

네이버(쇼핑·동영상 부문) 시장지배적 지위남용행위 및 불공정거래행위 제재

2020.10.6(화) 11:00, 송상민 시장감시국장(공정거래위원회)

공정거래위원회는 네이버가 쇼핑·동영상 분야 검색 서비스를 운영하면서 검색알고리즘을 인위적으로 조정·변경하여 자사 상품·서비스는 검색결과 상단에 올리고, 경쟁사는 하단으로 내린 행위에 대해 각각 시정명령과 과징금을 부과하기로 결정하였다.

이 사건은 네이버가 자신의 검색알고리즘을 조정·변경하여 부당하게 검색결과 노출순위를 조정함으로써 검색결과가 객관적이라고 믿는 소비자를 기만하고 오픈마켓 시장과 동영상 플랫폼 시장의 경쟁을 왜곡한 사건입니다.

이번 조치는 이중적 지위를 가진 플랫폼 사업자가 자사에 유리하게 검색알고리즘을 조정·변경하는 방식으로 이른바 '자사우대' 행위를 한 행위에 대해서 제재한 최초의 사례라는 점에서 의의가 있습니다.

공정위는 이번 조치를 통해 검색서비스 사업자가 노출 순위 결정 시 자사 상품·서비스에 직접적으로 가점을 부여하는 것뿐만 아니라 알고리즘을 전면적으로 개편하면서, 그 중요 사항을 경쟁사업자에게는 전혀 알리지 않은 행위도 경쟁질서에 영향을 줄 경우에는 공정거래법 위반이 된다는 점을 분명히 하였습니다.

이번 조치는 비대면 거래가 급속도로 성장하는 상황에서 온라인 플랫폼을 기반으로 한 다양한 거래 분야에 공정한 경쟁질서를 확립하고, 소비자 선택권을 보호하는 데에 기여할 것으로 기대됩니다.

앞으로도 공정위는 플랫폼 사업자의 불공정행위를 지속적으로 감시해 나갈 계획입니다.

네이버 쇼핑 부문 시지 남용행위 제재 부분 설명을 드리겠습니다.

일단 관련 서비스 현황은 네이버는 다양한 쇼핑몰에서 판매되는 상품 정보를 검색·비교할 수 있는 온라인 비교쇼핑서비스를 제공하면서 동시에 오픈마켓 서비스도 제공하고 있습니다.

네이버 쇼핑검색 결과에는 네이버 자사 오픈마켓 상품뿐만 아니라 11번가, G마켓, 옥션, 인터파크 등 경쟁 오픈마켓 상품도 모두 같이 노출됩니다.

네이버는 수수료 수입, 거래액, 트래픽 어느 기준에 의해서도 비교쇼핑 서비스 시장에서 70% 이상의 점유율을 차지하는 압도적인 1위 사업자입니다. 동 시장에서는 카카오, 다나와, 에누리 등이 경쟁 사업자로 활동하고 있습니다.

법 위반 내용입니다.

네이버는 상품정보검색 노출순위는 크게 두 단계를 거쳐서 결정을 하고 있습니다. 먼저, 검색어와의 관련성을 기준으로 네이버 등록상품의 기초 순위를 산정합니다. 이렇게 산정된 상위 300개 상품을 대상으로 해서 다양성 함수를 적용해서 점수를 한번 다시 계산합니다. 이렇게 해서 상위 120개 상품의 최종순위를 결정해서 노출시키는 방식으로 진행하고 있습니다.

네이버는 다양성 함수를 적용해서 최종 순위를 결정하는 과정에서 자사 오픈마켓 상품이 우선 노출되도록 알고리즘을 조정·변경하였습니다.

네이버는 오픈마켓 사업 초기부터 성장 과정에 맞춰서 자사 서비스에 유리한 방향으로 검색알고리즘을 지속적으로 조정·변경해 왔고, 이 알고리즘을 조정할 때마다 사전에 시뮬레이션도 거치고 사후 점검도 하는 등 자사 오픈마켓 상품 노출에 미치는 영향을 면밀히 분석·관리해 왔습니다.

구체적으로 네이버가 알고리즘을 조정한 내용을 살펴보면, 다음과 같습니다.

자사 오픈마켓 출시가 2012년 4월에 있었는데 그 전후로 해서 경쟁 오픈마켓 상품에 대해서는 1 미만의 가중치를 부여하는 방식으로 경쟁 오픈마켓 상품의 노출 순위를 인위적으로 하향 조정을 했습니다.

2012년 7월에는 보다 직접적으로 자사 오픈마켓 상품은 페이지당 일정 비율 이상 노출을 보장하는 방식을 도입하기도 했습니다. 당초에는 노출 비중을 페이지당 40개 중에 6개로 설정했다가, 같은 해 12월에는 그 노출보장비율을 20%를 즉 페이지당 40개 중에 8개로 확대를 한바 있습니다.

2013년 1월에는 자사 오픈마켓 상품에 적용되는 판매지수에 대해서만 추가적으로 가중치 1.5배를 부여해서 상품 노출 비중을 높이기도 했습니다.

2013년 9월에는 검색결과의 다양성이라는 명분하에서 동일몰 로직을 도입했습니다. 그렇게 해서 자사 오픈마켓 대비 경쟁 오픈마켓 상품에 대해서 불리한 기준을 적용을 한 겁니다.

그 내용을 잠깐 살펴보면, 이 로직은 동일한 쇼핑몰의 상품이 연달아 노출이 되면 해당 쇼핑몰 상품 노출 순위를 인위적으로 하향조정하는 방식입니다.

그런데 이제 경쟁 오픈마켓 상품은 오픈마켓, 전체 오픈마켓 단위로 동일한 쇼핑몰이라고 본 반면에, 자사 오픈마켓 상품은 입점업체 단위별로 그 로직을 적용했습니다. 그 결과 자사 오픈마켓 상품 노출이 크게 늘어났습니다.

그래서 그 과정 중에 국회에서 문제제기가 있는데, 네이버는 자사 오픈마켓 상품 노출 비중을 유지하기 위해서 의도적으로 이 차별적인 기준을 계속 유지하기로 결정을 해서 최근까지 운영을 해왔습니다.

이로 인해서 자사 오픈마켓 상품이 검색결과를 도배하는 현상이 우려되자 일부 제한하는 로직도 도입하기도 했습니다.

그리고 네이버 출시가 2015년 6월에 있었는데 앞두고 네이버페이 담당 임원이 요청을 합니다. 네이버페이하고 자사 오픈마켓 상품이 연동이 되니까 그 자사 오픈마켓 상품 노출 개수 제한하는 것을 완화해달라고 요청이 있었고, 그대로 요청 내용대로 완화를 해줬습니다.

그 행위결과, 네이버 쇼핑검색결과에서 네이버 오픈마켓 상품의 노출 비중이 증가하고, 그 반대로 경쟁 오픈마켓 상품의 노출 비중은

감소했습니다.

잘 아시는 것처럼 소비자들은 노출 순위가 높은 상품일수록 더 많이 클릭하고 결국은 더 거래를 많이 하게 돼있습니다. 결과, 오픈마켓 시장에서 네이버의 점유율이 급격하게 상승하였습니다.

그 구체적인 수치는 이 자료에 있는 테이블로 대신하겠습니다.

적용법조는 시지 남용행위 중에서 다른 사업자의 사업활동 방해 행위, 그리고 불공정행위 중에서 차별취급 및 부당한 고객유인에 해당한다고 보고, 네이버에 시정명령과 함께 과징금 265억 원을 부과하기로 결정하였습니다.

두 번째로 네이버의 부당고객유인행위 제재 전입니다.

네이버 동영상 서비스 제공 구조는 자신의 동영상 검색 서비스를 통해서 네이버TV 같은 자신의 동영상하고 판도라TV·아프리카TV 등과 같은 경쟁사의 동영상을 소비자에게 함께 보여줍니다.

검색결과는 알고리즘에 따라서 계산된 ‘관련도’ 값이 나오고 그 값의 높은 순서로 위에서부터 아래로 정렬되는 그런 방식입니다.

행위 사실은 2017년 8월 24일에 이 동영상 알고리즘을 전면적으로 개편합니다. ‘콘텐츠항목’을 구성하는 속성정보의 종류도 대폭 늘리고, 콘텐츠항목을 이용한 로직도 크게 보강한 내용들이 되겠습니다.

특히 알고리즘 개편을 전후해서 키워드가 콘텐츠항목을 구성하는

여러 속성정보 중에서 검색결과 상위 노출의 아주 핵심적인 요소가 됐습니다.

뒤에 참고에도 붙어있는데 당시 네이버 내부 검토 자료를 보면 타사 동영상에는 키워드가 거의 입력되지 않는다. 그래서 자사 동영상에게는 이 키워드가 일종의 간접적인 가중치로 작용하고 있다고 그렇게 판단을 하고 있습니다.

관련해서 2개 행위가 있었는데 첫 번째 행위는 이 전면 개편한 사실을 아예 경쟁사에게 전혀 알리지 않은 행위입니다. 네이버는 알고리... 반면에 자기는 알고리즘 개편 전부터 자사 동영상 부서에게 데모 버전도 주고 테스트도 시켜보고, 그리고 계열사를 통해서 아예 네이버 TV 동영상에 들어가는 키워드는 체계적으로 수정·보완을 했습니다.

반면에 네이버는 경쟁 동영상 사업자에게는 키워드가 얼마나 전면 개편으로 중요했는지 그 여부뿐만 아니라 알고리즘, 검색 알고리즘이 전면 개편됐다는 사실조차도 알리지를 않았습니다.

오히려 네이버가 검색제휴사업자들한테 보낸 문서를 보면 키워드 항목은 'NAVER 전용'이라고 이렇게 표시를 해놔서 경쟁사 입장에서는 '이것은 우리가 입력하는 게 아닌가 보다.' 이렇게 오해를 불러일으켰고, 이후에 직접적인 문의가 있을 때도 키워드는 전달해 주셔도 된다는 식으로 이렇게 소극적으로 답변을 한바 있습니다.

그 결과, 알고리즘 개편 후 2년이 경과한 시점에도 주요 동영상업체의 키워드 인입률은 1%에도 미치지 못하고 있습니다.

8페이지 상단에 있는 표 보시면 네이버TV는 한 65% 정도 키워드를 입력하고 있는데 판도라TV, 엠군, 아프리카TV 다, 그나마 아프리카TV가 1% 조금 넘는 수준으로 넣고 있고 다른 업체들은 거의 인입이 안 되고 있는 상황입니다.

두 번째 행위로 이런 미고지 행위뿐만 아니라 자사 동영상 중 ‘네이버TV 테마관’이라는 것을 운영을 하고 있습니다. 거기에 입점한 동영상은 아예 직접적으로 가점까지 부여를 했습니다. 이 가점은 네이버TV 테마관에 입점하는 거라 네이버TV 동영상만 받을 수 있는 거고 경쟁 동영상 업체는 전혀 받을 수... 암만 품질이 좋아도 받을 수 없는 그런 가점입니다.

행위결과, 이게 극적으로 나타납니다. 일주일 만에 검색결과 최상위에 노출된 네이버TV 동영상 수는 22% 증가하고, 특히 가점까지 받은 네이버TV 테마관은 노출수 증가율이 43%에 달했습니다. 반면에 검색제휴사업자의 동영상 노출수는 일제히 감소를 했습니다.

이게 일주일이 아니라 더 길게 보더라도 네이버 동영상의 최상위 노출 재생수가 증가하는 패턴은 동일하게 나타났습니다.

적용법조는 불공정행위 중에 부당고객유인이라고 보고, 네이버에 대해서 시정명령과 함께 과징금 2억 원을 부과하기로 결정하였습니다.

의의 및 향후계획은 아까 모두에 설명을 드렸으므로 이 부분은 생략을 하겠습니다.

[질문 · 답변]

*마이크 미사용으로 확인되지 않는 내용은 별표(***)로 표기하였으니 양해 바랍니다.

<질문> 질문 크게 두 가지 있는데요. 네이버에 과징금 267억 원 정도 물리면서 이해진이나 네이버 법인을 고발하지 않은 이유가 궁금하고요.

그리고 네이버 부동산 제재 저번에 했고, 쇼핑·동영상까지 제재한 건데 네이버를 집중적으로 제재하는 배경이 있는지, 구글이나 해외 플랫폼에 비해서 국내 플랫폼에 너무 가혹하다고 업계에서 불만이 나오는데 어떻게 생각하시는지 궁금합니다.

<답변> 일단 뒤 질문부터 먼저 말씀을 드리면 공정위는 국내 기업이냐, 외국 기업이냐 이렇게 국적 불문하고 동일한 기준을 적용해서 경쟁법을 집행해 오고 있습니다. 이번 사건은 검색 분야에서 지배력을 가진 업체가 검색의 힘을 이용해서 검색알고리즘을 조정하고, 자사 상품이나 서비스를 상단에 노출시켜서 소비자도 기만하고 또 경쟁 왜곡도 발생시킨 행위여서 저희가 제재를 한 거고, 이게 국내 사업자냐, 국외 사업자냐 이런 구분은 없다는 말씀드리겠습니다.

그리고 두 번째로 이 행위는 위원회에서는 고발의 사유에 해당하지 않는다고 판단을 하신 겁니다.

<질문> 시정명령을 하셨는데 5페이지의 표를 보면, 별표는 2013년 9월까지 유지됐고 별표 2개는 지난 8월까지 지속됐다고 나왔는데 그러면 이 쇼핑에서 알고리즘 조정변경행위는 지금은 시정이 된 건지, 지금은 이런 조작 없이 정상적으로 나오고 있는 건지 궁금합니다.

<답변> 2000년 8월에 알고리즘을 개편해서 AI 알고리즘을 적용을 하는 것으로 파악이 됩니다.

<질문> ***

<답변> 2000년 8월, 올해 8월입니다.

<질문> 그러니까 해소가 됐다는 말씀이시죠?

<답변> 예, 예.

<질문> 당초 이게 비교쇼핑 다나와나 다음이나 이런 비교쇼핑 쪽에서도 경쟁제한 행위가 있었다고 본 것으로 알고 있는데, 그것은 최종적으로 빠진 거잖아요? 오픈마켓뿐만 아니라, 비교쇼핑 쪽에도 경쟁자를 차별했다, 그걸 주장하신 것 같은데 그게 빠진 이유가 뭔지 궁금하고요.

시정명령 같은 경우도 보면 재발방지만 들어가 있는 것 같은데, 처음에는 사업국 분리부터 해서 좀 더 강한 시정조치가 있었던 것 같은데 그런 것들이 제외된 이유 좀 설명 부탁드립니다.

<답변> 다른 시정조치는 이 행위와의 연관성이라는 측면에서 비례성 원칙을 감안해서 위원회에서 그 부분은 타당하지 않다고 판단하시고 그래서 재발방지를 요구하는 금지명령만 내린 것으로 그렇게 판단을 하셨습니다.

그리고 다나와, 에누리 이런 비교쇼핑서비스 시장에서도 경쟁을

제한한다, 라는 부분은 위원회에서 오픈마켓 시장에서 경쟁 제한이 다시 비교쇼핑서비스로 이렇게 피드백해서 경쟁을 제한한 효과는 좀 작다고 보신 것 같습니다.

<질문> 설명이 좀 어려운데 다시,

<답변> 그러니까.

<질문> 비례성원칙 이런 것도 좀 더 풀어서 설명 부탁드립니다.

<답변> 쇼핑 부분에서 당초에 시정명령... 지금 시정조치의 취지는 자사 서비스한테, 서비스에만 유리하도록 검색알고리즘을 조정·변경하지 말라는 내용과 함께 또 우리가 부과내용이 뭐, 뭐가 더 있죠?

<질문> 검색 사업국하고 쇼핑국의 칸막이? 이런 것들도 있었잖아요.

<답변> 그래서 이제 다른 내용들이 더 있었는데 사업부서와 그다음에 검색부서를 이렇게 독자적으로 운영해라, 그다음에 경쟁사 정보는 잘 기밀정보를 잘 관리해라, 라는 이런 내용들이 심사관은 의견을 제시를 했었습니다, 조치의견으로.

그런데 예를 들어 경쟁사의 영업비밀 관리에 관해서는 저희가 행위사실에서 그게 문제가 된 행위로 적시하지 않고 시정조치에 이 문구... 이런식의 시정조치가 들어가는 것은 비례성원칙에 어긋난다고 보신 것 같고, 마찬가지입니다. 검색부서와 사업부서도 행위사실에서 이것을 우리가 심사관 단계에서 충분히 문제제기가 있지 않은 상태에서 사업부서와 검색부서 분리운영, 독자운영이라는 게 들어가서 적절

치 않다고 보신 것 같습니다.

<질문> ***

<답변> 조금만 크게 말씀해 주십시오.

<질문> ***

<답변> 일단 이런 공정거래법 사건에서 시장획정은 기본적으로 수요와 공급대책 가능성을 기준으로 판단을 합니다. 그런데 흔히 언론매체 해외직구가 활발하니까 그래서 온라인 쇼핑이 국경 없는 것 아니냐, 이런 식의 주장으로 바로 이어지시던데 그게 소비자나 아니면 오픈마켓에 입점한 입점업체의 입장에서 보면, 정말로 그렇게 국내에 있는 오픈마켓 사업자가 아니면 오픈마켓 서비스가 가격이 비싸고 퀄리티가 떨어진다 그러면 정말로 해외로 바로 내가 대체할 수 있느냐, 그러면 그렇지 않다고 본 거고요.

그래서 국내로 한정해서 시장을 획정했고, 우리가 심의하는 과정에서 피심인이 이 부분을 적극적으로 다툰 적도 없습니다.

그러니까 피심인 대리인 측도 이게 언론상에서는 눈길을 끌 수 있는 이야기일지 모르겠지만, 엄밀하게 따져보면 수요나 공급대체 가능성 측면에서 해외직구가 이런 오픈마켓, 해외직구 때문에 소비자나 입점업체 입장에서 대체가 충분히 일어난다, 즉각적으로 일어난다고 보기는 어렵다고 피심인 대리인도 그렇게 판단한 것으로 이해를 합니다. 심판정 과정에서 이게 전혀 쟁점이 되지 않았었습니다.

<질문> 쇼핑과 동영상 과징금 산정기준이 어떻게 되는지 설명 부탁드립니다.

<답변> 일단 동영상은 네이버 동영상이 매출을 올리는 구조를 보면 동영상을 틀어주고 거기에 광고가 같이 삽입이 돼있고 그 광고로 인해서 생기는 매출인데, 이게 네이버검색을 통해서 동영상을 시청한 부분만 따로 떼어내고, 그렇게 해서 생긴 광고매출액이 얼마인지를 정확하게 산출하기가 좀 어려운 부분입니다.

그래서 위원회에서는 이것을 정액과징금을 부과했고, 정액과징금 부과한도가 5억 원인데 이 행위는 중대한 위반행위에 해당한다고 보고 2억 원을 부과했습니다.

그리고 쇼핑 건의 경우에는 관련 매출액이 몇 가지 있습니다. 옛날 초창기에 ‘샵N’ 시절에는 샵N이 다른 오픈마켓하고 동일한 방식으로 수수료를 수취한 부분이 있고, 또 이후에는 사업모델... 그러니까 수수료 체계를 약간 바꿔서 네이버쇼핑 중개수수료, 그다음에 네이버페이 결제수수료, 이 부분이 관련매출액이라고 보고 관련매출액을 산정하고 매우 중대한 위반행위에 해당한다고 보고 일정 부과 기준율을 적용해서 최종 부과과징금 265억 원이 나온 겁니다.

<질문> ***

<답변> 그것은 그냥 매우 중대한 위반행위였다고만 말씀드리겠습니다.

<질문> 국내사업자와 해외사업자를 구분하지 않는다고 하셨는데 그럼 지금 다른 사업자에 대한 조사나 이런 게 진행되고 있는지가 궁금

하고요.

그리고 동영상 같은 경우에는 네이버가 압도적인 1등이 아니고 유튜브가 압도적인 1등인데, 유튜브 같은 경우에는 유튜브 내에서만 추천영상을 보여주고 이런 식인데 그런 것은 그럼 법위반사항이 아닌 건가요?

<답변> 일단 다른 부분이라 그러셨는데 여하튼 공정위는 기업의 국적과 불문하게 동일한 원칙을 적용하고, 플랫폼 분야에서 주요 분야에서 경쟁에 왜곡이 있는지, 경쟁 제한 행위가 있는지를 면밀하게 들여다본다.

네이버는 검색 부분에서 압도적인 지배력을 가지고 있는데, 이 힘을 이용해서 검색알고리즘을 조정하고 그를 통해서 자사 상품과 서비스는 우선노출 시켜서 소비자도 기만하고 경쟁왜곡도 발생시킨 거라고 저희가 본 것이고, 그것 말고 저희 위원장님 브리핑에서도 말씀드린 것처럼 OS나 엠마켓도 상당히 독과점 돼 있어서 경쟁이 부족하다, 그로 인해서 혹시 경쟁제한행위들이 있는지 우리가 면밀히 보고 있다, 이런 말씀을 드리겠습니다.

그리고 유튜브 관련한 부분은 이 동영상 서비스 부분에서 유튜브가 아마 1위 사업자인 것은 분명합니다. 그런데 이 행위를 통해서 사실은 피해를 본 업체가 있다면 아프리카TV, 판도라TV 같은 국내 중소 동영상업체입니다. 그 업체들 사실상 안 그래도 어려운 상황인데, 이 네이버 측에서 자사 동영상만 의도적으로 상위에 노출하다 보니까 그 피해를 입어서 더 상황이 악화됐고, 그 중에 일부 업체는 올 연말을 기점으로 해서 아예 사업을 접기로 발표를 한 적도 있습니다.

그리고 유튜브 관련해서는 지금 저희 브리핑이 네이버의 위법행위에 대한 브리핑이라 다른 사업자의 행위에 대해서 저희가 여기서 위법여부를 말씀드리는 것은 적절하지 않은 것 같습니다.

<질문> 질문 세 가지만 드리려고요. 일단 심의과정에서 네이버 측 반박이 뭐였는지, 본인들은 알고리즘 조작이 아니었다고 반박했을 것 같은데 어떤 거였는지 하나 부탁드리고요.

그리고 조금 넓게 해서 보면 이번에 네이버 알고리즘 조작이 가능하다는 게 밝혀졌는데 쇼핑이나 동영상 쪽에서도요. 이게 많이 논란이 됐던 뉴스배치나 실검 등에서도 이런 게 가능한지 혹시 검토를 하셨는지, 혹시 검토한 게 없더라도 이게 가능하다고 보시는지 말씀 가능하시면 부탁드리고요.

마지막으로 올해 8월에 AI 인공지능을 도입해서 이런 문제가 해소됐다고 아까 말씀 주신 것 같은데, 이게 동영상·쇼핑 검색 전반에 그렇게 된 건지 그리고 이렇더라도 조작 가능성성이 없다고는 할 수 없을 것 같은데 이거를 전체적으로 법 위반이 해소됐다고 볼 수 있는 건지 말씀 부탁드립니다.

<답변> 일단 네이버가 심의과정에서 크게 주장했던 내용은 검색알고리즘 조정의 배경이 자사를 우대하려고 했던 게 아니라, 검색 다양성을 확보하기 위해서 그렇게 한 정당한 사업 활동이다, 이렇게 주장을 했습니다.

거기에 대해서 저희 심사관 측은 이게 다양성 제고라는 주장을 전

형적인 이중잣대다, 지금 이 네이버쇼핑하고 네이버동영상 저희가 이 자료에 실어놓은 거 보시면, 둘 다 처음에는 관련도 지수를 어떻게 딱 산정토록 돼 있습니다.

그런데 그 이후에 동영상은 거기서 바로 노출순위를 결정해서 적용을 하고 그런데 쇼핑은 어떻게 하냐면 한 단계 더 거칩니다. 다양성 함수라는 걸 넣어서 상위에 끌... 첫 3페이지에 끌 상품을 다시 한번 점수를 매기는데 그 매기는 과정에서 자사는 우대를 한 겁니다.

그런데 이게 왜 이중잣대냐 하면 네이버쇼핑은 다른 경쟁 오픈마켓 상품이 너무 많이 떠서 그걸 줄이기 위해서, 자기 것한테 가점도 많이 주고 노출보장도 해주고 그렇게 했다는 주장인데, 네이버동영상 보면 거의 80% 이상이 네이버TV 동영상입니다. 그러니까 거기는 다양성이라는 동일한 이슈가 발생할 텐데도 전혀 조정이 없었고, 자기 게 좀 적게 뜨는 네이버쇼핑에만 이게 원래대로 하면 적게 뜨는 네이버쇼핑에만 다양성 함수라는 것을 도입해서 인위적으로 노출순위를 변경한 거다.

그리고 저희가 보도자료 뒤에도 첨부자료에도 붙여놨지만 한번 보시면, 예를 들어서 11페이지입니다. 11페이지 자사 오픈마켓 노출비중을 보장하는 로직을 2012년 7월에 도입했는데 그 전후해서 내부자료들 내용을 보면 '아, 이것은 우리 서비스니까 일정비율 노출을 보장해주는 특권을 부여하겠다.'라는 게 분명히 들어가 있습니다.

거기 2번 항목에 보시면 '제휴 일반쇼핑몰 말고 제휴쇼핑몰은 적절한 비율로 검색결과에 노출될 수 있는 특권을 부여하겠다.' 해놓고 거기에 보면 당시에 샵N입니다. 자사 오픈마켓 상품은 일정비율 그냥

바로 보장을 해주겠다, 그다음에 동일성 로직을 2013년 9월에 도입했는데 또 마침 국감이 있었습니다, 그 즈음해서.

그러니까 국감에 하는 과정에서 일부 의원께서 상위 10위 안에 드는 상품의 비중을 계산을 해 달라고 요청이 왔고, 그 과정에서 자기네 오픈마켓 상품이 과다 노출되는 상황을 인지를 하게 되고 이것을 어떻게 처리해야 되느냐, 내부 시뮬레이션을 해본 겁니다.

그렇게 해보니까 처음에는 똑같이 그러면 바꿔야겠다, 이거 상위 노출되는 게 너무 자기 게 많이 뜨니까 경쟁사 상품하고 동일하게 기준을 적용하는 방안을 검토를 했는데 그렇게 동일하게 적용하게 되면 이 밑에 있는 표 보시는 것처럼 상위 1부터 10위까지 월... 그전에는 이 동일몰 로직 도입으로 4개가 떴었는데 그것을 동일하게 적용하게 되면 하나도 채 안 뜬다, 그다음에 첫 페이지가 PC 같은 경우는 40개가 뜨는데 그 40개 중에 7개가 자기 것이 뜨고 있었는데 그게 하나반도 채 안 뜬다, 이렇게 너무 많이 줄어들게 되니까 아예 이걸 포기할 합니다.

그래서 저희가 검색알고리즘을 조정·변경하고 관리하는 그 과정과 관련해서 피심인 내부자료들을 보면, 이게 검색 다양성 보장이 아니라 자사... 네이버 자사 오픈마켓 띄우기 의도가 명백하다고 저희가 심판정에서 말씀을 드렸고, 위원회도 그 주장이 타당하다고 보신 거라고 판단이 됩니다.

그리고 쇼핑·동영상하고 아까 뉴스매체 이런 것을 비교를 하셨는데 일단 쇼핑·동영상은 2개가 약간 차이가... 쇼핑·동영상하고 뉴스매체의 차이는 우리 보도자료 2페이지에 보시면 제일 초반에 있는 이

내용입니다.

그러니까 이 건은 이른바 자사 우대행위인데, 이 자사 우대행위는 뭐냐 하면 검색의 힘을 가지고 있는 사업자가 그 밑에 다른 서비스도 동시에 하는 겁니다. 그래서 내가 약간 심판이면서 플레이어도 같이 한다, 그런데 심판이 그냥 공정하게 하는 게 아니라 자기편 선수한테는 점수도 더 주고 뭐도 더 알려주고 이렇게 해서 차별이 있었다, 그래서 그게 소비자 기만과 경쟁의 제한이 있어서 문제가 있다고 본 사안이라서, 그런 구조가 일단은 달라 보입니다. 그게 두 번째 질문에 대한 제 답이고요.

세 번째 AI로 2000, 올 8월에 이게 다 시정이 된 것으로 볼 수 있느냐, 할 때 동영상하고 쇼핑은 구분해서 보셔야 될 것 같습니다. 쇼핑 부분은 이제 인공지능을 도입해서 시정을 한 거고, 동영상 부분은 아직도 안 알려주고 있는 상태라서 행위가 지속되고 있다고 저희는 보고 있습니다.

<질문> 저도 세 가지 여쭙고자 하는데요. 첫 번째는 얼마 전에 입법예고한 온라인 플랫폼 공정화법이 만약에 생긴다면, 이러한 이번 행위와 유사한 알고리즘 문제가 예방될 수 있다고 보면 되는 건지 여쭙고요.

두 번째는 검색알고리즘 관련 같은 경우는 네이버로부터 자료를 직접 제출 받으신 건지 아니면 현장 조사하면서 찾아내신 건지 그런 것도 좀 궁금합니다.

그리고 마지막으로 다음카카오 같은 경우는 혹시 시장지배적 사업자가 아닌 건데, 아니지만 그래도 이런 문제는 없는 건지, 아니면 배

달의 민족 같은 경우는 광고비 낸 업체들을 상위에 올려주는데, 그런 식으로 검색 결과 순위를, 노출 순위를 좀 이렇게 조율하고 하는 건 문제가 없는 건지 같이 여쭤보겠습니다.

<답변> 일단은 온라인 플랫폼 공정화법에도 일부 내용이 들어가게 되는 것으로 알고 있습니다. 그래서 온라인 플랫폼 사업자하고 그 입점업체 사이에 계약을 맺으면서 그런 검색 기준이 확 바뀌거나 아니면 중요한 내용이 뭔지는 최소한 그 계약서에 담아서 최소한의 정보는 알려줘라, 예측가능성을 높이기 위해서 그런 내용들이 들어가 있는 상태고, 그래서 그게 법이 제정되게 되면 이런 문제를 사전에 예방하는 효과가 충분히 있을 것으로 그렇게 기대를 합니다.

그다음에 검색알고리즘 관련해서는 정 기자님 말씀하신 것처럼 그 내용을 보면 사실은 상당히 복잡한 코딩으로 돼 있습니다. 저희가 그 코딩을 보고 특정 부분에서 자사 우대의 로직이 들어갔다, 이렇게 보기에는 한계가 있고 그 전후에 작성된 내부 자료들을 보면 그 의도가 다 묻어나는 자료들이 저희가 현장조사를 통해서 확보를 하고, 그 검색알고리즘 변경 과정에서 이것 말고도 여러 알고리즘들 변경이 있었을 텐데, 그중에서 자사를 지원하겠다는 의도를 가진 부분을 저희가 추려낸 겁니다.

그게 이제 아까 일부분을 저희가 소개해 드린 게, 11페이지, 12페이지에 있는 그런 내용들입니다. 그다음에 13페이지, 14페이지도 마찬가지고요.

그리고 다음카카오나 배민 이런 부분에 대해서는 그 특정업체의 위법사실이 있는지, 있다면 어떻게 판단해야 될지 여부를 지금 여기

서 말씀드리는 것은 적절하지 않은 것 같고요. 다만 이렇게 자사니까 우대를 해서 노출순위를 올려준다는 부분에 대해서는 계속 다른 사안에서도 위원회는 그렇게 판단해 오고 있었다, 이렇게 말씀을 드리겠습니다.

<질문> 두 개만 여쭤볼게요. 저기 시장획정 관련해서요. 사실 소비자 입장에서는 비교쇼핑하고 오픈마켓에 의한 구분이 점점 모호해지는 것도 사실인 것 같아요. 그래서 이제 소비자가 이거는 비교쇼핑인지, 이것은 오픈마켓인지 따지지 않는 것으로 인식이 되는데, 그럼에도 불구하고 공정위가 시장획정을 어떻게 나눠서 봐야 된다는 이유가 뭔지 한번 설명 부탁드리고요.

두 번째로는 이제 하여튼 이런 행위로 인해서 네이버의 스마트스토어의 점유율에 올라갔다고 하지만 소비자 입장에서도 'N페이'라는 간편결제라는 편의 측면도 중요시 여기지 않았나, 그러니까 N페이를 많이 사람들이 편하게 쓰면서 점유율이 올라간 측면도 있을 텐데, 공정위는 해당 행위에 의해서만 점유율이 올라갔다고 본 것 같은데 그런 설명도 좀 부탁드립니다.

<답변> 일단은 시장획정은 아까 말씀드린 대로 공정거래법상 시장획정은 수요와 공급대체 가능성을 중심으로 해서 판단을 하게 됩니다. 그래서 조금 더 자세히 말씀드리면 상품의 기능이나 효용이 어떻게 되느냐, 그다음에 소비자나 판매자 입장에서 다른 것으로 대체할 수 있느냐 그리고 그 시장에 참여한 사람들은 도대체 어떻게 인식하고 있느냐, 이런 요소들을 갖고 판단을 하는데 일단 비교쇼핑서비스, 이를 바 애누리와 다나와 들어가서 내가 상품을 검색하고 비교를 하지만 거기서 내가 구매는 일어날 수가 없습니다.

거기서 찾은 상품을 클릭하면 G마켓으로 빠져나가서 G마켓에서 제가 구입을 하는 거거든요. 그래서 비교쇼핑서비스와 오픈마켓 서비스는 그런 측면에서 본질적으로 서비스의 기능과 효용에 있어서 차이가 있다, 그다음에 사업자들 인식도 엄청 중요한데 저희가 내부자료도 보고 그다음에 경쟁사 자료도 보고 그리고 각종 나와 있는 증권사, 언론사, 또 판매자를 대상으로 하는 창업교육자료 이런 것을 다 봐도 오픈마켓하고 비교쇼핑서비스는 분명히 시장 참여자들이 구분을 하고 있다.

그리고 네이버 위원회가 조치한 것을 따져보면 2014년 네이버 동의의결이 있습니다. 그 당시 관련 시장이 뭐였냐면 비교쇼핑서비스였고, 그 당시에 이 네이버지식쇼핑이었나? 하여튼 그것은 비교쇼핑서비스라는 것은 공정위도 인정하고 네이버도 인정을 했던 사안이다, 그리고 외국에서는 어떻게 봤느냐하면 잘 아시는 것처럼 EU에서 구글쇼핑 전을 제재를 했습니다.

그때도 EU에서는 비교쇼핑서비스하고 오픈마켓 서비스는 구분이 된다고 분명히 구분해서 획정을 했고요. 시장획정과 관련한 부분은 이 정도 말씀을 드리겠습니다.

그리고 N페이가 기여를 한 것 아니냐는 측면에 있어서는 이렇게 말씀을 좀 드려보겠습니다. 아까 이제 네이버쇼핑의 검색알고리즘을 조정하는 과정이 두 단계다, 첫 번째 단계는 내가 만약에 가을코트 이렇게 검색하게 되면 그 검색어와 연관성이 높은 상품을 찾아서 그냥 이렇게 쭉 기계적으로 띄워줍니다.

그런데 거기서 끝인 게 아니라 그중에서 300개, 상위 300개만 추려내서 첫 3페이지에 들어갈 120개 최종순위를 별도로 결정을 했거든요. 그 말이 엄청 중요한 부분인데, 네이버는 네이버를 비롯해서 모든 사업자가 잘 아는 겁니다.

이 온라인 쇼핑이나 검색에 있어서는 상단에 뜨는 게 정말로 중요합니다. 왜냐하면 소비자는 예를 들어서 내가 가을코트를 쳤다 그러면, 그게 심한 경우에는 검색 결과가 2,000만 개, 적은 검색어는 수천 개 이렇게 됩니다. 그런데 소비자들은 그것을 다 보냐면 절대 그렇지가 않고 대부분 첫 페이지만 보거나 많이 봐도 3페이지, 딱 거기까지만 봅니다.

그러니까 네이버도 딱 거기에 뜨는 것만 집중적으로 관리를 하는 거죠. 그 말씀이 무슨 말씀이냐면 검색에서 최상단 노출이 너무너무 중요하다, 왜냐하면 소비자는 그것만 보고 선택을 한다. 그러니까 검색결과를 놓고 경쟁하는 사업자의 입장에서도 그 노출순위는 너무나, 너무나 중요한 경쟁수단이다.

그래서 네이버가 이 알고리즘 조정도 다 그 첫 3페이지에 다 집중이 돼 있습니다. 그래서 실제 알고리즘을 바꿀까 말까 처음에 내부적으로 검토하는 단계도 다 이 방식으로 하면 내 거가 몇 퍼센트 더 뜨고, 상대방 것은 몇 퍼센트 더 내려가고, 이것을 다 검토를 해보고 난 다음에 결정을 내리고 결정을 내려서 변경을 하고 난 다음에도 사후적으로 계속 체크를 합니다.

이것으로 내 상품이 혹시나 덜 뜨는 게 아닐까, 얼마나 더 뜨는지 상대방 것은 또 얼마나 내려갔는지 이런 것을 계속 체크를 했다, 그

말은 무슨 말이냐면 검색상단에 노출되는 것이 소비자 선택과 경쟁에서 너무나 중요한 요소기 때문에, 그래서 그렇게 조정도 하고 사전·사후에 관리도 그렇게 면밀하게 했던 거다, 그렇게 판단을 합니다.

<질문> 네이버 쇼핑 알고리즘을 조정·변경한 행위 관련해서 네이버 쪽에서는 이게 소비자 만족도를 높이기 위한 보편적인 개선작업이라고 주장하고 있는데, 이것 외에도 그래서 그런 보편적인 작업이 한 50여 개 정도 있었다는 게 네이버 주장인데 여기 나머지 지금 여기 문제 삼으신 5가지 행위 사실 외에 나머지 부분에서는 좀 문제가 된 만한 소지가 있었던 부분이 없었는지 그게 좀 궁금합니다.

<답변> 심판정에서 그런 식으로 네이버가 주장을 했습니다. 일단은 심사관은 그 네이버가 검색알고리즘을 변경하고 하는 것은 정당하게 하는 것을 문제 삼은 게 아니라 그중에서 자사를 인위적으로 우대하기 위해서 한 것만 문제를 삼은 거다, 그런 말씀을 드리고요.

그 과정에서 이 검색알고리즘을 변경한 쪽 내역들이 50개가 있을 수가 있는데, 저희가 조사를 나가서 그 피심인의 내부자료를 통해서 지원의도가 명백하게 드러난 우리 5건만 저희가 문제를 삼은 거라는 말씀을 드리고, 심판정에서는 이제 읽기 직전에 저희가 조사 다 끝나고 심사보고서를 보내면 거기에 의견서를 피심인들이 보내옵니다.

거기에 그런 내용들이 들어가 있었는데 심판정에서는 그 50개 중에서 그러면 경쟁사를 우대하기 위해서 알고리즘을 적용한 게 있으면 내보라 그랬는데, 아직까지 제출했다는 것은 제가 들은 바는 없습니다.

<끝>