

방송광고시장에 경쟁원리 도입 더 이상 미룰 일 아니다

지난 5월 28일 프레스센터 19층 기자회견장에서는 '방송광고시장의 경쟁정책'이라는 주제로 세미나가 개최되었다. 서울



대학교 기업경쟁력연구센터의 관련 연구 보고서를 발표하는 자리인 이번 세미나는 방송광고시장에 대해 막연한 공익성 논리가 아니라 경제학적 측면에서 다루었다는 점에서 주목을 끌었다.

주제발표

한국방송광고공사 체제의 부작용과 모순점

4개의 주제발표와 각제를 대표해 7명의 토론자가 참석한 세미나에서 제1주제인 '방송광고시장 개관'은 한동대학교 경제학부의 김재홍 교수가 맡았다. 제1주제발표에서 김재홍 교수는 방송광고시장의 특성과 함께 '방송광고시장 경쟁의 핵심은 광고요금과 시청률 경쟁'에 있다고 설명하면서 방송광고판매시장 독점 구조가 방송광고시장의 정상적인 경쟁을 제한하고 요금 규제 및 끼워팔기로 인해 사회적 후생 손실을 불러일으키고 있다고 덧붙였다. 한국방송광고공사 체제가 가지고 있는 모순점으로 첫째 한국방송광고공사가 규제기관인 동시에 미디어렐 역할을 자처하고 있다는 점, 둘째 방송발전기금을 통해 법적 전파사용료를 편법으로 대체한다는 점, 셋째 공정성 확보를 존립근거로 하는 공사가 민영방송의 광고판매대행도 하고 있다는 점을 지적했다. 마지막으로 한국방송광고공사 체제를 옹호하는 논리, 즉 방송광고시장에서의 경쟁제한을 찬성하는 논리로 '한국방송광고

공사가 광고료 인상을 억제하고 방송사들에게 광고를 적절히 배정함으로써 경쟁력이 약한 중소광고주에게 안정적인 수입을 보장해 방송의 균형적인 발전을 도모한다' '경쟁체제로 인한 광고요금의 인상과 시청률 경쟁은 상품가격의 인상 및 방송 질의 저하를 가져와 소비자와 시청자의 이익을 침해하게 되는데 이를 미연에 방지한다' 외 총 6가지 논리를 나열하고 이것들이 어떤 모순점을 갖고 있는지 고찰하는 것은 다음 주제 발표자들의 과제로 넘기면서 1주제 발표를 마쳤다.

방송광고시장에 대한 이론적 분석

한국방송광고공사의 체제 옹호논리에 대한 분석에 앞서 제2주제 발표에서 김선구 서울대 경제학과 교수는 현행 방송광고시장 체제 즉 한국방송광고공사체제가 어떤 비효율적인 요인들을 가지고 있는지와 해결방안을 모색하기 위해 방송광고시장을 합수를 이용해 이론적으로 분석 연구한 결과를 발표했다. 김 교수는 먼저 2개의 방송사가 동일한 조건으로 프로그램을 제작하고 3개 이상의 기업이 광고시장을 구매한다는 모형을 기본으로 방송사가 프로그램을 위해 투입하는 양질과 저질의 요소를 정부가

측정할 수 있다는 가정을 세워 사회적으로 최적의 결과가 무엇인지 도출해 냈다. 뒤이어 사회 최적 결과 실험에 현실적으로 정부가 프로그램에 투입하는 요소들을 관측할 수 없다고 보고 완전자율경쟁 시장 체제와 한국방송광고공사 체제와의 사회 최적의 관계를 분석했다.

현행 방송광고시장 체제아래서는 프로그램 질 수준 향상 유인 없어..

'방송광고시장의 주요 현안분석'이란 제목으로 진행된 제3주제 발표에서 이상승 서울대 경제학과 교수는 방송의 공공성, 방송사 출자문제, 방송광고 시장의 대외 개방, 중소기업 광고주, 신문광고시장의 위축, 광고와 상품가격, 새로운 편성비용 : 규제지표 등 7가지를 주요 현안으로 제시했다. 그 중 광고와 상품가격에 대한 논쟁에 대해 광고시장에 경쟁체제가 도입되면 인기시간대의 광고요금 인상을 가져와 이것이 상품가격에 반영된다는 주장에 대해 미국에서 있었던 여러 가지 이론적 분석 결과와 '같은 상품이나 서비스의 경우 광고가 금지된 주의 상품가격이 허용된 주보다 높았던' 실증 연구 결과를 인용하면서 그와 같은 주장이 이론적, 실증적 근거가 희박하다고 반박했다. 또 방송광고가 자율화 되면 상대적으로 신문광고 시장이 위축되어 언론의 균형있는 발전을 저해한다는 주장에 대해 현재 신문광고시장의 위축은 근본적으로 영상매체의 영향력이 활자매체보다 커지고 있는 것 때문이지 방송광고시장의 자율화와는 연관이 없다고 못박았다. 그와 동시에 신문광고가 줄어드는 또 다른 이유는 신문광고에 대해 과학적인 자료를 제시하지 않고 신문사가 일방적으로 요금을 책정하기 때문이고 ABC제도 활성화를 통한 신문광고 요금의 합리화가 시급한 문제라고 지적했다. 오히려 방송시장의 자율화가 신문광고 시장의 투명성 및 신문사 각자의 합리성 경영제고에 긍정적인 역할을 할 것이라고 덧붙였다. 공공성 논리에 대해서는 공공성이 내포하고 있는 의미를 전파의 공유자원적 성격, 프로그램의 질적 수준 유지, 다양성 및 보도의 공정성이라고 보고, 전파 사용권에 대해서는 법적인 전파사용료 부과와 같은 일시출연금이나 사용료를 부과하되 전파 활용은 방송사 자율에 맡겨야 한다고 말했다. 그러나 지금은 광고 수입 및 거래에 대한 통제로 인해 방송사가 전파를 효율적으로 사용할 유인을 빼앗기

고 있다고 지적했다. 마찬가지로 질 높은 프로그램을 제작할 동기가 전혀 없고 광고시장을 자율화 하더라도 폭력성이나 선정성 등의 문제는 사후 규제를 강화해 억제하면 된다고 덧붙였다. 또 다양성을 위해 군소방송사에 대한 지원이 필요하다면 광고시장의 왜곡을 통해서가 아니라 직접 보조가 바람직하며 보도의 공정성 역시 광고주로부터의 독립 이상으로 정치 권력으로부터의 독립이 필요한데, 지금 한국방송광고공사 체제는 정치적 권력으로부터 자유롭지 못하다는 점을 분명히 했다.

선정성과 폭력성은 시청률 증가와 관련성이 없다

마지막 제4주제 발표에서 류근관 교수는 선정성, 폭력성이 시청률에 미치는 효과를 통계적으로 연구 분석한 결과를 발표하면서 "현재 방송위원회 심의, 제재하에서의 선정성과 폭력성 수준으로는 시청률 증가에 영향력을 미치기 어렵다"고 결론을 내리면서 '이는 현재 수준 이상의 선정성과 폭력성이 영향을 미친다는 이야기는 아니며 오히려 선정성과 폭력성이 증가하면 적발, 제재가 더 용이하다'고 덧붙였다. 연구는 '선정성과 폭력성은 시청률에 영향을 미치지 않는다'는 연구 가설을 세우고 연구 대상 프로그램은 방송위원회 2000-2002년 심의제재 자료집에서 4개 지상파 방송국의 자료 중 제재 내용이 폭력성/선정성인 것을 뽑아 해당 프로그램 방영일을 포함한 전후의 시청률을 비교했다. 시청률 자료는 AC닐슨 자료를 이용했다.

패널 토론

방송광고시장에 경쟁원리 도입을 더 이상 미루어서는 안돼...

주제 발표에 이어진 패널들에 토론에서 광고주협회 박효신 상무는 방송광고공사의 독점체제 옹호 논리들이 실증적 근거가 없음이 이번 연구를 통해서도 다시 밝혀졌다면서 이같은 논리들은 과학적 근거보다는 각 이해집단간의 아전인수적 해석들로 인해 유지되어왔고, 그 이해당사자로서 방송광고시장이 자율화가 되면 신문광고 매출이 감소할 것을 우려한 신문사, 한국방송광고

공사를 통해 안정적인 수입을 보장 받고 있는 방송사들, 한국방송광고공사 폐지 축소로 인한 영향력과 조직 감축을 우려한 문광부와 방송광고공사를 들었다. 방송광고시장에 조건 없는 자유경쟁을 도입하는 일은 우리나라 방송광고 및 방송시장에 대내외 경쟁력을 키울 수 있는 유일한 길로 이익집단의 이해득실에 따라 좌지우지 되어서는 안된다고 강조했다. 한편 공정거래위원회의 유희상 과장은 현 한국방송광고공사의 독점체제에 대해 광고판매대행시장에서 경쟁의 압력이 없으므로 각종 내부 비효율과 광고대행서비스의 질 저하가 예상되며, 판매대행사의 독점적 지위로 인한 끼워팔기, 광고강매 등 불공정 거래행위가 발생할 가능성이 크고, 대행수수료가 시장원리에 따라 결정되지 않음으로써 광고주인 기업 입장에서 과도한 유통비용을 지출할 수 있고, 방송광고료가 수급의 원리가 아닌 소위 공익요소를 고려해 결정됨으로써 광고가치와 시장가격의 괴리가 발생하여 광고자원 배분의 비효율성을 야기한다고 지적하고 더 이상 경쟁체제 도입을 미루어서는 안된다고 끝을 맺었다.

시민단체 역시 한국방송광고공사의 문제점에는 공감
시민단체측 토론자로 참석한 최민희 민연련 사무총장은 시민단체가 한국방송광고공사체제의 옹호론자라는 인식은 잘못된 것이라며 시민단체 역시 현행 공사의 독점체제에 많은 문제가 있다는 점을 알고 있으며 개선이 필요하다는 의견에 공감하고 있다고 말문을 열었다. 그러나 선정성과 시청률간의 관계는 주제발표자가 다룬 것보다 좀 더 광범위하게 연구해야 할 문제라고 지적했다. 또 광고와 상품 가격간의 관계에서 예로 든 미국의 경우는 광고가 금지되었을 경우와 허용되었을 경우를 비교한 것이고 한국의 경우 요금 억제와 자유화의 경우로 서로 다르다고 지적했다. 최민희 사무총장은 새 민영 미디어렐의 설립과 관련, 한국방송광고공사가 새 민영 미디어렐에 출자를 하는 것을 반대하고 민영방송사의 출자도 한시적으로 제한해야 한다는 것이 민연련의 공식입장이라고 밝혔다.

방송발전기금은 공사 독점체제의 산물...

학계를 대표해 토론자로 나선 성공회대 신방과 조은기 교수와

홍익대 법학과 방석호 교수는 각각 방송프로그램이 사회에 미치는 영향에 대해 좀 더 깊은 논의가 필요하다는 지적과 2000년 방송법 개정안 및 방송발전기금의 법적인 문제점에 대한 내용으로 토론에 참여했다. 조은기 교수는 방송광고시장에 경쟁 원리를 도입하는 것이 현 시점에서 불가피한 선택이라는 것에는 동의하지만 방송프로그램의 사회적 영향력을 감안, 경쟁 도입이 프로그램에 미칠 영향에 대해 먼저 폭넓게 논의하는 것이 필요하다고 강조했다. 방석호 교수는 2000년 문광부가 마련한 개정 '방송광고판매대행등에대한법률'(안)은 한국방송광고공사가 새로 출범할 민영미디어렐에 자산을 출자하는 것은 정부가 공사를 통해 방송광고시장에 개입하려는 의도가 전혀 바뀌지 않았음을 보여주고 있다고 지적했다. 또 현행 방송발전기금은 한국방송광고공사의 독점판매대행체제의 산물이었던 공익자금을 단순히 수정, 보완하는 차원을 벗어나 소위 '공공자금'에 편입시킴으로써 비록 국회의 예산 통제와 사후 심사를 받는 등 절차상의 통제는 강화되었지만 징수와 관리의 주체, 부담자, 사용용도의 내용 측면에서는 오히려 특별부담금이 갖추어야 하는 규율 목적과 수단과의 특별한 관계를 일탈함으로써 법적 정당성을 잃었고, 대신 방송사업자로부터 법적 전파사용료를 징수하는 것이 옳다고 말했다.

'한국방송광고공사에 대한 근거 없는 비난' 항의

한편 6번째 토론자로 나선 한국방송광고공사의 박찬표 연구위원은 이번 연구보고서는 주제와 무관하게 한국방송광고공사에 대한 근거없는 비난을 하고 있다고 지적했다. 공사를 언론에 대한 정부의 정치적 통제 수단으로 매도하고 있다면서 이는 이 논문의 분석 대상과 전혀 무관한, '공공기관에 대한 아무런 근거 없는 폄하'라고 항의했다. 또 방송 및 방송광고시장에서의 시장만능주의는 경계해야 한다면서 방송광고가 방송을 타는 순간 이는 사적재화가 아니며 방송광고 시간은 방송이라는 공공재의 일부라고 주장하면서 자유경쟁체제는 일부 방송사의 독과점만 부추길 뿐이고 이번 연구 보고서는 자유경쟁이 모든 것을 해결해 줄 것이라는 잘못된 가정에서 출발한 보고서라고 말했다. 