

자료같이읽어요 | 인공지능과 정보인권 세미나
[참고자료] 카카오모빌리티 시지남용 의결서 검토

2023. 8. 서치원 변호사

1. 사실관계

- 가. 전국의 택시는 약 25만대(택시총량제), 개인택시가 65.9%, 중형택시가 98%
- 나. 여객운송사업법은 여객자동차플랫폼운송사업, 여객자동차플랫폼운송가맹사업(카카오블루), 여객자동차플랫폼운송중개사업(카카오T앱)을 인정.
- 다. 일반 앱호출 서비스 시장(여객자동차플랫폼운송중개사업)의 약 90% 점유, 여객자동차플랫폼운송가맹사업의 약 73% 점유
- 라. 앱호출 배차 과정: 호출 -> 검색 -> 콜카드 발송 -> 콜카드 수락 -> 배차. 이때 승객 도달시간(Estimated Time of Arrival, ETA)이 기본적 배차기준.
- 마. 2019.3.20.~2020.4.중순까지 피심인은 승객에게 가장 가까운 비가맹택시보다 가맹택시를 우선배차함. 가맹택시 ETA가 5분 이내라면 비가맹택시 ETA가 3분이라도 일반 무료 호출에서 가맹택시를 우선배차하는 알고리즘(서프라이징 콜).-주문 1.가.
- 바. 피크타임에는 위와 같은 가맹택시 우선배차 ETA를 줄임으로써 일반 무료 호출이 가맹택시에 우선배차되지 않도록 함으로써 유료 호출(블루 호출)이 배차될 기회를 늘리는 배려.
- 사. 2020.4.중~현재까지 피심인은 배차수락률을 중요한 기준으로 AI 우선배차를 도입함. 도입당시 가맹택시 배차수락률은 70~80%, 비가맹택시 배차수락률은 10% 미만이었으므로 배차수락률 기준 자체가 가맹택시에게 매우 유리함. 예컨대 배차수락률 50% 이상인 택시에게만 우선배차를 한다면 자연스레 비가맹택시 대부분이 배제. 이러한 알고리즘 변경 도입 전 테스트 결과 가맹배차 73%, 비가맹배차 27%임을 확인하기도 함. 위와 같은 알고리즘 변경 전에 피심인은 가맹택시의 배차수락률을 조직적으로 관리해 옴.-주문 1.나.
- 아. 배차수락률에 현저한 차이가 나는 이유: 비가맹택시는 ETA 기준으로 콜을 받는데 이때 수십대의 차량에 콜이 뿌려지고 그 중 먼저 잡는 택시를 제외한 나머지 택시는 콜을 거절한 것으로 처리 됨. 반면 가맹택시는 AI 우선배차로 1대에만 콜이 주어지고 이를 거절하는 경우 ETA 기준으로 하는 일반 콜로 전환됨. 또한 비가맹택시는 콜을 일일이 수락해야 하나 가맹택시는 기본설정이 콜수락이고 거절하는 경우에만 단말기 조작.
- 자. 백투백 배차는 콜 운행 완료 전에 다음 콜을 잡지 못하게 하는 것인데, 이것이 도입되면 배차수락률이 낮아질 것으로 예상됨에 따라 AI에 적용되는 배차수락률을 50%→40% 하향조정하는 안도 검토하였음. 이것은 가맹택시를 고려한 외에 설명되지 않음.
- 차. 2020.2.5.~현재까지 피심인은 가맹택시에게는 1Km 단거리 콜을 배제함(AI배차 도입이 후에도 동일함). 단거리 콜은 목적지까지 가는 거리가 이동거리보다 긴 경우가 많아 기사들이 회피함(소비자 후생을 위한다면 가맹택시에 오히려 이러한 콜을 적극적으로 배차했어야 한다는게 공정위 논리).
- 카. 알고리즘 조작 이후 가맹택시 가입수와 점유율이 현저하게 증가하였고, 가맹택시기사의 수입이 비가맹택시기사 수입보다 높다는 게 확인됨(월평균 35~321건 더 운행, 1.04배~2.21배 운임수입). 대전지역 법인택시는 2020.7.경 단체로 마카롱택시 탈퇴하고 카카오블루로 갈아탐(최저호출이 보장되지 않는다는 이유).

2. 법리

가. 주문

- 1) 1항과 3항은 행위금지명령, 2항은 행위중지명령, 4항은 보고명령, 5항은 통지명령, 6항은 과징금
- 2) 1항은 시지남용 중 거래조건 차별 및 불공정거래행위 중 거래조건 차별(일반 무료호출에서 가맹택시를 비가맹택시에 비해 유리하게 취급)
- 3) 3항은 불공정거래행위 중 거래상지위남용(거래조건 변경의 불이익제공)
- 4) 1항의 가.는 2019.3.20.~2020.4.의 알고리즘(이미 종료되어 행위중지명령에서 제외됨), 나.는 2020.4.~현재의 알고리즘, 다.는 2020.2.5.~현재의 알고리즘.

나. 시지남용

- 1) 시장획정: 일반앱호출시장과 택시가맹서비스시장 구별(일반앱호출시장의 시장지배적 지위 남용행위로 택시가맹서비스시장의 시장지배적지위가 공고해지고, 이는 다시 일반앱호출시장의 시장지배적 지위 강화로 이어짐)
 - 2) 시장지배력의 전이 이론 채택. but 네이버쇼핑 사건에서 비교쇼핑검색시장의 시장지배력이 오픈마켓시장의 시장지배력으로 전이되었다고 판단하면서 오픈마켓시장에서 네이버의 지위에 대해서는 검토하지 않았던 것과 달리 일반앱호출시장과 택시가맹서비스시장 모두에서 시장지배력 인정. 양자를 합쳐 하나의 시장으로 보는 경우에도 시장지배적지위 인정
 - 3) 행위유형: 거래조건(일반호출에 따른 배차) 차별(불공정거래행위도 중복 적용하였고 현저성도 인정)
 - 4) 부당성(주관적 의도): 가맹택시에 많은 수익창출 위해 배차 알고리즘 조작 -> 실제로 많은 수익 창출 -> 보다 많은 가맹택시 가입 -> 가맹택시에 대한 영향력 확대 -> 소비자 유입 -> 선순환 -> 전체 택시시장 장악할 의도
 - 5) 객관적 경쟁제한성(택시가맹서비스 시장): 가맹기사의 고착화(①앱호출시장의 시장지배력을 이용해 가맹택시시장 장악 ②가맹택시 장악으로 소비자와 택시기사를 카카오 호출에 종속되게 함 ③다른 호출의 경쟁력이 떨어져 카카오호출의 지배력 강화)
 - 6) 객관적 경쟁제한성(일반 앱호출 시장): ④택시기사와의 거래조건(수수료)을 마음대로 정하고 소비자에게도 요금 추가 부과하면서도 수요를 잃지 않게 됨(카카오 외에 다른 호출이 없어지므로)
- 다. 불공정거래행위: 거래조건 차별 외에도 거래상지위남용(거래조건 변경의 불이익제공) 인정->일방적으로 은밀하게 변경
- 라. 과징금: 관련매출액(일반앱호출시장+택시가맹서비스시장)의 3%(중대한 위반행위, 조정 사유 없음)인 약 271억원. 가맹택시 매출이 91%에 달하므로 시장획정에 따라 일반앱호출시장으로 좁혀진다면 과징금 대폭 조정될 여지 있음.

의결서 목차

1. 기초사실
 - 가. 피심인의 지위 및 일반현황
 - 나. 시장구조 및 현황
 - 1) 택시운송사업 시장
 - 가) 택시운송사업 개요
 - 나) 택시운송사업 시장 현황
 - 다) 플랫폼 기반 택시운송 관련 사업의 제도화
 - 2) 일반 앱호출 서비스 시장
 - 가) 일반 앱호출 서비스 시장 개요
 - 나) 일반 앱호출 시장 현황
 - 3) 택시가맹 서비스 시장
 - 가) 택시가맹 서비스 시장 개요
 - 나) 택시가맹 서비스 시장 현황
 - 다. 피심인의 일반 앱호출 서비스 및 택시가맹 서비스 현황
 - 1) 피심인의 앱호출 서비스 현황
 - 2) 피심인의 택시가맹 서비스 현황
 - 가) 개요
 - 나) 피심인의 택시가맹 서비스 수익구조
 - 3) 피심인의 일반 앱호출 배차 과정
 - 가) 개요
 - 나) 피심인의 배차로직 및 배차기준
2. 위법성 판단
 - 가. 인정사실 및 근거
 - 1) 개요
 - 2) 가맹기사 우선배차 행위
 - 3) AI 우선배차 행위
 - 4) 1km미만 운행거리 배차 배제 행위
 - 나. 관련 시장의 획정
 - 1) 관련 시장획정 개요
 - 가) 시장획정의 필요성
 - 나) 시장획정 기준
 - 2) 관련 상품 시장: 일반 앱호출 시장
 - (1) 개요
 - (2) 일반 앱호출 시장과 택시가맹 서비스 시장 비교
 - (가) 수요(승객) 측면에서의 대체가능성
 - (나) 수요(택시기사) 측면에서의 대체가능성
 - (다) 공급 측면에서의 대체가능성
 - (라) 관련 사업자의 시장인식 및 경영의사 결정 행태
 - (3) 피심인 주장에 대한 검토
 - 3) 관련 지리적 시장 : 국내시장

4) 소결

다. 위 2. 가. 행위의 위법 여부

1) 시장지배적지위 남용행위 중 부당한 사업활동 방해 행위

가) 관련 법 규정 및 법리

(1) 관련 법 규정

(2) 관련 법리

나) 위법 여부

(1) 시장지배적 지위 여부

(가) 판단기준

(나) 시장지배적 사업자 인정 여부

① 시장점유율

② 진입장벽의 존재 및 정도

(다) 소결

(2) 거래상대방에게 거래조건을 차별하였는지 여부

(가) 거래상대방

(나) 거래조건의 차별

(다) 소결

(3) 부당성 여부

(가) 택시가맹 서비스 시장에서의 경쟁제한

① 개요

② 경쟁제한적 의도 및 목적

③ 경쟁제한적 우려 내지 효과

㉠ 개요

㉡ 2. 가. 행위가 가맹 및 비가맹기사의 운영 수 및 운임 수입에 미친 효과

㉢ 가맹기사 호출 및 운임수입 증가가 택시가맹 서비스 시장에 미치는 효과

㉣ 택시가맹 서비스 시장에서의 점유율 확대 및 경쟁제한성

(나) 일반 앱호출 시장에서의 경쟁제한

① 개요

② 경쟁제한적 의도 및 목적

③ 경쟁제한적 우려 내지 효과

(다) 소결

다) 피심인 주장에 대한 검토

라) 소결

2) 불공정거래행위 중 부당한 차별취급행위

가) 관련 법 규정 및 법리

(1) 관련 법 규정

(2) 관련 법리

나) 위법성 판단

(1) 거래조건의 현저한 차별

(2) 부당성

(가) 관련 시장

(나) 경쟁제한성

다) 소결

3) 불공정거래행위 중 불이익 제공행위

가) 관련 법 규정 및 법리

(1) 관련 법 규정

(2) 관련 법리

나) 위법성 판단

(1) 거래상 지위 성립 여부

(2) 불이익 제공 여부

(3) 거래내용의 공정성을 저해하였는지 여부

다) 피심인 주장에 대한 판단

라) 소결

라. 결론

3. 처분

가. 시정조치

나. 과징금

1) 과징금 부과 여부

2) 관련매출액

3) 부과기준율

4) 산정기준

5) 1차·2차 조정

6) 부과과징금의 결정

4. 결론