

본 글은 한국광고주협회가 2002년 연구사업으로 진행한 '방송광고 선진화 정책 연구'에 대한 내용에서 김재홍 한동대 교수의 연구 자료 중 "방송광고정책의 이론적 배경 - 광고, 효율적 방송시장의 필수조건" 내용을 발췌한 것이다.

광고, 효율적 방송시장의 필수조건

방송사-광고주-소비자의 순환시장

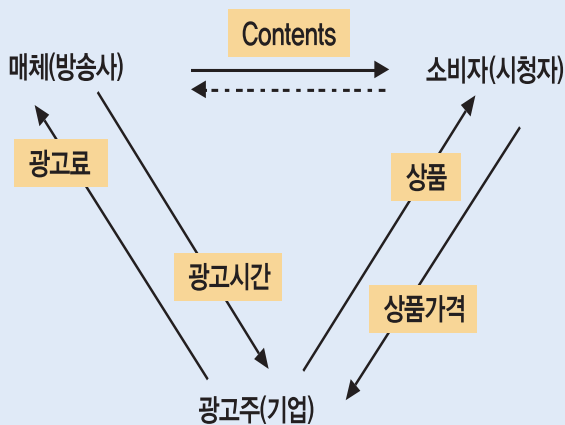
방송시장 및 방송광고시장을 분석하기 위해서는 매체(방송사), 광고주, 그리고 소비자(시청자)가 형성하는 순환적인 네트워크를 통합적으로 이해해야 한다. 이 세 가지 주체들 중에 어느 하나라도 분석에서 제외된다면 방송시장에 대한 올바른 판단이 불가능하기 때문이다.

넓은 의미에서의 방송시장에는 세 개의 개별시장이 존재한다. 첫째는 광고주와 방송사간의 광고시장이며, 둘째는 광고주와 시청자간의 상품시장이고, 세 번째 시장은 방송사와 시청자(소비자)간의 미디어(contents) 시장이다. 그런데 이 세 번째 시장은 지상파 방송의 공공재 특성으로 인해 시청자가 방송사에게 아무런 가격도 지불하지 않으므로 실질적인 시장은 존재하지 않는다.

이러한 순환관계에서 가장 핵심이 되는 것은 방송사와 광고주간의 광고시장이다. 이는 다른 두 개의 시장을 상호 연관적인 것으로 만드는 기능을 바로 광고시장이 담당하고 있기 때문이다. 방송사와 광고주간에 거래되는 것은 광고시간이다. 물론 광고시간의 공급자는 방송사이며 수요자는 광고주가 된다. 광고주가 광고시간을 구매하는 것은 궁극적으로 광고주가 만들어내는 상품의 판매를 위한 것이다. 상품에 대한 수요는 시청자, 즉 소비자가 광고에 노출되는 정도에 따라 증가함이 일반적이기 때문에 광고주는 자사 제품에 대한 수요를 높이기 위해 광고시간을 구매하는 것이다.

시청자는 광고를 시청하는 것이 아니라 방송 프로그램을 시청한다. 시청자가 광고를 시청하는 것은 광고가 방송 프로그램과 함께 제공되기 때문이다. 즉 시청자에게는 광고는 방송에 '끼워팔리는(tied 혹은 bundled)' 서비스가 되는 셈이다. 특정 상품에 대한 수요는 이같이 방송

〈그림 1〉 방송/광고 시장의 순환구조



프로그램과 결합되어 제공되는 광고의 양에 의해 결정될 것이다. (물론 광고의 효과가 단순히 광고의 양으로 결정되는 것은 아니다. 그러나 본 연구가 광고의 효과에 관한 것이 아니므로 광고의 효과에 관한 세밀한 분석 대신에 광고의 양, 즉 시청자가 광고에 노출된 정도에 의해 광고의 효과가 결정된다고 가정한다.)

그렇다면 방송사는 왜 시청자에게 방송과 함께 광고를 무료로 제공하는 것인가? 그것은 광고에 노출된 시청자가 많아질수록 방송사가 제공하는 광고시간에 대한 광고주의 수요가 증대하기 때문이다.

방송은 공공재이기 때문에 시청자에게 방송시청의 대가를 요구할 수 없다. 즉 방송을 시청자에게 값을 받고 팔 수 없다는 뜻이다. 그럼에도 불구하고 방송이 시장에서 공급될 수 있는 것은 바로 방송과 함께 제공되는 광고에 대해 광고주가 가격을 지불하기 때문이다.

광고시간에 대한 수요는 따라서 광고에 노출된 시청자가 많아질수록 증대하며 광고에 대한 수요가 증대하면 광고료가 인상되고 그에 따라 방송사의 수입이 증대한다. 광고에 노출되는 시청자의 규모는 방송의 시청률을 의미하는데 시청률이 어떻게 결정되는가에 따라 방송광고시장의 균형이 결정되는 것이다.

상업방송사 혹은 민영방송사는 이윤추구가 목적이다. 그런데 방송사의 수입은 곧 광고수입을 의미한다. 왜냐하면 방송사가 생산하는 재화인 방송은 공공재이므로 시장에서 가격을 받고 판매될 수 없기 때문이다.

방송사의 광고수입은 광고주의 광고수요에 의존하며 방송광고의 수요는 방송광고가 소비자에게 전달되는 정도에 비례한다. 그러나 방송사는 광고만을 소비자에게 판매할 수는 없다. 이는 방송광고 역시 일종의 방송이므로 공공재에 해당되며 또한 소비자의 광고에 대한 지불의사(willingness-to-pay)가 낮기 때문이기도 하다. 시청자는 결코 광고만을 시청하지는 않는다는 것이다. 따라서 방송사는 시청자로 하여금 광고를 보도록 유도하기 위하여 방송을 무료로 제공하게 된다. 즉 방송을 공급하는 이유는 시청자들의 광고에 대한 노출을 높이고 그에 따라 광고주의 광고에 대한 수요를 창출하기 위함이다. 신문의 경우에는 공공재가 아니기 때문에 구독료를 징수하게 된다. 그러나 일반적으로 광고수요를 높이기 위해서는 구독자 수를 증대시켜야 하기 때문에 신문사가 구독료를 인하할 인센티브를 갖게 될 가능성이 매우 높다. 현재 우리나라의 경우 신문사들이 광고수입을 높이기 위해 구독료를 매우 낮게 책정하고 있음은 별로 이상

한 일이 아닌 것이다.

이러한 점에서 방송사의 주 공급상품은 광고이고 이를 소비자에게 전달하기 위해 방송을 끼워팔기 하는 것으로 해석할 수 있다. 소비자에게는 방송이 주상품(tying product)이고 광고가 끼워팔리는 상품(tied product)으로 해석되겠지만, 방송사와 광고주간의 광고시장이 분석의 주요 대상이라고 할 때 실질적으로 광고가 주상품이고 방송은 주상품을 판매하기 위한 수단으로 제공되는 부수적 상품이 되는 것이다.

이러한 현상은 일반적 연계판매 혹은 끼워팔기와는 다른 매우 독특한 현상이다. 일반적으로는 기업의 주상품(tying product)에 끼워서 팔리는 상품(tied product)은 부수적 상품이지만, 광고시장의 경우 방송사에게 중요한 주상품은 실제로 소비자 관점에서는 끼워팔리는(tied) 광고이며 소비자가 주상품으로(tying product) 간주하는 방송프로그램은 실제로는 방송사에게는 광고판매를 위한 수단, 혹은 부수적 상품이 되는 것이다.

경쟁의 핵심: 광고요금과 Contents의 질(quality)

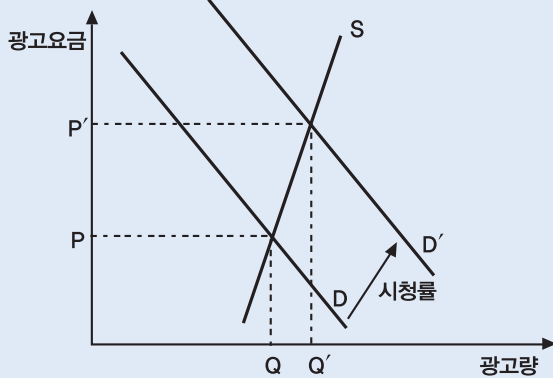
그렇다면 방송광고를 포함한 방송시장에서 경쟁은 어떻게 이루어질 것인가? 시장원리가 작동하기 위해서는 첫째는 자유로운 시장진입이 보장되어야 하고, 둘째는 가격, 품질, 물량 등의 전략적 수단을 이용한 경쟁이 자유로워야 한다. 이 두 가지 자유가 보장되면 시장원리가 작동하고 그에 따라 효율적인 자원배분, 혹은 공익이 달성될 것이다. 주어진 시장구조 하에서 방송광고시장의 경쟁의 핵심은 광고요금과 방송프로그램, 즉 콘텐츠(contents)의 질(quality)이다.

광고시장의 공급자는 물론 방송사가 된다. 그러나 광고의 공급은 방송시간의 제약과 함께 정부의 광고시간 규제에 의해 매우 비탄력적 형태를 나타내고 있다. 향후 광고시간에 대한 규제가 완화되어 방송사의 자율적 선택이 허용된다고 할지라도 시간제약의 특성상 광고공급은 상당한 정도 비탄력적으로 남아있게 될 것이다.

한편 광고의 수요자는 광고주가 되는데 광고시간에 대한 수요를 결정하는 요소는 광고요금과 시청률이다. 광고요금은 수요곡선상의 위치를 결정하는 (move along the demand curve) 요소이고 시청률은 수요함수 자체를 이동시키는 (shift of the demand curve) 요소가 된다. 즉 광고요금의 변동은 동일한 수요함수 상에서의

이동을 의미하며, 시청률의 변동은 수요함수 자체를 증가시키거나 감소시키는 효과를 가져다 준다는 것이다. 언론사는 수입극대 혹은 이윤극대를 위해 무엇보다 수요함수 자체를 증대시킬 방법을 모색하게 되는데 그것은 바로 시청률을 높이는 전략이다. 시청률이 높아지면 같은 광고요금 하에서도 더 많은 광고수요가 존재하여 결국 높은 광고료를 부과할 수 있고 그에 따라 광고수입이 증대하기 때문이다.

〈그림 2〉 광고수요 : 광고료와 contents의 질(quality)의 함수



그런데 시청률은 방송의 질, 혹은 프로그램에 대한 시청자의 만족도의 함수이다. 물론 방송의 질을 정의하고 측정하는 것은 매우 어려운 일이다. 그러나 방송의 질이란 개념이 어떻게 정의되든지 소비자에게 더 큰 가치를 주는 프로그램에 대해 시청률이 높을 것은 당연하다. 즉 시청률과 방송의 질은 정(+)의 관계를 갖는다는 뜻이다. 현실적으로 방송분야에서는 시청률경쟁이 방송의 질을 저하시킨다는 주장이 매우 설득력 있는 가설로 받아들여지고 있지만 이러한 가설의 타당성이 입증된 바는 없다. 현재와 같이 광고요금이 통제되어 있는 상황에서는 방송사들이 질이 높은, 그러나 비용이 많이 드는, 프로그램을 제작할 인센티브를 갖지 못한다. 시청률 증대가 방송사 수입으로 연결되지 않기 때문에 방송사들은 비용이 많이 드는 질 좋은 프로그램을 만들기보다는 비용이 적게 드는 프로그램 제작을 원하게 되고 이러한 인센티브 구조가 바로 선정성이나 오락성을 적절히 증대시키거나 혹은 타 프로그램을 베끼는 결과를 초래하고 있는 것이다. 그러나

광고요금이 자율화된다면, 즉 시청률이 광고수입과 직결된다면 방송사는 당연히 시청률을 높이기 위해 질이 좋은 프로그램을 제작할 인센티브를 갖게 될 것이다.

결국 방송사는 광고요금 경쟁이 자유롭게 허용된다면 주요 수입원인 광고수입을 증대하기 위해 방송의 질을 제고할 인센티브를 갖게 될 것이다.

그러나 현재 방송의 광고요금은 KOBACO에 의해 규제되어 있어 방송사가 광고요금 경쟁을 할 여지가 전혀 없다. 광고시장에서 가격경쟁이 불가능하다면 시청률을 높이기 위한 방송의 질 경쟁도 사라지는 것은 당연한 것이다. 만일 현재 방송의 질이 문제가 된다면 그 원인은 시청률 경쟁에 있는 것이 아니라 오히려 시청률 경쟁이 제한되어 있기 때문이며 이는 KOBACO가 모든 광고요금을 시청률과 상관없이 자의적으로 결정하고 있기 때문이다. 이러한 사실은 방송의 질 향상이 결국 광고요금의 자율화를 전제로 함을 의미하고 따라서 방송광고시장의 효율성 증진의 핵심은 광고요금의 자율화, 즉 광고시장의 경쟁에 있음을 의미한다.

방송시장의 실패 : 공공재

거래되는 상품이 공공재(public good)인 경우에는 시장은 효율적이지 못하다. 보다 구체적으로 말하면 공공재는 시장을 통해 공급될 수 없다. 공공재란 소비가 비배타적(non-rival)이고 비배제적(non-excludable)인 상품을 말한다. 비배타성이란 어떤 개인의 소비가 타인의 소비를 저해하지 않는 성질을 말하고, 비배제성은 어떤 개인을 그 재화의 소비로부터 배제시킬 수 없는 성질을 말한다.

공공재는 시장에서 공급되기 어렵다. 왜냐하면 소비자들이 가격을 지불하지 않고 소비만 하려고 하는 무임승차(free-riding)의 문제가 발생하기 때문이다. 결국 시장에서 가격을 통해 생산비를 회수할 수 없기 때문에 사기업은 공공재를 생산할 인센티브를 갖지 못하게 된다. 공공재의 공급으로 인한 사회후생의 증대가 공공재의 생산 비용보다 크다면 이러한 공공재는 어떠한 방법으로든지 공급되는 것이 사회적으로 바람직한데 시장이 이 기능을 담당하지 못하기 때문에 결국 정부가 공공재의 생산을 담당하는 것이 필요하게 되는 것이다.

지상파방송은 비배타성과 비배제성의 성질을 갖는 전

형적인 공공재에 해당된다. 어떤 개인의 지상파방송 시청은 타인의 시청을 전혀 저해하지 않을 뿐만 아니라 방송사는 시청자가 아무런 가격을 지불하지 않더라도 이들의 방송시청을 제한할 수 없다. 방송 프로그램 제작에 필요한 비용을 자발적 거래에 의해 회수할 수 없기 때문에 지상파방송은 자유로운 시장거래를 통해 생산되고 거래될 수 없는 것이다.

방송의 사회적 편익은 방송공급의 비용보다 크다면 정부가 이러한 방송이 공급되도록 시장에 적극적으로 개입하는 것이 정당화되는 것이다. 물론 이러한 논리는 지상파방송에 국한된다. CATV나 인터넷방송, 그리고 위성방송 등과 같은 유료방송의 급속한 확산은 방송의 공공재적 성격을 현저하게 약화시키고 있다. 장기적으로 볼 때 지상파방송이 전체 방송에서 차지하는 비중이 점차 낮아진다면 그에 따라 공공재 특성으로 인한 방송의 시장실패는 그 중요성이 점점 낮아질 것이다. 그러나 현재와 같이 지상파방송의 시장점유율, 특히 방송광고에 있어서의 지상파방송의 점유율이 매우 높은 상황에서는 방송의 공공재적 특성과 그로 인한 시장실패는 방송시장의 핵심적 특성임에 틀림없다.

광고 : 사적재화를 통한 공공재 문제 해결

방송의 공공재적 특성은 원칙적으로 시장을 통한 방송의 제공, 즉 상업방송이 불가능하며 따라서 정부의 재정 부담에 의한 국영 혹은 공영방송이 유일한 대안임을 의미한다. 그러나 방송시장의 실패는 광고라는 또 다른 사적재화(private good)를 통해 효과적으로 교정됨이 흥미롭다. 이는 방송시청에 대해 시청자에게 가격지불을 요구할 수 없는 상황에서 방송과 함께 끼워파는 광고에 대해 광고주가 가격을 지불하는데 바로 이러한 광고수입이 방송제작의 비용을 감당할 수 있기 때문이다.

방송과 광고의 관계, 즉 사적재화를 통한 공공재 문제의 해결은 다른 시장에서는 발견되지 않는 매우 독특한 현상이다. 이러한 현상은 이미 설명한 것처럼 방송사-광고주-시청자간의 순환적 네트워크의 특성에 기인한 것인데 이는 아마도 방송과 신문을 포함한 언론시장이 갖는 가장 중요한 특성일 것이다.

다른 각도에서 볼 때 광고는 방송의 가치를 창출하는 수단이 된다. 방송은 국민의 공유자산인 전파를 가공해서 부가가치를 창출함으로써 사회후생을 증대시키는 역할을

한다. 그러나 방송은 공공재이기 때문에 시장에서 방송제작의 비용조달이 불가능하지만 방송의 광고시간에 대한 광고주의 수요로 인하여 방송제작의 재원이 확보되고 그 결과 방송의 공공재적 시장실패가 극복된다. 광고가 없으면 방송은 존재할 수 없고 이는 곧 잠재적 가치를 지닌 국민의 공유자산인 전파를 실질적인 가치로 전환하지 못하기 때문에 사회후생, 즉 공익이 저해됨을 의미하는 것이다. 국민의 공유자산인 전파가 방송으로 가공되어 국민들에게 실질적인 가치로 제공될 수 있는 것은 바로 광고의 덕분인 것이다.

시청률은 광고수요의 결정요인이다. 방송사가 시청자들의 기호에 맞는 프로그램을 공급하면 광고주의 광고수요는 증대된다. 상업방송은 시청률을 높여 광고수요를 유도하고 그에 따라 방송사의 이윤을 창출하는 시장거래이다. 그러나 비록 시청률이 낮고 따라서 광고수요가 낮아 방송제작 비용을 감당하기 어려운 경우에도 공익적 관점에서 공급되는 것이 필요한 방송의 경우에는 이윤추구를 목적으로 하는 상업방송을 통해 시장에 공급되는 것이 어렵기 때문에 공영방송의 역할이 인정된다. 공영방송은 광고수입이 방송제작 비용을 감당하지 못할 가능성이 크므로 정부재정으로 지원하거나 혹은 강제적으로 시청료를 부과함으로써 재원을 조달한다. 그러나 강제적인 수신료 부과는 조세와 같으므로 결국 공영방송은 국민의 세금으로 운영된다고 볼 수 있다.

공영방송이 예외적인 경우라고 한다면 상업방송은 공유자산인 전파를 실질적인 사회가치로 환원하는 과정이며 이는 방송광고를 통해서만 가능하다. 즉 광고는 전파의 부가가치를 높이는 방송을 가능케 함으로써 시장실패를 정부개입을 통해서가 아니라 시장을 통해 스스로 치유하는 순기능을 담당하고 있는 것이다.

요약하면 방송광고의 핵심기능은 방송의 시장실패를 시장을 통해 해결하는 수단을 제공하는 것이다. 일반적으로 공공재의 이유로 시장이 실패하면 정부개입이 필연적인데 만일 정부개입을 통해서만 방송의 시장실패가 극복된다면 방송사는 모두 공영방송으로 세금(강제징수에 의한 수신료 포함)에 의해 운영되어야 한다. 그러나 방송의 경우에는 광고가 방송시장의 공공재로 인한 시장실패를 절묘하게 치유하고 있다. 이러한 현상은 타 시장에서 발견되지 않는 방송과 광고간의 매우 독특하고 특별한 보완관계이다. 정부재정 혹은 국민의 세금부담에 의존하지 않는 상업방송이 가능한 것은 바로 방송광고 때문인 것이다. 