배달 수수료 상한제의 정책 효과와 입법적 검토 과제

배달 수수료 규제 법안의 조속한 처리를 요구하는 목소리가 높아지고 있다. 음식점의 비용 부담을 완화하고 소상공인의 경영 여건을 개선한다는 정책 목표는 중요한 의미를 갖는다. 다만 목표의 타당성이 정책 수단의 효과까지 보장하는 것은 아니다. 수수료 상한제가 음식점의 직접적인 비용을 낮추더라도, 플랫폼의 대응과 소비자의 이용 행태에 따라 최종적인 결과는 당초 기대와 달라질 수 있다. 입법 논의의 핵심은 이러한 간접효과를 포함해 정책의 전체적인 영향을 평가하는 데 있다. 법안 처리의 시급성이 강조될수록 수수료 인하의 직접적인 편익이 부각되는 반면, 소비자 부담이나 음식점 매출에 미치는 영향은 상대적으로 논의의 주변부에 머물기 쉽다. 그러나 이러한 영향은 부수적인 문제가 아니라, 규제가 소상공인 보호라는 목적을 달성하는지를 결정하는 핵심 변수다. 수수료 상한제는 플랫폼이 음식점에 부과하는 수수료를 제한함으로써 음식점의 비용을 줄이려는 접근이다. 이때 수수료 이외의 거래 조건이 그대로 유지된다면 비용 절감 효과를 기대할 수 있다. 하지만 플랫폼이 소비자 요금이나 음식점 추천 방식을 조정하면 결과는 달라진다. 정책 효과에 대한 분석이 수수료율 자체를 넘어 소비자 가격, 주문량, 매출, 음식점 간 영향의 차이까지 포괄해야 하는 이유다.

Li and Wang (2025)[1]의 연구는 이와 관련한 실증적 근거를 제공한다. 미국 14 개 도시와 주의 배달 플랫폼 수수료 상한제를 분석한 이 연구에 따르면, 음식점에 부과하는 중개 수수료가 제한된 이후 플랫폼은 소비자에게 부과하는 배달비를 인상했다. 독립 음식점에서는 주문과 매출이 감소하는 결과도 나타났다. 음식점 측 수수료를 낮추는 조치가 반드시 해당 음식점의 경영 성과 개선으로 이어지는 것은 아니라는 의미다. 이러한 결과는 비용 절감과 수요 변화를 구분해 해석할 때보다 명확해진다. 주문 한 건당 수수료가 낮아지더라도 전체 주문량이 감소하면 음식점이 얻는 편익은 축소될 수 있다. 따라서 명목 수수료율의 하락만으로 정책의 성공을 판단하기는 어렵다. 음식점의 실질적인 경영 성과는 수수료 부담뿐만 아니라 주문량과 매출이 함께 변화한 결과이기 때문이다.

---

[1] Zhuoxin Li and Gang Wang (2024) Regulating Powerful Platforms: Evidence from Commission Fee Caps. *Information Systems Research* 36(1):126-140. https://doi.org/10.1287/isre.2022.0191

소비자 측면에서는 비용 부담의 이전이 주요 쟁점이다. 음식점에 부과하던 수수료가 제한된 뒤 소비자 배달비가 인상된다면, 규제는 비용을 제거하기보다 그 일부를 다른 참여자에게 전가하는 결과를 낳을 수 있다. 해당 연구에서 관찰된 배달비 인상은 규제의 직접적인 적용 대상과 최종적인 부담 주체가 일치하지 않을 수 있음을 보여준다. 정책의 편익을 평가하려면 음식점 측 비용 감소와 소비자 측 부담 증가를 함께 고려해야 한다. 여기서 음식점이 플랫폼에 지급하는 중개 수수료와 소비자가 지급하는 배달비는 구분된다. 해당 연구의 분석 대상은 음식점 측 수수료에 대한 상한 규제다. 두 비용을 모두 배달 수수료로 지칭하면 규제의 직접적인 효과와 이후 발생하는 비용 조정이 혼동될 수 있다. 국내 법안에 대한 평가 역시 구체적인 규제 대상과 적용 범위를 출발점으로 삼아야 한다. 또한 규제에 대한 플랫폼의 대응은 가격 조정에만 국한되지 않는다. 해당 연구는 수수료 상한제 시행 이후 플랫폼이 추천 대상을 체인 음식점 쪽으로 전환하는 현상도 확인했다. 이는 수수료 규제가 음식점의 비용 구조뿐 아니라 소비자에게 노출되는 기회에도 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

음식점 입장에서 플랫폼 내 노출과 추천은 주문 기회와 연결된다. 수수료 부담이 줄더라도 소비자에게 노출될 기회가 감소한다면 비용 절감의 효과가 제한될 수 있다. 특히 독립 음식점의 경영 여건 개선을 목표로 하는 정책에서는 시장 전체의 평균적인 변화만으로 충분한 평가가 이뤄지기 어렵다. 독립 음식점과 체인 음식점 사이에 효과가 어떻게 다르게 나타나는지가 정책 목표의 달성 여부를 판단하는 중요한 기준이 된다. 다만 해외의 실증 결과를 국내 시장에 그대로 적용하는 데에는 한계가 있다. 법안의 설계와 적용 대상, 시장 여건에 따라 규제의 효과는 달라질 수 있다. 미국의 연구 결과만으로 국내 수수료 상한제의 성패를 단정하는 것은 적절하지 않다. 이 연구의 의의는 국내 정책에 대한 결론을 대신하는 데 있지 않고, 입법 과정에서 분석해야 할 작동 경로와 위험 요인을 구체적으로 제시한다는 데 있다.

이러한 관점에서 입법 전 영향 분석은 예상 수수료 절감액을 산정하는 수준을 넘어야 한다. 소비자 총지출의 변화, 주문 수요에 대한 영향, 음식점의 매출 변화, 플랫폼의 추천 방식 조정 가능성 등이 동일한 평가 틀에 포함돼야 한다. 수수료 인하의 편익은 구체적으로 제시하면서 그에 따른 비용은 추상적인 우려로만 다룬다면 정책 효과에 대한 균형 잡힌 판단은 어려워진다. 법 시행 이후의 평가 체계도 정책 설계의 일부다. 수수료율뿐 아니라 소비자 총지출, 음식점의 주문과 매출, 독립 음식점의 노출

변화 등을 성과 지표로 설정하면 규제의 실제 영향을 보다 입체적으로 파악할 수 있다. 예상과 다른 결과가 나타날 경우 제도를 보완할 수 있도록 조정 가능성을 확보하는 방안도 고려할 만하다.

입법을 촉구하는 압력이 정책 효과에 대한 분석을 앞서가서는 곤란하다. 해외 연구에서 소비자 부담 증가와 독립 음식점의 주문·매출 감소가 관찰됐다는 사실은, 직접적인 비용 절감만으로 규제의 타당성을 설명하기 어렵다는 점을 보여준다. 수수료 상한제의 성과는 법안의 통과나 명목 수수료의 인하 자체가 아니라, 소비자와 음식점의 실질적인 상황이 개선됐는지를 기준으로 평가해야 한다. 기대 편익과 잠재적 부작용을 함께 분석하는 과정은 입법 취지와 대립하지 않는다. 오히려 소상공인 보호라는 목표를 실현하기 위한 근거 기반 정책 설계의 핵심이다.

Delivery Commission Caps: Policy Effects and Legislative Considerations

Calls for the swift passage of legislation regulating food delivery commissions are growing. Reducing restaurants' cost burdens and improving conditions for small businesses are important policy objectives. The merits of these objectives, however, do not guarantee the effectiveness of the proposed policy instrument. Even if commission caps reduce restaurants' direct costs, the ultimate outcome may differ from expectations as platforms adjust their strategies and consumers change their behavior.

A central task in the legislative debate is to assess the policy's overall impact, including its indirect effects. When the urgency of passing a bill takes precedence, the immediate benefits of lower commissions tend to receive greater attention, while the implications for consumer costs and restaurant revenue can remain at the margins of the discussion. Yet these are not secondary considerations. They are central to determining whether the regulation achieves its stated purpose of protecting small businesses. Commission caps seek to reduce restaurant costs by limiting the fees platforms can charge them. If all other terms of the transaction remain unchanged, lower commissions can be expected to generate cost savings. The outcome may differ, however, if platforms adjust consumer charges or change how they recommend restaurants. This is why an assessment of the policy must extend beyond commission rates to encompass consumer prices, order volumes, revenue, and differences in outcomes across restaurant types.

Li and Wang (2025)[2] provide empirical evidence on these issues. Examining commission caps across 14 U.S. cities and states, the researchers found that platforms increased consumer delivery fees after commissions charged to restaurants were capped. Independent restaurants also experienced declines in orders and revenue. These findings suggest that lowering restaurant-side commissions does not necessarily improve the business performance of the restaurants concerned. The implications become clearer when cost savings and changes in demand are considered separately. Even if a restaurant pays a lower commission on each order, a decline in total orders may diminish the benefits it receives. A reduction in the nominal commission rate is therefore

[2] Zhuoxin Li and Gang Wang (2024) Regulating Powerful Platforms: Evidence from Commission Fee Caps. *Information Systems Research* 36(1):126-140. https://doi.org/10.1287/isre.2022.0191

insufficient, on its own, to establish the policy's success. Restaurants' actual business outcomes reflect changes in order volumes and revenue as well as commission costs.

For consumers, a key issue is the shifting of costs. If consumer delivery fees rise after restaurant commissions are capped, the regulation may transfer part of the burden to another participant rather than eliminate it. The increase in delivery fees observed in the study illustrates that the party directly subject to a regulation and the party ultimately bearing its costs may not be the same. Any assessment of the policy's benefits must therefore consider lower restaurant-side costs alongside higher consumer-side charges.

An important distinction here is between the commission restaurants pay to platforms and the delivery fees consumers pay. The study examines caps on restaurant-side commissions. Referring to both categories simply as "delivery fees" risks conflating the regulation's direct effects with subsequent adjustments in how costs are allocated. An evaluation of the proposed Korean legislation should likewise begin with a precise account of which charges it regulates and the scope of its application.

Platforms' responses to regulation are not limited to pricing. The study also found that platforms shifted their recommendations toward chain restaurants following the introduction of commission caps. This suggests that commission regulation can affect not only restaurants' cost structures but also their opportunities to reach consumers. From a restaurant's perspective, visibility and recommendations on a platform are connected to opportunities to receive orders. If that visibility declines, the benefits of lower commissions may be limited. For a policy intended to improve conditions for independent restaurants, changes in market-wide averages alone are therefore an inadequate measure of effectiveness. Differences in outcomes between independent and chain restaurants are an important criterion for assessing whether the policy achieves its objectives. However, there are limits to applying overseas empirical findings directly to the Korean market. The effects of regulation may vary depending on the legislation's design, its coverage, and local market conditions. The U.S. findings alone do not establish whether commission caps in Korea would succeed or fail. Rather than supplying a definitive conclusion for Korean policy, the study identifies specific mechanisms and risks that should inform the legislative assessment.

From this perspective, a pre-legislative impact assessment should go beyond estimating the expected savings from lower commissions. Changes in total consumer spending, effects on demand, shifts in restaurant revenue, and potential adjustments to platform recommendation practices should all be considered within a common analytical framework. A balanced assessment becomes difficult if the benefits of lower commissions are presented in concrete terms while the associated costs are treated only as abstract concerns. An evaluation framework for the period after implementation is also part of sound policy design. Tracking total consumer spending, restaurant orders and revenue, and changes in independent restaurants' visibility—alongside commission rates—would provide a more comprehensive picture of the regulation's actual effects. The framework could also allow for policy adjustments if outcomes diverge from expectations.

Pressure to advance the bill, however, should not outpace analysis of its likely effects. The evidence of higher consumer charges and declining orders and revenue at independent restaurants underscore the difficulty of justifying the regulation solely based on direct cost savings. The success of commission caps should be judged not by the passage of legislation or a reduction in nominal commission rates, but by whether consumers and restaurants are materially better off. Examining expected benefits alongside potential adverse consequences does not conflict with the legislation's purpose. It is central to evidence-based policy design aimed at achieving the goal of protecting small businesses.