

플랫폼 기업의 구조적 권력과 규제정책변동: 쿠팡(Coupang) 사례를 중심으로⁺

김 주 상* · 김 하 늘** · 송 가 영*** · 오 태 성**** · 박 아 름*****

본 연구는 플랫폼 기업규제 변동과정의 요인을 탐구하는 것을 목적으로 한다. Thelen(2018)이 제시한 플래시 포인트 개념을 도입해 국내에서는 어떠한 이슈가 대중의 공감대를 형성해서 플랫폼 기업의 규제 형성 여론까지 이끌었는지 주목하였다. 또한, 긴밀한 소비자-플랫폼 기업 동맹 관계에서 형성된 플랫폼 기업의 구조적 권력이 규제를 지연시키는 과정을 설명하고자 하였다. 이를 위해 국내의 대표적 플랫폼 기업인 쿠팡을 중심으로 신문기사를 통해 텍스트마이닝 기법인 단어빈도분석, 가중로그승산비(Weighted Log Odds ratio) 분석과 토픽모델링(Topic Modeling) 분석을 시행하였다. 연구결과 소비자-플랫폼 기업 동맹에서 비롯된 구조적 권력은 일정 기간 규제를 지연시켰으나, 특정 플래시 포인트의 급속한 확산이 플랫폼 기업의 규제정책 변동과 연결된다는 점을 확인하였다. 본 연구는 플랫폼 기업규제와 대응과정을 한국적 맥락에서 이

⁺ 본 논문은 과학기술정보통신부가 주최하고 한국데이터산업진흥원이 주관하는 DB산업육성(데이터 청년인재 양성)사업의 일환으로 수행된 2021년 데이터 청년 캠퍼스 프로젝트 결과물임.

* 공동 제1저자, 한국의국어대학교 행정학과 석사과정, 서울 동대문구 이문로 107(kjsang@hufs.ac.kr)

** 공동 제1저자, 서강대학교 정치외교학과 석사과정, 서울 마포구 백범로 35 (hunkim@sogang.ac.kr)

*** 공동 제1저자, 경찰대학 치안대학원 공공안전학과 석사과정, 충남 아산시 신창면 황산길 100-50 (soongin95@naver.com)

**** 공동 제1저자, 서울대학교 정치외교학부 외교학전공 석사과정, 서울시 관악구 관악로1 (daveoh0306@snu.ac.kr)

***** 교신저자, 용인예술과학대학교 빅데이터 경영과 조교수, 경기 용인시 처인구 동부로 61 (penellope007@ysc.ac.kr)

접수일: 2021/9/6, 심사일: 2021/10/7, 게재확정일: 2021/10/7

론적으로 발전시키고, 규제의 변동 요인을 텍스트 마이닝을 통해 포착했다는 점에서 의의가 있다.

핵심용어: 플랫폼 기업규제, 정책변동, 텍스트마이닝, 토픽모델링, 쿠팡

I. 서론

미국의 거대 IT기업인 페이스북(Facebook), 아마존(Amazon), 애플(Apple), 구글(Google), 마이크로소프트(Microsoft) 등이 전 세계적으로 막강한 영향력을 행사하고(Moore and Tambini, 2018), 국내에서도 카카오(Kakao)와 네이버(Naver) 그리고 쿠팡(Coupang) 등 플랫폼 기업이 급속도로 성장하는 시점에서 국내·외를 불문하고 플랫폼 기업 규제는 그 어느 때보다 중요하다. 일찍이 홍대식(2013)은 모바일 생태계 형성의 가속화가 플랫폼 기업의 독점력과 이로 인한 불공정거래 가능성을 유발할 것이라 예견하였다. 세계 각국은 플랫폼 관련 규제를 시행하거나 준비하고 있다. 대표적으로 유럽연합(EU)은 일찍이 플랫폼 규칙을 제정하여 시행 중이며(이상윤, 2020; 이선희, 2021), 미국 역시 2020년 10월 빅테크 기업의 시장지배력 및 지배력의 남용에 관한 보고서인 'Investigation of Competition in Digital Market' 발표에 대한 후속 조치로 2021년 6월 미국 하원의 의원들은 플랫폼 기업을 규제하기 위한 법안을 발의하였다(KOTRA, 2021.07.12). 이는 플랫폼 기업의 독과점과 그에 따른 정치적 영향력에 대한 우려의 결과물이기도 하다.

플랫폼 기업에 대한 대중의 관심과 영향력이 커짐에 따라 플랫폼 규제의 관심도 높아졌다. 플랫폼 기업규제에 관한 연구는 현재까지 활발히 이루어져 왔으나, 플랫폼 기업규제와 관련한 국내의 선행연구는 주로 법적 측면에서의 규제 필요성과 개선방안을 검토하거나(곽관훈, 2018; 김현경, 2018; 박미영, 2018; 오병철, 2017), 플랫폼 기업의 노동형태와 노사관계를 다룬 연구가 다수이다(김종진, 2020; 이병훈, 2018). 플랫폼 기업 대상 규제정책의 사례연구 또한 주로 운송사업 플랫폼을 대상으로 한 연구가 다수이며(김다은·윤견수, 2021; 김병오, 2020; 유한별, 2020), 운송사업 플랫폼이 아닌 이커머스 플

랫폼 기업을 대상으로 한 규제정책 연구는 요원한 실정이다. 이에 본 연구는 플랫폼 기업 규제에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있음에도 불구하고 규제 형성이 지연된 요인과 2020년대에서야 비로소 의제화된 요인을 논의하고자 한다.

본 연구는 한국 플랫폼 규제 발전의 요인을 플래시 포인트(Flash point)의 발현으로, 규제의 지연 요인 중의 하나를 플랫폼 기업이 가진 동맹 관계의 여부로 분석하고자 한다. 먼저 플래시 포인트란 발화점이라는 뜻처럼 급속도로 대중의 관심을 받아 기업규제의 필요성을 일으키는 특정 이슈를 일컫는다(Thelen, 2018). Thelen(2018)은 승차 플랫폼 기업 우버(Uber)가 미국, 독일, 스웨덴에 진출했을 때 같은 기업임에도 불구하고 규제를 불러온 플래시 포인트는 다르다고 설명한다. 한국에서도 플랫폼 기업의 플래시 포인트는 다를 수밖에 없으며, 이는 국내의 플랫폼 규제 형성을 설명하는 데 필수적이다. 이에 본 연구는 Thelen(2018)이 제시한 다섯 가지 플래시 포인트를 중심으로 국내 플랫폼 기업 규제 형성 과정을 탐색한다. 다음으로 소비자-플랫폼 동맹은 Rahman & Thelen(2019)이 제시한 개념으로, 플랫폼 기업이 소비자와 강력한 동맹 관계를 형성해서 규제 지연 및 우호적 규제를 이끌어 낸다. 국내 플랫폼 기업에도 이러한 내용이 적용되는지를 확인하고자 한다. 본 연구는 이전에 시도되지 않았던 토픽 모델링 기법을 통해 플랫폼 기업의 플래시 포인트와 플랫폼 기업이 가진 동맹을 통한 권력 관계를 보다 실증적으로 분석했다는 점에서 의의가 있다. 또한, 플랫폼 기업의 규제정책을 제도적 맥락과 행위자 전략 관점에서 국내 상황에 적용했다는 점은 선행연구와 차별성을 갖는다.

본 연구는 웹 크롤링으로 수집한 신문기사를 대상으로 텍스트마이닝 기법인 단어빈도 분석과 가중 로그 승산비(weighted log odds) 분석, LDA(Latent Dirichlet Allocation)를 활용한 토픽 모델링(Topic Modeling) 분석을 적용한다. 이후 분석결과를 바탕으로 시기별 플랫폼 기업에 대한 규제정책의 변동에 영향을 준 플래시 포인트와 기업의 구조적 권력을 확인하고, 한국적 맥락에서 플랫폼 기업의 규제 변동과정에 미치는 요인을 이해하고자 한다.

II. 플랫폼 기업규제

1. 플랫폼 기업 규제정책

플랫폼은 기업과 소비자 연결을 가능하게 하는 시장 매개체로서 생산전략, 기술경영, 산업 경제학, 경영학 등 분야마다 그 정의와 해석에는 견해차가 존재한다(Robertson & Ulrich, 1998; Meyer & Seliger, 1998; Halman et al., 2003; Bresnahan & Greenstein, 1999; Economides & Katsamakas, 2006; Gawer & Cusumano, 2008; Rochet & Tirole, 2003; Eisenmann, 2006; 안창범, 2019; Pauli et al., 2021). 플랫폼 정의는 분야마다 조금의 견해 차이는 있으나, 그 핵심은 공급자 역할과 소비자 역할을 하는 시장 참여자들을 연결한다는 것이다. 기존 기업이 상품과 서비스를 판매하는 행위에서 가치를 창출했다면, 플랫폼 기업은 생산자와 소비자를 연결하는 행위에서 가치를 창출한다는 점에서 기존 기업과 근본적인 차이가 있다. 따라서 기존 기업을 규제하는 방식으로 플랫폼 기업을 규제하는 것은 그 자체로 한계를 갖는다.

현재까지 국내에는 플랫폼 기업을 규제하기 위한 명확한 개별적인 법률은 제정되지 않았다. 이 때문에 기존 기업에 적용하는 규제정책을 통해 플랫폼 기업을 규제해왔으나 현행법상 '플랫폼'이라는 개념은 법적으로 정착된 정의가 아니기에(황원재 외, 2018) 내재적 한계를 지닌다. 이러한 연유로 2020년 6월 공정거래위원회는 '명확한 법체계를 마련하여 갑을 문제를 해소하고, 소비자를 보호하며, 독과점 예방과 감시를 강화'하기 위한 규제책을 주요 추진과제로 설정(공정거래위원회, 2020)하고 법 제정을 추진 중이다. 쿠팡(2010년), 배달의 민족(2011년) 등 국내 주요 플랫폼 기업이 설립된 후 오랜 기간이 지나고 나서야 해당 기업과 관련된 규제책을 의제화하기 시작한 것이다.

최근 플랫폼 기업에 대한 규제로는 대표적으로 「온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안」이 2021년 7월 기준으로 국회 계류 중이며, 법안의 주요 내용은 플랫폼 기업의 입점 업체에 대한 갑질(독점 현상)을 금지하는 내용과 소비자(이용자)를 보호에 초점을 맞춘 내용을 포함한다(법제처, 2020). 기존 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」의 전면적인 개정을 통해 소비자(이용자)를 보호를 강화하는 내용을 포함한 법안 또한 입법이 예고된 상태이다. 이밖에도 플랫폼 기업 종사자(노동자)를 보호하기 위한 법

안으로 「플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안」 등이 국회 발의되었으나 노사 간 갈등으로 입법이 지연되고 있다(경향신문, 2021.07.14).

2020년대에 등장한 플랫폼 관련 규제들은 플랫폼 기업의 입점 업체와 소비자(이용자) 그리고 플랫폼 기업 종사자(노동자) 보호, 독과점 예방과 감시에 초점을 두고 있다. 각 국가는 자국의 여론과 사회적 맥락에 맞추어 기업을 규제하는 법률을 마련한다. 김한중(2007)에 따르면 미국에서 독점규제법은 경제적 효율과 소비자의 후생을 강조하는 반면 유럽의 경우 시장 경쟁자들의 보호에 방점을 두고 있다. 공정거래법의 경우 미국은 소비자 보호에 초점을 맞췄다면, 우리나라는 노동자 내지는 거래사업자(아래도급업체 및 거래처)에 중점을 둔다(최요섭, 2021). 이처럼 국가 간 규제 방향성의 차이는 플랫폼 기업에 관한 사회적 맥락(context)과 여론의 차이에 의해 설정된다(Thelen, 2018).

2. 플랫폼 기업규제 이슈

기업규제 분석에 있어 기업을 둘러싼 논쟁과 이슈가 무엇인지 파악하는 것은 중요하다. 이는 플랫폼 기업의 규제 분석에서도 마찬가지이다. 대중의 여론과 이슈는 규제로 쉽게 연결된다. 이는 기업과 관련된 특정 이슈가 대중의 공감대를 형성하면 기업이 비공개적으로 문제를 해결해왔던 '조용한 정치(Quiet Politics)'가 불가능해지고 공개적으로 본격적인 규제 논의가 시작되기 때문이다(Culpepper, 2011; Culpepper, 2021; Morgan & Ibsen, 2021). 조용한 정치란 의회와 같은 공개적인 장소에서 규제가 논의되는 것이 아닌, 비공식적 협의체나 정부 기업 간 직접적 소통의 형태로 규제가 논의되는 것을 말한다. Culpepper(2011)는 여러 국가에서 기업 인수 합병 이슈가 사회적 문제를 일으킴에도 관련 규제가 형성되지 못한 이유는 해당 이슈가 매우 복잡했기 때문에 대중의 주목을 받기 어려웠고 규제 논의가 조용한 정치 환경에서 소극적으로 이루어졌기 때문이라고 설명한다. 정치인들은 유권자들이 주목하는 이슈를 선점하기 위해 이와 관련된 규제를 만들거나 하는 유인을 갖는다(Henisz et al., 2014). 따라서 특정 이슈가 대중의 주목을 받음으로 인해서 플랫폼 기업규제 논의가 공개적으로 시행되는지를 파악하는 것은 플랫폼 기업규제 생성과 변화를 설명하는데 유용한 변인이 될 수 있다.

플랫폼 기업을 두고 발생하는 여론은 기존 기업을 둘러싼 여론과 차이를 가진다. 플랫

플랫폼 기업은 생산자와 소비자를 연결하는 행위에서 가치를 창출하기 때문에 이전의 기업들과는 다른 양상의 갈등을 유발한다. Thelen(2018)은 대표적인 플랫폼 기업인 우버가 미국, 독일, 스웨덴에서 각각 여론의 반발을 일으켜 규제로 연결했던 플래시 포인트를 경쟁 상황(Competition), 고용 및 노동 문제(Employment and labor issues), 사회정책(Social Policy), 조세정책(Taxation), 그리고 소비자 안전(Consumer Safety) 등으로 구분하여 소개한다. Thelen(2018)의 연구에서 주목할 점은 각각의 플래시 포인트들이 국가마다 다르게 적용된다는 점이다. 이에 따르면 택시 관련 이익집단의 힘이 큰 독일의 경우 플랫폼 기업이 기존 택시 업체와 비교했을 때 같은 규제가 적용되지 않는다는 경쟁 이슈가 두드러졌고, 주마다 다른 법률 및 제도를 가진 미국에서는 택시 업체의 대응이 어려워 소비자 안전 및 고용, 노동 이슈가 주목받았다. 보편복지 국가인 스웨덴에서는 우버 기사들이 세금을 부과하지 않는 것에 대한 반발로서의 조세정책 이슈와 사회정책에 관한 이슈가 주를 이루었다(Thelen, 2018).

이러한 연구결과를 바탕으로 국내 플랫폼 기업에 플래시 포인트를 적용하자면, 경쟁 이슈와 관련하여 현재 플랫폼 기업을 규제하는 법률의 부재로 인해 기존 기업들과 차별적인 대우를 받는 현상이나, 플랫폼 기업이 유리하게 현행법의 틈새를 공략하여 기존 기업들로부터 반발을 유발하는 상황에 주목하고자 한다. 또한, 플랫폼 기업의 규제 문제점을 악용한 불공정거래행위, 소비자 개인정보 등 데이터 독점행위 등의 문제가 발생하고 있으며 기존 규제책으로 규제하기 어렵다(김범준 · 이채울, 2021). 일례로 카카오의 카풀(Car pool, 승차 공유) 서비스는 부분적으로 허용하는 출퇴근 시간대의 자동차 유상 제공 허용이라는 현행 운수 사업법을 바탕으로 시장진출이 가능하였으나 이 때문에 갈등이 촉발되었다(김병오 · 안영규, 2020). 임은정 외(2020)는 일본과 달리 한국에서는 플랫폼 기업규제에 대한 담론이 산업 갈등과 형평성, 경쟁의 공정성을 중시한다는 특징이 있다고 설명한다.

고용 및 노동이슈에 있어 국내 현행법령이 플랫폼 기업 노동자를 보호하지 못하고 있는 점은 다수의 선행연구에서도 문제점으로 지적하고 있다(김승래, 2021; 장인기, 2021). 이와 관련하여 이호근(2020)은 현행 노동 관련 법률(노동법, 사회보험법, 산재보험법 등)이 플랫폼 노동시장을 포괄하지 못할 우려에 대해 지적하였으며, 이 외에도 노동종사자를 위한 입법적 조치가 지연되는 것을 방지하기 위한 공동의 행동 강령의 필요성

주장과 플랫폼 노동자 중에서도 소외된 가사 노동자들의 권리를 보장하여야 한다는 지적이 있다(한인상 · 신동윤, 2020; 박은정, 2019). 한편, 소비자의 권리나 안전을 위협하는 플랫폼 기업의 사업 구조 및 규제 필요성에 관한 연구는 미비한 가운데 오승유(2019)는 숙박 플랫폼 기업이 고객에게 부과하는 불공정한 손해배상 약관이 소비자 권리 침해 등 소비자에게 과도한 피해를 준다고 지적했다.

국가별 제도적 맥락(context)은 플래시 포인트(flashpoint)를 각각 다른 정책변동으로 이끌기도 한다(Gourevitch, 1986; Thelen 2018). 기존 제도의 모습이 새로운 제도의 모습을 제약한다는 Krasner(1984)의 경로 의존(path dependence) 개념은 과거 제도 주의 연구에서 제도적 제약 논의를 이끌었으나 제도적 제약만을 강조한다면 행위자 간 권력 관계 · 갈등 · 경쟁 등 다른 요인을 간과할 수 있으므로 (Immergut & Anderson, 2008; Hall, 2009) 보다 비판적인 시각을 견지하여야 한다. 제도는 행위자들의 선택을 이해할 수 있는 행위에 대한 맥락을 제공할 뿐이며(Immergut, 1998), 연구자들은 행위자의 전략과 권력배분 관계 등 다른 변수들의 중요성을 간과해선 안 되기 때문이다(Thelen & Steinmo, 1992). 최근 국내·외 제도연구 흐름에서도 정적인 행위자 모델에 대한 비판(Lomazoff, 2012; van der Heijden, 2010)과 행위자의 중요성(권향원, 2014; 허순임, 2021)과 관련한 논의를 지속하고 있다.

3. 플랫폼 기업의 구조적 권력

기업은 크게 두 가지 경로로 규제에 대응할 수 있다. 먼저 기업은 직접 정부와 소통하는 방법을 사용해왔다(Oliver & Holzinger, 2008; Walker & Rea, 2014). 미국과 같이 기업의 로비 활동이 허용되는 국가에서 기업은 그들의 선호를 정책에 반영하기 위해 그들의 의견을 대변해줄 수 있는 정치인을 후원한다 (Kim, 2017; Kim & Osgood, 2019; Curran & Eckhardt, 2020). 플랫폼 기업은 이러한 직접적 후원 방식을 적극적으로 채택하고 있다. 대표적인 사례로 미국의 플랫폼 기업 아마존(Amazon)은 2017년 한해 320만 달러를 정치인들에게 후원했고, 그 후원액 또한 늘리고 있다 (CNN Business, 2017.07.21).

두 번째 경로로 기업은 대중과의 소통을 강화하고 호감도를 높이면서 규제 여론에 대

응한다. 기업은 시민단체, 이익집단 등 외부 집단을 후원하고 동원하는 방식으로 여론을 기업에 유리한 방향으로 조성하는 모습을 보인다(Walker, 2010; Walker, 2012). 기업은 사회공헌 활동에 참여하거나 고용 근로자들을 시위 등의 정치 활동에 동원하는 전략을 구사하기도 한다(Hertel-Fernandez, 2016; 2017; Frye et al., 2014). 플랫폼 기업 또한 대중과의 소통을 중시하는 모습을 보이는데 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility)에 대한 소비자 인식조사 결과에서 구글과 아마존 등 플랫폼 기업은 상위를 차지하며 플랫폼 기업의 이미지 향상 전략이 효과적으로 작용했음을 확인할 수 있다(Peasley et al., 2021).

하지만 본 연구에서 주목하고자 하는 점은 규제에 영향을 미치는 플랫폼 기업의 구조적인 정치 권력이다. 특별한 여론 조성 활동 없이도 대중의 강력한 지지는 플랫폼 기업의 구조적 권력을 발생시키며 이는 결국 규제 지연이라는 결과로 나타날 수 있다.

Rahman & Thelen(2019)은 플랫폼 기업의 정치 권력이 소비자 동맹과 이를 지원 하는 투자자의 참을성 있는 자본에서 비롯된다고 보았다. 플랫폼 기업은 전통적 기업보다 우월한 네트워크 인프라, 소비자 편의, 그리고 독점력을 바탕으로 소비자들과 긴밀한 동맹을 형성한다. 소비자는 그들의 삶의 질을 향상하는 플랫폼 기업에 대해 친밀감을 느끼고 이는 플랫폼 기업에 대한 지지로 이어진다. 이때 투자자의 전폭적인 지원은 소비자 동맹을 강화하고 플랫폼 기업의 지위를 향상하게 시키는 중요한 역할을 한다. 플랫폼 기업은 시장에서 독과점적 위치를 차지할 때 비로소 수익을 창출할 수 있으므로 단기적 기업 성과가 좋지 않아도, 미래의 장기적인 이익을 기대하며 투자자는 참을성 있게 기다린다(Deeg & Hardie, 2016). 노동 계약 영역 등 아직 명확한 규제가 형성되지 않은 지점에서 우호적인 규제 형성을 위한 법정 공방 및 당국과의 규제를 논의할 때 플랫폼 기업의 투자자는 이를 정치적 위협으로 인식하지 않고 흔들림 없이 재정적 지원을 제공한다(Rahman & Thelen, 2019: 191).

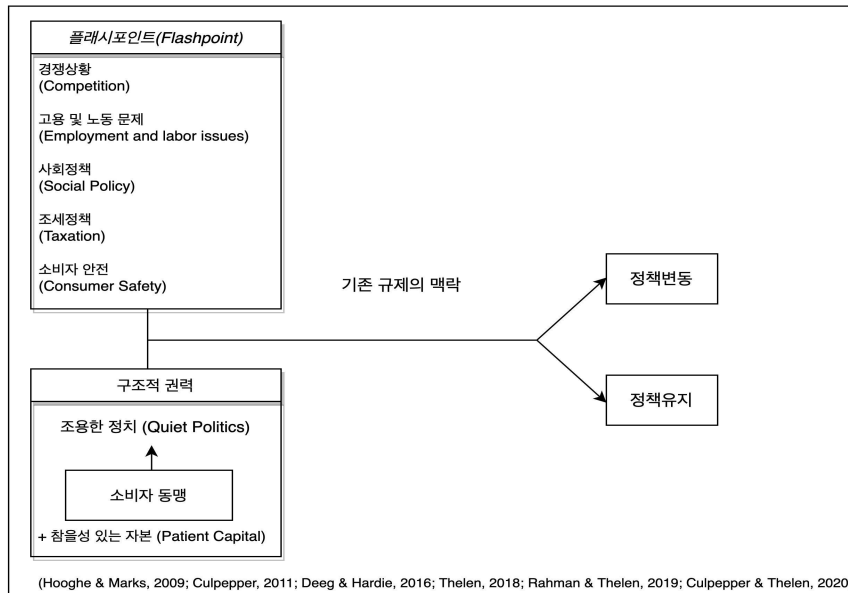
이렇게 형성된 플랫폼 기업의 구조적 권력은 다음과 같은 경로로 규제를 지연시킬 수 있다. 첫째, 플랫폼 기업은 '조용한 정치' 상황을 더 오래 유지함으로써 규제 지연이 가능하다. 과거 규모의 경제를 통해 효율성을 추구했던 포드(Ford) 모델은 독점 금지법과 금융 규제로 인해 독점적 위치를 잃은 바 있다(Rahman & Thelen, 2019). 플랫폼 기업도 독점적 위치에 있으며 시장 경쟁을 왜곡한다는 비판을 받고 있지만, 규제가 바로 마련

되지 않는 이유는 규제 필요성에 대한 대중적 공감의 지연이기 때문이다(Culpepper & Thelen, 2020). Culpepper & Thelen(2020)은 플랫폼 사용자가 플랫폼 기업이 큰 잘못을 저지르지 않는 한 선호를 지속하는 현상을 관대한 합의(Permissive consensus) 개념(Hooghe & Marks, 2009)으로 설명한다. 유럽연합 구성원들이 화폐가 통합되는 불편함을 느끼자 유럽연합의 지지를 철회했던 것처럼, 유권자는 소비자로서의 정체성(consumer identity)이 시민으로서의 정체성(citizen identity)으로 변화될 때 플랫폼 기업에 대한 선호를 철회하고 규제를 요구한다(Culpepper & Thelen, 2020). 견고한 소비자-플랫폼 동맹 관계에서의 정체성 변화는 사회적 공분을 사는 이슈 및 이에 대한 대중의 기업 비판 여론이 만들어내는 일련의 신호(cue)로 나타난다. 두 번째로 플랫폼 기업은 정치인들을 구조적으로 제약함으로써 권력을 행사할 수 있다. Culpepper & Thelen(2020)은 정치인들이 플랫폼 기업규제를 주저하는 이유를 유권자의 생활 편의성에 영향을 미칠 수 있기 때문이라고 설명한다. 정치인들은 유권자들이 누리는 편의를 방해한다는 비판과 기술 발전에 관심이 없는 정치인 이미지 등 다양한 정치적 부담을 느끼게 된다는 것이다. 그렇기에 대중의 플랫폼 기업규제 논의로 이어지는 플래시 포인트가 나타날 때 비로소 정치인들은 해당 문제를 의제화하지만, 그전까지는 적극적인 규제 도입을 주저하는 모습을 보이게 된다.

4. 연구의 분석틀

선행연구를 토대로 플랫폼 기업에 대한 규제정책의 변동과 기업의 규제대응전략을 분석하기 위한 분석틀은 [그림 1]과 같다. 우선 플래시 포인트(Flashpoint)는 정책문제의 의제화에 영향을 미친다. 의제화된 규제 논의는 국가적 특성 및 기존 규제의 배열(arrangement) 등 맥락(context)의 제약을 받아 정책으로 산출된다(Thelen, 2018). 다만 제도는 행위자의 선택을 이해할 수 있는 행위에 대한 맥락을 제공할 뿐이며 행위자의 전략과 권력배분 관계 등의 요소 또한 중요하다(Immergut, 1998; Thelen & Steinmo, 1992). 플랫폼 기업의 구조적 권력은 규제정책의 변동에 영향을 미친다. 플랫폼 기업이 가진 정치 권력의 주요 원천(Culpepper & Thelen, 2020)인 소비자 동맹으로서의 관대한 합의(Hooghe & Marks, 2009)는 여론과 정치인의 규제 요구를 지연시

키는 역할을 한다. 본 연구는 규제 대상인 플랫폼 기업의 구조적 권력을 분석 틀에 포함함으로써 규제정책의 변동과정을 선명히 포착하고 규제정책변동의 지연을 일으키는 권력 관계를 파악하고자 한다.



[그림 1] 연구의 분석 틀

Ⅲ. 연구 방법론

1. 분석 대상

본 연구는 플랫폼 기업인 쿠팡을 대상으로 단일사례연구(single-case study)를 진행한다. 단일사례연구(single-case study)는 한 가지 사례를 대상으로 특정한 요인의 개입을 통해 행동이나 결과의 변화를 효과적으로 평가할 수 있다(Jayaratne & Levy, 1979; 성규탁 & 한동우, 1990). 먼저 Thelen(2018)이 주목한 플랫폼 기업규제의 지연 요인인 소비자 동맹에 주목하여 살펴본다. 쿠팡은 대표적인 이커머스 플랫폼 기업으로, 2015년 로켓배송 합법화(연합뉴스, 2016.08.30), 2020년 물류센터 집단감염(연합

뉴스, 2020.05.27), 2021년 택배 노동자 사망 사건(연합뉴스, 2021.03.07) 등 관련 이슈로 플래시 포인트를 가지고 있었다. 쿠팡을 둘러싼 사건들은 플랫폼 기업규제 이슈를 불러왔으나(공정거래위원회, 2020.06.25), 관련 규제 제정은 요원한 실정이다. 또한, 쿠팡은 2014년 로켓배송 도입(아시아경제, 2014.04.07) 등 소비자 친화적 사업을 꾸려나가는 기업이며 동시에 소프트뱅크 등 거대자본의 투자(동아일보, 2015.06.04.)를 받고 있다는 점에서 각각 관대한 합의와 참을성 있는 자본으로 대표되는 구조적 권력을 형성해왔기 때문에 본 사례연구 대상으로 적절하다.

2. 분석 시기

분석의 시기는 쿠팡이 설립된 2010년 1월부터 2021년 7월 31일 현재까지를 대상으로 하였다. 해당 시기를 규제정책 변동과 의제화 시점을 기준으로 1기, 2기, 3기로 구분하였다. 1기는 로켓배송의 불법 문제가 종식하게 된 국토부의 화물 운송시장 발전방안 발표를 기점으로 구분하였으며, 2기와 3기는 플랫폼 기업에 대한 제재가 공식화된 공정거래위원회의 「온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(이하, 온라인플랫폼 공정화법)」 제정추진 발표로 둔다. 해당 구분은 1기와 2기 간 규제 당국의 규제정책변화가 있었다는 점과 2기와 3기 간 분기점에서 규제 당국의 플랫폼 규제 의제화가 추진되었다는 점에서 의미가 있다. 7월 31일 현재 공정거래위원회 발의안인 온라인플랫폼 공정화법은 국회 정무위원회 계류 중이다.



[그림 2] 분석 시기의 구분

3. 데이터 수집 및 처리

분석을 위해 2010년 1월 1일부터 2021년 7월 31일까지 발행된 신문기사 중 "쿠팡"이라는 단어를 포함한 기사를 수집하였다. 신문기사는 각 시기의 이슈와 여론, 정책에 대

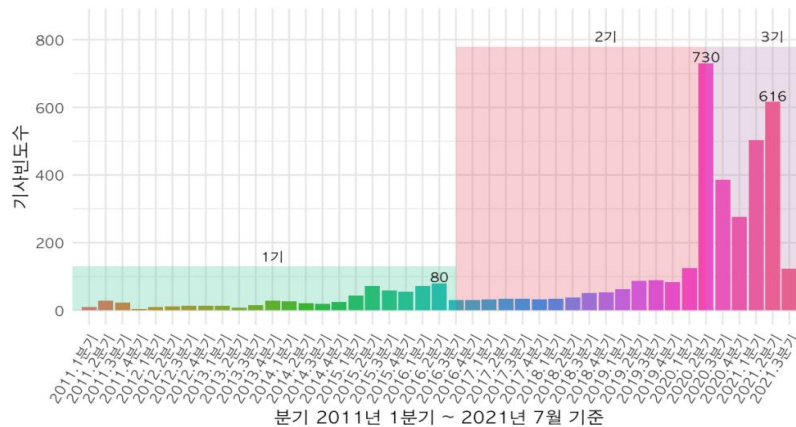
한 해설, 분석 및 비판의 내용을 담고 있기에 정책변동 과정에 따른 대응 방식을 분석하기에 적합하다(노들 & 옥현진, 2020). Shoemaker & Reese(1996)는 기자들의 개인적 성향은 거시적으로 이념적 가치에 영향을 미친다고 주장했다(박주현, 2020). 또한, 같은 내용을 다룬 기사일지라도 언론사의 성향에 따라 재생산되며 특정 이슈에 대한 언론사별 관점은 달라질 수 있다. 본 연구에서는 정파적 편향성을 보정하고 보다 다양한 관점의 데이터를 확보하기 위해 구독률이 높은 일간지인 동아일보, 경향신문(김현정 · 안영신, 2017; 이경하 · 박세진, 2018)과 통신사인 연합뉴스를 분석 대상으로 선정하였다. 동아일보와 경향신문은 각각 보수와 진보 매체를 대표하며(김세은, 2010; 임종섭 · 김명준, 2015; 최원주 · 홍장선, 2019; 최소희 · 강진숙, 2020), 연합뉴스는 제작의 독립성과 신뢰성을 바탕으로 하는 통신사라는 점에서 데이터 자료로서 적절하다(임종섭, 2019).

한국언론진흥재단의 빅카인즈(BIG KINDS)는 기사 수집의 용이성 측면에서 장점을 지니나 연합뉴스의 기사를 수집할 수 없다는 점과 기사 전문(全文)이 아닌 키워드만을 제공한다는 점에서 한계가 있다. 이에 본 연구는 해당 언론기사 홈페이지에서 웹 크롤링을 통해 직접 수집하였으며, 총 7,356건의 언론 기사를 확보하였다.¹⁾ 이 중 단순 홍보 및 광고 목적의 기사는 전처리 코딩을 통해 정제하여 총 4,145건 기사를 추출하였다. 이 중 2010년에 해당하는 시기의 신문기사가 대부분 쿠팡의 소셜커머스 광고에 해당하여 모두 제외하였다. 이후 기사 내용을 확인하는 방식으로 적합성 검토(박수경 외, 2021)를 수행하여 최종적으로는 4,110건의 기사를 최종 데이터 셋으로 구축하였다. 최종 데이터셋에 속하는 기사의 언론사별 분포는 경향신문 783건, 동아일보 1,109건, 연합뉴스 2,218건이며, 각 시기별 기사의 빈도수는 1기 674건, 2기 1530건, 3기 1906건으로 나타났다. 기사 빈도수 분석결과 1기와 2기 간 분기점인 로켓배송 합법화 시기(80건)와 2기와 3기 간 분기점인 온라인플랫폼 공정화법 추진 발표 시기(730건)의 기사 빈도수가 주변 기간에 비교해 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다([그림 3] 참조).

플랫폼에 대한 제재의 흐름과 이에 대한 쿠팡의 규제 대응 및 규제의 맥락을 이해하기 위해 국내 신문 기사를 대상으로 텍스트마이닝 기법을 통한 텍스트의 최소 단위인 단어를 추출하였다.²⁾ 이를 위해 KoNLP 패키지를 활용한 한글 토큰화(tokenizing) 작업과 형

1) 웹 크롤링은 통계 프로그래밍 언어 R(4.1.1 version)과 웹 크롤링 패키지인 rvest(Wickham, 2015)를 활용하였다.

2) 텍스트마이닝은 텍스트의 최소 단위인 단어를 추출하고, 핵심단어를 중심으로 나타나는 양상을 파악하기 위해 사회



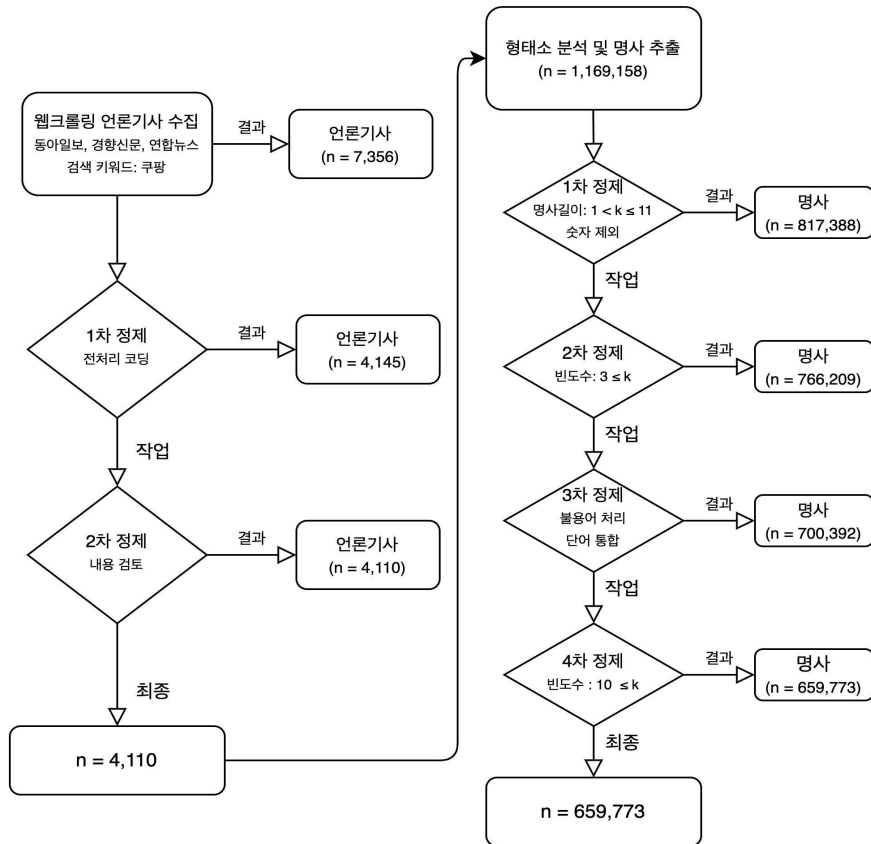
[그림 3] 분기별 기사 빈도수(2011년 1분기 ~ 2021년 7월 기준)

태소 분석 및 전처리를 수행하였다. 데이터 셋 4,110건의 기사를 형태소 분석하여 명사만을 추출해 총 1,169,158건의 단어 데이터 셋을 구성하였다. 숫자 제거, 단어길이를 기준으로 한 필터링, 키워드 병합 및 특정 빈도수 이하 단어 제거 등 전처리를 수행하여 659,773건의 단어를 정제할 수 있었다. [그림 4]는 전처리 과정을 도식화한 그래프이다. 추출한 단어를 바탕으로 단어 빈도 분석과 가중로그승산비(weighted log odds)분석을 실시하여 시기별 특징을 파악하였다.³⁾ 이후 LDA(Latent Dirichlet Allocation)를 활용한 토픽모델링을 시기별로 적용하였다(Blei, 2012).⁴⁾ 기사 빈도수는 시기별로 차이를 보이거나 시기별 추출 단어 수가 시기별로 1기 95,149개, 2기 261,229개, 3기 301,685개이기 때문에 토픽모델링을 적용하기 충분한 수라고 판단하였다. LDA기법은 대규모 텍스트 데이터로부터 특정 토픽 집합을 만들고, 주제 구성에 대한 정보를 제공하기 때문에 (곽민호 외, 2019), 연구자의 자의적 토픽 선택에 대한 한계점을 극복할 수 있다. 토픽모델링 과정에서 토픽의 수를 설정하기 위해 널리 활용되는 엘보우 기법(Elbow method)

과학 연구에서 일반적으로 널리 활용되고 있다(고기동, 2019; 박찬용·박형준, 2021)

3) 가중로그승산비 분석은 기존의 문서 간 상대빈도를 구하는 방법인 tf-idf 분석이 가지는 한계를 보완하기 위해 로그승산비에 베이저안 확률모형을 적용한 분석 방법이다(Monroe et al., 2008)

4) 데이터의 전처리는 tidyverse(Wickham et al., 2019) 패키지를 사용하였고, 단어빈도분석, 가중로그승산비, 토픽모델링 분석에는 각각 tidytext(Silge & Robinson, 2016), tidylo(Schnoebelen et al., 2020), topicmodels(Grün and Hornik, 2011) 패키지를 사용하였다. 한국어 형태소 분석을 위해 한글형태소사전 NIADic(한국지능정보사회진흥원, 2016)과 사용자 사전을 통합하여 활용하였다.



[그림 4] 데이터 전처리 과정

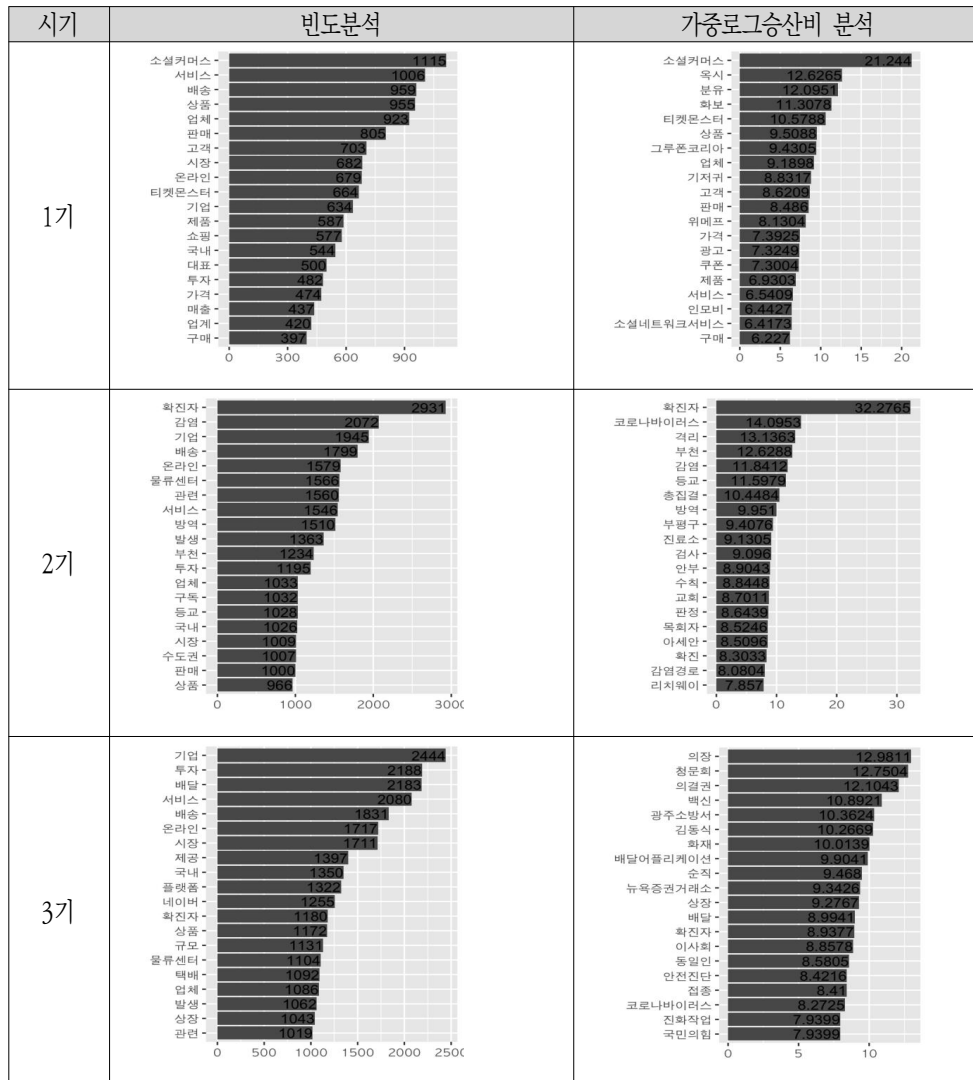
을 활용하였으며(Wang et al., 2014; Jeong et al., 2019), 단어당 토픽당 확률(per-topic-per-word probabilities)을 뜻하는 베타(β , beta) 값 기준 상위 20개 단어를 토픽별로 추출하였다. 특정 단어는 해당 토픽에 포함될 확률이 높을수록 높은 베타 값을 지니게 된다(Silge & Robinson, 2016).

IV. 분석결과

특정 시기의 주된 논의를 파악하기 위해 언론기사 상에 빈번하게 출현한 단어들의 집합을 정리하였다. 이를 위해 시기별 단어 빈도 분석과 단어의 상대적 빈도를 계산하는 가중로그승산비 분석을 수행하여 상위 20개 단어를 추출하였다. 분석결과는 다음 [그림 5]와 같다.⁵⁾

1기 분석결과 과거 쿠팡이 소셜커머스 업체였음을 확인할 수 있었다. 티켓몬스터, 위메프 등 소셜커머스 경쟁업체가 상위 빈도에 나타나며, 경쟁상황 외 플래시 포인트는 상위 빈도에 나타나지 않았다. 2기의 상위 빈도에 있는 단어는 코로나19(COVID-19, 이하 코로나19) 상황과 밀접한 관련이 있다. 이는 2기에서 코로나19 국면이 논의의 중심에 있음을 함축한다. 실제 물류센터 집단감염과 이에 대한 쿠팡의 미온적 대처는 규제를 일으키는 플래시 포인트로 작용하였다. 3기 분석결과 중 주목할 부분은 가중로그승산비 값 상위에 청문회, 화재, 상장, 뉴욕증권거래소 등이 있다는 점이다. 이는 쿠팡의 상장이 하나의 주요 사건으로 다뤄지는 동시에 물류센터 노동자 사망 사건과 물류센터 화재사건 등이 플래시 포인트로 작용하였음을 의미한다. 다음으로는 플래시 포인트를 포착하기 위해 LDA(Latent Dirichlet Allocation)를 활용한 토픽모델링을 실시하였으며 분석결과를 시기별로 정리하였다.

5) 세부 결과는 〈부록 1〉 참조



[그림 5] 시기별 빈도분석 및 가중로그승산비 분석

1. 1기: 로켓배송 합법화

1기는 쿠팡 등 플랫폼 기업이 국내시장에 등장하고 점차 자리를 잡아가는 시기로, 특히 기존 기업을 규제하는 정책으로 신생 플랫폼 기업을 규제했다. 주요 사건으로 물류협

회가 쿠팡의 로켓배송의 불법성을 주장하며 행위 금지 가처분 신청을 제기하였으나 법원에서 기각되었고(한겨레, 2016.02.02), 같은 해 8월 국토교통부가 1.5t 미만 소형화물차 증차 규제를 12년 만에 해소하며 로켓배송이 합법화되었다(동아일보, 2016.08.31).

1기 토픽 모델링 결과는 [그림 6]과 같다. 각 토픽에는 상위 20개의 높은 빈도의 키워드를 중심으로 각 토픽의 주제를 연구자가 직접 선정하였다. 토픽1은 기업, 투자, 대표, 미국, 국내, 물류 등의 단어가 나타나며 투자자의 태도를 보였다. 토픽2의 경우 대표, 매출, 배달, 투자, 사업 등 기업에 투자하는 투자자의 상황을 반영한다. 동시에 적자, 손실, 규모 등의 단어들이 함께 등장하며 큰 적자 상황을 드러내고 있으나 <표 1>의 사건 연혁표를 보면 소프트뱅크가 1조 1천억 원을 투자하는 등 투자자들이 투자를 거두지 않고 오히려 큰 금액의 투자를 지속하고 있어 참을성 있는 자본을 토픽 명으로 선정하였다. 토픽3은 소셜커머스, 온라인, 티켓몬스터 등 소셜커머스 업계의 경쟁을 보여주고 있으며, 토픽4는 소셜커머스, 업체, 판매, 상품, 공정거래위원회, 과태료, 환불 등 소셜커머스 업체에 대한 규제가 이루어진 내용을 보여주고 있다. 토픽5는 서비스, 고객, 소셜커머스, 시장, 국내, 상품, 그루폰 코리아 등 토픽3과 유사하게 소셜커머스 업계의 경쟁상황을 나타내고 있다. 토픽6은 배송, 택배, 서비스, 로켓, 고객 등의 키워드를 통해 소비자들에게 긍정적으로 작용할 수 있는 배송서비스에 대한 토픽으로 분류하였다. 토픽7과 토픽8은 정보, 판매, 쇼핑, 상품, 소셜커머스, 구매 등 토픽6과 유사하게 소비자 서비스를 담고 있으나 배송에 대한 부분은 토픽6으로 따로 분류되어 나머지 소비자 서비스에 대한 키워드를 보여주었다. 토픽9는 광고, 브랜드, 결제, 사용자, 이용, 쇼핑 등의 키워드로 쿠팡이 플랫폼으로 사용자에게 브랜드 광고를 전달하고 있음을 담고 있어 플랫폼 광고라는 토픽 명을 선정하였다.

이를 통해 다음 두 가지를 확인할 수 있다. 첫째, 플래시 포인트로서의 경쟁상황은 작용하였으나 고용 및 노동 문제와 소비자 안전 및 권리는 이슈화되지 않았다. 둘째, 플랫폼 기업과 소비자와의 동맹이 지속하고 견고하게 유지되고 있음을 추론할 수 있었다. 플래시 포인트 측면에서 살펴보면, 토픽5(경쟁상황)나 토픽3(소셜커머스)에 속한 단어에서 찾아볼 수 있듯 소셜커머스 업계의 성장과 기업 간 경쟁을 찾아볼 수 있지만, 고용 및 노동 문제나 소비자 안전 등의 플래시 포인트는 나타나지 않은 것으로 확인된다. 물론 토픽4(규제)에서는 규제 이슈가 두드러졌으나 이는 기존 공정거래위원회가 소셜커머스를

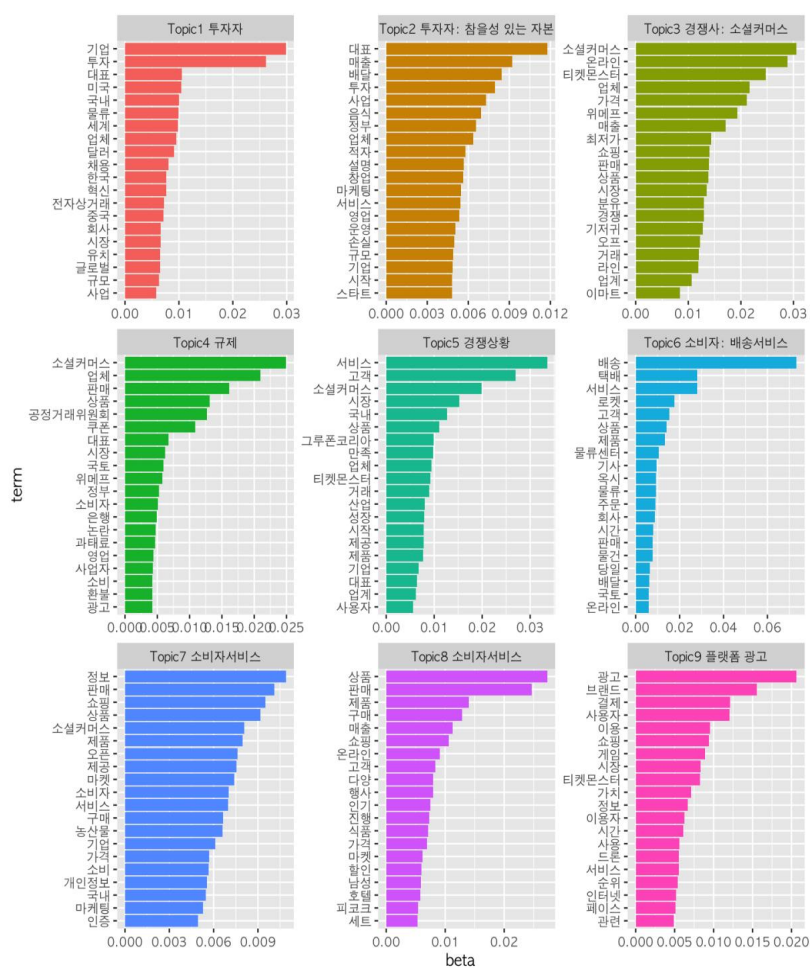
규제하려는 조치 때문에 나타난 것으로, 플랫폼 기업에 대한 제재라기보다는 쿠폰판매에 있어 허위 과장 광고에 대한 징계에 해당하여 기존 시장의 틀 안에서 위반 사항만을 제재한 것이다. 소비자 동맹의 견고함은 관련 토픽(토픽6, 토픽7, 토픽8)에서 찾아볼 수 있다. 로켓배송이라는 배송 시스템을 중심으로 쿠팡에 대한 소비자의 관심이 토픽에 투영되는 것을 확인할 수 있다. 이와 더불어 쿠팡에 대한 투자자의 신뢰도 함께 확인할 수 있다. 투자자(토픽1, 토픽2) 관련 토픽에 속한 단어(투자, 혁신, 시장, 유치, 사업)에서는 투자자들의 지지를 받아 성장하는 쿠팡의 모습이 나타나는데, 동시에 손실, 적자 등의 키워드가 같은 토픽에서 나타나면서 부진한 매출 등 부정적인 상황에서도 투자자가 우호적인 태도를 유지하고 있음을 추측할 수 있다.

종합하면 1기에서는 플래시 포인트의 고용·노동 문제나 소비자 안전 문제에 대한 이슈는 상대적으로 드러나지 않았다. 이 시기에 플랫폼 기업규제에 대한 이슈화가 나타나지 않은 까닭은 견고한 소비자 동맹의 영향으로 볼 수 있다. 쿠팡이 엄청난 적자 폭을 기록하면서도 소비자 동맹을 유지하며 지속해서 사업영역을 확장하고 투자할 수 있었던 이유는 참을성 있는 자본의 지원으로 설명된다. 더불어 쿠팡이 투자자의 전폭적인 지원을 받아 성장할수록 편익을 누리는 소비자와의 동맹 관계는 강화되는데, 이는 정치인들이 국민의 생활에 상당한 편익을 제공하는 플랫폼 기업을 규제하는 데 있어 정치적 부담으로 작용할 수 있다(Culpepper & Thelen, 2020). 따라서 1기에는 플래시 포인트의 영향은 적었고 투자자의 신뢰를 바탕으로 한 소비자 동맹의 영향이 매우 높은 상황으로 규제정책의 필요성이 대두되지 않았다.

〈표 1〉 1기 사건 연혁표

일자	사건	관련 토픽 및 내용	출처
2014-12-11	쿠팡, 미국 블랙록 주도 3억 달러 투자 유치	토픽1(투자자), 토픽2(투자자: 참을성 있는 자본)	(연합뉴스, 2014.12.11)
2014-04	쿠팡, 로켓배송 도입	토픽6(소비자: 배송서비스)	(아시아경제, 2014.04.07)
2015-05-20	한국통합물류협회, 물류협회, 쿠팡 로켓배송 고발	경쟁상황	(동아일보, 2015.05.19)
2015-06-03	쿠팡, 소프트뱅크 1조 1천억	토픽1(투자자),	(동아일보,

	원 투자 유치	토픽2(투자자: 참을성 있는 자본)	2015.06.04)
2016-02-02	법원, 로켓배송 금지 가처분신청 기각	규제 해소	(한겨레, 2016.02.02)
2016-05-30	한국통합물류협회, 쿠팡에 민·형사 소송 제기	경쟁상황	(연합뉴스, 2016.05.30)
2016-08-30	국토교통부, 로켓배송 합법화 방안 발표	정책 변동	(동아일보, 2016.08.31)



[그림 6] 1기 토픽모델링 분석결과 및 토픽별 내용

2. 2기: 플래시 포인트의 부상

2기는 물류협회와의 갈등 원인이었던 화물차 규제가 해소되며 로켓배송 서비스가 자리 잡는 등 쿠팡이 온라인플랫폼으로써 시장 독점력을 확장하던 시기이다. 쿠팡의 배달 사업 진출과 새벽 배송서비스 시작 등 막대한 투자금을 바탕으로 공격적으로 사업을 확장함으로써 시장 점유율을 확보하는 것은 플랫폼 기업의 전략이다(Moazed & Johnson, 2016). 이 시기 주요 사건으로는 플랫폼에 참여하는 기업들의 쿠팡의 행태를 지적하고 공정거래위원회에 신고하는 일련의 과정과 쿠팡 물류센터 코로나 집단감염 및 이에 대한 쿠팡의 미흡한 대처, 그리고 공정거래위원회의 온라인플랫폼 공정화법 제정 추진 등이 있다. 이커머스 시장의 성장으로 대기업 등의 새벽 배송 등 유사 서비스가 등장하면서 경쟁 상황이 심화하였고, 정당 차원에서는 쿠팡 배송노동자의 임금문제를 지적하는 등 플랫폼 노동자의 근무조건이 수면 위로 부상했다. 더불어 2020년에는 코로나 집단감염 사태와 대응 논란으로 인하여 소비자 동맹에 위기를 초래하였고, 규제 당국이 플랫폼 기업 규제 정책 입법 추진을 발표함으로써 조용한 정치가 막을 내린 것으로 보인다.

2기의 토픽 분석결과는 [그림 7]과 같다. 상위 빈도 20개의 키워드를 토픽별로 추출했으며 본 연구자들은 논의를 통해 직접 토픽 명을 선정하였다. 토픽1은 노동자, 시간, 배달, 플랫폼, 노동, 고용 등의 키워드가 추출되어 배달서비스에 대한 고용 및 노동 문제에 대한 토픽을 담고 있고, 토픽2의 경우 배송, 서비스, 새벽, 상품, 주문, 배달 등 같은 배송서비스에 대한 소비자의 태도를 보여주었다. 토픽3은 확진자, 물류센터, 부천, 검사, 감염, 확진 등 물류센터에서 발생한 코로나 집단감염 사례를 담고 있다. 토픽4 또한 감염, 방역, 확진자, 수도권, 집단, 발생 등 코로나 집단감염 사례에 대한 토픽이다. 토픽5는 판매, 제품, 온라인, 매출, 상품, 구매, 오프라인, 백화점, 유통업체 등 온라인 시장의 경쟁상황이 확장되고 있음을 보여준다. 토픽6은 기업, 투자, 스타트, 창업, 지원, 성장, 혁신, 유니콘 등 투자자의 입장을 잘 드러내는 토픽으로 보인다. 토픽7은 온라인, 쇼핑, 서비스, 업체, 시장, 업계, 네이버, 위메프, 플랫폼 등의 키워드를 추출하여 온라인 시장보다 더 세부적인 플랫폼 시장의 경쟁상황을 보여준다. 토픽8은 등교, 학교, 수업, 학생, 교육, 감염, 확진자 등 코로나 19 확산으로 인한 부정적인 상황을 보여주어 코로나19 확산에 대한 토픽을 추출할 수 있었다.

이를 토대로 한 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 고용·노동 문제(토픽1)와 경쟁상황(토픽2, 토픽7)과 더불어 물류센터 집단감염으로 인해 소비자 안전(토픽3, 토픽4, 토픽8)이 새로운 플래시 포인트로 나타난 것을 확인할 수 있다. 이 중 물류센터 집단감염 관련 토픽인 토픽3, 토픽8 그리고 토픽4는 각각 물류센터 집단감염 사건, 집단감염 발생 직후 행해진 등교중단 조치, 이후 실제로 수도권 감염으로 이어진 사태를 차례로 담고 있다. 이는 소비자 안전과 더불어 코로나 19라는 특수한 상황에서 집단감염사태에 대한 기업의 대응이 소비자와의 동맹에 영향을 줄 수 있음을 시사한다. 둘째, 1기와 마찬가지로 투자자 관련 토픽(토픽6)이 추출되어 투자자의 지원이 유지되고 있음을 확인할 수 있었으나 1기와 비교하여 소비자 동맹 관련 토픽(토픽2)은 매우 축소되었음을 확인할 수 있다. 셋째, 플래시 포인트로 새롭게 나타난 토픽1의 고용·노동 문제(노동자, 노동조합, 업무, 문제)는 과도한 물류센터 업무와 노동임금 문제와 연결된다. 따라서 플랫폼 기업에 종사

〈표 2〉 2기 사건연혁표

일자	사건	관련 토픽 및 내용	출처
2017-08-17	정의당, 쿠팡 배송 노동자 임금문제 지적	토픽1(고용 및 노동문제)	(연합뉴스, 2017.08.17)
2018-09-06	국토부, 쿠팡을 택배 사업자로 신규 지정	규제 해소	(조선비즈, 2018.09.06)
2019-06-05	LG생활건강, 쿠팡 불공정 거래 혐의로 공정위 신고	갑질 문제	(동아일보, 2019.06.18)
2019-06-25	마켓컬리·쿠팡 이마트 등 새벽 배송 서비스로 경쟁 가세	토픽2(소비자:배송서비스), 토픽5(경쟁상황: 온라인 시장 확장)	(동아일보, 2019.06.25)
2019-07-31	크린랩, 공정거래법 위반으로 쿠팡 공정거래위원회 신고	갑질 문제	(연합뉴스, 2019.08.02)
2020-05-24	쿠팡 물류센터 코로나 집단감염	토픽3(물류센터 집단감염), 토픽4(물류센터 집단감염2), 토픽8(코로나19)	(조선일보, 2020.05.27)
2020-06-01	쿠팡발 집단감염에 쿠팡 대표 무대응	토픽3(물류센터 집단감염), 토픽4(물류센터 집단감염2), 토픽8(코로나19)	(조선일보, 2020.06.01)
2020-06-25	공정위 '온라인플랫폼 공정화법' 제정추진 발표	규제정책	(동아일보, 2020.06.26)



beta

하는 노동자의 고용 및 노동 문제에 대한 관심도가 높아진 것으로 보인다. 정의당에서는 일찍이 쿠팡 배송노동자의 임금문제를 지적하였다. 이는 고용 및 노동 문제가 물류센터 집단감염 등의 이슈를 매개로 대중의 관심 사항으로 부상하며 입법기관의 규제정책 제정 유인이 되었다고 해석할 수 있다. 이러한 이슈화는 대중에게 신호(cue)로 작용하여 소비자로서의 정체성(consumer identity)보다 시민으로서의 정체성(citizen identity)이 우위에 서도록 영향을 준다(Morgan & Ibsen, 2021).

한편 플랫폼 기업의 노동조합은 법률로 충분한 보장을 받지 못하기에 노사 간 협상력과 대응능력에 한계가 있다(Sunshine, 2016). 노동자들의 열악한 노동환경이 이슈로 주목받을수록 대중은 이에 대한 개선책을 입법기관과 규제기관에 요구하게 되고, 이는 플랫폼 기업과 소비자 간의 동맹을 약화할 수 있다. 특정 이슈가 여론의 관심을 받게 된다면 정치인들은 유권자들이 관심 있는 이슈를 선점하기 위해 관련된 규제를 내놓게 되고 이는 기업에 불리하게 작용하기 때문이다(Henisz et al., 2014). 따라서 2기는 실질적인 정책변화로 이어지지는 않았으나 고용 및 노동 문제(토픽1)와 물류센터의 코로나 집단 감염(토픽3, 토픽4, 토픽8)에서 소비자들이 시민으로서의 정체성으로 전환하는 계기가 되는 단계로 보인다. 2기는 이전 시기보다 플래시 포인트로부터 신호(cue)가 발생했으나 대중의 관대한 합의(Hooghe & Marks, 2009)를 결렬시킬 정도로 누적된 상황은 아니었기에 규제정책의 변동을 초래하지 못한 것으로 보인다.

3. 3기: 온라인플랫폼 공정화법 제정 추진기

3기는 공정거래위원회의 플랫폼 규제법안 제정이 추진되는 시기이다. 이 시기 주요 사건으로는 공정거래위원회의 온라인플랫폼 공정화법 제정추진, 쿠팡 물류센터 노동자 사망 사건, 쿠팡의 뉴욕증권거래소 상장, 이천 쿠팡 물류센터 화재사건 등이 있다. 또한, 2021년 1월 공정거래위원회의 정부 입법안이 국무회의를 통과하고 2021년 3월에는 플랫폼중소자보호법이 국회 발의되어 2021년 7월 31일 현재 국회 계류 중이다.

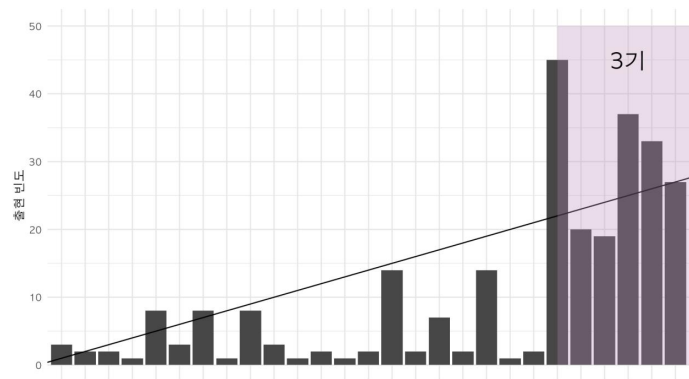
3기의 토픽 분석결과는 [그림 9]와 같다. 3기 또한 토픽별 상위 빈도 20개의 키워드를 추출하여 본 연구자들이 논의들 통해 토픽 명을 선정하였다. 토픽1에서는 이베이코리아, 인수, 네이버, 신세계, 시장, 카카오, 이커머스 등의 키워드를 통해 쿠팡이 마주한 경쟁상황을 보여준다. 토픽2의 경우 화재, 감염, 발생, 방역, 소방, 물류센터 등 부천 물류센터에서 발생한 화재에 대한 토픽이다. 토픽3은 배송, 네이버, 온라인, 상품, 서비스, 시장 등의 단어가 추출되어 소비자가 받는 배송서비스에 대한 토픽임을 알 수 있다. 토픽4는 택배, 배달, 배송, 플랫폼, 기사, 시간, 노동자 등의 키워드로 배송서비스를 제공하는 노동 및 고용문제에 관한 내용을 보여준다. 토픽5는 배달, 투자, 서비스, 유치, 음식, 플랫폼 등 쿠팡의 음식배달 서비스인 쿠팡이츠가 시장에 안착하며 나타난 토픽으로 추정된다.

토픽6은 노동자, 물류센터, 문제, 산재, 노동, 청문회, 대책 등 화재대응 및 노동 문제에 대한 토픽이다. 토픽7은 상장, 기업, 투자, 미국, 증시, 뉴욕증권거래소 등의 키워드로 쿠팡의 미증시 상장에 관한 내용을 담고 있다. 토픽8은 기업, 스타트, 지원, 개발자, 채용, 네이버, 개발 등 공격적 채용을 하는 쿠팡의 현 상황을 보여준다.

[그림 9]의 토픽 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 경쟁상황을 나타내는 토픽(토픽1)의 수는 감소하고 물류센터 화재 및 노동 및 고용문제(토픽3, 토픽4, 토픽6)의 토픽이 증가하였다. 둘째, 토픽7(미 증시 상장), 토픽5(쿠팡이츠), 토픽8(공격적 채용) 등 상장 및 사업 확장과 관련한 토픽이 새로이 출현하였다. 우선 플래시 포인트로서 경쟁상황은 "네이버", "카카오", "신세계" 등 대기업인 플랫폼 기업이 상위 beta 값을 차지하고 있다. 이는 쿠팡이 1기 경쟁상황에서 나타난 소셜커머스 기업(티켓몬스터, 위메프)과의 독점 경쟁에서 우위를 점하고, 대기업군으로 도약했음을 나타낸다. 셋째, 3기에 이르러 쿠팡의 미 증시 상장(토픽7)은 참을성 있는 자본이 이익을 실현할 수 있는 단계에 이르렀음을 보여준다. 상장 이전 공격적인 사업 확장 및 채용(토픽5, 토픽7)은 미 증시 상장 시 높은 기업 가치를 누릴 수 있는 바탕이 되었을 것이다. 하지만 물류센터 화재와 노동자 사망 사건으로 규제 당국의 규제 제정추진뿐만 아니라 입법기관을 통한 플랫폼종사자보호법 발의 등 추가적인 규제가 추진되었다. 조용한 정치가 막을 내렸음에도 규제 필요성이 이슈화되지 않은 2기와는 달리 3기에서는 규제의 움직임이 다수 포착되었는데, 이는 플래시 포인트와 이에 대한 쿠팡의 미흡한 대처가 일으킨 이슈화가 대중에게 신호(cue)로 작용하여 소비자로서의 정체성(consumer identity)보다 시민으로서의 정체성(citizen identity)이 강하게 표출되는 계기가 되었기 때문이다. 쿠팡 대상 규제정책이 의제화되어, 규제 검토를 회피할 수 없게 된 것이다(Ibsen et al. 2021).

정리하자면 쿠팡은 높은 시장 점유율을 바탕으로 3기에 이르러서야 비로소 참을성 있는 자본에 대한 이익 실현이 가능한 단계에 도달하였다. 하지만 지속되는 물류센터 코로나 집단감염 상황과 노동자 사망 사건 등 고용 및 노동 문제에 해당하는 플래시 포인트는 소비자로서의 정체성을 지녔던 대중들이 시민으로서의 정체성을 가진 존재로 전환하는 계기가 되었다. 입법기관의 규제정책 발의 등으로 미루어 보아 3기는 관대한 합의의 결렬기라 표현할 수 있을 것이다. 소비자는 기업 관련 정치적 문제가 발생할 때 해당 이슈가 자신의 이해와 직접 관련되지 않더라도, 시민으로의 정체성으로 문제를 바라보게 되는

데(Culpepper & Thelen, 2020), 노동자 사망 사건 등은 이러한 시각 전환의 트리거(trigger)로 작용하였다. 플래시 포인트는 규제 당국과 입법기관이 규제 필요성을 느끼게 만드는데, 이전의 1기와 2기와는 달리 3기에서는 대중의 시민으로서의 정체성이 우위에 섰고, 이에 따라 규제기관이 규제정책을 추진할 수 있는 바탕으로 작용한 것이다. 더불어 불공정거래와 갑질 문제가 1기와 2기에 비해 두드러지게 나타났다. [그림 8]에서 볼 수 있듯 3기에 이르러 쿠팡과 관련한 갑질 및 불공정거래 논의가 활발하게 이루어진 것은 한국적 맥락(context)에서 공정거래법이 노동자나 하도급업체에 중심을 두는 제도적 특징을 지니기 때문이라 볼 수 있다(최요섭, 2021).

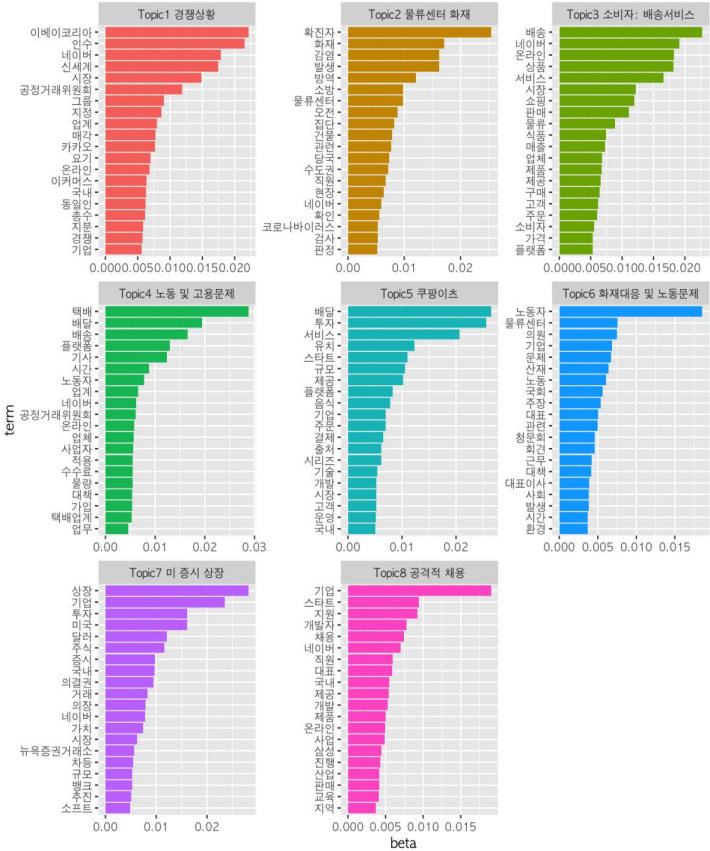


[그림 8] 분기별 불공정거래, 갑질 단어 출현 빈도

〈표 3〉 3기 사건연혁표

일자	사건	관련 토픽 및 내용	출처
2020-09-28	공정거래위원회, 온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률 제정안 마련	규제정책	(한겨레, 2020.09.28)
2020-10-12	야간 쿠팡 물류센터 포장업무 노동자 사망	토픽3(소비자:배송 서비스). 토픽 4(노동 및 고용문제)	(경향신문, 2020.10.16)
2021-01-25	온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률 국무회의 통과	규제정책	(조선일보, 2021.01.26)
2021-02-22	쿠팡, 산업재해 청문회 첫 참석	토픽6(노동자 사망사건 청문회)	(연합뉴스, 2021.02.22)

2021-03-12	쿠팡, 미국 뉴욕증권거래소상장	토픽7(미 증시 상장)	(경향비즈, 2021.03.12)
2021-03-17	쿠팡, 한국경영자총협회 정식회원사 가입	규제 대응	(연합뉴스, 2021.03.17)
2021-03-19	플랫폼중사자보호법 발의	규제정책	(한겨레, 2021.03.19)
2021-06-17	이천 쿠팡 물류센터 화재	토픽2(물류센터 화재)	(연합뉴스, 2021.06.17)
2021-06-20	쿠팡, 불매운동에 대응해 소방대장 유족 지원 발표	토픽2(물류센터 화재)	(동아일보, 2021.06.20)
2021-06-28	전국가맹점주협의회 등 쿠팡이츠 공정거래위원회 심사 촉구	토픽5(쿠팡이츠), 갑질문제	(연합뉴스, 2021.06.28)
2021-07-05	공정거래위원회, 쿠팡 검색어 조작 및 갑질 혐의로 조사	갑질문제	(국민일보, 2021.07.05)



[그림 9] 3기 토픽모델링 분석결과 및 토픽별 내용

V. 결론

본 연구는 Rahman & Thelen(2018)의 플랫폼 기업 규제정책 이론을 국내 사례에 적용하여 실증한 최초의 연구이며, 한국적 맥락에서 플랫폼 기업 규제정책과 기업의 구조적 권력 모형을 이론적으로 발전시켰다는 점에서 의의가 있다.

연구 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 노동 및 고용문제와 같은 플래시 포인트가 빈번히 출현함에 따라 소비자와의 동맹 관계는 느슨해지고 관대한 합의(Hooghe & Marks, 2009)는 결렬되는 과정을 발견할 수 있었다. 플랫폼 기업이 투자자의 전폭적인 지원을 받아 성장하며 소비자와 플랫폼 기업 간 동맹은 기업에 불리한 이슈가 주목받지 않도록 하는 조용한 정치를 넘어, 로켓배송 등 영위하던 사업이 제도권 내로 편입되는 데 이바지하였다. 이는 플랫폼 기업의 정치 권력이 구조적으로 작동하고 있으며, 그 원천을 소비자와 플랫폼 기업 간의 밀접한 동맹 관계와 플랫폼 투자자의 인내심으로 바라본 Rahman & Thelen(2019)의 결론과 유사하다.

둘째, 쿠팡의 규제정책에 영향을 미치는 플래시 포인트는 경쟁과 고용 및 노동 이슈, 소비자 안전 등으로 나타났다. Thelen(2018)의 연구에서 소개된 플래시 포인트는 경쟁, 고용 및 노동 이슈, 사회정책, 조세정책, 그리고 소비자 안전이 나타났으나 본 연구의 결과에서는 사회정책과 조세정책이 일으키는 플래시 포인트는 발견할 수 없었다. 반면 Thelen의 프레임워크 외에 불공정거래 및 갑질 문제를 다룬 논의는 토픽모델링 분석결과에서는 나타나지 않았으나 그 빈도는 점차 증가하고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 공정과 평등을 중시하는 한국적 맥락이 노동자나 하도급업체에 공정거래법의 중심을 두는 제도적 특징(최요섭, 2021)을 지닌다는 점과 현재 계류 중인 온라인플랫폼 공정화법 또한 공정거래법과 같은 맥락에서 추진되고 있는 상황을 볼 때 한국적 맥락이 플래시 포인트의 발현에도 영향을 미쳤음을 암시한다.

본 연구의 시사점은 다음과 같다. 우선 플래시 포인트는 급격한 규제 변동 요구를 초래하여 숙의를 거치지 못한 규제가 도입될 우려가 있다. 숙의를 위해서는 규제 당국이 소비자의 역할에 주목할 필요가 있다. 기존 선행연구에서 규제 형성 과정에서 소외되었던 소비자가 연구결과 플랫폼과의 동맹 관계를 통해 플랫폼 기업 규제정책 변동에 영향을 미치는 이해관계자로 나타났다. 정부는 플랫폼 기업규제 논의에 있어 소비자의 역할을 간과

해선 안 되며, 성숙한 규제 도입 논의를 위한 소비자와의 소통 확대에 점진적 노력을 경주할 필요가 있다. 하지만 개별 소비자는 인식의 제약(Offe, 1996)으로 플래시 포인트를 인식하기 어렵다는 한계를 지닌다. 이에 따라 시민단체 등 소비자를 대변하는 집단은 플랫폼 기업 관련 이슈 탐색과 논의를 주도적으로 이끌고 주목받지 않은 쟁점들을 발굴해야 한다. 한편 플랫폼 기업은 규제대응전략 수립 시 고용 및 노동 문제에 대한 예방적 조치를 반드시 고려해야 한다. 연구결과 기업의 능력 대응과 과실 또한 플래시 포인트 이슈로 연결됨을 확인하였다. 특히 국내 사례에서는 고용 노동 문제에 있어, 소비자 입장이 아닌 시민으로서의 민감도가 높으므로 플랫폼 기업은 이를 고려하여 관련 이슈 문제에 대해 더 신속하고 책임감 있는 대처가 필요하다.

본 연구의 한계점은 다음과 같다. 첫째, '쿠팡'이라는 단일 사례를 통해 밝혀낸 플래시 포인트는 국내 플랫폼 기업 전체에 적용하기에는 한계가 있다. 넷플릭스(Netflix), 구글(Google)과 같은 다국적 플랫폼 기업은 다른 플래시 포인트를 가질 수 있기 때문이다. 이들 기업은 매출 발생 국가와 조세 납부 국가의 차이로 인한 조세 문제가 플래시 포인트로 작용할 가능성이 있다. 실제로 유럽적 맥락에서 구글(Google)과 넷플릭스(Netflix) 같은 글로벌 기업은 노동 및 고용문제보다는 조세정책과 개인정보 침해와 관련한 소비자 안전 문제에 관련한 플래시 포인트가 주요하게 작용하였다(Asen, 2021). 후속 연구에서는 다른 플랫폼 기업을 대상으로 본 연구에서 확인한 한국적 맥락이 적용되는지 확인할 필요가 있다. 둘째, 본 연구에서 활용한 토픽모델링 분석 방법론은 플래시 포인트를 포착하기에 용이하나, 갑질 문제 등 주요한 이슈로 다뤄질 수 있음에도 플래시 포인트로 부상하지 않은 사안을 포착하기에 어려움이 있었다. 개인정보 침해 등 소비자 안전 문제 쟁점과 같이 주요 이슈임에도 불구하고 플래시 포인트로 부상하지 못한 이슈를 파악하기 위해서는 방법론적 보완이 필요하다. 셋째, 분석 대상을 보수와 진보를 대표하는 <동아일보>, <경향신문>과 통신사인 <연합뉴스> 세 언론사의 신문기사만을 대상으로 한 점도 이 연구의 한계점이다. 또한, 일부 언론사의 기사를 통해 잠정적인 결론을 끌어냈으므로 실질적 여론이 충분히 반영되었다고 보기 어렵다. 향후 더 다양한 언론사를 선정하고 반복되는 동일 사건은 제거하여 빈도의 편향성을 줄일 수 있을 것이다. 나아가 설문조사를 통한 개별 소비자 인식조사를 포함한 연구는 추후 이론적 보완에 도움을 줄 것이다. 넷째, 연구자의 주관성을 배제하기 위한 객관성을 유지하기 위해 노력하였으나 추출한 토픽의

명칭 선정에 연구자의 주관이 개입되었다는 점에서 한계를 지닌다. 마지막으로 본 연구는 규제기관 간 갈등을 분석범위에 포함하지 않았다. 방송통신위원회와 과학기술정보통신부와 같은 유관부처 간 플랫폼 규제에 대한 이견이 존재하는 만큼(뉴스1, 2021.03.21; 인포스타데일리, 2021.07.16.) 정부 부처 간 갈등은 규제정책의 결정 과정에서 주요 요인으로 작용할 것이다. 향후 플랫폼 기업 규제정책의 결정 과정에 정부 부처 간 갈등이 미치는 영향에 관한 후속 연구가 필요하다.

참고문헌

- 고기동. 아이디어와 정책선택에 관한 경험적 연구: 경제정책의 변화를 중심으로. 행정논총, 57. 2019.
- 공정거래위원회. 디지털 공정경제 정책 발표. 2020.06.25.
- 곽관훈. 온라인 플랫폼사업자와 상거래법제: '양면시장(Two-Sided Market)'에 적합한 규제 방향 검토. 기업법연구, 32(1), 2018. pp.135-158.
- 곽민호, 민혜리, & 김미림. (2019). 토픽 모델링을 활용한 대학생의 서술형 강의평가 분석. 아시아교육연구, 20.
- 권정원. 상징주의-해석주의 행정학 연구전략: 신제도주의의 "정당성 관리" 개념을 중심으로. 한국행정학보, 48(3), 2014. pp.121-145.
- 김다은, & 윤견수. 혁신과 규제의 딜레마: 한국의 모빌리티 플랫폼 정책 사례를 중심으로. 정부학연구, 27(1), 2021. pp.107-137.
- 김범준, & 이채율. 온라인 플랫폼 기업의 빅데이터 독점에 관한 경쟁법상 쟁점. 법이론실무연구, 9(2), 2021. pp.91-117.
- 김병오, & 안영규. 플랫폼운송기업과 카풀에 대한 규제. 한국자치행정학보, 34(1), 2020. pp.141-165.
- 김세은. 한국 보수신문의 유사성과 차별성: 조선-중앙-동아일보 사설의 이념성을 중심으로. 미디어, 젠더 & 문화, 15, 2010. pp.37-78.
- 김승래. 디지털 전환시대 플랫폼 노동자의 법적 보호방안. 법학연구, 21(2), 2021. pp.1-30.
- 김종진. 디지털 플랫폼 노동 확산과 위험성에 대한 비판적 검토. 경제와 사회, 125, 2020. pp.296-322.
- 김한중. 미국의 독점규제법의 기본체계에 관한 연구. 강원법학, 24, 2007. pp.51-72.
- 김현경. 플랫폼 사업자 규제법안에 대한 비판적 검토. 법조, 67(2), 2018. pp.149-209.
- 김현정, & 안영신. 영국신문 내 브렉시트(Brexit) 기사의 의제설정과 정파성. 유럽연구, 35(1), 2017. pp.29-57.
- 김현희, 이병희, & 백필호. 국내 소셜커머스 시장의 변천 및 기업의 진화-쿠팡, 티몬, 위메프를 중심으로-. 경영사학, 32(4). 2017.

- 노들 & 옥현진. 텍스트 마이닝 기법을 통한 미디어 리터러시와 디지털 리터러시 개념의 비교 분석-신문 기사를 중심으로. 리터러시연구, 11(5), 2020. pp.103-129.
- 박미영. 온라인 플랫폼 규제를 위한 플랫폼 작용의 이해 필요성. 유통법연구, 5(2), 2018. pp.111-141.
- 박수경, 이현준, & 이봉규. 뉴스 데이터 마이닝을 통한 배달 플랫폼 참여자의 사회적 이슈 분석. 디지털융복합연구, 19(7), 2021. pp.79-85.
- 박은정. 플랫폼과 가사노동자: 노동법적 보호를 중심으로. 이화젠더법학, 11(3), 2019. pp.245-285.
- 법제처. 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률 제정법률(안) 입법예고. 공정거래위원회, 2020.09.28.
- 박주현. 언론의 이념성향에 따른 '코로나 19' 보도 프레임 비교 연구. 한국언론학보, 64(4), 2020. pp.40-85.
- 박찬용 & 박형준. 공증인식변화에 따른 다중흐름 결합과 동태적 정책변화과정 분석-미세먼지 특별법과 관련 8 개 법안 제정과정을 중심으로. 한국정책학회보, 30(1), 2021. pp.137-167.
- 송용희. 언론의 현실해석과 객관화 담론전략:[조선일보] 와 [한겨레] 의 2004 년 국가보안법 개폐논쟁 관련 해설기사를 중심으로. 한국언론학보, 51(1), 2007. pp.229-251.
- 안창범. 멀티호밍을 통한 후발기업의 추격 전략에 대한 연구: 오픈마켓 서비스 플랫폼 사례를 중심으로. 중앙대학교 석사학위논문. 2019.
- 오병철. 전자상거래법상의 거래 플랫폼 규제와 개선방안. 외법논집, 41(4), 2017. pp.145-180.
- 오승유. 숙박공유 플랫폼 약관의 불공정성-에어비앤비 (Airbnb) 이용약관을 중심으로. 소비자법연구, 5(2), 2019. pp.285-308.
- 유한별. 규제 정책 도입 과정에서 민간 이해관계자의 행태에 관한 연구: 규제혁신형 플랫폼 택시 도입에서 업계 간 갈등을 중심으로. 규제연구, 29(2), 2020. pp.155-195.
- 이경하 & 박세진. 유아 다문화교육에 대한 비판적 담론 분석-[경향신문],[동아일보],[조선일보] 기사를 중심으로. 인문사회 21, 9(4), 2018. pp.767-781.
- 이병훈. 4차 산업혁명과 노사관계: 노사갈등 이슈와 서구 노조들의 대응전략을 중심으로. 한

- 국사회정책, 25(2), 2018. pp.429-446.
- 이상윤. 유럽연합의 플랫폼 규제 동향—“Digital Services Act”와 “New Competition Tool” -. 외법논집, 44(3), 2020. pp.301-333.
- 이선희. 경제력 집중의 우려에서 본 거대 기술 플랫폼의 규제방향. 법학평론, 11, 2021. pp.337-376.
- 이승희, & 송진. 재난보도에 나타난 소셜 미디어와 방송 뉴스의 매체 간 의제설정 :세월호 관련 보도를 중심으로. 한국언론학보, 58(6), 2014. pp.7-39.
- 이호근. 플랫폼 노동 등 고용형태의 다양화와 사회보장법 개선방안에 대한 연구. 산업노동연구, 26(1), 2020. pp.49-112.
- 임은정, 新藤麻里, & 有田伸. 숙박공유서비스 도입 및 확장에 대한 한-일 사회적 논의 비교연구: 한-일 신문기사에 대한 네트워크텍스트분석을 중심으로. 소비자문제연구, 51(1), 2020. pp.1-34.
- 임종섭. 언론 위기 국면에 국제 뉴스 통신사들의 사례 분석을 통한 연합뉴스의 역할 고찰. 언론과학연구, 19(2), 2019. pp.112-153.
- 임종섭 & 김명준. 근거이론방법의 고찰과 언론학 연구에 주는 함의: 보수신문과 진보신문의 탈북자 기획기사 분석을 중심으로. 한국언론학보, 59(2), 2015. pp.427-452.
- 장인기. 플랫폼 노동자에게 노동법은 어떻게 적용되어야 하는가? 정세와노동, 170, 2021. pp.39-48.
- 최소희 & 강진숙. 청소년 사이버불링 (Cyberbullying) 보도에 대한 비판적 담론분석 (CDA): 보수 및 진보 성향의 언론매체 기사를 중심으로. 한국방송학보, 34(6), 2020. pp.453-491.
- 최요섭. 디지털 경제에서의 경쟁법 상 착취남용규제—비교법적 방법으로 -. 법학논고, 74, 2021. pp.389-420.
- 최원주 & 홍장선. ‘문재인 대통령’ 취임 이후 8 개월 동안의 헤드라인 뉴스에 대한 미디어 수용자 인식 및 주관적 특성 연구: 조선일보, 동아일보, 한겨레신문, 경향신문의 1 면 헤드라인을 중심으로. 커뮤니케이션학 연구, 27(1), 2019. pp.177-206.
- 한인상, & 신동윤. 플랫폼노동의 쟁점과 향후 입법 · 정책적 과제. 노동법포럼, 29, 2020. pp.241-268.

허순임. 의약품급여정책에 대한 행위자 중심 제도주의 분석—선별등재제도와 위험분담제를 중심으로. 보건경제와 정책연구, 27(1), 2021. pp.33-66.

홍대식. 모바일 생태계에서의 플랫폼 중립성 확보를 위한 경쟁규제 방안. 방송통신연구, 81, 2013. pp.9-37.

황원재, 박미영, & 이병준. 유럽연합 전자상거래 플랫폼 규제동향과 시사점. 외법논집, 42(3), 2018. pp.1-38.

Asen, Elke. "Digital Services Taxes in Europe." *Tax Foundation*, 2021.

Blei, David M. "Probabilistic Topic Models." *Communications of the ACM*, vol. 55, no. 4, 2012, pp. 77-84.

Bresnahan, Timothy F., and Shane Greenstein. "Technological Competition and the Structure of the Computer Industry." *The Journal of Industrial Economics*, vol. 47, no. 1, Wiley Online Library, 1999, pp. 1-40.

Culpepper, Pepper D. *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*. Cambridge University Press, 2011.

_____. "Quiet Politics in Tumultuous Times: Business Power, Populism, and Democracy." *Politics & Society*, vol. 49, no. 1, 2021, pp. 133-43.

Culpepper, Pepper D., and Kathleen Thelen. "Are We All Amazon Primed? Consumers and the Politics of Platform Power." *Comparative Political Studies*, vol. 53, no. 2, SAGE Publications Inc, 2020, pp. 288-318.

Curran, Louise, and Jappe Eckhardt. "Mobilizing Against the Antiglobalization Backlash: An Integrated Framework for Corporate Nonmarket Strategy." *Business and Politics*, vol. 22, no. 4, 2020, pp. 612-38.

Deeg, Richard, and Iain Hardie. "What Is Patient Capital and Who Supplies It?" *Socio-Economic Review*, vol. 14, no. 4, 2016, pp. 627-45. *Silverchair*,

Economides, Nicholas, and Evangelos Katsamakas. "Two-Sided Competition of Proprietary vs. Open Source Technology Platforms and the Implications for the Software Industry." *Management Science*, vol. 52, no. 7, Informs, 2006,

pp. 1057-71.

Eisenmann, Thomas R. *Managing Proprietary and Shared Platforms: A Life-Cycle View*. Division of Research, Harvard Business School Boston, MA, 2007.

Frye, Timothy, et al. "Political Machines at Work Voter Mobilization and Electoral Subversion in the Workplace." *World Politics*, vol. 66, no. 2, 2014, pp. 195-228.

Gawer, Annabelle, and Michael Cusumano. "A Strategy Toolkit for Platform Leader Wannabes." *DRUID Summer Conference*, 2007, pp. 1-33.

Gourevitch, Peter Alexis. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Cornell University Press, 1986.

Grün, Bettina, and Kurt Hornik. "Topicmodels: An R Package for Fitting Topic Models." *Journal of Statistical Software*, vol. 40, no. 1, 1, 2011, pp. 1-30.

Hall, Peter A. "Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective." *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, edited by James Mahoney and Kathleen Thelen, Cambridge University Press, 2009, pp. 204-24.

Halman, Johannes IM, et al. "Platform-Driven Development of Product Families: Linking Theory with Practice." *Journal of Product Innovation Management*, vol. 20, no. 2, Wiley Online Library, 2003, pp. 149-62.

Heijden, Jeroen Van Der. "A Short History of Studying Incremental Institutional Change: Does Explaining Institutional Change Provide Any New Explanations?" *Regulation & Governance*, vol. 4, no. 2, 2010, pp. 230-43.

Henisz, Witold J., et al. "Spinning Gold: The Financial Returns to Stakeholder Engagement: Financial Returns to Stakeholder Engagement." *Strategic Management Journal*, vol. 35, no. 12, 2014, pp. 1727-48.

Hertel-Fernandez, Alexander. "American Employers as Political Machines." *The Journal of Politics*, vol. 79, no. 1, 2017, pp. 105-17.

_____. "How Employers Recruit Their Workers into Politics—And Why Political

- Scientists Should Care.” *Perspectives on Politics*, vol. 14, no. 2, 2016, pp. 410-21.
- Hooghe, Liesbet, and Gary Marks. “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus.” *British Journal of Political Science*, vol. 39, no. 1, Cambridge University Press, 2009, pp. 1-23.
- Ibsen, Christian Lyhne, et al. “Quiet Politics, Trade Unions, and the Political Elite Network: The Case of Denmark.” *Politics & Society*, vol. 49, no. 1, 2021, pp. 43-73.
- IMMERGUT, ELLEN M. “The Theoretical Core of the New Institutionalism.” *Politics & Society*, vol. 26, no. 1, SAGE Publications Inc, 1998, pp. 5-34.
- Immergut, Ellen M., and Karen M. Anderson. “Historical Institutionalism and West European Politics.” *West European Politics*, vol. 31, no. 1-2, Routledge, 2008, pp. 345-69.
- Jayaratne, Srinika, and Rona Levy. *Empirical Clinical Practice*. Columbia University Press, 1979, p. 340 Pages.
- Jeon, Heewon, and Taekyung Kim. *KoNLP: Korean NLP Package*. 0.80.1, 2016.
- Jeong, Byeongki, et al. “Social Media Mining for Product Planning: A Product Opportunity Mining Approach Based on Topic Modeling and Sentiment Analysis.” *International Journal of Information Management*, vol. 48, 2019, pp. 280-90.
- Kim, In Song. “Political Cleavages within Industry: Firm-Level Lobbying for Trade Liberalization.” *American Political Science Review*, vol. 111, no. 1, 2017, pp. 1-20.
- Kim, In Song, and Iain Osgood. “Firms in Trade and Trade Politics.” *Annual Review of Political Science*, vol. 22, no. 1, 2019, pp. 399-417.
- Krasner, Stephen D. “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics.” *Comparative Politics*, edited by Eric Nordlinger et

- al., vol. 16, no. 2, Comparative Politics, Ph.D. Programs in Political Science, City University of New York, 1984, pp. 223-46.
- Lomazoff, Eric. "Turning (Into) 'The Great Regulating Wheel': The Conversion of the Bank of the United States, 1791-1811." *Studies in American Political Development*, vol. 26, no. 1, Cambridge University Press, 2012, pp. 1-23.
- Meyer, Marc H., and Robert Seliger. "Product Platforms in Software Development." *MIT Sloan Management Review*, vol. 40, no. 1, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA, 1998, p. 61.
- Moazed, Alex, and Nicholas L. Johnson. *Modern Monopolies: What It Takes to Dominate the 21st Century Economy*. St. Martin's Publishing Group, 2016.
- Monroe, Burt L., et al. "Fightin' Words: Lexical Feature Selection and Evaluation for Identifying the Content of Political Conflict." *Political Analysis*, vol. 16, no. 4, Cambridge University Press, 2008, pp. 372-403.
- Morgan, Glenn, and Christian Lyhne Ibsen. "Quiet Politics and the Power of Business: New Perspectives in an Era of Noisy Politics." *Politics & Society*, vol. 49, no. 1, 2021, pp. 3-16.
- Offe, Claus. "Designing Institutions in East European Transitions." *The Theory of Institutional Design*, edited by Robert E. Goodin, Cambridge University Press, 1996, pp. 199-226.
- Oliver, Christine, and Ingo Holzinger. "The Effectiveness of Strategic Political Management: A Dynamic Capabilities Framework." *The Academy of Management Review*, vol. 33, no. 2, Academy of Management, 2008, pp. 496-520.
- Pauli, Tobias, et al. "Digital Industrial Platforms." *Business & Information Systems Engineering*, vol. 63, no. 2, Springer, 2021, pp. 181-90.
- Peasley, Michael C., et al. "Processing Contradictory CSR Information: The Influence of Primacy and Recency Effects on the Consumer-Firm Relationship." *Journal of Business Ethics*, vol. 172, no. 2, 2021, pp. 275-89.

- R Core Team. *R: A Language and Environment for Statistical Computing*. 4.1.1., 2021, <https://www.R-project.org/>. R Foundation for Statistical Computing.
- Rahman, K. Sabeel, and Kathleen Thelen. "The Rise of the Platform Business Model and the Transformation of Twenty-First-Century Capitalism." *Politics & Society*, vol. 47, no. 2, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, 2019, pp. 177-204.
- Robertson, David, and Karl Ulrich. "Planning for Product Platforms." *Sloan Management Review*, vol. 39, no. 4, 1998, p. 19.
- Rochet, Jean Charles, and Jean Tirole. "Tying in Two-Sided Markets and the Honor All Cards Rule." *International Journal of Industrial Organization*, vol. 26, no. 6, Elsevier, 2008, pp. 1333-47.
- Shoemaker, Pamela J., and Stephen D. Reese. *Mediating the Message*. White Plains, NY: Longman, 1996.
- Silge, Julia, and David Robinson. "Tidymodels: Text Mining and Analysis Using Tidy Data Principles in R." *Journal of Open Source Software*, vol. 1, no. 3, 2016, p. 37.
- Thelen, Kathleen. "Regulating Uber: The Politics of the Platform Economy in Europe and the United States." *Perspectives on Politics*, vol. 16, no. 4, 2018, pp. 938-53.
- _____. "The American Precariat: U.S. Capitalism in Comparative Perspective." *Perspectives on Politics*, vol. 17, no. 1, Cambridge University Press, 2019, pp. 5-27.
- Thelen, Kathleen, and Sven Steinmo. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, edited by Frank Longstrech et al., Cambridge University Press, 1992, pp. 1-32.
- Walker, Edward. "Industry-Driven." *Contexts*, vol. 9, no. 2, SAGE Publications, 2010, pp. 44-49.

- Walker, Edward T. "Putting a Face on the Issue: Corporate Stakeholder Mobilization in Professional Grassroots Lobbying Campaigns." *Business & Society*, vol. 51, no. 4, 2012, pp. 561-601.
- Walker, Edward T., and Christopher M. Rea. "The Political Mobilization of Firms and Industries." *Annual Review of Sociology*, vol. 40, no. 1, 2014, pp. 281-304.
- Wang, Bo, et al. "Identifying Technological Topics and Institution-Topic Distribution Probability for Patent Competitive Intelligence Analysis: A Case Study in LTE Technology." *Scientometrics*, vol. 101, no. 1, 2014, pp. 685-704.
- Wickham, Hadley, et al. "Welcome to the Tidyverse." *Journal of Open Source Software*, vol. 4, no. 43, 2019, p. 1686.
- Wickham, Hadley, and RStudio. *Rvest: Easily Harvest (Scrape) Web Pages*. 0.2.0, 2015.

언론기사

- 경향비즈. (2021.03.12). 쿠팡, 뉴욕증시 데뷔...시총 100조 기업으로.
- 경향신문. (2020.10.16). 이번엔 '택배 포장' 20대 노동자 사망...유족들 "과로사".
- 경향신문. (2021.07.14). 플랫폼종사자법 공청회...노동계 "'노동자 제3영역화' 우려".
- 국민일보. (2021.07.05). 쿠팡, 검색어 조작·납품업체 갑질 혐의로 공정위 조사.
- 뉴스1. (2021.03.21). 방통위 "사후규제는 같이 가야"vs 공정위 "중복규제 안돼".
- 동아일보. (2015.05.19). 택배업계 vs '로켓배송' 쿠팡 충돌.
- 동아일보. (2015.06.04). 손정의, 쿠팡에 10억달러 투자.
- 동아일보. (2016.08.31). '쿠팡 로켓배송' 합법화 길 열려.
- 동아일보. (2019.06.18). 쿠팡, 납품업체에 '갑질' 의혹...LG생컨 "불공정 거래 혐의" 공정위 신고.
- 동아일보. (2019.06.25). 새벽배송 춘추전국시대...마켓컬리, 쿠팡 이어 이마트까지 가세.

- 동아일보. (2020.06.26). 공정위 '온라인 플랫폼 갑질 방지법' 만든다.
- 동아일보. (2021.06.20). '불매-탈퇴' 움직임에...쿠팡 "故김동식 소방대장 유족 평생 지원".
- 아시아경제. (2014.04.07). 당일배송 내세웠던 쿠팡, 로켓배송으로 바꾼 이유는?
- 연합뉴스. (2014.12.11). 쿠팡, 애플렉록 주도 3억달러 투자 유치.
- 연합뉴스. (2016.05.30). 물류협회 "로켓배송은 불법"...본안소송 제기.
- 연합뉴스. (2016.08.30). 소형화물차 규제 12년만에 해제...쿠팡 로켓배송 합법화.
- 연합뉴스. (2017.08.17). 이정미 "쿠팡, 배달원 '임금깎기' 의혹".
- 연합뉴스. (2019.05.20). 쿠팡, 쿠팡이츠 분리 "쿠팡이츠서비스" 출범...장기환 대표 선임.
- 연합뉴스. (2019.08.02). 크린랩, 쿠팡 공정위 신고..."일방적 거래 중단".
- 연합뉴스. (2020.05.27). 물류센터 등 수도권서 코로나19 확산..."가을 전 재유행 우려".
- 연합뉴스. (2021.02.22). "첫 산재 청문회" 불려나온 CEO..."사죄·죄송" 연신 고개.
- 연합뉴스. (2021.03.07). "심야 배송" 40대 쿠팡 택배 노동자 숨진 채 발견.
- 연합뉴스. (2021.03.17). 쿠팡, 경총 정식회원으로 가입..."노동 리스크 대응 목적".
- 연합뉴스. (2021.06.17). 이천 쿠팡물류센터서 불...직원 240여 명 대피.
- 연합뉴스. (2021.06.28). "새우튀김 갑질" 쿠팡이츠 불공정 약관 심사 청구.
- 인포스타데일리. (2021.07.16). 새 온라인플랫폼 법안 나온다...과기정통부 참전 공식화.
- 조선비즈. (2018.09.06). 국토부, 쿠팡·건영화물 택배사업자로 신규 지정.
- 조선일보. (2020.05.27). 쿠팡 다닌 친구, 켈리 다닌 친구... 나란히 확진 물류센터 비상.
- 조선일보. (2020.06.01). 물류센터 집단감염 일주일... "왜 쿠팡 대표는 말이 없나".
- 조선일보. (2021.01.26). 입점업체에 갑질팬 과징금 '플랫폼법' 국무회의 통과.
- 조선일보. (2021.03.12). 100조원 쿠팡 시총, 신세계+이마트+현대백+롯데쇼핑의 7배.
- 한겨레. (2016.02.02). 쿠팡 '로켓배송' 계속 할 수 있다.
- 한겨레. (2020.09.28). 네이버·카카오·배민... '공룡플랫폼' 갑질하면 처벌 강화.
- 한겨레. (2021.03.19). 플랫폼 종사자 보호법 발의... '노동자 아닌 노동자' 양산 우려.
- CNN Business. (2017.07.21). Google, Apple spend record amounts on lobbying under Trump.
- KOTRA. (2021.07.12). 美 하원, 온라인 플랫폼 규제 법안 5개 발의. KOTRA 해외시장뉴스.

Structural power of platform business and regulatory policy changes: Focusing on ‘Coupang’

Kim, Jusang · Kim, Haneul · Song, Gayoung · Oh, Taesung · Park, Arum

The purpose of this study is to explore the changing factors of platform business regulation policy. By applying the flash point concept presented by Thelen (2018), attention was paid to which issues formed a public consensus and even drew public opinion on the formation of regulations for platform businesses. Text mining techniques such as word frequency analysis, weighted log Odds ratio analysis, and topic modeling analysis were conducted. The structural power arising from the consumer-platform business alliance delayed regulation for a certain period of time, but the rapid spread of specific flash points was linked to changes in regulatory policy for platform business. This study is meaningful in that it theoretically developed the process of regulating and responding to platform business in a Korean context.

Keywords: platform business regulation, policy change, text mining, topic modeling, Coupang

〈부록 1〉 시기별 빈도분석 및 가중로그승산비 분석 결과

1기				2기				3기			
빈도분석		가중로그승산비		빈도분석		가중로그승산비		빈도분석		가중로그승산비	
단어	결과값	단어	결과값	단어	결과값	단어	결과값	단어	결과값	단어	결과값
소셜커머스	1115	소셜커머스	21.2440	확진자	2931	확진자	32.2765	기업	2444	의장	12.9811
서비스	1006	옥시	12.6265	감염	2072	코로나바이러스	14.0953	투자	2188	청문회	12.7504
배송	959	분유	12.0951	기업	1945	격리	13.1363	배달	2183	의결권	12.1043
상품	955	화보	11.3078	배송	1799	부천	12.6288	서비스	2080	백신	10.8921
업체	923	티켓몬스터	10.5788	온라인	1579	감염	11.8412	배송	1831	광주소방서	10.3624
판매	805	상품	9.5088	물류센터	1566	등교	11.5979	온라인	1717	김동식	10.2669
고객	703	그루폰코리아	9.4305	관련	1560	총집결	10.4484	시장	1711	화재	10.0139
시장	682	업체	9.1898	서비스	1546	방역	9.9510	제공	1397	배달어플리케이션	9.9041
온라인	679	기저귀	8.8317	방역	1510	부평구	9.4076	국내	1350	순직	9.4680
티켓몬스터	664	고객	8.6209	발생	1363	진료소	9.1305	플랫폼	1322	뉴욕증권거래소	9.3426
기업	634	판매	8.4860	부천	1234	검사	9.0960	네이버	1255	상장	9.2767
제품	587	위메프	8.1304	투자	1195	안부	8.9043	확진자	1180	배달	8.9941
쇼핑	577	가격	7.3925	업체	1033	수칙	8.8448	상품	1172	확진자	8.9377
국내	544	광고	7.3249	구독	1032	교회	8.7011	규모	1131	이사회	8.8578
대표	500	쿠팡	7.3004	등교	1028	판정	8.6439	물류센터	1104	동일인	8.5805
투자	482	제품	6.9303	국내	1026	목회자	8.5246	택배	1092	안전진단	8.4216
가격	474	서비스	6.5409	시장	1009	아세안	8.5096	업체	1086	접종	8.4100
매출	437	인모비	6.4427	수도권	1007	확진	8.3033	발생	1062	코로나바이러스	8.2725
업계	420	소셜네트워크 서비스	6.4173	판매	1000	감염경로	8.0804	상장	1043	국민의힘	7.9399
구매	397	구매	6.2270	상품	966	리치웨이	7.8570	관련	1019	진화작업	7.9399