

방송융합정책연구 KCC-2022-25

# 지역 중소방송 활성화를 위한 방송광고 지원체계, 지원방식 방안 등 입법안 연구

(A Study on the Enactment of the Broadcast Advertising Support System and Methods for Facilitating Local, Small and Medium-sized Broadcasting)

2022. 12

연구기관 : 한국전파진흥협회



방송통신위원회

Korea Communications Commission

이 보고서는 2022년도 방송통신위원회 방송통신발전  
기금 방송통신 융합 정책연구사업의 연구결과로서  
보고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의  
공식입장과 다를 수 있습니다.

# 제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『지역 중소방송 활성화를 위한 방송광고 지원체계, 지원방식 방안 등 입법안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2022년 12월

연구기관 : 한국전파진흥협회

총괄책임자 : 안임준

참여연구원: 박혜원

최규환

정재훈



# 목 차

## 요약문

### 제1장 서론 .....1

제1절 연구 목적 및 필요성 ..... 1

제2절 연구 내용 및 방법 ..... 2

### 제2장 국내 방송광고 결합판매제도와 지역중소 방송지원정책 현황 ---5

제1절 방송광고 판매 현황 및 제도 현황 ..... 5

1. 미디어렐의 개념과 기능 ..... 5

2. 미디어렐사 현황 ..... 9

제2절 방송광고 결합판매제도 연혁 및 현황 ..... 12

1. 방송광고 결합판매제도의 개념과 기능 ..... 12

2. 방송광고 결합판매제도 연혁 ..... 15

3. 방송광고 결합판매제도의 문제점 ..... 20

제3절 지역중소 방송산업 및 지원정책 분석 ..... 30

1. 지역중소 방송산업 현황 ..... 30

2. 지역중소 방송산업 지원을 위한 정책 현황 ..... 33

3. 방송광고 결합판매 실적 및 지역중소방송사 경영기여도 분석 .. 38

### 제3장 해외 방송광고판매제도와 지역중소방송 지원정책 현황 .....45

제1절 네덜란드 ..... 45

1. 지원 정책 목표 ..... 45

2. 지원법제 및 운영방식 ..... 47

3. 산업 구조 ..... 54

4. 광고 판매 관련 법제도 ..... 60

제2절 덴마크 .....	74
1. 지원 정책 목표 .....	74
2. 지원법제 및 운영방식 .....	76
3. 산업 구조분석 .....	79
4. 광고 판매 관련 법제도 .....	83
제3절 노르웨이 .....	95
1. 지원 정책 목표 .....	95
2. 지원법제 및 운영방식 .....	96
3. 산업 구조 .....	101
4. 광고 관련 법제도 .....	111
제4절 호주 .....	115
1. 호주의 방송광고시장 현황 .....	115
2. 호주 방송광고 판매제도 .....	119
3. 호주 방송광고 규제 .....	124
4. 호주 상업방송 지원제도 .....	126
5. 시사점 .....	127
제5절 국가간 비교분석 및 시사점 .....	128
<b>제4장 심층인터뷰 및 설문조사 .....</b>	<b>137</b>
제1절 전문가 및 이해관계자 심층인터뷰 조사 .....	137
1. 심층인터뷰 개요 .....	137
2. 인터뷰 결과 .....	140
제2절 광고주, 광고대행사 대상 설문조사 .....	178
1. 서론 .....	178
2. 광고 수요곡선 추정을 통한 탄력성 추정 .....	180
3. 광고시장의 변화에 대한 시나리오 .....	184

4. 설문조사 시행 .....	186
5. 시장의 반응에 대한 추정 .....	190
6. 결론 및 시사점 .....	192
<b>제5장 방송광고 결합판매제도 개선안 및 지원방안 .....</b>	<b>194</b>
제1절 결합판매제도 현안 .....	194
1. 방송광고 결합판매 제도의 문제점 및 개선 필요성 .....	194
제2절 결합판매 판매방식 개편방안 .....	203
1. 방송광고 결합판매 제도 개선 방향 개요 .....	203
2. 방송광고 결합판매 제도 개선 세부 정책 단기 과제 .....	209
3. 방송광고 결합판매 제도 개선 세부 정책 중장기 과제 .....	218
제3절 지역중소방송 광고 활성화를 위한 결합판매제도 개선안 ..	221
1. 중소방송 전문 미디어랩 설립의 필요성 .....	221
2. 중소방송 전문 미디어랩 설립 방안 검토 .....	227
3. 중소방송 전문 미디어랩 설립 방안 및 재정 전망 .....	238
4. 중소방송전문 미디어랩 설립 방안 법적 검토 .....	250
제4절 지역중소방송 활성화를 위한 방송광고 지원 방안 .....	261
1. 광고운용방식의 유연화 .....	261
2. 신유형 광고의 도입 .....	263
3. 광고 분야 확대 .....	265
4. 중소방송사 직접광고 판매 허용 .....	265
5. 지역중소방송사 광고규제 완화 효과 분석 .....	266
6. 신설 중소(지역) 미디어랩 운영을 위한 제도 개선 방향 .....	276
제5절 결합판매 제도 개선안별 장단점 분석 .....	291
제6절 소결 .....	293
<b>제6장 결론 .....</b>	<b>295</b>

참 고 문 헌 .....	303
별첨1 .....	308



## 표 목 차

<표 1-1> 연구목표별 추진방법 .....	3
<표 1-2> 보고서 작성 역할 분담 .....	3
<표 2-1> 방송통신위원회 미디어렐 허가 현황 .....	10
<표 2-2> 미디어렐별 담당 지원대상 사업자 .....	13
<표 2-3> 헌법재판소 결정에 따른 시나리오별 제도 개선 추진 방향 ·	19
<표 2-4> 2012년~2020년 지상파방송 및 결합판매 광고매출 추이 .....	22
<표 2-5> 2013년과 2022년 결합판매 사업자별 결합판매 평균비율 비교 ·	24
<표 2-6> 국내 주요 미디어렐의 광고 판매대행 현황 및 사업 영역 ·	28
<표 2-7> 지역방송사 허가 현황* .....	31
<표 2-8> 2012년~2021년 지역방송의 방송사업매출 및 광고매출 현황	32
<표 2-9> 제3차 지역방송발전지원계획 요약 .....	35
<표 2-10> 지상파 방송광고 시장 동향 (단위: 억원) .....	38
<표 2-11> 지상파 방송광고 결합판매 실적 (단위: 억원) .....	39
<표 2-12> 방송광고 결합판매 매출 전망 비교 (단위: 억원) .....	42
<표 2-13> ' 20년 및 ' 21년 전망 분석 결과 비교 .....	42
<표 2-14> 방송광고 결합판매 매출의 방송사업 매출 성장기여율 .....	43
<표 3-1> 저널리즘진흥기금의 지원액 .....	52
<표 3-2> 연령대별 TV시청률(단위 백분율%) .....	54
<표 3-3> 연령대별 TV채널 시청률(단위: 백분율 %) .....	55
<표 3-4> 연령대별 라디오 청취율(단위 백분율 %) .....	56
<표 3-5> 연령대별 라디오 채널 청취율(단위 백분율 %) .....	57
<표 3-6> 네덜란드 주요 미디어기업의 소유현황 .....	57

<표 3-7> 네덜란드의 미디어 집중도 (단위 백분율 %)	59
<표 3-8> 네덜란드 미디어기업의 매출액 변화(단위 백만유로)	59
<표 3-9> 최근 예산법에 따라서 편성된 지원예산	79
<표 3-10> 덴마크 미디어산업의 분야별 매출액	81
<표 3-11> 주요 매체의 광고매출액	82
<표 3-12> TV 2 지역공영방송 지역종합뉴스(19시30분) 시청률 및 점유율(2020년10주차)	98
<표 3-13> TV Midtvest의 연간 예산	94
<표 3-14> 지역방송 지원현황	100
<표 3-15> 노르웨이 미디어 광고매출액 변동	110
<표 3-16> 호주 지상파 방송사 및 채널	115
<표 3-17> 호주 지상파 방송사 시청률	116
<표 3-18> 지상파 방송사 소유 미디어 기업 매출 변화 (호주달러: 백만)	119
<표 3-19> 지상파 방송사 광고 판매 채널	120
<표 3-20> 호주 주요 광고 대행사 시장 점유율	121
<표 3-21> 방송광고 제도 등 국가간 비교1	128
<표 3-22> 방송광고 제도 등 국가간 비교2	129
<표 4-1> 심층 인터뷰 설문 내용	138
<표 4-2> 심층 인터뷰 참여자	139
<표 4-3> 심층 인터뷰 참여자별 예상 시나리오	141
<표 4-4> 심층 인터뷰 참여자별 희망 시나리오	145
<표 4-5> 지역중소방송사 주요 자원	168
<표 4-6> 국내 지상파방송 광고시장 패널자료	181
<표 4-7> 지상파TV 방송3사 광고에 대한 수요곡선 추정	183
<표 4-8> 2020년 기준으로 광고력 인상에 따른 지상파3사의 광고수요 및 매출의 변화	184
<표 4-9> 2020년 기준으로 광고력 인상에 따른 지상파3사의 광고수요 및 매출액의 변화	186
<표 4-10> 전문가 설문조사의 개요	187

<표 4-11> 2020년 기준으로 광고가격 인상에 따른 지상파 3사의 광고수요 및 매출액의 변화 (광고주의 가격인식 반영) .....	192
<표 5-1> 중소 라디오 방송 전용 미디어렙 설립시 재정 .....	241
<표 5-2> 2021년도 결합판매 대상 중소방송사업자 재무손익 현황 (단위, 백만원) ..	247
<표 5-3> 2021년 영국 라디오 광고수입 현황 .....	264
<표 5-4> 방송광고 유형의 변화 .....	278
<표 5-5> 방송광고 규제 체계 개선 방향 (방송통신위원회, 2022) .....	280
<표 5-6> TBS 매출의 변화 (2019-2021, 방송통신위원회, 2022/단위: 백만원) ..	286
<표 5-7> TBS 광고/협찬 매출(2019-2021, TBS내부자료, 2022, 단위: 백만 원) ..	288
<표 5-8> 프로그램 내(內) 광고와 협찬 간 관계 .....	289
<표 5-9> 결합판매 제도 개선안별 장단점 분석 .....	292

## 그 립 목 차

[그림 2-1] 매체구매경로 .....	6
[그림 2-2] 방송매체 광고의 유형 .....	7
[그림 2-3] 결합 및 비결합판매 매출 추이 (단위: 백만원) .....	40
[그림 2-4] 방송사 군별 결합판매 매출 추이 (단위: 백만원) .....	40
[그림 3-1] 네덜란드의 라디오청취점유율 .....	73
[그림 3-2] 덴마크 미디어광고매출액 현황 .....	83
[그림 3-3] TV 2의 지역계열사 .....	92
[그림 3-4] 노르웨이의 전국/광역 라디오시장 청취점유율 .....	105
[그림 3-5] 노르웨이TV시장의 시청점유율 .....	107
[그림 3-6] 노르웨이 신문과 방송의 구독매출액 .....	108
[그림 3-7] 노르웨이 신문과 TV, 라디오의 광고매출액 .....	109
[그림 3-8] 노르웨이 미디어광고매출액 변화 .....	110
[그림 3-9] 호주 방송 이용자 시청행태 .....	117
[그림 3-10] 호주 지상파방송사 매출 규모 (호주달러: 백만) .....	118
[그림 3-11] 채널 나인 광고 집행 Case studies .....	122
[그림 4-1] 시나리오 기반 심층인터뷰 수행 과정 .....	137
[그림 4-2] 예상 시나리오 .....	140
[그림 4-3] 희망 시나리오 .....	145
[그림 4-4] 예상 시나리오와 희망 시나리오 응답 비교 .....	148
[그림 4-5] 방송광고 결합판매 의무 폐지에 대한 전문가 인식 .....	188
[그림 4-6] 방송광고 결합판매 의무 폐지에 대한 대응(복수 응답) .....	188
[그림 4-7] 방송광고 결합판매 의무 폐지에 지상파 방송광고 구입금액의 변화 .....	189

[그림 4-8] 중앙 지상파3사의 광고가격에 대한 전문가들의 인식 조사 문항 ..	191
[그림 5-1] 방송광고 제도 개선 방향 .....	208
[그림 5-2] 방송광고 결합판매 제도 지원 체계 개편방안 .....	211
[그림 5-3] 타이틀스폰서십 사례 (중국) .....	271



# 요 약 문

## 1. 제 목

지역 중소방송 활성화를 위한 방송광고 지원체계, 지원방식 방안 등 입법안 연구

## 2. 연구 목적 및 필요성

- (지원제도 마련) 지상파 매출 급감, 결합판매 제도 실효성 약화 및 동 제도의 위헌확인 소송 제기 등에 따라 지역중소방송사에 대한 지원 제도 마련 필요
- (방송의 공적가치 보호) 방송환경 변화에 대응한 지상파 방송의 공공성, 공익성, 다양성 및 지역성 보호 방안 강구가 필요
- (결합판매 제도 개선) 방송광고 결합판매 제도의 지역·중소방송사 지원 제도 전반의 재검토 및 제도개선을 추진하여, 결합판매 위헌 소송 결과에 대응하여 개선안 마련 필요
- (목적) 결합판매 관련 방송광고판매제도 개선안 및 지원방안 마련

## 3. 연구의 구성 및 범위

- 연구의 구성
  - (추진과제 상세계획 수립) 직무를 이해하고 과제 목적과 범위를 확정하며 상세계획을 수립하는 단계

- (해외사례 조사) 방송광고판매제도 및 지역중소방송 관련 해외 선진국 동향 및 사례를 파악하여 시사점을 도출하는 단계
- (영향분석) 결합판매 중단이 지상파 광고시장에 미치는 영향 분석
- (개선안 마련) 결합판매 관련 방송광고판매제도 개선안 및 지원방안 마련

#### ○ 연구의 범위

- 방송광고 결합판매 제도개선을 위한 지역중소방송 활성화 정책 방안 수립
- 지역중소 방송광고 활성화를 위한 판매제도 개선안 마련
- 지역중소방송 지원체계 및 지원방식 등 지원방안 마련
- 결합판매 제도개선 시 광고시장에 미치는 영향분석
- 이해관계자 의견 수렴 등을 위한 간담회 개최

## 4. 연구 내용 및 결과

- 방송광고 결합판매와 유사한 제도를 운영하고 있거나 했던 국가로는 네덜란드, 덴마크, 영국 등이 있음
- 네덜란드 방송광고재단 Ster의 방송광고 결합판매는 공영방송의 TV와 라디오, 동영상공유서비스에서 진행



- 결합판매 방식은 광고주가 시청/청취율이 높은 프로그램/채널의 방송시간의 우선구매를 희망할 때, 상대적으로 시청/청취율이 낮은 프로그램/채널의 프로그램과 광고예산을 공유할 경우, 이에 대한 할인을 해 주는 방식으로 진행
- 덴마크의 공영방송, TV 2 주식회사는 2009년 이후 상업적 재원으로 운영되는 전국채널인 TV 2의 경우 광고재원으로 운영되지만, 여덟 개 TV 2 지역 공영방송은 수신료를 주재원으로 하고, 협찬과 자체 수익사업, 프로그램 판매수입을 보조 재원으로 운영
- 광고판매는 TV 2 미디어렙(TV 2 Reklamesalg)이 담당하고 판매 수익도 모두 TV 2에 귀속
  - 지역관계사 광고수익을 TV 2 본사 수익으로 귀속시키는 이유는 TV 2가 여덟 개 지역공영의 지역자체뉴스를 전국적으로 송출하는 비용을 부담하고 있고, TV 2 여덟 개 지역관계사가 자체적으로 운영하는 디지털 24시간 플랫폼에 프로그램을 제공하기 때문
  - 이와 함께, TV 2는 여덟 개 지역공영이 이용할 수 있는 뉴스 데이터베이스 구축업무도 부담할 의무도 있으며 이때 스포츠광고를 할 수 있는데, 스포츠광고의 판매와 편성, 정산 등은 모두 TV 2 미디어렙이 결합 판매
- 영국도 1992년까지 지상파 공영방송사 Channel4와 웨일즈 민족 권역의 웨일즈어 방송 S4C의 광고를 지역 ITV 방송사에서 판매 하여 재정을 보전

- 우리나라 방송광고 결합판매와 유사하게 지상파 민영방송사 ITV의 광고 판매초과이윤을 Channel4와 S4C의 방송재원으로 할당
- ※ 현재는 S4C에 대해 정부지원금과 BBC의 수신료의 공적 재원을 지원
  
- 노르웨이는 방송사 사내광고국을 통해 방송광고를 직접 판매를 하고 있음
  
- 호주는 방송사 방송광고 직접판매와 광고판매대행사에서 방송광고판매를 하고 있음
  
- 네덜란드, 덴마크, 노르웨이는 지역저널리즘 취재능력개발, 경영지원, 지역방송설비 확충 등의 지역방송지원제도를 두고 있으며 호주는 방송면허 세금면제 시행

<방송광고 제도 등 국가간 비교1>

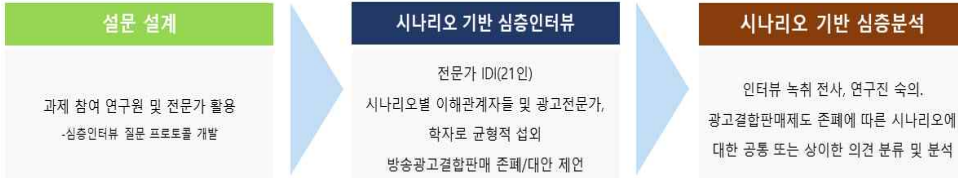
	네덜란드	덴마크	노르웨이	호주	영국
2021년 지상파 방송광고 매출*	948백만 달러	240백만 달러	324백만 달러	2,545백만 달러	2,985백만 달러
미디어랩 관련법령	방송법	없음	없음	관련 규제 없음	관련 규제 없음
미디어랩 허가/신고 /등록제 여부	등록	등록	없음	별도의 인허가제 없음	별도의 인허가제 도 없음
지상파 방송 미디어랩 사례	Ster	TV 2 Reklames alg	없음	Nine Plus, Seven West Media WA, Paramount ANZ	ITV Media, Sky Media
운영방식	법정기구	상업상 회사	사내 광고국	직접 판매/대행 사를 통한 간접 판매	.공-민영 분리 운영 .공-민영 자체판매 또는 판매대행 (미디어랩) 방식 선택적 운영
지상파방 송 미디어랩 크로스미	허용 (공.민영)	허용 (공영방송 사이)	없음	관련 규제 없음	허용

디어랩여부					
지역중소방송지원제도 및 사례	지역저널리즘취재능력개발	지역방송경영지원	지역방송설비확충 및 저널리즘능력개발지원	방송면허세금면제	지역TV설립초기BBC수신료지원, S4C정부보조금과 수신료지원
방송광고결합판매유무 및 사례 소개	결합판매(채널간결합구매시 광고가 8% 할인)	결합판매(TV2 전국과 TV2 지역공영간 방송광고 시간결합 판매)	없음	없음	1992년까지 Channel4와 S4C의 광고를 지역ITV에서 판매하여 재정보전

출처 : PWC(2022). Global Entertainment & Media Outlook 2022-2026.

## 심층인터뷰

### 시나리오 기반 수행과정



### 결과 요약: 시나리오 분석

#### 방송관계자들이 예상하는 시나리오

<시나리오 3>	<시나리오 4>	<시나리오 1>	<시나리오 2>
방송광고 결합 판매제도 폐지와 지상파 방송광고 매출액 지속감소 <b>12</b>	방송광고 결합 판매제도 유지와 지상파 방송광고 매출액 지속감소 <b>5</b>	방송광고 결합 판매제도 폐지와 지상파 방송광고 매출액 현상유지 <b>3</b>	방송광고 결합 판매제도 유지와 지상파 방송광고 매출액 현상유지 <b>1</b>

#### 방송관계자들이 희망하는 시나리오

<시나리오 2>	<시나리오 1>	<시나리오 3>	<시나리오 4>
방송광고 결합 판매제도 유지와 지상파 방송광고 매출액 현상유지 <b>9</b>	방송광고 결합 판매제도 폐지와 지상파 방송광고 매출액 현상유지 <b>7</b>	방송광고 결합 판매제도 폐지와 지상파 방송광고 매출액 지속감소 <b>1</b>	방송광고 결합 판매제도 유지와 지상파 방송광고 매출액 지속감소 <b>없음</b>



#### 예상과 희망의 불일치 이유

- 결합판매제도 중단 여부 보다는 광고 매출액 현상 유지가 더 중요
- 결합판매제도의 유지를 희망하지만 정황상 중단될 것으로 판단됨
- 결합판매제도의 중단과 매출 현상유지를 희망하지만 현실적으로 감소 예상

### 결과 요약: 방송광고결합판매제도

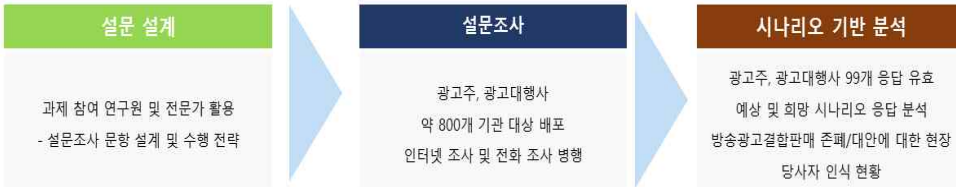
방송광고결합판매제도 중단	방송광고결합판매제도 유지
지상파3사, 광고주, 국민, 정부	정책 수혜자
방송광고 생태계 활성화, 효율적 광고 집행, 시청자 자율선택권	긍정적 효과
지역중소방송사 재정 위기, 지상파 운영 부담	부정적 효과
지역중소방송사 재정 지원, 지역중소방송사 자생력 강화 독려 방송광고 규제 완화, 지역중소방송사 전용 웹	대응책
	지역중소방송사, 국민
	방송의 공공성과 다양성 추구에 공헌. 지역균형발전
	시장 경제 속 공정한 경쟁에 대한 논란 지속
	방송광고결합판매제도 유지에도 지역중소방송사 자생력 강화를 위한 장기적 플랜 필요. 방송광고시장 전반의 생태계 활성화 방안 필요

#### 지역중소방송사 활성화를 위한 방송광고 정책 조정에 대한 의견

지역중소방송사 재정지원	지역중소방송사 전용 웹	방송광고 규제 완화
결합판매제도 중단 시 정부의 재정지원 필수적 금액 수준은 방송사별 특성에 따라 차등 지급 방송발전기금, 코바코 활용 등 현실화 정책 필요	광고자율판매 목적이라면 큰 효과 없을 것 단기적으로 분위기 쇄신 등 부분적 효과 경영 노하우 공유 등 활용 가능	라이브리드, 타이틀 스폰서십 등 규제 완화 필요 제품광고에서도 방송광고시장 현실 반영 필요

## 설문조사

### 시나리오 기반 수행과정



### 결과 요약: 시나리오 분석



### 결과 요약: 방송광고결합판매제도

설문	방송광고결합판매제도 중단							지역중소방송사 전용 미디어 렵 설치							
	매우 긍정적	긍정적	부정적	매우 부정적	무응답	합계	척도	매우 긍정적	긍정적	부정적	매우 부정적	무응답	합계		
응답자수	9	25	39	16	3	7	99	0	7	43	13	8	28	99	
%	9.1%	25.3%	39.4%	16.2%	3.0%	7.1%	100%		0.0%	7.1%	43.4%	13.1%	8.1%	28.3%	100%
평균값	2.77							3.26							

### 지역중소방송사 활성화를 위한 방송광고규제 정책에 대한 의견

라이브리드 효과와 구매의향							타이틀 스폰서십 효과와 구매의향							크로스 미디어 광고 효과								
효과							효과							효과								
척도	매우 긍정적	긍정적	부정적	매우 부정적	무응답	합계	척도	매우 긍정적	긍정적	부정적	매우 부정적	무응답	합계	척도	매우 긍정적	긍정적	부정적	매우 부정적	무응답	합계		
응답자수	0	4	39	14	3	28	99	0	4	17	41	7	6	28	99	0	17	41	7	6	28	99
%	0.0%	4.0%	39.4%	14.1%	3.0%	28.3%	100%	0.0%	4.0%	17.2%	41.3%	7.1%	6.1%	28.3%	100%	0.0%	17.2%	41.3%	7.1%	6.1%	28.3%	100%
평균값	3.27							3.01							3.03							
구매의향							구매의향							구매의향								
척도	1	2	3	4	5		척도	1	2	3	4	5		척도	1	2	3	4	5			
응답자수	12	12	45	2	0	28	99	8	8	42	11	2	28	99	5	20	7	1	37	28	99	
%	12.1%	12.1%	45.5%	2.0%	0.0%	28.3%	100%	8.1%	8.1%	42.4%	11.1%	2.0%	28.3%	100%	5.1%	20.2%	7.1%	1.0%	37.4%	28.3%	100%	
평균값	3.29							2.77							3.59							

- 효과에 대해서는 다소 회의적이나 구매의향 높음.  
 - 시장 위기 속 어떤 방법이라도 시도하려는 의지 보임.

- 효과와 구매의향 모두 긍정적인 편임.  
 - 특히 지상파에서 효과 기대 어필

- 효과예측에서는 전반적으로 긍정이 우세  
 - 법률 및 제도적 선결 필수임을 인지하고 있음

- 설문조사를 통하여 광고주나 광고대행사는 88.6대 11.4로 중앙 지상파3사의 광고가격이 실제 시장가격보다는 결합판매되는 중소방송사의 광고비용까지 모두 포함하는 것으로 인식
  - 다수의 광고업계 전문가들은 세금처럼 결합판매를 구매하여 왔고, 지상파 중앙3사의 광고가치를 실제 시장가보다는 최소 15% 이상 높게 평가하는 것으로 판단
  
- 설문조사 결과를 선행연구에서 구한 지상파TV 3사의 광고 수요 곡선과 결합하여 결합판매 의무를 폐지할 경우에 예상되는 광고 매출액의 변화를 정량적으로 확인
  - 현재의 가격수준을 유지해도 광고 판매가 증가하여 매출액이 7.2% 증가하는 것을 확인
  - 현재와 같이 15.3%의 추가 재원을 마련하기 위해서는 중앙 3사의 광고 가격을 현재의 시장가격보다 약 20% 인상해야 하는 것으로 나타남
  - 중앙3사의 광고매출의 일부를 거두어서 중소방송사에 배분한다는 계획은 자원 측면에서 결합판매를 충분히 대체하기가 어려울 가능성이 큼
  - 결합판매를 하지 않아서 확보한 잉여 재원을 지상파 3사의 광고 추가구매에 주로 사용하겠지만, 경쟁매체인 디지털 미디어 광고의 구매로 이전하겠다는 응답도 상당히 많음
  - 그러므로 광고 가격의 인상이 지상파 방송광고 시장으로부터 수요의 유출을 초래할 위험이 있음

○ 방송광고 결합판매 제도 개선 원칙

- 지역성 보호, 다양성 보호, 결합판매 제도 개선 시 매체 균형발전이라는 정책 목표가 달성 여부

○ 방송광고 결합판매 제도 개선을 위한 접근 방향

- 지상파 방송시장 및 방송의 공적 가치에 미치는 영향을 고려하여 결합판매 제도 개선의 범위는 다음과 같이 설정

- ① 결합판매 제도의 유지를 전제로 시행령 및 고시 개정을 통한 시의성 및 효과성 높은 제도를 우선 추진
- ② 지역중소방송사의 방송광고의 경쟁력 및 매력도 제고를 위한 새로운 광고 허용 등 규제 완화 추진
- ③ 방송광고의 판매대행 시장 구조 개편을 통해 지상파 방송광고의 판매 촉진 및 영업 경쟁력 제고 추진

○ 방송광고 결합판매 제도 개선을 추진하는 방법론에 있어서는 단계적으로 개선하는 것이 바람직함

- 1단계로는 지역중소방송사 중심의 결합판매 제도의 개선을 추진하는 것(예: 고시 개정)

- 2단계로는 중앙 지상파 및 미디어렙 중심의 제도 개선을 추진하는 것이 필요

- ① 지상파 방송사에 대한 1사 - 1렙을 허용하여 영업 경쟁력 및 판매 효율성 제고 추진



- ② 지역중소방송사에 특화된 미디어랩 설립을 허용하여(1사 - 1랩과 연동하여 미디어랩 설립을 자유화) 지역방송 전용 미디어랩 또는 라디오 방송 전용 미디어랩 도입 추진
  - ③ 지역중소방송사의 전용 미디어랩과 지역 유료방송 사업자(지역 케이블TV SO) 간의 광고 교차판매 허용 등 협업 유도
- 3단계에서는 결합판매 제도의 일몰 또는 폐지 및 정책 대안을 마련하는 것으로 접근

○ 방송광고 결합판매 제도 개선 방향

- 방송광고 결합판매 제도 자체를 개선하는 정책 방안의 목표는 지상파 방송광고 시장의 위축에 대응하여 방송광고 결합판매 제도 개선을 통해 지역중소방송사에 대한 지원 효과성 제고
- 지역중소방송사의 경쟁력을 제고하는 방안의 목표는 지역중소방송사의 열악한 영업력 및 낮은 광고 매력도 제고를 위해 지역중소방송사의 광고 ROI 및 광고 판매 촉진

### 〈방송광고 제도 개선 방향〉

제도 개선 방향		
방향	방송광고 결합판매 제도 개선	지역중소방송사 경쟁력 제고
<b>개 요</b>	지상파 방송광고 시장의 위축에 대응하여 방송광고 결합판매 제도 개선을 통해 지역중소방송사에 대한 지원 효과성 제고	지역중소방송사의 열악한 영업력 및 낮은 광고 매력도 제고를 위해 지역중소방송사의 광고 ROI 및 광고 판매 촉진
<b>기본 방향</b>	방송광고 결합판매 유지를 전제로 지원대상 조정 및 인센티브 지원 방식 도입	지역중소방송사에 특화된 광고규제 완화 및 미디어렐 제도 개편
<b>정책 방안</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 네트워크 지역방송사에 대한 키스태이션 광고 판매 협업 방식 전환 및 전파로 지원 중심 체제로 전환</li> <li>○ 경쟁력있는 중소 방송사의 결합판매 지원 비율 단계적 축소</li> <li>○ 결합판매 지원시 평가지표를 활용한 인센티브 시스템 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 라디오 방송 라이브리드 제도 도입</li> <li>○ 라디오 방송의 타이틀스폰서십 허용</li> <li>○ 지상파방송사의 1사 - 1렐 허용</li> <li>○ 지역중소방송사 전용 미디어렐 도입</li> <li>○ 지역방송사 - 유료방송사 광고판매 협업 촉진</li> </ul>
<b>기대 효과</b>	방송광고 결합판매 제도의 지속 가능성 및 지원 효과성 제고	키스태이션 및 지역중소방송사의 광고 경쟁력 및 영업 경쟁력 제고

구분	주요 방안	필요사항
방송광고 결합판매 제도 개선	방송광고 결합판매 지원대상 조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 네트워크 지역방송사 결합판매 지원대상 해제 (법률 및 고시개정)</li> <li>○ 경쟁력 있는 중소방송사 식별 및 지원 비율 단계적 축소 (고시개정)</li> </ul>
	방송광고 결합판매 지원방식 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 방송평가, 재허가 점수 등 평가지표를 활용한 인센티브 방식 적용 (법률 및 고시 개정)</li> </ul>
지역중소방송사 광고제도 개선	라디오 방송 라이브리드 제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 라디오 프로그램 내 라이브리드 도입 (시행령 개정)</li> </ul>
	라디오 방송 타이틀스폰서십 허용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 라디오 프로그램의 타이틀스폰서십 허용 (법률 및 시행령 개정)</li> </ul>
방송광고 판매대행 제도 개선	지상파방송사 1사 - 1렐 허용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ MBC 계열 미디어렐 설립 허용 (법개정)</li> </ul>
	지역중소방송사 전용 미디어렐 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ SPC/JV 형태의 지역중소방송사 전용 미디어렐 허용 (개정 불필요)</li> </ul>
	지역방송사 - 유료방송사 광고판매 협업 촉진	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역방송사와 지역SO 간의 교차판매 허용 등 판매 협업 유도 촉진</li> </ul>

**<방송광고 제도 개선 장단점>**

구분	주요방안	장점	단점	비고
방송 광고 결합 판매 제도 개선	방송광고 결합판매 지원대상 조정	시장상황에 맞게 유동적인 지원대상 사업자 조정 가능	조정대상 사업자의 반발 우려	
	방송광고 결합판매 지원방식 개선	방송사업자의 자율적인 실적 향상에 따른 평가지표 향상 기대	취약매체의 지속적 경영악화 우려	
지역 중소 방송 사 광고 제도 개선	라디오 방송 라이브리드 제도 도입	신유형 광고 도입을 통한 방송광고 매출 증대	라디오 방송 상업화 우려	
	라디오 방송 타이틀스폰 서십 허용	신유형 광고 도입을 통한 방송광고 매출 증대	라디오 방송의 상업화 우려	
방송 광고 판매 대행 제도 개선	지상파방송 사1사-1렙 허용	일부 방송사 방송광고 매출 증대 예상	지역중소방송 사 결합판매 방송광고 매출 감소 예상	법률제5조 제2항에서 방송문화진흥 회(MBC) 부분 삭제
	지역중소방 송사 전용 미디어렙 도입	지역중소방송사 광고매출 증대 기대	지역중소 방송사 전용 미디어렙 운영비 부족 예상	현행법 개정은 불필요. 법률 제6조에 따라 허가를 받으면 가능
	지역방송사 - 유료방송사 광고판매 협업 촉진	지역방송광고의 효과 증대를 통한 지역방송사의 광고 매출액 증대 기대	지역방송사의 방송광고 판매체제와 유료방송광고 의 판매 체제 상이	법률 개정 불필요

## 5. 정책적 활용 내용

- 방송광고 결합판매 제도 개선을 위한 법령 개정의 기초 자료로 활용
  - 지역중소방송사 지원과 함께 공공 정책적인 목표를 달성할 수 있는 개선 방안 수립을 위한 기초자료로 활용
- 방송광고시장 활성화 및 지역중소방송사 지원을 통한 공익성·다양성 실현을 위하여 중장기적인 정책 수립에 활용
  - 결합판매 제도 개선에서 나아가 해당 제도의 대안으로서 지역중소방송사 지원에 대하여 다양한 측면의 방안을 검토하여 정책적 기초자료로서 활용할 것으로 기대

## 6. 기대효과

- 방송광고 결합판매 제도개선 및 지역중소방송사 활성화를 통해 방송산업육성 기여 및 방송사 경영 환경 개선 기대
- 결합판매 제도개선 및 지역·중소방송사 지원을 통해 지속가능한 지역·중소 방송콘텐츠 제작 기반 마련 기대
- 방송광고 결합판매 제도 정비를 통해 방송산업의 생산성 및 경쟁력 향상에 기여

- 전반적으로 성장 정체에 있는 국내 방송광고시장 환경을 활성화시킬 수 있는 근본적인 해결책을 검토하고 정책적 방안으로 제시함으로써 지상파 방송광고시장 활성화에 기여할 것으로 기대
  
- 지역중소방송사 등 취약매체에 대한 입법안을 제시함으로써 지역성은 물론 다양성, 공공성을 실현할 수 있는 기반 마련에 기여
  - 결합판매 제도개선 및 지역·중소방송사 지원을 통해 지속가능한 지역·중소 방송콘텐츠 제작 기반 마련 기대

# SUMMARY

## 1. Title

A Study on the Enactment of the Broadcast Advertising Support System and Methods for Facilitating Local, Small and Medium-sized Broadcasting

## 2. Objective and Importance of Research

To facilitate the broadcast advertising market and protect the public interest in the changing broadcast market environment, this study explores the opinions of the experts and interest groups. Its purpose is making policies and acts for reorganizing the combined sales system of broadcast advertising. Specifically, it aims to make policies and an act for supporting local, small and medium-sized broadcasters.

## 3. Contents and Scope of the Research

- the policy agenda of the combined sales system of broadcast advertising
- Managing the study group for reforming combined sales of broadcast advertising and supporting local, small and medium-sized broadcasters

- Analysing the ripple effect of advertising market followed by the reform of current broadcast advertising sales system

## 4. Research Results

Using the literature review, legal analysis, in-depth interview and survey, this study offers policy agenda of the combined broadcast advertising sales system and supporting small and medium-sized broadcasters. Developed countries' broadcast advertising sales system are investigated and compared.

As a result, several policy agenda for broadcast advertising sales system are proposed. Firstly, the study suggests that local and medium-sized broadcasters that received combined broadcast advertising sales can be adjusted by the Korea Communication Commission.

Secondly, the amount of the combined sales of broadcast advertising should reflect the results of the broadcast evaluation and re-permission scores.

Thirdly, this policy suggestion is related to introduce live reads and title sponsorships to improve the local and medium-sized broadcasters' revenue.

Fourthly, a media representative for local, small and medium-sized broadcasters is suggested. This policy suggestion is expected to enhance the local broadcast advertising market.

## 5. Policy Suggestions for Practical Use

The results will be used as basic materials for the establishment of the act for broadcast diversity enhancement and balanced development of local, small and medium-sized broadcasters.

## 6. Expectations

This study is a policy research for the broadcast advertising sales system. Our recommendations are expected to vitalize the local, small and medium-sized broadcasters and contribute to the broadcast industry in Korea.



# CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Current Status of Domestic Combined Sales of Broadcast Advertising and Supporting System for the Local, Small and Medium-sized Broadcasters

Chapter 3. Current Status of International Broadcast Advertising Sales System and Supporting System for the Local, Small and Medium-sized Broadcasters

Chapter 4. In-depth Interview and Survey

Chapter 5. Policy Suggestions for Combined Sales System of Broadcast Advertising and Supporting System

Chapter 6. Conclusion



# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구 목적 및 필요성

지상파 광고매출 감소와 결합 판매대상 지역·중소방송사 지원이 동반 감소하는 등 결합판매제도의 실효성이 약화되고 있다. 지상파방송 광고매출액은 2012년 2조 1,830억 원에서 2021년 1조 2,015억 원으로 45%가 감소하였고, 이에 따라 방송광고 결합판매 매출액은 2012년 2,480억 원에서 2021년 1,302억 원으로 47.5%가 감소하였다. 이와 같이 지상파 방송광고 시장의 위축에 따라 향후에도 지원대상인 네트워크 지역지상파 방송사 27개사와 중소지상파방송사 13개사를 계속 지원할 수 있을지에 대해 회의적 시각이 존재한다. 따라서 지상파 방송광고 시장이 더 위축되기 이전에 결합판매 제도의 대안 마련을 통해 지역중소방송사에 대한 지원정책 재편이 시급하다는 지적이 대두되고 있다.

이와 함께 결합판매 제도 자체에 대한 위헌성 이슈가 대두되었다. 2020년 5월 결합판매제도 헌법소원에 따른 방송광고 결합판매 제도의 새로운 대안 모색이 더욱 필요하게 되었다. 방송광고 결합판매 제도(방송광고판매대행 등에 관한 법률 제20조)에 대해 위헌확인소송<sup>1)</sup>이 제기되어, ‘심판회부’ 결정에 따라 방송광고 결합판매제도가 존폐의 위기에 직면하였고, 현재의 판단에 따라 해당 제도가 폐지될 가능성도 배제할 수 없게 되었다. 만약 방송광고 결합판매 제도가 재산권, 평등권 등의 기본권을 침해하는 위헌 또는 헌법불합치로 판단될 경우 지역중소방송사를 지원할 수 있는 수단이 사라지므로, 별도의 대안 마련이 필요할

---

1) 헌법재판소 2020헌마600

수밖에 없다.

광고주, 지상파 방송사, 국회 등에서도 제도개선의 필요성을 제기하고 있다. 일부 지상파 방송사에서는 방송광고에만 적용되는 결합판매 제도가 지상파 방송광고 판매 시에 광고주에게 비용 할증 효과를 전가하게 되므로 방송광고 시장을 위축시키는 결과를 야기하고 있다고 비판하고 있다.

본 연구에서는 결합판매 관련 방송광고판매제도 개선안 및 지역중소 방송 지원방안 마련을 하고자 한다. 이를 위해 국내 방송광고 결합판매 제도와 지역중소 방송지원정책 현황을 분석하고, 네덜란드, 덴마크, 노르웨이, 호주 등 해외사례를 분석했다. 이해관계자 심층인터뷰를 실시하고 광고주, 광고대행사 설문조사를 통해 결합판매 제도개선 시 광고시장에 미치는 영향을 분석했다. 이를 통해 지역중소방송 광고 활성화를 위한 결합판매제도 개선안, 결합판매 판매방식 개편방안, 지역중소방송 활성화를 위한 방송광고 지원방안을 도출하였다.

## 제 2 절 연구 내용 및 방법

본 연구의 주요 핵심 내용은 아래와 같다.

- 방송광고 결합판매 제도개선을 위한 지역중소방송 활성화 정책 방안 수립
  - 지역중소 방송광고 활성화를 위한 판매제도 개선안 마련
  - 지역중소방송 지원체계 및 지원방식 등 지원방안 마련
- 결합판매 제도개선 시 광고시장에 미치는 영향분석

본 연구의 수행을 위해 방송광고에 전문적 지식을 갖춘 연구진을 구성하여 역할 분담을 통해 보고서를 작성하였다. 또한 방송광고 관련 이해관계자 심층 인터뷰와 광고주, 광고대행사 대상 설문조사를 실시하였다. 결합판매 제도 개선을 위해 정량적 방법을 통해 제도개선 방안의 논리적 근거를 확보했다.

<표 1-1> 연구목표별 추진방법

연구목표	해외사례조사	지상파광고시장 영향분석	결합판매 관련 방송광고판매제도 개선안 및 지원방안 마련
추진전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 문헌분석, 인터뷰</li> <li>- 해외 방송광고판매제도 및 지역중소방송 지원 사례 조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 광고주/광고대행사 담당자 설문조사</li> <li>- 결합판매 제도변화로 인해 발생하는 광고주의 광고가격에 대한 인식 조사</li> <li>- 광고주의 반응을 진술선호 설문조사 등을 통해 확인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 방송광고 전문가 활용</li> <li>- 지역중소방송 활성화를 위한 방송광고판매제도 개선안 및 지원방안 마련</li> <li>- 시나리오 분석을 활용한 심층인터뷰 실시</li> </ul>

<표 1-2> 보고서 작성 역할 분담

작성자	작성 내용
안임준	<ul style="list-style-type: none"> <li>제 1 장 서론</li> <li>제 1 절 연구 목적 및 필요성</li> <li>제 2 절 연구 내용 및 방법</li> </ul>
이수범, 이종관	<ul style="list-style-type: none"> <li>제 2 장 국내 방송광고 결합판매제도와 지역중소방송지원정책 현황</li> <li>제 1 절 방송광고 판매 현황 및 제도 현황</li> <li>제 2 절 방송광고 결합판매 연혁 및 현황</li> <li>제 3 절 지역중소 방송산업 및 지원정책 분석</li> </ul>
심영섭, 이지영, 안임준	<ul style="list-style-type: none"> <li>제 3 장 해외 방송광고판매제도와 지역중소방송 지원 정책 현황</li> </ul>

작성자	작성 내용
	제 1 절 네덜란드 제 2 절 덴마크 제 3 절 노르웨이 제 4 절 호주 제 5 절 국가간 비교분석 및 시사점
변상규, 타이밍포올	제 4 장 심층인터뷰 및 설문조사 제 1 절 전문가 및 이해관계자 심층인터뷰 조사 제 2 절 광고주, 광고대행사 대상 설문조사
이종관, 양동복, 홍문기, 안임준	제 6 장 방송광고 결합판매제도 개선안 및 지원 방안 제 1 절 결합판매제도 현안 제 2 절 지역중소방송 광고 활성화를 위한 결합 판매제도 개선안 제 3 절 결합판매 판매방식 개편방안 제 4 절 지역중소방송 활성화를 위한 방송광고 지원방안 제 5 절 결합판매 제도 개선안별 장단점 분석 제 6 절 소결
연구반	제 7 장 결론

## 제 2 장 국내 방송광고 결합판매제도와 지역중소 방송지원정책 현황

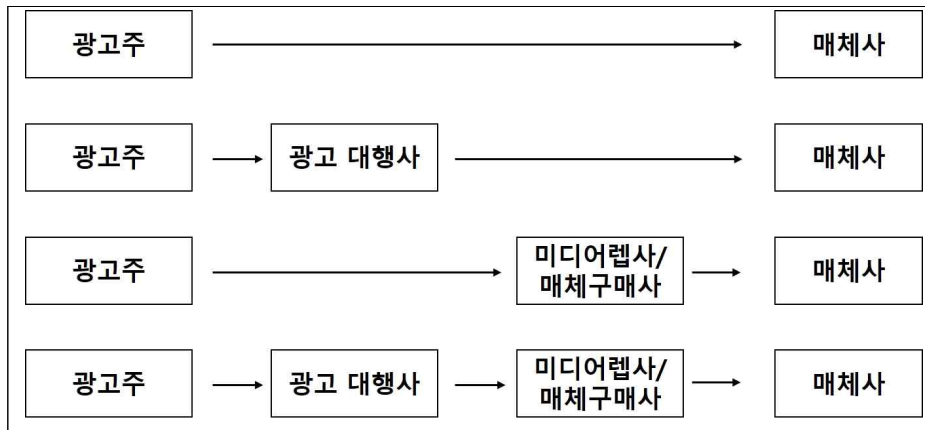
### 제 1 절 방송광고 판매 현황 및 제도 현황

#### 1. 미디어렙의 개념과 기능

##### 1) 미디어렙의 개념

미디어렙(MediaRep)은 매체사를 대신해 광고주나 광고대행사에 방송 광고 시간이나 신문의 지면을 판매해 주고 매체사로부터 일정 수수료를 받는 회사를 일컫는 것으로 미디어(Media)와 대행사(Representative)의 합성어다(김재철, 2014). 국내의 미디어렙은 미국이나 유럽에서 광고주 또는 매체 구매력이 약한 광고대행사를 대신해서 매체의 구매만을 전문적으로 대행해주고 이들로부터 일정한 수수료를 받는 ‘매체구매사(Media Buying Company)’와는 다르게, 광고시간 또는 지면의 판매를 대행하고 수수료를 수익으로 하는 일종의 ‘미디어 판매 대행사(Media Sales Representative)’의 성격을 갖는다(김봉현, 2000).

[그림 2-1] 매체구매경로



미디어렙의 업무 영역은 전통적인 4대 대중매체의 광고판매 대행에 포함하여 인터넷 등의 다양한 온라인 매체를 대상으로 복수 매체의 지면과 시간을 판매 및 대행하는 멀티 미디어렙의 성격을 띠고 있다. 그러나 이번 장에서는 방송산업에서의 미디어렙의 개념과 기능으로 논의를 제한하고자 한다.

방송 상품은 프로그램과 광고라는 두 가지의 상품을 판매하는 이중 상품 시장(Dual Product Market)으로 프로그램이라는 상품이 거래되는 시장과 프로그램을 매개로 광고가 거래되는 방송광고 시장이 함께 존재하고 있다(김재철, 2015). 방송광고 시장에서 상품의 거래는 프로그램의 판매를 통해 이루어지지만, 실질적으로 수익이 창출되는 것은 프로그램 전후(프로그램 광고, 토막광고)나 중간(중간광고) 또는 프로그램 내용 중(가상광고, 간접광고)에 붙는 광고를 통해 이루어진다는 특징이 있다.



[그림 2-2] 방송매체 광고의 유형



이렇게 방송 매체에 한해서도 다양한 유형의 광고시장이 존재하고 있음에도 불구하고 개별 방송국들이 다양한 광고주를 상대로 광고영업하는 것에 물리적 한계가 존재하며, 광고주로서도 개개의 방송국에 일일이 접촉을 하는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 광고주들이나 광고대행사 또는 매체 전문 대행사들의 중간거래자로서 필요에 부응하기 위해 개발된 시스템이 바로 미디어랩이라고 할 수 있다(김봉현, 2000). 또한, 방송의 특성상 방송사와 광고주 사이의 직거래로 인해 발생할 수 있는 상호 영향력을 차단하여 언론으로서 독립성과 공정성이 확보될 수 있도록 중간의 대리자 역할을 하는 것은 언론 권력과 경제 권력 사이의 일정한 거리를 유지하는 것으로 미디어랩의 중요한 존재 이유가 된다(김재철, 2015). 이를 통해 방송시장에서 여론 형성력(방송사)과 광고구매력(광고주) 사이의 일정한 거리 두기로 방송 광고의 공정한 거래를 통해 방송의 공정성과 공익성을 확보하기 위한 제도라고 할 수 있다(김재철, 2015).

국내의 미디어랩은 지난 2008년 11월, 헌법재판소의 「방송법」 제73

조 제5항의 헌법불합치 결정과 더불어 방송시장 환경의 급변화에 대응하기 위해 「방송광고판매대행 등에 관한 법률(이하 방송광고판매대행법)」을 통해 방송광고 시장에서 한국방송광고공사의 단일체제인 공영 미디어랩이 독점하였던 방송광고 판매방식을 1공영 다민영의 경쟁 미디어랩 시스템으로 전환하여 현재에 이르고 있다.

## 2) 미디어랩의 기능

미디어랩의 근본적인 도입 취지는 방송에 광고가 도입되면서 발생할 수 있는 상업적 영향을 최소화한다는 데 있다(박찬표, 2004). 물론 이러한 제도적 취지에 반하여 영리 행위를 목적으로 하는 방송사의 영업 자율성을 제한한다는 반론도 제기된다(김재철, 2015). 그런데도 방송의 특성상 상품의 거래 과정에서 소비자(시청자)의 취사 선택이 어렵다는 점은 타 매체보다 더 엄격한 수준의 독립성을 유지해야 하는 근거가 됐다. 즉, 방송광고 시장의 과열 경쟁을 방지하여 시장주의를 견제하는 한편, 방송사에 미칠 광고주의 영향을 최대한 배제하는 구실을 함으로써 방송의 독립성을 유지하는 것이다.

방송의 독립성 못지않게 중요한 가치적 원칙은 방송의 공익성과 공공성이라고 할 수 있다. 현행 「방송광고판매대행법」에서는 공영 또는 민영 미디어랩의 공공성과 공익성(제3조)을 강조하고 있으며, 방송통신위원회가 중소지상파방송사업자의 신청을 통해 특정 미디어랩을 지정하여 지상파방송사업자의 광고를 판매할 수 있도록 규정하고 있다(제19조). 또한, 기존의 군소 매체의 보호 방안으로서 방송광고의 결합판매 규정을 새로운 경쟁체제 내에서도 유지하여 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자의 방송광고를 다른 지상파방송사업자의 방송광고와 결합하여 판매하도록 명문화하고 있다(제20조). 이와 관련하여

여 「방송광고 결합판매 지원고시」 제6조는 지원대상 사업자의 안정적인 광고수익의 확보를 위하여 결합판매가 특정 프로그램 시간대 또는 특정 기간에 편중되지 않도록 하는 균등지원을 규정하고 있다.

특히 방송광고의 결합판매 제도는 방송과 여론의 다양성 확보 차원에서 중요한 제도적 장치이다. 현행 방송광고 결합판매 제도는 방송광고 판매 시에 결합판매를 통해 중앙방송사의 광고 판매 시 지역방송이나 종교방송과 같은 군소방송사에 광고 판매를 일정 부분 지원하고 있다. 이는 여론의 다양성을 유지하는 것뿐만 아니라 지역성을 보장하는 데에도 매우 효과적인 제도라고 할 수 있다(이수범·송민호, 2022).

이 외에도 방송사가 방송광고 판매를 위한 직접 영업을 하지 않고 외부의 미디어랩을 이용하게 되면, 방송 제작 및 편성 업무에 전념할 수 있으므로 전문성과 효율성을 높일 수 있다. 광고주로서도 미디어랩을 통해 매체 선정 및 포트폴리오 구성 등의 전문 서비스를 받고 광고영업 이외에도 광고효과 분석이나 매체 환경 등 관련 정보나 서비스를 받을 수 있다(김재철, 2015).

## 2. 미디어랩사 현황

현재 방송통신위원회의 허가를 받은 미디어랩은 공영 1개(한국방송광고진흥공사)와 민영 5개로 총 6개의 미디어랩이 존재한다.

<표 2-1> 방송통신위원회 미디어렐 허가 현황

번호	허가 번호	사업자명	심사 결과 (의결일)	허가증 교부일	허가 유효 기간	최다주주
1	2020-1	(주)에스비에스엠앤씨	재허가 ('20.8.11.)	'20.8.11.	'25.8.21.	(주)에스비에스
2	2022-1	제이티비씨미디어컴(주)	재허가 ('22.3.23.)	'22.4.1	'27.3.31.	제이티비씨(주)
3	2022-2	(주)티브이조선미디어렐	재허가 ('22.3.23.)	'22.4.1.	'27.3.31.	(주)조선방송
4	2022-3	(주)미디어렐에이	재허가 ('22.3.23.)	'22.4.22.	'27.4.21.	(주)채널에이
5	2022-4	(주)엠비엔미디어렐	재허가 ('22.11.24.)	'22.12.1.	'27.11.30.	(주)매일방송

출처 : 방송통신위원회(2022.12.01.). 방송광고판매대행사업자 허가 현황.

1) 한국방송광고진흥공사

한국방송광고진흥공사의 방송광고 영업은 국내 지상파 방송사와 지상파 DMB의 방송광고 판매를 대행하며, 방송사의 안정적 재원 조성 및 광고주의 효과적인 마케팅 지원을 통해 방송의 공공성과 공익성, 다양성을 유지하고 광고산업의 성장기반 조성을 목적으로 하고 있다. 구체적으로 KBS, MBC, EBS, 지역방송, 종교방송, 지상파 DMB 등 지상파 총 21개 매체(지역사 개별 산정 시 139개 매체)의 광고 판매를 대행하고 있으며, IPTV를 비롯한 디지털 매체의 광고 구매대행 활동을 통해 방송

광고 산업 활성화에 이바지하고 있다. 이를 바탕으로 대형 매체사에 안정적으로 재원을 공급함으로써 방송사가 독립적으로 양질의 프로그램을 제작할 수 있는 환경을 조성하는 한편, 결합판매 제도 운용을 통해 미디어 다양성을 확보하고자 노력하고 있다.

## 2) SBS M&C

SBS M&C는 2012년 5월, 기존의 한국방송광고공사를 폐지하고 지금의 한국방송광고진흥공사를 설치하는 과정에서 함께 설립된 최초의 지상파 민영 미디어랩이다. 설립 당시에는 미디어크리에이트였으나 2018년 12월 1일자로 사명을 SBS M&C(Marketing & Communications)로 변경하였다. 주 사업 영역으로는 SBS TV, 파워FM, 러브FM, SBS Plus, SBS funE, SBS MTV, nickelodeon, SBS Sports, SBS Golf, SBS CNBC, SBS F!L, SBS Afreeca TV의 방송광고 영업을 하고 있다. 또한, 지역 민영방송사 9개(강원민방, 광주방송, 대구방송, 대전방송, 부산방송, 울산방송, 전주방송, 청주방송, 제주방송)와 OBS의 광고 대행과 TV/라디오 토막광고 및 자막광고 등도 함께 판매하고 있다.

## 3) 종합편성방송채널사용사업자 미디어랩

2014년부터 도입된 민영 미디어랩을 통해 종합편성방송채널사용사업자를 전담하는 1사 1랩 체제로 사업허가를 받음으로써 실질적으로는 직접 영업의 형태로 운영되고 있다.

(주)티브이조선미디어랩은 2014년 4월 1일 허가를 받았으며, 현재 TV조선과 TV조선2의 방송광고 판매를 대행하고 있다. 또한, 공연, 전시, 오프라인 이벤트, 행사 등 문화콘텐츠에서부터 브랜드 프로그램, PPL,

캠페인, 프로모션 등 제휴마케팅의 기획, 제작, 진행까지 전방위적인 업무를 수행하고 있다. (주)미디어랩에이는 2014년 4월 1일 허가를 받았으며, 채널A의 방송광고, PPL, 협찬 등 다양한 형태의 광고 업무를 대행하며, 공익광고도 제작하고 있다. (주)엠비엔미디어랩은 2014년 12월 1일 허가를 받았으며, MBN과 매일경제TV의 방송광고 전반의 판매대행 및 캠페인, 이벤트 행사 등의 전방위적인 마케팅 업무를 담당하고 있다. (주)제이티비씨미디어컴은 2014년 4월 1일 허가를 받았으며, 허가 당시 제이미디어랩(주)이었던 사명이 2015년 12월 1일자로 현재의 사명으로 변경되었다. JTBC와 계열 방송사(JTBC GOLF, JTBC2, JTBC GOLF&SPORTS, JTBC4)의 광고판매, 청약 등의 방송광고 전반에 걸친 업무를 담당하고 있다.

종합편성방송채널사용사업자를 담당하는 4사 미디어랩은 한국방송광고진흥공사나 SBS M&C와는 다르게 직접 영업의 형태로 운영되기 때문에 공적 책임을 훼손할 우려가 크고 방송사의 공익성과 공정성을 담보하기 어렵다는 지적이 있으며, 이와 더불어 허가 체계에 대한 공정성에 대한 우려도 존재하고 있다(성지연·노창희, 2019).

## 제 2 절 방송광고 결합판매제도 연혁 및 현황

### 1. 방송광고 결합판매제도의 개념과 기능

미디어랩이 가진 다양한 설립 취지 중 하나는 지역방송과 종교방송과 같은 지역 중소지상파방송사의 재정적 지원을 통한 미디어의 다양성을 보장하는 것이다. 이에 「방송광고판매대행법」 제19조를 근거로 방송통신위원회가 광고판매대행자를 지정할 수 있도록 하고 방송통신위원회로부터 광고판매대행을 지정받은 광고판매대행자는 해당 중소지상파방

송사업자의 방송광고를 판매해야 한다. 또한, 제20조는 지상파방송광고를 대행하는 광고판매대행자는 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자의 방송광고를 다른 지상파방송사업자의 방송광고와 결합하여 판매해야 한다고 규정하고 있다.

<표 2-2> 미디어립별 담당 지원대상 사업자

결합 판매 사업 자	결합판 매지원 사업자	지원대상 사업자	
		지역방송 사	중소지상파방송사업자
KOBACO	KBS	-	(재)불교방송, (재)극동방송, (재)원음방송, (재)부산영어방송재단, (재)광주영어방송재단, 한국교육방송공사, (주)경인방송
	MBC	지역 MBC (16개)	(재)CBS, (재)평화방송, (주)YTN라디오 서울특별시미디어재단티비에스
SBS M&C	SBS	지역민방 (9개)	OBS 경인티브이(주)

방송광고의 균형발전 측면에서 이러한 결합판매제도는 매체 환경이 열악한 중소지상파방송의 방송광고 판매를 거부할 수 없도록 함으로써 여론의 다양성과 지역성을 보장하는 최소한의 장치라고 할 수 있다. 즉, 최소한의 공적 의무를 수행하는 중소지상파방송사를 선별 지원함으로써 공익적 의무와 방송의 다양성을 유지하기 위한 방식으로 광고 재원을 정책적으로 배분하는 방식 중 하나가 방송광고 결합판매제도라고 할 수 있다. 이를 통해 결과적으로 사회구성원이나 각종 단체의 사상과 의견을 자유롭게 표현할 수 있는 기회를 최대한 제공하고 다양한 정보로의 접근을 보장하게 된다(변상규·오세성·도준호, 2011).

한편, 중소지상파방송의 재정적 지원을 법률로써 규정하고 이를 강제하는 것은 중소지상파방송사가 제작하는 방송 프로그램이 시장의 수요보다 사회적 질서를 유지하기 위한 공익적, 공공적 가치에 따라 생산되어 왔기 때문에 시장의 요구에 부응하지 못한다고 해도 공공질서 유지를 위해 필요하다면 방송의 생산도 지속해서 유지될 필요가 있기 때문이다(이수범·송민호, 2022). 이때 방송통신위원회가 광고판매대행자를 지정해 주는 제도인 결합판매 지원의무를 통해 중소지상파방송사에 광고 판매를 지원함으로써 결과적으로 방송의 공공성, 공익성 및 다양성 구현을 실현하게 되는 것이다.

중소 지상파방송사업자가 광고판매대행자를 지정해 달라고 요청하면 방송통신위원회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 광고판매대행자를 지정할 수 있으며, 방송통신위원회로부터 광고판매대행을 지정받은 광고판매대행자는 해당 중소지상파방송사업자의 방송광고를 판매하여야 한다(「방송광고판매대행법」 제19조). 이때, 방송통신위원회가 중소지상파방송사업자의 광고판매대행자를 지정하는 경우에는 ①해당 중소지상파방송사업자의 방송 성격 및 방송광고 매출 규모, ②광고판매대행자가 판매대행하고 있는 방송광고 매출규모, ③광고판매대행자가 판매대행하고 있는 중소지상파방송사업자의 방송광고 매출규모 등을 종합적으로 고려하여 지정하도록 규정하고 있다(「방송광고판매대행법 시행령」 제12조). 이러한 규정에 따라 방송통신위원회가 광고판매대행자를 지정하였을 때에는 중소지상파방송사업자는 그 광고판매대행자에게 방송광고 판매대행을 요청할 수 있으며, 이러한 요청을 받은 광고판매대행자는 30일 이내에 해당 중소지상파방송사업자와 방송광고 판매대행 계약을 체결하여야 한다. 단, 방송통신위원회가 특별한 사유가 있다고 인정하는 경우에는 한 차례만 그 기간을 연장할 수 있다(「방송광고판매대행법 시행령」 제12조).



현재 KBS와 MBC의 방송광고 판매를 대행하는 공영 미디어랩인 한국방송광고진흥공사는 지역MBC와 종교방송, 한국교육방송공사, 영어방송, 경인방송 등에 광고를 결합하도록 지정되어 있으며, 민영 미디어랩인 SBS M&C는 9개 지역 민방과 OBS 등에 광고를 결합하도록 지정되어 있다. 그러나 그 외의 민영 미디어랩인 (주)티브이조선미디어랩(TV조선), (주)미디어랩에이(채널A), (주)엠비엔미디어랩(MBN), (주)제이티비씨미디어컴(JTBC)은 별도의 판매대행자 지정을 받고 있지 않으며, 중소지상파방송사에 대한 결합판매 의무도 없는 상황이다.

## 2. 방송광고 결합판매제도 연혁<sup>2)</sup>

1981년 당시 한국방송광고공사가 모든 지상파방송의 광고판매를 독점으로 대행한 이후 2008년 헌법재판소의 독점 대행에 대한 헌법불합치판정이 내려지기까지 한국방송광고공사의 지상파방송 광고판매를 두고 지상파방송의 상업화 방지, 방송의 다양성 감소 방지, 방송에 대한 광고주 영향력 배제, 취약매체 보호 등의 공익적 기능을 높게 평가하는 시각과 더불어 독점체제의 비효율성을 비판하는 목소리가 제기되었다.

이러한 가운데, 한국방송광고공사의 지상파방송 광고판매 방식을 개선하기 위한 다양한 노력이 시도되었다. 1998년 규제개혁위원회에서 한국방송광고공사의 체제 개편 논의가 본격화되면서 공정거래위원회, 옛 기획예산처, 방송개혁위원회 등이 방송광고의 경쟁 판매 방안을 제시하였고 2000년에는 당시 문화관광부가 「방송광고판매대행 등에 관한 법률(안)」을 제시하는 등 구체적인 법안을 제시하였으나, 규제개혁위원회를 거치면서 무산되었다. 이후에도 당대 정부, 국회를 막론하고 제도 개편을 위한 노력을 계속하였으나, 시장기능 회복과 방송의 공영성이라는

---

2) 도준호·변상규(2010), 이수일(2008), 정보통신정책연구원(2012) 참고

입장이 첨예한 대립을 보이면서 논의의 큰 진전을 이루지 못했다.

이후, 한국방송광고공사의 독점체제에 대한 변화의 시작은 2008년 헌법재판소 2008. 11. 27. 선고 2006헌마352 결정을 통해 이루어지게 되었다. 이 결정은 방송광고가 시장에서의 거래 대상이 되는 사적 재화임을 인정하면서도 공공재적 성격을 가진 점을 고려하여 광고 거래 시에 정부개입이나 규제의 정당성을 인정하며, 방송광고 결합판매의 효용성을 인정한 사례라고 할 수 있다. 그러나 한국방송광고공사의 지상파 방송광고 독점체제로 초래되는 비효율성 및 경쟁력 저하의 원인으로 거래독점, 요금규제와 함께 끼워팔기를 적시한 것은 방송광고 결합판매에 대한 비판적 태도를 보여준 것으로 평가된다(양승광, 2020). 또한, 당시 헌법재판소의 결정이 위헌이 아닌 헌법불합치 결정을 한 것은 단순위헌 결정으로 인해 당장 그 효력을 상실시킬 경우 발생할 수 있는 지상파 방송광고 판매대행 규제 근거가 사라지는 것을 고려했기 때문이다. 즉, 방송광고 판매대행 규제 근거가 그 효력을 즉시 잃으면 판매대행사업자가 난립하여 방송광고 판매대행 시장에 혼란을 초래할 수 있기 때문이다. 이에 헌법재판소는 헌법불합치 결정과 더불어 입법부에 2009년 12월 31일까지 심판 대상 조문에 대한 개정을 촉구하였다.

헌법재판소의 이 같은 결정에도 불구하고 기존 제도를 대체할 후속 입법이 계속 지연되었는데, 이는 새로운 미디어렐 체제를 구축하는 과정에서 방송사들의 이해관계를 조정하는 작업에 난항을 겪게 되면서 입법부의 합의가 도출되지 않았기 때문이다. 당시 주요 쟁점 사항은 공영 및 민영 미디어렐의 수, 미디어렐 대상 방송사, 취약방송사 지원 여부 및 방식 등이었다. 헌법재판소의 불합치 결정 이후 후속 입법은 2012년 2월에 「방송광고판매대행법」이 국회를 통과하면서 결실을 보게 되었다. 이 법은 1공영 다민영 미디어렐 체제, 공영방송사의 미디어렐 판매대행 지정, 종합편성채널의 미디어렐 체제 포함 등이 규정되었다. 또한,

미디어랩에 취약방송사 광고 결합판매 지원의무와 더불어 미디어랩 및 방송사에 대한 금지행위들이 규정되었다. 이에 따라 지상파방송사업자, 지상파방송채널사용사업자 및 종합편성방송채널사용사업자는 광고판매 대행자가 위탁하는 방송광고 외에는 방송광고를 하지 못하도록 했으며, KBS, MBC 및 EBS는 한국방송광고진흥공사가 위탁하는 방송광고에 한정하여 방송광고를 할 수 있다고 규정하였다(「방송광고판매대행법」 제5조). 다만 부칙을 두어 종합편성방송채널사용사업자는 그 승인일로부터 3년 후부터 제5조를 적용토록 하였다(같은 법 부칙 제4조).

법 규정이 정비됨에 따라, 같은 해 5월 시행령이 제정되었고, 8월에 들어 최초의 민영 미디어랩인 미디어 크리에이트(현재 SBS M&C)가 출범하여 지상파방송사업자인 SBS, OBS 및 지역민방 등의 방송광고 판매를 대행하기 시작하였다. 2014년에는 종합편성방송채널사용사업자의 방송광고 판매를 대행하는 미디어랩이 출범하였다. 이때 허가조건으로는 방송사의 기획·제작·편성에 영향을 주는 행위 금지, 네트워크사 지원계획서 및 전과료합의서 충실 이행, 비결합판매의 기존 수준 지원 노력, 지역지사 설립 등의 사항이 부과되었다.

2012년 이후 현재까지 지속하고 있는 방송광고 결합판매제도는 지역 및 중소지상파방송사의 허가 요건 중 지역성 구현, 다양성 증진 등의 실현 요건을 제시함으로써 이들의 직접적인 생존을 좌우할 수 있는 안정적인 재원 확보를 위한 방안으로 방송광고 판매의 배분을 통해 지원했다는 데 큰 의의가 있다. 그러나 미디어랩이 부담해야 할 지원 수준 및 방송사별 지원 규모에 대한 형평성 논란, 광고주의 선택권 축소에 따른 영업의 자율성 침해 문제, 방송 프로그램의 질적 하락 문제 등과 같이 제도 자체에 대한 효용성 논란이 지속해서 제기되었다(양동복, 2017; 염성원·김동원, 2014; 이재영, 2013). 또한 현재의 방송광고 시장이 침체기에 접어들고 있다는 점에서 방송광고 결합판매 제도 유지에

대한 논리가 약화하고 있다.

이러한 상황에서 2020년 4월, 방송광고 결합판매 제도가 재산권 등 헌법의 기본권을 침해한다는 취지로 「방송광고판매대행법」 제20조<sup>3)</sup>에 대한 헌법소원이 제기되었다. 이듬해인 2021년 2월에는 방송통신위원회가 지상파 방송광고 매출 감소로 인한 결합대상 지역 및 중소방송사의 지원액 동반 감소, 광고주의 결합판매 기피 등으로 지역 및 중소방송사에 대한 지원책인 결합판매제도의 실효성이 약화하였으며, 각종 이해관계자의 제도 개선 요구 등의 이유로 방송광고 결합판매 제도 개선안을 마련하기 위한 연구반을 운영한다고 밝혔다. 현재 방송광고 결합판매의 제도 개선 방향은 지역 및 중소방송사의 유형에 따른 지원체계 및 지원방식의 변화를 포함하여 공적 재원을 통한 지원방안, 전파료체계 개선방안 등이 포함된다. 또한, 헌법재판소의 결정 결과에 따라 결합판매제도가 폐지로 결정될 시에 방송광고 판매방식 개편방안, 지역

- 
- 3) 제20조(방송광고 결합판매 지원) ① 지상파방송광고를 대행하는 광고판매대행자는 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자의 방송광고를 다른 지상파방송사업자의 방송광고와 결합하여 판매하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 광고판매대행자의 방송광고 결합판매는 직전 회계연도 5년간의 지상파방송광고 매출액 중 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자에게 결합판매된 평균 비율 이상으로 하여야 한다.
- ③ 방송광고 결합판매 지원을 위하여 방송통신위원회는 다음 각 호의 사항을 매년 고시하여야 한다.
1. 직전 회계연도 5년간의 지상파방송광고 매출액 중 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자에게 결합판매된 평균 비율
  2. 해당 연도 광고판매대행자별로 지원하여야 하는 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자 및 각 사별 결합판매 지원규모

및 중소방송사의 광고 판매 촉진방안 등을 논의할 것이라고 밝혔다(<표 2-3> 참고).

방송통신위원회의 결합판매제도 개선 방향은 헌법재판소의 결정과 더불어 현재의 방송광고 시장의 침체 상황을 직시하고 지금까지의 제도를 유지하기 위한 논리가 약화하고 있음을 인정하는 것이다. 따라서 이번 개편안 논의를 통해 방송광고 결합판매의 비중을 줄이거나 폐지하는 방향으로 추진할 것이며, 나아가 관련 법령의 정비 필요성도 제기되고 있다.

<표 2-3> 헌법재판소 결정에 따른 시나리오별 제도 개선 추진 방향

구분	추진 방향
합헌	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제도 개선을 위한 시간이 확보되므로 결합판매 제도에 대한 의존도를 단계적으로 축소하면서 단계적 일몰 방식을 적용하여 지상파 방송사에 미치는 영향 최소화</li> <li>▶ 예 : 결합판매 제도 일몰(5년) 적용, 연도별 단계적 비중 축소 등</li> </ul>
헌법불합치	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 現 결합판매 제도에 대한 위헌성 판단이 이루어졌으므로 결합판매 제도 개편이 필수적이나, 지상파 방송시장 및 공공성에 미치는 영향을 고려하여 결합판매 제도를 한시적으로 유지하면서 제도 개선 추진</li> <li>단, 결합판매 제도가 위헌으로 판단되었기 때문에 합헌 판단의 경우보다 빠른 시일 내에 제도 개선 및 법 개정 추진 (사례 : 2008년 방송광고판매대행 독점에 대한 불합치 판단 후 3년여에 걸쳐 제도 개선 추진 및 2012년 최종 입법)</li> <li>▶ 예 : 결합판매 제도 일몰(예: 3년) 적용, 연도별 단계적 비중 축소 등</li> </ul>
위헌	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제20조가 즉각적으로 효력이 상실되므로 결합판매 제도 자체가 폐지되어 지역 중소방송사의 광고 수입이 단기간에 급감할 가능성이 큼</li> <li>- 이에 긴급지원 형식으로 공적 재원을 통한 지역 중소방송사 지원방안 마련 후 한시적으로 적용하고, 동기간 동안 지원</li> </ul>

	제도의 신속한 개선과 법 개정 추진 (공적 자원 외에 추가적인 재원을 통한 지원을 유도하는 방안 마련 포함) ▶ 예 : 한시적(예 : 2년)으로 방발기금 징수율(고시 개정 사항) 조정 및 기금 지원 확대, 해당 기간 동안 대체입법 추진 등
--	--

### 3. 방송광고 결합판매제도의 문제점

#### 1) 국내 방송광고 시장의 매출액 감소

최근 방송광고 시장은 모바일 동영상과 글로벌 플랫폼의 지배력이 확대됨에 따라 지속적인 내림세에 접어들었다. <2021 방송통신광고비 조사>에 따르면(과학기술정보통신부·한국방송광고진흥공사, 2021), 2020년 우리나라 전체 광고비는 14조 1,203억원으로 2014년 첫 조사 이래 처음으로 총광고비가 감소한 것으로 나타났다. 그러나 온라인 광고비는 7조 5,284억만원으로 전년 대비 15.4% 증가했으며, 특히 모바일 광고가 5조 6,890원으로 전년 대비 22.3% 증가한 것으로 나타났다. 반면, 2020년 방송광고비는 3조 4,841억 원으로 전년 대비 7.6% 감소한 것으로 나타났다. 구체적으로 지상파TV(1조 1,066억원, -11.1%), IPTV(1,025억원, -17.5%), 종합유선방송사업자(1,145억원, -17.7%), 위성방송(332억원, -33.6%), 방송채널사용사업자(1조 8,917억원, -5.5%) 등 주요 방송사업자 대부분 광고비가 감소한 것으로 나타났다.

국내 광고시장 규모는 2010년 이후로 2020년 코로나19 이전까지 꾸준히 상승해왔다. 2016년 12조 1,627억 원을 기록했던 한국의 총광고비는 2019년에 14조 4,269억 원으로 4.9% 상승하며 지속해서 증가 추세를 보였지만 코로나19의 여파로 2020년에는 전년 대비 2.1% 감소한 14조 1,203억 원으로, 마이너스 성장률을 보였다. 그러나 2021년 국내 광고비 시장은 경제회복과 함께 16조 4,815억 원으로 전년 대비 16.7% 성장할

것으로 예상된다. 특히 2021년 방송 분야 광고매출액은 전년 대비 16.55% 큰 폭으로 성장할 전망이다며 다음 해에도 7.83% 증가할 것으로 예상된다(과학기술정보통신부·한국방송광고진흥공사, 2021). 그러나 이러한 상승 전망이 앞으로 지속할 것이라고 단언하기 어렵다. 지상파 방송광고는 2000년대 후반부터 빠르게 내림세를 보이며, 2015년을 정점으로 성장이 전체 또는 축소되고 있다. 지난 10년간 2조원대를 상회하던 지상파 방송광고 매출액은 연평균 -9.2%의 마이너스 성장률을 기록하며 1조원대로 축소하였다.

2021년과 2022년 지상파 방송광고의 매출이 상승할 것이라는 긍정적인 전망은 대체로 대형광고, 생활 및 건강 가전, 가구 업종 등 코로나로 특수를 누리고 있는 분야의 광고비가 증가한 것이 반영되었기 때문이다. 또한, 2021년 지상파방송에 중간광고가 도입되었고 지속해서 높은 시청률을 보인 이슈 콘텐츠(드라마, 도쿄올림픽, 동계올림픽, 대선, 총선 등)의 등장으로 인한 후광효과도 무시할 수 없다(과학기술정보통신부·한국방송광고진흥공사, 2021). 그러나 장밋빛 전망에도 불구하고 이러한 증가분이 2017년 이전 수준으로 회복되기 어려울 전망이다(이수범·송민호, 2022). 또한, 최근 지상파방송 3사의 광고비가 CJ 계열 및 종합편성방송채널사용사업자와 비교하면 광고단가의 최고 시급이 유사한 수준이거나 일부 낮게 책정되어 지상파 방송광고에 대한 시장의 평가가 상대적으로 낮아지고 있다(방송통신위원회, 2021a). 지상파방송의 위상이 전반적으로 축소되고 있는 상황에서 결합판매 광고매출도 연평균 -9.6%의 마이너스 성장을 기록하고 있다. 구체적으로 2012년 2,480억원을 기록한 결합판매 광고매출은 2020년에 들어 1,092억원으로 하락하였다.

<표 2-4> 2012년~2020년 지상파방송 및 결합판매 광고매출 추이

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	CA GR
지상파 방송 광고 매출	21,801	20,675	18,976	19,112	16,228	14,121	13,007	10,999	10,013	-9.2%
증감율	-8.2%	-5.2%	-8.2%	0.7%	-15.1%	-13.0%	-7.9%	-15.4%	-9.0%	
결합 판매 광고 매출	2,480	2,344	2,159	2,167	1,835	1,582	1,450	1,220	1,092	-9.6%
증감율	-	-5.5%	-7.9%	0.4%	-15.3%	-13.8%	-8.3%	-15.9%	-10.5%	

출처 : 방송통신위원회 (2021b). 2020년도 방송사업자 재산상황 공표집.

## 2) 방송사업자별 비대칭적 규제 적용

「방송광고판매대행법」이 제정될 당시, 어떠한 경쟁 구조를 형성할 것인가를 두고 이해당사자 간의 첨예한 대립이 있었다. 즉, 미디어렐 사업자의 경쟁 구도를 제한 경쟁 구도로 할 것인가 완전 경쟁 구도로 만들 것인가가 핵심 사안이었다(김재철, 2015). 제한 경쟁 구도는 공영 미디어렐과 민영 미디어렐이 각 1개씩 허가되고 방송사의 출자는 엄격히 제한하는 구도이다. 반면, 완전 경쟁 구도는 시장의 자율과 경쟁을 보장하기 위해 공영 미디어렐 이외에 복수 이상의 민영 미디어렐을 신설하고 방송사의 미디어렐 선택권을 보장하며, 방송사의 출자를 허용하는 방식이다.

2008년 헌법재판소의 불합치 판결 이후, 한국방송광고공사의 방송광



고 독점판매에 제동이 걸리면서 변화가 불가피했으나, 한국방송광고공사는 공영 미디어렐의 공적 기능과 역할에 대한 주장을 통해 제한 경쟁을 요구했으며, 공영 미디어렐의 포함 범위에 MBC가 포함되기를 희망하였다. 결과적으로 「방송광고판매대행법」에 따라 공영 미디어렐의 대행 범위를 KBS, EBS, MBC까지 포함하게 되었고, SBS와 지역민방이 민영 미디어렐으로 묶이는 구조가 되어 사실상 제한경쟁론으로 법령이 정리되었다. 하지만 종합편성채널사용사업자의 미디어렐 시장 진출이 허용되면서 1사1렐 형식으로 허가를 받음에 따라 결과적으로 시장구조는 1공영 다민영 형태의 완전 경쟁 구도가 구축되었다.

「방송광고판매대행법」에 따라 미디어렐을 통해 방송광고 시간을 판매해야 하는 대상은 지상파와 종합편성채널사용사업자이다(동법 제5조). 이를 전제로 하여 동법 제20조에서는 “지상파방송광고를 대행하는 광고판매대행자는 네트워크 지역 지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자의 방송광고를 다른 지상파방송사업자의 방송광고와 결합하여 판매하여야 한다”고 규정하여 방송광고 결합판매의 대상을 지상파 미디어렐으로 제한하고 있다. 이러한 이유로 동법 제5조에서 규제하고 있는 방송광고를 직접 판매 금지 대상자에 종합편성방송채널사용사업자 및 지상파방송채널사용사업자의 방송광고를 대행하는 미디어렐은 결합판매 지원 의무 대상에서 제외되는 모순을 초래하였다. 더욱이 1995년 유료 방송이 본격화되면서 보도전문방송채널사용사업자가 승인 채널로 방송을 시작했지만, 당시 미디어렐을 통한 방송광고 판매 의무를 부과하지 않았던 이유로 현재까지 미디어렐 위탁 대상에서 제외되어 있다. 종합편성채널사용사업자도 2011년 미디어렐 적용을 3년 유예하는 조건을 통해 2014년부터 미디어렐을 통한 대행 거래를 시작했지만, 지금까지도 보도전문방송채널사용사업자의 미디어렐 적용 배제는 이해당사자 간의 차별적 규제에 해당한다.

### 3) 결합판매 사업자별 지원 규모의 형평성

방송통신위원회는 결합판매 지원을 위해 지원 비율과 지원 규모를 매년 고시하고 있다(「방송광고판매대행법」 제20조 제3항). 다음의 표는 결합판매 지원과 관련하여 지원 비율과 지원 규모가 처음 고시된 2013년과 2022년의 차이를 정리한 것이다. 이러한 결과를 참고할 때, 한국방송광고진흥공사의 결합판매 평균비율은 2013년과 비교하여 큰 차이가 없는 반면, SBS M&C의 결합판매 평균비율은 다소 증가한 것으로 나타났다.

〈표 2-5〉 2013년과 2022년 결합판매 사업자별 결합판매 평균비율 비교

결합판매사업자	2013년	2022년
한국방송공사 및 (주)문화방송의 지상파 방송광고의 판매를 대행하는 자(KOBACO)	12.2964%	12.1795%
(주)SBS의 지상파 방송광고의 판매를 대행하는 자(SBS M&C)	7.9598%	9.1342%

출처 : 방송광고 결합판매 지원고시 별표1.

물론 이러한 결과를 두고 공영 지상파방송 사업자의 방송광고를 대행하는 미디어렐의 부담이 매우 증가했다고 볼 수는 없다. 다만, 현재의 지상파방송 광고매출이 지속해서 감소하는 추세를 고려한다면, 상대적으로 부담이 가중될 수밖에 없는 구조이다. 더욱이 공영 미디어렐인 한국방송광고진흥공사가 중소라디오방송사업자의 광고 판매대행을 전담하고 있는 점, 결합판매 대상 사업자의 성격상 매체의 파급력이 상대적으로 약하기 때문에 결합판매에 어려움이 많다는 점 등은 다른 민영 미디어

어렵게 비해 분명 과도한 부담으로 작용할 수밖에 없다. 반면, 민영 미디어렐의 경우 지역 민영방송사 외에 중소지상파방송사로는 OBS만을 전담하고 있어 형평성에 논란이 제기되고 있다. 따라서 지상파방송의 위상이 과거보다 상대적으로 낮아진 점, 다양한 경쟁 매체의 등장 등으로 방송광고 시장의 매출이 개선되기 어려운 점을 고려한다면 공영 미디어렐의 결합판매에 대한 부담을 경감시켜줄 필요가 있다(한은경·이희복, 2019).

또한, 결합판매 평균비율을 산정하는 과정에서 결합판매의 대상에서 제외되는 기타사업자의 광고매출액에 따라 결합판매의 비율이 달라질 수 있어 형평성 문제가 제기되었다.<sup>4)</sup> 결합판매 비율은 「방송광고 결합판매 지원고시」 제4조 제1항에 따라 분자를 지원대상 사업자들의 결합판매 매출액으로 정하고 있으며, 분모를 해당 미디어렐의 지상파 광고 매출액으로 하고 있다. 또한, 지원고시 제4조 제2항은 분모에 해당하는 미디어렐의 지상파 광고매출액을 지원대상 사업자, 주요사업자의 매출액뿐만 아니라 해당 미디어렐이 그 외 대행하는 지상파방송사업자(이하 기타사업자)의 광고매출액까지 포함하여 보고 있다.<sup>5)</sup> 예를 들어, 미디어

---

4) 이와 관련한 논의는 양승광(2020)의 논문의 내용을 참고하여 기술함.

5) 결합판매고시 제4조(결합판매사업자별 결합판매된 평균비율 산정)

① 법 제20조제3항제1호에 따른 결합판매사업자별 결합판매된 평균 비율은 결합판매사업자가 대행하는 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간 총 결합판매 매출액을 결합판매사업자가 대행하는 방송사업자들의 직전 회계연도 5년간 총 지상파방송광고 매출액으로 나눈 비율로 산정한다. ② 제1항에 따른 결합판매사업자가 대행하는 방송사업자들이란 다음 각 호의 사업자들을 말한다.

1. 결합판매사업자가 광고판매를 대행하는 주요 지상파방송사업자
2. 결합판매를 지원받도록 고시된 지원대상사업자
3. 제1호 및 제2호 이외에 계약 등에 따라 광고판매를 대행하는 방송사업자

렵 갑(甲)이 지원대상 사업자 A, 주요사업자 B, 기타사업자 C의 방송광고판매대행을 하고 있다고 가정해보자. 여기서 A의 총 광고매출액이 500원, B의 총 광고매출액이 1,000원, B의 광고와 결합하여 판매된 A의 광고매출액이 250원일 경우, 갑(甲)이 행한 결합판매의 비율을 제대로 알 수 없다. 이는 C의 총 광고매출액에 따라 달라지기 때문이다. 만일 C의 매출액이 500원이라면 결합판매비율은 12.5%가 되겠지만, 1,000원이라면 결합판매비율은 10%로 낮아진다. 이 상황에서 결합판매 의무 지원 비율이 12.5%일 경우, 결합판매사업자인 미디어렐 갑(甲)이 취할 방법은 실질적으로는 거의 없다. 의무 지원 비율인 12.5%를 달성하기 위해 A와 B 광고의 결합판매량을 늘리는 것이 제일 바람직하지만, 판매라는 것 자체가 항상 계획대로 되지 않을 수 있기 때문이다. 한편 C의 광고매출을 500원으로 제한하여 의무 지원 비율인 12.5%를 달성할 수는 있겠으나 이는 미디어렐인 갑(甲)이 취할 방안이 아니다. 후자의 방안은 방송광고판매대행법 제15조 제1항이 제2호(“정당한 사유 없이 특정 방송사업자 또는 광고대행자에 대하여 광고판매를 거부, 중단 또는 해태하거나 거래조건을 차별하는 행위”)에 해당하여 금지행위 위반이 될 가능성이 크기 때문이다.<sup>6)</sup>

이와 유사한 사례로 MBC의 지사가 서울 MBC가 아닌 KBS 매출의 영향을 받고 있으므로 한국방송광고진흥공사의 광고매출액과 연동한 결합판매 지원 규모에 변동이 발생하고 있다. 반면, 지역민방의 경우, 다른 사업자에 영향을 받지 않고 SBS의 광고매출과 SBS M&C 전체 광고매출을 기준으로 결합판매 지원 규모가 결정되기 때문에 미디어렐 간의 형평성 문제가 발생한다. 이는 곧 중앙 지상파의 방송광고 판매 시 광고

---

6) 결합판매 평균비율 산정 방식의 적절성 문제를 제기한 양승광(2020)의 예를 그대로 인용하여 설명하였음.

주에게 의도치 않은 비용 할증 효과를 초래함으로써 방송광고 시장의 효율성을 저해하는 요인으로 작용한다.

#### 4) 방송광고 판매방식의 한계

지역 중소방송사의 방송 콘텐츠는 방송의 다양성뿐만 아니라 지역 여론의 다양성을 충족시키는 공익적 목적이 있으므로 광고시장에서 광고주에게 매력적인 시장이라고 보기 어렵다. 반면, 자본력이 막강한 광고주와 지역 중소방송사 간의 직거래를 허용하게 되면 방송사의 운영에 지대한 영향을 미칠 수 있으므로 상호 간의 보호 조치로써 방송광고 결합판매의 제도의 존치적 가치를 찾아볼 수 있다. 또한, 재정적 지원방안으로서 현행의 방송광고 결합판매 이외에 다른 명확한 지원정책을 찾기 어려운 것도 존치의 중요한 고려사항으로 봐야 할 것이다. 그러나 다양한 온라인 매체와의 무한경쟁 속에서 의무 편성비율이 부과되는 지역 중소방송사의 여건을 고려할 때, 독자적인 광고영업이라는 경쟁력을 갖기는 현실적으로 어렵다. 더욱이 방송통신발전기금의 징수 면제, 광고매출 세제 감면 등의 재정지원방안이 논의됨에도 불구하고 이러한 대안이 결과적으로 광고매출액이 증가해야 가능한 부분이기 때문에 실질적인 효과를 기대하기 어려운 것도 사실이다.

이러한 판매방식의 한계는 미디어렐별로 제한적인 사업 영역에서의 비대칭적인 문제와도 관련이 있다. 다음의 결과에서도 볼 수 있듯이 지상파방송의 광고판매를 대행하는 한국방송광고진흥공사와 SBS M&C는 IPTV 일부와 법률상으로 케이블TV를 영역으로 하고 있으나, 인터넷과 모바일 등 온라인으로 사업 영역을 확장하는 것은 불가능하다. 반면, CJ ENM과 여타의 온라인 미디어렐은 지상파를 제외한 방송과 온라인 전 분야로 진출이 가능한 크로스 미디어렐 체제를 갖추고 있다(한은경·이

회복, 2019).

<표 2-6> 국내 주요 미디어렐의 광고 판매대행 현황 및 사업 영역

구분	사업 영역						비고
	방송			온라인		옥외광고	
	지상파	IPTV	CATV	인터넷	모바일		
한국방송광고진흥공사	○	○ (일부)	법상 가능	×	×	○	
SBS M&C	○	법상 가능	○	×	×	○	SBS DMC미디어 인수
종편 미디어렐	×	법상 가능	○	×	×	○	JTBC 미디어링크 자회사
CJ ENM	×	○	○	○	○	○	자회사 메조미디어 활용
온라인 미디어렐	×	○	○	○	○	○	나스미디어, 메조미디어, DMC미디어, 인크로스, 크로스 미디어 등

출처 : 박종규·강신규(2016) 및 한은경·이희복 (2019)의 자료 보완

최근의 콘텐츠가 유통되는 환경을 보면, 지상파방송의 프로그램도 온라인을 통해 활발하게 유통되고 있어 N스크린 환경이 본격화되고 있는 것이 현실이다. 그러나 현재와 같은 사업 영역의 제한은 지상파방송의 광고판매를 대행하는 미디어렐이 광고주가 필요로 하는 통합 마케팅 커뮤니케이션 활동을 할 수 없도록 만들기 때문에 온라인 미디어렐과의 경쟁에서 도태될 위험이 있다. 따라서 「방송광고판매대행법」 제15조 제1항 제3호의 규정하는 것처럼, 허가 미디어렐이 방송광고 이외의 판매대행을 하지 못한다는 규제가 해소되지 않는 한, 방송과 온라인 매출

결합의 어려움은 물론이며, 거래비용 증가로 캠페인의 효과적인 운용이 불가능할 것이다(박종구·강신규, 2016).

#### 5) 제도 개편에 따른 지원 대안의 문제

2020년 4월, 방송광고 결합판매 제도가 재산권 등 헌법의 기본권을 침해한다는 이유로 「방송광고판매대행법」 제20조에 대한 헌법소원이 제기되었고, 이듬해 2월에 방송통신위원회가 위의 논의를 근거로 제도 개편이 불가피함을 들어 이를 대비하기 위한 연구반을 운영한다고 밝혔다. 이와 더불어 방송광고 결합판매 제도 개선을 위한 법령 정비의 가능성도 시사하였다. 이제 방송광고 결합판매 제도가 직면한 사안은 제도의 개편 또는 폐지에 따라 발생할 수 있는 문제를 직시하고 별도의 지원 제도를 마련하는 것이다.

현재 지상파방송사업자 관점에서 결합판매 제도는 폐지되는 것을 선호하고 있으나, 결합판매 폐지에 따른 부담을 기존 결합판매 사업자에게 전가될 수 있다는 부담을 안고 있다. 반면, 지역지상파방송사는 생존을 위해 기존의 결합판매 제도를 유지하거나 개선하는 방향으로 현 수준의 지원을 유지하거나 그 이상의 안정적인 지원책을 확보하는 것이 가장 좋은 대안이 될 것이다(이수범·송민호, 2022). 그러나 이 같은 문제는 지역방송이 중앙방송에 종속되는 구조적 문제를 해결하지 못한다면 근본적으로 해결하기 어려운 문제이다(장호순, 2015). 지역방송의 재정 지원을 위한 방안으로 논의되고 있는 전파료 배분 문제를 해결하여 안정적인 전파료 수익원을 확보한다고 하더라도 이는 당면한 위기만 대응 가능한 미봉책에 불과하며, 급변하는 방송환경에 대응하기 위한 근본적인 해결이 될 수 없다는 주장도 제기되었다(반옥순·이서현·김연식·이승선, 2021).

지역중소방송사와 종교방송사, 지역 라디오방송사에 대해서도 제도 개편에 따른 재정 지원방안으로 방발기금의 징수 면제, 광고매출의 세제 감면 등이 논의되었으나, 이 역시 기본적으로 광고매출이 보장되었을 때 가능한 대안이라 현재로서 실현 가능성이 작다(이수범·송민호, 2022). 또한, 지원대상 사업자별로 비영리 재단법인 성격(종교방송), 대주주 투자액 상한(지역 민영방송), 공영방송 성격(교육방송), 지자체에 대한 의존도 심화(외국어방송) 등의 이유로 다양한 이해관계가 복합적으로 작용하고 있으므로 편셋 지원의 한계가 있다(이수범·송민호, 2022).

### 제 3 절 지역중소 방송산업 및 지원정책 분석

#### 1. 지역중소 방송산업 현황

##### 1) 지역방송의 정의 및 허가 현황

「지역방송발전지원 특별법(이하 지역방송지원법)」 제2조 제1항은 지역방송에 대해 특별시 외의 지역을 방송구역으로 하거나 특별시 일부와 특별시 외의 지역을 방송구역으로 하는 지상파방송으로 규정하고 있다. 지역방송은 국가 및 지방자치단체로부터 취재, 보도 및 제작의 자유를 보장받고 편성의 자율성을 존중받으며(동법 제3조), 국가 및 지방자치단체는 지역방송의 건전한 발전을 위한 시책 마련과 더불어 지역방송의 육성과 지원을 위한 시책을 실시하기 위하여 필요한 법제·재정·금융상의 조치를 취할 수 있다(동법 제4조).

지역방송사들의 방송권역은 행정구역상의 범위와 정확하게 일치하는 것은 아니며, 같은 방송권역이라도 지리적 공간 내에서의 동질성이 다



른 예도 있어 지리적 특성으로 방송권역을 구분하는 것에는 한계가 있다(김여라, 2015.12.23.). 따라서 지역방송은 단순히 지리적 지역성으로 구분할 것이 아니라 사회적 지역성으로 확장하여 이해할 필요가 있으며, 사회적 지역성은 공유된 문화와 사회적 연대감을 중심으로 지역민의 이해와 관심을 반영하는 것으로 이해할 필요가 있다(김송희·유종원, 2012).

2022년 8월을 기준으로, 지역방송사의 허가 현황은 지역 MBC 16개사, 지역 민영방송사 10개사, 지역 라디오방송사 6개사가 지역방송사로 허가를 받아 방송 중이다. 지역 MBC의 경우 애초 19개사였으나, 2011년 창원과 진주가 통합하여 경남으로 재편되었고, 2015년 강릉과 삼척이 강원영동, 2016년 청주와 충주가 통합하여 충북 계열사로 재편되었다.

<표 2-7> 지역방송사 허가 현황\*

구분	지역방송사 현황
지역 MBC (16개사)	강원영동(강릉+삼척'15년통합), 춘천, 원주, 충북(청주+충주'16년통합), 대전, 포항, 안동, 대구, 경남(창원+진주'11년통합), 울산, 부산, 전주, 광주, 여수, 목포, 제주
지역 민영방송 (10개사)	OBS 경인TV, KNN(부산), TBC(대구), 광주방송, 대전방송, 울산방송, 전주방송, 청주방송, G1(강원), 제주방송
지역 라디오방송사 (6개사)	경인방송, OBS 경인TV(22년 경기방송 대체 사업자), 도로교통공단, 국제방송교류재단, 광주영어방송재단, 부산영어방송재단

출처 : 김여라(2015.12.23.)의 자료 보완

\* 방송사업자의 허가는 각 방송국 단위로 진행하며, KBS의 경우 지역의 총국과 지역국이 개별적으로 허가의 대상이기는 하나, KBS는 다른 지역 방송사업자와 다르게 하나의 법인이기 때문에 지역방송에서는 제외함

## 2) 지역방송의 매출 현황

지역방송의 방송사업매출은 지역MBC와 지역민방 모두 하락 추세를 보이다가 2021년 상승세로 전환한 상황이다. 구체적으로 지역 MBC는 2012년 3,526억원 수준의 방송사업매출을 기록한 이후 꾸준히 감소하여 2020년에는 2,067억원으로 2012년 대비 약 41.4% 감소하였다. 지역민방은 지역 MBC에 비해 감소 폭은 적었으나, 2012년 2,587억원에서 2020년 2,100억원으로 약 18.9% 감소하였다.

방송사업매출의 이러한 감소세는 광고매출 감소세와 추세적인 측면에서 비슷한 양상을 보인다. 지역방송의 주 수익원 중 하나가 광고매출이라는 측면에서 광고매출의 전반적인 하락이 방송사업매출의 하락을 견인한 것으로 볼 수 있다. 구체적으로 지역 MBC의 광고매출은 2012년 2,712억원에서 2020년 1,115억원으로 약 58.9% 감소한 것으로 나타났다. 지역민방은 2012년 1,844억에서 2020년 936억원으로 약 49.2% 감소한 것으로 나타났다.

<표 2-8> 2012년~2021년 지역방송의 방송사업매출 및 광고매출 현황

구분	12년	13년	14년	15년	16년	17년	18년	19년	20년	21년	
지역 MBC	방송사업매출	3,526	3,265	3,308	3,392	2,998	2,561	2,349	2,299	2,067	2,270
	광고매출	2,712	2,406	2,188	2,413	2,029	1,555	1,319	1,173	1,115	1,269
지역 민방	방송사업매출	2,578	2,443	2,398	2,488	2,262	2,409	2,323	2,352	2,100	2,465
	광고매출	1,844	1,801	1,612	1,553	1,332	1,308	1,198	1,091	936	1,185

출처 : 방송통신위원회(2022). 2021년도 방송사업자 재산상황 공표집.

## 2. 지역중소 방송산업 지원을 위한 정책 현황

### 1) 지역방송발전지원 특별법

2014년 6월 3일, 지역방송의 건전한 발전기반을 조성하여 지역방송의 지역성 및 다양성 구현, 민주주의의 실현 및 지역사회의 균형발전에 이바지함을 목적(제1조)으로 「지역방송지원법」이 제정되었고 동년 12월에 시행되었다. 이 법은 지역방송의 자율성 보장(제3조), 국가 및 지방자치단체의 책무(제4조), 지역방송의 책무(제5조)를 명문화하고 지역방송발전지원에 관하여 다른 법규에 우선하여 적용되어야 한다고 규정하고 있다. 또한, 지역방송의 지원과 관련한 사항(제7조 제2항)으로 ①지역방송의 언론자유 증진과 자율성 보장, ②지역방송 발전지원의 기본방향, ③지역방송의 발전을 위한 중장기 및 연도별 지원계획, ④지역방송 발전지원을 위한 재원 확보 및 배분, ⑤지역방송의 경영개선을 위한 기반 조성 지원, ⑥지역방송의 발전을 위한 조사·연구·기술개발·교육 및 인력양성 지원, ⑦지역방송 광고체계 개선방안, 광고·편성·협찬 관련 규제 개선방안, ⑧지역방송프로그램의 경쟁력 제고 및 국내외 유통활성화, ⑨지역방송의 경쟁력 강화를 위한 평가, 분석 및 통계에 관한 사항을 규정하고 있다. 이 외에도 동법 제8조에 따라 방송통신위원회는 지역방송발전지원을 위한 효과적인 사업수행을 위하여 지역방송 관련 협회 등에 필요한 예산을 보조할 수 있다.

### 2) 방송통신위원회의 지역방송발전지원계획

「지역방송지원법」 제7조는 방송통신위원회가 3년마다 지역방송의 발전과 방송산업으로서의 기반을 강화하기 위한 목적으로 지역방송발전

지원계획을 수립 및 시행하여야 한다고 규정하고 있다. 이에 방송통신위원회는 1차 지원계획(2015~2017년), 2차 지원계획(2018~2020년)에 이어 2020년 12월 30일, 3차 지원계획(2021~2023년)을 발표하였다(방송통신위원회, 2020.12.30.). 1차 및 2차 지원계획의 시행 및 종료에 따른 성과는 다음과 같다(방송통신위원회, 2020.12.30.).

1차 지원계획은 지역방송의 지역성 구현, 재정안정 기반 구축, 지역사회 상생발전을 위해 ‘지역방송의 건전한 발전을 통한 지역민의 행복추구권 실현’을 비전으로 제시하였다. 1차 지원계획을 통해 ①콘텐츠 제작역량 강화를 위한 지역밀착형 프로그램의 제작지원, ②제작 콘텐츠의 국내외 홍보 및 마켓 참가 지원, ③방송 운영 및 편성 등을 평가하여 지역성 및 공익가치 구현 정도를 측정하는 지역성 지수 평가제 도입 및 시행, ④방송 운영 공공성, 수익 규모 및 재정상태 등을 종합적으로 고려한 방송통신발전기금 징수율 재조정 등의 성과를 도출하였다.

2차 지원계획은 지역방송의 지역성, 공익성, 지속가능성 제고를 위해 ‘건전한 지역 문화 창달을 실현하는 지역방송’을 비전으로 제시하였다. 2차 지원계획을 통해 ①2개년도 제작지원, 자부담 없는 제작지원 분야 신설 등 지원 기준과 지원방식을 다양화하여 콘텐츠 제작역량 강화, ②콘텐츠의 국제 경쟁력 확보 및 해외 유통 인프라 확대를 위한 해외 피칭포럼 및 콘텐츠 마켓 참가를 통한 콘텐츠 유통 촉진, ③지역성 지수 평가의 평가목적과 연관성이 낮은 항목 삭제 및 중요평가 항목 배점 확대 등 지역성 강화를 위한 평가 합리성 제고, ④지역방송 종사자 대상 뉴미디어 분야를 포함한 프로그램 제작 분야별 교육과정 마련 및 현장교육 시행 등을 통한 인적자원의 고도화 및 전문화, ⑤지역방송 전용 OTT 채널 신설 및 뉴미디어 서비스 전용 콘텐츠 제작지원, ⑥지역방송사의 방송 운영 공공성, 수익 규모 및 재정상태 등을 종합적으로 고려한 방송통신발전기금 징수율 지속 조정 등의 성과를 도출하였다.

지역방송발전지원계획은 지역방송이 지역 미디어의 역할을 충실히 수행하고 자생적으로 성장할 수 있도록 다각적으로 지원계획을 수립하여 예산 증액 등의 추가 재원을 지원하기 위해 계획되었다. 또한, 지역방송 활성화를 위한 콘텐츠 제작 및 유통 지원의 다양화, 규제 개선의 종합적 검토, 지역 미디어로서의 공공성 확립 및 자립을 지원하는 데 목적이 있다. 최근 발표된 3차 지원계획은 “더 가까워진 지역방송으로 행복한 공동체 실현”을 비전으로 제시하고 이를 달성하기 위한 5대 추진전략과 12대 정책과제를 포함하고 있다.

〈표 2-9〉 제3차 지역방송발전지원계획 요약

비전	더 가까워진 지역방송으로 행복한 공동체 실현	
목표	1. 지역 밀착 콘텐츠 제작·유통을 통한 지역성 구현 2. 지역방송 규제 합리화와 지역사회 협력을 통한 자생적 기반 마련 3. 미디어 환경 변화에 대응하는 경쟁력 강화	
	5대 추진전략	12대 정책과제
	1. 지역방송 콘텐츠 경쟁력 강화	콘텐츠 제작 지원 다양화 콘텐츠 유통 체계 강화
	2. 지역방송 규제 합리화	소유 경영 및 재허가 제도 개선 광고 및 협찬 규제 개선 편성 규제 합리화
	3. 지역방송 공적 책임 강화	지역방송 경영의 자율성·투명성 개선 재난방송 기능 확대 지역 밀착 정보 제공 강화
	4. 신규 미디어 대응 지원	신유형 콘텐츠 제작역량 강화 신규미디어 플랫폼 진출 기반조성
	5. 지역 협력 네트워크 구축	지역방송 제작 협력 네트워크 구축 지역 밀착형 콘텐츠 및 재난방송 제작지원

이번 지원계획은 지역방송의 콘텐츠 경쟁력 강화를 위한 지역 밀착형 콘텐츠에 대한 제작지원 및 유통 체계를 강화하고, 지역방송의 소유 및

겸영 규제 완화, 광고 및 협찬 고지 시간 등 형식 규제를 개선하는 방안이 포함되었다. 또한, 지역방송에 대한 재허가조건 이행점검을 통해 경영 투명성을 높이고, 지역 재난방송 시스템 구축 지원 및 수신 사각지대 해소 등 지역 재난 대응 기능의 확대 방안도 포함되었다. 신규미디어 대응을 위한 방안으로는 AR·VR 등 신기술을 적용한 신유형 콘텐츠 제작역량을 강화하고, OTT 사업자와 공동 기획한 콘텐츠를 우선 지원하여 신규미디어 플랫폼 진출 기반을 조성한다. 산업적 지원뿐만 아니라 지자체, 지역 관계기관 등과 상호 협력하는 지역 협력 네트워크를 구축하여 콘텐츠 제작 시 협업하는 방안도 포함되었다.

### 3) 지역방송발전위원회

「지역방송지원법」 제9조는 지역방송의 발전 및 지역방송콘텐츠의 경쟁력 강화와 유통구조 개선 등을 지원하기 위한 목적으로 방송통신위원회 소속으로 지역방송발전위원회(이하 위원회)를 두도록 하고 있다. 위원회의 직무(제11조)는 ①지역방송발전지원계획 및 지역방송에 관한 주요 지원정책의 심의와 평가, ②지역방송의 전국적 유통기반 마련을 위한 시책의 평가, ③지역방송의 발전을 위한 교육·연구 및 조사, ④지역방송사업자, 유관단체의 의견 수렴 및 지역방송 제도 개선 방안 마련, ⑤방송통신발전기금 지원이 필요한 사업의 발굴, ⑥지역방송의 허가 및 재허가에 필요한 자료 수집, ⑦그 밖에 위원회의 목적수행을 위하여 필요한 사항을 등으로 규정하고 있다.

### 4) 방송통신발전기금

「지역방송지원법」 제7조 제2항에서는 지역방송발전지원계획의 수행

을 위한 재원은 「방송통신발전 기본법」에 따라 조성 및 운영되는 방송통신발전기금(이하 방발기금)을 활용할 수 있다고 규정하고 있다. 방발기금은 「방송통신발전 기본법(이하 방송통신발전법)」 제24조에 따라 과학기술정보통신부장관과 방송통신위원회가 방송통신의 진흥을 지원하기 위해 조성한 기금이다. 방발기금의 재원(동법 제25조 제1항)은 ①정부의 출연금 또는 융자금, ② 「전과법」 제7조 제2항에 따른 징수금, 같은 법 제11조 제1항(같은 법 제16조 제4항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 주과수할당 대가 및 같은 법 제11조 제5항에 따른 보증금, 같은 법 제17조 제2항에 따라 산정된 금액, ③ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따른 분담금, ④방송사업자의 출연금, ⑤기금 운용에 따른 수익금, ⑥그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금 등으로 조성된다.

방송통신위원회는 동법 제7조 제4항에 따라 「방송통신발전 기본법」 제24조에 따른 방발기금을 지원하려는 경우 지원계획과 지원 대상 사업의 관련성 여부 등을 고려하여야 한다(「지역방송지원법 시행령」 제3조 제1항). 다만 방발기금의 지원을 받은 지역방송사업자는 지원 당시 지정된 목적 외의 용도에 지원받은 방발기금을 사용하여서는 안 된다고 규정하고 있다(동법 제7조 제5항). 또한 ①지역방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성이 저조한 경우, ② 「방송법」 제17조에 따른 재허가 시 조건부 재허가를 받은 경우, ③방송통신위원회에서 평가하는 지역성 지수에서 일정한 수준에 미달할 경우에 한하여 지원을 제한할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제7조 제6항). 이미 방발기금을 지원한 경우라도 ①거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지원을 받은 경우, ②법 제7조 제5항을 위반하여 지원 당시 지정된 목적 외의 용도로 사용한 경우에 해당된다면, 「지역방송지원법 시행령」 제3조 제2항에 근거하여 방발기금의 전부 또는 일부를 환수할 수 있도록 규정하고 있다.

### 3. 방송광고 결합판매 실적 및 지역중소방송사 경영기여도 분석

#### 1) 최근 방송광고 결합판매 실적

2021년 지상파 방송광고 시장은 전년대비 20.9% 성장한 1조 2,015억 원의 규모를 보였다. 지상파 방송광고 시장은 그간 지속 감소해 오다 2018년 수준으로 회복하였으며, 특히 지상파 방송사업자 중 SBS(27.8%)와 MBC(21.7%)가 1999년 이래 최고 성장률을 기록하였다.

<표 2-10> 지상파 방송광고 시장 동향 (단위: 억원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	CAGR
KBS2	5,024	4,207	3,666	3,328	2,548	2,319	2,705	-7.6%
MBC	4,651	3,931	2,926	2,736	2,318	2,253	2,741	-7.5%
SBS	4,366	3,729	3,729	3,590	3,136	2,767	3,536	-3.9%
지역MBC	2,413	2,029	1,555	1,319	1,173	1,115	1,258	-9.0%
지역민방1)	1,301	1,113	1,107	1,006	924	791	1,000	-5.1%
중소방송2)	752	672	631	569	479	396	479	-4.0%
종교방송3)	507	461	421	383	348	296	297	-7.6%
계	19,016	16,144	14,035	12,931	10,927	9,937	12,015	-6.5%
증감율	0.7%	-15.1%	-13.1%	-7.9%	-15.5%	-9.1%	20.9%	-

1) 지역민방 9개사(KNN, TBC, KBC, TJB, JTV, CJB, UBC, G1, JIBS)

2) 중소방송 8개사 (EBS, OBS, 경인방송, 경기방송(2020년 폐업), YTN라디오, TBS, 부산영어방송, 광주영어방송)

3) 종교방송 5개사 (CBS, BBS, CPBS, FEBC, WBS)

주) OBS는 표면적으로 지역방송에 해당하나, 非네트워크 방송사로서 전파료 수입이 존재하지 않아 본 연구의 분석 목적상 중소방송으로 분류함  
출처 : 방송사업자 재산상황 보고서 각호.



이와 같은 성장의 요인으로는 ▲코로나19 사태로 인한 TV 등 미디어 이용<sup>7)</sup> 증가, ▲광고주의 광고 전략 변화(TV-온라인 media mix 전략 확대), ▲'21년 내수시장을 중심으로 한 경기 반등이 지적된다. 2022년 상반기 기준 지상파 방송광고 시장의 성장세가 이어진 것으로 파악되나, 7월 이후 급격한 경기 위축으로 인해 하반기 들어 방송광고비가 다시 하락 반전되었으며, 향후 방송광고 시장은 지속 감소할 것이라는 견해도 존재한다.

한편, 2021년 방송광고 결합판매 실적은 전년 대비 19.2% 증가한 1,302억원으로 집계되었다. 지상파 방송광고 시장의 성장에 힘입어 방송광고 결합판매 실적 역시 이례적으로 크게 증가하였으며, 특히 SBS의 광고판매가 증가하면서 지역민방의 결합판매 실적 역시 크게 증가하였다.

<표 2-11> 지상파 방송광고 결합판매 실적 (단위: 억원)

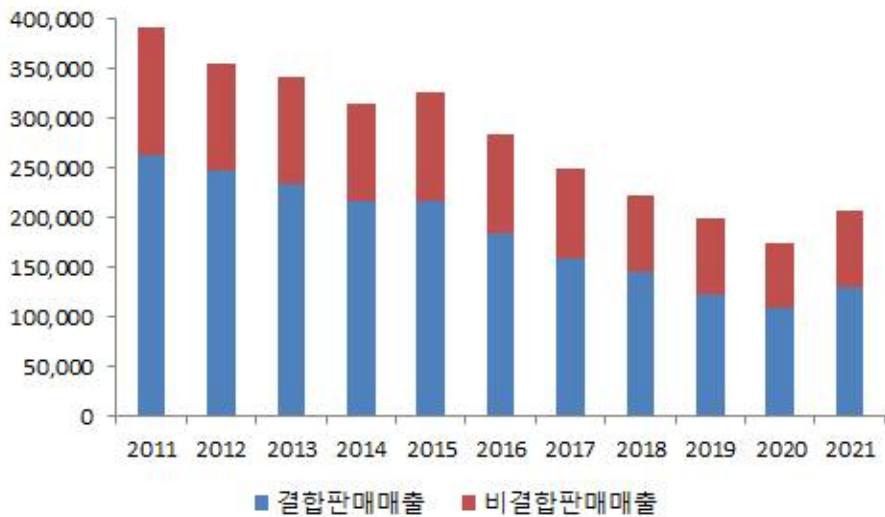
구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	CAGR
지역MBC	949	792	649	589	485	451	524	-7.4%
지역민방 <sup>1)</sup>	331	291	284	270	238	209	267	-5.0%
중소방송 <sup>2)</sup>	478	405	364	335	286	241	293	-6.1%
종교방송	410	349	287	257	211	191	217	-8.1%
계	2,167	1,837	1,583	1,450	1,220	1,092	1,302	-6.8%
증감율	0.4%	-15.2%	-13.8%	-8.4%	-15.9%	-10.5%	19.2%	-

- 1) 지역민방 9개사(KNN, TBC, KBC, TJB, JTV, CJB, UBC, G1, JIBS)  
 2) 중소방송 8개사 (EBS, OBS, 경인방송, 경기방송(2020년 폐업),

7) 코로나19 사태로 인해 재택 근무 등 가구 내에 체류하는 시간이 증가함과 동시에 재난 상황에서 상대적으로 신뢰도가 높은 TV를 통한 보도나 정보 이용이 증가하였다(Nielson, 2021).

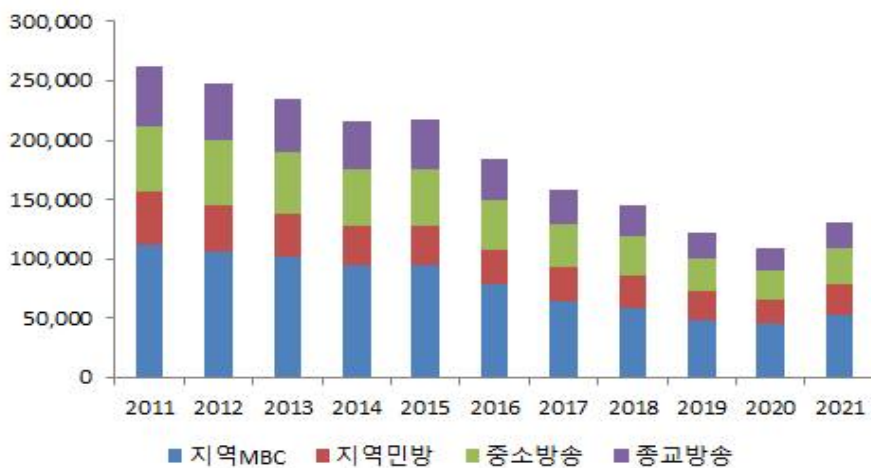
YTN라디오, TBS, 부산영어방송, 광주영어방송)  
 주) OBS는 표면적으로 지역방송에 해당하나, 非네트워크 방송사로서  
 전파료 수입이 존재하지 않아 본 연구의 분석 목적상 중소방송으로 분류함  
 출처 : 방송사업자 재산상황 보고서 각호.

[그림 2-3] 결합 및 비결합판매 매출 추이 (단위: 백만원)



출처 : 방송통신위원회

[그림 2-4] 방송사 군별 결합판매 매출 추이 (단위: 백만원)



출처 : 방송통신위원회

## 2) 2021년 결합판매 실적의 시사점 및 전망

지상파 방송광고 매출 및 결합판매 매출 모두 2012년 이래 지속 감소하고 있었으나, 2021년 급반등 양상이 향후 추세 전환으로 이어질지에 대한 판단이 필요하다. 전술한 바와 같이 2022년 하반기 이후 방송광고 시장이 하락 반전한 이후 국내외 경기 요인 이외에도 매체 요인으로 인해 방송광고 시장이 다시 상승할 수 있을지에 대해 회의적인 시각도 존재하기 때문이다.

방송광고 결합판매 제도 측면에서 볼 때, 방송광고 매출의 지속 감소가 결합판매 제도의 지속 가능성에 회의적 전망을 갖게 하는 핵심 요인이다. 즉, 방송광고 시장이 지속 침체될 것이 확실시 될 경우 방송광고 결합판매 제도가 앞으로도 실효성이 있을지가 불확실 할 수 있기 때문이다. 이에 따라 지상파 방송광고 시장이 코로나19 사태 이후 회복되거나 그간의 감소세가 둔화될 것인지, 또는 다시 지속 하락할 것인지 여부에 따라 결합판매 제도의 유지 또는 일몰 등 정책 방향 결정이 달라질 수 있다.

다수의 견해는 지상파 방송광고 시장의 반등이 일시적일 것으로 보고 있으나, 일부는 중간광고, 미디어 믹스 전략 등으로 인해 기존의 빠른 감소세는 없을 것이라고 주장하기도 한다. 따라서 2022년 지상파 방송광고 시장의 동향을 지속 관찰할 필요가 있으며, 2023년의 방송광고 시장, 나아가 국내외 경기 전망의 방향성에 따라 일몰이나 제도 개선이 필요한 시점에 대해서도 재검토할 필요가 있다.

한편, 2021년에 수행한 결합판매 광고비 전망과 금년(2022년)에 수행한 결합판매 광고비 전망이 2021년 방송광고 시장의 반등에 따라 차이가 발생하였다. 2021년에 수행한 전망은 2019년까지의 데이터를 활용하였으며, 금번에 수행한 전망은 2021년 데이터를 추가하여 동일한 방법

으로 전망하였다. 그 결과 2021년 지상파 방송광고 시장의 반등으로 인해 금번 수행한 전망은 2020년에 수행한 전망에 비해 하락 추세가 둔화되고 결합판매 광고비 수준이 높게 나타났다.

<표 2-12> 방송광고 결합판매 매출 전망 비교 (단위: 억원)

연도	'20년 수행 전망치	'21년 수행 전망치
2012	2,480	2,480
2013	2,344	2,344
2014	2,159	2,159
2015	2,167	2,167
2016	1,835	1,835
2017	1,582	1,582
2018	1,450	1,450
2019	1,220	1,220
2020	1,092	1,092
2021	899	1,302
2022	717	885
2023	534	725
2024	351	566
CAGR	-24.5%	-11.6%

주) 푸른색 음영표시된 수치가 전망치

<표 2-13> ' 20년 및 ' 21년 전망 분석 결과 비교

분석	변수	계수	t통계량
'20년 전망	$\alpha$	2909.9	74.0465*
	$T_t$	-182.77	-14.7069*
	$R^2$	0.9730	
'21년 전망	$\alpha$	2799.3	34.3998*
	$T_t$	-159.55	-13.2979*
	$R^2$	0.9516	

\* 유의수준 5%에서 유의

### 3) 방송광고 결합판매의 지역중소방송사 경영 기여도 분석

지역중소방송사의 방송광고 결합판매 매출이 방송사업 매출에 어떠한 영향을 가져오는지를 판단하기 위해 1차로 성장 기여율을 분석하였다. 결론적으로 결합판매 매출의 방송사업매출 성장기여율은 각 방송사 군별로 상이하게 나타났다. 성장기여율을 결합판매 매출에 대한 방송사업 매출의 탄력성 개념으로 본다면, 결합판매 매출이 방송사업 매출에 대한 영향의 크기로는 해석할 수 있다. 다만, 중소방송이나 종교방송의 사례와 같이 그 방향성과 크기는 일관되지 않는데, 예컨대 EBS의 경우 결합판매 광고비는 크게 감소하였으나, 타 매출(예: 프로그램 판매수익 등)의 증가로 인해 방송사업 매출은 오히려 증가하는 모습을 보였다.

<표 2-14> 방송광고 결합판매 매출의 방송사업 매출 성장기여율

구분	방송사업 매출 (백만원)			결합판매 매출 (백만원)			성장 기여율
	2011	2020	증감액	2011	2020	증감액	
지역 MBC	391,199	206,740	-184,459	112,527	45,063	-67,464	36.6%
지역 민방	219,447	179,544	-39,903	44,880	20,929	-23,951	60.0%
중소 방송	227,658	268,490	40,832	54,867	24,133	-30,734	-75.3%
종교 방송	101,385	82,793	-18,592	50,437	19,086	-31,351	168.6%
소계	939,689	737,567	-202,122	262,711	109,211	-153,500	75.9%

한편, 동 기간동안 지원대상 지역중소방송사의 방송사업매출과 방송광고 결합판매 매출 간의 상관계수는 0.9045에 달하여 사실상 방송사업 매출과 결합판매 매출 간에는 매우 유의한 상관성을 보이는 것으로 나

타났다. 이것이 함의하는 바는 지역중소방송사의 경영실적에 매우 유의미한 기여를 하고 있는 것이며, 동시에 방송사업 매출의 증감에도 유의미한 영향을 주고 있다는 의미이다. 다만, EBS의 경우 타 지역중소방송사와 다르게 다양한 사업 포트폴리오를 보유하고 있기 때문에<sup>8)</sup> EBS는 결합판매 매출이 비록 전체 매출에 차지하는 비중은 상당하더라도 경영실적의 변화나 상관성에는 큰 의미를 갖지 못한다고 해석할 수 있다.

종합하면 지역중소방송사의 경영실적이나 경영상황에 방송광고 결합판매가 갖는 비중이나 중요도는 상당한 수준이라고 볼 수 있으며, 이에 따라 방송광고 결합판매 제도의 개편은 지역중소방송사의 경영 및 방송사업의 영위, 공적책무의 이행에도 큰 영향을 미칠 것이라고 예상할 수 있어 방송광고 결합판매 제도 개선이 갖는 중요도나 시장영향을 고려하여 매우 신중하게 접근해야 할 것으로 보인다.

---

8) EBS를 제외한 타 지역중소방송사의 경우 프로그램 판매수익이나 기타 방송사업수익이 매우 미미한 수준이다.

# 제 3 장 해외 방송광고판매제도와 지역중소방송 지원정책 현황

## 제 1 절 네덜란드

### 1. 지원 정책 목표

#### 1) 정책 목표

네덜란드 정부는 2014년부터 ‘저널리즘진흥기금(Stimuleringsfonds voor de Journalistiek)’을 설립하고, 저널리즘진흥기금을 통해서 네덜란드 저널리즘의 품질과 다양성, 독립성 증진을 위한 저널리즘 인프라 강화 정책을 실행하고 있다. 이 기금은 저널리즘을 증진하기 위한 구체적인 연구와 프로젝트를 지원하고 있다. 지원분야는 혁신과 탐사저널리즘, 광역 및 지역저널리즘 영역에서의 프로젝트와 연구, 관련 조직을 지원하고 있다.

#### 2) 정책 도입 과정

네덜란드에서 미디어 지원 제도는 1950년대 처음 도입되었다. 제도 도입의 목적은 미디어 기업의 경영 여건 개선이었다. 이에 따라서 네덜란드 정부는 미디어 기업에 대해 전화 사용료와 전신용 텔렉스 사용료, 신문 우편 발송료, 열차 수송료 할인 등 세금을 감면해 주고 공공요금을 할인해 주는 간접 지원을 했다. 그러나 이러한 간접 지원은 개별 신문사의 경영 상태는 전혀 고려하지 않고 도입되었다. 그래서 네덜란드

정부의 노력에도 불구하고 신문 시장의 자본 집중은 더욱 심화되었다 (Lichtenberg 1995, p.115).

1967년 네덜란드 정부는 텔레비전과 라디오에서 광고 방송을 허용하면서, 신문과 잡지의 광고 수입이 급속히 감소하기 시작했다. 신문 기업은 이러한 경쟁 환경 악화를 극복하기 위한 대책을 정부에 요구했다. 네덜란드 정부는 방송 사업자의 광고 방송으로 인해서 신문 기업의 적자가 늘어나자 7년 동안 신문 기업에 대한 재정 지원 정책을 도입했다 (Diekel, 1999, p.155). 이 제도에 따라서 일간신문은 물론, 주간신문, 잡지 등이 정부로부터 재정 지원을 받았다. 1974년 9월 16일 네덜란드 정부는 신문자문회의의 제안에 따라 방송광고 수입 일부와 기타 정부 예산을 재원으로 ‘신문 지원 기금(Bedrijfsfonds voor de Pers)’을 출범시켰다. 신문 지원 기금은 수익성을 끌어올리기 위해 새로운 투자를 하거나 구조 조정을 시도하는 신문 기업에 자금을 융자하여 주고, 향후 상환토록 하는 조치였다. 개별 기업에 대한 지원 업무는 네덜란드 정부 문화부 장관이 담당하지만, 지원 여부 심사는 신문 지원 기금 이사회에서 결정하도록 했다(Diekel, 1999, pp.155-156). 신문 지원 기금을 통한 지원은 1974년 이후 약 15년간 큰 틀에서 변화 없이 지속하였다.

1988년 ‘통합미디어법’이 제정되면서 신문 산업에 대한 지원과 진흥을 목적으로 ‘신문위원회’가 설치되었다. 신문위원회는 문화부 장관의 지휘 감독 아래 개별 언론사에 대한 지원과 융자를 독립적으로 결정한다. 지원 대상이 되는 언론사는 일간신문과 비일간신문, 잡지로 정부로부터 재원을 지원받거나 저리의 자금을 융자받아 구조 조정과 새로운 투자를 할 수 있도록 보장해 주었다. 이와는 별도로 여론 다양성 보호와 산업 기반이 취약한 농어촌 지역이나 소수 민족 언어를 사용하는 신문사에 대해서는 정부가 직접 지원하였다.

신문 지원 기금은 2007년 7월 1일 개정 미디어법에 따라 ‘신문 진흥



기금(Stimuleringsfonds voor de Pers)’으로 명칭이 개칭되었다. 이에 앞서 신문 지원 기금은 기업에 대한 직접 지원 이외에도 저널리즘의 미래에 관한 연구로 “저널리즘은 지속되어야 한다(Journalistiek moet verder)”는 보고서 시리즈를 2005년 발간했는데, 그 결과를 반영하여 신문 진흥 기금은 2014년 7월 1일부로 ‘저널리즘 진흥 기금(Stimuleringsfonds voor de Journalistiek)’으로 명칭을 다시 변경하였다. 저널리즘 진흥기금 설치이후, 지원대상은 신문뿐만 아니라 방송 및 인터넷매체로 확대되었다. ‘저널리즘 진흥 기금’의 설치 목적은 광범위한 정보 유통을 통해 여론의 다양성을 보호하고 진흥하기 위한 목적으로 미디어지원과 저널리즘 기능에 대한 연구 수행, 기타 법으로 정한 업무 수행이다(미디어법제8조제3항).

## 2. 지원법제 및 운영방식

### 1) 근거법령

네덜란드의 미디어법은 본 법령인 ‘미디어법(Mediawet)’과 ‘미디어결정(Mediabeleid)’, ‘미디어법시행령(Mediaregeling)’으로 구성된다. 네덜란드의 ‘미디어법(Mediawet)’은 1988년 발효되었다. 1987년 제정된 미디어법은 1965년 제정된 방송법을 계승하는 대체 입법이다. 네덜란드에는 신문법이 없었다. 그러나 방송 기업의 인허가와 광고 제한, 신문 기업에 대한 지원 등에 관한 다양한 법령들이 마련되면서 통합 입법이 필요했다. 미디어법은 방송 제도, 방송 기구 및 방송 운영 등 방송 전반에 대한 사항은 물론 신문 기업에 대한 지원 사항에 이르기까지 언론 전체를 포괄하여 규정하고 있다. 1988년 미디어법은 2008년 전면 개정했다.

네덜란드는 미디어법 제8조제8항에 따라서 공영방송의 광고 대행회사인 STER(Stichting Etherreclame)와 민영 방송의 상업 광고 대행사인 IP, SBS6 등은 광고 판매 수익의 4%를 기금으로 문화부에 출연해야 하고, 문화부는 미디어법 시행령(Mediaregeling)' 제19조에 따라서 이 출연금을 저널리즘진흥기금에 지원한다.

한편 미디어법에 따라 저널리즘 진흥 기금의 예산 편성에 대한 고시와 집행 내역 보고 및 감사, 결과 공표에 대한 1차적인 총괄 권한은 문화부 장관에게 위임되었다. 미디어결정 제29조는 문화부 장관은 저널리즘 진흥 기금 집행과 관련하여 지원 조건, 수혜 기관의 의무 사항, 지원 신청서의 첨부 서류 및 심사 규정, 지원 수준과 지원금 결정 방식, 진흥 기금의 사용처, 진흥 기금의 지속적인 보장, 진흥 기금의 반환과 수정 등에 대한 일반 지침을 정할 수 있다.

## 2) 규제기구

미디어 규제와 지원 업무는 미디어위원회(Commissariaat voor de Media)가 담당하지만, 미디어지원업무는 저널리즘진흥기금이 담당한다. 저널리즘진흥기금의 이사회는 이사장과 이사장 포함 최대 7명의 이사로 구성되며, 임기 5년으로 한 차례 연임이 가능하다(미디어법 제8조제4항). 2019년 구성된 현 이사회는 교육문화학술부 장관이 임명한 7명의 위원으로 구성되어 있다. 이들은 의무적으로 최소 월 1회 이상 회의를 개최해야 하며, 신문 기업에 대한 지원 결정을 위한 심의는 월 1회 개최되고, 심의일은 별도로 공지하고 있다. 저널리즘진흥기금은 독립된 사무국(zelfstandig bestuursorgaan, ZBO)을 둔다.

## 3) 지원예산

네덜란드 공영방송과 민영방송의 광고수입의 4%를 기금으로 출연받아, 네덜란드문화부가 지원한다.

#### 4) 지원대상 선정방식

미디어지원은 네덜란드교육문화과학부(ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)가 저널리즘진흥기금에 지원금을 주면, 저널리즘진흥기금에서 지원분야별 심사를 통해 지원대상을 결정한다.

저널리즘진흥기금의 지원을 받기 위해서는(미디어법제8조제10항) a) 네덜란드의 여론 형성 과정에 이바지하기 위해 네덜란드에서 발행되어야 하며, b) 사회적으로 다양한 사건과 정치적 견해에 대한 이해관계 등에 대한 보도와 분석, 논평, 배경 설명이 포함되어야 하고, c) 편집 규약에 따라 편집국의 독립성이 보장되어 있어야 하고, d) 최소한 월 1회 이상 정기적으로 발행되며, e) 누구나 매체에 접근할 수 있어야 하고, f) 정부의 위탁으로 발행하지 않아야 하며, g) 특정한 집단이나 정파, 교회, 혹은 조직에 의해 발행되지 말아야 한다. 저널리즘 진흥 기금은 대어나 용자의 형태로 언론사의 수익 사업을 위한 개별 프로젝트를 지원할 수 있다. 재정 지원의 경우에는 다음의 조건을 충족시켜야 한다(미디어법 제8조 제11항).

- a) (지원 없이는) 존속이 위태할 때,
- b) 즉각적인 재원이 있어야만 다른 재원을 얻을 수 있을 때(수익을 위해서 당장 현금 흐름이 필요할 때),
- c) 독자 경영을 위해 일정 기간 경영 개선 프로젝트를 수행해야만 할 때 등이다.

이때, 진흥기금은 프로젝트에 들어가는 비용의 최대 50%까지 지원할 수 있으며, 지원 기간은 최대 4년이다. 그러나 프로젝트가 시작되고서 예상했던 비용보다 더 많은 적자를 내면, 적자의 1/4(25%)까지만 지원할 수 있다. 또한, 2개 이상의 미디어 기업이 공동 프로젝트를 통해서 경영 개선을 시도할 때, 저널리즘진흥기금은 공동 프로젝트를 지원할 수 있다(미디어법제8조제13항).

미디어 산업 전반에 도움을 주는 저널리즘에 관해서는 연구 계획서를 검토하여, 저널리즘진흥기금의 설립 목적과 부합할 때 연구비의 최대 2/3까지 지원 가능하다(미디어법제8조제14항).

저널리즘진흥기금이 결정한 모든 대출과 융자, 지원 사업에 관해서는 결정 1주일 이내에 관보를 통해 지원 내용과 지원 금액을 알려야 하고, 정기적으로 연간 사업 보고서를 제출해야 한다. 저널리즘진흥기금은 지원을 신청한 사업에 대한 외부 평가를 의뢰할 수 있고, 신청서에 적힌 기업의 경영 정보 등 영업 비밀은 철저히 보장할 의무가 있다. 또한, 지원을 조건으로 보도내용에 영향력을 행사할 수 없다(미디어법제8조제 18항).

저널리즘 진흥 기금은 미디어법 시행령에 따라서 재정 지원을 하기로 결정했지만 지원 규모를 최종적으로 결정하지 못한 경우 신청 지원금의 50% 범위 내에서 선급금을 줄 수 있다. 다만 최종 결정된 지원 금액이 선급금보다 낮을 경우 그 차액은 나중에 환불해야 한다. 저널리즘 진흥 기금의 환수 조건은 다음과 같다.

- (a) 지원 신청이 지원 승인에 첨부된 조건에 부합하지 않을 경우
- (b) 신청을 제출한 정보가 부정확한 것으로 판명될 경우
- (c) 재정 지원 승인 결정이 난 1년 이내에 법원이 신청자에 대해 지불 정지 명령이나 파산 명령을 내린 경우

저널리즘 진흥 기금에서 임시 보조금 지원을 신청하기 위해서는 다음과 같은 정보가 담긴 자료를 제출해야 한다.

- (a) 해당 언론사의 법인명과 주소
- (b) 재정 지원 신청사와 관련된 기업의 법적 구조에 대한 기술
- (c) 한 기업의 자회사인 경우, 신청사와 그 신청자가 속한 기업 내의 다른 기업 간의 법적 구조와 경제적 관계에 대한 설명
- (d) 해당 언론사의 연차 보고서, 연말 결산표, 최근 3년 동안의 회계 보고서와 재정적 지위에 관한 최근 자료
- (e) 해당 언론사의 이용자 현황 자료
- (f) 전체 방문자 수, 구독자와 신문 정보 제공의 수익에 대한 자료
- (g) 언론사의 편집 규정
- (h) 해당 언론사의 편집에 대한 서면으로 된 평가 규정과 그 프로젝트와 관련한 직장협의회 의견
- (i) 해당 프로젝트에 대한 직원의 업무 결과에 대한 개요

재정 지원 신청은 접수 순서대로 심의가 이루어지고, 하나의 지원 신청 건에 대해서는 13주 이내에 지원 결정이 내려진다.

저널리즘진흥기금은 저널리즘 혁신 프로젝트(2011년부터), 탐사 저널리즘(2018년부터), 지역미디어의 전문성 강화 프로젝트(2019년부터) 등과 관련하여 저널리즘 역량 강화, 소셜 미디어, 지역적 다양성, 경영 협력, 이동형 미디어, 인터넷 매체 등 6가지의 중점 지원 분야를 정하고 있다. 저널리즘진흥기금의 지원 조건을 정리하면, 지원 신청을 하는 언론사는 경영과 편집이 분리되어야 하고, 편집 규약을 체결해야 하며, 시사 뉴스와 분석, 논평, 해설 기사가 포함된 종합 편집을 해야 한다. 지원금은

회사 규모와 지원 프로젝트별로 다르지만 최소 18만 유로에서 최대 226만 유로로 정해져 있다.

<표 3-1> 저널리즘진흥기금의 지원액

분야	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
신문 관련 기관	23	5.6	7.9	36.4	1.7	-5.0	-	-	10	-
전문 신문 취재	26	-42	5.3	2.2	(폐지)					
소수민족 신문	27.4	(폐지)								
인터넷 저널리즘	30.2	-8.2	-0.2	-	14.4	3.1	(폐지)			
신문 기업 혁신	334.6	128.7	80.1	65.4	78.2	66.2	127.8	66.3	57.9	71.1
지역 신문 저널리즘 협력 프로젝트	(신설)	0.4	19.6	-9.3	0.6	15.0	45.0	(폐지)		
신문 산업 혁신 연구			5.4	4.7	7.6	3.8	21.7	9.6	7.5	9.0
저널리즘의 재발명	222	25	-37.9	-1.4	3.3	8.8	5.4	0.3	(폐지)	
탐사저널리즘							(신설)	258.4	297.4	248.7
지역방송 지원								(신설)	285.0	156.9
언론인교육 지원								(신설)	20	27.8
합계	635.8	109.1	74.8	98.0	105.7	91.9	199.9	334.6	677.8	513.5

출처 : Stimuleringsfonds voor de Pers(2013). pp.42~53; 2014, pp.59-64, 2015, pp.62~66; 2016, pp.48-52; 2017, pp.44-46; 2018, pp.50-58; 2019, pp.53-60; 2020, pp.61-70.

네덜란드 문화부는 2011년 이후 매년 저널리즘진흥기금에 출연하고

있다. 저널리즘진흥기금은 기존의 신문 기업에 대한 대출과 융자 금액을 상환받고, 문화부로부터 예산을 지원받아 목적 사업을 했다. 그러나 신문사에 대한 대출과 융자 금액은 기업의 파산이나 정리 등이 속출하면서 사실상 회수할 수 없는 불량대출이나 융자가 늘어나고 있어서, 문화부는 장기적으로는 목적 사업을 수행할 수 있는 예산으로 전환되었다. 2018년 이후 저널리즘진흥기금은 지원항목을 총 5개로 압축하였다.

① 저널리즘 혁신(2021년까지는 신문 기업 혁신) 지원으로, 신문과 방송, 인터넷매체가 기업혁신을 위한 프로젝트를 진행할 경우 지원하고 있으며, 매년 예산은 약 60-80만 유로이다. ② 탐사 저널리즘(2018년 도입)으로 탐사보도를 목적으로 취재지원을 신청하면, 취재기획서를 심사하여 선정한다. 매년 지원예산은 약 250-300만유로이다. ③ 신문 산업 구조조정을 위한 지원이다(2018년부터 항목변경). ④ 언론인교육지원이다(2018년 도입), ⑤ 마지막으로 지역방송 전문화 프로젝트 지원이다(2019년 도입). 지역방송 지원은 지역방송 저널리즘의 전문성 강화를 위한 프로젝트를 지역방송인들이 신청하면, 심사를 통해 지원하고 있다. 도입 첫해에는 총 20개 프로젝트에 대해서 285만유로를 지원했으나, 2020년에는 3개의 프로젝트가 탈락하여 총 17개 프로젝트에 대해서 지속사업으로 156만9천유로를 지원했다.

##### 5) 세제 및 제도적 지원사업

네덜란드의 부가가치세(Omzetbelasting, btw)는 2022년 현재 21%이며, 신문과 시사 잡지는 9%의 부가가치세만 징수한다. 또한, 공영 방송은 전체 방송 시간의 6.5% 이상 광고 방송을 송출할 수 없도록 하고 있으며, 민영 방송은 방송 시간의 15% 이상 광고 방송을 송출할 수 없도록 제한함으로써 신문사들이 일정한 광고 매출액을 확보할 수 있도록 지원

하고 있다. 신문과 시사 잡지에 종사하는 사람들은 최저 임금생활자의 보호에 대해 규정을 적용하지 않고, 임시 고용 노동으로 인정해 주고 있다. 이를 통해 세제와 각종 사회복지 분담금에 대한 부담을 덜어주고 있다(Brantner & Langenbacher, 2003, p.191).

### 3. 산업 구조

#### 1) 네덜란드의 방송산업

6세 이상 네덜란드인 가운데 하루에 1분이상 TV를 시청하는 사람은 2019년에 68.9%에서 2020년에는 69.3%로 집계되었다. 35세이상에서 TV 시청인구는 꾸준히 증가했지만, 6-35세 사이는 오히려 감소추세였다.

<표 3-2> 연령대별 TV시청률(단위 백분율%)

	6+	6-12	13-19	20-34	35-49	50-64	65+
2018	68,5	52,6	39,9	57,7	69,5	79,7	86,2
2019	68,9	52,3	36,1	56,8	71,2	81,4	87
2020	69,3	51,7	34,9	54,6	72,2	83,5	88,7
2019년 대비 2020년 증감	1	-1	-3	-4	1	3	2

출처 : Commissariaat voor de Media (2022). p.16.

채널별 시청률을 보면 공영방송인 NPO1과 상업방송인 RTL4, SBS6이 증가세를 보였고, 시청률이 증가한 프로그램은 뉴스와 교양프로그램이었다. 코로나19로 인한 이동제한도 2020년부터 시청률에 영향을 미치기 시작했다. 시청률을 살펴보면 공영방송인 NPO1, NPO2, NPO3이 상위권에 있었고, 상업방송인 RTL4, RTL7, RTL5, SBS6, Veronica가 시청률 10% 이상을 기록했다. ORN-TV는 14개 광역 공영방송 채널로 지역별로



방송사명은 다르지만, 하나의 채널을 14개 지역별로 나누어 사용한다.  
14개 광역 공영방송의 시청률은 총합은 9.8%였다.

<표 3-3> 연령대별 TV채널 시청률(단위: 백분율 %)

	6+	6-12	13-19	20-34	35-49	50-64	65+	2019 대비 2020 변동
NPO 1	44,0	13,6	13,3	23,3	38,6	60,7	78,6	1,9
RTL 4	32,0	11,6	10,9	19,1	34,1	43,5	48,2	2
NPO 2	23,2	4,5	4,1	8,4	17,2	31,3	52,4	0,6
SBS6	23,1	7,4	7,7	11,8	22,5	32,7	37,9	1,8
NPO 3	20,5	21,2	7,8	12,5	21,7	24,0	29,0	0
RTL 7	11,4	4,7	3,9	5,7	12,0	17,0	16,7	-0,7
RTL 5	11,1	2,9	3,5	6,9	11,9	14,9	17,4	-0,1
Veronica	10,1	2,4	3,9	6,2	12,0	15,8	11,8	-1,7
Net5	9,8	2,5	3,7	5,3	12,3	14,6	12,0	-0,3
ORN TV	9,8	3,6	1,9	4,6	6,7	11,8	22,6	0,2
RTL Z	7,1	1,7	1,9	3,1	8,4	10,5	10,9	1
RTL 8	7,0	3,2	2,4	3,3	7,8	9,4	10,9	-0,6
Discovery Channel	5,7	1,0	1,3	2,4	6,9	9,1	8,0	0
National Geographic	5,4	1,1	1,4	2,8	5,7	8,0	8,2	-0,1
TLC	5,4	1,0	1,5	3,9	6,7	8,2	5,9	-0,3
Comedy Central	4,6	1,0	1,9	7,1	6,4	5,4	2,2	-0,3
Spike	4,5	1,1	1,6	3,4	6,4	6,2	4,5	0,2
FOX	4,5	1,1	1,4	2,7	6,1	6,7	5,0	-0,3
BBC First Holland	4,3	0,4	0,6	0,9	2,9	8,0	8,4	0,3
Ziggo Sport	3,7	1,3	1,3	2,8	3,3	4,3	6,5	0
SBS9	3,6	0,8	1,2	1,6	4,0	5,8	5,2	-0,1
FOX (구 ESPN)	3,1	1,1	1,2	2,0	3,4	3,8	4,5	0
Eurosport	2,6	0,6	0,5	1,0	1,6	3,1	6,4	-0,7
24Kitchen	2,2	1,0	0,4	1,7	2,6	3,5	2,1	0,1
MTV	2,0	0,5	1,0	2,3	2,8	2,0	1,7	-0,3
History	2,0	0,4	0,4	0,8	2,0	3,9	2,6	0,1

출처 : Commissariaat voor de Media (2022). p.17. 채널명에 배경색이 있는 채널은 공영방송.

<표 3-3> 에서 보듯, TV 시청률 경쟁에서 공영방송이 상업방송보다

앞서 있는 것을 알 수 있다. 라디오 청취율 경쟁에서도 공영방송은 상업방송보다 앞서고 있었다. 네덜란드에서 TV시청률은 SKO, 라디오 청취율은 NLO(Nationaal Luister Onderzoek)가 조사하고 있는데, NLO는 10세이상 네덜란드인의 하루평균 라디오 청취율을 조사한다. 그 결과 2020년에는 10세이상 네덜란드인의 62.5%가 라디오를 청취하고 있었다. 2019년의 63.4%보다는 떨어진 수치였다.

<표 3-4> 연령대별 라디오 청취율(단위 백분율 %)

	10+	10-19	20-34	35-49	50-64	65+
2018	63,1	47,2	52,3	65,5	71,1	73,3
2019	63,4	45,4	51,6	66,5	71,9	74,1
2020	62,5	42,9	50,2	63,0	71,7	76,9
2019대비 2020변동	-1%	-6%	-3%	-5%	0%	4%

출처 : Commissariaat voor de Media (2022). p.21.

라디오시장에서 청취율 1위는 공영방송인 NPO R2로 주로 35세-64세 사이의 주 청취자층을 확보하고 있고, 청취율 2위인 상업방송인 Radio 538은 주로 10세-45세 사이의 주 청취자층을 확보하고 있다. 반면 청취율 3위인 공영방송 NPO R1은 50세 이상을 주 청취자층으로 한다. 그러나 10세-19세 사이, 20세-34세 사이의 젊은 청취자에게는 Qmusic, Radio 538, Sky Radio의 청취율이 높았는데, 공영방송에서는 NPO R2가 이 연령대에 도달하고 있었다. 50세이상의 청취자에게는 지역공영방송의 라디오채널인 ORN이 의미있는 청취율을 기록했다.

<표 3-5> 연령대별 라디오 채널 청취율(단위 백분율 %)

	10+	10-19	20-34	35-49	50-64	65+	2019 대비 2020 변동
NPO Radio 2	8,9	4,5	5,4	10,4	13,6	8,5	-0,2
Radio 538	8,4	9,3	10,0	12,1	7,5	3,4	-1,1
NPO Radio 1	8,3	1,0	2,0	4,8	10,5	20,5	-0,4
Qmusic	8,0	9,2	12,2	10,3	6,5	2,1	0,2
Sky Radio	7,5	7,6	7,0	8,3	8,7	5,7	-0,4
Radio 10	7,0	4,0	4,3	8,2	11,4	5,3	0,4
ORN Radio	6,7	1,2	1,2	2,5	7,5	19,2	-0,3
E Power Radio	3,7	1,7	3,2	3,3	4,7	4,7	-0,1
NPO Radio 5	3,0	0,1	0,2	0,5	3,0	10,6	0,3
100% NL	2,9	1,9	2,8	2,9	3,4	2,9	-0,2
Veronica	2,7	1,9	2,4	4	3,4	1,1	0
NPO Radio 4	2,5	0,2	0,6	1,2	2,1	7,9	0
NPO 3FM	2,1	2,7	2,9	2,6	2	0,5	-0,3
SLAM	1,5	2,6	2,9	1,6	0,6	0,2	-0,2
BNR Nieuwsradio	1,2	0,4	0,9	1,4	1,4	1,6	-0,1
Arrow Classic Rock	1,1	0,2	0,7	0,6	1,9	1,7	0,2
classicl	0,9	0,1	0,2	0,3	0,7	2,9	-0,1
Sublime	0,8	0,5	0,5	1	1,1	0,5	0
Kink	0,3	0,1	0,4	0,7	0,2	0,1	0,3

출처 : Commissariaat voor de Media (2022). p.22. 채널명에 배경색이 있는 채널은 공영방송.

라디오 청취율은 FM은 지속적으로 줄어들고 있지만, DAB와 인터넷라디오 청취가 증가하고 있다. 네덜란드는 방송영역에서의 자본집중이 심화된 상황으로 공영방송인 NPO가 시청율과 청취율 부문에서 전체적으로 30%중반대를 차지하고 있고, 나머지 60%중반대는 베르텔스만그룹이나 탈파(Talpa), DPG그룹등 상업미디어그룹이 차지하고 있다.

<표 3-6> 네덜란드 주요 미디어기업의 소유현황

사업자	주요 소유 매체명
Nederlandse Publieke Omroep (NPO)	NPO 1, NPO 2, NPO 3 NPO Radio 1, NPO Radio 2, NPO 3FM, NPO Radio 4, NPO Radio 5
	NPO Start, NOS.nl
Bertelsmann (RTL)	RTL 4, RTL 5, RTL 7, RTL 8, RTL Z
	Videoland, RTL XL
Talpa Network	SBS6, Net5, Veronica, SBS9
	Radio 538, Sky Radio, Radio 10, Radio Veronica
	LINDA.
	KIJK
DPG Media	ADR Nieuwsmedia (AD en regionale titels zoals de Gelderlander, de Stentor en Brabants Dagblad)
	De Volkskrant, Trouw, Het Parool
	NU.nl
	Libelle, Donald Duck, Margriet, Veronica Magazine
	Qmusic
Mediahuis	Indebuurt.nl
	De Telegraaf, Privé, Vrouw
	NRC, De Limburger
	Noordhollands Dagblad, De Gooi- en Eemlander, Haarlems Dagblad, Leidsch Dagblad
	Metronieuws.nl
Leeuwarder Courant, Dagblad van het Noorden, Friesch Dagblad	

출처 : Commissariaat voor de Media (2022). p.34.

신문과 TV방송, 라디오를 두고 볼 때, 신문시장은 사실상 양대 미디어그룹이 시장을 양분하고 있고, TV와 라디오에서는 공영방송이 30%중반대, 나머지 사업자들이 40%를 차지하고 있다.

<표 3-7> 네덜란드의 미디어 집중도 (단위 백분율 %)

사업자	TV	라디오	일간신문
NPO	36	32	
DPG Media		10	50
Mediahuis			40
Bertelsmann (RTL)	24		
Talpa Network	16	32	
합계	76	74	90

출처 : Commissariaat voor de Media (2022). p.35.

## 2) 미디어매출액

네덜란드 미디어기업의 연간 매출액을 살펴보면, 공영방송인 NPO가 8억6600만유로였고, 상업미디어그룹 가운데는 라디오와 신문분야에서 활동하는 DPG그룹이 10억800만유로로 가장 많은 매출을 올렸고, 코로나19에도 불구하고 신문에서의 구인구직 광고를 비롯한 광고증가로 매출액이 늘어났다. 마찬가지로 네덜란드 일간신문의 40%를 소유하고 있는 상업미디어그룹인 미디어후스(Mediahuis)도 전년도와 비교하여 매출액이 증가했다. 반면 TV와 라디오방송에 주력하고 있는 베르텔스만(RTL)과 탈파는 매출액이 오히려 감소하였다.

<표 3-8> 네덜란드 미디어기업의 매출액 변화(단위 백만유로)

미디어기업	2016	2017	2018	2019	2020
NPO	837	810	847	797	866
DPG Media Nederland	741	737	746	819	1,008
RTL Nederland	495	475	504	496	476
Mediahuis Nederland	348	313	295	293	312
Talpa Network	-	-	-	-	433

출처 : Commissariaat voor de Media (2022). p.36.

#### 4. 광고 판매 관련 법제도

##### 1) 네덜란드 공영방송

네덜란드의 정당들은 아직까지도 정치와 사회, 문화, 교육 분야에 이르기까지 막강한 영향력을 행사하고 있다. 이러한 정당과 종교단체가 네덜란드 사회를 지탱하는 기둥과 같은 역할을 담당하는 것을 필라주의(Pilaar, ‘기둥’이라는 뜻)라고 지칭한다. 19세기말부터 형성된 필라주의는 분화집단별로 독특한 외향과 문화를 갖고 있다.

예를 들어 가톨릭신자의 가정에서 태어난 아이는 가톨릭 학교를 다니면서 가톨릭계 스포츠 협회에서 활동하고, 가톨릭계 신문인 폭스크란트(Volkskrant)를 읽고, 방송은 네덜란드 제1채널에서 송출되는 KRO의 프로그램을 시청한다. 자라서는 가톨릭을 종교로 갖고 있는 사람과 결혼하고, 가톨릭계 빵집과 슈퍼마켓에서 식료품을 사고, 건강이 나빠지면 가톨릭계 병원을 찾아가고, 가톨릭계 모임에서 여가생활을 하며, 선거에서는 기독교민주연합(CDA)을 지지한다. 죽은 뒤에는 가톨릭계 묘지에 묻힌다. 차안(Zahn, 1984)은 이러한 현상을 ‘사회적 외형’으로 표현하고 있다. 그래서 네덜란드인은 태어나서 죽을 때까지 자기가 속한 분화집단의 소속원만 접촉하며 살아갈 수도 있다. 특히 농촌지역이나 오랫동안 네덜란드 사회에서 주변인으로 남았던 가톨릭신자들에게 이러한 현상이 더욱 심하게 나타난다.

필라주의가 처음 정착된 것은 사회적 소수였던 가톨릭계가 다수인 개신교와 자유주의적 성향의 정치적 다수로부터 소외되면서, 자신들의 이익을 대변하기 위한 폐쇄적인 국가내의 고립된 작은 공동체를 형성하면서 시작된다. 가톨릭이외에도 네덜란드에는 수많은 종교단체들이 외부와의 접촉을 피하면서 자신들의 세계를 구축하며 살아간다. 사회분화현

상(Verzuiling)으로 불리는 필라주의의 기원은 대략 1870년경으로 보고 있다. 이 시기에 네덜란드에서는 산업화가 본격적으로 시작되고, 산업노동자가 대량으로 발생하면서 네덜란드 국교인 칼뱅교회의 배타적 지위가 약화되고 사회가 대변혁을 거치던 시기이다. 이 시기를 기점으로 네덜란드는 다양한 정치적, 종교적 성향들이 서로 갈등하지 않고 고유한 특성을 유지하면서 오랫동안 서로 독자적으로 발전하게 된다(Wielenga, 2004, p.39; Schilling & Taeubrich, 1998, pp.73-78).

네덜란드계의 미국인 사회학자 레이파트(A. Lijphart)는 1968년 출판한 자신의 저서 <화합의 정치 : 네덜란드의 다원주의와 민주주의>에서 필라주의의 성격을 규정하는 글을 발표했다. 레이파트의 학설은 오늘날까지 네덜란드의 필라주의를 설명하는 가장 보편적인 학설로 받아들여지고 있다. 그에 따르면 네덜란드 사회는 독자적인 세계관을 가진 종교분화집단과 이데올로기적 성향이 있는 정치분화집단이 독자적인 정치, 사회조직을 만들면서 발달해 왔다고 분석했다. 종교적 성향의 분화집단의 축에는 개신교와 가톨릭이 있고, 그 가운데서 중도적 분화집단이 사회주의와 자유주의적 성향의 분화집단을 연계해 주고 있다. 이들은 서로 고립된 상태에서 독자적인 사회조직을 형성하며 발전했다. 통상적으로 서로 이질적인 집단이 국가 속에 국가의 형태로 발전하면 정치적 불안과 갈등이 표면화될 우려가 있지만, 네덜란드의 분화집단들은 상호간의 협력과 화합을 통해 이러한 문제를 해결해 왔다.

1917년 분화집단들은 상호 협력과 화합을 위한 평화(Pacificatie)협약을 체결하는데, 이 협약이 곧 수정헌법으로 입법화되었다. 새로운 수정헌법은 19세기 네덜란드 사회의 최고 논쟁거리였던 학교문제를 공·사립 학교 모두 국가로부터 동일한 재정을 지원받고 일반선거권을 인정한다는 조항을 넣으면서 해소했다. 이러한 평화협약의 정신에 따라 정치인은 정책수행에 전념하고, 각 분화집단은 실용적 관용으로 다른 분화집

단을 포용하며, 중요한 정치적 현안은 공동협의를 통해 결정하고, 재정 분배와 공직분배에 형평성 원칙을 도입하고, 정치현안은 불필요한 논쟁으로 격화되지 않도록 하며, 분화집단에 대한 정보공개를 최소화하고, 정부의 통치를 보장하도록 했다.

레이파트는 이러한 평화협약이 분화집단간의 직접적인 충돌 없이 잘 유지될 수 있었던 것은 네덜란드 국민들이 정치적으로 수동적이기 때문이라고 보았다. 이 수동적 태도는 각 분화집단 내부에서 이미 구성원들에게 복종과 충성을 가르치기 때문에 발생한다고 보았다(Wielenga, 2004, pp.39-41). 그러나 필라주의의 강력한 비판론자인 도른(J.A.A. von Doorn)은 분화집단이 등장한 것은 19세기 산업화를 거치면서 발생한 신흥세력과 기존의 종교집단이 자신들의 기득권을 확보하고, 정치적 지지세력을 규합할 목적으로 세계관과 종교관을 내세워 개인의 자유를 제한하고, 이익집단을 만든 것이라고 비판한다(Wielenga, 2004, pp.39-41).

현재 네덜란드 사회를 지탱하는 사회분화집단은 개신교, 기독교, 중도파, 자유주의, 사회주의 분화집단으로 나눌 수 있다. 네덜란드에서 다수를 차지하는 개신교 분화집단은 가톨릭보다 늦게 분화집단화에 뛰어 들었지만, 곧 사회에서 다수를 차지하게 된다. 그러나 개신교도들은 1960년대 반필라주의(doorbraak)와 탈종교화 경향과 더불어 가장 크게 흔들리게 되었다. 반면 반필라주의에 앞장섰던 사회주의계통은 오히려 가장 안정적인 분파를 형성하고 있으며, 관용과 실용을 중시하는 자유주의 분파도 자체적인 분파를 형성했다(Schilling & Taeubrich, 1998, pp.73-78).

네덜란드의 필라주의는 1945년 제2차 세계대전 이후 정치, 경제적 현대화를 통해 막대한 국부를 확보하자 국가가 사회복지에 직접적으로 투자를 하면서 위기를 맞이했다. 특히 노동당이 집권했던 1945-1958, 1973-1977, 1994-2002 기간 동안 필라주의는 서서히 기능이 약화되고,



오히려 국가의 기능이 더 강화되어갔다(Wielenga, 2004, pp.39-41). 이러한 현상은 사회운동과도 직접적으로 연계되어 진행되었는데, 1960년대 사회주의 진영에서 시작한 반필라주의와 진보진영의 통합운동을 시작으로 정치, 사회, 문화 분야에서 조금씩 경계의 벽이 허물어졌다. 가톨릭과 개신교 정당들이 하나로 통합되고, 서로 다른 분파에 속해있는 교육기관의 상호협력이 시작되었다. 또한, 언론분야에서의 분파청산 움직임이 가속화되면서, 신문에서 종교적 정치적 색채가 사라지기 시작했다. 1970년대에는 여성운동가, 동성애자, 무정부주의자 등이 중심이 된 도전파(Provos)들에 의해 반필라주의 운동이 더욱 거세졌다. 반면 세속화와 탈종교화 움직임에 자극을 받은 칼뱅주의계열의 개신교도인 개혁파(gereformeerden)들은 분파강화 운동을 벌이기도 했다. 1990년대 들어서 네덜란드의 필라주의는 폐쇄성을 많이 벗었지만, 여전히 네덜란드 사회를 지탱하는 '기둥'으로서 기능하고 있다. 네덜란드의 방송도 이러한 사회적 현상을 잘 반영해 주고 있다(Lademacher, 1983; Schilling & Taeubrich, 1998; Wielenaga, 2004).

필라주의를 구성하는 다섯 분화집단 가운데 가톨릭계열은 공공방송법인인 KRO를 가지고 있다. 공공방송법인 KRO(Katholieke Radio Omroep)는 안정적인 수입을 바탕으로 가톨릭 공동체를 대변하고 있다. 특히 네덜란드 사회에서 주요하게 논쟁이 되는 안락사, 낙태 등과 같은 문제에 대해 강하게 비판하고 있다. 네덜란드 최대분화집단인 개신교계열은 공공방송법인인 NCRV(Nederlandse Christelijke Radio Vereniging), EO(Vereniging tot bevordering van de Evangelieverkondiging via radio en televisie 'De Evangelische Omroep)는 네덜란드 개신교집단의 목소리를 대변하는 역할을 맡고 있다. 또 다른 개신교계열의 방송인 VPRO(Vrijzinnig Protestantse Radio Omroep)는 개혁성향으로 네덜란드 사회의 문제점을 비판적으로 다루고 있다. 자유주의 계열은 공공방송

법인인 AVRO(Algemene Vereniging Radio Omroep)를 운영하고 있고, 사회주의 계열은 공공방송법인 VARA(Vereniging van Arbeiders Radio Amateurs)를 통해 사회적으로 불이익을 받는 서민계층, 노동자계층의 이익을 보호하고 신장시키기 위해 여론을 조성하고 있다. 중립계열은 TROS(Televisie Radio Omroep Stichting), BNN(Bart's News Network)등 공공방송법인을 운영하고 있으며, 특히 TROS는 대중에게 인기 있는 프로그램을 많이 편성하고 있다(Schilling & Taeubrich, 1998).

공공방송법인 가운데 가장 먼저 설립된 것은 1924년 개신교도들이 설립한 NCRV였다, 이후 1926년에 VPRO, 1965년 보수적인 개신교도들이 EO와 TROS를 각각 설립했다. 한편 1925년 가톨릭교도들이 KRO를, 사회주의자들은 VARA를 설립했으며, 중도세력은 1926년에 AVRO를 설립했다. NCRV, VPRO, KRO, VARA, AVRO는 1920년대 중반부터 두 개의 라디오 채널인 힐버썸1(Hilversum 1), 힐버썸2(Hilversum 2)를 공동으로 운영하며 네덜란드어 라디오 방송을 시작했다. 이들 5개의 공공방송법인은 1965년까지 독점적인 방송사업자로 독점적 지위를 유지했다. 1947년에 공공방송법인들의 유기적인 협력과 방송기술센터운영, 공동으로 송출되는 프로그램 편성조정 업무 등을 수행하기 위해 네덜란드라디오 연합(NRU)을 설립했으며, 1951년에는 최초로 Nederland 1 TV가 송출되면서 TV방송 송수신 시설과 스튜디오 관리를 위해 네덜란드텔레비전재단(NTS)이 설립되었다.

1960년 북해 공해상에서 선박을 이용한 네덜란드어 해적방송이 송출되면서 네덜란드의 공영방송 체제는 심각한 위협을 받았다. 해적방송인 베로니카(Veronica)는 1970년 합법화되어 공공방송법인이 될 때까지 10년간 공해상에서 해적방송을 했으나, 베로니카출신의 방송제작자들은 1970년대 이후 네덜란드공영방송으로 자리를 옮겨 중요한 역할을 수행했다. 1967년에 NRU와 NTS가 네덜란드방송공사(Nederlandse Publieke

Omroep, NPO)로 통합되어 공영방송을 총괄하게 되었으며, 공공방송법 안에서 제공하는 정보이외에 주요한 정기뉴스와 시사프로그램, 전국적으로 송출되는 주요 대형행사 중계 등을 독자적으로 운영하게 되었다.

1973년 유럽연합의 결정에 따라 해적방송을 법으로 금지시키면서 네덜란드의 공영방송 독점체제는 계속해서 유지될 수 있었다. 공공방송법 인체들은 외국으로부터 전파월경을 통해 유입되는 상업방송과 외국어방송에 맞서기 위해 1964년과 1988년에 Nederland 2-TV, Nederland 3-TV 채널을 추가로 할당받았다. 또한, 디지털화와 더불어 새로운 디지털채널도 신설되었다. 공공방송법인들은 정보와 오락, 문화, 교육에 걸친 종합방송을 제작, 송출할 의무가 있으며, 공영방송을 추구한다. 또한, 이들은 시청자와 청취자들이 회원으로 참여하는 법인으로 이들의 직접적인 통제를 받는다. 회원의 감소와 이에 따른 시청률 감소는 공공방송법인체의 지위 변화를 의미하게 된다.

1992년 공·민영방송 출범이전까지 네덜란드에서는 1967년 제정된 방송법에 따라 공영방송 독점체제만이 허용되었다. 네덜란드의 지상파 방송은 모두 NPO가 관리하는 공영방송이며, 민영방송은 유선방송과 위성방송을 통해서 송출된다. 1992년부터 허용된 주요 민영방송은 RTL4, RTL5, SBS6, RTL7, Veronica/Jetix, Net 5, Tien, Nickelodeon 등이 있다. 네덜란드는 1994년에 미디어법이 개정되어 민영방송이 본격적으로 생겼다. 민영방송이 없었던 시기에는 인접국가의 민영방송인 RTL4가 1989년, RTL5가 1991년부터, SBS6이 1995년부터 네덜란드어 방송을 위성으로 송출되었으며, 네덜란드의 유선방송사업자들이 이를 유선으로 재전송하였다. 이때 재전송된 RTL 4, RTL 5, SBS 6, Yorin, Net 5 등은 방송 프로그램의 대부분이 네덜란드에서 제작되기 때문에 시청자의 입장에서는 네덜란드의 민영방송이라고 할 수 있으나, 방송사가 룩셈부르크 국적이기 때문에 네덜란드 정부가 관여할 수 있는 것은 위성방송의 유선

전송망을 통한 방송뿐이었다.

네덜란드 정부는 1992년 민영방송을 허용한 이후에 공영방송에 대해서도 법적인 지원을 강화해 왔다. 그동안 독립적으로 운영되던 공공방송법인체들이 NPO를 통해 공동으로 뉴스와 스포츠프로그램을 제작하여 방영하고 있으며, NPS(Nederlandse Programma Stichting)을 통해 사회적 소수자와 소수민족, 청소년대상 프로그램을 제작하고 있다. 1998년2월1일부터 다양한 이익단체의 대표로 구성된 NPO방송위원회가 3명으로 구성된 이사회로 대체되었으며, NPO의 방송이사는 정치적으로 독립적인 활동을 할 수 있는 인물들로 구성하도록 했다. NPO방송이사회는 NPO의 장기적인 발전계획수립과 프로그램 편성전략 수립을 담당하도록 했다. 또한 TV와 라디오방송의 조정관을 설치하여, 35개에 달하는 공공방송법인체간의 상호협력을 이끌어내도록 만들었다. 그러나 공공방송법인은 TV방송과 라디오방송프로그램의 제작과 성향에 대해서는 여전히 자율권을 갖도록 했다.

미디어위원회는 구체적인 정책기능으로 방송을 수용자 도달범위에 따라 전국방송, 광역방송, 지역방송으로 구분한다. 전국방송을 하는 공영방송은 지상파방송이고, 광역방송과 지역방송은 지상파나 유선방송을 이용한다. 민영방송은 모두 유선방송만 허용되는데, 네덜란드의 유선방송망은 이미 1990년대초에 100%에 가까운 수용자 기술 도달률을 기록했었다. 미디어위원회는 교육문화부장관이 정한 방송시간을 각 공공방송법인별로 할당하는 임무를 받는다. 교육문화부 장관은 공영방송이 운영하는 3개 텔레비전 채널과 7개 라디오채널이 1년에 총 몇 시간씩 방송할지를 결정한다. 미디어위원회는 장관의 결정에 따라 정해진 방송시간을 공공방송법인에 할당한다. 공공방송법인은 5년에 한번씩 NPO가 송출하는 3개의 TV채널(전국채널로 NPO1, NPO2, NPO3)과 5개 라디오채널(NPO Radio 1, 2, 3, 4, 5)에 대해서 방송시간과 방송시간대를 실적

에 따라 배정 받는다. NPO는 이외에도 전문편성TV채널로 NPO Zapp, NPO Zappelin와 디지털전용채널로 NPO 1 Extra, NPO 2 Extra, NPO Politiek en Nieuws이 있고, 라디오에서는 NPO Radio 2 Soul & Jazz, FunX채널을 운영중인데, 이 채널에서도 NPO가 독자적으로 제작한 프로그램과 외주프로그램, 공공방송법인이 제작한 프로그램을 묶어서 편성한다. 또한, 지역별로는 14개의 공영방송 채널이 있다. 1992년 민영방송이 출범한 이후 공영방송사의 광고방송이 대폭 허용되었다. 공영방송의 재원은 TV수신료에서 70%, 광고수입에서 30%를 충당하고 있다. 여기에 공공방송법인체별로 회보판매를 통해 일정한 규모의 별도수입을 거두고 있다. 네덜란드 정부는 상업방송과의 경쟁에서 공공방송법인체들의 경쟁력을 강화하기 위해 공공방송법인체의 재원을 국가예산에 반영하고, 부분적인 수입은 광고를 통해 충당하는 개혁방안을 검토하고 있다. 공영방송의 광고는 원칙적으로 라디오방송에만 허용되고 있다. 네덜란드는 전국적으로 세대의 98% 케이블전송망에 연결되어 있다.

## 2) 광고 규정

방송프로그램과 방송광고는 명확하게 구분되어야 한다. 네덜란드 방송사의 방송광고시간은 원칙적으로 전체 방송시간의 20%로 정해져 있다. 공영방송은 공영방송의 방송광고와 텔레쇼핑(인포머셜)은 채널당 일일 방송시간의 15%를 초과할 수 없고, 연간 방송시간의 10%를 초과할 수 없다. 또한, 6시부터 18시, 18시부터 24시사이에 전체 방송시간의 20%를 초과할 수 없다. 방송광고 및 텔레쇼핑 시간의 1/3은 반드시 플라망어로 방송해야 한다. 반면 민영방송은 미디어법에 따라서 06시부터 18시 사이에는 전체 방송시간의 20%인 총 2시간24분을 방송 광고를 할 수 있고, 시간대별 방송광고 송출시간은 방송사가 자율적으로 정하도록

했다. 또 18시부터 0시까지는 전체 방송시간의 20%인 1시간12분을 방송 광고를 할 수 있고, 시간대별 방송광고 송출시간도 자유롭게 정할 수 있다. 0시부터 6시까지는 별도의 규정이 없다. 방송광고 및 텔레쇼핑은 방송프로그램과 명확히 구분될 수 있도록 라디오는 신호음으로, TV는 전환화면으로 구분해야 한다. 타이틀 스폰서십은 허용되지 않는다. 방송 광고는 블록으로만 송출할 수 있다.

네덜란드는 사행성게임의 방송 광고도 허용되는데, 청소년이 방송을 시청할 수 있는 6시부터 21시까지는 즉석복권, 스포츠토토, 카지노광고, 일반·유형음식점에 있는 사행성 게임기기, 온라인 사행성 게임에 대해서 광고가 금지된다. 그 밖의 사행성게임은 6시부터 19시까지만 광고가 금지된다. 또한, 주류광고는 6시부터 21시 사이에 송출할 수 없다. 의약품광고와 영리병원도 방송광고 할 수 없다.

공영방송은 허용된 방송광고 시간에 방송광고와 텔레쇼핑을 송출할 수 있다. 공영방송의 방송광고는 미디어랩을 통해서만 판매되어야 하는데, 방송광고와 텔레쇼핑 판매와 운영은 Ster재단이 담당한다. 지역 및 전국공영방송은 Ster재단에 방송광고와 텔레쇼핑 광고시간을 신탁하고, Ster는 광고법과 광고윤리규정에 맞춰서 방송광고를 수주한다. 방송광고와 텔레쇼핑은 1분이상 송출되어야 하고, 블록으로만 송출이 가능하다. 그러나, 스포츠경기나 대형행사처럼 중간중간 쉬는 시간이 있는 경우에는 중간광고 송출이 가능하다. 중간광고는 방송프로그램이 자연스럽게 끊어지는 시간 동안만 가능하다. 텔레쇼핑은 전체 방송시간의 2/3 동안 텔레쇼핑이라는 고지를 해야 한다. 텔레쇼핑은 TV프로그램이 1시간30분 이상인 경우에, 라디오프로그램은 45분이상인 경우에만 붙일 수 있다. 일요일에 열리는 종교행사(예배, 미사 등)에는 방송광고가 금지되고, 그 직전에도 방송 광고를 할 수 없다. 단, 종교행사를 주최하는 기관에서 동의할 때는 방송광고를 송출할 수 있다. 공영방송은 12세 이하 어린이

를 대상으로 하는 방송프로그램에는 방송광고와 텔레쇼핑을 할 수 없다.

공영방송은 협찬이 제한적으로 허용된다. 협찬은 협찬주와 로고, 협찬주를 알 수 있는 표시를 프로그램 시작과 끝지점에 5초 이내로 시청자가 협찬주가 누구인지 인식할 수 있도록 반드시 고지해야 한다. 그러나, 문화와 교육 관련 프로그램과 스포츠경기나 스포츠행사, 자선행사와 관련한 기사나 방송프로그램에서는 협찬할 수 없으며, 뉴스와 시사프로그램에서도 협찬이 허용되지 않는다. 협찬은 Ster를 거치지 않고 직접 NPO가 유치할 수 있지만, 이 경우에 협찬계약을 체결한 뒤 1주일 내에 계약서 사본을 Ster에 제출해야 한다. Ster는 만일 해당 협찬이 공영방송의 이익을 침해하거나 법률에 위반될 때 협찬 불가 통보를 해야 한다. 협찬은 방송내용에 영향을 줄 수 없으며, 방송 프로그램 내에서 협찬 관련 영상이나 사진이 사용될 수도 없다. 공영방송은 연차보고서에서 매년 공영방송이 유치한 협찬현황과 수익내역을 공개해야 한다.

이밖에 네덜란드 공영방송은 정당법에 따라서 상.하원에 진출한 정당의 광고를 라디오는 연간 총 12시간45분, TV는 연간 총 12시간45분을 송출할 의무가 있다. 정당 광고는 정당별로 TV에서는 3분짜리 광고 15개를 2차례에 걸쳐 무료로 송출할 수 있고, 라디오에서는 10분짜리 광고 19개를 송출할 수 있다. 정당 광고 시간의 배정은 정부가 무작위로 배정하여 관보에 공시하며, 이 과정에서 미디어위원회나 공영방송은 개입할 수 없다. 공영방송은 정당광고가 송출되는 시간대에 시각·청각장애인 시청지원을 해야 한다.

네덜란드 민영방송은 공영방송과 달리 방송광고시간이 더 유연하게 적용되고, 방송시간도 길게 보장된다. 그러나 대부분의 방송광고 관련 규정은 공영방송과 유사하다. 다만 방송광고와 텔레쇼핑 편성이 공영방송과 달리 뉴스와 시사프로그램에도 가능하지만, 광고시간은 방송프로

그램이 최소한 15분 이상 지속한 후에 가능하다. 또한, 스포츠행사와 경기를 중계할 때는 방송흐름에 영향을 주지 않는다면 중간광고가 가능하다. 민영방송은 어린이를 대상으로 하는 프로그램에서도 방송광고는 허용되지만, 텔레쇼핑은 허용되지 않는다. 영화와 뉴스, 뉴스해설에서는 중간광고를 할 수 있다.

민영방송은 협찬규정에서 공영방송보다 더 폭넓게 허용되지만, 편성규약(redactiestatuut)에 따라서 방송프로그램제작의 독립성 보장 의무는 준수되어야 한다. 뉴스와 시사물에는 협찬이 불가능하다. 6시부터 21시 사이에 방송되는 프로그램에서 주류협찬은 프로그램내용과 구별되게 협찬명이나 로고만 고지할 수 있다. 협찬은 프로그램 앞뒤로 협찬고지를 할 수 있지만, 프로그램내에서는 상품의 구매나 서비스의 임대를 권유하거나 특별한 광고효과를 줄 수 없다, 담배나 담배와 관련한 상품은 협찬할 수 없다.

민영방송은 공영방송과 달리 간접광고가 가능하다. 그러나, 간접광고는 뉴스, 시사프로그램, 소비자관련 프로그램, 종교행사, 12세 이하 어린이를 대상으로 하는 프로그램에서는 금지된다. 또한, 의료서비스와 주류광고(6-21시 사이)는 간접광고가 금지된다. 간접광고도 편성규약(redactiestatuut)에 따라서 방송프로그램제작의 독립성 보장 의무는 준수되어야 한다. 간접광고와 관련하여 ① 해당 방송프로그램의 내용 전개 또는 구성이나 방송프로그램 편성시간에 영향을 주는 행위는 금지하며, ② 간접광고 상품이나 서비스를 직접 구매 혹은 임대하도록 권유하거나 해당 상품과 서비스의 판매를 돕기 위한 표현을 사용할 수 없으며, ③ 간접광고 상품이나 서비스 등을 과도하게 부각하여 노출해서도 안되며, ④ 간접광고가 포함되어 있음을 방송프로그램 시작과 끝에 앞서서 고지해야 한다. 그러나, 간접광고를 방송사가 직접 혹은 외주로 제작했거나 광고주가 참여하지 않은면 고지할 의무가 없다(해외에서 제작했거



나 구매한 프로그램에 대한 예외조항).

### 3) 방송광고재단과 결합판매

방송광고재단(STER: de Stichting Etherreclame<sup>9)</sup>)은 네덜란드공영방송의 방송광고와 텔레쇼핑(인포머셜)을 판매하는 전담기구로 미디어법 제 2.5.2.3.조에 따라서 설치 운영된다. Ster는 전국 및 지역(광역, 기초)공영방송의 방송광고시간을 판매하고, 방송광고를 편성하는 역할을 수행한다. Ster 이사회는 문화부장관이 이사장을 포함하여 5명을 임명하는데, 이 가운데 3인은 Ster에서 추천받는다. 이사의 임기는 5년으로 한번 연임할 수 있다.

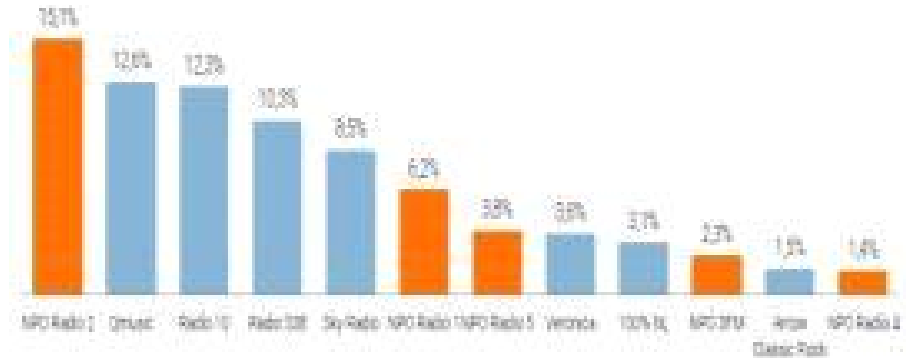
Ster는 지상파 라디오방송 및 텔레비전방송의 광고시간의 편성과 판매, 그리고 광고물의 심의기능을 수행하고 있다. Ster는 미디어법에 의해 교육문화부 장관이 결정하는 방송광고 시간을 블록광고로 편성하여 판매한다. 네덜란드 공영방송의 광고시간은 공공방송법인이 제공하는 프로그램과는 관련없이 Ster가 방송광고시간 판매와 편성을 담당한다. Ster는 일년에 두차례 문화부 장관에서 보고서를 제출할 의무가 있다. 첫 번째 보고서는 사업보고서로 법률에 따라서 공영방송의 모든 방송광고 시간과 제작경비 및 수익, 방송내용에 대한 사항을 적시하여 매년 6월1일 문화부 장관에게 보고해야 한다. 이때, 재정 관련한 사항은 회계사를 통해서 공인을 받아야 한다. 이 보고서를 문화부장관은 검증 후 일반에 공개한다. 두 번째 보고서는 매년 9월1일 공영방송 방송광고와 텔레쇼핑 광고대행의 손익계산서를 제출해야 한다. 이 시기에 Ster는 비용을 제외한 나머지 수익을 문화부에 출연해야 한다.

---

9) 네덜란드어로 Ether는 천공(天空)으로 여기서는 방송을 의미함

Ster는 전국 및 광역, 기초자치 단체로 송출되는 네덜란드 TV와 라디오, 동영상제공서비스에 대한 방송광고와 텔레쇼핑(인포머셜) 방송시간을 판매하고 편성을 대행하는 공공기관이다. Ster는 광고판매에서 전국적으로 송출되는 NPO의 TV종합편성채널 3개와 라디오종합편성채널 5개, TV전문편성채널 5개, 라디오전문편성채널 2개, 광역공영방송 14개, 그밖의 그밖의 기초지역공영방송의 광고방송과 텔레쇼핑의 판매를 담당한다. 이들 공영방송의 방송광고 및 텔레쇼핑 방송시간은 Ster가 결합하여 제공하기도 하고, 개별 프로그램 혹은 개별 채널별로 판매하기도 한다. 그러나 광고주가 Ster를 통해 공영방송의 방송광고나 텔레쇼핑 방송시간을 구매할 경우, 반드시 결합상품을 구매해야 하는 것은 아니다. 다만 Ster는 공영방송이 운영하는 TV와 라디오 채널의 방송광고시간을 효과적으로 판매하기 위해서 다양한 결합판매를 시도하고 있다. 일례로 Ster홍보브로슈어 2022년5월-6월호에서는 새로운 라디오 방송광고 옵션으로 25-54세가 주로 듣는 NPO R2와 NPO 3FM을 결합하여 월요일부터 일요일까지 6시부터 24시까지 광고할 경우, 광고가격을 30% 할인하여 스팟당 77유로에 제공한다는 안내를 하고 있다(Ster, 2022, p.5). 2021년 평균 네덜란드라디오시장에서 NPO R2는 청취율 15.1%로 1위를 달리고 있고, NPO 3FM은 2.3%로 10번째이다. Ster는 광고주에게 청취점유율에서 앞서가는 NPO R2의 매력적인 방송 광고시간을 NPO 3FM의 방송 광고시간과 결합함으로써, 다양한 방송광고 상품을 결합하고 있다.

[그림 3-1] 네덜란드의 라디오청취점유율



출처 : Ster (2022). p.8

이러한 결합판매는 라디오에서만 있는 것은 아니며, Ster는 광고주를 대상으로 배포하는 홍보브로슈어에서 공영방송 NPO의 TV채널과 라디오채널의 방송광고시간 결합판매도 제안하고 있다.

Ster의 방송광고 판매정책은 크게 5가지로 구분된다. 첫째, 광고금액에 따른 할인으로 25만유로 이상의 계약시 2%의 할인율을 적용하고, 50만유로 이상의 계약시에는 4%의 할인율이 적용된다. 둘째, 방송광고 및 텔레쇼핑을 위한 광고비 집행에서 TV에서 27%, 라디오에서 23%이상을 Ster에 신탁할 경우에 8%의 추가 할인율을 적용한다. 이렇게 Ster를 통한 광고비 집행을 특정비율 이상으로 맞추기 위해서는 당연히 결합판매를 할 수 밖에 없다. 결합판매(Fair share)의 경우에는 할인율을 8% 제공하는 것이다. Ster신탁비율을 높이려면 NPO의 라디오와 TV채널(지역 공영방송인 ORN포함)에서 시청률이 높은 프로그램/채널과 시청률이 상대적으로 낮은 프로그램/채널을 결합하여 방송광고 및 텔레쇼핑 방송시간을 구매해야만 가능하다. 셋째, 선결재의 경우에도 0.5%의 할인율을 추가로 제공한다. 넷째, 멀티미디어 할인으로 두 개 이상의 광고신탁액이 50만-100만유로일 경우에는 4%, 100만-150만일 경우에는 7%, 150만

이상일 경우에는 9%의 추가할인율을 적용한다. 다섯째, 주문마감일 이전에 계약이 체결될 경우에는 방송시간 우선 배정권리를 부여한다. 다만 마켓지수가 100을 넘어서는 프로그램의 경우에는 우선 배정권리를 부여하지 않지만, 100을 넘어서는 프로그램의 경우에는 시장경합이 없어서 우선 배정권리의 필요가 적지만, 마켓지수가 100이상인 경우에는 방송시간을 우선배정 받는 특혜를 부여한다(Ster홈페이지 참조).

정리하면, Ster의 방송광고 결합판매는 공영방송(전국, 광역, 지역)의 TV와 라디오, 동영상공유서비스에서만 진행되고, 결합판매 방식은 광고주가 시청/청취율이 높은 프로그램/채널의 방송시간의 우선구매를 희망할 때, 상대적으로 시청/청취율이 낮은 프로그램/채널의 프로그램과 광고예산을 공유할 경우에, 이에 대한 할인을 해 주는 방식으로 유도한다. 광역공영방송인 ORN-TV는 14개 광역공영방송의 총 시청률이 약 10%로 전국적으로 동일한 상품을 방송광고할 수 있는 장점이 있지만, 광고주에게 단독으로 방송시간을 소구하기에는 부족한 점이 있다. 그러나, NPO1, 2, 3의 방송시간과 결합하여 판매할 때는 승수효과를 기대할 수 있다. 이러한 점에서 광고주에게도 Ster의 결합판매상품은 예산 측면이나 시청자 도달 측면에서 유리한 점을 제공한다.

## 제 2 절 덴마크

### 1. 지원 정책 목표

#### 1) 정책 목표

덴마크 정부는 2014년 1월 1일 발효된 미디어 지원법 (mediestøtteloven)에 따라서 덴마크에서의 민주적 논의를 통해 덴마크

민주주의를 강화하고 사회문화적으로 다양한 뉴스 공급할 수 있도록 신문 및 디지털미디어에 대한 지원제도를 도입하였다. 지원영역은 신문과 디지털미디어의 제작 및 혁신개발, 인쇄매체의 유통지원에 있다. 또한, 시사잡지와 덴마크어로 발행되는 잡지에 대해서도 유통지원을 하고 있다. 특히 2004년 도입된 잡지유통지원은 사회문화적으로 다양한 의견을 전달하는 역할을 담당하는 인쇄매체 유통을 지원한다. 미디어위원회 (Medienævnet)는 지원심사와 더불어 지원금이 입법 취지에 맞게 집행되는지 감독하는 역할을 담당한다.

덴마크문화부는 전통적으로 정부 여당과 제1야당이 체결하는 미디어 정책과 관련한 새로운 정책협약에서 온라인과 오프라인에 대한 지원을 동등하게 추진하기로 협약했다. 미디어협약2019-2023(Medieaftale for 2019 - 2023)에 따르면, 가장 먼저 2019년 7월 1일부로 인터넷미디어에 대한 부가가치세를 면제했으며, 순차적으로 인터넷 미디어에 대한 지원을 강화하기로 했다(Kultur Ministeriet, 2019, p.8-9).

## 2) 정책 도입 과정

덴마크 정부의 미디어 지원은 크게 출판유통지원(Bladpuljen), 잡지출판지원(Tidsskriftsstøtte), 주간신문지원(Ugeavispuljen), 일간신문지원(Dagbladspuljen), 신문위원회지원(Dagbladsnævnet), 디지털방송 MUX1에 부케로 묶인 비상업적 지역TV지원( Lokalradio og tv-puljen - ikke-kommercielt tv i MUX 1)과 지역라디오지원(Lokalradio og tv-puljen - lokalradio)으로 나뉜다(Medienævnet. 2015).

덴마크 정부는 2014년 이후 신문기업에 대해 변화하는 미디어 환경에 맞게 혁신프로그램을 개발하도록 유도했으며, 인터넷신문에 대한 지원도 별도로 도입했었다. 그러나 이러한 소극적인 디지털 지원만으로는

산업구조를 혁신적으로 개선하기에 한계가 있다고 판단하여, 2019년부터 디지털미디어에 대한 지원제도를 혁신적으로 개선하였다.

2018년 당시 덴마크 정부·여당을 구성하고 있던 좌파당과 자유동맹, 보수인민당이 야당인 덴마크인민당과 체결한 ‘미디어협약2019-2023’을 통해서 새로운 플랫폼에서의 뉴스미디어 이용이 증가하는 현상을 미디어지원정책에 반영하도록 명문화했다. 이러한 협약을 체결한 배경은 덴마크언론이 국내에서조차 글로벌 기업인 구글, 페이스북, 넷플릭스와 경쟁해야 하는 미디어 환경변화와 덴마크에서 세대간 미디어 이용행태 격차 심화현상을 우려해서이다. 지원 대상은 덴마크어로 덴마크 사회와 문화를 반영한 내용물을 미디어를 이용하여 공급하는 사업자이다. 이를 통해 도달하고자 하는 정책 목표는 덴마크 시민들이 다양하고 신뢰할 수 있는 고품격의 덴마크 미디어 상품을 이용할 수 있는 환경을 조성하는데 있다.

## 2. 지원법제 및 운영방식

### 1) 근거법령

덴마크는 신문법이 없으며, 언론관계법령으로는 미디어 종사자의 사회적 책무에 관해 규정한 미디어책무법(Medieansvarsloven, Lov nr. 346)과 방송영역에 대한 인허가 및 감독에 관해 규정하고 있는 라디오와 TV법(Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed)이 있다. 미디어책무법은 저널리즘의 원칙에 관해 규정하고 있으며, 특히 언론인의 정확성, 책무성, 독립성에 관해 규정하고 있고, 오보와 권한 남용에 대한 피해구제를 위한 언론중재위원회 설치 등에 관해 규정하고 있다. 반면 라디오와 TV법은 사업자에 대한 인·허가와 감독 등에 규율한다.

미디어지원과 관련한 법령으로는 2014년 1월 1일부터 발효된 미디어 지원법(Lov om mediestøtte, Lov nr. 1604 af 26. december 2013)과 2017년 제정된 미디어지원법 개정법률인 미디어지원개정법(Lov om ændring af lov om mediestøtte, Lov nr. 472 af 17. maj 2017)이 있다. 이 법률은 미디어지원법시행령(Bekendtgørelse om mediestøtte, Bekendtgørelse nr. 480 af 17. maj 2017)과 미디어지원법 집행에 관한 시행령(Bekendtgørelse om forretningsorden for Medienævnet, Bekendtgørelse nr. 152 af 19. februar 2014)을 통해 보완된다. 또 잡지와 관련해서도 별도로 정기간행물과 잡지유통지원법(Lov om distributionstilskud til visse periodiske blade og tidsskrifter, Lov nr. 1214 af 27. december 2003)과 동법 시행령(Bekendtgørelse om distributionstilskud til visse periodiske blade og tidsskrifter, Bekendtgørelse nr. 1181 af 02. november 2017)이 있다.

## 2) 규제기구

덴마크의 미디어 정책은 총리실 미디어국과 문화부 산하 미디어위원회가 담당한다. 덴마크 중앙정부인 총리실 미디어국은 간접지원인 부가세감면을 통해 신문기업의 세금부담을 덜어주고, 동시에 공정경쟁을 위한 법적, 제도적 장치를 통한 법률지원으로 미디어 시장에서의 독과점형성과 외국자본에 의한 덴마크 미디어시장 장악을 저지하는 정책을 담당한다. 또 덴마크는 독일과의 접경지역에 거주하는 독일인 소수민족에 대해 지원하고, 반대로 독일은 독일에 거주하는 덴마크인들의 신문제작을 지원한다.

미디어위원회는 미디어 지원법 제11조에 따라서 문화부 장관이 4년 임기로 7명의 위원을 위촉한다. 이 가운데 2명은 덴마크신문협회와 덴

마크언론인협회에서 추천하는 사람을 각각 1명씩 포함해야 하며, 위원에는 뉴스 제작 분야, 미디어 경영 분야, 미디어 시장 분석 분야, 저널리즘 혁신 분야, 미디어 이용행태 분석 분야, 미디어의 민주적 역할 분석 분야, 미디어가 술 분야 전문가가 반드시 포함되어야 한다. 위원장은 변호사자격이 있는 법률가로 문화부 장관이 지명한다. 신문지원예산은 문화부 일반에서 편성한다. 문화부는 미디어위원회 운영을 위해 사무국을 설치한다. 주요 업무는 신문제작지원과 혁신지원, 정기간행물과 잡지 공동유통지원, 국경지역에 거주하는 독일인들이 발행하는 신문지원업무를 담당한다.

### 3) 지원예산

덴마크의 미디어지원예산은 정부예산에서 충당하는데, 문화부의 일반예산으로 편성된다.

### 4) 지원대상 선정방식

덴마크는 라디오TV법 제43조에 따라서 라디오TV위원회(Radio- og tv-nævnet)의 심사를 거쳐서 비상업적으로 운영되는 지역라디오와 TV에 대해서 지원을 하고 있다. 지원금액은 여야가 체결한 미디어정책협약 2019-2023에 따라서 정부예산에 편성된다. 지원금은 비상업적 지역라디오와 TV 경상경비에 사용될 수 있다. 2021년 예산법에 따라서 편성된 금액은 총 4,580만DKK였다. TV라디오위원회는 지원예산의 40%를 지역라디오에, 60%는 지역TV에 지원했다.



〈표 3-9〉 최근 예산법에 따라서 편성된 지원예산

(단위 백만DKK)

	2019	2020	2021
예산법에 따라 편성된 예산	43.8	43.8	43.8
이월예산	0.64	0.35	1.7
당해연도 예산	44.49	44.15	45.0

출처 : Radio og TV Nævnets (2022). p.12.

이월예산은 전년도에 지원받은 지역라디오와 TV에서 지원목적에 맞지 않게 집행된 금액을 회수한 경우이다. 덴마크라디오TV위원회는 2018년의 경우에는 총 15개 지원대상방송사에서 지원 목적을 위반한 사례가 발견하여, 예산지원금을 회수하거나 후속 지원금에서 삭감하였다.

#### 5) 세제 및 제도적 지원사업

덴마크 부가가치세(Moms, meromsætningsafgift)에 관한 세율은 1962년 9%로 도입된 이후 3-5년 주기로 인상되다가 1992년 부가가치세 관련 법령(Loven om merværdiafgift)이 개정되면서 현행과 같이 25%로 인상되었다. 이 법령에 따라서 일반상품의 부가가치세율은 25%이며, 외적 파생효과가 큰 공공재나 민생과 밀접하게 관련 있는 산업에 대해서는 예외적으로 영세율을 적용한다. 현재 신문 등 인쇄매체는 영세율이 적용된다.

### 3. 산업 구조분석

#### 1) 미디어산업 구조

덴마크 미디어 산업의 전체 매출액은 2016년 299억9600만DKK(약 5조 4,356억 원)에서 2019년에는 301억9800만DKK(약 5조 4,721억 원)으로 3년간 +0.7%증가했다. 매출액 증가는 TV제작과 영화제작, 미디어플랫폼 영역에서 증가했는데, 넷플릭스와 HBO 등 글로벌 플랫폼의 덴마크 현지제작이 증가했기 때문이다. 덴마크에서 미디어산업에 종사하는 사람의 수는 2016년 18,964명에서 2019년 18,088명으로 3년간 -4.6% 감소했다. 코로나19 확산으로 대면접촉이 통제된 기간 산업통계 조사가 제대로 조사되지 못했지만, 2020년 상반기에 마지막으로 조사된 결과에 따르면 덴마크 미디어산업 종사자 수는 17,162명으로 전년보다 926여명 감소했다, 2022년에 코로나19 이후 산업통계를 다시 집계할 예정으로 미디어 산업 종사자 수는 2020년보다 더 감소할 것으로 보인다. 그러나 이러한 통계에는 덴마크에서 서비스되는 넷플릭스와 아마존프라임의 매출액과 종사자 수는 제외되어 있다. 양대 글로벌 플랫폼은 서비스 요금 정산을 덴마크 역외에서 하고 있고, 덴마크에서 직접 고용한 종사자도 거의 없기 때문이다(Kultur Ministeriet, 2021a, p.6).

미디어 분야별 매출액은 TV와 동영상 서비스(4.0%), TV제작(14.0%), 영화제작(17.9%), 미디어 플랫폼(20.0%), 라디오 및 팟캐스트 분야(22.8%)에서는 꾸준히 증가했지만, 신문(-9.3%)과 출판(-0.2%), 잡지(-11.0%)를 비롯한 인쇄매체 분야는 지속 감소했다. 그 가운데 잡지분야 매출액은 2016년 20억 4,900만DKK(약 3,713억 원)에서 2019년 18억 2,300만DKK(약 3,304억 원)로 3년 사이 매출액이 11.0%(2억 2,600만DKK) 감소했다. 미디어 분야별 종사자 수는 영화제작(31.9%), 미디어 플랫폼(27.0%), 라디오 및 팟캐스트(18.8%), TV 제작(18.3%), 출판(1.3%)분야에서 증가세를 기록했지만, 신문(-13.5%), 잡지(-12.5%), TV 및 VOD(-3.2%) 분야에서는 종사자 수가 감소했다. 영화제작과 미디어 플랫폼, TV 제작 분야에서 종사자 수가 증가한 것은 넷플릭스를 비롯한 글로벌 플랫폼의 덴마크

현지 제작이 늘었기 때문이다(Kultur Ministeriet, 2021, p.7).

<표 3-10> 덴마크 미디어산업의 분야별 매출액

(단위: 백만DKK, 백분율)

구분	매출액			종사자 수		
	2016	2019	16/19 대비 (%)	2016	2019	16/19 대비 (%)
TV 및 VOD	13089	13616	527 (4.0%)	5797	5610	-187 (-3.2%)
신문	8417	7634	-783 (-9.3%)	7927	6855	-1072(-13.5%)
출판	2348	2328	-20 (-0.2%)	1508	1527	19(1.3%)
잡지	2049	1823	-226 (-11.0%)	1411	1234	-177(-12.5%)
TV제작	1576	1797	221 (14.0%)	1145	1355	210(18.3%)
영화제작	1434	1691	257 (17.9%)	715	943	228(31.9%)
미디어플랫폼	679	815	136 (20.0%)	204	259	55(27.0%)
라디오 및 팟캐스트	404	494	90 (22.8%)	256	304	48(18.8%)

출처 : Kultur Ministeriet (2021). pp.6-7.

## 2) 광고산업구조

덴마크 미디어산업에서 광고매출액은 2019년말 현재 총 137억 5,300만DKK(약 2조4,922억 원)이었으며, 20년 전인 2000년의 145억 6,100만 DKK(약 2억 6,386억 원)보다 5.5% 감소했다. 미디어 분야별로는 2018년 대비 2019년에 지역주간신문(-12%), 일간신문(-10%), 잡지(-12%)등 인쇄매체분야에서 광고매출액이 모두 10% 이상 감소했다. 반면 영화관(21%)과 옥외광고(7%), 인터넷(6%)분야에서는 광고매출액이 증가했다. 지난 20년간 주요 매체의 광고매출액을 살펴보면, 2000년도에는 일간신문의

광고매출액이 전체의 30.2%, 지역주간신문이 20.1%, TV가 16.4%, 잡지가 16.2%, 인터넷이 2.9%에 불과했지만, 2019년에는 인터넷의 광고매출액이 전체의 60.8%로 가장 많았으며, TV가 14.5%, 지역주간신문 7.9%, 일간신문 5.0%, 잡지 4.6% 순이었다(Kultur Ministeriet, 2020).

<표 3-11> 주요 매체의 광고매출액

(단위: 백만DKK)

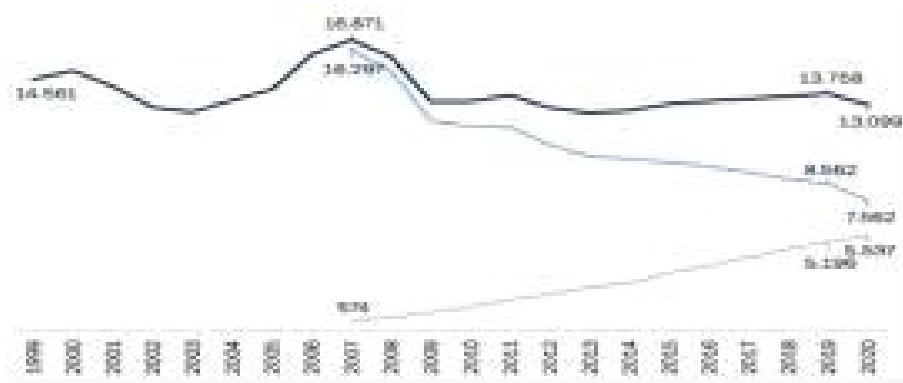
연도	2000	2007	2017	2018	2019
인터넷	415	3,086	7,295	7,886	8,367
TV	2,392	2,889	2,129	2,021	1,995
지역주간신문	2,920	3,104	1,394	1,241	1,086
일간신문	4,403	3,707	894	759	684
잡지	2,364	2,148	843	717	634
옥외광고	244	543	416	477	509
라디오	280	327	383	395	368
영화관	60	64	87	91	110
전체	14,561	16,871	13,447	13,588	13,753

출처 : Kultur Ministeriet (2020). p.4-18.

덴마크에서도 미디어 광고에서 구글과 페이스북, 링크드(Linked)가 차지하는 비중은 매우 높다. 2020년도에 덴마크 미디어 광고 매출액은 총 137억DKK(2조 5,616억 원)였는데, 이 가운데 덴마크 신문과 방송, 잡지의 광고매출액이 75억 6,200만DKK(전체의 55%)를 차지했으며, 나머지는 구글과 페이스북, 링크드의 온라인 광고 매출액으로 55억 3,700만DKK(전체의 46%)였다. 그러나 구글과 페이스북, 링크드의 광고매출액은 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

[그림 3-2] 덴마크 미디어광고매출액 현황

(단위 백만DKK)



출처 : <https://mediernesudvikling.kum.dk/2021/branche/annonceomsaetning/>

#### 4. 광고 판매 관련 법제도

##### 1) 광고 규정

덴마크의 방송광고규정<sup>10)</sup>은 라디오와 TV, 주문형영상시청, 비디오텍스트에서의 방송광고에 대해 규정하고 있다. 동 규정 제1조와 제2조는 방송프로그램과 방송광고는 명확하게 구분해야 하고, 라디오는 신호음을 통해, TV와 주문형 시청각 미디어 서비스의 경우에는 전환 영상을 통해서 명확히 구분하도록 했다. 또한, 비디오텍스트도 명확하게 방송광고임을 밝혀야 한다. 또한, 방송광고는 블록(Block)으로만 방송 프로그램과 프로그램 사이에 할 수 있다. 예외적으로 스포츠 중계의 경우에는 중계내용에 영향을 주지 않도록 경기 흐름에 맞춰 중간광고를 할 수 있

10) Bekendtgørelse om reklamer og sponsorering m.v. af programmer i radio, fjernsyn og on-demand audiovisuelle medietjenester samt indgåelse af partnerskaber.  
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1155>

다. 주문형 시청각 미디어 서비스의 경우에도 블록으로 방송광고를 할 수 있다. 그러나 라디오와 TV에서는 주류와 의약품, 건강기능식품 관련 방송광고는 미성년자 대상 프로그램에는 송출할 수 없다(제5조).

덴마크의 TV와 라디오의 일일 방송광고시간은 시간당 12분(전체의 20%)으로 제한된다(제6조).

방송광고는 내용이 진실해야 하고 사회적 책임을 다해야 하며, 광고법을 준수해야 한다(제7조). 또한, 광고주가 누구인지 명확히 밝힐 의무가 있고, 주문형 시청각 미디어 서비스에도 동일한 규정이 적용된다. 특히 뉴스진행자와 스포츠진행자는 광고주나 협찬주의 상품이나 로고, 이미지를 떠올리게 하는 상징을 착용하거나 사용할 수 없다(제8조).

방송광고는 살인이나 폭력, 추행과 같은 범죄행위를 부추기지 말아야 하고, 미신이나 공포를 조장해서도 안 된다. 또한, 방송광고는 인간의 존엄성을 존중하고, 누구든 성별, 인종, 민족, 국적, 종교, 세계관, 장애, 나이, 성적체성으로 차별하는 내용이 포함될 수 없다. 마찬가지로 주거지나 직장, 도로에서 위협에 처하거나 무책임한 행동을 하도록 연출할 수 없고, 건강과 환경을 파괴하거나 위협하는 내용이 포함될 수 없다(제9조). 방송광고는 공인이든 사인이든 사생활을 침해할 수 없으며(제10조), 잠재의식에 영향을 줄 수 있는 기술을 이용하여 방송광고를 제작하지 못한다(제11조).

덴마크에서는 방송광고 금지 품목이 다수 있다. 첫째는 주류로 덴마크에서는 방송광고에서 주류광고를 엄격하게 금지하고 있다(제12조). 주류광고 금지조항은 총 6가지로 세분화되어 있다. ① 방송에서는 미성년자 대상 방송프로그램에 방송광고를 송출할 수 없고, 미성년자가 음주를 하는 방송광고를 송출할 수 없다. ② 방송광고에서는 음주가 신체활동이나 운동량 증가와 연관시킬 수 없다. ③ 주류 섭취가 사회적 또는 성적인 영역에서 성공하는 데 기여한다는 인상을 줄 수 없다. ④ 마

찬가지로 주류에 치료적 특성이 있다거나, 각성제나 진정제 역할을 하거나, 개인적인 갈등을 해결하는 데 도움이 된다는 암시를 줄 수 없다. ⑤ 과도한 음주를 조장하거나 금주를 부정적으로 묘사할 수도 없다. ⑥ 주류의 높은 알코올 도수를 긍정적인 특징으로 강조할 수도 없다. 둘째는 의약품과 의료서비스에 대한 광고로 라디오와 TV, 주문형 시청각 미디어 서비스에 대한 광고는 금지되어 있다(제13조). 또한, 경제단체, 노동조합, 종교단체, 정당, 정치조직 및 선출직 공무원, 정당에서 지명한 후보자는 TV광고를 할 수 없다. 정치광고는 선거 3개월 전부터 투표일까지 금지된다(제14조). 연초담배와 전자담배, 전자담배 재충전용기 등 흡연과 관련한 모든 제품은 라디오와 TV, 주문형 시청각 미디어 서비스를 통해 방송될 수 없다(제15조).

광고에서의 미성년자 보호에 대해 구체적으로 금지하는 조항이 제16조부터 제22조까지 총 7개 조항이다. 특히 14세 이하 어린이가 선호하는 캐릭터나 인형 등을 이용한 방송광고는 금지되며, 14세 이하 어린이가 시청하는 프로그램에 대해서도 방송광고도 금지된다. 방송광고에서 초콜릿이나 과자, 청량음료, 스낵 등이 일반 식사를 대체할 수 있다고 방송할 수 없으며, 14세 이하 어린이가 방송광고를 찍을 때 위험하거나 성장에 영향을 주는 행위를 할 수 없다. 또한, 방송광고를 찍는 14세 이하 어린이는 광고 상품이나 서비스를 추천하거나 평가할 수 없다.

협찬은 프로그램 시작에 앞서 해당 프로그램이 특정인 혹은 특정법인에 의해서 협찬되었음을 명확히 밝혀야 한다. 그러나 뉴스와 시사프로그램에서는 협찬이 금지된다. 방송프로그램의 협찬은 협찬을 제공하는 자연인 혹은 법인의 상품이나 서비스를 직접적으로 구매하도록 권유하거나 암시할 수 없다. 협찬은 오직 프로그램 제작을 지원한 협찬주에 대한 고지만을 허용한다. 협찬주가 1-2인 경우에는 최대 10초간 협찬주에 대해 고지할 수 있다. 만일 협찬주가 3인 이상인 경우에는 최대 30

초까지 협찬고지를 할 수 있다. 덴마크 공영방송은 외국 사업자와 공동 제작을 하거나, 자선모금행사나 주요 시상식, 클래식 경연대회 및 음악 경연 그랑프리 등 작곡 경연대회, 덴마크 공영방송의 앙상블과 오케스트라가 참여하는 프로그램, 주요 스포츠 행사 및 기타 주요 국제 행사(예, 비엔나의 신년 콘서트와 국제대중음악경연대회 등)는 공공 서비스 프로그램의 일부로 협찬할 수 있다. 광고금지품목에 대해서는 협찬을 받을 수 없다. 또한, 14세 이하 어린이를 대상으로 하는 방송프로그램에서도 협찬을 받을 수 없다.

간접광고와 관련하여 ① 해당 방송프로그램의 내용 전개 또는 구성이나 방송프로그램 편성 시간에 영향을 주는 행위는 금지하며, ② 간접광고 상품이나 서비스를 직접 구매 혹은 임대하도록 권유하거나 해당 상품과 서비스의 판매를 돕기 위한 표현을 사용할 수 없으며, ③ 간접광고 상품이나 서비스 등을 과도하게 부각하여 노출해서도 안 되며, ④ 간접광고가 포함되어 있음을 방송프로그램 시작과 끝에 앞서서 알려야 한다. 또한, 방송법에서 금지하고 있는 방송광고금지품목은 간접광고를 할 수 없다. 덴마크 공영방송인 DR과 TV2, TV2 지역 공영방송은 영화와 드라마, 다큐에서 간접광고를 할 수 있다.

## 2) 지역공영방송의 광고 결합 판매

### (1) 덴마크의 지역공영방송

덴마크 공영방송은 1926년 설립된 국영 라디오방송(Statsradiofonien)에 뿌리를 두고 있다. 1920년대 초 덴마크에서는 개인과 기업, 동호회가 설립한 라디오방송이 우후죽순처럼 생겨났지만, 이내 경영난을 맞이하여 대부분 파산하였다. 1920년대 초 덴마크 정부는 라디오라는 신생 매체가 갖는 장점을 살리기 위해 파산한 라디오방송을 통합하여 국영 라



디오방송을 설립하였다. 이 국영 라디오방송은 1959년 덴마크라디오 (Denmarks Radio)로 개칭되었다. 이후 덴마크 라디오는 TV방송도 송출 하였지만, 명칭은 덴마크 라디오를 고수하여 지금까지도 DR로 통칭된다. DR은 공법상 공영방송으로 정부로부터 독립적으로 방송경영과 프로그램 성과를 재단이사회가 관리 감독한다. 재단이사는 총 11명으로 구성되는데, 3명은 문화부 장관이 6명은 국회에서, 1명은 DR직원총회에서 선출된다. 재단이사는 미디어 전문가, 법률가, 경제(재무)전문가, 행정전문가로 구성하며, 덴마크 문화유산에 대한 조치가 깊어야 한다. 이들의 약력과 전문성, 활동 내용에 대해서는 매년 발간되는 DR연감을 통해서 공개된다.

덴마크 정부는 공영방송 독점시대를 1981년 지역민영TV방송과 지역민영라디오방송 허용을 통해서 종식시켰다. 공영과 달리 광고가 허용된 지역민영라디오방송은 대부분 흑자경영을 했지만, 지역민영TV방송은 적자를 면하지 못했다. 적자경영이 누적된 지역민영TV방송은 대부분 외국의 값싼 드라마 시리즈를 재전송하는 케이블방송에 머물렀다. 이러한 한계를 극복하기 위해서 덴마크 정부는 1986년 법률을 통해서 다양한 정보를 제공할 수 있는 제2공영 TV 방송 설립을 추진하였다. 이 법률에 따라서 1988년 제2공영TV인 TV 2가 설립되었다. TV 2는 전국채널과 더불어 덴마크를 인구 30만 명을 기준으로(수도인 코펜하겐을 예외로 하고) 역사적인 지역문화권을 고려하여 8개 방송권역으로 나누어서 지역마다 지역공영방송을 설립하였다. 이 8개의 지역공영방송은 DR지역국으로 운영되던 시설을 기반으로 설립되었으며, TV 2본사의 지역관계사로 자리매김되었다. TV 2와 TV 2 8개 지역계열사는 하나의 공동 브랜드를 사용하지만, 프로그램제작과 경영이 독립되어있는 별도의 회사이다. 그러나 공적재원인 방송수신료로 두 개의 공영방송을 운영하기에는 처음부터 경제적 한계가 있었기에 지속적인 수신료 인상이 불가피

했다. 특히 덴마크 방송광고시장을 외국계 상업 채널이 빠르게 잠식해 가는 상황에서 특단의 조치가 필요했다. 2000년 TV 2는 주채널 이외에 덴마크 방송광고 시장을 보호할 목적으로 TV 2 Zulu라는 예능채널을 신설하였는데. 이 예능채널은 TV 2가 상업채원으로 시장에 안착할 수 있다는 가능성을 보여주는 계기가 되었다. 2003년 덴마크 정부는 이러한 제2공영방송법(Ved lov om TV 2 DANMARK A/S)을 개정하여, 상업채원을 기반으로 독립적으로 운영되는 공영방송재단을 설립하게 되었다 (Jauert, 2009, Prehn, 2002).

2004년 TV 2가 재단법인으로 전환되기 이전까지 덴마크에서 공영방송은 기본적으로 정부가 방송수신료를 징수하여 양대 공영방송에 비율에 따라 할당하는 구조였다. DR과 TV 2의 예산은 국회에서 결정되어, 예산이 인상되거나 삭감되는 것이 불가능했다. 이러한 이유로 시청료 징수액보다 예산집행액이 적은 상황이 발생하기도 했으며, 이 과정에서 발생한 유보금은 DR 기금과 TV 2기금으로 적립되었다. DR과 TV 2는 이렇게 조성된 DR 기금 이외에도 협찬 수입을 거둬서 유보금으로 적립했다. 그러나 1996년 방송법 개정 후 모든 기금은 폐지되었다. DR은 DR 기금 4억 8000만 크로네를 DR 예산으로 이관하여 방송디지털화와, 사원연금, 덴마크 영화제작 지원, TV 2 프로그램 지원에 사용했으며, TV 2도 TV 2기금을 방송 디지털화 사업에 사용하였다. 새로운 방송법에 의해 공영방송인 DR과 TV 2는 덴마크 영화제작사와 공동으로 극영화 제작을 의무화하고 있다. 이후 TV 2는 2004년까지 방송수신료를 배분받았으나, 2004년 민법상 재단법인이 되면서부터 상업채원으로만 운영된다. 덴마크 정부는 2004년 방송수신료 수입액 가운데 유보금으로 적립했던 기금 일부를 TV 2기금으로 지원했으며, TV 2는 영업이익 일부를 기금에 적립해왔다. DR과 달리 TV 2는 위성송출에서는 광고가 허용되었고, 지역TV방송은 프로그램과 프로그램 사이에만 광고가 허용

되며, 일일 광고허용시간은 방송시간의 15% 이하로 제한되어 있었다. 지역라디오방송도 광고가 15%까지 허용되었지만, 광고를 프로그램과 프로그램 사이에만 방영해야 하는 블록광고 규정은 적용되지 않고 있다. 이러한 제한 규정은 TV 2가 2000년 방송법 재개정 후 독립 재단법인으로 설립되면서 완전히 풀리는데, 2004년부터는 방송수신료 배당에서 제외되면서, 상업 재원에 기반한 공영방송으로 전환된다. 또한, TV 2는 유럽연합과 덴마크에서 제작된 콘텐츠를 전체 프로그램에서 10% 이상 편성할 의무가 있고, 이때 홀드백 기간은 5년을 둔다. 독립 외주 프로그램 비율을 최소한 10% 이상 유지해야 한다(Jauert, 2009, Prehn, 2002).

현재 TV 2는 1개의 전국방송사와 8개의 지역 관계사로 구성되어 있으며, 지역 관계사는 형식상 TV 2의 일부이지만, 모두 독립된 방송법인이다. TV 2 지역 관계사는 본래 DR 지역국이었다. 그러나 1983년 덴마크 유틀란트반도 남부지역에 처음으로 DR 지역국을 TV Syd라는 지역 공영방송으로 독립시켜서 지역라디오방송을 송출하는 시범방송을 시작하였으며, 1986년에는 지역TV방송까지 시범방송을 실시하였다. 덴마크 정부는 이러한 실험이 성공적으로 진행되자 지역 문화육성과 덴마크어 진흥을 목적으로 DR 지역국을 전국적으로 여덟 개 지역 권역으로 나누어서 TV 2 지역 공영방송으로 전환하였다. TV 2 지역 관계사는 출범 초기부터 취재와 편성, 경영이 본사와 분리되어 독립적으로 운영되는 구조였지만, 2008년까지는 TV 2로부터 지원받는 재원에 의존했으며, 자체 수입 비율은 낮은 편이었다.

그러나 TV 2가 상업 재원으로만 운영되면서 적자가 지속적으로 증가하자, 2008년 덴마크정부가 은행에서 국채까지 발행해서 대출을 받아줘야 하는 사태까지 발생하였다.

여덟 개 TV 2 지역공영이 자체적으로 운영하는 디지털 24시간 플랫폼은 인터넷을 비롯하여 모바일, 지역 케이블방송망을 통해서도 각 가

정에 송출된다. TV 2/Bornholm을 비롯하여 일부 지역공영은 디지털플랫폼을 지역 케이블방송망 송출의 경우 오후 12시부터 24시까지로 제한하기도 한다. 여덟 개 TV 2 지역 관계사는 지역종합뉴스 시간에 방송되는 일기예보 방송에 한해서 협찬을 자체 유치하는데, 협찬수익금도 지역공영방송 기타수익으로 계상한다. 지역자체뉴스 가운데 가장 높은 순간시청률을 기록하는 것이 일기예보로 협찬수익금은 지역공영의 주요한 부가수입의 하나이다. 둘째는 2009년부터 TV 2는 전국채널인 TV 2 Hovedkanal을 제외한 나머지 전문편성채널은 모두 월시청료를 징수하는 유료채널로 전환하였다.

TV 2와 TV 2 여덟 개 지역 관계사는 모두 라디오TV법 제31조에 따라 공적 책무를 수행하는 공영방송이다. 이 법률에 따라서 TV 2는 상업재원으로 운영되며, TV 2 여덟 개 지역 관계사는 수신료로 운영된다. TV 2와 TV 2 여덟 개 지역관계자는 모두 덴마크문화부와 체결한 방송의 공적 책무협약(public service-kontrakt)을 준수해야 한다. 각 방송사마다 덴마크문화부와 체결하는 공적 책무협약의 내용이 거의 비슷하다. 예컨대 TV 2 Fyn이 덴마크문화부와 체결한 협약에는 TV 2 Fyn은 지상파 전송을 비롯한 TV송출망과 인터넷, 기타 다양한 디지털플랫폼을 이용하여 지역에 거주하는 주민들에게 방송프로그램과 콘텐츠를 공급할 의무가 있으며, 이 의무에는 지역문화와 지역시청자의 공적관심사를 충족시켜 줄 수 있는 지역뉴스와 지역 문화와 정보, 예능프로그램이 포함된다. 또한, 청소년을 폭력적인 방송프로그램으로부터 보호할 의무가 있고, 덴마크 문화 계승발전과 덴마크 언어 신장에 기여해야 한다.

이 협약에 따라 TV 2 Fyn은 매년 초 문화부 산하 문화재단(Kulturstyrelsen) 라디오TV위원회(Radio- og tv-nævnet)에 전년도 공적 책무활동에 대한 보고서를 제출해야 한다. 이 보고서에는 지난 1년간의 경영평가와 수행한 프로젝트, 프로그램 내용, 방송 시간, 시청률 등에

대한 상세한 내용이 포함되어야 한다. 라디오TV위원회는 이 보고서 내용을 검토하여 의견을 덧붙인 뒤, 연말까지 일반에 공개하도록 결정한다. 이때 경영성과와 프로그램 평가는 사장이 내부적으로 정리한 내용을 경영이사회, 시청자평의회에서 검토하여 확정하고, 재무평가는 외부 회계법인에 위촉하여 받는다. 또한, 시청자평의회에서 사후적으로 실시한 프로그램심의 결과와 덴마크언론평의회에서 받은 제재내용도 보고서에 포함시킨다.

TV 2의 전국지상파채널인 TV 2 Hovedkanal은 일일 방송시간 가운데 평일에는 12:30, 17:10, 18:20, 19:30, 22:00에 지역 자체 뉴스를 송출하고 있다. 주말에는 18:15, 19:30에만 지역 자체 뉴스를 송출한다. 방송시간대 가운데 19시 30분부터 30분간은 TV 2 지역사마다 자체적으로 지역 뉴스를 편성하는 매우 중요한 방송시간이다. TV 2 Hovedkanal의 편성 현황은 문화부 산하기관인 문화재단 라디오TV위원회에 정기적으로 신고해야 한다. TV 2는 방송법에 따라서 덴마크에서 발생하는 주요한 시사정보를 전달해야 하는 역할을 부여받고 있으며, 다양한 여론형성을 위해 다양한 관점을 반영하여 다양한 유형의 프로그램을 제공할 공적책무가 있다. TV 2 여덟 개 지역공영방송은 독자적인 예산편성권을 갖지만, 모든 예산편성내용은 덴마크정부 문화부와 덴마크 의회에 매년 보고되어야 한다. 예산결정과정은 경영진이 예산을 편성하여 덴마크 정부 감사원에 예산통제를 신청하고, 감사원에서 예산통제가 끝나면 경영이사회가 이를 승인한다. 경영이사회가 승인한 예산은 곧바로 덴마크 정부 문화부와 덴마크 의회에 보고되고, 공표된다.

TV 2의 지역공영방송은 TV Syd (쇠네르윌란 주, 리베 주, 바일레 주), TV 2/Fyn (뢴스 주), TV 2/Øst (스토르스트뤼프 주, 베스트셀란 주), TV 2/Nord (노르윌란 주), TV 2/Lorry (코펜하겐 주, 프레데릭스보르 주, 로스킬레 주), TV Midt-Vest (링쇠빙 주, 비보르 주), TV 2 Østjylland (오

르후스 주), TV 2/Bornholm (보른홀름 섬)등 여덟 개다. TV 2 지역계열사 여덟 개는 TV 2 주채널에 시간대별 뒤편성을 하는 것 이외에, 2012년부터 자체적으로 24시간 뉴스를 송출할 수 있는 온라인채널을 운영하고 있다. 또한 이 채널은 지상파가 아닌 케이블TV에서 24시간 송출된다. TV 2 지역계열사의 지역방송 시간은 시청률이 매우 높으며, 매주 화요일에는 지역 교양프로그램을 송출한다.

[그림 3-3] TV 2의 지역계열사



출처 : <https://omtv2.tv2.dk/fakta/organisation/regionerne/>

<표 3-12> TV 2 지역공영방송 지역종합뉴스(19시30분) 시청률 및 점유율(2020년10주차)

지역사명	개국연도	지역시청률 (%)	지역점유율(%)
TV Syd	1983년(라디오), 1986년(TV)	11.5	37.9
TV 2/Fyn	1989년	12.0	43.9
TV 2/Øst	1991년	11.8	32.7
TV 2/Nord	1989년	12.9	42.9
TV 2/Lorry	1990년	6.7	26.8
TV Midt-Vest	1989년	16.9	50.5
TV 2/Østjylland	1990년	9.7	40.6

TV 2/Bornholm*	1990년	28.6	75.4
----------------	-------	------	------

출처 : <https://www.TV2fyn.dk>(최종검색 2020.3.30.). \*TV 2/Bornholm은 2018년 평균.

TV 2의 지역공영은 매일 19시 30분에 TV 2전국채널을 통해서 송출되는 지역 뉴스 시간대에 방송권역에서 가장 시청률을 기록한다. 방송권역 인구가 190만에 달하지만 수도 코펜하겐이 들어있어서 상대적으로 경쟁자가 많은 TV 2/Lorry는 지역시청률이 6.7%에 불과하지만, 나머지 지역공영사는 대부분 10%–17%대의 지역시청률을 차지하고 있으며, 지역점유율은 33%–51% 사이였다. 발트해에 있는 보른홀름섬을 방송권역으로 하는 TV 2/Bornholm은 지역시청률이 28.6%로 동시간대 다른 채널들과 비교했을 때 월등히 앞섰는데, 지역점유율은 75.4%를 차지했다. 이러한 지역공영방송의 경쟁력은 인터넷을 비롯한 디지털플랫폼에서도 높은 이용률을 기록하는 기반이 되고 있다. TV 2 지역계열사는 TV 2의 지역 네트워크이자 TV 2보도국의 지역특파원 역할도 담당한다.

## (2) 지역공영방송 재원과 광고 결합 판매

TV 2 주식회사는 덴마크정부가 100% 소유한 공영방송이지만, TV 2 Hovedkanal과 전문편성채널에서 얻는 광고와 협찬, 부가사업을 통한 수입과 유료 채널에서 얻는 광고 및 가입이용료를 통해 운영되고 있다. 연간 매출액은 2018년 기준 약 28억7천만DKK(약 5200억 원)인데, 통상 여덟개 지역공영방송(코펜하겐에 기반한 TV 2/Lorry는 예외)은 연간 수신료에서 각각 약 6400만DKK(약 115억원)을 지원받으며, 이밖에 자체 수익까지 합산하면 연간 매출액은 각 사별로 약 7000–9000만DKK 수준이다. 일례로 TV Midtvest의 경우 연간예산은 수입은 총 7600만DKK 수준이었으며, 이 가운데 약 90%가 공적 지원금이었고, 나머지 10%가 자

체 수입이었다.

<표 3-13> TV Midtvest의 연간 예산

(단위: 천 DKK)

연도	2021	2020	2019
수입	75,849	74,056	75,970
공적지원금	68,067 (수입의 89.7%)	67,187 (수입의 90.7%)	66,426 (수입의 87.4%)
지출	74,292	73,509	72,423
결산수익	1,557	547	3,547

출처 : TV Midtvest (2022). p.23.

TV Midtvest의 경우, 2021년도 총 수입은 7,584만 DKK였으며, 이 가운데 89.7%가 공적 지원금이었다. 나머지 10.3%는 지역 내에서 판매되는 협찬 수입과 프로그램 판매 수입 등이었다. 2009년 이후 공영방송이지만 상업적 재원으로 운영되는 전국채널인 TV 2는 광고재원으로 운영되지만, 8개 TV 2 지역공영방송은 수신료를 주재원으로 하고, 협찬과 자체 수익사업, 프로그램 판매 수입을 보조 재원으로 운영한다. TV 2 8개 지역사는 자체적으로 협찬을 받을 수 있다. 그러나, 광고판매는 TV 2미디어렙(TV 2 Reklamesalg)이 담당하고 판매수익도 모두 TV 2에 귀속된다. 지역관계사 광고수익을 TV 2 본사 수익으로 귀속시키는 이유는 TV 2가 여덟 개 지역공영의 지역자체뉴스를 전국적으로 송출하는 비용을 부담하고 있고, TV 여덟 개 지역관계사가 자체적으로 운영하는 디지털 24시간 플랫폼에 프로그램을 제공하기 때문이다. 일종의 교차보조인 셈이다. 또한, TV 2는 여덟개 지역공영이 이용할 수 있는 뉴스데이터베이스 구축업무도 부담할 의무가 있다. TV 2는 각 지역별로 평일에는 17:10, 18:20, 19:30, 19:55, 22:00에 각각 25분씩 지역공영의 뉴스를 편성해야 하고, 주말에는 18:10, 19:30, 19:55에 각각 25분씩 지역공영의 뉴스 시간을 편성해야 한다. 이때 스포츠광고를 할 수 있는데, 스포츠광고의



판매와 편성, 정산 등은 모두 TV 2미디어랩(TV 2 Reklamesalg)이 결합 판매한다.

## 제 3 절 노르웨이

### 1. 지원 정책 목표

#### 1) 정책 목표

노르웨이 미디어 청(Medietilsynet)은 매년 노르웨이 문화부 예산 항목 제335장 제71호에 의거하여 온라인과 오프라인에서 활동하는 뉴스 및 시사 미디어 가운데 제작지원대상을 선정하고 있다. 또한, 미디어 지원 대상에는 방송·영상매체도 포함하고 있다.

#### 2) 정책 도입 과정

노르웨이에서 언론지원제도는 1960년대 신문시장부터 시작되었다. 노르웨이 신문협회는 1966년 다양한 여론 형성을 위해 보장하고, 자본으로부터 언론사 경영의 자유를 지킬 수 있도록 소규모 신문에 대한 정부의 직접지원을 요청했다. 노르웨이 정부와 의회는 이러한 요청을 받아들여 1969년 신문지원 법률안을 제정하고, 경영난을 겪는 신문사에 대한 지원을 시작하였다(Østgaard, 1995). 이후 노르웨이 정부는 2018년 정부 예산편성부터 뉴스와 시사 미디어에 대한 혁신개발지원<sup>11)</sup>을 도입하였다. 혁신개발지원은 미디어다양성위원회가 제안한 새로운 지원영역

---

11) innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

확대에 대한 의견을 노르웨이 문화부가 수용하면서 이루어졌다. 미디어 다양성위원회<sup>12)</sup>는 2015년 9월 18일 노르웨이 국왕이 2년 임기로 7명의 위원으로 위촉하였으며, 약 1년 6개월간의 활동 결과를 정리한 보고서를 2017년 3월 7일 노르웨이 의회에 제출하였다. 미디어다양성위원회의 역할은 미디어 다양성 보호를 위한 국가정책의 목표설정과 이를 뒷받침할 예산편성, 방송수신료를 통한 방송프로그램 제작 지원에 대한 근본적인 검토를 통해서 장기적으로 노르웨이에서 미디어 다양성을 어떻게 보호해 나갈 것인지를 논의하는 역할을 맡았다. 노르웨이 미디어다양성위원회가 제안한 혁신개발지원은 뉴스와 시사미디어를 운영하는 사업자들이 디지털 환경에 맞게 편집과 정보생산과정을 혁신하고 새로운 개발을 시도할 수 있도록 기존의 제작지원과는 별도의 프로젝트 추진에 대한 선별지원을 도입하는 계획이다. 특히 지역 뉴스미디어와 여론 다양성 확대에 이바지하는 소규모 뉴스미디어에 우선 지원하도록 했다. 이 제안에 따라 노르웨이 문화부와 노르웨이 미디어청은 2018년부터 뉴스와 시사미디어에 대한 혁신개발지원금을 별도로 편성하고 있다.

## 2. 지원법제 및 운영방식

### 1) 근거법령

노르웨이 기본법은 언론의 자유를 국민의 기본 권리로 보장하고 있

---

12) 노르웨이 미디어다양성위원회(Mediemangfoldsutvalget) 보고서 및 의회 결의문. Available: [https://www.regjeringen.no/no/dep/kud/org/styrer-rad-og-utvalg/tidlige-re-styrer-rad-og-utvalg/utvalg-mediemangfoldsutvalget/id2440827/\(2022.09.10.최종검색\)](https://www.regjeringen.no/no/dep/kud/org/styrer-rad-og-utvalg/tidlige-re-styrer-rad-og-utvalg/utvalg-mediemangfoldsutvalget/id2440827/(2022.09.10.최종검색))

다. 기본법에 규정된 언론의 자유는 개인의 표현의 자유와 언론의 취재와 보도, 실무제작자들의 경영주로부터의 편집의 독립을 의미한다. 노르웨이에는 지금까지 언론 활동을 규제하는 언론법(신문법)이나 정기간행물법이 없으며, 언론인들의 자율적인 규제를 통해 언론에 대한 규제가 이루어지고 있다. 노르웨이의 언론정책은 사회복지정책의 하나로 국민의 기본 권리인 언론의 자유와 다양한 여론 형성의 자유 보장으로 추진되고 있으며, 언론은 공공서비스와 정보공유의 도구로 인식되고 있다. 그러나 최근 언론 자본이 유럽통합과정에서 다국적화되는 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 특히 소수 언론 자본이 노르웨이 대중매체의 자본을 독점하는 경향이 나타나면서 신문과 방송 분야를 겸영하는 언론재벌이 등장하고 있다. 노르웨이 정부는 언론환경의 변화에 맞춰 언론의 자유와 다양한 여론 형성의 자유를 보장하기 위한 새로운 규제와 감독 방안을 마련하고 있다.

1814년 제정된 노르웨이 기본법(grunnlov) 제100조는 “법률 위반, 종교·도덕·헌법기관 모독, 타인에 대한 거짓 증언 또는 비방의 경우를 제외하고는 언론의 자유를 보장”하고 있다. 노르웨이 의회는 1970년 ‘정보자유법’을 제정하고, “특정법률에서 제한되거나, 국가안보상 불가피한 비밀문서가 아닌 모든 공공문서”에 대한 일반인의 접근을 허용했다. 노르웨이 기본법과 정보자유법은 언론 활동의 자유를 보장하는 법적 근거조항이 된다. 그러나 노르웨이에는 인쇄매체의 설립과 규제를 위한 신문법이 없으며, 언론 활동도 언론윤리 규정을 통해 자율 규제되고 있다(Østergaard, 1995, p.6).

현재 신문 관련 지원법규로는 ‘뉴스 및 시사미디어 제작지원 시행령’ ‘뉴스 및 시사미디어의 발행과 판매부수공사에 대한 시행령’, ‘신문우편보조금시행령’<sup>13)</sup>, ‘소수민족언어신문지원시행령’<sup>14)</sup>, ‘사미어신문지원시행령’<sup>15)</sup>, ‘뉴스와 시사미디어 혁신과 개발지원 시행령’<sup>16)</sup>,

‘지역시청각미디어지원시행령’<sup>17)</sup>등이 있다. 신문우편보조금시행령에 따라 별도의 지원금이 책정되는 것은 아니며, 우정공사에서 인쇄매체에 대해서는 특별한 할인 혜택을 주고 있다. 또한, 이 법령을 근거로 편마 크지역에 대한 신문 수송지원금을 지급하고 있다. 지역시청각미디어 지원시행령의 경우에도 신문사가 직접 운영하는 지역시청각미디어의 경우에는 방송법에 따라 별도의 지원을 받았어도 복수 지원을 받을 수 없다.

## 2) 규제기구

노르웨이 정부는 효과적 언론정책과 지원을 위해 2005년 1월 1일 신문, 방송, 영화, 영상산업, 뉴미디어, 매체자본집중 감시업무를 총괄하는 미디어청(Medietilsynet)을 출범시켰다. 노르웨이정부 문화부 산하 기관인 미디어청은 여론다양성 보호와 활력 있는 민주주의의 헌법적 질서 유지를 위해 언론감독 및 지원, 자본집중감시 기능을 모두 수행하는 기관이며 노르웨이 정부의 언론정책을 총괄하는 실무 부서이다. 노르웨이 미디어청은 노르웨이 남부에 있는 프레드릭스타드(Fredrikstad)에 있다. 미디어청의 주요 업무는 신문과 지역방송지원, 영화 및 비디오 등록 및 상영인허가, 뉴미디어 등록, 매체자본집중 감시 등을 담당한다. 미디어청 설치법은 없으며, 기존의 방송법과 영화법, 매체소유감독법, 각종 신

---

13) Forskrift om portokompensasjon for aviser.

14) Forskrift om tilskudd til minoritetsspråklige aviser

15) Forskrift om tilskudd til samiske aviser

16) Forskrift om innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

17) Forskrift om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier

문지원법에 규정된 감독지원기관에 관한 조항들이 2004년 말에 모두 부분적으로 개정되어 감독업무를 미디어청으로 일괄 이관시켰다.

### 3) 지원예산

노르웨이에서 미디어 지원 예산은 노르웨이 문화부 일반예산에서 별도 항목으로 편성한다. 노르웨이는 2020년 1월 1일 자료 방송수신료를 폐지하고 모든 미디어 관련 지원예산을 문화부 일반예산으로 통합하였다.

### 4) 지원대상 선정방식

오디오 및 영상미디어지원은 별도의 법령에 따라서 미디어청 산하에 있는 지역오디오및영상미디어지원전문위원회(Fagutvalget for tilskott til lokale lyd- og bildemedium)에서 결정한다.

#### (1) 지원 대상 선정기준

지역에 기반을 둔 라디오와 영상매체로 지역 관련 프로그램을 제작하여 송출하는 방송사업자 및 콘텐츠 사업자에 대한 지원을 목적으로 한다. 주요 지원 분야는 방송 디지털화로 라디오의 경우에는 DAB 전환을 위한 시설 및 제작비 등을 지원한다.

#### (2) 지원 규모 산정기준

2021년에 방송지원사업은 총 395개의 사업자가 6,140만 크로네(NOK)의 지원을 신청했으며(2020년 대비 60개 사업자 감소), 이 가운데 88개 사업자에게 2,100만 크로네(NOK) 지원을 확정하였다. 지원금의 절반은

지역 라디오의 디지털화에 지원했고, 600만 NOK는 23개 사업자가 신청한 디지털 프로그램 개발에 지원했다. 49개 지역 라디오 채널은 총 460만NOK를 DAB송출시설 임대료로 지원받았다. 노르웨이 미디어청은 2016년부터 지역라디오의 DAB전환을 위해서 총 37개 지역중 32개 지역의 라디오송출시설을 DAB로 전환하는 사업을 지원했다.

<표 3-14> 지역방송 지원현황

(단위, 만NOK)

	2019	2020	2021
지역방송 디지털화 투자지원	940	1,040	1,050
지역프로그램제작 지원사업	610	620	670
역량강화를 위한 사업지원(방송권역확장)	110	100	70
개발지원금	110	50	40
소수민족 및 소수언어방송 운영지원비	40	50	40
청각 및 시각장애인 방송 운영지원비	170	180	230
총 지원비	1980	2040	2100

출처 : www.medietilsynet.no를 참고로 재구성

#### 5) 세제 및 제도적 지원사업

노르웨이 부가가치세(merverdiavgift, 약칭 mva. 또는 merverdiomssetningsavgift, 약칭 moms)에 관한 세율은 노르웨이 기본법 제75조A에 따라서 매년 노르웨이 의회가 정하고 있다. 2022년 현재 노르웨이에서 일반상품의 부가가치세율은 25%이며, 산업별로 11%, 7%, 0%에 해당하는 할인세율을 적용한다. 노르웨이 정부는 시장에서 소비를 목적으로 유통하기 위해 생산한 모든 상품에는 부가가치가 생성되며, 이에 따라 부가가치세를 지불할 의무가 있다고 정하고 있다. 그러나 외적 파생효과가 큰 공공재나 민생과 밀접하게 관련 있는 산업에 대해서는 할인세율을 적용한다(Gjems-Onstad & Kildal, 2009).

노르웨이 미디어산업과 관련한 부가가치세율 적용은 크게 2가지이다. 첫째는 영세율(0%) 적용 대상으로 양의 외적 파생 효과가 큰 부가가치 산업으로 도서와 출판, 신문, 전력, 전기자동차, 노르웨이의 북극지방 거주 가구는 모두 영세율이 적용된다. 둘째는 1/3 세율(7%) 적용 대상으로 대중교통과 문화산업에 해당하는 분야이다. 여기에는 공공교통 요금과 연극 및 오페라 등과 같은 문화공연, 대형숙박 시설이 설치한 국제회의장에 대한 임대료, 케이블과 위성 등 상업방송에 대한 서비스 이용이 해당한다. 이러한 기준으로 살펴보면 노르웨이에서 미디어산업에 적용되는 부가가치세는 크게 0%(신문 등 인쇄매체)와 7%(방송 등 전파매체)로 나눌 수 있다. 부가가치세법에 따라서 전기세도 영세율이 적용된다.

### 3. 산업 구조

#### 1) 노르웨이의 방송산업

노르웨이 방송법 제1조는 방송(Kringkasting)은 언어와 음악, 영상을 전자적 커뮤니케이션 네트워크를 이용하여 누구나 직접적이고 동시에 시청하거나 청취할 수 있도록 제공하는 것이라고 정의하고, 지역방송(Lokalkringkasting)은 이러한 서비스를 지리적으로 한정된 지역에 제공하는 것을 의미한다고 정의한다. 또한, 시청각 매체는 TV와 시청각주문형서비스(Audiovisuelle bestillingstjenester), 동영상프로그램(Bildeprogrammer)으로 구분하고 있다. 이와는 별도로 자연인 또는 법인으로 영상과 음성프로그램을 저널리즘적 원칙에 따라서 편성하여 제공하는 서비스제공자와 방송사업자(Tjenestetilbyder/kringkaster)를 별도로 방송법에 따라 규율받는 사업자로 정의한다. 광고(Reklame)는 상품이나

서비스, 사안, 의견을 유료 또는 그에 준하는 대가를 지불하고 널리 알리는 모든 형태로 정의한다.

노르웨이는 1981년 방송법 제1차 개정까지 1933년도에 제정된 방송법이 유효했다. 1981년 방송법 개정으로 지역 민영 라디오방송이 처음 허용되었으며, 1984년 제2차 개정에서는 지역 민영 TV방송이 허용됐다. 1988년 제3차 개정에서는 위성과 유선을 통한 전국 민영방송이 허용됐다. 그러나 같은 해 스웨덴의 언론재벌 킨네빅(Kinnevik)의 모던타임스 그룹(MTG: Modern Times Group)이 영국 런던에서 TV3(노르웨이어) 방송을 시작하면서 노르웨이 정부는 기존의 방송정책을 대폭 수정하였다. TV3가 노르웨이 방송 광고시장을 빠른 속도로 잠식하자, 노르웨이 정부와 의회는 1990년 노르웨이 광고시장 보호를 목적으로 최초의 공중파 전국 민영방송인 TV2 설립을 허용했다. 이어 1993년에는 최초의 전국 민영라디오방송인 P4가 허용됐다. 이때, 민영방송사업자의 지분을 특수관계자를 포함하여 1인 보유 상한선을 33%로 정했으며, 방송 주체는 공동투자자(Consortium)로 제한하였다. 또한, 공영방송인 노르웨이방송주식회사(NRK)를 제외한 민영방송의 채널허가를 10년으로 제한했고, 사용기간이 지나면 새로운 공동투자자가 공개 입찰 경쟁에 참가하도록 입법화했다. 이는 방송사업권과 방송채널을 분리하여, 민영방송사업자가 공공재산인 방송 채널을 사유하는 것을 방지하는 조치였다. 그러나 이후 방송법은 개정되어 민영방송에 대한 소유지분제한은 폐지되었다.

한편 1989년 노르웨이 최초의 공중파 민영방송인 TV2의 공동투자자와 노르웨이 문화부 사이에 맺은 채널사용협약은 노르웨이 방송정책의 핵심을 잘 반영하고 있다. 이 협약은 TV2가 비록 광고 수입으로 운영되지만, 방송 성격은 공공서비스방송을 지향하도록 했다. 이에 따라 NRK와 TV2는 소유 주체는 국영과 민영이라는 차이가 있지만, 방송내용은 공공서비스방송을 지향하고 있다(Syvetsen, 2000, pp.486-490). 현재



TV2에도 공영방송의 의무조항인 노르웨이어 사용, 노르웨이문화 진흥을 위한 방송편성, 표준어의 하나인 뉘노르스크와 지방방언 사용, 사미어 방송, 청각장애자를 위한 수화방송 등의 방송편성 의무조항이 적용된다. 민영방송은 경영과 보도·편성을 분리해야 하며, 보도와 편성업무를 언론인과 실무제작자들이 자율적으로 수행할 수 있도록 편집의 독립을 보장해야 한다. 또 전체 프로그램의 50% 이상을 유럽(노르웨이)에서 제작한 작품을 방영하도록 규정하고, TV2의 본사와 보도국은 지방분권을 위해 노르웨이 제2의 도시인 베르겐에 두도록 의무화했다. 민영 라디오인 P4는 본사와 보도국을 릴레함머에 두고 있다.

방송법 제6조는 NRK의 설치와 시청료 및 TV수상기 인지세 납부에 관해 규정하고 있었는데, 2020년개정법부터 시청료가 폐지되고, 정부 일반예산으로 공영방송 운영비를 지원하도록 바뀌었다. NRK는 1933-1995년까지 정부와 의회가 재정과 경영을 통제하는 국영기업이었다. 의회는 NRK의 재정소요액과 편성비율, 편성계획에 대한 구체적인 지침을 마련했으며, NRK의 경영위원회와 중앙자문회의<sup>18)</sup>가 NRK 사장을 통해 경영과 편성을 감독·통제했다. 그러나 의회는 변화하는 방송환경에 대응하기 위해 NRK를 1988년 독립 재단법인(Stiftelse)으로 전환시켰다. 개정 NRK법에 따라 정부와 의회는 TV 수신료 징수와 사장 임명권만을 행사하고 방송업무와 경영은 NRK의 자율에 맡겨졌다. 그러나 체제 전환으로도 공·민영공존 시대에 NRK의 경쟁력이 떨어진다고 판단되자, 1996년 NRK를 재단법인에서 주식회사(Aksjeselskap)로 전환하였다. 국가는 NRK의 소유주이며, NRK의 경영과 편성은 민간기업과 동일하게 실시토록 자율

---

18) NRK는 1996년 주식회사 전환이후에도 국왕과 의회에서 임명하는 경영위원회와 중앙자문회의가 경영과 방송편성을 감독·규제하였으나, 2000년 7월부터 경영위원회와 중앙자문회의를 폐지하고, 방송사장이 총괄하도록 조직을 단순화시키고, 방송평의회를 두도록 했다.

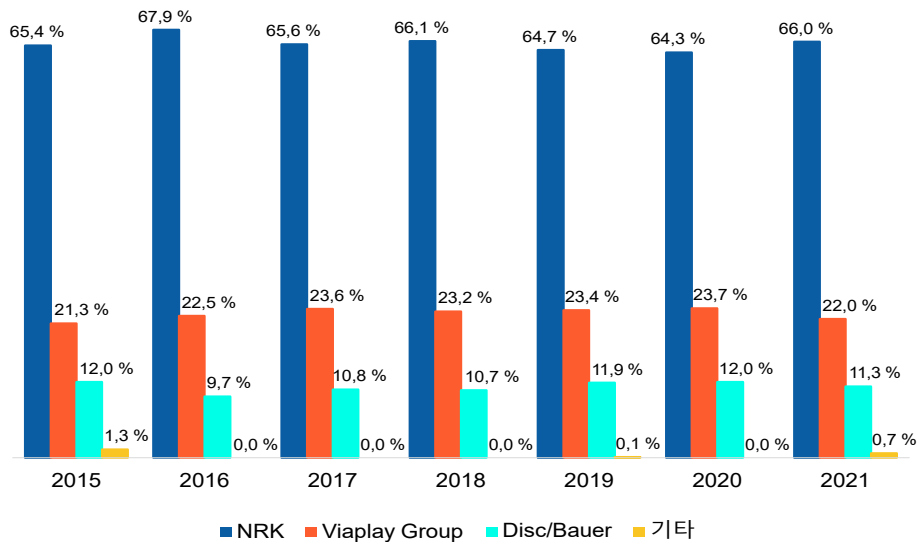
권을 주었다. 새로운 주식회사 설립으로 NRK사장은 NRK 방송을 대표하며 경영과 방송편성의 최종적인 책임과 의무를 진다(Syvvertsen, 2000, p.442).

NRK1-TV는 뉴스 방송에 청각장애자를 위한 수화방송 실시가 의무화되어 있으며, 노르웨이의 농촌에서 사용되는 뉘노르스크(Nynorsk)어 방송과 지방방언, 사미어 방송, 외국인 이주민을 위한 외국어 방송을 25%까지 의무적으로 편성해야 한다. NRK2-TV도 사미어 방송과 외국 이주민 방송, 수화방송, 뉘노르스크어 방송을 실시하고 있다. 방송법시행령은 방송프로그램의 50%이상을 유럽에서 제작한 프로그램으로 편성하도록 의무화했다. 그러나 이 의무비율에는 뉴스, 스포츠, 오락방송, 광고, 문자방송은 제외시켰으며, 지역TV방송에는 이 규정이 적용되지 않는다. 또한, 방송법시행령은 독립프로덕션이 제작한 프로그램도 일정비율 의무적으로 방영하도록 했다. 유럽제작 프로그램은 유럽연합(EU)이나 유럽경제지역(EEA)에 가입된 회원국가에서 만들었거나, 이들 국가의 제작자가 50%이상의 자본을 제공하고, 제3국에서 제작된 필름원본을 상기 회원국에서 편집했을 때만 유럽 제작작품으로 인정하고 있다.

노르웨이에는 2022년 현재 총 356개의 기초자치단체(kommune)가 있다. 이러한 기초자치단체에 총 208개의 지역신문이 1개 군 혹은 복수 이상의 기초자치단체에서 신문을 발행하고 있었다. 이 가운데 43%가 알메디아(Almedia) 소유였고, 16%는 폴라리스 미디어(Polaris Media), 15%는 쉘스테드(Schibsted)소유였다. 라디오 시장도 큰 차이는 없다. 노르웨이에는 전국/광역으로 송출되는 라디오 채널은 모두 DAB로 송출한다. 현재는 전국적으로 도달하는 양대 DAB네트워크에서 전국 채널은 32개, 광역채널 15개가 허가되어 있다. 노르웨이인의 47%가 정기적으로 라디오를 오프라인 혹은 온라인으로 청취했으며, DAB 라디오를 이용하는 인구는 38%에 달했다. 청취점유율은 2021년말 현재 공영인 NRK의 청취

점유율 66.0%였고, Viaplay그룹이 소유한 채널이 22.0%, 독일계인 바우어 미디어(Bauer)가 소유한 채널이 11.3%, 기타 0.7%였다.

[그림 3-4] 노르웨이의 전국/광역 라디오시장 청취점유율



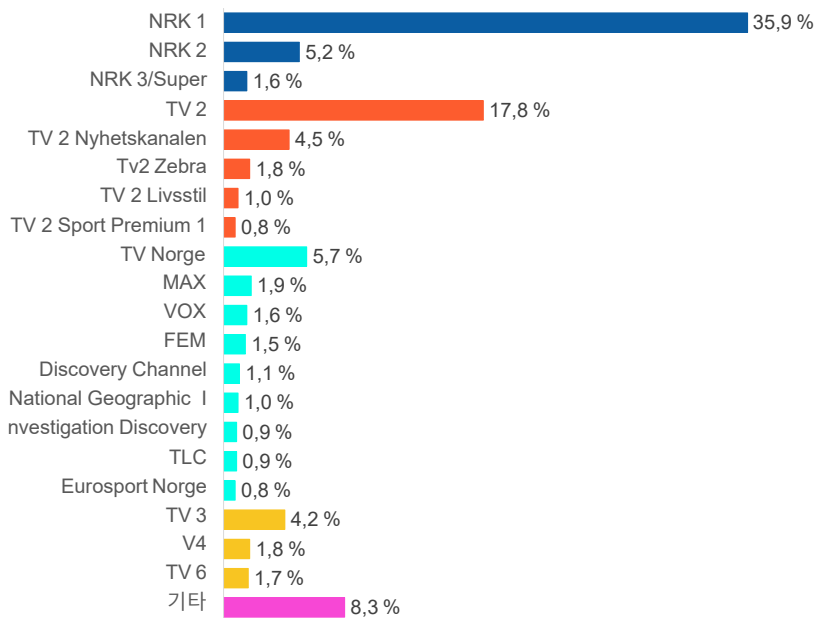
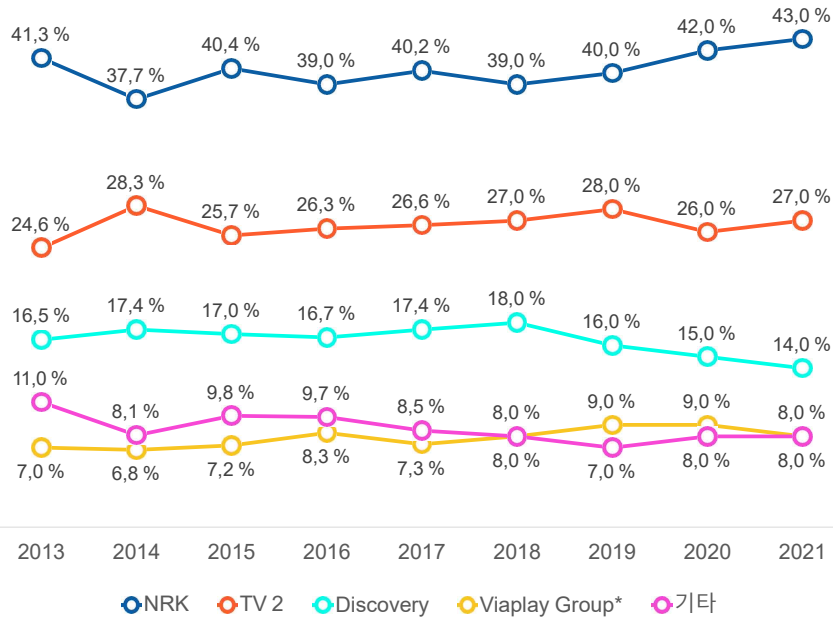
출처 : Medietilsynet (2022). p.28.

지역에서는 전국적으로 도달하는 DAB II 네트워크를 기초자치단체별로 면허를 부여하는 DAB 라디오와 FM 라디오가 공존하고 있다. 2022년 현재 총 562개의 면허가 부여되어 있는데, DAB 라디오가 330개, FM 라디오가 232개의 면허가 부여되어 있다. 그러나 이러한 면허가 12개 라디오 네트워크가 복수로 소유하고 있어서, 사실상 네트워크 방송이 지배하고 있다. 5대 네트워크인 메트로사운즈(Metro Sounds AG)가 총 73개의 면허(FM 22개, DAB 51개)를 소유하고 있고, 이어서 라디오인란드(Radio Innlandet AG, 구 Hedmarksradioene)가 총 35개(FM 8개, DAB 27개), 비지온스키르켄(Visjonskirken)이 총 26개(FM 2개, DAB 24개), 야라디오그룹(Jærradiogruppen)이 총 25개(FM 12개, DAB 13개), 네아 라디오(Nea Radio)가 총 23개(FM 4개, DAB 19개)를 소유하고 있었다. 이 가

운데 방송을 통한 기독교 선교를 추진하는 얀 한볼(Jan Hanvold)이 소유하고 채널을 제외하면, 대부분 미디어그룹이 소유하고 있었다.

노르웨이 TV 시장은 크게 4개의 사업자가 경쟁하고 있다. 이 가운데 공영인 NRK와 노르웨이 민영방송인 TV2는 노르웨이법령에 따라서 면허가 부여된 사업자이지만, Viaplay그룹과 Discovery그룹은 해외(영국 등)에서 방송면허를 받아서 위성으로 송출하던 채널이다. 이 4개 사업자의 시장점유율은 92%로 지배적인 상황이다. 이밖에 2009년 방송디지털화(DVB)가 진행되기 이전까지 노르웨이에는 총 22개의 지역TV가 있었으나, 지금은 총 9개의 지역TV가 송출되고 있다. 노르웨이의 광역 행정구역이 11개임을 감안하면, 대략 9개 지역에 광역TV가 있다. 이밖에 노르웨이 신문기업이 온라인으로 송출하기 위해서 면허를 신청한 온라인 TV가 47개가 있다. NRK는 수도인 오슬로를 제외하고 10개 지역(Fylker)에서 각각 지역 채널을 송출하고 있으며, 각 지역 채널은 다시 기초자치단체를 커버하는 뉴스를 송출하고 있었다. NRK 제작진의 49%는 오슬로 이외 지역에 상주하며, 뉴스를 제작한다. 반면 상업방송인 TV2는 베르겐 이외 지역에 상주하는 기자와 제작진의 수는 전체의 7%에 불과하다. 노르웨이 가구의 86%가 케이블방송을 이용하고 있다.

[그림 3-5] 노르웨이TV시장의 시청점유율



출처 : Medietilsynet (2022). pp.37-38.

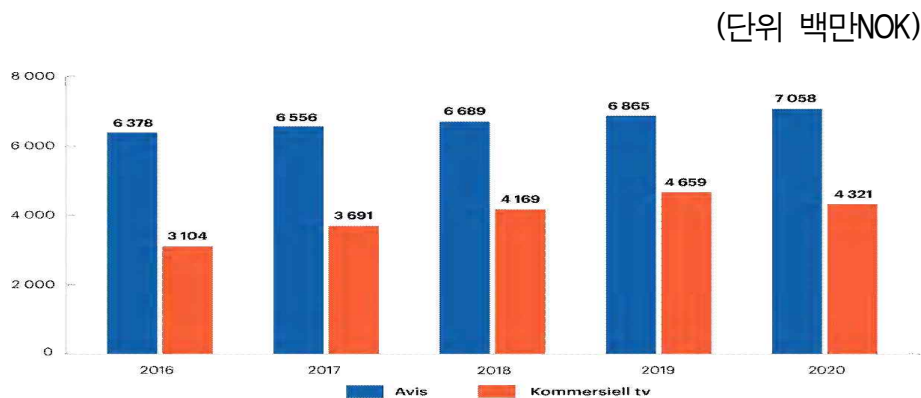
[그림 3-5]에서 보듯, 노르웨이 TV 시장에서 공영방송인 NRK의 시청 점유율은 40%대를 차지하고 있고, 민영방송인 TV2의 시청점유율은 27%

를 차지하고 있다. 양대 채널의 시청점유율이 전체의 70%를 차지하고, 나머지 2개의 외국계 방송그룹의 점유율이 22%대이다. 지역민방TV와 온라인TV의 시청점유율은 약 8%를 차지하고 있다.

## 2) 광고시장 현황

2020년말 기준으로 노르웨이 미디어산업의 총 매출액은 260억NOK(약 3조 6,273억 원)였다. 이 가운데, 미디어 이용자로부터 얻는 수익이 구독자를 대상으로 한 수익이 114억NOK(약 1조 5,904억 원)에 달했다. 정부지원금을 제외한 수익금만 따진다면, 노르웨이 신문과 방송이 연간 올리는 수익의 절반 이상(2020년말 기준 56.9%)이 구독 수입이었는데, 미디어 이용자가 신문에서는 온라인과 오프라인 구독수입, 방송에서는 서비스가입비와 동영상시청료 등으로 지불한 비용이다. 이 가운데 신문 구독 수입이 70억 6,800만NOK였고, 상업TV의 방송서비스가입비 및 동영상시청료는 43억 2,100만NOK였다. 신문구독수익은 매년 상승하고 있지만, 상업TV의 구독 수입은 정체 상태이다.

[그림 3-6] 노르웨이 신문과 방송의 구독매출액

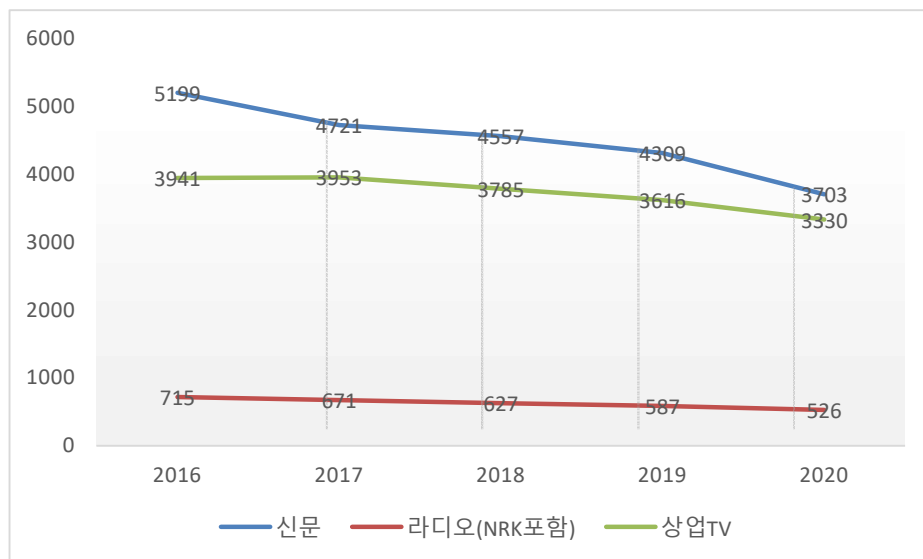


출처 : Medietilsynet (2020). 9쪽.

반면, 2012년까지 노르웨이 신문과 방송의 주요한 주요 수입원이었던 광고는 매년 감소하여 2020년에는 75억 5900만NOK(약 1조 546억 원) 규모로 대폭 줄어들었다.

[그림 3-7] 노르웨이 신문과 TV, 라디오의 광고매출액

(단위: 백만 NOK)

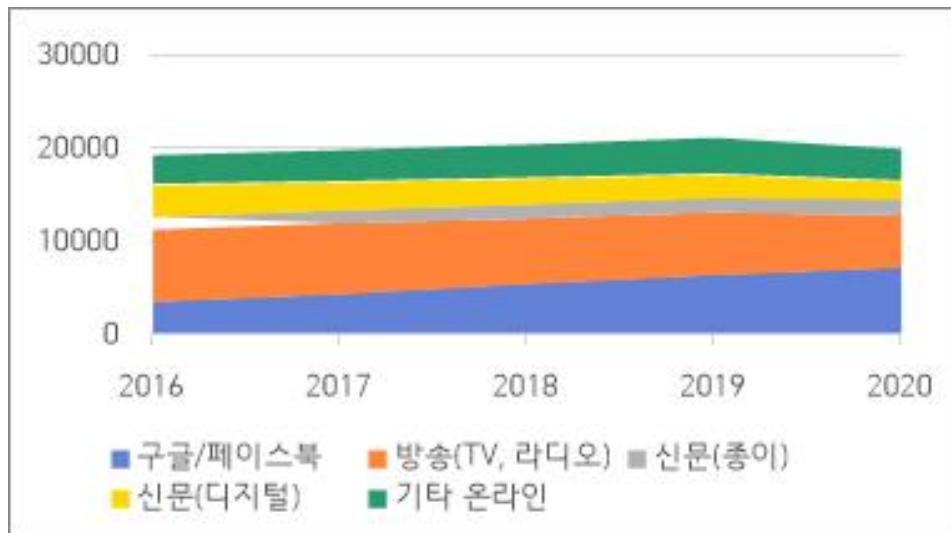


출처 : Medietilsynet (2020). 10쪽.

2020년말 현재 노르웨이 신문기업의 광고매출액은 37억 300만NOK(전체의 49%)이었으며, 상업TV의 광고매출액은 33억 3,000만NOK(전체의 44%), NRK라디오를 비롯한 라디오방송의 광고매출액은 5억 2,600만 NOK(전체의 7%)을 차지했다. 이렇듯 광고매출이 줄어드는 이유는 온라인에서 글로벌 사업자인 구글과 페이스북의 광고매출액이 계속 증가하면서, 노르웨이 신문과 방송의 온라인 광고 수입이 감소했기 때문이다. 노르웨이미디어협회(Mediebedriftenes Landsforening, MBL)의 추산에 따

르면, 2020년도 신문과 방송, 온라인을 통한 광고매출액은 총 198억 2,400만NOK(약 2조 7,657억 원)이었으며, 이 가운데 온라인 광고 총액은 123억NOK(약 1조 7,160억 원)도 나타났다. 온라인 광고 영역에서 구글과 페이스북의 광고매출액은 약 71억NOK(전체의 57.7%)였다. 반면 오랫동안 온라인공간에서 높은 광고매출액 점유율을 보였던 신문기업은 약 18억NOK(전체의 14.6%)의 매출액만 거둬들여 점점 더 점유율이 떨어지고 있었다. 이는 구글의 검색엔진 점유율이 사실상 100%에 가까운 상황에서, 온라인 광고가 자연스럽게 구글을 비롯한 온라인 포털로 옮겨가고 있기 때문이다.

[그림 3-8] 노르웨이 미디어광고매출액 변화



출처 : Medietilsynet (2020). p.34를 바탕으로 재구성.

<표 3-15> 노르웨이 미디어 광고매출액 변동

(단위: 백만NOK)

	2016	2017	2018	2019	2020
구글/페이스	3416	4252	5341	6300	7100



부					
방송(TV, 라디오)	7796	7674	7088	6787	5675
신문(종이)	1456	1447	1598	1634	1821
신문(디지털)	3459	3039	2768	2500	1882
기타 온라인	3047	3318	3532	3836	3346
합계	19174	19730	20327	21057	19824

출처 : Medietilsynet (2020). p.34를 바탕으로 재구성.

신문의 경우에는 종이신문 광고매출액과 디지털을 통한 온라인광고매출액이 거의 비슷했는데, 이는 코로나19로 인한 일시적인 영향력으로 2022년이후에는 다시 온라인광고매출액이 상승할 것으로 예상된다. 마찬가지로 TV와 라디오의 광고매출액도 어느 정도 예전 수준으로 회복될 것으로 예상하지만, 구글과 페이스북의 성장세를 따라잡기는 힘들 것으로 예상된다.

#### 4. 광고 관련 법제도

##### 1) 광고 규정

노르웨이 방송법은 공영방송인 NRK의 방송광고(Spot)와 간접광고를 금지하고 있으며, 협찬은 제한적으로 허용하고 있다. 반면 상업방송은 방송법 시행령 제3-1조에 따라서 시간당 20%(12분)를 초과할 수 없다. 또한, 텔레마케팅을 목적으로 한 광고시간도 일일방송 허용시간을 엄격히 지켜야 한다. 방송광고는 실시간 스포츠 중계를 제외하고 블록(Spot) 형태로만 가능하다. 방송광고는 방송법 시행령 제3-3조에 따라서 성금요일, 부활주일, 승천주일에는 송출할 수 없다.

방송법 제3-2조는 방송광고는 프로그램과 프로그램 사이(중간 광고

포함)에 블록광고(Spot)와 간접광고, 협찬을 허용하는데, 블록광고는 방송광고를 알리는 신호음(방송법 시행령 제3-9조)이나 전환 영상을 통해서 광고와 프로그램을 명확히 구분하도록 의무화했다. 그러나 은폐광고(skjult reklame)와 은폐마케팅(skjult markedsføring)은 방송법 제3-3조에 따라서 엄격히 금지되어 있다. 방송에서 프로그램 내용으로 위장하여 특정 상품이나 브랜드, 서비스 등에 대해 광고효과를 주는 행위를 금지한다. 방송법 제3-4조는 협찬을 허용하고 있는데, 협찬은 프로그램 시작에 앞서 해당 프로그램이 특징인 혹은 특정법인에 의해서 협찬되었음을 명확히 밝혀야 한다. 그러나 뉴스와 시사프로그램에서는 협찬이 금지된다. 노르웨이 공영방송인 NRK에도 협찬이 허용된다. 방송프로그램에 협찬을 할 경우, 협찬을 제공하는 자연인 혹은 법인의 상품이나 서비스를 직접적으로 구매하도록 권유하거나 암시할 수 없다. 협찬은 오직 프로그램 제작을 지원한 협찬주에 대한 고지만을 허용한다. 방송법 제3-6조는 간접광고는 영화, 드라마, 스포츠중계, 가벼운 예능프로그램에서만 허용한다. 또한, 공영방송인 NRK와 그 관계사는 모든 시청각 미디어서비스에서 간접광고가 금지된다.

방송법 제3-7조는 간접광고와 관련하여 ① 해당 방송프로그램의 내용 전개 또는 구성이나 방송프로그램 편성시간에 영향을 주는 행위는 금지하며, ② 간접광고 상품이나 서비스를 직접 구매 혹은 임대하도록 권유하거나 해당 상품과 서비스의 판매를 돕기 위한 표현을 사용할 수 없으며, ③ 간접광고 상품이나 서비스 등을 과도하게 부각하여 노출해서도 안되며, ④ 간접광고가 포함되어 있음을 방송프로그램 시작과 끝에 앞서서 고지해야 하고, 중간광고로 인해서 프로그램이 중단될 경우에는 다시 시작하는 시점에서 다시 간접광고를 고지해야 한다. 또한 방송법 제3-7조는 노르웨이법률을 통해서 금지하고 있는 두가지 사항에 대해서 간접광고를 엄격하게 금지하고 있는데, ① 어린이를 대상으로 하는 프

로그램에서는 간접광고를 할 수 없고, 특히 무기나 모형 무기, 장난감 무기 등을 간접광고할 수 없고, ② 정당으로부터 직접적으로 재정적 지원을 받는 기업은 간접광고를 할 수 없다. 또한, 노르웨이에서 종교행사(예배나 미사) 중계는 광고가 허용되지 않는다.

협찬 소개는 10초 이내로 제한되며, 한 방송프로그램에서 30초 이상 협찬주를 소개하지 못한다. 뉴스, 청소년, 어린이프로그램은 협찬을 금지한다. 어린이 방송에서의 경품은 허용되지만, 어린이보호법에 위반되지 않도록 신중하게 이루어져야 한다. 중간광고는 영화나 드라마 등에 허용되는데, 최소 30분이 지난 후 1회에 한해서 허용된다. 중간광고는 방송프로그램의 내용 흐름을 방해하지 않는 방식으로 제공되어야 한다.

방송법 시행령 제3-7a조는 중간휴식이 없는 실시간 중계방송의 경우에는 화면분할을 통하여 광고할 수 있다. 이때, 광고를 제공하는 분할된 화면에는 반드시 광고를 표시해야 하고, 중계방송과 명확히 구분될 수 있어야 한다. 실시간 중계방송이더라도 어린이 대상이나 종교행사는 화면분할 광고방송이 금지된다.

방송법 제3-1조는 어린이프로그램과 어린이를 대상으로 한 광고를 방송 및 시청각 주문형 서비스에서 제공하지 못하도록 하고 있다. 또한, 방송과 비디오텍스트에서는 정치적 견해나 세계관에 대한 광고를 송출할 수 없다. 방송법 시행령 제3-6조는 어린이와 청소년 대상 프로그램에 등장한 인물이나 캐릭터 가운데 지난 12개월 동안 정기적으로 어린이와 청소년에서 영향을 준 경우, TV와 라디오에서 상품이나 서비스광고에 등장할 수 없다. 마찬가지로 뉴스나 시사프로그램을 진행하는 진행자도 방송광고에 등장할 수 없다(방송법 시행령 제3-8조).

방송광고가 원천적으로 금지되는 어린이 방송은 13세 이하를 대상으로 한 프로그램이나 잠재적인 시청자로 13세 이하를 대상으로 프로그램 내용과 언어, 자막을 구성한 경우를 말한다. 이러한 프로그램을 송출할

때는 프로그램 앞뒤로 10분간 방송 광고를 송출할 수 없다.

공영방송인 NRK는 원칙적으로 방송광고와 간접광고가 금지되지만, 협찬은 부분적으로 허용된다. NRK에 허용된 협찬은 방송법 제3-13조에 따라서 ① 실시간으로 중계되는 스포츠경기이거나, ② 중요한 국가적 행사로 국내 및 주변국가를 비롯한 전 세계에 중계되는 행사로 문화적, 사회적으로 의미가 있는 행사의 경우(예, 노벨평화상 시상식, 왕실행사 등)에는 NRK가 전체 혹은 일부를 중계할 때만 협찬을 받을 수 있다.

## 2) 미디어랩 및 결합 판매 여부

공영방송과 그 관계자는 방송광고가 원칙 금지되고 있어서 미디어랩을 둘 수 없으며, 중소방송이나 지역방송을 위한 광고결합판매를 할 수 없다. 또한, 민영방송도 방송광고를 결합판매하지 않는다. 노르웨이에서 중소방송과 지역방송 진흥은 시장에 대한 개입보다는 정부의 지역방송 직접지원을 통해서 이루어지고 있다.

상업방송인 TV2를 비롯한 민영방송사는 본사에 광고판매조직을 설치하여 방송광고를 판매하고 있다. 노르웨이 최대 민영방송사인 TV2는 출범 초기에 방송법상 엄격하게 지분제한이 존재하여 1인 최대지분이 20%로 제한되어 있었지만, 이후 차츰 완화되다가 이제는 지분제한이 사라지면서 2012년부터 덴마크계 미디어그룹인 에그몬트(Egmont)가 100%를 소유하고 있다. 이러한 소유 관계가 작용하여, 노르웨이에서 방송에서의 공공서비스방송 의무는 이행하고 있지만, 상업활동에 대해서는 특별한 규제를 받지 않는다. 특히 방송광고시장은 사실상 TV2와 외국계 방송기업인 Viaplay와 디스커버리와 경쟁 구도가 자리잡고 있어서, 사후적인 규제가 사실상 불가능하다. 이러한 이유로 노르웨이인이나 법인이 소유한 지역민방에 대한 지원은 주로 정부광고와 정부지원금을 통해

서 이루어지고 있다.

## 제 4 절 호주

### 1. 호주의 방송광고시장 현황

호주의 지상파방송 서비스는 크게 2개의 국영방송과 3개의 상업방송으로 나뉜다. ABC(Australian Broadcasting Corporation)와 SBS(Special Broadcasting Service)는 정부 기금으로 운영되는 국영 방송 기관이며, 상업방송은 세븐웨스트미디어(Seven West Media), 나인엔터테인먼트(Nine Entertainment), 텐네트워크홀딩스(Ten Network Holdings)가 있다. 상업방송사들은 대도시 상업 방송 네트워크와 지역 계열 제휴 방송사를 보유하고 있는데, 현재 호주에는 35개 이상의 지상파 방송 채널이 있다 <표 3-16>. 전통적으로 호주 상업방송사들은 각 지역에 하나의 채널만 보유하고 있었지만 디지털 텔레비전 전환으로 다수의 채널을 확보하게 되었다.

<표 3-16> 호주 지상파 방송사 및 채널

구분	방송사	채널
공영방송사	ABC	ABC, ABC2/ABC Kids, ABC3, ABC News 24
	SBS	SBS (HD), SBS 2, Food Network, NITV
주요 대도시 상업방송사	Seven Network	Seven, 7TWO, 7mate, 7flix
	Nine Network	Nine (HD), 9Gem, 9Go!, 9Life
	Network Ten	Ten (HD), Eleven, One
지역 계열 제휴 상업방송사	Seven affiliates	Prime7/GWN7, Southern Cross, Television
	Nine affiliates	WIN, WIN HD, 9Gem, 9Go!, 9Life, Extra, Gold, NBN Television (HD), Imparja Television

	Network Ten affiliates	Southern Cross Ten, Central Digital Television, Darwin Digital Television, Mildura Digital Television, Tasmanian Digital Television, West Digital Television
--	------------------------	--

출처 : Australia Communication and Media Authority (ACMA)

호주의 지상파 방송 시청률을 살펴보면, 2022년 6월 기준 세븐 네트워크가 32.4%로 가장 높으며, 나인 네트워크 25.1%, 네트워크 텐 17.3% 순으로 나타났다. 공영방송의 경우, ABC TV가 16.3%, SBS TV가 8.9%를 차지하였다.

<표 3-17> 호주 지상파 방송사 시청률

방송사	시청률
Seven Network	32.4%
Nine Network	25.1%
Network 10	17.3%
ABC TV Network	16.3%
SBS Network	8.9%

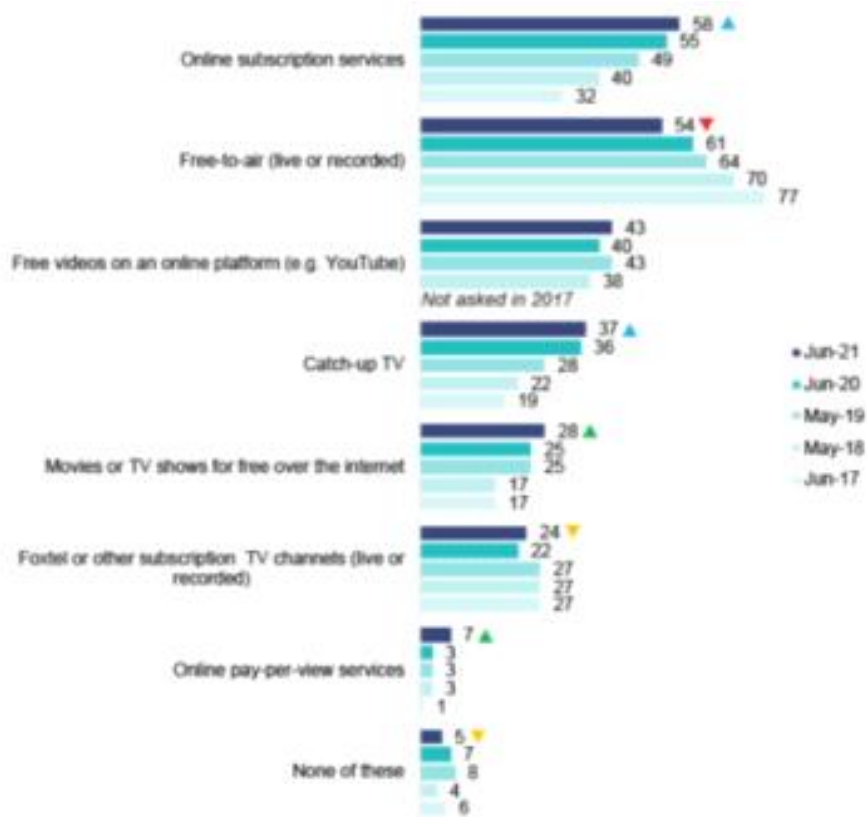
출처 : Oztam measuring audience 2022년 6월 자료 (5개 대도시 기준)

호주는 전체 인구 (2천5백만)의 절반가량인 천삼백만 인구가 지상파 방송을 시청하고 있다. 지난 몇 년 호주인들의 지상파방송 시청은 전반적으로 감소해오고 있는데 호주 통신미디어청(Australian Communications and Media Authority)의 호주 미디어 이용행태 조사보고서<sup>19)</sup>에 따르면, 지상파 방송(Free to air)을 시청한다는 응답한 비율이 2021년 54%로 2017년 77% 대비 큰 폭으로 감소한 것으로 나타났다 (그림 1). 반면 주문형 비디오 서비스(Online subscription services)의 이

19) 18세 이상 성인 대상, 2017(2,277명), 2018(2,106명), 2019(2,067명), 2020(2,009명), 2021(3,586명)

용은 2021년 58%를 기록하며, 지상파 방송서비스 이용률을 앞선 것으로 나타났다. 지상파 방송사의 주문형 비디오 서비스(Catch-up TV) 이용 또한 꾸준한 증가 추세를 보여주고 있다.

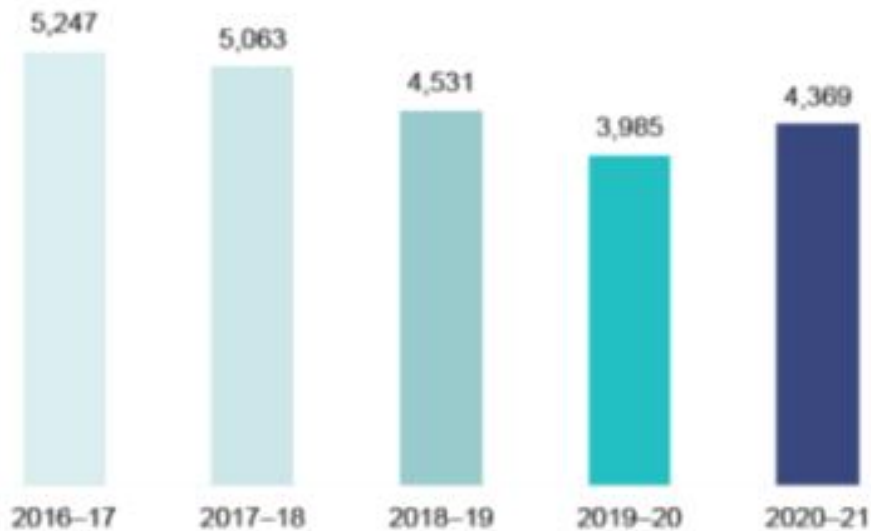
[그림 3-9] 호주 방송 이용자 시청행태



출처 : ACMA (2022). Communication and media in Australia

2021년 호주 지상파 방송사의 전체 매출은 약 43억 호주달러(약 4조 원)로 전년대비 9.6%가 증가하였다. 지난 몇 년간 지속적인 하락세를 이어오다 코로나 팬데믹 이전 매출수준으로 회복하였다 [그림 3-10]. 지상파 매출 반등의 가장 큰 요인으로는 스포츠 경기 재계로 인한 시청률 증가와 더불어 광고 수익의 증가에 있다 (ACMA, 2022).

[그림 3-10] 호주 지상파방송사 매출 규모 (호주달러: 백만)



출처 : IBISWorld (2021). J5621 Free-to-Air Television Broadcasting in Australia.

대도시 상업방송사의 전체 광고 매출은 2022년 약 28억 호주달러(약 2조 6천억원)로 전년대비 8.7% 증가하였다. 지역 상업방송사의 광고 매출은 약 67만8천 호주달러(약 6억원)로 전년대비 9.9% 증가하였다. 한편, 공영방송사들의 광고 캠페인 수익은 약 33만7천 호주달러(약 3억원)로 전년대비 0.4% 증가하였다.

호주의 주요 상업방송사를 소유하고 있는 미디어 기업들의 매출 규모는 2020년 나인엔터테인먼트를 소유한 나인미디어그룹<sup>20)</sup>이 약 21억 호주달러로 가장 높았으며, 세븐웨스트미디어가 약12억 호주달러, 텐네트 워크홀딩스가 약 6억 호주달러<sup>21)</sup>를 차지했다. 호주의 유료 가입형 방송

20) 2018년 페어팩스(Fairfax media)와 나인엔터테인먼트가 합병하여 나인미디어 그룹이 되었다.

21) 2019년 자료



서비스인 스탠을 보유하고 있는 나인미디어 그룹은 전년대비 11.3% 증가한 반면, 세븐웨스트미디어의 경우 13.9% 감소하였다. 텐네트워크홀딩스 또한 지속적인 감소추세를 보이고 있다.

<표 3-18> 지상파 방송사 소유 미디어 기업 매출 변화 (호주달러: 백만)

	2016	2017	2018	2019	2020	2019-20 차이 (%)
Nine Media Group Limited	1286	1245	1404	1965	2187	11.3
Seven West Media Limited	1721	1674	1621	1425	1227	-13.9
Ten Network Holdings Limited	689	660	661	602	-	-

출처 : ACMA (2021). Communications and media in Australia: Supply and use of services 2019-20.

## 2. 호주 방송광고 판매제도

호주경쟁소비자위원회(Australian Competition and Consumer Commission)의 정의에 따르면, 광고주(advertisers)는 규모에 상관없이 모든 형태의 영리추구 목적의 사업체와 더불어, 비영리기관 및 정부 부처/기관도 포함하고 있다. 호주는 미디어렙과 같은 별도의 대표적인 방송 광고 판매 대행사가 없다. 지상파 방송광고는 개별적으로 직접 혹은 대행사를 통해 간접 판매할 수 있는데, ‘광고주’는 ‘미디어 구매 대행사’(media buying agencies)를 통하지 않고, 직접 방송광고를 구매할 수 있다. 예를 들어, 호주의 대표적인 가전유통업체인 하버노만(Harvey Norman)이 2019년 집행한 광고액은 약 1억6천만 호주달러로 모두 직접 광고 판매를 통해 이뤄졌다(B&T Magazine, 2020). 호주 미디어 연맹(Media Federation of Australia)에 따르면, TV, 신문 등의 전통미디어를

통한 직접 광고는 전체 광고 집행의 30%를 차지하는 것으로 나타났다. 방송광고 또한 마찬가지로 방송사와의 직접 거래가 가능하며, 대행사를 통하여 방송광고를 구매할 수 있다. 각 방송사는 자사 광고 판매 채널을 통해 광고주와의 직접 거래를 진행하고 있다<표 3-19>. 호주에서 넷플릭스 다음으로 높은 시장 점유율을 차지하는 폭스텔(Foxtel) 또한 인하우스 미디어 대행사 폭스텔미디어(Foxtel Media)d를 설립하여, 폭스텔 모회사의 비디오 서비스 Binge, kayo, Foxtel Now를 위한 광고거래를 관리하고 있다.

<표 3-19> 지상파 방송사 광고 판매 채널

방송사	광고 판매 채널	홈페이지 주소
Nine Media Group Limited	Nine Plus	<a href="https://www.nineplus.com.au">https://www.nineplus.com.au</a>
Seven West Media Limited	Seven West Media WA	<a href="https://advertising.sevenwestmedia.com.au">https://advertising.sevenwestmedia.com.au</a>
Ten Network Holdings Limited	Paramount ANZ	<a href="https://www.paramountanz.com.au/advertise">https://www.paramountanz.com.au/advertise</a>

현재 호주의 주요 광고 대행사는 WWP, Omnicom, Dentsu Aegis Network, IPG Mediabrands, Publics Media, Havas Media Group, Havas Group으로 전체 호주 광고 시장의 65.3%를 차지하고 있다. 나머지 시장은 Nunn Media, Atomic 212, Cummins and Partners and The Media Store와 같은 크고 작은 호주 광고 대행사들이 차지하고 있는데, 약 25억 호주달러(약 2조4천억원) 규모에 해당한다. 해외에 근거지를 두고 있는 이들 주요 그룹들과 크고 작은 호주 광고 대행사들이 치열하게 경쟁하는 시장 환경이 형성되어 있다(ACCC, 2021).

〈표 3-20〉 호주 주요 광고 대행사 시장 점유율

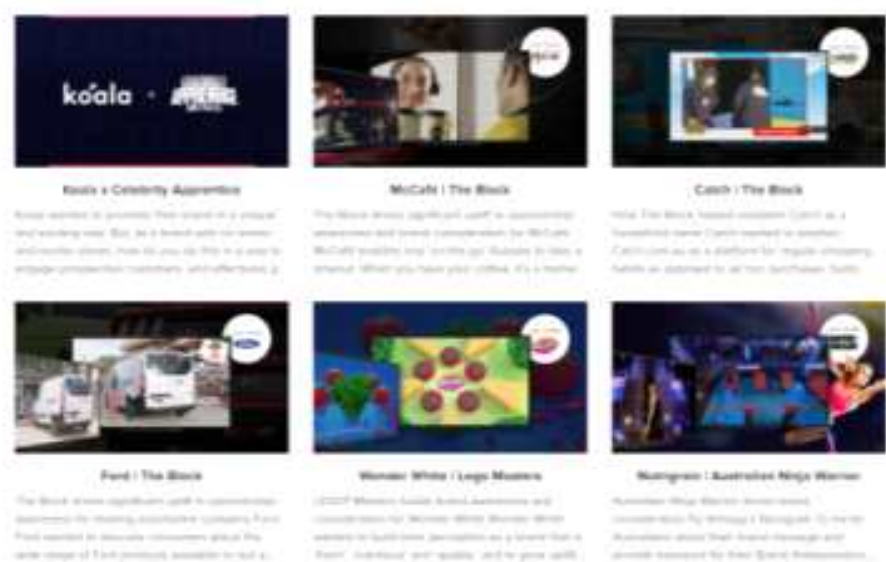
그룹	광고 대행사	점유율
WPP	GroupM, Mindshare, MediaCom, Wavemaker	20.2
Omnicom Media Group	OMD, PHD	16.6
Dentsu Aegis Network	Carat, dentsuX	10
Interpublic Group	Universal McCann (UM), Initiative	8.8
Publicis Groupe	Starcom, Zenith	8.3
Havas Group	Havas Media	1.4

출처 : Dentsu Aegis Network Australia Pty Ltd ACCC Digital Advertising Services Inquiry: Submission in response to ACCC's Issues Paper

광고 집행 비용은 광고 대행사와 광고 매체사, 공급사, 시장 수요, 광고로 인해 발생하는 수익 등 다양한 요인에 의해 결정된다. 호주의 방송광고는 광고 대행사를 통하지 않는 직접 방송광고 구매를 하는 광고주들과 광고 대행사들을 통한 간접 구매가 동시에 경쟁하는 구조로 가격 경쟁 상당히 치열하다(Dentsu Aegis Network, 2020). 호주의 방송사들은 프로그램 중간에 광고가 나가는 스팟(spot)광고를 형태를 취하고 있다. 광고 대행사들은 방송사와 연간 계약을 체결하는데, 광고주의 정해진 광고 집행 액수에 근거하여 프로그램과 광고 집행 비용이 결정된다. 따라서 광고주 입장에서는 광고의 효율성을 근거로 연간 광고 집행 비용을 책정하기 때문에 수용자 측정(audience measurement) 자료가 이러한 광고주와의 계약에 매우 중요한 영향을 미친다. 일반적으로 광고 대행사가 설정해놓은 고정 요금표를 기준으로 계약 협상이 진행되나 광고 효율성을 측정하는 여러 가지 시장조사 자료가 광고 협상에 상당한 영향을 미친다. 광고주들은 해당 해의 매체 수용자 측정 조사 결과와 방송사의 프로그램 기획 자료를 바탕으로 다음 해의 광고 집행 예산을 산정한다. 광고주 혹은 광고 대행사는 방송사와 광고 단위로 계약을 협상하고, 방송사는 계약을 맺은 여러 광고주들의 광고를 배치한다. 이러한 방송 판매 구조로 인해 각 방송사들은 자사의 간판 프로그램의 시청

를 데이터와 영향력에 대한 홍보에 상당한 노력을 기울인다. 예를 들어, 채널 나인의 경우, 자사 홈페이지에 Case Studies를 통해 광고주들의 광고 집행 사례와 광고 도달률에 대한 다양한 데이터를 제공하고 있다 [그림 3-11 참조].

[그림 3-11] 채널 나인 광고 집행 Case studies



호주의 상업 라디오 방송 광고는 스팟당 비용을 책정하는 구조이다. 예를 들어, 광고주가 하루 중 다섯 번의 광고 노출을 원한다면, 일주일 총 35개의 광고 스팟을 구매해야하며, 스팟당 100달러일 경우, 총 3500달러의 광고비가 책정된다. 광고비는 라디오 방송사마다 달리 책정되는데, TV방송과 마찬가지로 청취자 자료는 광고비 책정에 중요한 요인으로 작용한다.

### 1) 시청률 데이터 조사 기관

호주의 지상파 방송 시청률 조사 데이터를 제공하는 대표적인 조사기

관은 OzTam이다. 1999년 호주 3대 상업방송사들이 합자하여 OzTam을 설립하였다. OzTam은 호주의 5대 도시(시드니, 멜버른, 애들레이드, 브리즈번, 퍼스)에서 서비스되는 방송 프로그램의 시청률 데이터를 제공하고 있으며, 2003년부터는 주문형 방송서비스의 시청률 데이터를 제공해 오고 있다. OzTam이 설립되기 이전, 닐슨은 호주의 대표적인 방송 시청률 조사 기관이었으나 세븐네트워크와 텐네트워크가 닐슨의 시청률 조사방식에 문제를 제기하며, 닐슨과의 계약 관계를 종료함과 동시에 새로운 시청률 조사기관 OzTam을 설립하게 된 것이다. 기관 설립이후, ABC와 SBS를 포함한 호주의 지상파 채널의 시청률 데이터를 제공하는 대표적인 기관으로 자리 잡고 있다. 2016년 OzTam은 Video Player Measurement(VPM) 서비스를 출시하였다. 이 서비스는 지상파방송사 비디오 서비스(BVOD, Broadcast Video On Demand) 콘텐츠의 시청률 데이터를 제공하는 새로운 방식으로 프로그램 시청에 이용되는 디지털 기기별 플랫폼별 데이터 수집이 가능하다. 아울러, 2021년 OzTam은 새로운 시청률 통합 데이터 서비스인 Virtual Australian(VOZ)를 출시하였다. 이 서비스는 호주의 새로운 Total TV 보고 기준 마련의 토대가 되는데, TV세트와 연결된 스마트 기기에서의 방송 시청을 결합한 통합적인 데이터를 제공함으로써 호주 시청률 조사에 새로운 방식을 도입하는데 중요한 역할을 하였다.

호주 지역방송 시청률 데이터를 제공하는 대표적인 기관은 Regional Tam이다. 호주 5대 지역 방송기관인 NBN Limited, Prime Television (Holdings) Pty Ltd, Seven Queensland, Southern Cross Austereo, WIN Corporation Pty Ltd가 합작 투자하여 설립한 Regional Tam은 호주의 주요 해안 지역에서 서비스는 되는 방송 시청률데이터를 제공하는 기관이다. 닐슨이 이 기관을 대신하여 시청률 데이터를 수집한다. Regional Tam은 현재 3,198가구 패널(총 7,859,300명)을 보유하고 있다.

### 3. 호주 방송광고 규제

호주의 방송법(Broadcasting Services (Australian Content in Advertising) Standard 2018)에 의거해 상업방송사들은 오전 6시부터 자정까지 방영되는 광고의 총 시간 중 최소 80%는 호주에서 제작된 광고를 방영해야 함을 법으로 정하고 있다. 이 의무가 함께 상업방송사들은 상업방송사 자율규약(Commercial television industry code of practice)을 따른다. 이 산업 강령은 호주의 상업 방송사들을 대표하며, 지상파 방송을 관장하는 자율 기구인 Free TV Australia가 호주의 통신미디어청의 자문을 받아 마련되었다. 자율규약은 상업방송사들의 방송 광고 시간을 다음과 같이 제한된다. 호주의 주요 상업방송 서비스(Primary Commercial Television Broadcasting Services) 채널의 경우, 한 시간 길이의 편성에 있어 선거 기간이 아닌 경우 저녁 6시부터 자정까지 13분 이상을 넘길 수 없으며, 선거 기간의 경우 14분 이상을 넘길 수 없다. 다만, 선거 기간의 경우, 한 시간의 편성에 뉴스 프로그램이 포함되어 있을 경우, 16분 이상을 넘길 수 없다. 다채널 서비스(Multi-channels)의 경우 한 시간 길이의 편성에 있어 선거 기간이 아닌 경우 저녁 6시부터 자정까지 15분 이상을 넘길 수 없다. 선거 기간의 경우, 정치광고를 1분 추가로 허용한다.

한편, 2009년 마련된 기존의 자율규약을 보완하여 2015년 새롭게 마련된 이 자율규약에는 광고 내용에 대한 규제와 미성년자 시청자를 위한 보호 장치가 보완되었다. 현재 호주는 상업방송사들이 오후 8시 30분 이전에 주류 광고 금지하고 있으며 (학기 중에는 오후 12시부터 3시 사이 허용), 공휴일이나 주말에는 오후 6시부터 방영되는 스포츠 프로그램 중계 동안은 광고가 허용된다. C(어린이) 또는 PG(15세 이하의 경우

부모 동반 시청 권고)로 분류된 프로그램 방영 중, 주류 광고를 금지하고 있다. 전 연령대가 볼 수 있는 G등급 프로그램 중 경마/도박게임 광고는 오전 6시부터 8시 30분 사이, 오후 4시부터 7시 사이 광고를 금지한다. 또한 오전 5시에서 오후 8시 30분 사이 어린이/청소년 시청자를 대상으로 하는 프로그램 중 경마/도박게임 광고를 금지한다. 모든 형태의 방송광고의 내용은 호주 전국 광고주 협회 윤리강령(Australian Association of National Advertisers Code of Ethics)을 준수해야 하며, 이 밖에 어린이 대상 광고/마케팅 윤리강령(Code for Marketing & Advertising Communications to Children), 식음료 광고 윤리강령(Food and Beverages: Advertising and Marketing Communications Code), 환경에 관련된 광고/마케팅 내용 윤리강령(Environmental Claims in Advertising and Marketing Code), 주류 광고/마케팅 윤리강령(ABAC Responsible Alcohol Marketing Code)을 준수해야 한다.

상업방송사 자율규약은 스폰서십에 대한 규제를 포함하고 있다. 방송 프로그램 앞뒤로 표시되는 스폰서광고는 제품이나 서비스의 가격을 표시하지 않으며, 스폰서십이 확실히 구분될 수 있도록 정확히 표시되어야 하며, 한 스폰서당 10초를 초과할 수 없으며, 다수의 스폰서가 포함될 경우 30초를 초과할 수 없다.

#### 1) 커뮤니티 방송 스폰서십

호주 커뮤니티방송은 공영방송, 상업방송, 특별방송과 함께 호주 미디어의 주요 섹터 중 하나로, 방송법과 실행규칙을 준수할 의무를 가진다. 호주 방송법(Broadcasting Services Act 1992)에 따라 커뮤니티방송은 광고를 금지하고 있다. 그러나 스폰서십(Sponsorship)은 제한적인 형태로 허용을 하고 있는데, TV방송의 경우 7분, 라디오방송의 경우 5분 광고

를 허용한다. 허용된 시간에 광고되는 스폰서십 개수에는 제한이 없다. 커뮤니티 TV방송 실천 강령(Community Television Broadcasting Codes of Practice)과 커뮤니티 라디오방송 실천 강령(Community radio broadcasting codes of practice)의 각각 조항 6에서 스폰서십에 대한 강령을 안내하고 있다. 커뮤니티 방송 스폰서십은 커뮤니티 방송사가 현금 혹은 어떤 형태로든 지원을 받은 경우에만 스폰서십으로 간주되며, 방송에서 스폰서십 안내가 방송내용과 확실히 구분될 수 있도록 정확히 표시되어야 함을 규정으로 정하고 있다. 스폰서십은 방송에 어떠한 방식으로든 영향을 미치지 않아야 하며, 방송시간 편성에 영향을 주는 유일한 요인이어서는 안 된다. 전체 허용 광고시간만 준수할 경우, 스폰서십의 개수에는 제한을 두지 않기 때문에 한 개인에게 광고 허용 할당 시간을 판매하는 것을 가능하도록 하고 있다.

#### **4. 호주 상업방송 지원제도**

호주는 오랫동안 독과점에 가까운 방송 시장 모델을 유지해오면서 전통적으로 상업방송 사업자들이 방송 콘텐츠 시장을 주도해왔다. 지난 수십 년 동안 상업방송 사업자들은 주요 방송 콘텐츠를 안정적으로 확보해오며, 이는 안정적인 광고비를 확보에 중요한 역할을 했다. 상업방송 사업자들의 수익은 2010년 이전까지 지속적으로 증가해오다 2010년 이후 뉴미디어의 등장과 더불어, 급격한 변화를 겪게 되었다. 미디어 산업의 급격한 환경 변화로 인한 상업방송사들의 재정적 부담을 덜어주기 위한 정부 정책의 일환으로 2017년 미디어 법 개정을 시행했다. 이 미디어 개정법은 그동안 매년 방송사업자들에게 부과해오던 방송 면허 비용을 폐지하고, 이를 대체하는 새로운 전송 면허 세금(Transmitter Licence Tax) 제도가 도입되었다. 기존의 방송면허 비용은 총소득을 기



준으로 부과해왔는데, 호주의 방송 면허 비용은 전 세계적으로 매우 높은 수준으로 알려져 있는데, 미국의 52배 정도의 비용이다(Free TV Australia, 2022). 코로나19 대유행 시기인 2020년 호주 정부는 기존에 상업방송사업자에게 부과해오던 방송 면허 세금을 전면 면제해주었는데 이는 4,100만 호주달러(원화로 약 380억)에 해당된다.

## 5. 시사점

호주의 공영방송 및 커뮤니티 방송은 방송법에 의해 광고를 금지하고 있다. 상업방송사들의 경우, 상업방송사 자율규약을 바탕으로 자율적 규제 시스템으로 운영되고 있다. 방송광고 판매에 대한 규제 제도 및 법적 조항이 없으며, 판매 방식은 방송사 모회사의 자체 내 채널을 통한 광고주와 직접 거래 혹은 다른 광고 대행사를 통한 간접 거래가 이뤄진다. 호주의 광고 시장은 해외 광고 기업들이 시장에서 우위를 차지하고 있으며, 크고 작은 호주 대행사들 또한 상당부분의 시장 점유율을 차지하고 있어 광고 시장 경쟁은 상당히 높은 편이다. 호주의 광고 형태는 스포츠광고로 프로그램의 매체 영향력에 따라 가격의 탄력성이 매우 높은 편이다. 특히 광고주들은 프로그램 시청률과 같은 광고 효율성 데이터를 근거로 연간 광고 집행 비용을 책정하고, 이를 바탕으로 방송사와 광고 계약을 맺기 때문에 수용자 측정 자료는 이러한 과정에서 매우 중요한 역할을 한다. 호주는 시청률 조사는 Oztam과 Regional Tam이 호주 전역에서 서비스되는 방송 프로그램의 시청률 데이터를 수집하며, 이 데이터는 광고 집행 및 요금 산정에 중요한 근거 자료로 이용된다. 호주의 경우, 시청률 데이터를 중심으로 광고 요금 산정이 이뤄지기 때문에 정확하고 통합적인 데이터 수집 시스템을 구축하는데 매우 적극적이다.

## 제 5 절 국가간 비교분석 및 시사점<sup>22)</sup>

〈표 3-21〉 방송광고 제도 등 국가간 비교

	네덜란드	덴마크	노르웨이	호주	영국
2021년 지상파 방송광고 매출*	948백만 달러	240백만 달러	324백만 달러	2,545백만 달러	2,985백만 달러
미디어랩 관련법령	방송법	없음	없음	관련 규제 없음	관련 규제 없음
미디어랩 허가/신고 /등록제여 부	등록	등록	없음	별도의 인허가제 없음	별도의 인허가제 도 없음
지상파방 송 미디어랩 사례	Ster	TV 2 Reklames alg	없음	Nine Plus, Seven West Media WA, Paramoun t ANZ	ITV Media, Sky Media
운영방식	법정기구	상업상 회사	사내 광고국	직접 판매/대행 사를 통한 간접 판매	.공-민영 분리 운영 .공-민영 자체판매 또는 판매대행 (미디어랩

22) 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 사례는 한국전파진흥협회 (2021) 연  
구의 제2장 해외 방송광고 판매제도와 지역중소방송지원 현황 요약

					) 방식 선택적 운영
지상파방송 미디어랩 크로스미 디어랩여 부	허용 (공.민영)	허용 (공영방송 사이)	없음	관련 규제 없음	허용
지역중소 방송지원 제도 및 사례	지역저널 리즘 취재능력 개발	지역방송 경영지원	지역방송 설비확충 및 저널리즘 능력개발 지원	방송 면허 세금 면제	지역TV 설립초기 BBC 수신료 지원, S4C 정부보조 금과 수신료 지원
방송광고 결합판매 유무 및 사례 소개	결합판매 (채널간 결합구매 시 광고가 8% 할인)	결합판매 (TV2 전국과 TV2 지역공영 간 방송광고 시간결합 판매)	없음	없음	1992년까 지 Channel4 와S4C의 광고를 지역 ITV에서 판매하여 재정보전

\* PWC (2022). Global Entertainment & Media Outlook 2022-2026.

<표 3-22> 방송광고 제도 등 국가간 비교2

	미국	프랑스	독일	일본
2021년 지상파 방송광고 매출*	37,278백만 달러	3,620백만달 러	4,576백만달 러	15,684백만 달러
미디어랩	관련 규제	법적 근거	상법(Handel)	해당없음

	미국	프랑스	독일	일본
관련 법령	없음	없음	sgesetz)에 따라 유한회사(GmbH)로 설립	
미디어랩 허가/신고/등록제 여부	관련 규제 없음	법적 근거 없음	별도의 인허가제도 없음	일반 회사 설립과 동일하게 광고회사 설립
지상파 방송 미디어랩 사례	ABC National Television Sales (NTVS), Katz, NCC Media, AD Link 등	각 지상파 방송그룹별 미디어랩 소유	공영 11개, 민영 4개	해당없음
운영방식	·방송사의 자율적 선택에 따라 운영 ·미디어랩을 강제하는 제도 없음	·공-민영 분리 운영 ·공-민영 자기 계열 미디어랩을 통한 광고판매	·공-민영 분리 운영 ·공-민영 자기 계열 미디어랩을 통한 광고판매	·미디어랩 제도 없음
지상파 방송 미디어랩 크로스 미디어랩 여부	관련 규제 없음	지상파 방송그룹 모두 크로스 미디어랩 운영	공영방송은 주별 별도 허가, 민영방송은 규제없음	해당없음 (광고대행사 자유영업)
지역중소방송지원사례	관련 사례 없음 (지역 공영 방송사에 대해서만)	지자체 발주 및 보조금	주별로 방송법 (미디어법)에 근거하여 지역방송지	없음

	미국	프랑스	독일	일본
	지원)		원에 대한 법시행 (예 : 바이에른주, 작센주 등)	
방송광고결 합판매유무 및 사례 소개	없음	없음	없음	없음

출처 : 한국전파진흥협회 (2021). 방송시장 환경변화에 따른 방송광고 판매제도 개편방향 연구, 방송통신위원회.

\* PWC (2022). Global Entertainment & Media Outlook 2022-2026.

미국, 영국, 프랑스, 독일, 네덜란드, 덴마크, 호주 등 주요 선진국은 미디어랩을 통해 방송광고를 판매하고 있다. 하지만 네덜란드가 방송법에 근거를 두고 있고 다른 나라는 별도의 미디어랩법을 가지고 있지는 않다. 또한 미디어랩 관련 별도의 인허가제도도 없다. 일본은 텐츠나 하쿠호도 같은 광고대행사가 광고판매대행사의 역할까지 하고 있다. 노르웨이는 직접 판매를 하고 있다. 미디어랩의 사업행위는 영국의 계약권리 갱신규정(CRR), 프랑스의 샤펁법, 독일의 불공정경쟁방지법 등 시장 지배적 사업자의 우월적 지위남용이나 불공정거래행위 등과 관련된 경쟁법·공정거래법 상의 규제를 주로 받고 있다(박지연 외, 2020).

방송광고 결합판매와 유사한 제도를 운영하고 있거나 했던 국가로는 네덜란드, 덴마크, 영국 등이 있다. 네덜란드 방송광고재단 Ster의 방송광고 결합판매는 공영방송의 TV와 라디오, 동영상공유서비스에서 진행된다. 결합판매 방식은 광고주가 시청/청취율이 높은 프로그램/채널의 방송시간의 우선구매를 희망할 때, 상대적으로 시청/청취율이 낮은 프로그램/채널의 프로그램과 광고예산을 공유할 경우, 이에 대한 할인을 해주는 방식으로 진행된다.

덴마크의 공영방송, TV 2 주식회사는 2009년 이후 상업적 재원으로 운영되는 전국채널인 TV 2의 경우 광고재원으로 운영되지만, 여덟 개 TV 2 지역 공영방송은 수신료를 주재원으로 하고, 협찬과 자체수익사업, 프로그램 판매수입을 보조 재원으로 운영하고 있다. 광고판매는 TV 2 미디어렐(TV 2 Reklamesalg)이 담당하고 판매수익도 모두 TV 2에 귀속된다. 지역관계사 광고수익을 TV 2 본사 수익으로 귀속시키는 이유는 TV 2가 여덟 개 지역공영의 지역자체뉴스를 전국적으로 송출하는 비용을 부담하고 있고, TV 2 여덟 개 지역관계사가 자체적으로 운영하는 디지털 24시간 플랫폼에 프로그램을 제공하기 때문이다. 일종의 교차보조이다. 이와 함께, TV 2는 여덟 개 지역공영이 이용할 수 있는 뉴스데이터베이스 구축업무도 부담할 의무가 있다. TV 2는 각 지역별로 평일에는 17:10, 18:20, 19:30, 19:55, 22:00에 각각 25분씩 지역공영의 뉴스를 편성해야 하고, 주말에는 18:10, 19:30, 19:55에 각각 25분씩 지역공영의 뉴스시간을 편성해야 한다. 이때 스포츠광고를 할 수 있는데, 스포츠광고의 판매와 편성, 정산 등은 모두 TV 2 미디어렐이 결합 판매한다.

영국도 1992년까지 지상파 공영방송사 Channel4와 웨일즈 민족권역의 웨일즈어 방송 S4C의 광고를 지역 ITV 방송사에서 판매하여 재정을 보전하였다. 이는 우리나라 방송광고 결합판매와 유사하게 지상파 민영방송사 ITV의 광고 판매초과이익을 Channel4와 S4C의 방송재원으로 할당하였다. 하지만 현재는 S4C에 대해 정부지원금과 BBC의 수신료의 공적 재원을 지원하고 있다.

영국, 프랑스, 독일, 네덜란드, 덴마크의 미디어렐은 크로스미디어 광고 판매 가능, 미국, 일본은 사업자간 계약에 의해 제한없이 이종매체간 결합판매가 가능하다. 독일의 경우 공영방송은 크로스미디어 광고 판매 관련 주별로 별도의 허가 제도가 있지만 민영방송에 대해서는 관련 규

제가 없다.

미국의 경우 지상파 또는 유료방송 사업자 모두 미디어랩 제도가 강제되지 않으며, 자사의 '사업적·경영적' 목적에 따라 자유롭게 미디어랩 활용 또는 직접판매를 선택할 수 있다. 미국은 유럽과 달리 광고를 기업의 마케팅 활동의 일부로 판단하여 자유로운 경제활동을 보장한다는 취지에서 시장의 자율적 거래를 존중하고 별도의 규제를 하고 있지 않다. 광고에 대한 수량규제(총량제한, 횟수제한 등)나 거래규제(미디어랩 등)는 존재하지 않으나, 내용규제(과대광고, 허위광고 등)는 소비자 보호 차원에서 적용하고 있다.

이와 같은 정책철학에 따라 미국의 광고판매 제도는 매우 자유로우며, 판매효율성 등을 고려한 광고 판매 전략에 입각하여 미디어랩을 자유롭게 선택하거나, 자기 계열 미디어랩 설립, 또는 직접판매를 할 수 있다.

상업방송이 중심인 미국인 네트워크 방송사가 직접광고를 판매하는 부분이 많아 방송사의 영향력이 크나, 워낙 지리적으로 방대한 시장이므로 수많은 지역방송사를 대행하는 독립민영 미디어랩이 발달했다. 즉, 미국의 경우 거래비용을 절감하고 광고거래의 효율성을 제고하기 위해 미디어랩의 도입 배경이 형성되었고 확산·발전하게 되었다. 대표적인 지상파 미디어랩으로는 Katz, Petry 등이 있고, 케이블 미디어랩으로는 NCC Media, ADLINK 등이 존재한다. 민영방송의 경우, 주로 방송사 자체 광고 영업 네트워크 조직에 의한 직접 판매 또는 방송사 자회사 형태의 민영 미디어랩을 통해 광고를 판매하고 있고, 대표적인 미디어랩으로는 NCC Media, AD Link 등이 있다. 미국의 주요 민영 방송사들은 내부 조직 또는 자회사 형태로 미디어랩을 운영하고 있으며, 사실상 방송사의 직접 영업행태를 보인다.

영국은 BBC를 제외한 공·민영방송사는 미디어랩 또는 자체판매 방

식을 모두 선택할 수 있다. 영국의 경우 공영방송 Channel4는 사내 전담 부서를 통해 광고를 판매하고 있으며, 자사 및 타사의 광고를 판매 대행하고 있다. 민영 PSB인 ITV는 자사 계열 미디어랩을 통해 자사 계열 채널 및 타 채널 등의 광고를 판매대행하고 있다. 유료방송인 Sky(BSkyB 계열)는 계열 미디어랩인 Sky Media를 통해 자사 또는 지상파 Channel5 등 타 채널의 광고를 판매대행하고 있다. 영국은 광고판매 대행제도를 공영방송(Channel 4)에 대해서도 공영성을 보호하는 범위 내에서 광고수입의 극대화 목적으로 운영하고 있다.

프랑스는 공-민영을 구분하여 공영방송(FT)은 자기 계열의 공영미디어랩에서, 민영방송 역시 자기 계열 미디어랩을 통해 광고를 판매하고 있다. 최초(1969년) 공영독점 미디어랩에서 출발하여 공영미디어랩 경쟁체제\*로 전환(1974년)하였고, 이후 1984년 공-민영 경쟁체제(Canal+ 미디어랩 설립)로 개편하면서 현재의 체제를 형성하였다. 방송사별로 미디어랩 기능과 영업을 담당하는 자회사로 분리하고 지주회사로 전환했다.

공영방송인 FT는 FTP라는 공영미디어랩을 통해 광고판매를 하고 있으며, 공영미디어랩은 모기업으로부터 독립적이고 소유와 경영을 분리하였다. 민영방송인 TF1, M6, Canal+는 각각 자회사 형태의 민영미디어랩이 광고시간판매를 전담하고 있다. 프랑스의 미디어랩은 별도의 규제가 존재하지 않아 상업적 시장경제 논리에 따라 운영되고 광고수입 극대화를 목표로 한다.

독일 역시 공-민영 체제로 구분된 미디어랩 제도를 운영 중이며, 공영방송은 자기 계열의 공영미디어랩을, 민영방송 역시 자기 계열의 미디어랩을 통해 광고를 판매하고 있다. 공영방송인 ARD와 ZDF는 각각 자기 계열의 미디어랩(ARD Werbung Sales & Service 및 ZDF-Werbefernsehen)을 통해 광고를 판매하고 있다. 민영방송의 경우 자기 계열의 미디어랩을 통해 광고를 판매하고 있다.



일본은 미디어렙 제도가 별도로 존재하지 않으며, 광고대행사가 판매 대행 업무도 수행하고 있다. NHK는 광고가 존재하지 않으며, 나머지 지상파 및 유료방송 모두 별도의 미디어렙 제도가 존재하지 않고 덴츠 등 광고대행사가 구매 및 판매대행 업무를 모두 수행하고 있다.

방송광고 판매대행 제도는 미국 유형과 유럽 유형으로 구분할 수 있으며, 우리나라는 공-민영을 구분하는 유럽 방식과 유사하나 유럽과 달리 별도 공영미디어렙을 지정하여 판매를 위탁하도록 하고 있다.

공영방송 중 광고재원을 주된 수익원으로 하거나 혼합재원(수신료+광고)허용하고 있다. 이는 공영방송의 재정적 안정성을 위해 광고판매 효율성을 높이기 위한 것으로 해석되며, 다만 공영방송의 공영성을 보호할 목적으로 별도의 규제를 도입·운용하고 있다.

예를 들어 프랑스는 공영방송과 계열 미디어렙 간의 소유와 경영을 분리하여 미디어렙의 독립성을 제도적으로 보호하고 있으며, 독일의 경우 공영방송에 대해서는 제한적인 방송광고시간판매를 통해 방송 공익성과 공공성을 보호하고 있다.

1사-1렙 방식(방송사-계열사 방식)은 방송사와 미디어렙 간에 정보 비대칭성을 해소하고, 매체 및 광고 전략의 일원화를 도모할 수 있기 때문에 광고 판매 효율성 및 영업경쟁력을 높일 수 있다. 따라서 우리나라의 공영방송인 KBS(혼합재원), MBC(광고재원)의 경우 KOBACO를 통한 광고 판매대행 방식보다는 1사-1렙 방식이 광고수익 확대에 보다 효과적이라는 주장이 가능하다. 특히 해외 사례를 살펴볼 때, 공영방송이 자기 계열의 미디어렙을 설립·운영하는 것이 공영방송의 재정 안정성에 기여할 수 있다는 인식이 있는 것으로 판단된다.

지역방송지원과 관련 미국은 지역공영방송에 대한 지원이 있으며 프랑스, 독일, 일본 등도 지자체를 통한 지원이 이루어지고 있다. 일본 정부의 지역방송 지원 정책은 직접적인 재정 지원은 실시하지 않는 대신

기술적 지원을 중심으로 지원이 이뤄지고 있다. 특히 일본에서는 디지털 전환 이후 방송기술 고도화를 목표로 4K 방송과 8K 방송 추진에 필요한 방송장비의 개발 및 설비 개선에 관련 예산을 편성하여 지원하고 있다. 영국은 지역TV를 시작하면서 한시적으로 BBC의 수신료를 통해 지역콘텐츠 구매와 송신시설 및 장비에 대한 지원을 했다. 네덜란드, 덴마크, 노르웨이는 지역저널리즘 능력개발 지원, 지역방송 경영지원, 설비 확충 등의 지원이 이루어지고 있으며, 호주는 방송 면허 세금을 면제하고 있다.

## 제 4 장 심층인터뷰 및 설문조사

### 제 1 절 전문가 및 이해관계자 심층인터뷰 조사

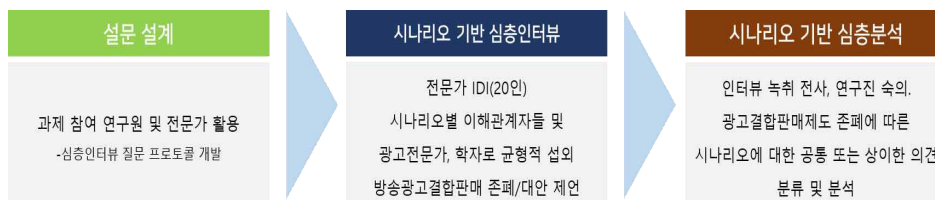
#### 1. 심층인터뷰 개요

본 장은 지역중소방송 활성화를 위한 결합판매제도 개선안 및 방송광고 지원 방안을 구체적으로 도출하기 위해 이해관계자와 전문가들을 대상으로 심층인터뷰를 진행한 결과를 제시한다.

심층인터뷰를 통해 문헌연구로 확인하기 어려운 세부적인 현장 상황과 이해관계자의 심도 깊은 의견을 파악하고자 하였다.

인터뷰 수행을 위해 다음의 시나리오를 중심으로 사전 심층 설문지를 작성하였다. 초안 작성, 3차례 연구진 숙의 과정을 거쳐 설문을 확정하였다. 설문 내용은 다음 <표 4-1>과 같이 개괄적으로 분류할 수 있다. 4개의 시나리오를 기반으로 광고결합판매제도를 둘러싼 방송광고 현황에 대한 의견을 수렴하고, 광고결합판매 제도의 중단 여부에 따라 어떠한 장단점이 있는지, 정책 수혜자 및 대안은 어떠한 것이 가능한지 물었다. 마지막으로 지역중소방송 활성화와 방송광고의 발전을 위한 개선안에 관한 설문으로 인터뷰를 수행했다.

[그림 4-1] 시나리오 기반 심층인터뷰 수행 과정



<표 4-1> 심층 인터뷰 설문 내용

시나리오	
	예상 시나리오
	희망 시나리오
	예상 시나리오와 희망 시나리오의 불일치
결합판매 중단	장점/단점
	수혜자/피해자
	긍정적 효과 견인 여부
	부정적 효과와 방안
결합판매 유지	장점/단점
	수혜자/피해자
	긍정적 효과 견인 여부
	부정적 효과와 방안
방송광고의 개선안	지역중소방송광고전용랩 설치
	정률제 전파료 개선
	방송광고 관련 규제 완화

인터뷰는 2022년 7월부터 9월까지 총 20명의 이해관계자 및 전문가들을 대상으로 진행되었다(이하 인터뷰 참여자로 지칭). 지상파 방송, 지역방송, 중소방송, 미디어랩, 학계, 법조계, 유관기관 등으로 분야를 나누어 심층인터뷰 참여자 명단을 확정하였다. 인터뷰 참여자는 인터뷰의 취지와 방향에 대해 전화로 간략히 설명하고 일정을 조율하여 섭외하였다. 인터뷰 수행은 인터뷰 참여자의 일정과 상황에 맞추어 개별적으로

진행되었다. 작성된 설문지를 이메일을 통해 미리 전달한 후 약 1~2시간 동안 대면 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰 중 돌발 상황이 벌어지거나 인터뷰 참여자/응답자들과의 소통 가운데 설문지의 순서나 내용을 부분적으로 수정해야 할 경우, 인터뷰 수행자의 직관적 판단에 따라 조정하였다.

심층인터뷰에 참여한 전문가와 이해관계자의 구분과 소속은 다음 <표 4-2>의 내용과 같다.

<표 4-2> 심층 인터뷰 참여자

구분	참석자	소속
지상파 방송	A	KBS
	B	MBC
	C	SBS
	D	EBS
	D-1	
지역방송	E	KNN
	F	대구MBC
중소방송	G	CBS
	H	OBS
미디어랩	I	KOBACO
	J	SBS M&C
학계	K	세명대학교
	L	인하대학교
	M	한양대학교
	N	충남대학교
유관 기관	O	한국케이블TV방송협회
	P	한국광고주협회
법조계	Q	법무법인 린
	R	법무법인 세종
	S	법무법인 율촌
시민단체	T	한국소비자연맹

각 인터뷰 내용은 인터뷰 참여자의 수락을 받고 전량 녹취하였으며 이를 전사하여 연구진이 각기 반복적으로 청취하여 분석하였다. 특히 4개 시나리오를 적용하여 분석함으로써 이해 충돌 지점과 갈등의 해결방안에 고려할 수 있는 의견들을 수렴하는 것에 집중하였다.

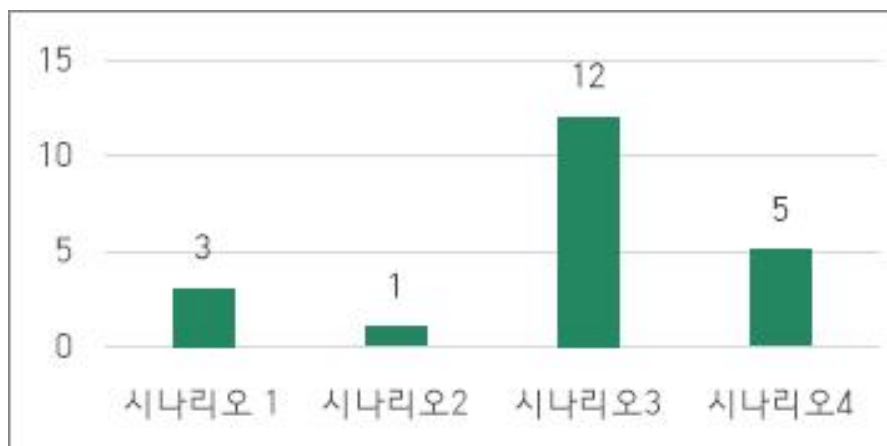
## 2. 인터뷰 결과

### 1) 예상되는 시나리오에 대한 의견

인터뷰 참여자들은 지역중소방송 활성화를 위한 결합판매제도 개선안과 관련하여, 자신이 속한 기관의 이해와 개인적 의견을 더해 각기 다른 의견을 표했다.

또한 예상하는 시나리오와 희망하는 시나리오에 대한 답변이 반드시 일치하는 것은 아니었다.

[그림 4-2] 예상 시나리오



추후 벌어질 상황에 대해 전체 인터뷰 참여자 과반수인 12명이 [시나리오 3]대로 상황이 전개될 것으로 예상하였다. 그 외 [시나리오 4]라고 예상한 응답자가 5명으로 차순위였다.

<표 4-3> 심층 인터뷰 참여자별 예상 시나리오

구분	인터뷰 대상
시나리오 1 방송광고 결합판매제도 중단과 지상파 방송광고 매출액 현상 유지	3인 (A, K, O)
시나리오 2 방송광고 결합 판매제도 유지와 지상파 방송광고 매출액 현상 유지	1인 (G)
시나리오 3 방송광고 결합 판매제도 중단과 지상파 방송광고 매출액 지속 감소	12인 (C, D-1, E, F, H, I, J, L, M, P, R, S)
시나리오 4 방송광고 결합 판매제도 유지와 지상파 방송광고 매출액 지속 감소	5인 (B, D, N, Q, T)

인터뷰 참여자들은 대체로 모든 답변에 앞서 예상 시나리오를 판단하기가 어렵다고 조심스럽게 답변하였다. 헌법재판소에서 어떠한 결론을 내릴지 예상하기 어려운 이유는 관계 기관들마다 선호하는 시나리오가 다르기 때문이다. 인터뷰 참여자들은 자신들이 속한 활동 범위에서 수집한 정보들로 판단할 때 중단이 될 가능성이 높다는 의견이 다소 많았다. 그러나 우리나라는 종교와 종교 기관의 영향력이 높다는 점 등으로 인해 예상하기 쉽지 않은 상황임을 전제하고 답변했다.

[시나리오 1]을 예상한 응답자들은 근본적으로 방송광고결합판매가 매체 선택의 자유를 침해하는 위헌성을 포함하고 있는 제도라는 점, 그리고 무한 경쟁 상황에서 시장경제원리에 어긋난다는 점을 강조했다.

결합 판매는 제도 취지에도 불구하고 기본적으로 광고주와 광고 회사 매체 선택을 강제하고 매체 선택의 자유를 침해하는 제도이므로 시장 질서

에도 근본적으로 부합하지가 않다. 따라서 위헌 가능성이 크다고 예상한다. 또 이 제도가 중단이 되면 지상파 전체 시장에도 분명히 경쟁력이라는 게 활성화하는 데 도움이 될 것 같다고 생각한다.(A)

지역민들의 방송 주권을 확보해 주기 위해서 지역방송이 필요하다고 보는데 다만 현재 결합 판매라는 방식만으로 가장 적절한가에 대한 의문이 있다. 시장 원리가 절대적인 것은 아니지만 다른 수단이 있다면, 가능하면 그런 시장 경제 원리를 지켜야 되는 것이 우리 법의 정신이라고 생각한다. 결합 판매 제도가 아닐지라도 다른 대안들이 있을 수 있다. (K)

방송의 공공성 및 지역 중소방송사 보호를 약화할 수 있다는 점에 대한 우려스러움에 대해서도 견지하고 있었으나, 그럼에도 방송환경의 변화가 반드시 적용되어야 한다고 강력하게 주장하기도 하였다.

지상파 방송의 공공성이라든지 공영성, 그런 게 자칫 판매 결합을 중단함으로써 지역 방송사라든지 중소 방송사들에 대한 보호 방안이 사라지는 그런 우려스러움도 있다. 그러나 방송 환경이 이제 급격하게 변하고 OTT도 대세인데 언제까지 지상파가 계속 중소 방송사랑 라디오 방송사를 이렇게 챙겨줘야만 하는 지에 대한 의문도 있다. 지상파, 작년대비 올해 매출은 증가할 것이다. 광고 매출도 증가할 거고.(O)

[시나리오 2]를 예상하는 이유에 대해 중소방송사 소속의 한 인터뷰 참여자는 다음과 같이 방송광고 결합판매제도가 합헌이라는 주장을 하였다.

2008년 한국방송광고공사 방송광고판매 독점에 대한 헌법재판소 판결문 ‘2006헌마352’에서는 당시 방송법 73조 5항의 판매 독점 규정에 대해 헌법불합치 판결을 내리면서 이 법의 입법 목적인 ‘방송의 공공성, 공익성, 다양성 보장’을 위해 여러 대안적 수단을 제시했고, 이러한 헌법재판소 제안을 반영하여 2012년 현행 ‘방송광고판매대행 등에 관한 법률’ (미디어렙법)이 제정됐다. 헌법재판소가 제안한 내용 중 ‘중소방송사에 대한 광고판매대행 할당제’를 반영하여 미디어렙법에 포함된 ‘방송광



고 결합판매 제도' 는 헌법재판소가 정당성을 부여했으므로 헌법소원 판결에서 합헌이 될 가능성이 높다.(G)

가장 많은 인원이 답변한 [시나리오 3]을 선택한 이유를 보면, 결합판매의 위헌 여부를 단언하지 않고 결합판매제도가 처음부터 특수한 목적을 가지고 시대적으로 특수한 상황에서 만들어진 것이며, 오늘날의 시장 상황에 적합하지 않다는 방향에서 답변하고 있었다. 또한 지상파 방송광고 매출액은 하락할 가능성이 높은 것으로 예상하였으나, 결합판매 제도와의 인과관계로 단순하게 판단할 수 없으며 OTT 등 신규 매체의 급성장이나 1인 가구가 증가로 인한 개인적 디바이스 시청 경향에 따른 지상파 방송 광고 매출 감소를 그 원인으로 꼽았다. 응답자들의 직접적 언술을 요약하면 다음과 같다.

기업의 문화에 따른 사업 투자가 방송 광고의 하락에 영향을 미친다. 결합판매의 경우 감소액이 크고 그 방안에 대한 것이 나오지 않고 있다. 대안이 별로 없는 상태에서 매체사들의 강력한 요구가 받아들여질 것이다. 하지만 당장은 아니고 5년 안에는 어느 정도 결정이 날 것이라고 본다.(D-1)

과거에 자사가 안정적인 지위로서 시장 지배력을 누리고 있을 때는 결합판매가 충분히 가능했다. 지금은 그때와 판이 바뀌었다. 콘텐츠를 기준으로 움직이는 무한 경쟁 시대가 되었다. '제도를 유지하려면 부과하는 대상을 바꿔라. 실질적으로 그 당시에 시장 지배력을 가지고 있고 초과 수요를 가지고 힘이 있던 사람한테 했으니까, 지금 시대에도 힘이 있고 초과 수요를 갖고 있는 사람들로 해라' 라는 입장이고. 만약에 이 부분이 불합리하고 합리적이지 않다면 중단을 하라는 것이다.(J)

지금 코로나가 정상화가 되어 가고 있는 상황에서 지상파 방송 매출이 급감하고 있다. 중간 광고라든가 코로나 때문에 반등을 했지만 전체적인 추세는 떨어져 갈 수밖에 없다. 또한 1인 가구가 증가하고 그들은 원하는 시간에 자신의 디바이스로 시청하는 경향이 강하기 때문에 지상파 방송 광

고 매출은 줄어들 것이다. 결합 판매 제도는 시장 원리에 어긋나기 때문에 궁극적으로는 사라질 것이다.(L)

결합판매제도가 처음부터 특수한 목적을 가지고 시대적으로 특수한 상황에서 만들어진 거라 지금은 그게 유효하지 않다는 생각이 든다. 그때는 매체 자체가 한정적이었던 때여서 가능했는데 지금은 매체 자체가 되게 흩어져 있고 또 무엇보다도 종교 방송들은 다른 수입원이 있다. 매출은 전반적으로 감소 추세가 이어질 것이라고 본다.(P)

[시나리오 4] 상황을 예상했던 응답자들은 그 이유를 결합판매제도의 위헌성 여부 자체에 대한 논의보다는 이해관계자들의 정치적인 입장과 영향력에 따라 결정될 것으로 예측하거나, 중소방송사들의 자생 능력 부족에 대한 우려, 2008년 헌법재판소의 광고시스템 위헌결정 판례에서 광고결합판매제도를 합헌으로 열거했던 점, 안정적인 방송 시스템 유지 등에 주목하고 있었다. 매출액 역시 결합판매제도 존폐의 영향보다는 방송광고 시장 전반의 축소로 인한 감소를 예상하고 있었다.

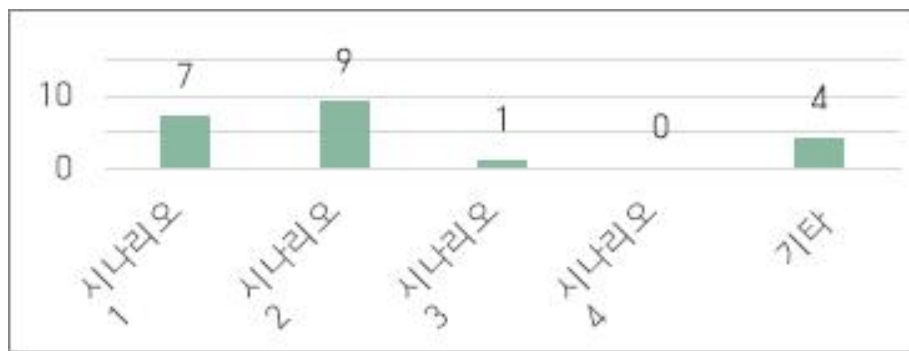
2008년에 헌법재판소가 기존의 여러 가지 광고 시스템에 대한 위헌 결정을 할 때 이미 합헌이라고 하는 방법의 하나로 제시, 열거했던 제도가 결합판매 제도다. 이미 제시한 것이었기 때문에 위헌 결정하기에는 부담스러울 것이다. 또한 다른 플랫폼들을 통해서 광고 집행이 늘어나고 있는 경향을 감안한다면 매출액 유지보다는 유지되지 못할 가능성이 좀 크다고 본다.(N)

중소 방송사나 네트워크 지역 지상파 방송사의 생존과 관련된 거라 방송의 공공성 때문에 지역성을 유지할 해야 되는 측면이 있다. 중소 방송사들은 사실 영업 능력이 없어서 그 결합 판매가 중단되면은 자생 능력이 없다. 정책적으로 유지가 돼야 할 측면이 있다. 광고주 입장에서는 끼워팔기 하는 것과 마찬가지로 결합 판매가 유지가 되면 계속 광고는 줄어들 것 같다.(Q)

2) 희망하는 시나리오

전체 인터뷰 참여자 9명이 [시나리오 2]대로 상황이 전개될 것을 희망한다고 답변하였다. 그 외 [시나리오 1]를 희망한다는 응답이 7인으로 차순위였다.

[그림 4-3] 희망 시나리오



<표 4-4> 심층 인터뷰 참여자별 희망 시나리오

구분	인터뷰 대상
시나리오 1 방송광고 결합판매제도 중단과 지상파 방송광고 매출액 현상 유지	7인 (A, B, C, D-1, K, M, P, Q)
시나리오 2 방송광고 결합 판매제도 유지와 지상파 방송광고 매출액 현상 유지	9인 (D, E, F, G, H, I, N, S, T)
시나리오 3 방송광고 결합 판매제도 중단과 지상파 방송광고 매출액 지속 감소	1인 (L)
시나리오 4 방송광고 결합 판매제도 유지와 지상파 방송광고 매출액 지속 감소	없음
기타 특정 시나리오 택일 하지 않거나 모호하게 답변	4인 (J, O, Q, R)

[시나리오1]을 희망하는 이유는 시장경제 활성화에 결합판매제도의 중단 여부를 확신할 수 없을지라도 명확히 중단을 지지한다는 점에 대한 강력한 바람을 보이기 위해서였다. 정권 변화나 사업 재량권을 언급하기도 하였다.(C, K) 매출액의 급격한 상승이나 현상 유지에 대해서도 역시 확신할 수는 없을지라도 긍정적인 방향으로 진행되기를 기대하기에 [시나리오1]을 희망하는 것으로 볼 수 있다.

중앙 지상파 광고 수입과 경쟁력이 개선될 것으로 기대를 하고 있기 때문에 결합 판매 제도 중단을 희망한다. 광고주 입장에서도 지상파 기피 요인 중에 하나가 바로 이 결합 판매 제도인데 이 제도 중단을 통해서 매출 개선 효과를 기대하고 있다.” (A)

매출액에 대해서는 최소한 3년 평균치 정도는 유지가 되어야 한다고 생각하고, 그렇지 않을 경우 좀 더 상업적이고 폭력적인 광고들이 많이 생겨날 거라고 예상하기 때문에, 매출액 유지에 대한 거는 당연히 해야 되고, 할 거라고 생각을 하고 있다.(D-1)

광고주의 입장에서 보면 사실은 내가 원하는 방송 시간대만 사면 되는 건데 그렇지 않고 사실상 그걸 살려면 다른 내가 원하지 않는 것도 사야되는 그런 비효율성이 있으니까. 그런 광고주 측면에서는 중단이 맞다.(M)

[시나리오2]를 희망하는 이유로 방송의 공공성, 공익성, 다양성 보장을 추구해야한다는 내용이 주요했다. 지역방송, 종교방송의 역할을 소수자들 및 소외받는 사람들, 특수문화의 목소리까지 빠짐없이 담는 것으로 전제하고 이를 유지하기 위해서 일정의 매출을 확보할 수 있게 하는 결합판매제도의 유지를 강하게 주장하는 것이었다. 이러한 주장을 뒷받침하기 위해 2008년 기 판결문의 일관성을 근거로 내세우기도 하였다.

2008년 한국방송광고공사 방송광고판매 독점에 대한 헌법재판소 판결문 ‘2006헌마352’에서는 당시 방송법 73조 5항의 판매 독점 규정에 대해

헌법불합치 판결을 내리면서 이 법의 입법 목적인 ‘방송의 공공성, 공익성, 다양성 보장’ 을 위해 여러 대안적 수단을 제시했고, 이러한 헌법재판소 제안을 반영하여 2012년 현행 ‘방송광고판매대행 등에 관한 법률’ (미디어렙법)이 제정됐다. 헌법재판소가 제안한 내용 중 ‘중소방송사에 대한 광고판매대행 할당제’ 를 반영하여 미디어렙법에 포함된 ‘방송광고 결합판매 제도’ 는 헌법재판소가 정당성을 부여했으므로 헌법소원 판결에서 합헌이 될 가능성이 높다.(G)

헌법재판이라고 하는 것이 어제 다르고 오늘 다르고 그래서야 곤란하다. 또한 지상파 방송이 가지고 있는 우리 사회에서의 공적인 기능, 이 책무를 포기할 수는 없다. 사실 다른 방법을 찾을 수밖에 없지만, 그 방법은 또 더 많은 어떤 손해를 감수해야 되는 방법이기 때문에 이 제도를 그냥 유지하는 것이 바람직하다. 지상파 방송 광고 매출액도 OTT나 종편 등이 있지만 현행을 유지하면 좋겠다는 바람이 있다. 향후 10년 동안은 좀 더 어려워니까 만형이 이제 장남으로서 동생들을 책임져주기를 바라는 게 희망 사항이다.(S)

[시나리오3]을 희망하는 1인의 인터뷰 참여자가 말하는 이유는 다음과 같다. 방송광고매출액의 감소를 희망한다기 보다 당연히 이어질 현상이며, 방송광고결합판매제도의 중단에 대해 더욱 강력하게 주장하기 위함이라는 것이다.

기간에 따라서 달라질 수 있는데 시나리오 3을 예상과 희망으로 모두 생각하고 있다. 시장 원리에 어긋나는 이런 형태의 결합 판매 제도는 궁극적으로는 사라질 것이라고 생각한다. 지상파 방송 광고 매출액이 유지나 감소나 하는 것은 희망하고는 관계가 없이 그냥 현상이다. 희망한다는 것은 중단되기를 희망한다는 것이다.(L)

특정 시나리오를 희망하지 않는 인터뷰 참여자들도 존재했다. 그러나 이들의 의견을 살펴보면, 결합판매제도 중단의 당위성을 강조하기 위해 특정 시나리오로 구분하는 것 자체를 인정하지 않는다는 의견을 피력하

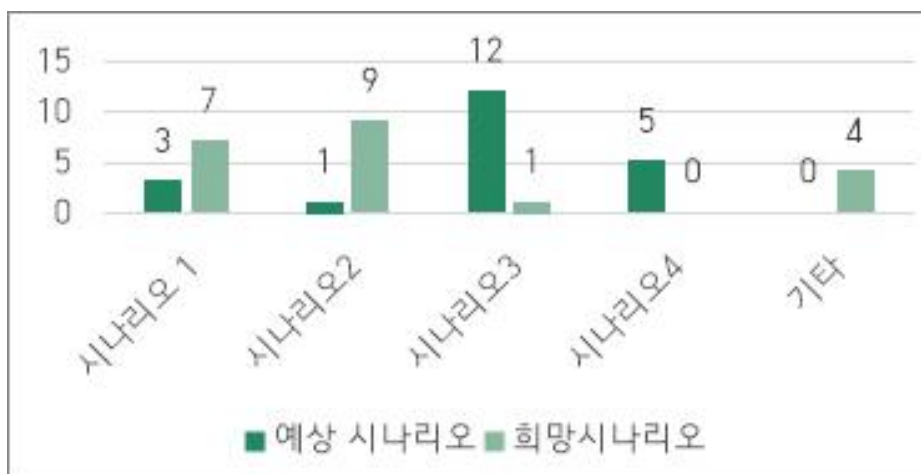
고 있는 것으로 파악되었다.

지금 즉시 중단을 희망하기 때문이다. 자사뿐만 아니고 아마 큰 방송사한테 물어보면 다 그럴 것이다. 조그만 방송사한테 물을 때는 무조건 지속이라고 이야기할 것이다. 정확하게 말하면 지금 당장 즉시 없애고 싶고 다만 실질적으로 어떻게 될 거냐 물으면 최소한 3년에서 5년 내에 해주지 않으면 방송사가 망한다, 그렇게 말하고 싶다.(J)

### 3) 예상 시나리오와 희망하는 시나리오 불일치

예상하는 시나리오와 희망하는 시나리오에 대한 답변이 모두 일치하지는 않았다. 특히 시나리오 3을 예상한다는 답변을 했던 인터뷰 참여자들이 모두 다른 시나리오를 희망한다는 답변을 하였다.

[그림 4-4] 예상 시나리오와 희망 시나리오 응답 비교



예상 시나리오와 희망 시나리오에 대한 답변이 일치하지 않은 응답자들의 의견은 첫째, 정치적 측면 및 환경적 이유로 인해 중단되지 않을 것으로 예상하지만 중단되길 희망하기 때문에 불일치하는 의견을 제시

한 경우였다.

언론도 하나의 권력으로 작용하고 있다. 많은 기업들, 정치권도 그렇고 사실 언론이 가지고 있는 파워라든지 영향력을 무시할 수는 없는 상황이다. 특히 그중에서도 종교 방송이 가지고 있는 힘도 단순한 청취율을 떠나서 그 이상의 힘을 가지고 있는 방송사라는 생각이 든다. 그리고 지상파 방송 광고가 사실 결합 판매로 인해서 유지되거나 줄어들거나 하지는 않을 것 같다. 결합 판매에 대한 것 때문에 지상파를 집행하지 않는다고 하는 이유들은 그렇게 예전만큼 세지 않다. 오히려 지상파의 전체 매출을 좌지우지 하는 가장 큰 힘은 시장이다. 사실 결합 판매 중단으로 인한 지상파 방송 전체 증가도 상당히 미미할 것이고, 유지가 된다고 하더라도 그 부분 때문에 지상파가 아주 크게 피해를 보지는 않을 것이라는 생각이다.(B)

시장 자율에 맡긴다면 당연히 끼워팔기 같은 게 공정거래법상 불법이니까. 지금 방송 미디어업을 통해 적법성을 유지하는 건데, 어떻게 보면 합병되거나 없어지게 될 중소 방송사를 정부가 좀 개입해서 살려주는 거니까 시장에 맡기면 자연스럽게 도태될 것이다. 그러나 정책상 지역성이나 또는 종교 방송 같은 공익성 차원에서 유지를 시켜줘야 하기 때문에 필요하지 않나 싶다. 유지할 거라고 본다. 그걸 무시할 순 없으니까.(Q)

또한 결합광고 존폐에 대한 예상을 단언하기 어려운 상황에서 중단 여부를 막론하고 광고매출액의 현상 유지를 희망하기 때문에 불일치하는 경우가 있었다. 존폐에 대한 의견이 서로 다를지라도, 또는 결합판매에 대한 합헌 결정이 이루어진다고 해도 지상파 방송광고 매출 유지는 방송환경 전반의 변화로 인해 회의적 일 수밖에 없다는 입장을 확고하게 피력하였다.

광고 매출액 유지 부분에 있어서는 지상파 방송 광고 전체를 놓고 본다면 현재 결합 판매가 지상파 방송 광고 전체의 양을 늘리거나 줄이는 데 있어서 결정적인 영향력을 가지거나, 방송 광고 결합 판매 제도 하나에 의해서 좌우되지는 않다고 본다. 전체적인 트렌드로 보면 최근 코로나 특수

등의 상황이 있었지만 지상파 방송 광고는 현재 기본적으로는 우하향하는 구조로 가고 있다. 결합 판매 제도를 유지하느냐 마느냐에 상관없이 결국은 다시 우하향할 것이라고 보기 때문에 전체적으로 매출액이 감소할 수 밖에 없다.(C)

기울어진 운동장이라고 얘기되는 현실적 규제를 비슷한 측면으로 맞춰주는 노력들, 다양성이나 공공성이 유지될 수 있도록 공적 지원 체계 같은 것들이 마련돼서 희망하는 것은 유지가 돼야 된다는 것이다. 현실적으로는 그렇지 않은 요인들이 많고 그만큼 따라가지 못하고 있기 때문에 제도나 규제나 이런 방안들이 현실적으로는 차이가 날 수밖에 없다고 생각한다.(D)

한 종교방송 소속의 응답자는 자사의 생존이 결합판매의 존폐와 깊은 관련이 있으므로 유지를 강력히 희망하지만, 중단될 것으로 예상하며 다음 언술에서처럼 현실에 대한 매우 회의적인 판단을 어필하기도 했다.

우리 생존을 위해서 결합 판매가 꼭 필요하고 지상파 광고가 축소되지 않아야 우리가 생존이 유지된다. 지상파 광고가 축소되면 결합 판매가 있어도 광고 매출이 줄어드는 거고 결합 판매가 중단되면 당연히 광고 매출이 줄어드는 거다. 광고 매출이 안 주는 게 최상이기 때문에 희망 시나리오를 결합 판매 유지와 광고 매출 유지를 선택할 수밖에 없는 게 자사의 상황이다. 예상 시나리오는 아무래도 지금 10년 이상 흘러온 경로를 봤을 때 결국은 시나리오 3으로 갈 것으로 판단한다.(H)

#### 4) 결합판매제도 중단에 대한 의견

구체적으로 결합판매 제도의 중단을 지지하는 이유가 무엇인지 확인하기 위해 몇 가지 세부적인 설문을 진행했다. 결합판매 중단의 장점과 예상되는 긍정적 효과가 무엇인지, 반대로 부정적 효과는 어떠한 것이



있을지에 대해서, 그리고 그 가운데 수혜를 입는 측과 피해를 입는 측은 누구이며 왜 그렇게 판단하는지에 대해 물었다.

#### (1) 수혜자

##### ① 지상파 3사

결합판매의 중단을 통해 가장 큰 수혜를 받는 것은 중앙지상파 3사라고 답변한 경우가 가장 많았다. 기존의 10% 이상 광고비가 늘어날 수 있으므로 직접적인 수혜를 받는 경우로 판단하고 있었다. 중앙지상파 방송사는 기존의 광고 지배력, 즉 콘텐츠 파워에 입각한 광고 지배력(광고 수주력)과 같이 광고 획득 능력이 있었기 때문에 그 능력이 떨어지는 중소 지역 방송사들의 광고를 중앙 지상파의 콘텐츠와 결합해서 판매하는 구조로 이루어져 있었으며 그 때문에 중단이 되면 중앙 지상파 방송사가 당연히 수혜를 얻을 것이라는 주장이다. 그 수혜가 과연 언제까지 갈 것인가라는 부분은 이제 별개로 하더라도, 당장의 상황에서는 1차적으로 수혜를 얻을 것(C)이라고 말하였다.

당연히 지상파 3사. 결합판매 의무를 지고 있는 방송사는 지상파 3사 외에는 없으니까. 특히 이제 kbs, mbc는 라디오까지 의무 부담을 갖고 있기 때문에 제일 큰 수혜를 당연히 받을 거고, 피해는 종교 라디오 방송사가 제일 크게 받을 거고, 아마 지역 민방이나 지역 mbc는 키국과 연결돼 있기 때문에 크게 손해 볼 것 같지는 않다. 10% 이상은 광고비가 늘어날 것 같고 광고주나 광고회사 쪽도 현실적으로 선호할 것이다. 광고주 입장에서서도 수혜를 볼 수 있다.(I)

지상파 3사. 광고주 입장에서 보면 광고비가 효율적으로 집행되지 않는다고 생각할 것이고, 그러다 보니 ‘그러면 그런 거 하지 않고 결합 판매 제도가 되지 않는 그런 방송사에다가 광고를 하겠다’ 라고 할 가능성이 있기 때문에 현재 키 스테이션, 특히 지상파 쪽이 가장 큰 수혜자가 될 걸로 보인다.(K)

## ② 광고주

결합판매 중단이 가장 큰 수혜자로 광고주도 언급되었다. 그간 불가피하게 광고비의 일부를 비효율적으로 집행해야 했던 점을 개선할 수 있다는 취지였다.

광고주, 광고 회사. 지상파에 기존에 집행했던 광고주 입장에서는 좀 더 자기들이 매체의 파워라든지 효율이 나올 수 있는 매체만 집중적으로 구매를 할 수 있기 때문에 광고주, 광고회사 입장에서는 큰 장점이고 환영할 만한 일이라고 본다. (A)

## ③ 국민

결합판매 중단으로 궁극적인 수혜를 입는 것은 시청자라는 의견도 있었다. 다채널 시대 선택 권리를 보장받을 수 있고, 자원 확보가 가져올 콘텐츠의 질적 제고에 수혜를 받는 것은 국민이라는 의견이었다.

지상파가 침체된 상황에서 좀 더 활성화가 되고 조금이라도 재원에 도움이 된다면 그 재원으로 프로그램 콘텐츠 제작에 좀 더 투자를 할 수 있는 여력이 생기는 거고 그걸 통해서 궁극적으로 시청자들한테도 좀 도움이 될 수 있다고 생각한다.(A)

일단 가장 큰 수혜자는 시청자다. 지금 채널이 300개가 있고 맨날 유튜브 보는데. 시청자의 선택 권리라고 할까. 그리고 결국은 시장 경제에 따라가야 된다고 본다. (L)

## ④ 정부

결합판매 중단으로 장기적으로는 정부가 가장 수혜를 입게 된다는 의견도 있었다. 해외 콘텐츠 및 방송과 맞설 수 있는 역량을 확대할 수 있는 방안이 될 수 있다는 주장이었다.

장기적으로는 정부라고 생각한다. 어쨌든 간에 방송사가 경쟁력을 가져야 되기 때문이다. 지상파 방송사가 경쟁력을 가진다는 거는 외국 미디어 회

사와 맞설 수 있는 근거가 된다는 거고. 외국 미디어 회사와 맞서는 가장 큰 이유가 국부에 대한 유출 방지다. 유튜브나 넷플릭스가 한 해 가져가는 돈이 조 단위다. 그 돈을 국내에서 소화하고 국내 생태계를 가져갈 수 있다면 정부에서 특별한 보조금 없이도 충분히 가져갈 수 있는 것이다. 우리나라 방송사가 경쟁력을 가지고, 제작에 대한 부분들에 힘을 가지고서 콘텐츠를 재생산할 수 있다고 하면 가장 큰 혜택은 정부라고 본다.(J)

## (2) 긍정적 효과

결합판매제도의 중단이 국내 방송광고 전반에 긍정적인 효과를 가져올 것인가에 대하여 구체적으로 답변을 요청하였다. 결합판매제도의 중단에 동의할지라도 눈에 띄는 긍정적인 효과만을 가져올 것이라고 답변하지는 않았다. 효과가 미미할 수도 있으나 당위적으로 중단되어야 한다는 의견도 있었다.

결합판매가 중단될 경우 일차적으로 동등한 경쟁 환경이 조성된다는 점으로 시장이 보다 건강해질 것이라는 의견이 있었다. 아울러 결합판매 중단을 지지하는 입장에서는 중단이 가져올 수익 증가가 다시 양질의 콘텐츠를 만들 수 있는 환경을 조성할 수 있다고 주장하였다.

여러 매체가 같이 경쟁하고 있는 상황에서 우리만 받고 있던 차별적 규제가 중단이 되는 거라서 그나마 동등해진 환경에서 경쟁을 할 수 있기 때문에 장점이라고 생각이 든다. (A)

긍정적인 효과를 견인할 것이라는 의견을 보이는 인터뷰 참여자들의 기본적인 전제는 먼저 방송광고 생태계를 활성화 할 수 있다는 것이었다. 현재 방송광고의 전반적 어려움 속에서 정부 지원으로는 한계가 있으며, 전반적인 활성화를 위해 비효율적인 제도는 중단되어야 한다는 맥락이었다.

비효율성의 정비를 통해 OTT와의 경쟁에서 역량을 제고할 수 있을 것이라는 의견과 연결하기도 하였다.

광고주 입장에서도 경쟁력 있는 매체의 선택이 가능하긴 하니까 결과적으로 광고 시장 활성화에도 기여를 할 거라고 본다. 또 방송사 입장에서도 하락세를 좀 늦춘다든지 등으로 현재 수준을 유지할 수 있는 정도에서 이 제도 중단이 도움을 줄 거라고 생각을 한다. 그래서 궁극적으로는 방송 지상파 방송 전체의 긍정적인 영향이라고 본다.(A)

기본적으로는, 생태계의 핵심이 돈이 돌게 하는 거고 피가 돌게 하는 것이다. 지금 생태계가 돈이 안 되고 피가 안 되는 가장 큰 이유들이 결국에는 정부에서 지원하고 있는 정책들에 대한 부분들이 이제 한계점에 도달하는 것이다. 그중에 하나인 이런 것(결합판매제도)을 끊어줘서 그런 것을 활성화시키면 정부가 굳이 보조금 같은 거 줄 필요 없이 전체적으로 돌아가는 부분이 생기는 것이다.(J)

광고효율성에 대해서는 매우 확신하고 있었다. 결합판매가 중단된다면 광고의 비용대비 효과는 올라갈 것이라 생각하지만 결합판매가 중단된다 하더라도 랩사를 통한 판매제도 자체는 변화하는 것이 아니기 때문에 방송광고비의 급격한 변화는 없을 것이라는 주장도 있었다. 지역 프로그램을 결합판매 하던 것을 지상파 방송사 비인기 프로그램으로 결합하는 형태로 변형되어 중앙방송사의 광고매출은 상승할 듯하다는 의견이었다(F).

### (3) 결합 판매 중단의 부정적 효과

긍정적인 효과의 견인보다 부정적인 효과를 가져올 것에 주목해야함을 주장하는 이해관계자들은 다음과 같은 이유를 언급했다. 무엇보다 광고시장에 유리하다고 단언할 수 없다는 점을 조명하며 방송산업 전체의 공생을 해치게 된다는 점을 강조하였다. ①지역방송사와 중소 방송사의 생존 위기, ②방송 산업 전반의 위축 지속 ③이용자(시청자)들의 피해로 정리될 수 있다.

### ① 지역방송사와 중소방송사의 생존 위기

지역중소방송사는 광고결합판매 제도가 중단될 경우 무엇보다 광고매출이 급격히 줄어들 것이며, 이는 영업 손실로 직접적으로 나타나 투자 축소로 이어지며 경쟁력이 보다 급격히 하락하게 될 것이라는 점을 지적하였다. 이러한 점에서 보면 생존 자체에 위기가 닥치게 되는 셈이라는 것이다. 결합판매제도의 중단에 대한 지지의 여부는 달라도 지역중소방송사의 자생력에 대한 회의적인 입장에서는 공통적이었다.

자사 입장에서 단점은 광고 매출이 엄청나게 줄 것이다. 그러면 자사가 자본금이 한 90% 가까이 잠식된 사업자로서, 이익 자금이 많다면 모르겠으나 광고 매출이 줄어든 만큼 그게 고스란히 자사의 영업 손실로 나타날 테니까. 그러면 자사가 할 수 있는 방법은 인건비, 제작비 둘 다 줄이는 일일 것이다. 안 그래도 지금 투자비가 없어서 경쟁력이 없는데 그렇게 되면 경쟁력이 더 없어져서 악순환에 들어갈 것이고, 그렇게 되니까 ‘생존이 가능할까’ 이런 고민을 하는 정도다.(H)

지역 중소방송사의 매출하락은 IMF, 리먼브라더스 사태를 겪으며 지역 방송 광고주가 모두 몰락한 경제적 구조에서 기인하므로 방송사 자체의 노력으로 해결할 수 있는 문제가 아니다. 서울에서 지역으로 가는 광고비를 줄인다면 지역방송사의 매출 하락은 명약관화하며 이는 지역 언론의 몰락을 초래한다고 본다.(F)

### ② 방송산업 전반의 위축 지속

방송산업 전반의 위축을 지속 혹은 가속하게 될 것이라는 의견의 골자는 지상파 방송광고가 K,M,S 독과점 체제로 집행, 운영될 것이며 이는 방송의 공익성과 다양성 가치의 후퇴를 초래할 것이라는 내용이었다. 중소·지역방송사, 라디오방송사, 광고매출의 급감으로 방송사 운영과 생존에 위협이 된다는 것이다.(G).

결합판매제도의 중단을 지지하는 입장에서도 부정적인 효과에 대한 우려의 목소리가 존재한다는 것을 알고 있다고 언급하기도 했다. 그러나 다음의 언술처럼 궁극적으로 시청자들의 판단, 다시 말해 시장의 흐름에 맞춰야 한다고 강조했다.

중단되는 경우엔 시장에서 경쟁력 없는 방송사가 퇴출될 것이다, 경쟁력 없는 방송사라고 하는 것은 시청자에 의해서 선택이 되어지지 않은 그런 방송사다. 시청률이 낮고 별로 시청자들이 좋아하지 않는 콘텐츠를 제공 하는.(L)

지역 방송사들은 이제 결합 판매 중단으로 인한 자기네들의 리스크는 더 높아질 것이다. 다만 언제까지 지역 중소 방송사들을 챙겨줘야만 하나라는 게 문제인데, 자생적으로 지역 중소 방송사들도 어느 정도 경쟁력을 갖춰서 이 시장에서 살아남는 게 맞다. (O)

결합판매제도 중단으로 위기를 맞게 되는 입장은 무엇인지에 대한 질문에 다수의 인터뷰참여자들이 지역중소방송사, 특히 종교방송을 언급하였다. 기존에 결합판매로 수혜를 입었던 지역중소방송사이기 때문이다(R). 특히 중소방송사들이 제일 피해가 클 것 같고, 지역 방송 중에는 obs가 모회사가 없기 때문에 제일 피해가 클 것이라고 예상하였다. obs와, cbs, 극동방송, 불교, 평화방송, 원음방송 같은 데가 좀 피해가 있을 것 같다는 의견이었다.(S)

결합판매제도 중단을 강하게 주장하는 인터뷰 참여자들도 경계해야 할 효과가 있을 수 있다는 점을 언급하기도 하였다. 다음의 언급처럼 중앙지상파 3사에게도 새로운 지역을 책임져야 한다는 점에서 새로운 부담이 될 수 있다는 의견도 있었다.

네트워크 체제 하에서 네트워크 체제에 편입된 지역들은 피해가 상대적으로는 좀 적을 것이다. 다만 역으로 중앙 키사도 어쨌든 결합 판매로 지역을 책임지던 것을 네트워크 체제로 또 책임져야 된다고 하면 그것도 새

로운 부담이 될 수 있다. (C)

### ③ 이용자(시청자)의 피해

궁극적으로는 결합판매중단으로 인해 피해를 보는 것은 이용자가 될 것이라는 예상을 하는 답변도 있었다.

지역이나 중소방송사들이 피해를 보게 되지만, 결국은 이용자들이 피해를 볼 것이다. 공적 자금 투입하지는 얘기가 나오는데 공적 자금도 결국은 우리의 세금이기 때문. 이 세금을 국세청이 가져가지 않고 방통위가 보관하고 있을 뿐. 그 돈을 다 이들의 손해나는 부분으로 물어내야 한다면, 이용자들이 피해자라고 본다.(S)

결합판매제도 중단 여부에 대한 찬반을 막론하고, 그것이 광고 시장에 큰 효과를 미치지 않는 것이라는 의견도 있었다. 이미 방송광고시장은 변화하였고, 성장하지 못하는 상황이기 때문이라는 것이다. 영향력이 회의적인 시점에 도래했으니 더 늦기 전에 중단해야 한다는 의견도 있었다.

### (4) 대응책

결합판매 중단으로 발생할 수 있는 부정적인 효과에 대해 보완 및 대응할 수 있는 정책이 있을지 질문하였다. 결합판매 중단을 지지하는 입장과 반대하는 입장의 대안 역시 다소 추구 방향이 달랐다. 그러나 결합판매제도의 중단이 이뤄지면 단기적으로라도 지역중소방송사에게 재정적 또는 기타 방법으로 지원해야 한다는 것에는 동의하는 듯 했다.

무엇보다 공적 재원을 통해서 기금 지원이든 그런 재정 지원 방식이 필요하다는 의견이 많았다. 광고 판매 제도, 여러 가지 협찬 제도 등 다양한 방식의 지원, 세제 혜택 등의 지원 방안의 논의들이 실행되어야 한다는 것이다(A).

근본적으로 지역중소방송만을 위한 지원안 마련 및 법률을 제정해야 한다는 주장도 있었다. 네트워크 방송사는 헌법적 가치인 지역성 구현에 중요한 역할을 하고 있기 때문에 이를 유지할 수 있는 재정적 지원이 필요하다고 생각한다는 의견이 있었다. 지상파 결합판매가 중단될 경우 네트워크 방송사 입장에서는 결합판매에 해당하는 광고 매출에 대한 보전이 이루어져야 하며 이를 위해서는 방송발전기금과 같은 기금이 활용되거나, 지상파 방송사에서 배분되는 전과료를 추가로 네트워크 방송사에 매출 배분이 일어나야 한다고 주장했다. 이는 결국 정부나 공공기관에서 매출 보전을 해주어야 한다는 것이다.(E)

이미 마련된 법률이 제정되어야 할 것이라 주장하거나, 즉각적인 기금 마련을 강조하는 인터뷰 참여자의 경우 지난해 논의되었던 ‘방송의 다양성 증진 및 중소·지역방송 균형발전에 관한 법률(안)’ 초안을 언급하기도 하였다.

즉각적인 중소·지역방송 공적 지원 법안/기금 제정: 지난 해 방송통신위원회가 ‘방송광고 결합판매 제도개선 연구반’을 1년 동안 운영하며 마련한 ‘방송의 다양성 증진 및 중소·지역방송 균형발전에 관한 법률(안)’ 초안이 있으며 이를 바탕으로 제정 희망. 기금 재원은 ① 방송통신발전기금 징수 및 지출 체계 개편 (비방통위 소관 기관 - 아리랑TV, 국악방송, 언론중재위 - 지원액 조정, 삭감) ② 통신사들의 주파수 할당대가 수입 중 일부 ③ 정부광고 중 방송매체 부분을 KOBACO에 위탁한 수수료 일부 ④ 포털·OTT·MPP에게 교차보조 의무 부과 등을 통해 조성 필요. 제작비 지원 형식이 아닌 인건비·경상비 등 포괄적 사용 가능한 형식으로 지원 필요.(G)

지원을 할 수밖에 없는 거고 그동안에는 결합 판매로 인한 지원이 됐다면, 정책적인 지원. 라디오 방송사나 그런 분들이 요구하는 거는 기금이야. 그 기금을 어떻게 조성하느냐에 대해 사실은 여러 가지 의견이 있다. 예를 들면 포털 등에서도 일정 부분의 기금을 내야 된다는 것들. 그런



부분을 종합적으로 좀 해서 어려운 매체들에 수혜가 갈 수 있도록 해야한다. 그런 매체들이 사실은 방송의 공익성, 다양성, 지역성을 위해서 역할을 하고 있는 부분은 있으니까. 대기업이 중소기업 돕듯이 하는 방향이 되어야 되지 않나.(I)

일몰제 도입, 다시말해 결합판매제도 중단을 강하게 주장하는 측에서도 재정적 지원이 필요하다는 것에 동의하지만, 장기적으로는 점차 줄여가야 한다고 말하기도 했다. 이는 그간 결합 매체 쪽에 있는 방송사, 그중에서도 지역 방송사보다는 종교 방송 등 결합에 대한 비중이 큰 쪽, 즉 민영적 지역 중소 방송사에 피해가 클 것이라는 점을 예상하고 있었으며, 이는 자생능력을 가지려고 해본 적도 없기 때문이라는 점을 견지하는 것이었다. 이에 이른바 일몰제를 통하여 자생력을 키울 수 있도록 유예하고, 그 가운데 엄격한 평가를 해야한다고 주장하기도 하였다.

마케팅 등에 대해 그냥 예전 광고 시장의 느낌으로서 계속 가고, 여기는 인력 구성도 10년, 20년씩 하시는 분들이 계속 그 방식으로 가기 때문이다. 상당한 기간을 주고 (5년 일몰제, 10년 일몰제 식으로) 단계별로 진행하고 체크해 가면서 성과를 보고, 거기에 지원을 해가는 게 중요하다. '5년 안에 일몰하니까 각자 방법 찾아와' 가 아니라 중간평가가 꼭 필요할 것 같다. 중간평가로 지원을 하고 '어떻게 성과를 내겠다' 라는 것까지를 꼭 체크해야 된다고 생각한다.(D)

상당한 기간을 주고 (5년 일몰제, 10년 일몰제 식으로) 단계별로 진행하고 체크해 가면서 성과를 보고, 거기에 지원을 해가는 게 중요하다. '5년 안에 일몰하니까 각자 방법 찾아와' 가 아니라 중간평가가 꼭 필요할 것 같다. 중간평가로 지원을 하고 '어떻게 성과를 내겠다' 라는 것까지를 꼭 체크해야 된다고 생각한다.(D)

한편 시장의 자율성에 맡겨야 되는데, 인위적으로 다 너무 강한 지원책을 하면 오히려 장기적 부작용이 더 클 것이라는 전제에서 직접적인

금전적인 지원 등은 바람직하지 않다고 보는 경우도 있었다. 지역 방송 콘텐츠 등을 제작하는 데 지원해줘야 하고, 지역 방송사를 지원해 줄 필요는 없을 것이며 오히려 그렇게 된다고 한다면 부작용이 장기적으로 더 클 것이라는 전망을 하였다.(R)

또한 방송사의 보존 및 유지 필요성에 대하여 우선적으로 검토해야 하며 지역중소방송사 스스로의 노력이 우선되어야 한다는 의견도 제시되었다. 방송환경의 변화에 대한 지역중소방송사 스스로 적응력을 키우려는 노력이 우선되어야 할 것이라는 지적도 있었다. 똑같이 공정한 기회가 주어진다면 지역 중소 방송사들도 노력을 해야한다는 주장이었다. 다만 한시적으로 결합 판매 중단으로 인한 지역 중소 방송사나 라디오 방송사 같은 경우는 다른 방법으로 보조를 해 줄 수 있을 것이라는 주장이다.(O) 미디어 환경의 변화를 맞이한 지금의 환경은 완벽한 경쟁체제로 들어가는 상황이며 다른 종교 방송이나 기타 방송사들도 이런 경쟁의 미디어 환경 변화에 같이 참여해서 본인들의 자구노력을 해야 될 것으로 본다는 것이다. 콘텐츠 역량을 키우고, 직접 실질적인 영업도 뛰어들면서 광고들을 유치하는 것을 지지하고 있었다. (B)

기타 의견을 살펴보면, 수신료 인상 성립시 지상파 방송사가 지원할 수 있을 것이라는 아이디어를 제시하는 인터뷰 참여자도 있었다. 사실 이미 수신료 인상안을 올려서 상정이 돼 있고 수신료 인상이 되면 인상으로 인한 재원이 확보가 되기 때문에 어쨌든 회사의 재원 중에서 지역 중소 발전을 위한 기금을 마련해서 지원을 하겠다는 안이 있다고 언급하기도 했다. 그러나 엄연히 수신료 인상이라는 게 전제가 돼야지 이루어질 수 있는 점이라고 밝혔다.(A)

아울러 정률제 합의에 대한 의견도 있었는데, 현재 결합 판매를 지원받고 있는 곳 중에서 지역 네트워크사의 경우, 자사는 작년에 지역사와의 합의들을 좀 이루어냈었다는 경험을 언급하는 인터뷰 참여자도 있었

다.

결합 판매에 대한 현재 헌법재판소의 판단이 불합치건, 혹은 그게 위헌이 나올 경우, 우리는 현재 수준의 지원을 계속해 주겠다고 하는 정률제 합의를 했다. 다만 기타 중소 방송사들은 이런 전파료 체계가 불가능하고, 대부분 tv가 아니고 라디오로 이루어져 있기 때문에 사실은 이 체계 내에서는 자사가 지원해줄 수 있는 법이 없다. 그러한 상황이 그들한테 문제일 것이다.(B)

#### (5) 결합판매제도 중단 시 지역중소방송사 재정 지원 규모

지역중소방송사에 대한 재정지원에 대해 좀 더 상세한 의견을 구했다. 가능하다면 금액 수준은 어느 정도가 적절할 지에 대해서도 답변을 요청했다. 연 146억. 결합에 대한 마지막 보고서(21년 12월 운영 결과 보고)에 금액이 잘못되어 있었다. 이는 20년 기준으로 잘랐을 때 매출이었고 다시 업데이트한 내용으로는 보편은 자사의 손실은 137억이 아니라 146억이다.(D), 연 60억원 (자사의 경우만 해당됨)(E), 연 1,000억원 (F), 작년엔 1,300억으로 팔았으면 작년 수준은 유지해야 되지 않나 하는 생각(H) 등이 제안되었다.

방송통신위원회가 펴낸 ‘방송사업자 재산상황공표집’ 광고매출 참조(G), 또는 다음과 같이 지원 금액 수준 결정을 위한 기준이 될 만한 논의를 제시하기도 하였다.

‘공익적 지수’ 이런 거를 좀 평가를 해서 공익적 지수를 마련하고 그 공익적 지수에 맞게 ‘일정 정도의 업무를 할 경우에는 이 정도 지원을 해주겠다’ 는 그런 틀을 만드는 게 좋지 않을까 싶다. 당장이 어렵다면 과도기적인 상황에서는 한 3년 정도의 결합 판매 규모를 놓고서, 평균을 내서 초기에 3년 동안 그 정도를 지원을 할 수 있다. 3년 후에 다시 재조정하는 식으로 지원 틀을 계속 마련해 나가는 방식이면 좋지 않을까. (C)

## 5) 결합판매제도 유지에 대한 의견

광고결합판매제도가 유지되기를 희망하는 인터뷰 참여자들의 상세한 의견을 물었다. 결합판매제도의 중단에 의견과 중복되는 응답도 있으나, 본 절에서는 유지를 희망하며 적극적으로 상세하게 피력한 의견을 정리하였다.

### (1) 수혜자

광고결합판매제도가 유지될 시 수혜자는 누구일 것이냐는 질문에 인터뷰 참여자들은 지역중소방송사 뿐 아니라 시청자, 정부, 방송사 전체 등 방송광고산업 전반에서의 유익이 있다고 답변하였다.

#### ① 시청자

다양한 미디어를 계속 누릴 수 있는 시청자가 가장 큰 수혜자로 꼽혔다. 여기서 시청자는 그냥 전체적인 공통 분모라기보다는 다양한 의지와 소구를 갖고 있고 모든 계층을 포함할 수 있는 사람들을 뜻한다고 말했다(D).

#### ② 지역중소방송사

무엇보다 가장 큰 수혜자는 결합판매의 혜택을 보고 있는 지역중소방송사와 종교방송사이다. 지역중소방송사들은 결합판매제도 중단 상황에 비해 상대적으로 수혜를 받는 것으로 인식하고 있었다. 지역중소방송사들이 지역 방송광고시장이 거의 없어진 현 상황에서 중앙광고주의 광고비에 크게 의존하고 있는 것이 현실이기 때문이다.(F) 이로서 지역방송의 존재가치와 보호의 필요성이 선언적으로 인정되며, 방송광고 시장이 과도하게 경쟁우선체제로 흐르는 것에 제동이 걸릴 것이라는 의견을 덧

붙이기도 했다.

③ 정부

궁극적으로는 정부 입장에서 방송시장의 안정과 민주주의 발전에 직  
간접적으로 공헌하게 되므로 수혜자가 될 수 있다는 의견이다.

이 시스템은 어떤 사업자 누구에게 이롭다 또 다른 경쟁 사업자에게 좋고  
이런 문제가 아니다. 기본적으로 우리 사회가 공직선거법을 근간으로 해  
서 민주주의 시스템을 운영을 하고 있는데, 좋은 정치 또 좋은 선거 후보  
자를 선거하는 데 저널리즘이 기여를 해줘야 된다. 그러한 주체가 바로 지  
역에 거주하는 지역민들이고 이 지역민들에게 선거와 관련한 가장 좋은  
선거 정보를 제공해 주는 것은 지역 방송이다. 즉, 이는 한국의 민주주의  
와 직결이 되는 문제이므로 가장 큰 수혜자는 대한민국, 대한민국 유권자,  
대한민국 사회이다.(N)

④ 방송사 전체라는 답변도 있었다. 결합은 방송사의 유리한 제도가  
며 방송 광고 수입원에 있어서 전반적으로 안정적으로 이끌 수 있다(T)  
는 의견이었다.

(2) 긍정적 효과

광고결합판매 제도가 유지될 시 긍정적인 효과에 관해서는, 방송의  
다양성 확보로 인해 방송과 지방자치 모두 발전하는 긍정적인 효과를  
언급하였다. 장기적으로 보면 지역경제 발전에도 기여하여 광고시장 발  
전에도 긍정적으로 작용할 것(F)이라는 의견이었다. 따라서 중소·지  
역방송사 지원을 통해 '방송의 공공성, 공익성, 다양성 보장'이라는  
'방송광고판매대행 등에 관한 법률'(미디어법) 입법 취지가 구현되  
고 중소·지역방송의 공익적 기능을 지켜지는 긍정적 효과가 유지될  
수 있다는 것이다.(G, I, T)

더 나아가 공익적 방송들이 하나들 없어지면 사회의 욕구나 니즈들이 하나의 채널, 예를 들면 예능 위주의 찰나적인 재미를 소구하는 방향으로 갈 수 있고, 서울, 도시, 중산층 중심으로 획일화되어 사회 다양성이 사라지고 거기서 오는 부작용들이 많이 생길 수 있다고 강조하였다. 그런 밑단을 미디어라는 측면이 방송 공공적인 영역에서 역할을 해줘야 된다는 것이며, 시장이나 사람들의 선택에 의해서만 채택되는 미디어 시장이면 그런 가속화가 더 빨리 진행될 수 있다(D)고 덧붙였다.

긍정적인 효과나 장점으로 설명되어야 할 것이 아니라, 모든 방송사들이 시장 경쟁 똑같이 할 수 있게 하는 조건을 마련해야 한다는 차원에서 해석할 것을 강조하는 인터뷰 참여자도 있었다. 예를 들어 네이버나 카카오까지 경쟁 할 수 있는 조건만 똑같아진다면 어떤 방식도 문제는 없다는 주장으로, 그럼에도 정부에서는 그렇게 하는 것보다 결합판매 중단하는 게 더 쉬울 것(J)이라고 말했다.

### (3) 부정적 효과

결합판매 제도의 유지로 인해 발생할 부정적인 효과에 대한 질문에는 제도의 중단을 지지하는 입장의 인터뷰 참여자들이 더욱 적극적으로 의견을 제시하였다.

모든 방송사가 피해를 볼 것으로 생각되며 지상파 방송 산업의 위기라고 볼 수 있다거나(E), 결합판매제도 유지는 다 망하는 것이라고 표현하기도 하였다.

중소방송사도 망하고 지상파 방송도 망하고 공멸하는 것이다. 지금 매체 환경 자체가 4차 산업혁명, 메타버스에 살고 있는데. 시대가 완전히 바뀌었다. 패러다임이 바뀌었는데 굳이 이런 제도를 시대에 따라가지 못하고 유지한다는 것은 결국 우리나라 기업에도 안 좋은 것이다.(L)

### (4) 대응책

결합판매제도 유지에도 지역중소방송사에 대한 지원의 필요성, 또는 방송광고 규제 관련 조정이나 정책 강화가 필요한지, 필요하다면 어떠한 대응책이 있을지에 대해 질문했다. 이에 다수의 지역중소방송사 소속 인터뷰 참여자들은 단기적으로는 지역중소방송사의 매출을 늘리기 위한 각종 규제 철폐 및 우대 정책이 필요하고 장기적으로는 지역 경제 전체를 발전시키기 위한 경제정책이 필요하다(F)고 강조하면서 다음과 같이 제언하였다.

향후 방송광고 시장의 위축을 대비하여 중소·지역방송 지원 법안과 기금 제정을 통해 방송의 공익성, 다양성 구현 유지를 위한 준비 필요: 광고 시장의 강자로 자리매김한 종편, MPP, OTT, 포털에 비해 과도하게 적용받는 지상파에 대한 비대칭적 규제 해소가 필요. (G) ① 네거티브 광고체계 개편을 통해 지상파에 광고확대를 위한 기회를 제공 ② 방송통신발전기금 징수 체계 개편을 통해 형평성 확보 (종편에 대한 징수율 특혜 중단 / MPP, OTT, 포털에게도 방발기금 징수를 통해 중소·지역방송 지원을 위한 재원 확보). 현재도 지역 방송사의 매출은 충분한 상황이 아니다. 지역MBC 전체의 경우 2003년 4,000억 정도였던 매출이 2021년 1,260억으로 1/3 가량 줄어든 상태다. 결합판매가 유지되더라도 앞서 말한 방송발전기금 면제나 각종 세금 면제, 지역방송발전기금 지원, 지역방송에 한한 각종 광고 규제 철폐, 언론재단이 독점하고 있는 광고 수수료 이관 등의 제도가 필요하다.(F)

결국 결합판매제도가 유지될지라도 재정적 지원에 대한 요구가 있었는데, 지역 방송사들이 부담하고 있는 각종 부담을 줄여주는 방법들을 구축하기 위해서라는 것이다. “예컨대 방송 발전기금 납부에 대한 부담을 줄여주는 것, 세제상의 부담을 줄여주는 것이 될 수 있다. 작은 액수를 지원해 주는 그런 지원 정책은 가능할 수 있고 또 바람직할 수 있으나 결합 판매 제도 그 자체를 대체를 하거나 또는 보완해주는 그런 제도를 기능화하기에는 역부족”이라고 언급하였다.(N)

또한 다음과 같이 중소방송사에 대한 비율이 좀 더 확대될 필요가 있다는 의견도 있었다.

기존의 방송 매체들은 어느 정도 새로운 미디어들에 대한 경쟁력을 갖고 있는 부분들이 있다. 드라마나 예능 등을 갖고 있기 때문에 이런 것들을 재판매에서 어느 정도 수익을 많이 올리고 있다. 그런데 중소 방송사들은 그렇게 대규모 드라마나 예능 등을 콘텐츠로 갖고 있지 못하기 때문에 더 직접적인 피해가 크다. 그래서 상대적으로 배분 비율이 좀 더 확대돼야 공성을 유지할 수 있다고 생각한다.(D)

“단순히 손익의 문제로 방송을 보지 않고 특히 지상파 방송사의 우리 사회에서의 위상 가치, 또 국민들에게 받아왔던 그동안의 사랑과 기대 등을 감안하여 결합 판매 제도 외에도 여러 가지 지원 제도는 추가적으로 필요하다”는 의견이 있었다. 이에 수신료 인상을 예로 들었다.(N)

## 6) 지역중소방송사 활성화를 위한 개선 방안

### (1) 지역 중소 방송사의 자생력 부족의 원인

우선 지역 중소방송사 활성화를 위한 개선 방안을 모색하게 된 현재 상황, 자생력의 부족이 어떤 원인에서 발생한 것인지에 대해 물었다. 이에 대해 미디어 환경의 변화와 수도권 중심 경제 구조 등의 환경적 요인에서 원인을 찾는 경우도 있지만, 방송 환경의 변화에 적응하고 경쟁력을 강화하려는 노력의 부족을 짚으며 이를 먼저 개선해야 한다는 주장도 있었다.

(미디어 환경 변화) 미디어 환경이 변화했다라는 게 이제 가장 큰 영향이다. 그로 인해서 이제 지상파 중앙 지상파 광고 수입이 급감했기 때문에 이에 연달아서 다시 결합 판매 수입도 감소를 한 것이다. 물론 매체 환경



변화가 가장 크겠지만 결합 판매에 그나마 조금 의존을 하는 지역 중소기업에서는 의존이 되다 보면 경쟁력이라든지 내부의 어떤 마케팅에 덜 의존하다 보니 자체 경쟁력을 강화를 하려는 동력이 그나마 조금 적지 않았을까 한다. 근본적인 것은 미디어 환경 변화이다.(A)

(수도권 집중 구조) 대부분의 기업들이 서울 수도권으로 몰리고 소비할 수 있는 주체들도 대부분 서울 수도권에 밀집해 있다. 광고적인 측면에서 광고주는 당연히 서울 수도권을 중심으로 한 마케팅을 하고 싶어 하는 상황인 것이다. 전체적인 로컬 광고주의 광고비 규모가 전체적으로 줄었고, 광고주들이 대안으로 찾을 수 있는 매체들이 많이 늘어났다는 것이 제일 큰 것 같다.(B)(I)

(지역경제 붕괴) 지역 경제의 붕괴가 가장 큰 원인이다. IMF와 리먼사태 등을 거치면서 중앙의 대형 기업들은 살아남은 반면 지역에서 방송광고를 할 만한 규모의 지역 중견 기업들은 없어져 버렸다. 지역 건설사들이 하던 아파트 건축은 현대, 삼성 같은 대기업들이 하고 있고 대구, 동아 같은 지역 백화점들은 신세계, 롯데 같은 대기업에게 설 자리를 빼앗겼다. 그리고 서울에 본사가 있는 대기업은 지역 방송에 광고를 하지 않는다.(F)

(자생능력 부족과 타성에 젖은 경영) 최소한의 지정 노력이 없고 제도와 지원에 기대기 때문. 스스로의 노력 부족, 그리고 더 많은 지원 제도에 대한 의지 같은 게 원인이라고 본다. 일부 지역 중소 방송사라고 하더라도 자생력을 갖고 하는 데가 있다. 그런 곳에 지원이 집중되어야 한다. 그렇지 않고 지원과 제도에 의지해서 말하자면 좀비 기업처럼 돼 있는 경우가 많다. 때문에 지원이 집중되지 못하고 나눠먹기 식으로 되면서, 오히려 자생 노력을 하는 지역 방송사에 대한 지원은 줄어드는 문제가 있는 것 같다.(R)

(2) 지역 중소방송사의 주된 자원

<표 4-5> 지역중소방송사 주요 자원

광고	12인 (B, D, D-1, E, F, G, H, K, L, M, N, T)
방송수신료 재송신	3인 (N, Q, R)
프로그램 판매	1인(R)
협찬	4인(G, H, M, N)
기타	2인(A, S)
	중복답변 가능

① 광고

광고가 지역중소방송의 주요 자원이어야 한다고 말한 인터뷰 참여자들은, 방송이라면 결국은 광고가 주된 자원이 되어야 한다고 말했다. 이에 균형성 및 공공성을 고려할 때 보완책을 견지하여야 한다는 의견도 있었다. 또한 지역방송과 민영방송을 구분해서 생각해야 한다는 의견을 내기도 하였다.

② 방송수신료, 재송신료

광고뿐 아니라, 또는 무엇보다 방송은 방송수신료 및 재송신료를 통한 자원 확보가 우선되어야 한다는 주장이다. 지역중소방송사가 경쟁력을 가지는 것이 쉽지 않은 것이 사실이므로 규모에 맞는 범위에서 안정적으로 방송수신료로 유지될 수 있어야 한다는 주장이다.

결과적으로 중소방송사가 자체 프로그램 제작 능력이 좀 한계가 있다. 그래서 결국은 지상파 3사 것을 좀 많이 재송신해야 되고, 특히 지금 sbs 등은 수신료를 주고 있다. 즉 결합 판매 외에 이제 수신료를 하고 있는데, 그게 어느 정도 상당한 액수라고 보여진다. 그게 가장 크게 될 것 같고. 자

체 광고는 거의 많지 않은 걸로 알고 있다.(Q)

지금 지역방송 같은 경우에는 지역 밀착되면서 생기는 비리 등이 사실 좀 많이 있다. 그래서 지역 방송으로서의 지역성을 정상적으로 구현하기 위해서는 전반적으로 수신료, 재송신 같은 공적 재원을 통해서 어느 정도는 안정적으로 운영이 되어야 할 것 같다. (T)

### ③ 협찬

광고로 주요 재원을 확보하는 것과 더불어 협찬이 가능하다는 점을 강조한 이도 있었다. 인터뷰 참여자가 속한 방송사의 경우 광고가 절반 가까이 되고 그다음이 사업 매출 협찬이며 이후 역전될 것으로 예상했다.(H)

### (3) 지역중소방송사 활성화를 위한 정책 개선 방향

앞 장에서 언급한 방송광고결합판매제도 중단시 지역중소방송사에 대한 지원 방안에 대해 논의한 것을 포함하여, 근본적으로 지역중소방송사 활성화를 위한 정책이 어떻게 개선되어야 할지에 대해 물었다. 이에 대한 답변은 무엇보다 재정 지원을 중심으로 방향을 제시하는 의견을 내었다. 즉각적인 중소·지역방송 공적 지원 법안/기금 제정(G)을 강조하는 이도 있었지만, 방송사가 아닌 콘텐츠 중심으로 지원하는 것을 제안하기도 하였다.

정부가 어쨌든 간에 재원을 좀 확보해야 한다. 하늘에서 떨어진 새로운 재원을 창출하는 게 아니고 정부가 그동안 갖고 있는 방송통신발전기금, 언론진흥재단 기금 등 몇 가지 활용할 수 있는 기금들이 있다. 이런 기금들을 좀 더 활용해서 지원 금액을 마련하고, 지원 틀도 공적 역할이 어느 정도 되는지에 대한 기준을 먼저 만들고 그 공적 역할에 기반해서 이 사람들을 지원해야 할 금액이 어느 정도인지 산출할 수 있는 구조를 만들어 내야 된다고 생각한다. 방발기금과 언론진흥재단 기금에 더해 플러스 알

파도 있어야 되겠지만 지금 현재 있는 재원으로 보면 그런 부분을 활용할 수 있다.(C)

하락한 매출에 대한 보전제도가 시행되어야 한다. 방송발전기금 면제나 각종 세금 면제, 지역방송발전기금 지원, 지역방송에 한하여 각종 광고 규제 철폐(병·의원 및 조제분유 광고 허용, 고열량 및 주류 광고 시간대 완화, 프로그램 내 자막형 가상광고 시행 등), 특히 현재 언론재단이 독점하고 있는 지역 공공기관 및 공기업 광고 수수료를 지역중소방송이나 지역 광고대행사로 이관하는 제도 등의 시행이 필요하다. (F)

방송사에 대한 지원보다는 콘텐츠에 대한 지원이 더 효과가 클 것이다. 콘텐츠 지원은 여러 가지가 있다. 제작 지원도 있을 수 있고 예를 들면 제작 환경, cg라든지 그런 세트장 같은 것을 공통으로 이용할 수 있는 제원이 될 수도 있다. 제작 환경 지원 쪽에 조금 더 강화하면 되는 거라고 생각한다. 물론 기금 지원도 있지만 제작 환경을 제안해서 제작 경쟁력을 높여야지 제작비만 지원한다고 해서 해결되지 않는다고 본다.(R)

#### (4) 광고직접판매 및 지역중소방송전용랩 설치

지역중소방송전용랩사 설립과 광고직접판매를 허용하는 방안에 대한 질문에 대하여 다음과 같은 의견을 제시하였다. 전반적으로 현실가능성이나 실효성 부족을 우려하고 있었다.

현실성은 좀 없어 보인다. 이게 돈 내는 사람 입장에서 생각해야 되는 건데, 랩을 설립하든 자사 영업을 하든 결국에는 이제 콘텐츠 경쟁력이나 광고 효과를 봐야 된다. 그게 해결되지 않는 한, 자사랩이든 직접 영업을 하든 지역이나 중소 라디오 방송은 좀 어렵지 않나 하는 생각이 든다. 이제 랩 체제에 대해서는 꾸준히 계속 논의가 그때그때 나오기는 하지만 이 부분은 개인적으로 좀 효과가 없어 보인다. 랩을 설립하더라도 자본금도 필요하고, 얼마를 들일지 모르지만 m&c가 아마 처음에 50억 정도 들었을 것이다. 근데 지역이 연합해서 50억 내기가 만만치 않다.(I)

지금 소비자들이 떠난 상황이기 때문에 이걸 만든다고 얼마나 효과가 있을지는 좀 의문인 것 같다. 방송을 소비자들이 찾지 않는데 이게 광고 공유한다고 해결될 문제일까 싶기는 하다.. 그리고 지금 시대가 변해서 안맞을 것 같다는 생각이 든다. 없는 것보다는 나올 것 같은데 그렇게 크게 기대할 만큼은 아닐 것 같다. 자연스럽게 쇠퇴하는 데 수순을 조금 늦추는 정도.(T)

다음의 경우처럼 지역의 독특한 문화로 인해 단기적으로 분위기 쇄신의 역할은 할 수 있을 것으로 예측하기도 하였다.

지역의 경우 (신문 등은) 토착이 심해서 언론사라는 거를 이용해서 기업을 협박할 수 있다라는 생각들이 굉장히 강하다. 그런 상황에서 중소 방송 전용 렘 설립은 영업에만 특화된 영업 조직이 하나 생기는 거니까 그러면 조금 환기되고 분위기 쇄신되고 그럴 수는 있다. 직접 미디어렐 이런 거는 자사가 관여할 문제는 아닌데, 그거는 사실 자사가 하지 말라 라고 할 수 있는 문제가 아닌 것 같다. 기업 입장에서 봤을 때는 그게 어떻게 보면 당연한 것이다. 자기 물건인데 남이 팔고 있으면 속 터지는 거지 않나. 자사 렘이 있어야 되는 이유가 그래야 그쪽 이득을 최우선시하지, 안 그렇게 되면 결국 이익, 최우선에서 밀릴 거라고 보기 때문이다. 효과가 없을 수도 있지만 그래서 서포트하는 기간이 필요한 것이다. (P)

그러나 설립에 적극적으로 반대 및 회의적인 의견을 피력하는 경우도 다수 있었다.

지역 중소 방송 전용 렘을 설립하는 것 자체를 반대한다. 협찬에 대한 엄격한 규제는 필요하다. 일종의 시청자의 속임수가 공공연하게 이루어지기 때문에 매우 엄격하게 규제를 해야 한다. 협찬을 하면 ‘이 내용이 협찬이다’ 혹은 프로그램 시작하면서 ‘여기에는 간접광고가 포함되어 있습니다.’ 해도 아무도 안 본다. 모르기도 하고. 봐도 그냥 헛으로 보기 때문에 그 협찬 장면이나 진행 흐름, 혹은 고기에 제품 등이 노출되거나 기능을 설명하면, 이런 것들은 분명히 ‘이건 협찬의 내용입니다’ 하고 밑에 자막을 크게 의무적으로 넣어야 하며, 이게 협찬이니까 감안하고 보세요 라

고 경고하는 것도 있어야 한다. (K)

지역 중소 방송 전용 랩은 일종의 속임수라고 생각한다. 아무 효과가 없기 때문이다. 지금 결합 판매 해서 서울에 있는 큰 미디어랩이 같이 팔아주니 팔리는 거지 ‘너희끼리 팔아봐’ 하면 안 팔린다. 자사랩을 설립하거나 방송사의 직접 판매를 허용하면 광고는 늘어날 것이다. 그러나 그렇게 했을 경우에 돈 주고 방송 만들어주고, 보도도 돈 주면 좋게 보도해주고, 홍보 프로그램이 막 늘어날 것이기 때문에 대단히 위험한 발상이라고 본다.(K)

소수지만 찬성하는 입장을 보이는 이도 있었는데, 다른 답변과 구별되는 점은 광고 판매의 역할 뿐 아니라 지역중소방송사의 위기를 이겨낼 수 있게 했던 사례 등에서 파악된 것, 예를 들어 본사의 광고판매 전문 인력이 지사에서 리더십을 발휘한 경우 등을 벤치마킹하여 관련 사업을 추진하는 역할 등을 부여할 수 있다는 의견이었다.

개인적으로 찬성하는데 당사자들이 싫어할 수도 있지 않을까 싶긴 하다. 직접 판매하는 게 좋으니까. 랩을 통해서 할 수 있을까 싶다. 시장 활성화 측면에서는 나쁘지는 않을 거다. 투명성 측면에서 보자면 원칙은 맞다. 근데 그 정도까지 챙겨야 되는 상황인가, 좀 너무 지나치지 않나 하는 생각도 든다. 낭비적인 측면이 있다. 진짜 경쟁력이 없고 자생력이 없는 지역 방송사 같은 경우는 전용 랩이 필요하다고 얘기를 할 수 있다. 근데 굳이 이게 왜 필요하나 하는 사업자의 생각도 있을 것이다. 그러나 광고판매 부서에서 오랜 노하우를 가진 임직원 교류 등이 이뤄지는 사례를 보면 그런 식의 활용이 가능하다면 의미가 있을 수 있다. (O)

1사1랩 제도는 실현 가능성이 있을 것 같다. 지금은 미디어랩이 2개만 있고, 종편에는 1사1랩을 하고 있는데, 이제 전체적으로는 지상파가 다 1사1랩으로 가길 원하는 것 같기 때문에 몇 년 안에는 1사1랩 제도로 갈 가능성이 있다. (S)

## ② 기타 규제 완화 방안

대대수의 인터뷰 참여자는 지역중소방송사 활성화의 가장 효과적인 방안은 기금 지원이라는데 동의하고 있었지만, 기타 방송광고 관련 규제 완화를 통한 방안에 대한 질문에서도 몇 가지 의견을 내었다. 긍정적인 의견을 보인 것은 세제 혜택이었고, 그 외 라이브리드, 타이틀 스폰서십에 대해서는 효과가 있을 것이라는 답변이 많았다.

가장 직접적인 방안은 기금지원이라고 본다. 물론 이 역시 약간 독립성을 저해하는 거 아니냐 하는 의견도 있다. 직접적으로 기금이 가게 되면 정부의 통제 범위 안에 들어가기 때문이다. 그걸로 인해서 방송사의 어떤 독립성이나 자율권이 훼손되는 건 같은 방송사 입장에서 바람직한 거라고 보지는 않는다. 그 기금을 제대로 사용했는지 기금을 어떤 식으로 지원할지 같은 부분은 상당한 논의가 필요할 것 같다. 세제 지원도 다 좋고 기부 협찬도 좋은데, 지금 논의가 많이 되고 있는 게 라이브리드나 타이틀 스폰서십이다. 그래서 이것은 지역 내지는 특수 방송사들한테 우선적으로 규제 완화를 해준다면 좀 효과는 있을 것 같다.(A)

타이틀 스폰서십은 도입되면 좀 효과가 있을 것 같다. 세제 지원이나 기금 지원도 당연히 직접적인 재원이 들어오는 구조니까 그게 효과적일 수 있다고 본다. 또 방송에 대한 심의 기구나 이런 게 별도로 존재하기 때문에 그쪽에서 기준을 세우고 적용하면은 가능하지 않을까 싶다.(D)

지역중소방송전용랩을 통해 라이브리드, 타이틀 스폰서십이 시행될 경우 지역중소방송광고 매출액 증가율은 어느 정도로 예상하는가에 대한 질문에 대하여 전반적으로 정확한 수치로 답변하기 어렵다고 하였다. 그나마 1~5% 정도의 답변이 있었으며 그나마 당장은 크지 않을 것이라고 답하였다.(A, B, D-1, F)

타이틀 스폰서십 활용은 과연 그 타이틀을 사려는 광고주가 있느냐가 관건인데 앞서 얘기 했듯 지역엔 그럴 광고주가 별로 없다. 따라서 중앙에

허용되는 표현 범위보다 훨씬 완화된 제도가 도입된다면 가능성이 있다고 생각한다. 매출액 증가는 1~2%로 미미할 듯.(F)

라이브리드 같은 것도 괜찮다고 본다. 큰 문제 없을 것이다. 매출액 증가 비율 예측은 시뮬레이션 같은 거를 다 해봐야 하는데 절대 알 수가 없고, 증가율은 기껏 해봐야 2-3% 수준이라고 본다. 그래도 각자가 먹고 살려면 이것저것 다 해봐야 하고, 해서 잘 되는 건 계속 해보는 거다.(L)

#### (5) 정률제 전과료 도입

정률제 전과료에 대한 답변을 살펴보면, 무엇보다 정률제 전과료 도입은 바람직하지만, 기존에 왜곡된 전과료 구조가 해소되지 않아서, 지역방송 간에 매출액 불균형이 상당히 심하게 발생하고 있다. 이 부분에 대한 개선이 반드시 이루어져야 한다는 입장(E)과 지역방송사의 재정적 안정 면에서 어느 정도 효과가 있을 것으로 예상하는 답변도 있었다.(R) 그러나 지역방송이외의 인터뷰 참여자들마다 다양한 입장에서의 의견을 제시하고 있었다.

전과료를 더 많이 주게 되면 어쨌든 지역 민방은 매출에 대한 안정성이 생긴다. 지금은 중요한 이벤트가 생기면 편성이 다 뒤바뀌고 그러면 그 해에 지역 민방이 얼마만큼 손해가 날지를 자기들도 모른다. 도입의 성과 예상은 굉장히 긍정적으로 생각하고 있다. 다만 거기에 변수들이 있는 게 노력한다고 안 되는 것들이 존재한다. 판매 상황이라든지 콘텐츠적인 측면에서 저희가 노력을 하려고 했는데 생각보다는 콘텐츠가 좋지 않았다는지 이런 여러 변수가 있을 수 있다. 그런 부분에 있어서는 영향을 미칠 수 있겠지만, 향후 3년 내에는 어쨌든 간에 나쁘지 않을 것이라 본다. (J)

자사는 지난 5개년 동안의 지역에 있던 결합 판매 부분들을 다 정리하여 녹여냈다. 향후 mbc와 지역 mbc는 결합 판매가 없어지더라도 이전에 받았던 결합 판매 부분들에 대한 비율의 적용은 동일하게 받을 것이다. 지역



mbc는 안정적인 자원 부분도 일단 담보를 했고, 추가적으로 보면 지역이 서울과 연계되는 판매 시스템에서 본인들이 팔 수 있는 물건이 기존에는 많이 없었다. 그 물건들까지도 키사가 충분히 확보해줘서, 향후 완벽한 정률제 체계가 된다고 하면 지역도 본인들이 가지고 있는 자원 등을 바탕으로 영업할 수 있는 토대가 마련이 됐다. 서울과 지역 mbc 같은 경우는 결합 판매 소송 이후 이에 대한 대응이 1차적으로 잘 마련됐다고 평가하고 있다.(B)

자사 입장에서는 지역 민방이 죽으면 우리 네트워크 전국 체제가 깨진다. 그렇기 때문에 sbs와 지역은 이 전파료를 포함해서 전체적으로 광고 틀을 내서 어느 정도의 매출을 보장해 주는 그런 협정이 또 있다. 네트워크 협약의 틀 내에서 해결이 되는 거라 전파료 하나만 놓고서 해결되거나 그러진 않는다. 근데 지역 민방의 수중계 비율을, 자체 제작 비율을 좀 줄여서 15%만 너네 거 제작을 하고, 나머지는 너네가 자신 있으면 3-40% 갈 수는 있는 거고 자신 없으면 한 15% 해라. 그다음에 자율적으로 하는 것이다. 이렇게 해놓으면 그 내에서 전파료는, 어쨌든 서울에서 콘텐츠가 팔리면 지역을 나눠주게 되니까 전파료의 비중도 높아지면서 지역은 지역 나름대로의 제작비에 대한 부담과 경영 부담이 줄어드는 측면이 생긴다. 하지만 고치면 해결되는 구조가 아니기 때문에 이렇게 전체적인 큰 틀에서 봐야 된다. ‘전파료를 정률제로 하면 좋다’ 라는 건 지역들이 주장을 하는 거고, 그럴 필요 없이 전파료를 정률제로 하든 지금 현재 방식으로 하든 간에 ‘네트워크 체제 내에서 서로 잘 협의해서 하라’ 라고 하면 된다. (C)

민영미디어업의 출현, 다매체 시대를 맞이하여 지역 중소방송의 매출은 지속적으로 하락해 왔다. 특히 정액제로 고정되어 있는 전파료 체제는 할증 판매 같은 새로운 판매방식에 지역중소방송의 중계역할을 제대로 반영하지 못해 MBC의 경우 본사와 지역의 TV 광고매출 구성비가 2009년 65:35에서 2021년 73:27로 전체 광고매출에서 지역MBC의 매출이 차지하는 부분은 계속 줄어들고 있음. 정률제 전파료의 도입은 이러한 하락세를 막아줄 수 있을 것이다. 정률제 전파료를 도입함으로써 중앙방송사가 광고단가보다 높은 가격으로 팔 경우(할증판매) 증가된 광고비가 그 광고를

중계하는 네트워크 지역사에도 배분되게 함으로써 지역중소방송사의 매출 하락을 완화하는데 큰 도움이 될 것이다. (F)

전면적으로 다 재검토해야 된다고 본다. 이게 오래된 것인데, 워낙 민감하니 못 바꾸고 있었던 것이기 때문이다. 시장은 엄청 바뀌고 광고 판매 방식도 달라졌는데, 어쨌든 방송사의 매출에 직접적으로 영향이 있으니까 누구도 먼저 이런 분쟁을 안 만들려고 서로 침묵적 담합을 하고 있다고 본다. 전부 재검토해서 합리적으로 다시 조정할 필요는 있다고 본다.(K)

시청률에 근거해서 배분을 해야될 것이다. 기준은 시청률인 게 가장 맞다. 거기다 가중치를 준다거나 그럴 수도 있지만 그건 시장 원리와는 맞지 않는 것 같다.(L)

#### (6) 품목 광고 규제 완화

품목 규제는 지역 중소 방송사뿐만 아니라 전체 지상파가 다 적용이 되는 부분이어서 갈등적 의견 표명보다는 전반적으로 규제를 완화해야 한다는 주장이 강했다,

품목광고의 경우 제도적으로 불가하므로 효과가 적을 것이라는 의견이었다. 그러나 법조계 내에서 할 수 있는 건 법적인 내에서 다 해야한다는 의견이 있었는데, 너무 지나쳐서 시청자가 외면하지 않는 한 할 수 있는 모든 것을 다해야 한다(L)는 주장에서 방송광고 시장의 절실한 상황이 가늠되었다. 이는 역시 변화하는 미디어 환경에 맞춰서 완화되어야 한다는 것인데, 한 인터뷰 대상사는 “진짜 품목 규제를 실현을 할 의지가 있고 중앙 지상파까지는 약간 우려가 된다고 하면 일단 지역 중소 방송사 (중에서도 약간의 방송사 특성들을 봐야 되겠지만) 먼저 완화해 주고 이 영향을 본 다음에 시차를 두고 중앙 지상파까지 허용하는 방향도 대안적으로 고민해봐야 되지 않을까 싶다. 전문의약품,

의류, 주류 이 정도가 우선일 것 같다. (A)”는 의견을 내기도 했다.

그럼에도 품목광고규제의 취지에 관해서는 견지하고 있어서 위험물질이나 도박 등 사회적으로 문제가 될 수 있는 부분이 아닌 해외 사례에서 볼 수 있는 사례 수준의 규제 완화를 요청하고 있었다.

품목 문제라든지 이런 부분에 대한 거는 당연히 (완화) 해주는 게 좋을 것 같다. 일단 1차적으로는 광고 품목이나 이런 부분은 유료 방송 수준으로 최소화 해야 되고, 나아가 지금 현재의 경쟁 상대가 ott와 유튜브 등 인터넷 매체까지 다 포함되는 것이기 때문에 그 정도 수준까지 일단 풀어놓고 가야 한다. 즉, 단계를 놓고 본다면 지역 중소방송사들은 유튜브 내지 인터넷까지도 포괄하는 형태의 동일 규제, 중앙 지상파 같은 경우는 유료 방송과 동일한 규제, 이런 식으로 하는 게 바람직하지 않을까 생각한다. (C)

생명에 결부된 의약품 같은 경우는 그것도 선별을 좀 해야 되는데 저희 같은 경우는 세나개 프로그램 할 때 의약품법하고 동물보호법이 같이 2개가 적용되니까 ppl이 불가한 것으로 걸렸다. 법들도 판례를 봐서 더 중요한 쪽 하나만 적용을 하는 식으로 해야 한다.(D-1)

품목 규제도 전반적으로 좀 완화를 논의할 필요가 있다. 그러나 완화뿐 아니라 강화까지도 포함을 하지 않을까. 강화돼야 할 것은 강화시켜야 되고 또 완화시켜야 중단해야 될 것들을 재점검해 볼 필요가 있다고 생각한다. 협찬과 더불어, 생명과 직결되는 건강식품, 의약품, 총기류, 자살, 혐오 등에 관해서는 강화를 해야 되지 않을까. 건강 생명을 악화시킬 수 있는 것에 대한 협찬을 열어준다는 것은 아니라고 본다. (N)

## 제 2절 광고주, 광고대행사 대상 설문조사

### 1. 서론

지상파방송 광고 결합판매 제도는 중앙 지상파 TV 3사에 비해 시청자의 선호도가 떨어져서 광고를 자력 판매하기가 쉽지 않은 중소 지상파 방송사의 광고 판매를 지원하기 위한 정책이다. 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제20조(방송광고 결합판매 지원)에는 지상파방송 광고판매 대행자인 미디어랩이 네트워크 지역지상파방송 사업자 및 중소 지상파방송 사업자의 방송광고를 다른 지상파방송 사업자의 방송광고와 결합하여 판매하여야 한다는 의무를 규정하고 있다(제1항). 그리고 동조 제2항에는 직전 회계연도 5년간의 지상파방송 광고매출액 중 네트워크 지역 지상파방송 사업자 및 중소 지상파방송 사업자에게 결합판매된 평균 비율 이상으로 하여야 한다고 규정한다. 그리고 정책의 집행을 위한 세부적인 사항은 「방송광고 결합판매 지원고시」에 규정하고 있다.

그런데 방송시장 내에서 유료방송 가입자가 늘어나고, MPP(Multiple Program Provider)와 MSP((Multiple System operator and Program provider)의 규모가 확대되면서 지상파방송과 유료방송 사이에 광고재원을 사이에 둔 경쟁이 심화되고 있다. 또한 최근에는 유튜브(Youtube), 넷플릭스(Netflix) 등 글로벌 OTT (Over-the-top) 사업자를 중심으로 CP(Contents Provider) 사업자들이 시장에 진입하여 비중을 확대하면서 미디어 이용 측면에서 세분화가 빠르게 진행되고 있다. 또한 네이버, 구글(Google) 등 인터넷을 이용하여 정보를 제공하는 사업자들도 미디어 광고시장에 진입하여 매출을 확대하고 있다. 그러므로 전통적인 지상파 방송의 이용도가 낮아지고, 디지털 미디어와의 경쟁이 심화되면서 지상

파의 방송광고 매출이 빠르게 축소되어 왔다. 이로 인해 중앙 지상파TV 3사의 경쟁력에 의존하여 운영되던 중소방송사 광고에 대한 결합판매를 유지하기가 점점 더 어려워지고 있다.

이러한 현실을 반영하여 경영이 어려워지는 중앙 지상파3사와 결합판매를 실행하는 미디어렐으로부터 결합판매 의무의 폐지 주장이 제기되어 왔다. 그러나 결합판매가 중소방송사의 수입에서 차지하는 비중이 80%를 넘는 사업자가 다수를 차지할 정도로 높은 의존도를 보이며, 오랜 결합판매 지원에 적응하여 광고 마케팅 기능이 퇴화된 중소방송사들에게 결합판매 의무의 중단이 큰 타격을 줄 것은 명확하다. 그러므로 정부는 폐지 논의에 앞서서 대안을 먼저 마련할 필요가 있다.

그러나 디지털 미디어와 유료방송과의 경쟁으로 지상파 방송산업의 규모가 날로 줄어드는 현 상황에서는 중소방송사 지원을 위한 재원 발굴이 현실적으로 어렵다. 그러므로 공적 재원 투입이 거의 유일한 해법으로 거론되어 왔다. 지원을 위한 신규 기금의 설치에는 기획재정부의 승인이 필요한데, 사실상 불가능한 상황이다. 그래서 기존 방송통신발전기금을 활용하는 내용의 『지역방송발전지원 특별법』을 2014년에 제정하기도 하였으나, 기금의 규모가 작아서 수원자들의 불만이 있다. 그러므로 이 기금이 결합판매 제도의 대안이 되기는 어렵다.

대안이 마땅치 않은 상황에서 결합판매 의무 폐지에 대한 논의가 진행된 적이 있다. 그리고 유력한 대안 중 하나로 결합판매를 폐지한 후 우선 중앙 지상파TV 3사의 광고매출의 일정 비율을 거두어 중소 방송사업자에게 제공하자는 방안이 제기되었다. 이는 중소방송사의 광고를 결합하여 판매하지 않아도 되기 때문에 이들의 광고판매에 어려움을 겪고 있는 미디어렐의 고통을 크게 덜어줄 수 있다. 그러나 중앙 지상파 방송 3사의 입장에서는 중소방송사들이 중앙3사의 경쟁력에 의존하는 구조에는 변함이 없으므로, 여전히 불만을 제기할 가능성이 크다. 그로

므로 문제에 대한 해결책을 정책화할 때에는 그 정책이 초래할 변화를 사전에 면밀히 검토하여, 부정적인 효과는 줄이고 성과는 극대화할 수 있도록 기획하여야 한다.

본 장에서는 2021년도에 수행된 한국전파진흥협회(2021.12, p.146-159)의 후속연구로 결합판매의 폐지가 광고시장에 미칠 영향에 대한 실증분석을 완성하고, 정책적인 시사점을 도출한다.

## 2. 광고 수요곡선 추정을 통한 탄력성 추정

2021년에 수행된 연구에서 중앙 지상파3사의 광고시장에 대한 패널(Panel) 데이터를 이용하여 계량분석을 수행한 바 있다. 본 절에서는 그 결과에 대한 이해를 돕기 위하여 선행연구에 결과를 간단히 설명한다.

분석을 위하여 식(1)과 같이 지상파TV 3사의 광고에 대한 수요곡선 모형을 만들었다. 모형내 종속변수로는 광고 판매물량을 채택하였고, 광고 가격, 유료방송 가입자 수, GDP, 미디어렐의 수, 채널별 연평균 가구 시청률을 독립변수로 채택하였다. 이 중에서 유료방송 가입자 수, GDP, 미디어렐의 수는 방송사(individual)별로 변화되지 않고 시간의 변화에 의해서만 바뀐다. 그리고 광고판매 물량과 가격, 시청률은 시간과 방송사 모두에 의해 변화된다.

$$(1) \ln Q = \beta_0 + \beta_1 \times \ln P + \beta_2 \times \ln PayTV_t + \beta_3 \times \ln GDP_t + \beta_4 \times MediaRep_t + \beta_5 \times \ln Hrate$$

여기서  $i$  : 방송사업자.  $t$ : 연도

분석에 사용된 자료들은 <표 4-6>에 보여지는데, 2008 ~ 2020년에 대한 중앙 지상파 3사의 패널자료이다. 광고물량은 TV, 라디오 등을 통해 지상파TV 3사가 판매한 광고물량을 분 단위로 기록한 것이다. 전국방송

인 KBS2는 전국의 광고매출을, MBC와 SBS는 서울 중앙사의 광고판매 물량을 나타낸다. 광고의 평균가격은 한 해 동안 달성한 광고매출액과 광고판매 물량을 이용하여 산정하였다. 그리고 통계청에서 발표하는 ‘소비자 물가지수(Consumer Price Index)’를 이용하여 2019년의 물가 수준으로 환산하였다. GDP는 한국은행이 발표하는 ‘GDP Deflator’를 이용하여 2019년 수준으로 환산하였다. 그러므로 분석 결과는 모두 2019년의 화폐가치를 기준으로 해석하여야 한다. 연평균 가구시청율은 하루 중에서 06:00-24:59:59 동안의 19시간을 기준으로 전국적으로 측정 한 채널별 연평균 가구 시청률(%)이다.

그런데 수요곡선에서 가장 중요한 역할을 하는 광고판매 물량과 광고 평균가격 자료는 한국방송광고공사(kobaco)로부터만 구할 수 있었다. 그러므로 SBS에 대한 자료는 미디어렙이 분리되기 이전인 2011년까지만 KOBACO로부터 확보할 수 있었다. 그래서 불균형(unbalanced) 패널자료를 구성하였다.

수요곡선은 계수의 추정치가 탄력성으로 해석이 가능한 로그 선형모형으로 구성된 후, 패널분석을 수행하였다.

<표 4-6> 국내 지상파방송 광고시장 패널자료

방송사	연도	광고판매물량(분)**	광고평균가격(원)*	유료방송가입자(만단자)***	국내총생산(억원)****	미디어렙수	연평균가구시청율(%)** ***
ID	time	Q	P	PayTV	GDP	Media rep	Hrate
1	2008	115,800	1,753,545	1,942	13,766,022	1	6.068
1	2009	100,058	1,927,073	2,134	13,875,143	1	6.252
1	2010	105,746	2,001,169	2,250	14,819,209	1	6.280

1	2011	104,593	1,963,808	2,301	15,365,464	1	5.502
1	2012	105,178	2,006,195	2,324	15,734,694	2	5.758
1	2013	103,745	1,897,328	2,550	16,232,543	2	5.408
1	2014	93,799	1,865,530	2,747	16,752,383	2	5.354
1	2015	100,829	1,641,357	2,827	17,223,019	2	4.662
1	2016	97,263	1,420,305	3,003	17,730,567	2	4.806
1	2017	86,547	1,387,003	3,167	18,290,776	2	4.245
1	2018	66,260	1,651,239	3,278	18,822,650	2	3.862
1	2019	62,241	1,362,040	3,381	19,244,981	2	3.435
1	2020	54,604	1,397,623	3,475	19,080,973	2	3.215
2	2008	150,381	1,431,642	1,942	13,766,022	1	6.288
2	2009	120,251	1,372,244	2,134	13,875,143	1	5.987
2	2010	133,631	1,397,288	2,250	14,819,209	1	5.756
2	2011	133,393	1,527,283	2,301	15,365,464	1	5.682
2	2012	115,065	1,429,684	2,324	15,734,694	2	4.590
2	2013	100,015	1,560,317	2,550	16,232,543	2	5.043
2	2014	88,834	1,620,934	2,747	16,752,383	2	4.882
2	2015	97,739	1,526,495	2,827	17,223,019	2	4.988
2	2016	92,335	1,367,762	3,003	17,730,567	2	4.548
2	2017	69,415	1,322,115	3,167	18,290,776	2	3.471
2	2018	64,725	1,321,281	3,278	18,822,650	2	2.959
2	2019	58,926	1,216,777	3,381	19,244,981	2	2.322
2	2020	51,473	1,351,630	3,475	19,080,973	2	2.257
3	2008	103,855	1,698,717	1,942	13,766,022	1	6.334
3	2009	89,146	1,665,636	2,134	13,875,143	1	6.416
3	2010	99,895	1,773,681	2,250	14,819,209	1	6.711
3	2011	110,380	1,618,756	2,301	15,365,464	1	5.578

\* ID = 1, KBS2, ID = 2, MBC, ID = 3, SBS.

\*\* 출처 : 한국방송광고진흥공사(KOBACO) 자료

\*\*\* 출처 : 방송통신위원회 '방송산업 실태조사 보고서' 각호

\*\*\*\* 출처 : 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr)

\*\*\*\*\* 출처 : 닐슨코리아

패널분석은 분석 과정에서 몇 가지 검증을 거친다. 우선 일반최소자승법(Ordinary Least Squares, OLS)으로 추정하는 합동(pooled) 모형 대비 고정효과(fixed effect) 모형의 효율성을 검증하기 위해 F-테스트를 시행한 결과, 통계량이 10.476으로 나타나 Learner의 경계값 2.7996을



넘었다. P-값은 0.0006으로 고정효과 모형이 우월성이 없다는 귀무가설을 기각하였다. 다음으로 'Hausman Test'를 수행하였는데, 카이제곱( $\chi^2$ ) 통계량이 5.1296(P=0.1625)로 나타나 귀무가설인 확률효과(random effect) 모형을 기각할 수 없었다. 그러므로 확률효과 모형으로 분석하였고, <표 4-7>에서 그 결과를 보여준다.

<표 4-7> 지상파TV 방송3사 광고에 대한 수요곡선 추정

변수	추정값	t-value
$\beta_0$	-21.5481	-1.9538*
$\ln P$	-0.5494	-3.4055**
$\ln PayTV$	-2.5278	-5.2565**
$\ln GDP$	3.5776	4.2034**
<i>Mediarep</i>	-0.0205	-0.3609
$\ln Hrate$	0.8283	7.5309**
Adjusted $R^2$	0.8643	

\* 유의수준 5% 이하(\*), 유의수준 1% 이하(\*\*)

미디어랩의 수를 제외한 모든 변수들이 유의수준 5% 이하에서 지상파방송 3사의 광고판매에 유의미한 영향을 미침을 확인할 수 있다. 유료방송 가입자가 1% 증가하면 지상파3사의 광고판매 물량이 2.53% 줄어든다. 연평균 가구 시청률이 1% 증가하면 광고판매 물량이 0.83% 증가한다. GDP의 1% 증가는 광고판매 물량을 3.58% 증가시킨다. 그리고 광고요금이 1% 인상되면 광고판매 물량이 0.5494% 감소한다. 즉 광고수요의 가격탄력성이 0.5494로, 지상파TV 3사의 광고가 비탄력적인 재화임을 확인할 수 있다.

### 3. 광고시장의 변화에 대한 시나리오

2012년 ~ 2020년 사이에 시행된 결합판매를 통해 이루어진 광고매출이 지상파TV 3사의 광고매출에서 차지하는 비중은 평균 15.3%로 나타났다. 광고주가 지상파TV 3사의 광고 100원어치를 구매하기 위해 115.3원을 지불한 것이다.

<표 4-8>에는 지상파TV 3사가 광고가격을 평균 10 ~ 70%까지 올릴 경우에 지상파 3사의 광고물량과 광고매출의 변화를 보여준다. 2020년 상황에서 중앙 지상파 3사가 광고가격을 15% 올리면, 광고물량이 7.4% 줄어들고 광고매출은 총 6.5% 증가한다. 그러므로 결합판매를 폐지한 후 중앙 3사로부터 거두어서 중소방송사에 나누어 줄 재원은 기존의 15.3% 대비 8.8%가 부족하다.

<표 4-8>에 의하면 중앙3사의 광고가격을 40% 수준까지 올려야 추가되는 광고매출이 16.4%가 되어 현재 결합판매 수준의 지원이 가능할 것이다. 그러나 앞으로 미디어간 경쟁이 심화되는 가운데 유료방송이나 OTT의 이용도가 더 증가하고 지상파 3사의 시청률이 낮아져서 매체 영향력이 낮아진다면, 이들의 광고가격을 현재보다 40% 이상 올리기는 매우 어려울 것이다. 그러므로 이러한 환경에서는 결합판매의 폐지가 지상파방송 광고시장 전체에 손실을 입힐 가능성이 우려된다.

〈표 4-8〉 2020년 기준으로 광고가격 인상에 따른 지상파3사의  
광고수요 및 매출의 변화

가격인상률	0%	10%	15%	20%	30%	40%	50%	60%	70%
물량증감율	0%	-5.1%	-7.4%	-9.5%	-13.4%	-16.9%	-20.0%	-22.8%	-25.3%
매출증감률	0%	4.4%	6.5%	8.6%	12.5%	16.4%	20.0%	23.6%	27.0%

이 분석은 수요곡선을 그대로 이용하였으므로, 지상파TV 3사가 현재의 가격수준을 유지하면 현재의 물량만큼만 판매됨을 전제로 한다. 이는 광고주나 광고대행사 측이 현재의 지상파TV 3사 광고의 시장가격을 결합판매와 분리하여 적절한 가격으로 받아들이고 있다는 뜻이다.

만약 광고주나 광고대행사 측이 결합판매로 구매한 중소방송사의 광고가 결합판매를 위해 추가로 지불한 비용 대비 100%의 가치를 가진다고 느끼면, 지상파TV 3사의 광고의 구매 가격은 시장가격과 동일해진다. 그러나 중소방송사 광고의 가치를 낮게 평가하는 광고주는 결합판매로 지불한 비용까지도 중앙 3사의 광고가격으로 인식할 수 있다. 즉, 중앙 지상파TV 3사의 광고가 가진 높은 영향력과 대체 불가능성으로 인해 광고주들이 중소방송사의 광고가 불필요함에도 불구하고 결합판매 비용을 마치 세금처럼 지불하면서 중앙3사의 광고를 구매한다는 것이다.

전자의 경우에는 결합판매 의무를 폐지하면 <표 4-8>과 같은 행태를 보일 것이다. 그런데 후자의 경우에는 결합판매로 인한 추가비용이 사라지면 중앙3사 광고의 실질 가격이 하락한 것으로 받아들일 가능성이 크다. 이 경우에는 3사가 현재와 동일한 광고가격을 제시해도 광고 구매물량을 늘릴 가능성이 높다. 그리고 지상파 중앙3사도 광고주의 결합판매 부담을 자사의 광고매출로 연결하기 위해 광고가격을 인상할 유인이 있다. 그러므로 보다 현실적인 시장의 변화를 고찰하기 위해 광고주나 광고대행사의 인식과 중앙3사의 대응을 분석 모형에 반영할 필요가 있다.

결합판매 매출의 비중이 15.3%일 경우에 결합판매가 없어진다면 가격이 13.3% 인하되는 셈이 된다<sup>23)</sup>. 그러므로 현재의 가격으로 지상파TV 3사의 광고를 결합판매 없이 판매하면 광고주는 광고 가격이 13.3% 인하

된 것으로 느낄 수 있고, 이로 인해 광고판매 물량이 증가한다. 이러한 전제를 이용하여 구한 광고 수요와 매출액의 변화가 <표 4-9>에 나타나 있다.

결합판매를 폐지하고 광고의 가격을 유지하면 광고물량과 매출액이 모두 8.13%씩 증가한다. 그러므로 15.3%의 추가적인 광고판매를 달성하여 현재의 지상파방송 광고시장의 총 규모를 유지하기 위해서는 광고가격을 20%보다 조금 낮은 수준으로 인상하여야 한다. 그러나 전술한 바와 같이 현실적으로 광고 가격을 인상하는데 한계가 있으므로, 매출의 증가 폭도 제한된다.

<표 4-9> 2020년 기준으로 광고가격 인상에 따른 지상파 3사의  
광고수요 및 매출액의 변화

가격인상률	0%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%
물량증감율 (2020년 실 수요 대비)	8.13%	2.62%	-2.17%	-6.38%	-10.12%	-13.46%	-16.48%	-19.21%
매출증감률 (2020년 실 매출액 대비)	8.1%	12.9%	17.4%	21.7%	25.8%	29.8%	33.6%	37.3%

#### 4. 설문조사 시행

앞 절에서 결합판매 의무화의 폐지가 시장에 미칠 영향에 대해 광고주나 광고대행사의 광고가격에 대한 인식이 중요한 영향을 미침을 주장하였다. 그러므로 결합판매에 대한 광고주와 이들을 대리하는 광고대행사의 인식을 확인하기 위해 설문조사를 시행하였다. <표 4-10>에는 설문조사의 개요를 보여준다. 설문조사에는 광고주의 관계자가 28명, 광고

$$23) \frac{(1 + 15.3\%) - 1}{(1 + 15.3\%)} = 0.1327$$

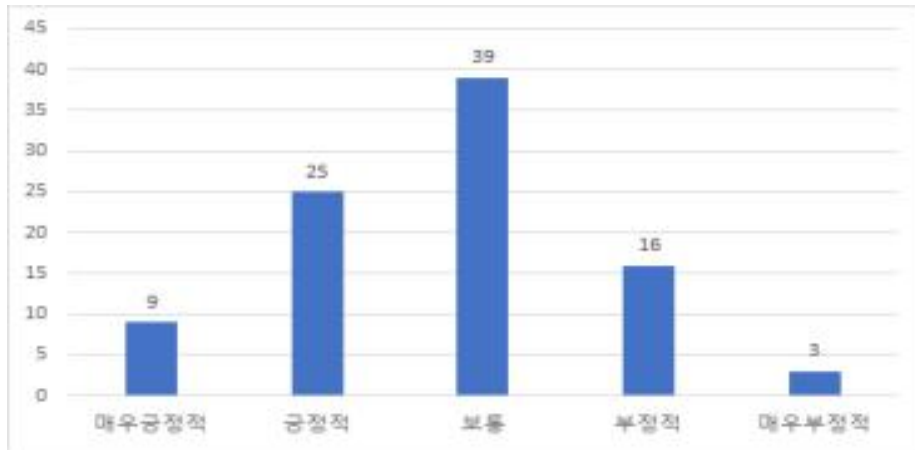
대행사의 관계자가 71명이 참여하였다. 이들이 소속된 기업의 연간 광고집행액은 50억 원 이하와 500억 원 이하가 각 14명, 15명으로 26.8%와 25.0%를 차지하였다. 100억 원 이하는 4명으로 7.1%를 차지하였다. 본 절에서는 설문조사를 통해 확인한 주요 시사점들을 우선 분석한다.

<표 4-10> 전문가 설문조사의 개요

구분	내용			
조사 대상	· 광고주와 광고대행사 99명			
	항목		빈도	비중
	소속	광고주	28	28.3%
		광고대행사	71	71.7%
	연평균 광고집행액	10억원 이하	8	14.3%
		50억원 이하	14	25.0
		100억원 이하	4	7.1%
		500억원 이하	15	26.8%
		1,000억원 이하	7	12.5%
		5,000억 이하	7	12.5%
1조원 이하		1	1.8	
조사 방법	· 구조화된 설문지와 면접원에 의한 대면조사			
조사 기간	· 2021.9.26.~2021.11.19.(8주간)			

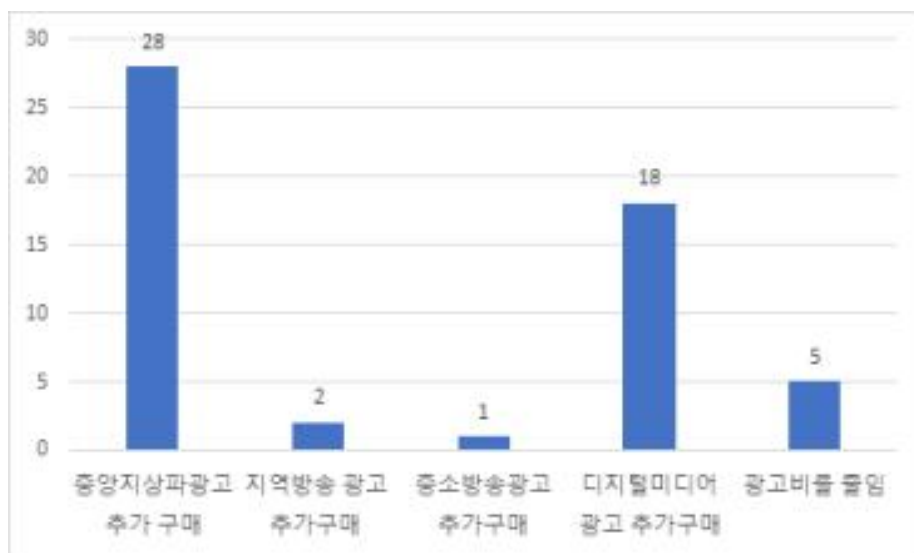
방송광고 결합판매 의무 폐지에 대한 인식을 조사한 결과, 긍정적인 응답이 34명으로 부정적인 응답(19명)을 크게 넘어섰다. 그러므로 결합 판매에 대한 광고업계의 부정적인 인식을 확인할 수 있다.

[그림 4-5] 방송광고 결합판매 의무 폐지에 대한 전문가 인식



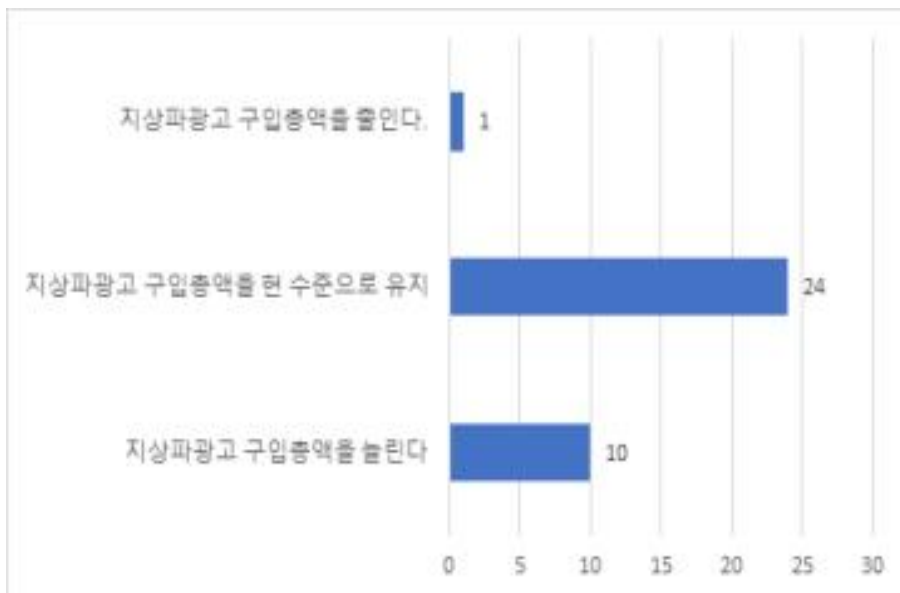
방송광고 결합판매 의무가 폐지되면 이로 인해 확보할 잉여재원을 중앙 지상파3사의 광고의 추가 구매에 사용하겠다는 응답이 28명으로 압도적이었다. 그러나 지역방송이나 중소방송의 광고 구매에 사용하겠다는 응답은 매우 적었다. 그리고 잉여재원의 상당 부분이 OTT 등 디지털 뉴미디어의 광고구매로 유출될 가능성도 확인하였다.

[그림 4-6] 방송광고 결합판매 의무 폐지에 대한 대응(복수 응답)



방송광고 결합판매 의무를 폐지할 경우에 지상파 방송광고 구매금액의 변화를 질문한 결과, 현 수준을 유지하겠다는 응답이 24명으로 압도적이었다. 즉, 지상파 방송광고 구입 총액을 줄이지는 않을 가능성이 높는데, 이를 [그림 4-6]의 결과와 비교하면 중앙 지상파 3사의 광고 구매에 집중될 가능성이 큰 것으로 예상된다. 그러므로 중앙3사 광고매출의 일부를 중소방송에 할당하는 방안은 일단 현실성이 있을 것으로 판단된다. 그리고 지상파 방송광고 구입 금액을 늘린다는 응답도 10명으로 적지 않았는데, 이는 중앙3사 광고가격이 하락한다는 인식 때문이라고 판단된다. 이러한 인식이 확산되어 광고업계를 주도한다면 결합판매 의무의 폐지 후에 지상파 방송광고 매출이 늘어나서 중앙사와 중소방송 모두 ‘win-win’할 수 있을 것이다.

[그림 4-7] 방송광고 결합판매 의무 폐지시에 지상파 방송광고 구입금액의 변화



## 5. 시장의 반응에 대한 추정

3절에서 현재의 결합판매 의무제도 하에서 광고가격에 대한 광고주의 인식에 따라 이 의무 폐지시에 대응이 다르고, 이로 인해 시장에 초래될 변화를 정량적으로 살펴보았다. 본 절에서는 광고 구매에 대한 결정권을 가진 광고주와 광고를 실제로 구매하는 광고대행사 전문가에 대한 설문조사 결과를 계량분석에 적용하여 시장에 미칠 파급효과를 정량적으로 추정한다.

광고가격에 대한 인식을 확인하기 위해 설문조사에서 [그림 4-8]과 같이 질문하였다. 현재 상황에서 중앙 지상파TV 3사의 광고가격에 대한 인식을 객관식으로 질문하였는데, 우선 결합판매로 지불하는 비용을 세금과 같이 인식하고 있는지를 선택지로 제시하였다. 이를 선택한 응답자는 결합판매 비용까지 중앙 3사의 광고가격으로 인식하므로, 결합판매 의무가 폐지되면 광고가격이 인하된 것으로 인식한다. 두 번째 선택지는 현재의 중앙 지상파3사의 시장가격을 실제 가격으로 인식한다는 내용으로, 결합판매되는 중소 지상파방송사의 광고를 구매할 필요가 있거나 혹은 그 광고의 가치를 인정하는 경우이다.

설문조사 결과 70명이 이 문항에 응답을 하였는데, 그 중 62명이 1번을 선택하여 88.6%를 차지하였다. 2번을 선택한 응답자는 8명으로 11.4%에 그쳤다. 그러므로 다수의 광고업계 전문가들은 세금처럼 결합판매를 구매하여 왔고, 지상파 중앙3사의 광고가치를 실제 시장가보다는 최소 15% 이상 높게 평가하고 있는 것으로 판단된다.



[그림 4-8] 중앙 지상파3사의 광고가격에 대한 전문가들의 인식 조사  
 문항

D5. 귀하는 현재 상태에서 지상파TV 중앙3사의 광고의 가격에 대한 다음의 인식 중에서 어디에 더 동의하십니까?

① 현재 결합판매에 소요되는 비용은 지상파TV 중앙3사의 광고에 추가되는 세금과 같으므로, 지상파TV 중앙3사의 광고가격에는 결합판매 비용까지 포함하여 인식한다.

※ (예시) 지상파tv 중앙3사 광고가격이 100원이고 이로 인한 귀사의 결합판매 금액이 15원이라고 할 때, 지상파TV 중앙3사의 광고가격을 115원으로 인식하고 이를 기준으로 구매를 결정한다.

② 현재 지상파TV 중앙3사에 직접 지불하는 광고가격(결합판매 비용 배제)을 이 광고의 가격으로 인식한다.

※ (예시) 지상파TV 중앙3사의 광고가격이 100원이고 귀사의 결합판매 금액이 15원이라고 할 때, 지상파TV 3사의 광고가격을 100원으로 인식하고 이를 기준으로 구매를 결정한다.

<표 4-8>과 <표 4-9>의 결과에 [그림 4-8]의 설문조사 결과를 결합하면 최종적으로 시장에서 나타날 반응을 확인할 수 있다. <표 4-11>에 그 결과가 보여지고 있는데, 지상파3사의 광고가격을 현재 시장가격 수준으로 유지할 경우 광고 판매량이 7.2% 증가하고, 매출액도 그 만큼 증가하는 것으로 나타났다. 그리고 가격을 10% 인상하면 광고 물량은 1.7% 증가하여 현재와 비슷한 수준인데, 매출은 11.9% 증가하는 것으로 나타났다. 그리고 광고 가격을 20% 인상하면 16.4%의 매출 증가가 예상된다. 그러므로 현재의 결합판매 수준의 매출을 지상파가 추가로 확보

할 수 있게 되므로, 이를 중소 방송사에 배분하면 결합판매를 무리 없이 대체할 수 있다. 전술한 바와 같이 가격에 비탄력적인 광고 수요로 인해 가격을 인상하면 그보다 물량 감소분이 작아서 매출액은 증가한다. 그러나 매출액의 증가 속도는 가격 인상에 비해 느리다. 그러므로 70%까지 광고가격을 올려도 매출 증가율은 36.2%에 그친다. 그런데 이 분석결과는 2020년을 기준으로 한 것이므로, 앞으로 지상파 3사의 시청률이 더욱 낮아져서 광고매출액이 줄어들거나, 광고가격을 20% 인상하기가 어려워진다면 결합판매를 대체할 역량이 줄어들 수 있다.

〈표 4-11〉 2020년 기준으로 광고가격 인상에 따른 지상파 3사의  
광고수요 및 매출액의 변화 (광고주의 가격인식 반영)

가격인상률 물량증감율	0%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%
(2020년 실 수요 대비)	7.2%	1.7%	-3.0%	-7.2%	-10.9%	-14.2%	-17.2%	-19.9%
매출증감률								
(2020년 실 매출액 대비)	7.2%	11.9%	16.4%	20.7%	24.8%	28.7%	32.5%	36.2%

## 6. 결론 및 시사점

본 장에서는 광고주나 광고대행사 등 광고구매 관련 현업 전문가를 대상으로 설문조사를 수행하여 광고주의 지상파3사 광고가격에 대한 인식을 확인하였다. 이는 2021년도에 수행된 선행연구에서 광고주의 가격 인식이 결합판매 의무 폐지 후에 나타날 시장에 대응에 큰 영향을 미침을 확인하였기 때문이다. 설문조사를 통하여 광고주나 광고대행사는 88.6대 11.4로 중앙 지상파3사의 광고가격이 실제 시장가격보다는 결합 판매되는 중소방송사의 광고비용까지 모두 포함하는 것으로 인식하고 있음을 확인하였다. 이 결과를 선행연구에서 구한 지상파TV 3사의 광고

수요곡선과 결합하여 결합판매 의무를 폐지할 경우에 예상되는 광고 매출액의 변화를 정량적으로 확인하였다.

분석 결과 두 가지 유형의 인식을 가진 광고주가 섞여 있기 때문에, 현재의 가격수준을 유지해도 광고 판매가 증가하여 매출액이 7.2% 증가하는 것을 확인하였다. 그리고 현재와 같이 15.3%의 추가 재원을 마련하기 위해서는 중앙 3사의 광고 가격을 현재의 시장가격보다 약 20% 인상해야 하는 것으로 나타났다. 그런데 다매체 시대를 맞아 미디어 이용이 과편화 및 세분화되면서 지상파 3사에 대한 집중도가 낮아지는 환경에서 이 수준의 광고가격 인상이 물리적으로 가능할지가 다소 의문스럽다. 그러므로 중앙3사의 광고매출의 일부를 거두어서 중소방송사에 배분한다는 계획은 재원 측면에서 결합판매를 충분히 대체하기가 어려울 가능성이 크다.

이러한 추정은 설문조사 결과를 통해서도 뒷받침된다. 우선 결합판매 의무 폐지에 대하여 긍정적인 응답이 압도적이었다. 그런데 결합판매를 하지 않아서 확보한 잉여 재원을 지상파 3사의 광고 추가구매에 주로 사용하겠지만, 경쟁매체인 디지털 미디어 광고의 구매로 이전하겠다는 응답도 상당히 많았다. 그러므로 광고 가격의 인상이 지상파 방송광고 시장으로부터 수요의 유출을 초래할 위험이 있다.

본 연구는 지상파 광고시장에 대한 수요곡선을 추정하고, 이를 광고 업계 전문가에 대한 설문조사 결과와 결합하여 결합판매 의무가 폐지될 경우에 시장에 나타날 변화를 정량적으로 제시하였다는 의미가 있다. 또한 그 결과를 바탕으로 결합판매 의무의 폐지가 현실적으로 무리 없이 추진될 가능성도 고찰해 보았다.

# 제 5 장 방송광고 결합판매제도 개선안 및 지원방안

## 제 1 절 결합판매제도 현안

### 1. 방송광고 결합판매 제도의 문제점 및 개선 필요성

#### 1) 방송광고 시장 활성화 및 중소방송의 판매경쟁력 저해

방송광고 결합판매 제도의 문제점은 크게 제도의 실효성과 해당 제도의 역작용이 있고, 세부적으로는 해당 제도의 내용에 대한 문제로 대별된다.

우선 첫째로 방송미디어 시장의 급격한 환경변화에 따라 지상파 방송광고가 빠르게 위축되고 있어 방송광고 결합판매 제도의 실효성이 약화된 것은 물론 동 제도가 지상파 방송광고 시장의 활성화를 저해하고 있다는 지적이 있다. 이는 방송광고 결합판매 제도가 갖고 있는 긍정적 입법취지에도 불구하고 제도의 실효성과 역작용에 대한 문제의 지적이다. 즉, 중소방송사를 지원하기 위한 방송광고 결합판매가 취약매체의 수익을 유지시켜주는 역할을 하지만 역으로 광고주의 선택을 제약하고 추가 구매 부담을 주어(=가격 할증효과) 지상파 방송 광고 시장 전체의 경쟁력을 약화시킬 수 있다는 것이다. 실제로 현행 방송광고 결합판매 지원 방식이 일종의 ‘끼워팔기’적 성격이 있기 때문에 지상파 광고 가격(광고단가)의 할증효과와 투자 대비 효과(RoI)를 감소시키는 효과 등으로 인해 지상파 방송광고 시장 활성화를 저해하는 요인이 존재한다는

것이다. 방송광고 결합판매가 키스레이션의 광고판매가 잘 이루어져야 결합판매 제도의 효용성이 높아지는데, 현재의 광고시장에서는 결합판매가 키스레이션의 광고판매를 저해하는 요인이 되고, 결합판매 제도 역시 정책효과가 낮아지고 있다는 주장이다. 나아가 지상파 방송광고 시장의 침체가 지속됨에 따라 중앙지상파와, 미디어랩, 지역중소방송사 간 판매부담, 매체지원 부담 등 갈등 양상이 발생시키는 요인으로 작용한다는 지적이다.

두 번째의 해당 제도가 야기하는 구조적 문제점은 지원받는 지역중소 방송사의 경쟁력을 지속 악화시킨다는 것이다. 현재 지상파방송사는 미디어랩을 통해서만 광고를 판매하도록 되어있어 키스레이션은 물론 지역중소지상파방송사들의 직접광고 판매가 금지되어 있다. 이에 따라 네트워크지역방송사 또는 중소지상파방송사가 광고매출 증대를 위해 적극적인 영업활동을 하고자 해도 제도적 제약으로 인해 광고판매를 위한 기획·영업 능력의 발전 기회를 상실할 수밖에 없다. 또한 방송광고 결합판매 지원은 제도 상 ‘강행규정’이기 때문에 지원대상 방송사의 노력 여하와는 관계없이 방송광고 결합판매 지원고시의 규정에 따른 지원비율 만큼을 무조건 지원받게 된다. 이에 따라 네트워크지역방송사 또는 중소지상파방송사가 광고매출 증대를 위해 적극적인 영업활동을 하게 되는 유인이 저하되고, 지역중소방송사의 차별성이나 경쟁력 제고가 제한된다는 것이다.

## 2) 방송광고 결합판매 지원구조 및 기준 문제

방송광고 결합판매 제도의 세부 내용과 관련된 문제점으로는 지원구조와 기준의 한계가 지적된다. 우선 미디어랩 간 결합판매 지원 부담의 형평하지 않다는 것인데, 현재 고시에서 정한 공영미디어랩(KOBACO)과

민영미디어랩 간 결합판매 지원 부담에 형평성 문제가 있다는 지적이다. 주장에 따르면 공영미디어랩은 중소 라디오 방송사를 모두 전담하여 상대적으로 높은 부담을 안고 있으며, 광고판매 부담이 높을 뿐 아니라, 광고판매나 결합판매에 더 불리할 가능성이 높은(영업활동이 상대적으로 더 어려운) 라디오 중소방송사들을 담당하고 있다는 것이다. 하지만 반대로 민영미디어랩 측은 네트워크 지역방송사에 대한 결합판매 지원 외에도 전과료를 통해 총매출의 일정 비율을 보장해야 하는 부담이 존재한다고 주장한다.

둘째로 지원대상 방송사의 지정체계와 관련된 문제이다. 현행 지원대상 지정체계가 과거 KOBACO의 광고 영업구조를 그대로 승계하여 일정한 기준이 없이 지정되었다는 지적이 있다. 즉, 공-민영방송 분류에 입각한 지정 체계가 적합한지 또는 미디어랩의 시장점유율을 기준으로 하는 지정 체계가 적합한지에 대해 이견 존재해 왔다. 과거의 영업관행에 따라 지원대상 매체가 지정되어 지원대상 매체 배분 논쟁의 또 다른 원인으로 작용한 것이다. 해당 이슈에서 파생된 문제로 현행 결합판매 지원고시에서 규정된 지원대상 사업자 외에 타 중소방송사가 지원대상으로 새로이 편입되거나, 또는 기존 지원대상 사업자에 대한 지원을 해제할 수 있는지에 대한 문제가 존재한다. 최근 일부 지상파 DMB 사업자가 방송통신위원회를 대상으로 제기한 행정소송<sup>24)</sup> 항소심과 대법원 상고심<sup>25)</sup>에서 승소했다. 해당 소송의 쟁점은 지원대상 방송사로 지정하는 기준이 행정청의 재량인지 또는 결합판매 제도 도입 이전 관행적으로 지원되고 있던 방송사에 국한하여 결합판매 지원이 이루어지는 것이 입

---

24) 서울고등법원 2021누59122 방송광고 결합판매 지원고시 처분 취소 청구의 소

25) 대법원 2022두49922 방송광고 결합판매 지원고시 처분 취소 청구의 소

법취지라는 주장 간의 대립이라고 할 수 있다. 이와 같이 '관행의 제도화'를 통해 도입된 결합판매 제도가 태생적으로 가진 지원대상 지정 기준 논란이 법적 분쟁으로 이어지게 된 것이다.

셋째, 중소방송사 지원 기준과 관련하여 지역 MBC는 키스레이션인 서울 MBC가 아닌 KBS 매출의 영향을 받아서 결합판매 지원규모가 변동되는 등 지원 기준이 직접적인 관련성이 없는 방송사의 실적에 따라 영향을 받게 되는 문제 역시 지적된다. 즉, 지역 MBC는 서울 MBC의 방송을 수중계하는 네트워크 방송사임에도 결합판매 지원규모는 현행 법률에 따라 KOBACO의 광고매출액에 연동되는 구조이기 때문에 KBS의 실적이 지역 MBC의 지원규모에 영향을 미치는 것이다. 반면 SBS의 네트워크인 지역민방의 경우도 SBS의 광고매출과 SBS M&C의 전체 광고매출을 기준으로 결합판매 지원규모가 설정되고 다른 주력 매체의 영향을 받지 않아 지역 MBC와 지역민방 방송사 간에 지원기준이 달리 적용되는 것이라는 지적이 대두된 것이다. 이 외에 KOBACO 내 주력매체별로 획정된 중소방송 결합판매 지원구조로 인해 주력매체 간 또는 중소지상파간 형평성 문제가 제기된 바도 있다. 이는 KBS와 결합하는 중소방송사와 MBC와 결합하는 중소방송사가 주력 매체의 광고실적에 따라 같은 유형의 중소방송사임에도 지원규모가 달라진다는 것이 핵심이다. 주력 매체별로 담당하는 중소방송사 숫자와 결합판매 지원 부담(광고매출 대비 지원비율)이 서로 달라지며, 중소방송사의 입장에서는 어느 주력 매체에 할당되느냐에 따라 자신의 결합판매 지원규모가 달라진다는 것이다.

### 3) 방송광고 결합판매 제도의 지속 가능성

계속 지적되는 바와 같이 지상파 방송광고 시장이 급격하게 위축되면

서 결합판매 광고비 역시 크게 하락하여 지역중소방송사 지원 수단으로써의 실효성이 소멸되고 있어 결합판매 제도 자체에 대한 문제점으로 지적되고 있다. 실제로 지상파방송 광고매출액은 2012년 2조 1,830억 원에서 2021년 1조 2,015억 원으로 무려 45%가 감소하였고, 이에 따라 방송광고 결합판매 매출액은 2012년 2,480억 원에서 2021년 1,302억 원으로 47.5%가 감소하였다. 이와 같이 지상파 방송광고 시장의 위축에 따라 향후에도 지원대상인 네트워크 지역지상파 방송사 27개사와 중소지상파방송사 13개를 지속 지원할 수 있을지에 대해 회의적 시각이 존재한다. 따라서 지상파 방송광고 시장이 더 위축되기 이전에 결합판매 제도의 대안 마련을 통해 지역중소방송사에 대한 지원정책 재편이 시급하다는 지적이 대두되고 있다.

이와 관련하여 방송광고 시장의 위축에 따른 결합판매 제도의 실효성 이슈 외에 결합판매 제도 자체에 대한 위헌성 이슈가 대두되었다. 2020년 방송광고 결합판매 제도(미디어법 제20조)에 대해 위헌확인소송이 제기되어, 헌법재판소의 판단을 기다리고 있는 바, 현재의 판단에 따라 해당 제도가 폐지될 가능성도 배제할 수 없다. 만약 결합판매 제도가 재산권, 평등권 등의 기본권을 침해하는 위헌적 제도라고 판단될 경우 지역중소방송사를 지원할 수 있는 수단이 사라지므로, 별도의 대안 마련이 필요할 수밖에 없다. 특히 위헌 판단이 이루어질 경우 방송광고 결합판매 제도가 즉시 효력을 상실하므로 지상파 방송 시장에 큰 혼란이 대두될 수도 있어 보인다.

#### 4) 결합판매 제도의 위헌 논란

지난 2020년 5월 17일, “방송광고판매대행 등에 관한 법률”(약칭 방송광고판매대행법) 제20조의 방송광고 결합판매 지원 조항이 위헌임을



확인해 달라는 헌법소원이 제기됐다. 헌법재판소의 결정에 따라 방송광고 결합판매 제도는 폐지될 수 있다 (고민수, 2011).

방송광고판매대행 등에 관한 법률 제20조는 지상파방송광고를 대행하는 광고판매대행자(미디어랩)가 지역지상파방송사, 중소지상파방송사의 방송광고를 다른 지상파방송사의 방송광고와 결합해 판매하도록 규정하고 있다.<sup>26)</sup> 그런데 이러한 방송광고 결합판매 제도는 광고주가 미디어랩사에 의뢰해 지상파 방송사에 광고를 낼 때 재산권 등 헌법상의 기본권을 침해한다는 것이다. 방송광고판매대행법 제정 목적은 방송광고의 판매대행 등 방송광고에 관한 사항과 관련해 방송광고 판매시장의 경쟁을 촉진하고, 공정한 거래질서를 확립해 방송광고시장 활성화와 방송의 공공성, 공익성 및 다양성 구현에 이바지하는 것이다. 그리고 대한민국 헌법 23조에서는 모든 국민의 재산권은 보장되고, 그 내용과 한계를 법률로 정하도록 명시돼 있다. 그런데 그 재산권의 행사가 공공복리에 적합하고, 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하도록 돼 있다.

---

26) 그 내용을 구체적으로 살펴보면, 지상파방송광고를 대행하는 광고판매대행자는 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자의 방송광고를 다른 지상파방송사업자의 방송광고와 결합하여 판매해야 하고, 결합판매 시 광고판매대행자의 방송광고 결합판매는 직전 회계연도 5년간의 지상파방송광고 매출액 중 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자에게 결합판매된 평균 비율 이상으로 하도록 하고 있다. 방송광고 결합판매 지원을 위하여 방송통신위원회는 매년 직전 회계연도 5년간의 지상파방송광고 매출액 중 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자에게 결합판매된 평균 비율과 해당 연도 광고판매대행자별로 지원하여야 하는 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자 및 각 사별 결합판매 지원규모를 매년 고시하도록 돼 있다.

따라서 방송광고 결합판매 제도가 헌법 제23조에서 보장하는 국민의 재산권을 침해하는지 여부는 다음 몇 가지 주요 쟁점사항을 파악하는 과정을 통해 판단될 것이다 (권건보, 2018). 우선, 광고주가 미디어업을 통해 지상파 방송에 광고를 내고자 할 때 반드시 결합판매 하도록 한 방송광고판매대행법 제20조가 헌법 제23조에서 보장하는 광고주의 재산권 행사를 저해하는지 여부다. 둘째, 결합판매가 광고주의 재산권 행사를 저해한다면 이러한 광고주의 재산권 행사 저해가 법률에 근거하는지 여부다. 셋째, 결합판매로 광고주의 재산권 행사가 저해된다면 그 재산권 행사로 인한 공공복리 부적합성 여부가 확인되어야 한다. 넷째, 결합판매로 광고주의 재산권 행사가 저해된다면, 그 재산권의 수용/사용/제한 등이 공공필요에 의한 것인지 여부다. 다섯째, 광고주의 재산권 행사가 저해된다면, 그에 대한 보상이 법률로 이루어지는지 여부다. 여섯째, 광고주의 재산권 행사가 저해된다면, 그에 대한 보상이 정당하게 지급되는지 여부다. 위 여섯 가지 쟁점들은 헌법이 보장하는 비례의 원칙<sup>27)</sup> (헌법제37조<sup>28)</sup>)에 근거해 적합성의 원칙 (목적 달성에 적합), 최소 침해의 원칙(침해가 적은 수단), 균형성의 원칙(사익<공익) 등을 종합적으로 검토해 판단될 것이다(양승광, 2020).

##### 5) 방송광고 결합판매의 미래

---

27) 이 헌법적 원칙은 행정목적을 달성하기 위해 행정적인 수단을 사용함에 있어 목적과 수단 사이에 합리적인 비례관계가 유지되어야 한다는 원칙이다.

28) 헌법제37조에서는 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장/질서 유지/공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”고 명시하고 있다.

앞서 논의한 헌법적 쟁점사항과는 별개로 방통위는 지난 2021년 2월 방송통신위원회 (이하 방통위)는 결합판매와 관련된 연구반 운영관련 보도자료를 통해 방송의 지역 균형발전을 위한 대안 마련을 위해 방송 광고 결합판매제도를 전면 재검토한다고 발표했다(방송통신위원회, 2021). 이는 결합판매 제도에 대한 위헌 판결 여부와 관계없이 방송통신위원회는 결합판매 제도를 개선/폐지할 예정임을 의미한다. 그 내용은 주로 지역·중소방송사의 유형에 따른 지원체계 및 지원방식, 공적재원을 통한 지원방안, 전과료 체계 개선 방안 등 기타 지원방안, 결합판매 폐지 시 방송광고 판매방식 개편방안, 지역·중소방송사 광고 판매 촉진방안 등 지역·중소방송 지원과 활성화를 위한 제도개선 등이다. 이를 현재가 판단할 합헌, 헌법 불합치, 위헌 등의 관점에서 살펴볼 필요가 있다.

우선, 헌법재판소가 방송광고 결합판매 제도를 합헌으로 판단한다 해도 결합판매제도의 지역/중소방송사 지원책으로서의 한계를 이미 인식하고 있는 방통위는 제도개선을 추진할 예정이다. 합헌시 제도 개선을 위한 시간적 여유가 확보될 수 있기 때문에 현행 결합판매 제도를 유지하면서 이에 대한 의존도를 단계적으로 축소할 것이다. 결합판매 제도에 대한 단계적 일몰 방식을 적용하고, 이 과정에서 지상파 방송사에 미치는 영향을 최소화할 계획이다. 특히 결합판매 제도에 5년 정도의 일몰제를 적용해 연도별로 단계적으로 결합판매 비중을 축소하는 방식을 통해 결합대상 방송사업자들의 자생력 구축 방안을 모색하고자 한다. 다음으로 결합판매 제도에 대해 헌법 불합치 판결이 이루어질 경우, 어떤 부분에 대한 헌법 불합치 판단이 이루어졌는지 파악하고, 결합판매의 위헌성 판단 내용을 중심으로 결합판매 제도의 한시적 유지를 통한 제도개선을 추진할 계획이다. 과거 2008년 방송광고판매대행독점에 대한 불합치 판단 후 3년여에 걸쳐 제도 개선 추진이 진행됐고 2012년

최종 입법이 이루어진 것을 고려할 때 합헌 판단 보다 빠른 시일 내에 제도 개선 및 법 개정을 추진할 것이다. 이 경우 결합판매 제도 일몰 시점이 합헌시 보다 단축 (예: 3년)되고 각 연도별로 대상사업자들의 단계적 결합판매 비중을 축소하는 방식으로 진행될 것 같다. 위헌 판결시 미디어랩법 제20조는 즉각적으로 효력이 상실되기 때문에 결합판매 제도는 폐지된다. 이로 인해 중소지역방송사업자의 광고수입이 단기간에 급감하게 된다. 이를 해결하기 위해 방송통신발전기금 등 공적 재원을 통한 중소지역방송사 지원 방안을 마련해 한시적으로 적용하는 방안이 권고되고 있다. 또한 동 동안 지원제도의 신속한 개선과 법 개정 추진을 통해 공적 재원 외에 추가적인 재원을 통한 지원을 유도하는 방안도 마련될 필요가 있다. 예를 들어 한시적(예: 2년)으로 방발기금 징수율(고시 개정 사항) 조정을 통해 기금 지원 규모를 확대하고, 해당 기간 동안 대체입법을 추진하는 방안이 논의될 수 있다.

결합판매 제도는 현재의 위헌 판결이 아니어도 일몰제를 통해 사실상 폐지 수순을 밟고 있음을 알 수 있다. 따라서 결합판매 제도의 대안으로 중소/지역 방송사업자들의 경쟁력 강화를 위해 방송광고의 판매대행 제도를 개선하는 방향으로 논의하는 것이 필요하다. 중소라디오 방송사의 광고 판매 경쟁력을 높이기 위해 중소방송에 특화된 미디어랩 설립을 검토할 수 있다(방송통신위원회, 2021).

한편, 결합판매 제도와는 별도로 중소/지역방송사업자들을 중심으로 한 방송광고의 판매대행 제도, 즉, 중소/지역미디어랩 제도를 도입하는 방안도 상정할 수 있다. 이는 중소/지역 방송사업자들의 광고판매 경쟁력 제고를 위해 구조적으로 마케팅 역동성을 기대하기 어려운 기존 공영 미디어랩 대신 중소/지역방송사가 참여하는 공민영 형태의 방송광고 판매대행 체계를 도입할 수 있다. 예를 들어 중소라디오 방송사의 광고 판매 경쟁력을 높이기 위해 중소라디오 방송에 특화된 공민영 미디어랩

설립은 중소라디오 방송사가 라디오라는 매체를 중심으로 특화된 시장을 공략하고 차별화된 방송광고 판매 전략을 수립할 수 있다. 특히 일정 규모 이상의 매출을 기록하고 있거나 자체 수익모델을 창출할 수 있는 중소/지역방송사업자들을 중심으로 민영 방송사와 정부와의 공동출자 등을 특수목적법인이나 컨소시엄 형태의 중소방송사 전용 미디어랩 설립을 추진해 이를 신규 허가하는 방법을 제안한다(양동복, 2018).

## 제 2절 결합판매 판매방식 개편방안

### 1. 방송광고 결합판매 제도 개선 방향 개요

#### 1) 방송광고 결합판매 제도 개선 원칙

방송광고 결합판매 제도 개선의 첫 번째 원칙은 지역성 보호이다. 방송의 핵심 가치 중 하나는 지역성(localism)이며, 우리나라에서도 지역성 제고를 방송의 공적책무로 부여하고 있다.<sup>29)</sup> 현재 국내의 방송 체계에서 지역성을 보호할 수단으로 기능하는 매체는 지역민방(계열 및 총국 포함)과 케이블TV SO, 소출력 라디오만 존재한다. 국내 방송시장에서 지상파 방송이 갖는 중요성을 고려하면 지역 MBC나 지역민방 등에 대한 지원 정책은 지역성 보호차원에서 필수적이다. 이와 같은 상황에서

29) 방송법 제5조 제2항 및 방송법 제6조 제6항

제5조(방송의 공적 책임) ②방송은 국민의 화합과 조화로운 국가의 발전 및 민주적 여론형성에 이바지하여야 하며 지역간·세대간·계층간·성별간의 갈등을 조장하여서는 아니된다.

제6조(방송의 공정성과 공익성) ⑥방송은 지역사회의 균형 있는 발전과 민족문화의 창달에 이바지하여야 한다.

결합판매 제도 개선이 방송의 지역성 제고에 기여하기 위해서는 지역 MBC, 지역민방 등 지역방송을 지원하는 정책 중 결합판매가 핵심인 상황에서 별도의 지원제도가 마련되기 이전까지는 결합판매 제도가 유지될 필요가 있다. 지역 MBC와 지역민방의 경우 키스레이션과의 광고결합과 키스레이션으로부터 전과료를 지원받고 있다는 점을 고려할 때, 지역방송에 대한 지원정책의 범위는 현재로써는 결합판매와 전과료를 포괄하는 것으로 접근될 필요가 있다.

두 번째 원칙은 다양성 보호이다. 방송의 다양성은 방송이 당위적으로 제고해야 하는 핵심 가치이며, 특히 지역중소방송은 노출과 내용의 다양성에 기여하는 바가 높다고 할 수 있다. 한정된 공물인 전과자원을 이용하는 지상파 방송은 노출의 다양성에 구조적 제한이 발생할 수밖에 없으므로, 지역중소 지상파 방송의 존재는 제한적으로나마 지상파의 다양성에 기여하고 있다고 볼 수 있다. 동시에 종교방송과 같은 특수목적 방송인 경우에도 시청자 또는 청취자의 소수 또는 목적성이 있는 매체 이용에 충족되고, 내용의 다양성을 보다 풍요롭게 할 수 있다. 이에 따라 지역중소방송에 대한 지원은 다양성 정책의 일환으로 볼 수 있고, 방송가치를 보호하기 위한 정책 수단이라고 할 수 있다. 따라서 지역중소방송사에 대한 결합판매는 다양성을 보호하기 위한 주요한 수단으로써 별도의 대안적 제도가 마련되기 이전까지는 유지될 필요가 있다. 나아가 결합판매 제도를 개선할 때에도 다양성 보호라는 정책 목표가 충분히 고려되어야 할 것이다.

세 번째 원칙은 결합판매 제도 개선 시 매체 균형발전이라는 정책 목표가 달성될 수 있도록 하여야 한다. 매체 균형발전 논의가 같은 쟁점<sup>30)</sup>에도 불구하고, 매체 균형발전 정책은 지역성과 다양성을 보호하는

---

30) 매체 균형발전 정책은 시장의 경쟁과 진퇴출을 제한하는 반경쟁적

하위 수단으로써 결합판매 제도 등으로 구체화되고 있다. 우리나라 방송정책 철학이 크게 변화하지 않는 이상 매체 균형발전 정책은 주요한 정책 수단으로 작동할 것이고, 이를 구체화하는 세부 제도가 결합판매 이므로 균형발전 차원에서 결합판매 제도의 유지가 필요하다. 다만 관건은 매체 균형발전 틀 내에서 결합판매 제도의 개선 원칙이 응능원칙 또는 응익원칙 중 어떤 형태로 개선되어야 하는지 여부라고 할 수 있다.<sup>31)</sup> 만약 현재와 같이 제로 썸(zero sum) 또는 마이너스 썸(minus sum) 형태의 방송광고 시장상황을 고려하여 매체 균형발전 정책이 강하게 강조되는 경우에는 응능원칙 하에서 형평성 기준으로 결합판매 제도가 개선되어야 할 것이다.<sup>32)</sup>

## 2) 방송광고 결합판매 제도 개선을 위한 접근 방향

방송광고 결합판매 제도 개선을 위한 정책 접근 시 우선적으로 설정해야 하는 것은 제도 개선의 범위를 확정하는 것이다. 지상파 방송시장 및 방송의 공적 가치에 미치는 영향을 고려하여 결합판매 제도 개선의 범위는 다음과 같이 설정하는 것을 고려할 수 있다.

---

정책기조 또는 정책철학으로 비판되고 있는 반면, 다양성과 지역성, 공공성 등에 기여할 수 있는 정책 수단이라는 긍정적 인식도 존재한다.

31) 응익원칙 : 자신이 받는/주는 편익에 대응하여 수익을 배분 또는 수취하는 원칙

응능원칙 : 자신이 지불/수취할 수 있는 능력에 대응하여 수익을 배분 또는 수취하는 원칙

32) 공정성 기준 : 상호간에 거래 상대방의 가치 증분 또는 노력에 기여한 만큼(공정성) 배분하는 원칙

형평성 기준 : 상호간의 가치 증분 또는 노력을 동일하게(형평성) 배분하는 원칙

- ①결합판매 제도의 유지를 전제로 시행령 및 고시 개정을 통한 시의 성 및 효과성 높은 제도를 우선 추진
- ②지역중소방송사의 방송광고의 경쟁력 및 매력도 제고를 위한 새로운 광고 허용 등 규제 완화 추진
- ③방송광고의 판매대행 시장 구조 개편을 통해 지상파 방송광고의 판매 촉진 및 영업 경쟁력 제고 추진

이를 위해서는 기금 신설 및 용처 조정 등 기금 관련 제도 개편, 지자체 등 이해관계자 협찬 또는 지원 확대는 물론 지원에 대한 세제혜택 등은 중장기 제도 개선 사항으로 추진을 검토할 필요가 있다.

한편, 방송광고 결합판매 제도 개선을 추진하는 방법론에 있어서는 대규모 개편을 일시에 추진하기 보다는 단계적으로 개선하는 것이 바람직해 보인다. 지상파 방송의 미래 전망을 고려할 때, 결합판매 제도의 전반적인 개선이 필요하나, 방송정책의 목적과 지역중소방송사들의 상황을 고려하여 단계적 개선을 추진해야 한다. 우선 1단계로는 지역중소방송사 중심의 결합판매 제도의 개선을 추진하는 것이다(예: 고시 개정). 만약 지상파 방송시장의 시장상황이 악화되면 핵심 재원인 광고의 영업판매 기반이 취약한 지역중소방송사의 경영상황이 우선적으로 위협받게 된다. 따라서 지역중소방송사를 대상으로 결합판매 제도를 개선하되, 네트워크 지역방송사는 키스레이션과의 광고 판매 협업 체제 및 전파료 기반의 지원구조를 수립하는 방식으로 추진하는 것을 검토할 수 있다. 동시에 경쟁력이 있는 중소방송사에 대해서는 결합판매 지원 비율을 단계적으로 축소하여 결합판매 지원대상 방송사를 조정하는 방안도 병행 검토해 볼 수 있다. 한편, 지역중소방송사의 광고 경쟁력을 높이기 위해 라디오 방송광고 규제 완화를 동시에 추진하여야 한다.

2단계로는 중앙 지상파 및 미디어랩 중심의 제도 개선을 추진하는 것



이 필요하다. 지상파 방송 시장이 지속적으로 정체 또는 침체될 것이 예상되는 경우, 결합판매 제도에 의해 경쟁력이 상대적으로 약화될 수 있는 중앙 지상파와 미디어랩에 대한 광고 판매 관련 제도 개선을 추진하는 것이다. 2단계 주요 추진 내용으로는 다음의 3가지 방안을 검토할 수 있을 것으로 보인다.

- ① 지상파 방송사에 대한 1사 - 1랩을 허용하여 영업 경쟁력 및 판매 효율성 제고 추진
- ② 지역중소방송사에 특화된 미디어랩 설립을 허용하여(1사 - 1랩과 연동하여 미디어랩 설립을 자유화) 지역방송 전용 미디어랩 또는 라디오 방송 전용 미디어랩 도입 추진
- ③ 지역중소방송사의 전용 미디어랩과 지역 유료방송 사업자(지역케이블TV SO) 간의 광고 교차판매 허용 등 협업 유도

최종 단계인 3단계에서는 결합판매 제도의 일몰 또는 폐지 및 정책 대안을 마련하는 것으로 접근할 수 있다. 즉, 결합판매 제도를 일몰 또는 폐지하는 대신, 지역중소 지상파 방송사에 대해 기금 지원 및 세제 혜택 등 직간접적 지원정책 중심으로 정책 대안을 수립하는 것이다.

### 3) 방송광고 결합판매 제도 개선 방향

이상과 같은 원칙과 접근 방향을 종합하여 큰 틀에서는 방송광고 결합판매 제도 자체를 개선하는 정책 방안과 지역중소방송사의 경쟁력을 제고하는 방안으로 구분하고, 전자의 경우 지상파 방송광고 시장의 위축에 대응하여 방송광고 결합판매 제도 개선을 통해 지역중소방송사에 대한 지원 효과성 제고하는 것을 목표로 한다. 후자는 지역중소방송사의 열악한 영업력 및 낮은 광고 매력도 제고를 위해 지역중소방송사의 광고 ROI 및 광고 판매 촉진을 목표로 설정한다. 이를 도식화하면 다음

과 같은 정책 방향의 틀을 설정해 볼 수 있다.

[그림 5-1] 방송광고 제도 개선 방향

제도 개선 방향		
방향	방송광고 결합판매 제도 개선	지역중소방송사 경쟁력 제고
개요	지상파 방송광고 시장의 위축에 대응하여 방송광고 결합판매 제도 개선을 통해 지역중소방송사에 대한 지원 효과성 제고	지역중소방송사의 열악한 영업력 및 낮은 광고 매력도 제고를 위해 지역중소방송사의 광고 ROI 및 광고 판매 촉진
기본 방향	방송광고 결합판매 유지를 전제로 지원대상 조정 및 인센티브 지원 방식 도입	지역중소방송사에 특화된 광고규제 완화 및 미디어렐 제도 개편
정책 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 네트워크 지역방송사에 대한 키스태이션 광고 판매 협업 방식 전환 및 전파로 지원 중심 체제로 전환</li> <li>○ 경쟁력있는 중소 방송사의 결합판매 지원 비율 단계적 축소</li> <li>○ 결합판매 지원시 평가지표를 활용한 인센티브 시스템 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 라디오 방송 라이브리드 제도 도입</li> <li>○ 라디오 방송의 타이틀스폰서십 허용</li> <li>○ 지상파방송사의 1사 - 1렐 허용</li> <li>○ 지역중소방송사 전용 미디어렐 도입</li> <li>○ 지역방송사 - 유료방송사 광고판매 협업 촉진</li> </ul>
기대 효과	방송광고 결합판매 제도의 지속 가능성 및 지원 효과성 제고	키스태이션 및 지역중소방송사의 광고 경쟁력 및 영업 경쟁력 제고
구분	주요 방안	필요사항
방송광고 결합판매 제도 개선	방송광고 결합판매 지원대상 조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 네트워크 지역방송사 결합판매 지원대상 해제 (법률 및 고시개정)</li> <li>○ 경쟁력 있는 중소방송사 식별 및 지원 비율 단계적 축소 (고시개정)</li> </ul>
	방송광고 결합판매 지원방식 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 방송평가, 재허가 점수 등 평가지표를 활용한 인센티브 방식 적용 (법률 및 고시 개정)</li> </ul>
지역중소방송사 광고제도 개선	라디오 방송 라이브리드 제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 라디오 프로그램 내 라이브리드 도입 (시행령 개정)</li> </ul>
	라디오 방송 타이틀스폰서십 허용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 라디오 프로그램의 타이틀스폰서십 허용 (법률 및 시행령 개정)</li> </ul>
방송광고 판매대행 제도 개선	지상파방송사 1사 - 1렐 허용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ MBC 계열 미디어렐 설립 허용 (법개정)</li> </ul>
	지역중소방송사 전용 미디어렐 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ SPC/JV 형태의 지역중소방송사 전용 미디어렐 허용 (개정 불필요)</li> </ul>
	지역방송사 - 유료방송사 광고판매 협업 촉진	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역방송사와 지역SO 간의 교차판매 허용 등 판매 협업 유도·촉진</li> </ul>

## 2. 방송광고 결합판매 제도 개선 세부 정책 단기 과제

### 1) 방송광고 결합판매 제도 개선

#### (1) 방송광고 결합판매 지원대상 조정

단기 정책 과제로서 결합판매 제도 자체에 대한 개선 방안으로 첫 번째 방송광고 결합판매 지원대상 매체를 조정하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이를 위해 국내 방송제도 상에서의 지상파 방송사에 대한 구분체계를 인용하여, 지원대상 지역중소방송사를 네트워크 체제와 非네트워크 체제(독립형 중소방송사)를 분리하여 지원을 차별화하는 방안을 수립하는 것이다.

해당 방안은 지원체계를 크게 3개의 방안으로 구분하여 각각의 구분별로 지원을 차등화하는 것이다. 첫째, 지원대상의 지상파 방송사를 네트워크(수중계 방송사)와 非네트워크 방송사로 구분하여, 네트워크 체제의 경우 키스레이션과 지역계열사 또는 지역민방간의 협약 구조를 중심으로 지원을 유도하는 것이다. 실제로 2022년 하반기 기준 전파료 기반의 지원체계에 대해 정률제 방식으로 전환하는 방안과 관련하여 SBS와 지역민방간 협약이 이루어졌고, MBC 본사와 지역 MBC는 여전히 논의가 진행중이다. 이는 네트워크 방송사에 대해서는 키스레이션이 중심이 되어 전파료와 광고판매 지원을 중심으로 별도의 지원체계를 수립하는 방안이다. 네트워크 지역방송사 지원방식은 네트워크 유지비용에 대한 자기부담 원칙을 고려하여 키스레이션의 지원을 중심으로 한다는 방향성 하에서 개선방안이 수립되어야 하는데, 다만 상생 협약의 자율성을 보장하되, 일정 수준의 이행 담보를 위해 재허가 조건 등을 부과하고 협력 및 지원 성과에 따라 인센티브를 지원하도록 한다.

두 번째의 구분은 첫 번째 방안에서 분류된 체계를 보다 세분화하여 지원체계를 수립하는 방안인데, 非네트워크 방송사의 경우 방송사의 성

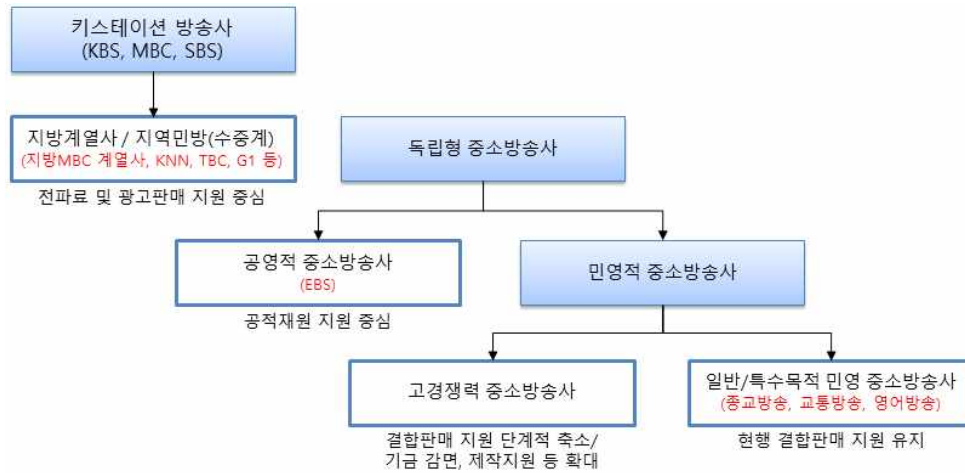
격에 따라 공영과 민영으로 구분하여, 공영적 성격이 강한 방송사에 대해서는 공적재원 중심의 지원 구조를 수립하는 것이다. 우리나라에서는 공영적 성격의 중소방송사, 또는 지원대상 공영방송사는 EBS가 해당된다. 한편, 민영적 성격의 중소방송사로는 OBS, iTVFM, CBS, BBS, CPBC, FEBC, WBS, YTN-R, TBS-eFM, 부산영어방송, 광주영어방송이 이에 해당된다. 즉, EBS 외에 중소 라디오 방송사와 종교 및 교통방송의 특수 목적 라디오 방송이 해당 범주에 포함되는 것이다. 다만 OBS의 경우 방송제도 상에서는 지역방송(경기, 수도권)으로 분류되지만 非수중계 구조로서 지역방송 지원주체가 되는 키스테이션이 없는 독립형 지역방송이기 때문에 지원정책 측면에서는 중소방송으로 분류하는 것이 타당하다. 이에 해당하는 非네트워크 지역중소방송사에 대해서는 결합판매 지원 등을 중심으로 지원하는 체계를 정비하는 것이다.

세 번째로 非네트워크 민영 지역중소방송사의 광고판매 경쟁력 확보 및 제작 경쟁력을 제고할 유인책으로서 인센티브 또는 별도의 지원체계를 도입하는 방안이다. 민영 중소방송사 중 경쟁력이 우수한 방송사에 대해 결합판매 지원비율을 단계적으로 축소하는 대신, 별도의 지원(제작 지원, 방발기금 감면 등)을 확대 적용하는 방안이다. 이를 통해 결합판매 매출액의 축소에 대응하고 지역중소방송사의 재정적 충격 최소화 및 지원 체계의 정합성을 제고하는 것을 목표로 한다.<sup>33)</sup> 동시에 광고시장의 RoI를 저해하거나 거래를 왜곡할 수 있는 제도를 최소화함으로써 방송광고 시장의 침체를 완화시킨다는 것 역시 해당 개선 방안이 갖고 있는 또 다른 함의이다.

---

33) 국내 지상파 방송의 공-민영 체제에 입각하여, 공영방송 또는 공영적 성격이 있는 방송은 공적재원을 중심으로, 민영방송의 경우는 자체 재원이나 시장재원을 통해 지원토록 하는 원칙을 결합판매 제도에서도 적용될 수 있도록 개편하는 것이다.

[그림 5-2] 방송광고 결합판매 제도 지원 체계 개편방안



출처 : 방송통신위원회 (2021). 에서 수정 후 재인용

## (2) 방송광고 결합판매 지원대상 재검토

방송광고 결합판매 제도 자체에 대한 두 번째 개선 방안으로 지원대상 매체를 재검토하는 방안이다. 결합판매 광고비가 지속 감소할 것이라는 전제하에서 콘텐츠 및 광고 경쟁력이 우수한 중소방송사에 대해 결합판매 지원 비율을 단계적으로 축소하여 결합판매 제도의 실효성 약화에 대응하되, 방발기금 감면, 콘텐츠 제작 지원 확대 등 별도의 지원 확대 적용함으로써 재정적 충격을 최소화하는 것이다.

지원대상을 재검토 할 경우에는 방송사의 자체 경쟁력 보유 여부를 핵심적 기준으로 하고, 매출 구성이나 매출 규모, 즉, 현행 법상의 규정에 입각하여 방송광고 매출 규모를 기준으로,<sup>34)</sup> 지원대상의 조정 해당 여부를 판단해 볼 수 있다. 다만, 지원대상 매체의 조정(축소 또는 지원

34) 방송광고 판매는 유통의 특성상 규모 및 범위의 경제가 존재하므로 매출규모가 크다는 것은 그만큼 규모 및 범위의 경제가 있다는 것을 의미. 따라서 매출규모에 따라 부담의 크기도 달라지는 것이 타당

대상 해제 등)은 개별 방송사의 이해관계와 직결되므로 방송광고 산업이나 시장 측면에서 지원대상 조정을 검토하되<sup>35)</sup> 재정적 충격을 최소화하는 유인 장치 마련이 반드시 전제되어야 할 것이다.<sup>36)</sup>

### (3) 방송광고 결합판매 지원 방식 개선

결합판매 제도 개선의 세 번째 방안으로 지원에 대한 인센티브 방식을 적용하는 것이다. 즉, 중소방송사의 자발적인 경쟁력 강화를 유도하기 위해 방송평가, 재허가 점수, 자체제작 투자 등 다양한 평가지표를 고려하여 지원 비율을(할증) 조정하는 것이다.

해당 방안의 취지는 기존 결합판매 지원방식이 소위 lump-sum 방식이기 때문에 지원효과 외에는 아무런 유인 효과가 존재하지 않는다는 문제점을 극복하기 위해 플러스 인센티브(plus incentive) 방식을 적용하여 지원대상 방송사 스스로 경쟁력을 강화할 수 있는 동기를 유발하는 데에 있다. 즉, 인센티브 시스템을 도입하여 중소방송사의 경쟁력 제고 유인을 제공하고, 방송 실적이나 제작투자(자체제작 등), 방송평가 성적 등이 높은 방송사업자에게 혜택이 돌아가도록 하는 것이다.<sup>37)</sup>

다만, 결합판매 지원비율이 상향 조정될 경우 중앙 방송사 및 미디어랩의 광고판매 부담이 가중될 수 있다는 것을 고려하여 해당 미디어랩의 전체 결합판매 평균비율을 기존 비율로 고정한 상태에서 내부적으로 지원비율을 조정하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 이 경우 타 지원대

---

35) 지원대상 방송사의 조정 또는 개편이 방송통신위원회 고시 개정의 재량권 범위 해당되는지 여부를 검토할 필요가 있다.

36) 해당 방안은 방송광고 결합판매 지원고시의 일부 개정만으로도 적용할 수 있다는 장점이 있으나, 반대로 대안적인 지원방안을 마련해야 한다는 점에서는 정책적 숙고가 필요하다.

37) 평가 기준으로는 방송평가, 재허가 점수, 자체제작 투자 규모 또는 제작비율 등을 고려할 수 있음

상 중소방송사의 결합판매 광고매출 감소가 발생할 수 있으며, 반대로 결합판매 평균비율을 상향할 경우 결합판매로 인해 전체 방송광고 시장의 부정적 영향이 발생할 수 있기 때문에 일정한 합의가 필요하다. 또는 인센티브 자체를 결합판매 재원이 아니라 별도의 재원을 통해 지원하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

구체적으로는 중소방송사에 대한 평가기준을 마련하여 해당 기준을 충족하는 방송사업자에 대해 결합판매 지원비율을 할증하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 예를 들어 평가점수가 상위(최상위 또는 3위 이내 등)인 경우 결합판매 지원비율을 x% 할증하는 대신 해당 미디어렐의 결합판매 평균비율은 고정된 상태를 유지하는 방안이다. 해당 방안이 갖는 장점은 자체제작 비율 등 자발적인 노력 및 성과가 우수한 중소방송사에 대해 차별적 지원을 함으로써 경쟁력 강화를 유인할 수 있고, 국내 방송콘텐츠 산업의 제작투자 유도 및 콘텐츠 기반 경쟁 촉진할 수 있으며, 일부 방송사들의 무임승차 유인 억제 등을 꼽을 수 있다.

한편, 해당 방안의 단점으로는 기준을 충족시킬 수 있는 중소방송사들이 제한되어 있어 특정 방송사를 위한 특혜적 제도라는 비판 소지가 있고, 미디어렐의 결합판매 평균지원 비율이 고정되는 경우 타 중소방송사는 오히려 지원비율이 하락하여 재정여건이 악화될 가능성 있기 때문에(제로섬 방식의 인센티브 시스템이기 때문) 충분한 협의나 대안 마련이 이루어지지 않으면 타 방송사들의 반발이 있을 수 있다.

해당 방안을 도입하기 위해서는 방송광고판매대행 등에 관한 법률 제 20조 제2항 및 방송광고 결합판매 지원고시 개정이 필요하다. 방송광고 판매대행 등에 관한 법률 제20조 제2항에 단서조항을 추가하여 일정 기준을 충족하는 지원대상 방송사는 대통령이 정하는 바에 따라 지원비율을 할증하여 지원할 수 있다는 조항을 추가하여야 한다. 또한 방송광고 결합판매 지원고시를 개정하여 평가기준을 충족하는 방송사의 결합

판매 지원비율을 상향 조정하여야 한다.

## 2) 지역중소방송사 광고제도 개선 방안

### (1) 라디오 방송 라이브리드 제도 도입

방송광고 결합판매 제도 개선 외에 지역중소방송사의 광고 경쟁력 강화를 위한 제도 개선 방안 역시 병행되어야 한다. 이를 위해 고려 가능한 첫 번째 방안으로 중소 지상파방송사의 라디오 방송에 대한 광고규제 개선을 통해 경쟁력 강화 및 광고경쟁력 제고를 도모할 수 있다. 특히 지원 대상 중소방송사들이 라디오 방송사라는 점에서 지상파 라디오 방송의 광고규제를 완화 또는 개선하여야 한다.

중소 지상파방송사(라디오 방송사)의 프로그램 및 광고 경쟁력을 강화하기 위해 특정 장르에 대해 프로그램 內광고 유형인 라이브리드 광고를 허용하는 방안을 검토할 수 있다. 만약 방송광고 결합판매 제도가 폐지되거나, 라디오 전용 미디어렙 도입 등을 허용한다고 하더라도 현재의 상황에서는 중소 지상파방송사의 광고영업력이 매우 낮아 큰 효과를 기대하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 중소 라디오 방송사의 프로그램 경쟁력 및 광고 경쟁력, 광고영업력을 동반 강화시킬 필요가 있는데, 이를 위해서는 중소 지상파방송사가 판매하는 라디오 방송광고의 효과성 및 ROI를 높일 수 있도록 제도적 지원이 필요하다.

구체적으로는 지상파 라디오 광고에 라이브리드(Live read) 광고<sup>38)</sup>를 허용하여 라디오 광고의 경쟁력을 제고할 수 있도록 하여야 한다. 도입

---

38) 방송 진행자가 라디오 방송 중에 광고 문안을 직접 읽어주거나 특정 상품이나 서비스를 언급하는 광고 기법, 생방송이 대부분인 라디오에 적합한 광고 형태로 일종의 라디오 광고 PPL과 같은 라디오 프로그램 內광고 유형



을 위해서는 우선 라이브리드가 허용되는 라디오 프로그램 범위를 규정해야 하며(예: 예능 및 토크쇼, 음악방송 등에 국한하되, 보도·시사 장르는 금지), 라이브리드 허용 유형 역시 규정되어야 한다(예: 상업적 언급, 협찬 및 스폰서된 상품 설명 등). 그리고 라이브리드 허용 시간, 길이, 횟수 제한에 대한 명확한 규정이 필요하고(예: 저녁 7시~00시, 프로그램 길이의 일정 비율 이내, 프로그램 당 3회 이내 등), 미디어랩을 통한 판매 대행이 적용될 수 있도록 하여야 한다(예: PPL 판매방식 적용). 해당 사항들을 숙고하여 구체적인 방안을 확정하고 방송법 제73조(방송광고 등)를 개정하여 8호에 라이브리드 광고 유형을 추가하고, 세부 기준은 고시하는 형태로 도입하는 것이 바람직하다. 다만 도입과정에서 이견을 최소화할 수 있도록 방통위, 방심위 등으로 협의체를 구성하여 라이브리드와 관련된 횟수, 시간, 범위 등 허용기준을 마련하고 관련 법령 개정을 추진하도록 하여야 한다.

참고로 라이브리드 광고를 허용하는 국가는 미국, 영국, 중국, 일본 등이 있으며, 미국과 중국, 일본의 경우는 사실상의 자율규제 형태, 영국의 경우 Ofcom에서 세부적으로 규정하고 있다.<sup>39)</sup>

## (2) 라디오 방송 타이틀 스폰서십 허용

라이브리드 허용과 같이 규제 완화를 통한 새로운 유형의 광고를 허용하여 중소라디오 방송사의 경쟁력을 강화하는 방안으로 특정 장르에

---

39) Ofcom은 라디오 프로그램 내에서의 상업적 언급은 “본 프로그램은 스폰서된 프로그램입니다”와 같이 광고를 포함하고 있다는 사실을 명확하게 밝혀야 하며(Wording), 광고되는 매 순간마다(Positioning), 적절한 빈도로 공지되어야 하고(Frequency), 상업적 협약을 맺은 브랜드를 명확히 밝혀야 한다(Identity)고 규정하고 있다. 동시에 상업적 언급 유형은 스폰서십 크레딧, 스폰서된 증정상품 설명, 협찬제품에 대한 언급 등의 유형을 허용하고 있다.

대해 제목협찬 광고(타이틀스폰서십)를 도입하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 전술한 바와 같이 만약 방송광고 결합판매 제도가 폐지되거나, 라디오 전용 미디어렙 도입 등을 허용한다고 하더라도 현재의 상황에서는 중소 지상파방송사의 광고영업력이 매우 낮아 큰 효과를 기대하기 어렵다. 라이브리드 광고 도입 필요성과 같이 중소 라디오 방송사의 광고 경쟁력을 강화하기 위해 지상파 라디오 방송에 대해 제한적인 제목협찬 광고(타이틀스폰서십)를 허용하되 보도 및 시사프로그램은 제외하도록 한다. 당연하지만 보도, 시사, 어린이 프로그램의 경우 방송의 공정성과 독립성, 아동청소년 보호라는 책무가 우선하기 때문에 해당 장르에 대해서는 제목협찬 광고를 불허하는 것이 타당하다. 즉, 지역 광고주 유입을 유도하여 프로그램 제작투자 활성화를 도모하되, 지상파 방송의 공공성 보호를 위해 보도·시사 프로그램은 허용 대상에서 제외하는 것이다.

세부적인 도입 방안으로는 아래와 같은 내용을 상정하여 고려할 수 있다.<sup>40)</sup>

- ①허용 대상 : 보도 및 시사프로그램을 제외한 라디오 방송프로그램
- ②허용 시간 또는 총량 : 보도 및 시사프로그램을 제외한 전체 방송 프로그램 중 50/100 이내
- ③허용 광고주 : 단기적으로는(1~2년간) 지역내에 위치한 광고주에 대해서만 허용하고, 이후 광고주 제한 폐지(단, 방송광고 금지품목에 해당하는 광고주는 제외. 예: 의료기관, 카지노 등)

제목협찬 광고를 방송광고로 분류하여 도입할 경우 위의 라이브리드와 마찬가지로 방송법 제73조를 개정하여 제목협찬 광고 유형을 추가해야 하고 시행령 개정을 통해 세부 운영 방안을 규정해야 한다.

---

40) 타이틀스폰서십을 광고로 분류함을 전제로 한다.

### 3) 방송광고 판매대행 제도 개선 방안

결합판매 제도 개선과는 별개로 방송광고의 판매대행 제도, 즉, 미디어랩 제도를 개선하는 방안 역시 판매 경쟁력 제고라는 점에서 요구되는 정책 방안이다. 특히 기존 키스레이션 중심의 판매대행 체제를 개편하여 중소 또는 지역방송사에 특화된 판매대행 체제 수립을 검토해 볼 수 있다.

중소라디오 방송사의 광고 판매 경쟁력을 높이기 위해 중소라디오 방송에 특화된 미디어랩 설립을 검토할 수 있다. 현재의 KOBACO와 SBS M&C 체제는 키스레이션 및 TV 광고 중심의 판매 체제를 갖고 있기 때문에 라디오 방송은 부차적 판매 영업이 이루어지고 있다. 따라서 중소라디오 방송사가 특화된 시장(=틈새시장)을 공략하고 차별화된 판매 전략을 수립하기 위해서는 별도의 미디어랩 설립이 필요하다.

이를 위해 중소라디오 방송사가 출자 또는 정부와의 공동출자 등을 통해 SPC(특수목적법인) 또는 JV(Joint Venture) 형태의 중소방송사 전용 미디어랩 설립을 추진하고 신규 허가를 검토할 수 있다. 즉, 라디오 등 중소방송사의 광고판매 촉진을 위해 중소방송사 전용 미디어랩 신규 허가를 추진하고, 세부적으로 중소방송사 전용 미디어랩은 중소라디오 방송사가 공동 출자하고, 정부가 공적재원을 통해 운영을 일부 보조하는 형태를 검토할 수 있다. 단기적으로 중소라디오 방송사 전용 미디어랩의 운영 재원이 충분히 확보되기 어렵기 때문에 정부의 재정지원이 필요할 것으로 예상된다. 이를 위해 중소라디오 활성화 사업 등을 위탁하여 중소라디오 광고 활성화 및 중소방송사 전용 미디어랩의 운영을 일부 지원하는 방안 등을 검토해 볼 수 있다.

또한 중소방송사 전용 미디어랩에 공적재원(방발기금 등)을 지원하여 라디오방송광고 진흥 기능을 부여하는 방안도 필요하다. 예를 들어 중

소라디오 방송광고 활성화 사업(청취율 조사 등)을 지원하는 것 외에 라디오방송 광고 공동제작센터를 설립하여 미디어랩에서 같이 운영토록 함으로써 중소 라디오 방송사의 제작 지원 및 중소 라디오 전용 미디어 랩의 재정 수입 확대를 기대할 수 있다.

한편 지역중소방송사의 판매대행 경쟁력 제고를 위해 유료방송 사업자인 지역 케이블TV SO와 광고판매 협업을 추진할 수 있다. 즉, 지역 케이블TV의 지역채널 광고 또는 큐톤 광고 판매 영업조직과 지역지상파 방송의 광고영업 조직 간의 협업을 유도하고 일종의 매체간 크로스 판매를 함으로써 광고주에게는 노출도 증가, 매체사 입장에서는 판매에 있어 범위의 경제 확보 효과를 기대해 볼 수 있다. 지역 케이블TV SO가 사실상 지역 광고주를 대상으로 판매대행 또는 구매대행 역할을 수행하도록 하고, SO-지역지상파 교차판매되는 광고에 대해서는 판매대행 제도 적용을 예외로 하는 방안도 추가로 검토 가능할 것으로 보인다.<sup>41)</sup>

### 3. 방송광고 결합판매 제도 개선 세부 정책 중장기 과제

#### 1) 지역중소방송사 지원 체계 개편 (先판매 - 後지원 방식)

현행 방송광고 결합판매 제도가 갖고 있는 문제점(예: 위험적 제도 가능성, 방송광고 시장 활성화에 대한 부정적 영향 등)을 극복하기 위해 키스레이션 광고에 끼워팔기적 성격의 판매제도를 개편하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

이는 키스레이션 광고에 별도의 결합판매를 적용시키지 않고 광고주들에게 우선 판매한 후 현행 결합 지원비율에 상응하는 비율을 징수 및

---

41) 다만, 해당 방안은 법개정은 물론 지역 케이블TV SO의 동의가 필요하기 때문에 상당한 논의가 필요할 것으로 보인다.

기금화한 후(재원의 pool화) 개별 지역중소방송사를 지원하는 방식으로 속칭 ‘선판매 - 후지원’하는 방식이다.

이와 같은 방식은 우선 키스레이션 광고에 결합판매를 적용하지 않  
되, 현행 결합할증(TV 18~20%, 라디오 11~13%)분을 실제 광고단가에 포  
함시켜 키스레이션 광고단가를 일부 인상하고, KOBACO(12.1596%)와  
SBS M&C(9.1496%)의 결합판매 평균 비율만큼을 키스레이션 광고비로부  
터 각 미디어랩이 징수하여 기금화 한다. 확보된 재원으로 현행 고시의  
개별 지역중소방송사 지원비율에 상응하는 수준의 광고비를 정산하여  
반기 또는 연 단위로 지역중소방송사에게 배분함으로써 지역중소방송사  
를 지원하는 것이다. 단, 이때 키스레이션으로부터 징수된 지원금액을  
기금화 하는 방안은;

i) 현행 방발기금에 편입하되(금액 자체를 편입하는 방안과, 방발기금  
징수율을 미디어랩의 기존 결합판매 비율에 따라 할증된 비율만큼을 인  
상하는 방안이 있음), 현행 방송통신발전기본법을 개정하여 해당 금액은  
특별회계와 같이 징수된 금액의 용처를 지역중소방안 지원으로 별도 규  
정한다.

ii) ‘지역중소방송 발전 기금(가칭)’을 새로이 신설하여 징수된 금액  
으로 기금의 재원을 확보하여, 해당 기금에서 지역중소방송사를 지원토  
록 한다(이 경우 현행 미디어랩법 개정 필요).

본 개선방안의 핵심 쟁점은 결합판매를 폐지하는 대신 기존의 믹스율  
(할증율) 만큼 광고단가를 상향조정 했을 때, 광고주들의 저항 없이 기  
존 수준의 광고매출을 유지할 수 있을지 여부라고 할 수 있다. 시장 논  
리에 따라 가격이 상승하게 되면 수요가 감소하는데, 현재 지상파 방송  
광고 시장이 침체되고 있는 상황, 즉, 광고주에게 지상파 방송광고의 매  
력도가 하락하는 상황에서 가격 인상은 오히려 수요를 추가로 감소시켜  
광고시장에 부정적 영향을 가져올 수 있다는 지적이 있다.

해당 방안을 도입하기 위해서는 다수의 법률 개정이 필요한데, 방송발전기금으로 편입하는 경우에는 방송통신발전기본법 제26조 제1항 개정이 필요하고, 별도의 기금을 설치하는 경우 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제20조의 전면 개정이 필요하다. 특히 미디어랩법 제20조의 전면 개정은 사실상 결합판매 제도와 판매대행 제도의 전면 개편을 의미하는 것으로 상당한 논의와 숙고가 필요하다. 만약 결합판매 제도의 단계적 일몰 시 결합판매 제도를 규정한 동법 제20조를 지역중소방송사 지원 및 기금을 설치하는 규정으로 대체 입법될 필요가 있다.

한편, 만약 별도의 기금을 신설하여 지원하는 경우 현행 「지역방송발전지원 특별법」을 개정하여 지역방송 외에 중소 방송사까지 지원할 수 있는 근거 마련이 수반되어야 한다. 현행 지역방송발전지원 특별법에는 지역방송만을 지원 대상으로 규정하고 있음에 따라 중소방송이 법적 지원 대상에서 소외된 상황이다. 따라서 중소방송사 역시 지원 대상에 포함시키도록 하고, 해당 법의 지원제도를 실효성 있게 구체화함은 물론 필요시 별도의 기금을 설치토록 개정하여야 한다.<sup>42)</sup> 이를 위해 현행 방송광고 균형발전 위원회와 지역방송발전 위원회를 통합 확대하여 해당 법의 개정 및 제도 개선 협의기구를 설치토록 하여 논의가 이루어지도록 하여야 할 것이다.

---

42) 재원에 대해서는 지자체, 종단 및 교단, 이해당사자 등을 포함하여 재정을 확충할 수 있도록 하고, 기부금 등 지역중소방송사 지원에 대해 별도의 세제혜택을 도입할 필요도 있다.

### 제 3 절 지역중소방송 광고 활성화를 위한 결합판매제도 개선안

#### 1. 중소기업 전문 미디어랩 설립의 필요성

##### 1) 결합판매 폐지와 중소기업 광고판매 지원의 한계

결합판매제도가 폐지될 경우, 기존의 미디어랩이 지원하고 있던 중소기업 방송에 대한 광고판매뿐만 아니라 연관된 직간접적인 지원도 크게 줄어들 수 밖에 없을 것이다. 현재 결합판매제도 아래서 정부와 미디어랩 또는 관련 단체의 직접 또는 간접적인 중소기업 지원과 현황은 대략 다음과 같이 정리될 수 있다.

##### (1) 광고판매 대행

지상파방송 미디어랩인 KOBACO와 SBS M&C가 중소기업사의 광고판매를 담당한다. 매체력이 약한 중소기업사의 광고를 결합판매를 통해 지원하고 있다.

##### (2) 조사, 연구

중소기업사들은 자체적으로 시청자조사와 연구를 수행하기 어려워 KOBACO와 SBS M&C가 직간접으로 실시하는 시청자 조사 및 방송광고 관련 연구 결과를 활용하고 있다. 그러나 중소기업사의 광고판매와 마케팅에 특화된 시청자 조사와 연구는 부족하다. 특히 라디오방송을 위한 상시 시청자 조사가 실시되지 않아 광고주를 유인할 데이터가 부족한 실정이다.

### (3) 광고제작, 교육

미디어렐은 (혁신형)중소기업을 위해 방송광고비 및 광고소재제작을 지원하고 있으며 이는 중소방송사에 간접적으로 도움이 될 수 있다. 그러나 중소방송, 특히 지역방송의 광고주들이 저렴한 비용으로 신속하게 광고를 제작할 수 있는 제작지원은 크게 부족한 실정이다. 광고비보다 광고제작비가 더 부담될 수 있는 중소광고주를 위한 광고제작지원 체계가 갖춰질 경우 신규 중소광고주 증대를 기대할 수 있을 것이다. 또한 지역중소방송에 특화된 전문 광고인력 양성체계도 사실상 없다고 볼 수 있다.

### (4) 정책

지상파방송사들이 소속되어 있는 한국방송협회가 중소방송사의 광고 활성화에 대한 지원정책 기능을 수행해야 하나 회원사의 구성상 전국단위 TV매체 중심의 정책과 이익대변에 중점을 둘 수밖에 없으므로 협회가 중소방송사의 이익을 대변하고 정책을 개발하는 단체로서의 역할을 수행하기는 어려운 실정이다. 지역, 라디오방송 중심의 중소방송사 역시 인력 여건상 자체적으로 중소방송의 이익을 대변할 수 있는 정책기능을 수행하기 어려운 상황이다.

위와 같은 주요 지원분야 중에서 결합판매를 통한 광고판매 지원이 중소방송사에 대한 실질적인 지원의 전부를 차지하고 있다고 보아야 할 것이다. 결합판매를 통한 광고판매 체제에서는 중소방송을 위한 조사, 연구, 홍보, 마케팅, 교육, 정책 등의 지원이 미미할 수밖에 없다. 조사, 연구, 홍보 등의 지원이 결합판매에 아무런 변수가 되지 못하기 때문이다. 따라서 조사, 연구, 홍보 등에 대한 투자는 거의 없었다고 보아야 할 것이다.

결합판매제도가 폐지될 경우 기존 미디어렐은 중소방송사들의 광고판



매 활성화를 위해 그동안 미미했던 중소방송사를 위한 조사, 연구, 마케팅, 정책 등의 기능까지 확대해야 하는 부담도 안게 된다. 그러나 결합판매의 의무가 폐지된 상황에서 기존 미디어렐에게 중소방송사의 광고판매와 조사, 연구, 마케팅, 정책 기능까지 더 기대하기는 어려울 것이다. 추가 전문인력과 비용이 들 뿐만 아니라 향후 미디어시장에서 그 성과도 불투명하기 때문이다. 결국 그런 기능을 전문적으로 수행해야 하는 중소방송 전문 미디어렐이 어떤 형태로든 필요하다는 것이다.

## 2) 중소방송 전문 미디어렐의 필요성

결합판매제도가 폐지되거나 중소방송 광고판매의 실질적 경쟁체제가 확대될 경우 중소방송 전문 미디어렐의 필요성은 다음과 같이 논의해볼 수 있겠다.

### (1) 결합판매 폐지시 공백기 없는 중소방송사 광고판매 대행

헌법재판소의 판결에 따라 결합판매제도가 폐지될 경우, 중소방송의 광고판매를 위탁받아온 기존의 미디어렐이 새로운 체제가 구축될 때까지 광고판매를 대행할 것으로 예상되나 결합판매의 의무가 사라짐에 따라 중소방송 광고판매는 급격히 감소할 수밖에 없을 것이다. 중소방송사의 광고매출의 급속한 하락을 막기 위해 중소방송 전문 미디어렐이 신속하게 공백기 없이 광고판매를 이어받을 필요가 있다.

또한 결합판매제도가 폐지되면 중소방송사들의 광고판매 위탁 체계도 조정될 수밖에 없으며 현재의 1공영, 1민영 지상파방송 미디어렐 체제도 변화될 가능성도 배제할 수 없다. 기존 미디어렐에서 중소방송을 위한 전문 광고판매 역량을 보완, 확대한다 하더라도 중소방송사의 생존에 필요한 규모의 매출을 기대하기는 어려울 것이다.

중소방송사의 광고판매 급감 기간을 최소한으로 단축하려면 결국 중소방송 전문 미디어렐이 사전에 준비되어 결합판매제도의 변화에 신속하게 대처할 필요가 있는 것이다. 결합판매제도 변화 이전에 중소방송 전문 미디어렐을 설립하지 않는다 하더라도, 결합판매제도 변화 이후 즉각적으로 그 기능할 수 있도록 준비되어야 하는 것이다.

(2) 결합판매 제도와 방식이 조정될 경우, 공적 지원 성격의 광고판매 할당 운용

결합판매방식이 완전 폐지되지 않고 새로운 판매방식으로 조정될 경우에 이 기능을 통합수행할 전문 미디어렐이 필요하다. 기존의 결합판매방식이 폐지되더라도 인센티브가 도입된 중소방송의 광고의 연계판매 방식이나 총광고시청률을 보장하는 중소방송 통합광고판매 방식이 도입될 수도 있다. 또한 정부, 지자체, 공공기관의 광고의 일정량을 중소방송에 할당되는 제도가 도입될 수도 있을 것이다.

이런 제도가 도입될 경우 중소방송에 연계되거나 통합판매되는 광고에 대한 할당 및 운용, 총광고시청률 보장을 위한 시청률 산정 등의 업무를 통합하여 처리하려면 전문 미디어렐이 담당하는 것이 효율적이다.

(3) 추가 광고수익원 개척

중소방송사의 광고판매에는 기존 광고주 이외에 중소방송사 특성에 적합한 새로운 광고주를 개척하는 것이 매우 중요하다. 결합판매제도 하에서는 크게 고려되지 않았던, 다양한 개별 중소방송사의 매체특성과 타겟 특성에 따라 새로운 광고시장을 창출해야만 한다. 특히 기존 방송광고시장에 들어오지 않았던 새로운 중소광고주를 발굴, 개척하려면 중소광고주의 방송광고 지원이 필요하다. 방송광고의 단기간 운용, 신축적 운용이 필요한 중소광고주의 광고나 지역밀착형 광고 특성상 광고제작

의 부담을 덜 수 있는 제작지원센터 기능도 필요할 것이다. 이 역시 기존 미디어랩보다는 중소방송 전문 미디어랩이 담당하는 것이 효과적일 것이다.

\*지역방송이나 라디오방송에 적합한 중소광고주의 광고는 현장성이 강화된 “지금, 여기(here & now)”콘텐츠와 밀접하다. 따라서 지역광고 개발, 개척은 지역밀착형 콘텐츠의 강화와 직결되므로 지역광고시장과 지역성 콘텐츠는 상호작용을 통해 상승할 수 있을 것이다. 이는 중소방송의 공익성 기능을 확대하고 동시에 경쟁력을 강화시킬 수 있는 기반이 될 수 있을 것이다. 지역 콘텐츠가 강화되면 네트워크 가맹사 역할도 함께 강화되며, 다른 미디어와 콘텐츠 교류와 협력이 늘어날 수 있어서 중소방송사의 미디어 영역도 확대될 수 있을 것이다.

(4) 중소방송 경쟁력 강화를 위한 다양한 기능수행 -연구조사, 마케팅, 정책 등

결합판매제도의 변화는 결국 광고주의 선택을 보장하고 시장경쟁에 바탕을 둔 광고판매 질서를 확대하게 된다. 광고에 대한 적절한 가치산정과 적절한 매체집행을 보장하는 광고판매가 늘어날 수밖에 없는데 가치산정과 적정 매체선정은 정확하고 투명한 시청자 조사를 통해 이뤄지게 된다.

결합판매폐지를 보완할 제도개선이 이뤄지고 중소방송의 수익원을 확대하고 관련 규제를 완화한다 하더라도 중소방송사가 광고매체로서 효과가 검증되지 않는다면 제도개선과 보완의 실효성이 떨어질 것이다. 결합판매제도가 폐지될 경우 광고주 마케팅을 위해 정확한 상시 시청자 조사가 반드시 수행되어야 한다. 중소방송에 대한 광고매체로서의 신뢰도 향상, 공적 지원의 근거제공을 위해 정확하고 객관적인 시청자 데이

터 확보가 중요한 것이다. 현재는 중소방송의 한 축을 이루고 있는 라디오에 대한 시청자 조사가 상시 시행되지 않고 있어서 광고주를 설득할 데이터가 부족한 실정이다. 또 지역방송의 영세성으로 지역에 특화된 시청자 조사도 실시하기 어려운 실정이다. 이 조사 기능을 중소방송사들이 개별적으로 수행하기는 어려울 것이므로 전문 미디어랩이 담당하는 것이 효율적이다.

한편, 전파송출 미디어의 영향력이 쇠퇴하고 IP기반의 수신이 확대됨에 따라 지상파방송의 광고시장이 축소되고 있는 환경에서 중소방송의 생존 경쟁력을 전문적으로 연구하고, 활로를 개척하며 공적 지원체계를 합리적으로 수립할 수 있는 정책기능까지 수행할 수 있는 조직도 필요하다. 또한 장기적으로 우리나라 미디어 시장에서 중소방송사들이 다양성을 높이는 공적 기능을 수행하면서 최소한의 생존력을 확보할 수 있는 구심체도 필요하다.

우리나라 방송시장 상황을 감안할 때 이렇게 중소방송을 위한 조사, 연구 그리고 정책지원 기능을 통합적으로 수행할 조직이나 기구를 별도로 두는 것보다는 중소방송 전문 미디어랩에 통합적으로 두는 것이 효율적이라고 판단된다. 중소방송 전문 미디어랩이 어떠한 형태로든 공적 지원과 연계된 기구라고 본다면 광고판매와 조사연구, 진흥까지 중소방송 전문 미디어랩이 담당하는 것이 효과적일 것이다.

#### (5) 신규 중소방송사의 미디어시장진입 수용

결합판매제도 하에서는 신규로 진입하게 되는 중소방송사들이 기존의 결합판매 광고시장의 지원을 받을 수 없다. 그래서 전통적 지상파방송이 아닌 지상파DMB처럼 결합판매 지원을 받지 못하는 중소방송도 존재한다.

그런데 향후 라디오 디지털 전환이 이뤄질 경우, 방송시장에 진입할

수 있는 중소방송이 생겨날것으로 예상된다. 또한 MMS(멀티 미디어 서비스)의 확대로 지상파 채널사용사업자도 생겨날 수 있다.

현재 결합판매 대상 밖에 있는 중소방송사와 향후 신규 진입할 수 있는 중소방송사의 광고판매도 미디어랩이 담당해야 하는데 이는 기존의 미디어랩이 아닌 중소방송 전문 미디어랩이 수용할 수밖에 없을 것이다. 기존의 결합판매 구조에서는 신규진입자가 제한된 파이를 더 나눠야 하지만 전문 미디어랩 구조에서는 신규진입자가 파이를 더 키울 가능성이 있다. 결합판매 의무가 있을 때에는 결합판매 대상 방송사를 줄이는 것이 기존 미디어랩의 부담을 덜게 되지만, 결합판매 의무가 없다면 광고재원의 확대가 필요하게 된다. 매체가 많을수록 총광고시청률(GRP)을 적절하게 보장해준다든지 하는 다양한 매체 포트폴리오가 늘어날 수 있기 때문이다.

## 2. 중소방송 전문 미디어랩 설립 방안 검토

### 1) 중소방송 전문 미디어랩 설립의 기본조건

중소방송 전문 미디어랩이 완전 자유경쟁 시장에 맡겨지지 않고 최소한의 공적 지원 기능을 수행하기 위해서는 다음과 같은 조건이 고려되어야 한다.

#### (1) 공적 성격의 지위 확보

중소방송 전문 미디어랩 자체의 존립과 중소방송 지원체계 구축을 위해 공적인 성격의 지위를 지녀야 할 것이다.

-민간기구가 아닌 공공기구로 설립되는 것이 바람직하다.

-중소방송 시청자 조사 및 관련 연구, 정책개발 등 자체 기능수행에  
공적 지원을 받을 수 있어야 한다.

-정부, 지자체 및 다양한 사회적 기구의 참여와 지원이 가능해진다.

-참여대상 중소기업에 대한 범위를 명확하게 규정하고 지원할 수 있  
게 된다.

(2) 최소한의 공공콘텐츠 제작, 서비스를 할 수 있는 기본적 매출의  
보장장치 확보

-중소방송사들이 기존의 방송콘텐츠 제작과 서비스를 유지할 수 있는  
한시적 매출보장 장치가 필요하다.

\*결합판매폐지에 따른 미디어렐법 개정시 중소기업의 광고판매를  
지원할 수 있는 장치를 보완하는 것. 예를 들어 총 방송광고액의 일정  
부분 또는 GRP(총광고시청률)의 일정부분 이상이 중소기업에 배정되  
도록 한다거나 기존 미디어렐이 중소기업 전문미디어렐과 연계판매할  
경우 인센티브를 제공하거나 하는 방안 등 도입. 또는 광고세, 기금확  
대, 정부지자체 중소기업 광고할당 등의 정책 수립 등.

-중소방송사의 광고판매가 시장에서 연착륙한 이후에도 최소한의 공  
익성 콘텐츠를 제작, 서비스 할 수 있는 기본적 매출의 보장할 수 있는  
방식이 강구되어야 한다.

(3) 미디어 생태계의 지원협력체제 형성

중소방송이 지니는 공익성에 대한 책임을 분담하는 차원에서 기존 미  
디어렐과 광고계뿐만 아니라 방송과 밀접한 미디어와 콘텐츠 산업계가  
협력하여 중소기업 전문 미디어렐을 지원해야 할 필요가 있다.

기업의 사회적 책임의 중요성이 증대되는 시대에 방송과 밀접한 연관성을 지닌 다양한 주체들이 중소방송 전문 미디어랩에 다양한 방식으로 협력, 지원할 수 있는 체제를 구축해야 한다. (\*기업은 중소방송의 광고주로 참여하여 직접적으로 협력할 수도 있고, 조사연구, 마케팅에도 지원 등으로 간접적으로 협력할 수 있다. 중소방송 전문 미디어랩이 민간기구의 성격을 띠는 경우 지배구조에도 참여하여 경영측면에서도 협력할 수 있을 것이다.)

## 2) 중소방송 전문 미디어랩 설립방안

### (1) 주요 기능

결합판매제도가 폐지될 경우 중소방송에 대해 지원해야 할 영역은 크게 광고판매 대행, 조사연구와 정책 등 진흥 그리고 공익적 콘텐츠에 대한 제작비 지원의 3가지로 구분해볼 수 있다. 그리고 이를 담당할 조직이나 기구로 각각 ‘중소방송 전문 미디어랩’, ‘중소방송 진흥 지원기구’, ‘중소방송 발전기금’을 고려해볼 수 있다. 이 중에서 ‘중소방송 발전기금’은 콘텐츠에 대한 직접 제작비 지원 성격을 띠므로 미디어랩이 담당할 수 없는 부분이다.

광고판매대행과 조사연구와 진흥 부분은 별도의 조직에서 담당하는 것보다는 하나의 조직에서 담당하는 것이 효율적이라고 판단된다. 우리나라의 개별 중소방송사들이 독자적으로 조사연구, 진흥 기능을 수행하기 어려운 여건인데다가 중소방송 전문 미디어랩이 설립될 경우, 대부분의 중소방송사들이 통합위탁하는 미디어랩이 될 것이므로 방송광고 판매와 할당, 관련 조사연구, 마케팅 지원, 정책대응 등을 위해 광고판매와 중소방송 지원, 진흥 기능이 통합된 기구로 출범하는 것이 바람직할 것이다. 그래야만 광고판매와 지원이 효율적으로 진행되고 향후 미

디어산업의 변화에 통합적으로 대응할 수 있기 때문이다. 아울러 기구에 대한 공적 성격을 강화하여 공적 지원의 타당성을 높일 수 있을 것이다.

## (2) 설립 형태

중소방송 전문 미디어랩 설립은 독립 공영 미디어랩, 기존 공영미디어랩의 확장, 민영 미디어랩의 세 가지 형태로 고려해볼 수 있겠다.

### ① 독립적 공영 미디어랩

현행 미디어랩법의 KOBACO설치와 같이 중소방송광고진흥공사 설치 근거 마련을 통해 독립된 공영 미디어랩으로 설립하는 방안이다. 또는 방통위법에 따른 공공기관(공기업, 준정부기관, 기타 공공기관)의 형태로 설립될 수도 있을 것이다.

-대규모 전국방송 중심의 광고판매 영업과 전략에 종속되지 않고 실질적이고 전문적인 중소방송 광고판매 기능을 수행할 수 있음

-중소방송 미디어발전을 위한 실질적인 조사, 연구 및 정책활동을 독자적으로 수행할 수 있음

-다양한 형태의 공적 지원과 민간기업이나 조직의 협력 등을 통합하여 운영할 수 있음

-기존 미디어랩의 중소방송 전문인력을 수용해 기존 광고영업 네트워크를 확보하고 발전시킬 수 있음

### ② 기존 공영미디어랩의 확장

현 KOBACO 조직에서 중소방송광고판매 사업부서를 확장하여 운영하는 형태이다.



- 기존 중소방송 광고판매, 광고주 네트워크, 영업노하우 유지와 확대가 용이함

- 광고주의 선택권과 광고판매의 실질적 경쟁을 보장하는 결합판매 보완방식의 운용이 상대적으로 용이함

- KBS 수신료 인상 등으로 코바코 기능이 축소될 경우의 대처방안으로도 고려될 수 있음

- 방송광고 판매 영업과 전략에서 이원화되고 대규모 전국방송 광고판매가 우선순위에 놓이게 되어 중소방송 광고판매 소극적, 위축 우려

- 중소방송에 대한 중장기적 조사, 연구, 정책활동을 적극적으로 수행하기 어려움

\* 현 미디어법 제29조에 규정되어 있는 KOBACO의 사업에 근거하여 중소방송 영역을 확장

1. 방송광고의 판매대행
2. 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자에 대한 지원 등 방송광고 균형발전을 위한 지원 사업
3. 방송광고제작산업 육성, 광고 표준화, 광고효과 측정, 광고 유통기반 구축·운영, 광고 관련 조사·연구·교육, 공익광고 등 방송통신광고 산업 진흥 관련 사업
4. 시청점유율 조사·검증·산정 관련 방송통신위원회가 위탁하는 업무
5. 그 밖에 방송통신위원회가 방송광고산업 육성을 위하여 위탁하는 업무
6. 제1호부터 제5호까지의 사업에 부대되는 사업

### ③ 민영 미디어법

민영 중소방송사들이 주축이 되어 설립하는 민영 미디어랩 형태이다. 다만 우리나라의 중소방송사들이 대부분 지역, 종교, 교통, 문화 등 광범위한 공공서비스 영역에 속하는 방송사들이므로 영국이나 호주에서와 같이 적극적인 상업적 기구 형태로 운영되기는 어려울 것이므로 일정부분 공적인 지원이 개입되는 형태로 설립, 운영되어야 할 필요가 있다.

-중소방송 미디어 전문성 강화, 통합 마케팅 활동 등 가능

-민간방송사, 방송협회, 광고주, 미디어랩, 광고대행사, 기타 중소방송 관련 기업이나 단체들이 주주로 참여하고 미디어 생태계의 주요 주체들이 사회적 책임을 공유하는 차원에서 협력하는 기구가 되어야 함. 따라서 기존 민영 미디어랩과 경쟁관계가 아닌, 협력 관계로 위치해야 하며 주주참여자들도 중소미디어랩을 통해 이익을 실현할 수 있는 구조로 발전시킬 필요가 있음

-영국 라디오센터, 호주 CRA와 같이 실질적인 중소방송 이익단체 역할을 병행해야 함

### (3) 주요 사업

#### ① 광고판매 / 중소방송 마케팅

-위탁 중소방송사의 방송광고판매 대행

-결합판매제도 폐지 후 예상되는 공적 지원성격의 광고 통합 운용

-정부지자체 등의 광고판매 대행

-중소방송사들이 운영하는 기타 콘텐츠 사업(PP, 온라인 플랫폼 콘텐츠 제공 등)의 광고판매

#### ② 조사/연구

-시청자 조사 및 관련 연구

\*시청자 조사와 연구 기능은 첫째, 기존 시청자 조사 기관, 기존 미디어랩 등과 협력하는 방식으로 수행하는 방안 둘째, TV 시청자 조사는 기존의 기관과 협력하여 운영하고 상설 시청자 조사가 실시되지 않는 라디오 청취자 조사는 전문 조사기관을 독자적으로 운영하거나 전국 라디오 네트워크를 보유한 KBS, MBC, SBS와 공동으로 설립하여 운영하여 수행하는 방안이 있겠다.

- 중소방송 미디어의 중장기적 경쟁력 강화를 위한 연구
- 중소방송사 이익 대변 정책개발과 홍보

\*영국의 라디오 청취자 조사기구 AJAR(Radio Joint Audience Research): 영국 라디오 청취자 조사기구. BBC와 라디오센터(Radiocentre-상업라디오 기구)가 공동으로 참여한 기구이다. 1992년 주식회사로 설립하였다. IPA(Institute of Practitioners in Advertising. 영국 광고협회)와 ISBA(Incorporated Society of British Advertisers. 영국 광고주협회)도 경영에 참여하고 있다. 54,000명 표본으로 매주 일기식 조사를 실시하며 1주는 실시간 조사를 실시한다. BBC수신료와 라디오센터 소속 방송사의 구독료로 예산을 충당한다.

\*프랑스 Me'diame'tre: TV, 라디오 방송사, 광고회사, 시청률 자료 이용자 등이 공동으로 설립한 시청각매체 조사회사로서 1985년 설립되었으며, TV방송사 35%, 라디오방송사 27%, 광고업계 및 자료이용자 35% 지분으로 구성되었다.

### ③ 기타 사업

- 중소방송 홍보사업(합동 캠페인, 광고상 awards 등 이벤트)

- 방송광고인력의 교육훈련, 컨설팅
- 중소광고주의 광고제작센터 운영
- 중소방송사의 기타 수익사업(공동 콘텐츠 유통, 기타 광고사업 등)

#### (4) 운영

##### ① 필요 광고판매 매출

2021년도 중소방송 광고매출액은 EBS(261억원), OBS(186억원), 영어방송3(7억원), iTV FM(10억원), YTN라디오(15억원), 종교방송5(327억원)으로 총 806억원이며 결합판매는 510억원으로 집계됨(\*2021년도 방송사업자 재산상황공표집).

기존 중소방송사 광고매출액인 연간 800억원을 매출기준으로 한다면 중소방송사들의 자체 광고판매역량으로 볼 수 있는 300억원 외에 500억 원에 해당하는 추가 광고매출 역량을 확보해야 함.

##### ※ 광고매출 확대 방안

결합판매제도가 폐지되더라도 2008년 헌법재판소 판결에 따른 방송의 공공성, 공익성, 다양성을 보장하기 위한 방법으로 “중소 방송국에 일정량의 방송광고를 제공...”, “중소방송사에 대한 광고판매대행 할당제를 설정하거나...”, “방송사의 출연금으로 기금을 조성하여 공공성이 높은 프로그램제작에 보조금을 지급...”에 해당하는 다양한 방식을 개발한다.

- 기존 미디어랩 중소방송 연계판매 인센티브 제도, 총광고시청률 보장 등을 통한 매출 확대
- 정부지자체 광고 중소방송 일정비율 할당제 도입을 통한 매출 확대
- 중소방송사에 적용할 수 있는 신유형 광고 도입을 통한 판매 확대

-기업의 광범위한 사회적 책임분담 차원의 광고참여 확대를 통한 매출 확대

\*미국의 공영라디오 NPR의 2021년 주요 광고주를 보면(NPR Corporate Sponsorships FY2021) 20th Century Studios, 3M company, Adobe, Airbnb, Amazon, American Express, Apple, AT&T, Bank of America, CBS, CNN, Comcast, Dell, Discovery, Facebook, Financial Times, Ford Motor Company, The Goldman Sachs Group, Google, HBO, Hulu, IBM, NBC Universal, Netflix, PwC, Samsung, Sony Pictures Entertainment, Spotify, Starbucks, Verizon, Youtube, Zoom 등 미국을 대표하는 주요 기업, 특히 IT, 미디어, 콘텐츠 관련기업이 참여하고 있음을 볼 수 있다. 여기에는 PRAA(Public Radio Advertising Alliance)와 같이 공공 라디오방송에 최적화된 기업광고를 매칭시켜주고 협력관계를 형성, 유지해주는 단체로 기업들에게 준조세 성격의 부담을 지우는 것이 아니라 광고의 효과를 증대시켜 실질적 도움을 주고 있는 중간협력 조직이 존재한다. 이처럼 대규모 기업들이 중소방송을 통한 특정 타겟에 대한 광고효과를 얻으면서도 동시에 미디어 생태계의 일원으로 건강한 미디어 생태계를 지속하는데 역할을 분담할 수 있는 조직이나 기구가 잘 활용될 필요도 있을 것이다.

-중소방송에 특화된 전문화된 미디어랩의 판매역량 상승(마케팅, 중소 광고주 광고제작지원 등 다양한 진흥사업)을 통한 광고매출 확대

## ② 조직과 인력

-기본조직: 광고판매, 조사-연구-정책, 기타사업 부문으로 편성

-인력과 필요한영비용

· 기존 미디어랩 인력 이동, 위탁 회원사 인력, 광고주 파견인력, 신규인력 등을 활용

· 필요인원: 2021년 공영미디어랩인 KOBACO(임직원 298명, 매출 1,500억원. 평균임금 8,425만원 -KOBACO경영공시자료)와 SBS M&C(임직원 89명, 매출 932억원, 평균임금 5,182만원. -Catch기업정보자료)의 현황과 중소방송사 숫자, 매체력, 조직특성 등을 고려하여 인력 산정

· 필요인력을 60명 수준으로 정할 경우 KOBACO(1인당 평균매출 5억원, 인건비-총매출액의 19%인 284억원)의 현황과 기타 요인을 고려하여 연간 운영비용을 KOBACO의 1/5 수준인 200~300억원 수준으로 산정

### ③ 주요 수입원

-광고판매수수료

-공적 지원금(연구조사, 광고제작지원 등)

-기타사업(중소광고주 광고제작 등)

### (5) 위탁 대상 중소방송사

현행 결합판매 대상 중소방송사(EBS, OBS, 영어3, YTN, 경인, 종교5)를 그대로 위탁 대상으로 하나 설립 이후 광고시장의 추이에 따라 지역민방, 향후 설립되는 중소방송사도 위탁 대상이 될 수 있을 것이다.

### 3) 요약과 제언

결합판매의 의무가 사라진 기존 미디어랩에 위탁할 경우 방송사 유지가 불가능할 정도의 매출의 급격한 하락이 예상된다. 그렇다고 해서 영세한 중소방송사들이 독자적으로 미디어랩을 설립하여 운영하는 것도 더욱 어려울 것이다. 중소방송을 자유경쟁 시장에 방치하는 것은 공익

적 콘텐츠를 위축시킬 뿐만 아니라 중소방송사의 생존도 불투명하게 만들 것이기 때문이다. 따라서 기존 체제의 일부 확장을 통한 형태이든, 새로운 형태이든 중소방송 전문 미디어랩의 설립은 필요한 것이다.

중소방송의 콘텐츠 특성과 매체력의 한계로 인해 중소방송 전문 미디어랩 역시 광고판매 매출의 급감이 예상되어 중소방송의 생존을 보장하지 못할 것이다. 따라서 중소방송 전문 미디어랩의 설립과 관련하여 다음과 같은 사안들이 충분히 논의되고 합의점을 만들어가야 할 것이다.

- 중소방송 전문 미디어랩에 대한 공적 성격 부여
- 결합판매제도 폐지시 이를 보완하면서 동시에 시장경쟁 질서를 반영할 수 있는 광고판매방식 개발
- 정부, 지자체, 공공기관 등의 광고에 대한 중소방송 일정비율 의무 할당제와 같이 정부 측면에서 지원할 수 있는 방안 마련
- 중소방송의 경쟁력 강화를 위한 조사, 연구, 정책개발에 대한 공적 지원
- 중소방송사의 기능과 역할에 대한 기업의 사회적 책임 분담 차원의 협력체제 구축

이와 같이 중소방송 전문 미디어랩이 다양한 공적 지원과 협력체제를 구축하고 운영되더라도 단기간에 중소방송의 경쟁력이 유지, 확대되기는 사실상 불가능할 것이다. 중소방송사들이 중장기적으로 자체 경쟁력을 키우고 다양성을 증진할 수 있는 공익적 콘텐츠를 안정적으로 서비스할 수 있도록 한시적으로 공익적 콘텐츠에 대한 제작비 지원은 불가피할 것으로 판단된다. 즉 중소방송 전문 미디어랩의 광고판매 기능과 조사, 연구, 정책 등의 진흥 기능이 안착될 때까지 한시적으로 중소방송 발전기금과 같은 콘텐츠 제작지원 시스템을 운용해야 할 것이다.

중소방송사 전문 미디어랩 설립이 중소기업의 공적 기능 지원이라는 목표를 이루기 위한 하나의 수단이라고 본다면, 중소기업 전문 미디어랩 자체도 지속적 생존이 가능하도록 만들어야 한다. 중소기업들에게 미디어랩의 생존을 전적으로 책임지게 하는 것이 아니라 건강한 미디어 생태계 유지를 위한 정부와 미디어 산업의 주요 주체들이 참여하는 협력체제를 구축해주는 것도 반드시 필요할 것이다.

### 3. 중소기업 전문 미디어랩 설립 방안 및 재정 전망

중소 지상파 라디오 방송사의 광고판매를 활성화하기 위한 방안으로써 중소기업 방송사에 특화된 전용 미디어랩을 설립하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 중소기업 방송사 전용 미디어랩을 설립하는 경우 중소기업 방송에 특화된 영업을 바탕으로 중소기업 방송 광고주의 유치 가능성이 높아짐과 동시에 영업력 및 협상력이 증가하여 광고 판매를 늘릴 수 있다는 주장이 있다. 또한 중소기업이나 지역 광고주를 타겟팅하는 영업을 가능하게 새로운 광고시장을 창출할 수 있다는 주장도 있다.

반면 중소기업 방송사의 낮은 매출력으로 인해 비록 전용 미디어랩을 설립한다고 하더라도 중소기업 방송광고의 활성화에 기여하는 바가 크지 않을 것이라는 반론도 존재한다. 오히려 전용 미디어랩의 수익성이 충분히 보장되지 못할 것이기 때문에 전용 미디어랩의 설립 타당성에 대해 회의적인 시각도 있다.

이와 관련하여 중소기업 방송사 전용 미디어랩의 설립에 대해 광고주와 광고대행사를 대상으로 설문조사를 실시하였는데, 설문 내용은; 중소기업 방송사 전용 미디어랩 설립 시 중소기업 방송사의 광고 판매 매출을 어느정도 증가시킬 수 있을지 여부를 질의하였다. 5점 척도로



응답을 요청하였으며, 매우 효과적(1점)부터 전혀 효과 없음(5점)까지 응답지를 구성하였다. 총 99개의 설문대상자(사업자) 중에서 71개 사업자가 응답하였으며, 매우 효과적(1점)은 0개사(0%), 다소 효과적(2점)은 7개사(9.9%), 보통(3점)은 43개사(60.6%), 다소 효과없음(4점) 13개사(18.3%), 전혀 효과없음(5점) 8개사(11.3%)의 분포를 보였다. 전체 평균 점수는 3.30986으로 전반적으로 보통 또는 다소 효과 없음의 결과를 보였다.

관련하여 설문대상자들이 주로 응답한 내용 또는 근거는 영업력과 협상력은 증가할 수 있지만, 매체력 자체가 변화가 없어서 큰 효과가 없을 것이라는 주장, 광고주나 광고대행사, 즉 광고 수요자들이 지역에 대한 니즈나 수요가 적다는 주장, 전용 미디어랩의 역량이나 광고상품의 경쟁력이 미흡할 것이라는 주장이 많았으며, 반대로 효과가 다소 있을 것이라는 근거로는 전문화, 집중화를 통해 영업력 강화에 다소 효과가 있을 것이라는 언급이 있었다.

전반적으로는 중소 라디오 방송이 갖는 한계로 인해 중소 라디오 방송사 전용 미디어랩의 설립에 대해 유보적인 입장이 많은 것으로 나타났다. 라디오 매체의 경쟁력을 강화하는 것이 선결과제이며 이를 위한 정책 방안 마련이 병행되어야 전용 미디어랩 설립의 효과가 나타날 것이라는 시사점을 제공해 준다.

만약 중소 라디오 방송사 전용 미디어랩을 설립하게 된다면, 설립 방안은 크게 2개로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 중소 라디오 방송사들이 공동 출자하여 합작회사(joint venture)를 설립하는 방안이다. 이 경우 라디오 방송사들은 특수목적 법인(SPC)과 같은 개념으로 합작회사를 설립하는 것인데 각 라디오 방송사들은 공동으로 출자하여 출자금액에 따른 지분을 보유하고, 해당 지분 비율에 따라 합작회사를 공동으로 경영하는 것이다. 출자한 라디오 방송사들은 신설 합작회사의 이사 선임권, 경

영사항에 대한 동의 또는 거분권 등의 권리를 갖게 되며, 광고 영업은 출자한 라디오 방송사를 우선으로 필요시 타 방송사의 판매대행을 위탁 받을 수 있다. 다만 이해관계가 상이한 라디오 방송사 간에 합작회사 설립에 대한 합의를 도출할 수 있는지 여부, 라디오 방송사 간 출자 비율 등의 결정과 합의 여부 등이 애로사항일 것으로 보인다.<sup>43)</sup>

둘째, 정부 또는 공공기관이 출자(예컨대 KOBACO가 출자)하여 공공기관 형식으로 전용 미디어랩을 설립하는 방안이다. 이 경우 공공기관 설립과 동일한 방법으로 설립이 이루어지며, 출자한 기관을 중심으로 한 소유지배구조가 형성되고, 공익 목적의 활동으로서 중소 라디오 방송사의 광고판매 대행이 이루어지게 될 것이다. 이 경우 별도의 예산 투입이 필요할 수 있고, 특히 중소 라디오 방송사 전용 미디어랩의 활동이 공익에 기여할 수 있다는 점이 입증되어야 하며, 중장기 재정수지 역시 공공재원의 지출에 부담을 주지 않아야 함이 입증되어야 할 것이다.

추가적으로 만약 중소 라디오 방송사 전용 미디어랩을 설립할 경우 해당 미디어랩에 대한 허가가 필요하고, 허가 신청 이전에 법인 설립 절차가 추진되어야 할 것이다.

한편, 신설 전용 미디어랩의 재정수지를 전망해 볼 필요가 있는데 이를 위해 다음과 같은 가정을 하도록 한다.

가정 1 : 전용 미디어랩이 취급하는 광고는 중소 라디오 방송사(지역 MBC, 지역민방 및 OBS 제외)로 한정

가정 2 : 전용 미디어랩의 순매출은 중소 라디오 방송사 광고매출의

---

43) 또한 라디오 방송사들 입장에서는 현재 자신들의 광고를 위탁받아 판매대행하는 KOBACO에 비해 영업 경쟁력이 있을지 여부, KOBACO에 비해 광고판매가 증가할 수 있을지 여부가 궁극적인 고려 요소가 될 것이다.

21.77%로 가정(KOBACO의 수치 적용)

가정 3 : 전용 미디어랩의 매출원가는 KOBACO의 기존 4년간 순매출액 대비 매출원가 비율(73.13%)을 적용

가정 4 : 전용 미디어랩의 필요 인력은 KOBACO의 직원 1인당 광고 매출을 기준으로 도출(=48명)하였으며, 전용 미디어랩의 평균 직원 보수는 KOBACO의 80%로 가정

가정 5 : 전용 미디어랩의 판관비는 KOBACO의 기존 4년간 순매출액 대비 판관비 비율(43.77%)을 적용

이와 같은 가정 하에서 2020년 자료<sup>44)</sup>를 기준으로 분석한 결과는 다음과 같다.

<표 5-1> 중소 라디오 방송 전용 미디어랩 설립시 재정

구분	2020년 기준	4년치 평균
중소방송 광고 매출액	69,157	69,157
중소방송 광고 판매대행 매출액	15,062	15,062
매출원가	11,098	11,015
인건비	3,372	3,372
인건비 제외 원가	7,726	7,642
판관비	7,641	6,593
영업이익	- 3,677	- 2,546

주) 2020년 기준은 2020년의 KOBACO 및 방송통신위원회 자료를 적용한 것이며, 4년 평균의 경우 KOBACO와 방송통신위원회 자료의 지난 4년(2017~2020) 자료의 평균치를 적용한 것이다.

위의 표에서 보는 바와 같이 KOBACO 사례를 벤치마킹하여 분석한 결과 전용 미디어랩은 현재의 라디오 광고 시장 및 수수료율 하에서는

44) KOBACO 경영공시 및 방송통신위원회 자료를 활용

적자가 발생할 것으로 전망된다. 약 25억에서 36억원 수준의 적자가 예상되는 바, 해당 전용 미디어랩의 운영을 위해서는 정부 지원 또는 부가 사업(정부 지원 사업 등 포함)이 수반되어야 할 것으로 보인다.

#### (1) 방송광고 결합판매 폐지와 중소/지역 미디어랩 신설

라디오 등 중소방송사의 광고판매 촉진을 위해 중소방송사 전용 미디어랩 신규허가 추진은 일정 규모 이상의 매출을 기록하고 있거나 그럴 가능성이 있는 중소라디오 방송사(예: CBS/TBS/OBS 등)가 공동 출자하고, 정부가 공적재원을 통해 운영을 일부 보조하는 방식으로 중소지역 방송 전문 미디어랩사 설립이 가능하다. 현실적으로 중소지역 방송사 전문 미디어랩의 운영 재원 마련에 한계가 있기 때문에 초기에는 정부의 재정지원을 통한 공적 부조 형식을 통해 세제지원과 보조금 형태를 통한 미디어랩사의 운영이 필요할 것으로 예상된다. 좀 더 구체적으로 설명하면, 설립은 정부가 운영은 민영 방송사업자가 하는 방식이 될 수 있다. 이렇게 만들어진 미디어랩사는 한시적 일몰제 형식으로 유지되고, 일정 기한이 지난 후 중소/지역미디어랩에 참여한 민영방송사업자들은 향후 1사 1랩으로 전환되는 과정에서 중소/지역 미디어랩의 지원을 받는 방식으로 운영될 수 있다. 궁극적으로 이러한 유형의 공민영 방식 중소/지역 전문 미디어랩은 방송광고 비즈니스 경험이 없는 민영 중소/지역방송사들의 1사 1랩 환경 구축을 위한 인큐베이터 기능을 한다고 말할 수 있다.

16개 지역 MBC 네트워크사와 10개 지역 민영방송사 등은 위헌판결로 방송광고 결합판매 제도가 폐지된다 하더라도 결합주체 방송사인 서울 MBC와 SBS 등을 통해 결합판매 결손분 등의 문제를 수신료 등 계약관계 개선을 통해 해결할 수 있는 가능성이 있다. 그럼에도 불구하고 이

러한 사업자들이 중소/지역 전문 미디어렐에 참여하고자 한다면 이들의 참여를 통해 미디어렐의 공적 책무 중 하나인 지역성 구현 측면에서 도움을 줄 수 있으리라 기대된다(변상규·오세성·도준호, 2010).

결합판매 대상이 되는 중소/지역 방송사업자 중 결합주체 방송사업자들과 관련된 네트워크 지역 지상파 방송사업자(예: 16개 MBC 네트워크사)를 제외하면 현재 공영미디어렐을 통해 결합판매가 이루어지는 방송사업자들은 중소지상파방송사업자로 분류되는 라디오방송 사업자들(CSB/TBS/YTN라디오/경인/불교/평화/극동/원음/부산영어/광주영어 등)과 EBS 교육방송이 있다. 또한 SBS와 계약 관계를 유지하는 9개 지역민방은 중소지상파 방송사업자로 분류되는 OBS와 함께 SBS M&C라는 민영 미디어렐을 통해 결합판매 되고 있다. 따라서 중소/지역 전문 미디어렐사를 설립할 경우 그 대상은 방송협회 내 라디오 방송협회 소속 방송국들을 중심으로 한 CSB/TBS/YTN라디오/경인/불교/평화/극동/원음/부산영어/광주영어 등과 OBS, 그리고 EBS 등 중소방송사업자와 EBS 등이 그 대상이 될 수 있다.

공영과 민영이 혼재돼 있는 결합판매 대상 사업자들을 우선 중소 vs. 지역 등으로 분류하고, 지역 사업자들에게 신규 미디어렐 참여 여부를 자율적으로 결정할 수 있는 기회를 줄 필요가 있다. 특히 주요 지상파 방송사업자와의 수중계 등 다양한 계약 상황을 고려할 때 이들의 참여 여부를 개별적으로 판단하도록 하는 것이 바람직하다고 생각한다. 특히 EBS의 경우 수신료 지원도 받고 있음을 고려할 때 신규 미디어렐에 참여하는 것이 바람직한지에 대해서는 다양한 논의가 더 요구된다. 한편, 최근 방송 인허가 과정에서 앞서 논의한 결합판매 제도와 신규 미디어렐 관련 이슈가 발생할 가능성이 있는 몇몇 사업자에 대해서는 좀 더 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

## (2) 신설 중소(지역) 미디어랩 참여 방송사업자

방송통신위원회는 2022년 5월, OBS를 경기인천지역 라디오 방송 새 사업자로 선정한 데 이어 8월 30일 'OBS 경인FM'(주파수 FM 99.9MHz) 허가증을 발급한 바 있다. 이를 계기로 경기인천지역 지상파 민영방송사 OBS는 내년 봄 개국을 앞둔 OBS 라디오(FM 99.9MHz)의 첫 공식행사로 경기인천 권역별 '라디오 개국설명회'를 진행했다. OBS는 경기인천 전역으로 송출될 라디오의 경우 국내 최초로 단일채널방송망(SFN) 기술을 적용해 1,680만 명의 청취자가 난청 지역 없이 깨끗한 음질로 라디오를 청취할 수 있도록 준비하고 있다며 전국 27개 공동체라디오와의 협업 프로그램을 비롯해 '999 시민 토크원', '99 칼럼니스트', '1일 DJ' 등을 편성할 예정이다. 이와 함께 OBS의 지향점인 지역성 강화와 기후위기 극복 등에 맞춘 '내 고장 경인일주', '경인의 소리를 찾아서', '오늘의 기후' 등 다양한 프로그램을 계획하고 있으며 지역의 역사를 주요 소재로 한 '라디오 드라마' 제작을 위해 '성우 오디션'을 개국 전에 진행할 예정이라고 소개했다. 이처럼 최근 신규 라디오 방송사업자로 선정된 OBS를 신규 결합판매 대상 사업자로 인정할 것인지의 문제와 더불어 중소방송사업자 중심의 미디어랩사가 만들어질 경우 OBS의 참여 여부가 주목된다. 신규 결합판매 사업자 선정 규정과 그 근거가 사실상 모호한 상황에서 OBS 라디오 방송이 신규 결합판매 대상 사업자에 포함할 경우, YTN 라디오는 결합판매 대상이지만 YTN TV는 왜 결합판매 대상이 되지 않는지 등 예상치 못한 논란이 발생할 수 있다는 점도 주목할 필요가 있다.

다음으로 최근 서울시 지원 예산삭감으로 곤경에 처한 TBS(서울시미디어재단티비에스)가 자구책으로 내놓은 TBS-FM의 상업광고 허용여부에 주목할 필요가 있다. TBS는 특정 이념적 성향이 강한 방송프로그램

(예: 김어준의 뉴스공장 등) 논란으로 정치권과 늘 갈등을 빚어 오면서 늘 방송법에 명시된 공정성 문제가 쟁점화 됐다. 특히 이념적 성향을 기반으로 방송 프로그램의 청취율이 높게 나타나면서 특정 이념적 성향의 프로그램들에 대한 정부/공공기관의 협찬 문제는 TBS의 공정성과 독립성 논란을 불러일으키고 있다. 이 과정에서 서울시 지원예산에 예측된 TBS 방송 프로그램으로 인한 문제는 서울시 지원 예산 규모를 줄이고, 프로그램의 이념적 성향을 축소하는 방향으로 추진된다고 할 수 있다. 이를 위해서는 서울시 예산 지원을 이유로 현재 금지된 TBS의 상업광고 허용여부가 관심거리가 되고 있다. 그리고 만약 결합판매는 폐지되고 상업광고는 허용될 경우 상업광고 운영을 위한 인력/조직이 거의 전무하다시피 한 TBS-FM의 방송광고 매출은 어떻게 이루어질 수 있는지도 예측하기 어려운 측면이 있다. 따라서 정부의 지원을 바탕으로 이루어지는 공민영 형태의 중소방송사업자 중심의 미디어랩사를 설립할 경우 이를 바탕으로 방송광고 시장에 대한 접근 가능성을 높이는 기회가 마련될 수 있다.

중소미디어랩사 설립과 관련해 가장 주목받고 있는 사업자는 CBS다. CBS는 다른 결합판매 대상 사업자와 달리 방송매출외에 기타사업매출액이 큰 편이다. 2020년도 방송사업자별 결합판매 최소지원 규모를 살펴보면, CBS의 결합판매 지원 규모는 1.7359%로 1%가 되지 않는 대부분의 결합판매 대상 사업자들보다 큰 편이다. 물론 OBS가 결합판매 지원규모가 3.48887%로 가장 큰 사업자이지만 매출액의 대부분이 방송사업 그것도 TV관련 매출로 기타사업매출액이 거의 없는 사업자인 반면, CBS는 두 번째로 큰 결합판매 지원 비율로 지원 받고 있지만 기타사업매출액이 전체 매출의 34%를 기록하는 등 방송광고 매출 외에도 부동산/출판/문화/기타 사업을 통한 방송사업이 유지되는 사업자라 할 수 있어 결합판매 외에도 안정적으로 방송사업을 유지할 가능성이 있는 사업

자라 할 수 있다. 이와 유사한 사업자로 극동방송을 들 수 있으나 극동 방송은 부동산/출판/문화/기타 사업 비중이 방송사업 비중보다 훨씬 크다는 점에 유의할 필요가 있다.

그 밖의 방송사업자들은 사업 매출 규모가 현저히 낮기 때문에 사실상 방송광고 결합판매 제도가 폐지될 경우 방송사업자로서 지위를 유지할 수 있을지 여부가 우려된다. 특히 YTN 라디오와 지역 영어방송 사업자들은 방송매출의 대부분을 차지하는 결합판매 매출이 사라질 경우 사실상 다른 매출이 없어 방송사업자 지위를 유지하기 위해서는 별도의 공적지원 체계가 절실히 요구된다. 따라서 중소/지역 방송사 중 지역 방송사업자들은 MBC와 SBS 등 결합주체가 되는 방송사들과의 계약 관계를 고려할 때 신설되는 미디어랩사에 참여하지 않을 가능성이 있지만, 일정규모 이상의 매출을 기록하는 중소방송사업자들 중 결합판매 외의 매출구조를 갖춘 사업자들은 신설 가능성이 있는 중소방송전문 공민영 방식의 미디어랩을 통한 방송광고 영업이 비교적 안정적일 수 있다. 다시 말해, 방송광고 매출 외 부동산/출판/문화/기타 사업을 유지하면서, 방송 관련 매출은 신설될 수 있는 중소(지역)미디어랩을 통해 창출하는 방식이 바람직할 수 있다.

이상의 논의를 종합해 보면 결합판매 제도 폐지 이후 향후 라디오 방송광고 시장에 영향을 미칠 수 있는 중소방송사업자는 크게 신규 라디오 방송사업 허가를 받은 OBS, 상업광고 허용이 예측되는 TBS, 그리고 결합판매 외에 기타사업매출액 규모가 큰 CBS 등이라 할 수 있다. 아래 <표 5-2>는 2021년도 지상파방송사업자들의 재무/손익 현황 중 결합판매 대상이 되는 중소방송사업자들을 중심으로 요약/정리한 것이다 (방송통신위원회, 2022).



<표 5-2> 2021년도 결합판매 대상 중소방송사업자 재무/손익 현황  
(단위, 백만원)

사업자	자산 총계	부채 총계	자본 총계	매출 액	방송 매출 액	기타 사업 매출 액	영업 손익	당기 순이익
OBS	27,578	14,275	13,303	41,209	41,209	-	3,344	4,112
TBS	15,755	1,242	14,512	47,457	8,800	38,658	-2,558	-2,453
CBS	220,534	96,893	123,641	98,200	64,601	33,600	5,929	6,908
극동 방송	486,254	15,392	470,861	75,749	2,119	73,630	40,196	46,635
PBS	55,153	12,954	42,199	18,516	8,171	10,345	-5,722	-2,477
불교 방송	53,195	26,795	26,400	23,700	8,380	15,320	3,912	4,588
원음 방송	13,219	10,320	2,899	5,055	2,688	2,367	-955	862
YTN 라디오	5,855	2,463	3,391	5,772	5,767	5	2,085	2,000
경인 방송	7,247	1,264	5,983	5,330	5,330	-	179	157
부산 영어	1,524	64	1,460	2,538	2,538	-	-20	-
광주 영어	956	59	897	2,526	2,526	-	-6	101

위 <표 5-2>을 분석해 보면 OBS를 제외한 대부분의 방송사들이 공영 미디어랩을 통해 방송광고 결합판매가 이루어지는 중소방송 사업자들임을 알 수 있다. 이 중 매출 규모가 가장 큰 사업자는 CBS로 982억 원에 달하고, 그 중 결합판매 매출이 전체 매출의 65%에 달하는 646억 원, 기타사업매출액이 336억 원으로 34% 정도 차지하는 것으로 분석된다.

물론 방송광고 매출을 좀 더 세부적으로 살펴볼 필요가 있지만 라디오 방송을 중심으로 운영되는 CBS 매출의 대부분은 결합판매 매출로 파악된다.

OBS의 경우 전체 총 매출이 412억 원 정도라 할 때 기타 사업 매출이 거의 없다. 따라서 결합판매 매출이 어느 정도인지 살펴볼 필요가 있지만 현실적으로 OBS의 부채가 자본 비율을 넘어서고 있다는 점을 고려할 때 사실상 OBS도 매출의 대부분이 방송광고 결합판매에 의해 이루어지고 있다고 할 수 있다.

TBS의 경우, TBS-FM의 상업광고가 허용되지 않은 상황에서 방송 관련 매출은 IPTV 방송광고, TBS-eFM 영어방송 결합판매 매출, 그리고 TBS-FM의 협찬 수익 등으로 파악된다. 그런데 TBS 전체 매출액 474억 원 중 결합판매와 관련 있는 방송관련 매출이 88억에 불과하고, 나머지 80%가 넘는 386억 원의 매출이 기타사업매출에 해당한다. 여기에는 서울시의 예산 지원이 포함돼 있어 2024년부터 서울시 예산지원이 금지되고 향후 TBS-FM의 상업광고 허용 시 이러한 매출 구조에 신설 미디어랩이 어떠한 영향을 미칠지 깊이 있게 살펴볼 필요가 있다.

극동방송의 경우, 매출규모는 757억 원으로 CBS에 이어 두 번째이지만 736억 원에 달하는 대부분의 매출이 기타방송사업매출로 파악된다. 그러나 CBS와 달리 극동방송의 이러한 기타방송사업매출 규모가 전체 매출의 97% 이상인 구조로 극동방송을 방송사업자라 판단할 수 있는지 살펴볼 필요가 있다. 특히 대부분의 방송매출은 결합판매 비율에 준하는 수준에 불과할 경우 이 사업자가 계속 방송사업자로서의 역할을 할지 의구심이 든다. 이러한 매출구조는 평화/불교 방송 등 대부분의 종교 방송에서 공통적으로 나타나는 경향이 있다.

그 밖의 원음/경인/지역영어/YTN라디오 방송 사업자들은 그 매출 규모가 앞서 살펴본 사업자들에 비해 현저히 작고, 방송관련 매출도 결합

판매 매출과 거의 일치하는 수준이면서도 기타사업매출이 거의 없어 사실상 결합판매 제도 폐지 시 정부가 공적자금을 직접적으로 지원하지 않는다면 사실상 유지하기 어려운 측면이 있는 사업자들로 판단된다. 이러한 사업자들도 중소(지역)방송 전문 미디어랩이 신설될 경우 지분 출자 등을 통해 참여할 가능성이 있는지 여부도 살펴볼 필요가 있다.

이상의 논의를 바탕으로 방통위는 설립되는 신규 공민영 미디어랩사에 대해 중소라디오 활성화 사업 등을 위탁해 중소/지역 광고 활성화 및 중소/지역방송사 전용 미디어랩의 운영을 지원하는 방안 등을 모색할 수 있다. 중소/지역방송사 전용 미디어랩에 방송통신발전기금과 같은 공적재원을 통해 라디오/지역방송 광고 진흥 기능을 부여할 수 있다. 이 과정에서 중소/지역 방송광고 활성화를 위한 관련 통계조사(예:청취율/시청률 조사 등)와 연구사업 등을 추진할 수 있다. 또한 라디오방송 광고 공동제작센터를 설립하여 미디어랩에서 같이 운영하도록 할 수 있다. 이는 중소 방송사의 제작 지원 및 중소(지역) 방송 전용 미디어랩의 재정 수입 확대를 기대할 수 있다. 한편 지역중소방송사의 판매대행 경쟁력 제고를 위해 유료방송 사업자인 지역 케이블TV SO와 광고판매 협업을 추진하고, 특히 지역 케이블TV의 지역채널 광고 또는 큐톤 광고 판매 영업조직과 지역지상파 방송의 광고영업 조직 간의 협업 등을 크로스 미디어 방식으로 판매하는 방안도 중소(지역)미디어랩을 중심으로 논의할 필요가 있다. 현실적으로 공영미디어랩사의 방송광고 관련 미디어 교차 판매가 금지돼 있지만 신설되는 중소(지역)전문 미디어랩에서는 이를 허용하고 이 과정에서 광고주에게는 노출도 증가, 매체사 입장에서는 판매 범위의 경제규모를 확대하는 효과가 기대된다. 지역 케이블TV SO가 사실상 지역 광고주를 대상으로 판매대행 또는 구매대행 역할을 수행하도록 하고, SO-지역지상파 교차판매되는 광고에 대해서는 판매대행제도 적용을 예외로 하는 방안도 추가로 검토 가능할 것으로

보인다.

#### 4. 중소방송전문 미디어랩 설립 방안 법적 검토

##### 1) 독립적 공영 미디어랩에 대하여

###### (1) 방안의 주요 내용

현행 미디어랩법의 KOBACO 설치와 같이 중소방송광고진흥공사 설치 근거 마련을 통해 독립된 공영 미디어랩으로 설립하는 방안이다. 여기에는 방통위법에 따른 공공기관의 형태로 설립될 수도 있다.

###### (2) 검토

중소방송이란 방송광고판매대행법(이하 법이라 함) 제20조 소정의 방송광고 결합판매 지원 대상인 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자를 말한다. 다만 이름을 중소방송으로 할지, 아니면 법 제20조에 규정된 양 방송사업자 형태를 합친 개념인 지역·중소방송으로 할지 여부는 검토를 요한다. 일단 현행법상 2가지 형태를 포함하는 지역·중소방송으로 규정하여 검토한다.

###### 제2조(정의)

4. “네트워크 지역지상파방송사업자”란 지상파방송사업자로부터 방송(방송광고를 포함한다)을 수신받아 중계하고 이에 따라 방송광고매출을 배분받는 지역지상파방송사업자를 말한다.

5. “중소지상파방송사업자”란 종교의 선교를 목적으로 하는 지상파방송사업자, 특별시 외의 지역 또는 특별시 일부와 특별시 외의 지역을 방송구역으로 하는 지상파방송사업자, 보도를 전문으로 편성하는 지상파방송사업자 등을 말한다. 다만, 제4호에 따른 네트워크 지역지상파방송사업자는 제외한다.

개정안의 내용은 제5조 제2항 지역중소방송사업자에 대한 방송광고 판매대행의 근거를 신설하고, 지역중소방송사업자의 설치 근거를 신설한다.

다만 지역·중소방송법의 설치 근거를 입법하는 방안으로는 방송광고 판매대행법에 신설하는 방안(제1안)과 별도의 법률을 신설하는 방안(제2안)이 있을 수 있다. 제1안은 방송광고판매대행법에 설치근거를 두는 방안으로서 방송광고판매에 대한 통일적 규율을 한다는 점에서 바람직하고, 제2안은 별도의 법률 이룰때면 <중소방송사업의 진흥에 관한 법률>을 신설하는 경우에 그 법에 법 설치 근거를 신설하는 방안이다. 장점은 중소방송사업에 관한 일체의 사항을 포함한다는 점이다. 검토안은 제1안, 즉 현행 방송광고판매대행법의 개정을 전제로 검토하였다. 별도의 장(제4장의2)을 신설하고, 제4장 한국방송광고진흥공사 조문 중에서 특유한 내용만 조문화하고, 유사한 내용은 준용방식으로 검토하였다.

<개정안>

현행	개정안
제5조(방송광고의 판매대행) ① 지상파방송사업자, 지상파방송채널사용사업자 또는 종합편성방송채널사용사업자(이하 “방송사업자”라 한다)는 광고판매대행자가 위탁하는 방송광고 외에는 방송광고를 할 수 없다. 다만, 대통령령으로 정하는 방송광고에 대하여는 그러하지 아니하다. ② 제1항 본문에도 불구하고 「방송법」에 따른 한국방송공사, 「방송문화진흥회법」에 따라 설립된 방송문화진흥회가	제5조(방송광고의 판매대행) ① 지상파방송사업자, 지상파방송채널사용사업자 또는 종합편성방송채널사용사업자(이하 “방송사업자”라 한다)는 광고판매대행자가 위탁하는 방송광고 외에는 방송광고를 할 수 없다. 다만, 대통령령으로 정하는 방송광고에 대하여는 그러하지 아니하다. ② 제1항 본문에도 불구하고 「방송법」에 따른 한국방송공사, 「방송문화진흥회법」에 따라 설립된 방송문화진흥회가

<p>최대출자자인 방송사업자 및 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사는 제24조에 따른 한국방송광고진흥공사가 위탁하는 방송광고에 한정하여 방송광고를 할 수 있다.</p> <p>&lt;신설&gt;</p>	<p>최대출자자인 방송사업자 및 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사는 제24조에 따른 한국방송광고진흥공사가 위탁하는 방송광고에 한정하여 방송광고를 할 수 있다.</p> <p>③ 제1항 본문에도 불구하고, 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자는 제000조에 따른 한국지역중소방송광고진흥공사가 위탁하는 방송광고에 한정하여 방송광고를 할 수 있다.</p>
<p>&lt;신설&gt;</p>	<p><b>제4장의2 한국지역중소방송진흥공사</b></p>
<p>&lt;신설&gt;</p>	<p>제34조의2(한국지역중소방송광고진흥공사의 설립) 광고판매대행, 방송광고 균형발전 및 방송광고산업 활성화 등을 위하여 한국지역중소방송광고진흥공사(이하 “지역중소공사”라 한다)를 설립한다.</p>
<p>&lt;신설&gt;</p>	<p>제34조의3(자본금 및 주식) ① 지역중소공사의 자본금은 2천억원으로 하고 정부가 전액 출자한다.      ② 자본금 납입의 시기와 방법은 기획재정부장관이 정하는 바에 따른다.      ③ 공사의 자본금은 주식으로 분할한다.      ④ 주식은 기명으로 하고 그 종류와 1주당 금액은 정관으로 정한다.</p>
<p>&lt;신설&gt;</p>	<p>제34조의4(사업) 공사는 다음 각 호의 사업을 한다.      1. 방송광고의 판매대행      2. 방송광고제작산업 육성, 광고 표준화, 광고효과 측정, 광고</p>

	<p>유통기반 구축·운영, 광고 관련 조사·연구·교육, 공익광고 등 방송통신광고산업 진흥 관련 사업</p> <p>3. 시청점유율 조사·검증·산정 관련 방송통신위원회가 위탁하는 업무</p> <p>4. 그 밖에 방송통신위원회가 방송광고산업 육성을 위하여 위탁하는 업무</p> <p>5. 제1호부터 제4호까지의 사업에 부대되는 사업</p>
<신설>	<p>제34조의5(자금의 조달 및 회계) 공사는 제29조에 따른 사업을 시행하기 위하여 필요한 자금을 다음 각 호의 재원으로 조달한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 자본금과 적립금</li> <li>2. 제34조의4의 사업으로 생긴 수익금</li> <li>3. 정부 또는 금융기관으로부터의 차입금</li> <li>4. 자산운용수익금</li> <li>5. 국가보조금 또는 「방송통신발전 기본법」에 따른 방송통신발전기금</li> <li>6. 그 밖의 수입금</li> </ol>
<신설>	<p>제34조의6(준용) 제25조, 제26조, 제28조, 제31조, 제32조, 제33조 및 제34조를 준용하며, 이 경우“공사”, “지역중소공사”로, “한국방송광고진흥공사”는 “한국지역중소방송진흥공사”로 본다.</p>

※ 참고 : 한국방송광고진흥공사 관련 규정(방송광고판매대행법)

<p>제4장 한국방송광고진흥공사</p> <p>제24조 한국방송광고진흥공사의 설립</p> <p>제25조 법인격</p> <p>제26조 사무소 및 등기</p>
---

제27조 자본금 및 주식
제28조 임원 등
제29조 사업
제30조 자금의 조달 및 회계
제31조 손익금의 처리
제32조 비밀누설의 금지
제33조 유사명칭의 사용금지
제34조 감독 등

## 2) 기존 공영미디어랩의 확장에 대하여

### (1) 방안의 주요 내용

현 KOBACO 조직에서 중소방송광고판매 사업부서를 확장하여 운영하는 형태이다.

### (2) 검토

현행 KOBACO의 사업 내용을 확장하는 것으로 제39조의 사업 규정을 개정할 필요는 없고, 제5조의 방송광고 판매대행 근거에서 지역중소방송사업의 랩사를 KOBACO가 맡는 것으로 개정하면 된다. 따라서 KOBACO의 광고대행업무를 규정하고 있는 제2항에 네트워크 지역방송사업자와 중소지상파방송사업자를 추가하면 된다.

다만 KOBACO의 사업의 종류를 규정하고 있는 제29조에서 ‘네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자에 대한 지원 등 방송광고 균형발전을 위한 지원 사업’을 존치할지 삭제할지 검토를 요한다. 현행 지원규정은 결합판매(제20조)를 전제로 한 것으로 보이는 만큼 결합판매를 폐지하는 것을 전제로 하는 중소방송전문 미디어랩을 확장하는 것이므로 굳이 위와 같은 지원사업을 유지할 실익은 크지 않는 것으로 보인다. 이에 대한 반론으로는 KOBACO가 지역중소방송사업자에



대한 방송광고 판매대행을 전담한다고 하더라도, 위와 같이 방송광고 판매 대행 이외에 방송광고 지원사업이 필요한 경우가 없다고 보기는 어려우므로 굳이 동 조항을 삭제할 필요는 없다는 주장도 가능하다.

<개정안>

현행	개정안
<p>제5조(방송광고의 판매대행) ① 지상파방송사업자, 지상파방송채널사용사업자 또는 종합편성방송채널사용사업자(이하 “방송사업자”라 한다)는 광고판매대행자가 위탁하는 방송광고 외에는 방송광고를 할 수 없다. 다만, 대통령령으로 정하는 방송광고에 대하여는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 제1항 본문에도 불구하고 「방송법」에 따른 한국방송공사, 「방송문화진흥회법」에 따라 설립된 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자 및 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사는 제24조에 따른 한국방송광고진흥공사가 위탁하는 방송광고에 한정하여 방송광고를 할 수 있다.</p>	<p>제5조(방송광고의 판매대행) ① 지상파방송사업자, 지상파방송채널사용사업자 또는 종합편성방송채널사용사업자(이하 “방송사업자”라 한다)는 광고판매대행자가 위탁하는 방송광고 외에는 방송광고를 할 수 없다. 다만, 대통령령으로 정하는 방송광고에 대하여는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 제1항 본문에도 불구하고 「방송법」에 따른 한국방송공사, 「방송문화진흥회법」에 따라 설립된 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자, 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사, <b>네트워크</b> <b>지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자</b>는 제24조에 따른 한국방송광고진흥공사가 위탁하는 방송광고에 한정하여 방송광고를 할 수 있다.</p>
<p>&lt;개정&gt;</p>	
<p>제29조(사업) 공사는 다음 각 호의 사업을 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 방송광고의 판매대행</li> <li>2. 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자에 대한 지원 등 방송광고 균형발전을 위한 지원 사업</li> <li>3. 방송광고제작산업 육성, 광고 표준화, 광고효과 측정, 광고 유통</li> </ol>	<p>제29조(사업) 공사는 다음 각 호의 사업을 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 방송광고의 판매대행</li> <li>2. <b>네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자에 대한 지원 등 방송광고 균형발전을 위한 지원 사업</b></li> <li>2. 방송광고제작산업 육성, 광고 표준화, 광고효과 측정, 광고 유통</li> </ol>

기반 구축·운영, 광고 관련 조사·연구·교육, 공익광고 등 방송통신광고산업 진흥 관련 사업 4. 시청점유율 조사·검증·산정 관련 방송통신위원회가 위탁하는 업무 5. 그 밖에 방송통신위원회가 방송광고산업 육성을 위하여 위탁하는 업무 6. 제1호부터 제5호까지의 사업에 부대되는 사업	기반 구축·운영, 광고 관련 조사·연구·교육, 공익광고 등 방송통신광고산업 진흥 관련 사업 3. 시청점유율 조사·검증·산정 관련 방송통신위원회가 위탁하는 업무 4. 그 밖에 방송통신위원회가 방송광고산업 육성을 위하여 위탁하는 업무 5. 제1호부터 제4호까지의 사업에 부대되는 사업
---	---

### 3) 민영 미디어랩 설립에 대하여

#### (1) 방안의 주요 내용

민영 중소방송사들이 주축이 되어 설립하는 민영 미디어랩 형태이고, 다만 우리나라의 중소방송사들이 대부분 지역, 종교, 교통, 문화 등 광범위한 공공서비스 영역에 속하는 만큼 영국이나 호주와 같이 적극적인 상업적 기구 형태로 운영되기는 어려울 것이므로 일정부분 공적인 지원이 개입되는 형태로 설립, 운영되어야 할 필요가 있다는 것이다.

#### (2) 검토

##### ① 설립 형태

민영 미디어랩을 순수한 민간기구로 설립하되(상법상 주식회사), 랩사에 대하여 공적지원을 하는 것을 병행하는 것으로 이해된다. 만일 공적 운영에 중점이 있는 경우에는 ‘독립적 공영 미디어랩’과 다를바 없다고 할 것이다.

민영 미디어랩은 현행법상 제한이 없으므로 제6조에 따라 허가사업자로 가능하다. 다만 허가사업 형태를 유지할 경우 정부 입장에서는 민영

랩을 허가하고 그 허가사업자에 대하여 공적 지원을 하는 구조가 될 것인데, ‘허가와 지원’을 연결하는 것은 성격상 어울리지 않는다. 다시 말하면 공적 지원은 법률로 규정되는 것인데 이미 법률에 지원여부가 규정되어 있는 마당에 미디어랩이 허가신청을 한 경우 정부로서 허가를 하지 않을 수 없는 것이 되어 ‘허가제도’가 형해화될 가능성이 높다. 물론 허가사업자에 한하여 법령상 규정된 지원을 하겠다는 것으로 해석하여 허가여부에 대한 엄격한 판단을 전제로 하는 것으로 해석하는 것이 불가능한 것은 아니다. 결론적으로 민영 미디어랩에 일정 부분 공적 지원을 하는 경우에는 미디어랩 규제 체계를 허가에서 등록으로 변경하는 것이 논리적으로 타당하다고 할 것이다.

현행	개정안
<p>제6조(광고판매대행자의 허가) ①            광고판매대행사 업을 하려는 자는 다음 각 호의 요건을 갖추어 방송통신위원회의 허가를 받아야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 방송광고판매계획의 공익성·공정성 및 실현가능성</li> <li>2. 방송광고 결합판매 지원, 광고매출 배분 등이 포함된 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자 지원방안의 적절성 및 실현가능성</li> <li>3. 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성</li> <li>4. 재정능력 및 재정건전성</li> <li>5. 방송 및 광고산업 발전을 위한 지원계획의 적절성</li> <li>6. 그 밖에 사업수행에 필요한 사항</li> </ol>	<p>제6조(광고판매대행자의 등록) ①            광고판매대행사업을 하려는 자는 다음 각 호의 <u>사항</u>을 갖추어 방송통신위원회의 <u>등록</u>을 받아야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>법인일 것</u></li> <li>2. <u>사업 목적을 달성하기에 필요한 물적 시설을 갖출 것</u></li> <li>3. <u>방송광고 결합판매 지원, 광고매출 배분 등이 포함된 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자 지원방안</u></li> <li>4. <u>다음 각목의 어느 하나에 해당하지 아니할 것</u> <ol style="list-style-type: none"> <li>가. <u>등록을 신청한 법인의 임원이 제00조 각호의 어느 하나에 해당하는 경우</u></li> <li>나. <u>등록을 신청한 법인이 제00조에 따른 등록 취소처분을 받은 후 3년이 지나지 아니한 경우</u></li> </ol> </li> </ol>

--	--

② 공적 지원의 근거

민영 미디어랩은 상법상 주식회사 형식을 가지는데, 공공적 성격을 감안하여 방송통신발전기금의 지원 등의 형식을 통한 공적 지원 근거를 신설한다. 현행 방송통신발전 기본법상 방송통신발전기금의 용도(제26조 제1항) 중 제9조의2 이후에 랩 운영 비용의 지원 규정을 신설하는 것이 적절하다.

<개정안> 방송통신발전 기본법

현행	개정안
<p>제26조(기금의 용도) ① 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 사용된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 방송통신에 관한 연구개발 사업</li> <li>2. 방송통신 관련 표준의 개발, 제정 및 보급 사업</li> <li>3. 방송통신 관련 인력 양성 사업</li> <li>4. 방송통신서비스 활성화 및 기반 조성을 위한 사업</li> <li>5. 공익·공공을 목적으로 운영되는 방송통신 지원</li> </ol> <p>5의2. 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제22조에 따른 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자의 공익적 프로그램의 제작 지원</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. 방송통신콘텐츠 제작·유통 및 부가서비스 개발 등 지원</li> <li>7. 시청자가 직접 제작한 방송프로그램 및 미디어 교육 지원</li> <li>8. 시청자와 이용자의 피해구제 및 권익증진 사업</li> <li>9. 방송통신광고 발전을 위한 지원</li> </ol> <p>9의2. 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제23조제7항에 따른 방송광고균형발전위원회 운영 비용 지원</p> <p style="text-align: center;">&lt;신설&gt;</p>	<p>제26조(기금의 용도) ① 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 사용된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 방송통신에 관한 연구개발 사업</li> <li>2. 방송통신 관련 표준의 개발, 제정 및 보급 사업</li> <li>3. 방송통신 관련 인력 양성 사업</li> <li>4. 방송통신서비스 활성화 및 기반 조성을 위한 사업</li> <li>5. 공익·공공을 목적으로 운영되는 방송통신 지원</li> </ol> <p>5의2. 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제22조에 따른 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자의 공익적 프로그램의 제작 지원</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. 방송통신콘텐츠 제작·유통 및 부가서비스 개발 등 지원</li> <li>7. 시청자가 직접 제작한 방송프로그램 및 미디어 교육 지원</li> <li>8. 시청자와 이용자의 피해구제 및 권익증진 사업</li> <li>9. 방송통신광고 발전을 위한 지원</li> </ol> <p>9의2. 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제23조제7항에 따른 방송광고균형발전위원회 운영 비용 지원</p> <p>9의3. 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제6조에 따라 등록된 방송광고 판매대행자로서 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자의 방송광고를 위탁하는 방송광고 판매대행자의 운영 비용 지원</p>
<p>10. 방송통신 소외계층의 방송통신</p>	<p>10. 방송통신 소외계층의 방송통신</p>

<p>접근을 위한 지원</p> <p>11. 방송통신 관련 국제 교류·협력 및 남북 교류·협력 지원</p> <p>12. 해외 한국어 방송 지원</p> <p>13. 「전파법」 제7조제1항에 따른 손실보상금</p> <p>14. 「전파법」 제7조제5항에 따라 반환하는 주파수할당 대가</p> <p>15. 「지역방송발전지원 특별법」 제7조의 지역방송발전지원계획의 수행을 위한 지원</p> <p>16. 그 밖에 방송통신 발전에 필요하다고 인정되는 사업</p>	<p>접근을 위한 지원</p> <p>11. 방송통신 관련 국제 교류·협력 및 남북 교류·협력 지원</p> <p>12. 해외 한국어 방송 지원</p> <p>13. 「전파법」 제7조제1항에 따른 손실보상금</p> <p>14. 「전파법」 제7조제5항에 따라 반환하는 주파수할당 대가</p> <p>15. 「지역방송발전지원 특별법」 제7조의 지역방송발전지원계획의 수행을 위한 지원</p> <p>16. 그 밖에 방송통신 발전에 필요하다고 인정되는 사업</p>
--	--

## 제 4 절 지역중소방송 활성화를 위한 방송광고 지원 방안

우리나라의 중소방송은 대부분 지역방송, 라디오방송, 특정 타겟 대상 방송에 속해 있다. 전국방송, TV방송, 전체 타겟 대상방송에 비해 광고 경쟁력이 취약할 수밖에 없다. 모든 지상파방송에 적용되는 방송광고 활성화 방안은 일반적으로 중소방송사의 경쟁력을 더 약화시키게 된다. 따라서 중소방송의 특성에 잘 적용되는 방안을 확대하고 개발하는 것이 중소방송 광고를 지원할 수 있는 방향이라고 할 수 있을 것이다. 이 같은 기본적 방향에 따라 크게 광고운용방식 유연화, 신유형 광고 도입, 광고분야 확대, 직접판매 허용으로 나뉘 간단하게 방향을 제시해보고자 한다.

### 1. 광고운용방식의 유연화

중소방송은 수용자층 규모가 작고 가시청지역 범위가 좁으므로 대규모 전국방송에 비해 방송과 편성을 신속성 있게 운용할 수 있다. 특히 생방송 중심인 라디오방송은 방송내용과 편성시간의 조정이 용이하므로 지역의 다양한 이벤트를 즉각적으로 수용할 수 있다. 그에 따라 단기적으로 내용이 변화하는 광고를 신속하게 수용할 수 있게 된다. 이런 유연성을 방송광고에 적극 반영되도록 규제가 조정된다면 중소방송의 광고판매에 도움이 될 뿐만 아니라 방송의 지역성을 증대시키는 데에도 도움이 될 것이다.

1) 라디오의 중간광고 운용의 유연화를 통한 라디오 광고 매력도 향상

지상파방송에 광고총량제와 중간광고가 도입되어 상당한 효과를 거두고 있지만 라디오 매체에는 눈에 띄는 이점이 보이지 않는다. 대부분의 라디오방송이 30분 단위로 프로그램을 나눠 편성해왔기 때문에 중간광고 도입이 광고운용에 큰 변화를 가져올 수 없었다. 라디오에는 생방송 중심이라는 라디오 특성에 맞는 광고 운용이 필요하다. 짧은 토크와 음악이 계속 생방송으로 이어지는 라디오 프로그램에서는 30분 단위에서 운용되는 3분 내외의 스팟형 광고는 청취흐름을 끊게 된다. 전후CM과 같은 스팟형, 커머셜브레이크 형 광고는 현재와 같이 운용하게 되면 6~10분간의 광고브레이크를 만들어내게 된다. 이는 청취에 방해요소가 된다. 하나의 작은 단위를 이루는 토크나 음악의 묶음이 단절 없이 이어지도록 하려면(\*hot switching) 중간광고 운용 간격을 더 줄여야 한다. 음악프로그램은 음악 2-3곡마다, 프로그램 코너마다, 토크프로그램은 토크 주제나, 출연자마다 광고 브레이크를 두게 되면 광고 브레이크는 프로그램의 방해요소가 아니라 자연스러운 브리지(bridge) 역할을 하게 된다. 그럴 경우 단위별 중간광고 길이도 줄어들고 청취흐름이 쉽게 끊기지 않아 청취율 제고와 광고매력도 향상에 도움이 될 것이다.

## 2) 광고 길이의 유연화를 통한 라디오 전용 광고 확대

현재의 라디오 광고소재의 길이는 20초 단위로 표준화되어 있다. 그마저도 라디오를 위해 별도로 제작된 소재가 드물다. TV광고 소재를 확장한 것이 많다. TV광고는 시각적으로 시청자의 흥미를 끌 수 있도록 제작되어 광고 자체의 시청에 매력을 가지는 시청자도 적지 않다. 그러나 라디오 광고는 TV광고의 변형소재이거나 단순 정보제공이 대부분이어서 라디오 매체의 특성에 맞는 소재가 많지 않다. 따라서 청각적 이



미지를 극대화하여 청취자들이 광고 자체에 흥미를 가질 수 있도록 광고 길이에도 자율성을 줄 필요가 있다. 예를 들어 노래 형태의 광고일 경우 20초만으로는 그 효과가 잘 발휘될 수 없을 것이다. 광고 길이가 다양하다면 노래형 광고뿐만 아니라 콩트형 광고, 드라마형 광고, 칼럼형 광고 등 다양한 형태의 광고가 등장할 수 있고 새로운 형태를 활용하고자 하는 광고주들도 늘어나게 될 것이다. 광고 자체에 흥미를 가지는 청취자들도 늘어날 수 있다. 자연스럽게 라디오 광고 매력도 역시 증가할 것이다.

## 2. 신유형 광고의 도입

지역방송과 라디오방송 중심인 중소방송사들이 개척할 수 있는 광고주들은 중소기업, 자영업, 지역행사 등 중소광고주들이다. 특정 지역이나 계층에 단기간에 자주 변화하는 내용을 홍보해야 하는 광고가 많다. 그런데 현재의 스팟형 광고는 제작비용도 많이 들 뿐만 아니라 제작 기간도 긴 편이어서 단기간만 광고하거나 수시로 내용을 업데이트해줘야 하는 광고를 주로 하게 되는 중소광고주에는 적합하지 않다. 스팟형 광고는 지역에서 개최되는 문화행사라든지 며칠간 실시하는 상품세일과 같은 광고를 담아내기에 어려운 것이다. 중소방송이 이런 중소광고주의 광고를 수용할 수 있다면 중소방송에 특화된 광고수요를 유발할 수 있게 된다. 그래서 중소방송에는 광고 제작비용이 아주 저렴하거나 없고, 광고 내용을 수시로 변경할 수 있으며 하루, 이틀 정도만 광고를 해도 좋은 광고유형의 도입이 필요한 것이다. 그러한 신유형 광고는 그동안 제기되었던 라디오의 '라이브 리드'와 같은 브랜드드 콘텐츠(branded content)라고 할 수 있다.

브랜드드 콘텐츠형 광고는 다음의 사례와 같이 간접광고의 확대된 형태라고 볼 수 있다.

- 방송 도중 진행자가 상품/서비스 홍보 문안을 읽거나 이용 경험을 이야기해주기
- 상품이나 서비스를 홍보하는 사람의 출연
- 광고/협찬주가 출연하는 협찬 프로그램
- 우호적인 상품 리뷰
- 광고효과를 주는 음악이나 사운드 사용
- 공공 정보 캠페인

중소방송사의 광고활성화를 위한 규제완화도 필요하지만 중소방송사의 광고수요를 일으킬 수 있는 광고유형의 도입이 선행되어야 할 것이다.

※2021년 영국 라디오광고 수입 현황을 보면 신유형 광고인 브랜드드 콘텐츠의 비중이 18%에 달함을 알 수 있다. 신유형 광고의 도입이 중소방송사 광고활성화에 기여할 수 있다는 것을 보여주는 것이다.

<표 5-3> 2021년 영국 라디오 광고수입 현황

전국광고	로컬광고	브랜드드 콘텐츠	디지털광고	합계
6,487억원	1,855억원	2,085억원	1,148억원	11,575억원
56.0%	16.0%	18.0%	9.9%	100.0%

출처 : 영국 라디오센터 연도별 상업 라디오방송 수입  
<https://www.radiocentre.org/the-audio-market/ad-revenues-and-forecasts/>

### 3. 광고 분야 확대

중소방송 광고 수요를 확대하면서 공익성을 증진시킬 수 있는 광고분야를 찾는 것도 중소기업의 광고활성화에 도움을 줄 수 있다.

선거광고가 좋은 사례가 될 수 있을 것이다. 지역성, 다양성의 특성을 지닌 중소기업을 풀뿌리 민주주의에 적극 활용하기 위해 선거광고를 완화해 허용하는 것이다. 중소기업은 지자체 단위의 정치 입문자들의 중요한 홍보매체가 될 수 있다. 공신력 있는 매체에 저렴한 비용으로 정치적 포부를 홍보할 수 있고 동시에 지역단위의 시청자들도 기초 단위의 정치신인들에 대한 정보를 쉽게 얻을 수 있으므로 여론형성과 민주주의에 기여할 수 있는 것이다. 지자체 선거뿐만 아니라 교육감 선거, 농업협동조합 선거 등 다양한 선거광고도 중소기업에 활용할 수 있다. 중소기업에 활용한 선거광고의 경우 선거비용 처리에 대한 혜택을 주거나 공적 지원이 주어진다면 중소기업 광고 확대에 기여할 수 있을 것이다.

나아가 기존의 방송광고금지 품목에 대해 중소기업에 광고를 허용하는 방안도 중소기업의 광고활성화에 도움을 줄 수 있을 것이다. 이와 같이 중소기업사에 비대칭적으로 광고규제를 완화하여 광고분야를 확대하는 방안도 검토할 필요가 있다.

### 4. 중소기업사 직접광고 판매 허용

지역밀착형, 특정 타겟형 중소기업의 경우 해당 중소기업사가 아니면 광고를 판매하기 어려운 광고주나 광고 서비스에 대해 직접광고 판매를 허용하는 것도 방송광고 수요를 확대하면서 중소기업사의 광고수입을 증대하는 데 도움을 줄 수 있다. 지역방송의 경우 해당 지역의 지역 이벤트, 지역 공공캠페인, 지역단체 등의 직접 광고판매가 용이할 것이며,

종교방송의 경우 종교 이벤트, 종교상품, 종교단체 등에 대해 직접 광고 판매가 가능할 것이다.

브랜드 콘텐츠는 미디어렙이 판매하는 것보다 방송사가 직접 판매하는 것이 더 용이할 수 있다. 이 경우, 중소방송 전문 미디어렙의 광고 판매 취약 영역에 대한 보완책이 될 수 있는 것이다.

## 5. 지역중소방송사 광고규제 완화 효과 분석

### 1) 라이브리드 광고 도입 효과 분석

#### (1) 라이브리드 광고 개념

라이브리드(live read)는 라디오 방송광고의 한 유형으로 큰 틀에서는 프로그램 내(內)광고로 분류된다. 라디오 방송은 TV 방송과 달리 음성 과 음향에만 의존하는 매체이기 때문에 TV의 프로그램 내(內)광고인 간접광고나 가상광고 형식의 광고유형을 도입·적용하기 어렵다. 따라서 라디오 방송에서 프로그램 내광고를 하기 위해서는 진행자나 아나운서, 나레이터 등이 직접 구두로 광고 문안을 읽는 등의 행위가 수반되어야 하는데, 이러한 유형의 라디오 방송의 프로그램 내광고를 라이브리드 광고라고 한다.

이와 같은 개념 하에서 일반적으로 통용되는 라이브리드 광고를 “라이브리드는 방송진행자가 방송 중에 광고 문안을 읽는다든지 특정 상품이나 서비스에 대한 개인적 경험을 언급하면서 홍보(endorsement)하는 것”라고 정의한다(양동복, 2018). 라이브리드 광고는 진행자가 직접 광고문안을 읽거나 언급하기 때문에 광고효과가 좋고, 스팟성 광고와 달리 1회선 또는 이벤트성 광고, 프로그램 맥락을 반영한 간접광고 등 비교적 다양한 형식으로 배치 또는 활용할 수 있다(양동복, 2013). 또한

라이브리드 광고는 진행자가 언급할 광고 문안만 작성하면 되기 때문에 광고제작을 위한 비용이 거의 들어가지 않는다. 이러한 특성으로 인해 대형 라디오 방송사 외에 지역중소 라디오 방송사나 커뮤니티 라디오 방송사에게도 효과적인 광고 유형이 될 수 있다.<sup>45)</sup>

해외의 경우 라이브리드를 도입한 국가가 다수인데, 미국은 라이브리드 또는 보이스리드(voice read)라는 광고유형으로 라디오 방송 중에 상품 또는 용역을 소개하는 언급을 허용하고 있다. 영국은 라이브리드를 상업적 언급(commercial references)로 칭하고 있으며, 프로그램 내광고로 구분하고 있다(박종구 외, 2015). 라디오 방송 프로그램 내에서 진행자가 스폰서의 제품을 언급하는 스폰서십(협찬) 협약이 허용되어 있는데(상게서), 대신 해당 방송 프로그램이 후원/협찬을 받는 프로그램이라는 사실을 명확히 언급 또는 밝히도록 하고 있다. 일본의 경우 라디오 방송의 진행자가 진행하는 방송 프로그램 내에서 협찬주 또는 광고주의 상품 또는 용역에 대한 라이브리드 광고를 허용하고 있다.

## (2)라이브리드 광고 도입에 대한 이해관계자 설문 결과

본 연구에서는 라디오 방송광고 시장을 활성화시킬 수 있도록 규제 완화 차원에서 라이브리드 광고를 허용하는 것에 대해 이해관계자(광고주 및 광고대행사)의 의견을 수렴할 목적으로 설문조사를 실시하였다. 광고주 및 광고대행사 99개 사업자를 대상으로 설문을 실시하였으며,

---

45) 이 외에도 ①동일한 광고 문안을 다른 진행자가 언급 또는 읽음으로서 각기 다른 개성에 따른 광고효과를 줄 수 있다는 점, ②지역 이벤트나 축제, 문화행사 등의 출연자가 광고에 참여함으로써 광고효과를 높일 수 있다는 점, ③진행자가 광고 대상 상품이나 용역에 대한 경험 등을 직접 언급함으로써 광고에 대한 소구력이 높다는 등의 장점이 있다.

이 중에서 71개의 설문대상자가 라이브리드의 도입효과 및 광고집행 의사에 대한 조사에 응답하였다.

설문 문항은; 1)라이브리드 광고 도입 시 지역중소방송사의 라이브리드가 광고효과가 있을 것인지 여부, 2)설문 대상자가 라이브리드 광고를 구매할 의향이 어느 정도인지 여부이다. 모두 5점 척도로 효과나 의향에 대해 답하도록 하였고 효과에 대해서는 근거나 이유를 추가로 기술하도록 하였다. 1점부터 5점 중 보통인 3점을 기준으로 1점은 매우 효과적, 5점은 전혀 효과 없음으로 설문이 구성되었으며, 구매 의향의 경우에는 1점은 구매 의사 매우 낮음, 5점은 구매 의사 매우 높음으로 되어 있다.

전체 99개의 설문대상자 중 71개 사업자가 응답했으며 이 중에서 비교적 효과가 높다고 본(2점 부여) 사업자가 4개사(5.6%), 보통(3점)으로 판단한 사업자가 39개사(54.9%), 다소 효과 없음으로 응답한 사업자가 14개사(19.7%), 전혀 효과 없음으로 응답한 사업자는 14개사(19.7%)로 나타났다. 설문대상자의 라이브리드 도입에 대한 효과 응답의 평균 점수는 3.5352점으로 전체적으로는 라이브리드 도입의 효과에 대해 보통 또는 효과가 낮을 것이라고 판단하고 있는 것으로 보인다. 세부적으로는 지상파 방송에 광고를 비교적 큰 액수(10억원 이상)를 집행하는 대행사나 광고주가 라이브리드 광고 효과에 대해 비관적(4점 또는 5점)으로 보는 경향이 많았고, 2점(다소 높은 효과)을 부여한 설문대상자는 모두 뷰티·패션 관련 업종을 주로 광고 구매대행을 하고 있었지만, 통계적으로 유의미하다고는 보기 어렵다.

해당 설문응답에 대한 사유를 밝힌 설문대상자는 대체적으로 라디오 방송의 청취율이 낮아 광고효과가 크지 않을 것이라고 주로 응답하였으며, 이 외에 지역중소 라디오 방송의 특성상 도달 범위가 제한적이거나 도달율이 저조할 것이라는 견해, (광고의) 타겟이 불일치 하거나 지역중

소 라디오 방송은 뉴스 외에는 (광고매체로) 큰 의미가 없을 것이라는 견해가 있었다.

### (3) 라이브리드 광고 도입 효과 분석

이상과 같은 광고주 또는 광고대행사의 라이브리드 도입에 대한 설문조사 결과를 바탕으로 지역중소 라디오 방송에 라이브리드를 허용했을 경우 지역중소 라디오 방송사의 라디오 방송광고 매출에 미치는 영향을 분석하기로 한다.

분석에 앞서 다음과 같이 분석을 위한 가정을 수립한다.

가정 1 : 라이브리드 광고는 지역중소 라디오 방송사에만 허용

가정 2 : 현재의 라디오 방송광고 단가는 유지되는 상황에서 라이브리드 광고 단가는 기존 스팟광고에 할증되어 설정<sup>46)</sup>

가정 3 : 라이브리드 광고는 프로그램당 20초 1회 허용하되, 라이브리드가 허용되는 장르는 보도를 제외한 오락 및 교양으로 가정

가정 4 : 라이브리드 광고가 포함된 광고는 비결합판매로 판매<sup>47)</sup>

가정 5 : 설문조사 결과에 파라미터 값을 부여하고, 라이브리드 도입의 효과와 라이브리드 광고 추가 구매 의사의 평균값을 지역중소 라디오 방송사 비결합판매 광고매출의 증분 비율로 함

가정 6 : 파라미터는 매우 효과 없음을 1로 하고, 각 점수당 0.02를

---

46) 라이브리드 광고는 프로그램 내광고로서 스팟광고 대비 광고효과가 높을 것이라는 전제에서 높아진 광고효과가 스팟광고 기준 단가에 할증되어 라이브리드 광고단가로 설정된다는 의미이다.

47) 라이브리드 도입에 의한 광고효과 추정 시에는 비결합판매를 전제로 해야 한다. 결합판매는 지원비율 의무가 되어 있어 라이브리드든 토막광고든 결합을 통해 판매되기 때문에 신유형 광고를 도입한 효과가 계측되지 않기 때문이다. 따라서 라이브리드 광고는 비결합판매를 통한 광고판매에만 적용되는 것으로 가정한다.

부여하여 매우 효과 있음을 1.08로 설정<sup>48)</sup>)

한편, 가정 3에 따라 오락 및 교양 프로그램 편성비율 91.7%를 적용하였다.<sup>49)</sup> 또한 지역중소 라디오 방송사의 2021년 비결합판매 광고매출은 85억 7천2백만 원이었으며, 해당 금액을 기준 금액으로 설정하였다. 이와 같은 가정과 자료를 기반으로 추정된 라이브 리드 광고의 최대 효과는 비결합광고 매출이 2억 3천5백만 원(2.74%) 증가시킬 수 있는 것으로 도출되었다.<sup>50)</sup> 이는 전체 지역중소 라디오 방송사의 매출인 775억 원을 약 0.3% 증가시킬 것으로 보인다. 이는 전체 지역중소 라디오 방송사의 매출 증가에 큰 영향을 주지 않는 수치로 판단되며, 적어도 광고의 수요자인 광고주나 광고대행사 관점에서는 라이브리드 도입에 따른 지역중소 라디오 방송사의 매출 증가에는 큰 영향을 미치지 않을 것으로 보인다. 다만, 만약 라이브리드 광고 도입이 결합판매 매출에도 영향을 미칠 것으로 본다면(라이브리드 광고 단가가 스포츠광고 대비 높은 수준으로 설정되어 결합판매 매출에 영향을 준다면) 해당 금액(2억 3천 5백만 원)보다 높아질 수도 있을 것으로 예상된다.

## 2) 타이블스폰서십 도입 효과 분석

---

48) 라이브리드 광고 유형의 도입은 기존 광고매출에 추가되는 개념이므로 라이브리드 광고 도입의 효과가 없을 경우 기존 광고비가 그대로 유지되며, 효과 발생 단계별로 0.02씩 증가하고, 반대로 구매의사의 경우에도 동일하게 적용하였다.

49) MBC 표준FM의 교양 및 오락 프로그램 편성비율을 적용하였다(자료 : 2021년 방송산업실태조사 보고서)

50) 라이브리드 도입효과 값(1.029296)과 라이브리드 광고 구매의사 값(1.03042)의 평균인 1.029859이 도출되고, 해당 값에 오락 및 교양 편성비율인 0.917을 적용하면 최종적인 광고비 증가 효과인 1.02738이 도출된다. 해당 값에 비결합판매 매출 값을 곱하면 라이브리드 도입에 따른 비결합판매 매출 증가 효과가 도출된다.



### (1) 타이틀스폰서십 개념

타이틀스폰서십의 정의는 일반적으로 “프로그램 제작비를 지원한 협찬주 또는 광고주의 명칭, 로고, 상품명 등을 방송 프로그램 제목에 노출 또는 사용하는 것”을 의미한다(방송통신위원회, 2015). 타이틀스폰서십을 협찬(제목협찬)으로 볼 것인지, 또는 광고(제목협찬광고)로 볼 것인지에 대해 다소 이견이 존재한다.<sup>51)</sup> 지상파 방송의 광고로 분류된다면 미디어랩을 통한 거래는 물론 광고규제가 적용되는 한편, 협찬으로 분류되면 협찬고지 규정만 적용되므로 규제 수준의 차이가 상당하다.

[그림 5-3] 타이틀스폰서십 사례 (중국)



출처 : 방송통신위원회 (2015).

기존 주장에 따르면 타이틀스폰서십이 방송 프로그램의 제목에 상품이나 용역, 또는 협찬주(광고주)가 노출된다는 특성 때문에 어린이 프로

---

51) 지상파 방송사는 협찬으로 보아야 한다는 주장이 강한 반면, 규제 기관은 형식이나 거래를 관리하기 위해서는 광고로 보아야 한다는 견해가 있다.

그램이나 객관성 및 공정성이 요구되는 보도, 시사, 논평, 토론 등의 프로그램에 대해서는 제한되어야 한다는 주장이 강하고, 가상/간접광고와 같이 화면의 일정 비율(예: 화면의 1/4 이내)을 넘지 않도록 해야 한다는 주장이 있다.<sup>52)</sup>

타이틀스폰서십은 제목에 상품, 용역, 협찬주(광고주)를 노출시키기 때문에 브랜드나 상품에 대한 주목도가 높아 각인효과 또는 이미지 제고 효과가 우수하여 장기적 관점에서 브랜드 포지셔닝 효과가 좋다는 장점이 있다. 이에 반해 제목에 광고가 노출됨으로 인해 시청자에게 혼란을 주거나 시청자의 권익을 침해할 수 있다는 점, 과도한 상업성이 우려된다는 점이 단점으로 지적된다.

타이틀스폰서십을 TV 방송이 아닌 라디오 방송에 국한하여 도입하는 경우 TV와 같은 영상 시작타이틀이 아니라 라디오 시작 타이틀 로고에 음향 또는 음성으로 광고 상품이나 용역, 또는 협찬주(광고주)를 언급하는 형태로 구현된다. 본 절에서는 이와 같이 라디오 방송, 특히 지역중소 라디오 방송사의 라디오 방송 프로그램에 한하여 타이틀스폰서십을 도입하는 것을 전제로 분석하기로 한다.

## (2) 타이틀스폰서십 광고 도입에 대한 이해관계자 설문 결과

라이브리드 도입과 마찬가지로 지역중소 라디오 방송사의 라디오 프로그램에 타이틀스폰서십 광고<sup>53)</sup>를 도입하는 것에 대해 이해관계자인 광고주 및 광고대행사를 대상으로 도입에 따른 지역중소 라디오 방송사의 광고매출에 미치는 영향 및 광고주, 광고대행사의 구매 의향에 대해 설문조사를 실시하였다. 전체 99개의 설문대상자 중 71개 사업자가 타

---

52) 방송통신위원회(2015), 가상광고 고시 제정 및 협찬고지 규제 개선 방안 세미나 자료집

53) 분석 상 광고로 분류하기로 한다.

이틀스폰서십 도입의 효과와 도입 시 구매 의향에 대해 응답하였다.

설문 문항은; 1)타이틀스폰서십 광고 도입 시 지역중소방송사의 라디오 방송광고에 광고효과가 있을 것인지 여부, 2)설문 대상자가 타이틀스폰서십 광고를 구매할 의향이 어느 정도인지 여부이다. 위와 마찬가지로 모두 5점 척도로 효과나 의향에 대해 답하도록 하였고 효과에 대해서는 근거나 이유를 추가로 기술하도록 하였다. 1점부터 5점 중 보통인 3점을 기준으로 1점은 매우 효과적, 5점은 전혀 효과 없음으로 설문이 구성되었으며, 구매 의향의 경우에는 1점은 구매 의사 매우 낮음, 5점은 구매 의사 매우 높음으로 되어 있다.

전체 99개의 설문대상자 중 71개 사업자가 응답했으며 이 중에서 비교적 효과가 매우 높다고 본 사업자가 1개(1.4%), 다소 높다고 본(2점 부여) 사업자가 16개사(22.5%), 보통(3점)으로 판단한 사업자가 40개사(56.3%), 다소 효과 없음으로 응답한 사업자가 9개사(12.7%), 전혀 효과 없음으로 응답한 사업자는 5개사(7.0%)로 나타났다. 설문대상자의 라이브리드 도입에 대한 효과 응답의 평균 점수는 3.0141점으로 전체적으로는 타이틀스폰서십 도입의 효과는 대해 보통일 것이라고 판단하고 있다.

한편, 타이틀스폰서십 도입 시 구매 의향에 대해서는 구매 의향이 매우 높은(5점) 사업자는 2개(2.8%), 다소 높은(4점) 사업자는 11개(15.5%), 보통(3점)으로 응답한 사업자는 42개(59.2%), 다소 낮다(2점)고 응답한 사업자는 8개(11.3%), 구매 의향이 없다(1점)고 응답한 사업자도 8개(11.3%)로 나타났다. 구매 의향에 대한 평균 점수는 2.87324점으로 보통 보다는 낮은 수준의 구매 의향을 보였다.

특기할만한 것은 첫째, 광고주나 광고대행사는 타이틀스폰서십이 라이브리드에 비해 지역중소 라디오 방송사의 광고에 보다 높은 효과를 보일 것으로 판단하고 있다는 점인데, 이는 라이브리드 광고 보다는 타

이틀스폰서십 광고가 광고 수요자에게 보다 높은 광고효과와 매력을 보이고 있다고 판단된다. 둘째, 타이틀스폰서십이 갖는 광고 영향에 비해 광고주 및 광고대행사의 구매의향은 다소 낮게 나타났는데, 영향은 높을 것으로 보이지만, 그에 상응하는 구매의향은 보이지 않았다. 그래도 타이틀스폰서십 광고 구매의향이 라이브리드 광고 보다는 높게 나타나, 지역중소 라디오 방송사의 방송 프로그램에 타이틀스폰서십이 도입되면 라이브리드에 비해 실제 광고매출 증대효과가 클 것이라고 예상할 수 있다.

### (3)타이틀스폰서십 도입 효과 분석

위의 라이브리드 도입에 대한 효과 분석과 마찬가지로 설문조사 결과를 바탕으로 지역중소 라디오 방송에 타이틀스폰서십 광고를 허용했을 경우 지역중소 라디오 방송사의 라디오 방송광고 매출에 미치는 영향을 분석하기로 한다.

분석에 앞서 다음과 같이 가정한다.

가정 1 : 타이틀스폰서십 광고는 지역중소 라디오 방송사에만 허용

가정 2 : 현재의 라디오 방송광고 단가는 유지되는 상황에서 타이틀스폰서십 광고 단가는 기존 스팟광고에 할증되어 설정<sup>54)</sup>

가정 3 : 타이틀스폰서십 광고는 프로그램의 시작타이틀에만 1회 허용하되, 라이브리드가 허용되는 장르는 보도를 제외한 오락 및 교양으로 가정

가정 4 : 타이틀스폰서십 광고가 포함된 광고는 비결합판매로 판매<sup>55)</sup>

---

54) 타이틀스폰서십 광고는 광고주 및 광고대행사가 응답한 것과 같이 스팟광고 대비 광고효과가 높을 것이라는 전제에서 높아진 광고효과가 스팟광고 기준 단가에 할증되어 타이틀스폰서십 광고단가로 설정된다는 의미이다.

가정 5 : 설문조사 결과에 파라미터 값을 부여하고, 타이틀스폰서십 도입의 효과와 타이틀스폰서십 광고 추가 구매 의향의 평균값을 지역중소 라디오 방송사 비결합판매 광고매출의 증분 비율로 함

가정 6 : 파라미터는 매우 효과 없음을 1로 하고, 각 점수당 0.02를 부여하여 매우 효과 있음을 1.08로 설정<sup>56)</sup>

한편, 가정 3에 따라 오락 및 교양 프로그램 편성비율 91.7%를 적용하였다.<sup>57)</sup> 또한 지역중소 라디오 방송사의 2021년 비결합판매 광고매출은 85억 7천2백만 원이었으며, 해당 금액을 기준 금액으로 설정하였다.

위의 가정 하에서<sup>58)</sup> 타이틀스폰서십 광고 도입이 갖는 효과의 최대치는 비결합광고 매출을 3억 1백만 원(3.51%) 증가시키는 것으로 분석되었다.<sup>59)</sup> 이는 전체 지역중소 라디오 방송사의 매출인 775억 원을 약 0.4% 증가시킬 것으로 보인다. 라이브리드 광고와 마찬가지로 전체 지역중소 라디오 방송사의 매출 증가에 큰 영향을 주지 않는 수치로 판단된다. 다만, 타이틀스폰서십 광고는 라이브리드에 비해 지역중소 라디오 방송사의 광고매출 증대에 보다 효과적일 것으로 보이는 바, 라이브리드 광고 보다도 타이틀스폰서십 광고의 도입이 보다 우선되어야 할 것

---

55) 타이틀스폰서십 도입에 의한 광고효과 추정 시 라이브리드 광고와 마찬가지로 비결합판매를 전제로 한다.

56) 라이브리드 광고 도입 효과 분석과 동일하다

57) MBC 표준FM의 오락 및 교양 프로그램 편성비율을 적용하였다(자료 : 2021년 방송산업실태조사 보고서)

58) 해당 분석은 설문 답변 별 파라미터 값을 어떻게 부여하는지 여부에 따라 수치는 달라질 수 있음을 유념해야 한다.

59) 타이틀스폰서십 도입효과 값(1.03972)과 타이틀스폰서십 광고 구매 의사 값(1.03690)의 평균인 1.03831이 도출되고, 해당 값에 오락 및 교양 편성비율인 0.917을 적용하면 최종적인 광고비 증가 효과인 1.03513이 도출된다. 해당 값에 비결합판매 매출 값을 곱하면 타이틀스폰서십 도입에 따른 비결합판매 매출 증가 효과가 도출된다.

으로 판단된다. 그러나 본 분석의 한계가 갖는 부분, 즉, 지역중소 라디오 방송사의 단가 책정이나 영업력, 타이틀스폰서십에 대한 지역광고주나 중소 광고주의 관심이 어떤 수준으로 나타나는지에 따라 추정된 광고매출 순증 규모는 달라질 수 있다.

## 6. 신설 중소(지역) 미디어렙 운영을 위한 제도 개선 방향

지난 2022년 2월 방송통신위원회(방통위) 전체회의에서는 국내 방송광고 규제 체계를 네거티브 규제체제로 개편하는 것에 대해 논의했다(방송통신위원회, 2022). 7개(방송프로그램 광고, 중간광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고, 가상광고, 간접광고)로 정형화된 방송광고의 과도한 형식규제에 따른 복잡한 내용규제 방식 대신 프로그램 내(內)/외(外) 광고와 이 두 가지 유형에 모두 포함되거나 어느 것에도 속하지 않는 유형의 광고를 기타 광고로 분류해 규제하는 방안과 이에 근거한 네거티브 규제 체계를 중심으로 논의되고 있다.

7가지 방송광고 유형을 편성 여부 기준으로 살펴보면 방송프로그램 광고/중간광고/토막광고/시보광고/자막광고는 사실상 본 프로그램과 별도 광고 프로그램 형태로 편성되는 프로그램 외(外) 광고이고, 가상광고/간접광고는 방송프로그램 내에서 방송프로그램과 뒤섞여 노출될 뿐 별도로 편성되는 광고 프로그램이 아닌 프로그램 내(內) 광고라 할 수 있다. 이를 기준으로 방통위는 방송광고 유형을 7개에서 3개(프로그램 내, 프로그램 외, 기타)로 개편하는 방안을 추진하고 있다(방송통신위원회, 2022).

프로그램 외 광고는 방송프로그램을 기준으로 광고가 송출되는 시간적 위치에 따라, 프로그램 전·중·후 광고로 분류하는 유형규제 방식을

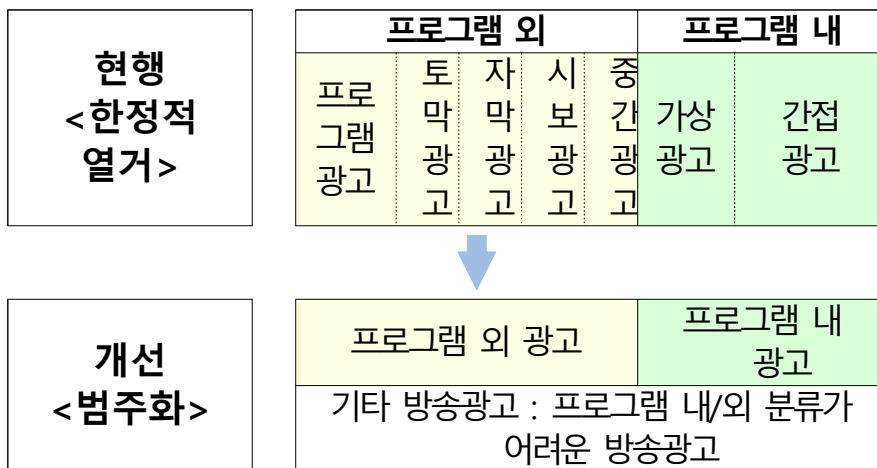
기반으로 하고 있다. 방송광고 유형을 프로그램 외 광고로 단순화할 경우 복잡한 유형/수량/거래 규제에 의해 방송사의 광고판매 자율성이 저해되는 상황이 완화된다. 특히 유형 및 수량 규제 방식은 매체 간 교차 광고를 막고 있는 거래 규제 방식에 의해 n-screen 환경에서의 방송광고 규제를 혼란스럽게 한다. 유형/수량/거래 규제 방식으로 복잡하고 까다롭게 규제 대상과 방식을 정하고 이것에 위배되면 엄격하게 다루는 현재의 규제 방식은 방송광고 시장 활성화에 도움이 되지 않는다 (황태희, 2011).

방송 프로그램의 안에서 집행되는 프로그램 내 광고는 시청자가 광고임을 인지하지 못한 채 프로그램의 내용 또는 노출되는 화면과 밀접한 관련성을 갖고 집행되는 광고다. 프로그램 내 광고는 간접광고, 가상광고 등이지만, 제작협찬도 여기에 포함될 수 있다. 간접광고와 협찬 모두 궁극적으로는 프로그램 내 상품 노출로 설득적 효과를 도모하는 것이기 때문에 사실상 프로그램 내 광고 범주에 포함된다. 실제로 협찬과 간접광고 모두 시청자의 시청권 보호를 위해 프로그램과의 관련성 정도에 따라 횟수 및 화면노출 비율 등의 규제가 적용되고 있다 (최종선, 2018).

마지막으로 방통위가 고민하는 방송광고 유형은 기타 방송광고다(강준석, 2021). 이는 신유형 방송광고 등이 시청자에게 미치는 영향 등을 시험·검증할 수 있도록 기간·규모·사업자 특성 등을 고려해 제한적으로 규제를 완화해 주는 사실상 규제 프리존 도입을 의미한다. 방송광고 규제 체계가 네거티브 규제 체계로 전환된 이후에도 금지 또는 제한되는 신유형 방송광고 및 광고 기법을 어떻게 시장에서 실제로 적용할 것인지의 문제는 여전히 해결되지 않는다. 따라서 기존 방송광고 규제의 타당성을 검증하고, 방송광고 규제에서 금지 또는 제한하고 있는 세부 규제 방식의 타당성을 재검토하기 위한 일종의 테스트베드(testbed)

로서 기타 방송광고 유형이 도입되는 것이다.

<표 5-4> 방송광고 유형의 변화



출처 : 방송통신위원회 (2022, 2, 16). 방통위, 방송광고 규제체계 전면 혁신 추진.

프로그램 내 광고의 일종으로 기존 방송 프로그램에 이미지를 덧입히거나 삽입하는 가상광고는 사실상 간접광고의 발전된 형태라 할 수 있다(이수범·이희복·신명희, 2013). 간접광고가 프로그램 기획/제작 단계에서 어떤 제품이나 브랜드를 어떤 프로그램에 어떻게 넣어야 할지를 고민한다면, 가상광고는 프로그램 내 언제 어디서든 삽입해 노출시킬 수 있기 때문에 다양한 방식으로 간접광고 할 수 있다는 장점이 있다. 가상광고와 간접광고 관련 법령과 규정을 살펴보면 매우 유사하고 프로그램 대상의 차이를 제외한다면 두 광고 유형은 별다른 차이가 없다(강준석·김호정, 2018).

이는 간접광고와 제작협찬 등도 마찬가지다. 간접광고와 제작협찬은 광고의 성격이나 거래주체가 사실상 거의 같다. 그럼에도 불구하고 간접광고는 지상파 방송사를 거래주체로 하여 미디어랩을 통한 거래제도



가 적용되고 있는 반면, 제작협찬은 방송사를 배제한 외주제작사와 광고주가 거래주체가 되며 직접영업(거래) 형태의 거래가 이루어지고 있다 (최종현, 2018). 따라서 외주제작 비율이 높은 방송사의 경우 협찬을 유치하지 못하고, 실제 간접광고가 거래되는 단계인 제작단계에서 제작주체인 외주제작사가 간접광고를 유치하지 못하는 모순적 상황이 발생하는 것이다 (강준석·김호정, 2018). 우리나라에서 간접광고는 상품/서비스 노출 및 광고효과 유발이 가능하나 협찬은 이것이 금지되고 협찬고지만 가능하다. 그러나 광고효과 유발이 금지된 협찬의 경우도 ‘은폐광고’ 형식을 통해 광고효과를 유발시키는 경우가 빈번하다. 양자의 판매주체가 미디어렙과 외주제작사로 분리된 점, 그리고 간접광고와 달리 협찬광고의 경우 음성적 거래규모가 큰 점이 문제로 지적되고 있다 (한규훈·문장호, 2015). 방송광고 유형의 단순화 과정을 통해 제작 협찬을 프로그램 내 광고에 편입시킬 경우 협찬으로 인해 끊임없이 논란이 되는 방송시장의 투명성과 공정성 확보에 기여하는 계기가 마련될 수 있을 것이다.

방송광고 유형을 프로그램 내/외 광고로 단순화해도 방송에서 유통되는 상업적(commercial) 메시지는 방송광고 외에도 협찬고지, 상품 판매/소개에 관한 방송(홈쇼핑 PP), 그리고 최근에 등장하는 양방향 광고·맞춤형 광고, VOD 광고, EPG(Electronic Program Guide) 광고, 트리거(Trigger) 광고, 재핑(Zapping) 광고 등이 있다. 이들을 모두 프로그램 내/외 광고로 편입할 수 있는지는 논란의 여지가 있다. 따라서 이러한 광고들을 포함해 앞으로 새롭게 등장할 다양한 새로운 유형의 방송광고들을 규제의 범위에 포섭하기 위해 기타 광고의 설정은 타당하다 할 수 있다.

방통위는 방송광고 유형의 단순화와 더불어 제안된 모든 유형의 방송광고에 대해 원칙적으로 방송을 허용하되, 어린이와 청소년 보호 등 시

청자 보호를 위한 예외적 방송광고 규제 방식의 네거티브 규제체계를 도입하고자 애쓰고 있다(방송통신위원회, 2022). 네거티브 규제 체계는 예외적으로 금지되지 않은 방송광고의 경우 그 유형과 그에 따른 내용심의 방식에 상관없이 최대한 자유롭게 방송광고를 허용하는 한편, 시청자 보호를 위해서는 예외적 금지사항에 대해 강력한 사후규제 체계(예: 시청자 영향평가 제도 등)를 적용하는 것을 핵심으로 하고 있다(홍문기, 2019).

<표 5-5> 방송광고 규제 체계 개선 방향 (방송통신위원회, 2022)

구분		주요내용
방송광고 제도개선 방향	방송광고 유형 범주화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현행 7가지 방송광고유형을 방송프로그램 내/외 방송광고 및 기타 방송광고로 범주화</li> <li>○ 시청자 보호를 위한 방송광고 기본원칙을 제시하여 해당 원칙하에서 자율성을 가지고 방송광고 허용</li> </ul>
	프로그램 외 방송 광고	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 프로그램 편성시간당 광고시간(최대 20/100)은 폐지하고 원칙적으로 일총량 범위 내에서 광고를 자유롭게 허용 예) 일프로그램 시간의 17/100 범위내에서 프로그램 광고를 허용하되 시간대를 분리</li> <li>○ 예외적으로 어린이보호(광고자막, 편성시간당 광고시간 제한) 규제, 중간광고 규제는 유지</li> </ul>
	프로그램 내 방송 광고	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현행 가상·간접광고 허용장르를 고려하여 오락·교양·스포츠중계·스포츠보도에 허용하는 방안 검토</li> <li>○ 프로그램 시간의 일정범위(예:10/100)이내에서 프로그램내 방송광고를 자유롭게 허용</li> <li>○ 예외적으로 어린이 보호(프로그램내 광고금지), 광고포함 사실고지, 품목제한 등은 유지</li> </ul>
	기	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 프로그램 내/외 모두에 속하거나 어느 하나로 분류하기</li> </ul>

	타 방 송 광 고	어려운 경우를 대비하여 기타 방송광고 유형을 정의
	규제 면제 특례 적용	○ 콘텐츠 제작 재원 확보에 어려움을 겪는 지역·중소방송사 또는 영세PP의 자율성과 창의성을 강화하여 경쟁력을 확보할 수 있도록 방송광고 및 협찬고지 규제의 준수 의무를 예외적으로 완화하는 방안 검토
	시청권 보호방안	○ 네거티브 규제 체계 도입으로 발생할 수 있는 시청권 침해를 최소화하기 위한 시청자 영향평가 제도 도입 ○ 네거티브 규제 체계 도입에 따라 예외적 금지사항에 대한 사후규제체계 강화 방안(과징금, 위반행위에 대한 수정·중지명령 도입) 및 유사방송광고의 금지행위 대상 추가 등

최근 논의되고 있는 방송광고 규제 체계의 변화는 결합판매 위헌 판결로 인한 대안으로 중소(지역)방송 전용 미디어랩을 신설하는 방법 외에 중소/지역방송사업자의 광고시장 진출을 위한 방안으로 중소/지역 방송사업자들의 방송광고 매출 향상을 위한 특별한 대책과 관련이 있다. 방송광고 결합판매 폐지로 중소(지역)방송 전용 미디어랩이 도입될 경우, 지금까지 중소(지역)방송사의 광고영업력이 미미할 경우 전문 미디어랩사가 만들어진다 해도 결합판매를 대체할 수 있는 효과가 나타날지는 예측하기 어렵다. 따라서 중소(지방)방송사업자의 프로그램 경쟁력을 기반으로 한 광고 경쟁력과 광고관련 비즈니스 역량을 강화하기 위해서는 중소(지역)방송사업자들의 방송광고 효과를 제고할 수 있는 제도적 지원이 필요하다. 이를 위해 중소(지역)방송사의 방송광고 경쟁력 강화를 위해 결합판매 대상 중소(지역)방송사들에 한해 특정 장르에 대해 프로그램 내광고 유형인 라이브리드 광고를 허용하는 방안을 제안한다.

라이브리드(live read) 광고는 음성/음향 중심의 매체에서 간접/가상 광고에 준하는 프로그램 내 광고를 할 수 있는 방안이다. 라디오는 TV 방송과 달리 음성/음향에 의존하기 때문에 진행자/아나운서/나레이터 등이 방송 중 직접 구두로 광고 문안을 읽는 과정에서 특정 상품/서비스에 대한 개인적 경험을 언급하면서 광고 효과를 기대할 수 있는 방법을 적용하는 것이다(양동복, 2018). 라이브리드 광고는 진행자가 직접 광고 문안을 읽거나 언급하는 과정에서 협찬 고지와 유사하지만 기존 협찬고지에서 사실상 금지된 광고 효과를 유발할 수 있는 광고로 간주되며 이벤트성 광고, 프로그램 맥락을 반영한 간접광고 등이 가능하다(양동복, 2013). 특히 라이브리드 광고는 진행자가 언급할 광고 문안 작성을 전제로 하기 때문에 별도의 간접/가상 광고 관련 제작 비용이 거의 필요하지 않다. 이러한 특성으로 인해 대형 라디오 방송사 외에 지역중소 라디오 방송사나 커뮤니티 라디오 방송사에게도 효과적인 광고 유형으로 간주된다.

라이브리드 광고를 모든 중소(지역)방송에 적용할 경우 앞서 논의한 네거티브 규제 시스템 도입과정에서 프로그램 범위를 규정 편성과정에서 고려하게 한다. 사실상 협찬고지에 광고효과를 인정하는 라이브리드 광고는 교양/오락 등의 장르를 중심으로 적용하고, 어린이와 청소년 관련 프로그램에는 네거티브 규제체계에 따라 제한을 두고, 보도·시사 장르에는 보도 내용에 따른 적용 가능성을 살펴볼 필요가 있다. 특히 스포츠 관련 보도내용의 경우 적극적으로 적용할 필요가 있다. 라이브리드 허용 방식과 관련해 상업적 언급/협찬 및 스폰서된 상품 설명, 허용 시간, 프로그램의 길이, 횟수 제한, 편성시간 대 등과 관련해 네거티브 규제에서 적용하는 보편적 허용과 예외적으로 금지 원칙을 기준으로 어린이와 시청자 보호를 위한 사후규제 체계 방식을 정할 필요가 있다. 특히 총량제와 관련해 어떤 기준을 적용할 것인지, 미디어렐을 통한 판

때 대행이 이루어질 경우 그 방식을 어떻게 집행할 것인지 등에 대한 논의도 구체화돼야 한다. 이 과정에서 프로그램 내 광고로서의 보편적 허용과 예외적 규제의 범위를 총량제 외에 횟수/시간/범위 등 허용기준을 마련하는 것이 네거티브 규제 원칙에 부합하는 것인지 면밀히 살펴볼 필요가 있다(홍문기, 2019).

결합판매 폐지 이후 라이브리드처럼 중소(지역) 전문 미디어렙사가 신설될 경우 방송사업자들의 광고 경쟁력을 위해 도입될 수 있는 광고 방식으로는 타이틀스폰서십을 고려할 수 있다. 제목협찬 광고라 할 수 있는 타이틀스폰서십은 프로그램 제작비를 지원한 협찬주/광고주의 명칭, 로고, 상품명 등을 방송 프로그램 제목에 노출 또는 사용하는 것이다(방송통신위원회, 2015). 사실상 제목협찬 광고라 할 수 있는 타이틀스폰서십은 미디어렙을 통한 거래를 위해서는 프로그램 내 광고 또는 기타 광고 유형에 포함되는 것이 바람직하다. 과거 타이틀스폰서십은 방송 프로그램의 제목에 상품/서비스에 대한 협찬주/광고주가 노출된다는 이유로 어린이 프로그램이나 객관성 및 공정성이 요구되는 보도, 시사, 논평, 토론 등의 프로그램에 대해서는 방송이 제한됐다. 타이틀스폰서십은 제목에 상품, 용역, 협찬주(광고주)를 노출시키기 때문에 브랜드나 상품에 대한 주목도가 높아 각인효과 또는 이미지 제고 등을 통한 광고효과가 기대된다. 이러한 광고효과는 브랜드 포지셔닝 등 장기적 광고 효과를 기대할 수 있다. 그 동안 제목에 협찬/광고 관련 메시지 노출로 시청자에게 혼란을 불러일으켜 시청자의 권익을 침해할 수 있다는 점과 이로 인한 과도한 상업성 문제가 끊임없이 지적돼 왔다. 이로 인한 과도한 상업성 문제와 방송광고 결합판매 제도가 폐지 후 도입될 수 있는 중소(지역) 전문 미디어렙에서만 허용되는 또 다른 협찬고지형 광고라 할 수 있다. 앞서 논의한 광고 유형 중 규제 샌드박스 또는 테스트 베드(test-bed) 영역으로 간주되는 기타 방송광고 항목을 통해 중소

(지역) 전문 미디어랩에만 중소(지역)방송사의 광고 경쟁력을 강화를 위해 방송의 공정성/독립성/공익성 등과 비교적 거리가 있는 교양/오락 장르를 중심으로 중소(지역) 방송 프로그램에 대해서만 제한적으로 제목협찬 광고를 허용할 것을 권고한다. 이 과정에서 네거티브 규제 원칙에 따라 보도와 어린이 프로그램의 경우에는 제목협찬 광고를 적용하지 않는 것이 바람직하다. 이러한 프로그램들에 대한 제목협찬 광고를 제한하고, 그 밖의 장르에서는 새로운 광고주 유입과 이를 통한 프로그램 제작투자 활성화를 위해 총량제 규제 원칙 외에 별도의 규제 시스템을 적용하지 않을 것을 제안한다. 또한 단기적으로는(1~2년간) 특정 지역 또는 특정 장르 관련 광고주에 대해서만 허용하고, 광고주 관련 제한도 탄력적으로 적용해 의료기관 등을 중심으로 한 방송광고 금지품목 관련 광고주들도 광고할 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이는 사실상 금지돼 있는 방송광고 금지 품목의 광고를 제한적 영역과 방식을 통해 그 범위를 확장하는 규제 완화 효과를 기대할 수 있다.

최근 도입된 중간광고 운용의 유연화를 통해 중소(지역)방송 광고의 가치를 제고하는 방안도 모색돼야 한다. 방송광고 광고총량제 도입으로 중간광고 효과가 점점 더 커지고 있다. 그러나 중소(지역) 방송에서도 이러한 변화가 나타나는지 여부를 파악할 필요가 있다. 과거 중간광고 도입이전에 드라마 등의 TV 프로그램 편성 단위가 40-50분이었지만 중간광고가 도입된 최근에는 그의 절반 수준인 20분 내외로 편성 단위가 줄어들었다는 사실에 주목할 필요가 있다. 주요 지상파TV 프로그램보다 중소(지역) 방송 프로그램의 청취율/시청률 등이 현저히 낮다는 점을 고려할 때 프로그램 편성 단위를 어떻게 할 것인지 연구할 필요가 있다. 특히 음악 생방송 중심이라는 중소 방송사의 경우 이에 부합하는 광고 편성 방식이 개발될 필요가 있다. 지금처럼 30분 단위의 프로그램 운영 과정에서 한꺼번에 협찬사를 읊어대는 방식이 아니라 짧은 토크와 음악

이 계속 생방송으로 이어지는 상황에서 라이브리드와 타이틀스폰서십 광고를 중간광고 편성과 어떻게 연계시켜 광고효과를 극대화할 것인지 고민할 필요가 있다. 특히 중소(지역)방송 프로그램에서 30-40분 단위에서 3분 내외의 스폿형 광고를 하는 것이 바람직한지 살펴봐야 한다. 어떻게 하면 청취/시청 흐름을 끊지 않으면서 전후CM과 같은 스폿형과 중간광고를 효율적으로 편성할 수 있는지 연구돼야 한다. 특히 커머셜 브레이크 형 광고를 어떻게 운영해야 토크나 음악의 묶음이 단절 없이 이어지는 동시에 중간광고 운용 효과를 극대화할 수 있는지의 문제가 중소(지역) 전문 미디어랩사의 비즈니스 모델이 될 수 있다.

주요 지상파방송사업자들의 공영/민영 랩사와 달리 중소(지역) 전문 미디어랩사들은 광고 길이의 탄력적 운영을 통해 중소(지역) 전용 광고 전략을 마련해야 한다. 대략 20초 안팎의 중소(지역) 방송 사업자들의 광고는 최근 나타나는 다양한 길이의 비회피성 동영상 광고형태처럼 다양화할 것을 권고한다. 중소(지역) 방송사들에 특화된 소재와 주제를 개발하고, 이에 부합하는 길이/음향/음악 중심의 프로그램 내/외 광고 방식을 개발해야 한다. 지금까지처럼 기존 영상광고 소재/주제를 중소(지역) 방송에 접목하는 방식을 지양하고 영상 중심 광고가 시각적으로 시청자의 흥미를 끌 수 있도록 제작됐다면, ASMR 등을 활용해 청각/로컬리티 등을 동시다발적으로 부각시킨 광고가 기획/제작/편성되도록 해야 한다. 중소(지역) 미디어의 특성에 부합되는 소재/주제/정보 등을 제공하고, 청각적 연상 등을 극대화할 수 있는 광고를 통해 청취자들이 중소(지역) 방송광고 자체에 관심과 흥미를 가질 수 있도록 노력해야 한다. 음악/음향은 물론 노래/ASMR/백색소음 등을 광고와 접목시켜 청취자/시청자들이 중소(지역)프로그램과 연관된 방송광고 자체에 매력을 느낄 수 있도록 유도할 필요가 있다.

그 밖에 광고 수요 확대와 관련해 대부분의 중소(지역)방송 사업자들

의 방송관련 매출이 정부/공공기관 등의 정부광고 또는 협찬 방식으로 이루어졌다는 점에 주목할 필요가 있다. 실제로 그동안 상업광고가 허용되지 않았지만 방송광고 매출이 일정 수준이상을 유지한 TBS의 경우를 살펴보면 2021년도 TBS의 총 매출은 474억 5,700만 원이고, 이 중 광고 매출은 6억 4,600만 원으로 전체 매출의 1.4%, 협찬은 61억 7,900만 원으로 13%를 차지하는 것으로 파악된다.

<표 5-6> TBS 매출의 변화 (2019-2021, 방송통신위원회, 2022/단위: 백만원)

연도	자체수입					기타수입		계
	프로그램 제공 (수신료)	광고 (영어 FM, TV)	협찬	프로그램 판매	기타 방송	서울시 출연금	기타 수익 (유튜브, 팟빵)	
2019	577 (1.3%)	467 (1.0%)	7,218 (15.9%)	-	-	35,749 (78.7%)	1,432 (3.2%)	45,443 (100%)
2020	630 (1.3%)	720 (1.5%)	7,968 (17%)	-	1,403 (2.8%)	34,762 (73.7%)	1,745 (3.7%)	47,228 (100%)
2021	765 (1.6%)	646 (1.4%)	6,179 (13.0%)	137 (0.3%)	1,072 (2.3%)	36,556 (77.0%)	2,102 (4.4%)	47,457 (100%)

※ 방송통신위원회 재산상황 공표 기준 (방송통신위원회, 2022)

※ 2019, 2020, 2021년은 결산서 참조

<표 5-6>에 따르면, 2021년도 기준으로 TBS 매출에서 가장 큰 비중을



차지하는 것은 단연 서울시 출연금으로 약 365억 원이고, 이는 전체 매출의 77%를 차지하고 있다. 2020년 약 79억 원에 달하는 협찬 매출의 40%가 넘는 32억 2,600만 원이 서울시를 포함한 대부분의 공공기관을 통해 이루어진 것으로 확인된다. 특히 민간 협찬의 경우, 2016년부터 급격히 늘어 2020년에는 21억 5,100만 원을 기록하며 전체 협찬 매출의 26.5%를 차지하고 있다. 결국, 2020년을 기준으로 전체 협찬 매출의 대부분(66.5%)은 서울시를 포함한 공공기관과 민간을 통해 이루어진 매출로 파악된다. 광고를 할 수 없는 TBS FM의 민간 협찬이 전체 협찬의 26.5%를 기록했다는 것은 라디오에서 협찬이 광고와 사실상 차이가 없다는 점을 고려할 때 TBS FM의 청취율에 따른 콘텐츠 경쟁력을 객관적으로 입증한 것이라 할 수 있다. 한편, 광고의 경우 영어FM의 결합판매에 의한 수신료가 대부분이어서 이를 청취율/시청률 등 콘텐츠 경쟁력에 따른 매출로 파악하기 어려운 측면이 있다고 사료된다. 상업광고를 할 수 없는 TBS FM과 IPTV의 협찬 매출이 영어FM광고의 10배라는 점에 주목할 필요가 있다. TBS는 향후 상업광고를 집행할 수 있는 상황이 될 경우 대부분의 협찬을 프로그램 내 광고 방식으로 전환하는 방안을 모색할 필요가 있다고 판단된다. 이는 최근 방송통신위원회에서 원칙허용·예외금지 방식의 네거티브 규제 체계로 전환하는 과정에서 과거 편법적으로 광고효과를 목적으로 한 협찬 방식 (예: 타이틀 썸/라이브 리드) 등에 대해 프로그램 내 방송광고로 인정할 가능성이 커짐에 따라 가상·간접광고 허용 장르를 고려해 오락·교양·스포츠중계·스포츠보도에 프로그램 내(內) 광고(예: 가상/간접광고 & 협찬)를 허용하는 방안을 검토하는 등 과거 엄격한 규제 대상이었던 다양한 협찬 방식을 프로그램 내 광고로 수용하려는 규제완화가 가시화되고 있기 때문이다.

<표5-7>을 살펴보면 중소(지역)방송사업자들의 매출 중 정부광고 또는 정부/공공 기관의 협찬이 어느 정도 규모인지 예측할 수 있다. 대부

분의 중소(지역) 방송 사업자들이 결합판매 매출을 민간 매출로 간주한다고 했을 때 사실상 대부분의 방송관련 매출은 협찬을 통해 이루어지고 있음을 알 수 있다. 비록 TBS의 경우 상업광고 허용이 이루어지지 않는 사업자이기 때문이라고 할 수 있지만 상업광고가 허용되지 않기 때문에 대부분의 방송관련 매출이 협찬을 통해 이루어지고 있음에 주목할 필요가 있다. 이러한 현상을 고려할 때 향후 중소(지역) 전문 미디어 랩이 신설될 때 공익성을 증진시킬 수 있는 정부광고와 정부/공공기관/지자체 등의 협찬 영역을 어떻게 수용할 것인지의 문제도 고민이 요구된다. 특히 프로그램 내 광고와 협찬이 사실상 차이가 없다는 사실을 고려할 때 중소(지역) 방송광고 시장 개척 과정에서 협찬을 어떻게 수용할 것인지가 중요하다.

<표 5-7> TBS 광고/협찬 매출(2019-2021, TBS내부자료, 2022, 단위: 백만 원 )

			2019	2020	2021
협찬 (정부/ 광고+ 민간)	공공	중앙부처	850	845	623
		지자체(서울시 제외)	424	500	564
		서울시	1,085	1,555	817
		공공기관(서울시 제외)	2,148	1,671	1,568
		서울시 소관 공공기관	223	414	136
	민간	2,443	2,151	1,655	
	기타	45	832	816	
	계	7,218	7,968	6,179	
광고 (정부 광고+ 결합 판매)	공공	중앙부처	0	0	0
		지자체(서울시 제외)	0	0	0
		서울시	93	0	0
		공공기관(서울	13	5	0

	시 제외)			
	서울시 소관 공공기관	0	0	0
	민간 (결합판매)	27	238	184
	기타(영어FM수신료)	381	477	462
	계	514	720	646

<표 5-8> 프로그램 내(內) 광고와 협찬 간 관계

유형		가상/간접광고	협찬고지
영 향 및 관 련 성	내용과의 관련성	높음	높음
	화면과의 관련성	높음	높음
필 요 규 제 운 영	규제수준	중간	높음
	노출범위	상표, 서비스, 로고, 장소 등	상표, 서비스, 로고, 장소 등
	고지의무	프로그램 시작 전 고지	프로그램 시작 전 또는 후 고지
	거래규제	위탁판매(랩)	직접거래(신고의무)
	내용/심의 규제	노출 시 내용 또는 편집과의 적정성 구매유도 및 판촉 행위 금지 노출 화면의 적정성	노출 시 내용/편집과의 적정성 구매유도 및 판촉 행위 금지 노출 화면의 적정성
	프로그램 규제	보도, 시사, 어린이 프로그램 제외	보도, 시사, 어린이 프로그램 제외
	품목규제	금지품목 규정 준용	금지품목 규정 준용
	수량규제 (횟수)	현행 유지(7/100 이내)	현행 유지(7/100 이내)
	노출규제 (비율)	현행 유지(25/100 이내)	현행 유지(25/100 이내)
타 제도 관계	총량: 광고총량반영 (노출시간) 금지품목: 광고 금지 품목	총량: 광고총량반영 (협찬: 45초) 금지품목 : 광고 금지	

	동일	품목 동일
--	----	-------

\*출처 : 홍문기 (2019). 재구성.

위 <표 5-8>의 내용을 살펴보면 가상/간접 광고를 의미하는 프로그램 내 광고와 협찬고지 관련 규제 내용이 거의 차이가 없음을 알 수 있다. 실제로 프로그램 내 광고로 가상/간접 광고가 편입될 경우 협찬 관련 메시지에 대한 시청자 인식은 더욱 프로그램 내 광고와 구별하기 어려워질 것이다. 따라서 과거 다양한 유형의 정부/공공기관/지자체 등을 통해 이루어지던 협찬 방식을 프로그램 내 광고로 편입해 신설되는 중소(지역) 미디어업사들의 새로운 광고영업 영역으로 편입될 수 있도록 법적/제도적/정책적 지원이 이루어질 필요가 있다. 이 과정에서 앞서 논의한 의료/제약 관련 방송광고금지 품목에 대해 중소(지역)방송의 미디어업사에게만 광고를 허용하거나 지역밀착형, 특정 타겟형 방식의 광고 전략을 통해 광고주의 범위를 확대할 수 있는 방안이 모색될 필요가 있다. 특히 중소방송은 수용자층 규모가 작고 가시청지역 범위가 좁으므로 대규모 전국방송에 비해 방송과 편성을 신축성 있게 운용해 방송내용과 편성시간의 탄력적 적용으로 지역의 다양한 이벤트를 즉각적으로 수용하거나 그에 따라 단기적으로 내용이 변화하는 광고를 신속하게 수용할 수 있는 편성전략을 유도할 필요가 있다.

## 제 5 절 결합판매 제도 개선안별 장단점 분석

방송광고 결합판매 제도 지속되더라도 개선은 필요하다. 이 경우 방송광고 결합판매 지원 대상 조정이나 지원방식 개선이 필요하다. 지원 대상 조정은 시장상황에 맞게 유동적으로 지원대상 사업자 조정이 가능할 것이나 조정대상 사업자의 반발이 우려된다. 지원방식 개선은 방송사업자의 자율적인 실적 향상에 따른 평가 지표 향상을 기대할 수 있으나 취약 매체의 지속적 경영 악화 우려도 있다.

이와 병행하여 지역중소방송사 광고제도 개선도 필요하다. 라디오 방송 라이브리드 제도 도입과 라디오 방송 타이틀 스폰서쉽 허용도 검토해 볼 수 있다. 라이브리드, 타이틀 스폰서쉽 등 신유형 광고 도입을 통한 방송 광고 매출 증대를 기대할 수 있다. 하지만 라디오 방송 상업화의 우려도 제기된다.

방송광고판매대행제도 개선은 지상파방송 1사 1웹 허용, 지역중소방송사 전용미디어웹도입, 지역방송사-유료방송사 광고 판매 협업 촉진 등을 생각해 볼 수 있다. 지상파 방송 1사 1웹은 일부 방송사에서 요구해 온 것으로 방송광고 매출 증대가 예상되나 지역중소방송사 결합판매 방송광고 매출이 감소할 수도 있어 이에 대한 대책도 필요하다. 지역중소방송사 전용 미디어웹 도입의 경우, 지역중소방송사 광고 매출 증대를 기대해 볼 수 있으나 지역중소방송 광고 시장의 상황을 생각할 때 운영비 부담도 만만치 않다. 지역방송사와 지역의 유료방송사 광고판매 협력 촉진은 지역방송광고의 효과 증대를 통한 지역방송사 광고 매출액 증대를 기대해 볼 수 있다. 하지만 지역방송사의 미디어웹을 통한 방송광고 판매체제와 유료방송광고의 직접 방송광고 판매체제를 어떻게 조율할 수 있을지 고민이 필요하다.

<표 5-9> 결합판매 제도 개선안별 장단점 분석

구분	주요방안	장점	단점	비고
방송 광고 결합 판매 제도 개선	방송광고 결합판매 지원대상 조정	시장상황에 맞게 유동적인 지원대상 사업자 조정 가능	조정대상 사업자의 반발 우려	
	방송광고 결합판매 지원방식 개선	방송사업자의 자율적인 실적 향상에 따른 평가지표 향상 기대	취약매체의 지속적 경영악화 우려	
지역 중소 방송 사 광고 제도 개선	라디오 방송 라이브리드 제도 도입	신유형 광고 도입을 통한 방송광고 매출 증대	라디오 방송 상업화 우려	
	라디오 방송 타이틀스폰 서섭 허용	신유형 광고 도입을 통한 방송광고 매출 증대	라디오 방송의 상업화 우려	
방송 광고 판매 대행 제도 개선	지상파방송 사1사-1랩 허용	일부 방송사 방송광고 매출 증대 예상	지역중소방송 사 결합판매 방송광고 매출 감소 예상	법률제5조 제2항에서 방송문화진흥 회(MBC) 부분 삭제
	지역중소방 송사 전용 미디어랩 도입	지역중소방송사 광고매출 증대 기대	지역중소 방송사 전용 미디어랩 운영비 부족 예상	현행법 개정은 불필요. 법률 제6조에 따라 허가를 받으면 가능
	지역방송사 - 유료방송사 광고판매 협업 촉진	지역방송광고의 효과 증대를 통한 지역방송사의 광고 매출액 증대 기대	지역방송사의 방송광고 판매체제와 유료방송광고 의 판매 체제 상이	법률 개정 불필요

## 제 6 절 소결

중소/지역 방송이 지향하는 공적가치를 실현하기 위해서는 공민영 형태의 중소(지역)방송전용랩을 설립하고, 규제 완화를 통해 새로운 방송 광고 시장을 개척할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 우선 결합판매 폐지 시 신설되는 중소(지역) 미디어랩사에 참여해 리더 그룹 역할을 할 수 있는 중소(지역) 방송 사업자를 도출해내는 과정이 요구된다. 이 과정에서 당연히 사업자들의 자율적 의지가 중요하지만, 최근 중소 방송 사업에 적극적으로 참여할 가능성이 높은 OBS와 TBS, 그리고 현재 안정적인 재무구조를 바탕으로 중소방송 시장에서 리더 역할을 하는 CBS 등을 중심으로 미디어랩사를 구성하는 것을 검토할 필요가 있다. 이를 위해 방통위를 포함한 정부 부처에서는 세제 혜택과 보조금 지원 등을 통해 이들의 신설되는 중소(지역) 광고대행사의 참여를 유도하고 결합 판매 당시 발생했던 매출 규모에 따르는 지원을 신설 미디어랩사를 중심으로 지원하는 체계를 마련할 필요가 있다. 이러한 과정은 랩사의 설립은 정부가 지원하고 이에 대한 운영은 민영 방송사업자가 참여하는 방식으로 이루어지게 된다. 이는 공민영 형태의 중소(지역)방송광고 판매 대행사의 설립이 결합판매로 유명무실화된 중소(지역) 방송사업자들의 광고판매 경쟁력 강화를 위한 한시적 인큐베이터 역할을 하게 할 것이다. 이를 통해 광고영업 관련 기획/제작/편성 역량을 갖춘 중소(지역) 방송사업자들은 미디어랩사를 통한 지원에 힘입어 향후 1사 1랩 체제에 적응할 수 있는 역량을 갖추 수 있게 될 것이다. 이를 실현하기 위해서는 우선 다양한 법률 검토가 이루어져야 하고, 이를 기반으로 한 법/시행령/규칙 등의 개정 작업이 수반되어야 할 것이다. 특히 결합판매 축소 또는 폐지 시 지역방송사업자의 경우 네트워크/본사 등의 지원을 통해

문제해결 가능성이 있지만, 중소방송사업자들은 사실상 구체적 해결책이 없음을 주목할 필요가 있다. 이 때문에 신설되는 중소(지역) 전문 미디어랩사에 지역방송사업자들이 참여할 것인지 여부에 대해 다각적인 논의과정이 자율적으로 이루어질 가능성이 있다. 그럼에도 불구하고 중소방송사들에게는 방송사 라이브리드, 타이틀 스폰서십 도입, 품목별 방송광고 규제완화, 협찬 영역의 프로그램 내 광고 편입 등 다양한 마케팅 전략과 중소(지역)방송 활성화를 위한 방송광고 지원 방안으로 중소(지역)방송콘텐츠 경쟁력 제고를 위한 중소(지역)방송광고규제 개선과 중소(지역)방송진흥기구 등을 마련해 방송광고 시장에서의 경쟁력을 강화하고, 그것이 방송매출로 이어질 수 있도록 제도 개선이 이루어질 필요가 있다. 특히 이 과정에서 크로스 미디어랩 등을 시범적으로 운영하는 등 방송광고 유형의 단순화 과정에서 도입되는 테스트 베드 또는 규제 샌드박스 영역을 효율적으로 활용할 것을 권고한다.



## 제 6 장 결론

지상파방송 광고매출액은 2012년 2조 1,830억 원에서 2021년 1조 2,015억 원으로 무려 45%가 감소했고, 이에 따라 방송광고 결합판매 매출액은 2012년 2,480억 원에서 2021년 1,302억 원으로 47.5%가 감소했다(과학기술정보통신부·한국방송광고진흥공사, 2021). 이처럼 지상파 방송광고 시장의 위축에 따라 중소/지역방송사업자를 대상으로 한 결합판매 제도의 지속 가능성도 의심되고 있다. 방송광고 결합판매 제도 관련 위헌 소송이 제기되는 가장 큰 이유는 이처럼 지상파 중심 광고 매출이 미디어 시장의 급격한 환경변화에 따라 급속히 줄어들거나 장기적으로 정체되고 있기 때문이다(김원식, 2014). 결합대상 방송사업자의 광고 매출 구축 방안을 유명무실하게 만들어버린 방송광고 결합판매 제도가 결합을 주도하는 지상파 방송사의 매출구조와 연동된 결합대상 중소/지역 방송사업자의 매출에도 악영향을 미치는 상황이 벌어졌다. 더욱이 공정거래위원회에서 금지하고 있는 “끼워팔기” 성격이 강한 현행 방송광고 결합판매 지원은 지상파 광고단가의 할증효과와 더불어 투자 대비 광고 효과를 상쇄함으로써 전체 방송광고 시장 활성화를 저해할 우려가 있다. 지상파 방송사업자의 방송광고 결합판매가 계속 증가하리라는 막연하고 추상적인 근거에 의해 마련된 이 제도는 현재 결합판매 주체의 광고판매를 저해하는 동시에 결합대상 방송사업자의 시장 경쟁력을 약화시키기 때문에 광고주와 미디어렐사, 미디어렐사와 방송사, 결합주체 방송사업자와 결합대상 방송사업자 등 시장을 구성하는 모든 사업자 간 광고 판매부담은 물론 정책 기구의 매체지원 부담 등 다양한 갈등/반목 구조를 형성해 가고 있다.

제도적으로 끼워팔기 논란을 빚으며 광고주의 불만에서 시작된 방송 광고 결합판매의 또 다른 문제는 결합대상 중소/지역 방송사업자의 광고 시장에서의 경쟁력을 지속적으로 악화시키거나 유명무실하게 한다는 것이다. 특정 미디어랩을 통해서만 방송광고 판매가 가능한 현 체제에서는 방송의 공적 가치를 이유로 정책적으로 도입된 방송광고 결합판매 제도가 공적 가치는 커녕 중소/지역 방송사업자들의 시장 경쟁력을 약화시켜 방송광고 시장에서 퇴출되는 역할을 할 우려가 있다. 방송광고 결합판매 제도를 통해 실현하고자 한 공익성/공공성/지역성/다양성 등 여러 공적 가치 실현을 위한 긍정적 목적은 시장 경쟁력을 상실한 중소/지역 방송사 탄생의 인큐베이터 역할을 한다는 지적을 받고 있다(김연식·문숙경·이승선, 2013). 특히 갈등과 논란을 빚고 있는 방송광고 결합판매 제도에 대해 위헌 판결이 이루어질 경우 방송통신위원회를 비롯한 관련 기관에서는 10여 년 동안의 결합판매로 시장 경쟁력을 상실한 취약매체의 존립 문제를 어떻게 다룰 것인지가 더욱 중요해 질 것이다. 광고주의 선택을 제약하고 추가 구매 부담으로 인한 광고단가 할증으로 방송 광고 시장 전체의 매출 구조를 왜곡한다는 비판을 받고 있는 방송광고 결합판매 제도의 심각한 맹점은 중소/지역 방송사업자들의 직접광고 판매가 금지된 상황에서 이들의 광고매출 증대를 위한 적극적인 영업활동을 제도적 막고 있다는 것이다. 이로 인해 광고판매를 위한 중소/지역 방송사업자들의 광고 판매를 위한 기획·영업 역량은 상실될 수밖에 없다(김연식, 2014).

지금처럼 방송광고 결합판매 제도가 결합대상 방송사의 방송광고 판매 역량 등과 무관하게 지원고시 등의 규정에 따라 정해진 비율 만큼 기계적 지원을 받는 구조는 문제가 있다. 이러한 방식은 사실상 방송사업자들의 광고매출 증대를 위한 적극적인 영업활동 제한하고, 중소/지역 방송사업자들의 개별적 차이와 이에 따른 경쟁력 제고 등을 기대할 수

없게 한다. 이 때문에 방송광고 결합판매 제도를 집행하는 과정에서의 구조적 기준의 한계와 문제점이 지적된다. 무엇보다도 미디어렐 간 결합판매 지원 부담의 형평성 문제가 발생한다. 방송광고 결합판매 지원 고시에 따르면 공영미디어렐(KOBACO)과 민영미디어렐 간 결합판매 지원 부담에 형평성 문제가 발생하는데, 공영미디어렐은 중소 라디오 방송사를 모두 전담해 상대적으로 높은 부담을 안고 있으며, 광고판매 부담이 크다. 이 때문에 공영미디어렐사는 영업활동이 상대적으로 불리하다고 주장하는 반면, 중소 라디오 방송사들은 공영 미디어렐이 제대로 된 영업활동을 할 이유가 없다고 지적한다(한국언론정보학회, 2019). 한편, 민영미디어렐 측은 네트워크 지역방송사에 대한 결합판매 지원 외에도 전과료를 통해 총매출의 일정 비율을 보장해야 하는 부담에 대해 불평한다. 이는 방송광고 결합판매 제도에 대해 지상파 방송사업자, 중소지역 방송사업자, 공영미디어렐사, 민영미디어렐사 중 누구도 만족하지 않는 상황을 초래하고 있다(김희경, 2021). 더욱이 결합 지원대상 방송사 지정과 관련해 과거 KOBACO의 광고 영업구조를 그대로 승계한 결과일 뿐 방송사업자의 매출규모나 조직 특성 등을 포함한 어떠한 기준도 없이 지정돼 주먹구구식으로 운영돼 왔다는 문제가 있다. 심지어 공영과 민영으로 렐사를 분류하는 것이 타당한지, 미디어렐의 시장점유율 또는 방송사업자의 청취율/시청률 등을 고려하지도 않았다(오세성·오창우, 2012). 여기에 OBS 경기방송 인수와 TBS 사업광고 허용문제 등과 연계해 새로운 방송사업자 지정이 이루어질 경우 기존 지원대상 사업자 외에 추가 지정이 가능한지 여부도 불투명하다. 중소지역방송사 지원 기준과 관련해 지역 MBC는 키스레이션인 서울 MBC가 아닌 KBS 매출의 영향을 받아서 결합판매 지원규모가 변동되는 문제도 있다. 이는 지원에 영향을 미치는 요인이 직접적인 관련성이 없는 방송사의 실적이라는 점에서 문제다(김희경, 2021). 지역민방의 경우 결합주체 방송사인

SBS의 광고매출과 SBS M&C의 전체 광고매출을 기준으로 결합판매 지원규모가 설정되고 다른 주력매체의 영향을 받지 않아 결국, 지역 MBC와 지역민방 방송사 간에 지원기준이 달리 적용되는 것도 논란거리다. 이 밖에 공영미디어랩(한국방송광고진흥공사, KOBACO) 내 주력매체별로 획정된 중소방송 결합판매 지원구조로 인해 주력매체 간 또는 중소지상파간 형평성 문제가 제기된 바도 있다. 이는 KBS와 결합하는 중소방송사와 MBC와 결합하는 중소방송사가 주력 매체의 광고실적에 따라 같은 유형의 중소방송사임에도 지원규모가 달라진다는 것이 제도적 결합 때문이라는 것이다(도준호·변상규, 2010).

방송광고 결합판매와 유사한 제도를 운영하고 있거나 했던 국가로는 네덜란드, 덴마크, 영국 등이 있다. 네덜란드 방송광고재단 Ster의 방송광고 결합판매는 공영방송의 TV와 라디오, 동영상공유서비스에서 진행된다. 결합판매 방식은 광고주가 시청/청취율이 높은 프로그램/채널의 방송시간의 우선구매를 희망할 때, 상대적으로 시청/청취율이 낮은 프로그램/채널의 프로그램과 광고예산을 공유할 경우, 이에 대한 할인을 해 주는 방식으로 진행한다.

덴마크의 공영방송, TV 2 주식회사는 2009년 이후 상업적 재원으로 운영되는 전국채널인 TV 2의 경우 광고재원으로 운영되지만, 여덟 개 TV 2 지역 공영방송은 수신료를 주재원으로 하고, 협찬과 자체수익사업, 프로그램 판매수입을 보조 재원으로 운영한다. 광고판매는 TV 2 미디어랩(TV 2 Reklamesalg)이 담당하고 판매수익도 모두 TV 2에 귀속한다. 지역관계사 광고수익을 TV 2 본사 수익으로 귀속시키는 이유는 TV 2가 여덟 개 지역공영의 지역자체뉴스를 전국적으로 송출하는 비용을 부담하고 있고, TV 2 여덟 개 지역관계사가 자체적으로 운영하는 디지털 24시간 플랫폼에 프로그램을 제공하기 때문이다. 이와 함께, TV 2는 여덟 개 지역공영이 이용할 수 있는 뉴스데이터베이스 구축업무도 부담할

의무도 있으며 이때 스폿광고를 할 수 있는데, 스폿광고의 판매와 편성, 정산 등은 모두 TV 2 미디어렐이 결합 판매하고 있다.

영국도 1992년까지 지상파 공영방송사 Channel4와 웨일즈 민족권역의 웨일즈어 방송 S4C의 광고를 지역 ITV 방송사에서 판매하여 재정을 보전한다. 우리나라 방송광고 결합판매와 유사하게 지상파 민영방송사 ITV의 광고 판매초과이익을 Channel4와 S4C의 방송재원으로 할당한다. 현재는 S4C에 대해 정부지원금과 BBC의 수신료의 공적 재원을 지원한다.

설문조사를 통하여 광고주나 광고대행사는 88.6대 11.4로 중앙 지상파3사의 광고가격이 실제 시장가격보다는 결합판매되는 중소방송사의 광고비용까지 모두 포함하는 것으로 인식하고 있다. 다수의 광고업계 전문가들은 세금처럼 결합판매를 구매하여 왔고, 지상파 중앙3사의 광고가치를 실제 시장가보다는 최소 15% 이상 높게 평가하는 것으로 판단된다. 설문조사 결과를 선행연구에서 구한 지상파TV 3사의 광고 수요곡선과 결합하여 결합판매 의무를 폐지할 경우에 예상되는 광고 매출액의 변화를 정량적으로 확인했다. 현재의 가격수준을 유지해도 광고 판매가 증가하여 매출액이 7.2% 증가하는 것을 확인했다. 현재와 같이 15.3%의 추가 재원을 마련하기 위해서는 중앙 3사의 광고 가격을 현재의 시장가격보다 약 20% 인상해야 하는 것으로 나타났다. 중앙 3사의 광고매출의 일부를 거두어서 중소방송사에 배분한다는 계획은 자원 측면에서 결합판매를 충분히 대체하기가 어려울 가능성이 크다. 결합판매를 하지 않아서 확보한 잉여 재원을 지상파 3사의 광고 추가구매에 주로 사용하겠지만, 경쟁매체인 디지털 미디어 광고의 구매로 이전하겠다는 응답도 상당히 많다. 그러므로 광고 가격의 인상이 지상파 방송광고 시장으로부터 수요의 유출을 초래할 위험이 있다.

방송광고 결합판매 제도 개선 원칙으로 지역성 보호, 다양성 보호, 결합판매 제도 개선 시 매체 균형발전이라는 정책 목표가 달성 여부가 중요하다.

방송광고 결합판매 제도 개선을 위한 접근 방향은 지상파 방송시장 및 방송의 공적 가치에 미치는 영향을 고려하여 결합판매 제도 개선의 범위는 다음과 같이 설정했다.

- ① 결합판매 제도의 유지를 전제로 시행령 및 고시 개정을 통한 시의성 및 효과성 높은 제도를 우선 추진
- ② 지역중소방송사의 방송광고의 경쟁력 및 매력도 제고를 위한 새로운 광고 허용 등 규제 완화 추진
- ③ 방송광고의 판매대행 시장 구조 개편을 통해 지상파 방송광고의 판매 촉진 및 영업 경쟁력 제고 추진

방송광고 결합판매 제도 개선을 추진하는 방법론에 있어서는 단계적으로 개선하는 것이 바람직하다. 1단계로는 고시 개정 등 지역중소방송사 중심의 결합판매 제도의 개선을 추진하는 것이고, 2단계로는 아래와 같이 중앙 지상파 및 미디어렐 중심의 제도 개선을 추진하는 것이 필요하다.

- ① 지상파 방송사에 대한 1사 - 1렐을 허용하여 영업 경쟁력 및 판매 효율성 제고 추진

- ② 지역중소방송사에 특화된 미디어랩 설립을 허용하여(1사 - 1랩과 연동하여 미디어랩 설립을 자유화) 지역방송 전용 미디어랩 또는 라디오 방송 전용 미디어랩 도입 추진
- ③ 지역중소방송사의 전용 미디어랩과 지역 유료방송 사업자(지역 케이블TV SO) 간의 광고 교차판매 허용 등 협업 유도

3단계에서는 결합판매 제도의 일몰 또는 폐지 및 정책 대안을 마련하는 것으로 접근한다.

방송광고 결합판매 제도 개선 방향으로 방송광고 결합판매 제도 자체를 개선하는 정책 방안의 목표는 지상파 방송광고 시장의 위축에 대응하여 방송광고 결합판매 제도 개선을 통해 지역중소방송사에 대한 지원 효과성 제고하는 것이다. 지역중소방송사의 경쟁력을 제고하는 방안의 목표는 지역중소방송사의 열악한 영업력 및 낮은 광고 매력도 제고를 위해 지역중소방송사의 광고 ROI 및 광고 판매 촉진이다.

방송광고 결합판매 제도 개선과 관련 지원대상 조정과 지원방식 개선을 생각할 수 있다. 이를 위해 네트워크 지역방송사 결합판매 지원 대상을 해제하고 경쟁력 있는 중소방송사 식별 및 지원 비율의 단계적 축소를 생각해 볼 수 있다.

지역중소방송사 광고제도 개선을 위해 라디오 방송 라이브리드 제도 도입과 라디오 타이틀 스폰서십을 허용하는 방안을 고민해 볼 필요가 있다. 이를 위해 라디오 프로그램 내 라이브리드 도입을 위해 시행령을 개정하거나 라디오 프로그램의 타이틀 스폰서십 허용을 위해 법률 및 시행령 개정이 필요하다.

방송광고 판매대행 제도 개선을 위해 지상파 방송사 1사 1랩 허

용과 지역중소방송사 전용 미디어랩 도입, 지역방송사와 유료방송사간 광고판매 협업 촉진 등을 검토해볼 필요가 있다. 특수목적법인이나 조인트벤처 형태의 지역중소방송사 전용 미디어랩을 허용하거나 지역방송사와 지역 SO 간의 교차판매 허용 등 판매 협업 유도 및 촉진이 필요하다.

지역중소방송 전용 미디어랩에 방송사 라이브리드, 타이틀 스폰서십 도입, 품목별 방송광고 규제완화, 협찬 영역의 프로그램 내 광고 편입 등 다양한 마케팅 전략과 지역중소방송 활성화를 위한 방송광고 지원 방안으로 지역중소방송콘텐츠 경쟁력 제고를 위한 지역중소방송광고규제 개선과 지역중소방송진흥기구 등을 마련해 방송광고 시장에서의 경쟁력을 강화하고, 그것이 방송매출로 이어질 수 있도록 제도 개선이 이루어질 필요가 있다. 특히 크로스 미디어랩 등을 시범적으로 운영하는 등 방송광고 유형의 단순화 과정에서 도입되는 테스트 베드 또는 규제 샌드박스 영역을 효율적으로 활용할 필요가 있다.



## 참 고 문 헌

### 국내 문헌

- 과학기술정보통신부·한국방송광고진흥공사 (2021). 2021 방송통신광고비 조사 보고서.
- 김봉현 (2000). 미디어 랩의 역할 및 국내 현황과 향후 발전적 방향. <정보처리>, 7(6), 58-67.
- 김송희·유종원 (2012). 지역신문의 지역성 구현 방식에 관한 질적 연구. <언론과학연구>, 12(4), 107-140.
- 김여라 (2015.12.23.). 지역방송의 현황과 개선방향. 국회입법조사처 현안 보고서 284호.
- 김재철 (2014). 한국의 미디어. <법제와 정책 해설>, 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김재철 (2015). <미디어랩>, 서울: 커뮤니케이션북스.
- 도준호·변상규 (2010). 취약매체 지원을 위한 광고할당 방안에 관한 연구. 한국방송광고공사.
- 박종구·강신규 (2016). 방송통신융합시대 신유형광고 법제 정비방안 연구: 방송법령 및 미디어랩법 개정방안을 중심으로. 한국방송광고진흥공사.
- 박찬표 (2004). 주요국의 미디어랩 제도 연구. 서울: 한국방송광고공사.
- 반옥순·이서현·김연식·이승선 (2021). 전과료의 합리적 산정과 배분 등 지역방송 재원 확보 방안. <한국방송학회 학술대회 논문집>, 2021년 봄철, 95-99.
- 방송통신위원회 (2020.12.30.). 제3차 지역방송발전지원계획(2021년~2023년).
- 방송통신위원회 (2021a). 2021년도 방송시장 경쟁상황 평가.

- 방송통신위원회 (2021b). 2020년도 방송사업자 재산상황 공표집.
- 방송통신위원회 (2022). 2021년도 방송사업자 재산상황 공표집.
- 변상규·오세성·도준호 (2011). 지상파방송 광고시장 경쟁체제 도입에 따른 취약매체 지원 방안 연구. <광고연구>, 87, 285-312.
- 성지연·노창희 (2019). 다매체 시대 미디어랩 제도 공공성 재정립 방안 연구. 한국방송광고진흥공사.
- 양동복 (2018). 중소라디오 방송의 공적 지원 체계 개선 방안 연구: 방송광고 결합판매 제도를 중심으로. <방송통신연구>, 101, 35-62.
- 양승광 (2019). 방송광고판매대행법에 관한 헌법재판소 2008. 11. 27. 선고 2004헌마352 결정의 주된 이유 관점에서의 고찰. <서울법학>, 27(3), 75-114.
- 양승광 (2020). 현행 방송광고 결합판매에 관한 법체계적 검토. <법학연구>, 15(1), 357-387.
- 염성원·김동원 (2014). 복수 미디어랩 체제의 평가에 관한 연구: 방송광고의 결합판매를 중심으로. <광고연구>, 100, 112-141.
- 이수범·송민호 (2022). 방송광고 결합판매 제도의 현황과 개선방안에 대한 연구: 지역·중소방송사 지원을 위한 공적 재원의 활용 방안을 중심으로. <경제규제와 법>, 15(1), 155-171.
- 이수일 (2008). 지상파방송광고시장의 경쟁 도입. <정보통신정책연구>, 15(4), 1-25.
- 이재원 (2013). 방송광고판매대행 등에 관한 법률의 주요 내용과 미결 과제. <경제규제와 법>, 6(1), 256-259.
- 장호순 (2015). “중속”과 “배제”: 한국 지역방송의 내부식민지 구조에 대한 탐색적 연구. <언론과학연구>, 15(2), 375-411.
- 정보통신정책연구원 (2012). 방송광고판매 경쟁도입에 따른 중소 방송광고 결합판매 할당기준 마련. 방송통신위원회.

- 한국전파진흥협회 (2021). 방송시장 환경변화에 따른 방송광고 판매제도  
개편방향 연구. 방송통신위원회.
- 한은경·이희복 (2019). 전문가들은 방송광고 판매 제도에 대해 어떻게  
생각하는가?. <광고연구>, 121, 151-180.
- 홍문기 (2021). 방송균형발전을 위한 방송광고 결합판매 제도의 합리적  
개선방안. 한국광고홍보학회 봄철 정기학술대회 발제집.

## 해외 문헌

- ACCC (2021) Digital Advertising Services Inquiry.  
<https://www.accc.gov.au/focus-areas/inquiries-finalised/digital-advertising-services-inquiry>
- ACMA (2022) Communication and media in Australia: Trends and  
developments in viewing and listening 2020-21.
- ACMA(2021) Communications and media in Australia: Supply and use  
of services 2019-20.
- Brantner, C. & Langenbucher W. R. (2003). *Medienkonzentration -  
Kontrollmechanismen innerhalb der Staaten der EU - Vergleichendes  
Forschungsvorhaben*. Wien: Bundesministerium fuer Justiz  
Praesidialsektion.
- Commissariaat voor de Media (2022). Mediamonitor 2021. Hilversum.
- Dentsu Aegis Network Australia Pty Ltd (2020) ACCC Digital  
Advertising Services Inquiry: Submission in response to  
ACCC's Issues Paper
- Diekel, C. (1999). *Pressesubventionen und Pressekonzentration: eine  
wirtschafts-und rechtswissenschaftliche Analyse zur Anwendbarkeit selektiver*

- Pressesubventionen als Instrument zur Bekämpfung der Konzentrationsentwicklung auf dem lokalen und regionalen Tageszeitungsmarkt.* Oldenburg: Oldenburg, Univ., Dissertation.
- Free TV(2022). Pre-Budget Submission 2022-23.
- IBISWorld (2021). J5621 Free-to-Air Television Broadcasting in Australia.
- Jauert, Per (2009). Das Mediensystem Daenemarks. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.) Internationales Handbuch Medien (pp.242-253). Baden-Baden: Nomos.
- Kultur Ministeriet (2019). Mediaaftale for 2019 - 2023. København.
- Kultur Ministeriet (2020). Annonceomsætning 2020. København.
- Kultur Ministeriet (2021). Omsætning og beskæftigelse 2021 - I danske medievirksomheder. København.
- Lichtenberg, L. (1995). The Dutch Model of Press Policy. In Gustafsson, K. E., *Media Structure and the State*. Göteborg.
- Medienævnet (2014ff). Aarsrapport. København.
- Medietilsynet (2020). Norsk medieøkonomi 2016-2020. Fredrikstad: Medietilsynet.
- Medietilsynet (2022). Mediemangfoldsregnskapet 2022. Fredrikstad: Medietilsynet.
- Prehn, O. (2004). Medien in Daenemark. In: Hans-Bredow-Institut(Hg.) Internationales Handbuch für Medien (pp. 234-245). Baden-Baden : Nomos Verlag.
- PWC (2022). Global Entertainment & Media Outlook 2022-2026.
- Radio og TV Nævnets (2022). Årsberetning 2021. København.
- Schilling, Joerg & Taeubrich, Rainer (1998). Niederlande. Muenchen : Beck.

Stichting Etherreclame(Ster) (2022). Reclame mei en juni. Hilversum.  
 Stimuleringsfonds voor de Pers (2013ff). Jaarverslag. Rotterdam.  
 Syvertsen Trine (2000). Das Rundfunksystem Norwegens. In:  
 Internationales Handbuch für Hörfunk und Rundfunk, Hamburg  
 & Baden-Baden: Nomos Verlag, S.486-494.  
 TV Midtvest (2022). TV Midtvest public-service-redegoerelse 2021.  
 Holstebro: TV Midtvest.  
 Wielenga, Friso & Taute, Ilona (2004). Laenderbericht Niederlande.  
 Bonn : Bundeszentrale fuer politische Bildung.  
 Zahn, Ernest (1984). Das unbekante Holland. Regenten, Rebellen und  
 Reformatoren. Berlin : Siedler.  
 Østergaard Einar (1995). The Norwegian Press, Oslo.

## 웹사이트

<https://www.acma.gov.au/codes-practice-community-broadcasters>  
<https://www.cbaa.org.au/resource/community-radio-broadcasting-codes-practice>  
<https://www.acma.gov.au/industry-codes-practice>  
<https://www.acma.gov.au/publications/2019-10/rules/commercial-television-industry-code-practice-2015>  
<https://www.acma.gov.au/ad-time-limits>  
[https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/BriefingBook46p/MediaBroadcasting](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook46p/MediaBroadcasting)  
[https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1920/FundingABC](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1920/FundingABC)  
<http://www.tenfm.org.au/uploads/1/3/0/1/130135045/acma.pdf>

## 【별첨1】

# (광고주 및 광고대행사 대상)설문조사

## 1. 조사 개요

### 1). 설문 조사 목적

본 조사는 지역 중소 방송 활성화를 위한 결합판매제도 개선안 및 방송광고 지원 방안을 도출하기 위해 기획되었다. 국내 광고대행사와 광고주들을 대상으로 방송광고 결합판매제도에 대한 유관 산업 종사자들의 인식과 국내 방송광고의 개선 방향에 대한 수요를 파악하기 위해 설문조사를 실시하였다.

<표 1 >설문 조사 개요

구분	주요 내용
조사 대상	2021년도에 광고를 구입한 적이 있는 광고주와 광고대행사
유효 표본 수	99명
조사 방법	구조화된 설문 인터넷, 전화, 이메일 조사 병행
조사 시기	2022. 9. 21. ~ 2022. 10. 20.
조사 기관	타이밍포올 주식회사

### 2) 조사 대상 및 조사 방법

조사는 2021년도에 광고를 구입한 적이 있는 광고주와 광고대행사를 대상으로 하였음. 광고대행사는 기업정보 사이트에 공시된 업체들과 연구진들이 추천한 업체들부터 스노우볼링 방식으로 설문대상을 확대하였

다.. 광고주의 경우 현재 지상파에서 광고를 실시하고 있는 기업들의 광고 및 홍보 담당들과, 역시 연구진들이 추천한 기업으로부터 스노우볼링 방식으로 확대하며 섭외하였다.

조사 방법은 전문조사원이 각 기업의 광고 및 홍보 담당자 및 책임자를 컨택하여 구조화된 설문을 온라인으로 구성한 사이트에 접속하여 답변하도록 하였다. 자료 수집 기간은 2022년 9월 21일부터 10월 20일까지 한 달간 실시함. 조사 기간 동안 총 124개의 설문 응답이 취합되었으나, 온라인 사이트 접속 오류나 주요 설문 문항에 대한 응답이 없는 경우 등 유효하지 않은 것은 최종 분석 대상에서 제외시키고 유효한 응답 99개를 최종 분석에 포함시켰다.

### 3) 조사 내용

본 조사는 지역중소방송 활성화를 위한 방송광고 지원 방안을 모색하는데 초점을 맞추어 설문 내용을 구성하였다. 광고 현황과 시나리오, 결합판매 제도 중단시 방안 및 지원방안에 대하여 조사하였다. 세부 항목은 결합판매 제도 중단 시 광고비 집행 계획 변경 여부 및 규모, 기타 방송광고 관련 지원 방안 등으로 구성하였다.

<표 2 >설문 조사 내용

구분	내용
광고 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광고주/광고대행사 구분</li> <li>- 주요 취급 산업 부문</li> <li>- 2021년도 연간 구입 광고 금액</li> <li>- 지상파 및 중소방송 광고 구입 금액</li> </ul>
시나리오	- 예상 시나리오
	- 희망 시나리오
	- 예상 시나리오와 희망 시나리오의 불일치
결합판매 제도 중단 시 방안 및 전망	- 결합판매제도 중단에 대한 의견
	- 결합판매제도 폐시 시 광고 구매 계획
	- 결합판매제도 중단 시 전망과 대안
지역중소방송사 진흥 방안	- 라이브리드 광고 효과와 구매 의향
	- 타이틀 스폰서십 도입의 광고 효과와 구매 의향
	- 크로스미디어 광고 효과
	- 지역중소방송사 전용 미디어랩 설치의 효과
	- 품목별방송광고규제 완화의 효과

#### 4) 응답자 현황

최종 분석 대상은 광고주가 28명, 광고대행사는 72명이었다. 광고주는 의약/의료/건강, 가스/건설, 유통, 제과/식품, 완구, 패션 등의 산업 분야에 속하는 것으로 응답하였다. 광고주의 총 매출 평균은 약 770억원(77,709,720,000원)와 광고대행사 전체 총 매출은 평균 77억원(77,496,435,000원)이었다. 응답자들의 업체 소재지는 서울이 86개로 가장 많았고 그 외 대전, 부산, 인천 순이었다. 주요 활동지는 소재지와는 달리 거의 대부분 서울(95개)이었으며, 부산과 제주에서 활동하는 것으로 응답하였다.



<표 3> 응답자

구분	인원
광고주	28
광고대행사	71
	99

<표 4> 응답자 현황

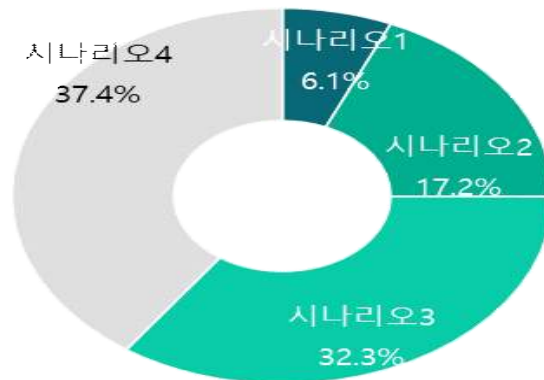
구분 설립년도		직원수		주요 사업 분야 (광고주)		총매출		소재지	
1970년 이전	11	5인 미만	5	의약/의료/ 건강	10	10억 미만	19	서울	86
1980년 이전	3	5~9인	4			10억 이상 100억 미만	12	부산	3
1990년 이전	15	10~49인	26	가스/건설	4	500억 미만	18	인천	3
2000년 이전	14	50~99인	21	유통	4	1000억 미만	5	대전	7
2010년 이전	21	100~299인	16	제과/식품	2	5000억 미만	28	총계	99
2020년 이전	31	300인 이상	26	완구	2	5000억 이상	2	활동지역	
2021년 이후	3	미상	1	패션	1			서울	95
기타	1			기타서비 스	5	미상	15	부산	2
총계	99		99		28		99	총계	99

## 2. 조사 결과

### 1) 예상 시나리오

조사에서 제시한 4개의 시나리오 중 어느 것이 실현될 것으로 예상하는가에 대한 설문에 대해서는, ‘시나리오4’가 37.4%(37개)라는 응답이 가장 많았으며, ‘시나리오3’이 32.3%(37개), ‘시나리오2’ 17.2%(17개), ‘시나리오1’ 6.1%(6개) 순으로 나타났다. 각 시나리오로 응답한 이유는 <표#>와 같이 정리할 수 있다.

[그림 2] 예상 시나리오



<표 5> 예상 시나리오 응답 이유

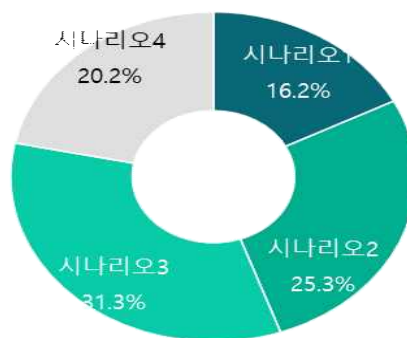
	구분	이유
예상 시나리오 이유	시나리오 1	합리적 광고 판매시장 조성 모든 방송 인쇄 디지털 옥외 모두 결합판매를 강요하지 않고 있음 결합상품에 대한 부담이 줄면 지상파 tv 청약이 더 자유로워질 것지상파가 다른 플랫폼과 경쟁력을 가지려면
	시나리오 2	결합판매와 무관하게 매체 효율 확보 위해 지상파 물량 유지 필요 현실적 대안 부재, 가장 합리적. 이미 오래된 제도이며 광고주 상당수는 인지하고 있다. 또한 신규 광고주 역시 해당 제도 설명 시 대부분 이해하는 제도이며 각 방송사도 예전에

	비해 단순한 계산 방법으로 진행되고 있다
시나리오 3	결합판매의 불합리성, 대세로 판단 결합 판매제도와 무관하게 전반적인 TVC 광고 비용 축소 자유시장경제가 효율적임
시나리오 4	tv매체가 쇠락하는 것은 피할 수 없음 결합판매제도가 유지되도 지상파 방송의 광고 매출 하락 추세 시장이 좋지 않음, 제도는 유지되지만 지상파 니즈 감소

## 2) 희망 시나리오

조사에서 제시한 4개의 시나리오 중 어느 것을 희망하는가에 대한 설문에 대해서는, ‘시나리오3’이 31.3%(31개)라는 응답이 가장 많았으며, ‘시나리오2’이 25.3%(25개), ‘시나리오4’ 20.2%(20개), ‘시나리오1’ 16.2%(16개) 순으로 나타났다. 각 시나리오를 희망하는 것으로 응답한 이유는 다음 <표#-#>와 같이 정리할 수 있다.

[그림 3] 희망 시나리오



<표 6> 희망 시나리오 응답 이유

	구분	이유
희망 시나리오	시나리오 1	광고단가 인하. 광고비 집행 효율성 지역매체와 라디오, 자체 자체경쟁력과 비즈니스모델 개발 필요. 사회적 비용을 기업이 부담하는것은 불합리 모든 방송 인쇄 디지털 옥외 모두 결합판매를 강요하지 않고 있음 지상파tv의 매출이 유지돼야 콘텐츠 질이 유지되고, cj, jtbc의 견제방안이 될 수 있을 거 같습니다. 광고효과 증대 불필요한 낭비 제거
이유	시나리오 2	결합 판매와 무관. 매체 효율 확보를 위해 지상파 물량 유지필요 지방 균형 필요, 지역의 발전 방송 공익성 유지 방송광고 결합 판매로 시장 활성화 지역 및 다양한 방송사의 유지를 위해 필요한 제도이다
	시나리오 3	시장논리 대로가 맞다고 생각합니다. 순응하는 차원 지방방송 광고비 절감
	시나리오 4	소규모 방송의 공익성 확보

### 3) 방송광고결합판매 중단에 대한 의견

#### (1) 긍정적/부정적 의견

방송광고결합판매 중단에 대한 설문 결과를 살펴보면, 중립이라 응답한 경우가 39.4%(39개)로 가장 많았으며 ‘긍정적’이 25.3%(25개), ‘부정적’ 16.2%(16개), ‘매우 긍정적’ 9.1%(9개), ‘매우 부정적’이 3.0%(3개) 순으로 나타났다. 상대적으로 긍정적이라는 의견다소 많은 것으로 볼 수 있다. 전체 응답의 평균값은 2.77이었다.

<표 7> 방송광고결합판매 중단에 대한 의견

설문	매우 긍정적	긍정적		부정적	매우 부정적	무응답	합계
	1	2	3	4	5	-	-
응답수	9	25	39	16	3	7	99
%	9.1%	25.3%	39.4%	16.2%	3.0%	7.1%	100%
평균값	2.77						

각 응답에 대한 이유는 아래 <표7>과 같이 정리할 수 있다. 방송광고결합판매제도 중단에 긍정적이라는 응답자들이 언급한 이유를 보면, 대체적으로 시장경제적 논리에 근거한 효율성 증대에 대한 의견이 주요했고, 광고주를 포함한 관계자들의 부담을 들기도 하였다. 결합판매 제도 중단에 대해 강한 긍정을 보인 응답자의 경우 ‘갑질’ 이나 ‘구시대 산물’, ‘선택권 박탈’ 등의 다소 격앙된 표현으로 현존하는 제도를 비판하기도 하였다.

중립적 의견을 보인 응답자들의 경우, 비효율적이지만 공익성 확보라는 긍정적 측면도 병존하고 있다거나 중소방송사 존립을 위해 결합판매의 필요성을 인정하지만 매체력에 대한 의구심을 이유로 답변하였다.

결합판매제도 중단에 부정적이라는 의견을 낸 응답자들이 서술한 이유를 살펴보면, 방송의 공익성과 중소 지방 방송사 경영난 및 방송의 사유화를 언급하였다.

<표 8> 방송광고결합판매 중단에 대한 응답 이유

	응답	이유
방송광고결합판매제도 중단에 대한 의견	긍정적	<p>갑질, 구시대 산물, 지방방송 효과 미비 기업의 마케팅 비용 부담 감소 효율성 증대 존재자체가 부담으로 판단하는 광고주가 많음 모든 방송 인쇄 디지털 옥외 모두 결합판매를 강요하지 않고 있음 시장경제적 이유</p> <p>수요 공급의 시장 논리를 원함. 대신 중소 지상파방송의 지원방식을 다르게 개선한 전제는 필요해 보입니다. 불필요한 소비 줄일 수 있음 광고주의 자유로운 선택권 박탈. 시장경제 역행 결합 판매 채널의 예산을 중앙3사로 더 태워서 운행 가능함</p>
	중립	<p>경쟁심화되어 있는 상황 매체에 대해 신뢰없음 비효율적이지만 공익성 확보라는 긍정적 측면도 병존 장기적으로 방송 광고 저하가 예상된다 중소방송사 존립을 위해 결합 판매는 필요하나, 매체력에 대한 의구심이 드는 것은 사실임. 크게 차이가 없을것</p>
	부정적	<p>방송의 공익성 유지 중소 지방 방송사 경영이 어려워지고 방송의 사유화</p>

## 2) 방송광고 결합 판매 제도 중단 시 대안

방송광고결합판매 중단 시 대안에 대한 설문에서 가장 많은 응답자들(28명, 28.3%)이 중앙지상파 추가 구매라고 답변하였고, 디지털미디어(18

명, 18.2%)가 2순위였다. 구매할 비율의 평균값도 중앙지상파로 답변한 경우(72.5%)가 가장 높았다.

<표 9> 방송광고결합판매 중단 시 대안 및 대체 구매 비율 평균

설문	중앙지 상파 추가 구매	지역방 송 추가 구매	중소방 송 추가 구매	디지털 미디어 추가구 매	안쓴다	무응답	합계
응답수	28	2	1	18	5	45	99
%	28.3%	2.0%	1.0%	18.2%	5.1%	45.5%	100%
구매 비율 평균	72.5%	10%	5%	36.4%	-	-	-

### 3) 지역중소방송사 전용 미디어랩 설치

#### (1) 효과/이유

심층인터뷰 및 연구진 회의를 통하여 결합판매제도 중단 시 대안으로 제시된 지역중소방송사 전용 미디어랩 설치에 대해 광고주와 광고대행사에게 그 의견을 물었다. 그 효과에 대한 설문 결과, 중립 의견이 43.4%(43개)로 가장 많았고, 부정적이라는 의견 13.1%(13개), 매우 부정적이라는 의견 8.1%(8개), 긍정적이라는 의견 7.1%(7개) 순으로 나타났다. 평균값은 3.26이었다.

<표 10> 지역중소방송사 전용 미디어랩 설치

	매우 긍정적	긍정적		부정적	매우 부정적	무응답	합계
척도	1	2	3	4	5		
응답자수	0	7	43	13	8	28	99
%	0.0%	7.1%	43.4%	13.1%	8.1%	28.3%	100%
평균값	3.26						

각 응답에 대한 이유는 아래 <표10>과 같다. 방송광고결합판매제도 중단에 대한 대안으로 지역중소방송사전용랩 설치에 대해 긍정적이라는 응답자들이 언급한 이유를 보면, 전문화, 집중화 방향은 효과에 도움이 되거나 가능성이 있다는 등의 응답이 있었다. 중립적 의견의 응답자들은 영업력이나 협상력을 증가해도 매체력에 별 변화가 없을 것이라는 의견을 보였다. 특정 지역을 공략해야하는 목적이 있을 시에 유용하며 지역중소방송광고에 특정 관심이 있는 일부 지역 광고주에게만 한정되는 것이라는 점을 이유로 들었다. 결합판매제도 중단에 부정적이라는 의견을 낸 응답자들이 서술한 이유를 살펴보면, 지역에 대한 니즈가 적은 상황에 크게 변화가 없을 것으로 보인다는 이유를 언급했다.



<표 11> 응답 이유

	구분	이유
지역중소 방송사 전용 미디어랩 설치	긍정적	전문화, 집중화 방향은 효과에 도움이 될것같습니다. 한 번에 판매가 가능하여 효과적이라 생각 가능성이 있음
	중립	영업력과 협상력은 늘것으로 예상되나 매체력에는 변화없음 시장의 관심도 낮을 가능성 특정 지역을 공략해야하는 목적이 있을 사 유용 지역중소방송광고에 관심이 있는 지역 광고주에게만 한정 특정 목적용 가진 광고주 일부 지역 및 종교 관련에게는 효과적일것으로 생각된다
	부정적	지역에 대한 니즈 적음 크게 변화가 없을 것으로 보임 불필요 광고까지 구매하게 됨 수도권 중심으로 움직이기 때문에 큰 효과 없을 것으로 예상 니즈가 적음 지역기반의 마케팅 기업이 얼마나 있을까요?
	매우부정 적	각자 경쟁하는 게 맞음 역량 부족 및 광고 상품의 경쟁력 미미 영향력 미비 킬러 상품 부재

4) 지역 중소 라디오 방송사의 라이브리드 광고

지역중소방송사 활성화를 위한 방송규제 완화와 관련하여 지역중소 라디오 방송사의 라이브리드 광고에 대해 광고주와 광고대행사에게 그 의견을 물었다. 효과에 대한 설문 결과, 중립 의견이 39.4%(39개)로 가장 많았고, 부정적이라는 의견 14.1%(14개), 매우 부정적이라는 의견 3.0%(3개), 긍정적이라는 의견 4.1%(4개) 순으로 나타났다. 평균값은 3.27

이었다.

(1) 광고 효과와 이유

<표 12> 라이브리드 광고에 대한 의견

	매우 긍정적	긍정적		부정적	매우 부정적	무응답	합계
척도	1	2	3	4	5		
응답자수	0	4	39	14	3	28	99
%	0.0%	4.0%	39.4%	14.1%	3.0%	28.3%	100%
평균값	3.27						

<표 13> 응답 이유

	구분	이유
라이브 리드 광고 효과	긍정적	조금 향상될 것으로 보임
	중립	큰 효과 없을 것 같음
	부정적	청취율이 낮아 광고효과 낮을 것으로 예상 당사에 라디오 광고 수요 없음 지역 중소 라디오 광고 특성상 도달 범위 제한 낮은 청취율 청취율 자체가 낮기 때문에 큰 효과는 없다
	매우 부정적	타겟 불일치 뉴스 이외에 지역특성화가 의미 없음 라디오 청취율 저하 도달률 저조 낮은 청취율, 추가 소재제작 비용 발생 등

(2) 구매 의향

라이브리드의 효과에 대해서는 부정적인 의견이 강했으나 구매의향에  
서는 긍정적이라는 답변이 상대적으로 더 많았다. 중립 의견이 45.5%(45  
개), 매우긍정적과 긍정적이라는 답변이 동일하게 12.1%(12개)로 차순위

였다.

<표 14> 라이브리드 광고 구매 의향

	매우 긍정적	긍정적		부정적	매우 부정적	무응답	합계
척도	1	2	3	4	5		
응답자수	12	12	45	2	0	28	99
%	12.1%	12.1%	45.5%	2.0%	0.0%	28.3%	100%
평균값	3.29						

5) 지상파 방송의 타이틀 스폰서십(프로그램 제목 광고) 도입

지역중소방송사 활성화를 위한 방송규제 완화와 관련하여 지상파 방송의 타이틀 스폰서십 도입에 대하여 광고주와 광고대행사에게 그 의견을 물었다. 효과에 대한 설문 결과, 중립 의견이 40.4%(40개)로 가장 많았고, 긍정적이 16.2%(16개), 부정적이 9.1%(9개), 매우 부정적이라는 의견 5.1%(5개), 매우 긍정적이 1.0%(1개) 순으로 나타났다. 평균값은 3.01이었다.

(1) 광고효과 / 이유

<표 15> 타이틀 스폰서십에 대한 의견

	매우 긍정적	긍정적		부정적	매우 부정적	무응답	합계
척도	1	2	3	4	5		
응답자수	1	16	40	9	5	28	99
%	1.0%	16.2%	40.4%	9.1%	5.1%	28.3%	100%
평균값	3.01						

<표 16> 타이틀 스폰서십에 대한 응답 이유

구분	이유
매우 긍정적	과급력 있으나, 방송의 공공성을 감안하면 실현가능성 미지수
긍정적	네이밍으로 광고주 각인효과 강화 노출도 증가 케이스에 따라 있을 수도 있음 노출 주목도 높을 것으로 예상 브랜드이미지와 프로그램의 컨셉 연결. 장기적 관점에서 브랜드포지셔닝에 효과적 중소기업인지도 향상 광고시청율보다 높아서 프로그램과 함께 회자성 화제성 높음
중립	결국 대기업이 소유할것으로 예상됨
부정적	사명만 나가서는 별 의미가 없음 소비자 반감 방송 공익성 저해 청취자들의 무관심. 시청자 측면에서 부정적인 반응이 높을것 같다
매우 부정적	콘텐츠가 중요 인식상 부정적

(2) 구매 의향

<표 17> 타이틀 스폰서십 구매 의향

	매우 긍정적	긍정적		부정적	매우 부정적	무응답	합계
척도	1	2	3	4	5		
응답자수	8	8	42	11	2	28	99
%	8.1%	8.1%	42.4%	11.1%	2.0%	28.3%	100%
평균값	2.77						

6) 지역중소방송사의 크로스미디어 광고

(1) 광고효과/ 이유

<표 18> 크로스미디어 광고 효과

	매우 긍정적	긍정적		부정적	매우 부정적	무응답	합계
척도	1	2	3	4	5		
응답자수	0	17	41	7	6	28	99
%	0.0%	17.2%	41.3%	7.1%	6.1%	28.3%	100%
평균값	3.03						

<표 19> 응답 이유

구분	이유
긍정적	매체력 보완측면에서 긍정적일것으로 예상 시너지 기대 미디어믹스는 괜찮으나 효율중심의 송출방식이 전제되어야할듯제원활용 뭐라도 팔아야 하니까 이미 디지털의 경우 지역 타겟팅 가능하여 크게 메리트는 없다
중립	지역인구 감소 등 지역마케팅 효과 미비 도달 범위 미미 지방 대도시 노출이외 효과가 낮을것으로 예상
부정적	타겟 불일치 당사 수요 낮음. 예산으로 인해 작은매체들이라 모아봐야 별 효과없음 도달률 미미함

7) 품목별 방송광고 규제 완화의 효과

<표 20> 품목별 방송광고 규제 완화의 효과

	매우 긍정적	긍정적		부정적	매우 부정적	무응답	합계
척도	1	2	3	4	5		
응답자수	5	20	7	1	37	28	99
%	5.1%	20.2%	7.1%	1.0%	37.4%	28.3%	100%
평균값	3.59						

<표 21> 응답 이유

	구분	이유
품목별 광고 규제 완화에 대한 의견	긍정적	신규광고상품의 개발 활성화 규제는 풀면 풀수록 좋음 국민의 수준이 높아져 광고를 보는 안목이 상당함 한국의 광고가 더욱 크리에이티브해질 필요성 예들들어 주류 및 음료는 시간대 제한이 있어 주요 메인프로그램 구매가 한계
	중립	자유경쟁시대 규제가 강했던 품목일수록 효과는 있을 것 같습니다. 규제 받던 품목들의 광고가 활발해질 것으로 예상됨 자유경제 추구 광고 시장 규모 확대 예상 디지털미디어의 광고규제와 비교할 때 방송은 제작의 규제문제로 효과가 낮음 초기 일부 업종의 경우 일시적 효과 한번에 구매가 가능하여 효과적 디지털만 집행하는 업체의 예산 이동 기대 디지털 시장이 강한데 규제 줄여야 함 제약 건기식 술 대출 고열량식품 등 어느정도 늘겠조 프라임타임 방송광고 시간, 요일의 경쟁 증가 그냥 경쟁하게 됨 좋겠다
	부정적	
	매우 부정적	방송광고 규제 완화는 의미 없음

[별첨2]



## 지역중소방송 활성화를 위한 방송광고 지원방안 연구

### 심층인터뷰 설문지

안녕하십니까?

한국전파진흥협회에서는 방송통신위원회의 지역중소방송 활성화를 위한 방송광고 지원방안 연구를 위해 심층인터뷰와 설문조사를 통해 결합판매제도 개선안과 지원방안을 마련하고자 합니다.

본 설문지는 이해관계자와 전문가의 의견을 수렴하여 제도 개선을 위한 기초자료를 수집할 목적으로 진행됩니다. 인터뷰 내용은 향후 지원방안 도출 및 결합판매제도 개선안 수립에 활용될 수 있습니다.

바쁘시더라도 잠시만 시간을 내어 참여하여 주시면 감사하겠습니다.

2022년 7월

주관 기관	방송통신위원회	조 사 기 관	(주) 타이밍포올
수행 기관	한국전파진흥협회		담당 연구원: 문의처:





## PART A. 방송광고 결합판매제도 및 시나리오 안내

### A1. 방송광고 결합판매제도의 의미

네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자의 방송광고를 다른 지상파방송사업자의 방송광고와 결합판매하는 행위로, 광고주의 지상파방송광고 구매상황에서 렵사가 지역중소방송광고를 함께 판매해 지역중소방송사의 방송산업을 보전해주는 교차보조제도를 뜻함

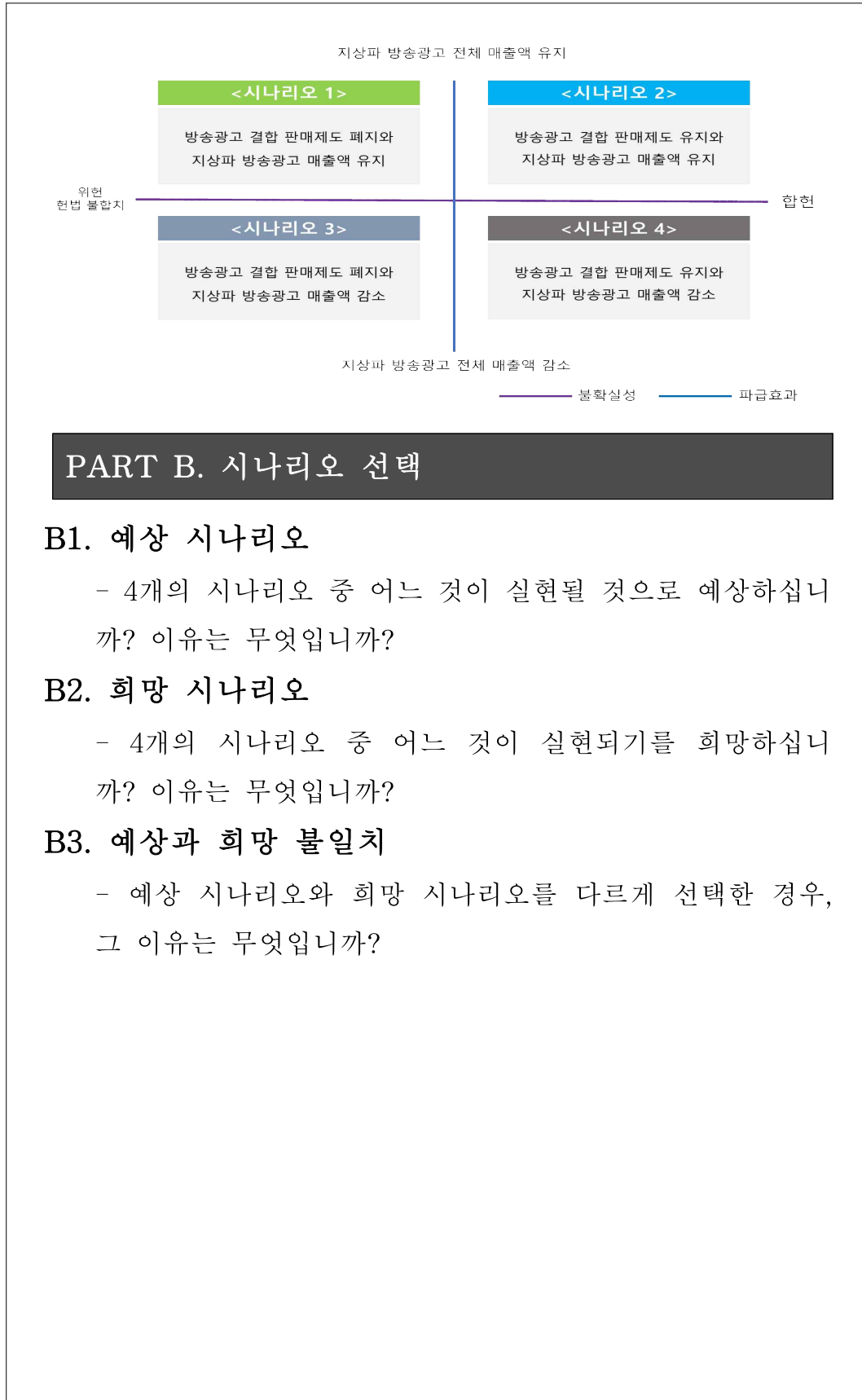
### A2. 지상파 방송광고 매출액과 결합판매 매출액 실적 (단위 : 억원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
지상파 방송광고 매출액	23,504	21,758	20,626	18,888	19,016	16,144	14,035	12,931	10,927	9,937	12,015
결합판매 매출액	2,627	2,480	2,344	2,159	2,167	1,837	1,583	1,450	1,220	1,092	1,302

자료 : 방송사업자 재산상황 보고서 각호

### A3. 4가지 예상 시나리오

방송광고결합판매제도의 존재에 따른 지상파 방송광고 전체 매출액의 파급효과 예상 시나리오



## PART C1. 시나리오 1과 3에 중점적으로 답변을 할 경우

### C1-1. 시나리오 1

- 시나리오 1(방송광고 결합 판매제도 폐지와 지상파 방송광고 매출액 유지)이 실현될 경우, 어떠한 바람직한 대응 정책이 마련되어야 한다고 생각하십니까?

### C1-2. 시나리오 3

- 시나리오 3(방송광고 결합 판매제도 폐지와 지상파 방송광고 매출액 감소)가 실현될 경우, 어떠한 바람직한 대응 정책이 마련되어야 한다고 생각하십니까?

### C1-3. 시나리오의 장단점

- 방송광고 결합 판매제도가 폐지되고 지상파 방송광고 매출액이 유지(혹은 감소)될 경우, 장단점은 무엇이라고 생각하십니까?

#### [장점 관련]

- 해당 장점의 가장 큰 수혜자는 누구이며, 이유는 무엇이라고 생각하십니까?
- 우리나라 방송과 광고시장의 발전 측면에서 긍정적인 효과를 가져올 것으로 생각하십니까? 그렇다면 이유는 무엇입니까?

#### [단점 관련]

- 해당 단점의 가장 큰 피해자는 누구이며, 이유는 무엇이

라고 생각하십니까?

- 해당 단점을 보완하기 위해 어떠한 바람직한 대응 정책이 마련되어야 한다고 생각하십니까?
- 우리나라 방송과 광고시장에 부작용을 가져올 수 있다고 생각하십니까? 있다면 어떤 것입니까?

#### C1-4. 금액 조정 및 대안적 지원제도

- 결합 판매가 폐지될 경우 광고의 비용 대비 효과가 어떻게 변화될 것으로 예상하시며 이에 따른 방송 광고비는 어느 정도 수준으로 조정되어야 한다고 생각하십니까?
- 결합 판매가 폐지될 경우 대안적 지원 제도가 필요하다고 생각하십니까? 필요하다면 구체적인 수단은 무엇이라고 생각하십니까?
- 결합 판매가 폐지될 경우, 정부지원을 제외한 필요한 제도에는 어떤 것이 있다고 생각하십니까?
- 결합 판매가 폐지될 경우 지원을 한다면 금액은 어느 정도 수준이어야 한다고 생각하십니까?

(                      )억원/년

## PART C2. 시나리오 2와 4에 중점적으로 답변을 할 경우

### C2-1. 시나리오 2

- 시나리오 2(방송광고 결합 판매제도 유지와 지상파 방송광고 매출액 유지)가 실현될 경우, 어떠한 바람직한 대응 정책이 마련되어야 한다고 생각하십니까?

### C2-2. 시나리오 4

- 시나리오 4(방송광고 결합 판매제도 유지와 지상파 방송광고 매출액 감소)가 실현될 경우, 어떠한 바람직한 대응 정책이 마련되어야 한다고 생각하십니까?

### C2-3. 시나리오의 장단점

- 방송광고 결합 판매제도가 유지되고 지상파 방송광고 매출액이 유지(혹은 감소)될 경우, 장단점은 무엇이라고 생각하십니까?

#### [장점 관련]

- 해당 장점의 가장 큰 수혜자는 누구이며, 이유는 무엇이라고 생각하십니까?
- 우리나라 방송과 광고시장의 발전 측면에서 긍정적인 효과를 가져올 것으로 생각하십니까? 그렇다면 이유는 무엇입니까?

#### [단점 관련]

- 해당 단점의 가장 큰 피해자는 누구이며, 이유는 무엇이

라고 생각하십니까?

- 해당 단점을 보완하기 위해 어떠한 바람직한 대응 정책이 마련되어야 한다고 생각하십니까?
- 우리나라 방송과 광고시장에 부작용을 가져올 수 있다고 생각하십니까? 있다면 어떤 것입니까?

#### C2-4. 금액 조정 및 대안적 지원제도

- 결합 판매가 유지될 경우라도 방송 광고비의 조정/변경이 필요하다고 보십니까?
- 결합 판매가 유지될 경우라도 대안적 지원제도가 필요하다고 보십니까? 필요하다면 구체적인 수단은 무엇이라고 생각하십니까?

### PART D. 공통 질문

#### D1. 시청자 입장

- 귀하는 상기 제시한 4개의 시나리오 중 어느 것이 시청자들에게 이익이 될 것이라 생각하며, 그 이유는 무엇입니까?

#### D2. 지역 중소방송사 지원 관련

- 지역 중소방송사 자생력 부족의 원인이 무엇이라고 생각하십니까?
- 결합판매 하지 않은 지역 중소 방송사만의 광고 판매 확대에 대해 어떻게 예상하십니까?
- 지역 중소방송사의 주된 재원은 무엇이 되어야 할까요?  
① 광고 ② 방송수신료, 재송신 ③ 프로그램 판매 ④ 협찬 ⑤ 기타( )

### [지원 방안]

- 지역 중소방송사(지역민방, 중소라디오방송 등) 지원방안으로 지역중소방송전용웹 설립, 자사웹 설립 또는 방송사의 광고 직접판매 허용이 제안되고 있습니다. 이 셋의 효과는 각각 어떠한 것으로 생각하십니까? 그리고 각 대안의 효과를 높일 수 있는 방안은 무엇이 있을까요?
- 위 세 가지 방법을 채택하면 지역중소방송의 광고나 협찬이 증대될 것으로 예상되고 있습니다. 이에 대한 실현가능성을 말씀해 주시고, 그 외 광고매출이 늘어날 가능성이 있는 방안이나 광고 수주 대상 등이 있으면 말씀해 주십시오.
- 이외에도 지역 방송의 자생력 증진을 위해 다양한 방안(라이브리드 및 타이틀 스폰서십 활용, 품목별 방송광고, 기부 및 협찬, 세제 지원, 기금 지원 등)이 논의되고 있습니다. 효과적인 방안은 무엇이라고 생각하며, 그 이유와 기대효과는 무엇입니까?
- 지역중소방송전용웹에서 라이브리드, 타이틀 스폰서십(프로그램 제목광고) 등을 하도록 하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? 지역중소방송광고 매출액이 ( )% 증가할 것으로 보십니까?
- 이러한 지원방안이 지역민방과 중소라디오방송에 서로 다르게 적용된다면, 각각 어떻게 적용되어야 한다고 생각하십니까?

### [지원 체계]

- 논의된 방안들이 시행되기 위해 선제적으로 변경/추가되어야 할 법적 규제가 있다면 무엇이라고 생각하십니까?

## PART E. 기타 질문

### E1. 방송광고 매출배분(전과료)

- 정률제 전과료 도입\*의 성과를 어느 정도로 예상하십니까?

\* 네트워크 지역사가 중앙 방송사의 방송을 중계하고 중앙방송사 매출의 일정 비율을 네트워크사에 배분

### E2. 협찬 규제

- 지역중소방송전용웹사를 설립하고 이를 통해 지역중소방송이 적절한 협찬 비즈니스를 하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? 혹은 협찬의 투명성 확보를 위해 무엇을 해야한다고 생각하십니까?

### E3. 품목 규제

- 품목 규제를 완화할 경우 어떤 품목을 어떻게 풀어줘야 한다고 생각하십니까?



[별첨3]



## 지역중소방송 활성화를 위한 방송광고 지원방안 연구

# 광고주 및 광고대행사 대상 설문조사

안녕하십니까?

한국전파진흥협회에서는 방송통신위원회의 지역중소방송 활성화를 위한 방송광고 지원방안 연구를 위해 심층인터뷰와 설문조사를 통해 결합판매제도 개선안과 지원방안을 마련하고자 합니다.

본 설문지는 광고주와 광고대행사의 의견을 수렴하여 제도 개선을 위한 기초자료를 수집할 목적으로 진행됩니다. 인터뷰 내용은 향후 지원방안 도출 및 결합판매제도 개선안 수립에 활용될 수 있습니다.

바쁘시더라도 잠시만 시간을 내어 참여하여 주시면 감사하겠습니다.

2022년 8월

주관 기관	방송통신위원회	조 사 기 관	(주) 타이밍포울
수행 기관	한국전파진흥협회		담당 연구원: 문의처:



--

A2. 귀사가 2021년도에 연간 구입한 광고 금액은 얼마 정도입니까?

연간 평균 광고 금액	만원
-------------	----

☞ 위 설문의 답변이 '0'원이라면 설문을 중단합니다.

광고집행비 (2021년도)	지상파방송(TV, 라디오, DMB 포함)	만원
	유료방송(케이블, 위성, IPTV)	만원
	뉴미디어(인터넷, OTT 등)	만원

A2-1. 귀사의 지상파방송 광고 구입 금액을 아래와 같이 구분하여 답변하여 주십시오(2021년도 기준).

지상파TV 중양3사(KBS2, 서울MBC, SBS)의 광고	_____만원
중소방송(지역방송, 라디오, DMB 등)의 광고	_____만원
합계	_____만원

**PART B. 방송광고 결합판매제도 및 시나리오**

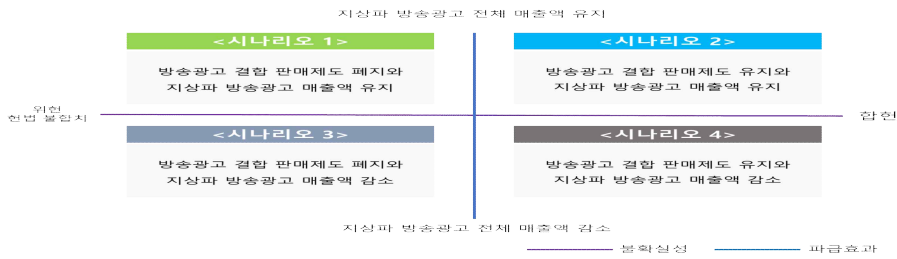
**B1. 방송광고 결합판매제도**

네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자의 방송광고를 다른 지상파방송사업자의 방송광고와 결합판매하는 행위로, 광고주의 지상파방송광고 구매상황에서 렵사가 지역

중소방송광고를 함께 판매해 지역중소방송사의 방송산업을 보전해주는 교차보조제도를 뜻함

## B2. 4가지 예상 시나리오

방송광고결합판매제도의 존폐에 따른 지상파 방송광고 전체 매출액의 파급효과 예상 시나리오



## PART C. 시나리오 선택

C1. 예상 시나리오: 4개의 시나리오 중 어느 것이 실현될 것으로 예상하십니까? 이유는 무엇입니까?

시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오4
①	②	③	④

이유:

C2. 희망 시나리오: 4개의 시나리오 중 어느 것이 실현되기를 희망하십니까? 이유는 무엇입니까?

시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오4
①	②	③	④

이유:

C3. 예상과 희망 불일치: 예상 시나리오와 희망 시나리오를

다르게 선택한 경우, 그 이유는 무엇입니까?

**PART D. 방송광고 결합 판매 제도**

※ 현재 지상파TV 중앙3사(KBS2, 서울MBC, SBS)의 광고를 구입하시면, 그 금액의 일정 비율만큼 중소지상파방송의 광고를 결합판매를 통해 의무적으로 추가로 구매하여야 합니다.

D1. 방송광고 결합 판매 중단에 대해 어떻게 생각하십니까?

결합 판매 중단/폐지	매우 긍정적				매우 부정적
	①	②	③	④	⑤

그 이유는 무엇입니까?

D2. 결합판매가 없다면 어떻게 하겠습니까(중복응답 가능)?

	①	②	③	④	⑤
	중앙지상파 추가 구매	지역방송 추가 구매	중소방송 추가 구매	디지털미디어 추가 구매	안 쓴다
구매	( )%	( )%	(	(	( <del> )</del>

비율			)%	)%	)%
----	--	--	----	----	----

**D3. 결합판매에 대해 정부가 정책적인 노력을 하지 않는다면 결합판매는 어떻게 될 것으로 생각하십니까?**

- ① 많이 줄어들음 ② 줄어들음 ③ 현재 수준으로 유지됨 ④ 늘어남 ⑤ 많이 늘어남

**D4. 결합판매 의무 제도가 폐지된다면 귀사는 다음 중 어떤 선택을 하시겠습니까?**

- ① 지상파방송 광고 구입 총액\*을 늘린다. ☞ D4-1  
 ② 지상파방송 광고 구입 총액을 현재 수준으로 유지한다. ☞ D4-2

- ③ 지상파방송 광고 구입 총액을 줄인다. ☞ D4-2

\* 지상파 중앙3사 + 중소지상파방송의 광고 구입금액

**D4-1. 결합판매 제도가 폐지된다면, 귀사는 지상파방송 광고 구입 금액(중앙사+중소방송)을 현재보다 얼마나 늘리시겠습니까? A2번과 A2-1번의 응답을 고려하여 답변해 주십시오.**

현재의 \_\_\_\_\_만원 + (증액 \_\_\_\_\_만원) ☞ D4-2로

**D4-2. 결합판매 제도가 폐지된다면, 귀사는 지상파방송 광고 구입 재원을 어떻게 나누어 사용하시겠습니까? A2번과 A2-1번의 응답을 고려하여 답변해 주십시오**

①지상파TV 중양3사의 광고 구매	_____만원
②중소 지상파방송의 광고 구매	_____만원
③타 매체의 광고를 추 가로 구매 (※ D4의 ③응답자만)	미디어명_____만원 미디어명_____만원 미디어명_____만원
합계	_____만원

D5. 귀하는 현재 상태에서 지상파TV 중양3사의 광고의 가격에 대한 다음의 인식 중에서 어디에 더 동의하십니까?

① 현재 결합판매에 소요되는 비용은 지상파TV 중양3사의 광고에 추가되는 세금과 같으므로, 지상파TV 중양3사의 광고 가격에는 결합판매 비용까지 포함하여 인식한다.

※ (예시) 지상파tv 중양3사 광고가격이 100원이고 이로 인한 귀사의 결합판매 금액이 15원이라고 할 때, 지상파TV 중양3사의 광고가격을 115원으로 인식하고 이를 기준으로 구매를 결정한다,

② 현재 지상파TV 중양3사에 직접 지불하는 광고가격(결합판매 비용 배제)을 이 광고의 가격으로 인식한다.

※ (예시) 지상파TV 중양3사의 광고가격이 100원이고 귀사의 결합판매 금액이 15원이라고 할 때, 지상파TV 3사의 광고가격을 100원으로 인식하고 이를 기준으로 구매를 결정한다.

①에 동의	②에 동의
①	②

D6. 귀하는 현재 상태에서 지상파TV 중양3사의 광고의 가치 (광고의 효과 등을 종합적으로 고려)를 가격과 비교하면 다음 중 어느 수준이라고 생각하십니까?

②이하	지상파T V 중양3사 에 직접 지불하는 광고 가격*	② < < ④	지상파T V 중양3사 의 광고가격 + 결합판매 비용**	④이상
①	②	③	④	⑤

\* (예시) 지상파tv 중양3사 광고가격이 100원이고 이로 인한 결합판매 금액이 15원이라고 할 때, 100원, \*\* 115원

### PART E. 지역중소방송사 진흥 방안

E1. 귀하는 지역중소 라디오방송사의 라이브리드가 광고 효과가 있을 것이라 생각하십니까?(5점 척도)

매우 효과적				전혀 효과 없음.
①	②	③	④	⑤

그 이유는 무엇입니까?

또한 귀하는 라이브리드 광고를 구매하실 의향은 어느 정도이십니까?

구매 의사 매우 낮음				구매 의사 매우 높음
①	②	③	④	⑤



**E2.** 귀하는 지상파 방송의 타이틀 스폰서십(프로그램 제목광고) 도입이 광고 효과가 있을 것이라 생각하십니까?

매우 효과적				전혀 효과 없음.
①	②	③	④	⑤

그 이유는 무엇입니까?

또한 귀하는 타이틀 스폰서십(프로그램 제목광고)를 구매하실 의향은 어느 정도이십니까?

구매 의사 매우 낮음				구매 의사 매우 높음
①	②	③	④	⑤

**E3.** 귀하는 지역중소방송사의 크로스미디어 광고\*의 효과가 있을 것이라 생각하십니까?

매우 효과적				전혀 효과 없음.
①	②	③	④	⑤

그 이유는 무엇입니까?

\* 광고 효과를 배가하기 위하여 방송, 인터넷, 모바일 등 서로 다른 미디어를 함께 통합하여 행하는 광고

**E4.** 귀하는 라이브리드, 타이틀스폰서십, 크로스미디어광고 등

을 할 수 있는 지역중소방송사 전용 미디어랩\* 설치가 지역중소방송 광고 판매 매출을 어느 정도 증가시킬 것으로 생각하십니까?

매우 효과적				전혀 효과 없음.
①	②	③	④	⑤

그 이유는 무엇입니까?

\* 기존 지상파 미디어랩(코바코, SBS M&C) 이외에 지역방송(지역MBC, 지역민방 등) 및 중소라디오 방송(기독교, 불교, 평화방송 등 종교방송 라디오 및 YTN, 영어방송 등 중소라디오방송)의 광고판매를 전담하는 미디어랩

E5. 귀하는 품목별 방송광고 규제\* 완화의 효과가 있을 것이라 생각하십니까?

매우 효과적				전혀 효과 없음.
①	②	③	④	⑤

그 이유는 무엇입니까?

\* 현재 지상파 방송에서 광고가 금지되어 있는 품목은 병원 및 의원과 같은 의료기관, 의사의 처방전이 요구되는 전문의약품, 단란주점영업, 유흥주점영업, 사설비밀조사업, 사설탐정, 혼인매개, 이성교제 소개업, 점술, 심령술, 사주, 관상, 무기, 폭약류, 도박, 담배, 조제분유, 조제우유, 젓병, 젓꼭지제품, 음란물, 미인가·미등록 금융업, 안마시술소, 17도 이상의 주류

등이 있습니다. 제한적 금지품목으로는 고열량·저영양·고카페인 함유식품에 대해서는 오후 5~7시, 어린이 주시청 프로그램의 중간광고가 금지되어 있습니다. 또한 대부업 및 저축은행의 경우 주시청시간대(오전7~9시, 오후 1시~10시)의 광고 역시 금지되어 있습니다. 이 외에 품목 기준은 아니나, 표시·광고의 공정화에 관한 법률 제3조제1항 3호의 비교광고 역시 금지되어 있습니다.

- 감사합니다-

-

● 저 자 소 개 ●

변 상 규

- 서울대학교 경제학 박사
- 현 호서대학교 교수

안 임 준

- 영국 러프버러대 언론학 박사
- 현 한국전과진흥협회 센터장

이 수 범

- 미국 오클라호마대 언론학 박사
- 현 인천대학교 교수

이 지 영

- 호주 캔버라 대학 박사
- 현 캔버라 대학교 교수

홍 문 기

- 플로리다주립대 커뮤니케이션학 박사
- 현 한세대학교 교수

심 영 섭

- 독일 베를린자유대 언론학 박사
- 현 경희사이버대학교 겸임교수

양 동 복

- 광운대학교 신문방송학 박사
- 현 나사렛대학교 교수

이 종 관

- 호주 국립대 경제학과 박사
- 현 법무법인 세종 전문위원

황 창 근

- 연세대학교 법학과 박사
- 현 홍익대학교 교수

방송통신융합 정책연구 KCC-2022-25

지역 중소방송 활성화를 위한 방송광고  
지원체계, 지원방식 방안 등 입법안 연구

2023년 1월 25일 인쇄

2023년 1월 25일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사 2동

TEL: 02-2110-1323

Homepage: [www.kcc.go.kr](http://www.kcc.go.kr)