



## 트렌드리포트 06

### 방송 기반 미디어 커머스, 규제 그리고 과제

1. 들어가며
2. 방송 기반 미디어 커머스 현황
3. 규제의 형식과 양상, 그리고 과제
4. 마치며

# 방송 기반 미디어 커머스, 규제 그리고 과제

김광재 (한양사이버대학교)

## 요약문

방송 시장의 경쟁 그리고 규제 양상을 둘러싼 논쟁의 축이 미디어 커머스를 영역으로 옮겨가고 있다. 현재 극적인 해법은 요원해 보인다. 그러나 미디어 커머스 시장이 확대될수록 기존 방송 기반 커머스 사업자(홈쇼핑방송) 간 갈등과 형평성 논쟁은 물론 방송 외 오픈 마켓의 미디어 커머스 사업자와 새로운 갈등이 발생할 가능성이 커지고 있다.

이 글은 방송에 토대를 둔 미디어 커머스 관련 논의가 비록 해묵은 틀을 벗어나지 못한다고 하더라도, 시행착오를 조금이라도 줄이며, 시장 활성화를 위한 여정에 기여하기 위해 규제 관점에서 논란이 되는 사안들을 짚어봤다. 홈쇼핑 사업자 간 그리고 홈쇼핑 사업자와 오픈 마켓 미디어 커머스 사업자 간 일고 있는 논쟁과 그 해법에 대한 적극적 논의를 촉구하는 것을 골자로 이 글은 구성됐다.

## 1. 들어가며

시장과 산업은 역동적이다. 시장에 참가하는 행위자들이 펼치는 자유로운 상상 속에서 우리는 지금까지 경험하지 못했던 새로운 시장을 마주하고, 개척하거나 창출하기도 한다. 기술과 서비스의 발전 그리고 변화는 이 과정에서 촉매가 된다. 하지만 시장 행위자들의 시장개척 및 이익 추구의 지가 과다해 우리 사회가 추구하는 공동의 선을 침해하는 경우가 발생할 수 있다. 규제의 정당성이 드러나는 지점이다.

\* 이 글은 필자 개인의 의견으로 한국방송통신전파진흥원의 의견과 다를 수 있습니다



현대사회에서 미디어 시장이 보이는 흐름과 양상 그리고 규제와 관련된 논의는 매우 직접적인 예가 될 수 있다. 형식과 서비스의 변화가 가파르고, 시장은 대단히 빠른 속도로 재편된다. 첨단 기술과 서비스가 수시로 등장하고, 시장 참여자 간 경쟁은 국가라는 틀을 벗어나 세계적 수준에서 발생한다. 반면 규제는 전통적 틀 안에서 새로운 양상을 포섭하려는 경직성을 보이고 있다. 정책당국은 이 과정에서 규제를 통해 공동의 선을 실현하기 위한 조정자 혹은 규율자로서 역할에 충실히하고자 하지만 다소 힘겨워 보인다. 규제를 둘러싼 상반된 시각이 시장에서 존재하는 일반적 방식이기도 하다.

미디어 시장의 이 같은 양상은 제법 해묵은 논쟁의 대상이다. 그런데도 극적인 해법을 모색하지 못한 채 오랜 시간에 걸쳐 오늘날까지도 반복되고 있다. 최근엔 방송에 기반을 둔 미디어 커머스 시장이 쟁점의 중심에서 그 논쟁을 이어가고 있다.

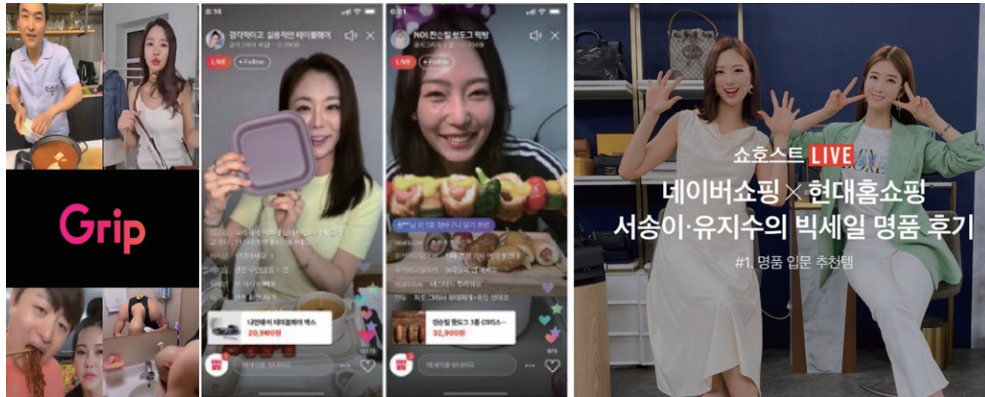
이 글은 방송에 토대를 둔 미디어 커머스 관련 논의가 비록 해묵은 틀을 벗어나지 못한다고 하더라도, 시행착오를 조금이라도 줄이며, 시장 활성화를 위한 여정에 기여하기 위한 의도에서 출발한다.

## 2. 방송 기반 미디어 커머스 현황

시청자는 방송 기반 미디어 커머스에 신뢰할 수 있는 대상이라는 인식을 가지고 접근한다. 그 이유는 첫째, 방송 기반 미디어 커머스는 IPTV 등 유료방송플랫폼을 통해 홈쇼핑방송 사업자가 콘텐츠를 송출하고, 상거래를 수행한다. 플랫폼(IPTV 등) 및 채널사용사업자(홈쇼핑방송사업자) 모두 국가 면허를 획득한 사업자이기에 소비자들은 신뢰할 수 있는 대상이라 생각할 수 있다. 둘째, 방송 기반 미디어 커머스는 정형화된 형식(포맷)을 갖추고 있기 때문이다.

방송에 기반을 둔 커머스로 시청자들에게 명확하게 인식된 형식은 홈쇼핑방송 형식이다. 홈쇼핑 방송은 쇼호스트, 상품 혹은 서비스 그리고 제작 스튜디오 등으로 구성된 체계적 요소들로 이뤄진 정형화된 포맷이 존재한다. 각 요소가 적절하게 구성된 형식으로 커머스를 수행할 때, 시청자들은 신뢰할 수 있는 사업자로서 홈쇼핑방송과 그 콘텐츠를 대한다. 방송 기반 미디어 커머스는 이처럼 방송이 갖는 공신력 그리고 이를 적극적으로 수용하는 시청자에 토대를 두고 이뤄지는 대규모 거래행위라고 볼 수 있다.

그림 1 포털 혹은 앱 기반 미디어 커머스 서비스

출처: [https://grip\(좌\)](https://grip(좌)), [https://shoppinglive.naver.com/home\(우\)](https://shoppinglive.naver.com/home(우))

방송 기반 미디어 커머스를 수행하는 사업자는 현 제도하에선 홈쇼핑방송 사업자들이 유일하다. 국내 홈쇼핑 방송 사업자는 2020년 현재 모두 12곳이며, 사업권은 17개로 5곳의 사업자가 두 개의 방송면허(TV홈쇼핑, 데이터홈쇼핑)를 동시에 갖고 있다. 지난 20여 년간 방송 기반 미디어 커머스 시장은 과점상태였고, 배타적 권리를 가진 사업자들이 시장의 성장을 주도했다. 세계적으로 가장 성공한 방송 기반 커머스 모델로 주목받으며, 세계 여러 나라에 그 포맷을 수출하거나 새로운 시장을 개척하는 활동까지 펼쳐왔다.

그러나 최근 들어 이와 같은 상황은 급격히 변하고 있다. 코로나19로 인해 촉발된 언택트 사회로의 진입이 소비자들의 소비행위 변화를 가속화시키면서, 국내에선 네이버 등 포털 사이트에서 홈쇼핑방송과 유사한 콘텐츠 포맷을 내세운 미디어 커머스 활동이 눈에 띄게 증가했다. 포털 등 다양한 플랫폼을 활용해 미디어 커머스를 펼치는 사업자들의 서비스 모델과 방식은 언뜻 봐선 홈쇼핑 방송과 구별되지 않을 정도다(그림 1 참조). 차이점은 외형적으로 방송플랫폼 사업자를 경유하지 않고, 콘텐츠를 송출하면서 상품 판매 등 커머스 활동을 펼치고 있다는 점이다.

미디어 커머스 사업영역의 성장 속도는 매우 가파르다. 2017년 이후 미디어커머스 시장을 개척해왔던 선도기업들(블랭크코퍼레이션, APR, 데일리앤코 등)의 매출 및 영업이익을 살펴보면, 매년 큰 폭의 증가세를 기록하고 있음을 알 수 있다(표1 참조).



**표 1 주요 주식 기업 매출 및 영업이익**

구분	2017		2018		2019	
	매출(억 원)	영업이익(억 원)	매출(억 원)	영업이익(억 원)	매출(억 원)	영업이익(억 원)
블랭크퍼레이션	500	100	1263	149	1350	집계중
APR	481	193	823	-173	498	집계중 (상반기 62억 원)
데일리엔코	114	12	343	22	700	136

출처: 매경기사 2020.03.04.일자 '온라인 시대 유통 새 문법 '미디어커머스' 기획에서 판매까지... 품질 위주로 시장 재편 중',  
<https://www.mk.co.kr/news/business/view/2020/03/228278/>

최근엔 홈쇼핑 사업자들이 미디어커머스 스타트업에 투자하거나 계열사를 만들면서 홈쇼핑 방송 콘텐츠의 또 다른 출구 및 협업 구조를 확보하기 위한 노력까지 경주하고 있다. 롯데홈쇼핑과 CJ 오쇼핑의 움직임은 대표적인 예다. CJ ENM(CJ오쇼핑)은 5년 전 사내벤처 형식으로 V커머스 조직인 '다다스튜디오'를 만들었다. Facebook, Instagram 등 SNS 채널을 통해 뷰티 · 리빙 · 토이 · 푸드 · 트렌드와 '1분 홈쇼핑'을 중점으로 사업을 펼치고 있다.

2018년에는 '다다스튜디오 콘텐츠 통합 솔루션 상품'을 출시해 스튜디오가 지닌 광고 · 마케팅 역량을 다른 방송 채널의 콘텐츠와 결합할 수 있는 가능성을 제시했다. 롯데홈쇼핑은 2019년 11월 미디어커머스 스타트업 '어댑트'에 40억 원을 직접 투자했다. 어댑트는 뷰티 · 라이프스타일 브랜드 '랩센스', '푸드올로지' 등을 보유한 회사로, 지난해 상반기 매출 200억 원과 영업이익 27억 원을 기록했다.<sup>1)</sup>

미디어 커머스 시장의 경쟁이 홈쇼핑방송 사업자로 한정된 방송 영역에 국한되지 않고 커머스가 발생하는 오픈마켓으로 확대되고 있으며, 홈쇼핑 방송 사업자의 배타적 권리는 점차 그 실효성을 의심받고 있는 것이다. 사업자들의 시선은 이제 자신들에게 적용되는 시장의 규칙 혹은 규제가 공정한가로 모아지고 있다.

1) 매일경제, 2020.03.04일자, <https://www.mk.co.kr/news/business/view/2020/03/228278/>

### 3. 규제 형식과 양상 그리고 과제

규제는 한 사회가 안고 있는 사회경제적 문제를 해결하고, 사회를 더 나은 방향으로 이끌어 가기 위한 정책당국의 선한 의도에서 시작한다. 사회가 지향해야 할 가치를 구현하는 수단이자, 바람직한 사회질서와 제도를 구축하는 정책 수단으로서 규제가 동원되는 이유다.

하지만 이는 규제가 이상(理想)의 밑에 갇혀 선한 의도와 달리 부정적 효과를 나타내는 원인이 되기도 한다(김영평 · 최병선 · 신도철, 2006; 김광재, 2019). 선의를 갖고 시작한 정책이 부정적 의미에서 간섭과 개입이라는 얼굴로 시장 이해관계자들에게 인식되는 탓이다.

규제 관점을 미디어 산업 특히 최근 주목받는 홈쇼핑 방송 영역의 다양한 주제로 돌려본다면 어떠할까? 시장 진입(진입 및 소유규제)에서 경쟁(행위규제), 그리고 내용과 형식(내용규제)에 이르는 단계별 규제 영역 가운데 시장 사업자들의 이해가 얹히지 않는 영역은 거의 없다. 문제를 진단하는 인식도 제법 다를 뿐만 아니라, 이해관계자 간 인식의 차이에 따른 잡음 역시 끊이지 않고 있다. 이 과정에서 규제는 늘 정당성, 형평성, 그리고 과잉에 대한 우려 등을 주제로 논의의 테이블에 오른다. 구체적인 상황을 통해 앞선 논의에서 제기된 두 가지 진단 및 해석을 대입해 보면 그 의미는 명확해진다. 이를 이해하기 위해 먼저 홈쇼핑방송이 갖는 특징에 대해 살펴볼 필요가 있다.

앞서 언급했듯이, 홈쇼핑방송은 방송과 유통이 결합된 특수한 형태의 방송이다. 따라서 사업자는 방송과 유통 영역의 규제를 동시에 적용받으며, 그 강도 역시 일반 시장에서 상거래 행위를 하는 사업자들보다 강하다. 규제의 강도가 높다 보니, 사업자들은 매우 민감하게 개별 규제에 반응할 뿐만 아니라 홈쇼핑 사업자 간 혹은 방송사업자군 간 형평성, 정당성 등에 대한 논쟁이 지속되고 있다.

홈쇼핑방송 시장에서 그간 논란이 돼 왔던 대표적인 규제 이슈는 형식과 내용규제 측면에서 주로 발생했다. 형식규제는 사업자군 간 형평성 논란에서 주로 비롯돼 왔다. TV홈쇼핑 사업자와 데이터홈쇼핑 사업자에게 적용된 차별적 규제 혹은 비대칭적 규제가 대표적이다. 논쟁은 규제 근거 미비는 물론, 정당성이 약하다는 점이다. 최근엔 홈쇼핑 사업자와 일반 미디어 커머스 사업자 간 규제 형평성 논란 역시 주요 쟁점이 되고 있다.



TV홈쇼핑 사업자와 데이터홈쇼핑 사업자 간 갈등을 야기하고 있는 가장 대표적인 차별 규제는 생방송금지 그리고 방송포맷 규정이다. 방송법상 데이터홈쇼핑 방송은 텔레비전방송과 구분이 되어야 하고 시청자로 하여금 식별이 가능하도록 데이터방송을 제공하여야 한다고 규정하고 있다. 이를 위해 사업자는 최초화면에 다양한 상품 카테고리를 구성하고 시청자가 TV 리모컨·모바일 장치 등 전자적 도구를 이용하여 원하는 상품을 선택, 시청·구매하는 양방향 서비스 제공이 가능하도록 해야 한다는 것이다. 이를 근거로 정책당국은 생방송 금지를 임의규제하고 있다.

둘째, 데이터홈쇼핑 방송의 최초화면은 전체화면의 2분의 1 이상을 데이터(문자·숫자·도형·도표·이미지, 선택메뉴)로 구성하여야 한다. 다만, 데이터 로딩을 곧바로 하는 것이 기술적으로 불가능한 때에만 최초 10초 내외의 범위에서 전체화면으로 영상 제공 가능하도록 하며, 최초화면에서 시청자가 직접 TV 리모컨·모바일 장치 등 전자적 도구를 이용하여 선택한 1차 화면은 전체화면으로 영상 제공 가능하다는 단서를 달았다. 방송콘텐츠에 대한 포맷 규제로서 이 역시 차별 규제다.

관건은 이와 같은 사업자 구분 규제가 정당한가라는 것이다. 규제의 적용시점 및 시기 그리고 논의 과정에서 정책당국이 차별성을 강조하는 방식으로 시장획정 논리를 제시하는 방식을 고려하면, 규제 정당성에 대한 의문은 커질 수밖에 없다. 정책당국이 TV홈쇼핑과 데이터 홈쇼핑 사업자 간 차별성이 생방송 혹은 콘텐츠 포맷임을 강조하고, 이를 인위적으로 구성하도록 규제의 주요 골자를 형성하고 있다는 판단에 따른 것이다.

그러나 이러한 방식은 데이터홈쇼핑 사업자에게 데이터방송이라는 점을 강조할 수는 있어도, 홈쇼핑이라는 정체성에는 오히려 과도한 제약을 가하는 것으로 판단된다. 특히 차별규제를 임의규제 형식으로 가함으로써, 사업자 간 갈등의 불씨가 지속되는 원인을 제공하고 있다.

규제의 형식이 법령, 이른바 법률과 시행령 등 제도적 근거에 따르는 방식이 아닌, 행정지도 혹은 지침이라는 형태를 갖고 있어 재량권에 따른 행정행위지만, 현행 법률과의 관계를 고려할 때, 그 근거를 명확히 찾기 어렵기 때문이다. 더욱이 관련 규정을 종합적으로 판단하더라도 규제를 통한 사회적 편익 그리고 소비자 후생이 증대될 소지가 거의 없다. 사업자 간 차별적 인식을 극복하고, 규제체계의 정당성을 확보한다는 차원에서 방송 기반 미디어 커머스 시장의 규제 개선 작업으로서 가장 먼저 추슬러야 할 첫 번째 단추일 수 있다.

내용규제 역시 논란의 중심에 서 있기는 마찬가지다. 방송통신심의위원회를 통해 구조화된 내용 규제도 위원회 심의 및 구성 시점 그리고 선임된 위원들의 성향에 따라 상당부분 영향을 받는다는 연구결과도 있다. 이에 심의 결과에 대한 의구심이 제기되기도 한다.

이영희(2018)의 연구에 따르면, 현재까지 모두 4기에 이르는 위원회가 구성되었고, 각 위원회가 구성된 후 운영 시점에 따라 심의 양상과 규제의 수위가 달랐으며, 동일한 위원회라 하더라도, 사업자에 따라 동일한 심의 사안에 대한 의결결과가 상이한 경우들이 등장하고 있다는 것이다. 사업자들은 또한 심의 규정이 모호하거나 적용 범위가 지나치게 광범위해 갈등 및 혼란이 야기된 경우도 많음을 주장하고 있다. 여기에 급변하는 미디어 환경을 반영하지 못하는 심의의 경직성으로 사업자들이 시장에서 차별을 받는 경우도 많다고 주장한다.

앞서 언급했던 미디어 커머스 시장과 홈쇼핑사업자 간 차별적 규제가 바로 사업자들의 주장을 뒷받침하는 대표적인 예가 될 수 있다. 미디어 커머스의 확산은 정책당국의 규율체계를 흔들 수 있는 시장변화 가운데 하나이다. 방송콘텐츠 포맷만 놓고 보면 사실상 전혀 차이를 느낄 수 없는데, 단지 국가면허를 지닌 방송플랫폼사업자를 경유하는지 여부에 따라 규제의 강도가 비교할 수 없을 정도로 차이가 나기 때문이다. 미디어 커머스 시장의 활성화와 더불어 형식과 내용에 있어 사업자 간 형평성 제고를 위한 규제 개선 노력이 필요한 또 하나의 영역이다.

## 4. 마치며

시장과 규제의 비정합성 그리고 이로 인한 갈등은 어제오늘의 일은 아니다. 그러나 비정합으로 인한 간극이 다양한 제도적 보완 장치 등을 통해 메울 수 있는 수준일 때, 시장은 그리고 산업은 정책과 규제의 정당성을 인정하고 인내한다. 규제에 의한 차별적 상황이 심화되거나 규제에 의한 역설이 발생하는 상황이라면 정책 및 규제의 수용도는 현저히 저하될 수밖에 없다. 규제가 후행할 수 없는 불가피성을 인정한다고 하더라도, 사업자 간 형평성을 제고하기 위한 노력 그리고 산업적 특수성을 고려한 적극적 규제개선 노력은 반드시 그리고 신속하게 뒤따를 필요가 있다.





## REFERENCE

1. 김광재(2019), 방송산업 규제개혁의 배경과 목표, 방송학회 특별세미나 발제문.
2. 김영평 · 최병선 · 신도철(2006). 규제의 역설. 서울: 삼성경제연구소.
3. 이영희(2018), TV홈쇼핑 방송 심의 의결의 경향성 연구, 언론과 법, 17(3).
4. 매경 2020.03.04.일자, <https://www.mk.co.kr/news/business/view/2020/03/228278/>
5. 그립, <https://grip>