

# KISDI 이슈리포트

## 방송광고 현황 및 제도개선 방안

초성운·박민수·장범진

Korea Information Society Development Institute



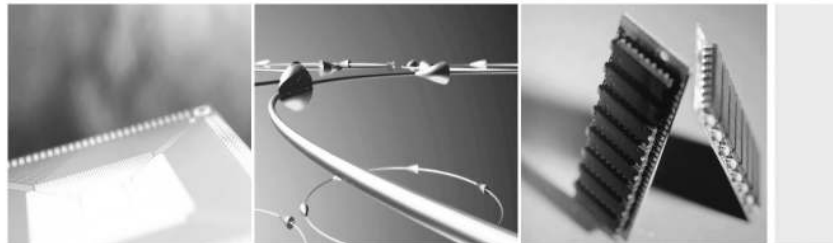
# KISDI 이슈리포트

## 방송광고 현황 및 제도개선 방안

2008. 12. 5

초성운·박민수·장범진

Korea Information Society Development Institute



### 요약

- 1 | 광고시장 현황
- 2 | 지상파TV 광고 판매제도 현황 및 문제점
- 3 | 시장기능 활성화 시 파급효과
- 4 | 미디어렐 경쟁 도입 방안
- 5 | 미디어렐 경쟁 도입이 미디어 부문에 미치는 영향 검토
- 6 | 결 론



초 성 운

- swcho@kisdi.re.kr, 02-570-4250
- 연세대 신문방송학 학사
- 연세대 신문방송학 석사
- University of Washington 언론학 박사과정수료
- The Ohio State University 언론학 박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원
- 저서: The Dynamics of Institutional Reform in Telecommunications: Globalization, Liberalization and Regulatory Change, 인터넷 방송의 이해 등

박 민 수

- mpark@kisdi.re.kr, 02-570-4390
- 서울대학교 국제경제학과 학사
- 서울대학교 경제학부 석사
- Boston University 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원
- 저서: 시장기반의 주파수 관리방안 연구, 2008 통신서비스 시장 현황과 전망, 다채널 유료방송 시장에서 배타적 프로그램 거래행위에 대한 실증적 분석 등

장 범 진

- University of Rochester 경제학/수학 학사
- University of Pennsylvania 경제학 박사
- 전 정보통신정책연구원 연구위원
- 저서: 이동통신시장 제도개선방안 연구, 인터넷전화 번호이동 정책과 서비스 활성화, 인터넷전화 시장에서의 상품차별화 전략 연구 등

◆ 본 글의 내용은 필자의 개인적 견해로서 정보통신정책연구원의 공식입장과는 무관합니다. ◆



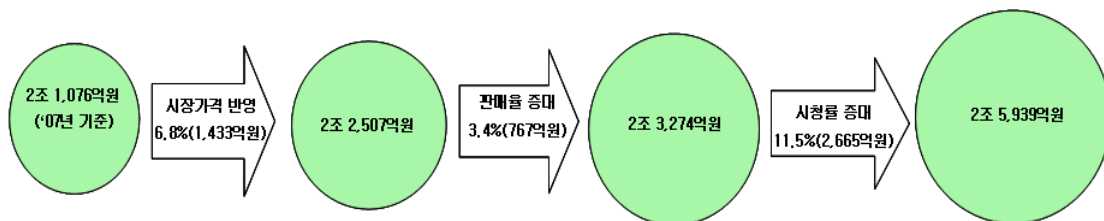
## 요 약

- 뉴 미디어의 지속적인 등장으로 미디어 시장의 경쟁이 심화되는 추세에서, 방송사 간 경쟁을 억제하는 KOBACO 독점의 방송광고 판매대행제도를 지상파TV의 경쟁력을 제고할 수 있는 미디어랩 경쟁체제로 개선할 필요가 있음
- 방송광고 판매율 및 매출이 지속적으로 감소하고 있는 바, 프로그램 광고가격 정상화와 시청률 제고 등을 통한 광고매출 증대를 도모해야 함
- KOBACO의 기능을 시장 경쟁으로 대체하더라도 경제적 충격 및 공익에 미치는 영향은 크지 않을 것이며, 지상파 방송의 경쟁력 제고는 지상파방송사가 항구적으로 공익을 수행하고 시청자의 권익을 향상시킬 수 있는 발판이 될 것임
- 1공영-1민영의 제한경쟁 도입 시 경쟁도입의 효과가 나타나기까지 상당한 시일이 걸릴 것으로 예상되므로 방송광고시장을 조속히 완전경쟁체제로 전환하는 것이 바람직함

- 우리나라 지상파TV의 광고매출은 지속적으로 감소하고 있으며(2002년 2.4조원에서 2007년 2.1조원으로 13.7% 감소), 전체 광고시장에서의 비중 또한 감소하고 있음
  - 이는 다양한 매체의 등장으로 인한 경쟁환경하에서 지상파TV의 경쟁력이 하락하고 있음을 의미
  - 지상파TV의 광고매출 감소는 디지털TV 전환 및 콘텐츠 부문에의 투자여력 감소로 이어짐
  - 지상파TV의 주요 재원인 광고부문이 방송환경 변화에 맞도록 작동될 수 있도록 경쟁 친화적으로 개선할 필요
- 현재 방송광고는 KOBACO의 판매대행서비스 독점으로 일반적으로 독점산업에서 나타날 수 있는 시장기능의 제한 및 경영효율성 저하의 문제가 발생하고 있음
  - 패키지 판매 등으로 인해 매출 극대화가 가능한 일부 드라마 및 오락 프로그램에서만 경쟁이 발생하며, 전반적으로는 방송사간 경쟁이 억제되고 프로그램의 질적 향상에 대한 경제적 유인이 저하

## 방송광고 현황 및 제도개선 방안

- KOBACO가 시장경제적 요소를 반영하기 위해 2000년에 'GS(Global Standard)판매제도'를 도입했으나, 여전히 프로그램 간, 방송시간 분배 기준의 투명성이 부족하고, 광고가격 산식에도 '영업환경 지수' 등 자의적 요소가 존재
- o 논란이 되고 있는 미디어랩 도입으로 광고시장을 경쟁체제로 전환했을 때의 광고판매 대행 서비스 부문의 경제적 영향은 그리 크지 않은 것으로 연구됨
  - 우선 KOBACO는 방송광고판매를 대행하고 있으며, 판매대행으로 인한 수입은 2007년에 729억으로 일반 서비스 시장규모에 비해서 적은 편
  - 미디어랩의 도입이 광고단가의 폭등을 가져올 것이라는 주장은 현재 KOBACO가 시행하고 있는 패키지 프로그램의 구성을 분석한 결과 과도한 주장으로 연구됨
  - 경쟁도입 후 광고가격을 시장가치로 매겨진다고 할 때 시청률 10% 이상인 프로그램의 평균 광고가격은 12.2% 상승하고, 시청률 10% 미만인 프로그램의 광고가격은 약 19.7% 하락
  - 판매율에 변화가 없이 광고가격만 변화하는 경우 지상파방송 광고매출액은 약 6.8% 증가할 것으로 추정되며, 이는 2007년 광고 매출액을 기준으로 연간 약 1,433억 원이 증가하는 수치
  - 요금 인상이 주로 광고 판매율이 높은 인기프로그램에서 이루어지기 때문에 광고매출액 증가율이 요금증가율보다 높게 나타남
  - 다소의 여유분을 가지고 광고공급을 할 수 있는 적정 광고판매율 수준을 80%라고 가정하면 그 이하 프로그램의 광고판매는 증가할 가능성이 높으며, 경쟁도입 후에는 광고가격이 시청률에 보다 밀접하게 연동되기 때문에 프로그램 질 향상 및 시청률 제고 유인이 증가될 것



- 완전경쟁 도입 시 최종적으로 광고수요는 20% 증가하고 시청률은 1%p 증가하며 시장기

- 능 정상화에 3년이 소요된다고 가정할 경우 시장규모는 2.6조원 수준으로 약 4천8백억 증가될 것임
- 제한경쟁 도입 시에는 미디어랩 사업자 수와 이에 따른 경쟁 촉진이 제한될 것이므로, 시장기능 정상화까지 오랜 기간이 소요될 뿐 아니라 적절한 시장가격 반영, 판매율 증대 효과, 시청률 증대 효과 등이 상대적으로 미흡할 것임
- 미디어랩 경쟁 도입은 현행 방식의 광고요금 규제 및 정보독점 철폐가 핵심이며, 미디어랩은 방송사의 광고 영업기능이 대행하는 대리인(agent)이므로 대리인 자격의 획득 및 유지가 미디어랩 서비스 경쟁의 본질임
    - 미디어랩 간 경쟁은 방송사와 광고주에 대한 서비스 질을 향상시키고, 미디어랩의 경영효율성을 제고
    - 미디어랩의 진입과 퇴출이 자유로운 환경에서 특정 미디어랩이 방송사의 이익이 아닌 광고주 또는 특정 집단의 이익을 대변할 경우 방송사의 대리인 역할을 충실히 이행하지 못하므로 퇴출될 가능성이 높음
    - 따라서 방송사에 대한 자본, 일간지 등으로부터의 영향력을 최소화하기 위해서는 완전 경쟁적 미디어랩 시장을 형성하는 것이 바람직함
  - 경쟁도입 방안은 완전경쟁을 도입하는 방안, 제한적 경쟁을 먼저 도입하고 점진적으로 완전 경쟁 체제로 전환하는 방안, 그리고 KOBACO 체제를 유지하되 시장기능을 활성화하는 방안을 고려할 수 있음
  - 경쟁도입 목표를 조속하고 완전하게 달성하기 위해서는 완전경쟁 도입이 필요함
    - 제한경쟁을 도입한다면 단기적인 충격 완화가 가능하나, 추후 완전경쟁으로의 전환을 전제로한 정책목표 달성에 시간이 걸리고 효과가 제한적
    - KOBACO 체제 유지의 경우 경쟁효과가 나타나지 않는 실효성 없는 방안이 되거나, 정책 실효성이 상당히 떨어지는 방안임

- 완전 경쟁을 지향하는 경쟁도입 방안은 3개 이상 미디어랩이 광고가격 규제 없이 경쟁하는 방안이며, 방송사 내부 영업부서, 방송사의 자회사, 독립 미디어랩 형태가 가능함
  - 방송사가 일정 수준의 지배력을 보유하고 있으므로, 세부 방안에 관계없이 미디어랩 경쟁 구조는 최소한 1사-1랩 이상의 미디어랩이 시장에 존재하는 구조가 될 것
  - 내부부서 또는 자회사의 경우 방송사가 미디어랩을 제어할 것이며, 독립 미디어랩의 시장 진입 및 퇴출이 자유롭다면 독립 미디어랩이라도 방송사가 제어하기가 용이
  - 대기업이 출자한 미디어랩의 출현 가능성이 있으나, 방송사를 대행하는 미디어랩의 특성 상 독립 미디어랩 환경에서 특정 광고주의 이해를 대변하는 미디어랩의 성공 가능성은 낮음
  - 방송사 간 경쟁(시청률 경쟁)은 심화될 가능성이 높음
  
- 제한 경쟁 방안은 KOBACO와 1개의 민영 미디어랩이 존재하는 방안으로 KOBACO의 자회사 형태와 독립 미디어랩 형태를 고려할 수 있음
  - KOBACO+독립 미디어랩 형태도 공영, 민영 방송을 분담하는 형태와 상호 경쟁하는 방안이 있음
  
- KOBACO가 경영권을 가진 별도 미디어랩을 신설하는 경우 정보독점, 가격규제 등 정책이 그대로 유지되므로 제도개선의 의미가 없으며, 오히려 별도 법인 신설을 위한 비용만 증가하는 결과를 초래
  
- KOBACO와 민영 미디어랩이 서로 경쟁하는 경우 민영 미디어랩의 경쟁우위가 예상되므로 KOBACO 체제도 경쟁적으로 변화될 것이나, 2개 미디어랩 간 경쟁의 결과는 완전경쟁보다 미흡할 것임
  - 특히, 공·민영 방송사를 구분하여 전담하는 경우 독점체제가 실질적으로 유지되므로 경쟁 효과가 나타나기까지 상당한 시일이 소요될 것임
  
- KOBACO 독점을 유지하되, 가격규제를 철폐하고 끼워팔기에 대한 투명성 및 합리성을 제



- 고하는 방안의 경우에 KOBACO는 방송사와 광고주 간의 브로커 역할만 수행하게 됨
  - 이 경우 KOBACO가 방송사의 대리인 역할을 하는 것은 부적절하므로 방송사는 별도의 영업조직을 운영할 필요가 발생
  - KOBACO의 공익적 기능 중 일부를 계속해서 수행할 수 있으나, 재원의 분배, 가격조정 등 핵심적인 특성이 약화되어 존치 근거에 대한 논란이 예상
- 그간 KOBACO 체제가 나름의 순기능을 하고 있다는 주장도 많이 있음
  - 특히 KOBACO는 취약방송 지원과 같은 공익적 역할을 수행해 왔으며, 미디어렙 경쟁체제 도입이 KOBACO가 해왔던 기능의 전면적인 철폐 내지는 중단을 가져와야만 하는 것은 아님
- 미디어렙 경쟁 도입의 가장 큰 우려점 중 하나는 전체 광고예산은 일정하게 유지되고 방송 광고 매출은 급증하는 대신, 인쇄매체에 대한 광고가 급격하게 줄고 이에 따라 특히 광고가 급감하는 신문사의 대규모 퇴출이 일어날 수 있다는 것
  - 그러나 미디어렙 경쟁도입만으로 방송광고 매출이 급증하지는 않을 것으로 예측됨
  - 방송광고의 매출이 일부 증가한다고 하더라도 광고주의 미디어 믹스(media mix) 전략상 신문광고가 필요함
  - 광고판매시장이 완전경쟁 체제인 국가에서도 신문광고비중은 14~15%대 유지되며, 미국은 신문의 비중이 15%, 일본은 14%로 나타남
- 미디어렙 경쟁 도입 시 KOBACO가 방송사와 광고주의 영업조직이 직접적으로 접촉하지 못하도록 하여 방송의 제작, 편성기능에 자본의 영향력을 차단하는 기능을 저해한다는 주장도 존재
  - 이는 오히려 정권의 방송통제 수단으로 악용되었다는 비판이 제기되기도 했던 부분으로, 영업부서가 방송사와 광고주 간의 유일한 의사소통 경로일 경우에만 KOBACO가 상호 영향력을 차단한다는 논리가 설득력을 가질 수 있음
- 미디어렙 경쟁 도입으로 시청률 경쟁이 심화될 경우 방송 프로그램의 선정성, 폭력성 등이

- 증가하는 프로그램의 저질화가 우려된다는 주장이 제기됨
- 정교한 계량모형을 통하여 나타난 연구들은 시청률과 프로그램 저질화 간의 유의미한 관계가 없다는 결과를 제시하고 있음
  - 우리나라 방송사들은 KOBACO 설립 후에도 드라마, 오락 프로그램 등을 중심으로 시청률 경쟁을 하고 있으므로, 미디어랩 경쟁이 선정성, 폭력성을 증가시킨다는 것은 설득력이 없음
  - 프로그램의 건전성, 장르 및 편성의 다양성 등은 광고제도를 통하지 않더라도 내용규제, 편성규제 등을 통하여 확보 가능함
- 미디어랩 경쟁 도입이 방송광고요금 안정화 정책을 붕괴시키고 물가상승 요인으로 작용할 것이라는 주장이 제기됨
- 이러한 주장은 경제 규모가 작고 광고 재원이 부족하던 KOBACO 체제 초기에는 일부 효과가 인정될 수 있음
  - 연구 결과에 의하면 광고요금 및 매출 인상 수준이 제한적이며, 광고요금 인상이 물가수준에 미치는 영향은 미약
- 언론기관·단체의 운영경비 중 일부로 공익자금을 조성하고 방송분야 및 문화·예술진흥사업과 언론공익사업 등을 지원해 왔음
- 광고산업 진흥 및 육성 등은 정부의 콘텐츠 및 광고 진흥 정책으로 통합하여 운영되는 것이 효율적일 것임
- KOBACO가 수행해온 기능 중 중요한 것의 하나로 인정되는 것은 취약방송 지원이라는 근거 하에 집행되어 온 종교방송에 대한 재정적 지원임
- 이는 방송의 다양성이라는 측면에서도 긍정적인 부분이며, 이에 대한 전면적인 개편은 사회적 합의를 전제로 함
  - 종교방송의 특수성을 인정하고 개별 종교방송에 필요한 부분이 수용가능하다면 공적자금 집행을 포함한 관련 제도의 개선을 논의할 필요가 있음

- 결론적으로 현재 방송광고제도가 가지고 있는 문제점을 개선하기 위해서는 시장기능을 바탕으로 운영될 수 있도록 경쟁체제로 전환을 추진하는 것이 필요함
- 기존에 KOBACO가 수행하고 있던 공공적 서비스의 경우는 일부는 정부로 기능을 환원하고 일부는 해당 부문에 관련된 제도의 개선을 통해서 수용하는 것을 고려할 필요가 있음



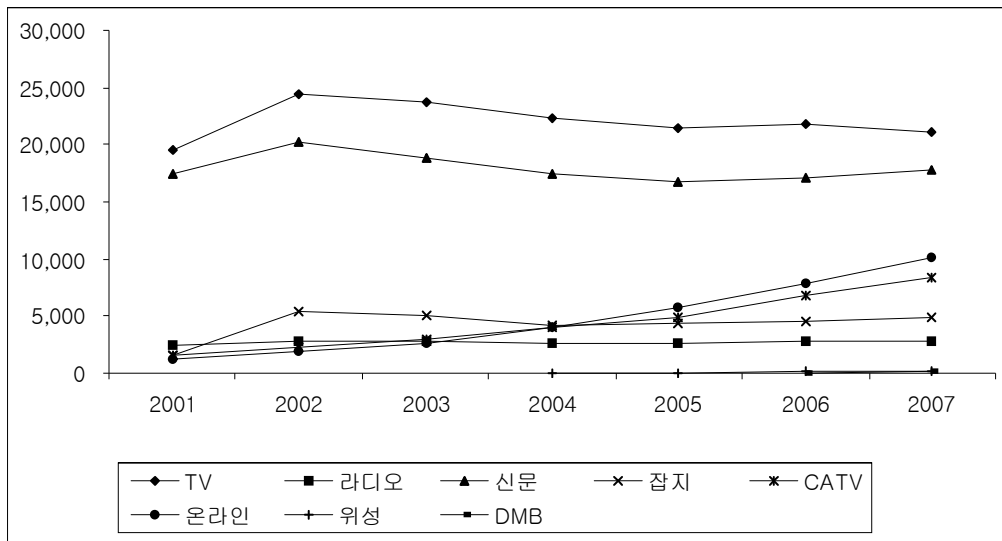
1. 광고시장 현황

가. 광고 시장 개요

- 2002년 이후 기존 매체인 TV와 신문광고 매출은 감소하고 뉴미디어인 케이블TV와 인터넷광고 매출은 증가하는 추세

[그림 1-1] 매체별 광고매출액

(단위: 억원)



- 전체 광고매출은 2002년 5.7조원에서 2007년 6.5조원으로 14.3% 증가
- TV광고 매출은 2002년 2.4조원에서 2007년 2.1조원으로 13.7%, 신문 광고 매출은 2002년 2.0조원에서 2007년 1.8조원으로 11.9% 감소
- 반면, 동 기간 동안 라디오광고 매출은 약 2,800억원으로 일정하게 유지되고 케이블TV광고는 2,300억원에서 8,300억원으로 약 3.5배, 인터넷광고는 1,850억원에서 1조원으로 약 5.5배 증가
- 향후 IPTV, DMB 등의 활성화로 기존 매체의 광고매출은 더욱 감소할 가능

성이 있음

- 다양한 뉴 미디어의 출현은 시청자의 선택권 확대 및 새로운 기능제공을 통하여 후생증가를 가져오므로 미디어 간 경쟁이 촉진되는 것은 바람직함
  - 케이블TV는 난시청 해소 및 채널 다양성, 인터넷은 정보의 다양성 및 즉시성, IPTV는 양방향 서비스 및 고화질을 제공

#### 나. 지상파 방송광고 시장현황

- 지상파TV의 광고 매출과 비중의 지속적 감소는 타 매체에 대한 지상파TV의 경쟁력이 상대적으로 하락하고 있음을 의미
  - 특히 2002년의 경우 1월에 광고비 단가가 인상되고 월드컵 특수로 인하여 TV광고 매출액이 증가하였음에도 불구하고, 전체 광고시장에서의 비중은 1.7%p 감소하였음

〈표 1-1〉 지상파TV, 라디오 광고매출 총액 및 전체 광고비 대비 비중

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
T-TV, 억원	19,537	24,397	23,671	22,350	21,492	21,839	21,076
(비중, %)	(44.5)	(42.8)	(42.3)	(40.9)	(38.5)	(35.9)	(32.3)
라디오, 억원	2,372	2,812	2,751	2,653	2,683	2,799	2,807
(비중, %)	(5.4)	(4.9)	(4.9)	(4.9)	(4.8)	(4.6)	(4.3)
CATV, 억원	1,652	2,345	2,975	3,999	4,868	6,721	8,239
(비중, %)	(3.8)	(4.1)	(5.3)	(7.3)	(8.7)	(11.0)	(12.7)
총 계, 억원	43,904	57,069	56,003	54,652	55,866	60,892	65,230

- 지상파TV의 시청률은 지속적으로 감소하는 추세인 반면, 케이블TV의 시청률은 지속적으로 증가하는 추세

〈표 1-2〉 지상파TV, 케이블TV 시청률 비교

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
지상파 합계 (KBS1 제외)	12.29	11.48	11.61	10.87	10.26	9.41	7.88
케이블 합계	0.19	0.67	1.32	2.14	2.74	3.12	3.19

출처: ACN, 박원기(2008)에서 재구성

- 평균 시청률 1%p에 대한 광고비용은 지상파TV가 케이블TV에 비하여 월 등히 높아, 지상파TV 광고가 케이블TV 광고로 대체되고, 이에 따라 케이블 TV 광고단가가 인상되었음

〈표 1-3〉 시청률 1% 당 광고매출액

(단위: 억원)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
지상파TV	1,702	2,101	2,178	2,178	2,284	2,771
케이블TV	2,466	1,777	1,390	1,459	1,560	2,107

#### 다. 문제점 및 개선 방향

- 다양한 광고 매체 중 공익적 기능이 강조되는 지상파TV의 광고 매출이 지속적으로 감소하고 있는 바, 광고매출 안정화를 위한 대책 마련이 필요함
- KBS1 TV를 제외한 지상파TV는 광고수입에 전적으로 의존하고 있으므로, 광고 매출이 추가적으로 감소할 경우, ① 디지털TV 전환을 위한 재원 마련, ② 프로그램의 질적 향상, ③ 방송콘텐츠 산업 육성 등에 차질을 빚게 됨
- 지상파TV가 광고 시장에서 누리던 시장 지배적 지위가 이미 상실되었다는 사실은 방송광고제도 개선의 필요성 및 출발점으로 인식할 필요가 있음

- 과거에는 지상파TV와 일간지가 절대적인 정보전달 매체였으므로 광고물량을 소화해낼 수 있는 매체 또한 제한되었음
  - 따라서, 초과 수요가 발생하는 광고 재원을 적정한 가격에 분배하는 것이 주요 정책목표였음
  - 현재는 다양한 경쟁 매체의 출현으로 일부 인기 프로그램을 제외한다면 광고 재원에 대한 초과 공급이 발생하고 있음
- 따라서, 지상파TV의 광고매출 증진을 위해서는 지상파TV의 공익성을 훼손하지 않는 범위 내에서 다음과 같은 정책을 추진할 필요가 있음
- ① 프로그램의 질적 향상을 통한 전반적인 시청률 제고
  - ② 인기 프로그램 광고에 대한 적정가격 부과
  - ③ 비인기 프로그램의 광고판매율 제고



## 2. 지상파TV 광고 판매제도 현황 및 문제점

### 가. 광고 판매제도 개요

- 한국방송광고공사(KOBACO)가 모든 지상파방송 광고의 판매를 독점 대행
  - KOBACO에 등록된 광고 대행사만이 광고를 구매할 수 있으며 광고주와의 직거래는 원칙적으로 금지
- 2000년 이전까지의 광고 가격은 단일 요금제였으나, 이후 기준요금을 시청률, 수급상황, 공익성 등을 고려하여 KOBACO가 ‘탄력적’으로 결정하는 ‘GS(Global Standard)판매제도’를 도입
  - ‘프로그램 예상지수’는 각 방송사의 시간대 평균 시청률과 장르별 평균 시청률 토대로 산정되고 이를 광고가격에 반영
  - ‘공익성 지수’ 등으로 공익 프로그램 광고요금 할증
  - 광고가격 산식의 ‘영업환경지수’는 광고시장 환경을 KOBACO의 경험을 토대로 산정하여 광고요금에 반영하고 있으며 광고 가격을 최대 60%까지 할인 또는 할증할 수 있음
- ‘GS판매’ 제도의 취지는 KOBACO가 시장을 대신해서 합리적인 광고 가격을 책정하되, 정책적 필요에 따라 광고가격을 조정하여 적절한 광고의 수급 및 매출의 분배를 이루는 것임
- 그러나, 인기 프로그램의 광고에 대해서는 요금과 우선순위 및 자의적 판단에 의한 패키지 방식으로 광고 수요를 조절하고 매출을 증진시키는 판매 방식을 활용하고 있음
  - ‘선매제’는 경매 방식으로 높은 가격을 제시하는 광고주에게 우선권 부여
  - ‘CM 순서 지정제’도 경매를 통하여 광고 위치별로 가격 차등

- 인기 프로그램에 광고를 싣고자 할 때 비인기 프로그램을 함께 구매해야 하는 패키지 판매도 존재
- ‘연계판매’는 광고 매출액의 10%~20%를 별도로 책정하여 취약 방송사 및 종교 방송 등의 광고구매에 이용하는 제도임

#### 나. 지상파TV 광고판매 제도의 문제점

- 지상파TV 광고제도는 시장측면과 공익성 측면을 모두 고려하여야 하며, 두 정책목표 간의 균형이 필수적임
- KOBACO에 의하면 지금까지 광고판매제도는 시장 효율성보다는 취약매체 지원, 광고요금 인상 억제, 물가 안정, 자본으로부터의 독립성 확보 등 공익성 증진에 주안점을 두어 왔음
  - 일반적으로 경쟁은 품질향상과 가격인하를 추구하지만 지상파방송 분야에 서는 경쟁에 대한 부정적 시각이 대세였음
- 그러나, 미디어 시장의 융합화 등 시장 환경이 급변함에 따라 지상파방송 시장의 위기가 우려되므로 시장 효율성 제고 및 광고매출 증대를 위한 전향적인 제도 개선의 필요성이 커지고 있음

#### □ 경쟁 유인 저하

- 광고매출 증대를 위해서는 시청률이 상승하여야 하고, 이를 위해서는 양질의 프로그램이 제공되어야 하며, 프로그램의 질적 향상에 기여한 방송사 및 제작진에 대한 보상체계가 필요함
  - 현재로서는 프로그램의 질적 향상을 제작진의 신념, 사명감 등 규범적 요소

에 의존할 수밖에 없는 상황임

- ※ 선정적 및 폭력적 내용의 시청유인 효과 등 여러 가지 논란에도 불구하고 일반적으로 시청률 상승을 위해서는 프로그램의 질적 향상이 최우선 적이라는 가정은 합리적임
- 현행 광고판매제도는 방송사 간 경쟁을 억제할 뿐 아니라 프로그램 질적 향상에 대한 경제적 유인을 저하시키는 제도임
  - 패키지 판매 등으로 매출 극대화가 가능한 드라마, 일부 오락 프로그램에서만 경쟁을 벌이고 있음
  - ‘프로그램 예상 지수’가 동일 시간대, 동일 장르의 평균 시청률을 반영함으로써, 개별 프로그램의 성과에 대한 반영이 미흡하여, 프로그램의 질적 제고에 대한 유인을 저하시킴
  - ‘영업환경 지수’ 등을 통하여 이루어지는 프로그램 간, 방송사 간의 분배는 분배기준의 투명성이 낮고, 일정부분 자의적인 측면이 있으므로 경쟁유인을 저하시키는 요인으로 작용
  - 취약 방송사에 대한 연계판매를 매출액의 일정 비율(10%~20%)로 책정하는 제도는 경쟁 유인 저하 요인으로 작용
- 프로그램 전반에 대한 품질향상과 시청률 제고 없이 일부 인기 프로그램 간 경쟁에만 의존할 경우 높은 시청률의 프로그램 이외에는 광고 판매가 어려워 지상파TV 광고시장의 붕괴가 우려될 수 있음
  - KOBACO는 방송사의 재정악화를 완화시킬 목적으로 2008년 1월 광고 단가를 평균 7.9% 인상하였으나, 전년 동기대비 광고 매출은 1/4분기에 3%, 2/4분기에 1.1% 감소하였음
  - 비인기 프로그램의 판매율이 저조한 상황에서 광고단가 인상은 판매율을 더욱 낮추고 인기 프로그램에 대한 광고매출 의존도를 심화시키게 됨
  - ※ 가격 인상은 상품 및 서비스에 대한 매력도가 상승하여 수요가 증진되는 경우에

- 이루어지는 것이 자연스러운 반면, 수요 감소에 따른 매출 감소를 단가 인상으로 보전하는 것은 시장원리에 위배됨
- 이는 판매율 저하 ⇒ 매출 감소 ⇒ 광고단가 인상 ⇒ 판매율 저하의 악순환을 초래할 위험이 있음
  - 따라서, 향후 방송광고 판매제도는 경쟁을 촉진하고 시청률 제고 유인을 제공하여 광고 매출을 증대시킬 수 있는 방향으로 개선될 필요가 있음

### □ 인기 프로그램 광고가치의 저평가

- 인기 드라마 등의 광고는 KOBACO가 정한 광고가격 보다 월등히 높은 가치를 지녀 초과 수요가 나타나지만, 광고단가를 인상할 수 없으므로 일정한 룰에 따라 수요를 제한할 필요가 발생함
- KOBACO는 시장을 분석하여 일정 금액을 제시하고 그 이상을 패키지로 청약하는 광고주에 한하여 동 프로그램의 광고를 허용
  - 예) A 방송사의 X 드라마에 1개월 간 주 1회 광고를 싣기 위해서 광고주/대행사는 ₩억원에 해당하는 A 방송사의 프로그램 광고를 패키지로 구입해야 함
  - 광고주가 CM순서 지정 등을 원할 경우 추가적 비용이 발생함
  - ※ 패키지 구성은 광고대행사와 KOBACO 간 협의에 의하여 결정되며, 최근에는 광고판매 부진으로 광고대행사의 의견이 많이 반영되는 추세
- 패키지 판매가 요구되는 수준의 인기 프로그램의 경우 광고 가격은 시장 가격에 근접하는 것으로 분석됨
  - 상당수의 기존 연구를 포함하여 인기 프로그램 광고가 시장가격 보다 낮게 판매되고 있다고 이해하고 있으나,
  - 광고가치보다 높은 가격의 광고들을 패키지로 구매함으로써 실제로는 추가

비용을 지불

- ※ 패키지를 구성하는 광고들은 일정부분 인기프로그램 광고를 구입하는 거래의 단위(numeraire)로 활용되고 있음
  - ※ 일부 연구결과에 따르면 인기프로그램의 시급가를 기준으로 분석하여 광고단가가 대폭(100% 이상까지) 인상될 것이라고 주장하고 있으나, 초과수요를 통제하고 있는 현 상황과는 위배되는 결과라고 분석됨
- 인기 프로그램의 광고가치와 패키지 광고의 가치가 혼재되어 있는 불확실성이 해소될 경우 시장 가격은 일부 상승할 가능성이 있음
    - 광고가격을 타 광고의 구매로 지불함으로써 발생하는 거래비용, 거래조건 의 일정부분을 협상에 의존함으로써 발생하는 비가격적 비용이 감소된다면 이 중 일부가 광고비 지출로 전환될 것임
  - KOBACO가 추구하는 광고가격 억제 효과는 제한적이며, 특히 마케팅 재원이 부족한 중소기업의 인기프로그램 광고 구매는 매우 어려운 형편임

□ 비인기 프로그램 광고 판매 부진

- KOBACO 체제 초기와 같이 광고 판매율이 높은 경우에는 재원의 적절한 분배를 통하여 프로그램 다양성, 방송사의 다원성 등을 지원하는데 대한 부정적인 효과가 발생하지 않음
- ‘GS 판매제도’ 도입 이후 시장가치를 일부 반영하였으나, 인기 프로그램의 광고가격은 낮게 책정되고, 비인기 프로그램의 광고 가격은 높게 책정되어 왔음
- 따라서, 광고가격보다 가치가 낮은 비인기 프로그램 광고를 독립적으로 판매하기는 어려워지고 상당부분을 인기프로그램 광고 진입을 위한 끼워팔기에

의존하게 되었음

- 따라서, 비인기 프로그램의 광고가격을 광고 가치와 일치하도록 인하하여 광고 판매율을 높이는 방향으로 제도 개선이 필요함
  - ※ 일반적으로 수요 탄력성이 높은 경우에만 가격인하가 매출 증대로 나타나지만 지상파TV 광고의 경우 매출액이 증가하는 것으로 분석됨(⇒ ‘3. 시장기능 활성화 시 파급효과’ 참조)
  - 비인기 프로그램의 경우 가격이 시장가치보다 높게 책정되어 있으므로, KOBACO가 추구하는 광고가격 억제와 반대되는 결과가 나타남
  - 중소기업, 벤처기업 등을 대상으로 일부 할인 가격을 제공하고 있으나 대상 프로그램이 제한되어 사업 특성을 반영하기 어려움
  - 전면적인 가격인하 없이 중소기업 등의 적극적이고 광범위한 광고 구매를 기대하기는 어려움

□ KOBACO의 독점적 지위

- KOBACO는 방송광고판매대행서비스<sup>1)</sup>에 대한 독점권을 법적으로 보장받고 있음
  - 일반적으로 독점기업의 폐해는 독점가격 부과가 대표적이며, 특히 독점 공기업인 경우 경영효율성 저하가 우려됨
- 수탁수수료에서 대행수수료를 제외한 KOBACO의 실질적인 수입은 매출의 3%로 2007년에 729억원을 기록하여 시장규모는 작은 편이므로 경영효율화가 경제전체에 미치는 영향은 크지 않음
  - ※ KOBACO가 지상파TV의 시장지배력을 직접 행사하는 것은 아니므로 KOBACO

1) 방송서비스 중 ‘방송광고판매대행서비스’는 UNCPC prov. 8711 또는 UNCPC ver1.1 83620에 해당되며, 국가 간 통상협상의 대상이 됨

의 독점력은 방송광고시장 전체가 아닌 광고판매 대행서비스 시장의 범위 내에서만 분석하는 것이 타당함

- 그러나, 순수 미디어랩 기능으로 발생하는 인건비 지출이 약 302억원인 반면 광고산업육성 등 진흥기능으로 지출한 445억원은 순수 미디어랩 기능이 아니므로 비용절감이 가능한 부분
  - KOBACO의 자산규모가 1조 3백억원, 부채는 약 8천억원 수준으로 순수 미디어랩으로서는 규모가 큰 편
  - 2006년~2008년 국회 국정감사에서 KOBACO의 방만한 경영에 대한 지적이 수차례 있었음
- 많은 경우 독점기업은 사업독점 이외에도 정보독점력을 가지고 있으며 KOBACO의 정보독점도 합리적 시장기능을 저해하고 거래비용을 증가시키는 측면이 있음
- 광고 가격에 절대적인 영향을 미치는 구체적인 패키지 판매 관련 정보가 방송사에 제공되지 않는 것으로 파악됨
  - 광고 대행사에는 관련 정보가 제공되고 있는 것으로 파악되나, 영업비밀 사유로 자사의 정보 이외에는 제공되지 않으므로 합리적인 시장가격 형성에 장애요인으로 작용
  - KOBACO는 정보독점에 대한 지대(information rent)를 취할 가능성이 있는 반면, 광고주는 비가격적 비용을 직·간접적으로 지불하게 되어 광고매출의 감소를 초래
  - 광고기획사의 협상력에 따라 동일한 프로그램 광고 가격을 달리하는 가격 차별 행위가 관찰됨

□ WTO 협정 위반

- WTO 서비스협상 우루과이 라운드에서 이미 광고서비스를 제한 없이 양허

- 하여 판매대행서비스를 포함한 광고시장이 전면 개방된 상황임
- 현재 진행 중인 DDA(도하라운드) 협상에서도 우리나라는 광고서비스에 대해 제한 사항이 없는 양허안을 제출한 상태
  - 이는 광고판매 대행서비스에 대한 일체의 양적, 질적 제한이 허용되지 않는다는 것을 의미하므로 현 KOBACO 독점체제에 대한 분쟁이 발생할 경우 패소가 거의 확실시 됨
- 한미-FTA에서도 광고서비스에 대한 유보사항이 없으므로 전면 개방된 것으로 보아야 함
  - 한미 FTA 12장에 기재된 ISD<sup>2)</sup> 조항이 적용되지 않더라도, USTR 등을 통한 국가 대 국가 간 소송이 가능함

### 다. 시사점

- 뉴 미디어에 대한 지상파 방송의 경쟁력을 향상시키기 위해서는 광고판매제도가 경쟁억제 정책에서 경쟁촉진 정책으로 전환될 필요가 있음
- 특히, 일부 인기 프로그램 이외에 전반적인 프로그램 품질 향상과 이에 따른 시청률 제고가 절실함
- 낮은 인기 프로그램 광고가격과 높은 비인기 프로그램 광고가격 정상화를 통하여 매출액 및 판매율 증가를 도모할 필요가 있음
- KOBACO의 공익적 기능을 고려하더라도 일정 수준 경영 효율성을 제고할 여지는 있는 것으로 판단됨

2) ISD:(Investor-State Dispute Resolution) 개인투자자가 국가정부에 의지하지 않고 중재 기구에 직접 분쟁을 제기할 수 있도록 하는 제도



- 정보독점을 해소하여 거래비용 및 비가격적 비용을 절감하여 광고판매를 촉진할 필요가 있음
- 광고판매대행 시장 규모가 크지 않으므로 통상 분쟁이 발생할 가능성은 낮으나 포괄 협상 시 협상력을 위축시킬 소지가 있으므로 제도적 보완이 필요함



### 3. 시장기능 활성화 시 파급효과

#### 가. 분석 방법

- 현재 인기프로그램의 KOBACO 가격은 시장가치보다 낮고 비인기프로그램의 가격은 시장가치보다 높음
  - 인기프로그램일수록 판매율이 낮은 비인기프로그램들을 포함한 패키지를 통해 판매함으로써 가격을 보전받음
- 개별 프로그램의 광고요금은 왜곡이 크더라도 패키지 전체의 가격은 광고주의 지불의사가 반영되어 있으므로 실제 시장가치에 가까운 것으로 볼 수 있음

〈표 3-1〉 패키지 예

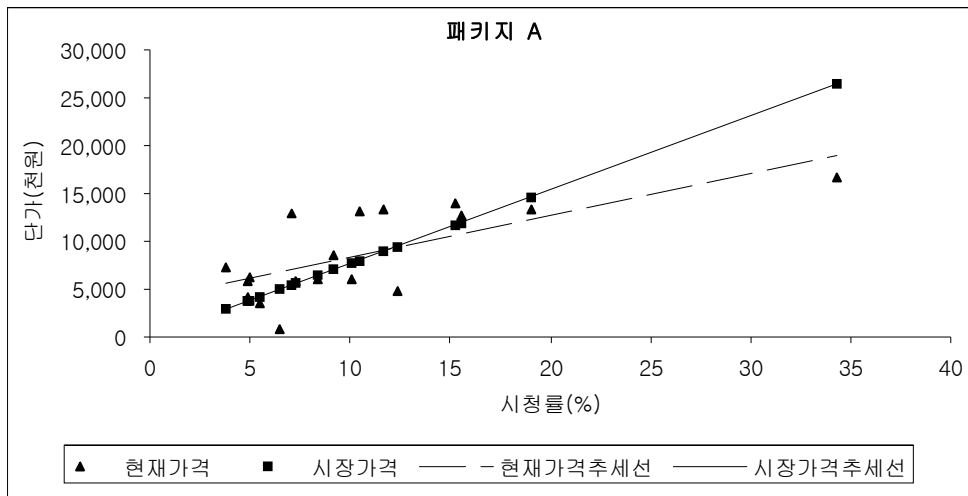
프로그램	시청률	KOBACO 가격	시장가치	가치-가격차이
A	30%	1,500만원	2,000만원	500만원
B	5%	1,000만원	500만원	-500만원
패키지(A+B)		2,500만원	2,500만원	0

- 경쟁이 도입되고 시장기능이 활성화 될 경우 개별 프로그램의 광고가격은 시청률<sup>3)</sup>과 밀접한 연관관계를 갖게 될 것임
  - 시청률이 높을수록 광고가격이 상승하는 관계 형성
- 경쟁도입 후 현실화될 광고의 시장가치는 다음의 두 가지 조건을 만족시킨다고 가정하여 추정한 후 파급효과를 분석
  - 시장가치는 시청률에 비례해 증가

3) 시청자 분류, 기업특성 등이 고려될 경우 보다 정확한 광고가치 추정이 가능할 것이나, 시청률만으로도 평균적인 결과를 추정할 수 있다고 판단됨

- 패키지에 포함된 개별 프로그램 시장가치의 합은 현재 패키지 가격과 동일
- ※ 경쟁도입 후 방송광고의 시장가치는 시청률의 선형 함수이고, 시청률이 0인 프로그램의 광고가격은 0이라고 가정

[그림 3-1] 경쟁도입 전후의 시청률과 요금 간 관계



- 시장가격의 구체적 추정방법은 다음과 같음
  - 시장광고가격이 시청률  $r$ 과 모수  $\theta$ 의 함수라 할 때 프로그램  $j$ 의 시장광고가격은  $\hat{P}_j(r_j; \theta)$ 로 나타낼 수 있음
  - 프로그램  $j$ 의 현재광고가격을  $P_j$ 라고 하면 모수  $\theta$ 의 추정값은 패키지에 포함된 프로그램들의 현재광고가격 합과 시장광고가격 합을 최소화시키는 값
  - 이를 수식으로 나타내면 아래와 같음

$$\hat{\theta} = \operatorname{argmin}_{\theta} \sum_k \left[ \sum_{j \in k} P_j - \sum_{j \in k} \hat{P}_j(r_j; \theta) \right]^2$$

$$s.t. \quad \partial \hat{P} / \partial r > 0$$

$$\hat{P}(0; \theta) = 0$$

(식에서  $k$ 는 패키지,  $j$ 는 각 패키지  $k$ 에 포함되어 있는 프로그램을 의미)

- 분석의 편의를 위해 시장광고가격은 시청률의 선형함수라고 가정하여 [그림 3-1]에서와 같은 시청률에 따른 시장광고함수의 기울기를 구할 수 있음
- 대다수 기존 연구는 시급가를 기준으로 파급효과를 분석하거나 경쟁도입 후 가격변화를 과도하게 가정하여 분석한 반면 본 연구에서는 패키지 가격의 합리성을 분석하여 시청률을 기준으로 한 시장광고가격을 추정
  - 패키지 구성 및 가격은 KOBACO의 영업비밀로 자료를 획득하지 못하였음
  - 대신 방송사, 광고 기획사, 광고주들을 대상으로 한 인터뷰 결과를 바탕으로 KADD 광고 모니터 자료로부터 추정 가능한 패키지 구성을 활용
  - 다만, 추정 가능한 패키지 수가 크지 않으므로 광범위한 패키지 자료 입수 시 결과의 정확성을 제고할 여지가 있음

#### 나. 분석 결과

- 아래의 분석 결과는 경쟁이 도입되고 시장의 가격결정 기능이 완전히 정착된 시장 균형 상태를 분석한 것으로 경쟁도입 형태에 따라 현실화되는 시점은 달라질 수 있음
- 경쟁도입 후 광고가격을 시장가치대로 매겨진다고 할 때 시청률 10% 이상인 프로그램의 평균 광고가격은 12.2% 상승하고, 시청률 10% 미만인 프로그램의 광고가격은 약 19.7% 하락
- 판매율에 변화가 없이 광고가격만 변화하는 경우 지상파방송 광고매출액은 약 6.8% 증가할 것으로 추정됨
  - 이는 2007년 광고 매출액을 기준으로 연간 약 1,433억 원이 증가하는 수치임
  - 요금 인상이 주로 광고 판매율이 높은 인기프로그램에서 이루어지기 때문에 일부 가격하락에도 불구하고 광고매출은 증가

- 비인기 프로그램의 광고요금이 시장가치를 반영하여 인하될 경우 광고 판매율이 개선될 것으로 예상됨
  - 다소의 여유분을 가지고 광고공급을 할 수 있는 적정 광고판매율 수준을 80%라고 가정하면 그 이하 프로그램의 광고판매는 증가할 가능성 높음
  - 광고판매율이 80% 이하인 프로그램 광고수요가 현재보다 각각 10%, 20%, 30% 증가한다면 매출액은 아래와 같이 증가

〈표 3-2〉 판매율 증가에 의한 매출 증가

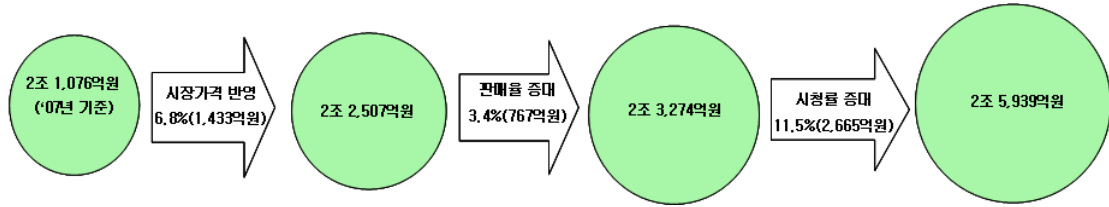
광고수요 증가율	매출 증가율	매출액 증가분
10%	1.7%	383억원
20%	3.4%	767억원
30%	6.8%	1,529억원

- 경쟁도입 후에는 광고가격이 시청률에 보다 밀접하게 연동되기 때문에 시청률 제고 유인이 증가될 것임
  - 프로그램 질 향상으로 전체 시청률이 각각 0.5%p, 1.0%p, 1.5%p 상승할 경우 추가로 아래 표와 같이 매출 증가
  - ※ 매출증가분은 요금변화와 20% 광고 수요증가 후 매출액 기준

〈표 3-3〉 프로그램 질 향상에 의한 매출 증가

시청률 증가	매출 증가율	매출액 증가분
0.5%p	5.7%	1,333억원
1.0%p	11.5%	2,665억원
1.5%p	17.2%	3,998억원

[그림 3-2] 경쟁도입 전후의 시청률과 요금 간 관계



다. 시나리오별 효과분석

- 완전경쟁 방식이 도입될 경우 최종적으로 광고수요는 20% 증가하고 시청률은 1%p 증가하며 여타 요인에 의한 매출액 증가는 없다고 가정
  - 완전경쟁 방식의 경우 경쟁도입의 효과가 연도별로 20%(1년후) → 50%(2년후) → 100%(3년후) 나타난다고 가정
- 제한경쟁 방식이 도입될 경우 시장기능 활성화에 5년이 소요되며 완전경쟁 도입 시 보다 최종적인 효과도 작을 것이라 가정
  - 제한경쟁의 경우 효과가 10%(1년후) → 20%(2년후) → 40%(3년후) → 60%(4년후) → 80%(5년후) 나타난다고 가정

<표 3-4> 경쟁도입 방안에 따른 매출액 증가 효과

연도	제한 경쟁		완전 경쟁	
	매출액	증가율	매출액	증가율
1년후	22,836	8.3%	23,168	9.9%
2년후	23,168	1.5%	24,185	4.4%
3년후	23,843	2.9%	25,939	7.3%
4년후	24,529	2.9%		
5년후	25,229	2.9%		





## 4. 미디어랩 경쟁 도입 방안

### 가. 미디어랩 경쟁의 특성

- 미디어랩 경쟁 도입은 현행 방식의 광고요금 규제 및 정보독점 철폐가 전제되어야 함
- 미디어랩은 방송사의 광고 영업기능을 대행하는 대리인(agent)이므로, 대리인 자격의 획득 및 유지가 미디어랩 서비스 경쟁의 본질임
  - 미디어랩 간 경쟁은 방송사와 광고주에 대한 서비스 질을 향상시키고, 미디어랩의 경영효율성을 제고
    - ※ 반대로 광고대행/기획사는 광고주의 대리인으로서 미디어랩과 거래
- 미디어랩의 진입과 퇴출이 자유로운 환경에서 특정 미디어랩이 방송사의 이익이 아닌 광고주 또는 특정 집단의 이익을 대변할 경우 방송사의 대리인 역할을 충실히 이행하지 못하므로 퇴출될 가능성이 높음
- 미디어랩은 방송사의 이익 극대화를 위하여 경쟁을 하므로, 미디어랩 간 경쟁은 곧 방송사의 대리전으로 방송사 간 경쟁을 촉진하게 됨
- 방송사 및 프로그램 간 경쟁이 활성화되면, 방송프로그램의 질적 향상을 기대할 수 있고 제도개선의 궁극적 수혜자는 시청자임

### 나. 경쟁도입 방안

- 경쟁도입 방안은 완전경쟁을 도입하는 방안, 제한적 경쟁을 먼저 도입하고 점진적으로 완전경쟁 체제로 전환하는 방안, 그리고 KOBACO 체제를 유지하되

시장기능을 활성화 하는 방안을 고려할 수 있음

- 경쟁도입 목표를 조속하고 완전하게 달성하기 위해서는 완전경쟁 도입이 필요함
  - 제한경쟁을 도입한다면 단기적인 충격 완화가 가능하나, 추후 완전경쟁으로의 전환을 전제로한 정책목표 달성에 시간이 걸리고 효과가 제한적
  - KOBACO 체제 유지의 경우 경쟁효과가 나타나지 않는 실효성 없는 방안이 되거나, 정책 실효성이 상당히 떨어지는 방안임

### □ 제1안: 완전 경쟁

- 완전 경쟁을 지향하는 경쟁도입 방안은 3개 이상 미디어렐이 광고가격 규제 없이 경쟁하는 방안이며, 방송사 내부 영업부서, 방송사의 자회사, 독립 미디어렐 형태가 가능
- 방송사가 일정 수준의 지배력을 보유하고 있으므로, 세부 방안에 관계없이 미디어렐 경쟁 구조는 최소한 1사-1렐 이상의 미디어렐이 시장에 존재하는 구조가 될 것임
  - 내부부서 또는 자회사의 경우 방송사가 미디어렐을 제어
  - 독립 미디어렐의 시장 진입 및 퇴출이 자유롭다면 독립 미디어렐이라도 방송사가 제어
- 독립 미디어렐이 자유롭게 진입할 수 있는 환경을 조성하고 서비스는 미디어렐과 방송사 간의 계약에 의하여 제공
  - 가장 경쟁력 있는 미디어렐이 선정되어 비용절감 및 영업 효율성 제고 기대
  - 독립 미디어렐이 복수 방송사의 광고를 판매하거나 다수의 독립 미디어렐이 시장에 진입하여 방송사를 대상으로 치열한 경쟁을 벌일 가능성은 낮음

- 대기업이 출자한 미디어랩의 출현 가능성이 있으나, 방송사를 대항하는 미디어랩의 특성 상 독립 미디어랩 환경에서 특정 광고주의 이해를 대변하는 미디어랩의 성공 가능성은 낮음
- 방송사 간 경쟁(시청률 경쟁)은 심화될 가능성이 높음
- 자회사 미디어랩이 출현하는 경우 독립적인 경쟁 미디어랩의 시장진입 가능성은 낮으므로 비용 및 효율성 측면에서의 경쟁촉진 효과는 독점 체제보다는 높으나 독립 미디어랩보다는 낮음
  - 방송사의 지분참여 비율에 제한을 둘 수 있으나, 시장의 주도권을 소수의 방송사들이 가지고 있으므로 소유구조 규제의 효과는 미미할 것임
- 광고를 판매하는 내부 영업부서를 두는 경우 자회사 미디어랩의 유인과 일치하며 시장과급효과도 유사함
  - 방송사의 임금 등이 높은 것을 감안하면 방송사는 내부 영업부서보다는 비용이 저렴한 자회사를 선호할 가능성이 높음
- 경쟁효과 및 시장기능 회복이 가장 빠르게 진행되고 이에 따른 신속한 광고 매출 증대가 기대됨

#### □ 제2안: 제한 경쟁

- 제한 경쟁 방안은 KOBACO와 1개의 민영 미디어랩이 존재하는 방안으로 KOBACO의 자회사 형태와 독립 미디어랩 형태를 고려
- KOBACO가 경영권을 가진 별도 미디어랩을 신설하는 경우 정보독점, 가격 규제 등 정책이 그대로 유지되므로 제도개선의 의미가 없으며, 오히려 별도 법인 신설을 위한 비용만 증가하는 결과를 초래

- 가격규제를 적용받지 않는 민영 미디어랩을 허용하되 KOBACO가 공영방송을 민영 미디어랩은 민영방송을 담당하는 경우 KOBACO는 체제의 변화 없이는 경쟁 열위가 예상됨
  - 민영방송의 매출 및 수익성이 공영방송에 비하여 우위를 점하게 될 것이며 매출 증가 ⇒ 제작비 증가 ⇒ 프로그램 질 향상의 선순환 구조가 정립된다면 민영방송의 우위가 심화될 것임
  - 따라서 공영방송의 경쟁력 향상을 위해서 KOBACO에 대해 가격규제 및 끼워팔기 철폐, 투명한 정보제공, 합리적 가격정책에 대한 압력이 가해질 것임
  - 단기적 시장 충격은 완화될 수 있는 반면, 미디어랩 경쟁 효율성 제고 효과가 제한적이고 광고시장의 합리성 회복이 더디게 나타남
- KOBACO와 독립 미디어랩이 모든 방송사를 대상으로 영업을 하는 경우 방송사들과 광고주는 규제가 없는 독립 미디어랩으로 쏠리는 현상이 발생할 가능성이 높음
- KOBACO의 가격체계가 유지되는 경우 광고수익에 전적으로 의존하는 KBS2 또는 MBC의 불만이 제기되어 가격체계 전환이 불가피하며,
  - 광고가격이 경쟁체제로 전환되는 경우 KOBACO의 설립 취지가 약화된 상황에서 독점에 의한 효율성 저하 효과만 남게 됨
- 또한, 경쟁구조로 전환되더라도 미디어랩 수가 2개로 제한되므로 완전 경쟁에 비해서는 시장가격의 반영, 광고판매율, 시청률 경쟁에 따른 매출증대 효과도 미흡할 수밖에 없음
- 1공영-1민영 등 제한경쟁의 경우 미디어랩의 시장 진입 및 퇴출이 자유롭지 못하므로, 미디어랩의 독립성이 완전 경쟁 시 보다 취약

- 민영미디어랩에 대한 방송사의 교차소유는 방송사 간 경쟁을 약화시키는 효과가 있음
- 대기업, 일간 신문, 통신사가 유일한 민영 미디어랩의 지분을 소유하는 경우 다각도의 이해관계 충돌이 발생 가능함
- 따라서, 단기적 시장 충격을 줄이기 위한 방안으로 제한경쟁을 도입하더라도 궁극적으로는 미디어랩 시장을 완전경쟁체제로 전환할 필요가 있음

#### □ 제3안: KOBACO 독점 유지 및 개혁

- KOBACO 독점을 유지하되, 가격규제를 철폐하고 끼워팔기에 대한 투명성 및 합리성을 제고하는 방안을 고려
  - KOBACO는 방송사와 광고주 간의 브로커 역할만 수행
  - 이 경우 KOBACO가 방송사의 대리인 역할을 하는 것은 부적절하므로 방송사는 별도의 영업조직을 운영할 필요가 발생함
  - KOBACO의 공익적 기능 중 일부를 계속해서 수행할 수 있으나, 재원의 분배, 가격조정 등 핵심적인 특성이 약화되어 준치 근거에 대한 논란이 예상됨
- 경영 효율성 제고는 기대할 수 없으나, 정보 공유, 광고가격 합리화 등이 이루어진다면 광고매출 및 시장 합리성 제고에는 일정 수준의 효과를 기대할 수 있음
  - 한편, KOBACO의 감독 하에서 가격의 합리성 제고가 충분히 이루어지지 못할 것이라는 우려가 제기될 수 있음



## 5. 미디어랩 경쟁 도입이 미디어 부문에 미치는 영향 검토

### 가. 검토의 필요성

- 방송광고 시장에 미디어랩을 통한 경쟁의 도입은 가격 기능의 정상화를 통해서 현 우리나라 방송광고 판매방식의 많은 문제를 해결할 것으로 보이나, KOBACO 체제가 나름대로의 순기능을 하고 있다는 지적이 있음
  - 특히 KOBACO 체제를 통해서 취약방송 지원과 같은 공익적 역할을 수행해 왔음은 분명한 사실이며, 미디어랩 경쟁체제 도입이 KOBACO가 해왔던 기능의 전면적인 철폐 내지는 중단은 가져와야만 하는 것은 아님
- 따라서 방송광고판매에 경쟁을 도입하면서 고려해야 할 부분에 대한 검토를 통해서 미디어랩 도입에 대한 사회적 우려내지는 발생할 수 있는 문제점에 대한 대안의 제시가 필요

### 나. 신문-방송 간 광고매출 쏠림 현상

- 미디어랩 경쟁 도입 시 가장 많이 논란이 되었던 점은 전체 광고예산은 일정하게 유지되고 방송광고 매출은 급증하는 반면, 인쇄매체에 대한 광고가 급격하게 준다는 주장이었음
  - 특히 광고가 급감하는 신문사의 대규모 퇴출이 우려된다는 주장이 제기됨
- 그러나 본 연구의 결과는 미디어랩 경쟁도입만으로 방송광고 매출이 급증하지는 않은 것으로 예측됨
- 가장 중요한 점은 방송광고의 매출이 일부 증가한다고 하더라도 광고주의 미디어 믹스(media mix) 전략상 신문광고가 필요하다는 점임

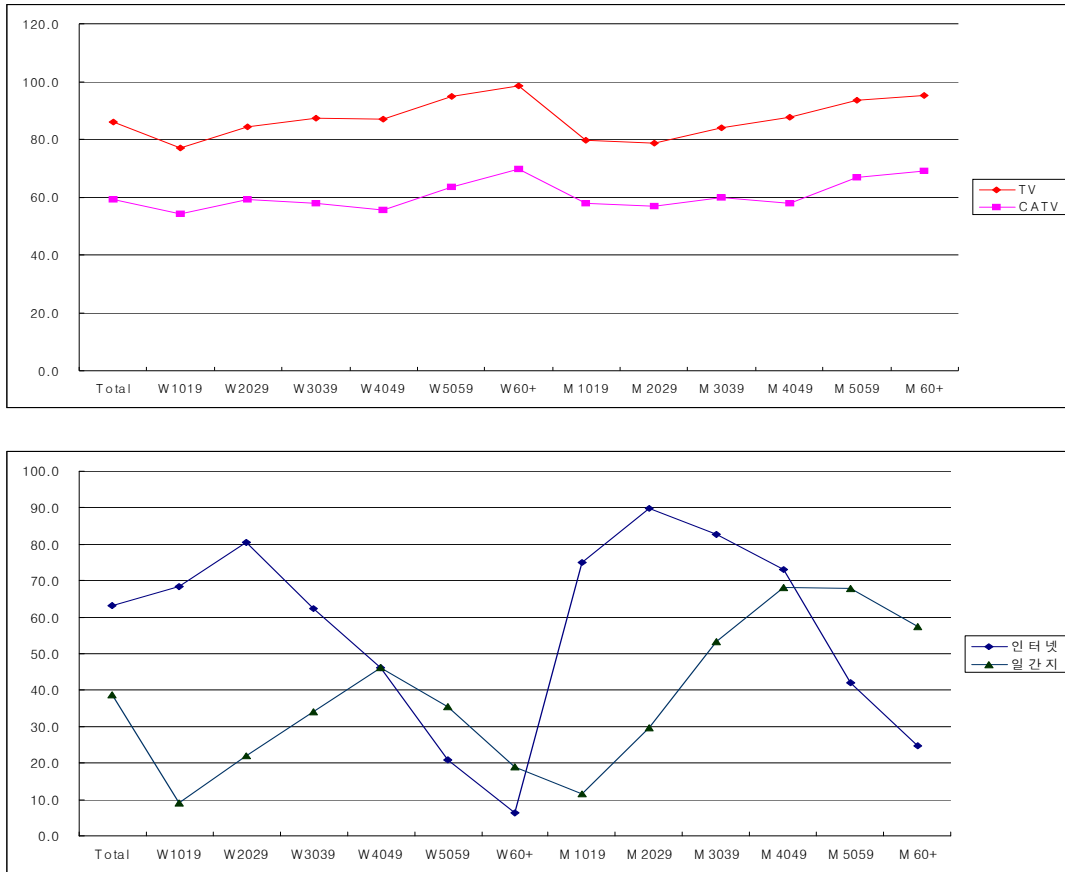
- 광고대상 타겟별로 매체 접촉률이 상이하므로, 광고주는 광고효과를 극대화하기 위해 미디어 믹스를 채택
  - ※ 미디어 믹스(media mix): 상품을 광고하기 위해 여러 매체를 조합함으로써 각 매체의 약점을 보완하는 마케팅 기법
- 광고판매시장이 완전경쟁 체제인 국가에서도 신문광고비중은 14~15%대 유지되며, 미국은 신문의 비중이 15%,<sup>4)</sup> 일본은 14% 정도<sup>5)</sup>로 나타남
- TV광고와 신문광고가 전달하는 정보의 특성이 서로 다르므로 업종의 특성상 TV광고보다는 신문광고가 더 적합한 경우 이들 광고주는 계속 신문광고를 이용할 수밖에 없음
  - 상세한 정보제공이 필요한 업종일수록 신문광고를 선호하는 반면, 짧은 시간에 이미지 중심의 광고가 효과적인 업종 일수록 TV광고를 선호
  - 특히, 금융, 부동산, 출판, 유통, 관공서 및 단체, 교육 및 복지후생 등은 신문광고를 선호하는 업종임
- 미디어별 접촉도는 지상파TV와 케이블TV가 동일한 그룹에 접촉하고 있는 반면, 신문은 특히 연령에 따라 인터넷으로 대체되고 있는 것으로 보는 것이 타당함
  - 즉, 지상파TV 광고는 케이블TV 광고와 대체관계를 형성하며, 신문광고는 인터넷광고와 부분적인 대체관계를 형성함

4) Lehman Brothers(2008).

5) 텐츠(2008)에서 재인용.



[그림 5-1] 성별/연령별 미디어 노출 현황



출처: HRC Telmar(2008)

※ 상기 그림들은 각 연령대 별로 각 미디어에 대한 이용형태를 보여줌. 예로 W1019는 여성 10세~19세까지가 하루 중 지상파TV, 케이블TV, 인터넷, 일간신문을 본 적이 있는가를 보여줌

#### 다. 자본으로부터 방송의 독립성

- 미디어랩 경쟁 도입 시 KOBACO가 방송사와 광고주의 영업조직이 직접적으로 접촉하지 못하도록 하여 방송의 제작, 편성기능에 자본의 영향력을 차단하는 기능을 저해한다는 주장이 제기됨

- 광고주의 방송사에 대한 자본의 영향력과 독점적 지상파방송사업자들의 광고주에 대한 영향력을 동시에 차단한다는 취지
- 정권의 방송통제 수단으로 악용되었다는 비판이 제기되기도 하였음
- 사회적 환경변화로 정부가 어떤 형태로든 방송사 또는 광고주의 경영에 개입하기 어려워졌으며 광고 영업이외에도 방송사와 기업 간에는 다양한 대화 채널이 존재함
- 영업부서가 방송사와 광고주 간의 유일한 의사소통 경로일 경우에만 KOBACO가 상호 영향력을 차단한다는 논리가 설득력을 가질 수 있음
- 따라서, KOBACO를 통한 영향력 차단의 실효성은 낮으며 실제로 KOBACO 체제 하에서도 대기업에 비판적인 보도 후 광고구매 거절 사례가 관찰된 바 있음

### 라. 시청률 경쟁에 따른 프로그램 저질화

- 미디어랩 경쟁 도입으로 시청률 경쟁이 심화될 경우 방송 프로그램의 선정성, 폭력성 등이 증가하는 프로그램의 저질화가 우려된다는 주장이 제기됨
- 시청률 경쟁과 프로그램 질 간의 관계에 대해서는 지속적으로 연구가 되어 왔음(김선구 외(2003), 김은미 외(2004), 박소라(2003) 등)
  - 정교한 계량모형을 통하여 분석한 연구들은(김선구 외(2003) 등) 시청률과 프로그램 저질화 간의 유의미한 관계가 없다는 결과를 제시하고 있음
- 우리나라 방송사들은 KOBACO 설립 후에도 드라마, 오락 프로그램 등을 중심으로 시청률 경쟁을 하고 있으므로, 미디어랩 경쟁이 선정성, 폭력성을 증가시킨다는 것은 설득력이 없음

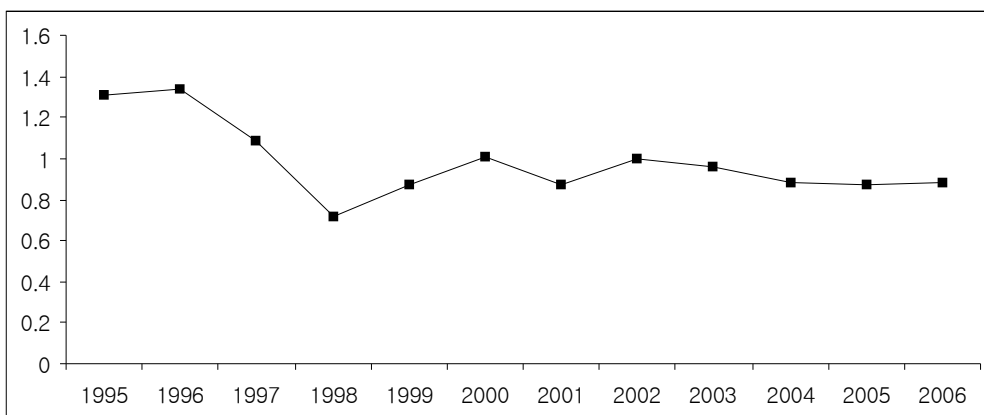
- 프로그램의 건전성, 장르 및 편성의 다양성 등은 광고제도를 통하지 않더라도 내용규제, 편성규제 등을 통하여 확보 가능함
- 또한 시청률 경쟁이 일어난다 하더라도 사전에 프로그램의 성패를 가늠할 수 없다는 방송프로그램의 내재적 속성으로 인해 특정 장르의 과다편성은 지나친 우려
  - 방송사의 경우 편성규제와 별도로 보도, 교양, 오락분야의 비율을 적정하게 유지하고 있음

#### 마. 방송광고 요금 억제 및 물가 안정

- 미디어랩 경쟁 도입이 방송광고요금 안정화 정책을 붕괴시키고 물가상승 요인으로 작용할 것이라는 주장이 제기됨
  - 이러한 주장은 경제 규모가 작고 광고 재원이 부족하던 KOBACO 체제 초기에는 일부 효과가 인정될 수 있음
- KOBACO가 도입되던 시기에 비하여 경제규모가 큰 폭으로 성장하여 연간 2조 4천억 수준인 지상파광고 시장이 물가에 미치는 영향은 미미한 수준으로 감소함
  - GDP 대비 광고비 비중: 1989년에 최초로 1%를 넘기고 1996년 1.34%로 정점에 도달한 후 2006년 0.88% 기록
- 유승훈·양창영(2007)의 연구에 의하면 지상파 방송광고 단가가 1% 오를 때 100대 방송광고주 상품가격은 최대 0.004% 상승하고, 전반적인 물가수준은 0.008% 증가하는 데 그침
- 본 연구 결과에 의하면 광고요금 및 매출 인상 수준이 제한적일 뿐 아니라,

- 인기 프로그램 광고의 경우 패키지 판매 등으로 요금 억제 효과가 제한적이며, 비인기 프로그램 광고의 경우에는 오히려 요금을 인위적으로 높게 책정하고 있음
- 광고 매출이 일부 증가하더라도 물가 등 거시경제에 미치는 영향은 미미할 것임

[그림 5-2] 우리나라의 GDP 대비 광고비 지출



자료: 제일기획, 「2007 광고연감」 참고하여 작성

#### 바. 공익자금 조성 및 광고 산업 육성

- 언론기관·단체의 운영경비 중 일부로 공익자금을 조성하고 방송분야 및 문화·예술진흥사업과 언론공익사업 등을 지원해 왔음
- 2000년 (통합)방송법은 공익자금을 방송발전기금으로 전환하고 관리·운영은 방송위가 맡고, 자금의 징수 및 관리는 KOBACO에 위탁
- 광고산업 진흥 및 육성 등은 정부의 콘텐츠 및 광고 진흥 정책으로 통합하여 운영되는 것이 효율적일 것임
- 방송발전기금에 대한 운영 주체는 방송통신위원회이므로, 일부 행정 및 실무

를 수행하는 기능이 KOBACO가 존치 근거가 될 수는 없음

#### 사. 취약 방송 지원

- KOBACO가 수행해온 기능 중 중요한 것의 하나로 인정되는 것은 취약방송 지원이라는 근거 하에 집행되어 온 종교방송에 대한 재정적 지원임
  - 이는 방송의 다양성이라는 측면에서도 긍정적인 부분이며, 이에 대한 전면적인 개편은 사회적 합의를 전제로 함
  
- 따라서 종교방송에 대해서는 방송발전기금 등을 통해 현재 수준의 재정적 지원을 지속하며, 관련 단체들과 발전적인 개편안을 연구해야 할 것으로 사료됨
  - 종교방송의 특수성을 인정하고 개별 종교방송에 필요한 부분이 수용가능하다면 관련 제도의 개선을 고려하면서 공적자금 집행에 대한 개선을 논의할 필요가 있음



## 6. 결 론

- 현재 우리나라 지상파TV 광고시장은 지상파TV의 경쟁력 약화와 맞물려 지속적으로 퇴보하고 있음
  - KOBACO 체제 초기에는 신문과 방송이 정보를 독점하였으나, 미디어융합과 기술발전에 따라 출현한 다양한 뉴 미디어들이 지상파TV와 본격적으로 경쟁 관계를 형성
  - 지상파TV 매출의 대부분을 차지하는 광고 제도를 경쟁 친화적으로 개선함으로써 지상파TV 분야의 쇠퇴를 방지하는 것은 시급한 과제
- KOBACO 체제는 일반적으로 독점산업에서 나타날 수 있는 시장기능의 제한 및 경영효율화 저하의 문제를 발생시키고 있으며, 이를 개선하기 위해서는 복수 미디어렐의 도입으로 방송광고시장을 경쟁체제로 전환하는 것이 필요함
- 일부 주장된 바와는 달리 미디어렐을 도입했을 때에 현재 KOBACO에서 담당하고 있는 지상파TV 광고시장의 급격한 변화 내지는 동요는 발생하지 않을 것이며, (1) 방송사 간 및 방송 프로그램 간의 경쟁으로 인해 프로그램의 질적 향상을 통한 전반적인 시청률 제고, (2) 인기 프로그램 광고에 대한 적정가격 부과, 및 (3) 비인기 프로그램의 광고판매율 제고효과를 예상할 수 있음
  - 다만, KOBACO가 담당해 온 일부 공익적 기능에 대한 중요성은 충분히 인식하여 상기한 바와 같은 관련 조치가 필요할 것으로 사료됨
- 결론적으로 현재 방송광고제도가 가지고 있는 문제점을 개선하기 위해서는 시장기능을 바탕으로 운영될 수 있도록 경쟁체제로 전환을 추진하는 것이 필요함
  - 기존에 KOBACO가 수행하고 있던 공공적 서비스의 경우는 일부는 정부로 기능을 환원하고 일부는 해당 부문에 관련된 제도의 개선을 통해서 수용하는 것을 고려할 필요가 있음





[별첨] 외국의 미디어랩 제도

□ 개 관

- 각국의 방송광고판매대행제도는 그 나라의 방송제도와 일정한 관련을 맺고 있음
  - 공민영제도를 갖춘 나라의 경우 공영과 민영으로 미디어랩이 구분되어 있으며, 미국과 일본의 경우 직접 영업행태
  - 미디어랩 지분관계의 경우, 유럽은 방송사가 대주주인 자회사가 일반적임
  - 프랑스의 경우 방송광고판매를 규제하는 법, 싸뵁(SAPIN)법(1993)을 두고 있음

□ 영 국

- 상업방송 ITV 출범하면서 TV광고 시작, 미디어랩 등장(1955)
- '96년 방송법과 2003년 커뮤니케이션법을 통해 ITV는 15개 지역방송사 연립 체제에서, 2004년 11개 방송사들이 통합된 하나의 통합된 단일 소유구조로 변화
  - ITV 방송광고를 판매하는 미디어랩 역시 복수 미디어랩으로 전환

<영국 지상파방송광고판매 체제>

구분	방송사(국)	미디어랩 및 지분관계	
공영	BBC1, 2	광고없음	
	Channel4	자체판매(내부부서)	
	S4C	자체판매(내부부서)	
민영	ITV - Granada Group - Carlton Group - SMG	Granada Enterprise Carlton Media Sales	Granada그룹 자회사 Carlton그룹 자회사
	Channel5	자체판매	

□ 프랑스

- TV 방송광고 국영방송체제에서 시작(1968)
  - 방송사와 독립된 별도의 공적기구 <프랑스광고공사>(RFP)가 방송광고판매 전담
  
- TV 3개채널을 포함하여 국영방송체제를 유지해 온 프랑스 각 채널을 분리, 국영TV 채널간 경쟁체제 도입(1974)
  
- 민영TV 채널 허용(1984)에 이어 프랑스 제1의 TV채널인 TF1을 민영화(1987) 함으로써 공민영방송체제로 이행
  - ※ 공영독점미디어렙체제 → 공영미디어렙경쟁체제 → 공민영미디어렙경쟁체제
    - 공영방송간 경쟁에 맞게 공영미디어렙간 경쟁체제 구축
  - ※ RFP와 각 TV 방송국간 공동출자를 통해 TV 광고판매 미디어렙 설립
    - TF1, Antenne2, FR3의 광고판매를 담당할 3개의 공영미디어렙 출범, 공영미디어렙간의 경쟁은 RFP조정하의 제한적 경쟁
    - Canal+(1984), La 5와 TV6(1986) 상업방송 개국, 민영미디어렙 설립
  - ※ TF1(1987)민영화에 따라 RFP를 완전해체하고 민영화된 TF1에 TF Publicite의 RFP 지분을 100% 넘김으로써 RFP의 방송광고 독점시대 종식
    - 실질적 의미의 공민영 미디어렙간 경쟁 시작
  
- 외형상 공영미디어렙과 민영미디어렙은 모두 방송사 또는 방송사가 속한 모기업의 자회사로 존재

〈프랑스 지상파방송광고판매 체제〉

구분	방송사	채널	미디어렙 및 지분관계
공영	France Television	F2, F3, F5	FTP(자회사)
	Arte	Arte	광고없음
민영	TF1	TF1	TF1 Publicite(자회사)
	M6	M6	M6 Publicite(자회사)
	Canal+	Canal+	Canal+ Regie(자회사)

□ 독일

- 공영방송을 근간으로 하는 방송체제로써 상업방송이 출범한 것은 1984년
  - 공영방송 채널의 1일 평균20분 이내에서만 광고방송 허용
- 기본적인 구도는 공/민영방송체제에 조응하는 공/민영 미디어렙 체제
  - 미디어렙은 방송사 또는 방송사 소속 그룹의 자회사 형태

〈독일의 지상파방송광고판매 체제〉

구분	방송사(TV채널)	미디어렙 및 지분관계
공영	ARD	ARD-Werburg Sales & Service(공영, 자회사)
	ZDF	ZDF Werbefernsehen(공영, 자회사)
민영	TF1	TF1 Publicite(자회사)
	M6	M6 Publicite(자회사)
	Canal+	Canal+ Regie(자회사)

□ 네덜란드

- 지상파TV는 공영방송에 의해서만 운영되어 왔음

- <네덜란드 라디오TV 광고재단>(STER)운영

○ 상업방송이 도입된 것은 1992년

- 다국적 미디어렐이나 자체 판매망을 통해 방송광고 판매

<네덜란드의 지상파방송광고판매 체제>

구분	방송사(TV채널)	미디어렐
공영	Nos 1, 2, 3	STER(라디오 및 TV광고재단)
민영	Holland Media Group (RTL4, RTL5, Yorin)	IP Network
	SBS (SBS6, V8, Net5)	SBS

□ 미 국

○ 미국의 미디어렐 제도는 법적 규정보다, 경제적인 기업행위로 자연스럽게 정착

<미국의 지상파방송광고판매 체제>

구분	방송사(네트워크)	미디어렐	지분관계
공영	PBS		
민영	ABC	ABC National TV Sales	내부조직 혹은 자회사형태
	CBS	CBS Television sales CBS-Group W-MaXam EYEMARK TV Sales	"
	NBC	NBC Spot Sales NBC TV Station Sales	"
	FOX	FOX Television Sales	"

- 주요 방송사들은 내주조직 또는 자회사 형태로 미디어랩 운영, 사실상 방송사의 직접 영업 형태라고 볼 수 있음
- 반면 가맹국들의 경우 방송광고시간판매는 독립 미디어랩을 통해 이루어지고 있음

일 본

- 광고대행사에 일괄판매(미디어랩 없음)



## 참 고 문 헌

- 권지연·김경아, “광고는 시청률경쟁을 불러와 프로그램의 질을 저하시키는가”, AD Information, 2000. 4.
- 김선구·김재홍·류근관·이상승·조은기, 「방송매체의 소유제한 및 경쟁정책」, 서울대 경제연구소 기업경쟁력연구센터 연구보고서 03-02, 2003.
- 김은미·이준웅·심미선, “텔레비전 프로그램의 시청률과 품질의 상관관계에 대한 연구”, 한국언론학보 48권 4호, 2004, pp.323~397.
- 김재홍, 「방송광고 경제학-공익성을 높이기 위한 방송광고 정책의 경제학적 접근」, 커뮤니케이션북스, 2005.
- 류근관, “선정성/폭력성이 시청률에 미치는 효과”, 서울대 경제연구소 기업경쟁력 연구센터, 2003년 춘계 심포지엄 발표자료, 2003. 5. 28.
- 박소라, “경쟁 도입이 텔레비전 프로그램 장르 다양성에 미치는 영향에 대한 연구”, 한국언론학보 47권 5호, 2003, pp.222~250.
- 박원기, 「방송광고제도 변화에 따른 매체별 광고비 영향분석」, KOBACO, 2008.
- 박원기·이규완, “방송광고 요금과 판매방식에 관한 연구”, 광고연구 2008 봄.
- 유승훈·양창영, “지상파 방송광고 단가변동의 경제적 파급효과”, 광고연구, 2007 여름.
- 이수일, 「방송산업에의 경쟁도입」, KDI 정책연구시리즈 2006-15, 2006.
- 이혜갑, “텔레비전 광고 요금구조에 관한 연구: 시급을 중심으로”, 광고학연구 제15권 1호, 2004, pp.131~151.
- 정희택, 「경쟁미디어랩 도입의 영향평가」, 한국광고주협회 연구총서 4, 2005.
- 제일기획, 「2007 광고연감」, 2007.
- 한국광고단체연합회, 『한국광고산업현안문제 조사연구 보고서』, 2004. HRC Telmar, 2008.
- 덴츠, 「2007년 일본의 광고비」, Newspapers AD Journal, 2008. 5. 6.
- Lehman Brothers, “Internet Databook”, 2008. 4.

Newspapers AD Journal, 2008. 5. 6.

Nilssen, T., and L. Sorgard, "TV Advertising, Program Quality, and Product-Market Oligopoly", Competition Policy Center, Working Paper Series No CPC00-012, 2000.

Li, S. S., "Market Competition and the Media Performance of Taiwan's Cable Television Industry", Journal of Media Economics, January 2004.