지상파방송광고시장의 경쟁 활성화

Korea Development Institute
이수일

제1절 서론

우리나라 지상파방송광고시장에는 1981년 국영 미디어렙인 한국방송광고공사(KOBACO)가 설립되어 모든 지상파방송광고시간의 판매를 독점적으로 대행하도록 한 이래, 26년이 지난 지금에도 동일한 체제가 유지되고 있다.[1] 1981년 약 1,200억 원에 불과했던 지상파방송광고시장 규모가 2006년 약 2조 4,655억 원으로 20여 배가 넘게 성장했음에도 불구하고 시장의 본질적인 운영방식은 아무런 변화가 없이 지속되고 있는 것이다. 1994년 우루과이라운드 협상이 타결되면서 이미 미디어렙 시장의 개방을 WTO 회원국들에게 약속했음에도 불구하고, 1998년 이래 정부와 국회에서 지속적으로 지상파방송광고판매제도의 개선 논의가 진행되어 왔음에도 불구하고 KOBACO 체제는 지속되고 있다.

이와 같이 대내외적인 개편 시도와 압력에도 불구하고 KOBACO 체제가 지속되어 온 근본적인 이유는 KOBACO 체제가 양산하는 다양한 비효율, 그리고 KOBACO 체제를 지지하는 측에서 체제의 근거로 제시하는 여러 가지 '방송의 공익성' 주장들에 대한 면밀한 분석과 검토가 결여되어 왔기 때문이다. 이러한 문제의식 하에서 본 보고서는 먼저 KOBACO 체제, 즉 KOBACO에 의한 지상파방송광고시간의 독점적인 판매대행과 가격규제가 지상파방송광고시장을 포함한 전체 지상파방송시장에서 어떠한 비효율을 초래하는가를 분석적으로 보여준다. 그 다음으로 KOBACO 체제의 근거로 제시되는, 방송사와 광고주간 유착의 방지, 방송프로그램의 선정성·폭력성 억제 등 방송의 공익성 주장들이 논리적·현실적으로 타당하지 않음을 설명한다. 이를 통해 지상파방송시장에서 초래되는 다양한 비효율을 제거하기 위해 현행 KOBACO 체제를 개편, 지상파방송광고시장에 경쟁을 도입하는 것이 방송의 공익성 보장이라는 정책목표와는 어느 정도 무관하게 이루어질 수 있음을 보인다. 이러한 논의에 기초하여 본 보고서는 공·민영 영역 구분, 방송사·대기업의 신규 미디어렙에 대한 지분소유 제한 등 지금까지의 개편 논의에서 핵심적인 쟁점으로 부각되어 온 사항들을 중심으로 지상파방송광고시장에 경쟁을 도입하는 구체적인 방안을 제시한다. 마지막으로 취약매체의 존립 위협, 방송프로그램의 다양성 감소와 공익적 프로그램의 공급 감소 등 경쟁 도입에 따라 예상되는 부작용들을 검토하고 대응 방안을 제시한다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 다음 절에서는 지상파방송시장의 구조와 경쟁 현황, 그리고 관련된 규제를 살펴봄으로써 KOBACO에 의한 방송광고 단가에 대한 가격규제가 지상파방송시장의 경쟁양태를 틀 짓는 핵심적인 규제임을 설명한다. 그 다음으로는

1) 미디어렙(media rep.)이란 media representative의 약어로서, 특정 매체사와 전속계약을 체결하여 그 매체의 시간 또는 지면을 광고주나 광고회사에 판매하고 그 대금을 회수하여 매체사에 지불하는 기능을 하며, 그 대가로 수수료를 취득하는 회사를 말한다(박찬표 [2004]).

KOBACO에 의한 지상파방송광고시간 판매대행체제로 유지되어 온 우리나라 지상파방송광고시장의 구조와 현황에 대해 살펴보고 KOBACO 체제의 정당성과 문제점을 분석할 것이다. 제3절에서는 지상파방송광고시장을 둘러싼 대외 환경의 변화를 살펴봄으로써 KOBACO 체제 개편의 불가피성을 설명하고, 체제 개편에 대한 국내 논의를 정리함으로써 핵심적인 쟁점들을 확인한다. 제4절에서는 앞 절에서 확인된 핵심 쟁점들을 중심으로 지상파방송광고시장에 경쟁을 도입하는 구체적인 방안을 모색하고, 지상파방송광고시장의 경쟁 도입과 관련하여 제기되는 다양한 우려들에 대하여 논의한다. 제5절은 결론으로 앞에서의 논의를 정리한다.

제2절 KOBACO 체제와 비효율의 양산[2)]

이 절에서는 먼저 지상파방송시장의 구조 분석을 통해 KOBACO에 의한 지상파방송광고시간의 독점적인 판매대행과 가격규제가 지상파방송시장의 경쟁 양태를 틀 지우는 핵심적인 규제임을 설명하고 KOBACO 체제로 인해 지상파방송광고시장, 외주제작시장, 시청자시장에서 다양한 비효율이 발생함을 보인다. 그 다음으로는 KOBACO 체제의 근거로 제시되어 온 '방송의 공익성' 주장들을 엄밀하게 분석함으로써 그러한 주장들이 논리적·현실적으로 다양한 문제들을 내포하고 있음을 보일 것이다.

1. 지상파방송시장의 구조와 경쟁 현황

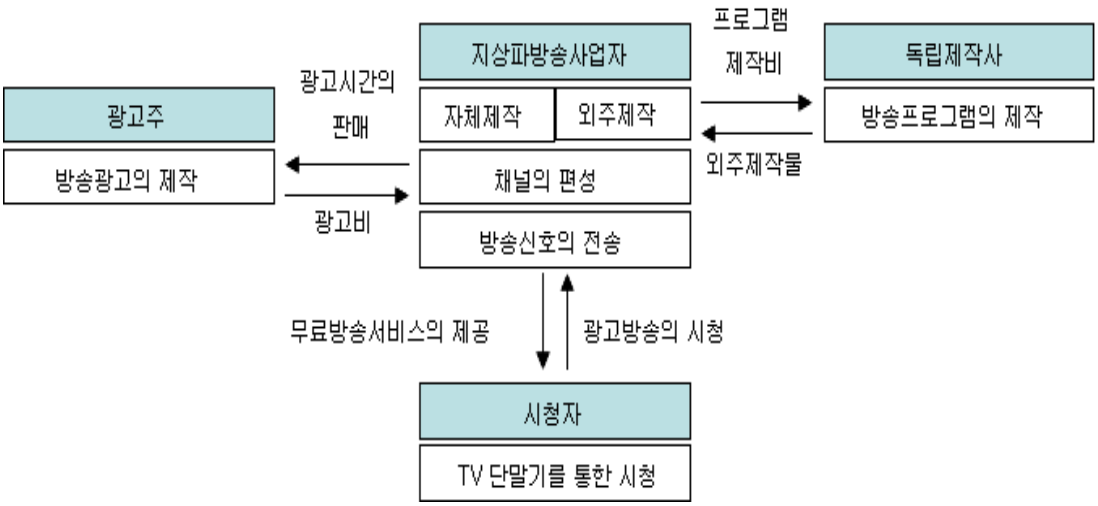
전통적으로 방송사업자는 방송광고시장과 시청자시장의 두 시장을 연결하는 매개체로 인식되어 왔다. 이러한 인식은 지상파방송시장과 정확히 일치하는 것으로서, 각각의 지상파방송사는 방송광고시장에서 자신의 시청자들과 방송광고시간을 광고주에게 판매함으로써 광고수익을 얻고, 시청자시장에서는 방송사들이 방송광고수익의 극대화를 위해 자신이 제공하는 방송프로그램들을 시청하는 시청자 수를 늘리려고 경쟁한다. 시청자들에게 송출되는 방송프로그램들은 지상파방송사들에 의해 자체적으로 제작되거나 외부의 독립제작사들에 의해 외주제작되는데, 후자의 경우에는 외주제작물이 유통되는 외주제작시장이 존재하게 된다(그림1 참조).

우리나라 지상파방송시장의 경우 2005년 현재 32개의 지상파텔레비전방송사업자와 11개의 지상파라디오방송사업자가 방송광고시간의 공급자로서, 방송프로그램의 송출자로서, 그리고 외주제작 프로그램에 대한 수요자로서 방송광고시장, 시청자시장, 외주제작시장을 매개하고 있다. 방송광고시간의 수요 측에서는 총 5,067개사가 2005년도에 광고주로서 지상파방송광고시장에 참여하였으며, 광고주를 대신하여 방송광고물을 제작하는 광고회사는 2005년 현재 267개사가 문화관광부에 등록되어 있다.[3)] 외주제작시장에 외주제작물을 제작하여 공급하는 독립제작사는 2005년 5월 현재 416개사가 문화관광부에 신고되어 있다.

2) 제2절은 이수일(2006)을 주로 참고하여 작성.

3) 2006년 전체 지상파방송광고비에서 상위 50대 광고주, 상위 10대 광고회사가 차지하는 비중은 각각 47.2%, 56.3%에 달한다. 한국방송광고공사 홈페이지(http://www.kobaco.co.kr) 참조.

[그림1] 지상파방송시장의 구조



우리나라 방송광고시장, 시청자시장, 외주제작시장의 경우는 그 경쟁양태가 여타 산업과는 달리 근본적으로 정부규제에 의해 만들어진다는 특징을 가지고 있는데, 현재 정부는 '방송의 공익성'을 위해 거의 모든 활동 영역에서 명문화된 규제를 적용하여 시장 참여자들의 선택과 경쟁을 제약하고 있다. 방송광고시장에서는 방송광고시간의 판매와 관련해서 방송법으로 허용된 모든 방송광고시간을 한국방송광고공사(KOBACO)를 통해 판매토록 하고 있으며, 시청자시장에서는 국내제작 방송프로그램의 편성비율, 오락프로그램의 편성비율 등을 통해 방송사업자의 채널 편성을 규제하고 있다. 또한 외주제작시장에서는 의무 외주제작비율의 제도화를 통해 방송프로그램의 자체제작과 외주제작 간 방송사업자의 선택을 제약하고 있다. 이러한 규제들 가운데 지상파방송시장의 경쟁과 관련하여 가장 핵심적인 규제는 방송광고시장에 적용되는 KOBACO에 의한 지상파방송광고시간의 독점적인 판매대행이다. 이는 KOBACO가 지상파방송광고시간을 독점적으로 판매대행하면서 동시에 가격규제를 시행하기 때문인데, 방송광고시장에서의 가격규제는 방송광고시장 자체의 경쟁양태를 바꿀 뿐만 아니라, 방송광고수익의 극대화를 위해 시청자시장에서 경쟁하는 지상파방송사업자들의 경쟁 유인을 변화시킨다. 또한 이러한 방송사업자들의 경쟁 유인 변화는 아래에서 자세히 설명하는 바와 같이 외주제작 프로그램에 대한 수요를 변화시킴으로써 외주제작시장에도 영향을 미친다.

이와 같이 지상파방송광고단가에 대한 KOBACO의 실질적인 가격규제는 현실적으로 우리나라 방송광고시장, 시청자시장, 외주제작시장 등 지상파방송시장을 구성하는 모든 시장의 경쟁양태를 틀 짓고 있다. 따라서 아래에서는 KOBACO의 지상파방송광고시간의 독점적인 판매대행이 특징이라 할 수 있는 우리나라 지상파방송광고시장의 구조와 현황에 대해 살펴보고, KOBACO 체제로 인해 발생하는 다양한 문제점들을 분석한 후, KOBACO 체제가 도입되었던 본래의 규제목적에 비추어 KOBACO 체제가 정당화될 수 있는가를 논의한다.

2. 지상파방송광고시장의 구조와 현황

우리나라의 지상파방송광고시장은 1980년 12월 국가보위입법회의에 의해 제정된 '한국방송광고공사법'에 의해 한국방송광고공사(KOBACO)가 설립되어 지상파방송사들의 방송광고판매를 대행하도록 하였다. 이에 따라, 그 이전에 지상파방송사들이 직접 광고시간을 광고주에게 판매하는 방식에서 KOBACO라는 국영 미디어렙이 모든 지상파방송사들의 방송광고판매를 독점적으로 대행하는 방식으로 변화하였다.[4] 이러한 지상파방송광고시장의 구조는 현재에도 지속되고 있는데, 방송법 제73조 제5항은 '지상파방송사업자는 한국방송광고공사 또는 대통령령이 정하는 방송광고판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없다'라고 규정하고 있으며, 동법 시행령 제59조 제3항은 위에서 언급된 '대통령령이 정하는 방송광고판매대행사'를 '방송광고판매대행을 위하여 설립된 주식회사로서 한국방송광고공사가 출자한 회사'로 명시함으로써 실질적으로는 KOBACO 외에 자유로운 미디어렙의 설립을 제약하고 있다.

현재 KOBACO는 지상파 텔레비전방송과 라디오방송, 지역 민방과 종교방송을 포함하여 총 35개 매체의 방송광고 판매를 독점적으로 대행하고 있으며, 방송광고의 단가는 시장에서 수요와 공급에 의해 결정되는 것이 아니라 '물가 상승의 억제'와 '지상파 방송사의 안정적인 수익 보장'이라는 목표 아래[5] KOBACO에 의해 결정된다. 보다 구체적으로 방송광고의 시급체계는 크게 SA급, A급, B급, C급로 나누어지며, 시급별 기준 광고단가의 결정은 광고주 선호도 및 수급 상황, 방송사의 안정적인 경영재원 마련, 전통적인 요금수준과 함께 과거 2년 동안의 평균 시청률과 최근 3개월간의 평균시청률 등 시청률의 차이를 반영토록 하고 있으나, 현재 시청률이 광고단가의 결정에서 차지하는 비중은 (장르별로 차이는 있으나) 대략 1/6 수준인 것으로 알려지고 있다. 특히 SA급의 경우에는 광고단가가 시청률에 거의 연동되지 못하고 있는 실정이다(그림2 참조).

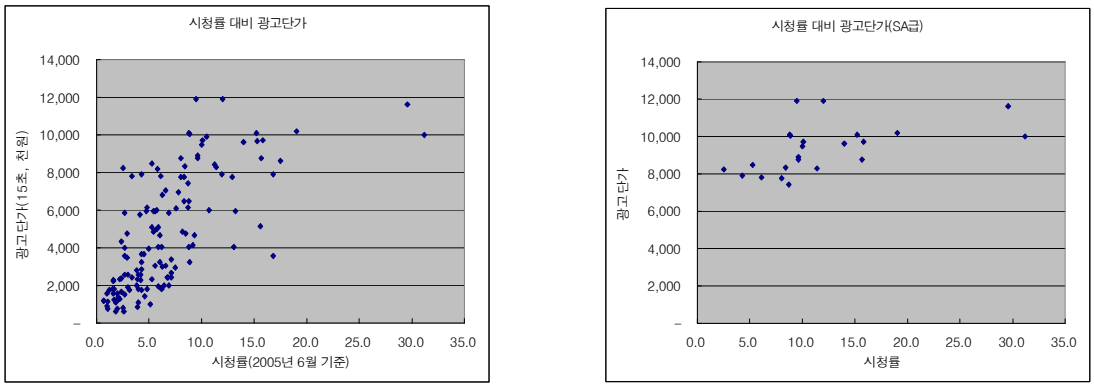
광고단가의 결정이 전적으로 수요와 공급에 의하지 않고 방송사의 안정적인 경영재원 마련 등의 정책적인 고려가 포함됨에 따라 인기 매체, 인기 시간대에는 만성적인 초과수요가, 비인기 매체, 비인기 시간대에는 초과공급이 발생하게 된다. KOBACO는 이를 해소하기 위해 인기 시간대를 광고주에게 자의적으로 할당하고 인기 매체, 인기 시간대에 비인기 매체, 비인기 시간대를 끼워 파는 방식을 취함으로써 주어진 가격체계 아래 위탁된 광고시간의 판매 극대화를 추구하고 있다.

---

4) 각각의 방송사들이 직접 방송광고시간을 판매할지, 아니면 외부 중개업자인 미디어렙을 이용할지는 기본적으로 거래비용(transaction cost)과 조직비용(organization cost)의 상대적인 크기를 고려하여 결정되어야 할 것이나, 우리나라의 경우 1981년 KOBACO를 설립하여 강제적으로 미디어렙을 이용하게 한 명분은 방송사의 수익극대화를 위한 광고료의 대폭 인상, 광고주 유치를 위한 시청률 경쟁과 그로 인한 프로그램의 저질화 등 방송사들의 직접 영업방식에 따른 부작용을 최소화하기 위해 방송프로그램의 제작, 편성권과 방송광고의 영업권을 분리하자는 것이었다(김민기 [2003]).

5) KOBACO 홈페이지 (http://www.kobaco.co.kr) 참조.

[그림2] 시청률 대비 광고단가의 분포(2005년 6월 기준)

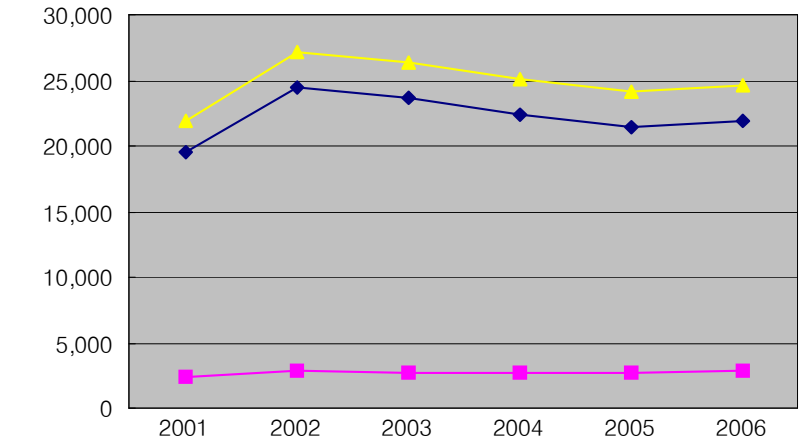


자료: 시청률은 TNS에서, 광고단가는 한국방송광고공사 홈페이지(http://www.kobaco.co.kr)에서 구함.

[그림3]은 연도별 KOBACO의 방송광고 매출실적을 보여주고 있다. 한일월드컵 특수로 인해 2002년에 2조 7천억 원의 실적을 올린 이후 방송광고 매출은 점차 감소하여 2005년 2조 4천억 원을 기록하였다. 한편 [그림4]는 KOBACO의 방송광고 매출에서 각 방송사들이 점유하는 비율을 나타내고 있다. 특이한 점은 대략 8~10%대를 점유하고 있는 지역 민방과 대략 4%의 점유율을 보이고 있는 종교방송의 경우인데, 이러한 수치들은 각 방송사의 시청률에 비해 현저히 높으며 이들 방송사들이 KOBACO의 끼워 팔기 판매방식에 의해 막대한 혜택을 보고 있음을 시사한다.

[그림3] 연도별 KOBACO의 방송광고 매출 실적

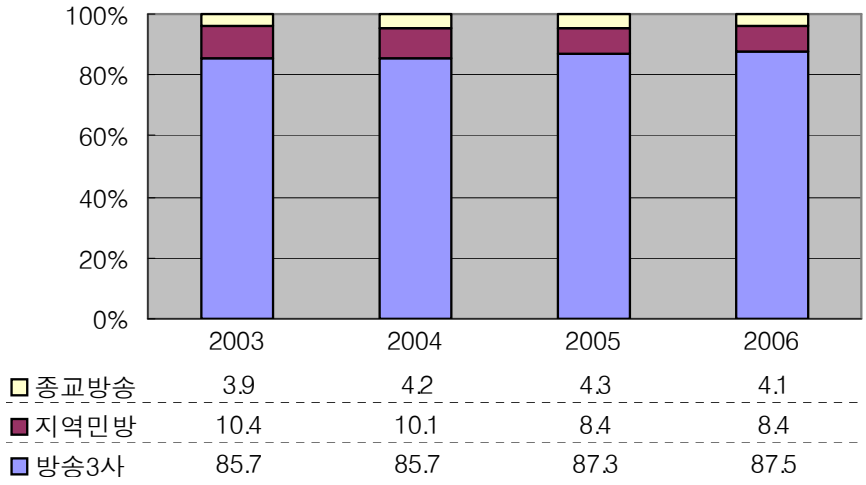
(단위: 억원)



	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TV	19,528	24,385	23,661	22,350	21,492	21,839
R	2,417	2,824	2,761	2,653	2,683	2,799
합계	21,945	27,209	26,422	25,003	24,175	24,638

자료: KOBACO 홈페이지(http://www.kobaco.co.kr) 참조.

[그림4] 방송사별 KOBACO의 방송광고 매출 비율



자료: KOBACO 홈페이지(http://www.kobaco.co.kr) 참조.

우리나라 지상파방송광고시장이 얼마나 특이한가는 외국의 지상파방송광고 판매체제를 검토하면 분명해진다. <표1>은 영국, 프랑스, 독일 등 주요국의 지상파방송광고 판매체제를 요약하고 있는데, 거의 모든 경우에 각 방송사들이 내부부서를 통해 직접 영업을 하든가, 아니면 미디어렙을 자회사로 두어 그것을 통해 방송광고시간을 판매하고 있음을 알 수 있다. 미국의 전국방송과 일본의 민영 지상파방송은 각 방송사 내부에 광고판매 부서를 따로 두고 있는데, 일본의 경우에는 덴쯔, 하쿠호도 등 광고회사가 미디어렙의 기능도 수행하여 방송사 광고시간의 일부를 대행 판매한다는 점이 특이하다. 방송광고 판매와 관련해서 우리나라와 유사한 형태를 보이는 나라는 네덜란드뿐인데, 네덜란드에서는 국가기관인 STER(Sticing Ether Reclame, 라디오 및 텔레비전 광고재단)이 공영방송에 의해 편성된 프로그램의 송출 및 광고판매의 역할을 전담하고 있다. 그러나 네덜란드에는 2개의 국가공영방송과 8개의 민간공영방송 등 공영방송만 존재하고 3개의 방송채널을 여러 방송사들이 시간을 할당받아 공동으로 사용하고 있다는 점, 그리고 국가공영방송인 NOS가 3개의 방송채널 편성권을 가지고 있다는 점(정희택 [2005])에서 우리나라와는 전혀 다른 지상파방송구조를 가지고 있기 때문에, 방송광고 판매방식에 있어서의 유사성만을 따로 분리하여 주장하기 어렵다.

〈표1〉 외국의 지상파방송광고 판매체제

국가	구분	방송사	미디어렙	성격 및 지분구성
영국	공영	BBC Ch4 S4C	광고 없음 내부부서 직접판매 내부부서 직접판매	
	민영	Ch5 ITV(Ch3) - Granada Group - Carlton Group - SMG	내부부서 직접판매 Granada Enterprise Carlton Media Sales	 Granada Group 자회사 Carlton Group 자회사
프랑스	공영	FT Arte	FTP 광고 없음	FT 자회사
	민영	TF1 M6 Canal+	TF1 Publicite M6 Publicite Canal+ Regie	TF1 자회사 M6 자회사 Canal+ 자회사
독일	공영	ARD* ZDF	ARD-Werbung Sales & Service ZDF Werbefernsehen	ARD 자회사 ZDF 자회사
이탈리아	공영	Rai	SIPRA	Rai 자회사
	민영	Mediaset	Pubblitali	Mediaset 자회사
네덜란드	공영	국가공영방송(2) 민간공영방송(8)	STER	국가 기관

주: 1. ARD(독일공영방송협의회)는 독일 각 주의 9개 공영방송국과 연방방송인 독일방송으로 구성된 협의회임.
자료: 박찬표(2004), 전범수(2004), 정희택(2005)에서 필요한 부분을 발췌하여 작성.

3. KOBACO 체제의 비효율

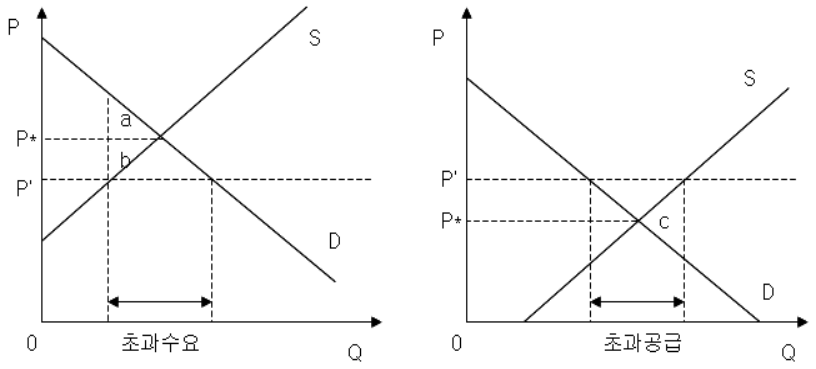
지상파방송광고시장에서 KOBACO의 독점적인 판매대행과 가격규제는 직접적으로는 지상파방송광고시장에서 다양한 비효율을 발생시키며, 간접적으로는 지상파방송사 간 경쟁이 이루어지는 시청자시장과 외주제작시장에 영향을 미친다.

먼저 지상파방송광고시장에 미치는 영향을 살펴보자. 첫째, 광고판매대행시장에서의 경쟁이 부재함에 따라 판매대행서비스의 질이 저하될 가능성이 상존한다. 둘째, 광고판매대행서비스 제공에 대한 수수료(수탁수수료)와 관련하여 현재 방송사업자는 방송광고판매액의 14%를 방송광고의 수탁수수료로 KOBACO에 지급하도록 법이 정하고 있는데(한국방송광고공사법 제19조와 동법 시행령 제5조), 만약 14%라는 법정 수수료율이 광고판매대행시장이 경쟁적일 경우의 수수료율보다 높게 책정되어 있다면, 이러한 법정 수수료율의 책정은, 지상파방송사에 의한 광고시간의 공급이 광고단가에 완전비탄력적이지 않는 한, 사회후생의 손실을 초래한다.[6] 그 다음으로 앞에서 언급한 바와 같이 광고단가가 시장에서 수요와 공급에 의해 결정되지 않고 다양한 정책적 사항을 고려하여 책정되는 경우 초과수요와 초과공급의 문제가 발생한다. 즉 시장균형가격보다 책정된 광고단가가 낮을 경우에는 초과수요가 발생하며, 그 반대의 경우에는 초과공급이 발생한다. 우하향하는 수요곡선과 우상향하는 공급곡선을 가정할 때 초과수요와 초과공급의 발생이 사회후

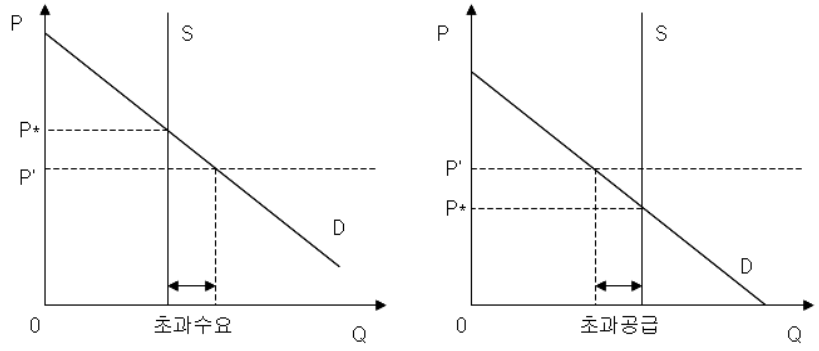
6) 현행 광고료는 방송사 몫(80% 이상), 방송발전기금(6% 이내), 그리고 수탁수수료(14%)로 구성된다. 현재 수탁수수료 가운데 평균적으로 11%는 방송광고대행사에게 광고대행수수료로 지급되고 있다.

생의 손실(deadweight loss)을 초래한다는 것은 경제학에서 잘 알려진 사실이다. [그림5]가 이를 표현하고 있다. P'가 KOBACO에 의해 책정된 광고단가일 때, 인기 매체, 인기 시간대의 광고시간에는 초과수요가 발생하여 a+b의 사회후생 손실이 발생한다. 비인기 매체, 비인기 시간대의 광고시간에는 초과공급이 발생하여 c의 사회후생 손실이 발생한다.

[그림5] KOBACO 광고단가 규제의 후생효과(공급곡선이 우상향할 때)



[그림6] KOBACO 광고단가 규제의 후생효과(공급이 완전히 비탄력적일 때)



이와 달리 광고시간의 공급이 광고단가에 대해 완전히 비탄력적일 경우에는 그래프상으로 사회후생의 손실은 나타나지 않는다(그림6 참조). 그러나 이 경우에도 초과수요에 대응하여 KOBACO가 주어진 광고시간을 광고주에게 자의적으로 할당할 경우, 그 할당이 지불의사가 큰 광고주의 순서로 이루어지지 않는 한, 광고단가가 시장에 의해 결정되는 경우에 비해 사회후생은 감소한다. 초과공급이 발생하는 비인기 매체, 비인기 시간대에 대해서도 유사한 논리가 적용될 수 있다. 즉 KOBACO가 비인기 매체, 비인기 시간대의 초과공급 물량을 해소하기 위해 그것들을 인기 매체, 인기 시간대에 끼워 파는 경우, 끼워 팔기에 의해 강제로 초과공급 물량을 구매한 광고주가 그러한 초과공급분에 대해 지불의사가 가장 큰 광고주가 아닌 한, 사회후생의 손실이 발생한다.[7)]

7) KOBACO 광고가격 규제의 후생효과에 대한 자세한 설명은 김재홍(2005)을 참조하라.

다음으로 KOBACO의 가격규제가 시청자시장과 외주제작시장에 미치는 영향을 살펴보자. 먼저 광고수익이 시청률에 연동되지 않음으로써 지상파방송사들이 양질의 프로그램 제작을 통해 시청률 경쟁을 할 유인이 제약된다. 시청률을 올려도 광고수익이 크게 변하지 않는 상황에서 이윤극대화를 추구하는 지상파방송사들이 취할 수 있는 방법이라고는 프로그램 제작비용의 절감뿐이다. 따라서 창의적이고 양질의 프로그램을 제작하기보다는 외국의 유명 프로그램을 단순하게 모방하는 일이 잦아지게 된다. 또한 이러한 시청자시장에서의 지상파방송사 간 경쟁의 제약은 양질의 독립제작물에 대한 수요 경쟁의 제약으로 연결되며, 외주제작물의 제작 및 공급이 수요가 경쟁적일 경우에 비해 적어지는 결과를 초래한다.

다음으로 방송프로그램의 1차 유통창구인 지상파방송에서의 수익이 KOBACO의 가격규제로 인해 어느 정도 고정됨에 따라, 지상파방송사들은 국내 유료방송시장, 해외시장 등 방송프로그램의 2차, 3차 유통창구에서의 수익을 극대화하기 위해 외주제작물의 저작권 보유를 고집하게 된다.[8] 이는 방송프로그램 제작 참여의 전제로 특정 지역에 대한 판권 양도를 요구하는 국내 대기업, 외국인 투자자의 이해와 충돌하고 결과적으로 이들의 투자를 무산시킴으로써 독립제작시장의 성장에 주요한 걸림돌이 되고 있다.[9]

마지막으로 지상파방송사의 수익 중 광고수익이 차지하는 비중이 약 95%에 달하는 상황을 감안할 때, KOBACO의 가격규제는 실질적으로 지상파방송사에 대한 수익률 규제를 의미하며, Averch-Johnson Effect가 시사하는 바와 같이 지상파방송사에게 사회적으로 최적인 수준보다 높은 설비투자를 수행할 유인을 제공한다.[10] 이러한 설비투자의 왜곡은 방송프로그램 제작시장의 왜곡으로 연결되는데, 이는 설비투자의 감가상각이 충분히 이루어지고 제작 인력의 기술 습득이 완성된 다음에는 자체제작과 외주제작에 대해 상이한 비용개념이 적용되기 때문이다. 즉 자체제작의 경우에는 평균가변비용의 개념이 적용되는 반면, 외주제작의 경우에는 평균비용의 개념이 적용되어 지상파방송사에 비해 효율적인 비용함수를 가지는 독립제작사가 경쟁에서 탈락하고, 비효율적인 자체제작에 의해 프로그램이 제작될 가능성이 발생한다(김선구 외 [2003]).

4. KOBACO 체제의 정당성?

1981년 KOBACO 체제가 도입될 당시의 규제목적은 방송프로그램의 제작, 편성권과 방송광고의 영업권을 분리함으로써 방송사와 광고주 간 유착을 막고, 광고주 유치를 위한 시청률 경쟁과 그로 인한 방송프로그램의 저질화를 억제하자는 것이었다. 또한 가격규제를 통해 방송광고단가의 대폭적인 인상으로 인한 물가 상승을 억제하자는 것도 KOBACO 체제의 주요한 도입 목적이었다. 이와 더불어 방송광고시장에 경쟁이 도입될 경우 광고수익 극대화를 추구하는 방송사 간 경쟁으로 방송프로그램의 다양성이 감소하

8) 보론에서는 KOBACO의 광고가격 규제와 양질의 프로그램에 대한 방송사 간 경쟁의 유인, 외주제작물의 저작권 귀속의 관계에 대한 간단한 수리 모형을 제시하고 있다.

9) 지상파방송사의 저작권 고집으로 국내 대기업, 외국인 투자자의 투자 자체가 무산되는 사례는 특히 미니시리즈 제작과 관련해서 다수 발생하고 있다. 방송프로그램의 제작과 관련된 6~7개 우리나라 창업투자회사의 경우도 투자의 선결조건으로 일정부분의 저작권을 요구한다.

10) Averch and Johnson(1962)은 특정 기업에 대해 수익률 규제가 적용될 경우 기업의 노동 대비 자본의 투입비율이 비효율적으로 높게 선택됨을 보였다. 예를 들어 이윤함수가 $\pi = PQ - wL - rK$로 표현되고 수익률 규제가, s가 허용 수익률을 의미할 때, $s \geq (PQ - wL)/K$의 형태를 취하는 경우, 수익률 규제를 받는 기업이 독점사업자에 비해 더 많은 자본을 투자함은 간단하게 보일 수 있다.

고 구매력이 없는 시청자들이 선호하는 프로그램의 공급이 축소될 것이라는 우려 또한 KOBACO 체제를 유지하는 주요한 근거로 작용하고 있다.

그러나 광고수익 극대화를 추구하는 방송사와 광고주 간 유착 가능성에 대해서는, 김재홍(2005)이 언급한 바와 같이, 오히려 방송광고시장에의 경쟁 도입으로 방송사 간 경쟁이 활성화되면 (특히 공영방송과의) 잣대경쟁(yardstick competition)과 평판효과로 인해 방송사가 특정 광고주의 이익을 대변할 유인이 사라질 가능성이 높다.[11] 그 다음으로 방송사 간 시청률 경쟁으로 인해 방송프로그램의 선정성·폭력성이 악화될 것이라는 우려는 이론적·논리적인 문제라기보다는 실증적인 문제로서, 주창윤(2000)과 김선구 외(2003)는 시청률과 선정성·폭력성 간에 음의 상관관계가 있거나 아무런 상관관계가 없음을 보인 반면, 최양호(2000)는 양의 상관관계가 있음을 보여 실증적인 증거가 명확하지 않은 상태이다.

다음으로 물가 상승을 억제하기 위해 광고단가를 낮은 수준에서 유지한다는 규제목적은 광고단가의 상승이 광고주의 광고예산 증가를 초래하여 결국 상품가격의 인상으로 연결된다는 가정을 전제하고 있다. 그러나 이러한 가정은 비현실적일 가능성이 크다. 광고주의 광고예산 책정과 집행 행태를 고려할 때 지상파방송 광고단가의 상승이 바로 광고주의 광고예산 증가로 연결되지는 않는다. 또한 최종 상품시장에서 경쟁이 치열하다면 광고예산의 증가가 제품가격의 인상으로 연결되지도 않는다. 설령 위 가정이 모두 현실적이어서 광고단가의 상승이 상품가격의 인상을 초래한다고 하더라도 이는 최종 상품시장의 경쟁 활성화를 통해 해결해야 할 문제이지 방송광고에 대한 가격 규제를 정당화하는 것은 아니다.

마지막으로, 방송광고시장에 경쟁이 도입될 경우 방송프로그램의 다양성이 감소하고 구매력이 없는 시청자를 대상으로 한 방송프로그램의 공급이 축소될 것이라는 우려는 이론적·현실적으로 그 가능성이 충분하다. 그러나 이 또한 특정 장르, 특정 시청자를 대상으로 한 프로그램 쿼터제를 도입하거나 방송사의 출연금으로 기금을 조성하여 공공성이 높은 프로그램 제작에 보조금을 지급하는 방식으로 대응해야 할 문제이며, 방송광고시장을 왜곡하고 방송사업자의 경쟁 유인을 억제하는 현행 KOBACO 체제를 정당화하는 것은 아니다. 방송프로그램의 다양성 감소와 공익적 프로그램의 공급 감소에 대한 구체적인 대응 방안은, 지상파방송광고시장의 경쟁 도입 방안을 구체적으로 모색하는 제4절에서 자세히 논의될 것이다.

이 절을 요약하자면, KOBACO 체제가 본래 의도했던 규제목적은 가정의 비현실성, 실증적인 근거의 부족, 또는 (물가상승의 억제라던가 공익적 프로그램의 공급과 같이) 비효율적이고 효과적이지 못한 규제수단의 채택 등과 같은 다양한 문제들을 내포하고 있는 반면, KOBACO의 독점적인 방송광고시간 판매대행과 가격규제로 인한 비효율은 방송광고시장, 시청자시장, 외주제작시장을 포함한 지상파방송시장의 전 영역에서 발생하고 있다.

사실상 위에서 제시한 KOBACO 체제의 다양한 문제들 가운데 독점에서 비롯되는 판매대행서비스의 질적 저하와 대행수수료의 과다 책정을 제외하면, 여타의 문제들은 가격

11) 방송시장에서 '잣대경쟁'이란 동일한 사안에 대하여 많은 언론매체들이 보도를 하기 때문에 각 언론매체의 공정성은 타 매체의 보도내용을 통해 판단할 수 있다는 것으로, 각 언론매체의 보도내용이 상호간에 잣대가 되어 어떤 언론매체가 왜곡된 정보를 제공하는가를 비교적 쉽게 평가할 수 있다(김재홍 [2005]).

규제를 통해 시청률 경쟁을 억제하고 지상파방송사의 안정적인 수익을 보장함으로써 지상파방송사의 공익성을 유지하겠다는 규제목적에서 비롯되는 것이다.[12] 따라서 독점에서 비롯되는 문제들을 제외한 여타의 문제들은 KOBACO의 독점체제를 유지한 상태에서도 광고단가가 시청률에 연동되어 책정되도록 하면 해결될 수 있는 문제이다. 그러나 이 경우 시청률 경쟁 억제를 통해 방송의 공익성을 확보한다는 KOBACO의 설립 취지가 부정된다. 따라서 광고단가가 시청률에 연동되어 결정되어야 한다면 한국방송광고공사의 기능 축소·민영화를 포함하여 방송광고시장의 경쟁 체제로의 이행은 불가피할 것으로 판단된다.

따라서 현행 KOBACO 체제에서 발생하는 비효율을 해소하기 위해서는 지상파방송광고시장의 경쟁 도입과 가격규제 해소가 함께 이루어져야 한다. 이러한 제도 개선과 더불어 방송프로그램의 다양성과 공익적 프로그램의 공급을 보장할 수 있는 효과적인 규제수단들의 도입이 보완적으로 이루어짐으로써 방송의 공익성을 증진하는 것 또한 필요할 것이다.

제3절 시장개방과 방송광고시장 개편 논의

KOBACO 체제에서 탈피하여 지상파방송광고시장에 경쟁을 도입하는 구체적인 방안의 모색에 앞서, 본 절에서는 먼저 지상파방송광고시장을 둘러싼 대외 환경의 변화를 살펴봄으로써 KOBACO 체제 개편의 불가피성을 설명한다. 그 다음으로는 1990년대 후반 이래 지속되어 온 체제 개편에 관한 국내 논의를 정리함으로써 핵심 쟁점들을 확인하고 경쟁 도입의 구체적인 방안을 모색하기 위한 출발점을 제공한다.

1. 방송광고시장의 대외개방과 KOBACO 체제의 유지

■ UR 협상에 따른 국가간 분쟁의 가능성

1994년 우루과이라운드(UR) 협상에서 우리나라는 광고서비스[13] 전반에 대하여 '제한없이(none)' 양허하였다. 미디어렙의 영업 분야인 광고시간대의 판매 및 임차 서비스는 유엔의 산업분류표(UN CPC)상 광고서비스의 항목으로 구성되어 있기 때문에 미디어렙 시장은 이미 UR협상에서 완전 개방하기로 약속한 상태이다.

그러나 우리나라에서는 UR협상 이후에도 KOBACO에 의한 독점적인 지상파방송광고

12) 본 절에서는 지상파방송사의 공익성을 유지한다는 KOBACO 체제의 규제목적에 대하여 그 정당성을 주로 논의하고 있으나, 방송환경의 변화에 따른 KOBACO 체제의 현실 적합성 또한 주요하게 검토될 필요가 있다. 가격규제를 통해 지상파방송사간 시청률 경쟁을 억제하는 KOBACO 체제는 실질적으로 지상파방송만 존재하여 모든 방송광고수익이 지상파방송사로 귀속되던 과거에는 지상파방송사들의 암묵적인 동의아래 안정적으로 유지될 수 있었다. 그러나 유료방송시장이 성장하여 지상파채널과 유료방송채널간에 동일한 광고주를 대상으로 경쟁이 벌어지고 향후 시장개방을 통한 외국의 인기채널 진입 확대가 예상되는 현재의 방송환경에서 KOBACO의 가격규제는 지상파방송사들의 이윤추구행위를 심각하게 제약하고 있으며, 그 결과 KOBACO 체제의 현실 적합성 또한 크게 훼손되고 있는 실정이다.

13) GATS(서비스무역에 관한 일반협정)는 서비스 분야를 분류함에 있어 12개 분야의 상위 분류 기준 하에 155개 업종을 세부항목으로 포함하고 있다. 12개 상위 서비스 분야 가운데 첫 번째 분야는 사업서비스 분야로서 이에 기타 사업서비스 분야가 세부항목으로 분류되어 있으며, 광고서비스 분야는 기타 사업서비스 분야의 세부항목으로 포함되어 있다.

판매대행체제가 지속되고 있다. 외국인이 우리나라에서 미디어렙을 설립한다고 하여도, 앞에서 언급한 바와 같이, 방송법 제73조 제5항과 동법 시행령 제59조 제3항에 의해, 지상파방송의 광고판매를 대행하는 것은 실질적으로 불가능한 상태로 유지되고 있다. 따라서 KOBACO에 의한 독점적인 지상파방송광고판매대행체제의 유지는 우리나라가 WTO 협정을 이행하고 있지 않은 것이며, WTO 회원국은 언제라도 국가간 분쟁해결절차(GATS 제25조 분쟁해결 및 집행)에 따라 우리나라 정부에 이의 시정을 요구할 수 있는 상태이다. 현재 진행 중인 DDA 협상과 최근 타결된 한미FTA 협상에서도 광고서비스 분야는 이미 제한 없이 개방된 것으로 간주하여 미디어렙 시장의 개방과 관련한 추가적인 언급이 없다.[14)]

■ 한미FTA 협상에 따른 투자자-국가간 분쟁의 가능성?

최근 타결된 한미FTA 협정문 제11장 제2절에 투자자-국가간 분쟁(ISD: Investor-State Dispute)해결절차가 규정됨에 따라, 현행 KOBACO 체제에 대하여 기존의 국가간 분쟁가능성에 더하여 일반투자자에 의한 분쟁가능성까지 생겼다는 주장도 제기되고 있다. 그러나 이러한 주장은 협정문상에 구체적인 근거를 가지지 않는 것으로 판단된다.

제11장 제2절에 규정된 투자자-국가간 분쟁은 피청구국이 제11장 제1절상의 의무, 투자인가, 또는 투자계약을 위반하여 외국인 투자자 또는 당해 외국인 투자자가 직·간접적으로 소유하거나 지배하는 법인인 피청구국의 기업이 손해를 입었을 경우에 한하여, 당해 외국인 투자자가 자기 자신을 위하여 또는 당해 기업을 대신하여 중재를 제기할 수 있다고 정함으로써 투자자-국가간 분쟁의 근거를 명확히 하고 있다. 한미FTA 협정상 투자계약은 외국인투자자가 상대국 중앙정부(지방정부 및 국영기업체 제외)와 체결하는 것으로, 현재 우리나라 중앙정부는 거의 시행하고 있지 않으며, 투자인가와 관련해서는 '이 협정이 발효되는 날에 어떠한 당사국도 투자인가를 부여하는 외국인투자당국을 가지고 있지 아니함을 인정한다(제11장 주17)'는 각주 추가를 한미 양측이 합의함으로써 사실상 투자인가 조항을 무의미하게 만든 상태이다.[15)]

또한 제11장 제1절상의 의무와 관련해서도 현행 KOBACO 체제가 이들을 위반하고 있다고 해석하기는 힘들다. 제11장 제1절에서 규정된 투자관련 주요 의무로는 내국민 대우, 최혜국 대우, 이행요건부과금지 등이 있다. 최혜국 대우는 KOBACO 체제와 관련이 없으며, 제11.8조에서 이행요건으로 부과하는 것이 금지되어 있는 항목들 또한 KOBACO 체제에는 해당되지 않는다. 마지막으로, 미디어렙에 대한 KOBACO의 출자 거부를 광범위하게 해석하면 제11.3조에 규정되어 있는 내국민 대우의 위반사례가 될 수도 있다는 견해가 있으나, 미디어렙에 대한 한국방송광고공사의 출자 여부는 한국방송광고공사의 임의사항으로 내·외국인에 대해 차별이 없는 상태이다. 이는 지상파방송광고판매를 위해 내국인에 의해 설립된 한국미디어렙(주)가 KOBACO에 대해 출자요청을 하였으나 KOBACO가 이를 거부한다는 점을 이유로 행정소송을 제기한 사례를 통해서도 명백히 드러난다.[16)]

---

14) 미디어렙 시장은 한미FTA 협정문 부속서Ⅰ, 부속서Ⅱ의 유보목록에 포함되어 있지 않다.

15) 현재 우리나라 중앙정부(건교부)가 외국인투자자(영국)와 체결하고 있는 투자계약은 인천 제2연육교 건설이 유일하다.

16) 한국미디어렙(주)는 방송법 및 동시행령의 규정취지가 KOBACO의 출자를 통한 복수 미디어렙을 예정하고 있으므로, KOBACO가 출자 거부를 통해 독점적인 지위를 유지할 근거가 없다고 주장하였다.

위 논의를 종합해 볼 때, 현행 KOBACO 체제가 기존의 국가간 분쟁 가능성에 더하여 한미FTA 체결을 통해 투자자-국가간 분쟁해결절차의 대상이 될 것으로 예상되지는 않는다.[17] 다만 이러한 논의는 단지 현행 KOBACO 체제에 대한 분쟁 가능성을 확대 해석할 필요가 없음을 주장하는 것이며, UR협상 이래 지속되고 있는 국가간 분쟁의 위험은 현재에도 상존하고 있다.

2. 지상파방송광고시장 개편에 관한 국내 논의

그간 KOBACO 체제의 해체 또는 개편에 대한 국내의 논의과정은, 시장개방과 관련하여 전개되기 보다는, KOBACO 체제가 초래하는 비효율에 기초하여 전개된 측면이 강하다. 이는 주로, WTO 협정 등 국제협약에서 KOBACO 체제에 대한 직접적인 언급이 없기 때문인 것으로 사료된다. 또한 국제협상에서 KOBACO에 대한 논의가 미진하였던 것은 우리나라의 미디어렙 시장에 대해 관심이 적었던 점에서 기인하기도 한다.

KOBACO 체제의 개편에 대한 국내의 논의는 1998년 규제개혁위원회가 KOBACO에 의한 독점적인 지상파방송광고판매대행체제의 폐지 및 경쟁체제로의 전환을 촉구하면서 공론화되었으며, 같은 해 공정거래위원회와 기획예산처도 미디어렙 시장에의 경쟁도입을 결정하였다. 1999년에는 먼저 공·민영 영역구분을 전제로 2개의 공·민영 방송광고판매대행체제를 도입한 후, KBS2의 광고폐지시기와 연계하여 공·민영 영역구분을 폐지하는 방안이 방송개혁위원회로부터 제시되었다.

구체적인 법안의 형태로 개선안이 제시된 것은 2000년 문화관광부가 입법예고한 '방송광고판매대행등에관한법률(안)'이 처음이다. 이 법안은 1공영 1민영으로 이원화된 미디어렙 체제의 도입을 골자로 하고 있었는데, 규제심사를 요청받은 규제개혁위원회는 2개 이상의 민영 미디어렙을 허가하고, 공·민영 영역구분을 폐지하는 등 미디어렙 시장을 완전경쟁체제로 전환할 것을 권고하였다. 이에 대해 문화관광부가 규제개혁위원회에 거듭 재심을 요구하고, 규제개혁위원회가 반려하는 형식으로 자료 보완을 요청함에 따라 '방송광고판매대행등에관한법률(안)'은 무기한 보류되는 지경에 이르렀다.

그 후에도 KOBACO 체제 개편에 대한 논의는 정부와 국회에서 계속되었다. 2004년 공정거래위원회는 KOBACO 체제의 해체를 거듭 주장하였으며, 2005년 3월 총리실 규제개혁기획단에서도 KOBACO의 독점해소를 결정하였다. 같은 해 4월에는 청와대 대외경제위원회에서 KOBACO의 독점체제 개선을 지시함에 따라 문화관광부 내에 방송·광고 TF가 구성되어 KOBACO 체제 개편 방안에 대한 원칙적 합의가 도출되기도 하였다. 또한 국회에서는 손봉숙 의원과 정병국 의원이 방송광고판매대행과 관련하여 각각 독립된 법률안을 제출하여 현재 법안심사 소위를 거쳐 국회에 계류 중이다.

최근 들어서는 문화관광부가 한미FTA 타결에 대응하여 방송광고판매제도개선 TF를 구성, 개선 논의를 주도하고 있다. 이러한 움직임은 문화관광부가 1공영 1민영이라는 기존의 입장에서 1공영 다민영이라는 입장으로 선회한 것에 크게 기인한다. 문화관광부는 이러한 입장 변화에 대하여 KOBACO 체제에 대한 국가간 분쟁의 가능성에 더하여 한미FTA의 체결로 투자자-국가간 분쟁까지 가능해졌음을 근거로 제시하고 있다.[18]

---

17) 필자가 법의 해석·적용에 관한 전문적인 지식이 부족하므로 현행 KOBACO 체제가 투자자-국가간 분쟁의 대상이 될 수 있는가에 대한 최종적인 판단은 유보한다.

18) 앞에서 언급한 바와 같이, 현행 KOBACO 체제가 한미FTA 협정문에 규정되어 있는 투자자-국가간 분쟁의 대상이 되

1990년대 후반 이래 진행된 KOBACO 체제 개편 관련 논의는 사실상 방송의 공영성을 주장하는 입장과 시장기능의 회복을 주장하는 입장간의 첨예한 대립 속에서 진행되었는데, 이러한 대립에서 두드러진 주요 쟁점들은 다음과 같다. 먼저 공·민영 영역구분 없이 경쟁을 도입할 것인가 아니면 공·민영 영역구분을 토대로 경쟁을 제한적으로 도입할 것인가의 문제가 가장 핵심적인 쟁점으로 부각되어 왔다. 그 다음으로는 방송사, 대기업, 외국인, KOBACO의 민영 미디어렙 출자에 대해 어떠한 제한을 부과할 것인가의 문제와 지상파방송광고판매를 대행하려는 미디어렙에 대해 어떠한 형태의 진입규제를 부과할 것인가의 문제(등록 vs. 허가)가 주요하게 제기되었다. 위의 세 가지 쟁점 외에도 다소 부차적인 것으로서, 수탁수수료 및 대행수수료의 책정에 법적인 제약을 부과할 것인가의 문제가 있다. 마지막으로는 경쟁 도입으로 인해 존립의 위협이 발생하는 취약매체에 대한 지원 여부 및 지원 방식의 문제 또한 개선 방안의 현실성을 높이자는 취지에서 집중적으로 논의되어 왔다.

다음의 <표2>는 위에서 제시된 쟁점들을 중심으로 하여 2000년 문화관광부의 '방송광고판매대행등에 관한 법률(안)'과 현재 국회에 계류 중인 손봉숙, 정병국 의원의 법률안을 비교하고 있다. 참고로 손봉숙 의원 발의안은 공·민영 구분 없이 3개 이상의 미디어렙을 설립하는 것이 뼈대를 이루는 반면, 정병국 의원의 발의안은 KBS, MBC, EBS의 방송광고시간판매는 KOBACO가 대행하고 나머지 방송들에 대해서는 별도의 민영 미디어렙을 설립하여 맡긴다는 것이 핵심이다. 또한 손봉숙 의원 발의안의 경우 법률의 대상을 지상파방송광고로 한정함으로써 非지상파방송사업자의 방송광고판매에 대해 불필요한 규제가 도입되는 것을 경계하고 있는 점 또한 특징적이다.

〈표2: 방송광고판매대행에 관한 법률안의 비교〉

구분	문화부(2000)	정병국 의원안	손봉숙 의원안
미디어렙 설립	허가제	허가제(3년후 재허가)	허가제(허가기간없음, 취소가능)
미디어렙 수	2개(공영1, 민영1)	2개(공영1, 민영1) - 불명확함	공·민영 구분없이 3개 이상
공·민영 영역 구분	3년 한시 - KBS, MBC, EBS 공사 지정	KBS, MBC, EBS 공사전담, MBC는 3년 한시	규정 없음
공사의 민영미디어렙 출자	30%이내 3년 한시	출자금지	규정 없음
민영미디어렙 지배구조	- 최대지분 30% - 방송사 개별 5%, 전체 10% - 외자전체 10% - 대기업, 신문, 통신사 소유금지	- 최대지분 30% - 방송사 개별 10%, 전체 20% - 외자전체 규정 삭제 - 대기업, 신문, 통신사 소유금지	- 방송사 개별 10% - 방송사 및 외자전체 10% - 대기업, 신문, 통신사 소유금지
수탁수수료	방송광고판매액의 15% 이내	방송광고판매액의 20%이내 대통령령 규정	규정 없음
대행수수료	수탁수수료의 70% 이상	수탁수수료의 70% 이상	규정 없음
취약매체 지원	규정 없음	공익적 성격의 방송사업자에 대해 행정적·재정적 지원	라디오, 종교방송, 지역방송에 대해 재정 지원
매출액 제한	규정 없음	규정 없음	전체방송광고판매액의 50% 이하로 제한

기는 어렵다는 것이 필자의 견해이다.

제4절 지상파방송광고시장의 경쟁 도입

본 절에서는 앞 절에서 확인된 쟁점들을 중심으로 지상파방송광고시장에 경쟁을 도입하는 구체적인 방안을 모색하며, 경쟁도입에 따라 발생할 것으로 예상되는 부작용들을 검토하고 대응방안을 제시한다.

1. 지상파방송광고시장의 경쟁 도입 방안

■ 공·민영 영역 구분

지상파방송광고시장 개편에 관한 국내 논의는 소위 '제한경쟁론'과 '완전경쟁론'의 첨예한 대립으로 이해될 수 있는데, 이는 주로 공·민영 영업 영역 구분의 문제에서 두드러진다. 제한경쟁론을 주장하는 이들은 대체로 미디어렙 서비스를 방송서비스의 일환으로 간주하기 때문에 방송의 공익성을 보장하기 위해서는 광고판매대행시장에서의 경쟁제한이 불가피하다고 생각한다. 이러한 기본적인 인식은, 방송광고판매대행시장에의 경쟁도입의 필요성은 인정하여 KOBACO 외에 1개의 민영 미디어렙을 신설하더라도, 공영방송은 KOBACO를 통해, 민영방송은 신설되는 민영 미디어렙을 통해 광고시간을 판매토록 지정함으로써 광고판매대행시장에서의 경쟁을 제한하고 공영방송에 의한 프로그램의 다양성 등 방송의 공익성을 유지하자는 주장에 반영되어 있다.[19] 이에 반해 광고판매대행시장에의 완전경쟁 도입을 주장하는 이들은 제한경쟁이 광고판매대행시장에서 인위적인 시장실패만 초래하므로 민영 미디어렙을 2개 이상 신설하고, 방송사의 미디어렙 선택권을 보장함으로써 완전경쟁을 유도해야 한다고 주장한다.[20]

위의 두 입장을 비교할 때, 공영방송을 통해 프로그램의 다양성 등 방송의 공익성을 유지하려면 방송광고시장에서의 경쟁이 제약되어야 하며 이를 위해서는 공·민영 미디어렙의 영업 영역 구분이 필요하다는 제한경쟁론은 논리적·현실적으로 다음과 같은 문제를 지니고 있다. 먼저 제한경쟁론은 논리적으로 다음의 이론적 분석에 의존하고 있는 것으로 보인다. 즉, 시청자시장과 방송광고시장이 방송사의 방송프로그램 제작 및 방송서비스로 연결되어 있는 방송시장에서 광고수익 극대화를 추구하는 지상파방송사 간 경쟁은 프로그램의 동질화, 더 나아가 프로그램 편성시간대의 동질화를 초래한다는 것이다 (Steiner [1952], Spnece and Owen [1977], Gabszewicz *et al.* [1999], and Gal-Or and Dukes [2003]). 그러나 이러한 이론적 결과들은 방송의 공익성 보장을 위해 반드시 방송광고시장에서의 경쟁이 제약되어야 함을 의미하는 것은 아니다. 오히려 방송광고시장에서의 경쟁 제약으로 인해 초래되는 다양한 비효율을 감안할 때, 방송프로그램의 다양성을 위해서는 특정 장르에 대한 쿼터제나 기금을 조성하여 공공성이 강한 방송 프로그램 제작에 보조금을 지급하는 방식이 보다 효과적일 것이다.[21] 미디어렙 간 영업 영역을 구

19) 공·민영 영업 영역 구분 등 제한경쟁론을 주장하는 논의로는 이효성(2000), 신태섭(2000) 등이 있다.

20) 방송광고판매시장에 완전경쟁 도입을 주장하는 논의로는 김선구 외(2003), 김재홍(2005), 정희택(2005) 등이 있다.

21) 예를 들어 방송광고시장에 아무런 제약이 없는 미국의 경우, 1990년 어린이 텔레비전법을 제정하여 방송사업자로 하여금 교육 및 정보전달 목적의 어린이 프로그램을 주당 적어도 3시간 이상 편성하도록 규정하고 있다(전범수 [2004]). 이러한 쿼터제 또한 규제이며 방송사의 편성권을 제약한다는 점은 분명하다. 필자가 주장하는 것은, 프로그램의 다양성 확보와 공익적 프로그램의 제공 등 '방송의 공익성'이 사회적으로 요구될 경우에 이를 보장하기 위해

분함으로써 민영방송사 간 경쟁은 허용하되 공영방송사의 경쟁 참여는 제약하자는 제한경쟁론의 발상은 실행가능성의 측면에서도 문제가 많다. 현행 체제에서 지상파방송사 간 시청률 경쟁이 부재한 이유는 모든 지상파방송사들의 광고판매를 KOBACO가 대행했기 때문이며, 어떤 하나의 지상파방송사라도 현행 체제에서 이탈하여 시청률 경쟁을 할 유인을 가지게 되면 나머지 (광고수입에 의존하는) 지상파방송사들 또한 불가피하게 시청률 경쟁에 참여하게 된다. 예를 들어 MBC와 SBS 등이 시청률 경쟁을 하게 되면, KOBACO를 통해 광고판매를 하는 KBS2와 EBS 또한 자연스럽게 시청률 경쟁에 참여하게 되며, 이 경우 애초에 미디어렙을 공영과 민영으로 나눈 것이 무의미해진다.

이와 같이 제한경쟁론이 지니고 있는 논리적·현실적 문제점들을 고려할 때, 공·민영 영역 구분의 문제와 관련해서는 원칙적으로 신규 미디어렙을 2개 이상 설립하여 공·민영 구분 없이 모든 지상파방송사가 자유로이 미디어렙을 선택할 수 있게끔 하는 것이 적절할 것이다. 한편 미디어렙의 영업과 관련하여 공·민영 구분을 제거한다면 현존하는 KOBACO의 역할 재조정이 불가피하다. 이에 대해서는 그 동안 KOBACO가 담당하고 있었던 광고 관련 공적 업무와 방송발전기금 징수 업무는 다른 기관으로 이관하고 순수한 미디어렙 기능만을 남겨 민영화하는 방안이 타당할 것으로 판단된다.

■ 방송사·대기업·외국인·KOBACO의 신규 미디어렙 지분소유

일단 한미FTA의 체결로 내·외국인에 대한 차별적인 지분소유제한은 불가능하다.

그 다음으로 방송사의 신규 미디어렙 지분소유 문제를 살펴보자. 이와 관련하여 광고주의 영향력을 제약하기 위해서는 방송제작·편성과 광고영업의 분리가 필요하므로 방송사가 실질적인 경영이 가능한 수준으로 미디어렙에 출자하는 것은 금지되어야 한다는 주장이 있다. 그러나 방송광고시장의 경쟁 도입으로 방송사 간 경쟁이 활성화될 경우 잣대경쟁과 평판효과로 인해 방송사가 특정 광고주의 이익을 대변할 유인은 존재하지 않을 것이므로 이러한 주장은 비현실적이다. 더군다나 매체 경쟁력이 큰 방송사와 미디어렙의 관계가 갑과 을의 관계임을 감안할 때, 방송사가 소유지분의 크기에 상관없이 실질적으로 미디어렙을 지배할 것이라는 점, 미디어렙의 설립을 위해서는 현실적으로 방송사가 대주주로 참여하는 것이 불가피하다는 점, 그리고 외국인 투자자와의 형평성 문제 등으로 인해 방송사의 지분소유를 제한하는 것은 무의미할 가능성이 크다. 다만, 신규로 설립되는 미디어렙 간 경쟁 활성화를 위해 3대 방송사들이 미디어렙에 교차출자하는 것은 금지될 필요가 있다. 예를 들어, MBC와 SBS가 신설되는 두 개의 미디어렙에 각각 50%씩의 지분을 가지게 되면 두 방송사가 광고영업과 관련하여 담합할 가능성이 커지기 때문이다.

대기업의 미디어렙 지분소유와 관련해서도, 일단 방송사의 미디어렙 자회사 설립이 허용되면, 이는 실질적으로 방송사와 (국내 대기업 등) 광고주간 직접적인 거래가 허용됨을 의미하므로, 방송의 공익성 보장이라는 측면에서, 즉 방송사와 광고주간 직접적인 대면을 막자는 취지에서 국내 대기업의 미디어렙 출자를 제한하는 것은 논리적으로 맞지 않다. 방송의 공익성 보장이 아니라, 불공정 행위를 미연에 방지하자는 차원에서 대기업

서는 시청률 경쟁의 억제라는 간접적인 수단보다는 특정 장르에 대한 쿼터제 적용이 보다 효과적이라는 점이다. 물론 기금을 조성하여 공익적인 프로그램 제작에 보조금을 지급하는 방식의 설계가 쿼터제의 적용보다는 더욱 시장친화적이다.

의 미디어렙 지분소유를 제한해야 한다는 주장도 있다. 즉 국내 대기업이 미디어렙을 소유할 경우, 경쟁관계에 있는 특정 광고주에 대해 거래거절, 차별적 취급 등의 불공정 행위가 발생할 가능성이 있다는 것이다. 그러나 이러한 문제는 지분제한을 통해 해결할 문제가 아니라 거래거절, 차별적 취급에 관한 공정거래법의 적용을 통해 해소되어야 하는 문제이다.[22)]

한편 민영 미디어렙의 도입 취지가 경쟁을 통한 시장의 효율성 증대임을 감안할 때, 경쟁의 극대화를 위해 미디어렙 간의 지분소유는 금지되어야 한다. 따라서 새로 설립되는 미디어렙에 대한 KOBACO의 지분소유 또한 금지되어야 한다.

■ 신규 미디어렙에 대한 진입규제(허가 vs. 등록)

공·민영 구분 없이 미디어렙 간 경쟁을 추구한다면, 미디어렙의 설립과 관련해서는 등록제가 원칙일 것이다. 그러나 미디어렙의 난립이 우려되는 경우에는 일몰제의 형식으로 2~3년 한시적으로 허가제를 운용할 수 있다.

그런데, 지상파방송사의 광고영업이 미디어렙을 통하는 방식으로 제한되고 미디어렙에 대한 방송사의 지분소유제한이 사라진다면, 현실적으로 MBC와 SBS는 각각의 자회사를 통해 광고시간을 판매할 가능성이 높다. 이를 고려한다면, 지상파방송광고판매를 대행하려는 미디어렙과 관련해서 등록제와 허가제의 차이는 사실상 미미할 가능성이 크다.

■ 방송사의 광고영업방식의 선택

광고주의 영향력을 제약하기 위해 방송프로그램의 제작·편성과 광고영업이 분리되어야 하며, 이를 위해서는 방송사가 내부부서를 통해 광고시간을 판매하는 것은 금지되어야 한다는 주장 또한 존재한다. 그러나 미디어렙에 대한 방송사의 지분소유제한이 사라져 지상파3사 각각이 미디어렙 자회사를 설립하는 것이 가능해진다면, 위의 주장은 의미가 사라진다. 이럴 경우 미디어렙 자회사를 통한 광고영업과 내부부서를 통한 광고영업의 선택은 전적으로 조직비용과 거래비용의 비교를 통해 결정되어야 할 사안이 된다. 따라서 미디어렙에 대한 방송사의 지분소유에 제한을 두지 않는다면, 방송사의 광고영업방식과 관련해서도 미디어렙을 통한 광고영업방식을 강제하기 보다는 각각의 지상파방송사로 하여금 광고영업방식으로 내부부서, 자회사, 혹은 독립 미디어렙을 자유로이 선택하도록 보장할 필요가 있다. 다만 지상파3사의 경우, 현재의 높은 인건비를 감안할 때, 방송사 스스로도 내부부서를 통한 광고판매보다는 자회사를 통한 광고판매를 선호할 가능성이 높다. 따라서 적어도 지상파3사에게는 미디어렙을 통한 광고영업방식을 강제하더라도 그렇게 제약적이지 않을 가능성이 크다.

■ 경쟁 도입의 현실적 방안

공영방송으로 분류되는 KBS2가 광고영업을 하고 있고 국영 미디어렙인 KOBACO가 존재하는 현실을 감안하면, 지상파방송광고시장의 경쟁 도입을 위해 MBC, SBS의 미디어

22) 만약 지분소유 제한이 필요하다면 방송사나 대기업에 대한 특별한 언급 없이 30% 정도의 동일인 한도를 설정하는 것은 문제가 없을 것이다.

렙 자회사 설립을 허용하고 순수한 미디어렙 기능만을 남긴 KOBACO가 KBS2와 EBS의 광고판매를 대행토록 하는 방안을 고려할 수 있다. 이 방안은 일견 완전경쟁론과 제한경쟁론의 절충형태로 보일 수 있고 지정제 또한 잔존한다는 제약은 있으나, 가격규제의 폐지와 미디어렙간 경쟁이라는 측면에서는 완전경쟁론과 동일한 효과를 기대할 수 있다. 다만 현재와 같이 특수법인인 방송문화진흥회가 MBC 지분의 70%, 정수장학회가 30%를 소유하여 MBC의 공·민영 구분이 불분명하고 공영방송으로 분류되는 KBS2가 광고영업을 지속하는 상황에서, 방송광고영업과 관련하여 KBS2와 MBC에 대한 차별적인 접근은 지속적으로 논란을 유발할 소지가 있다. 따라서 근본적으로는 MBC의 민영화, KBS2의 분리 후 민영화를 통해 1공영 다민영의 방송체제로 전환함으로써 방송광고영업과 관련한 공·민영 갈등을 해소할 필요가 있다.[23)]

마지막으로 방송광고시장에의 경쟁 도입 시 지상파3사의 경우 경쟁압력을 제한하고 독점화를 추구하기 위해 공동으로 하나의 미디어렙을 활용할 가능성이 논리적으로는 존재하므로, 이에 대한 제약을 법에 명시하는 것이 필요하다. 또한 미디어렙에 대한 수탁수수료와 광고회사에 대한 대행수수료의 수준에 대해서는 특별히 규제해야 할 이유가 존재하지 않으므로 시장에 맡기는 것이 원칙적으로 옳다.

2. 경쟁 도입에 따라 예상되는 부작용에 대한 검토

앞의 소절에서는 방송광고판매제도를 개선하여 경쟁을 도입하는 구체적인 방안을 모색하였다. 그런데, 방송광고시장에 경쟁이 도입될 경우 몇 가지 부작용이 발생할 것이라는 우려가 존재한다. 그러한 우려들로는 첫째, 가격규제에 따른 끼워 팔기가 사라질 경우 지역방송과 종교방송의 광고수입이 큰 폭으로 줄어, 이들 방송사의 존립을 위협할 것이라는 우려가 있다. 둘째, 광고수익 극대화를 추구하는 방송사 간 경쟁으로 방송프로그램의 다양성이 감소하고 구매력이 없는 시청자들이 선호하는 프로그램의 공급이 축소될 수 있다. 마지막으로는 방송광고에 가격규제가 사라지면 방송광고단가가 급격히 상승할 것이고 이러한 상승분은 최종 상품가격에 전가될 것이라는 우려이다. 이하에서는 이러한 부작용들 각각에 대하여 그 현실성을 검토하고 그에 따른 대응방안을 모색한다.

■ 취약매체의 존립 위협

방송광고판매시장에 경쟁 도입 시 광고수익이 감소할 것으로 예상되는 취약매체는 현행 규제체계 하에서 지대를 얻고 있음을 의미하므로, 원칙적으로 지대 해소라는 관점에서 그러한 매체에 대한 지원은 불필요할 것으로 판단된다. 그러나 경쟁 도입으로 광고수익이 급감, 존립의 위협이 발생하는 취약매체에 대하여 방송발전기금을 통해 5년 정도

23) 현재 우리나라의 일각에서는 KOBACO 체제 개편과 무관하게 MBC, KBS2의 민영화가 논의되고 있다. 그러나 MBC, KBS2의 민영화는 KOBACO 체제 개편을 전제해야 하며, KOBACO 체제가 유지되는 상태에서 MBC, KBS2 민영화는 KOBACO에 의해 통제되는 지상파방송사 광고수익을 매개로 오히려 정부의 통제 강화를 초래할 위험이 크다. 2007년 말 논란을 빚었던 지상파방송사의 중간광고 허용 또한 KOBACO 체제 개편을 전제로 하여 고려되는 것이 바람직하다. 왜냐하면 KOBACO 체제는 지상파방송사의 유인 왜곡을 통해 중간광고로 인한 사회적 비용을 증가시키고 사회적 편익을 감소시킬 가능성이 크기 때문이다. 지상파방송사의 중간광고 허용과 KOBACO 체제의 관계에 대해서는 보론을 참고.

한시적으로 광고수입의 일정 부분을 보조하는 방안은 제도 개선의 실현 가능성을 높인다는 취지에서 고려될 수도 있다.[24]

방송발전기금을 통한 취약매체의 지원이 결정된다면, 어떠한 방송사들이 취약매체의 범주에 포함될 것인가가 중요하다. 현재 방송광고판매시장에 경쟁을 도입할 경우 광고수입이 급감할 것이라고 언급되는 종교방송, 지역민방, 지역MBC 가운데 종교방송사들의 광고수입의 대폭적인 감소와 이에 따른 이들 방송사의 존립 위협은 충분히 현실적이다. 2006년 현재 5개 종교방송의 연간 전체 광고수입은 약 730억 원 수준인데, 경쟁 도입 시 광고수입이 1/3 또는 그 이하로 낮아질 것으로 예상되고 있다.[25] 현재 KBS는 매출액의 3.17%, MBC와 SBS는 매출액의 4.75%를 매년 방송발전기금에 출연하고 있는 바, 현재의 매출액 수준에서 1%씩 납부율을 상향 조정할 경우 216억 원 정도 출연금이 증가할 것으로 예상된다. 따라서 방송발전기금을 통해 종교방송의 광고수입의 일정 부분을 보조하는 것은 크게 무리가 따르지 않을 것으로 예상된다. 물론 이러한 지원과 더불어 해당 종교방송사에게는 시청률 제고 노력과 함께 해당 종교단체의 재정지원 확대를 통해, 예상되는 광고수입 감소를 보충하도록 유도함으로써 장기적인 존립을 위한 모색이 필요할 것이다.

다음으로 지역민방의 경우에는 경쟁 도입으로 인한 광고수입의 대폭적인 감소가 예상되지 않으므로 지원 대상에서 제외되는 것이 바람직하다. 현재 1차 민방(부산, 대구, 광주, 대전)은 총 방송시간의 40%, 2차 민방(울산, 전주, 청주, 강원, 제주)은 35%를 자체제작물로 채우며, 나머지는 SBS 프로그램을 송출하고 있다. 이러한 상황에서 SBS를 제외한 지역민방의 경우 방송광고판매시장에 경쟁을 도입하면 SBS 프로그램 송출에서는 광고수입의 증가가, 자체제작물 송출에서는 광고수입의 감소가 예상되지만, 전체적으로 대폭적인 수입 감소는 발생하지 않을 것이다. 왜냐하면 SBS를 제외한 지역민방의 경우, 이미 자체제작물 송출이 비인기시간대에 집중되어 있어 이 부분에서의 광고수입 감소폭이 절대적으로는 크지 않을 전망이기 때문이다.

경쟁 도입에 따른 지역MBC의 광고수입 변화에 대해서도 지역민방에 적용되는 논리와 유사한 논리가 적용될 수 있으므로, 지역MBC 또한 지원 대상에서 제외되어야 한다. 사실상 최근 광역화된 부산, 경남권의 4개 지역MBC의 자체제작물 비율이 대략 24%, 그 외 지역MBC의 자체제작물 비율이 15~18%에 불과하며 자체제작물에 의한 광고수입이 전체 광고수입에서 차지하는 비중이 약 10% 내외라는 점을 감안하면, 경쟁 도입으로 인한 광고수입의 상대적인 감소폭은 지역민방의 경우보다도 적을 가능성이 높다. 또한 모든 지역MBC가 서울MBC의 계열회사라는 점을 감안하면, 지역민방과 달리 지역MBC의 경우에는 설령 광고수입의 대폭적인 감소가 발생하더라도 MBC 내부에서 해소되어야 할 문제라는 점이 강조될 필요가 있다.

■ 방송프로그램의 다양성 감소와 공익적 프로그램의 공급 감소

방송광고판매시장에 경쟁이 도입될 경우, 광고수입을 극대화하려는 방송사들에 의해 방송프로그램의 다양성이 감소하고 구매력이 없는 시청자를 대상으로 한 방송프로그램의

24) 기금을 통한 취약매체 보조에 대해서는 영국(ITV의 Ch4에 대한 광고매출 보조, 1997년 폐지), 프랑스(취약매체 지원), 독일(방송사 간 상호재정보장제), 네덜란드(프레스펀드제도) 등의 외국 사례가 존재한다.

25) 정회택(2005)

공급이 감소할 것이라는 우려는 이론적·현실적으로 그 근거가 충분하다. 이러한 문제에 대해서는, 앞에서 언급한 바와 같이, 특정 장르, 특정 시청자를 대상으로 한 프로그램 쿼터제를 도입하거나 방송사의 출연금으로 기금을 조성하여 공공성이 높은 프로그램 제작에 보조금을 지급하는 방식으로 대응할 수 있다. 첫 번째 방안에 대해서는 전범수(2004)가 주장하는 바와 같이, 단순히 편성시간을 기준으로 한 쿼터제가 아니라 실질적인 제작비 투자 규모가 고려되는 쿼터제를 도입함으로써 양질의 프로그램 제작을 강제할 필요가 있다. 두 번째 방안과 관련해서는 현재 수신료 징수를 통해 KBS와 EBS 등 공영방송에 보조금이 지급되고 있으나, 향후 공영방송과 민영방송 간 경쟁이 심화될 것이라는 점을 감안해야 한다. 따라서 특정 방송사를 공영방송사로 지정하고 보조금을 지급하는 현행의 방식보다는 공익성에 대한 기준을 제시하고 보조금에 대한 공개입찰을 통해 모든 방송사들이 이 기준을 충족시키기 위해 경쟁하도록 유도하는 방식[26]이 보다 효율적이므로, 이러한 제도의 점진적인 도입이 필요할 것이다.

■ 광고단가의 대폭적인 상승과 최종 상품가격의 상승

방송광고시장의 경쟁으로 인해 광고단가가 상승하고 이러한 상승분이 최종 상품가격으로 전가될 것이라는 우려에 대해서는, 기본적으로 경쟁 도입에 따른 방송광고단가의 인상 그 자체는 시장 기능의 회복을 통해 기존의 가격 규제에서 발생하는 다양한 비효율을 해소하는 과정에서 나타나는 결과로 받아들여야 할 필요가 있다. 또한 앞에서 언급한 바와 같이 방송광고시장의 경쟁 도입에 의해 방송광고단가가 상승하고 결국 상품가격이 오를 것이라는 위의 우려는 현실적인 가능성 측면에서도 방송광고에 대한 수요, 광고주의 광고예산 책정 행태를 고려할 때 비현실적이다. 방송광고에 대한 수요함수를 추정하여 경쟁 도입으로 인한 방송광고 가격의 상승효과를 측정한 연구결과(정희택 [2005])에 따르면, 경쟁도입 시 방송광고 가격은 지상파방송 3사 평균 14.8% 상승할 것으로 예상된다.[27] 설령 방송광고단가가 큰 폭으로 상승한다고 하여도 광고주는 전체 광고예산을 늘리기보다는 각 매체별 광고 효율성을 기초로 매체별 광고예산 집행규모를 조정할 것이기 때문에, 전체 광고예산이 큰 폭으로 증가하지는 않을 것이다. 또한 광고예산이 큰 폭으로 증가한다고 하여도 최종 상품시장에서 경쟁이 치열하다면 제품가격의 인상으로 연결되지도 않는다. 설령 위 가정들이 모두 현실적이어서 광고단가의 상승이 상품가격의 인상을 초래한다고 하더라도 이는 최종 상품시장의 경쟁 활성화를 통해 해결해야 할 문제이지 방송광고에 대한 가격 규제를 정당화하는 것이 아님은 이미 앞에서 주장하였다.

제5절 결론

본 보고서는 지상파방송시장에서 KOBACO 체제가 양산하는 비효율을 확인하고, KOBACO 체제의 근거로 제시되는 '방송의 공익성 보장' 관련 주장들의 정당성을 검토하였으며, 지금까지의 국내 논의에서 확인된 핵심적인 쟁점들을 중심으로 지상파방송광고

26) 이러한 방식은 통신시장에서 보편적 서비스가 제공되는 방식과 유사하며, OECD (1999)에 따르면 노르웨이는 현재 그러한 방식의 기금을 운용하고 있다. 이탈리아의 반독점당국 또한 유사한 방식의 도입을 주장하고 있다.

27) 지상파TV 3사와 신문의 CPM(cost per thousand, 천 명당 도달 광고비)을 비교하여 방송광고단가가 200~300% 증가할 것이라는 연구결과도 있으나, 이러한 단순한 CPM 비교는 성격이 다른 두 매체의 광고효과를 반영하기에는 근본적으로 한계가 있다는 점에서 연구 결과의 설득력이 떨어진다.

시장에 경쟁을 도입하는 구체적인 방안을 제시하였다. 또한 경쟁 도입에 의해 발생할 것으로 예상되는 몇 가지 부작용들에 대해서도 그 현실성을 검토하고 대응 방안을 제시하였다.

먼저 지상파방송시장에서는 KOBACO의 독점적인 지상파방송광고 판매 대행과 가격규제로 인해 방송광고시장에서 할당, 끼워 팔기 등 다양한 비효율이 발생한다. 뿐만 아니라 방송프로그램 제작시장 또한 가격규제로 지상파방송사 간 시청률 경쟁이 제약되면서 외주제작시장의 성장이 저해되고 있다. 그러나 KOBACO 체제가 표방하고 있는 '방송의 공익성 보장' 가운데 방송사와 광고주 간 유착 방지는 오히려 방송사 간 경쟁 활성화가 보다 효과적일 수 있으며, 광고단가에 대한 가격규제를 통한 물가상승의 억제는 그 논리가 비현실적이다. 또한 시청률 경쟁의 억제를 통한 방송프로그램의 저질화 방지는 그 실증적인 근거가 빈약한 실정이며, 공익적인 방송프로그램의 공급과 관련해서는 시청률 경쟁의 억제라는 간접적인 수단보다는 쿼터제 또는 공익적 프로그램의 제작에 대한 보조금 지급 등 직접적인 수단을 활용하는 것이 보다 효과적이다. 이와 같이 현행의 KOBACO 체제는 규제목적의 비현실성 내지는 규제목적과 규제수단의 불일치라는 문제와 함께 지상파방송시장의 경쟁을 제약함으로써 다양한 비효율을 양산하고 있는 것이다. 이러한 분석에 기초하여 살펴볼 때, 지상파방송광고시장의 경쟁 도입을 방송프로그램의 다양성과 공익적 프로그램의 공급을 보장하기 위한 직접적인 규제 수단의 도입과 병행하여 추진함으로써, 방송의 공익성에 대한 훼손 없이 현존하는 비효율을 제거하는 것이 필요하다.

지상파방송광고시장에 경쟁을 도입하는 구체적인 방안으로 첫째, 신규 미디어렙을 2개 이상 설립하여 공·민영 구분 없이 모든 지상파방송사가 자유로이 미디어렙을 선택할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이와 관련하여 현존하는 KOBACO의 역할 재조정이 불가피한데, KOBACO로부터 공적인 업무를 분리하고 순수한 미디어렙 기능만을 남겨 신규로 설립되는 미디어렙들과 경쟁하도록 하는 방안이 적절할 것이다. 둘째, 방송사·대기업·외국인의 신규 미디어렙 지분소유에 대한 제한은 현실적으로 무의미하거나 제한을 두어야 할 정당한 이유가 존재하지 않으므로 지분소유 제한을 규정하지 않는 것이 옳다. 다만 민영 미디어렙의 도입 취지가 경쟁을 통한 시장의 효율성 증대임을 감안할 때, 경쟁의 극대화를 위해 미디어렙 간 지분소유는 금지되어야 한다. 셋째, 신규 미디어렙에 대한 진입규제는 등록제가 원칙일 것이다. 마지막으로 광고영업방식과 관련해서도 각각의 지상파방송사로 하여금 내부부서, 자회사, 혹은 독립 미디어렙을 자유로이 선택하도록 보장하는 것이 필요하다. 한편 경쟁 도입으로 인해 광고수입의 급감과 방송사의 존립 위협이 현실화될 것으로 예상되는 종교방송에 대해서는 사회적인 합의를 전제로 방송발전기금을 통해 5년간 한시적으로 광고수입의 일정 부분을 보조하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

지금까지 KOBACO 체제 개편에 관한 국내 논의를 살펴보면, 시장경쟁과 방송의 공익성의 관계, 방송광고시장과 방송시장의 관계에 대한 면밀한 분석에 기초하기 보다는 도 아니면 모라는 식의 접근방식이 문제의 해결을 어렵게 한 측면이 강하다. 시장경쟁이라는 것은 규제를 최소화한 상태에서 행위주체들이 자신의 유인을 자유로이 추구하게끔 한다는 점에서 자연스럽다. 반면 방송의 공익성 보장이라는 정책 목표는 행위주체들의 자유로운 행위에 의해 발현되는 것이 아니라 인위적으로 추구되어야 한다는 점에서 적절한 규제를 필요로 한다. 따라서 시장경쟁과 방송의 공익성 보장 사이에서 선택을 강요하는 접근방식보다는, 방송의 공익성 보장을 위해 필요한 행위영역에는 규제를 적용하고

나머지 행위영역에 대해서는 행위주제들의 자유로운 선택을 보장하는 접근방식이 논리적으로 옳다. 또한 방송의 공익성 보장을 위한 규제가 적용되는 행위영역의 선택과 관련해서도, 방송광고시장의 왜곡이라는 간접적인 방식보다는 장르별 투자액 쿼터제의 도입 등 방송프로그램의 제작 및 편성에 직접적으로 규제를 적용하는 것이 보다 효과적이고 효율적이다.

참 고 문 헌

김민기, “방송광고 미디어렙의 도입에 관한 연구”,「광고학연구」, 제14권 제1호, 2003

김선구·김재홍·류근관·이상승,「방송광고시장의 경쟁정책」, 서울대학교 기업경쟁력 연구센터, 2003

김선구·김재홍·류근관·이상승·조은기,「방송매체의 소유제한 및 경쟁정책연구」, 서울대학교 기업경쟁력 연구센터, 2003

김재홍,「방송광고 경제학」, 커뮤니케이션북스, 2005

박찬표,「주요국의 미디어렙 제도 연구」, 한국방송광고공사 연구보고서, 2004

신태섭,「신공공 원리에 기초한 방송광고 경쟁체제 도입방안」, 시청자주권 제고를 위한 방송광고 대체입법 쟁점 토론회, 한국시청자연대회의, 2000

이수일, 「방송산업에의 경쟁 도입」, 한국개발연구원 정책연구시리즈 2006-15, 2006

이효성,「방송광고 시장에서의 경쟁방식-미디어렙을 중심으로」, 한국광고교육학회 특별세미나: 방송광고 대체입법에 관한 쟁점토론, 한국광고교육학회·언론정보학회, 2000

전범수,「방송광고제도 개선방안 연구」, 방송광고제도 개선방안 마련을 위한 토론회, 방송위원회, 2004

정희택,「경쟁 미디어렙 도입의 영향 평가」, 한국광고주협회 연구총서, 2005

주창윤,「텔레비전 프로그램의 선정성 분석(1997~2000)」, 방송진흥원 현안 연구, 2000

최양호, “방송 프로그램의 선정성과 시청률”, 여의도저널 1호, 2000

한국방송광고공사 홈페이지(http://www.kobaco.com)

Averch, H. and L. Johnson, “Behavior of the Firm under Regulatory Constraint,” *American Economic Review*, 52, 1962

Gabszewicz, J., D. Laussel, and N. Sonnac, “TV-Broadcasting Competition and Advertising,” Mimeo, CORE, 1999

Gal-Or, E. and A. Dukes, “Minimum Differentiation in Commercial Media Markets,” *Journal of Economics and Management Strategy*, 12, 2003

OECD, “Regulation and Competition Issues in Broadcasting in the Light of Convergence,” DAFFE/CLP(99)1, 1999

OECD, “Policy Considerations for Audio-visual Content Distribution in a Multiplaform Environment,” DSTI/ICCP/TISP(2006)3, 2006

Spence, M. and B. Owen, “Television Programming, Monopolistic Competiton and Welfare,” *Quarterly Journal of Economics*, 91, 1977

Steiner, P., “Program Patterns and Preferences, and the Workability of Competition in Radio Broadcasting,” *Quarterly Journal of Economics*, 66, 1952

보론 1. KOBACO 가격규제와 방송사의 경쟁 유인

한국방송광고공사(KOBACO)의 광고가격 규제가 있을 때와 없을 때 그 각각에 대하여 지상파방송사들이 양질의 프로그램에 대해 가지는 경쟁 유인은 다음과 같은 간단한 수리모형으로 표현될 수 있다.

1. (가), (나)의 두 지상파방송사가 있으며 각각 A와 B 두 개의 외주제작 프로그램 가운데 하나를 구입하여 송출할 수 있다. 논의를 간단하게 하기 위해 외주제작 프로그램에 대한 구입비용은 0으로 가정한다.

2. a와 b는 각각 A와 B 프로그램의 질로서 1차 송출시장의 기대수입을 나타내며, a > b이다. 즉 A가 B에 비해 상대적으로 양질의 프로그램이다. 2차 송출시장에서의 기대수입은 각각 0.2a와 0.2b로 가정한다.

3. 프로그램이 방송사와 매치되는 방식은 경쟁을 통할 수도 있고 임의의 할당에 의할 수도 있다. 양질의 프로그램을 두고 두 방송사가 경쟁하는 경우 2차 송출시장에서의 기대수입에 대한 권리 내지 저작권은 외주제작사에게 귀속되며, 임의의 할당에 의해 프로그램과 방송사가 매치되는 경우에는 그 저작권이 방송사에게 귀속된다. 즉 2차 송출시장에서의 저작권은 두 방송사의 입장에서 양질의 프로그램을 두고 경쟁할 때 지불해야 하는 비용이다. 경쟁을 통해 프로그램과 방송사가 매치되는 경우, 양질의 A 프로그램은 (가) 방송사에 의해 송출되고 B 프로그램은 (나) 방송사에 의해 송출된다. 경쟁을 하지 않고 임의의 할당에 의해 프로그램과 방송사가 매치되는 경우, 두 방송사는 각각 0.5의 확률로 A 프로그램을 송출하고 나머지 0.5의 확률로 B 프로그램을 송출한다.

4. KOBACO에 의한 가격규제가 있을 경우 두 방송사는 송출하는 프로그램에 관계없이 1차 송출시장에서 (a+ b)/2의 수입을 기대하며, 규제가 없는 경우에는 송출하는 프로그램에 따라 a 또는 b의 기대수입을 얻는다.

<표 A>는 이상의 모형을 (가) 방송사의 입장에서 정리한 것이다. 표에서 보이는 바와 같이 KOBACO의 광고가격규제로 인해 프로그램의 질에 상관없이 1차 송출시장에서의 기대수입이 고정되는 경우에 방송사들은 양질의 프로그램에 대한 경쟁이 아닌 임의의 할당방식을 택하게 된다. 이 경우 외주제작 프로그램에 대한 저작권은 방송사에게로 귀속되어 방송사들이 2차 송출시장에서의 수입에 대한 권리를 가지게 된다. 이에 반해 KOBACO의 가격규제가 없는 경우 두 방송프로그램의 질적인 차이가 충분히 클 경우(a > 1.5b) 두 방송사는 양질의 프로그램에 대한 경쟁을 하게 되며, 외주제작 프로그램에 대한 저작권은 외주제작사에 귀속된다.

<표 A> 가격규제의 유무에 따른 방송사의 기대수입

가격규제의 유무	경쟁 시 payoff	비경쟁 시 payoff
유	$\frac{(a+b)}{2}$	$\frac{(a+b)}{2}+\frac{0.2(a+b)}{2}$
무	a	$\frac{(a+b)}{2}+\frac{0.2(a+b)}{2}$

보론 2. KOBACO 체제와 지상파방송사의 중간광고 허용

최근 들어 디지털방송으로의 전환비용과 관련하여 KBS1의 수신료 인상과 지상파방송사의 중간광고 허용 등이 논의되고 있다.[28] 외국의 경우, OECD 14국을 대상으로 조사한 자료[29]에 의하면, 공영방송에서 광고를 허용하는 국가들[30] 가운데 중간광고 자체를 금지하는 나라는 없으며,[31] 다만 민영방송과 비교하여 중간광고의 위치, 회수, 분량과 중간광고가 금지되는 프로그램의 종류 등의 측면에서 공영방송에 보다 제약적인 조건을 부과하는 사례가 존재한다. 해외에서 중간광고와 관련한 공영방송과 민영방송의 차이는 방송의 공익성 잣대를 공영방송의 경우에 보다 엄격히 적용하는 것에서 기인하는 것으로 해석이 가능하다.

중간광고제의 도입 여부는 정책의 변화라는 점에서 일차적으로 그에 따르는 사회적 비용과 사회적 편익의 비교에 근거해야 한다. 사회적 비용으로는 (특히 드라마를 시청하는) 시청자들이 감수해야 할 비효용을 들 수 있다. 사회적 편익으로는 중간광고의 허용을 통한 지상파 텔레비전방송의 디지털 전환 촉진과 그에 따른 사회후생의 증가, 그리고 광고주의 이윤 증가가 포함될 것이다. 물론 지상파방송사에 대한 중간광고 허용 시 광고주의 총 광고비 지출에는 아무런 변화가 없고 다만 신문·잡지와 유료방송사로부터 지상파방송사로 광고비가 단순히 이전되는 경우 또한 가능하다. 그러나 이러한 이전 행위는 이전을 통해 광고주의 이윤 증가가 가능함을 시사하는 것이므로, 중간광고의 허용으로 인한 광고주의 이윤 증가 가능성은 비용-편익 분석에서 반드시 고려되어야 한다.

이와 같은 일반적인 비용-편익 분석 외에 우리나라의 경우에는 KOBACO 체제라는 특수성 또한 중간광고의 허용 여부를 결정함에 있어 충분히 고려되어야 할 사항이다. 방송사의 광고수익이 시청률에 연동되는가의 여부에 따라 중간광고 분량에 대한 방송사의 의사결정과 양질의 프로그램 제작에 대한 투자 유인이 달라지기 때문이다.

광고수익이 시청률에 연동되는 구조 하에서는 중간광고가 허용될 경우, 광고수익 극대화 또는 시청률 극대화를 추구하는 방송사들은 중간광고의 분량을 최적화한다. 만약 동시간대에 방송되는 프로그램의 질이 방송사 간에 유사한 상황에서 시청자들이 채널을 변경할 정도로 중간광고가 시청자들에게 비효용을 초래한다면, 방송사들은 법으로 허용된 최대치가 아닌 시청률을 극대화하는 수준에서 최적의 중간광고 분량을 결정할 것이다. 또한 시청률 극대화를 추구하는 방송사들은 중간광고에 의해 증가한 수익을 양질의 프로그램 제작에 투자할 유인을 지니게 된다. 이와 반대로, 현행 KOBACO 체제와 같이, 광고수익이 시청률에 그다지 연동되지 않는 구조하에서 중간광고가 허용될 경우에는, 모든 방송사들이 법에서 허용하는 최대치로 중간광고를 삽입하는 상황이 초래될 것이며, 중간광고를 통해 증가한 수익을 양질의 프로그램 제작에 투자하여 시청률을 제고할 인센

28) 현재 국회에서 계류중인 「지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법안」은 지상파 텔레비전방송의 디지털 전환을 촉진하기 위하여 지상파방송사업자로 하여금 2012년 12월 31일 이전 대통령령이 정하는 날짜에 맞추어 아날로그 텔레비전방송을 종료하도록 하고 있다. 2006년 말 현재 지상파방송사 제작설비와 송신설비의 디지털 전환율은 각각 40%와 28%로서, 최근의 수신료 인상, 중간광고 허용 문제는 미래 디지털방송콘텐츠의 제작비용과 관련하여 제기되는 것으로 파악되고 있다.

29) OECD(2007) 참조. 조사대상국에는 호주, 벨기에, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 노르웨이, 포르투갈, 스위스, 네덜란드, 영국, 미국이 포함

30) 호주, 핀란드, 독일, 이탈리아, 스위스, 네덜란드, 프랑스(FT), 영국(Ch4, S4C)

31) 2개의 국가공영방송과 6개의 민간공영방송이 존재하는 네덜란드의 경우에는 추가적인 조사가 필요

티브 또한 제약될 것이다.

따라서 우리나라의 경우 지상파방송사에 대한 중간광고의 허용 여부는 일반적인 비용-편익 분석에 기초해야 할 뿐만 아니라, 중간광고의 허용 이전에 KOBACO 체제를 개편함으로써, 최적의 중간광고 분량을 유도하고 각 지상파방송사에게 중간광고로 증가하는 수익을 양질의 프로그램 제작에 재투자할 유인을 제공할 필요가 있다.