

바람직한 광고판매제도 방안 : 지역방송을 중심으로

I. 서론

작가 '시오노 나나미(鹽野七生)'는 로마가 융성한 이유가 로마인의 정신보다 그들이 만들어 낸 제도에 있다고 하면서, 제도의 중요성을 강조했다. 제도라고 하면 흔히 구속하고 제약하는 것이라고 생각하기 쉽지만, 잘 정립된 제도는 사람과 사회 등을 올바른 방향으로 이끌며 발전할 수 있도록 돕는다. 일본에서 에도 막부가 100년 이상 유지될 수 있었던 것도 도쿠가와 이에야스가 자신이 죽은 후에도 평화가 유지될 수 있는 제도를 정비하는데 노력했기 때문이라고 할 수 있다. 이처럼 제도의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

2008년 한국방송광고공사(KOBACO)의 방송광고 독점판매제도가 헌법 불합치라는 헌법 재판소의 판결이 내려진 이후, 바람직한 광고판매제도를 마련하려는 논의가 한창이다. 이 제도는 방송이라는 공공재를 지탱하는 기반이고, 광고 시장과 전체 미디어 시장의 질서 변화를 좌지우지(左之右之)하며, 나아가 우리나라 국가 산업과 경제에 미치는 파급 효과가 매우 크다는 점에서, 올바른 제도를 마련하려는 현재의 노력과 사회적 논의는 바람직하다.

최근 광고산업을 둘러싼 환경의 변화로 인해 미디어렐의 역할과 중요성이 그 어느 때보다 커졌으며, 변화하는 환경에 적합한 광고판매제도가 요구되고 있다. 우선, 광고 환경의 전체적인 변화를 보면, DMB나 IPTV 등 뉴미디어의 등장으로 다채널, 다매체 시대가 되었고, 미디어 간 경쟁이 심화되었으며, 매체 시장이 확대되었다. 그리고 방송과 통신의 융합 현상이 나타나면서 광고시장 환경이 급변하였고, 이에 적합한 제도적 장치가 필요하게 되었다.

지상파방송 측면에서 보면, 2002년 이후 TV 광고의 매출과 비중이 지속적으로 감소하고 있다. 이는 지상파방송 매체의 경쟁력이 갈수록 하락하고, 광고시장에서 누리던

시장 지배적 지위가 흔들리고 있음을 의미한다. 따라서 광고매출 안정화 등을 위해 광고판매제도를 합리적으로 전환하는 것이 요구되었다.

그리고 이러한 현상을 가속화한 것이 바로, 전술한 헌법재판소의 방송광고 판매제도에 대한 헌법 불합치 판결이다. 2008년 11월 27일 한국방송광고공사의 방송광고 독점 판매제도가 과잉금지 원칙 위반과 평등권 침해에 기인한 헌법 불합치라는 판결이 내려졌다. 우리나라의 광고판매제도는 한국방송광고공사에서 모든 지상파 방송광고의 판매를 독점적으로 대행하고 있다. 현행 방송법 제 73조 제 5항에서 지상파 방송사업자는 한국방송광고공사 또는 대통령령이 정하는 방송광고 판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없다고 명시되어 있다. 또한 방송법 시행령 제 59조 제 5항¹⁾에서는 대통령령이 정하는 방송광고 판매대행사를 방송광고 판매대행을 위하여 설립된 주식회사로서 한국방송광고공사가 출자한 회사로 한정하고 있다. 하지만 지금까지 한국방송광고공사가 출자한 회사를 설립한 적이 없었기 때문에, 광고판매제도는 한국방송광고공사가 독점적으로 판매하는 형태를 취해 왔다. 헌법재판소의 판결 취지는 바로 이 조항들이 방송광고 판매대행사의 직업 선택의 자유와 평등권을 침해한다는 것이다. 이 판결로 인해서 광고판매제도는 미디어랩 도입을 통한 경쟁적인 체제로 전환되게 되었다(이수범, 2009a).

사실 한국방송광고공사 체제는 지상파방송 분야 독점 미디어랩으로서, 방송의 편성·제작과 광고영업의 분리, 광고요금 조절, 취약매체 지원 등의 긍정적인 면이 있었지만, 동시에 광고단가 저평가, 지상파방송의 경쟁력 저하, 자원배분의 비효율, 광고시장 성장저해 등 부정적인 면으로 인해 지속적으로 제도 개선의 요구가 있었다. 이에 정부와 방송통신위원회는 광고판매제도에 경쟁체제를 도입하여, 광고수익 증대를 통해 디지털화를 위한 재원을 마련하고 나아가 방송시장의 경쟁력을 강화하고, 콘텐츠 산업을 활성화시키고자 한다.

미디어랩 경쟁체제 도입 문제는 방송의 하부구조, 즉 물적 토대에 관한 문제이며, 특히 모든 매체의 광고의존도가 지나치게 높은 우리나라의 특수한 상황을 고려할 때 지상파방송뿐만 아니라 지역 및 종교 방송, 유료 케이블 TV, 위성방송, 신문 산업, 신규 종합편성 및 보도전문 채널 등 국내 매체 산업 전반에 막대한 파급효과를 미칠 수 있는 사안이다. 지역방송의 경우, 미디어랩을 통한 경쟁체제를 도입하게 되면 방송광고 판매 부진으로 수익이 감소하게 되어 타격이 클 것이다. 그리고 자원 위기를 가속

1) 방송법 시행령 제 59조 제 5항은, 원래 제 3항이었으나 2007. 8. 7. 대통령령 제 20219호로 개정되면서 조항의 위치를 제 5항으로 옮겼음

화시켜 지역방송 존립에 악영향을 끼칠 것으로 예상되어, 조속히 생존 방안을 마련해야 한다.

광고판매제도는 방송사 운영 재원의 상당 부분을 차지하는 물질적, 경제적 기반이 된다. 동시에 표현의 자유와 방송의 공익성, 그리고 사회적 다양성, 지역성 구현에 중요한 영향을 미친다. 따라서 단순히 시장 경쟁의 논리로 풀어가서는 안 된다. 지역방송의 자원 조달이나 지원 등에 대한 구체적인 방안 없이 경쟁을 통한 시장 중심의 광고판매제도로 변경될 경우 자칫하면 지역사회의 붕괴로 이어질 우려마저 있다(김영수, 2008).

따라서 본 연구에서는 광고판매제도의 현황, 문제점, 의원별 미디어랩 법안의 주요 쟁점 등을 살펴보고, 해외 광고판매제도 분석을 통해 개선 방안을 모색해보고자 한다. 그리고 미디어랩 경쟁체제 도입으로 타격이 예상되는 지역방송을 지원하는 직접적, 간접적 방안을 제시하겠다.

II. 본론

1. 광고판매제도의 개념 및 현황, 문제점

1) 광고판매제도(미디어랩 제도)의 개념

미디어랩은 ‘Media Representative’의 줄임말로, 영국에서는 ‘Media Sales House’라고 한다. 매체사의 위탁을 받아 광고주 등에게 광고 시간 또는 지면을 판매해주고 판매대행 수수료를 받는 회사를 미디어랩이라고 한다. 즉, 특정 매체사와 전속 계약을 체결하여 그 매체의 시간 혹은 지면을 광고주나 광고회사에 판매하고 그 대금을 회수하여 매체사에 지불하는 기능을 하며 수수료를 취득하는 회사를 말한다(이수범, 2009b). 미디어랩은 1888년

미국의 Katz Media에 그 기원을 두고 있다. 그리고 유럽의 경우 세계적인 다국적 미디어랩사로 성장한 IP사가 유럽 최초로 업무를 개시하였다(남인용, 2005).

미디어랩의 업무 프로세스는, ‘판매 협상 → 판매 → 집행 → 평가 및 조정’의 순으로 이루어진다. 그리고 주요 업무는 광고요금 협상 및 보장 수준 결정, 미디어 모델 개발, 효율적 광고 패키지 구성, 광고노출 효과 예측, 광고시간 판매 등이다.

다음으로, 미디어랩의 유형은 크게 3가지로 구분할 수 있다. 첫째, 공영 미디어랩이다. 이는 독립적인 공공기관으로서, 방송광고 시간의 판매를 전담한다. 대표적인 사례로 네덜란드의 STER나 한국의 KOBACO, 오스트리아의 ORF-Enterprise 등을 들 수 있다. 둘째, 방송사 미디어랩이다. 방송사의 자회사나 방송사가 속해있는 모그룹의 자회사 형태로 존재하며, 해당 방송사(공영, 민영)의 광고시간을 판매한다. 셋째, 독립 민영 미디어랩이다. 미디어 판매 전문회사(Media Agency)이며, 여러 방송사의 광고시간을 판매한다. 예를 들어, 유럽의 IP나 IP Network가 이 유형에 속한다.

마지막으로, 미디어랩제도는 각 국가마다 구체적인 제도, 내용, 유형 등이 다양하다. 그 이유는 각각의 나라마다 방송환경과 방송문화가 다르기 때문이며, 설령 비슷한 방송이념을 가졌더라도 이를 실현하기 위한 구체적인 법적 제도가 상이하기 때문이다. 그리고 경제 규모나 역사적 배경, 사회 시스템, 광고시장 규모차이 등도 함께 영향을 미치므로, 각 나라마다 다른 광고판매제도를 시행하고 있다. 미디어랩 제도는 크게 ‘상업방송 중심 체제’와 ‘공영방송 중심 체제’로 구분해 볼 수 있다(이수범, 2009b). 첫째, 상업방송 중심 체제(미국형)는 방송사가 내부 조직을 통해서 자체적으로 광고를 직접 판매하거나 또는 자회사 형태의 미디어랩을 통해서 판매하는 방식이다. 이 체제는 방송사의 방송광고 시간을 효율적으로 판매할 수 있다는 장점이

있으며, 시장경제 원리에 의해 독립 민영 미디어렐 중심으로 성장해 왔다. 둘째, 공영방송 중심 체제(유럽형)이다. 이 체제는 방송의 제작, 편성과 광고를 제도적으로 분리하여 독립성을 확보한다. 공영방송 체제의 일환으로 공영 미디어렐이 우선 도입되었고, 이후 민영방송이 허가되면서 ‘공·민영 미디어렐 이원 구조’로 발전하였다. 공영방송은 공영 미디어렐을 통해서 광고 시간이 판매되며, 민영방송은 민영 미디어렐 또는 방송사 자체 영업망을 통해서 광고시간이 판매된다. 그리고 미디어렐은 방송사 혹은 방송사 모그룹의 자회사 형식으로 존재한다.

2) 광고판매제도의 현황

우리나라의 광고판매제도는 그동안 한국방송광고공사(KOBACO)가 모든 지상파방송광고의 판매를 독점 대행하는 구조로 되어있었다. 지상파 방송사는 명목적으로 광고시간을 한국방송광고공사에게 위탁 판매하고 광고비를 수수한다. 광고주는 한국방송광고공사가 위탁 판매하는 광고시간에 광고를 집행하고, KOBACO에 광고비와 위탁 수수료를 지불한다. 그리고 관련 법령에 의해 한국방송광고공사에 등록된 광고회사만이 광고를 구매할 수 있으며, 광고주와의 직거래는 원칙적으로 금지되어 있다.

국내 광고판매제도의 법적 근거와 특징을 보면, 미디어렐 제도는 ‘방송법 제 73조 제 5항’에 법적 근거를 두고 있으며, 미디어렐의 설립 및 운영은 ‘한국방송광고공사법’에서 규정하고 있다. 즉, 방송법 제 73조는 방송광고에 관한 제반사항을 규정하며, 동조 제 5항에서 미디어렐의 독점적 광고판매대행 업무를 규정하고 있다.²⁾ 그리고 ‘방송법 시행령 제 59조 제 5항’에서는 (비록 복수의 미디어렐 설치가 가능하지만) 한국방송광고공사가 출자한 미디어렐에 한해서만 광고판매를 허용하기 때문에 그동안 KOBACO의 실질적인 독점 체제 유지가 가능했다. 이외에 ‘방송법 제 37조 제 6항³⁾’에서 방송 발전 기금의 징수 및 관리를 한국방송광고공사에 위탁하고 있다(미디어미래연구소, 2008).

우리나라 방송광고판매제도의 법적 특징은, 그동안 국내 미디어렐 제도가 법으로 보장된 독점 체제였다는 점이다. 결국 2008년 11월 헌법 재판소는 KOBACO 독점 체제의 근간이 된 방송법 제 3조 5항 및 동법 시행령 제 59조 제 3항⁴⁾이 방송광고 판매 대행사의 직업 선택의

2) 방송법 제 73조 제 5항 원문 : ‘지상파방송사업자(지상파방송사업자와 방송채널 사용계약을 체결하고 그 채널을 사용하여 지상파 방송을 하는 방송채널 사용사업자를 포함한다)는 한국방송광고공사 또는 대통령령이 정하는 방송광고 판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없다. 다만, 대통령령이 정하는 방송광고에 대하여는 그러하지 아니하다.’

3) 방송법 제 37조 제 6항 원문: ‘방송통신위원회는 제 2항의 규정에 의한 기금 징수를 한국방송광고공사법에 의한 한국방송광고공사 또는 대통령령이 정하는 방송광고 판매대행사에 위탁할 수 있다.’

* 동법 제 40조 원문: ‘방송통신위원회는 대통령령이 정하는 바에 의하여 기금의 관리를 한국방송광고공사에 위탁할 수 있다.’

자유와 평등권을 침해한다고 보고, 헌법 불합치 판결을 내렸다. 이로 인해서 한국방송광고공사가 지상파 방송광고를 판매 대행하던 독점 체제가 무너지고 경쟁체제로 전환하게 되었다.

한편 2000년 이전까지 우리나라 광고판매제도의 광고가격은 고정 요금제⁴⁾였으나, 이후 한국방송광고공사가 기준 요금을 탄력적으로 결정하는 ‘GS(Global Standard) 판매제도’를 도입하였다. GS 판매제도는 탄력 요금제로서, 과거의 고정 요금제가 갖고 있던 수요 상황 미반영, 요금 산정 기준의 불명확함 등을 고려하여, 부분적으로 광고수요 상황을 반영하고, 방송광고요금 결정 시 시청률 반영, 판매 방식 및 요금에 수급 상황 반영, 광고주의 욕구를 수용할 수 있는 탄력적인 판매 시스템 유지 등으로 개선하였다(오세성, 2008). 본 제도의 취지는 한국방송광고공사가 시장을 대신해서 합리적인 광고요금을 책정하되, 정책적 필요에 따라서 광고요금을 조정하여 적절한 광고 수급, 매출 분배 등을 이루는 것이었다.

GS 판매제도에서 광고판매방식은 크게 판매물량의 청약 기간에 따라 장기 판매(Upfront 판매, 6개월 이상)와 단기 판매(6개월 미만)로 나누어진다. 장기 판매는 연중 2회(3월, 9월) 실시하며, 단기 판매는 매월 초 정기적으로 판매하는 정기 판매와 광고주가 원하는 시기에 따라 탄력적으로 판매하는 수시 판매로 구분될 수 있다. 단기 판매는 선매제(Preemption), CM순서 지정 판매제, GRP 보장 판매제 등으로 구분된다. 이러한 판매방식을 도표로 정리하면 <표 1>과 같다(박원기, 이규완, 2008).

4) 방송법 시행령 제 59조 제 3항은 2007. 8. 7. 대통령령 제 20219호로 개정되면서, 조항의 위치를 제 3항에서 ‘제 5항’으로 옮겼다.

* 방송법 시행령 제 59조 제 3항 원문 : ‘법 제 73조 제 5항 본문에서 “대통령령이 정하는 방송광고판매 대행사”라 함은 방송광고 판매대행을 위하여 설립된 주식회사로서 한국방송광고공사가 출자한 회사를 말한다.’

5) 고정 요금제는 방송광고의 가격이 일단 결정되면 구매하는 시점이나 구매량, 특정 프로그램 수용자의 크기, 구매하는 광고주 등에 관계없이 방송광고 요금이 동일하게 부과되는 제도이다. 광고길이에 따라 광고요금이 일괄적으로 책정되고, 장점으로는 거래의 단순 간편성, 행정의 편의성 등이 있으며, 단점으로는 프로그램별 매체 가치, 수급 상황, 시장 가치, 광고시장의 수요 변화 등이 탄력적으로 반영되지 못한다는 것을 들 수 있다(오세성, 2008).

<표 1> 광고판매방식 주요 내용

항목		내역
장기 판매	Upfront	<ul style="list-style-type: none"> - 장기(6개월물, 1년물) 패키지 판매 개념 - 방송사는 안정된 경영 재원을 사전에 확보하고 광고주는 저렴한 가격으로 광고시간의 장기적 확보 가능함 - 1년물은 7%, 6개월물은 6% 일괄 할인 - 프로그램 광고 물량의 50% 전후 판매 ※ CM순서 지정제 운용
단기 판매 (정기/ 수시)	선매제 (Preemption)	<ul style="list-style-type: none"> - 경매에 의한 광고판매 개념 - 높은 가격을 제시하는 광고주에게 참여 우선권을 부여함 - 미판되었거나 수요가 몰리는 프로그램을 대상으로 함 - 하한폭은 80%이며 상한폭은 없음 - 최고가(300% 이상) 신청 시 청약 광고주는 기간 보장
	CM 순서 지정판매제	<ul style="list-style-type: none"> - CM 위치별 차등요금 적용 개념 - 광고주가 원하는 CM 위치를 지정할 경우 10% 이상(5% 단위 점중)의 할증료 부과(상한폭은 없음) - 동일위치 신청의 경우, 할증률이 높은 순서로 결정
	GRP 보장판매제	<ul style="list-style-type: none"> - 광고회사(광고주)가 구매한 프로그램에 대해 계약기간 동안 상호 합의한 GRP를 보장하는 방식 - 보장 GRP에 미달하였을 경우, 부족한 시청률만큼 추가 방송 - 광고주는 목표 노출량을 안정적으로 확보할 수 있음
특집 판매		<ul style="list-style-type: none"> - 기본 프로그램과는 별도로 기획, 제작되어 편성표로 사전에 고지된 프로그램에 대해 특별가격을 적용하여 판매

(*출처: 박원기, 이규완(2008). "방송광고 요금과 판매방식에 관한 연구: 우리나라와 주요 5개국의 비교를 중심으로." 광고연구. 78.)

그러나 GS 판매제도에 대해, 인기 프로그램의 광고는 요금, 우선순위, 자의적 판단에 의한 패키지 방식으로 광고수요를 조절하고 매출을 증진시키는 판매방식을 사용하였다는 비판이 있다(초성운, 2009). 특히 '선매제(Preemption)'를 통해 경매방식으로 높은 가격을 제시하는 광고주에게 우선권을 부여한 점과 할증 및 경매를 통해 광고위치별로 가격을 차등하는 'CM순서 지정 판매제', 인기 프로그램에 광고를 집행하고자 할 때 비인기 프로그램도 함께 구매해야만 하는 '패키지 판매' 등이 문제점으로 지적되었다.

정리하면, 현행 광고판매제도는 법적 측면에서 뿐만이 아니라 경제적 측면에서도 문제가 있다고 할 수 있다. 광고 수요가 공급보다 많은 경우에도 시간대별로 시장 원리에 의한 자율 조절 분배가 이루어지지 못하기 때문이다. 방송산업과 광고산업 전반에 걸쳐 효율성을 높이기 위해서는 수용자와 공급자가 원하는 시간에 원하는 가격으로 방송광고를 사고 팔 수 있어야

하는데, 현행 광고판매제도는 이를 뒷받침하지 못하고 있다.

3) 광고판매제도의 문제점

광고판매제도는 시장 측면뿐만이 아니라 공익성 측면도 함께 고려해야 한다. 광고판매를 시장의 논리로만 운영할 경우 방송의 공공성이 저해될 위험이 있고, 반대로 공익성을 위해 반시장주의를 고수할 경우 효율성이 저하되어 경쟁력을 확보하기가 어렵기 때문이다.

KOBACO에 의하면, 지금까지의 광고판매제도는 시장 효율성 제고보다, 취약매체 지원이나 광고요금 인상 억제, 물가 안정, 자본으로부터 독립성 확보 등 공공성, 공익성 증진에 주안점을 두어 왔다. 하지만 이로 인해서 급변하는 시장 환경에 적절히 대처하지 못하고 다양한 문제점들이 나타났다.

(1) 경쟁유인 저하

현행 광고판매제도는 방송사 간의 경쟁을 억제하며 프로그램 질적 향상 등에 대한 경제적 유인을 저하시키는 제도이다. 이는 결국 광고매출이 감소하고, 광고시장의 성장과 지상파 방송의 경쟁력 저하 등의 문제점을 초래했다. 예컨대 ‘GS 판매제도’에서 광고요금 산정 요인인 ‘프로그램 예상지수’는 동일 시간대, 동일 장르의 평균 시청률만을 반영하고 있다. 정작 중요한 개별 프로그램의 성과에 대한 반영은 미흡하여 프로그램의 질적 제고에 대한 유인을 저하시킨다. 그리고 ‘영업 환경지수’ 등을 통해 이루어지는 프로그램 간, 방송사 간의 분배는 기준의 투명성이 낮으며, 일정 부분 자의적인 측면이 있어서 경쟁 유인을 떨어뜨린다. 아울러 ‘패키지 판매’ 등으로 매출 극대화가 가능한 드라마나 일부 오락 프로그램에서만 경쟁을 벌이고 있는 점이나, 취약 방송사에 대한 연계판매를 매출액의 10%~20%로 책정하는 제도 역시 경쟁유인 저하요인으로 작용하고 있다. 프로그램 전반에 대한 품질 향상과 시청률 제고 없이 일부 인기 프로그램 간의 경쟁에만 의존한다면, 높은 시청률의 프로그램 외에는 광고판매가 어려워지고, 이는 결국 지상파 방송의 경쟁력을 떨어뜨리며 광고시장의 성장을 저해한다(초성운, 박민수, 장범진, 2008).

따라서 향후 광고판매제도는 경쟁을 촉진하고 시청률 제고 유인을 제공하여 광고매출을 증대시킬 수 있는 방향으로 개선되어야 한다.

(2) 광고가치 왜곡

한국방송광고공사는 ‘GS 판매제도’ 도입 등을 통해 광고요금 산정에 시장 가치를 반영하였으나, 여전히 인기 프로그램의 광고요금은 낮게 책정되고, 비인기 프로그램의 광고요금은 높게 책정되는 등 광고가치의 왜곡이 발생하고 있다. 시청률이 높은 프로그램의 광고는 한국방송광고공사가 정한 가격보다 월등히 높은 가치를 지녀 초과 수요가 발생하지만, 광고단가를 인상할 수 없으므로 일정 기준에 따라 수요를 제한한다. 즉, 한국방송광고공사는 시장을 분석하여 일정 금액을 제시하고 그 이상을 패키지로 청약하는 광고주에 한해서 동 프로그램의 광고를 허용하고 있다. 그리고 시청률이 낮은 비인기 프로그램의 광고는 독립적으로 판매하기가 어렵기 때문에, 패키지 방식으로 인기 프로그램에 끼워 팔고 있다.

따라서 현행 광고판매제도에서는 인기 프로그램 광고의 가치가 저평가되어 광고가치 왜곡이 발생한다. 각 프로그램의 광고요금을 실제의 광고가치와 일치하도록 조정하여 매출액 및 판매율을 높이는 방향으로 제도 개선이 필요하다. 아울러 마케팅 재원이 부족한 중소기업이나 영세 사업자는 방송광고 시간을 구매하는 것이 매우 어렵다는 문제점이 있다. 물론 벤처기업, 중소기업 등을 대상으로 일부 할인 가격을 제공하고 있으나, 대상 프로그램이나 방송 시간대 등이 제한되어 있어서 한계가 있다. 결국 KOBACO의 판매제도는 광고시장의 경쟁력과 광고산업 성장을 일정 부분 저해하였다(미디어미래연구소, 2008).

그러나 한국방송광고공사 체제는 독점으로 인한 부정적인 면도 있지만, 이에 못지않게 긍정적인 부분도 있다. 무엇보다 취약매체인 지역방송 등을 위해서 일정 정도 순기능을 해왔다. 예를 들면, 한국방송광고공사에서 지상파의 방송광고 판매, 운영을 담당하며, 지역방송이나 종교방송 등 취약매체에 전체 광고물량의 약 10~20%를 할당하면서 소수매체에 대한 재정적 지원을 하였다. 이를 통해서 지역방송 등이 재정적으로 안정될 수 있도록 도왔다(이영원, 2009). 물론 이러한 취약매체의 광고판매를 위한 끼워 팔기는 일부분 비판을 받고 있지만, 다른 한편으로는 수도권 중심으로 된 우리나라 방송시장에서 매체의 다양성 및 재정적 안정성, 지역성을 확보하기 위한 불가피한 조치였다(최용준, 2009).

이외에도 광고료 수입을 통해 조성된 공익자금으로 언론기관이나 언론단체에 대한 지원 사업과 문화, 예술부문의 지원사업, 광고공익사업 그리고 광고관련 연구사업, 광고인 교육 및 지원 등의 공익적인 활동을 펼쳐 왔다. 그리고 방송의 편성·제작과 광고영업을 제도적으로 분리함으로써 독립성을 확보하여 방송과 자본 사이의 부정적 유착의 개연성을 감소시켰고, 방송의 공공성과 공익성을 확보했다. 또한 방송광고 요금

에 대한 개입을 통해 매체 간 균형적인 발달을 촉진하였으며, 여론의 다양성 확보에 기여해왔다.

2. 의원별 광고판매제도 법안의 주요 쟁점 비교

헌법재판소의 판결 이후 신설 미디어랩 제도의 도입과 관련해서 제시된 개정 및 제정 법률(안)은 한선교 의원안, 김창수 의원안, 진성호 의원안, 이용경 의원안, 전병헌 의원안 등이 있다. 여기서는 광고판매제도의 주요 쟁점인 경쟁유형, 소유구조, 설립요건, 미디어랩의 업무영역, 취약매체 지원방안 등에 대해 각 의원별 방안을 비교 검토하고자 한다.

1) 경쟁유형

경쟁유형은 미디어랩 도입과 관련해서 가장 논란이 되고 있는 이슈로, 최근에 논의되고 있는 대표적인 방식이 ‘완전경쟁’과 ‘제한경쟁’ 체제이다. 한선교 의원안과 전병헌 의원안이 완전경쟁안에 가까운 1공영 다민영의 도입을 주장하고 있고, 김창수 의원안, 진성호 의원안, 이용경 의원안은 제한 경쟁의 1공영 1민영을 지지함으로써, 팽팽히 대립되고 있다. 제한적 경쟁에 있어서도, 3년의 유예 기간을 두는 방안(진성호 의원안), 공민영 교차 판매를 허용해서 실질적 경쟁을 유도하는 방안(이용경 의원안) 등 그 세부적인 내용에서는 차이를 보이고 있다.

우선, 한선교 의원안은 ‘1공영 다민영’의 완전경쟁체제 도입을 제안하였다. 허가 대상 미디어랩의 갯수에 대한 별도의 규정이 없으며, 사업자의 수도 방송통신위원회의 허가로 결정한다고만 되어 있다. 이것은 사실상 1개의 방송사로 하여금 1개 이상의 미디어랩을 소유할 수 있도록 하는 ‘1사 1랩’ 체제를 추진하고자 하는 것으로 보인다. 한선교 의원안은 공영 미디어랩인 ‘한국방송광고대행공사’가 KBS와 EBS의 광고를 대행하고, 민영 미디어랩들은 SBS, MBC를 대행하도록 명시했다.

김창수 의원안은 ‘1공영 1민영’ 제한 경쟁체제를 주장하였다. 공영 미디어랩인 ‘광고대행공사’를 신설하여 KBS, EBS, MBC의 광고를 대행하게 하고, 민영 미디어랩은 방송통신위원회의 허가를 받아 설립하여 SBS, 지역민방의 광고를 대행하도록 했다.

진성호 의원안도 ‘1공영 1민영’의 제한 경쟁을 전제로 했다. 방송통신위원회가 KBS, MBC, EBS 등 공영방송사의 방송광고 판매대행을 ‘한국방송광고대행공사’로 지정할 수

있도록 해서, 사실상 1공영 1민영 체제를 갖추도록 하고 있다. 다만 MBC의 경우 3년 후 재검토 유예 조항을 두었다. 이것은 방송광고 판매에 경쟁체제를 도입하는데 따른 부작용을 최소화하고 안정적으로 정착시킨 후 장기적으로 ‘1공영 다민영’의 완전경쟁체제로 변화할 수 있도록 한 것이라고 생각한다. 실제로 진 의원은 “중국적으로는 민영은 1사 1랩이 맞고, 종합편성 채널 도입 이후에는 이런 게 맞다”라고 말했다. 그리고 “당연히 법을 바꿔야하지만, 방송광고 판매회사가 케이블이나 신문, 잡지까지 하면서 완전경쟁을 하게 되면 우리나라 언론시장 전체가 크게 흔들린다”라고 하여, 장기적으로 1사 1랩의 완전경쟁이 맞지만, 현실을 고려해서 단기적으로는 1공영 1민영의 제한경쟁을 지지하고 있음을 밝혔다.⁶⁾

이용경 의원안도 ‘1공영 1민영’의 제한경쟁체제를 주장했는데, 타 의원안과의 차이점은 공·민영 미디어랩이 광고판매 대행 ‘교차 경쟁’을 할 수 있도록 했다는 점이다. 이용경 의원은 직접 “한국방송광고공사(KOBACO)의 29년 독점 체제에 따른 최소한의 과도기가 필요한데다 과열 혼탁 경쟁을 방지하기 위해 적어도 당분간은 1공영 1민영 체제가 바람직하다”고 밝혔다.⁷⁾ 다만 미디어랩 구조가 공영 미디어랩과 민영 미디어랩으로 나뉘더라도 공·민영 방송사의 광고를 서로 교차 판매할 수 있도록 해서 실질적으로 두 미디어랩이 경쟁할 수 있도록 했다.

전병헌 의원안은 한선교 의원안처럼 ‘1공영 다민영’의 완전경쟁체제를 제안했다. ‘한국방송광고판매대행공사’를 명시하고 있어 공적 소유의 미디어랩 도입을 보장하고 있으나, 사업자의 수는 방송통신위원회의 허가요건 심사를 통해 결정하게 돼, 사실상의 ‘1사 1랩’에 가깝다. 따라서 방송통신위원회의 허가요건을 통과하면 누구나 미디어랩 사업자가 될 수 있다. 아울러 이용경 의원안처럼, 공영 미디어랩과 민영 미디어랩의 사업 영역을 구분하지 않고 교차 판매를 허용하고 있다.

정리하면, 대다수의 광고판매제도 법안들이 완전경쟁체제의 중요성이나 효과를 인정하고 있으나, 김창수, 진성호, 이용경 의원안은 완전경쟁체제가 갖는 단점을 보완하기 위해서 제한경쟁체제를 한시적, 제한적으로 도입하려는 것으로 보인다. 물론 이상적으로는 완전경쟁체제가 바람직하겠지만, 바로 도입할 경우 이에 따른 충격과 혼란을 야기할 수 있으며, 취약매체 경영난 심화, 방송의 공공성 저하, 시청률 경쟁에 따른 방송의 저질화 등의 많은 문제점을 야기할 수 있다. 따라서 다수의 미디어랩 법안들이 1공영 1민영의 제한경쟁체제를 지지하는 것이라고 생각한다. 이는 우선 제한경쟁체제

6) 아이뉴스24(2009. 09. 22). “진성호, 미디어랩 1공영1민영 지지?...한선교 법안과 온도차.”

7) 머니투데이(2009. 11. 04). “이용경의원, 1공영1민영..랩간 교차경쟁 허용.”

를 도입하여, 완전경쟁체제의 본격적인 도입 시 발생할 수 있는 문제점들을 미리 파악하고 해결할 수 있는 방안을 마련하고자 함이다.

지역방송 입장에서는, 한선교 의원안, 전병헌 의원안이 주장하는 완전경쟁체제보다는, 취약매체 지원이 가능한 1공영 1민영의 제한경쟁체제가 바람직하다. 한국의 지상파 방송광고 시장 규모가 연간 2조 원에 불과한데다가 이 시장을 서울의 지상파 3사가 80%를 독점하고 있는 상황에서, 다수의 미디어랩이 허용될 경우 미디어랩의 경영부실화를 초래할 것이다. 그리고 이는 지상파 3사의 독과점을 강화시키고, 결국 지역방송은 더욱 열세에 놓이게 되기 때문이다(이수범, 2009a).

2) 소유구조

미디어랩 경쟁체제를 도입함에 있어서 미디어랩의 소유구조는 주요 쟁점사항 중의 하나이며, 방송사, 대기업, 광고회사 등의 미디어랩에 대한 지분 소유가 핵심이다. 그동안 국내 방송정책은 여론 형성의 독점적 지배 가능성을 배제하고, 방송의 공공성, 공익성 등을 지키기 위해서 지상파 방송과 케이블 TV, 위성방송의 종합편성 채널, 뉴스전문 채널에 대기업, 정당, 언론사, 광고회사 등의 참여를 제한해 왔다. 이러한 취지는 미디어랩이 방송사업의 경제적 기초를 제공하는 핵심 부분이기 때문에 미디어랩 설립에서도 관철되어야 하며, 실제로 각 의원들의 광고판매제도 법안에서도 나타나고 있다. 즉, 미디어랩 법안들을 보면 경쟁체제 도입의 정책적 목표를 달성하기 위해서 ‘소유 제한을 완화’하고 있기는 하지만, 동시에 ‘특정 설립주체의 일방적인 경영을 견제’할 수 있도록 제한을 하고 있다. 김창수 의원안, 진성호 의원안, 이용경 의원안, 전병헌 의원안이 모두 민영 미디어랩의 1인 소유 지분의 한도를 30% 이내로 제한하였다. 다만 한선교 의원안만 미디어랩 지분을 1인 최대 51%까지 소유하는 것이 가능하다. 그리고 광고회사나 정당 등이 미디어랩을 소유하는 것을 금지하여 광고판매의 공정성, 방송의 독립성, 공익성 등을 보장하고자 하였다.

우선, 한선교 의원안은 미디어랩의 소유구조를 대폭 완화한 것이 특징이다. 타 광고 판매 제도 법안들의 1인 최대 지분 한도가 30%인데 반해서, 한선교 의원안은 51%에 이른다. 즉, 한선교 의원의 개정안은 민영 미디어랩의 1인 최대 지분을 51%로 규정하고, 다른 민영미디어랩의 지분 또는 주식을 소유할 수 없도록 했다. 방송사도 개별적으로 51%의 지분을 소유할 수 있기 때문에, SBS뿐만이 아니라 MBC도 각각 지분의

51%를 소유한 자회사로서의 미디어랩을 등장시킬 가능성이 있다. 아울러 대기업과 타 미디어랩, 정당이 미디어랩을 소유하지 못하도록 규제하여, 방송의 공공성, 공익성에 기여하도록 하였다.

다음, 김창수 의원안은 1인 최대 지분을 30%로 제한했다. 즉, 방송사 등의 특수 관계자를 포함해서, 최대 주주가 민영 미디어랩의 주식을 30% 초과하여 소유하지 못하도록 했다. 그리고 타 미디어랩 법안들과는 달리 대기업과 일간 신문, 뉴스 통신사의 미디어랩 소유를 금지하지 않았고, 최대 10%까지 지분 참여를 허용했다.

진성호 의원안도 미디어랩의 1인 최대 지분을 30% 초과하지 못하도록 했고, 자산 규모 10조원 이상의 대기업과 일간 신문, 뉴스 통신사는 10%를 넘지 못하도록 규정했다. 그리고 타 미디어랩과 광고회사, 정당이 미디어랩을 소유하는 것을 금지했다. 진성호 의원은 이를 두고 “특정 기업 등이 미디어랩 소유와 경영을 지배할 수 없도록 제한했다”고 밝혔다.⁸⁾ 진성호 의원안과 다른 의원안의 차이점은 3년 간 방송사의 지분 참여를 금지했다는 점이다.

방송사가 3년 동안 미디어랩의 주식 또는 지분을 소유할 수 없도록 해서, 궁극적으로 방송제작, 편성과 광고영업을 분리시켜 방송의 공공성, 효율성의 조화를 도모하고, 미디어랩 허용으로 인한 신문, 뉴스 통신사의 광고 축소분을 보완하도록 했다.

이용경 의원안은 1인 최대 지분의 한도를 30%로 정했다. 그리고 지상파 방송사와 보도, 종편 사업자는 미디어랩의 지분을 20%까지, 100대 광고주들은 10%까지만 소유할 수 있도록 했다. 반면 신문과 뉴스 통신, 광고회사, 정당은 미디어랩을 소유할 수 없도록 명문화했다. 이용경 의원안과 진성호 의원안은 실질적으로 지상파 방송 등이 미디어랩을 소유할 수 없도록 하는 쪽에 방점을 찍고 있다고 할 수 있다.

전병헌 의원안은 1인 최대 지분의 한도를 30%로 규정하고 있다. 자산 규모가 10조 이하인 기업은 최대 10%까지 미디어랩 지분을 소유할 수 있도록 했다. 그리고 전체 지상파 방송 사업자는 최대 50%까지 미디어랩의 지분을 가질 수 있게 했다. 이는 MBC와 SBS가 요구하는 ‘51% 1인 지분 허용’에는 못 미치지만, 51%를 주장한 한선교 의원안을 제외하면 최대 수치이다. 아울러 10조 이상의 대기업과 일간 신문사, 뉴스 통신사, 지상파 방송 사업자(KBS, MBC 제외)의 특수 관계자, 지상파 방송 사업자 이외의 방송 사업자, 정당, 광고회사, 한국방송광고판매대행공사는 민영 미디어랩을 소유하지 못하도록 하였다. 그리고 외국자본의 출자 및 출연을 금지했다.

8) 아이뉴스24(2009. 10. 28). “진성호, ‘1공영1민영 출발’ 미디어랩 법안 발의키로.”

지역방송과 같은 취약매체의 입장에서는 한선교 의원안처럼 소유 지분 구조를 대폭 완화하는 것보다 다른 의원안들처럼 제한하는 것을 주장한다. 미디어랩 지분은 공공성과 공익성을 담보하기 위해 공적 자본과 지상파 방송이 전체 소유해야 한다는 입장이다. 공적 자본이 투입되지 않을 경우 현재 한국방송광고공사(KOBACO)의 지급 보증과 같은 안전 장치가 사라지기 때문에 지역방송에 타격을 줄 수 있다. 무엇보다도 방송의 공적 기능을 보장하기 위해 방송사 유지에 가장 큰 역할을 하는 미디어랩의 1인 소유 지분 한도를 제한해야 한다는 의견이다. 일간 신문, 뉴스 통신의 지분을 크게 허용할 경우 신문과 통신의 광고 확보를 위해 미디어랩의 영업을 제한할 가능성이 크며, 자사의 논지를 방송사에 강요할 수 있으므로 방송의 독립성, 언론의 다양성이 크게 훼손될 것이다. 대기업의 경우에는 광고판매에서 공정성 등의 문제가 발생할 수 있으므로 미디어랩의 소유나 지분 보유 등이 금지되어야 한다고 주장한다(이수범, 2009a).

3) 설립요건

신규 미디어랩 설립요건은 공정경쟁 기반 마련과 경영 상의 독립성 등에 초점을 맞춰 논의가 전개되고 있으며, 크게 ‘허가제’와 ‘등록제’⁹⁾가 있다. 그러나 설립요건은 모든 의원들이 만장일치로 ‘허가제’를 주장하였다. 다만 허가 유효기간에서 차이를 보이고 있는데, 한선교 의원안과 이용경 의원안은 허가기간이 따로 없고, 김창수 의원안과 전병헌 의원은 5년 이내이며, 전성호 의원안은 7년 이내로 제한하였다.

구체적으로 한선교 의원안은, 방송통신위원회로 하여금 신규 미디어랩을 허가할 때 미디어랩의 지상파방송광고판매대행사업 계획의 공익성과 재정 능력, 경영 계획의 적정성 등의 요건을 심사하여 허가하도록 했다. 그리고 향후 법인의 합병이나 분할이 있을 경우에는 변경 허가를 하도록 하였다.

김창수 의원안 역시 허가제에 의한 미디어랩 경쟁체제 도입을 추진하고 있다. 한선교 의원안처럼 방송통신위원회가 방송광고 판매대행자를 허가하도록 했고, 미디어랩 허가 시 방송사의 공익성과 다양성을 실현할 수 있는 제도, 방송사에 대한 지원 방안 보유 등의 요건을 심사하도록 규정하고 있다. 그리고 취약매체 지원 등의 의무 이행 감시를 위해서 재허가 제도를 운영하도록 명시했다. 즉, 5년 후 재허가 시에는 중소방

9) 등록제란 방송사의 안정적 광고판매 지원을 위한 재정능력과 일정 수준의 인적 조직 및 물적 시설 보유 등의 조건에 부합하는 민영 미디어랩의 설립에 대해 규제를 하지 않고 허용하는 제도이다. 등록제를 시행할 경우 미디어랩의 설립이 자유로워서 방송광고 시장의 진입 장벽이 없어진다는 장점이 있다.

송국에 대한 지원계획의 이행 정도, 규정 위반에 따른 제재 횟수 등을 심사하도록 했고, 허가 취소 사유를 규정했다.

진성호 의원안, 이용경 의원안, 전병헌 의원안 역시 허가제를 주장하며, 방송광고 판매대행 사업자의 허가권을 방송통신위원회에 두었다. 따라서 미디어랩 사업자가 되기 위해서는 방통위의 허가요건 심사를 통과해야 한다. 그리고 재허가 기간을 진성호 의원안은 7년을 초과하지 않는 범위 내에서 대통령령으로 정하도록 하였다. 이용경 의원안은 허가 유효기간이 없고, 전병헌 의원안은 5년 이내로 제한하였다.

요컨대 각 의원들의 광고판매제도 법안들은 등록제 보다 ‘허가제’를 지지하고 있다. 이는 등록제를 시행할 경우 미디어랩의 설립이 자유로워서 미디어랩의 무분별한 난립을 유발하고 과도한 경쟁으로 시장이 혼탁해지는 등 부작용이 발생할 수 있기 때문이다. 하지만 허가제는 신규 미디어랩의 난립으로 인한 시장 혼란을 방지하고, 부적격 사업자를 사전에 검증할 수 있으며, 미디어랩에 공적 책임을 부여할 수 있다. 그리고 신규 미디어랩에게 방송사업자에 준하는 공공성, 공익성 제고의 의무를 부과할 수 있으며, 미디어랩 간의 건전한 경쟁 및 투명한 거래질서 확립을 위한 법적 장치로 활용할 수 있기 때문에, 많은 광고판매제도 법안들이 허가제를 주장하고 있다.

지역방송도 다수의 미디어랩 법안들과 마찬가지로 허가제를 지지한다. 즉, 현재 국내의 방송광고 시장 규모를 고려할 때 신설 미디어랩이 난립할 경우 경영 부실화가 불가피하므로, 미디어랩의 등록제는 현실성이 없다는 측면에서 허가제로 해야 한다는 입장이다. 방송의 공공성, 편성과 보도의 독립성을 위해서는 미디어랩 설립에 대한 제한 장치가 필요하며, 특히 방송사 자체 판매 또는 등록제 미디어랩 완전경쟁 체제 도입은 협소한 방송광고 시장을 심각하게 교란할 수 있으므로 불가하다는 것이다(이수범, 2009a).

4) 업무영역

신규 미디어랩 설립 시 업무영역을 어떻게 할 것인가는 주요 쟁점 사안에 속한다. 현재 방송법에서는 지상파 방송사업자의 방송광고만 판매하도록 규제하고 있다. 그러나 미디어랩의 업무영역을 확대하도록 법적 규제를 완화시키고자 하는 의견과 현행대로 지상파로 한정하자는 주장이 대립되어 있다. 미디어랩의 업무영역이 확대될 경우 케이블 TV, 인터넷, IPTV 등에 이르기까지 광고판매가 가능하므로 통합판매 전략이

가능하고 경쟁적 이윤을 증대할 수 있다는 측면이 있지만, 자칫하면 지상파 방송의 공공성, 공익성 등이 저해되고 취약매체들이 타격을 받게 될 우려가 있다.

의원별 광고판매제도 법안 역시 업무영역을 지상파로 한정하자는 의견과 비지상파 방송으로까지 확대하자는 의견으로 나뉜다. 진성호 의원안은 미디어랩이 지상파 방송사의 방송광고만 판매할 수 있도록 한정하였다. 다만 3년 동안만 지상파로 한정하고 이후에 매체 환경의 변화 등을 고려해서 변경을 검토하자고 제안하였다. 김창수 의원안은 지상파, 케이블 TV, 위성방송, IPTV 등 방송 매체 전반으로 업무영역을 확대하자는 의견이고, 이용경 의원안, 전병헌 의원안은 지상파와 보도 및 종합편성 채널로 확대의 영역을 다소 제한하고 있다.

미디어랩 위탁 판매 매체에서도 의원 간에 차이가 나타났다. 즉, 김창수 의원안, 이용경 의원안 그리고 전병헌 의원안은 미디어랩의 업무영역을 기존보다 확대하였지만, 법률로 위탁을 강제하는 매체는 지상파와 보도 및 종합편성 채널로 국한하였다. 한선교 의원안과 진성호 의원안은 지상파로 위탁 강제 매체를 한정하고 있었다. 따라서 향후 논의에서는 위탁 강제 매체를 지상파로 한정할 것인가 아니면 보도 및 종합편성 채널을 추가할 것인가가 쟁점이 될 것이다. 나아가서 법률적으로 민영 미디어랩의 업무영역을 강제하는 것의 적절성도 논란의 핵심이 될 것이다.

한선교 의원안은 미디어랩이 지상파 광고판매 이외의 사업도 가능하도록 하였다. 그리고 위탁 강제 매체에 있어서는 종합편성 및 보도전문 채널 등을 제외시키고 ‘지상파’로만 한정하였다.

김창수 의원의 미디어랩 제정법안은 방송광고 판매대행의 범위를 현재의 지상파 방송에서 방송매체 전반 즉, 전체 방송사업자와 IPTV 사업자 등으로 크게 확대하였다. 그러나 법률로 위탁을 강제하는 매체는 지상파, 종합 편성 채널, 보도 전문 채널로 제한하였다.

진성호 의원안은 미디어랩의 업무영역, 위탁 강제 매체를 지상파로 제한했다. 하지만 3년 후에 매체 환경 변화 등을 고려하여 DMB, 종합편성 채널, 보도전문 채널, IPTV 등 뉴미디어의 광고판매를 허용하도록 하였다.

이용경 의원안의 미디어랩 업무영역은 지상파 방송사 광고뿐만이 아니라 새로 등장할 종합편성 채널과 보도전문 채널의 광고판매 대행까지 하도록 규정했다. 이의원은 “광고시장의 공정경쟁을 위해서 미디어랩은 보도매체에 대해서만 광고대행을 해야 한다.”고 지적했다.¹⁰⁾ 이용경 의원안은 IPTV 사업자를 포함하여 케이블 TV, 위성방송 등 전체 방송사업자의 광고판매를 대행하게 한 김창수 의원안보다는 업무영역의 범위

가 좁으나, 진성호 의원안, 한선교 의원안보다는 업무 영역이 확대되었다.

전병헌 의원안도 이용경 의원안과 마찬가지로 업무영역 및 위탁 강제 매체를 지상파, 종합편성 채널, 보도전문 채널로 확대했다. 그리고 지상파 방송사업자의 지상파 계열 PP 등 묶음판매를 불허했으며, 교차판매를 허용했다. 다만 기존 보도전문 채널인 YTN과 MBN 등은 재승인까지 적용에서 유예하기로 하였다.¹¹⁾

지역방송은 진성호 의원안처럼 업무영역을 지상파로 제한하고, 확대하는 것을 반대한다. 즉, 업무 영역에 관해서 무료 보편적 방송에 대한 영업으로 엄격히 제한되어야 한다고 주장하고 있다. 이는 민영 미디어렐의 방송광고 판매 범위가 지상파 방송뿐 아니라 케이블 TV 등으로 확대될 경우 중앙 방송사들의 이익은 증가하는 반면, 지역 방송사들의 광고매출은 감소할 것으로 예상되기 때문이다(이수범, 2009a).

5) 취약매체 지원방안

민영 미디어렐 도입에 가장 영향을 많이 받을 방송이 바로 지역방송과 종교방송이다. 왜냐하면 지역방송은 총 광고매출의 약 25%, 종교방송은 약 80%를 연계판매를 통해서 얻고 있다. 또 다른 추계치에 따르면 2008년을 기준으로 연계판매 추정액이 2,200억 원에 이른다고 한다(이종관, 2008). 따라서 방송광고 균형 발전을 위해 취약매체에 대한 지원이 불가피하며, 이러한 지원방안은 정도의 차이만 있고, 5개 법률안 모두가 그 내용을 포함하고 있다. 취약매체 방송광고 판매대행을 강제로 미디어렐에 지정하는 것이 가능하고, 방송 3사의 매출 상한제를 두어서 광고수익의 쏠림현상을 방지하고 있다. 또한 종교방송에 대한 광고량 보장, 취약매체 연계판매 의무화, 방송발전 기금 면제와 기금의 인상과 기금을 통한 지원 등의 의견이 많았다. 미디어렐 허가 조건에 이러한 취약매체 지원 이행을 명시하도록 하고 있다. 따라서 지원 정도의 차이는 있지만, 방송광고 균형발전을 위해서 미디어렐에 일정 부분 공적 의무를 부담하는 것에는 공감대가 형성된 것으로 보인다. 아울러 취약매체 지원을 제도적으로 추진하기 위해서 방송광고균형발전심의위원회의 설치를 규정하는 법률안도 있었다(전병헌 의원안). 그리고 방송광고 균형발전의 재원 마련을 위해서 현행 6%인 방송발전기금을 7%로 인상하는 개정안을 낸 의원도 있었다(한선교 의원안, 이용경 의원안). 결국 방송

10) 머니투데이(2009. 11. 04), “이용경 의원, 1공영 1민영.. 랩간 교차경쟁 허용.”

11) 미디어스(2009. 12. 14), “전병헌, ‘1사, 1렐’ 미디어렐 법안 발의.”

광고 균형발전을 위한 노력은 의원 간 큰 차이가 없었다.

한선교 의원안은 지역방송과 같은 취약매체들을 지원하기 위해서, 방송광고 대행사업자를 지정하는 것이 가능하도록 하였다. 즉, 민영 미디어랩에 광고판매 대행 위탁이 곤란한 취약 매체가 방송통신위원회에 요청할 경우, '한국방송광고대행공사' 등을 지정하여 광고판매를 대행할 수 있도록 하는 것이다. 그리고 취약매체를 재정적으로 직접 지원하는 것을 언급하였다. 또한 '한국방송광고대행공사'를 설립하여 지역방송과 같은 취약매체를 지원하고, 현행 한국방송광고공사의 자산을 방송발전기금으로 전환하여 취약매체 지원 등에 활용할 수 있도록 하였다. 그리고 공사 내에 '방송광고균형발전심의위원회'를 설치, 운영하여 취약매체 지원 계획 등을 심의하도록 했다. 그리고 방송발전기금의 징수율을 6%에서 7%로 확대하여, 이 중 일부를 취약매체 지원의 재원으로 활용하도록 하였다. 비록 다른 의원들의 미디어랩 법안에 비해 취약매체 지원책이 부족하기는 하지만, 재정 지원, 방송광고대행사업자 지정 가능 등의 방안 등을 통해 지역방송을 활성화하고, 방송광고 시장의 균형 발전을 도모하고자 한 것으로 보인다.

김창수 의원안은 한선교 의원안과 취약매체 지원방안이 비슷하고, 김 의원 스스로 "독점 형태의 기존 방송광고 판매대행 시장이 경쟁체제로 전환됨에 따라 방송광고시장의 활성화는 물론, 지역방송 등 광고 취약매체의 지원을 통해 지역 간 균형 발전을 유도하기 위해 법안을 마련했다"고 밝혔다.¹²⁾ 첫째, 공영 미디어랩이 지역방송, 종교방송에 대한 광고판매를 대행할 수 있도록 했다. 만약 중소방송국의 판매대행 위탁이 어려울 때는 '한국광고공사' 등에게 광고판매 대행을 지정할 수 있다. 즉, 방송통신위원회가 취약매체인 중소방송국 등의 광고수익을 고려해서, 광고공사 등 공영 미디어랩이 지역방송, 종교방송의 광고판매를 대행할 수 있도록 하였다. 그리고 이에 대한 세부 규정은 대통령령으로 정한다는 방침이다. 둘째, 취약매체에 대한 재정 지원을 명시하였다. 지역방송이나 종교방송과 같이 광고 취약매체는 방송발전기금의 납부를 면제해주는 등 재정적·행정적인 지원을 하도록 명문화했다. 셋째, 공사 내에 '방송광고균형발전심의위원회'를 설치, 운영하도록 했다. 이를 통해 취약매체인 지역방송과 종교방송을 지원하여 방송광고 산업이 균형적으로 발전할 수 있게 하였다. 넷째, 지상파 광고매출 점유율 한도를 지정했다. 방송통신위원회가 공정거래법에 따라 시장 지배적 사업자로 추정되는 지상파 방송사에 대해서 방송광고 매출 점유율 한도를 정할 수 있게 했다. 이른바 '광고 쿼터제'로써 주요 방송사들의 지상파 광고매출 점유율을 일정 수준

12) 노컷뉴스(2009. 09. 28). "1공영 1민영·취약매체 지원 '미디어랩법' 발의."

으로 유지시켜 시장의 독점을 막는다. 이러한 방법은 방송광고 시장의 경쟁체제 전환에 따른 중소방송국의 광고매출 감소를 막고, 주요 방송사로 광고매출이 편중하는 것을 예방하여 방송광고시장이 균형 발전하도록 돕는다. 다섯째, 미디어랩 허가 시 중소방송국에 대한 지원방안 보유 등을 심사하게 했다. 그리고 재허가를 할 때에도 미디어랩이 중소방송국 등에 대한 지원 계획을 제대로 이행했는지를 심사하도록 규정하여, 취약매체의 발전을 도모했다. 이외에도 방송통신위원회로 하여금 방송광고의 균형 발전을 위해서 방송광고 발전계획을 수립하고, 실행하도록 명문화했다.

진성호 의원안 역시 미디어랩 도입으로 인해서 피해가 예상되는 지역방송과 종교방송 등을 최대한 지원한다는 조건을 명시했다. 우선, 취약매체를 활성화하기 위해, 방송통신위원회로 하여금 지원계획을 수립하고 시행하도록 했다. 다음, 지역방송 등이 재정 건전성을 확보할 수 있도록 방송광고 판매대행 사업자를 지정할 수 있도록 하였다. 즉, 한선교, 김창수 의원안과 마찬가지로, 중소방송국의 판매대행 위탁이 어려울 경우 ‘방송광고대행공사’ 등이 대신 광고를 판매할 수 있도록 했다. 또한 기존 한국방송광고공사(KOBACO)의 자산을 지역방송과 같은 취약매체의 지원을 위한 기금으로 전환하여 활용하도록 했다. 그리고 취약매체의 경우 방송발전기금의 납부를 면제해주는 등 재정적으로 지원하며, 지상파 방송광고의 매출배분비율을 지정하고, 종교방송에 대한 방송광고 할당제 등을 명시하였다.¹³⁾

이용경 의원은 “취약매체에 대해 무조건 시장경쟁에서 살아남으라고 하는 것은 기초생활 수급권자에 대한 지원을 부인하는 것과 크게 다를 것이 없다”라고 지적하면서, “미디어랩 경쟁 도입으로 인한 지역방송과 종교방송 등 시장 취약매체에 대한 실질적인 지원책 마련이 필요하다”고 밝혔다.¹⁴⁾ 구체적인 지원책으로 그동안 KOBACO가 해왔던 방송광고 ‘연계판매’를 의무화하였다. 이용경 의원안은 지역방송과 종교방송 등의 취약매체를 지원하기 위해서, 미디어랩이 방송광고 위탁물 중 연간 매출 기준 15%를 연계판매하도록 의무화했다. 그리고 지역방송과 종교방송에 위탁 비율을 지정해서 광고를 할당하도록 하였다. 지상파 방송 매출 1% 미만인 사업자 중에서 방송통신위원회가 지정하는 영세 사업자들에게는 방송발전기금을 면제해주거나 유예하도록 했다. 또한 방송발전기금을 현행 6%에서 7%로 징수 범위를 확대하고, 이 기금의 일부를 취약매체 지원에 사용할 계획이다. 한편 지역방송에 대한 외주제작 의무규정 삭제 등 지

13) 미디어스(2009. 09. 28). “광고취약매체 지원 '미디어랩 제정법안' 발의.”

14) ZDNet Korea(2009. 11. 04). “이용경, 미디어랩은 1공영 1민영으로.”

역방송 활성화를 위한 제도를 개선하고, 미디어랩 허가 시 취약매체 지원계획을 심사하도록 했으며, 방송통신위원회로 하여금 방송광고 균형 발전을 위한 기본계획을 수립, 집행하도록 했다. 그리고 지역방송과 종교방송의 추천 인사가 포함된 ‘방송광고균형발전심의위원회’를 설치하여 취약매체를 지원하고, 균형적인 방송광고 발전을 도모하고자 하였다.

전병헌 의원안의 취약매체 지원방안은 ‘방송사업자의 매출 상한’을 규정했다. 지역방송의 광고매출이 감소하고 시장 지배적 사업자에게 광고매출이 편중되는 것을 막기 위해서, 특수 관계자를 포함하는 특정 방송사업자의 광고판매액은 한 미디어랩이 위탁 판매하는 전체 광고판매액의 40%를 초과하지 못하도록 했다. 그러나 부칙에 2년 유예 조항을 두었다. 또 다른 지원방안으로는 지역방송, 종교방송에 광고배분비율을 의무화했다는 점을 들 수 있다. 직전 3개년 간 평균 광고배분비율을 반영해서 지역방송과 종교방송을 재정적으로 지원하도록 의무화했다. 그리고 취약매체에게 방송발전기금의 납부를 면제할 수 있도록 했다. 또한 한선교, 김창수, 이용경 의원안과 마찬가지로, 방송통신위원회가 방송광고발전 기본 계획을 수립, 시행하도록 하고, ‘방송광고균형발전심의위원회’를 설치하여 취약매체 대상, 구체적인 지원 방안 등을 결정하도록 했다. 이러한 지원방안에 대해 전병헌 의원은 “언론의 다양성이라는 측면에서 지역방송과 종교방송의 지원을 시행령이나 방송사의 자율권에 맡기지 않고 법률적 차원으로 격상시켜 의무화한 것은 의미있는 일”이라면서 “지역방송과 종교방송의 재정적 안정성을 기하는데 상당히 중요할 것”이라고 강조하였다.

각 의원별 광고판매제도 법안을 정리하면, 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 의원별 광고판매제도 법안의 주요 내용 비교

구 분	한선교 의원안 (2009. 5)	김창수 의원안 (2009. 10)	진성호 의원안 (2009. 11)	이용경 의원안 (2009. 12)	전병현 의원안 (2009. 12)
설립요건	-허가제(허가기간 없음)	-허가제(5년 이내)	-허가제(7년 이내)	-허가제(허가기간 없음)	-허가제(5년 이내)
미디어렐 수 경쟁유형	-1공영·다민영 -완전경쟁	-1공영·1민영 -제한경쟁	-1공영·1민영 -제한경쟁	-1공영·1민영 -제한경쟁	-1공영(2공영)·다민영 -완전경쟁
공·민영 영역 구분	-공영 : KBS, EBS -민영 : SBS, MBC	-공영 : KBS, MBC, EBS -민영 : SBS, 지역민방	-공영 : KBS, MBC, EBS (MBC 3년 후 재검토) -민영 : SBS, 지역민방	-공영/민영 영역 구분 없음	-공영/민영 영역 구분 없음
소유구조	-1인 최대지분 51% (방송사 개별 51%) -대기업타 미디어렐당 소유 금지	-1인 최대지분 30% (방송사 개별 30%) -대기업·일간신문·통신사 최대지분 10%	-1인 최대지분 30% (방송사 3년간 소유 금지) -대기업·일간신문·통신사 최대지분 10% -타 미디어렐, 광고회사, 정당 소유 금지	-1인 최대지분 30% -지상파방송사, 보도중편사업자 최대지분 20% -100대 광고주 최대지분 10% -신문, 뉴스통신, 광고회사, 정당 소유 금지	-1인 최대지분 30% -전체 지상파방송사업자 최대지분 50% -100 미만 대기업 최대지분 10% -100 이상 대기업, 일간신문사, 뉴스통신사, 지상파방송사업자의 특수관계자, 지상파방송사업자 이외의 방송사업자, 정당, 광고회사, 한국방송광고판매대행공사 소유 금지, 외국자본 출자 및 출연 금지
취약매체 지원	-취약매체 재정 지원 -방송광고대행사업자 지정 가능	-지상파 광고매출 점유율 한도 지정 -중소방송국에 방발등 기금 납부 면제 등 행정적·재정적 지원 가능 -중소방송국의 판매대행 위탁 곤란시 한국광고공사 등에 광고판매 대행 지정 -공사 내 방송광고 균형발전심의위원회 설치운영	-중소방송국의 판매대행 위탁 곤란시 방송광고대행공사 등에 광고판매 대행 지정 -공사 자신의 기금 전환 후 지원 -지상파 방송광고 매출 체제 지정 -중교방송에 대한 방송광고 할당제 -취약매체 방송발전기금 면제	-지역방송 및 중교방송에 대한 방송발전기금 지원 -방송광고 판매물량의 15% 지역 및 중교방송에 할당	-방송사업자 매출 상한(40%) -상위 3개 지상파방송사업자 광고판매액 중 방송광고균형발전심의위원회가 정하는 일정비율을 취약매체에 제공 -방송발전기금 납부면제 등 행정적·재정적 지원 가능
위탁강제	-지상파	-지상파 및 종편, 보도채널	-지상파	-지상파 및 종편, 보도채널(기존 보도채널은 2011년말까지 유예)	-지상파 및 종편, 보도채널
업무영역	-기타 매체에 대한 영업가능	-기타 매체에 대한 영업가능	-지상파방송사 방송광고(시행 후 3년간)	-지상파 및 종편, 보도채널	-지상파 및 종편, 보도채널(지상파계열 PP 광고판매 금지)
수수료	-수탁수수료 지급 근거 -대행수수료 지급 근거	-방송광고판매액의 100분의 20 이하 수탁수수료 -수탁수수료의 100분의 70 이상의 대행수수료	-방송광고판매액의 100분의 20 이하 수탁수수료 -수탁수수료의 100분의 70이상의 대행수수료	-수탁수수료 지급 근거 -대행수수료 지급 근거	-방송광고판매액의 100분의 14 이하 수탁수수료 -대행수수료 지급 근거
방송발전기금	-100분의 6 → 100분의 7로 징수범위 확대 ※ 다른 사업과의 회계 구분	-100분의 6 징수범위 유지	-100분의 6 징수범위 유지 ※ 다른 사업과의 회계 구분	-100분의 6 → 100분의 7로 징수범위 확대 ※ 다른 사업과의 회계 구분	-100분의 6 징수범위 유지 ※ 다른 사업과의 회계 구분

3. 지역방송의 현황 분석

1) 지역방송의 현황

지역방송 환경은 KBS와 MBC 양대 방송사가 직할국 체제와 계열사 체제를 유지하다가, 1995년 부산, 대구, 광주, 대전, 1997년 인천, 청주, 전주, 울산 등의 민영방송이 SBS와 협력사 체제를 유지하면서 지상파 방송환경에 변화를 가져왔다. 또한 지역 민영방송과 함께 시작된 경쟁 매체인 케이블 TV는 그동안 양적, 질적으로 성장해 하나의 확실한 방송 형태로 자리 잡았으며 위성방송 역시 지상파를 재전송함으로써, 지역 방송에 위협 요소가 되고 있다. 그리고 디지털 방송의 도입에 따라 매출액을 상회하는 막대한 신규 시설투자 요인으로 인해, 지역방송의 경영난은 한층 가중되고 있다(이수범, 2009a). 이런 상황에서 미디어렐으로 광고판매제도에 경쟁이 도입되면, 광고수입이 급감하여 지역방송은 커다란 타격을 받을 것으로 예상된다.

지역방송의 운영 현황을 보면(김재영, 2008), KBS는 9개의 주요 도시 방송총국과 9개의 지방국 등 총 18개의 지역국을 운영하고 있으며 지상파 DMB 서비스에도 참여하고 있다. IMF 이후 다른 지역방송들과 마찬가지로 KBS 지역국도 심각한 위기 상황에 처해있고, 인력과 예산이 부족하며, 자체 제작을 줄이고 있는 실정이다.

그리고 MBC는 총 19개의 지방 계열사를 두고 있으며, 전국 네트워크를 형성하고 있으며, 10개의 자회사를 통해서 이익 극대화를 꾀하고 있다. 아울러 라디오 채널 3개, 케이블 채널 5개, 위성 채널 4개 및 DMB 채널 5개를 운영하고 있다. 지역 MBC는 경영 수지가 갈수록 악화되고 있다. 2008년 지역 MBC 경영실적 자료에 따르면, 19개 지방 계열사 중 12개 계열사가 적자를 나타냈다. 30억 원 이상의 적자 규모를 기록한 방송사도 6개나 되었다. 반면 흑자는 여수 MBC를 제외하고는 대체로 1억 원 내외에 그쳤다. 방송통신위원회 자료에 따르면 2003년 이후 최근 5년 간 지역 MBC의 당기 순손익 규모는 2003년 521억 원, 2004년 434억 원, 2005년 201억 원, 2006년 65억 원, 2007년 169억 원 등을 기록하였다(이승선, 2009).

한편 SBS는 총 9개의 지역 민영방송과 각종 사업을 위한 기관을 소유하고 있다. SBS는 지역 민방과 협약을 통해서 지배 구조를 공고히 하고 있다. SBS의 관계사들이 지역 민방의 주식을 적게는 3.4%, 많게는 21%까지 보유하고 있는데, 이를 두고 SBS가 관련 회사를 통해 지역 민방 주식을 조금씩 확보함으로써 지배권을 강화하고 있다는 비판을 듣고 있다. 즉, 우리나라 지역방송의 현실은 지역 사회의 중앙 종속 구조이

며, 자율성과 독립성이 부족한 상황이다.

전환성 외(2000)는 지역방송의 특성에 대해 다음과 같이 설명했다. 한국 방송산업은 전체적으로 KBS, MBC, SBS 3대 네트워크 중심의 독과점적 시장 구조가 그 특징인데, 지역방송은 그 안에 수직적으로 통합된 형태를 띠고 있다. 표면적으로는 KBS의 경우 직할국 체제, MBC는 계열사 체제, 그리고 SBS의 경우는 협력사 체제를 채택하고 있어 통합 구조상의 차이를 보이고 있지만, 그 또한 상대적인 차이에 불과하다. 즉, 세 체제 모두 지방사가 중앙사에 재정적 기반인 광고영업이나 프로그램 공급 등에 관한 거의 전적으로 의존하는 ‘중앙 의존’ 혹은 ‘중앙 집중’을 특성을 보인다. 따라서 이러한 시장 구조 아래서 기존 지역방송사들은 자체 기업 활동보다는 수직적 통합 즉, 네트워크 체제가 발생시킨 경제적 효율성에 의존하는 시장구조를 내재화시켜 왔다. 이처럼 네트워크 의존적인 시장구조는 지역 방송의 활성화를 구조적으로 제한하는 요인으로 작용해왔으며, 이러한 특성은 최근까지도 유지되고 있다.

김재영(2008)은 지역방송의 현황 및 문제점을 다음과 같이 정리하였다. 첫째, 조직 및 인력 상에 문제점이 있다. 예를 들어, KBS의 경우 이사회를 구성하는 12인 중 지역 인사가 배제되고 법규 미비, 운영상의 문제 등으로 인해 지역방송을 위한 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 그리고 지역방송의 발전을 위해 종합 대책을 수립, 실천할 수 있는 기구가 없으며, 지역방송 책임자를 본사에서 영입하기 때문에 사원의 사기 저하와 책임자의 애착심 부족이 나타난다. 책임자의 지역 특성에 맞는 조직 운영 권한, 인사권이 부재함으로써 독립성, 자율성이 보장되어 있지 않다. 둘째, 지역방송에서 콘텐츠를 제작하거나 유통할 수 있는 구심점이 없다. 현재 지역 콘텐츠 제작 비율과 편성 비율은 상당히 낮은 실정이다. 예컨대, KBS의 경우 자체 편성 시간은 주간 총 방송 시간 5,520분 중에서 810분으로 14.6%, 자체 제작 프로그램 비율은 부산 총국이 10.2%인데 비해서 포항국은 0.8%에 불과하다. 특히 이러한 낮은 자체 프로그램 제작이나 방송 시간은 뉴스를 제외한 대부분이 황금 시간대가 아닌 시청률이 낮은 시간대에 편성되고 있다는 문제를 안고 있다. 셋째, 지역방송의 정책 추진을 위한 제도개선을 위한 전담 부서가 없다. 지역방송 발전을 위한 막강한 기관이 존재하지 못하면, 자율성 확보, 부족한 재정 상태 개선, 우수 인력 확보 등이 어렵고, 지역방송의 개혁과 변화가 힘들다. 그 이유는 지역방송이 문제점을 해결해 나갈 수 있는 구심점이 없기 때문에, 지역방송 제정 및 운영 역시 중앙에 의존하는 경향을 벗어나지 못하는 것이다.

한편 지역방송은 민영 미디어랩 도입에 대해 부정적인 입장이다. 미디어랩 경쟁체제

가 도입될 경우 지상파 방송사들은 시청 점유율이 높기 때문에 광고수익이 더욱 늘어날 것으로 예상된다. 하지만 지역방송과 같이 시청 점유율이 높지 않은 방송의 경우 광고수익이 감소하게 되기 때문에 경영 구조에 큰 타격을 받을 것으로 예상된다. 따라서 민영 미디어렐을 도입하기 전에 방송 정책의 중요한 목표인 지역성, 다양성 실현을 위해 지역방송의 생존권 보장을 위한 보호 장치, 지원 방안을 마련해야 한다.

현재 지역방송의 광고환경은 중앙방송사들의 광고매출액이 증가하는 동안 여전히 제자리에 머물거나 감소하는 등 심각한 상황이다. 구체적으로 지역별 사업체 수를 살펴보면, 서울이 1,616개 33.7%로 가장 높게 나타났고, 경기도 603개 12.6%, 부산 468개 9.8%, 대전 456개 9.6%, 대구 441개 9.3%, 광주 400개 8.4%, 인천 213개 4.5%, 강원도 192개 4.0%의 순으로 나타났다. 그리고 지역별로 취급액은 서울이 8조 1,718억 원 87.7%로 월등하게 높게 나타났고, 경기도 4,303억 원 4.6%, 충청북도 2,567억 원 2.8%, 충청남도 892억 원 1.0%, 대구 862억 원 0.9%의 순으로 나타났다. 평균 취급액은 서울 50.6억 원, 충청북도 27.3억 원, 충청남도 21.2억 원, 경상남도 8.2억 원, 경기도 7.1억 원, 울산 4.1억 원의 순으로 높게 나타났다(오세성, 2010). 정리하면, 서울과 지역 간의 광고매출 사업체와 취급액의 차이는 현격하게 차이나며 서울 중심적인 상황이다. 이것은 광고시장의 지역적 편중 현상이 심각하며, 지역방송의 광고환경이 열악하다는 것을 뜻한다.

〈표 3〉 지역별 사업체 수, 취급액

지역	사업체 수 (개소)	사업체 구성비(%)	취급액 (백만 원)	취급액 구성비(%)	평균취급액 (백만 원)
서울	1,616	33.7	8,171,839	87.7	5,063
부산	468	9.8	64,303	0.7	137
대구	441	9.3	86,212	0.9	195
인천	213	4.5	26,775	0.3	126
광주	400	8.4	31,255	0.3	78
대전	456	9.6	56,380	0.6	124
울산	19	0.4	7,689	0.1	405
경기도	603	12.6	430,308	4.6	714
강원도	192	4.0	53,808	0.6	280
충청북도	94	2.0	256,650	2.8	2,730
충청남도	42	0.9	89,195	1.0	2,124
전라북도	137	2.9	16,709	0.2	122
전라남도	16	0.3	2,742	0.0	171
경상북도	47	1.0	7,776	0.1	165
경상남도	8	0.2	6,520	1.1	815
제주도	17	0.4	3,475	0.0	204
전체	4,767	100.0	9,311,635	100.0	1,953

(* 출처: 오세성(2010). 『2009 광고 산업 통계 조사』. 서울: 한국방송광고공사.)

지역별로 광고대행업 사업체 수를 분석해 보면, 서울이 554개 66.6%로 가장 높게 나타났고, 대구 43개 5.2%, 경기도 42개 5.0%, 충청북도 39개 4.7%, 부산 34개 4.1%의 순으로 나타났다. 지역별 취급액 역시 서울이 4조 7,064억 원 95.3%로 월등하게 높았으며, 충청남도 668억 원 1.4%, 충청북도 426억 원 0.9%, 경기도 344억 원 0.7%, 대구 252억 원 0.5%의 순으로 나타났다. 마지막으로 평균취급액은 서울 85.0억 원, 충청남도 47.7억 원, 강원도 15.1억 원, 충청북도 10.9억 원, 경기도 8.2억 원, 울산 6.4억 원의 순으로 높게 나타나, 서울로 쏠린 중앙 집중 현상을 보이고 있다(오세성, 2010).

〈표 4〉 지역별 광고(종합)대행업 사업체 수, 취급액

지역	사업체 수 (개소)	사업체 구성비(%)	취급액 (백만 원)	취급액 구성비(%)	평균취급액 (백만 원)
서울	554	66.6	4,706,359	95.3	8,495
부산	34	4.1	13,274	0.3	390
대구	43	5.2	25,186	0.5	586
인천	4	0.5	743	0.0	186
광주	21	2.5	5,429	0.1	259
대전	20	2.4	8,268	0.2	413
울산	11	1.3	7,055	0.1	641
경기도	42	5.1	34,385	0.7	819
강원도	11	1.3	16,607	0.3	1,510
충청북도	39	4.7	42,634	0.9	1,093
충청남도	14	1.7	66,814	1.4	4,772
전라북도	11	1.3	6,468	0.1	588
전라남도	5	0.6	1,513	0.0	303
경상북도	6	0.7	1,466	0.0	244
경상남도	8	1.0	4,373	0.1	547
제주도	8	1.0	1,253	0.0	157
전체	830	100.0	4,941,828	100.0	5,954

(* 출처: 오세성(2010). 『2009 광고 산업 통계 조사』. 서울 : 한국방송광고공사.)

이처럼 방송광고 시장의 지역별 편중이 심한 상황이기 때문에 미디어렐 경쟁체제를 도입할 경우, 지역방송은 방송광고 매체로서 경쟁력이 취약한 상태이므로 타격이 클 수밖에 없다. 현재와 같은 연계판매가 금지된다면, 방송 매체로서 경쟁력이 약한 지역 방송은 방송광고 판매에 어려움을 겪을 것이고, 일정 부분 수입이 감소하게 되므로 지역방송의 생존을 위한 방안이 시급히 마련되어야 한다(이수범, 2009a).

2) 지역방송의 역할

지역방송은 지역성을 근간으로 하여, 지역민에게 뉴스와 정보를 제공하는 매체로서의 역할을 담당한다. 중앙 매체에서 다루지 않는 지역의 정치, 사회, 문화적인 뉴스들을 다루고 프로그램의 지역성 구현 역할을 수행하며 지역의 다양한 의견을 반영한다는 점에서 중앙 매체와 차별성을 가지며, 지역민에게 주요한 정보 채널로서 역할을 한

다(이영원, 2008).

무엇보다 지역방송은 지역 여론 조성 및 의제 설정의 중심 기능을 수행함으로써 풀뿌리 민주주의 발전을 위한 토대를 구축한다. 그리고 지역의 자치 정부 등의 활동을 환경 감시하고, 지역민들이 정치적 여론 정보로부터 소외되지 않도록, 자기 자신이 거주하는 지역 관점에서 정치적 정보를 생산, 유통하며, 다양한 여론을 형성, 교류할 수 있는 물적 기반을 마련한다.

한편 지역방송은 지역의 경제적 발전에도 기여한다. 지역의 영상산업 기지로서 콘텐츠의 생산, 유통, 소비 등 고부가가치 창출로 지역 경제 발전에 도움을 준다. 실제로 영국의 경우, ITV의 지역방송이 해당 지역과 관련된 지역의 방송영상물 제작센터 등을 지원하고 있다. 이를 통해 지역의 고용 창출과 산업 지원, 육성을 통해 지방 경제 활성화에 기여한다.

아울러 지역의 문화 창달에 이바지 한다. 즉, 지역방송은 지역의 문화를 계승, 전파하고, 지속적으로 계발하는 문화 발전의 중심 기능을 수행하고 있다. 이를 통해 문화적 다양성을 유지하고 확대하는, 문화 커뮤니케이션의 광장 역할을 담당하고 있다(유승훈, 2008).

이외에도 지역방송은 지역민의 이해와 요구를 반영하여 지역의 핵심 역량을 결집하는 창구의 기능을 수행하고, 지역 균형 발전에 기여한다. 변동현(2003)은 지역방송의 역할으로 지방화, 전통 문화의 발굴과 보존, 풀뿌리 여론의 형성과 반영, 지방 사회에 대한 환경 감시, 발전 언론의 기능, 중앙과 지방의 커뮤니케이션 기능을 들었다.

3) 지역방송의 위기

광고판매제도에 경쟁체제를 도입하는 것은 지역방송과 같은 취약매체에 심각한 영향을 줄 것으로 전망된다. 특히 프로그램의 제작 기반이나 광고매출 부분 등이 직접적인 타격을 받을 것으로 우려되고 있다.

(1) 광고매출 감소로 인한 수익 급감

현재 국내의 지역방송사는 중앙에 집중된 방송사의 중계소로 전락되어 있으며, 지역 주민들은 중앙 미디어의 수용자로 편입되어 있다. 지역 주민들이 외면하는 매체에 대한 광고주의 매력은 감소하며, 이는 다시 지역방송의 경제를 압박하는 요인으로 작용

한다. 그리고 재원 구조의 취약성 등이 지역방송의 위기 상황을 초래하고 있다(박노성, 심영섭, 2007). 이런 상황에서 광고판매제도에 경쟁체제를 도입하게 되면, 광고 감소로 인한 방송 수익 급감을 초래하여 지역방송에 커다란 타격을 줄 것이라는 것은 명약관화(明若觀火)하다. 민영 미디어렐이 도입되면 광고 수요가 낮은 지역방송의 경영 악화는 더욱 심각해 질 것이다. 그동안 방송광고 시장이 주요 지상파 매체들을 중심으로 운영된 점을 감안할 때, 민영 미디어렐이 도입되어 방송광고 판매시장이 자유경쟁으로 돌입함에 따라 광고시장의 메이저급 지상파 방송사들에 대한 편중은 더욱 심화될 것이다. 또한 지상파 방송의 광고단가 상승효과를 가져오게 되어 시청률이 높은 지상파 방송에게는 새로운 재원 안정화 방안이 될 것으로 보인다. 하지만 지역방송에는 심각한 광고판매 부진을 가져와 재정적으로 타격을 줄 것이다.

민영 미디어렐이 등장하면 지역방송(종교방송 제외)은 20~30% 정도 광고가 감소할 것이라고 학자들은 예상하고 있다(김기범, 2009). 그리고 이종관(2008)은 ‘미디어렐 경쟁도입 효과 분석 및 정책방향’ 보고서를 통해 현재 광고수입의 30~35%를 연계판매에 의존하고 있는 지역민영방송은 경쟁체제 도입에 따라 광고매출이 첫 해에는 136억원, 이듬해에는 246억원이 감소하면서 적자 경영이 불가피해질 것이라고 예측했다. 아울러 민영 미디어렐이 도입되면 방송광고의 가격규제 폐지로 시장 기능에 의해 광고단가가 책정되면서 전체적으로 평균 광고단가가 9.2% 상승할 것이라고 전망했다.¹⁵⁾ 즉, 광고판매제도에 경쟁체제를 도입하면, 경쟁력이 약한 지역방송은 광고매출 감소로 경영상 큰 타격을 받을 것이다.

(2) 프로그램 질 저하, 편향적 편성

또 다른 문제로 제작 여건 악화로 인한 프로그램 질 저하, 편향적 편성을 예상할 수 있다. 전술한 바와 같이 지역방송은 경영상의 어려움에 직면해 있는데다가, 광고판매제도에 경쟁체제를 도입하면 재정적 어려움은 더욱 극심해져, 방송 프로그램에 직접적 영향을 미치게 된다. 지역방송의 광고수입이 줄어들게 되면 프로그램 제작비, 제작인원, 투자 등이 감소하게 되고, 이는 결과적으로 프로그램 질과 완성도, 프로그램 편성에 부정적인 영향을 끼치게 된다.

실제로 조충남, 이오현(2008)의 연구에 따르면, 광주 지역 라디오 방송의 경우 광고

15) 연합뉴스(2008. 12. 09). “미디어렐 1공영 1민영 제한경쟁 바람직.”

수익이 감소함에 따라 자체 제작의 시사·보도 프로그램의 비율이 감소하고, 제작비 부담이 적은 단순 오락 프로그램의 비중이 높아지는 편성 상의 변화를 초래하였다. 그리고 지역방송의 수익 감소에 따라, 지역 라디오 방송의 제작 인력 노령화, 복수 제작 체계, 비피디 제작 체계 등 프로그램 완성도에 부정적 영향을 미칠 수 있는 요인들이 나타난다고 하였다.

4. 해외 광고판매제도 분석을 통한 개선방안 모색

1) 해외 사례 분석

(1) 프랑스 광고판매제도와 지역방송

프랑스 광고판매제도의 현황 및 특성은 다음과 같다. 첫째, 프랑스는 ‘공·민영 미디어랩 이원 경쟁체제’가 확립되어 있다. 방송의 공공성을 강조해 온 프랑스는 공영방송 체제를 유지하다가, 1987년 TF1의 민영화를 계기로 공·민영 이원 방송 체제로 전환하였다. 그리고 이에 따라 광고판매제도 역시 공영 미디어랩 독점 체제에서, 공·민영 미디어랩 경쟁체제로 전환하였다.

그러나 광고판매제도에 경쟁체제를 도입한 이후, 광고거래 질서가 문란해지고 방송의 상업화가 심화되는 등 많은 문제점이 발생하였다. 따라서 프랑스는 총 90여 차례에 걸쳐 관련법을 개정하였고, 2009년 3월 5일 사르코지 정부에서 ‘공영방송법’을 개정하여, 방송의 공공성 확보를 위한 조치를 강화하였다. 구체적으로, ‘공영방송의 광고를 점진적으로 폐지’하며, 이로 인한 재원 부족분에 대해서는 수신료를 물가상승률에 연동하여 인상하고, 세금 신설을 통해 국고에서 지원하기로 하였다. 그리고 민영방송사 초과수익 환수장치로 ‘광고세를 신설’한 것도 특징이다. 즉, 프랑스에 설립되어 있는 모든 텔레비전 방송사에 대한 세금을 2009년 3월부터 신설하고, 세금은 광고메시지 송출의 대가로 광고주가 미디어랩에 지급한 총 금액(부가세 제외)을 기준으로 적용한다.

둘째, 프랑스의 미디어랩은 France Télévision 그룹 산하 공영 미디어랩인 ‘France Télévision Publicité(FTP)’와 최대 민영방송TF1의 민영 미디어랩 ‘TF1 Publicité’가 경쟁을 하고 있다. 현재 법률에 의해 설립된 공적 지주회사인 France Télévision 그룹은, 100% 출자한 독립 법인으로 F2, F3, F5, RFO의 4개의 공영 채널을 통합 운영하고 있으며, 방송광고시간 판매는 France Télévision 그룹 산하의 독립 법인인 공영 미

디어랩 France Télévision Publicité(FTP)에서 대행하고 있다. 그리고 최대 민영방송인 TF1의 광고시간 판매는 자회사인 민영 미디어랩 TF1 Publicité에서 대행하고 있다. FTP와 TF1 Publicité의 시장 점유율은 2007년 말 기준 75%(FTP 25%, TF1 Publicité 50%)로, 과점 구조를 형성하고 있다. 그리고 4~5개의 나머지 군소 미디어랩이 각 회사별로 5% 미만의 점유율을 차지하여, 25%를 분할하는 구조로 되어 있다.

셋째, 대형 방송사와 미디어랩은 ‘독립적 관계’이다. 프랑스의 미디어랩은 외형상 모두 방송사 또는 방송사가 속한 모기업 산하의 자회사 형태로 존재한다. 하지만 대형 방송사와 미디어랩과의 관계는 동일 지주회사 산하(공영 미디어랩)의 경우나, 100% 출자 자회사(민영 미디어랩)의 경우일지라도, 연간 영업 목표 협의 외에는 판매 활동, 요금 책정, 수수료 분배 등과 관련해서 경영 간섭이 없는 독립적인 관계를 유지하고 있다. 공영 미디어랩은 그 경영에 있어서 모기업으로부터 자율적이고 독립적이며, 소유와 경영이 분리되어 있다(박찬표, 2004a). 자회사 형태의 민영 미디어랩도 판매 회사의 전문성이 철저히 인정되고 있으며, 이런 관행이 광고주의 간섭으로부터 방송을 보호하는 논리의 배경이 되고 있다.

넷째, 대형 방송사와 미디어랩 간의 ‘수탁 수수료율’은 공·민영별, 대형 방송사별로 차이가 있다. 민영 미디어랩인 TF1 Publicité의 경우, 대형 방송사의 판매 물량에 따라 수탁 수수료가 차등 적용되고 있는데, 대략 15~20% 수준인 것으로 파악된다. 그리고 공영 미디어랩인 FTP의 수탁 수수료는 7% 정도이고, 93%는 지주 회사로 지급되어 수신료 징수액, 광고수입액을 합산하여 각 채널별로 분배한다. 공·민영 미디어랩의 수탁 수수료는 전적으로 미디어랩에 귀속된다. 그리고 SAPIN법에 의거하여, 미디어랩이 광고회사나 구매 전문 회사에 대형 수수료를 지불하는 것은 법으로 금지되고 있다. Fee제도가 정착되어 있는 것이 특징이다.

다섯째, 미디어랩의 업무영역은 지상파 TV 채널 이외에 케이블 TV, 위성 방송, 인터넷, 인터랙티브 미디어 등으로 확대되어 가고 있다. 공영 미디어랩 FTP만 하더라도 기존에 축적된 영업 노하우를 기반으로, 위성, 인터넷, 케이블 등으로 대형 영역 및 사업 영역을 확대해가고 있다. 구체적으로 공영 채널 이외에도 지방 TV 채널인 France 3 Régions와 케이블, 위성 채널인 Discovery Channel, Discovery Real Time, TéléMaison, E! Entertainment, Euronews, Extreme Sports Channel, Fox Life, National Geographic Channel 등 총 20여개의 다국적 글로벌 채널의 광고를 적극 대행하고 있다. 이외에도 RFO + Radio et Magazine 등과 같은 해외 TV채널, 잡지와 18개의 인터넷 사이트도 판매 대행을 하고 있다. 한편 관련 분야의 전문화로 인한 인력

도 점차 확대되어 가는 추세로, 공영 미디어렐 FTP의 직원 수를 보면, 1998년 168명에서 2007년 315명으로 약 2배 증가하였다.

여섯째, 프랑스의 광고판매방식에서 광고요금이나 판매 등은 시장 원리에 의해 운영되고 있다. 특히 공영 미디어렐인 FTP도 광고시간을 판매할 때 여타 민영미디어렐과 기본적으로 동일한 가격 원리 위에서 다양한 마케팅 기법을 활용하여 수익 극대화를 추구하고 있다. 광고시간의 일부를 경매제로 판매하는 것이 그 대표적인 예로서, 비공개 경매와 자유 경매 방식의 2가지 형태가 있다(박찬표, 2004a).

프랑스의 공·민영 미디어렐 공히 광고시간 판매는, 기준 요금을 발표하고 여기에 다양한 할인 및 할증을 적용하여 구체적인 요금을 정하는 방식으로 이루어지고 있다. 각 TV 미디어렐들은 시청률이나 수요 등을 반영하여 계절별로 요금을 재조정 하며, 이를 정리한 기준광고요금표를 연간 4회에 걸쳐 공표한다. 발표되는 요금은 프랑스 광고주협회(UDA) 및 구매전문회사, 그리고 광고주들에게 통보된다. 정기적으로 발행되는 이 기준 요금표는 프랑스 방송광고 요금과 광고판매의 신뢰성을 확보해 주는 기초가 된다.

광고를 판매할 때 기준 요금을 기초로 하여 각 광고주의 개별 광고요금을 결정하는 중요한 변수는 바로 다양한 형태의 할인 및 할증 제도이다. 예를 들면, CM순서의 지정, 광고 브랜드의 개수, 업종 독점 여부 등에 따라 할증 요금이 부여된다. 신규 광고주, 대규모 광고구매, 비수기광고 참여, 비인기시간대 참여, 취약매체 참여 등의 경우는 오히려 할인이 이루어진다. 또한 그룹광고, 공익광고, 인쇄매체 광고 등에 대해서도 특별 할인이 이루어진다. 광고판매 시 적용되는 구체적인 할인, 할증은 다음 <표 6>과 같다(박원기, 이규완, 2008).

<표 5> 프랑스의 주요 미디어렐 체계

구분	방송사 명		미디어렐 명	미디어렐 성격 및 지분 관계
공영	France Télévision	F2	FTP (France Télévision Publicité)	
		F3		
		La Cinquième		
	Arté	광고 없음	-	
민영	TF1	TF1 Publicité	민영 (TF1 자회사)	
	M6	M6 Publicité	민영 (M6 자회사)	
	Canal+	Canal+ Régie	민영 (Canal+ 자회사)	

(* 출처: 미디어미래연구소(2008). 『융합시대 광고제도 종합 모색: 바람직한 미디어렐 모델과 전망』. 서울: 미디어미래연구소)

<표 6> 광고판매 시 적용되는 할증, 할인(FT, TF1, M6 채널)

구분	France Television	TF1	M6	
할증	CM순서 지정	A(first), B(first+1), Y(last-1), Z(last)는 15%, C, X는 10%	A, Z-시간대에 따라 8~15%, 우선 주문권-5% 선호 위치 선택-15%	A, Z 20% B, Y 15% C, X 10% 특정 편성 15%
	다수의 브랜드/상품/코드	15%	두 번째 섹터코드 상품 10%, 세 번째부터 5%씩 추가	15~25%
	업종 독점	5%	-	-
특정 할인	그룹광고	1, 2, 7, 8, 12월 25%, 그 외 기간 15%	1, 2, 7, 8, 12월 25%, 그 외 기간 10%	1, 2, 7, 8월 25%, 그 외 기간 15%
	공익광고, 정부광고	1, 2, 12월 40%, 7, 8월 45%, 그 외 기간 30%	30%	행정정보 광고 30%
	DM(전화번호안내) 광고	30%	-	-
	인쇄 매체	30%	15%	-
	책, 음반, CD, 게임 등	30%	월별로 30~66%(방송일이 다가올수록 고율)	-
일반 할인	신규 광고주	5만 유로 이상 10%	10%	-
	미판분(floating)	20%	1, 2, 7, 8, 12월 20%, 그 외 기간 15%	-
	블록 할인	7단계로 구분하여 최소 2%에서 최대 5%	10-15단계로 구분하여 최저 2%, 최고 13%(업종별로 기준 차등)	40단계로 구분하여 0.5%, 최고 20%
	광고비 증가	블록할인금액의 75~25%	-	10만 유로 이상 집행한 경우 1~4%
	비수기	비수기 광고비 비율(35% 이상) 기준으로 블록할인액의 30~70%까지 할인	1, 2, 3월과 7, 8월에 전년도보다 같거나 많은 광고비 집행한 경우 3~25%	1, 2, 7, 8월에 전년보다 많은 광고 집행한 경우 0.5~3%
	업종별 협력자	전년도보다 같거나 많이 투자하고 전년 업종에 다시 투자한 경우 총금액의 3% 할인	-	-
	비인기 시간대	비인기시간대 광고비가 40% 이상이면 1~2% 할인	-	-
	취약 매체 투자	F5광고비가 FT광고비의 5%이상이면 비인기시간 할인액의 50% 할인	-	테마채널/인터넷 광고비가 M6대비 4% 이상이면 2% 할인
	대행사 위임	1.5%	1.5%	2%
	기본 할인	15%	15%	15%

(* 출처: 박원기, 이규완(2008). “방송광고 요금과 판매방식에 관한 연구: 우리나라와 주요 5개국의 비교를 중심으로.” 광고연구. 78.)

프랑스 지역방송은 1980년대 중반까지 공영방송 독점 체제를 유지하여 모든 방송이 공영방송 중심으로 발전하였다. 그 결과 프랑스에는 지역방송이 적극적으로 반영해야 하는 ‘지역적 문화 정체성’이라는 것이 상대적으로 미약하며, 방송시장에서 지역방송이 차지하는 비중이 미미한 실정이다.

공영방송 France 3은 지역 및 로컬 단위에서 특수한 역할을 담당하고 있다. 이 채널은 프랑스와 유럽의 각 지역에서 벌어지는 생생한 일들을 방송을 통해 전달함으로써 각 지역들을 전국적으로 알려야 하는 의무를 담당하고 있다. 민영 지역방송의 경우 상업적 목적으로 도시 근교 및 광역 지역에서 운영되며 현재 전국적으로 12개에 그칠 정도로 적다. 이는 민영 지역방송에 할당할 수 있는 주파수가 부족하다는 기술적 요인과 방송사 운영을 위한 경제적 모델을 만들어내지 못하였다는 재정적 요인 때문이다. 12개의 지역방송은 다시 대도시를 방송 대상으로 하는 7개 채널과 그보다 넓은 농촌 지역을 대상으로 하는 5개 채널로 구분할 수 있다.

프랑스 정부는 지역방송의 역할이나 중요성이 아직 미흡함에도 불구하고, 다양한 방안을 제시하여 지역방송을 지원하겠다는 의지를 보여주고 있다. 첫째, 지역방송의 경제적 영세성을 극복하도록 하기 위해서 TV 광고 금지 품목을 해제해 주었고, 지역광고 신디케이션 도입을 지원해 주었다. 아울러, 지역방송광고에 대한 조세도 감면하여, 활성화를 유도하고 있다. 둘째, 지역방송에 대한 소유 제한 규정을 완화하였다. 프랑스의 방송법은 지분 소유 상한선을 설정한 이른바 ‘반-소유 집중(Anti-Concentration)’ 규정을 마련하고 있다. 이 규정은 지역방송의 발전을 위해서 소유 제한을 완화함으로써 대형 미디어 사업자들이 지역방송에 많은 관심을 기울이도록 만들었다. 셋째, 디지털 전환 일정에 따른 아날로그 주파수의 이용 가능성을 극대화하여, 각 지역의 실험적 채널들의 설립을 촉진하도록 하였다. 넷째, ‘지상파 지방라디오 지원기금’을 통해서 지방라디오방송을 직접적으로 지원하고 있다(김재영, 2008).

(2) 영국 광고판매제도와 지역방송

영국은 방송의 공공성을 강조하는 대표적인 나라이며, 이는 방송 광고에도 적용되어 최대 공영방송사인 BBC는 광고를 판매하지 않고 수신료로만 운영하고 있다. 비영리 법인에서 운영하는 공영방송 Channel 4는 자체적으로 광고를 판매하지만, 14%의 시장 점유율에 그치고 있다. 영국의 광고판매는 최대 민영방송사 그룹인 ITV의 민영 미디어랩(Sales House) ‘ITV Commercial¹⁶⁾’이 담당하고 있으며, 약 50% 이상의 시장 점유

율을 차지하여 독점 형태를 띤다.

2004년 이후 ITV 그룹 소속 방송사들은, ‘방송법(Communication Act 2003)’ 개정과 규모의 경제 실현 및 효율성 도모 차원에서 ‘ITV Commercial’로 방송광고 판매회사가 단일화, 집중화되었다. 영국의 미디어렐은 1985년 12개, 1995년 5개, 2000년 2개사 등 2000년까지만 하더라도 복수 체제로 운영되었으나, 2004년 1개로 통합되었다. 집중화의 요인은 첫째, ITV의 소유구조 자체가 2003년 7월 방송법(Communication Act 2003)에 의거하여, 통합을 통해 집중화되었기 때문이다. 단일 소유의 ITV 방송사들은 단일의 광고판매회사가 광고시간 판매를 대행하는 시스템이기 때문에, ITV 소유구조의 집중화는 자연스럽게 ITV Commercial로의 집중화를 유발하였다. 둘째, 광고판매 시장에 대한 규제가 완화되었기 때문인데, 과거에는 광고판매회사의 시장 점유율에 대한 규제, IT 방송사 간의 공동판매 규제 등이 존재했으나 2003년 방송법 개정으로 인해 대폭 완화되었다. 이에 따라 규모의 경제 실현과 효율성 도모 차원에서 판매전문회사의 통합이 가속화되었다.

한편 영국은 ITV의 통합에 따른 부작용을 예방하기 위해서, 미디어렐의 면허 조건 갱신시, 지역방송과 광고주 권리 보호의 의무 조건을 신설하여 부과하였다. 즉, 영국 ‘경쟁위원회’는 ITV 1개사 통합에 대해, 지배적 사업자의 광고비 인상, 시장 지배력 남용 등과 같은 부정적 영향을 우려하여, 2003년 통합판매회사의 면허조건 갱신 시 다음의 2가지 의무조건을 부과하였다. 우선, ITV Plc로 통합되지 않지만 기존 Carlton과 Granada가 광고판매를 대행해 왔던 나머지 ITV 지역방송사들의 이익을 보호하도록 했다. 다음, 계약권리 갱신 시스템(CRR : Contract rights renewal)을 통해 거래 광고주들과 향후 3년 간 기존 거래조건으로 계속 계약할 수 있도록 하여, 광고주 권리를 보호하게 하였다.

민영 미디어렐 ITV Commercial은 모든 ITV 방송사와 ITV 2, GSB(Granada Plus와 Granada Men & Motors), ITV News Channel, S4C를 대신하여, 방송광고 시간과 협찬광고 등을 판매한다. 그리고 ITV의 온라인과 인터랙티브 TV 광고도 판매하는 등 점차 대형 영역을 확대해 나가고 있는 추세다.

영국의 광고판매에서 광고비 협상 시 중요한 기준은 각 방송국의 ‘광고시간 평균 가격(SAP: Station Average Price)’이다. SAP는 방송국의 광고수입(1개월)을 방송국이 시청자에 대해 획득한 임팩트(Impact)¹⁷⁾로 나눈 값으로서, 결국 방송사가 1개월간 달성

16) ITV Plc 그룹의 소속 방송사의 방송광고 판매전문회사의 명칭으로, ITV Sales 또는 ITV Media로 별칭하기도 하다.

한 총 임팩트의 평균 광고요금 즉, '1임팩트 당 광고요금'을 말한다. 이러한 기준 요금을 바탕으로 실제 광고주별 광고요금은 그 광고주의 목표 시청자의 수에 따라 결정된다. 따라서 동일한 시간에 광고를 하더라도 목표 시청자가 어떤 계층이나에 따라 광고요금이 달라진다. ITV에서는 시청자 집단을 '성인', 'ABC1 성인', '16~24 성인' 등 총 15개로 나누고 있으며, 이들 집단에 대한 천 명당 노출비용인 CPM(Cost Per Mill)이 광고비 협상의 기준이 된다. 여기에 덧붙여 다양한 형태의 할인(할당 협상: Share Deals)¹⁸⁾과 할증(CM 운행 마감시간 불이행, 한 CM 블록 내 특정 노출위치 지정, 동일 시간대 경쟁제품 노출 방지 등)이 광고요금에 적용된다.

영국은 법에 의해 방송사가 광고요금을 제시해야 할 의무가 있고, 방송사 별로 광고요금표도 있지만 실제로 광고시간을 팔고 사는 데 중요한 기준으로 작용하지 않는다. 방송사가 제시하는 광고요금표는 목표 시청자의 숫자가 정해지고, 광고길이가 정해졌을 때 광고요금을 산정을 위한 기준 자료로 사용될 뿐이다. 이 과정에서 가장 중요한 기준은 우리나라에서처럼 광고시간대가 아니라, CPM이다(박원기, 이규완, 2008).

영국의 광고판매방식에서 특징적인 것은 다양한 '패키지 상품'이다. 즉, 지역별, 시간대별로 분화된 패키지 상품으로 광고를 판매하는데, 이는 수요에서 큰 차이를 보이는 방송광고시간이라는 상품 특성을 고려한 판매방식이라고 할 수 있다. 먼저 지역별 패키지는 전국 및 지역 단위뿐만 아니라, 몇 개의 지역을 묶은 광역 지역, 그리고 지역을 다시 세분화한 소지역 등 다양한 유형의 지역 광고시간을 판매한다. 각 ITV 지역 방송사의 광고시간은 다양한 지역별 패키지로 구입이 가능하며, 광고주는 이를 통해 광고를 전국적으로 집행할 수도 있고 일부 지역에 한정해서 방영할 수도 있다. 한편 시간대 패키지는 프라임 타임과 비프라임 타임을 묶어서 판매한다. 보통 3대 7의 비율로 묶어 판매하며, 만약 구매자가 프라임 타임에만 광고를 집행하고자 할 경우 할증요금을 부담해야 한다(박찬표, 2004a).

17) Impact는 매체계획에서 사용되는 임프레션(impressions)과 동일한 개념이다.

18) 할당 협상(Share Deals)이란 광고주가 특정 방송사에게 자신의 전체 광고예산 중 일정 몫(Share)을 투자하기로 하는 대신 광고요금을 할인받는 것이다. 할당협상의 내용을 보면, 광고주는 전체 TV 중 ITV 몫, ITV 네트워크 중 특정 ITV 방송사 몫, 또는 미디어렘이 대행하는 광역지역 몫 등을 미디어렘에 보장하고, 몫의 크기에 따라 각기 차등적인 할인을 보장받게 된다. 미디어렘으로서의 약정 할인을 제공하는 댓가로 보다 많은 광고비를 자신이 대행하는 ITV 방송사 및 지역으로 유치할 수 있다(박찬표, 2004a).

<표 7> 영국의 미디어렐 체계

구분	방송사 명		미디어렐 명	미디어렐 성격 및 지분 관계	비고
공영	BBC	BBC 1,2	광고 없음		
	Channel 4		자체 판매 (Agency Sales Department)		수입원 : 정부 지원금, 광고 등
	S4C		ITV Commercial 19)		Channel 4의 웨일즈 지역방송
민영	ITV (Channel 3)	Anglia TV Border TV Carlton TV Central TV Channel TV Gramphian TV* Granada TV HTV TV LWT TV Meridian TV Scottish TV* Tyne Tees TV Ulster TV** Westcountry TV Yorkshire TV	ITV Commercial	ITV 자회사	ITV Plc 소유가 아닌 SMG*와 Ulster** TV의 경우 전국 광고는 ITV를 통해 판매하고 지역 광고는 자체 판매
		Channel 5	자체 판매		

(* 출처: 박찬표(2004a). 『주요국의 미디어렐 제도 연구』. 서울: 한국방송광고공사.)

<표 8> 영국 ITV 광고판매회사 변화 과정

연도	1989년	1993년	1995년	2000년	2004년
회사수	12개사	7개사	3개사	2개사	1개사
판매 전문 회사 (Sales House)	TSMS Thames Granada LWT Yorkshire HTV Scottish Tyne Tees TSW Ulster Grampian TVS	TSMS Granada/Border HTV/MM MAS Carlton LWT Meridian	TSMS GMS Carlton Sales	GMS Carlton Sales	ITV Commercial (ITV Sales)

(* 출처: 박찬표(2004a). 『주요국의 미디어렐 제도 연구』. 서울: 한국방송광고공사.)

19) Channel 4의 웨일즈 지역방송인 'S4C'는 과거 자체 판매조직을 통해서 광고시간을 판매했으나, 최근 민영 미디어렐 ITV Commercial을 통해서 광고판매 대행을 하고 있다.

영국의 지역방송 시장은 직할 체제의 공영방송BBC와 가맹사와 계열사 혼합 체제의 민영방송ITV가 이끌고 있다. 지역방송은 크게 공영방송BBC 산하 18개 지역방송국들, 민영방송ITV의 15개 지역방송 면허 지역들, 웨일즈에 있는 정부 자금과 광고로 운영되고 있는 공영방송S4C, 18개 소규모 민영지역방송사 등으로 구분된다.

영국의 경우, 지역주의는 2003년 7월 ‘방송법(Communication Act 2003)’의 4장 ‘다양성과 복수성의 유지(Maintaining diversity and plurality)’에 잘 나타나 있다. 4장에서 소비자들은 커뮤니케이션 서비스의 다양성과 복수로부터 공공의 이익을 추구하고 있으며, 따라서 정부는 독립적인 생산 영역인 지역(Local)의 문화적 이익을 충족시키는 텔레비전 뉴스와 서비스의 다양성을 보장하여야 한다고 강조하고 있다. 즉, 영국 정부는 새로운 공공 서비스 방송의 핵심에 영국 전역의 지역적 다양성을 반영하는 메커니즘이 있어야 한다고 보고 있다(김재영, 2008).

영국 정부는 공공 서비스 방송의 핵심으로 지역방송의 중요성과 지역적 다양성 반영의 중요성을 강조하면서 다섯 가지의 지역방송 정책 방향을 제시하였다. 첫째, BBC의 지역방송 역할과 위상을 강화한다. 둘째, ITV에 지역 뉴스를 중점적으로 운영한다. 셋째, 지역방송 제작력(Regional Production)을 증대하고 조직적인 체제를 확립한다. 넷째, 디지털 기술을 이용한 혁신적 지역방송을 구상한다. 다섯째, 지역 도착어 방송 제공에 중점을 둔다.

(3) 네덜란드 광고판매제도와 지역방송

네덜란드는 미디어랩이 방송 체제의 일부로 제도화된 대표적인 사례이며, 지상파는 공영방송으로만 이용한다. 그리고 지상파 방송을 독점하는 공영 미디어랩 ‘STER(Stichting Etherreclame)’과 네덜란드 내 케이블 방송을 독점하는 유럽 지역 최대 민영 미디어랩 ‘RTL Netherlands Sales(RTL 그룹 소유 회사)²⁰⁾’의 경쟁체제 형태를 취하고 있다. 원래 네덜란드는 모든 방송사의 광고판매를 공영 미디어랩인 STER가 독점적으로 대행해왔으나, 1989년부터 주변 국가의 전파 월경으로 인해 케이블 등의 경우 민영 미디어랩에서 대행하고 있다. 따라서 현재 STER가 공영방송 Nederland 1, Nederland 2, Nederland3(지상파) 등을 대행하고 있고, RTL 그룹의 RTL Netherlands Sales가 민영방송인 RTL 4, RTL 5(케이블) 등을 대행하고 있다.

20) RTL 그룹은 독일 베텔스만이 90.4% 지분을 소유한 글로벌 미디어 그룹이다. 11개국, 34개 TV 채널, 34개 R 채널을 운영한다.

STER는 방송사로부터 소유와 경영이 독립된 별도의 공적 기관으로, 방송광고 수입은 공적 소유라는 인식을 배경으로 하고 있다. STER 체제는 충분한 사회적 합의를 거쳐 마련한 방송광고의 공공성 확보 장치이며, 방송 이용에서 오는 사회적 이익과 경제적 이익을 분리시켜야 한다는 사회 여론을 제도화한 미디어랩 제도이다.

공영 미디어랩 STER는 방송광고 판매 이외에도 광고요금의 결정과 광고물의 사전심의 등의 기능을 수행하고 있으며, 광고수입의 일정 부분을 정부에 이관하고 있다. 즉, 방송광고 수입 중 약 5% 정도를 자체 예산으로 배정한 뒤 나머지 광고수입은 복지보건문화부 장관에게 이관하고, 정부는 이 광고수입과 수신료로 조성된 보조금을 방송사에 지급하고 있다.

네덜란드의 광고판매제도에서 광고요금은 STER의 경우 시청률 자료, 광고시간에 대한 수요·공급의 관계, 시청자 특성 등의 자료를 참고해서 결정된다. 두 단계의 순서를 거치는데, 첫 번째 단계에서는 내년도에 필요로 하는 총 방송 광고 수입의 규모를 결정한다. 두 번째 단계에서는 총 방송 광고 수입 규모를 기준으로 해서, 개별적인 방송 광고 블록의 광고 요금을 결정하게 된다. 그리고 지역공영방송의 광고요금은 STER가 결정한 전국공영방송의 광고요금을 참고하고, 해당 방송의 매체력, 광고시장의 수요·공급 등을 반영하여 해당 방송사에서 결정한다. 한편 네덜란드는 방송광고의 길이, 광고 내용이나 계약 내용, 방송광고 계약 물량과 신규 광고주 등에 대해서 탄력적인 요금을 적용하고 있다. 즉, 광고 시간에 따라 할인 혜택을 주고 있으며, 광고주가 광고 블록 내에서 특정 순서를 지정하거나 긴급광고로 광고 시간을 요청하는 경우, 한 광고물에 2개 이상의 상품이 포함되어 있는 경우에는 추가 요금을 부과한다. 방송 광고시간을 많이 구매하거나 신규 광고주인 경우에는 요금을 할인해 준다(오세성, 2004).

현재 공영 TV 방송의 프로그램 편성이 1개월 단위로 이루어지고 있기 때문에, STER는 방송 광고시간을 1개월 단위마다 판매한다. 구체적인 광고판매방식은 다음과 같다(오세성, 2004)

① 지정시간 판매(Specific Purchase)

지정시간 판매는 가장 기본적인 방식으로, 이미 편성된 광고 블록을 정해진 요금으로 판매하는 것이다. 즉, 광고주가 약정 광고요금을 지불하고 정해진 광고시간에 광고물을 집행하는 방식이다. 그러나 구매한 방송 광고 블록 내에서 광고가 들어갈 순서

를 지정하는 경우에는 요금이 추가된다. 지정시간 판매방식에서는 방송광고의 길이를 조정하여 구매할 수 있다.

② 대상 그룹 패키지 판매(Target Group Packages)

대상 그룹 패키지 판매는 광고주와 STER가 합의한 대상 시청자(Target Group)의 GRP를 기준으로 광고 시간을 판매하는 방식이다. 이 방법은 객관적인 시청률 조사가 바탕이 된다. 예를 들어, 특정 광고주와 STER가 ‘4주 이내에 13세 이상의 여성 시청자에게 광고물 GRP 10을 얻을 수 있도록 한다’는 계약을 하고, STER가 방송 광고를 할 수 있는 적절한 광고 블록을 사용하여 광고를 집행한다. STER는 광고를 방송하고 난 뒤에 시청률 조사 자료를 참고하여 광고주에게 광고 블록과 GRP를 통보하며, GRP를 기준으로 광고요금을 청구한다. 대상 그룹 패키지 판매방식의 장점은 본 방식으로 방송 광고시간을 구매하면 계약에 따라 요금 할인을 받을 수 있고, 광고주가 원하는 계층을 대상으로 계획된 GRP를 얻을 수 있다. 하지만 언제 방송광고가 나갈지 정확한 시간을 알기 어렵다는 것이 단점이다.

③ 문화광고 판매

문화광고 판매는 대상 그룹 패키지 방식과 동일한데, 문화 활동과 관련된 광고에만 적용된다. 본 판매방식은 공영방송이 문화 발전에 기여한다는 측면에서, 광고료가 일반광고에 비해 50% 할인되는 것이 특징이다.

<표 9> 네덜란드의 미디어렙 체계

구분	방송사 명		미디어 렙 명	미디어 렙 성격 및 소유주	비고
공영	Netherlands 1, 2, 3	* 국가 공영방송 : NOS, NPS * 민간 공영방송 : NCRV, KRO, EO, TROS, VPRO, VARA	STER (Stichting Etherreclame)	공영 (국가 기관)	정부 지분 100%
민영	RTL 4, RTL 5		RTL Netherlands Sales	민영 (RTL Group)	케이블

네덜란드의 지역방송 지원제도를 보면, 자국의 문화적 다양성 및 지역성 등을 구현하기 위해서 '방송 프로그램 제작'을 지원하고 있다. '문화방송프로그램 지원기금(방송 지원기금, Stichting Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties)'을 방송 프로그램 제작회사에게 지원하는 방식이다. 이 방송지원기금은 1988년 개정 방송법 제 17조에 의거하여, 2000만 굴덴(1 굴덴 = 약 600원, 총 120억 원)으로 설립되었다. 기금의 재원은 공영방송의 광고수입으로, 네덜란드 공영방송이 방송광고를 통해서 올린 수입의 약 16%로 조성한다. 기금의 지원 대상 프로그램은 네덜란드의 문화적인 다양성과 지역성을 대표할 수 있는 콘텐츠 기획물 등이다. 네덜란드 정부는 이러한 지역방송 지원제도를 통해서 '공공 서비스'로서의 공영방송의 기능을 강화하고, 동시에 네덜란드 고유의 문화 전승과 발전을 도모하며, 지역성, 문화적 다양성 등을 강화하고 있다(박노성, 심영섭, 2007).

(4) 독일 광고판매제도와 지역방송

독일 광고판매제도의 특성을 보면, 타 국가들과 마찬가지로 공·민영 미디어렙이 원 경쟁체제로 되어있다. 즉, 독일의 공·민영 방송 체제에 대응하는 공·민영 미디어렙 체제로서, 공영방송은 공영 미디어렙이, 민영방송은 민영 미디어렙이 광고를 판매하는 체제이다. 그리고 미디어렙은 방송사 또는 방송사 소속 그룹의 자회사 형태로 존재한다.

독일의 경우 공영방송은 지상파이며, 민영방송은 위성방송, 케이블 TV로 구분되어 있다. 공영방송 ARD와 ZDF는 각각 공영 미디어렙 'ARD-Werbung Sales & Service'와 'ZDF-Werbefernsehen'이 광고판매를 대행하고 있다. 그리고 민영방송은 Bertelsmann Ag와 Kirch-Gruppe의 2개 미디어 그룹에 의해 과점 상태에 있었는데, 광고판매 역시 같은 모그룹의 자회사인 민영 미디어렙 'SevenOne Media'와 'IP Deutschland'가 각각 대행해왔다. 그러다가 2002년 Kirch-Gruppe이 도산하면서 독일 방송계는 커다란 재편을 겪었으며, 2004년 El Cartel이 새롭게 RTL 2를 대행하게 되었다.

한편 ARD-Werbung Sales & Service는 지상파 TV 뿐만 아니라 공·민영 라디오, 인터넷 등 여러 매체의 광고시간을 함께 판매하고 있다. 그리고 전국광고 외에도 지역광고 특히 여러 지역을 다양하게 묶는 패키지 상품도 판매하고 있다.

하지만 독일의 공영방송은 시청료 등의 공적 재원에 기반하도록 함으로써 방송의 공공성과 공익성을 유지하고 있다. 따라서 광고는 아주 제한적으로만 허용되고 있기

때문에 공영 미디어랩은 공영방송 재원의 극히 일부분만을 담당하고 있을 뿐이다. 이와 달리 민영방송은 산업경제 매체로서의 상업성을 강화하는 정책을 취하고 있으며, 광고시장에서 치열한 경쟁이 이루어지고 있다. 이로 인해 독일의 TV 광고 시장에서는 민영방송과 민영 미디어랩이 압도적인 점유율을 보이고 있다.

이에 대해 독일 정부는 민영방송의 독과점을 막고 방송과 여론의 다양성을 확보하기 위한 규제 조치로서, 1987년 ‘자본 집중 규제(자본 소유 제한)’를 제도화했고, 1996년 ‘전국 TV 시청률 제한 방식’을 도입하였다. 이 중 전국 TV 시청률 제한 방식은 한 방송사업자가 25% 이상의 주식을 소유하고 있는 TV 방송사의 시청점유율 합계가 30%를 넘지 못하도록 한 것이다. 2002년에는 시청점유율의 상한선을 25%로 더욱 낮춰서, 여론의 다양성 등을 보장하기 위해 노력했다(박찬표, 2004a).

독일의 광고판매제도에서 광고요금은 특정 시간대의 커버리지, 도달률, 시청률 등을 기준으로 결정된다. 광고요금은 공영방송이든 민영방송이든 블록의 위치를 기준으로 한 고정요금제(즉, 요금이나 요율표로 공시되면 광고주에 따라 요금의 할인이 이루어지지 않는 제도)이지만, 총 광고비 규모에 따라 할인이 이루어진다.

방송광고판매는 전년도 9월에 시작된다. 따라서 광고주나 광고회사는 9월에 내년도 광고시간에 대해 업프론트(Upfront) 방식으로 구매가 가능하다. 특정 프로그램의 수요가 공급을 초과할 경우, 표면적으로는 선혜자 원칙(First Come, First Served)이 적용되지만 실제 매체사들은 대형 광고주들을 선호하며 그들에게 우선적으로 광고시간을 할당하는 것이 일반적이다(박원기, 이규완, 2008; 안보섭, 1995).

<표 10> 독일의 미디어랩 체제

구분	방송사 명	미디어랩 명	미디어랩 성격 및 지분 관계
공영	ARD	ARD-Werbung Sales & Service	공영 (ARD 자회사)
	ZDF	ZDF Werbefernsehen	공영 (ZDF 자회사)
민영	RTL, RTL2*, Super RTL, Vox, N-tv	IP Deutschland	민영 (RTL Group 자회사)
	SAT 1, Pro7, Kabel 1, N24	SevenOne Media	민영 (Pro7Sat1 Media AG 자회사)
	RTL 2**	El Cartel	민영

(* 2003년 말까지, ** 2004년부터)

(* 출처: 박찬표(2004a). 『주요국의 미디어랩 제도 연구』. 서울: 한국방송광고공사.)

독일의 방송은 지역공영방송을 중심으로 발전했다. 독일은 양대 세계대전의 패전 이후 강력한 중앙집권국가의 출범을 억제하기 위해 철저한 지방분권 정치제도를 채택하였고, 이러한 정치적, 역사적 배경으로 인해 방송제도도 지역중심으로 발전할 수밖에 없었다. 1980년대 중반 공·민영 이원 방송 체제의 출범 이후에도 지역 중심의 방송 정책은 큰 변화가 없이 유지되고 있다.

즉, 중앙집권국가의 해체와 연방제 채택으로 독일의 방송은 지역공영방송사 중심으로 출범했으며, 현재까지도 독일 방송의 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 지역공영방송의 기능과 임무는, 누구나 쉽게 접근하여 이용할 수 있는 방송 환경을 제공하는 ‘기초 공급’과 ‘문화적 다양성 보호’였다. 공영독점체제에서 지역공영방송은 종합편성(ARD와 ZDF)과 전문편성(지역채널)을 통해 이러한 다양성을 제공했다. 이후 공·민영 이원체제가 출범하고 디지털화가 진행되면서 방송 환경이 급격하게 변화했고, 지역공영방송사들은 디지털 시대에도 기초 공급의 의무를 지며 여론의 다양성과 문화적 다양성을 전달하고 있다. 그러나 인터넷 분야에 대해서는 아직도 기초 공급 분야가 아닌 부가사업으로 분류되어, 지역공영방송의 진출이 제한되어 있다.

독일 정부는 ‘수신료’를 통해서 9개 지역공영방송을 지원하고 있다. 1949년부터 지원하기 시작했고, 지역공영방송의 방송권역, 지역 내 가시청자수를 고려해서 수신료를 분배하며, 연간 지원액은 2005년 기준 약 52억 유로였다. 이러한 지원을 바탕으로 독일의 지역공영방송은 문화적 다양성 유지와 지역성 구현, 지역의 정보 제공, 여론 형성 등에 긍정적인 기능을 하고 있다(박노성, 심영섭, 2007).

<표 11> 소유구조에 따른 유럽 국가별 미디어렐

국가명	회사명	소유구조		주주성격
		소유형태	주요주주	
프랑스	France Televisions Publicite	공영방송그룹 소유의 수평계열사 (공영)	France Televisions그룹	방송법(1986년)에 의거 국가가 100% 지분 보유한 공적 지주회사
	Radio France Publicite	공영방송그룹 소유의 수평계열사 (공영)	공영방송인 Radio France그룹	국가가 100% 보유한 공적 지주회사. 라디오방송
	TF1 Publicite	TF1 방송사 소유 수직계열사 (민영)	TF1 소유 브이그그룹 (42.9%)	프랑스의 건설/미디어/모바일그룹
	IP France	RTL그룹 출자 수평계열사 (민영)	유럽글로벌미디어그룹 RTL	독일 베텔스만이 90.4% 지분 소유한 복합미디어 그룹
	Lagardere Publicite	르가드흐 미디어그룹 수평계열사 (민영)	르가드흐 미디어그룹	프랑스의 출판/미디어그룹
	Eurosport	TF1 방송사 소유의 수직계열사 (민영)	TF1 소유 브이그그룹	프랑스의 건설/미디어/모바일그룹
	CANAL+ REGIE	CANAL+ 방송사 소유 수직계열사 (민영)	CANAL+ 그룹	프랑스의 최대 유료방송사
영국	Channel 4 (Agency Sales Dept.)	CH4의 자체조직 (공영)	비영리 공적법인	-
	ITV Commercial	ITV 그룹 출자 수평계열사 (민영)	ITV 그룹	루머트 머독의 뉴스코퍼레이션이 최대주주
네덜란드	STER (Stichting Etherreclame)	법률에 의해 설립된 공적법인 (공영)	STER(라디오텔레비전 광고재단)	미디어법에 의거 설립된 공적법인
	RTL Netherland Sales	RTL그룹 네덜란드 소유 수직계열사 (민영)	유럽글로벌미디어그룹 RTL	독일 베텔스만이 90.4% 지분 소유한 복합미디어 그룹
독일	AS&S-ARD (ARD Werbung Sales&Service GmbH)	공영방송사 연합출자 수직계열사 (공영)	공영방송사 ARD 및 ARD소유 지방방송사 개별 Sales House	ARD국가협약에 근거한 국가 소유 공공기관
	ZDF Werbefernsehen	공영방송사 출자 수직계열사 (공영)	독일공영방송사 ZDF	ZDF국가협약에 근거한 국가 소유 공공기관
	IP Deutschland	RTL그룹 출자 수평계열사 (민영)	유럽글로벌미디어그룹 RTL	독일 베텔스만이 90.4% 지분 소유한 미디어 그룹, 11개국, 34개TV채널, 34개 R채널 운영
	SevenOne Media	ProSieben그룹 출자 수평계열사 (민영)	ProSieben 미디어그룹	독일 출판미디어 전문그룹
	RMS Germany (Radio Marketing Service GmbH & Co)	지역라디오방송 연합출자 수직계열사 (민영)	각 지역라디오방송사 (18개)	민간자본 출자 지역라디오방송

(5) 미국 광고판매제도와 지역방송

미국의 미디어랩 제도는 철저하게 시장경제 원리에 입각한 판매 활동을 하고 있으며, 독립 민영 미디어랩 중심으로 성장하였다. 우선, 공영방송인 CPB(공영방송법인)와 PBS(공영텔레비전방송)의 경우 원칙적으로는 광고를 판매하지 않는다. 방송 초기에는 상업 광고가 아예 불가능했으며, 1984년 이후 부분적으로만 허용하고 있다. 공영방송은 별도의 보조금과, 수신료, 모금, 기업 협찬, 장소 대여 등의 수익으로 운영 자금을 조달하고 있다. 한편 민영방송의 경우 주로 방송사 자체 광고영업 네트워크 조직에 의한 직접 판매 또는 방송사 자회사 형태의 민영 미디어랩을 통해서 광고를 판매하고 있다(미디어미래연구소, 2008).

다음, 지역방송사의 자율권을 보장하고 언론의 다양성 등을 유지하기 위해 FCC(Federal Communications Commission, 연방통신위원회)의 규제가 가해지고 있다. 따라서 네트워크 방송사는 제휴 지역방송사의 자체 광고요금에 영향력을 행사할 수 없으며, 제휴 지역방송사의 미디어랩으로도 기능할 수 없다. 아울러 미국의 광고판매는 전국을 대상으로 하는 네트워크 영업과 지역을 대상으로 하는 로컬 영업, 그리고 그 중간적 성격인 미디어랩 영업 등으로 구분된다. 네트워크 방송사는 상에서 언급한 것처럼 자체적인 영업 조직을 통해 광고를 직접 판매하거나 미디어랩을 이용한다. 지역 방송사는 지역 여건상 그 지역을 담당하는 독립적인 민영 미디어랩을 통해 광고 시간 판매를 대행하거나 자체 영업을 한다(박원기, 이규완, 2008).

마지막, 광고판매제도의 경우 일반적인 프로그램 베이스 판매방식²¹⁾ 뿐만 아니라 시청률 베이스 판매방식²²⁾ 등 다양한 판매방식을 통하여, 판매자인 방송사와 미디어랩, 그리고 광고주와 광고회사의 다양한 욕구를 반영하고 있다. 구체적으로 미국의 프로그램 베이스 광고판매방식을 살펴보면 다음과 같다(남인용, 2005; 박원기, 이규완, 2008).

21) 프로그램 베이스 판매는 일반적으로 시행되고 있는 개별 프로그램의 광고시간을 판매하는 방식이다. 방송사별로 방송 편성표에 명시된 프로그램별로 시청률, 시장의 수급 상황 등의 요인을 반영하여 광고비를 책정하고, 이것을 판매한다. 대표적인 유형으로 Upfront 판매, Scatter 판매, Opportunistic 판매 방식 등이 있다.

22) 시청률 베이스 판매는 일반적으로 시행되고 있는 개별 프로그램의 판매가 아니라, 시청률을 판매 단위로 계약하여 판매하는 시스템이다. 구매자 측면에서는 매체 전략, 광고 집행의 효율성을 도모할 수 있다는 장점이 있다. 판매자로서는 미관 시간대의 물량 소진을 기대할 수 있어, GRP 패키지 구성 시 구매자의 요구(프라이م 시간대 포선, 주말 및 주중 포선 등)를 최대한 수용할 수 있으며, 재고 상황을 정확하게 파악하여 집행할 수 있다(남인용, 2007).

① Upfront 판매

Upfront 판매는 한 해 방송 광고물량을 방송 전 연도의 5~7월 중에 미리 판매하는 방식이다. 미국의 경우 방송년이 9월 중·하순부터 시작해서 다음 해 9월 중·하순까지 이어지는데, 바로 이 한 해 동안의 네트워크 방송사 광고시간을 방송년 전 해의 5월부터 7월 중에 미리 판매하는 제도이다. 보통 일년 동안의 네트워크 방송사의 광고물량 60%, 프라임 타임대의 광고물량 70%가 Upfront 판매방식으로 거래된다.

광고주가 3분기 이상 광고를 집행할 경우에만 구매가 허용되기 때문에 일정량의 광고를 연중 집행하는 대형 광고회사나 전국 광고주가 주된 고객이 된다. 네트워크 방송사는 Upfront 판매 방식을 통해서 다음 방송년 동안의 수익을 미리 예상할 수 있고, 단기간에 집중적으로 대량의 광고물량을 판매함으로써 판매 효율화를 기할 수 있다. 그리고 방송 직전에 광고를 판매해야하는 위험 부담을 줄일 수 있으며, 안정된 경영 재원을 미리 확보 할 수 있고, 수시 판매에 비해 행정 및 비용 절감 효과를 얻을 수 있다.

Upfront 판매방식은 사전에 1년 단위로 대량의 광고를 판매하기 때문에, 일괄 할인을 해주고 있다. 따라서 광고주는 시청률이 보장되는 광고물량을 저렴한 가격으로 장기적으로 보유할 수 있다. 그리고 일정한 방송광고 시간을 안정적으로 확보할 수 있기 때문에 체계적인 연간 매체 계획 수립 및 광고 집행이 가능하다. Upfront 방식 이용 시의 장·단점을 다음 도표에 정리했다.

<표 12> Upfront 판매방식 이용 시 장·단점

장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> - 타 방식에 비해 상대적으로 저렴하게 광고시간 구매. 구매 효율화 - 원하는 프로그램의 광고를 구입할 가능성이 높음 - 장기적인 광고 캠페인에 필요한 광고시간을 사전에 확보 가능. - 체계적인 연간 매체 계획 수립 및 광고 집행이 가능 - 대부분의 경우 네트워크 방송사가 GRP를 보증 	<ul style="list-style-type: none"> - 광고주 예산의 유동성이 제약 - 상황 및 광고목표 변화에 대응하기 어려워 융통성이 부족함 - 협상의 여지가 많지 않음 - 일시적, 단기적으로 광고를 집행하는 광고주, 계절별 판매량이 뚜렷하게 구분되는 제품의 광고주 등은 참여하기가 힘들

(* 출처: 남인용(2006). 『방송광고 판매활성화를 위한 거래방식 비교연구』. 서울: 한국방송광고공사.)

② Scatter 판매

Scatter 판매는 방송 광고 개시 3개월 전부터 일주일 전까지의 광고시간을 판매하는 방식이다. Upfront 판매시장에 내놓지 않았거나 Upfront 판매방식으로 거래되지 않은 광고시간이 판매된다. 일반적으로 네트워크 방송사의 광고물량 중 약 35% 정도가 Scatter 방식으로 판매된다.

광고시간에 대한 수요와 공급에 따라서 Upfront 판매방식을 통해 구입한 경우보다 저렴할 수 있지만, 통상 Upfront 판매에 의한 구입보다 10~15% 정도 비싸며, 경우에 따라서는 그 이상이 될 수도 있다. Scatter 판매방식은 할인 혜택이 없고, GRP도 보장이 되지 않는다. 하지만 최근 4대 네트워크를 중심으로 부분적으로 GRP를 보장하는 경향이 나타나고 있다.

③ Opportunistic 판매

Opportunistic 판매는 방송광고 개시 일주일 전부터 방송 직전까지의 광고시간을 판매하는 방식이다. 아직 판매가 되지 않은 광고시간이나 프로그램 변동 등으로 발생한 광고시간을 정상 가격의 50% 정도로 할인 판매한다. 즉, Opportunistic 판매는 Upfront 판매와 Scatter 판매로 채워지지 않은 광고시간대에 대해 다양한 할인 방식을 채택하여 판매가 이루어지며, 이때 가장 중요한 요인은 수요와 공급 상황이다. 방송사의 내부 사정으로 갑작스럽게 편성이 변경되었거나 광고주의 갑작스런 요청 등에 의해 Opportunistic 판매시장에 나온 프로그램이 많다. 경우에 따라서는 광고주가 판단하기에 자기 브랜드가 이 프로그램에 광고가 나갔을 경우 오히려 역효과가 발생할 수 있어서 포기한 프로그램들도 있다. 보통 네트워크 방송사의 광고물량 중 5% 정도가 Opportunistic 판매방식으로 거래된다.

광고구매자는 Upfront 판매에서의 광고요금, 이전 분기에서의 광고요금, 그리고 현재 진행되는 프로그램의 GRP 수준 등에 관한 정보를 비교하고 구매할 수 있기 때문에, 구매 관련 위험을 줄일 수 있다. 그리고 Upfront 판매방식을 이용하는 것보다 자금의 유동성을 유지할 수 있다는 장점이 있다.

④ 전국 스팟 판매

방송사는 미국 전역을 대상으로 한 미디어렐을 통해서, 전국 시장의 광고회사나 광고구매 대행기관에 전국 스팟(SPOT)을 판매한다. 일부 방송사는 지방광고의 판매를 위해 지방 미디어렐과 계약을 맺기도 한다. 이를 통해 방송사는 비용을 절감할 수 있게 되고, 미디어렐은 전국과 지방 시장에서 방송사의 자체적인 판매조직과 같은 기능을 수행한다. 방송사는 미디어렐에 의해 계약되는 스팟 광고 판매액의 약 8~15%를 커미션으로 지불한다.

한편 방송사는 광고판매 네트워크를 통해서 전국 스팟(SPOT)을 판매하기도 한다. 이는 광고판매 네트워크를 주관하는 회사가 미국 전역 TV 방송국의 스팟 광고를 한데 묶어서 전국 광고주들에게 판매하는 방식이다. 방송사들은 일반 스팟 광고 판매와 비슷한 수익을 얻지만, 광고판매 네트워크를 주관하는 회사는 거래 금액이 커지기 때문에 보다 큰 커미션을 받을 수 있다. 그리고 광고주는 다수의 방송사, 미디어렐, 광고회사 등과 개별적으로 거래하는 번거로움을 피할 수 있다. 광고판매 네트워크는 주로 미디어렐이나 광고구매 대행사에 의해서 구성된다.

⑤ 지역 스팟 판매

미국 방송사들은 자체적으로 광고판매 부서를 두고 있으며, 이를 통해 광고를 직접 판매하기도 한다. 이 부서는 대부분 영업 매니저, 지역영업 매니저, 영업담당자 등으로 구성이 되며, 방송사마다 차이가 있지만 일부 방송국에서는 별도로 AE나 카피라이터, 시장조사 전문가 등을 두기도 한다. AE들은 대부분 광고판매 금액에 따른 커미션을 지불받는다

⑥ 신디케이션의 스팟 판매

신디케이션은 Barter(Straight Barter), Barter/ 현금 방식, 현금 방식, Scatter로 프로그램을 방송사에 제공하며, 그에 따라 판매되는 광고의 양과 방식이 차이가 난다. 신디케이트의 광고시간은 Upfront, Scatter, Opportunistic 판매 방식으로 광고주에게 판매된다. 전국 광고주는 신디케이트와 한 번의 계약으로 광고를 구입할 수 있으며, 여러 프로그램에 걸친 패키지로 구입할 수도 있고, GRP를 보증받기도 한다.

광고판매에는 광고도달범위와 방송시간이 중요하다. 즉, 신디케이션 프로그램의 커버리지는 프로그램마다 차이가 나고, 방송사마다 방송 시간이 다를 수 있기 때문이다. 최상급 신디케이션 프로그램에 삽입되는 광고는 네트워크 광고의 가격 수준과 큰 차이가 없지만, 전체적으로 신디케이션 프로그램 광고는 네트워크 광고보다 약 25% 정도 비용면에서 저렴하다.

⑦ 기타

전술한 광고판매방식 이외에, 미국의 방송사는 서비스 차원에서 프로그램 중 CM 전 후에 광고주 제공 멘트나 로고 화면(Billboards & Lead-ins), 프로그램 예고 후반에 광고주의 로고 화면과 제공 멘트(Tagged Tuneins) 등을 방영하고 있다. 또한 광고주가 프로그램의 세그먼트 오너(Segment owner)가 될 수 있는 스폰서십(Sponsorship) 제도, 광고주가 일부 특집 프로그램에의 제작비 전액을 부담하고 프로그램의 콘텐츠나 광고에 대한 독점적 권한을 갖는 프로그래밍(Programming) 제도 등을 운영하고 있다.

대형 광고주에 대해서는 광고가 집행되는 프로그램의 내용(Screening Report)을 사전에 제공해서 광고의 방영 여부를 선택할 수 있도록 하며, 높은 CPM을 지불하는 대형 광고주에게는 CM순서 지정권리를 부여하는 등 다양한 혜택을 제공한다. 광고시간 판매가 완료된 프로그램에 어떤 광고주가 프리미엄 가격을 지불하고 광고방송을 원할 경우, 기존의 광고주에게 양해를 구하고 그 광고주의 허락 하에 광고를 이동할 수도 있다. 보통 이동 대상이 되는 광고주는 참여 단가가 낮은 소형 광고주나 집중형 패턴의 매체 스케줄을 운영하는 P & G와 같은 광고주들이다.

신생 케이블 TV들은 ROS(Run of Schedule) 제도를 운영하고 있다. 이는 짧게는 3시간에서 길게는 6시간까지 일정한 시간대를 1개의 프로그램으로 간주하여, 그 시간대 내에서 특정 광고주의 광고를 자유롭게 집행할 수 있는 제도이다. 방송사의 매체력이 커지면 네트워크 TV와 같이 프로그램 단위 판매제도(Program Specific System)로 전환된다(봉연근, 2002).

〈표 13〉 미국의 미디어렐 체계

구분	방송사 명	미디어렐 명	미디어렐 성격 및 지분 관계
공영	PBS	광고 없음	-
민영	ABC	ABC National TV Sales	방송사 내부 조직 혹은 자회사 형태의 민영 미디어렐
	CBS	CBS Television Sales CBS-Group W-MaXam EYEMARK TV Sales	
	NBC	NBC Spot Sales NBC TV Station Sales	
	FOX	FOX Television Sales	
	UPN	United TV Sales	

(* 출처: 박찬표(2004a). 『주요국의 미디어렐 제도 연구』. 서울: 한국방송광고공사.)

미국 지역방송의 특징은, 광활한 국토를 바탕으로 방송의 전국적 서비스의 필요성보다 지역방송의 성장을 유도하여 지역적 관점에서 지역 밀착 프로그램을 지역 주민들에게 제공하는 것을 더욱 중요하게 생각한다는 점이다. 미국의 지역방송사들의 소유 형태는 크게 3가지로 분류되는데, 첫 번째 형태는 네트워크들이 소유하고 운영하는 ‘네트워크 소유 방송사’(Owned & Operated Station)로, 주요 네트워크들은 대도시의 대규모 텔레비전 시장에 프로그램을 방송하는 지역방송사(Affiliate)를 직접 소유하는 경우가 많다. 두 번째 형태는 ‘그룹 소유형’(Group Ownership)이다. 텔레비전 네트워크가 아닌 다른 미디어 기업이 다수의 지역방송사를 소유하는 형태로써, 미국 지역방송사의 90%가 이러한 그룹 소유형에 해당한다. 세 번째는 ‘개인 소유 형태’(Private Ownership)로, 개인이나 가족이 몇 개의 지역방송사를 소유하는 경우이다. 그러나 지역방송사의 가치와 가격이 크게 상승하면서 이러한 형태의 소유는 크게 줄어들었다. 미국의 지역방송 현황을 보면, 2005년 기준으로 1,747개(1,368개의 상업방송과 379개의 교육방송)가 존재하며, 지역방송은 210개의 지리적 단위로 나뉘어져 있다. 대규모 도시 지역은 여러 개의 지역방송사가 있는 반면, 작은 지역들의 지역방송사 수는 훨씬 적다. 상업방송 대부분은 ABC, CBS, NBC, FOX 등과 제휴 관계를 맺고 있으며, 작은 규모의 네트워크 형태인 PAX, Telemundo and Azteca 등과도 제휴 관계를 맺기도 한다(김재영, 2008).

미국 정부는 지역방송을 보호하기 위해서 다양한 정책을 펼쳐왔다(김재영, 2008). 1964년 ‘TV Duopoly’ 법²³⁾을 제정하였는데, 이 법은 동일 지역 방송시장 내 하나의 회사가 2개의 방송국을 소유할 수 있게 했지만, 시장 랭킹 4위 이내의 대형 방송사는 1개만 소유할 수 있도록 규정하여 소규모 지역방송국을 보호하였다. 1967년 공공방송법 제정 이후 1969년에 PBS(Public Broadcasting System)가 출범하면서 각 주 지역에 공공방송국이 개국했다. 공공방송국들은 독자적으로 지역의 특성을 살린 프로그램을 제작하기도 하고 다른 방송국들과 공동으로 지역배급이나 전국배급을 위한 프로그램을 제작하여, 지역의 시청자에게 상업방송이 담당하지 못하는 공익적인 서비스를 제공하고 지역성을 살렸다. 한편 미국의 지역방송 정책은 주로 ‘FCC(Federal Communications Commission)’에 의해 이뤄졌다. FCC는 방송사가 해당 지역 공동체의 다양한 필요를 충족시킬 수 있는 프로그램을 편성하도록 하는 정책이나 규정, 절차 등을 채택하고 있다(Leslie, Wright, & Ostroff, 1998). 1971년에 FCC는 지역방송을 보호하기 위해서, ‘지역사회의 요구 파악 및 반영(Ascertainment of Community Needs)’에 관한 정책’을 공식화했다(배현석, 2000). 또한 각 지역방송사들의 프로그램 편성권은 네트워크와의 계약과 관계없이 지역방송사가 가지도록 했다. 즉, 현실적으로 지역방송사들이 네트워크들과 가맹사의 관계에 있고, 실제로 네트워크 프로그램들을 90% 이상 방송한다고 하더라도, 그 결정권은 지역방송사에 있게 한 것이다. 이는 거대 네트워크 방송사의 영향력으로부터 지역방송의 자율권을 보장해 준 것이며, 언론의 다양성, 지역성을 구현하고자 한 것이라고 생각한다. 아울러 1971년 ‘프라임타임 접근규정(Prime Time Access Rules)’²⁴⁾을 통해서, 저녁 7시부터 11시까지의 프라임 타임대에 지역방송사들이 방송하는 네트워크 프로그램이 3시간을 넘지 못하도록 했다(박남기, 2005). 이 규정은 거대 네트워크들이 지역방송에 행사하는 영향력을 줄이고, 지역방송사들의 자체적인 제작능력을 향상시키며, 지역주민의 기호, 정서에 맞는 프로그램을 제작하도록 독려하기 위한 것이었다(한진만, 2005). 실제로 이 제도를 통해 각 주 지역방송의 지

23) ‘TV Duopoly’법에 근거하여 1964년에 채택된 제한조치인 지역 TV 소유제한 완화규정은 지역(local)에서의 다양성과 경쟁, 지역성을 보호하기 위한 규정이다. FCC는 지역 TV 소유 제한과 관련한 기존 규정이 다양성이나 경쟁의 촉진 측면에서 미흡하다고 판단하여 새로운 지역 TV 소유 제한 규정은 지역에서의 경쟁의 활성화 및 관점의 다양성을 보장하는 방향으로 채택되었다.

24) 프라임 타임 접근 규정(Prime-Time Access Rule; PTAR)의 목적은 네트워크들이 지역방송국의 프로그램 편성에 미치는 영향력을 통제하려는 데 있다. 이 규정에 따라 상위 50개 텔레비전 시장에 있는 네트워크 소유방송국과 네트워크 가맹방송국은 4시간의 프라임 타임(오후 7~11시, 미국 동부시간 기준) 가운데, 전국 네트워크 프로그램과 장편영화를 제외한 오프 네트워크(off-network) 프로그램 (토요일의 경우는 장편영화도 포함)에 3시간 이상을 할애해서는 안된다. FCC는 이 규정을 통해 중요한 프라임 타임의 일부를 가맹국들에게 되돌려 줌으로써, 보다 많은 지역제작 프로그램들이 방송되기를 기대했다.

역뉴스가 대폭적으로 활성화되기도 했다(이은미, 2005). 1970년 ‘핀-신 규정’(Fin-Syn Rule: Financial Interest and Syndication Rules)은 네트워크들의 방송 프로그램 소유를 제한하고, 이들이 신디케이션 사업에 참여하지 못하도록 금지하였다. 비록 1995년에 폐기됐지만 이 규정으로 인해 독립 제작사가 활성화되고, 네트워크들이 뉴스 프로그램, 스포츠 프로그램, 오락 프로그램 등의 제작에 의존하도록 하였으며 지역방송에 영향력을 행사하는 것을 감소시킬 수 있었다(박남기, 2005). 2003년 FCC는 지역방송의 지역성 제고를 위한 정책을 수립하고 규제 방안을 마련하기 위해서 태스크 포스(LTF: Localism Task Force) 팀을 설립했다. 그리고 방송과 지역성에 관한 정책에 대한 정보 및 의견을 수집할 목적으로 ‘방송과 지역성에 관한 공개 질의 공고(Notice of Inquiry)’를 내렸다. 또한 광고회사와 방송사에, 지역성을 구현하는 판촉 활동을 적극적으로 하도록 권고하고, 의회의 지역성을 향상시키기 위한 법령 개정을 조언하도록 하는 임무를 맡겼다. 이 밖에도 미국 정부는 거대 네트워크 방송사에 대한 지역 가맹사의 자율성과 복수 네트워크 허용, 케이블 방송의 지역방송 의무 재송신, 중복 프로그램 배제 규정 등의 다양한 제도적, 정책적 지원을 실시하였다(한진만, 2005).

(6) 일본 광고판매제도와 지역방송

일본의 광고판매 시장은 타 국가들에 비해 상대적으로 독특한 형태를 보이고 있으나, 실질적으로는 ‘방송사 직접 판매’와 유사하다(미디어미래연구소, 2008). 공영방송 NHK의 경우, 광고판매 없이 수신료를 주 운영 자금으로 하고 있다. 민영방송은 광고를 대행하는 순수 미디어렙이 존재하지 않고, 대형 광고회사에 일괄적으로 직접 판매하는 방식을 취하고 있다. 즉, 일본은 대형 광고회사들이 미디어렙 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 현재 덴츠(電通)와 하쿠호도(博報堂)가 방송광고를 복점하고 있는 형태를 보인다. 이들 광고회사는 방송사로부터 방송광고 시간을 선매하여, 이를 대행 광고주에게 재판매하고 있으며, 광고주의 광고요금 지불은 광고회사와의 협상 등을 통해서 결정된다.

일본의 방송광고 수수료는 커미션(Commission)제도가 압도적이지만, 외국계 광고회사의 진출과 투명성을 요구하는 광고주의 의견 등을 고려하여 Fee제도를 도입하는 곳도 늘고 있는 추세이다(남인용, 2005).

방송광고 시간은 크게 스포츠 광고(Participation 광고, 안내광고 포함)와 타임 광고로 구분되며, 광고판매방식을 정리하면 다음과 같다(남인용, 2007; 박원기, 이규완, 2008).

① 스폿 판매

스팟(SPOT) 광고의 요금은 전과료²⁵⁾로 구성되고, 광고판매 시 타임 랭크별로 15초 광고 1편 단위로 요금(정규 요금)이 제시된다. 지방방송국 중에는 5초, 10초의 단가로 표시하는 곳도 있다. 그리고 실제로 광고시간이 판매될 때는 정규 요금에 비해 할인된 요금으로 거래된다(오세성, 2008).

일반적으로 방송사는 광고요금표를 작성해놓고 있으며, 이를 정규 요금 또는 공표 요금이라고 한다. 하지만 실제로 거래되는 요금은 정규 요금과 거리가 있다. 실제 요금은 계약 상황이나 협상 능력, 거래 기간, 광고주의 영향력, 방송 시기, 방송 시간대, 광고 게재량 등에 따라 달라지며, 일반적으로 공표 요금보다 할인된 가격으로 거래된다. 할인 폭은 천차만별이기 때문에 한마디로 말할 수는 없지만 평균 20% 정도이며, 지방국에서는 80%에 달하는 경우도 있다. 이것은 이미 관습화되었기 때문에 방송사 영업데스크는 정가표와 별개로, 실제 거래 시의 요금표를 따로 두고 있다. 대부분의 경우 정규 요금은 실제 요금의 상한선을 의미한다. 그러나 동경지역의 키국(key局)의 경우에 정규 요금을 기준 요금이라고 부르는데, 이것은 방송광고의 수급 상황에 따라 실제 요금이 정규 요금보다 높아지는 경우도 있기 때문이다.

스팟 광고의 경우, 중소 광고주가 많은 지방방송국에서는 SPOT 하나 하나가 개별 단위로 판매된다. 하지만 대도시 권역에서는 대형 광고주에 의한 일괄 구매가 많기 때문에 GRP나 CPP를 기준으로 판매가 이루어진다. 예컨대, 어떤 광고주는 ‘5000만 엔을 2주 간 투입할 때 몇 회 정도 노출할 수 있고 GRP는 어느 정도 획득할 수 있는가’ 또는 ‘GRP 800을 획득하려면 어떤 형식의 스폿 띠를 구입해야 하고 그럴 경우 광고액은 얼마이며, CPP는 얼마인가’를 따져보는 식으로 거래가 시작된다.

동경 키국(key局)의 경우 일정 금액 이하의 스폿 광고주에 대해서는 좋은 시급에 광고주를 배정하지 않는다. 또한 스폿 광고는 그 패턴에 따라 적용 단가의 수준이 달라진다. 시간대가 좁아질수록(즉, 全日型에서 夜L자형으로 갈수록) 광고요금이 할증되는 형식을 취한다. 예를 들면, 全日型이 100%일 때 夜L자형, 夜C자형, 夜L자형은 각각 120%, 130%, 140%의 요금이 적용되기도 한다(엄정근, 2004). 지방방송국의 스폿 판매는 정규 요금과 비교했을 경우 효율(할인율), 총 편수, CPM 등의 데이터가 중심이 되며, GRP는 오히려 보조적으로 사용되는 경우가 많다.

25) 일본에서 말하는 전과료는 우리나라 전과료와 개념이 다르다. 일본의 전과료에는 특정 시간대 전과 점유 권리금과 방송광고의 효과에 대한 대가, 방송 시설의 사용 요금 등의 의미가 들어있다(媒體力研究會, 1991).

② 타임 판매

타임(Time) 광고의 요금은 전과료와 프로그램 제작비,²⁶⁾ 네트워크 비,²⁷⁾ 중계료 등이 포함되고, 방송사, 광고회사, 광고주 간의 관례적 거래관계에 따라 결정된다. 동일 프로그램이라도 광고주별로 판매가가 최고 5배 이상 차이가 날 수도 있으며, 요금은 전년도 거래 요금을 기준으로 결정된다. 요금 책정기준은 거래관계가 오래된 광고주, 기업 이미지가 좋은 광고주, 대형 광고주의 경우 요금이 저렴하게 책정된다. 반면에, 신규 광고주나 중소광고주, 이미지가 좋지 않은 금융광고주 등에게는 요금이 높게 책정된다. 인기 시간대 경합 시 판매기준은 광고주 거래 역사, 방송국과 광고주의 친근성, 광고회사와 방송국의 친근성, 요금차이 등에 의해 우선 순위가 정해진다.

타임 광고의 판매는 ‘매절제(買切制)’라고 부르는 거래 관행으로 판매하기도 한다. 매절제는 광고회사가 특정 방송광고 시간대를 미리 구매하여 광고주에게 되파는 방법을 말한다. 이 판매방식은 원래 신문매체의 관습으로 TV에 적용한 것이며, 광고회사가 프로그램 기획과 함께 광고주를 확보해 온 케이스, 방송국과 광고회사와의 협의 하에 매절하는 경우, 광고회사가 장래를 보고 매절하는 케이스 등 다양한 경우가 있다. 어떠한 경우에도 위험성(Risk)은 광고회사가 부담하기 때문에 고수익을 바랄 수 없는 경우가 많다. 따라서 영업력이 있는 방송사는 매절제를 선호하지 않고, 영업력이 약한 방송사가 방송광고 시간을 판매하기 위한 방법으로 택하는 방식이라고 할 수 있다.

일본의 광고판매제도에서, 스폰서쉽(Sponsorship) 광고주에 대해서는 그 권익을 보호하기 위해 ‘경합 배제(競合 排除)의 원칙’을 적용하고 있다. 해당 프로그램의 스폰서쉽 광고주는 프로그램의 제작비까지 부담하는데, 일반적으로 광고요금이 스폷 광고 대비 2~4배 이상이다. 따라서 그 프로그램에 동일 업종 광고주의 참여를 배제하는 것이다.

③ 네트워크 판매와 로컬 판매

네트워크 판매의 경우 원칙적으로 광고주가 네트워크국을 선택하는 것이 아니라, 미리 키국과 로컬국 사이에 체결된 협정이 따라서 네트워크 된다. 일반적으로 계열 전국을 네트워크라고 한다. 네트워크 판매 전과료의 배분은 키국이 일괄 배분하는 ‘키국 일괄 배분’과 광고회사가 배분하는 ‘개별국 배분’이 있다. 어느 방식을 채택할 것인가

26) 프로그램 제작비는 직접 제작비와 인건비 등 실비주의 채택한다.

27) 네트워크 비란 키국(key局)이 제작한 프로그램을 전국에 송신할 때 드는 회선 이용료를 말한다.

에 대해서는 정해진 원칙이 없으며, 프로그램을 제공하는 광고주, 광고회사, 키국의 상황 등에 따라 결정된다. 로컬의 타임(Time) 광고와 스팟(Spot) 광고는 각 지방방송국이 개별적으로 광고회사, 광고주와 교섭하는 로컬 판매가 원칙이다.

〈표 14〉 일본의 미디어렙 체계

구분	방송사 명	미디어 렙 명	광고회사 대행비율 (텐즈 : 하쿠호도)
공영	NHK	광고 없음	
민영	JNN (TBS)	미디어 렙 없음 (광고회사에 일괄 판매)	56.6% : 17.7%
	NNN (일본TV)		46.1% : 19.2%
	FNN (후지TV)		38.7% : 19.8%
	ANN (아사히TV)		54.9% : 11.3%

(* 출처: 미디어미래연구소(2008). 『융합시대 광고제도 종합 모색: 바람직한 미디어렙 모델과 전망』. 서울: 미디어미래연구소.)

〈표 15〉 일본의 스팟 판매, 타임 판매의 차이

구분	스팟(SPOT) 광고	타임(Time) 광고
형태	<ul style="list-style-type: none"> - 스팟(SPOT) 광고: 프로그램 제공형태의 광고. 광고요금은 전파료, 제작비, 네트워크 사용료 등으로 구성 - Participation 광고: 프로그램에 붙는 광고이지만 전파료만 부담하기 때문에 제공 표시는 없음 - 안내 광고: 5분 간 광고만 방영되는 프로그램 형태의 광고. 신문의 안내광고와 흡사하여 안내 광고라 부름 	<ul style="list-style-type: none"> - 타임(Time) 광고: 프로그램 사이에 1분 간 광고하는 형태의 광고. TV의 경우는 15초×4개, 라디오는 20초×3개로 구성 - 중간 광고의 경우 1시간 프로그램 기준 4~5회 삽입
판매 단위	15초 기준	30초 기준
판매 기간	광고주가 자유롭게 정하며, 1개월 미만이 대부분(보통 3주 단위 판매)	6개월이 기본이며, 4, 10월 개편 시기에 맞춰 판매
판매 특징 등	<ul style="list-style-type: none"> - 특징: 광고판매 시 스팟 광고는 주간 단위 패키지 형태(역L자형, 역C자형, 역T자형, 全日型)로, CPP 기준으로 판매함 - 광고요금 결정: CPP(또는 GRP)와 협상 - 방송 지역: 광고주가 선택 	<ul style="list-style-type: none"> - 특징: 프로그램 스폰서십 광고 형태로, 프로그램 광고주가 제작비를 지원함 - 광고요금 결정: 거래 관행을 기준으로 협상 - 방송 지역: 방송국이 정함(전국네트워크판매 등). 거래 관행을 기준으로 협상.

(* 출처: 박원기, 이규완(2008). “방송광고 요금과 판매방식에 관한 연구 - 우리나라와 주요 5개국의 비교를 중심으로.” 광고연구. 78.)

일본의 방송 정책에서 ‘지역성’은 중요한 정책 목표 가운데 하나로, 1988년에 개정된 방송법 제 2조 2항에서는 ‘방송 보급 기본 계획’을 규정하여 방송사의 설립에 관한 지침 및 기본 사항, 방송 미디어별 방송대상 지역 및 지역별 방송사의 수 등을 정하고 있다. 각 지방에는 해당 지역을 총괄하는 지역 거점국이 있으며, 그 밑에 복수의 지역 방송국이 있다. 거점국은 해당 지역의 지역방송국을 조정하는 역할을 한다. 지역방송국 가운데 지역이 넓은 경우는 지국을 두고 있으며, 지역방송국으로부터 멀리 떨어져 있는 중요 취재 지역에는 보도실을 운영하고 있다. 일본에는 NHK를 제외하고도 도쿄에 5개 민영 TV 방송국(Key Station)이 있고, 지역 민영방송국이 160여 개국, 도시형 케이블 TV 방송국이 약 4만여 개, 전문 위성 채널이 30여 개가 있다.

일본은 지역방송을 활성화하기 위해서는 먼저, 방송 장비 및 제작 인력 등 제작 능력의 확보가 필수적이라고 간주하고 있다. 또한 지역방송에 인사권과 재정권 확보가 필요하다고 본다. NHK의 경우 방송 인력은 기본적으로 도쿄 본부에서 채용해 배치하며, 예산 역시 도쿄 본부에서 편성해 지역방송국에 배분하고 있다. 일본 정부는 지역방송이 지역 밀착형 정보를 발굴하고 지상파 방송에 대한 채널 이미지를 확립해야 하며, 지역 밀착형 뉴스의 경우 각 현에 대한 정보, 좀 더 작은 행정 단위와 관련된 뉴스로 지역민들이 알 필요가 있는 정보를 지역방송국에서 방송해야 한다고 생각한다(김재영, 2008).

지역방송들의 경쟁력 강화를 위한 자구 노력도 시도되고 있는데, 첫째, 1국의 범위를 벗어난 인접 지역과의 블록화를 피하고 있다. 둘째, 자신들의 방송 권역에서 케이블 TV 방송사와 협력한다. 셋째, CS를 통한 전국 발신 능력을 강화한다. 넷째, 지역적인 협력을 통한 제작 능력 향상을 위한 시도를 한다. 다섯째, 개별 방송사 차원의 제작 능력 향상을 위한 노력 등이 시도되고 있다(김재영, 2008). 아울러 일본 정부는 방송을 시장에 맡겨두는 시장주의를 택하고 있기 때문에 지역방송에 대한 특별한 지원을 하고 있지 않지만, 최근에는 디지털 방송 전환 과정에서 발생하는 주파수 변경 비용에 대해서 방송사의 규모를 고려하여 재정적 지원을 하고 있다.

2) 해외 사례 시사점

(1) 유럽 제도의 특성 및 시사점

전술한 유럽 국가의 광고판매제도와 지역방송의 특징과 시사점들을 정리해보면 다

음과 같다.

첫째, 미디어렐의 업무영역이 확대되는 추세이다. 뉴미디어 등장, 방송 통신의 융합 등 방송, 광고산업을 둘러싼 환경 변화에 효과적으로 대응하고 발전하기 위해서, TV, 라디오뿐만 아니라 케이블 및 위성, 인터넷 등으로 업무영역을 확장하고, 신규 사업 영역을 적극 개척하고 있다. 우리나라 미디어렐도 이를 적극 벤치마킹할 필요가 있다.

둘째, 소유와 경영의 분리를 통해 미디어렐의 독립성을 확보하고 있다. 공영 미디어렐의 경우, 공적 지주 회사 산하의 독립 법인 형태가 일반적이며, 방송사의 지나친 상업화 방지, 거래 구조의 투명성 제고 차원에서 방송사 자회사 형태가 아닌 방송사 보유 지주 회사 산하로 편제된 수평적 관계라고 할 수 있다. 그리고 민영 미디어렐의 경우는 방송사를 보유한 미디어 그룹의 출자 회사 또는 자회사 형태가 일반적이지만, 미디어렐의 경영 상 독립이 보장되고 있다는 점은 동일하다. 우리나라의 경우, 민영 미디어렐 도입시 독립성을 확보하기 위한 사회적 논의와 법적 장치가 요구된다.

셋째, 미디어렐의 통합, 집중화가 이루어지고 있다. 1980년대에는 소규모 민영 미디어렐이 난립되는 양상을 보였으나, 2000년대 중반 이후 1~2개의 미디어렐으로 통합되는 추세를 보이고 있다. 이는 규모의 경제를 실현하고 효율성을 도모하기 위한 차원에서, 소수의 미디어렐으로 집중화되고 있는 것이다.

넷째, 미디어렐이 방송의 공익성, 공공성을 확보하는 제도적 장치로서 이용된다. 미디어렐 제도는 방송의 광고방송이 허용되기 시작한 1950~1960년대부터 본격적으로 도입되었다. 방송의 공공적 성격을 중요시하는 유럽 국가의 특성 상 '방송의 제작 편성과 광고영업을 제도적으로 분리'한다는 정책 목표 실현을 위해서 대다수의 유럽 국가에서 광고판매제도가 정착되었다.

다섯째, 공·민영 미디어렐 체제가 확립되었다. 유럽의 광고판매제도는 공영방송의 안정적 재원 조달 창구로써 공영 미디어렐이 우선 도입되었다가, 민영방송사 출범 등 방송 체제의 변화와 더불어 공·민영 미디어렐 이원 경쟁체제로 발전하였다.

여섯째, 적극적으로 지역방송을 지원하고 있다. 즉, 유럽 국가들은 지역방송의 중요성, 지역적 다양성 반영의 중요성을 인정하고 있으며, 직접적인 방안으로 '문화방송프로그램 지원기금(네덜란드)', '지상파 지방라디오 지원기금(프랑스)' 등을 지역방송에 지원하고 조세를 감면하여(프랑스), 재정적으로 돕고 있다. 간접적인 방안으로는 소유 제한 규제, 시장 점유 규제, 시청 점유 규제 등 각종 규제를 완화하고(영국), 지역광고 신디케이션 도입 지원, TV 광고 금지품목 해제(프랑스) 등의 다양한 방법을 실시하여 지역방송이 발전할 수 있도록 지원하고 있다.

(2) 미국과 일본 제도의 특성 및 시사점

미국과 일본의 광고판매제도의 특성과 시사점은 다음과 같다(미디어미래연구소, 2008).

첫째, 상업방송 위주로 자체적인 민영 미디어랩 또는 자체 판매 방식을 택한다. 광고가 없는 공영방송(PBS 및 NHK)을 제외하고, 모든 민영방송사에서 자회사 형태의 민영 미디어랩을 운영하거나 또는 자체 광고 판매 영업 조직을 통해서 광고를 직접 판매하는 형태를 띤다.

둘째, 미디어랩 수의 통합화가 특징이다. 채널 및 미디어 혼합(Channel Mix & Media Mix) 방식이 대세이며, 미디어랩 수의 통합화 경향을 나타나고 있다.

셋째, 지역방송 측면에서 보면, 미국은 지역방송 활성화를 위해 적극적인 지원을 하고 있다. FCC(연방통신위원회)를 통해 ‘TV Duopoly법’, ‘프라임 타임 접근 규정(Prime Time Access Rules)’ 등 다양한 정책, 규제를 실시하여, 지역방송의 자율권을 보장하고 성장을 유도하고 있으며, 지역 밀착 프로그램을 지역 주민들에게 제공하여 언론의 다양성, 지역성을 구현하고 있다. 반면 일본은 방송 정책에서 ‘지역성’이 중요한 정책 목표 가운데 하나지만, 방송을 시장에 맡겨두는 ‘시장주의’를 택하고 있기 때문에 지역 방송에 대한 지원이 타 국가에 비해 상대적으로 적은 편이다. 따라서 지역방송들은 경쟁력 강화를 위한 자구 노력을 펼치고 있다.

5. 지역방송 지원방안

2008년 지역방송협의회는 성명을 통해 ‘민영 미디어랩이 도입되면 매출이 급감할 것’이라며 ‘이는 재원 위기를 가속화시켜 지역방송 존립에 심각한 상황을 유발할 것’이라고 밝혔다.²⁸⁾ 실제로 광고판매제도에 민영 미디어랩을 통한 경쟁을 도입하게 되면, 지역방송에 커다란 영향을 미칠 것으로 예상된다. 무엇보다 지역방송의 광고매출이 감소되어, 방송사 수익이 급감하게 되며, 제작 여건이 악화되어 프로그램의 질이나 완성도, 편성 등에 부정적 영향을 끼칠 것이다. 이러한 지역방송의 타격은 여론의 다양성을 저해하며 시청자의 알 권리를 침해하고, 미디어 산업구조를 왜곡시키는 결과를 가져온다. 현재의 결정에서도 예시를 통해 미디어 간 광고자원 배분은 시장 논리만 따

28) 새전북신문(2008. 09. 07). “지역방송 협회 민영 미디어랩 지역방송 말살.”

를 것이 아니라 그 사회의 역사적, 사회적 필요에 따라 미디어 산업 구조가 만들어져야 하고 광고제도는 이러한 미디어 산업 구조를 유지할 수 있어야 한다고 했다(김재영, 2009; 이수범, 2009a).

따라서 방송의 지역성, 다양성 보장 차원 등에서 지역방송의 지원은 필수적인 일이며, 이하에서는 미디어랩 경쟁 도입에 따른 지역방송의 지원 방안에 대해서 구체적으로 논의하고자 한다.

1) 직접적 방안

(1) 방송발전기금 활용

방송광고 판매시장에 경쟁을 도입할 경우 심각한 타격이 예상되는 지역방송을 보호 및 육성하기 위해서, 방송발전기금을 활용하는 방법이 있다. 2000년부터 방송통신위원회는 한국방송광고공사 설립과 함께 조성해 온 공익 자금을 ‘방송 발전 기금’으로 전환하여 운영하고 있다. 이 공익자금을 제도적 장치를 통해서 지역방송에 직접 지원해 준다. 이를 통해 지역방송의 광고 감소분을 보전해주고, 방송사 운영 등에 필요한 재정을 지원하여 경영난을 막는다.

또한 매출 규모가 작은 지역방송사의 방송발전기금 징수율을 감면하거나 또는 전체 광고 매출액에서 지역방송사별 구성비를 고려한 징수율 차등화를 실시하는 방법도 고려해 볼 수 있다. 최소한 디지털 전환 종료 시점까지는 방송발전기금 징수를 유예하거나 디지털 전환 등의 비용을 방송발전기금으로 지원할 필요성도 있다(유승훈, 2008). 그리고 다른 매체로부터 방송발전기금을 기존보다 높게 징수해서 이를 지역방송에 지원하는 방안도 있다.²⁹⁾

(2) 미디어랩 출연금을 통한 지원

미디어랩 신규 허가시 각 미디어랩에 출연금을 부과하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 미디어랩에 대한 허가제를 운용하게 되면 방송과 방송광고의 절대적인 연관성으로 인해 방송 사업자에 준하는 공공성과 공익성 제고의 의무를 방송광고 판매 사업자에

29) 노컷뉴스(2009. 10. 15). “여야 민영 미디어랩 도입 우려 한 목소리.”

게 부과할 수 있다(이수범, 2009a). 따라서 지역방송 등의 취약매체를 위한 출연금 부과를 통해서 일정 수준의 기금을 확보한다. 그리고 이 자금을 지원하여, 지역방송이 기본적인 기능을 수행할 수 있도록 보장해 준다.

(3) 기타 직접적 지원

지역방송에 대한 직접적 지원 방법으로 전과료나 수신료 인상분을 직접 지원해 주는 방안을 들 수 있다. 그리고 지역방송의 콘텐츠 진흥을 위해 문화체육관광부나 방송통신위원회 등에서 재정적으로 지원해 주는 방안도 고려해 볼 수 있다(김기범, 2009).

실례로 프랑스는 매체 다양성 확보 등을 위해 취약매체 지원정책을 추진하고 있는데, 그 중 ‘지상파 지방라디오 지원기금(세법 제 302조bis KD)’을 통해서 지방라디오방송을 직접적으로 지원하고 있다. 프랑스 정부는 1982년 11월 17일자 방송 자유법 시행령에 의거하여 라디오와 TV 광고에 대한 준조세 부과를 규정(제 1조)하고, TV와 라디오의 광고주에게 광고회사에 지불하는 부가가치세를 제외한 월별 광고구매 총액을 기준으로 세금을 부과(제 2조)하였다. 이를 통해 지상파 지방라디오 지원기금의 재원을 확보하고 직접적인 지원이 가능하게 되었다. 우선, 수혜 조건은 지역 사회 단체가 운영하는 지상파 지방라디오 방송(사회 집단 간 문화 교류, 지역 발전, 환경 보호, 사회 통합 등을 도모하는 방송)과 광고수입이 총 매출의 20% 미만인 지방라디오 채널이 해당된다. 기금 재원은 ‘라디오 및 TV 광고세’로서, 미디어렐이 특정 광고주의 각 분기별 광고 총액을 기준으로 원천 징수한다. 라디오는 22 등급별로 징수하고, TV는 25 등급별로 징수한다. 마지막으로, 지원 방식은 기금 지원 심사 위원회(11명)의 심사를 통해 지원하고, 신규방송 개설지원금, 운영자금(매년 수혜 가능), 시설자금(5년 주기로 수혜가능) 등을 지원한다. 프랑스는 본 기금을 통해, 2003년 기준 총 600여개의 지역 사회 방송사에 2천 4백만 유로(400억 원 규모)를 지원하여 지역방송의 발전에 중요한 역할을 한다.

프랑스 사례에서 나타난 바와 같이, 우리나라의 직접적 지원방식에도 등급을 통한 기준을 만들어서 지원하는 것이 타당할 것이다. 하지만 직접 자금을 지원하는 방식은 이를 빌미로 정부가 지역방송을 통제할 수 있으며, 자칫하면 언론 본연의 기능 상실이라는 문제점을 야기할 수도 있다(양문석, 2009). 그리고 타 매체와의 형평성 문제가 제기될 수도 있고, 방송발전기금의 경우 방송진흥이라는 원래의 목적에 따라 이용되어

야 하므로, 직접적 지원 방식은 한시적으로만 활용하는 것이 바람직하다고 생각한다.

2) 간접적 방안

(1) 지역방송에 대한 규제 완화로 재원 확보 지원

새로운 미디어의 발달로 인해 지역방송은 제한된 방송 시간을 놓고 전국 권역으로 서비스를 제공하는 뉴미디어들과 경쟁을 벌이고 있다. 전국적 서비스 권역을 갖고 있는 뉴미디어들이 중간광고 등을 통해 수익을 얻고 있는 반면, 취약매체인 지역방송이 중앙방송과 동일한 규제를 받고 있는 것은 부당하다는 지적이 있다.

따라서 지역방송에 대한 규제를 완화하여 재정 자립도를 높일 수 있도록 하는 것이 필요하다. 예를 들어, 뉴미디어와의 매체 간 형평성이나 열악한 지역방송의 구조를 고려하여, 단계적으로 '중간광고'를 허용하는 것을 고려해 볼 수 있다(이영원, 2009). 그리고 현재 방송법상 제한되어 있는 '협찬고지 규정'을 완화하여, 지역방송으로 하여금 프로그램 제작에 따른 협찬 수익을 얻을 수 있도록 하는 것도 한 방법이 될 수 있다(최용준, 2009).

구체적인 사례로 영국은 1990년대 이후 '규제 완화'를 통해서 민영 상업방송인 ITV의 경쟁력을 강화하였다(박찬표, 2004a). 미디어시장에서 ITV 및 지상파의 비중이 과거에 비해 현저하게 약화되고, 케이블 TV, 위성방송 등의 뉴미디어의 등장으로 지상파의 독점 구조가 붕괴되자, 영국 정부는 1996년 방송법과 2003년 커뮤니케이션법을 통해 규제를 완화하였다. 그 결과 ITV는 당초의 15개 지역방송 연립 체제에서, 2004년 북아일랜드와 스코틀랜드를 제외한 잉글랜드-웨일즈 지역의 11개 지역방송사들이 하나로 통합된 단일 소유구조로 변화되었다. 그리고 광고 판매회사의 시장 점유율 규제, ITV 방송사 간의 공동 판매 규제 등과 같은 광고판매 시장에 대한 규제나 시청 점유 규제 등도 2003년 방송법 개정을 통해서 대폭 완화하였다. 즉, 영국은 소유 규제, 시장 점유 규제, 시청 점유 규제 등 각종 규제를 완화해서 지역방송을 포함하여 방송산업 전체의 경쟁력을 향상시켰다.

(2) 연계판매제도 법제화

지역방송을 지원하기 위한 방안으로, 기존 한국방송광고공사의 '연계판매'와 같은 지

원 체계가 확립되어야 한다. 연계판매란 지역방송, 종교방송 등 취약매체의 광고시간을 인기 매체인 지상파 방송 3사의 광고물량에 끼워서 판매하는 방식을 말한다. 지역 MBC의 사례를 들어보면, 전체 광고비 중 연계판매의 재원은 평균 17~18%에 이르며, 지역성 구현을 위해 자체 제작을 하면 할수록 연계판매 비율이 더 높아진다.

지역방송에 있어서 연계판매는 광고수입을 보장하며, 프로그램의 지역성을 구현하기 위한 자원 조달 방법으로서, 사회보장제도와 유사한 성격을 지닌다. 따라서 향후 대체입법 제정 과정에서 연계판매 방식을 법제화하여 지역방송을 지원할 필요가 있다(이수범, 2009a). 그리고 방송광고 제품을 ‘특정 프로그램의 전후의 일정 시간’이라는 제한적 의미에서 ‘특정 프로그램과 그 전후의 일정 시간을 합친 총괄 시간대’로 규정해야 한다. 지상파 방송은 특정 장르의 개별 콘텐츠 생산자 범주를 넘어 사회 일반의 다양성의 조화와 공익적 고려를 바탕으로 하는 종합 편성의 성격을 갖는다. 즉, 지상파 방송의 광고구매 행위는 최소한 지상파 매체의 시간대를 사는 것이므로, 다양성의 요구로 편성되는 동일 네트워크상의 같거나 다른 시간대의 다른 프로그램도 함께 구매해야 할 의무를 갖는다. 이러한 인식 하에 동일 네트워크에서 같은 시간대에 다른 프로그램이 방송되더라도 이를 동일 방송광고 제품으로 간주해서 패키지 상품을 구성하거나, 동일 네트워크에서 시간대가 달라 동일 방송광고 제품으로 볼 수 없는 경우 다른 시간대 광고제품을 묶어 하나의 패키지로 구성하는 방식이 가능하다. 만약 이처럼 연계판매 법제화가 마련될 경우, 이를 통해 방송의 다양성, 공공성을 실현하는 제도적 장치를 마련할 수 있으며, 지역방송의 안정적 콘텐츠 제작 재원을 확보하게 되어 경영과 제작의 선순환적 구조가 형성될 수 있다. 이는 수도권과 비수도권 간의 불균형을 해소하고 지역방송이 국가 균형 발전과 다양성을 구현하는 유일한 매체라는 점에서 현재 결정의 취지와도 부합하는 것이다(이수범, 2009a).

양문석(2009)도 연계판매제도의 중요성을 강조하면서, 수도권의 풍부한 광고재원의 일부를 비수도권에 교차 지원한다는, 일종의 ‘지역 간 교차 보조’라는 차원에서 접근하는 것이 필요하다고 주장했다.

(3) 전파료 개선

지역방송 지원 대책으로, 현행 전파료를 개선하자는 주장이 있다. 즉, 지역방송에는 전파료의 제작비 포함 여부에 대해 논란이 많은데, 복잡하게 전파료와 제작비를 나누지 말고 전송료 개념을 도입해 간단하게 만들자는 논의가 진행 중이다. 그리고 지역

방송사들은 주 수입원 중 하나인 전파료에 프로그램 제작비를 포함해야 한다고 요구해왔다.³⁰⁾

지역민방의 TV 신탁구성을 보면, KNN-TV의 경우 전파료가 약 15,272억 원으로 전체 구성의 43.1%를 기록하고 있으며, 이 외의 연계 및 월중 판매 소계가 약 15,783억 원으로 44.6%를 기록하고 있다. 지사 판매는 4,358억 원으로 12.3%만을 차지하는 것으로 나타났다. 지역 민방의 경우에는 전파료가 9,345억 원으로 전체의 52.3%를 차지하고 있다. 그리고 연계 및 월중 판매는 66,523억 원으로 37.2%를 차지하고, 지사 판매는 18,666억 원으로 10.4%를 차지하고 있다. 다음의 표에서 보듯이 지역 민영방송은 전파료의 비율이 연계 및 월중 판매나 지사 판매에 비해 높은 것을 알 수 있다.

〈표 16〉 2007년 지역 민방 TV신탁 구성 - 상세표

(단위: 백만 원)

매체	전파료	본사 지원(전파료 제외) - 연계 및 월중 판매						지사 판매	총계
		전국SB	업프런트	정기물	특집	월중 판매	소계		
KNN-TV	15,272 (43.1%)	3,835 (10.8%)	4,210 (11.9%)	5,516 (15.6%)	566 (1.6%)	1,656 (4.7%)	15,783 (44.6%)	4,358 (12.3%)	35,413 (100%)
지역민방-TV	93,454 (52.3%)	19,325 (10.8%)	12,638 (7.1%)	23,476 (13.1%)	1,625 (0.9%)	9,459 (5.3%)	66,523 (37.2%)	18,666 (10.4%)	178,643 (100%)

(* 출처: 이수범(2009a). “바람직한 미디어렙 재편 방안.” 한국방송학회의 미디어렙 제도와 지역방송 세미나 발제집.)

2006년과 2007년의 지역 민영방송의 TV신탁 구성을 비교해보면, 2006년에 비해 2007년에는 전체 신탁 구성액이 다소 줄어들었다. 전파료의 비중은 다소 높아졌고, 연계 및 월중 판매 비율도 올라갔지만 지사 판매의 비율은 하락하는 것을 알 수 있다. 지역 민영방송의 신탁 구성에서 전파료의 수신권역에 따른 비중이 높다는 것은 전파료의 재배분을 통하여 지역 민영방송의 재원을 확보하고 광고매체로서의 소구력을 높일 수 있다는 것을 의미한다.

합리적인 지역방송 지원 방안은 방송광고 요금의 전파료 배분 개선이며, 이는 인구, 경제력, 구매력을 바탕으로 합리적인 정률제 광고수입 배분 구조로의 전환을 말한다(이수범, 2009a).

30) 뉴스데일리(2009. 10. 29). “코바코 방송광고 의무 할당제 검토.”

<표 17> 2006년~2007년 지역 민방 TV신탁 구성

(단위: 백만 원)

구 분	전파료	연계판매 및 월중판매	지사판매	총계
2006년	91,783(48.8%)	67,003(35.6%)	29,293(15.6%)	188,079(100%)
2007년	93,454(52.3%)	66,523(37.2%)	18,666(10.4%)	178,643(100%)

(* 출처: 이수범(2009a). "바람직한 미디어랩 재편 방안." 한국방송학회의 미디어랩 제도와 지역방송 세미나 발제집.)

(4) 광고비 배분 구조의 합리적인 개선

방송광고 판매 격차를 해소하고 지역방송을 지원할 수 있는 방법으로, 현행 광고비 배분 구조를 개선하는 것을 제안한다. 현재 한국방송광고공사는 전국 송출 프로그램의 광고비를 프로그램 제작비(77.3%)와 전파료(22.7%)로 분리하여 이원 구조로 운영하고 있다. 이 중 제작비는 전액이 중앙방송사에 귀속되고, '광고비 할증 판매제도'를 통해 기본 요금을 초과해서 얻어지는 광고비 또한 중앙방송사가 가져간다. 따라서 중앙방송사의 수입은 광고비 중 제작비 + 수도권 전파료(전체 전파료의 23.7%) + 할증 판매 광고비인 반면에, 지역방송사의 수입은 전체 프로그램 광고비 가운데 단지 전파료뿐이다.

<표 18> 현행 광고비 배분 구조

전국 프로그램 광고요금 = 제작비(77.3% 수준) + 전파료(22.7% 수준)
중앙사 수입 = 제작비 + 수도권 전파료(전체 전파료의 23.7%) + 할증 판매 광고료
지역방송사 수입 = 전파료

'제작비와 전파료 이원 구조의 문제점'은 광고비 배분 구조의 이원 체계로 인해, 광고비 인상이 실제로는 제작비 인상에만 집중되어 수년간의 광고비 인상 혜택이 대부분 중앙방송사에게 돌아갔다는 것이다. 그리고 광고주가 광고가치를 기준으로 광고채원을 집행하는 것에 대해 지역방송은 그 혜택을 누리지 못하고 있는 실정이다. 최근 간접광고, 가상광고 제도 시행 과정에서도, 중앙방송사는 이들 광고비는 제작비에 속한다는 논리를 들어 지역방송사와의 수입 배분을 거부하였다. 결국 방송통신위원회의

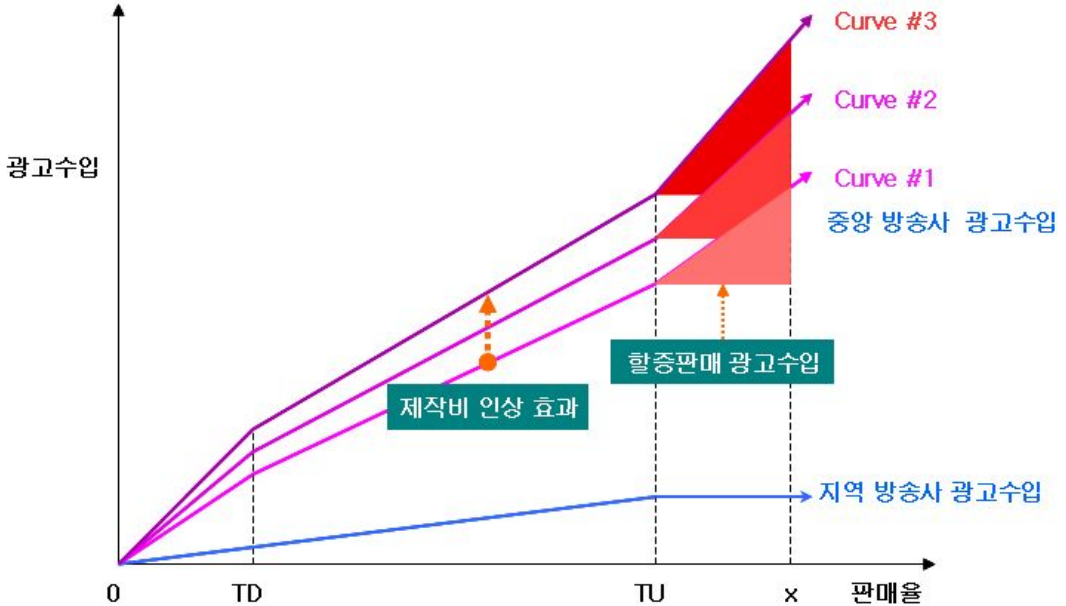
중재 노력을 통해서 ‘선판매(제 3자 적립), 후정산’하는 프로세스를 진행하기로 결정하였다.

또한 광고비에 영향을 미치는 ‘할증·할인 판매제도’의 문제점이 나타나고 있다. 할증 판매 시에는 초과 광고비가 중앙방송사로 귀속되고, 할인 판매 시에는 중앙사의 수입에서 빼지만, 사실 할인 판매의 빈도는 상대적으로 미미하며, 할증 금액과 할인 금액은 비교도 되지 않는 수준이다. 아래 <그림 1>의 정상 구간(TD~TU)에서는 일정 비율로 광고수입을 배분하지만, 상대적으로 판매율이 높은 특집 프로그램과 특별가 드라마 등의 특별한 프로그램에는 할증요금을 적용하고 이를 중앙방송사가 독차지하고 있다. 그리고 CM순서지정에 의한 수입도 전액 중앙방송사로 귀속되는 상황이다. 즉, 제작비 회수가 이루어지는 정상 구간에서는 위험과 성과를 함께 나누는 구조이나, 가외수입(부가적 수입)은 전액 중앙방송사가 차지한다고 할 수 있겠다.

요약하면 현행 광고비 배분 구조는 전체적으로 ‘고통은 분담하고, 수익 획득은 중앙방송사에 유리한 형태’로 되어 있는데다가, 새로운 광고판매제도가 도입되면 중앙방송사의 영향력은 더욱 강화되고 지역방송사의 입지는 상대적으로 약화될 것이 분명하기 때문에, 시급한 개선이 필요하다.

구체적인 방법으로 첫째, 중앙방송사와 지역방송사의 광고비 배분에 관한 법적 규제를 도입한다. 광고배분을 사업자 자율에 맡긴다면, 상대적 약자인 지역방송사는 더욱 취약함이 가속화되어 불리해질 수밖에 없다. 따라서 지역방송사 보호를 위해 광고비 배분을 일정 부분 법적으로 규제하는 장치가 필요하다. 둘째, 현행 제작비 및 전과료의 이원 구조를 폐지하고 단일 구조화한다. 새로운 광고판매제도를 도입하면서 많은 문제점을 안고 있는 지금의 제작비 및 전과료의 이원 구조는 폐지되어야 마땅하다. 그리고 ‘광고비’ 단일 배분 구조의 제도화가 필요하다고 생각한다. 셋째, 광고비의 정률배분제도를 마련한다. 현재의 정액제 방식에서 탈피하여 광고비의 정률배분제도를 도입하는 것이 바람직하다. 그리고 이에 따라, 할증·할인 판매 수입의 배분도 정률 배분 구조에 연동하도록 한다.

<그림 1> 현행 제작비 인상 체계 및 할증 판매제도³¹⁾



(5) 기타 간접적 지원

이 외에도 미디어렐에게 ‘광고 의무 할당제’를 적용하는 방식이 있다. 말 그대로 지역방송과 같은 취약매체에 일정량의 광고를 의무적으로 제공하도록 하는 간접적 지원 방식이다.

그리고 지역방송 지원을 위해서 지상파 방송 3사의 ‘매출점유율 상한제’를 도입하는 것도 한 방법이다. 민영미디어렐이 도입되면 수도권 방송 3사의 광고매출이 증가하는 대신, 지역방송 등의 방송광고는 그 만큼 줄어들어 경영난을 심화시킨다. 이처럼 시장 지배적 사업자에게 광고매출이 편중되는 것을 막고 지역방송의 재정적 안정을 도모하기 위해, 방송사업자의 매출점유율 한도를 지정하여 초과하지 못하게 한다. 전병헌 의원은 미디어렐 법안을 발의하면서 방송사업자 매출 상한과 관련해 특수관계자를 포함하는 특정 방송사업자의 광고판매액은 한 미디어렐이 위탁판매하는 전체 광고판매액의

31) 여기서 TD(Threshold-down)와 TU(Threshold-up)는 할인·할증을 ‘판매율’로 대표하는 관계에서 할인과 할증의 시작점을 지칭한다.

40%를 초과하지 못하도록 하였다.³²⁾

3) 내부적 방안

변화하는 방송 판매제도에 대처하고 지역방송이 재정적으로 안정되기 위해서는 정부 차원의 직, 간접적인 지원뿐만이 아니라, 지역방송사 내부적으로도 자구 대책을 마련해야 한다. 이하에서는 지역방송의 재정 자립도를 높이고, 경영 합리화를 통해 경쟁력을 갖추기 위한 방안들을 논의하고자 한다.

(1) 우수한 콘텐츠 개발

타 매체와 차별화되는 우수한 콘텐츠를 개발하여 제공할 때, 지역방송의 경쟁력을 높일 수 있다. 특히 지역적 특성을 담은 콘텐츠의 개발이 요구된다. 그리고 이를 통해 시장 수요를 창출하여 부가적 수익을 유발한다면 매체의 생명력을 더욱 높일 수 있을 것이다. 미국의 경우에도 뉴스를 비롯한 많은 방송 콘텐츠에서 수용자가 원하는 것이 바로 지역주의(Sense of Localism)에 기반한 프로그램들이다(Albarran, 2010).

양질의 콘텐츠를 개발하여 부가 이익까지 창출한 사례로 대구 MBC를 들 수 있다(최현주, 2008). 2002년 대구 MBC는 라디오 다큐멘터리 프로그램인 '우리 소리 태교'를 제작하여 방영하였다. 이 프로그램은 여러 차례 '우수 프로그램'으로 선정되었으며, 방송 이후 임신부 등 많은 청취자들의 문의가 잇달았다. 이후 프로그램 삽입곡과 관련 연주곡들을 태교용 국악 음반으로 출시하여 온라인 인세, 특판 수입으로 3억 원 이상의 수익을 올렸고, 후속 음반의 출시로 지속적인 부가 수익을 창출하였다.

또한 생활수준과 소득이 높아지면서 갈수록 레저와 여행 등에 대한 수요가 증가하고 있는 상황을 고려해 볼 때, 지역의 관광지나 특산물 등 여행 정보를 제공할 수 있는 콘텐츠의 제작도 바람직하다. 지역정보를 제공하는 이러한 프로그램들은 전국 프로그램과 함께 편성해서 방송할 수 있기 때문에, 지역시장 확대효과를 기대할 수 있다(이영원, 2008).

마지막으로 지역 시청자가 관심을 가질 수 있는 프로그램의 개발이 요구된다. 지역 방송이 생존하기 위해서는 무엇보다도 지역민들의 요구를 반영하고 흥미를 끌 수 있

32) 미디어스(2009. 12. 14), "전병헌, '1사, 1랩' 미디어랩 법안 발의."

는 프로그램을 지속적으로 제공하는 것이 필요하다. 즉, 지역방송은 ‘지역밀착형 프로그램’을 통해서, 지역민들의 지원과 관심을 받도록 해야 한다.

일본의 지역방송 사례로, 가고시마 현의 남일본 방송(MBC)은 작은 시장규모를 가지고 있음에도 불구하고 지역 시청자를 위한 다양한 프로그램을 편성하고 있다. 지역 시청자들에게 가장 지역 밀착적인 매체로 자리매김하기 위해서 태풍이 강한 가고시마 현의 특성을 고려하여 기상 정보를 확대한 프로그램을 제작하여 시청자들에게 제공하고 있다. 적어도 일본 내에서는 태풍에 관한 한 가장 정보가 많고, 전문적인 방송으로 자리매김 하겠다는 의지인 것이다(윤석년, 2001).

(2) 수익사업 개발 및 다각화

지역방송이 재정적인 자립도를 높이기 위해서는 지금처럼 방송의 수익을 광고에 전적으로 의존해서는 안된다. 보다 적극적으로 수익사업에 대해 고민하고, 사업 다각화를 도모해야 한다. 틈새시장을 제대로 공략한다면 다양한 사업 다각화를 통해서 지역 방송사의 재원 안정화가 가능해질 것이다.

일찍이 일본의 지역방송은 다른 미디어 기업 경영을 통한 시너지 효과를 유발하고, 이종 산업의 진출에 비교적 활발한 움직임을 보이고 있다. 텔레비전 프로그램 외에도 영화나 광고 제작, 정보서비스 제공, 레저시설 제공, 출판사업, 음악, CD 제작 판매, 부동산 관계 등의 부가적인 사업을 통해 수익을 늘려가고 있다(이영원, 2008). 우리나라 지역방송사들도 지금보다 좀 더 적극적인 자세로 방송과 연동해서 사업할 수 있는 방안들을 모색해야 할 것이다.

(3) 지역방송의 광역화

광고판매제도의 변화와 방송시장의 경쟁심화 등 외부 환경변화에 대응하고 규모의 경제 실현을 위해 지역방송의 광역화 필요성이 제기된다. 방송권역이 협소하면 광고시장이 작아 재정적으로 어려움을 겪게 되기 때문에, 협소한 방송권역을 갖고 있는 일부 인접 지역방송사끼리 통합하는 광역화를 추진하는 것이 바람직하다. 즉, 광역화는 생활·경제·문화권이 유사한 인접 방송사들이 연합하여 경영과 프로그램 제작을 단일 구조로 운영함으로써 제한된 자원으로 최대의 효율성을 확보하는 방안이라고 할 수 있다(강명현, 2010).

그동안 지역방송은 중앙방송의 전송로 역할에 충실함으로써 생존을 유지해 왔으나, 인터넷을 비롯해 DMB와 IPTV 등 다양한 경쟁 매체가 등장함에 따라 매체의 영향력이 약화되어 지역방송 생존에 본질적인 위기가 발생하였다(유승훈, 2009). 하지만 지역방송 광역화를 추진하게 되면 규모의 경제를 실현할 수 있게 되어, 제작비용이 절감되는 대신 광고수입은 확대되어 제작비 투자증가를 기대할 수 있고 프로그램의 경쟁력을 기대할 수 있다. 그리고 적정 규모의 가시청 인구 확보나 유료 방송과의 경쟁력 제고 등의 다양한 장점이 있다. 그러나 광역화로 인해 방송 권역이 지나치게 커지면 지역성 훼손이 불가피해지기 때문에, 시장의 효율성과 지역성이 적절히 반영되는 광역화의 적정 범위를 설정하는 작업이 필요하다(강명현, 2010).

(4) 공동 제작

지역방송이 프로그램의 경쟁력을 높이고 제작비를 절감하는 방법으로 공동 제작을 고려해볼 필요가 있다. 공동 제작은 지역방송사들이 가지고 있는 인적, 물적 자원을 공유함으로써 상대적으로 열악한 제작 인프라를 보완할 수 있다. 지역사 간 공동 제작은 크게 다음의 세 가지 방식으로 가능하다.

첫째, 기획은 여러 방송사가 공동으로 하고 그중 특정 방송사가 프로그램을 전부 제작한 후 여타 방송사에 공급하는 방식으로, 현재 지역방송사간 공동 제작 프로그램은 대부분 이러한 유형이다. 이 방식은 기획 단계에서의 공동 제작 유형으로 프로그램 포맷과 기획 의도의 일관성을 유지할 수 있는 장점이 있다. 반면 제작에 참여하지 않는 방송사는 공급만 받는다는 한계를 지니고 있다.

둘째, 공동으로 기획한 후 참여 지역사가 돌아가면서 제작하는 경우이다. 실례로 전국 9개 지역 MBC가 제작에 참여하는 ‘TV 전국기행’이나 9개 지역 민방사들이 순환 제작하는 ‘네트워크 현장, 고향이 보인다’ 등을 들 수 있다.

셋째, 지역방송사들이 공동으로 제작 프로덕션을 만들고 여기에서 외부 제작을 한 후, 공동 편성하는 형식이 있다. 또한, 권역별로 생활권이 인접하는 지역끼리 공동 제작을 하는 소권역 공동 제작을 하는 경우도 있고, 지역에 상관없이 공통된 관심사나 주제를 유지하는 광역 공동제작 등도 있다. 소권역 공동제작의 사례로는 강원 지역 4개 MBC 계열사들끼리 공동 제작하여 같은 시간에 동시 편성하는 ‘강원 365’나 부산, 마산, 울산, 진주 MBC가 공동 제작한 ‘나도야 간다’ 등이 대표적이다. 그리고 광역 공동 제작 프로그램으로는 지역민방 공동 제작 프로그램인 ‘세상 발견 유레카’나 ‘전국

답 10 가요쇼' 등이 있다.

상기와 같은 공동 제작 방식이 활성화되면 지역의 공동된 관심사를 반영한다는 점에서 지역성이 크게 훼손되지 않는 동시에 제작비용을 절감할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 앞으로도 지역방송사 간 공동 제작은 적극 모색될 필요가 있다(강명현, 2010).

〈표 19〉 지역방송 지원방안

구분	방안	내용
직접적 방안	방송발전기금 활용	방송발전기금의 직접적인 지원. 또는 방송발전기금 징수율을 한시적으로 감면, 차등화, 유예
	미디어랩 출연금을 통한 지원	미디어랩 신규 허가 시 각 미디어랩에 출연금을 부과하여 기금 조성, 지역방송에 지원
	기타 직접적 지원	전파료, 수신료 인상분을 직접 지원. 문화체육관광부, 방송통신위원회 등에서 지역방송의 콘텐츠 진흥을 위해 재정적으로 지원
간접적 방안	지역방송에 대한 규제 완화로 재원 확보 지원	중간광고 허용, 협찬고지규정 완화 등 규제를 완화하여 재정 자립도를 높일 수 있도록 함
	연계 판매제도 법제화	한국방송광고공사의 '연계 판매'와 같은 지역방송 지원 체계를 확립
	전파료 개선	인구, 경제력, 구매력을 바탕으로 합리적인 정률제 광고수입 배분 구조로 전환.
	광고비 배분 구조의 합리적인 개선	중양사와 네트워크사의 광고료 배분에 관한 법적 규제 도입. 제작비 및 전파료의 2원 구조 폐지하고 단일 구조화. 광고료의 정률배분제도 마련
	기타 간접적 지원	미디어랩에게 '광고 의무 할당제' 적용. '매출점유율 상한제' 실시
내부적 방안	우수한 콘텐츠 개발	타 매체와 차별화되는 우수한 콘텐츠, 지역적 특성을 담은 콘텐츠, 지역 밀착형 프로그램 등 개발. 이를 통해 부가적 수익 창출
	수익사업 개발 및 다각화	틈새시장을 공략한 다양한 사업 다각화를 통해서, 지역방송사의 재원 안정화
	지역방송의 광역화	생활·경제·문화권이 유사한 인접 방송사들이 연합하여 경영과 프로그램 제작을 단일 구조로 운영. 규모의 경제 실현, 제작비용 절감, 광고수입 확대, 제작비 투자 증가, 프로그램 경쟁력 향상 등이 가능
	공동 제작	지역방송사 간 공동 제작을 활성화하여, 제작 인프라 보완, 제작 비용 절감

III. 결론

국내 방송시장은 케이블 TV를 비롯한 유료방송 서비스의 급속한 확장에 힘입어 2000년대 후반까지 양적 성장을 지속해 왔다. 2008년 지상파 방송의 매출액은 3조 8천억 원으로 2000년 대비 약 22% 성장한 반면 같은 기간 케이블SO의 총 매출액은 약 4배(2조 4천억 원), PP의 경우는 약 3배(4조 2천억 원) 이상 증가했다. 방송광고 매출의 경우 지상파 방송은 하향 정체하고 있는 반면, PP의 광고매출액은 8,800억 원으로 2000년 대비 4배 이상 증가하였다. 그러나 방송시장 성장 잠재력은 최근 들어 급속하게 축소되고 있는 것으로 나타나고 있다. 우선 지상파방송의 경우 공영방송의 수신료가 동결된 상황에서 광고매출은 2002년 2조7천억 원으로 정점에 도달한 이후 매년 약 1천억 원씩 감소하여 2008년에는 2조2천억 원을 기록하였으며, 방송사별 경영여건 또한 급속하게 악화되고 있다.

국내 방송시장의 주요한 문제점은 지금까지의 외형적 성장에도 불구하고 지상파 공영방송의 지나치게 낮은 수신료, 유료방송의 낮은 이용료, 저평가된 지상파 광고요금 등으로 인해 방송시장의 모든 분야에서 저가의 시장구조가 고착화되고 있다는 것이다. 특히 매체별 수익모델이 광고로 수렴되고 있는 가운데 최근 성장정체에 도달한 광고 재원을 둘러싼 다수 사업자간의 경쟁 심화로 사업자별 수익성은 지속적으로 악화되고 있어 방송산업의 지속적 성장을 기대하기 어려운 상황이다. 더욱이 방송광고 판매 분야의 경쟁체제 도입에 따라 취약한 수익구조를 갖고 있는 지역방송은 경영의 악화를 예상할 수 있다.

지상파방송광고판매 분야의 KOBACO 독점 체제에 대해서는 한편으로 방송의 편성·제작과 광고영업의 분리, 광고요금 조절 기능, ‘연계판매’를 통한 취약매체 지원 기능 등을 통해 방송의 공공성 및 다양성 확보에 기여한다는 긍정적 평가가 있는 반면, 다른 한편으로 요금 규제에 의한 광고요금 저평가 및 연계판매로 인해 자원 배분의 비효율을 유발한다는 부정적 평가가 공존해 왔다. 방송통신위원회는 2008년 이후 광고 시장 자율성 확대를 통한 광고시장 및 방송산업 활성화를 목표로 미디어랩 경쟁체제 도입을 추진해 왔다. 특히 현행 KOBACO 독점 체제의 근간이 되고 있는 방송법 제 73조 제 5항 및 동시행령에 대한 현재의 ‘헌법 불합치’로 결정으로 미디어랩 경쟁체제 도입이 불가피한 상황이다.

이번 결정에서 헌법재판소는 방송광고판매대행사의 범위를 KOBACO와 KOBACO가 출자한 회사로 한정하는 현행 ‘대행제한제도’의 위헌성을 지적하면서도 방송광고 직접

판매를 금지하는 위탁강제제도의 정당성, 즉 미디어렐의 필요성과 효율성을 인정하였다. 현재는 특히 복수 미디어렐에 의한 '실질적 경쟁체제'의 도입을 요구하면서도 방송의 공공성, 공익성, 다양성 담보를 위한 제도(허가제, 가격 상한제, 프로그램 쿼터제, 보조금 제도, 허가 취소 등) 마련의 필요성을 강조하고 있다. 현재는 단순히 경쟁 확대만을 강조한 것이 아니라 '방송의 공공성 확립과 시장경제 원리의 조화'를 추구하는 입장을 제시하고 있는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 경쟁체제 도입을 통한 광고시장 확대 이외에도 매체 간 균형 발전 및 미디어 다원성 확보를 위한 제도적 장치가 마련될 필요가 있다. 의원들의 법안에서도 이 부분에서는 이견이 없었다.

의원별 광고판매제도 법안의 핵심 쟁점은 경쟁유형의 선택 또는 경쟁구도의 설정, 소유구조, 설립요건, 업무영역, 취약매체 지원방안 등이었다. 특히 '1사 1렐' 형태의 완전경쟁 유형이 미디어렐 업무영역 확대(이종매체 간 광고결합판매 허용)와 결합될 경우 지상파 3사의 광고시장 독과점 심화로 인해 지역방송에 부정적 영향을 미칠 가능성이 크다. 이런 점을 고려할 때, 시장성과 및 방송구조 개편 여부 등에 따라 경쟁강도 및 업무영역을 단계적으로 확대해 나가는 것이 바람직하다고 판단된다. 이와 같은 맥락에서, 미디어렐 경쟁체제 도입을 위해 13년간의 점진적 접근법을 선택한 프랑스의 사례를 검토해 볼 필요가 있다.

즉, 1974년 프랑스에서는 국영방송사(ORTF)가 해체되면서 그 산하에 통합되어 있던 3개의 텔레비전방송사(TF1, Antenne 2, FR3)가 각각 분할됨에 따라, 그때까지 ORTF의 광고영업을 대행하고 있던 공영 미디어렐 RFP의 독점 유지 여부가 문제로 부상하였다. 유지와 폐지 간의 사회적 논란이 많았으나 프랑스 정부는 RFP의 즉각 폐지로 인한 혼란과 충격보다는 방송 발전과 공공서비스 확충을 위한 재원 마련이라는 공익과, 경쟁을 통한 광고시장 발전이라는 효율성을 고려해서, 미디어렐 제도 개선을 단행하였다. 구체적으로 TV 방송사 TF1, Antenne 2, FR3의 광고판매를 각각 담당할 3개의 공영 미디어렐인 TF1 Publicité, Antenne 2 Publicité, Espace 3을 출범시켜, 공영 미디어렐 간 경쟁체제를 유도하였으며, 이는 RFP 조정 하의 '제한 경쟁'이었다. 한편 1980년대에 민간 상업방송(Canal+, La 5, TV6 등)이 잇따라 개국함에 따라 이들 민영방송의 광고판매를 담당할 민영 미디어렐이 설립되었다. 그리고 1987년 프랑스 정부는 RFP를 완전히 해체하고, 민영방송으로 전환된 TF1에 TF1 Publicité의 RFP 지분을 100% 넘김으로써, RFP에 의한 방송광고 독점시대를 종식시켰다. 그리고 현재까지 프랑스는 공영 미디어렐인 France Télévision Publicité(FTP)와 민영 미디어렐 TF1 Publicité가 경쟁을 하는 공·민영 미디어렐 체제를 유지하고 있다. 정리하면 프랑스의

미디어랩 체제는, 독립적인 공영 미디어랩 독점 체제에서 출발하여, 공영방송 미디어랩 간 경쟁체제를 거쳐, 현재의 공·민영 미디어랩 간 경쟁체제로 이행해왔다. 13년에 걸친 이런 점진적인 변화는, 경쟁 도입으로 인한 혼란과 충격을 막고 TV광고비, 시장 등의 급격한 확대가 유발할 수 있는 부정적 영향을 완화시켜, 방송과 광고 산업의 체계적인 발전을 이루었다(박찬표, 2004a). 이는 미디어랩 제도에 경쟁체제를 도입하려는 우리나라에 좋은 선례가 될 것이다.

끝으로 경쟁체제 도입 시 매체 간 균형 발전을 통한 다원성 확보를 위해서는 지역 방송 지원이 불가피하다. 이와 관련해서는 헌법재판소가 제시한 연계판매 유지 방안, 방송발전기금 활용, 지역방송 전과료 인상, 방송 3사의 광고매출점유율 상한제 도입 방안 등을 합리적으로 혼합하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 다만 제도 변화의 충격을 최소화하기 위해서는 한시적으로라도 기존의 연계판매 방식이 일정부분 유지될 필요가 있으며, 기존 광고비 배분방식 개선 방안에 대한 논의도 진행될 필요가 있다고 생각된다.

참고문헌

- 강명현(2010). “지역지상파텔레비전의 이해.” 한진만 외, 『지역 미디어』, 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김기범(2009). 『현재 위헌 판결 후, 광고판매제도 재구성 방안 연구』. 서울: 한국방송광고공사.
- 김영수(2008). “방송광고 제도 변화와 지역방송의 지역성 구현.” 방송통신위원회의 지역방송 정책: 분석과 제안 세미나 발제문.
- 김재영(2008). 『지역방송 발전과 지역경제 활성화의 상관성 연구』. 서울: 방송통신위원회.
- 남인용(2005). 『방송광고 판매활성화를 위한 거래방식 비교연구』. 서울: 한국방송광고공사.
- 노컷뉴스(2009. 10. 15). “여야 민영 미디어렐 도입 우려 한 목소리.”
- 노컷뉴스(2009. 09. 28). “1공영 1민영·취약매체 지원 ‘미디어렐법’ 발의.”
- 뉴스데일리(2009. 10. 29). “코바코 방송광고 의무 할당제 검토.”
- 디지털타임스(2009. 04. 15). “지상파 3사 미디어렐 입장차 뚜렷.”
- 머니투데이(2009. 11. 04). “이용경의원, 1공영1민영.. 렐간 교차경쟁 허용.”
- 미디어미래연구소(2008). 『융합시대 광고제도 종합 모색: 바람직한 미디어렐 모델과 전망』. 서울: 미디어미래연구소.
- 미디어스(2009. 12. 14). “전병헌, ‘1사, 1렐’ 미디어렐 법안 발의.”
- 미디어스(2009. 09. 28). “광고취약매체 지원 ‘미디어렐 제정법안’ 발의.”
- 박남기(2005). “지역방송사 중 85%, 네트워크와 가맹 관계.” 『해외방송정보』, pp. 42~47.
- 박노성, 심영섭(2007). 『지역방송 지원제도에 관한 연구: 유럽 사례를 통한 한국형 모델 제안』. 서울: 한국방송광고공사.
- 박원기, 이규완(2008). “방송광고 요금과 판매방식에 관한 연구: 우리나라와 주요 5개국의 비교를 중심으로.” 『광고연구』. 78, pp. 87~113.
- 박찬표(2004a). 『주요국의 미디어렐 제도 연구』. 서울: 한국방송광고공사.
- 박찬표(2004b). 『프랑스 광고산업의 이해』. 서울: 한국방송광고공사.
- 박현수(2009). “방송광고판매제도 변화에 따른 취약매체 지원 방안.” 정보통신정책연구원·방송통신위원회의 방송광고판매제도 개선방안 마련을 위한 토론회 발제문.
- 변동현(2003). “적극적 경영 마인드로 지역 경제 활성화 계기되도록.” 『광고정보』, 7월호,

pp. 132~137.

배현석(2000). “디지털 방송시대의 지역민방의 위상과 역할.” 『언론정보학연구』, 2, pp. 139~159.

봉연근(2002). “미국 TV 광고시간 판매에 대한 소개.” 한국방송광고공사 내부자료.

새전북신문(2008. 09. 07). “지역방송 협회 민영 미디어랩 지역방송 말살.”

아이뉴스24(2009. 10. 28). “진성호, ‘1공영 1민영 출발’ 미디어랩 법안 발의키로.”

아이뉴스24(2009. 09. 22). “진성호, 미디어랩 1공영1민영 지지?...한선교 법안과 온도차.”

안보섭(1995). 『독일의 방송광고』. 서울: 한국방송광고공사.

양문석(2009). “미디어랩 쟁점 사항 법제화 방향.” 최문순 의원실 · 언론개혁 시민연대의
현재 관결에 따른 광고판매제도 어떻게 할 것인가 토론회 발제문.

엄정근(2004). 2003년 아사즈DK 연수보고서. 한국방송광고공사 내부자료.

오세성(2010). 『2009 광고산업 통계 조사』. 서울: 한국방송광고공사.

오세성(2008). 『방송광고 매출구조 진단을 통한 거래특성차원의 요금설계방안 연구』. 서
울: 한국방송광고공사.

오세성(2004). 『네덜란드 광고산업의 이해』. 서울: 한국방송광고공사.

유승훈(2008). 『광고판매제도 변화가 지역방송 경영에 미치는 영향』. 서울: 방송통신위원
회.

윤석년(2001). “위성 방송과 프로그램의 지역성.” 한국언론정보학회 지상파 위성 동시 재
송신과 방송정책 세미나 발제집.

윤석민(2009). “지역미디어를 살리기 위한 기본 정책 방향.” 지역미디어살리기 국회포럼의
지역미디어 활성화를 위한 제도적 방안 토론회 발제집.

이수범(2009a). “바람직한 미디어랩 재편 방안.” 한국방송학회의 미디어랩 제도와 지역방
송 세미나 발제집. pp. 7~40.

이수범(2009b). “미디어랩 경쟁체제의 주요 쟁점과 운영 방안.” 한국영상산업진흥원 · 정
보통신정책연구원의 민영 미디어랩 도입 방안 공개 토론회 발제문.

이승선(2009). “신문 · 방송 겸영이 지역방송에 미치는 영향과 대응 전략.” 지역언론학회
미디어법 변화와 지역방송의 생존 전략 세미나 발제문.

이영원(2008). “미디어랩 도입에 따른 효과와 지역방송의 수익 개선 방안.” 『사회과학연
구』, 47(2), pp. 1~15.

이은미(2005). 『방송통신 융합시대의 지역방송 위상재정립 연구』. 정책연구 2005-1. 서울:
방송위원회.

- 이종관(2008). “미디어랩 경쟁도입 효과 분석 및 정책방향.” 한국방송학회 방송광고 판매 시장의 문제와 쟁점토론 세미나 발제문.
- 전환성, 김동규, 박소라, 정상윤(2000). 『지역방송 발전정책 연구』. (정책연구 2000-6) 서울: 방송위원회.
- 정두남, 지성우(2009), “헌법재판소 결정에 따른 방송광고판매제도 개선방안 연구.” 한국방송광고공사 내부자료.
- 조충남, 이오현(2008). “광고 수익 변화에 따른 방송 편성 변화에 대한 연구 - 광주 지역 라디오 방송을 중심으로.” 『언론과학연구』, 8(2), pp. 462~493.
- ZDNet Korea(2009. 11. 04). “이용경, 미디어랩은 1공영 1민영으로.”
- 초성운(2009). “방송광고 제도 현황 및 개선 방안.” 한선교 의원 미디어랩 도입 성공을 위한 조건 토론회 발제문.
- 초성운, 박민수, 장범진(2008). “방송광고 현황 및 제도 개선 방안.” 『KISDI 이슈리포트』, 서울: 정보통신정책연구원.
- 최용준(2009). “미디어랩 도입과 지역방송.” 『사회과학연구』, 33(1), pp. 131~152.
- 최인한(2009). “현장 점검 민영 미디어랩과 방송광고 시장.” 『신문과 방송』, 358, pp. 68~72.
- 최현주(2008). “지역방송 콘텐츠 유통 활성화 방안.” 『방송문화』, 325, pp. 44~49.
- 한진만(2005). “미국 지역방송의 편성전략 연구.” 『사회과학연구』, 44, pp. 89~103.
- 한국방송광고공사(2009). “유럽 미디어랩 벤치마킹 결과보고.” 한국방송광고공사 내부자료.
- 媒體力研究會(1991). 放送料金の理論と實態: 日美歐の現狀から探る. 日本民放連研究所.
- Albarran, A. B.(2010). Management of Electronic Media. Boston: Wadsworth.
- Leslie, S., John, W., & Ostroff, D.(1998). Perspective on Radio and Television: Telecommunication in the United States. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.