

■ 시론

방송광고와 공익성-무지와 책략

김재홍/한동대학교 경영경제학부 교수

방송광고에 관한 많은 표현들 중에서 소위 전파·방송·광고의 공공성 혹은 공익성은 아마도 가장 많은 오해와 책략을 포함하고 있을 것이다. 개념과 용어에 대한 잘못된 인식을 오해라고 한다면, 책략은 여러 이익집단이 이러한 개념을 자신들의 이익추구에 전략적으로 이용하는 현상을 의미한다.

잘못 사용되고 있는 용어와 개념을 바로잡는 것이 뭐 그리 어려운 일이겠냐고 생각하는 것은 사회현상의 이면에 자리잡고 있는 사익추구 행위와 책략의 저력을 너무 가볍게 취급하는 또 다른 오류에 해당된다. 그럼에도 불구하고 학문적으로 인정되고 있는 정확한 개념들을 소개함으로써 방송광고의 공공성에 관한 많은 오해들을 바로잡기 바라는 순진한 생각으로 이 글을 쓴다.

방송광고시장은 경쟁시장

자본주의 시장경제에서 정부가 시장에 개입하여 규제정책을 사용하는 출발은 소위 말하는 시장실패(market failure)다. 시장실패란 시장에서의 자율적인 거래가 100%의 효율성을 달성하지 못하는 현상을 일컫는 개념이다. '실패'라는 용어적 편견 때문에 시장실패를 끔찍한 재난으로 생각하는 것은 매우 흔한 오해에 해당된다. 시장이 99%의 효율성이라는 매우 훌륭한 업적을 달성했음지라도 우리는 이러한 현상을 시장실패라고 부른다는 것을 기억하면, 시장실패가 어떤 개념인지 쉽게 이해할 수 있을 것이다.

시장실패에 관한 또 다른 오해는 시장실패가 곧 정부의 시장개입을 정당화한다는 잘못된 인식이다. 시장실패는 정부가 시장에 개입하는 필요조건(necessary condition)일 뿐이지 충분조건(sufficient condition)이 아님에 주의해야 한다. 정부가 시장에 개입해서 효율성이 제고되는 경우에만 정부의 시장개입이 정당화됨은 당연하다. 정부가 사익추구의 정치적 동기, 정책수단의 제약 그리고 정보의 부족 등으로 시장보다 더 효율적인 자원배분을 만들어낼 수 없다면 시장실패에도 불구하고 정부가 시장에 개입하는 것은 정당하지 않다. 예를 들어 시장이 90% 정도의 효율성만을 달성하고 있을 때 정부가 개입해서 90% 이상의 효율성을 달성하지 못하고 오히려 시장실패보다 더 큰 실패를 초래한다면 시장실패 그 자체는 정부의 시장개입을 정당화할 수 없음은 자명하다.

시장이 불완전한 것처럼 정부도 불완전함은 당연하다. 더욱이 현실적으로 우리나라 정치권과 관료집단의 능력과 도덕적 수준을 고려한다면 정부실패가 시장실패보다 더 심각할 가능성을 인식하고 시장실패를 곧 정부개입으로 연결시키는 논리를 경계해야 할 것이다.

시장실패는 자연독점(natural monopoly), 비대칭정보(asymmetric information), 외부효과(externality), 공공재(public good) 등 더욱 근본적인 몇 가지 원인에 의해 발생하는데, 방송광고시장이 어떠한 시장실패 요인을 내포하고 있는지에 대해서도 많은 오해가 있다. 많은 사람들이 현재 방송광고시장이 경쟁적이지 못하기 때문에 특히 방송매체의 횡포와 대기업 광고주의 시장독점을 방지하기 위해 정부개입이 필요하다고 주장한다.

전파는 공공재 아닌 공유자원

그러나 현재의 방송광고시장은 비록 완전경쟁의 상태는 아니라고 할지라도 자연독점과는 무관한 본질적 혹은 구조적으로 경쟁적인(structurally competitive) 시장에 해당된다. 즉 방송광고시장의 구조적 특성은 시장실패나 정부규제와 아무런 관계가 없다는 말이다.

혹자는 (IMF 시기를 제외할 때) 광고시간에 비해 광고물량이 너무 많아 시장에서의 수급균형이 이루어지지 않고, 매체의 독점력 남용이 우려됨을 강조하면서 이를 시장실패 및 정부규제의 근거로 제시하기도 한다. 그러나 수급불균형은 광고시간의 총량과 구체적 할당이 규제되고 있는 상황에서 광고요금마저도 시장에서 자율적으로 결정되지 못하고 있기 때문임을 알아야 한다. 물량과 요금을 동시에 통제하면서 수급균형을 맞추려면 정부는 전지전능한 신적인 존재여야 하기 때문이다.

외부효과의 문제는 방송광고시장에서 그다지 중요한 이슈는 아니지만 비대칭정보 특히 소비자의 정보부족은 광고시장 실패의 중요한 원인이며, 따라서 광고내용의 진위에 대한 정부규제는 그 정당성이 인정된다. (그러나 구체적인 규제의 내용에 대한 정당성은 여전히 별개의 문제임을 강조한다) 표시광고에 대한 정부규제의 문제는 별도의 기회에 다루기로 한다면 남은 문제는 방송광고시장에서 공공재로 인한 시장실패가 발생하는가를 점검하는 일이 될 것이다.

공공재란 비배타성(nonrivalry)과 비배제성(nonexcludability)의 특성을 가진 상품을 말한다. 비배타성이란 어떤 개인의 소비가 타인의 소비를 제한하지 않는 특성을 의미한다. 사과나 소비에 있어 배타성이 있지만 공원의 가로등은 배타성을 갖지 않음을 쉽게 이해할 수 있을 것이다. 비배제성은 어떤 소비자를 그 상품의 소비로부터 배제할 수 없는 특성이다. 사과나 옷과 같이 일반적으로 시장에서 거래되는 재화나 서비스는 모두 배제성을 가지고 있다. 즉 돈을 내지 않는 사람을 소비에서 배제하는 것이 쉽게 가능하다는 뜻이다. 그러나 국방서비스는 대한민국에 사는 모든 국민들이 누리는 서비스로써 특정 사람을 국방서비스의 소비에서 배제하는 것은 거의 불가능하므로 비배제성의 특성을 지닌다.

비배타성과 비배제성의 특징을 지닌 상품은 시장에서 공급되기 어렵다. 왜냐하면 소비자가

돈을 지불하지 않고 소비하려는 무임승차(free riding) 문제가 발생하고, 그렇게 되면 그 상품의 공급자가 생산비용을 회수할 수 없어 생산을 중단할 수밖에 없기 때문이다. 이처럼 공공재는 민간기업이 생산할 수 없기 때문에 정부가 시장을 대신해서 생산을 담당하게 되는 것이다. 그렇다면 방송광고는 공공재인가? 사실 이 질문은 매우 애매한 질문이다. 왜냐하면 방송광고라는 것이 그리 단순한 상품이 아니기 때문이다. 방송광고는 전파, 광고시간, 광고내용 등이 복합적으로 결합된 상품이고 이 각각의 구성요소가 서로 다른 특징을 지니고 있다.

우선 전파(대역)는 공공재가 아니라 공유자원(common resource)이다. 일정한 주파수 대역 내에서 사업자들이 전파를 사용(소비)하는 것은 비배제성은 있을 수 있지만 소비가 배타적이기 때문에(즉, 어떤 사업자가 특정 주파수대역을 사용하면 다른 사업자가 사용할 수 없다) 전파는 분명 공공재가 아니다. 그러나 전파대역의 배분에 정부가 개입하는 근거는 공공재가 아니라 공유자원에 있다.

공유자원이란 인간이 만들어내는 재화나 서비스가 아니라 자연적으로 존재하는 자원 중에서 특정 개인의 소유가 아니라 공동의 소유인 자원을 의미한다. 공유자원은 공동의 재산으로서 각 구성원들에 대한 재산권 설정이 불분명하여 공공재에서와 같은 무임승차의 문제가 발생하고, 그 결과 공유자원이 급속히 고갈되어 모든 구성원이 같이 피해를 보는 소위 공유의 비극(tragedy of commons)의 문제가 발생한다. 공유의 비극은 비록 시장의 실패는 아니지만 정부의 적절한 자원배분이 필요한 근거가 되는 것이다. 정부가 방송이나 통신사업자들에게 주파수 대역을 할당하는 것은 바로 이러한 이유에서 정당성이 인정되는 것이다.

광고가 시장실패를 해결한다

공중파를 방송의 관점에서 볼 때 공중파를 소비(TV시청)하는 것은 비배제성과 비배타성을 가지고 있어 공공재에 해당된다. 공중파 방송을 시장에 맡길 때 시장실패로 인해 아무도 공중파방송을 내보내지 않을 것이므로 정부가 공중파 방송을 담당해야 한다는 것이 정부개입의 일차적 근거이며, 국영방송과 강제적인 시청료 징수가 바로 이러한 근거에서 비롯된 정책들이다. 그러나 또 다른 측면에서 볼 때 방송프로그램이나 광고를 내보내기 위해 공중파를 소비하는 경우 이들 사업자들에게는 공중파는 공공재도 공유자원도 아니고 이는 단지 방송사와 프로그램/광고회사간의 거래가 가능한 사적재화에 해당된다.

즉 사과나 옷과 다를 바 없는 일반적 상품이란 뜻이다. 이러한 경우 공중파는 곧 방송시간과 같다. 프로그램 제작사나 광고회사(혹은 광고주)가 자신이 만든 프로그램이나 광고를 공중파에 실어 방송하기 위해 매체로부터 방송시간을 구매하는 경우 각 매체가 보유한 방송시간은 공유자원도 아니며 또한 비배제성과 비배타성을 가지고 있는 공공재도 아니다. 따라서 공공재를 이유로 광고시간의 거래에 정부가 개입하는 것은 논리적으로 부당한 것이다.

그렇다면 도대체 공중파의 공공재 성격을 어떻게 규정할 수 있을 것인가? 소비자의 관점에서 보면 공공재이지만 공중파를 이용하여 자신의 상품을 판매하려는 사업자의 관점에서는 공공재가 아니라면 이러한 상충을 어떻게 해결할 것인가의 문제가 남는다. 그러나 바로 여기에 방송광고의 독특한 특성이 있다.

방송광고는 일반적인 공공재로 인한 시장실패의 경우와는 달리 시장실패가 광고를 통해 시장에서 치유되는 특징을 지닌다. 간단히 설명하면 시청자들이 무료로 방송광고를 보더라도 (민간)방송사가 방송광고를 공급할 수 있는 것은 바로 사업자들이 방송광고를 내보내기 위해 방송사로부터 방송시간을 구매하기 때문이라는 말이다. 즉 광고회사(혹은 광고주)로부터 받는 광고비가 각종 프로그램이나 광고를 공짜로 보고 있는 시청자에게 계속 프로그램이나 광고를 제공할 수 있는 재원이 되어 방송광고에 있어서의 공공재 문제를 해결한다는 것이다.

방송광고가 시장실패를 만들어내는 것이 아니라 오히려 시장실패의 문제를 해결한다는 사실은 매우 중요하다. 전파는 이미 언급한대로 모든 국민의 공동재산이다. 그러나 전파가 실제적으로 국민의 이익으로 연결되려면 전파가 내용을 담은 형태로 재가공되어야 한다. 드라마나 스포츠, 혹은 각종 교육프로그램 등을 통해 전파가 국민의 이익, 즉 공익을 증진할 수 있게 해주는 비밀은 바로 방송광고에 있는 것이다.

공익성 명분의 규제는 규제이론에 어긋나

그렇다면 방송광고의 공공재적 특성에 대해 어떠한 결론을 내릴 수 있는가? 주파수 배분과 광고내용의 진위를 검증하는 일에 있어 정부의 시장개입은 공익의 관점에서 필요하다(다시 강조하지만 이는 단지 필요조건일 뿐 충분조건은 아니다). 그러나 광고시간의 거래에 있어서는 공공재적 특성에 기인한 시장실패가 광고를 통해 스스로 치유되므로 정부의 시장개입은 정당화될 수 없다. 공공재, 공공성, 공익성 등의 명분으로 광고의 판매를 규제하는 것은 규제이론에 어긋나는 것으로서 오히려 공공의 이익을 저해할 가능성이 높은 것이다.

몇 년 전 세계광고주 대회에서 광고의 공익적 기능을 강조하는 광고를 본 적이 있다. 그 광고는 바로 광고가 없는 세상을 상상하는 것이었다. 광고가 없다는 어떤 일들이 일어날 것인가? 우리는 TV에서 드라마를 보는 일을 포기해야 할 것이다. 허재, 이승엽, 이동국 등과 같은 스포츠 스타를 보는 일도 불가능해질 것이다. 신세대들의 우상인 유승준, 핑클 등과 같은 가수들도 더 이상 가수생활을 하기는 어려울 것이다.

각종 다큐멘터리나 9시 뉴스의 제작도 불가능해질 것은 쉽게 예상할 수 있다. 광고가 없다면 세상은 상상할 수 없을 정도로 삭막해질 것이라는 메시지를 냉철하게 받아들여야 한다. 공공성, 공익성을 지녔다고 주장되는 우리 모두의 재산인 전파가 실질적으로 국민들에게 이익을 줄 수 있는 것은 가장 상업적 행위인 광고 덕분이다.

공익은 매우 중요한 개념이다. 그러나 공익은 결코 구호로 혹은 막연한 감정으로 얻어질 수 없다. 광고가 전파의 공익적 기능수행에 필수적임에도 불구하고, 또한 이 같은 광고의 순기능이 자유로운 시장경쟁을 통해 효과적으로 달성될 수 있음에도 불구하고 왜 공익을 명분으로 상업적 광고를 사익추구의 반공익적 행위로 매도하고 규제하려 드는 것일까? 이것은 단순한 무지나 오해에서 비롯된 것은 아니다. 과거 독재정부가 자유와 반공이라는 구호를 정치적 이익의 수단을 삼았던 것이나, 애국이라는 말로 국민의 이익을 저해하는 수입규제를 정당화했던 것 그리고 지금도 모든 정치인들이 국민을 위한다고 하면서 국민을 괴롭히는 일들을 냉정하게 생각해 보라.

과연 이러한 일들이 자유와 반공, 애국, 국민의 이익과 같은 기본적 개념에 대한 오해나 무지에서 비롯된 것일까. 저명한 경제학자가 공익을 말하는 사람들이 진정 공익을 위해 일하는 것을 본 적이 없다고 했던 것은 철저한 현실분석의 결론일 것이다.

프로그램 중간광고가 과연 국민의 이익에 도움이 되는지 손해가 되는지는 과학적 분석을 요구할 것이며, 이에 대해서는 필자도 분명한 확신이 없다. 그러나 적어도 무지와 책략을 섞은 억지는 고발되어야 한다. 시청자들을 대상으로 조사를 한 결과 다수의 시청자들이 프로그램 중간에 광고가 나가는 것을 싫어했다는 사실이 중간광고가 시청자의 이익을 떨어뜨린다는 증거로 사용되는 일에 정말 어이가 없다. 여론조사를 했더니 다수의 어린아이들이 씻기를 싫어했다면, 어린아이들의 행복을 위해 당장 목욕이나 세수를 금지하는 법률을 만들어야 할 것이다.

학생들에게 물어 보라. 공부하는 것이 좋으냐고. 우리의 자녀들의 행복을 위해서는 당장 청소년들이 공부하는 것을 공익적 차원에서 규제해야 할 것이 아닌가? 이런 것을 무지라고 표현해야 할지, 아니면 무지한 국민이 알 수 없는 무서운 책략이라고 고발해야 할지 방송광고를 둘러싼 공공성·공익성 논쟁을 접할 때마다 혼란스럽다.