

민방 중앙사와 지역시간 광고비 배분 실증분석 및 개선방안 연구

1. 서론

21세기에 접어들면서 방송과 통신의 융합으로 디지털 기술에 기반을 둔 다양한 매체들이 출시되고 있고, 미디어간 경쟁도 점차 심화되고 있다. 이는 최근에 진행되고 있는 미디어랩 도입 등 방송광고 판매제도의 변화, 경제 침체 등과 맞물리면서 미디어 산업구조를 큰 폭으로 바꿀 태풍의 눈이 될 것으로 많은 전문가들 사이에서 회자되고 있다.

헌법재판소가 지상파 방송 광고시장에서 한국방송광고공사(KOBACO)가 가지고 있던 독점적인 권한에 대하여 헌법불합치판결¹⁾을 내림에 따라 미디어랩의 도입이 추진되고 있다. 이를 통하여 지상파방송 광고 수급 및 가격 결정이 시장원리에 맡겨짐으로써 광고의 가격 탄력성을 키우고, 광고 수요를 확대하며, 방송사가 시청률 향상을 위해 노력할 유인을 제공하는 등 궁극적으로 광고시장의 파이를 키우는 효과를 기대할 수 있다(초성운·박민수·장범진, 2008). 그러나 방송광고 판매 제도를 경쟁체제로 전환할 경우, 방송의 공익성 유지를 위해 시장논리에 반하여 그간 시행되어 왔던 지역방송 광고의 연계판매가 위축됨으로써, 지역방송이 심각한 경영난에 직면할 가능성도 제기되고 있다(박현수, 2009; 박원기, 2008; 이진로, 2008).

한편 케이블, 위성방송, IPTV 등 뉴미디어가 빠르게 확산됨으로써 지상파 방송 시청 점유율이 하락하고 있다. 그런데 지방은 서울에 비해 시청점유율이 더욱 가파르게 떨어지고 있다(조성호, 2003). 2002년 서울의 지상파방송 시청점유율은 74.8%로 2000년 대비 2.5% 하락하였으나, 동기간 4대 광역시의 점유율은 평균 67%로 7% 하락한 것으로 나타났다.

1) 사건번호 2006헌마352 (2008년 11월 27일 선고)

그러므로 현재 진행되고 있는 미디어 산업 환경의 변화가 지역방송의 경영을 악화시킬 것으로 우려되고 있다. 1991년에 우리나라에서 지방자치제가 시작되면서 지역 언론이나 지역방송의 역할에 대한 관심이 높아졌고, 1995년에 민방이 설립됨으로써 본격적인 지역방송 시대를 맞게 되었다(김봉철, 2004). 지역방송은 지역 정보제공, 지역 주민의 결속 강화, 지역문화 계승 발전, 지역정치의 활성화, 지역여론 조성 등 지역성의 실현이라는 최종 목표를 가지고 있다(강대인 외, 1993). 그리고 어떤 난관이 있더라도 이를 극복하고 당초의 목표를 구현하여야 할 책임도 있다(김봉철, 2004). 그러나 지역 지상파 방송사들이 광고수입에 절대적으로 의존하고 있으므로, 미디어 환경의 변화로 인한 심각한 매출감소가 이들이 공익적인 기능을 계속 수행해 나가는데 큰 어려움을 초래할 것으로 예상된다.

지역방송의 광고수입은 자체 광고판매, 연계판매, 전파료 수입 등 크게 3가지로 구분된다. 자체판매는 한국방송광고공사 지사에서 판매하는 광고로, 해당 방송권역 내에서 발생하며 수익은 지역 방송사에 귀속된다. 연계판매는 서울과 지역의 광고를 패키지로 판매하는 것으로, 주로 한국방송광고공사 서울 본사에서 판매된다. 전파료 수입은 중앙사의 프로그램을 지역사들이 릴레이 송출함으로써 시청자가 늘어나고 광고수익도 늘어나는 대가로써 프로그램 광고 수익을 배분하는 것이다. 일반적으로 자체판매 광고 매출의 비중은 10% 수준에 불과하며, 연계판매가 30~40%, 전파료 수익이 50~60%를 차지한다.

최근 지역방송사들은 미디어랩 도입이 수도권 방송 3사에 집중된 광고시장 독과점을 해소하여 왜곡된 시장구조를 바로잡는 계기가 되어야 한다고 주장하면서(이선민, 2009. 1. 21), 전파료 배분 기준을 총 광고매출을 기준으로 76대 24 수준에서 6대 4 정도로 개선할 것을 제안하였다(전자신문, 2009. 2. 26). 이는 시장원리에 입각하여 지역의 경제적 역량, 즉 구매력에 기초한 광고효과를 광고료 배분에 반영하자는 주장이다. 그러나 중앙사는 고품질 콘텐츠의 독점 공급자로서 가지고 있는 시장지배력을 바탕으로, 지역사들이 콘텐츠 제작에 기여하지 않는 상황에서 배분율을 높일 수 없다는 입장이다. 이후 중앙사와 지역사간 광고비 배분 기준에 대한 학계의 연구가 시작되었고(변상규, 2009; 이승선, 2010), 이를 기반으로 합리적이고 생산적인 논의를 시작하여야 할 시점이다.

본 연구에서는 지역방송에 의해 수행되는 공익적 기능이 우리 사회에 반드시 필요하며, 지방화시대를 맞이하여 수도권에 비정상적으로 집중되어 있는 현실을 개선하기 위해서 해당 기능이 오히려 강화되어야 함을 전제하고, 지역방송이 향후 안정적이고

건전한 수익구조를 유지할 수 있는 방안을 모색하고자 하였다. 이를 위하여 지역방송사의 최대 재원인 전과료를 중앙과 지역방송사 사이에서 합리적으로 배분할 필요가 높은 것으로 인식하고, 객관적이고 합리적인 기준을 제시함과 동시에 개선된 배분 방안을 제안하며, 실증 데이터를 이용하여 이를 검증함으로써 개선 방향을 제시하고자 하였다.

2. 지역민방 광고수익 현황

가. 광고 수입 내역

광고매출은 지역민방의 수입에서 큰 비중을 차지한다. 2008년 지역민방의 영업매출은 총 2,258억 원으로, 이는 전년도 2,366억 원 대비 4.6% 감소한 수준이다. 이 중 광고매출은 75%의 압도적인 비중을 차지하고 있다. 그리고 다른 형태의 광고로 인식되는 협찬수익이 11%에 이르는 등, 1, 2위를 모두 광고성 매출이 차지하고 있다.

〈표 1〉 지역민방 영업매출 현황(2008년)(TV, 라디오 포함)

항목	금액(억원)	비중
광고수익	1,695	75.07%
협찬수익	244	10.80%
프로그램판매수익	29	1.27%
기타방송사업수익	118	5.21%
기타사업수익	173	7.65%
합계	2,258	100%

※ 출처: 방송통신위원회(2009), 방송사업자 재산상황공표집

지역방송의 광고수익은 자체판매, 연계판매, 전과료 수입 등 크게 3가지로 나눌 수 있다. 광고의 연계판매란 광고수요가 높은 KBS-2, MBC, SBS 등 TV 3사의 광고를 판매할 때 타 방송사의 광고를 패키지로 함께 묶어서 판매하는 것을 말한다. 즉 광고판매를 시장에 맡길 경우 매체영향력 및 상업성이 취약하여 자력 판매가 용이하지 않은 중소 지상파 방송사의 광고들이 연계판매의 대상이 된다. 실제로 지상파 지역방송사, 종교 라디오 방송사(CBS, BBS, PBC, FEBC, WBS 등), 수도권지역 방송(OBS,

K-FM, iTV-FM, YTN-FM 등)의 광고가 연계판매 되고 있다. DMB 방송 부문에서는 KBS, MBC, SBS, YTN의 직접 사용채널 이외의 방송사업자(한국DMB, U1미디어 및 채널임대사업자)의 광고가 연계판매 대상이 된다.

현재 코바코에는 4개의 광고 영업팀이 존재하며, 팀마다 주력매체와 연계판매 대상 매체들로 구성된 사업영역을 가지고 있다. 연계판매는 각 영업팀 내에서 이루어지는데, 영업 4팀에 소속된 OBS, 지상파DMB의 경우 영업 1~3팀의 패키지에 묶여 판매되는 경우도 있다.

〈표 2〉 한국방송광고공사의 연계판매 매체현황

담당팀	영업1팀	영업2팀	영업3팀	영업4팀
매체	KBS-TV, KBS-2R, FM EBS, iTV-FM, FEBC, TBS-eFM	MBC-TV, MBC-AM, FM CBS-AM, FM PBC, 지역MBC	SBS-TV, SBS-AM,FM, BBS, WBS, K-FM, 지역민방	OBS, 지상파DMB

※ 출처: KOBACO 내부자료

전파료는 지역사가 중앙사 프로그램을 송출할 때 전파발사에 필요한 제경비에 대한 보상으로써, 시설비, 전력사용비, 인건비 및 기타관리비에 방송사의 적정이윤을 더한 비용으로 배분되고 있다. 민방의 경우 전파료는 전국 프로그램 전파료와 시보의 후속 프로그램 전국 전파료 등이 포함된다.

전파료는 1981년부터 MBC가 지방사의 경영을 보전하기 위하여 자체적으로 광고수익을 배분함으로써 시작되었다. 이후 1995년에 지역 민방이 출범할 때 한국방송광고공사가 MBC의 배분체계를 준용하여 민방의 전파료를 배분하였고, 곧이어 MBC의 전파료 배분도 담당하게 되었다.

미국에서도 지역의 네트워크 회원사는 네트워크 프로그램의 앞, 뒤에 광고를 붙여 송출함으로써 광고수익을 도모하고, 이것이 충분치 못할 경우 중앙사로부터 교부금을 지원받고 있다. 이는 회원사를 확대하여 네트워크의 가치를 극대화하고자 하는 유인에 의해 집행되는 것으로써, 네트워크 외부성(Network Externality) 효과의 실증사례로 평가된다. 이를 우리나라의 네트워크와 비교하면 회원사의 광고는 지역사의 토막광고와 비슷하며, 교부금 지원은 전파료 지원과 대응될 수 있을 것이다. 그러나 중요한 것은 항목 보다는 회원사가 경영이 가능한 수준의 재원을 확보할 수 있는가의 여부일 것이다.

국내의 전파료 배분과정을 살펴보면, 프로그램 광고수익을 미리 정해진 요금기준에 따라 자동으로 배분한다. 즉 SA 시급 프로그램 광고의 경우 SBS는 전체 전파료의 23.2%에 해당하는 37,850원을 가져간다. 지역민방 9개사는 모두 76.8%인 125,009원을 나누어 갖는다. 나머지 금액은 제작비 명목으로 중앙사가 모두 가져간다.

<표 3> 지역민방 TV 전파료 현황(2008년 10월)

사업자	SA 시급	A	B	C	비중
SBS	37,850	30,578	20,727	9,554	23.2%
KNN	21,812	17,624	11,907	5,456	13.4%
대구방송	19,430	15,720	10,681	4,882	11.9%
광주방송	18,314	14,810	10,034	4,631	11.2%
대전방송	13,256	10,703	7,229	3,367	8.1%
울산방송	9,150	7,395	4,978	2,307	5.6%
전주방송	9,607	7,764	5,227	2,423	5.9%
청주방송	11,288	9,146	6,192	2,851	6.9%
강원방송	14,976	12,111	8,253	3,809	9.2%
제주방송	7,176	5,833	3,927	1,780	4.4%
합계	162,859	131,684	89,155	41,060	100%

※ 출처 : 한국방송광고공사

나. 광고매출 현황(2008년)

2008년에 SBS를 포함한 네트워크사 전체의 광고수입은 6,487억 원이었으며, 이 중 74%에 이르는 4,782억 원을 SBS가 차지하였다. 지역민방 9개사의 광고매출은 총 1,695억 원으로 네트워크 광고수입의 26%를 차지하고 있다.

〈표 4〉 민방 네트워크 광고매출 및 전파료 배분 내역*(2008년)

구분	방송광고판매		전파료		전파료/광고매출 액(%)
	매출액(억원)	점유율(%)	수입(억원)	점유율(%)	
SBS	4792	73.9	298	23.7	6.2
KNN	341	5.2	175	13.9	51.4
대구방송	273	4.2	149	11.9	54.7
광주방송	220	3.4	138	11.0	62.9
대전방송	190	2.9	93	7.4	49.1
울산방송	126	1.9	74	5.9	58.6
전주방송	129	2.0	77	5.7	55.5
청주방송	130	2.0	82	6.5	63.0
강원방송	169	2.6	115	9.2	68.3
제주방송	118	1.8	60	4.8	50.8
지역사소계	1,696	26.1	963	76.3	
민방합계	6,487	100	1,256	100	19.4

출처: 이승선(2010), 이진로(2009)를 권역별로 재구성함.

* 라디오 광고매출 포함

TV방송 부문만을 살펴보면, 2008년에 SBS는 프로그램 광고비 총액 4,844억 원 중에서 76.7%인 3,717억 원을 제작비로 가져갔다. 그리고 전파료 총액의 26.4%에 해당하는 298억 원을 수도권 송출의 대가로 가져가는 등 총 4,014억 원을 배분받았다, 이는 전체 프로그램 광고매출의 82.9%에 해당하는 금액이다.

지역 민방은 전파료로 830억 원을 배분받는데 그쳤는데, 방송사당 평균 100억 원 이하를 가져갔다. 이러한 전파료 수익은 지역민방의 TV 광고수익 1,592 억 원의 52%를 차지하고 있다.

<표 5> 민방의 TV방송 프로그램 제작비 및 전파료 배분 현황(2008년)

구분	제작비(억원)	전파료(억원)	신탁액(억원)
SBS	3,717	298	4,014 (82.9%)
지역민방	-	830	830 (11.1%)
합계	3,717 (76.7%)	1,128 (23.3%)	4,844 (100%)

출처: 지역민방 내부자료

3. 지역방송 전파료 배분 관련 이슈

현재 전파료 개념은 전술한 바와 같이 기계적인 개념으로 처리되고 있다. 그런데 우리나라는 전국적으로 지상파 방송 권역이 나뉘어져 있고, 권역마다 해당 지역 방송사가 방송을 송출할 수 있는 권한을 법적으로 보장받고 있다(방송법 제15조, 제78조 등). 그러므로 경쟁력 높은 프로그램을 중앙사가 제작하더라도 지역사가 송출하지 않는다면 지역 주민들은 중앙사의 프로그램을 시청할 수 없다. 그래서 방송에 대한 접근권의 차원에서 전파료를 다시 규정할 필요가 있다. 즉 전파료는 프로그램 판매의 대가가 아니라, 접근권을 파는 것으로써, 네트워크와 지역방송사들은 프로그램시장 내에서 프로그램을 거래하는 것이 아니라 시청자의 접근권을 파는 시장에서 거래하는 것이며, 프로그램의 수급도 그런 차원에서 인식해야 될 것이다(이승선, 2010).

지역방송사를 방송에 대한 접근권을 보장하는 공익적 기능을 하는 사업자로 인식한다면, 네트워크가 커질수록 네트워크의 가치가 증대되는 네트워크 외부성 효과를 보다 쉽게 이해할 수 있다. 또한 방송산업에까지 시장원리에 충실한 미국에서 네트워크 회원사들에게 교부금을 지원하는 관행에 대한 이해와 함께, 지역사의 건전한 경영이 전체 네트워크의 이익에 부합함을 쉽게 인식할 수 있을 것이다. 이러한 전제 하에 본 장에서는 전파료와 관련된 주요 이슈들을 살펴보고자 한다.

가. 전파료 배분 기준의 개선

현재 MBC의 경우 중앙사가 광고비 총액의 70%를 제작비로 가져가고, 나머지 30%를 차지하는 전파료 중에서 20%를 수도권 전송료 명목으로 다시 가져가므로, 전체 광

고매출의 76%를 점유하고 있다. 그러므로 19개 지역MBC 사업자가 광고매출의 24%를 나누어 가지는 구조이다. SBS는 중앙사에 대한 집중도가 더욱 심한 양상을 보이는데, 전술한 바와 같이 2008년에 프로그램 광고비 총액 4,844억 원 중에서 76.7%인 3,717억 원을 중앙사가 제작비로 가져갔으며, 전파료의 26.4%에 해당하는 298억 원을 수도권 송출 대가로 가져가는 등 프로그램 광고매출의 82.9%인 4,014억 원을 배분받았다. 9개 지역 민방은 전파료로 830억 원을 배분받는데 그쳤다. 그리하여 지역 지상파 방송사들이 중앙사와 지역사 간에 프로그램 광고수익 배분을 현행의 76대 24에서 6대 4 정도로 개선하여야 한다는 주장을 펼친 바 있다(전자신문, 2009. 2. 26).

학계로부터도 광고매출 배분기준의 개선 필요성이 제기되었다. 박소라(2000)는 지역의 규모와 구매력, 시청률 등이 광고효율성에 가장 중요한 요소임을 주장한 바 있다. 이후 전체 광고비를 본사가 76%, 지역사가 24% 수취하는 현재의 수도권과 지역방송 권역간 전파료 배분이 균형적이지 못하다는 지적도 있었고(이승선, 2010), 지역별, 방송권역별로 인구, 경제력, 구매력이 합리적으로 반영된 광고수입 배분구조로 전환하는 것이 바람직(변상규, 2009)하다는 주장도 제기되었다. 그리고 변상규(2009)와 이승선(2010)은 합리적인 배분기준을 정지한 계량경제학적 모형을 이용하여 추정함으로써, 현 배분구조의 왜곡 정도와 향후 개선방향을 구체적으로 제시하기도 하였다.

한편 배분기준에 대한 개선 주장의 이면에는 또 다른 필요성도 존재한다. 우선 제작비와 전파료로 이원화된 광고배분 체계에 배분기준을 악화시킨 원인이 숨어있다는 지적이 있다. 그동안 광고료 인상이 실제로 제작비 인상에 집중된 반면, 전파료는 물가역제 차원에서 지속적으로 억제되어 왔다는 주장이 있다(김봉철, 2004). 이로 인하여 광고비 배분이 1995년에 70 : 30에서 2009년에는 77.3 : 22.7로 악화된 것으로 나타났다(지역방송 내부자료, 2010).

다음으로 지역사에 대한 전파료 배분은 전파료 시급에 의해 결정되는데, 전파료 배분기준이 낮다보니 지역사가 자체 판매하는 광고 시급보다 전파료의 시급이 오히려 낮게 책정되어 있다. 일례로 부산MBC의 SA급 전파료는 초당 14,522원인 반면 자체판매는 27,333~30,750원(/초)이며 KNN은 전파료가 21,812원(/초), 자체판매가 43,733~49,200원(/초) 수준이다. 일반적으로 릴레이되는 프로그램의 시청률이 대체로 더 높기 때문에 광고효과가 높을 것이므로, 광고주는 전국단위 프로그램 광고를 선호하게 되었다(이승선, 2010). 이는 로컬광고 기피로 이어지고, 지역방송의 광고판매율 하락 및 경영 악화를 초래하며, 지역방송사가 시장가치보다 낮은 전파료 수입에 주력하게 만드는 요인이 된 것으로 평가받는다(정연우, 1997).

그러므로 전과료 배분기준의 현실화는 이러한 시장왜곡을 개선함으로써 지역방송의 자체적인 생존역량을 강화시켜 주는 효과가 있을 것으로 예상된다. 반면 지역방송으로서는 가장 손쉽고 안정적으로 수익을 실현시킬 수 있기 때문에, 지역방송의 전과료에 대한 의존도를 심화시키고, 로컬 프로그램 제작을 위축시켜 지역방송이 중계소 기능을 탈피하기가 불가능하게 만들 가능성도 있다(김봉철, 2004).

그런데 전과료 배분에 대한 중앙사와 지역사의 갈등이 지상파DMB 전과료 배분을 둘러싸고 다시 반복되고 있으며(이승선, 2010), 간접광고, 가상광고 제도 시행에서도 제작비에 속한다는 논리로 중앙사들이 수입배분을 거부하는 등 앞으로 다양한 논란을 유발할 가능성이 높다. 그러므로 현 시점에서 합리적인 배분기준을 세우고, 개선해 나가는 것이 방송산업의 장기적인 발전에 필수적인 요소가 될 것으로 판단된다.

나. 광고매출 배분 구조의 일원화 및 정률제 도입

현재의 전과료 배분구조는 비탄력적인 이원적 구조로 정의할 수 있겠다. 즉 제작비와 전과료의 이원적 구조이며, 지역사의 입장에서 보면 광고가 판매되는 시점에서 미리 정해진 요금표에 따라 배분받고 나면, 이후에 상황이 변하여도 수입에 변화가 없는 비탄력적인 구조이다. 또한 전과료를 제외한 나머지 광고 매출액을 모두 중앙사가 제작비로 가져가는데, 이는 실제로 투입된 제작비와 무관하게 결정된다는 점에서 역시 비탄력적이다.

이를 자세히 살펴보면 첫째, 한국방송광고공사가 탄력요금제를 도입함에 따라 시청률이 높아지거나 성과가 좋을 경우 광고료 할증판매를 할 수 있게 되어, 기본료를 초과한 광고수입이 발생하게 된다.

할증 제도는 특정 시간대나 특정 순서, 특정 수요 등에 대해서 광고 요금을 할증하는 제도으로써, 수요가 집중될 때 수요를 분산할 목적으로 사용되거나 수요가 적은 경우 수지 균형을 위한 목적 등으로 시행되고 있다. 할증제는 방송사 입장에서 보면 특정 시간대, 프로그램 등에 집중되는 수요를 분산시킬 수 있고, 균형 잡힌 광고 운영을 할 수 있으며, 할증 요금을 통해서 수익을 증대할 수 있다는 장점이 있다. 광고주 측면에서 보면 광고 캠페인의 효율성을 높일 수 있는 시간대를 구매하여 효과적인 광고 집행을 가능하게 한다.

광고료 할증판매는 특집프로그램/특별가 드라마, CM순서 지정판매 등이 있는데, 특집 판매제는 기본 프로그램과는 별도로 기획·제작되어, 편성표로 사전에 고지된 프로

그램에 대해서 할증된 특별 요금을 적용한다. 특집 프로그램의 경우 대부분 전월 가구 시청률에 따라 차별적인 광고 요금을 책정하고 있다. 예를 들어 MBC 특집 드라마 ‘태왕사신기’의 경우, 해당 드라마가 방송된 시간인 SA타임의 본래 광고 요금은 약 1,200만 원이었다. 하지만 높은 시청률로 인하여 본래의 요금에서 약 120% 추가 인상되어, 15초짜리 광고 1편의 광고료가 1억 원을 넘었다.

CM 순서 지정제는 구매자가 CM 순서를 지정하는 제도이다. 광고주가 청약 프로그램의 광고 삽입 위치를 전 CM END, 후 CM TOP 등으로 지정할 수 있게 한 것으로, 광고 위치에 따라 광고 요금을 달리하는 방식이다. 구체적으로 광고주가 원하는 CM 위치를 지정할 경우 110% 이상(5% 단위 점증)의 할증 요금이 부과되며, 상한폭이 없다. 만약 광고주들이 동일한 위치를 신청했을 경우, 할증률이 높은 순서로 결정된다. 본 제도는 광고 시청율의 변화를 고려하며, 광고주 입장에서 필요한 광고 위치를 구매하여 광고 캠페인의 효율성을 높일 수 있다는 장점이 있다. 그러나 광고주 측면에서는 할증으로 인한 추가 비용이 발생하며, 대형 광고주의 적극적인 참여로 중소형 광고주의 구매 기회가 상대적으로 감소하는 위험이 있다(※ 출처 : KOBACO 내부자료).

그런데 할증판매시 추가적으로 발생하는 수익은 전액 중앙사에 귀속된다. 그러므로 지역방송사의 전과료 수익은 변화 없이 고정되며, 아무런 혜택이 없다. 오히려 대규모 스포츠 행사에서 특집판매를 할 경우 중앙사의 재원은 증가하지만, 지역방송은 기존 프로그램이 불방되어 오히려 수입이 감소하는 사례도 발생할 수 있다(김봉철, 2004).

둘째, 같은 시간대에 속하는 프로그램들의 광고요금이 프로그램 유형이나 요일에 무관하게 거의 동일하게 책정되어 있고, 같은 시급에 속한 프로그램일지라도 유형이나 제작방식, 출연진에 따라 제작비가 천차만별일 것인데도 제작비가 비슷하게 책정되는 것은 프로그램 광고요금이 실제 제작비를 제대로 반영하지 못하고 있다는 것을 보여 준다(정연우, 1997). 그러므로 프로그램 광고료 중 제작비가 프로그램의 실제 제작비와 별 관계없이 시급에 따라 광고요금이 결정되는 구조인 것이다(이승선, 2010).

이러한 문제를 해소하기 위하여 전과료 체계에 대한 근본적인 개선이 필요하다는 주장이 제기되고 있다(이승선, 2010). 전과료와 제작비의 구분을 없애고 정률적인 분배 체계를 도입하여 중앙사의 광고 판매가격의 등락에 따라 지역방송의 수익과 손실이 연동되는 방안을 도입하자는 주장이다. 즉 전체 프로그램 광고수입을 중앙과 지역사간 합리적인 배분기준에 따라 나누자는 방안이다.

그런데 이러한 주장이 타당성을 갖기 위해서는 프로그램을 공급하는 중앙사에게 어떤 형식으로 대가를 지불할 것인가에 대한 합의가 선행되어야 한다. 지역사들이 공급

받는 프로그램을 중앙사로부터 구매하는 것으로 간주하여야 하는지, 아니면 프로그램의 제작비를 공동투자의 형태로 분담하는 것으로 이해하여야 하는지, 또는 다른 대안이 있는지에 대하여 논의가 진행되고, 합의가 이루어져야 한다.

민방은 중앙사와 지역사가 별도의 독립된 법인이지만, 공동으로 네트워크를 구성하면서 네트워크의 가치를 유지·상승시키는 상호적인 존재이다. 즉 네트워크에 소속된 방송사가 많을수록 네트워크 가치가 높아지는 네트워크 외부성(Network Externality) 효과를 유발하는 구성원이다. 그러므로 지역사들이 민방 네트워크의 외부자가 아니므로, 프로그램의 구매 보다는 공동투자로 간주하는 것이 더욱 적합한 것으로 판단된다. 이는 ‘네트워크와 지역방송사들은 프로그램시장 내 프로그램을 거래하는 것이 아니라 사실은 시청자의 접근권을 파는 시장에서 거래이며, 프로그램의 수급도 그런 차원에서 인식해야 된다(이승선, 2010)’와 같은 맥락을 이루고 있다.

일원적인 배분구조 하에서 프로그램 제작비를 공동투자로 간주하면, 지역사와 중앙사는 전체 광고매출을 기준에 따라 배분받을 수 있다. 이는 자동적으로 정률적인 배분과정이 된다. 그리고 투입된 제작비를 사전 혹은 사후적인 투자형태로 분담하여야 하는데, 실행과정이 번거로울 수 있다. 그러므로 광고매출 중에서 실제 프로그램 제작비를 산정하여 우선 공제하고, 나머지를 기준에 의해 배분하는 것이 합리적이고, 용이한 방법으로 판단된다. 이는 형식적으로는 현재의 방법과 큰 차이가 없어 보이나, 제작비를 실제 제작비와 연동시킬 수 있고, 추가수익을 정률적으로 나누어 가질 수 있다는 점에서 탄력적인 방법으로 판단된다.

한편 이 과정에서 제작비 및 시청률 등에 대한 정확한 정보가 필요하다. 그런데 일반적으로 프로그램 방영 이전에 광고판매가 이루어지므로, 사전에 엄밀한 데이터를 산정하는 것이 어렵다. 그러므로 개선된 요금표를 기준으로 우선 배분하고, 사후적으로 정산하는 절차도 고려해 볼 수 있다.

다. 제작비 검증의 필요성

프로그램 광고수익 배분에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 제작비이다. 광고배분 체계를 일원화하던, 현행처럼 이원화하던 제작비의 규모가 방송사간 광고매출 배분에 미칠 영향력은 지대할 것이다.

그런데 중앙사가 제시하는 제작비의 타당성에 대한 우려가 학계로부터 제기되어 왔다. 조은기(2002)는 방송사에 대하여 광고가격 규제와 방송법에 의한 광고량 규제가

동시에 이루어지므로, 일정 수준 이상의 수익을 허용하지 않는 수익률 규제를 받는 것으로 주장하였다. 이는 생산부문에서의 규모의 경제 때문이라기보다는 희소한 전파자원의 독점과 공적 의무 수행 논리에 따라 부과되는 것으로 해석하였다. 수익률 규제 하의 독점기업은 되돌아오는 이윤이 한정되어 있기 때문에 굳이 효율성을 증대시켜 이윤을 극대화할 동기가 없다(조은기, 2002; 박소라, 2001). 그러므로 지상파 방송 산업에는 수익률 규제 하에서 전형적으로 나타나는 Averch-Johnson 효과, 즉 비효율적으로 과다하게 자본집약적 투자를 할 유인이 존재한다. 비효율적인 투자는 현실적으로 필요이상의 인력 채용, 고가의 기자재 구매 등으로 나타나며, 이는 모두 제작비를 과다 상계시키는 중요한 요인이 될 수 있다. 실제로 시민단체, 정치권 등을 중심으로 국내 방송사들이 방만한 경영을 한다는 비판이 있어왔으며, KBS의 수신료 인상이 번번이 좌절되었던 배경에는 이러한 인식도 큰 비중을 차지하였다(전자신문, 2007.5.10 & 2007. 10. 30).

그러나 IMF 경제위기를 거쳐 2002년 이후 방송광고 시장이 추세적으로 감소하기 시작하였다. 이는 유료방송, 인터넷 등의 매체들이 빠르게 성장하면서, 광고시장에서 지상파 방송사들의 독점력이 약화된 탓이다. 지상파 방송사들의 광고 판매율(재원 대비 신탁)이 낮아진다면 수익률 규제 상태로 보기 어려우므로, 방송사에게는 제작비 절감에 대한 유인이 다시 발생하는 것으로 판단할 수 있겠다. 실제로 지상파 방송사들이 제작비용을 절감하기 위하여 오락 프로그램을 중심으로 외주제작을 늘리는 등의 노력을 경주하고 있어, 과잉투자의 가능성이 크게 낮아진 것으로 추정된다.

그러나 본 연구에서 제안하고 있는 일원적인 광고배분 체계에서는 제작비가 광고료 배분에서 가장 중요한 영향을 미치므로, 중앙사의 제작비, 특히 내부적인 원가절감의 여지에 대한 객관적인 검증을 통한 투명화가 여전히 유효한 것으로 판단된다.

라. 위험분담 고려의 필요성

프로그램의 생산에 필연적으로 수반되는 불확실성으로 인한 리스크를 프로그램을 기획, 제작하는 중앙사가 전적으로 떠안게 되므로, 중앙사는 광고료 할증판매 등을 통한 추가 수입을 중앙사가 가져가는 것이 이에 대한 정당한 보상이 되며, 현재의 전파료 배분체계가 합리적이라고 주장하고 있다. 반대로 프로그램 할인판매를 할 경우에는 중앙사의 수입에서 감하게 되므로, 위험부담을 모두 중앙사가 하는 것으로 비쳐질 수 있다.

그러나 엄밀한 판단을 위해서는 추가적인 수익과 손실의 발생 빈도와 금액의 규모를 파악하여 기대수익이 '0'에 근접하는지를 확인해 볼 필요가 있다. 지역 지상파 방송사들은 기대수익이 큰 규모의 '+' 인 것으로 자체적으로 추정하고 있으며, 이로 인하여 전술한 정률제 배분방안을 주장하게 된 것으로 판단된다.

박소라(2001)는 TV 프로그램이 '성과에 대한 불확실성'과 '거래의 불확실성' 등 두 가지 위험부담을 지고 있음을 주장하였다(Besen S. et al(1984)에서 재인용). 이 중 네트워크는 성과의 불확실성이 문제가 될 수 있겠다. 그러나 조은기(2002)는 편성권이 있는 방송사는 시청자의 흐름을 관리할 수 있기 때문에 시청률을 관리할 수 있고, 여러 가지 프로그램을 한 데 묶어 주간 단위로 편성하는 과정에서 포트폴리오가 가능해지는 등 상대적으로 수요의 불확실성이라는 리스크를 관리하기 쉬운 측면이 있으므로 중앙사에 대한 위험 비용 배분이 불필요함을 주장하고 있다. 또한 수익률 규제 하에서는 광고가격이 시청률과 밀접히 연동되었다고 할 수 없기 때문에, 구조적으로 성과와 관련 없는 안정적인 수익을 보장받았다고 할 수 있으므로, 프로그램 생산에 필연적으로 수반되는 불확실성의 정도가 매우 미약한 것으로 판단할 수 있다. 그래서 불확실한 프로그램 상품의 리스크 분산과 관련된 논의는 현실적으로 설득력이 약하다는 주장이다.

실제 광고시장에서 가장 큰 위험요소는 단기적인 할인판매라기 보다는 장기적인 광고매출액의 감소가 될 것이다. 즉 중앙사가 만든 프로그램의 경쟁력이 낮아져서 시청률이 떨어진다면, 광고 판매율 및 광고가격이 추세적으로 낮아지면서 광고매출이 적어진다. 이 경우 지역사에게 배분할 전과료도 적어지고, 네트워크 가치 하락으로 연계판매도 줄어든다. 그러므로 큰 틀에서 보면 프로그램 제작에 따른 위험은 모든 회원 광고매분담하여 지고 있는 것으로 간주할 수 있다. 그러므로 위험에 따른 추가 수익을 중앙사가 계속 가져가려 한다면, 이에 대한 타당한 근거를 찾기는 어려울 것이다.

4. 연구 내용

가. 연구 목표 및 방법

본 연구는 2009년도에 방송학회 주관으로 수행된 연구(변상규, 2009)의 연장선에 있으며, 내용적으로 그 결과를 계승하며 완결 짓고 있다. 동 연구에서는 광고효과에 기준하여 중앙파 지역사간 전과료 배분을 52:48로 할 것을 제안하였다. 그런데 중앙사가 수취하는 제작비의 비중이 매우 높은 상황에서, 전과료 배분에 동 기준을 적용하더라

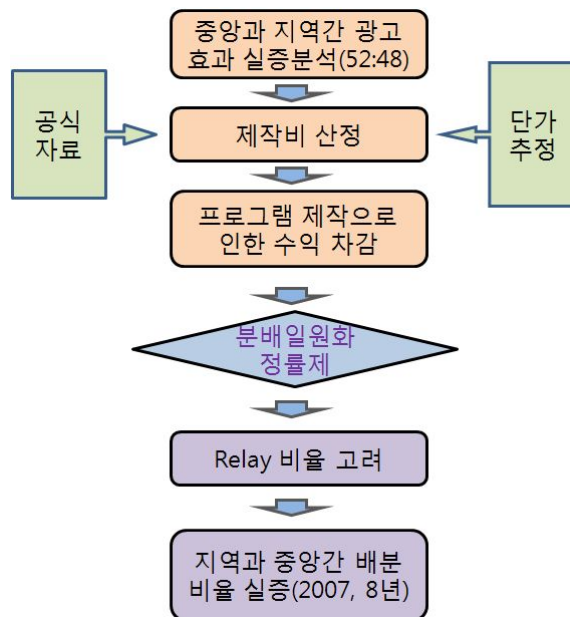
도 큰 영향을 줄 수 없다는 현실적인 문제가 도출되었다. 실제로 전과료만 놓고 보면 중앙사는 26.4%만을 가져가고 있는데, 이는 제시된 기준보다 낮다. 그러나 중앙사가 낮은 전과료를 가져가는 것은 제작비로부터 충분한 보상(투자보수)을 받기 때문으로 추정되며, 이에 대한 보다 엄밀한 결론을 도출하기 위하여 실제 제작비를 이용하여 배분금액을 실증적으로 산정할 필요가 있었다.

본 연구에서는 정률제 기반의 일원화된 배분체계를 전제하였다. 이는 현 배분체계보다 유연성이 높아 보다 합리적이고 효율적인 배분과정으로 이해되기 때문이다.

제작비는 전술한 바와 같이 네트워크의 특성 등을 고려하여 공동투자의 형태를 전제하였다. 그런데 이 경우에는 프로그램 제작으로 발생한 수익을 공동으로 배분하여야 한다. 가장 중요한 수익원인 광고매출은 물론이며, 제작 과정에서 발생하는 협찬수익, 간접광고 및 가상광고 수익, 추후 발생할 프로그램 판매 수익 등도 공동으로 나누어야 한다.

마지막으로 지역 민방이 투자하고, 수익을 나눌 프로그램은 전국 단위의 릴레이 프로그램이므로, 지역 민방에서 자체 제작하여 송출하는 프로그램은 본 분석 대상에서 제외된다. 마찬가지로 지역 민방이 자체 제작하여 송출하는 시간동안에 수도권에서 송출하는 프로그램에 대해서도 지역 민방이 제작비를 투자할 이유가 없으므로, 제작비 풀에서 제외하는 과정을 거친다.

[그림 1] 연구 흐름도



나. 광고효과에 근거한 전과료 배분 기준에 대한 연구

본 절에서는 선행연구인 변상규(2009)의 주요 결과를 간략히 소개함으로써 향후 전개될 연구 과정 및 결과를 이해하는데 도움을 주고자 한다. 지역방송에 대해 광고매출을 배분할 때 광고효과를 기준으로 사용하여야 한다는 전제 하에, 광고효과의 대리 변수로서 지역별 가계 지출을 이용하여 구매력을 지역별로 추정하였다. 그리고 연구의 신뢰성을 높이기 위해 횡단면분석과 패널분석을 병행하여 상호 비교·검증하였다.

임의효과 모형(One Way Random Effects Model)을 적용²⁾한 패널분석에서는 전국 7개 광역시 및 9개 도로 구성된 16개 그룹을 대상으로 1998년부터 2007년까지 10년간 균형자료(Balanced Data)를 이용하였다. 설명변수로는 지역별 1인당 실질생산량(2000년 기준), 지역별 1인당 예금은행 예금 잔고(2000년 기준), 지역별 도시거주 인구, 외환위기 더미변수 등을 사용하였다. 회귀분석은 GLS(Generalized Least Square) 방법이 적용되었다.

$$\text{Cons}_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \text{RGDP}_{i,t} + \beta_2 \text{DEP}_{i,t} + \beta_3 \text{CTRT}_{i,t} + \beta_4 \text{DUM}_t + \epsilon_{i,t} + u_i \quad (1)$$

$$E(\epsilon_{i,t}) = 0 \text{ and } \text{Var}(\epsilon_{i,t}) = \sigma_\epsilon^2$$

$$E(u_i) = 0, \text{Var}(u_i) = \sigma_u^2 \text{ and } \text{Cov}(\epsilon_{i,t}, u_i) = 0$$

※ 여기서 $i = 1, 16$ (전국 7대 광역시 및 9개 도), $t=1998-2007$

Cons : 지역별 연간 가계 지출(국가통계포털)

RGDP : 지역별 1인당 실질생산량(2000년 기준)(국가통계포털)

DEP : 지역별 1인당 예금은행 예금잔고(2000년 기준)(국가통계포털)

CTRT : 지역별 도시거주 인구(행정안전부, 2009)

DUM : 외환위기 변수, 1998과 1999=1, 나머지는 0

한편 2007년에 대한 횡단면 분석 모형은 식 (2)에 나타나 있는데, 외환위기 더미변수가 빠졌고, 16개 지역에 대하여 2007년의 자료가 사용되었다. 회귀분석에는 OLS(Ordinary Least Square) 방법이 이용되었으며, 계열상관을 해소하기 위하여 코크레인-

2) Hausman Test는 임의효과 모형 대비 고정효과 모형의 효율성을 검증하는 것으로서, 귀무가설 및 대립가설이 ($H_0 : \text{RE}, H_1 : \text{FE}$) 으로 표현된다. 검증은 χ^2 분포를 사용하는데, 0.104를 획득함으로써, 귀무가설을 기각할 수 없는 것으로 나타났다

오컷(Cochrane-Orcutt) 반복추정법이 적용되었다.

$$\text{Cons}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{RGDP}_i + \beta_2 \text{DEP}_i + \beta_3 \text{CTRT}_i + \epsilon_i, \quad \epsilon_i \sim \text{iid}(0, \sigma^2) \quad (2)$$

※ 여기서 $i = 1, 16$ (전국 7대 광역시 및 9개 도)

Cons : 지역별 연간 가계지출(국가통계포털)

RGDP : 지역별 1인당 생산액(국가통계포털)

DEP : 지역별 1인당 예금은행 예금 잔고(국가통계포털)

CTRT : 지역별 도시거주 인구(행정안전부, 2009)

패널분석에서는 모든 설명변수들이 유의수준 1% 내에서 유의한 것으로 나타났으나, 횡단면 분석에서는 지역별 생산액이 유의하지 않은 것으로 나타났다. 요인별로는 지역의 생산액 보다는 지역의 예금수준이 광고 효과에 보다 큰 영향을 미치는 것을 두 경우 모두에서 확인할 수 있었다.

〈표 6〉 광고 효과에 대한 회귀분석

변수	Panel 분석	횡단면 분석(2007)
Bo(상수항)	3.933**	6.698**
RGDP	0.087**	0.013
DEP	0.091**	0.152*
CTRT	1.507**	1.412**
DUM	-0.905**	N/A

주: RGDP(지역별 1인당 생산액), DEP(지역별 1인당 예금은행 예금), CTRT(지역별 도시거주 인구)
**p<.01, *p<.05

패널분석에 의하면 수도권과 지역의 광고효과는 52대 48로 나타났다. 여기서 수도권은 중앙방송국의 방송권역인 서울, 인천 및 경기도를 의미한다. 그리고 2007년에 대한 횡단면 분석에서는 광고효과가 53대 47로 나타나, 두 모형이 비슷한 결과를 제시하고 있다.

<표 7> 수도권과 지역간 광고효과의 차이

변수	Panel 분석		횡단면 분석(2007)	
	수도권	지역	수도권	지역
광고가치(십억 원)	188,216	173,346	258,845	225,836
비중	52%	48%	53%	47%

결과의 신뢰성을 검토하기 위하여 케이블 방송의 광고시장과 비교하였다. 유료방송 매체 중 지역성을 가진 매체는 케이블방송으로, 전국을 77개로 분할하여 권역별로 하나의 SO가 독점적으로 영업을 하고 있다. SO 광고는 방송권역 내에서만 송출되므로, 해당 지역의 가입자만을 대상으로 하는 순수한 지역광고로 볼 수 있다. 그러므로 SO의 광고매출은 지역의 광고수요 및 광고효과를 반영하는 것으로 기대할 수 있다. 더욱이 SO의 광고는 판매 대행체제가 아니고 자체적으로 영업하여 수주하는 형태이므로, 가격결정이 시장 기능에 맡겨져 있어 광고의 내재된 가치를 가장 효율적으로 발현할 수 있다. 2007년 SO의 광고매출을 살펴보면 수도권에서는 총 554억 원의 매출을 올렸고, 지역에서는 428억 원을 달성하는 등, 수도권과 지역간 광고매출이 56% 대 44%로 나타났다. 이는 본 연구의 결과와 유사한 수준으로써, 신뢰성을 다시 한 번 입증하는 것으로 판단된다.

그런데 지상파는 주로 대기업, 케이블 SO는 중소기업 등으로 광고주가 구분되어 있으므로, 이상의 비교가 무의미한 것이라는 반론이 있을 수 있다. 지상파 광고는 한국 방송광고공사를 통하여 수도권과 지역의 광고를 일괄 구매하는 형태로 판매되고, 그 수익을 전파료 등으로 배분하는 경우가 대부분이다. 이는 전술한 바와 같이 전파료의 낮은 요금체제로 인한 광고비용 절감, 일괄구매의 편리성 등이 주요 원인이며, 전파료가 지역의 광고가치를 반영하지 못하는 상황에서 지역의 광고가치에 대한 올바른 현시선호(revealed preference) 정보를 확보할 수 없다. 반면에 중소기업의 광고를 주로 담당하는 SO 광고는 대기업 제품군과는 독립적으로 해당 제품군에 대한 지역별 광고의 가치를 반영하기 때문에 살펴보는 것이 의미가 있을 것으로 판단된다.

다. SBS의 프로그램 제작비 현황

2008년부터 시작된 경제위기로 방송광고시장이 심각하게 위축되었다. 이는 1997년 말부터 닦쳤던 IMF 경제위기와 동일한 형태의 외부적 충격으로써, 비정상적인 경제 상황에서 발생한 것이다. 그러므로 본 연구에서는 정상적인 상황인 2007년의 통계자료를 이용하여 분석을 수행하였다.

중앙과 지역간 광고효과 비율인 52:48을 실제 2007년의 경영실적 데이터를 적용하여 광고매출 배분을 실증하고자 한다. 이를 위하여 우선 SBS가 연간 투입한 프로그램 제작비를 살펴본다. 방송사의 제작비를 공개하는 소스는 크게 두 가지이다. 방송통신위원회에서 발표하는 방송산업실태조사보고서와 금융감독원의 공시자료인데, 방통위 자료의 경우 인건비 등이 제외된 순수제작비를 나타내며, 금감원 자료는 인건비 및 사업비까지 포함한 총 매출원가를 나타내고 있다. 그러므로 실제 제작에 소요되는 총비용을 이용하여야 하는 본 연구의 성격상 금감원 자료가 더욱 적합하므로 이를 사용한다. 또한 TV 전과료에 대한 연구이므로 제작비 중 라디오, DMB 등의 제작비를 제외한다. 그 결과 2007년의 SBS TV 제작비는 총 4285억 원으로 추정된다.

〈표 8〉 SBS TV 프로그램 제작비(2007년)

발표기관	총 제작비(억원)	출처	비고
금감원	4,285	금융감독원 공시자료 (손익계산서)	매출원가(인건비+사업비), 라디오 제작비(182억), DMB 제작비(8억원) 제외
방통위	2,537	방송산업실태조사보고서 (p. 114)	순수제작비, 인건비 불포함, 라디오 및 DMB 제작비 포함

한편 전술한 바와 같이 중앙사가 제작비를 과대평가하여 발표할 가능성도 배제하지 못하므로, SBS가 발표한 수치에 전적으로 의존하기 보다는 자체적으로 제작비를 추정할 필요성이 존재한다. 그러나 프로그램 장르별로 제작비가 다르고, 같은 장르의 프로그램 사이에도 출연진, 촬영장소, 세트 등에 따라 제작비의 편차가 크게 나타나므로, 제작비를 일반화하여 추정한 결과에 많은 오차가 포함될 우려가 있다. 또한 장르별로는 드라마를 포함한 오락 부문에 50% 이상의 제작비가 소요되는 등 높은 비중을 차지는데, 현재 해당 부문 콘텐츠가 대부분 외주제작에 의존함으로써 비용절감을 이루고 있는 실정이다. 그리고 이러한 실적이 자료에 반영되어 대외적으로 발표되고 있는 것

으로 본 연구를 통해 추정할 수 있었다. 그러므로 제작비의 단순 추정은 의미가 없는 것으로 판단되어 SBS에 의해 작성되고 발표된 공식 자료를 분석에 이용하였다.

라. 프로그램 제작으로 인한 추가 수익 현황

프로그램 제작에 대한 공동투자 및 수익의 공동 분배의 틀을 적용하면, 프로그램 제작 수익 및 협찬수익도 공동 분배하여야 한다. 분배과정을 단순화시키기 위하여, 프로그램 제작비에서 해당 비용들을 차감한다. 2007년의 프로그램 판매수익은 310억 원, 협찬수익은 526억 원으로 나타났다.

〈표 9〉 프로그램 제작으로 인한 SBS의 추가수익(2007년)

항목	제작비(억원)
프로그램 판매 수익	309.5
협찬수익	526.3

※ 출처: 방송통신위원회(2008), 방송산업실태조사보고서, p. 276

마. 장르별 릴레이 시간 산정

지역 방송사는 자신이 릴레이하는 중앙사의 프로그램에 대해서만 투자비를 부담하면 되므로, SBS 총 제작비에서 지역 민방이 자체편성을 하는 시간만큼 차감하여야 한다. 이때 민방들이 모두 동일한 시간대에 중앙사의 프로그램을 릴레이하는 것이 아니고, 민방마다 편성이 서로 다르므로 평균치를 산정하여 사용한다.

또한 프로그램 제작비가 장르별로 다르므로, 장르별 릴레이 시간을 산정하였다. 지역 민방은 보도 프로그램의 68.2%, 교양 프로그램의 48.9%, 그리고 오락 프로그램의 91.9%를 릴레이에 의존하는 것으로 나타났다.

〈표 10〉 장르별 평균 릴레이 시간

구분	보도(분)	교양(분)	오락(분)
SBS(①)	92,805	151,235	200,595
KNN	45,080	69,458	21,065
대구	29,090	86,825	18,455
광주	30,170	86,965	21,275
대전	33,995	58,760	19,810
울산	27,395	87,047	13,118
전주	31,655	81,350	14,300
청주	24,440	87,620	11,440
강원	25,930	70,885	3,000
제주	17,680	66,080	24,085
지역민방 합계	265,435	694,990	146,548
지역민방평균(②)	29,493	77,221	16,283
릴레이평균(①-②)	63,312	74,014	184,312
비 중((①-②)/①)	68.2%	48.9%	91.9%

※ 출처: 방송통신위원회(2008), 방송산업 실태조사 보고서

바. 2007년에 대한 배분모형 실증

제작비에서 프로그램 및 협찬수익을 제외한 금액, 즉 네트워크 방송사들이 나누어 투자하여야 할 프로그램 제작비용은 총 2,661억 원으로 나타났다(①). 이는 실제 2007년도에 SBS가 프로그램 광고매출에서 가져간 제작비보다 1,691억 원이 적은 값이다. 2007년도 프로그램 광고 총매출액 5,468억 원에서 제작비를 제외하면, 2,807억 원이 전파료로 할당된다(②-①). 이는 2007년도의 실제 전파료 배분액 1,116억 원보다 1,691억 원이 증가한 금액이다. 이 중 중앙사가 가져갈 전파료 수익은 52%에 해당하는 1,460억 원이며, 지역사에 배분되어야 할 전파료는 1,348억 원이다. 결과적으로 중앙사는 4,121억 원을 가져가고, 지역사는 1,348억 원을 가져가는 것이 합리적인 것으로

나타났다. 그러므로 지역사는 2007년에 실제 배분받은 전파료보다 432억 원을 더 가져야 하는 것으로 나타났는데, 이는 지역민방 사업자당 연평균 48억 원에 해당하는 금액이다.

<표 11> 2007년도의 전파료 배분에 대한 실증분석

구분	금감원자료 (억원)	2007년 실적	차액
원 제작비(TV)	4,285	4,285	
프로그램 수익 차감	3,975		
협찬수익 차감	3,449		
장르별 재전송비율 고려 최종 제작비(①)	2,661	4,352	- 1,691
2007년 프로그램 광고 총매출액(②)*	5,468	5,468	
전파료 총액(②-①)	2,807	1,116	1,691
중앙사 전파료(52%)	1,460	200	1,260
지역사 전파료(48%)	1,348	916	432
중앙사 수익	4,121	4,553	- 432
지역사 수익	1,348	916	+ 432

그러나 본 연구에서는 자료의 부족 등으로 실제 제작비를 정밀하게 추정하지 못하였다. 그리고 궁극적으로는 단순히 회계장부를 확보하는 것 이상으로 중앙사의 프로그램 제작과정에 내재된 비효율성을 발굴하고, 이를 바로잡아서 제작비 산정에 반영하는 작업이 추가적으로 필요한 것으로 판단된다.

또한 오락 프로그램을 외주로 제작 과정에서 때 음성적으로 간접광고 수익이 발생하였을 수 있다. 2010년부터는 간접광고가 허용되었으므로, 이러한 실적이 투명하게 집계되어 본 모형에 반영된다면 보다 정확한 실증분석이 가능해 질 것이다. 이러한 요인들은 모두 지역에 대한 광고배분을 증대시키는 방향으로 영향을 미칠 것으로 예상된다. 그러므로 현재 본 연구에서 제시하는 실증분석 결과는 지역에 추가로 제공되어야 하는 금액의 최소치를 제시하는 것으로 이해할 필요가 있다.

5. 결론 및 시사점

우리나라의 국토면적은 크지 않다. 실제 미국의 1개 주에 불과할 정도로 작다는 말도 있다. 그러나 오랜 역사와 함께 산이 높고 강이 깊은 지리적인 불편함으로 인하여 지역마다 언어가 다르고, 음식이 다양하며, 주거 방식까지 다른 다양한 문화가 발전되어 왔다. 그러므로 문화적 다양성에 대한 지도를 그려본다면 우리나라의 면적은 훨씬 넓어질 것이다. 이는 우리가 보존하고 계승, 발전해 나가야 할 문화적, 지역적 가치가 많다는 것을 의미한다.

본 연구에서는 앞으로 미디어랩 등 광고시장에 불어 닥칠 커다란 변화 속에서 광고 수익에 대한 의존도가 높은 지역방송이 큰 어려움을 겪을 수 있음을 살펴보았다. 그러나 지역방송에 의해 수행되는 지역성의 구현이라는 공익적 기능이 우리사회에 꼭 필요하며, 지방화시대를 맞이하여 오히려 강화되어야 함을 전제하고, 지역방송이 향후 안정적으로 재원을 확보할 수 있는 방안을 모색하고자 하였다.

그리하여 2009년에 수행된 선행연구에서 제기된 합리적인 전파료 배분기준, 즉 지역방송이 창출하는 광고의 효과에 준한 전파료 배분 기준을 2007년도 실적 자료에 적용하여 광고비 배분을 실증하였다. 이 과정에서 그간 비판이 제기되어온 이원적이고 비탄력적인 배분체계 대신에 일원화된 정률적인 배분체계를 도입하였다. 또한 프로그램 제작비는 네트워크의 특성을 고려하여 중앙과 지역사가 공동으로 투자하는 것을 가정하였다.

2007년의 실적자료를 이용하여 제작비를 차감하고, 전파료를 배분한 결과 지역사가 연간 432억 원을 추가로 더 배분받는 것이 합리적임을 확인할 수 있었다. 그러므로 그간 논란을 거듭해 온 전파료 배분 논의가 본 연구의 결과를 시작점으로 삼아 진행되기를 기대한다. 그리고 이를 위하여 풀어나가야 할 과제들을 몇 가지 제기하면서 결론을 가름하고자 한다.

첫째, SBS의 제작비에 대한 엄밀한 검증 작업이 필요하며, 이 과정은 객관적이며 전문성과 권위를 갖춘 제 3자에 의해 수행될 필요가 있다. 그러므로 주무 규제기관이 주관하여 지역방송발전위원회 등 유사 위원회를 활용하거나, 새로운 위원회를 구성³⁾할 수도 있을 것이다.

3) 일례로 IPTV 방송 제공사업의 효율적인 경쟁체제 구축과 공정한 경쟁 환경의 조성을 위한 경쟁정책 수립을 위하여 동 사업에 대한 경쟁상황 평가를 실시하기 위한 평가위원회를 구성하도록 관련법에 명문화한 사례가 있다(인터넷 멀티미디어 방송사업법 제 12조 제 2항).

둘째, 전과료 배분체계를 방송사의 노력과 보상의 방향이 일치하는 보다 합리적이고 효율적인 것으로 평가되는 일원화된 정률적 배분체계로 개선할 필요가 있다. 또한 중앙사의 지역사에 대한 프로그램 제공 대가를 제작비에 대한 공동투자의 형태로 나누어 부담하는 방향으로 합의가 필요하다. 이 과정에서 상기의 위원회가 큰 역할을 할 수 있을 것으로 생각된다.

셋째, 광고매출이 감소하면서 중앙사의 경영이 어려워지고 있는 현실에서, 지역에 대한 광고수입 배분이 많아져 중앙사의 프로그램 제작 역량이 훼손되는데 대한 현실적인 우려도 있다. 이는 프로그램의 질이 떨어뜨려 국민이 방송으로부터 누리는 후생 수준이 낮출 것이다. 그러므로 이를 방지하기 위하여 중앙사에 의해 제작되는 프로그램의 양을 줄여줄 필요가 있으며, 지역에 의해 제작된 프로그램을 수도권에서 역송출함으로써 이를 보충하는 방안도 검토될 수 있다. 또한 지역의 제작인력을 중앙으로 파견하여 공동작업을 활성화함으로써, 제작원가를 절감하고, 지역으로의 제작기술의 이전을 촉진함으로써 고품질 콘텐츠 제작 기반을 확대시킬 수도 있다.

넷째, 전과료 인상으로 지역사가 오히려 전과료 수익에 더욱 집중하게 되고, 자체 제작 프로그램을 줄일 유인이 존재하는 것이 사실이다. 그러므로 늘어난 수익을 품질 높은 프로그램 제작에 투자하도록 유도하는 인센티브를 마련하여야 한다. 실적이 좋은 지역에 대하여 전과료 배분 비율을 높여 주거나, 제작된 고품질 콘텐츠를 중앙사를 통해 수도권으로 송출하는 제도를 활성화하는 것이 훌륭한 인센티브의 하나가 될 수 있겠다.

지역방송사의 앞날에 대하여 우려하는 여론이 많다. 한편에는 지역방송의 필요성에 대하여 회의적인 시각을 가진 여론도 존재하는 것이 사실이다. 그러나 디지털 기술에 기반을 두고 다양한 미디어가 출시되고 있지만, 위성방송, IPTV 등 대부분의 뉴미디어들이 전국을 대상으로 사업을 하므로, 지상파와 케이블 SO 이후에 지역방송 매체는 늘어나지 않고 있다. 그러므로 뉴미디어 시대에도 지역 지상파 방송의 가치와 역할은 여전히 유효할 것으로 판단된다.

한편 그간 지역방송들이 자체콘텐츠 제작 및 지역 문화 보존사업을 충분히 추진하지 못한 배경에는 열악한 재원에 중요한 이유가 있었을 것이다. 기업 또는 조직(의사결정단위, Decision Making Unit)의 경영 효율성을 생산경제학적인 투입-산출의 관점에서 파악하는 자료포락분석(Data Envelop Analysis)을 민방에 대하여 수행한 결과, 중앙사와 지역사간 효율성 차이가 실제로 존재하는 것으로 나타났다. 그러나 그 차이가 26~27% 수준으로 예상보다 크지 않았으며, 더욱 중요한 사실은 모든 지역사들이

규모수익 체증(IRS, Increasing Return to Scale)의 상태에서 운영되고 있다는 점이다. SBS는 규모수익 불변(CRS, Increasing Return to Scale)의 상태에 있는데, 이는 동일한 비용을 투입할 경우 지역사들에 의한 산출이 더욱 많이 증가할 것을 의미하는 것이다. 그러므로 국민경제적인 차원에서 지역사들에 대한 투입이 보다 효율적인 대안이 될 수 있으며, 이를 통하여 지역사들이 향후 성장 가능성이 높은 것으로 평가할 수 있겠다.

〈표 12〉 지역방송 운영의 효율성과 운영 상태(DEA 분석)

구분	규모수익변동(VRS) 효율성	운영상태
SBS	1	CRS
KNN	0.7471	IRS
대구	0.7465	IRS
광주	0.7743	IRS
대전	0.6637	IRS
울산	0.753	IRS
전주	0.6494	IRS
청주	0.7424	IRS
강원	0.842	IRS
제주	0.7291	IRS

※ 본 분석에서는 산출지향형 규모수익변동(Output Oriented BCC) 모형을 이용하여 분석을 수행하였다.
 ※ 사용 데이터는 효율성에 대한 설명력과 실제 획득가능성을 모두 고려하여 선택하였다. 투입요소로는 자산, 종사자 수, 연간 운영비용, 사용 주파수 대역폭 등을 사용하였고, 산출요소로는 총 매출수입, 교양프로그램의 비중, 본방송의 비중, 자체 프로그램 편성시간 등을 삼았다.

그러므로 지방화시대를 맞아 지금까지보다 더욱 많은 재원을 지역방송에 투입하고, 우리 사회가 필요로 하는 수준으로까지 공익적 기능을 충분히 발휘하도록 유도하는 방향으로 지역방송을 발전시켜 나갈 필요가 있다. 다만 본 연구의 결과가 우리가 합리적인 기준에서 얼마나 떨어져 있으며, 바로잡아야 할 필요성이 얼마나 큰지를 서로 공감하고, 개선 작업을 위한 협상 테이블로 불러들이는 역할을 하기를 기대한다.

마지막으로 중앙사와 지역사간의 공감대 형성을 보다 용이하게 하기 위해서는 지역

사업자들이 민방 네트워크의 브랜드 가치를 올리는데 기여하는 바를 정량적으로 산정하여 제시할 필요가 있음을 본 연구 과정에서 확인할 수 있었다. 이를 통하여 네트워크 회원사들이 서로의 존재감을 확인하고 협력하여 공생의 길을 걸어가도록 설득할 수 있는 실증적인 근거를 제공할 수 있을 것이다. 그러나 본 연구에서는 제한된 시간, 인력 등으로 인해 이를 수행하지 못하였고, 다음 연구 주제로 남겨 두고자 한다.

참고문헌

- 강대인 외(1993). 민간 지역방송 신설방안에 관한 연구, 한국방송개발원.
- 김봉철(2004). 지역방송 광고시장의 현황과 개선방안, 한국언론학회 심포지움 및 세미나, 광주전남언론학회 주관 <쟁점과 토론> pp. 33~50.
- 박소라(2000). 지역방송의 광고와 프로그램 수급 현황 및 전망, 지역방송발전정책연구위원회 <지역방송 발전정책 연구> 보고서, pp. 74~126.
- 박소라(2001). 지상파 방송사의 외주제작 프로그램 거래과정 특성에 관한 연구, 방송과 커뮤니케이션, pp. 75~112.
- 박원기(2008). 방송광고제도 변화에 따른 매체별 광고비 영향분석. 서울: 한국방송광고공사.
- 박현수(2009). 미디어렙 도입 성공을 위한 조건. 미디어렙 세미나 발제문.
- 방송통신위원회(2009). 방송사업자 재산상황공표집.
- 방송통신위원회(2008). 2008년 방송산업실태조사보고서.
- 변상규(2009). 지상파 방송의 가치와 지역별 분석, 한국방송학회 세미나 <미디어렙 제도와 지역방송> 자료집.
- 이선민(2009. 1. 21). 지역방송사 전파료 인상으로 위기탈출 시도, PD저널.
- 이승선, 문숙경, 조영신(2010). 방송광고요금 책정에 관한 연구: 전파료배분을 중심으로, 연구보고서.
- 이진로(2008). 지역방송 정책의 어제와 오늘, 방송통신위원회의 지역방송정책 세미나 자료집.
- 이진로(2009). 지역방송 광고시장 현황과 활성화 방안, 충청언론학회 2009 전반기 세미나 <지역방송 전파료 배분체계의 특성과 개선방안> 자료집.
- 전자신문(2007. 5. 10). KBS 수신료 인상 추진에 각계 엇갈린 반응.
- 전자신문(2007. 10. 30). 2007 국감 포커스: KBS 수신료 인상 추진 질타.
- 전자신문(2009. 2. 26.). 지역방송 죽이는 미디어 개편 반대.
- 정연우(1997). 한국 지역민방 광고요금 책정에 관한 연구, 동서언론학회 <동서언론>. 제1집, pp. 43~65.
- 조성호(2003). 지역방송 프로그램 편성전략 분석과 평가, 지방분권시대의 지역방송의 위상과 과제, 한국지역언론학연합회 심포지움 발표문.

조은기(2002). 외주제작 논의의 쟁점과 지상파 방송의 경쟁도입, 한국언론학회, 심포지엄 및 세미나, pp. 75~90.

초성운, 박민수, 장범진(2008), KISDI 이슈리포트; 방성광고현황 및 제도개선 방안, 정보통신정책연구원.

행정안전부 (2009). 지방자치단체 행정구역 및 인구현황(2009. 1. 1. 현재). 서울: 행정안전부.

Besen S. et al(1984). Misregulating television: Network dominance and the FCC, Chicago, IL: University of Chicago Press, pp. 107~114.

국가통계포털사이트(<http://www.kosis.kr>).