

미디어렙제도 도입논의, 평가와 대안

신 태 섭 (동의대)

1. 들어가는 말

코바코 독점체제로 요약되는 우리나라 지상파 방송광고 판매제도는 그 제도의 적합성과 정당성에서 한계에 봉착했다. 한편에서는 공공서비스에 대한 수요가 지속적으로 확대되고 있지만, 다른 한편으로는 지상파 방송 시청점유율과 광고시장점유율의 지속적 하락, 인터넷과 케이블 광고의 급성장, 이와 대조적인 지상파방송 광고의 정체와 상대적 위축이 진행돼 왔다.

이런 상황에 더해, 2008년 11월 27일 현재는 지상파 방송광고에 대한 한국방송광고공사의 독점 판매대행을 규정한 <방송법> 제73조 제5항과 동시행령 제59조 제5항에 위헌적 요소가 있어 헌법에 불합치하므로 2009년 12월 31일까지 동 조항들을 개정하여 그 위헌성을 제거하되, 그때까지는 동 조항들을 잠정적으로 적용할 것을 관시했다.

우리나라 지상파 방송광고 판매제도에서 경쟁체제 도입은 피할 수 없게 되었고, 또 지금 이 시점에 많은 법안들이 국회에 이미 제출되어 있는 상태다.

제도개선은 그로 인해 사회적으로 바람직한 효과가 있으리라 기대하고 추진하게 된다. 지상파 방송광고시장에서 미디어렙 경쟁체제 도입도 마찬가지다. 여기서 바람직한 결과란 1)방송의 공적 기능의 유지나 확대를 위해 도움이 되어야 하며, 2)방송·광고 산업 발전에 기여하는 두 가지 긍정적 효과를 동시에 야기할 수 있음을 의미한다. 경우에 따라서는 공적 기능을 위해 산업측면의 손실을 무릅쓸 수도 있다.

미디어렙 경쟁체제 도입은 방송의 공적 기능의 보장과 산업발전 두 가지를 모두 겨냥하고 있다. 경쟁도입으로 취약방송이 위축될 수 있는 가능성에 대해선 산업발전의 성과 중 일부를 취약방송에 지원하여 그 위축을 상쇄시킴으로써, 부작용 없이 민주주의와 산업 양 측면에서 공익을 확대하자는 것이다.

과거 제도개선 추진시 그랬던 것처럼 이번 역시 논쟁이 뜨겁다. 이번 논쟁은 제도개선 여부나 기본방향을 넘어서서, 현실적인 쟁점들과 구체적인 법제적 장치의 차원에서 벌어지고 있다. 원만한 토론과 합의의 도출을 위해서는, 이러한 입장의 차이들에 내재한 이념이나 철학 가치관 등 주관적 쟁점들은 일단 별도로 갈무리해 테

이불 밖으로 집어두는 것이 좋다. 그리고 객관화될 수 있는 쟁점들을 테이블에 올려 그에 따른 문제점들을 객관적으로 공유하고, 해결의 접점을 찾아내기 위해 함께 고민하는 것이 바람직하다.

이 글에서는 미디어랩 경쟁체제 도입 관련 논의의 경과와 주요 쟁점을 살펴보고, 발의된 법안들을 비교·분석한 데 기초해 바람직한 방송광고 제도개선 원칙과 방안을 모색해 보고자 한다.

2. 방송광고판매제도 개선 논의의 경과

1) 현행 제도의 특성과 한계

현행 지상파 방송광고 판매제도는 방송사의 직접영업 금지와 KOBACO에 의한 독점판매를 특징으로 한다. 방송이 자본의 영향력을 덜 받도록 하기 위해 지상파방송사가 방송광고판매를 하지 못하도록 금지하고, KOBACO가 독점적으로 판매대행하는 방식이다.

KOBACO 독점체제에 대해서는 △광고주의 직접 영향 차단으로 방송의 자본으로부터의 독립성 제고, △'연계판매'를 통한 취약매체 지원 △거래의 공정성과 투명성 제고 △대행률 제고 통한 광고대행산업의 발전 등의 긍정적 평가와 △수요공급과 무관한 요금책정과 취약매체 '끼워팔기'로 자원배분의 비효율 유발, △매체가치 이하의 광고요금 책정으로 지상파방송의 경쟁력 저하 등 부정적 평가가 공존해 왔다.

이 제도는 지상파방송이 공공서비스를 잘 수행할 수 있도록 돕는 데 일차적 목적이 있다. 지상파 방송광고제도의 책무 중 가장 중요한 것은 방송의 재원을 효과적으로 충분히 그리고 부작용 없이 조달하는 것이다.

공적 재원인 수신료나 국고지원금을 넘어서는 금액은 거의 대부분 광고를 통해 조달해야 하는 것이 현실이다. 지금까지는 그 조달에 큰 어려움이 없었다. 그동안 지속적인 경제성장을 배경으로 지상파 방송사의 광고수입은 매년 크게 늘어왔다. 그리고, 그러한 재정적 성장과 우리 사회의 민주화. 특히 방송민주화에 힘입어 지상파 방송은 공공서비스의 양과 질을 지속적으로 높여왔다.

그러나, 2000년대에 들어서면서 △GDP 대비 총광고비의 저성장 기초, △방송환경변화에 따른 뉴미디어 광고시장의 급성장 및 지상파 방송광고의 급속한 위축 등으로 인해, 이 제도에 의한 지상파 방송광고의 재원조달 기능은 급속히 약화되고 있는 중이다. 현행 제도로는 △디지털 전환 △콘텐츠산업 활성화 등에 대한 방송사의 자발적이고 능동적인 대처가 어려운 상황이다.

이 같은 한계로 인해, 광고규제 완화 요구는 점점 더 힘을 얻어 왔다. 그 대표적

인 광고규제 완화의 요구 중 하나가 미디어랩 경쟁체제 도입이다. 이에 따른 법제 개선 논의는 2000년과 2005년을 뜨겁게 달궜고, 5년이 흘러 또 다시 2010년을 뜨겁게 달구고 있다.

2) 국민의 정부와 참여정부 시기, 방송광고제도개선 논의

1998년 국민의 정부 출범 이후 공정거래위원회와 규제개혁위원회는 규제개혁의 일환으로, 기획예산처는 공기업 경영혁신의 일환으로 방송광고판매 분야의 KOBACO 독점 폐지 및 경쟁체제로의 전환 추진을 의결했다.

이어 1999년 2월 방송개혁위원회¹⁾는 지상파방송사의 직접 영업 금지를 전제로, 1) 2000년부터 민영 미디어랩의 신규 시장진출 허용을 통한 공·민영 복수 미디어랩 간의 방송광고영업에서의 제한경쟁체제(1공1민) 도입, 2) 공영 미디어랩은 공영 방송 대행, 민영 미디어랩은 민영방송 대행, 3) 2001년 이후 KBS 광고폐지와 MBC 민영화를 감안해 공·민영 미디어랩 간의 영업영역 구분을 폐지를 골자로 한 제한 경쟁체제로의 전환을 제안했다.

이에 따라, 당시 주무부처인 문화관광부는 <한국방송광고공사법>에 대한 대체입법으로 제한경쟁체제(1공1민) 도입을 골자로 한 <방송광고판매대행등에 관련된 법률(안)>을 입법예고했다(2000.8.3). 여기에는 공·민영 미디어랩간 업무영역 구분, 1인 소유 30% 이내, 방송사 출자 개별 5% 전체 10% 이내, 외국자본 출자 10% 이내, 대기업과 신문사·통신사의 출자 금지 등의 내용이 담겼다.

반면, 규제개혁위원회는 1인 소유한도 20%, 방송사와 외국자본 출자 허용, 대기업과 신문사·통신사의 출자 금지 등을 포함한 완전경쟁체제(1사1랩)의 입을 의결했다(2000.12.11). 반명, 신문사·시민단체·언론단체들은 규개위 의결의 철회를 요구(2000.12.28)하는 등 거세게 반발했다.

반대여론 등을 수렴한 문광부는 3년 한시 제한경쟁체제 후 완전경쟁체제(1사1랩)로 전환, 방송사 출자를 개별 5% 전체 10% 이내로 수정한 안을 규개위에 재심요청했으나(2000.10.20), 규개위는 이를 반려했다(2001.1.9). 결국 문광부는 <방송광고판매대행 등에 관한 법률>의 입법을 보류하기에 이르렀다.

참여정부 중반부인 2005년 문광부는 각계 전문가와 다양한 이해당사자들로 ‘방송·광고 제도개선 T/F’를 구성·운영했다. T/F는 ‘1사1랩’론자들과 ‘1공1민’론자들이 제한경쟁체제부터 도입해 단계적으로 경쟁수준을 높이자는 절충적 합의²⁾에 어렵게 도달하여, 공민영 미디어랩 구분에 의한 제한경쟁체제(1공1민)를 우선 도입한 뒤 완

1) 1998년 12월부터 3개월 동안 운영된 방개위는 수구보수와 개혁진보까지, 이해관계가 상충하는 다양한 사업자들과 중립적인 전문가들까지 포괄한 사회적협의체였다. 방개위는 방송의 독립성 확보, 공익성 강화, 방송·통신 융합시대 능동대처, 시청자 권익과 복지의 향상, 독점방지와 공정경쟁 등 주요 방침들을 합의했다. 그 제안은 2000년 새 <방송법>의 기초가 되었다.

2) 신문협회를 대변한 손병기 T/F위원은 그 합의를 반대했고, 최종보고서에 그 사실을 명시했다.

전경쟁체제(1사1랩)로 전환하자는 ‘단계적 이행’을 합의·보고³⁾했다.

이와는 별도로, 당시 야당인 민주당 손봉숙 의원은 미디어랩을 공민영 구분 없이 3개 이상 허용하는 완전경쟁(1사1랩) 법안을 발의했다(2005.10.27). 여기에는 민영미디어랩에 대한 1인 소유한도 30%, 방송사 소유한도 개별 10% 전체 10%, 외국자본 소유한도 전체 10%, 대기업과 신문사·통신사의 출자 금지, 1개 미디어랩의 방송광고 시장점유율 50% 이내로 규제, 방송광고요금 및 거래에 관한 자문을 담당하는 방송광고자문위원회 신설, 지역방송·취약매체에 대한 지원의 대통령령 위임 등의 내용이 포함됐다.

또한, 당시 야당이던 한나라당 정병국 의원 역시 관련 법안을 발의했다(2005.11.2). 이는 1개의 공영 미디어랩에서 MBC를 3년간 한시적으로 대행토록 지정하는 한시적 제한경쟁체제(한시적 1공1민)안이었다. 민영미디어랩에 대한 1인 소유한도 30%, 방송사의 소유한도 개별 10% 전체 20%, 대기업과 신문사·통신사 및 KOBACO의 출자 금지, 미디어랩의 방송광고판매를 뉴미디어 분야까지 확대, 취약매체에 대한 지원의 대통령령 위임 등의 내용들이 포함됐다.

2005년 논의에서는 지역·종교방송과 신문 및 언론노조와 일부 시민단체가 ‘KOBACO 독점체제 유지·개선’을 공개적으로 천명했다. ‘1사1랩의 완전경쟁론’과 ‘1공1민의 제한경쟁론’은 ‘단계적 제한경쟁’론으로 서로의 입장을 절충하는 자세를 보였지만, 새롭게 부상한 ‘독점유지’론과는 접점을 찾지 못했다. 결국, 2005년 논의 역시 합의를 이루지 못하고 마무리되었다.

3) 이명박 정부 출범 이후, 정부여당의 방송광고제도개선 논의

17대 대통령선거 시기, 이명박 후보는 방송광고 판매제도에 관해 구체적으로 언급한 바 없다. 단지, 언론정책의 기조로 ‘언론의 자율성과 공정성 확보’를 천명했고, 그 구체적 방안으로 1)국정홍보처 및 한국정책방송의 폐지, 2)취재지원 선진화 방안 및 신문법 폐지를 제시하고⁴⁾, 지상파 구조개혁, 신문방송 겸영 허용 등 모든 현안을 6개월 정도 한시 운영하는 대통령 직속 ‘21세기 미디어위원회’에서 논의하겠다고 했다. 당선 이후, 대통령직인수위는 ‘KOBACO 독점판매 등 서비스산업 발전을 저해하는 장애요소들을 재검토하겠다’는 기본 입장을 천명했다⁵⁾.

‘21세기 미디어위원회’는 2008년 4월 한나라당내기구인 ‘21세기 미디어산업발전

3) 문화부장관이 1)최소 판매조건을 명시하여 취약방송의 광고판매를 대행할 미디어랩을 지정할 수 있도록 하는 한편, 2)방송광고 매출액 상위 3개사(또는 1개사)의 시장점유율 상한선을 설정하고, 초과 매출액에 대하여 일정 비율의 과징금을 부과하여, 매체 간의 조화로운 발전에 사용하는 업무와 광고의 공정거래 촉진 및 감시를 위한 업무 등을 수행하는 ‘방송광고발전위원회’(가칭) 설치하는 내용을 포함하고 있다.

4) <일류국가, 희망공동체 대한민국>, 한나라당 17대 대선 정책공약집, 2008, 177쪽.

5) “공공성을 이유로 경쟁을 제한하는 방송광고공사(KOBACO)의 방송광고 독점판매, 종합편성 PP 불허, 방송·신문 겸업 금지, 영리 의료·학교법인 금지 등과 같은 각종 규제를 재검토해 의료·방송·광고의 발전을 유도하기로 방향을 정했다”, <인수위 백서> 2008, 116쪽.

특별위원회'(위원장 정병국 의원)로 출범했다. 한나라당은 이를 토대로 2008년 12월 미디어 관련 7개 법률 개정안을 당에 보고했다⁶⁾. 정병국 위원장은 'KCTA 2008 디지털케이블쇼'의 기조연설을 통해 특위에서 단계적인 민영 미디어랩 도입에 대해 논의하겠다고 밝혔지만⁷⁾, 특위가 구체적으로 어떤 논의를 했는지는 알려진 바 없다.

한편, 기획재정부는 2008년 10월 10일 방송광고시장을 경쟁체제로 전환하는 것을 골자로 한 KOBACO 선진화방안을 발표했다. 여기에는 각계각층의 의견을 들어 경쟁도입의 구체적 방안을 2009년 말까지 마련하고, 종교방송 등 취약매체에 대한 다양한 지원방안을 경쟁도입 이전에 준비하며, 무자본특수법인인 KOBACO를 정부가 100% 소유한 주식회사로 전환한다는 내용이 포함됐다.

방송통신위원회 역시 민영 미디어랩 신설을 통한 방송광고 경쟁체제 도입을 기본 방향으로 설정했다⁸⁾. 이 기조는 지금까지 지속되고 있다. 방통위의 입장은 한나라당 한선규 의원이 대표발의 한 <방송법 일부개정법률안>(이하 <한선규안>)에 많이 반영된 것으로 보도된 바 있는데, 더 정확한 것은 2009년 12월 10일 방통위의 의결해 다음날 국회에 제출한 '방송광고판매제도 개선방안에 대한 의견'이라 할 수 있다. 이에 따르면, 방통위의 입장은 다음과 같은 8가지로 요약된다⁹⁾.

- 1) 정부출자 공사를 설립하고 민영 광고판매회사를 허가하여 지상파 방송광고 판매시장을 한국방송광고공사(KOBACO) 독점에서 경쟁체제로 전환한다.
- 2) 특정 방송사의 광고판매대행을 공사에게 위탁지정하는 것을 배제한다.
- 3) 1인 소유한도 51%는 너무 과하다. (보충설명에서 방송법 소유기준인 40%를 참고 제시)¹⁰⁾
- 4) 종합편성 및 보도전문PP의 광고판매 강제위탁을 배제한다. (직접영업 허용)
- 5) 지상파방송 이외 다른 매체들의 광고판매를 허용한다.
- 6) 지상파방송사업자와 특수관계에 있는 자(계열PP)의 광고판매를 한시적으로 금지한다.

6) 신문법, 방송법, 언론중재법, 정보통신망법, 전파법, IPTV법, DTV전환특별법에 대한 개정안들이다. 이 개정안들은 2009년 1월부터 100일간 여야가 함께 구성한 '미디어발전국민위원회'에서 논의되었고, 6월 25일 한나라당과 선진당 추천 위원들만의 최종보고서가 국회에 제출됐다. 이후, 한나라당은 방송법, 신문법, IPTV법 등 민감법안 3개를 2009년 7월 22일 국회의장 직권상정으로 강행처리했고, 현재는 10월 29일 '무료라 할 수는 없지만 그 처리과정에 위법적 요소들이 있다'는 판결을 내렸다.

7) <아이뉴스>, 2008년 6월 11일 자.

8) 방통위는 2008년 9월 4일 '2009년 12월 말까지 민영 미디어랩 신설을 통한 방송광고 경쟁체제 도입방안을 마련하겠다'는 입장을 밝혔고, 2008년 12월 26일 'KOBACO 독점체제의 개선으로 방송광고 시장의 효율성을 제고하고 방송경쟁력 강화를 위한 재원기반을 확충하며, 방송광고 판매제도 개선시 매체간 균형발전 차원에서 취약매체 발전방안을 마련한다'는 입장을 천명했다. 방통위, '방송통신 선진화를 통한 신성장동력과 일자리 창출방안' 보고서, 2008.9.4., 14쪽. 방통위, '경제위기 극복과 방송통신 강국 구현을 위한 방송통신 10대 추진과제' 보고서, 2008.12.26., 4쪽.

9) <미디어오늘>, '방통위, 미디어랩 1공영다민영'으로 - 11일 국회에 방송광고판매제도 개선방안 의견 제출', 2009.12.11. 기사.

10) <미디어오늘>, '방통위, 방송광고개선의견 어떻게 마련했다 - [문답] "MBC도 민영랩 할 수 있다...종편PP 의무위탁 안 해 논란', 2009.12.11. 기사.

- 7) 종교·지역 등 중소방송에 대한 지원체계를 마련한다. (방통위 내에 방송광고 균형발전위원회를 설치하고, 정부출자 공사 뿐 아니라 민영사업자에게도 중소 방송 판매지원 의무를 부과한다.)
- 8) <한국방송광고공사법>을 폐지, 광고판매대행 및 방송광고 진흥·조사 업무를 수행하는 ‘한국방송광고진흥공사’(가칭) 설립한다.

지상파방송에 대해선 완전경쟁 수준인 1공다민의 ‘1사1렘’체제를 도입하고(KBS와 EBS는 공영 미디어렘에 강제 위탁, 나머지는 자유계약), 공민영 미디어렘들에 대해 취약매체에 대한 판매지원 의무를 부과하되, 대기업과 거대신문의 참여가 예상되는 종편PP에 대해서는 직접영업을 허용하는 등 아무런 규제를 가하지 않겠다는 것이다.

정부여당의 입장은 현재 <한선교안>(2009.5.15.발의), 진성호 의원이 대표발의 한 <방송광고판매대행등에관한법률안>(2009.11.3.발의, 이하 <진성호안>), 이정현 의원이 대표발의 한 <방송법일부개정법률안>(2009.12.15.발의, 이하 <이정현안>) 등 법률안 형태로 국회에 발의된 상태에 있다.

<한선교안>과 <이정현안>은 1사1렘의 완전경쟁체제 도입을 담고 있다. 그동안 익숙하게 보아왔던 정부여당의 입장이 잘 반영되고 있다. 반면, <진성호안>은 여당의 과거 입장에 비추어 ‘돌출’이라 할 수 있다. 국민의 정부와 참여정부 시절, 완고한 제한경쟁론자들이 주장했던 것과 유사한 형태의 ‘1공1민’안을 담고 있다. 이 세 가지 안은 모두 종편PP의 직접영업을 허용하는 공통점을 갖고 있다.

4) 야당과 진보적 시민단체의 입장

민주당 등 야당은 전통적으로 지상파 방송광고 판매제도의 개선방안에 대해 ‘제한경쟁’의 입장을 취해왔다. 반면, 진보적 시민단체들은 ‘제한경쟁’과 ‘독점유지개선’으로 나뉘어져 있었지만, 현재의 헌법불합치 결정 이후 지금은 ‘제한경쟁’을 지지하되 그 제한의 수준을 엄격하게 하느냐 느슨하게 하느냐의 차이로 좁혀진 상태다.

야당은 선진당 김창수 의원이 대표발의 한 <방송광고판매대행등에관한법률안>(2009. 9. 25. 발의, 이하 <김창수안>), 창조한국당 이용경 의원이 대표발의 한 <방송법일부개정안>과 <한국방송광고공사법일부개정법률안>(2009. 12. 4. 발의, 이하 두 법률개정안을 합쳐 <이용경안>), 민주당 전병헌 의원이 대표발의 한 <방송광고 판매대행등에관한법률안>(2009. 12. 14. 발의, 이하 <전병헌안>) 등 3개의 법률안을 발의했다.

야당이 발의한 법률들안들의 내용과 접근방식은 모두 제각각이지만, 모두 다 매우 느슨한 형태의 제한경쟁 도입을 담고 있다. 다른 한편, 이것들은 모두 종편PP와 보도PP의 광고판매도 미디어렘을 통하게끔 하고 있다.

한편, 진보적 시민단체들은 앞서 말했듯이 제한 경쟁의 수위를 놓고 약간의 차이를 보이고 있다. 언론관련 연대단체의 대표격인 미디어행동은 비교적 엄격한 수준의 제한경쟁을 주장하고 있는 것으로 알려져 있다. 미디어행동이 요구하는 제도개선안의 요지는 다음과 같다¹¹⁾.

- 1) (소유의 관점에서) 1공1민의 제한경쟁체제를 도입하되(운영의 관점에서는) 자유로운 교차판매를 허용한다.
- 2) 대주주 소유 상한을 30%까지로 하며, 자산 10조 이상 대기업, 방송사, 대기업의 참여는 금지한다.
- 3) 종편·보도 PP은 미디어랩을 통해서만 판매하도록 한다.
- 4) 미디어랩에 의한 케이블·위성·IP TV의 판매를 허용한다.(크로스 미디어랩 도입)
- 5) 한 미디어그룹에 의한 전체 방송광고시장의 30% 초과 점유를 금한다.
- 6) 방통위는 취약매체의 지원을 통한 방송균형발전을 위해 방송광고발전기본계획을 수립·시행하며, 방통위는 상위 지상파 3사 방송광고 판매액의 20-40% 범위 안에서 취약매체에 제공되도록 고시한다.
- 7) KOBACO는 자본금 3천억원의 주식회사로 전환하여, 방송광고 판매사업, 방송균형발전 및 방송광고산업 활성화를 위한 공익사업을 수행토록 한다.

이에 반해, 민언련은 구체적인 내용을 아직 밝히진 않았지만, 방송사 출자를 허용하는 2공다민의 매우 느슨한 제한경쟁 도입을 선호하는 것으로 알려져 있다. 그렇지만, 종편PP와 보도PP를 미디어랩 대행체계 안에 포함해 이들의 직접영업을 제도적으로 금지해야 한다는 입장은 공통된다.

3. 주요 쟁점 검토

1) 해소된 쟁점과 남은 쟁점

어떤 미디어랩 경쟁체제 도입이 바람직한지를 판단하기 위해선 관련 쟁점들을 잘 이해하고 그 해법을 강구할 수 있어야 한다. 그 동안 이 문제와 관련해 많은 쟁점들이 제기되었고, 또 새롭게 발생하고 있다. 그 쟁점들은 현재 어떤 진행 상태에 있느냐에 따라 크게 네 유형으로 나뉘볼 수 있다.

첫째는 논쟁을 통해서든 또는 불가피한 상황변화에 의해서든 이미 종료된 쟁점이다¹²⁾. 유효 경쟁도입이 바람직하냐 아니냐 하는 가장 근본적인 문제제기가 그 한

11) 공공미디어연구소 김기범 수석연구원이 수행한 ‘현재 위험판결 후, 방송광고 판매제도 재구성 방안연구’(한국언론학회·한국방송광고공사, 2009. 11., 183-205쪽) 참조.

에다. 이는 현재판결로 한칼에 종결되었다. 이제 실효성 있는 경쟁체제의 도입은 불가피하다.

또 다른 예로, 미디어렐 간 경쟁체제 도입이 매체다양성과 여론다양성에 나쁜 영향을 주는지의 문제를 들 수 있다. 논쟁 초기에 한 쪽은 매체간 부익부 빈익빈 현상을 야기해 매체와 여론 다양성을 훼손한다 하였고, 다른 한 쪽은 불량·부실 매체의 퇴출로 소비자가 더 양질의 서비스를 받을 수 있게 된다고 주장했다. 지금은 매체와 여론 다양성의 훼손 위험이라는 사회적 손실을 인정하는 것을 전제로 논의를 진전시키는 쪽으로 의견이 모아진 상태다. 재원이 한 쪽으로 쏠리는 정도를 감안한 적절한 수준의 경쟁도입과 그럼에도 야기되는 쏠림현상의 후유증을 보완할 수 있는 취약매체 지원 장치를 마련하자는 큰 원칙은 이미 확립돼 있다.

둘째는 논쟁이 내용상 해결되지는 않았지만 현실의 논의에서 주요 이슈가 되지 못하고 수면 아래로 가라앉은 경우이다. 예를 들어, 방송사의 직접영업을 금지하는 판매대행이 바람직한지에 대한 이견이다. 한 쪽은 판매대행이 제작·편성과 광고영업 간의 완충역할을 하여 광고주로부터 방송의 독립성을 높이는 데 큰 도움이 된다고 주장한다. 반면, 다른 한 쪽은 광고주는 더 높은 시청률을 얻기 위해 방송 프로그램이 수용자의 욕구를 더 잘 반영하기 바라며, 판매대행 여부의 자율결정은 수용자 만족과 비용효율성 면에서 최적이라고 반박해 왔다. 지금도 이 같은 이견은 내용상 계속되고 있지만, 이 역시 더 이상 민감한 쟁점이 아니다. 현재 발의된 법안들은 모두 미디어렐에 의한 판매대행을 전제로 하고 있다.

셋째는 과거부터 지금까지 중요한 대척점을 형성하며 계속되고 있는 쟁점으로, 그 대표적인 사례가 1)경쟁도입이 광고산업에 미치는 영향의 크기와 2)방향의 문제이다. 넷째는 과거에는 없었지만 새롭게 떠오른 쟁점으로, 3)공영미디어렐이 정부에 의한 방송통제 기제로 오용될 가능성에 대한 논란, 4)종편PP 도입이 전체 방송구조와 방송광고산업에 끼칠 영향의 크기와 방향에 대한 논란 등이 이에 해당한다.

2) 쟁점검토(1) : 경쟁도입이 방송광고비 증대에 과연 기여하는가?

경쟁도입으로 방송광고비가 얼마나 오를지는 경쟁의 수준과 방식을 사회적으로 합의하는 데 중요한 요인이 된다. 많이 오를 경우, 낮은 수준의 경쟁만으로도 경쟁도입의 효과를 얻는 데 충분할 것이고, 적게 오를 경우, 도입하는 경쟁의 수위를 그만큼 높이는 것이 바람직할 것이다.

12) 이와 같은 범주의 또 다른 사례로 WTO와 한미FTA에 의한 KOBACO독점의 무력화 가능성 여부를 둘러싼 쟁점을 들 수 있다. 이 역시 KOBACO독점을 현재판결로 원천 소멸되었다. 공영방송의 판매를 공영미디어렐에 한정하는 것이 투자자국가소송(ISD)에 의해 무력화될 수 있는지도 문제가 된 적이 있었다. 이 문제는 WTO협정 제14조가 공중도덕의 보호, 공공질서의 유지 등 예외사유를 규정하고 있고, 한미FTA협정 제12.1조 제4항과 제6항에서도 정부조달, 정부권한행사로 공급되는 서비스 등의 경우에 대한 예외조항을 두고 있음을 근거로 문제가 없는 쪽으로 해소된 상태이다.

방송광고비가 증가하는 방식도 매우 중요하다. 방송광고제도의 개선에 따른 방송광고비 증대가 전체 광고시장의 확대에 기반한 것이라면 바람직할 것이다. 반면, 광고시장의 확대와는 관련이 적고 다른 매체의 광고비로부터 이전된 것이라면, 이야기가 복잡해진다. 바람직한 매체간 균형상태를 평가하여 그로부터 그 정합성과 정당성을 다시 따져야 하기 때문이다.

2000년 초부터 간헐적으로 이어져온 여러 시뮬레이션 분석을 비롯한 많은 조사 연구들이 경쟁 도입시 방송광고비가 상당 수준 증가할 것이라는 예측을 지지해 왔다. 그리고 그 증가분의 상당 부분이 광고산업의 양적 발달에 의해, 다른 일부는 취약방송이나 신문 등에서의 이전에 의해 조성될 것으로 분석했다.

시뮬레이션을 통해 경쟁체제 도입의 파급효과가 클 것으로 진단한 대표적인 최근 연구로 박원기 박사의 분석이 있다. 박 박사는 완전경쟁체제 도입시 메이저 지상파 3사의 광고시장은 현체제 유지와 비교했을 때 1년차에는 거의 증가가 없다가 점차 증가하여 3년차에는 43.3%, 4년차에 약 69.9% 증가, 지역민방과 종교방송을 포함한 전체 지상파 방송광고 시장은 3년차에 33.4%, 4년차에 57.7% 증가를 예상했다¹³⁾.

<표 1> 완전경쟁의 도입 시 현체제 유지 대비 광고비 변동

(단위 : 억원, %)

구 분	방 송 매 체				인 쇄 매 체						뉴미 디 어	기 타	총 광고비
	취약방송 제외	지역민방	종교방송	합계	3대일간지	기타일간지	일간지합계	잡지	합계				
1년	현체제	21,659	2,104	990	24,753	7,275	9,644	16,919	4,769	21,688	15,697	17,341	79,479
	완전경쟁	21,679	1,628	495	23,802	6,325	5,842	12,167	4,769	16,935	21,400	17,341	79,479
	증감률	0.1	-22.6	-50.0	-3.8	-13.1	-39.4	-28.1		-21.9	36.3		
2년	현체제	21,676	2,106	991	24,773	7,461		17,352	4,868	22,220	16,672	17,469	81,134
	완전경쟁	26,320	1,749	297	28,366	5,374		6,915	4,868	11,784	23,516	17,469	81,134
	증감률	21.4	-17.0	-70.0	14.5	-28		-60.1		-47	41.0		
3년	현체제	22,210	2,158	1,015	25,383	7,560			5,068		18,202	18,233	84,468
	완전경쟁	31,819	1,843	203	33,865	4,221			5,068		26,414	18,233	84,468
	증감률	43.3	-14.6	-80.0	33.4	-44.2					45.1		
4년	현체제	22,446	2,180	1,026	25,652				5,152		19,621	17,888	85,872
	완전경쟁	38,135	2,208	103	40,446				5,152		29,476	17,888	85,872
	증감률	69.9	1.3	-90.0	57.7						50.2		

출처: '방송광고제도변화에 따른 매체별 광고비 영향분석', KOBACO 보고자료, 박원기, 2008. 3.

반면, 다른 한쪽에서는 광고산업 규모에 의한 전체 광고비의 한계와 가격에 따른

13) '방송광고제도 변화에 따른 매체별 광고비 영향 분석', KOBACO 보고자료, 박원기, 2008. 3.

수급조절 기능 자체의 이점으로 인해 방송광고 요금은 문제가 될 정도로 과도하게 오르지 않는다고 반박해 왔다. 나아가 설령 방송광고 요금이 올라 시장가치에 근접하게 되더라도 그것은 효율성 제고와 경쟁력 향상 등 방송산업과 광고산업의 발전에 도움이 될 뿐이라고 주장하고 있다.

초성운 박사의 분석은 아마도 경쟁도입에 따른 방송광고비 증가를 가장 보수적으로 평가한 최근 사례의 하나에 속할 것이다. 초 박사는 3년차에 완전경쟁의 경우 방송광고비가 23.1%의 증가할 것으로 예상했다¹⁴⁾.

<표 2> 경쟁도입 방안에 따른 지상파 방송광고 증가효과

구분	제한경쟁(1공1민)		완전경쟁(1사1립)	
	증가율	누적증가율	증가율	누적증가율
1년차	8.4%	8.4%	9.9%	9.9%
2년차	1.5%	9.9%	4.4%	14.8%
3년차	2.9%	13.1%	7.3%	23.1%

출처 : 방송광고제도 현황 및 제도개선 방안, KISDI, 초성운, 2009.2.

박원기 박사와 초성운 박사의 예상치를 직접 비교할 수는 없지만, 완전경쟁 도입이 전체 지상파방송의 광고매출 증대에 크건 작건 꽤 유의미한 영향을 줄 것이라는 점은 분명해 보인다.

한편, 경쟁도입에 따른 방송광고비 증가를 가장 보수적으로 평가한 또 다른 사례로 미디어미래연구소가 2009년 11월 내놓은 ‘매체별 광고비 장기전망 : 2009-2013’이 있다. 이 보고서는 경쟁체제, 중간광고, 간접광고, 지상파 방송사 수준의 종편 PP(2개)를 함께 도입할 경우, TV의 연평균성장률은 7.0%, 케이블TV는 13.8%, 신문은 -0.6%, 전체광고비는 5.7%의 연평균 성장률을 기록할 것으로 분석하고 있다¹⁵⁾. 이 분석이 맞다면 완전경쟁 도입에 따른 부작용은 물론 지상파 방송에 준하는 종편PP 도입이 야기할지도 모를 방송구조 변동도 모두 기우에 지나지 않게 된다¹⁶⁾.

그 동안 나온 시뮬레이션 등 경쟁체제 도입의 미래 효과예측은 그 분석결과가 양 극으로 벌어져, 객관적인 분석이라기 보다는 특정 입장의 설득을 돕는 도구에

14) 방송광고제도 현황 및 제도개선 방안, KISDI, 초성운, 2009.2.

15) ‘매체별 광고비 장기전망 : 2009-2013’, 미디어미래연구소, 2009. 11.

16) 그렇지만, 이 보고서의 방법론을 인정한다 하더라도, 그 결과가 2013년 기준으로 중간광고 매출이 1,245억원, 간접광고를 1184억원인데 반해 지상파에 준하는 종편PP 2개사의 매출에 4,004억원에 불과한 것은 쉽게 수긍하기 어렵다. 메이저 3사에 준하는 투입과 그 만큼의 시청율을 기대하면서 1개사당 연매출이 안착기인 2013년에 2000억원에 불과하다면 이 사업은 방송산업에도 전체 경제에도 큰 부담만 안겨주는 해서는 안 될 사업이다.

가깝다는 지적을 상호간에 불러일으키고 있고, 논쟁을 종식시키기 보다는 오히려 증폭시키는 역할을 해온 편이다.

<표 3> 시나리오별 광고비 전망 총괄표

(억원)

구분		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	CAGR ('09~'13)
총 광 고 비	시나리오1	79,897	77,986	73,049	82,231	85,927	92,787	95,673	5.5%
	시나리오2	79,896	77,986	73,049	81,961	85,348	92,002	94,612	5.3%
	시나리오 3-1	79,896	77,986	73,049	81,609	85,384	91,642	94,933	5.4%
	시나리오 3-2	79,896	77,986	73,049	81,762	85,706	92,804	96,200	5.7%
T V	시나리오1	21,076	18,997	17,446	21,449	22,809	25,099	25,690	8.0%
	시나리오2	21,076	18,997	17,446	21,559	22,988	25,328	25,982	8.3%
	시나리오 3-1	21,076	18,997	17,446	20,649	21,712	24,101	24,698	7.2%
	시나리오 3-2	21,076	18,997	17,446	20,616	21,644	23,855	24,429	7.0%
라디오		2,807	2,769	2,431	2,509	2,435	2,505	2,421	-0.1%
신 문	시나리오1	17,801	16,581	14,808	16,001	15,093	15,463	14,709	0.0%
	시나리오2	17,801	16,581	14,808	16,159	15,349	15,790	15,126	0.4%
	시나리오 3-1	17,801	16,581	14,808	16,056	15,170	15,541	14,787	0.0%
	시나리오 3-2	17,801	16,581	14,808	16,009	15,073	15,189	14,403	-0.6%
케 이 블 T V	시나리오1	8,297	8,600	8,161	9,742	10,870	12,192	13,460	10.5%
	시나리오2	8,297	8,600	8,161	9,204	9,855	10,851	11,691	7.5%
	시나리오 3-1	8,297	8,600	8,161	9,865	11,045	12,368	13,636	10.8%
	시나리오 3-2	8,297	8,600	8,161	10,097	11,533	14,127	15,555	13.8%
인터넷		10,200	11,900	11,878	14,115	15,620	17,760	19,304	10.2%
기타		19,715	19,089	18,215	18,222	19,105	18,945	19,515	1.4%
IPTV		-	50	70	89	125	208	311	39.1%

<시나리오 1> 미디어랩 경쟁도입, 중간광고 허용, 종합편성 PP 도입(2개; 지상파 계열 PP/MPP 수준), 간접광고 허용.

<시나리오 2> 미디어랩 경쟁도입, 중간광고 허용, 간접광고 허용.

<시나리오 3-1> 미디어랩 경쟁도입, 종합편성 PP 도입(2개; 지상파 계열 PP/MPP 수준), 간접광고 허용.

<시나리오 3-2> 미디어랩 경쟁도입, 종합편성 PP 도입(2개; 지상파 방송사 수준), 간접광고 허용.

출처 : '매체별 광고비 장기전망 : 2009-2013', 미디어미래연구소, 2009. 11.

그렇지만, 모든 논란에도 불구하고, 현재 우리나라 메이저 3사의 방송광고 요금이 자신이 지닌 시장가치에 비해 또 타 매체에 비해 매우 낮다는 점은 분명하다. 광고업계에서 TV와 신문의 매체가치를 비교할 때 자주 사용되고 있는 TV SA시급의 CPM(1천명당 도달비용)과 3대일간지 1면 4, 5단의 그것을 비교했을 때 TV의

CPM은 신문의 1/3 수준에서 1/2 수준으로 꾸준히 낮아지고 있다.

<표 4> 한국의 TV광고와 신문광고의 CPM 비교¹⁷⁾

(개인전체 대상, 단위 원)

구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
방송3사 SA시급 평균 CPM	3,530	3,709	3,996	4,198	4,895	5,144
3대일간지 1면 4.5단 평균 CPM	10,053	10,523	10,407	10,557	11,366	11,413
신문/TV	285%	284%	260%	251%	232%	222%

한편, <표 5>에서 보듯, 지상파3사의 CPP(cost per rating point, 시청률을 획득하는 드는 광고비)는 '98년 70만원 수준에서 '05년 130만원대를 기록하여, 약 1.9배의 인상이 있었다. 동일효과 대비 지상파TV 광고요금이 8년 만에 두배 가량 상승한 것이다. 그럼에도 불구하고, TV의 CPM은 신문대비 1/3에서 1/2 수준을 유지하고 있다. 이는 신문의 구독률이 그만큼 하락했음을 의미하는 한편, 1998년 수준에 버금가는 큰 폭의 인상 유인력을 갖고 있다는 것을 의미한다.

<표 5> 지상파3사의 연도별 프로그램 평균 CPP¹⁸⁾

(단위 : 천원)

채널	시급	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	증가지수
KBS-TV	SA	1,092	1,302	1,538	1,579	1,458	1,378	1,492	1,519	139
	A	816	855	1,019	1,186	1,307	1,418	1,611	1,266	155
	B	534	633	846	860	1,077	1,120	1,246	1,387	260
	C	1,048	2,138	1,570	1,105	1,309	1,527	1,430	1,226	117
	평균	880	1,036	1,219	1,271	1,338	1,363	1,479	1,394	159
MBC-TV	SA	596	693	893	1,191	1,312	1,357	1,482	1,714	288
	A	561	697	914	1,051	1,156	1,039	1,196	1,188	212
	B	470	559	796	819	880	899	1,020	1,046	223
	C	540	604	1,163	841	1,198	1,123	1,102	1,138	211
	평균	564	669	900	1,066	1,197	1,181	1,303	1,394	247
SBS-TV	SA	893	791	1,122	1,156	1,187	1,441	1,528	1,535	172
	A	638	602	856	889	1,006	1,040	1,022	1,031	162
	B	458	463	541	538	642	753	720	764	167
	C	593	663	652	923	905	835	1,075	784	132
	평균	706	664	894	952	1,031	1,159	1,200	1,172	166
총 평균		693	762	986	1,087	1,180	1,230	1,323	1,316	190

17) 박원기, '광고매체의 국내외 비교연구--매체별 광고비와 매체의 정량적 가치를 중심으로', KOBACO, 2007.12. 96쪽 <표 71>과 99쪽 <표 74>에서 재구성.

18) KOBACO 광고연구소, '복수 미디어렐 도입 관련 공사 대응방안 연구', 2006.12., 48쪽.

또한, <표 6>와 <표7>에서 보듯¹⁹⁾ 우리나라 TV의 CPM은 유럽 주요국에 비해 1/2 수준이다. 반면, 우리나라 신문의 CPM은 유럽 제국의 그것보다 평균으로 보면 조금 낮은 편이지만, 약간 낮은 수준이라고 일반화하기엔 어려움이 있다.

<표 6> 2005년 OECD 구분별 개인전체 지상파TV와 신문 CPM

(단위:달러)

구분	한국	OECD국가	비OECD국가	국가평균
지상파TV	4.5	9.6	4.6	8.5
신문	9.8	14.9	7.1	13.0

<표 7> 2005년 주요 5개국 개인전체 지상파TV와 신문 CPM

(단위:달러)

구분	한국	미국	영국	독일	프랑스	일본	국가평균
지상파TV	4.5	8.2	10.5	20.5	10.2	5.0	8.5
신문	9.8	23.5	6.3	1.3	4.2	8.7	13.0

이 같은 상황들은 우리나라 지상파 방송광고에 경쟁원리가 도입될 경우, 적지 않은 방송광고비 증대의 유인력이 있음을 말해주고 있다. 그 유인력이 시장에서 얼마나 실현될지는 또 다른 문제일 수 있다. 다른 요소들에 의해 그 유인력이 중화될 수밖에 없는 상황이거나, 혹은 정책적으로 적절히 제어되지 않는다면, 방송광고시장의 구조와 판도에 상당한 효과를 내게 될 것으로 원론적 수준에서 말하는 것은 전혀 무리가 아니다²⁰⁾.

3) 쟁점검토(2) : 경제적 파급효과의 방향

(1) 경쟁도입에 따른 지상파 방송광고비 증가의 첫 번째 경로

한편, 지상파 방송광고비 증가의 경로는 두 가지로 예상된다. 하나는 광고산업의 양적 발달에 의한 증가의 경로이고, 다른 하나는 취약방송이나 신문 등에서의 이전에 의한 증가의 경로이다. 이중 첫 번째 경로는 경쟁 활성화로 지상파방송 광고의 효율성이 제고되어, 전체 광고산업의 후방 산업효과가 개선되고, 이로 인해 전체 광고시장이 확장되는 데서 연유하는 증가분이다²¹⁾.

19) 박원기, 앞의 연구보고서(2007), 104쪽 <표 77>, 106쪽 <표 79>, 109쪽 <표 86>, 111쪽 <표 88>에서 재구성.

20) 1998년 외환위기 사태시 신문광고비의 감소폭은 38%에 달한 적이 있는데, 심하게 부풀려지는 우리나라 인쇄광고비 집계의 특성을 감안할 때 실제 감소폭은 50%에 달했을 것으로 추정된다. 프랑스의 경우, 1987년 공영방송인 TF1과 공영 미디어랩인 TF1 Publicite이 민영화했을 때, 공민영 업무영역 구분에 기초한 제한적 경쟁도입이었음에도 불구하고, 1987년 한해 동안 TV 광고비가 1986년에 비해 57% 성장했으며, 1990년 TV 광고비는 1986년에 비해 그 규모가 2.7배로 커졌다.

이 경로는 방송의 공공서비스 재원 확충, 광고산업의 발전, 전체 경제의 성장촉진을 위해 바람직한 방향이라 할 수 있다. 그 동안 독점에 의해 성장이 제한되어 온 지상파방송에 경쟁이 도입될 경우, 광고가 지닌 소비 유인 효과의 효율이 높아져 일정 수준의 내수증대가 유발될 수 있다. 이는 그만큼의 경제성장 및 그 만큼의 광고산업 성장으로 귀결될 수 있다.

<표 8> 우리나라 광고 성장탄력성 및 광고비 점유율

연도	국내 광고 시장규모(억원)	GDP(억원)	광고 성장 탄력성(%)	GDP대비 광고점유율(%)
1997	53,769.53	4,911,348	-0.45	1.09
1998	34,845.81	4,841,028	25.14	0.72
1999	46,205.73	5,294,997	3.47	0.87
2000	58,534.30	5,786,645	2.87	1.01
2001	57,138.47	6,221,635	-0.32	0.92
2002	68,442.11	6,842,635	1.98	1.00
2003	69,867.74	7,244,203	0.31	0.96
2004	68,401.02	7,793,805	-0.24	0.88
2005	70,538.82	8,066,219	0.91	0.87

출처 : 제일기획 광고연감

우리나라 GDP 대비 광고비 비율은 1996년 1.2%의 정점을 기록한 1997년 말 경제위기 이후 GDP 대비 광고비 비율이 0.69%까지 하락하였다가 이후 회복세를 보이고 있다. 1999~2001년 우리나라 광고비 규모가 1%대 까지 상승한 것은 국민의 정부가 내수진작 특히 소비수요 진작을 통해 경기회복을 도모했던 데서 기인한다. 이에 따라, 국내 소비수요가 빠르게 증가하고 광고시장 역시 크게 성장하였으며, 2002년 월드컵은 광고시장을 더욱 확장시켰다.

그러나, 2003년부터 경기가 다시 하락하기 시작하여 광고시장 역시 위축되었다. 최근의 경기 침체는 내수 시장의 급격한 위축을 가져왔으며, 작금의 경기회복 역시 수출 드라이브에 크게 의존하고 있다. 최근의 경기회복은 광고산업과 연관이 적으며, 과거 1999~2000년과 같은 빠른 광고시장 회복은 기대하기 어렵다. 즉, 단기간에 GDP 대비 1% 이상의 광고비 시장은 쉽지 않을 것으로 보인다²²⁾.

21) 실물시장의 경쟁이 활성화될수록 경쟁적 광고 또는 경쟁사업자 배제적 광고가 증가한다. 그리고 그에 따른 실물시장의 경쟁 활성화는 광고시장의 확대를 야기한다.(Hoskins et al., 2004)

22) '매체별 광고비 장기전망 : 2009-2013', 미디어미래연구소, 2009. 11.

<표 9> 해외 주요국의 GDP 대비 총 광고비 비율 추이

(명목 기준)

국 가	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
미 국	1.43%	1.39%	1.38%	1.34%	1.33%	1.30%	1.18%
영 국	0.96%	0.93%	0.96%	0.96%	0.92%	0.92%	0.87%
일 본	0.86%	0.86%	0.88%	0.95%	0.94%	0.94%	0.90%
프랑스	0.56%	0.55%	0.56%	0.56%	0.55%	0.54%	0.52%

자료원 : ZenithOptiMedia(2008)

그렇더라도, 우리나라 GDP가 저성장 궤도에 들어서 있고, 광고산업도 전체 GDP 대비 0.75% 수준에서 비탄력적으로 안정화되어 있고, 방송광고산업 자체는 이미 포화상태에 달한 형국이지만, 1%까지는 아닐지라도 일정 수준까지, 안정적으로 말해 0.80%-0.90%까지의 광고비 성장의 잠재력은 갖추고 있다고 할 수 있다. 방송광고에서 경쟁체제를 도입해 GDP 성장에도 기여하고 광고산업의 확대에도 기여하는 시나리오가 불가능한 것은 아니다.

우리나라 광고의 성장탄력성(=총광고비성장률/GDP성장률)은 외환위기 직후 높은 양(+)의 값을 보인 후 양(+)의 값과 음(-)의 값을 등락을 거듭하고 있다.. 이는 국내 광고산업의 성장 패턴이 매우 불안정함을 보여준다. 광고 성장탄력성이 1 이상이 돼야 GDP 성장을 유의미하게 촉진할 수 있다. 지상파 방송광고 산업은 전체 광고산업 가운데 그 규모나 전체 경제성장 유인효과 면에서 가장 중심적이고 가장 효율적이다. 지상파 방송광고에서의 경쟁원리 도입은 전체 광고산업 및 전체 GDP의 확장에 대해서 일정 수준 유인력을 발휘할 수 있다.

이를 위해선 광고산업의 후방효과를 최대한 촉진하는 방식의 제도개선이 필요하다. 광고의 소비유발 효과를 극대화하기 위해, 다양한 매체를 최적으로 믹스하여 판매하는 크로스 미디어랩의 도입이 요구되는 것이다²³⁾.

(2) 경쟁도입에 따른 지상파 방송광고비 증가의 두 번째 경로

지상파 방송광고비 증가의 두 번째 경로는 취약방송이나 신문 등에서의 이전에 의한 증가의 경로이다. 전통적인 광고효과 취약매체로부터 광고비를 효율성이 더 높아진 지상파 방송광고가 광고비를 흡수해 가는 것으로 이는 결코 바람직스럽지 않은 결과이다.

이를 감안할 때, 바람직한 제도개선 방안은 두 번째 경로인 타 매체 이전분을 적정 수준 이내로 통제할 수 있는 보완장치를 작동시키면서, 광고의 효율을 제고해 GDP와 광고시장 자체의 성장을 촉진하는 방식이 필요하다.

23) 크로스 미디어랩에 의한 다양한 미디어믹스의 허용은 단기적으로 취약매체에게 부담이 될 수 있다. 그러나, 단기적 부작용에 대한 제도적 대처와 장기적 선순환 효과의 유도로 적극 대처할 필요가 있다.

취약매체에 대한 적절한 지원 등 매체산업 균형발전을 위한 보완장치를 제대로 갖춘 방식을 구현할 수 있다면, 1)여론 다양성의 훼손 없이 재원을 확충하여 방송의 공적 기능을 강화할 수 있고, 2)방송광고 증대에 따른 편당 제작비 증가로 콘텐츠 경쟁력 강화를 꾀할 수 있으며, 3)방송광고산업의 확대와 방송광고의 후방효과 제고에 따른 경제활성화를 도모하는 긍정적 결과를 기대할 수 있을 것이다.

4) 쟁점검토(3) : 공영미디어렙이 정부에 의한 방송통제 기제로 오용될 가능성

현 정부는 방송을 장악·통제하려 한다는 의혹을 받고 있다. 박재완 청와대 수석 비서관은 2008년 8월 신동아와의 인터뷰에서 'KBS 사장은 대통령의 국정철학과 정책기조를 구현할 인물이어야 한다'는 발언을 한 바 있다. 공영방송의 관변방송화 및 대기업과 신문의 방송진출이 가시화되고 있다.

이런 상황에서 KBS와 MBC의 광고판매를 정부가 100% 출자한 공영 미디어렙에게 일임하게 된다면, 이는 정부의 방송통제 혹은 인위적인 방송구조 개편의 지렛대로 악용될 수 있는 개연성이 발생한다.

이명박 대통령 취임 이후 정연주 사장 시절 KBS의 광고판매가 급감했고, 정부와 MBC의 갈등이 심화되는 시기 MBC의 광고판매가 급감했다는 의혹이 제기된 바 있다. 2008년 대비 2009년 방송광고 판매액은 MBC -19.5%, KBS -2.4%, SBS -14.0%, 평균 -12.8%로 MBC의 판매액이 유독 심하게 감소했다.²⁴⁾

24) 이와 관련해 2009년 10월 15일 전병헌 민주당 의원은 이명박 정부가 MBC의 광고판매에 영향력을 행사했다는 의혹을 제기했다. 전 의원에 따르면, 1) 롯데그룹은 2008년 1~9월 MBC에 82억3천만원의 광고를 집행했으나, 2009년 1~9월에는 45억2천500만원으로 절반 가까이 줄었다. 반면, KBS에는 51억2천700만원의 광고를 내보내 전년보다 8억1천700만원 줄이는 데 그쳤고, SBS에는 54억4천400만원의 광고를 집행해 전년보다 10% 이상 늘었다. 2) KT(KT-KTF)의 경우도 2008년 1~9월 MBC에 170억9천700만원 광고를 했으나 2009년 1~9월에는 40억8천100만원(-23.9%) 줄어든 130억1천600만원을 집행했다. KBS에는 전년보다 20억5천100만원 늘인 137억4천100만원(17.5%)의 광고를 집행했고, SBS에도 109억1천600만원을 집행해 전년보다 19억7천900만원의 광고비를 더 집행했다. 3) 현대기아자동차의 경우도 MBC에 전년보다 38억5천700만원(-23.0%) 줄어든 128억9천200만원을 집행했지만, KBS에는 16억4천600만원 늘인 141억6천300만원(13.1%)의 광고를 집행, SBS에도 2억3천만원 늘인 112억6천만원의 광고를 집행했다. 4) LG계열사들과 삼성전자, SK텔레콤은 모두 지난해에 비해 방송3사 광고 집행을 동일한 비율로 줄였다. 전병헌 의원은 이에 대해 "방송광고판매의 공적 기능을 수행하고 있는 KOBACO 체제가 정권의 의중을 거스르지 못하고 사실상 방송광고의 공적 분배 기능을 상실한 것으로 볼 수 있다"며 "KOBACO의 현 경영진이 이명박 대통령 후보의 언론특보와 인수위 출신으로 구성되어 있다는 점에서 공사 본연의 '정치적 중립성' 내지는 '공공성'을 기대하기 어려운 점이 있다"고 주장했다. 반면 정병국 한나라당 의원은 지난 12일 국감 자료를 통해 "MBC가 최근 2년간 방송3사 중 정부-정부관련기관으로부터 가장 많은 광고액을 수주한 것으로 조사됐다"며 '정부의 MBC 탄압' 주장을 일축했다. 반면, 한나라당 정병국 의원은 정부-정부관련기관의 광고 집행액은 2009년 6월 현재 MBC 61억8천만원, KBS 56억7천400만원, SBS 51억7천600만원으로 MBC가 가장 많았고, 2008년에도 MBC 142억원, KBS 112억원, SBS 77억원으로 MBC가 정부광고 수주액 1위를 차지했다며 이를 반박했다. <뉴스엔뉴스>, 2009.10.15. 기사.

<표 10> 2009년 지상파 3사의 방송광고 판매액 변화 추이

구분	KBS	MBC	SBS	3사 전체
판매액	5,185억원	7,154억원	4,120억원	1조 9,064억원
전년대비 감소액	126억원	1,729억원	672억원	2,791억원
전년대비 성장률	-2.44%	-19.5%	-14.0%	-12.8%

이러한 결과가 과연 정부가 방송광고시장에 음성적으로 개입했기 때문인지의 여부는 아직 확인하지 못하고 있다. 이 의혹은 언젠가 진위 여부가 가려질 것이다. 그러나, 지금 진위를 알 수 없다고 하여 그 의혹 자체를 덮으려 한다면 이는 큰 잘못이다.

공영미디어랩을 어떻게 가져갈지에 대한 결정이 내려지기 전에 이 의혹의 진위가 밝혀지기란 어려울 것으로 보인다. 이 경우, 현명한 방법은 차선책으로 그러한 우려의 자체를 배제할 수 있는 다른 방법을 토론하고 합의하는 모색하는 것이다.

전두환 대통령 시기, KOBACO는 방송사의 목숨줄을 쥔 셈이었다. 방송사가 정권의 요구에 부응하지 않을 도리가 없는 방송구조이자 정치문화였다. 방송사가 국가로부터 독립성을 요구한다는 것은 당시 꿈도 꿀 수 없는 상황이었다. 한 쪽의 우려는 이러한 상황이 재연되는 것이다.

이 우려를 불식시킬 수 있는 차선책으로 공영미디어랩이 정부와 공영방송사 사이에 구조적으로 최소한 중간지대에 있게 하는 방법이 있을 수 있다. 즉, 공영미디어랩에 공영방송에 유의미하게 출자하여 공영미디어랩 내부에서 정부로부터의 독립성을 지킬 수 있도록 하는 것이다.

공영미디어랩에서 정부(예를 들어 KOBACO의 후신)의 지분은 공영방송보다 조금 못 미치거나 채로 볼 때 동등한 정도의 구조로 가져가는 방안을 검토해볼 수 있겠다.

5) 쟁점검토(4) : 거대 종편PP의 신규 진입

미디어 시장에 가장 큰 영향을 주는 요인 중 하나가 종편PP의 신규도입이다. 방통위나 예비 사업자들이 기대하고 있는 바와 같이, 종편 PP가 지상파에 버금가는 5%-7%시청률을 갖게 될 경우, 방송광고시장에 미치는 효과는 가히 빅뱅이라 할 만하다.

새로운 거대 종편PP 사업후보자들의 경우 저마다 자신이 메이저급 방송으로 성장·안착하길 원하고 있으며, 방송광고시장에서 공영 2개 채널과 민영 1개 채널로 짜여진 현재의 3강 체제를 허물고, 새로운 4강 또는 5강 체제로 진입하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 예비 사업자들은 연간 4-5천억 원 규모의 투자를 최소 2

년 이상 염두에 두고 있는 것으로 확인되고 있다.

민영 상업방송인 거대 종편PP의 등장은 우리나라 방송의 중심축을 공영에서 민영으로 이동시킬 가능성이 매우 크다. KBS와 MBC 등 2개 거대 공영방송보다 SBS를 필두로 한 전국민방과 복수의 거대 민영 종편PP가 시청률과 광고판매에서 최소한 대등하거나, 장기적으로는 더 주도적인 역할과 위치를 점하게 될 것이 예상된다.

우리 방송광고제도는 광고를 주요 재원으로 하는 메이저사를 3개를 한계로 하고 있으나, 미디어랩 경쟁체제 도입, 중간광고·총량제·가상광고·간접광고의 허용, 영리 의료법인의 도입과 그에 따른 광고의 허용 등 기타 광고제도 개편으로 광고 메이저사를 4개까지, 수신료 인상까지 더해진다면 6개까지로 확대될 수 있다.

그렇게 될 경우, 설령 종편PP를 미디어랩 대행체계 안에 포함시킨다 하더라도, '1공1민'의 제한경쟁론은 그 의미가 크게 희석될 수밖에 없다. 과거 '1공1민'의 제한 경쟁론은 KBS와 MBC의 광고를 판매하는 1개의 공영 미디어랩이 SBS를 판매하는 민영 미디어랩의 두 배에 가까운 시장점유율을 지녀, 광고요금 결정이나 판매방식 채택 및 취약매체 판매지원 등에서 주도적 역할을 할 것을 전제로 한 것이다.

현재 거대 종편PP는 미디어랩 경쟁체제에 편입되든 안 되든 이미, 경쟁체제 도입에 따른 방송광고비 성장의 몫을 일정 수준 이상 자연스럽게 취할 수 있게 되는 형국이다. 미디어랩 경쟁체제 도입과 중간광고·총량제·가상광고·간접광고 허용추진 등은 전체 방송광고 시장을 확장하는 효과가 있어 거대 종편PP의 진입에 유리하게 작용한다²⁵⁾. 또한, 광고수입을 20%로 한정하는 KBS 수신료 인상 역시 방송광고시장 확장과는 무관하지만 이 역시 거대 방송자본 신규진출의 비옥한 토양이 된다.

거대 종편의 신규진입과 이것의 안착을 촉진하는 각종 제도개편과 정책실시는 우리나라 방송을 상업주의적 민영방송 중심으로 구조개편하는 지렛대가 될 수 있다. 이러한 변화는 정부가 임의로 결정할 일일 아닌, 사회적 토론과 합의를 필요로 하는 중요 사안이다. 미디어랩 경쟁체제 도입은 단지 그 자체의 효과 뿐 아니라 거대 종편PP의 신규 시장진입과 그에 따른 방송구조의 변동이라는 환경변화까지 고려해야 한다.

미디어랩 경쟁체제 도입과 거대 종편PP의 신규 진입 및 그에 따른 방송광고 시장의 확대는 1)공급되는 프로그램의 수와 시간의 증가와 2)방송 콘텐츠 총 제작비의 증대를 야기한다. 그러나, 양 쪽이 비슷한 비율로 증가하여 결과적으로 콘텐츠 경쟁력 제고의 핵심관건인 프로그램당(혹은 단위 시간당) 제작비용의 유의미한 증가는 기대하기 어려울 수 있다.

또한, 지상파 미디어랩 경쟁체제를 도입하면서 종편PP에 대해서는 이를 적용하

25) 설령, 종편PP에 미디어랩 체제를 동일하게 적용할지라도, 경쟁도입에 따른 방송재원 증가분의 상당 부분은 자연스럽게 종편PP에 흘러들 수밖에 없다.

지 않는 정책을 취한다면, 이는 종편PP에 대한 부당하고 과도한 특혜가 될 수밖에 없다.

미디어랩 제도는 방송의 제작·편성과 광고영업을 제도적으로 분리하는 핵심 장치이다. 종편PP에 미디어랩 제도를 적용하지 않을 경우, 종편PP는 합법적으로 제작·편성과 광고영업을 연동시킬 수 있게 되어 보다 더 큰 광고효과를 광고주에게 보장할 수 있게 된다. 이 경우, 지상파 방송광고 시장에서 미디어랩 경쟁체제 도입의 긍정적 효과는 전혀 얻지 못하고, 단지 신규 진입하는 종편PP가 메이저 방송사의 대열에 쉽게 합류하도록 특혜를 베푸는 데 그치고 말 수도 있다.

나아가, 전체 방송의 공적 기능 저하와 이윤일변도의 상업주의적 경쟁심화로 인한 방송 전체의 황폐화를 야기할 수 있다. 종편PP에게 미디어랩 제도를 지상파방송과 동일하게 적용하는 것을 비롯, 종편PP에 대해 지상파방송과 동일한 수준의 공적 책임과 규제를 적용하는 것이 필요하다.

4. 발의된 법안들의 주요 내용 및 분류·평가

1) 주요 내용의 분류 방식

발의된 각각의 법률안들은 그 세부내용을 다음과 같은 12가지 속성으로 나누어 살펴볼 수 있다. 다음은 각 법안들의 주요 내용을 이 12가지 속성별로 분해하여 살펴보고, 이를 토대로 미디어랩 경쟁체제의 도입방식에서의 주요 쟁점들을 추출하고자 한다. 이 12가지 속성 중 민감한 차이(또는 쟁점)를 형성하는 부분은 앞의 7가지 속성들이다.

- 1) 설립방식 : 허가제/등록제
- 2) 경쟁형태 : 미디어랩 수, 공민영 미디어랩 간 영업영역 구분 여부
- 3) 소유규제 : 1인소유 상한선, 방송사·대기업·신문사·통신사·광고대행사·타미디어랩·외국자본 등의 출자 및 소유 규제 방식
- 4) 시장점유율 규제 : 미디어랩 혹은 방송사의 광고시장점유율 규제의 도입 여부
- 5) 위탁강제 대상 : 법률에 의해 미디어랩에 판매를 위탁해야만 하는 방송사업자의 범위
- 6) 사업영역 : 미디어랩이 판매대행할 수 있는 사업의 범위(크로스미디어랩 허용 여부)
- 7) 취약매체 지원방안 : 종교방송과 지역방송을 지원하도록 하는지의 여부와 지원 방식, 방송광고 (균형)발전기본계획의 수립·시행 여부

- 8) KOBACO 처리방안 : 제도개선에 따른 KOBACO의 신위상과 새로운 업무
- 9) 방송발전기금 : 징수율과 다른 사업과의 회계 구분 여부
- 10) 수수료 : 수탁수수료와 미디어렙 대행수수료의 규정 여부와 내용
- 11) 기타 내용 : 방송광고판매대행사협회에 관한 규정 등
- 12) 법률형태 : 개선 대상 법률과 제정·개정 등 추진방식

2) <한선교안>

<표 11> 한선교 법률안 분석표

구분	내용	
1) 설립방식	• 허가제(허가기간 없음)	
2) 경쟁형태	• 1공영·다민영, • 공영 : KBS, EBS • 민영 : SBS, MBC	
3) 소유규제	• 1인 최대지분 51% (방송사 개별 51%) • 대기업·타 미디어렙·정당 소유 금지	
4) 시장점유율 규제	(없음)	
5) 위탁강제 대상	• 지상파	
6) 사업영역	• 기타 매체에 대한 판매 허용	
7) 취약매체 지원방안	• 방통위, 취약매체 지원 위한 방송광고발전 기본계획 수립·시행, 방송광고대행공사 내 방송광고균형발전심의위원회 설치 - 방통위 위원장, 9인 이하 위원 위촉, 위원장 지명 • 방통위, 방송광고대행사업자 지정 가능	
8) KOBACO 처리방안	위상	• 방송광고대행공사로 전환 - 자본금 1,000억원 정부 전액출자 - 공사의 자산·업무·고용 제한 승계 • 공공기관 운영에 관한 법률 적용 배제
	업무	• 방송광고영업 : KBS, EBS 등 • 광고판매를 위한 조사분석 • 방송광고 균형발전과 활성화를 위한 정책개발 • 지원, 조사, 연구, 출판, 비상업적 공익광고 • 시청률조사검증 등 방통위원장이 필요하다고 인정한 사업
	경과조치	• 설립추진단 설치 - 방통위장이 단장 및 직원 임명 - 문화부 장관 협의 • 방송발전기금징수 관련 경과조치 명시
9) 방송발전기금	• 100분의 6 → 100분의 7로 징수율 확대 • 다른 사업과의 회계 구분	
10) 수수료	• 수탁수수료 지급 근거 • 대행수수료 지급 근거	
11) 기타 내용	• 방송광고대행공사의 민영 미디어렙 출자 금지 • 방송광고판매대행사협회 설립	
12) 법률형태	• 한국방송광고공사법 폐지 및 방송법 개정	

3) <김창수안>

<표 12> 김창수 법률안 분석표

구분	내용	
1) 설립방식	• 허가제(5년 이내)	
2) 경쟁형태	• 1공영·1민영 • 공영 : KBS, MBC, EBS, • 민영 : SBS, 지역민방	
3) 소유규제	• 1인 최대지분 30% (방송사 개별 30%) • 대기업·일간신문·통신사 최대지분 10%	
4) 시장점유율 규제	• 방통위, 시장지배적 사업자로 추정되는 지상파방송의 광고매출 점유율 한도를 지정	
5) 위탁강제 대상	• 지상파 및 종편, 보도채널	
6) 사업영역	• 기타 매체에 대한 판매 허용	
7) 취약매체 지원방안	• 방통위, 취약매체 지원 위한 방송광고발전 기본계획 수립·시행, 한국광고공사 내 방송광고균형발전심의위원회 설치 - 방통위 위원장이 9인 이하 위원 위촉, 위원장 지명 • 중소기업에 방발기금 납부 면제 등 행정적·재정적 지원 가능 • 중소기업의 판매대행 위탁 곤란시 한국광고공사 등에 광고판매 대행 지정	
8) KOBACO 처리방안	위상	• 한국광고공사로 전환 - 자본금 3,000억원 정부 전액출자 - 공사의 자산·업무·고용 승계 • 공공기관 운영에 관한 법률 적용
	업무	• 방송광고영업 : 방송사업자, IPTV, 인터넷 • 광고판매를 위한 조사분석 • 방송광고 균형발전 및 활성화를 위한 정책개발, 지원, 조사, 연구, 출판 및 부대시설 운영 • 비상업적 공익광고 • 시청률 조사검증 • 광고산업활성화를 위해 방통위원장이 필요하다고 인정한 사업 • 위 사업에 딸린 사업 등
	경과조치	• 설립추진위원회 설치 - 방통위장이 위원장 임명 • 출자의제, 해산청산의제, 국세 및 지방세 감면 위한 경과조치 명시 • 기승인 종편 및 보도채널의 광고판매에 대한 경과조치 명시 • 임원에 대한 승계
9) 방송발전기금	• 100분의 6 징수율 유지	
10) 수수료	• 방송광고판매액의 100분의 20 이하 수탁수수료 • 수탁수수료의 100분의 70 이상의 대행수수료	
11) 기타 내용	• 방송광고판매대행사협회 설립	
12) 법률형태	• 한국방송광고공사법 폐지 및 방송광고판매대행등에관한법률 제정	

4) <진성호안>

<표 13> 진성호 법률안 분석표

구분	내용
1) 설립방식	• 허가제(7년 이내)
2) 경쟁형태	• 1공영·1민영 • 공영 : KBS, MBC, EBS (MBC는 3년후 재지정 여부 결정)

		<ul style="list-style-type: none"> • 민영 : SBS, 지역민방
3) 소유규제		<ul style="list-style-type: none"> • 1인 최대지분 30% (방송사 3년간 소유 금지) • 대기업 · 일간신문 · 통신사 최대지분 10% • 타 미디어랩, 광고회사, 정당 소유 금지
4) 시장점유율 규제		(없음)
5) 위탁장제 대상		• 지상파
6) 사업영역		• 3년간 지상파방송사 방송광고만 판매, 이후 기타 매체 판매 허용
7) 취약매체 지원방안		<ul style="list-style-type: none"> • 중소방송국의 판매대행 위탁 곤란시 방송광고대행공사 등에 광고판매 대행 지정 (방통위, 방송광고발전 기본계획 수립 · 시행 규정 없음, 방송광고균형발전위원회 설치 규정 없음) • 코바코 자산을 방송발전기금으로 전환하여 취약매체 지원 • 방통위, 지상파 3사의 키국과 지역국 간 방송광고 매출액 배분비율 지정 • 방통위, 미디어랩에게 종교방송에 대한 방송광고 판매 의무 할당 • 취약매체 방송발전기금 면제
8) KOBACO 처리방안	위상	<ul style="list-style-type: none"> • 한국방송광고대행공사로 전환 <ul style="list-style-type: none"> - 자본금 1,000억원 정부 전액출자 - 자본금 제외 공사 자산 방송발전기금 전환 - 공사의 자산 · 업무 · 고용 제한 승계 - KODEX, KOBAnet 업계 공유 • 공공기관 운영에 관한 법률 적용
	업무	<ul style="list-style-type: none"> • 방송통신위원회가 지정한 방송사업자의 방송광고판매대행 • 방송발전기금의 징수 및 관리에 관한 사업 • 광고산업 활성화를 위하여 방송통신위원회가 위탁하거나 필요하다고 인정하는 사업 • 위 사업의 부대사업
	경과조치	<ul style="list-style-type: none"> • 설립준비단 설치 <ul style="list-style-type: none"> - 세부 내용 없음, 기재부, 문화부 장관 협의 • 방송발전기금징수관련 경과조치 명시
9) 방송발전기금		<ul style="list-style-type: none"> • 100분의 6 징수율 유지 • 다른 사업과의 회계 구분
10) 수탁수수료		<ul style="list-style-type: none"> • 방송광고판매액의 100분의 20 이하 수탁수수료 • 수탁수수료의 100분의 70 이상의 대행수수료
11) 기타 내용		<ul style="list-style-type: none"> • 방송광고대행공사의 민영 미디어랩 출자 금지 (방송광고판매대행사협회 설립 규정 없음)
12) 법률형태		• 한국방송광고공사법 폐지 및 방송광고판매대행등에관한법률 제정

5) <이용경안>

<표 14> 이용경 법률안 분석표

구분	내용
1) 설립방식	• 허가제(허가기간 없음)
2) 경쟁형태	<ul style="list-style-type: none"> • 1공영 · 1민영 • 공영/민영 영역 구분 없음
3) 소유규제	<ul style="list-style-type: none"> • 1인 최대지분 30% • 지상파방송사, 보도 · 중편사업자 최대지분 20% • 100대 광고주 최대지분 10% • 신문, 뉴스통신, 광고회사, 정당 소유 금지
4) 시장점유율 규제	• (별도의 점유상한선은 없음. 대신 공정거래 차원에서) 공정거래

		<ul style="list-style-type: none"> 법상 시장지배적 사업자에 해당하는 지상파 방송사업자(키국)과 지역국 간 방송광고 매출액 배분비율을 대통령령으로 규정 (방송 제73조의 7)
5) 위탁강제 대상		<ul style="list-style-type: none"> 지상파 및 종편, 보도채널(기존 보도채널은 2011년말까지 유예)
6) 사업영역		<ul style="list-style-type: none"> 지상파 및 종편, 보도채널
7) 취약매체 지원방안		<ul style="list-style-type: none"> 방통위, 방송광고균형발전 기본계획 수립·시행. 방송광고균형발전심의위원회 설치 - 방송관련 단체의 추천 및 방통위 동의를 거쳐 위원장이 9명 위촉(5명 이상 취약매체 관련 단체 추천), 위원장 호선 지역방송 및 종교방송에 대한 방송발전기금 지원 미디어랩은 전체 방송광고 판매물량의 15%를 지역 및 종교방송에 할당
8) KOBACO 처리방안	위상	<ul style="list-style-type: none"> 한국방송광고공사로 전환 <ul style="list-style-type: none"> 자본금 3,000억원 정부 전액출자 공사의 재산·권리·의무 및 고용 포괄 승계 공공기관 운영에 관한 법률 적용
	업무	<ul style="list-style-type: none"> 방송광고영업 : 지상파방송사업자, 종편 및 보도PP 광고판매를 위한 조사분석 방송광고 균형발전 및 활성화를 위한 정책개발, 지원, 조사, 연구, 교육, 출판 및 부대시설 운영 비상업적 공익광고 시청률 조사검증 광고산업활성화를 위해 방통위원장이 필요하다고 인정한 사업 위 사업에 딸린 사업 등
	경과조치	<ul style="list-style-type: none"> 정부출자기관 전환 준비위원회 설치 <ul style="list-style-type: none"> 방통위원장이 업계 전문가 포함 7인 이내 위촉(기재부, 문화부장관 협의) 출자의제, 해산청산의제, 국세 및 지방세 감면 위한 경과조치 명시 방송광고 판매, 방송발전기금지수관련 경과조치 명시 임원에 대한 승계
9) 방송발전기금		<ul style="list-style-type: none"> 100분의 6 → 100분의 7로 징수율 확대 다른 사업과의 회계 구분
10) 수탁수수료		<ul style="list-style-type: none"> 수탁수수료 지급 근거 대행수수료 지급 근거
11) 기타 내용		(방송광고판매대행사협회 설립 규정 없음)
12) 법률형태		<ul style="list-style-type: none"> 방송법 개정 한국방송광고공사법 개정

6) <전병헌안>

<표 15> 전병헌 법률안 분석표

구분	내용
1) 설립방식	<ul style="list-style-type: none"> 허가제(5년 이내)
2) 경쟁형태	<ul style="list-style-type: none"> 1공영(2공영)·다민영 공영/민영 영역 구분 없음
3) 소유규제	<ul style="list-style-type: none"> 1인 최대지분 30% 전체 지상파방송사업자 최대지분 50% 10조 미만 대기업 최대지분 10% 10조 이상 대기업, 일간신문사, 뉴스통신사, 지상파방송사업자(KBS, MBC 제외)의 특수관계자, 지상파방송사업자 이외의 방

		송사업자, 정당, 광고회사, 한국방송광고판매대행공사 소유 금지, 외국자본 출자 및 출연 금지
4) 시장점유율 규제		• 한 방송사업자의 판매액의 전체 방송광고 판매액의 40% 초과 금지 (단, 2년 시행유예)
5) 위탁강제 대상		• 지상파 및 종편, 보도채널
6) 사업영역		• 지상파 및 종편, 보도채널 • 지상파계열 PP 광고판매 금지
7) 취약매체 지원방안		• 방통위, 방송광고발전 기본계획 수립·시행, 방송광고균형발전 심의위원회 설치 - 각 사업자와 각 단체 추천 11인 이하, 위원장 호선 • 상위 3개 지상파방송사업자 광고판매액 중 방송광고균형발전심 의위원회가 정하는 일정비율을 취약매체에 제공 • 방송발전기금 납부면제 등 행정적·재정적 지원 가능
8) KOBACO 처리방안	위상	• 한국방송광고판매대행공사로 전환 - 자본금 3,000억원 정부 전액출자, 공사의 재산·권리·의무 및 고용 포괄 승계 • 공공기관 운영에 관한 법률 적용
	업무	• 방송광고영업 : 지상파방송사업자, 보도 및 종편 PP • 광고판매를 위한 조사분석 • 방송광고 균형발전 및 활성화를 위한 정책개발, 지원, 조사, 연구, 출판 및 부대시설 운영 • 비상업적 공익광고 • 시청률 조사검증 • 광고산업활성화를 위해 방통위원장이 필요하다고 인정한 사업 • 위 사업에 딸린 사업 등
	경과조치	• 설립추진위원회 설치 - 방통위 동의를 얻어 위원장이 5인 이내 위촉 • 출자의제, 해산청산의제, 국세 및 지방세 감면 위한 경과조치 명시 • 방송광고 판매, 방송발전기금징수관련 경과조치 명시
9) 방송발전기금		• 100분의 6 징수율 유지 • 다른 사업과의 회계 구분
10) 수탁수수료		• 방송광고판매액의 100분의 14 이하 수탁수수료 • 대행수수료 지급 근거
11) 기타 내용		• 방송광고판매대행사협회 설립
12) 법률형태		• 한국방송광고공사법 폐지 및 방송광고판매대행등에관한법률 제정

7) <이정현안>

<표 16> 이정현 법률안 분석표

구분	내용
1) 설립방식	• 허가제(3년)
2) 경쟁형태	• 1공영·다민영, • 공영/민영 영역 구분 없음
3) 소유규제	• 1인 최대지분 40% (방송사 개별 51%) • 대기업 10%, 타 미디어랩·정당 소유 금지
4) 시장점유율 규제	(없음)
5) 위탁강제 대상	• 지상파
6) 사업영역	• 기타 매체에 대한 판매 허용 (단, 3년간은 지상파만 대행)
7) 취약매체 지원방안	• 방통위, 취약매체 지원 위한 방송광고발전 기본계획 수립·시행,

		<ul style="list-style-type: none"> 방통위 내 방송광고균형발전심의위원회 설치 - 방통위 위원장, 9인 이하 위원 위촉, 위원장 지명 • 방통위, 방송광고대행사업자 지정 가능
8) KOBACO 처리방안	위상	<ul style="list-style-type: none"> • 한국광고진흥공사로 전환 <ul style="list-style-type: none"> - 자본금 1,000억원 정부 전액출자 - 공사의 자산·업무·고용 제한 승계 • 공공기관 운영에 관한 법률 적용 배제
	업무	<ul style="list-style-type: none"> • 방송광고영업 (3년간은 지상파 방송광고만 판매) • 광고판매를 위한 조사분석 • 방송광고 균형발전과 활성화를 위한 정책개발 지원 • 지원, 조사, 연구, 출판, 비상업적 공익광고 • 시청률조사검증 등 방통위원장이 필요하다고 인정한 사업
	경과조치	<ul style="list-style-type: none"> • 설립추진단 설치 <ul style="list-style-type: none"> - 방통위장이 단장 및 직원 임명 - 문화부 장관 협의 • 방송발전기금징수 관련 경과조치 명시
9) 방송발전기금		<ul style="list-style-type: none"> • 100분의 6 → 100분의 7로 징수율 확대 • 다른 사업과의 회계 구분
10) 수수료		<ul style="list-style-type: none"> • 수탁수수료 지급 근거 • 대행수수료 지급 근거
11) 기타 내용		<ul style="list-style-type: none"> • 방송광고대행공사의 민영 미디어렐 출자 금지 • 방송광고판매대행사협회 설립
12) 법률형태		<ul style="list-style-type: none"> • 한국방송광고공사법 폐지 및 방송법 개정

8) 각 법안들의 비교·분류와 평가

각 법안의 성격을 비교·분류하고 평가하기 위해서는 각 법안들이 실제 채택되었을 때 야기할 것으로 예상되는 1)경쟁촉진 효과의 크기와 2)경쟁이 확산되는 범위를 나누어 살펴보고, 다시 이 두 가지를 종합하는 방법이 유용하다.

첫 번째로, 경쟁촉진 효과의 크기는 앞의 분류표에서 1)설립방식 : ‘허가제/등록제, 2)경쟁형태 : 미디어렐 수, 공민영 미디어렐 간 영업영역 구분 여부’, 3)소유규제 : ‘1인소유 상한선, 방송사·대기업·신문사·통신사·광고대행사·타미디어렐·외국자본 등의 출자규제 여부’, 4)시장점유율 규제 : ‘미디어렐 혹은 방송사의 광고시장점유율 규제의 도입 여부’, 7)취약매체 지원방안 : ‘종교방송과 지역방송을 지원하도록 하는지의 여부와 지원 방식, 방송광고 (균형)발전기금기본계획의 수립·시행 여부’ 등을 속성별로 고르게 반영하여 종합평가해 예상할 수 있다.

경쟁촉진 효과의 실제 크기를 어떻게 지수화해야 할지는 아직 논의된 바 없다. 일단 편의적으로 현행유지를 1점, 제한경쟁 도입을 2점, 완전경쟁 도입을 3점으로 하고자 한다. 이 경우, <한선교안>과 <이정현안>은 2점, <김창수안> <진성호안> <이용경안> <전병현안>은 2점을 부여할 수 있다.

두 번째로, 경쟁이 확산되는 범위는 앞의 분류표에서 5)위탁강제 대상 : ‘법률에 의해 미디어렐에 판매를 위탁해야만 하는 방송사업자의 범위’가 주된 판단의 대상

이 되며, 6)사업영역 : ‘미디어랩이 판매대행할 수 있는 사업의 범위’는 이에 대해 보충·보조적 관계에 있다고 보는 것이 타당할 것이다.

이 경우, 신중히 판단해야 하는 부분이 ‘중편PP’의 위상과 규모 및 시청율과 시장점유율을 어느 정도로 기대하느냐의 문제이다. 방통위가 중편PP를 신규허가할 때, 가장 중요한 요소의 하나로 보는 것이 투자자본의 크기이다. 이른바, ‘글로벌 미디어그룹의 출현’까지 기대하는 상황이다. 대기업과 거대신문들의 중편PP 추진계획들은 지상파 3사에 뒤지지 않는 규모의 자본과 자금을 수년간 지속적으로 투입하고, 지상파 3사에 준하는 4%-5% 대의 시청율과 그만큼의 광고매출을 기대하고 있는 상황이다. 현재 여건으로 볼 때, 최소한 한 개의 거대 중편PP가 시장에 안착될 수 있는 상황이다. 수신료인상 등 인위적인 여건조성이 더해진다면 두 개까지도 가능할 수 있다.

중편PP를 미디어랩 제한경쟁체제에 포함시키지 않고 자유영업에 맡기는 것은 제한경쟁체제 도입 여부와는 상관없이 전체 방송광고시장의 절반 이상에서 완전경쟁 원리가 작동하게 됨을 의미한다. 나아가, 낮은 수준일지라도 완전경쟁체제를 도입하면서 중편PP를 미디어랩 강제위탁 대상에서 배제하는 것은, 시장의 더 큰 부분(중편PP 등 비지상파 부분)에서는 높은 수준의 완전경쟁을, 작은 부분(지상파 부분)에서는 낮은 수준의 완전경쟁을 도입하는 것과 같다.

한편, 이와 반대로 제한경쟁체제로 전환하면서 동시에 중편PP를 미디어랩체제에 포함시킨다면, 그 결과는 현재와 마찬가지로 전체 방송광고시장의 대부분 영역에서 제한경쟁체제가 적용되는 모습이 될 것이다.

이러한 점들을 감안하여, 이 부분에 대한 지수도 경쟁이 확산되는 범위는 전체 방송광고시장 대부분에 깊숙이 파급되는 ‘큰 범위’일 경우 3점, 절반쯤에 작용하는 ‘중간 범위’의 경우 2, 중편PP가 도입되지 않거나 도입되어도 일반 비상파 PP의 규모와 경쟁력 수준에 있을 경우를 1점으로 잠정 값을 주고자 한다.

이 경우, <한선교안> <진성호안> <이정현안>은 3점, <김창수안> <이용경안> <전병현안>은 2점을 매길 수 있을 것이다.

<표 17> 각 법안의 분류·평가표 (괄호 안 숫자는 지수)

구분		경쟁의 수준	
		완전경쟁 : 3점	제한경쟁 : 2점
경쟁확산의 범위	중편PP 자유영업 허용 : 3점	<한선교안> 3*3=9 <이정현안> 3*3=9	<진성호안> 3*2=6
	중편PP 미디어랩이 대행 : 2점)		<김창수안> 2*2=4 <이용경안> 2*2=4 <전병현안> 2*2=4

과거 국민의 정부와 참여정부 시절, 미디어랩 경쟁체제 도입 논쟁은 각 입장이 정책적으로 요구하는 사항의 차이가 분명했고, 완전경쟁론과 제한경쟁론 및 독점유지론 등 세 가지 입장들이 주요쟁점에 대한 고유한 인식과 제시하는 법제화 방안에서 서로 선명히 갈렸다.

과거의 그러한 인상 때문인지 아니면 대립구도를 선명하게 하기 위한 교육책인지, 현재관결로 독점유지론이 설 땅을 잃게 된 지금, 많은 언론들이 이번 논쟁을 완전경쟁론인 ‘1사1랩’론과 제한경쟁론인 ‘1공1민’론 간의 공방인 것처럼 다루고 있다. 이런 보도 프레임은 앞으로도 계속될 가능성이 크다. 그렇지만 이 같은 이분법은 더 이상 진실이 아니다.

법안을 들여다 보면, 완전경쟁이라 일컬어지는 ‘1사1랩’ 입장들 중에서도 높은 수준의 경쟁을 주장하는 <한선교안> 및 <이정현안>과 약간 낮은 수준의 경쟁을 요구하는 <전병헌안>의 두 가지 상반된 입장이 존재한다. <한선교안>과 <이정현안>도 엄격하게 보면, 엄밀한 의미의 완전경쟁론이라 보기 어려운 측면도 있다. 이 안들이 민영미디어랩 허가제를 받아들이거나 지역방송과 종교방송의 광고판매 지원장치 도입을 수용하고 있기 때문이다.

현실의 완전경쟁론은 장기적으로 ‘미래 변화의 지향성’을, 단기적으로 ‘다른 대안들보다 상대적으로 더 크고 폭넓은 경쟁의 도입’을 주장하는 선에서 매우 현실적인 자세를 취하고 있다.

‘1공1민’ 입장을 제한경쟁론과 직접 등치시키는 것도 문제가 있다. 과거 ‘1공1민’론은 KBS와 MBC 및 SBS 등 3사 중심의 방송시장을 전제로 한 것이다. 그렇지만 지금은, 메이저 3사에 비견되는 자본력과 경쟁력을 지닐 것으로 예상되는 종편PP들의 방송시장 신규진입이 예상되는 상황이다. 종편PP라는 새로운 변수의 등장은 ‘1공1민’을 제한경쟁론과 등치시키는 것을 불가능하게 한다.

입법발의 된 법안들의 내용들을 볼 때, <한선교안>, <이정현안>, <전병헌안>은 1공다민 혹은 2공다민 형태의 ‘1사1랩’안에 속한다. 반면, <김창수안>, <진성호안>, <이용경안>은 ‘1공1민’안에 속한다. 그렇지만, 이 분류가 그대로 앞서 지적했듯이 ‘완전경쟁론’과 ‘제한경쟁론’ 간의 구분으로 이어질 수는 없다.

<한선교안>과 <이정현안>은 경쟁형태나 소유규제의 측면에서 높은 수준의 경쟁촉진 효과가 예상되며, 나아가 종편·보도 PP의 자유영업을 허용해 경쟁확산 범위가 극대화되고 있다. 이 두 법안이 가장 ‘완전경쟁’ 지향적인 법안이라 할 수 있다.

반면, <진성호안>은 ‘1사1랩’ 구도를 갖고 있고, 또 지상파 방송사 간의 광고판매 경쟁을 일정 수준에서 제어하거나 광고취약 매체에 대한 체계적인 지원장치를 포함하고 있는 등 경쟁형태나 소유규제 면에서 지상파 사업자들에게는 완고한 경쟁제한적 규제를 적용하고 있다. 그러나 동시에 이와 대조적으로 거대 종편PP은 엄격한 규제하의 미디어랩체계 바깥에 있도록 함으로써 직접영업효과에 준하는 최대한

자유로운 탈규제 환경을 조성해 주고 있다.

이는 비지상과 부분을 직접영업 수준의 극단적 경쟁상태로 이끌어 전체 방송광고시장을 ‘불균등하게’ 뜨겁게 달구는 효과를 야기할 것으로 예상된다. 그런 관점에서 <진성호안>은 결과적으로 꽤 경쟁지향적인 안이라 할 수 있겠으며, 동시에 종편 PP가 빠른 시간 내에 방송광고시장의 주류로 진입하도록 유인하는 특혜적 접근법이라 할 수 있다.

<전병헌안>은 종편·보도 PP도 미디어랩 대행체제에 포함시키고 있으며, 동시에 방송사 출자와 공민영 구분없는 1사1랩식 판매대행을 허용하고 있다. <전병헌안>은 방송사의 미디어랩 선택권을 폭넓게 보장하고 있음에도 불구하고, 시장점유율 규제를 도입하고 미디어랩에 의한 지상과 계열 PP의 판매를 금지하는 등 경쟁제한적인 요소가 많아 느슨한 형태의 부분적인 ‘제한경쟁’론이라 분류하는 것이 타당하다.

<이용경안> 역시 종편·보도 PP도 미디어랩 대행체제에 포함시키고 있다. 이 안은 공민영 미디어랩 간의 영업영역 구분을 배제하여 경쟁적 요소를 강화하는 동시에, 이와는 반대로 공정거래 차원에서 공정거래법상 시장지배적 사업자에 해당하는 지상과 방송사업자(키국)과 지역국 간 방송광고 매출액 배분비율을 대통령령으로 규정토록 함으로써, 느슨한 형태의 부분적 ‘제한경쟁’의 균형을 유지하고 있다.

<김창수안> 또한 종편·보도 PP도 미디어랩 대행체제에 포함시키고 있다. 이 안은 ‘1공1민’ 형태이지만, 방송사 출자를 허용해 방송사의 미디어랩 선택권을 실질적으로 보장함으로써, 이 역시 느슨한 형태의 부분적인 ‘제한경쟁’론이라 할 수 있다.

5. 바람직한 제도개선의 기본 원칙과 대안의 모색

1) 기본 원칙

2개 이상 미디어랩 간의 유효한 경쟁체제를 도입해야 한다. 그러나, 모든 것을 시장에서의 수요와 공급에 일임하는 방식은 매체 다양성과 여론 다양성에 오히려 손상을 줄 수 있다. 부분적으로 경쟁을 도입하는 제한경쟁적 접근이 필요하다. 앞에서의 논의를 토대로 바람직한 방송광고 판매제도 개선의 기본원칙을 다시 짚어보자면 다음과 같다.

- 1) 방송의 제작·편성과 광고영업의 제도적 분리는 유지되어야 한다. 이를 위해, 미디어랩에 의한 대행을 법제화하여야 하며, 미디어랩에 대한 방송사의 출자는 금지되거나, 구조적 유착이 불가능한 수준 이하로 규제되는 것이 좋다. 미디어랩은 소유주로부터 자율성을 지닌 전문 경영인에 의해 독립적으로 운영

되어야 하며, 이를 통해 소유와 경영의 분리가 이뤄져야 한다.

- 2) 방송, 특히 공영방송이 미디어랩 대행체계에 의해 정부로부터 영향을 받지 않도록 해야 한다. 최근 정부의 방송통제 의혹이 커지고 있는 현실을 감안해 정부가 공영 미디어랩을 통해 경제적으로 압박을 가하거나 미끼를 걸어 유인하는 등 정치적으로 이용될 수 있는 가능성을 차단해야 한다. 공영 미디어랩이 주주와 공영방송사 및 전문가와 시민(광고소비자)들에 의해 민주적 거버넌스를 구현하는 제도와 전통을 확립하는 것이 가장 좋은 방법이다. 만약 그러한 제도와 전통이 없어 신뢰하기 어려운 국면이라면, 공영방송사가 공영미디어랩의 주요한 주주가 되어 경영에 참여함으로써, 미디어랩이 정부에 의해 일방동원될 수 없도록 만드는 것도 차선책이 될 수 있다.
- 3) 공영방송을 대행하는 미디어랩은 공적 성격을 지녀야 한다. 운영 측면에서 내외의 여러 이해관계자와 전문가 등 관련자들이 참여하는 민주적 거버넌스를 구현해야 하고, 자본의 측면에서 민영이 아닌 공영이어야 한다.
- 4) 거대 종편PP에 대한 특혜의 가능성을 엄중히 회피해야 한다. 특히 종편PP를 미디어랩 대행체계에 지상파 방송과 동일하게 포함시켜야 하며, 중간광고나 간접광고 가상광고 등 기타 광고운영제도에도 특혜의 시비가 일절 없어야 한다.
- 5) 여론 다양성을 위해 신문사와 통신사의 출자를 높은 수준에서 규제(예, 금지)하고, 대광고주의 다른 이름인 대기업의 출자도 높은 수준에서 규제하는 것이 바람직하다. 판매자와 구매자의 동일화를 피하기 위해 대형 광고대행사의 참여 높은 수준에서 규제하고, 국내산업 보호와 내국인역차별의 모순을 피하기 위해 외국자본의 참여도 높은 수준에서 규제하는 것이 바람직하다.
- 6) 방송의 균형발전을 위해 취약방송에 대한 실효성 있는 지원장치를 충분한 수준에서 강구해야 한다. 신문 등 비방송매체에 대한 매체 다양성 차원에서의 지원은 방송광고 판매제도 이외의 다른 방식, 예를 들어 신문발전위원회 등을 통한 적절한 다른 방안이 바람직하다.
- 7) 현 정부의 방송정책을 감안할 때, 종편PP를 포함한 민영 상업방송들이 방송의 중심을 이루는 큰 구조변동이 예상된다. 이 경우, 현재 입법발의된 여러 법안들이 담고 있는 각종 공적 장치들은 그 구조변동으로 인해 자연적으로 무력화될 가능성이 있다. 이러한 일 또는 이와 유사한 상황변화에 대응하기 위해 방송광고요금의 적정성, 매체와 여론의 다양성, 공정거래 등의 문제들에 대해 심의할 수 있는 보완장치의 마련이 바람직하다.

2) 구체적인 방안의 모색

(1) 기본 경쟁구도 : 제한경쟁적 1사1랩 (더 정확하게는 2공다민)

△ 1인 소유 한도 30%, 방송사의 합 50%의 2공다민 체제.

KBS와 코바코가 전환한 진흥재단이 각각 30%씩 출자한 공영미디어랩(1)과 MBC와 코바코가 각각 30%씩 출자한 공영미디어랩(2)는 여야 양쪽이 갖고 있는 우려를 불식시킬 수 있는 절충적 대안이 될 수 있다. 진흥재단은 감시와 견제의 기능을 행사하되, 특별한 이유가 있을 때에는 기타 주주들의 지지를 얻어 경영권을 행사할 수도 있다. 공영 미디어랩 경영의 효율성과 투명성을 제고하고, 쟁점 사안이 발생할 시, 나머지 40% 지분을 지닌 주주들의 지지 획득을 위한 미디어랩 내부의 생산적이고 건전한 경쟁이 촉발될 수 있다.

- △ 정부여당은 방송장악, 인위적인 반민주적 방송구조 개편에 대한 의혹을 부인할 것임. 진심으로 그렇게 믿는다면, 정부여당은 제한경쟁론적 1사1랩(2공다민) 체제를 거절할 이유가 없다. 이런 방식의 미디어랩 경쟁체제 도입은 정부의 방송장악을 쉽게 허용치 않으므로 야당과 시민단체에게도 나쁘지 않은 대안일 수 있다.
- △ 법률에 의해 별도의 허가절차 없이 각 자본금 1000억원 규모로 설립되며, 코바코와 각 공영방송사가 상한선까지 의무 출자하도록 한다.
- △ 민방 등 기타 지상파방송과 종편PP들은 정부의 허가를 통해 민영 미디어랩을 설립하거나, 기 설립된 다른 미디어랩들과 자유롭게 계약하여 광고를 판매할 수 있도록 한다. 이 경우, SBS와 거대 종편PP를 주 고객으로 하는 민영 미디어랩이 2개 이상 설립될 수 있어, 2공다민영 체제가 된다.
- △ 지주회사나 기타 방송사업자의 특수관계인은 대주주의 전면적인 지배하에 있으며 외부의 감시, 감독에서도 벗어나 있다. 따라서 민영미디어랩에 대해서는 방송사업자의 특수관계인의 지분 보유 금지를 법률로 명문화해야 한다. SBS의 지주회사가 미디어랩을 직접 자회사로 두고 지배할 경우 사실상 아무런 공적 통제 없이 SBS의 광고 영업을 장악하는 것은 물론 지역민방들에게까지 직접적인 영향력 행사가 가능해진다.
- △ 제한적이지만, 주요 메이저 방송사업자들이 자사 랩을 갖게 됨으로써 야기될 수 있는 1사1랩의 부작용을 제어하기 위한 보완장치로서, 광고판매와 관련해 방송의 공익성, 공정성, 공공성을 침해하는 사례를 방송사 내부와 방송관련 제3섹터에서 감시하고, 발생시 그 책임을 묻는 심의위원회를 설립운영한다. 보도, 제작, 편성은 물론 광고와 관련한 영업을 담당할 임원 및 책임자(국장 등)에 대한 임면동의제나 중간평가 등을 도입함으로써 내부로부터의 통제가

가능하도록 한다.

미디어랩을 통해 확보되는 방송사의 재원이 제대로 방송 제작에 투입됨으로써 공익적인 프로그램 제작 환경이 조성, 유지되는지를 감시할 수 있도록 방송사의 제작 재원 마련과 운영 등에 대한 방송사 내부 구성원과 제3섹터의 접근과 감시 장치를 도입한다. 1차적으로 노사 공동으로 방송사의 제작 재원의 조성 and 운영에 대한 협의를 의무화하는 것이 바람직하다.

(2) 종편PP에 대해 미디어랩 체제 적용

미디어랩을 통해서만 방송광고를 판매할 수 있도록 하는 ‘방송의 제작·편성과 광고영업의 제도적 분리’는 여전히 유지되어야 할 핵심 전제이다. 그러나, 여기에는 새롭게 추가해야 하는 부분이 있다. 현행법상 자유재량에 맡겨진 종편PP의 광고판매 역시 지상파와 동일하게 그 제도적 분리의 대상이 되도록 수정되어야 한다.

종편PP는 실상 메이저 지상파에 뒤지지 않는 영향력과 시장력을 지니게 될 것으로 예상된다. 그러한 법개정이 없을 경우, 종편PP는 공적 의무없이 특혜만 누리는 괴물로 전락하게 될 것이다.

(3) 기타 소유 진입 규제

△ 자산 10조 이상 대기업의 참여 금지 : 미디어랩은 방송사와 자본 간의 부정적 유착의 가능성을 축소·억제하는 역할을 한다. 이는, 다른 측면에서 말하자면, 적절한 제도적 장치가 없을 경우 미디어랩은 방송이 자본에게 혹은 자본이 방송에게 온당치 못한 압력을 행사할 수 있는 창구가 될 수도 있음을 의미한다. 이는 미디어랩에 대한 대기업의 지분참여를 금지하는 데 대한 충분한 이유가 된다.

△ 신문사와 통신사 및 광고대행사의 참여 금지 : 신문사와 통신사의 미디어랩 지분참여는 여론독과점의 기반이 될 우려가 있다. 광고대행사의 지분참여는 구매자가 판매자의 지위를 겸하게 되는 데 따른 폐단의 우려가 있다.

△ 외국인 투자 금지 : 국내 대자본은 지분참여를 금지하면서 외국 대자본에는 허용하게 되는 어 역차별 문제를 야기하는 부작용이 있다. 이는 법률로 명시하는 것보다 국내기업 역차별을 원인으로 하여 허가과정에서 걸러내는 방안이 바람직하다.

(4) 방송광고비와 요금에 대한 사회적 조정장치 도입

△ 여론다양성을 감안한 광고요금에 대한 사회적 조정장치(일명 방송광고발전위

원회²⁶⁾의 도입이 필요하다. 정부, 방송사, 광고주, 학계, 시민단체, 미디어랩 등이 참여하여 숙의를 통해 공공서비스 재원의 안정화, 매체와 여론의 다양성, 시장논리에 따른 시장가치 반영의 적정성, 광고요금 인상이 국민경제에 미칠 영향 등을 복합적으로 고려하여, 방송광고요금의 상한선과 인상의 속도 등에 대한 절충안을 도출해 정책결정자에게 제안하는 역할을 수행하도록 한다. 이는 방통위 산하의 법정기구가 바람직하지만, 자율적인 민간 공익기구의 형태로 출범하는 것도 현실적인 방안일 수 있다. <전병현안>, <김창수안>, <한선교안>, <이정현안> 등에서 제시된 방송광고판매대행사협회를 확장하여 이 역할을 위탁하는 방안도 대안일 수 있다.

(5) 지역방송과 종교방송에 대한 지원제도 확보

△ 지역방송과 종교방송의 공공서비스에 대한 지원체제 역시 빠질 수 없는 핵심 요소이다. 지역방송과 종교방송이 공적인 기본 기능을 수행할 수 있도록 외적 다양성 보장 차원에서 지역방송과 종교방송의 광고를 공민영 미디어랩이 분담해 일정 규모 이상의 연계판매를 제도화하고, 동시에 고유한 역할에 부합하는 공익 프로그램에 대하여 그 제작비의 일부를 방송통신위원회나 문화부가 지원하는 것이 필요하다.²⁷⁾ 이를 위한 심의기능은 광고요금에 대한 사회적 조정기구에 위임할 수 있다.

△ 지역방송과 종교방송 등이 공적인 기본 기능을 수행할 수 있도록 최소재원의 획득기회를 보장하는 한편, 이와 동시에 외적 다양성 보장 차원에서 지역방송과 종교방송의 광고를 공민영 미디어랩이 분담해 일정 규모 이상의 연계판매²⁸⁾를 제도화한다. 또한 고유한 역할에 부합하는 공익 프로그램에 대하여 그 제작비의 일부를 방송통신위원회나 문화부가 지원하는 방식을 생각해 볼 수 있다.

그 방안의 하나로, 방송 다양성 보장 차원에서 지역방송과 종교방송의 광고를 공민영 미디어랩이 분담해 판매대행하여 필요한 재정을 지원하되, 방송광고발

26) 2005년 문광부 방송광고TFT에서는 복수 미디어랩 도입과 관련하여 방송광고발전위원회(가칭)의 설치를 제안한 바 있다. 이는 다음과 같은 두 가지 역할을 수행하는 기구. 하나는 방송광고 매출액 상위 3개사(또는 1개사)의 시장점유율 상한선을 설정하고, 초과 매출액에 대하여 일정 비율의 과징금을 부과하여, 매체 간의 조화로운 발전에 사용하는 업무를 수행하는 역할이며, 다른 하나는 광고의 공정거래 촉진 및 감시를 위한 업무를 수행하는 역할을 수행한다.

27) 그 방안의 하나가 방송 다양성 보장 차원에서 지역방송과 종교방송의 광고를 공민영 미디어랩이 분담해 판매대행하여 필요한 재정을 지원하되, 방송광고발전위원회의 자문을 받아 문광부 장관이 고시한 최소판매 의무를 적용토록 하고, 만일 지역방송과 종교방송의 자율적인 판매대행 계약이 여의치 않을 경우, 문화관광부장관이 해당 방송의 광고판매를 대행할 미디어랩을 지정할 수 있도록 하는 방안을 법제화하는 것임.

28) 2005년 문광부 방송광고TFT에서는 지역방송과 종교방송의 판매대행 계약이 여의치 않을 경우, 문화관광부장관은 방송광고발전위원회의 자문을 거쳐, 최소 판매조건을 명시하여 해당 방송의 광고판매를 대행할 미디어랩을 지정할 수 있도록 하는 방안을 제안한 바 있음.

전위원회회의 자문을 받아 문광부 장관이 고시한 최소판매 의무를 적용토록 하고, 만일 지역방송과 종교방송의 자율적인 판매대행 계약이 여의치 않을 경우, 문화관광부장관이 해당 방송의 광고판매를 대행할 미디어랩을 지정할 수 있도록 하는 방안을 법제화하는 것을 고려할 수 있다.

- △ 한편, 종교방송에 대하여 그 방송의 고유한 역할에 부합하는 특정한 공익적 프로그램에 대하여 그 제작비의 일부를 방송통신위원회와 문화부가 지원하는 방안도 추가로 생각해 볼 수 있다. 이는 1) 특수방송 경영의 투명성 확보와 교단의 현금과 기부금에 의한 재원 충당률의 점진적 제고, 2) 비용절감 등 경영혁신과 설립목적에 부합하는 편성개선 등 두 가지를 전제로 행하는 것이 바람직하다.

(6) 민영 미디어랩 3년 허가제

- △ 등록제는 방송사의 직접영업효과를 촉진하는 부작용의 우려가 있다. 등록제는 다수의 방송광고 수요자에 대해 소수의 메이저 방송사가 독과점적 지위에 있을 수밖에 없는 방송광고 공급자의 우월적 지위를 강화하고, 이는 방송사의 유사 직접영업 효과로 이어질 수 있다.

(7) 영업범위 확장

- △ 공민영 미디어랩의 영업범위를 지상파방송사업자의 광고영업 이외에 기타 방송광고영업까지 확장해, 미디어랩들이 매체융합과 멀티미디어 시대에 대처할 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 이는 광고재원이 지상파방송에 과도하게 집중되는 왜곡을 완화해 광고산업 전체의 균형발전에도 보탬이 될 수 있음. 미디어랩 영업 범위의 확장, 크로스미디어랩으로의 확대는 내수확대를 통한 경제성장 등 광고산업의 후방효과를 개선하는 긍정적 측면이 있다.

(8) 코바코는 진흥재단으로 전환

- △ 코바코는 공영 미디어랩에 대한 출자기관, 광고산업과 광고문화 진흥업무를 담당하는 진흥공사로 전환한다.

6. 나가는 말

제한경쟁이든 완전경쟁이든 경쟁체제로 전환하게 되면, 일정 수준의 방송광고 요금 인상과 그에 따른 전체 방송광고비 증가는 필연적이다. 제한경쟁과 완전경쟁과의

차이는 방송광고요금 인상 및 방송광고비 증가의 속도와 정도를 공공의 이익을 위해 일정 수준 조정하는 사회적 장치를 갖느냐 안 갖느냐의 차이라고도 할 수 있다.

그런 장치가 없다면 과도하고 급격한 방송광고 요금의 인상과 전체 방송광고비의 증대가 일어나, 그로 인해 언론매체의 다양성과 균형발전이 훼손되고, 여론의 독과점이 촉진되는 부작용이 우려된다. 방송광고영업을 전적으로 시장경쟁에 맡기는 것은 다른 매체들의 재원에 부정적 영향을 끼쳐 매체와 여론의 다양성을 훼손할 우려가 있다.

적절한 선에서 경쟁을 조절할 수 있는 보완장치 없는 경쟁 도입은 방송 공공성의 기반을 허무는 것, 달리 말해 민주주의를 위태롭게 하는 것에 다를 아니다. 보완장치 없는 경쟁도입은 지상파방송의 목적을 무료보편의 공공서비스 제공에서 이윤추구로 이동하게 하고, 방송은 자본의 통제 하에 들게 된다. 또한, 시청률만능주의에 따른 방송의 상업주의화와 내적·외적 다양성의 축소가 초래된다.

합리적인 해법은 부분적으로 시장경쟁 원리를 도입하면서 동시에 공급의 독과점에 따른 피해를 감시하고 조정하는 제도적 장치를 가동시킴으로써, 공공서비스 재원을 뒷받침하는 동시에 방송·광고 산업 발전에도 기여하는 적절한 절충적인 방법을 찾아내는 것이다. 시장경쟁에 따른 시장실패의 부작용을 사회적으로 조절할 수 제한경쟁적인 해법으로 ‘2공다민’ 방안을 함께 고민했으면 한다.

참고문헌

- ‘경제위기 극복과 방송통신 강국 구현을 위한 방송통신 10대 추진과제’, 방통위, 2008.12.26.
- 김기범, ‘현재 위헌판결 후, 방송광고 판매제도 재구성 방안연구’, 한국언론학회·한국방송광고공사, 2009. 11.
- 박원기, ‘방송광고제도 변화에 따른 매체별 광고비 영향 분석’, KOBACO, 2008. 3.
- 박원기, ‘광고매체의 국내외 비교연구--매체별 광고비와 매체의 정량적 가치를 중심으로’, KOBACO, 2007.12.
- 박원기, 김미애, 유종숙., <광고요금에 관한 연구>. 한국방송광고공사.
- 박찬표, <프랑스광고산업의 이해>, 한국방송광고공사, 2004.
- 방통위, ‘방송광고판매제도 개선방안에 대한 의견’, 2009.12.10.
- 방통위, ‘방송통신 선진화를 통한 신성장동력과 일자리 창출방안’, 2008.9.4.
- 초성운, 방송광고제도 현황 및 제도개선 방안, KISDI, 2009.2.
- <광고연감>, 제일기획, 2008. 2009.
- <문광부 방송광고TFT 보고서>, 2005.

<미디어미래연구소>, ‘매체별 광고비 장기전망 : 2009-2013’, 2009. 11.
<미디어오늘>, 2009.12.11.
<방송광고판매대행 관련 법안 공청회 자료집>, 국회 문방위, 2009.12.18.
<방송광고판매대행등에관한법률안>, 2009.11.3. 진성호 의원 대표발의
<방송광고판매대행등에관한법률안>, 2009.12.14. 전병헌 의원 대표발의.
<방송광고판매대행등에관한법률안>, 2009.9.25. 김창수 의원 대표발의
<방송법일부개정법률안>, 2009.5.15. 한선교 의원 대표발의.
<방송법일부개정법률안>, 2009.12.15. 이정현 의원 대표발의.
<방송법일부개정안>, 2009.12.4. 이용경 의원 대표발의.
<뷰스앤뉴스>, 2009.10.15.
<아이뉴스> 2008.6.11.
<인수위 백서> 2008.
<일류국가, 희망공동체 대한민국>, 한나라당 17대 대선 정책공약집, 2008.
<한국방송광고공사법일부개정법률안>, 2009.12.4. 이용경 의원 대표발의.