

December 18, 2024

공정위, 「생성형 AI와 경쟁」 정책보고서 발간

공정거래위원회(이하 '공정위')는 2024. 12. 17. 「생성형 AI와 경쟁」 (이하 '본 보고서')을 발간하였습니다. 공정위는 본 보고서 발간 목적에 대해, 생성형 AI 시장의 구조와 경쟁 현황을 체계적으로 분석하고, 이 과정에서 발생할 수 있는 경쟁 및 소비자 이슈를 점검하여 향후 추진 과제를 제시하는 것이라고 밝혔습니다. 또한, 공정위는 AI 생태계의 공정한 경쟁 기반을 마련하기 위해 AI 시장에서 나타나는 행위를 사전적으로 혹은 사후적으로 점검하는 제도 개선을 추진할 계획이라고 발표하였습니다.

본 보고서는 시장의 초기 단계이자 급격하게 변화하는 생성형 AI 시장의 경쟁상황을 가치사슬 전반에 걸쳐 조망하고, 각 가치사슬 분야별 경쟁상황과 관련시장에서 발생할 수 있는 구조적·행태적 경쟁 저해 요인 및 소비자 권익 침해 문제를 분석하였습니다. 다만, 보고서에서 제기된 우려가 국내에서 특정 경쟁 저해행위 등 혐의를 포착했거나 즉각적 조사가 필요함을 의미하지는 않는다는 점을 명확히 하였습니다. 본 보고서의 주요 내용은 아래와 같습니다.

I. 생성형 AI의 시장구조 및 현황

생성형 AI는 컴퓨팅 자원·데이터·전문인력 등의 AI 인프라 구축 단계, 이러한 인프라를 활용하여 AI 기반모델을 구축하는 개발 단계, AI 기반모델에 기초한 서비스 제공 단계를 통해 구현됩니다. 그에 따라, 생성형 AI 시장은 크게 (1) AI 인프라, (2) AI 개발, (3) AI 구현의 3단계로 구분됩니다(본 보고서 19면).



AI 인프라	생성형 AI 개발과 실행을 위한 필수 기반을 구축하는 단계로, AI 반도체, 클라우드 컴퓨팅, 데이터, 전문인력으로 구성됨 <ul style="list-style-type: none"> • AI 반도체 시장 관련, 향후 엔비디아 집중 현상이 완화되어 시장 경쟁상황이 변동될 수 있는지 등을 지속적으로 모니터링해야 할 필요 있음 • 클라우드 컴퓨팅 시장 관련, 국내 CSP(Cloud Service Provider)인 네이버클라우드와 KT클라우드 등은 기술 역량을 강화하고 시장 점유율을 확대하기 위해 노력하고 있으나 아마존 웹서비스, 마이크로소프트, 구글 등의 해외 CSP가 주도권을 확보하고 있는 상황임
AI개발	AI 기능을 구현하는데 기초가 되는 기반모델을 개발하거나 다른 사업자의 기반모델을 미세조정하는 단계임. 이미 다양한 모델이 출시되고 있어 사업자 간 경쟁은 활발하나, 필수 인프라를 이미 확보한 빅테크 위주로 시장을 선점하고 있어 해외 사업자들이 국내 사업자보다 상대적으로 경쟁 우위에 있음
AI 구현	기반모델에 근거하여 텍스트·이미지 생성 등 AI 기능을 구현하고, 이를 활용하여 수요자에게 AI 서비스를 제공하는 단계임. 국내 AI 서비스 시장에는 대기업뿐만 아니라 스타트업들도 다양한 AI 서비스를 출시하고 있다는 점에서 시장 경쟁이 활발함

II. 생성형 AI 산업에서의 경쟁 및 소비자 쟁점

가. 시장경쟁에 영향을 미치는 구조적 요인

공정위는 AI 시장의 특성을 고려하여 시장경쟁에 영향을 미치는 구조적 요인으로 ① 자본·기술 집약적 산업, ② 규모 및 범위의 경제, ③ 시장 선점 효과를 제시하였습니다.

먼저 자본·기술 집약적 산업이라는 특성상, 생성형 AI 개발·구현에는 많은 자본과 고도의 기술력이 필수적으로 요구됩니다. 특히 AI 반도체, 데이터, 전문인력 확보에는 많은 시간과 비용이 소요되기 때문에 새로운 사업자의 진입이 제한될 수 있습니다.

또한 생성형 AI 생태계에서는 대규모 사업자가 규모의 경제, 범위의 경제를 실현하여 경쟁 우위를 지속적으로 강화할 가능성이 존재합니다. 이는 경쟁 과정에서 기존 또는 신규 시장참여자들의 어려움을 초래하는 요인으로 작용할 수 있습니다.

마지막으로 시장 선점 효과는 데이터, 고객 기반, 기술력을 먼저 확보한 기업이 시장을 지배하게 만드는 요인으로 작용하고 있습니다. 선도적 사업자는 잠금 효과 등을 통해 후발주자의 진입 장벽을 높이며, 기술 격차를 더욱 확대할 수 있습니다.

나. 경쟁 저해 및 소비자이익 저해 우려

본 보고서는 생성형 AI 시장에서의 경쟁 저해 가능성 및 소비자 이익 저해 우려에 관하여 단독행위, 기업결합, 소비자 이익 측면에서 분석하였습니다.

먼저, 사업자 단독행위로 인한 경쟁 저해의 경우, 필수요소 접근제한, 결합판매, 고객 유인 및 고객의 이탈 방지, 기술 부당 이용, 인력의 유인·채용 문제가 발생할 수 있음을 지적하고 있습니다. 특히, 필수 요소 관련시장에서 상당한 지배력을 가지고 있는 사업자가 가격, 물량 등 거래조건에 관하여 지배력을 남용하는 경우, 시장지배적 사업자가 종된 상품의 구매를 강요하는 경우 경쟁저해 등이 발생할 우려가 있다고 보았습니다.

또한, 현재 AI 시장에서는 자금력이 풍부한 수직통합 사업자가 스타트업 등에 상당한 규모로 투자하거나 사업자 간 파트너십을 체결하는 사례가 빈번한데, 이러한 결합이 시장지배적 지위 남용 행위로 이어질 수 있음에 대해 우려하고 있습니다. 따라서 기업결합 심사 대상에 포함되지는 않으나 기업결합과 유사한 효과를 가지는 협력 사례에 대하여 정책적 대응 방안의 모색 필요성을 강조하였습니다.

마지막으로, 소비자 이익 저해 관련하여, AI 사업자가 데이터 수집 및 활용 과정에서 실질적 동의를 받지 않는 사례 등을 지적하고 있습니다. 따라서 이러한 데이터 수집·이용 과정에서 발생하는 불공정거래행위에 대하여는 공정거래법 또는 약관법 등의 관점에서 접근하는 것이 필요하다고 보았습니다.

III. 시사점

본 보고서는 영국, 프랑스, 캐나다 등이 먼저 발표한 'AI 시장과 경쟁 이슈'에 관한 보고서의 내용이 포함되어 있고, 급변하는 AI 시장의 최신 현황이 업데이트되어 있어 AI 시장의 구조적 특성과 경쟁 상황을 이해하는 데 도움이 될 것으로 보입니다. 본 보고서에는 해외 경쟁당국 보고서에 포함된 담합 관련 내용은 포함되어 있지 않습니다. 이에 대해 공정위는 현재까지 문제된 알고리즘 담합 사례는 결국 알고리즘을 조작하거나 합의하는 행위들이 문제된 것이어서 기존의 공정거래법 틀 안에서 해결될 수 있고 AI 시장에서의 새로운 논의로 보이지 않아 제외하였다고 설명했습니다.

공정위는 향후 계획으로 데이터 수집·활용과 관련한 소비자 이익 침해 행위 규율을 위한 제도 개선을 검토하겠다고 밝혔는데, AI 서비스 이용약관 중 (i) 이용자의 콘텐츠를 AI 학습에 활용하기 위해 별도의 동의 절차를 마련하지 않거나, 이를 강제하는 방식의 규정, (ii) AI와의 상호작용 내용이 모델 훈련 및 개선에 활용되는지 여부가 불명확한 규정, (iii) AI 서비스 이용 제한 사유가 불명확한 규정(예: 과도한 사용시 액세스가 제한될 수 있음 등) 등이 불공정약관에 해당하는지 여부를 검토할 것으로 예상됩니다.

다음으로, 기존 기업결합과 유사한 효과를 가지는 파트너십 등 새로운 형태의 기업결합에 대한 제도개선 필요성도 언급하였는데, 잠재적 경쟁사의 대부분 임직원을 채용하는

방식으로 이루어졌던 파트너십 등을 기업결합의 유형으로 포함하여 사전규제할 것인지 아니면 부당한 인력의 채용 등의 유형으로 사후규제할 것인지 여부 등을 검토할 것으로 예상됩니다.

공정위는 후속 연구 등을 통해 국내 AI 시장의 공정한 경쟁질서 확립을 위한 경쟁정책 방향을 모색하는 한편, AI 생태계에서 발생할 수 있는 경쟁제한 우려 행위를 지속적으로 모니터링할 것으로 보입니다. 이에 따라 AI 경쟁 정책의 동향을 꾸준히 주시하고, 관련된 컴플라이언스 대응을 강화할 필요가 있습니다.

관련 구성원

강정희

변호사

T 02.3404.6480

E jeonghee.kang@bkl.co.kr

김규식

변호사

T 02.3404.0945

E kyuik.kim@bkl.co.kr

신기원

외국변호사(New York)

T 02.3404.0272

E keewon.shin@bkl.co.kr

법무법인(유한) 태평양의 뉴스레터에 게재된 내용 및 의견은 일반적인 정보제공만을 목적으로 발행된 것이며, 법무법인(유한) 태평양의 공식적인 견해나 어떤 구체적 사안에 대한 법률적 의견을 드리는 것이 아님을 알려드립니다. 뉴스레터와 관련된 문의사항이 있을 경우 위 연락처로 문의주시기 바랍니다.