

KOBACO의 지배로부터 자유로운 민영 미디어렐이 경쟁할 때 비로소 가능해진다.

그 다음 문제는 민영 미디어렐이 몇 개 정도 있을 때 위헌성을 면할 수 있을 것인가에 있다. 완전 경쟁도 현행 방식에 대한 개정안이 될 수 있겠지만, 28년간 누려온 KOBACO 독점 체제를 하루아침에 완전 경쟁으로 바꾸는 것도 무리가 있어 보인다. 헌법재판소도 제한적 경쟁 자체를 헌법에 위반된다고 보지는 않았다.¹⁾ 방송의 공공성, 공익성, 다양성을 확보하기 위하여 제한적 경쟁이 필요하기 때문이다. 헌법재판소는 방송광고 판매대행 시장에 제한적 경쟁체제를 도입하는 입법목적은 정당하다고 판단하였으며, KOBACO와 KOBACO가 출자한 방송광고 판매대행사에게만 지상파방송사에 방송광고를 판매하도록 하는 것이 과연 제한적 시장원리를 도입한 것인지에 대하여 부정적인 견해를 내놓았을 뿐이다.

방송법 개정 방향

헌법재판소는 제한적 경쟁체제를 확보하는 대안도 제시하였다. 방송의 공익성 등을 달성하면서도 기본권을 최소화하는 수단으로, ① 지상파 방송광고 판매대행사업을 일정한 요건, 조직, 시설을 갖춘 업체에 한하여 허가제로 한다든지 ② 중소 방송국에 일정량의 방송광고를 제공하는 경우에만 민영 광고판매 대행사업자의 설립을 허가한다든지 ③ 방송광고 가격의 상한제를 정한다든지 ④ 특정 장르, 특정 시청자를 대상으로 한 프로그램 쿼터제를 도입한다든지 ⑤ 방송사의 출연금으로 기금을 조성하여 공공성이 높은 프로그램 제작에 보조금을 지급한다든지 ⑥ 허가를 받은 경우에도 방송의 공익성·공정성을 해하는 영업을 할 경우에는 허가를 취소한다든지 하는 등의 사전적 또는 사후적 규제나 감독 방법을 제시하였다. 여기서 언급된 방법들은 KOBACO 및 그 출자회사만 판매대행을 할 수 있도록 규정한 현행 방식보다 덜 침해적인 방안임에 틀림없다.

향후 방송법의 개정의 구체적인 내용은 입법자, 즉 국회에 달려 있다. 과거 협찬광고사건에서 헌법재판소는, 입법자는 자유민주주의를 기본원리로 하는 헌법의 요청에 따라 국민의 다양한 의견을 반영하고 국가 권력이나 사회세력으로부터 독립된 방송을 실현할 수 있도록 광범위한 입법형성재량을 갖고 방송체제의 선택을 비롯하여, 방송의 설립 및 운영에 관한 조직적, 절차적 규율과 방송운영주체의 지위에 관하여 실제적인 규율을 행할 수 있다고 판시하였다. 즉 방송광고의 판매체도를 어떻게 설계할 것인가는 입법자의 재량인 것이다.

그러나 국회는 헌법재판소가 이번이 제시한 방안에서 크게 벗어난 방안을 선택할 것 같지 않다. 제한적 경쟁체제를 고수하는 한 허가제로 운영할 수밖에 없으며, 허가제로 운영하는 한 허가의 조건을 까다롭게 하거나 중소 방송사에 대한 지원을 연계하거나 중소 방송사 지권을 위하여 기금을 조성할 수밖에 없으며, 사후 감독을 철저히 할 수밖에 없기 때문이다. 구체적인 입법은 헌법재판소가 제시한 방법 및 그 밖의 방법을 적절히 조합하여 나타나게 될 것이다. **3.3.3**

1) 편집자주 : 여기서 제한적 경쟁이라 함은 광고계에서 회자되는 '공영'! 민영을 의미하는 것이 아니라 정부가 방송광고판매대행에 관하여 법으로 제한할 수 있다는 의미이다.

‘미디어렐 경쟁’의 올바른 이해

지난 1981년부터 지금까지 28년간 한국방송광고공사(이하 KOBACO)에 의한 독점 및 규제는 우리나라 지상파 방송광고 시장의 현실인 동시에 부끄러움이었다. 그러나 다행히 2008년 11월 27일 KOBACO의 독점을 정당화해온 방송법 제 73조 5항 및 방송법시행령 제59조 제5항이 헌법재판소에 의해 위헌(헌법불합치)으로 선언되어 드디어 KOBACO 체제는 그 종식을 맞게 된 듯하다. 오랫동안 많은 사람들이 요구했던 미디어렐 시장에서의 경쟁도입이 이루어지게 된 것이다. 그러나 KOBACO 체제를 대신할 새로운 세계가, 즉 미디어렐 시장에서의 경쟁이 어떤 모습이 될 것인가에 대해서는 사실 아무 것도 결정된 것은 없다. KOBACO에 의한 소위 대항제한제도 가 위헌으로 판정되었다는 것이 결정된 내용의 전부일 뿐이다. 앞으로 법 개정 및 정책 수립의 과정에서 미디어렐의 수, 공인영 시장구분, 미디어렐의 소유구조 및 인허가제도, 중소방송사 지원 방법, KOBACO의 구조개편 등이 구체적으로 논의될 것인바, 본 글에서는 이러한 새로운 체제의 바람직한 모델을 제시하고자 한다.

● 김재홍 | 한동대 경영경제학부 교수

KOBACO체제

헌법재판소가 지적한 KOBACO에 의한 대항제한'은 경제학적 해석으로는 KOBACO에 의한 거래 독점'에 해당된다. 즉, 모든 지상파 방송사의 광고는 오직 KOBACO를 통해서만 거래될 수 있다는 것이 소위 KOBACO 체제의 핵심이다. 그런데 거래독점은 추가적으로 많은 왜곡들을 만들어냈다. KOBACO에 의한 광고요금 규제, 광고시간 할당, 끼워팔기, 그리고 광고회사에 대한 수수료 책정 등은 모두 KOBACO의 거래독점에 의해 파생된 추가적 규제들이었다.

이러한 KOBACO의 독점 및 규제들은 그 출발부터 정당성이 결여된 것이었는바, 많은 왜곡과 비효율성을 초래했음은 당연하다. KOBACO 체제의 문제점에 대해서는 그 동안 많은 논의가 있었으므로, 본 글에서는 정확한 설명을 반복하는 대신 간단한 요약으로 대신하고자 한다.

- 인위적으로 광고의 수요와 공급의 불일치를 야기하여 KOBACO에 의한 자의적 광고 할당(allocation)에 따른 사회후생의 손실을 초래했다.
- 방송사의 수입이 방송사의 노력이나 시청률과 상관없이 KOBACO에 의해 외생적으로 결정됨에 따라 방송사들이 질 좋은 프로그램을 제작할 인센티브를 갖지 못하고, 그에 따라 시청자 취취자들의 후생이 손상되었다.
- 특히 중소방송사들의 수입이 인위적으로 보장되어 중소방송사들이 스스로 경쟁력을 높일 인센티브를 갖지 못하게 되었다.
- 광고요금이 광고효과와 무관하게 결정되어 광고산업의 과학적 발전이 이루어지지 못했다.
- 광고회사들이 고정된 수수료를 받음으로써 스스로 경쟁력을 높일 인센티브가 약해졌다.
- 미디어렐 시장의 발전이 저해되었다.
- 많은 이익집단들의 지대추구행위를 조장하여 사회후생의 손실을 가져왔다.