



인터넷 포털 자율적 규제를 통한 상생방안

정상희 (정책연구실 부연구위원)

최근 네이버의 인터넷 검색시장 점유율을 바탕으로 가지고 있는 국내 인터넷 시장에서 독점적 지위로 말미암아 다양한 문제점이 야기되고 있음. 광고, 상표권 침해, 저작권 보호 등에 대해서 ‘소상공인 네이버 대책위원회’에서는 서로 상생할 수 있는 보다 현실성 있는 대책마련을 요구하고 있음. 인터넷 포털 상생에 대해서 새누리당과 민주당 모두 공감하지만 새누리당은 법적규제를 통해 문제를 해결하려는 입장인 반면 민주당은 자율적인 규제가 먼저 선결되어야 한다는 입장임. 본고에서는 자율적 규제를 통한 상생이 선행되어야 한다는 입장으로 이를 위해서 1) ‘갑’과 ‘을’이 서로 상생할 수 있도록 하는 협의체 구성, 2) 시장의 자율적 규제가 선행되는 가운데 소비자 후생이 저해되지 않도록 지속적인 관리·감독 강화, 3) 정부는 시장의 이해관계를 조정하는 역할 준수 4) 중소기업에 광고 할당권 및 소상공인의 광고업체 선택권 보장, 5) 포털의 법적규제와 자율적 규제에 대한 명확한 구분, 6) 인터넷 포털의 신뢰성 회복 등의 대안을 제시함

I. 최근 ‘네이버 사태’에 대한 배경

1) 네이버의 위상 및 네이버 사태

□ 네이버는 국내 검색시장 점유율 70%을 가지고 국내 인터넷 시장에서 독점적 지위를 가지고 있는 인터넷 대기업임

○ 네이버는 검색서비스를 제공하는 벤처기업으로 시작해 현재 주식시가총액 14조원, 계열사 54개, 진출 사업이 30여개로 국내 100대 대기업에 들어가는 기업으로 성장함

- 네이버는 2003년 지식in 서비스로 검색점유율 1위를 차지한 후 2013년 코리안클릭 검색쿼리 점유율 72.4%, 검색광고 매출 84.4%¹⁾, 페이지뷰

기준 전체시장 점유율 20%를 상회하는 등 국내 인터넷 시장에서 독점적 지위를 누림²⁾

- 네이버의 검색시장 점유율은 2위 업체인 다음과 15%p 정도의 격차가 발생하고 있어 인터넷 검색시장에서 네이버가 지니는 우월적 지위를 확인할 수 있음

□ 네이버가 가지는 인터넷 시장에서의 우월적 지위는 다양한 문제점을 야기하고 있음

○ 네이버는 오픈마켓과 부동산시장 진출 등 인터넷 골목상권 침해, 콘텐츠 시장 교란 그리고 검색순위에 대한 공정성과 검색광고의 과대 게재 가능성 등의 문제점들이 제기됨

- 이런 문제점이 불거짐에 따라 네이버는 ‘벤처기업 상생협력방안’을 제시하면서, 부동산시장과 관련한 확인매물 서비스를 중단하고 부동산정보 전문회사들의 매물정보를 제공하는 유통플랫폼 역할만 수행하기로 함
- 네이버의 상생방안에 대하여 소상공인연합회 창립준비위원회에서는 가장 중요한 부동산위치정보나 가격 정보 등 기본데이터를 제공하는 중개사업자를 배제해 실효성이 떨어진다고 주장하고 있음³⁾

□ 네이버와의 상생협력을 촉구하기 위하여 소상공인연합회 창립준비위원회에는 ‘소상공인 네이버 대책위원회’(이하 대책위)를 구성하여 중소기업청에 법정 단체 지정 신청

○ 대책위는 네이버의 검색광고 매출신장이 대부분의 영세소상공인들 때문에 이루어졌지만 이들이 입는 피해에 대해서 제대로 된 해결책을 제시하지 못함에 따라 지속적인 피해사례 수집 및 상생협력을 위한 1인 시위를 진행중임

- 대책위는 네이버와 상생을 위하여 검색과 광고기능 분리, 클릭광고 폐지, 합리적인 광고비 책정환경 조성, 상표권 보호 및 콘텐츠 제공 등에 대한 수익분배 등을 바라고 있음

1) 네이버의 인터넷 사업 매출액은 1조8,000억원으로 이 가운데 검색광고 매출액은 1조2,000억원임(조선닷컴, 2013.8.27. ‘네이버 등 포털, ‘검색 빙자한 광고 못한다’ 法 발의’) 참조

2) ‘같은 포털 사업자가 바라본 네이버 인터넷 시장 독점’(스포츠투데이, 2013.7.28.) 참조

3) ‘전면전 선언 소상공인 “네이버 부동산서비스 중단’기만행위’”(머니투데이, 2013.8.19.) 참조

2) 네이버 사태에 대한 사례

□ 네이버로 인한 피해사례는 광고, 상표권 침해, 콘텐츠 제공 등에서 주로 나타남

○ 광고와 관련한 피해사례

- 네이버에 클릭광고료로 매달 1,000만원 가량 지급하고 있는 A씨는 자신의 광고에 대한 광고료 발생 청구내역서를 요구했다고 광고를 주지 않겠다는 협박을 들음
- 키워드 검색 결과 상단에 자신의 가게를 드러내기 위해서 B씨는 2013년 상반기 광고료로 1억원 넘게 지출하였으며, 키워드 검색단가도 2008년 780만원 정도에서 최근에는 2,600만원까지 3배 넘게 급등하였다고 함⁴⁾
- 이 밖에도 검색광고료 매출 극대화를 위하여 광고료 경매방식을 통해 광고주간 경쟁을 부추기는 사례, 프리미엄 광고와 포커스 광고 등을 만들어 이중으로 광고비를 부과한 사례 등이 있음

○ 상표권 침해

- 컴닥터119는 네이버가 자사와 비슷한 상표 광고를 내보내 큰 피해를 입게 됨에 따라 네이버에 상표등록증과 대법원 판례 등을 제시하며 광고 금지를 요청했지만 받아들여지지 않음

○ 콘텐츠 제공 관련

- 콘텐츠 제공업체는 콘텐츠 제공에 대한 합당한 수익을 배분 받지 못함에 따라 콘텐츠 관련 광고로 인한 수익 일부를 콘텐츠 제작자에게 정당한 대가로 제공해 달라고 요청하지만 받아들여지지 않음

II. 인터넷 포털시장 상생을 위한 정책적 접근

□ 인터넷 포털 상생을 위해서 여야 모두 공감하고 있지만 새누리당은 법적 규

4) 키워드 광고비는 키워드 횟수에 따라서 할증이 붙는 형태로 전체적인 금액정보만 제공하고 구체적인 소스는 제공하지 않으며, 키워드 검색 결과에서 검색상단에 드러나기 위해서는 더 많은 광고비를 지출해야 함

제를 통해 해결하려는 입장을 취하는 반면에 민주당은 자율적인 규제가 선결되어야 한다는 입장임

- 여야 모두 인터넷 포털시장에 대한 문제점 개선 및 상생에 공감하고 있지만 접근방식 및 시기 등에서 입장차가 발생함
 - 새누리당은 대형포털이 가지고 있는 문제점을 공정거래법을 통한 규제를 바탕으로 해결하려는 입장을 가지고 있음
 - 민주당은 선부른 입법은 오히려 부작용을 낳고 온라인상 언론통제로 이어질 수 있다는 판단 하에 충분한 논의를 바탕으로 자율적인 규제가 선결되어야 한다는 입장임
- 최근 발의된 김용태 의원, 박민식 의원 법안은 지나친 규제와 과잉입법의 우려가 제기됨
 - 법안은 경제적 분석을 통한 관련시장의 획정없이 특정 포털이 제공하는 모든 서비스를 통합하여 하나의 시장으로 획정(김용태 의원)하거나, 점유율과 플랫폼의 성격에 관계없이 모든 플랫폼 산업자를 사실상 시장지배적 사업자로 사전 지정하고 규율(박민식 의원)
 - 두 법안은 오히려 혁신을 저해하고 국내 인터넷 산업 경쟁력을 저해할 우려가 있는 과잉규제 법안이며, 이와 함께 현재 자율적인 규제를 통한 상생노력의 가시적인 결과가 나오지 않은 상태에서 법적 규제는 관련 산업을 위축시키는 결과를 초래할 우려가 발생할 수 있음
 - 따라서 공정거래위원회 산하 인터넷 포털 분쟁과 관련한 전담부서를 마련하여 전문성을 제고하고 현행 공정거래법을 엄정하게 집행하는 방안이 우선시 되어야 함

□ 인터넷 포털 상생을 위한 문제는 경제민주화의 관점에서 소상공인과 소비자 후생을 보호하는 차원에서 접근되어야 함

- 포털의 법적 지위가 모호한 상황에서 시장지배적 사업자로 규정하여 이를 해결하려는 행위는 다소 무리가 따르는 것으로 판단되며⁵⁾, 포털의 공정거래 강화 등 공정성이 더욱 강화시키는 방향으로 접근되어야 함

5) 2009년 10월 서울고등법원은 NHN(네이버)이 시장지배적 사업자가 아니라고 판결

Ⅲ. 인터넷 포털시장 상생을 위한 개선방안

□ ‘갑’과 ‘을’이 서로 상생할 수 있도록 하는 협의체 구성

- 법적인 규제에 앞서 대책위 등 관련된 이해당사자가 서로 상생할 수 있도록 하는 협의체를 구성하여 자율적으로 문제해결을 할 수 있도록 하는 환경 조성
 - 협의체에서는 현재 이슈가 되고 있는 다양한 사안들을 논의할 수 있을 것이며 중재위원회 등을 두어 원만한 협의가 이루어지지 않을 경우 중재를 할 수 있도록 해야 함⁶⁾
 - 공정거래위원회 또는 시민단체 및 학계 등에서 모니터링 센터를 만들어서 협의체에서 합의된 안건들이 제대로 시행되는가를 지속적으로 모니터링 할 수 있도록 해야 함
 - 이와 함께 협의체에서 도출된 협의안이 제대로 시행되지 않을 경우 피해 보상, 민·형사상 처벌 감수 등 법적 구속력을 가질 수 있도록 협의안에 구체적으로 명시

□ 시장의 자율적 규제가 선행되는 가운데 소비자 후생이 저해되지 않도록 지속적인 관리·감독이 필요하며, 저작권, 및 상표권 보호 등 법적규제가 필요한 부분에 대해서는 최소한의 규제가 이루어져야 함

- 포털에 대한 규제가 꼭 필요한 경우 그 대상이 국내에서 활동하고 있는 포털 전체가 되어야 함
 - 네이버 등 국내포털이 규제로 인한 영향을 받게 된다면 그 이득은 강력한 기술력과 자본력을 가진 다국적기업에게 돌아갈 수 있다는 우려가 나오고 있음⁷⁾
 - 따라서 포털에 대한 규제가 필요한 경우 그 대상은 국내에 활동하는 포털 전체를 대상으로 해야 하며 그렇지 않을 경우 그에 대한 방안마련이 필요함

6) 최근 인터넷 포털 문제가 심각해짐에 따라 상생협력을 위한 다양한 협의체가 구성되어 활동하고 있으며, 인터넷 상생협력 발전회의, 인터넷 스타트업 인큐베이팅 얼라이언스, 벤처기업상생협의체, 네이버 파트너센터 등이 있으며 소상공인 상생협력기구, 네이버벤처펀드 및 네이버컬처펀 등이 추진중임

7) 8월26일 개최된 ‘포털규제 논의의 올바른 방향 모색’ 정책토론회에서 이정민 인터넷콘텐츠협회장의 발언 내용임

- 최근 동방성장위원회에서 중소기업 활성화를 위한 방편 중 한가지로 ‘중소기업 우선 적합업종’을 선정하여 발표하고 있는데 이는 중소기업의 성장 저하 및 다국적 기업의 시장지배력을 강화시키는 결과를 낳는다는 우려와 비슷하다고 판단됨
- 법적규제가 필요한 분야에 대해서는 관련된 피해자들이 법적구제를 쉽게 받을 수 있도록 해야 함
 - 미국의 ‘증거개시절차의 도입을 통한 무기대등의 원칙⁸⁾’을 실현하여 법적 공방에 앞서서 서로 원만한 합의관계를 형성할 수 있도록 해야 함
- 정부는 시장의 이해관계를 조정하는 역할을 통해서 소비자의 기본권을 지키는 원칙 준수
- 정부는 포털의 자연독점이 소비자 후생에 미치는 효과에 대한 조사를 바탕으로 규제에 대한 범위가 고민되어야 함
 - 포털에서 발생하는 몇몇 문제에 대한 대안으로 독점으로 규정하고 이를 시정하려는 조치는 정부업무의 선후관계가 잘못된 것이라 할 수 있음
 - 이와 함께 시장에 대한 과도한 정부 규제는 네티즌들의 후생을 저해할 우려가 존재함에 따라 최소한의 규제가 선행되어야 함
- 중소기업에 광고 할당제 시행 및 소상공인의 광고업체 선택권 보장 등을 통하여 서로 상생할 수 있도록 해야 함
- 중소기업이 성장할 수 있는 발판 마련을 위한 일정량의 광고할당과 소상공인이 광고업체를 선택할 수 있도록 하는 광고업체 선택권이 보장되어야 함
 - 현재 네이버 광고는 NHN의 자회사인 ‘NHN비즈니스플랫폼(NBP)’에서 독점함에 따라 중소기업이 성장할 수 있는 기반을 상당히 위축시킴에 따라 일정정도의 광고할당을 통해 성장할 수 있도록 해야 함
 - 광고에 대한 제반적인 비용문제는 소상공인이 주체이기 때문에 이들의 의견을 최대한 반영할 수 있도록 광고업체에 대한 선택권을 보장해야 함

8) 미국에서는 해당 법에 의하여 단순한 사업 아이디어 차원이 아니라 소규모 벤처기업이 개발한 기술을 대기업이 베끼는 경우 즉각 소송이 제기되며, 해당 소송에 근거가 있다고 법원이 판단하면 피고회사에게 관련자료를 모두 원고에게 제출하도록 명령하는 증거개시절차가 이루어지며 증거개시에 들어갈 경우 피고회사의 입장에서는 금전적인 비용과 시간적인 비용이 많이 들기 때문에 합의하는 경우가 많음

- 광고뿐만 아니라 신규사업 진출 시 소상공인 또는 영세 중소기업 등이 경쟁력 있는 관련 업체와 컨소시엄 등을 구축하여 진행될 수 있도록 하는 여지를 마련하여 서로 상생할 수 있도록 해야 함
 - 이를 위해서 최근에 구성되어 활동중인 다양한 상생협의체를 통하여 이해관계가 충돌하지 않도록 해결할 수 있을 것임
- 영세 벤처기업 및 소상공인 등의 경쟁력 강화를 위하여 엔젤투자자 등 벤처캐피탈 육성이 필요함

□ 건전한 온라인 생태계 환경 조성을 위한 신뢰성 회복이 필요

- 그동안 불공정 행위를 통하여 획득한 부당이익에 대한 환급 또는 그에 상응하는 조치가 필요함
 - 광고단가, 상표권 침해, 콘텐츠 사용에 따른 수익배분 등 그동안 불공정행위로 인하여 획득한 부당이익에 대해서는 공정한 조사를 통하여 관련사업자에게 환급조치를 해야 함
 - 부당이익에 대한 환급조치가 힘들 경우 그에 상응하는 조치로 일정 기간 무료 광고 시행이나 관련된 비용의 사회환원 등의 방안을 마련하여 시행되어야 함
 - 특히 네이버의 최대주주가 국민연금공단⁹⁾임을 감안하면 그동안의 불공정행위 등에 대해서 정부가 소극적으로 대처했다는 것을 일정부분 반영하는 것으로 정부차원의 적극적인 중재노력이 필요함

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

9) 국민연금공단의 NHN 주식소유비중은 2013.6.30. 기준으로 8.91%임