

옹호연합모형(ACF)을 통한 온라인 플랫폼 규제 정책변동과정 분석 - 플랫폼 자율규제를 중심으로 -

김 나 리*

오 서 은**

국문요약

온라인 플랫폼이 초래하는 독과점, 갑질 등의 문제가 발생함에 따라 규제 방향을 둘러싸고 강력한 정부규제를 추진해야 한다는 의견과 민간 중심의 자율규제를 도입해야 한다는 의견이 대립해 왔다. 그러던 와중 디지털 플랫폼 정부를 기치로 내세우며 출범한 윤석열 정부에서 자율규제 민간기구를 공식 출범하고 자율규제 도입을 규정한 「전기통신사업법 개정안」을 정부발의하면서 장기간의 논의 끝에 최초의 온라인 플랫폼 자율규제의 정책산출이 발생하였다. 이에 본 연구는 옹호연합모형(ACF)을 적용하여 지난 노무현 정부부터 현 윤석열 정부에 이르기까지 약 20년간의 국내 온라인 플랫폼 규제의 정책변동과정과 자율규제 정책산출의 동인을 분석하였다. 분석 결과, 지배집단 변화, 자율규제 옹호연합의 자원 강화, 그 과정에서의 정책지향학습이 온라인 플랫폼 규제의 정책변동을 이끈 중요한 요인으로 확인되었다. 이러한 분석 결과를 토대로 본 연구는 실효성 있는 온라인 플랫폼 규제 방향을 위한 정책적 함의를 도출하였다.

주제어: 온라인 플랫폼, 디지털 경제, 자율규제, 옹호연합모형(ACF), 정책변동과정

I. 서론

디지털 시장에서 사업자와 소비자, 소비자 간, 또는 사업자 간을 연결하는 중개자로서 온라인 플랫폼의 역할과 사회적 영향력이 갈수록 커지고 있다(Wahuningtyas, 2019). 온라인 플랫폼은 정보 수집, 소비, 장소 예약 등 사람들의 일상생활에 큰 변화를 일으키고 있다(Stark & Pais, 2020). 국내외 플랫폼 기업들은 거래 비용이 낮은 플랫폼의 이점을 활용해 대부분의 비즈니스를 플랫폼으로 끌어들이며 시장 지배력을 높여왔다(Daugareilh et al., 2019; Rahman & Thelen, 2019).

그러나 단기간에 사업 규모를 키운 온라인 플랫폼은 빠른 속도로 성장한 만큼 반경쟁 행위, 가

* 제1저자

** 교신저자

짜뉴스의 확산, 유해하고 폭력적인 콘텐츠의 생산·유통·소비에 더하여(Schlesinger, 2020), 온라인 플랫폼의 시장 지배력에서 기인하는 독과점, 갑질 등 갖가지 문제를 초래하였다. 이러한 부작용들은 거대 플랫폼 기업의 과도한 시장 지배력과 사회적 피해를 억제하기 위한 강력한 규제 요구를 불러왔으며, 이에 따라 국내외에서 플랫폼 규제에 대한 정책적 논의가 촉발되었다(Flew & Gillett, 2021).

플랫폼의 사회적 책임에 대한 요구가 크지만, 한편으로 플랫폼 규제와 관련한 논란 또한 만만치 않다. 과도한 정부규제가 국내 플랫폼 기업의 혁신을 저해할 것이라 우려와 함께 네트워크 효과, 디지털 사이클의 빠른 속도, 다양성과 불투명성 등 플랫폼의 고유한 속성으로 인해 전통적인 규제 방식으로는 빠르게 확산하는 플랫폼 관련 문제들에 대응하기에 한계가 있기 때문이다(Tessier et al., 2017).

이러한 상황에서 규제 당사자인 플랫폼 기업들은 정부규제 대신 자율규제를 주장해 왔다. 자율규제는 정부가 아닌 기업 및 산업계가 자체의 규칙과 표준을 설정하고 시행하는 규제 프로세스를 말한다. 자율규제 옹호자들은 자율규제를 활용하면 정부규제에 비해 규칙 제정, 모니터링, 집행 및 교정 프로세스 등을 빠르게 처리하여 결과적으로 문제를 더 효율적으로 해결할 수 있다고 주장한다(Castro, 2011). 혁신과 유연성이 시장 경쟁력의 결정적 요인으로 강조되는 플랫폼 영역의 경우 정부 규율보다는 민간 주도의 규율이 규제의 부작용을 방지할 수 있는 더 적합한 규제모형이라는 것이다. 하지만 기업이 스스로를 규제할 수 있다 해서 이들이 반드시 강한 규제 의지를 지니거나 효과적인 규제를 달성할 것이라 확신할 수는 없다. 이러한 근본적인 취약점으로 인해 규제기관은 자율규제 도입에 신중을 기해 왔다(Braithwaite, 1982).

국내에서도 온라인 플랫폼 규제를 둘러싼 정책적 논의와 입법 노력이 꾸준히 진행되어 왔다. 2000년대 초반 통신사업과 인터넷 서비스가 발전하면서 당시 성장세를 타기 시작한 인터넷 포털의 규제를 요구하는 목소리가 등장하였고, 2010년대 이후 국내 온라인 플랫폼의 시장 지배력이 빠르게 강화됨에 따라 플랫폼 규제를 둘러싼 논의가 이어지고 있다. 특히 네이버, 카카오 등 기존의 대형 온라인 플랫폼에 더하여, 배달, 중고 거래 등으로 플랫폼 시장이 확대되면서 이로부터 파생되는 부작용들이 속출하였고, 매 규제 당국마다 소비자 보호, 독과점 금지 등을 골자로 한 플랫폼 규제에 더욱 박차를 가해 왔다.

그러나 지금껏 플랫폼 규제를 위한 다수의 법안이 국회에 발의되었음에도 정부규제와 자율규제 사이에서 이해관계자들의 의견 대립에 막혀 소수의 법안만이 본회의를 통과하였을 뿐, 실질적인 규제 제도화가 이루어지지 못하는 못하였다. 이렇게 플랫폼 규제와 관련하여 뚜렷한 결론이 맺어지지 못하던 와중, 윤석열 정부에서 처음으로 플랫폼 자율규제의 내용을 담은「전기통신사업법 개정안」이 2023년 11월 14일 국무회의에서 의결되었다. 아직 법안의 국회 통과를 기다리는 상황이지만, 이는 역대 정부 중 처음으로 자율규제가 정부안으로 법에 명시되어 발의된 것으로 플랫폼 규제 역사에 기록할 만한 변화로 볼 수 있다.

이에 본 연구는 지난 노무현 정부부터 현 윤석열 정부에 이르기까지 약 20년간의 국내 온라인 플랫폼 규제의 정책변동과정을 분석하고자 한다. 구체적으로 플랫폼 규제와 관련한 논의의 흐름

과 쟁점, 그 과정에 관여한 정책행위자들의 상호작용을 분석하여 자율규제 정책산출이 발생한 과정과 동인을 확인하고자 한다. 정책과정 전반에서 자율규제와 정부규제 사이의 대립이 이어져 온 것이 주요한 쟁점인 바, 본 연구는 분석의 틀로 융호연합모형(ACF)을 적용하였다. ACF는 서로 다른 신념을 가진 융호연합들이 활동하는 정책하위체제를 중심으로 정책변동의 인과적 설명을 제시하는 모델이다(Sabatier, 1988). 본 연구는 자율규제와 정부규제 사이에서 시기별 정책행위자들의 동태적 위치에 주목하여 플랫폼 규제 정책변동과정을 살펴보고, 이를 토대로 실효성 있는 온라인 플랫폼 규제를 위한 정책적 함의를 도출한다.

II. 이론적 논의와 선행연구

1. 플랫폼 경제

온라인 플랫폼의 등장은 플랫폼 경제를 탄생시켰다(Frenken et al., 2020). 플랫폼 경제는 소비자와 생산자 등 서로 다른 니즈를 가진 집단이 온라인 플랫폼에서 가치를 창출하는 경제로 특징지어진다(Daugareilh et al., 2019). 플랫폼 경제에서 플랫폼은 사용자 간의 상호작용을 촉진하여 상품, 서비스 및 사회적 가치의 교환을 이룸으로써 가치를 창출한다(Parker et al., 2016). 이에 플랫폼 기업들은 양면 혹은 다면 서비스를 제공하여 사람과 사람, 사람과 사물을 연결하는 중개자 역할을 수행한다(Kenney & Zysman, 2020).

플랫폼은 다음과 같은 몇 가지 고유한 특징을 지닌다. 먼저, 유튜브가 사용자와 콘텐츠를 연결 하듯이 플랫폼은 상호작용을 위한 공간을 제공하고 이용 조건을 설정하되, 제품과 서비스의 생산·판매·구매에 직접적으로 관여하지 않는다(Parker et al., 2016; Daugareilh et al., 2019). 둘째, 에어비앤비(숙박)와 아마존(쇼핑)과 같이 플랫폼은 기존 사업 모델의 핵심 기능을 수용하고 확장하며(Rahman & Thelen, 2019), 차량 대여, 돌봄 등 이전에 거래하지 않던 제품과 관계를 상품으로 거래 하기도 한다(Montalban et al., 2019). 셋째, 네트워크 효과, 즉 소비자가 많이 모이는 플랫폼에 기업의 참여가 쏠리는 현상은 성공하는 플랫폼의 주요 특징이다. 일정량의 공급자와 소비자가 플랫폼에서 활동하면 양면 네트워크 효과를 통해 더 많은 참가자가 플랫폼으로 모이게 되며, 거래가 더욱 활발해지고 거래비용이 낮아진다(Frenken et al., 2020).

하지만 이러한 고유한 특성은 플랫폼의 성공을 이끄는 동시에 갖가지 문제를 초래하기도 한다. 먼저, 가장 두드러지는 문제는 시장 공정경쟁에 관한 이슈이다. 네트워크 효과는 지배적인 플랫폼 사업자를 등장시키며(Frenken et al., 2020), 거래 집중으로 인한 독과점 문제를 수반한다(Daugareilh et al., 2019). 이에 더하여, 물품 및 서비스 거래를 통해 획득한 빅데이터는 맞춤형 추천 등의 서비스를 제공하는 알고리즘의 성능을 향상시켜 시장 지배력을 강화한다(Smorto, 2018). 둘째, 플랫폼이 자신의 역할을 중개자로 제한하고, 거래에서 발생하는 책임을 회피함으로써 발생하는 문제이다(Medzini, 2022). 플랫폼 기업은 재량으로 이용 조건을 설정하며, 플랫폼에서 상품과

서비스가 거래되는 과정에서 발생한 문제들에 대한 법적, 계약적 책임에서 벗어나 있다(Cioffi et al., 2022). 셋째, 두 번째와 유사한 맥락에서 사용자에게 대한 과도한 영향력 행사가 문제가 되기도 한다. 플랫폼은 사용자와 공급자의 이용 조건을 설정할 수 있는 구조적 위치에 있어 경쟁 및 노동 조건을 사전 경고 없이 일방적으로 변경할 수 있다(Rahman & Thelen, 2019; Kenney et al., 2020). 마지막으로, 투명성 부족 문제이다. 검색 순위 기준, 평점 시스템, 가격 책정 등을 구현하는 알고리즘의 투명성은 플랫폼에서 제품과 서비스를 제공하는 공급자에게 중요한 관심사이지만 대부분의 플랫폼은 알고리즘 공개를 거부하고 있다(Smorto, 2018).

이처럼 플랫폼의 특성은 높은 시장 지배력을 악용하여 소비자와 공급자의 거래비용을 높이고, 착취적인 거래조건을 설정할 수 있는 위험을 수반한다(Smorto, 2018). 이는 플랫폼 기업의 성장이 플랫폼 사용자와 사회 전반의 이익과 반드시 일치하지는 않음을 의미한다(Busch, 2019).

하지만 플랫폼 규제는 단순한 일이 아니다. 인터넷상의 빠른 변화와 혁신에 따라 규제정책은 논의되는 과정에서 무의미해지기도 하며(Claffy & Clark, 2014), 플랫폼 기업들의 사업 확대에 의해 시장의 경쟁 양상도 시시각각으로 변화한다(Ballon & Van Heesvelde, 2011). 이에 플랫폼 경제의 특수성을 반영하는 새로운 규제 모델이 필요하다는 일각의 주장도 설득력을 얻고 있다(Finck, 2018). 그 예로 Busch(2019)는 플랫폼의 미래 규제정책은 플랫폼의 역할을 중개자로 제한하지 않고 자율규제의 주체 또는 규제 중개자로 확대해야 한다고 강조한다.

2. 자율규제

넓은 의미의 규제는 공공의 목표를 달성하기 위하여 행동 규칙을 정하여 이를 위반했을 시 제재를 가하는 것을 의미하나, 일반적으로는 민간 부문, 특히 기업에 대한 정부의 규제를 의미한다(James, 2000). 규제는 경제적 규제와 사회적 규제로 구분되는데, 경제적 규제는 독점, 불완전 정보 등 시장실패에 대처하기 위한 규제이며, 사회적 규제는 노동, 안전, 환경, 소비자 보호 등 기업에 의해 발생하는 사회적 문제를 해결하기 위한 규제이다(Joskow & Noll, 1981; Parker, 2002). 규제는 주로 정부가 법에 규정된 행동을 준수하도록 강제하는 전통적인 정부규제 방식을 따르며, 이를 어길 시 벌금, 조치 명령, 사업 폐쇄 등의 제재가 가해진다(Den Hertog, 1999).

정부규제와 달리 자율규제는 기업 스스로 자신들의 행동을 규율하는 방식으로(Julia, 1996), 가격 담합, 신규 사업 허가, 판매 할당량 등 시장경쟁과 관련된 사항에 대해 정부가 부여한 권한을 바탕으로 기업 및 산업계가 주도적으로 제정하는 규제를 의미한다(Wahyuningtyas, 2019). 자율규제 하에서 기업은 규제의 세부 내용을 자체적으로 설정하여 준수 여부를 감시하고, 규제를 어길 시에는 합의된 절차와 규정에 따라 스스로 제재를 가한다(Black, 2001; Bartle & Vass, 2007).

자율규제는 규제의 권한이 정부에서 기업으로 넘어간 것으로 보이지만, 기업이 국가 개입으로부터 완전히 벗어남을 의미하는 것은 아니다. 자율규제는 종종 기존 법률을 보완하는 보충적 수단으로 도입되기에(Castro, 2011), 국가 개입은 암묵적인 위협에서부터 면밀한 모니터링 및 집행에 이르기까지 다양하게 나타난다(Bartle & Vass, 2007). 그 예로 Baggott(1989)는 형식(공식 및 비공

식), 법적 지위(법 기반 혹은 자발적 합의), 외부인의 참여 정도(일반인, 이익집단, 정부 등)에 따라 자율규제 방식을 분류하였다.

자율규제는 개별 기업 단위로 이뤄지기도 하지만, 기관과 협회의 형태인 SRA(self-regulatory associations)로 구성되기도 한다. SRA는 협회 차원에서 표준개발, 모니터링, 감시 등의 자율규제를 수행하는 방식이며(Cohen & Sundararajan, 2015), 개별 기업이나 규제기관보다 풍부한 전문 지식과 기술을 활용하여 낮은 비용과 유연성으로 자율규제를 구현할 수 있는 장점이 있다(Medzini, 2022).

자율규제 옹호자들은 기업이 서비스를 성장시키면서 쌓은 다양한 경험들에 기반하여 각종 위험에 효과적으로 대응할 수 있다고 주장한다(Gibbons, 1996). 즉, 기업이 더 적은 비용으로 규칙을 제정, 구현, 모니터링 할 수 있으며, 이에 규제기관도 규제 비용을 절감할 수 있다는 것이다(Grajzl & Murrell, 2007). Newman & Bach(2004)는 기업들이 자율규제를 위한 협력이 상호이익이 된다는 점에 동의하고, 다수의 기업이 표준을 준수하며, 신뢰할 수 있는 강력한 모니터링 및 처벌 집행 시스템이 존재할 때 자율규제가 보다 효과적으로 작동할 수 있다고 강조한다. 또한 자율규제를 통해 더 신속한 소비자 보호가 가능하단 주장도 존재한다(Castro, 2011).

반면 자율규제 반대자들은 자율규제가 규제정책의 도구로서 한계가 있다는 입장이다. Braithwaite(1982)는 기업이 정부보다 기업 활동을 규제하는 능력에서 이점이 있다 하더라도 규제 의지가 더 강한 것은 아니라고 강조한다. 기업은 비용을 초래하는 위반 행위를 방지할 수 있으며, 단기적 해결책만 모색할 수도 있다. Maitland(1985)는 자율규제의 한계가 옹호자들이 간과해 온 요인들에 기인한다고 설명한다. 시장경제하에서는 관리자 재량의 한계로 인해 사회적 목표 추구를 기업의 이익 극대화보다 우선할 수 없기 때문이다.

한편, 디지털 경제가 급부상하면서 온라인 플랫폼 자율규제에 대한 논의도 함께 이뤄지고 있다. 일반적으로 플랫폼 자율규제는 기업의 자체 시행 메커니즘에 따라 운영된다. 플랫폼은 서비스 이용자를 결정할 수 있으며, 거래되는 제품과 서비스를 광범위하게 관리할 수 있다(Flew & Gillett, 2021). 플랫폼 운영의 기본지침인 이용약관은 플랫폼에서 이용자 간의 관계를 구축하고 관리하는 방식을 설정하는 일종의 계약으로, 이용약관에 명시된 조항은 당사자 간의 합의에 기초한다(Wahyuningtyas, 2019).

하지만 온라인 플랫폼이 자율규제 시행 메커니즘을 보유하더라도 기업이 자체적으로 해결하기 어려운 문제들로 인해 정부규제가 필요하다는 주장에도 힘이 실리고 있다. 거대 플랫폼 기업의 시장 지배력과 사회적 영향력을 고려할 때 경쟁 행위 등을 제한하기 위한 사전규제가 불가피한 측면이 있기 때문이다(Flew & Gillett, 2021). 가짜뉴스, 불법 콘텐츠 노출, 정치 광고, 폭력 및 테러 표현 등 유해 콘텐츠 유통에 대한 대중의 불안과 불만이 정부규제 논의를 촉발하기도 한다(Schlesinger, 2020). 그러나 한편으론, 온라인 서비스의 초국가적 특성, 다양한 이해관계자의 결합, 익명성, 디지털 사이클의 빠른 속도, 플랫폼의 다양성, 불투명성, 정보 비대칭 등으로 인해 플랫폼 정부규제가 효과적이지 않다는 주장도 설득력을 얻고 있다(Feeley, 1999; Tessier et al., 2017).

이와 같이 최근 정부규제와 자율규제의 논쟁 속에서 정부의 플랫폼 규제 역할이 재검토되고 있

으며(Priest, 1997), 이에 대응해 기업은 자율규제를 내세우며 플랫폼으로 인해 촉발된 문제를 해결하고 대중의 신뢰를 얻고자 노력하고 있는 상황이다(Castro, 2011).

3. 옹호연합모형(ACF)

옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework, ACF)은 Sabatier가 인과적 설명이 부족한 기존의 정책단계 모형의 한계를 극복하고 정책환경과 과정의 관계 및 정책과정 내부의 권력 과정과 동태성을 분석하기 위해 제시한 이론적 틀이다(Sabatier, 1987; 1988). ACF는 장기간에 걸친 정책변동 과정에는 다양한 정치·경제·사회적 요인들이 작용하며, 정책하위체제(policy subsystem)에서 정책행위자들은 신념체계에 기반한 옹호연합으로 구성된다는 가정에서 시작된다. ACF의 기본구조는 크게 정책하위체제에 영향을 주는 외부 변수, 신념에 입각한 옹호연합 간의 상호작용이 발생하는 정책하위체제, 그리고 정책변동의 핵심 경로로 구성된다(Sabatier & Weible, 2007).

1) 외부 변수

정책하위체제 내 정책행위자의 행태와 자원에 영향을 미치는 외부 변수는 크게 상대적으로 안정적인 변수와 역동적인 외부 사건으로 구분된다. 전자는 변화에 저항적인 특성을 지니는 요인들로, 갈등 문제영역의 기본적 속성, 자원의 기본적 분포, 근본적인 사회문화적 가치 및 사회구조, 그리고 기본적인 법적 구조 및 규칙이 해당한다. 이들은 정책변동을 직접 초래하기 보다는 정책하위체제 내부 정책행위자의 자원과 제약조건에 영향을 미친다(Sabatier, 1988). 반면 역동적인 외부 사건은 변동성이 높아 정책변동을 직접 도출할 수 있는데, 사회경제적 조건의 변화, 지배 집단의 변화, 언론의 변화, 다른 하위체제로부터의 정책 결정 및 영향이 이에 해당한다(Sabatier, 1988; Sabatier & Weible, 2007). 이후 수정된 ACF 모델에서는 안정적인 외부 변수와 정책하위체제의 관계를 매개하는 요인으로 장기적 연합 기회구조가 추가되었다(Sabatier & Weible, 2007; 손화정, 2011).

2) 정책하위체제

ACF의 주요 분석단위인 정책하위체제는 신념과 자원을 가진 옹호연합들로 구성된다. 신념은 옹호연합을 형성하는 기반이자 정치적 행동을 촉발하는 요인으로서, 세 층위의 위계적 구조로 개념화된다. 가장 기저의 핵심신념은 기본규범, 근본 가치의 우선순위, 존재론적 원리에 대한 시각과 같이 변동 가능성이 거의 없는 근본적 신념이다. 정책핵심신념은 기저 신념이 특정 정책영역에 적용되어 나타나는 정책 기조와 전략에 대한 신념으로, 옹호연합의 형성과 활동의 기준이 된다. 정책핵심신념은 변동성이 낮지만 중대한 사회경제적 사건이 발생할 경우 변하기도 한다. 마지막으로 이차적 신념은 법령 해석이나 예산 배분 등 정책핵심신념의 집행에 필요한 정책 도구와 관련한 부차적 신념으로, 상대적으로 변화 가능성이 높은 신념이다(Sabatier & Weible, 2007; Weible et

al., 2009; 이승모, 2015).

정책하위체제에는 다양한 수준의 정책행위자들이 자신의 신념을 실질적인 정책으로 관철시키기 위해 정책동맹을 형성한다. 옹호연합은 국회의원, 관료, 이해관계자로 이루어지는 전통적인 철의 삼각과 함께 전문가, 언론, 사법부 등 다양한 정책행위자로 구성된다(최성구·박용성, 2014). 옹호연합이 형성되면 그 내부에는 자원 공유와 협력 강화가 일어나는 반면, 경쟁적 옹호연합 간에는 정치적 갈등과 충돌의 반복적 상호작용이 발생한다.

이때 정책중개자는 옹호연합 간 정책 불일치로 발생하는 갈등을 조정해 합리적인 타협점을 찾는 제3의 행위자이다. 양측의 신뢰를 받고 의사결정에서 공식적인 권위와 정당성을 지니는 정부가 주로 정책중개자의 역할을 수행한다. 정책중개자에 의해 중재된 전략은 정책산출물로 나타나 실질적인 정책변동을 촉발하는 메커니즘으로 작동하기도 한다(Sabatier & Weible, 2007; 최성구·박용성, 2014). 다만 연구들은 실제 정책과정에서 정책중개자가 중립적이기보단 특정 신념이나 정치적 성향을 지니는 경우가 많다는 점을 지적한다(Sabatier, 1988; Ingold & Varone, 2011). 특히 다원주의 서구사회와 달리 중앙집권적 성격이 강한 국내에서는 공식적인 정책결정 권한을 가진 정부나 관료가 사실상 특정 옹호연합에 포함되어 적극적으로 활동하기도 한다(서인석·조일형, 2014; 유정호 외, 2017).

3) 정책변동의 경로

ACF는 정책변동의 네 가지 핵심 경로를 제시한다. 초기 모형은 외부적 동요 및 충격과 정책지향학습만을 포함하였으나(Sabatier, 1988), 이후 모형에서는 내부적 충격과 협상을 통한 합의가 추가되었다(Sabatier & Weible, 2007). 먼저 외부 충격에 의한 정책변동은 사회경제적 조건이나 정치체제의 변화와 같이 정책행위자의 통제권 밖에 있는 중대한 혼란 내지는 사건을 통한 경로이다. 충격이 발생하면서 정책에 대한 대중과 정책결정자의 관심이 촉발되고, 정책하위체제 내 자원의 이동과 권력구조의 변화가 이루어지거나, 지배적인 옹호연합의 신념이 변화하면서 정책변동을 초래한다. 정책지향학습은 새로운 경험과 정보의 습득으로 정책행위자의 사고와 행태에 지속적인 변경이 일어나는 과정으로, 옹호연합이 신념을 강화 혹은 수정하게 되면서 정책변동이 발생한다. 가령, 토론회 및 공청회를 통해 정책학습이 발생하며, 주로 정책 방향이나 전략과 같은 이차적 신념에 변화가 발생한다(백승기, 2010). 내부적 충격에 따른 정책변동은 정책하위체제 내부에서 발생한 충격 및 사건에 따라 정책변동이 발생하는 경로이다. 새로운 정보 유입으로 옹호연합 내부에서 자발적으로 기존 신념에 의문을 제기하며 신념 변화를 초래해 정책하위체제 내 자원의 재분배와 권력구조의 개편이 이루어진다. 마지막으로 협상을 통한 합의는 정책중개자의 중개나 전문가 포럼 등 옹호연합 간 학습과 협상이 이행될 수 있는 제도적 환경이 형성됨에 따라 정책변동이 이루어지는 경로로, 옹호연합의 교착상태에서 특히 강조된다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Sabatier & Weible, 2007; 유정호 외, 2017).

4. 선행연구 검토 및 ACF 모형의 적용

국내 자율규제 선행연구는 크게 두 가지 갈래로 나뉜다. 한편에는 자율규제의 개념과 의의, 필요성, 유형화 등 자율규제 전반의 이론적 논의를 다루는 연구들이 있으나(최성락 외, 2007), 대다수는 플랫폼, 인터넷, 게임 등 구체적 영역을 특정하여 법적·정책적 쟁점과 함의를 제시하는 연구가 주를 이루고 있다. 그중 가장 활발한 연구가 이루어진 영역은 인터넷 영역으로, 2000년대 이후 인터넷 포털 규제론이 등장하면서 연구들 또한 포털의 법적 지위와 규제 이슈에 주목하기 시작하였다(황용석 외, 2007; 이민영, 2010).

최근에는 온라인 플랫폼 시장의 급성장과 함께 온라인 플랫폼 규제 연구도 중요하게 다뤄지고 있다. 주로 법학과 경제학 분야에 집중된 선행연구들은 특히 플랫폼 경제의 특수성으로 인해 기존의 법질서로는 플랫폼 문제를 효과적으로 대응할 수 없음을 지적하며 자율규제의 법적 쟁점을 논의하고 국내 맥락에 적합한 규제 모형을 제시하고 있다(김태오, 2022; 박민수·정필문, 2002; 황성기, 2022). 그 예로 이승민(2022)은 혁신성, 다면시장, 네트워크 효과, 구조적 독점 등 플랫폼 경제의 특성에 따라 플랫폼 자율규제는 여러 난제를 지니며, 자율규제에 대한 정확한 이해를 바탕으로 자율규제의 실효성이 높은 적용 분야를 선별할 필요가 있음을 제안하였다.

한편, 일부 연구들은 플랫폼 규제를 둘러싸고 일어난 정치과정과 갈등의 동학에 주목하였다. 최진웅(2015)과 배진아(2017)는 노무현 정부 이후 포털 관련 제도의 변화와 포털사들의 자율규제 시도 등 각 정부 시기별 포털 규제의 흐름과 특징을 검토하였다. 최근의 연구로는 김가영 외(2021)가 온라인 플랫폼 규제가 플랫폼 사업자, 입점 업체, 소비자 등 다양한 이해관계자에 미치는 영향을 분석한 바 있다.

이상과 같이 선행연구들은 플랫폼 규제의 입법 및 제도적 대응 동향을 분석하여 국내 플랫폼 규제의 흐름과 특징을 보여주었고, 정책적 함의를 제시하고 있다. 다만 기존 연구들은 플랫폼 규제와 관련한 장기적인 정책변동과정과 외부 환경적 요인, 그리고 내부 역동에 대한 종합적인 분석을 제공하지 못하였다는 한계가 있다. 자율규제에 대한 입장 대립이 있었음을 명시하고 있으나 그 내부 역동을 다각적이고 체계적으로 분석하기 보다는 각 행위자의 활동을 나열적으로 기술하는데 그치고 있다는 아쉬움이 있다. 또한 최근 윤석열 정부에서 발생한 최초의 자율규제 정책산출을 다룬 연구는 아직 부재하다. 따라서 보다 긴 시간적 범위를 두고 최근의 논의를 포함한 정책 변화를 전체적으로 조망하고 그 과정에서 나타난 정책행위자들 간의 갈등 동학을 분석함으로써, 미시적이고 거시적인 측면을 총체적으로 아우르는 접근이 필요하다.

이에 본 연구는 정책변동과정에 영향을 미치는 외적 요인과 내적인 동태성을 통합적으로 고려하는 ACF 모델을 적용하여 분석을 진행한다(김순양·이지영, 2009; 전진석, 2014). ACF를 플랫폼 규제 정책과정 분석에 적용한 연구는 아직 없으나, 플랫폼의 특수성에 적합한 규제 체계를 놓고 자율규제와 정부규제 사이의 의견 차이가 존재하는 본 사례의 경우 옹호연합 간 경쟁 구도가 뚜렷한 정책사례로 볼 수 있다(김태오, 2022). 또한 현 정부에서 구체적인 정책산출이 발생하고 있는 것은 정책하위체제 내외부 변화와 신념변화에 따른 정책변동의 메커니즘으로 이해할 수 있다. 이에 따

라 정책행위자들의 다양한 신념과 역동적 상호작용을 이해해야 하며 정책변동과정에 영향을 미치는 다차원적 요인을 종합적으로 고려할 필요가 있다. 이에 본 연구는 ACF 분석틀을 기반으로 플랫폼 규제 정책의 흐름과 동인의 체계적 분석을 시도하였다.

III. 연구설계

1. 분석모형

본 연구는 ACF 이론에 기반하여 각 정부 시기별 온라인 플랫폼 규제 정책변동과정을 분석한다. 먼저 분석의 시간적 범위는 플랫폼 규제의 정책적 논의가 본격적으로 등장한 노무현 정부를 시작으로 현 윤석열 정부까지의 시기로 설정하였으며, 정책과정 측면에서의 단계별 특징에 따라 정책형성기, 정책혼란기, 정책변동기로 구분하였다.

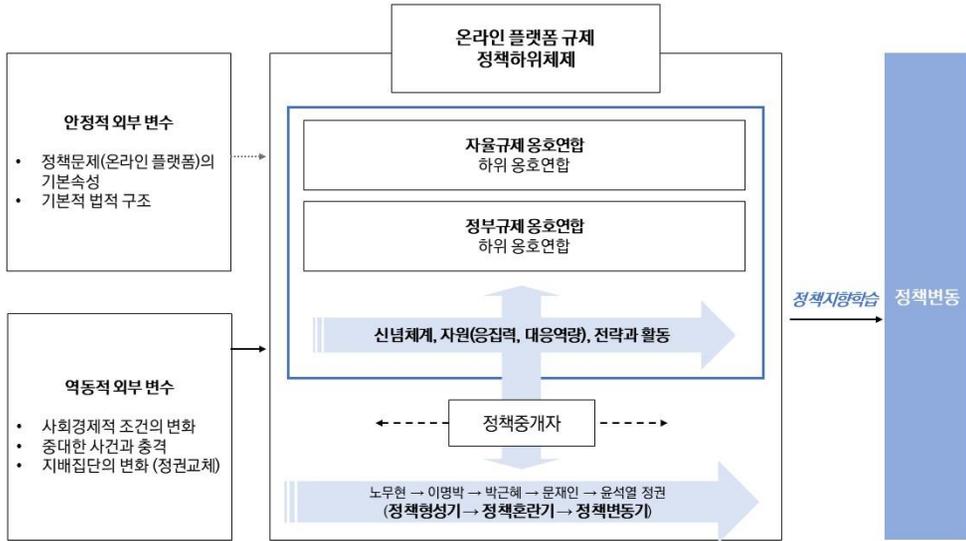
본 연구의 분석모형은 다음 <그림 1>과 같다. 온라인 플랫폼 규제 정책하위체제에 영향을 미치는 외부 변수는 안정적 외부 변수와 역동적 외부 변수로 구분하였다. 먼저 안정적 외부 변수는 본 연구의 정책문제에 해당하는 온라인 플랫폼 및 규제 이슈의 기본적인 속성과 법적 구조이다. 역동적 외부 변수는 사회경제적 조건의 변화와 증대한 외부 사건, 지배집단의 변화로 구성된다.

정책하위체제에는 자율규제 상위 옹호연합과 정부규제 상위 옹호연합, 그리고 각각의 하위 옹호연합들이 존재한다. 다양한 정책행위자들은 각자의 신념체제에 따라 옹호연합을 구성하여 신념을 정책으로 관철시키기 위한 전략과 활동을 전개해 나간다. 이는 옹호연합의 자원이 형성되는 과정이며, 자원의 강화 혹은 제약은 정책 결과에도 유의미한 영향을 미치게 된다. 본 연구는 옹호연합의 자원을 구성하는 구체적 요소로 옹호연합의 응집력과 대응 역량을 새롭게 설정하였다. 응집력은 옹호연합에 속한 개별 행위자들 간의 목표와 행위가 부합하여 옹호연합이 통합된 정도를 의미하며, 대응 역량은 신념을 실제 정책으로 실현할 수 있는 능력으로, 플랫폼 자율규제 혹은 정부 규제의 집행 기술, 이해도, 노하우 등이 이에 해당한다.

옹호연합 사이에는 갈등을 조정하는 정책중개자가 존재한다. 이론에 따르면 일반적으로 정부가 정책중개 역할을 수행하지만, 본 사례의 경우 국내의 특수한 맥락을 고려해 정책중개자로서 정부의 위치가 중립적이지 않고 특정 옹호연합에 더 가깝게 위치하거나 옹호연합에 속하는 등 상당한 변동성을 지니는 것으로 설정하였다.

이러한 정책하위체제 내외부의 특성과 조건에 따라 행위자들의 신념이 강화 혹은 수정되며 그 결과 정책변동의 가능성이 달라진다. 즉 외부적 충격, 새로운 경험, 정책행위자들의 상호작용 등 다양한 경로로 정책행위자의 신념 변화가 일어나는 정책지향학습에 따라 정책변동의 인과적 메커니즘이 발생하게 된다(Weible et al., 2009; Moynson, 2017).

〈그림 1〉 분석모형



2. 자료수집 및 분석방법

본 연구는 분석을 위해 정책자료, 정부 문건 및 보고서, 뉴스 기사, 선행연구 등 다양한 문헌자료를 수집, 활용하였다. 먼저 정책자료와 정부 문건은 과학기술정보통신부, 공정거래위원회, 방송통신위원회 등 정부 부처의 홈페이지에 수록된 온라인 플랫폼 관련 정책 정보를 활용하였다. 뉴스 기사는 뉴스빅데이터 분석시스템인 빅카인즈(BIG KINDS)에서 ‘인터넷 플랫폼 규제’를 키워드로 검색하여 중앙지 4개(조선일보, 중앙일보, 동아일보, 한겨레), 경제지 2개(매일경제, 한국경제), IT 전문지 2개(전자신문, 디지털타임스) 등 8개의 주요 언론사를 통해 수집하였다. 수집기간은 노무현 정부(2003.02)부터 윤석열 정부(2023.11)까지이다.¹⁾

본 연구는 수집된 자료를 바탕으로 노무현 정부부터 현 윤석열 정부까지 각 정부의 인터넷 포털 및 온라인 플랫폼 규제 논의의 흐름과 이슈를 자율규제와 정부규제 간의 정책갈등을 중심으로 살펴보고, 각 시기 정책하위체제 내외부의 특징과 옹호연합 간의 상호작용을 파악한다. 이를 바탕으로 정책변동이 발생한 윤석열 정부 시기에 주목하여 정책변동의 동인과 특징에 대한 분석 결과를 도출한다.

1) 정책형성기에 해당하는 노무현, 이명박, 박근혜 정부 시기는 ‘온라인 플랫폼’ 대신 ‘인터넷 포털’을 키워드로 검색하였다.

IV. 분석 결과

1. 정책형성기 : 노무현/이명박/박근혜 정부

온라인 플랫폼 규제의 시작은 인터넷 포털 규제 논쟁이 촉발된 2000년대 초반으로 거슬러 올라간다. 당시 포털의 위상이 빠르게 성장함과 동시에 시장을 선점한 대형 포털의 시장지배적 지위 남용과 경쟁사업자 배제가 사회적으로 논란이 되면서 포털 규제론의 등장으로 이어졌다(김형석, 2013). 이에 노무현 정부부터 박근혜 정부까지의 시기를 본 연구는 정책형성기로 설정하였다.

1) 외부 변수 분석

정책형성기 포털 규제 논의에 영향을 미친 안정적 외부 변수는 포털과 관련한 법적 구조를 살펴볼 수 있다. 당시에는 포털의 법적 지위에 대한 명시적 규정과 규제의 법적 근거가 부재하였다. 노무현 정부 이전부터 포털 사업자는 「전기통신사업법」상 부가통신사업자로 분류되어 해당 법만 적용되었으며, 뉴스 서비스를 제공함에도 「신문법」이나 「언론중재법」상의 규제는 적용되지 않았다(황용석 외, 2007; 최진웅, 2015). 이러한 포털 사업 구분의 모호성으로 인해 정책형성기에는 언론 매체로서 포털 뉴스의 법적 지위에 대한 논의가 주로 전개되었다(배진아, 2017).

역동적 외부 변수로는 2000년도 전후 정보통신기술의 발달과 포털 시장의 급성장이라는 사회경제적 조건의 변화가 규제 논의를 촉발하였다. 네이버, 다음, 야후 등 포털사들은 뉴스, 주식, 부동산, 쇼핑 등을 종합해 개인 맞춤형 서비스를 제공하였고 포털의 언론 미디어로서의 위상도 빠르게 커졌다(배진아, 2017). 대형 포털들이 매출액과 이용자 측면에서 비약적 성장을 이루었지만, 동시에 이들이 파생하는 역기능이 부각되면서 포털의 사회적 책임론이 부상하였다. 특히 서비스 중개자로서 포털은 이용자와 콘텐츠 제공 업체와도 거래 관계를 맺기 때문에 이들의 불공정거래와 시장지배적 지위 남용은 큰 논란의 대상이었다.

2) 옹호연합의 구성과 활동

(1) 정부규제 옹호연합의 구성과 활동

포털 규제론이 등장하면서 정책형성기 정책하위체제에는 정책신념을 놓고 두 상위 옹호연합의 경쟁 구도가 처음 형성되었다. 먼저 정부규제 옹호연합은 포털에 콘텐츠를 제공하는 언론사와 콘텐츠 기업, 소상공인, 유사 서비스를 제공하는 스타트업 등과 규제기관인 공정거래위원회와 국회로 구성되었다. 이들은 포털의 영향력이 커진 만큼 정부규제 대상으로 제도화해야 한다는 신념에 기반하며, 법적 근거를 마련해 사전적이고 타율적인 규제를 적용해야 한다는 입장이었다.

정책행위자들의 구체적 활동을 살펴보면, 먼저 규제기관인 공정위는 가장 핵심적 정부규제 옹

호자로서 매 정부에서 적극적 활동을 이어갔다.²⁾ 공정위는 2007년 업무계획에서 포털의 독과점 문제를 직접 언급하면서 포털 규제 의지를 내비쳤고(매일경제, 2007.2.12.), 5월에는 네이버, 다음 등 6개 포털사를 대상으로 시장지배적 지위 남용, 담합, 불공정거래 행위와 관련한 조사를 착수하였다. 그 결과 공정위는 네이버를 매출액과 점유율을 기준으로 시장지배적 사업자로 규정하고 2008년 8월 최초로 시장지배적 지위 남용에 대해 시정명령을 내리고 과징금을 부과하였다(동아일보, 2008.5.9.).

공정위는 규제 활동과 함께 포털의 자발적 규제를 유도하기도 하였다. 그 예로 2013년 주요 포털 사업자를 대상으로 '인터넷 검색서비스 산업 모범거래 기준'을 마련하여 공정거래법 위반 사항의 구체적 기준을 사전에 제시하며 포털의 자율규제 동참을 촉구하였다(공정거래위원회, 2014.1.8.).

국회에서는 규제 입법 시도가 이어졌다. 노무현 정부 시기 열린우리당에서는 「언론중재법」 개정안이, 한나라당에서는 「신문법」과 「검색사업자법」 개정안이 연달아 발의되었으나, 회기 종료와 함께 폐기되었다. 이명박 정부부터는 정부규제 옹호연합인 여당(한나라당) 의원들만이 법안을 발의하였다. 당시 「검색서비스사업자법」, 「신문법 개정안」, 「언론중재법 개정안」 등 포털을 언론사로 규정하고 규제하는 내용의 법안이 다수 제출되었으나, 여당의 반대에 막혀 대부분 통과되지 못하였다. 박근혜 정부에서는 포털이 서비스를 더욱 다각화하면서 포털의 시장지배적 지위가 중요한 쟁점으로 대두되었고, 여당은 대기업 독과점 구조 개선의 연장선으로 포털 규제 전략을 펼쳤다(배진아, 2017). 여당인 새누리당은 '온라인포털시장 정상화를 위한 TF'를 출범시키고(한국경제, 2013.8.9.), 포털, 소상공인, 언론사 간 상생 방안을 논의하는 대국민 공청회를 개최하였다(한국경제, 2013.10.29.). 또한 이전까진 언론 관련 법안이 주를 이루었다면 이 시기부터 포털의 불공정거래를 규제하는 법안이 중심으로 발의됐으며, 다만 여당의 반대로 실제 법률 개정은 이루어지지 않았다(최진웅, 2015).

한편 정부규제 옹호연합 내부에서는 포털과 거래 관계를 맺는 이해관계자들이 하위 옹호연합을 구성하여 활동하였다. 2006년 3월 26개 중소 콘텐츠 생산업체들이 대형 포털의 권력화에 맞선다는 취지로 '한국인터넷콘텐츠협회(KICU)'를 출범하였다(전자신문, 2006.3.14.). 특히 소상공인연합회는 네이버 대책위원회를 구성하여 네이버의 아이디어 탈취, 독과점, 골목상권 침해 등을 문제 삼으며 네이버 규제의 선봉장으로 활동하였다(전자신문, 2013.07.31.).

다수의 소상공인 협회로 구성된 소상공인연합회는 높은 응집력에 기반하여, 수년간 특히 네이버와 대립하면서 대응 역량을 키워 갔다. 이들은 2013년 NHN 피해사례 보고회 및 1인 시위, 2016년 인터넷 포털의 불공정 거래에 대한 실태조사위원회 출범, 2017년 인터넷 포털 불공정 행위 실태조사 등을 통하여 규제 입법 촉구를 이어갔으며(전자신문, 2013.08.06.; 매일경제, 2013.08.26.; 디지털타임스, 2016.10.14.), 이들의 활동은 네이버 이슈에 대한 정부의 개입과 포털사의 상생 방

2) 공정위는 정부 기관에 속하나, 청와대를 주축으로 한 정책중개자로서의 정부의 역할과 규제기관으로서 공정위의 역할을 구분하여 논의하기 위해 본 연구에서는 공정위를 정부와 구분되는 독립적인 정책행위자로 설정하였다.

안 마련 등에 영향을 미쳤다.

(2) 자율규제 옹호연합의 구성과 활동

반대 측에서는 규제 당사자인 포털 기업들을 중심으로 자율규제 옹호연합이 형성되었다. 이들은 포털의 사회적 책임은 수용하면서도 기존의 법적규제에 더해지는 과도한 통제는 포털의 혁신과 진흥을 저해할 우려가 있다며 자율규제 도입을 주장하였다.

한편 이명박 정부부터는 야당이 된 민주당 의원들이 정부규제 옹호연합에서 자율규제 옹호연합으로 이동하는 변화가 발생하였다. 민주당은 여당이 포털 규제를 언론장악을 위한 통치 수단으로 활용하려 한다고 비판하며 정부규제를 반대했고, 포털 규제 입법을 놓고 여야가 대립하면서 「신문법」과 「언론중재법」을 제외하고 여당 의원들이 발의한 대부분의 법안이 통과되지 못하였다(최진웅, 2015).

정부규제 옹호연합이 포털 규제 제도화에 박차를 가하자 자율규제 옹호연합에서는 포털 업체들이 자율규제 의지를 표명하며 규제 압력에 대항하였다. 2004년 3월 한국인터넷기업협회는 인터넷 자율규제 기구 '세이프인터넷센터'의 출범 계획을 발표하며 자율규제 추진을 본격화했다(전자신문, 2004.2.20.). 2008년 12월에는 공정위의 포털 조사에 맞서 7개 포털사가 모여 '건강한 인터넷을 위한 포털자율규제 협의회'를 발족하고 이듬해 3월 '한국인터넷자율정책기구(KISO)'로 공식 출범하였다. 다만 이들은 KISO를 통해 연합 활동을 꾀하였지만, 초기에는 소수의 기업으로 구성되고, 검색, 쇼핑 등 기업마다 주력 서비스가 달라 응집력이 높지 못하였다.

대신 주요 포털들은 자체적인 자율규제안을 발표하며 개별 활동을 이어 나갔다. 대표적으로 네이버는 소상공인과 스타트업들이 네이버의 사업 침투, 아이디어 탈취 등의 피해를 호소하자 2013년 '인터넷 생태계 활성화를 위한 상생 방안'을 발표했다. 상생안에는 네이버 서비스 상생협의체와 벤처기업상생협의체 마련, 500억 원 규모의 벤처 창업지원펀드 조성, 표준계약서 도입 등의 실천안이 포함되었다(매일경제, 2013.7.29.). 다만 당시 포털들은 스타트업 기술 탈취, 문어발식 시장 확장 등 이슈에 대해서는 대응 경험이 부족하였기에 소상공인 및 스타트업 측의 요구를 대폭 반영한 자율규제안을 마련하는 등 낮은 대응 역량을 보였다.

이렇듯 정책형성기에는 정부규제 옹호연합과 자율규제 옹호연합이 내부적으로는 연대를, 옹호연합 간에는 경쟁적 상호작용을 이어갔다. 다만 두 옹호연합 간의 협력관계가 나타나기도 했는데, 공정위와 네이버 사이의 갈등과 완화가 그 사례이다. 2008년 공정위의 시정명령과 과징금 부과에 네이버가 반발하며 취소소송을 제기하였고, 서울고등법원은 공정위의 판결이 부당하다고 보고 취소 판결을 내렸다. 이후 공정위가 대법원에 상고하면서 법적 공방은 장기화 되었다. 그러나 2014년 11월 대법원 최종 판결이 있기까지 소송이 장기간 계류되면서 규제 공백이 우려되자 2013년 11월 공정위는 시장지배적 남용 행위에 대한 공정위의 시정명령에 대응해 네이버와 다음이 신청한 동의를결제의 수용 결정을 내렸다. 포털은 일종의 자율규제인 동의를결제로 정부규제를 우회하고자 하였고, 공정위는 법적공방으로 지연되는 정부규제 대신 자율규제로 신속한 시장 개선을

이를 필요성을 인지한 것이다.

3) 정책중개자

정책형성기 세 정부는 두 옹호연합 사이에서 정책중개자의 역할을 하였는데, 다만 완전한 중립보다는 사실상 정부규제 옹호연합에 조금 더 가까웠다. 정부는 포털 규제를 적극 추진하면서도 정부규제만으로 해결할 수 없는 공백을 메우기 위해 자율규제를 함께 강조하였다.

먼저 노무현 정부는 2003년 「공직선거법」에 인터넷 언론사 개념을 신설하고 포털을 규제 대상인 인터넷 언론사로 규정했다. 또한 「신문법」과 「언론중재법」에서도 인터넷 신문의 언론 중재 관련 규정을 추가하며 규제 제도화를 시도하였다(배진아, 2017). 동시에 포털의 자율규제를 유도하기 위한 활동도 이루어졌다. 2004년 정보통신부는 인터넷 사업자를 대상으로 ‘청소년보호가이드라인’을 마련하고, 2007년 문화관광부는 포털 뉴스 가이드라인인 ‘언론사·포털 간 뉴스이용 계약에 대한 지침’을 발표하며 자율규제 실천을 권고하였다.

이명박 정부는 친시장주의적 국정운영 기조를 지녔음에도, 2008년 미국산 쇠고기 수입 반대 촛불 정국이 촉발된 배경에 포털 아고라를 통한 여론 형성이 중요하게 작용하였다는 판단하에 포털 규제에 더욱 적극적으로 나섰다(최진웅, 2015). 이에 2008년 방송통신위원회는 ‘인터넷 정보보호 종합대책’을 발표하며 포털의 사회적 책임을 강화하고자 하였다.

박근혜 정부에서는 포털의 부동산 직접 서비스 도입 등으로 골목상권 침체 우려가 커지자 불공정 갑을 관계를 방지하고자 포털 규제 강화를 강조했다. 동시에 미래창조과학부의 ‘인터넷검색서비스 발전을 위한 권고안(2013.10)’과 방통위의 ‘온라인 사업자의 자율점검 지원 계획(2015.6.)’이 발표되는 등 포털의 자발적 책임을 강조하는 조치 또한 함께 이루어졌다.

2. 정책혼란기 : 문재인 정부

포털 규제 논의가 시작된 정책형성기에 이어 문재인 정부는 온라인 플랫폼 자율규제에 대한 옹호연합 간 각축전이 벌어진 정책 혼란의 시기였다. 특히, 2019년 초부터 코로나19 팬데믹으로 비대면 배달서비스를 중심으로 한 온라인 플랫폼 기업들의 성장세가 두드러짐과 동시에 플랫폼의 독과점, 갑질, 소비자 피해 등의 각종 문제가 발생하였다. 이에 정부와 국회에서 정부규제 옹호연합이 적극적으로 활동하였으며, 자율규제 옹호연합의 대응은 더욱 조직적으로 이뤄졌다. 이러한 배경하에 문재인 정부 시기는 자율규제 도입을 둘러싼 정책혼란기로 설명될 수 있다.

1) 외부 변수 분석

정책혼란기 안정적 외부 변수는 정책영역의 기본적 속성과 법적 구조를 살펴볼 수 있다. 먼저 정책문제의 기본적 속성을 살펴보면, 플랫폼의 네트워크 효과와 독점으로 인해 규제의 필요성이 높음에도 불구하고 플랫폼 사업의 모호한 법적 지위와 책임 소재, 규제에 인한 혁신 저해의 우려

로 정부규제가 쉽게 현실화되기 어려운 복잡성이 존재하였다(김태오, 2022). 이에 따라 법적 구조 측면에서도, 문재인 정부 이전까지 다양한 규제 법안이 발의되었음에도 본회의 문턱을 넘지 못하여 전기통신사업법에 따른 부가통신 사업자로서의 지위 외에는 뚜렷한 법적 책임이 지어지지 않았다.

한편 정책하위체제에 영향을 미치는 여러 역동적인 외부 사건이 국내외에서 새롭게 대두되었다. 먼저, 코로나19 팬데믹으로 배달의 민족, 우버이츠 등 비대면 배달서비스를 중심으로 한 온라인 플랫폼의 성장세가 빨라지면서 이들의 갑질 및 불공정 행위 또한 증가하였다. 또한 네이버, 카카오 등 포털 기업들은 다각도로 사업을 확장하였고(전자신문, 2018.9.5.), 지마켓, 11번가등 온라인 쇼핑 플랫폼들의 각축전 속에 쿠팡이 공격적인 판매 전략을 구사하며 온라인 쇼핑 시장을 이루었다. 그 결과 독점 기업들의 시장 지배력 남용과 함께 갑질, 사기 거래, 개인정보유출 등의 문제가 큰 사회적 논란이 되었다.

이와 함께, 플랫폼에서 발생한 사건 사고도 플랫폼 규제 논의를 불러온 역동적 외부 사건이다. 특히 채팅앱을 통해 이뤄진 N번방 사건과 학교 폭력 사건 등은 채팅 서비스를 제공하는 플랫폼에 대한 규제 논의를 불러왔다. 또한 네이버 등 플랫폼에서 거래된 불법 마약류가 문제가 되었으며(한국경제, 2019.06.18.), 가수 설리의 사망 이후 인터넷 혐오와 차별적 표현에 대한 대응책 마련 요구가 증가하였다(매일경제, 2018.01.23.).

해외의 플랫폼 규제 기조도 국내 플랫폼 규제 논의에 영향을 미쳤다. 2017년 6월 유럽연합 집행위원회는 7년의 조사 끝에 구글이 검색엔진으로서의 시장 지배력을 남용했다고 판단하여, EU 독점금지법 위반 혐의로 24억 2,000만 유로의 벌금을 부과하였다(The European Commission, 2017). EU 집행위원회의 판결 이후 2019년 7월 미래창조과학부는 플랫폼 중립성(neutrality) 개념을 위한 연구과제를 진행하며 국내 플랫폼 시장의 공정한 생태계 조성을 꾀하였다(디지털타임스, 2017.9.17.).

2) 옹호연합의 구성과 활동

(1) 정부규제 옹호연합의 구성과 활동

보수정권의 연이은 집권 이후 문재인 정권이 집권하면서 옹호연합이 재조합되었다. 문재인 정부의 정부규제 옹호연합은 크게 국회, 공정위, 시민단체로 구성되며, 특히 여당(더불어민주당)의 원들이 적극적인 역할을 하였다. 정부규제 옹호연합은 앞선 시기와 같이 플랫폼의 독점과 시장 지배력 남용을 제어해야 한다는 신념체계에 기반하여, 강력한 법적 규제를 통해 이를 실현해야 한다는 입장을 견지하였다.

앞선 보수 정권에서 민주당은 포털 규제가 정권 강화 목적에 따른 행위라며 정부규제에 반대하는 입장이었으나, 문재인 정부 들어 집권당이 되자 규제 기조를 선회하여 정부규제에 적극적인 모습을 보였다. 정부규제 옹호연합에 있는 여야 의원들은 온라인 플랫폼을 규제하는 내용을 담은 법

안 발의에 주력하였다. 「뉴노멀법」을 발의한 김성태 자유한국당 의원과 「온라인 플랫폼 이용자 보호법」을 발의한 전해숙 더불어민주당 의원을 필두로 장제원(인터넷 실명제 부활), 신경민(포털 이용자 보호), 백혜련(n번방), 김경만(유통업체 갑질 금지), 양정숙(정보통신망 이용·제공 계약 체결 관련) 의원 등이 정부규제 법안을 발의하며 공동발의 의원들과 하위 옹호연합으로 활동하였다.

공정위는 정부규제 옹호연합에서 플랫폼 규제를 위한 법안 마련에 가장 적극적인 행위자로 활동하였다. 공정위는 2021년 1월 불공정거래행위 기준, 사업자 간 분쟁해결제도, 위반행위에 대한 공정위의 조사, 중개사업자의 손해배상책임 등의 내용을 담은 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(온플법)」을 발의하였다. 이와 함께, ‘플랫폼 분야 심사지침 마련 TF’를 꾸려 ICT 분야의 불공정 사건과 국내외 규제 동향, 시장 지배력과 경쟁 제한 기준 등을 논의하였으며, 플랫폼 사업자의 불공정거래 행위를 심사하는 데 필요한 지침을 마련하였다(공정거래위원회, 2020.05.25.).

한편 정부규제를 주장하며 다양한 활동을 해온 시민단체들의 활동은 문제인 정부 들어 다소 위축되어 이들의 응집력과 대응 역량이 정체되었다. 소상공인연합회는 2021년 온라인 플랫폼 공정화위원회를 구성하고(소상공인연합회, 2021.10.01), 카카오의 골목상권 침탈을 비판하며 온플법 제정을 촉구하는 활동을 하였으나, 초대 회장이 2020년 21대 국회의원으로 선출되고, 지도부가 바뀌면서 활동 동력을 다소 상실하였다. 한편 시민단체로는 참여연대가 쿠팡 PB제품 리부 조작, 카카오모빌리티의 콜 몰아주기, 배달앱 독과점 등의 이슈를 드러내며 문제를 제기하였다. 참여연대는 또한 공정위에 네이버, 쿠팡, 배달의민족 등 9개 플랫폼의 불공정약관 심사를 청구하였으며, 온플법의 신속한 처리를 촉구하며 민주당 의원들과 ‘플랫폼 대기업의 불공정 거래 근절 및 골목상권 생태계 보호 대책 토론회’ 등을 개최하며 연대해 나갔다(참여연대, 2021.11.10.; 매일경제, 2021.9.7.).

(2) 자율규제 옹호연합의 구성과 활동

자율규제 옹호연합은 플랫폼 기업 및 이들로 구성된 한국인터넷기업협회, 한국인터넷자율정책기구(KISO) 등의 협단체, 일부 국회의원, 방송통신위원회, 방송통신심의위원회로 구성된다. 자율규제 옹호연합은 정부규제는 플랫폼 기업들의 혁신을 저해할 것이란 신념체계에 기반하여, 자율규제를 통하여 국내 기업이 글로벌 기업과 공정하게 경쟁할 수 있게 해야 한다고 주장하였다.

플랫폼 기업들로 구성된 자율규제 하위옹호연합은 정책혼란기에 큰 확장세를 보이며 대응 역량을 축적해 나갔다. 특히 팬데믹으로 인해 배달의 민족, 쿠팡 등 배달 플랫폼이 네이버와 카카오에 버금가는 대규모 플랫폼으로 성장하였으며, 당근마켓, 무신사 등도 주요 플랫폼 기업 대열에 합류하였다. 플랫폼 기업들이 세를 확장하자 이들을 중심으로 한 자율규제 옹호연합의 응집력이 높아졌으며, 기존 플랫폼 기업이 규제 논의에 대응해가며 쌓은 노하우와 새로운 플랫폼 기업의 간접 학습이 합쳐져 대응 역량도 증가하였다. 특히, 기업들은 자본력을 이용하여 기업 간 연대, 다수의 협단체 구성, 공론장 마련, 단체행동 등을 통해 자율규제를 요구하였다(전자신문, 2020.05.20.). 7개 협단체로 구성된 디지털경제연합은 20대 대통령 선거를 앞두고 대선 공약제안서를 제작하기

도 하였다(전자신문, 2021.11.08.). 이와 함께 플랫폼 기업들은 가짜뉴스 신고센터 개소, 청소년 유해검색어 데이터베이스 공동 구축, 웹툰 연령별 등급 도입 등을 통해 플랫폼 스스로 자율규제를 할 수 있음을 증명하고자 노력하였다(매일경제, 2018.3.29.; 전자신문, 2018.9.5.; 전자신문, 2019.05.17.). 이는 문재인 정부 이전에 네이버와 다음 등 소수 포털 기반 플랫폼들이 뉴스 콘텐츠 유통, 소상공인 보호 등에 대한 규제 논의에 수동적으로 대응해 온 것과 대조되는 행보로서 자율 규제 하위옹호연합인 플랫폼 기업들의 역량이 높아진 것으로 해석할 수 있다.

국회에서는 윤관석 정무위원장과 정세균 국회의장이 기업 측 목소리를 반영한 법안을 발의하며 하위 옹호연합을 형성하였다. 윤관석 정무위원장은 공정위가 입법예고한 전자상거래법이 업계 의견 수렴 과정이 부족했다는 지적이 일자, 플랫폼 업계와 스타트업 관계자들의 의견을 반영하여 「전자상거래법 개정안」을 발의하였으며, 정세균 국회의장도 「디지털 기반 산업 지원을 위한 법안」을 발의했다. 박정 의원 등 일부 의원들도 규제 법안 발의에 맞대응하여 자율규제를 옹호하는 협단체와 플랫폼 산업 발전 방안을 공론화하였다(디지털타임스, 2017.12.01.).

이전 정부에서 정책중개자의 역할을 하였던 방송통신위원회와 규제 논의에 크게 개입하지 않았던 방송통신심의위원회는 문재인 정부에서는 자율규제 옹호연합으로 활동하였다. 방통위는 악성 리뷰, 플랫폼 소비자 갑질 등 일부 문제에 한정하여 이용자 보호에 관한 규제 논의에 가담하였으나, 불법 콘텐츠 유통, 개인정보보호 등 논란이 되었던 주요 문제들은 기업의 자율규제에 맡겨 해결하고자 하였다. 이를 위해 방통위는 2017년 5월 66개 기업을 대상으로 '온라인 개인정보보호 자율규제제도'의 시범운영 제도를 도입하였다(방송통신위원회, 2017.5.31.). 방통위는 플랫폼에서 유통된 디지털 성범죄물에 대한 사회적 공분이 일자, 플랫폼 기업들과의 간담회에서 공적규제와 자율규제가 조화된 공동 규제가 가장 효과적이라며, 기업들에 자율심의 협력 시스템에 참여할 것을 권유하였다(디지털타임스, 2018.7.3.).

3) 정책중개자

정책혼란기에는 정부와 함께 일부 의원들이 정책중개자로 등장하면서 이전과 다른 양상을 보였다. 특히 문재인 정부에서 청와대와 과기부는 공정위와 방통위의 규제정책을 중개하는 역할을 하였다. 청와대는 여당인 민주당 의원들이 적극적으로 법안을 발의하는 상황에서도 '국회와 함께 신중히 논의해 가겠다'라며 중립적 입장을 보였다(한국경제, 2021.9.9.). 과기부도 특별한 입장을 표명하지 않고 '디지털 플랫폼 정책포럼'에 플랫폼 경쟁 활성화를 위한 제도개선 발족회의를 여는 등 제도개선을 위한 여론 수렴에만 집중하는 모습을 보였다(전자신문, 2021.10.8.).

국회에서는 네이버, 카카오 등 IT 기업 출신의 여당(윤영찬, 이용우)과 야당(이영, 허은아) 일부 의원들이 국회디지털경제혁신 연구포럼을 출범해 플랫폼 규제에 대한 전문적 논의를 진행해 나갔다. 포럼에는 여야 의원 35명이 소속되었으며, 인기협 등 8개 협·단체와 학계, 전문가그룹이 자문으로 참여하였다(전자신문, 2020.7.7.). 포럼은 규제개선 방안과 법안이 산업에 미치는 영향 등을 분석하며 플랫폼 규제 논의가 정부규제 방향으로만 흘러가는 분위기를 전환하고자 하였다.

하지만 이들의 중개역할에도 불구하고 정책혼란기에는 플랫폼 규제와 관련한 구체적인 협의안이 형성되지는 못하였다. 결국 옹호연합 간 대립 구도가 이어지는 반면 특정 옹호연합에 유리한 권력구조 개편이나 강력한 추진 동력이 발생하지도 못하면서 뚜렷한 정책산출이 없는 특징이 정책혼란기에 나타났다.

3. 정책변동기 : 윤석열 정부

윤석열 정부에서는 역대 정부 최초로 자율규제 내용을 담은 법안이 국무회의를 통과하였다. 윤석열 정부는 자율규제를 국정과제에 포함할 정도로 플랫폼 기업 친화적인 정책을 추진하였으나, 카카오 먹통 사태 이후 정부의 정책 기조에 일부 변화가 나타나기도 하였다. 이에 플랫폼 규제 방안을 두고 다양한 정책 변화가 발생한 윤석열 정부를 정책변동기로 설정하였다.

1) 외부 변수 분석

정책변동기의 안정적 변수는 온라인 플랫폼의 기본적 속성과 법적 구조로 문재인 정부와 크게 다르지 않다. 다만 역동적 외부 변수로는 지배집단의 변화가 핵심적으로 작용하였다. 2022년 5월 10일 윤석열 정부가 취임하면서 정책하위체제의 내부 동태에 큰 변동이 발생하였고, 결과적으로 자율규제의 정책산출까지 이어지게 되었다. 플랫폼 규제 방식에 대한 정부규제와 자율규제의 대립이 지속되는 가운데 '디지털 플랫폼 정부'를 표방하며 취임한 윤석열 정부는 온라인 플랫폼 생태계의 활성화와 역동성을 위해 민간 주도의 자율규제로의 방향 전환을 예고하며 이전 정부와의 차별성을 두었다. 자율규제안은 정부의 국정과제에 포함되었으며(정부, 2022), 공정위, 방통위, 과기부 등 관계부처 과제 목표에도 플랫폼 분야 자율규제 체계 구축이 명시되었다(전자신문, 2022.7.22.).

그러나 초반 박차를 가하던 자율규제에 제동이 걸리고 정책과정에 또 다른 국면의 전환을 초래한 사건이 발생하였다. 2022년 10월 15일 SK C&C 판교 데이터센터 화재로 카카오 그룹사 서비스 전반에 장애가 발생한 일명 '카카오 먹통 사태'의 충격이 정책행위자들의 신념 변화를 초래한 것이다. 사고를 계기로 정부와 정치권은 독점 플랫폼 기업이 시장과 사회 전반에서 지니는 지배력을 체감하고 자율규제만으로는 독과점의 폐해를 해결하기 어려움을 깨닫게 되었다. 플랫폼 독점 문제에 대한 위기의식이 다시 촉발됨에 따라 정부의 플랫폼 기업 친화적 분위기가 꺾였고, 동시에 21대 국회 전반기에 추진되다가 정권교체 이후 중단되었던 온플법 논의가 재부상하면서 정책과정의 양상이 달라지는 결과로 이어졌다.

2) 옹호연합의 구성과 활동

(1) 자율규제 옹호연합의 구성과 활동

지배집단의 변화는 정책하위체제 내 옹호연합의 재구조화를 초래하였다. 먼저 자율규제 옹호 연합에는 플랫폼 기업들과 관련 협단체를 주축으로 공정위, 정부와 과기부, 방통위 등 관계부처, 그리고 여당 의원들이 포함되었다. 이들은 플랫폼 시장의 혁신을 저해하지 않으면서도 불공정 행위를 방지하기 위해서는 과도한 법적 규율을 지양하고 민간 주도의 자율규제를 실현해야 한다는 정책신념을 중심으로 옹호연합을 형성하였다.

정책변동기의 주요한 특징은 이전까지 정책중개자에 가까웠던 정부가 자율규제를 공식 표방하면서 자율규제 옹호연합에 포함된 것이다. 정부의 참여로 자율규제 옹호연합 내 결속이 강화되었고, 자율규제가 국정과제로 공식화되면서 기재부, 과기부, 공정위, 방통위 등이 함께 플랫폼 자율규제 중장기 계획을 논의하는 '범부처 플랫폼 정책협의체'가 출범하는 등 정부 행위자들 사이에도 신념 공유와 연대적 상호작용이 두드러지게 나타났다(전자신문, 2022.7.22.).

규제기관인 공정위가 자율규제 옹호연합으로 재구성된 것도 이 시기 나타난 차이점이다. 공정위는 이전까지 정부규제를 우선했던 것에 반해, 윤석열 정권에 들어서는 정부 방침에 맞춰 자율규제를 옹호하는 방향으로 신념 변화가 발생하였다. 특히 정부가 2022년 9월 취임 후 첫 공정위 위원장에 시장주의 법학자인 한기정 교수를 임명하면서 공정위가 자율규제 옹호로 선회하는 모습을 보다 선명히 보여주었다.

한편 자율규제 옹호연합 사이에서는 문재인 정부 이후 결집력이 높아진 플랫폼 기업들과 관련 협단체들이 자본력과 그동안 축적된 대응 역량에 기반해 수차례 간담회와 토론회를 개최하며 자율규제를 위한 내부 공감대를 확인하고 신념을 강화하는 정책지향학습이 발생하였다. 특히, 플랫폼 기업들은 문재인 정부에서 다소 소극적으로 행해졌던 자율규제안 마련에 속도를 냈다. 2022년 6월 22일 과기부에 의해 마련된 간담회에서 플랫폼 기업들이 민간 자율규제 기구 운영에 적극적 참여 의지를 약속하였고(디지털타임스, 2022.6.22.), 이후 네이버, 카카오 등은 자체적인 중소기업 지원책을 잇달아 발표하며 정부의 자율규제 기조에 화답하였다(한겨레, 2022.6.28.). 이를 통해 정부가 플랫폼 기업들의 자율규제 가능성을 확인하는 정책학습을 경험하면서 옹호연합 내부 결속이 강화되고 자율규제 추진에도 가속이 붙었다.

이후 2022년 7월 과기부는 주요 플랫폼 사업자 13명, 학계, 연구기관들로 이루어진 '플랫폼 자율기구 법제도 TF'를 구성해 민간 자율규제 기구 설립의 법적 근거를 담은 「전기통신사업법 개정안」을 마련하는 작업에 착수하였다(한겨레, 2022.07.27.). 그리고 2022년 8월 19일 마침내 '플랫폼 민간 자율기구'(이하 자율기구)가 출범하였다. 자율기구는 크게 갑·을 분과, 소비자·이용자 분과, 데이터·AI 분과, 혁신공유·거버넌스 분과의 4개의 분과로 이루어졌으며, 범부처, 주요 플랫폼 사업자 및 협단체, 중소기업·소상공인 단체, 소비자 단체 등 각계 이해관계자들이 참여하였다. 자율기구에 참여한 네이버, 카카오, 쿠팡, 우아한형제들, 당근 등 플랫폼 기업들은 자체적 상생 방안을 구

축해 나갔고, 관계부처도 기업의 자율규제 운영 지원에 적극 나섰다. 방통위는 디지털 플랫폼 분야 업무계획으로 자율기구 운영 지원과 사후평가 장치 마련을 보고하였고(전자신문, 2022.8.23.), 공정위원장은 배달의민족, 요기요, 쿠팡이츠 등 배달 중개업 대표들과 만남의 자리를 갖고 자율규제 동참을 독려했다(한겨레, 2023.9.23.).

약 9개월의 논의 끝에 2023년 5월 11일 자율기구는 '플랫폼 자율기구 자율규제 방안 발표회'를 개최해 분과별 자율규제 방안을 공식 발표하였다(방송통신위원회, 2023.5.11.). 그중에는 플랫폼 기업들이 자체적으로 마련한 자율규제안도 함께 발표되었으며, 그 과정에서 정책행위자들은 자율규제의 실현 및 확대 적용 가능성을 지속적으로 확인할 수 있었다.

(2) 자율규제 하위옹호연합의 신념 변화

정책변동기 초반에는 정부의 자율규제 기조와 플랫폼 업계의 적극적 협조 의지가 맞물려 긴밀한 자율규제 옹호연합이 구성되고 정책하위체제 내 이들의 상대적 우위 구도가 형성되고 있었다. 그러나 카카오 데이터센터 화재 사건을 계기로 일부 정책행위자들 사이에서 신념 변화가 발생하였고, 이에 따라 자율규제 옹호연합 사이에서 하위옹호연합 간의 구분이 보다 뚜렷해졌다.

구체적으로는 정부 및 관계 부처, 여당, 그리고 플랫폼 업계 사이에서 신념이 불일치하는 지점이 나타났다. 정부는 사태 직후 사실상의 국가 인프라 역할을 하는 카카오 규제를 위한 제도 정비가 필요하다는 입장을 밝혔는데(한겨레, 2022.10.17.), 이는 자율규제의 지나친 낙관을 주의해야 한다는 신념 변화가 발생한 것으로 해석된다. 이후 정부와 공정위는 자율규제의 기본적 기조는 유지하면서도 중소기업 상생과 거래상 지위 남용 문제는 자율규제로 맡기되, 독과점 및 경쟁 제한은 법으로 강경하게 대응한다는 이분화된 규제 방향을 설정하였다. 이에 따라 2023년 3월 과기부는 '디지털 서비스 안정성 강화 방안'을 발표하고 7월부터 방송통신발전기본법 개정안, 정보통신사업법 개정안, 정보통신망법 일부개정안이 반영된 이른바 '디지털 안전3법'을 시행하였다(조선일보, 2023.3.30.; 중앙일보, 2023.7.28.).

공정위는 2023년 1월부터 '온라인플랫폼 사업자의 시장지배적 지위남용행위에 대한 심사지침'을 제정하여 제재를 강화하고, 온라인 무료 서비스와 글로벌 빅테크에 대한 적용 근거도 함께 마련하였다(한겨레, 2023.1.12.). 또한 '온라인 플랫폼 독과점 TF'에서 나온 결론을 토대로 대형 플랫폼을 대상으로 하는 별도의 플랫폼 독과점 방지법 입법화의 추진을 예고하며 규제법 마련에도 속도를 냈다(중앙일보, 2023.5.26.).

정부의 자율규제를 지지했던 여당(국민의힘) 또한 플랫폼 기업이 자정능력을 상실할 시 정부 차원에서 규제할 수밖에 없다며 입장을 변경하였고 야당과 함께 온플법 재추진을 주장하는 등 사실상 정부규제 옹호연합과 신념을 공유하는 모습을 보였다(동아일보, 2022.10.17.). 국회에서는 '독과점적 플랫폼의 공정혁신을 위한 제도개선 토론회(2022.12.12.)', '온라인 플랫폼 관련법 공청회(2023.3.9.)' 등 여야 의원들이 함께 플랫폼 독과점 규제 방안과 입법 계획을 논의하는 장이 마련되기도 하였다.

이렇듯 카카오 사태로 촉발된 신념 변화는 자율규제 옹호연합 내부 변동을 초래했지만, 옹호연합의 완전한 재구성으로 이어진 것은 아니었다. 정부는 플랫폼 독과점에 대한 규제 강화를 추진하지만, 기본적으로 플랫폼 기업과 입점 업체 간 갑을 관계는 자율규제에 맡긴다는 입장이었고, 공정위도 기업들에 자율규제 동참을 계속 독려하면서 자율규제의 기본적 기초는 유지하였다(공정거래위원회, 2023.10.11.).

한편, 플랫폼 기업들은 카카오 사태로 정부규제 논의가 재점화되자 자율규제 방향을 유지하기 위한 전략을 모색하였다. 인기협은 과잉규제 우려를 제기하며 정부와 국회에 글로벌 규제 흐름에 역행하는 온플법 제정 논의를 중단할 것을 요구하였으며(디지털타임스, 2023.2.16.; 전자신문, 2023.5.17.), 플랫폼 기업들도 자율기구를 통해 자체적으로 마련한 규제안을 발표하면서 자율규제의 의지를 적극 표명하였다.

(3) 정부규제 옹호연합의 구성과 활동

정부규제 옹호연합은 시민단체, 그리고 야당 의원들로 구성되었다. 이들은 정권교체로 중단되었던 온플법 논의 재개를 통해 규제 강화를 추진해야 한다는 정책신념을 지니고 있었다.

플랫폼 시장이 빠르게 성장하면서 피해 소비자의 규모와 피해 유형 또한 증가하였다. 이에 정부규제 옹호연합에서는 2022년 5월 소상공인, 참여연대와 한국소비자연맹, 법률단체 등 12개 시민단체가 참여한 '온라인 플랫폼 공정화를 위한 전국네트워크(온플넷)'가 출범하였다(한국소비자연맹, 2022.05.25.). 그러나 이전 시기에 비해 이들 시민단체 하위옹호연합의 활동은 상대적으로 저조하였다. 다양한 온라인 플랫폼의 등장으로 이용자들의 피해사례가 파편화되면서 과거 소상공인연합회와 같이 집단행동을 하는 데 한계가 있었기 때문이다. 기존의 소상공인연합회 또한 최승재 전 회장이 국회에 입성하여소상공인의 요구를 대변하고 '플랫폼 공정거래 및 유통·제조·소비자권익증진방안 대토론회'(매일경제, 2022.12.16.)를 개최하며 정부규제를 촉구하였으나, 플랫폼 기업들의 공동행동에 비해 활동의 지속성이 부족하였다.

한편 정치권에서는 야당 의원들이 정부규제 하위옹호연합을 구성했다. 야당 의원들은 정무위 국정감사에서 규제기관인 공정위가 자율규제를 지원하는 것은 공정경제질서 확립에 실효성이 없다고 비판하였다(한겨레, 2022.10.7.). 이와 함께 민주당은 주요 플랫폼 기업의 데이터센터를 국가 재난관리 체계에 포함하는 내용의 「방송통신발전법 개정안(2117824)」 발의를 시작으로 「온라인플랫폼시장의 독점규제 및 공정거래에 관한 법률안(2121273)」 등 규제 법안을 연이어 발의하였다. 또한 네이버, 카카오, 쿠팡 등 플랫폼 기업들을 대상으로 당차원에서 '디지털 플랫폼 시장 실태조사'를 실시해 온플법의 기반 자료를 구축하고자 하였다(한국경제, 2023.5.29.).

3) 정책변동의 결과: 온라인 플랫폼 자율규제 정책산출

정책변동기에는 장기간 정부규제 중심으로 논의되었던 온라인 플랫폼 규제 방향이 정권교체를

계기로 자율규제로 전환되는 정책변동의 과정이 전개되고, 구체적인 자율규제 정책산출이 발생하였다.

먼저 민간 자율기구가 출범하고 이를 통해 각 플랫폼 기업의 구체적인 자율규제안이 마련 및 도입된 것은 정책변동기에 발생한 의미 있는 정책산출로 해석될 수 있다. 자율기구에 참여한 네이버, 카카오, 쿠팡, 우아한형제들, 당근마켓, 야놀자 등 기업들은 자체적 규제안과 가이드라인을 발표했는데, 이는 별도의 입법이나 제도개선 없이 곧바로 현장에 도입되기에 처음으로 구체적 형태의 자율규제 정책산출이 발생한 것으로 해석할 수 있다.

이와 함께, 2023년 11월 14일 자율규제의 법적 근거를 담은 「전기통신사업법 개정안」이 정부 발의로 국무회의를 통과한 것도 의미 있는 정책산출이다. 개정안은 부가통신사업자와 부가통신사업자단체의 자율규제 실행 근거를 수립하고, 정부의 자율규제 지원시책과 확산 방안을 마련하되, 기업의 위반 행위 시 이를 처벌하는 내용을 담고 있다.

그러나 한편으론 자율규제로의 정책변동 결과가 아직 안정화되지 않은 상황에서 카카오 사태가 발생하면서 정부의 온라인 플랫폼 규제 기조는 갑을 관계는 자율규제로, 독과점은 정부규제로 대응하는 방식으로 이분화되었다. 짧은 기간 중대한 국면 전환이 연달아 발생하면서 정책행위자들도 자율규제와 정부규제 사이에서 다소 모호한 입장을 취하고 있으며 정책산출도 자율규제와 정부규제가 동시에 이루어지고 있어 이로 인한 혼란과 규제의 공백이 우려되는 상황이다.

이상 정책형성기부터 정책변동기까지 온라인 플랫폼 규제의 정책변동과정에 대한 본 연구의 분석 결과를 정리하면 아래 <표 1>과 같다. 이때 정책변동의 요인 및 경로는 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 정책변동의 가장 중요한 동인은 지배집단 변화라는 외부 사건으로, 플랫폼 자율규제를 국정과제로 표방한 윤석열 정부의 출범으로 자율규제 도입을 위한 제도적이고 실질적인 기반이 빠르게 마련되었다. 정책대립 상황에서 정부가 항상 중립적 정책중개자로 있기보단 종종 주도적 역할을 하게 되는 국내 정책환경의 특징에 따라 정권 교체는 다수의 선행 사례에서 정책변동의 중요한 계기로 확인된 바 있다(유정호 외, 2017; 양승일, 2022). 이는 정책과정에서 강력한 권한을 가진 정부가 신념을 분명히 드러냄에 따라 정책하위체제 내부 구성과 권력 또한 정부가 속한 옹호연합에 유리한 구도로 재편되기 때문이다.

둘째, 자율규제 옹호연합의 자원(응집력과 대응 능력)이 강화되어 옹호연합 간 활동의 차이가 발생하였다. 문재인 정부 이전에는 네이버 등 소수의 포털사가 정부규제를 주장하는 소상공인연합회 및 정부와 대립하는 수준이었지만, 문재인 정부에서는 플랫폼 기업 수의 증가와 함께 자율규제 옹호연합의 응집력과 대응 역량이 높아졌다. 반면 정부규제 하위옹호연합은 플랫폼 수가 증가하고 관련 문제가 산발적으로 발생하면서 응집력과 대응 역량이 낮아졌으며, 이로 인해 온플법 등 정부규제를 촉구하는 수준의 활동에 머물렀다.

마지막으로, 정책변동기에 발생한 이러한 변화는 결과적으로 정책지향학습을 통한 정책변동의 인과적 경로를 형성하였다. 본 사례에서 정책학습의 경우 배타주의가 강한 국내에서는 정책학습이 발생하기 어렵다는 선행연구의 지적과 같이 신념의 수정이 직접적 정책변동을 이끄는 경로로 나타나진 않았다(유정호 외, 2017). 다만 신념이 강화되는 방향의 학습이 발생하였는데(Moyson,

2017), 지배 집단의 변화와 플랫폼 기업들의 자원이 강화됨에 따라 자율규제 행위자들의 상호 간 합의와 결속이 이루어지기 용이한 조건이 형성되었고, 옹호연합 내부 상호작용을 통해 자율규제의 실현 가능성을 확인하면서 신념이 강화되는 정책학습이 발생하였다. 그러나 이와 동시에 카카오 사태라는 외부 충격은 정치권 행위자들이 플랫폼 자율규제의 불확실성을 인지하는 또 다른 정책학습의 경험이었으며, 정책변동의 양상이 바뀌는 결과로 이어지기도 하였다.

〈표 1〉 분석 결과 정리

시기	정책형성기	정책혼란기	정책변동기
	노무현~박근혜 정부	문재인 정부	윤석열 정부
안정적 외부 변수	- 플랫폼 경제의 특수성 - 플랫폼의 모호한 법적 지위		
역동적 외부 변수	정보통신기술 발달 인터넷 포털 급성장	- 코로나19 팬데믹 온라인 플랫폼 시장 확대 플랫폼 기반 사건사고 증가	보수정권 출범 카카오 데이터센터 화재



정책하위체제				
옹호연합		정책형성기	정책혼란기	정책변동기
정책 행위자	자율 규제	포털 기업, 야당 의원(이명박, 박근혜 정부)	플랫폼 기업, 협단체, 일부 국회의원	플랫폼 기업, 정부(청와대), 공정위, 과기부, 방통위, 여당 의원
	정부 규제	국회, 공정위, 콘텐츠 제공업체, 소상공인, 스타트업	일부 국회의원, 공정위, 시민단체	야당 의원, 시민단체
주요 활동	자율 규제	KISO 출범 포털사 자체 자율규제안 발표	협단체 행동 증가 기업 자율규제 활동 개시 플랫폼 친화 입법	플랫폼 자율기구 출범 플랫폼 기업들의 자율규제안 마련
	정부 규제	공정위의 포털 시장남용 현장 조사 실시, 네이버 대상 시정명령, 과징금 처분 언론중재법, 신문법 개정안 등 국회 규제 법안 발의 한국인터넷콘텐츠연합회 출범	국회의 플랫폼 규제 법안 발의 공정위의 온플법 발의 온플법 통과를 위한 시민행동	온플법 본회의 통과 촉구 규제 법안 발의
자원	자율 규제	응집력: 낮음 대응 역량: 낮음	응집력: 높음 대응 역량: 높음	응집력: 높음 대응 역량: 높음
	정부 규제	응집력: 높음 대응 역량: 높음	응집력: 유지 대응 역량: 낮음	응집력: 유지 대응 역량: 낮음
정책중개자		정부 및 관계부처		-

↓
〈정책지향학습〉
정부-플랫폼 기업 상호작용 증가

↓
〈정책산출〉
자율규제안 마련 및 국무회의 통과

V. 결론

2000년대 초반 포털 기업들의 성장을 시작으로 온라인 플랫폼이 발전함에 따라 규제 환경의 변화가 불가피해졌다. 지난 20년 간 온라인 플랫폼의 경쟁 환경과 이들이 파생하는 독과점, 이용자 피해 등의 부작용들을 두고 강력한 정부규제를 추진해야 한다는 주장과 기업의 자발적인 노력에 의한 자율규제를 도입해야 한다는 주장이 팽팽하게 대립해 오던 가운데 최근 윤석열 정부는 자율 규제 민간기구를 공식 출범하고 자율규제 도입을 규정한 「전기통신사업법 개정안」을 정부발의하였다. 한편으로 이와 동시에 플랫폼 독과점 규제 법안도 함께 추진되고 있어 향후 플랫폼 규제 방향을 놓고 추가 논쟁이 이어질 것으로 예견되지만, 윤석열 정부의 자율규제안은 온라인 플랫폼 자율규제가 공식 시행된 첫 번째 사례로서 온라인 플랫폼 시장 환경에 의미하는 바가 크다.

이에 본 연구는 ACF 모형을 기반으로 지난한 논의 끝에 온라인 플랫폼 자율규제 정책산출이 발생한 정책변동의 동인을 분석하였다. 그 결과 신념 갈등이 존재하는 정책사례에서 지배집단의 변화와 정책지향학습은 정책변동의 중요한 인과적 경로임을 확인하였다.

먼저 자율규제 정책산출에는 윤석열 정부 출범과 옹호연합의 변화가 가장 주요한 역할을 하였다. 2022년 5월 취임한 윤석열 정부가 온라인 플랫폼 생태계의 활성화와 글로벌 경쟁을 강조하며 자율규제의 도입을 예고하면서 플랫폼 규제 정책하위체제의 구도와 내부 동태에 변동이 발생하였다. 더불어 문재인 정부까지 정부규제 옹호연합에서 온라인 플랫폼의 정부규제를 강조해 온 공정위는 정부규제 입장이 약해졌고 청와대와 과학기술정보통신부도 주도적으로 자율규제 정책 방향의 틀을 마련하였다.

둘째, 자율규제 정책산출은 시간이 흐름에 따라 옹호연합의 자원의 변화와 이에 따른 활동 양상이 변화한 결과로도 볼 수 있다. 플랫폼 기업들로 구성된 자율규제 옹호연합의 높아진 응집력과 수년간 쌓아 온 대응 역량의 증가가 플랫폼 자율규제 실현에 긍정적 영향을 미쳤다. 박근혜 정부까지 기업들은 인기협 등 소수를 제외하고는 개별적으로 정부규제 압력에 맞서 왔다. 하지만 문재인 정부부터는 코로나19 팬데믹을 계기로 국내 플랫폼 기업이 양적으로 크게 성장하면서 디지털 경제연합 등 다수의 협회가 창설되었고, 자본력을 기반으로 자율규제 추진을 위한 적극적인 공동행동을 이어 나갔다.

마지막으로, 정책결정 권한을 지닌 정부와 자원이 강화된 플랫폼 기업들이 같은 옹호연합을 구성하고 상호작용이 증가하면서 자율규제 신념이 강화되는 정책학습의 과정이 이어졌다. 윤석열 정부 들어 정치권과 기업들 사이에 여러 소통의 장이 마련되었고, 기업들은 가짜뉴스 신고센터, 이용자보호위원회 등 구체적인 자율규제 시스템을 도입하며 자율규제의 실효성을 확인시키고자 하였다.

한편, 현재 자율규제 내용을 담은 「전기통신사업법 개정안」은 국무회의에서 의결 후 국회에 계류되어 있어 현재 시점에서 당장 법이 시행되는 것은 아니지만, 향후 법안이 통과될 경우 다음 사항을 고려해야 함을 제안한다.

첫째, 규제당국은 자율규제를 시행한 이후에도 플랫폼 기업들이 독과점 해결, 이용자 보호 등에

노력을 기울이는지 꾸준히 감시·감독해야 한다. Finck(2018)는 디지털 플랫폼 경제에 대한 규제 패러다임을 적용해야 한다는 주장이 설득력이 있음에도 불구하고, 기업의 투명성 부족, 무임승차 및 이익 추구에 따른 약한 대응 조치 등을 감안해 정부가 규제정책의 도입 가능성을 열어두어야 한다고 강조한다. 즉, 정부와 플랫폼 기업이 협업하여 공정한 시장경쟁이 이뤄지며, 각종 피해들로부터 소비자가 보호될 수 있는 자율규제 환경을 만들어 나갈 필요가 있다.

둘째, 자율규제를 실시하는 기업은 기업 내 혹은 SRA 형태를 통해 체계적이고 실효성 높은 자율규제 제도를 구축해야 한다. 플랫폼의 자율규제에 대한 논의는 이미 오래전부터 시작되었다. 하지만 그간 기업들은 자율규제의 도입을 주장만 해왔을 뿐 문재인 정부 이후에야 실질적이고 가시적인 대책을 내놓았다. 앞으로도 기업들은 시장 공정경쟁과 이용자 보호에 적합한 자율규제 실현을 위한 보다 구체적 노력을 이어가야 할 것이다.

마지막으로, 만약 위와 같은 노력에도 불구하고 자율규제가 제대로 작동하지 않고, 불공정한 시장경쟁 관행이 유지된다면 Braithwaite(1982)가 제안한 강제적 자율규제를 검토해 볼 수 있다. 기업이 자율규제를 방관할 경우 자율규제 규정 준수 책임자가 이를 규제기관에 보고하도록 하는 강제적 자율규제는 자율규제의 장점인 자발성에 내재된 한계를 방지할 수 있어 정부가 적극 검토해 볼 만하다.

참고문헌

- 김가영·정애린·김도현. (2021). 온라인 플랫폼의 규제에 따른 이해관계 분석과 정책적 시사점. *Journal of Digital Convergence*, 19(9).
- 김순양·이지영. (2009). 옹호연합모형(ACF)을 통한 양성평등 정책형성과정의 동태성 분석: 호주제 폐지논쟁 사례를 중심으로. 「사회복지정책」, 36(4): 101-132.
- 김태오. (2022). 온라인 플랫폼에 대한 경쟁규제와 전문규제. 「법학연구」, 25(1): 1-42.
- 김형석. (2013). 인터넷 포털 산업에서의 시장지배적 지위 남용행위. 「Law & Technology」, 9(6): 67-82.
- 박민수·정필문. (2022). 온라인플랫폼 규제정책에 대한 경제학적 검토. 「산업조직연구」, 30(2): 1-47.
- 배진아. (2017). 인터넷 포털의 공적 책무성과 자율 규제. 「언론정보연구」, 54(4): 67-105.
- 백승기. (2010). 옹호연합모형(ACF: Advocacy Coalition Framework)에 의한 의료보험 통합정책에 관한 비교 연구: 한국과 대만의 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 44(4): 233-259.
- 서인석·조일형. (2014). 한국의 정책중개자는 누구인가: ACF 정책변동을 중심으로 한 메타분석의 적용. 「한국행정학보」, 48(3): 227-256.
- 손화정. (2011). 참여정부의 국가보안법 정책변동실패 사례분석: 옹호연합 및 정책갈등의 결합모형의 적용. 「한국행정학보」, 45(3): 25-51.
- 유정호·김민길·조민효. (2017). 한국적 맥락에서 옹호연합모형의 적합성에 관한 연구-외국인 고용

- 허가제 도입과정을 중심으로. 「한국정책학회보」, 26(2): 259-294.
- 이민영. (2010). 인터넷 자율규제의 법적 의미. 「저스티스」, 116: 133-160.
- 이승모. (2015). 옹호연합모형을 통한 밀양 송전선로 건설 갈등과정 분석: 정책변동 성공과 실패의 경계. 「국가정책연구」, 29(4): 193-218.
- 이승민. (2022). 온라인 플랫폼과 자율규제 논의의 기초. 「경제규제와 법」, 15(2): 42-67.
- 전진석. (2014). 정책옹호연합모형을 적용한 논문에 대한 분석. 「한국사회와 행정연구」, 25(2): 1-28.
- 정부. (2022). 윤석열 정부 110대 국정과제
- 최성구·박용성. (2014). 세종시 정책변동 과정에 관한 연구-정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(4): 371-413.
- 최성락·이혜영·서재호. (2007). 한국 자율규제의 특성에 관한 연구: 자율규제 유형화를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 21(4): 73-96.
- 최진웅. (2015). 인터넷 규제의 정치경제: 포털 규제를 중심으로. 「한국정치연구」, 24(2): 151-180
- 황성기. (2022). 온라인 플랫폼 자율규제 방안에 관한 연구. 「경제규제와 법」, 15(2): 105-122.
- 황용석·이준웅·오경수·문태준. (2007). 한국사회에서 포탈뉴스에 대한 규제 담론에 대한 고찰. 「언론과 법」, 6(2): 175-204.
- Baggott, R. (1989). Regulatory reform in Britain the changing face of self-regulation. *Public Administration*, 67(4): 435-454.
- Ballon, P., & Van Heesvelde, E. (2011). ICT platforms and regulatory concerns in Europe. *Telecommunications Policy*, 35(8): 702-714.
- Bartle, I., & Vass, P. (2007). Self-regulation within the regulatory state Towards a new regulatory paradigm. *Public Administration*, 85(4): 885-905.
- Black, J. (2001). Decentring regulation Understanding the role of regulation and self-regulation in a 'post-regulatory' world. *Current legal problems*, 54(1): 103-146.
- Braithwaite, J. (1982). Enforced self-regulation A new strategy for corporate crime control. *Michigan law review*, 80(7): 1466-1507.
- Busch, C. (2019). Self-regulation and regulatory intermediation in the platform economy. Forthcoming in Marta Cantero Gamito & Hans-Wolfgang Micklitz (eds.) *The Role of the EU in Transnational Legal Ordering: Standards, Contracts and Codes*, Edward Elgar 2019.
- Castro, D. (2011). Benefits and limitations of industry self-regulation for online behavioral advertising. *The Information Technology & Innovation Foundation*, 1(1): 1-14.
- Cioffi, J. W., Kenney, M. F., & Zysman, J. (2022). Platform power and regulatory politics Polanyi for the twenty-first century. *New Political Economy*, 27(5): 820-836.
- Claffy, K. C., & Clark, D. (2014). Platform models for sustainable Internet regulation. *Journal of Information Policy*, 4: 463-488.
- Cohen, M., & Sundararajan, A. (2015). Self-regulation and innovation in the peer-to-peer sharing economy. *U. Chi. L. Rev. Dialogue*, 82: 116.

- Daugareilh, I., Degryse, C., & Pochet, P. (2019). The platform economy and social law Key issues in comparative perspective. ETUI Research Paper-Working Paper.
- Den Hertog, J. A. (1999). General theories of regulation. 223-270.
- Feeley, M. J. (1999). EU Internet regulation policy The rise of self-regulation. *BC Int'l & Comp. L. Rev.*, 22: 159.
- Finck, M. (2018). Digital co-regulation designing a supranational legal framework for the platform economy. *European law review*.
- Flew, T., & Gillett, R. (2021). Platform policy Evaluating different responses to the challenges of platform power. *Journal of Digital Media & Policy*, 12(2): 231-246.
- Frenken, K., van Waes, A., Pelzer, P., Smink, M., & van Est, R. (2020). Safeguarding public interests in the platform economy. *Policy & Internet*, 12(3): 400-425.
- Gibbons, L. J. (1996). No regulation, government regulation, or self-regulation Social enforcement or social contracting for governance in cyberspace. *Cornell JL & Pub. Pol'y*, 6: 475.
- Grajzl, P., & Murrell, P. (2007). Allocating lawmaking powers Self-regulation vs government regulation. *Journal of Comparative Economics*, 35(3): 520-545.
- Ingold, K., & Varone, F. (2012). Treating policy brokers seriously: Evidence from the climate policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2): 319-346.
- James, O. (2000). Regulation inside government Public interest justifications and regulatory failures. *Public Administration*, 78(2): 327-343.
- Joskow, P. L., & Noll, R. G. (1981). Regulation in theory and practice An overview. *Studies in public regulation*, 1-78.
- Julia, B. (1996). Constitutionalising self-regulation. *Mod. L. Rev.*, 59: 24.
- Kenney, M., & Zysman, J. (2020). The platform economy restructuring the space of capitalist accumulation. *Cambridge journal of regions, economy and society*, 13(1): 55-76.
- Kenney, M., Zysman, J., & Bearson, D. (2020). Transformation or structural change What Polanyi can teach us about the platform economy. *What Polanyi Can Teach Us about the Platform Economy* (August 2, 2020).
- Maitland, I. (1985). The limits of business self-regulation. *California Management Review*, 27(3): 132-147.
- Medzini, R. (2022). Enhanced self-regulation The case of Facebook's content governance. *New Media & Society*, 24(10): 2227-2251.
- Montalban, M., Frigant, V., & Jullien, B. (2019). Platform economy as a new form of capitalism a Régulationist research programme. *Cambridge Journal of Economics*, 43(4): 805-824.
- Moyson, S. (2017). Cognition and policy change: the consistency of policy learning in the advocacy coalition framework. *Policy and Society*, 36(2): 320-344.
- Newman, A. L., & Bach, D. (2004). Self-regulatory trajectories in the shadow of public power

- Resolving digital dilemmas in Europe and the United States. *Governance*, 17(3): 387-413.
- Parker, G. G., Van Alstyne, M. W., & Choudary, S. P. (2016). *Platform revolution: How networked markets are transforming the economy and how to make them work for you*. WW Norton & Company.
- Parker, D. (2002). Economic regulation a review of issues. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73(4): 493-519.
- Priest, M. (1997). The privatization of regulation Five models of self-regulation. *Ottawa L. Rev.*, 29: 233.
- Rahman, K. S., & Thelen, K. (2019). The rise of the platform business model and the transformation of twenty-first-century capitalism. *Politics & society*, 47(2): 177-204.
- Sabatier, P. A. (1987). Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework. *Knowledge*, 8(4): 649-692.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, 21(2-3): 129-168.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*. in P. Sabatier. (ed.), *Theories of the Policy Process*, pp. 189-220. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. A. & H. Jenkins-Smith(1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schlesinger, P. (2020). After the post-public sphere. *Media, culture & society*, 42(7-8): 1545-1563.
- Smorto, G. (2018). Protecting the weaker parties in the platform economy. *Cambridge Handbook on Law and Regulation of the Sharing Economy* (Nestor Davidson, Michèle Finck and John Infranca eds., 2018, Forthcoming).
- Stark, D., & Pais, I. (2020). Algorithmic management in the platform economy. *Sociologica*, 14(3): 47-72.
- Tessier, M., Herzog, J., & Madzou, L. (2017). Regulation at the age of online platform-based economy, accountability, user engagement and responsiveness. *Platform Regulations: How Platforms Are Regulated and How They Regulate Us*, 175-188.
- The European Commission. (2017). *Antitrust: Commission fines Google €2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison shopping service*. Press release.
- Wahyuningtyas, S. Y. (2019). Self-regulation of online platform and competition policy challenges A case study on Go-Jek. *Competition and Regulation in Network Industries*, 20(1): 33-53.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., & McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of

the advocacy coalition framework. Policy studies journal, 37(1): 121-140.

- 공정거래위원회 홈페이지. <https://www.ftc.go.kr/www/contents.do?key=5218> (접속일: 2023.12.21.)
- 공정거래위원회. 공정위, 인터넷 검색서비스 모범거래 기준 마련. 보도자료. 2014.1.8.
- 공정거래위원회. 플랫폼 분야 심사지침 마련 TF 발족. 보도자료. 2020.05.25.
- 공정거래위원회. 공정위는 플랫폼 독과점 분야의 정책적 대응방향 모색을 위해 다양한 전문가들로 T/F를 구성하였으며, 동 TF에서 제기된 다양한 의견을 참고하여 정책 방안을 마련할 예정입니다. 보도자료. 2023.10.11.
- 동아일보. NHN 독과점 지위 남용. 2008.5.9.
- 동아일보. 興, 카카오 겨냥해 '데이터센터법' 등 규제 법안 연쇄 추진. 2022.10.17.
- 디지털타임스. 소상공인연합회 "네이버 등 포털, 불공정거래 실태조사위원회 구성". 2016.10.14.
- 디지털 타임스. '플랫폼 중립성' 고시 제정한 방통위 "플랫폼에 중립성 잣대 들이댄 건 무리였다". 2017.9.17.
- 디지털타임스. 포털 규제하는 '뉴노멀법' 두고 '공방'... "해외 사업자 대상 실효성 의문" 우려도. 2017.12.01.
- 디지털타임스. 네이버·카카오·구글 등 자율심의협력시스템 참여 약속. 2018.7.3.
- 디지털타임스. 이종호 "민간 주도 자율규제 전방위 지원". 2022.6.22.
- 디지털타임스. 갈수록 거세지는 온라인플랫폼 규제... '역차별' 딜레마. 2023.2.16.
- 매일경제. 인터넷 포털 독과점 '손본다'. 2007.2.12.
- 매일경제. '골목상권 파괴' 비판에 相生 급조...네이버, 대기업 행태 답습. 2013.7.29.
- 매일경제. 소상공인 준비위원회, 네이버 본사 앞 1인 시위. 2013.08.26.
- 매일경제. '넷글 실명제' 6년전엔 위헌...악플 판치자 이젠 부활여론 대세. 2018.01.23.
- 매일경제. 국내포털 가짜뉴스와 전쟁...구글·페북은 뒷집. 2018.3.29.
- 매일경제. 골목상권 표심 잡으려 카카오 겨누는 興. 2021.9.7.
- 매일경제. 최승재 의원 "플랫폼 시대 맞는 법과 제도 만들어야". 2022.12.16.
- 방송통신위원회. 방통위, 온라인 개인정보보호 자율규제 시범운영. 보도자료. 2017.5.31.
- 방송통신위원회. 플랫폼 자율규제 방안 발표회 개최(5.11). 보도자료. 2023.5.11.
- 소상공인연합회, 소상공인연합회, 온라인 플랫폼 공정화위원회 구성. 보도자료. 2021.10.01
- 전자신문. '세이프인터넷센터' 내달 출범 의미. 2004.2.20.
- 전자신문. '한국인터넷콘텐츠협회' 발족. 2006.3.14.
- 전자신문. 소상공인, '슈퍼 갑' 네이버에 선전포고. 2013.07.31.
- 전자신문. 상공인 네이버 대책위, 소상공인 네이버 피해사례 신고센터 개설. 2013.08.06.
- 전자신문. 포털, 인터넷 욕설 자율규제 강화. 2018.9.5.
- 전자신문. 네이버, 다음 등 웹툰도 연령별 등급 도입. 2019.05.17.
- 전자신문. 인기협 등 3단체, "인터넷산업 규제법안의 국회통과 유감". 2020.05.20.
- 전자신문. 여야 모여 '디지털경제혁신포럼' 출범...민간주도 시장-규제개선 지원에 힘모아. 2020.7.7.

- 전자신문. 과기정통부 '디지털 플랫폼 정책포럼' 제도개선분과 발족. 2021.10.8.
- 전자신문. 11일 '디지털경제연합' 출범... '대전 공약제안서' 공동제작. 2021.11.08.
- 전자신문. 디지털 플랫폼 '자율규제' 설계 방향. 2022.7.22.
- 전자신문. 방통위 "미디어 혁신성장 생태계 조성" 업무보고. 2022.8.23.
- 전자신문. 인터넷기업협회, 플랫폼 규제법 제정 논의 중단 요구. 2023.5.17.
- 조선일보. "제2의 카카오 먹통 사태 막는다"... 과기정통부 '디지털서비스 안정성 강화 방안' 발표. 2023.3.30.
- 중앙일보. 네이버·카카오도?...공정위 '플랫폼 독과점' 사전 규제 가닥. 2023.5.26.
- 중앙일보. 정부, 네이버·카카오·삼성전자 '먹통 방지 의무' 사업자로 지정. 2023.7.28.
- 참여연대. 네이버, 11번가, G마켓, 쿠팡, 배달의민족 등 9개 플랫폼 불공정약관 심사청구. 2021.11.10.
- 한겨레. "소상공인과 상생"...새 정부 자율규제 기조에 화답한 '네·카·배'. 2022.6.28.
- 한겨레. 디지털 플랫폼 부작용 막을 '자율규제 기구' 법적 근거 만든다. 2022.07.27.
- 한겨레. 자영업자 피말리는 '플랫폼 갑질'... '자율규제' 집착하는 공정위원장. 2022.10.7.
- 한겨레. 윤 대통령 "카카오, 사실상 국가 통신망...필요한 대응 할 것". 2022.10.17.
- 한겨레. 카톡 등 무료서비스도 독과점 감시 대상...플랫폼 심사지침 시행. 2023.1.12.
- 한겨레. "배달 수수료 비싸" 고통...공정위원장, 배달앱 대표들 만나 "자율규제". 2023.9.23.
- 한국경제. 새누리 '포털 TF' 발족...네이버 독점횡포 막는다. 2013.08.09.
- 한국경제. 갈길 먼 온라인 포털 상생발전 방안...대국민 공청회 입장차만 확인. 2013.10.29.
- 한국경제. 검색창에 치면 '마약 팔아요'...방치하는 네이버. 2019.06.18.
- 한국경제. 청와대 "인터넷플랫폼 규제, 국회와 신중히 논의해갈 것". 2021.9.9.
- 한국경제. 공정위, 네이버·카카오 독과점 규제로 선회. 2023.5.29.
- 한국소비자연맹. 온라인 플랫폼 공정화를 위한 전국 네트워크 출범. 보도자료. 2022.05.25.

김나리(金나리): 런던정경대(LSE)에서 Management of Information Systems and Digital Innovation 석사과정을 졸업하고, 연세대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 연구분야는 디지털 정책, 디지털 복지·사회정책, 데이터 정책, 전자정부 등이다. 최근 연구로는 “더 효율적인 빈곤정책의 역설: 영국의 통합부조와 실시간 소득파악 체계 사례를 중심으로(2023)”, “공공부조 집행 과정에서 자동화된 의사결정의 역할과 한계(2023)”가 있다. (kimnari2014@gmail.com).

오서은(吳瑞恩): 연세대학교 행정학과에서 학사와 석사를 취득하고, 동 대학원에서 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심 분야는 사회정책, 복지국가, 사회적 고립 등이다. 최근 논문으로는 “장애등급제의 정책변동과정 분석: 단절적 균형이론을 중심으로”(2023), “포스트 성장주의(post-growth) 태도의 영향요인 분석-환경 및 경제적 가치의 비교를 중심으로”(2023)가 있다. (oseoeun537@naver.com).

Abstract

**The Analysis of Policy Change Process to Online Platform Regulatory
through Advocacy Coalition Framework(ACF)
- Focusing on online platform self-regulation -**

Kim, Na Ri

Oh, Seo Eun

As problems such as monopoly and overuse of power caused by online platforms arise, the position that strong government regulations should be promoted over the regulatory direction and the position that private-centered self-regulation should be introduced have been at odds. Amidst these debates, current government, emphasizing digital platforms as a policy focus, officially launched a self-regulatory private organization and proposed an amendment to the Telecommunications Business Act, outlining the introduction of self-regulation. This marked the culmination of a prolonged discussion and the first policy output endorsing self-regulation for online platforms. Applying the Advocacy Coalition Framework (ACF), this study analyzes the policy dynamics and determinants of self-regulation in the regulation of domestic online platforms over the past two decades. The analysis reveals that government changes, reinforcement of resource of the advocacy coalition favoring self-regulation, and policy-oriented learning have been crucial factors driving policy changes of online platform regulation. Based on these findings, the study suggests policy implications for an effective regulation on online platforms.

Key Words: Online platform, Digital economy, Self-regulation, ACF, Policy change process