

## 02

# 양면시장 환경에서의 뉴노멀(New Normal) 포털 규제와 국내 인터넷 광고시장 변화 방향 연구

## •홍문기\*

한세대학교 미디어영상광고학과 교수

**본** 연구는 포털 사업자들의 비즈니스 모델을 살펴보고 광고 수익 기반 포털 사업자들의 사회적 책임에 대해 논하고자 한다. 이를 위해 우선, 최근 논의되는 포털 관련 법안들의 내용과 특성을 연구하고 다양한 논점들을 살펴봤다. 둘째, “뉴노멀 (New Normal) 법”으로 불리는 최근 개정안들을 둘러싼 이슈를 중심으로 그 한계와 문제점이 무엇인지 양면시장 관점에서 분석했다. 마지막으로 관련 규제 법안들의 한계와 문제점을 극복하기 위한 방안을 포털 사업의 법적/제도적 특성에 근거해 제안했다. 이러한 접근방식을 통해 본 연구에서는 법적/제도적 관점에서 온라인 광고시장 발전 방향을 모색했다. 본 연구의 궁극적 목적은 양면시장 특성을 이유로 쟁점이 되는 포털 사업자의 광고수익 문제를 경쟁법/사업법/계약법 관점에서 논하고, 바람직한 인터넷 광고시장 변화 방향을 가능해보는 것이다.

▶투 고 일 : 2018년 03월 12일  
▶심 사 일 : 2018년 03월 13일  
▶게재확정일 : 2018년 07월 04일

주제어 : 양면시장, 뉴노멀법, 포털 사업자, 포털 광고 수익, 경쟁법, 계약법, 사업법

\*(hmoonki@gmail.com)

## 1. 서론

2016 방송통신광고비 조사결과 (미래창조과학부, 2015)에 따르면 전통 매체인 방송과 신문의 영향력은 온라인 미디어에 비해 사회적/경제적으로 약해지고 있다<sup>1)</sup>. 이미 수용자들은 정치, 경제, 사회, 문화 스포츠 관련 각 영역의 각종 정보를 포털이나 SNS를 통해 접하고 있다 (김익현, 2015). 여기에 모바일의 영향력도 급증하고 있다 (김경달, 2016). 미디어 이용자들은 언론사가 포털 홈페이지를 통해 전달되는 정보를 누가 만든 것인지 중요하게 생각하지 않는다. 이들은 단지 정보 내용에만 관심을 갖고 있어 신문/방송 사업자의 웹사이트를 클릭해서 정보를 찾는 대신 언론매체들의 정보를 체계적으로 정리해놓은 인터넷 포털사이트를 이용해 필요한 정보를 취할 뿐이다 (송경재, 2006). 미디어 이용자들의 정보 검색과 획득 과정에서 나타나는 이러한 현상은 미디어 산업 생태계에 큰 변화를 초래하고 있다 (김익현, 2015). 언론조직이 저널리즘 활동을 거쳐 취재/편집/보도한 콘텐츠를 계약에 의해 포털이 유통시키는 상황은 결국 미디어 이용자들로 하여금 언론사가 아니라 인터넷 포털을 통해 뉴스를 접하게 하고 있다 (김위근, 김성해, 김동윤, 2013). 이처럼 CPND (Content, Platform, Network, Device) 기반 미디어 생태계하에서 서비스 플랫폼의 수평적 확대 현상이 확산되면서 플랫폼을 기반으로 한 다양한 서비스 영역 진출이 ICT 산업에서 주요 이슈로 부각

되고 있다 (최영재, 2015). 특히 인터넷 포털은 대표적 서비스 플랫폼의 하나로 인식되고 있다. 이용자 규모의 확보를 위한 다양한 서비스가 점차 확대되고 있고 이에 따라 다양한 부가통신서비스가 포털을 통해 제공되고 있다 (최영재, 2015). 그 결과, 포털에서는 대량의 트래픽이 발생해 포털이 광고 수익의 최대 수혜자가 되는데 결정적 영향을 미치고 있다.

최근 국회에서는 인터넷 포털 기업에 대한 규제 논의가 활발히 진행되고 있다. 지난 2017년부터 국회 과학기술정보방송통신위원회 소속 의원들을 중심으로 5개의 법 개정안이 발의돼 일명 ICT 뉴노멀 (New-Normal)<sup>2)</sup> 법안으로 불리고 있다. 방송통신발전 기본법 개정안 (2017.05.30, 박대출 의원 대표발의/2017.10.10, 김성태 의원 대표발의), 전기통신사업법 개정안 (2017.06.19, 오세정 의원 대표발의/2017.10.10, 김성태 의원 대표발의), 정보통신망 이용촉진 및 정보보호법 개정안 (2017.08.24, 김성태 의원 대표발의) 등과 더불어 정부에서도 과기정보통신부·문체부·공정거래위원회 등 관련 부서가 모두 참여해 범(汎)정부 차원에서 규제 방안을 논의하고 있다. 이러한 범정부적 노력은 네이버·카카오 등 자산 5조원 이상 준(準)대기업으로 성장한

2) 뉴 노멀은 2008년 세계 금융위기 발생 이후 정부·가계·기업의 광범위한 저성장·저소득·저수익률 등에 대처하는 방안을 모색하는 과정에서 등장한 고위험 투자규제 표준을 의미함. 2008년 금융위기 이전에는 규제 완화, 정보통신기술의 발달, 증권화 및 파생상품시장 확대 등으로 고위험 투자를 기반으로 한 금융산업이 크게 성장함. 그러나 이로 인해 부동산 가격 거품이 형성됐고 2008년 글로벌 금융위기의 원인이 됨. 이를 해결하기 위해 등장한 뉴 노멀의 기준은 금융 규제 강화, 고위험 투자 축소, 저성장, 소비위축 등을 의미함. 그 결과 세계 경제에서 지배적 위치에 있던 미국의 영향력이 감소됨 (네이버 두산대백과 <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3555991&cid=40942&categoryId=31863>)

1) 2016년 지상파방송 광고비는 약 1조 6,628억 원, IPTV 광고비는 830억 원, 인터넷 광고비는 1조 9,433억 원, 모바일 광고비는 1조 8,042억 원임 (2016 방송통신광고비조사: 미래창조과학부, 2015).

대형 포털 사업자들의 과도한 온라인 광고시장에 대한 영향력을 규제하기 위한 것이다(김경달, 2016). 이처럼 포털사업자를 대상으로 한 규제 논의가 시작된 이유는 지금까지 포털 사업자들은 통신업체나 방송사와 달리 인터넷 벤처기업으로 간주돼 지금까지 규제보다는 지원과 육성의 대상이었기 때문이다(박동욱, 2010). 그러나 최근 발의된 법안들은 온라인 광고시장의 공정한 경쟁을 위해 포털 사업자들에게 사회적 책임을 부과하는 내용으로 구성돼 있다. 검색 서비스를 통해 거의 무료로 콘텐츠가 공급되는 특성을 이용해 엄청난 광고수익을 창출하는 포털의 비즈니스 모델은 온라인 광고 시장의 구조를 왜곡하는 측면이 있다. 특히 콘텐츠를 제작/생산하지 않는 포털 사업자가 광고 가격을 결정하고 콘텐츠 제작자보다 더 많은 광고수익을 취하는 것이 법적/제도적으로 바람직한 것인지, 콘텐츠를 제작하지 않으면서도 엄청난 광고수익을 얻고 있는 포털 사업자의 사회적 책임은 없는지 살펴볼 필요가 있다(Kaiser & Wright, 2006).

따라서 본 연구에서는 검색 서비스 기반 콘텐츠 유통으로 구성된 포털 사업자들의 비즈니스 모델을 살펴보고 최근 많은 광고 수익을 얻고 있는 포털 사업자들의 사회적 책임에 대해 논하고자 한다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 우선, 포털 사업과 관련해 제시된 다양한 법안들의 내용과 특성을 연구하고 다양한 논점들을 살펴보고자 한다. 둘째, 이를 바탕으로 “뉴노멀 법”으로 불리는 개정안들의 한계와 문제점이 무엇인지 파악하고자 한다. 마지막으로 관련 규제 법안들의 한계와 문제점을 극복하기 위한 방안이 무엇

인지 포털 사업의 법적/제도적 특성에 근거해 연구하고자 한다. 본 연구의 궁극적 목적은 법적/제도적 관점에서 온라인 광고시장 발전 방향을 모색하는 것이다. 이를 위해 본 연구는 기존에 제안된 법안들의 한계와 문제점들을 분석하고 이를 경쟁법/사업법/계약법 관점에서 살펴봄으로써 포털 규제의 바람직한 방향을 모색해 규제 효율성을 높이는 방안을 제시하고자 한다.

## 2. 포털 광고수익과 비즈니스 모델

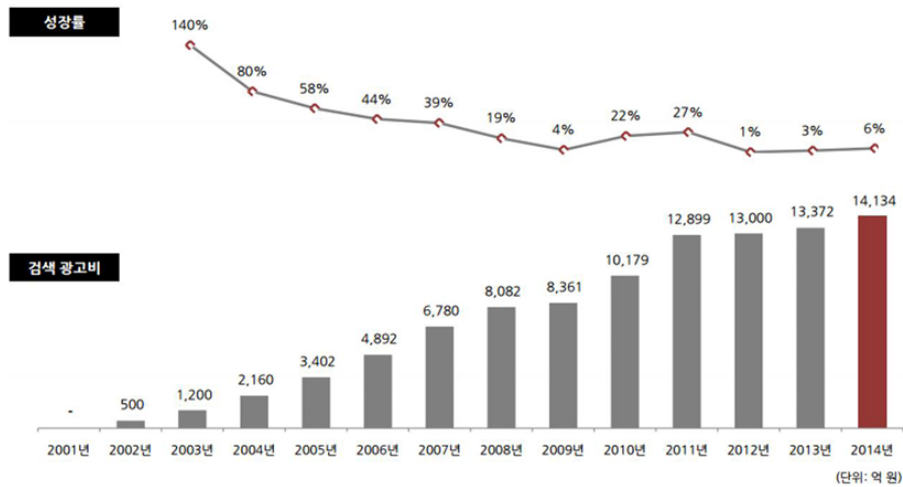
포털의 광고 시장에 대한 영향력과 관련해 아래 <표 1>을 살펴볼 필요가 있다. <표 1>을 분석해 보면 지상파방송 광고 시장은 계속 줄어들고 있지만 인터넷 광고와 모바일 광고시장은 점점 커지고 있음을 알 수 있다(이미나, 2016). 세부 매체별로 살펴보면 지상파방송 광고비는 2015년에 비해 14% 줄어들었지만 모바일 광고비가 31.3% 늘어난 것에 힘입어 IP, 모바일, 인터넷, 디지털 사이니즈 등 네트워크를 기반으로 하는 스마트 미디어 관련 온라인 광고비는 전체적으로 8.3% 늘었다. 이처럼 광고비가 디지털 미디어를 중심으로 재편되는 현상으로 인해 모바일 광고와 인터넷 광고가 전체 광고비에서 차지하는 비중은 33.2%에 달하고 있다. 이렇게 모바일 광고와 인터넷 광고가 전체 광고비에서 차지하는 비중이 커진 이유는 이용자들이 온라인 콘텐츠를 포털을 통해 이용하는 것과 관련이 있다(박성용, 오동현, 2015). 인터넷 이용의 관문 사이트 기능을 하는 포털은 검색엔진을 기반으로 뉴스, 음악 등 다양한 정보 콘텐츠를 제공하는

〈표 1〉 매체와 광고 유형에 따른 광고 매출액

(단위: 백만원, %)

대 분류	중 분류	소 분류	세부유형	매출액				
				2015년	2016년	2015년 대비 2016년 증감 (%)	2017년	2016년 대비 2017년 증감 (%)
방 송	지상파 TV	지상파 TV	프로그램 광고	1,331,018	1,123,874	-15.6	1,117,258	-0.6
			토막광고(SB)	241,216	202,313	-16.1	207,884	2.8
			자막광고	22,787	19,797	-13.1	20,292	2.5
			시보광고	23,809	24,261	1.9	22,831	-5.9
			가상광고	5,175	5,961	15.2	7,554	26.7
			간접광고	40,041	32,560	-18.7	33,501	2.9
			협찬	268,344	253,989	-5.3	257,090	1.2
			지상파TV 계	1,932,390	1,662,754	-14.0	1,666,410	0.2
	지상파 DMB	지상파 DMB	지상파 DMB 계	10,278	9,730	-5.3	9,345	-4.0
	케이블	PP	PP 계	2,004,946	1,945,940	-2.9	1,928,201	-0.9
		SO	동영상광고	22,001	23,136	5.2	23,287	0.7
			채널광고(SB)	119,704	128,864	7.7	128,869	0.0
			기타	3,514	4,429	26.0	4,412	-0.4
	SO 계	145,219	156,430	7.7	156,568	0.1		
	위성방송	위성방송	위성방송 계	24,030	25,000	4.0	27,000	8.0
	IPTV	IPTV	동영상광고	68,591	62,014	-9.6	62,207	0.3
			채널광고(SB)	10,963	11,472	4.6	11,640	1.5
			기타	7,446	9,516	27.8	10,153	6.7
			IPTV 계	87,000	83,002	-4.6	84,000	1.2
라디오	라디오	라디오 계	256,833	249,713	-2.8	246,540	-1.3	
방송 계				4,460,695	4,132,569	-7.4	4,118,065	-0.4
인 쇄	신문	신문	신문	1,561,316	1,539,465	-1.4	1,508,833	-2.0
	잡지	잡지	잡지	474,088	456,410	-3.7	442,683	-3.0
	인쇄 계			2,035,404	1,995,875	-1.9	1,951,516	-2.2
온 라 인	인터넷	인터넷	DA광고	775,198	793,213	2.3	784,441	-1.1
			검색광고	1,278,174	1,150,052	-10.0	1,172,268	1.9
			인터넷 계	2,053,373	1,943,265	-5.4	1,956,709	0.7
	모바일	모바일	모바일 계	1,374,442	1,804,152	31.3	2,045,950	13.4
	온라인 계			3,427,814	3,747,417	9.3	4,002,660	6.8

(2016 방송통신광고비 조사: 한국방송광고진흥공사, 2015)



(한국온라인광고협회, 2015)

〈그림 1〉 검색광고 매출액 성장추이 (단위: 억 원)

서비스업을 하고 있다. 포털을 통해 이용자들은 뉴스, 쇼핑, 검색, 커뮤니티 등 관련 정보를 거의 대부분 무료로 얻는다 (김위근, 김성해, 김동윤, 2013). 그런데 포털 사업자 광고수익의 대부분은 검색광고를 통해 이루어지고 있다. 이처럼 광고가 포털사이트의 주요 수익모델이 되면서 포털 사업자들은 다양한 콘텐츠를 내부화해 이용자를 유인하고 이를 광고수익 산정 단가에 반영하고 있다. 이 과정에서 포털은 이용자를 끌어들이기 위해 저가의 콘텐츠를 제공하고 광고를 통해 대부분의 수익을 창출하는 사업구조를 택하고 있다 (Jullien, 2005). 이 때문에 사람들은 정보를 효율적으로 취득하기 위해 다양한 정보가 체계적이고 종합적으로 제공되는 인터넷포털을 이용하고 있다.

검색광고 및 배너광고가 포털의 주 수입 모델로 채택되면서 포털 사업자들은 이용자들이 포털 내부에 오래 머무르도록 뉴스, 동영상, 웹툰 등을 포함한 다양한 디지털 콘텐츠를 거의 무료

로 서비스하고 있다. 이는 포털사이트 내부에 얼마나 많은 사람이 얼마나 오랫동안 머무르는지가 광고수익을 결정하는 중요한 요인이기 때문이다. 이를 위해 포털 사업자들은 배너광고는 물론 검색 서비스와 연계된 키워드광고를 경매식으로 판매하면서 광고수익을 올리고 있다. 이러한 검색서비스 기반 광고는 포털 사업자 광고수익의 대부분을 차지하고 있다. 이는 〈그림 1〉을 통해서도 확인된다.

위 〈그림 1〉을 보면 2000년대 이후 검색광고 시장의 매출이 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히 2002년 500억에 불과했던 검색광고 시장의 규모는 2010년에는 1조원의 규모를 넘어서고 있다. 이처럼 검색 서비스를 기반으로 한 광고수익 창출이 포털사이트의 주요 수익모델이 되면서 다양한 콘텐츠를 내부화해 이용자를 포털사이트 내부에 머무르게 하는 것이 포털사이트의 주요 전략으로 자리 잡게 됐다. 이를 위해 포털 사업자들은 신문과 방송 사업자

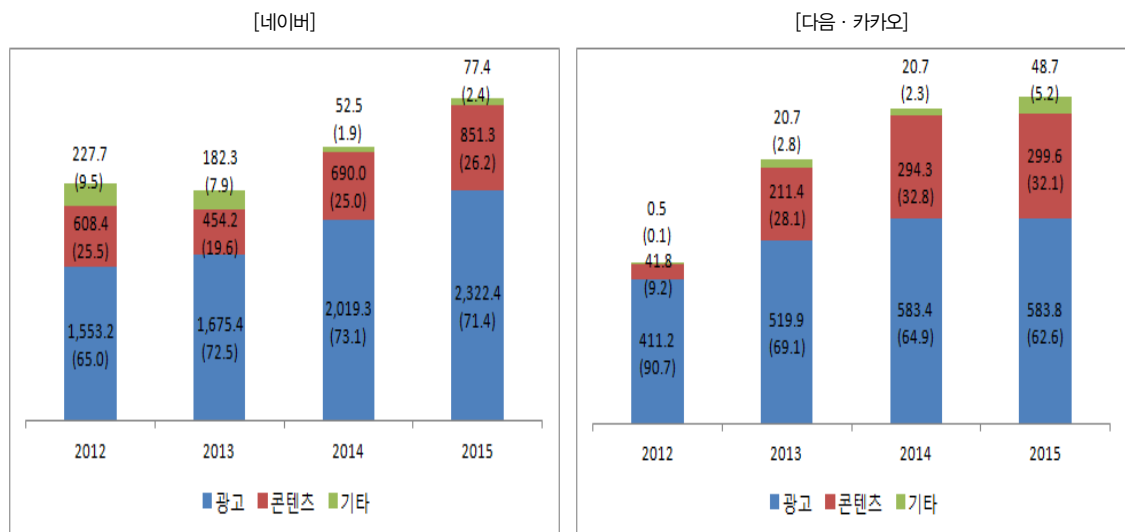
들은 물론 뉴스, 동영상, 웹툰 등 다양한 디지털 콘텐츠를 공급하는 측과 계약을 맺고 콘텐츠를 무료로 서비스하는 것은 물론 포털 사업자 스스로 콘텐츠 제작/생산에도 주력하고 있다. 특히 최근에는 기존의 1S-4C 즉, 검색 (Search)을 기반으로 한 콘텐츠 (Contents), 커뮤니케이션 (Communication), 커뮤니티 (Community), 전자상거래 (Commerce)는 물론 O2O (Online to Offline) 방식의 부동산/택시/대리운전/금융 등 그 영역이 확대되고 있다. 그 결과 2015년을 기준으로 네이버는 전체 매출의 71%에 달하는 2조 3,224억 원이 광고매출이고 다음 카카오는 전체 매출의 62.6%에 달하는 5,838억 원이 광고매출로 파악됐다 (정보통신정책연구원, 2016).

인터넷 포털 사업자들은 검색 서비스를 기반으로 이용자들에게 다양한 콘텐츠를 거의 무료로 제공해 포털 사이트의 트래픽을 증가시키고 이를 바탕으로 광고 수익을 얻고 있다. 이처럼 서로 성격이 다른 이용자 집단이 플랫폼에 의해

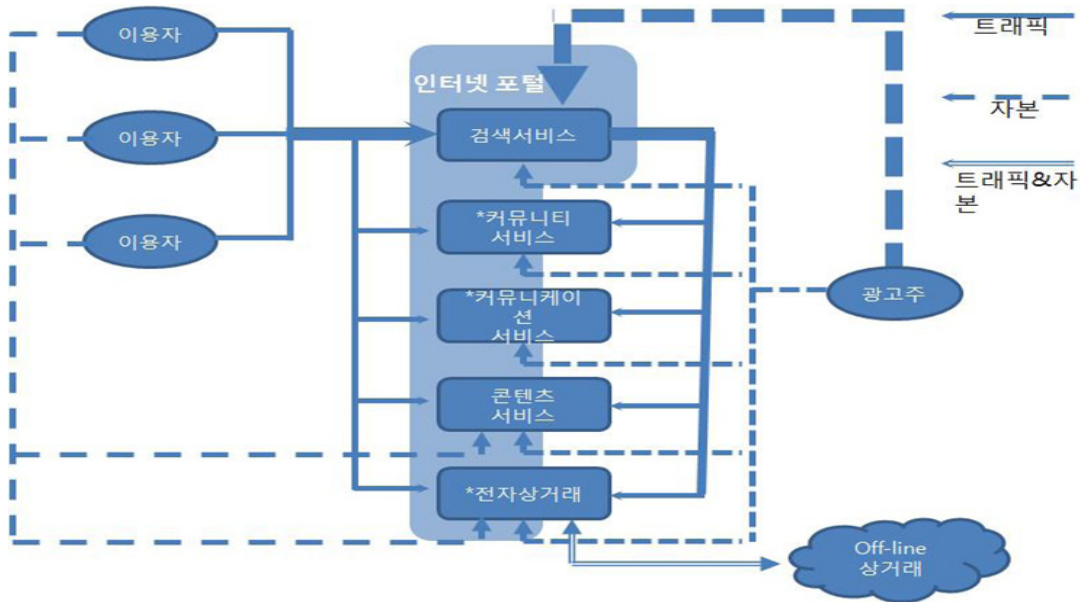
상호작용 하며 간접적 네트워크 외부성의 영향을 받아 가치가 창출되는 시장을 양면시장이라 한다. 이 시장에서 인터넷 포털 사업자들은 광고주와 이용자 간 플랫폼 사업자의 역할을 담당하고 있다 (Rysman, 2009).

### 3. 양면시장 (Two-Sided Markets)

양면시장이란 서로 성격이 다른 두 이용자 집단이 플랫폼에 의해 상호작용 하며 간접적 네트워크 외부성의 영향을 받아 가치가 창출되는 시장을 의미한다 (Rysman, 2009). 여기서 플랫폼이란 서로 다른 이용자 그룹의 원활한 거래나 상호작용을 위해 제공된 물리적/가상적/제도적 환경을 뜻하고, 간접적 네트워크 외부성 (Indirect Network Externality) 또는 교차 네트워크 외부성 (Cross Network Externality) 이란 플랫폼을



〈그림 2〉 2012~2015 주요 포털 사업자 매출 추이 (단위: 십억 원, %)



〈그림 3〉 포털 서비스 사업의 양면시장 구조

기준으로 한 측면의 이용자가 얻는 효용이 다른 측면 이용자의 수 또는 소비량에 의해 결정되는 특성을 의미한다. 양면시장(two-sided markets)에 대한 논의는 2000년대 초반 서로 다른 시장 수요의 상호작용에 의한 요금 구조가 전통적인 경제학 이론에서 예측하지 못한 의미와 효과가 있다는데서 시작됐다 (이상규, 2010; Parker & Van Alstyne, 2005). 양면시장 (Two-sided Markets) 또는 다면시장 (Multi-sided Markets)은 복수의 플랫폼이 사용자와의 관계에서 상호관계를 가지면서 상호작용하는 시장을 의미한다 (Devine, 2008; Parker & Van Alstyne, 2005; Evans, 2003). 결국 양면시장은 관련 시장에서 다음 단계의 재화 및 용역의 공급을 위해 공통 기반이 되는 서비스를 제공하는 유무형의 공간을 의미한다 (이상규, 2010). 인터넷 포털은 최종 소비자인 이용자와 광고주, 이용자와 콘텐츠 제

공사 등을 연결해주는 플랫폼으로서 전형적인 양면시장의 양식을 갖추고 있다고 할 수 있다. 이를 도식화 하면 〈그림 3〉과 같다.

〈그림 3〉은 양면시장으로서 인터넷 포털 사업이 어떻게 운영되는지 단적으로 보여주고 있다. 위 〈그림 3〉을 살펴보면 포털은 이용자들이 인터넷을 이용할 때 일종의 관문 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 일반적으로 포털은 검색엔진을 포함해 뉴스, 음악 등 다양한 정보 서비스 콘텐츠를 제공하고 있다 (Roson, 2005). 이용자 유입을 위해 포털은 무료 또는 저가로 콘텐츠를 공급하고 대부분의 수익은 광고를 통해 창출된다. 특히 검색 서비스는 양면 시장의 중요한 연결 고리 역할을 한다. 검색 결과를 기반으로 많은 트래픽이 여타 콘텐츠 또는 서비스로 유입되기 때문에 검색 서비스는 인터넷에서의 게이트웨이 역할을 하고 있다 (Wright, 2004).

이를 앞서 설명한 양면성(兩面性) 요건에 적용해 보면, 우선 포털 사업자 입장에서 상호 연결을 필요로 하는 둘 이상의 구분되는 고객군(Two Distinct Groups)으로 콘텐츠 이용자와 광고주가 존재하고 있다. 둘째, 적어도 한 면(One Side)의 고객군으로서 광고주는 다른 면(the Other Side)의 고객군인 이용자의 규모가 클수록 더욱 높은 효용을 얻게 된다. 이러한 교차 네트워크 효과(Cross Network Effect)로 인해 광고주들은 자신의 제품과 서비스에 대해 더 많은 광고효과를 기대할 수 있다. 마지막으로 포털 사업자를 거치지 않고 광고주가 콘텐츠 공급업자 또는 이용자에게 직접 거래하는 것은 여러 가지 불편한 측면이 있기 때문에 이를 용이하게 하려고 포털의 플랫폼을 이용하고 있다(Wright, 2004). 이러한 양면시장의 구조적 특성으로 인해 포털 내부에서 다양한 서비스를 제공해 사용자 유입을 최대화하고 유입된 사용자들의 포털 방문 빈도와 체류 시간을 극대화시킬 수 있다. 이는 광고주가 기대하는 광고의 주목

도와 집중도 향상을 기대할 수 있어 광고 수익 증대에 긍정적 영향을 미치게 된다. 이처럼 양면시장은 일정한 플랫폼을 제공하는 기업(포털 사업자)을 중심으로 서로 다른 성격의 두 개 시장에서 수익이 창출되는 양상을 보인다는 특징이 있다(Roson, 2005). 아래 <표 2>는 관련 시장의 형태에 따른 양면시장의 유형을 정리한 것이다.

#### 4. 양면시장 환경과 인터넷 포털 비즈니스

양면시장은 상호연결을 필요로 하는 둘 이상의 구분되는 이용자 집단(two distinct group)을 전제로 한 쪽 이용자 집단이 다른 쪽 이용자 집단보다 그 규모가 클수록 한 쪽 이용자가 높은 효용을 얻는 교차 네트워크 외부성에 의해 형성된다(Rochet & Tirol, 2006). 다시 말해 포털 사이트 이용자 수가 많을수록 광고주의

<표 2> 양면시장 유형

관련시장 (Networked Market)	Side 1	Side 2	경쟁 플랫폼 유형
인터넷 검색	일반이용자 (Searchers)	광고주 (Advertisers)	Google, Yahoo, NAVER, daumkakao 등
스마트폰 운영체제	이용자 (Consumers)	개발자 (Program Developers)	Android, iOS, Windows, Blackberry 등
애플리케이션 마켓	이용자 (Consumers)	개발자 (App Developers)	Apple App Store, Google Play 등
콘텐츠 유통	이용자 (Users)	게시자 (Distributors)	iTunes, Hulu, Netflix, YouTube, Android TV, Apple TV 등
각종 게임	게임이용자 (Players)	게임개발자 (Developers)	Playstations, Xbox, Nintendo, Netmarble, nexon, daumkakao 등
온라인 인사관리	구직자 (Job Seekers)	구인자 (Employers)	Monster, Career Builder, Saramin, Inruit 등



광고 효과가 크게 나타나기 때문에 광고 가격이 상승하는 것을 의미한다. 이러한 현상은 양자간에 발생할 수 있는 거래비용 (예: 정보의 비대칭성, 정보수집비용, 각종 거래비용 등)으로 인해 서로 다른 이용자 집단들이 자체적인 노력으로 플랫폼을 이용해야 거래가 성립되는 특성이 있다 (Rysman, 2009). 이는 광고 효과를 기대하는 광고주들이 다수의 이용자를 확보하고 있는 포털 사업자들의 포털 사이트를 이용해야 광고효과를 기대할 수 있는 것과 같은 이치다. 실제로 이를 위해 포털 사업자들은 검색기능을 활용하여 이용자 유입을 유도하고 이를 바탕으로 광고주가 기대하는 광고효과를 이유로 광고수익을 얻고 있다. 이 과정에서 플랫폼 역할을 하는 포털 사이트는 광고주와 포털 사이트 이용자 간의 거래비용을 최소화하면서 양자 간 직접적 거래 과정 (Direct Externality)에서 발생할 수 있는 불편함 (예: 부수적 거래비용 등)을 해소하는 방안을 제공하고 있다 (Evans, 2003). 이러한 양면시장에서 서로 다른 두 집단 간 거래를 성사시키는 가격은 플랫폼이 결정하는 상황이 벌어진다. 일반시장인 단면시장에서는 가격 형성을 목표로 생산자(공급)와 소비자(수요)가 직접적으로 상호작용하지만, 양면시장에서는 이 과정에 플랫폼이 개입하게 된다 (Rysman, 2009). 이 때문에 상호간에 실질적인 경쟁관계에 있는 상품군과 거래 지역 등의 범위를 확정하는 시장 확정 과정에서 양면시장을 단면시장으로 판단하거나, 단면시장을 양면시장으로 판단하게 되면 기업의 시장지배력 남용행위, 담합, 불공정 거래행위 등의 부당성/불법성 등을 제대로 파악하기 어렵다 (Rochet & Tirol, 2006). 따라서

어떤 기업의 시장지배력 남용 여부 등 경쟁 제한적 행위를 파악하기 위해서는 그 기업이 실제로 일정한 시장에서 시장 지배력을 보유하고 있는지를 판단해야 한다. 그런데 관련시장의 범위를 넓게 확정하면 해당기업의 시장지배력은 과소평가되고, 그 범위를 좁게 확정하면 그 시장지배력은 과대평가되는 오류가 발생한다 (Evans, 2003). 특히 이용료 설정과 관련해 중요한 것은 가격구조에 따라 각각의 측면에 대한 참여여부와 함께 거래량이 결정된다는 점이다. 양측을 모두 플랫폼에 참여하도록 유도하면서 이윤을 창출할 수 있도록 플랫폼 운영자는 누가 얼마만큼을 지불할 것인지를 결정한다. 따라서 인터넷 쇼핑몰처럼 플랫폼운영자가 판매자에게 일정 가격을 지불해 재화나 서비스를 구매하고, 이를 다시 자신이 책정한 가격에 소비자에게 판매하는 등 이중 마진을 형성하거나 수직적 통합과정을 통해 플랫폼이 어느 한쪽의 역할을 상대방에게 하는 것은 양면시장이라 할 수 없다. 또한 인터넷 쇼핑몰은 쇼핑몰 운영자가 납품업자로부터 상품을 구매하고 판매가격을 책정해 소비자에게 판매하는 사업형태이므로 이를 양면시장이라 할 수 없다.

## 5. 연구문제 및 연구방법

본 연구에서는 우선 포털의 양면시장 특성을 고려해 제안된 다양한 규제 법안의 내용을 분석해 포털의 광고 시장 내 독과점적 지위를 해소하기 위한 효율적 규제 방안이 무엇인지 살펴보고자 한다. 또한 그 과정에서 포털이 사회적 책

임을 담보하기 위한 방안이 무엇인지 연구하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 2017년 5월부터 2017년 10월까지 발의된 5개의 법안을 중심으로 연구하고자 한다. 본 연구에서는 박대출 의원이 대표 발의한 의안번호 7074 방송통신발전 기본법 개정안 (2017.05.30), 오세정 의원이 대표 발의한 의안번호 7471 전기통신사업법 개정안 (2017.06.19), 그리고 김성태 의원이 대표 발의한 세 개의 법안으로 의안번호 8670 정보통신망 이용촉진 및 정보보호법 개정안 (2017.08.24), 의안번호 9821 전기통신사업법 개정안 (2017.10.10), 의안번호 9822 방송통신발전 기본법 개정안 (2017.10.10) 등과 관련 검토보고서들을 바탕으로 포털 사업자를 대상으로 한 법안들이 어떠한 특성을 갖고 있는지 분석하고자 한다. 5개 법안과 관련 검토보고서의 분석을 통해 본 연구는 우선 법안의 내용과 특성에 대해 논하고, 이를 바탕으로 이러한 법안의 규제 효율성 측면에서 어떠한 한계와 문제점이 있는지 연구하고자 한다. 마지막으로 본 연구에서는 국내 온라인 광고시장의 발전을 위해 포털의 규제 방향이 어떠한지 살펴보려고 한다. 이를 위해 본 연구에서는 다음과 같은 연구문제가 도출됐다.

연구문제 1. 인터넷 광고시장에서 포털사업자들의 독과점적 행위규제를 위해 발의된 법안의 내용과 특성은 무엇인가?

연구문제 2. 포털 사업자들의 인터넷 광고시장 내 독과점 문제 해결을 위해 발의된 규제 법안들의 한계와 문제점은 무엇인가?

연구문제 3. 인터넷 광고시장에서 포털 사업자의 독과점적 지배에 대한 규제 효율성 제고를 위한 바람직한 법적/제도적 개선 방향은 무엇인가?

## 6. 연구결과

본 연구의 궁극적인 목표는 온라인 광고시장 내에서 독과점적 지위에 있다고 의심받는 포털 사업자와 관련해 바람직스런 규제 방향을 모색하고 이를 바탕으로 인터넷 광고시장의 건전한 생태계를 구축하는 것이다. 이러한 궁극적 목적을 달성하기 위해 본 연구에서는 우선 포털의 독과점적 행위를 규제하기 위해 2017년도에 발의된 5개의 법안의 내용과 특성을 살펴보았다.

앞서 논의한 “뉴 노멀 법안”이라 불리는 전기통신사업법 개정안에서는 인터넷 포털사업자가 부가통신사업자로 분류돼 있어 기간통신사업자로 분류된 통신사보다 법률상 의무나 규제가 상대적으로 약하다는 점을 지적하며 포털 사업자를 특수 유형 부가통신 사업자로 정의했다. 전기통신사업법 개정안 제2조 제13호 다목에 신설된 내용을 살펴보면 검색/이메일/커뮤니티/SNS/콘텐츠 제공 등을 기반으로 다양한 시장에서 수익구조를 갖추고 있는 포털 사업자들이 지배적 위치를 점유하고 있는 분야는 검색 서비스 영역이다 (김형석, 2013). 따라서 이 개정안에서는 소비자의 콘텐츠 선택에 영향을 미치는 공급독점 서비스인 검색 서비스 사업을 이유로 포털 사업자를 특수 유형 부가통신 사업자로 규정했다. 또한 동 법안 제3조에서는 포털 서비스와 관련해 이용자의 권리를, 제32조에서는 이용

자 보호 방안을 제안하고 있다. 동 법안 제3조의 2에서는 이용자 권리와 관련해 피해구제 권리의 법적 보장과 이용자의 올바른 이용 및 이용환경 조성을 위해 포털 사업자들이 협력하도록 명시하고 있다. 또한 32조에서는 포털의 이용자 관리와 관련해 포털 사업자의 이용자 관리체계 구비와 평가 우수 포털 사업자에 대한 평가결과를 활용해 법 위반에 따른 과징금/과태료 감경도 가능하게 했다. 동 법안 제34조에서는 포털 사업자를 특수 유형 부가통신사업자로 명시하고 경쟁상황 평가와 관련해 과학기술정보통신 장관의 고시로 효율적인 공정경쟁 환경을 조성하고 정책을 수립해 경쟁상황을 촉진할 수 있는 법/제도를 만들도록 했다. 이와 관련해 동 법안 제49조에서는 회계정리 의무화 대상을 확대하고 시행령에서 전년 대비 일정수준 이상의 매출을 기록한 포털 사업자에 대해 회계정리를 의무적으로 해 시장획정 자료로 사용할 수 있도록 했다. 또한 동 법안 제88조에서는 요금 및 이용료의 부과/징수를 위한 자료보고를 의무화해 매출액/광고수익/영업보고서 등의 보고와 검증을 법제화 했다. 그 밖에 동 법안 제4조의 3을 신설해 국외에서 이루어진 행위에 대해 동법을 적용하도록 명시해 국내 사업자와 해외 사업자 간의 경쟁상황 평가로 인한 차별이 발생하지 않도록 했다. 또한 동 법안 제50조에서는 전기통신역무를 이용해 디지털 콘텐츠를 제공하기 위한 거래를 하는 경우 적정한 수익배분 거부행위를 금지했다. 그리고 이러한 조항을 제대로 이행하지 않는 포털 사업자에게는 과태료를 부과할 수 있도록 했다 (동 법안 104조).

포털 사업자의 사회적 책임과 관련된 별도의

방안도 마련되고 있다. 비상업적 공익광고 편성과 관련해서는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호법 개정안 44조의 8이 신설됐다. 이 조항에서는 온라인 광고 게시로 인한 경제적 이익을 본 정보통신 서비스 사업자 중에서 일일 평균 이용자수와 매출액을 고려해 공용 이익 증진에 기여할 수 있는 비상업적 공익광고를 의무적으로 편성하도록 하고 있다. 또한 포털 사업자의 사회적 책임 이수를 위한 구체적인 방법으로 방송통신발전기금 분담을 제도화하는 노력도 진행되고 있다 (최영묵, 2008). 방송통신발전 기본법 개정안 제25조에 따르면 시행령에 의해 정해진 수준 이상의 광고매출액을 기록한 포털 사업자를 대상으로 전년 광고 매출액의 6% 범위에서 장관고시 징수율을 고려해 방송통신 발전기금을 분담할 것을 제안했다.

이상의 논의를 정리하면 포털 서비스 문제점과 관련해 포털 사업자는 국내 최대 미디어플랫폼 역할을 담당하며 광고 시장에 영향을 미치고 있다. 그러나 미디어사업자들이 부담하는 각종 공정성 의무 및 광고 사업상 관리 감독 등을 받지 않고 있기 때문에 이용자의 권리와 보호가 보장되지 않는 문제점이 파악됐다. 이러한 문제를 해결하기 위한 구체적인 방법으로 기간통신사업자와 방송사업자의 경우 방송통신발전기금 등 각종 기금으로 분담하고 있다 (최영묵, 2008). 그런데 포털은 이 의무에서도 제외돼 있다. 뉴노멀법은 전기통신사업법 개정안과 방송통신발전기본법 개정안 2개 법안을 통해 포털의 법적 지위를 조정하고 규제 감독과 의무를 강화하는 것이 주 내용이다. 이 개정안에 따르면 일정규모 이상의 대형 포털은 '지배적 사업자'로

규정해 우월적 지위를 함부로 남용하지 못하도록 정부가 보다 철저히 관리 감독하게 된다. 정부가 이를 적절히 규제하지 않는다면 해당 생태계를 교란하고 지배적 위치를 남용한 불공정 환경이 조성될 수 있는 상황이다. 만약, 뉴노멀법이 통과돼 인터넷 포털에 대한 법적 지위를 새롭게 부여할 근거가 마련되면 네이버의 경우 검색 부문, 카카오의 경우 SNS나 메신저 부문에서 시장지배적사업자로 획정될 가능성이 높다. 이 경우 규제당국은 인터넷 포털에 대해 현재 기간통신사업자 수준에 준하는 규제와 의무를 적용할 수 있게 된다. 개정안은 또 기간통신사업자 등에 부과되는 방송통신발전기금 등 각종 기금 분담 의무도 포함하고 있다 (최우정, 2016). 디지털콘텐츠 유통에서 제휴사(CP사)와 포털 간 공정한 수익 배분이 이뤄지도록 '콘텐츠 수익 배분 의무' 조항이 포함되고, 통계보고 및 회계정리 의무도 부과된다.

본 연구의 두 번째 연구문제는 포털의 온라인 광고시장 내 독과점 문제를 해결하기 위해 발의된 규제 법안들의 한계와 문제점이 무엇인지 살펴보는 것이다. 온라인 광고시장 내에서 독과점적 지위에 있다고 의심받고 있는 포털 사업자에 대한 다양한 규제 방안이 제시됐지만 이에 대한 문제점도 지적되고 있다. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정 내용의 핵심인 비상업적 공익광고 편성을 의무화 한 것은 등록 사업자인 포털 사업자와 인허가 대상 사업자인 방송에 대한 차이점을 무시한 것으로 문제가 있다. 특히 공익광고 편성을 의무화하고 있는 방송의 경우 방송 주파수의 공공성 문제가 개입되지만 포털 사업자들은 인터넷 망을 기반

으로 자유 경쟁을 하고 있기 때문에 이러한 적용이 적절하지 못한 측면이 있다. 또한 부가통신사업자인 포털이 신문사업자와 방송사업자를 위해 운영되는 방송통신발전기금에 분담금을 내는 것이 바람직한지에 대한 논란도 있다 (노현주, 윤영철, 2016). 전기통신사업법 개정안의 주요 골자는 결국 경쟁법적 관점에서 포털 사업자에 대한 시장경쟁상황 평가를 통해 시장획정을 하는 것이다. 이와 관련해 포털 사업자 입장에서는 구글이나 페이스북 같은 대규모 해외 사업자를 제외한 경쟁상황 평가는 의미가 없고, 이들에 비해 소규모에 불과한 포털 사업자들만을 분석해 시장획정을 하는 것은 바람직하지 않은 측면이 있다. 특히 이 같은 규제와 의무를 강화할 경우 네이버나 카카오와 같은 국내 대형 포털은 적용 대상이 되지만 구글, 페이스북 등 해외 대형 포털은 국내법 적용을 받지 않아 국내 포털사업자들은 역차별이라 주장하고 있다 (김선광, 2007). 더욱이 포털 사업은 사업영역의 변화가 자주 일어나 그 범위를 한정하기 어렵고, 이 과정에서 수익모델도 다양한 형태로 나타나는 역동적 산업환경으로 인해 경쟁법 적용을 위한 시장획정은 의미가 없다고 할 수 있다. 특히 매출액 등 관련 회계자료를 공표하지 않는 해외 사업자들에 비해 오히려 성실히 납세하고 관련 회계자료를 발표해 왔음에도 불구하고 포털 사업자에 대한 규제를 하는 것은 문제가 있다. 실제로 관련 개정안이 적용되면 검색 광고를 통해 적은 비용으로 효율적인 광고를 해 온 지역 소상공인들의 피해도 우려된다. 방송통신발전 기본법 개정을 통해 포털 사업자에게 방송통신발전기금을 분담시키는 것은 포털의 사

회적 책임과 관련해 그 필요성이 인정된다. 그러나 기금 출연의 강제화는 부적절한 측면이 있다. 더욱이 인터넷 포털사업자에 대해 언론매체로서의 속성을 인정해도 현행 법체계에서는 방송사업자나 기간통신사업자보다 그 강도가 약하다. 따라서 기존의 언론매체와 동일한 정도의 부담금징수 보다는 그 보다 적은 부담금을 내야 하는데 이것이 바람직하지 않은 측면이 있다. 이 때문에 인터넷 포털사업자의 현재의 사업 양태를 고려해야 한다. 인터넷 포털사업자는 자신이 생산한 정보를 제공하는 것이 아니라 방송사 및 오프라인 언론사 및 온라인 언론사들로부터 정보를 매입해서 제공한다. 이 점에서 본다면 인터넷 포털사업자는 이미 언론시장의 정보를 구매하기 때문에 방송사업자 및 언론사의 정보 생산과 이를 통한 언론시장의 활성화에 일조를 하고 있다고도 볼 수 있다. 따라서 인터넷 포털사업자는 구매한 정보를 알고리즘을 통해 제가공해 제공하기 때문에 언론매체로서의 속성을 가진다는 점과 다른 하나는 정보매입과 같은 행

위를 함으로써 이미 언론시장의 활성화를 위해 기여했다는 점이다. 그러나 동시에 언론사로부터 매입한 정보를 정보수용자에게 제공하면서 광고수익을 올려 기존 언론사가 차지하는 온라인 광고시장을 협소하게 만들어 언론사들의 경제적 상황을 악화시키는 것이 바람직하다고 하기 어려운 측면도 있다. 이상의 포털 규제와 관련된 다양한 찬/반 의견은 <표 3>을 통해 정리했다.

본 연구의 마지막 연구문제는 인터넷 광고시장의 발전을 위한 법적/제도적 방향을 모색하는 것이다. 자유시장경제가 정상적으로 기능할 수 있도록 경쟁제한을 규제함으로써 시장의 공정하고 자유로운 경쟁을 보장하는 것이 경쟁법(예: 공정거래법)의 목표다. 자유로운 경쟁은 시장진입 및 퇴출의 자유와 더불어 경쟁자 간 경쟁이 제한되지 않는 것을 의미한다(손영화, 차성민, 2006). 또한 공정 경쟁은 사업자들 간의 경쟁이 사업 관련 제품이나 용역의 가격, 품질, 서비스 등을 중심으로 이루어지는 능력 경쟁을

<표 3> 포털 규제 개정 법안의 내용과 찬/반 의견

개정 포털 규제법안	포털규제 찬성	포털 규제 반대
정보통신망이용 촉진법 (2017.08.24)	온라인 광고 정의(광고 vs. 정보) 비상업적 공익광고 편성 의무화 관련 처벌(과태료) 규정	인허가 대상 방송과 비교 불가 방송의 주파수 공공성 미 적용 인터넷 망 기반 자유경쟁 신문사/방송사 광고수익 논란
전기통신 사업법 (2017.10.10)	특수 유형 부가통신사업자 규정 (기간 vs. 부가 vs. 특수) 시장경쟁상황평가 대상 포함 국의 행위의 동법 적용 회계장리 의무화 광고수익/영업보고서/매출액 보고 의무화 수익배분 거부/제한 금지 관련 처벌(과태료) 규정	경쟁상황평가 불가 포털 시장획정 불가 사업영역/수익모델 다양화 역동적 산업 환경 불공정 행위 가능성 높음 외국기업과의 역차별 동법의 해외사업자 적용불가 지역소상공인 피해우려
방송통신발전 기본법 (2017.10.10)	방송통신발전기금 분담	기금출연 강제화 부적절

전제로 하고 있다. 그런데 앞서 논의한 양면시장 환경에서 포털의 비즈니스 모델은 독과점적 검색 서비스를 기반으로 하고 있다. 다시 말해, 경쟁법적 관점에서 제시된 ICT 뉴 노멀 법안들의 규제 핵심은 온라인 광고 시장은 물론 국내 광고시장에서 포털 사업자들이 지닌 독점적 지배권 문제를 해결하는 것이다. 그런데 이러한 경쟁법을 포털에 적용해 규제하기 위해서는 포털이 속한 관련시장을 획정하고 획정된 시장 내에서 특정 포털 사업자가 차지하는 비율을 파악해야 한다 (김형석, 2013). 포털이 유통시키는 다양하고 이질적인 IS4C 시장을 하나로 묶어서 판단하는 것은 복잡하고 까다롭다 (정보통신정책연구원, 2016). 더욱이 디지털 기술의 발달을 기반으로 포털 사업자들의 서비스 영역은 점점 더 변화무쌍해지고 있다. 특히 일반시장인 단면시장과 달리 양면시장에서는 이 과정에 개입한 플랫폼 사업자가 양쪽 가격을 결정하기 때문에 상호간에 실질적인 경쟁관계에 있는 상품군과 거래 지역 등의 범위를 획정하는 시장획정 과정에서 플랫폼 사업자가 양면시장에서 활동하는지, 단면시장에서 활동하는지 등을 먼저 판단할 필요가 있다.

플랫폼 사업자는 콘텐츠공급 사업자의 콘텐츠 유통채널이 되므로 거래과정에서 상대적으로 우월한 지위에 있다 (Caillaud & Jullien, 2003). 이런 상황에서 플랫폼 사업자는 콘텐츠 공급업자에게 콘텐츠 사용에 대한 대가를 제공해야 하고 콘텐츠 사업자는 포털에게 DB 이용료 (예: 검색비용) 등을 지불해야 한다. 그러나 양 당사자가 각 방향의 서비스 가치를 동일하다고 인식하는 상황에서 별도의 금전적 대가 없이

계약이 이루어지는 현상이 나타나고 있고 이는 외형상 무상계약의 형태를 하고 있다. 그러나 사실 유상계약에 의해 그 가격을 이미 산정하고 있는 것이라 할 수 있다. 이 과정에서 포털 사업자는 수요 독점적 지위로 부당계약 내용을 강제하고 불공정 거래를 조장하는 경향이 우려된다. 특히 포털과 콘텐츠 공급업자 간 거래에는 비가격적 거래요소가 큰 비중을 차지하고 있어 시장에서의 공정하고 자유로운 경쟁의 확보를 통해 경제적 효율성과 수요-공급의 시장 메커니즘을 작동시키기 어려운 측면이 있다. 이는 가격, 품질, 서비스 등에 의한 효율적 경쟁을 통해 소비자에게 최대의 이익을 주는 것을 목표로 하는 경쟁법적 원리에도 어긋나는 것이다 (Katz & Shapiro, 1985). 양면시장의 네트워크 효과 등은 경쟁 촉진적 측면이 있다. 그러나 양면시장을 이유로 시장을 왜곡하는 것은 반경쟁적 원인을 제공해 궁극적으로는 자율 경쟁을 저해하고 시장의 잠재적 성장을 막는 지배적 사업자를 등장시킬 수 있다는 점에 주목해야 한다 (Evans, 2003). 특히 이 과정에서 독과점적 지위가 발생할 경우 소비자 권리의 침해 문제가 발생하게 되고 이를 보호하는 것도 사실상 불가능한 측면이 있다. 이처럼 포털규제 문제는 주로 경쟁법의 영역에서 다루어졌다 (손영화, 차성민, 2006). 그러나 이러한 경쟁법적 접근은 시장획정 과정에서 한계를 드러내고 있다.

로첵와 티롤 (Rochet & Tirol, 2004)은 플랫폼 사업자인 포털 사업자의 역할 관련 비용(예: 검색 서비스 이용료 등) 설정과 관련해 가격구조에 따라 각각의 측면에 대한 참여여부와 함께 거래량이 결정되기 때문에 플랫폼 사업자의 서비

스 독점 논란이 발생하고 있다고 지적했다. 또한 레이즈먼 (Rysman, 2009)은 플랫폼 사업자의 서비스 독점 문제는 양측을 모두 플랫폼에 참여하도록 유도하면서 이윤을 창출할 수 있도록 플랫폼 기업이 양측의 가격을 결정하는 과정과 관련 있다면서 콘텐츠 공급자에게 일정 가격을 지불해 재화나 서비스를 구매하고 이를 다시 자신이 책정한 가격에 소비자에게 판매하는 등 이중 마진을 형성하거나 수직적 통합과정을 통해 플랫폼이 어느 한쪽의 역할을 상대방에게 행사할 경우 양면시장 구조가 성립되지 않는다고 주장했다 (예: 인터넷 쇼핑물<sup>3)</sup>). 따라서 포털 사업자의 경우 이용자가 하나의 포털사이트(플랫폼)만을 이용하는지, 여러 포털사이트를 이용하는지 등의 여부가 플랫폼 사업자의 시장영향력 파악에 중요하고, 이에 근거해 콘텐츠 공급자가 자신의 콘텐츠를 하나만의 포털사이트에 제공하는지, 다수의 포털사이트에 제공하는지, 이용자가 하나의 포털 사이트에만 접속하는지, 여러 포털 사이트를 서로 다른 목적으로 이용하는지, 광고주가 하나의 포털 사이트에만 광고하는지, 여러 포털 사이트에 다른 광고효과를 기대하며 광고하는지 등이 플랫폼 사업자의 시장지배력을 판단하는 과정에서 고려되어야 한다는 것이다. 이러한 검증과정을 거쳐 플랫폼 사업자가 속한 시장이 양면시장으로 판단될 경우 하나의 양면시장에서의 플랫폼 운영방식이 ‘multi-homing’인지 ‘single-homing’인지를 고려해 시장획정을

통한 독과점 여부를 결정할 필요가 있다. 이용자와 콘텐츠 공급자들이 single-homing 상황에서 플랫폼을 이용하는 경우 특정 플랫폼사업자가 시장지배력을 사용해 가격, 품질, 거래조건 등을 다른 플랫폼에 비해 이용자나 콘텐츠 공급자에게 불리하게 책정한다면 이 플랫폼을 사용하던 이용자나 콘텐츠 공급자는 다른 플랫폼 사용 기회가 없게 된다. 따라서 경쟁법적 관점에서 인터넷 포털 사업자의 시장지배력을 파악하기 위해서는 플랫폼을 중심으로 형식적인 양면적 시장구조를 파악하는 것보다 플랫폼 사업자 (포털 사업자)가 수직 결합과정을 통해 판매자 (공급자)에게 부과하는 이용료를 내부화시키고 소비자 (수요자)에게 부과되는 이용료를 조절해 거래를 성사시키는 등 사실상의 단면시장 구조를 형성하는지 여부를 살펴보는 것이 중요하다 (Rochet & Tirol, 2004). 플랫폼 사업자(포털사업자)가 콘텐츠 공급자와 소비자 (이용자)를 중개하는 역할을 하는 것처럼 보이지만 실제로는 공급자와의 비가격적 요소를 통해 이용료를 내부화시킨다면 양면시장이 아닌 단면시장 (일반 시장)을 기준으로 시장획정이 이루어져야 하고 이에 근거한 경쟁법적 규제가 추진되어야 한다.

앞서 살펴본 5개의 법안들은 주로 기존의 경쟁법적 관점에서 포털 사업자에 대한 시장획정을 통한 독과점적 지위 판단에 근거해 규제가 이루어지는 구조로 이루어져 있다. 그러나 포털 사업자에 대한 규제는 사업법적 관점에서도 논할 수 있다. 포털사업자는 주로 정보통신방법 또는 전기통신사업법 등에서 논의된다. 이는 포털의 망 중립성 개념에 근거해 사회기반시설로서 통신의 역할이 포털의 역할임을 의미한다

3) 인터넷 쇼핑물은 쇼핑물 운영자가 납품업자로부터 상품을 구매하고 판매가격을 책정해 소비자에게 판매하는 사업형태로 쇼핑물이라는 플랫폼에도 불구하고 사실상 구매자 그룹만 존재하고 있고 가격을 조절하는 공급자 역할을 플랫폼이 함께 하고 있기 때문에 양면시장이 아닌 단면시장임 (Rochet & Tirol, 2006).

(Steuer, 2006). 통신사업의 경우 사회기반 시설로서 공공재적 성격이 강조되기 때문에 현행 전기통신법 제34조와 제60조에서 다루는 통신사업자에 대한 통신설비와 공동이용에 관한 규제가 주를 이룬다. 이는 통신시설의 효율적 활용을 위한 것으로 주로 통신의 망 중립적 성격을 부각시킨 것이다. 기간통신 이외의 통신업무를 담당하는 부가통신 사업자인 포털은 콘텐츠 편집을 전제로 한 비즈니스 영역을 구축하고 있다 (이영대, 최영규, 2014). 한국표준산업 분류에서도 포털 사업은 대분류로 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업 중 중분류 63 정보서비스업, 소분류 631 자료처리, 호스팅, 포털 및 기타 인터넷 정보매개 서비스업, 세분류 6312 포털 및 기타 인터넷 정보매개 서비스업, 세세분류 63120 포털 및 기타 인터넷 정보매개 서비스업으로 분류된다. 이 때문에 신문법/잡지법 등에 명시된 편집권에 대한 공익적 제한이 포털에 적용된다고 할 수 있다. 우선 일반 출판물에 대한 규제법인 출판법 23조에 따르면 출판물의 유통질서 확립을 위해 자신의 간행물을 부당하게 구매하는 행위를 규제하고 있다. 이러한 행위를 규제하는 이유는 출판물의 판매 순위를 오도해 소비자들에게 잘못된 정보를 전달하고 이를 기반으로 부당이익을 취할 가능성이 있기 때문이다. 포털의 경우 자신이 정보를 제공함과 동시에 검색결과 화면을 통해 해당 정보의 순위를 매긴다는 점에서 독특한 지위를 갖는다. 포털사업자 측은 포털 사이트의 검색 순위가 해당 검색어에 대한 관련성, 정보가치, 검색 빈도 등을 고려해 결정된다고 주장한다. 그러나 자신이 제공한 정보에 대해 검색 기반 순위를 매기고

이를 기반으로 한 검색광고를 주요 비즈니스 모델로 설정하는 것 자체가 문제가 있다. 이는 부당매입 행위를 통해 출판물의 인기도에 관한 정보를 왜곡하는 것처럼 포털사이트의 검색순위 조작 등을 통해 정보 가치에 대한 평가 왜곡과 온라인 광고 시장 질서를 문란하게 할 우려가 있다. 포털 사업자는 특정 주제 검색과 관련해 자신의 사이트 내 게시된 정보를 우선적/독점적으로 검색 결과에 나타나게 할 수 있기 때문에 검색 서비스 시장에서 독점적 지위를 점하고 있는 포털 사업자는 타 포털 업체의 블로그나 카페 정보를 차단하거나 왜곡하는 효과가 나타날 수 있다 (이영대, 최영규, 2014). 또한 신문법 제 10조에서는 인터넷 뉴스 서비스 사업자가 기사 배열의 기본 방침이 독자의 이익에 충실하도록 노력하도록 하고 있다. 이는 인터넷 신문 내에서 광고와 콘텐츠/정보의 구별을 명확히 할 것을 명시한 것이다. 또한 최근 정보통신망법 시행령에는 부당하게 광고와 광고가 아닌 정보를 명확하게 구분하지 않고 제공해 이용자를 오인하는 행위에 대해서는 처벌하도록 했다 (이영대, 최영규, 2014). 포털이 콘텐츠 배포자로서의 기능을 고려할 때 포털의 행위는 경쟁법적 규제보다는 콘텐츠 내용에 대한 사업법적 규제가 더 유용할 수 있다. 특히 포털 검색 결과와 관련해 소비자 보호 차원에서 사업법적 규제에 주목할 필요가 있다. 따라서 포털에 대한 시장획정은 콘텐츠 제공업자로서의 특성을 고려할 필요가 있다. 개별시장에서 수요층을 주도하는 포털 서비스는 콘텐츠 창의력을 바탕으로 전개되므로 포털이 어떤 콘텐츠를 어떻게 활용하느냐에 따라 단기간의 수익률 변동이 크다. 따라



서 포털 산업 시장구조를 파악하기 위해 요구되는 개별적인 분석연구는 포털 시장을 구성하는 개별 서비스 시장 분류에 의해 이루어질 수 있다. 이러한 개별 서비스 시장 분류는 사업법에서의 구분에 근거하면 된다. 일반적인 상품시장과 달리 서비스 시장은 개별적인 사업법에 따라 해당 사업을 하려는 경우 일정한 절차를 거쳐야 한다. 앞서 언급한 포털 적용 사업법에 따를 경우 출판업(출판법 제9조 1항)과 온라인 음악 서비스 제공업(음약산업법 제16조 2항) 모두 관할 지자체에 신고를 해야 영업할 수 있다. 또한 인터넷뉴스서비스업도 관할 지자체에 등록해야 하는 영업이고 온라인상의 비디오물 배급업은 영화비디오라면 일정한 진입규제 면제 규정의 적용을 받고 비영화 비디오는 영화 및 비디오물의 진흥에 관한법률에서 정한 디지털 시네마에 해당되므로 시정권고 대상이 될 수 있다. 사실상 포털에서 보이는 비디오물은 정보통신망법상의 정보인 동시에 영비법상 비디오물이다. 그런데 포털은 이상 언급된 사업 중 복수의 사업을 영위하는 사업자다. 따라서 동영상서비스 제공, 게임, 음악, 뉴스 등의 서비스는 모두 각각 별개의 시장으로 보는 것이 타당하고 이를 바탕으로 포털의 시장 지배적 영향력을 가늠해야 한다. 이상의 내용을 정리해보면 콘텐츠 유형에 따라 음악산업법, 신문법, 영비법, 출판법 등의 사업법 등이 포털 사업자 규제에 적용될 수 있다고 분석된다.

마지막으로 민법과 상법의 관점에서 포털 사업자를 이해할 필요가 있다. 앞서 논의한 양면시장은 콘텐츠제공업자-광고주-포털사업자-이용자의 구조로 돼 있다. 따라서 포털사업자와 콘

텐츠제공업자/광고주 간의 관계를 민법에 명시된 계약관계에 근거해 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련해 에반스(Evans, 2003)는 양면시장 내 플랫폼 사업자를 구매자/판매자와 같이 상호거래를 원하는 양측을 연결하는 역할을 담당하는 시장조성자(market maker) 유형, 광고주와 청중(audience)을 연결하는 청중조성자(audience maker) 유형, 교차 네트워크 외부성을 창출하는 재화나 서비스를 만들어 내는 역할을 하는 수요조정자(demand-coordinator) 유형으로 구분해 설명했다. 포털 사업자와 계약한 당사자가 포털 사업자의 행위로 인해 손실이 발생한다면 이를 해결하기 위한 방안의 모색과정은 포털에 대한 규제 효율성과 관련이 있다. 콘텐츠제공업자와 포털사업자 간 계약관계의 핵심은 콘텐츠제공업자의 콘텐츠를 포털 사이트의 이용자에게 중개하는 행위라 할 수 있다. 상법에서는 이러한 중재적 위치에 있는 계약관계를 크게 중개인, 대리인, 위탁매매 등으로 분류해 규제하고 있다. 이는 법률행위에 개입하는지 여부, 계속적 관계인지 여부, 특정 상인을 위한 행위인지 여부에 따라 구별된다. 우선 중개인의 경우, 사실행위만을 불특정다수를 상대로 중개한다는 점이 특징이다. 대리상의 경우 계약 내용에 따라 법률행위의 대리를 하는 계약 체결 대리상이 되기도 하고, 사실행위의 중개만을 하는 중개대리상이 되기도 한다. 대리상과 중개인의 구분은 대리상의 경우 특정한 상인을 위해 계속적인 행위를 한다는 점에 있다(이영대, 최영규, 2014). 위탁 매매의 경우 특정 상품에 대한 권리를 완전히 이전한 다음 위탁매매인이 실제 법률행위를 이행하고 이에 따른 경제적 이익을 본인에게 반환하는 형식

의 거래이다. 특정한 콘텐츠공급업자들과 콘텐츠 제공계약을 맺을 뿐 아니라 이러한 관계는 계속적이라는 관점에서 포털 사업자는 중개대리상과 가장 유사한 법적지위를 갖는다고 할 수 있다. 그러나 구체적인 계약관계에 따라 중재 또는 위탁 매매에 해당되는 경우도 있을 수 있다. 이러한 중개인, 대리상, 위탁매매인 등은 본인이 부담하는 의무정도에서 차이가 있다. 이러한 계약들은 모두 위임의 일종이므로 민법 681조에서 다루는 수임자에 관한 일반원칙인 선관(善管)의 의무<sup>4)</sup>를 부담한다. 따라서 포털 사업자 스스로를 위해 중요한 사항인 시장관계의 변동, 공중의 취향변화, 경쟁관계, 고객의 재산상태의 변화 등에 대해 조사하고 통지할 의무가 있다. 또한 상법 제88조에 명시된 것처럼 대리상의 경우 동일한 영업부류에 종사하지 못한다는 경업금지(競業禁止) 의무가 있다 (정연희, 2013). 다시 말해 대리업자는 계약 당사자와 경쟁하는 업종의 비즈니스를 할 수 없다. 이 경우 경업금지 의무 준수 여부는 대리상과 계약주체가 동일 업종에서 영업한다고 판단되는지에 달려있다. 이 때문에 영업범위를 어떻게 분류할 것인가의 문제가 경업금지 의무 준수 여부를 파악하는 중요한 기준이 된다. 예를 들어 콘텐츠제공업자는 특정한 콘텐츠 제공에 집중하는 반면 포털 사업자들은 검색 서비스를 기반으로 하는 다양한 서비스를 제공한다. 이 때문에 콘텐츠제공업자와 포털사업자가 서로 다른 영업에 종사하는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 인터넷 콘텐츠 관련 서비스 사업의

경우 대부분 무료로 공급/유통되고 있다. 이는 콘텐츠제공업자와 포털 사업자 모두 광고수입에 의존하고 있기 때문에 가능하다. 이 때문에 콘텐츠공급업자와 포털 사업자 모두 영리행위를 구성하는 유상계약의 근원은 콘텐츠 제공관련 계약이 아니라 이를 바탕으로 한 광고영업이라 할 수 있다. 이 경우 두 사업자 모두 광고업이라는 측면에서 동일한 수익모델을 구축하고 같은 영업시장에서 광고수익을 위해 경쟁하고 있기 때문에 경업금지 의무에 위배된다고 할 수 있다. 더욱이 포털 사업자들은 중개적 서비스인 검색 서비스를 기반으로 콘텐츠를 유통시키기 때문에 경업금지 의무 위배 수준은 더 심각해진다 (정연희, 2013). 또한 포털 사업자들은 자신이 직접 제공하는 콘텐츠와 자신이 중개하는 콘텐츠의 영업영역의 중첩성으로 인해 문제가 되기도 한다. 예를 들어 과거에 인터넷 검색창에서 “부동산”이라는 단어를 검색할 경우 검색결과에는 다수의 온라인 부동산 사이트에 접속됐다. 그러나 포털 사업자들이 직접 온라인 부동산 정보 제공업을 시작하면서 포털 서비스에서 “부동산”을 검색하면 포털 사업자가 운영하는 부동산 서비스로 연결되는 상황이 벌어지고 있다. 이러한 현상은 포털 사업자들이 오프라인과 온라인을 연계하는 사업에 적극적으로 개입할수록 더 두드러지게 나타나고 있다. 이는 일반적인 선관주의 의무에 따라 위임인의 경쟁관계 등의 변화가 있을 경우 이를 통지해야 할 의무도 지키지 않은 것이고, 위임인과 동일한 영업을 할 수 없다는 경업금지 의무도 위배하는 것이다 (윤태영, 2015). 더욱이 앞서 살펴본 것처럼 검색 서비스를 바탕으로 양면시장을 기반으로 하는 포털 사

4) 어떤 사람이 직업 및 사회적 지위에 따라 일반적으로 요구되는 정도의 주의를 기울여야 하는 의무. 인도원료 시까지 채권자가 특정물을 보관하여야 하는 의무, 사무 처리를 맡은 사람의 주의 의무 등이 있음(윤태영, 2015).

업은 중개업과 유사한 구조를 갖고 있기 때문에 포털 사업자들은 민법 124조에 명시된 쌍방대리 금지 원칙을 준수해야 한다. 포털 사업자는 검색 서비스를 기반으로 서로 다른 두 개의 이용자 그룹을 연결시키는 플랫폼을 기반으로 광고수익을 창출하는 양면시장에서 사실상의 중개료로 운영된다고 할 수 있다 (Armstrong, 2006). 그렇다면 포털 사업자들은 중개업자로서 지켜야 할 쌍방대리의 원칙을 지켜야 한다. 민법 124조는 원칙적으로 동일인이 동일한 법률행위에 대해 계약당사자 쌍방을 대리하여 계약을 체결하는 쌍방대리를 금지하고 있다. 특히 부동산중개업자는 매매당사자의 쌍방을 대리할 수 없도록 관련 법에서 별도로 정하고 있다. 그러나 사실상 중개자 역할을 하는 플랫폼 사업자인 포털 사업자는 중개의 대상이 되는 사업에 적극적으로 개입해 쌍방대리 행위를 하는 경우가 비일비재하다. 실제로 포털 사업자는 원칙적으로 중개대상자인 콘텐츠공급업자와 동일한 영업을 하거나 광고주와 콘텐츠제공업자 사이에서 양측의 대리인 역할을 하면서 수익을 창출하고 있다. 비록 양 당사자 간 동의하에 쌍방대리가 이루어진다 하더라도 포털 사업자는 콘텐츠제공업자와 광고주 간의 이해관계를 모두 고려해야하고 상법 100조에 의해 포털 사업자의 이익은 쌍방 당사자가 균분하도록 하고 있다. 이 같은 쌍방대리 금지의 적용 목적은 포털사업자가 중개 사업과 콘텐츠 제공사업 등 두 개의 사업을 동시에 하는 것을 민법과 상법에 의해 막기 위한 것이다. 그럼에도 불구하고 포털 사업자들은 온라인 사업의 특성상 포털 사업자와 콘텐츠 제공업자의 기능을 모두 스스로 담당하고 있고 그래서 이 두 개의 시장

을 구별하는 것은 거의 불가능하다. 뿐만 아니라 이 두 시장의 주 수익원이 모두 광고로 사실 하나의 시장을 형성하고 있다. 따라서 포털과 콘텐츠 공급자의 외형이 달라보여도 근본적으로 이들의 수익모델을 기반으로 한 매출액과 시장 점유율은 모두 하나의 광고시장을 기준으로 파악되는 현상이 나타나고 있다. 이 같은 상황에서 포털 사업자가 광고시장에서의 공정거래법상 독과점적 지위를 양면시장 특성을 이유로 부정할 수 있는지 의구심이 든다.

## 7. 결론 및 논의

본 연구의 궁극적 목적은 포털 사업자의 양면 시장 특성을 고려해 제안된 다양한 규제 법안의 내용분석을 통해 포털의 온라인 광고 시장 내 독과점적 지위를 해소하기 위한 효율적 규제 방안에 대해 논하고 그 과정에서 포털이 사회적 책임을 담보하기 위한 구체적 방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 우선, 온라인 광고 시장 내 지배적 사업자로서 포털의 독과점적 행위를 규제하기 위해 발의된 법안의 내용과 특성을 살펴봤다. 그리고 그 결과를 바탕으로 발의된 규제 법안들의 한계와 문제점을 지적한 후 이에 대한 다양한 논점을 파악했다. 마지막으로 본 연구는 온라인 광고시장의 건전한 생태계 구축을 위한 효율적 포털 규제 방향을 제시하고자 노력을 기울였다.

연구결과 2017년도에 발의된 5개의 법안은 주로 경쟁법적 관점에서 포털 사업자를 다루고 있었다. 예를 들어 검색 서비스의 역할을 부각

시켜 포털 사업자를 특수 유형 부가통신사업자로 규정하거나 포털 사업자를 시장경쟁상황 평가 대상에 포함시키기 위해 회계정리, 매출액, 광고수익, 영업보고서 등의 보고를 의무화하는 등 경쟁법적 관점에서 자유로운 시장경쟁이 이루어질 수 있도록 다양한 조치를 강구했다. 포털 사업자의 사회적 책임과 관련해 발의된 법안들은 포털사업자에게 비상업적 공익광고 편성 의무화와 방송통신발전기금의 분담을 제안하고 있다. 이에 대해 포털 사업자들은 인허가 대상인 방송과 등록제로 운영되는 포털 사업자와는 구별되어야 한다며 강제적 기금출연에 대해 부정적인 것으로 파악했다. 이러한 내용들은 사실상 경쟁법 관점에서 시장을 획정하기 위한 방안으로 제안된 것이다. 문제는 양면시장을 기반으로 하는 포털 사업자들의 비즈니스 모델이 다양하고 급속히 변한다는 점이다. 이 때문에 자유시장의 공정한 경쟁을 추구하는 경쟁법 관점에서 포털 사업자에 대한 규제방안을 마련하는 것은 시장획정이 복잡해 거의 불가능하다. 따라서 본 연구에서는 사업법 관점과 계약법 (민법/상법) 관점에서 포털 사업자들의 수익 모델을 살펴보고 이를 바탕으로 효율적 포털 규제 방안을 제시했다. 연구 결과에 따르면 중개 업무 중심의 포털 사업자들의 수익추구 행위는 출판법을 기반으로 신문법, 잡지법, 음비법, 영비법 등의 영향을 받고 있었다. 따라서 본 연구에서는 경쟁법 관점의 시장획정 못지 않게 콘텐츠 유형과 그 속성을 고려한 사업법을 기준으로 시장획정을 하고 이를 바탕으로 시장경쟁상황을 평가할 것을 제안했다. 이 과정에서 연구자는 포털 사업자가 선관주의와 경업금지 의무를 준수하지

않고 있을 뿐만 아니라 중개업자에게 금지돼 있는 쌍방대리까지 포털 사업자들은 무시하고 있다는 사실을 밝혀냈다 (윤태영, 2015). 마지막으로 본 연구에서는 건전한 온라인 광고시장의 생태계 구축을 위한 방향과 관련해 포털 사업자에 대한 규제가 사업법과 계약법에 근거해 재논의될 필요가 있다고 지적했다 (정연희, 2013). 특히 사업법과 계약법을 기반으로 온라인 광고시장에서 포털 사업자의 독과점적 지배행위를 입증하고 이를 바탕으로 경쟁법 관점에서 시장을 획정해 경쟁상황 평가를 수행하는 것이 필요하다고 제안했다.

온라인 산업의 건전한 생태계 구축을 위해서는 플랫폼 중심 양면시장 내에서 다양한 상호작용(Interaction)을 활성화시키고 비즈니스 혁신을 일으킬 수 있는 시장구조가 창출되어야 한다. 인터넷을 중심으로 한 컨버전스 현상은 수요, 공급, 유통 등 모든 측면에서 상호작용을 기반으로 하는 네트워크효과를 바탕으로 하고 있다. 따라서 플랫폼을 매개로 두 개 혹은 다수의 경제집단들이 상호작용할 수 있는 양면시장 환경에서는 뚜렷하게 구분된 두 개의 집단과 간접 네트워크효과, 플랫폼 등을 기반으로 새로운 비즈니스 모델의 형성이 가능하다. 더욱이 인공지능, 자율주행차, IoT 등의 서비스를 위한 통신망 고도화(5G+α) 과정에서 전체 ICT 생태계의 지속가능한 발전 측면에서도 양면시장 구조에 대한 올바른 이해와 이에 근거한 합리적 시장획정이 요구된다. 특히 과거에는 높은 거래 비용으로 인해 한 쪽 고객 군인 공급자들의 자체적 노력만으로는 간접 네트워크효과를 발생시키기 어려운 상황이었지만 오늘날에는 플랫폼을

매개로 새로운 비즈니스 모델 구축이 가능해졌다. 양면시장은 새로운 플랫폼 비즈니스 모델의 출현을 가능하게 했다. 이러한 플랫폼 비즈니스 모델은 판매자와 구매자로부터 거래비용, 참가비, 이용료 등을 징수해 이윤을 창출한다. 플랫폼은 양측의 비즈니스를 활성화시켜야 수익을 창출할 수 있고, 이를 바탕으로 온라인 산업 생태계를 선 순환시킬 수 있다. 이를 위해 망 중립성<sup>5)</sup> 대신 망 공정성 (Network Fair Use) 개념의 도입을 고려할 필요도 있다. 이에 대해 아이젠만과커반알스틴(Eisenmann, Parker & Van Alstyne, 2006)은 양면시장에 간접네트워크효과가 발생할 경우 보조 받는 집단(Subsidy side)으로서 이용자와 보조 하는 집단(Money side)으로서 콘텐츠 공급자 또는 광고주를 지적했다. 이들을 매개해 활발한 상호작용을 촉진시키는 매개자로 플랫폼 사업자를 지적하면서 이들은 플랫폼의 네트워크효과가 양면시장 내 양쪽 집단은 물론 플랫폼 사업자에게도 효용을 제공한다고 주장했다. 이러한 양면시장의 특성이 나타나는 상황에서 현 규제 체계에는 몇 가지 문제점이 있다.

우선 포털을 통신사업자로만 판단해 콘텐츠에 대한 내용적/사업법적 규제가 이루어지지 않은 채 경쟁법적 접근만이 지속되고 있다. 따라서 포털에 대한 적절한 규제를 바탕으로 온라인 광고시장의 건전한 생태계 구축을 위해서는 몇

가지 전제조건이 필요하다. 우선 포털 서비스와 관련된 특정 행위가 어떠한 영역에 해당하며 해당 서비스를 규제하는 사업법이 무엇인지 파악돼야 한다. 둘째, 해당 행위의 계약법적 유형이 어떻게 되는지 이해해야 한다. 마지막으로 이를 바탕으로 경쟁법적으로 어느 수준의 규제를 할 것인가 결정해야 한다. 포털과 관련해 현재의 사업법적 규제는 혼란스러운 측면이 있다. 이 때문에 콘텐츠 제공자로서의 지위에 비해 포털 사업자의 지위가 지나치게 강조되는 경향이 있다. 따라서 콘텐츠 제공업자와 포털 사업자 간의 계약과 관련된 내용적 규제가 요구된다. 구체적으로 포털 사업은 저작물 복제/배포 등의 업무를 수행하므로 출판법 및 이와 관련된 신문법/영비법/잡지법 등의 영향을 받아야 한다. 포털의 경쟁법적 규제와 관련해 문제가 되는 것은 복잡한 시장획정 때문이다. 따라서 포털은 콘텐츠 제공업 측면에서 해당 콘텐츠 별로 분리해 시장을 획정해야 한다. 이 과정에서 콘텐츠 유형에 따라 관련 사업법의 적용을 받는 방법을 제안한다. 해당 사업법에서 시장의 독점적/지배적 사업자에게 어떠한 규제를 하고 있는지 살펴보고 이와 관련해 포털이 시장 내에서 어떠한 사업자적 위치에 있는지를 파악하는 과정이 경쟁법 적용을 위한 시장획정에 도움을 줄 것이다. 포털사업자와 콘텐츠공급업자 간의 계약관계를 통한 포털 규제 방안도 모색할 필요가 있다. 포털과 콘텐츠공급업자 간의 계약 관계는 상법상 위탁매매 또는 중개의 형식을 갖추고 있다. 따라서 해당 제도상의 권리와 의무관계가 포털에 적용돼야 한다. 다시 말해 포털은 위임자인 콘텐츠공급업자의 이익을 위해 선관주의

5) 통신망 제공사업자가 모든 콘텐츠를 동등하고 차별 없이 다뤄야 한다는 것임 이는 망을 보유하지 않은 플랫폼 사업자 등도 망 사업자와 같은 조건으로 망을 이용할 수 있어야 하는 등 망 사용이 비즈니스/규제 장벽 등으로 이용될 수 없음을 의미함. 이와 관련해 최근 미국을 포함한 해외에서는 망 중립성 원칙을 폐기하거나 이를 유연적으로 해석/적용하는 현상이 나타나고 있음.

를 준수해야 하는 의무가 있고 같은 온라인 광고시장을 놓고 콘텐츠 제공업자와 경쟁하는 기업 상황을 자제해야 한다 (윤태영, 2015). 이미 다양한 유형/내용의 콘텐츠가 유통되는 플랫폼 사업자인 포털을 통신사업자로만 간주해 규제하는 것은 문제가 있다. 따라서 콘텐츠 내용에 따라 그 영역의 시장을 확정하고 이를 바탕으로 규제가 이루어져야 한다. 콘텐츠 특성에 따른 구체적인 시장획정은 포털사업자와 이를 둘러싼 다양한 이해관계자들의 계약법적 관계에서 파생되는 의무와 법률상 지위를 명확하게 하며 사업법상 법률관계와 함께 경쟁법적 규제를 병행해 규제 효율성을 향상시킬 수 있을 것이다.

본 연구는 구체적 연구문제에 근거해 규제 효율성을 향상시키기 위한 다양한 포털 사업 규제 방향의 제언에도 불구하고 몇 가지 한계를 갖고 있다. 우선 본 연구의 근본적 한계는 법안의 내용을 유목화시키고 이를 분석하는 연구방법으로 인해 이론을 기반으로 한 연구문제나 가설을 검증하는 방식이 아니라는 점이다. 이는 본 연구가 과학적 엄밀성을 수반하지 못하고 있음을 의미한다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 포털 사업자에 대한 규제방식 도입과 관련된 다양한 논점들을 종합하고 이를 분석함으로써 양면시장 환경에서 포털 사업자에 대한 규제 효율성을 향상시킬 수 있는 방안을 경쟁법/사업법/상법/민법 등 다양한 법적 관점에 근거해 분석의 틀로 제안하고 있다. 본 연구는 각 법안에서 제기된 규제 방안을 중심으로 각각의 법 조문을 유목화시키고 이를 포털 사업자에 대한 규제 효율성 측면에서 논의했다. 이 같은 연구방법은 실증적인 조사 자료를 토대로 통계적인 분석기법

을 통해 연구자의 주장을 뒷받침하는 수준에 이르지 못해 분석의 엄밀성과 타당성에 대한 의견을 초래할 수 있다고 생각한다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 포털 사업자에 대한 규제 논의가 집중되는 상황에서 양면시장의 특성에 근거해 포털 관련 수익모델의 현황, 문제점, 개선방안을 제안하는 과정을 통해 효율적이고 합리적인 포털 사업자의 규제 방향을 제시하고 있다. 인터넷 포털 광고의 효율적 규제 방안을 논의하고 구체적 방안을 제시하기 위해 본 연구에서는 발의된 규제 법안들을 살펴봤다. 이 과정을 통해 발의안 간 차이점, 각 발의안의 특징들을 비교했고, 인터넷 포털 광고시장의 특징과 포털서비스를 규제하는 데 고려해야 하는 전제를 논의함으로써 본 연구의 실무적 가치도 부각시켰다. 본 연구는 이론적 틀을 갖고 있거나 과학적인 분석방법을 갖고 가설을 검증하는 방식으로 이루지지 못했다. 그러나 포털 규제 관련 연구결과가 아직 실증적으로 검증되지 않은 상황에서 본 연구는 향후 인터넷 포털 규제를 논함에 있어 그 방향을 제시하는 역할을 담당할 수 있을 것이다. 포털 광고 규제와 관련해 그 타당성을 입증할 수 있는 유관 통계자료도 제대로 축적되지 않은 상황이지만 연구자의 이러한 접근 방식은 이제 막 발의된 법안의 법적, 사회적, 제도적 영향력을 가늠해보는 탐구적 연구방안으로서 의의가 있다고 사료된다. 본 연구를 바탕으로 후속 연구에서는 양면시장에서의 포털 사업 관련 규제 효율성에 대해 내용분석을 추진하기를 권고한다. 또한 전문가 인터뷰 등을 통해 광고학 분야 선행 연구들의 이론적 논의 체계를 견고하게 함으로써 본 연구에서 제안된 내

용들이 실증적 분석 과정을 거쳐 검증되기를 기대한다. 특히 후속 연구자는 양면시장 환경에서 포털 사업자에 대한 세련된 실증 연구모형을 구축할 필요가 있다. 이는 급변하는 온라인 광고 시장에서 독과점적 지위를 구축한 포털 사업자로 인해 점점 왜소해지고 있는 신문/방송의 콘텐츠 제작/공급업자는 물론 기타 콘텐츠 제작/공급업자들에게도 건전해진 온라인 광고시장 생태계를 통해 새로운 기회를 얻을 수 있는 계기가 될 것이다. 후속 연구에서는 실증적인 자료 수집과 객관적인 분석을 통해 본 연구에서 문제점으로 지적될 수 있는 주관적인 견해와 해석만이 아니라 사회과학적인 연구 설계와 접근 방법을 통한 사회과학적 실증이 이루어지길 기대한다.

## 참고문헌

- 김경달. (2016). 모바일 동영상 소비·생산·플랫폼·모두 변화중. *신문과 방송*, 541, 9-13.
- 김광재. (2016). 방송통신발전기금, 정당성과 그 정책적 방향. *방송문화*, 31-49.
- 김민호, 지성우. (2008). 인터넷 포털뉴스서비스의 사회적 책임강화를 위한 법제개선방안. *토지공법연구*, 41, 26-41.
- 김선광. (2007). 포털 사업자의 시장 지배적 지위에 관한 법적 고찰. *법학논총*, 24(2), 583-619.
- 김위근, 김성해, 김동윤. (2013). 뉴스의 대중화 혹은 저널리즘의 계토화. *사이버커뮤니케이션학보*, 30(2), 40-62.
- 김익현. (2015). 몸뚱이 메이저 언론 독자 찾아 SNS로. *신문과 방송*, 535, 50-61.
- 김지현. (2017). 온라인 광고 장악한 구글·페이스북에 비판 고조. *신문과 방송*, 553, 97-105.
- 김형석. (2013). 인터넷 포털 산업에서의 시장지배적 지위 남용행위. *LAW & TECHNOLOGY*, 9(6), 27-51.
- 노현주, 윤영철. (2016). 신문, 방송, 포털매체의 의견 다양성 비교분석. *한국언론학보*, 60(6), 68-99.
- 박동욱. (2010). 융합환경에서의 방송통신사업 분류체계와 진입규제. *경제규제와 법*, 3(2), 65-91.
- 손영화, 차성민. (2006). 경쟁법의 원리와 공정거래위원회의 역할. *한양법학*, 19, 85-124.
- 송경재. (2006). 포털의 의제설정과정에 관한 연구: 네이버, 네이트, 다음 뉴스 서비스를 중심으로. *사회이론*, 29, 178-208.
- 신동희. (2015). 빅데이터 활용, 소비자 소통 플랫폼이 대세. *신문과 방송*, 529, 1-5.
- 유승현, 황상재. (2006). 포털미디어의 뉴스 프레임에 대한 탐색적 연구: 미디어다음, 조선일보, 한겨레신문의 비교를 중심으로. *사이버커뮤니케이션학보*, 20, 197-232.
- 윤태영. (2015). 신탁수탁자의 선관주의의무. *비교사법*, 22(2), 527-562.
- 이미나. (2016). 다른 매체 이용 줄고 이동형 인터넷· 소셜 미디어만 증가. *신문과 방송*, 542, 1-8.
- 이상규. (2010). 양면시장의 정의 및 조건. *정보통신정책연구*, 17(4), 73-105.
- 이영대, 최영규. (2014). 수요독점형 포털 사업자에 대한 다층적 규제 연구. *규제연구*, 23(2), 145-182.
- 이창호, 이호영. (2009). 포털 이용자들의 포털 뉴스이용패턴 및 포털의 언론역할에 관한 인식. *한국언론정보학보*, 46(2), 177-211.
- 정보통신정책연구원. (2016). 2016 통신시장 경쟁상황 평가. *정책연구*, 16-17.
- 정연희. (2013). 인터넷상 영업·재산의 양도에 따른 법적 문제에 관한 고찰. *법학논고*, 43, 229-254.
- 조영신, 유수정, 한영주. (2015). 포털 기사 공급 형태 및 매체 지위와 어뷰징과의 관계에 대한 탐색적 연구. *한국언론학보*, 59(6), 49-63.
- 최민재, 김위근. (2006). 포털사이트 뉴스서비스의 의제 설정 기능에 관한 연구: 제공된 뉴스와 선호된 뉴스의 특성 차이를 중심으로. *한국언론학보*, 50(4), 437-463.
- 최성준. (2008). 뉴스서비스와 관련된 포털사업자의 명예훼손 책임. *LAW & TECHNOLOGY*, 4(1), 101-119.
- 최영목. (2008). 방송발전기금 운용의 법적, 제도적 쟁점 연구. *한국방송학회 학술대회 논문집*, 21-49.
- 최영재. (2015). 온라인 콘텐츠 플랫폼 사업자로 변신중. *신문과 방송*, 534, 60-64.
- 최우정. (2016). 방송통신발전기금 운용의 법적 문제점과 개선방향. *방송문화*, 2016 겨울호, 56-74.
- 한운희. (2015). 국내 포털의 뉴스 검색 알고리즘과 언론 - 검색 속성 구체적 공개로 투명성·신뢰성 높여야. *신문과 방송*, 530, 13-17.
- 홍선영, 우변진. (2015). 인터넷 포털기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility) 영역에 대한 공중 평가가 포털 사이트 신뢰도, 선호도 및 충성도에 미치는 영향에 관한 연구. *미디어와 공연예술연구*, 10(1), 1-27.
- 황성기. (2007). 뉴스전달서비스로서의 포털 뉴스서비스에 대한 최근 입법동향의 문제점. *LAW & TECHNOLOGY*, 3(5), 65-83.
- 황용석. (2005). 포털저널리즘에 관한 이론적 고찰: 포



털뉴스의 언론적 특성과 그 영향. 언론중재,  
25(4), 1-27.



# A Study on Newly Normalized Portal Regulations in a Double-sided Market Environment and Changing Direction of Internet Advertising Market in Korea

•Moonki Hong\*

Professor, Dept. of Media & Advertising at Hansei University

**With** a two-sided market perspective, this study observed portal service business model and discussed the relationships between advertising revenue based on portal service providers and their social responsibilities. The current researcher, first of all, studied the contents and characteristics of various issues related to the recently discussed portal service regulations. Secondly, the characteristics and limitations of the recent amendments called the "New Normal Act" were analyzed to illustrate the surrounding issues of portal service providers. Finally, this study proposed a few desirable ways to overcome the limitations and problems of relevant regulatory bills regarding portal service in two-sided market surroundings.

Through this approach, this study additionally discussed the advertising-oriented portal service and its business model in terms of both legal and institutional market characteristics.

Keywords: Two-sided market, New normal law, Portal service provider, Portal advertising revenue, Competition law, Law of contract, Business law

\*(hmoonki@gmail.com)