2018년 방통융합정책연구

TV홈쇼핑 금지행위 가이드라인 제정 및 관련 법령 개선안 연구

(Establishment of Guidelines for Prohibiting TV Home Shopping and Improvement of Related Acts)

김광재/이옥기/김선범/김찬아

2018. 10

연구기관 : 한국방송학회

방송통신위원회

이 보고서는 2018년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방통융합정책연구의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『TV홈쇼핑 금지행위 가이드라인 제정 및 법령 개선방안 연구』의 최종보고서로 제출합니다.

2018년 10월

연 구 기관 : 한국방송학회

총괄책임자 : 김광재

참여연구원 : 이옥기

김선범

김찬아

연구보조원 : 박겸숙

목 차

제 1 장 서 론 ····· 1
제 1 절 연구의 배경 ····· 1
제 2 절 연구의 개요 ····· 6
1. 연구의 내용과 범위 ····· 6
2. 연구의 방법 ····· 7
3. 연구의 구성 ····· 9

제 2 장 TV홈쇼핑 시장 현황 및 규제체계 ····· 9
제 1 절 시장 현황 및 특성 ····· 9
제 2 절 시장금지행위 관련 법제 현황 및 쟁점 ····· 26
1. 이해관계자의 법적지위 : TV홈쇼핑 사업자와 납품업자 ····· 26
2. 관련 시장의 특수성 및 시장금지행위 관련 법제 현황 ····· 28
3. 시장금지행위 ····· 33
제 3 절 금지행위 쟁의 사례분석 ····· 39
1. 쟁의 사례의 요약 ····· 39
2. 시정명령의 경위 ····· 40
3. TV홈쇼핑 사업자의 주장 및 1심 법원의 판단 ····· 42
4. 소결 및 시사점 ····· 51

제 3 장 해외 사례분석 ····· 5
제 1 절 현황 개요와 분석틀 ····· 56

제 2 절 국가별 규제 현황 ····· 58
1. 미국 ····· 58
2. 영국 ····· 64
3. 일본 ····· 66
4. 중국 ····· 68
5. 기타 국가 : 대만, 베트남, 인도네시아, 인도 ····· 71
6. 홈쇼핑 다국적 기업 QVC 현황 ····· 72
제 3 절 소결 및 시사점 ····· 74

제 4 장 이해관계자 인식 조사 ····· 77
제 1 절 조사개요 ····· 77
1. 조사절차 ····· 77
2. 응답자 특성 ····· 78
3. 조사내용 ····· 80
4. 자료 분석 ····· 81
제 2 절 조사 결과 ····· 82
1. 시장행위의 공정성 ····· 82
2. 시장행위에 대한 정책당국의 접근방식 ····· 86
3. 시장 금지 행위에 대한 정의와 그 범위 ····· 89
4. 소결 및 시사점 ····· 98

제 5 장 TV 홈쇼핑 금지행위 가이드라인 제안 ····· [illegible]
제 1 절 가이드라인 개요 ····· 102
1. 가이드라인 제안 의도 ····· 103
2. 가이드라인 제안의 과정 ····· 103

제 2 절 법령 개정 방향 ····· 137
1. 개정 사유와 방향 ····· 137
2. 현행안과 개정안 ····· 138
제 3 절 TV홈쇼핑 금지행위 과징금 부과 기준 ····· 141
1. TV홈쇼핑 금지행위 과징금과 현황 ····· 141
2. TV홈쇼핑 금지행위 위반 과징금 관련 법령 ····· 146
3. TV홈쇼핑 금지행위 위반 과징금 부과 현황과 문제점 ····· 150
4. 개선방향 ····· 151
가이드라인(安) ····· 157

참고문헌 ····· 165

표 목 차

<표 1-1> 연구의 구성 ····· 8
<표 2-1> TV홈쇼핑 7개사 실적 추이 비교 ····· 11
<표 2-2> TV홈쇼핑 계약서 내용 ····· 51
<표 2-3> TV홈쇼핑 상품판매방송 관련 계약서 ····· 81
<표 2-4> TV홈쇼핑 사업자수 비교 ····· 02
<표 2-5> TV홈쇼핑 사업자의 편성 현황(2016) ····· 12
<표 2-6> TV홈쇼핑 취급고 구성(2017,평균) ····· 22
<표 2-7> TV홈쇼핑 실질수수료율 변동 추이 ····· 32
<표 2-8> 판매수수료 외 추가 지급 비용 ····· 42
<표 2-9> TV홈쇼핑 이해관계자 ····· 72

<표 2-10> TV홈쇼핑 금지행위의 유형 ····· 92
<표 2-11> 현행법상 금지행위 규정 ····· 13
<표 2-12> 방통위가 확인한 TV홈쇼핑 사업자 별 시장금지행위 적발 건수 ····· 04
<표 2-13> 방통위가 제시한 시정명령의 사유 ····· 14
<표 2-14> 각 1심 판결의 요약 ····· 64
<표 2-15> 각 쟁점에 관한 방송통신위원회의 입장과 이에 대한 1심 법원의 판단 ····· 35
<표 3-1> 해외사례분석틀 ····· 65
<표 3-2> 미국 통신법의 구조 및 주요 내용 ····· 85
<표 3-3> 미국의 홈쇼핑 관련 규제 ····· 16
<표 3-4> 영국의 홈쇼핑 관련 규제 ····· 66
<표 3-5> 일본의 홈쇼핑 관련 규제 ····· 86
<표 3-6> 중국의 홈쇼핑 관련 규제 ····· 07
<표 3-7> 2016년 QVC 소득, 고객 수 등 현황 ····· 37
<표 3-8> 분석결과 국가별 정리 : 미국/영국/일본/중국 ····· 47
<표 4-1> 이해관계자 인식 조사 개요 ····· 87
<표 4-2> 인터뷰 대상자의 일반적 특성 ····· 97
<표 4-3> 인터뷰 질문 주요내용 ····· 08
<표 4-4> 제2차 심층면접 질문 주요내용 - 금지행위의 구체적인 기준 ····· 18
<표 4-5> 인터뷰 결과 정리 ····· 89
<표 5-1> 가이드라인 쟁점에 대한 홈쇼핑사업자와 납품업자의 의견 ····· 01
<표 5-2> TV홈쇼핑 사업자와 납품업자의 시각차이 ····· 51
<표 5-3> 판결문에서의 문제점과 개선점 ····· 71
<표 5-4> 가이드라인 수정과 보완이 소폭인 항목 ····· 12
<표 5-5> 가이드라인 수정과 보완이 대폭인 항목 ····· 72
<표 5-6> 가이드라인 추가되어야 할 항목 ····· 92
<표 5-7> TV홈쇼핑 사업자와 납품업자 의견에 대한 연구진의 판단 ····· 131

<표 5-8> 방송법 시행령 현행안과 개정안 제시 조항 ····· 31
<표 5-9> 방송법상 과징금 부과 세부기준 ····· 41
<표 5-10> 과징금 유형 ····· 41
<표 5-11> 국가별 과징금 산정기준 및 제도적 특징 ····· 51
<표 5-12> 과징금 산정이 가능한 부과기준율 ····· 81
<표 5-13> 방송산업분류체계 ····· 21
<표 5-14> TV홈쇼핑 금지행위 과징금 부과방안 ····· 51

그 림 목 차

[그림 2-1] TV홈쇼핑 TV취급고 추이 ····· 0· 1
[그림 2-2] TV홈쇼핑 시장구조 ····· 3 1
[그림 2-3] TV홈쇼핑 거래구조 ····· 4 1
[그림 2-4] 거래과정에서 제기되는 사업자간 쟁점 ····· 71
[그림 3-1] 미국 FTC(Federal Trade Commission) 홈페이지(www.ftc.gov) ····· 1 ····· 6
[그림 3-2] 미국 QVC 홈페이지(http://corporate,qvc.com) ····· 2 ····· 6
[그림 3-3] 영국 OfCom 홈페이지(www.ofcom.org.uk) ····· 5 ····· 6
[그림 3-4] 일본 총무성 홈페이지(www.soumu.go.jp) ····· 7 ····· 6
[그림 3-5] QVC Japan 홈페이지(http://qvc.jp) ····· 69
[그림 3-6] 중국 광전총국 홈페이지(www.chinasarft.gov.cn) ····· 1 ····· 7
[그림 4-1] '방송편성'의 개념에 대한 인식 차이 ····· 90
[그림 4-2] 편성 결정 시점에 대한 인식 차이 ····· 19

요 약 문

1. 제 목

TV홈쇼핑 금지행위 가이드라인 제정 및 관련 법령 개선안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

TV홈쇼핑 사업자들은 방송이라는 플랫폼을 이용하는 채널사용사업자로서, 상품을 공급받아 소비자에게 중개하는 유통사업자로서, 그리고 소비자들에게 방송의 공신력과 전문성을 동시에 인정받으며, 상품을 판매하는 대규모유통사업자로서 전문성과 공신력 등 모든 것을 요구받고 있다.

TV홈쇼핑 시장이 방송법에 의해 승인된 업체만이 진입할 수 있으며, 방송시간이 제한된 독과점 구조를 띠고 있는 것은 바로 그 이유 때문이다.

한편, TV홈쇼핑 사업자에 제품을 공급하고자 하는 제조업체는 많으나, 한정된 수량의 채널과 방송시간으로 TV홈쇼핑 납품업자는 경쟁적 시장 구조를, TV홈쇼핑 사업자는 수요독점 시장 구조를 띠게 된다.

이러한 시장구조로 인해, 야기되는 시장 내 불공정 행위 그리고 이에 대한 규제 공백 혹은 이중규제 등의 문제점이 대두되었다. 즉, 상대적 약자인 납품업자들은 불이익을 감수해야 하는 거래관행에 대한 문제를 제기하고 있으며, TV홈쇼핑 사업자들은 방통위 및 과기정통부 등 규제기관의 이중적 처벌 및 규율 관행의 가혹함을 호소하고 있다. 방통위 역시 규제 공백에 따른 행정 행위의 어려움에 봉착하고 있다.

이에 본 연구에서는 TV 홈쇼핑 시장의 질서를 확립하기 위하여, 법제와 시행규칙, 그리고 가이드라인 등의 제정 및 개정방향을 검토하고, TV홈쇼핑 시장 금지행위에 대한 가이

드라인을 제시하는 것과 함께 관련 법령을 재, 개정하기 위한 방안을 모색하는 것, 그리고 현실화된 과징금 부과기준의 개선방안을 설정하고자 하였다.

3. 연구의 구성 및 범위

연구목표는 TV홈쇼핑 시장 금지행위에 관한 지침을 합리적으로 구성해 제안하고, 필요할 경우, 관련 법령의 개정 방향 및 구체적인 안을 제시하는 것이었다.

이를 위해 연구 내용은 ①TV홈쇼핑 시장 금지행위 가이드라인의 제시, ②TV홈쇼핑 금지행위 및 불공정행위 관련 방송법제도 개정 방향 제안, ③TV홈쇼핑 사업자들에 대한 과징금 부과 기준의 현실화 방안 제시로 구성되었다.

연구의 주요 구성은 제 1 장은 연구의 필요성과 목표, 제 2장은 TV홈쇼핑 규제체계, 그 현황 및 쟁점, 금지 행위 관련 법제 현황 및 규제공백, 규제 형평성, 이중규제의 문제점 분석, 금지 행위 위반 쟁의 사례 및 판례 분석, 제 3장은 TV홈쇼핑 해외 사례분석을 통한 시사점 도출이다. 제 4장은 TV홈쇼핑 규제 정책 및 시장 환경에 대한 이해관계자 분석으로 TV홈쇼핑 납품업자와 벤더사의 사례 분석, TV홈쇼핑 사업자 집단인터뷰, TV홈쇼핑 방송사업자 납품업자 집단 인터뷰 조사 등이다. 제 5 장에서는 TV홈쇼핑 금지행위 가이드라인(지침)을 제안하였다. 가이드라인의 제안과정은 미발표 가이드라인(2018)을 분석하여 문제점을 파악하였고, TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 방송사업자 납품업자의 의견 수렴 그리고 법적 공방이 되었던 판결문 분석을 통해 연구진의 시사점을 도출하는 과정을 포함하였다. 또한, 과징금 부과 기준을 개선하기 위한 방안으로 현실화 하는 방안과 일원화 하는 방안 등을 정책 제안으로 제시하였다.

4. 연구 내용 및 결과

주요 연구 내용 및 결과는 다음과 같다.

첫째, 가이드라인의 제안이다.

가이드라인은 방송 및 방송편성이 갖추어야 할 요건 등 항목별 구성요건과 거래 행위 부당성의 성립 요건 등을 중심으로 고찰되었다. 연구진이 제안한 가이드라인은 제1장 총

칙과 제 2장 금지행위 세부사항 등 모두 제12조에 걸쳐 공정거래행위를 위한 세부항목들로 구성되어 있다. 특히, 행정지침이라는 권고사항에서 한걸음 나아가 법적 효력을 전제로 하고 있기에 방송법에 명시된 금지행위를 준수할 수 있는 기준을 제시하는 방식으로 제안하였다. 가이드라인을 요약하면 <표 0-1>와 같다.

<표 0-1> TV 홈쇼핑 금지행위 가이드라인 요약

조항	
제 1장 총칙	제1조(목적)
	제2조(용어)
	제3조(TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간 거래방식)
	제4조(TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간 수익배분방식)
	제5조(기본원칙)
	제6조(위법성 심사기준)
제 2장 금지행위 세부사항	제7조 (방송편성의 부당한 취소· 변경 금지)
	제8조(정액수수료의 강요 금지)
	제9조(상품판매방송 제작비용의 부당한 전가 금지)
	제10조(사전제작영상물 제작비용)
	제11조(TV홈쇼핑 상생협력협의회 구성)
	제12조(관련 법령의 준수 등)

둘째, 방송법의 금지행위 시행령은 일부 규정들이 적용요건에 관하여 그 개념이나 해석범위가 명확하지 않은 규정들을 사용하고 있다. 따라서 TV 홈쇼핑 금지행위와 관련된 법조문의 개정안을 제안하였다.

셋째, 과징금 부과기준에 대한 대안을 하나는 현실화 방안으로 동의의결제도 도입을 제

안하였고, 또 하나는 규율의 일원화 방안으로 전기통신사업법으로 일원화하는 방안을 제안하였다. 이외에도 과징금 산정에 있어서 부과기준율을 경비와 이익의 합으로 개선하는 방안을 제시하였다.

5. 정책적 활용 내용

본 연구를 통해 도출된 결과는 TV홈쇼핑 금지행위 가이드라인으로 활용이 가능하며, 관련 법령인 방송법 개정 방향과 과징금 부과기준의 개선에 정책적인 효율화를 위한 근거자료로 활용할 수 있다. 보다 구체적인 활용방안을 제시하면 다음과 같다.

① 본 연구를 TV홈쇼핑 금지행위 가이드라인을 제정하는 논의를 구체화하는 데 근거자료로 활용 할 수 있다.
② 본 연구를 방송법의 TV홈쇼핑 금지행위 관련 법령을 개정하는데 근거자료로 활용할 수 있다.
③ 본 연구를 TV홈쇼핑 금지행위를 위반했을 때 부과되는 과징금 부과기준 및 기준율을 현실화하는 방안에 대해 시사점을 줄 수 있다.

특히, 현재 적용되고 있는 TV홈쇼핑 금지행위와 관련된 세부 정책 및 제도에 대한 긍정적 영향을 미치고, 변화를 시도할 수 있는 계기로 활용할 수 있을 것이다. 이를 통해 시장 이해관계자들의 이해를 높이고 합리적인 협력을 모색하는 계기가 될 수 있을 것이다.

SUMMARY

1. Title

Establishment of Guidelines for Prohibiting TV Home Shopping and Improvement of Related Acts

2. Purpose and Necessity of Study

TV Home Shopping Business Operators are required to have business expertise and public trust for broadcasting, as the program providers that use TV as their main platform and the retail business operators that act as intermediaries between suppliers and consumers. This is the reason TV Home Shopping industries have a monopolistic market structure which limits the entrance of TV Home Shopping market only to the Home Shopping companies that are approved by the Broadcasting Act.

TV Home Shopping Supplying industries are driven to the competitive market structure because the would-be suppliers are excessive compared to the limited channels and broadcasting timings. Consequently, TV Home Shopping business operators tend to have monopsony power in the market.

The problems resulting from this market structure are specific illegal trade practices and double regulations or absence of regulations. On the one hand, the supplying companies as a relatively weak party are raising the problems about the trade practices that force them to take the disadvantages. On the other hand, TV Home Shopping business operators are complaining that regulatory authorities such as Korea Communication Committee and the Science and Technology Ministry are regulating and punishing them too harshly. In addition, KCC is facing difficulties with administrative acts without appropriate regulatory guidelines.

Accordingly, this study examines the need of the enactment or amendment of new or existing guidelines and laws with enforcement regulations to establish a fair market order in TV Home Shopping industries. Also, this research ends up with setting up some suggestions for improvement of criteria of imposing penalty surcharges.

3. Scope of Study

The purpose of this study is to establish guidelines for determination of prohibited trade practices of TV Home Shopping market, and, if necessary, to suggest the rational direction of the amendment of relative laws and the concrete alternatives.

To this end, the main components of this study are 1) the suggestion of guidelines for prohibited trade practices in the TV Home Shopping market, 2) the proposition of the amendment of laws and enforcement related with prohibited and unfair conducts, 3) suggestions for improvement and actualisation of criteria of imposing fines to TV Home Shopping business operators.

The main contents of this study is as follows; Chapter 1 presents the necessity and the purpose of this study. Chapter 2 analyzes the status quo and major issues over the system of regulations on TV Home Shopping and the present condition of the legislation of laws on the prohibited conducts. It also examines the problems of absent regulations or double regulations, raising the issue of equality matter with application of the regulations. Some cases of the disputes on the contravention of mandatory conducts and their judicial precedents. Chapter 3 tries to deduce some implications from the analysis of the TV Home Shopping cases in other countries. Chapter 4 analyzes the interested parties in the regulatory policy of TV Home Shopping and its market environment. There follows an analysis of the cases of TV Home Shopping suppliers and vendors, the group interview of TV Home Shopping business operators, and the interview of TV Home Shopping supplying company officials. Chapter 5 suggests a guideline for determination of prohibited trade practices of TV Home Shopping market. This suggestion comes from the critical analysis of the unpublished guideline(2018). In the course of analysis, we collected the various opinions of TV Home Shopping business operators and their suppliers. Researchers also drew suggestions by collecting and analyzing the verdicts of some legal battles. Moreover, this study develops policy suggestions for the improvement of criteria of imposing penalty surcharges in two ways: its actualization or centralization.

4. Contents and Outcome of Study

The main contents and their outcomes are as follows;

First, the suggestion of a guideline. This guideline was organized mainly from taking into consideration the itemized requirements of broadcasting and its programming, and the necessary conditions of illegality of unfair trade practices. The guideline is composed of the establishment of details for fair trade practices in 12 chapters, including Chapter 1. General Provisions, Chapter 2. Details of Prohibited Conducts, and so on. In particular, it presents legally binding criteria for the observation of trade practices specified in the Broadcasting Act, thus taking one step further from mere recommendations of a policy guideline. The summary of the guideline is in the following table.

<TABLE 0-1>TV home shopping prohibition guidelines summary

article	
Chapter 1: General Provisions	Article 1 [Purpose)
	Article 2 (Term)
	Article 3 (Transactions between Home Shopping Broadcasters and Vendors)
	Article 4 (Distribution of Revenues between Home Shopping Broadcasters and Vendors)
	Article 5 (Basic Principles)
	Article 6 (Unlawful Judging Criteria)
Chapter 2 Details of the Prohibited Act	Article 7 (Unjust Cancellation of Broadcasting Schedule)
	Article 8 (Prohibition of Forced Commitment)
	Article 9 (Prohibition of illegal transfer of production sales broadcasting production cost)
	Article 10 (Cost of making pre-production video)
	Article 11 (Composition of Win-Win Partnership for TV Home Shopping)
	Article 12 (Compliance with related laws, etc.)

Second, the suggestion of an amendment of the provisions of laws related with TV Home Shopping prohibited conducts. The enforcement of ordinance of the prohibited trade practices in the Broadcasting Act is using unclear and undifferentiated provisions with regard to the concepts and the range of interpretation about their application.

Third, the proposition of an alternative to the imposing penalty surcharges. One of the alternatives is the introduction of consent decision system to actualize the criteria of fines. The other one is the unification and centralization of the fines imposing system into the Telecommunication Service Act. In addition, the basic tax rate for computing administrative fines is presented to be improved as the sum of expense plus profit.

5. Implications and Usage of Study for Policy

The results from this study can be used as an improved guideline for determination of prohibited trade practices in TV Home Shopping market. Also, this study can be a useful source of the directions for the amendment of the Broadcasting Act, as well as an efficiency resource for the improvement of the criteria for penalty imposing system. More specific advice are as follows;

1. The policymakers can use this study as a source for starting specific discussions about establishing a guideline for determination of prohibited trade practices in TV Home Shopping market.

2. This study can be used as a source for revising laws related with prohibited conducts occuring in TV Home Shopping industries.

3. This study can give concrete suggestions for the criteria for imposing penalty surcharges when the prohibited conducts happen, and for materialization of the basic tax rate for computing administrative fines.

In particular, this study can trigger attempts on changing policy details and systems related with prohibited trade practices in TV Home Shopping industries. These positive impacts might be in turn new momentum for a better understanding between the interested parties, leading to seek collaboration and cooperation in a rational and future-oriented way.

제1장 서 론

제1절 연구의 배경

TV홈쇼핑 사업자가 방송 영역에서 산업을 견인하는 축으로 자리 잡은 지 20여년의 시간이 흘렀다. 시장은 폭발적으로 성장했다. 이 분야에 속한 사업자들은 지상파 혹은 여타 유료 방송 사업자들이 거두는 경제적 성과를 훨씬 상회하는 면모를 지속적으로 보여 왔다. 국내는 물론 해외 시장을 개척하고, 판로를 확대하며, 기업들이 창출해 낸 제품과 서비스의 유통망을 획기적으로 변화시켜왔다. 그러나 최근 몇 년 사이 이러한 흐름이 둔화되는 모양새를 보이고 있다. 사업자 간 시장 경쟁이 격화되면서, 성장세는 다소 주춤하는 모습을 보이고 있는 것이다.

TV홈쇼핑 시장의 규모를 판단하는 취급고[1)]의 변화는 이러한 흐름을 읽을 수 있는 대표적인 지표다. TV홈쇼핑 7개사의 영업이익(이익율)은 2012년 5757억원(5.8%)에서 부터 2015년 5,264억원(-26.3%), 2017년 7.059억원(15.7%)까지 나타났다. TV홈쇼핑 7개사의 전체 취급고는 2012년 124,770억원(17.3%)에서부터 2015년 159,624억원(5.9%), 2017년 187,244억원(8,9%)까지 나타났다. TV 취급고는 2012년 80,270억원(23.8%)에서 부터 2015년 88,873억원(3.9%), 2017년 97,047억원(5.8%)까지 나타났다.

TV홈쇼핑 사업자협회(2018)에 따르면, 2012년(17.3%) 이후 TV홈쇼핑 사업자 전체 취급고는 2015년(5.9%) 까지 감소세를 보이다가 2016년 이후 회복세(7.7%)를 기록 중이다. 2017년 전체 취급고는 전년대비 5.8% 증가하였다. 이와 같은 추세를 보면, TV홈쇼핑 시장의 경쟁의 격화 그리고 이에 따른 이익의 증감율을 보면, TV홈쇼핑 사업자들로 하여금 과거만큼은 아니어도, 이익을 보전하는 방식에 대한 고민을 깊게 만들고 있다.

문제는 그 방식이다. 시장이 성장세를 보이는 과정에서는 취할 수 있는 성과물이 많다. 그만큼 나눌 수 있는 이득이 크기에 사업자들이 처한 시장의 구조, 이익배분의 방식, 그리고 거래의 관행 등이 그다지 문제가 되지 않았다. 그러나 시장이 침체기에 접어들 경우,

1) ‘TV취급고’란 TV 방송을 통해 판매된 상품가의 합계를 의미한다.

앞서 거론했던 모든 구조적 측면의 요소들이 수익보전의 과정에서 사업자 간 갈등과 논란의 중심에 설 가능성이 높다. 이 연구 역시 이와 같은 현상이 발생하고 있을 가능성에 주목하고 있다. 경쟁의 격화로 인한 혹은 시장의 구조적 문제로 인해 야기되는 갈등과 분쟁의 소지를 최소화할 수 있는 방식을 고민하기 위한 과정에 있다는 것이다.

TV홈쇼핑 시장은 TV홈쇼핑 납품업자와 TV홈쇼핑 사업자 간 방송 프로그램의 제작・편성 서비스가 거래되는 공간(진양수, 2011)이다. TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간 거래는 일반적으로 「납품업자 상품제안→ 상품평가→ 납품업자 상담→ 품질평가→ 기본계약체결→ 본 계약체결→ 방송진행」순으로 진행된다. TV홈쇼핑에 입점하는 납품업자는 우선 TV홈쇼핑 사업자와 거래기본계약을 체결하고, 이후 방송 일정을 협의해서 매 방송 편성 건마다 방송조건합의서를 체결한 후 상품판매방송을 진행한다.

TV홈쇼핑의 특성은 전국의 시청자를 대상으로 하므로 대량판매가 가능하며, 목표고객을 선정하여 판매하기 때문에 최소의 비용으로 최대의 효과를 얻을 수 있는 퍼스널 마케팅으로 설명될 수 있다. TV를 통한 간편한 쇼핑 및 신속한 배송을 제공하여 소비자 접근성 및 소비자 편익 제공성을 확보하고 있는 탓이다. 또한 생산자-도매-소매의 복잡한 유통경로를 최소화하고, 패키지 상품을 판매함으로써 소비자에게 최대의 가격만족을 제공할 수 있다. 이러한 이유로 TV홈쇼핑 사업자에 제품을 공급하고자 하는 제조업체는 많으나, 한정된 수량의 채널과 방송시간으로 TV홈쇼핑 납품업자는 경쟁적 시장 구조를, TV홈쇼핑 사업자는 수요독점 시장 구조를 띠게 된다(문상일, 2016). 다시 말해 방송시간이 한정된 시장구조를 유지하고 있어서, TV홈쇼핑 사업자가 입점의사를 가진 중소기업을 아무리 적극적으로 유치해도 기업 간 입점 경쟁은 늘 치열할 수밖에 없다. 김광재(2014)에 따르면, TV홈쇼핑 사업자 1곳이 30분 단위 편성을 시도해, 24시간 전체를 중소기업 제품과 서비스로 편성한다 하더라도, 국내 중소기업 가운데 단지 0.2% 만이 TV홈쇼핑을 통한 방송 판매가 가능한 구조다.

앞서 언급한 거래구조에서도 짐작할 수 있듯이, TV홈쇼핑 산업은 그 파급효과가 다방면에 걸쳐 상당히 크다. 이 때문에 TV홈쇼핑 사업자들은 방송이라는 플랫폼을 이용하는 채널사용사업자로서, 상품을 공급받아 소비자에게 중개하는 유통사업자로서, 그리고 소비자들에게 방송의 공신력과 전문성을 동시에 인정받으며, 상품을 판매하는 대규모유통사업자로서 전문성과 공신력 등 모든 것을 요구받고 있다. 이는 바꿔 말하면 TV홈쇼핑 사업자는

방송법을 포함해 사업자를 규율하는 각종 제반 조건에 모두 부합해야 하는 규제대상임을 의미한다. 사회적 책무는 물론 공적 가치를 지니는 기업 활동에 대한 의무 역시 강하게 부과된다는 의미다. TV홈쇼핑 시장이 방송법에 의해 승인된 업체만이 진입할 수 있으며, 방송시간이 제한된 독과점 구조를 띠고 있는 것은 바로 그 이유 때문이다(문상일, 2016; 최재섭, 2010).

TV홈쇼핑 산업 관련 규제는 시장 진입과 관련된 사업 승인 규제와 상품 소개 및 판매방송 심의 등 방송 내용과 관련한 심의 규제 등으로 구분된다. 시장진입 단계에서는 승인사업자로서, 과학기술정보통신부(이하 과기정통부)에 의해 규제되며, 진입 후 시장행위는 방송통신위원회(이하 방통위)와 공정거래위원회(이하 공정위)에 의해 규제받는다. 더불어 내용 규제는 <방송법>의 '방송광고'심의 규정을 준용하며, 방송통신심의위원회는 <상품소개 및 판매방송 심의에 관한 규정>[2]에 따라 그 세부 사항을 심의 하고 있다. 규제의 폭과 범위가 매우 넓고, 규제기관 역시 다른 여타의 시장과 산업이 규율되는 방식과 비교해 강하다고 볼 수 있다.

방통위는 이 가운데 규제기구로서 보다 강력하면서도 주도적인 역할을 수행하고 있다. 특히 최근 들어 시장의 가속화되는 경쟁구조에 주목하고 있다. 방통위는 이에 따라 보다 면밀한 시장 감시가 필요하며, 최소한의 규칙을 제정해 사업자 간 갈등을 최소화고자 하는 노력을 전개하고 있다. 그러나 이 과정에서 시장 이해관계자들과 갈등이 발생하고 있기도 하다. 이를 보여주는 대표적인 사례는 2017년부터 지속되어 온 방통위와 사업자 간 분쟁 사례다.

방통위는 2017년 9월 CJ오쇼핑, 롯데홈쇼핑, GS 홈쇼핑, 현대홈쇼핑, 홈앤쇼핑, NS 홈쇼핑, 공영홈쇼핑 등 7개 TV홈쇼핑 사업자들이 TV홈쇼핑 납품업자에게 상품판매 방송의 제작비를 전가했다고 판단하고 이에 시정명령 조치를 내렸다. 그러나 해당 TV홈쇼핑 사업자들은 시정 명령 취소 소송을 제기하였고, 서울행정법원 제1부는 2018년 7월 TV홈쇼핑 사업자 측에 승소 판결을 내렸다(방송통신위원회, 2018). 판결문에 따르면, 방통위의 행정행위가 정당하지 않으며, 정책근거가 없거나 미약하다고 판시하고 있다.

시장구조로 인해, 야기되는 시장 내 불공정 행위 그리고 이에 대한 규제 공백 혹은 이중

2) 방송통신심의위원회 규칙 제125호(2016.12.22. 개정)

규제에 대한 우려의 목소리는 이처럼 이해관계자 간 지속되는 양상을 보이고 있다. 상대적 약자인 납품업자들은 불이익을 감수해야 하는 거래관행에 대한 문제를 제기하고 있으며, TV홈쇼핑 사업자들은 방통위 및 과기정통부 등 규제기관의 이중적 처벌 및 규율 관행의 가혹함을 호소하고 있다. 방통위 역시 규제 공백에 따른 행정행위의 어려움에 봉착하고 있다. TV홈쇼핑 시장을 두고, 대다수 이해관계자들이 현행 법령의 모호성과 추상성으로 인해 정교한 질서의 부재에 따른 어려움을 호소하고 있는 것이다.

본 연구의 출발은 바로 이와 같은 인식에 기반하고 있다. TV홈쇼핑 시장의 질서를 확립하기 위한 법제와 시행규칙, 그리고 가이드라인 등의 제정 및 개정방향을 올곧게 제시하여 TV홈쇼핑 시장이 안고 있는 문제점을 부분적으로라도 해소하는데 기여하고자 하는 것이다. 이 같은 문제인식에 기반 해, 본 연구가 도출 할 구체적인 목표와 결과는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 법령에서 정의하고 있는 대상과 범위를 명확화 하는 것이다. 현재 방송법 등은 TV홈쇼핑 금지 행위를 다음과 같이 명시하고 있다.

> *"상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 납품업자에 대하여 방송편성을 조건으로 상품판매방송의 일자, 시각, 분량 및 제작비용을 불공정하게 결정·취소 또는 변경하는 행위" (방송법 제 85조의 2 (금지행위) 7)*

이 조항은 추상적이며, 구체성이 결여되어 있고, 동법 조항의 정의와도 일치하지 않고 있다. 다시 말해 보다 엄밀하고 정교한 규제의 대상과 범위, 그리고 용어의 정의가 필요한 상황이다. 이에 본 연구는 현재 부재한 행정행위의 실효성을 담보할 수 있는 지침의 확립으로부터 법령의 개정방향을 제안하고자 한다.

둘째, 시장 환경을 복합적으로 고려할 때, 연구진이 지침 및 법령 개정의 범위로 설정할 수 있는 영역은 시장 금지행위로 한정하고자 할 수 밖에 없을 것이다. 그 이유는 시장 이해관계자들이 가장 실효적 측면에서 질서의 부재로 인한 혼선을 겪고 있는 영역이 시장 금지행위 영역이라는 판단 때문이다. 이에 따라 구체화될 행위규정은 크게 세 가지로 구분될 것이다. TV홈쇼핑 이해관계자와 TV홈쇼핑 방송편성의 정의, 사전영상물 제작비용을

부당하게 전가한다는 것에 대한 판단 기준, 금지행위 제재를 위한 명확한 가이드라인이다. 이미, 방송법(2015) 이나, 대규모 유통업법(2014)에 따른 방통위와 공정위 조사가 실시되었다. 그러나 부당성 판단에 대한 세부기준이 부재하여, TV홈쇼핑 사업자들의 공정거래 질서를 위한 가이드라인 세부항목의 필요성이 대두된 바 있다. 이에, TV홈쇼핑 사업자의 불공정거래행위를 사전에 예방하고 TV홈쇼핑 납품업자와의 상생협력을 위한 가이드라인 제정을 제안하고자 한다.

셋째, 과징금 부과에 대한 기준을 제안하고자 한다. 공정위는 불공정 거래 행위에 대해 예를 들면, 납품 대금의 경우, 이를 위반한 사업자에게는 위반 행위와 관련된 납품 대금 산정이 가능한 경우 그 납품 대금의 100%까지, 위반 행위와 관련된 납품대금 산정이 어려운 경우 최대 5억 원까지 과징금이 부과될 수 있다는 기준을 제시해 왔다. 반면, 방통위는 TV홈쇼핑 금지행위에 대한 직접적인 과징금 기준이 부재하여, 행정 명령에 기반 한 시정조치와 함께 유관 법령을 적용한 과징금 부과가 시행되어 왔다. 이는 규제의 이중성 등 여러 논란을 불러일으키며, 그동안 과징금 부과기준이 불명확하다는 관련업계의 불만을 초래해 왔다. 따라서 과징금 부과기준을 현실화하고, 이를 토대로 정책일관성을 확립해, 시장에 정책 행위의 예측가능성을 제공할 필요가 있다고 판단했다. 이 같은 인식하에 정책일관성을 제공하기 위한 방안을 제안할 계획이다.

이상의 논의를 종합하면, 본 연구가 의도하는 결과는 TV홈쇼핑 시장 금지행위에 대한 가이드라인을 제시하는 것과 함께 관련 법령을 재, 개정하기 위한 방안을 모색하는 것, 그리고 현실화된 과징금 부과기준을 설정하는 것이라고 할 수 있다.

제2절 연구의 개요

1. 연구의 내용과 범위

연구목표는 TV홈쇼핑 시장 금지행위에 관한 지침을 합리적으로 구성해 제안하고, 필요할 경우, 관련 법령의 개정 방향 및 구체적인 안을 제시하는 것이다.

이를 위해 연구에서 다뤄질 주요 내용은 ① TV홈쇼핑 시장 금지행위 가이드라인의 제시, ② TV홈쇼핑 금지행위 및 불공정 관련 법제도 개정 방향 제안, ③TV홈쇼핑 사업자들에 대한 과징금 부과 기준의 현실화 방안 제시다.

세부적으로는 첫째, 방송법 제85조의2 제1항 제7호의 연혁 및 내용, 영향, 입법 취지 등에 대한 분석을 실시하고, TV홈쇼핑 사업자의 규정 준수를 위한 가이드라인을 제안한다.

둘째, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률상 불공정거래행위 금지제도와 방송법상 금지행위에 대한 비교분석 즉, IPTV법 및 방송광고판매대행법 등 방송시장 관련 금지행위 규정 등을 비교 분석한다.

셋째, TV홈쇼핑 사업자에 대한 규제 공백 및 중복 규제 문제를 해소하고, 방송시장의 특수성을 고려한 방송법 개정안 마련을 권고한다.

넷째, 방송법· 전기통신법· IPTV법에서 나타난 과징금 제도를 검토하고 현실적인 과징금 부과기준을 설정하도록 한다.

2. 연구의 방법

본 연구에서 연구목표를 효과적으로 달성하기 위해 활용할 방법론은 세 가지다. 문헌조사와 현장 이해관계자 인터뷰, 법령 쟁의 분석을 통한 쟁점에 대한 사례조사 등이다.

첫째, 문헌조사는 TV홈쇼핑 시장에 대한 규제 틀을 분석해 그 특성과 현황을 파악하는데 목적이 있다. 분석 과정에선 특히 시장의 금지행위 가이드라인을 위한 국내외 관련 정책을 집중적으로 탐구한다. 이를 통해 TV홈쇼핑 시장의 규제 공백과 이중규제의 내용을 파악하고, 금지 행위 가이드라인의 필요성을 도출한다. 아울러 해외사례 조사를 통해 시사점을 도출한다. 또한, 관계법령에 적용되어온 과징금 부과에 대해 분석한다.

즉, 문헌조사를 통해서 규제 및 불공정거래 금지제도 및 문제점을 파악하기 위하여 방송

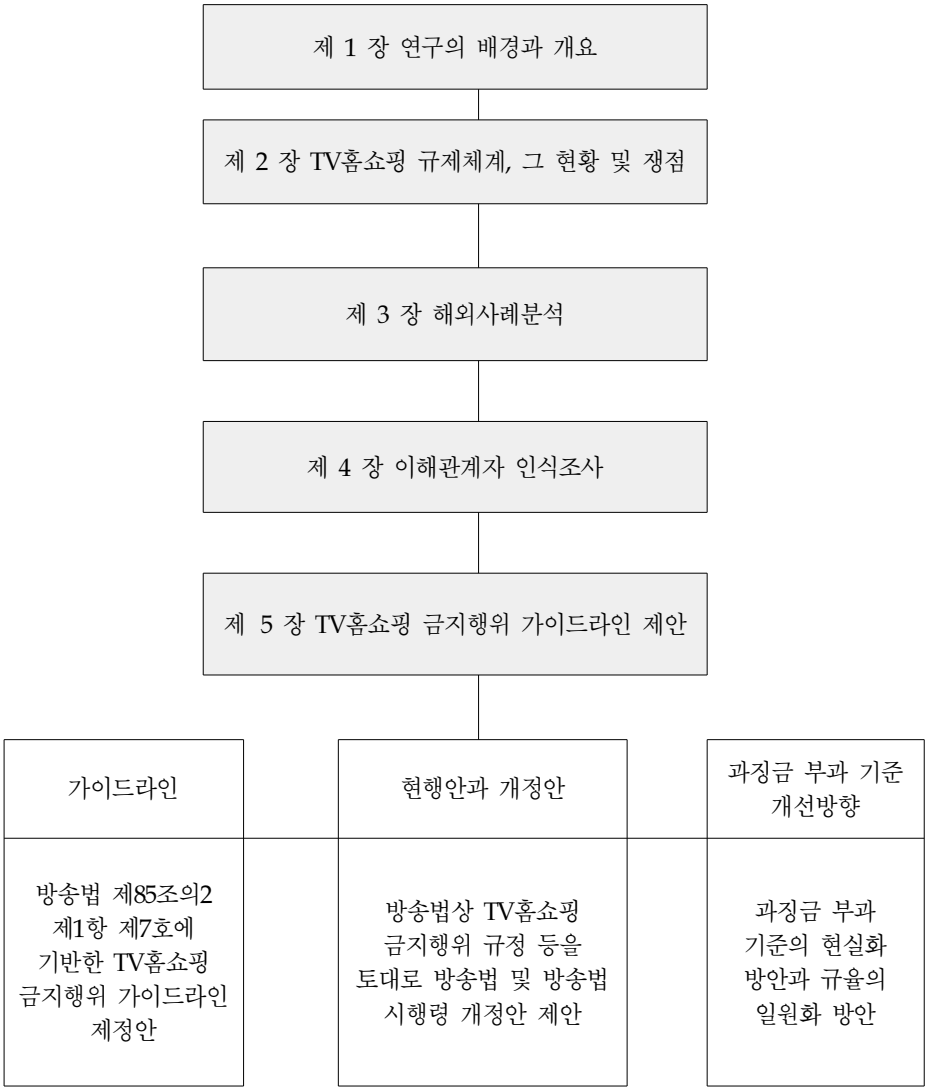
법상 금지행위의 세부항목을 파악한다. 그리고 방송법, IPTV법, 전기통신사업법 등 방송시장 금지행위 규정을 비교해, 법제 및 시행규칙 개정안의 방향을 도출하고자 한다.

둘째, 현장 이해관계자 인터뷰다. 특히, 사례조사를 기반으로 한 TV홈쇼핑 사업자, TV홈쇼핑 납품업자, 벤더 그리고 법률 관계자, 연구기관, 정책기관 등을 대상으로 전문가 인터뷰를 실시하여 실증적인 시사점을 도출한다. 아울러, 도출된 법규 개정안 및 시행세칙 그리고 가이드라인 제시안에 대한 관계자 워크숍을 통해 실효성을 점검한다. 이로써, TV홈쇼핑의 규제 공백 및 이중규제의 불공정한 현실을 정책에 반영하도록 한다. 즉, TV홈쇼핑 금지행위 가이드라인 세부항목들을 제시하여 가이드라인 개발을 촉진하는 계기를 마련하고, 방송법이나 방송법 시행령의 현행과 개선안을 명시하며, TV홈쇼핑 사업자들에 대한 과징금 기준 및 세부항목 등을 제안하는 것이다.

3. 연구의 구성

본 연구보고서는 다음과 같은 구성을 지닌다. 제1장은 연구의 필요성과 목표, 제2장은 TV홈쇼핑 규제체계, 그 현황 및 쟁점, 금지 행위 관련 법제 현황 및 규제공백, 규제 형평성, 이중규제의 문제점 분석, 금지 행위 위반 쟁의 사례 및 판례 분석, 제3장은 TV홈쇼핑 해외 사례분석을 통한 시사점 도출이다. 제4장은 TV홈쇼핑 규제 정책 및 시장 환경에 대한 이해관계자 분석으로 TV 홈쇼핑 납품업자와 벤더사의 사례 분석, TV홈쇼핑 사업자 집단인터뷰, TV홈쇼핑 납품업자 집단 인터뷰 조사 등이다. 제5장에서는 TV홈쇼핑 금지행위 지침을 제안하도록 한다. 이를 위해 가이드라인(지침)의 제안 의도와 세부 항목을 명시하고, 법령 개정 방법의 필요성에 대한 시사점을 파악하며, 현행안과 개정안에 대한 분석을 제시하고, 개정사유를 명시하도록 한다. 또한, 과징금 부과 기준을 개선하기 위하여, 현실화 하는 방안과 일원화 하는 방안 등을 정책 제안으로 제시한다.

<표 1-1> 연구의 구성


제 1 장 연구의 배경과 개요
제 2 장 TV홈쇼핑 규제체계, 그 현황 및 쟁점
제 3 장 해외사례분석
제 4 장 이해관계자 인식조사
제 5 장 TV홈쇼핑 금지행위 가이드라인 제안
가이드라인
현행안과 개정안
과징금 부과 기준 개선방향
방송법 제85조의2 제1항 제7호에 기반한 TV홈쇼핑 금지행위 가이드라인 제정안
방송법상 TV홈쇼핑 금지행위 규정 등을 토대로 방송법 및 방송법 시행령 개정안 제안
과징금 부과 기준의 현실화 방안과 규율의 일원화 방안

제2장 TV홈쇼핑 시장 현황 및 규제체계

제1절 시장 현황 및 특성

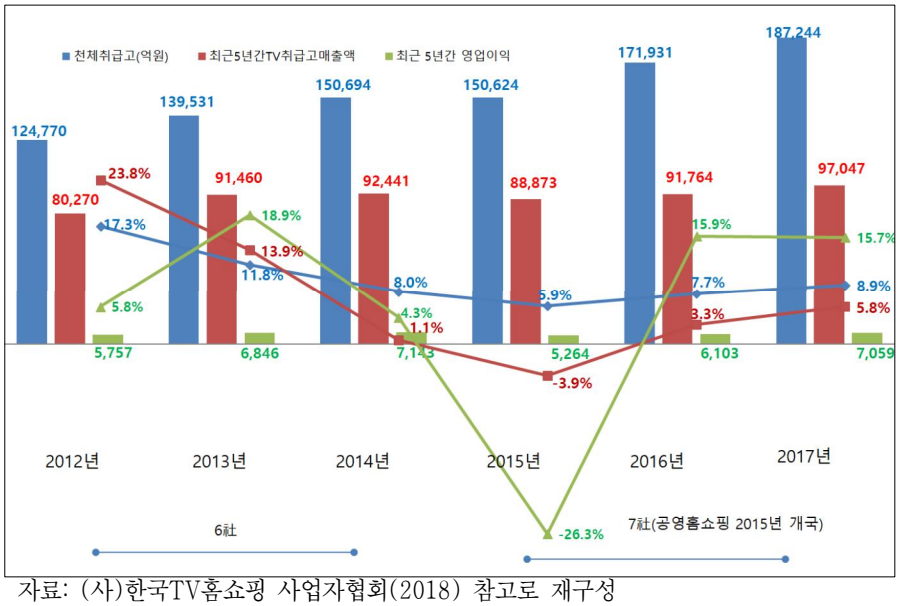
우리나라 TV홈쇼핑 시장은 1995년에 시작되어 20년 가까이 비약적인 성장을 이뤄냈다. 그러나 2010년을 기점으로 그 성장세가 꺾이더니, 이후 5년간 TV홈쇼핑 업계의 전체 취급고는 저조한 성장세를 보이고 있다. 이러한 TV홈쇼핑 시장의 성장 둔화 원인은 인터넷 쇼핑, 특히 모바일 쇼핑의 급성장으로 인해 TV홈쇼핑이 부분적으로 퇴조하게 된 것이 직접적 원인이다. 물론 2014년 이후 크게 늘어난 해외직접구매도 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 이런 둔화세 속에서 2016년에 일시적으로 TV홈쇼핑의 취급고가 확대된 적은 있지만, 이는 T커머스 채널의 트래픽 확대로 인해 증가된 것이란 분석(이상옥·이상호, 2017)이 지배적이다.

TV홈쇼핑을 둘러싼 미디어 환경을 압축해 표현하면, 콘텐츠를 송출하는 주요 플랫폼은 다변화(케이블 TV, IPTV 등)되는 한편, 전체 취급고에서 TV의 비중은 낮아지고 모바일의 비중은 늘어나고 있는 추세다. 삼정KPMG(2018)의 자료에 따르면, 2016년 전체 취급고 중 모바일 비중은 5년 전인 2012년 1.2%, 2015년 23.7% 대비 크게 늘어난 29.2%에 달했다. 더불어 사업자 수는 최초 5개사에서 17개 사업자(데이터 홈쇼핑 사업자 포함)로 확대됐다. 그만큼 경쟁은 더욱 가속화되고 있는 상황이다. 2017년 기준으로 전체 TV취급고는 8.9%, 최근 5년간 TV취급고는 5.8%로 ((사)TV 홈쇼핑사업자협회, 2018) 감소세로 이어지고 있다.

이 같은 추세 가운데 TV취급고의 변화 추이를 도식화한 것이 다음에 제시된 [그림 2-1]이다. 그래프에서 나타난 바와 같이 TV홈쇼핑 7개사의 영업이익(이익율)은 2012년 5757억원(5.8%)에서부터 2013년 6,846억원(18.9%), 2014년 7143억원(4,3%), 2015년 5,264억원(-26.3%), 2016년 6.103억원(15,9%), 2017년까지 7.059억원(15.7%)이다. TV홈쇼핑 7개사의 전체 취급고는 2012년에서부터 124,770억원(17.3%), 2013년 139,531억원(11.8%), 2014년 150,694억원(8.0%), 2015년 150,624억원(95.9%), 2016년 171,931억원(7.7%), 2017년까지 187,244억원(8,9%)이다. TV 취급고는 2012년 80,270억원(23.8%)에서부터 2013년 91,460억원(13.9%), 2014년 92,441억원(1,1%), 2015년 88,873억원(3.9%), 2016년 91,764억원(3,3%), 2017

년까지 97,047억원(5.8%)이다.

[그림 2-1] TV홈쇼핑 TV취급고 추이



자료: (사)한국TV홈쇼핑 사업자협회(2018) 참고로 재구성

2018년을 기준으로, 국내 TV홈쇼핑 시장은 '방송법 제9조(허가·승인·등록 등) 제5항'과 따라 과기부장관의 승인은 얻은 CJENM(이하 CJ오쇼핑), GS홈쇼핑, 현대홈쇼핑, 롯데홈쇼핑, NS홈쇼핑, 홈앤쇼핑, 공영홈쇼핑 등 7개사가 운영 중이다. 그동안 2012년에 중소기업 전용 TV홈쇼핑 사업자로 홈앤쇼핑이 개국하면서 2012년까지 5개사 체제를 유지하던 TV홈쇼핑 시장은 6개사 체제를 갖추게 됐고, 이후 2015년 7월에 공영홈쇼핑(채널명 아임쇼핑)이 추가되었다.

<표 2-1>에서 보는 바와 같이, 매출액은 2016년을 기준으로 CJ오쇼핑이 2조2,086억원으로 1위, GS홈쇼핑이 1조978억원으로 2위, 현대홈쇼핑이 9,694억원으로 3위를 잇고 있다. 홈앤쇼핑의 경우 지난 5년간 12.1%의 연평균 매출액 성장률로 지속적인 성장세를 보이고 있으며, NS홈쇼핑 역시 8.4%, 롯데홈쇼핑 7.5%, 현대홈쇼핑 6.3% 등으로 비교적 높은 성장률을 기록해오고 있다. 한편, 7개 사업자 중 CJ오쇼핑, GS홈쇼핑, 현대홈쇼핑, 롯데홈쇼

핑, NS홈쇼핑 5개사는 2015년에 추가로 T커머스 채널(데이터홈쇼핑)을 개국하여 두 가지 유형의 TV홈쇼핑 방송을 송출하고 있다. <표 2-1>은 TV홈쇼핑 7개사 별 2012년부터 2016년까지 실적 추이를 비교한 표이다.

<표 2-1> TV홈쇼핑 7개사 실적 추이 비교

(억원, %)

	212		2013		2014		2015		2016		매출액 CAGR (12-16)
	매출액	영업 이익률	매출액	영업 이익률	매출액	영업 이익률	매출액	영업 이익률	매출액	영업 이익률	
CJ 오쇼핑	19,920	13.1	21,135	10.3	26,049	9.0	23,086	9.1	22,086	8.1	2.6%
GS 홈쇼핑	10,164	13.3	10,491	14.7	10,855	12.6	11,224	9.4	10,978	11.5	1.9%
현대 홈쇼핑	7,605	20.1	7,999	18.1	8,679	16.7	8,679	11.7	9,694	11.5	6.3%
롯데 홈쇼핑	6,710	10.6	7,768	9.7	8,748	11.2	8,,646	8.4	8,966	8.7	7.%
NS 홈쇼핑	3,190	16.7	3,520	19.7	3,925	23.3	4,064	22.1	34,411	17.9	8.4
홈앤 쇼핑	2,076	10.2	3,382	23.2	3,779	24.3	3,532	12.1	3,275	12.9	12.1%
공영 홈쇼핑	-	-	-	-	-	-	339	-59.0	1,171	-9.1	-34.%

자료: 삼정KPMG(2018). 경제연구원 Issue Monitor 제81호를 근거로 재구성

2) TV홈쇼핑 시장 및 거래 구조의 특수성

방송법에 따라, 과기부장관의 승인을 받은 업체만이 TV홈쇼핑 사업자의 지위를 가질 수 있다. 이로 인하여 현재 승인 받은 7개 업체가 TV홈쇼핑 시장을 과점하는 구조가 형성되어 있다. 반면, TV홈쇼핑 사업자에게 물품을 납품하고자 하는 업체는 TV홈쇼핑 사업자와 달리 진입장벽이 존재하지 않아 이들 사이에는 경쟁적 시장이 형성되어 있다. 또한 TV홈쇼핑은 방송을 통한 상품 노출이 전제되어야 매출이 발생하기 때문에 시청률이 높은 시간대에 상품판매 방송을 배정받기 위하여 TV홈쇼핑 납품업자 간 경쟁이 치열하다.

TV홈쇼핑 시장과 TV홈쇼핑 납품업자 시장 간 불균형과 방송시간 자원의 희소성으로 인하여 TV홈쇼핑 사업자는 TV홈쇼핑 납품업자 보다 우월한 지위에 있다. 이러한 TV홈쇼

핑 사업자의 우월적 지위로 인해 TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간 거래 과정에서는 불공정거래 행위가 나타날 가능성이 매우 높다.

가. TV홈쇼핑시장의 구조

TV홈쇼핑시장 운영 매커니즘은 다른 TV홈쇼핑 사업을 포함한 유통사업과는 다르게 방송전파를 이용한다는 점에서 방송의 특성과 상품판매를 목적으로 한다는 점에서 유통업이라는 이중적인 성격을 지니고 있다. TV홈쇼핑은 TV매체를 이용하여 상품정보를 시청자에게 제공하고 이를 통해 상품을 판매하는 유통 산업으로 유통업 특성상 국내 산업에 미치는 영향이 크며 [3] 방송의 특징인 신뢰성과 공익성이 강조되는 산업이다.

한편, TV홈쇼핑 시장구조는 다면적 시장구조이면서 동시에 양면시장의 특징도 함께 보이고 있다. TV홈쇼핑 납품업자와 TV홈쇼핑 사업자 간에는 수요 독점적 시장구조가 형성되기 때문에, 송출수수료 비용을 판매수수료로 TV홈쇼핑 납품업자에 전가하는 구조적 유인이 발생한다. 이런 특수한 상황 때문에 TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자와의 거래 과정에서 불공정거래 행위가 나타날 가능성이 높다. TV홈쇼핑 납품업자 입장에서 TV홈쇼핑 시장은 판매 창구의 다변화와 매출 확보 외에도 TV홈쇼핑을 통한 광고효과 확보라는 장점이 있으나, 높은 수준의 판매수수료로 인해 낮은 이윤율을 감수할 수밖에 없는 구조를 갖고 있다.

더불어 TV홈쇼핑 시장은 도매시장과 소매시장으로 구성되며, 독특한 행위 매커니즘이 작동한다. 도매시장은 TV홈쇼핑 납품업자와 상품구매업자(7개 TV홈쇼핑 사업자)간에 거래가 발생하는 영역이다. 그러나 TV홈쇼핑 시장의 상품거래 가격구조는 도매시장과 소매시장에서 두 개의 가격이 설정되는 구조이다. 정확히 말하자면, 도매시장에서 TV홈쇼핑 사업자의 시장력과 소매시장에서 방송플랫폼사업자의 시장력에 따라 TV홈쇼핑 시장의 가

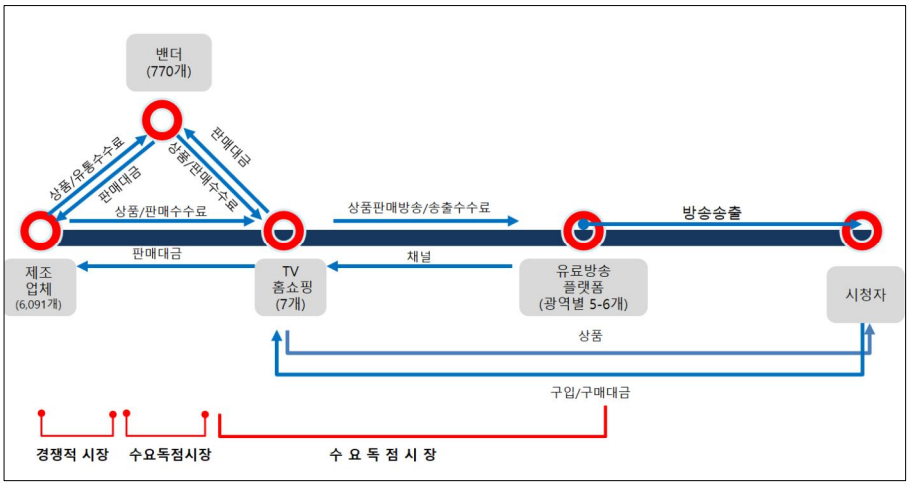
---

3) TV홈쇼핑 산업은 부가가치 유발효과 2.7조 및 타 산업에 대한 생산유발효과 3.2조, 고용유발효과 4,150명으로 타 산업 발전을 견인 & 유료방송 산업(송출수수료를 통한 유료방송 성장), 물류산업(TV홈쇼핑 판매를 통한 택배물량 증가), 내수시장(민간최종소비지출 증가), 해외유통(해외시장 진출)의 성장을 견인한다(이종관, 2016. TV홈쇼핑 거래와 사후규제)

격이 형성되는 구조라고 할 수 있다.

TV홈쇼핑의 거래는 제조업체와의 사이에서 상품 소싱 프로세스에 관여하는 벤더(vendor)가 개입된다. 벤더는 상품중개인에 해당하는데, 상품 소싱, 상품 기획, 상품방송 제안, 상품 확보(자금포함), 상품제작 등의 전반적인 상품 소싱에 관여한다. 벤더에 의해 탄생한 상품은 TV홈쇼핑 사업자의 MD(Merchandiser, 상품기획자)와 협의한 후, TV홈쇼핑 납품업자에게 제작을 의뢰하게 된다. 소싱한 상품은 특정 매입이나 위·수탁 거래형태로 방송이 되는데 완판이 예상되는 경우 TV홈쇼핑 사업자가 사전에 100% 전량을 매입하기도 한다. 반면, 판매량이 많지 않을 것으로 예상되는 상품의 경우에는 수익배분방식을 정액제 방송 형태로 진행하는 경우도 있다. 정액제 방송의 경우 TV홈쇼핑 사업자는 크게 손실에 대한 위험 부담 없이 이익을 확보하게 되지만, TV홈쇼핑 납품업자(특히 중소기업) 입장에서는 불리한 방송형태일 수 있다. TV홈쇼핑을 구성하는 개별 사업자의 사업방식과 주요 업무는 서로 확연히 다르고, 수익을 내는 방식도 다르게 구성되지만, TV홈쇼핑 시장 구조는 매출이익을 추구하는 기업의 속성상 불공정 거래의 구조적 특성을 지니고 있다고 할 수 있겠다.

[그림 2-2] TV홈쇼핑 시장구조



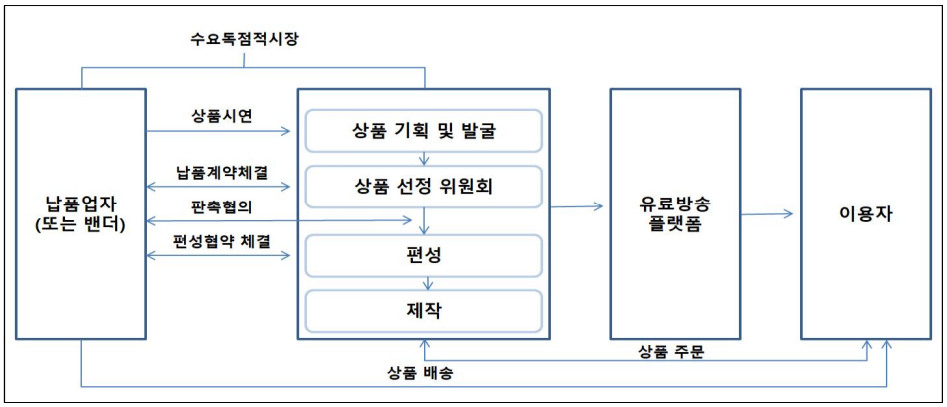
나. TV홈쇼핑 거래구조의 특수성

TV홈쇼핑 사업은 TV에 송출이 되어야 매출이 발생하는 구조임에 따라 사실상 납품이 편성과 송출을 전제로 하게 되어, 계약의 구분이 모호하다는 문제가 있다.

TV홈쇼핑 납품업자와 TV홈쇼핑 사업자 간 상품의 기획부터 방송 송출에 이르는 거래 과정은 규제적 요인에 의해 비교적 체계화되어 있다. 1단계 거래에서는 TV홈쇼핑 납품업자와 TV홈쇼핑 사업자(MD) 간에 상품을 기획, 시연, 발굴하고, 상품선정위원회(또는 상품평가시스템)에서 상품을 선정 한 후, 납품거래 계약을 체결한다. 2단계 거래는 납품계약이 체결된 후, 방송 송출을 위한 거래 과정 단계인데, 주로 판촉협의와 편성 관련 협약 체결로 나타난다. 그러나 TV홈쇼핑 사업자별로 자체적인 상품선정 방식 및 계약, 협약, 제작 방식을 갖고 있어, 일률적으로 규정하기는 어려운 실정이다.

이 과정에서 정책당국을 비롯해, 각 시장 내 이해관계자 간 논쟁의 대상이 되는 것은 편성을 바라보는 시각이다. 계약 체결 후 제품 혹은 서비스 내용이 방송되기까지, 편성과 송출을 전제로 하는 거래구조로 인하여 이해관계자 간 시장 내 지위에 따른 불공정 행위에 관한 논란이 인다는 것이다. 예를 들어, TV홈쇼핑 납품업자는 납품계약을 체결하는 시점부터 편성에 대한 기대를 품고, 입점계약을 진행하는 한편, TV홈쇼핑 사업자는 입점 후 방송계약서를 작성한 시점부터 편성으로 인식한다는 것이다.

[그림 2-3] TV홈쇼핑 거래구조



이로 인해 편성이 전제된 계약의 범위를 어디까지 볼 것인지를 놓고 이해관계자 간 논쟁이 일고 있는 상황이다. 이 같은 TV홈쇼핑 시장의 거래 구조와 그 과정을 도식화 한 것이 위의 [그림 2-3] 이다.

다. TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 사이에서 제기되는 문제

TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간의 거래는 일반적으로 납품업자의 상품제안 → 상품 및 품질에 대한 평가 → 계약체결 → 방송송출 순으로 진행된다.

<표 2-2> TV홈쇼핑 사업자 계약서 내용

(원, 만원, %)

홈쇼핑사	계약서 기재내용															계약서 종류
CJ오쇼핑	협력사정보	방송시간	거래조건									프로모션				위탁판매방송조건합의서
			판매코드	판매상품명	판매가(원)	매입방법	배송주체	정액수수료(원)	TV방송수수료(%)	eTV방송수수료(%)	임의반품기간	유형	상품코드	상품명	분담내역 및 비율	
GS홈쇼핑	프로그램명	방송예정일	거래조건													방송조건합의서
			상품코드	상품명	구성상품	매입형태	판매가	협력사지급액	배송수거형태							
현대홈쇼핑	방송일시	판매방송 및 조건														방송프로그램특약
		상품코드	상품명	판매가격	공급가격	마진	광고비	거래형태	배송형태	배송비부담	비용분담					

자료:TV홈쇼핑 사업자(CJ오쇼핑,GS홈쇼핑,현대홈쇼핑, 2017) 계약서를 바탕으로 연구진 재구성

TV홈쇼핑에 입점하는 납품업자는 우선 거래여부에 관한 기본계약을 체결하고, 이후 방송 일정을 협의해서 매 방송 편성 건마다 방송조건합의서를 체결한 후 상품판매방송을 진

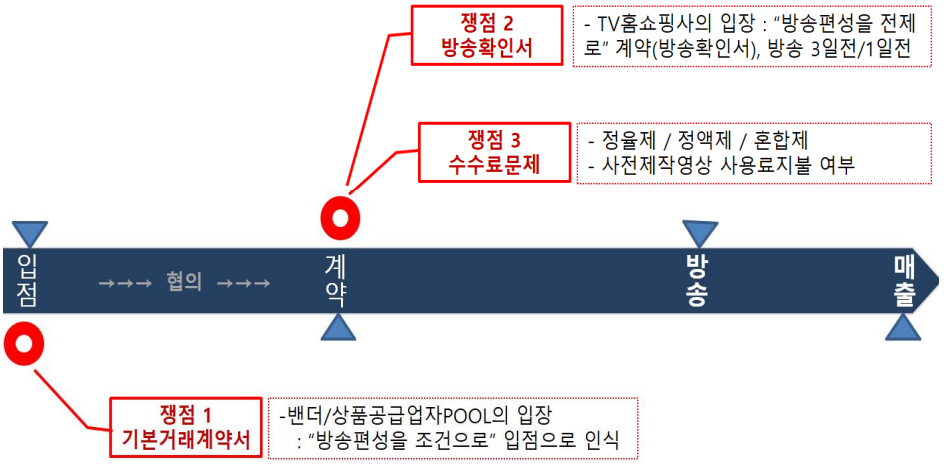
행한다. 기본거래계약서는 TV홈쇼핑 납품업자의 TV홈쇼핑 입점 시 체결하는 계약으로, 주요 내용은 양사의 관리와 의무, 대금 지급방법, 소비자보호 원칙 등이다. 방송조건합의서는 일반적으로 방송 3일 전에 TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자가 체결하는 계약으로, 주요 내용은 프로그램명, 방송 예정일, 상품코드, 구성상품, 판매가, 협력사 지급액, 매입형태, 배송수거 형태 등 내용들이 포함된다.

TV홈쇼핑의 거래형태는 TV홈쇼핑 사업자의 물건판매 방식으로, 첫째, TV홈쇼핑 납품업자의 상품을 TV홈쇼핑 사업자 명의로 판매하고 상품판매 후 수수료를 공제한 상품판매대금을 TV홈쇼핑 납품업자에게 지급하는 위·수탁거래 형태이다. 두 번째는 TV홈쇼핑 사업자가 매입한 상품 중에서 판매되지 않은 상품에 대한 판매책임을 직접 부담하고 TV홈쇼핑 납품업자로부터 상품을 매입하는 직매입거래 형태이다. 세 번째는 매입한 상품 중에서 판매되지 않은 상품을 반품할 수 있는 조건으로 TV홈쇼핑 납품업자로부터 상품을 외상 매입 하고 상품판매 후 판매수익을 공제한 상품판매대금을 TV홈쇼핑 납품업자에게 지급하는 형태의 특약 매입 거래로 분류가 된다. 상표권과 관련해서는 TV홈쇼핑 사업자가 판매한 상품의 상표권 권리를 소유하는 경우인데, 직접 자체브랜드를 운영하거나, 자체 보유 상품권 등 해외 유명 브랜드와 계약을 통해 획득한 국내 상표권을 TV홈쇼핑 납품업자에 다시 제공하는 형태가 있다. TV홈쇼핑의 상품판매방송을 위해 발생하는 비용은 주로 판매촉진 비용과 방송제작비용 등이다. 먼저, 판매촉진비용은 판매촉진행사에 소요되는 비용을 의미하는데, 주로 ARS 할인, 사은품 증정 등이다. 대규모유통법은 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에 대해 판촉비용의 50% 이상을 초과하여 부담시키는 것을 금지하고 있다. 다음은 방송제작비용이다. 판매전문가·보조출연자·방청객 등의 방송출연과 방송세트·사전영상제작물 등에 소요되는 비용을 의미한다. 공정거래위에서는 2013년 6월에 「TV홈쇼핑 표준거래계약서」를 제정하여 방송제작비는 TV홈쇼핑 사업자가 원칙적으로 부담하도록 하고, 방송조건 합의서 등에 해당 비용의 부담주체를 명시하도록 표준거래 계약서를 제정하였다. TV홈쇼핑 방송의 사전영상은 TV홈쇼핑 방송 시, 상품의 효능과 효과 등의 정보를 추가 제공하고 상품 이미지를 극대화하기 위해 사전에 제작하여 해당 상품판매방송 중간에 방송하는 영상물을 의미한다. 사전영상물의 제작비용은 TV홈쇼핑 사업자가 부담하거나 TV홈쇼핑 납품업자가 비용의 전부 또는 일부를 부담하기도 한다. 사전영상제작물은 해당 상품에 대한 추가적인 정보와 상품의 특장점을 부각하여 보여줄 수 있어서

패션· 의류 분야를 비롯한 대부분의 상품판매방송에서 사용되고 있고, TV홈쇼핑 납품업자가 제작하는 경우가 대부분이다. 이러한 상황에서 홈쇼핑PP 관련 금지행위가 방송법에 2015년 3월 31일 도입되었다. 방송법 제85조의2 제1항 제7호 및 동법 시행령 제63조의5 〔별표 2의3〕 Ⅳ.3호는 TV홈쇼핑 사업자가 "방송편성을 조건으로 TV홈쇼핑 납품업자에 대하여 상품판매방송의 사전제작 비용을 부담하게 하거나 출연료를 지급하게 하는 등 제작비용의 전부 또는 일부를 부당하게 전가하는 행위"를 금지하고 있다.

이와 같이 규제기관들은 법령을 통해서 TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간에 공정거래행위를 추구하도록 하고 있지만, TV홈쇼핑의 양면시장 구조는 상호간의 첨예한 쟁점들을 만들어 왔다.

[그림 2-4] 거래과정에서 제기되는 사업자간 쟁점



[그림 2-4]에 제시된 것처럼, TV홈쇼핑 시장의 거래구조는 입점에서 매출에 이르는 과정에서 이해관계자 간 기본 계약서에 대한 인식, 방송확인서에 대한 인식, 그리고 송출 수수료와 관련된 인식의 차이가 각각 발생할 수밖에 없음을 알 수 있다. 이를 보다 구체화시켜 살펴보면 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 방송 편성 시점이다. TV홈쇼핑 사업자의 경우 방송조건 합의서가 체결되는 시점으로, TV홈쇼핑 납품업자는 '거래기본계약서'가 체결되는 시점으로 인식한다는 문제를 지니고 있다.

<표 2-3> TV홈쇼핑 상품판매방송 관련 계약서

구분	거래기본계약서	방송조건합의서
체결 시점	입점 할 때	방송 3일 전에
주요 내용	양 당사자 간 권리와 의무, 대금 지급방법, 소비자보호 원칙 등	프로그램명, 방송 예정일, 상품코드(명), 구성상품, 판매가, 협력사 지급액, 매입형태, 배송・수거 형태 등

<표 2-3>에서 보는 바와 같이 계약의 내용으로만 보면, 두 계약이 명확히 구분되는 것처럼 보이지만, 실제론 인식의 차이가 상당부분 존재하고 있다는 것이다.

둘째, TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간 거래 방식이다. 주된 거래형태인 위・수탁거래는 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자의 상품 또는 용역의 판매를 위탁받아 이를 자신이 운영하는 TV홈쇼핑, 판매채널(인터넷쇼핑몰, M커머스 등)을 통한 전자상거래나 기타의 방법을 통해 일정한 조건으로 TV홈쇼핑 사업자의 명의로 고객에게 판매하고 약정된 액수의 수수료를 지급받는 거래방식이다. 따라서 TV홈쇼핑 납품업자가 판매되지 아니한 상품에 대한 재고책임을 지게 된다. 직매입거래는 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자로부터 상품을 매입하여 판매하는 거래방식으로서 TV홈쇼핑 사업자가 판매되지 아니한 상품에 대한 재고책임을 지게 된다. 결국 판매 상품 및 서비스에 대한 부담을 어느 주체가 어떠한 방식으로 떠안는가가 쟁점이 될 수 있다는 것이다.

TV홈쇼핑 사업자가 판매상품의 상표권 관련 권리를 소유하는 경우로는 국내외 유명 디자이너 등과의 계약을 통해 직접 자체 브랜드를 운영하는 형태와, 이러한 자체 보유 상표권 또는 해외 유명 브랜드와 라이선스 계약 등을 통해 획득한 국내 상표권에 관하여 TV홈쇼핑 납품업자와 상표 사용권 설정 계약(서브 라이선스 계약) 등을 체결하여 TV홈쇼핑 납품업자에 다시 제공하는 형태가 있다.

셋째, 비용전가의 문제다. 이는 대표적으로 사전제작 영상물이라는 형태로 표출되는 경우가 많다. TV홈쇼핑 방송 시 상품의 효능·효과 등의 정보를 추가로 제공하고 상품 이미지를 극대화하기 위해 사전에 영상물을 제작하여 해당 상품판매방송 중간에 방송한다. 사전영상제작물은 해당 상품에 대한 추가적인 정보와 상품의 특장점을 부각하여 보여줄 수 있어 패션/의류 분야를 비롯한 대부분의 상품판매방송에서 사용하고 있다.

그러나 방송법령은 물론 독점규제 및 공정거래에 관한 법률, 대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률 등 관련 법령 어디에도 TV홈쇼핑 사업자에게 사전영상 제작비용을 부담할 의무가 있다는 규정을 두고 있지 않다. 뿐만 아니라, 공정위에서 제정한 TV홈쇼핑 표준거래계약서 제15조 제3항에 TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자는 사전영상물 제작 여부에 대해 상호간 협의를 거쳐 서면으로 정하라고 되어 있다. 이 경우 TV홈쇼핑 사업자는 TV홈쇼핑 납품업자에게 자신 또는 자신이 지정한 TV홈쇼핑 사업자에게 사전영상물을 제작하도록 강요하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 이는 TV홈쇼핑 납품업자가 사전영상물 제작비용을 부담하는 경우가 있을 수 있음을 전제로 하고 있는 것으로 해석된다. 그런 측면에서 TV홈쇼핑 사업자에게 사전영상 제작비용을 부담할 법령상 의무가 있다고 볼 수도 없다.

라. TV홈쇼핑 편성현황

통계청의 자료(2017)에 따르면, 중소기업 사업체수는 2015년 현재 약 360만개로 총사업체 대비 99.9%를 차지하고 있다. 중소기업 종사자수는 1,677만 명으로 총 종사자수 대비 87.9%를 차지하고 있다. 상품 공급사업자인 TV홈쇼핑 납품업자에 비하면, 채널사용 사업자인 TV홈쇼핑 사업자는 7개로 소수이다. TV홈쇼핑의 종사자 수 2012년 3,917명에서 2016년까지 5,136명으로 평균 증감율 7.0%를 나타냈다.

상품 판매 입점을 위해 TV홈쇼핑이 소화 할 수 있는 기업체 수는 하루 24시간을 한 시간씩 나누어 방송한다 해도 24개 이상의 상품을 판매할 수 없다. 이러한 구조를 고려할 때, 전체 입점을 요구하는 기업체수와 송출로 판로 확보가 가능한 기업체 수를 대비하면, 방송 편성을 조건으로 하는 TV홈쇼핑 사업자는 비대칭적인 사업자의 지위를 가지고 있다고 할 수 있다.

<표 2-4> TV홈쇼핑 사업자수 비교

(단위 : 개)

구분	업체명(7개사)	거래 TV홈쇼핑납품업자 수
TV홈쇼핑	CJ오쇼핑	572
	GS홈쇼핑	468
	현대홈쇼핑	442
	롯데홈쇼핑	634
	NS홈쇼핑	511
	홈앤쇼핑	704
	공영홈쇼핑	488

자료: 통계청, 『2017년기준 경제총조사』, 공정거래위(2018)를 기준으로 재구성

이러한 상황에서 중소기업중앙회는 1년에 한번 정도 우수 제품을 생산하고도 판로 개척에 어려움을 겪고 있는 중소기업을 지원하기 위해 TV홈쇼핑 입점 설명 및 분야별 전문 상품기획자(MD)와의 1:1 매칭 상담기회를 제공하고 있다(YTN, 2018. 5). 그럼에도 불구하고, 이 과정에서 TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간 거래 관행에 대한 불공정성 문제 역시 제기되고 있다.

TV홈쇼핑 방송은 단시간에 대량의 상품을 판매할 수 있는 가장 효과적인 유통채널이면서, 불특정 다수의 중소기업에게 유통 경로를 제공할 수 있다. 이에 따라 과기정통부는 TV홈쇼핑 사업자의 채널 재승인시 중소기업제품 판매 확대를 권고한 바 있고, 대부분의 TV홈쇼핑 사업자는 이를 인식하여 중소기업제품을 편성하는데 있어서 적극적이다. 그러나 중소기업에게 부과되는 판매수수료의 수준으로 볼 때, 중소기업상품은 TV홈쇼핑 사업자에게 이익을 기여하는 상품으로 작용하고 있고, 대기업상품은 매출에 기여하는 상품의 역할을 하는 것으로 분석되고 있다.

<표 2-5> TV홈쇼핑 사업자의 편성 현황(2016)

(단위: %)

채널명	제작원별 유형별 방송시간 및 편성비율						
	연간방송시간	자체제작		외주제작		중소기업	
		시간	비율	시간	비율	전체	프라임타임
㈜공영홈쇼핑	525.669	523.452	99.6	2.217	0.4	100.0	100.0
㈜롯데홈쇼핑	527,040	525.480	99.7	15.60	0.3	66.1	59.3
㈜CJ오쇼핑	527,040	527.040	100.0	0	0.0	55.9	52.1
㈜NS쇼핑	527,040	511.360	97.0	15,680	3.0	62.3	63.8
㈜GS홈쇼핑	527,040	527,040	100.0	0	0.0	54.6	53.7
㈜현대홈쇼핑	527,040	525.942	99.8	1,098	0.2	63.9	62.0
㈜홈앤쇼핑	527,040	527,040	100.0	0	0.0	80.3	73.5
평균						69.2*	66.8**

자료: 2017방송산업실태조사 보고서(방송통신위원회)를 발췌 정리

TV홈쇼핑 사업은 구조적으로 독과점 구조를 지니고 있다. TV홈쇼핑 납품업자는 구조적으로 불리함에도 불구, 판매 창구의 다변화와 매출 확보 그리고 광고효과를 매우 효과적으로 취할 수 있는 시장임에는 분명하다. 따라서 높은 수준의 판매 수수료, 낮은 이윤 등을 감수하더라도 적극적으로 이 시장을 두드려야 하는 구조가 되고 있다. 또한, TV에 송출되어야 매출이 발생하므로, 사실상 입점과 방송이 확약되었을 때 방송 편성으로 연결되는 거래구조이다. 이로 인해 야기되는 시장 쟁점이 지속적으로 야기되고 있는 상황이다.

마. TV홈쇼핑 판매 수수료와 송출 수수료

TV홈쇼핑 사업자의 주 수익원은 TV홈쇼핑 납품업자 또는 벤더, 그리고 제조업체로 부

터 방송 송출과 판매의 일정 대가로 받는 판매수수료이다. 한편, TV홈쇼핑 사업자가 지출하는 주된 비용은 송출수수료와 제작비 그리고 판매관리비(카드 수수료, 물류비 등) 등이다.

공정위(2018.9.27)는 2017년 1년간 백화점·TV홈쇼핑·대형마트(온라인/오프라인)·온라인몰 분야에서 대형유통업체가 TV홈쇼핑 납품업자에게 부과하는 판매수수료율에 대한 조사 결과를 발표했다. 그 결과, TV홈쇼핑은 대형마트(오프라인), 백화점, 대형마트(온라인), 온라인몰 등의 순서로 판매수수료 수준이 높은 것으로 나타났다.

<표 2-6> TV홈쇼핑 취급고 구성(2017, 평균)

<table>
<tr><td colspan="2">구분</td><td colspan="2" rowspan="2">구성내용</td></tr>
<tr><td>협력사
수입매출</td><td>68.5%</td></tr>
<tr><td rowspan="7">판매수수료</td><td rowspan="7">31.5%</td><td rowspan="2">특수비용 13.4%</td><td>송출수수료 12.8%</td></tr>
<tr><td>방송발전기금 0.6%</td></tr>
<tr><td rowspan="3">고정지출 6.6%</td><td>카드수수료 2.9%</td></tr>
<tr><td>물류비 1.9%</td></tr>
<tr><td>콜센터비용 1.8%</td></tr>
<tr><td colspan="2">기타경비 2.5%</td></tr>
<tr><td colspan="2">영업이익 9.0%</td></tr>
</table>

자료: (사)한국TV홈쇼핑 협회(2018), 신영증권 리서치(2018) 자료를 참고로 재구성

업태별 평균 실질수수료율도 TV홈쇼핑 - 대형마트(오프라인) - 백화점 - 대형마트(온라인) - 온라인몰 순으로 높게 나타났다. 2016년과 비교해 보면, 백화점의 경우 소폭 감소(0.4%p)했으나, TV홈쇼핑은 0.6%p 증가한 결과이다. 그리고 TV홈쇼핑 가운데에서는 CJ오쇼핑의 실질 수수료율이 가장 높았다. TV홈쇼핑 분야에서 명목수수료율의 경우는 2016년에 비해 1.5%p(33.2%→31.7%) 감소했다. 상품군 별로는 건강식품, 란제리·모피 등의 수수료율이 높

았고, TV홈쇼핑 납품업자 중 중소기업은 대기업에 비해 1.7%p(백화점), 1.8%p(대형마트), 0.2%p(TV홈쇼핑) 높은 판매수수료를 부담하는 것으로 파악되었다.

<표 2-7> TV홈쇼핑 실질수수료율 변동 추이

(단위: %,)

구분	업체규모	2015년	2016년(A)	2017년(B)	전년대비 증감(B-A)
CJ오쇼핑	중소기업	35.9	35.0	33.7	△1.3
	대기업	35.6	32.9	32.4	△0.5
GS홈쇼핑	중소기업	33.8	34.4	34.1	△0.3
	대기업	34.0	35.3	35.0	△0.3
롯데홈쇼핑	중소기업	36.6	35.1	38.5	3.4
	대기업	37.0	29.3	29.4	0.1
현대홈쇼핑	중소기업	36.5	37.9	34.1	△3.8
	대기업	30.8	30.4	27.7	△2.7
NS홈쇼핑	중소기업	30.6	30.1	31.5	1.4
	대기업	29.7	29.3	30.5	1.2
홈앤쇼핑	중소기업	31.6	31.4	29.6	△1.8
	대기업	27.9	27.8	32.2	4.4
공영홈쇼핑	중소기업	-	-	22.5	-
	대기업	-	-	-	-
전체 평균	중소기업	34.1	34.0	31.9	△2.1
	대기업	31.5	30.1	30.1	0.0

자료: 공정거래백서(2017), KDI연구(2018)등의 자료를 참고로 재구성

TV홈쇼핑 실질수수료율에는 판매수수료 외에 TV홈쇼핑 납품업자가 추가로 부담하는 ARS할인비용, 무이자할부비용, 기타 판촉비용도 포함된다. 매출액 대비 추가비용 비중은 평균 0.5%이다.

<표 2-8> 판매수수료 외 추가 지급 비용

(단위: 백만 원)

TV홈쇼핑 납품업자 추가 지급비용				
비용 항목	2015	2016	2017	전년대비 증감액
ARS할인비	29.9	6.9	5.3	△1.6
무이자할부비	29.6	3.8	4.2	0.4
판촉비	9.6	49.2	32.0	△17.2

자료: 공정거래위원회(2018). 유통업계 판매수수료율

공정위(2018)의 2016년도를 기준으로 중소기업 상품 판매수수료율 자료에 따르면, 중소기업 상품 판매수수료율은 CJ오쇼핑이 33.9%로 가장 높았다. 그 뒤를 이어 NS홈쇼핑(33.1%), 현대홈쇼핑(32.4%), GS홈쇼핑(32.1%), 롯데홈쇼핑(29.1%)의 순이었다. 한편, 비대기업 TV홈쇼핑에 해당하는 공영홈쇼핑은 22.3%, 홈앤쇼핑은 27.4%이었다.

이처럼 대기업과 중소기업 간 TV홈쇼핑 판매수수료 격차의 원인은 거액의 송출수수료로 부터 기인한다고 보는 게 대체적인 시각(지디넷, 2017.10.15.일자)이다. 홈쇼핑채널송출수수료는 유료방송사가 홈쇼핑 방송을 송출해주는 (TV홈쇼핑 사업자에게 채널사용권을 부여하는) 대가로 수령하는 채널사용료이다. 홈쇼핑송출 과정에서 발생하는 추가적인 비용부담이 적어 사실상 홈쇼핑송출수익의 대부분이 이익으로 직결된다. TV홈쇼핑 사업자들 대다수가 지상파 방송이 송출되는 채널사이에 있는 이른바 '황금채널'에 포진하려 하고 있고, 이를 위해 막대한 송출수수료를 플랫폼 사업자에게 지급하고 있다. 문제는 그 부담 일부를 판매수수료를 통해 보전하고 있다는 것이다. TV홈쇼핑 채널은 방송을 송출하는 대가로 유료방송사업자들에게 지불하는 비용으로, TV홈쇼핑 사업자의 매출을 기준으로 산

정하되 TV채널 번호를 고려한 협상을 통해 최종 금액이 결정된다. 2017년 작년 TV홈쇼핑 7개사의 송출수수료는 1조 2402억원을 기록, 5년 전보다 27.7%(2692억원) 증가했다. 아시아경제(2018.6.10.일자). 7개 사업자의 지난해 영업이익(6633억원)의 2배에 가까운 수준이다.

이는 TV홈쇼핑 시장이 커지면서 각 사의 매출 규모가 확대 된데다, T커머스 채널의 가세로 황금 채널을 놓고 경쟁이 치열해진 데 따른 것으로 분석된다.

이처럼, 송출 수수료의 증가는 TV홈쇼핑 납품업자와 TV홈쇼핑 사업자의 부담을 높일 우려가 있다. TV홈쇼핑 사업자들은 이 부담을 해소하면서, 이익을 지속적으로 창출해야만 하는 상황에 내몰리고 있다. 이때 가장 손쉬운 방법이 거래 구조 속에서 이익을 조정 하는 방식을 취하거나 사업자의 부담을 전이시키는 방안이 될 수 있다는 것이다.

이에 TV홈쇼핑 산업을 활성화시킬 수 있는 새로운 정책방향을 수립하고, TV홈쇼핑 산업의 특수성을 고려해서 이해관계자 모두가 만족할 수 있는 체계적인 틀을 마련해야 할 필요성이 있다고 볼 수 있다.

제2절 시장금지행위 관련 법제 현황 및 쟁점

1. 이해관계자의 법적지위 : TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자

TV 홈쇼핑 시장의 이해관계자는 방송법에 의해 방송채널사용사업자로 승인된 TV홈쇼핑 사업자와 대유법에 명시된 납품업자(본 연구에서는 TV홈쇼핑 납품업자)이다. TV홈쇼핑 납품업자는 TV홈쇼핑 사업자와 거래하는 상대방으로서, 세부적으로 구분할 수 있다. 납품업자는 TV홈쇼핑 프로그램 안에 판매 목적으로 소개되는 개별 방송 상품을 공급하는 사업자를, 벤더는 TV홈쇼핑 프로그램에서 판매되는 상품의 기획, 상품방송 제안 등 전반적인 상품 공급의 프로세스에 관여하는 사업자를, 제조업자는 판매되는 물품을 제조하는 업자를 의미한다. 그러나 방송법 등 관련 법령에서는 TV홈쇼핑 이해관계자를 대상으로 구체적인 정의나, 직접적인 법적지위를 부여하고 있지는 않다.

다만, 사업자별로 법적 지위의 규정방식을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, TV홈쇼핑 사업자는 방송법에 “상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사업자” 로 법적지위를 부여받고 있다. 이에 더하여 TV홈쇼핑 사업자는 판매하는 상품을 다수의 업자로부터 납품받아 소비자에게 이를 중개한다는 점에서 대규모유통에서의 거래 공정화에 관한 법률(이하 ‘대규모 유통법’)의 적용을 받는 ‘사업자’의 법적 지위를 가지고 있다. 또한, 상품판매를 통하여 유통서비스를 제공한다는 점에서 독점규제 및 공정화에 관한 법률(이하 ‘공정거래법’)의 적용을 받는 ‘사업자’의 법적 지위를 동시에 가지고 있다.

다음으로, 납품업자는 대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률(약칭: 대규모유통업법)[시행 2018.4.17.] [법률 제15611호, 2018.4.17., 일부개정] 에서 다음과 같이 명시하고 있다. 즉, "납품업자"란 거래형태에 상관없이 대규모유통업자가 판매할 상품을 대규모유통업자에게 공급(대규모유통업자가 판매한 상품을 소비자에게 직접 공급하는 경우를 포함한다)하는 자를 말한다.

직접적인 법적인 지위를 부여받지는 못했지만, 벤더(vendor)사는 제조업체의 제품을 구매하고 TV홈쇼핑 업체에 납품하는 역할을 한다. 즉, 상품 소싱, 상품 기획, 상품방송 제안, 상품 확보(자금포함), 상품제작 등의 전반적인 상품 소싱 프로세스에 관여한다. 협상력이 약한 제조업체의 납품대행을 담당하는데, 제조업체로부터 일정비율의 수수료 수입을 얻는

다. 자금력이 부족한 제조업체에게 대량생산에 필요한 비용을 대출하는 금융기능을 담당하고 있다. 일부 벤더는 자체 물류시스템을 통해 배송과 재고관리도 수행한다. 기존에는 제품 품목별로 존재하는 형태가 일반적이었으나, 최근에는 매출에 한계를 느끼고, 특정 상품군에서 점차 다양한 상품군으로 영역을 확대하고 있다.

TV홈쇼핑 입장에서는 좋은 벤더와 계약하는 것이 좋다. 왜냐하면. 좋은 상품의 확보로 이어지기 때문이다. 이러한 이유로 점점 더 벤더의 파워가 형성되고 있다. 벤더를 통한 납품대행의 장점은 거래의 효율성이 향상되고, 매출 가능성을 극대화한 포괄적 계약을 성사시킬 수 있다는 점이다.

<표 2-9> TV홈쇼핑 이해관계자

구분	특성	관련법령
TV홈쇼핑 사업자	- TV홈쇼핑 방식의 방송판매 매체를 제공 - 방송사업자는 방송 시설이나 정형화된 프로그램 제작 시스템 등의 인프라를 제공하고 방송하는 각 상품의 판매 매출액에서 판매 서비스에 대한 수수료를 수익으로 얻음	(방송법):상품소개와 판매에 관한 전문편성 방송채널사용사업자
TV홈쇼핑 납품업자	- TV홈쇼핑 프로그램 안에 판매를 목적으로 개별 방송 상품을 공급하는 각각의 사업자.	(대유법) 납품업자는 규모유통업자가 판매한 상품을 소비자에게 직접 공급하는 경우
벤더 (vendor)	- 상품 소싱, 상품 기획, 상품방송 제안, 상품 확보, 자금 확보, 상품제작 등의 전반적인 상품 소싱 프로세스에 관여하여 납품 대행	-
기타 사업자	- 주문 처리와 관련된 결제서비스 제공업체, 물류 및 배송업체 등	-

자료: 방송산업실태조사(2017), 공정거래위(2018)등의 자료를 참고로 재구성

2. 관련 시장의 특수성 및 시장금지행위 관련 법제 현황

TV홈쇼핑 사업자는 방송이라는 플랫폼을 이용하는 채널사용사업자이면서 상품을 공급받아 소비자에게 중개하는 유통업자라는 양면성을 지니고 있다. 이러한 이유로 TV홈쇼핑 사업자는 소비자들에게 방송의 공신력과 전문성을 동시에 요구받는다. 즉, TV홈쇼핑 사업자의 기업 활동 시 공적인 가치 역시 포함되어야 한다는 소비자들의 요구가 반영되어 방송법은 공적 가치를 내포하는 규정을 마련하고 있다. 그리고 이와 같은 규정을 충족시킨 경우에 한하여 과기부는 승인을 통하여 TV홈쇼핑 사업자의 지위를 부여한다. 반면, TV홈쇼핑 사업자에게 물품을 납품하고자 하는 업체의 경우에는, TV홈쇼핑 사업자와 달리 진입 장벽이 존재하지 않고, 이들 사이에는 경쟁적 시장이 형성되어 있다. 또한 TV홈쇼핑은 방송을 통한 상품 노출이 전제되어야 매출이 발생하기 때문에 시청률이 높은 시간대에 상품 판매 방송을 배정받기 위하여 납품업자군 간 경쟁이 치열하다. 이러한 이유로 진입 장벽이 존재하지 않는 TV홈쇼핑 납품업자는 경쟁적 시장 구조를, 방통위의 전문편성 채널업자 승인이라는 진입 장벽이 존재하는 TV홈쇼핑 사업자는 수요독점 시장 구조를 가진다. 이와 같이 사업자 간 시장 내 '힘의 불균형으로' 인해 TV홈쇼핑 사업자는 TV홈쇼핑 납품업자보다 언제나 우월적 지위를 갖게 된다. 이는 두 사업자 간 거래 과정에서 불공정거래 행위가 나타날 가능성을 높이는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 TV홈쇼핑 시장의 특성은 방송영역과 유통영역의 결합(이종원, 박민성, 2011), TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자와 관계(이종관, 2016), TV홈쇼핑과 플랫폼 간의 관계(강준석, 김태오, 권용재, 2017)등에서 규제의 계기를 마련하고 있다.

공정거래법, 대규모유통법, 방송법은 이와 같은 시장 구조적 특성을 지니는 영역에 주목해, 사업자 간 시장금지행위를 법에 규정하고, 다양한 형태의 불공정 거래행위를 규제하고 있다. 일반 불공정거래행위는 공정거래법 제23조 제1항 및 동법 시행령 제36조 제1항 [별표 1의2]는 9개 주요 유형을 규정하고 있다. 내용은 ① 거래거절 ② 차별적 취급 ③ 경쟁사업자 배제 ④ 부당한 고객유인 ⑤ 거래강제 ⑥ 거래상지위의 남용 ⑦ 구속조건부거래 ⑧ 사업활동 방해 ⑨ 부당한 지원행위 등이다.

금지행위(禁止行爲, Prohibited personnel practices or Unfair practice)란 행정법령에서 수범자에게 부과하는 일반적이고 추상적인 부작위 의무를 의미한다. 금지행위는 일반적이

고 추상적인 법규범으로서 성질을 지니고 있다. 법령에서 금지행위를 규정하는 것은 수범자인 국민이 행정법령상 부작위 의무를 위반한 경우, 사후적으로 시정하는 기능을 가지고 있음과 동시에 행정법규나 행정법령상 의무위반을 사전에 예방하는 기능도 가지고 있다. 금지행위에 대한 처벌은 위반하는 경우에 시정명령 또는 행정형벌, 행정질서벌 및 과징금 기타 행정제재의 부과이다. 이는 금지행위에서 규정하지 않는 행위에 대해서는 처벌이나 행정제재를 하지 않겠다는 것을 의미한다. 따라서 금지행위에 대한 처벌 또는 행정제재를 하기 위해서는 반드시 법률의 근거가 있어야 한다.

다음에 제시된 <표 2-10>은 각 법에서 규정하고 있는 대표적인 시장금지행위 규정을 참고로 TV홈쇼핑에 적용한 사례이다.

<표 2-10> TV홈쇼핑 금지행위의 유형

불공정 행위 유형	세부사례(TV홈쇼핑 적용)	금지 규정
사전제작 비용 부당 전가	-방송편성을 조건으로 TV홈쇼핑 납품업자에게 상품판매 방송의 사전제작 비용을 부당하게 전가하는 경우 -TV홈쇼핑 사업자가 방송제작비와 관련된 세부 사항이 기재된 방송제작비 합의서를 TV홈쇼핑 납품업자에게 교부하지 않거나, 제작비 중 일부를 부담하도록 강요하는 경우	방송법 제85조의2 공정거래법 제 23조
거래거절 행위	-TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에게 판매용 상품을 수십 개 생산하게 하였음에도 이후 방송판매 실적 부진을 이유로 판매를 중단을 하고, 재고 상품을 TV홈쇼핑납품업자에게 떠안게 하는 경우	공정거래법 제23조
거래강제행위	-TV홈쇼핑 사업자가 특정 유통벤더를 TV홈쇼핑 납품업자에게 지정하는 경우	공정거래법 제23조
거래상 지위남용	-TV홈쇼핑 사업자가 부담할 택배비, 사은품 비용 등을 TV홈쇼핑 납품업자에게 부담하게 하는 경우	공정거래법 제23조
방송계약서 미교부 또는 지연교부	-공급계약을 체결하였음에도 그 즉시 계약서를 교부하지 않고, 방송 이후 교부하는 경우 -방송계약서를 교부하지 않고 TV홈쇼핑 납품업자에게 상품을 제작하거나 수입하도록 하는 경우. (구두발주) 포함	대규모유통법 제6조

불공정 행위 유형	세부사례(TV홈쇼핑 적용)	금지 규정
	-TV홈쇼핑 사업자가 당초 계약내용에 없는 불리한 거래 조건을 설정하여 그 부담을 TV홈쇼핑 납품업자에게 전가하는 경우	
판촉비용 부당 전가	-TV홈쇼핑 사업자가 판촉비용 50% 이상을 초가하여 TV홈쇼핑 납품업자에게 부담시키거나 약정 없이 이를 전가하는 경우 -판촉비를 TV홈쇼핑 납품업자에게 전액 부담시키는 경우 -방송 종료 이후 소요되는 판촉비를 납품업자에게 상당부분 부담시키는 경우, -모델 출연료, 사은품, 무이자 할부 수수료 등 판매촉진 비용을 TV홈쇼핑 납품업자에게 부당하게 전가하는 경우	대규모유통법 제11조
부당한 경영정보 요구	-TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에게 다른 TV홈쇼핑 사업자와의 공급 거래조건, 매출 관련 정보 등의 중요한 경영정보를 부당하게 요구하는 경우	대규모유통법 제14조
부당한 판매수수료 부과	-TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자와 체결한 수수료 지급방식을 부당하게 변경하는 경우 -판매실적 부진 등의 이유로 정률수수료를 혼합수수료 방식으로 변경하는 경우 -홈쇼핑 전화주문보다 판매수수료가 높은 모바일 주문으로 유도하여 TV홈쇼핑 납품업자에게 더 많은 판매수수료를 부담하도록 하는 경우	대규모유통법 제14조
부당한 경제적 이익 제공 요구	-TV홈쇼핑 사업자 또는 그 임직원이 TV홈쇼핑 납품업자에게 매출실적 부족 보전을 요구하거나 별도의 경제적 이익을 요구하는 경우	대규모유통업법 제15조
대금 등의 미지급 또는 지연지급	-TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에게 상품판매대금을 월 판매 마감일로부터 40일 이내에 지급하지 않거나, 40일 이후 지급하면서 지연이자를 미지급 하는 경우	대규모유통업법 제8조

자료: 국가정책조정회의(2016. 9.8일자 보도자료). TV홈쇼핑 불합리한 관행 개선방안. TV홈쇼핑 사업자의 불합리한 관행 주요 사례 : 공정위 조사결과(2015), 대유법, 방송법등을 토대로 연구진 재구성

불공정거래와 관련한 일반적인 금지행위에 대해 현행법은 전기통신사업법, 방송법, IPTV사업법 등 다양한 금지행위 규정을 두고 있다.

첫째, 전기통신사업법 상 시장금지행위 규정은 구 전기통신사업법(1999년 12월 30일 법률 제52220호로 개정된 것)에 의하여 최초로 도입되었다. 공정한 경쟁질서를 저해하는 행위를 금지행위로 규정하면서 일정한 행위 유형을 열거하고, 구체적인 금지행위 유형은 다시 정보통신부장관이 고시하도록 위임하였다. 이후 구 전기통신사업법(2001년 1월 8일 법률 제6346호로 개정된 것)에서는 금지행위의 적용 범위를 확대하여 공정한 경쟁질서를 저해하는 행위 외에 이용자의 이익을 저해하는 행위도 금지행위의 유형으로 확대하였다.

둘째, 방송법 상 금지행위는 다른 법들과 달리 방송법의 위임을 받은 대통령령에서 구체적인 금지 행위 유형을 규정하고 있다. 방송법 상 금지행위는 구 방송법(2007년 1월 26일 법률 제8301호로 일부 개정된 것)의 개정을 통하여 보편적 시청권과 관련하여 금지행위를 규정하고 구체적인 유형은 시행령에 위임하고 있었으나 방송법의 위임을 받은 시행령에서 이러한 금지행위 유형을 구체화시키지 못하고 있었다. 그러다가 구 방송법 시행령(2008년 2월 22일 대통령령 제20649호로 일부 개정되기 전의 것)이 개정되면서 시행령 제60조의 3에서 금지행위의 구체적 유형이 비로소 규정되었다.

셋째, 인터넷 멀티미디어 방송사업법 상 금지행위는 구 인터넷 멀티미디어 방송사업법(2008년 1월 17일 법률 제8849호로 개정된 것) 제17조에 금지행위를 규정하였다. 이후 구 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(2008년 2월 29일 법률 제8867호로 신규제정된 것)이 신규 제정되면서 방송위원회와 정보통신부가 통합하여 방송통신위원회가 신설되었으며, 이에 따라 인터넷 멀티미디어 방송사업법 상 금지행위는 방통위의 관할이 되었다.

<표 2-11> 현행법상 금지행위 규정

법명	금지행위	행정제재의 근거 규정	특성
방송법	방송법 제85조의2 제7호	제85조의2 제3항 : 제1항 각 호의 금지행위 위반시 위반 사업자 매출액 100분의2 이하 또는 5억 원 미만의 과징금 부과	대상: 방송채널사용사업자 행위: 상품판매방송의 일자, 시각, 분량, 제작비용 등 명시

법명	금지행위	행정제재의 근거 규정	특성
대규모 유통법	제7조(상품대금 감액의 금지) 제9조(상품 수령 거부·지체 금지) 제10조(상품의 반품 금지) 제11조(판매촉진비용의 부담전가 금지) 제12조(납품업자등의 종업원 사용 금지 등) 제13조(배타적 거래 강요 금지) 제14조(경영정보 제공 요구 금지) 제15조(경제적 이익 제공 요구 금지) 제15조의2(부당한 영업시간 구속 금지) 제17조(불이익 제공 행위의 금지) 제18조(보복조치의 금지)	제35조(과징금) : 금지규정 위반한 대규모유통업자에게 납품대금이나 연간 임대료를 초과하지 아니하는 범위에서 과징금 부과 또는 5억원 미만의 과징금 부과	TV홈쇼핑 사업자의 특정 불공정거래행위에 대한 위법성 심사지침(개정 2017. 6.30. 공정거래위원회 예규 제285호) -계약 체결 즉시 서면 교부 의무(제 6조 관련) -판매촉진비용의 부담전가 금지 (법 제11조 관련) -경제적 이익 제공의 요구 금지 (법 제15조 관련) -납품업자에게 불이익을 주거나 이익을 제공하게 하는 행위 금지(법 제17조 관련) 등의 TV홈쇼핑 위법성 심사지침이 있음.
공정거래법	공정거래법 제23조 제1항	제24조 : 제23조 제1항 금지행위 시 매출액 100분의2 이하 또는 5억원 미만의 과징금 부과	-구체적인 행위 유형으로는, 거래 거절, 차별적 취급, 경쟁 사업자 배제, 부당한 고객 유인, 거래 강제, 거래상 지위 남용, 구속조건부 거래, 사업 활동의 방해, 부당한

법명	금지행위	행정제재의 근거 규정	특성
			자금 -자산・인력 지원의 9가지 유형의 행위 규정

자료: 국가법령센터(2018)에서 발췌하여 연구진 재구성

위의 <표 2-11>에서도 살필 수 있듯이, 각 법들은 사업자의 시장금지행위를 규제하고 있으므로, TV홈쇼핑 사업자는 각 법에서 규정하고 있는 시장금지행위 규정을 준수할 법적 의무가 있다. 금지행위 관련법들을 분석해 보면, 공정거래법에 나타난 유형과 방송법에 나타난 금지행위 유형에 차이가 존재한다. 공정거래법에서는 9가지 유형의 행위를 규제 하고 있는데, 방송법 금지행위 유형은 거래 거절, 차별적 취급, 거래상지위남용, 사업활동방해, 기타 등 6가지 유형이다. 특히 대유법에는 TV홈쇼핑 사업자의 특정 불공정거래행위에 대한 위법성 심사지침이 구체적으로 명시되어 있다.

3. 시장금지행위

앞서 살펴본 바와 같이 TV홈쇼핑은 방송이면서 동시에 유통이라는 관점에서 이해되어야 하는 복합적 성격을 가지고 있다. 이로 인해 TV 홈쇼핑 시장 내 사업자는 방송법, 대유법, 공정거래법 등 여러 법률의 적용을 동시에 받고 있다. 예를 들어 TV홈쇼핑 사업자가 상품판매방송을 부당하게 취소한 경우, 이러한 취소 행위는 부당한 상품판매방송 취소를 금지하는 방송법 제85조의2를 위반한 동시에 부당한 거래거절행위를 금지하는 공정거래법 제23조 위반에 해당한다. 위 각 규정은 별도의 과징금 규정이 있으므로 방송법 제85조의2 위반에 대해서는 방송법 제65조에 따라, 공정거래법 제23조 위반에 대해서는 공정거래법 제24조의2에 따라 과징금이 각각 부과될 수 있다. 그러나 이러한 규제 구조와 관련된 다양한 의견과 주장이 시장에서 제기되고 있다. 중복규제, 입증의 난해성, 규제공백 등이 대표적인 주장의 요체다.

가. 중복규제의 가능성

2015년 방송법이 개정되면서, 제85조의2 제1항 제7호 규정이 신설됐다. 신설규정은 TV홈쇼핑 사업자가 그 지위를 이용하여 TV홈쇼핑 납품업자에 대하여 상품판매방송의 일자, 시간, 분량 및 제작비용을 불공정하게 결정·취소 또는 변경하는 시장행위를 금지하는 규정이다. 이 규정이 신설됨에 따라 규제기관인 방통위는 대유법과 별개로 TV홈쇼핑 사업자의 불공정행위에 대한 제재를 가할 수 있게 됐다. 뿐만 아니라 과기정통부는 TV홈쇼핑 사업자에 대하여 3년 또는 5년마다 이루어지는 승인심사 시 방통위의 규제 자료를 토대로, 적법성 여부에 대한 판단 그리고 심사 자료로 활용할 수 있는 근거를 확보하고 있다. 이는 방송사업자의 입장에서는 방송 시장에 방통위와 공정위라는 두 개의 규제 기관이 존재하는 것을 의미하고 이중 규제의 위험성이 존재한다는 것을 의미한다(정경오, 정필운, 2012).

그러나 이와 관련한 시장 이해관계자의 반박 또한 제기되고 있는 상황이다. TV홈쇼핑 사업자의 불공정행위에 대하여 공정거래법으로 규제가 가능함에도 '방송편성을 조건으로'라는 문구만 추가하여 개정 방송법에서 시장금지행위를 규정하는 것은 중복규제라는 지적이다. 또한 TV홈쇼핑 사업자가 불공정행위를 이유로 방통위로부터 받은 시정명령을 완료하고, 부과된 과징금을 전액 납부하였음에도 방송사업자 승인 심사가 이루어질 때 과거에 이루어진 불공정거래행위로 인하여 승인거절, 승인기간 단축 등과 같은 별도의 후속제재를 받는 등 이중 제재가 이루어지는 중복규제가 있다는 지적 역시 존재한다. 이는 주로 TV홈쇼핑 사업자들이 시장에서 제기하는 주장이다.

나. 입증의 난해성

시장금지행위의 모든 금지규정은 '부당하게'라는 요건이 포함되어 있어 각 법에서 규정하고 있는 금지행위에 해당하기 위해서는 그 행위가 부당한 행위에 해당하여야 한다. 대법원은 '부당하게'를 법률요건으로 규정하고 있는 행위에 대해 처분청인 행정청이 그 위법성을 입증하여야 한다는 것이 일관된 입장이다(대법원 2001. 12. 11. 선고 2000두833 판결 등). 따라서 처분청인 공정위, 방통위 등은 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에게 가한 행위가 불공정거래 행위에 해당함을 입증하고, 이를 토대로 시정명령을 내려야 한다.

그러나 위 두 기관은 강제수사권이 없을 뿐만 아니라 특히 방통위는 조사에 비협조적인 TV홈쇼핑 사업자를 제재할 수 있는 수단이 마땅치 않은 관계로 부당행위에 관한 입증을 TV홈쇼핑 납품업자에 대한 설문조사 및 진술 등 다소 주관적 성격이 존재하는 방식에 의존할 수밖에 없는 구조적인 한계가 있다.

TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간 거래에서 불공정거래 행위가 있었는지를 조사하기 위해서는 거래의 일방 당사자인 TV홈쇼핑 납품업자의 신고, 진술이 필수적이다. 이러한 점을 고려하여 대유법 제18조는 대규모유통업자의 법 위반행위를 신고한 TV홈쇼핑 납품업자에게 사업자가 불이익을 주는 행위를 금지하고 있다. 그러나 TV홈쇼핑 시장을 7개 사업자가 과점한다는 점을 고려할 때, TV홈쇼핑 납품업자가 거래상 우월한 지위에 있는 TV홈쇼핑 사업자의 법 위반 행위를 신고한다면 그 사업자뿐만 아니라 나머지 사업자들과의 거래가 단절될 위험이 매우 높다. 따라서 TV홈쇼핑 납품업자가 방통위에 TV홈쇼핑 사업자의 구체적 불공정거래 행위를 신고하고 이에 관한 구체적 진술이 이루어지기란 무척 어려운 게 현실이다.

결국, TV홈쇼핑 시장의 과점적 구조에서 기인한 TV홈쇼핑 납품업자의 신고 및 진술 확보의 어려움 등으로 인하여 TV홈쇼핑 사업자의 불공정거래행위에 대한 제재 및 시정 처분 또한 어려운 것이 사실이다. 그리고 설사 방통위가 TV홈쇼핑 사업자에 대하여 위와 같은 처분을 하더라도 불공정거래 행위에 대한 입증의 어려움으로 인하여 법원에서 취소될 가능성 역시 상당하다. 이는 방통위를 비롯한 정책당국 그리고 TV홈쇼핑 납품업자들이 주로 제기하는 주장이기도 하다.

다. 규제공백

공정거래법은 불공정거래행위의 구체적 사항을 시행령에 위임하였고, 위임을 받은 시행령은 이에 관한 구체적 사항을 규정하는 한편, 세부적 기준에 대해서는 행정규칙에 이를 둔다고 규정되어 있다. 반면, 방송법 시행령 제63조의5 [별표2의3] 역시 세부적 기준을 행정규칙에 위임한다는 규정이 존재하나 아직 이에 관한 세부 지침은 마련돼 있지 않다. 이는 곧 TV홈쇼핑 사업자의 특정 시장 행위가 금지행위에 해당한다고 하더라도, 이를 규정

할 금지규정이 존재하지 않는 규제공백 상태를 야기하고 있다.

방통위는 이러한 문제점을 인지하고 2018년 방송법, 동법 시행령에 규정된 시장금지행위의 구체적 양태 및 판단 근거에 관한 내용을 포함하고 있는 가이드라인 안(案)을 마련하였고, 이해관계자인 TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자에게 검토의견을 받았다.

TV홈쇼핑 사업자들은 대부분의 조문에 대해 동의하지 않고 수정 의견을 제시하였으며, TV홈쇼핑 납품업자는 3개의 조문에 대해서만 수정의견을 제시하였다.

사업자 간 이견을 보인 3개 조문은 첫째, 제 2조 용어의 정의에서 '방송판매방송 제작비용'이다. 가이드라인 안에 제시된 정의는 다음과 같았다. 「대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률」 제2조 제8호에 따른 판매촉진비용을 제외한 판매전문가·보조출연자(유명인사, 상품전문가, 모델)·방청객 등의 방송출연과 방송세트(무대장비설치 등)·사전제작영상물제작 등에 소요되는 방송제작과 관련한 비용 일체를 의미한다.

이에 대해 TV홈쇼핑 사업자들은 "판매촉진비용을 제외한 판매전문가·보조출연자(유명인사, 상품전문가, 모델)·방청객 등의 방송출연과 방송세트(무대장치설비 등) 상품소개 프로그램 제작 등에 소요되는 비용을 의미한다" 는 수정의견을 제시했다. 그 근거로는 공정위가 제정한 「TV홈쇼핑 사업자의 특정 불공정거래행위에 대한 위법성 심사지침」(공정거래위원회 예규 제285호, 이하 "대규모유통업법 심사지침")의 예규를 들어 "방송제작 비용"의 의미를 "판매전문가·보조출연자(유명인사, 상품전문가 등)·방청객 등의 방송출연과 방송세트(무대장치·설비 등)·상품소개 프로그램 제작 등에 소요되는 비용"으로 해석하고 있는 것은 "상품소개 프로그램 제작 등에 소요되는 비용" 대신 "사전영상물제작 비용"으로 공정위 지침상의 해석과 다르다는 이유에서다. 만일 가이드라인을 두 기관이 달리 제정하는 경우, 동일한 사업자에 대한 규제가 상이하게 되므로 사업자가 규제를 준수함에 있어 혼란이 초래될 수 있으므로, 규제 통일성을 위하여 용어에 대한 수정의견을 제시한 것이다.

반면, TV홈쇼핑 납품업자들은 판매촉진비용을 제외한 판매전문가·보조출연자(유명인사, 상품전문가, 모델)·방청객 등의 방송출연과 방송세트(무대장비설치 등)·사전제작영상물제작, 방송소품(방송 POP, 시연품등) 등에 소요되는 방송제작과 관련한 비용 일체를 의미한다. 라는 의견을 제시함으로써, TV홈쇼핑 사업자들과 의견을 달리했는데, 그 이유로는 실제 TV홈쇼핑 방송 현장에서 사전제작 비용으로 모든 항목이 포함되는 것이라는 현실을

담고 있기 때문이라고 밝히고 있다.

둘째, 제5조 (기본원칙)의 ②항에서 TV홈쇼핑 사업자는 상품판매방송에 사용되는 사전제작영상물에 대한 제작비용 100%를 TV홈쇼핑 납품업자에게 부담하게 하여서는 아니 된다는 항목에 대해 삭제를 요구했다. 근거로는 헌법 제37조 제2항 및 헌법 제75조로부터 도출되는 법률유보원칙에 따라, 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하기 위해서는 국민의 대의기관인 국회가 법률의 형식으로 규정하여야 하고 행정청이 법률의 근거 없이 국민의 권리의무에 관한 사항을 정할 수는 없기 때문이라는 것이다.

또한, 이를 구체화한 행정규제기본법 제4조는 법률이 국민의 권리의무에 관한 사항을 하위법령이나 행정규칙에 위임할 경우에는 전문적, 기술적 사항으로서 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여야 하며, 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다고 규정하고 있다.

이 가이드라인은 제1조 목적에서도 스스로 밝히고 있듯, "「방송법」 제85조의2 제1항 제7호에 규정된 금지행위에 관한 구체적인 기준을 제시"하고자 제정되는 것일 뿐, 이로써 사업자의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 있다는 법률상 근거규정은 없다.

방송법은 제85조의2 제1항 제7호에서 TV홈쇼핑 사업자로 하여금 "제작비용을 불공정하게 결정·취소·변경하는 행위"를 금지행위로 규정하고 있다. 동법 시행령 별표2의3 Ⅶ. 3.은 "제작비용의 전부 또는 일부를 부당하게 전가하는 행위"를 금지하고 있을 뿐, 불공정하거나 부당하다고 볼 수 없는 경우에는 당사자의 자유로운 합의에 의한 제작비용 분담비율을 정할 수 있도록 하고 있다.

그런데 가이드라인 제5조 제2항은 TV홈쇼핑 사업자가 "상품판매방송에 사용되는 사전제작영상물에 대한 제작비용 100%를 납품업자에게 부담하게 하여서는 아니 된다"고 규정하여, 부당하지 아니한 범위 내에서 자유로이 제작비용의 분담비율을 정할 수 있는 홈쇼핑사업자의 자유, 즉 영업의 자유를 제한하고 있으며, 금지되는 분담비율을 명시하여 동 사업자에게 새로운 의무를 부과하고 있다.

따라서 가이드라인 제5조 제2항은 법률로부터 어떠한 위임도 받지 않고 TV홈쇼핑 사업자의 권리를 제한하고 새로운 의무를 부과하고 있는바 이는 법률유보 원칙 위반으로 삭제가 바람직하다는 이유를 TV홈쇼핑 사업자들은 제시하고 있었다.

셋째, TV홈쇼핑 사업자들이 가장 핵심적으로 수정을 요구한 항목은 TV홈쇼핑 사업자와

TV홈쇼핑 납품업자 간의 수익배분방식에 대해서이다. 수익배분은 크게 정률, 정액 그리고 혼합방식 등으로 구분되는데, 쟁점이 된 '정률제 방식'이란, TV홈쇼핑 사업자를 통해 판매된 상품판매액의 일정 비율을 TV홈쇼핑 납품업자가 TV홈쇼핑 사업자에게 납부하는 방식을 의미한다. TV홈쇼핑 납품업자는 TV홈쇼핑 사업자의 정액제 및 혼합배분 방식은 불공정 하므로 이에 대한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였다. 그리고 TV홈쇼핑 납품업자는 정률방식의 수익배분 형태로 개선하는 것이 금지행위 가운데 최우선으로 해결할 문제라고 하였다.

넷째, 제10조 (사전제작영상물 제작비용)에 대하여 TV홈쇼핑 사업자들은 거래기본계약 체결 시에 TV홈쇼핑 납품업자와 사전제작영상물 제작이 필요한지 여부를 합의하고, 방송조건합의서에 명시하여야 한다고 수정의견을 제시했다. TV홈쇼핑 납품업자는 거래기본계약 체결 시에 명시하여야 한다고 수정의견을 제시했다. 방송조건합의서는 일반적으로 방송으로 송출되기 3일 전에 체결되는 계약의 형태를 의미한다. TV홈쇼핑 사업자는 이와 같은 주장의 근거로 거래기본계약은 TV홈쇼핑 입점 시 홈쇼핑납품업자와 체결하는 기본계약으로서 해당 계약의 체결 당시에는 판매 상품이나 방송조건에 관한 구체적 합의가 도출될 수 없는 바, 해당 시점에서 특정 상품에 관하여 사전영상물을 활용할지 또는 비용 분담에 관하여 합의하는 것은 불가능하다고 주장한다. 또한, TV홈쇼핑 사업자들은 방송조건합의서 체결시점에서도 구체적인 사전영상물의 제작비용 분담비율을 정하는 것은 불가능하다고 한다. 이유는 일반적으로 TV홈쇼핑에 활용되는 사전영상의 경우, 그 제작은 방송일 이전 수개월 내지 수주 전에 제작이 완료되는 것이고, TV홈쇼핑 납품업자의 사정으로 통일적인 사전영상이 공급되기 위해서는 TV홈쇼핑 사업자와 방송 관련 협의 이전에 제작을 하게 되는 경우도 많다. 따라서 TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자가 사전에 사전영상 제작비용을 명확히 산정하여 분담을 명확히 정하는 것이 불가하다는 것이다.

다만, 방송이 임박한 시점에서 체결되는 방송조건합의서상 방송조건의 하나로써 "사전제작영상물 활용 여부에 관한 사항"은 정할 수 있을 것이다. 따라서 해당 사항을 대신 기재하는 것이 바람직할 수 있겠다.

방통위는 TV홈쇼핑 사업자, TV홈쇼핑 납품업자의 반발을 고려하여 2018년 가이드라인안(案)의 도입을 유보하였다.

제3절 금지행위 쟁의 사례분석

1. 쟁의 사례의 요약

TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간 거래는 위·수탁거래, 직매입거래 등의 방식으로 진행된다. 가장 주된 거래형태인 위·수탁거래는 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자의 상품에 대한 판매를 위탁받아 판매방송을 하고, TV홈쇼핑 납품업자에게 약정된 액수의 수수료를 지급받는다. 판매되지 아니한 상품에 대한 재고책임은 TV홈쇼핑 납품업자들이 책임진다. 반면, 직매입거래는 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자로부터 상품 자체를 구입하여 판매방송을 한다. 판매되지 아니한 상품에 대한 재고책임은 물건을 구입한 TV홈쇼핑 사업자가 부담한다. 그리고 위·수탁거래가 이루어진 상품이 직매입거래 상품으로 전환되는 경우도 있다.

TV홈쇼핑 사업자가 판매상품의 상표권 관련 권리를 보유하는 경우로는 직접 브랜드를 운영하는 형태, 자체 보유 상표권 또는 해외 유명 브랜드와 계약을 통해 획득한 국내 상표권을 TV홈쇼핑 납품업자에게 다시 제공하는 형태 등이 있다.

한편, TV홈쇼핑 방송시 상품의 효능, 효과 등의 정보를 추가로 제공하고 상품 이미지를 극대화하기 위해 사전에 영상물을 제작하여 해당 상품판매방송 중간에 사전제작영상물을 방송한다.

방통위는 이와 같은 거래 구조 속에서, 시장 감시활동을 통해 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에게 방송을 조건으로 사전영상제작 비용의 전부 또는 일부를 부담시킨 행위를 적발하였다. 그리고 사전영상제작비용의 부당한 전가를 금지하는 방송법 제85조의2 제1항 제7호에 따라 TV홈쇼핑 사업자에게 위반행위의 중지 등을 내용으로 하는 시정명령 조치를 하였다.

그러나 7개 TV홈쇼핑 사업자들은 TV홈쇼핑 납품업자에게 방송편성을 조건으로 사전영상제작 비용을 부당하게 전가한 사실이 없다고 주장하면서 시정명령의 취소를 구하는 소를 제기하였다.

제기된 7건의 소송 모두에 대하여 1심 판결이 선고(2018.6-2018.9)되었다. 선고된 판결 모두 TV홈쇼핑 사업자의 주장을 받아들여 방통위의 시정명령을 취소하라는 판결이었다.

2. 시정명령의 경위

방통위가 방송법 제90조의 2에 근거하여 설립한 시청자미디어재단은 TV홈쇼핑 시장의 납품 거래행위 실태조사를 위하여 2016년 5월 9일 부터 2016년 5월 31일까지 TV홈쇼핑 납품업자들의 영업 담당자 774명을 대상으로 설문조사를 시행하고 2016년 6월경 방통위에게 그 조사결과를 보고하였다.

방통위는 국내 7개 TV홈쇼핑 사업자를 대상으로 방송법상 금지행위 위반 여부를 확인하기 위해 사실조사를 실시하기로 하고, 2016년 11월 16일 원고에게 2016년 6월부터 2016년 10월까지 방송 판매 실적분의 방송법 금지행위 위반 여부에 대한 사실조사를 실시한 예정임을 통보한 후 수 차례 방문조사를 실시하였다.

방통위는 사실조사 시 2016년 6월부터 2016년 10월까지 방영된 상품판매방송의 방송편성내역, 거래형태, 판매수수료, 제작비 부담 내역, 방송조건 합의서, 사전영상제작 관련 지출 증빙 관련 자료를 TV홈쇼핑 사업자로부터 제출 받아 이를 분석 및 확인하였다. 그 결과 방통위는 7개 TV홈쇼핑 사업자가 대상기간 동안 판매된 상품 중 아래 표와 같이 직매입 상품 743건에 관하여, 상표권 보유 상품 754건에 관하여 TV홈쇼핑 납품업자에게 사전영상 제작비용을 부당하게 전가했다고 판단하였다.

<표 2-12> 방통위가 확인한 TV홈쇼핑 사업자 별 시장금지행위 적발 건수

TV홈쇼핑 사업자	직매입상품에 대한 전가행위	상표권 보유 상품에 대한 전가행위	합계
㈜GS홈쇼핑	127건	356건	483건
㈜CJ오쇼핑	243건	122건	365건
㈜현대홈쇼핑	170건	24건	194건
㈜롯데쇼핑	101건	152건	253건
㈜NS홈쇼핑	55건	100건	155건
㈜홈앤쇼핑	8건	-	8건

㈜공영홈쇼핑	39건	-	39건
합계	743건	754건	1,497건

자료: 판결문(2018)등의 자료를 참고로 재구성

방통위는 2017년 9월 14일 TV홈쇼핑 사업자에 대하여 아래와 같은 이유로 방송법 제85조의2 제2항에 따라 시정명령을 의결한 후, TV홈쇼핑 사업자에게 그 결과를 통보하였다.

<표 2-13> 방통위가 제시한 시정명령의 사유

구분	시정명령의 사유
시정명령 제85조의 2 제2항	- 직매입 상품의 사전영상 제작비용을 전가하는 행위 원고가 방송편성을 조건으로 직매입 상품의 사전영상 제작비용을 전가한 행위는 직매입을 통해 납품업자가 제작한 상품에 대한 모든 권리가 이미 TV홈쇼핑 사업자로 이전되고, TV홈쇼핑 납품업자는 해당 상품의 홈쇼핑 판매 실적에 대해 직접적인 이해관계가 없고, 직매입 상품에 대하여는 판매방송에 대한 계약관계가 없으며, TV홈쇼핑 납품업자가 사전영상제작 비용을 부담할 유인이 적다는 점에서 그 비용 부담에 관한 약정이 있다고 하더라도 이를 TV홈쇼핑 납품업자의 자유로운 의사에 의한 합의로 보기 어렵다. 따라서 이러한 행위는 부당하게 제작비용을 전가한 행위에 해당하므로 방송법 제85조의2 제1항 제7호 및 같은 법 시행령 제63조의5 [별표2의3] Ⅶ.3호를 위반한 것으로 판단된다. - 상표권 보유 상품의 사전영상 제작비용을 전가하는 행위 원고가 방송편성을 조건으로 TV홈쇼핑 납품업자에 대하여 상표권을 보유하고 있는 상품에 대해 사전영상 제작비용을 전가한 행위는 해당 상품의 유통경로가 대부분 해당 TV홈쇼핑 계열 유통채널로 제한되어 있고, 상품 기획·생산과정에서 TV홈쇼핑 사업자가 실질적인 통제권을 갖고 있으며, TV홈쇼핑 납품업자는 TV홈쇼핑 사업자로부터 방송편성을 받아야 상품판매가 가능하여 사실상 비용부담 요구를 거절하기 어려운 상황이라는 점에서 그 비용 부담에 관한 약정이 있다고 하더라도 이를 TV홈쇼핑 납품업자의 자유로운 합의에 의한 것으로 보기 어렵다. 따라서 이러한 행위는 부당하게 제작비용을 전가한 행위에 해당하므로 방송법 제85조의2 제1항 제7호 및 같은 법 시행령 제63조의5 [별표2의3] Ⅶ.3호를 위반한 것으로 판단된다.

자료: 판결문(2018)등의 자료를 참고로 재구성

3. TV홈쇼핑 사업자의 주장 및 1심 법원의 판단

가. 입증책임의 주체

TV홈쇼핑 사업자의 시정명령의 사유는 2016년 6월부터 2016년 10월까지 TV홈쇼핑 사업자의 상품판매방송을 통해 판매된 상품 중 일부에 관하여 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에게 사전영상 제작비용을 방송편성을 조건으로 부당하게 전가하는 행위를 하였다는 것이다. 이에 명령 사유가 존재하여 해당 명령이 적법하다는 점에 대한 입증책임은 그 처분이 정당하다고 주장하는 처분청(대법원 2007. 1. 12. 선고 2006두12937 판결 참조), 즉 방통위가 부담해야한다고 주장하였고, 1심 법원의 판단 역시 동일했다.

나. 직매입 상품의 경우

TV홈쇼핑 사업자는 아래와 같이 주장하였다.

방송법 제85조의2 제1항 제7호 및 같은 법 시행령 제63조의5 [별표2의3] Ⅶ.3호의 금지행위에 해당하기 위해서는 사전영상제작비용을 '방송편성을 조건'으로 TV홈쇼핑 납품업자에게 '전가'하여야 하며, 그 전가가 '부당'한 것이어야 한다.

우선, 직매입 상품의 경우 TV홈쇼핑 납품업자(1심 판결에서 설시한 납품업자란 납품업자에 포함되는 납품업자, 벤더, 제조업자를 구분하지 않고 이를 포괄하는 개념이다)로 부터 상품을 공급받은 이후 상품의 소유권이 TV홈쇼핑 사업자에게 확정적으로 귀속되어 그 위험부담과 재고부담을 모두 TV홈쇼핑 사업자가 부담한다. 그러므로 직매입 상품에 대한 판매방송 역시 TV홈쇼핑 소유의 상품을 판매하는 절차일 뿐이므로 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에게 불리하게 방송편성을 하는 것이 불가능하다. 따라서 직매입 상품의 경우에는 그 거래의 유형상 '방송편성을 조건으로' TV홈쇼핑 납품업자에게 사전영상 제작비용을 전가할 수 없다.

다음으로, TV홈쇼핑 납품업자가 사전영상 제작비용을 부담한 경우라도 직매입 상품 중에는 위·수탁거래 방식에서 직매입 방식으로 전환된 상품이 존재한다. 그러한 상품에 대한 사전영상은 과거 위·수탁거래 방식으로 운영되는 과정에서 이미 TV홈쇼핑 납품업자가 제

작한 영상을 계속하여 활용하는 것일 뿐이므로 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에게 사전영상 제작비용을 '전가'하는 행위 자체가 존재하지 않는다.

그리고 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에게 처음부터 물품을 구매한 상품의 경우 TV홈쇼핑 납품업자는 TV홈쇼핑 사업자에게 물품을 판매하여 제품의 홍보 및 매출 증가에 따른 타 거래처의 확보가 용이해지는 경제적 이익을 얻을 수 있다. 또한 TV홈쇼핑 납품업자는 TV홈쇼핑 사업자의 상품판매방송을 통해 해당 상품의 판매가 증가하면 TV홈쇼핑 사업자에게 추가로 물품을 판매하여 판매수익을 얻을 수 있게 된다. 이러한 점을 고려할 때 TV홈쇼핑 납품업자가 비용을 부담하여 사전영상물을 제작하고 그 영상물을 TV홈쇼핑 사업자에게 제공하였고, 이는 TV홈쇼핑 납품업자의 자유로운 의사 판단에 따라 이루어진 것이다. 또한 제작된 사전영상을 다른 TV홈쇼핑 뿐만 아니라 다른 유통채널을 통해서도 이를 자유롭게 활용할 수 있다. 따라서 사전영상 제작비용을 TV홈쇼핑 납품업자가 부담하였다고 하더라도 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에게 사전영상 제작비용을 '부당하게' 전가한 것이라고 평가할 수는 없다.

이에 대하여 1심 법원은 사실상 TV홈쇼핑 사업자의 주장을 받아들여 아래와 같이 판단하였다.

TV홈쇼핑 납품업자에게 사전영상 제작비용을 방송편성을 조건으로 부당하게 전가하는 행위를 하였음을 인정하기 위해서는 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자의 사전영상 제작비용의 부담 여부에 따라 TV홈쇼핑 납품업자의 상품에 대한 판매방송의 여부·일자·시각·분량 등이 달리 결정되었다는 특별한 사정이 있었음을 상품 별로 또는 TV홈쇼핑 납품업자 별로 구체적으로 주장·증명되어야 한다.

방통위는 시정명령 사유를 증명하기 위하여 시청자미디어재단의 설문조사 결과, 사실조사 결과를 증거로 제출하였다. 그러나 그 내용은 TV홈쇼핑 사업자의 사전영상 제작의 권유·강요 경험 여부 등에 관한 일반적·추상적 질문에 대하여 '있다', '없다', '자주 있다', '가끔 있다', '거의 없다', '전혀 없다'는 등의 객관적 항목에 체크한 것에 불과하다. 따라서 위와 같이 제출한 증거들만으로는 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에게 사전영상 제직비용을 방송편성을 조건으로 부당하게 전가하는 행위를 하였음을 인정하기에 부족하다.

그리고 무엇보다 직매입 상품의 경우 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자로부터 상품을 공급받은 이후에 이루어지는 상품판매방송은 TV홈쇼핑 사업자 소유의 상품을 판매

하는 절차일 뿐이어서 TV홈쇼핑 사업자가 직매입 상품의 TV홈쇼핑 납품업자에게 불리하게 방송편성을 정하는 것이 구조적으로 불가능하다.

다. 상표권 보유 상품의 경우

TV홈쇼핑 사업자는 다음과 같이 주장하였다.

상표권 보유 상품 중 직매입 상품은 TV홈쇼핑 납품업자가 아닌 TV홈쇼핑 사업자가 사전영상 제작비용을 부담하였다. 다만, 그 나머지 상품의 경우에는 ⅰ) 매출 증대에 따라 납품업자의 경제적 이해관계가 크기 때문에 TV홈쇼핑 납품업자에게 사전영상 제작비용을 부담할 유인이 존재한다는 점, ⅱ) 사전영상 제작비용을 분담함에 있어 자유로운 의사에 기하여 상호 협의 하에 계약을 체결하였던 점, ⅲ) TV홈쇼핑 납품업자와 통상사용권 설정 계약을 체결함에 있어 그 유통경로를 제한하고 있지 아니하고, 실제 TV홈쇼핑 납품업자는 TV홈쇼핑 사업자 이외의 다른 유통채널을 통해서도 이를 판매할 있는 점을 고려할 때, TV홈쇼핑 사업자가 방송편성을 조건으로 TV홈쇼핑 납품업자에게 사전영상 제작비용을 부당하게 전가하였다고 볼 수 없다.

이에 대하여 1심 법원은 TV홈쇼핑 사업자의 주장을 상당부분 수용하면서 다음과 같이 판단하였다.

TV홈쇼핑 사업자와 상표 사용권 설정 계약을 체결한 TV홈쇼핑 납품업자는 단순히 상품 제작만을 도급받는 OEM 방식과 달리 상품의 기획·생산에 있어 상당한 재량이 있고, 위·수탁거래 방식이든 직매입거래 방식이든 위 상표의 인지도를 활용한 사전영상을 제작하여 판매를 촉진하고 TV홈쇼핑 사업자와의 추가적인 거래로 연결시켜 자신의 이익을 증진시킬 수 있다. 그러한 점에서 TV홈쇼핑 납품업자는 사전영상 제작에 대한 이해관계를 가지고 있어 그 비용을 부담한 유인도 인정된다. 따라서 TV홈쇼핑 납품업자가 사전영상 제작비용을 부담하였다는 사실만으로 TV홈쇼핑 사업자가 부담할 비용을 TV홈쇼핑 납품업자에게 부당하게 전가하였다고 할 수 없다.

라. TV홈쇼핑 사업자가 사전영상 제작비용을 부담할 법령상·계약상 의무가 있는지 여부

비용의 전가라 함은 자신이 부담하여야 할 비용을 타인에게 부담하도록 하는 것을 의미한다. 따라서 TV홈쇼핑 사업자에게 사전영상 제작비용을 부담할 법령상·계약상 의무가 있다면 원고의 상품판매방송을 통해 판매된 상품에 관하여 TV홈쇼핑 납품업자가 사전영상 제작비용을 최종적으로 부담하였다는 사실만으로도 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에게 제작비용을 부당하게 전가하는 행위를 하였다고 볼 것이다. 그러나 방송법령은 물론 공정거래법, 대유법 등 관련 법령 어디에도 TV홈쇼핑 사업자에게 사전영상 제작비용을 부담할 의무가 있다는 규정을 두고 있지 않다. 오히려 공정위에서 제정한 TV홈쇼핑 표준거래계약서 제15조 제3항은 TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자는 사전영상물 제작 여부에 대해 상호간 협의를 거쳐 서면으로 정하고 이 경우 TV홈쇼핑 사업자는 TV홈쇼핑 납품업자에게 자신 또는 자신이 지정한 사업자에게 사전영상물을 제작하도록 강요하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 이는 TV홈쇼핑 납품업자가 사전영상 제작 비용을 부담하는 경우가 있을 수 있음을 전제로 하고 있는 것으로 해석된다. 그렇다면 사전영상 제작비용의 부담 주체 및 부담 비율은 사적자치의 원칙에 따라서 TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간 협의를 통해 정할 수 있다고 할 것이다.

마. TV홈쇼핑 납품업자가 사전영상 제작비용을 부담하기로 하는 합의가 자유로운 의사에 의하여 이루어진 유효한 합의인지 여부

이에 관하여 TV홈쇼핑 사업자의 주장과 1심 판결의 판단은 아래와 같이 동일하다.

방통위는 직매입 상품의 경우 모든 권리가 이미 TV홈쇼핑 사업자에게 이전되고, TV홈쇼핑 납품업자는 해당 상품의 홈쇼핑 판매 실적에 대해 직접적인 이해관계가 없으므로, TV홈쇼핑 납품업자가 TV홈쇼핑 사업자와 합의에 따라 직매입 상품에 대한 사전영상 제작비용을 자신이 부담하기로 하는 합의를 하였다고 하더라도 이러한 합의는 TV홈쇼핑 납품업자의 자유로운 의사에 의한 합의로 보기 어렵다고 주장한다.

그러나 직매입 상품의 경우에도 TV홈쇼핑 납품업자는 사전영상을 제작하여 판매를 촉

진시키고 다른 TV홈쇼핑 사업자의 추가적인 거래로 연결시켜 자신의 이익을 증진시킬 수 있으며 그러한 점에서 사전영상 제작에 대한 이해관계를 가지고 있어 그 비용을 부담할 유인이 인정되므로 TV홈쇼핑 납품업자가 사전영상 제작비용을 부담하였다는 사실만으로 그것이 TV홈쇼핑 납품업자의 자유로운 의사에 의하지 않는 것이라고 단정할 수는 없다. 따라서 TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간 계약을 통하여 TV홈쇼핑 납품업자가 사전영상 제작비용을 최종적으로 부담하였다는 이유만으로 사전영상 제작비용을 TV홈쇼핑 납품업자에게 부당하게 전가하였다고 할 수 없다.

이하의 내용은 선고된 7개의 판결 중 공통된 내용만을 정리한 것이다.

<표 2-14> 각 1심 판결의 요약

사건번호	원고	처분이유	법원의 판단
서울행정법원 2017구합86040	주식회사 공영홈쇼핑	- 상품권 보유 상품에 대한 사전영상제작비용을 납품업자에게 전가한 행위 - 총 39건의 직매입 상품에 대한 사전영상제작비용을 납품업자에게 전가한 행위 - 방송조건 합의서 등이 사전영상 제작비 부담 주체를 명시하지 않은 행위 - 방송편성 결과를 구두로 통보하였고, 편성회의 기록을 보존하지 않은 행위	- 원고가 상표권을 보유하고 있는 상품이 존재하지 않는다. 따라서 상표권을 보유하고 있음을 전제로 이루어진 처분은 위법하다. - 직매입 상품의 경우 원고가 상품 판매에 관한 경제적 이해득실의 귀속주체이자 재고의 위험을 부담하는 자이므로 원고가 납품업자에게 '방송편성을 조건으로'으로 사전영상 제작비용을 전가하는 경우는 상정하기 어렵다.
서울행정법원2017구합86064	주식회사 롯데홈쇼핑(우리홈쇼핑)	- 총 101건의 직매입상품에 대한 사전영상제작비용을 납품업자에게 전가한 행위 - 총 152건의 상표권 보유 상품에 대한 사전영상제작비용을 납품업자에게 전가한 행위 - 방송편성 결과를 구두로	- 비용의 전가라 함은 자신이 부담하여야 할 비용을 타인에게 부담하도록 하는 것을 의미하는바, 관련 법령 어디에서 TV홈쇼핑 사업자에게 사전영상 제작비용을 부담할 의무가 있다는 규정을 두고 있지 않으므로, 납품업자가 사전영상 제작비용을 최종적으로 부담하였다는 사실만으로 원고가 납품업자에게 사전영상 제작비용을 부당하게 전

사건 번호	원고	처분이유	법원의 판단
		통보하였고, 편성회의 기록을 보존하지 않은 행위	가하였다 할 수 없다. - 상품방송편성을 조건으로 부당하게 전가하는 행위를 하였음을 인정하기 위해서는 원고가 납품업자의 사전영상 제작비용 부담 여부 또는 부담 비율 등에 따라 납품업자의 상품에 대한 상품판매방송의 편성 여부 또는 상품판매방송의 일자, 시각, 분량 등을 달리 결정을 하거나 달리 결정할 것 같은 묵시적인 언동을 하였다는 사실이 인정되어야 한다. 그러나 방송통신위원회가 제출한 증거만으로는 TV홈쇼핑 사업자가 납품업자에게 그러한 행위를 하였다는 사실을 인정하기에는 부족하다. - 상표권 보유 상품의 경우 그 유통경로를 TV홈쇼핑 사업자의 계열사로 제한한 경우가 있더라도 이는 납품업자가 상품을 제작, 생산함에 있어 제한적인 조건을 감수하고서도 위 상표의 인지도를 활용하는 것이 더 이익이 되는지 판단하여 위 상표를 사용할 것인지 여부를 자유롭게 선택할 수 있으므로, 위와 같이 상표 사용권 설정 계약에 의해 유통경로가 제한되어 있다는 사정만으로 이와 별개의 상품판매방송과 관련된 약정에 따라 납품업자가 가 사전영상 제작비용을 부담하는 것이 부당하다고 보기 어렵다.
서울행정법원 2017구합86392	주식회사 GS홈쇼핑	- 총 127건의 직매입 상품에 대한 사전영상제작비용을 납품업자에게 전가한 행위 - 총 386건의 상표권 보유 상품에 대한 사전영제작	- 비용의 전가라 함은 자신이 부담하여야 할 비용을 타인에게 부담하도록 하는 것을 의미하는바, 관련 법령 어디에도 TV홈쇼핑 사업자에게 사전영상 제작비용을 부담할 의무가 있다는 규정을 두고 있지 않으므로, 납품업자가 사

사건 번호	원고	처분이유	법원의 판단
		비용을 납품업자에게 전가한 행위 - 방송조건 합의서 등에 사전영상 제작비 부담 주체를 명시하지 않은 행위 - 방송편성 결과를 구두로 통보하였고, 편성회의 기록을 보존하지 않은 행위	전영상 제작비용을 최종적으로 부담하였다는 사실만으로 납품업자에게 사전영상 제작비용을 부당하게 전가하였다 할 수 없다. - 상품방송편성을 조건으로 부당하게 전가하는 행위를 하였음을 인정하기 위해서는 원고가 납품업자의 사전영상 제작비용 부담 여부 또는 부담 비율 등에 따라 납품업자의 상품에 대한 상품판매방송의 편성 여부 또는 상품판매방송의 일자, 시각, 분량 등을 달리 결정을 하거나 달리 결정할 것 같은 묵시적인 언동을 하였다는 사실이 인정되어야 한다. 그러나 방송통신위원회가 제출한 증거만으로는 TV홈쇼핑 사업자가 납품업자에게 그러한 행위를 하였다는 사실을 인정하기에는 부족하다.
서울 행정 법원 2017 구합8 6163	주식회사 CJ오쇼핑	- 직매입 상품에 대한 사전영상제작비용을 납품업자에게 전가한 행위 - 상표권 보유 상품의 사전영상 제작비용을 전가한 행위 - 방송조건 합의서 등이 사전영상 제작비 부담 주체를 명시하지 않은 행위	- 비용의 전가라 함은 자신이 부담하여야 할 비용을 타인에게 부담하도록 하는 것을 의미하는바, 관련 법령 어디에도 TV홈쇼핑 사업자에게 사전영상 제작비용을 부담할 의무가 있다는 규정을 두고 있지 않으므로, 납품업자가 사전영상 제작비용을 최종적으로 부담하였다는 사실만으로 납품업자에게 사전영상 제작비용을 부당하게 전가하였다 할 수 없다. - 상품방송편성을 조건으로 부당하게 전가하는 행위를 하였음을 인정하기 위해서는 원고가 납품업자의 사전영상 제작비용 부담 여부 또는 부담 비율 등에 따라 납품업자의 상품에 대한 상품판매방송의 편성 여부 또는 상품판매방송의 일자, 시각, 분량 등을 달리 결정을 하거나 달리 결정할 것 같은 묵시

사건 번호	원고	처분이유	법원의 판단
			적인 언동을 하였다는 사실이 인정되어야 한다. 그러나 방송통신위원회가 제출한 증거만으로는 TV홈쇼핑 사업자가 납품업자에게 사전영상 제작비용을 전가하는 행위를 하였다는 사실을 인정하기에는 부족하다.
서울 행정 법원 2017 구합8 6170	주식회사 NS 홈쇼핑	- 총 55건의 직매입 상품에 대한 사전영상 제작비용을 납품업자에게 전가한 행위 - 총 100건의 상표권 보유 상품에 대한 사전영상 제작비용을 납품업자에게 전가한 행위	- 방송통신위원회는 이 사건 사실조사나 심의, 의결에서 이 사건 사전영상 제작비용 전가 행위가 '방송편성을 조건으로' 이루어진 것인지 여부에 관하여는 구체적으로 조사하지 않았고, 이 사건 소송에 이르러서야 비로소 '원고가 납품업자에 대하여 거래상 우월적 지위를 가지고 있는 시장 상황에서 이 사건 사전영상 제작비용 전가 행위를 한 것이 밝혀진 이상 원고의 위 행위는 당연히 방송편성을 조건으로 한 것으로 보아야 한다'라고 주장하나, 그러한 막연한 추측이 기대어 「원고와 이 사건 납품업자 사이의 상품판매방송에 관한 '개개의' 합의 과정에서 원고가 명시적 또는 묵시적으로 '방송편성을 조건으로' 이 사건 사전영상 제작비용 전가 행위를 하였음」을 인정할 수는 없다. - 방송편성을 조건으로 납품업자에게 상품판매방송의 일자, 시작, 분량을 결정한 후 부당하게 사전합의를 거치지 않고 취소하거나 변경하는 행위를 하였음을 인정할 아무런 증거가 없고, 방송통신위원회 역시 이 사건 심의·의결에서 그 요건에 관한 자료가 없다고 자인하고 있다. 따라서 이 사건 시정조치는 정당하지 않다.

사건 번호	원고	처분이유	법원의 판단
서울 행정 법원 2017 구합8 6477	주식회사 현대홈쇼핑	- TV홈쇼핑 사업자가 총 170건의 직매입 상품에 대한 사전영상 제작비용을 납품업자에게 전가한 행위 - 총 24건의 상표권 보유 상품에 대한 사전영상 제작비용을 납품업자에게 전가한 행위	- 비용의 전가라 함은 자신이 부담하여야 할 비용을 타인에게 부담하도록 하는 것을 의미하는바, 관련 법령 어디에도 TV홈쇼핑 사업자에게 사전영상 제작비용을 부담할 의무가 있다는 규정을 두고 있지 않으므로, 납품업자가 사전영상 제작비용을 최종적으로 부담하였다는 사실만으로 납품업자에게 사전영상 제작비용을 부당하게 전가하였다 할 수 없다. - 방송통신위원회는 이 사건 사실조사나 심의, 의결에서 이 사건 사전영상 제작비용 전가 행위가 '방송편성을 조건으로' 이루어진 것인지 여부에 관하여는 구체적으로 조사하지 않았고, 이 사건 소송에 이르러서야 비로소 '원고가 납품업자에 대하여 거래상 우월적 지위를 가지고 있는 시장 상황에서 이 사건 사전영상 제작비용 전가 행위를 한 것이 밝혀진 이상 원고의 위 행위는 당연히 방송편성을 조건으로 한 것으로 보아야 한다'라고 주장하나, 그러한 막연한 추측에 기대어 「원고와 이 사건 납품업자 사이의 상품판매방송에 관한 '개개의' 합의 과정에서 원고가 명시적 또는 묵시적으로 '방송편성을 조건으로' 이 사건 사전영상 제작비용 전가 행위를 하였음」을 인정할 수는 없다. - 직매입 상품의 경우 원고가 상품 판매에 관한 경제적 이해득실의 귀속주체이자 재고의 위험을 부담하는 자이므로 원고가 납품업자에게 '방송편성을 조건으로'으로 사전영상 제작비용을 전가하는 경우는 상정하기 어렵다. - 상표권 보유 상품의 경우 그 유통경로를 TV홈쇼핑 사업자의 계열사로 제한한 경우가 있더라도 이는 납품업자가

사건 번호	원고	처분이유	법원의 판단
			상품을 제작, 생산함에 있어 제한적인 조건을 감수하고서도 위 상표의 인지도를 활용하는 것이 더 이익이 되는지 판단하여 위 상표를 사용할 것인지 여부를 자유롭게 선택할 수 있으므로, 위와 같이 상표 사용권 설정 계약에 의해 유통경로가 제한되어 있다는 사정만으로 이와 별개의 상품판매방송과 관련된 약정에 따라 납품업자가 사전영상 제작비용을 부담하는 것이 부당하다고 보기 어렵다.

자료: 판결문(2018)등의 자료를 참고로 재구성

4. 소결 및 시사점

2017년 9월 14일자 시정명령은 2015년 방송법령 개정 이후 첫 번째로 실시된 제재조치로, TV홈쇼핑 사업자가 그동안 사전영상 제작비용을 TV홈쇼핑 납품업자에 부담시켜온 관행을 바로 잡는다는 점에서 의의가 있었다. 그러나 1심 판결에 의하여 7개 TV홈쇼핑 사업자에게 이루어졌던 시정명령 모두가 취소되었다.

방통위와 1심 판결의 가장 큰 관점의 차이는 직매입 상품, 상표권 보유 상품에 관한 사전영상 제작비용 부담주체가 누가 되어야 하는지 여부이다. 방통위는 TV홈쇼핑 사업자가, 1심 판결은 당사자 간 합의에 의하여 결정된다는 입장이다.

방통위는 사전영상 제작비용은 TV홈쇼핑 사업자가 부담하여야 한다는 입장이었기 때문에 그 비용을 TV홈쇼핑 납품업자가 부담하였다는 사실 자체가 비용의 부당한 전가를 입증하는 중요한 자료로 판단하였다. 그러나 1심 판결은 '전가'란 자신이 부담하여야 할 비용을 타인에게 부담하도록 하는 것을 의미하는 것이고, 관련 법령 어디에서도 TV홈쇼핑 사업자가 사전영상 제작비용의 부담자로 규정되어 있지 않았기 때문에, TV홈쇼핑 납품업자가 그 비용을 부담하였다는 사실 자체가 비용의 부당한 전가를 입증하는 자료로 판단하지 않았다.

방통위와 1심 판결의 또 다른 관점의 차이는 TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 사

이에 이루어진 사전영상 제작비용의 부담 주체 및 부담 비율에 관한 합의가 자유로운 의사에 의하여 이루어진 합의인지 여부이다. 방통위는 TV홈쇼핑 사업자에게 납품을 하여야 하는 불리한 입장에 있는 TV홈쇼핑 납품업자가 사전영상 제작비용을 부담하기로 합의가 이루어졌다고 하더라도 이러한 합의가 자유로운 의사에 의한 합의로 보기 어렵다는 입장이다. 반면 1심 판결은 TV홈쇼핑 납품업자가 사전영상을 제작하여 판매를 촉진시키고 또 다른 TV홈쇼핑 사업자와 추가적인 거래로 연결시켜 자신의 이익을 증진시킬 수 있기 때문에 TV홈쇼핑 납품업자가 사전영상 제작비용을 부담하기로 하는 합의가 TV홈쇼핑 납품업자의 자유로운 의사에 의하지 않은 합의라고 단정할 수 없다는 입장이다.

방통위는 TV홈쇼핑 납품업자의 사전영상 제작비용에 관한 합의가 자유로운 의사에 의한 합의로 보기 어렵다고 판단하고 있다. 즉 TV홈쇼핑 납품업자의 내심의 의사와 표시(동의)가 일치하지 않는 비진의 의사표시라는 취지의 주장을 하였다. 그러나 대법원은 상대방의 우월적 지위에 기한 비진의 의사표시가 인정되기 위해서는 의사결정의 자유과 완전히 박탈된 상태에서 이루어진 경우에 한하여 이를 인정할 수 있다는 것이 확고한 입장(대법원 1984. 12. 11. 선고 84다타1402 판결)이며, 1심 판결 역시 대법원과 동일한 입장이다.

방통위는 직매입 상품이건 위·수탁 상품이건 그 거래방식을 불문하고 TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간 거래는 당연히 '방송편성을 조건으로' 이루어지는 것이므로 시정명령 당시 특별히 이에 관한 조사가 이루어지지 않았다. 그러나 1심 판결은 직매입 상품의 TV홈쇼핑 사업자에게 모든 권리가 이전되기 때문에 이후 이루어지는 상품판매방송은 TV홈쇼핑 사업자 소유의 상품을 판매하는 절차일 뿐이어서 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에게 '방송편성을 조건으로' 사전영상 제작비용을 전가할 수 없다는 입장이다.

한편, 방통위는 시청자미디어재단의 TV홈쇼핑 납품업자에 대한 설문조사 결과가 TV홈쇼핑 사업자의 방송법 위반 행위를 입증할 높은 증명력을 가진 자료로 판단하였다. 반면, 1심 법원은 설문조사의 결과는 일반적 ·추상적 질문에 대하여 TV홈쇼핑 납품업자가 객관적 형식의 항목에 체크한 것에 불과하여 증명력이 낮다는 입장이다. 위에서 살펴본 바와 같이 방통위와 1심 판결의 입장 차이를 정리하면 다음의 <표 2-15>과 같다.

<표 2-15> 각 쟁점에 관한 방통위의 입장과 이에 대한 1심 법원의 판단

쟁점	방송통신위원회	1심 판결
사전영상 제작비용의 주체에 관하여	TV홈쇼핑 사업자가 사전영상 제작비용의 주체이며 이 비용을 TV홈쇼핑 납품업자에 부담하였기 때문에 사전영상 제작비용을 TV홈쇼핑 납품업자가 부담하였다는 사실만으로 사전영상 제작비용의 부당한 전가를 금지한 방송법 위반에 해당한다.	TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간 합의에 의하여 비용부담의 주체를 결정할 수 있으므로 이러한 합의에 따라 TV홈쇼핑 납품업자가 사전영상 제작비용을 부담하였다는 점만으로는 비용의 부당한 전가로 단정할 수 없으므로 TV홈쇼핑 사업자가 방송법을 위반하였다고 할 수 없다.
사전영상 제작비용에 관한 합의	TV홈쇼핑 사업자에게 납품을 하여야 하는 불리한 입장에 있는 TV홈쇼핑 납품업자가 사전영상 제작비용을 부담하기로 TV홈쇼핑 사업자와 합의하였다고 하더라도 그러한 합의는 TV홈쇼핑 납품업자의 자유로운 의사에 기한 합의로 보기 어려우므로 무효이다.	TV홈쇼핑 납품업자가 사전영상을 제작하여 그 물품의 판매를 촉진시키고 또 다른 TV홈쇼핑 사업자와 추가적인 거래로 연결시켜 자신의 이익을 증진할 수 있는 경제적 유인이 있으므로 TV홈쇼핑 납품업자와 TV홈쇼핑 사업자 간 사전영상 제작비용의 부담주체에 관한 합의는 자유로운 의사에 기한 합의라고 할 수 있다.

쟁점	방송통신위원회	1심 판결
‘방송편성을 조건’에 관한 입증	TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간 거래는 그 거래의 특성상 당연히 ‘방송편성을 조건으로’ 이루어지는 것이므로 이에 관한 별도의 입증 없이 당연히 추정되는 것이다.	TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자의 사전영상 제작비용 부담 여부 또는 부담 비율 등에 따라 TV홈쇼핑 납품업자의 상품에 대한 상품판매방송의 편성 여부 또는 상품판매방송의 일자·시각·분량 등을 달리 결정을 하거나 달리 결정할 것과 같은 명시적·묵시적 언동을 함으로써 TV홈쇼핑 납품업자의 의사에 반하여 사전영상 제작비용의 전부 또는 일부를 부담하도록 강요하였다는 사정에 관한 입증이 별도로 필요하다.
설문조사 결과의 증명력	시청자미디어재단의 TV홈쇼핑 납품업자에 대한 설문조사의 결과가 TV홈쇼핑 사업자의 방송법 위반행위를 입증할 수 있는 높은 증명력을 가지고 있다.	설문조사의 결과는 일반적·추상적 질문에 대하여 TV홈쇼핑 납품업자의 객관적 형식의 항목에 체크한 것에 불과한 것으로 TV홈쇼핑 사업자의 방송법 위반행위를 입증할 수 있는 증명력을 가지지 못한다.

결국, 앞으로의 논의는 가이드라인 제정 시 사전영상 제작비용의 주체를 TV홈쇼핑 사업자로, 설문조사 문항의 내용을 단순히 객관적 형식의 항목에 체크하는 것을 지양하고 새로운 조사방법을 도입하여 TV홈쇼핑 사업자의 위법행위 입증자료로 활용될 수 있는 방법을 모색하고, ‘방송편성을 조건’에 관하여 입증할 방법을 모색하는 방법을 연구하여야 한다.

제3장 해외 사례분석

제1절 현황 개요와 분석틀

TV홈쇼핑 시장과 사업자를 바라보는 시각은 국가별로 상이하다. 문화적 특성과 각국이 발전시키고 있는 미디어 산업과 그 환경이 차별적인 탓이다. 시장 중심의 가치에 입각해, 미디어환경을 구축하고, TV홈쇼핑 사업자들의 시장행위와 그 활동 방식을 규율하는 국가가 있는 반면, 사회적 가치를 보다 중요시하면서 형식보다는 내용에 규율의 방점을 갖고 있는 국가도 존재한다. 저마다 특수성을 안고 있지만, 각 국가들이 TV홈쇼핑 사업자를 정의할 때, 적용하는 정책 원칙과 그 실행방식은 분명 우리에게 주는 시사점이 있을 것으로 판단된다. 공통분모는 우리가 맞고 있는 상황을 고려하며 동등화의 관점에서 접근하며, 차별점은 그 특수성에 기반 해 정책원칙을 차등화하는 방식으로 다가서고자 한다.

TV홈쇼핑 산업 규제의 보편적 목적은 이해관계자 간 공정한 거래 및 건전한 유통환경을 조성하고 소비자(시청자) 권익 보호를 실현하는 것이다. 규제 방향은 상호 공정한 거래 관행을 유지하기 위해, 규제가 산업을 위축시키거나 제한하는 방식이 아닌 공정한 규칙으로서 작동할 수 있도록 하는 것이다(김성철 외 6인, 2018, 75~76쪽). 이와 같은 원칙하에, 해외 TV홈쇼핑 사례를 통해 본 연구가 추구하는 것은 첫째, 우리나라 TV홈쇼핑 규제의 문제점을 비교할 수 있는 기준을 찾기 위함이며, 둘째 규제 개선의 보편적이며 합리적인 방향(구조와 내용)을 잡기 위함이다.

해외사례를 살폈던 선행연구들은 본 연구가 추구하는 목적을 달성하는 데 상당히 미흡한 듯하다. 기존 연구는 주로 TV홈쇼핑 시장 현황과 특성에 치우쳐 왔다. 예를 들면 해외 주요국 - 미국, 영국, 일본, 중국- 의 TV홈쇼핑 시장 현황과 특성에 대한 연구(이종원·박민성, 2011)와 그리고 미국, 일본, 영국, 대만, 중국, 베트남, 인도네시아, 인도 등 총 8개국의 TV홈쇼핑 시장 구조를 고찰한 연구 등이다(최재섭·조중환·이형권, 2013). 이 연구들은 각 나라 TV 홈쇼핑 방송의 법적 지위와 규제기관을 간략하게 정리했으며, 주요 TV홈쇼핑 회사들을 소개하는 데 그치고 있다. 본 연구의 목적에 맞는 규제기관, 사업자에게 부여하는 법적 지위, 적용되는 법령과 규칙 등을 분석적으로 접근한 선행연구는 미비하다.

연구진은 이에 따라 TV홈쇼핑 규제 가이드라인을 보다 현실적이고 구체적으로 제시하기 위해 외국 사례를 단순히 검토하는 데 그치지 않고, 이를 분석적으로 접근할 필요성이 있다고 판단했다. 예를 들면, TV홈쇼핑과 관련된 주체(TV홈쇼핑 사업자, TV홈쇼핑 방송사 등)의 법적인 지위와 적용되는 법령 내지는 규칙 등의 구조와 내용 등이 이에 해당될 수 있다. 특히 TV홈쇼핑은 전문소매업(specialty retail industry)에 해당되어 법적 장벽이 일반 산업보다는 조금 더 강력하다. 특허, 저작권, 면허 등과 같은 법적 장벽을 통해 새롭게 진출하려는 신규 사업자의 수를 제한하고 그 진입 속도를 늦추는 방식 등이 그 한 예가 될 것이다 (Katelyn et al, 2016. p.35).

이에 연구진은 다음과 같은 해외 사례 분석틀을 구성 및 제안하고, 이를 토대로 한 사례 분석결과를 제시하고자 한다.

<표 3-1> 해외사례분석틀

구분	내용
TV홈쇼핑 사업자의 법적 지위	방송사업자 vs 유통사업자 비중(민간 사업자 vs 통신 사업자 vs 특수 사업자)
규제기관	사업자 담당 규제기관
사업자 선정방법	진입규제와 (재)승인 심사 여부
규제 법률과 위반 시 징계 방법	제품편성 규제, 심의규제(사전/사후 규제), 금지행위 관련 법 규정 유무
수수료 비중의 규제	판매수수료와 송출수수료의 비중에 대한 규제 여부 : 자율 vs 강제, 구체적인 내용
사업자 자율 규제 장치	사업자 자율 규제 장치에 대한 권장 여부 : (예) 윤리강령, 시청자보호위원회 등
과징금	과징금 부과기준

본 연구가 이를 위해 분석대상 국가로 설정한 곳은 모두 여덟 곳이다. 이 가운데 보다

면밀하게 개별 사례로 분석할 대상으로 선정한 곳은 미국, 영국, 일본, 중국 등 네 곳이며, 이외에 동남아시아 국가 네 곳(대만, 베트남, 인도네시아, 인도)을 추가로 선정해, 포괄적 관점에서 그 현황을 분석했다. 개별 대상 국가로 선정된 네 곳은 모두 TV홈쇼핑 시장과 산업이 상당한 수준에 이르러, 제도 및 정책 차원에서 우리나라와 직접 비교가 가능한 곳들이다. 다만 문화적 특수성에 있어선 차별적인 면이 있어, 이를 고려한 동등화와 차등화의 요소들을 살펴보고자 한다. 기타 국가로 분류돼, 포괄적 관점에서 TV홈쇼핑 시장과 그 현황을 살펴 볼 네 곳은 우리나라의 사정과 비교할 때, 상대적으로 열악한 상황임에는 분명하다. 하지만, 우리나라의 시장과 산업을 추종 혹은 모방하는 방식으로 자산들의 영역을 구축해 나가고 있다는 점에서, 우리의 제도를 이식하는 방식을 살펴볼 필요가 있다고 생각했다. 이는 우리의 정책과 제도가 이웃국가로 확산하는 과정에서 어떠한 영향을 고려해야 하는가에 대한 시사점을 얻을 수 있다고 판단했다.

이와 같은 관점에서, 분석된 각 국가별 특징과 그 구체적인 내용은 다음 절과 같다.

제2절 국가별 규제 현황

1. 미국

미국에서는 방송 통신 분야 규제는 1934년 제정된 연방통신법(Communication Act)에 근거하며, 1996년 연방의회가 기존의 연방통신법을 전면 개정하여 통신법(Telecommunication Act, The Communication Act of 1996)을 구성했다(이종원·김호정, 2017, 6쪽). 구체적인 시행 규칙은 미국연방통신위원회(FCC)가 1996년 8월에 제시했다(네이버 지식백과).

미국의 통신법은 총 일곱 개 Title로 구성되어 있으며, Title Ⅲ은 지상파 텔레비전과 라디오, 직접위성방송에 대한 규제사항이 포함되어 있다. Title Ⅵ 케이블 커뮤니케이션(유선방송)에 대한 내용은 1984년 제정된 케이블커뮤니케이션정책법(Cable Communication Policy Act)에 의해서 신설되어 케이블 TV서비스를 따로 규제한다(이종원·김호정, 2017, 6~7쪽).

<표 3-2> 미국 통신법의 구조 및 주요 내용

구조	내용
Title Ⅰ.총칙	FCC(Federal Communications Commission)의 구성과 관할 업무
TitleⅡ.공중통신사업자	전통적인 전화사업자에 적용되는 각종 의무사항(요금, 상호접속, 보편적 서비스 등
TitleⅢ.무선관련규정	무선통신, 라디오・TV방송, 위성방송에 대한 규제사항
TitleⅣ.절차 및 행정규정	FCC의 규제집행 절차 및 권한
TitleⅤ.벌칙규정 몰수	사업자들에 대한 벌칙 및 몰수 규정

구조	내용
TitleⅥ.케이블 커뮤니케이션	케이블 TV채널의 사용과 케이블 소유권 제한, 케이블 사업자 프랜차이즈 등에 관한 규정
TitleⅦ.기타 규정	기타 규정

미국에서는 한국 TV홈쇼핑 방송에 해당하는 방송을 '인포머셜(Infomercial)'이라고 지칭하고 이를 광고로 규정한다. 일반적으로 인포머셜의 구분은 특정 상품에 대한 주문정보, 상품판매촉진을 위한 내용이 있는지의 유무에 따라 결정한다(이효정・김수경・차윤지, 2018, 34쪽).

광고시간이나 TV홈쇼핑 방송 프로그램 등에 대한 제한이 없다. 따라서 TV홈쇼핑은 지상파TV, 케이블TV 등 여러 TV매체에 의해 이루어 질 수 있으며, 지상파방송의 심야시간대에 정규방송이 없는 시간을 이용해 인포머셜을 방송하기도 한다(이효정・김수경・차윤지, 2018, 34쪽).

방송사업의 등록과 취소는 연방통신위원회(Federal Communications Commission, FCC)가 담당한다(이효정・김수경・차윤지, 2018, 34쪽).

미국의 TV홈쇼핑 사업자는 통신법상 사업자로서의 법적 지위를 갖고 있지 않다. 홈쇼핑 채널은 상품판매 수입에 의존하고 케이블사업자(SO, System Operator)와 협정 체결을 통해 판매수입(판매수수료)의 일정비율을 전송대가로 지불하며 총수입의 약 5%정도이다(NCTA, 2008: 이종원·박민성, 2011, 58쪽 재인용). 홈쇼핑 채널들은 SO들과 장기 전송협약을 체결하며, 협상시 양자에게 이득이 될 수 있는 다양한 조건들이 포함된다. 예컨대 구체적인 홈쇼핑 채널의 위치(채널번호), 티어링(채널묶음[4]) 등이 조건들에 포함된다(이종원·

4) 채널 묶음인 티어링(tiering)은 방송 사업자가 인위적으로 채널을 여러 유형으로 묶어 이용자들에게 제공하는 것을 뜻한다. 실행되고 있는 채널 운영은 지역별 여건, 미디어 특성, 선호도에 따라 가격 및 구성 방식과 명칭(예: 기본형, 경제형, 그린, 플래티넘, 프리미엄, 패밀리형 등)이 여러 가지다.
https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2274774&cid=42192&categoryId=51111

박민성, 2011, 58쪽).

FCC는 1992년 Cable Act에 따라 TV홈쇼핑 채널의 의무재전송(must-carry)과 관련한 국회의 논의를 반영했다. FCC는 TV홈쇼핑 프로그램 채널을 제공하는 방송사는 적절한 신호강도로 전달되도록 하고, 의무재전송에 관한 모든 요구조건을 충족해야 한다. 그리고 시청자들의 이익을 위해 봉사하고 운송 가능하도록 해야 한다는 것이다(Steve Sullivan, 2000).

연방거래위원회(Federal Trade Commission, FTC)가 TV홈쇼핑 방송 관련 내용 중에서 광고의 성격에 대한 사항을 규제한다. 사전 내용 심의는 사업자의 자율에 맡기되, 문제가 되는 TV홈쇼핑 방송에 대해서는 FTC가 사후 규제한다. 심의기준의 방향은 크게 허위・기만광고에 대한 규제와 불공정 광고에 대한 규제로 나눌 수 있다. 업계의 자율규제는 DMA(Direct Marketing Association)와 ERA(Electronic Retailing Association)에 의해 이루어진다(이효정・김수경・차윤지, 2018, 34쪽 ; 이종원·박민성, 2011, 58쪽, 최재섭·조중환·이형권, 2013. 21~22쪽).

미국의 TV 홈쇼핑 채널은 QVC(Quality, Value, Convenience), HSN(Home Shopping Network)이 대표적이며, ShopNBC, Jewelry Television 등이 있다(이종원·박민성, 2011, 55쪽).

판매액을 기준으로 미국 상위 3개 쇼핑 네트워크는 QVC, HSN, Value-Vision이며. 1999년에 40억 2천 8백만 달러 이상의 판매를 올렸다. 이 세 회사는 전 세계적으로 2억 4천 8백만 가구를 대상으로 방송하고 있다(Steve Sullivan, 2000).

2017년 6월에 1, 2위를 다투던 TV홈쇼핑 기업인 QVC의 모기업인 Qurate Retail Inc가 HSN을 21억 달러에 인수했다. 두 TV홈쇼핑사의 결합으로 Amazon과 TV홈쇼핑 스타일의 온라인 비디오 프로모션에 효과적으로 대응할 수 있게 되었다(Reuter, August 15. 2018). 이처럼 TV홈쇼핑 기업은 변화하는 유통환경에서 생존해 나가기 위해 M&A를 통한 시너지 효과 증대 및 TV, 온라인, 모바일, 오프라인 등 다양한 유통채널을 확보하기 위해 다양한 전략을 구사하고 있다(이효정・김수경・차윤지, 2018, 18쪽).

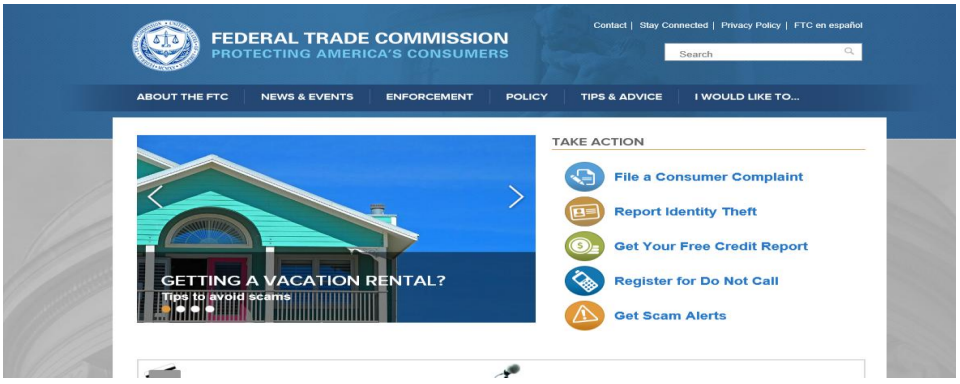
2018년 미국의 TV홈쇼핑 시장은 TV를 통한 매출을 따로 구분하는 것이 무의미할 정도로 인터넷(e-commerce)을 통한 매출이 증가하고 있다(Digital Commerce 360, Aug 9. 2018).

<표 3-3> 미국의 TV홈쇼핑 관련 규제

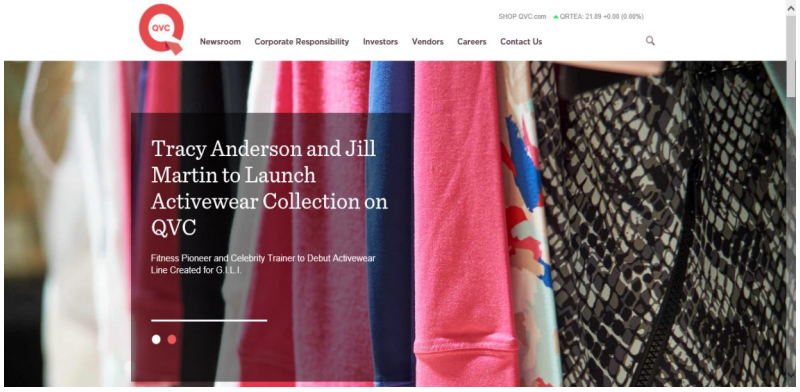
구분	내용
방송성격	- 미국에서는 한국 TV홈쇼핑방송에 해당하는 방송을 인포모셜(Infomercial)이라고 지칭하고 이를 광고로 규정, 일반적으로 인포머셜의 구분은 특정 상품에 대한 주문정보, 상품판매촉진을 위한 내용이 있는지의 유무에 따라 결정 - 미국에서는 광고시간이나 홈쇼핑 방송 프로그램 등에 대한 제한이 없음. 따라서 TV홈쇼핑은 지상파TV, 케이블TV 등 여러 TV매체에 의해 이루어질 수 있으며, 지상파 방송의 심야시간대에 정규방송이 없는 시간을 이용해 인포머셜을 방송하기도 함
등록과 취소	- 연방통신위원회(FCC)에서 방송사업자의 등록과 취소 등 방송사업과 관련된 사항을 담당
심의	- 연방거래위원회(FTC)에서 TV홈쇼핑 방송 관련 내용 중에서 광고의 성격에 대한 사항을 규제 - 사전 내용 심의는 사업자의 자율에 의하되, 문제가 되는 TV홈쇼핑 방송에 대해서 FTC에서 사후 규제함. 심의 기준의 방향은 크게 허위기만 광고에 대한 규제와 불공정광고에 대한 규제로 나눌 수 있음 - 업계의 자율규제는 DMA와 ERA에 의해 이루어짐

자료: 이효정·김수경·차윤지(2018), 33쪽

[그림 3-1] 미국 FTC 홈페이지(www.ftc.gov)



[그림 3-2] 미국 QVC 홈페이지 (http://corporate.qvc.com)



FTC 홈페이지에서 QVC와 HSN을 검색어로 자료를 찾아 본 결과, QVC는 총 28개, HSN은 총 14개의 관련 자료가 검색되었다. 이 자료들 중 FTC가 사업자에게 규제를 행한 대표적인 사례를 각 1개씩 2개를 선정하여 소개했다.

가. FTC 규제 사례 : QVC 다이어트 보조제(2004~2009년 소비자 보호 조치)

2009년 3월, FTC는 QVC가 판매한 다이어트 보조제 'For Woman Only'를 구매한 소비자들에게 6백만 달러를 보상하라는 결정을 내렸다. FTC는 QVC가 근거 없는 주장(unsubstantiated claims)으로 소비자에게 판매를 유도해서는 안 된다는 규정(2000 FTC order, Section 5 of the FTC Act)을 위반했다고 봤다.

FTC는 QVC가 약 200개 프로그램 방송을 통해 건강보조제가 단기간에 체중을 많이 줄여주고 오랜 기간 체중 감량 상태를 유지시켜주며 탄수화물을 지방에 저장하지 않게 한다는 등 근거 없는 내용을 소비자들에게 전달했음을 지적했다.

이러한 결정으로 QVC는 소비자 14만 명에게 평균 40달러 가량의 환불 통보를 하고 벌금(civil penalty) 1백 5십만 달러를 내게 되었다(FTC News Release, April 27. 2010 ; March 18. 2009).

이 사례는 2004년 3월 FTC의 요구에 따라 법무부 소비자 소송 부서(The Department of Justice's Office of Consumer Litigation)가 연방지역 법원에 접수된 불평들을 수집해서 소송을 진행했다. 미 펜실베니아 동부지역 법원이 이 소송을 담당했다(FTC News Release, March 18. 2009).

이 사례는 FTC가 TV홈쇼핑업체 QVC의 방송 내용을 사후에 심의하여 소비자 편에서 소송을 제기하여 승소한 일례이다. FTC는 2004년 3월에 이 문제를 제기하고 관련 사실들을 모으고 위원회 투표를 거쳐 지방 법원에 소송을 제기하고 변호사를 선임하는 등 일련의 활동을 통해 5년 만에 이런 조치를 내리게 된 것이다. FTC의 내용 심의 활동과 소비자 보호를 위한 구체적인 절차와 내용을 구체적으로 알 수 있는 유용한 사례라 하겠다.

나. FTC 규제 사례 : HSN 비타민 금연 스프레이 관련 동의안 수락

1995년 3월 FTC는 HSN과 관계사 등이 과학적 근거가 부족한 광고를 한 것에 대해 소송을 제기했고, 15개월 후인 1996년 6월 FTC가 제시한 동의안을 수락(consent agreement)하여 합의에 이르렀다.

HSN은 비타민과 금연 스프레이 4종류에 대해서 과학적 근거 없이 감기와 호흡기 질환 예방 효과가 있다거나 쉽게 금연할 수 있다는 과장된 정보를 소비자들에게 전달했다. 1995년 HSN 연례 보고서에 따르면 이 프로그램은 7천만 가구가 시청가능한 상황이었다. FTC가 제시한 동의안의 내용은 다음과 같다(FTC News Release, July 11, 1996).

HSN과 Home Shopping Club과 HSN Lifeway Health Products는 다음과 같은 주장을 할 때, 유능하고 신뢰할만한 과학적 증거를 제시해야 한다.

- 식품, 다이어트 보조제, 치료약 등을 다룰 때, 질병을 예방한다고 주장할 때
- 인체의 구조나 기능에 영향을 준다고 주장했을 때
- 금연 프로그램, 금연 상품이나 서비스의 이익이나 효율성을 보여줄 때

HSN 사례를 통해서 알 수 있는 것은 FTC의 문제 제기에 대해 적극적이고 신속하게 대응하는 방법인 합의가 있다는 사실이다. 소비자 피해에 대해 무관심하거나 규제에 대한

부정적으로 반응했다면 시간과 비용이 걸리는 소송을 피할 수 없었을 것이다. 15개월이라는 단기간으로 벌금 1만 달러로 사건이 마무리되었다.

한편, 미국은 TV홈쇼핑 금지행위에 대한 직접적인 규제가 명시된 사례나 과징금 부과기준이 제시된 경우를 발견할 수 없었다. 다만, 과징금의 부과는 특정한 부문의 벌금이 우리나라의 과징금과 유사하며, 벌금액 산정기준이나 그에 대한 근거 규정 그리고 법원이나 독점규제국이 재량권을 갖는 범위 등에 대한 투명성의 정도는 매우 높은 편이다. 그리고 관련 매출액을 벌금액의 산정기준으로 하고 있다.

2. 영국

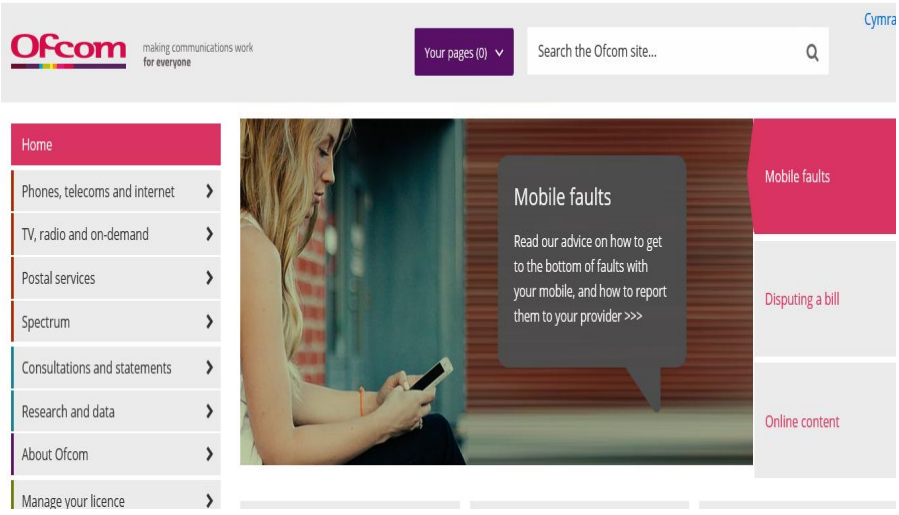
영국의 TV홈쇼핑 채널은 텔레쇼핑 서비스(Teleshopping service)에 해당하며, 텔레쇼핑이란 특정한 광고형식을 띠며 제품이나 서비스를 직접적으로 제공하는 방송을 의미한다. 영국은 텔레쇼핑 프로그램을 방송광고로 규정하고 있다(이효정・김수경・차윤지, 2018, 34쪽).

영국의 TV홈쇼핑(teleshopping service)은 방송통신규제기관인 OFCOM(Office of Communication)으로부터 TV면허를 받아야 가능한 콘텐츠 서비스(TLCS, Television Licensable Content Service)로 허가제이다. OFCOM은 면허 신청자가 관련 규정(45~47항)에 부합하지 않거나 적합하지 않다고 판단될 경우 TLCS 면허를 발부하지 않는다. 면허를 받은 사업자는 COSTA(Code On the Scheduling of Television Advertising)를 의무적으로 준수해야 한다(이종원·박민성, 2011, 59쪽 ;최재섭·조중환·이형권, 2013. 24쪽 ;이효정・김수경・차윤지, 2018, 34쪽). COSTA는 TLCS유형에 따라 광고량, 광고시간대, 광고배치 등에 대한 세부적인 규정을 두고 있다(이효정・김수경・차윤지, 2018, 34쪽).

TV홈쇼핑 방송의 내용은 TV광고기준(Television Advertising Standard Code)에 의해 영국광고표준위원회(ASA)에서 상기 규정에 의하여 자율적으로 TV홈쇼핑 방송광고를 심의한다. 방송광고심의기준에서는 특별히 TV홈쇼핑 방송의 심의기준과 관련하여'원격 판매(Distance Selling)'라는 별도 조항을 마련하고, 여기에서 TV홈쇼핑 방송에 대한 구체적인 내용을 규정한다. 원격 판매 규정에는 TV홈쇼핑 등 원격 판매와 관련된 일반사항으로 "원격 판매에 대한 계약은 소비자보호규칙 중 원격 판매 규칙이 적용되어지며, 방송사업

자는 광고주가 상기 규정을 준수한다는 서면확인서를 받아야 한다"고 규정하고 있다(이효정・김수경・차윤지, 2018, 34쪽).

[그림 3-3] 영국 OfCom 홈페이지(www.ofcom.org.uk)



채널 구성 및 운영과 관련해서 영국에서는 특별한 규제가 없는 것으로 알려져 있다(이종원·박민성, 2011, 62쪽). 한편, TV홈쇼핑 금지행위에 대한 위반 시 과징금 규정은 명시되어 있지 않다. 다만, 경쟁법에 근거하여 직전 회계연도의 관련 매출액에 30%를 넘지 않는 한도에서 특정한 부과율을 적용하여 기본액을 산정하는 방식을 취하고 있다.

주요 사업자는 Ideal Shopping Direct, QVC UK, Sit-up이 있으며 가장 영향력이 있는 TV홈쇼핑 사업자는 QVC이다(이종원·박민성, 2011, 61쪽 ;최재섭·조중환·이형권, 2013. 24쪽).

Ideal Shopping Direct는 TV와 인터넷을 통해 발전하고 있는 영국의 선도적인 홈쇼핑 회사이다(Ideal Shopping Direct 홈페이지). QVC UK는 1993년 10월에 미국 QVC Inc.가 SKY TV와 협력하여 영국에서 TV홈쇼핑 방송을 시작했다(위키피디아). 영국의 3위 TV홈쇼핑 회사로 알려졌던 Sit-up은 2009년 Virgin Media에게 팔렸고 2011년 8월에 Bid

Shopping으로 바뀌었다(위키피디아).

<표 3-4> 영국의 TV홈쇼핑 관련 규제

구분	내용
방송성격	- 영국의 TV홈쇼핑 채널은 텔레쇼핑 서비스(Teleshopping service)에 해당하며, 텔레쇼핑이란 특정한 광고 형식을 띠며 제품이나 서비스를 직접적으로 제공하는 방송을 의미. 영국은 텔레쇼핑 프로그램을 방송광고로 규정
등록과 취소	- 영국의 TV홈쇼핑 채널은 TV 면허를 받아야 가능한 콘텐츠 서비스(TLCS, Television Licensable Content Service)임. 이때 면허는 전문가들이 볼 때 허가를 의미. 영국의 방송통신규제기관인 OFCOM은 면허 신청자가 관련 규정(45~47항)에 부합하지 않거나 적합하지 않다고 판단될 경우 TLCS 면허를 발부하지 않음 - TLCS 면허를 부여받은 자는 COSTA(Code On the Scheduling of Television Advertising)를 의무적으로 준수하도록 하고 있음. TLCS 유형에 따라 광고량, 광고시간대, 광고배치 등에 대한 세부적인 규정을 두고 있음
심의	- TV홈쇼핑 방송의 내용은 TV광고기준(Television Advertising Standard Code)에 의해 영국 광고표준위원회(ASA)에서 상기 규정에 의하여 자율적으로 TV홈쇼핑 방송광고를 심의 - 방송광고심의기준에서는 특별히 TV홈쇼핑 방송의 심의기준과 관련하여 '원격 판매(distance selling)'라는 별도 항을 마련하고 여기에서 TV홈쇼핑 방송에 대한 구체적인 내용을 규정. 원격판매와 관련된 일반적인 사항은 "원격 판매에 대한 계약은 소비자 보호규칙 중 원격판매규칙이 적용되어지며, 방송사업자는 광고주가 상기 규정을 준수한다는 서면확인서를 받아야 한다"고 규정되어 있음

자료: 이효정·김수경·차윤지(2018), 33쪽

3. 일본

일본에서는 TV홈쇼핑 프로그램을 '방송매체에 의한 통신판매'로 규정하고 있다. 일본의 TV홈쇼핑 업체는 총무성에 신고한 뒤에 사업을 시작할 수 있다. 일본 유선TV방송법 제22조에 의하면 일본 유선방송사업자는 해당 유선TV방송의 업무구역, 재송신의 유무 등을 총

무성령에 규정한 대로 총무성에 신고한 후 사업이 가능하다. 방송법 이외에 '전자서명법', '특정 상거래에 관한 법률', '전자 소비자 계약법' 등이 TV홈쇼핑 업체에 적용된다(이종원·박민성, 2011, 65쪽).

'특정상거래법'에서는 취급상품 기준, 과대광고 금지, 제품에 대한 표시기준, 안전기준, 거래방법에 관한 기준을 마련하고 있다. 그리고 일본통신판매협회 및 방송사업자단체(일본민간방송연맹, 위성방송협회, 일본케이블방송연맹)에서 TV홈쇼핑과 관련한 방송기준을 잇따라 개정하고 제품표시에 대한 자체 기준을 강화하고 있다(이효정・김수경・차윤지, 2018, 34쪽).

[그림 3-4] 일본 총무성 홈페이지(www.soumu.go.jp)

주요 TV홈쇼핑 업체는 주피터 숍 채널(JSC, Jupiter Shop Channel), QVC Japan 등이다.

QVC Japan은 1986년 미국에서 설립된 QVC의 일본 법인으로 2001년에 방송을 시작했으며 QVC가 60% 지분을 가지고 있으며 미쓰이 물산이 40%를 보유하고 있다(이종원·박민성, 2011, 66~67쪽).

중간 유통업자인 상품공급자(벤더)의 수익은 보통 정액+인센티브(정률)로 구성되어 있다. 초기 영업진행비로 10만엔이 정액으로 지불되며 인센티브로 판매액의 5~15% 수준의 정률 비용을 지불한다(최재섭·조중환·이형권, 2013. 23쪽).

<표 3-5> 일본의 TV홈쇼핑 관련 규제

구분	내용
방송성격 및 등록	- 일본에서는 TV홈쇼핑 프로그램을 '방송매체에 의한 통신판매'로 규정 - TV홈쇼핑 사업자에 적용되는 법률로는 방송법, 전자서명법, 특정상거래법, 전자소비자계약법 등이 있음 - 홈쇼핑 채널 개설은 총무성에 신고해서 이뤄짐(방송법 제22조)
운영 관련 규제	- TV(지상파, BS Broadcasting Satellites, CS Communication Satellites, 케이블)를 통한 통신판매(홈쇼핑)를 특정상거래법 및 관계 법령에 근거해 가이드라인을 제시하고 있음 - 특정상거래법에서는 취급 상품 기준, 과대광고 금지, 제품에 대한 표시 기준, 안전 기준, 거래 방법에 관한 기준을 마련하여 제공 - 일본통신판매협회 및 방송 사업자 단체(일본민간방송연맹, 위성방송협회, 일본케이블방송연맹)에서 TV 홈쇼핑과 관련한 방송 기준을 개정하고 제품 표시에 대한 자체 기준을 강화

자료: 이효정·김수경·차윤지(2018), 34쪽

일본의 대표적인 TV홈쇼핑 기업 JSC(주피터숍채널)는 이동통신사업자 KDDIau와 협업해 오사카와 도쿄 신주쿠 내 직영점 2곳에 대형 모니터를 설치하고, 이를 통해 4일간 TV홈쇼핑에서 판매하는 의류를 가상으로 시착해 볼 수 있는 기회를 제공한 바 있다. JSC는 통신사 au의 점포망을 활용해 구매 전 시착이 어려운 TV홈쇼핑의 한계를 극복하고자 했다. JSC는 향후 스마트폰에서 가상 피팅이 가능한 전용 애플리케이션을 제공할 것을 검토 중이다(이효정・김수경・차윤지, 2018, 25쪽).

한편, 일본의 경우에는 2005년 독점금지법의 개정을 단행하였고, 과징금의 산정율을 기존의 6%에서 10%로 대폭 상향조정하였다. 이것은 부당이득상당액 이상의 금액을 환수함으로써 과징금의 행정상 제재로서의 기능을 한층 강화한 것으로 분석할 수 있다.

4. 중국

중국 TV홈쇼핑 업체는 국가신문출판광전총국(State Administration of Press,

Publication, Radio, Film, and Television, SARFT, 이하 광전총국)의 허가를 받아야 한다. 허가 요건은 다음과 같다(일본무역진흥기구, 2011 ;이종원·박민성, 2011, 71쪽 재인용).

- ○ 채널 개설하는 곳의 인구가 많고 시장이 클 것
- ○ 인터넷 쇼핑 등을 포함한 경우, 명확한 발전 및 실시계획이 있을 것
- ○ 프로그램 내용 심사와 상품품질보증제도가 정비되어 있을 것
- ○ 경영과 관리에 관해 필요한 전문직원을 보유하고 있을 것
- ○ 일정 정도 이상의 현금을 보유할 것(전국방송구역-1억 위안, 성(省)급 방송구역-5천 위안, 시(市)급 방송구역-3천 위안)

[그림 3-5] QVC Japan 홈페이지(http://qvc.jp)

2009년 9월과 12월, 광전총국은 홈쇼핑과 관련된 정책 3개를 공표했다. 라디오 TV광고 방송관리법, 홈쇼핑광고 및 홈쇼핑 방송에 대한 관리 강화에 관한 통지, 그리고 홈쇼핑 채널의 개설 및 관리에 관한 의견 등이다. 그 세부적인 내용은 다음과 같다(일본무역진흥기구 2011 : 이효정・김수경・차윤지, 2018, 35쪽 재인용).

○ 라디오·텔레비전 광고 방송관리법

- 상업광고 방송시간의 상한은 1개 프로그램당 12분/시간으로 제한

- 상업광고의 일부 내용을 규제

○ 공포된 '홈쇼핑 광고 및 홈쇼핑 방송에 대한 관리 강화'에 관한 통지

- 홈쇼핑 광고를 상업광고로 관리
- 홈쇼핑 방송을 TV 프로그램으로 관리

<표 3-6> 중국의 TV홈쇼핑 관련 규제

구분	내용
제도 및 운영 상황	2009년 9월과 12월, 중국 국가신문출판광전총국(광전총국)은 3개의 TV홈쇼핑 관련 정책을 공표 (1) 라디오·텔레비전 광고 방송관리법 - 상업광고 방송시간의 상한은 1개 프로그램당 12분/시간으로 제한 - 상업광고의 일부 내용을 규제 (2) '홈쇼핑 광고 및 홈쇼핑 방송에 대한 관리 강화'에 관한 통지 - 홈쇼핑 광고를 상업광고로 관리 - 홈쇼핑 방송을 TV 프로그램으로 관리 (3) 홈쇼핑 채널의 개설 및 관리에 관한 의견 - 방송국의 홈쇼핑 채널 개설 조건을 명기 - 인터넷TV와 모바일TV 등을 통한 판매방법을 장려
허가 요건	- TV홈쇼핑 사업을 하기 위해서는 광전총국의 허가를 얻어야 함 - 방송국의 TV채널 개설 기준에 대해서는 '홈쇼핑 채널의 개설 및 관리에 관한 의견'에 명시되어 있음 - 라디오 TV 관리조례, 라디오 방송국, 텔레비전 방송국 심사 비준 관리 방법의 규정에 부합할 것 - 채널 개설하는 곳의 인구가 많고 시장이 클 것 - 인터넷 쇼핑 등을 포함한 경우, 명확한 발전 및 실시계획이 있을 것 - 프로그램 내용 심사와 상품품질보증제도가 정비되어 있을 것 - 경영과 관리에 관해 필요한 전문직원을 보유하고 있을 것 - 일정 정도 이상의 현금을 보유할 것(전국방송구역-1억 위안, 성(省)급방송구역-5천 위안, 시(市)급 방송구역-3천 위안)

자료: 이효정·김수경·차윤지(2018), 34쪽

○ 홈쇼핑 채널의 개설 및 관리에 관한 의견

- 방송국의 홈쇼핑 채널 개설 조건을 명기
- 인터넷TV와 모바일TV 등을 통한 판매방법을 장려

TV홈쇼핑 채널이 SO에게 지불하는 송출수수료의 경우 지역 SO와 개별 계약에 따라 전송대가를 지불, 매출액 대비 정률, 정액 또는 가입자 당 기준으로 대가를 산정하고 있는 것으로 알려져 있다(이종원·박민성, 2011, 71쪽). 중국의 주요 3대 사업자는 동방CJ와 HapiGo, Acorn International Inc 등이다. 동방CJ는 2003년 SMG(현, 상하이동방매체유한공사)와 한국 CJ가 설립한 회사다(이종원·박민성, 2011, 72~73쪽).

[그림 3-6] 중국 광전총국 홈페이지(www.chinasarft.gov.cn)

5. 기타 국가 : 대만, 베트남, 인도네시아, 인도

가. 대만

대만 TV홈쇼핑 시장은 인터넷쇼핑에 비해 규모는 작으나, 구매력 있는 중·장년층의 신뢰도를 바탕으로 꾸준히 성장하며 안정적인 시장 규모를 형성하고 있다.

기본 인프라 발전과 더불어 momo(富邦), ET Mall(東森), U-mall(森森) 등의 업체들이 한

국, 미국, 일본의 체계적 운영시스템을 적극 도입하며 환경개선을 추진하고 있다. 납품업

자에 대한 수수료는 45~55%로 한국 TV홈쇼핑 업체들에 비해 다소 높은 편이다(최재섭·조 중환·이형권, 2013. 25쪽).

나. 베트남

베트남에서 TV홈쇼핑은 고가 유통망으로 품질 및 회사 신뢰도를 중시하므로 과대광고나 허위광고를 제재하는 수준이다. 주요 TV홈쇼핑 업체는 SCJ, HSV, ViVi 등이 있다. 한국 TV홈쇼핑 진출 이후, 상품 기능 설명 위주의 미국 스타일 TV홈쇼핑 방송에서 쇼핑의 즐거움을 보여주는 한국 스타일 TV홈쇼핑 방식이 인기를 얻고 있다(최재섭·조중환·이형권, 2013. 28~29쪽).

다. 인도네시아

인도네시아에서는 한국계 TV홈쇼핑 기업인 Lejel이 시장점유율 약 75%로 시장을 선도하고 있으며, TV홈쇼핑 전문 채널이 없고 TV홈쇼핑 기업들은 일반 채널에 방송 시간을 구매해서 인포머셜 형태로 운영되는 특징이 있다(최재섭·조중환·이형권, 2013. 29쪽).

라. 인도

인도 TV홈쇼핑 시장은 한국 업체가 선도 중이며, 주요 업체로는 Homeshope 18, Star CJ 등이 주도적으로 영업 중이다. 주로 중상위 소득계층을 고객으로 삼고 있다(최재섭·조중환·이형권, 2013. 29쪽).

6. 홈쇼핑 다국적 기업 QVC 현황

다국적 홈쇼핑 업체인 QVC(Quality Value Convenience)는 1986년 미국 펜실베니아주

웨스트 체스터 지역 조셉 세겔(Joseph Segel)이 설립했다. 콰레이트 리테일 그룹(Qurate Retail Group)이 소유하고 있는 QVC는 TV홈쇼핑에 특화된 미국 케이블, 위성, 방송 네트워크사이다. QVC는 미국(QVC US), 영국(QVC UK), 독일(QVC Germany), 일본(QVC Japan), 이탈리아(QVC Italy), 중국(QVC/CNR), 프랑스(QVC France) 등 현재 7개 국가 3억 5천만 가구를 대상으로 홈쇼핑 사업을 하고 있다(https://en.wikipedia.org/wiki/QVC)[5].

2016년 QVC Group과 미국, 영국, 독일, 일본, 이탈리아, 프랑스 등 6개국에 대한 연례보고서를 살펴봤다. 연소득과 고객 수, 판매상품과 재구매/상호작용 고객 등은 다음과 같다(https://corporate.qvc.com/annualreview2016/qvc-global/).

<표 3-7> 2016년 QVC 소득, 고객 수 등 현황

나라	연 소득	고객 수	판매상품	재구매/ 상호작용 고객
QVC 그룹	87억 달러	1400만 명	1억 8천3백만 개	93%
미국	61억 달러	800만 명	1억 1천8백만 개	92%
영국	6억 5천4백만 달러	100만 명	1700만 개	96%
독일	8억 6천 5백만 달러	180만 명	2700만 개	96%
일본	8억 9천 7백만 달러	140만 명	1700만 개	95%
이탈리아	1억 4천 6백만 달러	30만 명	400만 개	89%
프랑스	-	-	-	-

5) QVC (an acronym for "Quality Value Convenience") is an American cable, satellite and broadcast television network, and flagship shopping channel specializing in televised home shopping that is owned by Qurate Retail Group. Founded in 1986 by Joseph Segel in West Chester, Pennsylvania, United States, QVC broadcasts to more than 350 million households in seven countries as QVC US, QVC UK, QVC Germany, QVC Japan, QVC Italy, QVC/CNR (China) and QVC France.[2] https://en.wikipedia.org/wiki/QVC

나라	연 소득	고객 수	판매상품	재구매/ 상호작용 고객

자료: https://corporate.qvc.com/annualreview2016/qvc-global/

제3절 소결 및 시사점

주요국 TV홈쇼핑 사례를 분석했던 목적은 첫째, 각국이 TV홈쇼핑 규제와 관련해 취하고 있는 정책 및 제도적 관점을 살피기 위함이며, 둘째 규제 개선의 보편적이며 합리적인 방향(구조와 내용)을 잡기 위함이다.

개별사례 분석 국가로서, 미국과 영국, 일본, 그리고 중국의 규제현황을 살펴봤고, 그밖에 다른 국가들과 다국적기업인 QVC가 진출한 여덟 개 국가의 현황을 고찰했다. 분석틀은 TV홈쇼핑 사업자의 법적지위, 규제기관, 관련 법 그리고 사업자 선정방법(진입 규제와 재승인 여부), 제품 편성 규제, 심의 규제(사전/사후), 수수료 규제 여부, 자율 규제 권장 여부, 과징금 등으로 구성해 그 내용을 고찰했다. 다음 <표 3-8>은 주요국을 대상으로 앞서 분석한 내용들을 각 분석유목에 맞춰 정리한 것이다.

<표 3-8> 분석결과 국가별 정리 : 미국/영국/일본/중국

	미국	영국	일본	중국
법적 지위	유통사업자	방송사업자	방송사업자	방송사업자
규제 기관	FTC	OFCOM	총무성	광전총국6)
관련 법	- Telecommunication Act(1996), Title Ⅵ	- Communication Act 2003 - TLCS COSTA 7)준수의무	- 유선TV방송법 - 전자서명법 - 특정 상거래에 관한 법률 - 전자 소비자 계약법'	- 라디오·텔레비전 광고 방송 관리법 - 홈쇼핑 광고 및 홈쇼핑 방송에 대한 관리 강화'에 관

	미국	영국	일본	중국
				한 통지 - 홈쇼핑 채널의 개설 및 관리에 관한 의견
사업자선정 방법 - 진입규제 재승인여부	있음	있음	있음	허가요건 명확 - 외국기업 독자 진출 불가능
제품 편성 규제	없음	없음	없음	없음
심의 규제 (사전/사후)	사업자 자율규제 원칙, FTC 사후 규제[8]	사후 규제 ASA 자율적으로 심의	사후 규제	사전 규제
수수료 규제 여부	사업자(SO-PP) 간 협정 체결. 총 수입의 5% 정도 - 정률제	- 정률제	- 정액제 - 정률제 - 정액+정률 혼합제	SO와의 개별 계약에 따라 자율적 계약
과징금		-	-	

분석결과, 연구진이 얻은 결론은 해외 TV홈쇼핑 규제는 큰 틀에서 방송과 통신 사업을 아우를 수 있는 방송통신법으로 규정하고 최소한의 규제 대상으로 분류하고 있다는 점이다. 특히 규제 기관은 사업자 간의 분쟁 해결보다는 소비자 권리를 지키기 위해 최소한으로 개입하며, 주로 TV홈쇼핑 회사가 상품에 대한 과장된 주장을 펼치는 사업자(납품업자)에 대해 사후 강력한 조치를 하고 있었다.

6) 국가신문출판광전총국(State Administration of Press, Publication, Radio, Film, and Television, SARFT, 이하 광전총국) www.chinasarft.gov.cn.

7) COSTA(Code On the Scheduling of Television Advertising) : 광고량, 광고시간대, 광고배치 등과 관련한 규정으로 홈쇼핑 사업자를 포함하는 모든 컨텐츠 서비스 사업자(면허소지자)는 이 의무를 이행하며 사업을 영위해야 함.

8) 이종원·박민성(2011) 55쪽, 58쪽,

규제기관은 대부분 각 나라의 방송 규제를 담당하는 정부기관이 면허를 주는 방식으로 진입 규제와 재승인 심사를 하고 있었다. 이는 우리나라와 거의 차이가 없는 방식이다. 더불어 각 기관들이 사업자에 대해 갖고 있는 인식은 유통에 주안점을 두기보다는 방송에 중점을 두고 있었다. 우리나라와 다른 점은 국내 TV홈쇼핑은 독자적인 채널이 확보되어 있고 24시간 방송을 하고 있는 프로그램 공급자(Program Provider) 지위를 가지고 있으나, 주요국 대부분은 광고 채널 혹은 콘텐츠로 보고 있다는 점이다.

또한 TV홈쇼핑 사업체에 대한 등록과 면허, 재승인은 국가 기관이 담당하고 있으며, 내용에 대한 규제는 소비자 보호 측면에서 다른 기관이 책임을 맡고 있는 이원 체계를 취하고 있는 곳이 많았다. 예를 들면 미국은 FCC가 사업자 허가를 주관하며 FTC가 사후 내용 규제를 담당하고, 영국은 OFCOM이 사업자 면허를 맡고 있으며, ASA가 사후 내용 규제를 주관하고 있다. 과기정통부가 TV홈쇼핑 사업체 승인과 재승인을 담당하고 방통위와 방통심위가 내용을 사후에 규제하고 있는 우리나라도 유사한 규제 체계라 할 수 있다. 그러나 주요국은 협회를 통해 자율심의를 수행하는 경향 또한 보였다. 즉, 타율규제와 자율규제가 동시에 시장에서 작동하고 있는 것이다.

진입규제의 경우, 기존의 사업자들에게 책임을 주고 과도한 경쟁을 방지하며 소비자들의 이익을 극대화하는 공익성에 근거할 때 적절하다고 보는 시각도 강했다.

제4장 이해관계자 인식 조사

제1절 조사개요

1. 조사절차

TV홈쇼핑 시장 금지행위에 대한 시장 이해관계자 인식을 파악하기 위하여 연구진이 취한 방법은 인터뷰 기법이다. 시장 이해관계자를 크게 두 그룹으로 분류했다. TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자다. 이 가운데 동질적 속성을 지닌 TV홈쇼핑 사업자는 하나의 그룹으로 묶은 반면, TV홈쇼핑 납품업자는 그 속성이 매우 다양하다는 점을 고려해, 제조업자와 벤더 그리고 납품업자 등으로 세분화 한 뒤, 대표성을 지닌 것으로 판단되는 사업자를 추천받아 각각 별도의 인터뷰 절차를 밟았다.

먼저 TV홈쇼핑 사업자 및 TV홈쇼핑 납품업자(납품업자, 벤더, 제조업자)를 대상으로 인터뷰를 진행하고, 이를 통해 현재 우리나라 TV홈쇼핑 환경에서 사업자와 납품업자와의 유통 특성을 파악하고, 규제 측면에서 불공정 거래 행위의 개념과 유형을 파악하고자 했다. 이후 TV홈쇼핑 사업자 7개사를 대상으로 사업자가 인식하는 시장행위의 공정성과 불공정성의 정도 및 특수성(관행)을 파악하고자 했다. 더불어 정책 및 규제 수준에서 TV홈쇼핑 시장에 대한 정책당국의 접근방식에 대해 어떻게 인식하고 있는지를 살펴봤다. TV 홈쇼핑 시장 금지행위와 관련된 법령에서 제시하는 금지행위 유형들이 현실적으로 준수되고 있는지, 문제점은 무엇인지, 개선 방안 역시 인식 조사의 대상이었다.

TV홈쇼핑 7개사를 대상으로 인터뷰가 진행된 시점은 2018년 7월 12일과 9월 14일 두 차례에 걸쳐 진행됐다. 1차 집단 인터뷰는 TV홈쇼핑 사업자 7개사와 협회 관계자 등 총 10명이 참여해 2시간 정도 진행되었다. 인터뷰 대상자는 대외협력팀과 법률지원팀에 근무하고 있었다. 2차 인터뷰는 TV홈쇼핑 사업자에서 모두 7명이 참여하여 약 2시간 동안 의견을 제시했다.

TV홈쇼핑 납품업자는 제품제조사와 벤더 그리고 TV홈쇼핑 상품공급업자 협회 관계자를 포함한 8명이 인터뷰에 응했다. 2018년 7월 18일 6명을 대상으로 집단 인터뷰가 3시간

정도 진행되었으며, 2명은 일대일 인터뷰를 수행했다.

이해관계자 인터뷰는 1차로 집단 혹은 일대일 대면 인터뷰를 하기 전, 질문지를 미리 배포했으며, 이에 기반 해 인터뷰 당일 논의를 구체화하는 방식을 취했다. 이후 추가적으로 각 사의 의견을 자세하게 담은 설문지를 별도로 수거했다. 보완이 필요한 내용에 대해서는 개별적으로 접촉하여 의견을 추가로 수집하는 방법을 취했다. 조사 절차는 <표 4-1>와 같다.

<표 4-1> 이해관계자 인식 조사 개요

구분	조사개요
조사대상	- TV홈쇼핑 사업자 <1차> TV홈쇼핑 사업자(TV홈쇼핑 대외협력팀 8명, 법률준수팀 1명, TV홈쇼핑 사업자협회 1명) <2차> TV홈쇼핑 사업자(TV홈쇼핑 대외협력팀 7명) - TV홈쇼핑 납품업자(제조업자 4명과 벤더 2명), TV홈쇼핑 상품공급업자협회 2명 : 총18명
조사대상 선정 방법	- TV홈쇼핑 사업자 : 방송통신위원회 사업자 목록에 근거 인터뷰 협조 요청 공문 발송 후 자발적 참여 - TV홈쇼핑 납품업자 : 협회에 요청하여 인터뷰 대상자 선정
조사기간	2018년 7월~9월
조사방법	대면 인터뷰 후 보완조사(이메일과 전화 조사) 병행

2. 응답자 특성

앞서 언급한 인식 조사를 위한 인터뷰에 참여한 응답자는 모두18명이며, 응답자 특성은 <표 4-2> 와 같다.

<표 4-2> 인터뷰 대상자의 일반적 특성

구분	소속	담당 업무 / 제품 유형
홈쇼핑 사업자	공영	대외협력(CR)
	공영	대외협력
	롯데	대외협력
	현대	대외협력
	홈앤쇼핑	대외협력
	홈쇼핑협회	협회
	CJ	대외협력
	GS	대외협력
	GS	대외협력
	NS	법률준수팀
합계	**총 10명 (추가 7명 보완조사)**	
납품업자	납품업자	화장품
	납품업자	건강식품
	납품업자	의류
	납품업자	식품
	벤더	전자제품
	벤더	식품, 전자제품, 화장품
	상품공급자협회	협회
	상품공급자협회	협회
합계	**총 8명**	

나열: 가나다, 알파벳순

3. 조사내용

질문지를 구성하기 위해 선행연구(방통위, 2014) 분석과 사용계약 가이드라인(과기정통부, 2018), 방송법, TV홈쇼핑 사업자 판결문(2018)을 대상으로 시장 금지행위 관련 법령, 개념과 용어, 유형을 추출했다. 타당성을 검토하기 위하여, TV홈쇼핑 납품업자 1명과 TV홈쇼핑 관련 연구자 1명, 그리고 법률 전문가 1명을 대상으로 TV홈쇼핑 금지행위에 대한 정의와 TV홈쇼핑의 특성에 대해 사전 인터뷰를 실시했다. 이를 토대로 질문지를 만들고 법률 관련 전문가와 연구기관 등 2인으로 부터 자문을 받아 질문지를 구성했다. 또한 질문지 내용의 이해도를 알아보기 위해 관련 연구자 2명을 대상으로 사전 조사를 실시했다.

TV홈쇼핑 금지행위 실태에 관한 질문지의 내용 구성은 <표 4-3>과 <표 4-4>와 같다.

<표 4-3> 인터뷰 질문 주요내용

조사 영역	질문 내용
사업자가 인식하는 시장행위의 공정성	시장행위의 공정성의 정도 및 특수성(관행)
	시장행위의 불공정성의 정도 및 특수성(관행)
	규제의 정당성
	규제의 차별성
시장행위에 대한 정책당국의 접근방식 (정책 및 규제 수준에 대한 인식)	이중 규제라는 인식
	관리감독 기관의 적정성
시장 금지 행위에 대한 정의와 그 범위(용어)	금지행위에 대한 정의
	거래 기본 계약
	방송조건 합의서
	상품판매 방송 제작 비용
	사전 제작 영상물
	판매 수수료
시장 금지행위 - 거래방식	위, 수탁 거래방식
	직매입 거래 방식
	특정 매입 거래 방식

조사 영역	질문 내용
시장 금지행위 - 수익배분	정률제방식
	정액제방식
	혼합배분(정률+정액)방식

<표 4-4> 제2차 심층면접 질문 주요내용 - 금지행위의 구체적인 기준

구분	내용
구체적인 기준	방송편성의 부당한 취소・변경 금지
	정액수수료의 강요 금지
	상품판매방송 제작비용의 부당한 전가 금지
	사전제작영상물 제작비용
	자료의 보관

4. 자료 분석

자료의 범주화를 위하여 공정거래에 대한 사업자들의 인식(시장행위의 공정성의 정도 및 특수성, 규제의 정당성과 차별성), 금지 행위 관련 법규 검토(방송법, IPTV법, 전기통신사업법, 대규모유통법, 공정거래법 등), 금지행위 유형 및 항목(상품판매 방송 제작비용, 사전 제작 영상물, 직매입 거래 방식) 등으로 상·하위 범주들을 구분하였다.

제2절 조사 결과

1. 시장행위의 공정성

시장의 공정성을 판단하는 기준은 시장 구조적 측면에서 이해관계자들의 인식을 살피는 방법과 제도적 측면에서의 합리성을 검토하는 접근방식이 있을 수 있다. 본 연구에서 인터뷰에 응한 참가자들을 대상으로 시장 내 공정성의 정도를 묻는 방식 역시 두 가지 측면을 모두 고려해서 접근했다. 먼저 TV홈쇼핑 시장 전반에 대한 이해관계자들의 의견과 생각을 확인함으로써, 공정성에 대한 표면적 인식을 엿보고자 했다. 이후 조사된 인식에 기반 해, 제도적 측면의 합리성이 결여된 지점이 어디에 있다고 판단하는지를 살핌으로서, 연구진이 추구하는 제도적 보완책으로서 시장 금지행위 지침이 가져야 할 방향성과 구체성에 대한 시사점을 얻고자 했다.

분석결과, 공정성에 대한 인식은 두 가지 측면에서 살필 수 있었다. 먼저 이해관계자 간 인식의 간극이다. TV홈쇼핑 사업자들이 갖는 시장 행위의 공정성에 대한 인식과 상품공급 영역의 이해관계자 그룹이 갖는 공정성에 대한 인식은 상당이 이격돼 있었다. TV홈쇼핑 사업자들은 대체로 시장행위가 과거에 비해 공정해지고 있다고 인식하고 있었는데, 그 이유로 사업자 수가 점차 늘어남에 따라 시장 내에서 경쟁체계가 갖춰져, 과거에 비해 비약적으로 공정한 시장 거래 행위가 이뤄지고 있다고 인식하고 있었다. 반면 TV홈쇼핑 납품업자들은 과거와 마찬가지로 여전히 TV홈쇼핑 사업자들이 우월적 지위를 가지고 있는 대상으로서, 불공정한 시장행위를 유발하고 있으며, 경제적 약자인 TV홈쇼핑 납품업자가 적극적으로 대응할 수 없도록 구조화되고 있음을 토로했다. 다음은 인터뷰 대상자들이 제시한 주장을 정리한 것으로, 두 사업자군(TV홈쇼핑 사업자 대 TV홈쇼핑 납품업자)의 입장 차이가 현격하게 느껴질 정도로 간극을 보여주고 있음을 알 수 있다.

> *"예전에는 TV홈쇼핑 사업자가 5개였으나 현재는 실제 사업자가 12개이고 채널이 17개다. 예전보다 TV홈쇼핑 납품업자들도 사업자를 선택할 수 있는 선택폭이 넓어졌다. 예전에는 과점시장이었으나 지금은 완전 경쟁시장이다."(TV홈쇼핑 사업자 6, TV홈쇼핑 사업자 2)*

"TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간의 거래는 상호 이익을 추구하는 상거래 행위이며 공정성을 지향하고 있는 거래다."(TV홈쇼핑사업자 5)

"2010년부터 특히 대규모유통업법이 제정되고 TV홈쇼핑이 적용대상이 된 이후, 규제기관과 외부기관의 감사의 눈이 늘어 공정하게 되었다."(TV홈쇼핑 사업자 8)

"갑을 관계로 비즈니스는 공평한 관계가 될 수 없다. 어느 정도 선이냐에 따라 힘의 원리에 따라 갑질이 나온다."(TV홈쇼핑 납품업자 7)

"슈퍼갑이 TV홈쇼핑업체다. TV홈쇼핑업체에 대한 부정적인 의견을 말했다가 몇 개월 후에 납품을 거절당한 적이 있다. 솔직히 여기에서 의견을 말하는 것이 무섭다."(TV홈쇼핑 납품업자 2)

TV홈쇼핑 사업자 가운데 일부는 최근의 시장 거래 환경에선, 시장 내 우월적 지위가 역전돼 자신들이 TV홈쇼핑 납품업자들에 비해 경제적 약자가 되는 상황을 맞고 있다고까지 주장하기도 했다.

" 대규모유통업법, 공정거래법, 방송법 등 시장을 규율하는 법률들이 전반적으로 TV홈쇼핑 납품업자를 보호하고 있다. 또한 공정위가 표준거래계약서를 제정해서 과거 불합리한 거래관행을 개선했기 때문에 이제는 TV홈쇼핑 납품업자가 갑의 위치에 있다."(TV홈쇼핑 사업자 6)

시장의 구조적 측면인 사업자 수의 증가와 같은 요인 외에도 시장외적 요소인 법률과 제도 등이 TV홈쇼핑 사업자의 시장행위를 과거에 비해 강하게 제약하고 있는 상황도 공정성의 증가요인으로 거론됐다. 대표적인 제도로서, TV홈쇼핑 사업자들은 과기정통부의 재승인 제도를 언급하며 공정성과 공익성이 제도적인 장치로 이미 상당부분 확보돼 있다

고 주장했다. 그러나 TV홈쇼핑 납품업자들은 TV홈쇼핑 사업자가 재승인을 위해 자신들에게 더 많은 경제적 부담을 요구하는 방식으로 변질되고 있다며, 시장의 불공정은 여전하다는 인식을 내비쳤다.

> *"TV홈쇼핑 사업자는 5년, 3년마다 한 번씩 과기정통부 재승인을 받아야 한다. 승인을 안 받는 다른 영역의 사업자보다 단언컨대 공정하다고 생각한다. 공정위의 직권조사를 거치면서 프로세스 개선도 많이 이루어졌다."(TV홈쇼핑 사업자 6)*

> *"사업 자체의 공정성 및 불공정거래 행위 예방에 대해 점검과 평가를 받으며, 사업하는 기간 내에도 공정위로부터 불공정거래 행위에 대해 규제를 받는다."(TV홈쇼핑 사업자 4)*

> *"2017년 동반성장지수 평가에서 평가대상 TV홈쇼핑 4개사 모두 '우수' 등급을 받았다. 평가 결과는 상생에 대한 중요성을 인식하고 매년 공정한 거래를 추구하려는 노력을 기울인 결과이며 시장행위의 공정성 또한 매년 나아지고 있다."(TV홈쇼핑 사업자 2)*

> *" 지원프로그램은 중소기업을 돕는 내용이 아니다. TV홈쇼핑 업체가 지원하는 만큼 협력업체에게 다른 경제적 부담을 요구하는 경우가 많다. 정부가 중소기업을 지원하는 방법을 제시하고 재승인에 반영하면 더 좋을 것이다."(TV홈쇼핑 납품업자 6)*

흥미로운 점은 각 사업자들이 내비치는 인식이 비록 상대적 관점이라 하더라도, 동일 시장을 바라보는 간극치고는 매우 현격하게 크다는 점이다. 이에 대한 해석은 각 응답 주체들이 갖고 있는 인식의 기준에서 찾을 수 있다는 게 연구진의 판단이다. 다시 말해, 현재의 시장 공정성에 대한 인식이 현재의 시장 상황에 근거하기보다는 과거의 불공정한 상황을 기준으로 현재의 시장을 판단하려는 경향이 있다는 것이다. 예컨대, TV홈쇼핑 사업자

는 현재 시장거래 행위는 과거에 비해 훨씬 개선되었기에 공정하다 혹은 공정해졌다고 판단한다는 것이다. 반면, TV홈쇼핑 납품업자는 과거의 불공정했던 관행이 여전히 남아있다는 점에서 혹은 제도적으로 보완된 장치들이 도입되었다 하더라도 과거의 관행이 암묵적으로 자리하고 있다는 점에서 불만족스럽고, 불공정하다고 느낄 가능성이 크다는 것이다.

그렇다면 왜 이와 같은 인식의 간극이 클 수밖에 없는가. 이에 대한 답은 앞서 언급했던 것처럼, 시장 구조적 측면을 살핌으로써, 공정성에 대한 인식의 차이가 유발되는 이유를 찾을 수 있을 것이다. 연구진은 이에 TV홈쇼핑 산업이 갖는 산업적 혹은 거래 관행 속에서 불거지는 특수성을 이해하고, 그 과정 속에서 공정성의 정도가 인식되는 방식을 발견하고자 했다. 이를 바탕으로 연구진이 추론할 수 있는 대상은 현재 시장에 가해지고 있는 규제가 정당한지 혹은 정당성을 위해 추가적 조치가 필요한 상황인지에 대한 인식들이다.

거래관행의 특수성을 이해하는 방식 역시 응답자들이 밝힌 거래 구조에 1차적으로 기반하고 있음을 밝힌다. 인터뷰에 참여한 응답자들에 따르면, TV홈쇼핑은 1~2시간 방송을 통해 3~4억 매출을 올릴 수 있는 특수한 유통 수단이다. TV홈쇼핑 사업자는 송출수수료의 부담과 시간이라는 자원이 한정되어 있기 때문에 TV홈쇼핑 납품업자들을 선정할 때 여러 고려 사항을 반영해야 한다는 점을 피력했다. 이에 비해 TV홈쇼핑 납품업자들은 TV홈쇼핑의 높은 진입장벽과 수천 개에 이르는 입점업체와 그들 간의 경쟁으로 인해 TV홈쇼핑 사업자들의 불공정한 요구를 묵인할 수밖에 없는 상황이라고 주장했다.

> *"TV홈쇼핑은 24시간 한정된 시간 자원 채널 중 1~2시간 정도의 방송으로 매출이 3~4억 발생하는데 이런 판매 매체가 없다. 자원은 한정되어 있어서 TV홈쇼핑 납품업자의 불만이 있을 수는 있다. 그런데 TV홈쇼핑 사업자의 잘못이 아니다. 시장 구조의 문제다."(TV홈쇼핑 사업자 6)*

> *"대한민국의 수천여 곳의 중소기업들이 물건을 팔 수 있는 첫 번째 창구가 TV홈쇼핑이다. 업체가 손해를 보면서도 TV홈쇼핑 채널을 포기하지 못하는 이유는 유통 속도를 개선시키는 방법이기 때문이며, 물건을 싸게 만들어서 이익을 많이 받는 방법이기 때문이다."(TV홈쇼핑 납품업자 8)*

2. 시장행위에 대한 정책당국의 접근방식

두 사업자군의 입장을 요약하면, 결국 불공정성이 발생할 수밖에 없는 가장 큰 이유는 시장에서 수요와 공급이 불일치하는 비대칭적 구조 때문이라는 점을 쉽게 파악할 수 있다. 방송을 원하는 다수의 TV홈쇼핑 납품업자와 이를 편성해, 송출함으로써 수익을 창출해 줄 수 있는 극소수의 TV홈쇼핑 사업자들이 거래하는 시장 구조적 특성으로 인해 갈등을 겪을 수밖에 없다는 것이다. 관건은 갈등이 발생할 수밖에 없는 구조적 특수성을 인정한다면, 이를 어떻게 규율하는 것이 공정한 시장의 게임이 될 수 있을 것인가이다. 이는 이른바 규제의 정당성 혹은 적절성 논란으로 이어지기 쉽다.

TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자는 이와 관련 방송법과 대유법에 대한 명확한 요구사항이 있었다. 방송법에 대해서는 양 사업자군 모두 불만을 표현했다. 특히 TV홈쇼핑 사업자는 대유법에서 규정하는 규제사항으로 충분한데, 굳이 방송법에서 TV홈쇼핑 사업을 규제하는 것은 이중 규제라는 인식을 표명했다. 방송법은 그 목표를 '방송 발전, 공공이익증진'에 두고 있는데, TV홈쇼핑 사업은 유통에 초점을 두기 때문에 방송이라는 규제 틀은 맞지 않다는 의견을 제시했다.

> *"방송법은 목표가 방송발전이나 공공이익증진이다. 방송법이 개정되면서 금지행위가 도입되었다. 과거부터 공정위가 규제를 해왔는데, 금지행위 내용을 보면 다 대유법에 규정되어 있으나 "방송편성을 조건으로"라는 구절이 추가되었다. 거래상 지위 남용으로 볼 수 있으므로 공정위에서도 다 규제할 수 있다."(TV홈쇼핑 사업자 6)*

> *"방송법으로 유통업 규제를 하는 것은 아니지 않나 싶다. 우리는 방송을 이용해 유통하기 때문에 방송발전기금, 송출기금 등으로 충분히 기여를 하고 있다. 그럼에도 TV홈쇼핑은 태생적으로 대유법에 해당하는 게 맞다."(TV홈쇼핑사업자 2)*

> *"방송법 자체가 유통사업자가 아니라 방송을 판매 채널로 보고 있다. 과기정*

통부에서 방송에 의해 규제되는 사업으로 보다 보니 방통위나 과기정통부는 산업적 시각은 전혀 없다. 그래서 유통사업으로 방송사업을 떠받치는 상황으로 가고 있는데 이건 아니다."(TV홈쇼핑 납품업자 4)

"TV홈쇼핑은 방송과 유통의 하이브리드형 산업이라 이중, 양면 규제를 받고 있다. 정부가 라이선스를 줘야 사업 가능한 타산업(통신, 금융)과 비교할 때 중복 규제가 강하다. 통신, 금융 등은 소관 감독기관 위주로 규제되고 있다. 대유법에서 이미 규율하고 있다."(TV홈쇼핑 사업자 8)

TV홈쇼핑 사업자들은 이와 함께 규제기관이 과기정통부, 방통위, 공정위 등으로 관할 업무가 중복되어 있다는 점 또한 지적했다. TV홈쇼핑사 업자는 과기정통부가 TV홈쇼핑 사업의 재승인을 담당하고 있기 때문에 강력한 규제기관으로 인식하고 있는데, 방통위 마저 규제를 시도하는 것은 과도하다고 여기는 경향이 있었다. 반면 TV홈쇼핑 납품업자는 과기정통부의 사업자 재승인 규제를 더욱 강력하게 만들고 중소납품업자들이 TV홈쇼핑 사업자를 평가할 수 있는 기제를 재승인 항목에 넣어줄 것을 요구했다. 공정위에 대한 평가는 양측 모두 긍정적인데 반해, 방통위에 대한 평가는 다소 부정적인 경향이 있었다.

"공정위, 방통위에서 관리하는 기준이 애매모호하다고 생각되는 경우가 있다. 수수료, 편성, 프로모션, 직매입 등 유사한 부분에서 규제를 가한다고 생각되나 실제 두 부처끼리는 이런 규제에 관해서 서로 의사소통을 하고 있는지가 궁금하다."(홈쇼핑사업자 4)

"TV홈쇼핑 7개사가 700억의 세금을 내고 있고, 1조 이상 공영방송 기금도 낸다. 우리도 많은 기여를 한다. 경쟁업체들은 T커머스인데 그들과 비교해봤을 때 우리에게만 규제가 너무 많다는 부담은 있다."(TV홈쇼핑 사업자 2)

"전체 큰 테두리에서 방송법 금지는 사실상 굉장히 협소한 영역이다. 과기정통부가 전체를 다 관장하는데, 방송법 금지는 시행령 조항을 협소하게 보

니까 그 부분에서 와이드한(포괄적인) 우리의 지원 활동과 상충하는 부분이 발생한다."(TV홈쇼핑 사업자 2)

"TV홈쇼핑 업체에는 문제가 없다고 공정위는 판단하고 있다. 과기정통부는 개선 의지가 거의 없다. 방통위 시장조사과에서 할 수 있는 게 별로 없다. 금지행위는 방통위 영역은 아니지만 방심위 제재 영역 정도이다."(TV홈쇼핑 납품업자 4)

"중소기업이 재승인을 평가할 수 있는 항목이 포함되면 좋겠다. 이 점수를 반영한다면 거래하는 업체들에게 갑질을 하지는 않을 것이라고 생각한다."(TV홈쇼핑 납품업자 6)

이상에서 언급된 응답자들의 인식을 종합하면, 사업자의 입장에 따라 규제당국이 시장에 접근하는 방식을 인식하는 방식이 다름을 알 수 있었는데, TV홈쇼핑 사업자는 규제의 이중성 혹은 중복규제라는 인식을 드러낸 반면 TV홈쇼핑 납품업자들은 지금보다 규제가 더욱 강화될 필요가 있음을 역설한 것이다. 이는 앞서 살펴 본 공정성에 대한 표면적 인식과 매우 유사한 형태라고 볼 수 있다. 다만, 이와 같은 인식 가운데 공통분모가 존재하는데, 이는 규제자로서 방통위의 지위와 역할에 대한 인식이다. 이중 혹은 중복 규제기관으로서 인식하는 경향이 강했다는 것이다. 공정위와 역할이 중복된다는 의미다. 이는 ㅅㅍ홈쇼핑의 거래구조에서도 확인할 수 있듯이, 일반적인 방송사업자와 사뭇 다른 편성의 구조, 콘텐츠의 생산 및 이익의 창출 방식에 따른 것으로 풀이된다. 방송의 형태를 취하고는 있으나, 거래되는 콘텐츠는 상품과 서비스의 유통 개념에 더욱 가깝고, 규제 역시 대유법에 의해 규율되고 있기 때문이다. 더욱이 재승인 등 일반적인 진흥 및 규제는 과기정통부가 별도로 하고 있는 상황 역시 이처럼 혼란스러운 인식을 낳게 한 요인으로 보인다. 이는 TV홈쇼핑이 갖고 있는 특수성으로 인해 야기된 결과로 판단되지만, 복수의 정책기구와 그들이 형성하고 있는 구조적 특수성이 안고 있는 문제 역시 배제하기는 어려워 보인다. 이 같은 결과를 토대로 만약 현재의 규제 구조를 유지해야 한다면, 공정위와 방통위의 규율 대상과 방법이 보다 명확하게 차별화 될 수 있도록 개선할 필요가 있다. 이는 가이드라인

에서도 보다 명확하게 구조화되어야 한다는 게 연구진의 판단이다.

3. 시장 금지 행위에 대한 정의와 그 범위

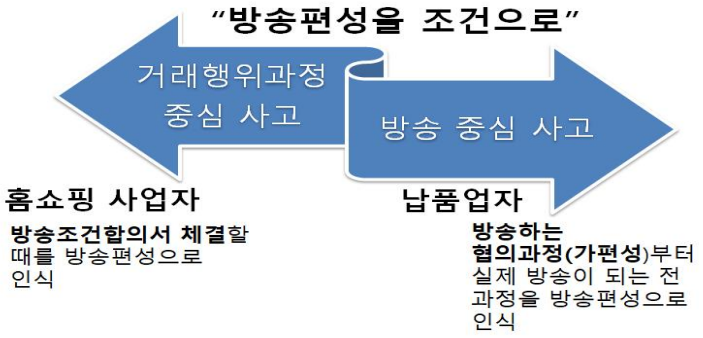
가. 정의와 범위: 방송편성

방송법에서 규정하고 있는 시장 금지행위에 대해 TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자는 공통적으로 이중규제라는 부정적 인식을 내비쳤다. 특히 '방송편성을 조건으로'라는 용어의 불명확한 개념 정의를 문제 삼았다. 편성을 폭 넓게 규정(방송 중심 사고)하는 방송법과 동법 시행령과는 대조적으로, TV홈쇼핑 사업자는 좁은 의미(거래 행위 과정 중심 사고)로 이해하려 드는 경향을 보였다. 즉 방송법은 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에게 방송을 해 주겠다는 협의(논의) 과정(가편성)부터 실제로 방송이 되는 전 과정을 '방송편성'이라고 광의로 규정하고 있다. 반면, TV홈쇼핑 사업자는 TV홈쇼핑 납품업자와 방송 3일전에 '방송조건합의서'라는 계약서를 체결할 때를 '방송편성'으로 인식하고 있었다. TV홈쇼핑 납품업자는 '방송편성을 조건으로'라는 광의의 의미에 더 강하게 동의하고 있었다.

> *"방송의 공익성을 담보하는 금지행위라면 그 원법에 맞게 이해가 가지만, 이게 핀트(초점)는 틀린 것 같다. 방송편성의 제1주체는 방송사업자다. 편성의 독립은 보장되어야 한다. 방송편성을 조건으로 편성하는 건 사업자의 자율인데, 그걸 요구하거나 부당행위 발생으로 보는 게 맞는지 의문이다."(TV홈쇼핑 사업자 2)*

> *"행정소송을 진행한 것도 방송편성을 조건으로 한 것인가라는 항목도 쟁점이었다. 명확한 기준이 없으므로 사업자는 방송편성을 조건으로 하지 않았다고 주장할 수밖에 없다."(TV홈쇼핑 사업자 7)*

[그림 4-1] '방송편성'의 개념에 대한 인식 차이



"방송편성이 상품판매를 위한 것이니, 백화점을 예로 들자면, 진열을 하는 것과 같다. 상품판매 협의에서 공적인 가이드라인, 거래상의 지위 남용을 하지 말고 공정하게 지키라는 걸로 이해한다. 공정위 통제와 방통위가 분리되니 방송편성은 방통위가 하고 나머지는 공정위가 한다고 이해한다."(TV 홈쇼핑 사업자 1)

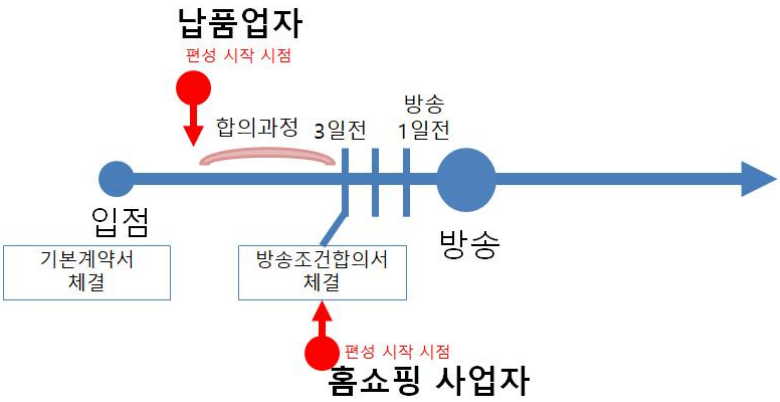
결국, 방송법과 동법 시행령에 제시된 '방송 편성을 조건으로'에 대한 명확한 설명과 인식의 차이를 극복하기 위한 규제기관의 개선 노력이 필요하다는 점을 확인할 수 있었다.

나. 정의와 범위: 편성의 결정 시점

편성을 결정하는 시점에 대해 TV홈쇼핑 사업자는 방통위가 자신들과 다른 생각을 가지고 있다고 인식하고 있었다. TV홈쇼핑 사업자는 방통위가 가편성이라는 편성 희망안을 마련하여 조정하는 단계를 편성이 결정된 상황, 즉 '편성을 조건으로'라는 행위가 이뤄진다고 판단한다고 여겼다. 하지만 TV홈쇼핑 사업자는 방송조건합의서를 체결한 시점을 '편성을 조건으로'라는 시점이 시작되는 시기로 인식하고 있었다. 방송조건합의서를 방송 하루 전에 체결해왔던 것을 공정위가 제시한 자율준수협약을 수용하여 3일 전으로 여유를 두었

다는 점 역시 TV홈쇼핑 사업자들은 강조했다. 이는 시장에서 어떤 유통사업자보다도 폭넓게 당사자 간 사전계약 기간을 길게 잡는 것으로서, 시장 공정성 향상을 위한 노력의 결과라는 입장이다. TV홈쇼핑 납품업자 역시 이 부분에 대해선 긍정적으로 받아들이고 있었다. 현재 TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간에 이뤄지고 있는 거래 구조를 시점을 기준으로 도식화하면, 다음 [그림 4-2]와 같다.

[그림 4-2] 편성 결정 시점에 대한 인식 차이



"가편성이나 편성표 확정을 방통위에선 확정으로 보고 있는 것으로 보였다. 한 TV홈쇼핑사업자를 예로 들면, 가편성은 MD가 일정을 조율해서 내부적 결과물로 편성표가 완성되는데, 보통 2주전이다. 그 이후에 발생하는 편성 변경을 위법행위로 방통위에서는 보는 것이다. 편성행위의 시점은 상호 간 방송 확정, 시간, 수치 방법을 확정하는 방송계약서 시점이라 보는 것이다."(TV홈쇼핑 사업자 5)

"편성이 확정되었다는 말을 하려면 TV홈쇼핑 사업자 뿐 아니라 TV홈쇼핑 납품업자 간 구속력이 있어야 하는데 이런 가편성표는 서로 희망 안에 불과하다. 세부 조건에 대한 확정이나 체결도 없는데, 방송일시만 정해졌다고 해서 구속력이 미친다고 볼 수 없는 것이다."(TV홈쇼핑 사업자 6)

"공정위와 자율준수협약을 맺어서 유통법상 방송 1일 전 체결만 해도 법 위반은 아니다. 그럼에도 현재 대부분의 TV홈쇼핑 사업자들은 3일 전으로 체결해오고 있다."(TV홈쇼핑 사업자 6)

"실질적으로 중요한 것은 방송특약이며 전자계약으로 하게 되어 있다. 공정위에서 작년에 비슷한 가이드라인 지침이 나왔다. TV홈쇼핑 사업자는 방송이라는 특징을 내세워서 하루 전, 이틀 전 이렇게 계약시점을 얘기했었는데, 그게 3일 전으로 합의가 됐다."(TV홈쇼핑 납품업자 6)

"방송 3일이라는 기간은 적절하다. 그 정도는 수용가능하다. 이미 사전에 구두로 다 한 것을 형식적으로 할 뿐이다. 표면상으로는 대등하지만 내용상으로 TV홈쇼핑 사업자가 갑이다."(TV홈쇼핑 납품업자 2)

다. 정의와 범위: 금지행위 유형 및 항목

TV홈쇼핑 산업 영역에서 사업자의 시장 금지행위는 크게 세 가지로 압축된다. 첫째, 부당행위를 판단하는 정의와 범위의 문제 둘째, 부당한 수익배분 요구행위 셋째, 부당한 비용전가행위다. 첫 번째 쟁점은 앞에서 다루었으며, 두 번째와 세 번째 쟁점이 여기서 다뤄질 내용이다. 이 쟁점들 가운데 TV홈쇼핑 납품업자들이 특히 관심을 갖는 것은 수익분배 방식이다. 일반적으로 TV홈쇼핑 업계에서는 두 가지 수익배분 방식을 취하게 되는데, 정액제와 정률제다. 정액제는 당사자 간 사전에 미리 판매수수료로 일정 금액을 확약하고, 편성 이후 상품판매방송을 진행하는 것이다. 정률제는 편성 이후, 상품이 방송을 통해 판매되는 양에 따라 사전에 조율된 수수료 비율에 따라 비용을 지불하는 구조다. TV홈쇼핑 사업자는 두 가지 방식 가운데, 어느 하나의 방식이 일괄 적용될 수 없고, 상황에 따라 차등 적용될 수밖에 없는 구조임을 강변하는 반면 TV홈쇼핑 납품업자들은 정액제의 폐지를 통해 부당 거래행위를 막을 수 있다고 주장한다.

세 번째 쟁점인 비용전가행위와 관련해서 그 대표적 행위로 사전 제작 영상물의 비용주

체가 누구인가에 대한 논쟁이 뜨거웠다. TV홈쇼핑 사업자는 사전영상물 제작에 대한 비용 분담의 문제에 대해 고려사항이 많다는 점을 피력한 반면, TV홈쇼핑 납품업자들은 TV홈쇼핑 사업자의 제작비용 부담을 주장했다. 사안에 따른 입장차가 큰 편이었지만, 반면 충분히 조정 여력이 있는 사안으로 구분됐다. 그 이유는 정액제는 공급하는 상품의 유형과 관련이 있으며 사전영상물 제작은 상품 제공의 주체와 관계가 있어, 상호이해의 바탕위에서 조정 가능한 범위에 포함돼 있다고 봤기 때문이다. 즉 무형의 상품에는 정액제를 적용하고, 사전영상물 제작비용 부담은 상품의 소유권에 따라 달라진다는 것이다.

1) 정액제에 대한 의견 및 인식

정액제는 TV홈쇼핑 납품업자가 TV홈쇼핑 사업자에게 상품 판매를 위탁할 때 광고비처럼 일정 비용을 내는 것이다. 정률제는 상품 판매로 얻은 이익의 일정 비율을 TV홈쇼핑 납품업자와 TV홈쇼핑 사업자가 나눠 갖는 방법이다. TV홈쇼핑 납품업자는 정액제는 보험이나 여행 상품처럼 판매 수익이 방송 중 발생하지 않는 상품에 한해서 가능하게 하는 방식이어야 한다는 의견을 제시했다. 정액제가 상품 유형에 따라 적용되어야 함에도 불구하고 TV홈쇼핑 사업자는 수익이 불확실할 때 자신들에게 유리한 정액제를 활용하고 있다고 비판한다. 판매수수료의 방식을 선택하는 기준을 정해 부당 거래행위에 대한 종지부를 찍고, 사업자 간에 인식의 차이를 줄여나갈 필요가 있는 대목으로 풀이됐다.

"우리는 정액제를 원천적으로 차단하기 위해 움직였다. 하지만 보험 등 여행 상품 등이 무형 상품은 매출을 나눌 수 없기 때문에 정액제로 해야 한다고 TV홈쇼핑 사업자들이 주장했다. TV홈쇼핑 사업자는 정액제를 통해 막대한 이익을 얻고 있다. 정액제로 인해 TV홈쇼핑 납품업자는 큰 피해를 보고 있다."(TV홈쇼핑 납품업자 4)

"매출이 100%, 120% 나오다가 90% 정도로 꺾이면 MD가 정액으로 가야 한다고 말한다. 업체는 받아들일 수 없지만 재고가 남기 때문에 정액제를 수락할 수밖에 없다. 정액을 요청할 때 받아드릴 수밖에 없다."(TV홈쇼핑 납

품업자 3)

"사실 TV홈쇼핑 납품업자들 입장은 10번을 하나의 계약으로 인식하고 있는 것 같은데, TV홈쇼핑 사업자는 개별방송 하나하나가 완결 계약이다. 10번 방송하는데 수수료율 조건 변동이 없는 건 맞지 않는다."(TV홈쇼핑 사업자 6)

"정액제는 불공정 행위라고 생각한다. 정액제는 폐지해야 한다. TV홈쇼핑 사업자는 정액제에 대한 이미 법적인 검토를 다 끝냈고 재소를 하면 자신들이(TV홈쇼핑 사업자) 이긴다고 확신하고 있다. 여기에 대해서는 정액제는 법으로 막지 않는 이상, 힘들다고 본다."(TV홈쇼핑 납품업자 6)

"정액은 상품 특징도 있고 협력사 니즈도 있다. 정액이 부담이 될 수도 있어서 과기정통부에서도 지켜보고 있고 사전에 충분한 설명을 하고 구제방법도 논의하고 있다."(TV홈쇼핑 사업자 5)

정액제에 대한 TV홈쇼핑 납품업자의 비판적인 의견이 있었으나 TV홈쇼핑 사업자들은 정액제에 대한 관심은 그다지 크지 않았다. TV홈쇼핑 사업자들은 판매수수료를 정액제, 정률제, 혼합배분 방식 등 3가지 방식을 선택하는 것은 이윤을 추구하는 사업자들이 전술적으로 선택할 수 있는 사안이라고 보고 있었다. 또한 TV홈쇼핑 납품업자는 TV홈쇼핑 사업자와의 지속적인 거래를 통해 수수료 선택 방식이 정률제와 정액제로 바뀌는 점을 문제삼고 있었다. 이에 비해 TV홈쇼핑 사업자는 동일 상품이더라도 방송조건계약서 체결이 다른 시간에 되면 하나의 독립된 계약으로 봤다. 그렇기 때문에 TV홈쇼핑 사업자는 한 계약에서 정률제에서 정액제로 변경하는 일은 없다고 설명했다. TV홈쇼핑 납품업자와 TV홈쇼핑 사업자 양 측이 자신의 매출 이익을 위해 선택하는 수수료 방식이 상호 충분하게 협의를 통해 이뤄져야 할 것이다.

2) 사전영상물 제작에 대한 의견 및 인식

사전제작영상물은 상품 판매 방송 이전에 상품의 효능, 효과 등의 정보를 제공하고 상품 이미지를 극대화하기 위해 제작한 영상물을 말한다. 대체로 상품판매 방송 중간에 방송된다. 사전영상물 제작에 대한 TV홈쇼핑 사업자들의 관심은 매우 높다. 사전영상물 제작의 비용을 TV홈쇼핑 사업자가 일정 부분 부담해야 한다는 점에 대한 설득력이 낮다는 지적을 하고 있다. TV홈쇼핑 납품업자가 동일한 사전영상물을 여러 TV홈쇼핑 사업자에게 사용하고 있음에도 그 비용을 분담하는 것은 적절하지 않다는 것이다.

"공정위에서 말하는 불공정 거래 심사지침이나 TV홈쇼핑 표준계약에는 사전 영상제작에 대한 규제는 없다. 사전 영상제작은 서면협의대상이다. 방통위에서는 사전 영상물 제작비용을 (TV홈쇼핑) 사업자가 부담해야 한다고 바라본다. 그것은 공정거래법과 규제수준이 안 맞는다." (TV홈쇼핑 사업자 6)

"사전영상제작물의 경우, 과기정통부는 TV홈쇼핑 사업자에 재승인 조건으로 부과한 내용 중 판매수수료를 대가로 TV홈쇼핑 납품업자에게 제공하는 용역서비스의 범주에 사전영상제작물을 제외한 것을 허용하고 있다."(TV홈쇼핑 사업자 5)

"공정위의 기본적 시각은 사적 계약은 유효하다고 보는 것이다. 협의를 할 때 비용전가는 없다고 했다가, 진행 중에 발생한 비용을 부담시키면 그건 부당행위다. 방통위는 계약에 있어도 부당하도 보니까 우려된다."(TV홈쇼핑 사업자 5)

"거래상 지위가 있는가? TV홈쇼핑이 방송으로 판매하지만 TV홈쇼핑만 독점은 아니니 정서적으로 갑이라고 해서 시장 획정적으로 충분한 연고 없이 거래상 지위가 있으니 부당하다는 건 정서적인 판단이니 부당하다."(TV홈쇼핑 사업자 1)

"거래상 지위가 유효하려면 계속적 거래관계가 중요하다. 그러나 TV홈쇼핑은

단발계약이다. 계속적 거래관계 지위가 약하다고 본다. 이번에 약속한 대로 방송이 이루어지면 계약 끝이다. 거기에 부당하거나 부당한 요구를 받으면 계약을 안 하면 된다. 계속적 거래관계 지위와는 다르다."(TV홈쇼핑 사업자 5)

"우리는 판매를 최대로 하기 위해서 사전제작영상물을 만드는 데 합리적이고 통일적인 기준이 적용되었으면 좋겠다. 우리가 방심위에 한번 통과를 하면 12군데 다 돌리고 싶은데, 그럴 수 없다."(TV홈쇼핑 납품업자 3)

"TV홈쇼핑 사업자가 기본적으로 방송제작비 100% 부담하는 건 진행비, 호스트비가 다 들어간다. 사전제작영상물은 TV홈쇼핑 사업자는 방송제작비로 안 본다. 어떤 상품은 있고 어떤 상품은 사전제작물이 없다. 영상물 소유권도 TV홈쇼핑 납품업자가 갖는다. 그 내용물 자체를 TV홈쇼핑 사업자가 관여할 문제가 아니다."(TV홈쇼핑 사업자 6)

"사전제작영상에 대한 사용료 지불이나 지출을 해야 한다고 하면 사전제작물 영상을 아예 안 쓸 수도 있다. 사전제작영상을 안 쓰면 비용을 줄이는 측면이 있지만 TV홈쇼핑 납품업자 입장에서는 매출 하락으로 이어질 우려가 크다."(TV홈쇼핑 사업자 4)

TV홈쇼핑 사업자는 사전제작영상물에 대한 비용을 TV홈쇼핑 납품업자가 부담해야 하고 그 저작권도 TV홈쇼핑 납품업자에게 있다고 주장했다. TV홈쇼핑 납품업자는 사전제작영상물을 제작할 때 여러 TV홈쇼핑 업체에게 사용할 수 있는 표준을 정해주기를 원했다. TV홈쇼핑 납품업자는 사전제작영상물을 광고로 인정해주면 자신들이 만들어서 TV홈쇼핑 사업자에게 제공할 의사가 있다고 했다. 이에 대해 TV홈쇼핑 사업자는 사전제작영상물을 사용하게 된다면 사용료를 지급할 의사가 있기는 하지만, 사용료가 제작비용에 포함되기 때문에 비용 절감을 위해 TV홈쇼핑 납품업자가 제작한 사전제작영상물을 사용을 줄이는 방향으로 될 가능성이 있다는 점도 제시했다.

3) 직매입거래 방식에 대한 의견 및 인식

직매입거래는 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자로부터 상품을 구매하여 판매를 책임지고 반품이나 교환 등 발생하는 모든 문제에 대한 책임을 지는 방식이다. 언뜻 보면, 전혀 부당 거래행위 혹은 시장금지행위 영역에 포섭될 대상이 아닌 것처럼 보인다. 그러나 이 과정에서도 사업자 간 쟁점은 발생하고 있다. 그 이유는 매입 조건에서 비롯된다. 겉으론 직매입이지만, 직매입에 따른 부담을 나누는 구조로, TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간 계약이 체결되는 경우들이 있기 때문이다. 사전영상물 제작비용 역시 직매입 조건에 따라붙는 경우도 있다. 이로 인해 매입의 주체가 져야 할 책임의 소재를 두고, 정책당국, TV홈쇼핑 사업자, TV홈쇼핑 납품업자 간 이해의 방식이 달리 나타나고 있는 경우들이 존재한다.

> *"직매입은 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에 상품을 매입하여 소유권을 이전하는 것을 의미하며 이에 따라 상품의 재고부담은 TV홈쇼핑 사업자에 있다. 위탁은 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에 일정한 수수료만을 지급 받고 판매방송을 진행하는 방식으로 재고부담은 TV홈쇼핑 납품업자에 있다."(TV홈쇼핑 사업자 2)*

직매입거래는 TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자에 위험을 분산하는 동반자적인 거래행위가 될 수 있다. 소비자 구매 수요에 맞는 상품을 선택하기 위한 TV홈쇼핑 사업자의 사전 노력이 필요할 것이며, 이에 맞는 상품을 공급하는 업체를 선정하여 그들로부터 물건을 사오고 판매를 위해 유통 채널을 최대한 활용할 수 있기 때문이다. 관건은 직매입 방식에서 계약조건에 대해 어느 선까지를 공정한 거래 방식으로 인정할 수 있는가이다. 이 역시 유통사업자이면서 동시에 방송사업자인 TV홈쇼핑 사업자의 우월적 지위가 남용되지 않는 선을 상정할 필요가 있을 것이다. 가이드라인에 반영되는 요소는 물론 다소 추상적일 수밖에 없지만, 지위 남용에 따른 부당행위에 대한 구체성은 확보될 필요가 있어 보인다는 게 연구진의 판단이다.

4. 소결 및 시사점

연구자들은 TV홈쇼핑 사업자들과 TV홈쇼핑 납품업자들이 TV홈쇼핑과 관련한 시장행위가 공정하게 이뤄지고 있는지, 그리고 다른 사업 분야와는 다른 특수한 점이 무엇인지를 인터뷰했고 그 내용을 심층적으로 분석했다. 분석 결과를 간단하게 정리하면 다음 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 인터뷰 결과 정리

구분			TV홈쇼핑 사업자	TV홈쇼핑 납품업자
1. 시장의 공정성	공정성 인식		공정함	공정하지 않음
2. 시장 행위에 대한 정책당국의 접근방식과 그 구조의 합리성	접근방식		거래 행위과정 중심의 사고	방송 중심 사고
	규제 방식 및 강도의 적절성		이중규제	규제강도 강화 필요성 존재
	규제 구조의 합리성		불합리	불합리
3. 시장 금지 행위에 대한 정의와 그 범위	방송편성		협의의 관점	광의의 관점 희망
	편성의 결정시점		협의의 관점	광의의 관점 희망
	금지 행위 유형 및 항목	정액제	필요함	불필요함
		사전 영상물	위탁거래시 TV홈쇼핑 납품업자 부담. 사용수수료 부담 의사 있음	강요는 아니나 필수적인 것으로 인식, 광고로 규정 제안
		직매입	사적거래의 영역이며, 부담을 나누는 공존의 방식	부담의 주체를 명확히 해야 할 필요 존재
4. 거래방식	정의와 범위		쟁점이 되는 용어에	쟁점이 되는 용어에 대한

구분		TV홈쇼핑 사업자	TV홈쇼핑 납품업자
		대한 정교화 필요성 강함	정교화 필요성 강함
	위수탁거래 직매입거래 특정매입거래	이견 없음	이견 없음
	정률제	이견 없음	이견 없음
5. 수익배분	정액제	이견 없음	무형상품만 적용
	혼합배분	이견 없음	이견 없음

인터뷰를 통해 수집된 이해관계자들의 사안 별 인식을 분석한 결과는 다섯 가지 측면으로 정리되었으며, 각 영역별 핵심 내용과 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공정성에 대한 인식은 두 가지 측면에서 살필 수 있었다. 먼저 이해관계자 간 인식의 간극이다. TV홈쇼핑 사업자들이 갖는 시장 행위의 공정성에 대한 인식과 상품공급영역의 이해관계자 그룹이 갖는 공정성에 대한 인식은 상당이 이격돼 있었다. TV홈쇼핑 사업자들은 대체로 시장행위가 과거에 비해 공정해지고 있다고 인식하고 있었는데, 그 이유로 사업자 수가 점차 늘어남에 따라 시장 내에서 경쟁체계가 갖춰져, 과거에 비해 비약적으로 공정한 시장 거래 행위가 이뤄지고 있다고 인식하고 있었다. 반면 TV홈쇼핑 납품업자 관계자들은 과거와 마찬가지로 여전히 TV홈쇼핑 사업자들이 우월적 지위를 가지고 있는 대상으로서, 불공정한 시장행위를 유발하고 있으며, 경제적 약자인 TV홈쇼핑 납품업자가 적극적으로 대응할 수 없도록 구조화하고 있음을 토로했다. 흥미로운 점은 각 사업자들이 내비치는 인식이 비록 상대적 관점이라 하더라도, 동일 시장을 바라보는 간극치고는 매우 현격하게 크다는 점이다. 이에 대한 해석은 각 응답 주체들이 갖고 있는 인식의 기준에서 찾을 수 있다는 게 연구진의 판단이다. 다시 말해, 현재의 시장 공정성에 대한 인식이 현재의 시장 상황에 근거해 판단하기 보다는 과거의 불공정한 상황을 기준으로 현재의 시장을 판단하려는 경향이 있다는 것이다.

둘째, 시장행위에 대한 정책당국의 접근방식 그리고 규제의 강화와 관련해선, 동질적이

면서도 차별적인 목소리가 공존했다. 규제에 대한 접근방식과 관련해선 이중 혹은 중복규제라는 인식을 사업자의 특성과 상관없이 공유하고 있는 것으로 나타났다. 반면 규제의 강화와 관련해선 차별적인 목소리들이 등장했다. 다만, 이와 같은 인식 가운데 공통분모가 존재하는데, 이는 규제자로서 방통위의 지위와 역할에 대한 것이다. 이해관계자들은 모두 이중 혹은 중복 규제기관으로서 방통위를 인식하는 경향이 강했다는 것이다. 공정위와 역할이 중복된다는 의미다. 이는 TV홈쇼핑의 거래구조에서도 확인할 수 있듯이, 일반적인 방송사업자와 사뭇 다른 편성의 구조, 콘텐츠의 생산 및 이익의 창출 방식에 따른 것으로 풀이된다. 방송의 형태를 취하고는 있으나, 거래되는 콘텐츠는 상품과 서비스의 유통 개념에 더욱 가깝고, 규제 역시 대유법에 의해 규율되고 있기 때문이다. 더욱이 재승인 등 일반적인 진흥 및 규제는 과기정통부가 별도로 하고 있는 상황 역시 이처럼 혼란스러운 인식을 낳게 한 요인으로 보인다. 이는 TV홈쇼핑이 갖고 있는 특수성으로 인해 야기된 결과로 판단되지만, 복수의 정책기구와 그들이 형성하고 있는 구조적 특수성이 안고 있는 문제 역시 배제하기는 어려워 보인다. 이 같은 결과를 토대로 만약 현재의 규제 구조를 유지해야 한다면, 공정위와 방통위의 규율대상과 방법이 보다 명확하게 차별화 될 수 있도록 개선할 필요가 있으며, 이는 시장 금지행위에 관한 지침에서도 보다 명확하게 구조화되어야 한다는 게 연구진의 판단이다.

셋째, 시장 금지 행위에 대한 정의와 그 범위를 설정하는 것이다. 이와 관련해선 두 영역으로 나뉘어 의견수렴 절차를 밟았는데, 먼저 방송편성 및 그 시점과 관련해선 사업자들이 생각하는 방식과 규제당국이 생각하는 방식의 차이가 명확하게 드러났다. 편성을 광의로 규정(방송 중심 사고)하는 방송법과 동법 시행령과는 대조적으로 TV홈쇼핑 사업자는 협의(거래 행위 과정 중심 사고)로 이해하고 있었다. 즉 방송법은 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에게 방송을 해 주겠다는 협의 과정(가편성)부터 실제로 방송이 되는 전 과정을 '방송편성'이라고 광의로 규정하고 있다. 반면, TV홈쇼핑 사업자는 TV홈쇼핑 납품업자와 방송 3일전에 '방송조건합의서'라는 계약서를 체결할 때를 '방송편성'으로 인식하고 있었다. TV홈쇼핑 납품업자는 '방송편성을 조건으로'라는 광의의 의미에 더 동의하고 있었다. 즉 방송법은 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에게 방송을 해 주겠다는 협의 과정(가편성)부터 실제로 방송이 되는 전 과정을 '방송편성'이라고 광의로 규정한 반면, TV홈쇼핑 사업자는 TV홈쇼핑 납품업자와 방송 3일전에 '방송조건합의서'라는 계약서를

체결할 때를 '방송편성'으로 인식하고 있었다. TV홈쇼핑 납품업자는 실제로 협의의 의미로 편성이 적용되는 것에 대해 다소 불만이 있으나, 방송 3일 전 방송조건합의 계약 체결은 수용하는 것 같았다.

편성을 결정하는 시점에 대해 TV홈쇼핑 사업자는 방송조건합의서를 체결한 시점을 '편성을 조건으로'라는 시점이 시작되는 시기로 인식하고 있었다. TV홈쇼핑 사업자들은 이와 관련하여 방송조건합의서를 방송 하루 전에 체결해왔던 것에 대해 공정위가 제시한 자율준수협약을 수용하여 3일 전으로 여유를 두어 왔다는 점을 강조했다. 이는 시장에서 어떤 유통사업자보다도 폭 넓게 당사자 간 사전계약 기간을 길게 잡는 것으로서, 시장 공정성 향상을 위한 자신들의 노력의 결과라는 입장이다. TV홈쇼핑 납품업자 역시 이 부분에 대해선 긍정적으로 받아들이고 있었다.

넷째와 다섯째는 거래방식 및 수익배분과 관련된 이슈였다. 우선 거래 방식 가운데 논의가 집중됐던 영역은 직매입 방식이다. 거래방식 가운데 직매입거래는 TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간에 위험을 분산하는 동반자적인 거래행위가 될 수 있다. 소비자 구매 수요에 맞는 상품을 선택하기 위한 TV홈쇼핑 사업자의 사전 노력이 필요할 것이며, 이에 맞는 상품을 공급하는 업체를 선정하여 그들로부터 물건을 사오고 판매를 위해 유통채널을 최대한 활용할 수 있기 때문이다. 관건은 직매입 방식에서 계약조건에 대해 어느 선까지를 공정한 거래 방식으로 인정할 수 있는가이다. 이 역시 유통사업자이면서 동시에 방송사업자인 TV홈쇼핑 사업자의 우월적 지위가 남용되지 않는 선을 상정할 필요가 있을 것이다. 지침에 반영되는 요소는 물론 다소 추상적일 수밖에 없지만, 지위 남용에 따른 부당행위에 대한 구체성은 확보될 필요가 있어 보인다는 게 연구진의 판단이다.

마지막으로 수익배분과 관련된 이슈 가운데 가장 이해관계자 간 의견이 도드라졌던 사안은 정액제였다. 정액제는 공급하는 상품의 유형과 관련이 있으며 사전영상물 제작은 상품 제공의 주체와 관계가 있다. 즉 무형의 상품에는 정액제를 적용하고, 사전영상물 제작비용 부담은 상품의 소유권에 따라 달라진다는 것이다. 다소 이견이 제시되는 부분이지만, 이 영역 역시 구체성이 확보되면, 조정이 가능한 대상으로 연구진은 판단했다.

제5장 TV 홈쇼핑 금지행위 가이드라인 제안

제 1 절 가이드라인 개요

1. 가이드라인 제안 의도

TV홈쇼핑 사업자는 상품공급 능력은 물론, 방송프로그램을 제작 및 전송하기 위한 다양한 능력을 요구받는다. 상품 공급 능력은 유통 측면에서 요구받는 능력인 반면, 방송콘텐츠를 전송하기 위한 제작 및 송출은 방송사업자로서 요구받는 운영 능력에 해당한다. TV홈쇼핑 시장은 이처럼 양면성을 갖춘 시장이라 할 수 있다. 그러므로 TV홈쇼핑 납품업자와 TV홈쇼핑 사업자 간, 플랫폼 사업자와 TV홈쇼핑 사업자 간 다각적 측면에서 시장상황을 고려하고, 시장행위의 특성 및 이를 규율하는 가이드라인이 필요하다는 게 연구진의 판단이다.

본 연구는 이를 위해 TV홈쇼핑 영역이 보이는 시장구조 - 거래구조 - 금지행위 - 과징금 부과라는 순차적 분석틀에 입각해, TV홈쇼핑 시장 내 금지행위와 관련된 법령을 전반적으로 검토했다. 특히 방송 편성, 송출수수료와 판매수수료, 상품판매방송 제작비용과 사전제작영상물 제작비용 등의 문제를 검토하는 데 중점을 두었다. 도출된 분석결과를 토대로 우리나라 TV홈쇼핑 시장의 공정한 경쟁 환경 조성을 위한 개선방안에 대해 논의하고자 했다.

가이드라인은 용어의 정의, 기본원칙, 그리고 금지행위에 관한 구체적인 기준 등을 중심으로 고찰되었다. 연구진이 제안한 가이드라인은 행정지침이라는 권고사항에서 한걸음 나아가 법적 효력을 전제로 하고 있기에 방송법에 명시된 금지행위를 보다 명확하게 준수할 수 있도록 구체화했다. 한편, 방통위는 가이드라인 위임규정이 법적으로 마련되지 않는 경우에도 가이드라인을 준수해야 할 사업자들에게 일부 규정에 사용된 불확정개념에 대하여 해석기준을 제시할 필요가 있다. 연구진은 이 같은 점을 고려, 방송법 및 그 시행령 상에 위임규정이 없어도 방통위가 행정행위를 할 수 있도록 가이드라인에 용어의 정의를 구체화하는 등 법적 효력을 발휘하는 방안을 제안하고자 했다.

2. 가이드라인 제안의 과정

가이드라인 제안을 위하여 모두 4단계의 분석 과정이 도입되었다.

첫 번째 단계는 2018년 초 검토되었던 가이드라인에 대한 분석이다. 두 번째 단계에서는 이해 관계자들의 의견청취를 통한 시사점을 파악하였다. 세 번째 단계에서는 2018년 진행된 판결문을 분석하면서, 관련 법령에 대한 연구진의 심층적인 조사와 분석이 진행했다. 네 번째 단계에서는 연구진이 분석한 결과를 토대로, 2018년 초 미발표된 가이드라인에 기반 해, 가이드라인의 문구를 수정 방향에 따라 분류한 뒤, 이의 진행방향에 대해 논의했다. 수정방향은 '소폭 수정'과 법령개정까지 포함하는 '대폭 수정' 부분으로 구분하는 방식으로 분석을 진행했다. 더불어 방송법과 방송법 시행령의 개정이 필요한 조항과 가이드라인만으로도 행정행위가 가능한 항목들도 구분하였다. 이러한 과정을 거쳐 연구진이 제안한 가이드라인은 이해관계자가 양립되어 있는 TV홈쇼핑 시장 상황에서 방통위가 효율적인 행정행위를 위한 세부적인 지침으로 활용될 수 있도록 구체화했다.

가. 1단계 - 2018년 검토되었던 가이드라인에 대한 분석

방통위는 2018년 초 행정 지침으로서 가이드라인 안(案)을 마련하고, TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자들에게 검토의견을 받았다. 그 안을 토대로 연구진이 분석한 결과는 다음과 같다.

2018년 가이드라인은 모두 제 2장 12조에 걸쳐 공정거래행위를 위한 세부항목들로 구성되어 있다. 앞선 논의를 통해 살펴보았듯이, TV홈쇼핑 사업자들은 대부분의 항목에 대해 동의하지 않고 수정 의견을 제시하였다. TV홈쇼핑 납품업자는 3개 항목에 대해서만 수정 의견을 제시하였다. TV홈쇼핑 사업자들의 전반적인 의견을 종합하면, 가이드라인 자체에 대한 부정적 의견이 팽배하다는 것을 체감할 수 있다. 현행 규제구조 상 이중 혹은 중복규제에 해당하기에 추가로 규제조항을 만드는 행위 자체에 대한 반발이 크다는 것이다. 반면, TV홈쇼핑 납품업자들은 규제가 보다 구체화되길 원하고 있으며, 특히 이해관계가 얽히는 수익배분, 비용전가 등에 있어선 강경한 입장을 고수하고 있었다.

가이드라인에 대한 골격 및 그 구체적인 내용과 사업자 간 보였던 이견을 정리하면 다

음과 같다.

먼저 가이드라인의 골격이다. 당시 가이드라인은 제1장 총칙과 제2장 세부항목, 총 12조항으로 구성되었는데, 항목별로 제1조는 공정한 거래질서와 상생환경을 위해 가이드라인이 필요하다는 목적을 담고 있다. 제2조는 거래 기본계약, 방송조건 합의서, 상품판매방송 제작비용, 사전영상제작물에 대한 정의, 판매수수료에 대한 정의로 구성되어있다.

이에 대해 양측의 의견이 일치한 항목은 계약과 관련한 사항이었고, 이견을 보인 항목은 상품판매방송 제작비용이었다. TV홈쇼핑 사업자는 규제의 동일성을 주장했고, TV홈쇼핑 납품업자는 상품판매방송의 현실을 적절히 반영하지 못하고 있다는 의견을 피력했다.

제3조는 거래방식을 담았는데 의견이 일치하였고, 제4조는 수익배분방식을 담았다는데 의견이 불일치하였다. 수익배분방식에 대해 TV홈쇼핑 납품업자는 가장 큰 의견 차이를 피력했고, 가이드라인을 통해서 획득하고 싶은 공정거래 방식은 정률제에서 비롯된다는 적극적인 의견을 나타냈다. 제5조는 기본원칙을 제6조는 위법성의 기준 등을 담았는데 대체로 의견이 일치하였다. 제7조는 방송편성의 부당한 취소, 변경을 금지하는 조항으로 제시되었는데, 방송조건합의서의 작성기준일, 서면고지, 서류보관, 부당성의 입증책임 등에서 이견이 나타났다. 제 8조는 정액수수료 강요금지에 대한 항목으로 TV홈쇼핑 사업자들은 법령 해석의 기준을 제시할 것을 요구하였다. 제 9조의 상품 판매방송 제작비용의 부당한 전가 금지에 대해서는 TV홈쇼핑 사업자들은 자유로운 합의에 의한 제작비용을 분담하는 비율을 규정하자는 수정의견을 제시했다. 제 10조는 사전제작 영상물 제작비용과 관련해 TV홈쇼핑 사업자들은 방송조건합의서에 사전제작물영상물을 활용할 것이지 여부에 관한 사항을 명시하자는 의견을 제시하였고, TV홈쇼핑 납품업자는 거래기본계약서를 작성할 때, 제작 조건과 분담비율을 명시하자는 의견을 제시하였다. 제 11조 홈쇼핑공정경쟁협의회 구성에는 사업자간 이견이 없었다. 다만, TV홈쇼핑 사업자들은 협의회에서 의결된 사항의 효력에 대해 엄격한 해석원칙이 필요하다는 의견을 제시하였다. 제12조의 관련 법령 준수에 대해서는 사업자간 이견이 없었으나, TV홈쇼핑 사업자들은 행정청의 법령효력이 없는 상황에서 침익적 행정처분이 될 우려를 표명하였고, 관련 법령 위반 여부의 판단 기준을 인용하는 위임 규정이나 근거조항이 없이 가이드라인이 제시된다는 의견을 나타냈다. 살펴본 바와 같이, TV홈쇼핑 사업자들은 가이드라인의 대부분 항목에 대해 법률유보원칙과 위임규정이나 근거조항을 이유로 부정적인 의견을 제시하고 있었다.

한편, TV홈쇼핑 납품업자는 상품판매방송 비용에 대한 용어정의에 상품판매방송 현실을 반영할 것과, 수익배분방식, 사전제작영상물제작 비용을 명시하는 시점에 대한 이견을 제시하고 있었다. (<표 5-1> 참조)

이상에서 살펴본 바와 같이 가이드라인에 대해서 사업자간 다수의 항목에 이견이 있었다. 따라서 가이드라인은 사업자들의 의견을 적절히 반영하고, 방송법이나 방송법 시행령에 근거하여, 방통위에서 행정지침으로서 활용할 수 있도록 보다 명확히 제안되어야 할 필요가 있다는 시사점을 도출할 수 있었다.

다음 <표 5-1>은 2018년 초기 미발표된 가이드라인에 대한 사업자 간 이견을 간결하게 정리한 것이다.

<표 5-1> 가이드라인 쟁점에 대한 홈쇼핑사업자와 납품업자의 의견

가이드라인		동의(○), 비동의(X)		수정의견
조항	항목	TV홈쇼핑 사업자	TV홈쇼핑 납품업자	
제1조(목적)	공정한 거래질서 및 미디어의 상생환경을 조성	X	○	**(TV홈쇼핑 사업자)** 시장에 대한 부정적 인식이 반영된 문구 수정요구
제2조(용어)	거래기본계약	○	○	
	방송조건합의서	○	○	
	상품판매방송 제작비용	X	X	**(TV홈쇼핑 사업자)** 규제 통일성 **(TV홈쇼핑 납품업자)** 방송소품(방송 POP, 시연품 등) 등 용어 변경
	사전제작영상물	○	○	

가이드라인		동의(○), 비동의(X)		수정의견
조항	항목	TV홈쇼핑 사업자	TV홈쇼핑 납품업자	
	판매수수료	○	○	
제3조(홈쇼핑사업자와 납품업자 간 거래방식)	위·수탁거래방식	○	○	
	직매입거래방식	○	○	
	특정매입거래방식	○	○	
제4조(홈쇼핑사업자와 납품업자간 수익배분방식)	정률제방식	○	○	
	정액제방식	○	○	
	혼합배분(정률+정액)방식	○	X	**(TV홈쇼핑 납품업자)** TV홈쇼핑 사업자의 정액제 및 혼합배분 방식은 불공정 하다고 판단되어, 이에 대한 검토 필요
제5조(기본원칙)	방송편성을 조건으로	○	○	

가이드라인			동의(○), 비동의(X)		수정의견
조항	항목		TV홈쇼핑 사업자	TV홈쇼핑 납품업자	
	사전제작영상물에 대한 제작비용		X	○	**(TV홈쇼핑 사업자)** 헌법 제37조 제2항 및 헌법 제75조 법률유보원칙 (법령부재)
제6조(위법성 심사기준)	‘부당하게’		○	○	
	위법성 입증 책임		○	○	
제7조 (방송편성의 부당한 취소· 변경 금지)	방송조건합의서	3 영업일 전까지	X	○	**(TV홈쇼핑 사업자)** 방송조건합의서 기간 명시 의무 없음, 법률유보원칙(법령 부재)
		내용 취소 또는 변경	X	○	**(TV홈쇼핑 사업자)** 상위 법령상 규정을 지나치게 넓게 해석하여 법령상 위임 없이 홈쇼핑사업자에게 부당하게 과도한 금지 의무를 부과
		취소, 변경사유 설명 서면 고지	X	○	**(TV홈쇼핑 사업자)** 서면 고지 의무 부과 미비 법률유보원칙(법령 부재)

가이드라인			동의(○), 비동의(X)		수정의견
조항	항목		TV홈쇼핑 사업자	TV홈쇼핑 납품업자	
		서류보관 3년	X	○	**(TV홈쇼핑 사업자)** 법률유보원칙
		홈쇼핑 사업자 입증책임	X	○	**(TV홈쇼핑 사업자)** 법률유보원칙
제8조(정액수수료의 강요 금지)	납품업자가 정액제 방식 또는 혼합배분(정률+정액) 방식을 거절		X	○	**(TV홈쇼핑 사업자)** 법령의 구체적 해석 기준 제시
	다른 납품업자에 비해 현저히 불리하게 변경하는 행위		X	○	**(TV홈쇼핑 사업자)** 법령 해석의 적절성
	보험상품・여행상품 등 비적용		○	○	

가이드라인		동의(○), 비동의(X)		수정의견
조항	항목	TV홈쇼핑 사업자	TV홈쇼핑 납품업자	
제9조(상품판매방송 제작비용의 부당한 전가 금지)	상품판매방송 제작비용	X	○	**(TV홈쇼핑 사업자)** 의무규정 미비
	변경비용 100분의 50 초과 금지	X	○	**(TV홈쇼핑 사업자)** 자유로운 합의에 의한 제작비용 분담비율 규정
제10조(사전제작영상물 제작비용)	거래기본계약에 명시	X	○	**(TV홈쇼핑 사업자)** 방송조건합의서상 사전제작영상물 활용 여부에 관한 사항 명시 **(TV홈쇼핑 납품업자)** 거래기본계약서 작성시 사전인서트동영상 제작에 대한 조건 및 분담비율 등을 명시
	독점적·배타적 거래기본계약 시 100% 홈쇼핑 사업자부담	X	○	**(TV홈쇼핑 사업자)** 법률유보 원칙

가이드라인		동의(○), 비동의(X)		수정의견
조항	항목	TV홈쇼핑 사업자	TV홈쇼핑 납품업자	
	분담금 또는 사용료를 지급하는 경우	X	○	**(TV홈쇼핑 사업자)** 실효성 없음
	제작비용 분담비율, 사전제작영상물 사용료 지불	X	○	**(TV홈쇼핑 사업자)** 협의회 기준 마련 부분 삭제
	사전제작영상물 제작비 관련 지출 증빙서류	X	○	**(TV홈쇼핑 사업자)** 새로운 의무 부과
	판매수수료율을 정당한 이유 없이 인상금지	X	○	**(TV홈쇼핑 사업자)** 불확정 개념
	특정 외주업체와 방송제작계약을	○	○	

가이드라인		동의(○), 비동의(X)		수정의견
조항	항목	TV홈쇼핑 사업자	TV홈쇼핑 납품업자	
	체결하도록 강요 금지			
제11조(홈쇼핑방송 공정경쟁 협의회 구성)	홈쇼핑방송 공정경쟁 협의회 구성	○	○	
	협의회 소집	○	○	
	협의회의 의사결정	○	○	
	의결된 사항 효력	X	○	**(TV홈쇼핑 사업자)** 엄격해석 원칙
	협의회 운영 규정	○	○	

가이드라인		동의(○), 비동의(X)		수정의견
조항	항목	TV홈쇼핑 사업자	TV홈쇼핑 납품업자	
제12조(관련 법령의 준수 등)	「방송법」 등 관련 법령 준수	○	○	
	행정청 법령효력 사용	X	○	**(TV홈쇼핑 사업자)** 침익적 행정처분 위법
	관련 법령 위반 여부의 판단기준 인용	X	○	**(TV홈쇼핑 사업자)** 위임조항이나, 근거조항 없이 제정

나. 2단계 - 이해 관계자들의 의견청취를 통한 시사점

TV홈쇼핑 시장 이해관계자들의 인터뷰를 통해 청취된 TV홈쇼핑 금지행위 가이드라인(案)에 대한 의견은 TV홈쇼핑 시장 구조, 규제기관, 기본 원칙, 금지행위 세부항목, 법령 개정 등을 중심으로 수집되었다.

10명의 TV홈쇼핑 사업자들과 8명의 TV홈쇼핑 납품업자들을 통해 TV홈쇼핑 금지행위와 관련한 의견을 청취한 결과를 통해 연구진은 사업자 간 대조적인 인식 차이를 확인할 수 있었다. TV홈쇼핑 사업자들은 대체로 시장행위가 과거에 비해 사업자가 늘어남에 따라 경쟁체계가 되었으며 공정한 시장행위가 이뤄지고 있다고 인식하고 있었다. 이에 비해 TV홈쇼핑 납품업자들은 과거와 마찬가지로 여전히 TV홈쇼핑 사업자들은 우월적 지위를 가지고 있으며, 불공정한 시장행위에 대해 약자인 TV홈쇼핑 납품업자가 적극적으로 대응할 수 없는 불공정한 시장이라고 인식하는 경향이 강했다. 분석유목별로 사업자 간 인식을 정리한 것이 다음 <표 5-2>다.

<표 5-2> TV홈쇼핑 사업자와 납품업자의 시각 차이

구분	TV홈쇼핑 사업자	TV홈쇼핑 납품업자
홈쇼핑 시장의 공정성 인식과 이유	공정하다	공정하지 않다
	경쟁시장이다	비경쟁시장이다
	규제기관 감시 강화	
	- 과기정통부 재승인 과정에서 납품업자와의 상생 도모 - 동반성장지수 평가 우수	- 사업자들의 재승인을 위한 방편 - 동반성장지수는 형식적
홈쇼핑 사업의 특수성	TV홈쇼핑 사업자 증가. 사업자 12개, 채널 17개 방송	3000개 중소기업

구분	TV홈쇼핑 사업자	TV홈쇼핑 납품업자
	1~2시간 방송 3-5억 매출 수수료	
규제기관 인식차이	관리감독기관)방통위, 과기정통부, 방통심위, 공정위 관련 법령)방송법, IPTV법, 전기통신사업법, 대유법, 공정거래법 사업자) TV홈쇼핑 사업자, TV홈쇼핑 납품업자 효력) 방송법 금지행위, 재승인, 방송심의	
	방송시장	유통채널
방송편성 조건에 대한 인식 차이	거래행위과정 중심 사고	방송 중심 사고
	- 방송조건합의서 체결할 때를 방송편성으로 인식	- 방송하는 협의과정(가편성)부터 실제 방송이 되는 전 과정을 방송편성으로 인식
편성시작 시점	방송조건합의서 체결	입점시 기본계약서 체결

다. 3단계 – 2018년 판결문 분석

판결문을 분석하기에 앞서 소장과 답변서 등을 통해 쟁점을 확인하였고, 문제점과 개선점을 파악하여 가이드라인의 세부항목에 포함하고자 하였다.

방통위는 2017년 9월 14일 TV홈쇼핑 사업자들에 대하여 “방송편성을 조건으로” “부당하게” “사전영상 제작비용을 TV홈쇼핑 납품업자들에게 전가하였다”는 이유로 방송법에 따른 시정명령을 부과하였다. 이에 TV홈쇼핑은 서울행정법원에 위 시정명령의 취소를 구하는 소송을 제기함과 동시에 효력정지신청을 하였다. 효력정지신청 사건에서는 방통위와 TV 홈쇼핑 법률대리인 간의 치열한 논리 싸움을 벌인 결과, TV홈쇼핑 사업자들은 효력정

지 결정을 얻어냈다.

이후, 취소소송(본안소송)에서는 방통위는 TV홈쇼핑 사업자들의 불공정거래행위를 입증하기 위하여 새로운 설문조사 결과를 제시하면서 이 사건 처분의 정당성을 강하게 주장하였다. 그러나 TV홈쇼핑 법률대리인들(각 사별로 로펌대행 5-6인)은 TV홈쇼핑 방송에 관한 사실관계를 면밀히 검토하고, 방송법 관련 법리에 따른 다양한 논리를 개발하였으며, 방통위가 제시한 설문조사의 문제점을 심도있게 분석하여 대응하였다. 그에 따라, (i) TV홈쇼핑의 행위는 사실관계와 법리에 비추어 방송편성 조건부 사전영상 제작비용 전가행위의 요건을 충족하지 않는다는 점, (ii) 방통위가 제시한 설문결과는 여러 가지 문제점이 있어 신빙성이 없으므로 이 사건 처분의 적법성을 뒷받침하는 근거가 될 수 없다는 점, (iii) 방송법령의 해석 및 집행 시 명확한 하위 법령의 제정이나 가이드라인 없이 막연히 공정거래법을 원용하여 적용해서는 안 된다는 점 등 이 사건 처분의 위법성을 다양한 각도에서 주장하였다. 그 결과, 법원은 2018년 6월 1일 (공영홈쇼핑), 2018년 7월 26일 (롯데홈쇼핑), 2018년 7월 26일 (CJ오쇼핑), 2018년 8월 16일 (NS홈쇼핑), 2018년 8월 17일 (GS홈쇼핑), 2018년 9월 21일 (현대 홈쇼핑), 2018년 9월 21일 (홈앤쇼핑)의 청구를 모두 인용하는 처분취소 판결을 선고하였다.

이는 TV홈쇼핑 사업자가 방통위를 상대로 시정명령에 불복하여 행정소송을 제기하고 처분의 전부 취소를 받아낸 사례라는 점에서 관리감독 기관인 방통위의 역할을 제고해보는 계기가 되었다. 판결문 분석을 통한 시사점은 시정명령에서 찾을 수 있다. 다음에 제시된 <표 5-3>은 판결문을 분석한 결과를 정리한 것이다.

<표 5-3> 판결문에서의 문제점과 개선점

쟁점	방통위	1심 판결	개선점
사전영상 제작비용의 주체	- TV홈쇼핑 사업자가 사전영상 제작비용의 주체이며 이 비용을 납품업자에 부담하였기	- TV홈쇼핑 사업자와 납품업자 간 합의에 의하여 비용부담의 주체를 결정할 수 있으므	- 납품업자의 상품을 매입하여 직접 재고 책임을 지고 판매하는 직매입 상품과 원고가 상

쟁점	방통위	1심 판결	개선점
	때문에 사전영상 제작비용의 부당한 전가를 금지한 방송법 위반에 해당	로 이러한 합의에 따라 납품업자가 사전영상 제작비용을 부담	표권을 보유한 상품에 대한 사전영상 제작비용을 납품업자에게 부당하게 전가하는 행위는 사전 자율의 사조정으로 계약서에 명시하도록 권고 - 부당성 입증의 수월성 확보 - 난해함과 입증의 어려움 극복
사전영상 제작비용에 관한 합의	- TV홈쇼핑 사업자에게 납품을 해야 하는 불리한 입장에 있는 납품업자가 사전영상 제작비용을 부담하기로 TV홈쇼핑 사업자와 합의하였다고 하더라도 그러한 합의는 납품업자의 자유로운 의사에 의한 합의로 보기 어려우므로 무효.	- 납품업자가 사전영상을 제작하여 그 물품의 판매를 촉진시키고 또 다른 TV홈쇼핑 사업자와 추가적인 거래로 연결시켜 자신의 이익을 증진할 수 있는 경제적 유인이 있으므로 납품업자와 TV홈쇼핑 사업자 간 사전영상 제작비용의 부담주체에 관한 합의는 자유로운 의사에 기한 합의라고 할 수 있음.	- 납품업자가 사전영상의 저작권을 소유한 경우와 사전영상을 상품의 이미지를 제고하기 위해 사용하는 경우 등 사용기준을 구분하여 제작비 부담 주체, 부담비율 등을 합의하여 명시
'방송편성을 조건'에 관한 입증	- TV홈쇼핑 사업자와 납품업자 간 거래는 그 거래의 특성상 당연히 '방	- TV홈쇼핑 사업자가 납품업자의 사전영상 제작비용 부담 여부 또는	- TV홈쇼핑 사업자의 '방송편성을 조건으로'의 행위 양태에 대하여 '가이

쟁점	방통위	1심 판결	개선점
	송편성을 조건으로' 이루어지는 것이므로 이에 관한 별도의 입증 없이 당연히 추정되는 것.	부담 비율 등에 따라 납품업자의 상품에 대한 상품판매방송의 편성 여부 또는 상품판매방송의 일자·시각·분량 등을 달리 결정을 하거나 달리 결정할 것과 같은 명시적·묵시적 언동을 함으로써 납품업자의 의사에 반하여 사전영상 제작비용의 전부 또는 일부를 부담하도록 강요하였다는 사정에 관한 입증이 별도로 필요.	드라인'에 상세한 규정 도입 필요, 이하의 내용은 1심 판결에서 제시한 '방송편성을 조건으로'의 행위 양태 i)TV홈쇼핑 사업자가 납품업자가 사전영상 제작비용을 부담한 경우에만 방송편성을 하였다는 사정 ii)납품업자의 사전영상 제작비용의 전부 또는 일부를 부담하지 아니하였다는 이유로 이미 결정된 방송편성을 취소하였다거나 방송편성의 일자·시작·분량 등을 사전영상 제작영상 제작비용을 부담한 다른 납품업자에 비하여 불리하게 변경하였다는 사정 iii)원고가 납품업자에게 사전영상 제작비용을 부담하지 아니하면 아예 방송편성을 하여주지 않겠다고 하거나 이미 결정된 방송편성을 취소

쟁점	방통위	1심 판결	개선점
			하겠다고 하거나 방송편성의 일자·시작·분량 등을 사전영상 제작비용을 부담한 다른 납품업자에 비하여 불리하게 변경하겠다고 하는 명시적·묵시적 의사표시를 하였다는 사정을 입증 - 편성의 정의를 정교화
설문조사 결과의 증명력	-시청자미디어재단의 납품업자에 대한 설문조사의 결과가 TV홈쇼핑 사업자의 방송법 위반행위를 입증할 수 있는 높은 증명력을 가지고 있음.	- 설문조사의 결과는 일반적·추상적 질문에 대하여 납품업자의 객관적 형식의 항목에 응답한 것에 불과한 것으로 TV홈쇼핑 사업자의 방송법 위반행위를 입증할 수 있는 증명력을 가지지 못함.	- 설문조사를 통해 문제점에 대한 진술을 받고, 각 상품에 대한 입증을 담은 내용으로 보완조사(객관화)

라. 4단계- 연구진이 제안한 가이드라인

2018년 제안되었던 가이드라인은 모두 제2장 제12조항에 걸쳐 공정거래행위를 위한 세부항목들로 구성되어 있다.

TV홈쇼핑 사업자들은 6개 항목에 대해 법령이 부재한 법률 유보의 원칙[9]을 적용하여

9) 법률유보의 원칙(法律留保)이란 일정한 행정권의 발동은 법률에 근거하여 이루어져야

동의하지 않고 수정 의견을 제시하였으며, TV홈쇼핑 납품업자는 수익배분, 상품 판매방송 용어 등 3개 항목에 대해서만 수정의견을 제시하였다. 연구진은 이를 토대로 시사점을 도출하였으며, 다음과 같은 원칙에 따라 정리되었다. 첫째, 조문별로 이견이 존재하지 않는 것은 그대로 준용하고, 둘째, 이견이 존재하지만 법령 등의 수정 및 개정이 필요 없는 사안은 가이드라인에 대한 수정안을 제시하며, 셋째 이견이 존재하며 법령 등의 큰 폭의 개정이 필요한 것은 법령의 개정방향과 함께 가이드라인의 수정안을 함께 제시하는 것이다.

이상에서 밝힌 원칙에 따라 먼저, 가이드라인에 대한 소폭의 수정보완이 필요하고 상위 법령 개정이 필요 없는 것은 1조, 2조 3항, 7조 1항, 2항, 3항, 4항, 8조 1항, 2항, 9조 1항, 2항, 10조 등이었다. 이를 정리한 것이 <표 5-4>이다.

<표 5-4> 가이드라인 수정과 보완이 소폭인 항목

조항	2018 가이드라인(안)	개선안
제1조(목적)	- 이 가이드라인은「방송법」제9조 제5항 단서에 따라 승인을 받은 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자(이하 "홈쇼핑사업자"라 한다)에게 「방송법」제85조의2 제1항 제7호에 규정된 금지행위에 관한 구체적인 기준을 제시하여 홈쇼핑사업자의 방송법 금지행위 위반을 사전에 예방하고, 홈쇼핑사업자와 홈쇼핑납품업자간의 불공정한 관행을 개선하여, 홈쇼핑사업자와 납품업자간의 상생협력을 도모함으로써 공정한 거래질서 및 미디어의 상생환경을 조성함을 목적으로 한다.	- 이 가이드라인은「방송법」제9조 제5항 단서에 따라 승인을 받은 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자(이하 "홈쇼핑사업자"라 한다)에게 「방송법」제85조의2 제1항 제7호에 규정된 금지행위에 관한 구체적인 기준을 제시하여 홈쇼핑사업자와 납품업자간의 상생협력을 도모함으로써 공정한 거래질서 및 상생환경을 조성함을 목적으로 한다.

한다는 공법상 원칙이다.

조항	2018 가이드라인(안)	개선안
제2조(용어) 2조 3	3. ‘상품판매방송 제작비용’이란, 「대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률」 제2조 제8호에 따른 판매촉진비용을 제외한 판매전문가·보조출연자(유명인사, 상품전문가, 모델)·방청객 등의 방송출연과 방송세트(무대장치설비 등). 사전제작 영상물제작 등에 소요되는 방송제작과 관련한 비용 일체를 의미한다.	3. ‘상품판매방송 제작비용’이란, 「대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률」 제2조 제8호에 따른 판매촉진비용을 제외한 해당 상품의 판매전문가·보조출연자(유명인사, 상품전문가, 모델)·방청객 등의 방송출연과 방송세트(무대장치설비 등)를 의미한다.
제8조 (정액수수료의 강요 금지) 8조의 1, 2	1. 홈쇼핑사업자는 납품업자가 정액제 방식 또는 혼합배분(정률+정액) 방식을 거절한다는 이유로 다음 각 호의 행위를 할 수 없다. ①상품판매방송의 일자, 시각, 분량을 다른 납품업자에 비해 현저히 불리하게 결정하는 행위 ② 이미 결정한 상품판매방송의 일자, 시각, 분량을 취소하는 행위 ③ 이미 결정한 상품판매방송의 일자, 시각, 분량을 다른 납품업자에 비해 현저히 불리하게 변경하는 행위	1. TV홈쇼핑 사업자는 TV홈쇼핑 납품업자가 정액제 방식 또는 혼합배분(정률+정액) 방식을 거절한다는 이유로 다음 각 호의 행위를 할 수 없다. ① 방송조건합의서 체결시 상품판매방송의 일자, 시각, 분량을 다른 납품업자에 비해 현저히 불리하게 결정하는 행위 ② 방송조건합의서 체결시 결정한 상품판매방송의 일자, 시각, 분량을 취소하는 행위 ③ 방송조건합의서 체결시 결정한 상품판매방송의 일자, 시각, 분량을 다른 납품업자에 비해 현저히 불리하게 변경하는 행위
	2. 제1항에서 “다른 납품업자에 비해 현저히 불리하게 변경하는 행위”에 해당하는지 여부는 다음 각 호와 같은 사정들을 종합적으로 고려하여 제11조에 따라 구성된 협의회에서 그 구체적인 기준을 마련할 수 있다. 1. 차별행위가 홈쇼핑사업자가 속한 시장 또는 납품업자가 속한 시장	2. 제1항에서 “다른 납품업자에 비해 현저히 불리하게 변경하는 행위”에 해당하는지 여부는 제11조에 따라 구성된 협의회에서 그 구체적인 기준을 마련할 수 있다.

조항	2018 가이드라인(안)	개선안
	에서의 경쟁을 제한하는지 여부 2. 차별행위의 정도가 납품업자가 속한 시장에서 당해 사업자를 배제시키거나 배제시킬 우려가 있는 경우 3. 홈쇼핑사업자의 거래상 우월한 지위로 인하여 차별행위 대상 납품업자가 대등한 지위에서 불리한 변경에 대한 협상이 어려운지 여부 4. 차별행위가 일회성인지 지속적인지 여부	
제9조 (상품판매방송 제작비용의 부당한 전가 금지)	1. 상품판매방송 제작비용은 원칙적으로 홈쇼핑사업자가 부담하고, 홈쇼핑사업자는 방송편성을 조건으로 납품업자에 대하여 상품판매방송의 사전제작 비용을 부담하게 하거나 출연료를 지급하게 하는 등 상품판매방송 제작비용의 전부 또는 일부를 부당하게 전가할 수 없다.	1. 상품판매방송 제작비용은 원칙적으로 TV홈쇼핑 사업자가 부담하고, TV홈쇼핑 사업자는 방송편성을 조건으로 TV홈쇼핑 납품업자에 대하여 상품판매방송 제작비용의 전부 또는 일부를 부당하게 전가할 수 없다.
	2. 납품업자가 거래기본계약 또는 방송조건합의서의 약정 내용과 달리 방송에 투입될 판매전문가·보조출연자(유명인사, 상품전문가, 모델)·방청객 등의 방송출연과 방송세트(무대장치설비 등)·사전제작영상물의 추가 또는 변경을 요구할 경우, 그 추가·변경에 소요되는 비용(이하 "변경비용")의 분담에 관하여 상호 협의하여 서면으로 정하되 납품업자의 분담비율은 변경비용의 100분의 50을 초과할 수 없	2. TV홈쇼핑 납품업자가 거래기본계약 또는 방송조건합의서의 약정 내용과 달리 해당상품의 방송에 투입될 판매전문가·보조출연자(유명인사, 상품전문가, 모델)·방청객 등의 방송출연과 방송세트(무대장치설비 등)·사전제작영상물의 추가 또는 변경을 요구할 경우, 그 추가·변경에 소요되는 비용의 분담에 관하여 상호 협의하여 서면으로 정한다. TV홈쇼핑 납품업자의 분담비율은 변경비용의 100분

조항	2018 가이드라인(안)	개선안
	다.	의 50을 초과할 수 없다.
제10조 (사전제작영상물 제작비용)	1. 홈쇼핑사업자는 거래기본계약 체결 시에 납품업자와 사전제작영상물 제작이 필요한지 여부를 합의하고, 사전제작영상물 제작비용의 분담비율을 거래기본계약에 명시하여야 한다.	1. TV홈쇼핑 사업자는 거래기본계약 체결 시에 TV홈쇼핑 납품업자와 사전제작영상물 활용 여부를 합의하고, 합의된 내용에 대한 제작이 필요한지 여부를 상호 협의한 후, 사전제작영상물 제작비용의 분담비율을 방송조건합의서에 명시하여야 한다.
	2. 납품업자가 특정 홈쇼핑사업자와 독점적·배타적 거래기본계약을 체결하는 경우, 사전제작영상물 제작비용의 100%를 해당 홈쇼핑사업자가 부담하여야 한다.	2. TV홈쇼핑 납품업자가 특정 TV홈쇼핑 사업자와 독점적·배타적 거래기본계약을 체결하는 경우, 사전제작영상물 제작비용의 100%를 해당 TV홈쇼핑 사업자가 부담하여야 한다.
	3. 납품업자가 타 홈쇼핑사업자와의 거래관계에서 이미 사용한 사전제작영상물을 제공하는 경우나 납품업자가 특정 홈쇼핑사업자와 비독점적·비배타적 거래기본계약을 체결하는 경우, 홈쇼핑사업자가 분담할 사전제작영상물 제작비용의 분담비율 혹은 납품업자에게 지급할 사전제작영상물 사용료를 거래기본계약 또는 방송조건합의서에 명시하고 그에 따라 정당한 분담금 또는 사용료를 지급하는 경우 제9조 제1항의 부당한 전가행위에 해당하지 않는 것으로 본다.	3. TV홈쇼핑 납품업자가 타 TV홈쇼핑 사업자와의 거래관계에서 이미 사용한 사전제작영상물을 제공하는 경우나 TV홈쇼핑 납품업자가 특정 TV홈쇼핑 사업자와 비독점적·비배타적 거래기본계약을 체결하는 경우, TV홈쇼핑 사업자가 분담할 사전제작영상물 제작비용의 분담비율 혹은 TV홈쇼핑 납품업자에게 지급할 사전제작영상물 사용료를 거래기본계약 또는 방송조건합의서에 명시하고 그에 따라 정당한 분담금 또는 사용료를 지급하는 경우 제9조 제1항의 부당한 전가행위에 해당하지 않는 것으로 본다. 사용료의 기준은 상호 합의한다.
	4. 사전제작영상물 제작비용의 분담비율 혹은 사전제작영상물 사용료	4. TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자는 해당상품의 사전제작영

조항	2018 가이드라인(안)	개선안
	의 공정성의 기준은 해당 사전제작영상물의 제작연도, 전체 제작비용, 사용횟수, 해당 사전제작영상물을 사용한 홈쇼핑사업자의 수, 해당 사전제작영상물 사용한 방송에서 발생한 납품업자의 상품판매 수익 등을 종합적으로 고려하여 제11조에 따라 구성된 협의회에서 그 구체적인 기준을 마련할 수 있다.	상물의 제작연도, 전체 제작비용, 사용횟수, 해당 사전제작영상물을 사용한 홈쇼핑사업자의 수, 해당 사전제작영상물을 방송에서 사용하여 발생한 TV홈쇼핑 납품업자의 상품판매 수익 등을 종합적으로 고려하여 사전제작영상물 제작비용의 분담비율 혹은 사전제작영상물 사용료를 정한다. 제11조에 따라 구성된 협의회에서 그 구체적인 기준을 마련할 수 있다.
	5. 홈쇼핑사업자는 사전제작영상물 제작비 관련 지출 증빙서류를 사내 그룹웨어 등의 관리시스템에 보존하여야 한다.	5. TV홈쇼핑 사업자는 사전제작영상물 제작비 관련 지출 증빙서류를 보존하는 시스템을 갖추도록 권고한다.
	6. 홈쇼핑사업자가 사전제작영상물 제작비용을 부담한다는 이유로 기존의 판매수수료율을 정당한 이유 없이 인상하는 등 거래기본계약 또는 방송조건합의서 등의 내용을 납품업자에게 불리하게 변경하여서는 아니 된다.	6. TV홈쇼핑 사업자가 해당 상품의 사전제작영상물 제작비용을 부담한다는 이유로 기존의 판매수수료율을 정당한 이유 없이 인상하는 등 거래기본계약 또는 방송조건합의서 등에서 합의한 내용을 납품업자에게 불리하게 변경하여서는 아니 된다.

다음으로, 이견이 존재하며 법령 등의 큰 폭의 개정이 필요한 것은 제5조의 기본원칙과 제7조 (방송편성의 부당한 취소· 변경 금지)이다. 이는 TV홈쇼핑 금지행위의 핵심 쟁점으로 가이드라인에 세부사항과 법령 개정안을 함께 제안하고자 한다. 이렇게 판단한 이유는 다음과 같다.

첫째. 행정권의 발동은 헌법 제37조 제2항 및 헌법 제75조로부터 근거한 법률유보원칙에 따라야 한다. 즉, 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하기 위해서는 국민의 대의기

관인 국회가 법률의 형식으로 규정하여야 하고 행정청이 법률의 근거 없이 국민의 권리의무에 관한 사항을 정할 수는 없기 때문이다. 또한, 이를 구체화한 행정규제기본법 제4조는 "법률이 국민의 권리의무에 관한 사항을 하위법령이나 행정규칙에 위임할 경우에는 전문적, 기술적 사항으로서 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여야 한다"고 되어 있다. 또한, 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다고 규정하고 있다. 따라서 가이드라인은 제1조 목적에 「방송법」 제85조의 2 제1항 제7호에 규정된 금지행위에 관한 구체적인 기준을 제시함을 명시함과 동시에 사업자의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 있다는 법률상 근거규정을 포함해야 한다. 예를 들면 위임조항이나 근거조항을 명시할 필요가 있다.

둘째, 방송법은 제85조의 2 제1항 제7호에서 TV홈쇼핑 사업자로 하여금 "제작비용을 불공정하게 결정·취소·변경하는 행위"를 금지행위로 규정하고 있다. 동법 시행령 별표2의3 Ⅶ. 3.은 "제작비용의 전부 또는 일부를 부당하게 전가하는 행위"를 금지하고 있다. 그리고 불공정하거나 부당하다고 볼 수 없는 경우에는 당사자의 자유로운 합의에 의한 제작비용 분담비율을 정할 수 있도록 하고 있다. 2018년 검토되었던 가이드라인에는 TV홈쇼핑 사업자가 "상품판매방송에 사용되는 사전제작영상물에 대한 제작비용 100%를 납품업자에게 부담하게 하여서는 아니 된다"고 규정되어 있다. 그러나 이는 부당하지 아니한 범위 내에서 자유로이 제작비용의 분담비율을 정할 수 있는 TV홈쇼핑 사업자의 자유, 즉 영업의 자유를 제한할 수도 있는 조항이 될 수 있다. 또한, TV홈쇼핑 사업자에게는 금지되는 분담비율을 명시하여 새로운 의무를 부과하는 것으로 받아들여질 수도 있다. 따라서 법률로부터 근거한다는 위임조항을 명시하도록 한다.

셋째, 제7조 (방송편성의 부당한 취소· 변경 금지)는 방송법의 제85조의2 제1항 제7호 및 동법 시행령 별표2의3 Ⅶ. 1.에서 "방송편성을 조건으로 납품업자에 대하여 상품판매방송의 일자, 시각, 분량을 결정한 후 부당하게 사전합의를 거치지 않고 취소하거나 변경하는 행위"를 금지하고 있다. 그러나 중요한 사항인 방송조건합의서 등을 언제까지 체결해야 하는가에 대한 의무를 부과하고 있지 않다. 따라서 방송예정일 전 특정시점까지 계약체결의 의무를 부과하는 법률적인 효력이 가능하도록 법령 개정을 명시하도록 한다.

넷째, 방송법은 TV홈쇼핑 사업자의 거래기록 등의 보존의무를 특별히 부과하고 있지 않다. 다만, 대유법 제6조 또한 TV홈쇼핑 사업자에 “서면의 교부 의무”, 즉 “납품업자와 계약을 체결한 즉시 계약 서면을 교부할 의무”를 부과하고 있다. 그러나 교부 시점을 명시하고 않고 있다. 오히려 대유법에서 TV홈쇼핑 위법성 심사지침은, 동법이 계약서면에 명시할 것을 요구하고 있는 계약사항(대유법 시행령 제2조)의 일부는 “방송임박 단계”에 확정되어 당사자 간 합의가 이루어짐을 인정하고 있다(대유법 심사지침 Ⅲ. 1. 나). 그리고 대유법 또한 제6조 제8항, 동법 시행령 제2조에서는 계약서 및 제5조상의 기타 서류의 보존의무만을 부과하고 있다.

따라서, 계약 서면을 교부할 의무와 교부 시점 그리고 서류의 보존 의무와 본존 기간 등을 명시하여, 법률 위임의 근거를 확보하도록 한다.

다섯째, 방송법상 규정에 의하면, TV홈쇼핑 사업자가 방송조건합의서에 합의한 내용을 취소 또는 변경할 수 있는 경우는, 그러한 취소 또는 변경이 “부당하다”고 평가되지 아니한 경우이다. “부당성”은 “당해 행위의 의도와 목적, 효과와 영향 등과 같은 구체적인 사항에 있어서 상품의 특성, 거래의 상황, 해당 사업자의 시장에서의 우월적 지위의 정도, 상대방이 받게 되는 불이익의 내용과 정도 등에 비추어 볼 때 정상적인 거래관행을 벗어난 것인지” 등을 고려하여, 구체적이고 개별적으로 판단해야 하는 사항으로 평가된다.(서울고등법원 2004.5.27. 선고 2001누17496 판결) 따라서, 방송편성의 부당한 취소·변경을 금지하도록 방송조건합의서 체결과 관련한 세부적인 항목을 명시하도록 한다.

이러한 사항을 고려해 볼 때, 대폭 수정은 5조 기본원칙, 7조 방송편성의 부당한 취소 및 변경에 대한 내용에 해당하며, 기존안과 개선안은 <표 5-5>와 같다.

<표 5-5> 가이드라인 수정과 보완이 대폭인 항목

조항	2018 가이드라인(안)	개선안
제 5조 기본원칙	2. 홈쇼핑사업자는 상품판매방송에 사용되는 사전제작영상물에 대한 제작비용 100%를 납품업자에게	2. ①방송조건합의서에 세부사항 중 하나로 사전영상제작비용에 대한 부담주체를 비용란에 대한 별도

조항	2018 가이드라인(안)	개선안
	부담하게 하여서는 아니 된다.	가격란을 만들어 정확하게 명시하여야 한다. ②사전영상제작물의 경우 저작권 주체에 따라서 비용부담의 방식을 논의하거나 결정하도록 한다.
제 7조 방송편성의 부당한 취소 및 변경	① 홈쇼핑사업자는 방송예정일 5 영업일 전까지 납품업자와 방송조건합의서를 체결하여야 한다. 다만, 홈쇼핑사업자에게 불가피한 사유가 있는 경우, 납품업자에게 그 사유를 구체적으로 명시한 사전 서면 고지(전자우편 포함)를 하는 경우 방송예정일 3 영업일 전까지 체결할 수 있다.	①관련된 위임조항이나 근거조항, 해설의 용어를 사용하여 방송조건합의서 작성과 서면 고지 등을 명시한다. ②방송예정일 전 특정시점까지 계약체결의 의무를 부과하는 법률적인 효력이 가능하도록 법령 개정을 명시하도록 한다.
	② 홈쇼핑사업자는 다음 각 호의 경우를 제외하고는 일방적으로 방송조건합의서상의 합의 내용을 취소 또는 변경할 수 없다. 1. 방송예정시간으로부터 24시간 전까지 판매대상 상품이 입고되지 아니한 경우 2. 입고된 상품에 하자가 명백하여 상품판매방송이 불가하다고 판단되는 경우 3. 기타 납품업자의 귀책사유가 있는 경우	- 2항 각호에 사업자간 상호협력 결정에 의한 경우 등을 추가한다.
	③ 제2항 각 호의 경우에 해당하여 홈쇼핑사업자가 방송조건합의서상의 합의내용을 일방적으로 취소 또는 변경하는 경우, 즉시 납품업자에게 구체적인 사유에 대한 설명을 서면으로 고지하여야 한다.	- 방송조건합의서 상의 합의 내용을 취소 또는 변경할 경우에는 서면으로 고지하고 합의한다는 조항을 명시한다

조항	2018 가이드라인(안)	개선안
	④ 홈쇼핑사업자는 본조 제1항 단서 및 본조 제3항에 따른 서면 고지서 및 방송조건합의서를 체결하는 과정과 상품판매방송 편성을 위한 사전회의 과정에서 납품업자와 협의한 내용(방송편성 및 변경내역 등을 포함) 및 결과를 구체적으로 기록한 회의록을 해당 거래기본계약 종료일로부터 3년간 보관하여야 한다.	- 자료보관에 관한 사항을 명시한다.
	⑤ 본조 제1항 단서 및 본조 제2항 각호의 사유가 있었다는 점에 대한 입증책임은 홈쇼핑사업자가 부담한다.	- 입증책임을 사안에 따라 협의하도록 명시한다.

마지막으로, 가이드라인을 제안하기 위하여 연구진이 연구를 수행하는 과정에서 도출된 시사점을 바탕으로 추가로 제시할 항목은 <표 5-6>과 같다.

<표 5-6> 가이드라인에 추가되어야 할 항목

내용		개선안	관련 법령에 제안 여부
용어 정의	TV홈쇼핑 편성의 정의	"방송편성을 조건으로"의 개념으로 행위 유형 3개 (일자, 시각, 분량)외에 방송법의 편성개념을 적용하여 제안	○
	사업자의 정의	TV홈쇼핑 사업자의 정의 명시 TV 홈쇼핑 납품업자의 정의 명시	○
	사용료의 정의	사전 영상 제작물의 사용 범위와 기준	

내용		개선안	관련 법령에 제안 여부
계약서	방송조건합의서	세부사항 중 하나로 사전영상제작비용에 대한 부담주체를 별도 항으로 정확하게 명시	○
		계약서 내용을 구체화	
사전영상 제작비용	부담 주체	직매입상품에 대해서 사전영상제작비용을 TV홈쇼핑 납품업자가 부담하는 주체 명시	
		사전영상제작물의 경우 저작권 주체에 따라서 비용부담의 방식을 논의하거나 결정하도록 제안	
조사권한	방통위	법령개정사항으로 사법경찰권에 대한 조사권을 규정하는 법령을 제안	○

방송법상 금지행위의 위법성 여부는 법령에 의거하여 판단되어야 한다. 적법한 권한의 행사는 행정행위를 할 수 있는 권한을 위임받은 행정청이어야 한다. 따라서 법률상 위임조항이나 근거조항을 명시하고, 행정청으로서 방통위에 사법경찰권에 대한 조사권한을 규정하는 법령을 제안하도록 한다. 이로써, 가이드라인이 방송법 시행령에 위임받은 기능을 하도록 한다.

최종적으로 연구진은 연구결과를 종합한 TV홈쇼핑 금지행위 가이드라인 안(案)을 2장 12조에 걸쳐 도출하고, 이에 대한 TV 홈쇼핑 사업자 및 납품업자 모두로부터 의견을 구하였다. 검토결과는 다시 본 연구의 최종 가이드라인 도출 과정과 연구진의 분석과정에 환류돼 반영됐다. 사업자들이 제시한 검토의견과 이를 재 분석해 도출한 연구진의 의견을 정리하면 다음과 같다.

TV홈쇼핑 사업자들은 대부분의 항목에 대해 동의하지 않고 수정 의견을 제시하였다. TV홈쇼핑 사업자들의 의견은 제안된 가이드라인(안)의 법적 성격은 행정규칙이므로 원칙

적으로 대외적 구속력이 없다는 것이다. 그럼에도 불구하고 방통위가 본 건 가이드라인(안)을 기준으로 금지행위 해당여부를 판단하는 경우 TV홈쇼핑 사업자는 이를 따를 수밖에 없으므로, 사실상 구속력을 가진다는 것이다. 주요 요지는 다음과 같다. 가이드라인(안)은, ① 상위 법령인 방송법 및 방송법 시행령에서 정하고 있는 금지행위 규정의 적용 범위를 확대함으로써 상위 법령과 충돌하고 있는데, ② 이는 사업자에게 불이익한 처분을 내릴 수 있는 사유를 법적 근거 없이 확대하고 있다는 점에서 법률유보의 원칙에 위반된다. 나아가 ③ 일부 조항은 헌법상 보장되는 계약변경의 자유 및 평등원칙에 반하여 위헌의 소지가 있을 뿐만 아니라, ④ 금지행위 관련 처분 사유의 존재 및 위법성에 관한 입증책임이 방통위에게 있음에도 불구하고 법적 근거 없이 사업자에게 입증책임을 전환하는 등 법리적으로 문제가 있으리라 판단된다는 것이다.

반면, TV홈쇼핑 납품업자들은 규제가 보다 구체화되길 원하고 있으며, 특히 제2장 금지행위 세부사항 중 제7조 ②항 3호는 그 동안의 관행으로 볼 때 납품업자에 불리하게 적용될 가능성이 있음으로 보다 구체적으로 수정 될 필요가 있거나 아니면 삭제되어야 할 조항이라는 것이다. 왜냐하면 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자를 대상으로 방송조건 합의서의 내용을 변경하여 방송을 취소하거나 연기하고자 할 때 본 3호를 적용하여 상품공급자를 대상으로 수정, 연기, 취소를 자율의사로 결정된 것으로 만드는 것은 그동안의 관행과 '갑'과'을'의 지위 관계로 볼 때 너무나 쉬운 일이라는 의견이다. 따라서 본 제7조 ②항 3호는 삭제되어 문제의 제기가 유발되지 않게 해야 한다는 것이다. 그리고 협의회 구성은 환영하였다. 왜냐하면, 금지행위 가이드라인에서 담지 못하고 있거나 미진한 부분의 문제들을 합리적으로 해결하기 위한 최소한의 장치이므로 필히 구성되고 운영되어야 한다는 것이다.

<표 5-7> TV홈쇼핑 사업자와 납품업자의 검토의견에 대한 연구진의 판단

쟁점 조문	TV홈쇼핑 사업자 주장	연구진의 의견
2조 ②항	방송법은 홈쇼핑사업자와 납품업자 사이에 발생할 수 있	방송법에는 '납품업자'라는 용어만이 사용되고 있으며, 관련법 어디에서도 '상품공급업체'라는 용

쟁점 조문	TV홈쇼핑 사업자 주장	연구진의 의견
	는 불공정 행위에 관한 금지 행위만을 규정하고 있음에도 금지행위 수범자의 범위를 법률의 근거 없이 '벤더 및 제조업자'까지 확대하면서 법률상 개념이 모호한 '상품공급업체'의 개념을 가이드라인이 포함시킨 것은 위법하다.	어가 사용되고 있지는 않다. 그러나 거래 관행을 고려할 때, 보다 구체적인 개념의 필요성이 존재한다고 판단하여, 연구진은 납품업자에 당사자를 한정하지 않고, 법률의 현행화를 시도하기 위한 의도에서, 벤더와 제조업자를 포함하였다. 이로 인해, 과도하게 금지행위 수범자의 범위가 확대되었다는 판단이 적법하다면, 이를 납품업자로 줄여도 무방하다고 판단된다. 따라서 이 문제제기에 대해선 '상품공급업체'라는 문구를 '납품업자'로 변경하였다. 다만, 벤더 및 제조업자 역시 금지행위 수범자의 범위에 포함시킬 수 있다는 판단은 여전히 유효하다고 판단된다. 그리고, TV홈쇼핑에 상품공급판매를 한다는 차원을 반영하도록 한다. 이에 방통위가 적극적으로 수범자의 범위를 확대함으로써, 정책 수혜자의 범위를 확대하고자 한다면 방송법, 같은 법 시행령의 순차적 개정이 필요한 사항으로 판단된다.
2조 ③항	'방송편성'의 개념을 방송법의 개념을 차용하여 이를 마련하였으나, 상위 법령에서 정한 바를 초과하여 부당하게 그 범위를 확대한 것으로, 2조 3항의 개념 조항은 위법하다.	TV홈쇼핑 사업자의 주장은 '상품판매방송의 일자, 시각, 분량 및 제작비용'에 한하여만 방송편성을 조건으로 이를 변경한 경우에만 금지행위에 해당하며, '종류' '내용' '배열'을 변경한 경우에는 금지행위에 해당하지 않는다고 해석하는 것이 방송법 취지에 부합하다는 것이다. 그러나 위 금지조항 중 상품판매방송의 일자, 시각, 분량 및 제작비용은 하나의 '예시적 사항'에 불과하다. 하위법령에서 그 사항을 추가하였다는 이유만으로 위법하다고 보는 시각은 과도한 문제제기로, 사업자의 주장을 수용하기는 어려울 것으로 판단된다. 10) 따라서 TV홈쇼핑 사업자의 주장처럼, 부당하게 범위를 확장하였다는 주장은 설득력이 없다고 판단되며, 현재의 예시적 사항의 열거 구조 및 내용은 변경이 필요 없다고 판단된다.
2조 ⑤항	방송조건 합의서에 사전영상제작물의 부담주체를 규정한	연구보고서에서 언급된 바와 같이, 상위법령에 사전영상제작물의 부담주체에 관한 규정이 부존

쟁점 조문	TV홈쇼핑 사업자 주장	연구진의 의견
	2조 5항은 관련 법령 어디에서도 법적 근거가 없는 조항이므로 삭제되어야 한다.	재하는 점이 문제가 되었다. 이에 연구보고서에선, 연구진이 제안한 가이드라인이 실효적으로 적용되기 위해선 방송법 시행령의 개정이 필요하다는 것을 언급하고, 개정방안으로 제시 한 내용이다. TV홈쇼핑 사업자들의 경우, 보고서 전체를 보지 않고, 제시된 가이드라인만 보고, 동일한 판단한 근거한 문제제기를 한 것으로 보인다. TV홈쇼핑 사업자들 주장은 연구진에 의해 이미 예견된 것으로, 이를 해결하기 위해서는 최소한 방송법 시행령에 사전영상제작물의 원칙적 부담주체를 규정하는 것이 반드시 필요한 것으로 판단된다.
5조 ③항	편성회의 기록 6개월 보존 의무를 부과한 5조 3항은 홈쇼핑방송의 편성 과정은 '의사소통의 과정'이라는 점을 전혀 고려하지 않고 '편성회의'라는 확정적 결과물 자체를 전제한 규정으로서 거래 실정에도 맞지 않고, 그 개념도 모호해서 위법한 규정이다.	TV홈쇼핑 사업자의 이와 같은 주장은 편성회의 기록이라는 개념을 지나치게 확대하여, 마치 편성회의 기록을 납품업자의 제안으로부터 방송진행에 이르는 전 과정에 대한 기록으로 오인한 것으로 판단된다. 5조 3항 규정은 문서보관의무를 최소한의 한도 내에서 TV홈쇼핑 사업자에게 부과하는 것으로 이를 통하여 TV홈쇼핑 사업자와 납품업체 사이에 이루어지는 거래를 보다 투명하고, 공정하게 유인하기 위한 최소한의 장치로서 이를 위법하다고 보기는 어려운 것으로 판단된다. 따라서 5조 3항에 관한 TV 홈쇼핑 사업자의 주장은 타당하지 않은 것으로 판단된다.
7조 ①항	방송예정일 '3일전'까지 방송조건합의서를 체결할 의무를 부여하고 있는 7조 1항의 내용을 공정위 의결 등을 종합할 때 '전일'로 수정하는 것이 타당하다.	방송조건합의서의 체결 시점을 언제까지 할 것이냐는 것은 오로지 입법기술적인 문제로서, 공정위 의결 역시 '최소한 방송일 전일'로 의결한 바 있다. 따라서 그 시점을 3일 전으로 하더라도 이를 위법하다고 할 수 없다. '3일전'을 '전일'로 수정하여야 한다는 것은 TV홈쇼핑 사업자의 단순한 의견 피력에 불과할 뿐, 이에 방통위가 구속되어야 할 필요는 없는 것으로 판단된다.
7조 ②항	방송법 및 같은 법 시행령이 금지행위와 관련하여 원칙적	원칙적 허용, 예외적 금지는 입법기술상의 문제이며 상위법령에서 이와 같은 기술에 따라 조문

쟁점 조문	TV홈쇼핑 사업자 주장	연구진의 의견
	허용·예외적 금지 형식을 정하고 있음에도, 가이드라인 7조 2항은 원칙적 금지·예외적 허용의 형식을 정하고 있는 바, 상위 법령에서 정한 금지행위의 범위는 초과하였다는 점에서 무효이다.	을 편성하였다고 하더라도, 금지행위의 세부적 사항을 규정하는 가이드라인에서 반드시 상위법령과 동일한 입법 기술을 택하여야 한다고 보기는 어렵다. 사업자가 제시한 헌재결정에서도 이와 같은 입법으로 인하여 기본권이 침해 되었는지 여부만 문제 삼을 뿐 원칙적 금지·예외적 허용의 입법 기술을 사용하였다는 이유만으로 위 조문이 법률유보의 원칙을 위배한 위헌이라고 단정하지는 않다. 이에 TV홈쇼핑 사업자가 제기한 가이드라인 7조 ②항에 대한 문제제기는 타당하지 않는 것으로 판단된다.
7조 ④항	납품업자와의 회의록 6개월 보관의무를 규정한 7조 54항은 현실적으로 불가능하며, 비상식적인 규정이다.	6개월 보관의무를 규정한 사항에 대한 TV홈쇼핑 사업자의 주장은 보관의무를 부담하는 입장에서 이루어지는 주장일 뿐이다. 이러한 주장은 방통위가 반드시 수용하여야 할 필요는 없는 것으로 판단된다. [11]
7조 ⑤항	7조 5항은 방통위가 부담하는 입증책임을 아무런 법적근거 없이 TV홈쇼핑 사업자에게 전환한 규정으로서 무효이다.	2018년 TV홈쇼핑 사업자와 방통위 간 진행된 7건의 판결에서 확인할 수 있듯이, 금지행위 위반에 관한 입증책임은 처분청인 방통위가 부담한다. 7조 2항 단서에 해당한다는 사유는 조문의 구조상 예외에 해당함을 TV홈쇼핑 사업자가 입증할 사항으로 보일 수 있으나, 판결의 취지 등을 종합할 때 TV홈쇼핑 사업자의 금지행위 여부에 관한 사항으로서 방통위가 그 예외의 부존재를 입증하는 것이 타당한 것으로 판단된다. 따라서 7조 5항에 관한 TV홈쇼핑 사업자의 주장은 나름 설득력이 있는 것으로 보인다. 다만, 그 입증책임 전반에 대한 사항을 가이드라인에 직접적으로 표현하지 않았을 뿐, 방통위와 연구진 모두 이 사안은 가장 기본적인 사항으로 동의하고 있는 것이다. 다만, 계약 파기 시, 당사자 간의 세부적인 내용은 명확하게 그 근거에 입각해 진행되어야 함을 적시한 것이다. 그럼에도 입증책임이라는 용어로 인해, 상호 정당한 계약의 존부를 규명할 근거를 마련한다는 책임에서 자유로울 수

쟁점 조문	TV홈쇼핑 사업자 주장	연구진의 의견
		없다고 판단된다. 이에 문구를 일부 수정하여, “입증책임은 홈쇼핑 사업자가 부담한다”를 “상호 책임의 소재를 규명할 수 있는 근거를 계약의 당사자들이 확보하고, 이를 일정기간 보관한다”로 변경하였다.
10조① 항 1호	방송조건합의서에 사전제작 영상물 부담 주체, 부담 비율 명시를 규정한 10조 1항 1호는 현실적으로 불가능할 뿐만 아니라 대통법 및 관련 법령 상과도 불일치하여 위법하다.	10조1항1호에 관한 TV홈쇼핑 사업자의 주장도 결국 사전제작영상물의 부담주체에 관한 관련 법령의 흠결에 기인한 것이다. 이는 앞서 언급한 2조 5항에 대한 연구진의 언급에서 이미 밝혔듯이, 관련법령에 부담주체에 관한 명시적 규정을 신설함으로써, 모두 해결될 수 있다고 판단된다. 따라서 연구진이 보고서를 통해 제안한 사전제작영상물의 부담주체에 관한 개정을 도모함으로써, 모든 입법상의 흠결은 해소될 수 있는 사안으로 판단된다.
10조① 항2호	미래 발생할지 여부가 불확실한 사항을 미리 예측하여 사전에 정하라는 요구는 위법하다.	10조 1항 2호는 과도한 구체성과 적시성으로 인해, 사업자들의 주장대로, 위법성의 위험이 있다고 판단할 수도 있다. 사실 사전영상물이 편집되고 방송도중 일부만 사용되므로 그 영상시간을 특정하기는 어렵다는 측면에서 사전에 사용료를 정하기는 쉽지 않다. 그렇더라도 최소한 대략적 기준이 필요하다.
11조	TV홈쇼핑 상생협력협의회 구성을 규정한 11조는 피규제사업자의 예측가능성과 법적 안전성을 해칠 현저한 우려가 있으며, 협의회 설치에 관한 아무런 위임의 근거가 없음에도 불구하고 가이드라인에 따라 설치된 협의회에게 금지행위에 관한 구체적 기준을 결정할 수 있는 권한을 부여한 것은 위임 위법의 한계를 벗	TV홈쇼핑 상생협력협의회가 의결한 사항은 참고자료로 사용한다고 4항에 규정하고 있으므로 상생협력협의회 결의의 효력이 구속력을 갖는다는 TV홈쇼핑 사업자의 주장은 조문의 내용과 정면으로 배치되는 것으로 타당하지 않다. 다만 협의회가 아무런 위임의 근거가 없다는 주장은 타당한 주장이므로, 추후 그 관련 법령 개정 시 협의회 설치의 근거규정을 신설 입법하는 것이 타당한 것으로 판단된다. 종합하면, 가이드라인에서 명시한 협의회는 대외적 구속력이 있는 의결기관이 아니므로 가이드라

쟁점 조문	TV홈쇼핑 사업자 주장	연구진의 의견
	어난 것이다.	인에 근거하여 이를 설치하더라도 이러한 설치가 위헌적이라고 보기는 어렵다. 사업자의 문제제기는 타당하지 않은 것으로 판단된다.
쟁점 조문	TV홈쇼핑 납품업자의 주장	연구진의 의견
7조 ③항	TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자를 대상으로 방송조건합의서의 내용을 자율의사로 결정된 것으로 변경하여 만드는 것은 그동안의 관행과 지위 관계로 볼 때 너무나 쉬운 일이다. 따라서 삭제되어야 한다.	TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간의 계약사항을 방송조건합의서 등에 상호협력 할 수 있도록 자율의사로 결정이라고 명시하였으나, 해석의 범위가 오히려 불공정하게 작용할 수 있다면, 납품업자의 의견이 타당한 것으로 판단된다.

10) 방송법 제2조(용어의 정의) 15항에 "방송편성"이라 함은 방송되는 사항의 종류・내용・분량・시각・배열을 정하는 것을 말한다.라고 정의되어 있다.

11) 방송법 제83조(방송내용의 기록・보존) ②항에는 방송사업자는 방송된 방송프로그램 및 방송광고의 원본 또는 사본을 방송 후 6월간 보존하여야 한다.를 참고할 만 하다.

제 2 절 법령 개정 방향

1. 개정 사유와 방향

방송법의 금지행위 시행령은 일부 규정들이 적용 요건에 관하여 그 개념이나 해석범위가 명확하지 않은 규정들을 사용하고 있다. 따라서 관련법령이 개정되어야 하는 사유와 방향은 다음과 같다.

첫째, 방송법 <제85조의2(금지행위) 제7항은 "상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 납품업자에 대하여 방송편성을 조건으로 상품판매방송의 일자, 시각, 분량 및 제작비용을 불공정하게 결정·취소 또는 변경하는 행위"를 규정하고 있다. 이때, "방송편성을 조건으로"라는 문구를 명확하게 해석하는 것은 쉽지 않다. 따라서 가이드라인에 방송편성의 정의를 명시하여 제안할 필요가 있다. 그리고 방송시행령에 가이드라인에 위임한다는 규정을 명시하여 가이드라인이 법적 요건과 효력이 발생할 수 있도록 한다.

두 번째, 방송법상 "부당하게", "현저히 불리하게" 등을 위법성 요건으로 하는 금지행위 규정을 보다 명확한 기준으로 설정할 필요가 있다. 예를 들면, TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에게 요구했던 행위가 TV홈쇼핑 납품업자의 의사에 반하는 행위이며, 자기결정의 침해여부가 있었는가에 관한 부당성 판단이 가장 핵심적인 판단의 기준이 되도록 할 필요가 있다.

세 번째, 입증의 책임을 대유법과 같은 법률에서 참조하도록 한다. 대유법은 대규모유통업자의 불공정거래행위에 대한 공정위의 입증책임을 대폭 완화시키고 대신 이를 사업자에게 전환시킨 법률로 평가되고 있다. 이는 법 제15조, 제17조와 같은 대유법의 규정들이 '부당한'행위를 금지하는 것이 아니라 '정당한 사유 없는' 행위를 금지하고 있기 때문이다. 즉, 공정거래법 제23조 제1항 각호는 불공정거래행위의 위법성 판단과 관련하여 모두 '부당하게'라는 요건을 규정하고 있지만, 동법 시행령 제36조 제1항 및 [별표1의2] (불공정거래행위의 유형 및 기준)는 각 행위의 세부유형에 따라 '정당한 이유 없이', '부당하게', '정

상적인 거래관행에 비추어 부당하게'라고 나누어 규정하고 있다. 대유법 역시 일부 행위유형은 '부당하게' 행한 경우에 위법하고, 일부 행위유형은 '정당한 사유 없이' 행한 경우에만 위법하다고 규정하고 있다. 따라서 방송법 시행령에도 "사안에 따라" 와 같은 행위유형을 규정하여 각각의 행위에서 부당성 및 정당한 사유의 입증책임을 누가 부담할 것인지를 판단하도록 하는 규정으로 개정안을 제시하도록 할 필요가 있다.

2. 현행안과 개정안

2015년 3월 13일 개정·시행을 통해 「방송법」은 TV홈쇼핑 사업자가 "방송편성을 조건으로 납품판매에 대해 상품판매방송의 일자, 시각, 분량, 제작비용을 불공정하게 결정하거나 취소, 변경하는 행위를 할 때" 방통위가 과기정통부(당시 미래부)에 통보해 TV홈쇼핑 사업자에 대한 승인 취소, 업무정지, 승인 유효기간 단축 명령을 내릴 수 있도록 규정했다(법 제18조 제1항 제13호, 법제85조의2 제1항 제7호, 법 제85조의2 제2항).

현행안의 구체적인 내용은 2015년 12월 31일 개정, 같은 날 시행된「 방송법 시행령」에 규정됐다. 법에 따른 금지행위는 동법 시행령 별표 2의2 VII.에 세 가지로 규정되었다. 첫째, TV홈쇼핑 사업자가 방송편성을 조건으로 TV홈쇼핑 납품업자에게 상품판매방송의 일자·시각·분량을 결정한 후 부당하게 사전합의를 거치지 않고 취소하거나 변경하는 행위, 둘째, 방송편성을 조건으로 TV홈쇼핑 납품업자에게 상품판매액과 관계없이 수익배분방식을 수용하지 않는다는 이유로 상품판매방송의 일자·시각·분량을 다른 납품업자에 비해 현저히 불리하게 결정·취소·변경하는 행위, 셋째, 방송편성을 조건으로 TV홈쇼핑 납품업자에게 상품판매방송의 사전제작 비용을 부담하게 하거나 출연료를 지급하게 하는 등 제작비용의 전부, 일부를 부당하게 전가하는 행위 등을 금지하고 있다.

방송법 제85조의2는 금지행위를, 방송법 시행령 제63조의5는 금지행위의 유형 및 기준을 담고 있다. 그러나 사업자에 대한 명확한 정의, TV홈쇼핑 방송편성의 정의, 부당하게에 대한 불공정 개념의 정의, 계약서의 체결에 대한 시점과 기록보관에 대한 기간, 그리고 행정청의 조사권한등의 실질적인 정의가 명시되지 않았다. 이로 인해 입증이 쉽지 않다. 한편, 현행 방송법 제85조의2 제1항 제7호 및 해당 시행령 조항 상, "방송편성을 조건으로"

라는 부분은 TV홈쇼핑 방송편성의 정의에 대한 법령 조항이 없으므로 개정안에 정의를 추가하거나, 삭제하는 방인도 검토할 수 있다. 한편, 김세진(2018)은 “방송편성을 조건으로”라는 부분은 공정거래법상 불공정거래행위와의 관계에서 중복 규제를 피하기 위한 것이라며, 중복 규제의 논란을 피할 수 있는 대체 문구가 필요성을 제안하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 개선안에는 법령에 위임받아 법률유보의 원칙에 위배되지 않게 행정행위를 할 수 있는 구체적인 항목들을 <표 5-8>과 같이 제안하도록 한다.

<표 5-8> 방송법 시행령 현행안과 개정안 제시 조항

<방송법> 제85조의2(금지행위)	<방송법 시행령><개정 2016. 7. 26.> 제63조의5(금지행위의 유형 및 기준	개정안에 포함될 사항
제85조의2(금지행위) ① 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자·전송망사업자(이하 "방송사업자 등"이라 한다)는 사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하여서는 아니 된다. 1.~6. 생략 7. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 납품업자에 대하여 방송편성을 조건으로 상품판매방송의 일자, 시각, 분량 및 제작비용을 불공정하게 결정·	Ⅶ. 법 제85조의2 제1항 제7호에 따른 금지행위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다. 1. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 납품업자에 대하여 방송편성을 조건으로 상품판매방송의 일자, 시각, 분량을 결정한 후 정당한 사유없이 사전 합의를 거치지 아니하고 상품판매방송의 일자, 시각, 분량을 취소, 변경하는 행위 2. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 납품업자에 대하여 방송편성을 조건으로 정당한 사유없이 상품판매액과 관계없는 특정 수익배분방식을 강	1. 용어의 정의 ①TV홈쇼핑 사업자는 제9조 제5항 단서에 따라 승인을 받은 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자이다. ②TV홈쇼핑 납품업자는 TV홈쇼핑 사업자와 거래하는 상대방으로는 납품업자, 벤더, 제조업자(이를 통칭하여 이하 ‘납품업자’이라 한다)이다. ③TV홈쇼핑 방송편성은 방송되는 상품내용물의 종류·내용·분량·일자·시각·배열을 정하는 것을 말한다. 2. 사전영상제작비용 ①사전영상제작비용에 대한

<방송법> 제85조의2(금지행위)	<방송법 시행령><개정 2016. 7. 26.> 제63조의5(금지행위의 유형 및 기준	개정안에 포함될 사항
취소 또는 변경하는 행위	제하여 상품판매방송의 일자, 시각, 분량을 결정하거나 이를 따르지 않았다는 이유로 취소, 변경하는 행위 3. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 납품업자에 대하여 방송편성을 조건으로 정당한 사유없이 물품 또는 용역을 자기 또는 자기가 지정하는 자로부터 구입하도록 강제하여 상품판매방송의 일자, 시각, 분량을 결정하거나 이를 따르지 않았다는 이유로 취소, 변경하는 행위 4. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 납품업자에 대하여 방송편성을 조건으로 정당한 사유없이 상품판매방송의 일부를 사전제작하게 하거나 출연료를 지급하게 하는 등 제작비용의 전부 또는 일부를 납품업자에게 전가하는 행위	부담주체, 부담비율을 방송조건합의서 작성 시점에 협의하여 명시하도록 한다. 3. 가이드라인의 법력효력 ①가이드라인이 법적 요건과 효력이 발생할 수 있도록 시행령의 부칙에 명시한다. 4.과징금 부과 ①금지행위를 한 경우 해당 사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액에 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 5. 조사권한의 부여 ①방통위에게 사법경찰권에 해당하는 조사권을 행사하는 규정을 둔다. ②TV홈쇼핑 상생협력협의회를 구성한다.

제 3절 TV홈쇼핑 금지행위 과징금 부과 기준

1. TV홈쇼핑 금지행위 과징금과 현황

TV홈쇼핑은 유료방송 산업의 육성과 유통구조 개선 등을 목표로 출범하였으며, 현재 유료방송 산업의 중요한 재원 축으로 자리 잡아 왔다. 예를 들면, 지상파DMB의 재원 마련, 케이블, 위성, IPTV의 주요 재원(송출수수료) 등을 제공하면서 방송 산업의 재원 창고로서 역할을 해왔다. TV홈쇼핑 사업은 과기부장관의 승인을 받은 7개 사업자만이 영위할 수 있다.

그러나 TV홈쇼핑은 상품판매와 동시에 광고기능까지 수행하기 때문에 TV홈쇼핑 납품업자들의 이용수요가 많아 TV홈쇼핑 사업자들의 TV홈쇼핑 납품업자를 대상으로 불공정거래가 발생하기 쉬운 구조이다. 실제로, TV홈쇼핑 납품업자들은 구두발주, 판매촉진비용 부담전가, 경영정보제공요구, 판매수수료 부당 수취 등 TV홈쇼핑 사업자의 불공정거래행위로 인해 방통위로부터 방송법 제109조(과징금 부과 및 징수)나, 전기통신법 제53조(금지행위 등에 대한 과징금의 부과)에 의해 과징금을 부과 받은 사례가 있다.

예를 들면, 2015년 3월 TV홈쇼핑 사업자들은 공정위로부터 TV홈쇼핑 납품업자들에게 가한 불공정행위로 143억여 원의 과징금과 제재를 받았다(미디어스, 2015.10.24.일자). 또한, 2017년 9월에는 거짓자료 제출과 관련하여 방송법 제85조의2(금지행위) 제4항을 위반한 방송법 제108조(과태료)부과 기준에 따라, 방송법 시행령 제69조(과태료의 부과)에 의거한 1,000만원의 과태료가 부가되었다(지디넷, 2017. 9. 24). 이렇게 TV홈쇼핑 사업자가 허위·과장 방송으로 과징금이나 제재조치 명령을 받으면 자사 인터넷 홈페이지에 해당 사실을 7일 이상 게시하고 소비자에게 문자 메시지를 보내 개별 통지해야 한다. 이는 방송법 시행령 개정에 따른 것이다. 최근에는 백화점이 임의로 발행한 영수증을 사용해 시청자에게 과대광고를 한 TV홈쇼핑 사업자 3사에 과징금 부과가 확정되기도 했다(조선비즈, 2018.5.11.). 과징금의 주요목적은 '행정적 의무이행 확보수단'으로서의 행정제재이다. 과징

금을 부과하기 이전에 선행되어야 하는 것은 규제집행기관이 '왜' 특정 규제위반행위에 과징금을 부과하는지를 명확히 알아야 한다는 것이다. 하지만, 법률에서 조차 과징금의 '목적'이 무엇인지 명시되어 있지 않다. 다만, 공정위 홈페이지 또는 간혹 심결례에서 과징금의 목적이 '부당이득의 환수' 또는 '억지'를 달성하는데 있다고 명시하고 있을 뿐이다.

이와 같은 TV홈쇼핑 사업자에게 금지행위 위반에 따른 과징금 부과는 방통위의 '사건절차규칙'에 의해 '사건 적발·신고 → 조사·심사 → 위원회 상정 → 위원회 심의·의결 → 시정조치(시정명령, 과징금, 고발)(→ 불복 → 재결 및 소송)'의 절차에 따른다. 과징금액수 '산정방법 및 과정'은 「방송법」 제85조의2 제3항, 동법 시행령 제63조의3 및 별표 5 Ⅲ에 따른 방통위의 행정처분으로 집행된다. 과징금 부과기준에 대해서도 공정위에는 '관련매출액'을 위반행위로 인한 부당이득의 기준으로 삼고 있다. 마찬가지로, 방송법에는 TV금지행위에 대한 과징금 부과 기준에 대해 관련매출액으로 산정하고 있다.

그러나 규제기관인 방통위에서는 불공정 거래 행위에 대한 자료와 사례들을 수집하여 과징금 부과기준과 산정방식을 세분화하고 현실화 할 필요가 있다.

<표 5-9> 방송법상 과징금 부과 세부기준

조항	내용
제2조 (과징금 산정 절차 및 기준)	과징금은 법 제109조제1항 각 호에서 정한 참작사유와 이에 영향을 미치는 위반행위의 주도여부, 관련 방송시장에 미치는 영향 등을 고려하여 기준금액에 필수적 조정, 추가적 조정을 거쳐 산정한다.
제4조 (기준금액 산정)	제4조(기준금액 산정) ① 영 별표 5 Ⅲ 1. 나. 1). 가)의 관련매출액의 산정이 가능한 경우에는 위반 방송사업자등의 관련매출액에 별표 1에 따른 부과기준율을 곱한 금액을 기준금액으로 한다. ② 영 별표 5 Ⅲ 1. 나. 1). 라)에 따른 "관련매출액이 없거나 산정하기 곤란한 경우"에는 별표 2에 따라 정해진 금액을 기준금액으로 한다.
제6조 (필수적	① 필수적 조정 금액은 위반 방송사업자등의 위반행위 기간 및 횟수에 따라 각각 기준금액의 100분의 50 범위 내에서 별표 3에 따라 가중한 금액을

조정)	기준금액에 합산하여 정한다. ② 위반 방송사업자등이 위반행위로 인해 취득한 이익에 상당하는 금액(해당 금액을 산정할 수 있는 경우만 해당한다)이 제1항에 따른 금액을 초과할 경우에는 그 이익에 상당하는 금액을 고려하여 조정한 금액을 필수적 조정을 거친 금액으로 한다. ③ 제2항의 이익의 규모에 상당하는 금액은 전체적인 경제적·사회적 관계 등을 고려하여 위반행위로 직접 또는 간접적으로 취득한 경제적 이익으로 산정한다.

그러나 TV홈쇼핑 사업자의 불공정행위는 표면적으로는 이루어지기 보다는 내부적으로 이루어지는 반면, TV홈쇼핑 납품업자들의 제보·신고도 거의 없어 관련 기관에서 적발하여 시정하는 것이 쉽지 않다. 또한, 방통위의 시장조사과에 조사권이 없기 때문에 TV홈쇼핑 사업자의 위반 행위를 밝혀내기 쉽지 않다.

이에 공정위(2017)는 TV홈쇼핑 사업자의 불공정거래행위로 인한 TV홈쇼핑 납품업자들의 경영상 애로사항들을 해소하기 위해 공정위와 방통위의 불공정거래행위 제재의 권한의 공조, 미래부의 TV홈쇼핑 재승인 권한, 중기청의 피해접수 기능을 한데 묶어 집행하여 TV홈쇼핑 사업자의 고착화된 불공정거래 관행을 개선하기 위한 협업을 시행했다.

홍대식(2011)에 의하면, 전기통신사업자가 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 일정한 금지행위(법 제50조 제1항)를 행한 경우는 전형적 과징금 부과대상 행위에 해당한다. 특히 금지행위 등에 대한 과징금 제도의 경우, 부과 근거와 요건, 참작사유 등이 법률에 규정되어 있다. 시행령 및 고시에서 과징금 부과상한액과 기준금액을 구별하여 과징금 산정기준을 상세하게 규정하는 규범의 체계를 갖추고 있다.

사업법상 금지행위에 대한 과징금 산정구조는 기준금액의 결정 단계와 기준금액의 조정 단계로 구분된다. 기준금액의 결정 단계에서는 '관련 매출액 x 부과기준율'로 산정되는 기준금액 개념을 도입하여 위반행위의 내용과 정도를 고려하여 과징금 산정의 출발점을 정하도록 하고 있다. 기준금액도 조정 단계를 통해 기준금액을 조정할 수 있도록 하고 있다.

기준금액의 조정 단계는 필수적 가중 단계와 추가적 가중·감경의 단계로 구분된다. 실제로 과징금 산정구조는 기준금액의 산정→필수적 가중→추가적 가중·감경의 3단계로 이루어져 있다(공정위, 2016). 방송법과 IPTV법, 공정거래법등에서 과징금의 산정기준은 위반기간 동안 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 매출액에 부과기준율을 곱한 값이 된다. 필수 가중에는 위반행위 기간 및 횟수를 고려하고, 추가적 가중·감경은 위반행위 주도, 고의·과실, 조사 협조, 조사 중 위반행위의 지속 및 확대, 위반행위가 통신시장에 미치는 영향 등을 고려한다. TV홈쇼핑에 적용되는 과징금에 대한 유형별 근거 법률과 특성은 <표 5-10>과 같다.

<표 5-10> 과징금 유형

유형	내용	규제	기관	특성
제1유형 : 이익환수 과징금	- 위법행위에 대하여 직접적으로 과징금 부과 - 위법행위에 대한 명확성과 금전적 판단에 대한 확실한 근거 필요 - 부당한 공동행위나 불공정한 거래행위에 대하여 확실한 법률적 개념 설정	독점규제 및 공정거래에 관한 법률	공정거래 위원회	부당한 행위
제2유형 : 영업정지 과징금	일반적인 과징금 유형	-방송법 -인터넷 멀티미디어 방송사업법 제65조 -전기통신사업법 제90조	과기정통부 장관 또는 방송통신 위원회	간접 부과
제3유형 : 제재처분 과징금	위법행위에 대한 제재수단	-대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률 -방송법 -인터넷 멀티미디어 방송사업법	공정거래 위원회/ 방송통신 위원회	과징금의 직접부과 부당한 이익

유형	내용	규제	기관	특성
		-전기통신사업법		

자료: 방송통신위원회(2016). 전기통신사업법상 금지행위 개선방향 연구를 참고로 재구성

한편, 외국의 공정거래와 관련한 과징금 제도를 살펴보면 다음과 같은 특성이 있다.

첫째, 일본은 과징금의 행정상 제재로서의 기능을 한층 강화하기 위하여, 2005년 독점금지법을 개정하여 과징금의 산정율을 기존의 6%에서 10%로 대폭 상향조정하였다.

둘째, 미국은 민사처벌로서 특정한 부문의 벌금이 우리나라의 과징금과 유사하며, 관련 매출액을 벌금액의 산정기준으로 하고 있다.

셋째, 영국은 직전 회계연도의 관련 매출액에 30%를 넘지 않는 한도에서 특정한 부과율을 적용하여 기본액을 산정하는 방식을 취하고 있다.

넷째, EU의 경우, 직전 회계연도의 매출액만을 기준으로 하여 1년 단위로 위반기간에 따른 가중을 하도록 하고, 위반의 중대성이 매우 강한 행위(가격단합, 시장분할, 생산량 제한 등)에 대해서는 진입비용을 추가로 더하여 기본액을 산정하는 구조를 취하고 있다. 이들 나라의 특징을 보면, 미국의 경우에 과징금 보다 벌금과 민사처벌 제도 운영한다는 점, 일본의 경우에 관련 법률을 적용하는데 있어서 이중처벌에 대한 합헌 결정이 되었다는 점 등에서 시사하는 바 있다. 이러한 외국의 과징금 제도의 산정기준과 주요 특징을 정리하면 다음의 <표 5-11>과 같다.

<표 5-11> 국가별 과징금 산정기준 및 제도적 특징

국가	과징금 산정기준	과징금 제도 특징
일본	- 독점금지법 : 매출액 - 금융상품거래법 : 주가(시가총액) - 공인회계사법 : 감사보수 상당액	- 우리나라와 유사함 - 최근에 새롭게 도입된 경우가 많음 - 이중처벌에 대한 합헌 결정
미국	- 벌금 : 양형기준표	- 과징금에 대한 투명성 정도가 매우 높음

국가	과징금 산정기준	과징금 제도 특징
	- 민사처벌 법인) 위반이익, 손해액 개인) 부당이득, 금전적 손해액	- 과징금 보다 벌금과 민사처벌 제도 운영 - 벌금은 양형기준표에 의하고, 민사처벌은 법인과 개인으로 구분하여 부과함
영국	- 경쟁법 : 관련 매출액	- 고시에 의해 과징금 산정 - 과징금 산정의 효율성 추구
EU	과징금 고시 : 매출액	- 예측가능성과 억제효과 모두를 추구함 - 과징금 산정기준이 전 세계 매출액 기준

자료: 홍대식(2011). 전기통신사업법상 금지행위에 대한 과징금 산정기준 개선방안을 참고로 재구성

2. TV홈쇼핑 금지행위 위반 과징금 관련 법령

현행 방송법 제85조의2 제1항에는 '사업자 간의 공정한 경쟁을 저해'하는 8가지의 금지행위를 규정되어 있다. 이 중에서 TV홈쇼핑 사업자의 TV홈쇼핑 납품업자에 대한 불공정행위를 규제하기 위하여 제7호를 신설(2015,3) 하였다. 또한 그 세부적인 유형 및 기준을 규정하기 위하여 방송법 시행령의 [별표 2의3]을 개정(2016,7,26)하여 Ⅶ.을 추가하였다. 그리고 이에 따라 방송법 금지행위 위반에 대한 과징금 부과 세부기준이 시행(2015, 1, 1) 및 개정(2017,7,26)되었다. 방송법 제109조(과징금 부과 및 징수)가 그것이다. 즉, 과학기술정보통신부장관 또는 방통위는 이 법의 규정에 따라서 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 횟수, 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모 등을 참작하여 과징금을 부과·징수할 수 있다.

전기통신사업법상 금지행위 규정은 1996년 12월 30일 법 개정으로, 법 제36조의3이 신설됨으로써 도입되었다. 금지행위 유형은 부당한 차별 또는 협정 체결의 부당한 거부 또는 정당한 사유 없는 협정 불이행 행위(제1호), 정보의 부당 유용 행위(제2호), 이용요금 등의 부당한 산정 행위(제3호), 이용약관과 다른 서비스 제공 또는 이용자이익을 현저히 해치는 방식의 서비스 제공 행위(제4호) 등이다. 그러나 위반 회수나 위반으로 취득한 이익

등을 고려한 것이 아니라, 위법성 판단기준으로 공정한 경쟁질서 저해성만을 제시하고 있다는 점이 문제점으로 제기되었다. 이후, 금지행위의 구체적 유형 및 기준에 대하여는 시행령이 아니라 고시에 위임하고 있었기 때문에, 그 위임에 따라 '전기통신사업의 금지행위의 유형 및 기준'(정보통신부 고시 제2000-76호)이 제정되었다. 이후, 방통위(2016)에 따르면, 금지행위 규정이 2016년 1월 27일 법 개정(2016. 7. 28. 시행) 개정되었다. 이는 결합판매 활성화 등 변화된 시장 환경에서의 이용자의 합리적 선택에 영향을 주는 행위에 대응하기 위한 구체적 행위 유형이다. 이어서 법 제50조 제1항, 제5의 2호에 중요 사항을 설명·고지 행위가 신설되었다.

<표 5-12>에서 보는 바와 같이 방송법과 전기통신사업법은 부과기준율에 따라, IPTV법은 부과기준 금액에 따라 부과하도록 하고 있어서, 과징금 산정 기준은 차이를 보인다. 방송법은 지상파, 위성, 종합편성 채널, 케이블TV, TV홈쇼핑 사업자 등에 적용되며, IPTV법은 KT와 LG유플러스, SK브로드밴드 등 IPTV 운영 사업자에 적용된다. 전기통신사업법은 유료방송과 이동통신 결합상품을 판매하고 있는 이동통신 등 기간사업자를 비롯해 별정 통신사업자, 부가통신사업자, 포털 등에 적용된다.

TV홈쇼핑은 방송법에 근거하지만, 유료방송 사업자이면서, TV홈쇼핑과 데이터 홈쇼핑으로 사업자 구도가 형성되고 있어서, 방송과 통신 사이의 경계가 모호해지는 상황이다. 따라서 법령 위반의 중대성을 고려한 부가 기준율에 따라 과징금 처분 기준을 동등하게 설정할 필요가 있다.

방송법과 IPTV법은 과징금을 산정할 때 해당 사업자의 사업연도 3년 전 연평균 매출액의 최대 2%를, 전기통신사업법은 2~3%를 부과 상한액으로 규정하고 있다. 특히, 전기통신사업법은 과징금 기준이 되는 관련 매출액을 산정할 때 위반기간 동안 위반행위로 인해 영향을 받은 서비스 매출액을 기준으로 하고 있다. 즉, 각각의 법령들이 과징금 산정의 부과기준율과 금지행위 위반의 횟수에 따른 조정 금액, 가중 및 감경기준에 있어서 일부 차이를 보이고 있다. <표 5-12>은 과징금 세부 기준을 나타내고 있다.

<표 5-12> 과징금 산정이 가능한 부과기준율

<table>
<tr><th>방송법</th><th>전기통신법</th><th>IPTV법</th></tr>
<tr>
<td>관련매출액 산정이 가능한 경우 기준금액의 부과기준율(제4조제1항 관련)

부과기준율은 위반행위의 내용 및 정도에 따라 중대성을 나누어 정함

<table>
<tr><th>중대성의 정도</th><th>부과기준율</th></tr>
<tr><td>매우 중대한 위반행위</td><td>1.2% 초과 1.8% 이하</td></tr>
<tr><td>중대한 위반행위</td><td>0.6% 초과 1.2% 이하</td></tr>
<tr><td>중대성이 약한 위반행위</td><td>0.6% 이하</td></tr>
</table>
</td>
<td>법 제50조제1항에 따른 금지행위 중 관련 매출액 산정이 가능한 경우 기준금액의 부과기준율(제4조제1항 관련)

<table>
<tr><th>중대성의 정도</th><th>부과기준율</th></tr>
<tr><td>매우 중대한 위반행위</td><td>2~3%</td></tr>
<tr><td>중대한 위반행위</td><td>1~2%</td></tr>
<tr><td>중대성이 약한 위반행위</td><td>1%이내</td></tr>
</table>
</td>
<td>관련 매출액이 없거나 관련 매출액의 산정이 곤란한 경우의 기준금액(제4조제2항 관련)

<table>
<tr><th>중대성의 정도</th><th>부과기준금액</th></tr>
<tr><td>매우 중대한 위반행위</td><td>3억원 초과 4억원 이하</td></tr>
<tr><td>중대한 위반행위</td><td>2억원 초과 3억원 이하</td></tr>
<tr><td>중대성이 약한 위반행위</td><td>2억원 이하</td></tr>
</table>
</td>
</tr>
<tr><td colspan="3">금지행위 위반의 횟수에 의한 조정 금액</td></tr>
<tr>
<td>1. 위반 방송사업자 등이 동일한 위반행위로 금지행위를 마친 날 기준 최근 3년간 방송통신위원회로부터 시정명령이나 과징금 부과를 3회 이상 받은 경우에는, 4회 과징금 부과 시 과거 위반행위 중 3회 위반행위부터 위반</td>
<td>1. 동일한 위반행위로 위반행위의 종료일을 기준 최근 3년간 위반 전기통신사업자가 방송통신위원회로부터 시정명령이나 과징금부과를 3회 이상 받은 경우에는 과거 위반행위 중 3회 위반행위부터 위반행위 1회당 기준</td>
<td>1. 위반 사업자가 동일한 위반행위로 금지행위를 마친 날 기준 최근 3년간 방송통신위원회로부터 시정명령이나 과징금 부과를 3회 이상 받은 경우에는, 4회 과징금 부과 시 과거 위반행위 중 3회 위반행위부터 위반행위</td>
</tr>
</table>

방송법	전기통신법	IPTV법
행위 1회당 기준금액의 100분의 20에 해당하는 금액을 가산한다. 2. 제1호에 의해 가산되는 금액은 기준금액의 100분의 50을 넘지 못한다. 3. 제1호에서 과거 시정조치의 횟수를 산정할 때에는 시정명령이나 과징금부과의 무효 또는 취소판결이 확정된 건을 제외한다.	금액의 100분의 10에 해당하는 금액을 가산한다. 2. 제1호에서 과거 시정조치의 횟수를 산정할 때에는 시정명령이나 과징금부과의 무효 또는 취소판결이 확정된 건을 제외한다. 3. 동일한 위반행위로 위반행위의 종료일을 기준 최근 3년간 위반 전기통신사업자가 방송통신위원회로부터 과징금 처분을 받은 적이 없는 경우에는 기준금액의 100분의 10에 해당하는 금액을 감액한다.	1회당 기준금액의 100분의 20에 해당하는 금액을 가산한다. 2. 제1호에 의해 가산되는 금액은 기준금액의 100분의 50을 넘지 못한다. 3. 제1호에서 과거 시정조치의 횟수를 산정할 때에는 시정명령이나 과징금부과의 무효 또는 취소판결이 확정된 건을 제외한다.

<table>
<tr><th>방송법</th><th>전기통신법</th><th>IPTV법</th></tr>
<tr>
<td>감경 사유 및 비율
1. 방송통신위원회 조사에 적극 협력한 경우 100분의 20 이내
2. 위반행위가 과실(단, 중과실에 의한 경우 제외)에 의한 경우 100분의 30 이내
3. 위반행위에 대한 방송통신위원회의 조사 착수 전에 자진하여 위반행위를 시정하기 위한 조치에 착수하거나 시정조치를 완료한 경우 100분의 20 내지 50 이내

~~간략</td>
<td>감경 사유 및 비율
1. 방송통신위원회 조사에 적극 협력한 경우 100분의 20 이내
2. 위반 행위가 과실에 의한 경우 100분의 30 이내
3. 위반행위에 대한 방송통신위원회의 조사착수 전에 자진하여 위반행위를 시정하기 위한 조치에 착수하거나 시정조치를 완료한 경우 100분의 20 내지 50이내

~~간략</td>
<td>
<table>
<tr><td>가중</td><td>① 위반행위 주도 : 30% 이내
② 위반행위 미시정 : 20% 이내
③ 자료제출 거부・조사방해 : 20% 이내
④ 위반행위로 인한 매출, 점유율 증가 : 30% 이내
⑤ 기타 : 10% 이내</td></tr>
<tr><td>감경</td><td>① 조사협력 : 20% 이내
② 과실에 의한 위반: 30% 이내
③ 조사착수 이전 위반행위 자진 시정 : 20%～50%
④ 조사착수 이후 위반행위 자진 시정 : 20% 이내
⑤ 자율 준수 프로그램 교육 : 10% 이내
⑥ 재발방지 조치 도입 : 30% 이내
⑦ 기타 : 10% 이내</td></tr>
</table>
</td>
</tr>
</table>

3. TV홈쇼핑 금지행위 위반 과징금 부과 현황과 문제점

과징금 제도의 문제점으로 들 수 있는 것은 세 가지이다.

첫째, 제도적 형평성이다. 방송법과 전기통신사업법 그리고 IPTV법은 과징금의 부과기준이 비슷한 부분이 있으나, 일부 과징금의 경우 해당 위반행위에 대한 법률상의 상한 금액보다 훨씬 높은 금액을 관련 법령에서 규정하고 있어서(매우 중대한 위반 행위 ; IPTV법-3억원 초과 4억원 이하) 당초의 입법 취지를 반영하지 못하는 경우가 있다. 또한, 하위법령에서 정하는 개별 위반행위에 따른 부과기준에 대해서도 별도로 부과금액을 달리 정하거나, 재량에 따른 가중 또는 감경이 가능하도록 되어 있어서 상위 법률의 취지를 벗어

나 자의적인 판단이 우려된다. 특히, 과징금의 3가지 유형별 부과기준 및 산정방식이 동일할 수 없음에도 불구하고 개관적·합리적 기준이 없이 각 법률들이 매출액, 이익, 일정한 금액, 그 밖의 다양한 산정방식 등이 혼용되어 적용되고 있다.

둘째, 법령 체계상 문제다. 과징금 관련 법령에서 가장 중요한 부분은 과징금의 부과기준 또는 산정방식이라고 할 수 있다. 이와 같은 부과기준 또는 산정방식이 상위 법률에 직접 규정되어 있는 경우, 법률의 구체적인 범위를 정한 위임규정에 따라 대통령령 또는 시행령에서 규정하는 경우, 법률의 구체적인 범위를 정한 임의규정에 따라 부령 또는 시행규칙에서 규정하는 경우, 그 밖에 법률의 위임규정에 따라 대통령령 및 부령에서 함께 규정하는 경우 등으로 법률적 체계성이 부족하게 고시되고 있다.

셋째, 과징금은 위법행위에 대한 가치와 과징금에 대한 가치가 일치되는 수준에서 부과되어야 정책적 수단으로서 적합성을 지닌다고 할 수 있다. 그런데 만일 위법행위에 대한 가치가 과징금에 대한 가치보다 높으면 과징금은 정책수단으로서 적합하지 않은 것이며, 반대로 과징금에 대한 가치가 위법행위에 대한 가치보다 높으면 과잉 제재라고 할 수 있다.

과징금 제도는 행정 처벌적 성격으로 부과되는 것이다. 따라서 금지행위를 위반하여 과징금을 납부하게 되면 재승인에 영향을 주고 있어서, 이중규제라는 측면이 있다. 따라서 방통위의 조사권한을 확보하여 과징금의 제 2유형(표 5-9 참조)인 영업정지와 같은 행정제제의 방법으로 간접 부과 처분하는 것도 가능하다. 왜냐하면, 위반횟수나 기간, 처분의 정도 등에 따라 구체적인 사유가 명시되고 있지만, 위반회수만 과징금으로 부과 처분할 경우, 위반에 대한 개선책은 없이 과징금만 납부하게 되는 안일한 대응을 하게 될 사업자들에 대한 대책 마련도 필요하기 때문이다.

4. 개선방향

TV홈쇼핑 시장이 성장하였고, 사업자간 공정경쟁의 중요성이 부각되면서 방통위의 사후규제 기능이 확대되는 한편, 관련 법령상의 금지 행위는 새로운 유형과 기준이 지속적으로 반영되고 있다.

방송사업은 <표 5-13>와 같이 산업분류체계가 통합 및 수평 체계화되고 있다. 최근 방송법과 IPTV법을 일원화하는 통합방송법(etnews, 2018.8.26. 일자) 초안이 발의되는 등, 규제 또한, 콘텐츠와 플랫폼의 수평규제 체계, 공정경쟁 촉진과 금지행위 보완 등으로 통합되어 가는 추세이다.

<표 5-13> 방송산업 분류체계

<table>
<tr><td colspan="8">방송사업</td></tr>
<tr><td rowspan="3">지상파
사업자</td><td colspan="2" rowspan="2">유료사업자</td><td colspan="4">방송콘텐츠사업자</td><td rowspan="3">방송
전송망
제공
사업자</td></tr>
<tr><td colspan="3">채널사용사업자</td><td rowspan="2">인터넷
방송
콘텐츠
제공
사업자</td></tr>
<tr><td>다채널
유료방송
사업자
(SO, 위성,
IPTV등)</td><td>부가유료
방송
사업자
(OTT,
중계유선)
등</td><td>종편 및
보도
전문
PP</td><td>홈쇼핑
PP</td><td>전문
편성
PP</td></tr>
</table>

이에 따라, TV홈쇼핑 금지행위 과징금 관련 법령도 정비될 필요가 있다.

따라서 과징금 부과기준을 현실화하는 것과 일원화하는 두 가지 안으로 그 대안을 제안하고자 한다.

하나는 현실화 방안으로 동의의결제도 도입을 제안한다. 동의의결제도는 위법행위 여부를 조사·심의 중인 사건에 대하여 사업자가 스스로 사업자 피해구제를 위한 시정방안을 제안하고, 그 타당성이 인정되면 사건을 종결하는 제도이다. 그간 TV홈쇼핑 사업자의 금지행위에 대한 제재처분은 시정명령과 과징금 부과 중심으로 운영되어 왔다. 그러나 2018년에는 발생한 금지행위의 시정 명령을 불복하여 소송에 이르게 되었고, 또 TV홈쇼핑 사업자들의 이의제기가 받아들여졌다. 방송법과 공정거래법 등의 규정에 의하여 행정 처분과 과징금 부과가 이뤄졌지만, 규제기관이 대처하는 데 한계가 있었던 것이다. 주요 해외국가에서는 이미 동의의결제도를 도입하여 이해관계자간의 피해를 실질적으로 구제하는

데 역점을 두고 있다(공정거래백서, 2017). 따라서 방송법에도 동의의결제도를 도입하여, 특히 통합방송법에 사업자간의 피해를 실질적으로 구제하는 방안을 마련할 필요가 있다.

동의의결제도는 그 취지상 TV홈쇼핑 사업자가 실제 피해자에게 대하여 상응하는 조치를 취한다는 점에서 TV홈쇼핑 사업자 및 TV홈쇼핑 납품업자 사이에 조속한 민사적인 해결방안의 대안이라는 의미가 있다. 또한, TV홈쇼핑 사업자의 법 위반에 대한 구체적인 공권력 발동의 행사 및 적절한 수위를 결정할 수 있는 제도로 행정법상으로도 처분[12]의 의미에 해당된다. 그렇다면, 동의의결제도는 처분의 법률유보 원칙상 법령에 규정되어야 한다. 따라서 발의가 진행되고 있는 통합방송법 등에 규정되도록 할 필요가 있다.

또 다른 하나는, 규율의 일원화 방안이다. 전기통신사업법은 행정처분의 하나로서 방통위로 하여금 법에 정한 금지행위 규정을 위반한 전기통신사업자에 대하여 과징금을 부과할 수 있는 처분의 근거를 규정하고 있다(법 제37조의2).

위 규정에 따라, 전기통신사업법에서는 과징금이 부과될 수 있는 위반행위의 유형과 부과 상한액의 기준을 정하고 있다. 동법 제37조의2 제2항에서는 "제1항의 규정에 의하여 과징금을 부과하는 위반행위의 종별과 그에 대한 과징금 부과상한액 및 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다" 고 규정되어 있다. 그러나 동법 같은 조 제1항에서 이미 부과상한액을 정하고 있음에도 불구하고, 시행령에서 위반행위 종별로 다시 부과상한액을 정하도록 위임하는 형태를 취하고 있다. 시행령에서는 위와 같은 위임에 따라 동법에서 정한 부과상한액 범위 내에서 행위 유형별로 다시 부과상한액을 정하고 있다. 이러한 부과상한액은 중복적인 기준을 설정하는 것이다. 이러한 방식은 구체적으로 과징금을 산정하는 기준이 되는 금액과 산정된 금액의 법적 한도를 설정해 주는 과징금 부과상한액의 명확한 구별을 어렵게 한다. 따라서 동일한 법률 내에서 혼선을 초래할 수 있는 규정의 문언을 정비할 필요가 있다.

기존연구에서도, 홍대식(2015)은 부당이득 환수의 목적과 행정제재의 목적을 과징금 부

---

12) 행정소송법 제 2조는 항고소송의 대상인“처분의 의미에 관하여” 행정청이 구체적 사실에 대한 법집행으로서 공권력의 행사 또는 그 거부와 그밖에 이에 준하는 행정 작용으로 정의하고 있다.

과의 목적으로 모두 제시하면서 과징금 산정기준에 있어서 '관련매출액 × 기본부과율' 산정식의 목적이 분명하지 않다고 지적하였다. 이원희 외(2013)는 관련 매출액에 대한 해석이 모호하다거나 부과기준율을 곱함으로써 실제 사회후생의 피해규모를 반영하지 못하는 문제점이 발생 한다고 주장하였다. 황태희(2009)는 관련매출액 산정 문제, 기본부과율 적용, 과징금 산정단계에서의 가산/감경의 적용 등의 문제를 제기했다.

전기통신사업법에는 여러 유형의 금지행위가 규정되어 있다. 산업정책 상 필요에 의하여 사전규제를 정하고, 이에 대한 준수의무를 금지행위로 규정한 내용도 있고, 사전규제와는 상관없이 방송통신정책 상 금지행위로 규정되어 있는 것도 있다. 그러한 방송통신정책 상 금지행위로 규정된 대부분의 행위 유형은 통신시장에서의 공정한 경쟁을 위한 것이다. 이렇듯 전기통신사업법에 규정되어 있는 금지행위는 그 내용 상 공정거래 관련법 규정과 밀접하게 관련이 있다. 즉, 규정의 충돌 가능성으로 부터 중복규제의 위험성이 상존하는 셈이다. 이에 동일규제에 대한 중복을 개선하기 위하여 전기통신사업법처럼 산정 기준을 세분화한다면(방송통신위원회, 2016), 유료방송 업계의 과징금 부담은 줄어들 것이다.

특히, TV홈쇼핑 산업은 방송이자 유통으로써 다양한 법령 및 규제가 적용되어 중복 규제 가능성이 높다. 예를 들면, 방송법, 대유법, 공정거래법, 표시광고법 등이 적용된다. 규제기관 또한, 방통위, 미래부, 과기정통부, 공정위, 중기청 등 주요 기관들이 관련되어 있다. 따라서 TV홈쇼핑 금지행위를 위반한 과징금의 부과는 세부 지침이나 가이드라인 등을 통해 행정규제를 강화하도록 한다. 1차적으로는 공동규제(Co-regulation), 2차적으로는 자율규제를 지향할 필요가 있다. 공동규제의 방안으로는 세밀하게 분류되어 있는 전기통신사업법으로 규제를 일원화하는 방안도 있다.

다만, TV홈쇼핑이 방송사업자와 통신사업자의 규율을 동일하게 적용할 수 있는가 즉 전기통신사업법에 규율 대상이 정당한가에 대한 이견이 있을 수 있다.

<표 5-14> TV홈쇼핑 금지행위 과징금 부과 방안

1안		2안
규제방식	자율 규제	공동 규제

1안			2안
		동의의결제도 도입	전기통신사업법으로 일원화
적용법률		방송법(개정사항으로 제안)	전기통신사업법
공통	법령	법령의 통합	
	부과기준	경비와 이익의 합	
	규제 개선	가이드라인이나 행정지침 병행	
	사업자간 소통	TV홈쇼핑 상생협력협의회에서 중재	

따라서 규제의 일원화를 추구하면서, 법령의 통합을 제안해 볼 수 있다. 이외에도 과징금 판단기준은 관련매출액이 가장 일반적이지만, 이를 경비와 이익의 합으로 법령상 과징금 산정기준을 함께 개선할 필요가 있다. 특히, TV홈쇼핑에는 실제 판매되는 TV 취급고가 있다. 과징금 부과기준이 기존의 매출액 기준으로 할 때보다 경비와 이익의 합으로 부과할 경우 홈쇼핑 사업자에게 유리하게 개정하는 것이기 때문에 시행령 위임만으로도 개정이 가능하다. 따라서 규제의 일원화와 함께, 과징금 판단 기준을 현실화하는 방안이 필요하다. 이외에도 TV홈쇼핑 상생협력위원회를 구성하여 중재를 통한 사업자간 소통을 하도록 한다.

참고로 방통위는 방송법 제85조의2(금지행위) 제5항[시행 2018. 3. 13.]에 따른 금지행위의 세부적인 유형 및 기준은 별표 2의3에 "비교: 방통위는 2부터 7까지의 금지행위 우형 및 기준을 적용하는 데에 필요하다고 인정하는 경우에는 그에 대한 세부기준을 정하여 고시할 수 있다"고 되어 있다.

이상에서 언급한 분석결과 및 논의 그리고 현상에 대한 체계적 인식하에 연구진이 제안할 구체적인 개선방안과 그 내용은 다음 가이드라인(案)에 모두 제시했다.

가이드라인(案)

TV홈쇼핑 금지행위 가이드라인

이 가이드라인은「방송법」제9조 제5항에 따라 승인을 받은 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자(이하 “TV홈쇼핑 사업자”라 한다)에게「방송법」제85조의2 제1항 제7호에 규정된 금지행위에 관한 구체적인 기준을 제시한 것입니다.

☞ 방송법 개정(2015년 3월 13일) 및 방송법 시행령 개정(2015년 12월 31일)

제1장 총칙

제1조(목적) 이 가이드라인은「방송법」제9조 제5항 단서에 따라 승인을 받은 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자(이하 'TV홈쇼핑 사업자'라 한다)에게「방송법」제85조의2 제1항 제7호에 규정된 금지행위에 관한 구체적인 기준을 제시하여, TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간의 상생협력을 도모함으로써 공정한 거래질서 및 상생환경을 조성함을 목적으로 한다.

제2조(용어의 정의) 아래 각 호 및 이 가이드라인의 다른 규정에서 정의되지 않은 용어는「방송법」및 기타 관련 법령상의 정의에 따른다.

① TV홈쇼핑 사업자는 제9조제5항 단서에 따라 승인을 받은 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자이다.

② TV홈쇼핑 납품업자는 TV홈쇼핑 사업자와 거래하는 상대방으로서 상품공급업자, 벤더, 제조업자(이를 통칭하여 이하 ' TV홈쇼핑 납품업자'라 한다)이다.

1. 상품공급업자는 TV홈쇼핑 프로그램 안에 판매 목적으로 소개되는 개별 방송 상품을 공급하는 사업자이다.
2. 벤더는 홈쇼핑 프로그램에서 판매되는 상품의 기획, 상품방송 제안 등 전반적인 상품 공급 과정에 관여하는 사업자이다.
3. 제조업자는 판매되는 물품을 제조하는 사업자를 의미한다.

③ 'TV홈쇼핑 방송편성'이란 방송되는 상품내용물의 종류·내용·분량·일자·시각·배열을 정하는 것을 말한다.

④ '거래기본계약'이란, TV홈쇼핑 납품업자가 TV홈쇼핑 입점 시 TV홈쇼핑 사업자와 체결하는 계약을 의미한다. 이 경우, 계약주체 간의 권리 및 의무, 대금 지급방법, 소비자보호 원칙 등을 포함한다.

⑤ '방송조건합의서'란, 거래기본계약을 바탕으로 구체적인 상품판매방송에 관한 조건(프로그램명, 방송예정일, 상품코드명, 구성 상품, 판매가, 협력사 지급액, 매입형태,

배송/수거 형태, 사전제작영상물 등)에 관하여 TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간에 체결된 계약을 의미한다.

⑥ '상품판매방송 제작비용'이란, 판매촉진비용을 제외한 판매전문가·보조출연자(유명인사, 상품전문가, 모델)·방청객 등의 방송출연과 방송세트(무대장치설비 등), 방송소품(방송 POP, 시연품 등) 등 상품소개 프로그램 제작 등에 소요되는 비용을 의미한다.

⑦ '사전제작영상물'이란 홈쇼핑사업자의 상품판매방송 시, 해당상품의 효능·효과 등의 정보를 추가 제공하기 위해 만든 것으로, 상품 이미지의 긍정적 효과를 발휘하기 위해 사전에 제작하여 해당 상품판매방송에서 방송하는 영상물을 의미한다.

⑧ '판매수수료'란 TV홈쇼핑 사업자가 판매한 상품에 대해 TV홈쇼핑 납품업자로부터 받는 수수료를 의미한다.

제3조 (TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간 거래방식) TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간의 거래방식은 다음 각 호와 같다.

① '위·수탁거래방식'이란 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자에게 상품 또는 용역의 판매를 위탁받아 이를 자신이 운영하는 'TV홈쇼핑 방송', '판매채널(인터넷쇼핑몰·M커머스 등)'을 통해 행하는 전자상거래 방식을 의미한다. 이 경우 상호 합의한 조건으로 TV홈쇼핑 사업자가 상품 및 용역 등을 고객에게 판매하고, TV홈쇼핑 사업자로부터 TV홈쇼핑 납품업자는 판매대금을 지급받는다.

② '직매입거래방식'이란 TV홈쇼핑 사업자가 TV홈쇼핑 납품업자로부터 상품을 매입하고 매입한 상품에 대한 재고 책임을 부담하는 거래방식을 의미한다.

③ '특정매입거래방식'이란 TV홈쇼핑 사업자가 매입한 상품 중 판매되지 않은 상품을 반품할 수 있는 조건으로 거래한 방식을 의미한다. 이 경우 TV홈쇼핑 사업자는 판매된 상품에 대해 판매수익을 공제한 상품판매 대금을 TV홈쇼핑 납품업자에게 지급한다.

제4조(TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간 수익배분방식) TV홈쇼핑 사업자와 TV

홈쇼핑 납품업자 간의 수익배분방식은 다음 각 호와 같다.

① ‘정률제방식’이란 TV홈쇼핑 사업자를 통해 판매된 상품판매액의 일정 비율을 TV홈쇼핑 납품업자가 TV홈쇼핑 사업자에게 지급하는 방식을 의미한다.

② ‘정액제방식’이란 TV홈쇼핑 사업자를 통해 판매된 상품판매액과 상관없이 TV홈쇼핑 납품업자가 일정 금액을 TV홈쇼핑 사업자에게 지급하는 방식을 의미한다.

③ ‘혼합배분(정률+정액)방식’이란 제1호와 제2호를 혼합하여 지급하는 방식을 의미한다.

제5조(기본원칙) TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자가 준수해야 할 기본원칙은 다음 각 호와 같다.

① TV홈쇼핑 사업자는 TV홈쇼핑 납품업자에게 상품판매방송의 종류·내용·분량·일자·시각·배열 및 제작비용을 불공정하게 결정·취소 또는 변경하는 행위를 해서는 안 된다.

② TV홈쇼핑사업자와 TV홈쇼핑 납품업자는 방송조건합의서에 방송편성에 대한 관련 내용을 합의하여 명시한다.

③ TV홈쇼핑 사업자는 상품판매방송 편성 결과를 문서로 통보하도록 하고, 이에 대한 편성회의 기록을 6개월 간 보존하도록 한다.

제6조(위법성 심사기준) 이 가이드라인에서 "부당하게”를 요건으로 하는 금지행위 유형은 당해 행위가 있다는 사실만으로 금지행위 위반에 해당되는 것은 아니다. 원칙적으로 TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자 간 거래의 불공정성과 방송의 공공성 및 시청자 권익 등을 비교하여 불공정성의 효과가 보다 큰 경우에 위법한 것으로 본다.

제2장 금지행위 세부사항

제7조 (방송편성의 부당한 취소· 변경 금지) ① TV홈쇼핑 사업자는 방송예정일 3일전까지

TV홈쇼핑 납품업자와 방송조건합의서를 체결하여야 한다.

② TV홈쇼핑 사업자는 다음 각 호의 경우를 제외하고는 일방적으로 방송조건합의서 상의 합의 내용을 취소 또는 변경할 수 없다.

1. 방송예정시간으로부터 24시간 전까지 판매 대상 상품이 입고되지 아니한 경우
2. 입고된 상품에 하자가 명백하여 상품판매방송이 불가하다고 판단되는 경우
3. 기타 TV홈쇼핑 납품업자에게 귀책사유가 명확하게 있는 경우

③ 제2항 각 호의 경우에 해당하여 TV홈쇼핑 사업자가 방송조건합의서 상의 합의내용을 취소 또는 변경하는 경우, 즉시 TV홈쇼핑 납품업자에게 구체적인 사유를 서면으로 통지하여야 한다.

④ TV홈쇼핑 사업자는 본조 제1항 및 제3항에 따른 서면 고지서 및 방송조건합의서를 체결하는 과정과 상품판매방송 편성을 위한 사전회의 과정에서 TV홈쇼핑 납품업자와 협의한 내용(방송편성 및 변경내역 등을 포함) 및 결과를 구체적으로 기록한 회의록을 해당 상품 판매방송 후 6개월 간 보관하여야 한다.

⑤ 제2항 각 호의 사유가 있었다는 점에 대한 입증 책임은 상호 책임의 소재를 규명할 수 있는 근거를 계약의 당사자들이 확보하고, 이를 일정기간 보관한다.

제8조 (정액수수료의 강요 금지) TV홈쇼핑 사업자는 TV홈쇼핑 납품업자로 하여금 정액제 방식 또는 혼합배분(정률+정액) 방식으로 계약을 강요할 수 없다. 또한, TV홈쇼핑 사업자가 원하는 계약의 목적을 달성하고자 다음과 같은 각 호의 행위를 할 수 없다.

① 방송조건합의서 체결시 다른 TV홈쇼핑 납품업자에 비해 상품판매방송의 편성을 현저히 불리하게 결정하는 행위

② 방송조건합의서 체결시 결정한 상품판매방송의 편성을 취소 및 변경하는 행위

제9조 (상품판매방송 제작비용의 부당한 전가 금지) ① TV홈쇼핑 사업자는 방송편성을 조건으로 TV홈쇼핑 납품업자에 대하여 상품판매방송의 사전제작 비용을 부담하게 하거나 출연료를 지급하게 하는 등 상품판매방송 제작비용의 전부 또는 일부를 부당하게 전가

할 수 없다.

② TV홈쇼핑 납품업자가 거래기본계약 또는 방송조건합의서의 약정 내용과 달리 방송에 투입될 판매전문가·보조출연자(유명인사, 상품전문가, 모델)·방청객 등의 방송출연과 방송세트(무대장치설비 등)·사전제작영상물의 추가 또는 변경을 요구할 경우, 그 추가·변경에 소요되는 비용('변경비용')의 분담에 관하여 상호 협의하여 서면으로 정한다.

제10조 (사전제작영상물 제작비용) ① TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자는 사전제작영상물 활용 여부에 관한 사항을 합의하고 방송 3일전에 방송조건합의서에 각호와 같은 내용을 명시하여야 한다.

1. TV홈쇼핑 납품업자가 사전제작영상물의 저작권을 소유한 경우와 타 TV홈쇼핑 사업자와의 거래관계에서 이미 제작하여 사전제작영상물을 제공하는 경우나 특정 홈쇼핑사업자와 비독점적·비배타적 거래로 사용하는 경우 등 부담 주체 및 부담 비율 등을 명시하도록 한다.
2. TV홈쇼핑 사업자와 TV홈쇼핑 납품업자는 해당 사전제작영상물의 제작연도, 전체 제작비용, 사용횟수, 사용한 홈쇼핑사업자의 수, 사용으로 인하여 발생되었던 매출 등을 종합적으로 고려하여 사용료의 기준을 명시한다.

② TV홈쇼핑 사업자가 사전제작영상물 제작비용을 부담한다는 이유로 기존의 판매수수료율을 정당한 이유 없이 인상하는 등 TV홈쇼핑 납품업자에게 불리하게 방송조건합의서 내용을 변경하여서는 아니 된다.

③ TV홈쇼핑 사업자는 사전제작영상물 제작과 관련하여 TV홈쇼핑 납품업자에게 직접 또는 간접적인 방법으로 특정 외주업체와 방송제작계약을 체결하도록 강요하지 않는다.

제11조 (TV홈쇼핑 상생협력협의회 구성) ① 방송통신위원회는 본 가이드라인에 구체화하지 않는 기준을 마련하기 위하여 관계 공무원 2인, TV홈쇼핑 사업자 단체가 지정한 1인,

TV홈쇼핑 납품업자 단체가 지정한 1인, 비영리 시청자권익보호단체에서 지정한 1인, 법조계 중 1인, 학계 중 1인 등 총원 7인으로 구성된 TV홈쇼핑 상생협력협의회(이하 '협의회')를 구성할 수 있다.

② 방송통신위원회는 TV홈쇼핑 사업자와 거래기본계약을 체결한 TV홈쇼핑 납품업자와 언제든지 의결사항의 제안과 함께 협의회의 소집을 요청할 수 있다.

③ 협의회의 의사결정은 재적 구성원의 과반수 출석과 출석 구성원 과반수의 찬성으로 한다.

④ 협의회에서 의결된 사항은 본 가이드라인의 해석과 적용 및 개정에 관한 결정시 참고자료가 될 수 있다.

⑤ 협의회 운영에 관한 구체적인 규정은 별도로 정할 수 있다.

제12조 (관련 법령의 준수 등) ① TV홈쇼핑 사업자는 TV홈쇼핑 납품업자와 관련 계약을 협의 또는 체결할 때는「방송법」등 관련 법령을 준수해야 한다.

② 방송통신위원회 및 제1항에 따른 관련 법령을 소관하는 행정청(이하 '행정청'이라 한다)은 TV홈쇼핑 사업자가 이 가이드라인을 위반한 경우 준수하도록 권고할 수 있다.

③ 행정청은 이 가이드라인의 준수 여부를 관련 법령 위반 여부의 판단기준으로 고려할 수 있다.

④ 기타 사항은 해설을 추가할 수 있다.

참 고 문 헌

[국내 문헌]

강준석, 김태오, 권용재(2017). 방송시장 상생 발전을 위한 사후규제 개선방안 연구.방송통신위원회.

국가정책조정회의(2016. 9.8일자 보도자료). TV홈쇼핑 불합리한 관행 개선방안, TV홈쇼핑 사업자의 불합리한 관행 주요 사례 : 공정위 조사결과('15)

공정거래백서(2106)

공정거래백서(2017)

공거거래위원회(2017). TV홈쇼핑 사업자의 특정 불공정거래행위에 대한 위법성 심사지침. (2017. 6. 30)

과기정통부(2017). 「홈쇼핑 방송채널 사용계약 가이드라인」 마련. 공고문

곽승준·이주석·최은철(2018), "국내 TV 홈쇼핑 산업 현황과 시장규모 예측", 한국자료분석학회, 제20호, 6월호

김광재·강신규 (2015). T-커머스 정책갈등 분석 : 정책갈등 이슈의 전개와 참여자들의 입장 변화를 중심으로. <e-비즈니스연구>, 16(3), 2015.6, 79-101.

김만환 (2011). 방통융합시대에 TV 홈쇼핑 정책에 관한 연구. <유통연구>, 16(5), 19-41.

김성철·남재현·박주연·안정민·전범수·최세정(2018), 『TV홈쇼핑 산업의 이해』, 나남

김일중(2017), 과징금 제도 운영 현황 및 개선방안에 관한 연구, 국회예산정책처.

김창현(1998), 『홈쇼핑 리포트』, 도서출판 편집회사 사람들

대한무역투자진흥공사(2000), 『해외 홈쇼핑업체 디렉토리』, KOTRA

문상일(2016), "TV홈쇼핑산업 활성화를 위한 제도개선방안에 관한 소고", 한국기업법학회, 기업법연구 제30호, 9월호 2.

문제옥(2015). 홈쇼핑 업종에서의 협력업체 선정과 평가체계. <벤처창업연구>, 11(4), 147-155.

미래창조과학부(2013), "중소기업 TV홈쇼핑 정책 개선 방안", 정책기획보고서

박지은·김수원·김은·김성철(2017). T커머스 이용 및 구매 결정요인 분석: T커머스, TV

홈쇼핑, 인터넷쇼핑 비교를 중심으로. <한국방송학보>, 31(1), 5-37.
방송산업실태조사(2017). 방송통신위원회.
방송통신위원회(2016). 전기통신사업법상 금지행위 개선방향 연구.
방송통신위원회 심의의결 자료(2017) 제 32-175호
법제처(2017), 『TV홈쇼핑 사업자의 특정 불공정거래행위에 대한 위법성 심사지침』, 국가법령정보센터
삼정KPMG 경제연구원(2018). 홈쇼핑 산업의 오늘은. <ISSUE MONITOR>, 제81호(2018.3).
송태원(2016). 동의의결제 실무운용례에 대한 법적 검토. 법제논단.
신영증권 리서치(2017.8.8.). 홈쇼핑업. INDUSTRY REPORT.
이봉의, 김건식,복홍석(2015). 동의 의결제도의 규범적 정당성 및 실효성에 관한 연구. 한국공정거래조정원.
이상식(2013), "방송분야 금지행위 규제체계의 문제점에 대한 연구", in 2020미래방송포럼, 미디어미래연구소
이상옥, 이상호. (2017). E-커머스의 스마트미디어 플랫폼 확장에 관한 연구. 한국비즈니스리뷰, 10(3), 17-37.
이선희(2017), "통계로 보는 홈쇼핑방송 환경의 변화", KISDI STAT Report, 제17-14호, 7월호
이종관(2016). TV홈쇼핑 거래와 사후규제. - 금지행위와 정책방향을 중심으로. 경쟁 및 이용자 보호를 위한 방송통신 사후규제 세미나 자료.
이종원·김호정(2017), 『국내외 유료방송 규제개편 사례 및 정책동향 분석』, 정보통신정책연구원
이종민, 고한준, 한광석, 전혜경(2017). 판매 방송 심의 개선 방안에 대한 연구 : TV 홈쇼핑과 데이터홈쇼핑을 중심으로 .
이종원·박민성(2011), 『홈쇼핑 시장의 환경변화에 따른 정책개선 방안 연구』, 정보통신정책연구원
재인용 문헌 : NCTA(2008), Comments of the Cable : In the matter of leased commercial access(MB Dcoket No 07~42), Before the FCC.
- 재인용 문헌 : 일본무역진흥기구(2011), "中国の通信販売市場について(テレビ通販を中

心に)".
이효석(2015), "대규모유통업법의 주요 법률상 쟁점과 향후 과제", 경북대학교 법학연구원, 법학논고 제49집, 2월호
이효정·김수경·차윤지(2018), "홈쇼핑 산업의 오늘은", 삼정KPMG 경제연구원, Issue Monitor, 제81호, 3월호
정경오, 정필운, 2012). 유료방송시장에서 공정경쟁을 위한 사후규제: 현황, 문제점 및 개선방안, 미간행 보고서. 이상식(2012) 재인용.
정보통신정책연구원(2017), 『2017년 방송산업 실태조사』, 과학기술정보통신부방송통신위원회
정연승·이호택(2018). 국내 TV홈쇼핑 산업의 거래선진화를 위한 이슈별 정책제언. <유통연구>, 23(2), 105-126.
중소기업청(2014). <홈쇼핑을 통한 창조경제 실행에 관한 연구>. 남서울대학교 산학협력단.
최재섭·조중환·이형권(2013), 『홈쇼핑을 통한 창조경제 활성화 방안에 대한 연구』, 중소기업청(구, 중소벤처기업부)
통계청, 『2017년 기준 경제총조사』
홍대식(2011). 전기통신사업법상 금지행위에 대한 과징금 산정기준 개선방안. IT와 법 연구, 5, 199-227.
CJ오쇼핑,GS홈쇼핑,현대홈쇼핑(2017) 계약서
TV홈쇼핑사 판결문(2018)

[해외 문헌]

Katelyn S, James, Eric, Lorena, Ethan(2016), Home Shopping Network, Inc.
Steve Sullivan(2000), "Shopping channels: Less of a hard sell HSN, QVC and Value Vision all have a leg up on the industry when it comes to mastering the art of TV-commerce". Broadcasting Cable. Nov 26.

https://www.broadcastingcable.com/news/shopping-channels-less-hard-sell

-7266

Reuter(2018), "Home Shopping Networks Refine Their Pitch to Stay Alive", Reuter August 15, 2018.
https://www.voanews.com/a/home-shopping-networks-refine-their-pitch-to-stay-alive/4530818.html

Digital Commerce 360(2018), "QVC and Zulily drive Qurate's growth in Q2,", Digital Commerce 360, Aug 9. 2018.
https://www.digitalcommerce360.com/2018/08/09/qvc-and-zulily-deliver-e-commerce-sales-growth-in-q2-for-qurate/.

FTC News Release(1996), "Home Shopping Network Settles FTC Charges that Advertising Claims Lacked Scientific Support," July 11, 1997.
https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/1996/07/home-shopping-network-settles-ftc-charges-advertising-claims

FTC News Release(2009), QVC to Pay $7.5 Million to Settle Charges that It Aired Deceptive Claims, March 19, 2009.
https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2009/03/qvc-pay-75-million-settle-charges-it-aired-deceptive-claims

FTC News Release(2010), "FTC to Mail Out $6 Million in Refunds to Consumers Who Bought Deceptively Advertised Weight-loss Supplements from QVC"April 27, 2010.
https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2010/04/ftc-mail-out-6-million-refunds-consumers-who-bought-deceptively

[보도기사]

공정거래위(2018). 2017년 유통분야 서면 실태조사 결과 발표 자료.

공정위(2018.9.27.), 대형유통업체의 판매수수료율 공개 보도자료.

미디어스, 2015.10.24.일자. TV홈쇼핑 불공정행위 근절, 꼭 필요하지만.

연합뉴스(2018.6.10.일자). 롯데홈쇼핑, 일본서 첫 수출 상담회…중기 50개사 상품 소개
지디넷, 2017.10.10.일자). TV홈쇼핑 5년간 '국민신문고 민원' 682건
etnews, 2018.8.26)홈쇼핑 中企 상생 성적표...기준 맞췄지만 실 매출 더 높여야
TV조선(2018. 3. 12 일자).백화점보다 쌉니다"…TV 홈쇼핑 '거짓 방송'

[웹사이트]

국가법령센터(2018). http://www.law.go.kr/
공정거래위(2018).http://www.ftc.go.kr/
공정거래위원회 심결/법령 : 대규모유통업법
네이버 지식백과/ IT 용어사전/1996년 통신법
(사)한국TV홈쇼핑사업자협회(2018). http://www.kota.re.kr/
(사) 한국홈쇼핑상품공급자협회(2018). http://khpsa.or.kr/
위키피디아 https://en.wikipedia.org/wiki/QVC_(UK)
위키피디아 https://en.wikipedia.org/wiki/Bid_Shopping
http://www.idealshoppingdirect.co.uk
https://corporate.qvc.com/annualreview2016/qvc-de/
https://en.wikipedia.org/wiki/QVC
http://www.ftc.go.kr/www/FtcRelLawUList.do?key=291&law_div_cd=08
https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=850637&cid=42346&categoryId=42346
KDI연구(2018). http://www.kdi.re.kr/main/main.jsp
Kotra 무역자료실 http://news.kotra.or.kr/kotranews/index.do

● 저 자 소 개 ●

김 광 재

· 서강대 신문방송학과 박사
· 미래창조과학부 규제심사위원회 위원
· 현 한양사이버대학교 광고미디어학과 교수

이 옥 기

· 경희대 언론정보학과 박사
· 서울과기대 연구교수
· 현 넥스트콘텐츠연구소 대표

김 선 범

· 서강대 법학과 졸업
· 대한법률구조공단 서울 남부지부 공익법무관
· 현 선명법무법인 변호사

김 찬 아

· 이화여대 언론학 박사
· 한국방송협회 연구위원
· 현 이화여대 커뮤니케이션미디어연구소 연구위원

2018년 방통융합정책연구사업

TV홈쇼핑 금지행위 가이드라인 제정 및 관련 법령 개선방안 연구

2018년 10월 31일 인쇄
2018년 10월 31일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장
발행처 방송통신위원회
경기도 과천시 관문로 47
Homepage: www.kcc.go.kr