

OPINION

선임연구위원
조성훈

빅테크에 대한 공정경쟁 규제 동향 및 금융산업 진출 관련 이슈*

디지털 플랫폼을 보유하고 운영하는 대형 기술 기업을 의미하는 빅테크(Bigtech)의 금융산업 진출이 활발해짐에 따라 금융산업에서도 빅테크와 관련된 공정경쟁 이슈의 중요성이 점차 부각되고 있다. 플랫폼 참여자 간 상호작용의 결과로 생산되는 데이터, 그리고 플랫폼의 네트워크 효과에 경쟁력의 원천을 두고 있는 빅테크의 특성상 기존의 공정경쟁 규제는 효과적이지 않다는 비판이 제기되면서, 미국, EU에서는 규제 대상 플랫폼 사업자를 지정하고, 해당 사업자의 의무와 금지 사항을 규정하는 기관별·사전적 규제를 도입하고 있다. 또한 빅테크와 같은 대형 플랫폼 사업자에 의한 데이터의 독점적 사용 방지가 규제의 또 다른 핵심 축을 이루고 있다.

우리나라에서 빅테크의 금융산업 진출과 관련하여 효과적인 공정경쟁 규제가 마련되고 집행되기 위해서는 첫째, 금융 당국과 경쟁 당국 간 긴밀한 협력관계가 구축되고 명확한 영역이 설정되어야 한다. 둘째, 데이터 통제(data governance) 문제가 충분히 고려되어야 한다. 또한 공정경쟁 규제가 금융 혁신을 저해하는 방향으로 작용하지 않도록 균형 잡힌 접근이 필요하다.

금융산업에서 규제의 핵심 이슈는 전통적으로 금융소비자 보호 및 영업행위, 건전성과 금융안정성이었으며, 공정경쟁 또는 반독점은 중요한 규제 이슈가 아니었다. 금융결제망, 자본시장의 예탁·청산·결제와 같이 자연독점적 필수설비(essential facility)의 성격을 가진 소수의 금융인프라 서비스를 제외한, 소비자 또는 기업 고객을 직접 대하는 전선(front office)업무는 고도로 경쟁적인 비즈니스로서, 독점 방지보다는 금융소비자 보호, 금융안정성 유지가 보다 우선적 과제로 인식되었기 때문이다. 그런데 전 세계적으로 빅테크(Bigtech)라고 일컬어지는 거대 디지털 플랫폼 기업들의 금융산업 진출이 점차 활발해지고, 시장에서 차지하는 비중이 커지면서 빅테크와 관련된 공정경쟁 이슈의 중요성이 점차 부각되고 있다. 빅테크가 주로 진출하고 있는 금융 서비스 영역이 지급(payment)과 같은 전선업무임에도 불구하고, 네트워크와 데이터를 기반으로 하는 강력한 경쟁력 요소를 보유한 빅테크에 의한 과도한 시장지배 가능성에 대한 우려가 제기되고 있다. 미국, EU 등 주요국의 경쟁 당국은 빅테크의 시장 지배를 방지하기 위한 공정경쟁 규제를 마련하고 있으며, 금융산업에서 빅테크와 관련된 공정경쟁 문제에 관한 논의 역시 활발하게 이루어지고 있다.

* 본고의 견해와 주장은 필자 개인의 것이며, 자본시장연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

본고에서는 빅테크가 갖는 특성 및 이에 따른 공정경쟁 이슈의 내용이 무엇인지 알아보고, 주요국 경쟁 당국의 대응 현황을 정리한다. 그리고 빅테크의 금융산업 진출에 따른 공정경쟁 문제에 대한 효과적 대응을 위한 몇 가지 고려사항을 제시한다.

빅테크의 의의 및 특성

빅테크 문제를 다룬 다수의 문헌¹⁾들에 의하면 대체로 빅테크라 하면 ‘디지털 플랫폼을 보유하고 운영하는 대형 기술 기업’을 의미하는 것으로 정리할 수 있다. ‘플랫폼을 보유·운영’하는 ‘gatekeeper’로서 빅테크는 이용업체(business user)와 소비자의 플랫폼 참여를 통제·관리한다. 또한 빅테크는 금융 비즈니스 영위를 목적으로 설립된 것이 아니고, 비금융 주력사업²⁾이 있으며, 이 사업을 통하여 구축된 데이터 및 네트워크를 기반으로 금융산업에 진출한 기업이라는 점에서 핀테크와 구별된다. 이들 문헌들이 공통적으로 빅테크에 해당한다고 보는 기업으로는 미국의 Google, Apple, Amazon, Facebook, 중국의 Alibaba, Tencent 등이 있으며, 국내의 경우 카카오와 네이버가 빅테크에 가장 근접한 기업으로 언급된다.³⁾

빅테크의 경쟁력의 핵심 원천은 플랫폼 참여자의 상호작용과 이 상호작용의 결과로 생산되는 데이터이다. 플랫폼이 클수록(즉 참여자가 많을수록) 상호작용은 급격하게 증가하고, 그에 따라 생산되는 데이터 역시 증가한다. 빅테크는 이 데이터를 분석하여 플랫폼 참여자의 니즈에 보다 정밀하게 맞춤형 상품·서비스를 제공할 수 있으며, 그에 따라 플랫폼 참여자는 더욱 증가하게 되고, 다시 더욱 많은 데이터가 생산되는 ‘DNA(Data-Network-Activities) loop’가 형성된다(Shin, 2019; Carstens et al., 2021). 또한 양면시장이라는 플랫폼의 특성에 따른 교차 네트워크 효과로 인하여 DNA loop를 통한 규모 및 범위의 경제 효과는 더욱 배가된다.

한편 방대한 데이터를 정교하게 분석함으로써 소비자와 공급자 간 미스매치가 크게 줄어들게 됨에 따라 후발 신생기업들이 진입할 수 있는 틈새시장이 점차 없어지는 효과도 발생하며, 디지털 기술

1) Bains, P., Sugimoto, N., Wilson, C., 2022, BigTech in financial services: Regulatory approaches and architecture, Fintech note 2022/002, IMF.

Shin, H.S., 2019, Big tech in finance: opportunities and risks, *BIS Annual Economic Report*.

Boissay, F., Ehlers, T., Gambacorta, L., Shin, H.S., 2021, Big techs in finance: on the new nexus between data privacy and competition, BIS working papers No.970.

Carstens, A., Claessens, S., Restoy, F., Shin, H.S., 2021, Regulating big techs in finance, BIS Bulletin No.45.

Crisanto, J.C., Ehrentraud, J., Lawson, A., Restoy, F., 2021, Big tech regulations: what is going on? FSI insights on policy implementation No.36, BIS.

손상호, 2022, 『금융혁신 8대 과제』, 한국금융연구원.

2) 인터넷검색, 온라인쇼핑, 사회관계망 등

3) Google과 Facebook은 각각 Alphabet과 Meta라는 모기업(지주회사) 산하로 재편되었으나, 본고에서는 익숙한 이름이라는 점을 고려하여 이 명칭을 사용한다.

산업에서 무형자산의 비중이 커짐에 따라 후발 신생기업들은 무형자산 투자에 있어 높은 재무적 제약(financial constraint)에 직면하게 되기도 한다.⁴⁾

빅테크 관련 공정경쟁 이슈와 주요국의 대응

디지털 플랫폼을 운영하는 빅테크와 관련된 반경쟁 또는 불공정행위는 크게 다음과 같은 세 가지 측면에서 나타날 수 있다. 첫째는 양면시장인 플랫폼에서 한쪽 면의 참여자인 소비자와 빅테크 간에 나타나는 불공정행위와 소비자 피해 문제이다. 둘째로 플랫폼의 다른 한쪽 면의 참여자인 이용업체와 플랫폼의 gatekeeper인 빅테크 간에 발생하는 불공정행위의 문제이다. 빅테크는 이용업체들이 의존할 수밖에 없는 플랫폼의 운영자이면서 gatekeeper로서 지배력을 행사하는 동시에, 이용업체와 동일한 비즈니스에서 경쟁하는 기업인 경우도 있다. 이것은 온라인 쇼핑 오픈마켓과 같은 플랫폼에서 이른바 ‘갑-을 관계’의 양상으로 나타나는 매우 중요한 공정경쟁 이슈이다. 셋째는 플랫폼 사업자 간 또는 플랫폼 사업자와 타 기업 간 경쟁에서 DNA loop를 비롯한 경쟁우위 요소를 활용하여 경쟁사업자를 시장에서 배제한 뒤, 타 플랫폼 사업자 또는 기업의 영역으로 지배력을 확대할 가능성에 관한 문제이다.

미국 연방거래위원회(FTC)의 Lina Khan 위원장은 약탈적 가격설정(predatory pricing)⁵⁾과 수직적 통합(vertical integration)⁶⁾이 대표적 빅테크인 Amazon의 성장 전략의 핵심이며, 기존의 소비자 후생과 가격 중심의 사후적 규제체계에서는 Amazon과 같은 디지털 플랫폼 기업의 경우 시장의 획정이 어렵고, 기업의 행위가 반경쟁적인지의 여부를 판단하는 것도 매우 어렵다고 주장한다. 따라서 사후적 규제는 불공정행위가 발생한 후 처벌에 이르기까지 상당한 시간이 소요되며, 이미 상당한 시장지배력을 확보한 후에는 원상회복이 불가능할 가능성이 높다.⁷⁾

이와 같은 빅테크 관련 공정경쟁 이슈의 특성을 고려하여 경쟁정책의 유효성을 높이기 위하여 미국, EU 등이 취하고 있는 정책 방향의 특징은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째로 앞에서 서술한 바와 같은 이유로 사후적 규제의 효과가 제한적이라는 점에 대한 대응으로 기관별(entity-based) 규제, 사전적 규제를 도입하고 있다. 즉, 플랫폼의 크기 등을 기준으로 규제의 대상이 되는 플랫폼 사업자를 사전적으로 정해 놓고, 해당 사업자의 의무와 금지 사항을 규정하는 것이다. 미국의 경우 2021년 6월 플랫폼 기업 규제를 위한 5개의 패키지 법안⁸⁾이 하원 법제사법위원회를 통과하였는데, FTC

4) 박용린, 2018, 무형자산의 대두와 자본시장의 역할, 자본시장연구원 『자본시장포커스』 2018-20호.

5) 플랫폼의 크기가 중요하기 때문에, 초기에 당장의 이익 대신 공격적 가격 설정을 통하여 외형의 확대를 추구한다. 그리고 경쟁자가 제거된 뒤에도 그 서비스의 가격을 올리지 않을 수 있다. 다른 부문에서 창출되는 이익으로 보전이 가능하기 때문이다.

6) 다양한 비즈니스 라인을 자사 플랫폼으로 통합한다.

7) Khan, L., 2017, Amazon's antitrust paradox, *Yale Law Journal* 126, 710-805.

8) 미국 온라인 시장 선택과 혁신 법률(American Choice and Innovation Online Act)

플랫폼 독점 종식 법률(Ending Platform Monopolies Act)

서비스 전환 활성화를 통한 경쟁과 호환성 증진 법률(Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching (ACCESS) Act)

와 법무부(DOJ)가 월간 활성 사용자·이용업체 수, 순매출 또는 시가총액 등의 규모 기준을 충족하면서 핵심 거래 파트너(critical trading partner)⁹⁾인 온라인 플랫폼 기업을 지정 플랫폼(covered platform)으로 지정한다. 지정 플랫폼 사업자는 자사우대(self-preferencing) 성격의 차별적 행위, 이 해상충을 일으킬 만한 사업의 영위, 상업적 목적으로 소비자 정보를 수집·활용·공유하는 행위 등이 금지된다.¹⁰⁾ EU 집행위원회가 2020년 12월에 발표한 「디지털시장법」(Digital Market Act: DMA)에서도 특정 규모 기준을 넘어서는 플랫폼 사업자를 ‘gatekeeper’로 추정(presume)하고, 시장의 경쟁성(contestability)에 영향을 미칠 수 있는 각종 행위에 대한 의무 및 금지 사항을 명시하고 있다.¹¹⁾

빅테크 경쟁정책 방향의 두 번째 특징은 데이터 통제(data governance)에 관한 것으로 지정 플랫폼 또는 gatekeeper로 지정된 대형 플랫폼 사업자에 의한 데이터의 독점적 사용을 막는 것이다. 데이터가 플랫폼 이용자들의 상호작용의 결과로 발생하는 것임에도 불구하고 그 데이터에 대한 통제권을 플랫폼 사업자가 독점적으로 보유하는 것은 플랫폼 간 전환비용을 높여 독점적 지위를 강화한다는 인식을 바탕으로, 플랫폼 간 데이터 이동이 원활하게 이루어지도록 보장함으로써 플랫폼 사업자를 규율하고자 하는 것이다. EU는 이미 2015년 ‘Revised Directive on Payment Services(PSD2)’와 2018년 ‘General Data Protection Regulation(GDPR)’을 통하여 데이터 주체로서 이용자 개인의 자신의 데이터에 대한 통제 권리를 규정하였으며, 이용자의 요구가 있을 때 데이터 보관기관은 제3자에게 활용도 높은 방식으로 데이터를 전송해야 한다.¹²⁾ 미국의 패키지 법안 중 「서비스 전환 활성화를 통한 경쟁과 호환성 증진 법률」도 지정 플랫폼이 상업적 목적으로 이용자 정보를 수집·활용·공유하는 것을 금지하고, 지정 플랫폼에 데이터 이동성(portability)과 호환성(interoperability)을 보장할 의무를 부과하는 내용을 담고 있다.

빅테크의 금융산업 진출에 대한 효과적 대응을 위한 고려 사항

앞에서 언급한 빅테크와 관련된 반경쟁 또는 불공정행위가 나타날 수 있는 세 가지 측면을 금융산업의 관점에서 볼 때, 첫 번째 측면, 소비자와 빅테크 간에 나타나는 불공정행위와 소비자 피해 문제는 공정경쟁 또는 반독점의 문제라기보다는 소비자 보호 문제의 성격에 보다 가까운 것으로 보인다. 두

플랫폼 경쟁과 기회 법률 (Platform Competition and Opportunity Act)
기업인수합병 신청비용 현대화 법률(Merger Filing Fee Modernization Act)

- 9) 핵심 거래 파트너는 gatekeeper와 상통하는 개념으로 플랫폼 참여를 통제할 능력을 보유하고 있음을 의미한다.
- 10) 양용현·이화령, 2021, 『미국의 플랫폼 반독점법안 도입과 시사점』, KDI Focus 109호, 1-8.
장효미, 2021, 플랫폼 기업에 대한 글로벌 규제 강화 기초 확산, 자본시장연구원 『자본시장포커스』 2021-22호.
- 11) gatekeeper를 우회하는 탈중개(disintermediation) 보장, gatekeeper의 이용업체에 대한 비차별적 대우 금지, 수직적으로 결합된 gatekeeper의 자기 서비스·제품 우대 금지 등이 포함된다.
최계영, 2021, 『유럽연합 디지털 시장 법안(Digital Market Act: DMA) 주요 쟁점 분석』, KISDI Premium Report 21-02.
홍지연, 2021, 글로벌 빅테크에 대한 규제 강화 추세, 자본시장연구원 『자본시장포커스』 2021-02호.
- 12) 권민정, 2019, 『국내의 마이데이터 도입 현황 및 시사점』, 자본시장연구원 이슈보고서 19-02.

번째 측면, 플랫폼 이용업체와 플랫폼의 gatekeeper인 빅테크 간에 발생하는 불공정행위 문제는 금융회사가 플랫폼 이용업체로서 자신의 상품이나 서비스를 플랫폼에 올려놓고, 플랫폼이 이를 소비자에게 중개하는 형태의 비즈니스가 아직까지 눈에 띄게 나타나고 있지 않다는 점에서 오픈마켓과 같은 플랫폼에 비하여 그 중요성에서 차이가 있다. 세 번째 측면, 플랫폼 사업자 간의 경쟁 또는 플랫폼 사업자와 기존 금융회사 간에 발생하는 불공정행위 및 시장지배의 문제가 현재 빅테크의 금융산업 진출과 관련된 공정경쟁 이슈의 핵심이라고 생각된다.

우리나라에서 빅테크에 대한 일반적인 공정경쟁 규제가 아닌, 금융산업 진출과 관련된 효과적인 공정경쟁 규제가 마련되고 집행되기 위해서는 몇 가지 사항에 대한 충분한 고려가 필요하다. 첫째, 규제를 담당하는 주체에 관한 문제이다. 다수 국가들과 마찬가지로 우리나라에서도 금융소비자 보호, 영업행위, 건전성 등과 같은 금융산업 고유의 사항에 대한 규제는 금융 당국(금융위원회)이 담당하고, 공정경쟁 규제는 경쟁 당국(공정거래위원회)이 담당하고 있다. 빅테크의 금융산업 진출과 관련하여 금융소비자 보호, 영업행위, 건전성에 대해서는 ‘동일기능-동일규제’의 큰 틀에서 금융 당국이 규제를 담당하는 것이 자연스럽다. 그러나 공정경쟁에 대해서는 미국이나 EU와 같이 규제 대상 플랫폼 사업자를 지정하는 사전적·기관별 규제 방향을 취하게 될 경우¹³⁾, 그 규제를 어느 기관이 담당할 것인지가 명확하지 않다. 또한 공정경쟁 규제 중에는 금융소비자 보호나 건전성 규제와 완전히 분리하기 어려운 부분도 있다.¹⁴⁾ 금융 당국과 경쟁 당국 간 긴밀한 협력관계의 구축 및 명확한 영역 설정이 필요할 것이다.

둘째, 빅테크가 금융 비즈니스에서 시장지배력을 키워나갈 수 있는 잠재력은 기존 사업에서 형성·축적된 데이터를 금융 비즈니스에 활용할 수 있다는 점에 기반을 두고 있다. 이 데이터는 기존 금융회사가 자사 고객으로부터 축적한 데이터가 갖지 못하는 차별화된 정보를 제공하며, 기존 금융회사의 접근이 제한된다. 이러한 데이터 문제는 비단 금융산업 뿐 아니라 빅테크의 사업 전반과 관련된 공정경쟁 이슈이며, 빅테크에 의한 데이터의 독점적 지배를 막는 것이 미국과 EU에서 나타나고 있는 규제의 핵심 축의 하나라는 점에서 우리나라도 여기에 주목하여 데이터 통제(data governance) 문제를 충분히 고려할 필요가 있다.

셋째, 빅테크의 금융산업 진출 전략 또는 형태와 관련하여 전술한 바와 같이 금융회사가 플랫폼의 이용업체로 들어오는 사례는 거의 없다. 그런데 공정거래위원회가 입법을 추진 중인 「온라인플랫폼 공정화법」은 플랫폼 사업자와 이용업체 간의 공정거래 확보가 핵심이다. 금융산업의 경우 특정 금융상품·서비스 시장에서 빅테크(플랫폼 사업자)와 금융회사 간 직접적 경쟁의 양상으로 전개될 가능성이 높다. 또 많은 경우 빅테크가 기존 금융회사와의 제휴를 통하여 진출하기도 하는 만큼 경쟁은 한층 복잡한 양상을 띠게 될 것이다. 우리나라의 빅테크와 금융회사 간 경쟁에서 아직까지는 빅테크가 시장지

13) 공정거래위원회가 입법예고한 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률」(온라인플랫폼 공정화법)은 법 적용 대상이 되는 플랫폼 사업자의 요건을 규정함으로써 사전적 규제의 방향을 취하고 있다.

14) 예를 들어 빅테크의 과도한 시장지배력은 ‘too-big-to-fail’ 문제를 초래하여 금융안정성에 대한 위협요인이 될 수 있다.

배력을 가진 기존 사업자(incumbent)가 아니라 신규 진입자의 입장이다. 현재의 시장지배력이 아니라 미래의 잠재적 시장지배 가능성에 대한 규제라는 점에서 공정경쟁 규제가 자칫 기존의 금융산업 구조를 고착화하거나 빅테크 또는 핀테크가 가져올 수 있는 금융 혁신을 저해하는 방향으로 작용하지 않도록 균형 잡힌 접근이 필요하다.