

제21회 모의공정거래위원회 경연대회

(주)코코몽의 시장지배적지위 남용행위에 대한 건

2023. 08. 18.

TEAM 강아지풀

심사관 주대웅, 주소영

I. 사건의 개요	1
1. 사건의 경위	1
II. 기초사실	1
1. 피심인 현황	1
2. 시장구조 및 실태	2
가. 인스턴트 메신저 서비스	2
나. 오픈마켓 서비스	4
III. 사실의 인정 및 위법성 판단	6
1. 인정 사실 및 근거	6
가. 제1행위(자사 우대)	6
나. 제2행위(과도한 개인정보 수집·활용)	7
2. 관련 법 규정 및 법리	8
가. 법 규정	8
나. 법리	9
3. 피심인의 위 Ⅲ. 1. 가. 행위의 위법 여부	12
가. 시장지배적사업자 해당 여부	12
나. 국내 오픈마켓 시장의 경쟁제한: 시장지배력 전이 여부	14
다. 의도 및 목적	15
라. 경쟁제한적 우려 내지 효과	16
마. 피심인 주장 검토	20
바. 소결	20
4. 피심인의 위 Ⅲ. 1. 나. 행위의 위법 여부	20
가. 시장지배적사업자 해당 여부	20
나. 시장지배적 남용행위의 존재 및 소비자이익 저해의 현저성	20
다. 소결	22
IV. 고려사항	22
V. 심사관 조치의견	23

I. 사건의 개요

1. 사건의 경위

가. 사건의 단서 : 신고 및 인지(2024년 4월 18일/6월 20일)

1) 피심인: 코코몽 주식회사

제주특별자치도 제주시 첨단로 242 (우)63309

대표이사 김재석

대리인 법무법인(유) 태양

2) 신고인: 뉴월드닷컴 주식회사

서울특별시 강남구 테헤란로 231 (우)06142

대표이사 김도은, 추지훈

나. 신고 또는 직권인지 내용(사건의 요약)

2024년 4월 18일 뉴월드닷컴 주식회사(이하 ‘뉴월드닷컴’)는 코코몽 주식회사 메신저 사업부문(이하 ‘코코몽메신저’)이 오픈마켓 시장에서의 경쟁사업자인 뉴월드닷컴 등을 배제하고 코코몽 주식회사 커머스 사업부문(이하 ‘코코몽커머스’)의 시장점유율을 확보하기 위해 자사우대 행위를 하였다는 사실을 공정거래위원회에 신고하였다. 이에 대한 심사과정에서 코코몽 주식회사(이하 ‘코코몽’)의 소비자이익저해행위 사실을 직권으로 인지하여 추가적으로 조사에 착수하였다.

다. 심사 경위

- 2024. 5. 11. : 관련자료 제출 요청
- 2024. 5. 20. : 피심인 현장 조사 실시
- 2024. 6. 10. : 사건 심사 착수 보고
- 2024. 6. 13. - 6. 30. : 사건자료 검토
- 2024. 7. 10. : 피심인 소명자료 제출
- 2024. 7. 15. : 자료검토 및 심사보고서 작성

II. 기초사실

1. 피심인 현황

가. 피심인 지위 및 일반현황

피심인은 국내 1위 메신저 코코몽톡을 운영하며, 커머스, 모빌리티, 페이, 게임, 뮤직, 스토리를 비롯한 여러 사업부문을 두고 있는 자로서 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 ‘법’이라 한다) 제2조 제1항에 의한 사업자에 해당하며, 피심인의 일반현황은 아래 <표1>와 같다.

<표1> 피심인의 일반현황

	자본금	자산총계	부채총계	매출액	영업이익	당기 순이익	설립연도
2023년	13,531,862	22,963,491	9,431,629	2,734,245	580,315	1,062,577	1995. 2. 16.
2022년	13,589,972	22,779,558	9,189,586	2,872,623	594,916	1,646,153	
2021년	7,427,729	11,953,970	4,526,241	1,793,423	455,855	173,359	

*자료출처: 금융감독원 전자공시시스템 DART

(단위: 백만 원)

코코몽메신저는 코코몽톡을 운영하는 사업부문이며, 코코몽커머스는 코코몽쇼핑 오픈마켓 서비스를 운영하는 사업부문으로서, 두 사업부문의 매출액 추이는 아래 <표2>와 같다.

<표2> 코코몽메신저와 코코몽커머스의 매출액 현황

	코코몽메신저	코코몽커머스
2023년	1,534,948	90,843
2022년	1,570,284	67,394
2021년	1,483,923	45,834

*자료출처: 2024년 기업설명회 (IR) 자료

(단위: 백만 원)

2. 시장구조 및 실태

가. 인스턴트 메신저 서비스

1) 인스턴트 메신저 서비스의 구조 및 특징

인스턴트 메신저 시장에서 이용자는 인스턴트 메신저를 통해 소통하고 정보를 공유하며, 플랫폼은 이용자에게 편리한 의사소통 수단을 제공함으로써 가치를 창출한다. 이러한 시장은 해당 플랫폼의 이용자 수가 증가할수록 네트워크 외부성¹⁾으로 인해 큰 가치를 창출해 낸다.

인스턴트 메신저 시장의 경우, 이용자 수가 증가할수록 인스턴트 메신저의 가치도 증가하는 양의 네트워크 외부성이 나타난다. 서비스 이용자가 많을수록 더 많은 이용자와의 연결 및 소통이 가능해지며, 개별 이용자들은 플랫폼 사용을 통해 더 큰 효용을 얻을 수 있다. 이

1) 네트워크 외부성이란 어떤 재화에 대한 소비자의 수요가 그 재화를 소비하는 다른 소비자들의 수요에 의해 영향을 받는 효과이다.

에 따라 서비스 이용자의 수와 잠재고객의 진입 가능성은 양의 상관관계를 보인다. 따라서 다른 시장에 비해 이용자 규모가 큰 기업이 시장지배력을 얻기 용이하여 피싱인의 메신저 시장점유율은 꾸준히 상승하였다.

2) 피싱인의 인스턴트 메신저 서비스 현황

가) 코코몽톡 서비스의 특징

피싱인은 기본적으로 인스턴트 메신저 서비스 사업자에 해당하지만, 인스턴트 메신저 서비스를 통해 형성된 친구목록을 활용하여 다양한 서비스를 함께 제공한다는 점에서 다른 메신저 서비스 기업과는 구분된다. 피싱인은 코코몽톡을 중심으로 모빌리티, 페이, 게임, 뮤직, 스토리를 비롯한 다양한 영역의 서비스를 제공하고 있으며, 일상의 영역을 모바일 중심으로 연결하면서 새로운 편익을 제공하고 있다.

나) 규모 비교, 수익구조

(1) 규모 비교

사용시간 점유율을 기준으로 한 피싱인 서비스의 규모는 월간 순이용자수(MAU)²⁾ 또는 일간 순이용자수(DAU)³⁾를 기준으로 한 규모와 차이가 있는 것으로 나타난다. 이는 메신저 시장에서 플랫폼에 대한 소비자들의 멀티호밍⁴⁾ 현상이 빈번하게 발생하기 때문인데, DAU와 MAU의 경우 접속 기간이나 빈도를 고려하지 않는다는 점에서 점유율을 과소평가할 우려가 있다. 따라서 인스턴트 메신저의 경우 사용시간 점유율을 기준으로 규모를 비교하여야 평가의 왜곡을 최소화할 수 있다.

〈표3〉 피싱인 및 인스턴트 메신저 사업규모 비교

구분	코코몽톡	페이스 메신저	디스코팅	Telephone	라임
DAU(명)	24,517,160	10,478,602	9,945,574	3,273,497	2,394,878
DAU 점유율	48%	21%	20%	6%	5%
MAU(명)	35,211,370	15,715,332	10,024,892	5,980,137	5,742,320
MAU 점유율	48%	22%	14%	8%	8%
사용시간 점유율	95%	1%	1%	1%	1%

*자료출처: 모바일인덱스

2) Monthly Active User; 월별 활성화 순이용자

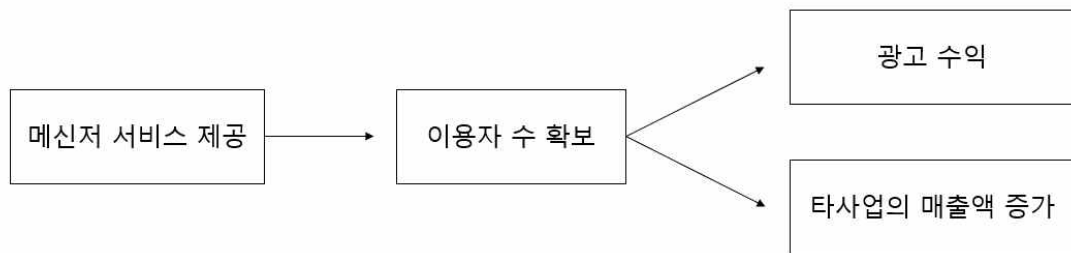
3) Daily Active User; 일별 활성화 순이용자

4) 플랫폼 기반 양면시장 구조에서, 이용자가 여러 플랫폼 중에 하나를 선택하여 이용하는 것을 싱글호밍, 여러 플랫폼을 동시에 이용하는 것을 멀티호밍이라고 한다.

(2) 수익 모델

피싱인의 수익 모델은 메신저 서비스 무료 제공을 통하여 이용자 수를 확보하는 것으로, 광고 서비스를 제공하거나 이용자를 활용한 다른 사업을 통해 잠재적인 매출을 얻고 있으며, <표4>과 같은 수익구조를 가지고 있다.

<표4> 피싱인의 수익구조



나. 오픈마켓 서비스

1) 오픈마켓 서비스의 특징

가) 오픈마켓 서비스의 개요

오픈마켓은 통신판매중개업의 대표적 유형으로, 온라인을 통해 누구나 상품을 판매할 수 있고 구매할 수 있는 가상의 자유 시장공간 또는 그러한 시장의 운영형식을 의미한다. 오픈마켓에서는 특별한 선발 과정이나 절차 없이도 일정 수수료를 지불함으로써 판매자가 될 수 있다.

통상 오픈마켓 거래는 다수의 판매자가 상품을 오픈마켓에 등록하고 구매자는 상품 구입 계약을 체결함과 동시에 오픈마켓 운영자에게 대금을 지불하며, 운영자는 판매자가 구매자에게 상품배송을 완료한 경우 구매자가 지불한 상품대금에서 수수료를 제한 금액을 판매자에게 송금한다. 즉 상품판매중개자로서 판매수수료를 받아 수익을 창출한다.

나) 오픈마켓 시장의 특징

오픈마켓도 양의 네트워크 외부성을 지닌다. 판매자의 수가 증가할수록 상품 종류가 다양해지고, 판매자 간 경쟁이 심화되어 판매가격이 하락하므로 소비자의 효용은 증가한다. 또한, 소비자의 수가 증가할수록 판매가능성이 높아지므로 판매자의 효용 역시 증가하게 된다.

다) 오픈마켓 시장의 현황

대표적인 오픈마켓 사업자로는 1996년 출범한 최초의 온라인 쇼핑몰 인터넷파크와 GK텔레콤의 12번지 등의 전통적인 오픈마켓 사업자와, 검색-SNS 중심의 인터넷 플랫폼 사업자에 의해 시작된 웨이버쇼핑, 코코몽커머스, 기존 유통대기업 오프라인 매장의 온라인몰에서 출발하여 오픈마켓, 직배송 등을 혼합 운영하는 뉴월드닷컴 등이 있다.

〈표5〉 주요 오픈마켓 사업자별 거래액 추이 및 시장점유율

구분	코코몽커머스	뉴월드닷컴	웨이버쇼핑	12번지	인터넷파크	기타	합계
2021년	105,220 (9%)	151,980 (13%)	315,650 (27%)	257,200 (22%)	245,510 (21%)	93,530 (8%)	1,169,080
2022년	150,220 (12.5%)	120,180 (10%)	294,430 (24.5%)	240,350 (20%)	264,390 (22%)	132,190 (11%)	1,201,770
2023년	205,250 (15.7%)	91,510 (7%)	352,980 (27%)	239,240 (18.3%)	261,470 (20%)	156,880 (12%)	1,307,330
비고	△ 6.7%p	▽ 6%p		▽ 3.7%p	▽ 1%p	▽ 4%p	

*자료출처: 금융감독원 전자공시시스템 DART

(단위: 억 원)

위의 기간 동안 신규 사업자의 진입으로 주요 사업자들의 시장점유율은 하락한 반면, 코코몽커머스의 점유율은 9%에서 15.7%로 약 7%p 상승하였다.

2) 코코몽커머스의 쇼핑서비스 현황

가) 코코몽커머스의 특징

코코몽커머스는 쇼핑, 선물, 라이브쇼핑 등의 전자상거래 서비스를 운영하는 사업부문이다. 이 중 코코몽쇼핑과 코코몽선물은 오픈마켓의 형태로, 코코몽라이브쇼핑은 라이브커머스⁵⁾의 형태로 운영되고 있다.

코코몽커머스는 피싱인이 운영하는 국내 1위 인스턴트 메신저인 코몽톡과 앱을 공유하며, 별도의 웹사이트 없이 모바일로만 서비스를 운영한다. 따라서 코몽톡의 소비자를 잠재적 이용자로 확보하고 있기에, 코몽메신저의 메신저 시장에서 시장지배력이 코코몽커머스로 전이될 수 있다. 코몽톡 앱 하단의 쇼핑탭을 통해 코코몽커머스의 모든 서비스를 통합 제공하며, 코몽메신저가 수집한 이용자의 빅데이터를 바탕으로 채팅탭 배너를 통해 광고를 제공한다.

5) 라이브커머스는 온라인 상에서 실시간으로 소통하여 쇼핑하는 서비스를 의미한다.

III. 사실의 인정 및 위법성 판단

1. 인정 사실 및 근거

가. 제1행위(자사 우대)

1) 코코몽 중장기 전략 (2021-2025) 수립

피심인은 2021-2025 코코몽그룹 중장기 전략⁶⁾에서 코코몽커머스의 오픈마켓 시장점유율 확대를 전략목표 중 하나로 하였다. 하위 전략과제에는 ‘코코몽메신저와 코코몽커머스 간 업무지원체계 구축’, ‘코코몽쇼핑 자체 상품추천서비스 개발’ 등이 있었다.

2) 코코몽메신저와 코코몽커머스 간 업무지원체계 구축 및 정보공개 확대

피심인은 2021-2025 코코몽그룹 중장기 전략에 따라 2022. 1. 1.부터 코코몽메신저와 코코몽커머스 간 업무지원체계를 구축하기 위하여 양 사업부문 간 정보를 공개하기로 하였다. 회의록 등 기초적 업무 현황을 인트라넷을 통해 공유하도록 하고, 추후 협의를 통해 정보 공개범위를 조정하기로 결정했다.

코코몽커머스는 전략과제인 상품추천서비스 개발 과정에서, 코코몽커머스에서 수집된 정보로는 상품추천의 정확도를 끌어올리기에 역부족이라고 판단하여 코코몽메신저에 정보 공개범위의 확대를 요청하였다. 코코몽메신저는 내부 논의 끝에 상품추천의 정확도 향상을 위해 필요하다고 생각되는 모든 종류의 데이터⁷⁾를 제공하기로 결정하였다.⁸⁾

3) 코코몽메신저의 코코몽커머스에 대한 타겟팅 광고 제공 및 효과

코코몽메신저는 2022년 7월부터 타겟팅 광고 정식 서비스 출시에 앞서 오류를 점검하고 사용자 피드백을 받고자 코코몽커머스에 타겟팅 광고 서비스를 베타서비스⁹⁾로 제공하였다.

6) 코코몽 소속 미래전략실 전략기획부의 중장기 경영전략 내부자료(2020. 10. 12.)

7) 코코몽톡 시간대별 이용자수 추이 및 이용자의 성별 및 연령대, 지역 정보, 광고에 관한 시간대별 클릭수, 도달률, 노출 횟수, 광고 경매 과정 및 입찰가에 관한 정보, 연동(코코몽 로그인 API)되는 타 오픈마켓 웹사이트 및 알림톡 서비스에서 수집한 데이터 등

8) 코코몽 경영지원팀 회의록 (2022. 03. 20.), 코코몽 커머스의 요청에 따라, ‘AI 쇼핑집사’ 및 타겟팅 광고에 필요한, 정보를 공개하자는 결정을 확인할 수 있다.

9) 베타서비스(Beta Service)란 주로 인터넷을 기반으로 운영되는 프로그램이나 게임의 정식 버전이 출시되기 전, 프로그램 상의 오류를 점검하고 사용자들에게 피드백을 받기 위하여 정식 서비스 전 공

이후 예정된 베타서비스 기간을 무기한 연장하여 코코몽커머스에게만 지속적으로 타겟팅 광고 서비스를 제공했다. 코코몽커머스의 마케팅결과보고서¹⁰⁾에 따르면, 타겟팅 광고로 상당한 광고 효과의 증대가 있었음을 확인할 수 있다. 코코몽메신저는 코코몽톡 이용자 정보를 이용하여 더 나은 타겟팅 광고 서비스를 제공하였다.

또한, 코코몽메신저는 코코몽커머스에게 제공하는 정보 중 입찰에 관한 정보를 포함하면서 코코몽커머스에게 가장 효과적인 광고시간대를 알 수 있게 하였다.¹¹⁾

결국 코코몽메신저는 코코몽커머스가 타 오픈마켓이 알지 못하는 실시간 입찰정보를 알 수 있게 함과 함께 타겟팅 광고 서비스 제공으로 타 오픈마켓보다 광고 시간대 선정과 입찰, 그리고 광고효과에 있어서 유리한 위치에 있을 수 있게 하였다.

나. 제2행위(과도한 개인정보 수집·활용)

1) 개요

피심인은 2014년 개인정보처리방침이 포함된 코코몽계정 및 코코몽통합서비스 약관을 개정함으로써 이용자의 동의를 얻어 수집·보유한 개인정보를 제한 없이 처리·활용할 수 있는 권한을 확보하였다.

〈표6〉 코코몽계정, 코코몽통합서비스 약관 일부

제12조(개인정보의 보호) 여러분의 개인정보는 서비스의 원활한 제공을 위하여 여러분이 동의한 목적과 범위 내에서만 이용됩니다. 법령에 의하거나 여러분이 별도로 동의하지 아니하는 한 회사가 여러분의 개인정보를 제3자에게 제공하는 일은 결코 없으므로, 안심하셔도 좋습니다. 회사가 여러분의 개인정보를 안전하게 처리하기 위하여 기울이는 노력이나 기타 자세한 사항은 <u>코코몽 개인정보처리방침</u> 을 참고하여 주십시오.
--

피심인은 위 약관 조항을 근거로 자사가 보유한 앱 내에서 수집되는 개인정보뿐만 아니라 코코몽 로그인 API로 연동되는 제3자 웹사이트에서 생성된 데이터까지도 무제한적으로 수집하여 해당 이용자의 코코몽톡 계정 데이터와 병합하였다.

개하는 미리보기 형식의 서비스를 말한다.

10) 코코몽커머스 마케팅결과보고서 (〈표10〉 2022년 코코몽 톡 내 배너광고 효과분석 내부자료 참조)

11) 코코몽메신저의 광고 입찰 방식은 CPT(Cost per Time)이다. 이는 설정된 기간 단위(구좌)를 구매하는 방식으로, 실제 노출과 관계없이 기간이 지나면 항상 과금된다.

2) 개인정보를 수집·보유 및 활용하는 과정

피심인은 코코몽톡을 비롯한 자사의 서비스에 가입하려는 이용자에게 “인구통계학적 특성과 이용자의 관심, 기호, 성향의 추정을 통한 맞춤형 콘텐츠 추천 및 마케팅에 활용” 하기 위한 개인정보의 수집 및 이용에 동의하도록 하였다. 그 과정에서 이용자가 수집되는 개인정보의 구체적인 항목 등을 명시적으로 인지할 수 있도록 별도로 고지하는 등의 추가적인 조치를 취하지는 않았고, 계정 생성 시 “[필수] 개인정보 수집 및 이용 동의” 라는 문구에만 체크하도록 하였다.

피심인은 2014. 01. 11.부터 현재까지 자사 및 3,589개의 제3자 웹사이트로부터 약 4,930만 명의 정보¹²⁾를 수집하였다. 수집된 정보는 각 이용자의 코코몽 계정과 병합¹³⁾되어 자동화 시스템¹⁴⁾ 등을 이용하여 분석된다. 해당 과정에서 추출된 정보는 피심인이 서비스 개선 목적으로 보유·관리하고 있었다. 또한, 2024. 12. 12. 개시 예정이었던 개인 맞춤형 광고 서비스에 해당 정보를 활용할 계획이 있었던 것으로 확인¹⁵⁾되었다.¹⁶⁾

3) 자사 서비스 내 인앱 브라우저(In-app Browser) 강제

피심인은 코코몽톡 앱 내부에서 외부 웹페이지를 연결하기 위하여 아웃링크를 클릭하는 경우, 앱에서 실행되는 내장 버전 브라우저(이하 ‘인앱 브라우저’)에서만 열리도록 하는 내부정책을 지속해왔다. 즉 이용자에게는 링크 접속 전 브라우저 설정에 대한 선택권이 없고, 이용자가 링크 내용을 보려면 반드시 인앱 브라우저를 거쳐야 한다. 브라우저 변경에 관한 옵션은 인앱 브라우저 접속 이후 확인할 수 있다.

2. 관련 법 규정 및 법리

가. 법 규정¹⁷⁾

-
- 12) 방문 기록, 로그 및 검색 이력, 결제 기록 등의 행태 정보와 IP주소, 위치 정보, 단말기 정보 등
13) 이 과정에서 개인식별가능정보가 개인식별정보인 코코몽 계정과 병합됨으로써 1인 귀속 정보가 되어 사업자가 개인을 식별할 수 있게 된다.
14) 구매자 중심의 자동화 시스템(Demand Side Platform, DSP), 판매자 중심의 자동화 시스템(Supply Side Platform, SSP), 타겟 데이터 및 분석 관리 시스템(Data Management Platform, DMP) 등
15) 개인 맞춤형 광고 서비스 개시 관련 코코몽 내부보고(2023. 4. 10.). 이용자의 코코몽톡 계정에 포함된 행태정보와 회원정보를 바탕으로 광고와 이용자 간 관련성을 높이기 위한 방안이 서술되었다.
16) 피심인은 2024. 5. 15. 행태정보 제공에 대해 선택권을 부여하지 않는 행위에 대해 개인정보보호법 위반으로 개인정보보호위원회로부터 시정명령과 과징금 부과, 공표 등 시정조치를 받은 사실이 있다.(개인정보보호위원회 의결 제2024-41-260호.)

법 제5조(시장지배적지위의 남용금지)

① 시장지배적사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하“남용행위“라 한다)를 해서는 아니 된다.

1.~2. (생략)

3. 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위

4. (생략)

5. 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 행위

법 시행령

제9조(남용행위의 유형 또는 기준)

③ 법 제5조제1항제3호에 따른 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위는 직접 또는 간접으로 다음 각 호의 행위를 하여 다른 사업자의 사업활동을 어렵게 하는 행위로 한다.

4. 그 밖에 제1호부터 제3호까지의 방법 외의 다른 부당한 방법에 따른 행위를 하여 다른 사업자의 사업활동을 어렵게 하는 행위 중 공정거래위원회가 정하여 고시하는 행위

시장지배적지위 남용행위 심사기준 IV. 라. 3.

(3) 자사 또는 다른 거래상대방 대비 가격 또는 거래조건을 부당하게 차별하는 행위

나. 법리

1) 제1행위

가) 시장지배적지위 남용행위 중 다른 사업자의 사업활동에 대한 부당한 방해 행위

법 제5조 제1항 제3호 및 시행령 제9조 제3항 제4호에 따른 다른

17) 주위적으로 제5조 제1항 제3호, 시행령 제9조 제3항 제4호를, 예비적으로 제45조 제1항 제2호, 동 법 시행령 제52조 제1항 별표2의 2.나. 거래조건 차별 및 동 법 제45조 제1항 제6호, 동 법 시행령 제52조 제1항 별표2의 6. 라. 불이익 제공을 적용하나 본건에서는 제5조 제1항 제3호만 검토한다.

사업자의 사업활동 방해 행위가 성립하기 위해서는 ① 사업자가 시장 지배적 지위에 있고¹⁸⁾ ② 부당하게 다른 사업자의 활동을 방해하며¹⁹⁾ ③ 정당한 사유가 없어야 한다.

온라인 플랫폼 사업자의 행위가 법 제5조에 위반되는지 여부는 원칙적으로 「시장지배적지위 남용행위 심사기준」을 적용하여 심사한다. 관련시장 확정, 시장지배적지위 및 경쟁제한 효과 판단 등 위 심사기준을 온라인 플랫폼 사업자에게 적용하는 과정에서 이하 온라인 플랫폼 사업자의 심사지침에 규정된 온라인 플랫폼의 특성을 종합적으로 고려할 수 있다.

또한 대법원은 시장지배적지위 남용행위로서의 부당성은 시장지배적 사업자가 시장에서의 독점을 유지·강화할 의도나 목적을 갖고, 객관적으로도 그러한 경쟁제한 효과가 생길 만한 우려가 있는 행위를 하였을 때에 인정된다고 판시하고 있다.²⁰⁾²¹⁾

나) 온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위에 대한 심사지침 상 자사우대 행위

온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위에 대한 심사지침 상 자사우대²²⁾는 온라인 플랫폼 사업자가 자사의 상품 또는 서비스를 경쟁사업자의 상품 또는 서비스 대비 우선적으로 노출하는 등 직접적으로 우대하는 행위뿐만 아니라, 자사와 거래하는 온라인 플랫폼 이용사업자의 상품 또는 서비스를 그렇지 않은 이용사업자의 상품 또는 서비스 대비 우선적으로 노출하는 등 간접적인 우대 행위도 포함한다.

18) 피심인이 시장지배적사업자인지 여부는 시장점유율, 진입장벽의 존재여부 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모, 경쟁사업자간의 공동행위의 가능성, 유사품 및 인접시장의 존재, 시장봉쇄력, 자금력 등을 종합적으로 고려하여 판단한다. 또한 일정한 거래분야에서 한 사업자의 시장점유율이 50% 이상이거나 3이하의 사업자의 시장점유율의 합계가 75% 이상인 경우에는 시장지배적사업자로 추정한다.

19) 부당하게 다른 사업자의 활동을 방해하는지 판단하기 위해서 가격상승 또는 산출량 감소효과, 상품 용역의 다양성 제한효과, 혁신 저해효과, 봉쇄효과, 경쟁사업자의 비용 상승 효과 등을 종합적으로 고려하여 판단하도록 규정하고 있다.

20) 이는 행위의 경위 및 동기, 행위의 태양, 관련시장의 특성 또는 유사품 및 인접시장의 존재 여부, 관련시장에서의 가격 및 산출량의 변화 여부, 혁신 저해 및 다양성 감소 여부 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여 그 행위가 경쟁제한 효과가 생길만한 우려가 있는 행위로서 그에 대한 의도나 목적이 있었는지를 판단한다.

21) 대법원 2019. 1. 31. 2013두14726 판결: 쉐넌 인코포레이티드 등의 시장지배적지위 남용행위에 대한 건 등과 관련한 판결

22) 온라인 플랫폼 사업자가 자사 온라인 플랫폼에서 자사의 상품 또는 서비스를 경쟁사업자의 상품 또는 서비스 대비 유리하게 취급하는 행위를 말한다.

자사우대 행위는 법 제5조 제1항 제3호 기타의 다른 사업자 사업활동 방해행위 중 부당한 차별 등에 해당할 수 있다. 단, 실제 적용 법조는 사안별로 구체적인 사실관계에 따라 달리 판단할 수 있다.

온라인 플랫폼 사업자의 행위가 경쟁제한 효과와 효율성 증대효과를 동시에 발생시킬 경우 양 효과를 비교하여 법위반 여부를 심사한다. 개별 사안에 따라 경쟁제한 효과보다 효율성 증대효과가 크다면 해당 행위를 위법하지 않은 행위로 판단할 수 있다.²³⁾

다) 시장지배력 전이 논의의 필요성

시장지배력 전이는 하나의 시장에서 시장지배력을 가진 사업자가 그러한 시장지배력을 지렛대(leverage)로 이용해 인접시장에까지 지배력을 확대하는 것을 의미한다.

이에 대해 법원은 ‘시장지배적 사업자가 자신이 지배하는 시장뿐만 아니라 그 이전 또는 다음 단계의 인접시장에서 자신의 지배력을 전이하여 그 시장에서 다른 사업자의 활동을 부당하게 방해하는 경우도 시장지배적지위의 남용에 해당된다는 것이 현행법의 해석’이라고 하면서 시장지배력 전이를 판단하기 위해서는 ‘양 시장의 거래내용, 특성, 시장지배적지위 남용행위의 규제목적, 내용 및 범위 등을 비롯한 여러 사정을 종합적으로 고려하여야한다’ 라고 판시하고 있다.²⁴⁾

한편, 미국법원은 시장지배력 전이와 관련하여 어떤 시장에서 독점력을 가진 기업이 그 시장에서의 독점력을 인접시장에서 경쟁상 유리하게 하기 위해 이용하는 경우 그로 인해 기존의 독점을 유지하거나 또는 인접시장에서도 독점을 획득할 고도의 개연성이 있으면 셔먼법 제2조 위반에 해당된다고 보고 있다.²⁵⁾ 또한, EU기능조약(TFEU) 제102조 하에서는 어떤 시장에서 지배적 지위에 있는 기업이 그 지배력을 시장지배적 지위에 있지 않은 인접 시장에서 경쟁상의 이익을 얻기 위하여 시장지배적 지위를 이용하는 것은 시장지배적 기업이 그 행위의

23) 효율성 증대효과는 경쟁제한 효과가 더 적은 다른 방법으로는 달성할 수 없는 행위를 통해 발생하여야 하며, 단순한 사업자의 비용 절감에 그치지 않고 경제 전반의 효율성 증대에 기여할 수 있는 방식으로 나타나야 한다. 또한 이러한 효과는 발생이 막연하게 기대되는 수준에 그쳐서는 아니 되며, 해당 효과가 발생할 것이라는 고도의 개연성이 명확하게 입증되어야 한다.

24) 대법원 2007. 11. 22. 선고 2002두8626 판결(포스코의 시장지배적지위 남용행위에 대한 건)

25) Verizon Communications Inc. v. Law Offices of Curtis V. Trinko, 550 U.S. 398, 415 n.4 (2004)

정당한 사업상의 이유를 표시하지 않는 한, 제2시장에서 시장지배적 지위가 형성될 개연성이 입증되지 않아도 시장지배적 지위의 남용에 해당될 수 있다고 보고 있다.²⁶⁾²⁷⁾

2) 제2행위(시장지배적지위 남용행위 중 소비자이익저해행위)

법 제5조 제1항 제5호 후단에 따른 시장지배적지위 남용행위 중 소비자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 행위가 성립하기 위해서는 ① 시장지배적 사업자의 소비자 이익을 해칠 우려가 있는 행위가 존재하여야 하며 ② 소비자 이익 저해 정도의 현저성²⁸⁾ 및 ③ 그 행위의 부당성²⁹⁾이 증명되어야 한다.

시장지배적 사업자에게 정당한 이유가 있는 경우에는 부당성이 인정되지 않을 수 있으므로 부당성을 따로 판단할 필요가 있다. 다만 시장지배적 사업자의 소비자 이익을 저해할 우려가 있는 행위가 존재하고, 그로 인한 소비자 이익의 저해 정도가 현저하다면, 통상 시장지배적 사업자가 과도한 독점적 이익을 취하고자 하는 행위로서 부당하다고 할 경우가 많을 것이다.³⁰⁾³¹⁾

3. 피심인의 위 III. 1. 가. 행위의 위법 여부

가. 시장지배적사업자 해당 여부

1) 관련시장의 확정

가) 관련 상품 또는 용역 시장 : 인스턴트 메신저 시장

26) Commission Decision of 27 June 2017 in Case AT.39740 Google Search (Shopping).

27) 한도율, 인터넷검색서비스 사업자의 시장지배력 평가와 남용행위규제에 관한 비교분석연구, 한국경제법학회(2018).

28) 현저성은 당해 상품이나 용역의 특성, 당해 행위가 이루어진 기간·횟수·시기, 이익이 저해되는 소비자의 범위, 유사시장에 있는 다른 사업자의 거래조건, 거래조건 등의 변경을 전후한 시장지배적 사업자의 비용변동 정도, 당해 상품 또는 용역의 가격 등과 경제적 가치와의 차이 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여 구체적·개별적으로 판단하여야 한다.

29) 시장지배적 사업자의 행위 의도나 목적이 독점적 이익의 과도한 실현에 있다고 볼 만한 사정이 있는지(주관적 요소), 상품의 특성·행위의 성격·행위기간·시장의 구조와 특성 등을 고려하여 그 행위가 이루어진 당해 시장에서 소비자 이익 저해의 효과가 발생하였거나 발생할 우려가 있는지(객관적 요소) 등을 구체적으로 살펴 판단하여야 한다.

30) 대법원 2010. 5. 27. 선고 2009두1983 판결

31) 여기에서 소비자 이익은 경제적 이익은 물론이고 소비자의 자유로운 선택권이나 부수적인 편의성 등 비경제적 이익도 포함한다. 현저성을 입증할 때 거래조건의 비교에 있어서는 민법상 임의법규, 신의칙, 약관규제법, 개인정보보호법 등 계약공정의 기준도 참고가 될 수 있다. 계약당사자 중 일방이 시장지배적 사업자로서 계약내용을 일방적으로 정할 수 있는 강력한 힘의 우위를 가지고 있고, 그로 인하여 소비자에게 법적으로 인정되는 권리를 자의적으로 다루는 경우라면 소비자 이익 저해의 정도가 현저하다고 볼 수 있을 것이다. 권오승·서정, 『독점규제법: 이론과 실무』 (2022), 151-163면 참조.

일정한 거래분야는 거래되는 용역의 대가가 상당기간 어느 정도 의 미있는 수준으로 인상(인하)될 경우 동 용역의 대표적 구매자(판매자)가 이에 대응하여 구매(판매)를 전환할 수 있는 용역의 집합을 말한다. 이때 용역이 동일한 거래분야에 속하는지 여부는, 용역의 기능 및 효 용의 유사성, 구매자들의 구매행태, 판매자들의 경영의사결정행태, 한 국표준산업분류 등을 종합적으로 고려하여 판단한다.³²⁾

인스턴트 메신저는 다음과 같은 이유에서 마이크로 블로그형 사회 관계망서비스(SNS)와 서로 다른 시장으로 구분된다. 먼저, 인스턴트 메신저와 SNS 시장은 이용자의 이용목적과 효용 측면에서 차이가 있다. 인스턴트 메신저 이용자는 주로 해당 서비스에 친구로 등록된 사람들 중 1인 또는 특정 다수와 소통하며 친목을 도모하거나 인간관계를 강 화하고자 한다. 인스턴트 메신저는 이러한 목적을 가진 이용자에게 사 적 공간으로서의 채팅방과 일상적·사적 기능을 제공하며, 이를 통해 이용자 간 직접적인 소통이 이루어진다.

반면, SNS 이용자는 주로 자신의 콘텐츠를 창작하고 공유하며 특정 인(팔로워)은 물론 불특정 다수와 상호작용함으로써 인적 네트워크를 확장하고자 한다. SNS는 채팅을 통해 직접적인 대화가 이루어지기보다 는 주로 텍스트, 사진, 동영상 등으로 구성된 콘텐츠를 업로드 하고, 이에 반응하는 형태의 간접적인 소통이 이루어진다. 또한, 불특정 다수와의 상호작용 가능성이 열려있는 만큼 주로 사적인 정보에 치중되어 있는 인스턴트 메신저와 달리 사회적 이슈에 관한 정보 공유가 활발하 게 일어난다. 최근에는 숏폼의 등장으로, SNS 이용자들은 인적 네트워크의 강화나 확장과 무관하게 단순히 콘텐츠를 소비하고자 하는 목적 으로 SNS를 활용하는 비율이 높아지고 있다. 또한 정보통신부와 한국 정보문화진흥원에서 2023년 진행한 설문조사³³⁾에 따르면 인스턴트 메신저와 SNS를 이용하는 목적은 서로 다른 것으로 나타났다. 이를 종합 적으로 고려하면, 인스턴트 메신저 시장에 대한 수요대체가능성은 낮 다.

32) 시장지배적지위 남용행위 심사기준 II 1.

33) 정보통신부와 한국정보문화진흥원에서 2023년 대한민국 국민 1000명을 대상으로 진행한 설문조사에 따르면 코코몽톡 라인 등 메신저를 이용하는 이유로 '친구, 친지 등 문자를 주고 받기 위함'이 97.2%, 너튜브, 인별 등 SNS를 이용하는 이유로 '트렌드 파악 및 삶의 흔적 기록'이 72%인 것으로 나타났다.

나) 관련 지리적 시장 : 국내시장

일정한 거래분야는 다른 모든 지역에서의 가격은 일정하나 특정 지역에서만 상당기간 어느 정도 의미 있는 가격변화가 이루어질 경우, 당해 지역의 대표적 구매자(판매자)가 이에 대응하여 구매(판매)를 전환할 수 있는 지역전체를 말한다.³⁴⁾

인스턴트 메신저 서비스를 제공하는 사업자는 영업거점이나 거래상 대방의 국적에 관계없이 온라인을 통해 국내외의 서비스를 동시에 제공하고 있다. 하지만 각국의 사회적, 문화적 차이 등으로 인해 국가별 주요 메신저 서비스가 상이한 점을 고려할 때 이 사건 관련 지리적 시장의 범위는 국내시장으로 확정하는 것이 타당하다.

2) 시장지배적지위의 인정 여부

피심인은 다음과 같은 이유로 시장지배적 사업자에 해당한다. 사용시간을 기준으로 코코몽톡의 시장점유율은 약 95%이므로, 관련 규정에 따라 시장지배적 사업자로 추정된다. 나아가 인스턴트 메신저 서비스 시장은 규모의 경제³⁵⁾, 네트워크 외부성, 그리고 선점우위 효과³⁶⁾로 인해 진입장벽이 높다.

당해 시장에 진입하려는 기업은 막대한 초기비용을 부담해야 하고, 일정한 규모 이상의 소비자를 확보하여야 개별 소비자에 대한 서비스 비용이 크게 감소하는 규모의 경제를 누릴 수 있다. 피심인은 메신저 시장의 초기 사업자로서 대규모 이용자를 확보하였다. 또한 인스턴트 메신저의 이용자들은 연결 및 소통의 편의성을 이유로 가입자 수가 많은 메신저 앱일수록 선호하는 경향이 있다. 시장을 선점한 코코몽톡은 이러한 규모의 경제와 네트워크 외부성으로 인해 선점우위 효과를 누려 진입장벽을 강화한다.

나. 국내 오픈마켓 시장의 경쟁제한: 시장지배력 전이 여부

코코몽메신저의 타겟팅 광고 서비스의 독점적 제공은 코코몽톡 이용자를 코코몽쇼핑으로 유입함과 동시에 코코몽톡 이용자 중 경쟁 오픈마켓 서비스 이용자를 흡수하여 시장지배력의 전이가 일어난다.

34) 시장지배적지위 남용행위 심사기준 II 2.

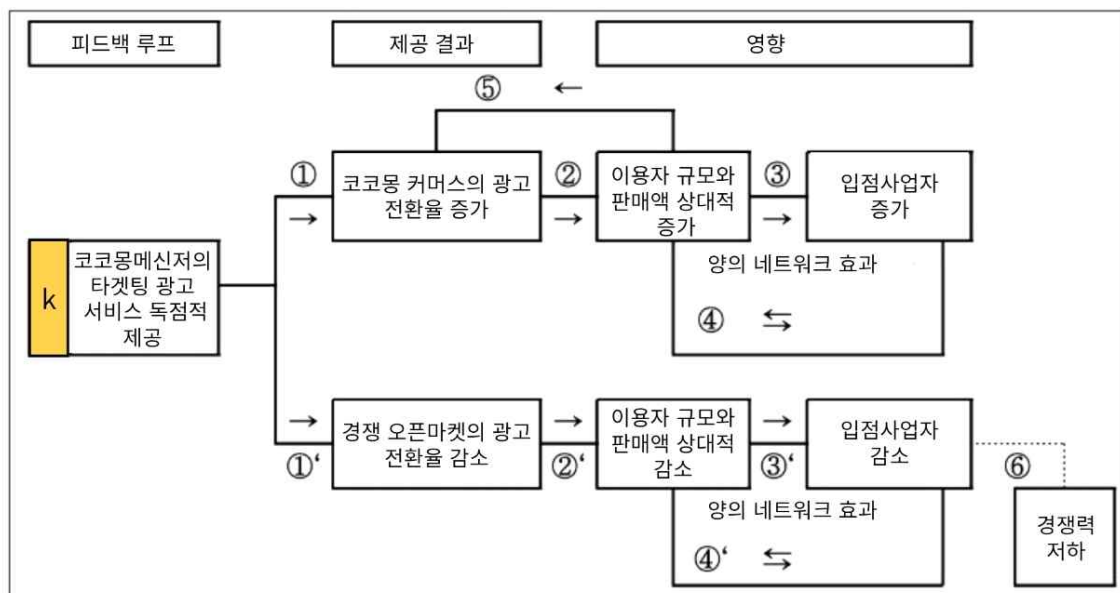
35) 규모의 경제란 생산량이 증가함에 따라 단위 생산비용이 감소하는 경향을 말한다.

36) 초기에 시장에 진입한 기업이 그 이후에 진입하는 기업들에 비해 우위를 갖는 현상이다.

먼저, 코코몽메신저의 이 사건 행위는 코코몽커머스의 광고 전환율을 증가시킨다. 코코몽톡 이용자의 상당수는 경쟁 오픈마켓이 아닌 코코몽쇼핑을 이용하게 된다. 따라서 코코몽쇼핑의 이용자 수와 판매액은 경쟁 오픈마켓에 비하여 크게 증가하게 된다.

자사 오픈마켓의 이용자 규모와 판매액의 증가는 자사 오픈마켓 입점사업자 수를 증가하게 하는 반면, 경쟁 오픈마켓 입점사업자 수는 감소하게 한다. 양의 네트워크 외부성으로 인해 자사 오픈마켓의 이용자 규모와 판매량 증가율이 높아져 오픈마켓 간 증가율의 불균형은 더욱 가중된다. 결과적으로 경쟁 오픈마켓은 경쟁력이 저하되는 반면, 피심인은 오픈마켓 시장에서의 시장점유율이 증가하게 된다. 이를 도식화하면 다음 <표7>과 같다.

<표7> 오픈마켓 시장으로의 시장지배력 전이 과정



다. 의도 및 목적

타겟팅 광고 서비스를 독점적으로 제공한 이 사건 행위의 의도 및 목적은 자사 오픈마켓의 시장점유율 증대에 있었음이 명백하다고 판단된다.

1) 오픈마켓 시장의 경쟁 과열 이후 피심인의 중장기 전략

코코몽커머스의 시장점유율 확대를 위한 전략은 피심인이 코코몽그룹 중장기 전략을 세울 때부터 시작되어 최근까지도 지속되었다.

코코몽 미래전략실 전략기획부의 중장기 경영전략 보고서에 따르면, 코코몽커머스의 시장점유율 확대라는 전사적 수준의 전략 하에 코코몽커머스의 광고효과 개선을 기능적 수준의 전략으로 설정하고 있다. 이는 곧 타겟팅 광고 베타서비스 기간의 무기한 연장으로 이어진다.

〈표8〉 코코몽 미래전략실 전략기획부 중장기 경영전략 회의 보고서 일부

회의명	코코몽 중장기 경영전략 회의(2021-2025)		
부서명	미래전략실 전략기획부	작성자	
회의일시	2020. 10. 12.	참석인원	12
회의장소	Conference room A		
의결사항	2021-2025 코코몽 그룹 중장기 전략 1. 코코몽 톡 서비스 안정화 및 광고 서비스 개선 2. 코코몽 커머스 점유율 확대 3. 코코몽페이 제휴 업체 확대 4. 코코몽 모빌리티 수익구조 개선		
세부 이행 목표	... 2. 코코몽 커머스 점유율 확대 방안 1) 코코몽메신저와 코코몽커머스 간 업무지원체계 2) 코코몽 커머스 광고효과 개선 3) 상품 추천 시스템 개발 ...		

2) 베타서비스 기간 무기한 연장의 의도 및 목적

자사 오픈마켓의 시장점유율 확대를 위해 타겟팅 광고 서비스를 활용하려는 피심인의 전략은 베타서비스 기간에 관한 논의부터 시작하였다.

피심인의 광고서비스 담당부서 前 직원의 진술³⁷⁾에 따르면, 코코몽 커머스에 대한 직접적인 지원이 필요하다는 분위기가 조성되었음을 확인할 수 있다. 광고서비스 담당부서에서는 광고효과에 관한 피드백을 받기 위하여 3개월간 코코몽커머스에 대한 타겟팅 광고 베타서비스를 운영할 계획이었으나, 기간을 무기한 연장하여 결국 이를 코코몽커머스에게만 제공한 것과 같은 효과를 야기하였다.

37) 진술내용 - “기존에 2022년 9월까지로 설정했던 베타서비스 기한을 무기한 연장하고, 기존의 준비했던, 정식서비스 출시는 잠정 중단하라는 업무지시를 받았습니다. 팀 내부에서도 납득하기 어렵다는 의견이 많았지만, 상부의 직접적인 지시라 따를 수 밖에 없었어요”

라. 경쟁제한적 우려 내지 효과

1) 오픈마켓 시장 내 경쟁에서의 코코몽톡 광고의 파급효과

코코몽메신저가 특정 시장에서의 시장지배력을 여타 시장으로 전이시킬 의도 및 목적을 가지고 있다고 하더라도 경쟁사업자가 다른 거래 경로를 통해 용이하게 영업을 영위할 수 있다면 시장지배력 전이가 발생하지 않을 수 있다.

그러나 경쟁 오픈마켓에서 이용자를 확보하고 매출을 올릴 수 있게 하는 광고는 중요하고, 그중 타겟팅 광고는 전환율이 높은 광고이다. 피심인은 인스턴트 메신저 시장 1위 사업자로서 95%의 시장점유율을 확보하고 있다. 이에 따라 코코몽톡의 타겟팅 광고 서비스를 제공받지 않고는 동일 시장 내에서 비슷한 광고효과를 누릴 수 있는 대체적인 거래경로를 확보하기가 곤란하다. 즉, 경쟁 오픈마켓은 코코몽톡의 타겟팅 광고 서비스를 제공받지 못함으로써 코코몽커머스 만큼의 광고효과를 가질 수 없다. 이에 따라 코코몽메신저의 인스턴트 메신저 시장에서의 지배력이 오픈마켓 시장으로 전이될 우려가 높아진다.

최대한 많은 이용자를 확보하고 구매율을 높여야 하는 오픈마켓 입장에서는, 이용자의 특성을 고려하지 않아 높은 클릭률과 전환율을 기대하기 어려운 일반 광고보다는 타겟팅 광고를 할 필요가 있다. 대부분의 오픈마켓이 타겟팅 광고를 위한 이용자 정보 수집 동의를 얻으려고 하는 이유도 여기에 있다.

2) 코코몽커머스의 오픈마켓 시장 내 지위 강화

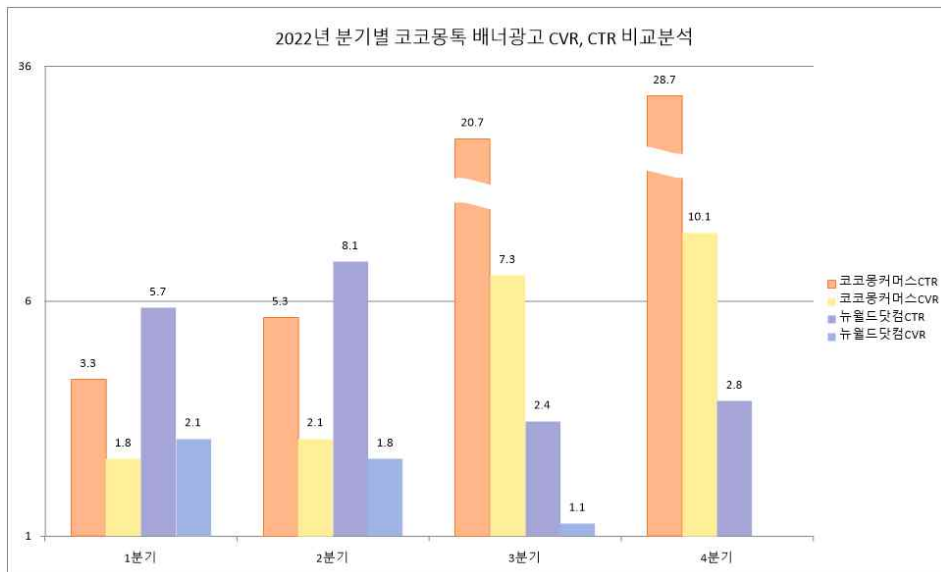
피심인의 이 사건 행위로 인하여 코코몽톡 광고에서 코코몽커머스 경쟁 오픈마켓 광고효과 및 매출액에 큰 차이가 나타났다. 아래 <표 10>, <표 11>에 따르면, 타겟팅 광고 서비스를 시작한 3분기부터 코코몽커머스 광고 전환율(CVR)³⁸⁾이 급증한 반면, 경쟁 오픈마켓 광고 전환율은 현저히 감소하였다. 이에 따라 코코몽커머스의 매출액은 크게 상승한 반면, 경쟁 오픈마켓 상품의 매출액은 코코몽커머스 대비 감소하였다.

38) CVR(Conversion Rate): 사용자가 광고를 보고 이를 행동으로 전환한 비율이다. 전환율이 높을수록 실질적으로 광고가 의도한 바를 달성했다고 볼 수 있다.

〈표9〉 2022년 코코몽톡 내 배너광고 효과 비교분석 내부자료

분기별 마케팅 현황	코코몽 커머스					뉴월드닷컴				
	매출액 (백 만원)	노출수 (천회)	클릭수 (천회)	CTR ³⁹⁾ (%)	CVR (%)	매출액 (백 만원)	노출수 (천회)	클릭수 (천회)	CTR (%)	CVR (%)
1분기	8,761	15,000	500	3.3	1.8	317,275	12,300	700	5.7	2.1
2분기	8,087	15,000	800	5.3	2.1	384,576	12,300	1,000	8.1	1.8
3분기	23,587	15,000	3,100	20.7	7.3	144,216	12,300	300	2.4	1.1
4분기	26,957	15,000	4,300	28.7	10.1	115,372	12,300	350	2.8	0.7
합계	67,394	60,000	8,700	-	-	961,440	49,200	2,350	-	-

〈표10〉 2022년 코코몽톡 배너광고 CVR, CTR 비교분석 내부자료



메신저 시장에서 압도적인 시장 지위를 가지고 있는 피싱인이 타겟팅 광고 서비스를 코코몽커머스에게만 제공한 것으로 인하여 코코몽커머스의 CVR과 매출액 모두 경쟁 오픈마켓 대비 단기간에 높은 증가율을 달성하였다. 이에 따라 코코몽커머스의 오픈마켓 시장에서의 점유율이 상승했고, 시장 지위가 강화되었다.

3) 양의 피드백효과로 인한 자사 오픈마켓의 쏠림현상 강화 우려

앞서 기술한 바와 같이 강화된 자사 오픈마켓의 지위는, 피싱인이

39) CTR(Click Through Rate): 노출된 광고 중에서 실제 클릭을 하여 링크된 사이트로 이동한 횟수 비율. 디지털광고 집행시, 유입을 목적으로 광고를 진행할 때 가장 기본이 되는 수치. 클릭률이 높을수록 유입목적의 성과가 좋다고 판단할 수 있다. 단, 클릭률과 전환율(CVR: 구매/가입 등의 목표로 전환되는 비율)은 비례관계에 있지 않다.

운영하는 타겟팅 광고 서비스와 상품추천서비스(이하 ‘AI 쇼핑집사’)⁴⁰⁾간의 선순환 구조를 통해 더욱 강화될 우려가 크다.

가) 타겟팅 광고 서비스와 자사 오픈마켓 간 양의 피드백 효과

타겟팅 광고 서비스와 자사 오픈마켓 간 양의 피드백 효과로 국내 오픈마켓 시장에서의 경쟁제한성은 향후 더욱 강화될 가능성이 높다. 타겟팅 광고 서비스의 독점적 제공으로 코코몽커머스의 매출과 이용자 수가 급증함에 따라, 코코몽커머스 내 이용자 구매정보를 확보할 수 있게 되면, 코코몽톡 내의 타겟팅 광고 서비스의 정확도 및 효과성도 증가하게 된다.

나) 타겟팅 광고 서비스와 상품추천서비스 간 양의 피드백 효과

이를 기반으로 코코몽커머스는 AI 쇼핑집사를 개선했다. 이는 코코몽커머스 매출액을 상승하게 함과 동시에 추천하는 상품에 대한 이용자의 반응정보를 축적하여 타겟팅 광고 서비스의 정확도 및 효과성을 개선할 수 있다.

타겟팅 광고 서비스의 독점적 제공으로 코코몽커머스 이용자가 늘어나고 상품추천서비스를 접하는 이용자가 증가하면, 이는 다시 자사 오픈마켓의 시장지배력을 강화하는 요인으로 작용한다.

4) 혁신가능성 저해 및 소비자의 선택권 감소

코코몽메신저의 자사우대 행위는 경쟁사업자의 시장진입 내지 확대 기회를 봉쇄함으로써 관련시장에서의 지배력을 더욱 강화하였다.

실제로 코코몽커머스의 광고 효과가 코코몽메신저의 자사우대행위로 인해 월등히 높아져 경쟁 오픈마켓 사업자는 광고에 더 많은 비용을 쓰게 되었다. 이에 따라 많은 경쟁 오픈마켓 사업자가 코코몽메신저에게 광고를 중단하거나 광고를 포기하게 돼 사실상 코코몽커머스와의 직접적인 경쟁이 어려워지게 되었다.

코코몽메신저의 자사우대 행위는 경쟁사업자의 광고에 대한 선택권을 배제하는 것이므로 이는 곧 소비자 후생 및 선택권 제한 등의 효과

40) 코코몽커머스는 코코몽메신저에게 받은 추가정보와 코코몽쇼핑 자체정보를 조합하여 인공지능 상품추천시스템인 ‘AI 쇼핑집사’ 서비스를 출시하였다. 코코몽쇼핑과 코코몽선물에서 단순한 추천랭킹부터 상황별 추천 상품에 이르기까지 이용자가 가장 선호할 상품을 추천함으로써, 상품 판매율과 코코몽커머스 이용률을 높이기 위한 서비스다.

를 발생시킨다고 볼 것이다.

마. 피심인 주장 검토

피심인은 자신의 행위가 코코몽 경영전략의 일환이었다고 주장하고, 상호 협조를 통한 업무방식 개선 및 신규 서비스 출시를 통해 효율성과 소비자 후생이 증대되는 효과가 발생하였다고 항변한다.

하지만 피심인의 주장과는 다르게 피심인이 행한 일련의 행위들로 발생하는 소비자의 편익이나 경제적 효율성 증대 효과가 미미하며, 오히려 피심인 행위의 불공정성으로 인해 소비자의 자유로운 선택이 제약되고 경쟁사업자들과의 공정한 경쟁이 저해됨으로써 효율성 및 소비자 후생이 감소할 우려가 크다.

이를 종합하여 보았을 때, 피심인의 행위로 인한 소비자 편익이나 경제적 효율성 증대 효과가 경쟁제한성을 현저히 상회한다고 보기 어렵다.

바. 소결

피심인의 위 III. 1. 가. 의 행위는 법 제5조 제1항 제3호 다른 사업자의 사업활동에 대한 부당한 방해 행위에 해당한다.

4. 피심인의 위 III. 1. 나. 행위의 위법 여부

가. 시장지배적사업자 해당 여부

위 III. 3. 가. 2)의 결론에 따라 피심인에게는 ‘인스턴트 메신저 시장’에서 시장지배적지위가 인정된다.

나. 시장지배적 남용행위의 존재 및 소비자이익 저해의 현저성

1) 약관 제12조 및 개인정보 처리방침에 관하여

피심인은 약관을 통해 이용자로 하여금 피심인의 서비스 내에서 생성되는 이용자의 정보 등을 자사가 수집·처리·활용하는 데 동의하도록 하였고, 이에 동의하지 않으면 서비스를 이용할 수 없도록 했다.

온라인 소통의 사회·경제적 영향과 피심인의 시장지배력을 고려할 때, 코코몽톡은 온라인상의 소통을 위한 필수적인 도구라고 할 수 있다. 피심인은 이러한 시장에서의 위치를 이용하여 약관 작성 시 소비

자를 상대로 서비스 운영 및 개선에 필요한 범위 외의 데이터를 과도하게 수집·처리하고 이를 활용하는 거래조건을 관철할 수 있었다.

더불어 피심인은 코코몽톡과 코코몽통합서비스에서 수집한 정보를 결합하는 과정을 통해 이용자 개인을 식별하고, 그들의 민감한 정보에까지 접근함으로써 프라이버시권을 명백하게 침해하였다. 시장지배적 사업자의 지위 남용행위의 규제 목적이 독과점 시장에서의 경쟁촉진과 아울러 시장지배적사업자의 과도한 독점적 이익 실현행위로부터 경쟁 시장에서 누릴 수 있는 소비자의 이익을 보호하고자 하는 데 있음을 고려할 때, 인스턴트 메신저 시장에서 독점적 지위를 갖는 피심인의 과도한 정보 활용 행위는 개인정보의 침해로 이어져 소비자의 이익을 현저히 저해한다.

2) 자사 서비스 내 인앱 브라우저 강제에 관하여

피심인은 이용자가 코코몽톡에서 외부 웹사이트 접속을 시도하는 경우, 인앱 브라우저를 반드시 거치도록 하고, 이를 통하지 않고서는 이용자가 자율적으로 브라우저를 선택할 수 없도록 하였다. 이러한 피심인의 행위는 ① 해당 브라우저의 활용을 원하지 않는 이용자에 대한 선택권의 배제, ② 브라우저 이용자에 대해서는 그의 이용 편익을 저해하는 행위에 해당한다.

브라우저 선택은 이용자의 개인정보와 밀접하게 연관된 문제로서 III. 4. 나. 1) 에서 전술한 개인정보 자기결정권과 무관하다고 볼 수 없다. 또한 코코몽톡 인앱 브라우저에 대하여는, 다수의 이용자가 기능 부족 및 오류, 브라우저 선택 불가 문제를 개선할 것을 수년째 요구하여 왔음에도 이에 대한 조치는 이루어지지 않고 있다. 이에 이용자들은 오랜 기간 불편함을 감수하면서도 강제된 브라우저를 활용해야 했던 바, 이러한 행위는 소비자 이익을 현저히 저해한다.

3) 부당성 인정 여부

가) 의도 및 목적 : 독점적 이익의 과도한 실현

피심인은 개인정보 수집 약관에 대한 개인정보보호위원회의 경고를 통하여 그 위법성을 인식하고 있었음에도, 약관 내용의 큰 변동 없이 같은 기조를 유지해왔다. 이는 이용자의 개인정보를 자의적으로 다룰

수 있는 근거가 되었다. 정보 주체인 이용자로서는 약관 제12조의 내용만 가지고는 피심인이 언제, 어떻게, 무엇을 위해 자신의 정보를 사용할지에 대한 구체적인 내용을 알기 어렵다. 그러나 피심인의 시장지배적 지위와 코코몽톡의 높은 점유율로 인하여 이용자에게는 서비스 이용을 포기하거나 부당한 개인정보 노출을 감수하면서도 서비스 이용을 동의하는 두 가지 선택지만이 존재하였다. 또한, 코코몽톡과 유사한 타 메신저 앱과 기능적 측면을 비교해보면, 이용자가 아웃링크를 눌렀을 때 ① 이용 브라우저를 선택할 수 있게 하거나 ② 해당 앱이 설치되어 있을 경우 바로 연결되도록 하는 방식이 기술상 불가능하지 않음에도 불구하고, 피심인은 인앱 브라우저 사용을 사실상 강제하였다. 따라서 이러한 피심인의 행위에는 이용자로부터 최대한 많은 정보를 수집한 후 이를 빅데이터화하여 활용함으로써 독점적 이익을 취하고자 하는 의도 및 목적이 인정된다.

4) 소비자의 이익의 저해의 효과가 발생하였거나 발생할 우려가 있는지 여부

Ⅲ. 4. 나. 3) 에서 논의한 바와 같다.

다. 소결

피심인의 위 Ⅲ. 1. 나. 의 행위는 법 제5조 제1항 제5호 후단의 소비자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 행위에 해당한다.

IV. 고려사항

1. 유사 심결례 · 판례

공정거래위원회 의결 제2021-027호, 2021.1.27., 2009두1983, 2008두16407, 기타 각주를 심사하는 데에 있어 참고하였다.

※ 네이버쇼핑 건의 경우도 비교쇼핑서비스 시장의 지배력을 전이하여 오픈마켓시장의 경쟁을 제한한 행위를 법 위반이라고 판단하였고(공정거래위원회 2021. 1. 27. 의결 제2021-027호), 고법 판결에서도 공정위가 승소함(2022. 12. 14.)

2. 자율준수 프로그램의 운용 여부, 피심인 수락여부 등

현재 코코몽은 혐의를 인정하지 않고 있어 자율준수 프로그램을 운

영할 것을 기대할 수 없는 상황이다.

V. 심사관 조치의견

1. 법 제49조에 따라 코코몽계정 및 코코몽통합서비스 약관 제12조를 개정하고 인앱브라우저 이용 강제 의무, 이용자 동의 여부, 인앱브라우저 데이터 활용 등 인앱브라우저에 관한 조항을 신설하여야 한다.
2. 피심인의 위 제1행위의 경우 실효적인 시정을 위하여 법 제5조 및 법 7조에 따라 시정명령을 부과하고, 동 행위가 원칙적 과징금 부과 대상이며 공정하고 자유로운 경쟁질서의 저해효과가 상당하며 다른 사업자에게 미치는 영향이 큰 위반행위에 해당하는 점을 고려하여 법 제8조, 법 제102조 제1항 및 시행령 제13조, 제84조에 따라 대통령령으로 정하는 매출액에 100분의 6을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과한다. 제2행위는 제5조 위반에 해당하나, 관련 매출액을 산정하기 어려우므로 시행령 제13조 제3항 제3호에 해당한다. 따라서 법 제8조 후단을 적용하여 20억의 과징금을 부과한다.
3. 시정명령을 받은 사실을 코코몽 서비스 이용자 모두가 인지할 수 있게 공표하여야 한다.

피심인 의견서

피심인 대리인 법무법인(유) 태양

변호사 손재완

I. 개요

1. 피심인 적격성 및 적용법조

코코몽 주식회사(이하 ‘코코몽’)는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 ‘법’) 제2조 제1호의 사업자에 해당하여 법의 적용을 받습니다. 코코몽은 법 제5조 제1항 제3호 시장지배적지위 남용행위 중 다른 사업자의 사업 활동을 부당하게 방해하는 행위(제1행위) 및 법 제5조 제1항 제5호 후단 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위(제2행위)의 혐의로 공정거래위원회 심의 대상이 되었습니다.

2. 관련시장 획정에 관한 의견

가. 심사보고서 요약

심사관은 인스턴트 메신저 서비스의 이용목적과 효용이 SNS 서비스와 상이하다는 점, 인스턴트 메신저 서비스의 폐쇄성과 소통방식이 SNS 서비스와 다르다는 점, 규모의 경제, 선점우위 효과, 네트워크 외부성으로 인해 사실상의 진입장벽이 형성되어 인스턴트 메신저 시장에 대한 SNS 시장의 공급대체가능성이 없다는 점을 들어 코코몽톡의 관련 시장을 국내 인스턴트 메신저 시장으로 확정하였습니다.

나. 심사관 주장에 관한 의견

피심인은 다음의 이유로 심사관 측의 관련시장 획정에 관한 판단에 동의할 수 없습니다.

코코몽은 인스턴트 메신저는 물론 마이크로 블로그형 사회 관계망 서비스 역시 제공하고 있습니다. 즉, 코코몽의 서비스는 종합 SNS로서의 성격을 가지고 있으며, 이에 이용자의 수요대체가능성을 재고해야 합니다. 오픈채팅은 불특정다수가 모든 영역에 걸쳐 관심사에 관해 소통할 수 있는 서비스로서, SNS의 성격을 가지고 있습니다. 특히 코코몽은 오픈채팅의 SNS 기능을 강화하기 위해 2023. 5. 17. 코코몽톡 앱의 채팅탭 우측에 오픈채팅탭을 신설하고, 오픈채팅탭을 통해 이용자의 관심사에 맞는 오픈채팅방을 추천하는 기능을 도입하였습니다. 또한, 코코몽톡의 이용자는 친구의 프로필 업데이트 및 생일 등에 관해 알 수 있을 뿐 아니라 공감 스티커 등을 활용하여 실시간으로 반응할

수 있다는 점을 고려하면 코코몽이 제공하는 서비스를 단순히 인스턴트 메신저 서비스에 국한하여 판단하기는 어렵습니다.

이와 같은 사항을 고려했을 때, 코코몽톡의 관련시장은 전체 SNS 시장으로 봄이 타당합니다.

II. 코코몽의 시장지배적지위 남용행위 중 다른 사업자의 사업 활동을 부당하게 방해하는 행위(제1행위)

1. 시장지배력에 관한 의견

가. 심사보고서 요약

심사관은 관련시장을 인스턴트 메신저 시장으로 보고, 사용시간을 기준으로 하여 코코몽톡의 시장점유율이 95%에 육박하므로 시장지배적 사업자로 추정된다고 보았습니다. 또한, 메신저 시장 내 진입장벽이 존재하여 다른 사업자의 시장 진입이 어렵다고 판단하였습니다.

나. 심사관 주장에 관한 의견

1) 시장점유율 관련

코코몽톡이 제공하는 서비스의 성격으로 미루어 보아, 코코몽톡의 관련시장은 SNS 시장입니다. 사용시간을 기준으로 할 때, 코코몽톡의 SNS 시장점유율은 약 45%에 해당하여, 시장지배적 사업자로 추정되지 않습니다.

설사 코코몽톡의 관련시장이 인스턴트 메신저 시장이라 해도, 사용시간을 기준으로 시장점유율을 산정하는 것은 바람직하지 않습니다. 사용시간점유율은 백그라운드 앱이 실행된 시간까지 사용시간으로 측정하므로 이용자가 실제로 해당 서비스를 이용하지 않은 시간까지 사용시간에 포함됩니다. 이에 MAU 내지 DAU를 기준으로 하여 시장점유율을 측정하는 것이 타당하며, 이를 기준으로 한 코코몽톡의 시장점유율은 약 48%로, 마찬가지로 시장지배적 사업자로 추정되지 않습니다.

2) 진입장벽 관련

심사관은 인스턴트 메신저 시장에서의 규모의 경제, 네트워크 외부성, 선점자의 우위 효과로 인해 진입장벽이 높다고 주장하지만, 다음과 같은 이유로 이는 사실이 아닙니다. 먼저 메신저 시장은 다른 IT산업에

비해 초기 개발단계에서 필요한 개발 비용보다 유지관리에 필요한 비용의 비율이 높은 편이기에 규모의 경제 효과가 크지 않습니다. 네트워크 외부성 효과 또한 다른 플랫폼 산업과 비교하였을 때 인스턴트 메신저 시장에서 그것이 더욱 극대화된다고 보기 어렵습니다. 나아가, 메신저 시장의 특성상 서비스 제공에 있어 친구 추가방식 혹은 소통방식, 이용 가능한 그룹, 전송 가능한 콘텐츠의 종류, 특화 기능 등 차별화 가능 요소가 많기 때문에 다른 차별화된 서비스 제공 공급자의 진입을 막을 우려가 없습니다.

2. 부당성에 관한 의견

심사관은 시장지배력에 관한 주장을 바탕으로, 제1행위가 자사 우대 행위로서 ① 경쟁제한의 의도와 목적을 가지고 ② 실제로 시장 봉쇄 및 경쟁제한 효과를 가져온 행위이라고 평가하였습니다.

가. 심사관 주장에 관한 의견

1) 의도 및 목적에 관한 의견

제1행위의 주요 의도는 독과점적 지위를 형성하고자 하는 것이 아닙니다. 타겟팅 광고 베타서비스 제공은 당초 모든 사업자를 대상으로 한 정식서비스 출시를 염두에 두고 진행된 것으로 코코몽 중장기전략에 따른 ‘코코몽커머스 광고효과 개선’과는 무관합니다.

또한, 베타서비스 기간의 무기한 연장은 기술적, 인적 문제가 겹쳐 불가피하게 시행하게 된 것입니다. 2022년 코코몽 데이터센터 화재 사건으로 인해 피심인이 오랫동안 축적해온 광고 알고리즘이 상당 부분 소실되었습니다. 이후 피심인은 코코몽톡 서버 이중화와 메신저 서비스 안정화에 힘을 기울였고, 광고를 비롯한 부수적 서비스는 후순위에 두게 되었습니다. 그 결과, 피심인은 타겟팅 광고 서비스를 정식으로 제공할 수준으로 개발하지 못했습니다. 광고수익이 중요한 코코몽은 타겟팅 광고 서비스를 오픈마켓 모두에게 제공하는 것이 수익을 올리는 방법이기에 피심인이 의도적으로 경쟁 오픈마켓에게 타겟팅 광고를 제공하지 않을 유인 역시 없습니다.

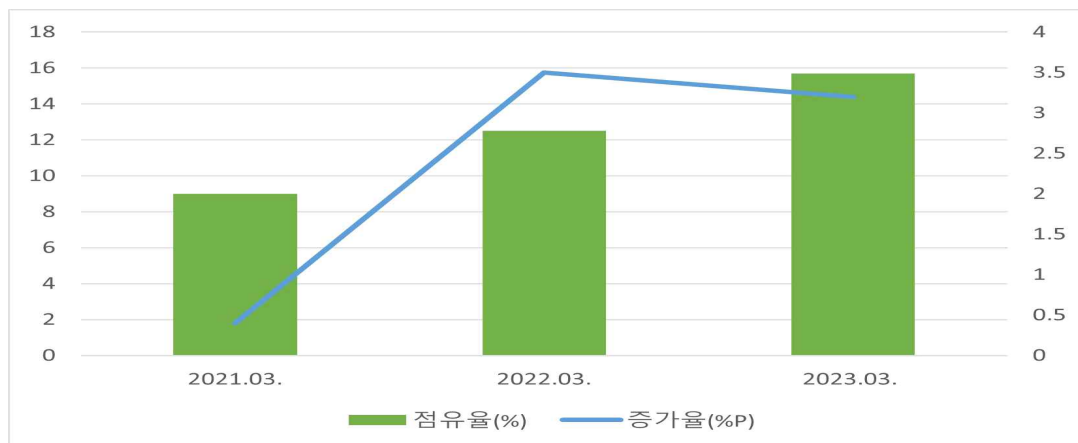
이와 같은 사정을 종합하며 볼 때, 코코몽이 코코몽커머스를 우대하기 위한 어떠한 의도나 목적을 가지고 행위한 것이 아닙니다. 따라

서 제1행위에 의도 및 목적이 인정된다는 심사관의 주장은 인정하기 어렵습니다.

2) 경쟁제한에 관한 의견

심사관은 메신저 시장에서 높은 점유율을 가진 코코몽이 타겟팅 광고를 경쟁 오픈마켓 사업자에게 제공하지 않음으로써 코코몽의 인스턴트 메신저 시장에서의 지배력이 오픈마켓 시장으로 전이될 우려가 있다고 하였습니다. 그러나 타겟팅 광고는 소셜네트워크 서비스, 검색 플랫폼, 영상 플랫폼 등에서도 제공받을 수 있으므로 비슷한 광고효과를 누릴 수 있는 대체경로가 존재합니다. 예컨대, 영상 플랫폼 1위 사업자 너튜브와 소셜네트워크 서비스 1위 사업자 인별그램은 타겟팅 광고 서비스를 제공하고 있습니다. 그리고 경쟁 오픈마켓은 코코몽 대신에 이를 이용할 수 있습니다. 너튜브와 인별그램, 코코몽의 광고 노출수는 시간대별 분포가 다를 뿐, 전체 노출 수는 비슷하며 모두 큰 광고효과를 창출해낼 수 있습니다. 따라서 코코몽에서의 타겟팅 광고 서비스만을 제공받지 못했다고 하여 코코몽의 시장지배력이 오픈마켓으로 전이되었다고 볼 수 없습니다. 따라서 위 지배력이 전이될 우려가 있다고 인정하기 어렵습니다.

〈표1〉 코코몽커머스 시장점유율 추이(2021-2023)



심사관은 제1행위가 코코몽커머스의 시장점유율 확대의 결과를 초래하였다고 판단했습니다. 그러나 이는 코코몽커머스의 다른 전략을 고려하지 않은 잘못된 판단입니다.

코코몽커머스는 2021년 3월부터 자체 배달 서비스를 도입하여 새벽 배송을 시작하였습니다. <표1>을 통해 이후 시장점유율 추이를 확인할 수 있는데, 자체 배달 서비스 도입 1년 후 시장점유율은 전년 대비 3.5%p 상승한 12.5%였습니다. 반면, 코코몽커머스에 타겟팅 광고를 제공한 제1행위 1년 후 시장점유율은 전년 대비 3.2%p 상승한 15.7%입니다. 이에 따르면 타겟팅 광고보다 자체 배달 서비스로 인한 효과가 더 크다고 할 수 있습니다. 따라서 타겟팅 광고를 제공한 제1행위는 코코몽커머스의 시장점유율 확대의 원인이라고 보기 어렵습니다.

또한, 코코몽의 타겟팅 광고를 보고 코코몽커머스에서 상품을 구매하는 경우, 소비자는 상품 추천 단계에서부터 선택, 결제, 배송, 선물까지 코코몽톡 앱 내에서 간편하게 처리할 수 있습니다. 소비자의 입장에서 각 단계에서 각기 다른 사업자를 거치는 것보다 하나의 플랫폼만을 거치는 것이 보안상 안전하고 편리합니다. 실제로 ‘코코몽톡-커머스-페이’가 연결된 이후 조사된 소비자 만족도 지수를 고려하더라도, ‘원클릭 결제’ 도입으로 인해 소비자가 체감하는 편의성은 상당히 향상되었다고 볼 수 있습니다.

코코몽커머스는 광고를 보고 구매하려는 소비자에게 할인이나 자사 포인트 추가 지급 등 가격 측면에서의 혜택도 제공하고 있습니다. 따라서 소비자는 관심이 있는 상품을 더 나은 가격에 구매할 수 있으므로 코코몽의 타겟팅 광고와 코코몽커머스의 소비자 혜택 정책은 소비자 후생을 오히려 증대할 수 있습니다.

III. 코코몽의 시장지배적지위 남용행위 중 소비자이익저해행위(제2행위)

1. 시장지배력에 관한 의견

II. 1. 에서의 의견으로 같습니다.

2. 현저성 및 부당성에 관한 의견

가. 심사보고서 요약

심사관 측은 앞서 검토한 시장지배력에 관한 주장을 바탕으로, 약관 제12조를 근거로 한 개인정보 수집 행위와 인앱 브라우저를 제공한 행위에 대하여 ① 제하여 ② 과도하게 정보를 수집한 행위로, ③ 소비

자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 ④ 부당한 행위라고 평가하였습니다.

나. 심사관 주장에 관한 의견

1) 인앱 브라우저 강제에 관한 의견

심사관 측은 코코몽이 코코몽톡 이용자에게 인앱 브라우저를 강제한다고 주장하였습니다. 그러나 이는 앱의 구동 안정성과 보안을 보장하기 위한 장치입니다. 단일 앱에서 다수의 브라우저를 이용하게 되는 경우 앱이 무거워져 접속 장애 등의 불편이 발생할 수 있고, 타 브라우저로 접속할 시 앱의 제어권을 벗어나게 되므로 개발자가 의도한 범위 밖의 문제가 발생할 우려가 있습니다. 따라서 전체 이용자의 편의성과 안전을 위해서는 인앱 브라우저가 최선이라는 것이 당사의 입장입니다. 더불어 보고서에서는 이용자가 브라우저를 선택할 수 있음을 인정하면서도, 단순히 인앱 브라우저를 거치도록 하였다는 이유만으로 이용자의 선택권을 침해하였다고 주장하는 심사관 측 주장에는 동의할 수 없습니다.

2) 약관 제12조 관련

당사는 맞춤형 콘텐츠 제공 및 서비스 개선 목적으로 이용자의 활동 기록 등의 정보를 수집하였습니다. 이에 대하여 심사관 측은 정보수집의 범위가 과도하다고 하였으나, 그에 반하여 어떠한 정보가 최소한의 한도에 그치는 것인지에 대한 기준은 제시하지 못하고 있습니다. 또한, 당사가 제공하는 다양한 맞춤형 콘텐츠를 고려하였을 때, 수집되는 이용자의 정보가 과하다고 판단하여야 하는 근거도 찾을 수 없습니다.

이와 함께 II. 1.에서 전술한 바에 따라 시장지배적 지위도 인정할 수 없으므로, 시장에서의 위치를 이용하여 소비자에게 불리한 거래조건을 관철하였다는 심사관 측의 의견에도 동의하기 어렵습니다.

3) 정보와 소비자이익에 관한 의견

코코몽은 수집된 정보를 기반으로 기존의 서비스를 개선하고자 노력하였습니다. 예를 들어, 이용자가 자주 누른 콘텐츠를 상단에 노출시키거나 스크롤을 여러 번 왔다 갔다 한 페이지의 레이아웃을 더 보기

쉽게 개선하는 것입니다. 이를 통해 앱의 편의성을 향상시키고 이용자에게는 더 좋은 경험을 제공할 수 있습니다. 그 결과 소비자의 편익이 현저히 증가하였음에도 이러한 사정을 배제하고 단순히 정보수집의 범위의 불명확성을 근거로 이를 소비자이익 저해 행위로 단정하는 것은 타당하지 않습니다.

4) 부당성에 관한 의견

이용자는 원하는 다른 브라우저를 선택할 수 있으므로 선택권이 제한되었다고 할 수 없습니다. 또한, 코코몽의 시장지배력이나 독점력을 강화하려는 의도 및 목적도 아닙니다. 이는 전술한 바와 같이 구동 안정성을 위한 조치이며, 코코몽톡 뿐만 아니라 유사한 기능을 가진 다른 앱 중에서도 같은 이유로 인앱 브라우저를 사용하는 경우가 있습니다. 약관에 근거한 정보 수집 행위는 서비스 개선을 위한 목적으로 행한 것입니다. 약관과 관련하여 개인정보위원회의 시정조치를 받은 것은 사실이나, 코코몽 측에서는 이를 부당하다고 여겨 서울행정법원에 취소소송을 제기하기 위해 관련 내용을 검토하는 중입니다.

IV. 결론

피심인 코코몽은 법 제5조 제1항 제3호 및 법 제5조 제1항 제5호 후단에 위반되는 행위를 하지 않았기에 무혐의 처분을 요청합니다.