

TV홈쇼핑 거래와 사후규제

- 금지행위와 정책방향을 중심으로

법무법인 세종 | 전문위원
이 종 관

 SHIN&KIM | 법무법인 세종

경쟁 및 이용자 보호를 위한 방송통신 사후규제 세미나
2016. 12. 28

I. TV홈쇼핑 시장 현황 및 특징

일반 현황

홈쇼핑 사업자는 방송법상 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 PP)

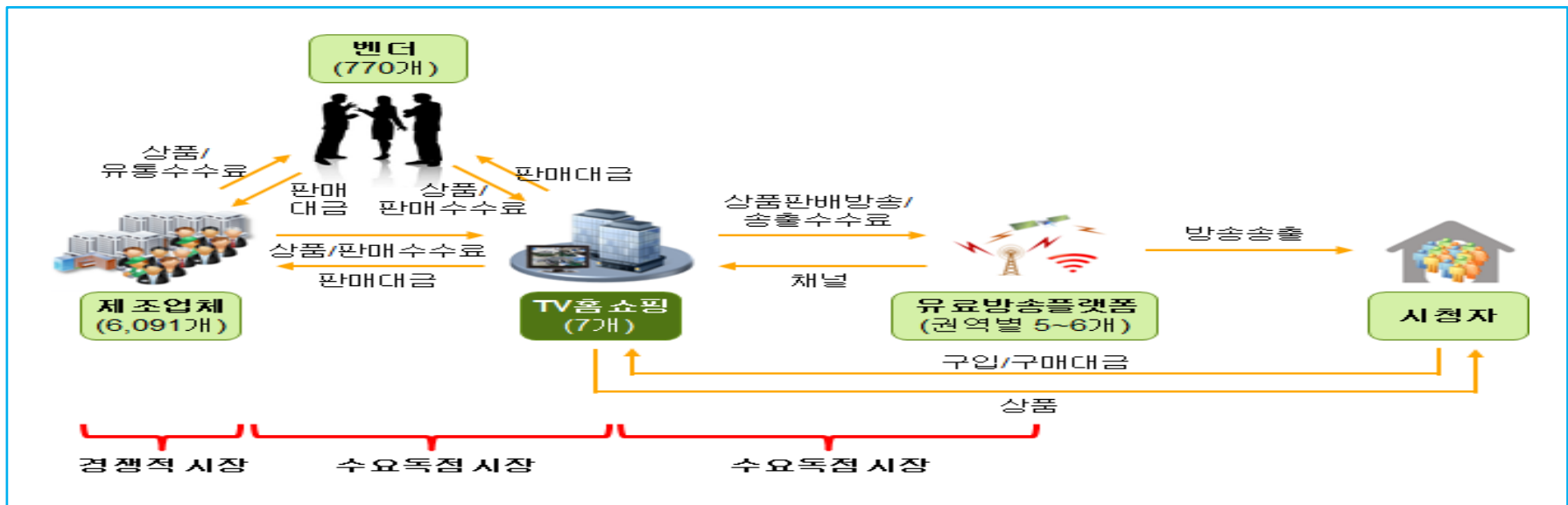
- 방송법상 홈쇼핑 사업자는 생방송 위주의 TV홈쇼핑 사업자와 동영상과 메뉴로 구성되는 데이터 홈쇼핑으로 분류
- 홈쇼핑 사업자의 주 수익원은 납품업자(또는 벤더)로부터 방송송출과 판매의 일정 대가인 판매수수료이고, 주된 비용은 송출수수료와 제작비, 판매관리비(카드 수수료, 물류비 등)
- '95년 2개 사업자(GS, CJ)로 시작한 TV홈쇼핑 산업은 '01년 3개 사업자(현대, 우리, NS)를 추가 승인하고, '11년 중소기업 전용 홈앤쇼핑, '15년 공영홈쇼핑 승인으로 총 7개 사업자 진출 (매출 규모 약 4조 8천억원)
- TV홈쇼핑 산업은 부가가치 유발효과 2.7조 및 타 산업에 대한 생산유발효과 3.2조, 고용유발효과 4,150명으로 타 산업 발전을 견인 & 유료방송산업(송출수수료를 통한 유료방송 성장), 물류산업(홈쇼핑 판매를 통한 택배물량 증가), 내수시장(민간최종소비지출 증가), 해외유통(해외 시장 진출)의 성장을 견인

| 구 분 | GS홈쇼핑 | CJ오쇼핑 | 현대홈쇼핑 | 우리홈쇼핑 | 엔에스쇼핑 | 홈앤쇼핑 | 공영홈쇼핑 |
|--------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 승인 유효기간 | '12.3.13~ '17.3.12 | '12.3.13~ '17.3.12 | '15.5.28~ '20.5.27 | '15.5.28~ '18.5.27 | '15.6.4~ '20.6.3 | '11.6.24~ '16.6.23 | '15.4.15~ '18.4.14 |
| 최대주주 | (주)GS (30.00%) | CJ(주) (40.06%) | (주)현대백화점 (40.81%) | 롯데쇼핑(주) (53.03%) | (주)하림홀딩스 (40.71%) | 중기중앙회 (32.93%) | 중기유통센터 (50%) |
| 매출액 (억원) | 10,913 | 11,194 | 8,908 | 8,548 | 4,056 | 3,532 | 339 |
| 영업이익 (억원) | 1,125 | 1,141 | 1,107 | 752 | 911 | 428 | -200 |

시장 구조

TV 홈쇼핑 시장구조는 다면적 시장구조를 가지며, 양면시장적 특징도 존재

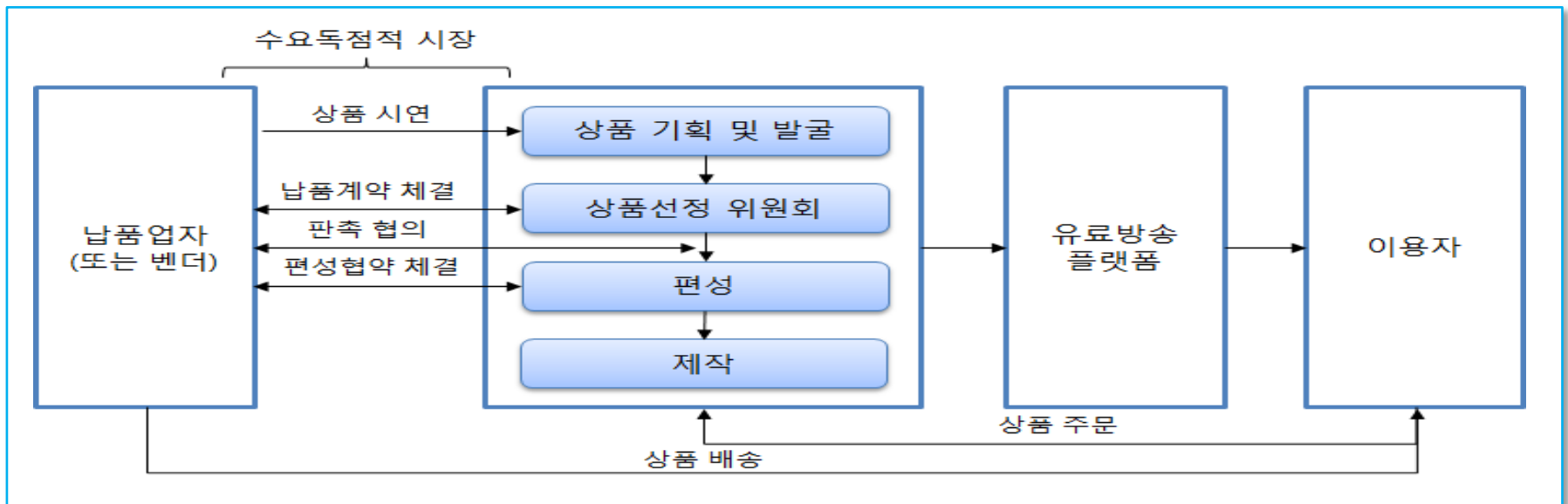
- 납품업자와 홈쇼핑 사업자 간에는 수요독점적 시장구조가 형성되어 있음에 따라 홈쇼핑 사업자는 구조적 독점력을 보유
- 플랫폼 사업자의 홈쇼핑 사업자에 대한 싱글호밍하는 경쟁병목 구간(플랫폼-이용자)의 독점력이 홈쇼핑에 대한 송출수수료 부과로 연결되고, 송출수수료는 다시 수요독점력이 있는 홈쇼핑 사업자가 납품업자에 대해 판매수수료 부담의 형태로 독점력이 전이 → 홈쇼핑 사업자와 납품업자 간에는 구조적인 불공정경쟁 및 불공정거래 문제가 발생할 가능성이 높음



거래 구조

홈쇼핑 사업자와 납품업자 간에는 2단계 거래구조를 가지면서, 사업자별로 매우 다양한 계약 및 거래 형태가 존재

- 1단계 거래 : 납품업자(또는 벤더)와 홈쇼핑 사업자(MD) 간에 상품을 기획, 시연, 발굴하고, 상품선정위원회(또는 상품평가시스템)에서 상품을 선정 한 후 납품거래 계약을 체결
- 2단계 거래 : 납품계약이 체결된 후 방송 송출을 위한 거래 과정으로 주로 판촉협약과 편성 관련 협약 체결로 나타남
- 홈쇼핑 사업자별로 자체적인 상품선정 방식 및 계약, 협약, 제작 방식을 갖고 있어, 일률적으로 규정하기는 어려움



구조적 독과점 구조

홈쇼핑 시장은 구조적 독과점 형태임에 따라 불공정거래 문제가 내제되어 있음

- 송출수수료 비용을 판매수수료를 통해 납품업체에 전가하는 구조적 유인이 발생하고, 납품업체와의 거래 과정에서 불공정거래 행위가 나타날 가능성이 높음
- 납품업체 입장에서는 판매 창구의 다변화와 매출 확보 외에도 홈쇼핑을 통한 광고효과 확보라는 장점이 있으나, 높은 수준의 판매수수료로 인해 낮은 이윤율을 감수

계약의 구분 모호

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

- 납품업체와 홈쇼핑 사업자 간 상품의 기획부터 방송송출까지의 거래 과정은 규제적 요인에 의해 비교적 체계화되어 있으나, 편성과 송출을 전제로 하는 거래구조로 인해 편성이 전제된 계약의 범위를 어디까지 볼 것인지가 모호
- 이에 따라 편성을 전제로 하는 불공정거래 행위를 명확히 특정하기 어려운 측면이 존재

II. TV홈쇼핑 불공정 행위 유형

주요 불공정 행위 유형 (공정위 제재, 2015.3.27)

SHIN&KIM | 법무법인 세종

방송계약서 미교부 또는 지연교부

- 홈쇼핑 사업자가 납품업자에게 방송계약서를 교부하지 아니하거나 방송당일 이후에 교부
- 방송계약서를 교부하지 않고 납품업자에게 상품을 제작하거나 수입하도록 하는 경우(구두발주) 포함

(대규모유통업법 제6조)

판촉비용 부당 전가

- 홈쇼핑 사업자가 판촉비용의 50% 이상을 초과하여 납품업자에게 부담시키거나 사전 약정 없이 판촉비용을 부담시킴
- 판촉비를 납품업자에게 전액 부담시키는 경우, 방송 종료 이후 소요되는 판촉비를 납품업자에게 상당부분 부담시키는 경우, 무이자 할부수수료를 전가하는 경우가 해당 (대규모유통업법 제11조)

부당한 경영정보 요구

- 홈쇼핑 사업자가 납품업자에게 경쟁 홈쇼핑 사업자와의 거래와 관련된 정보를 부당하게 요구
- 납품업자에게 타 홈쇼핑 사업자와의 거래 조건과 주요 내용, 판매실적 등 경영정보 등을 부당하게 요구하는 경우가 해당

(대규모유통업법 제14조)

부당한 판매수수료 부과

- 홈쇼핑 사업자가 납품업자와 체결한 수수료 지급방식을 부당하게 변경하는 경우
- 판매실적 부진 등의 이유로 정률수수료를 혼합수수료 방식으로 변경하는 경우
- 또는 방송 이후 EC/MC/TC 방식 판매분을 정산하면서 당초 체결한 방송조건합의서에 기재된 수수료율보다 높은 수수료율로 부당하게 임의 변경한 경우도 포함 (대규모유통업법 제17조)

주요 불공정 행위 유형 (공정위 제재, 2015.3.27)

SHIN&KIM | 법무법인 세종

부당한 수수료 불이익 제공

- 쇼핑 사업자가 판매수수료가 높은 주문방식(예: 모바일 주문)으로 유도하여 납품업자에게 더 많은 판매수수료를 부담시킴
- 상품판매방송 중 스마트폰앱 주문 권장 등의 방송 자막 또는 쇼호스트의 멘트를 통해 소비자를 모바일 주문으로 유도

(공정거래법 제23조)

부당한 경제적 이익 제공 요구

- 홈쇼핑 사업자 또는 그 임직원이 납품업자에게 매출실적 부족 보전을 요구하거나 별도의 경제적 이익을 요구
- 매출실적 부진을 이유로 납품업자에게 보전 금액을 요구하거나 임직원 개인이 경제적 이익을 요구

(대규모유통업법 제15조)

대금 등의 미지급 또는 지연지급

- 홈쇼핑 사업자가 상품 판매대금을 납품업자에게 지급하지 않거나 지연지급하는 경우
- 상품판매 대금을 월 판매마감일로부터 40일 이내에 지급하여야 하나, 이를 초과하여 지급하는 경우 또는 지급하지 않는 경우가 해당

(대규모유통업법 제8조)

제작비 합의서 미교부 및 비용 전가

- 홈쇼핑 사업자가 납품업자에게 방송제작비 합의서를 교부하지 않거나, 방송제작비 중 일부를 납품업자에게 부당하게 부담시킨 경우
- 방송제작비와 관련된 세부 사항이 기재된 방송제작비 합의서를 납품업체에게 교부하지 않거나, 제작비 중 일부를 납품업자에게 부담하도록 강요

납품업자에 대한 지위남용

홈쇼핑 사업자의 불공정행위는 홈쇼핑 사업자의 우월한 지위에서 비롯

- 홈쇼핑 사업자는 납품업체에 대해 수요독점자이기 때문에 구조적으로 우월한 지위에 있음
- 계약서나 합의서 미교부, 수수료율의 부당한 변경 등은 지위남용이 근간이 된 불공정행위라 볼 수 있음
- 홈쇼핑은 방송을 통한 상품 노출이 전제되어야 매출이 발생하기 때문에 편성행위 역시 지위남용이 발생할 가능성이 매우 높음 → 프라임시간대의 경우 납품업체간 경합이 치열하기 때문에 '시간자원'의 희소성으로 인해 지위남용이 당연히 발생할 수 있음

홈쇼핑 사업자와 납품업체간 정보 비대칭성

계약서나 합의서 미교부 또는 지연교부 행위 등은 홈쇼핑 사업자와 납품업체간 정보비대칭성을 심화시킴

- 정보비대칭성이 심화되면 납품업체의 불확실성이 높아지는 동시에 도덕적 해이가 유발될 수 있음
- 또한 납품업체가 주요 계약 사항 인지하지 못하기 때문에 계약 내용의 자의적 변경이 가능해지는 문제가 발생
- 방송편성계약서, 협약서나 합의서의 경우 방송편성(일시, 분량, 횟수 등)의 세부 사항이 포함되어 납품업체 입장에서는 상품의 제조나 조달, 판매를 결정하는 매우 중요한 사항
- 따라서 위험부담이라는 측면에서 정보비대칭성의 심화는 상품판매에 대한 공정한 위험배분을 저해

경제적 불이익 강요

수수료율 또는 수수료 수취 방식의 부당한 변경, 부당한 경제적 이익 제공 강요, 재고·반품(비용 포함) 부담 강요 등 납품업체에 직간접적인 경제적 불이익을 강요

- 홈쇼핑 사업자의 주요 비용은 송출수수료, 카드수수료, 물류 및 CS 비용 등으로 볼 수 있는데, 홈쇼핑 사업자의 입장에서 보면 송출수수료의 경우 매몰비용적 성격이 있는 반면 타 비용은 가변비용의 성격이 강함
- 단기에서는 가변비용의 조정 유인이 강하게 발생하기 때문에 카드수수료나 CS 비용의 전가 이슈는 향후에도 발생할 가능성이 높음 (방송제작비 역시 회수불가능한 비가역적 비용이므로 이 역시 납품업체에 전가할 가능성이 높은 상태)

홈쇼핑 사업자에 대한 규제의 효력

최근 홈쇼핑 사업자는 CSR의 중요성과 윤리경영이 대두되고 있으나, 방송편성과 관련된 불공정행위 유형을 명확히 할 필요

- 공정위, 미래부 등 관련 규제기관의 다양한 사전·사후규제가 적용되면서 홈쇼핑 사업자의 불공정행위는 비교적 개선되고 있다고 판단
- 한편, 방송편성 계약의 모호성이 존재하는 상황에서 편성을 전제로 하는 불공정행위 유형을 명확히 하지 않으면 홈쇼핑 시장의 공정거래 및 공정경쟁 환경 정착이 어려울 수 있음

III. TV홈쇼핑 사후규제와 정책 방향

(방송법 금지행위를 중심으로)

입법 취지

현행 방송법 금지행위(제85조의2 제1항에 7호)를 통해 TV 홈쇼핑 사업자와 납품업자 간 공정거래와 상생을 촉진

- 입법 취지 : 홈쇼핑 사업자와 납품업체 간의 공정거래를 정착시키고 홈쇼핑 사업자의 납품업체에 대한 불공정행위를 제재하기 위해 방송법 금지행위에 이와 관련된 규정을 신설함과 동시에 재승인 등에 적용함으로써 다양한 규제 수단을 확보

< 방송법 개정 취지 원문 (2015.3.13.) >

홈쇼핑 채널은 2013년 전체 판매금액이 10조원을 넘어섰고, 그에 따른 사업자 매출은 3조 3천억에 달하고 있으며, 2014년 총 판매금액 또한 10퍼센트 이상 성장할 것으로 예상되고 있는 등 한번 승인을 받으면 막대한 수익을 올릴 수 있는 데 반해, 불공정 행위에 대한 제재 수준은 매우 미약하므로, 홈쇼핑 사업자가 그 지위를 이용하여 납품업체에 대하여 상품판매방송의 일자, 시각, 분량 및 제작비용을 불공정하게 결정·취소 또는 변경하는 행위를 하는 경우 영업정지, 승인·허가 단축 등의 제재를 할 수 있도록 법적 근거를 마련

내용

방송법 제85조의2(금지행위) 제1항 7호에 근거하여 TV 홈쇼핑 사업자가 편성을 조건으로 하는 불공정행위를 규제

- 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 방송편성을 조건으로 납품업체에 대하여 상품판매방송의 일자, 시각, 분량 및 제작비용을 불공정하게 결정·취소 또는 변경하는 행위를 금지

| | |
|--------------------------------|--|
| 방송법 | 제85조의2(금지행위) ① 생략 7. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 납품업자에 대하여 방송편성을 조건으로 상품판매 방송의 일자, 시각, 분량 및 제작비용을 불공정하게 결정·취소 또는 변경하는 행위 |
| 방송법 시행령 (별표2의3) | Ⅶ. 법 제85조의2제1항제7호에 따른 금지행위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다. 1. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 방송편성을 조건으로 납품업자에 대하여 상품판매 방송의 일자, 시각, 분량을 결정한 후 부당하게 사전합의를 거치지 않고 취소하거나 변경하는 행위 2. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 방송편성을 조건으로 납품업자에 대하여 상품판매 액과 관계없는 수익배분방식(상품판매액과 관계없는 수익배분방식과 그 외의 수익배분방식을 혼합한 수익배분방식을 포함한다)을 수용하지 않았다는 이유로 하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위. 다만, 보험상품·여행상품 등 방송시간 중 상품판매액이 발생하지 않는 상품의 경우는 제외한다. 가. 상품판매방송의 일자, 시각, 분량을 다른 납품업자에 비해 현저히 불리하게 결정하는 행위 나. 이미 결정한 상품판매방송의 일자, 시각, 분량을 취소하는 행위 다. 이미 결정한 상품판매방송의 일자, 시각, 분량을 다른 납품업자에 비해 현저히 불리하게 변경하는 행위 3. 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 하는 방송채널사용사업자가 방송편성을 조건으로 납품업자에 대하여 상품판매 방송의 사전제작 비용을 부담하게 하거나 출연료를 지급하게 하는 등 제작비용의 전부 또는 일부를 부담하게 전가하는 행위 |

01 세부 유형 1

‘방송 편성’을 조건으로 기 결정된 상품판매방송의 일자, 시각, 분량을 사전합의 없이 부당하게 취소·변경하는 행위

- 해당 유형은 방송편성이 전제되고¹⁾, 상품판매방송의 일자, 시각, 분량을 이미 결정한 후에²⁾, TV 홈쇼핑 사업자가 납품업자와 협의하지 않고 부당하게 이를 취소하거나 변경³⁾하는 것에 해당
 - 1) “방송편성을 조건으로”라는 의미는 상품선정 이후 임시적 편성이 결정되는 것을 의미
 - 2) “상품판매방송의 일자, 시각, 분량을 이미 결정한 후에”라는 의미는 편성표가 확정된 이후(방송약정서 체결)로 해석
 - 3) “TV 홈쇼핑 사업자가 납품업자와 협의하지 않고 부당하게 이를 취소하거나 변경”하는 것의 의미는 편성표 확정 이후 납품업자에게 통보 → 협의 → 동의를 구하지 않고 부당하게 변경 또는 취소하는 것을 의미
- 임시적 편성(또는 가편성)의 의미와 해석, 실제 업무처리 절차 및 관행 등에 있어서 이견이 존재
- 편성이 사실상 결정되는 방송약정서를 방송송출 일시에 임박하여 확정 또는 통보하는 경우에 대한 지침이나 판단
- 방송편성을 조건으로라는 표현과 상품판매방송의 일자, 시각, 분량을 결정한 후의 문맥은 동어반복적인 성격 (→ 방송편성을 조건으로 편성을 결정한 후라는 의미로 해석될 여지)

02 세부 유형 2

‘방송 편성’을 조건으로 정액수수료 방식을 수용하지 않았다는 이유로 방송 일시·분량을 현저히 불리하게 결정하거나, 기 결정된 방송 일시·분량을 취소 또는 현저히 불리하게 변경하는 행위

- TV 홈쇼핑의 판매수수료 유형은 정률수수료, 정액수수료, 혼합수수료로 구분됨
 - 정률수수료 : 상품판매대금의 일정 비율을 수수료로 수취하는 방식
 - 정액수수료 : 상품판매방송 회당 일정 금액의 확정수수료를 수취하는 방식 (=순수정액제)
 - 혼합수수료 : 정률수수료와 정액수수료를 혼합하여 수수료를 수취하는 방식
- 편성확정 이전 (가목에 해당) : 정액수수료 방식을 수용하지 않았다는 이유로 현저히 불리하게 편성을 확정(결정)하는 경우
- 편성확정 이후 (나, 다목에 해당) : 정액수수료 방식을 수용하지 않았다는 이유로 이미 확정된 편성을 취소하거나 편성을 현저히 불리하게 변경하는 경우
- 해당 금지행위 유형은 정액방송 자체를 직접 규제하는 것이 아니라 정액수수료의 수용을 조건으로 납품업자의 편성에 불이익을 주는 행위를 규제하는 간접적 규제 형태임 → 실제 규제 대상은 납품업자에게 불이익을 주는 정액방송이라 할 수 있음
- 방송편성을 조건으로라는 표현과 상품판매방송의 일자, 시각, 분량을 결정한 후의 문맥은 동어반복적인 성격 (→ 방송편성을 조건으로 편성을 결정한 후라는 의미로 해석될 여지)
- 재승인 조건 상의 정액방송의 범위와 금지행위 상의 정액방송 범위(단서 규정)가 상이

03 세부 유형 3

‘방송 편성’을 조건으로 상품판매방송의 제작비용 전부 또는 일부를 부당하게 부담토록 하여 전가하는 행위

- TV 홈쇼핑 사업자의 상품판매 방송 제작비 구성은 출연자의 섭외 및 출연료, 작가 등의 방송인건비, 사전제작비, 세트비, 모델비, 소품비, 특수효과, 의상비 등으로 구성
 - 상품판매방송의 제작비는 원칙적으로 TV 홈쇼핑 사업자가 부담하는 것이 원칙이나, 과거 일부 홈쇼핑 사업자는 사전제작비, 프로모션(경품) 상품 방송 클립 제작비, 유명 연예인 섭외 및 출연료 등을 전가한 사례가 있었음
- 해당 유형은 TV 홈쇼핑 사업자가 부담해야 하는 방송 제작비를 부당하게 납품업자에게 전가하는 경우를 의미
- 납품업체의 전속 모델, 자료화면 등의 출연료 또는 제작비 귀속 문제
- 사전제작물에 대한 저작권 및 타 유통채널에서의 재활용 여부 문제

| 항목 | 주요 비용 | | |
|--------|---|-----|----------------|
| 방송인건비 | 게스트, 성우 등의 출연료, 코디, 작가 인건비, 쇼호스트 등 일반 인건비 | | |
| 용역비 | 모델비 등 | 세트비 | 세트 제작비 |
| 임차료 | 방송영상 장비 임차료 등 | 소품비 | 방송 소품비 |
| 특수효과비 | CG 등 특수효과 제작비 등 | 의상비 | 출연자 및 모델 등 의상비 |
| 사전 제작물 | 사전 제작물의 제작비 (여행 상품 등) | 기타 | 기타 제압비 |

규제 목적

- 방송산업과 홈쇼핑 산업의 관계, 각 산업의 생태계적 특성을 반영하여 상생과 협력적 경쟁을 촉진
- 홈쇼핑 산업의 순효과를 고려할 때, 사후규제가 갖는 예방적 효과의 극대화를 목적으로 하는 것이 바람직

규제 수단

- 금지행위 위법성 판단 기준과 세부 지침을 명확히 하고, 시장 변화에 대응하여 지속적 개선 필요 (신설 규제임을 고려하여 실태조사 등에서 나타난 문제점을 지속적으로 반영, 개선)
- 세부 지침이나 가이드라인 등을 통해 금지행위 등 사후규제에 대한 예측 가능성을 제고하고, 1차적으로는 공동규제(Co-regulation), 2차적으로는 자율규제를 지향

규제 주체

- 홈쇼핑 산업은 방송이자 유통으로써 다양한 법령 및 규제가 적용되어 중복 규제 가능성이 높음 (방송법, 대규모유통업법, 공정거래법, 표시광고법 등)
- 방통위, 미래부, 공정위, 중기청 등 주요 기관 간의 역할과 규제 적용의 범위를 명확히 할 필요가 있고 사전규제와 사후규제의 조화를 위해 기관 간 긴밀한 교류와 협력 필요

감사합니다.



법무법인 세종 전문위원 이 종 관

T. 02 316 4480 M. 010 4855 7925 E. jkwlee@shinkim.com

서울시 중구 퇴계로 100 스테이트타워 남산 8층 (우)04631

TEL: +82 2 316 4114 | FAX: +82 2 756 6226

www.shinkim.com

본 자료에 대한 저작권 등 모든 권리는 법무법인 세종 및 작성 변호사에게 속하므로, 사전 허락 없이 본 자료를 사용, 복제, 배포, 활용하거나 다른 법률 사무소 등 제3자에게 제공하는 것은 엄격히 금지됩니다. 본 자료와 관련하여 의문이 있으신 경우에는 법무법인 세종 또는 본 자료에 기재된 담당 변호사에게 연락하여 주시기 바랍니다.

