

2021. 2. 4.  
경제학공동학술대회

# 디지털 공정경제 구현을 위한 2021 정책방향

공정거래위원장 조 성 욱

# 목 차

- 1 당면한 경제여건과  
디지털 경제**
- 2 디지털 경제에서의  
공정거래 이슈**
- 3 디지털 공정경제를 위한  
향후 정책추진방안**

# **1. 당면한 경제여건과 디지털 경제**

# 우리나라가 당면한 경제여건

- (경기) 국내 소비, 생산, 투자 등 거시 경기지표가 회복되는 양상  
→ 글로벌 성장, 교역 회복에 힘입어 수출을 중심으로 성장세 반등이 예상

\* 우리경제 전망(%,'20→'21년) :  $\Delta 1.1 \rightarrow 3.2$  <기획재정부, '20.12.>

'20년 12월 생산, 소비, 투자 트리플 증가 <통계청, '21.1.>

\*\* 세계경제 전망(%,'20→'21년) : <성장, IMF>  $\Delta 4.4 \rightarrow 5.2$  <교역, WTO>  $\Delta 9.2 \rightarrow 7.2$

- 다만, 코로나 상황 관련 상·하방요인 혼재 등 불확실성이 존재

\* 상방요인 : 백신 조기 상용화 vs. 하방요인 : 3차 확산 장기화, 바이러스 변이

- (구조) 비대면 문화의 확산으로 디지털 경제로의 구조적 변화도 가속화

[유통구조] 주요 유통업체 매출 중 온라인 비중 : ('17년)35% → ('20.11월)49.3%

온라인 쇼핑몰 거래액 ('15)54.1조 → ('19)135.3조 → ('20.11월)145.1조

[데이터산업] 데이터 생산·분석·유통·활용 관련 매출 : ('17년)14.4조원 → ('20년)16.9조원

[금융·결제] 인터넷전문은행 가입자수 1년새 34.2% 증가, 비대면결제 규모 17% 증가

[스마트근무] '20년 전체기업의 54.5%가 재택근무 시행

[출처] 산업부, 과기정통부, 한국은행

# 우리나라가 당면한 경제여건 (계속)

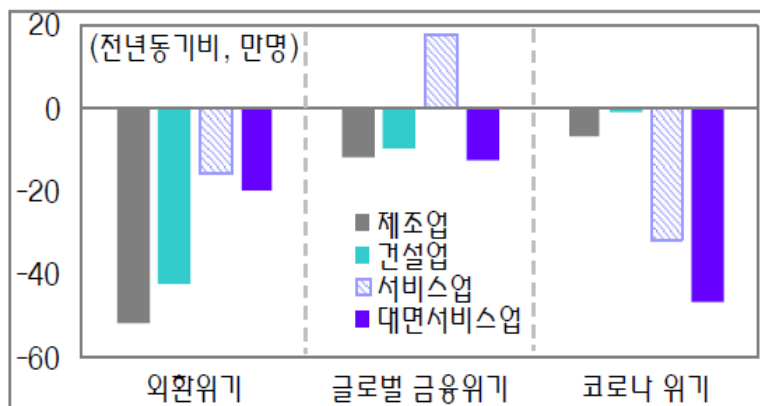
## ■ (민생) 경기 회복세에 비해 국민이 체감하는 민생 분야의 회복속도는 더 완만

- 사회적 거리두기 영향을 크게 받은 대면서비스(숙박, 음식, 여가, 교육, 운수 등) 분야 고용과 소비 모두 상대적으로 크게 위축된 양상이며, 회복 속도도 완만

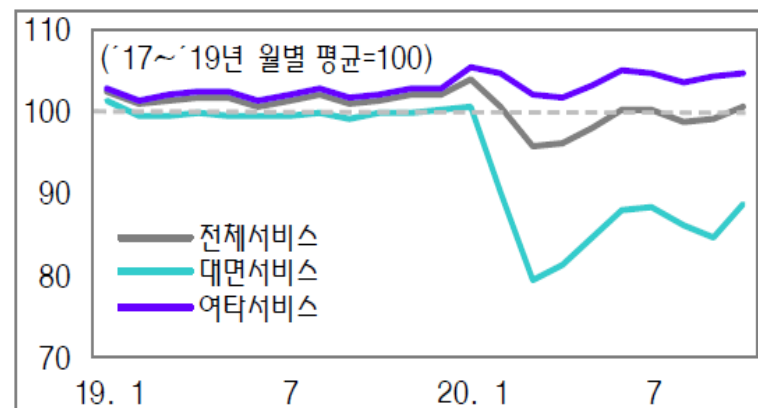
(고용) 고용 안정성이 낮은 대면서비스업 임시일용직, 자영업자 등 취약계층 일자리 어려움 가중  
(20.3~11월 전년동기 대비 취업자수 증감, 만명)

[업종별] (제조업)△6.3 (건설업)△0.7 (서비스업)△31.5 < \* (대면서비스업)△46.4 >

위기별/업종별 고용충격



서비스 분야 소비 추이 (대면/비대면)



\* 기획재정부 2021년 경제전망, 통계청

# 디지털 경제의 특성

■ 비대면 소비 문화 확산에 힘입어 온라인 유통시장이 급성장하고, 4차 산업혁명 및 디지털 경제로의 경제 패러다임 전환 가속화

■ 디지털 경제의 성장을 주도하는 두 핵심동력은 '데이터'와 '플랫폼' (2019, UNCTAD)

- 데이터 수집, 이용, 분석 기술의 발전이 디지털 경제의 발전을 뒷받침 하고 있으며, 데이터 기반 경제의 규모도 전세계적으로 빠르게 증가

\* 전세계인터넷트래픽 ('92) 100GB/1일 → ('17) 45,000GB/1초 → ('22) 150,700GB/1초 전망

- 플랫폼은 우월한 데이터 수집, 처리 역량 등을 바탕으로 새로운 비즈니스 모델과 기술 혁신을 선보이며 다양한 신산업 분야에서 유리한 고지를 선점 중

■ 구글, 페이스북 등 주요 플랫폼은 전세계적인 영향력을 보이는 양상

\* 전세계 시장 점유율: (구글) 인터넷 검색시장 약 90%, (페이스북) SNS시장의 약 60%, (아마존) 전세계 온라인 소매판매 시장 40%, 클라우드 서비스 시장의 40%

# 플랫폼 성장이 가져온 긍정적 변화들

## ■ 디지털 시대 혁신을 주도하고 있는 핵심 플레이어이자, 경제성장의 동력

- 빅데이터, 기술력을 바탕으로 기존 산업 영역의 생산성을 향상
- 공유경제 등 새로운 비즈니스 모델을 개발, 시장영역 확장 등 파괴적 혁신 주도

## ■ 특히, 소비자의 알 권리와 선택권 개선에 기여

- 소비자에게 유리한 시장경쟁을 유발하고\*, 비교서비스 등을 통해 탐색비용도 절감

\* Airbnb를 통한 숙박공유가 활성화된 지역의 경우, 주변 호텔의 성수기 가격 인상폭이 줄었다는 실증연구 등(Zervas and Proserpio, 2015)

## ■ 입점업체 등 사업자에게는 새로운 시장접근 기회를 창출

- O2O(Offline-to-Online) 서비스, 가격비교 플랫폼, 맞춤형 광고 등을 통해 수요자에게 쉽게 접근할 수 있는 판로를 제공

# 플랫폼 산업의 성장에 따른 부정적 측면

■ 사업자·소비자·플랫폼노동자 등의 플랫폼에 대한 의존도가 높아지며 거래상의 우월한 지위, 정보격차를 이용한 불공정행위 등의 우려도 현실화

- 특히, 코로나19를 겪으며 주요 플랫폼의 승자독식, 독과점 현상이 심화되는 양상

■ EU, 미국을 중심으로 거대플랫폼 기업의 독점적 권한 남용이 경제에 미친 부정적 영향에 대한 검토와, 적극적인 대응을 촉구하는 국제적 논의 활발

- **미국 하원 반독점소위 보고서('20.10.)** 거대플랫폼(구글, 아마존, 페이스북, 애플)이 독점적 권한을 남용하며 경제와 민주주의에 심각한 위협을 초래했다는 지적 등
- (EU) 아마존이 판매자들의 데이터를 수집해 자사의 판매에 유리하게 이용한 혐의 조사
- (미국 DOJ) 구글이 스마트폰에 검색엔진을 선택재토록 하여 검색시장 등을 왜곡한 행위 기소, (FTC) 페이스북이 스냅챗 등 경쟁사와 거래하지 않는 조건으로 이용자 데이터를 제공한 행위 제소
- (독일 연방카르텔청) 페이스북이 '페이스북으로 로그인' 등 기능을 통해 페이스북과 연동된 제3자 서비스로부터 이용자의 데이터를 제공받아 페이스북 계정정보와 통합, 이용한 행위에 대해 제재



# 디지털 경제 도래의 시사점

■ 디지털 경제의 성장에 있어 긍정적 영향과 부정적 측면이 혼재하는 만큼, 건전한 방향으로 발전할 수 있도록 토대를 제공하는 정책추진이 중요

■ 기업과 소비자, 플랫폼 종사자 등 시장 생태계 참여자 모두에게 성장의 과실이 고르게 배분 → 다시 성장의 밑거름이 되는 선순환 환경 조성

- 특히 정보의 비대칭성 등으로 인한 시장실패를 보완, 시정할 수 있도록 합리적인 기본규범 마련을 비롯한 다각적 노력 필요
- 시장참여자의 자율에 맡기되, 거래의 투명성과 공정성을 확보하여 당사자간 거래가 합리적으로 이뤄질 수 있도록 유도

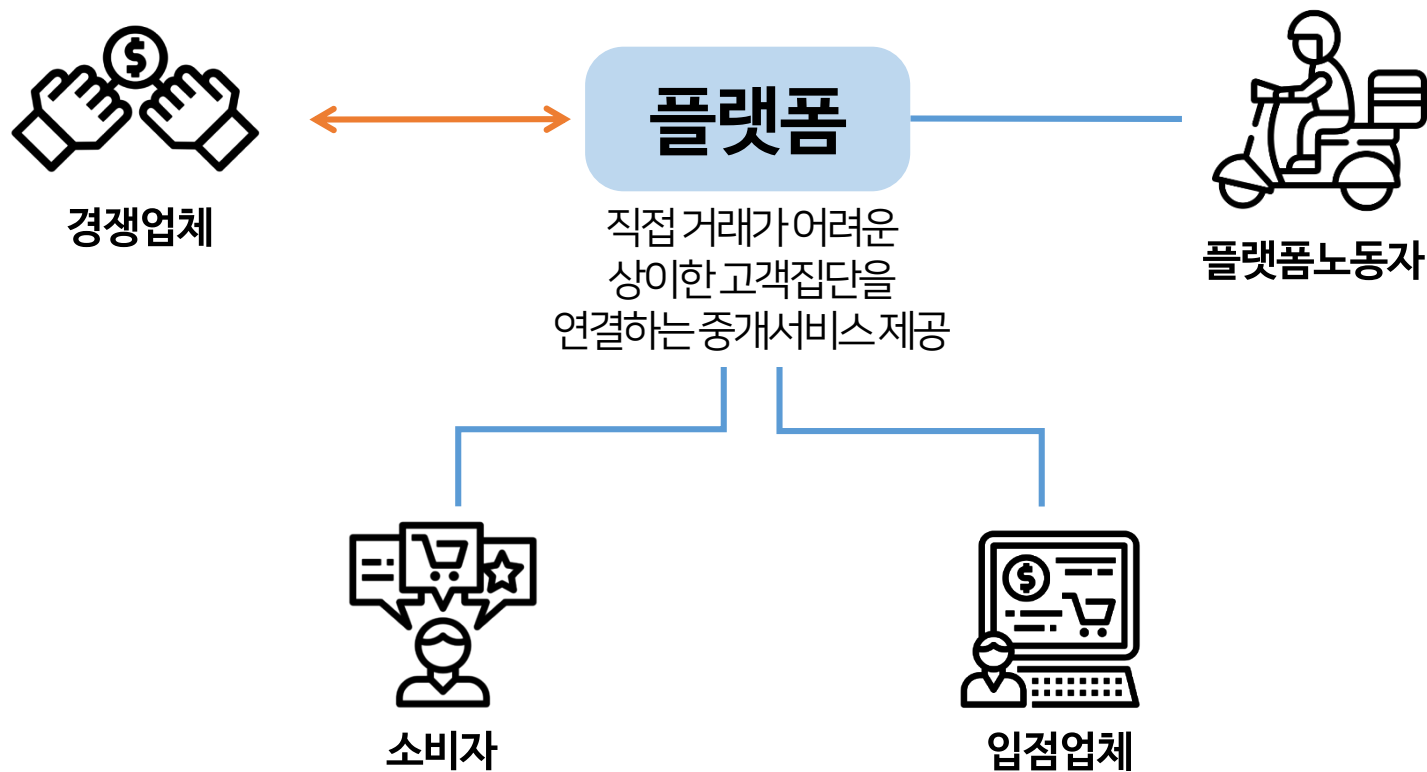
■ 더불어, 급격한 전환과정에서 예상치 못한 피해를 입을 수 있는 취약집단의 권익 보호를 통해 건전한 디지털 경제로의 연착륙 유도

우리 경제의 지속적 성장

공정경제(기본)

## **2. 디지털 경제에서의 공정거래 이슈**

# 플랫폼 경제의 다면적 구조



## 디지털 경제에서의 경쟁 이슈 (플랫폼을 중심으로)



경쟁업체

### 시장을 선점한 플랫폼의 반경쟁적 전략 선택 우려

- 특히, **네트워크효과** 등의 특성으로 인해 지배력 남용의 폐해가 기존 산업영역보다 명백히 드러나는 경향
- 디지털 시장은 **다면적이고 변화가 심하여**, 법집행에 있어 **과소·과잉 집행, 오류, 분석의 복잡성** 등의 문제 심화

### 경쟁법 집행에 있어서 새로운 고려요소, 법적 해석 등 새로운 과제 대두

- 플랫폼의 다면적 특성으로 인해 **시장획정, 시장지배적 지위, 경쟁제한을 유발하는 요소**에 대한 판단이 어렵고, **기존 법 규정을 적용**할 수 있을지에 대한 판단도 어려움

[참고] OECD 사무국은 이와 관련하여 경쟁당국에게 몇가지 제언 제시(2020. 12월 경쟁위원회)

1. 시장참여자들이 이해·대응할 수 있도록 명확한 가이드라인 제공
2. 새로운 경제학적 도구 도입 또는 기존 도구의 적절한 수정
3. 과소 집행과 과잉 집행 사이의 위험성 재조정 등

## 디지털 경제에서의 갑을 이슈



입점업체

- 계약상 주요정보 미제공 등  
입점업체의 합리적 선택 제한
- 부당한비용 전가,  
일방적 거래조건 변경 등  
불공정행위 우려도 심화

\* 소상공인, 중소기업의  
플랫폼 갑질 경험비율 40%  
(2018. 중기중앙회)



플랫폼종사자

- 계약서작성비율이낮고,  
사고시 배상책임 전가,  
일방적인 이용차단 등  
플랫폼종사자에게  
불리한 계약관행 만연

\* 고용노동부 추계  
플랫폼종사자 179만명 육박,  
계약서작성비율은 35%미만



가맹점, 대리점

- 가맹본부, 본사 등의  
온라인 직접판매 확대,  
공격적인 가격전략에 따라  
오프라인 가맹점, 대리점은  
예상치 못한 매출 타격 피해

\* 국내 주요 화장품 로드숍 매출  
약 30% 감소, 폐점도 증가세

## 디지털 경제에서의 소비자 이슈



소비자

소비생활에서 플랫폼을 통한 소비 비중이 커지고 있으나, 플랫폼 사업자에게는 소비자피해 예방, 구제 등 소비자에 대한 적절한 책임이 부여되지 못하고 있는 실정

\* 플랫폼은 단순 중개 외의 광고 게시, 지급결제 등 거래의 여러 단계에 직접 개입함에도, 계약당사자가 아니라는 이유로 면책

- 이에 따라 플랫폼 관련 소비자 피해발생, 피해구제 미흡 사례도 증가 양상

\* 5년간 주요 9개 플랫폼사업자 관련 소비자피해구제 신청건수가 약 1만건에 이르는 등 전체 온라인거래 분쟁(69,452건) 중 온라인플랫폼 관련 사례가 15.8%를 차지

\*\* 플랫폼 관련 분쟁 중 소비자가 보상을 받지 못한 비율(40.8%)도 비교적 높게 집계됨(21.1월 소비자원)

비대면 특성상 소비자편향을 이용한 기만행위(Dark Pattern),  
개인정보 침해 등 데이터주권을 저해하는 신유형 소비자 피해 사례도 대두

## ※ Dark Pattern: 은밀한 소비유도 상술

- **(정의)** 구매 유도를 위해 자연스럽게 디자인·기술적으로 숨겨놓은 속임수나 정보
  - 소비자의 여러 **행동편향**(behavioral bias)\*을 이용하여 의사결정에 영향을 주며, 콘텐츠와 광고의 경계가 모호해지는 등 상업적 활동의 구분·판별이 어려워진 온라인 소비환경에서 대두

\* 프레이밍(framing), 앵커링(anchoring), 현상유지 편향(status quo bias), 소유효과(endowment effect) 등

**Opt-out 방식 구매** : 추가 상품 옵션을 추가하여 소비자가 특별히 제외 의사를 밝히지 않는 한 구매되도록 유도

**간접 비용**(Hidden cost) : 추가비용을 구매완료 직전에 부과하거나, 무료체험인 척하며 반복적 청구

**속임수 질문** : 이중부정이나 모호한 표현 등으로 소비자가 의도치 않은 답을 하도록 유도

**압박 판매** : 더 비싼 상품을 구매(upselling)하도록 또는 관련 제품을 함께 구매(cross-selling)하도록 유도

**희소성 알림** : 제품 및 서비스가 곧 판매마감 된다고 표시(카운트다운 타이머, 낮은 재고/높은 수요 등 문구 사용)

- **(효과)** 선택가능 대안에 대해 충분한 정보를 제공받았을 때와 다른 결정을 유도
  - 소비자 개인의 후생(금전 손실, 개인정보)과 자율성을 해칠 뿐만 아니라, 사회적 후생(시장경쟁 감소, 신뢰 악화)에도 부정적 영향

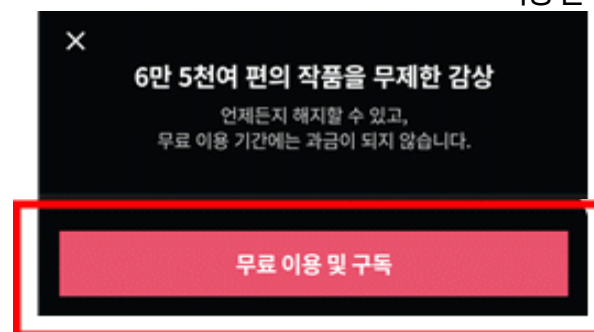
## 사례 - 온라인동영상서비스 사업자의 불공정약관 시정

- 국내에서 서비스 중인 6개 온라인동영상서비스 플랫폼 사업자의 서비스 이용약관을 심사하여 7개 유형의 불공정 약관 조항을 시정

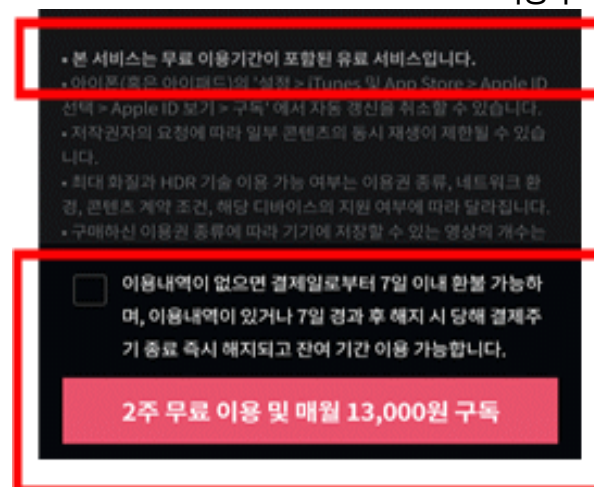
### < 불공정약관 조항 유형 >

- ① 중도 해지 시 환불하지 않는 조항
- ② 고객에게 부당하게 불리한 위약금 조항
- ③ 청약철회권을 제한하는 조항
- ④ 이용자에게 사전 고지 또는 동의없이 자의적인 요금 변경 등을 규정한 조항
- ⑤ 환불시 현금 환불을 원칙으로 하지 않거나, 선물 받은 사이버머니 등에 대한 환불불가 조항
- ⑥ 회원계정 종료, 즉시 해지 사유가 불명확한 조항
- ⑦ 무료 체험을 제공하며 유료 서비스 구독 계약이 체결되는 것임을 명확하게 설명하지 않은 내용

\*시정전



\*시정후





### **3. 디지털 공정경제를 위한 향후 정책추진방안**

# 2021년 공정거래위원회 업무추진계획

**공정이 뿌리내린 활기차고 따뜻한 시장경제**

**디지털 경제에서의  
공정거래질서 확립**

**갑을간 포용적인  
시장환경 조성**

**대기업집단 소유·  
지배구조 건전화**

**혁신촉진 시장환경·  
거래관행 형성**

**소비자권익의  
제도적 보장 강화**

**공정거래정책 추진  
인프라 강화**

# 디지털 경제를 위한 정책추진 방향

우리 경제의 **건전하고 지속가능한** 발전

시장참여자 권익 증진

기업의 경쟁력 강화

시장신뢰 강화

디지털 경제에서의 공정거래질서 확립

디지털 경제  
기본규범 정립

취약계층  
보호 강화

안전한 비대면  
소비환경 조성

경쟁촉진을 통한  
혁신동력 유지

# 디지털 공정거래질서 확립을 위한 핵심과제

---

- 1 디지털 경제를 위한 기본규범 정립**
- 2 디지털화 과정에서의 취약계층 보호기반 강화**
- 3 소비자의 안전한 비대면 거래환경 조성**
- 4 경쟁제한행위 규율을 통한 혁신동력 유지**

# 1 디지털 경제를 위한 기본규범 정립

## 온라인플랫폼 공정화법 제정

\* 국무회의 통과(1.26.), 국회에 제정안 제출(1.28.)

- 플랫폼-입점업체간의 공정하고 투명한 거래질서 확립을 위해 신설 추진
- 기존 법 적용의 한계를 보완하고, 플랫폼 산업에 적합한 자율에 기반한 규범 마련
  - 온라인 플랫폼은 중개사업자로서 대규모유통업법 미적용
  - 공정거래법은 계약서 제공의무, 표준계약서 등 분쟁예방 및 거래관행 개선을 위한 규정 부재

### ✓ EU, 일본 등 해외 입법사례

- EU : 「온라인 플랫폼 시장의 공정성 및 투명성 강화를 위한 EU 이사회 규칙」(20.7.12. 시행) 외에 디지털서비스법, 디지털시장법 등을 제정 추진 중
- 일본 : 「특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률」 제정(21.2.시행)
- 중국 : 「플랫폼 경제 영역에 관한 반독점 지침」(20.11. 입법예고)

# 온라인플랫폼공정화법의 적용 대상

■ 국내, 해외사업자 여부와 무관하게 국내 입점업체와 국내 소비자간 거래를 중개하는 일정 규모 이상의 사업자에 대해 법적용

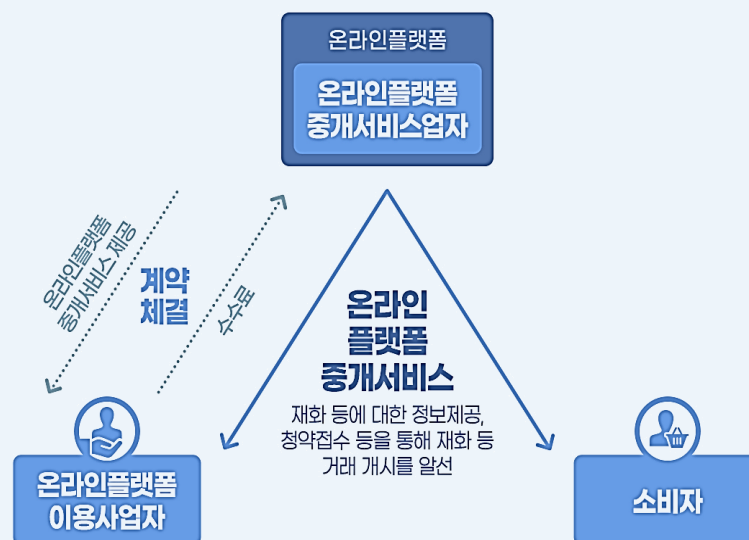
① 중개서비스 계약관계 - 입점업체와 소비자간 상품용역거래의 개시를 알선하는 서비스를 제공

② 규모요건

매출액(중개수수료)이 100억원 이상, 또는 중개거래금액이 1,000억원 이상 범위에서 시행령으로 정하는 금액 이상

③ 역외적용

국내 입점업체와 국내 소비자간 거래를 중개하면, 플랫폼사업자가 외국법에 의해 설립되고, 해외에 소재하고 있더라도 법 적용



# 온라인플랫폼공정화법의 핵심 내용

## 투명성 및 공정성 제고를 위한 규정 마련

- ① 계약서 작성, 교부 및 필수기재사항\* 명시 의무      \* (예) 상품노출방식 및 순서 결정기준 등
- ② 사전통지 의무      \* 계약내용 변경(15일 전), 서비스 제한 중지(7일 전), 계약해지(30일 전)
- ③ 플랫폼 산업 특성에 맞는 거래상지위 인정 기준 마련, 거래상지위남용행위 유형 구체화

## 상생협력, 분쟁예방을 위한 제도적 기반 마련

- ① 연성규범을 통한 탄력적 대응을 위해 플랫폼 유형별 표준계약서 마련, 보급
- ② 플랫폼사업자-입점업체간 공정거래협약 체결 권장 및 지원에 대한 근거 마련
- ③ 플랫폼 분야에 특화된 분쟁조정협의회 설치, 신속하고 전문적인 분쟁해결 지원

## 혁신동력이 유지되는 법위반 억지력 확보

- ① 신산업 혁신 저해 방지를 위해 형벌은 최소한으로, 억지력 확보를 위해 과징금은 강화
- ② 신속하고 효과적인 피해구제를 위해 동의의결 제도 도입

## 전자상거래법 전면 개정

■ 현행 전자상거래법은 플랫폼 사업자에게 일정한 책임·의무를 부과하고 있지만 최근 증대된 지위와 역할에 상응하지 못하는 한계

\* 현행법상 전자상거래사업자이자 통신판매 중개업자

- 플랫폼은 단순 중개를 넘어 거래의 여러 단계에 직접 개입함에도, 계약당사자가 아님을 고지만 하면, 일체의 배상책임을 부담하지 않음

■ 규범이 완비되지 않은 상황에서 온라인거래 중 플랫폼 거래 비중이 높아짐에 따라 소비자의 피해발생 및 피해구제 미흡 사례도 증가하는 양상

\* 최근 5년 소비자원원에 접수된 온라인거래 피해구제 신청은 총 69,452건으로 매년 증가세 특히 위해물품 거래 관련 피해구제 신청도 1,074건에 이름

온라인플랫폼 관련 분쟁은 전체 온라인거래 분쟁의 15.8%를 차지하며, 소비자가 피해보상을 받지 못한 비율(40.8%)이 상대적으로 높음 (21.1월 소비자원)



# 전자상거래법 개정의 핵심내용

---

- 시장상황의 변화를 반영하여 통신판매 중심의 현행법 규율체계를 전자상거래 및 온라인플랫폼 중심 규율체계로 개편
  - 특히 플랫폼 사업자의 역할, 거래관여도에 걸맞는 소비자피해예방 책임을 규정
- 소비자의 합리적 선택을 위한 정보공개 강화
  - 검색결과·노출순위, 사용자 후기, 맞춤형 광고 등의 주요 정보에 대한 투명성 확보를 통해 소비자의 '정확하게 알고 선택할 권리' 보장
- 신속하고 실효성 있는 소비자 피해 예방 및 구제를 위한 제도 보완
  - 임시중지명령 요건을 완화, 지자체도 공정위에 임시중지명령을 요청할 수 있게 개정
  - 신속한 피해구제를 위해 동의의결 제도를 도입

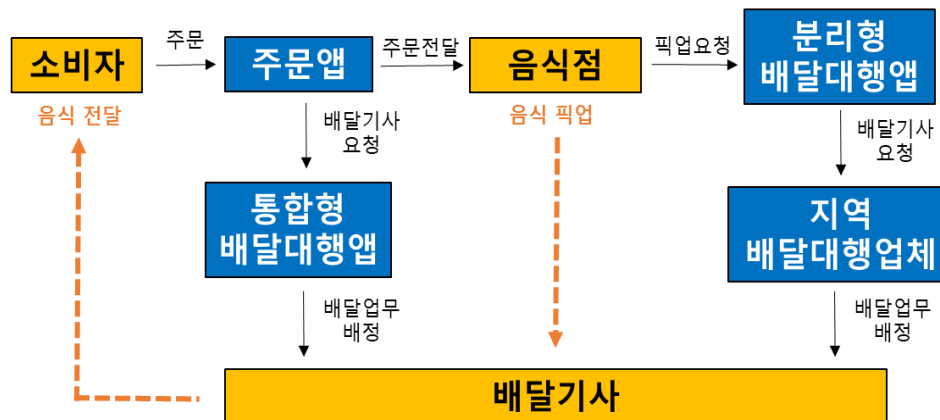
## 2 디지털화 과정에서의 취약계층 보호기반 강화

### 플랫폼노동자 권익 보호

택배·배달기사 등 플랫폼노동자 보호를 위해 상단부터 최하단까지 단계별 계약서를 점검

- ✓ 2020. 10월 배달노동자 표준계약서 마련
- ✓ 2020. 12월 관계부처 합동 플랫폼노동자 보호대책 발표
- ✓ 2021. 1월 배달의민족, 요기요 등 배달앱-배달기사간 계약 실태점검, 자율시정안 마련

- 향후 보다 많은 비중을 차지하는 배달앱-지역배달플랫폼, 지역배달플랫폼-배달기사간의 계약실태도 점검



대리기사가 렌터카 운전 사고에 과도한 구상책임을 지지 않도록 자동차대여표준약관 정비

## 오프라인 사업 기반 소상공인에 대한 보호

- 가맹본부, 본사의 온라인 판매에 관한 정보공개를 강화하여 예기치 못한 피해를 방지
  - 가맹점 창업 및 사업계획에 합리적으로 고려할 수 있도록 정보공개서에 온라인 판매 비중, 오프라인과의 가격 차이 등에 대한 정보도 공개 (시행령 개정)
- 가맹본부, 본사와 거래조건 등에 대해 협의를 요청할 수 있는 근거 마련
  - 가맹본부의 온라인 판매 비중, 판매 가격 등에 대해 가맹점이 협의를 요청하거나, 온라인 판매가를 고려하여 대리점이 공급가격 조정을 요청할 수 있게 표준계약서 개정
  - 가맹본부의 온라인 판매로 가맹점의 매출저하가 지속될 경우 위약금 없이 폐점할 수 있도록 개선
- 온라인-오프라인간 수익공유모델 발굴·확산
  - (예) 온라인몰을 통한 주문시 매칭된 오프라인 가맹점에서 출고·배송, 또는 소비자가 지정한 오프라인 매장에 수익의 일정 부분 공유 등

# 3 경쟁제한행위 규율을 통한 시장의 혁신동력 유지

- 플랫폼 특성을 반영한 시장획정, 지배력 평가기준 등 위법성 판단기준 구체화

  - '온라인플랫폼 분야 단독행위 심사지침' 제정 추진 (~2021.상반기)
  
- ICT 특별전담팀에 앱마켓·O2O플랫폼 분과 신설, 국내외 주요 플랫폼 감시 강화

[앱마켓] 앱마켓 및 연관 모바일 OS시장의 배타조건부거래행위, 특정 결제수단 강요 행위 등

[O2O플랫폼] 자사 플랫폼에 최저가보장 등 강요 행위, 노출순위 및 광고표시 관련 기만행위 등
  
- 디지털 경제 이슈 단계적 발굴 및 종합 정책방향 제시

  - 앱마켓, 디지털 광고 등 주요 시장현황, 경쟁양상에 대한 실태조사(Sector Inquiry) 추진
  - 디지털 경제의 기초자산인 데이터·정보자산과 관련된 잠재적 이슈에 대하여 심포지엄, 전문가 간담회 등을 통해 규율 방안 마련

## 4 소비자의 안전한 비대면 거래 환경 조성

직접 확인·구매·피드백이 즉시 이루어지지 않는 비대면 거래의 특성을 감안, 예기치 못한 소비자피해를 막기 위해 적극적인 법집행 및 제도개선 추진

특히, 소비자에게 명확한 정보를 알리지 않는 등의 기만적 행위\*에 적극 대응하여 소비자의 '정확하게 알고 선택할 권리'를 보장

\* 무료체험 후 유료로 전환하면서 추가 고지 없이 자동결제 ('21. 1. 27. 6개 OTT 약관시정), 인플루언서를 이용한 은밀한 '뒷광고', 사용자 후기 게시판 조작 등

새로이 떠오르는 비대면 소비 분야\*를 중심으로 소비자에게 일방적으로 불리한 약관, 소비자피해를 유발하는 불공정행위 감시 및 시정

\* 온라인 학습시장, 온라인쇼핑몰, 클라우드펀딩, 스마트학습지, 배달앱, 중고차 등

소비자의 데이터 주권 확보를 위한 데이터 수집·활용 실태 분석 등 추진

\* (예) 소비자의 구매내역 정보에 기반하여 동일한 상품에 더 높은 가격을 제시하는 등의 이익침해

활기차고 따뜻한  
우리 시장경제를  
만들어 나가겠습니다

---



공정거래위원회