방송통신정책연구 11-진흥-라-03

인터넷 비즈니스 공정환경 제도개선 방안 연구

(A Legal Study on Fair Environment for Internet Business)

이규정/홍대식/최승재

2011. 12.

연구기관 : **한국정보화진흥원**

방송통신위원회
KOREA COMMUNICATIONS COMMISSION

이 보고서는 2011년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신정책연구사업의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『**인터넷 비즈니스 공정환경 제도개선 방안 연구**』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2011년 12월

연구기관 : 한국정보화진흥원

총괄책임자 : 이규정(한국정보화진흥원 개인정보보호정책단장)

공동연구자 : 홍대식(서강대학교 법학전문대학원 교수)

최승재(경북대학교 법학전문대학원 교수)

연 구 원 : 유승하(이화여자대학교 대학원 박사과정 수료)

목 차

제 1 장 연구의 목적과 필요성 ····· 1

제 1 절 연구의 목적 ····· 1

제 2 절 연구의 필요성 ····· 2

제 2 장 플랫폼 중립성 관련 개념 정립 ····· 4

제 1 절 플랫폼의 의의 ····· 4

1. IT산업에서의 혁신패러다임 ····· 4

2. 플랫폼의 정의 ····· 5

제 2 절 모바일 OS 플랫폼 ····· 7

1. 모바일 OS 시장 ····· 7

2. Apps 개발과 모바일 생태계 ····· 10

3. 정리 ····· 12

제 3 절 모바일 인터넷 서비스 플랫폼 ····· 14

1. 인터넷의 구조적 특성과 플랫폼 ····· 14

2. Google의 경우 ····· 15

3. 애플과 구글 : 모바일 운영체제 플랫폼 ····· 19

제 3 장 인터넷 비즈니스의 공정경쟁 환경 조성을 위한 현안 분석 ····· 22

제 1 절 현안 발생의 배경 이해: 모바일 생태계의 구축과 시장지배력 행사 가능성 ·· 22

1. 모바일 생태계 발전의 배경 ····· 22

2. 모바일 생태계의 형성과 이동통신시장에서의 경쟁구조의 변화 ····· 23

3. 새로운 디바이스의 등장과 인터넷시장의 고착화 ····· 27

제 2 절 현안 발생의 배경 이해 : 다른 유사 시장과의 비교 ····· 29

1. PC 기반, 웹 기반 서비스 시장과의 공통적 요소 ····· 31

2. 피처폰 기반 서비스 시장과의 공통적 요소 ····· 33

3. 공통적 요소를 기반으로 한 정책적 접근의 유사성 ····· 34
4. 스마트폰 기반의 서비스 시장에 특유한 요소 ····· 37
제3절 모바일 OS와 검색엔진 선탑재의 문제 ····· 41
1. 문제의 소재 ····· 41
2. 현행 법률의 적용 ····· 42
3. 입법적인 필요성 ····· 43
제4절 저작물 DB 사업 ····· 44
1. 현황 ····· 44
2. 해외 사례 ····· 46
3. 현행법상 검토 ····· 48
제5절 애플의 타 결제수단 사용 제한의 문제 ····· 49
1. 배경 ····· 49
2. 현황 ····· 51

제4장 플랫폼 중립성과 경쟁법 및 통신법 ····· 58

제1절 논의의 개관 ····· 58
1. 사적규제(private ordering)의 문제점과 사후규제의 한계, 플랫폼 중립성 논의의 필요성 ····· 58
2. 사후규제의 한계 ····· 60
3. 플랫폼 중립성 논의의 현황 ····· 66
제2절 플랫폼 중립성 보장의 기본논의 ····· 70
1. 플랫폼과 생태계 ····· 70
2. 플랫폼 중립성 논의의 중요성 ····· 73
제3절 경쟁법 및 경쟁정책상 고려요소 ····· 76
1. 경쟁구조의 변화 ····· 76
2. 상호적 시장전이(cross-market leverage) ····· 78
3. Better Regulation의 모색 ····· 78
제4절 플랫폼 중립성의 규범화 ····· 79

1. 인터넷의 복합적 성격 ····· 79
2. 플랫폼 중립성과 망중립성 논의의 비교 ····· 81
3. 인터넷 망중립성과 인터넷의 개방적 구조(open architecture)와 수직통합 자체의 효율성 ····· 87
4. 플랫폼 중립성의 법제화 ····· 89

제 5 장 인터넷 비즈니스의 공정경쟁 환경 조성을 위한 법제도 개선방안 ····· 95

제 1 절 법제도 개선방안 설계를 위한 착안점 ····· 95
1. 플랫폼 규제의 방식 ····· 95
2. 공정경쟁 환경 조성 기반을 위한 제도적 수단 ····· 96
3. 인터넷 환경에서의 자율규제와의 조화 필요성 ····· 97
제 2 절 인터넷 중개자와의 관계 ····· 98
1. 의의 ····· 98
2. 플랫폼 사업자 규제에 대한 시사점 ····· 100
제 3 절 입법대안의 검토 ····· 102
1. 문제의 소재 ····· 102
2. 전기통신사업법을 개정하는 경우 ····· 104
3. 정보통신망법에 의한 규율 ····· 118
4. 별도의 입법을 하는 방법 ····· 121

제 6장 결론 ····· 124

참고문헌 ····· 128

표 목 차

<표 2－1> 일본의 주요 검색서비스 사용현황 ····· 16
<표 3－1> 2011. 2.‘앱스토어 심사지침’제11조 개정 내용 ····· 52
<표 3－2> 2011. 6. 앱스토어 심사기준 제11조 개정 전후의 내용 비교 ····· 56
<표 4－1> 플랫폼 중립성과 망중립성 비교 ····· 75
<표 5－1> 금지행위의 유형(요약) ····· 103
<표 5－2> EU의 SMP 규제 틀과 경쟁법의 차이 ····· 107

그 림 목 차

[그림 2－1] 기술혁신 곡선 ····· 4
[그림 2－2] 2005년에서 2007년 사이의 모바일 OS 점유율 변화추이 ····· 7
[그림 2－3] 2010년 모바일 OS 시장점유율 현황 ····· 9
[그림 2－4] 모바일 생태계 ····· 11
[그림 2－5] 일본에서의 모바일 생태계 현황(2010) ····· 17
[그림 2－6] 구글의 첫 페이지 ····· 17
[그림 2－7] 구글맵스 사용례 ····· 19
[그림 2－8] 버전별 Android 비중 ····· 20
[그림 3－1] 주요 모바일 플랫폼의 영향력 전이 현황 ····· 24
[그림 3－2] WIPI 플랫폼 구조도 ····· 38
[그림 3－3] 안드로이드 플랫폼 구조도 ····· 39
[그림 3－4] 모바일 생태계의 변화 ····· 41

요 약 문

1. 제 목

인터넷 비즈니스 공정환경 제도개선 방안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

인터넷의 자유와 분산형 매체로서의 인터넷의 정신을 유지하기 위해서는 인터넷 비즈니스에서 필수요소적 성격을 갖는 사업 기반을 식별하고 그 중립성을 확보하기 위한 법제도적 대응을 할 필요성이 있는지 검토할 필요가 있다. 특히 인터넷 비즈니스가 전통적인 통신과 별개의 사업 영역에서 발전되어 온 유선 인터넷 시대와 달리 무선 인터넷 시대에서는 인터넷 비즈니스를 영위하던 사업자들이 모바일 생태계(mobile ecosystem) 형성의 주역이 되면서 이동통신사업자들과 대등하게 경쟁하거나 오히려 새로운 사업 영역과 기회를 선점하는 상황이다.

이런 관점에서 인터넷 기반시설과 관련하여 논의되는 망 중립성 논의와 유사한 중립성 논의가 인터넷 비즈니스 분야에서도 경쟁기반이 되는 플랫폼을 중심으로 대두하고 있다. 이 연구는 플랫폼 관련 경쟁법 쟁점을 논하기 위한 출발점으로 플랫폼 중립성 관련 개념을 정립한 후, 플랫폼 중립성을 담보하기 위한 기본원리, 수단 및 규제의 방향에 대한 법제적인 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

인터넷 기반 서비스 시장에서는 기술의 발전과 경제적 여건의 변화에 따라 지속적으로 새로운 서비스와 수익 모델이 개발되고 있는데, 그 과정에서 선발자의 지위를 갖는 사업자가 전략적으로 취하는 행위는 전통적인 독점에 적용되던 일반 경쟁법의 기존 분석 틀에 의하여 잘 포섭되기 어려운 경우가 적지 않다.

이른바 웹 2.0 시대에 접어들어 구축한 수익 모델을 토대로 하여 통신시장에 진입하여 모바일 생태계를 구축해 가는 스마트폰 시장을 선도한 애플, 마이크로소프트의 전략을 복

제하고 있는 것으로 보이는 구글의 수익 모델 및 이들 기업이 그 수익 모델을 유지하기 위해 취하고 있는 사업전략에 대하여는 통신법 및 통신정책, 경쟁법 및 경쟁정책의 측면에서 유지할 점과 그렇지 않은 점들을 정리하는 것은 의미 있는 작업이며 차세대 인터넷망을 중심으로 한 논의의 지형을 설계하는 중요한 일이다. 이와 관련하여 논의의 출발점이 되는 것이 플랫폼의 중립성과 관련된 논의이며, 이 논의도 역시 기존의 망중립성을 중심으로 한 논의에서 출발함으로써 인터넷의 속성을 반영하면서, 혁신을 지속하기 위한 제도설계를 논의할 것이다.

3. 연구의 구성 및 범위

플랫폼 중립성 관련 개념을 정립하고, 인터넷 비즈니스의 공정경쟁 환경 조성을 위한 현안 분석을 한다. 이를 위해 모바일 생태계의 구축과 시장지배력 행사 가능성, 다른 유사 시장과의 비교, 모바일 OS와 검색엔진 선탑재의 문제, 저작물 DB 사업, 애플의 타 결제수단 사용 제한의 문제 등을 검토하였다. 플랫폼 중립성과 경쟁법 및 통신법과 관련하여 사적규제(private ordering)의 문제점과 사후규제의 한계, 플랫폼 중립성 논의의 필요성, 사후규제의 한계, 플랫폼 중립성 논의의 중요성을 논하였고, 플랫폼 중립성의 입법방향 및 인터넷 비즈니스의 공정경쟁 환경 조성을 위한 법제도 개선방안을 제시하였다.

4. 연구 내용 및 결과

(1) 모바일 서비스 생태계 관련 주요 현안(사례)

모바일 OS와 검색엔진 선탑재의 문제에 있어, 구글, 애플 등의 스마트폰 OS에서 특정 회사의 검색엔진만을 Pre-load하는 것으로 인해 검색엔진 시장에서의 경쟁사업자가 배제되거나 이용자 선택권이 저해되는 문제가 논란이 되고 있다. 그리고 저작물 DB 사업에 있어서는 구글이 저작권자들과 독점적으로 계약을 체결하여 e-contents를 만들고 이를 전유적으로 사용하는 문제가 제기되고 있다. 또한 애플의 타 결제수단 사용 제한의 문제와 관련하여, 애플은 2011년 2월 '앱스토어 심사지침'(App Store Review Guidelines) 개정으로 앱 내 구매

(IAP)에 대한 결제방식을 발표(앱 상에서 거래되는 콘텐츠에 대해서도 30%의 수수료 부과)하였고, 2011년 6월 앱스토어 심사지침 제11조를 다시 개정하여 정기구독 요금에 대한 간섭을 철회하였다. 이와 관련 한국 이퍼브는 이북 뷰어 앱에는 애플이 정책적으로 금지하는 콘텐츠 구매 기능이 없음에도 불구하고 애플의 앱 내 구매 결제방식을 적용하는 IAP 결제 모듈을 탑재하지 않아 등록이 지연되고 있다고 2011년 5월 공정위에 민원을 제기하였다.

(2) 인터넷 서비스 플랫폼의 사적규제 문제

플랫폼이란 "재화 및 용역의 공급을 위하여 공통적인 기반이 되는 서비스 및 이에 제공되는 유형 또는 무형의 설비 등"으로 정의가 가능하다. 인터넷 서비스 플랫폼 사업자들은 자신들의 규율을 정하고, 이를 계약으로 생태계를 구성하는 사업자들에게 투영하고, 이를 강제하는 방식으로 사적규제를 시행하고 있다. 그러나 공적규제가 없는 자율적인 사적규제가 더 우월한 지위에 있는 것인지에 대하여는 비판적인 견해도 존재한다. 특히 사이버스페이스에 대한 규제, 예를 들어 플랫폼에 대한 규제에 있어서는 사적규제가 자율이나 자유라는 미명하에 착취수단으로 사용될 가능성이 있다.

(3) 서비스 플랫폼 중립성에 대한 논의의 중요성

인터넷 기반에서는 Mobile OS 사업자와 Internet platform 사업자가 모두 platform 사업자로 역할을 할 수 있다. 이런 상황에서 예컨대, 인터넷 서비스 분야에서 플랫폼으로 기능하는 Google이 모바일 OS에서 플랫폼을 장악하면 인터넷의 다층적인 성격을 감안한다고 하더라도 핵심적인 사업분야의 플랫폼을 연계하여 장악하게 될 것이다. 망중립성 논의만으로 플랫폼 사업자를 규제하기는 어려운 만큼 플랫폼 중립성에 대한 별도의 논의가 필요하다. 플랫폼 사업자는 망사업자와 같은 지배력, 경우에 따라서는 특정 플랫폼을 중심으로 연결된 생태계가 형성된 특정 서비스 영역에서 더 강력한 지배력을 행사할 수 있는 반면 매몰비용이 적고, 관리비용도 상대적으로 망사업자에 비하여 적게 부담하면서도 규제가 적어 진출입이 용이하다. 따라서 플랫폼 사업자의 생태계를 왜곡하는 지배력의 행사가 상대적으로 용이하다.

[플랫폼 중립성과 망중립성 비교]

	플랫폼 중립성	망중립성
대상	플랫폼은 인터넷을 기반으로 한 서비스를 제공하는 사업자이거나, 모바일 운영체제사업자임(예를 들어 애플, 구글, 네이버 등).	인터넷 망 자체를 제공하는 사업자임(예를 들어 KT, SKT 등).
연혁	플랫폼 사업자들은 사익을 추구하기 위해서 자신들의 비용을 들여서 사업을 구축, 개시하고 운영하고 있음.	망의 경우는 연혁적으로 공적인 목적에 기여하기 위해서 구상되고 운영되었으며, 한편으로 망을 설치하는 것도 정부나 공공분야에서 자금을 들여 건설한 경우가 많았음.
목적	플랫폼의 중립적이고 비차별적인 사용을 담보함	네트워크의 비차별적이고 중립적인 사용을 담보함
원칙	비차별성과 접근성은 플랫폼에도 그대로 적용될 수 있다고 봄. 다만 상호접속의 원칙은 플랫폼에 그대로 적용되기는 어려우나, 통신서비스의 성격을 가지는 서비스 플랫폼의 경우에는 여전히 문제가 될 수 있음. 추가된 2원칙 중 투명성(transparency) 역시 플랫폼에 적용되는 원칙으로서 추가될 필요가 있다고 봄. 이를 통하여 플랫폼 운영자는 고객정책을 공개하여야 한다는 원칙을 제시할 수 있음.	비차별(non-discrimination), 상호접속(interconnection), 접근성(access) 등 3가지 원칙이 최초에 제시되었음. 미국 연방커뮤니케이션위원회(FCC)의 6원칙은 2005년 망중립성 4원칙에 2009년 9월 2원칙을 추가함.
법제화	법제화 논의까지 이르지 못함.	유럽국가의 경우에는 법제화 논의가 상당히 진행되고 있으며, 미국의 경우 FCC가 망중립성 규칙을 제정함.
공통점	망은 연혁적인 이유 및 필수설비로서의 속성으로 인하여 공적가치를 유지하고, 개방성을 확보하도록 할 필요가 있음. 플랫폼 사업자도 인터넷망을 쓰는 이상 인터넷망의 공적가치와 개방성이 가지는 혁신수단으로서의 가치를 그대로 유지하도록 요구할 수 있는 것이며, 이러한 공적가치는 그것이 모바일망의 형태를 취한다고 하더라도 그대로 유지됨.	

서비스의 근간이 되는 플랫폼을 중립적으로 차별 없이 사용할 수 있도록 하는 플랫폼 중립성의 확보는 통신규제기관에게는 매우 중요하며, 필요한 수단이다. 사전규제는 사적규제를 통한 플랫폼사업자 위주의 불공정한 시장구조를 개선하여 시장 내의 유효경쟁을 달성할 수 있도록 하기 위한 수단으로 중요하다.

(4) 인터넷 서비스 플랫폼에 대한 규제의 필요성

현재 인터넷 서비스 플랫폼 사업에 대하여는 정부에 의한 공적 규제가 거의 없다고 할 수 있다. 전기통신사업법, 정보통신망법 등에 의한 사전규제(ex ante regulation)가 쉽지 않고, 전통적인 경쟁법의 적용은 관련 시장의 획정과 그 시장에서의 시장지배적 사업자의 식별, 그리고 행위의 남용성 심사를 기본적인 방법론으로 사용하나, 모바일 플랫폼 시장에서는 이러한 방법론을 그대로 적용하기 어려운 상황이 적지 않다. 따라서 관련 시장의 획정을 유연하게 하거나 생태계 환경에서 중요성을 갖는 시장 참여자가 게이트 키퍼(Gate Keeper)로서 미치는 영향력을 직접적으로 평가할 수 있는 방법론에 기초하여 시장 상황을 평가하고 그에 따라 사전적・사후적 규제수단을 강구할 필요가 있다.

사후규제인 공정거래법에 의한 규율(시장지배적 지위 남용 금지, 불공정거래행위 금지)은 통신산업의 특성을 감안한 규제수요에 적합한 수단인지에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 불공정거래행위의 규제는 편리하게 활용할 수 있는 법적 도구이지만, 그 기준이 규범적 보편성을 갖지 못하여 글로벌 사업자에게 일률적으로 적용하는 데에는 일정한 한계가 있다. 사후적 규제수단 위주로 여러 분야에 걸쳐 경쟁법을 집행하는 기관으로서의 한계로 인해 공정위가 인터넷 비즈니스의 공정경쟁 환경 조성을 저해하는 구조적 요인이나 지속적인 행위에 체계적・선제적으로 대응하기 어렵다. 또한 인터넷 플랫폼 시장의 경우 양면시장의 특성을 고려하여 관련시장을 획정하고 시장지배력을 평가하기 위한 방법론이 충분히 정립되지 못하여 시장지배적 지위 남용행위라는 법적 도구를 활용하여 실질적으로 경쟁을 제한하고 소비자의 후생을 저해하는 효과가 있는 플랫폼 제공사업자의 전략적 행위에 적절하게 대응하기도 어렵다.

(5) 모바일 플랫폼 서비스 규제의 방식과 장・단점

모바일 플랫폼 서비스가 제공되는 무선 인터넷 경제에 대한 법적 규제 방식에 관한 다양

한 논의가 가능하다. 전통적인 경쟁규제가 그대로 적용되어야 한다는 입장, 경쟁 규제를 적용하더라도 무선 인터넷 경제의 특성을 고려한 신중한 적용이 필요하다는 입장, 특유한 새로운 정부 주도의 법적 규제를 도입하여야 한다는 입장, 규제를 도입하더라도 정부 주도의 법적 규제는 적절하지 않고 인터넷 환경에 맞게 관계자의 자율을 존중하는 법적 규제 틀을 정립하여야 한다는 입장 등을 들 수 있다.

(6) 인터넷 서비스 플랫폼 중립성 규제의 방향성

공정경쟁 환경 조성 기반을 위한 제도적 수단으로 경쟁상황평가를 들 수 있다. 모바일 생태계의 형성으로 인한 경쟁구조의 변화는 새로운 모바일 생태계 환경에 대응하는 합리적인 방송·통신정책의 정립과도 밀접한 관련성을 지니고 있다. 공정거래위원회의 일반적 시장구조 조사 권한과 별도로 사전적 규제수단의 설계 필요성을 검토하는 전제로서의 경쟁상황평가 제도의 적용범위를 인터넷 비즈니스에 확대할 필요가 있다.

인터넷 서비스 플랫폼 중립성 확보의 입법방향으로는 전기통신사업법 또는 정보통신망법의 개정을 통하는 방법, 별도의 경성법(hard law)을 입법하는 방법(예컨대, 인터넷 기반 서비스법), 방송통신위원회가 가이드라인을 제공하는 방법으로 운영하다가 어느 정도 운영에 대한 합의가 이루어지면 이를 경성법화하는 방법 등이 가능하다.

5. 정책적 활용 내용

플랫폼 사업자의 규제는 입법을 통하여 이루어질 필요가 있다. 연구결과로 제시한 바와 같이, 전기통신사업법을 개정하는 방법과 정보통신망법에 규율하는 방법, 입법이 검토된 바 있는 인터넷 기반 서비스법을 제정하는 방법, 그리고 별도로 플랫폼 사업자를 규율하는 법을 제정하는 방법을 들 수 있다.

플랫폼 사업자에 대한 사전규제를 도입하는 경우 이를 보완하는 의미에서 사후규제를 도입하거나, 사전규제를 도입하지 않고 이를 자율규제 또는 공동규제의 영역에 맡기더라도 정부가 이를 감독, 감시하고 그 실효성을 확보하기 위한 수단으로서 사후규제를 도입할 필요가 있다. 사후규제의 방법으로서는 (1) 플랫폼 사업자에게 특유한 금지행위 유형을 개발하여 신설하고 재정 등 분쟁조정 제도의 적용범위를 확대하는 방법과 (2) 현재의 금지행

위 규정 중 사전규제로서의 상호접속 등 네트워크 접속규제 적용 대상 사업자에게 적용되는 특정 행위 유형을 플랫폼 사업자에게도 적용될 수 있도록 확대하는 방법이 있다.

6. 기대효과

플랫폼 중립성 논의는 통신법적 관점에서 볼 때 이용자의 다양한 선택을 가능하게 하고, 다른 사업자들과의 시장경쟁의 기반으로서 시장경쟁을 왜곡하지 않도록 하여야 한다는 양면적인 규제목적을 달성하기 위한 수단이 되는 논의이다. 이러한 특성을 감안하여 이용자 이익을 저해하는 행위 및 사업자들과의 경쟁을 저해하는 행위 양자를 규율하는 체계가 통신법의 사전적 규율체제로 포섭함으로써 플랫폼 사업자들을 규율하여야 할 필요성에 기여하기 위해서 플랫폼 중립성 논의가 고려될 수 있다. 모바일 플랫폼이 클라우드 컴퓨팅을 통하여 이루어지는 각종의 서비스의 기초로 사용되는 상황은 향후 더욱 강화될 것이다. 이러한 상황에서 모바일 플랫폼 사업자가 시장봉쇄를 통하여 경쟁을 저해하는 방법으로 독점적 지위에 이르게 되거나, 플랫폼 시장에서의 시장지배적 지위를 인접분야에 전이함으로써 경쟁을 저해하는 행위를 하지 않도록 경쟁법적 규율이 동시에 이루어져야 한다.

플랫폼 중립성 논의도 기술적인 발전에 대한 논의를 배제할 수 없다. 기존의 망이 전유적으로 전기배선망, 통신망, 방송망과 같이 구별되어 있는 상황에서 서로가 명확한 선이 있었던 시점에 제한적인 대역폭에서 제한적인 기능만을 하는 상황에서는 오늘날 논의되는 인터넷 플랫폼이 가지는 역할은 제한적일 수밖에 없었다. 하지만 기술의 진보로 stand-alone 기기들이 서로 네트워크에 연결되면서 그 중추 네트워크가 인터넷이 되며, 인터넷에 연결되지 않으면 사업을 할 수 없는 상황이 되면 플랫폼 사업자의 중립성을 요구할 것인가 하는 것이 시장에서의 지형을 결정하는 요인이 되었다. 그 기반은 기술적인 진보이고, 기술진보는 지속적으로 관찰하여야 할 이 분야의 핵심과제 중의 하나이다.

플랫폼사업자들의 서비스 제공의 모습은 향후 통신산업 전반에 영향을 미쳐서 산업지형을 바꾸게 될 것이라는 점에서 플랫폼 중립성을 요구하는 정도나 방법에 대해서 제5장에서 정리한 입법대안들을 중심으로 구체적인 입법적인 보완이 이루어져 인터넷 비즈니스 공정환경 제도개선에 중요한 기여를 할 것으로 기대된다.

SUMMARY

1. Title

A Legal Study on Fair Environment for Internet Business

2. Objective and Importance of Research

Despite the expanding role of internet in today's national economy, compared to other advanced countries, Korea's internet business environment is vulnerable in terms of obtaining global competitiveness, creating foundations for market competition in internet based services and for mutual cooperation, internet utilization and expansion of new services. It is necessary to enhance freedom of internet and productive use of internet, and create market environment based on fair competition in order to strengthen global competitiveness in internet businesses.

The objective of this research is to establish concepts related to platform neutrality as the starting point for discussing platform related competition law issues, and then to present legislative alternatives on the direction of means and regulations.

3. Contents and Scope of the Research

This thesis establishes the concepts related to platform neutrality, and examines construction of mobile ecosystem, possibility of exercising market dominance, comparsion with other similar markets, the problems of preloading mobile OS and search

engines, copyright DB business, and Apple's restriction on using other payment means. In addition, regarding the platform neutrality and competition law and communication law, this thesis intends to discuss the problems of private ordering and limitations of post regulations, need for discussions on the platform neutrality, limitations of post regulations, and importance of discussions on the platform neutrality, and present legislative improvement measures for setting legislative directions of platform neutrality and creating fair competition environment of internet businesses.

4. Research Results

Various discussions are possible: the standpoint that regarding legislative regulation method on wireless internet economy where the platform service is provided, the traditional competitive regulation should be applied; the standpoint that even if competitive regulations are applied, it is necessary to apply the characteristics of wireless internet economy carefully; the standpoint that it is necessary to adopt unique new government led legislative regulations; the standpoint that even if the regulations are adopted, government led legislative regulations are not appropriate, and thus it is necessary to establish a legislative regulation framework suitable for the internet environment where autonomy of the related parties are respected.

Regarding the legislative directions for obtaining platform neutrality of internet service, this thesis presented measures of modifying electric communication business laws or information communication network laws, measures of enacting a separate hard law (for instance, internet based service laws), and measures of providing guidelines by the Broadcasting Communication Committee, and when a consensus is reached regarding management, strengthening the laws.

5. Policy Suggestions for Practical Use

Regulation on platform business providers should be placed through enacting related laws. As presented in the research results of this thesis, there are measures of modifying the electric communication business laws, measures of regulating through information communication network laws, measures of modifying internet based service acts which have been examined for legislation, and measures of enacting regulating platform business providers separately.

In the case of adopting a pre regulation system on platform business providers, even when adopting the post regulation to complement the pre regulation system or when leaving it in the hands of autonomous regulation or joint regulation area without adopting pre regulation, it is necessary to adopt the post regulation system as a means for the government to supervise and monitor the system and secure feasibility. For post regulation, there are measures such as (1) developing and establishing types of prohibited behavior for the platform business providers and expanding the application scope of the dispute adjustment system, and (2) of existing prohibition regulations, expanding the existing specific types of behavior applied to business providers who are subject to restricted network access regulations to platform business providers.

6. Expectations

In that the way platform business providers provide services will affect the entire communication industry in the future to change the industrial landscape, I think that the legislative alternatives provided in this thesis will be important material in seeking specific legislative alternatives, I expect that they will have an important contribution to improving the fair environment system of internet businesses.

CONTENTS

Chapter 1. Objective and necessity of this research ····· 1

Purpose of this research ····· 1
Necessity of this research ····· 2

Chapter 2. Establishing concepts related to platform neutrality ····· 4

Significance of platform ····· 4
Mobile OS platform ····· 7
Mobile internet service platform ····· 14

Chapter 3. Analyses on current issues for creating fair competition envrionment of internet business ····· 22

Understanding the background of occurrence of current issues: Establishing mobile ecosystem and possibility of exercising market dominance ···· 22
Understanding the background of occurrence of current issues: comparison with other similar markets ····· 29
Problem of preloading mobile OS and search engines ····· 41
Copyright DB business ····· 44
Apple's restriction on using other payment means ····· 49

Chapter 4. Platform neutrality and competition law and communication law ····· 58

Overview of discussion ····· 58
Basic discussion on guaranteeing platform neutrality ····· 70
Elements to consider in terms of the competition law and competition policies ···· 76
Standardization of platform neutrality ····· 79

Chapter 5. Legislative improvement measures for creating a fair competition environment of internet business ····· 95

Point of view for designing legislative improvement measures ····· 95
Relationship with internet intermediaries ····· 98
Review on legislative alternatives ····· 102

Chapter 6. Conclusion ····· 124

제1장 연구의 목적과 필요성

제1절 연구의 목적

인터넷은 급격한 변화발전을 하고 있다. 하지만 인터넷 발전의 양상은 규제되지 않은 자생적인 발전이라는 특징을 가지고 있다. 인터넷의 분산적이며, 협업적 성격을 잘 반영하여 왔고, 규제되지 않은 인터넷에 대한 욕구는 지금도 인터넷 관련 규제에 대한 강한 반감으로 작용한다.

그러나 인터넷상에서의 자유와 분산형 매체로서의 인터넷의 정신을 유지하기 위해서는 인터넷 비즈니스에서 필수요소적 성격을 갖는 사업 기반을 식별하고 그 중립성을 확보하기 위한 법제도적 대응을 할 필요성이 있는지 검토할 필요가 있다. 특히 인터넷 비즈니스가 전통적인 통신과 별개의 사업 영역에서 발전되어 온 유선 인터넷 시대와 달리 무선 인터넷 시대에서는 인터넷 비즈니스를 영위하던 사업자들이 모바일 생태계(mobile ecosystem) 형성의 주역이 되면서 이동통신 사업자들과 대등하게 경쟁하거나 오히려 새로운 사업 영역과 기회를 선점하는 상황이다.

이런 관점에서 인터넷 기반시설과 관련하여 논의되는 망 중립성 논의와 유사한 중립성 논의가 인터넷 비즈니스 분야에서도 경쟁기반이 되는 플랫폼을 중심으로 대두하고 있다. 이 연구는 플랫폼 관련 경쟁법 쟁점을 논하기 위한 출발점으로 플랫폼 중립성 관련 개념을 정립한 후, 플랫폼 중립성을 담보하기 위한 기본원리, 수단 및 규제의 방향에 대한 법제적인 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

제2절 연구의 필요성

인터넷 기반 서비스 시장에서는 기술의 발전과 경제적 여건의 변화에 따라 지속적으로 새로운 서비스와 수익 모델이 개발되고 있는데, 그 과정에서 선발자의 지위를 갖는 사업자가 전략적으로 취하는 행위는 전통적인 독점에 적용되던 일반 경쟁법의 기존 분석 틀에 의하여 잘 포섭되기 어려운 경우가 적지 않다.

인터넷 기반 서비스 사업자는 신경제(New Economy) 시장 중에서 이미 일반 경쟁법 적용의 경험이 축적된 PC 기반 서비스 사업자와도 독점 사업자인지 여부의 판단기준이 되는 독점 공간의 확보와 안정적인 수익 모델의 구축의 양상에서 일정한 차이가 있다. 예컨대, PC 기반 서비스의 가치사슬에서는 마이크로소프트가 미들웨어 시장에서 사실상의 기술적 표준이라는 독점 공간을 확보하면서 윈도우와 주요 응용 소프트웨어 판매 수익이라는 안정된 수익 모델을 갖고 있고, 인터넷 기반 서비스의 가치사슬에서는 이베이나 구글의 예에서 보듯이 네트워크 효과라는 독점 공간을 확보하면서 온라인 판매를 통하여 이용자로부터 직접 얻는 수익 또는 양면시장의 특성을 활용하여 이용자와 광고주를 연결하여 얻는 수익이라는 안정된 수익 모델을 갖고 있다.[1)]

독점 공간의 확보와 안정적인 수익 모델의 구축이라는 외형적인 요인에 주목하여 PC 기반 서비스 사업자를 규제하던 논리를 인터넷 기반 서비스 사업자에 대하여도 그대로 원용하자는 주장이 제기되고 있다. 이러한 주장은 상당부분 설득력이 있다. 플랫폼과 관련하여 PC 시대의 총아로서 소위 윈-텔 시대를 영위하면서 독점적 수익을 누려온 마이크로소프트의 수익 모델 및 마이크로소프트가 그 수익 모델을 유지하기 위해 취해 온 전략에 대하여 1990년 후반부터 미국에서 시작하여, 유럽공동체와 한국 경쟁당국 등이 취한 일련의 전통적인 경쟁법 및 경

1) 홍대식, “경쟁시장의 창출과 경쟁법: 유비쿼터스도시서비스 시장의 경우”, 경쟁법연구 제19권 (2009), 64-65면.

쟁정책이 취해 온 접근법은 PC 플랫폼으로서 원도우즈와 인터넷서비스 플랫폼으로서 인터넷 익스플로러를 어떻게 규제할 것인가에 대한 경험과 노하우를 가지게 하였다.

이른바 웹 2.0 시대에 접어들어 구축한 수익 모델을 토대로 하여 통신시장에 진입하여 모바일 생태계를 구축해 가는 스마트폰 시장을 선도한 애플, 마이크로소프트의 전략을 복제하고 있는 것으로 보이는 구글의 수익 모델 및 이들 기업이 그 수익 모델을 유지하기 위해 취하고 있는 사업전략에 대하여는 통신법 및 통신정책, 경쟁법 및 경쟁정책의 측면에서 유지할 점과 그렇지 않은 점들을 정리하는 것은 의미있는 작업이며 차세대 인터넷망을 중심으로 한 논의의 지형을 설계하는 중요한 일이다. 이와 관련하여 논의의 출발점이 되는 것이 플랫폼의 중립성과 관련된 논의이며, 이 논의도 역시 기존의 망중립성을 중심으로 한 논의에서 출발함으로써 인터넷의 속성을 반영하면서, 혁신을 지속하기 위한 제도설계를 논의할 것이다.

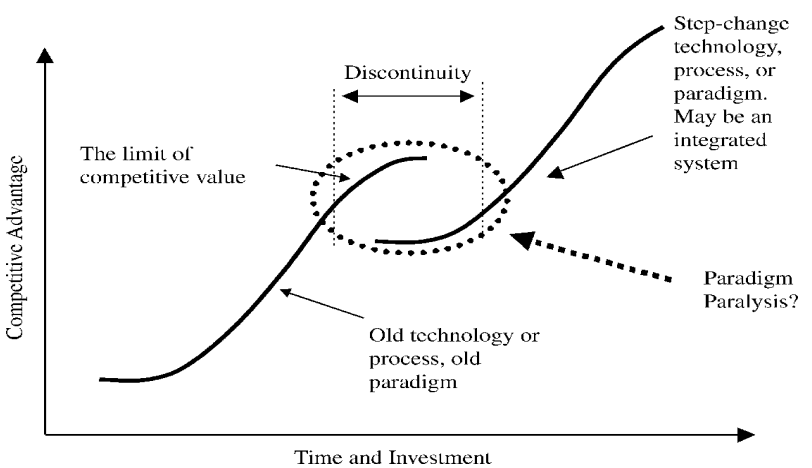
제2장 플랫폼 중립성 관련 개념 정립

제1절 플랫폼의 의의

1. IT산업에서의 혁신패러다임

통상 기술의 혁신은 S-커브를 그린다고 알려져 있다.[2] 그런데 이러한 S-커브를 그리는 기술혁신은 다음 기술혁신의 물결이 오기 전에 일정한 기술적인 불연속 구간(Discontinuity)이 발생하고, 이 불연속 구간을 사이에 두고 기존의 기술과 신 기술이 틀(paradigm)의 변화가 일어난다.

[그림 2-1] 기술혁신 곡선



기술은 시장에 진입하기까지 일정한 시간이 소요되고, 변곡점(point of inflection)을 넘어서면 급격히 확산된다.[3] 기술 간의 주도권이 이전되는 것은 새

2) http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1626496&show=html (2010. 9. 10. 최종접속)

3) 이에 대한 연구로 C.M. Christenssen, "Exploring the Limits of the Technology

로운 기술이 들어온다고 해서 바로 이루어지는 것은 아니며, 이들 간의 일종의 불연속선이 발생하기도 한다.[4]

이러한 이유를 설명할 수 있는 방법은 여러 가지가 있을 것이나, 필자들은 IT 산업에서는 전유(專有)적으로 모두 부품의 연구 및 개발을 독자적으로 하는 것이 아니며, 다수의 기업들이 생태계를 구성하는 것이 보통이므로 전반적인 기술의 수준 및 성숙도가 갖추어지기 위해서는 시간이 걸린다는 점, 시장에서의 소비자들이 새로운 개념의 제품을 수용하기 위해서도 시간이 걸린다는 점이 이러한 불연속적인 갭의 발생을 촉발하는 것이라고 생각한다.

2. 플랫폼의 정의

플랫폼을 일의적으로 정의하기는 쉽지 않고 여러 가지 견해가 있을 수 있다고 본다.

(1) 비즈니스 플랫폼

비즈니스 “플랫폼이란 여러 참여자가 공통된 사양이나 규칙에 따라 경제적 가치를 창출하는 토대”를 의미한다고 한다. 이 때 플랫폼은 제조기반, IT 인프라, 물리적 구조물, 정치 및 사회적 합의 등 다양한 형태로 정의된다.[5]

이 경우 비즈니스 플랫폼은 (i) 주도기업의 입장에서는 플랫폼의 설계, 운영 및 업그레이드를 담당하는 역할을 하고, (ii) 기술은 모방이 어려운 해당 플랫폼의 차별화된 기반기술을, (iii) 인센티브는 주도기업과 참여자, 또는 참여자 간의 공동의 이익이 존재하여야 한다. (iv) 그리고 참여자 기반 확대, 업그레이드, 인접분

S-Curve", Production and Operations Management (1), (1992) pp. 334-366.

4) 2010년 애플이 스마트 TV라는 개념의 TV를 소개하였지만, 이는 처음이 아니고, 이미 2007년에도 제안을 하였지만 당시 시장은 냉담하였다.

5) CEO Information, "비즈니스 플랫폼의 부상과 시사점“, 삼성경제연구소 2011. 5. 4. (제802호) 1면.

야로 확장 등으로 플랫폼의 진화가 지속적으로 이루어질 수 있도록 확장성이 보장되어야 한다.[6]

(2) 필자의 정의

플랫폼이란 재화 및 용역의 공급을 위하여 공통적인 기반이 되는 서비스 및 이에 제공되는 유형 또는 무형의 설비 등을 의미한다고 본다. 플랫폼 중립성은 다른 의미로 망중립성 논의에서 망사업자의 망이 오로지 파이프라인(pipeline)으로서만 기능하고, 다른 어떤 방식의 제한을 하는 것도 금지하는 것으로 망중립성을 이해하는 견해가 있을 수 있는 것처럼, 플랫폼 중립성을 플랫폼 사업자가 이용자의 어떤 플랫폼 사용에 대해서도 어떤 방식의 제한도 할 수 없는 것으로 이해하는 견해도 있는 것으로 보인다.[7]

IT 관련 법제, 특히 혁신촉진법제의 운용과 관련하여 플랫폼(platform)이라는 용어가 회자(膾炙)된 것은 그리 오래된 일은 아니다. 플랫폼이라는 것은 말 그대로 기차역처럼 이런 저런 기차가 역을 기반으로 하여 각자의 목적지로 진행하는 것과 같이 여러 서비스가 기반을 이루는 공간이다.

이런 정의에서 보면 독립적(stand-alone) PC 시대에도 플랫폼이 없었던 것은 아니다. 원도우즈와 같은 운영체계(operating system)가 플랫폼이었다. 하드웨어는 그 자체로 어떤 기능도 수행할 수 없고, 소프트웨어가 있어야 하는 바, 여러 소프트웨어가 구동되는 공통의 영역을 뽑아서 이 영역이 다른 소프트웨어가 구동되는 기반이 되도록 하자는 개념이 운영체계이다. 그러므로 운영체계는 관련 시장인 PC 시장에서 다음 단계의 재화 및 용역인 미들웨어 및 결합체로서의 하드웨어의 공급을 위하여 공통적인 기반이 되는 서비스를 제공하는 유형 또는 무형의 설비라고 이해할 수 있다. 플랫폼인 운영체계를 어떤 방식으로 구성하는가

6) 위 같은 면.

7) 김성곤, “인터넷 규제와 서비스 플랫폼의 중립성”, 9면 이하.

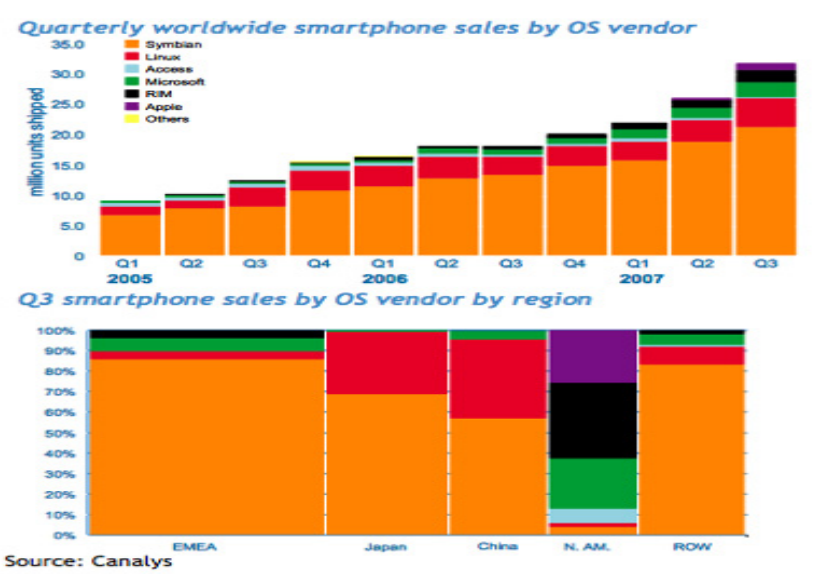
하는 것은 이 운영체계 위에 올라갈 여러 소프트웨어들[8]과 운영체계가 연결하는 방식 및 프로그래밍하는 방식이 결정되게 된다. 운영체계를 기반으로 한 마이크로소프트의 PC에서의 성장은 이런 점에서 이해된다.

제2절 모바일 OS 플랫폼

1. 모바일 OS 시장

모바일 OS가 문제가 되기 시작한 것은 그리 오래된 일이 아니다. 모바일 OS는 모바일 시장에서 시장점유율 1위를 유지하고 있었던 노키아의 심비안이 상당 기간 1위를 유지하고 있었다. 이러한 사정은 아래의 그림을 보면 알 수 있다.

[그림 2-2] 2005년에서 2007년 사이의 모바일 OS 점유율 변화추이



8) 이중에는 미들웨어(middle ware)나 애플리케이션 소프트웨어(application software)도 존재한다.

그런데 심비안이 1위를 점하고 있던 시기에는 아직 스마트 폰을 비롯한 기기 시장이 본격화되기 전의 시점이었다. [그림 1]에서 보는 것과 같이 새로운 기술이나 기기의 도입도 S-자형 곡선을 보인다고 알려져 있으며 실제로 스마트폰의 경우에도 본격적인 시장의 성장은 애플의 아이폰 등장 이후로서, 이후의 주도권을 사실상 애플이 쥐게 되었다. 그 결과 2010년 애플의 아이폰이 출시되면서 본격적으로 모바일 폰 시장이 스마트폰 시장으로 바뀌면서 시장에서의 OS의 판도는 바뀌게 된다.

국내에서는 삼성전자의 바다 OS가 있지만 시장점유율은 미미하다.[9] 오픈 플랫폼(open platform)을 이용한 기술혁신과 독자적 플랫폼 개발은 병행되는 것이 필요하다. 특히 정보통신산업의 속성을 감안하면, 성공적인 플랫폼 개발을 위해서는 다면적인 기술혁신전략을 사용할 필요가 있다. 국내 기업 및 연구기관들이 IT 산업에서의 경쟁의 중심이 플랫폼과 이를 뒷받침하는 소프트웨어로 진행하는 현재의 상황에서 이 분야에 역량이 부족하다는 점은 장기적인 경쟁에서 심각한 단점으로 작용할 수 있다.[10]

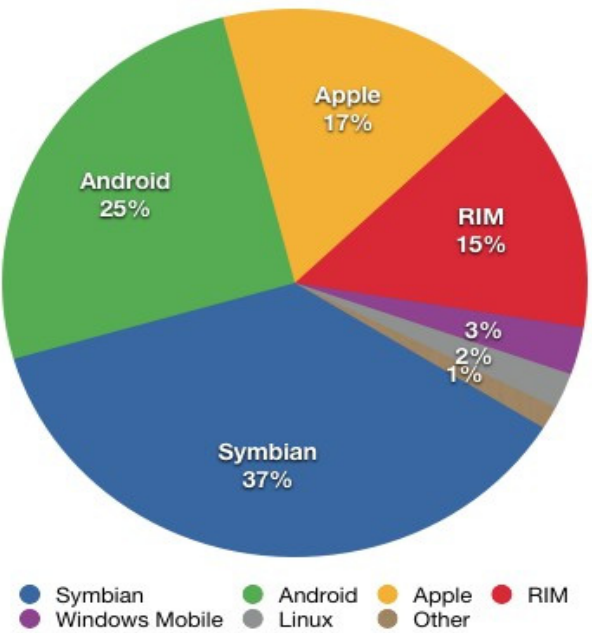
특히 오픈 플랫폼인 안드로이드의 시장점유율의 성장이 예견되는 상황에서 안드로이드 플랫폼을 중심으로 한 시장지배력 남용이 발생할 경우 소송을 통한 전략 외에 시장전략의 부재와 이로 인한 수익성 악화가 발생할 수 있다는 점을 염두에 두어야 한다. 이러한 점을 고려하여 국내기업들은 플랫폼 관련 기술의 확보와 독자 OS 기술의 개발 및 보유가 필요하다고 본다.

---

9) 그럼에도 불구하고 필자들은 삼성전자가 지속적으로 독자OS 개발 노력을 하여야 한다고 본다. 상세는 최승재, “삼성의 바다, 안드로이드 그리고 퀀텀 점프”, 한국경제연구원 칼럼 2010. 3. 29. 자.

10) 최승재, “삼성의 바다, 안드로이드 그리고 퀀텀 점프”, 한국경제연구원 칼럼 2010. 3. 29. 자.

[그림 2-3] 2010년 모바일 OS 시장점유율 현황



Worldwide Converged Mobile Device Operating System Market Shares and 2010-2014 Growth

Operating System	2010 Market Share	2014 Market Share	2014/2010 Change
Symbian	40.1%	32.9%	-18.0%
BlackBerry OS	17.9%	17.3%	-3.5%
Android	16.3%	24.6%	51.2%
IOS	14.7%	10.9%	-25.8%
Windows Mobile	6.8%	9.8%	43.3%
Others	4.2%	4.5%	8.3%
Total	100.0%	100.0%	

Source: IDC Worldwide Quarterly Mobile Phone Tracker, September 7, 2010

2. Apps 개발과 모바일 생태계[11]

스마트 폰과 관련된 기술혁신의 과정은 인터넷 환경을 웹 중심(web centered)에서 앱 중심(App centered)으로 서비스 제공환경을 바꾸고 있다.

최근 스마트폰 붐으로 인하여 앱스토어에 Apps를 제작하여 공급하는 업체들이 다수 등장하고 있다. 기존의 피처폰에서도 일부 캐주얼 게임 등을 개발하여 공급하는 회사들이 있었으나 플랫폼 사업자(예를 들어 애플의 앱스토어(App Store)[12], 애플리케이션 개발자, 이용자의 3각 구도에서 상대적으로 많은 수익을 거둘 수 있는 형태로 계약이 이루어지고 있어 자극이 되고 있다.[13]

모바일 생태계라는 개념은 플랫폼을 중심으로 하는 사업모델에서 플랫폼간의 경쟁에서 승자가 되기 위해서는 당해 플랫폼을 중심으로 하는 생태계를 조성하여 시장에서 표준적인 지위에 이르러야 한다는 점에서 중요성을 갖는다. 이는 PC 시대에 마이크로소프트가 사용한 전략 모델이고, 이후 애플과 구글이 따르고 있는 전략 모델이기도 하다.

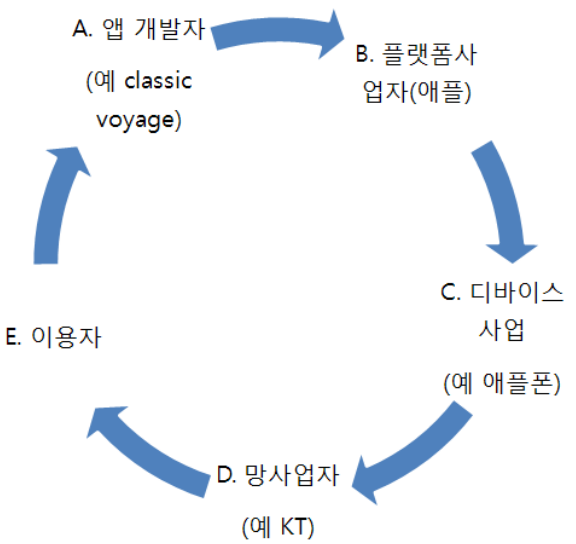
---

11) 이에 대한 참고자료로 곽정호, “모바일 생태계 형성과 통신정책의 연관성”, 23권 2호 통권 501호 (2011. 2.) 24면 이하.

12) 마이크로소프트는 “윈도우즈 마켓플레이스 포 모바일”이라는 이름을 사용하고 있다. 애플은 2008년 ‘앱스토어’의 상표 등록을 출원하였다. 애플은 당시 앱스토어를 "인터넷과 컴퓨터 그리고 전자 커뮤니케이션 네트워크를 통해 제공되는 컴퓨터 소프트웨어가 주요 판매 품목인 리테일스토어 서비스"라고 정의했다. 이에 대해 2011년 1월 11일 MS는 앱스토어가 모바일 소프트웨어 애플리케이션을 의미하는 보통명사 ‘앱(app)’과 상점을 의미하는 보통명사 ‘스토어(store)’의 단순 결합이라며 등록출원 기각을 요청했다. MS 상표 등록 담당 변호사 러셀 팽본은 "토이스토어, 슈즈스토어처럼 앱스토어는 말 그대로 앱스토어다"라고 말했다. 반면 애플은 앱스토어가 시장에서 가장 유명한 상표 중 하나로 특별한 의미를 가진다고 주장하고 있다. “MS, 애플의 앱스토어 상표등록 출원 기각요청 소송제기. 신경전 벌여” http://blog.naver.com/ babynamecokr/130100860970 (2011. 6. 5. 최종접속).

13) 이유주, “모바일 오픈마켓을 활용한 모바일 콘텐츠시장 활성화 방안”, 현안보고서 제71호, 국회입법조사처, 2010 참조.

[그림 2-4] 모바일 생태계



애플은 PC 시장에서의 전유적인 매니아층 소비자를 위한 시스템을 구축하면서 스스로의 완결성을 구축할 수는 있었지만, 관련 생태계에 배려를 하지 않음으로써 결국 시장경쟁에서 밀린 쓰라린 경험을 가지고 있다. 애플은 이런 경험을 되풀이하지 않기 위해서 이동사업자들이 주파수를 할당받아 통신망을 구축하고 통신서비스를 제공한다는 상식을 파괴하고, 독자적인 모바일 생태계를 구축하여 기존의 이동통신시장의 경쟁구도와 전혀 다른 방식의 경쟁구도를 만들었다. 애플의 등장으로 모바일 시장은 모바일 데이터시장 중심으로 재편되면서, 요금과 마케팅 위주의 경쟁에서 혁신적 단말기 및 콘텐츠의 확보 경쟁으로 경쟁의 패러다임의 전환이 생겼다.[14]

경쟁법 및 통신법도 이러한 경쟁구도의 변화를 인식하고 이에 대응하여야 할 것이라는 점에서 모바일 생태계의 형성과 진화에 대한 이해가 필요하다. 한편으로는 플랫폼에 대한 규제가 바로 모바일 생태계와의 연결성에서 논해져야 한다

14) 곽정호, 25면.

는 점도 모바일 생태계에 대한 중요한 정책적인 고려가 필요한 이유다.

한편 콘텐츠와 관련된 저작권법의 관점에서는 과거와 같은 복제, 전송권의 인정으로는 저작물의 보호가 어렵게 되었다. 이용자가 앱(App)을 이용하여 타인의 저작물을 앱 프로그램(App program) 내에서 이미 가공하고, 이를 통해 새로운 정보로 표현하여 이용자에게 제공되는 경우, 이러한 정보의 이용방식을 복제, 전송권의 침해라는 기존 저작권법의 방법을 통해 규제할 수 있을지는 매우 의문이다.[15)]

3. 정리

PC OS가 그랬던 것처럼, 플랫폼으로서의 모바일 OS는 스마트 생태계에서 관련 시장에서 다음 단계의 재화 및 용역의 공급을 위하여 공통적인 기반이 되는 서비스를 제공하는 일련의 사업자들을 재편하고 경쟁구도를 정하는 역할을 할 수 있다.

이와 관련해서는 아직 모바일 생태계가 궁극적으로 어떤 모습으로 변화·발전하게 될지 알지 못하는 상황에서 부적절한 정부의 시장개입을 우려하는 견해가 있을 수 있다. 그리고 이런 견해는 경청할 가치가 있다.

현재 통신시장에서의 경쟁의 양상은 기존의 고유한 영역이 붕괴되면서, 기존에 스마트폰을 주도하던 선발사업자들인 노키아(Nokia), 애플과 같은 회사들과 후발사업자들인 삼성전자, 모토롤라, LG 전자와 같은 전통적인 단말기 제조업체외에도 소프트웨어를 제공하던 회사인 구글이나 마이크로소프트가 직접 디바이스를 공급하고, 이를 뒷받침하는 제조전문회사인 HTC도 OEM 방식의 공급 외에 독자적인 단말기를 제조하고 판매하고 있다. 한편 모바일 환경이 스마트폰 중심으로

15) 정진근 교수는 규제 가능성뿐만 아니라 규제 필요성에도 의문이 있다고 본다. 정진근, “스마트기술의 함의와 저작권법의 과제”, 강원대학교 비교법학연구소 학술대회 자료집 12면.

재편되면서, PC 시장의 사업자들인 휴렛팩커드나, DELL, ACER, Lenovo 등도 스마트폰 시장으로 진입했거나 하려고 하고 있다.[16]

향후 모바일 생태계의 발전방향에 대해서 폐쇄형 및 수직형 가치사슬에서 개방형 모바일 환경으로 바뀌고 있다는 설명도 있으나,[17] 필자들의 생각으로는 기존의 폐쇄형 및 수직형 가치사슬모델을 유지하는 사업자와 구글등과 같은 개방형 모바일 환경으로 전이하는 사업자가 공존할 것으로 보이며, 개방형 모델이라고 하더라도 애플과 구글은 OS의 개방성 면에서 서로 다른 모델을 가지고 있는 회사들로서 이들을 동일하게 보아서는 안 된다고 본다.[18]

이처럼 경쟁 양상의 전개가 쉽게 방향성을 예측하기 어렵고, 정책당국이 사전적으로 어떤 방향이 옳은 방향이라고 판단하기 어려운 사정이라는 점을 염두에 두면, 통신정책당국의 선제적이며, 시장조성적 대응이 필요하다. 플랫폼 사업자는 일정한 혁신의 단계를 지나 시장에서의 표준화가 진행되고 네트워크 효과에 의한 시장쏠림 현상이 가속화되면, 이후에는 통신당국이든 경쟁당국이든 유효경쟁을 유지하고 조성하기 위해서 취할 수 있는 조치가 매우 제한적이라는 점을 고려할 때도 그렇다. 이 점에서 보면, 사전적(事前的)으로 시장에서의 유효경쟁을 확보하기 위한 통신법적·경쟁법적 수단에 대한 논의로 플랫폼 중립성 논의가 필요하다.

그러므로 모바일 플랫폼의 중립성을 확보하기 위한 논의를 하는 것은 매우 적절한 시기라고 본다. 그런데 모바일 환경에서 스마트폰을 중심으로 발생하고 있는 일련의 중립성 논의의 전개를 이해하기 위해서는 네트워크, 특히 인터넷망과 그와 관련된 중립성 논의를 이해할 필요가 있다. 모바일환경에서 “스마트” 폰과 관련된 논의는 기본적으로 인터넷망과 분리하여 생각할 수 없기 때문이다.

---

16) 곽정호, 28면.

17) 곽정호, 28-29면.

18) 위 논문은 구글과 애플을 같은 개방형 유형으로 분류하고 있으나 세분화하여 보아야 적절한 정책적인 제언이 가능하다고 본다.

제3절 모바일 인터넷 서비스 플랫폼

1. 인터넷의 구조적 특성과 플랫폼

(1) 다층적 구조

인터넷의 구조적 특성은 다층구조(multi-layer structure)에서 찾을 수 있다. OS라는 단일한 플랫폼에 모든 소프트웨어가 올라가는 방식의 단층적인 구조를 가지고 있는 PC에서의 플랫폼 생태계와는 달리, 인터넷은 다층적인 구조를 가지고 있다.[19]

이를 달리 말하면 기본적으로는 모바일 OS와 인터넷 Service 플랫폼이 중심이 될 것이라고 본다. 즉 향후 브로드밴드 망이 모바일 중심으로 하여 소위 Seamless connection이 이루어진다고 하더라도 그 중심으로서의 플랫폼은 모바일 OS도 있지만, 동시에 인터넷을 통한 연결 즉, stay-on-the-network에서 지속적으로 관련 정보를 주고, 받아야 하는 인터넷의 특성상 소위 클라우드 컴퓨팅(Cloud Computing)을 구현하는 단말기기로서 스마트 폰 등[20]의 진화에 따라 모바일 플랫폼은 변화할 수 있을 것이다.

(2) 인터넷 서비스 플랫폼과 양면시장

인터넷 서비스 플랫폼은 양면시장(two sided market) 또는 다면시장(multi sided market)의 성격을 가지고 있다.[21] 양면시장 또는 다면시장이라 함은 하나

---

19) 인터넷의 발전방향과 과제에 대해서 Szoka, Berin & Adam Marcus Eds., The Next Digital Decade: Essay on the Future of the Internet, TechFreedom (2010)

20) 현재의 모바일 데이터 트래픽은 주로 스마트폰, MID(mobile internet device), 넷북, 노트북 등의 다양한 단말을 통해서 발생되고 있는 추세이며, 포터블 기기도 인터넷 접속 및 정보검색, 이메일, 블로그 이용 등이 가능한 커넥티드 단말(connected device)로 발전하고 있다고 한다. 곽정호, 31면.

21) 양면시장에 대해서는 최승재, 경쟁전략과 법, 한국학술정보 (2009), 44면 이하. 이

또는 복수의 플랫폼이 사용자와의 관계에서 상호관계를 가지면서 상호작용을 하는 시장을 의미하는바, 양면시장의 경우 통상 한 면은 보조(補助)면으로, 다른 한 면은 피보조면으로 기능한다.[22]

검색엔진과 같은 서비스가 나머지 서비스의 플랫폼 역할을 할 수 있어 서비스 플랫폼이 존재할 수 있고,[23] 광고 플랫폼이 별도로 존재할 수도 있지만 양면시장의 속성으로 인하여 검색서비스 시장이 광고시장의 관문으로서 보조(補助)면에 위치하여 플랫폼의 역할을 할 수 있다. 이와 같은 점을 고려하면 인터넷에서의 플랫폼은 stand alone PC 시대의 플랫폼과는 다소 다른 양상을 보일 수 있다.

2. Google의 경우

이런 점에서 인터넷 서비스 제공자로서 주도적인 지위에 있는 Google이 open source 모바일 OS를 개발하는 전략을 펼치는 것은 통신정책 및 경쟁정책의 관점에서 주의하여 볼 필요가 있다.

Google은 검색엔진(search engine)의 우수성에 터잡아 많은 국가의 검색시장에서 시장지배적 지위를 점하고 있다. 우리나라에서는 NHN이 검색시장을 중심으로 한 시장에서 우위를 점하고 있고, 그 뒤를 다음과 네이트가 잇고 있는 상황으로 구글이 검색시장에서 차지하는 비중은 높지 않다.

이와 비교하여, 일본시장을 보면, 인접한 지리적 여건에도 불구하고, 일본 인터넷 서비스 시장에서는 외국계인 야후와 구글이 경합하고 있다. 일본 최대의 인터넷 서비스 업체인 야후는 2010년 검색 이용자 5,200만 명 중에서 4,200만 명이 야

책의 기술부분은 최승재, "통신산업에서의 네트워크 중립성 논의와 적용에 대한 연구-'광대역 인터넷 망'을 중심으로-", 서울대학교 법학 제49권 제2호 (2008)의 내용을 정리 보완한 것이다.

22) 최승재, 위의 책, 46면. 관련하여 공정거래위원회, 인터넷 포털산업 경쟁정책보고서 (2009) 참조.

23) 포탈이 1S 4C의 각종 인터넷 서비스의 플랫폼 역할을 하고 있다.

후를 사용한 경험을 가지고 있을 정도로 우위를 보이고 있다. 그 다음이 구글로, 구글은 야후에는 뒤지지만 여타 검색엔진보다는 확실한 우위를 점하고 있다. NHN도 일본에 진출했지만 점유율이 1%에도 미치지 못할 정도로 어려움을 겪고 있다.

[표 2-1] 일본의 주요 검색서비스 사용현황[24)]

検索ブランド	検索利用者数（千人）	検索リーチ（%）	クエリ数（千回）	検索結果ページビュー数（千頁）	検索セッション数（千回）
Total	52,050	100.0	4,452,155	8,839,532	1,316,607
Yahoo! Search	42,230	81.1	2,369,037	5,040,269	757,783
Google Search	29,230	56.2	1,660,369	3,020,168	515,439
MSN/Windows Live/Bing Search	7,142	13.7	115,627	232,000	50,406
goo Search	6,855	13.2	66,691	135,326	31,321
JWord Search	4,246	8.2	23,734	31,981	16,409
BIGLOBE Search	3,445	6.6	66,684	113,030	23,927
@nifty@Search	2,692	5.2	49,023	86,590	17,157
Infoseek Search	1,715	3.3	51,547	76,821	30,178
livedoor Search	1,711	3.3	5,316	10,183	3,166
So-net Search	1,642	3.2	4,625	8,866	2,956
OCN Search	1,107	2.1	26,596	47,985	9,279
Excite Japan Search	946	1.8	5,647	12,370	2,354
Naver Search	465	0.9	2,208	3,961	664
Baidu Search	306	0.6	5,050	19,983	1,053

한편 검색엔진을 중심으로 한 인터넷 서비스 시장에서도 생태계가 형성되고 있다. 이러한 생태계는 플랫폼 경쟁에서 중요한 경쟁구도를 보여주고 있다. 아래의 그림에서 보는 것과 같이 일본의 경우에도 1위 사업자인 야후 저팬의 경우가 2위 사업자인 구글의 경우보다 생태계를 구성하는 다른 사업자의 수와 다양성에서 우위에 있는 것을 알 수 있다.

24) 일본의 NetRating사의 "MegaView Search"자료임. (2010年4月、家庭と職場のPCからのアクセス) http://www.netratings.co.jp/New_news/News05272010.htm (2011. 5. 22. 최종접속).

[그림 2-5] 일본에서의 모바일 생태계 현황(2010)[25]



Google은 서치 엔진을 기반으로 관련시장을 점차 확대하여 가면서 관련 인터넷 서비스 시장에서 우위를 확장하고 있다.

[그림 2-6] 구글의 첫 페이지[26]



25) SEO調査レポート檢索エンジン相關図 2010年3月版 (2010. 3.).

26) www.google.co.kr 첫 페이지 이미지 (2011. 5. 22. 최종접속).

구글은 최초에는 검색엔진 분야에서 시작하였지만 점차 검색엔진 분야에서의 시장지배력을 전이하여 gmail과 같은 메일링 서비스와 같은 인접 영역으로 그 영역을 확장하였다. 그 후 인터넷상의 애플리케이션 등의 제공으로 마이크로소프트와 같은 소프트웨어 사업자와도 경쟁을 하였고, 모바일 환경에서 운영체제 공급자가 됨으로써 인터넷 서비스 플랫폼 외에 운영체제 플랫폼을 보유하게 되었다.

인터넷 서비스 분야에서도 관련 분야를 확장하고 있는바, 검색시장 분야에서도 단순한 검색의 정확성이나 신속성에 그치지 않고, 독자적인 부가가치를 제공할 수 있도록 하기 위해서 디지털 도서관을 만들려고 하는 프로젝트를 진행하고 있다.[27] 관련하여 매우 의미 있는 서비스가 Location Based Service인 Google Maps라고 본다.[28] 이 서비스의 제공은 현재로는 교통상황을 제공하거나, 최적의 운행루트를 제공하는 것과 같은 유형의 서비스가 주류인 것처럼 보이나, 향후 실시간으로 움직이는 목표물에 대하여 GPS 등을 이용한 다양한 위치기반 서비스를 제공하면서 확장하여 갈 수 있다.

그런데 이 LBS의 속성은 일단 구축하기 위해서 많은 비용이 들고, 동일한 서비스를 다른 사업자가 동의를 얻어 제공받는 것이 쉽지 않으며, 기반 데이터를 동일하게 복제할 수 있다고 하더라도 지식재산권(Intellectual Property Rights)에 의한 제한을 받을 우려가 있다는 점 등을 종합하여 진입비용이 높고, 일단 하나의 서비스 제공자의 서비스에 익숙하게 되면 이를 바꾸는 것이 쉽지 않다는 점에서 고착화(lock in effect)가 발생할 가능성이 높은 부류의 서비스이다.[29]

---

27) 디저털 언론에서는 구글의 전자도서관사업을 가로막는 것이 지적재산권이라고 말하고 있다. http://www.zdnet.co.kr/news/news_view.asp?artice_id=00000039138544&type=det (2011. 5. 22. 최종접속).

28) http://maps.google.com/ (2011. 5. 22. 최종접속).

29) 구글의 "스트리트 뷰(street view)"도 이러한 서비스의 연장선상으로 이해가 되는데, 구글은 이 서비스의 제공을 위해서도 많은 데이터를 특수제작한 차량을 통해서 수집하였다.

[그림 2-7] 구글맵스 사용례



3. 애플과 구글 : 모바일 운영체제 플랫폼

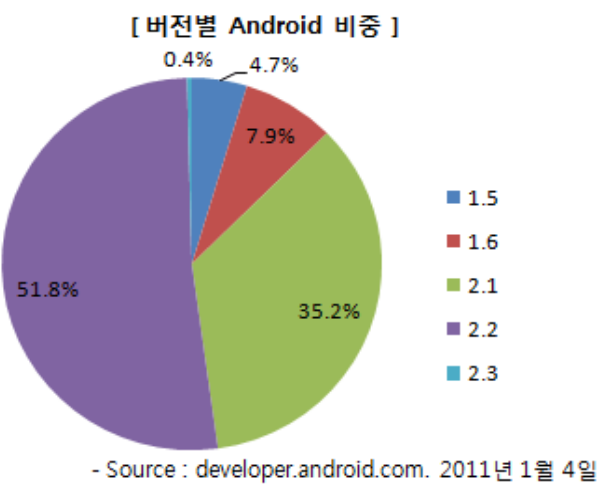
아이폰을 통하여 애플은 스마트폰 시장을 의미 있는 카테고리로 만들었다. 애플은 구글과 달리 전유적 시스템의 속성으로 인해서 애플 아이폰, 아이패드, 아이터치 등의 사용자가 많아지면 iOS의 시장점유율도 높아진다. 그러나 애플의 전유적 시스템은 다른 회사들의 자사 OS 기반 서비스 제공을 허용하지 않는 구조이므로 이러한 구조적인 속성으로 인해서 시장점유율의 성장은 한계가 있을 수 밖에 없다. 이러한 특징으로 인해서 애플의 생태계는 생태계 내부에서만 움직이게 다른 생태계와의 관계는 상호 공진화(co-evolution)를 통해서 지속되지만 모바일 플랫폼으로서의 OS의 성장은 제한적이다.

애플의 iOS에 맞서는 모바일 OS로는 Google의 안드로이드, MS의 윈도우폰7, 노키아의 심비안이 있는데, 애플은 전유적 생산을 지속하고 있는 형태의 회사이고, MS는 소프트웨어 기업, 노키아는 하드웨어 기업이다. 결국 인터넷 기반 서비스를 제공하면서 모바일 OS를 공급하는 회사는 Google 외에는 없다.

구글은 2007년 11월 OHA(Open Handset Alliance)[30]를 만들어 모바일 OS 시

장에 진출했고 2009년 2월 리눅스 기반 모바일 OS인 안드로이드의 첫 번째 버전이 공개되었다. 구글과 애플은 본래 협력 관계였으나 구글이 안드로이드를 출시하면서 모바일 시장에 뛰어들자 이를 계기로 서로 멀어지기 시작했다. 현재는 모바일 OS중 iOS가 가장 뛰어나긴 하지만[31] 미래에는 안드로이드가 iOS보다 나아질 것이라는 것이 많은 전문가들의 의견이다. 안드로이드는 최근 빠른 속도로 점유율을 높여가고 있고 OS 버전업 속도도 빨라지고 있다.

[그림 2-8] 버전별 Android 비중



30) OHA는 여러 회사가 공동으로 만드는 오픈 소스 기반의 운영체제 개발기구로서 관련된 산업표준을 형성하고, 공동으로 이를 사용하고 있다. 이에는 통신사(Mobile Operators)로 도이체 텔레콤, 스프린터, 중국의 차이나 유니콤, 일본의 KDDI, 소프트뱅크 등이 참여하고 있고, 단말기 제조회사(Handset Manufacturers)로 델, HTC, 삼성전자, LG전자 등이, 반도체 제조회사(Semiconductor Companies)로 ARM, Freescale, Intel 등의 회사가, 소프트웨어 회사(Software Companies)로 구글, 이베이 등의 회사가 참여하고 있다. http://www.openhandsetalliance.com/oha_members.html (2011. 5. 22. 최종접속).

31) OS의 안정성이나 하드웨어와의 최적화 정도, 앱스토어 관리 및 사용할 수 있는 앱의 개수 등 많은 부분에서 다른 mobile OS는 iOS를 따라가는 입장이다.

다만 안드로이드 버전 upgrade가 지속적으로 이루어져도 이용자들이 바로 다른 버전을 사용하는 것이 아니므로 PC version upgrade의 경우와 마찬가지로 시장에서는 복수 버전의 안드로이드 OS가 존재한다.

제3장 인터넷 비즈니스의 공정경쟁 환경 조성을 위한 현안 분석

제1절 현안 발생의 배경 이해: 모바일 생태계의 구축과 시장지배력 행사 가능성

1. 모바일 생태계 발전의 배경

모바일 산업은 휴대폰, 태블릿 PC, e-북 등 모바일 기기를 이용하여 사용자가 원하는 정보 서비스를 제공하는 데 필요한 통신망, 기기, 소프트웨어, 콘텐츠 및 관련 서비스 시스템 산업을 총칭한다. 이동통신망은 언제 어디서나 정지 및 이동 중인 사용자에게 멀티미디어 기반의 다양한 정보와 서비스·콘텐츠를 제공하는 기본 무선통신 인프라이다. 모바일 기기는 이동통신, 와이브로, 무선랜과 같은 무선 네트워크와 연결되어 새로운 서비스를 제공할 수 있는 휴대용 단말기를 말하고, 모바일 소프트웨어는 모바일 기기를 통해 사용자가 원하는 서비스를 제공해 주기 위해 필요한 소프트웨어로 플랫폼, 응용 소프트웨어 및 콘텐츠 등으로 구성되어 있다. 모바일 서비스는 이동통신망, 모바일 기기 및 모바일 소프트웨어를 이용하여 사용자에게 제공하는 이동통신서비스 및 각종 응용서비스를 말한다.

모바일 생태계(mobile ecosystem)는 가치사슬상 다른 단계에 속하는 기업들이 상호보완적인 공생관계를 통해 효율적 생산과 혁신이라는 공동의 목표를 달성하는 분산형 생산 및 혁신 시스템을 의미한다. 이 가운데 기술, 산업, 이용자가 서로에게 긴밀한 영향을 주고받는다. 최근 스마트 폰의 도입 및 성장과 더불어 주파수와 네트워크를 독점적으로 이용하며 가치를 창출하던 이동통신사업의 가치창출구조가 변화하며 새로운 형태의 비즈니스 모델이 구축되고 있고, 이동통신은 전통적인 통신사업에서 비통신을 포괄하는 모바일 생태계로 발전하고 있다. 이 새로운 변화 속에서 단말산업, 플랫폼, 앱스토어 활성화가 매우 중요한 경쟁요인

으로 대두되고 있다. 특히 모바일 생태계는 다른 산업 생태계 논의에서와 마찬가지로 플랫폼을 중심으로 하여 그 가치가 창출되고 있으므로 플랫폼이 필수적인 구성요소 중의 하나로서 그 중요성이 점점 강조되고 있다. 즉 컨버전스 환경에서 플랫폼 중심의 산업생태계는 대표적인 산업 구성방식(industrial configuration)이 되고 있다.[32]

2. 모바일 생태계의 형성과 이동통신시장에서의 경쟁구조의 변화

전통적 산업에서의 가치사슬은 원재료 생산자에서 제조업체, 유통업체를 거쳐 소비자에 이르기까지 각 단계의 흐름이 일방향적으로 이루어지는 것이었다. 즉 기업이 거래비용을 고려하여 내부에서 생산할 제품의 범위를 결정하고, 외부에서 조달하는 것이 효율적인 부품은 품질과 가격 경쟁력을 갖춘 타사의 제품을 시장에서 구매하는 방식으로 생산 단계별 사업체의 역할이 명확하게 구분되어 있었다. 이동통신사업의 경우에도 최근까지도 망사업자를 중심으로 수직적으로 잘 연계된(walled garden) 전략이 시장을 주도하였다.

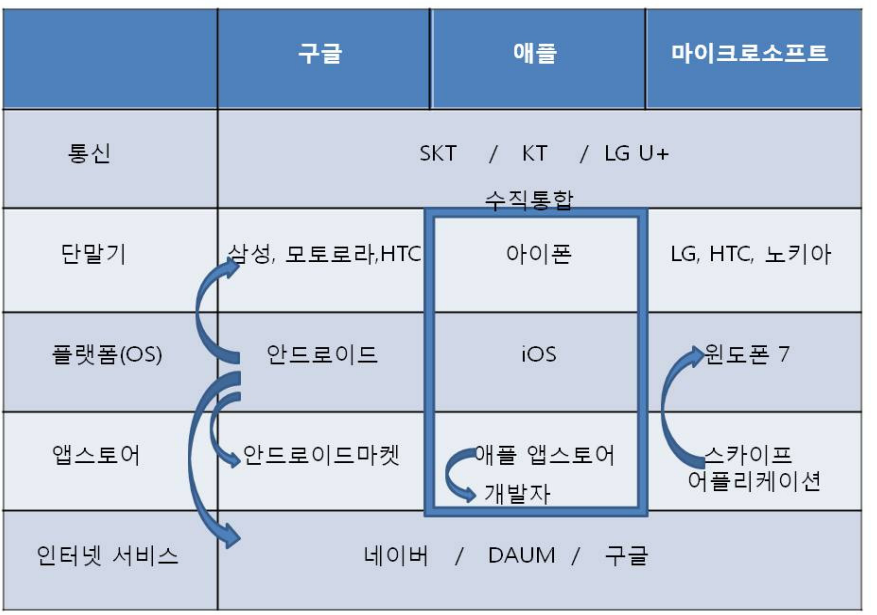
그러나 인터넷을 기반으로 한 산업의 경우, 스마트폰이 소비자 손에 들어오기까지 생산 과정에서 사업자들이 쌍방향으로 연관되어 영향을 주고받는 것은 물론, 소비자가 스마트폰을 구매한 이후에도 플랫폼을 기반으로 개방적 특성을 가진 인터넷 생태계에 연결되게 된다. 특히 무선 인터넷의 경우 애플에 의해 활성화된 앱스토어와 같이 개발자와 수요자를 이어주는 양면시장적 특성을 가지는 시장이 새롭게 형성됨에 따라 이러한 경향이 보다 심화되고 있다.

무선 인터넷 경제의 특성은 기존 유선 인터넷 경제에서 나타났던 생태계 환경의 심화와 이를 바탕으로 플랫폼 경쟁력을 갖춘 사업자가 영향력을 확대하려는 이른바 전이효과(leverage) 전략을 구사하게 되는 것으로 요약할 수 있다.

---

32) 김도훈, “양면시장형 컨버전스 산업생태계에서 플랫폼 경쟁에 관한 진화게임 모형”, 한국경영과학회지 제35권 제4호 (2010. 12.), 56면.

[그림 3-1] 주요 모바일 플랫폼의 영향력 전이 현황



(1) 모바일 생태계의 형성

새로운 무선 인터넷 경제에서는 전통적인 통신사업 영역과는 달리 통신사업자 이외에 여러 유형의 인터넷 비즈니스 사업자들이 참여하여 복합적인 시장을 형성하고 있다. 이러한 시장을 모바일 생태계(mobile ecosystem)라고 일컬으며, 이 시장에서의 중요한 경쟁요인으로는 i) 스마트폰 등 스마트 디바이스의 확산, ii) 독자적인 OS(Operating System)의 확보, iii) 독자적 OS를 기반으로 하는 플랫폼의 구축, iv) 온라인 직거래 장터인 앱스토어의 활성화 등을 꼽을 수 있다. 모바일 생태계가 형성되는 무선인터넷 경제의 특징은 산업의 수직적, 수평적 측면 모두에서 경쟁과 협력이 다각도로 이루어진다는 점에 있다.

첫째, 수직적 측면에 있어, 통신서비스, 단말기 제조 사업, 플랫폼, 앱스토어 및 포털 등 무선 인터넷 서비스를 제공하기 위한 각 사업영역의 구분이 모호해지면

서 한 영역에서 활동하는 사업자가 수직적으로 다른 위치에 있는 사업영역에도 영향을 미치게 된다. 구글의 안드로이드 OS를 예로 들면, 플랫폼 사업자인 구글이 단말기 제조 사업자인 삼성, 모토로라, HTC 등에 OS를 제공하는 것에 그치는 것이 아니라, 업그레이드 버전의 제공 등에 있어 상호간에 지속적인 영향을 주고 받지 않을 수 없다.[33] 또한 구글이 운영하는 안드로이드 마켓의 경우 개발자와 이동통신 사업자가 창출된 수익을 7:3의 비율로 배분한다는 점에서 안드로이드 OS의 영향이 상위에 있는 통신 사업자와 하위의 인터넷 기반 서비스 사업자 모두에게 미치게 된다.

둘째, 수평적 측면에 있어서는 유선 인터넷 시장에서는 형성되지 않았던 앱스토어 시장이 형성되었다는 점을 주목해야 할 것이다. 특히 애플의 경우, iOS를 개방하지 않고, 아이폰, iOS, 아이튠즈 및 애플 앱스토어로 이어지는 폐쇄적 수직통합 구조를 이루고 있는 점에서 구글과 대조되나, 앱스토어 시장에 있어 개발자와 수요자를 효과적으로 이어주는 생태계를 구축하였다. 개발자에게 어플리케이션 개발을 장려하기 위한 오픈 소스를 제공하면서 어플리케이션 매출액의 70%를 제공하는 애플의 전략은 기존 유선 인터넷 경제에서 소프트웨어를 제공하던 업체는 누리지 못하던 개발 인센티브를 부여하면서 다양한 어플리케이션들이 앱스토어에 제공되는 결과를 가져왔다.

물론 유선 인터넷 시장에서도 포털 사업자들이 제공했던 오픈마켓과 같이 생태계 특성을 가지는 부분이 있음이 지적된 바 있다. 그러나 무선 인터넷 경제의 경우, 스마트폰의 제조 과정에서 수직적 상호 영향력의 증대와 앱스토어의 형성 등으로 인해 생태계적 환경이 보다 심화되고 있다고 판단된다.

---

33) 최근 삼성전자가 안드로이드 OS 2.2버전 '프로요'를 2.3버전인 '진저브레드'로 업그레이드 하는 과정은 OS가 미치는 수직적 영향력으로 인해, 갤럭시 S와 갤럭시탭 등 출시한 기기 환경과 이동통신사의 서비스 사정 등을 종합적으로 고려하여 이루어져야 했다.

(2) 시장지배력의 전이 가능성

마이크로소프트가 유선 인터넷 시장에서 윈도우 OS를 지렛대로 익스플로러를 비롯한 소프트웨어를 끼워팔기를 시도했다는 것이 경쟁당국에 의해 쟁점이 된 바 있다. 무선 인터넷 경제에서는 사업 영역의 수직적 통합이 심화된 결과, 플랫폼 사업자가 이를 지렛대로 자신의 주요 수익 사업영역에서 경쟁하는 경쟁 사업자를 전략적으로 배제하려는 경향이 보다 다양한 영역에서 심화되어 나타날 것으로 예상할 수 있다.

구글의 경우, 기존 유선 인터넷 사업에서 주요 수익원이었던 광고유치 사업모델을 무선 인터넷에서도 이어가기 위해 안드로이드 OS를 이용해 국내 검색시장에서의 점유율을 높이려고 했다는 것이 NHN과 다음커뮤니케이션의 주장이다. 또한 삼성이 출시한 갤럭시탭에 대한 구글의 인증 과정이 예상보다 길어지면서 플랫폼의 지배력을 이용해 단말기 제조사에게도 영향력을 미칠 수 있다는 우려가 제기되기도 하였다.

애플의 경우, 모바일 어플리케이션 시장에서 애플 앱스토어가 가지는 지배력을 바탕으로 자신들의 사업과 겹치는 어플리케이션에 대한 등록을 거부하여 경쟁사업자를 배제하는 방법으로 아이튠즈 및 앱스토어에서의 수익을 유지하려 한 것이 문제된 바 있다.

또한 최근 마이크로소프트가 스카이프 테크놀로지를 인수한 것은 플랫폼을 기반으로 그 영향력을 전이하고자 한 구사한 구글과 애플의 경우와는 정반대의 전략이라고 볼 수 있으나, 킬러 어플리케이션을 통해 플랫폼 경쟁력을 확보하고자 한 것이라는 점에서, 이 역시 레버리지 전략의 일환으로 평가할 수 있을 것이다.[34]

34) 윈도모바일 OS를 포기하고 윈도폰7을 내놓은 마이크로소프트가 스카이프를 85억 달러에 인수하면서 스카이프를 윈도폰 플랫폼에 탑재하여 구글의 안드로이드폰과 애플 아이폰에 대항하는 전략을 구사할 것이라는 전망이 지배적이다.

모바일 플랫폼 사업자들이 구사하는 레버레지 전략은 일견 개방적이고 중립적인 것처럼 보이는 플랫폼을 기반으로 필수설비를 보유한 사업자들이 부당하게 영향력을 행사할 가능성을 높인다는 점에서 단순한 전이가 아닌 의도된 외부성을 가진다는 점에 주목할 필요가 있다.

이를 위해서는 다면적 플랫폼(multi-sided platforms)의 경제학에 대한 정확한 이해를 전제로 하여 플랫폼으로서의 모바일 OS와 애플리케이션 프레임워크(application framework)가 시장에서의 경쟁에 어떤 역할과 기능을 하게 될 것인지에 대한 사실적 이해와 제도적 관심이 필요하다. 소프트웨어 플랫폼 기술에 기반을 두고 상호 연결된 다면적 플랫폼 비즈니스로 이루어진 모바일 생태계의 구축 과정에서 선도적 위치를 차지하고 있는 사업자들이 전체적인 시장 환경에서는 네트워크를 확보하기 위한 경쟁을 하면서도 개별적인 시장 영역에서는 레버리지 전략을 구사할 가능성이 높기 때문이다.

모바일 기반 경제 전체의 관점에서 보면 수익 모델을 달리하는 소수의 모바일 생태계 구축 사업자들 간의 경쟁이 이루어지는 것처럼 보이지만, 개별적·구체적인 시장 영역에서는 “winner-take-all"과 ”a few winners take all" 시장이 형성되어 시장지배력을 가진 소수 사업자에 의한 시장지배력 행사 및 전이 가능성이 우려된다.

3. 새로운 디바이스의 등장과 인터넷시장의 고착화

IPTV가 시장에서 통신과 방송의 융합을 이끌어 시장에서의 지형을 변화시켰다면, 스마트폰이 이끌어내고 있는 변화는 제조업자와 통신사업자의 융합가능성을 열어주면서, OS 제공자와 제조업자의 융합을 이끌어 내고 있다. 경쟁의 핵심동력이 변화하고 있다. 스마트 TV 등 양방향 디바이스가 등장하면서 디바이스 제조업자와 콘텐츠 제조업자, 운영체제 제공자가 서로 플랫폼의 역할을 수행하기 위한 경쟁을 다면적으로 하고 있는 상황이다.

e-book이나 e-ink 등 포터블 디바이스의 활성화를 위한 클라우드 컴퓨팅(cloud computing)이 가능하기 위해서는 끊김 없는 접속(seamless connection)이 연결되어야 한다. 이를 위한 각종 표준은 시장에서의 경쟁을 저해할 요인이 된다. 표준화를 통하여 어떤 기술표준이 정해지면 winner takes all 현상이 발생할 수 있다.

또한 스마트폰 기반 서비스 시장에서는 인터넷과 통신, 방송의 융합이 초래되고 있다는 점에도 주목할 필요가 있다. 스마트폰의 출시와 함께 국내의 이동통신 사업자는 일정 시간의 무선 통화 서비스와 무제한 데이터 통신 이용이 가능한 서비스를 묶어 하나의 요금제로 출시한 바 있으나, 데이터 트래픽이 급속도로 증가함에 따라 이러한 요금제 서비스만으로는 투자비용 증가 대비 수익성의 증가에 한계를 느끼고 과도한 트래픽 혼잡을 해결하는 방안으로 무제한 데이터 요금제의 폐지 및 종량제 요금 부과 및 트래픽 제어의 필요성을 주장하고 있는 상황이다.[35]

오히려 무선 인터넷망을 이용한 모바일 플랫폼을 기반으로 창출되는 새로운 수익원이 조만간 전통적인 전기통신사업자들이 의존하고 있는 유·무선 통신 서비스나 망 임대 서비스에 비하여 더 큰 비중을 차지하게 될 가능성이 높아지고 있다. 또한 모바일 플랫폼을 기반으로 하는 일부 데이터 서비스의 경우 기존의 유·무선 통신 서비스의 기능을 일부 대체하고 있을 뿐만 아니라 아예 모바일 메신저 서비스와 같이 본격적으로 기존의 유·무선 통신 서비스의 기능을 대체하는 플랫폼의 성격을 갖는 서비스가 출현함에 따라 인터넷 서비스와 통신 서비스 간에 수평적인 경쟁관계가 성립할 수 있게 되었다. 이런 상황에서 유효경쟁 형성을 위한 사전적 규제를 받는 기존의 통신시장에서의 사업자와 그와 같은 규제가 없었던 인터넷시장에서의 사업자 사이의 규제 형평성의 문제가 제기될 수 있다.

35) 곽정호, 전게논문, 45면.

제2절 현안 발생의 배경 이해 : 다른 유사 시장과의 비교

모바일 서비스 플랫폼을 중심으로 하여 형성되는 컨버전스 시장에서는 가치사슬의 사업구조에서 시장지배력(market-dominant power) 또는 상당한 시장력(significant market power)을 갖고 있는 것으로 확인된 사업자를 중심으로 하여 정립되어온 일반 경쟁법(general competition law)에 의한 경쟁정책 또는 산업 특유의 경쟁법(sector-specific competition law)에 의한 경쟁정책과 일관성을 갖고 있으면서도 차별화된 법적 원칙을 수립하여 이를 기초로 하여 변화된 환경에 적응한 경쟁정책을 정립할 필요가 있다. 법적 원칙 수립을 위해 우선 필요한 것은 시장에서 발생한 현상을 분석하고 진단할 수 있는 이론적 분석도구의 정립이다. 이는 경제학적으로는 경제이론적 모형 선택(model selection)의 문제라고 할 수 있다. 시장지배력 또는 상당한 시장력을 통제하기 위한 법적 도구인 일반 경쟁법과 산업 특유의 경쟁법은 법적 도구를 설계하고 적용하기 위한 방법론의 측면에서 유사하면서도 서로 다른 특징을 갖고 있다. 그러나 그 방법론을 이용하여 실제 사건을 처리하고 구제수단을 마련하기 위해서는 문제가 되는 어떤 사건이나 경제 현상이 경쟁, 효율성, 소비자후생에 미치는 영향을 설명하는 이론적 모형(theoretical model)과 그에 기초하여 경쟁제한적 효과의 발생 여부를 판단하고 그러한 효과가 효율성, 소비자후생 더 나아가 기술혁신에 미치는 효과와 어떤 상충관계에 있는지를 판단할 수 있는 규범적 분석 틀(analytic framework)을 필요로 한다. 대부분의 시장의 경우에는 이론적 연구를 통하여 그 시장에서 발생하는 다양한 사건이나 경제 현상을 이론적으로 규명하고 그에 대한 법적 도구의 적용 필요성을 설명하는 폭넓은 스펙트럼의 모형이 제공되고 있기 때문에, 규제자와 법원의 임무는 공정경쟁과 관련된 쟁점을 분석할 때 분별 있는 기준에 의하여 적합한 이론적 모형과 분석 틀을 선택하는 것이 된다.

이에 반하여 모바일 서비스 플랫폼을 중심으로 하여 형성되는 컨버전스 시장의

경우 그 시장에서 발생하는 사건이나 경제 현상을 이론적으로 규명하는 이론적 모형의 정립 자체가 충분하지 못하다. 물론 신경제와 관련하여 "현재의 독점규제법에 의한 분석은 경제학에 충분한 근거를 갖고 있고 혁신, 지식재산권 그리고 기술적 변화가 중심적인 산업과 관련된 문제에서 적절한 결론에 이르기에 충분히 유연하다."[36]고 보는 견해가 존재한다. 또한 최근의 경제학 논문 중에는 게임이론에서 발전된 이론적 모형을 적용하여 컨버전스 환경에서 플랫폼 중심으로 형성되는 산업생태계에서의 플랫폼 경쟁의 모습과 그 성격을 이론적으로 규명하는 연구를 수행한 것[37]을 발견할 수 있으나, 이러한 연구가 아직 충분히 성숙된 것 같지는 않고 무엇보다 이러한 연구를 토대로 규범적 분석 틀을 정립하기 위한 본격적인 연구는 쉽게 찾아보기 어렵다. 외국에서도 현재와 같이 모바일 서비스 플랫폼을 중심으로 한 생태계 환경에서 유력한 OS 플랫폼을 제공하는 사업자가 다양한 애플리케이션 플랫폼 사업 영역으로 진출하는 변화된 상황을 반영한 연구는 거의 없고, 다만 PC 기반 경제 또는 웹 기반 경제에서 발생했던 플랫폼 관련된 개별 현안을 분석한 연구들만이 있을 뿐이다.

따라서 이하에서는 모바일 서비스 플랫폼을 중심으로 한 생태계 환경에서의 현안 발생을 이해하기 위한 배경으로서 PC 기반 서비스 시장, 웹 기반 서비스 시장 등에서 발생한 현안에 대한 논의를 검토하고 이를 토대로 모바일 기반 서비스 시장과의 공통되는 요소와 특유한 요소를 추출해 보기로 한다. 특히 이 연구의 주된 대상이 모바일 기반 서비스 시장 중에서도 특히 스마트폰 기반의 서비스 시장이라는 점에서, 피처폰(feature phone) 기반 서비스 시장에서의 현안과 스

---

36) Antitrust Modernization Commission, Report and Recommendation (2007), available at: http://govinfo.library.unt.edu/amc/report_recommendation/toc.htm, p.38.

37) 김도훈, “양면시장형 컨버전스 산업생태계에서 플랫폼 경쟁에 관한 진화게임 모형”, 한국경영과학회지 제35권 제4호 (2010. 12.) 및 이 논문에 소개된 외국의 관련 연구문헌들 참조.

마트폰 기반의 서비스 시장에서의 그것을 구별하기로 한다.

이러한 분석은 스마트폰 기반의 서비스 시장에서의 공정경쟁 관련 현안에 대처하기 위한 규범적 분석 틀로서 일반 경쟁법과 산업 특유의 경쟁법에서 전통적으로 사용해 온 분석 틀의 유효성을 추정해 보기 위한 시도라고 할 수 있다.

이러한 분석을 위하여 다음과 같은 몇 가지 점에 대한 가정이 필요하다.

첫째, 네트워크 산업에서의 네트워크 설비와 유사하게 모바일 서비스 플랫폼을 중심으로 한 생태계 환경에서는 플랫폼의 기능이 시장지배력의 원천이자 시장지배력 전이의 출발점으로 작용할 수가 있다는 점이다.

둘째, 모바일 서비스 플랫폼을 중심으로 한 생태계 환경에서 강화된 플랫폼의 기능으로 인하여 플랫폼 제공 사업자가 채택하는 사업모델과 그 사업모델 실행의 수단으로 행하는 전략적 행위들은 시장지배력 전이의 메커니즘으로 작용할 수 있다는 점이다.

셋째, 플랫폼 제공 사업자의 전략적 행위의 유인과 능력에 대한 적절한 시장감시가 이루어지지 않을 경우 경쟁제한적 효과를 유발할 가능성이 있는데, 이러한 경쟁제한적 효과가 유발될 경우 경쟁 회복의 어려움 때문에 사후적 행위규제만으로 효과적으로 대응할 수 없는 특성이 있다는 점이다.

1. PC 기반, 웹 기반 서비스 시장과의 공통적 요소

PC 기반 서비스 시장과 웹 기반 서비스 시장에서의 사업구조는 전통적인 가치사슬(value chain)의 사업구조로 설명되었다. 다만 이러한 사업구조에서는 네트워크(network)-단말기(terminal)-플랫폼(platform)-콘텐츠(content)의 가치사슬 내에서 연결고리의 상호작용의 반복성이 나타나고, 상품 가치(product value)보다 네트워크 가치(network value)의 중요성이 더 커지고 있었으므로, 그 사업에서의 가치창출구조를 가치 네트워크(value network)라는 용어로 분석하려는 접근도 존재하였다. 이런 점에서 이들 시장에서의 사업구조는 스마트폰 기반 서비스 시장과도

공통적인 요소가 있다.

스마트폰 기반 서비스 시장에서는 가치사슬 지배구조(governance)의 측면에서도 네트워크 사업자의 지배력이 상대적으로 약화되고, 플랫폼의 지배력이 부각된다는 특성이 있다. 특히 웹 기반 서비스 시장, 즉 유선 인터넷 기반 서비스 시장은 비규제 환경 하에서 매우 다양한 경제주체들에 의해 점진적으로 발전하여 네트워크 사업자 중 대부분이 플랫폼 사업, 특히 포털 사업을 병행하였음에도 그 지배력은 미약하였다. 즉 네트워크와 플랫폼이 상호 독립적인 지배구조라고 할 수 있다.[38]

이들 시장에서 플랫폼 제공 사업자의 시장지배력 또는 상당한 지배력을 판단하기 위한 주요 요소는 (1) 독점공간의 확보, (2) 안정적인 수익 모델의 구축의 두 가지 측면에서 검토해 볼 수 있다. 이러한 두 가지 요소를 갖추고 있는 사업자의 경우 그러한 경쟁상 우위를 토대로 하여 경쟁자 배제전략을 사용할 가능성이 있다. 특히 이 시장은 플랫폼을 매개로 하는 네트워크 효과가 지배하는 시장이므로, 플랫폼 제공 사업자가 플랫폼을 매개로 한 간접적 네트워크 외부성(indirect network externality)을 이용할 유인과 능력을 갖고 있는 경우 이를 이용하여 독과점적 지위를 형성·유지 또는 강화하거나 그 지위를 이전하는 배제적 전략을 사용할 가능성이 있다.

이러한 메커니즘에 대하여는 게임이론을 적용한 양면시장(two-sided market) 또는 다면적 플랫폼(multi-sided platform) 이론에 의한 다양한 설명이 시도되어 왔다. 양면시장이란 상품 또는 서비스의 거래 또는 경제적 상호작용을 위해 서로 다른 그룹의 이용자들이 동일한 플랫폼을 이용하고, 이들 그룹 간 네트워크 외부효과의 발생이 플랫폼의 가치 및 시장성과를 결정짓는 구조를 가지는 시장[39] 또는 서로 다른 두 유형의 이용자 집단이 플랫폼을 통하여 상호작용을 하며, 이때

38) 송재도, “무선인터넷 가치사슬의 특성 및 정책적 함의”, ITA (2005)

39) 김성환 외, “양면시장(two-sided market) 이론에 따른 방송통신 서비스 정책 이슈 연구”, 정보통신정책연구원 (2008. 12.), 21-23면.

창출되는 가치는 간접적 네트워크 외부성의 영향을 받는 시장[40]으로 정의될 수 있다. 여기서는 서로 다른 이용자 그룹이 거래나 상호작용을 원활하게 할 수 있도록 물리적, 가상적, 또는 제도적 환경을 제공하여 정(正)의 네트워크 외부성을 유발하고 이를 내재화하는(internalize) 플랫폼의 기능이 중시된다. 이 점도 스마트폰 기반 서비스 시장과 공통된 부분이다.

2. 피처폰 기반 서비스 시장과의 공통적 요소

스마트폰(smart phone)은 기존의 피처폰(feature phone)과 비교할 때 보다 다양한 응용 프로그램이 결합됨으로써 향상된 기능을 수행할 수 있는 이동통신 단말기를 말한다. 피처폰에서의 플랫폼과 스마트폰에서의 플랫폼은 뒤에서 보는 바와 같이 기술적으로 차이가 있지만, 피처폰 기반 서비스 시장과 스마트폰 기반 서비스 시장은 둘 다 무선 인터넷 환경을 기반으로 한다는 점에서 공통적 요소가 있다.

피처폰 사용 환경에서는 기존의 일반폰에서 제공되던 음성통화, 단문메시지와 같은 이동통신서비스에 더하여 음악감상 서비스(MP3폰), TV 시청 서비스(DMB폰) 등 여러 가지 데이터 서비스를 가능하게 하는 플랫폼 기능을 갖춘 단말기의 특성을 반영하여 피처폰 기반 서비스 시장이 태동하였다. 피처폰 기반 서비스 제공을 위해서는 PC 기반, 웹 기반 서비스와 달리 이동성과 휴대성을 위한 소형 단말기가 주로 사용되므로, PC 기반, 웹 기반 서비스에 상응한 발전을 위해서는 단말기의 이용자 환경(User Interface) 및 연산능력(Computing Power)의 향상이 전제가 되는데, 피처폰이 이러한 기능을 제공하게 되었다.

그런데 피처폰 환경에서는 플랫폼이 단말기에 내장되는 방식이었으므로 이러한 기술적 제약 때문에 내장되는 플랫폼 선택에 대한 이동전화서비스 사업자들의

40) 이상규, “양면시장의 정의 및 조건”, 정보통신정책연구 제17권 제4호 (2010. 12.), 75면.

영향력이 크게 작용하였다. 그에 따라 피처폰 기반 서비스 시장은 무선 인터넷이 이룬 발전의 결과를 토대로 전송(네트워크+통신서비스) 사업자인 이동전화서비스 사업자들의 주도 아래 성장하였다.

이처럼 유선 인터넷에 비하여 피처폰 환경의 무선 인터넷에서 네트워크 사업자의 지배력이 크게 나타난다는 점에서, 정부 정책은 서비스 기반으로서의 플랫폼의 기능을 감안하여 플랫폼 제공사업자가 주도하는 서비스 시장을 활성화하는 데 초점을 맞추기보다는 네트워크 사업자가 동시에 플랫폼 제공사업자로서 지배력을 행사하는 것을 억제하는 데 초점이 맞추어졌다. 이러한 정책의 일환으로 정부는 플랫폼 표준화를 통하여 플랫폼 영역의 복잡성을 해소하고 개방성을 부여한다는 명목으로 표준화된 모바일 플랫폼으로 WIPI(Wireless Internet Platform for Interoperability)를 개발하여 2005. 4. 모든 휴대폰에 그 탑재를 의무화한 바 있다. 정부는 2009. 4. WIPI 탑재화 의무화 정책을 폐지하여 플랫폼 영역에 경쟁을 유도하여 다양한 사업주체가 플랫폼을 선택하도록 하는 정책으로 전환하였다. 이러한 정책 변화를 계기로 하여 애플이 내놓은 스마트폰인 아이폰(iPhone)이 국내에 도입됨으로써, 무선 인터넷 시장의 개방과 경쟁 활성화가 이루어졌는데, 그와 함께 모바일 서비스 플랫폼의 중요성이 전면에 떠오르게 되었다.

3. 공통적 요소를 기반으로 한 정책적 접근의 유사성

PC 기반 서비스에서의 플랫폼 사업자 규제 사례로는 MS 사건을 들 수 있다. MS는 PC 플랫폼 시장에서 사실상의 기술적 표준이라는 독점공간을 확보하면서 윈도우 OS와 주요 응용 소프트웨어 판매 수익이라는 안정된 수익 모델을 갖고 있다. MS가 그 수익 모델을 유지하기 위해 취한 배제적 전략은 OS와 관계없이 독자적인 API를 갖고 웹 기반의 애플리케이션 개발을 가능하게 하는 미들웨어의 위협(Netscape, Java)에 대응한 것이었고,[41] 이는 1990년대 후반 이후 미국, 유럽

41) Page, William H. and John E. Lopatka, The Microsoft Case: Antitrust, High

연합, 한국 경쟁당국의 표적이 되었다.

웹 기반 서비스에서의 플랫폼 사업자 규제 사례로는 NHN 사건이 있다. 미국의 이베이, 구글, 한국의 NHN과 같은 인터넷 플랫폼 사업자는 플랫폼이 갖는 네트워크 효과라는 독점공간을 확보하면서 온라인 판매를 통하여 이용자로부터 직접 얻는 수익 또는 양면시장의 특성을 활용하여 이용자와 광고주를 연결하여 얻는 수익이라는 안정된 수익 모델을 갖고 있다. 다만 MS의 수익 모델과 그에 기한 배제적 전략에 대한 규제 경험과 경제적 설명을 원용하여 인터넷 플랫폼 사업자의 수익 모델과 그에 기한 배제적 전략을 평가할 수 있을지는 더 검토할 필요가 있다. 대법원에 계속 중인 공정위의 NHN 규제 사례가 이 문제와 관련되어 있다.

이 사건에서는 NHN이 2006. 4.부터 2007. 3.까지 동영상 콘텐츠 공급업체(CP)들과 동영상 콘텐츠에 대한 색인 데이터베이스 제공 계약을 체결하면서, NHN의 검색결과로 보여지는 동영상 정보서비스에 NHN과 협의 없이 광고를 게재할 수 없다는 내용의 거래조건을 설정한 행위가 문제되었다. 이와 같은 계약조건에 따라 CP들은 자신들이 제공하는 동영상에 광고를 게재하지 못하게 되었다. 이에 대하여 일부 CP가 광고금지 조항을 문제 삼자 NHN은 2007. 6. 8. '동영상 아웃링크 가이드'를 통하여 동영상 내 광고를 허용하였다.

공정위는 NHN의 이러한 행위가 부당하게 다른 사업자의 사업활동을 방해한 행위에 해당한다고 보고, 그러한 판단의 전제로서 관련 상품시장은 1S-4C 서비스를 묶음으로 제공하는 인터넷 포털 서비스 이용자시장으로, 관련 지역시장은 국내시장으로 한정하여 획정하였다.[42] 이에 대하여 서울고등법원은, 원고가 관련시장에서 시장지배적 사업자의 지위에 있다는 판단과 그 지위를 전제로 하여 원고가 부당한 불이익 강제행위를 하였다는 판단이 모두 잘못되었다고 판단하였다.[43]

Technology, and Consumer Welfare, The University of Chicago Press (2007), pp.26-27.

42) 공정위 2008. 8. 28.자 제2008-251호 의결.

NHN 사건에서의 공정위와 서울고등법원의 관련시장 획정의 방식은 다음과 같이 비교할 수 있다. 공정위는 인터넷 포털이 최종 소비자인 이용자와 광고주, 이용자와 CP 또는 이용자와 e-쇼핑몰 등을 연결해 주는 전형적인 양면시장에 해당한다는 점, 인터넷 포털이 활동하는 시장이 네트워크 외부성이 존재하는 시장으로서 인터넷 포털이 이러한 특성을 고려한 가격전략을 택하는 점을 고려하여 묶음시장 접근방식(Cluster Market Approach)을 취하였다. 다만 공정위는 원고가 시장지배적 지위를 보유한 시장, 즉 지위 관련 시장과 시장지배적 지위를 이용한 행위를 한 시장, 즉 행위 관련 시장을 구별하지 않고 원고의 행위가 남용성을 갖는지 여부만을 평가하였다. 이에 대하여 서울고등법원은 시장지배적 지위 남용행위 판단을 위한 시장지배력과 남용성 판단은 행위 관련 시장을 기준으로 이루어져야 한다는 점을 전제로 하면서, 지위 관련 시장을 기준으로 시장지배력을 판단하더라도 행위 관련 시장을 그와 구별한 후 두 시장의 관련성을 토대로 행위의 남용성을 인정하기 위하여 시장지배력 전이가 있었다고 인정되어야 한다고 판단한 점에 차이가 있다. 이는 인터넷 포털이 제공하는 다양한 서비스를 개별적으로 파악하여 시장을 획정하는 개별시장 접근방식(Product Market Approach)이라고 할 수 있다.[44]

피처폰 환경의 무선 인터넷 기반 서비스에서의 플랫폼 사업자 규제 사례로는 SKT 사건을 들 수 있다. 이 사건은 SKT의 MP3폰 환경에서의 이른바 MelOn 서비스 사건으로서, 서울고등법원에서는 공정위가 패소[45]한 후 사건이 현재 대법원에 계속 중이다. 이 사건은 MP3폰과 같은 피처폰 환경에서 기술적 제약 때문에 네트워크 사업자의 지배력이 크게 나타난다는 점에 착안한 사건이라고 볼 수 있다. 서울고등법원 판결은 시장지배적 사업자가 자신이 지배하는 시장뿐만 아니라

43) 서울고등법원 2009. 10. 8. 선고 2008누27102 판결.

44) 홍대식·정성무, “관련시장 획정에 있어서의 주요 쟁점 검토-행위유형별 관련시장 획정의 필요성 및 기준을 중심으로”, 경쟁법연구 제23권 (2011. 5.)

45) 서울고법 2007. 12. 27. 선고 2007누8623 판결.

그 이전 또는 다음 단계의 인접시장에서 자신의 지배력을 전이(leveraging)하여 그 시장에서 다른 사업자의 활동을 방해하는 경우도 시장지배적 지위의 남용에 해당된다는 법 해석을 전제로 판단하였다. 다만 문제된 시장인 'MP3 파일 다운로드서비스 시장'이 사건 당시 아직 성숙되지 않은 신규 시장이었다는 점에서, 특정 사업자가 일정한 행위를 통하여 독과점적 지위를 형성, 강화하는 것처럼 보이더라도 수익성 있는 사업 모델을 모색하는 태동 단계인 경우 너무 이른 개입이 시장의 성숙을 방해하는 요인이 될 수 있다는 문제 제기가 가능한 사건이었다.

이에 반하여 Qualcomm 사건의 경우 휴대폰 칩 제조업체가 개발한 플랫폼의 API를 공개하지 않아 모바일 멀티미디어 소프트웨어 사업자를 배제하였다는 혐의도 포함되었으나, 공정위에서 판단을 유보한 바 있다.[46]

4. 스마트폰 기반의 서비스 시장에 특유한 요소

첫번째 요소로는 이동통신 단말기에 탑재되는 플랫폼의 성격 변화를 들 수 있다. 모바일 단말기에 적용되는 소프트웨어 플랫폼인 모바일 플랫폼은 기술적으로 모바일 단말기에 탑재되어 단말기의 하드웨어 기능을 상위 계층에서 사용할 수 있도록 해주고, 상위 응용 계층에는 프로그래밍 환경 및 실행 환경을 제공하는 역할을 수행한다. 이러한 의미의 모바일 플랫폼은 기본 기능만 제공하는 일반폰(normal phone 또는 simple phone)에도 존재하였다. 그런데 이 일반폰 위에서 움직이는 다양한 미들웨어 플랫폼(middleware platform)이 탄생되면서 플랫폼이 구조가 좀 더 복잡해지고 기능도 다양해졌다. 이러한 미들웨어 플랫폼 중의 하나가 WIPI라고 할 수 있다.

---

46) 공정위 2009. 7. 23.자 보도자료 "공정위, 퀄컴사의 모뎀칩 시장 독점력 남용 시정조치".

[그림 3-2] WIPI 플랫폼 구조도



그런데, 기술적으로 볼 때, 피처폰은 단말기에 내장된 플랫폼에서 고정된 애플리케이션을 운영하는 방식으로 사용되는 데 반하여, 스마트폰은 특정한 플랫폼에 기초하여 사용자 스스로 발전된 애플리케이션을 설치하고 운용할 수 있는 기능을 갖추고 있다는 점에서 구별된다. 그에 따라 스마트폰은 피처폰과 개인휴대단말기(PDA: personal digital assistant)의 기능상 결합으로 이해되기도 한다.[47]

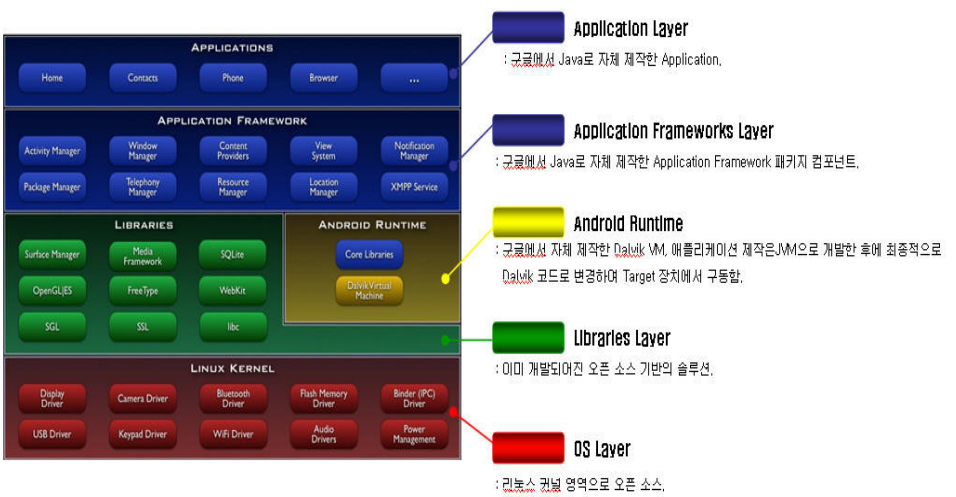
이처럼 모바일 단말기의 기술적 발전으로 개방형 플랫폼의 출현이 가능해지고, 다양한 애플리케이션을 작동하기 위한 공통된 요소를 제공한다는 점에서 운영체제와 애플리케이션 프레임워크의 기능을 하는 소프트웨어(앱스토어, 검색 위젯[48] 등) 사이에 플랫폼으로서의 기능에 차이가 줄어들게 되고 플랫폼의 범위가 확대된 것도 중요한 차이점이다. 즉 피처폰 시대까지는 운영체제(OS)와 미들웨어(middleware) 플랫폼이 구별되어 PC용 플랫폼과 마찬가지로 '플랫폼 = OS'의 성

47) 홍명수, "스마트폰의 확대에 따른 통신법상 경쟁정책 문제의 검토", 법과사회이론학회 편, 법과 사회 제40호, 박영사 (2011), 205면.

48) 위젯은 보통 스마트폰 화면에 자동적으로 설정되어 이용자가 언제든지 홈 화면으로 이동시 이용할 수 있는 애플리케이션을 말한다.

격을 갖고 있었으나, 스마트폰 시대에 이르러서는 운영체제로부터 애플리케이션 프레임워크(application framework)까지의 모든 소프트웨어를 플랫폼으로 인식할 수 있게 되었다. 모바일 운영체제 플랫폼 외에도 광고 플랫폼, 마케팅 플랫폼, 지도 플랫폼, SNS 플랫폼, 고객 애플리케이션 플랫폼, 메신저 플랫폼과 같은 다양한 영역에서 모바일 서비스 플랫폼이 등장하고 있는 것도 그 때문이다.[49]

[그림 3-3] 안드로이드 플랫폼 구조도



위의 그림에서 빨간색은 리눅스 커널 영역 / 녹색은 이미 개발되어진 오픈 소스 기반의 솔루션 / 파란색 컴포넌트들은 아마 자바로 구글에서 개발한 것

- Android는 자바 프로그램 언어의 코어 라이브러리에서 가능한 대부분의 기능을 제공하는 코어 라이브러리들의 집합을 포함함.
- 모든 Android 어플리케이션은 자신의 프로세스에서 Dalvik VM의 하나의 인스턴스와 함께 동작함. 즉, 하나의 프로세스에 하나의 VM 인스턴스가 생성됨. Dalvik는 디바이스가 다중 VM들을 효과적으로 동작할 수 있도록 작성됨. Dalvik VM은 작은 메모리 크기에 최적화된 Dalvik Excutable(.dex) 포맷의 파일을 실행시킴. VM은 레지스터를 기반으로 하고 포함된 "dx" 툴에 의해서 .dex 포맷으로 변환시켜주는 Java 언어 컴파일러에 의해서 컴파일된 클래스들을 동작시킴.
- Dalvik VM은 쓰레드와 저수준의 메모리 관리와 같은 기초적인 기능에 대해서 리눅스 커널에 의존함.

출처 : http://www.androidside.com/bbs/board.php?bo_table=03_2&wr_id=4&page=5

49) 홍대식, "모바일 플랫폼 전성시대, 규제의 역할은 무엇인가", 한국경제연구원 칼럼 2011. 6. 16.자.

둘째, 산업구조가 가치사슬에서 가치 네트워크(value network)로 변화되고 있다는 점을 들 수 있다. 통신기술이 발달하고 통신시장이 음성통화 시장에서 모바일 데이터 중심으로 이동함에 따라 단말기, 콘텐츠, 플랫폼이 네트워크로부터 독립성을 획득하게 되고, 통신서비스의 가치사슬은 더 복잡한 가치 네트워크 형태로 진화하고 있다.[50]

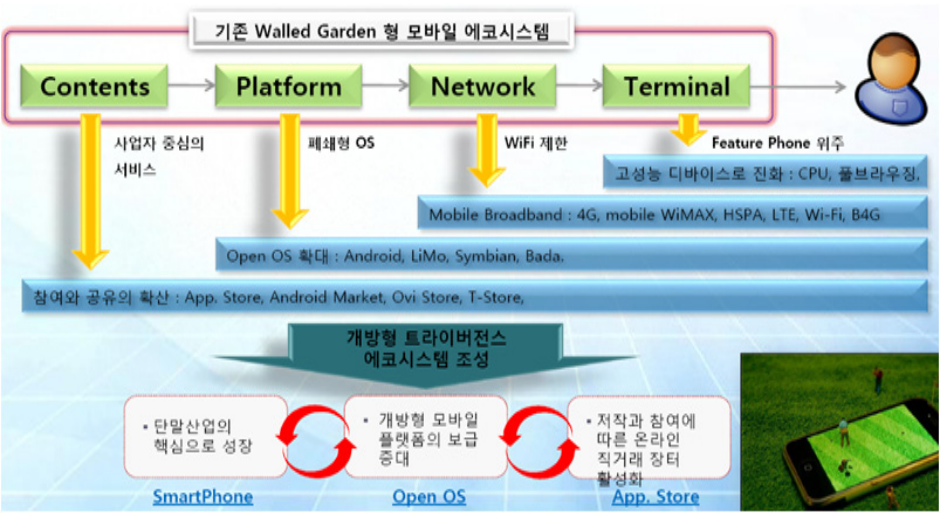
셋째, 모바일 생태계(mobile ecosystem) 형성을 위한 플랫폼 간의 치열한 경쟁이 벌어지고 있다는 점이다. 이동통신 산업의 가치창출 구조가 공진화(co-evolution), 협력적 경쟁(co-opetition)을 특성으로 하는 개방형 모바일 생태계로 진화함에 따라, 네트워크 효과를 창출하는 가입자 기반을 확보하기 위한 플랫폼 간의 치열한 경쟁이 벌어지고 있다.[51]

넷째, 경쟁구조의 혁신적 변화에 따른 영향의 확대라는 점을 고려할 필요가 있다. 개방형 모바일 생태계 형성은 통신시장의 경쟁구조를 혁신적으로 변화시키며, 통신사업자들의 사업전략과 합리적인 통신정책 정립에 영향을 주고 있다. 이는 다음 그림과 같이 표현될 수 있다.

50) 주재욱・윤두영・이주영・이경현, 통신시장 구조변화에 따른 가치사슬 및 가치네트워크에 관한 동태적 분석, 정보통신정책연구원 (2010), 53면.

51) 곽정호, “모바일 생태계 형성과 통신정책의 연관성”, 방송통신정책 제23권 제2호, 정보통신정책연구원 (2011. 2.), 26-29면.

[그림 3-4] 모바일 생태계의 변화



출처: 김동기, "모바일서비스 미래 전략", 정보통신정책연구원 정책포럼 발표자료 (2010). 곽정호(2011)에서 재인용.

제3절 모바일 OS와 검색엔진 선탑재의 문제

1. 문제의 소재

구글, 애플 등의 스마트폰 OS에서 특정 회사의 검색엔진만을 Pre-load하는 것으로 인해 검색엔진 시장에서의 경쟁사업자가 배제되거나 이용자 선택권이 저해되는 문제가 논란이 되고 있다.

그런데 Google의 경우와 Apple의 경우는 구별되어야 한다고 본다. Google의 경우 문제의 핵심은 platform 간의 연계를 통한 시장봉쇄(market foreclosure)의 유인과 능력에 있다. 기존에 이와 같이 분석한 문헌은 찾지 못했으나 필자들은 이 점이 Google과 관련된 정책 운영의 핵심이라고 본다. MS의 경우에는 OS에서 일방적인 시장전이(leverage)가 발생하였지만, Google의 경우에는 상호적인 시장

전이(cross-market leverage)가 발생할 수 있으므로 그 지배력은 훨씬 공고해진다. 그리고 Google의 안드로이드 플랫폼은 open source 소프트웨어에 기반을 둔 open 플랫폼이기 때문에 상대적으로 빠른 속도로 생태계가 정립될 수 있다. 이런 관점에서 볼 때 Google의 검색엔진만을 Pre-load하는 행위를 사전적으로 제한하여 상호적인 시장전이 발생 가능성을 차단하여야 할 정책적인 필요성이 제기될 수 있다. 다만 법률적으로 이것을 현행법제로 규제할 수 있는지의 문제는 별도의 검토가 필요하다.

반면 Apple의 경우에는 전유체제임에 유의하여 보면 성장에 한계가 있고, 스스로 성장을 억제하면서 품질관리를 하고 있기 때문에 생태계 조성을 통한 사실상 표준화가 될 가능성이 적으며, 결정적으로 인터넷 서비스 기반을 가지고 있지 않기 때문에 Google의 경우와 달리 상호적인 시장전이(cross-market leverage)가 발생할 가능성이 낮다. 이는 이미 stand alone PC 시장에서도 동일하게 발생하였던 일로서 Apple의 정책이 시장에 미칠 영향은 미미하고, 충성사용자 내부에서의 문제로 그칠 것으로 예상된다.

2. 현행 법률의 적용

NHN, 다음 커뮤니케이션은 2011. 4. 15. 안드로이드 OS 기반 휴대단말기의 검색엔진 탑재 과정에서 경쟁 사업자들을 부당하게 배제한 행위가 공정거래법에 위반된다는 이유로 구글을 공정거래위원회에 신고했다. 인터넷 조사업체 메트릭스가 2011. 3. 조사한 '모바일웹 검색서비스 시장점유율'을 보면 1위 네이버(55.8%), 2위 다음(15.7%), 3위 구글(15.3%), 4위 네이트(9.4%)의 순인 반면, 같은 시기 유선(PC) 인터넷 검색의 순위와 비교해 보면 모바일 검색에서 구글의 약진이 두드러진다. 구글의 유선인터넷 점유율은 1.7%로 네이버 (73.8%), 다음(18.4%), 네이트의 5.3%에 비해 미미한 수준이다. 포털들은 최근 무선검색시장 점유율에서 구글이 보이는 '약진'의 이유가 바로 안드로이드라는 플랫폼과 관련된 경쟁제한

적 행위 때문이라고 보고 있다.[52]

이번 사례는 기존의 유선 인터넷 시장과 다르게 새로운 모바일웹 검색서비스 시장이 새로운 형태의 비즈니스 모델로 나타나고 있음을, 그리고 새로운 시장에서 사업자가 배제적인 행위를 하는 등의 경쟁제한적 행위가 발생할 여지가 있음을 보여준다. 구글의 행위에 대하여는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 "공정거래법") 제3조의2 제1항에 정한 시장지배적 지위 남용행위로서의 부당한 사업활동 방해행위(제3호), 경쟁사업자 배제행위(제5호 전단), 소비자이익의 현저한 저해행위(제5호 후단), 그리고 같은 법 제23조 제1항에 정한 불공정거래행위로서의 구속조건부 거래행위(제5호 전단), 사업활동 방해행위(제5호 후단) 규정의 적용이 검토될 수 있다. 다만 이들 조항의 적용을 위해서는 공정거래법상 위법성 판단의 기준이 되는 경쟁제한성, 경쟁수단의 불공정성에 의한 위법성 심사가 필요하다.

3. 입법적인 필요성

현행법으로도 구글의 모바일 OS의 시장점유율을 고려하면 공정거래법 위반을 문제 삼을 수 있다고 본다. 다만 공정거래법에 의한 규제는 유효경쟁의 형성이 시장의 자율적 기능에 맡겨져 있는 것을 전제로 하여 유효경쟁의 기제(mechanism)가 제대로 작동하지 않도록 하는 행위를 사후적으로 포착하여 소극적으로 그 원인을 제거하는 것을 수단으로 하기 때문에, 만일 그 시장에서의 구조적인 문제로 인하여 유효경쟁의 기제가 제대로 작동하기 어려운 상황이 된다면 공정거래법 규제만으로 적절하다고 할 수 없다. 또한 공정거래법에 의한 규제는 경우에 따라 복잡한 경제분석과 법리적 판단을 필요로 하고 이는 그 분석과 판단을 가능하게 해주는 충분한 경제적 증거와 사실적 증거의 뒷받침이 있어야

52) '토종포털의 구글 제소, 모바일검색광고 뺏길 우려 때문?' 2011.05.03자, 주간경향 923호

하는 것이므로, 그 규제가 시장에서의 유효경쟁을 회복시키기에 적절한 시기에 효과적으로 이루어질 것을 언제나 기대하기 어려운 문제도 있다.

인터넷 기반 서비스 시장의 경우 그 형성기에는 인터넷 상에서의 자유와 분산형 매체라는 인터넷의 정신이 구현되는 시장이라는 점에서 통신시장과 달리 사전적인 규제를 받지 않았다. 그러나 인터넷 기반 서비스 시장과 통신시장이 융·복합화되면서 그 경계가 불분명해지고 통신시장에서의 사전규제의 근거가 되는 네트워크 외부효과와 시장지배력 전이의 문제가 상시적인 문제가 되는 상황에 직면하게 되면서 사전적 규제 도입 및 이를 보완하기 위한 분야 특유의(sector-specific) 사후적 규제 도입의 필요성이 검토될 필요가 있다.

제4절 저작물 DB 사업

1. 현황

구글이 저작권자들과 독점적으로 계약을 체결하여 e-contents를 만들고 이를 전유적으로 사용하는 문제가 제기되고 있다. 소위 전자도서관(e-library)을 만들어서 이를 라이선스 함으로써 수익을 얻고, 저작권자에게 수익을 배분하겠다는 것이 사업내용이다.

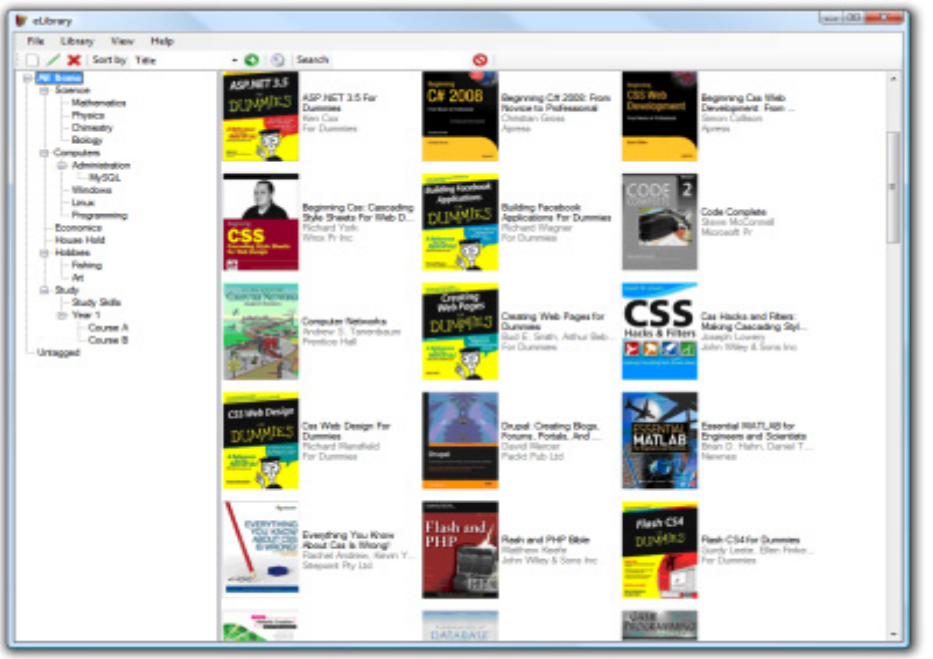
저작권은 소유권적 속성을 가지고 있는 배타권이다. 저작권은 자신의 권리를 침해하는 자의 침해를 배제할 수 있는 권리(right to exclude)를 본질적인 권리내용으로 한다. 그런데 이러한 저작권의 속성은 public domain에서의 사용권과 조화를 이루기 어렵다.

이용자의 관점에서는 일일이 실제로 도서관을 방문하거나, 책을 대출받지 않고도 도서를 검색하고, 다운받아서 개인휴대용기기에서 보는 방식으로 정보에 접근할 수 있도록 함으로써 편이성이 증대된다.

위의 그림에서 보는 것과 같이 구글이 ebook 사업을 시작하기 전에도 출판업계는 향후 ebook으로 시장의 중심이 옮겨갈 것이라는 판단에서 종이책 외에 ebook을 출간하고, ebook 전용 portable display device를 개발하기도 하였지만 이 전체적인 contents의 부족으로 인하여 이 시장의 성장은 더딘 편이었다.

이용자 관점의 편이성과 저작권의 속성상 개별적으로 저작권자에게 동의를 얻어야 하는 상황의 조화가 필요한 영역이지만, 저작권법 내부에서 새로운 지식재산권법 체계를 정립하여야 한다는 논의가 유럽을 중심으로 대두되고 있지만 이러한 논의가 현실화되기 위해서는 시간이 걸릴 것으로 보여 기술의 발전과 별개로 법적인 논의가 진행될 것으로 보인다.

경쟁법적 관점에서는 만일 저작권자들이 동의를 하여 어떤 특정한 사업자, 예를 들어 Google에 전속적 사용권을 부여하는 계약(exclusive license agreement)을 통하여 전용실시권을 부여하게 되면 현행 저작권법상 다른 사용자의 진입이 법률적으로 불가능해지게 된다. 이러한 법률상 진입장벽의 존재로 인하여 이 시장에서의 경쟁은 질식된다. 저작물은 지속적으로 생산되지만 기존의 저작물 포트폴리오의 존재로 인한 네트워크 외부성의 존재로 인하여 새로운 ebook library 사업자의 진입은 사실상 불가능해진다. 도서와 같은 인류 공동의 보편적 지식의 보고가 특정한 사업자의 수중에 떨어져 그 사업자의 판단에 따라 접근이 제한된다면 이는 공공성에 반하는 결과에 이르게 되는 것으로 헌법질서에도 부합하는 결론이 아니라고 본다.



2. 해외 사례

(1) 미국 사례

2004년 구글이 대학들과 연계하여 대학도서관에 소장되어 있는 서적들을 스캔하여 디지털 자료화하는 작업을 시작하였다. 그리고 구글은 전자화한 자료들을 구글 서치를 통해서 온라인으로 제공하고자 하였고, 이와 같이 해서 스캔이 된 도서는 1천 2백만권에 이르렀다.

그런데 도서를 스캔한다는 것은 저작권자의 책을 아무런 사전 허가를 받지 않고 복제한다는 것을 의미하는 것으로 이는 저작권 침해의 문제를 노정하고 있었다. 이에 다라 전미 출판업자협회와 작가협회는 구글의 행위가 저작권을 침해하는 행위이며, 이러한 행위를 하기 위해서는 저작권자들의 동의를 받아야 하며, 그 대가를 지불하여야 한다고 주장하였다.

그럼에도 구글은 공정사용(fair use)이라고 주장하면서 도서 복제를 계속해서 Google Books 사이트를 통해서 만일 저작권이 없거나, 공적 영역으로 들어간 책들의 경우에는 책의 전체를 볼 수 있도록 제공하였고, 저작권이 유효하게 있는 경우에는 책의 일부를 볼 수 있도록 하였다. 한편 구글의 프로젝트는 저자가 누구인지 알 수 없거나 발견할 수 없는 소위 고아 저작물(orphan works)에게도 독자들과 만날 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 지지를 받기도 했다.

2005년 중반 작가동맹(Author's Guild)과 전미출판업협회는 구글을 상대로 가처분 소송 등을 제기하였다. 작가동맹은 집단소송의 당사자 적격을 법원으로부터 인정받았고, 작가라면 누구든지 스스로 배제신청(opt-out)을 하지 않으면 소송의 당사자가 되었다.

2008년 양 당사자는 협상을 통해서 구글이 1억2천5백만 달러를 선급금으로 소송당사자들에게 지급하고, 그 대가로 향후 스캔을 지속적으로 하면서, 그 결과물을 온라인에 제공할 수 있도록 하기로 합의하였다. 그리고 온라인에 제공하여 수익이 발생하면 구글이 3분의1을 가지고, 나머지는 저작권자들이 가지기로 합의하였다.

그러나 법원은 500여건 이상의 법정 의견서(amicus brief)를 받아본 이후 구글과 저작권자간의 합의(settlement)의 공정성에 대해서 심리하였다. 그리고 2011년 3월 이 사건 합의가 공정성을 결하였다는 이유로 합의에 대한 승인을 거절하였다.

따라서 미국에서의 구글 사건은 원래의 소송을 계속하거나, 합의를 다시 해서 참가방식(opt in)으로 변경함으로써 이 프로젝트에 참가하고자 하는 작가들과만 프로젝트를 진행하도록 하거나, 이 사건 판결을 다투어서 항소를 하는 대안들이 가능하게 되었다. 양자는 항소를 하거나 소송을 진행하는 대신 추가적인 합의를 하는 것으로 결정하여 판사에게 요청하여 현재 협의가 진행 중이라고 한다.[53]

53) http://www.authorsguild.org/ (2011. 6. 19. 접속).

(2) 프랑스 사례

2011년 5월 6일 프랑스에서도 프랑스의 3대 메이저 출판사가 구글을 상대로 소송을 제기하였다. 청구원인은 동일한데, 9,797권의 책을 스캔하여 디지털 이미지화하는 과정에서 구글이 저작권자의 동의를 얻지 않았다는 것이다. 이들 출판사들은 구글을 상대로 1,400만 달러를 손해배상액으로 정하여 소송을 제기하였다. 현재 이 소송은 진행 중이다.

3. 현행법상 검토

외국의 예에서도 볼 수 있는 것처럼 이 문제는 현재는 저작권법이 쟁점이 되는 사안이다.

구글 외에도 마이크로소프트도 국립 영국도서관과 공동으로 19세기에 출판된 10만여권의 서적을 디지털로 변환해서 웹사이트에 공개하는 프로젝트를 진행중이다. 다만 이 경우는 저작권자들의 동의가 필요가 없는 저작권소멸 저작물로서 인류공동의 자산으로 제공하는 것이므로 논쟁이 되고 있지 않다.[54]

유럽디지털도서관 프로젝트도 2005년 발표된 i2010사업의 핵심사업중의 하나로 유럽의 문화 및 과학유산을 디지털화하는 작업을 하고 있다. 2006년 여름 프랑스 국립도서관(BNF)은 유러피아나로 알려진 사이트를 통해서 저작권이 없는 자료들을 일반에 공개하는 프로젝트를 진행하고 있다.

구글의 경우는 이러한 사업자들과 달리 저작권이 있는 도서들까지 Google Books를 통해서 공개하려고 하는 점으로 인해서 저작권법상 문제가 되고 있다. 한편 이 프로젝트가 완료된 시점에- 그 중간이라도 공개가 되어 수익이 발생하기 시작하면 - 구글이 컨텐츠 제공을 구하는 사업자들에게 라이선스를 거절하거나, 과도한 로열티를 요구하는 행위를 하거나, 기타 불공정한 조건을 제시하여 전자

54) 조윤아, “19세기 고서 디지털로 환생한다”, 전자신문, 007. 10. 2. 자.

책 시장의 진입을 봉쇄하는 행위를 할 우려가 있으므로 이 문제는 단순히 저작권법상의 문제가 아니라 경쟁법적 문제가 될 수 있다. 다만 현재로서는 스캔된 디지털 도서가 필수설비나 필수요서에 해당할 수 있을 것인지는 명확하지 않다. 또 구글의 디지털 라이브러리(e-library)화하는 프로젝트 자체가 경쟁법 위반행위는 아니므로, 사후 구글이 구체적으로 어떤 행위를 할 것인지에 따라 사후적인 대응을 할 수 밖에 없다.

제5절 애플의 타 결제수단 사용 제한의 문제

1. 배경

플랫폼 제공사업자는 서로 다른 이용자 그룹의 거래나 상호작용을 원활하게 하는 플랫폼의 가치 창출 기능을 수익과 연결시키는 사업 모델을 고안하여 실현함으로써 수익성을 창출한다.

예컨대, 애플의 경우에는 기본적으로 OS X, iTunes가 일체화된 하드웨어 판매 수입이 주된 수익원이었으나, 구글과 유사하게 앱을 매체로 한 iAD 광고 수입으로 수익원의 범위를 확대하였고 앱스토어 사업 모델을 개발하여 수수료 수입을 확보함으로써 안정된 수익 기반을 구축하였다. 이에 대하여 구글의 경우에는 기본적으로 웹에서의 광고 사업 모델(AdWords, AdSense)을 모바일에도 확장하기 위하여 모바일 검색 기능을 강화하고 검색 가입자 기반을 확보하는 한편 앱 광고(AdMob)를 추가하는 방식으로 수익 기반을 구축하고 있다.

이 가운데 애플의 앱스토어형 사업 모델은 플랫폼 제공사업자뿐만 아니라 앱 개발자들에게도 거래를 통한 수익의 기회를 창출한다는 점에서 최근 가장 각광을 받은 사업 모델이다. 이는 판매자와 구매자가 만나는 장을 제공하는 온라인 쇼핑몰(아마존, G마켓)에서 한 걸음 더 나아가 판매자와 구매자가 직접적인 상호

작용을 할 수 있도록 해주는 온라인 오픈마켓(이베이옥션, 11번가)과 유사한 플랫폼을 모바일 환경에서 구현하여 앱 개발자와 스마트폰 이용자 사이의 직접적인 상호작용을 가능하게 해준다.

애플은 운영체제인 iOS와 함께 앱스토어 플랫폼을 폐쇄적으로 운영하여 자신이 제조하는 단말기에만 탑재하고 다른 사업자의 단말기에는 실시허락을 하지 않는 대신, 앱 개발자들을 유인하기 위하여 앱스토어의 응용 프로그램 인터페이스(API)를 개방하고 소프트웨어 개발 도구(SDK)를 제공하여 제3자들의 앱스토어에 최적화된 앱의 제작과 유통을 가능하게 한다. 다만 애플이 앱스토어 등록 과정을 철저히 통제하여 애플의 심사를 통해 승인을 받은 앱만이 앱스토어에 등록될 수 있도록 하는 운영정책을 갖고 있다. 앱 개발자의 등록비는 1년에 99불이고 앱스토어를 통한 앱 판매대금 중 30%는 수수료 및 호스팅 비용 명목으로 애플이 취득한다. 즉 앱스토어를 통한 앱 판매 수익금의 배분 비율은 앱 개발자 70 대 애플 30으로 정해져 있다. 애플이 판매하는 스마트 기기 이용자는 애플이 제공하는 앱스토어 계정을 통한 결제 시스템에 의하여 애플리케이션 구입 대금을 결제하게 되므로, 애플은 이런 방식으로 애플에 들어오는 결제 대금 중 70%를 앱 개발자에게 지급하는 방식으로 정산한다.

앱 자체가 상품인 경우에는 앱스토어를 통한 거래 내역과 대금이 그대로 애플에게 전달되므로, 애플의 결제 시스템에 따라 애플의 수익이 확보된다. 그런데 특히 음악 스트리밍 서비스 앱과 같이 애플의 결제 시스템을 거치지 않고 별도로 서비스 이용료를 청구하면서 앱을 통해서는 서비스만 제공하는 서비스형 애플리케이션이 등장하면서 애플의 결제 시스템을 우회하는 것이 가능하게 되었다. 또한 최근 앱 설치 후 앱 내에서 추가 콘텐츠나 게임 아이템 등을 판매하는 콘텐츠형 애플리케이션이 늘어나면서, 이러한 앱 내 구매(IAP: In App Purchase)의 경우에는 애플의 결제 시스템이 적용되지 않는 현상이 발생하고 있다.

2. 현황

애플은 원칙적으로 앱스토어에서 유료 애플리케이션을 구매하기 위한 결제 수단을 기프트 카드나 신용카드로 제한하고, 구매 희망자가 유료 애플리케이션을 구매하기 위해서는 해당 사용자의 앱스토어 계정을 통해 결제 수단을 등록해 두고 애플의 결제 시스템에 따라 결제하도록 함으로써 거래 내역과 결제 대금을 확보하는 앱스토어 운영정책을 갖고 있다.

그런데, 앱스토어를 통하여 음원 스트리밍 서비스를 제공하는 국내 음원 서비스 업체들은 일괄적으로 휴대폰 소액결제 방식만을 사용하였는데, 이러한 방식에 의하면 국내 음원 서비스 업체들은 무료 앱을 등록해 놓고 이용자에게 별도의 서비스 이용료를 청구하여 이용자로부터 직접 지급받는 방식으로 애플의 결제 시스템을 우회하는 것이 가능하였다. 이에 대하여 애플은 2010. 5. 12. 네오위즈인터넷, 엠넷미디어, 소리바다 등의 애플리케이션에서 사용 중인 결제 방식이 애플의 정책과 맞지 않는다고 통보한 뒤 다음날인 2010. 5. 13. 해당 애플리케이션들을 앱스토어에서 삭제하는 조치를 취하였다. 삭제 통보와 더불어 애플 측에서 신용카드를 이용한 결제 방식은 유효하다고 알려옴에 따라 네오위즈인터넷은 차단이 이루어진 바로 다음날, 엠넷미디어는 한 주 뒤 해당 애플리케이션의 휴대폰 소액결제 기능을 신용카드 결제 방식으로 대체해 심의를 요청하였다. 그러나 뚜렷한 이유가 제시되지 않은 채 한 달이 지나도록 승인이 지연되었다. 그 후 2010. 6. 20. KT뮤직의 음원 스트리밍 서비스 '도시락'이 아이폰 전용 요금제를 도입한 애플리케이션 형태로 앱스토어에 등록하게 되자, KT뮤직과 마찬가지로 아이폰 전용 요금제를 도입한 네오위즈인터넷, 엠넷미디어의 음원 서비스 앱들도 순차적으로 재등록이 이루어졌다.[55]

---

55) 이 사건의 배경과 경과에 대하여는 강인규·오기석, "무선 플랫폼 개방에 따른 비통신사업자의 불공정행위: 애플을 중심으로", 방송통신정책 제23권 10호, 정보통신정책연구원 (2011. 6.), 28-30면.

애플리케이션 내에서 일어나는 구매행위, 즉 앱 내 구매 방식의 거래는 앱 내 구매를 바탕으로 한 잡지, 신문, 동영상, 음악 등 콘텐츠 애플리케이션에 대한 정기구독 서비스로 확대되었다. 예컨대, 아마존의 경우 킨들 애플리케이션을 통해 외부 링크인 킨들 스토어 웹사이트로 연결되어 이 웹사이트에서 결제를 하고 전자책 콘텐츠를 구매하는 것이 가능하였다.

이와 관련하여 애플은 2011년 2월 '앱스토어 심사지침'(App Store Review Guidelines)의 제11조(구매와 통화)를 개정하여 앱 내 구매에 대한 결제방식을 발표하였다. 이에 따르면 애플은 앱 뿐만 아니라, 앱 상에서 거래되는 콘텐츠에 대해서도 30%의 수수료를 부과하게 된다. 예컨대, 전자책 앱을 구매할 때 애플이 30%의 수수료를 가져가고, 전자책 앱에서 거래되는 콘텐츠 판매에 대해서도 30%의 수수료를 가져가게 된다. 특히, 애플은 자사의 앱스토어 이외의 외부 링크를 통한 콘텐츠 제공을 차단하고 애플의 앱 내 구매 결제방식을 적용하는 앱에 한하여 앱 외부에서 구매한 콘텐츠를 구동할 수 있도록 하였다. 즉 앱 외부에서 판매되는 콘텐츠를 앱 내부에서도 실행시킬 수 있도록 하지만, 이는 동일한 콘텐츠가 앱 내부에서도 같거나 낮은 가격으로 판매되어야 한다는 것을 조건으로 하였다.

[표 3-1] 2011. 2.'앱스토어 심사지침'제11조 개정 내용

11. Purchasing and currencies
11.1 Apps that unlock or enable additional features or functionality with mechanisms other than the App Store, except as approved in section 11.13, will be rejected 섹션 11.13 에서 승인된 지불방식을 제외하고, 앱스토어가 제공하는 이외의 서비스 또는 기능을 앱스토어 이외의 메커니즘을 이용해, 락을 해제하거나 활성화 하는 앱은 거절될 것이다.
11.2 Apps utilizing a system other than the In App Purchase API (IAP) to purchase content, functionality, or services in an app will be rejected 콘텐츠, 기능, 서비스 구매에 App Purchase API (IAP) 이외의 시스템을 이용하는 앱은 거절될 것이다.

11.3 Apps using IAP to purchase physical goods or goods and services used outside of the application will be rejected
물리적인 상품(역자 주 : 현실의 제품과 서비스 모두) 또는 앱을 벗어나 (역자 주 : 다른 앱 등에서) 사용되는 상품이나 서비스를 구매하기 위해 IAP 을 사용하면 거절될 것이다.

11.4 Apps that use IAP to purchase credits or other currencies must consume those credits within the application
IAP 에 의해 구매된 것은 앱 안에서 소비되어야 한다.

11.5 Apps that use IAP to purchase credits or other currencies that expire will be rejected
IAP 를 이용하여 기한이 만료되는 신용이나 재화를 거래하는 앱은 거절될 것이다.
(역자 주 : 신용이나 재화는 게임머니와 유사한 기능을 하는 일체의 데이터를 말한다. 따라서 신용이나 재화로 구매된 아이템은 만료되어도 된다.)

11.6 Content subscriptions using IAP must last a minimum of 7 days and be available to the user from all of their iOS devices
IAP 으로 구매한 구독 콘텐츠는 최소 7일간 구독할 수 있어야 하고, 다른 iOS 기기에서도 구독가능해야 한다.

11.7 Apps that use IAP to purchase items must assign the correct Purchasability type
아이템 구매를 위해 IAP 을 이용하는 앱은 적절한 구매방식을 제공해야 한다.

11.8 Apps that use IAP to purchase access to built-in capabilities provided by iOS, such as the camera or the gyroscope, will be rejected
IAP 을 이용한 구매시스템을 이용하는 앱은 아이폰 자체 기능인 자이로스코프 또는 카메라 등을 이용하기 위해 구매가 필요한 경우 거절될 것이다.

11.9 Apps containing "rental" content or services that expire after a limited time will be rejected
대여 시스템이 있는 경우 콘텐츠 등을 충분히 이용할 수 있을 정도의 시간을 제공하지 않는 경우(expire after a limited time) 거절될 것이다.

11.10 Insurance applications must be free, in legal-compliance in the regions distributed, and cannot use IAP
보험 신청앱은 공짜여야 하며, 배포된 지역의 법에 부합해야 하고, IAP 을 사용할 수 없다.
(역자 주 : IAP 을 이용해 보험료를 납부할 수 없다.)

11.11 In general, the more expensive your app, the more thoroughly we will review it
일반적으로, 고가일수록 더 철저하게 우리는 앱을 심사한다.

11.12 Apps offering subscriptions must do so using IAP, Apple will share the same 70/30 revenue split with developers for these purchases, as set forth in the Developer Program License Agreement.
(서적등의) 구독을 제공하는 앱은 (유료인 경우) 반드시 IAP 을 이용한 것과 동일해야 한다. 개발자 프로그램 실시허락 계약(Developer Program License Agreement)에서 명시했듯이, 애플은 70:30 의 비율로 이러한 구매를 분배할 것이다.

11.13 Apps can read or play approved content (magazines, newspapers, books, audio, music, video) that is sold outside of the app, for which Apple will not receive any portion of the revenues, provided that the same content is also offered in the app using IAP at the same price or less than it is offered outside the app.
앱의 밖에서 결제되어 승인된 콘텐츠(잡지, 신문, 책, 오디오, 음악, 비디오)를 읽거나 실행시킬 수 있는 앱은, 앱 내에서 IAP를 이용해 동일한 콘텐츠를 동일하거나 작은 금액으로 구매가 가능한 경우일 때만, 앱 밖에서의 구매금액에 대해 어떠한 비용도 받지 않을 것이다.

This applies to both purchased content and subscriptions.
이것은 구매된 콘텐츠 또는 구독 모두에 적용된다.

11.14 Apps that link to external mechanisms for purchasing content to be used in the app, such as a “buy" button that goes to a web site to purchase a digital book, will be rejected
전자서적을 구매하기 위해 외부 사이트로 이동하는 "구매" 버튼 등과 같이 앱에서 사용되는 콘텐츠를 구매하기 위해 외부 메커니즘으로 링크를 가지는 앱은 거절될 것이다.

출처 : http://cafe.naver.com/mcbugi?1307763323000

그러나 이러한 심사지침에는 출판업계나 신문사가 받아들이기에는 다소 애매하고 불합리한 조항이 있었다. 구독 방식의 신문과 잡지는 앱스토어 내부에서 판매해야 하며, 결제는 반드시 앱스토어에서만 이루어져야 한다는 것이다. 가격 역시 앱스토어 판매가는 외부 판매가와 동일하거나 낮아야 한다는 단서가 붙었다. 앱스토어를 통해 판매될 경우 매출의 30%는 애플의 몫이 된다. 출판사나 신문사

입장에서는 직접 판매하는 것보다 앱스토어를 거치게 되면 상대적으로 낮은 이익을 가져가게 된다.

이에 대하여 Financial Times(FT)는 2011. 6. 앱스토어에서 앱을 내리고, 웹기반의 구독 서비스를 시작했다. 이는 애플의 생태계에서 구독자를 늘리지 않겠다는 선언이었다. FT의 구독 서비스는 앱 형태가 아니어도 HTML5 기술을 이용한 웹기반이어서 브라우저를 통한 접속이 가능하며, 구독료의 일부를 애플로 넘기지 않아도 된다. 또한 구독자 기반도 앱스토어와 달리 신문사가 직접 관리할 수 있게 되기 때문에 장점이 많다.

이러한 영향 때문인지 애플은 2011. 6. 앱스토어 심사지침 제11조를 다시 개정하여 정기구독 요금에 대한 간섭을 철회하였다. 즉, 앱스토어 외부에서 판매되는 가격과 내부에서 판매되는 가격을 동일하게 유지하도록 한 조건을 철회한 것이다. 그에 따라 정기구독 서비스를 제공하는 미디어사는 앱스토어 내부에서 판매되는 정기구독 요금제에 대한 권한을 가지면서, 앱 외부에서 판매하는 콘텐츠를 앱 내부에서도 실행되도록 할 수 있게 되었다.

다만 사용자가 앱 내 구매 결제 방식을 이용하여 구매하는 콘텐츠 대가의 30%에 해당하는 수수료는 그대로 애플이 가져가는 것에는 변함이 없다. 또한 애플은 앱 가격을 제한하고 앱 내 구매 결제 방식을 강제하는 대신 앱 외부에서 구매한 콘텐츠를 구동할 수 있도록 하였으나, 앱 내부에 콘텐츠를 구매하기 위한 버튼이나 외부링크가 없을 것을 조건으로 하였다. 또한 '콘텐츠 구매를 위하여 앱 내부에서 앱 외부로 연결되는 링크는 제거되어야 한다'는 내용은 그대로 유지하고 있다. 따라서 사용자가 애플이 시행하는 앱 내 구매 결제방식을 통하지 않고 앱 내에서 구매하는 길은 여전히 봉쇄되어 있어 사실상 앱 내 구매 결제방식을 강하게 유도하고 있다.

[표 3-2] 2011. 6. 앱스토어 심사기준 제11조 개정 전후의 내용 비교

구 분	내 용
변경 전	o 11.13 앱 외부에서 판매하는 콘텐츠를 내부에서도 실행시킬 수 있으나 동일한 콘텐츠가 앱 내부에서 인 앱 결제를 적용하여 동일 또는 낮은 가격으로 판매되어야 함 (11.13 Apps can read or play approved content (magazines, newspapers, books, audio, music, video) that is sold outside of the app, for which Apple will not receive any portion of the revenues, provided that the same content is also offered in the app using IAP at the same price or less than it is offered outside the app. This applies to both purchased content and subscriptions.) o 11.14 콘텐츠 구매를 위하여 앱 내부에서 앱 외부로 연결되는 링크는 제거되어야 함 (11.14 Apps that link to external mechanisms for purchases or subscriptions to be used in the app, such as a "buy" button that goes to a web site to purchase a digital book, will be rejected)
변경 후	o 11.13 콘텐츠 구매를 위하여 앱 내부에서 앱 외부로 연결되는 링크는 제거되어야 함 (11.13 Apps that link to external mechanisms for purchases or subscriptions to be used in the app, such as a "buy" button that goes to a web site to purchase a digital book, will be rejected) o 앱에 외부링크버튼이 없는 경우, 앱 외부에서 판매하는 콘텐츠를 내부에서도 실행시킬 수 있음 (11.14 Apps can read or play approved content (specifically magazines, newspapers, books, audio, music, and video) that is subscribed to or purchased outside of the app, as long as there is no button or external link in the app to purchase the approved content. Apple will not receive any portion of the revenues for approved content that is subscribed to or purchased outside of the app.)

이와 관련하여 국내 업체인 한국 이퍼브는 e-book 콘텐츠 뷰어 앱을 개발하고, 알라딘, Yes24 등 인터넷서점으로 링크되는 기능을 탑재하여 애플에 앱스토어 등록을 신청하였으나, 애플이 앱 내 구매 결제 정책을 적용하지 않았다는 이유로

앱스토어 등록을 승인하지 않고 있다. 한국 이퍼브는 2011. 5. 공정위에 이에 대한 민원을 제기한 상태인데, 한국 이퍼브 관계자는 이 이북 뷰어 앱에는 애플이 정책적으로 금지하는 콘텐츠 구매 기능이 없음에도 불구하고 애플의 앱 내 구매 결제방식을 적용하는 IAP 결제 모듈을 탑재하지 않았다는 것이 등록 지연 사유가 되고 있다고 주장하고 있다.[56]

56) 전자신문 2011. 6. 29.자 6면 "이용경 의원 '애플 앱스토어 운영의 불공정성을 말하다' 간담회" 관련 기사.

제4장 플랫폼 중립성과 경쟁법 및 통신법

제1절 논의의 개관

1. 사적규제(private ordering)의 문제점과 사후규제의 한계, 플랫폼 중립성 논의의 필요성

현재 플랫폼 사업에 대하여는 정부에 의한 공적 규제가 거의 없다. 예를 들어 전기통신사업법이나 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 "정보통신망법"이라 함)의 적용에 의한 사전규제(ex ante regulation)가 쉽지 않다. 결국 사후규제인 공정거래법에 의한 규율이 이루어져야 할 것인바, 상대적으로 광범위한 규율이 가능한 공정거래법의 적용은 통신산업의 특성을 감안한 규제라는 규제수요에 적합한 수단인지에 대해서는 논란이 있을 수 있다.

이런 상황에서 플랫폼 사업자들은 자신들의 규율을 정하고, 이를 계약으로 생태계를 구성하는 사업자들에게 투영하고, 이를 강제하는 방식으로 사적규제를 시행하고 있다. 통상적으로 정부의 개입은 사적인 계약에 의한 자율적인 규제보다 변화·발전하는 경제상황에 대한 규율로 부적합하다는 주장이 있어 왔다. 그러나 공적규제가 없는 자율적인 사적규제가 더 우월한 지위에 있는 것인지에 대하여는 비판적인 견해가 있고,[57] 특히 사이버스페이스에 대한 규제, 예를 들어 플랫폼에 대한 규제에 있어서는 사적규제가 사실은 자율이나 자유라는 미명하에 착취수단으로 사용될 수 있다는 점은 이론적으로도 뒷받침되고 있다.[58] 앞서의

57) Margaret Jane Radin & Polk Wagner, "The Myth of Private Ordering: Rediscovering Legal Realism in Cyberspace", 73 Chi.-Kent L. Rev. 1295 (1997-1998).

58) 예를 들어 재산법의 영역은 대표적으로 사적자치가 중심이 되어야 할 것이나 뉴슨스(nuisance) 규제의 같이 공적 규제가 사인간의 합의에 의한 규율을 조정하기 위한 장치로 필요하다. Dunkan Kennedy, Stages of the Decline of the

IAP의 문제나 안드로이드 사전 설치(pre-installation)의 문제의 경우에도 사전에 플랫폼 사업자의 이러한 행위에 대한 규율을 두는 것이 효과적인 규제수단이 아닌가에 대한 논의가 필요하다.

첫째, 공적규제와 사적규제 간에 거의 유사하게 겹치는 현상(flippability)이 발견된다. 공적규제는 사적규제와 달리 강제력에 의해서 달성된다고 생각한다. 그러나 사이버스페이스와 같은 공간에서의 공적규제는 수범자의 협력이 없이는 이루어지기 어렵다. 이는 사적규제와 유사한 모습을 띠게 된다. 그러므로 공적규제는 강제적이므로 악(惡)이고, 사적규제는 협력에 기반한 것이므로 선(善)이라는 공식은 사이버 공간에 대한 규제에서는 특히 타당하기 어렵다.[59]

둘째, 인터넷 공간과 같은 사이버스페이스에서의 규제, 예를 들어 플랫폼 규제는 사적규제가 공적규제에 비하여 더 착취적일 수 있다. 현대의 선진국에서의 공적규제는 다양한 이해집단이 모니터링하고 있는 상황이므로 특정한 관계에 있는 자에게 가혹한 부담을 요구하는 것이 쉽지 않다. 반면 사적규제는 계약이라는 이름으로 공적규제라면 요구할 수 없는 수준의 희생을 강요할 수 있다. 특히 플랫폼의 지배력에 기초한 플랫폼 사업자의 사적규제는 플랫폼의 시장장악력의 정도에 따라서 매우 강압적일 수 있다. 이러한 강압적이고 착취적인 계약에 의한 규제는 계약의 공정성을 담보하기 위한 공정거래법의 영역이기도 하지만, 동시에 인터넷 기반 서비스를 제공하는 플랫폼사업자의 경우 전문규제기관인 통신규제기관의 공정성 확보를 위한 공적규제가 필요하다.

셋째, 공정거래법의 적용과 같은 사후 규제는 위반사실을 발견하기 위해서는 시장을 지속적으로 감시하여야 하므로 많은 감시비용이 소요되며, 최종적으로 위반사실을 발견하고 이를 제재하기까지 많은 시간이 소요된다. 이러한 사후규제는 결국 초기에 적절한 대응을 하지 못하도록 함으로써 이후 실제로 사후적으로 시

Public/Private Distinction, 130 U. PA. L. Rev. 1349-50 (1982).

59) Margaret Jane Radin & Polk Wagner, *op cit.* at 1295.

정조치 등의 제재를 통하여 시장에서의 피해를 회복하려고 하더라도 이러한 피해의 회복이 쉽지 않다는 문제점이 있다. 왜냐하면 시간이 많이 경과하게 되면 정보통신산업(IT)과 같이 급격하게 산업환경이 바뀌는 상황에서는 이미 시장의 경쟁자들이나 생태계의 피해를 회복할 수 없는 상황이 되는 경우가 발생하게 되는 경우가 발생하게 된다. 더구나 이러한 피해의 전보를 사법절차를 통하여 진행하게 되면 사후규제의 한계는 더욱 분명하게 드러난다.

특히 서비스의 근간이 되는 플랫폼을 중립적으로 차별 없이 사용할 수 있도록 하는 플랫폼 중립성의 확보는 사적규제를 통한 플랫폼사업자가 원하는 방식의 불공정한 시장구조를 개선하여 시장 내의 유효경쟁을 달성할 수 있도록 하기 위한 수단으로 통신규제기관에게는 매우 중요하며, 필요한 수단이다.

2. 사후규제의 한계

인터넷 비즈니스에서 공정경쟁을 저해하는 행위에 대하여는 공정거래법상 사후규제 수단인 시장지배적 지위 남용행위 규정(제3조의2) 또는 불공정거래행위 규정(제23조)이 적용될 가능성이 있다.

예컨대, 구글의 스마트폰 OS에서 구글 검색엔진을 선탑재하는 행위에 대하여 최근 NHN, 다음이 구글을 상대로 하여 공정위에 제소한 바 있다. 이 제소로 개시된 공정위 조사에서는 오픈소스 코드로서의 스마트폰 OS의 특성과 편재성으로 인한 경쟁상의 우위와 쏠림현상을 통한 간접적 네트워크 효과를 활용한 배제적 행위에 대한 법적 평가를 어떻게 할 것인가가 주된 쟁점이 될 것으로 전망된다.

한편 공정거래법상 공정위는 경쟁주창 기능, 즉 사전적으로 경쟁을 촉진하는 경쟁당국의 역할을 수행하는 권한도 갖고 있다. 즉 공정위는 독과점적 시장구조가 장기간 유지되고 있는 상품이나 용역의 공급 또는 수요시장에 대하여 경쟁을 촉진하기 위한 시책을 수립·시행하고, 그 시책 추진을 위하여 필요한 경우 관계행정기관의 장에게 경쟁의 도입 기타 시장구조의 개선 등에 관하여 필요한 의견

을 제시하고 시장구조를 조사하여 공표할 수 있다(공정거래법 제3조).

이러한 시장구조의 개선시책은 사후적 행위규제인 시장지배적 지위 남용규제와 구별되는 몇 가지 특징이 있다. 첫째, 이 시책은 독과점적 시장구조 그 자체가 문제가 있다는 인식 하에 그 개선을 목적으로 하여 특히 문제가 심각한 업종을 '우선개선 대상품목'으로 지정하여 독과점적 시장의 잠재적 경쟁압력을 경쟁시장 수준 이상으로 제고시키려 하고 있다. 둘째, 시장지배적 지위 남용은 주로 신고에 의존하여 규제가 실현되는 데 반하여 이 시책은 공정위가 능동적으로 시행하는 것이다.[60] 인터넷 비즈니스와 관련하여 공정위는 2009년 NHN을 비롯한 인터넷포털업체들의 불공정거래행위 및 불공정약관 조항을 시정한 후, 그 조사 경험을 토대로 한 인터넷 포털산업 경쟁정책보고서를 발간한 바 있다.

공정위의 사후적 규제수단은 경쟁의 유지와 촉진을 그 목적으로 하며, 시장지배적 사업자를 전제로 그러한 사업자의 지위 남용행위를 규제하는 것을 기본으로 한다. 이처럼 시장지배력을 통제하는 것이 경쟁당국인 공정위의 역할이기 때문에, 시장지배적 지위 남용행위를 규제하기 위한 공정위의 첫 번째 임무는 시장지배력의 존재를 확인하는 작업이다. 시장지배력은 경제학적으로 경쟁 수준 이상으로 가격을 인상하는 능력[61]으로 정의될 수 있지만, 공정거래법은 시장지배력을 가진 사업자, 즉 시장지배적 사업자를 "일정한 거래분야의 공급자나 수요자로서 단독으로 또는 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격·수량·품질 기타의 거래조건을 결정·유지 또는 변경할 수 있는 시장지위를 가진 사업자"로 정의한다(제2조 제7호 제1문).

시장지배력을 직접적으로 측정할 수 있는 방법을 찾기는 어렵기 때문에, 경쟁당국은 시장점유율이나 진입장벽의 존재와 같은 관찰 가능한 지표에 의존하여 간접적으로 시장지배력을 평가한다. 공정거래법도 시장지배적 사업자를 판단함에

60) 권오승, 시장경제와 법, 서울대학교 출판부 (2007), 89면.

61) 이러한 능력을 측정하기 위한 대표적인 경제학적 지표가 러너 지수(Lerner Index)이다.

있어서는 시장점유율, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모 등을 종합적으로 고려한다고 규정한다(제2조 제7호 제2문). 시장점유율이 관련된 지표를 제공하기 위해서는 관련시장 획정이 먼저 이루어져야 한다. 따라서 경쟁분석의 첫 번째 단계는 관련시장을 획정하는 일이 된다. 관련시장 획정을 위한 방법론으로는 SSNIP(small but significant and non-transitory increase in price) 심사를 채용한 가상적 독점자 심사가 많이 사용된다.

그런데 인터넷 플랫폼 사업자가 활동하는 공간인 양면시장을 대상으로 SSNIP 심사를 적용하여 관련시장을 획정하려고 할 경우 오류 가능성이 발생할 수 있다는 지적이 있다. 일반적으로 양면시장이 성립하기 위해서는 첫째, 상호 연결을 필요로 하는 둘 이상의 구분되는 고객집단(two distinct groups)이 존재할 것(양면성), 둘째, 적어도 한 쪽의 고객집단은 다른 쪽의 고객집단 규모가 클수록 더욱 효용을 얻을 수 있을 것(간접적 네트워크 효과), 셋째, 높은 거래비용 등으로 서로 다른 고객집단들이 자체적인 노력(직접 거래)으로 간접 네트워크 효과를 내부화하기 어려워, 이를 용이하게 하기 위해 플랫폼을 이용할 것(플랫폼을 통한 외부성의 내부화)이라는 요소를 필요로 한다고 이해된다.[62] 이처럼 양면시장에서는 서로 다른 두 고객집단 각각의 수요 특성 및 고객집단 간 효과를 동시에 고려하여 양쪽 수요의 균형을 유지할 필요성이 존재한다. 그러므로 시장조건에 따라 어느 한 쪽의 고객은 플랫폼 이용료를 거의 내지 않는 반면, 다른 쪽 고객의 비용보다 높은 이용료를 지급하는 등 특수한 요금구조가 시장의 효율성 달성에 중요한 역할을 하게 된다.[63] 따라서 양면시장의 이와 같은 특성을 고려하지 않고 양면시장의 한 측면에서 SSNIP 심사를 실시하는 경우, 가격인상이 그 면에서 발생하는 직접적인 수요감소 효과만을 포착하고 간접 네트워크 효과에 따라 발생하

62) Evans, David S., "Antitrust Economics of Multi-sided Platform Markets", 20 Yale Journal on Regulation 325, 331-33 (2003)

63) 김성환 외, 양면시장(two-sided market) 이론에 따른 방송통신 서비스 정책 이슈 연구, 정보통신정책연구원 (2008. 12.)

는 수요자 그룹 간의 연쇄적인 수요감소 효과를 고려하지 않을 가능성이 높아서 전반적으로 수요탄력성을 과소평가하기 쉽게 되며, 그 결과 관련시장 획정이 좁게 될 우려가 있다.64)

앞서 본 NHN 사건은 인터넷 플랫폼인 포털 서비스와 관련된 시장획정 방법론에 대한 이론적 접근에 대한 시사점을 준다. 인터넷 기반 서비스와 관련하여 종합적 사이트와 개별적 사이트를 구별하지 않을 수도 있으나, 우리나라의 경우 이용자들에게 다양한 서비스를 제공하는 종합적 사이트로서의 인터넷 포털의 영향력이 크다는 점에서, 인터넷 포털이 제공하는 다양한 서비스를 개별적으로 파악하여 시장을 획정하여야 하는지, 아니면 다양한 서비스를 전체로 파악하여 시장을 획정하여야 하는지가 문제될 수 있다.

인터넷 포털이 제공하는 다양한 서비스를 개별적으로 파악하여 시장을 획정하는 방식은 개별시장 접근방식(Product Market Approach)이라고 할 수 있다. 이는 분석 대상이 되는 상품 또는 서비스를 단일 상품 또는 서비스로 출발하여 수요 또는 공급 대체성을 기준으로 경쟁관계에 있는 상품군 또는 서비스군을 포함시키는 방식으로 관련 시장을 획정하며, 분석 방법론의 기본은 이른바 SSNIP 심사이다. 이 때 단면시장을 전제로 개발된 SSNIP 심사를 양면시장의 특성을 가진 분야에 그대로 적용할 경우의 오류 발생 가능성을 고려한 관련시장 획정 방법론을 개발할 필요가 있다. 반면 인터넷 포털이 제공하는 다양한 서비스를 전체로 파악하여 시장을 획정하는 방식은 묶음시장 접근방식(Cluster Market Approach)이라고 할 수 있다. 묶음상품에 포함되는 개별 상품 또는 서비스 간의 대체성을

64) Evans, David S. and Noel, Michael D., "Defining Markets that Involve Multi-Sided Platform Businesses: An Empirical Framework with an Application to Google's Purchase of DoubleClick" (November 2007). Reg-Markets Center Working Paper No. 07-18. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=1089073

필요조건으로 하지 않으며, 묶음상품의 범위는 거래적 보완성의 유무와 강도에 따라 결정할 수 있다.

포스코 사건에 관한 대법원 판결은 상품시장 획정에 있어 "기술발전의 속도, 그 상품의 생산을 위하여 필요한 다른 상품 및 그 상품을 기초로 생산되는 다른 상품에 관한 시장의 상황, 시간적·경제적·법적 측면에서의 대체의 용이성"을 고려요소로 열거하고 있는데, 이 중 "그 상품의 생산을 위하여 필요한 다른 상품 및 그 상품을 기초로 생산되는 다른 상품에 관한 시장의 상황"을 고려하여야 한다는 부분은 양면시장에서의 시장획정 시 참고가 될 수 있다. 양면시장의 각 측면시장은 상호의존적인 관계에 있으므로 그 의존성의 내용 및 정도에 따라 각각 별개의 시장으로 획정하거나 여러 측면의 시장들을 하나의 시장으로 획정할 수 있을 것이다.[65] 따라서 양면시장의 특성이 경쟁규제에 중요하게 작용하는 경우, 거래관계에서 형성되는 개별적 시장의 특성이 경쟁규제에 중요하게 작용하는 경우, 인터넷 포털의 종합적 사업능력이 경쟁규제에 중요하게 작용하는 경우 등 문제되는 경쟁 이슈에 따라 시장 획정을 개별적·구체적으로 판단할 필요가 있다.[66]

인터넷 플랫폼 사업자에 대하여 시장지배적 지위 남용행위 규정을 적용하기 위한 전제로서 관련시장 획정에 많은 어려움이 있는 것 못지않게 획정된 관련시장을 단위로 하여 시장지배력을 평가하는 데에도 어려움이 존재한다. 양면시장을 고려하여 시장을 보다 넓게 획정하였다고 하여도 시장 획정에 의한 점유율 산정 등 시장지배력 평가의 타당성 자체가 감소할 가능성이 있다. 시장점유율이 높은

65) 김현수, 인터넷 포털의 양면시장성에 관한 경쟁법적 연구, 고려대학교 법학박사학위논문 (2010), 116면.

66) 이와 관련하여 전통적인 시장 획정 방법론인 SSNIP 테스트를 여과 없이 양면시장 또는 다면시장에 응용할 경우 발생할 수 있는 문제점을 검토하고 인터넷 포털 시장과 같은 다면시장에 대한 시장 획정을 수행할 경우 단면시장에 비해서 추가적으로 고려하여야 할 사항들을 검토한 경제학적 연구로서 신일순, "인터넷 포털 시장 획정 및 관련 이슈", 경상논집 제23권 제1호, 인하대학교 산업경제연구소 (2009), 27면 이하 참조.

면에서의 가격인상은 당해 면에서의 수요 감소뿐만 아니라 다른 면에서의 수요 감소를 초래하고, 그것이 다시 당해 면에서의 수요감소를 초래하는 연쇄적인 상호작용에 의하여 오히려 플랫폼 사업자의 총이윤을 감소시킬 수 있어서 가격인상 능력이 제한적일 수 있기 때문이다. 이는 다른 말로 하면, 양면시장이라는 구조 자체가 사업자의 요금 인상을 억제할 수 있는 메커니즘을 일부 포함하고 있으므로, 가까운 대체상품이 존재하지 않는 단독시장의 경우에도 시장지배력에 대한 억제가 자체적으로 어느 정도 가능한 것으로 나타날 수 있다는 것을 의미한다.[67]

이에 대하여 불공정거래행위는 시장지배적 지위 남용행위에 대비할 때 다음과 같은 특성을 갖는다. 첫째, 행위자 요건의 측면에서 불공정거래행위의 경우 시장지배적 지위를 요하지 않는다. 다만 실제로는 사법적 관계에서 대등한 당사자 간에 이루어지는 행위의 경우 사법적 규율만으로 충분하다는 점에서 단순한 사업자라는 지위에 추가하여 일정한 지위에 있을 것이 사실상 요구된다. 이러한 지위는 시장지배력에는 미치지 못하더라도 적어도 상대방과의 관계에서 우월한 협상력(bargaining power)을 가진 지위라고 할 수 있다. 둘째, 행위 요건의 측면에서는 행위 유형의 열거 방식이나 행위 요건을 구성하는 요소에는 차이가 있으나, 실제로는 대부분 중첩되는 행위를 대상으로 한다. 셋째, 시장지배적 지위 남용행위는 경쟁제한성(착취남용과 배제남용) 단일기준이 적용되어 시장에 대한 영향이 중시되는 반면에, 불공정거래행위의 경우 경쟁제한성과 불공정성이라는 복수기준이 적용되고 경쟁제한성 중에서는 배제남용이 주로 문제되며 시장에 대한 영향이 위법성 판단에서 차지하는 비중이 완화된다.

시장지배적 사업자를 전제로 하지 않고 위법성 판단기준이 경쟁제한성뿐만 아니라 불공정성까지도 포괄하는 불공정거래행위의 경우 보다 편리하게 활용할 수

67) 김성환 외, 양면시장(two-sided market) 이론에 따른 방송통신 서비스 정책 이슈 연구, 정보통신정책연구원 (2008. 12.), 97면.

있는 법적 도구가 될 수 있으나, 그 기준이 규범적 보편성을 갖지 못하여 글로벌 사업자에게 일률적으로 적용하는 데에는 일정한 한계가 있다. 사후적 규제수단 위주로 여러 분야에 걸쳐 경쟁법을 집행하는 기관으로서의 한계로 인해 공정위가 인터넷 비즈니스의 공정경쟁 환경 조성을 저해하는 구조적 요인이나 지속적인 행위에 체계적·선제적으로 대응하기 어려운 문제점이 있다. 또 인터넷 플랫폼 시장의 경우 양면시장의 특성을 고려하여 관련시장을 획정하고 시장지배력을 평가하기 위한 방법론이 충분히 정립되지 못하여 시장지배적 지위 남용행위라는 법적 도구를 활용하여 실질적으로 경쟁을 제한하고 소비자의 후생을 저해하는 효과가 있는 플랫폼 제공사업자의 전략적 행위에 적절하게 대응하기 어렵다는 문제도 지적될 수 있다.

3. 플랫폼 중립성 논의의 현황

서비스 플랫폼의 등장과 그들의 지배력 강화에도 불구하고 해외에서의 논의는 플랫폼 중립성에 대한 논의가 아닌 서비스 플랫폼의 활성화를 위한 망중립성에 대한 논의가 중점을 이루고 있다.[68] 다만 지역별로 보면 미국의 경우에는 망중립

68) Armstong, Mark (2006), "Competition in two-sided markets," RAND Journal of Economics, Vol. 37 No. 3.; Economides, Nicholas and Joacim Tag (2009), "Net Neutrality on the Internet: A Two-sided Analysis," NET Institute Working Paper.; Farrell, J. and P.J. Weiser (2003), "Modularity, Vertical Integration, and Open Access Policies: Towards a Convergence of Antitrust and Regulation in the Internet Age," Harvard Journal of Law and Technology, 17(1); FTC (2007), Broadband Connectivity Competition Policy, FTC staff report; Waverman, Leonard (2007), "Two-Sided Telecom Markets and the Unintended Consequences of Business Strategy," Competition Policy International, 3(1); Filomena Chirico et al, Network Neutrality in the EU, Sep. 2007; Comcast Beats FCC In Throttling Case, DC Court of Appeals overturns FCC order (Apr.6 2010); Department of Justice Comments on Network Neutrality in Federal Communications Commission Proceeding; Antitrust Division Says Regulatory

성 논의가 중심을 이루고 있는 반면, 유럽공동체 지역에서는 방송플랫폼과 관련된 논의가 이루어지고 있다.[69]

통신시장에서의 접속 및 상호접속 규제의 대상은 전통적으로 물리적인 네트워크와 관련 설비를 보유한 사업자를 소위 필수설비 이론(Essential Facility Doctrine)에 기초하여 규율하였다. 그런데 EU의 2002년 '전자 커뮤니케이션 규제 패키지'의 한 구성부분인 접속지침(Access Directive)에서는 통신과 방송을 아우르는 일관성 있는 규제 틀을 마련하기 위해, 기존에 통신부문에 국한되어 적용되어 온 상호접속의 개념을 방송까지 확대하였다. 즉 상호접속의 개념을 디지털 TV의 수신제한시스템(CAS: Conditional Access System)으로 확대한 것이다(제6조). 또한 접속 지침 적용을 응용프로그램 인터페이스(API: Application Program Interface)와 전자프로그램 안내(EPG: Electronic Program Guide)에 대해서도 확대할 수 있는 여지를 언급하고 있다.[70] 특히 이용자의 콘텐츠 선택과 콘텐츠 사

Proposals Could Limit Consumer Choice and Deter Network Investment (Sep. 6. 2007); Ryan Singel, "FCC Approves Net Neutrality Rules, Now the Fight Begins", (2009.10.22.); Consent decree, In re matter of Madison River Communications, LLC and affiliated companies. FCC File number EB-05-1H-0110; Gregory Sidak, "What is the Network Neutrality Debate Really About", International Journal of Communication 1 (2007); Robert Litan & Hal Singer, "Unintended Consequences of Net Neutrality", Journal of Telecommunications & High Technology Law (2007).

69) Peggy Valcke, David Stevens, "Graduated regulation of 'regulatable' content and the European Audiovisual Media Services Directive One small step for the industry and one giant leap for the legislator?", Telematics and Informatics 24 (2007) pp 285–02.

70) 김형찬, 통신시장 가치사슬 확대에 따른 주요국 규제체계 변화 동향 분석: EU의 사례를 중심으로, 정보통신정책연구원 (2011. 1.), 58-59면. "Conditions applied in accordance with this Article are without prejudice to the ability of Member States to impose obligations in relation to the presentational aspect of electronic programme guides and similar listing and navigation facilities."(접속지침 제6조 제4항)

업자의 수요시장 접근이라는 실질적인 매개 역할을 하는 EPG가 접속 및 상호접속 규제의 대상이 될 수 있다는 점은 의미심장한데, 모바일 플랫폼이 모바일 생태계에서 실질적으로 수행하는 역할이 EPG와 비슷하다는 점에서 중요한 시사점이 있다.

모바일 생태계에서 망중립성 원칙을 정립함에 있어서는 시장 자율과 규제 도입을 절충하는 방안으로서 투명성 규제 방법론의 도입을 검토할 수 있다. 투명성 규제는 EU의 접속지침에 사전적 규제수단 중 하나로서 규정되어 있다. 접속지침에 규정되어 있는 사전적 규제수단으로서 사업자들에게 부과될 수 있는 의무는 투명성의 의무(제9조), 비차별성의 의무(제10조), 회계분리의 의무(제11조), 특정 망설비의 사용 및 접속에 관한 의무(제12조), 가격규제와 회계에 관한 의무(제13조)이다. 이들 규정은 사업자들의 의무를 구체적으로 규정하고 있으며, 이외의 조항들은 이를 보조하기 위한 규정들로 볼 수 있으므로 접속지침에서 가장 핵심적인 내용으로 볼 수 있다.[71] 투명성의 의무(transparency obligation)는 규제기관이 사업자에 대하여 특정한 정보, 예컨대 회계정보, 기술내역, 망의 특성, 공급과 이용의 조건에 관한 정보를 공표할 것을 요구하는 것을 내용으로 한다. 이는 사전적 규제수단으로서 열거된 다른 규제수단과 달리 전기통신서비스를 제공하는 사업자의 사업활동에 직접적으로 작용하는 규제가 아니라 전기통신서비스의 제공을 받는 상대방인 이용자가 서비스 이용에 필요한 충분한 정보를 갖고 합리적인 선택행위를 할 수 있도록 하기 위하여 사업자의 사업활동의 전 단계에 작용하는 규제이다. 이는 시장이 정상적으로 작동하기 위한 전제로서의 이용자의 정보에 근거한 결정(informed decision)을 가능하게 하기 위한 기반 조성에 초점을 맞춘 규제라는 점에서, 사전적 규제 중에서도 보다 시장친화적인(market-friendly) 규제라고 할 수 있다.

71) 유기주·김종진, “EU의 새로운 접속지침과 국내 상호접속제도의 비교”, 정보통신정책 제15권 제3호 (2003. 2.), 5면.

이 방법론은 미국 FCC의 2010. 12. 오픈 인터넷 규칙에서도 인터넷 접속 제공 사업자의 규제수단으로서 도입되었다. 이는 망 사업자의 네트워크 및 트래픽 관리의 필요성을 인정하되 네트워크 관리 방식, 성능, 거래조건 등에 관한 정보를 이용자 및 제3의 이해관계자들에게 충분히 제공하도록 함으로써 이용자의 선택권 및 제3의 이해관계자들의 이익을 확보하기 위한 것이다. 또한 이는 망 사업자에게 네트워크 및 트래픽 관리에 대한 자율규제 권한을 주되, 정보 공개를 통하여 관리의 범위와 조건, 절차, 방법 내지는 대가의 산정에 관한 기준이 투명하게 정해질 수 있도록 하기 위한 것이다.

우리 전기통신사업법상으로는 제42조에 규정된 정보의 제공 규정이 투명성 의무에 관한 규정이라고 할 수 있다. 다만 현재 이 규정은 기간통신사업자에 한정하여 적용되도록 규정되어 있다.

우리의 경우에는 플랫폼 중립성에 대한 논의의 필요성에 관한 점에서 유럽의 관점과 유사하다. 구글이나 애플과 같은 플랫폼 회사들이 미국계이고, 국내의 SKT나 KT 등 사업자들은 망사업자들로서 내국계 회사들이다. 물론 이러한 국적에 의한 구분이 규제의 방향성을 망중립성 중심이냐, 플랫폼 중립성 중심이냐를 결정하도록 하지는 않을 것이지만 규제지형의 유사성은 존재한다.

모바일 플랫폼 시장에서도 구글이 안드로이드 OS를 탑재한 단말기에서 다른 어플리케이션이 안정적으로 작동하는지를 점검하는 호환성 테스트(Compatibility Test Suite, CTS)를 행하는 경우와 같이 플랫폼 사업자가 자신이 지배하는 플랫폼에 대한 접근을 통제하는 경우가 발생하고 있으므로, 이러한 통제 과정을 공개하고 감시할 수 있는 투명성 규제를 도입하는 것을 고려할 수 있다. 그 방식은 전기통신사업법 제42조를 개정하여 기간통신사업자가 아닌 일정한 플랫폼 사업자에 대하여도 정보의 제공에 관한 의무를 부과할 수 있는 근거를 추가하거나 플랫폼 사업자에게 적용되는 정보의 제공에 관한 의무 규정을 별도로 신설하는 방식이 될 수 있다. 이러한 방법의 장단점에 대하여는 후술한다.

플랫폼 사업자에 대한 사전규제를 선택하더라도 투명성 의무를 부과하는 정도

의 완화된 규제를 고려하는 것은 사전적 의무 선택의 일반원칙으로서 EU 학자들이 논의하는 것에도 부합한다. EU 학자들이 논의하는 사전적 의무 선택의 일반원칙은, 첫째, 규제수단이 식별되어 그에 대처하는 것이 적절한 문제의 성질에 기초한 것이어야 할 것, 둘째, 의무가 규제체계의 목적의 관점에서 정당화되는 것일 것, 셋째, 규제수단이 비례적일 것, 즉 그것이 규제 목적을 달성하기 위하여 가능한 가장 부담이 적은 선택이어야 할 것이다.[72]

플랫폼 중립성 개념을 통하여 사전적으로 통신시장에서의 공정경쟁질서의 효과적인 달성을 위하여 통신시장에서 기존에 논의되는 사전규제로서의 접속(access), 상호접속(interconnection) 및 투명성(transparency) 규제는 여전히 유효하다. 모바일 생태계에서의 플랫폼의 지위를 전통적인 통신 가치사슬에서의 네트워크의 지위에 유추하여 플랫폼 사업자의 영향력을 차단하기 위한 사전 규제의 필요성을 검토하고 그 필요를 충족하면서 비례의 원칙에 부합하는 제도를 설계하는 방법을 모색할 수 있다.

제2절 플랫폼 중립성 보장의 기본논의

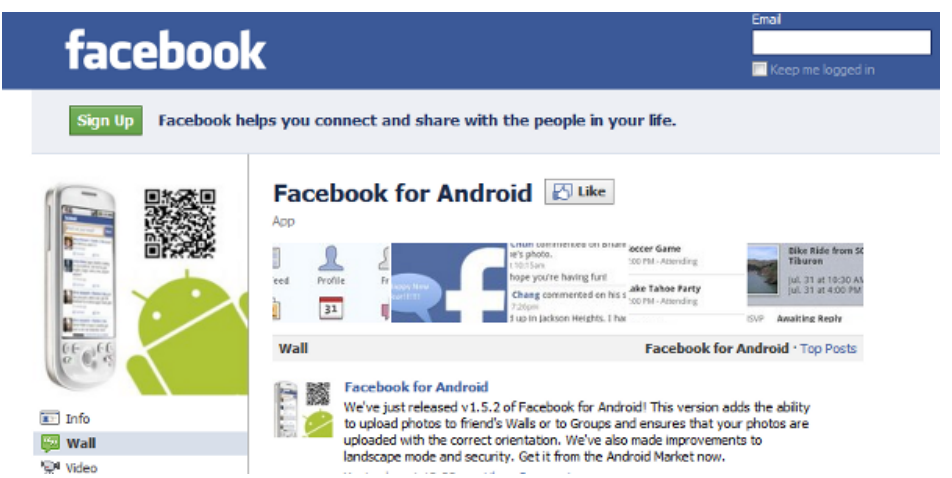
1. 플랫폼과 생태계

플랫폼 중립성 논의의 중요성을 논하기 위해서는 지속적인 혁신이 이루어지고 이러한 플랫폼을 중심으로 한 생태계의 진화의 혜택이 이용자에게 귀결되도록 하기 위한 모바일 생태계 형성에 있어서 플랫폼 중립성의 확보가 가지는 중요성을 이해하여야 한다. 지금까지 platform 경쟁에서 경쟁우위에 서기 위해서는

72) Streel, Alexandre de, “Remedies in the European Eletronic Commuications Sector”, Geradin, D. Ed., Remedies in Network Industries: EC Competition Law vs. Sector-specific Regulation, intersentia (2004), pp.112-113.

모바일 생태계 형성이 중요하다고 보았다. 플랫폼 중심으로 재편되는 인터넷 서비스 생태계에서 플랫폼 경쟁의 승자가 되기 위해서는 생태계의 형성은 여전히 중요하다.

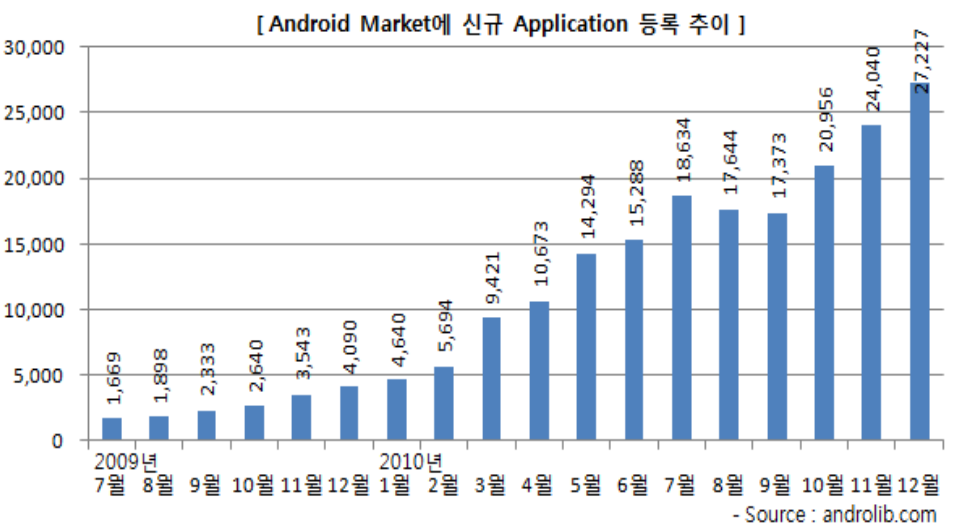
안드로이드 관련 application 등록 추이의 변화나 가장 성공적인 SNS(Social Network Service) 제공자인 Facebook의 예에서 볼 수 있는 것처럼 위와 같은 지표들은 Google이 Mobile OS 시장에서의 시장력(market power)을 키워가고 있다는 점을 보여주는 좋은 예가 된다.



기존의 모바일 생태계는 5대 메이저 휴대폰 제조업체와 운영체제, 콘텐츠 서비스 사업자로 구별되어 있었다. 다만 스마트폰의 비중이 높지 않았기 때문에 운영체제 사업자인 노키아의 심비안, MS의 윈도우 모바일, RIM의 블랙베리, 리눅스 모바일 등의 역할은 제한적이었다. 이 상황에서 모바일 생태계는 제조업체와 Contents 사업자, 통신사 간의 역학관계에서 통신사가 주도권을 쥐는 모습을 보여줬다. 그리고 이들간의 관계는 전통적인 가치사슬(value chain)으로서의 모습과 크게 다르지 않았으며 플랫폼 사업자의 문제와 관련된 플랫폼 중립성의 문제가 아니라 무선망 중립성의 문제가 통신사와 Contents 사업자간에 있었고, 제조업체

와 통신사간에 기기공급과 관련된 분쟁이 있었을 뿐이다.[73]

하지만 모바일 생태계가 스마트 폰 중심으로 재편되면서, 전 영역에 걸친 신규 업체의 진입이 이루어지고 있다.[74] 기존 휴대폰 제조업체에도 애플과 RIM 등의 회사가 신규로 진입하였고, 운영체제에도 구글의 안드로이드가, 콘텐츠 및 서비스도 기존의 이동통신업체가 중심이 되어 콘텐츠 및 서비스를 제공하는 방식에서 이동통신업체, 단말기업체, 인터넷 업체에서 제공하는 서비스가 병렬적으로 이루어지게 되었다.[75] 한편 구글과 같이 휴대폰에서부터 운영체제, 콘텐츠까지 일련의 사업을 수직적 통합을 통하여 수행하는 경우도 발견된다.



73) 일반적인 밸류체인과 양면시장(플랫폼 기반 시장)의 구별에 대해서는 최승재, 『경쟁전략과 법』, (2009) 44-45면.

74) 가치사슬에 대한 동태적 분석에 대해서는 주재욱・윤두영・이주영・이경현, 통신시장 구조변화에 따른 가치사슬 및 가치네트워크에 관한 동태적 분석, 정보통신정책연구원 (2010) 참조.

75) 곽정호, 34면(김광수, "융합과 모바일을 선도하는 방송통신 미래서비스 전략", ITA 저널, 한국정보통신기술협회, (2010. 5.) 16면 재인용).

2. 플랫폼 중립성 논의의 중요성

플랫폼으로 기능할 수 있는 사업자를 파악하는 것이 출발점이 된다. 인터넷 기반에서는 Mobile OS 사업자와 Internet platform 사업자가 모두 platform 사업자로 역할을 할 수 있다. 이런 상황에서 위의 Google의 예에서 볼 수 있는 것처럼 인터넷 서비스 분야에서 플랫폼으로 기능하는 Google이 모바일 OS에서 플랫폼을 장악하면 인터넷의 다층적인 성격을 감안한다고 하더라도 핵심적인 사업분야의 플랫폼을 연계하여 장악하게 된다. 이 경우 Google이 pre-install version으로 하드웨어 제조사와의 계약을 통하여 Google의 internet service platform을 이전의 MS의 internet explorer와 같이 강제탑재(must-carry)시키는 경우 방송통신위원회와 같은 전문 규제당국이나 공정거래위원회와 같은 경쟁당국의 특단의 조치가 없는 한 양자간의 시너지 효과(synergy effect)로 인해서 시장은 Google의 표준이 사실상 표준(de facto standard)으로 변화하게 될 것이라고 예견할 수 있다.

이렇게 되면 인터넷 서비스 시장에서 다른 플랫폼 경쟁사업자들이 축출된 이후 전유적인 iOS 외에 공개 OS가 없어지는 시장에서 하드웨어 사업자들은 Google에 종속되고, apps service를 포함한 여러 internet based service provider(contents provider의 개념)들은 google화되거나, 사업을 접거나 하는 상황에 이르게 될 수 있다.

이런 관점에 대해서는 경쟁당국 및 통신당국 모두에서 상황의 변화 추이를 주의 깊게 관찰할 필요가 있다. 망중립성의 경우에는 소수의 통신사업자가 존재하는 망보유자에 대한 규제로서 행위의 태양이 플랫폼 사업자들의 그것과 비교하여 예견가능하였지만, 플랫폼 중립성 논의는 망중립성에서 논의되었던 것을 대부분 중립성 확보를 위한 원칙으로 수용하면서도 이와 구별되는 규제수단이 필요하다.

첫째, 망중립성은 망사업자(XSP; Network Service Provider)와 이를 이용하여

사업을 하는 사업자(Contents Provider)라는 사업자간의 이익분배에 대한 구조가 기본적인 구조였다. 이용자는 2차적으로 중립성의 확보를 통한 이익을 얻게 된다. 반면 플랫폼 중립성은 플랫폼 사업자와 CP간의 사업자간의 관계라는 점은 동일하다. 이용자가 2차적으로 중립성의 확보를 통한 이익을 얻게 된다는 점은 같다. 이 점에서 망중립성에서 논의되었던 이론들은 수용가능하다.

둘째, 망사업자의 경우에는 일단 망을 설치하기 위하여 많은 매몰비용(sunk cost)이 소요된다. 그리고 일단 망을 설치한 이후에는 이 망을 사용하던 그렇지 않던 노후화하는 망을 보수하기 위하여 지속적으로 관리비용(maintenance cost)을 부담하여야 한다. 즉, 망사업자는 사업에의 진입과 퇴출(entry and exit)이 어렵다. 그리고 고도 규제산업인 통신업이 주로 망사업자의 규제에 중점을 두고 있어도 이러한 경제적인 이유로 인한 진출입의 곤란은 더욱 가중된다.

반면 플랫폼 사업자들은 망사업자와 같은, 경우에 따라서는 특정 플랫폼을 중심으로 연결된 생태계가 형성된 특정 서비스 영역에서 더 강력한 지배력을 행사할 수 있지만 매몰비용이 적고, 관리비용도 상대적으로 망사업자에 비하여 적게 부담하면서도 규제가 적어 진출입이 용이하다. 이와 같은 상황으로 인해서 생태계를 왜곡하는 지배력의 행사가 상대적으로 용이하다.

위와 같은 특징으로 인하여 망중립성 논의만으로 플랫폼 사업자를 규제하기는 어렵다. 따라서 망중립성 논의에 기초하되 플랫폼 중립성에 대한 별도의 논의가 필요하다.

[표 4-1] 플랫폼 중립성과 망중립성 비교

	플랫폼 중립성	망중립성
대상	플랫폼은 인터넷을 기반으로 한 서비스를 제공하는 사업자이거나, 모바일 운영체제사업자임(예를 들어 애플, 구글, 네이버 등).	인터넷 망 자체를 제공하는 사업자임(예를 들어 KT, SKT 등).
연혁	플랫폼 사업자들은 사익을 추구하기 위해서 자신들의 비용을 들여서 사업을 구축하고 개시하고 운영하고 있음.	망의 경우는 연혁적으로 공적인 목적에 기여하기 위해서 구상되고 운영되었으며, 한편으로 망을 설치하는 것도 정부나 공공분야에서 자금을 들여 건설한 경우가 많았음.
목적	플랫폼의 중립적인 비차별적인 사용을 담보함.	네트워크의 비차별적이고 중립적인 사용을 담보함.
원칙	비차별성과 접근성은 플랫폼에도 그대로 적용될 수 있다고 봄. 다만 상호접속의 원칙은 플랫폼에 그대로 적용되기는 어려우나, 통신서비스의 성격을 가지는 서비스 플랫폼의 경우에는 여전히 문제가 될 수 있음. 추가된 2원칙 중 투명성(transparency) 역시 플랫폼에 적용되는 원칙으로서 추가될 필요가 있다고 봄. 이를 통하여 플랫폼 운영자는 고객정책을 공개하여야 한다는 원칙을 제시할 수 있음.	비차별(non-discrimination), 상호접속(interconnection), 접근성(access) 등 3가지 원칙이 최초에 제시되었음. 미국 연방커뮤니케이션위원회(FCC)의 6원칙은 2005년 망중립성 4원칙에 2009년 9월 2원칙을 추가함.
법제화	법제화 논의까지 이르지 못함.	유럽국가의 경우에는 법제화 논의가 상당히 진행되고 있으며, 미국의 경우 FCC가 망중립성 규칙을 제정함.
공통점	망은 연혁적인 이유 및 필수설비로서의 속성으로 인하여 공적가치를 유지하고, 개방성을 확보하도록 할 필요가 있음. 플랫폼 사업자도 인터넷 망을 쓰는 이상 인터넷망의 공적가치와 개방성이 가지는 혁신수단으로서의 가치를 그대로 유지하도록 요구할 수 있는 것이며, 이러한 공적가치는 그것이 모바일망의 형태를 취한다고 하더라도 그대로 유지됨.	

제3절 경쟁법 및 경쟁정책상 고려요소

1. 경쟁구조의 변화

이동통신사업자 간의 경쟁구조에서 이동통신사업자가 단말기기업체, 인터넷업체와 경쟁하는 구조로 변화함으로써 경쟁의 양상은 매우 예측하기 어려워졌다. 이는 경쟁법적으로 볼 때 경쟁압력이 높아졌다고 볼 수 있을 것이다. 한편 경쟁법의 적용 필요성 검토의 단서가 되는 경쟁요소도 변화하고 있다. 요금, 마케팅 위주의 경쟁요소에서 모바일 OS와 결합된 혁신적인 단말기의 확보와 콘텐츠 경쟁력 위주의 경쟁요소로 변화하고 있다는 점도 주목하여야 한다.

이런 상황에서 모바일 OS 시장에서 위에서 예측하고 있는 추이와 같이 여전히 애플 OS와 심비안 OS가 경쟁을 할 것으로 보여서 표준경쟁 내지 플랫폼 경쟁이 모바일 환경에서 유지될 것으로 보이지만, 이러한 상황은 어느 변곡점(inflection point)에서 급격하게 네트워크 외부성을 통하여 쏠림현상이 발생하여 하나의 OS의 시장점유율이 급격하게 상승할 수 있다. 그러나 일단 이와 같은 현상이 발생하고 나면 이를 시정하여 다시 시장점유율의 변화를 도모하는 것은 매우 어렵게 되므로, 경쟁정책 및 산업정책으로서의 통신정책 차원에서 모바일 OS 경쟁을 주목하면서 관련 생태계 내의 공정한 경쟁질서를 조성할 수 있는 규범을 사전적으로 제시하여야 한다.

모바일 플랫폼의 경우 네트워크 외부효과가 시장에서 충분히 인식될 만큼 시장이 진화된 상태인지가 경험적으로 또는 경제학적으로 규명되고 있지 않다. 다만 최근에 인터넷 검색시장의 경우 쏠림 현상과 그에 따른 독점화로의 강한 경향이 나타나고 있다는 분석 결과가 나오고 있다.[76] 현재 모바일 OS의 경우에는 윈도우즈 모바일, 아이폰, 안드로이드 등 사업자 간 경쟁이 치열하게 벌어지고 있지

76) Cédric Argenton and Jens Prüfer, “Search Engine Competition with Network Externalities“, TILEC Discussion Paper DP 2011-024 (2011. 4.)

만, 모바일 OS 플랫폼과 독립적으로 형성되는 검색 플랫폼, 광고 플랫폼 등 서비스 플랫폼 시장에서는 부분적으로 경제적 후생 측면에서 부정적인 효과가 나타나고 있는 것이다. PC 플랫폼 시장에서 보듯이 향후 특정 모바일 플랫폼 시장에서 시장지배적 사업자가 등장하여 사실상 표준화를 통해 그 플랫폼 시장을 독점하는 경우, 이는 가치 네트워크를 형성하는 인접시장에 대한 시장 지배력의 부당한 전이는 물론 모바일 OS 플랫폼과 서비스 플랫폼 간, 서비스 플랫폼과 서비스 플랫폼 간의 상호 전이로 이어질 가능성이 높다.

또한 특정 플랫폼의 시장지배적 사업자가 등장하여 사실상 표준화를 통해 플랫폼 시장을 독점하는 경우, 시장의 약탈적 혹은 과다 가격설정을 통한 시장 지배력 남용, 기업결합 또는 계약적 수단에 의한 수평적·수직적 통합에 따른 경쟁제한 행위[77] 등도 나타날 수 있다.

이와 관련하여 일반 경쟁법인 공정거래법 적용에 의한 규제는 시장지배적 사업자의 존재를 전제로 한 공정거래법 제3조의2(시장지배적 지위 남용 금지)와 시장지배적 사업자의 존재를 전제로 하지 않는 공정거래법 제23조(불공정거래행위의 금지)의 적용으로 한다.

시장지배적 지위 남용 금지 규정의 적용은 관련 시장 획정을 전제로 한 시장지배적 사업자의 특정을 요한다. 또한 문제되는 사업자가 일정한 시장에서 시장지배력을 갖고 있다고 하더라도 행위가 일어나는 시장이 별도로 인식될 수 있다면 관련 시장 획정은 문제되는 사업자가 지위를 갖고 있는 시장뿐만 아니라 행위가 일어나는 시장에서도 이루어져야 한다. 그런데 모바일 플랫폼의 경우에는 포털 서비스와 같이 검색, 커뮤니티, 전자상거래, 게임 등 다양한 서비스가 존재하고 서비스 간의 다양한 융합이 일어나기 때문에 이를 감안하여 관련 시장을 획정하는 작업이 쉽지 않을 것이다. 또한 공정거래법 상의 시장지배적 사업자 판단을 위해서는 단순히 시장점유율이 높다는 것만으로는 부족하고 진입장벽의 존재로

77) 나성현 외, 국내 무선 인터넷 생태계 선순환 구조 구축방안 수립, 정보통신정책연구원 (2010. 12.)

인하여 그 시장에서 경쟁압력이 작용할 가능성이 약하다는 사정이 필요한데, 구글의 스마트폰 검색엔진 선탑재 행위의 경우를 예로 들면 구글의 검색엔진이 선탑재되어 있더라도 한두 번 더 이동하여 다른 검색 사이트로 갈 수 있고, 안드로이드를 통해 네이버, 다음 등도 프로그램을 개발하여 자신의 검색엔진이 탑재되도록 할 수 있으므로 모바일 플랫폼 시장에 진입장벽이 존재한다고 인정하기 어려울 수 있다. 따라서 모바일 플랫폼 시장에서 유력한 사업자라고 하더라도 공정거래법 제2조 제7호에 정한 시장지배적 사업자로 인정하여 공정거래법을 적용하기가 어려운 경우가 발생할 수 있다.

시장지배적 사업자의 존재가 인정되지 않는 경우에는 공정거래법 제23조의 적용을 통하여 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위로 규제할 수 있을 것이다. 그러나 불공정거래행위의 위법성 판단기준은 시장지배적 지위 남용행위의 그것에 비하여 정밀하지 못하고 글로벌 기준에 부합하지 못하는 점이 적지 않을 뿐만 아니라 구제수단의 측면에서도 여러 한계가 있으므로 이 규정을 적용한 법적 접근은 근본적인 대응책이 되기 어렵다.

2. 상호적 시장전이(cross-market leverage)

지금까지 살펴본 것처럼 모바일 플랫폼 시장의 특징은 플랫폼간의 연계를 통한 시장봉쇄(market foreclosure)에 있다. 기존에 이와 같은 분석한 문헌은 찾지 못했으나, 필자는 이 점이 Google과 관련된 정책 운영의 핵심이라고 본다. MS의 경우에는 OS에서 일방적인 시장전이(leverage)가 발생하였지만, Google의 경우에는 상호적 시장전이(cross-market leverage)가 발생할 수 있으므로 그 지배력은 훨씬 공고해진다.

3. Better Regulation의 모색

경쟁상황 평가 제도는 규제의 도입 필요성 여부를 판단하고 규제를 도입할 경

우 그 강도를 정하기 위한 자료를 얻기 위한 것이다. 이에 대하여 규제를 도입하더라도 규제 형식을 어떻게 할 것인가의 문제, 즉 일반적으로 제한하고 예외적으로 허용하는 리스트를 작성할 것이냐, 혹은 그 반대로 일반적으로 허용하고 예외적인 금지 리스트를 작성할 것인가의 문제는 결국 입법자들이 결정한 문제이며, 그 규제가 가지는 헌법적 가치가 어떤 것인가의 문제로 귀속되는 것이다.[78]

이와 관련하여 최근 유럽연합(EU)이 전자 커뮤니케이션과 시청각 미디어 서비스 분야에서 추진하는 Better Regulation 개선에 관하여 주목할 필요가 있다. EU가 추진하는 Better Regulation의 핵심은 규제 자체를 없애자는 의미가 아니라 기존의 또는 신설되는 행정규제를 덜 어려운 방식(less difficult way) 또는 덜 부담스러운 방식(less costly way)으로 전환하는 것이 그 핵심이다. 이러한 규제 개선의 배경은 자유 시장(free market)에 대한 확실한 믿음이며, 그러한 시장이 제 기능을 충분히 다 할 때에만 비로소 가치가 있는 것이라고 판단될 수 있을 것이다. 또한 규제의 입안 과정에서 EU 집행 위원회에서는 법학자와 경제학자를 같은 부서에 소속시켜 영향 평가를 법적인 관점과 경제학적인 관점에서 실시하고 있는 것이 하나의 시사점이 될 수 있다.

제4절 플랫폼 중립성의 규범화

1. 인터넷의 복합적 성격

1960년대 미국에서 패킷 교환 기술에 대한 연구가 군사적 목적으로 시작된 이후 1980년대까지 인터넷은 주로 학술적 목적으로 사용되고 발전하였다. 이처럼 인터넷은 그 출발에서부터 공적인 가치를 염두에 둔 기술이자 네트워크라고 볼

78) 김유환·황태희, 규제방식의 유형과 개선방안에 관한 연구, 규제개혁위원회 연구용역보고서 (2008. 11.)

수 있다. 그런데, 1990년대부터 인터넷 서비스가 전세계적으로 일반에 보급되고 우리 생활 전반의 필수적인 도구가 되는 소위 인터넷 혁명이 발생한 과정에서는, 통신사업자들의 사업적 유인이 핵심적 역할을 수행하였다. 그에 따라 현재 전세계 인터넷 네트워크의 대부분, 즉 적어도 네트워크의 물리적 요소들의 대부분은 통신사업자들에 의해 소유되고 운영되는 사적 사업영역에 활용되고 이용되었다.

인터넷이 공적 영역에서 출발하여 사적 영역으로 편입, 발전해 온 이러한 과정이, 단순히 인터넷의 사적 가치가 공적 가치를 밀어내고 대체하는 과정이 아니었음에 특별히 주목할 필요가 있다. 즉, 인터넷이 사적 사업 유인에 의해 급속히 보급되면서 인터넷의 공적 가치도 놀라운 속도로 확대되었다고 필자는 생각한다. 인터넷 기술이 초기부터 갖고 있는 개방성, 범용성, 상호의존성 등 본질적 특성에 기초하여 인터넷은 많은 사람들이 함께 접속하여 무수히 다양한 콘텐츠와 애플리케이션들을 자유롭게 개발하고 공유함으로써 새로운 혁신적 가치를 창출해내는 공간이 되었다. 여기서 창출되는 가치는 물론 개별적이고 궁극적으로는 사적으로 향유되는 것이다. 그러나 전체적인 시각에서 공적인 성격을 강하게 부여할 수밖에 없는 것은, 인터넷의 가치가 불특정 다수에 의해 함께 창조, 유통되고 또 불특정 다수에 의해 함께 향유되기 때문이다. 이러한 관점에서, 인터넷의 본격적인 보급과 발전이 비록 사적 영역에로의 편입과 함께 발생하였다 하더라도 인터넷과 연관된 공적 가치는 오히려 더욱 확대될 수밖에 없다고 보는 것이다.

인터넷은 공적인 가치와 사적인 가치를 동시에 내포한 복합적 성격의 망이라는 점에서 특수하다. 인터넷이 갖는 이러한 두 가지 서로 다른 가치는 상호 보완적으로 작용할 수도 있고 대립할 수도 있다. 두 가지가 대립할 때 발생하는 것이 바로 망중립성 논쟁이라 할 수 있고, 망중립성 논쟁을 통해 우리가 지향하는 바는 바로 이 두 가지 가치가 가능한 보완적으로 작용하도록 하여 혁신적 가치 창출의 공간으로서의 인터넷의 발전을 보호하는 것이 되겠다.

플랫폼 중립성 논의도 이런 망중립성의 논의와 본질적으로 다르지 않다. 플랫폼은 사적인 노력의 산물이다. 그리고 실무의 기차역과 달리 사인이 자신의 노력과 자원을 투여하여 만들었기 때문에 자신이 어떤 서비스를 그 위에 탑재할지, 누구를 사용하도록 하고, 누구를 사용하지 못하도록 할 것인지에 대해서 결정할 수 있어야 하며, 이를 위해서 누구에게 인터페이스(interface)를 제공하고, 누구에게 거절할지를 결정할 수 있어야 한다. 하지만 공공적인 성격을 띠는 인터넷 망을 사용하지 않는 인터넷 기반 서비스 플랫폼은 의미가 없으며, 인터넷은 공적인 가치와 사적인 가치를 동시에 내포한 복합적 성격을 감안하면, 플랫폼 사업자의 플랫폼으로서의 기능에 기반한 시장봉쇄는 시장에서의 신규혁신을 질식시키고, 인터넷의 open architecture로서의 혁신기반으로서의 속성에 반한다. 이 양자를 조화시키는 것이 바로 플랫폼 중립성 논쟁의 본질이다.

2. 플랫폼 중립성과 망중립성 논의의 비교

(1) 망중립성의 의의

망중립성의 개념에 대하여 확립된 하나의 견해가 있지 않다.[79] 가장 강력한 의미의 망중립성은 광대역사업자들이 망에서의 정보 흐름에 대하여 어떤 간섭도 방해도 하지 않을 것을 요구하는 것이다. 이에 대하여 완화된 망중립성 개념은 프리미엄망의 존재와 같은 가격정책에 의한 차별은 가능하고 필요하다는 견해에서부터 여러 가지 형태로 나뉜다. 본고에서는 망중립성이란 "모든" 네트워크 사업자는 망을 사용하는 "모든" 콘텐츠와 망에 부기되는 "모든" 기기(device)를 "동등"하게 취급하고 어떠한 "차별"도 하지 않아야 한다는 원칙을 말

79) 여러 가지 관점의 개념정의에 대해서는 최승재,『경쟁전략과 법』, 한국학술정보(주) 2009.5. 106-108면. 본고의 법학적 부분의 분석은 저자 중 최승재의 기존 저술들에 기초하여 작성된 것으로 위 책의 내용 및 2010년 출간된 서울대학교 경쟁법센터 논문집의 내용을 중심으로 수정·보완하였다.

한다고 정의한다. 이는 가장 엄격한 의미에서의 망중립성 개념이다. 세부적으로 망중립성은 중립적인 망의 운용을 보장하기 위해 비차별(non-discrimination),[80] 상호접속(interconnection),[81] 접근성(access)[82] 등 3가지 원칙을 내용으로 한다. 이러한 원칙들은 망중립성 4원칙이나 6원칙 등으로 FCC에 의하여 지속적으로 추가되었다.

인터넷은 도입 초기부터 개방형 네트워크 구조와 통신망간 차별 없는 접속이 이루어졌다. 통신 라우터들도 대부분 선착순 방식[83]으로 데이터를 처리하고 있다.[84] 그러므로 인터넷 사용자들은 기본적으로 망중립성에 익숙하다고 볼 수 있다. 우리나라의 경우에도 입법의 기본적인 방향은 망중립성에 기초한 것으로 볼

---

80) 비차별성은 모든 트래픽은 물론 네트워크 사업자의 트래픽을 포함해 네트워크상에서 동일하게 취급받아야한다는 이른바 '비트 동등성(Bit Parity)' 원칙이다. 모든 비트를 공정하게 취급해야하며, 특정 트래픽을 처리하기 위해 우선순위를 부여하면 안 된다는 것을 비트 동등성이라고 한다.이러한 모습은 현재의 인터넷이 데이터를 처리하는 방식이라고 볼 수 있다. 이에 대해서는 김성환 외, 통방융합시대에 대비한 망중립성 연구, 정보통신정책연구원 (2007.12.) 29-30면.

81) 현행 전기통신사업법도 제39조, 제40조에서 상호접속을 규정하고 있다. 제39조는 다음과 같이 규정하고 있다.제39조(상호접속) ① 전기통신사업자는 다른 전기통신사업자가 전기통신설비의 상호접속을 요청하면 협정을 체결하여 상호접속을 허용할 수 있다.

② 방송통신위원회는 제1항에 따른 전기통신설비 상호접속의 범위와 조건·절차·방법 및 대가의 산정 등에 관한 기준을 정하여 고시한다.

③ 제1항과 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기간통신사업자는 제1항에 따른 요청을 받으면 협정을 체결하여 상호접속을 허용하여야 한다.

1. 다른 전기통신사업자가 전기통신역무를 제공하는 데에 필수적인 설비를 보유한 기간통신사업자

2. 기간통신역무의 사업규모 및 시장점유율 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신사업자

82) 접근성은 사람을 비롯해 모뎀, 라우터 교환기 등 모든 최종이용자가 다른 어떤 최종이용자와도 연결될 수 있어야한다는 원칙이다.

83) FIFO{First-come(in)-First-serve(out)} 방식.

84) 김성환 외, 전게논문, 31면.

수 있다.[85] 그런데 문제는 인터넷이 점차 발전함에 따라 현재의 최선의 원칙에 따른 망(best effort basis network)은 리얼타임 동영상의 구현이나 비디오 콘퍼런스와 같은 새로운 소비자의 요구에 따른 품질을 보장하기 위한 망으로는 한계를 노출하게 되었다. 이에 따라 이러한 요구를 충족할 수 있는 품질[86]을 보장하는 인터넷 표준의 제정이 논의되게 되었으며,[87] 이러한 차세대망(NGN: Next Generation Network)의 구현을 위해서는 재원이 필요하게 되었다.

(2) 브로드밴드망(Broadband Network)

가. 의의

브로드밴드망이란 하나의 전송매체에 여러 개의 데이터 채널을 제공하는 통신기술을 말한다.[88] 이는 광대역망, 광대역 네트워크라는 표현으로도 사용되는데, 일반적으로 기존의 인터넷 서비스와 비교하여 현저히 빠른 전송속도를 제공하는 서비스를 일컫는다. 브로드밴드망에서는 하나의 단일 링크를 통해 복수의 전송

85) 2004년 전기통신사업법과 전기통신설비의 상호접속기준 등에 의하면 통신 네트워크 간의 접속의 경우 동등하고, 투명하며, 적시에 합리적인 접속을 구현하여 이용자의 편익과 통신사업의 효율성을 증진하도록 하여야 한다고 선언하고 있으며, 2008년 IPTV법에서도 동등접근권을 인정하고 있는 등 기본적인 방향성은 망중립성에 기초한 것으로 본다. 이에 대해서 KT와 정보통신부간의 상호접속료 산출이나 정산 방법 등의 결정의 예 등을 들어 관련 규정들이 기간통신사업자에게 유리하게 결정된 점을 들어 망중립성의 원칙이 구체적인 세부규정의 실행에 있어서 훼손되었다는 주장이 있다. {이에 대한 상세는 송현섭, "네트워크 중립성과 인터넷 가격정책에 관한 연구", 안양과학대학 (2007. 12.) 61-82면 참조}.

86) 이를 QoS라고 미국 문헌들에서 약자로 많이 사용한다. Quality of Service의 약어이다. 이 주제로 천착하고 있는 논문으로 Robert Litan & Hal Singer, "Unintended Consequences of Net Neutrality", Journal of Telecommunications & High Technology Law (2007) 참조.

87) Brian Carpenter, "Better, Faster, More Secure", ACM QUEUE, Dec. 2006-Jan. 2007, at 42,46.

88) '주파수 분할 다중화 기법'을 이용하는 것을 기술적인 예로 들 수 있다.

채널을 전송할 수 있는데, 각각의 채널은 서로 다른 주파수에서 이루어지기 때문에 다른 네트워크의 통신을 방해하지 않는다.

나. 망중립성 논쟁의 등장 배경

a) 트래픽의 증가

브로드밴드망은 2000년을 전후하여 일반 가정에 고속 인터넷 접속 서비스를 제공하기 위해 전국적으로 확산되었다. 초기에 음성 전화회선과 케이블 TV 망의 남는 대역을 이용해 시작된 브로드밴드 서비스가 지속적인 기술 개발과 영역 확대를 통해 원래의 서비스를 대체하는 위치에 서게 된 것이다. 하지만 이와 같이 인터넷을 기반으로 한 콘텐츠의 유통량이 증가하게 되면서 망에 송·수신되는 모든 데이터의 양인 네트워크의 트래픽 역시 폭발적으로 증가하게 되었다. 망의 물리적 양은 한정되어 있어 늘어나는 트래픽을 처리함에 있어 어려움을 겪게 되었다.[89] 이 문제를 해결하기 위해서 망의 추가적인 설치와 관련 기술 개선이 요구되고 있다. 하지만 망의 설치와 기술개선의 속도가 트래픽의 증가 속도를 따라잡지 못한다면 트래픽의 증가에 대하여 규범적인 정리를 하여야 할 필요성이 생기게 된다.[90]

b) 망제공사업자의 수익성

한편으로는 망제공사업자들은 망 자체가 가지고 있는 속성인 필수성으로 인하여[91] 감독관청의 다양한 규율을 받게 되고 사업자가 독자적으로 경영상 의사결

89) 기술적으로는 대용량 파일을 전송하거나 실시간 서비스가 필요한 경우 콘텐츠 제공사업자들은 명백한 트래픽의 차별 없이 전송시간과 품질을 향상시키기 위해서 노력해왔다. 이에 대하여 김성환 외, 전게논문, 35-40면에는 CDN(Content Delivery Network) 등에 대하여 소개하고 있다.

90) 김성환 외, 전게논문, 99면.

91) 통신망이나 철도망, 전기망, 전화망 등과 같은 망들은 유럽공동체이건, 미국이건 대부분의 국가에서 필수성을 인정하고 있다. 미국과 같이 필수설비이론에 대하여

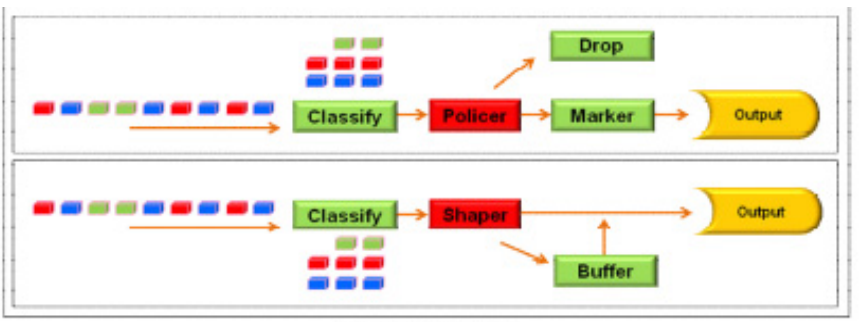
정을 할 수 있는 여지가 상대적으로 제약된다. 또한 우리나라를 비롯하여 다수의 국가에서 망 부설 자체가 많은 초기비용이 소요되는 국가기간산업으로서의 성격을 가지고 있다 보니 국가가 일종의 자연독점(natural monopoly) 산업으로 망을 설치한 예가 많았다. 그런 연유로 해서 이유 국영기업이 민영화되었다고 해서 갑자기 공익적인 성격을 완전히 무시하거나, 이미 국가가 운영하던 기간 동안 감가상각이 된 망의 사용대가를 급격하게 올리는 것이 어렵다는 면이 있다. 그러다 보니 망제공사업자들로서도 단순히 망만 운용하고 있어서는 수익개선의 한계가 있으므로 스스로 독자적인 사업을 망을 이용하여 수행하여야 수익을 개선할 수 있다는 결론에 이르게 된다. 이 경우 망을 보유하고 있는 망이용사업자들과 그렇지 않은 망이용사업자들간의 이해관계가 서로 상충되고, 망을 보유하고 있는 망이용사업자들은 망을 경쟁우위를 위한 주요한 경쟁수단으로 사용하고자 하는 생각을 가지게 될 수 있다.

c) 망제어기술의 발전

다른 한편으로는 기술적인 진보도 망중립성 논쟁을 심화시키고 있다. 이전에는 기술적으로 망을 제어하는 기술이 제한적이었다. 하지만 점차 기술적으로 망제어 기술이 발달함에 따라 망에서의 정보흐름을 통제하고 제어하는 것이 가능해지고 있다. 아래에서 보는 것과 같이 인터넷의 트래픽을 제어하는 기술(Traffic Conditioning)로는 트래픽 폴리싱(Traffic Policing)과 트래픽 세이핑(Traffic shaping)이 대표적이다.

부정적인 국가의 경우에도 최소한 망의 경우에는 필수설비로서의 성격을 인정하고 있다. 최승재, "표준보유자의 특허권남용행위에 대한 경쟁법적 규율에 대한 연구", 서울대학교 법학박사학위논문 (2009), 157면.

[망제어기술의 개념도][92]



[Policing와 Shaping]

트래픽 폴리싱(Traffic Policing)이란 정책적으로 정해진 일정한 수준의 트래픽을 초과하게 되면 그 이상의 트래픽을 전송하지 않거나(dropping) 또는 전송에 있어서의 우선순위를 떨어뜨리는 기술이다. 이 기술은 트래핑 마킹기술과 같이 사용되기도 한다. 반면 트래픽 세이핑(Traffic shaping)은 정책적으로 정해진 일정한 수준의 트래픽을 초과하게 되면 버퍼링을 통하여 전체적인 망의 전송을 부드럽게 하는 방법을 말한다. 망에서 폭발적으로 일시에 대량의 데이터가 전송되면 정책적으로 정해진 이상의 크기의 데이터는 버퍼링을 하고, 다른 데이터를 우선적으로 전송함으로써 망에서의 정체 현상을 완화할 수 있게 되는 것이다.[93]

이러한 기술들을 이용하여 망을 사용하는 사업자들은 더 많은 대역폭을 사용하려면 더 많은 비용을 지불하여야 하는 것이고, 망제공사업자의 경우에는 망의 정체 문제를 해소할 수 있기 때문에 더 나은 망의 운용이 가능하게 되는 것이다. 이론적으로 보면 바로 이러한 상호작용을 통하여 망을 사용하는 사업자들은 비용을 줄이기 위해서 트래픽을 최적화하려고 노력하여야 하는 유인이 발생하게

92) http://cafe.naver.com/tonets.cafe?iframe_url=/ArticleRead.nhn%3Farticleid=26에서 인용한 그림으로 '배움과 나눔'의 망제어기술에 대한 교육용자료의 일부. (2010.4.10. 최종접속)

93) 트래픽 세이핑에 대한 추가적인 설명은 김성환 외, 전게논문, 30-32면.

되어 결국 망의 사용이 전체적으로도 최적화될 수 있게 되는 것이다. 이와 같은 기술의 발전으로 인하여 망에서의 트래픽을 제어할 수 있게 되었다는 점도 망중립성 이슈가 본격화될 수 있는 기술적인 배경이 되었다.

3. 인터넷 망중립성과 인터넷의 개방적 구조(open architecture)와 수직통합 자체의 효율성

경쟁정책의 관점에서 특히 수직통합을 비판하고 개방적 구조를 옹호하는 입장이 가능한데, 이는 수직통합에 따른 지배력 전이의 가능성에 대한 우려에 기초한 것이라 볼 수 있다.

망중립성 옹호론자들은 ISP가 수직통합을 추구하면서 자사 또는 관계사가 제공하는 트래픽을 우대하고 독립적인 CP의 트래픽은 차단 또는 지연함으로써 네트워크 부분의 시장지배력을 콘텐츠/애플리케이션 시장으로 전이할 것으로 예상한다.(시장지배력 전이 이론)

망중립성 옹호론자들이 주장하는 시장지배력 전이에 대한 우려에 대해서는 시카고 학파(Chicago School)의 유력한 반론이 있다. 시카고 학파가 주장하는 논리의 핵심은 두 가지로서, 그러한 시장 지배력 확대 또는 전이의 유인은 사실 크지 않다는 점과, 개방적 구조가 수직통합의 구조로 변하는 경우라 하더라도 이는 수직통합이 더 효율적이기 때문이라는 것이다. 시카고 학파의 논리의 기초는 단일독점자지대 이론(one monopoly rent theorem)이다. 이 이론에 의하면 지배력 전이의 발생가능성 자체를 부인한다. 망중립성 문제에 그러한 논리를 적용하면, 지배적인 ISP는 콘텐츠/애플리케이션 시장에서 만들어지는 부가가치를 이용자요금에 반영할 수 있기 때문에 굳이 차별적 수단을 동원하여 시장을 지배할 유인이 없다는 주장이 된다. 이러한 논리는 '보완적 효율성 내재화'(internalizing complementary efficiencies; ICE)의 원칙으로 표현되기도 하는데, 사업자는 수직통합이 더 효율적일 경우에는 하류 또는 상류의 다른 사업과의 통합을 시도할

것이나, 그렇지 않은 경우에는 자발적으로 개방적 구조를 선택할 것이라는 가설이다. 콘텐츠/애플리케이션 시장에 자사보다 더 혁신적이고 효율적인 사업자가 존재한다든지 동 시장의 경쟁을 통해 전체 서비스의 가치가 높아질 가능성이 충분히 높다면, ISP는 지배력 전이 대신 개방적 구조 유지를 통해 이러한 보완적 가치를 내재화함으로써 ISP 사업의 수익을 더 높일 수 있다는 것이다.

물론 이러한 이론은 일정한 가정들에 바탕을 두고 있으므로 그대로 우리가 당면한 문제에 적용되기는 어렵다. Farrell & Weiser는 보완적 효율성 내재화 원칙(ICE)의 예외조건을 제시하였다. 그 중 가장 중요한 예외조건은, Baxter's Law라고 불리는 것으로 A 시장에 소매 가격규제가 존재하는 경우에 효율성의 내재화가 어려우므로 시카고 학파의 논리가 성립하지 않는다는 것이다. 또한, A와 B 서비스 간의 다양한 결합을 통해 가격차별을 시도하여 추가수익을 얻을 수 있다면 그 수익이 보완적 효율성 내재화에 따른 수익보다 큰 경우 배타적 수직통합 전략이 선택될 수 있다. 그밖에, B 시장의 사업자가 A 시장의 잠재적 경쟁자로 등장할 것이 예상되는 경우, 사업자간 거래비용 등으로 협상이 어려운 경우, A 사업자가 효율성 내재화 원칙을 따를 만큼 합리적이지 않은 경우, 폐쇄적 통합구조의 유지가 option value[94]를 갖는 경우, 개방적 구조의 수용이 다른 분야에 대한 규제 강화를 초래할 가능성이 있는 경우, 보완성이 불완전한 경우 등이 예외로서 고려될 수 있다.

플랫폼 중립성 논의에서도 이론적으로 가장 문제가 되는 부분이 바로 이 지배력 전이와 관련된 논의라고 본다. 플랫폼이라는 것은 속성상 신규 플랫폼의 생성이 쉽지 않고, 복제를 할 수 있다고 하더라도 경제적, 기술적 및 법률적인 장애가 있다. 법률적인 장애의 가장 큰 부분은 지적재산권의 존재이다. 플랫폼 사업

94) 여기서 option value란, 일단 개방구조로 전환했을 때 다시 통합구조로 재전환하는 것이 불가능하거나 많은 비용이 든다고 보고, 시장의 불확실성 등을 감안하여 통합구조를 당분간 유지하면서 시장의 변화를 관찰하는 것이 기업에게 동학적 최적화(dynamic optimization) 관점에서 이득이 되는 측면이 있음을 의미한다.

자들은 이미 우리가 마이크로소프트의 경우에서 본 것처럼 일단 구축된 생태계 전반에서 플랫폼 지배력을 전이할 유인과 능력을 가지고 있다. 이에 대해서는 통신당국 및 경쟁당국이 적절한 시기에 적절한 조치를 하는 것이 매우 중요하다.

4. 플랫폼 중립성의 법제화

(1) 망중립성의 경우

가. FCC의 망중립성 규칙 초안

2010년 FCC가 망중립성을 입법화함에 있어서 청문(public hearing)을 위하여 공개한 초안은 다음과 같다.

PART 8 - 개방적 인터넷의 보호

§ 8.1 목표와 범위

이 규칙의 목표는 개방적 인터넷을 보호하는 것이다. 이 규칙은 초고속인터넷 접속 서비스를 제공하는 사업자들에게만 적용된다.

§ 8.3 정의

인터넷: IANA로부터 부여받은 국제적으로 고유한 인터넷 주소를 통해, 직접 또는 proxy를 통해, resources 또는 도달가능한 말단과의 통신을 위해 인터넷 프로토콜을 이용하는 상호연결된 네트워크의 체계

초고속인터넷 접속: 이용자(end user)와 인터넷 간의 인터넷 프로토콜 데이터 전송. 이러한 정의에 따라, 이용자가 인터넷 연결을 위해 PSTN망을 통한 발신을 해야하는 다이얼업 접속은 제외된다.

초고속인터넷 접속서비스: 유선 또는 전파(wire or radio)를 통해 초고속인터넷 접속을 공중에게 직접 제공하거나 사실상 공중이 직접 접근할 수 있는 이용자에

게 제공하는 통신 사업자

합리적인 네트워크 관리: 합리적인 네트워크 관리는 다음으로 구성된다.

(a) 다음의 목적을 위해 초고속인터넷 접속 서비스 제공자가 선택한 합리적인 행위

(ⅰ) 네트워크 혼잡의 효과를 경감하거나 완화, 또는 QoS 우려에 대한 대응

(ii) 이용자가 원하지 않거나 유해한 트래픽에 대한 대응

(iii) 불법적 콘텐츠 전송의 방지

(iv) 콘텐츠의 불법적 전송의 방지

(b) 기타 다른 합리적 네트워크 관리 행위

§ 8.5 콘텐츠

합리적 네트워크 관리의 전제하에서, 초고속인터넷 접속서비스 제공자는 이용자가 선택한 합법적인 콘텐츠를 인터넷을 통해 보내거나 받는 것을 막을 수 없다.

§ 8.7 애플리케이션과 서비스

합리적 네트워크 관리의 전제하에서, 초고속인터넷 접속서비스 제공자는 이용자가 합법적인 애플리케이션 또는 서비스를 선택하여 이용하는 것을 막을 수 없다.

§ 8.9 기기

합리적 네트워크 관리의 전제하에서, 초고속인터넷 접속서비스 제공자는 네트워크에 유해하지 않은 합법적 기기를 이용자가 선택하여 네트워크에 연결, 이용하는 것을 막을 수 없다.

§ 8.11 경쟁에 따른 선택권

합리적 네트워크 관리의 전제하에서, 초고속인터넷 접속서비스 제공자는 네트

워크 제공자들, 애플리케이션 제공자들, 서비스 제공자들, 그리고 콘텐츠 제공자들 사이의 경쟁으로부터 이용자들이 혜택을 누릴 권리를 침해할 수 없다.

§ 8.13 비차별성

합리적 네트워크 관리의 전제하에서, 초고속인터넷 접속서비스 제공자는 합법적 콘텐츠, 애플리케이션, 그리고 서비스를 비차별적인 방식으로 다루어야 한다.

§ 8.13 투명성

합리적 네트워크 관리의 전제 하에서, 초고속인터넷 접속서비스 제공자는 네트워크 관리 및 기타 행위에 관한 정보를 합리적인 수준에서 공개하여 이용자 및 콘텐츠, 애플리케이션, 서비스 제공자들이 이 규칙(part 8)에 명시된 보호를 충분히 누릴 수 있도록 해야 한다.

나. 인터넷 망중립성 가이드라인의 통과

FCC는 2010년 12월 공개초안에 기초한 인터넷 망 중립성 규칙(network Neutrality Rule)을 통과시켰다.[95] 이 가이드라인은 망사업자로 하여금 망 운영과정에서 웹 트래픽을 의도적으로 조절하지 못하도록 하는 것을 내용으로 한다. 그러나 이 가이드라인은 최근 급격히 성장하는 스마트폰과 태블릿 PC에 대해서는 규율하지 않는 것으로 하였다. FCC는 3대 2로 이 가이드라인을 통과시켰다. 민주당 추천의 2명의 위원이 의장인 Genachowski와 같은 진영에 섬으로써 망사업자들은 인터넷 웹 콘텐츠(Web contents)와 무관하게 어떤 서비스라도 동일하게 취급받을 수 있게 되었다. 공화당측 위원들은 이 가이드라인이 통과되자 즉시 이 가이드라인을 폐지하도록 하겠다고 천명하였다. 이로 인하여 미국에서 주요 망사

95) http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/21/AR2010122106110_pf.html (2011. 6. 1. 최종접속).

업자들인 케이블 방송사업자와 통신회사들은 자신들의 망 운영에 중대한 제약을 받게 되었다.

오바마 대통령은 이 가이드라인의 통과를 환영하면서, 이 가이드라인의 제정으로 인터넷을 통한 기술혁신, 소비자 선택권의 보호, 언론의 자유가 확보되었으며 동시에 인터넷의 개방적 성격을 유지할 수 있게 되었다고 하였다.

다만 이 가이드라인의 제정에도 불구하고 유튜브와 같은 많은 비트 처리가 필요한 대용량 사이트에 대해서 높은 사용료를 받는 것이 불법이 된 것은 아니다.

한편 이 가이드라인의 한계는 모바일 인터넷을 적용대상으로 하고 있지 않다는 것인 바, 구글이나 스카이프와 같이 이 가이드라인의 제정을 위해서 입법활동을 한 기업들은 이 점을 한계로 지적한다. 그러나 FCC는 모바일의 경우에는 급격하게 발전하고 있는 환경에 비하여 셀룰라 네트워크의 용량이 제한되어 있어 이러한 용량제한을 고려하지 않고 망중립성을 인정할 수는 없다는 점을 제외의 근거로 주장한다.

다. 버라이즌 사건(2011)

2011. 6. 7. 버라이즌 와이어리스(Verizon Wireless)가 구글에게 테더링(tethering) 서비스[96]를 제공하는 앱(app)의 서비스를 하지 말아달라고 요청한 것

96) 휴대폰의 부가기능 중 하나로, 휴대폰 자체가 무선 모뎀(modem; 변복조장치) 역할을 하는 기능을 테더링(tethering)이라 한다. '테더(tether)'란 '밧줄'이라는 뜻이며, '테더링'은 '연결 밧줄' 정도로 해석할 수 있다. USB 또는 블루투스(Bluetooth) 장치, Wi-Fi(무선랜) 등을 통하여 휴대폰에 노트북·넷북·태블릿PC·데스크톱PC·전자책단말기·PDA 등 IT 기기들을 연결함으로써 그 기기들에서 무선인터넷을 사용할 수 있는 기능이다. 국내에서 무선인터넷을 사용하기 위해서는 3G(3세대 이동통신 기술), 와이브로(WiBro; 초고속 무선 휴대 인터넷서비스), 무선접속장치를 활용한 무선랜 등을 활용해야 한다. 테더링 서비스는 이중 3G 통신망을 활용하는 것으로, 3G 통신망의 특성상 와이브로나 무선랜에 비하여 속도가 느리고, 가격 부담이 있으며, 전력소모가 크다는 단점이 있지만 휴대폰 통화권 내에 있는 지역에서는 어디에서든 인터넷 접속이 가능하다. 특히 무선인터넷이 잡히지 않는 지역에서 노트

이 망중립성 규칙 위반인지 여부가 문제되었다. 버라이즌 와이어리스는 2008년 700MHz 주파수 대역을 경매를 통해서 매입하면서, FCC에게 망중립성을 준수하겠다고 사용합의조건으로 약속한 바 있어 만일 구글에게 테더링 서비스를 제공하는 앱을 제공하지 말아달라고 요청한 것이 사실이라면 이 계약조건의 위반의 문제가 발생하게 된다.

테더링 서비스는 스마트폰을 랩탑 PC와 같은 다른 기기에 연결하여 인터넷을 사용할 수 있도록 하는 서비스로서 기술적으로는 스마트폰(Smart Phone)과 피처폰(Feature Phone; 일반 휴대폰)에서 모두 가능한 서비스이지만 2009년 6월 스마트폰인 아이폰 3GS 출시와 함께 테더링 기능이 지원되면서부터 관심이 높아졌다. 아이폰 설정에서 테더링 이용이 가능하도록 조정하면 바로 이용할 수 있다.[97]

이 사건은 망중립성 가이드라인이 제정된 이후 사실상 첫 사건이라는 점에서 FCC의 방향성을 볼 수 있는 사건이라는 점에서 주목할 가치가 있다. 그러나 Comcast 사건(2010)에서 법원의 부정적인 판단을 받은 FCC가 적극적인 집행을 할 것인지를 살펴볼 필요가 있다.

(2) 플랫폼 중립성의 입법방향

이러한 기존의 망중립성 논의에 플랫폼 중립성 논의를 추가하여 법제화하는 것과 관련하여 다음과 같이 제안하고자 한다.

플랫폼 중립성 확보를 위한 제원칙을 법제화하는 방법이 있을 것인바, 법제화

북이나 넷북 등으로 자료를 송신하거나 인터넷 검색을 하고 싶을 때에는 테더링 기능을 사용할 수 있는 휴대폰만 있으면 되기 때문에 매우 유용하다.
네이버 백과사전 http://100.naver.com/100.nhn?docid=924167(2011. 6. 1. 최종접속).

97) 해외에서는 3G 통신망의 트래픽 과부하 등의 이유로 테더링 서비스를 허용하지 않거나, 허용하더라도 높은 요금을 부과하는 경우가 많다. 국내에서는 KT·SK텔레콤·LG 유플러스 등의 이동통신회사에서 테더링 서비스를 제공한다.

의 대상은 전기통신사업법의 개정을 통한 방법, 별도의 입법을 하는 방법과 같은 경성법(hard law)을 입법하는 방법이 있을 것이고, 방송통신위원회가 가이드라인을 제공하는 방법으로 운영하다가 어느 정도 운영에 대한 합의가 이루어지면 이를 경성법화하는 방법이 있을 수 있다. 이에 대해서 상세한 내용을 제5**장**에서 논의하기로 한다.

제5장 인터넷 비즈니스의 공정경쟁 환경 조성을 위한 법제도 개선방안

제1절 법제도 개선방안 설계를 위한 착안점

1. 플랫폼 규제의 방식

유효경쟁 시장의 형성 과정에서 여러 형식(명령통제형 규제, 경쟁 유인형 규제)에 의한 정부의 사전·사후적 행위규제가 활용된 방송·통신시장과 달리 인터넷 시장의 경우 인터넷의 자유 보장 및 시장획정의 어려움 등으로 인해 사전·사후적 행위규제보다 자율규제, 상생협력 등 시장친화적 접근이 강조되어 왔다. 따라서 인터넷 시장과 방송·통신시장의 융·복합화가 이루어지는 모바일 플랫폼 서비스 시장에서는 방송·통신시장에서 활용되어 온 사전적·사후적 규제체계를 바탕으로 하면서도 인터넷 시장에서 강조되어 온 자율규제의 원리를 수용하는 새로운 규제체계를 마련한 후, 이를 제도화한 법제도를 구상할 필요가 있다.

아울러 방송·통신시장과 인터넷 시장의 융합에 따른 시장지배력의 전이(leverage)와 상호 전이(cross-market leverage) 가능성 증대, 전략적 행위의 배제적 성격의 증가, 경제적 설명 방법과 규범적 논리 및 그 적용 수단의 발전에 따라, 방송·통신시장과 인터넷 시장을 통합적으로 규율하는 규제체계가 제대로 작동될 수 있도록 모바일 플랫폼 시장의 특성을 반영한 제도적 수단을 구체화할 필요가 있다. 전통적인 경쟁법의 적용은 관련 시장의 획정과 그 시장에서의 시장지배적 사업자의 식별, 그리고 행위의 남용성 심사를 기본적인 방법론으로 사용한다. 이에 대하여 방송·통신 분야 규제법은 이러한 경쟁법 원칙을 반드시 따르고 있지 않지만, 최근 경쟁법 원칙에 바탕을 둔 방법론, 즉 관련 시장의 획정, 그 시장에서의 '상당한 시장력'(Significant Market Power)의 식별, 그리고 SMP의 행

위 유인과 능력을 둘러싼 경쟁상황평가를 기본적인 방법론으로 사용하는 방향으로 발전하고 있다. 그러나 모바일 플랫폼 시장에서는 이러한 방법론을 그대로 적용하기 어려운 상황이 적지 않다. 따라서 관련 시장의 획정을 유연하게 하거나 생태계 환경에서 중요성을 갖는 시장 참여자가 게이트 키퍼(Gate Keeper)로서 미치는 영향력을 직접적으로 평가할 수 있는 방법론에 기초하여 시장 상황을 평가하고 그에 따라 사전적·사후적 규제수단을 강구하는 방안을 연구할 필요가 있다.

2. 공정경쟁 환경 기반조성을 위한 제도적 수단

정부(방통위)는 방송통신시장의 효율적 경쟁체제 구축과 공정한 경쟁 환경 조성을 위하여 노력하여야 하고, 방송통신시장의 효율적인 경쟁체제 구축과 공정한 경쟁환경 조성을 위한 경쟁정책을 수립하기 위하여 방송통신시장의 경쟁 상황에 대한 평가를 실시할 수 있다(방송통신발전기본법 제11조).

「방송통신발전기본법」상 방송통신은 「방송법」 제2조에 따른 방송, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조에 따른 인터넷 멀티미디어 방송 및 「전기통신기본법」 제2조에 따른 전기통신을 포함하면서, 유선·무선·광선(光線) 또는 그 밖의 전자적 방식에 의하여 방송통신콘텐츠를 송신(공중에게 송신하는 것을 포함한다)하거나 수신하는 것과 이에 수반하는 일련의 활동 등을 말하므로(제2조), 인터넷 비즈니스는 그에 관여하는 사업자가 방송통신 분야의 개별 규제법의 구체적인 적용 대상이 되는지 여부와 관계없이 방송통신의 개념에 포함될 수 있다. 따라서 방통위는 개별 규제법에 의한 규제 권한을 갖고 있는지 여부와 관계없이 인터넷 비즈니스의 효율적 경쟁체제 구축과 공정한 경쟁 환경 조성을 위한 정책적 노력을 행할 법적인 임무를 띠고 있고, 이를 위한 정책적 수단으로서 경쟁상황평가를 실시할 권한을 갖고 있다.

특히 모바일 생태계의 형성으로 인한 경쟁구조의 변화는 새로운 모바일 생태계

환경에 대응하는 합리적인 방송·통신정책의 정립과도 밀접한 관련성을 지니는 것으로 분석된다. 따라서 공정위의 일반적 시장구조 조사 권한과 별도로 사전적 규제수단 설계 필요성을 검토하는 전제로서의 경쟁상황평가 제도의 적용범위를 인터넷 비즈니스에 확대할 필요성이 있다.

모바일 플랫폼 서비스가 제공되는 무선 인터넷 경제에 대한 법적 규제 방식과 관련해서는, 전통적인 경쟁규제가 그대로 적용되어야 한다는 입장, 경쟁 규제를 적용하더라도 무선 인터넷 경제의 특성을 고려한 신중한 적용이 필요하다는 입장, 특유한 새로운 정부 주도의 법적 규제를 도입하여야 한다는 입장, 규제를 도입하더라도 정부 주도의 법적 규제는 적절하지 않고 인터넷 환경에 맞게 관계자의 자율을 존중하는 법적 규제 틀을 정립하여야 한다는 입장 등 여러 가지 논의가 가능하다.

3. 인터넷 환경에서의 자율규제와의 조화 필요성

인터넷은 다른 네트워크들처럼 중앙의 호스트 컴퓨터가 네트워크 전체를 관리하는 폐쇄적인 체제가 아니라 수많은 컴퓨터를 병렬로 연결시켜 누구나 참여할 수 있는 자율 분산적인 형태를 지니고 있으므로, 법적 규제 없이 자율로 적절한 자원배분을 할 수 있다면 인터넷의 이상과 가장 부합하는 형태의 규제가 될 것이다. 따라서 먼저 관계자들의 자율을 존중하는 법적 규제, 즉 자율규제(self-regulation)의 틀이 무선 인터넷 경제의 영역에서 가능한지를 살펴볼 필요가 있다.

무선 인터넷 시장의 경우 네트워크 사업에 속하며, 네트워크 사업은, 네트워크(플랫폼)를 기반으로 이용자와 이용자, 이용자와 광고주, 이용자와 CP를 연결하므로, 이용자의 효용 또는 편익이 자신 이외의 다른 이용자들의 네트워크 사용에 의하여 직접적 또는 간접적인 영향을 받게 되는 효과, 즉 네트워크의 외부성이 존재한다는 특성이 있다.[98]

외부성은 일반적으로 시장실패를 유발하나, 코스의 정리에 따르면 외부성이 내부화될 수 있다면 규제 없이 당사자들 간 자발적인 거래만으로도 자원배분의 효율성을 달성할 수 있다. 그러나 플랫폼 시장의 경우 다면적 시장으로서의 특징과 정보의 비대칭성 때문에 외부성이 자율적으로 내부화되기를 기대하기 어렵다. 또한 자율규제는 법에 의한 규제를 대신하여 시장규율을 보완하는 사회적 규준(social norms)이 시장 참여자들 사이의 합의(consensus)에 의하여 정립되는 것을 전제로 하는데, 플랫폼을 지배하는 사업자가 등장할 경우 그 플랫폼은 코드의 얼개(architecture of the code)로 작용하여 시장규율이나 사후적인 법적 규제에 의하더라도 통제되기 어려운 권력이 될 수 있다. 따라서 관계자들의 자율에 맡겨 시장에서 경쟁을 촉진하기에는 어려움이 있을 것이고, 정부가 주도하는 형태의 규제 또는 자율규제의 형태를 가지더라도 그 규제 틀을 정립하고 운영하는 과정에서 정부가 적극적인 역할을 하는 공동규제(co-regulation)가 무선 인터넷 경제에 보다 적절한 방식일 것이다.

제2절 인터넷 중개자와의 관계

1. 의의

인터넷 중개자(Internet Intermediaries)란, 인터넷 이용환경에서 중간적 역할을 수행하는 인터넷서비스사업자, 데이터프로세싱 및 웹 호스팅 사업자, 인터넷 검색 및 포탈, 전자상거래 제공기관 등을 말한다.[99] 이 개념은 전자상거래에서의

98) 공정거래위원회 의결 제2008-251호, 7면.

99) 김정희, "OECD, 인터넷정책 수립을 위한 기본원칙(Principles for Internet Policy-Making) 제시", KISA net trend (2011) 2면. 이 개념에 대한 개별적인 분야에 대한 연구로 이충훈, "전자상거래소비자보호법상 인터넷 통신판매업자의 의무 인터넷통신판매중개자의 법적 책임", 인터넷 법률 38호(2007.04) 24-49면. 이 글에서는 계약

중간상인의 개념으로 발전한 것으로 반드시 플랫폼 사업자인 경우도 있지만 그렇지 않은 경우도 있으며, 역으로 플랫폼사업자라고 해서 반드시 인터넷 중개자인 것도 아니다. 인터넷 중개자란 일체의 중간자(middleman)를 포함하는 개념이라고 이해함이 옳다. 판례상으로 인터넷 중개자의 책임은 우리나라에서는 포털을 중심으로 하여 소위 온라인 서비스 제공자 책임(on-line service provider liability)으로 발전하여 왔다.[100]

OECD 기본원칙의 '인터넷 중개자의 책임 강화'는 인터넷 중개자가 네트워크

체결 이전과정의 책임으로 (1) 사업자의 신원 등의 표시의무(전자상거래소비자보호법 제10조), (2통신판매업자의 신고의무(전자상거래소비자보호법 제12조; 전자상거래소비자보호법 시행령 제15조), (3) 소비자에 관한 정보의 수집 및 조치의무(전자상거래소비자보호법 제11조), (4) 신원 및 거래조건에 대한 정보의 제공(전자상거래소비자보호법 제13조 제1항), (5) 미성년자에의 고지의무(전자상거래소비자보호법 제13조 제3항), (6) 표시 ·광고 책임(전자상거래소비자보호법 제13조 제5항), 을 들고 있으며. 계약체결과정상의 책임으로 (1) 조작실수 등의 방지의무(전자상거래소비자보호법 제7조), (2) 청약확인 및 판매가능여부에 관한 정보의 통지의무(전자상거래소비자보호법 제14조), (3) 소비자에게 청약철회권 인정(전자상거래소비자보호법 제17조), 계약의 이행과정의 책임으로 (1) 계약내용에 관한 서면의 교부의무(전자상거래소비자보호법 제13조 제2항), (2) 재화 등의 공급의무(전자상거래소비자보호법 제15조 제1항), (3) 공급절차 조치의무(전자상거래소비자보호법 제15조 제3항), (4) 배송업자 등과 협력의무(전자상거래소비자보호법 제9조), (5) 거래기록의 보존의무(전자상거래소비자보호법 제6조), (6) 전자적 대금지급의 신뢰확보의무(전자상거래소비자보호법 제8조) 등 전자상거래소비자보호법에 의한 의무를 제시하고 있다.

100) 인터넷 중개자는 다음, NHN과 같은 인터넷 포털이나 이베이옥션, 11번가와 같은 인터넷 오픈마켓 사업자를 주로 가리키는 것으로 이에 관한 연구는 다수 이루어져 왔음. 박준석, "온라인서비스제공자의 저작권 침해책임에 관한 한국에서의 입법 및 판례 분석", 창작과권리 제63호 (2011) 106~133면; 한종원, "저작권법상 온라인서비스제공자(OSP)의 책임에 관한 연구 :특수한 유형의 온라인서비스제공자에 대한 책임을 중심으로", 명지대학교 석사학위논문 (2010); 윤종수, "온라인서비스제공자의 책임제한과 특수한 유형의 온라인서비스제공자의 기술조치의무 :서울고등법원의 소리바다5 결정을 중심으로", 통권395호 (2009년 7월) 30-53면; 윤종민, "디지털 저작권 보호와 온라인서비스제공자의 책임", 창작과권리 제63호 (2011) 134~174면.

또는 서비스에서 발생하는 불법 콘텐츠, 불법행위 등을 적극적으로 방지할 책임이 있음을 명시하고 있는바, 이는 인터넷 중개자의 경쟁 콘텐츠에 대한 서비스 방해·삭제 등 네트워크 필터링 행위를 정당화 할 수 있는 인센티브로 악용될 수 있다는 점과 콘텐츠 검열 등 온라인 표현의 자유를 침해할 수 있는 위협이 될 수 있음에 대한 우려에 기인한 것이라고 한다.[101] 그러나 인터넷 중개자가 국내의 경우에도 저작권을 침해하는 등의 불법 콘텐츠나 성인용 콘텐츠의 유통을 제어하는 역할이 요구되고 이러한 역할이 제대로 수행되지 않을 경우에는 일종의 방조책임을 부담한다는 것이 대법원의 판결이다.[102] 네트워크 필터링 행위라는 표현은 논란의 소지가 있는 것이고 인터넷 중개자가 스스로 네트워크를 가지고 있는 경우에는 이럴 가능성이 있을 수 있지만, 그렇지 않고 인터넷 중개사업만을 하는 경우에는 이런 가능성이 없어서 우리의 경우에는 이런 문제의 발생 소지는 매우 제한적이다.

2. 플랫폼 사업자 규제에 대한 시사점

플랫폼의 정의를 넓게 하면 인터넷 중개자도 플랫폼 사업자라고 할 수도 있을 것이다. 인터넷 중개자는 그가 제공하는 플랫폼을 이용하는 당사자들 간의 거래를 단순히 중개하는 역할을 하지만 서비스 플랫폼 사업자는 그보다 더 적극적으로 그 플랫폼을 이용하는 당사자들 사이의 상호작용을 촉진하고 연결하는 역할을 한다는 점에서 경제학에서 말하는 소위 다면적 플랫폼(multi-sided platform)의 역할을 한다고 볼 수 있다. 인터넷 중개자의 경우에는 전이 효과가 크지 않지만 서비스 플랫폼 사업자의 경우에는 전이 효과가 크게 나타날 수 있고 상호전

101) 김정희, 위의 글, 3면.

102) 대법원 2007.12.14 선고 2005도872 판결 【저작권법위반】 [공2008상,91]; 대법원 2007.01.25 선고 2005다11626 판결 * 【가처분이의】 [집55(1)민,3 공2007.3.1.(269),333] 외 다수의 판결.

이 효과도 상정할 수 있다. 바로 이러한 경쟁제한 효과가 있는 전략적인 행동을 할 수 있다는 점이 본 연구가 서비스 플랫폼 사업자에 주목하는 이유라는 점에서, 양자는 구별되는 것이 옳다.[103]

그러나 기존에 연구된 인터넷 중개사업자에 대한 연구에서 논의된 점 중에서 플랫폼 사업자와 관련된 사안에서도 적용될 수 있는 사안들은 참고할 수 있다고 본다. 대표적인 경우가 소비자의 선택권 제한과 관련된 쟁점이다. 인터넷 중개사업이면서, 동시에 플랫폼의 성격을 가지고 있는 것으로 포털의 뉴스제공서비스가 있다. 포털이 단순히 파이프라인의 역할만을 하는 경우로서 예를 들어 모든 뉴스제공자가 뉴스를 올릴 수 있고, 이러한 뉴스가 선착순(first come, first served)으로 제공되는 경우에는 포털은 편집을 하고 있지 않으므로 소비자의 선택권에 영향을 미치지는 않는다. 그러나 포털이 내용에 수정을 가하거나, 헤드라인을 독자적으로 부가하거나, 뉴스의 배열순서 정하는 등의 행위를 하는 경우 독자(소비자)들의 선택권에 영향을 미치고, 만일 일정한 뉴스는 게재하지 않기로 결정하면 소비자의 선택권을 축소하게 된다.[104] 이런 경우의 인터넷 중개사업자에 대한 논의는 플랫폼 사업자의 경우에도 적용될 수 있다. 다만 규범설계상 이와 같이 기존의 규범으로 규제가 된다면 별도로 이에 대한 규율을 하여야 하는가에 대한 의문이 있으므로, 본 연구에서는 플랫폼 사업자의 독자적인 특질을 중심으로 하여 규율가능성 및 필요성이 검토되어야 한다고 본다.

---

103) 인터넷기반서비스법에 관한 연구도 그와 같은 취지에서 인터넷기반서비스 사업자들을 기능에 따라 인터넷 콘텐츠 사업자와 인터넷 플랫폼 사업자로 분류하는 방안을 제안하고 있다.

104) 포털의 언론역할에 대한 문헌으로 이창호・이호영, “포털 이용자들의 포털 뉴스이용패턴 및 포털의 언론역할에 관한 인식”, 한국언론정보학보 통권 46호 (2009), 177 ~ 211면.

제3절 입법대안의 검토

1. 문제의 소재

플랫폼 사업자에 대한 사전규제를 도입하는 경우 이를 보완하는 의미에서 사후규제를 도입하거나, 사전규제를 도입하지 않고 이를 자율규제 또는 공동규제의 영역에 맡기더라도 정부가 이를 감독, 감시하고 그 실효성을 확보하기 위한 수단으로서 사후규제를 도입할 필요가 있다.

사후규제의 방법으로서는 (1) 플랫폼 사업자에게 특유한 금지행위 유형을 개발하여 신설하고 재정 등 분쟁조정 제도의 적용범위를 확대하는 방법과 (2) 현재의 금지행위 규정 중 사전규제로서의 상호접속 등 네트워크 접속규제 적용 대상 사업자에게 적용되는 특정 행위 유형을 플랫폼 사업자에게도 적용될 수 있도록 확대하는 방법이 있다.

우선 전기통신사업법 제50조의 금지행위 규정은 수범주체를 "전기통신사업자"로 하고 있으므로, 플랫폼 사업자가 전기통신사업자의 범주에 포함되는 한 플랫폼 사업자에 대하여도 금지행위 규정이 적용될 수 있다. 특별 경쟁법(special competition law) 또는 분야 특유의 경쟁법(sector-specific competition law)으로서의 법의 특성을 반영하여 개정법상 금지행위의 구체적 유형으로 열거된 행위 유형들은 전기통신사업에 특유한 사전적 행위규제 제도에 대응하여 이를 보완하는 기능을 수행하는 행위 유형을 포함하고 있고, 이러한 행위 유형에 대응하여 그 위법성을 평가하는 기준이 되는 위법성 요건도 공정경쟁저해성과 이용자이익저해성이라는 별개의 대등한 요건을 병렬적으로 규정한 특성을 갖고 있다. 공정경쟁저해성은 사업자 간의 관계에서 발생하는 문제에 대처하기 위한 기준인 반면에, 이용자이익저해성은 사업자와 이용자 간의 관계에서 발생하는 문제에 대처하기 위한 기준이므로, 금지행위 규정은 비단 사업자 간의 관계뿐만 아니라 사업자와 이용자 간의 관계도 규율하는 폭넓은 사후적 행위규제 근거가 될 수 있다. 특히 이용자이

익저해성은 경쟁의 전제를 보존하고 경쟁성과의 정당한 몫이 이용자의 이익으로 이전될 수 있도록 보장하는 기준으로서 경쟁 피해 기준을 보완하는 기준이자 더 나아가 경쟁 피해와 관계없는 독자적인 기준으로 작용할 수 있다.[105]

문제는 플랫폼 사업자에게 금지행위 규정을 적용하는 것이 얼마나 실효성 있는 규제가 될 수 있는가 하는 점이다. 이를 위해서는 금지행위의 구체적 유형에 대한 분석이 필요하다. 전기통신사업법 및 시행령에 규정된 금지행위 유형의 구조를 표로 정리하면 다음과 같다.

[표 5-1] 금지행위의 유형(요약)

구 분	금지행위 유형
Ⅰ. 불합리하거나 차별적인 조건·제한 부과 등	1. 설비제공, 상호접속 등에 있어서의 사업자간 불합리하거나 차별적인 조건·제한 부당 부과 2. 기간통신사업자가 부가통신사업자의 설비 임차, 접속 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 부당 부과 3. 기타 방통위 고시 행위
Ⅱ. 협정체결 거부 등	1. 상호접속 등에 관한 협정체결을 위한 협의, 협정의 체결, 체결된 협정의 변경 등에 대한 부당한 지연이나 거부 또는 기간통신사업자의 정당한 사유 없는 지연이나 거부 2. 상호접속 등에 관한 협정 불이행 또는 지연 3. 기타 방통위 고시 행위
Ⅲ. 정보 유용	1. 상호접속 등에 의해 알게 된 다른 사업자의 영업관련 정보와 이용자관련 정보의 부당 유용 2. 기타 방통위 고시 행위
Ⅳ. 이용요금 등의 부당한 산정	1. 회계법령에 위반되는 방법으로 이용요금이나 상호접속등 대가 산정 2. 전기통신서비스간 부당한 상호보조를 통한 비용·수익 분류 3. 제3자에게 부당한 거래조건을 제공하는 방식으로 비용·수익 분류 4. 기타 방통위 고시 행위

105) 홍대식, “전기통신사업자에 대한 사후적 행위규제 제도”, 경쟁법연구 제22권 (2010. 11.), 32면.

Ⅴ-1. 이용약관과 다른 제공	
Ⅴ-2. 이용자 이익 저해	1. 부당한 요금 청구 2. 이용계약 체결 또는 해지 관련 행위 3. 사전선택제 관련 행위 4. 요금연체 관련 행위 5. 부당한 이용자 차별 6. 결합판매 7. 다른 전기통신서비스의 선택 또는 이용의 방해 8. 기타 방통위 고시 행위
Ⅵ. 부당하게 높은 대가 결정·유지	1. 비교기준에 비추어 상호접속등의 이용대가 높게 결정 또는 유지
Ⅶ. 적정한 수익배분 거부·제한	1. 무선인터넷 콘텐츠 거래에서 계약내용과 다른 수익배분 거부·제한 2. 무선인터넷 콘텐츠 거래에서 부당한 낮은 수익 배분 또는 수익배분 관련 거래조건의 부당 설정·변경

* 출처 : 홍대식, “전기통신사업자에 대한 사후적 행위규제 제도”, 14-15면.

현행 전기통신사업법 체계를 감안하면 플랫폼 사업자를 규율하는 방법은 현행법의 해석을 통하여 규율하는 방법과 입법을 통하여 규율하는 방법이 있을 것이다. 그러나 플랫폼 사업자를 현행법의 해석론으로 규제하는 것은 지금까지 살펴본 것과 같이 쉽지 않다.

그러므로 플랫폼 사업자의 규제는 입법을 통하여 이루어질 필요가 있다. 별도의 입법을 한다고 할 경우 전기통신사업법을 개정하는 방법과 정보통신망법에 규율하는 방법, 입법이 검토된 바 있는 인터넷 기반 서비스 법안을 개정하는 방법, 그리고 별도로 플랫폼 사업자를 규율하는 법을 제정하는 방법도 생각할 수 있다고 본다.

2. 전기통신사업법을 개정하는 경우

(1) 전기통신사업법에 의한 규제 가능성

인터넷 플랫폼 사업자는 전기통신사업법상 부가통신사업자로서의 지위를 갖는

다. 상호접속 등 사전적 행위규제 제도는 기간통신사업자에 국한하여 적용되지만, 사후적 행위규제로서의 금지행위 규정은 부가통신사업자를 포함한 전기통신사업자 일반에 적용된다.

따라서 인터넷 플랫폼 사업자에 대하여도 전기통신사업법상 금지행위 규정(제50조)이 적용될 가능성이 있다. 그런데 금지행위 규정에는 불합리하거나 차별적인 조건·제한 부과, 협정 체결 거부 등이 금지행위 유형으로 열거되어 있으나, 이러한 규정은 상호접속 등 사전규제 적용 대상 사업자가 사전적 의무를 부당하게 이행하지 않는 경우를 예상하여 마련된 규정이라는 점에서 이를 사전적 의무 부과 대상이 아닌 부가통신사업자에게 적용하는 것은 근본적인 한계가 있다. 다만 다른 콘텐츠/애플리케이션 사업자의 서비스 이용을 부당하게 방해하거나 서비스 제공 계약의 체결을 방해하는 행위를 이용자이익 저해행위로 규율할 수 있는 가능성은 있다.

우리 법은 사전적 행위규제로서의 경쟁규제를 기간통신사업자에 대하여만 적용하지만, 그 규제체계의 기본원칙이 적용될 수 있다면 그 대상이 반드시 기간통신사업자에게 한정되는 것은 아니라는 점에서 규제체계의 기본원칙을 검토해 볼 필요가 있다. 비록 전기통신사업법에서 직접적으로 그런 표현을 사용한 것은 아니지만 우리 법도 원칙적으로는 EU의 커뮤니케이션 규제체계에서와 같이 이른바 '상당한 시장력'(SMP: Significant Market Power) 규제 틀을 따르고 있다고 할 수 있다.

EU의 경우 이러한 규제 틀의 목적은 두 가지 측면이 있다. 첫째, 유효경쟁이 가능한 시장 영역에서는 유효경쟁을 촉진하는 것이고, 둘째, 독점이 불가피한 다른 영역에서는 도매 투입요소에 대한 충분한 접근을 보장하고 남용행위를 규제하는 것이다. 이러한 목적 하에 상당한 시장력을 가진 사업자에 대하여 규제적 의무를 다음과 같은 3단계에 따라 부과한다.[106]

106) Geradin, D. Ed., Remedies in Network Industries: EC Competition Law vs.

첫 번째 단계는 분석 대상이 되는 시장을 획정하는 것이다. 실무상 EU 위원회는 구조적 문제로 인하여 사전적 규제가 정당화되는 시장을 선택한 후 반독점 방법론에 기초하여 이들 시장의 경계를 정하게 된다.

두 번째 단계는 획정된 시장을 분석하는 경쟁상황 평가 단계이다. 이 단계에서는 그 시장이 유효하게 경쟁적인지 여부를 판단하여 그 시장에서 하나 또는 그 이상의 사업자들이 상당한 시장력을 누리고 있는지 여부를 판단한다. 상당한 시장력 평가는 하나 또는 그 이상의 사업자들이 시장지배적 지위를 누리고 있는지 여부 또는 밀접하게 관련된 시장에서 시장지배적 지위를 전이할 수 있는지 여부를 판단하는 것을 말한다.

세 번째 단계는 경쟁상황 평가 결과를 토대로 하여 사전적 의무를 부과하거나 철회하는 단계이다. 시장이 유효하게 경쟁적이라면, 규제당국은 시행되고 있는 의무를 철회해야 하고 새로운 의무를 부과하거나 유지해서는 안 된다. 반대로 시장이 유효하게 경쟁적이지 않다면, 규제당국은 상당한 시장력을 보유한 사업자에게 EU 지침에 규정된 목록에서 선택된 적절한 특유한 규제적 의무를 부과한다. 사업자가 도매시장이나 중개시장에서 상당한 시장력을 누리는 경우, 규제적 의무의 선택은 원칙적으로 '접속지침'(Access Directive)에 규정된 목록 가운데서 이루어진다. 접속지침에 규정되어 있는 사전적 규제수단으로서 사업자들에게 부과될 수 있는 의무는 투명성의 의무(제9조), 비차별성의 의무(제10조), 회계분리의 의무(제11조), 특정 망설비의 사용 및 접속에 관한 의무(제12조), 가격규제와 회계에 관한 의무(제13조)이다.

Sector-specific Regulation, intersentia (2004), 99면 이하.

[표 5-2] EU의 SMP 규제 틀과 경쟁법의 차이

구 분	경쟁법(사후적)	경쟁법(사전적)	산업별 규제
목적	경쟁의 유지 경쟁의 증진	경쟁의 유지 경쟁의 증진	경쟁의 증진 경쟁의 형성
개입의 조건	시장지배적 지위 남용 (높음)	실질적인 경쟁의 감소 (낮음)	시장 선택 (매우 높음) 상당한 시장력 (낮음)
구제수단	주로 행태적 과징금, 손해배상	주로 구조적	주로 행태적
기관	위원회, 국내 경쟁당국, 국내 법원, (국내 규제당국)	위원회, 국내 경쟁당국	국내 규제당국, (국내 경쟁당국)

전기통신사업법에서도 상당한 시장력을 보유한 기간통신사업자에 대하여는 EU 지침에서와 같이 시장획정과 경쟁상황 평가, 시장지배적 사업자의 지정 또는 경쟁상 사전규제의 필요를 제기하는 문제점 식별 그리고 구제수단의 마련과 같은 과정을 거쳐 사전적 행위규제가 이루어지게 된다. 특히 경쟁상황 평가와 관련하여 전기통신사업법 제34조는 "① 방송통신위원회는 전기통신사업의 효율적인 경쟁체제를 구축하고 공정한 경쟁환경을 조성하기 위하여 노력하여야 한다. 경쟁정책 수립을 위하여 매년 기간통신사업에 대한 경쟁상황 평가를 실시하여야 한다. ② 방송통신위원회는 제1항에 따라 전기통신사업의 효율적인 경쟁체제의 구축과 공정한 경쟁환경의 조성을 위한 경쟁정책을 수립하기 위하여 매년 기간통신사업에 대한 경쟁상황 평가를 실시하여야 한다."고 규정한다. 경쟁상황 평가를 실시하기 위해서는 먼저 일정한 사항들[107]을 고려하여 단위시장을 획정한 후, 그와

107) 1. 서비스의 수요대체성·공급대체성
2. 서비스제공의 지리적 범위
3. 소매(전기통신사업자와 그 전기통신사업자가 제공하는 서비스의 최종이용자 사이의 거래를 말한다), 도매(소매서비스를 제공하기 위하여 설치된 전기통신설비 등을 다른 전기통신사업자에게 제공하는 거래를 말한다) 등 서비스제공의 거래단계
4. 구매력·협상력의 차이 또는 수요의 특수성 등 이용자의 특성

같이 획정된 단위시장을 대상으로 시장점유율·진입장벽 등 시장구조, 서비스 이용에 관한 정보취득의 용이성, 서비스 공급자 전환의 용이성 등 이용자의 대응력, 요금·품질경쟁의 정도 및 기술혁신의 정도 등 전기통신사업자의 행위, 요금·품질의 수준, 전기통신사업자의 초과이윤 규모 등 시장성과를 종합적으로 고려하여 경쟁상황 평가가 수행된다(법 시행령 제38조).

인터넷 시장에 대한 규제의 필요성을 검토하기 위해서도 통신시장에서의 경쟁상황 평가를 참고하여 인터넷 경쟁의 상태에 대한 실질적인 조사가 이루어질 필요가 있다.[108] 즉 규제의 필요성을 판단하기 위한 근거를 확보하기 위하여 통신시장에서의 경쟁상황 평가를 인터넷 시장에도 확대할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

그런데 전기통신사업법상의 경쟁상황 평가는 '기간통신사업'만을 대상으로 하므로 부가통신사업에 해당하는 인터넷 사업에 대한 경쟁상황 평가의 법적 근거가 되지 못한다. 이에 대하여 방송통신발전기본법 제11조에서 규정한 경쟁상황 평가 제도는 전기통신사업법상 기간통신사업에 한정된 경쟁상황 평가가 인터넷 사업과 같은 부가통신사업 영역에도 확대될 수 있는 근거가 될 수 있다. 따라서 이 조항을 근거로 인터넷 플랫폼 제공사업이 영위되는 단위시장을 획정하고 그와 같이 획정된 단위시장에서 경쟁상황 평가를 실시할 필요가 있다. 그에 따라 인터넷 플랫폼 제공사업과 관련된 시장에서 경쟁이 이루어지고 있는 정도를 경제학적 분석을 통해 평가하여 당해 시장에서 유효경쟁(effective competition)이 이루어지고 있는지 여부에 대한 판단에 따라 경쟁 형성을 목적으로 사전규제의 적용범위 확대, 신규 도입 또는 사후규제의 보완적 적용 여부를 판단하는 기초로 삼을 수 있다.[109]

---

108) May, Randolph J. Ed., New Directions in Communications Policy, Carolina Academic Press (2009), p.53.

109) 경쟁상황평가 제도에 관한 보다 자세한 설명은 이희정, "경쟁상황평가를 기초로 한 통신규제모델의 연구", 이원우 편, 정보통신법연구 III, 경인문화사 (2008), 109

(2) 전기통신사업법의 규정체계

구글이나 애플과 같은 플랫폼사업자를 전기통신사업법[110]에 포섭하는 방안을 제2조(정의)의 정의 규정에 비추어 살펴본다.

우선 제1호의 "전기통신"이란 유선·무선·광선 또는 그 밖의 전자적 방식으로 부호·문언·음향 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것을 말하는 것으로 정의되어 있다. 이러한 정의 방식은 원래 전통적인 통신수단인 전보나 전화를 중심으로 하면서 1977. 12. 31. 법 개정 당시 새로운 통신수단이었던 데이터 통신을 수용하기 위한 것이었으나, 통신수단에 의한 서비스의 내용이 "부호·문언·음향 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것"으로 포괄적으로 규정되어 있고 통신수단도 "그 밖의 전자적 방식으로"라는 일반적인 개념에 의하여 그 범위를 열어놓고 있어 정의 규정을 정할 당시에 예상하지 못했던 통신수단, 예컨대 인터넷과 같은 새로운 통신수단도 이 개념에 의하여 포섭하는 것이 가능하다.[111] 플랫폼 사업자들의 행위 역시 법에서 정한 통신수단을 통하여 법이 정한 서비스를 제공하는 것이므로 전기통신에 해당하는 것임은 분명하다. 제1호는 매우 광범위한 조항으로 이 조항으로 인하여 플랫폼사업자가 사업으로 하는 행위가 포섭되지 않는 경우를 상정하기는 어렵다고 본다.

다음으로 "전기통신설비"란 전기통신을 하기 위한 기계·기구·선로 또는 그 밖에 전기통신에 필요한 설비를 말한다(2호).[112] 여기서 설비는 예시적으로 열거된

면 이하.

110) [일부개정 2011. 5. 19. 법률 제10656호 시행일 2011. 11. 20.].

111) 다만 전기통신이라는 용어는 전보와 전화가 중심이 되던 시대에 만들어진 것이므로, 인터넷을 비롯한 데이터 통신이 중심이 된 시대에는 전기통신보다는 전자통신이 더 적절한 용어라는 주장이 있다. 현대호·배대헌, 정보통신서비스에 관한 법제 개선방안, 한국법제연구원, 2003, 15면. 유럽연합(EU)에서는 전자 커뮤니케이션(electronic communications)라는 용어가 사용되는데, 커뮤니케이션은 방송의 전송과 통신의 송수신의 상위개념으로 사용되는 것이다.

112) 제2조 제1항 제3호 내지 제5호는 이를 구체화하여 다음과 같이 분류한다.

"기계·기구·선로"의 유형에만 국한하여 본다면 마치 물리적 설비만을 지칭하는 것처럼 보이나, "그 밖에 전기통신에 필요한 설비"라는 포괄적인 표현을 두고 이러한 설비가 "기계·기구·선로"에 준한 설비여야 한다고 한정하고 있지 않으므로 물리적 설비뿐만 아니라 논리적 설비도 포함되는 것으로 해석된다. 실제로 전기통신설비는 전기통신서비스를 하기 위한 기반시설이 되는 네트워크 또는 통신망을 구성하는 설비뿐만 아니라 전기통신서비스를 가능하게 하는 관련 설비를 모두 포함한다.[113] 전기통신서비스는 기간통신서비스와 부가통신서비스를 포함하는 넓은 개념이고, 특히 인터넷기반서비스를 포괄하는 부가통신서비스의 경우 이를 가능하게 하는 것은 물리적 성격을 가진 컴퓨터뿐만 아니라 논리적 성격을 가진 컴퓨터의 이용기술이며, 이들은 전기통신설비의 정의에 부합하는 기능을 한다.[114]

---

3. "전기통신회선설비"란 전기통신설비 중 전기통신을 행하기 위한 송신·수신 장소 간의 통신로 구성설비로서 전송설비·선로설비 및 이것과 일체로 설치되는 교환설비와 이들의 부속설비를 말한다.

4. "사업용전기통신설비"란 전기통신사업에 제공하기 위한 전기통신설비를 말한다.

5. "자가전기통신설비"란 사업용전기통신설비 외의 것으로서 특정인이 자신의 전기통신에 이용하기 위하여 설치한 전기통신설비를 말한다.

113) 전기통신사업법에서는 네트워크 또는 통신망에 대한 명확한 정의가 없고, 통신망을 구성하는 설비인 전기통신회선설비와 이를 포함하는 보다 포괄적인 용인 전기통신설비에 대한 정의만이 있을 뿐이다. 이에 대하여 영국의 2003년 커뮤니케이션법(Communications Act of 2003)에서는 전자 커뮤니케이션 네트워크(electronic communications network)와 관련 설비(associated facility)를 구별한다. 전자 커뮤니케이션 서비스의 제공과 관련하여 전자 커뮤니케이션 네트워크와 관련 설비의 차이는 서비스 제공을 가능하게 위하여 추가 설비가 필요한가의 여부로 설명될 수 있다. 최세경, 방송통신 통합법제 제정의 주요 쟁점과 방향, KBI 포커스 08-08, 한국방송영상산업진흥원, 2008. 7., 26면

114) 이러한 이해는 전기통신설비에 컴퓨터 및 컴퓨터의 이용기술이 포함될 수 있다는 해석을 전제로 한다. 다만 전기통신사업법에서는 전기통신설비의 범위에 한정을 두지 않지만 정보통신망법에서는 정보통신망을 정의하면서 전기통신설비와 컴퓨터 및 컴퓨터의 이용기술을 구별되는 개념으로 사용하고 있어 해석상 논란이 야기될 수 있다.

또한 통신망의 발전에 따라 물리적 통신망뿐만 아니라 논리적 통신망도 등장하고 있고, 통신망의 정의상 신호를 전송하도록 구성된 일체이기만 하면 물리적이든 논리적이든 상관없이 통신망으로 분류될 수 있다.[115] 따라서 부가통신서비스로서의 인터넷기반서비스(Internet-based service)를 가능하게 하기 위한 논리적 설비 역시 "그 밖에 전기통신에 필요한 설비"에 해당할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 인터넷기반서비스로서의 인터넷 플랫폼 서비스의 논리적 토대가 되는 플랫폼은 최소한 "그 밖에 전기통신에 필요한 설비"에 해당할 수 있을 것이라고 본다. 왜냐 하면 인터넷기반서비스로서의 인터넷 플랫폼 서비스를 제공하는 플랫폼 사업자가 되기 위해서는 자체 구축을 통하여 직접 보유하거나 타 사업자로부터 임차하는 등 다양한 방법으로 컴퓨터 및 컴퓨터의 이용기술과 같은 추가적인 관련 설비를 확보하여 이를 이용하여야 하는데, 이러한 추가적인 관련 설비를 통틀어 플랫폼으로 이해할 수 있기 때문이다.

예를 들어 클라우드 서비스의 경우에도 가상화기술을 이용하여 서버임차인이 서비스 제공자에게 서버를 임차하게 된다. 이 경우 스스로 서버를 보유할 수도 있지만 PaaS(Platform as a Service) 개념으로 서버를 임차하여 사용할 수 있다. 이 경우 플랫폼을 임차하여 플랫폼 서비스를 제공하는 전기통신사업자와의 관계에서 PaaS 사업자는 플랫폼의 플랫폼(platform over platform)[116]으로서의 성격을 가질 수 있다고 본다.

정보통신망법 상 이용자 (제2조 제1항 제4호)	전기통신사업법 상 이용자 (제2조 제1항 제9호)
"이용자"란 정보통신서비스 제공자가 제공하는 정보통신서비스를 이용하는 자를 말한다.	"이용자"란 전기통신역무를 제공받기 위하여 전기통신사업자와 전기통신역무의 이용에 관한 계약을 체결한 자를 말한다.

115) 홍준형·조대근, "전기통신사업법상 상호접속제도의 개선방안", 정보화정책 제14권 제4호 (2007), 179면.

116) 정립된 용어는 아니지만 이렇게 부를 수 있다고 본다.

전기통신사업법상 "전기통신역무"란 전기통신설비를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 전기통신설비를 타인의 통신용으로 제공하는 것을 말한다(제6호). 그리고 이러한 전기통신역무를 제공하는 사업이 "전기통신사업"이다(제7호).

기간통신역무	부가통신역무	특수한 유형의 부가통신역무
전화·인터넷접속 등과 같이 음성·데이터·영상 등을 그 내용이나 형태의 변경 없이 송신 또는 수신하게 하는 전기통신역무 및 음성·데이터·영상 등의 송신 또는 수신이 가능하도록 전기통신회선설비를 임대하는 전기통신역무를 말한다. 다만, 방송통신위원회가 정하여 고시하는 전기통신서비스(제6호의 전기통신역무의 세부적인 개별 서비스를 말한다.)는 제외한다.	기간통신역무 외의 전기통신역무	가. 「저작권법」 제104조[117]에 따른 특수한 유형의 온라인서비스제공 자의 부가통신역무 나. 그 밖에 타인 상호간에 컴퓨터를 이용하여 「국가정보화 기본법」 제3조제1호에 따른 정보를 저장·전송하거나 전송하는 것을 목적으로 하는 부가통신역무

위의 역무 구분에 기초하여 전기통신사업법 제5조 (전기통신사업의 구분 등)는 전기통신사업을 기간통신사업, 별정통신사업 및 부가통신사업으로 구분한다.

117) 제104조(특수한 유형의 온라인 서비스제공자의 의무 등)
①다른 사람들 상호 간에 컴퓨터를 이용하여 저작물등을 전송하도록 하는 것을 주된 목적으로 하는 온라인서비스제공자(이하 "특수한 유형의 온라인서비스제공자"라 한다)는 권리자의 요청이 있는 경우 해당 저작물등의 불법적인 전송을 차단하는 기술적인 조치 등 필요한 조치를 하여야 한다. 이 경우 권리자의 요청 및 필요한 조치에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.<개정 2009.4.22>
② 문화체육관광부장관은 제1항의 규정에 따른 특수한 유형의 온라인서비스제공자의 범위를 정하여 고시할 수 있다.<개정 2008.2.29>

이 중 기간통신사업은 "전기통신회선설비를 설치하고, 그 전기통신회선설비를 이용하여 기간통신역무를 제공하는 사업"(제2항)을 말한다. 이 경우 기간통신사업을 경영하려는 자는 방송통신위원회의 허가를 받아야 한다(제6조제1항).

제3항에서 별정통신사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업으로 한다.

1. 제6조에 따른 기간통신사업의 허가를 받은 자(이하 "기간통신사업자"라 한다)의 전기통신회선설비 등을 이용하여 기간통신역무를 제공하는 사업
2. 대통령령으로 정하는 구내(構內)에 전기통신설비를 설치하거나 그 전기통신설비를 이용하여 그 구내에서 전기통신역무를 제공하는 사업

별정통신사업자의 경우 별정통신사업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 갖추어 방송통신위원회에 등록(정보통신망에 의한 등록을 포함한다)하여야 한다.(제21조)

제4항에서 부가통신사업은 "부가통신역무를 제공하는 사업으로 한다."고 규정한다. 결국 부가통신사업은 잔여개념으로 기간통신사업자나 별정통신사업자가 아니면서, 전기통신사업을 하는 사업자들은 모두 부가통신사업자로 분류되는 것이다. 부가통신사업자는 신고의무를 부담한다.

전기통신사업법은 위와 같이 분류하면서, 법조문은 많은 경우 기간통신사업자를 중심으로 규정하고 있다. 그렇지 않고 모든 전기통신사업자를 규율 대상으로 하는 경우에는 아래와 같이 규정한다.

예를 들어 보편적 역무[118]를 규정하는 제4조 제1항은 "모든 전기통신사업자는 보편적 역무를 제공하거나 그 제공에 따른 손실을 보전(補塡)할 의무가 있다."고 규정하여 "모든 전기통신사업자"의 의무로 보편적 역무를 규정하고 있다.

118) 전기통신사업법 제2조 제1항 10. "보편적 역무"란 모든 이용자가 언제 어디서나 적절한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신역무를 말한다.

제22조 (부가통신사업의 신고 등)	개정된 제22조 (부가통신사업의 신고 등)
① 부가통신사업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 요건 및 절차에 따라 방송통신위원회에 신고(정보통신망에 의한 신고를 포함한다)하여야 한다. 이 경우 자본금 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 소규모 부가통신사업의 경우에는 부가통신사업을 신고한 것으로 본다. ② 기간통신사업자가 부가통신사업을 경영하려는 경우에는 부가통신사업을 신고한 것으로 본다. ③ 제1항 전단에 따라 부가통신사업을 신고한 자는 신고한 날부터 1년 이내에 사업을 시작하여야 한다.	① 부가통신사업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 요건 및 절차에 따라 방송통신위원회에 신고(정보통신망에 의한 신고를 포함한다)하여야 한다. 이 경우 자본금 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 소규모 부가통신사업의 경우에는 부가통신사업을 신고한 것으로 본다. ② 제1항에도 불구하고 특수한 유형의 부가통신사업을 경영하려는 자는 다음 각 호의 사항을 갖추어 방송통신위원회에 등록(정보통신망에 의한 등록을 포함한다)하여야 한다.[신설 2011.5.19][[시행일 2011.11.20]] 1. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제42조, 제42조의2, 제42조의3, 제45조 및 「저작권법」 제104조의 이행을 위한 기술적 조치 실시 계획 2. 업무수행에 필요한 인력 및 물적 시설 3. 재무건전성 4. 그 밖에 사업계획서 등 대통령령으로 정하는 사항 ③ 방송통신위원회는 제2항에 따라 부가통신사업의 등록을 받는 경우에는 같은 항 제1호에 따른 계획을 이행하기 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있다.[신설 2011.5.19][[시행일 2011.11.20]] ④ 기간통신사업자가 부가통신사업을 경영하려는 경우에는 부가통신사업을 신고한 것으로 본다.[개정 2011.5.19][[시행일 2011.11.20]] ⑤ 제1항 전단에 따라 부가통신사업을 신고한 자 및 제2항에 따라 부가통신사업을 등록한 자는 신고 또는 등록한 날부터 1년 이내에 사업을 시작하여야 한다.[개정 2011.5.19][[시행일 2011.11.20]] ⑥ 제1항 전단에 따른 신고 및 제2항에 따른 등록의 요건, 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.[신설 2011.5.19][[시행일 2011.11.20]]

(3) 전기통신사업법 개정의 장·단점

사업법을 개정하는 방식으로 제2조 제9호를 신설하는 방법(1안)과 특수한 유형의 부가통신역무로 플랫폼사업자를 규율하는 조항을 신설하는 방법(2안)을 생각할 수 있다.

가. 1안의 경우

1안과 같이 위 제2조에 제9호를 그 표제를 "플랫폼 사업자"로 하여 신설[119]하는 경우 다음과 같이 규정할 수 있다고 본다.

"제8호의 전기통신사업자로서 재화 및 용역의 공급을 위하여 공통적인 기반이 되는 서비스 및 이에 제공되는 유형 또는 무형의 설비 등(이하 "플랫폼")을 제공하는 자를 말한다."

그리고 이 플랫폼 사업자의 금지행위에 대하여 전기통신사업자의 규제로 추가한다.

이 안은 기본적으로 기간통신사업자도, 부가통신사업자도 아닌 새로운 유형의 전기통신사업자를 정의규정을 두어 규정하자는 것으로 이 경우에도 금지행위에 대한 제50조가 적용되는 것은 문제가 되지 않는다. 제50조는 다음과 같이 모든 전기통신사업자를 규율하는 조문이기 때문에 플랫폼 사업자도 규율대상이 된다. 법 제50조를 위반하는 경우, 제52조에 의한 시정조치와 제53조에 의한 과징금뿐만 아니라 제99조에 의한 벌칙[120]이 적용될 수 있다.[121]

---

119) 현행 9호를 10호로 하는 등 각 조문의 위치를 변경한다.

120) 제50조 제1항 각 호의 금지행위(제50조 제1항 제5호의 행위 중 이용약관과 다르게 전기통신서비스를 제공하는 행위는 제외한다)를 한 자는 3억원 이하의 벌금에 처한다.

121) 위에서 제9조를 신설하면서, 플랫폼은 설비등을 가지는 것으로 개념정의를 함으로써 제50조의 설비등을 포섭하는 것으로 규정하고 있는바, 이 경우 현행 제50조의 규정으로도 플랫폼사업자의 금지행위 규율을 할 수 있다고 본다. 만일 이 부분의 해석의 소지가 있다고 본다면, 제2항 제2호의 설비 규정을 개정하여 플랫폼을 명시

제50조 (금지행위)

① 전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 금지행위를 하도록 하여서는 아니 된다.

1. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위
2. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 협정 체결을 부당하게 거부하거나 체결된 협정을 정당한 사유 없이 이행하지 아니하는 행위
3. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등으로 알게 된 다른 전기통신사업자의 정보 등을 자신의 영업활동에 부당하게 유용하는 행위
4. 비용이나 수익을 부당하게 분류하여 전기통신서비스의 이용요금이나 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등의 대가 등을 산정하는 행위
5. 이용약관(제28조제1항 및 제2항에 따라 신고하거나 인가받은 이용약관만을 말한다)과 다르게 전기통신서비스를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위
6. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보 제공의 대가를 공급비용에 비하여 부당하게 높게 결정·유지하는 행위
7. 「전파법」에 따라 할당받은 주파수를 사용하는 전기통신역무를 이용하여 디지털콘텐츠를 제공하기 위한 거래에서 적정한 수익배분을 거부하거나 제

하는 방법이 있을 것이다.

한하는 행위

② 전기통신사업자와의 협정에 따라 전기통신사업자와 이용자 간의 계약 체결(체결된 계약 내용을 변경하는 것을 포함한다) 등을 대리하는 자가 제1항제5호의 행위를 한 경우에 그 행위에 대하여 제52조와 제53조를 적용할 때에는 전기통신사업자가 그 행위를 한 것으로 본다. 다만, 전기통신사업자가 그 행위를 방지하기 위하여 상당한 주의를 한 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 제1항에 따른 금지행위의 유형 및 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

그러나 똑같이 제50조의 적용 대상이 되는 것이라면 기간통신사업자도 부가통신사업자도 아닌 제3의 유형을 특별히 새로 만들 필요가 있는지, 플랫폼이 전기통신설비에 포함되는지 여부에 대하여 해석상 논란이 있는 것이 문제라면, 전기통신설비의 정의 규정을 고치거나 전기통신설비의 하위개념으로서 전기통신회선설비와 구별되는 플랫폼 개념을 신설하면 되는 것이 아닌지 등과 같이 비판이 있을 수 있다.

플랫폼 서비스는 부가통신역무에 포함될 수 있을 것이고 설비등의 제공·정보의 제공 등과 관련된 금지행위 규정이 플랫폼 사업자에게 적용될 수 있는 근거가 될 것이다. 다만 설비등의 제공·정보의 제공 등과 관련된 금지행위 규정은 외형적으로는 모든 전기통신사업자에 적용되는 것처럼 되어 있으나, 제35조 이하의 사전적 의무 부과 규정과 상응하는 형태로 되어 있고 사전적 의무는 대부분 기간통신사업자에게만 부과되고 있으므로 플랫폼 사업자에 대한 실질적인 규제가 이루어지려면 금지행위 규정에 상응하는 사전적 의무를 부과하는 규정을 두는 것이 바람직하다.

따라서 사업법 전체의 체계를 고려하여 만일 전기통신사업법을 개정하려면 이견해와 같이 의무와 부과와 금지규정의 신설의 형식으로 이루어지는 것이 바람직하다고 본다.

나. 2안의 경우

현행법	개정안
가. 「저작권법」 제104조에 따른 특수한 유형의 온라인서비스제공자의 부가통신역무 나. 그 밖에 타인 상호간에 컴퓨터를 이용하여 「국가정보화 기본법」 제3조제1호에 따른 정보를 저장·전송하거나 전송하는 것을 목적으로 하는 부가통신역무	<생략> 다. 관련 시장에서 다음 단계의 재화 및 용역의 공급을 위하여 공통적인 기반이 되는 서비스를 제공하는 유형 또는 무형의 설비나 시설, 장치 등(이하 "플랫폼")을 제공하는 것을 목적으로 하는 부가통신역무

이 방안은 기존의 부가통신역무에 포섭시키면서, 부가통신역무에 대한 규율을 받도록 한다는 점에서 기존의 법체계를 유지하면서 개정의 정도를 최소화할 수 있으며, 그러면서도 특수한 유형의 부가통신역무로 다.목을 신설하는 방법을 취할 경우 등록의무를 부가할 수 있으므로 최소한의 규제를 위한 기반을 확보할 수 있다는 장점이 있다.

다. 검토

그러나 위의 1안이건 2안이건 모든 유형의 플랫폼 사업자를 포섭하기 어려운 경우가 있으며, 사업법의 경우 역무 분류의 기본적인 체계를 무너뜨리지 않고 규정하려고 하다 보니 다른 조항과의 관계가 불분명하게 되는 문제가 있을 수 있다. 그러므로 사업법의 개정을 통하여 플랫폼 사업자를 규율하려고 하는 경우 사업법의 전면적인 개정이 필요하다고 판단되어 이 안을 현재 상황에서 채택하기는 어렵다.

3. 정보통신망법에 의한 규율

(1) 정보통신망법의 개요[122]

122) 이규정 외 6, 인터넷기반서비스의 발전을 위한 입법방안 연구, 한국정보화진흥원(2010), 11-14면.

인터넷기반서비스(Internet-based Services)의 규율과 관련되는 현행 법률로는 정보통신망법 등 20여개가 존재한다. 이 법률들은 인터넷기반서비스의 제공 또는 이용 규율에 관한 공통 사항을 규정하거나, 인터넷 이용환경을 조성하고 개별 인터넷기반서비스의 제공을 규율하는 것을 주요 내용으로 한다.

정보통신망법은 정보통신서비스의 이용을 규율하는 일반법적인 성격을 가지고 있다. 이 법에서는 정보통신서비스 제공자의 개념(제2조)을 기초로 하여 개인정보 보호, 정보통신망에서의 콘텐츠 규제 및 이용자 보호, 정보통신서비스 제공자 등의 정보통신망 안정성 확보의무 등 정보통신망의 이용질서와 관련된 기본법적인 사항을 규율하며, 통신과금서비스 등에 관하여는 일부 사업법적인 성격의 규정도 포함하고 있다.

(2) 규정체제

정보통신망법은 정보통신망을 규율하는 법으로, 이 법에서 말하는 "정보통신망"이란 「전기통신사업법」 제2조 제2호에 따른 전기통신설비를 이용하거나 전기통신설비와 컴퓨터 및 컴퓨터의 이용기술을 활용하여 정보를 수집·가공·저장·검색·송신 또는 수신하는 정보통신체제를 말한다.[123]

그리고 이 법에서 말하는 "정보통신서비스"란 「전기통신사업법」 제2조 제6호에 따른 전기통신역무와 이를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 것을 말한다.[124]

그리고 이 법에서 말하는 "정보통신서비스 제공자"란 「전기통신사업법」 제2조 제8호에 따른 전기통신사업자[125]와 영리를 목적으로 전기통신사업자의 전기통

123) 정보통신망법 제2조 제1항 제1호.

124) 정보통신망법 제2조 제1항 제2호.

125) 전기통신사업법 제2조 제8호. "전기통신사업자"란 이 법에 따른 허가를 받거나 등록 또는 신고(신고가 면제된 경우를 포함한다)를 하고 전기통신역무를 제공하는 자를 말한다. 이는 기간, 별정, 부가통신사업자로 나뉜다.

신역무를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 자를 말한다.[126] 정보통신망법이 적용되기 위해서는 여기서 말하는 정보통신서비스 제공자여야 한다.

이 법에서도 이용자 개념을 사용하고 있는바, 이 법에서 "이용자"란 정보통신서비스 제공자가 제공하는 정보통신서비스를 이용하는 자를 말한다.

정보통신망법은 기본적으로 전기통신사업법과 연계하여 용어를 정의하고 있다.[127] 그러나 사업자의 유형은 전기통신사업법에 비하여 다양하게 규정되어 있다. 예를 들어 제53조는 통신과금서비스 제공자라는 개념을 사용하고 있는바, 통신과금서비스 제공자는 전기통신사업법 제22조[128]에도 불구하고 부가통신사업자의 신고를 하지 아니할 수 있다고 규정하여 신고대상인 부가통신사업의 범위에서 신고의무의 예외를 두고 있다.[129] 이는 2011년 11월 발효될 개정 전기통신사업법에서 특수한 부가통신사업자에 대해서 등록의무를 부과하고 있는 태도와 비교된다.

---

126) 정보통신망법 제2조 제1항 제3호.

127) 정보통신망법 제2조 제2항은 "이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 제1항에서 정하는 것 외에는 「정보화촉진기본법」으로 정하는 바에 따른다.<개정 2008.6.13>"고 규정한다.

128) 현행 전기통신사업법(2011. 11. 시행되는 법에 의해서 개정됨) 제22조는 "부가통신사업의 신고 등"이라는 표제로 다음의 사항을 규정한다.
① 부가통신사업을 경영하려는 자는 대통령령으로 정하는 요건 및 절차에 따라 방송통신위원회에 신고(정보통신망에 의한 신고를 포함한다)하여야 한다. 이 경우 자본금 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 소규모 부가통신사업의 경우에는 부가통신사업을 신고한 것으로 본다.
② 기간통신사업자가 부가통신사업을 경영하려는 경우에는 부가통신사업을 신고한 것으로 본다.
③ 제1항 전단에 따라 부가통신사업을 신고한 자는 신고한 날부터 1년 이내에 사업을 시작하여야 한다.

129) <개정 2010.3.22>

(3) 정보통신망법 개정의 장·단점

정보통신망법을 개정하는 경우의 장점은 전기통신사업법의 체계를 변화시키지 않으면서 별도의 유형을 만드는 것이라는 점에서 상대적으로 개정의 폭을 정하기 용이하다는 점에 있다고 본다. 정보통신망법 제2조 제1항 제3호의 개념정의에 따른 분류에서 부가통신사업자인 플랫폼사업자라는 새로운 장을 하나 만들어 플랫폼사업자와 관련된 규율을 포함시키는 방법을 생각할 수 있다.

이 경우 전기통신사업법의 규율 외에 개인정보보호 등과 같은 이슈들까지도 망라하는 규정들을 다 포함하여 규율할 수 있다는 점은 정보통신망법을 개정하는 경우의 장점이라고 본다. 게다가 정보통신망법은 전기통신사업법과 같이 규율체계가 기간통신사업자를 근간하여 일련의 역무분류에 따른 체계적인 접근을 하는 대신 필요에 따라 새로운 사항들을 추가하는 방식으로 이루어져 있어 체계정합성의 문제가 적다는 점도 장점이다.

하지만 정보통신망법을 개정하는 경우 플랫폼 사업자라는 새로운 규율대상을 전기통신사업 개정이라는 정공법을 택하는 대신 정보통신망법에 규율함으로써 통신법체계 전체가 난삽하게 되는 문제가 있다. 이런 점을 감안하면 만일 가능하다면, 플랫폼사업자를 규율하는 것은 전기통신사업법을 개정하는 방법에 의하는 것이 옳지만 이것이 어렵다면 정보통신망법도 대안의 하나라고 본다.

4. 별도의 입법을 하는 방법

(1) 규정체제

이상에서 살펴본 것과 같이 사업법으로도 정보통신망법으로 규제하는 것도 모두 문제가 있다는 점을 고려하여 제3의 입법을 하는 방법을 생각할 수 있다. 이 경우 입법은 다음과 같은 구조를 가져야 할 것으로 보인다.

가칭 “서비스 플랫폼 사업 진흥 및 규제에 관한 법률”

제1장 총칙

제1조 (목적)

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다

1. “플랫폼”이란, 재화 및 용역의 공급을 위하여 공통적인 기반이 되는 서비스 및 이에 제공되는 유형 또는 무형의 설비 등을 말한다.

2. “플랫폼 사업자”란, 플랫폼을 영리 목적으로 제공하는 자를 말한다.

...

제2장 플랫폼 사업

제3조 (허가 등)

제4조 (허가의 결격사유)

제5조 (사업의 겸업)

제6조 (허가의 취소 등)

제7조 (사업의 양도·양수 등)

제8조 (사업의 승계)

제9조 (사업의 휴지·폐지 등)

제3장 사업자의 의무

제10조 (플랫폼의 제공)

제11조 (플랫폼 사용자 차별금지)

제12조 (투명성 등)

제13조 (정보의 제공 및 유용 금지)

제14조 (상호접속)

제4장 이용자 보호

제15조 (금지행위)

제16조 (이용자 선택권의 보호)

제5장 위반행위에 대한 제재

제17조 (사실조사 등)

제18조 (금지행위에 대한 조치)

제19조 (금지행위 등에 대한 과징금의 부과)

제6장 기타

제20조 (벌칙)

제21조 (손해배상)

제22조 (준용)

제23조 (다른 법률과의 관계)

부칙

(2) 별도 입법의 장·단점

새로운 이슈가 지속적으로 발생하는 IT분야에서 매번 새로운 이슈가 등장할 때마다 새로운 입법을 하는 것은 법체계의 복잡성을 높이고, 수범자의 예견가능성을 떨어뜨리며 법체계내의 정합성이 감소하게 되는 문제점을 기본적으로 가지고 있다.

반면 이런 별도 입법을 하는 경우에는 적용범위가 명확하게 되므로 기존법 체계의 내부정합성을 유지할 수 있다는 장점이 있다. 예를 들어 사업법을 개정하는 경우에는 사업법이 가지고 있는 고유의 규범체계가 있는데, 이를 플랫폼 사업자 규제목적으로 바꾸는 것은 전체 규범체계에 영향을 미칠 수 있으므로 이를 피하여 개별법을 입법하였다가 시행과정에서 기본이 되는 법과 통합을 하는 것은 새로운 문제상황에 대한 적절한 대응책이 될 수 있다.

제6장 결 론

인터넷 기반 서비스 시장에서는 기술의 발전과 경제적 여건의 변화에 따라 지속적으로 새로운 서비스와 수익 모델이 개발되고 있는데, 그 과정에서 선발자의 지위를 갖는 사업자가 전략적으로 취하는 행위는 전통적인 독점에 적용되던 일반 경쟁법의 기존 분석 틀에 의하여 잘 포섭되기 어려운 경우가 적지 않다. 정보사회의 변화는 가파르게 전개되고 있다. 특히, 컴퓨터프로그램을 중심으로 한 정보재의 창작과 이용환경의 변화는 비약적인 발전의 과정 위에 있다.

정보통신기술은 정보처리기술, 정보저장기술, 정보전달기술로 구분할 수 있다. 정보처리기술의 발전에 따라 컴퓨터의 성능은 비약적으로 발전하였으며, 사무자동화는 물론이거니와 게임, 동영상 등 전 분야에서 컴퓨터의 실질적인 도움을 받게 되었다. 다음으로 반도체 기술의 발전에 따른 정보저장기술이 발전함에 따라 컴퓨터는 대용량의 정보를 수록, 기억할 수 있게 되었고, 이용자들을 know-how의 시대로부터 know-where의 시대로 변화시켰다. 정보전달기술의 발전은 그야말로 드라마틱한데, 인터넷의 발전으로 상품 유통의 중심을 오프라인에서 온라인으로 변화시켰다. 이러한 정보통신기술의 발전에 따라 정보통신기기(telecommunication devices)는 소형화되었고, 대규모의 정보를 정보통신망을 통해 수령, 이용할 수 있게 되었다.

이러한 기술은 결국 스마트폰의 대중화, 클라우드 컴퓨팅의 이용을 가능하게 하였다. 즉, 유비쿼터스(Ubiquitous)시대를 활짝 열었으며, 유비쿼터스 기술을 이용한 스마트 워크(smart work)를 가능하게 하였다. 이러한 변화는 소형화된 정보통신기기의 발전으로 이용자가 기기를 휴대하기 편리하도록 하는 한편, 대용량의 전송이 가능한 정보통신망을 통해 필요한 정보를 어느 때이건 어느 곳에서건 이용할 수 있는 환경이 제공되면서 가능해지는 것으로 이해되고 있다.

이와 같은 스마트기술의 중심에는 공개개발방식의 도입에 의한 프로슈머의 창

작환경 제공, 스마트폰을 중심으로 한 '앱(app)' 중심의 이용환경 제공, 그리고 저작물의 물권적 이용에서 서비스이용방식으로의 변화를 촉진하는 클라우드 컴퓨팅 서비스의 제공이 있다.

인터넷 기반 서비스 사업자는 신경제(New Economy) 시장 중에서 이미 일반 경쟁법 적용의 경험이 축적된 PC 기반 서비스 사업자와도 독점 사업자인지 여부의 판단기준이 되는 독점 공간의 확보와 안정적인 수익 모델의 구축의 양상에서 일정한 차이가 있다. 예컨대, PC 기반 서비스의 가치사슬에서는 마이크로소프트가 미들웨어 시장에서 사실상의 기술적 표준이라는 독점 공간을 확보하면서 윈도우와 주요 응용 소프트웨어 판매 수익이라는 안정된 수익 모델을 갖고 있고, 인터넷 기반 서비스의 가치사슬에서는 이베이나 구글의 예에서 보듯이 네트워크 효과라는 독점 공간을 확보하면서 온라인 판매를 통하여 이용자로부터 직접 얻는 수익 또는 양면시장의 특성을 활용하여 이용자와 광고주를 연결하여 얻는 수익이라는 안정된 수익 모델을 갖고 있다.

독점 공간의 확보와 안정적인 수익 모델의 구축이라는 외형적인 요인에 주목하여 PC 기반 서비스 사업자를 규제하던 논리를 인터넷 기반 서비스 사업자에 대하여도 그대로 원용하자는 주장이 제기되고 있다. 그러나 이미 상당히 오랜 기간 독점적 수익을 누려온 마이크로소프트의 수익 모델 및 마이크로소프트가 그 수익 모델을 유지하기 위해 취해 온 전략에 대하여 전통적인 경쟁법 및 경쟁정책이 취해 온 접근법과 달리, 이른바 웹 2.0 시대에 접어들어 구축한 수익 모델을 토대로 하여 통신시장에 진입하여 모바일 생태계를 구축해 가는 애플, 구글의 수익 모델 및 이들 기업이 그 수익 모델을 유지하기 위해 취하고 있는 사업전략에 대하여는 통신법 및 통신정책의 측면에서 새로운 시각에서 접근이 필요한 것은 아닌지 검토하여야 한다.

플랫폼 중립성 논의는 통신법적 관점[130]에서 볼 때 이용자의 다양한 선택을 가

130) 통신법상 전기통신사업자 규제에 대한 선행문헌으로는 홍대식, "전기통신서비스의

능하게 하고, 다른 사업자들과의 시장경쟁의 기반으로서 시장경쟁을 왜곡하지 않도록 하여야 한다는 양면적인 규제목적을 달성하기 위한 수단이 되는 논의이다. 이러한 특성을 감안하여 이용자이익을 저해하는 행위 및 사업자들과의 경쟁을 저해하는 행위 양자를 규율하는 체계가 통신법의 사전적 규율체제로 포섭함으로써 플랫폼 사업자들을 규율하여야 할 필요성에 기여하기 위해서 플랫폼 중립성 논의가 고려될 수 있다. 모바일 플랫폼이 클라우드 컴퓨팅을 통하여 이루어지는 각종의 서비스의 기초로 사용되는 상황은 향후 더욱 강화될 것이다. 이러한 상황에서 모바일 플랫폼 사업자가 시장봉쇄를 통하여 경쟁을 저해하는 방법으로 독점적 지위에 이르게 되거나, 플랫폼 시장에서의 시장지배적 지위를 인접분야에 전이함으로써 경쟁을 저해하는 행위를 하지 않도록 경쟁법적 규율이 동시에 이루어져야 한다.[131]

플랫폼 중립성 논의도 기술적인 발전에 대한 논의를 배제할 수 없다. 기존의 망이 전유적으로 전기배선망, 통신망, 방송망과 같이 구별되어 있는 상황에서 서로가 명확한 선이 있었던 시점에 제한적인 대역폭에서 제한적인 기능만을 하는 상황에서는 오늘날 논의되는 인터넷 플랫폼이 가지는 역할은 제한적일 수밖에 없었다. 하지만 기술의 진보로 stand-alone 기기들이 서로 네트워크에 연결되면서, 그 중추 네트워크가 인터넷이 되며, 인터넷에 연결되지 않으면 사업을 할 수 없는 상황이 되면 플랫폼 사업자의 중립성을 요구할 것인가 하는 것이 시장에서의 지형을 결정하는 요인이 되었다. 그 기반은 기술적인 진보이고, 기술진보는 지속적으로 관찰하여야 할 이 분야의 핵심과제중의 하나이다.

또 위에서 본 것과 같이 플랫폼사업자들의 서비스 제공의 모습은 향후 통신산

도매제공제도", 법경제학연구 제7권 제1호 (2010), _____, "전기통신사업자에 대한 사후적 행위규제 제도", 경쟁법연구 제22권 (2010) 참조.

131) 경쟁법상 쟁점들에 대해서 Evans, David S., "Antitrust Issues Raised by the Emerging Global Internet Economy", 102 Northwestern University Law Review Colloquy 285 (2008).

업 전반에 영향을 미쳐서 산업지형을 바꾸게 될 것이라는 점에서 플랫폼 중립성을 요구하는 정도나 방법에 대해서 제5장에서 정리한 입법대안들을 중심으로 구체적인 입법적인 보완이 있어야 한다.

참 고 문 헌

공정거래위원회, 인터넷 포털산업 경쟁정책보고서 (2009)

곽정호, “모바일 생태계 형성과 통신정책의 연관성”, 방송통신정책 제23권 제2호, 정보통신정책연구원 (2011. 2.)

권오승, 시장경제와 법, 서울대학교 출판부 (2007)

권형둔, 주요 국가의 방송통신법제에 관한 비교법적 연구-유럽연합-, 한국법제연구원 (2009. 11.)

기술과법센터 워크숍 자료, 모바일 플랫폼의 중립성과 이용자 선택권 (2011)

김도훈, “양면시장형 컨버전스 산업생태계에서 플랫폼 경쟁에 관한 진화게임 모형”, 한국경영과학회지 제35권 제4호 (2010. 12.)

김성환 외, "통방융합시대에 대비한 망중립성 연구", 정보통신정책연구원 (2007.12.)

_____, 양면시장(two-sided market) 이론에 따른 방송통신 서비스 정책 이슈 연구, 정보통신정책연구원 (2008. 12.)

_____, 통방융합시대에 대비한 망중립성 연구, 정보통신정책연구원 (2007. 12.)

김유환·황태희, 규제방식의 유형과 개선방안에 관한 연구, 규제개혁위원회 연구용역보고서 (2008. 11.)

김현수, 인터넷 포털의 양면시장성에 관한 경쟁법적 연구, 고려대학교 법학박사학위논문 (2010)

김형찬, 통신시장 가치사슬 확대에 따른 주요국 규제체계 변화 동향 분석: EU의 사례를 중심으로, 정보통신정책연구원 (2011. 1.)

나성현 외, 국내 무선인터넷 생태계 선순환 구조 구축방안, 정보통신정책연구원 (2010. 12.)

삼성경제연구소, 비즈니스 플랫폼의 부상과 시사점, CEO Information 제 802호 (2011. 5.)

손재권·오정석, 앱스토어 경제학: 미래 비즈니스의 핵심 열쇠, 한스미디어 (2010)

송재도, “무선인터넷 가치사슬의 특성 및 정책적 함의”, ITA (2005)

송현섭, “네트워크 중립성과 인터넷 가격정책에 관한 연구”, 안양과학대학 (2007. 12.)

신일순, “인터넷 포털 시장획정 및 관련 이슈”, 경상논집 제23권 제1호, 인하대학교 산업경제연구소 (2009)

유기주·김종진, “EU의 새로운 접속지침과 국내 상호접속제도의 비교”, 정보통신정책 제15권 제3호 (2003. 2.)

윤민홍・김선자, “글로벌 모바일 단말 소프트웨어 플랫폼 동향”, 전자통신동향분석 제23권 제1호 (2008)

이규정 외, “인터넷기반서비스의 발전을 위한 입법방안 연구”, 한국정보화진흥원 (2010. 12)

이상규, “양면시장의 정의 및 조건”, 정보통신정책연구 제17권 제4호 (2010. 12.)

이유주, “모바일 오픈마켓을 활용한 모바일 콘텐츠시장 활성화 방안”, 현안보고서 제71호, 국회입법조사처 (2010)

이창호・이호영, “포털 이용자들의 포털 뉴스이용패턴 및 포털의 언론역할에 관한 인식”, 한국언론정보학보 통권 46호 (2009)

이희정, “경쟁상황평가를 기초로 한 통신규제모델의 연구”, 이원우 편, 정보통신법 연구 III, 경인문화사 (2008)

정도범, “스마트폰의 확산과 정부규제에 대한 제언”, CFE Report No. 155, 자유기업원 (2011)

정명선, “IT강국 코리아의 퀀텀점프를 이끌 플랫폼 전략”, 한국정보화진흥원 IT & Future Strategy 제1호 (2011. 4.)

정진근, “스마트기술의 함의와 저작권법의 과제”, 강원대학교 비교법학연구소 학술대회 자료집

주재욱・윤두영・이주영・이경현, 통신시장 구조변화에 따른 가치사슬 및 가치네트워크에 관한 동태적 분석, 정보통신정책연구원 (2010)

진성호 의원실 2010 국정감사 정책보고서, 스마트 시대, 스마트한 통신정책 제안 (2010)

최승재, “삼성의 바다, 안드로이드 그리고 퀀텀 점프”, 한국경제연구원 칼럼 2010. 3. 29. 자.

_____, “양면시장이론과 한국 경쟁법상 역할에 대한 연구-구글의 더블클릭 인수 사건을 포함하여-”, 경쟁법연구 제17권 (2008)

_____, “통신산업에서의 네트워크 중립성 논의와 적용에 대한 연구-‘광대역 인터넷망’을 중심으로-”, 서울대학교 법학 제49권 제2호 (2008)

_____, 경쟁전략과 법, 한국학술정보 (2009)

_____, 특허권남용의 경쟁법적 규율, 세창출판사 (2010)

한국정보화진흥원, IP강국 코리아의 퀀텀점프를 이끌 플랫폼 전략, IT & Future Strategy 제1호 (2011. 4.)

현대호·배대헌, 정보통신서비스에 관한 법제 개선방안, 한국법제연구원 (2003)

홍대식, “경쟁시장의 창출과 경쟁법: 유비쿼터스도시서비스 시장의 경우”, 경쟁법연구 제19권 (2009)

_____, “모바일 플랫폼 전성시대, 규제의 역할은 무엇인가”, 한국경제연구원 칼럼 2011. 6. 16.자.

_____, “전기통신사업자에 대한 사후적 행위규제 제도”, 경쟁법연구 제22권 (2010)

_____, “전기통신서비스의 도매제공제도”, 법경제학연구 제7권 제1호 (2010)

홍대식·정성무, “관련시장 획정에 있어서의 주요 쟁점 검토-행위유형별 관련시장 획정의 필요성 및 기준을 중심으로”, 경쟁법연구 제23권 (2011)

홍명수, “스마트폰의 확대에 따른 통신법상 경쟁정책 문제의 검토”, 법과사회이론학회 편, 법과 사회 제40호, 박영사 (2011)

Antitrust Modernization Commission, Report and Recommendation (2007), available at: http://govinfo.library.unt.edu/amc/report_recommendation/

toc.htm

C.M. Christenssen, "Exploring the Limits of the Technology S-Curve", Production and Operations Management (1), (1992)

Cédric Argenton and Jens Prüfer, “Search Engine Competition with Network Externalities“, TILEC Discussion Paper DP 2011-024 (2011. 4.)

Evans, David S. and Noel, Michael D., “Defining Markets that Involve Multi-Sided Platform Businesses: An Empirical Framework with an Application to Google’s Purchase of DoubleClick” (November 2007). Reg-Markets Center Working Paper No. 07-18. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=1089073

Evans, David S., "Antitrust Issues Raised by the Emerging Global Internet Economy", 102 Northwestern University Law Review Colloquy 285 (2008)

_____, “Antitrust Economics of Multi-sided Platform Markets", 20 Yale Journal on Regulation 325, 331-33 (2003)

Gawer, Annabelle Ed., Platforms, Markets and Innovation, Edward Elgar Publishing (2009)

Geradin, D. Ed., Remedies in Network Industries: EC Competition Law vs. Sector-specific Regulation, intersentia (2004)

Manne, Geoffrey A. & Joshua D. Wright, "Google and the Limits of Antitrust: The Case Against the Antitrust Case Against Google", Harvard Journal of Law & Public Policy, Vol. 34, No. 1 (2011) available at: http://ssrn.com/abstract id=1577556

May, Randolph J. Ed., New Directions in Communications Policy, Carolina Academic Press (2009)

Page, William H. and John E. Lopatka, The Microsoft Case: Antitrust, High Technology, and Consumer Welfare, The University of Chicago Press

(2007)

Robert Litan & Hal Singer, "Unintended Consequences of Net Neutrality", Journal of Telecommunications & High Technology Law (2007)

Szoka, Berin & Adam Marcus Eds., The Next Digital Decade: Essay on the Future of the Internet, TechFreedom (2010)

● 저 자 소 개 ●

이 규 정

- 경희대학교 법과대학 졸업(법학사)
- 경희대학교 대학원 법학과(법학석사)
- 경희대학교 대학원 법학과(법학박사)
- 현 한국정보화진흥원 개인정보정책단장

홍 대 식

- 서울대학교 법과대학 졸업(법학사)
- 서울대학교 대학원 법학과(법학석사)
- 서울대학교 대학원 법학과(법학박사)
- 현 서강대학교 법학전문대학원 교수

최 승 재

- 서울대학교 법과대학 졸업(법학사)
- 서울대학교 대학원 법학과(법학석사)
- 서울대학교 대학원 법학과(법학박사)
- 현 경북대학교 법학전문대학원 교수

방송통신정책연구 11-진흥-라-03

인터넷 비즈니스 공정환경 제도개선 방안 연구

(A Legal Study on Fair Environment for Internet Business)

2011년 12월 일 인쇄
2011년 12월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장
발행처 방송통신위원회
서울특별시 종로구 세종로 20
TEL: 02-750-1114
E-mail: webmaster@kcc.go.kr
Homepage: www.kcc.go.kr
인 쇄 호정씨앤피