

지상파방송광고시장의 경쟁 도입* Introducing Competition into Free-to-air Broadcasting Advertising Market

이 수 일 (Suil Lee)**

요 약

본고는 지상파방송광고시장에서 한국방송광고공사(KOBACO)에 의한 독점적인 방송광고시간 판매대행과 가격규제로 인해 방송광고시장에서 할당과 끼워팔기가 발생하는 등 방송광고시장, 시청자시장, 독립제작시장에서 다양한 비효율이 발생함을 보인다. 또한 KOBACO 체제가 표방하는 ‘방송의 공익성’ 관련 정책 목표들은 가정의 비현실성, 실증적 근거의 부족, 또는 비효율적이고 효과적이지 못한 규제수단의 채택 등 다양한 문제들을 내포하고 있을 뿐만 아니라, 방송환경의 변화로 규제순응비용 또한 지속적으로 증가함을 설명하였다. 이러한 논의에 기초하여 본고는 현행 KOBACO 체제를 개편, 각 지상파방송사로 하여금 자유롭게 광고영업 방식을 선택할 수 있도록 허용하여 지상파방송광고시장에 경쟁을 도입하고 광고시간의 가격이 수요와 공급에 의해 결정되는 체제로 전환하기 위한 현실적이고 구체적인 방안을 제시한다. 이와 더불어 취약매체의 존립 위협, 공익적 프로그램의 공급 감소 등 지상파방송광고시장의 경쟁 도입에 의해 발생할 것으로 우려되는 문제점들에 대해서도 그 타당성을 검토하고 대응방안을 제시하였다.

주제어 : 지상파방송광고시장, KOBACO 체제, 방송의 공익성, 시장경쟁

※ 논문접수일: 2008. 3. 31, 게재확정일: 2008. 11. 14

* 본 논문은 저자의 한국개발연구원 (KDI) 정책연구시리즈 『방송산업에의 경쟁 도입』 (2007) 가운데 지상파방송시장 관련 부분을 대폭 수정·보완하여 재작성한 것이다. 원고에 대하여 유익한 논평을 해 주신 익명의 세 심사자들에게 감사드린다.

** 한국개발연구원 (KDI) 부연구위원, E-mail: suillee@kdi.re.kr

I. 서론

우리나라 지상파방송광고시장에는 1981년 국영 미디어렙인 한국방송광고공사(KOBACO)가 설립되어 모든 지상파방송광고시간의 판매를 독점적으로 대행하도록 한 이래, 27년이 지난 지금에도 동일한 체제가 유지되고 있다.¹⁾ 1981년 약 1,200억 원에 불과했던 지상파방송광고시장 규모가 2007년 약 2조 3,943억 원으로 20배 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 있었기 때문이다. 이러한 문제의식 하에서 본 논문은 먼저 KOBACO 체제, 즉 KOBACO에 의한 지상파방송광고시간의 독점적인 판매대행과 가격규제가 어떠한 비효율을 초래하는가를 분석적으로 보여주고자 한다. 그 다음으로 KOBACO 체제의 근거로 제시되는, 방송사와 광고주간 유착의 방지, 방송프로그램의 선정성 억제 등 방송의 공익성 주장들이 논리적·현실적으로 타당하지 않음을 설명할 것인 바, 이는 KOBACO 체제로 인해 초래되는 다양한 비효율을 제거하기 위해 현행 체제를 개편하는 것이 방송의 공익성 보장이라는 정책목표와는 어느 정도 무관하게 이루어질 수 있음을 의미한다. 이러한 논의에 기초하여 본 논문은 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.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 KOBACO에 의한 지상파방송

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.

광고시간 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, 취약매체의 존립 위협, 공익적 프로그램의 공급 감소 등 경쟁 도입에 따라 예상되는 부작용들을 검토하고 대응 방안을 제시한다. 제5절은 결론으로 앞에서의 논의를 정리한다.

II. KOBACO 체제와 비효율의 양산²⁾

이 절에서는 먼저 KOBACO 체제라고 불리는 우리나라 지상파방송광고시장의 구조와 현황에 대해 살펴보고, KOBACO 체제로 인해 다양한 비효율이 발생함을 보인다. 그 다음으로는 KOBACO 체제의 근거로 제시되어 온 ‘방송의 공익성’ 주장들을 엄밀하게 분석함으로써 그러한 주장들의 논리적·현실적 타당성을 검토하고자 한다.

1. 지상파방송광고시장의 구조와 현황

우리나라 지상파방송광고시장은 1981년 ‘한국방송광고공사법’에 의해 한국방송광고공사(KOBACO)가 설립됨에 따라, 그 이전에 지상파방송사들이 직접 광고시간을 광고주에게 판매하는 방식에서 KOBACO라는 국영 미디어렐이 모든 지상파방송사들의 방송광고판매를 독점적으로 대행하는 방식으로 변화하였다.³⁾ 이

2) 제2절은 이수일 (2007, 18-30)을 주로 참고하여 작성하였다.

3) 당시 KOBACO를 설립하여 강제적으로 미디어렐을 이용하게 한 명분은 방송사의 수익 극대화를 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, 286-287)을 참조하라.

러한 지상파방송광고시장의 구조는 현재에도 지속되고 있는데,⁴⁾ 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 미디어렐의 설립을 제약하고 있다.

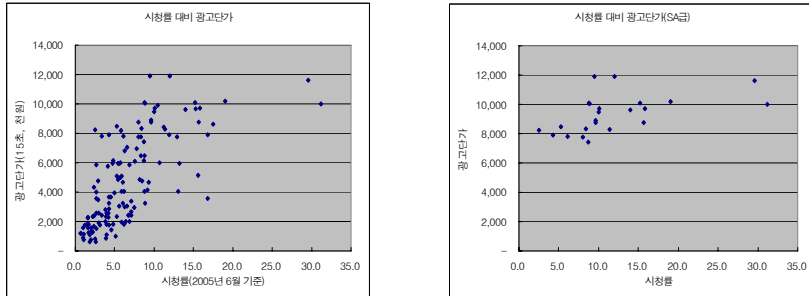
2008년 11월 현재 KOBACO는 지역민방과 종교방송을 포함한 39개 지상파 텔레비전방송과 라디오방송, 16개 지상파DMB 텔레비전방송과 라디오방송의 방송광고 판매를 독점적으로 대행하고 있으며, 방송광고의 단가는 시장에서 수요와 공급에 의해 결정되는 것이 아니라 ‘물가 상승의 억제’와 ‘지상파 방송사의 안정적인 수익 보장’이라는 목표 아래⁵⁾ KOBACO에 의해 결정된다. 보다 구체적으로 방송광고의 시급체계는 크게 SA급, A급, B급, C급로 나누어지며, 시급별 기준 광고단가의 결정은 광고주 선호도 및 수급 상황, 방송사의 안정적인 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(<그림 1> 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) 우리나라의 지상파방송광고 판매체계는 매우 독특한 것으로서, 미국, 영국, 프랑스, 독일 등 주요국에서는 거의 모든 경우에 각 방송사들이 내부부서를 통해 직접 영업을 하거나, 아니면 미디어렐을 자회사로 두어 그것을 통해 방송광고시간을 판매하고 있다. 일본의 경우에는 텐쯔, 하쿠호도 등 광고회사가 미디어렐의 기능도 수행하여 방송사 광고시간의 일부를 대행 판매한다는 점이 특이하다. 박찬표 (2004)는 영국, 프랑스, 독일, 네덜란드의 미디어렐 제도에 대하여 자세히 설명하고 있다.

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

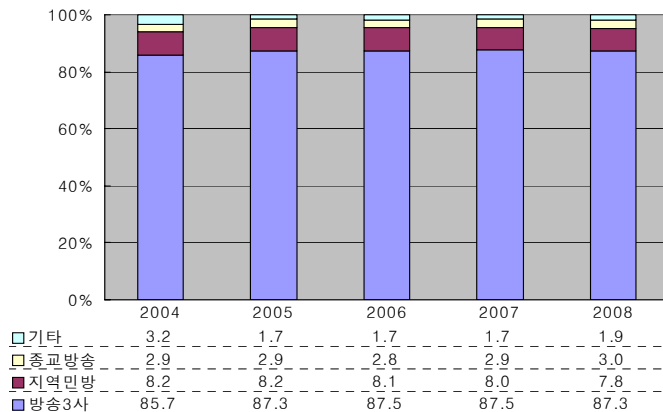
<그림 1> 시청률 대비 광고단가의 분포 (2005년 6월 기준)



자료: 시청률은 TNS, 광고단가는 한국방송광고공사 홈페이지(<http://www.kobaco.co.kr>) 참조

<그림 2>는 KOBACO의 방송광고 매출에서 각 방송사들이 점유하는 비율을 나타내고 있다. 특이한 점은 대략 8%대를 점유하고 있는 지역 민방과 대략 3%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.

<그림 2> 방송사별 KOBACO의 방송광고 매출 비율



자료: KOBACO 홈페이지(<http://www.kobaco.co.kr>) 참조
 주: 2008년은 1월부터 10월까지의 실적을 비교

2. 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, 앞에서 언급한 바와 같이, 광고단가가 시장에서 수요와 공급에 의해 결정되지 않고 다양한 정책적 사항을 고려하여 책정되는 경우 초과수요와 초과공급의 문제가 발생한다. 우하향하는 수요곡선과 우상향하는 공급곡선을 가정할 때 초과수요와 초과공급의 발생이 사회후생의 손실(deadweight loss)을 초래한다는 것은 잘 알려진 사실이다. 방송광고시간의 경우 그 공급이 광고단가에 대해 완전히 비탄력적인 상황을 상정하더라도, 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.⁶⁾

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

6) KOBACO 광고가격 규제에 대한 후생효과에 대한 자세한 설명은 김재홍 (2005, 73-78)을 참조하라.

경쟁의 제약은 양질의 독립제작물에 대한 수요 경쟁의 제약으로 연결되어 지상파방송사와 독립제작사 간 거래상 지위의 불평등을 심화시킴으로써 독립제작물의 저작권이 지상파방송사로 집중되는 결과를 초래한다.⁷⁾ 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.

마지막으로 지상파방송사의 수익 중 광고수익이 차지하는 비중이 약 95%에 달하는 상황을 감안할 때, KOBACO의 가격규제는 실질적으로 지상파방송사에 대한 수익률 규제를 의미한다. 이러한 수익률 규제가 사회적으로 바람직한 수익률 이상을 보장하는 경우에는, Averch-Johnson Effect가 시사하는 바와 같이,⁸⁾ 지상파방송사는 사회적으로 최적인 수준보다 높은 설비투자를 수행할 유인을 지니게 된다. 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 비용합수를 가지는 독립제작사가 경쟁에서 탈락하고, 비효율적인 자체제작에 의해 프로그램이 제작될 가능성이 발생한다.⁹⁾

3. KOBACO 체제의 정당성?

1981년 KOBACO 체제가 도입될 당시의 규제목적은 방송프로그램의 제작, 편성권과 방송광고의 영업권을 분리함으로써 방송사와 광고주 간 유착을 막고, 광고주 유치에 위한 시청률 경쟁과 그로 인한 방송프로그램의 저질화를 억제하는 것이었다. 또한 가격규제를 통해 방송광고단가의 대폭적인 인상으로 인한 물가 상승을 억제하는 것도 KOBACO 체제의 주요한 도입 목적이었다. 이와 더

7) 이수일 (2007, 71-73)은 독립제작물의 저작권 귀속과 관련하여 지상파방송사 간 수요경쟁이 존재하는 경우와 그렇지 않은 경우를 비교하고 있다.

8) Averch & Johnson (1962)은 특정 기업에 대해 수익률 규제가 적용될 경우 기업의 노동 대비 자본의 투입비율이 비효율적으로 높게 선택됨을 보인다.

9) 김선구 외 (2003, 65-68)는 수익률 규제에 의한 Averch-Johnson Effect가 독립제작사의 성장을 가로막는 가장 큰 요인이라고 주장한다.

붙어 방송광고시장에 경쟁이 도입될 경우 광고수익 극대화를 추구하는 방송사 간 경쟁으로 방송프로그램의 다양성이 감소하고 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 가능성은 광고주가 자신의 광고를 위해 방송사를 선택하는 구조에서는 언제나 존재하는 것으로서, 현행 체제와 같이 방송사와 광고주 사이에 강제로 미디어랩을 존치시킨다고 하여 그러한 구조가 바뀌는 것은 아니다. 오히려, 김재홍 (2005, 104-105)이 언급한 바와 같이, 방송광고시장에의 경쟁 도입으로 방송사 간 경쟁이 활성화되면 (특히 공영방송과의) 잣대경쟁(yardstick competition)과 평판효과로 인해 방송사가 특정 광고주의 이익을 대변할 유인이 사라질 가능성이 높다.¹⁰⁾ 그 다음으로 방송사 간 시청률 경쟁으로 인해 방송프로그램의 선정성·폭력성이 악화될 것이라는 우려는 이론적·논리적인 문제라기보다는 실증적인 문제로서, 주창윤 (2000)은 버라이어티쇼와 드라마의 경우 선정성과 시청률 간에 유의미한 상관관계가 없음을 보였으며 김선구·김재홍·류근관·이상승 (2003) 또한 선정성과 폭력성이 시청률에 유의미한 영향을 미치지 못함을 보이는 등, 시청률 경쟁으로 인해 방송의 선정성·폭력성이 악화될 것이라는 우려는 실증적인 근거가 미약한 상태이다.

다음으로 물가 상승을 억제하기 위해 방송광고단가를 낮은 수준에서 유지한다는 규제목적은 방송광고단가의 상승이 광고주의 광고예산 증가를 초래하여 결국 상품가격의 인상으로 연결된다는 가정을 전제하고 있다. 그러나 이러한 가정은 비현실적인 가능성이 크다. 방송광고단가가 큰 폭으로 상승한다고 하더라도 광고주는 전체 광고예산을 늘리기 보다는 각 매체별 광고효율성을 기초로 매체별 광고예산 집행규모를 조정할 것이기 때문에 방송광고단가의 상승이 바로 광고주의 광고예산 증가로 연결되지는 않는다. 또한 광고예산이 큰 폭으로 증가한다고 하여도 최종 상품시장에서 경쟁이 치열하다면 제품가격의 인상으로 연결되

10) 방송시장에서 ‘잣대경쟁’이란 동일한 사안에 대하여 많은 언론매체들이 보도를 하기 때문에 각 언론매체의 공정성은 타 매체의 보도내용을 통해 판단할 수 있다는 것이다. 방송시장에서 이러한 잣대경쟁이 얼마나 효과적일가에 대해서는 언론사와 광고주 간 직접 대면을 통해 광고영업이 이루어지는 우리나라 신문시장에서 현재까지 신문사와 광고주 간 유착 문제가 심각하게 대두된 사례가 없다는 점으로부터 미루어 짐작할 수 있다.

지도 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.

한편 KOBACO 체제의 정당성은 규제목적의 타당성외에 피규제자의 규제순응비용(compliance cost)의 관점에서도 살펴볼 수 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 유료방송광고시장과 온라인광고시장이 성장하여 지상파방송사와 방송채널사용사업자,¹¹⁾ 그리고 온라인상의 콘텐츠사업자 간에 동일한 광고주를 대상으로 경쟁이 벌어지고 향후 시장개방을 통한 외국의 인기채널 진입 확대가 예상되는 현재의 방송환경에서 KOBACO의 가격규제는 지상파방송사들의 이윤추구행위를 심각하게 제약하고 있다. 이에 따라 피규제자가 부담하는 규제순응비용의 지속적인 증가는 규제목적상의 문제점과는 다른 측면에서 KOBACO 체제의 정당성을 훼손하게 된다.

이상과 같이, 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 있을 뿐만 아니라 방송환경이 변화함에 따라 KOBACO 체제의 규제순응비용 또한 지속적으로 증가하고 있다. 한편, KOBACO의 독점적인 방송광고시간 판매대행과 가격규제로 인한 비효율은 방송광고시장, 시청자시장, 외주제작시장을 포함한 지상파방송시장의 전 영역에서 발생하고 있다.

사실상 KOBACO 체제가 초래하는 대부분의 문제들은 가격규제를 통해 시청

11) 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자와 특정 채널의 전부 또는 일부 시간에 대한 전용사용계약을 체결하여 그 채널을 사용하는 사업자들을 말한다.

를 경쟁을 억제하고 지상파방송사의 안정적인 수익을 보장함으로써 지상파방송사의 공익성을 유지하겠다는 규제목적에서 비롯되는 것으로서, 이러한 문제들은 KOBACO의 독점체제를 유지한 상태에서도 광고단가가 시청률에 연동되어 책정되도록 하면 해결될 수 있는 것들이다. 그러나 이 경우 시청률 경쟁 억제를 통해 방송의 공익성을 확보한다는 KOBACO의 설립 취지가 부정된다. 따라서 현행 KOBACO 체제의 비효율을 해소하기 위해 광고단가가 시청률에 연동되어 결정되는 체제로 전환해야 한다면, 한국방송광고공사의 기능 축소·민영화를 포함하여 방송광고시장의 경쟁 체제로의 이행은 불가피할 것으로 판단된다.

Ⅲ. 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 다음으로 1990년대 후반 이래 지속되어 온 체제 개편에 관한 국내 논의를 정리함으로써 핵심 쟁점들을 확인하고 경쟁 도입의 구체적인 방안을 모색하기 위한 출발점을 제공하고자 한다.

1. 방송광고시장의 대외개방과 KOBACO 체제의 유지

1994년 우루과이라운드(UR) 협상에서 우리나라는 광고서비스 전반에 대하여 ‘제한 없이(none)’ 양허하였다. 미디어렐의 영업 분야인 광고시간대의 판매 및 임차 서비스는 유엔의 산업분류표(UN CPC)상 광고서비스의 항목으로 구성되어 있기 때문에 미디어렐 시장은 이미 UR협상에서 완전 개방하기로 약속한 상태이다.

그러나 우리나라에서는 UR협상 이후에도 KOBACO에 의한 독점적인 지상파 방송광고판매대행체제가 지속되고 있다. 외국인이 우리나라에서 미디어렐을 설립한다고 하여도, 방송법 제73조 제5항과 동법 시행령 제59조 제3항에 의해, 지상파방송의 광고판매를 대행하는 것은 실질적으로 불가능한 상태이다. 따라서 KOBACO에 의한 독점적인 지상파방송광고판매대행체제의 유지는 우리나라가

WTO 협정을 이행하고 있지 않은 것이며, WTO 회원국은 언제라도 국가간 분쟁 해결절차¹²⁾에 따라 우리나라 정부에 이의 시정을 요구할 수 있는 상태이다.¹³⁾

한편 2007년 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 않지 않다. 제11장 제2절에 규정된 투자자-국가간 분쟁은 피청구국이 제11장 제1절상의 의무, 투자인가, 또는 투자계약을 위반하여 외국인 투자자가 손해를 입었을 경우로 그 대상을 명확히 한정하고 있다. 한미FTA 협정상 투자계약은 외국인투자자가 상대국 중앙정부(지방정부 및 국영기업체 제외)와 체결하는 것으로, 현재 우리나라 중앙정부는 거의 시행하고 있지 않으며,¹⁴⁾ 투자인가와 관련해서는 ‘이 협정이 발효되는 날에 어떠한 당사국도 투자인가를 부여하는 외국인투자당국을 가지고 있지 아니함을 인정한다(한미FTA 협정문 제11장 주17)’고 한미 양측이 합의함으로써 사실상 투자인가 조항을 무의미하게 만든 상태이다. 또한 제11장 제1절상의 의무와 관련해서도 현행 KOBACO 체제가 이들을 위반하고 있다고 해석되지는 않는다. 제11장 제1절에서 규정된 투자관련 주요 의무로는 내국민 대우, 최혜국 대우, 이행요건부과금지 등이 있는데, 그 어떤 의무사항도 KOBACO 체제에는 해당되지 않기 때문이다.

따라서 현행 KOBACO 체제가 기존의 국가간 분쟁 가능성에 더하여 한미FTA 체결을 통해 투자자-국가간 분쟁해결절차의 대상이 되지 않는다는 주장도 있다. 그러나 이러한 논의는 단지 현행 KOBACO 체제에 대한 분쟁 가능성을 확대 해석할 필요가 없음을 지적하는 것이며, UR협상 이래 지속되고 있는 국가간 분쟁의 위험은 지속되고 있다.

2. 지상파방송광고시장 개편에 관한 국내 논의

그간 KOBACO 체제의 해체 또는 개편에 대한 국내의 논의과정은, 시장개방

12) GATS 제25조 분쟁해결 및 집행에서 국가간 분쟁해결절차를 정하고 있다.

13) 2007년에 진행되었던 DDA 협상과 한미FTA 협상에서도 광고서비스 분야는 이미 제한 없이 개방된 것으로 간주하여 미디어랩 시장의 개방과 관련한 추가적인 언급이 없다.

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

과 관련하여 전개되기 보다는, KOBACO 체제가 초래하는 비효율에 기초하여 전개된 측면이 강하다. 이는 주로 WTO 협정 등 국제협약에서 KOBACO 체제에 대한 직접적인 언급이 없기 때문이었으며, 국제협상에서 KOBACO에 대한 논의가 미진하였던 것은 우리나라의 미디어랩 시장에 대한 관심이 적었던 점에서도 기인한다.

KOBACO 체제의 개편에 대한 국내의 논의¹⁵⁾는 1998년 규제개혁위원회가 KOBACO에 의한 독점적인 지상파방송광고판매대행체제의 폐지 및 경쟁체제로의 전환을 촉구하면서 공론화되었으며, 그 뒤 공정거래위원회, 기획예산처, 방송개혁위원회 등이 미디어랩 시장의 경쟁도입을 결정하거나 그 방안을 제시하였다.

구체적인 법안의 형태로 개선안이 제시된 것은 2000년 문화관광부가 입법예고한 ‘방송광고판매대행등에관한법률(안)’이 처음이다. 이 법안은 1공영 1민영으로 이원화된 미디어랩 체제의 도입을 골자로 하고 있었는데, 규제심사를 요청받은 규제개혁위원회는 2개 이상의 민영 미디어랩을 허가하고, 공·민영 영역구분을 폐지하는 등 미디어랩 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 방송광고 TF가 구성되어 KOBACO 체제 개편 방안에 대한 원칙적 합의가 도출되기도 하였다. 국회에서도 2005년 말에 손봉숙 의원과 정병국 의원이 방송광고판매대행과 관련하여 독립적인 법률안을 제출하였는데, 공·민영 구분 없이 3개 이상의 미디어랩 설립이 손봉숙 의원 발의안의 뼈대라면,¹⁶⁾

15) KOBACO 체제의 개편 논의에 대한 자세한 설명을 위해서는 정두남·권호영 (2006, 102-130)을 참조하라.

16) 손봉숙 의원 발의안의 경우 법률의 대상을 지상파방송광으로 한정함으로써 非지상파방송사업자의 방송광고판매에 대해 불필요한 규제가 도입되는 것을 경계하고 있는 점 또한 특징적이다.

정병국 의원의 발의안은 KBS, MBC, EBS의 방송광고시간판매는 KOBACO가 대행하고 나머지 방송들에 대해서는 별도의 민영 미디어랩을 설립하여 맡긴다는 것이 핵심이다.

2007년 들어서는 문화관광부가 한미FTA 타결에 대응하여 방송광고판매제도 개선 TF를 구성, 개선 논의를 주도하였다. 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 대하여 한미FTA의 체결로 투자자-국가간 분쟁까지 가능해졌음을 근거로 제시하고 있다.¹⁷⁾

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 미디어랩 출자에 대해 어떠한 제한을 부과할 것인가의 문제와 지상파방송광고판매를 대행하려는 미디어랩에 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 KOBACO 체제 개편의 실현가능성을 높이지는 취지에서 집중적으로 논의되어 왔다.

IV. 지상파방송광고시장의 경쟁 도입

본 절에서는 앞에서 확인된 쟁점들을 중심으로 지상파방송광고시장에 경쟁을 도입하는 구체적인 방안을 모색하고, 경쟁도입에 따라 발생할 것으로 예상되는 부작용들을 검토하여 대응방안을 제시하고자 한다.

17) 그러나, 앞에서 설명한 바와 같이, 현행 KOBACO 체제가 한미FTA 협정문에 규정되어 있는 투자자-국가간 분쟁의 대상이 되지는 않는다.

1. 경쟁 도입 관련 주요 쟁점의 검토

지상파방송광고시장 개편에 관한 국내 논의는 소위 ‘제한경쟁론’과 ‘완전경쟁론’의 대립으로 이해될 수 있는데, 공·민영 영업 영역 구분의 문제는 이러한 대립에서 가장 첨예하게 부각되고 있다. 제한경쟁론을 주장하는 이들은 대체로 미디어렐 서비스를 방송서비스의 일환으로 간주하기 때문에 방송의 공익성을 보장하기 위해서는 광고판매대행시장에서의 경쟁 제한이 불가피하다고 생각한다. 이러한 기본적인 인식은, 방송광고판매대행시장에의 경쟁 도입의 필요성은 인정하여 KOBACO 외에 1개의 민영 미디어렐을 신설하더라도, 공영방송은 KOBACO를 통해, 민영방송은 신설되는 민영 미디어렐을 통해 광고시간을 판매토록 지정함으로써 광고판매대행시장에서의 경쟁을 제한하고 공영방송에 의한 프로그램의 다양성 등 방송의 공익성을 유지하자는 주장에 반영되어 있다.¹⁸⁾ 이에 반해 광고판매대행시장에의 완전경쟁 도입을 주장하는 이들은 제한경쟁이 광고판매대행시장에서 인위적인 시장실패만 초래하므로 민영 미디어렐을 2개 이상 신설하고, 방송사의 미디어렐 선택권을 보장함으로써 완전경쟁을 유도해야 한다고 주장한다.¹⁹⁾

위의 두 입장을 비교할 때, 공영방송을 통해 프로그램의 다양성 등 방송의 공익성을 유지하려면 방송광고시장에서의 경쟁이 제약되어야 하며 이를 위해서는 공·민영 미디어렐의 영업 영역 구분이 필요하다는 제한경쟁론에는 다음과 같은 논리적·현실적 문제가 있다. 먼저 제한경쟁론은 광고수익 극대화를 추구하는 지상파방송사 간 경쟁이 프로그램의 동질화, 더 나아가 프로그램 편성시간대의 동질화를 초래한다는 이론적 분석²⁰⁾에 기초한다. 그러나 이러한 이론적 결과들이 방송의 공익성 보장을 위해 반드시 방송광고시장에서의 경쟁이 제약되어야 한다는 논리를 제공하는 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

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

19) 방송광고판매시장에 완전경쟁 도입을 주장하는 논의로는 김선구·김재홍·류근관·이상승 (2003), 김선구 외 (2003), 김재홍 (2005), 정희택 (2005) 등이 있다.

20) 예를 들어 Steiner (1952), Spence & Owen (1977), Gabszewicz et al. (1999), 그리고 Gal-Or & Dukes (2003)의 논의를 참조하라.

보조금을 지급하는 방식이 보다 효과적일 것이다.²¹⁾ 미디어랩 간 영업 영역을 구분함으로써 민영방송사 간 경쟁은 허용하되 공영방송사의 경쟁 참여는 제약하는 제한경쟁론의 발상은 실행가능성의 측면에서도 문제가 많다. 현행 체제에서 지상파방송사 간 시청률 경쟁이 제약되는 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 미디어랩을 공영과 민영으로 나눈 것이 무의미해진다.

이와 같이 제한경쟁론이 지니고 있는 논리적·현실적 문제점들을 고려할 때, 공·민영 영역 구분의 문제와 관련해서는 원칙적으로 신규 미디어랩을 2개 이상 설립하여 공·민영 구분 없이 모든 지상파방송사가 자유로이 미디어랩을 선택할 수 있게끔 해야 한다. 한편 미디어랩의 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 미디어랩 기능만을 남겨 민영화하는 방안이 타당할 것이다.

공·민영 영역 구분의 문제와 더불어 방송사, 대기업, 외국인, KOBACO의 신규 미디어랩 지분소유에 어떠한 제한을 둘 것인가도 경쟁 도입과 관련한 핵심적인 쟁점이다. 일단 한미FTA 협상에 따라 내·외국인에 대한 차별적인 지분소유 제한은 불가능할 전망이다. 그 다음으로 방송사의 신규 미디어랩 지분소유 문제를 살펴보자. 이와 관련하여 광고주의 영향력을 제약하기 위해서는 방송제작·편성과 광고영업의 분리가 필요하므로 방송사가 실질적인 경영이 가능한 수준으로

21) 전범수 (2004)에 따르면 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. 이러한 쿼터제 또한 규제이며 방송사의 편성권을 제약한다는 점은 분명하나, 프로그램의 다양성 확보와 공익적 프로그램의 제공 등 ‘방송의 공익성’이 사회적으로 요구되는 경우에 이를 보장하기 위해서 시청률 경쟁의 억제라는 간접적인 수단보다는 특정 장르에 대한 쿼터제 적용이 보다 효과적일 것이다. 물론 기금을 조성하여 공익적인 프로그램 제작에 보조금을 지급하는 방식의 설계가 쿼터제의 적용보다는 더욱 시장친화적이다.

미디어랩에 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 미디어랩의 관계가 갑과 을의 관계임을 감안할 때, 방송사가 소유지분의 크기에 상관없이 실질적으로 미디어랩을 지배할 것이라는 점, 미디어랩의 설립을 위해서는 현실적으로 방송사가 대주주로 참여하는 것이 불가피하다는 점, 그리고 외국인 투자자와의 형평성 문제 등으로 인해 방송사의 지분소유를 제한하는 것은 무의미하다. 다만, 신규로 설립되는 미디어랩 간 경쟁 활성화를 위해 3대 방송사들이 미디어랩에 교차출자하는 것은 금지될 필요가 있다.

대기업의 미디어랩 지분소유와 관련해서도, 일단 방송사의 미디어랩 자회사 설립이 허용되면, 이는 실질적으로 방송사와(국내 대기업 등) 광고주 간 직접적인 거래가 허용됨을 의미하므로, 방송의 공익성 보장이라는 측면에서, 즉 방송사와 광고주 간 직접적인 대면을 막자는 취지에서 국내 대기업의 미디어랩 출자를 제한하는 것은 논리적으로 맞지 않다. 방송의 공익성 보장이 아니라, 김재홍(2008)과 같이 불공정 행위를 미연에 방지하자는 차원에서 대기업의 미디어랩 지분소유를 제한해야 한다는 주장도 있다. 즉 국내 대기업이 미디어랩을 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 미디어랩의 도입 취지가 경쟁을 통한 시장의 효율성 증대임을 감안할 때, 경쟁의 극대화를 위해 미디어랩 간의 지분소유는 금지되어야 하며, 동일한 이유에서 신규 미디어랩에 대한 KOBACO의 지분소유 또한 금지되어야 한다.

세 번째 쟁점으로는 신규 미디어랩에 대한 진입규제 문제가 있는데, 허가제보다는 등록제가 공·민영 구분 없이 미디어랩 간 경쟁을 추구한다는 취지에 부합한다. 그런데, 지상파방송사의 광고영업이 미디어랩을 통하는 방식으로 제한되고 미디어랩에 대한 방송사의 지분소유제한이 사라진다면, 현실적으로 MBC와

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

SBS는 각각의 자회사를 통해 광고시간을 판매할 가능성이 크다. 이 경우 지상파 방송광고판매를 대행하려는 미디어렐의 설립과 관련하여 등록제와 허가제의 차이는 사실상 무의미하게 된다.

마지막으로, 방송사의 광고영업방식의 선택 문제 또한 경쟁 도입과 관련한 논의에서 쟁점이 되고 있다. 이에 대해 광고주의 영향력을 제약하기 위해 방송사가 내부부서를 통해 광고시간을 판매하는 것은 금지되어야 한다는 주장이 존재한다. 그러나 미디어렐에 대한 방송사의 지분소유제한이 사라져 지상파3사 각각이 미디어렐 자회사를 설립하는 것이 가능해진다면, 위의 주장은 의미가 사라진다. 이럴 경우 미디어렐 자회사를 통한 광고영업과 내부부서를 통한 광고영업의 선택은 전적으로 조직비용과 거래비용의 비교를 통해 결정되어야 할 사안이 되기 때문이다. 따라서 미디어렐에 대한 방송사의 지분소유에 제한을 두지 않는다면, 방송사의 광고영업방식과 관련해서도 미디어렐을 통한 광고영업방식을 강제하기 보다는 각각의 지상파방송사로 하여금 광고영업방식으로 내부부서, 자회사, 혹은 독립 미디어렐을 자유로이 선택하도록 보장되어야 한다. 다만 지상파3사의 경우, 현재의 높은 인건비를 감안할 때, 방송사 스스로도 내부부서를 통한 광고 판매보다는 자회사를 통한 광고판매를 선호할 가능성이 높다. 따라서 적어도 지상파3사에게는 미디어렐을 통한 광고영업방식을 강제하더라도 그렇게 제약적이지는 않을 것이다.

2. 경쟁 도입의 현실적 방안

공영방송으로 분류되는 KBS2가 광고영업을 하고 있고 국영 미디어렐인 KOBACO가 존재하는 현실을 감안하면, 지상파방송광고시장의 경쟁 도입을 위해 MBC, SBS의 미디어렐 자회사 설립을 허용하고 순수한 미디어렐 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 미디어렐간 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⁾

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

3. 경쟁 도입에 따라 예상되는 부작용에 대한 검토

앞에서는 KOBACO 체제를 개편하여 경쟁을 도입하기 위한 구체적인 방안을 제시하였다. 그런데, 방송광고시장에 경쟁이 도입될 경우 몇 가지 부작용이 발생할 것이라는 우려가 존재한다. KOBACO 체제 개편의 실현 가능성을 높이기 위해서는 그러한 우려들 각각에 대하여 그 현실성을 검토하고 그에 따른 대응방안을 마련하는 것도 중요하다.

방송광고판매시장의 경쟁 도입과 관련한 가장 큰 우려는 가격규제에 따른 끼워 팔기가 사라질 경우 종교방송과 지역방송의 광고수입이 큰 폭으로 줄어, 이들 방송사의 존립이 위협을 받을 것이라는 점이다. 경쟁 도입 시 광고수익이 감소할 것으로 예상되는 취약매체는 현행 규제체계 하에서 지대를 얻고 있음을 의미하므로, 원칙적으로 지대 해소라는 관점에서 그러한 매체에 대한 지원은 불필요하다. 그러나 경쟁 도입으로 광고수익이 급감, 존립의 위협이 발생하는 취약매체에 대하여 방송발전기금 또는 별도로 조성된 프레스펀드를 통해 5년 정도 한시적으로 광고수입의 일정 부분을 보조하는 방안은 제도 개선의 실현 가능성을

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.

높인다는 취지에서 고려될 수도 있다.²⁴⁾

방송발전기금 또는 프레스펀드를 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. 2007년 현재 5개 종교방송의 연간 전체 광고수입은 약 688억 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 209억 원 정도 출연금이 증가한다. 따라서 방송발전기금을 통해 종교방송의 광고수입의 일정 부분을 보조하는 것은 크게 무리가 따르지 않을 것이다. 물론 이러한 지원과 더불어 해당 종교방송사에게는 시청률 제고 노력과 함께 해당 종교단체의 재정지원 확대를 통해, 예상되는 광고수입 감소를 보충하도록 유도해야 할 것이다.

다음으로 지역민방의 경우에는 경쟁 도입으로 인한 광고수입의 대폭적인 감소가 예상되지 않으므로 지원 대상에서 제외되는 것이 타당하다. 지역민방은 대략 총 방송시간의 60~65%를 SBS 프로그램으로 채우고 나머지는 자체제작물을 송출하는데,²⁶⁾ 현재 KOBACO는 지역민방의 SBS 프로그램 송출에 대하여 전과료라는 명목으로 SBS 광고수입의 일부를 지역민방에게 지급하고 있다. 방송광고판매시장에 경쟁이 도입되면 자체제작물 송출에서의 광고수입은 감소할 것이다. 그러나 이미 자체제작물 송출이 비인기시간대에 집중되어 있다는 점을 감안할 때, 이 부분에서의 광고수입 감소폭은 절대적으로 크지 않을 것이다. 따라서 경쟁 도입에 따른 지역민방 광고수입의 변화 방향과 그 정도는 대부분 경쟁 도입 이후 [SBS와 지역민방간 협상에 의해 결정될] SBS 프로그램 송출에 따른 전

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

25) 정회택 (2005)도 취약매체에 대한 방송발전기금을 통한 한시적 지원이 합리적임을 주장한다.

26) 현재 1차 민방(부산, 대구, 광주, 대전)은 총 방송시간의 60%, 2차 민방(울산, 전주, 청주, 강원, 제주)은 65%를 SBS 프로그램으로 채우고, 나머지는 자체제작물을 송출하고 있다.

파료 수준에 의해 결정될 것인데, SBS와 지역민방이 쌍방독점의 관계에 있다는 점을 감안할 때 협상에 따른 전파료 수준이 현재의 수준으로부터 크게 벗어나지는 않을 것으로 예상되고 있다. 따라서 경쟁이 도입되더라도 지역민방 광고수입의 대폭적인 감소는 발생하지 않을 것이다.

경쟁 도입에 따른 지역MBC의 광고수입 변화에 대해서도 지역민방에 적용되는 논리와 유사한 논리가 적용될 수 있으므로,²⁷⁾ 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.

방송광고판매시장에 경쟁이 도입되면 광고수익 극대화를 추구하는 방송사 간 경쟁으로 방송프로그램의 다양성이 감소하고 구매력이 없는 시청자들이 선호하는 프로그램의 공급이 축소될 것이라는 점도 일반적으로 지적되어 왔다. 이러한 우려는 이론적·현실적으로 그 근거가 충분하며, 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 필요가 있다. 첫 번째 방안에 대해서는 전범수 (2004, 34-39)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 방식²⁸⁾이 보다 효율적이므로, 이러한 제도의 점진

27) 현재 KOBACO는 지역MBC의 서울MBC 프로그램 송출에 대해서도 지역민방과 유사하게 전파료 명목으로 서울MBC 광고수입의 일부를 지역MBC에게 지급하고 있다.

28) 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.

적인 도입이 검토되어야 한다.

마지막으로 방송광고시장의 경쟁으로 인해 광고단가가 상승하고 이러한 상승분이 최종 상품가격으로 전가될 것이라는 우려도 존재한다. 그러나 경쟁 도입에 따른 방송광고단가의 인상 그 자체는 기본적으로 시장 기능의 회복을 통해 기존의 가격 규제에서 발생하는 다양한 비효율을 해소하는 과정에서 나타나는 결과로 받아들여야 하며,²⁹⁾ 방송광고단가의 상승으로 인해 결국 상품가격이 오를 것이라는 우려는 방송광고에 대한 수요, 광고주의 광고예산 책정 행태를 고려할 때 비현실적임은 이미 앞에서 설명하였다.

V. 결론

본 논문은 지상파방송시장에서 KOBACO 체제가 양산하는 비효율을 확인하고, KOBACO 체제의 근거로 제시되는 ‘방송의 공익성 보장’ 관련 주장들의 정당성을 검토하였으며, 지금까지의 국내 논의에서 확인된 핵심적인 쟁점들을 중심으로 지상파방송광고시장에 경쟁을 도입하는 구체적인 방안을 제시하였다. 또한 경쟁 도입에 의해 발생할 것으로 예상되는 몇 가지 부작용들에 대해서도 그 현실성을 검토하고 대응 방안을 제시하였다.

먼저 KOBACO의 독점적인 지상파방송광고 판매 대행과 가격 규제는 방송광고시장에서 할당, 끼워 팔기 등 다양한 비효율을 발생시키고 있으며, 지상파방송사 간 시청률 경쟁이 제약되면서 외주제작시장의 성장 또한 저해되고 있음을 보였다. 반면 KOBACO 체제가 표방하고 있는 ‘방송의 공익성 보장’ 주장들은 가정의 비현실성, 실증적인 근거의 부족, 또는 비효율적이고 효과적이지 못한 규제수단의 채택 등과 같은 다양한 문제들을 내포하고 있을 뿐만 아니라, 방송환경의 변화로 인해 KOBACO 체제의 규제순응비용 또한 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 분석에 기초하여 본 논문은 지상파방송광고시장의 경쟁 도입을 방송프로그램의 다양성과 공익적 프로그램의 공급을 보장하기 위한 직접적인 규제수단의 도입과 병행하여 추진함으로써 방송의 공익성에 대한 훼손 없이 현존하

29) 방송광고에 대한 수요함수를 추정하여 경쟁 도입으로 인한 방송광고 가격의 상승효과를 측정한 정희택 (2005)의 연구결과에 따르면, 경쟁도입 시 방송광고 가격은 지상파방송 3사 평균 14.8% 상승할 것으로 예상된다.

는 비효율을 제거하는 것이 필요함을 주장하였다.

본 논문에서 제시된 지상파방송광고시장의 경쟁 도입 방안을 요약하면 다음과 같다. 먼저 신규 미디어랩을 2개 이상 설립하여 공·민영 구분 없이 모든 지상파방송사가 자유로이 미디어랩을 선택할 수 있도록 하는 것이 타당하다. 둘째, 방송사·대기업·외국인의 신규 미디어랩 지분소유에 대한 제한은 현실적으로 무의미하거나 제한을 두어야 할 정당한 이유가 존재하지 않으므로 지분소유 제한을 규정하지 않는 것이 옳다. 셋째, 신규 미디어랩에 대한 진입규제는 등록제가 합리적이다. 마지막으로 광고영업방식과 관련해서도 각각의 지상파방송사로 하여금 내부부서, 자회사, 혹은 독립 미디어랩을 자유로이 선택하도록 보장하는 것이 필요하다. 한편 경쟁 도입으로 인해 광고수입의 급감과 방송사의 존립 위협이 현실화될 것으로 예상되는 종교방송에 대해서는 사회적인 합의를 전제로 방송발전기금 또는 프레스펀드를 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 행위주체들의 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 효율적임을 강조할 필요가 있다. 물론 방송프로그램의 다양성과 공익적 프로그램의 공급 등 방송의 공익성을 제고하기 위한 규제의 구체적인 형식과 내용에 대해서는 보다 심층적인 연구가 필요할 것이다.

참고문헌

1. 김민기 (2003), “방송광고 미디어렐의 도입에 관한 연구,” 『광고학연구』, 14(1), 281-307.
2. 김선구·김재홍·류근관·이상승 (2003), 『방송광고시장의 경쟁정책』, 서울대학교 기업경쟁력연구센터 연구보고서 03-01.
3. 김선구 외 (2003), 『방송매체의 소유제한 및 경쟁정책연구』, 서울대학교 기업경쟁력연구센터 연구보고서 03-02.
4. 김재홍 (2005), 『방송광고 경제학』, 커뮤니케이션북스.
5. _____ (2008), “KOBACO 체제 비판 및 미디어렐 경쟁도입,” 한국규제학회·한국경제연구원 주최 방송·광고시장의 민영화와 규제개혁 세미나 발표자료.
6. 박찬표 (2004), 『주요국의 미디어렐 제도 연구』, 한국방송광고공사 연구보고서.
7. 신태섭 (2000), “신공공 원리에 기초한 방송광고 경쟁체제 도입방안,” 시청자주권 제고를 위한 방송광고 대체입법 쟁점 토론회 발표자료.
8. 이수일 (2007), 『방송산업에의 경쟁 도입』, 한국개발연구원 정책연구시리즈 2006-15.
9. 이효성 (2000), “방송광고 시장에서의 경쟁방식-미디어렐을 중심으로,” 한국광고교육학회·언론정보학회 주최 방송광고 대체입법에 관한 쟁점토론 발표자료.
10. 전범수 (2004), “방송광고제도 개선방안 연구,” 방송위원회 주최 방송광고제도 개선방안 마련을 위한 토론회 발표자료.
11. 정두남·권호영 (2006), 『방통융합시대 KOBACO체제 공적 기능 강화방안 연구』, 한국방송광고공사 연구보고서.
12. 정희택 (2005), 『경쟁 미디어렐 도입의 영향 평가』, 한국광고주협회 연구총서.
13. 주창윤 (2000), 『텔레비전 프로그램의 선정성 분석(1997-2000)』, 방송진흥원 현안 연구.
14. Averch, H. and L. Johnson (1962), "Behavior of the Firm under Regulatory Constraint," *American Economic Review*, 52(5), 1052-1069.

15. Gabszewicz, J., D. Laussel, and N. Sonnac (1999), "TV-Broadcasting Competition and Advertising," mimeo, CORE.
16. Gal-Or, E. and A. Dukes (2003), "Minimum Differentiation in Commercial Media Markets," *Journal of Economics and Management Strategy*, 12(3), 291-325.
17. OECD (1999), "Regulation and Competition Issues in Broadcasting in the Light of Convergence," DAFFE/CLP(99)1, Retrieved October 11, 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/34/55/1920359.pdf>.
18. Spence, M. and B. Owen (1977), "Television Programming, Monopolistic Competition and Welfare," *Quarterly Journal of Economics*, 91(1), 103-126.
19. Steiner, P. (1952), "Program Patterns and Preferences, and the Workability of Competition in Radio Broadcasting," *Quarterly Journal of Economics*, 66(2), 194-223.

ABSTRACT

Free-to-air TV advertising market in Korea can be characterized as ‘KOBACO (Korea Broadcasting Advertising Corporation) system,’ in which the total amount of advertising time allowed to free-to-air TV broadcasters must be sold through a monopolistic media representative (*i.e.* KOBACO) and advertising prices are also regulated by KOBACO. This paper shows that the KOBACO system, in particular, the price regulation generates various kinds of inefficiency in the free-to-air TV advertising market, audience market, and independent TV production market. Then, the paper identifies several issues of ‘public interest’ thought to be pursued by the KOBACO system and explains that the system has fundamental problems such as a mismatch between regulatory goal and regulatory means in pursuing those public interests. Based on the analysis of the regulatory regime in the free-to-air TV advertising market, we argue for the dissolution of the KOBACO system and design a policy plan for introducing competition into the free-to-air TV advertising market. Two main contents of the plan are as follow: (1) each free-to-air TV broadcaster should be allowed to choose a way to sell its advertising time. Then each free-to-air TV broadcaster can sell its advertising time by either organizing an internal sales department bysetting up a subsidiary media representative, or through an independent media representative; (2) advertising prices should not be determined by regulation but by demand and supply in the free-to-air TV advertising market. Since competition in the TV advertising market may reduce program diversity and have negative impact on the supply of public-interest-pursuing program, we also suggest a scheme to deal with negative side-effects of introducing competition.

key words: Free-to-air TV advertising market, KOBACO system, Public interest of broadcasting, Market competition