



요약

- 본고에서는 디지털 플랫폼의 향후 규제방향에 대한 시사점을 얻기 위해 미국의 유선통신산업 사례를 살펴보았음
 - 특히, 규제방향과 관련된 이슈 가운데 모든 분야에 공통적으로 적용되는 일반경쟁규제만으로 충분한지 아니면 디지털 플랫폼에만 적용되는 특정분야 전문규제가 추가적으로 필요한지에 초점을 맞추었음
- 미국 유선통신산업의 경우 여러 사업자가 경쟁을 벌이던 초창기에는 정부가 일반경쟁규제만으로 대응했으나, 시간이 지나면서 산업구조가 독점화되자 전문규제기관인 연방통신위원회를 설립하고 통신 산업에 특화된 전문규제를 도입하였음
 - 미국 유선통신산업의 역사적 고찰에서 주목할 점은 전문규제기관인 연방통신위원회가 통신산업 초기부터 존재했던 것이 아니라 시장구조가 독점적 구조로 진화하면서 탄생하게 되었다는 점임
- 통신산업에 특화된 전문규제는 크게 ① 사전 요금규제와 ② 물리적 네트워크에 대한 규제로 구성됨
 - 통신산업 초창기에는 사전 요금규제가 핵심을 이루었으나, 요금규제만으로는 경쟁을 촉진하는데 한계가 있었기 때문에 독점적 사업자의 네트워크를 경쟁 사업자가 사용할 수 있도록 하는 조치들이 병행되었음
- 미국 유선통신산업 사례 분석이 디지털 플랫폼 규제방향에 주는 시사점은 다음과 같음
 - 우리나라의 경우 빅테크에 대한 규제가 현재는 주로 일반경쟁규제(특히, 영업행위규제) 중심으로 이루어지고 있으나 빅테크의 성장세를 감안할 때 전문규제 도입에 대해 고민할 시점에 이르렀다고 생각함
 - 통신산업의 경쟁을 촉진하기 위한 전문규제 가운데 하나인 네트워크 공유에 해당되는 디지털 플랫폼 관련 전문규제로는 데이터 공유제를 생각해볼 수 있음
 - 데이터 공유제의 기본 개념은 시장지배력을 가진 디지털 플랫폼이 보유한 데이터가 다른 사업자의 사업영위나 시장경쟁에 있어서 필수적이라면 이를 다른 사업자에게 공유하도록 하는 것임
 - 특정 디지털 플랫폼에 데이터가 집중되어 있을 경우 신규 사업자의 시장 진입이 어려워져 시장경쟁이 저해될 수 있는데, 데이터 공유제를 통해 경쟁 형태를 데이터 경쟁에서 알고리즘 개선과 서비스 개발 경쟁으로 전환하면 시장경쟁 활성화와 혁신 제고 효과를 얻을 수 있음



1. 검토 배경

- 최근 금융산업은 다양한 금융서비스가 하나의 플랫폼을 통해 제공되는 종합 플랫폼화와 함께 플랫폼 기반 경쟁 구조로 진화하고 있음¹⁾
 - 금융회사들은 디지털 기술을 이용해 다양한 금융서비스와 비금융 서비스를 결합하는 ‘원 앱(One-app)’ 서비스 전략을²⁾ 추진하고 있음
 - 한편, 빅테크 기업은 검색, 상거래 등의 플랫폼을 통해 확보한 고객을 대상으로 다양한 금융서비스를 제공하기 위해 금융업에 진출하고 있음
- 플랫폼 경제의 활성화로 인한 소비자 편의성 증대의 긍정적 효과도 있지만, 다른 한편에서는 독점화 문제에 대한 우려도 제기되고 있음
 - 우리나라의 대표적인 빅테크 기업인 네이버와 카카오는 작은 벤처기업으로 시작해서 현재는 그룹별 시가총액 기준으로³⁾ 카카오 그룹이 5위, 네이버 그룹이 6위를 기록할 정도로 거대 그룹으로 성장하였음
 - 네이버는 검색으로, 그리고 카카오는 모바일 메신저로 시작한 후, 계속 사업영역을 확대해 나가 2021년 기준 네이버는 45개의 계열사를, 그리고 카카오는 118개의 계열사를 보유하고 있음
 - 특히, 카카오의 경우 디지털 손해보험회사를 설립해서 보험시장에 진출할 계획인데, 사업 초기엔 생활밀착형 소액단기보험에 집중하고, 이후 자동차보험이나 건강보험 등으로 영업을 확대해 나갈 예정임
 - 카카오의 보험시장 진출에 대해 기존 소셜 네트워킹 서비스 시장에서의 시장지배력(Market power)이 보험시장으로 전이될 수 있다는 우려가 제기되고 있음
- 본고에서는 빅테크의 시장지배력 이슈와 관련하여 향후 경쟁규제가 어떤 방향으로 나아가야 할지에 대해 살펴보고자 함
 - 경쟁규제와 관련된 여러 이슈 가운데, 모든 분야에 공통적으로 적용되는 일반경쟁규제만으로 충분한지 아니면 디지털 플랫폼에 특화된 별도의 전문규제가 추가적으로 필요한지에 초점을 맞추고자 함
 - 전문규제가 존재하는 대표적인 분야로는 전통적인 네트워크 산업(통신, 전력 등)이 있는데, 본고에서는 미국의 유선 통신산업 사례를 통해 시사점을 얻고자 함
 - 미국 유선통신산업이 시간의 흐름에 따라 시장구조가 어떻게 변화했으며, 이에 따라 규제가 어떻게 변천해왔는지를 살펴봄으로써 디지털 플랫폼 규제 관련 시사점을 얻고자 함

1) 금융위원회 보도자료(2021. 12. 9), “고승범 금융위원장, 핀테크 혁신지원을 위한 업계 간담회 개최”; 금융위원회 보도자료(2021. 12. 15), “고승범 금융위원장, 금융플랫폼 혁신 활성화를 위한 업계 간담회 개최”
2) 예를 들어, KB국민은행은 ‘뉴KB스타뱅킹’이라고 하는 하나의 앱에서 KB손해보험, KB증권 등 KB금융그룹 6개 계열사의 서비스를 쓸 수 있도록 만들었고, 향후 비금융서비스와의 제휴도 확대해 나갈 예정임
3) 2021년 6월 18일 기준임



2. 경쟁 관련 규제의 구분

- 디지털 플랫폼의 규제방향에 대해 논하기 전에 경쟁 관련 규제의 유형 구분 등 개론적인 내용에 대해 먼저 살펴보고자 함
 - 경쟁 관련 규제는 관점에 따라 ① 사전규제 vs 사후규제, ② 구조규제 vs 행위규제, ③ 일반경쟁규제 vs 특정분야 전문규제의 3가지 차원에서 구분해 볼 수 있음
- 우선, 사전규제와 사후규제는 경쟁 저해 행위의 발생시점을 기준으로 해서 이전에 취하는 규제가 사전규제이고, 이후의 규제가 사후규제임
 - 대개는 불공정 행위나 우월적 지위 남용 행위가 발생하고 나서 규제가 들어가지만, 때로는 그러한 행위가 있기 전에 규제조치가 취해지기도 함
 - 예를 들어, 시장점유율이 50%를 넘어 상당한 시장지배력을 보유하고 있다고 추정되는 경우에는 독점적 기업의 우월적 지위 남용 행위가 없었음에도 불구하고 그러한 행위를 미연에 방지하기 위해 사전규제가 취해질 수 있음
- 두 번째로, 구조규제는 시장구조에 변화를 주는 규제로 대표적인 예로는 분할 명령이 있으며, 행위규제는 기업의 행위와 관련된 규제로 불공정 행위나 우월적 지위남용 관련 규제 등이 해당됨
 - 구조규제의 실제 사례로는 1970년대 미국 유선시장의 독점기업이었던 AT&T를 4개의 회사로 분할한 조치 등이 해당됨
 - 한편, 빅테크가 과거 인수·합병했던 기업들 가운데 일부를 매각하도록 하는 조치에 대한 논의가 이루어지고 있는데, 이러한 것도 구조규제의 사례가 될 수 있음
 - 대개 구조규제는 사전규제인 반면, 행위규제는 사후규제인 경우가 많고, 영향력 측면에서 보면 구조규제가 행위규제에 비해 시장경쟁에 미치는 파급효과가 더 큰 편임
- 마지막으로, 일반경쟁규제는 모든 분야에 공통적으로 적용되는 규제이고, 특정분야 전문규제는 특정 분야에 한정해서 적용되는 규제임
 - 우리나라의 경우를 예로 들어 설명하면, 공정거래위원회는 일반경쟁규제기관에 해당되며, 공정거래법은 모든 산업에 공통적으로 적용됨
 - 일반경쟁규제는 합병·분할 규제를 제외하고는 대부분 사후 행위규제에 해당됨
 - 한편, 금융위원회나 방송통신위원회는 특정분야 전문규제기관에 해당되며, 해당 부처 소관 법령을 통해 사전규제(예: 요금규제)와 사후규제(예: 불공정 행위 규제)를 수행하고 있음



3. 사례 분석: 미국 유선통신산업구조의 진화와 규제 변천

- 유럽의 유선통신사업은 대개 국영 독점기업으로 시작했던 반면, 미국의 경우에는 민간자본에 의해 산업이 형성되어 시장 초기에는 경쟁구조였으나 시간이 흐르면서 독점화되었음
 - 디지털 플랫폼의 경우에도 국영 독점기업으로 시작한 것이 아니라 민간자본에 의해 설립되었고 시간이 지나면서 시장지배력을 가지게 되었기 때문에 시장구조 진화의 유사성 측면에서 미국 사례를⁴⁾ 살펴보는 것이 더 많은 시사점을 얻을 수 있을 것으로 생각함
- 1876년부터 1893년까지는 미국 유선통신산업이 형성되는 시기로 특허 분쟁 이외에는 특별한 경쟁 관련 이슈가 없었음
 - 전화(Telephone)를⁵⁾ 발명한 벨(Bell)은 1876년 특허를 획득한 후, 자본조달의 어려움으로 인해 다른 사업자에게 특허를 매각하려고 시도했음
 - 그러나 시장성 부족으로⁶⁾ 특허권 매각에 실패하자 1877년 직접 Bell Telephone Company(이하, 'BTC')를 설립하였음
 - BTC는 라이선싱을 통해 지역사업자에게 지역운영권을 주고, BTC가 제조한 전화 관련 장비를 지역사업자에게 리스를 통해 공급하는 비즈니스 모델을 채택하였음
 - 사람들이 차츰 전화에 관심을 가지기 시작하자 당시 전신(Telegraph) 산업의 독점적 사업자였던 Western Union이 전화 사업에 진출을 시도하였고, 이후 BTC와 Western Union 간 특허 분쟁이 발생하였음
 - 1879년 BTC와 Western Union은 협상을 통해 BTC는 전신 사업에서 철수하고, Western Union은 전화 사업에서 철수함으로써 특허전쟁이 종식되었음
 - 전화 기술 초창기에는 전화가 비교적 단거리 통신수단이었던데 반해, 전신은 장거리 통신수단이어서 전화시장과 전신시장이 분리되어 있었기 때문에 이러한 협상이 가능하였음
 - 그러나 전화 기술의 발달과 함께 장거리 통화가 가능해지면서 전화가 전신과의 경쟁에서 우위를 확보하게 되었음
 - 1885년 BTC는 지역적으로 분리되어 있는 전화 시스템을 통합하여 장거리 서비스를 제공하기 위해 American Telephone & Telegraph(이하, 'AT&T')를 설립하였음

4) Christopher H. Sterling, Phyllis W. Bernt, and Martin B. H. Weiss(2006), *Shaping American Telecommunications: A History of Technology, Policy, and Economics*, Lawrence Erlbaum Associates에서 인용함

5) 미국 유선통신사업 사례와 관련된 부분에서는 원서의 용어를 충실히 반영해서 번역했음. 그래서 '유선통신(Fixed Telecommunications)'이라는 표현 대신 '전화(Telephone)'라는 표현을 사용했음. 산업 초기에는 전화가 전신과 대비되는 기술이었기 때문에 '전화'라는 용어를 사용하는 것이 더 적절한 반면, 최근에는 전신은 거의 사용되지 않고 무선통신이 등장하여 유선통신과 무선통신이 대비되는 기술이기 때문에 현재 시점에서는 '전화'보다는 '유선통신'이라는 표현이 더 적절하다고 생각함. 본고에서는 '전화'와 '유선통신'이 동일한 의미를 가짐

6) 초창기 전화 기술로는 20마일 내에서만 통화가 가능했음

- 1894년 전화 특허가 만료되자 많은 기업들이 전화시장에 진입하여 경쟁하였는데, 이러한 경쟁구조는 1921년 AT&T에 의한 독점구조가 이루어지기까지 지속되었음
 - 전화시장에 진입한 기업들은 독립적인 네트워크를 구축하고 상대기업에게 상호접속을 허용하지 않는 설비기반 경쟁을 벌였음
 - 이 과정에서 AT&T는 가격인하, 합병, 경쟁업체에게 전화장비 제공 거절 등의 전략을 통해 지속적으로 전화시장에서의 지배력을 확대해 나갔음
 - 처음에는 불공정행위 중심으로 AT&T에 대한 규제가 이루어졌으나, 이러한 행위규제만으로 AT&T의 시장지배력 확대를 막기 어려웠음
 - 이후에도 통신시장의 집중도가 계속 증가하게 되면서 합병을 자제하라는 미국 법무부(Department of Justice, 이하, 'DoJ')의 압박이 가해지자 AT&T는 합병을 자제하고 인수 시에는 규제당국의 인가를 받는다는 내용의 합의를 DoJ와 하였음
 - 그러나 경쟁기업들이 DoJ의 합병제한 조치에 대해 반대하자, 1921년 Willis-Graham Act 제정을 통해 다시 인수 합병을 허용하게 되었음
 - 경쟁기업 가운데 한계기업은 계속 영업을 하게 될 경우 투자금 전체를 잃게 될 우려가 있으나, 매각하게 되면 투자금의 일부는 회수할 수 있게 됨
- Willis-Graham Act의 통과로 인해 통신시장에서의 경쟁시대는 사실상 마감하고 독점적 구조의 시대로 진입하게 되었으며, 독점적 통신사업자를 규제하기 위한 전문규제기관이 신설되었음
 - 1934년 통신법(Communications Act of 1934)에 의해 통신산업 전문규제기관인 연방통신위원회(Federal Communications Commission, 이하, 'FCC')가 설립되었음
 - 통신시장 초기부터 FCC가 존재했던 것이 아니라 시장구조가 독점구조로 진화하면서 탄생하게 되었다는 점에 주목할 필요가 있음



4. 비교 분석: 통신 네트워크 vs 디지털 플랫폼

- 본 절에서는 통신산업 규제체계를 5가지 측면에서 살펴보고, 디지털 플랫폼과 비교 분석한 최근 연구⁷⁾를 소개하고자 함
 - 통신 네트워크와 디지털 플랫폼은 네트워크 외부성(Network externality)이 존재한다는 점에서 유사성을 가지나 시장지배력의 원천에 있어서는 차이를 보임
 - 네트워크 외부성이란 특정 재화나 서비스를 사용하는 소비자의 수가 증가할수록 그 재화나 서비스를 사용하는 소

7) Martin Cave(2021), "What Lessons can be Drawn for Digital Platforms from the Regulation of Traditional Networks?", *TechREG Chronicle December 2021*, Competition Policy International

비자들의 효용이 증가하는 것을 의미함⁸⁾

- 통신산업의 시장지배력의 원천이 유형자산인 물리적 네트워크에 있다면, 디지털 플랫폼의 시장지배력의 원천은 무형자산인 데이터에 있음⁹⁾

○ 첫째, 통신산업의 경쟁 관련 규제는 모든 사업자에 동일하게 적용되는 것이 아니라 시장지배적 사업자에 대해 적용되는 비대칭 규제임

- 디지털 플랫폼의 경우에도 국내외 최근 논의를 보면 거대 플랫폼을 주요 규제대상으로 삼고 있음

○ 둘째, 통신서비스가 일상생활에 있어서 필수불가결한 서비스라는 점을 감안하여 다른 산업에 비해 상대적으로 강도 높은 소비자보호 제도가 도입되었음

- 그러한 제도 가운데 하나가 보편적 서비스 제도로, 우리나라의 경우 2000년에 시내전화와 공중전화, 그리고 2020년에는 초고속 인터넷이 보편적 서비스로 지정되었음
- 보편적 서비스(Universal service)란 모든 이용자가 언제 어디서나 적정한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신 역무를 의미함
- 예를 들어, 낙도나 산간벽지에 있는 사람들이 서비스를 요청할 경우 전기통신사업자가 서비스를 제공해야 함
- 반면, 디지털 플랫폼과 관련된 소비자보호 이슈에는 데이터 보안이나 프라이버시(Privacy) 등의 이슈가 존재함

○ 셋째, 독점적인 통신사업자가 과도한 이익을 거둬들이는 것을 막기 위한 주요 수단의 하나로 요금규제¹⁰⁾를 사용하였음

- 현재 플랫폼의 경우에는 대개 소비자에게 요금을 받지 않고 무료로 서비스를 제공하고 있기 때문에 디지털 플랫폼의 과도한 이윤을 방지하기 위해서는 가격이 마이너스가 되어야 함
- 현재 논의되고 있는 방안 가운데 하나는 디지털 플랫폼이 개인정보 보유에 대한 대가를 소비자에게 지불하는 것임

○ 넷째, 통신산업의 경우 요금규제만으로는 독점적 사업자를 적절히 규제하기 어려웠기 때문에 때로는 기업분할 등의 구조규제도 사용되었음

- 디지털 플랫폼의 경우에는 페이스북이나 구글이 오래 전에 인수한 기업들을 다시 매각하도록 하는 조치의 필요성이 제기되고 있음

8) 예를 들어, 전화를 가지고 있는 사람의 수가 100명일 경우보다 1,000명일 경우에 전화로부터 얻는 효용이 더 커지는데, 이를 네트워크 외 부성이라고 함

9) 알고리즘 개선에 데이터가 필요하기 때문에 얼마나 데이터를 보유하고 있느냐가 알고리즘의 성능과 더 나아가 기업의 성패를 결정하게 됨 (빅토어 마이어 쾨베르거·토마스 람게(2018), 『데이터 자본주의』, 21세기 북스)

10) 초기 요금규제는 비용에 일정 수익률을 더하는 형태로 이루어졌음. 그러나 이러한 규제방식하에서는 비용을 절감할 유인이 없기 때문에 통신산업의 혁신을 저해하는 문제점이 존재하였음. 그래서 요금 상한을 설정하는 방식으로 규제형태를 변경하였음. 그러나 정보의 비대칭성(규제당국이 통신회사의 비용 관련 정보를 통신회사보다 더 잘 알기 어려움)으로 인해 수익률이 자본비용을 상당한 정도 상회하는 문제가 발생하였음

○ 다섯째, 신규 사업자의 진입을 용이하게 함으로써 시장경쟁을 촉진하기 위해 상호접속¹¹⁾ 의무화나 네트워크 도매 제공 등의 제도를 도입하였음

- 디지털 플랫폼의 경우에는 통신산업에서의 네트워크 공유와 유사한 개념으로 데이터 공유제가 있는데, 기본 개념은 시장지배력을 가진 디지털 플랫폼이 보유한 데이터가 다른 사업자의 사업 영위나 시장경쟁에 있어서 필수적이라면 이를 다른 사업자에게 공유하도록 하는 것임

- 특정 디지털 플랫폼에 데이터가 집중되어 있을 경우 신규 사업자의 시장진입이 어려워져 시장경쟁이 저해될 수 있는데, 데이터 공유제를 통해 경쟁형태를 데이터 경쟁에서 알고리즘 개선과 서비스 개발 경쟁으로 전환하게 되면 시장경쟁 활성화와 혁신 제고 효과를 얻을 수 있음

○ 향후 디지털 플랫폼의 규제방향과 관련하여 Cave(2021)는 요금규제나 기업분할 등과 같은 방법보다는 데이터 공유제가 더 적절한 것 같다는 개인적인 의견을 피력하였음

- 통신산업의 경우에는 자산의 형태가 물리적인 유형자산이 주를 이루기 때문에 분할이 상대적으로 용이하나 디지털 플랫폼의 경우에는 대개 무형자산인 경우가 많아서 분할이 상대적으로 용이하지 않은 측면이 있음

- 한편, 규제기관과 관련해서는 알고리즘 등 기술적 측면이 중요하다는 점을 고려할 때, 일반경쟁규제기관보다는 전문 규제기관에서 담당하는 것이 적절하다고 보았음



5. 맺음말

○ 우리나라의 경우 빅테크에 대한 규제가 현재는 주로 일반경쟁규제, 특히 영업행위규제 중심으로 이루어지고 있으나 빅테크의 성장세를 감안할 때, 특정분야 전문규제 도입에 대해 고민할 시점에 이르렀다고 생각함

- 미국 유선통신산업의 경우 초기에는 주로 일반경쟁규제기관을 통한 불공정 행위 중심의 경쟁규제가 이루어졌으나, 이후 독점화되면서 전문규제기관이 신설되었고 사전 요금규제 등 통신산업에 특화된 전문규제가 도입되었음

○ 디지털 플랫폼에 특화된 전문규제로는 데이터 공유제 등이 현재 해외에서 논의되고 있는데, 우리도 이에 대한 연구를 시작할 필요가 있음

- 이에 더하여 디지털 플랫폼 관련 전문규제기관 신설과 디지털 플랫폼의 알고리즘 적정성 평가 관련 전문인력 양성에 대한 연구도 병행할 필요가 있음

- 쇤베르거와 쿠키어(2013)는¹²⁾ 공인회계사의 등장 배경과¹³⁾ 비교하면서 데이터 분석의 적정성을 평가하는 새로운 전문가 집단이 출현할 것으로 예상하였는데, 그러한 전문가 집단을 ‘알고리즘미스트(Algorithmist)’라고 명명했음

11) 사례를 들어 상호접속에 대해 설명하면, SKT에 가입한 이용자와 KT에 가입한 이용자가 서로 통화가 가능하도록 해주는 것임

12) 빅토어 마이어 쇤베르거·케네스 쿠키어(2013), 『빅데이터가 만드는 세상』, 21세기 북스

13) 20세기 초에 철도의 등장과 함께 이전과는 비교할 수 없을 정도로 회계 관련 정보의 양과 복잡성이 증가하였고, 이러한 발전을 정부규제 및 감독이 쫓아가지 못하면서 여러 회계조작 관련 스캔들이 발생했음. 이로 인해 회계 투명성 제고에 대한 요구가 제기되었고, 그 과정에서 회계법인 등 회계 관련 전문가 집단이 출현하게 되었음(제이콥 슐(2016), 『회계는 어떻게 역사를 지배해왔는가』, 메멘토)