호규정 없음, 「대규모유통업법」은 중개거래에 적용 없어 오픈마켓을 비롯한 플랫폼 중개거래업체는 규제 어려움), 온라인 거래에서 자영업자의 거래 규모, 거래 유형 및 실태 등에 대해서는 충분한 조사가 이뤄지지 않고 있어 개별 법률의 필요성에 대한 인식도 부족한 상태다.

(2) 개선 과제

20대 국회에서 사이버몰 중개자와 이용사업자 사이의 불공정거래행위(거래거절, 구속조건 부 거래, 경제적 이익 제공 강요, 과도한 비용청구, 차별취급, 경영자료 요구 등)를 유형화하여 법제정을 시도한 바 있다. 비록 이 법률안은 주로 오픈마켓 거래에 한정하는 문제는 있을 수 있으나 온라인 거래에 종사하는 자영업자 실태를 파악하고 향후 다양하게 도입될 수 있는 온라인 거래에도 확대 적용할 수 있는 계기가 되는 법률안이었다고 할 수 있다.

독립된 별도의 법안이 아니라 기존 법률안을 활용해 규제사각을 막아보자는 의견도 있다. 구체적으로는 먼저 「대규모유통업법」을 기초로 한 법률안 구상이 가능하다. 상당수의 온라인 플랫폼 사업자들이 연간 매출액 1천억 원을 초과하므로 대규모유통업자의 매출액 요건을 충족하고 광고비 등 비용 및 판매 수수료 과다(법 제30조 서면실태조사), 다른 상품 등을 해당 오픈마켓으로부터 구입하도록 구입강제(법 제17조 불이익제공행위 금지), 온라인플랫폼과 판매자 간 합의된 서면 계약서의 부재(법 제6조 서면의 교부) 등은 곧바로 규제가 가능하므로, 이에 기존 대규모유통업자의 개념에 통신판매중개업을 추가하고, 납품업자 외에 사이버몰 입점사업자에 대해서도 이 법을 적용하며, 기타 온라인 유통의 특수성을 반영한 불공정거래행위 규제를 추가하는 방안이 있다.

다음으로 「전자상거래법」을 기초로 한 법률안 구상이 가능하다. 오픈마켓 시장이 빠르게 커지면서 '통신판매중개자' 관련 문제가 지속적으로 제기되었고, 이에 공정위도 「전자상거래

등에서의 소비자보호에 관한 법률」을 전면 개정하겠다고 밝히기도 하였으나, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」은 “통신판매중개”에 곧바로 적용되지만 「소비자보호법」으로서 기능하므로 입점업체의 불공정거래 피해 등에 관해서는 별다른 규정을 두고 있지 않다(소비자피해에 대해서만 법 제21조의 보호규정을 두고 있음). 이에 전자상거래에 관한 일반적인 사항과 소비자 및 입점업체 등을 보호하고 사업주체를 관리 감독하는 단일한 법률로 “전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률”을 전면 개정하는 방안이 있다.

해마다 상당한 비율로 온라인 거래가 늘어나고 해당 자영업자들이 늘어나는 현실을 감안하면 온라인 거래분야를 규율하는 (가칭)「온라인 거래 공정화에 관한 법률」 제정은 반드시 필요하다. 여기에는 온라인 거래의 유형이 다양하다는 점을 감안하여 온라인 거래 개설자 또는 중개자와 이용사업자의 범위를 탄력적으로 규율할 수 있게 해야 하고(ex. 범위를 대통령령에 위임하는 방식), 온라인 거래 이용에 따른 결제 수수료율이 신용카드 결제 수수료율 보다 훨씬 높은 문제를 해결하기 위하여 온라인 결제에 따른 부담을 완화할 수 있는 내용이 포함되어야 한다.

그밖에도 온라인 플랫폼 거래 시 소비자는 검색순위에 매우 민감하고 검색순위가 직접적으로 매출에 영향을 미치는 것으로 파악되므로, 온라인 검색엔진 제공자는 순위결정에 중요한 요소와 이러한 중요 요소의 상대적 중요성을 간단하고 공개적인 방법으로 고지하여야 하고, 만약 직접적 또는 간접적 비용지급이 검색 노출 순위에 영향을 미칠 수 있다면, 이러한 가능성과 그 영향의 정도를 약관에서 설명하여야 한다.

또한 과거 유통과 달리 온라인 유통 특히 플랫폼 유통은 방대한 빅데이터를 수집하고 활용할 수 있게 되는데 이러한 정보에 대한 기술적, 법률적 접근가능성 또는 접근불가능성을 사업상 이용자에게 약관을 통해 알려야 하며, 이때 온라인 중개서비스를 이용하기 위하여 제공한 정보는 물론 이용과정에서 생성된 정보를 포함해야 한다. 마지막으로 온라인 플랫폼은 네트워크 효과를 보유하고 막강한 전후방 산업 영향력을 미치게 되는데, 특히 중개거래의 특성상 플랫폼 사업자는 생활물류 영역에서도 거래상 지위를 갖게 될 개연성이 높기 때문에 관련 산업에 미치는 영향력이나 거래상 지위가 공정한 거래를 저해하는지에 대해서도 관심을 가질 필요가 있다.

관련해서는 기존의 규제 중심, 행정처분 중심의 경직된 행정으로는 급변하는 시장 환경을 반영하기도 어렵고, 실제 거래현실과 동떨어진 규제가 될 우려도 있다. 이에 “상생협력법”과 같이 정부가 상생협력 촉진을 위한 시책을 펴게끔 제도를 설계하고 거래의 공정성을 확보할 때에도 조정제도를 적극 이용하거나 중소기업자들이 단체를 구성하여 협의하도록 하는 협의 및 상생노력을 강조하는 유연한 입법이 더 적합할 수 있다.

4. 가맹사업 분야

(1) 현황과 문제점

가맹사업에서 가장 눈에 띄는 내용은 2013년 8월 「가맹사업 거래공정화에 관한 법률」 개정으로 도입된 ‘가맹사업자단체 구성’과 ‘거래조건 협의’ 제도라고 할 수 있다. 이에 의해 가맹사업자단체 구성은 활성화되었으나 가맹본부가 거래조건 협의에 응하지 않을 경우 협의는 불가능하다. 현행 가맹사업자단체 구성권과 거래조건 협의 요청권은 선언적 규정 이상의 의미가 없다.

(2) 개선 과제

가맹사업자단체가 거래조건 협의를 요청하였음에도 불구하고 가맹본부가 정당한 이유 없이 이에 응하지 않을 경우 일정한 제재를 제도화 하여야 한다. 가맹본부가 정당한 이유 없이 협의에 응하지 않으면 가맹사업자단체가 공정거래위원회에 신고할 수 있도록 하고, 공정거래위원회의 협의 명령에도 다시 응하지 않을 경우 과징금을 부과할 수 있도록 하는 방안 또는 협의요청을 명시적으로 거부하거나 협의를 방해하는 행위에 대해서는 형사처벌을 할 수 있도록 하여 가맹사업자단체의 거래조건 협의 요청권의 실효성을 높이는 방안, 일정한 기간 동안 협의요청에 응하지 않거나, 정당한 사유 없이 협의를 거부하거나 게을리 하는 경우 분쟁조정 에 회부하도록 하는 방안 등을 검토해야 한다.

5. 대리점 거래 분야

(1) 현황과 문제점

2016년 12월부터 시행된 「대리점거래의 공정화에 관한 법률」은 공급업자와 대리점 사이 전형적인 불공정거래 행위를 유형화하여 규정하고 있다. 특정 공급업자와 거래하는 다수 대리점이 있다는 점은 가맹본부와 가맹사업자의 거래와 유사한 구조를 지니고 있다. 이처럼 사업상 우월한 지위에 있는 특정 사업자와 다수의 사업자간에 문제 되는 거래조건을 협의하는데 있어서 힘의 균형을 시정하는 방안으로 단체결성과 협의권이 「가맹사업법」에 도입된 바 있다. 그러나 대리점 거래에 있어서는 우월한 지위에 있는 공급업자와 다수 대리점 거래구조에도 불구하고 대리점 단체구성이나 거래조건 협의를 위한 제도적 뒷받침은 없는 실정이다.

(2) 개선 과제

가맹사업자단체와 유사한 대리점단체 구성과 거래조건 협의 요청권을 도입하는 「대리점법」 개정이 있어야 한다. 특히 「대리점법」은 공정거래위원회로 하여금 공급업자와 대리점 사이에 관련 법령의 준수 및 상호 지원·협력을 약속하는 자발적인 협약을 체결하도록 권장할 수 있도록 하고 있는데, 여기서 협약은 다수의 대리점으로 구성된 대리점단체를 의미한다고 할 수 있다. 대리점단체 구성의 최소한의 기반이 마련되어 있다고 볼 수 있다.

다만, 현행 「대리점법」은 대리점들이 단체를 구성하고 적극적으로 거래조건을 협의를 요청할 수 있는 권한을 대리점 단체에 부여하는 데까지 나아가지 못하고 있다. 따라서 대리점들이 자발적으로 단체를 구성하고 지위 향상을 위해 공급업자에게 거래조건을 스스로 협의할 수 있는 기회를 부여하는 제도 개선이 필요하다.

제4회 자영업분야

플랫폼 경제 확산과
자영업자(소상공인) 대응 방안은 무엇인가?