

인터넷 포털 규제 관련 간담회

인터넷기업협회 최성진

□ 인터넷산업의 일반적 특징

- 소수의 서비스에 대한 쏠림 현상 뚜렷
 - 네트워크 규모(가입자 수)에 따라 가치 집중화 현상
 - 커뮤니티, 메일, 게임, 사전, 지도, 쇼핑 등 각종 서비스의 1위 사업자가 다르며, 특정 소수 서비스에 대한 이용자의 쏠림 현상이 뚜렷함
- “영원한 1등은 없다”
 - 진입장벽이 없고 기술혁신에 따라 새로운 서비스가 지속적으로 창출되어 많은 이용자를 단기간에 확보하는 등 시장 상황이 급격하게 변화하는 경향이 있음
 - 예) 야후코리아 -> DAUM -> NAVER -> 카카오
- 전환비용(Switching Cost)이 0에 가까움
 - 일반적으로 포털 등 인터넷서비스의 경우, ‘양면시장’의 특성을 갖고 있어 이용자들의 서비스 전환에 따른 기회비용이 제로에 가까움
 - 따라서, 신규서비스 또는 경쟁서비스로 이동이 자유로움
- 네트워크 체증의 법칙
 - 주요 서비스로 쏠림현상의 주요인은 네트워크 규모가 확대될수록 가치가 증대되는 인터넷서비스의 특징 때문
 - 예) 메신저, SNS, 검색서비스

□ 인터넷서비스시장의 경쟁환경

- 인터넷생태계 차원의 경쟁과 상생
 - 인터넷산업은 소위 ‘C-P-N-D’와 같은 다양한 계층을 가지는 생태계 구조로, 각 기업이 성장하기 위해서는 서로 경쟁과 상생이 동시에 필요한 구조
 - Network
 - Device / OS
 - Application / Service
 - Contents

- ‘포털’의 경우, 콘텐츠와 이용자를 매개하는 서비스 플랫폼으로서 성격을 가지나, 다양한 서비스 별로 동종 서비스와 경쟁하는 한편, CP 등과 상생하는 구조
- 글로벌 경쟁 체제
 - 인터넷은 단일한 글로벌 네트워크로 인터넷서비스의 경우, 국가 단위의 시장경쟁이 큰 의미를 가지지 못함
 - 세계적으로 글로벌 서비스 기업(Google, Amazon, eBay 등)이 주요 국가별 서비스 점유율이 높으며, 한국은 예외적 상황
 - 외국 기업이 국내 시장에 진출하지 않더라도 서비스 환경은 이미 글로벌경쟁 체제임(ex. Facebook, twitter)
 - 글로벌서비스를 포함하여 서비스경쟁력에 따라 이용자점유율이 결정
- 이용자 점유율, 매출, 시장점유율의 차이
 - 일반적인 인터넷서비스의 경우, 광고수익 등을 기반으로 하는 ‘양면시장’의 특성 때문에, ‘Naver 검색점유율’과 같은 특정 서비스의 이용자 점유율은 시장점유율(M/S)로 이해할 수 없음
 - 매출의 경우도 광고수익의 경우, 광고주의 광고 선택에 있어서 방송, 신문 등 대체재가 다수 존재하기 때문에 특정서비스를 기준으로 시장점유율을 판단할 수 없음
 - 전자상거래 및 거래형 콘텐츠의 경우도 오프라인 유통 등 타 업종과 직간접적 경쟁 관계에 있기 때문에, 가령 ‘오픈마켓’ 업체들간 매출 비교로 시장점유율을 판단할 수 없음
- ‘포털’의 시장지배력 문제
 - ‘포털’은 정보검색을 포함하여 다양한 서비스를 제공하며, 인터넷이용의 일종의 ‘관문’의 역할을 한다는 의미. 특정 업종이나 기업형태를 의미하지 않음
 - ‘포털’ 기업들은 검색, 이메일, 블로그, 카페, 뉴스, 기타 콘텐츠 등 각각 특화되고 복합적인 상품과 서비스를 제공
 - ※ 2009년 10월 서울고등법원은 특정 서비스를 함께 제공하는 사업자만으로 시장획정을 한 것이 일반적인 시장획정의 원칙에 반한다는 이유를 들어, NHN(네이버)이 시장지배적 사업자가 아니라는 판단을 내린 바 있음.
 - ‘포털’의 이용자점유율은 서비스 측면의 혁신과 노력의 결과이며, 모바일 환경 등 시장환경 및 경쟁상황에 따라 지속적으로 변화하고 있음

□ ‘포털’의 공정거래 이슈

○ 콘텐츠 공급자(CP)와의 계약 관계 공정성 이슈

- 뉴스, 음악, 만화, 동영상 등 다수 CP와 직접적인 콘텐츠 공급 계약을 맺고 있음. 이에 대해, 계약관계가 공정하게 이루어지고 있는지에 대한 이슈가 있음
- ‘포털’들은 대부분의 콘텐츠를 직접 CP에게 매입하여 이용자에게 무료로 제공하는 방식으로 콘텐츠 서비스를 제공하고 있음
- ‘포털’들은 콘텐츠 유형별로 표준적인 형태의 계약서를 작성하여 CP와의 계약에 사용하고 있으며, 이에 대해서는 이미 공정위의 전수조사를 통해 공정성을 검증한 바 있음

○ ‘골목상권’ 침해 이슈

- ‘포털’은 모바일 환경을 포함하여 수십 가지 이상의 서비스를 제공하고 있음. 이에 대해, 중소 인터넷기업의 성장을 가로막는다는 비판이 존재함
- ‘인터넷서비스’ 간의 경쟁은 큰 기업이 만든 서비스가 성공하는 구조가 아님(ex. 카카오톡). ‘포털’ 또한 벤처정신으로 시장에 도전하는 입장이며, ‘포털’이 없더라도 중소 인터넷기업은 글로벌기업과의 경쟁에 노출되어 있음
- 검색광고, 오픈마켓, 소셜커머스 등 인터넷서비스는 ‘골목상권’의 성장에 오히려 도움을 주고 있음

○ 검색 공정성 이슈

- 네이버 등 주요 ‘포털’이 검색서비스 이용률의 대다수를 차지하고 있는 상황에서, 자사 서비스 중심의 검색결과를 통해 타 콘텐츠 서비스와의 공정 경쟁을 저해한다는 비판이 있음
- 검색결과 일반은 질의어에 따른 각사 고유의 검색알고리즘을 통해 산출되는 것으로 임의적인 결과 구성이 어려우며, ‘바로가기’나 자사 콘텐츠의 노출 역시 이용자 입장에서 검색품질이 떨어진다면 검색서비스 경쟁력 저하로 이어지게 되므로 인위적인 경쟁배제가 어려움
- 검색서비스 점유율 1위인 네이버는 최근 검색공정성 강화를 위한 서비스 계획을 발표한 바 있고, 주요 검색서비스는 검색서비스 경쟁력 강화를 위해 각기 검색알고리즘 개선을 위해 노력중임

○ 공정거래 및 독점규제에 관한 현행 규제에 충분히 규율 가능

- 이미 온라인 콘텐츠 거래는 「소비자보호법」, 「독점규제 및 공정거래에

관한 법률」 및 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률」 상 ‘이용자의 권리’, 민법상 일반원칙(민법 제750조, 불법행위에 따른 손해배상책임) 등 기존 법에 따라 감독, 규제되고 있음

- 이용자 후생을 감안하거나, 일반적인 지배력 남용 방지를 위한 규제 또한 이미 공정거래법의 규율을 통해 이뤄지고 있고, 이용약관 역시 공정위의 표준 약관을 참조하는 방식의 사전 규제와 약관규제법의 사후 규제를 받고 있음
- 만약 상기 이슈를 포함하여 ‘포털’의 어떠한 불공정 행위가 발생한다면, 현행 규제로도 충분히 규율할 수 있는 상황임

□ ‘포털’의 자율적인 상생협력 노력

○ ‘포털’의 상생협력 필요성

- ‘포털’기업은 서비스플랫폼사업자로서 성장모델의 기반을 에코시스템(Ecosystem)에 두고 있음
- 직접 콘텐츠를 공급하는 CP, 검색대상이 되는 인터넷사이트, 검색광고 등의 광고주와 함께 상생 발전해야 ‘포털’ 또한 성장할 수 있는 구조임
- 따라서, 각 기업별, 업계 공동, 민관 협력 등 다양한 상생협력 노력을 진행하고 있음

○ 민·관 협력 상생협력 사업 추진

- 인터넷상생협의체 : 2010년, 주요 ‘포털’ 등 17개 기업/협회/기관이 참여하는 민간 주도의 ‘인터넷상생협의체’를 구성하여, 다양한 상생협력 논의 및 사업을 전개하고 있음(Alliance Internet-중소 인터넷기업 광고 비즈니스 지원, 글로벌K스타트업-스타트업 기업 육성 및 글로벌 진출 지원, 상생포럼-대중소기업 상생이슈 논의 등)
- 인터넷 상생협력 발전회의 : 2013년 7월, 미래부와 주요 인터넷기업, 전문가 등을 포함하여 민·관 합동으로 종합적인 상생협력 조직 체계를 구성하여, 상생협력 현황점검 및 정책발전, 효율적 사업 추진방안 등 진행중
- 인터넷 스타트업 인큐베이팅 얼라이언스 : 2013년 7월, 선순환적 인터넷 생태계 조성을 위해 미래부, 네이버 등 47개 기업/투자·창업기관/협회 등이 참여하여 종합적인 민·관 협력 네트워크를 구성

○ 네이버의 상생협력 노력

- 최근 네이버 관련 이슈 제기에 따라, 기존 상생협력 사업을 대폭 강화하는 종합계획을 발표(2013년 7월)하고 분야별로 추진중임

- ‘벤처기업상생협의체’를 통해 중소 인터넷기업들과 상생방안을 논의하여, 부동산매물/맛집정보/여행정보 등에 대한 자체서비스 철수, 검색 및 서비스 노출 지원 등 가시적인 상생방안들을 마련
- ‘네이버 파트너센터’를 CEO직속으로 설치하여 네이버와 협력-거래 관계에 있는 기업들과의 상시적인 상생협력 프로세스 마련
- 중소기업인들과 ‘소상공인 상생협력기구’를 설립하여, 재단설립/상생방안 연구 등의 모든 사업비용을 네이버가 지원하여 상생협력을 추진하기로 함
- 총1000억원 규모의 ‘네이버벤처펀드’ 및 ‘네이버컬처펀드’를 통해 벤처 창업 및 콘텐츠 창작을 지원하고, 글로벌 진출 지원
- ‘서비스 영향 평가 제도’와 ‘표준계약서 제도’ 도입 추진중

○ Daum, SK컴즈의 상생협력 노력

- 각사별 상황과 특성에 맞게 다양한 상생사업을 지속적으로 추진중
- 스타트업 지원을 위한 다양한 상생사업 전개(직간접투자, 멘토링, 개발지원금 지원 등)
- 기술 협력을 통한 다양한 상생사업 전개(오픈API, 매쉬업, 공공DB 구축/개발, 개발리소스 지원, 개발자 양성 프로그램, 산학연 연계 상생사업 등)
- 광고, 서비스, 마케팅을 통한 상생협력 사업 전개(모바일 광고 플랫폼, 웹툰 상생프로그램, 독립음반사 마케팅지원 등)

□ 법적 규제 신설의 문제점

○ ‘산업 위축 인터넷 관련 규제’를 개선하려는 정부정책에 역행

- 박근혜정부는 국정과제 중 하나로 “세계 최고의 인터넷생태계 조성”을 채택하였으며, 이를 위한 주요 추진계획으로 ‘인터넷 표현의 자유 증진’, ‘인터넷 신산업 육성’, ‘산업 위축 인터넷 관련 규제 개선’을 제시하였음
- 현재 실효성없이 인터넷산업을 위축시키는 규제 개선을 위해 미래부에서 규제개선추진반을 구성하여 운영중에 있으며, 다양한 소관부처 법률이 존재하기 때문에 규제개선 범정부 협의체를 구성하여 개선을 추진하겠다는 계획
- 인터넷산업계는 ‘글로벌 스탠다드’에 맞지 않는 과도한 국내 인터넷규제에 대해서 지속적인 개선 요구를 해왔으며, 이는 중소인터넷기업을 포함한 업계 전체의 요구임

○ 규제 신설 시 시장왜곡 및 국내기업 역차별 우려

- ‘포털’ 규제를 목적으로 규제를 신설할 경우, 이는 인터넷서비스(부가통신 서비스) 영역 전체에 적용될 수 밖에 없어 중소기업의 진입장벽으로 작용하거나 혁신적인 서비스를 가로막는 시장왜곡이 발생할 우려가 있음
- 또한, 세계적으로도 인터넷서비스 분야에 대한 별도의 규제가 없는 만큼 ‘갈라파고스 규제’의 심화로 국내산업을 위축시킬 우려가 있음
- 더욱이, 글로벌 경쟁환경에서 해외기업들에 대한 법적용이 불가능하기 때문에 국내기업에 대한 ‘역차별’로 인한 국내 인터넷산업 경쟁력 약화로 이어질 수 있음

○ 이용자 후생 저하 우려

- 기업 간의 상생이 소비자(인터넷 이용자) 후생의 증진으로 반드시 연결되는 것은 아니며, 자유로운 경쟁의 제한과 서비스 혁신의 저해로 인한 소비자 후생의 역행이 발생할 가능성도 큼
- 가령, 검색 공정성을 이유로 검색서비스의 형태나 알고리즘을 규제한다면 서비스 혁신이 이루어지기 어려울 뿐만 아니라 모든 검색서비스가 대동소이해지는 결과 후발 경쟁주자들에게 불리한 결과를 가져올 수 있음
- ‘공정경쟁’의 목적 자체가 기업활동의 증진을 통한 소비자 후생 증대에 있으므로 시장활성화에 역행하는 규제는 최소화해야할 것임