



시청자 중심의 홈쇼핑 규제 정책 개선 방안 연구

: 지대추구론적 분석을 중심으로*

이상호 경성대학교 디지털미디어학부 교수**

본 연구는 홈쇼핑 규제 이슈에 관한 논의를 지대추구론적으로 추론하고 규제 개선 방안을 제안하는 연구이다. 연구자는 기존의 아날로그홈쇼핑 사업자의 지대추구행위를 정리하면서 후발사업자인 데이터홈쇼핑에 대한 규제가 어떻게 전개되었는지 추론하면서 전체적인 홈쇼핑 채널의 규제 개선 방안을 고민하고, 제안하는 내용을 담고 있다. 현재 홈쇼핑 채널은 IPTV, 디지털케이블TV에서 상위 50개 채널 이내에 34% 가량 편성되어 있어 시청자의 입장에서 과도한 수준이다. 따라서 연구자는 홈쇼핑 채널 규제정책에 문제점이 있다고 보았으며, 그 원인을 기존 아날로그홈쇼핑과 데이터홈쇼핑 사이에서 규제당국이 디지털미디어 환경에 적합한 가이드라인을 제시하지 못하고 기존 사업자의 지대추구행위로 인해 시청자가 불편한 상황으로 이끈 것으로 보고 있다. 연구자는 기존 선발주자의 지대추구행위가 어떻게 전개되었는지 정리하고, 그 결과 후발사업자를 포함한 홈쇼핑 채널 전반에 대한 규제 개선이 필요하다는 논지를 정리하였다. 또한 지대추구행위는 실체를 확인하기 어려워 방송 분야에서 이론을 적용한 연구가 미미하기에 본고의 연구가 방송통신 연구에서 이론적, 실무적인 공헌점이 있다고 보았다. 결과적으로 현재의 홈쇼핑채널에 대한 규제 개선과 전체적인 조정이 필요한 것으로 보이며, 본고의 내용을 참고하여 보다 시청자 편의 중심의 공익성을 확보한 방송규제정책이 수립되길 기대한다.

KEYWORDS 미디어 정책, 홈쇼핑, 데이터홈쇼핑, T-커머스, 지대추구이론

* 이 논문은 2019학년도 경성대학교 학술연구비지원에 의하여 연구되었음

** leadshow@daum.net

1. 서론

연구자가 본 연구를 진행하는 근본적인 이유는 ‘왜 케이블 및 IPTV와 같은 미디어 플랫폼 기업들이 TV시청자들에게 과도한 홈쇼핑 채널을 노출하고 있는가?’라는 의문점 때문이었다. 디지털미디어 플랫폼 기업의 TV 편성표에는 2번과 4번 등 상위 주요채널에 홈쇼핑이 편성되어 있고 동일 브랜드의 중복채널이 다른 번호대에 추가로 노출되어 있다. 디지털미디어 시청자들은 과도하게 편성된 홈쇼핑 채널의 공해 속에서 시청을 강요 받고 있는 것이다. 현재 홈쇼핑 채널은 IPTV, 디지털케이블TV에서 상위 50개 이내 채널에서 17개(34%)나 편성되어 있어 시청자의 입장에서 과도한 수준이다. 더구나 각 PP채널에서 인포머셜 광고가 나오는 시간대에는 대다수의 PP 채널에서 커머스 관련 광고가 방송되는 기현상까지 벌어지고 있는 것이다.

상기와 같은 문제의 제기를 통해 본 연구는 디지털미디어의 신기술 추세에 맞춰 기존 아날로그 홈쇼핑¹⁾과 구분하여 별도로 승인된 데이터홈쇼핑의 규제 이슈에 관해 지대추구이론(rent seeking theory)을 중심으로 분석하고 현재의 법령체제 하에서 수용자 친화적 측면의 커머스 서비스로 진화할 수 있는 규제개선 방안을 제시하고자 하였다. 본 연구는 기존의 아날로그홈쇼핑 사업자의 지대추구행위를 정리하면서 후발사업자인 데이터홈쇼핑에 대한 규제가 어떻게 전개되었는지 추론하면서 전체적인 홈쇼핑 채널의 규제 개선 방안을 고민하면서, 한편 상대적으로 제약이 많은 데이터 홈쇼핑은 규제완화를 제안하는 내용을 담고 있다. 연구자는 홈쇼핑 채널 규제정책에 문제점이 있다고 보았으며, 그 원인을 기존 아날로그홈쇼핑과 데이터홈쇼핑 사이에서 규제당국이 디지털미디어 환경에

1) 본 연구에서는 기존의 홈쇼핑과 데이터 홈쇼핑을 구분하기 위해 기존 홈쇼핑을 아날로그 홈쇼핑 또는 TV홈쇼핑으로 병기하고, 데이터 홈쇼핑은 T커머스 등의 용어와 병기하여 사용하고자 한다.

적합한 가이드라인을 제시하지 못하고 기존 사업자의 지대추구행위로 인해 시청자가 불편한 상황으로 이끈 것으로 판단하였다. 따라서 연구자는 기존 선발주자의 지대추구행위가 어떻게 전개되었는지 정리하고, 그 결과 후발사업자를 포함한 홈쇼핑 관련 전반적인 규제 개선이 필요하다는 논지를 전개하고자 한다.

지대추구수혜자(정부와 규제기관)와 지대추구행위자(산하단체 및 기업)의 관계는 '규제대상이 존재하는 것, 그것이 규제기관의 존재이유'라는 역설적인 명제로 설명된다. 규제기관이 자신이 인허가하거나 규제하는 대상자를 보호하고 기업은 기대수준 이상의 대가를 지불하면서 양자간에 공생관계로 이어지는 것을 설명하는 표현이다. 규제대상기업의 잠재적인 경쟁자와 신규 진입자를 방어하기 위해 상대방측 규제기관과 대리전을 하는 모습을 종종 볼 수 있다. 산업통상자원부와 에너지관련 기업의 관계, 국방부와 무기제조업체, 교육부와 초중고등학교, 대학교 사학재단, 식품의약품안전처와 제약사, 보건복지부와 병원, 국토교통부와 항공사, 도로건설업체, 금융위원회와 은행들의 관계, 공정거래위원회와 대부분의 대기업집단 등 거의 모든 정부부처와 규제대상간의 관계에서 그들은 만의 경로로 소통하며 교감하고 있는 사례를 확인할 수 있다. 법의 엄정한 잣대로 규제를 하는 모습이지만 규제대상이 잘되도록 지도하다 담당 공무원이 퇴임하면 규제대상 기업에 취업하여 언론에 부정적으로 기사화되는 정도가 표면적인 흐름이라고 볼 수 있다. 그러나 짧게는 수년에서 수십여 년간 장기적으로 이어지는 관계는 개인 대 개인을 넘어, 집단적인 신뢰로 연결되고, 결국 깊은 믿음을 바탕으로 뇌물 관련 법(부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률)에 저촉되지 않는 수많은 방법들을 고안하여 제공하고 있다.

상기한 부정적인 관계를 학술적으로는 지대추구이론으로 설명하고, 인질이론 등으로 부연할 수 있다. 물론 지대추구행위가 모두 부정적인 것은 아니다. 결과적으로 긍정적인 효과를 가져온 사례도 일부 발견되고 있

다. 예컨대 신규 진입자가 성장하는 과정에서 확인할 수 있다. 기존 산업에 진입하는 신참자는 새로운 지대추구관계를 형성하기 위해 무던히 노력을 한다. 그런 노력으로 새롭게 형성된 지대추구관계는 기존 산업에 뿌리 깊게 형성된 부조리와 관행 등의 적폐를 청산하는데 긍정적으로 작용하는 경우가 있다. 그러나 이 관계도 또한 오랜 시간이 흐르면서 스스로 관행을 만들고 적폐가 되어 역사의 오명으로 남는다. 결국 산업의 초기에는 긍정적인 면이 있으나 장기적으로는 부정적인 측면을 부인할 수는 없는 면이 있는 것이다. 따라서 수많은 학자들이 지대추구행위를 비판적으로 보고하였으나 그럼에도 불구하고 이 행위가 사라지지 않는 것이라면 원천적으로 이를 방지하는 강력한 법률을 제정하거나 긍정적인 효과를 살려 일부분 합법적인 기금 등으로 양성화 하는 것도 방안일 수 있다.

연구자는 지대추구이론을 바탕으로 홈쇼핑 산업계의 지대추구 사례와 그 결과로 추정되는 데이터홈쇼핑 규제 이슈를 분석하고자 하였다. 그리고 신참자인 데이터홈쇼핑을 포함하여 홈쇼핑 전체산업을 활성화하면서 시청자의 편의성을 높이는 등의 전반적인 개선을 이룰 수 있는 방안에 대한 고민을 담고자 하였다.

따라서 본고의 연구주제는 다음 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 90년대 후반부터 2018년 현재까지 이날로그홈쇼핑 사업자들의 지대추구행위가 어떻게 전개되었는지 정리하면서 선발사업자의 지대추구행위가 장기간 동안 진행되어온 것임을 확인하고 논의한다. 둘째, 선발사업자의 지대추구행위 결과로 추정되는 후발사업자에 대한 규제측면의 난점을 지배력전이와 채널겸영의 문제 등으로 정리하고 규제당국의 가이드라인 개선 및 시청자 편의 증진 방안에 대해 논의하고자 한다.

2. 이론적 배경과 산업의 현황

1) 지대추구이론과 방송분야 지대추구 문헌

지대추구(rent seeking)는 정부와 산하기관 및 기업과의 관계에서 형성되는 정치적 추구행위이다. 지대(rent)라는 개념은 경제학의 토지, 자본과 노동 등의 자원 이용의 대가라는 의미에서 정의되었다. 고전경제학에서 지대는 토지에서 생산되는 생산물에 대한 대가로 토지의 소유자에게 제공하는 경제적 가치로 보고 있다(Tullock, Seldon, & Brady, 2000) 즉, 생산물의 일부로 보는 관점에서 사회적으로 부를 회수하는 방식의 공평성을 높이는 차원에서 긍정적으로 볼 수도 있으나 지대 자체를 가격결정의 원인으로 볼 경우와 결과로 볼 경우에 따라 평가는 상이해 질 수 있는 것이다. 토지소유자에게 지대를 지급하기 위해 생산자가 가격을 인상했다면 가격결정의 원인이 되는 것이고, 높은 가격이 결정되면서 지대를 지불한다면 결과가 되는 것이다. 이때 전자는 원가의 개념이 되고, 후자는 불로소득이 되는 것이다(이상호·김재범, 2007). 그러나 생산요소가지닌 한계생산성을 감안한다면 전자의 개념보다 후자의 부정적 개념이 현실적인 설명력이 있다고 볼 수 있다.

근대에 이르러 지대가 기회비용을 초과하는 이윤의 개념, 즉 토지를 임차한 생산자가 얻는 최저수익을 초과하는 가치를 사용료로 제공하는 것으로 그 의미가 확대되었다. 관련 연구자들은 이때 발생하는 지대가 자연적 혹은 인위적 원인 여부에 따라 전자는 기업경영을 위한 이윤추구의 형태로, 후자는 정부의 시장개입과 산업계 참여자의 담합으로 볼 수 있다고 보았다(Jadlow & Jadlow, 1988; Lado, Boyd, & Hanlon, 1997; Tollison, 1982).

지대추구이론(rent seeking theory)에 관한 학문적 정립은 툴록(Tullock, 1967)이 제시하고 7년 후 크루거(Krueger, 1974)가 실증하면서 정부정책, 행정, 개도국 경제발전, 규제산업 분야에서 널리 적용되

고 있으나 지대추구이론을 적용한 연구의 결과에 대해 연구대상인 규제 당국과 산업계에서 그 실체를 부인하는 경우가 있어 지대추구의 영향과 결과에 대해 긍정과 부정이 교차하고 있다.

털릭(1967)은 '지대추구(rent seeking)'를 특정분야에서 정부의 승인을 받은 소수의 기업이 자신의 독점적 지위를 유지 또는 발전시키고, 매출과 수익을 증대시키기 위해 본연의 기업 생산활동에 투입해야 하는 자원을 정부의 규제당국자와의 관계 유지를 위해 지급하는 것으로 보았다. 결국 이를 통해 규제당국자와 미래의 경쟁자와의 관계를 대치시켜 신규로 사업 진입을 추진하는 기업의 진입을 근원적으로 막거나 진입한 이후에도 사업의 안착이 어렵도록 방해하는 모든 행위가 기존 선도 진입자의 지대추구행위(rent seeking behaviour)라고 할 수 있는 것이다. 털릭은 지대추구행위 자체를 부정적인 비생산 활동으로 규정하였고, 이 결과로 비롯되는 규제는 권역의 설정, 매출의 제한, 수입 및 수출의 제한, 관세, 독점적 사업권 등이라고 하였다.

물론 지대추구행위가 모두 불법적인 것은 아니며, 합법적인 범위 내에서 전개되기도 하나, 이미 구축된 지대로 인해 지대추구를 할 수 없는 신규 진입자에게는 기존 산업계의 관행, 기존 산업의 질서유지, 소비자 보호, 부실한 업체의 난립 방지 등의 거부할 수 없는 규제논리로 기존 지대추구자가 시장을 지킬 수 있는 충분한 대응 시간을 준다는 측면에서 부정적인 해석을 피해갈 수 없는 것이다.

지대추구행위를 부정적으로 보는 뷰캐넌(Buchanan, 1980)은 기업이나 주체가 자신의 부를 이전하는데 대해 국가가 후원을 하는 자원낭비적 활동이라고 보았다. 그러나 그럼에도 불구하고 현대의 정부행정과 기업 경영에도 지대추구행위가 사라지지 않는 것은 그 행위가 필요한 경우도 있다는 논리적 설명도 한몫을 하고 있기 때문이다. 칸과 조모(Khan & Jomo, 2000)는 산업 탐색기(exploration period)의 혁신자가 유아기 산업환경에서 생존하기 위해 규제의 대가로 지불하는 활용비용(exploitation

cost)이라고 보았으며, 생존을 위해 더 높은 수익을 추구하기 위한 합법 내지는 불법적 활동이라고 설명하고 있다. 산업초창기의 선도자를 위한 규제당국의 보호정책이 필요할 수 있다는 논리는 계속 발전되어왔는데, 바그와티(Bhagwati)는 비생산적 이윤추구(Directly Unproductive Profit-seeking)의 개념으로 설명하면서, 경제구조 자체가 현실적으로 왜곡되어 있는 실물경제 현장에서 이익을 얻고자 하는 주체가 하는 행위 자체가 비생산적이 될 수 있으며, 모든 참여주체가 자원의 낭비를 하고 있음에도 불구하고 궁극적으로는 지대추구행위의 결과가 국가경제 전반의 발전에 기여할 수 있다고 보았다(Bhagwati, 1983; Bhagwati & Srinivasan, 1980). 칸과 조모(Khan & Jomo, 2000) 역시 어느 국가에서도 나타나는 공통적인 현상이며, 개발기에 있는 국가의 경우 순효과를 발생시킬 수 있다고 보았다.

국내에서 방송 통신 등 미디어분야에서 지대추구이론을 적용한 연구는 극히 드물며, 긍정적인 면과 부정적인 면을 보고한 소수의 연구가 확인되고 있다. 이상호·김재범(2007)은 방송분야 지상파, 케이블SO, PP들의 승인과정을 연구하면서 기존 산업을 지키려는 차원에서 불법적인 로비활동을 하는 사례를 들어 지대추구의 부정적인 측면을 정리하고, 통신분야 기업들의 지대추구에 대해 혁신적인 서비스의 출시를 위해 지대추구행위가 이뤄지는 것을 긍정적인 측면에서 정리하였다. 한편 정인숙(2009)은 전술한 연구를 비판적으로 평가하며 IPTV 입법과정을 연구하면서 사업을 준비하던 통신사업자가 정부 규제기관에 지대추구행위를 하여 기존 방송법의 체계를 벗어나 별도의 인터넷멀티미디어방송법을 제정하게 하고, 규제기관 간의 갈등을 심화시켰다고 정리하였다. 그러나 정인숙의 분석은 지대추구행위가 본질적으로 어느 단계에서 발생하기 시작했는지를 추적하지 않고 결과만을 놓고 분석한 것이므로 관점의 차이가 있는 연구였다. 이상호 등의 연구는 IPTV가 출시되기 이전에 방송산업내에 존재하는 사업권의 인허가에 있어서 만연된 지대추구의 사례를 정리

하면서, 신규 진입자인 IPTV사업자가 새로운 지대를 추구하는 것이 방송통신융합산업의 전반적인 추세 속에서 효율적일 수 있다는 논리로 접근한 것이었다. 반면 정인숙의 연구는 IPTV가 법제화 된 이후에 진행된 연구로 결과적으로 통신사업자의 지대추구로 인해 별도의 특별법이 국회 의장 직권상정의 과정을 거쳐 통과된 것이 방송산업 전반적으로 볼 때 비효율적인 면이 있다고 본 것이다. 그러나 이 당시에 해외보다 이미 3~4년 정도 뒤쳐진 상황에서 IPTV를 추진하는 통신사업자의 지대추구행위가 없었다면 국내 IPTV 도입은 2008년이 아니라 수년이 지나도 법제화되기 어려운 상황에 처할 수 있었다. 그렇게 되었다면 국가의 기술경쟁력, 미디어 수용자의 후생 측면에서 퇴보하는 결과를 야기했을 것이라는 점은 주지해야 할 부분이다. 결론적으로 선발주자의 지대추구는 비효율적인 측면이 강하지만, 후발주자의 지대추구는 산업전반 및 수용자 측면에서 효율적일 수 있다는 것이다.

특히 이상호 등은 그들의 연구에서 PP 허가제가 2002년 등록제로 완화되면서 등록 PP의 수가 급증하였음에도 개별 PP의 매출이 증가한 것을 통해 전체적인 산업의 성장에 기존 허가제 PP 사업자들의 지대추구가 비효율적으로 작용했었다고 정리하였다. 이것은 역으로 신규 진입 PP들의 지대추구가 산업전반에 긍정적인 영향을 준 것으로 볼 수 있는 것이다. 또한 2007년 제 6 홈쇼핑의 등장과 관련된 논의 언급을 통해 예상되는 기존 홈쇼핑 사업자의 진입장벽 요구 등을 지대추구행위로 보았다. 따라서 본 연구에서 홈쇼핑 및 데이터홈쇼핑에 지대추구이론을 적용하는 것은 상기 연구들과 이론적으로 유사한 맥락이라고 볼 수 있는 것이다. 물론 홈쇼핑 규제정책이 기존 아날로그 홈쇼핑 사업자들의 지대추구 결과라고 추정하는 것은 논리적 비약이라고 보는 견해도 있을 수 있으나, 연구자는 데이터홈쇼핑 규제가 기존 아날로그 홈쇼핑의 규제보다 경직되어 있고, 기존 아날로그 홈쇼핑 사업자의 지배력이 중복 브랜드 채널인 자사 데이터홈쇼핑으로 전이되는 것과 홈쇼핑 재승인 과정에서의 문제점

등은 강한 연관성이 있다고 보았다.

한편 선행연구자들이 지대추구행위를 비효율적인 측면을 부각하여 부정적으로 평가하거나 반대로 효율적인 측면을 부각하여 긍정적으로 평가하는 등 극명하게 구분되는 듯 하다. 그러나 연구자는 기본적으로 행위자의 입장에 따라 지대추구행위의 효율성과 비효율성이 구분되며, 기득권이 자신의 사업권을 유지하는 경우 비효율성이 강조되고, 반면에 신참자가 진입장벽을 뛰어 넘어 사업을 확장하는 경우에는 효율성이 강조될 수 있다고 보았다. 따라서 지대추구행위를 단편적으로 평가하여 비효율적인 부정적 행위로만 단정하는 것은 문제가 있다고 보았으며, 본 연구의 대상인 홈쇼핑 사업에도 유사하게 적용할 수 있다고 본 것이다. 즉, 기존 아날로그 홈쇼핑이 자신의 사업권을 지키고 진입규제를 강화하려는 것은 지대추구행위의 비효율을 극대화하는 것이며 부정적인 결과를 야기하는 것이다. 또한 데이터홈쇼핑 사업으로 홈쇼핑 영역에 신규 진입한 사업자들에게는 생존과 사업 확장을 위해 지대추구행위를 할 수 있는 것이며, 이때는 전술한 부정적인 결과를 전환시킬 수 있는 긍정적인 효율성을 야기할 수도 있다는 것이다. 그러나 후발주자의 지대추구는 사례를 발견하기 용이하지 않기에 선발사업자의 부정적인 측면이 더욱 많이 발견되는 것이라고 볼 수 있다. 결국 데이터홈쇼핑 사업자는 기존 사업자에 비해 규모도 미약하므로 스스로 지대추구행위를 하는 것이 용이하지 않기에 이들의 지대추구행위 증거는 아직 발견할 수 없으나, 수년이 지나 데이터홈쇼핑 사업자의 규모가 커지고 사업이 안정되면, 이들 역시 자사보다 더 늦게 진입하는 후발주자를 방어하기 위해 적극적으로 지대추구행위를 할 것으로 예상할 수 있다. 따라서 선행연구를 바탕으로 지대추구행위의 비효율 혹은 효율성과 관련하여 연구자의 정의를 정리하자면 지대추구행위를 비효율적인 행위라고만 단정할 수 없으며 효율적인 측면이 있는 것을 부정할 수 없으나, 현재 산업에서 관측할 수 있는 사례는 부정적인 비효율성이 관측되는 것이 다수라는 점이며, 본 연구에서는 비효율성 측면을

확인하는 과정의 연구라고 볼 수 있다.

2) 데이터홈쇼핑 규제의 특징과 산업현황

데이터홈쇼핑은 기존의 홈쇼핑 방송이 제공하는 실시간 아날로그 방송서비스와 달리 디지털미디어 플랫폼과 리모컨의 전자적인 신호를 바탕으로 구매 주문을 할 수 있는 서비스로 홈쇼핑의 개념은 동일하나 기술적인 차이로 인해 2005년 방송위원회가 '상품판매형 데이터방송 사업자'로 10곳을 선정하면서 산업으로 성장가능성을 기대할 수 있게 되었다(〈표 1〉 참조). 김광재·강신규(2015)는 사업자 선정 이후 10년간 구체화된 규제 수립의 과정에 대해 정리하면서 T-커머스 정책에 관한 갈등 분석을 통해 산업의 활성화를 위한 규제측면의 추가적인 고려사항들을 제안하였다.

2005년 이후 IPTV와 디지털케이블TV 등 디지털미디어 서비스의 성장은 실시간 채널 및 VOD 콘텐츠의 확장에 집중되었고, 수용자들은 리모컨을 통한 양방향서비스를 외면하였다. 2008년 IPTV가 법제화 된 이후에는 사업자들간 가입자 모집 경쟁이 이뤄지면서 차별화의 방안으로 다양한 양방향 서비스가 시도되었다. KT의 경우 자체적인 연동형 커머스 서비스를 선보이기도 했으나 서비스 기술구현의 난점, 방송사업자와 콘텐츠 제작단계의 협력 등이 문제가 되어 시범적인 형태에 그쳤었다. 그러던 중에 사업권을 획득한지 7년이나 지난 2012년 KTH가 최초로 T커머스채널을 출시한 것은 KT 그룹차원의 서비스차별화에 대한 내외부 압박에서 시작된 것이라고 볼 수 있다.

표 1. TV홈쇼핑 계열 데이터홈쇼핑과 단독 데이터홈쇼핑 사업자

구분	사업체명	채널명	개국	구분	사업체명	채널명	개국
TV 홈쇼핑 계열 (5개)	롯데홈쇼핑	롯데OneTV	2015.3	비 홈쇼핑 계열 (5개)	KTH	K쇼핑	2012.8
	현대홈쇼핑	현대홈쇼핑+shop	2015.4		쇼핑엔티	쇼핑엔T	2013.10
	CJ홈쇼핑	CJ오쇼핑플러스	2015.5		SK브로드밴드	Btv쇼핑	2015.1
	GS홈쇼핑	GS MT SHOP	2015.7		더블유쇼핑	W쇼핑	2015.8
	NS쇼핑	NS shop+	2015.12		신세계TV쇼핑	신세계TV쇼핑	2015.11

* 출처: 변상규 (2016), KCA(2017)의 보고 내용을 정리함

표 2. TV홈쇼핑과 데이터홈쇼핑의 특징 및 규제 비교

구분	TV홈쇼핑	데이터홈쇼핑(T커머스)
방송 유형	단방향 텔레비전 방송	양방향 데이터 방송
시청자 접근방식에 따른 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 아날로그TV 기반(A/V방식) • 불특정 다수 대상, 수동적 • 생방송으로 즉시 시청 • 방송 중 한가지 상품만 주문 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 디지털TV 기반(A/V+VOD) • 개인화, 맞춤형, 능동적 • 10초 내외 데이터 로딩 시간 소요 • 모든 상품검색 및 주문/ 결제가능
규제 가이드라인의 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 데이터홈쇼핑 중복 허가 • 생방송 상품 판매 가능 • 쇼핑호스트에 의한 설명 • 최초화면 규제 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 홈쇼핑 중복 불허가 • 생방송 불허용 • 쇼핑호스트 불가 -> 허용 변경 • 최초화면 데이터구성 1/2 의무

* 출처: KCA(2017)의 보고 내용에 규제측면의 특징을 추가하여 정리함

〈표 2〉는 TV홈쇼핑과 데이터홈쇼핑을 비교하고 있는데, 2015년부터 적용되어온 규제 가이드라인에 따르면 데이터홈쇼핑은 생방송이 불허용되고 최초화면에서 10초 내외 데이터로딩 시간이 소요된 이후 화면의 2분의 1이상을 데이터로 구성하도록 한 것이 특징적 차이라고 볼 수 있다. 기존 아날로그 홈쇼핑이 실시간 생방송인 점과 달리 데이터홈쇼핑은 녹화방송만으로 제공되고, 화면 상단 레이어에 메뉴가 로드된 이후 리모컨으로 메뉴 이동 및 구매할 수 있는 서비스 이용 상의 장벽이 있다. 소비자 입장에서 10초의 로드 시간을 기다린다는 것은 인내를 요하는 것이므로 채널 재평 중에 데이터홈쇼핑 채널을 인지하고 메뉴가 나오기까지 기다리도록 하는 것은 기존 생방송 홈쇼핑 대비 절대 열위의 방식인 것이다.

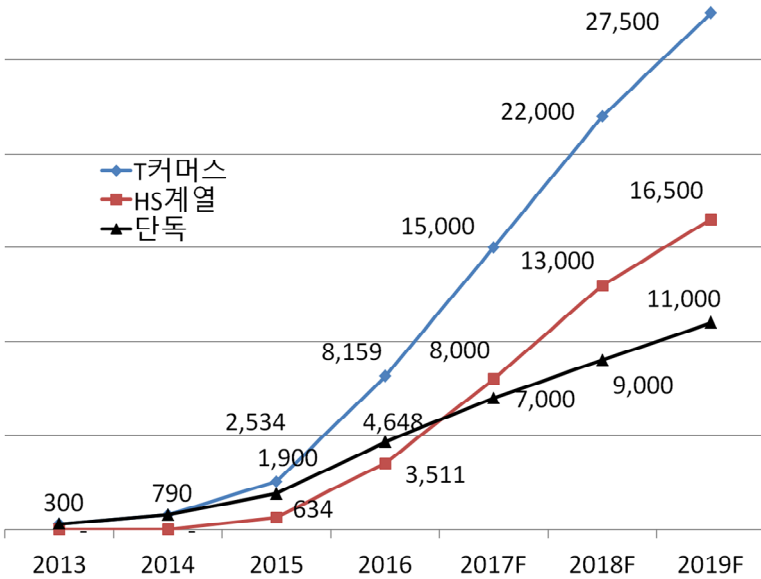


그림 1. 국내 데이터홈쇼핑 매출 규모 (단위: 억원)

* 출처: KCA(2017) 보고서의 표를 그림으로 재정리함

상기와 같은 규제측면의 어려움에도 불구하고 데이터홈쇼핑은 지속 성장세를 이어가고 있는데, 조사기관에 따라 다소간의 차이는 있으나 2017년 KCA의 보고서에 따르면 2013년 300억 수준에서 2015년 2,500억원, 2016년 8,159억원의 매출 신장을 기록하고 있다(그림 1). 이는 단독 데이터홈쇼핑 사업자 외에 홈쇼핑 계열사업자들의 2015년 진입이 영향을 미쳤을 것으로 보이며, 1) 홈쇼핑 계열사업자들이 기존 보유 인프라와 제작인력 등의 활용을 통한 공격적인 후발 진입, 2) 전반적인 채널 공급의 확대로 수요가 창출된 측면 등이 주요 원인으로 분석된다. 2017년 데이터홈쇼핑은 1.5조원 규모의 성장이 전망되고 있는데, 매년 급격한 성장세를 유지할 것으로 기대된다.

3. 연구 방법

전술한 바와 같이 규제당국과 산업내 존재했던 지대추구행위를 명확히 확인하는 것은 연구자의 입장에서 본질에 접근하기 어렵고 시간이 많이 소요되는 특성이 있어 1차 정보를 수집하는 것이 무리라고 판단되었다. 또한 본 연구는 홈쇼핑 및 데이터홈쇼핑 산업에서 관찰 될 수 있는 공개된 자료를 바탕으로 지대추구행위 흔적을 탐색적으로 확인하면서 선도사업자인 홈쇼핑사업자들이 기허가받은 영업권을 보호할 수 있는 방안으로 취한 불법적이거나 정당하지 못한 행위의 결과를 정리하는 것으로도 논지의 추론이 가능하다고 본 것이다.

따라서 연구자는 홈쇼핑과 데이터홈쇼핑 관련 보도 기사와 연구기관의 보고서 등 2차 정보를 확인하는 방법으로 연구를 진행하였다. 우선 첫 번째 연구주제로 홈쇼핑이 시작되었던 90년대 후반부터 2018년 현재까지 아날로그홈쇼핑 사업자들이 어떤 비리에 연루되어 기사화되었는지 정리하면서 기존 아날로그홈쇼핑 사업자의 지대추구 사례를 시기별로 정리하였다. 또한 본 연구를 위해 2018년 6월부터 12월 사이에 홈쇼핑 및 데이터 홈쇼핑 관련 현업 전문가 및 학계 연구자들의 자문을 구하였으며, 관련 연구의 결과를 산업계와 학계가 공동으로 주최한 공개된 세미나에서 발제하여 의견을 폭넓게 청취하였다(김광재, 2018; 이상호, 2018).

둘째, 상기와 같이 정리한 선발사업자 아날로그홈쇼핑의 지대추구행위 결과로 추정되는 후발 데이터홈쇼핑 사업자의 난점을 1) 선도사업자의 역량전이 문제, 2) 선도사업자의 중복채널 경영 문제 등의 두 가지로 정리하면서 규제측면의 해결방안을 제시하고자 하였다. 1) 선도사업자의 역량전이 문제는 방송통신위원회에서 발간한 보고서를 바탕으로 아날로그홈쇼핑 인프라와 역량이 어떻게 자사의 데이터홈쇼핑 채널에 전이되었는지 정리하면서 후발 독립 데이터홈쇼핑 사업자들과 차별이 되는지 설명하고자 하였다. 2) 선도사업자의 중복채널 경영 문제는 IPTV와 디지

텔레비전TV에 송출되고 있는 홈쇼핑과 데이터홈쇼핑의 편성 채널들을 정리하면서 평균채널번호 계산을 통해 시청자가 채널번호에 접근하는 용이성을 확인하고 두 채널군이 어떤 차별이 있는지 설명하였다. 또한 후발 사업자의 생방송 불허가 가이드라인이 선발주자인 아날로그홈쇼핑사업자의 영업권을 보호하는 측면의 규제인 점을 지대추구론적으로 설명하고 시청자 편익 증진 방안을 제시하였다.

4. 아날로그홈쇼핑 사업자의 지대추구행위 과정으로 추정되는 사례 기사의 정리

전장에서 언급한 바와 같이 아날로그 홈쇼핑 사업자의 데이터홈쇼핑 5개 채널과 독립적인 데이터홈쇼핑 사업자 5개 채널이 각각 선정되면서, 시청자의 입장에서 실질적인 홈쇼핑채널이 17개가 되는 기현상이 발생되고, 후발사업자인 데이터홈쇼핑 사업자의 규제와 진흥이슈는 지속적인 논란거리로 남게 되었다. 이러한 사업자 선정은 2005년 당시의 방송위원회와 산업계 공히 디지털미디어의 특성과 데이터홈쇼핑에 대한 정의가 제대로 정립되지 못한 상황에서 채널사용사업자의 형태로 오인되도록 기존의 홈쇼핑 사업자에게도 별도의 사업권을 허가한 것이라는 것이라고 볼 수도 있다.²⁾

이 시기는 지상파와 케이블SO사업자들이 IPTV의 법제화를 막기 위해 방송위원회 등에 대해 지대추구에 전념하던 시기이고, CJ헬로비전을 중심으로 디지털전환 서비스를 시범적으로 출시하던 시기였다(정인숙,

2) 연구자가 사전 인터뷰한 플랫폼 기업의 전문가는 “최초의 데이터홈쇼핑 사업권은 PP 형태의 허가만을 의미하는 것이 아니었던 것으로 알고 있다. 홈쇼핑 채널의 경우 기존의 채널에 데이터를 전송할 수 있다는 의미였을 것이다”라고 당시 선정 상황을 설명하고 있다. 그러나 이 부분을 명확히 언급하는 공식적인 문서는 발견할 수 없었다.

2009). 아날로그 방송과 상이한 디지털 미디어의 특성을 이해하지 못하고 방통융합 분야 갈등 중이었던 관계부처 간의 의견이나 디지털케이블, IPTV 서비스를 준비하는 사업자의 의견이 폭넓게 수렴되지 않은 상태에서 기존 홈쇼핑과는 전혀 다른 형상의 데이터홈쇼핑 사업권을 허가한 것이라고 가정할 수 있는 상황이었다.

마치 아날로그 케이블SO에게 디지털SO 사업권을 기존과 다른 권역에 별도로 승인한 것, 아날로그 지상파사업자에게 디지털 지상파 사업권을 별도로 준 것과 유사한 정책적 오류인 것이다. 이미 홈쇼핑 채널 사업권을 보유한 PP에게는 디지털미디어 플랫폼에 제공되는 해당 채널에서 데이터홈쇼핑을 할 수 있는 권한만 주면 되는 것이고, 신규 데이터홈쇼핑 사업자는 아날로그 플랫폼에서는 제공할 수 없도록 디지털미디어 플랫폼에서의 데이터홈쇼핑 사업을 승인하면 되는 것이다. 그러나 그렇게 할 경우에 신규 사업자인 독립적인 데이터홈쇼핑 사업자가 기존 홈쇼핑 사업자와 동일한 규제를 받게 될 것이고, 기존 사업자의 영업권이 침해될 것이라고 판단한 홈쇼핑 사업자들은 지대추구를 통해 데이터홈쇼핑 사업권을 별도 채널로 제공할 수 있도록 한 것이 아닌가 하는 추론을 할 수 있다.

이미 방송통신위원회(2008)가 발간한 'TV홈쇼핑 채널 제도화 방안 연구'에서 참여연구자들은 아날로그미디어가 줄어들고 디지털미디어가 활성화 되면 TV홈쇼핑과 T커머스의 형상이 동일해 질 것을 예상하고 있었다. 즉 디지털미디어에서는 두 서비스의 규제를 달리할 이유나 명분이 없다는 것을 지적하였고, 오히려 T커머스 사업자의 승인을 등록제로 완화하고 활성화 정책을 제안하고 있었다는 점은 진일보한 부분이다. 그럼에도 불구하고 데이터홈쇼핑 규제에 관한 정책적 오류는 2008년 방송통신위원회가 설립된 이후에도 바로 잡아지지 않았다.

따라서 연구자는 초기 홈쇼핑의 출시 시점인 1995년부터 2018년 현재에 이르기까지 홈쇼핑을 중심으로 지대추구와 관련된 어떤 사건들이 기사화 되었는지 검색을 실시하였다. 기사는 '홈쇼핑 비리의혹' 등의 단어

가 포함된 주요 기사 중에서 '홈쇼핑의 권력형 지대추구행위, 비자금의혹 수사, 인허가비리의혹' 관련내용 중심으로 57개의 기사를 수집하였다. 기사들은 크게 2012년 이전(전기)의 권력형 홈쇼핑 비리와 2014년 이후(후기)의 A홈쇼핑 비리로 구분할 수 있었다(〈표 3〉 〈표 4〉 참조). 특히 2014년 이후의 비리 기사는 2018년까지 검찰조사 이슈가 계속 이어지는 특성이 있어 많은 기사에도 불구하고 사안의 특성만 범주화하여 정리하였다. 정리된 기사에는 탈세, 뇌물 등의 비자금의혹기사에 인허가 및 지대추구행위와 관련된 임직원의 납품비리와 뇌물상납도 포함되어 있다. 연구자가 이들 비리 기사를 포함한 이유는 그러한 보도들이 기업에서 축소하여 설명하고자 하는 임직원의 개인적 일탈이 아닌 기업내부에 폭넓게 만연된 상하 기관간의 상납 연결고리의 증거라고 보았기 때문이다. 즉, 납품업체로부터 뇌물을 받아 해당 납품업체의 영업권을 보호하고, 자신들은 상위 기관에 뇌물을 주고 자신들의 영업권을 보호받는 지대추구행위의 상하 연결고리라고 판단한 것이다. 또한 개인적 일탈로 인한 뇌물 수수라고 해도 규모가 크고, 기업 내에 만연된 관행이었다면 개인이 아닌 기업차원에서 진행된 뇌물과 비자금 축적의 일환이었다고 보는 것이 비교적 합당하다고 판단하였다.

케이블방송 출시후 초창기에는 39쇼핑의 대표와 전임 대통령 아들간의 친분에서 비롯된 비리의혹이 있었고, 이후에는 홈쇼핑 내부의 경영 및 입찰비리, 임직원의 뇌물과 비자금 의혹이 주를 이루고 있다. 이미 2004년에서 2012년까지의 기사를 통해 홈쇼핑 사업자의 비자금이 규제기관과 정권에 제공되는 등의 추측성 기사와 권력형 비리 탐사 보도를 확인할 수 있었다. 이 시기에는 허위 과장 광고, 임직원의 시간대별 납품업체 뒷돈 수수, 규제기관 핵심인사에 뇌물상납, 세금포탈 등의 사건으로 홈쇼핑기업의 임직원, 규제기관 공무원 등이 구속되는 결과를 빚었으나 권력의 핵심 상납 구조를 밝혀내지 못한 검찰수사에 대한 비난도 확인할 수 있었다.

이 점은 톨록 외(Tullock et al., 2000)이 지대추구 행위의 특징에

대한 서술에도 나타나듯 어느 나라든 뇌물과 다양한 형태의 상납이 존재하고 그것들이 불법으로 규정되어 있음에도 규제기관과 피규제 기업간의 지대추구는 없어지지 않는다. 그 행위는 현금과 법인카드가 동원되는 저급한 방식에서 유권자의 환심을 끄는 정책마련, 고급 호텔과 음식, 차량 제공, 성상납과 향응, 크고 작은 각종 행사의 선물, 취업알선과 해외시찰 등 다양한 형태로 포장되어 있다. 그렇기에 지대추구의 과정은 매우 은밀하고 실체를 밝혀내기 어려운 측면이 있고, 행위를 확인한다 해도 그 행위로 인해 얼마의 자금이 어떤 재무적인 효과를 얻었다고 정리하기에 난점이 있다고 하였다.

〈표 3〉의 기사에서 주목할 부분은 여러 조사에서 A홈쇼핑이 제외되었다는 점이다. 추정컨대 당시 A사는 우리홈쇼핑 대주주인 경방과 경쟁관계의 지분을 인수하며 우회 진입하는 과정에서 규제기관과 긴밀한 관계를 유지했을 가능성이 있다. 이러한 관계의 영향으로 A홈쇼핑이 조사에서 제외되었으나 2014년 이후에는 본격적으로 A홈쇼핑이 주도하는 홈쇼핑 수난사가 펼쳐지게 된다.

표 3. 1995년~2012년 전기 홈쇼핑 지대추구 관련 주요기사

	일자	기사 제목	신문사	비고
1	1998.08.22	첨문회사 규명돼야 할 문민정부 방송의혹	연합뉴스	지대추구행위의혹
2	1998.10.14	39쇼핑 朴京洪시장 자살동기 의문증폭	연합뉴스	지대추구행위의혹
3	2003.11.18	대검 중수부, 홈쇼핑 전격 압수수색	뉴스스	비자금의혹수사
4	2004.07.16	(커버스토리)비자금은 방송으로부터 나온다	주간경향	비자금의혹수사
5	2010.10.19	서울국세청 압수수색...비자금 실제 규명 주력	YTN	비자금의혹수사
6	2011.11.04	김구동 前 방송위 사무총장 기소	세계일보	지대추구행위의혹
7	2012.01.10	최시중 '양아들' 김학인에게 - 종라 외국 가니 대비하라	SBS	지대추구행위의혹
8	2012.05.07	재계 '권력형 게이트' 비상	이투데이	지대추구행위의혹
9	2012.11.23	1억 수뢰 홈쇼핑 - 종라 식약청 간부도 역대 뇌물 쟁거	동아일보	지대추구행위의혹
10	2012.11.28.	TV홈쇼핑 '검은 커넥션' 파문	일요시사	지대추구행위의혹
11	2012.12.16.	되는게 없는 무기력한 검찰	파이낸셜	비자금수사종결
12	2012.12.19.	홈쇼핑 542억 '세금폭탄' 맞아	국민일보	비자금수사종결

표 4. 2014년~2018년 후기 흡소핑 지대추구 관련 주요기사

	일자	기사 제목	신문사	비고
1	2014.01.22	검 '흡소핑, 납품업체서 수십억 받아'	동아일보	비자금의혹수사
2	2014.02.03	700억 '탈세 소핑 곧 수사 착수'	노컷뉴스	비자금의혹수사
3	2014.04.01.	검, '흡소핑-중략' 전현직 임원 무더기 구속	노컷뉴스	비자금의혹수사
4	2014.04.04	'정관계 로비' 정조준 檢, 대형 사정(市正) 태풍 예고	뉴데일리	비자금의혹수사
5	2014.04.05	2012년 흡소핑 수사때 A사 제외 '보주기 의혹'	동아일보	인허가 관련
6	2014.04.11.	흡소핑 간부 절반 '뒷돈' 연루	문화일보	비자금의혹수사
7	2014.04.11	'흡소핑 비리' 또?...NS흡소핑도 발각돼	아이뉴스	비자금의혹수사
8	2014.04.13.	미래부 '납품비리' 흡소핑 재승인 때 불이익	연합뉴스	인허가 관련
9	2014.04.17	흡소핑업계, '오물' 털기 좌불안석	머니S	인허가 관련
10	2014.05.15.	전병헌, 납품비리 흡소핑 채널 취소하는 법안 발의	파이낸셜	인허가 관련
11	2014.06.23	흡소핑, 직원들승용차타고거액임금등쟁겨	파이낸셜	비자금의혹수사
12	2014.07.09	카드깡으로 허위 매출 흡소핑 수사...카드깡 구속	매일경제	비자금의혹수사
13	2014.07.26	흡소핑 181억 '카드깡' 6명 기소	동아일보	비자금의혹수사
14	2014.10.13	검찰, 흡소핑 납품비리 정황 포착 내사	KBS	비자금의혹수사
15	2014.10.13	국감] '납품비리 흡소핑, 퇴출가능성 열어줘야'	한국경제	인허가 관련
16	2014.10.14.	흡소핑 납품비리... '제7 흡소핑' 반대 명분 있나	SBS CNBC	인허가 관련
17	2015.03.29	부메랑이 된 품질, 흡소핑 과징금 143억...퇴출 '공포'	뉴데일리	인허가 관련
18	2015.04.30	재승인 흡소핑 3사 '휴'...유효기간 삭감 '오명'	연합뉴스	인허가 관련
19	2015.09.17	'갑질' 전형 흡소핑, 재승인 과정 의문투성이	중수기업신문	지대추구행위이혹
20	2016.02.25	감사원 '흡소핑 재승인에 하자'...적절한 조치 요구	연합뉴스	지대추구행위이혹
21	2016.02.26	'흡소핑 방송사업 재승인 미래부와 유척?'	일강HNTN	지대추구행위이혹
22	2016.05.27	미래부, 흡소핑 프리임타입 6개월 영업정지 처분	뉴데일리	인허가 관련
23	2016.06.03	영업정지 받은 흡소핑 '의문의 1승'	한국일보	인허가 관련
24	2016.06.16	흡소핑 재승인 과정 '비자금으로 로비' 의혹	연합뉴스	지대추구행위이혹
25	2016.07.01.	단독] '로비 의혹' 미래부 고위직 수사	서울신문	지대추구행위이혹
26	2016.07.05.	검, 흡소핑 로비용 비자금 포착	국민일보	비자금의혹수사
27	2016.07.06.	사실] 뇌물, 갑질에 섬매매까지, 미래부 왜 이러나	서울신문	지대추구행위이혹
28	2016.07.07	흡소핑, 재승인 로비에 '대표폰', 비자금은 '상품권깡'	매일경제	지대추구행위이혹
29	2016.08.02	'기각·기각' 또 '기각'...무리한 수사에 체면구긴 '검찰'	메트로	비자금의혹수사
30	2016.08.02	(단독) 재승인 심사 박교수에 골목 접대	채널A	인허가 관련
31	2016.08.04.	'재승인' 수사, 심사위원·감사원까지 확대(종합)	국민일보	인허가 관련
32	2016.08.25	500억대 비자금은 누가 먹었나?	노컷뉴스	비자금의혹수사
33	2016.09.20	검찰 출석...2000억원대 배임·횡령 혐의	시사저널	비자금의혹수사
34	2016.09.25	우여곡절 재승인...미래부 공무원 최종 징계는	뉴스1	인허가 관련
35	2016.09.29.	수사 대어 놓친 검찰, 수사 용두사미?	조세일보	비자금수사종결
36	2016.09.29.	흡소핑 재승인 심사 앞두고 '천사표' 스펙쟁기 총력전	EBN	인허가 관련
37	2016.10.18	회장 불구속 기소...수사 132일만에 종결	매일경제	비자금수사종결
38	2017.01.29.	재승인 앞둔 '초긴장'...통과 못하면 문닫을 수도	연합뉴스	인허가 관련
39	2017.11.09.	의원 수석 옛 보좌진, 흡소핑에 개입단 창단 요구	중앙일보	지대추구행위이혹
40	2017.11.13.	의원 측근 비리...조폭 통해 후원금 돈세탁	채널A	비자금의혹수사
41	2017.11.28	'비리' 수사확대... 검찰, 흡소핑도 압수수색	한국일보	비자금의혹수사
42	2017.12.01.	'사정 칼질' 어디까지...잇단 수사에 흡소핑업계 초긴장	헤럴드경제	비자금의혹수사
43	2017.12.05.	검찰 표적에 공정위도 예의주시, 비리백화점 '흡소핑업계'	뉴스타미토	비자금의혹수사
44	2017.12.22.	비리 4년 집행유예...구속 면해	이투데이	비자금수사종결
45	2018.05.03	경영진 비리 등 흡소핑 3년 재승인 기사화생	더팩트, 연합	인허가 관련

〈표 4〉에 정리된 2014년 이후의 홈쇼핑 수난사는 A홈쇼핑이 주역을 맡고 있다. 납품비리와 매출조작 등을 통해 확보된 자금의 횡령과 비자금의 공직자 뇌물상납에 이어, 재승인 로비를 위한 미래부 공무원에 대한 향응제공, 심사위원 매수를 위한 골프접대, 홈쇼핑을 축으로 한 그룹전반의 비자금 횡령 등으로 확대되어 A그룹의 오너일가를 타겟으로 한 2천억대의 배임, 횡령혐의 조사는 2016년 한해동안 130여일간 진행되었다. 그러나 재판의 과정에서도 불구속기소가 반복되는 등 검찰조사의 한계를 드러냈고, 그룹 오너 일가 중 A그룹 회장이 2018년 2월 국정농단 사태의 뇌물 70억이 인정되어 2년6개월의 법정구속 실형을 받는 것으로 마무리되었다(2018. 7. 1. 옥중임에도 A그룹 회장직을 유지함).

특히 A홈쇼핑은 2015년 그간의 각종 비리와 대표이사의 구속, 과징금 등에도 불구하고 A, B, E 재승인 심사에서 최저 650점을 간신히 넘긴 672.12점으로 3년 조건부 재승인을 받았고, 2016년 2월 감사원의 감사결과 2014년 비리임원 10명중 대표이사 2명을 비리행위가 2010년 이전이었다는 이유로 서류 누락한 것으로 확인되어 임직원 범법행위 항목의 과락을 면한 부실심사였던 것으로 밝혀졌다. 뇌물 등의 혐의가 확인된 미래부의 공무원의 징계는 2016년 9월 이뤄졌는데, 담당 사무관은 견책, 팀장과 국장은 불문경고의 경징계 처분을 받아 심사 공무원에게 면죄부를 줬다는 논란이 일어났다. 당시 감사원 감사에 영향을 끼친 전직 세무공무원은 징역 1년6개월에 집행유예 2년을 선고했고, 결국 심사위원 박 모 교수에게는 벌금 800만원을 선고했다.

A홈쇼핑은 2018년 과기부의 재승인 심사에서도 경영진도덕성 항목에 낮은 점수를 받아 668.73점으로 다시 3년 조건부 재승인이 통과되었다. 그러나 이번에는 사업권 반납이후의 협력업체 도산, 임직원 생계 등의 후폭풍을 감안하여 승인이 된 것이라는 시사주간의 기사가 나오는 등 부정적인 평가가 다수이다. 이러한 결정을 이끌어 낸 것이 정부의 고민, 엄정한 평가와 심사의 결과라고 볼 수도 있지만, 다른 한편으로는 결국

법의 테두리 내에서 장기간 다양한 음성적 방법으로 진행된 지대추구의 결과라고 해석할 수도 있는 것이다.

표 5. 1995년~2012년 전기, 2014년~2018년 후기 기사의 빈도 정리

일자	전기	후기	합계	비고
지대추구행위의혹	7	8	15	지대추구행위, 비자금의 조성이 결과적으로 인허가와 연관될 가능성 있는 것으로 추정됨
비자금의혹수사	5	21	26	
홀소핑 인허가	-	16	16	
합계	12	45	57	

〈표 5〉는 상기 1995년~2012년 전기, 2014년~2018년 후기 기사의 빈도를 정리한 내용이다. 표에서도 확인할 수 있듯이 전기가 7년 가량이고, 후기가 4년에 불과한 기간이나 지대추구, 비자금 의혹 관련 기사의 노출은 양적으로 상당히 증가했음을 알 수 있다. 특히 탈세와 납품비리를 통한 임직원의 비자금 확보와 규제기관에 대한 로비 정황은 기사의 내용으로 밝혀진 것을 확인하면 서로 연관성이 있는 것으로 볼 수 있다. 예컨대 대내외적 비리가 기사화 되면 (기업에서는 임직원의 개인적 일탈로 내부 정리하고자 함에도 불구하고) 기업 고위층의 비자금 사용처가 정관계 로비로 사용되었을 것이라는 추측성 기사로 확대되고, 이것이 인허가 심사에서 불리하게 작용하는 것이 마땅함에도 결국 인허가는 통과하는 것이 전체적인 흐름인 것이다. 이러한 비리와 인허가 관련 기사내용들은 뇌물, 대포폰, 상품권깡, 성매매에 이르기까지 규제기관에 로비한 지대추구 행위 기사로 이어지며, 궁극적으로는 부정한 방법으로 인허가 승인을 받게 된 원인으로 설명되는 시발점이 되고 있다. 물론 이러한 기사의 흐름과 내용이 있다고 해도 정량적 인과관계가 실증된 데이터가 없으니 이것이 지대추구행위와 무관하다는 주장을 할 수도 있지만, 그 반대로 연구자는 정성적인 기사의 흐름으로도 규제기관과 기업 간에 지대추구행위가 존재했고, 그 무수한 시도들이 인허가에 영향을 주지 않은 것이라고 단정

할 수는 없다고 본 것이다. 결국 실증할 수 없는 인과관계에도 불구하고 부정할 수 없는 사실(검찰과 감사원의 조사 결과)의 연결들이 지대추구 행위와 그 결과를 설명할 수 있다고 본 것이다.

한편 연구자는 2021년 A홈쇼핑의 재승인 탈락의 가능성도 매우 낮다고 본다. 이러한 추정은 해외투자 분야에서 제안되고 있는 인질이론(hostage theory)으로 설명할 수 있다(Chen & Hennart, 2004). 이는 2018년 GM이 군산공장철수와 종업원 대량해고를 인질로 삼아 정부와 KDB산업은행의 출자를 이끌어 낸 것과 같다. 인질이론을 적용할 수 있는 유사한 사건으로 진에어 면허취소 논란 등의 사례가 있다. 2018년 국토교통부의 진에어 면허 취소 검토의 경우, 고용노동부 등 관계 부처에서 고용 불안 문제로 없도록 의견을 제시하고, 대한항공과 진에어 노동조합은 직원 2천여 명의 생존권을 위협을 우려하는 성명서와 시위를 전개하면서 극단적인 면허취소는 이뤄지지 않았다. 2017년 호식이두마리치킨 최호식 회장 성추행 파문의 경우, 불매운동이 벌어졌으나 도리어 가맹점주들이 피해를 본 사례가 있다. 또한 2018년 미스터피자 MP그룹 정우현 전 회장의 갑질 및 횡령 사건의 경우, 법원이 가맹점주 피해 방지위해 전 회장 집행유예 선처를 한 사례 등이 있다.

재승인 탈락은 기업의 주주에게 막대한 손실을 주는 효과가 있으나, 막상 그들은 소수며, 오히려 부실기업의 경우 기업 청산의 기회를 주는 역효과가 있다. 그러나 보다 직접적인 피해를 보는 자들이 인질로 잡혀있는데, 직접적으로 수천명의 종업원과 중소 협력사들까지 포함되어 있고, 간접적인 피해자는 2차, 3차 납품업체와 제조사, 소비자에 이르기까지 광범위하게 존재한다는 점이 문제인 것이다. 이미 2015년과 2018년 두 차례에 걸쳐 재승인 거부의 기회를 살리지 못한 정부의 입장에서 재승인 거부의 요건을 충족하는데 무리가 있을 것이다.

5. 아날로그홈쇼핑 지대추구의 결과: 자사 T커머스 겸영으로 역량전이

연구자는 전장에서 아날로그홈쇼핑 사업자들의 지대추구행위를 객관적 기사를 중심으로 전, 후기로 구분하여 정리하였다. 결과적으로 모든 사업자가 재허가 승인되는 등 사업자들 입장에서 성공적인 지대추구행위의 결실이었다고 볼 수 있을 것이다. 이렇듯 20여년에 걸친 기간동안 홈쇼핑 사업자들의 지대추구행위가 자신들의 재허가 이외에 후발사업자의 진입을 막는 규제 장벽의 수립에도 기여했을 것이라는 점이 연구자의 가정인 것이다. 그것이 어떤 수준의 규제 장벽인지 인과관계를 통계적으로 검증하기 어려우나 연구자는 후발사업자인 데이터홈쇼핑에 대응하기 위한 아날로그홈쇼핑 보호정책 등에 영향을 준 것으로 보았다.

그중 첫 번째 결과물이 아날로그홈쇼핑이 데이터홈쇼핑을 별도로 겸영할 수 있도록 허가하여 자사의 인프라와 전문인력 등의 역량을 자사의 데이터홈쇼핑 사업에 그대로 활용할 수 있도록 한 것이다. 이 부분은 방송통신위원회의 보고서에서 확인할 수 있다. 전문인력과 시설 장비 등이 월등한 아날로그홈쇼핑이 자사의 역량을 데이터홈쇼핑에 그대로 활용하고 있다는 간접적 증거인 것이다.

방송통신위원회가 발간한 2017년 방송산업실태조사보고서에 따르면 아날로그홈쇼핑 사업자의 보유 인력은 2016년 12월 기준으로 5,136명으로 그중 제작과 관련 인력(PD, 아나운서, 제작지원 및 작가 등)은 1,062명에 달했다. 반면 데이터홈쇼핑의 경우 393명 중에 제작 관련 인력은 87명에 불과했다(방송통신위원회, 2017).

한편 아날로그홈쇼핑 사업자의 보유시설은 2016년 7개사 합계 기준으로 제작시설인 디지털스튜디오 33개, 종합편집실 16개, 개인편집실 46개, 녹음실 8개 등으로 조사되었고, 송출시설로는 주조정실, 아카이브 시스템 등의 설비가 준비되어 있었다(방송통신위원회, 2017). 그에 반해 데이터홈쇼핑 사업자들은 모두 합해 제작실 10개 등이 전부였다.

시설투자금액의 경우 홈쇼핑 사업자는 2016년 제작시설(제작장비, 스튜디오, 종합편집실, 개인편집실 등)에 76.6억, 송출시설에 23.4억을 투자하고, 2017년은 제작시설에 99.8억, 송출시설에 34.6억을 투자할 계획인 것으로 나타났다. 한편 데이터홈쇼핑사업자는 2016년 제작시설에 96.7억, 송출시설에 45.8억을 투자하고, 2017년 제작시설에 64.4억, 송출시설에 71.3억을 투자할 계획인 것으로 나타났다. 규모면에서 큰 차이가 없는 것으로 보이나 이미 시설 및 장비가 장기간에 걸쳐 준비된 홈쇼핑 사업자에 비해 새롭게 준비하는 데이터홈쇼핑 사업자의 투자금액이 많다고 단정하기 어려울 것으로 보인다.

방송통신전파진흥원은 보고서를 통해 홈쇼핑 사업자의 인프라 전이를 다음과 같이 설명하고 있다. “이들은 자사가 보유한 기존 홈쇼핑 방송의 제작과 MD 인프라를 T커머스로 전이시키면서 시장에 안착하고 있다. TV홈쇼핑 사업자들의 T커머스 사업은 오픈 첫 해인 2015년부터 대부분 흑자를 기록 중이다.” 결국 홈쇼핑 사업자들의 경우 보유한 유무형의 자산과 인프라를 데이터홈쇼핑에 전이하여 사업을 다각화하고 있는 것이라고 볼 수 있는데, 그에 반해 열위의 규모를 가진 단독 데이터홈쇼핑 사업자들은 초기사업의 투자비 지출로 인해 적자를 기록하고 있는 것으로 나타났다(KCA, 2017).

6. 아날로그홈쇼핑 지대추구의 결과: 홈쇼핑 채널번호와 T커머스 중복편성

아날로그홈쇼핑사업자의 지대추구행위의 두 번째 결과로 추론 할 수 있는 부분이 지상파 사이의 홈쇼핑채널 편성과 겸영에 따른 데이터홈쇼핑 채널의 중복 편성이다. 물론 채널번호의 배치는 플랫폼사업자인 IPTV, 디지털케이블TV SO의 편성권한이지만 홈쇼핑채널의 연번제 배제정책(지상파 채널 사이에 홈쇼핑이 편성되는 정책)으로 홈쇼핑은 지상파 채

널 사이에 편성되고 있다. 이 부분은 규제당국의 정책과 더불어 아날로그 홈쇼핑사업자가 플랫폼 사업자에게 별도의 대가를 주면서 영향을 미친 부분으로 추정할 수 있는데 결과적으로 기존 사업자의 영업권을 보호하는 효과를 보인다고 할 수 있다. 또한 아날로그홈쇼핑의 자사 데이터홈쇼핑이 중복되어 편성이 되면서 이들은 독립적인 사업자 대비 두배의 노출 기회를 확보하며 안전하게 사업을 전개하고 있다고 볼 수 있다.

방송채널 번호의 경우 홈쇼핑사업자들의 번호가 평균 9.0번 (4, 6, 8, 10, 12, 14)인데 반해, 데이터홈쇼핑의 번호는 평균 30.4번으로 주요 50개의 채널에서 후반에 몰려있음을 알 수 있다. 그나마 최근 데이터 홈쇼핑 M사 한 곳이 일부 플랫폼에서 2번 등의 번호를 받아 낮아진 것이다. 데이터홈쇼핑은 홈쇼핑 계열이 평균 32.2번, 단독 사업자는 28.6번을 제공하고 있고 전반적으로 큰 차이를 보이고 있지 않았다. 홈쇼핑 채널 접근의 특성상 데이터홈쇼핑이 지상파 사이에 배정된 홈쇼핑 채널에 비해 20번 가량 이격된 채널번호의 열세를 극복하는 것은 매우 어려울 것으로 보인다. <표 6>은 데이터홈쇼핑의 채널번호를 플랫폼별로 비교하여 정리한 표이다.

표 6. 데이터홈쇼핑의 채널번호 비교

사업자		K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	
위성	Skylife	21	26	22	33	19	39	36	28	30	34	
	IPTV	Olleh TV	20	33	2	30	40	46	33	38	44	12
		Btv	25	35	22	-	37	28	48	58	-	41
		LGU+	-	76	74	28	-	32	34	30	21	-
MSO	티브로드	29	22	38	32	42	35	-	46	-	48	
	CJ헬로비전	26	38	30	3	32	22	-	35	28	44	
	딜라이브	32	34	25	30	28	46	44	42	-	48	
	현대HCN	27	22	4	25	29	33	35	-	-	-	

사업자		K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T
개별 SO	JCN울산중앙	26	32	29	35	-	-	-	-	-	-
	서경방송	-	30	28	32	-	-	-	-	-	36
	제주방송	26	29	23	-	-	-	-	-	-	-
	남인천방송	22	41	25	43	35	33	-	31	-	39
	광주방송	26	33	28	35	-	-	-	-	-	-
	푸른방송	40	3	22	45	42	-	-	-	-	-
공급 총계		12	14	14	12	9	9	6	8	4	8
번호 평균		25.5	31.2	25.7	29.5	31.3	32.3	33.7	35.1	25.4	34.4

* 출처: KCA(2017)의 보고 내용에 번호평균을 추가하여 정리함

수용자 측면에서 채널탐색 유형은 1) 세밀형(elaborated: 모든 또는 대부분의 채널을 탐색), 2) 한정형(restricted: 제한된 수의 채널만을 탐색), 3) 완전소모형(exhaustic: 모든 채널을 우선 탐색한 후 최상의 프로그램 선택), 4) 끝내기형(terminating: 채널 탐색 중 원하는 프로그램이 나오면 시청) 등으로 구분할 수 있다(Heeter and Greenberg, 1985). 박정우·이영주(2014)의 연구에 따르면 시청자 유형중에서 세밀형 탐색자가 지상파 이동 중에 홈쇼핑을 가장 많이 시청하는 유형으로 조사하였고, 정보습득의 동기가 큰 집단이 오락성이 가미된 프로그램을 시청하는 경우 재시청과 구매의도까지 연결되는 것으로 정리하였다(박정우·이영주, 2014; Heeter & Greenberg, 1985).

또한 홈쇼핑에서는 서비스 품질과 경제성은 구매행위에 영향이 적었는데, 그 이유는 스마트폰, 인터넷과 소셜미디어를 통한 검색이 가능해지면서 홈쇼핑에서는 상대적인 기대치가 떨어진 것으로 볼 수 있으며, 반면 구매의 편리성은 중요한 구매요소로 작용하는 것을 확인할 수 있었다. 박정우 등의 연구에 따르면 특정채널을 찾아 시청하는 수용자들은 홈쇼핑 채널에 머물지 않고, 세밀형 탐색자가 홈쇼핑에 머물 가능성이 크므로 지상파 주위에 있는 낮은 번호대의 홈쇼핑 접근이 유리하고, 실시간 방송을 통해 오락성을 가미하고 전화로 구매하는 홈쇼핑이 10초 가량 기다려야

하는 녹화된 방송의 데이터홈쇼핑에 비해 시청과 구매에 유리할 수 밖에 없는 구조라는 결론에 도달 할 수 있는 것이다.

상기와 같은 채널번호 열위 상황에서 단독 사업자의 채널이 설령 홈쇼핑 계열 사업자보다 채널번호가 다소 낮은 번호대라고 해도 잠재 구매자의 입장에서 지상과 사이의 실시간 생방송으로 제공되는 홈쇼핑 채널에 머물 가능성이 더 크다고 할 수 있다. 또한 세밀형 탐색자가 채널을 탐색하면서 낮은 번호대에서 머물렀던 동일한 브랜드의 데이터홈쇼핑에 다시 머무르는 태도까지 보이게 된다면 단독 사업자의 채널번호가 홈쇼핑 계열 사업자보다 약간 낮은 것은 별 도움이 안될 수도 있는 것이다. 결국 홈쇼핑 사업자의 채널번호는 단독 데이터홈쇼핑 사업자보다 비교 우위를 가진 중요한 자산이라고 볼 수 있다.

정리하자면 상기와 같은 채널환경에서 1) 시청자는 지상과 사이의 낮은 홈쇼핑 채널에 머물 가능성이 크고, 2) 실시간 생방송이 시청 몰입과 구매에 유리하며, 3) 홈쇼핑이 데이터홈쇼핑보다 구매가 편리하고, 4) 시청자가 채널 탐색시 홈쇼핑과 데이터홈쇼핑을 구분할 수 없는 상황에 더하여, 5) 동일 홈쇼핑 브랜드의 데이터홈쇼핑 채널이 존재한다는 점 등은 단독 데이터홈쇼핑 사업자가 여러 측면에서 상대적으로 매우 불리한 경쟁상황이라고 볼 수 있는 점들이다.

특히 아날로그에서 디지털 서비스로 대체되어 가는 경쟁상황에서 아날로그 홈쇼핑 사업자에게 디지털 대체상품인 데이터홈쇼핑 채널을 이점으로 중복승인한 것은 (전철의 지대추구이론에서 정리한 바와 같이) 기존 아날로그 홈쇼핑 사업자를 보호하기 위한 정책으로 해석할 수 있는 것이다. 그런데 문제는 홈쇼핑 사업자가 자사의 홈쇼핑채널을 디지털미디어 환경에 맞게 진화시키는 것이 아니라 별도로 승인 받은 데이터홈쇼핑 채널에 지배력을 전이하고, 브랜드를 중복시켜 결국 장기적으로 중복된 두 개의 홈쇼핑채널을 고착화시키려는 전략적 의도를 보인다는 점이다.

홈쇼핑 사업자들은 승인만 받고 (실시간 채널에 데이터 홈쇼핑을 없

어야 하니 기술적인 고민을 했을 것이라 추정되나) 서비스 출시에 무관심했던 데이터홈쇼핑의 2016년 재승인 시점에 맞춰 2015년부터 아예 별도의 채널로 출시하였고, 미래부는 이들을 모두 재승인하였다. 녹색소비자연대 ICT소비자정책연구원은 2016년 발표를 통해 T커머스를 포함하여 17개 홈쇼핑 채널로 인해 소비자의 시청권, 채널선택권이 침해되고 있다며, 미래부의 홈쇼핑 정책이 총체적으로 실패한 정책이라고 비판하였다. 연구자는 2015~2016년을 전후하여 미래부 홈쇼핑 담당 공무원이 데이터홈쇼핑의 특성을 간과하고 아날로그 홈쇼핑 사업자가 별도의 채널로 데이터홈쇼핑을 송출하는 것을 (규제기관이 인지하지 못했거나) 묵인하고, 이를 모두 재승인까지 진행한 것 자체가 정책적 오류라고 보는 견해이다. 결국 홈쇼핑채널은 12개가 아닌 17개로 늘어났고, 시청자는 채널 사이에 촘촘히 편성된 홈쇼핑을 보면서 시청권을 침해받을 수 밖에 없는 구조를 만든 것이다. 궁극적으로 아날로그홈쇼핑 채널을 디지털미디어에 적합하도록 모두 데이터홈쇼핑 채널로 전환하거나, 중복되는 채널을 폐지하는 것이 수용자 중심의 디지털미디어 시대에 맞는 홈쇼핑 정책이라고 할 수 있는 것이다.

7. 홈쇼핑 시청 편의성과 경쟁력 향상을 위한 가이드라인 개선방안 제안

규제기관과 지대추구의 동반자 관계로서 20년 이상의 역사를 가진 아날로그홈쇼핑 사업자의 보호를 위해 신규 사업자인 데이터홈쇼핑의 성장을 강하게 규제하는 도구가 데이터홈쇼핑 가이드라인(2장의 내용 참고: 데이터홈쇼핑은 기존 홈쇼핑과 시청자가 구분할 수 있도록 송출되어야 하므로 생방송이 불허용되고 최초화면에서 10초 내외 데이터로딩 시간이 소요된 이후 화면의 2분의 1이상을 데이터로 구성하도록 함)이다. 심지어 이 가이드라인은 홈쇼핑 사업자의 데이터홈쇼핑의 성장도 가로막는

규제도구이나 본질적으로 홈쇼핑 사업자의 생방송 영업권 보호에 초점이 맞춰져 있기 때문에 굳건하게 자리를 지키고 있는 것이다.

텔레비전 방송과 구분되어야 하며 데이터 로딩을 통해 전자적 구매가 가능하도록 해야 한다는 데이터홈쇼핑 가이드라인은 국내외 모바일 OTT 및 인터넷미디어와의 경쟁에서 고전하고 있는 디지털미디어의 특성과 현재의 기술수준을 간과한 내용이다.

IPTV의 경우에도 TV상에서 리모컨으로 메뉴를 이동하는 것은 출시 10년이 되어도 수용자에게 여전히 불편한 서비스 접근방식이다(김문선·김현정·김문오·김효진, 2010; 정경순·김인수·박승권·박용진, 2011). 기술 특성상 케이블TV의 경우 실시간 방송에서 리모컨의 반응은 빠르지만 양방향 메뉴의 로딩은 IPTV보다 느리거나 편차가 심한 편이다. IPTV가 출시될 시점에 규제기관은 IPTV가 케이블과 다른 차별화된 서비스를 내도록 요구하였다. 실제로 IPTV 사업자는 게임, 노래방 등의 기획을 통해 독자적인 양방향 서비스를 출시하였지만 수용자는 별다른 반응을 보이지 않았다. 결국 시청자에게 TV는 PC가 아니었고, 더욱 화면이 커진 TV에서 즐길 것은 인터넷검색이 아니라 채널과 VOD 등의 영상 콘텐츠를 재차 확인할 뿐이었다.

IPTV 사업자는 비록 많은 시행착오 속에서 상당히 축소하였지만 여전히 양방향서비스를 제공하고 있고, 해당 서비스의 담당조직은 주류에서 떨어져 실적에 대한 압박에 시달리고 있다. 더구나 디지털케이블방송은 점차 진화하여 이젠 IPTV와 서비스 형상이 유사해져 버렸다. 이제 와서 IPTV 사업자에게 기존의 방송과 차별화된 뭔가를 내놓으라고 요구한다면 그것도 시대착오적인 가이드라인인 것이다.

홈쇼핑의 경우 디지털미디어에서도 여전히 실시간 생방송에 전화주문 방식을 고수한다는 점은 IPTV 사업자가 10여년간 노력해온 양방향서비스의 난점을 입증하는 증거이다. 전철의 선행연구에서 확인한 바와 같이 시청자는 리모컨을 불편해한다(김문선 외, 2010; 정경순 외, 2011).

화면에서 정보를 보다가 마감임박 멘트에 충동적으로 전화 걸어 주문하는 방식이 더 편리할 뿐이다. 홈쇼핑 사업자는 자신들의 메인 채널에서 양방향 주문서비스를 하지 않는 대신 별도로 승인받은 채널에서 안전하게 데이터홈쇼핑 실험을 하고 있는 것이다. 전장의 선행연구에서도 시청자는 TV에서 편리함을 추구할 뿐이며, 품질과 가격은 TV에서 알려주는 것 이상으로 탐색하고자 하지 않는다(박정우·이영주, 2014). 그럴 의지가 있는 시청자는 벌써 스마트폰과 인터넷으로 가버렸기 때문이다. TV 채널 10번 내외를 세밀하게 탐색하던 시청자에게 가장 끌리는 말은 특가와 마감임박이다.

또한 김광재(2018), 이상호(2018) 등이 발제한 T커머스 관련 포럼에서 OTT 환경에서 제공되는 홈쇼핑 채널은 데이터홈쇼핑과 더욱 구분이 되지 않는다는 지적이 있었다. 추가 정보를 제공하는 L바도 없고, 홈쇼핑 채널과 연번제처럼 한 그룹으로 묶여서 제공되고 있다. 비록 채널번호는 낮은 번호지만 스크롤 맨하단에 위치하여 높은 번호의 데이터홈쇼핑과 앞뒤로 편성되어 있다. 선호채널의 선택 등 사용자가 원하는 채널만 직접 정리할 수 있다. 연구자는 현재의 TV 수용자들이 편하게 시청하도록 도와주는 홈쇼핑과 데이터홈쇼핑 채널의 형상은 이런 그룹 편성에 모두 생방송으로 제공되고 필요시 추가정보를 볼 수 있는 버튼 정도 제공되는 것이 현실성 있는 방안이라고 판단된다. 수용자의 인식과 행태를 고려한다면 디지털미디어라고 해서 채널의 특성을 무시하고 무작정 생방송을 금지하는 것보다는 생방송을 허용하고 기존 홈쇼핑 사업자의 중복된 채널을 줄이는 것이 급선무라고 보는 것이다.

규제당국이 데이터홈쇼핑의 생방송을 허가한다면 자연스럽게 아날로그홈쇼핑의 중복채널 폐지 논의가 진행될 것이라고 본다. 이러한 규제 개선은 기존 아날로그홈쇼핑의 혁신을 가속화시키고 전반적으로 홈쇼핑이 데이터홈쇼핑으로 진화하면서 경쟁력이 강화되면서, 수용자 편의에 집중하는 T-커머스 서비스의 활성화를 이룰 것으로 기대된다. 궁극적으로 디

지털미디어 환경에 익숙한 시청자의 입장에서 편리함을 제공하는 것으로 귀결되며, 50번의 상위채널 중에서 무려 17개나 난립하고 있는 홈쇼핑채널 편성의 난맥상을 점차 해소하는 해결책이 된다고 본다.

8. 결론과 합의

연구자는 홈쇼핑채널이 과다하게 편성된 시청환경 하에서 규제 측면의 문제점을 거론하며 논의를 시작하였다. 또한 선발주자인 아날로그홈쇼핑 사업자의 지대추구행위와 후발사업자인 데이터홈쇼핑의 규제 이슈가 서로 연관성이 있을 것으로 보고, 기존 홈쇼핑 대비 차별적인 규제를 개선할 수 있는 방안을 제시하고자 하였다. 즉 후발사업자에 대한 과도한 규제가 선발주자인 아날로그홈쇼핑의 지대추구행위가 원인이 된 것이 아닌가 하는 가정 하에 다음과 같이 연구주제별로 논거를 정리하였다.

첫째, 아날로그홈쇼핑 사업자들은 지난 20년에 걸쳐 2018년 사업권의 재허가 단계까지 규제당국에 대해 장기적으로 지대추구행위를 전개하였으며 이는 다양한 보도 기사를 통해 확인할 수 있었다. 둘째, 선발사업자의 지대추구행위 결과로 추정되는 후발사업자에 대한 규제측면의 난점을 선발사업자의 역량전이와 중복된 채널점영의 문제 등으로 정리하고 개선방안으로 후발사업자인 데이터홈쇼핑에 생방송을 허가하고 점차적으로 기존 아날로그홈쇼핑과 데이터홈쇼핑의 중복채널을 폐지할 것을 제안하고 있다.

본고는 연구의 대상으로 홈쇼핑과 데이터홈쇼핑을 선정하여 연구했다. 본문의 사례에서 정리된 내용은 홈쇼핑을 둘러싼 각종 의혹들 중에서 기사화 된 것만을 정리한 내용이다. 그 사건들의 배경에 대해 기사화된 내용 이상으로 접근하기 어려웠다. 그러나 기사화된 사례를 참고하더라도 각종 불법적인 자금의 축적과 뇌물의 지향점이 홈쇼핑 인허가 재승인

에 맞춰져 있고, 불법적인 로비 등의 지대추구행위가 결과적으로 재승인에 영향을 주었다는 긍정적인 분명한 사례들이 있다는 점을 주지해야 하는 것이다. 연구자는 지대추구행위로 추정되는 기사들의 사례를 정리하고, 홈쇼핑 업계의 역학관계를 정리하면서 가급적 객관적으로 접근하여 분석하고자 했다. 신규 진입자인 데이터홈쇼핑도 지대추구 방법을 모색하고 있고, 언젠가는 규제기관과 관계를 돈독히 할 것이다. 그러나 데이터홈쇼핑사업자와 규제기관 간에 서로의 믿음이 굳어지기엔 아직 관계를 유지하는 지대추구의 영향이 약한 단계인 것이다. 따라서 향후에도 지대추구행위와 관련된 추적 연구는 지속 필요하다는 견해이다.

방송미디어 산업은 혁신을 통해 지속적으로 발전하고, 신참자의 도전에 거듭나고 있다. 지상파와 유료방송사업자, 케이블방송과 IPTV, TV기반 디지털미디어 플랫폼과 스마트폰기반 OTT 사업자, ICT 기반 통신사업자와 망중립을 주장하는 포털사업자 등 무수한 관계들이 방패와 창외의 관계로 대치중이다. 이러한 관계는 어떤 주체가 집권한 정권이나 상위 규제기관과 정치적 코드를 맞추면서 지대추구행위를 하고 있는지에 따라 규제의 향방이 정해지는 것으로 볼 수 있다. 결국 규제정책은 과실이 사업자의 이익에 맞춰질 가능성이 높으며, 시청자의 입장을 수용하기는 매우 어려울 것으로 예상할 수 있는 것이다. 따라서 본 연구에서 다른 지대추구이론은 산업계의 건전성을 고려하면서 수용자의 복리를 감안한다면 지속적으로 연구해야 하는 주제인 것이다.

본고는 첨예하게 대립중인 아날로그홈쇼핑과 데이터홈쇼핑의 경쟁관계와 후발사업자에 대한 규제 이슈를 선발주자의 지대추구행위를 정리하면서 설명하고자 하였다. 규제당국과 사업자의 입장에서 불편한 내용일 수 있으나 연구자는 과도한 홈쇼핑 채널의 편성 문제는 시청자의 편익과 방송의 공공성 측면에서 정리하고 넘어가야하는 이론적, 실무적 가치가 있다고 보았다. 그럼에도 불구하고 본고의 한계점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 연구자는 아날로그홈쇼핑사업자의 지대추구행위를 보도

된 객관적 기사를 바탕으로 정리하였을 뿐이며, 그 행위가 데이터홈쇼핑의 규제를 야기했다고 통계적으로 검증할 수는 없었다는 점이다. 이는 객관적 자료를 근거로 논리적 추론을 더해 정리하고 있다는 점을 밝힌다. 둘째, 데이터홈쇼핑에 대한 규제가 T커머스 서비스의 특성을 무시한 규제만은 아닐 수 있다는 점이다. 차별화된 디지털미디어의 기술적 속성에 부합된 규제 일 수 있으며, 연구자가 제시하고 있는 생방송 허가가 모든 문제를 해소할 수 있는 단일한 해법은 아닐 수 있다는 점이다.

결국 연구자는 시청자의 관점에서 기존 홈쇼핑과 데이터홈쇼핑 채널의 난립이 주는 피로감을 해소하고, 기존 홈쇼핑과 데이터홈쇼핑이 디지털미디어에 적합한 홈쇼핑 채널로서 자리 잡으면서 산업의 활성화도 이루는 균형 잡힌 발전이 이뤄지길 기대하는 것이다. 또한 연구자는 추후 본 연구의 결과를 바탕으로 규제의 개선이 이뤄지고, 홈쇼핑 관련 후속 연구도 지속 보고되길 기대하는 바이다.

참고문헌

- 김광재 (2018). 2017b데이터홈쇼핑 규제정책의 정당성 탐구. <T커머스, 쟁점과 대안: 2018 이슈리포트>, 한양사이버대학교 종합연구원.
- 김광재 · 강신규 (2015). T-커머스 정책갈등 분석. <e-비즈니스연구>, 16권 3호, 79-101.
- 김문선 · 김현정 · 김문오 · 김효진 (2010). IPTV 사용자 저항에 관한 연구. <한국전자거래학회지>, 15권 2호, 205-217.
- 박정우 · 이영주 (2014). 디지털유료방송가입자의 TV 홈쇼핑 채널의 시청행위와 구매동기가 반복 구매에 미치는 영향에 관한 연구. <한국언론학보>, 58권 3호, 36-58.
- 방송통신위원회 (2008). TV홈쇼핑채널 제도화 방안 연구.
- 방송통신위원회 (2017). 2017년 방송산업 실태조사 보고서.
- 변상규 (2016). T-커머스의 수용도 분석을 통한 성공적인 사업모델 결정요인 연구. <산업경제연구>, 29권 3호, 1231-1253.
- 이상호 (2018). 홈쇼핑, 데이터홈쇼핑 규제 이슈의 분석과 수용자 친화적 커머스전략 방안 연구. <T커머스, 쟁점과 대안: 2018 이슈리포트>, 한양사이버대학교 종합연구원.
- 이상호 · 김재범 (2007). 방송과 통신정책, IPTV 융합정책의 지대추구론적 분석 - 지대추구의 효율성 분석을 중심으로. <Journal of Information Technology Applications and Management>, 14권 3호, 199-225.
- 정경순 · 김인수 · 박승권 · 박용진 (2011). Digital TV 리모컨의 포인팅 방식에 대한 사용성 평가. <방송공학회논문지>, 16권 4호, 657-668.
- 정인숙 (2009). IPTV 도입 과정에 대한 지대추구론적 분석. <한국언론정보학보>, 47, 5-22.
- KCA (2017). 국내T커머스 시장 현황 및 이슈진단.
- KISDI (2017). 통계로 보는 홈쇼핑방송 환경의 변화.

- Buchanan, J. (1980). *Rent Seeking and Profit Seeking*. In J. M. Buchanan, R. D. Tollison and G. Tullock(ed.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas A & M University Press. 97-112.
- Bhagwati, J. (1983). DUP Activities and Rent-Seeking, *Kyklos*, 36, 634-637.
- Bhagwati, J., & Srinivasan, T. (1980). Revenue seeking, *Journal of Political Economy*, 88, 1069-1087.
- Chen, S. S., & Hennart, J. F. (2004). A hostage theory of joint ventures: why do Japanese investors choose partial over full acquisitions to enter the United States?, *Journal of Business Research*, 57(10), 1126-1134.
- Heeter, C., & Greenberg, B. S. (1985). Profiling the zappers. *Journal of Advertising Research*, 25(2), 15-19.
- Jadlow, J., & Jadlow, J. (1988). Risk, rent seeking and the social cost of monopoly power, *Managerial and Decision Economics*, 9, 59-63.
- Khan, M., & Jomo, K. (2000). *Rents, Rent-Seeking and Economic Development, Theory and Evidence in Asia*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Khan, M. (2002). State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform, *Draft of Paper for World Bank ABCDE Conference*, Oslo.
- Krueger, A. O. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society, *American Economic Review*, 64, 291-303.
- Lado, A., Boyd, N. & Hanlon, S. (1997). Competition, cooperation and the search for economic rents, *Academy of Management Review*, 22, 110-141.
- Tollison, R. D. (1982). Rent Seeking : A Survey, *Kyklos*, 35, 575-602.

Tullock, G. (1967). *The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly, and Theft*. In J. Buchanan, R. Tollison & G. Tullock(ed.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, 97-112. College Station, Texas A & University Press.

Tullock, G., Seldon, A., & Brady, G. (2000). *Government, Whose obedient Servant*. London, Institute of Economic Affairs.

투 고 일 자: 2019년 04월 04일

심 사 일 자: 2019년 08월 16일

계재확정일자: 2019년 08월 30일

Abstract

A Study on the Improvement Policy of the Home Shopping Regulation for the Viewer's Convenience:

Focusing on the Rent Seeking Theoretical Analysis*

Sang-Ho Lee

Kyungsoong University, School of Digital Media, Professor

This study deals with the policy issues of home shopping service with reference to rent seeking theory. This research includes the proposal for improving the regulation of the overall home shopping channel, through organizing research data on the late-mover, data home shopping channel. Currently home shopping channel is scheduled by IPTV, digital cable TV about 34% in the top 50 channels, and it is an excessive supply level from the viewer's point of view. Thus researcher considers that there is a problem in the home shopping channel regulation policy, the reason why the regulatory authorities could not present guidelines suitable for the digital media environment between analog TV home shopping and data home shopping. It caused the viewer's uncomfortable situation. Therefore researcher summarized the necessity of improving regulations of all TV home shopping channels including data home shopping pleyer, as a result of summarizing how the rent seeking behavior of the first mover was deployed. And researcher

* This research was supported by Kyungsoong University Research Grants in 2019

founds that this study has a theoretical and administrative contribution from the broadcasting and communication research area because there are few cases where the rent seeking theory applied the difficulties to confirm the company level's behavior. As a result, it seems necessary to improve the regulation of the current TV home shopping channel and to make a restructuring, and considering the contents of this paper, researcher expect that formulating a broadcasting regulation policy that secured the public interest of the viewer convenience.

KEYWORDS Media Policy, Home Shopping,
Data Home Shopping, T-Commerce, Rent Seeking Theory