

디지털 플랫폼 경제 쟁점과 정책 방향

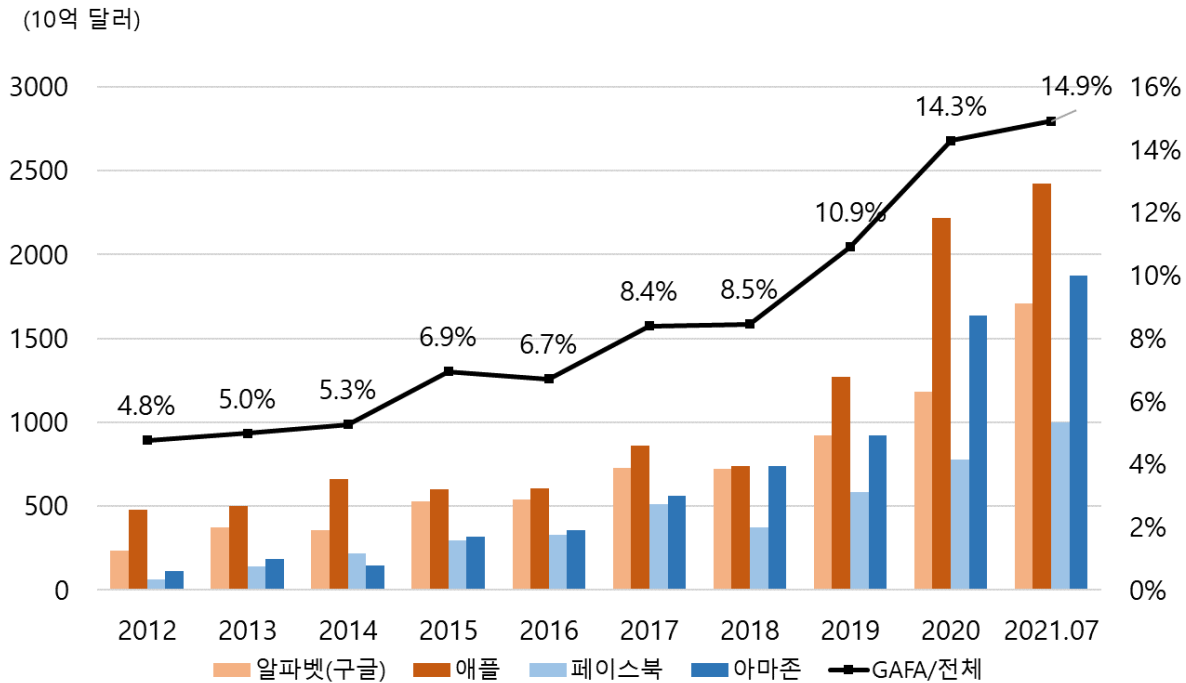
이화령

KDI 플랫폼경제연구팀장



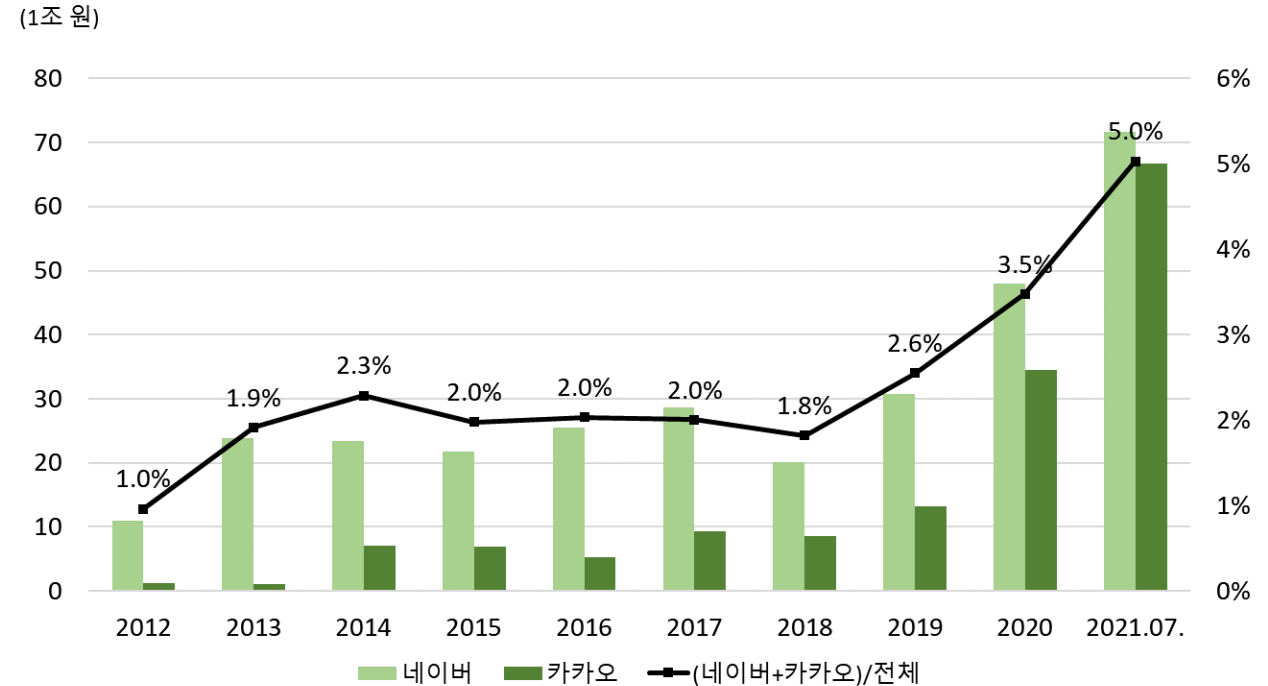
디지털 플랫폼의 성장과 경제력 집중에 대한 우려

<구글, 애플, 페이스북(메타), 아마존의 성장>



- 1) 막대: 각 플랫폼 기업의 시가총액(좌, \$1B)
- 2) 선: 미국 전체 상장기업 시가총액 대비 GAFA 시가총액 합의 비중(우, %)
- 3) 자료: Bloomberg

<네이버, 카카오의 성장>



- 1) 막대: 각 플랫폼 기업의 시가총액(좌, 1조원)
- 2) 선: 국내 전체 상장기업 시가총액 대비 네이버/카카오 시가총액 합의 비중(우, %)
- 3) 자료: KRX data system (<http://data.krx.co.kr/>)

플랫폼 경제 확산 관련 정책과제

01 디지털 플랫폼
규율을 위한
경쟁정책 재정비

02 기존 사업자와의
갈등에 대응

03 데이터
정책 설계 및
추진

04 디지털 전환과
산업간 융합에
따른 새로운 규제
체계 설계

05 플랫폼 종사자에
대한
이해와 보호

06 디지털 플랫폼의
의무와 책임

우리나라 사정에 맞는 플랫폼 경쟁정책 설계

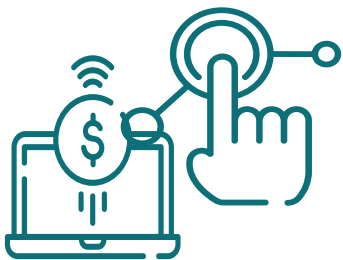
플랫폼의 영향력이 확대
경쟁정책적 이슈 부상

- Matchmaker 뿐 아니라 rulemaker + 플랫폼에 대한 이용자의 경제적 의존도 높음.
- (지배적) 플랫폼 관련 쟁점: 경쟁자/잠재적경쟁자 배제, 착취적 행위, 진입장벽으로서의 데이터
 - 기존 경쟁정책을 그대로 적용하기 어렵거나(예: 약탈적 가격설정) 새로운 유형(예: 검색 알고리즘을 통한 자사우대)
 - 기존 기업결합 심사기준으로 놓치기 쉬운 경쟁제한적 기업결합(킬러합병, 수직결합/혼합결합 증가)
- 기존의 (사후적, case-by-case) 경쟁정책 집행이 충분하지 않았고, 신속하지 않으며, 플랫폼 경제에 대응하기에 적절하지 않다는 인식

경쟁정책 재정비 방안을 고민하되, 해외의 급진적인 입법 움직임을 추종하기보다는 점진적 조절

- (구조적·행태적) 사전규제를 주장하는 목소리가 높아지고 있으나, 기본방향은 합리의 원칙(rule of reason)이 적절
- 현행 경쟁법 규율체계의 큰 틀 안에서 플랫폼 시장의 특성을 반영할 수 있는 유연하고 신속한 법집행 방향 고민에 집중
- 급변하는 상황에 대비하여 해외 모니터링과 함께 다양한 조치수단 검토, 필요시 신속히 도입할 수 있도록 준비할 필요

공익을 보호하고 사회적 후생을 극대화하는 방향



디지털 플랫폼의 등장

시장확장 효과 + 기존사업자 대체

- 라이선스 산업에서는 특히 장기적 효율성 달성 과정에서 기존 사업자와의 갈등이 심화될 수 있음.
- 플랫폼은 진입장벽을 낮추고, 정보비대칭성을 완화하며 매칭의 효율성과 질을 높일 것으로 기대
- 그러나, 라이선스의 경제적/사회적 정당성(위생/안전/일정 수준의 서비스 품질 보장)을 고려하면 플랫폼을 통한 거래의 규제차익 우려

라이선스가 보호하고자하는 공익이 디지털 플랫폼 거래에서 심각하게 훼손될 수 있는지 판단하여, 사전적 진입규제보다는 폐해를 줄이며 시장진입을 활성화하는 유연한 접근이 바람직

- 기존의 중개 매체와 새로운 매개체로서의 플랫폼 간의 충돌: 중개 역할에 규제가 필요? 법률서비스 플랫폼의 예. 로톡
- 오프라인 대 온라인 공급자 간의 비대칭적 규제: 규제차익? 공유경제의 예. 거래량연동규제

플랫폼이 기존 사업자의 대체재가 아닌 보완재로 기능하거나 기존 사업자의 혁신을 이끄는 역할도 수행함을 감안할 필요

데이터 활용 촉진과 개인정보보호 절충

방대한 양의, 새로운 유형의 데이터 수집이 가능하여 적극 활용될 시 새로운 부가가치 창출이 기대되지만, 개인정보보호를 유지하면서 데이터 경제는 활성화하는 것이 과제

데이터의 전 주기 활성화 (수집, 가공, 연계, 개방, 활용)

- 데이터 표준화·품질관리 작업과, 이를 중재하는 데이터 거버넌스 확립이 필요
- 데이터 이동과 호환성, 데이터 간 결합 촉진 (경쟁정책적으로도 유의미)
- 데이터 제공/개방을 통한 수익창출 기회(유인 제공), 데이터 활용의 규제부담 완화
- 정보자산의 자유로운 유통과 활용을 기본, 예외적으로 규제를 적용하는 네거티브 규제방식이 적절

개인정보보호와 마이데이터 사업 (데이터의 활용과 개인정보보호 사이의 절충안)

- 정부가 기업과 개인 사이의 중재자로서 데이터 활용과 개인정보보호 사이에서 적극적인 역할 수행
- 2022년 1월 금융부문 시작 본격 시행. 의료, 통신, 교육 분야로 확대 추진중
- 공공영역을 넘어 민간기업의 참여를 보장하기 위한 유인책과 규제부담 완화가 필요

플랫폼 경제의 혜택을 키울 수 있는 유연한 규제체계 설계



디지털 전환과 플랫폼의 다각화

기존 산업의 전통적 규제방식에 변화가 요구됨

금융플랫폼의 예

- 현 금융규제는 업권(은행, 증권, 보험, 카드 등)별 영업 허용 범위가 분명하게 구분되고 금융상품의 판매채널도 업권별 특성에 따라 생산부터 판매까지 일원화된 규제
- 그러나 금융플랫폼이 의미있게 작동하기 위해서는 업권을 넘어선 다양한 금융상품들이 단일 플랫폼을 통해 비교 및 추천되고 거래될 필요. 이는 기존의 규제방식에 포섭될 수 없는 새로운 유형의 금융상품 거래 방식
- 금융혁신 촉진 + 금융규제 양대목표(금융시장 안전, 소비자보호) 달성을 위한 새로운 규제체제의 구축이 필요
 - 금융플랫폼 도입과 함께 금융상품의 생산과 판매가 분리되는 상황에서 업권별 규제보다는 행태별(생산과 판매) 규제가 적절할 수 있으므로 고민이 필요

플랫폼 경제 특성을 반영한 사회적 보호의 범위와 형태 구상



플랫폼 취업 (platform work)
플랫폼 노동 (platform labor)

플랫폼 알고리즘을 통해 인적 서비스가 중개/거래

- 플랫폼 종사자 규모는 아직 낮은 수준이나, 디지털 전환+코로나 19 영향으로 향후 확대 예상
- 탐색과 정보 마찰(search and information frictions) 존재 노동시장에서 기존에 불가능하던 효율적인 매칭 가능
- 반면, 플랫폼의 효율성 추구가 플랫폼 종사자의 근로조건을 열악하게 만들 수 있다는 우려
- 기존의 특수형태근로종사자의 근로자성 논의의 연장선상에서 플랫폼 종사자의 근로자성 논의 중

디지털 플랫폼이 가져오는 새로운 기회의 창출을 막지 않으면서도 플랫폼 종사자에 대한 사회적 보호를 강화할 필요

- 자율규제: 간접적 네트워크 효과, 평판효과, 플랫폼 간 경쟁
- 공정거래정책: 거래상 지위의 불균형에서 발생하는 불공정거래를 규율
- 약한 노동법적 규제: 사회보험 가입, 노동조합 설립권리 등
- 강한 노동법적 규제: 플랫폼 종사자의 근로자성을 인정
- 플랫폼의 노동수요독점력과 근로자성의 주요 판단기준인 전속성과 경제적 종속성 등은 플랫폼 간 경쟁상황에 따라 다른 판단이 가능함을 고려하여 정책을 설계할 필요

디지털 플랫폼에 대한 이해와 실증적 증거 기반 논의



디지털 플랫폼이 콘텐츠 개발에 공헌하지 않지만 수익의 많은 부분을 차지하며, 거래를 통제하는 상황에서 거래위험에 대한 책임은 지지 않고 때로는 왜곡된 정보를 전달한다는 지적

- 과도한 수수료 논란 (배달앱, 앱스토어)
- 뉴스배치 (포털, SNS)
- 소비자보호 (가짜상품, 거짓후기) 등

플랫폼의 양면성과 자율규제의 작동 정도를 고려하여 플랫폼의 책임 범위를 결정

- 파편적 주장보다는 이론적, 실증적 증거기반 논의가 필요