

네이버쇼핑 자사우대 대법원 판결 토론회

공정위와 대법원의 엇갈린 결정
무엇이 문제이며 어떻게 나아갈까

일시 | 2025년 11월 18일(화) 오후 2시

장소 | 국회의원회관 제5간담회의실

공동주최 | 더불어민주당 을지로위원회,

민병덕 더불어민주당 을지로위원회 위원장,

김남근·김현정·이강일 국회의원, 민변

민생경제위원회, 참여연대, 한국통신판매사업자협회

목차

목차	2
프로그램 순서	3
민병덕 더불어민주당 을지로위원회 위원장 인사말	4
김남근 더불어민주당 국회의원 인사말	5
김현정 더불어민주당 국회의원 인사말	6
이강일 더불어민주당 국회의원 인사말	7
발표1. ‘네이버쇼핑 자사우대’ 대법원 판결 비평 - 시지남용을 중심으로	8
발표2. 플랫폼 검색순위 알고리즘 조작 규제를 위한 온플법 제정의 필요성	20
토론1. 네이버쇼핑 자사우대 대법원 판결, 소상공인의 생존권을 위협하다	29
토론2. 플랫폼 산업 분야 피해 입증책임 전환 필요성	32
토론3. 향후 문제 진단과 온라인 플랫폼법 제정 필요성	33

프로그램 순서

14:00 개회선언

14:00~14:02 내외빈 소개 사회자 백주선 변호사

14:02~14:10 인사말 을지로위원회 민병덕 위원장

김남근·김현정·이강일 국회의원

14:10~14:30 발표1 네이버쇼핑 대법원 판결 비평

서치원 민변 민생경제위원회 변호사

14:30~14:50 발표2 플랫폼 검색순위 알고리즘 조작 규제를 위한 온플법 제정의
필요성

김윤정 한국법제연구원 선임연구위원

14:50~15:00 토론1 네이버, 쿠팡 검색순위가 입점업체에게 미치는 영향

김홍민 한국방송통신판매사업자협회 회장

15:00~15:10 토론2 플랫폼 산업 분야 피해 입증책임 전환 필요성

고인혜 공정거래위원회 플랫폼공정경쟁정책과 과장

15:10~15:20 토론3 향후 문제 진단과 온라인 플랫폼법 제정 필요성

양창영 참여연대 민생희망본부 본부장

15:20~15:40 질의응답 자유토론 및 플로어 질의응답

15:40 폐회

민병덕 더불어민주당 을지로위원회 위원장 인사말

존경하는 내외 귀빈 여러분,
을과 더불어 언제나 을지로, 더불어민주당 을지로위원장
민병덕입니다.

먼저 바쁘신 가운데 귀한 시간 내어주신 여러분께 깊이
감사드립니다. 무엇보다 플랫폼 시장의 불공정으로
어려움을 겪고 계신 소상공인·입점업체·노동자 여러분께
뜨거운 연대의 마음을 전합니다.

지난 10월 16일 대법원은 네이버쇼핑 자사우대 사건에서
공정위의 시정명령과 과징금 부과를 취소하는 판결을
내렸습니다. 독일, 영국, 일본, 미국 등 세계적 추세는
“플랫폼 자사우대는 규제해야 할 남용행위”로 보고 있는데,
우리 대법원이 “알고리즘 설계는 기업 자율”이라는 메시지를 준다면 한국은 자칫 플랫폼
독과점의 천국, 규제의 후진국으로 남게 되었습니다.



이제 공정위가 열심히 조사하고 제재해도 법원에서 뒤집히는 일이 반복될 수 있습니다.
공정위가 네이버쇼핑 사건을 토대로 만든 ‘온라인 플랫폼 시장지배력 남용 심사지침’이
대법원 판결로 흔들리면서 카카오모빌리티, 쿠팡 등 진행 중인 사건에도 부정적인 영향을
미칠 것이란 우려가 커졌습니다.

결국 피해는 대형 플랫폼이 아니라 을의 자리에서 경쟁해야 하는 중소상공인, 입점업체,
소비자, 플랫폼 노동자에게 돌아갈 것이라 대책이 필요합니다.

첫째, 현행 공정거래법 안에서 플랫폼 자사우대와 지배력 전이에 대한 입증 기준을 어떻게
보완할지, 공정위의 조사·심판 역량을 어떻게 강화할지를 깊이 논의해야 합니다.

둘째, 그동안 논의돼 온 (가칭) 플랫폼 경쟁촉진법, 온라인 플랫폼 관련 입법을 이번 판결
이후 어떤 방향으로 재설계해야 하는지 현실적인 대안을 모아야 합니다.

셋째, 알고리즘이 곧 ‘보이지 않는 규칙’이 된 시대에 알고리즘의 투명성, 설명가능성,
동등대우 원칙을 어떻게 법과 제도 안에 담아낼지 머리를 맞대야 합니다.

을지로위원회는 그동안 카카오·쿠팡·배달앱·온라인 플랫폼 문제를 다루며 너무 많은 피해
사례를 접해 왔습니다.

플랫폼 경제는 힘의 불균형이 작용하하는 기울어진 운동장에서 시작해야 해결할 수
있습니다. 그럼에도 이번 대법원 판결의 쟁점을 차분히 짚고, 공정위의 집행과 국회의
입법이 나아가야 할 방향을 분명히 세우는 계기로 삼겠습니다.
국회 차원의 입법·정책 과제를 정리하고, 공정위와 함께 구체적인 실행 방안도 만들어
가겠습니다.

더불어민주당 을지로위원회가 더 열심히 하겠습니다. 감사합니다.

김남근 더불어민주당 국회의원 인사말

안녕하세요, 더불어민주당 성북을 국회의원 김남근입니다.

‘공정위와 대법원의 엇갈린 판결, 무엇이 문제이며 어떻게 나아갈까-네이버쇼핑 자사우대 대법원 판결 토론회’를 더불어민주당 을지로위원회와 참여연대, 민주사회를 위한 변호사모임 민생경제위원회, 한국통신판매사업자협회 등 시민사회단체, 동료의원인신 이강일의원님, 김현정의원님과 함께 주최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다.

오늘 발제를 발제를 맡아주신 민주사회를위한변호사모임 서치원 변호사님, 한국법제연구원 김윤정 연구위원님께 깊이 감사드립니다. 토론을 위해 자리해주신 한국방송통신판매사업자협회 김홍민회장님, 공정거래위원회 고인혜과장님, 참여연대 민생희망본부 양창영본부장님께도 감사의 말씀을 드립니다.



지난 10월 16일, 대법원은 네이버의 ‘쇼핑 검색 알고리즘 조작’ 의혹과 관련해 공정거래위원회의 시정명령과 과징금 납부 명령이 정당하다는 2심 판결을 뒤집고 파기 환송 결정을 내렸습니다. 온라인 플랫폼 사업자의 ‘검색 알고리즘 우대’와 관련한 첫 대법원 판단이라는 점에서 향후 공정위의 플랫폼 규제에 미칠 영향을 우려하지 않을 수 없습니다.

현재 공정거래위원회는 카카오모빌리티가 일반 호출시장 지배력을 가맹택시 시장으로 전이한 행위, 쿠팡이 자사 직매입 상품을 검색 결과 상위에 노출시키기 위해 알고리즘을 조작한 행위 규제하려 하고 있습니다. 이번 대법원 판결은 두 사건에 대해 부정적 영향을 미칠 가능성이 크고, 무엇보다도 공정위의 온라인플랫폼 사업자의 시장지배적 지위남용에 대한 규제를 크게 위축 시킬 것입니다.

유럽과 미국, 일본 등 주요 세계국은 플랫폼 자사우대를 디지털 경제의 공정성과 혁신을 저해하는 대표적 남용행위로 인식하고 규제에 나서고 있습니다. 유럽연합은 구글의 자사우대 행위에 24억 유로의 과징금과 ‘동등대우’의무를 부과했고, 독일, 영국, 일본, 미국도 자사우대와 관련한 규제체계를 정비하고 하고 있습니다. 하지만 우리 대법원의 이번 판결은 이러한 세계적인 규제 강화추세에 역행하고 있습니다.

온라인 플랫폼 시장은 소위 ‘네트워크 효과’로 인해 한번 독점이 형성되면 쉽게 깨지지 않는 구조적인 특성을 갖고 있습니다. 온라인플랫폼시장은 독과점이 진행되는 속도가 빠르게 공고화 되는데, 당국의 규제가 뒤따라 가기만 한다면 결국 독점으로 인한 피해는 고스란히 플랫폼에 입점한 중소기업체들과 소비자에게 돌아갈 것입니다.

독과점의 폐해로부터 시민들과 경제적약자를 보호하기 위해, 국회가 나서서 온라인플랫폼 법의 제정과 규제체계 정비를 서둘러 추진하겠습니다. 오늘의 토론회에 참여해 주신 분들의 소중한 의견 귀 기울여 듣겠습니다. 감사합니다.

김현정 더불어민주당 국회의원 인사말

안녕하십니까

국회 정무위원회 소속 더불어민주당 평택시병
국회의원 김현정입니다.

‘네이버쇼핑 자사우대 대법원 판결 토론회’에 오신
여러분 진심으로 환영합니다. 먼저 뜻깊은 토론회를
함께 준비해주신 을지로위원회 위원장 민병덕
의원님을 비롯한 동료 의원님들과 민변
민생경제위원회, 참여연대 관계자 여러분께 진심으로
감사드리며, 바쁜 시간에도 토론회에 함께 해주신 모든
분께도 감사드립니다.



최근 대법원은 ‘네이버의 자사우대 행위가 경쟁을 제한할 우려가 있지만 반드시 시장 지배적 지위 남용에 해당하지 않는다’며 네이버가 공정위를 상대로 제기한 시정명령 및 과징금 납부 명령 취소 소송에 대해 파기 환송 판결을 내렸습니다.

특히 이번 판결은 단순한 하나의 사례가 아닌 우리 사회의 경제 구조와 시장 경쟁 질서를 헤치는 독과점 플랫폼 기업들의 불공정행위와 밀접하게 관련되어 있어 그 파급효과가 매우 클 것으로 예상됩니다.

판결이 그대로 확정된다면 카카오모빌리티의 자사 가맹택시 우대, 쿠팡 자사 직매입 상품 알고리즘 조작 등 현재 진행 중인 사안들과 국회에서 추진 중인 온라인 플랫폼법에도 부정적인 영향을 끼칠 가능성이 높습니다.

또한 자사우대나 알고리즘 조작과 같은 행위를 규제하기 어렵게 만들뿐만 아니라 국내 플랫폼 시장의 독과점 구조를 더욱 고착화 시켜 시장의 공정성과 소비자 보호에 심대한 타격을 줄 우려가 매우 큰 상황입니다.

오늘 토론회가 국회와 규제당국, 여러 전문가들이 함께 이번 대법원 판결이 갖는 경제적·법적 파장을 깊이 있게 분석하고 온라인 플랫폼 시장의 공정한 거래 질서 확립과 소비자 보호를 위한 대안을 모색하는 뜻깊은 시간이 되길 바랍니다.

저도 국회 정무위원으로서 여러분께서 주신 의견과 목소리를 바탕으로 거대 온라인 플랫폼 기업들의 독과점을 막기 위해 규제에 대한 제도적 보완과 입법적 대응에 최선의 노력을 다하겠습니다.

감사합니다.

이강일 더불어민주당 국회의원 인사말

안녕하십니까.

청주 상당 출신, 국회 정무위원회 소속 이강일 의원입니다.

오늘 「공정위와 대법원의 엇갈린 판결, 무엇이 문제이며 어떻게 나아갈까」 토론회가 열리게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다.

이번 대법원 판결은 단지 네이버 한 기업의 문제가 아니라, 우리나라 플랫폼 공정경제의 방향을 결정짓는 중요한 분기점입니다.

지난 10월 16일 대법원은 공정거래위원회의 네이버 시정명령 및 과징금 부과 처분(약 267억 원)을 파기환송했습니다.

공정위는 네이버가 쇼핑 비교서비스 알고리즘을 변경해 자사 스마트스토어 상품을 우대했다고 판단했지만, 대법원은 “자사우대는 인정되지만 경쟁제한으로 보기 어렵다”며 시장지배적 지위 남용 요건을 엄격히 해석했습니다.

이 판결은 향후 카카오모빌리티, 쿠팡 PB상품 알고리즘 개입 사건 등에도 영향을 미칠 수 있습니다.

플랫폼 시장은 데이터가 쌓일수록 지배력이 강화되고, 알고리즘이 시장의 룰을 결정합니다. 무엇을 보여주고 숨길지를 정하는 순간, 플랫폼은 사실상 ‘시장 관리자’가 됩니다. 이 구조를 기업 자율에만 맡긴다면 공정위는 심판이 아니라 관중석에 앉아 있는 셈입니다. EU와 일본 등은 이미 ‘알고리즘 공정성’을 법으로 규율하고 있습니다.

그러나 우리만이 여전히 “알고리즘은 기업 전략”이라는 논리로 뒤로 가고 있습니다. 이번 판결을 계기로 현행 공정거래법의 한계를 냉정히 점검해야 합니다.

이제는 ‘거래공정화법(가칭)’을 제정해 플랫폼사업자의 자사우대 금지와 알고리즘 투명성 원칙을 명확히 규정해야 합니다. 그래야 자영업자·소상공인을 보호하고, 소비자의 선택권을 지킬 수 있습니다.

오늘 토론회가 공정위와 법원의 해석 차이를 좁히고, 플랫폼 시장의 공정성과 투명성을 높이는 해법을 찾는 자리가 되길 바랍니다. 저 또한 정무위원으로서 온라인 플랫폼 공정화 관련 입법에 최선을 다하겠습니다. 함께해 주신 모든 분들께 깊이 감사드립니다.



발표1. ‘네이버쇼핑 자사우대’ 대법원 판결 비평 - 시지남용을 중심으로

서치원 민변 민생경제위원회 변호사

사건개요

네이버는 2012년 2월경부터 2020년 8월경까지 자사의 비교쇼핑서비스인 네이버쇼핑의 검색 알고리즘을 조정하여 자사 오픈마켓 서비스인 스마트스토어 입점업체의 상품이 경쟁 오픈마켓(G마켓, 11번가, 옥션 등) 상품보다 상위에 노출되도록 함.

공정거래위원회는 2021년 1월 이러한 행위가 ① 시장지배적지위 남용행위로서의 차별취급, ② 불공정거래행위로서의 차별취급, ③ 위계에 의한 부당한 고객유인행위에 해당한다고 보아 시정명령 및 약 266억 원의 과징금을 부과.

서울고등법원은 2022년 12월 14일 공정위의 처분이 적법하다고 판단하여 네이버의 청구를 기각. 그러나 대법원은 2025년 10월 16일 원심판결을 파기환송.

사건개요

네이버의 거래조건 차별 - 알고리즘 조정 내용(5회) → 이용자의 편의를 위한 것인가??

① 경쟁 오픈마켓 랭킹 가중치 하향조정(2012. 2.) → 조정 직후인 2012. 3. 23. 네이버 ‘샵N’을 출시

② 스마트스토어 노출비율 보장(2012. 7.) → 노출비율 20%로, 페이지 당 노출되는 전체 40개 상품 중 8개(40개×20%)가 반드시 스마트스토어 상품이 되도록 함

③ 스마트스토어 판매지수 가중치 부여(2013. 1.) → 스마트스토어의 상품에 대해서는 모든 판매지수에 1.5배의 가중치 부여(스마트스토어는 판매량이 100% 연동되나, 다른 오픈마켓은 연동 어려움 → 가중치 불이익)

④ 다양성 함수의 수정(2013. 9.) → 원고는 2013. 9. 동일한 물의 상품이 연속하여 다수 노출되는 것을 방지하는 ‘동일물 로직’을 도입. 다만 원고의 스마트스토어의 경우에는 입점업체가 같은 경우에만 ‘동일한 물’로 간주함으로써 이 사건 경쟁 오픈마켓과는 달리 취급(“양말” 검색시 G마켓 입점사업자 전체는 동일물로 노출순위가 밀리지만, 스마트스토어 입점사업자는 같은 “양말”을 팔더라도 동일물이 아니므로 노출순위 밀리지 않음)

⑤ 스마트스토어 상품의 노출제한 완화(2015. 4.) → 페이지당 최대 8개까지 노출되도록 제한. 2015. 4. 위와 같은 제한을 ‘페이지당 최대 10개’로 완화

공정위 처분의 논리

네이버는 비교쇼핑서비스의 시장지배적 사업자

- 자사 오픈마켓 입점사업자 상품의 노출 증가 위한 비교쇼핑 노출순위 알고리즘 조작 (**시장지배력 전이**)
- 거래조건(오픈마켓 노출순위 변경방식)의 차별
- **주관적 의도 인정**(내부 자료 등)
- **객관적 경쟁제한 효과(우려) 확인됨**(시장지배력 전이로 소극 심사)
- 위법함

“독점사업자의 자사우대 차별행위에 대해 **부당성(주관적+객관적)**이 인정된다”

대법원의 논리

네이버는 비교쇼핑서비스의 시장지배적 사업자

- 자사 오픈마켓 입점사업자 상품의 노출 증가 위한 알고리즘 변경
- 거래조건(오픈마켓 노출순위 변경방식)의 차별
- **주관적 의도 불인정**(심리미진)
- **객관적 경쟁제한 효과 불인정**(심리미진)(시장지배력 전이와 무관한 적극 심사)
- 파기환송

“독점사업자의 자사우대 차별행위는 **부당성(주관적+객관적)**이 인정되지 않는다”

대법원 판결의 검토

결국, 이 사건 행위는 원고가 제공하는 용역을 이 사건 경쟁 오픈마켓이 제공하는 용역보다 우대한 행위에 해당한다고 평가할 수 있다. 다만 원고가 온라인 플랫폼 사업자로서 시장지배적 사업자라는 이유만으로 타사와의 거래조건을 설정할 때 원고가 제공하는 상품 또는 용역과 동등하게 대우하도록 원고에게 요구할 법령상 근거가 있는 것은 아니므로, 원고의 이 사건 행위가 시장지배적 지위 남용 차별 행위에 해당하기 위해서는 앞서 살펴본 법리에 따라 부당성이 인정되어야 한다.

→ 공정위와 원심은 동등대우 의무가 법령상 근거를 갖는다고 판단한바는 없음. 위 판시는 자사우대의 차별행위가 항상 금지되는 것은 아니며 개별 행위의 부당성여부를 따져봐야 한다는 취지로 이해되는데, 반대로 동등대우 의무가 법령상 근거를 갖는다면 부당성에 대한 판단이 필요 없이 위법하다는 취지인지는 알기 어려움. 현행 공정거래법 하에서 자사우대는 원칙적으로 적법하다는 선언에 가까워 보임.

대법원 판결의 검토

‘경쟁제한의 효과가 생길 만한 우려’(부당성의 객관적 요건-시장지배력의 전이)

원고가 비교쇼핑서비스 시장에서의 지배적 지위를 이용하여 오픈마켓 시장에서 경쟁제한을 초래할 개연성이 있음을 증명하여야 한다. 시장지배적 사업자의 행위가지배적 지위를 보유하고 있는 시장 또는 행위가 이루어진 시장이 아닌 다른 시장에 영향을 미친다는 이유만으로 경쟁제한적 성격이 강하다고 볼 수는 없다.

→ 원심은 시장지배력 전이를 인정하면서 경쟁제한성 판단을 소극적으로 축소하였음. 즉, “경쟁제한을 초래하지 않았다고 볼 수 없다”고 위법성을 인정하였음. 이에 반해 대법원은 시장지배력 전이를 이유로 경쟁제한성 판단을 소극적으로 축소할 수 없으며, 나아가 시장지배력 전이 사안에서 시지남용행위의 경쟁제한성은 개연성의 정도에 이를 정도로 엄격히 증명해야 한다고 판시함.

대법원 판결의 검토

‘경쟁제한의 효과가 생길 만한 우려’(부당성의 객관적 요건)

→ EU에서는 시장지배적 사업자의 ‘특별책임’을 인정하는 전제에서 시장지배적 지위가 인정되지 않는 시장에서 남용행위가 발생하고 그로 인한 경쟁에 대한 해악이 발생하더라도 양 시장 사이에 긴밀한 관계가 인정되는 특별한 사정이 있는 경우에는 TFEU 제102조 위반을 인정한 사례들이 있음. (‘Google 쇼핑 사건’) 과거 법원은 티브로드 강서방송 사건이나 SKT 멜론 DRM 사건 등에서 이러한 EU 법상의 지배력 전이 법리를 원용하려는 시도가 있었음. 이 사건에서 대법원은 남용행위가 발생한 시장과 경쟁제한 효과가 발생한 시장이 서로 다른 경우라고 하여 포스코 판결에서 제시된 부당성 판단기준을 완화하여 적용하여야 할 특별한 이유가 없다고 본 것으로 판단됨. 그러나 이것이 온라인 플랫폼의 특성(교차네트워크효과, 양의 피드백 효과 등)을 충분히 반영한 것인지 의문.

대법원 판결의 검토

‘경쟁제한의 효과가 생길 만한 우려’(부당성의 객관적 요건)

원심이 인정한 사실관계에 의하면, 이 사건 경쟁 오픈마켓의 전체 거래액과 거래건수 중 네이버쇼핑을 통한 거래액과 거래건수의 비중은 상대적으로 낮은 수준이고, 네이버쇼핑 등 비교쇼핑서비스를 통하지 않은 채 직접 이 사건 경쟁 오픈마켓을 방문하여 이루어진 거래액과 거래건수의 비중이 상대적으로 높은 수준으로 나타나고 있다.

→ 네이버쇼핑을 통한 거래액과 거래건수의 비중은 상대적으로 낮은 수준(원심 판결문 79면에는 PC의 경우 비교쇼핑서비스 유입이 해당 오픈마켓 사이트 직접 유입보다 높다고 지적하면서 비교쇼핑이 관문 역할을 했다고 지적함), 직접 이 사건 경쟁 오픈마켓을 방문하여 이루어진 거래액과 거래건수의 비중이 상대적으로 높은 수준(약 61%. 반대로 원심은 약 40%가 비교쇼핑을 통한 거래임을 지적함)

→ 상대적으로 낮고 높다는 기준을 알기 어려움(이러한 탓에 원심은 정반대로 판단하였음).

대법원 판결의 검토

‘경쟁제한의 효과가 생길 만한 우려’(부당성의 객관적 요건)

원심으로서 원고의 시장점유율이나 거래액, 입점사업자 수의 증가가 이 사건 행위로 인한 것인지, 아니면 원고의 시장성과에 기초한 경쟁, 이른바 ‘성과경쟁’의 산물이거나 관련 시장의 전반적인 확대에 의한 것인지등을 심리하고, 오픈마켓 시장에서의 경쟁상황을 종합적으로 고려하여 이 사건 행위가 경쟁제한의 효과를 일으킬 만한 우려가 있는 행위인지를 판단하였어야 할 것이다.

→ 원고가 비교쇼핑서비스 시장에서의 시장지배적지위를 이용하여 스마트스토어의 입점사업자를 우대하였고, 그로 인해 원고가 시장점유율이나 거래액, 입점사업자 수 등에서 이 사건 경쟁 오픈마켓에 비해 상대적으로 높은 증가율을 보였다면 경쟁제한 효과가 발생하였거나 발생할 우려가 있었다고 충분히 인정할 수 있고...(원심 판결문 86-87면)

대법원 판결의 검토

‘경쟁제한의 효과가 생길 만한 우려’(부당성의 객관적 요건)

→ 오픈마켓 시장이 전체적으로 성장하였으므로 피심인의 주장처럼 절대적인 수치가 아닌, 상대적인 비중을 평가하여야 한다... 오픈마켓 시장의 성장은 전자상거래의 급속한 성장에 기인한 것으로 오픈마켓 시장의 성장이 경쟁제한효과를 상쇄할 수 없다.(공정위 의결서 169면)

→ 온라인쇼핑 팡창국면에서 네이버가 상대적으로 높은 성장률을 기록하였음을 간접적으로 증명하는 외에 직접적인 경쟁제한 효과의 증명이 가능한 것인지 의문. 이 사건에서 경쟁 오픈마켓의 온라인쇼핑의 팡창으로 인한 양적 증대효과와 이 사건 자사우대 행위로 인한 양적 감소효과를 측정하고 평가할 방법이 있는지, 그러한 평가를 위한 데이터 수집이 어느 정도나 가능한지, 나아가 각 효과를 명확히 구별할 방법이 있는지, 그것이 가능하다 하더라도 각각의 기여율이 과연 어느 정도일 때 경쟁제한의 효과가 생길 만한 우려를 인정할 수 있는지 등.

대법원 판결의 검토

‘경쟁제한의 의도’(부당성의 주관적 요건)

원고가 제공하는 비교쇼핑서비스의 품질은 검색결과로 노출된 상품의 적합도, 인기도, 신뢰도, 상품의 다양성 등 다양한 요소의 영향을 받는다. 원고가 이러한 요소들이 반영된 검색 알고리즘을 조정·변경하면서 그와 같은 검색 알고리즘의 조정·변경이 검색결과에 미치는 영향을 연구하는 것은 기본적으로 정상적인 원고의 영업활동에 속하고, 이러한 원고의 노력이 그 자체로서 경쟁제한의 의도나 목적을 추단하는 요소가 될 수는 없다. 한편 원심이 원고의 의도 중 하나로 인정한 바 있는 다양성의 증진은 비교쇼핑서비스의 품질 향상을 위한 중요요소로서, 이러한 의도의 존재는 이 사건 행위가 성과경쟁을 위한 행위였을 가능성이 있음을 시사한다.

→ 스마트스토어 출시 전후의 피심인의 전략, 알고리즘 변경과정에서의 피심인 내부자료 등을 다음과 같이 살펴볼 때, 피심인이 자사 비교쇼핑서비스의 검색알고리즘을 변경한 이 사건 행위의 목적은 자사 오픈마켓의 시장점유율 증대에 있었음이 명백하다고 판단된다.(공정위 의결서 123면)

대법원 판결의 검토

‘경쟁제한의 의도’(부당성의 주관적 요건)

→ 부당성의 주관적 요건은 남용행위의 경쟁제한성 효과가 불분명할 때 보강 증거로서의 가치를 갖는다고 볼 수 있음. 이 사건에서 경쟁제한의 의도는 원고의 내부 자료를 통해 매우 구체적으로 확인되는 면이 있음. 그렇다면 이 사건에서 명확하게 확인되는 경쟁제한의 의도를 바탕으로 객관적 경쟁제한의 효과가 생길 우려에 대한 판단을 완화할 필요가 있었다고 봄. 이에 대해 대법원은 “다양성의 증진” 의도가 확인되므로 이 사건 알고리즘 조정이 성과경쟁을 위한 행위였을 가능성 있다고 지적하는데, 이 사건 알고리즘의 작동방식을 살펴볼 때 설득력이 없음. 이 사건 알고리즘은 1단계로 관련성 산식에 따른 기초순위를 결정하고, 2단계로 다양성 산식에 따라 노출순위를 조정하는데, 이때 대표적으로 ‘동일물 로직’이 이용되었음. 이것은 서두에 살펴본 바와 같이 자사 입점사업자 노출증대로 이어짐. 원고가 주장하는 다양성의 증진이 노출결과의 다양성을 증진함으로써 이용자의 서비스 효용을 높이기 위함인지 외형적으로 내세운 명분인지를 사실관계에 기초해 면밀히 파악했어야 하는데, 추상적인 개념수준에서 접근함으로써 판시내용의 설득력이 떨어짐.

대법원 판결의 검토

‘경쟁제한의 의도’(부당성의 주관적 요건)

원고가 이 사건 행위가 문제되는 기간 동안 수십 차례에 걸쳐 검색 알고리즘을 조정·변경해왔는데, 피고는 이 중에서 원고에게 유리한 노출 결과를 가져온 5건의 검색 알고리즘 조정·변경만을 선별하여 이 사건 처분사유로 삼은 사실을 알 수 있다. 그러나 검색 알고리즘은 시행착오를 거치며 점진적으로 개선되는 것이 일반적이고, 그 개선 과정에는 다소간의 편향이 나타날 수밖에 없다는 점을 고려할 때, 일련의 검색 알고리즘 개선 과정에서 이루어진 행위 중 일부만을 선별하여 이를 근거로 경쟁제한적 의도나 목적을 인정하는 것은 원고의 실제 의도나 목적을 왜곡할 우려가 있다.

→ 나머지 조정행위도 이 사건 위반행위 중 하나인 ‘동일물 로직’과 유사한 시기(2013년 9월~10월)에 스마트스토어의 상품이 상위에 과다 노출되는 경우 외부의 문제제기 등이 발생할 가능성을 우려하여 스마트스토어의 적정 노출비율을 찾기 위한 사업적 판단에 따라 조정한 것으로 보인다.(공정위 의결서 136면)

대법원 판결의 검토

‘경쟁제한의 의도’(부당성의 주관적 요건)

→ 이에 관해서는 대법원 판결의 지적이 타당한 면이 있음. 공정위가 50여 차례의 검색알고리즘 조정을 모두 파악하여 각각의 효과에 대해 분석하였는지는 알 수 없으나, 앞서 의결서 기재한 바와 같이 간단히만 언급할 것이 아니라 구체적인 조정 시기와 내용 및 그로 인한 효과를 정리해서 제시할 필요가 있었다고 보임. 그러나 네이버가 수십 차례 알고리즘을 변경하였다는 이유만으로 그 중 자사 서비스 우대 효과가 명확한 변경에 대해 규제할 수 없다는 논리는 타당하지 않음. 오히려 네이버가 지속적으로 알고리즘을 변경하면서 자사 서비스 우대 효과를 누적시켜 왔다는 점이 더 문제가 될 수 있음. 대법원의 논리대로라면, 플랫폼 사업자가 알고리즘을 자주 변경하면서 조금씩 자사 서비스를 우대하는 경우, 이를 규제하기가 사실상 불가능해 짐.

대법원 판결의 검토

부당한 고객유인행위

원고가 자기가 공급하는 상품 또는 용역을 경쟁사업자가 공급하는 상품 또는 용역과 동등하게 대우할 의무가 비교쇼핑서비스의 성격에서 직접 도출된다고 보기 어렵다. 결국, 사업자는 자신의 가치판단과 영업전략을 반영하여 상품정보의 노출 여부 및 노출 순위를 결정하는 검색 알고리즘을 설계할 수 있고, 원고가 이러한 구체적 가치판단이나 영업전략까지 소비자나 외부에 공지해야 한다고 볼 수 없다.

→ 원고는, 원고가 대외적으로 소비자 등에게 알린 검색알고리즘의 내용이나 원리와는 다르게 실제 검색알고리즘을 설계한 것을 두고 위계가 있었다고 본다면 이는 비교쇼핑서비스 사업자의 영업비밀이자 중요 경쟁전략인 검색알고리즘의 세부 내용이나 원리를 소비자에게 낱알이 알려야 한다는 것으로서 불합리하다고 주장하나, 피고의 처분은 원고로 하여금 검색알고리즘의 모든 세부 내용과 원리를 하나도 빠짐없이 대외적으로 공개하라는 것이 아니라, 소비자에게 최적의 상품 검색결과를 제공한다는 비교쇼핑서비스의 본래의 목적과 용도에 맞게 검색알고리즘을 설계하여야 하고 단지 원고가 운영하는 오픈마켓에 입점한 상품이라는 이유만으로 다른 오픈마켓에 입점한 상품에 비해 우대하는 것과 같은 행위를 함으로써 비교쇼핑서비스를 이용하는 소비자의 기대를 배신하지 말 것을 주문하는 것이므로, 원고의 주장은 이유 없다.(원심 판결문 96-97면)

대법원 판결의 검토

부당한 차별 취급

원고에게 원고가 제공하는 상품 또는 용역과 타사가 제공하는 상품 또는 용역을 동등하게 대우하도록 요구할 법령상 근거는 없다.

→ 원고는 스마트스토어를 지원할 의도로 네이버쇼핑의 검색알고리즘을 인위적으로 조정하여 원고의 스마트스토어 입점상품을 이 사건 경쟁 오픈마켓 입점상품보다 우대하였다. 원고의 검색알고리즘 조작이 없었다면 검색결과에서 보다 상위에 노출되었을 상품이 이 사건 위반행위로 상대적으로 후순위로 밀려나고, 그만큼 매출이 감소하였다. 이는 소비자의 검색조건에 맞는 최적의 상품 검색결과를 제시하여 소비자의 상품 선택을 보조하는 역할을 하는 비교쇼핑서비스의 성격에 비추어 그 자체로 부당하다고 하지 않을 수 없다. 소비자가 네이버쇼핑과 같은 비교쇼핑서비스를 이용하는 목적은 자신이 원하는 조건에 들어맞는 값싸고 질 좋은 상품을 탐색하기 위함이지, 비교쇼핑서비스 제공자와 동일한 회사가 운영하는 오픈마켓의 입점상품에 대한 정보를 우선적으로 제공받기 위함이 아니다.(원심 판결문 90면)

대법원 판결의 평가

① 글로벌 규제 동향과의 괴리

EU는 디지털시장법(DMA)을 제정하여 게이트키퍼 플랫폼 사업자에게 자사우대 행위를 원칙적으로 금지하는 사전규제 체계를 마련. 독일은 2021년 경쟁제한방지법(GWB) 제10차 개정을 통해 일반 경쟁법 내에 디지털 플랫폼에 특화된 사전규제 수단을 도입하였고, 영국은 2024년 디지털 시장·경쟁 및 소비자법(DMCC)을 제정하여 전략적 시장지위(SMS) 사업자로 지정된 사업자들의 자사우대 금지 등 행위요건을 부과하는 사전규제 체계를 도입. 이처럼 세계 주요국들은 플랫폼 자사우대를 디지털 경제의 공정성과 혁신을 저해하는 대표적 남용행위로 인식하고, 경쟁법의 집행을 강화하는 동시에 사전규제 체계를 적극 도입하고 있으나, 대법원의 판결은 이러한 글로벌 규제 동향과 180도 다른 결정으로, 디지털 시장의 공정성 확보와 혁신경쟁 질서 유지라는 시대적 과제에 역행한 퇴행적 결정으로 평가할 여지가 있음.

대법원 판결의 평가

② 자사우대 위법성 입증 곤란

대법원이 플랫폼 사업자에게 자사 상품이나 서비스를 경쟁사업자와 동등하게 대우할 법적 의무가 없다고 명시함으로써, 사업자가 자체 판단과 영업 전략에 따라 알고리즘을 설계하고 자사서비스를 우대할 수 있는 광범위한 재량권을 인정함. 이 법리가 확정될 경우, 사업자가 의도적으로 자사 서비스를 우대하여 검색 결과를 상위에 노출하더라도, 그 행위가 명백한 기만(위계)에 해당하지 않는 한 경쟁법적 규제가 어려워지는 등 규제 공백이 발생할 수 있음. 게다가 알고리즘에 대한 투명성 의무가 규정되지 않고, 영업비밀로 보호되는 알고리즘에 대한 접근권이 극도로 제약되는 현실에서 별도의 법제정 없이는 자사우대의 위법성 입증이 사실상 불가능해 질 수 있음.

대법원 판결의 평가

③ 경쟁제한성 입증에 지나친 엄격성 요구

대법원은 "상품의 가격 상승, 산출량 감소, 혁신 저해, 유력 경쟁사업자의 수 감소, 다양성 감소 등과 같은 경쟁제한 효과가 생길만한 우려"를 요구하고 있으나, 이는 사실상 현실적인 경쟁제한 효과의 발생을 요구하는 것과 다름없음. 그러나 플랫폼 시장에서는 네트워크 효과로 인해 일단 지배적 지위를 확보하면 그 지위가 더욱 공고해지고, 경쟁제한 효과가 나타나기까지 상당한 시간이 소요될 수 있으므로 현실적인 경쟁제한 효과가 나타날 때까지 기다렸다가 규제하는 것은 사후약방문이 될 수 있음. 게다가 현실적인 경쟁제한 효과가 나타난다 하더라도 이를 경제분석의 방법으로 입증하기에는 상당한 시간과 노력이 필요하므로 집행지연이 심각해질 수 있음.

대법원 판결의 평가

④ 위계에 의한 고객유인행위 판단의 문제점

비교쇼핑 서비스는 소비자가 여러 구매처에서 판매되는 동일 또는 유사 상품을 탐색·비교하기 위하여 사용하는 것으로, 검색 자체가 서비스의 목적임. 따라서 비교쇼핑 서비스의 검색결과는 소비자의 필요에 부합하면서도 값싸고 질 좋은 상품을 제시하는 것이어야 하고, 노출순위는 당연히 해당 이용자 관점에서의 우열을 반영하여 결정되어야 함. 즉, 대법원의 논리를 인정하더라도 네이버 스마트스토어 내에서 자신의 가치 판단과 영업전략을 반영하여 상품정보의 노출 여부 및 노출 순위를 결정하는 검색 알고리즘을 설계할 수 있는 것과 비교쇼핑에서 그러한 알고리즘을 설계하는 것은 다른 문제임. 그런데 네이버는 이용자의 필요가 아니라 스마트스토어 입점상품인지 여부를 기준으로 비교쇼핑 서비스인 네이버 쇼핑 검색결과 노출순위를 조정하였음. 이는 소비자의 기대에 반하는 것으로, 소비자를 오인시킬 우려가 있음.

대법원 판결의 평가

⑤ 플랫폼 규제 정책의 위축

네이버 쇼핑 사건은 공정위가 2023년 1월 제정·시행한 「온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위에 대한 심사지침」의 주요 근거 사례 중 하나였음. 그러나 대법원이 원심 판결 논리를 파기함으로써, 동 심사 지침의 핵심 규율근거인 자사우대 행위의 규제 기준 및 시장지배력 전이(leveraging) 이론의 적용 가능성이 법리적으로 크게 위축될 수밖에 없음. 플랫폼 사업자 남용행위의 폐해가 심화됨에 따라, 공정위는 현행 경쟁법의 한계를 보완하기 위해 (가칭) 플랫폼 경쟁촉진법 등 사전규제 입법을 추진했으나, 입법 논의가 지연·좌초되는 등 난항을 겪고 있는 상황에서 당분간은 현행 공정거래법의 엄중한 집행을 통해 규제 공백을 최소화할 필요가 있으나, 대법원이 현행 법제 하에서도 경쟁제한성 입증에 과도하게 엄격히 요구함에 따라, 플랫폼 남용행위에 대한 실질적 규제 공백이 발생할 우려가 심화되었음.

대법원 판결의 평가

⑥ 유사 사건에 대한 부정적 영향

카카오모빌리티 사건은 카카오가 일반 호출시장 지배력을 가맹택시 시장으로 전이하고, 자사 가맹택시를 우대하는 행위를 규율한 사례로, 행위의 구조와 경쟁제한 메커니즘이 네이버 쇼핑 사건과 매우 유사함. 또한 쿠팡 사건은 위계에 의한 고객유인에 관한 사안으로 이 사건과 동일한 판단구조가 적용되고 있음. 따라서 대법원의 이번 판결은 카카오모빌리티 사건을 비롯한 유사 사건들의 향방에도 중대한 영향을 미칠 것으로 예상됨. 특히 시장지배력 전이 이론의 적용이 제한되고, 경쟁제한성 입증 기준이 엄격해짐에 따라, 플랫폼 사업자의 자사우대 행위에 대한 규제가 전반적으로 어려워질 것으로 우려됨.

대법원 판결의 평가

⑦ 온라인 플랫폼 규제를 위한 특별법 필요

대법원 판결이 보여주는 한계는 결국 현행 공정거래법이 플랫폼 시장의 특수성을 충분히 반영하지 못하고 있다는 점을 드러냄(어찌보면 현행법의 법해석론으로는 당연한 판결일 수 있음. 법해석으로 입법을 대체할 수는 없음). 따라서 플랫폼 시장에 특화된 규제 체계를 마련할 필요가 있음. 주요골자는 다음과 같음. 첫째, 일정 규모 이상의 플랫폼 사업자를 게이트키퍼 또는 전략적 시장지위 사업자로 지정하고, 이들에게 자사우대 금지 등의 행위요건을 부과하는 사전규제 체계를 마련해야 함. 둘째, 플랫폼 사업자에게 알고리즘의 투명성을 제고하고, 주요 알고리즘 변경 시 사전 통지 의무를 부과해야 함. 셋째, 플랫폼 사업자에게 동등대우 의무를 명시적으로 부과하고, 자사 서비스를 우대하는 행위를 원칙적으로 금지함. 넷째, 플랫폼 시장에서는 경쟁제한 효과의 '우려'에 관한 입증 기준을 완화할 필요가 있음.(입법형식으로는 경쟁제한성의 입증책임 전환이나 추정방식도 가능할 것)

감사합니다.

발표2. 플랫폼 검색순위 알고리즘 조작 규제를 위한 온플법 제정의 필요성

김윤정 한국법제연구원 선임연구위원

FINDING *the* NEXT
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

Contents

- 01. 독과점 플랫폼 기업의 알고리즘 조작 문제
– 쿠팡사건을 중심으로
- 02. 네이버 비교쇼핑 판결이 야기한 문제점과
온라인플랫폼 거래 공정화법의 제정 필요성

01

독과점 플랫폼 기업의 알고리즘 조작 문제 – 2024년쿠팡사건을 중심으로

1-1. 쿠팡사건 배경 : 온라인 쇼핑몰 시장 현황

온라인 쇼핑몰은 ① 직접 상품을 판매하거나 서비스를 제공하는 ‘일반몰’(판매업)과 ② 입점판매자와 소비자간 거래를 중개하는 역할을 수행하고 중개수수료 등 수취를 통해 수익을 창출하는 ‘온라인 플랫폼’(중개업)으로 구분

쿠팡은 직접 상품을 판매하는 기능(90%)과 입점판매자와 소비자 간 거래를 중개하는 기능(10%)을 동시에 수행

2024년 기준, 쿠팡은 2,900만 명의 이용자와 1,400만명의 유료 회원가입자를 보유한 국내 최대 온라인 쇼핑몰로서, 시장에 미치는 파급력이 가장 큰 사업자임

현재 한국의 온라인 쇼핑몰 시장은 쿠팡과 네이버의 2강 구도가 형성되어 이들을 중심으로 과점시장이 형성되는 추세임

1-2. 쿠팡사건 배경 : 온라인 플랫폼(중개업) 시장 현황

온라인 플랫폼(중개업) 시장에서 상위 3개 사업자의 점유율 변화 - 쿠팡의 급성장



1-3. 쿠팡의 이중적 지위와 내부 데이터를 이용한 전략적 행위

입점판매자와 소비자 간 거래의 중개자의 지위와 상품 판매자의 지위를 동시에 보유하고 있는 쿠팡은, 플랫폼 운영자의 지위에 있을 뿐만 아니라 상품 판매에 있어서 입점사업자와 경쟁자 지위에 있는 '이중적 지위(dual role)'를 가지고 있음 ⇒ **심판이 선수와 함께 경기를 하는 셈**

쿠팡이 직접 상품을 판매하는 경우, 일반적으로는 납품업자로부터 상품을 매입하여 상품을 판매하지만, 쿠팡이 자체 기획하여 제작한 후 판매하는 상품도 존재 ⇒ 일명 '**PB(Private Brand) 상품**'

쿠팡은 입점판매자가 판매하는 상품 거래에 대한 빅데이터를 보유하고 있으므로, 입점판매자의 상품 중 소비자에게 호응이 좋은 상품을 자체 'PB상품'으로 기획하여 직접 판매하는 전략을 취함

1-4. 쿠팡의 인위적인 검색순위 알고리즘 조작 행위

쿠팡의 온라인 쇼핑몰에서 상품 검색 결과는 색인단계, 검색순위 결정단계, 노출단계를 거쳐 도출

검색순위 결정 단계에서 쿠팡은 소비자가 입력한 검색어와 자신의 데이터베이스에 저장된 색인정보를 '검색순위 알고리즘'을 통해 조합하여 검색순위를 산출

쿠팡은 검색순위 알고리즘의 조정·변경을 통해 인위적으로 검색순위를 조정함으로써 최소 64,250개의 PB상품을 포함한 직접 판매상품을 검색순위 상위(1위, 2위, 3위 등)에 고정 노출함

1-5. 쿠팡의 인위적인 검색순위 알고리즘 조작 행위 - 계속

쿠팡은 '쿠팡 랭킹순'으로 표시된 상품 검색순위가 판매실적, 사용자 선호도, 상품정보 충실도 및 검색 정확도 등을 종합적으로 고려한 순위라고 표시한 후 운영하였고, 이에 따라 소비자들은 검색순위 상위에 노출된 상품이 소비자들의 선호가 더 높은 우량한 상품이라고 인식하여 더 많이 구매함

쿠팡은 2018년부터 직접판매 사업부문을 확장하기 시작하였으며, 2019년에는 매출총이익 향상을 전사적인 목표로 설정한 후, 매출총이익을 증가시키기 위해 PB상품을 포함한 직접판매 상품의 검색순위를 조작하기 시작하였음

특히 판매가 부진한 상품의 재고 소진, PB상품과 PB브랜드의 인지도 제고 등을 위해 검색순위를 인위적으로 조작하였음

1-6. 이중적 지위를 가진 플랫폼의 검색 중립성과 공정성, 투명성 의무

(공정위) 일반적인 온라인 쇼핑몰의 경우 단일한 판매자의 쇼핑몰이므로 소비자는 검색의 중립성과 공정성을 기대하지 않는 반면, 다양한 판매자 상품에 대한 중개 기능을 하는 '온라인 플랫폼'에 대해서는 소비자가 검색의 중립성과 공정성을 기대하는 것이 일반적이고, 특히 쿠팡과 같이 자사 상품과 경쟁사업자인 입점판매자의 상품을 동시에 노출하고 있는 '이중적 지위의 온라인 플랫폼'에 대해서는 더욱 그러함

(고법판례 - 네이버 비교쇼핑 사건) 온라인 플랫폼은 소비자에게 최적의 상품 검색결과를 제공한다는 비교쇼핑 서비스의 본래의 목적과 용도에 맞게 검색 알고리즘을 설계하여야 함

(고법판례 - 네이버 동영상 사건) 플랫폼은 TV 테마관에 있는 동영상들이 어떠한 절차와 기준으로 선별된 것인지 투명하게 공개해야 할 의무가 있음

1-7. 소비자는 거래 결정시 사업자 제공 정보에 의존하는 경향

(고법판례 - 네이버 비교쇼핑 사건) 상위 검색결과에 특정 상품을 노출시키는 것이 소비자 선택에 영향을 줄 수 있고 거래 유인의 가능성이 있으므로, 일반 유통업자가 자신 매장에서 상품을 자유롭게 진열할 수 있는 것과는 달리, 플랫폼이 제공하는 상품의 노출순위는 이용자 관점에서의 우열을 반영해 결정돼야 함

(고법판례 - 네이버 비교쇼핑 사건) 플랫폼 이용자들은 검색결과 노출순위가 인기와 판매량, 많고 좋은 후기, 클릭횟수, 가격등의 기준에 따라 결정된다고 생각함

⇒ 이러한 판례에 따를 때 소비자는 거래 결정시 사업자 제공 정보에 의존하고 있다고 볼 수 있으므로, 쿠팡은 인위적으로 특정 상품을 우선 노출함으로써 소비자 오인가능성을 높였다고 할 수 있음

1-8. 검색순위 알고리즘 조작은 소비자 선택을 왜곡, 공정경쟁을 저해

(EU 집행위원회의 2017. 6. 27.자 AT.39740-구글검색(쇼핑) 사건에 관한 결정문) 첫 번째 검색결과 페이지의 일반 검색결과에서 주어진 링크의 순위는 해당 링크의 클릭률에 큰 영향을 미침

(고법판례 - 네이버 동영상 사건) 소비자가 동영상 검색서비스를 이용하는 목적은 자신이 원하는 조건에 들어맞는 적정한 정보를 제공하는 동영상을 탐색하기 위함이지, 플랫폼이 인위적으로 세운 기준에 부합한 동영상을 우선적으로 제공받기 위함이 아님

⇒ 이러한 판례에 따를 때, 쿠팡은 플랫폼의 지위를 이용하여 검색순위 알고리즘을 인위적으로 조정, 변경한 행위를 통해 합리적 사유 없이 자신의 PB상품 등에 대해서만 노출순위를 상승시켜 소비자의 자유로운 판단과 선택을 왜곡시키고 공정한 경쟁을 저해한 것으로서, '위계에 의한 고객 유인행위'를 성립시킴

1-9. 쿠팡 사건의 시사점

쿠팡 사건은 네이버 비교쇼핑 사건과 마찬가지로 공정위가 온라인 플랫폼의 공정성 의무를 확인한 것이라는 점에서 의의가 있음

(소비자 선택권 침해) 소비자는 특히 쿠팡과 같이 플랫폼의 운영자이자 판매자라는 이중적 지위에서 자사상품과 경쟁사업자인 입점판매자의 상품을 동시에 노출하고 있는 경우에는 검색의 중립성과 공정성을 기대하는 것이 일반적임

(공정한 경쟁의 왜곡) 온라인 플랫폼의 양면시장적인 특성에서 볼 때 ‘소비자’뿐만 아니라 ‘입점판매자’도 역시 쿠팡의 고객이라고 할 수 있음. 쿠팡이 검색 알고리즘을 인위적으로 조정하고 이를 알리지 않은 것은 위계 또는 기만이라는 불공정한 경쟁수단을 통해 입점판매자를 다른 경쟁 플랫폼으로부터 유인한 행위이고 입점판매자라는 고객의 합리적 선택을 저해한 행위로서, 이러한 측면에서도 위계에 의한 고객유인이 성립한다고 할 수 있음

02

네이버 비교쇼핑 판결이 야기한 문제점 과 온라인플랫폼 거래 공정화법의 제정 필요성

2-1. 네이버 비교쇼핑 대법원 판결이 야기한 문제점 – 중립성 의무 부인

쿠팡 사건은 네이버 비교쇼핑 사건 관련 공정위 심결 및 고법판례에서 인정한 온라인 플랫폼의 “공정성 의무”에 기초하여 공정위가 공정거래법상 불공정거래행위(위계에 의한 고객유인)를 주장한 것임

(2025.10.16. 네이버 비교쇼핑 대법원 판결) “원고가 자기가 공급하는 상품 또는 용역을 경쟁사업자가 공급하는 상품 또는 용역과 동등하게 대우할 의무가 비교쇼핑서비스의 성격에서 직접 도출된다고 보기 어렵다. 결국, 사업자는 자신의 가치판단과 영업전략을 반영하여 상품정보의 노출 여부 및 노출 순위를 결정하는 검색 알고리즘을 설계할 수 있고, 원고(네이버)가 이러한 구체적 가치판단이나 영업전략까지 소비자나 외부에 공지해야 한다고 볼 수 없다. 다만 그 검색 알고리즘이 위계 또는 기만행위에 해당하여 소비자의 합리적인 상품선택을 침해할 우려가 있거나 공정한 경쟁질서 또는 거래질서를 훼손할 우려가 있는 경우에는 그 범위에서 위법성이 인정될 수 있다. 이러한 점을 고려할 때, 원고(네이버)가 자사의 입점상품인지 여부에 따라 검색결과와 노출 순위가 조정되도록 검색 알고리즘을 설계하였다는 이유만으로 곧바로 위계에 해당한다고 볼 수는 없다.”

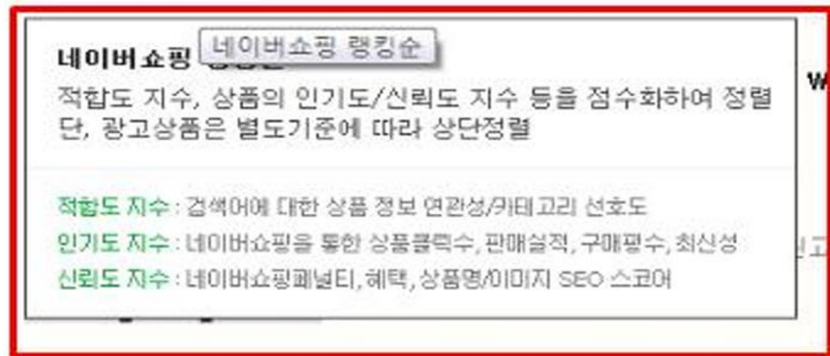
2-2. 네이버 비교쇼핑 대법원 판결이 야기한 문제점 – 구체적 고지 의무 부인

(2025.10.16. 네이버 비교쇼핑 대법원 판결 – 계속) “원고(네이버)가 문제되는 검색 알고리즘에 따른 검색결과를 ‘네이버쇼핑 랭킹순’이라 표시하면서 그 정렬 기준에 대하여 ‘적합도 지수, 상품의 인기도/신뢰도 지수 등을 점수화하여 정렬’한다는 점과 이들 각 지수의 산정 시 고려되는 여러 요소를 소비자들에게 안내한 사실, 원고가 ‘낮은 가격순’, ‘높은 가격순’, ‘등록일순’, ‘리뷰 많은 순’과 같은 다른 기준에 따른 검색결과도 별도로 제공한 사실을 알 수 있다.

위와 같은 안내를 통하여 보통의 거래 경험과 주의력을 가진 일반 소비자들은 ‘네이버쇼핑 랭킹순’ 정렬이 단순히 상품 자체의 속성만을 기준으로 삼아 상품 간 우량 또는 유리함이 비교되어 노출된 것이 아님을 알 수 있었을 것으로 보인다. 한편 별도 검색결과와 제공행위는 소비자의 선택을 보조하기 위한 것으로 보인다. 이러한 점 등을 감안할 때, 이 사건 행위가 일반 상거래의 관행과 신의칙에 비추어 허용되는 정도를 넘어, 소비자의 상품 또는 용역의 선택에 영향을 미칠 가능성 또는 위험성이 인정된다고 단정하기 어렵다.”

2-2. 네이버 비교쇼핑 대법원 판결이 야기한 문제점 – 구체적 고지 의무 부인

- ✓ 네이버가 공개한 랭킹순 기준(적합도 지수, 인기도 지수, 신뢰도 지수)을 통해 소비자들은 네이버가 자사 제품을 우선 진열한다는 점을 추론할 수 있을까? ⇒ “자사 제품 우선 진열”은 가장 중요한 랭킹순 기준으로 보임
- ✓ 네이버는 과연 이용자들에게 알린 기준에 맞게 검색결과 노출순위를 결정한 것인가?



2-3. 온라인플랫폼 규제 해외 법령에서의 구체적 고지의무 규정

EU 「플랫폼 투명성·공정성 규칙」(2019)과 일본 「특정디지털플랫폼법」(2020)에서는 온라인플랫폼으로 하여금 이용자(입점판매자와 소비자)에게 검색순위를 결정하는 알고리즘의 주요 구성요소를 공개하도록 규정하고 있음

온라인플랫폼이 소비자와 판매자를 연결하는 중요한 관문으로서 기능하고 있음에도 불구하고 플랫폼의 설계, 운영,관리를 민간 플랫폼 사업자가 담당하여 본질적으로 조작가능성이나 불투명성이 높기 때문임

EU 「플랫폼 투명성·공정성 규칙」(2019) 제5조 : ‘온라인 중개서비스 사업자’는 검색순위를 결정함에 있어서 중요한 요소와 이러한 중요요소가 다른 요소에 비하여 상대적으로 중요한 이유를 자신의 약관에서 설명해야 한다. ‘온라인 검색엔진 사업자’는 검색순위를 결정함에 있어서 가장 중요한 개별적 또는 집합적 요소와 이러한 중요요소의 상대적 중요성을 자신의 온라인 검색엔진에서 간단하고 공개적인 설명을 통해 고지해야 하고, 이 고지를 용이하고 이해하기 쉬운 언어로 작성해야 하며, 이러한 고지를 최신상태로 유지해야 한다.

2-4. 온라인플랫폼 거래공정화법(안)의 주요 내용과 검색순위 결정기준

| 계약서의 필수 기재사항 |

1. 온라인 플랫폼 중개서비스의 기간, 변경, 갱신 및 해지 등에 관한 사항
2. 온라인 플랫폼 중개서비스의 내용, 기간 및 대가 등에 관한 사항
3. 거래되는 재화 또는 용역이 온라인 플랫폼에 노출되는 순서, 형태 및 기준 등에 관한 사항 등

| 플랫폼의 불공정거래행위 금지규정 |

1. 온라인 플랫폼 이용사업자가 구입할 의사가 없는 재화 또는 용역을 구입하도록 강제하는 행위
2. 온라인 플랫폼 이용사업자에게 플랫폼을 위해 금전·물품·용역, 그 밖의 경제상 이익을 제공하도록 강요하는 행위
3. 온라인 플랫폼 이용사업자에게 거래과정에서 발생한 손해를 떠넘기는 행위
4. 온라인 플랫폼 이용사업자에게 불이익이 되도록 거래조건을 설정 또는 변경하거나 그 이행과정에서 불이익 주는 행위
5. 온라인 플랫폼 이용사업자의 경영활동을 간섭하는 행위

| 티몬, 위메프 사태 재발 방지 규정 |

1. 구매확정일 또는 결제일로부터 10일 이내에 입점판매자에게 판매대금 지급 의무
2. 판매대금 중 대통령령으로 정하는 비율의 금전을 신탁하여 보관하거나 보증보험에 가입할 의무

2-5. 온라인플랫폼 거래공정화법의 제정 필요성

온라인 플랫폼에 있어서 검색순위는 매우 중요한 의미를 가짐. 상품을 자유롭게 둘러 보면서 비교할 수 있는 오프라인에서와 달리 소비자는 온라인에서는 화면이라는 제한된 공간에 의해 제약을 받으면서 상품을 탐색 및 비교할 수밖에 없으므로, 첫 화면에 진열된 상품을 더 많이 구매하는 성향이 있음

온라인에서 플랫폼이 제공하는 검색순위는 소비자가 상품을 선택함에 있어서 더욱 중요한 역할을 하게 됨. 소비자는 온라인 쇼핑의 최대 이점인 시간 절약을 위해서라도 플랫폼이 제공하는 검색순위 및 정보에 절대적으로 의존할 수밖에 없으므로, 플랫폼이 제공하는 검색순위의 신뢰성과 중립성, 공정성은 무엇보다도 중요하게 됨

플랫폼 검색순위의 주요 결정기준 등을 공개하도록 플랫폼에게 의무를 부과할 근거 법률로서 「온라인플랫폼 거래공정화법」은 조속히 제정될 필요가 있음

토론1. 네이버쇼핑 자사우대 대법원 판결, 소상공인의 생존권을 위협하다

김홍민 한국방송통신판매사업자협회 회장

저는 한국방송통신판매사업자협회 회장 김홍민입니다. 저희 협회는 법에 따라 등록을 하고 세금을 납부하면서 네이버, 쿠팡과 같은 대형 온라인 플랫폼에 입점하여 생계를 이어가는 120만 소상공인 통신 판매 사업자들의 목소리를 대변하고 있습니다.

오늘 이 자리에서 우리는 단지 '법적 판결'의 문제를 논하는 것이 아니라, 수많은 소상공인의 생존이 걸린 중대한 문제에 대해 이야기하고자 합니다.

먼저 오늘 발표 기회를 주신 참여연대에 감사를 드리면서 주어진 발표 기회를 통해서, 대형 플랫폼의 자의적인 검색 순위 조작이 입점 업체에 미치는 실질적인 피해와, 이번 대법원 판결이 시장 질서에 미칠 후과(後果)에 대해 명확히 말씀드리고자 합니다.

1. 대형 플랫폼의 검색 순위 조작: 소상공인 생존의 '급소'를 겨누다

저희 회원들이 체감하는 가장 큰 위협은 '검색 알고리즘의 자의성'과 '불투명성'입니다.

첫째, 플랫폼 트래픽 의존도의 심각성입니다.

소상공인 쇼핑몰 판매 사업자들에게 대형 플랫폼의 검색 순위는 단순한 '노출'의 문제가 아닙니다. 곧바로 매출, 재고, 그리고 폐업 여부로 직결되는 생존 문제입니다.

플랫폼이 제공하는 트래픽에 전적으로 의존하는 구조에서, 검색 결과 상위 노출은 생명줄과 같습니다. 하위로 밀려나 고객과의 만남을 방해받는 결과는 곧 시장에서 퇴출되는 것을 의미합니다.

둘째, '자사 우대'가 초래하는 즉각적인 피해입니다.

소상공인 쇼핑몰 판매 사업자에게 의하여 생존하고 성장해 온 네이버가 '네이버쇼핑' 상품을, 쿠팡이 현재 'PB 상품'을 부당하게 상위에 노출하는 행위는 공존공생하겠다는 약속을 믿고 적극적인 참여와 지원을 아끼지 않았던 우리 소상공인 입점 업체 상품들이 대기업 우대 광고 정책에 서러움을 겪어야 했고 급기야는 대형 플랫폼들의 '자사우대'에 의하여 인위적으로 하위로 순위를 끌어내리고 있으며 이로 인해 소상공인들은 다음과 같은 직접적인 피해를 당하고 있습니다.

- 매출 급감 및 재고 손실: 하루아침에 매출이 절반 이하로 떨어지며, 재고 처리 비용을 고스란히 떠안게 됩니다.

- 경쟁력 약화: 알고리즘의 불투명성 때문에 아무리 노력해도 검색 순위를 개선할 수 없어, 정당한 경쟁 자체가 불가능해집니다.
- 정보 비대칭성: 플랫폼은 알고리즘의 '블랙박스' 뒤에 숨어, 자신들의 행위에 대한 어떤 설명이나 투명성도 제공하지 않아 우리 모두의 불안감을 조장하고 있습니다.

위와 같은 행위는 시장지배적 지위를 이용한 '갑질'이며, 플랫폼의 탄생과 성장을 도왔던 소상공인의 땀과 노력을 무력화하는 행위입니다.

2. 대법원 판결의 효과: 독과점 규제의 명분을 약화시키다

이번 대법원 파기환송 판결은 네이버의 자사우대 행위 자체는 인정하면서도, '경쟁 제한 효과의 입증' 기준을 너무 높게 설정했다는 점에서 심각한 우려를 낳습니다.

첫째, 소상공인의 피해는 명확합니다.

대법원은 "경쟁사가 입은 피해를 특정할 수 없다"거나 "경쟁제한의 효과 우려가 충분치 않다"고 판단했습니다. 그러나 저희 회원들은 매일매일 영업일지에서 특정되는 피해를 입고 있습니다. 네이버의 자사 우대로 인해 경쟁에서 밀려난 수천, 수만 개의 영세 판매자가 입은 누적된 경제적 손실과 추가 비용 증가 요인은 결코 가볍게 볼 수 없습니다.

둘째, 규제 기관의 입지가 좁아집니다.

이번 판결은 향후 검은머리 미국기업 쿠팡의 **PB** 상품 우대나 리뷰 조작과 같이 명백하게 공정 경쟁을 해치는 독과점 플랫폼의 행위에 대해 공정거래위원회가 제재를 가할 법적 명분과 실효성을 크게 약화시킬 것입니다. 사실상 '자사우대를 해도 경쟁 제한 효과를 입증하기 어렵다'는 면허(License)를 부여한 것과 다름없습니다.

셋째, '시장 질서'의 붕괴 우려입니다.

대형 플랫폼이 자신의 독점적 지위를 이용해 자사 상품을 우대하고 입점 업체의 생존을 위협하는 행위가 법적으로 용인된다면, 결국 시장에서는 공정한 경쟁이 사라지고, 플랫폼의 종속성만 심화될 것입니다. 이는 소비자의 선택권을 제한하고 혁신을 저해하는 결과를 낳아 장기적으로는 우리 경제 전체에 해를 끼칠 것입니다.

3. 향후 과제 및 제언: 피해 입증 책임의 전환을 요구하며

우리는 더 이상 대형 플랫폼에 끌려다닐 수 없습니다. 이 판결이 던진 숙제는 분명합니다.

1. 피해 입증 책임의 전환 : 현행 법 체계에서는 공정위가 플랫폼의 행위가 시장 전체에 미친 경쟁 제한 효과를 입증해야 하는데, 이는 사실상 불가능에 가깝습니다. 미국의 경우처럼, 플랫폼이 자사 우대 행위를 했을 경우 그 행위가 정당하고 경쟁 촉진적이었음을 스스로 입증하도록 입증 책임을 전환할 필요가 있습니다.

2. 온라인 플랫폼법(온플법)의 조속한 제정: 자사우대 행위의 금지 및 알고리즘 투명성 의무화를 명문화하는 온라인 플랫폼 공정화법을 조속히 제정하여, 디지털 경제 시대의 공정하고 합리적인 경쟁 질서를 확립해야 합니다.
3. 대법원의 현명한 재판단 촉구 : 파기환송심에서는 소상공인과 중소기업이 체감하는 실질적인 피해와 시장 종속성 심화 문제를 간과하지 않고, 공정 경쟁의 가치를 수호하는 현명한 판단이 내려지기를 강력히 촉구합니다.

우리 소상공인들은 불공정 경쟁으로 인해 좌절하지 않고, 오직 공정한 규칙 아래에서 정정당당하게 경쟁하고 싶을 뿐입니다. 감사합니다.

토론2. 플랫폼 산업 분야 피해 입증책임 전환 필요성

고인혜 공정거래위원회 플랫폼공정경쟁정책과 과장

토론3. 향후 문제 진단과 온라인 플랫폼법 제정 필요성

양창영 참여연대 민생희망본부 본부장

1. 발제 내용에 관하여

대법원은 네이버가 검색 알고리즘 조정으로 자사 스마트스토어 입점업체를 우대한 행위는 ‘부당성’이나 ‘경쟁제한의 효과가 생길 우려’, ‘경쟁제한의 의도’ 등을 인정할 수 없다는 이유로 (1) 시장지배적 사업자의 지위남용행위로서의 차별행위가 성립되지 아니하고, (2) 부당한 고객유인행위나 (2) 불공정거래 차별행위에도 해당하지 아니한다고 판단(2023두32709).

대법원 판결은 플랫폼 시장의 특수성을 제대로 반영하지 못한 채 현행 공정거래법의 해석상 한계를 드러냈으며 역설적이게도 온라인플랫폼법 제정의 필요성을 확인하여 주었다는 두 분 발제 내용에 동의함.

발제 내용에 더하여 이 사건 판결에 대한 대응과 온라인플랫폼법 도입의 유의점에 대해 의견을 제시.

2. 향후 과제

(1) 소극적 법집행과 입법화에 대한 대응

네이버 검색 알고리즘 조정을 이용한 자사우대 행위에 대한 대법원 판결은 유사 사례의 법집행이나 판결에 영향을 미칠 수 있음. 나아가 온라인플랫폼법 도입 입장을 제시한 공정거래위원회가 입법 추진을 소극적으로 할 수 있음

대법원은 온라인 플랫폼사업자에게 동등 대우 의무가 없다는 일반론을 제시(① 온라인 플랫폼 사업자로서 시장지배적 사업자라는 이유로 타사와의 거래조건을 설정할 때 네이버가 제공하는 상품 또는 용역과 동등하게 대우하도록 네이버에게 요구할 법령상 근거가 있는 것은 아니다 ② 자기가 공급하는 상품 또는 용역을 경쟁사업자가 공급하는 상품 또는 용역과 동등하게 대우할 의무가 비교쇼핑서비스의 성격에서 직접 도출된다고 보기 어렵다 ③ 원고가 제공하는 상품 또는 용역과 타사가 제공하는 상품 또는 용역을 동등하게 대우하도록 요구할 법령상 근거는 없다) 하였는데, 이를 이유로 공정거래위원회가 온라인플랫폼 사업자의 행위에 대해 소극적으로 대처할 가능성

동등한 대우 의무가 없다는 일반론을 자사 제품과 경쟁사 제품을 모두 중개하거나 판매하는 사업자에게 그대로 적용할 경우 거래조건 차별취급의 부당성을 강화하는 문제 발생

대법원이 독점적 온라인 플랫폼의 동등 대우 의무에 관해서 굳이 ‘법령상의 근거’가 없다고 실시하였는데, 자사 제품과 경쟁사 제품을 모두 중개하는 플랫폼의 특수성을 무시한

것이기도 하지만 법적 기준이나 근거가 필요하다는 현실적 이유를 우회적으로 드러낸 것으로 볼 수 있음.

(2) 알고리즘 조정의 옹호와 위험성에 대한 대응

대법원은 플랫폼사업자가 알고리즘을 조정해서 노출순위를 임의로 정하는 행위를 ‘사업자는 자신의 가치판단과 영업전략을 반영하여 상품정보의 노출 여부 및 노출 순위를 결정하는 검색 알고리즘을 설계할 수 있고, 네이버가 이러한 구체적 가치판단이나 영업전략까지 소비자나 외부에 공지해야 한다고 볼 수 없다’는 원칙론을 내세워 옹호하였고, 이른바 알고리즘 조정을 영업비밀로 치환.

플랫폼 사업자가 알고리즘의 정보를 공개하지 않고 임의로 조정할 수 있도록 할 경우 이 사건에서와 경쟁 오픈마켓의 입점업체 뿐만 아니라 네이버 스마트스토어 입점업체에게 불측의 손해를 주고 있음.

예를 들면, ①‘노출순위 올리기-네이버 이해하기’, ‘스마트스토어 상위노출 로직분석’과 같은 네이버 블로그 게시글, ② 검색이 많은 상품으로 보이게 해서 노출순위를 높이기 위해 매크로를 이용해서 인위적으로 상품의 검색 횟수 조작(스마트스토어 어뷰징) 사례, ③ 상위노출 로직 변경으로 인해 갑자기 상품순위가 하락했다는 문의 사례 등이 있는데, 이는 검색 알고리즘에 대한 기본적인 기준을 비공개한 결과 네이버 스마트스토어 오픈마켓의 신뢰도를 떨어뜨리고 입점업체에게 불측의 손해 발생.

알고리즘의 기본적인 기준과 내용을 공개하지 않을 경우 플랫폼 사업자는 임의로 알고리즘을 조정 가능. 사안에서 크게 문제된 알고리즘 조정이 5차례로 파악하였고 그 외에도 다수의 알고리즘 조정이 있었음.

온라인 플랫폼들이 ‘광고비’ 명목으로 입점업체로부터 수수료를 별도로 받고 상위노출 기회를 제공하고 있음. 온라인 플랫폼에서 노출 순위는 입점업체의 매출과 영업에 직접적이고 중요하게 영향.

따라서 온라인 플랫폼에서 알고리즘에 의한 상위노출 여부나 조건은 전통적인 계약관계 관점에서 보면 온라인 플랫폼 사업자와 입점업체 사이의 계약내용에 해당. 그럼에도 온라인 플랫폼 사업자가 알고리즘을 임의로 조정할 수 있게 할 경우 사업자 사이의 계약 내용을 일방적으로 변경해도 무방하다는 불합리한 결과 발생. 따라서 온라인 플랫폼 알고리즘 조정의 위험성 부각 필요.

(3) 온라인 플랫폼법 제정의 필요성 재확인 및 유의점

네이버 검색 알고리즘 조정에 의한 자사우대 행위 사건을 통해 현행 공정거래법의 종래 기준이나 해석으로 온라인 플랫폼의 경쟁제한 행위나 불공정 거래행위를 적절히 규제할 수 없다는 점을 확인.

대법원은 네이버가 온라인 플랫폼으로 시장지배적 사업자에 해당하고 비교쇼핑서비스 시장을 확정한 것은 공정거래위원회나 원심과 동일한 판단을 한 점은 다행(?)이라고 할 수 있으나, 이는 시장지배력이 확고하고 확실하였기 때문에 가능하였다고 볼 수 있음.

시장지배력이 명확하지 않은 온라인 플랫폼 사업자가 알고리즘을 임의로 조정하여 노출순위를 조작하는 사건이 발생할 경우 온라인 플랫폼의 불공정 행위가 인정되기는 더 어려워질 것임.

현재 온라인 플랫폼법의 규정 방향에 대해서는 독점규제와 거래공정화 이원화와 일원화, 특정 분야(예를 들면 수수료 상한)에 대한 우선 규제 등이 제시되었고 논의는 충분히 숙성되었음.

온라인 플랫폼에 대한 규제에 있어서 알고리즘의 기본 내용과 기준, 이용방법과 결과 등에 정보 공개는 독점규제와 거래공정화에 모두 도입되어야 할 것임.

공정위와 대법원의 엇갈린 판결,
무엇이 문제이며 어떻게 나아갈까
네이버쇼핑 자사우대 대법원 판결비평 토론회 자료집

발행일 2025. 11. 18.

발행처 더불어민주당 을지로위원회, 민병덕 더불어민주당
을지로위원회 위원장, 김남근·김현정·이강일 국회의원,
민변 민생경제위원회, 참여연대 민생희망본부,
한국방송통신판매사업자협회

담당 이연주 참여연대 민생경제팀 선임간사
02-723-5303 min@pspd.org

※ 본 자료는 [참여연대 웹사이트](#)에서 다시 볼 수 있습니다.