

# 플랫폼의 경쟁이슈와 규제방안

■ 강 인 규\*

ICT 시스템의 모듈화(modularity)가 진전됨에 따라 소규모의 분업화된 기업 간 경쟁이 활성화될 것이라는 기대와 달리 모듈 간을 연결하는 플랫폼이 다양한 이해관계자 사이의 정보와 가치 흐름에 대해서 게이트키퍼의 역할을 수행함으로써 병목(bottleneck) 요소로 등장하고 있다. 플랫폼은 기술구조 측면에서 다양한 방식과 수준에서 구성될 수 있으며, 다양한 사업 주체에 의해 소유되거나 운영될 수 있다. 이러한 관점을 통해서 통신망, 단말, 운영체제, 브라우저, 포털, 애플리케이션 등과 같이 완전히 다른 시스템 구성요소에 특화된 기업들이 플랫폼 경쟁에 포함될 수 있다.

이처럼 전혀 다른 분야에서 생성된 플랫폼이 서로 직접적으로 경쟁관계에 놓이게 됨에 따라, 기업들의 플랫폼 활동을 별개의 관련 시장에서 파악하기보다는 생태계 내에서 비즈니스 모델에 따라 평가할 필요성이 커지고 있다. 특히 플랫폼이 지닌 다면적 시장(multi-sided market)의 특성으로 인해 전통적인 방식의 규제적용이 타당하지 않을 가능성도 존재한다.

이에 따라 본고에서는 Ballon & Heesvelde(2011)를 중심으로 ICT 시장에서 나타나고 있는 플랫폼 비즈니스 모델의 유형을 규제 관점에서 구분하고, 이를 바탕으로 특정 플랫폼 유형에서 제기될 수 있는 경쟁이슈를 식별한다. 더불어 이러한 문제를 해결하기 위해 규제기관이 취할 수 있는 정책방안을 제공한다.

## 목 차

I. 서 론 / 2

II. 플랫폼의 개념 / 3

1. 플랫폼의 정의 및 특성 / 3

2. ICT 플랫폼의 특징 / 5

III. 플랫폼 유형 및 경쟁이슈 / 6

1. 플랫폼의 유형 분류 / 6

2. 플랫폼 유형에 따른 경쟁이슈 / 9

IV. 플랫폼 규제방안 / 10

1. 현행 규제 프레임워크의 적용가능성 / 10

2. 플랫폼에 대한 규제수단 / 13

3. 플랫폼 규제 프레임워크의 고려사항 / 16

V. 결 론 / 18

\* 정보통신정책연구원 통신전파연구실 전문연구원, (02)570-4138, yeenkyu@kisd.re.kr

## I. 서 론

ICT 시스템은 기술 및 제품의 모듈화(modularity)로 특징 지을 수 있다. 모듈화란 제품이나 서비스, 조직 등 통합된 시스템을 여러 개의 부분으로 나누는 것을 지칭한다. 특히 분리된 모듈을 미리 정해진 인터페이스를 통해 서로 연결함으로써 복잡한 문제를 해결하고, 급격한 변화에 대응할 수 있는 솔루션을 제공함에 따라 모듈화가 다양한 산업 분야로 확산되고 있다.<sup>1)</sup>

모듈화의 진전으로 인해 소규모의 분업화된 기업 간 경쟁이 활성화됨에 따라, 규제 관심사가 줄어들 것이라는 점과 관련하여 일부에서는 시장 모듈화의 시대를 예견하기도 하였다.<sup>2)</sup> 하지만 모듈 간을 연결하는 플랫폼이 다양한 이해관계자 사이의 정보와 가치 흐름에 대해서 게이트키퍼의 역할을 수행함으로써 핵심 요소로 등장하게 되었다. 이러한 다면적(multi-sided) 플랫폼의 출현은 정책 입안자와 규제 당국이 단순히 IT, 인터넷, 통신 및 미디어 간의 융합을 촉진하는 것만으로는 경쟁이 활성화된 개방형 시장 환경이 조성될 수 없음을 의미한다.

오히려 플랫폼의 병목(bottleneck) 기능은 통신망 가입자구간(local loop)에 비해 입증하고 규제하기가 어려워 심각한 우려를 촉발시킬 수 있다. 한편, 플랫폼이 지닌 다면적 시장(multi-sided market)의 특성으로 인해 산업표준을 설정하기 위해서 협력하거나 상호보조하는 것을 통해 원가에 기반하지 않는 가격을 설정하는 행위에 대한 규제논리가 타당성을 잃게 될 수 있다. 더불어 전혀 다른 분야에서 생성된 플랫폼이 서로 직접적으로 경쟁관계에 놓이게 됨에 따라, 기업들의 플랫폼 활동을 별개의 관련 시장에서 파악하기보다는 생태계 내에서 비즈니스 모델에 따라 평가할 필요성이 증대

1) 이지평(2002), p.10.

2) 기술 및 제품 모듈화가 기업과 산업 모듈화에 투영된다는 반사가설(mirroring hypothesis)에 입각하여 불필요한 계층의 구조조정을 촉진하여 수직적 통합구조가 사라질 것이라고 기대하였다. 반면, 기술 모듈화가 시장의 모듈화를 위하여 필요하지만 충분조건은 아니며, 여러 산업의 노동 부문에 상당한 제한이 존재하기 때문에 모듈화가 새로운 형태의 수직통합으로 연결될 수 있다는 반론도 존재한다.

되고 있다.

이와 관련하여 국내에서는 플랫폼 중립성 확보를 위해 지배적 사업자에 ‘사전규제’가 이뤄져야 한다는 주장과 ‘선(先) 가이드라인 적용, 후(後) 사후규제’ 방안이 공방을 벌인 바 있다.<sup>3)</sup>

이에 따라 본고에서는 특정 플랫폼에 대해서 불이익을 부과하기보다는 오늘날보다 네트워크 사업자는 더욱 가볍게 규제될 수 있는 반면, 다른 플랫폼 사업자는 더욱 강하게 규제될 수 있다는 의미에서 플랫폼 규제방안을 강구한 Ballon & Heesvelde (2011) 연구를 살펴보고, 그 시사점을 도출하고자 한다.

## II. 플랫폼의 개념

### 1. 플랫폼의 정의 및 특성

기술적 의미에서 플랫폼은 응용 소프트웨어가 작동되도록 하는 컴퓨터 구조, 운영 체제(OS), 프로그램 언어 관련 라이브러리 또는 그래픽 사용자 인터페이스 등의 하드웨어 구조 또는 소프트웨어의 체제라고 할 수 있다. 한편, 경제적 플랫폼은 시장에서 중개기관(intermediaries)의 역할을 하는 경제주체들의 중개수단으로 정의될 수 있다.<sup>4)</sup>

현실에 존재하는 플랫폼은 기술적인 개념에 가까운 것들도 있고, 경제적 의미에 가까운 것들도 있으며, 이 두 가지가 혼재된 경우도 있다. 백화점, 쇼핑몰 같은 대형유통업체의 경우 구매자와 판매자가 거래할 수 있는 장소를 제공한다는 점에서 경제적 플랫폼이지만, 기술적 플랫폼에는 해당되지 않는다. 마찬가지로 복합상영관은 영화배급사와 관객을 매개하는 경제적 플랫폼에만 해당된다. 동일한 맥락에서 시청자 또는 인터넷 이용자와 광고주를 매개하는 케이블 방송, IPTV, 지상파 방송 등과 같은 방송 플랫폼과 포털의 경우 물리적 장소 대신 가상적 공간을 제공한다는 측면에서 경제적 플랫폼에 해당된다.

3) 《전자신문》(2011. 11. 15), 김도훈(2011)

4) 손상영 외(2008), pp.26~30.

컴퓨터 운영체제(OS)는 전형적인 기술적 플랫폼이다. 한편, OS는 다양한 응용 프로그램이 작동될 수 있는 환경을 제공하기 때문에 응용 프로그램 개발자들과 이용자들이 매개해 준다는 점에서 경제적 플랫폼의 역할도 담당할 수 있다. 그러나 OS의 API를 폐쇄적으로 운영할 경우에는 엄밀한 의미에서는 경제적 플랫폼에 해당되지 않는다고 할 수 있다. 이처럼 OS는 수용하는 응용 프로그램에 대한 폐쇄성 정도에 따라 경제적 플랫폼 역할을 할 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다.

많은 연구에서 플랫폼이 형성되게 된 배경을 설명하기 위해 병목요소(bottleneck)의 개념을 사용하고 있다. 성공한 기업들은 가장 중요한 병목요소에 대한 통제를 유지한 채 그 밖의 요소들은 외부로부터 조달받음으로써 투자의 수익성을 극대화하고자 하였다. 마찬가지로 기업들은 혁신으로부터의 혜택을 누릴 수 있도록 산업구조 관리를 통해 산업의 병목요소가 되고자 하였다.

플랫폼의 또 다른 특성은 거래비용 측면에서의 인터페이스 사양과 관련이 있다. 인터페이스는 작업 네트워크 내에서 얇은 교차점(thin crossing points)에서 발생하는 경향이 있으며, 이러한 교차점은 낮은 거래비용과 더불어 다양한 이해관계자 사이에 숨겨진 정보와 결부되어 있다.

병목요소 및 거래비용과 더불어 플랫폼의 게이트키퍼 기능은 중요한 정보처리 능력을 추가한다. 미디어 및 커뮤니케이션 연구에서 정보를 선택하여 처리하는 사람과 조직을 설명하기 위해 사용되는 정보 게이트키퍼(information gatekeepers) 개념을 통해 살펴보면, 플랫폼은 모듈 또는 부분적인 모듈형 시스템에 대한 접근을 통제하는 게이트키퍼로서의 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

ICT 플랫폼의 맥락에서 게이트키퍼 기능은 정보통신 자원을 이용가능하게 만들어 더 많은 고객을 유치하는 데 활용될 수 있을 뿐만 아니라, 다양한 고객 유형을 제어할 수 있는 수단을 제공한다. 또한 ICT 플랫폼은 이러한 두 가지 수단을 통해 가치사슬 상에서 가치와 제어 수준을 결정하고, 생태계 내의 모든 참여자가 이를 준수하게 하는 방식으로 비즈니스 모델을 정립할 수 있다. 따라서 플랫폼은 정해진 개념으로 이해하기보다는 다양한 유형의 고객을 유치할 뿐만 아니라, 통제할 수 있는 게이트키퍼의

집합체로 간주하는 것이 바람직하다. 즉, 플랫폼은 기술구조 측면에서 다양한 방식과 수준에서 구성될 수 있으며, 다양한 사업 주체에 의해 소유되거나 운영될 수 있다. 이러한 관점을 통해서 통신망, 단말, 운영체제, 브라우저, 포털, 애플리케이션 등과 같이 완전히 다른 시스템 구성요소에 특화된 기업들이 플랫폼 경쟁에 포함될 수 있다.

## 2. ICT 플랫폼의 특징

ICT 플랫폼이 지닌 양면 시장(two-sided market)의 성격으로 별개의 집단이 상호 연결됨에 따라, 어느 한 부류의 고객이 얻는 효용이 다른 부류의 참여와 이용에 의해 영향을 받게 되는 간접적 네트워크 효과를 발생시킨다. 그리고 플랫폼 사업자는 이를 내부화함으로써 이윤창출의 기회를 가진다.<sup>5)</sup> 이러한 점에서 플랫폼 사업은 시작하거나 중단하기는 힘들지만, 상대적으로 사업을 유지하는 것은 용이하다.

[그림 1] ICT 플랫폼의 양면 시장 특징



자료: 김도훈(2011), p.8.

5) 네트워크 효과(network effect) 혹은 네트워크 외부성(network externality)은 어느 특정 상품에 대한 수요가 다른 소비자에게 영향을 주는 효과를 말한다. 그런데 한 소비자의 효용이 동일한 상품을 사용하는 동일한 소비자 집단에 속하는 다른 소비자의 소비행위에 의하여 영향을 받는 경우(예컨대, 통신서비스의 경우 통신서비스의 이용자가 많아지면 질수록 개별적 이용자의 입장에서 통신서비스의 경제적 효용이 증대되는 경우)에 이를 직접적 네트워크 효과라고 하며, 이러한 네트워크 효과가 다른 소비자 집단에 소속된 소비자 간에 발생하는 경우를 간접적 네트워크 효과 혹은 교차 네트워크 효과라고 한다. 황창식(2009), p.103.

ICT 플랫폼의 경쟁은 매우 역동적이며, 복잡한 성격을 띤다. 예를 들어 인스턴트 메시징, 56K 모뎀 및 셀룰러 이동통신 시장의 장기간에 걸친 표준 전쟁에서 플랫폼의 수립과 행동에 다양한 요인이 시간에 따라 진화하며 영향을 미쳤다.

또한 ICT 산업에서 경제적 의미의 플랫폼 통제는 일반적으로 기술적 플랫폼과 밀접히 연관되어 기술적 구성(technological configurations)의 영향을 받게 된다. 이에 따라 참여자들이 기술진보의 혜택을 동일하게 누릴 수 있도록 하는 상호호환성(interoperability), 개방형 독점적 인터페이스 및 표준, 그리고 플랫폼에 의한 기능의 결합과 추가 등의 문제가 다른 산업에 비해 ICT 산업에서 두드러지게 나타난다.

한편, ICT 플랫폼에 관한 전략적 결정을 내리는 데 있어 선택범위가 광범위하여 수직통합 여부를 결정하는 것과 유사하게 채택된 전략이 급속하게 발전하는 기술과 시장 환경의 특수성에 따라 전형적인 결과를 이끌어 낸다고 단정 내리기는 어렵다. 그리고 ICT 플랫폼은 가격설정 이외의 제도, 기술, 정보 및 기타 수단을 활용하여 마치 민간 규제기관과 같은 역할을 담당할 수도 있다.

### Ⅲ. 플랫폼 유형 및 경쟁이슈

#### 1. 플랫폼의 유형 분류

Ballon & Heesvelde(2011)는 다양한 형태의 ICT 플랫폼을 규제 관점에서 살펴보기 위해 게이트키퍼의 기능을 넘어서 가치제안(value proposition) 상에 플랫폼이 행사하는 통제에 따라 4가지 유형으로 구분하고 있다.<sup>6)</sup> 이는 모든 플랫폼이 중요한 게이트키퍼 기능의 집합체로서 통제를 목표로 하고 있다는 점을 근거로 삼고 있다. 현재 플랫폼 선도기업들이 중요한 게이트키퍼 역할을 담당하고 있지만, 이는 반드시 플랫폼 사업자가 고객관계나 플랫폼 상에서 거래되는 상품과 서비스의 가치제안을 모으는데 필요한 자산을 통제할 수 있다는 것을 의미하지는 않는다.<sup>7)</sup>

6) 플랫폼 유형 분류에 관한 기존 연구에 관해서는 김창욱 외(2012), p.9.를 참조하십시오.

첫 번째 유형은 최종 가치제안뿐만 아니라, 고객관계에 대해서도 통제를 가하지 않는 중립 플랫폼(Neutral Platform)이다. 중립 플랫폼은 플랫폼 사업자가 가치제안과 관련된 자산을 거의 보유하지 않아 게이트키퍼의 역할을 수행하지 않으며, 고객과 결제관계를 구축하지 않아 고객에 대해서도 소유권을 지니지 않는 경우라 할 수 있다.페이팔과 구글 검색이 이러한 유형의 전형적인 사례이다. 예를 들어, 구글 검색엔진 플랫폼은 제공하는 콘텐츠 및 서비스의 사양을 통제하지 않을 뿐만 아니라, 사용자에게 대해서 어떠한 가입이나 결제관계를 형성하지 않음으로써 고객의 고착(lock-in)을 최소화하고 있다. 그러나 구글은 자사의 검색 포털과 수많은 제휴 웹사이트 양쪽에서 발생하는 광고수입을 통해 네트워크 외부성의 상당 부분을 내부화하고 있다.

두 번째로는 가치제안과 관련된 자산의 대부분을 다른 사업자에 의존하지만, 고객과의 관계를 통합하는 중개 플랫폼(Broker Platform)을 들 수 있다. 페이스북과 이베이가 중개 플랫폼의 전형적인 예를 제공한다. 이베이는 단순히 거래를 위한 장소만을 제공하고, 독립적인 판매자가 구매자에게 가치제안을 한다. 그러나 고객관계 측면에서 사람들이 이베이라는 브랜드는 잘 알고 있지만, 판매자에 대해서는 일반적으로 모르거나 관심을 가지지 않는다. 또한 이베이는 고객 소유권의 또 다른 중요한 측면인 결제과정을 지원한다.

세 번째 유형은 플랫폼 사업자가 서비스 제공과 관련된 자산의 대부분을 통제하지만, 고객관계가 제3자 개발자에게 남겨지는 제반환경 제공 플랫폼(Enabler Platform)이다. IMS 플랫폼이나 인텔 플랫폼을 이러한 유형으로 간주할 수 있다. 예를 들어, 인텔은 하드웨어 구조, 표준 및 애플리케이션 프로그래밍 인터페이스를 확고히 지배하고 있으며, 인텔 구동 개인용 컴퓨터가 창출하는 부가가치의 상당 부분을 차지하고 있다. 이와 같이 인텔은 'Intel inside' 품질 표시를 통해 PC의 가치제안과 관련된 자산의 상당 부분을 제어하지만, 소비자가 인식하는 주요 PC 브랜드는 제조와 영업을 담당하는 PC 제조업체이다.

7) 이러한 유형 분류는 사실상 플랫폼의 통제가 외부까지 영향을 미칠 수 있으며, 플랫폼만이 구조적 이익의 대부분을 부여하는 역할을 독점적으로 통제한다는 일반적 인식을 반영한다.

마지막 유형으로 가치제안과 관련된 대부분의 자산뿐만 아니라, 고객의 소유권 역시 플랫폼 사업자가 보유하는 통합 플랫폼(Integrator Platform)을 들 수 있다. 그러나 플랫폼 사업자는 플랫폼의 가치와 자사 가입자에 대한 서비스 제공 모두를 증진시키기 위해 적극적으로 제3자 개발자의 플랫폼 이용을 장려함으로써 다면적 시장을 구성하는 데 노력한다. 마이크로소프트의 윈도우 OS와 애플 아이폰이 이러한 유형에 해당된다. 애플은 아이폰과 관련된 하드웨어, OS와 다른 미들웨어, 앱스토어 포털과의 거래 시스템뿐만 아니라, 개별 애플리케이션 자체를 통제한다. 애플은 애플리케이션 사업자로부터 상당한 수익을 배분받으며, 철수(exit)에 대한 장벽을 설정할 수 있고, 애플리케이션의 브랜드, 검색 및 선택과 결제 측면에서 고객관계를 통제할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 애플은 애플리케이션 개발 도구, 개발자 프로그램, 수익배분 모델 등을 통해 다수의 애플리케이션 개발자가 진입할 수 있도록 아이폰 애플리케이션 생태계를 적극적으로 조성함으로써 플랫폼의 역할을 담당하고 있다.

<표 1> 가치제안과 고객에 대한 통제에 따른 플랫폼 유형

구 분	고객에 대한 통제 無	고객에 대한 통제 有
자산에 대한 통제 無	중립 플랫폼: 플랫폼 사업자가 가치제안을 생성하기 위해 다른 사업자의 자산에 강하게 의존하며, 고객에 대해서도 통제하지 않음 예: 구글 검색,페이팔	중개 플랫폼: 플랫폼 사업자가 가치제안을 생성하기 위해 다른 사업자의 자산에 강하게 의존하지만, 고객에 대해서는 통제함 예: 페이스북, 이베이
자산에 대한 통제 有	제반환경 제공 플랫폼: 플랫폼 사업자가 가치제안을 보장하기 위해 필요한 자산의 대부분을 통제하지만, 고객에 대해서는 통제하지 않음 예: 인텔, IMS	통합 플랫폼: 플랫폼 사업자가 가치제안을 보장하기 위해 필요한 자산의 대부분을 통제하고, 고객과의 관계를 수립. 제3자 서비스 제공 사업자의 참여를 적극적으로 장려 예: 애플 아이폰, 마이크로소프트 OS

자료: Ballon & Heesvelde(2011), p.706.

이처럼 동일한 게이트키퍼 역할을 담당하는 ICT 플랫폼이라 해도 가치제안과 고객



관계를 통제하는 정도에 따라 완전히 다른 비즈니스 모델이 적용될 수 있다.

## 2. 플랫폼 유형에 따른 경쟁이슈

모든 플랫폼이 주로 활동하는 시장에 국한하여 지배력을 가질 수 있지만, 플랫폼 유형 전체가 콘텐츠와 애플리케이션의 공급, 최종 서비스의 제공 등과 같은 보완적 시장에서 시장왜곡이나 지배력 남용과 관련된 위험을 발생시키지는 않는다. 아래의 <표 2>는 플랫폼 관점에서 보완적 시장의 참여자를 대상으로 발생할 수 있는 불공정 행위를 플랫폼 유형별로 제시하고 있다. 중립 플랫폼의 경우에는 플랫폼과 관련된 보완적 시장에 대해 반경쟁적 위험을 초래할 정도의 충분한 지배력을 보유하는 것이 어려우며, 다른 두 유형은 플랫폼과 관련된 경쟁이슈들 가운데 일부만을 야기한다.

<표 2> 가치제안과 고객에 대한 통제에 따른 플랫폼 유형별 경쟁이슈

구 분	고객에 대한 통제 無	고객에 대한 통제 有
자산에 대한 통제 無	중립 플랫폼: 특별한 이슈 없음	중개 플랫폼: 전환비용 증대를 통한 가입자 고착(customer lock-in), 서비스/콘텐츠 제공 사업자에 대한 가격압착(price squeeze)
자산에 대한 통제 有	제반환경 제공 플랫폼: 거래거절(refusal to deal), 상품의 전략적 디자인(상호호환성), 서비스/콘텐츠 제공 사업자의 고착(lock-in of service/content providers)	통합 플랫폼: 전환비용 증대를 통한 가입자 고착(customer lock-in), 서비스/콘텐츠 제공 사업자에 대한 가격압착(price squeeze), 거래거절(refusal to deal), 상품의 전략적 디자인(상호호환성), 서비스/콘텐츠 제공 사업자의 고착(lock-in of service/content providers), 상호보조(cross-subsidisation)

자료: Ballon & Heesvelde(2011), p.712.

중립 플랫폼 사업자가 지배력을 보유하거나 상당한 지배력을 보유할 수는 있으나, 전통적인 경쟁법에 의해 대부분의 경우 사후적으로 해결될 수 있는 방식에서 다른 사업자를 차단할 수 없다. 검색엔진 분야의 구글이 이에 가장 적합한 예라고 할 수 있

다. 하지만 구글의 크롬이나 안드로이드 등과 같은 플랫폼과, 지메일, 구글 보이스와 같은 최종 이용자에 대한 서비스는 또 다른 유형의 플랫폼으로 분류되어야만 한다. 이와 같은 비즈니스 모델의 진화는 규제당국에게 정태적인 접근법을 취해서는 안 되며, 정기적으로 시장을 모니터링해야 한다는 것을 요구한다.

중개 플랫폼의 경우 고객관계에 대한 통제와 관련된 추가적인 위험을 수반한다. 여기에는 전환비용의 증대를 통한 가입자 고착(customer lock-in)과 정상적인 플랫폼으로 간주될 수 없을 정도로 양 측면에 불균형을 초래하는 서비스/콘텐츠 제공 사업자에 대한 과도한 가격설정(overcharging)이 포함된다. 제반환경 제공 플랫폼은 거래 거절(refusal to deal), 상호호환성을 통한 상품의 전략적 디자인(strategic design of products through interoperability), 그리고 서비스/콘텐츠 제공 사업자의 고착(lock-in of service/content providers)과 관련된 위험을 증가시킨다. 마지막으로 통합 플랫폼의 경우, 다른 플랫폼 유형에서 발생하는 경쟁이슈뿐만 아니라, 상호보조(cross-subsidisation) 문제도 야기할 수 있다. 플랫폼 시장의 상호보조에 관해서는 논쟁이 있는 상황이지만, 플랫폼 사업자가 양 측면에서 활발히 운영될 경우 그 중요성이 높아질 것이다.

## IV. 플랫폼 규제방안

### 1. 현행 규제 프레임워크의 적용가능성

플랫폼의 병목 기능과 다양한 통제 형태는 규제개입의 필요성을 증대시킨다. 규제개입이 필요할 경우 사전적 개입(ex ante intervention)이 필요/바람직한지, 산업전문규제(sector-specific regulation)가 필요/바람직한지에 관한 근본적인 문제가 제기될 수 있다. 이와 관련하여 경쟁법이 원칙적으로 의도되거나 감지된 행위에 대해 사후적으로 개입함으로써 ICT 산업과 같이 빠르게 발전하는 분야에 대해 더 많은 문제를 발생시킬 수 있다는 사실을 고려해야만 한다. 한편, 산업전문 규제는 지배력 남용의

가능성뿐만 아니라 남용행위가 발생하지 않았을 때조차 사전적으로 개입하기 때문에, 지배적 사업자에 대해서는 의무를 부과하고 그 밖의 사업자에 대해서는 권리를 부여하는 비대칭적인 상황을 초래하게 된다.

역사적으로 통신 분야의 액세스 사업자는 필수설비를 통제하고 경쟁을 제한할 수 있는 소지가 커 사전적으로 규제되었으며, 액세스 이외의 ICT 산업 부문에서 지배력을 보유한 사업자에 대해서는 경쟁법에 따라 사후적으로 규율되었다. 특히 사전적인 산업전문 규제의 경우에는 시장획정, 지배력 평가, 규제부과와 같은 방법론에 있어 경쟁법의 원칙에 근거하여 실행됨으로써 사후규제 프레임워크를 수용하는 방향으로 발전하였다. 그러나 이러한 프레임워크는 일반적으로 별개의 특정 단면 시장(one-sided markets)에 대한 분석과 규제에 초점을 맞추고 있어 다면적 플랫폼의 출현과 보편화에 따라 이에 대한 재평가가 필요한 상황이다.

이미 다면적 플랫폼의 서비스 다양성과 상품화와 관련하여 게이트키퍼 기능을 통해서 다양한 통제와 희소가치에 대한 전략의 결과라는 지적이 이루어지고 있다. 그리고 플랫폼에 내재된 네트워크 효과의 속성으로 인해 갈수록 집중화되는 양상을 보이고 있다. 또한 플랫폼 사업자가 인접 시장에 대해 지배력을 행사할 가능성이 커지고 있다. 이에 따라 서비스 제공 사업자와 최종 사용자의 멀티호밍(multi-homing)<sup>8)</sup>을 허용하는 이른바 개방형 플랫폼이나 중립 플랫폼의 가치뿐만 아니라, 자발적이거나 의무화된 상호호환성 및 상호접속을 포함한 플랫폼 간 표준화의 중요성이 강조되고 있다.

이러한 논의는 통신 사업자의 인터넷 콘텐츠와 서비스의 취급과 관련된 사전규제인 망중립성에 대한 요구를 기저로 하여 이루어지고 있다. 즉, 망중립성은 액세스 사업자 수준에서 플랫폼 중립성을 부과하는 것으로 해석될 수 있는 것이다. 그러나 플랫폼은 ICT 산업 내의 어디에서나 발생할 수 있으며, 가치사슬 상의 완전히 다른 부문에서 운용되는 플랫폼 간에 경쟁이 가능해졌다는 점에서 액세스 사업자는 더 이상 시장을 통제하거나 병목요소를 활용하는 유일한 사업자가 아닐 수 있다. 따라서 지배력의 남

8) 멀티호밍이란 수요자가 단 하나의 중개자로부터만 원하는 서비스나 상품을 얻는 것이 아니고, 동시에 다른 여러 중개자로부터 제공받는 것을 말한다.

용에 대한 우려를 오직 액세스 사업자에 국한하지 않는 것이 공정하다고 할 수 있다.

실제로도 지금까지 액세스 사업자의 규제에 매진한 정책당국에 의해 새로운 환경에 적응하고, 플랫폼 중립성을 확보하기 위한 방안이 제안된 바 있다. 유럽 디지털 아젠다(Digital Agenda for Europe)<sup>9)</sup>의 경우 플랫폼 시장에 대한 규제 프레임워크의 필요성을 제기하였다. 디지털 아젠다 가운데 눈에 띄는 부분은 시장지위의 남용에 관한 반독점 규정에 따라, 지배력(dominance) 대신에 상당한 지위(significant position)를 언급함으로써 전자통신 산업에 새로운 상호호환성(interoperability)을 시사한다는 점이다. 이 경우 소프트웨어뿐만 아니라, 하드웨어에서 소비자의 선택권을 보장하기 위해 상호호환성에 관한 의무가 부과될 수 있다.

플랫폼 사업자의 지배력 남용 가능성에 대한 우려가 커지고 있으나, 현재 플랫폼을 규제하는 방법에 대해 명확하고 일반적인 원칙이 정립되지 않았다는 문제가 존재한다. 특히 플랫폼의 양 측면 간에서 이루어지는 네트워크 외부성과 서비스 제공 사업자 및 최종 사용자의 멀티호밍의 복합 효과 등과 같은 플랫폼 시장의 특성을 수용할 수 있는 규제 프레임워크가 마련되어 있지 못한 상황이다. 하지만 이러한 플랫폼의 특성은 규제개입이 필요하지 않다는 주장에 대한 논거를 제공하기도 한다. 다면적 플랫폼의 비즈니스 모델은 단일 시장에서 이윤극대화에 초점을 맞추기보다는 오히려 다양한 이해관계자 집단들의 이해를 조정하여 참가시키고, 고객의 단일호밍이나 멀티호밍에 치중함에 따라 특정 집단을 유치하기 위해 보조하는 가격전략을 취할 수 있다. 이러한 점에서 경쟁정책 분석에 있어 가격만을 별도로 고려해서는 안 되며, 상호보조를 기반으로 한 가격전략을 약탈적 행위로 간주하는 오류를 범하지 않도록 조심해야 한다.

또한 특정 사업자에 대해서 가격규제 및 기타 규제를 부과하는 규제당국은 다면적 플랫폼과 관련될 경우 해당 규제가 전체 가치 네트워크 상에 미치는 영향을 전혀 고려하지 못하고 있다. 게다가 규제당국은 다면적 플랫폼의 내재된 부분으로서의 결합

9) 입법 제안을 포함한 일련의 후속조치를 통해 시행될 포괄적인 실행계획으로 실행을 위해 디지털 단일 시장 창조, 상호호환성 증대, 인터넷 신뢰와 보완 증대, 보다 빠른 인터넷 접속, R&D 투자 증대, 디지털 능력 배양, 그리고 기후변화와 고령화 등 사회가 직면한 문제를 해결하기 위한 정보통신 기술의 적용 등과 같은 우선영역을 제시하고 있다.

(bundling)과 지배력 전이 수단으로서의 결합을 구별하지 못하고 있다. 따라서 특정 정책이나 별도의 관련 시장을 기반으로 한 전통적인 정책분석이 플랫폼 비즈니스 모델을 고려할 수 있도록 보다 포괄적인 규제 프레임워크가 필요하다.

## 2. 플랫폼에 대한 규제수단

플랫폼 규제를 위한 프레임워크나 원칙의 부재는 다양한 플랫폼 모델과 관련된 잠재적 문제를 다룬 이론적인 분석을 통해 해결하는 것이 바람직하다.

사전규제와 사후규제의 적용에 관한 최근의 연구는 사후규제가 불공정행위에 대처하는 데 효과적이며, 사전규제는 시장구조와 관련된 문제를 해결하는 데 적합하다는 측면에서 ICT 분야의 사전규제와 사후규제가 융합되어 상호보완적인 관계를 유지할 것으로 보고 있다. 예를 들어, De Streel(2008)은 생산의 수직적 구조, 진입장벽, 네트워크 효과가 클 경우 시장실패를 해결하기 위해 사후규제보다는 사전규제를 적용하는 것이 효율적이라고 주장하는데, 플랫폼 시장이 이러한 범주에 속할 가능성이 높다. 또한 사전규제와 사후규제 간 목적의 혼란을 최소화하기 위하여 사전규제의 목표를 독립적인 개념인 병목요소에 두고, 이를 중심으로 전문규제를 시행할 것을 제안한다. 플랫폼의 게이트키퍼 기능이 병목요소와 밀접히 연계되어 있다는 점에서 사전규제 적용의 타당성을 검토할 필요가 있다. 한편, 과잉규제의 위험성과 시장발전을 저해할 수 있는 가능성 때문에 사전규제의 적용에 앞서 이의 비용편익 분석이 전제될 필요가 있다.

현행 EU의 전자통신 분야에 대한 규제는 규제를 부과하는 데 있어 시장획정-시장분석-규제부과의 3단계 접근법을 취한다. 먼저, 시장획정 측면에서는 사전규제가 부과될 만한 시장을 미리 규정하고 있으나, 플랫폼과 관련된 경쟁이슈를 포괄하는 데 한계가 있기 때문에 이를 다룰 수 있도록 개선할 필요가 있다. 또한 지나치게 엄격한 규정은 다양한 플랫폼 비즈니스 모델 유형을 감안하기 힘들어 바람직하지 못하다. 이와 관련하여 사전규제가 부과될 만한 시장을 규정하는 데 있어 반드시 이용자의 지위에 대한 조사가 수반되어야만 함을 강조하고 있다. 단순히 수동적인 소비자로서 포함시키기보다는 소비자의 선택에 의해 시장 간 외부성, 특정 플랫폼의 가치와 시장점유

율이 결정되며, 이러한 선택이 요금, 기술, 서비스 제공, 특정 플랫폼의 성공과 지속성에 대한 기대, 유용성 등 다양한 요인에 의해 영향을 받게 됨을 고려해야 할 것이다. 더구나 소비자 자신이 플랫폼을 개발할 수 있거나(예: 콘텐츠 제작 및 유통), 적어도 이에 영향을 미칠 수 있는지가 중요하게 작용하며, 이는 참여, 상호작용 및 접근과 관련된 별도의 문제이다.

획정된 시장에서 운용 중인 기업의 시장점유율과 잠재적 경쟁 사업자의 진입가능성을 평가하는 시장분석과 관련하여 유럽은 다년간의 규제경험을 바탕으로 잠재적인 경쟁이슈로 수직적 지배력 전이(vertical leveraging), 수평적 지배력 전이(horizontal leveraging), 단일 시장지배력(single market dominance), 착신(termination) 등을 식별한 바 있다. 착신의 경우 액세스 시장의 전형적인 문제로 플랫폼과는 직접적으로 관련되지 않아, 나머지 세 가지만이 플랫폼과 연관이 있다고 할 수 있다. 이들 개념은 사전규제뿐만 아니라, 경쟁법에 입각한 사후적 분석을 위한 수단으로서도 기능한다.

수직적 지배력 전이와 관련하여 거래거절/접근거부(refusal to deal/denial of access), 정보의 차별적 활용이나 제공거부(discriminatory use or withholding of information), 지연행위(delaying tactics), 결합판매/끼워팔기(bundling/tying), 부당요구(undue requirements), 품질차별(quality discrimination), 상품의 전략적 디자인(strategic design of product), 경쟁 사업자에 관한 정보의 부당한 활용(undue use of information about competitors), 가격차별(price discrimination), 상호보조(cross-subsidisation), 약탈적 가격설정(predatory pricing) 등의 표준적인 경쟁이슈를 제기하였다. 수평적 지배력 전이 측면의 이슈로는 결합판매/끼워팔기, 상호보조 등이 제시되었다. 마지막으로, 단일 시장지배력(일종의 독점적 행위)과 관련해서는 소비자의 전환비용을 증대시키기 위한 제품이나 계약조건의 전략적 설계, 배타적 거래(exclusive dealing), 과잉투자(over-investment), 약탈적 가격설정, 과도한 가격설정(excessive pricing), 가격차별, 과소투자(lack of investment), 과도한 비용/비효율성(excessive costs/inefficiency), 낮은 품질(low quality) 등의 이슈가 제시되었다. 이는 규제당국에 시장분석을 위한 중요한 기준으로 기능한다. 한편, 다면적 플랫폼의 맥락에서 기술방식 간 경쟁을 고려

해야 하며, 지배력이나 상당한 시장지위의 척도로서 시장점유율이 과거 면밀히 조사된 액세스 시장에 비해 정의하기 어려울 뿐만 아니라, 소규모 플랫폼 사업자가 지위를 남용할 수 있다는 점에서 관련이 적을 수 있다는 문제를 안고 있다.

세 번째 단계는 필요한 경우 규제조치를 부과하는 것으로 유럽의 규제 프레임워크는 사전적으로 부과할 수 있는 규제조치를 Access Directive나 Universal Service Directive에 규정하고 있으며, 주로 도매시장에 초점을 맞추고 있다. 하지만 규제조치가 본질적으로 네트워크와 관련을 가짐에 따라 플랫폼에 대해 직접적으로 적용하는 데는 한계가 존재한다. 네트워크/플랫폼에 대한 접근 의무를 부여할 수 있는 가능성의 차원에서는 Access Directive의 투명성(transparency), 비차별성(non-discrimination), 회계분리(accounting separation), 코로케이션 및 설비 공유(co-location and facility sharing), 기술 표준(technical standards), 가격규제(price control), 원가 기반(cost orientation), 그리고 정보의 공표와 접근(publication and access to information) 등을 활용할 수 있다. 이러한 규제조치는 적어도 수직적 지배력 전이, 상호보조 등이 확인될 경우 플랫폼 사업자에 대해서도 적용될 수 있을 것으로 판단된다.

요약하자면 첫째, 플랫폼 규제를 위한 사전규제와 사후규제에 대한 접근 방식은 병목요소 제거와 같은 규제목표와 연계된 개념에 대해서는 산업전문 규제기관이 사전규제를 적용함으로써 사후규제를 보완할 수 있다. 그러나 과잉규제와 산업발전 저해를 초래할 수 있어, 사전규제에 대한 비용편익 분석이 규제적용에 앞서 수행될 필요가 있다. 둘째, 망중립성 규제는 부분적으로 보다 일반적인 플랫폼 중립성을 확보하기 위한 논거를 제공할 수 있다. 실제로, 유럽의 망중립성에 관한 가이드라인은 소비자의 이익을 보호하기 위해 플랫폼 상에서 다양한 서비스 제공 사업자에게 전송되는 기능에 대한 최소한의 품질 수준을 설정하고, 투명성 요구사항(서비스의 성격, 트래픽 관리 기술, 대역폭 제한 및 전송속도와 같은 기타 제한)을 부과할 수 있는 권한을 규제기관에게 부여하고 있다. 셋째, 다면적 시장이 국제적 사안이라는 관점에서 여전히 국가 차원의 규제만으로 실효성이 있는지, 범세계적인 규제가 필요한지에 대해서 검토할 필요가 있다. 마지막으로, 결합판매와 같은 정상적인 플랫폼 전략을 지배력 전이

수단처럼 수용될 수 없는 전략과 구분할 수 있고, 플랫폼 비즈니스 모델의 다양한 유형에 의해 제기될 수 있는 위험을 식별할 수 있는 원칙과 프레임워크가 정립될 필요가 있다.

### 3. 플랫폼 규제 프레임워크의 고려사항

플랫폼 시장의 경우 현행 관련 시장을 획정하는 방식을 적용하는 것은 적합하지 않는데, 이는 다양한 기업들이 관련되어 있다는 점에서 기인한다. 이러한 기업들의 상당수가 지금까지 산업전문 규제를 준수하지 않아도 되었기 때문에 규제적용을 받지 않는 경쟁 사업자에 직면한 액세스 사업자에 대해서만 규제해야 하는지에 대한 문제가 제기된다. 또한 다면적 플랫폼 시장은 소비자 잉여를 감소시키지 않은 채 서비스와 상품을 결합함으로써 양 측면에 원가에 근거한 가격을 설정하지 않을 수 있기 때문에, 플랫폼에 대해서는 도소매 요금에 대한 규제수단을 항상 적용할 수 없다는 문제도 존재한다. 따라서 규제당국은 과도한 규제로 인해 시장발전을 저해할 수 있는 가능성까지 염두에 두어 이러한 문제들을 해결할 수 있는 방안을 강구하되, 다양한 플랫폼 유형에 적용할 수 있는 현실적이며, 미래지향적인 규제 프레임워크를 정립해야만 한다.

첫째, 플랫폼 규제 프레임워크는 다양한 기술과 시장에 걸쳐 운영될 수 있어야 한다. 유럽의 현행 전자통신 부문에 대한 규제는 액세스 시장의 경쟁문제에 초점을 맞추어 상류 시장의 발전이 무시되고 있다. 그러나 갈수록 액세스 시장의 지배적 사업자가 경쟁 사업자와 이용자에 대해 지배력을 남용할 가능성이 커질 뿐만 아니라, 과거 지배력 남용의 대상이었던 서비스 제공 사업자, 콘텐츠 제공 사업자, 소프트웨어 및 하드웨어 제조업체 등에 의존하는 양상을 보이고 있다.

일반적으로 플랫폼 규제에 관한 논의는 관련 시장의 밖에서 운영되는 기업을 대상으로 한 플랫폼 사업자의 남용행위와 관련을 가진다는 점에서 네트워크 사업자에 국한된 망중립성의 범위보다 넓다고 할 수 있다. 네트워크 사업자와 같이 하나의 플랫폼 사업자 유형을 규제하기 위한 논의는 해당 사업자가 다른 유형의 플랫폼 사업자와 효과적으로 경쟁할 수 있는 능력을 저해할 소지가 있다. 유럽 규제당국의 대부분이 다른



유형의 플랫폼에 대한 규제가 균형적이지 않다는 사실을 인식하고 있다. 특히 개인정보 보호, 지적재산권(intellectual property rights) 및 다양한 플랫폼에 대한 접근 이슈에 대해 부작용이 클 가능성이 있는 사안으로 간주하고 있다.

둘째, 플랫폼 규제 프레임워크는 정상적인 플랫폼 행위를 처벌하지 않도록 플랫폼 비즈니스의 논리에 초점을 맞추어야만 한다. 현행 규제 프레임워크에서 식별된 경쟁 이슈가 플랫폼 분석을 위한 실효성 있는 방안을 구성할 수 있으나, 현재의 규제수단 모두가 새로운 환경에서도 유용할지는 명확하지 않다. 다면적 플랫폼 시장에서는 결합판매, 상호보조, 시장의 특정 부문에 대한 일시적인 원가 이하의 가격설정 모두가 장기간에 걸쳐 소비자 잉여를 증대시키게 되므로 허용될 가능성이 있다. 그러나 투명성, 비차별성, 협상 의무와 같은 규제조치는 다양한 경우에 적합할 수 있으나, 이를 사전적으로 적용해야 하는지에 대해서는 명확히 단정내리기 어렵다. 한편, 플랫폼과 관련하여 지배적 사업자를 판정하기 위한 기준으로 시장점유율이 적합하지 않더라도, 여전히 25% 이하나 50%(추가로 조사되는 정확한 임계값)의 점유율은 원칙적으로 특정한 규제의 면제를 위한 기준으로 활용될 수 있다.

세 번째, 플랫폼 규제 프레임워크는 플랫폼 비즈니스 모델의 다른 유형을 고려할 수 있어야 하며, 특히 병목요소를 제거할 수 있는 방향으로 산업전문 규제 프레임워크를 개선할 필요가 있다. 플랫폼 사업자가 병목요소에서 취하는 가치와 통제에 따라 다양한 플랫폼 유형이 나타날 수 있으므로 추상적인 방식에서 서비스 제공과 소비에 참여하는 참가자를 식별하고, 이들의 위치를 평가할 수 있도록 하는 유형 분류가 바람직할 것이다. 이러한 맥락에서 고객 관계에 대한 통제 여부와 전반적인 가치제안을 보장하는 자산에 대한 통제 여부에 따른 플랫폼 유형 분류는 선제적인 방식에서 경쟁 이슈를 다룰 수 있을 것이다. 이는 또한 강한 구매력을 보유하고, 병목요소로 기능하며, 고객을 고착화하는 참가자들이 존재하는 복잡한 생태계에서 누가 지배력을 보유하고 있는지에 관한 문제와 관련된다.

## V. 결 론

플랫폼의 병목 기능과 다양한 통제 형태는 규제개입을 필요로 할 수 있으나 플랫폼이 지닌 다면적 시장(multi-sided market)의 특성으로 인해 전통적인 방식의 규제만으로는 실효성을 담보할 수 없으므로 플랫폼 규제를 위한 제도정비가 필요하다.

첫째, 플랫폼 규제를 위한 접근 방식에 있어 행위에 주안점을 둔 사후규제만으로는 시장구조를 개선하는 데 한계가 있으므로 플랫폼의 병목요소 제거에 대해서는 산업전문 규제기관이 사전규제를 적용함으로써 사후규제를 보완할 수 있다. 특히, 대형유통업체, 복합상영관, 카드결제 시스템 등과 같은 플랫폼은 거래당사자들을 매개하는 양면시장의 특성을 갖기 때문에 거래유형이 상대적으로 단순하여 불공정행위를 식별하기가 상대적으로 용이하였다. 하지만 다면적 플랫폼의 성격을 지니는 ICT 플랫폼에서는 다양한 경제주체가 간여하고 있어, 플랫폼 사업자의 행위가 다방면에 걸쳐 영향을 미칠 수 있으므로 병목요소를 제거하기 위한 사전규제를 병행하는 것이 바람직할 것이다.

그동안 국내에서는 플랫폼과 관련하여 다양한 분야에서 정부의 개입이 이루어져 왔다. 공정거래위원회는 대형유통업체, 복합상영관, 포털, 방송 플랫폼 사업자의 불공정행위에 대해 사후규제를 부과하였을 뿐만 아니라, 대형유통업체와 납품·입점업체 간 거래의 공정화를 위해 ‘대규모 소매업에 있어서의 특정불공정거래행위의 유형 및 기준’<sup>10)</sup>을 제정하여 사전규제의 성격도 보였다.

※ 방송 콘텐츠 사업자(PP)와 종합유선방송 사업자(SO)

- 공정위는 2006년에 거래상 지위를 남용하여 계약서에 규정된 수수료 단가 등을 일방적으로 조정하여 불이익을 제공하는 SO의 행위에 대해 규제한 바 있으며,
- 2011년에는 IPTV에 프로그램을 공급하지 않는 조건으로 금융 지원을 제공하는 한편, IPTV에 프로그램을 공급한 PP에 대해서는 채널을 축소하는 방식으로 불이익을 주어 IPTV 사업자의 프로그램 구매를 어렵게 한 행위에 대해 규제

10) 이후 ‘대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률’로 상향입법되어 2012년 1월 1일 시행에 들어갔다.

- ※ 복합상영권과 배급사
  - 공정위는 2008년 복합상영권이 우월적 지위를 남용하여 일방적으로 6일 이내에 개봉영화를 조기종영하고, 부율(수익배분 비율)을 배급사에 불리하게 변경하며, 무료초대권을 발급한 행위 등에 대해 규제조치를 내림
- ※ 온라인 음악서비스 제공사와 관련 저작권자
  - 2011년에 공정위는 Non-DRM 음원이 전면 허용됨에 따라 온라인 음악서비스 업체들이 DRM상품 매출을 유지하면서 Non-DRM 다운로드 시장에서 소리바다의 선점이익을 무력화시키기 위해 온라인 음악 상품의 종류 및 가격을 획일화한 담합 행위 등에 대해 규제조치를 내림
- ※ 유선포털과 UCC 동영상 공급업체
  - 2008년에 공정위는 NHN이 UCC 동영상 공급업체와 동영상 콘텐츠 목록자료(색인DB)를 제공받는 계약을 체결하면서 자사의 검색결과에 의해 제공되는 동영상 서비스에 대해 '동영상 상영 전 광고(선광고)'를 금지한 행위 등에 대해 규제조치를 내림
- ※ 대형유통업체 및 납품업체
  - 대형유통업체가 납품·입점업체에 대해 부당한 판매장려금 징수, 단가인하·부당반품, 판촉비용 전가, 판촉사원 파견 요구 등 불공정관행에 대해 규제조치를 내림

한편, 舊 정보통신부는 무선 인터넷 플랫폼과 관련된 이통사의 우월적 지위를 차단하기 위해 이통사의 무선 인터넷망을 타 기간통신 사업자 및 포털 사업자, CP가 이용할 수 있도록 하는 무선 인터넷 망개방 정책을 시행하였다.<sup>11)</sup> 또한 우월적 지위에 있는 이동통신 사업자가 수익배분이나 거래조건에 관하여 콘텐츠 제공자에게 불공정한 거래를 강요하고 있다는 지적이 지속적으로 제기됨에 따라, 방송통신위원회는 2009년 6월 이통사-CP 간 정보이용료 수익배분 가이드라인을 마련하였다. 그리고 2010년 3월에는 전기통신사업법 개정을 통해 적정한 수익배분을 거부하거나, 제한하는 행위를 금지행위로 규정하였다.

이와 같이 경쟁당국에 의한 플랫폼 규제는 행위에 초점을 맞추고 전문규제기관에서는 시장구조 개선을 위한 병목요소를 제거하는 데 주안점을 둔 특징을 보였으며, 양 규제기관 모두 사전규제와 사후규제를 가미하는 형태를 보였다. 따라서 ICT 플랫폼

11) 무선 인터넷 망개방은 SKT-신세기 합병인가조건('02. 1월)으로 ① 휴대폰 초기접속 메뉴체계 개선('01. 8), ② 이통사 자체 포털의 CP 등록 기준공개('01. 12), ③ 프로토콜 변환장치(G/W) 개방('03. 7), ④ 망연동장치(IWF) 개방('02. 12)이 이루어졌다.

에 대해서도 이러한 접근방식을 취하는 것이 유효할 것으로 판단되고, 이를 위해서는 무엇보다도 규제당국 간의 긴밀한 협조가 요구된다고 할 수 있다. 그러나 사전규제의 무리한 적용은 산업발전을 저해할 수 있으므로 이의 적용에 앞서 비용편익 분석이 선행되어야 할 것이다.

둘째, 망중립성 규제가 플랫폼 중립성을 확보하기 위한 통신망에 대한 조치의 일환이라는 점에서 통신망 이외의 단말, 운영체제, 브라우저, 포털, 애플리케이션 등의 플랫폼이 지배력을 보유할 경우 해당 플랫폼에 대해서도 규제를 부과해 생태계를 구성하는 경제주체가 동등하게 경쟁할 수 있는 기반을 조성해야 할 것이다. 특히 통신망이 가치제안에 필요한 자산과 고객관계 모두를 통제하고 있다는 사실과 동일한 맥락에서 통합 플랫폼 유형에 해당하는 비즈니스 모델을 운영하는 플랫폼 사업자에 대해서도 사전규제의 부과 필요성을 검토해야만 한다.

셋째, 플랫폼 사업자가 채택하고 있는 비즈니스 모델이 다양하고, 시간이 지남에 따라 변화하고 있기 때문에 시장상황에 대한 지속적인 모니터링과 더불어 이러한 시장상황을 반영할 수 있는 규제 프레임워크를 개발해야 할 것이다. 플랫폼에 대한 현실적이며, 미래지향적인 규제 프레임워크는 다양한 기술과 시장에 걸쳐 운영될 수 있어야 하며, 정상적인 플랫폼 행위를 처벌하지 않도록 플랫폼 비즈니스의 논리에 초점을 맞추고, 다양한 플랫폼 비즈니스 모델 유형에 적용될 수 있어야 한다.

마지막으로, 플랫폼 사업을 운영하는 사업자가 글로벌 기업인 경우 여전히 국가 차원의 규제만으로 실효성이 있는지, 범세계적인 규제가 필요한지에 대해서 검토할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 김도훈 (2011), “플랫폼 중립성: 동향과 과제”, 《‘구글애플의 시대 플랫폼중립성 논한다’ 토론회》, 2011. 11. 15. [서울: 국회의원회관].
- 김창욱 외 (2012. 2.), 『기업생태계와 플랫폼 전략』, SERI 연구보고서, 삼성경제연

구소.

손상영 외 (2009. 12), 『방송·통신 융합 환경에서의 플랫폼 경쟁정책』, 기본연구 09-05, 정보통신정책연구원.

이지평 (2002. 12. 4), “모듈화의 성공 포인트와 활용 전략”, 《LG주간경제》, 704호, pp.9~14.

《전자신문》 (2011. 11. 15), “플랫폼 중립성 확보, ‘사전규제 VS 사후규제’ 팽팽”.

최병삼 (2010. 11. 11), “성장의 화두, 플랫폼”, 《SERI 경영 노트》, 제80호, 삼성경제연구소.

황창식 (2009), “다면적 플랫폼 사업자에 대한 공정거래규제”, 《정보법학》, 13(2), pp.97~148.

Ballon, Peter and Eric Van Heesvelde. (2011). “ICT platforms and regulatory concerns in Europe”. *Telecommunications Policy* 35(8), pp.702~714.