

방통융합정책연구 KCC-2023-24

방송광고 결합판매 지원고시 산정방식 개선방안에 관한 연구

(A Study on Enhanced Calculation Methods of the
Enforcement Decree on the Combined Sales System of
Broadcast Advertising)

2023. 12

연구기관 : 한국전파진흥협회



방송통신위원회
Korea Communications Commission

이 보고서는 2023년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신 융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신 위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『방송광고 결합판매 지원고시 산정방식
개선방안에 관한 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2023년 12월

연구기관 : 한국전파진흥협회

총괄책임자 : 안 임 준

참여연구원 : 곽 기 훈

안 재 국

남 궁 영

박 기 훈

안 정 흠

황 지 윤

서 정 형

조 용 민

목 차

요 약 문

제1장 서 론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	1
제2절 연구 내용 및 방법	2
제2장 국내외 방송광고제도와 시장현황	5
제1절 방송광고 판매 현황 및 제도 현황	5
1. 방송광고 매출액 추이	5
2. 방송광고 판매 제도 분석	9
제2절 방송광고 결합판매제도 연혁 및 현황	15
1. 결합판매제도의 개념, 법적 근거 및 영역	15
2. 결합판매 제도 연혁과 변동사항	17
3. 연도별 결합판매 금액과 비중 분석	18
4. 한국 DMB 소송 결과 분석	21
제3절 지역·중소 방송산업 및 지원정책 분석	28
1. 지상파DMB 등 중소방송사 경영상황 분석	28
2. 지역·중소방송 지원정책 개선 논의 검토	41
제4절 해외 방송광고판매제도 및 지역·중소방송지원 정책	47
1. 독일의 방송광고 결합제도	47
2. 덴마크	68
3. 네덜란드	79
4. 프랑스	85
제5절 소결	96

제3장 결합판매의 성과 분석	99
제1절 방송광고 결합판매 정책에 대한 평가의 필요성	99
제2절 결합판매 데이터의 수집	101
제3절 결합판매의 성과 실증분석	103
1. 상관관계 분석	103
2. 인과관계 분석	104
제4절 소결	109
제4장 델파이 조사	111
제1절 조사 개요	111
1. 델파이 조사 개요	111
제2절 조사 결과	115
1. 1차 조사 결과	115
2. 2차 조사 결과	135
제3절 소결	183
제5장 방송광고 결합판매 지원고시 개정안	185
제1절 방송광고 결합판매 고시 개정을 위한 분석	185
1. 고시 개정 시 상위 법령과의 관계	185
2. 고시 개정 시 지원대상 방송사업자의 범위	188
제2절 방송광고 결합판매 고시 개정을 위한 분석	192
1. 지역·중소방송 유형별 지원방식 검토	192
2. 「방송광고 결합판매 지원 고시」 개정 후 일부 중소방송사 지원대상 포함 여부 검토	196
3. 취소판결의 효력과 고시 개정시 지원규모의 소급 산정 등에 대한 법적 검토	200
4. 취소판결과 국가배상의 가능성 검토	204
제3절 「방송광고 결합판매 지원 고시」 개정안	210
1. 신규 방송광고 결합판매 지원대상 사업자 지원규모 산정 방안	210
2. 개정안	221

제6장 결론	226
참고문헌	232
별첨	236

표 목 차

<표 1-1> 연구목표별 추진방법	3
<표 1-2> 보고서 작성 역할 분담	4
<표 2-1> 국내 매체별 광고비 추이	5
<표 2-2> 방송매체별 광고비 추이	7
<표 2-3> 지상파 방송 광고비 추이	8
<표 2-4> 미디어렐법에 나타난 비대칭적 규제 현황	13
<표 2-5> 허가 미디어렐 현황	14
<표 2-6> 결합판매 지원 및 대상 방송사	16
<표 2-7> 미디어렐별 결합판매 지원 최소 비율	17
<표 2-8> 연도별 결합판매 실적	19
<표 2-9> 결합판매 비중 분석	20
<표 2-10> 위성DMB와 지상파DMB 서비스 비교	28
<표 2-11> 지상파DMB사업자 수	29
<표 2-12> 지상파DMB 방송사업매출액 현황	30
<표 2-13> 지상파DMB 손익·재무 현황	31
<표 2-14> 지상파DMB의 방송프로그램 제작구매비	32
<표 2-15> 지상파DMB 방송사업매출액 현황	33
<표 2-16> 손익·재무 현황	34
<표 2-17> 방송프로그램비용	34
<표 2-18> YTN DMB 매출액 추이	38
<표 2-19> 손익·재무 현황	38
<표 2-20> 방송프로그램비용	39
<표 2-21> 국제방송교류재단의 주요 재무상황	40
<표 2-22> 국악방송의 주요 재무상황	40
<표 2-23> 도로교통공단 주요 재무상황	41

<표 2-24> 지역방송발전기금 연도별 지원 내용 및 규모	42
<표 2-25> 독일광고산업중앙협회가 조사한 매체별 광고매출 현황(2020~2022)	48
<표 2-26> 시장조사회사 닐슨이 집계한 매체별 광고매출 현황(2021~2022)	49
<표 2-27> 독일 주요방송사 방송광고 총매출액	50
<표 2-28> 독일 라디오방송의 방송광고 총매출액	59
<표 2-29> 독일 바이에른주의 지역 및 광역TV 지원금 현황	64
<표 2-30> 독일 작센주 지역 및 광역TV 지원금 현황	67
<표 2-31> 주요 매체의 광고매출액	68
<표 2-32> TV 2 지역공영방송 지역종합뉴스(19시30분) 시청률 및 점유율	77
<표 2-33> TV Midtvest의 연간 예산	78
<표 2-34> TV 2의 연간 매출액	79
<표 2-35> 네덜란드 주요 미디어기업의 매출액 변화	79
<표 2-36> 네덜란드 방송광고재단(Ster) 영역별 매출액	84
<표 2-37> 프랑스 광고 투자 현황(2022)	86
<표 2-38> 방송광고 제도 등 국가간 비교	98
<표 3-1> 우리나라의 명목 GDP 추이	102
<표 3-2> CPI 추이	102
<표 3-3> GDP Deflator 추이	102
<표 3-4> 결합판매와 경영지표간 상관관계 분석	104
<표 3-5> 패널 회귀모형의 독립변수들 사이의 상관관계 분석	105
<표 3-6> 확률효과 모형으로 구한 패널분석 결과	106
<표 3-7> 방송광고 결합판매 총액	107
<표 4-1> 델파이 조사 설문 내용	113
<표 4-2> 델파이 조사 참여자	114
<표 4-3> 1차 조사 결과 요약	115
<표 4-4> 결합판매 지원규모 산정 시 1순위로 고려되어야 할 요소	117
<표 4-5> 결합판매 지원규모 산정 시 2순위로 고려되어야 할 요소	119
<표 4-6> 결합판매 지원규모 산정 시 3순위로 고려되어야 할 요소	120

<표 4-7> 신규사업자를 지원 규모에 추가할 시 기존 지원 사업자의 몫	120
<표 4-8> 부칙 적용 대상 지역·중소사업자가 방송국 추가 개국 시 지원 규모	122
<표 4-9> 지원 규모 산정에 방송사의 지구 노력 반영	122
<표 4-10> DMB 매체가 결합 지원 대상에 추가될 경우 시장에 미칠 영향	123
<표 4-11> DMB 수중계 프로그램 광고의 결합판매 지원 대상 여부	125
<표 4-12> 결합판매 지원 규모 산정 시 DMB 방송사업자의 방송광고 외 재원 구조	126
<표 4-13> 방통위가 예고한 한국DMB의 지원 규모(0.0170%)의 적절성 여부	128
<표 4-14> 한국DMB의 결합판매 소급지원(가산) 필요 여부	129
<표 4-15> YTN DMB에 대한 지원 필요 여부	130
<표 4-16> 2차 조사 결과 요약	136
<표 4-17> 결합판매 관련 지원 규모 산정 시 1순위로 고려되어야 할 요소	138
<표 4-18> 결합판매 관련 지원 규모 산정 시 1순위로 고려되어야 할 요소	139
<표 4-19> 결합판매 관련 지원 규모 산정 시 요소 적용 방안	140
<표 4-20> 결합판매 관련 지원 규모 산정 시 2순위로 고려되어야 할 요소	142
<표 4-21> 결합판매 관련 지원 규모 산정 시 2순위로 고려되어야 할 요소	143
<표 4-22> 신규 사업자 추가 시 기존 지원 사업자의 몫	144
<표 4-23> 신규 사업자 추가 시 기존 지원 사업자의 몫에 대한 의견	145
<표 4-24> 지역·중소사업자의 방송국 추가 개국 시 지원 규모의 변경	147
<표 4-25> 지원 규모 산정에 방송사의 지구 노력 반영 여부	148
<표 4-26> 지원 규모 산정에 방송사의 지구 노력 반영	149
<표 4-27> DMB 매체가 결합지원 대상에 추가될 시 시장에 미칠 영향	151
<표 4-28> DMB 매체가 결합지원 대상에 추가될 시 시장에 미칠 영향	152
<표 4-29> DMB 수중계 프로그램 광고의 결합판매 지원 여부	154
<표 4-30> DMB 수중계 프로그램 광고의 결합판매 지원	155
<표 4-31> 방송광고 외 재원구조의 결합판매 지원 고려 여부	157
<표 4-32> 방송광고 외 재원구조의 결합판매 지원	157
<표 4-33> 한국DMB 지원 규모(0.0170%)의 적정성 여부	159
<표 4-34> 한국DMB 지원 규모(0.0170%)의 적정성	160

<표 4-35> 한국DMB에 대한 결합판매 소금지원(가산)의 필요 여부	161
<표 4-36> 한국DMB에 대한 결합판매 소금지원(가산)에 대한 의견	162
<표 4-37> YTN DMB 지원의 필요성	163
<표 4-38> YTN DMB 지원의 필요성에 대한 의견	164
<표 4-39> 결합판매제도의 문제점과 개선방안	166
<표 4-40> 가장 시급한 결합판매제도 개선방안	168
<표 4-41> 가장 시급한 결합판매제도 개선방안(3안, 9안)	168
<표 4-42> 가장 시급한 결합판매제도 개선방안에 대한 의견	169
<표 4-43> 두 번째로 시급하다고 생각하는 결합판매제도 개선방안	171
<표 4-44> 두 번째로 시급하다고 생각하는 결합판매제도 개선방안(8, 9, 11안)	171
<표 4-45> 세 번째로 시급하다고 생각하는 결합판매제도 개선방안	173
<표 4-46> 세 번째로 시급하다고 생각하는 개선방안(11안)	173
<표 4-47> 실효적인 지역·중소지원방안	174
<표 4-48> 가장 실효적인 지역·중소지원방안	175
<표 4-49> 가장 실효적인 지역·중소지원방안(4안)	176
<표 4-50> 가장 실효적인 지역·중소지원방안에 대한 의견	176
<표 4-51> 두 번째로 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안	178
<표 4-52> 두 번째로 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안(9안)	178
<표 4-53> 세 번째로 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안	179
<표 4-54> 세 번째로 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안(3, 4, 5, 8, 12안)	180
<표 4-55> 지상파방송 대비 지역·중소방송의 방송광고 규제 완화 필요성	181
<표 4-56> 지상파방송 대비 지역·중소방송의 방송광고 규제 완화에 대한 의견 ...	182
<표 5-1> 미디어렐법 부칙 제5조	187
<표 5-2> 미디어렐법 시행 이후 신규 허가된 방송국	190
<표 5-3> 2022년 기준 지역·중소방송사 광고매출 규모	193
<표 5-4> (구)경기방송 폐업 이후 신규 중소지상파방송사 선정 경과	196
<표 5-5> 산정방식	212
<표 5-6> 2023년 신규 지원대상 방송사 지원 산식 개요	214

<표 5-7> 산식 적용 지원 규모	215
<표 5-8> 2023년 신규 지원대상 방송사 결합판매 지원액 및 지원 비율	216
<표 5-9> 산식 적용 지원 규모	218
<표 5-10> 1안 기준 신규 지원대상 확대 시 결합판매 지원액 및 지원 비율	219
<표 5-11> 2안 기준 신규 지원대상 확대 시 결합판매 지원액 및 지원 비율	220
<표 5-12> 3안 기준 신규 지원대상 확대 시 결합판매 지원액 및 지원 비율	221

그 립 목 차

[그림 2-1] QBS Data 채널의 운영 방향	35
[그림 2-2] QBS Data 채널의 특징	36
[그림 2-3] 공영방송 광고판매회사의 소유구조	56
[그림 2-4] RMS의 결합판매 대상 라디오채널과 권역별 분포	59
[그림 2-5] 독일지역방송의 인터넷송출포털	60
[그림 2-6] TV 2의 지역계열사	76
[그림 2-7] 프랑스 공영방송사 미디어렐의 방송광고 브랜드 현황	91
[그림 4-1] 델파이 조사 수행 과정	112
[그림 4-2] 결합판매 관련 지원 규모 산정 시 1순위로 고려되어야 할 요소	138
[그림 4-3] 결합판매 관련 지원 규모 산정 시 2순위로 고려되어야 할 요소	142
[그림 4-4] 신규 사업자 추가 시 기존 지원 사업자의 몫	144
[그림 4-5] 지역·중소사업자의 방송국 추가 개국 시 지원 규모의 변경	147
[그림 4-6] 지원 규모 산정에 방송사의 자구 노력 반영 여부	148
[그림 4-7] DMB 매체가 결합지원 대상에 추가될 시 시장에 미칠 영향	151
[그림 4-8] DMB 수중계 프로그램 광고의 결합판매 지원 여부	154
[그림 4-9] 방송광고 외 재원구조의 결합판매 지원 고려 여부	156
[그림 4-10] 한국DMB 지원 규모(0.0170%)의 적정성 여부	159
[그림 4-11] 한국DMB에 대한 결합판매 소금지원(가산)의 필요 여부	161
[그림 4-12] YTN DMB 지원의 필요성	163
[그림 4-13] 가장 시급한 결합판매제도 개선방안	168
[그림 4-14] 두 번째로 시급하다고 생각하는 결합판매제도 개선방안	171
[그림 4-15] 세 번째로 시급하다고 생각하는 결합판매제도 개선방안	172
[그림 4-16] 가장 실효적인 지역·중소지원방안	175
[그림 4-17] 두 번째로 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안	178
[그림 4-18] 세 번째로 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안	179

[그림 4-19] 지상파방송 대비 지역·중소방송의 방송광고 규제 완화 필요성	181
[그림 5-1] 지역·중소방송사 구분 방안	192

요 약 문

1. 제 목

방송광고 결합판매 지원고시 산정방식 개선방안에 관한 연구

2. 연구 목적 및 필요성

- 방송광고 시장 활성화 및 방송광고 판매 시장 경쟁 촉진을 위한 「방송광고 결합 판매 지원고시」 개정 방안 검토 필요
- (연구목표) 방송광고 결합판매 지원고시 산정방식 개선방안 마련

3. 연구의 구성 및 범위

- 본 과제는 「방송광고 결합판매 지원고시」 관련 결합판매 지원대상 사업자의 범위 검토
- 방송광고판매대행사업자별로 지원하여야 하는 네트워크 지역지상파 방송사와 중소 지상파 방송사업자 및 각 사별 결합판매 지원규모 산정 방안
- 연구의 구성
 - (추진과제 상세계획 수립) 직무를 이해하고 과제 목적과 범위를 확정하며 상세계획을 수립하는 단계
 - (국내외 방송시장 현황) 국내외 방송광고제도와 시장 현황을 분석하여 시사점 도출

- (매출액 분석) 신규 방송사 참여시 방송광고 결합판매 비율과 지원 규모 산정

- (개정안 마련) 방송광고 결합판매 지원고시 개정안 마련

○ 연구의 범위

- 「방송광고 결합판매 지원고시」 관련 결합판매 지원대상 사업자의 범위 검토

- 방송광고판매대행사업자별로 지원하여야 하는 네트워크 지역지상파 방송사와
중소지상파 방송사업자 및 각 사별 결합판매 지원규모 산정 방안

- 한국DMB 소송 결과 및 광고 매출액 현황 검토

- 「방송광고 결합판매 지원고시」에서 결합판매 지원이 제외된 중소지상파방송사업자
방송 광고 현황 검토

- 방송광고판매대행법 시행 이후 신규 허가된 지역·중소방송사업자의 방송국 운영
현황 및 광고 매출액 현황 검토

- 미디어렐사가 지원해야 하는 중소지상파방송사업자 범위 및 각 사별 지원규모
결정 기준(5년 결합판매 평균비율 외 기타 기준) 등 검토

4. 연구 내용 및 결과

(1) DMB 결합판매 지원 산식 마련 방안

1) 개요

- (개요) 한국DMB에 대한 2023년 결합판매 지원 산식은 ①전체 사업자 결합판매 비율을 적용하는 방안(1안)과 ②DMB의 광고매출액 점유비를 적용하는 방안(2안), ③KOBACO가 대행하는 중소방송사의 5년 결합판매 지원 평균 비율을 적용하는 방안(3안)을 상정하여 검토

< '23년 한국DMB 및 YTN DMB 지원 산식 개요>

방안	산식 기준	산정 방식	결합판매 지원액 (지원비율)
1안	전체 사업자 결합판매 비율 적용 (5년)	한국DMB 5년('18~'22) 평균 매출액 × 전체 사업자 5년('18~'22) 결합지원 평균 비율(43%)	121백만 원 (0.01700%)
2안	한국DMB 매출 점유비 적용 (5년)	(1단계 : DMB 매출 점유비 산출) 한국DMB 5년('18~'22) 평균 광고비 / 결합판매 지원 대상 방송사 5년('18~'22) 평균 총광고비 → 5년 한국DMB 매출점유비 (2단계 : 결합판매 매출액 산출) 5년('18~'22) 평균 결합판매 총광고비 × 1단계의 5년 한국DMB 매출점유비	121백만 원 (0.01700%)
3안	KOBACO 대행 중소방송사 결합판매 비율 적용 (5년)	한국DMB 5년('18~'22) 평균 매출액 × KOBACO가 대행하는 중소방송사의 5년('18~'22) 평균 결합지원 비율(55.7%)	157백만 원 (0.02206%)

- (1안 취지) 기존 지원대상 방송사업자와의 형평성 차원에서 기존 지원대상 방송사업자의 결합판매 평균 비율을 양사에 적용
- (2안 취지) 전체 지원대상 방송사업자의 광고매출 중에서 한국DMB 및 YTN DMB가 차지하는 광고매출 비중만큼 결합판매 지원을 받는 방식
- (3안 취지) 한국DMB가 중소방송사의 지위를 갖고 있다는 점과 기존 지원대상 중소방송사들과의 형평성을 고려하여 KOBACO가 대행하는 중소방송사들의 평균 결합판매 지원 비율을 한국DMB에도 적용하는 방식
- SBS M&C는 지역민방과 OBS만 결합판매 지원할 뿐 중소방송사는 지원하지 않음

2) DMB 결합판매 지원 산식 및 전체 사업자의 결합판매 비율 적용 방안 (1안)

- (산정방식) 한국DMB의 5년('18~'22년) 평균 매출액 대비 전체 사업자의 5년('18~'22년) 결합판매 평균 비율로 '23년 결합판매 지원 규모 산정
 - 기존 지원대상 사업자와 한국DMB의 형평성 차원에서 기존 지원대상 사업자의 결합 판매 매출액 비중을 한국DMB에도 적용하는 방식
 - 즉, 한국DMB 역시 타 방송사와 유사한 비중으로 결합판매 지원을 받는 것이 형평성 차원에서 타당하다는 논리
- (산식) 한국DMB의 '18~'22년 평균매출액(281백만 원) × 전체 사업자의 '18~'22년 결합판매 평균 비율(43.0%) = '23년 결합 지원액(121백만 원)

<산식 적용 지원 규모>

(단위: 백만 원)

구분	'18-'22년 평균매출액(a)	'18-'22년 결합지원평균(b)	'23년 결합 지원액(c=a×b)	지원비율 환산*
한국DMB	281	43.00(%)	121	0.0170(%)

$$* \text{지원비율} = \frac{\text{'23년 결합지원액 (121백만원)}}{\text{코바코의 5년 평균 방송광고매출액 (711,764백만원)}}$$

○ (장점) 해당 산식이 갖는 장점은 다음과 같음

- 전체 사업자의 결합판매 평균 비율을 일괄 적용하게 되므로, 한국DMB에 대해 과도하게 유리하거나 불리하지 않음
- 산식이 단순하고 간명하게 지원규모(지원비율)을 도출할 수 있음
- 전체 평균 결합판매 비율을 적용하므로 특혜 또는 의도적 차별 등 불필요한 논란 소지가 최소화되고 타 지원대상 방송사업자의 문제 제기 가능성이 적을 것으로 예상
- 한국DMB에 대한 결합판매 지원은 결국 타 중소방송사의 지원규모를 축소시키므로 필연적으로 타 방송사업자들의 문제 제기가 예상됨

○ (단점) 해당 산식이 갖는 단점은 다음과 같음

- 전체 결합판매 지원대상 방송사업자의 단순 평균값을 적용함에 따라 방송사업자나 사업자 군별 특성이 반영되지 못함
- 예) 지원대상 TV방송사와 라디오 방송사, 또는 일반 방송사와 종교방송사 간의 차이나 특성이 구분되지 못함

- 지원대상 DMB 방송사의 특수성이나 광고판매 특성이 반영되지 못하고 타 지원 대상 방송사와 동일하게 간주
- 한국DMB의 광고판매 실적이나 매체 경쟁력은 타 지원대상 방송사업자에 비해 유의하게 낮은 상황
- 5년('18년~'22년) 평균 적용 시 최근 광고매체로서의 경쟁력이나 광고매출이 급락하고 있는 DMB의 추세가 과소하게 반영

3) DMB 결합판매 지원 산식 및 DMB 방송광고 매출 점유비 적용 방안 (2안)

○ (산정방식) 결합판매 지원 대상 방송사의 5년('18~'22년) 평균 매출액 대비 한국 DMB의 5년('18~'22년) 평균 매출액 비율을 결합판매 5년('18~'22년) 평균 광고비에 적용하여 '23년 결합판매 지원 금액 산정

- 전체 결합판매 지원 대상 방송사의 5년 평균 매출액 대비 한국DMB의 5년 평균 매출액 비율을 해당연도 결합판매 광고비에 적용하여 결합판매 지원 규모를 산정하는 방식

- 즉, 한국DMB의 광고매출이 지원대상 방송사업자들의 전체 광고매출에서 차지하는 비중만큼 전체 결합판매 광고매출에서도 차지할 것이라는 논리

○ (산식)

$$① \frac{5년\ 평균\ 한국\ DMB\ 총\ 광고매출액}{5년\ 평균\ 결합판매\ 지원\ 대상\ 사업자의\ 총\ 광고매출액} = 5년\ 평균\ 한국\ DMB\ 매출\ 점유비$$

$$② 5년\ 평균\ 전체\ 결합판매\ 광고비 \times 5년\ 평균\ 한국\ DMB\ 매출\ 점유비 = '23년\ 결합\ 판매\ 지원규모$$

<2023년 DMB 결합판매 지원액 및 지원 비율>

(단위: 백만 원)

구분	2022년			2023년		
	결합판매 지원 대상 사업자 평균 매출액 (a)	한국DMB 5년 평균 매출액 (b)	한국DMB 5년 평균 매출 점유비 (c=b/a)	'22년 전체 결합판매 광고비 (d)	결합판매 지원 규모 (e=d×c)	비율 환산*
한국 DMB	293,916	281	0.0956%	126,391	121	0.0170%

* 지원비율 = $\frac{\text{'23년 결합지원액 (121백만원)}}{\text{코바코의 5년 평균 방송광고매출액 (711,764백만원)}}$

○ (장점) 해당 산식이 갖는 장점은 다음과 같음

- 한국DMB에 대한 지원규모가 전체 지원대상 방송사업자들의 광고매출과 실질적으로 연동되어 있으므로 방송광고 판매시장 상황이 반영될 수 있음
- 단일 기준 및 단순한 산식으로 산식에 대한 논란 가능성이 가장 낮고, 한국DMB의 매체 경쟁력이나 광고실적에 따라 결합판매가 연동되므로 어느 정도 DMB 매체 특성이 반영될 수 있음

○ (단점) 해당 산식이 갖는 단점은 다음과 같음

- 5년('18년~'22년) 평균 적용시 최근 광고매체로서의 경쟁력이나 광고매출이 급락하고 있는 DMB의 추세가 과소하게 반영

4) DMB 결합판매 지원 산식_KOBACO 대행 중소방송사 결합판매 비율 적용 (3안)

- (산정방식) KOBACO가 대행하는 중소방송사의 5년('18~'22) 평균 결합판매 지원 비율(55.7%)을 한국DMB의 5년('18~'22) 평균 매출액에 적용하여 '23년 결합판매 지원 금액 산정

- KOBACO에서 대행하는 기존 지원대상 중소방송사*와 한국DMB의 형평성 차원에서 기존 지원대상 중소방송사의 결합판매 매출액 평균 비중을 한국DMB에도 적용하는 방식

* EBS, 경인방송, YTN라디오, TBS, 부산영어방송, 광주영어방송, CBS, BBS, CPBC, FEBC, WBS

- KOBACO가 대행하는 결합판매 지원대상 방송사 중 지역MBC를 제외한 중소방송사와 유사한 비중으로 결합판매 지원을 받는 것이 형평성 차원에서 타당하다는 논리

○ (산식) 한국DMB의 '18-'22년 평균매출액(281백만 원) × KOBACO 대행 중소 방송사의 '18~'22년 결합판매 평균 비율(55.7%) = '23년 결합 지원액(157백만 원)

<산식 적용 지원 규모>

(단위: 백만 원)

구분	'18-'22년 평균매출액(a)	'18-'22년 결합지원평균(b)	'23년 결합 지원액(c=a×b)	지원비율 환산*
한국DMB	281	55.7(%)	157	0.0220(%)

* 지원비율 = $\frac{\text{'23년 결합지원액 (157백만원)}}{\text{코바코의 5년 평균 방송광고매출액 (711,764백만원)}}$

○ (장점) 해당 산식이 갖는 장점은 다음과 같음

- 한국DMB가 소송에서 주장한 바와 같이 한국DMB를 중소방송사로 보고 중소방송사의 평균 지원비율을 적용함으로써 한국DMB의 주장 반영 및 불만 최소화
- 산식이 단순하고 간명하게 지원규모(지원비율)을 도출할 수 있음

○ (단점) 해당 산식이 갖는 단점은 다음과 같음

- 지원대상 중소방송사업자 11개의 단순 평균값을 적용함에 따라 방송사업자별 특성이 반영되지 못함
- 예) 지원대상 TV방송사(EBS)와 라디오 방송사, 또는 일반 방송사와 종교방송사 간의 차이나 특성이 구분되지 못함
- 한국DMB 방송사의 특수성이나 광고판매 특성이 반영되지 못하고 타 지원대상 중소방송사와 동일하게 간주
- 한국DMB의 광고판매 실적이나 매체 경쟁력은 타 지원대상 방송사업자에 비해 유의하게 낮은 상황
- 5년('18년~'22년) 평균 적용 시 최근 광고매체로서의 경쟁력이나 광고매출이 급락하고 있는 DMB의 추세가 과소하게 반영
- 한국DMB에 대한 결합판매 지원은 결국 타 중소방송사의 지원규모를 축소시키므로 필연적으로 타 방송사업자들의 문제 제기가 예상됨

5) 신규 지원대상 방송사를 한국 DMB와 YTN DMB 2개 사로 확대하는 경우 (각 안의 방식 확대 적용)

○ 1안부터 3안까지의 신규 지원대상 방송사 지원 산식을 기준으로 행정소송의 청구인인 한국DMB 외에 다른 지상파 DMB 사업자인 YTN DMB까지 지원대상을 확대하는 경우에는 다음과 같은 방안을 고려 가능¹⁾

-
- 1) 동일한 산식을 기준으로 각 사의 광고매출 실적을 기준으로 별도의 지원규모를 산정하는 방안(1안)과 지원대상 확대에 따라 타 방송사에 미치는 영향(지원규모 축소, 키스테이션의 부담 증가)을 고려하여 양사에 대한 지원규모 중 적은 규모를 기준으로 지원하는 방안(2안)을 고려할 수 있다.

- 1안을 기준으로 한국DMB 외에 YTN DMB를 지원대상에 포함하는 경우, 동일하게 YTN DMB의 5년간 자체광고판매 실적 대비 결합판매 지원 전체 사업자(지원대상 지역·중소방송사업자)의 5년 결합판매 평균 비율(43.0%)을 적용하여 2023년 결합판매 지원 비율을 산정(1-1안)과 한국DMB와 동일하게 지원규모를 산정하는 경우(1-2안)으로 구분

< 1안 기준 신규 지원대상 확대 시 결합판매 지원액 및 지원 비율 >

(단위: 백만 원)

구분		'18-'22년 평균매출액 (a)	'18-'22년 결합지원평균 (b)	2023년 결합 지원액 (c=a×b)	지원비율 환산*
1-1안	한국DMB	281	43.00(%)	121	0.0170(%)
	YTNDMB	1,018	43.00(%)	438	0.0615(%)
1-2안	한국DMB	281	43.00(%)	121	0.0170(%)
	YTNDMB				

【1-1안】

- (장점) 전체 사업자의 평균 결합판매 비율을 적용하므로 특혜 또는 차별 등 불필요한 논란 소지 최소화
- (단점) TV·라디오 등 다른 매체에 비해 광고영향력이 급감하고 있는 DMB 매체 특성을 반영하지 못할 우려가 있고, 소송 당사자인 한국DMB보다 YTN DMB의 지원 규모가 커지는 부작용

【1-2안】

- (장점) 행정소송 당사자였던 한국DMB를 기준으로 광고평균매출액을 산정하여, 기존 지원 사업자에 미치는 피해를 줄이는 효과가 있음
- (단점) 지상파 DMB 사업자간 매출 규모에 차이가 있음에도 불구하고 지원규모나 비율을 동일하게 적용
- 2안의 산식을 기준으로 하되, YTN DMB의 방송광고 매출액을 적용하여 별도로 지원규모를 산정하는 경우(2-1안)와 키스레이션 및 타 방송사의 어려움을 고려하여 한국DMB와 동일하게 지원규모를 산정하는 경우(2-2안)으로 구분
 - 해당 방안의 경우에도 1-1안이나 1-2안과 마찬가지로의 장점 및 단점이 존재하는데, 결국 YTN DMB의 매출 규모가 한국DMB의 매출 규모와 상이함에도 지원규모를 동일하게 적용할지의 문제는 정책 재량의 영역이라고 할 수 있음

〈 2안 기준 신규 지원대상 확대 시 결합판매 지원액 및 지원 비율〉

(단위: 백만 원)

구분		2022년			2023년		
		결합판매 지원 대상 사업자 평균 매출액 (a)	신규 지원대상 방송사 5년 평균 매출액 (b)	신규 지원대상 방송사 5년 평균 매출 점유비 (c=b/a)	2022년 전체 결합판매 광고비 (d)	결합판매 지원 규모 (e=d×c)	비율 환산*
2-1안	한국DMB	293,916	281	0.0956%	126,391	121	0.0170%
	YTNDMB		1,018	0.3462%		438	0.0615%
2-2안	한국DMB	293,916	281	0.0956%	126,391	121	0.0170%
	YTNDMB						

- 3안(KOBACO가 대행하는 중소방송사의 5년(2018~2022) 평균 결합판매 지원 비율 (55.7%)을 신규 지원대상 방송사의 5년(2018~2022) 평균 매출액에 적용하는 방안)을 기준으로 YTN DMB를 지원대상에 포함했을 때의 산정방식으로 기본 논리는 위의 1-1안부터 2-2안까지와 동일

< 3안 기준 신규 지원대상 확대 시 결합판매 지원액 및 지원 비율 >

(단위: 백만 원)

구분		'18-'22년 평균매출액(a)	'18-'22년 결합지원평균(b)	2023년 결합 지원액(c=a×b)	지원비율 환산*
3-1안	한국DMB	281	55.70(%)	157	0.0220(%)
	YTN DMB	1,018	55.70(%)	567	0.0796(%)
3-2안	한국DMB	281	55.70(%)	157	0.0220(%)
	YTN DMB				

【3-1안】

- (장점) 신규지원 사업자가 네트워크 광고매출배분(전파료)이 없는 중소방송사에 해당하므로, 중소방송사의 평균 지원비율을 적용하여 신규지원 사업자의 불만 최소화
- (단점) 전체 사업자의 결합판매 지원 평균을 적용한 것보다 지원규모가 증가함에 따라 기존 지원 대상 사업자에 미치는 피해는 상대적으로 커짐

【3-2안】

- (장점) 신규지원 사업자의 불만을 최소화하면서, 기존 지원 대상 사업자에 미치는 피해를 줄이는 효과가 있음

- (단점) 지상파 DMB 사업자 간 매출 차이를 반영하지 못하고, 전체 사업자의 결합 판매 지원 평균을 적용한 것보다 기존 지원 대상 사업자에 미치는 피해는 상대적으로 커짐

(2) 랩법 시행 후 허가된 신규 지역·중소방송사 지원대상 여부 검토

- 랩법 시행당시 결합판매 실적이 있는 사업자에 한해 소위 끼워팔기에 해당하는 결합 판매를 인정할 점과 동 제도와 관련한 위헌소송이 진행되고 있는 점을 고려할 때 결합판매 확대는 바람직하지 않음
- 신규 허가 채널에 대해 현재까지 결합판매 지원이 없었던 전례를 감안할 필요 있음
- 방송국 허가·재허가 시 행정행위가 법인 단위가 아니라 방송국(채널별, 허가증 기준) 단위로 이루어지고 있는 점 등을 종합적으로 고려할 때, 지상파방송사업자는 동법 시행일 당시에 이미 허가를 받은 법인이라 하더라도 방송법 제9조 제1항에 따라 신규 허가를 받은 방송국(채널)의 경우 결합판매 지원 대상에 해당하지 않는 것으로 판단하는 것이 바람직

(3) 방송광고 결합판매 지원고시 개정(안)

1) 개정안

- (개정 사항) 현행 고시의 제5조 제1항에 단서 조항을 추가하는 방식의 개정 검토 가능
 - 현행 고시 제5조제1항이 지원대상사업자별 결합판매 지원규모 및 산식을 규정하고 있으므로, 해당 조항을 중심으로 개정
 - 한국DMB의 경우 직전 회계연도 5년간의 결합판매 매출액이 존재하지 않으므로, 단서 조항을 통해 결합판매 매출액이 존재하지 않는 사업자에 대한 산식을 별도로 규정하도록 함 (단서 조항이 부적절한 경우 별도의 항을 신설하는 방안도 가능)

- 조문 예시 : ①법 제20조 제3항 제2호에 따른 지원대상사업자별 결합판매 최소 지원규모는 각 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간 결합판매 매출액을 결합판매 사업자가 대행하는 방송사업자들의 직전 회계연도 5년간 총 지상파방송광고 매출액으로 나눈 비율로 산정한다. 단, 지원대상사업자의 결합판매 매출액이 존재하지 아니하는 경우에는 [1안, 2안 또는 3안의 산식]에 따라 산정한다.

- 1안의 경우 : 단, 지원대상사업자의 결합판매 매출액이 존재하지 아니하는 경우에는 전체 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간의 평균 결합판매 매출액을 전체 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액으로 나눈 값에 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액을 곱하여 산정한다.

- 2안의 경우 : 단, 지원대상사업자의 결합판매 매출액이 존재하지 아니하는 경우에는 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액을 전체 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액으로 나눈 값에 전체 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간의 결합판매 매출액을 곱하여 산정한다.

- 3안의 경우 : 단, 지원대상사업자의 결합판매 매출액이 존재하지 아니하는 경우에는 지원대상 사업자의 광고판매를 대행하는 결합판매사업자가 지원하는 중소방송사의 직전 회계연도 5년간의 평균 결합판매 매출액을 해당 결합판매사업자가 지원하는 전체 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액으로 나눈 값에 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액을 곱하여 산정한다.

<신구조문 대비표 (1안)>

현 행	개정안
제5조(지원대상사업자별 결합판매 지원규모 등) ① 법 제20조제3항제2호에 따른 지원대상사업자별 결합판매 최소 지원규모는 각 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간 결합판매 매출액을 결합판매사업자가 대행하는 방송사업자들의 직전 회계연도 5년간 총 지상파방송광고 매출액으로 나눈 비율로 산정한다.	제5조 ----- ----- ----- ----- ----- ----- ---.단, 지원대상사업자의 결합판매 매출액이 존재하지 아니하는 경우에는 전체 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간의 평균 결합판매 매출액을 전체 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액으로 나눈 값에 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액을 곱하여 산정한다.

<신구조문 대비표 (2안)>

현 행	개정안
제5조(지원대상사업자별 결합판매 지원규모 등) ① 법 제20조제3항제2호에 따른 지원대상사업자별 결합판매 최소 지원규모는 각 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간 결합판매 매출액을 결합판매사업자가 대행하는 방송사업자들의 직전 회계연도 5년간 총 지상파방송광고 매출액으로 나눈 비율로 산정한다.	제5조(지원대상사업자별 결합판매 지원규모 등) ① 법 제20조제3항제2호에 따른 지원대상사업자별 결합판매 최소 지원규모는 각 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간 결합판매 매출액을 결합판매사업자가 대행하는 방송사업자들의 직전 회계연도 5년간 총 지상파방송광고 매출액으로 나눈 비율로 산정한다. 단, 지원대상사업자의 결합판매 매출액이 존재하지 아니하는 경우에는 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액을 전체 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액으로 나눈 값에 전체 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간의 결합판매 매출액을 곱하여 산정한다.

< 신구조문 대비표 (3안) >

현 행	개정안
제5조(지원대상사업자별 결합판매 지원규모 등) ① 법 제20조제3항제2호에 따른 지원대상사업자별 결합판매 최소 지원규모는 각 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간 결합판매 매출액을 결합판매사업자가 대행하는 방송사업자들의 직전 회계연도 5년간 총 지상파방송광고 매출액으로 나눈 비율로 산정한다.	제5조 ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -- . 단, 지원대상사업자의 결합판매 매출액이 존재하지 아니하는 경우에는 지원대상 사업자의 광고판매를 대행하는 결합판매사업자가 지원하는 중소방송사의 직전 회계연도 5년간의 평균 결합판매 매출액을 해당 결합판매사업자가 지원하는 전체 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액으로 나눈 값에 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액을 곱하여 산정한다.

2) 결합판매사업자별 지원대상 및 결합판매 최소 지원규모 개정안

- (최소지원 규모 추정) '22년 방송광고 및 결합판매 실적을 기준으로 각 안 적용 시 고시 [별표2]의 결합판매 최소 지원규모는 다음과 같음

< 안별 지원규모 추정 >

구분	지원대상 사업자	'22년 고시 결합판매 지원규모	1안 (121백만 원)	2안 (121백만 원)	3안 (157백만 원)
네트워크 지역지상파 방송사업자	부산문화방송(주)	0.6170%	0.6170%	0.6170%	0.6170%
	대구문화방송(주)	0.4570%	0.4532%	0.4532%	0.4532%
	광주문화방송(주)	0.3763%	0.3770%	0.3770%	0.3769%
	대전문화방송(주)	0.4132%	0.4140%	0.4140%	0.4139%

구분	지원대상 사업자	'22년 고시 결합판매 지원규모	1안 (121백만 원)	2안 (121백만 원)	3안 (157백만 원)
	전주문화방송(주)	0.3788%	0.3786%	0.3786%	0.3786%
	(주)엠비씨경남	0.6390%	0.6346%	0.6346%	0.6346%
	제주문화방송(주)	0.4501%	0.4505%	0.4505%	0.4504%
	울산문화방송(주)	0.3721%	0.3674%	0.3674%	0.3673%
	춘천문화방송(주)	0.4012%	0.3959%	0.3959%	0.3959%
	(주)엠비씨강원영동	0.7299%	0.7199%	0.7199%	0.7198%
	포항문화방송(주)	0.3269%	0.3234%	0.3234%	0.3234%
	여수문화방송(주)	0.3002%	0.2951%	0.2951%	0.2950%
	(주)엠비씨충북	0.8148%	0.8066%	0.8066%	0.8065%
	원주문화방송(주)	0.3360%	0.3353%	0.3353%	0.3353%
	안동문화방송(주)	0.3081%	0.3045%	0.3045%	0.3045%
	목포문화방송(주)	0.2964%	0.2937%	0.2937%	0.2937%
중소지상파 방송사업자	(재)CBS	1.7377%	1.7364%	1.7364%	1.7363%
	(재)불교방송	0.5001%	0.4861%	0.4861%	0.4861%
	(재)가톨릭평화방송	0.4306%	0.4266%	0.4266%	0.4265%
	(재)극동방송	0.2062%	0.1998%	0.1998%	0.1998%
	(재)원음방송	0.2339%	0.2258%	0.2258%	0.2258%
	티비에스	0.0535%	0.0535%	0.0535%	0.0535%
	(재)부산영어방송 재단	0.0067%	0.0067%	0.0067%	0.0067%
	(재)광주영어방송 재단	0.0126%	0.0126%	0.0126%	0.0126%
	한국교육방송공사	1.4054%	1.4053%	1.4053%	1.4051%
	(주)경인방송	0.1648%	0.1582%	0.1582%	0.1582%
	(주)YTN라디오	0.1641%	0.1652%	0.1652%	0.1651%
	한국DMB	-	0.0034%	0.0034%	0.0044%

- 2018년부터 2022년까지의 방송광고 총매출액 및 결합판매 총매출액 실적 기준으로 한국DMB에 대한 결합판매 지원 추가 시 최소 지원비율 변화를 추정. KOBACO의 결합판매된 평균비율은 12.0461%을 동일하게 적용함

< 한국방송광고공사 연도별 방송광고 결합판매 비율 >

구분		2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	합계	'23년 예상비율
코바코	결합판매 총매출액	99,299	81,733	75,360	86,945	85,362	428,699	12.0461%
	방송광고 총매출액	814,317	670,051	624,993	728,029	721,429	3,558,819	

자료: KOBACO

3) 한국DMB에 대한 결합판매 지원 개시 시점

- (결합판매 지원 개시 시점) '23년 결합판매 지원고시 개정 및 효력이 발생하는 시점에 따라 한국DMB에 대한 결합판매 시점이 결정되므로 이에 대한 검토 및 부칙 개정 방안 마련 필요
 - 2012년 이후 결합판매 지원고시는 일반적으로 9월~11월 중에 개정되어 왔음
 - 이 경우 한국DMB는 해당 고시가 고시된 시점부터 결합판매 지원을 받게 되므로, '23년은 잔여 개월인 2~3개월 정도만 결합판매 지원을 받게 됨
 - 본 보고서 제2장의 주요 쟁점 3번에서 검토한 바와 같이 고시 개정 이전 기간에 대해서까지 결합판매 지원 의무가 있다고 보기 어려우므로, 고시 개정 이후 고시의 효력이 발생하는 시점 이후부터 지원이 이루어지는 것이 타당
 - 한편, KOBACO 처지에서는 한국DMB에 대한 결합판매 지원 체계를 마련해야 하므로 일정 유예기간이 필요할 것으로 보임

- 따라서 고시의 부칙 개정 시 다음 사항 검토 필요
 - (1안) 한국DMB에 대한 결합판매 지원은 고시 시행 후 해당 회계연도의 잔여 개월 수만큼 지원하도록 하는 방안
 - (2안) 한국DMB에 대한 결합판매 지원은 차기 회계연도의 8개월 이내에 이행하도록 하는 방안
- 다만, 한국DMB에 대한 원활한 결합판매 지원 및 방송광고 시장에 미치는 영향을 최소화하기 위해서는 일정 유예기간을 두고 지원을 개시하는 것이 바람직할 것으로 판단
- 제3장에서는 중소방송사에 대한 결합판매 지원의 성과를 실증적으로 분석
 - 2016 ~ 2021년의 결합판매 실적 자료와 결합판매 지원을 받는 중소방송사의 다양한 성과지표인 경영실적 자료를 수집하여 패널 자료를 확보
- 경영실적 자료와 결합판매 또는 비결합판매와의 상관관계를 분석하여 세 가지의 시사점을 발굴
 - 첫째, 결합판매는 방송사업 매출, 방송프로그램 제공매출, 기타 방송사업매출, 기타사업매출 등 경영실적과 강한 정의 상관관계를 보이므로 방송광고 시장이 축소되는 상황에서 결합판매의 감소가 중소방송사의 경영 전반을 어렵게 만드는 요소로 작용할 가능성이 있음
 - 둘째, 비결합판매 매출액이 결합판매 대비 작기 때문에 결합판매에 비해 중소방송사의 경영에 미치는 영향이 낮은 것으로 나타남

- 셋째, 결합 또는 비결합판매 공히 인건비와의 상관관계가 낮게 나타나, 광고매출이 줄어드는 시기에 방송사업자의 경영에 어려움을 초래하는 요인이 될 것으로 예상
- 방송사업자에게 특히 중요한 실적으로 평가되는 방송프로그램 제작비, 방송프로그램 판매매출, 영업손익 등 3개의 변수들에 대해서는 결합판매의 영향을 구체적으로 확인하기 위해 이들을 종속변수로 갖는 회귀모형 3개를 만들고, 패널 회귀분석을 수행
 - LM 테스트와 Hausman 테스트를 통해 확률효과 모형이 적합함을 확인
 - 그래서 세 모형 모두 확률효과 모형으로 분석한 결과, 결합판매 매출액이 유의수준 1% ~ 5%에서 유의한 영향을 종속변수들에 미치는 것을 확인
 - 결합판매가 방송 프로그램 제작비에 대해 정(+)의 영향을 미침을 확인하였고, 이를 통해 결합판매 지원정책이 애초의 목적을 달성하고 있음을 확인
 - 그러나 방송광고 시장이 위축되는 상황에서는 결합판매의 축소가 방송 제작 재원을 줄여서 방송의 공적인 역할을 제한할 것으로 예상
 - 방송프로그램 판매매출에 대해 결합판매가 유의한 부(-)의 영향을 미친 것으로 나타났는데, 중소방송사들이 방송광고 시장의 위축에 대응하여 방송 프로그램의 2차 유통을 활성화하기 위해 노력하는 것으로 해석
 - 결합판매가 중소방송사의 영업손익에 대해서도 부(-)의 영향을 미침을 확인할 수 있었는데, 결합판매가 줄어들수록 중소방송사들이 영업손실을 줄이거나 영업이익을 늘리기 위해 노력하는 것으로 해석할 수 있음

○ 제4장에서 이해관계자 및 전문가 대상 델파이 조사 분석

주요 문항 (1)	
지원 규모 산정에 방송사의 자구 노력	
찬 성	반 대
반영되어야 한다 (65%)	반영될 필요가 없다 (15%)
주요 의견	
- 자구 노력이 반영되지 않으면 경영합리화를 할 동기가 약해져서 더 경쟁력 있는 프로그램 제작과 제작비 절감 노력이 줄어들 것이며 자구 노력을 하는 키스테이션 종사자와의 형평성도 어긋나게 된다. (M) - 결합판매 지원 → 자구 노력 → 수지개선 → 콘텐츠투자 선순환 구조가 필요하다. (B) - 지원대상 사업자가 광고시장에서 자생력을 갖출 수 있도록 자구 노력의 반영이 필요하다. 결합판매가 영구적인 지원 제도로 운영되어서는 건강한 산업구조를 형성하기 어려울 것이다. (L)	- 결합판매만으로 경영 개선이 힘들기 때문에 방송사 자구 노력은 큰 의미가 없다고 생각된다. (F) - 각 사가 현재 처한 상황에서 자구 노력을 지속하고 있으며, 각 사의 상황이 달라 자구 노력을 계량화하여 적용하면 객관성이 떨어진다. (H) - 의도적으로 자구 노력을 방기할 방송사는 없을 것으로 보이며, 결합판매의 취지가 사업성이 부족한 중소지역방송의 공익성을 담보하기 위한 정책이므로 자구 노력이 한계를 극복할 수 있는 의미 있는 지표가 되기는 어렵다. (J)

주요 문항 (2)	
DMB 매체가 결합지원 대상에 추가될 경우	
찬 성	반 대
큰 영향을 미치지 않을 것이다 (25%)	부정적인 영향을 미칠 것이다 (55%)
주요 의견	
- DMB 규모가 크지 않기 때문에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 판단된다. (F)	- 광고주에게 결합판매제도 자체가 지상파 방송광고에 준조세적 성격으로 인식되어 걸림돌이 되는 상황에서 광고경쟁력이 훨씬 떨어질 것으로 예상된다. (J)

- 결합판매제도의 취지를 고려한다면, 신규 매체에 대한 결합판매 지원이 요구되더라도 시장에 미치는 영향(광고주의 시장선택행위)에 우려할 수준의 영향력이 미칠 것이라고 판단하지 않는다. 방송광고 시장행위자로서 시장의 공공성 규범도 이행할 것이 요구된다. 그러한 시장행위자에게 요구되는 규범 이행의 정도를 벗어나지 않은 것으로 판단한다. (O)	어지는 DMB 결합지원은 시장에서 지상파 회피에 더욱 큰 계기가 될 것으로 판단된다. (K) - 매체 경쟁력이 더욱 취약한 DMB 광고까지 강제 구매해야 한다면 광고주의 탈 지상파를 더욱 심화시킬 것이다. (A) - 자구 노력 없이, 시장 노력 없이도 지원을 받을 수 있다는 도덕적 해이를 방지해야 한다. (R)
---	---

주요 문항 (3)	
DMB 수중계 프로그램 광고의 결합판매 지원	
찬 성	반 대
지원대상이 되어야 한다 (10%)	지원대상이 아니다 (70%)
주요 의견	
- 기존의 미디어랩에서 함께 DMB 광고를 판매하고 있으므로 지원 대상이 되어야 한다. (P) - 방송 이용자로서는 어떠한 형태의 방송매체인 방송사업 권역 내의 정보, 풍부한 방송정보의 이용 가능성이 증진되어야 한다. 예를 들어 지역민이 접근, 이용가능한 매체라면 어떠한 방식의 미디어든 결합판매제도의 취지를 고려해 지원의 대상에 포함할 필요가 있다고 판단한다. 다만 결합판매의 규모 등에 대한 결정은 다양하게 진행될 수 있을 것이다. (O)	- 네트워크 지역방송사에 대한 결합판매 지원 근거는 '수중계'가 아닌 '공익성'(지역방송 활성화)에 있다. 중앙지상파 수중계에 따른 지역방송사에 대한 지원은 '전과료'에 해당한다. (A) - 수중계는 키사의 프로그램을 받아 내보내는 구조로 해당 네트워크사가 알아서 정리할 문제이며 결합판매지원 대상이 아니다. 만약, 결합판매지원 대상이 된다면 새로운 결합판매제도를 만드는 것으로 혼란만 가중시키는 결과를 초래한다. (H)

주요 문항 (4)	
결합판매 지원 시 방송광고 외의 재원 구조	
찬 성	반 대
고려되어야 한다 (50%)	고려되지 않아야 한다 (30%)
주요 의견	
- 결합판매는 공공성과 공익성을 위해 최소한의 재원을 지원하는 취지이므로 다른 재원 조달로 재원 자립이 어느 정도 되는지는 고려해야 한다. (M) - 해당사의 재무구조를 반영해야 한다. (B) - 해당 방송사업자의 재원 확보 방식, 재원 상태, 제공하는 프로그램의 유형 등을 종합적으로 고려해야 한다. (O) - 방송 광고 매출을 포함한 모든 재원을 모수 구성의 기준으로 해야 결합판매 비율을 상대적으로 낮출 수 있다. (G)	- 지상파 DMB의 경우 광고 이외 부가 수입이 그렇게 많지 않다. (F) - 방송 및 방송광고와 관련 없는 사항이다. (L) - 기존 결합판매 대상 사업자들의 경우도 방송광고 외 수익을 인정해줘야 하기 때문에 반대한다. (J) - 산정에 추가된다면 형평성 차원에서 기존 결합지원대상매체도 부가 수입 지원 규모를 산정해야 하므로 혼란만 가중된다. (H)

주요 문항 (5)	
한국 DMB의 지원 규모(0.0170%)	
찬 성	반 대
적정하다 (25%)	적정하지 않다 (55%)
주요 의견	
- 방통위의 판단을 존중한다. (N) - 방통위 설정 규모가 타당하다고 판단된다. (P)	- 지상파 사업자와 동일한 기준으로 하는 것은 매체로서의 효율성이 지상파에 비해 현저히 떨어지는 DMB의 특성을 전혀 고려하지 않은 결과이며, 과도한 산정이다. (K)

	- 현재 중앙지상파 매체는 자체 DMB 채널을 운영 중이나 판매경쟁력이 없다는 판단 하에 2020년도부터 광고 판매를 중단하였는데, 이 같은 매체에 광고비 지원을 추가로 해준다는 부분 자체가 과도하고 현실적이지 않은 조치이다. (A) - 사멸해가는 매체에 대한 의무적 지원이 사회적 낭비로 판단된다. (L)
--	---

주요 문항 (6)	
한국 DMB 결합판매 소급지원(가산)	
찬 성	반 대
필요하다 (10%)	필요하지 않다 (70%)
주요 의견	
- 대법원 판결 이후 고시 제정 시점을 기준으로 해야 한다. (G) - 방송광고판매대행 등에 관한 법률 제정 시부터 DMB는 광고결합판매 대상에서 제외되었기 때문에 이에 대한 고려가 필요하다. (E) - 소송 판결문 내용에서 말하듯이 한국DMB는 부당히 위법하게 지원대상에서 계속 제외되어 왔고, 이로 인해 금전적 피해가 상당하기에 고시 제정 당시부터 이에 대한 고려는 당연하다고 본다. (D)	- 소급해서까지 지원하는 것은 시장 질서에 위배된다. (N) - 소급 지원은 제도의 안전성과 예측성을 훼손할 수 있다. (M) - 시장 한계 상황에 결합판매 소급 지원은 타 지원대상의 피해로 귀결될 것이다. (L) - 결합판매는 현재와 미래를 향한, 방송사업 권역 내 이용자들의 방송 공익성 확보를 위한 제도이며, 단순히 방송사업자의 수익 보전을 위한 제도가 아니다. 따라서 현재와 미래의 지역 시청자를 위한 비용을 확보에 기여해야 할 것이다. (O)

주요 문항 (7)	
YTN DMB에 대한 지원	
찬 성	반 대
필요하다 (20%)	필요하지 않다 (60%)
주요 의견	
- YTN도 동일한 지상파 DMB이므로, 필요하다고 생각된다. (F) - 결합판매제도의 취지에 적합하다. (P) - 한국 DMB와 YTN DMB는 동일한 형태의 중소지상파 방송사업자이다. 그러함에도 불구하고 한국DMB보다 경영 상황이 좋다는 납득할 수 없는 이유로 YTN DMB만을 제외하는 것은 부당한 차별행위다. 경영상태만을 이유로 결합판매 대상자를 선정한다면 YTN DMB보다 매출 규모가 훨씬 큰 지역 네트워크방송사, CBS, OBS 등을 결합판매 대상자로 지정하는 것 또한 형평성에 맞지 않다. (E)	- DMB를 국민이 사용하지 않으며, 필요시 당위성을 고려해 다시 소송을 해야된다. (C) - DMB와 같이 광고매체로서 활용성이 낮은 매체가 추가될 경우, 지상파 광고 기피를 심화하고 광고시장의 몰락을 가속화할 것이다. (L) - 중앙지상파는 자체 DMB 채널을 운영 중이나 경쟁력이 없다는 판단하에 2020년부터 광고판매를 중단하였다. 이 상황에서 신규 추가된다는 것은 제도의 실효성뿐 아니라 지상파 경쟁력 하락을 더욱 가속화시키는 조치이다. 방탈기금 등 별도 기금을 통한 지원을 고려하는 것이 타당하다. (A)

주요 문항 (8)	
지상파방송 대비 지역·중소방송의 광고 규제 완화	
찬 성	반 대
필요하다 (55%)	필요하지 않다 (25%)
주요 의견	
- 지역·중소방송사는 주요 지상파에 비하여 경쟁력이 떨어지는 상황으로 특히 지역에서는 유료 방송과의 경쟁에도 뒤처지고 있다. 주요 지상파에 비하여 상대적으로 영향력이	- 중앙이나 지역 모두 동일 규제가 필요하다. (R) - 모두 다 완화하여야 한다. (N)

적은 지역·중소 방송에게 지상파 전체보다는 규제를 좀 더 완화해 주면 경쟁력 향상에 도움이 될 것이며, 지상파 규제 완화의 시험 장대로도 활용할 수 있을 것이다. (K) - 지역·중소방송사들의 자구 노력을 견인하는 제도의 일환으로 필요하다. (I) - 우선적으로 중소라디오 방송에게 타이틀스 폰서, 라이브리드를 허용한다. (J)	- 방송광고의 규제는 방송의 공공적 역할을 하기 위한 목적인데 규제를 완화하면 공공성이 훼손될 우려가 있으므로 신중해야 한다. (M) - 동종 산업에서 동일 서비스 동일 규제 체계 유지가 필요하다. 단, 공익 목적의 지원 대상에 대해서는 규제가 아닌 별도 지원책 마련이 적절하다. (L)
--	--

5. 정책적 활용 내용

- 방송 산업 및 매체 환경 변화에 효율적으로 대처하기 위한 방송광고 결합판매 지원 관련 정책참조 자료로 활용
- 중소방송사 경영여건 개선을 위한 방송광고 결합판매 지원 고시 개정시 기초자료로 활용
- 방송광고 결합판매 제도개선 및 지역·중소방송사 활성화 정책 수립시 참고자료로 활용
- 방송광고산업 육성을 위한 관련법·제도 개선 및 정책 수립시 기초자료로 활용
- 방송광고시장 활성화 및 지역·중소방송사 지원을 통한 공익성·다양성 실현을 위하여 중장기적인 정책 수립에 활용

6. 기대효과

- 방송광고 결합판매 제도개선 및 중소방송사 활성화를 통해 방송산업육성 기여 및 방송사 경영 환경 개선 기대
- 결합판매 제도개선 및 지역·중소방송사 지원을 통해 지속가능한 지역·중소 방송 콘텐츠 제작 기반 마련 기대
- 지역·중소방송 활성화를 통한 지역방송과 중소방송 청자의 권익보호 및 시청권 향상

SUMMARY

1. Title

A Study on Enhanced Calculation Methods of the Enforcement Decree on the Combined Sales System of Broadcast Advertising

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 investigates the opinions of the experts and interest groups, using the delphi method. Its purpose is making enhanced calculation methods of enforcement decree on the combined sales system of broadcast advertising.

3. Contents and Scope of the Research

- o Making the enhanced calculation methods of enforcement decree on the combined sales system of broadcast advertising
- o Selecting the small and medium-sized broadcasters for the support
- o Analyzing the performance of the combined sales system of broadcast advertising

4. Research Results

Using the literature review, legal analysis, delphi method and statistical analysis, this study offers the enhanced calculation methods of enforcement decree on the combined sales system of broadcast advertising. French, Danish, Dutch and German

broadcasting sales system are analyzed and compared. Danish, Dutch and German broadcasting sales system are similar to the combined sales system of broadcast advertising.

As a result, this study suggests several policy agenda for the enhanced calculation methods of enforcement decrees on the combined sales system of broadcast advertising. Three calculation methods based on 5 year results of the combined sales system and turnovers were recommended. The first calculation method is based on 5 year average ratio of entire recipient broadcasters of combined sales system(43%). The second method is based on 5 year average ratio of the Korea DMB's turnover. The third method is based on 5 year average ratio of KOBACO-supported small and medium-sized recipient broadcasters of combined sales system(55.7%).

3 different enforcement decrees were also recommended in accordance with three calculation methods. After the enactment of the act on broadcast advertising sales agencies, newly established broadcasters were not permitted to receive the benefits of the combined sales system.

5. Policy Suggestions for Practical Use

This results will be used as basic materials for the enhanced calculation methods of enforcement decree on the combined sales system of broadcast advertising.

6. Expectations

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

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Current Situations of Domestic and
Overseas Broadcast Advertising
Institutions

Chapter 3. An Analysis on Performance of the
Combined Sales System of Broadcast
Advertising

Chapter 4. Delphi Method

Chapter 5. the Enforcement Decree on the Combined
Sales System of Broadcast Advertising

Chapter 6. Conclusion

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

지상파 광고매출 감소와 결합 판매대상 지역·중소 방송사 지원이 동반 감소하는 등 결합판매제도의 실효성이 약화되고 있다. 지상파방송 광고매출액은 2012년 2조 1,758억 원에서 2022년 1조 2,090억 원으로 연평균 5.7% 감소하였고, 이에 따라 방송광고 결합판매 매출액도 2012년 2,480억 원에서 2022년 1,292억 원으로 연평균 6.3%가 감소했다.

2020년 5월에는 방송광고 결합판매 제도와 관련 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제20조에 대해 위헌소송이 제기되고, '심판회부' 결정에 따라 방송광고 결합판매제도가 헌법재판소의 결정에 따른 존폐의 문제가 되고 있다. 일부 방송사들은 결합판매 제도가 비효율적인 제도로 없어져야 한다고 하지만, 다수의 지역방송사들과 중소방송사들은 지역성과 다양성을 보존하는 제도로 결합판매 제도를 유지하기를 희망한다. 심지어 방송광고 결합판매 지원대상에 새로 편입하고 싶어 하는 중소방송사도 존재한다.

2022년 11월 17일 한국DMB의 방송광고 결합판매 관련 행정소송이 대법원에서 심리 불속행으로 상고기각이 되었다. 이에 따라 방통위 고시(제2019-11호)로 원고인 한국DMB를 직전 회계연도 5년간의 방송광고 결합판매 평균비율 및 해당연도의 결합판매 지원규모에 관한 지원대상 사업자에서 제외한 처분을 취소한다는 판결이 확정되었다.

서울고등법원은 판결을 통해 결합판매 지원대상 사업자 요건으로 한국DMB는 미디어 랩법 부칙 제5조가 정하는 결합판매 지원제도의 적용대상 중소지상파방송사업자이며, 법이 오로지 기존에 결합판매 대상이던 '지역방송'과 '종교방송'만을 결합판매 지원대상으로 한정할 근거 없다고 밝히고 있다. 또한 법 제20조 제2항, 제3항이 '직전 회계연도 5년간 결합판매 매출액이 있을 것'을 지원요건으로 정하고 있다고 해석하기 어려우며, 법 제20조 제2항은 '결합판매 지원의 하한'을 제시한 것이며, 제3항 제1호는 방통위가 '고시하여야 할 사항'을 정한 것일 뿐이라고 판결했다. 또한, 방통위 결합판매 지원대상 사업자 선정은 구체적인 재정상황, 방송의 내용과 다양성·공공성을 종합적으로 고려하여 방통위가 결정할 수 있도록 한 재량규정이라고 판시하였다. 그리고 한국DMB는 제정법

당시('12.2.22.) 결합판매 지원대상이 아니므로 재량권이 없다고 오인한 점(관행 법제화) 및 이후 지원 요청 시('18.9.27) 재량권 행사 기준을 설정하여 심사하지 않은 점, 결합판매 미지원 사업자들과 본질적으로 다른 한국DMB를 이들과 동일하게 결합판매 지원을 제외하는 것이 정당화되지 않은 점, 지원대상 사업자로 선정된 다른 사업자들과 마찬가지로 한국DMB의 방송이 공공성·공익성 및 다양성에 기여함에도 지원이 제외된 점, 원고의 재정상태가 별도의 지원 없이 존립이 어렵고, 방송의 공공성·공익성 및 다양성을 고려한 지원규모 조정 가능성이 있는 점 등을 이유로 들어 결합판매 지원대상 사업자 요건을 갖춘 한국DMB를 합리적인 이유 없이 배제한 것은 재량권 일탈·남용에 해당한다고 판시했다.

이에 본 연구에서는 위 확정판결의 후속 조치로 방송광고 시장 활성화 및 방송광고 판매 시장 경쟁 촉진을 위한 「방송광고 결합판매 지원고시」 개정 방안을 검토하고 방송광고 결합판매 지원고시 산정방식 개선방안을 마련하고자 한다. 이와 함께 델파이 조사와 지역·중소방송사에 대한 결합판매 지원의 성과를 실증적으로 분석하여 방송광고 결합판매 제도 전반에 대한 검토를 통해 개선방안을 도출하고자 한다.

제2절 연구 내용 및 방법

본 연구의 주요 핵심 내용은 아래와 같다.

- 「방송광고 결합판매 지원고시」 관련 결합판매 지원대상 사업자의 범위 검토
- 방송광고판매대행사업자별로 지원하여야 하는 네트워크 지역지상파 방송사와 중소 지상파 방송사업자 및 각 사별 결합판매 지원규모 산정 방안
- 한국DMB 소송 결과 및 광고 매출액 현황 검토
- 「방송광고 결합판매 지원고시」에서 결합판매 지원이 제외된 중소지상파방송사업자 방송 광고 현황 검토

- 방송광고판매대행법 시행 이후 신규 허가된 지역·중소방송사업자의 방송국 운영 현황 및 광고 매출액 현황 검토
- 미디어렐사가 지원해야 하는 중소지상파방송사업자 범위 및 각 사별 지원규모 결정 기준(5년 결합판매 평균비율 외 기타 기준) 등 검토

본 연구를 수행하기 위해 법학자, 방송광고 전문가, 경제학자 등 전문가를 활용하여 연구 보고서를 작성하였다. 전문가와 이해 관계자를 대상으로 방송광고 결합판매에 대한 델파이 조사를 실시하였다.

<표 1-1> 연구목표별 추진방법

연구목표	국내외 동향 조사	방송광고 결합판매 지원제도 분석	방송광고 결합판매 지원고시 개정 방안 마련
추진전략	○ 문헌분석, 인터뷰 - 방송시장 동향, 방송광고판매제도 및 지역·중소방송 지원 동향 조사	○ 방송광고 결합판매 지원 고시 개정 영향분석 - 방송광고 결합판매 지원고시 개정으로 인해 발생하는 영향 분석 - 방송광고 결합판매 제도 관련 델파이 조사 실시	○ 방송광고 전문가 활용 - 방송광고 결합판매 지원 고시 개선 방안 마련

〈표 1-2〉 보고서 작성 역할 분담

작성자	작성 내용
안임준	제 1 장 서론 제 1 절 연구 목적 및 필요성 제 2 절 연구 내용 및 방법
이시훈, 이종관, 심영섭, 이원	제 2 장 국내외 방송광고제도와 시장현황 제 1 절 방송광고 판매 현황 및 제도 현황 제 2 절 방송광고 결합판매제도 연혁 및 현황 제 3 절 지역·중소 방송산업 및 지원정책 분석 제 4 절 해외 방송광고판매제도와 중소방송 지원 정책 제 5 절 소결
변상규	제 3 장 결합판매의 성과 분석 제 1 절 조사개요 제 2 절 조사결과 제 3 절 소결
타이밍포울, 조인호	제 4 장 텔레파이 조사 제 1 절 조사 개요 제 2 절 조사결과 제 3 절 소결
이시훈, 이종관, 황창근, 권창범, 안임준	제 5 장 방송광고 결합판매 지원고시 개정안 제 1 절 결합판매제도 현안 제 2 절 방송광고 결합판매 고시 개정을 위한 분석 제 3 절 방송광고결합판매고시 개정안 제 4 절 소결
연구반	제 6 장 결론

제 2 장 국내외 방송광고제도와 시장현황

제 1 절 방송광고 판매 현황 및 제도 현황

1. 방송광고 매출액 추이

방송광고 시장의 추이를 살펴보기 전에 국내 전체 광고시장을 먼저 조망하는 것이 순서라고 본다. 과학기술정보통신부와 한국방송광고진흥공사가 매년 발표하는 방송통신광고비 조사의 최근 결과를 보면, 2022년 국내 광고 시장은 총 15조 6,678억 원 규모로 추정된다. 2018년 13조 7,556억 원에서 지속적으로 성장한 결과로 연평균 2.6%의 성장을 보였다(<표 2-1> 참조).

<표 2-1> 국내 매체별 광고비 추이

(단위: 백만 원, %)

구 분		2018	2019	2020	2021	2022(e)	CAGR
방송	광고비	3,931,829	3,771,046	3,484,137	4,053,056	4,242,410	1.5
	구성비	28.6	26.1	24.7	26.1	27.1	-1.1
인쇄	광고비	2,347,956	2,372,993	1,920,054	2,020,766	1,975,284	-3.4
	구성비	17.1	16.4	13.6	13.0	12.6	-5.9
온라인	광고비	5,717,205	6,521,929	7,528,378	8,003,643	7,922,745	6.7
	구성비	41.6	45.2	53.3	51.6	50.6	4.0
옥외	광고비	1,329,898	1,256,765	835,759	930,197	981,931	-5.9
	구성비	9.7	8.7	5.9	6.0	6.3	-8.3
기타	광고비	428,999	504,196	351,960	509,712	545,448	4.9
	구성비	3.1	3.5	2.5	3.3	3.5	2.2
총광고비		13,755,886	14,426,928	14,120,289	15,517,375	15,667,817	2.6

주) 2022년은 추정치임

자료: 과학기술정보통신부·한국방송광고진흥공사 (2022), 2022 방송통신광고비 조사

방송광고 시장은 2022년 4조 2,424억 원으로 전년보다 소폭 성장한 것으로 나타났다. 2020년까지 계속 역성장을 해오다가 코로나 19로 실내 활동이 증가하면서 2021년과 2022년 연속 2년간 성장을 해서 지난 5년간 연평균 1.5%의 성장률을 보이고 있다. 하지만 전체 광고비에서 방송광고비가 차지하는 비중은 2022년 27.1%로 추정되며, 연평균 -1.1%의 성장률을 보여서 전체 광고시장에서 차지하는 비중이 점차 감소하고 있음을 알 수 있다.

매년 성장을 한 광고매체는 온라인이다. 2018년 5조 7,172억 원에서 계속 성장하여 2021년 8조 원을 돌파한 후, 2022년에 소폭 하락하여 7조 9,227억 원의 시장 규모로 추정이 된다. 연평균 6.7%의 성장률이 보이고 있으며, 전체 광고시장에서 차지하는 비중이 50%가 넘는다.

방송광고는 지상파 TV, 지상파 DMB, PP, SO, 위성방송, IPTV, 라디오 시장으로 크게 나눌 수 있다. 가장 큰 비중을 차지하는 영역이 PP이며, 2018년 1조 9,902억 원의 규모에서 2022년 2조 3,544억 원의 시장으로 성장하였다. 연평균 3.4%의 성장세이며 전체 방송광고 시장에서 약 55.5%의 비중(2022년 기준)을 차지하고 있다(<표 2-2> 참조). 다음이 지상파 TV 광고시장으로 2022년 1조 3,822억 원으로 32.6%이다. 그러나 지상파 TV광고 시장은 지난 5년간 -0.6%의 역성장을 하였고, 구성비는 연평균 2.1%로 방송광고 시장에서 차지하는 비중이 감소하고 있다.

SO, 위성방송, IPTV, 라디오 시장은 앞서 두 매체에 비해서 시장에서 차지하는 비중이 낮은 편이다. 2022년을 기준으로 보면, SO가 2.6%, 위성방송이 0.8%, IPTV가 2.5%, 라디오가 6.0%의 비중이다. 시청각 매체가 강세이기 때문에 라디오 광고시장도 감소세일 것이라고 생각하지만, 연평균 4.2%의 성장세를 보여서 다른 방송매체 광고시장보다 견조한 흐름을 보여주고 있다. 그 원인은 다음에서 살펴볼 결합판매제도와 깊은 관련성이 있다고 본다.

끝으로, 지상파 방송광고 시장만을 분석해 보았다. <방송광고판매대행법>이 시행된 2012년부터 2022년까지 광고비 추이를 살펴보았다. MBC를 지역과 본사로 분류해서 광고비 집계를 하면, 2022년 기준으로 SBS가 3,701억 원으로 가장 많은 광고매출을 올렸다. 뒤를 이어 MBC(2,760억 원), KBS2TV(2,642억 원)의 순서였다. 지역 MBC와 지역민방 9개는 합산 금액으로 <표 2-3>에 제시한 바와 같이, 2022년 기준으로 지역 MBC가 1,214억 원,

지역민방이 929억 원 수준이었다. 중소방송과 종교방송은 각각 469억 원, 338억 원의 광고매출을 올린 것으로 나타났다(2022년 기준).

〈표 2-2〉 방송매체별 광고비 추이

(단위: 백만 원, %)

구 분		2018	2019	2020	2021	2022(e)	CAGR
지상파TV	광고비	1,421,935	1,244,653	1,106,607	1,359,684	1,382,173	-0.6
	구성비	36.2	33.0	31.8	33.5	32.6	-2.1
지상파DMB	광고비	4,404	2,340	2,580	2,195	2,262	-12.5
	구성비	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	-13.8
PP	광고비	1,990,163	2,002,092	1,891,678	2,182,364	2,354,356	3.4
	구성비	50.6	53.1	54.3	53.8	55.5	1.9
SO	광고비	140,775	139,140	114,539	109,012	110,262	-4.8
	구성비	3.6	3.7	3.3	2.7	2.6	-6.2
위성방송	광고비	51,130	50,039	33,210	32,978	32,319	-8.8
	구성비	1.3	1.3	1.0	0.8	0.8	-10.1
IPTV	광고비	116,113	124,301	102,544	107,056	106,861	-1.6
	구성비	3.0	3.3	2.9	2.6	2.5	-3.1
라디오	광고비	207,309	208,481	232,980	259,767	254,176	4.2
	구성비	5.3	5.5	6.7	6.4	6.0	2.6
총계		3,931,829	3,771,046	3,484,137	4,053,056	4,242,410	1.5

주) 2022년은 추정치임

자료: 과학기술정보통신부·한국방송광고진흥공사 (2022), 2022 방송통신광고비 조사

연평균 성장률 자료를 보면, 지상파 방송사의 광고시장이 점차 위축되고 있음을 알 수 있다. 같은 표에서 제시한 바와 같이, 모든 방송사가 역성장을 보여주고 있다. KBS2가 -8.2%로 가장 크게 하락하였으며, 지역MBC -7.7%, MBC -5.6%, 종교방송 -5.4%의 순서였다. 전체적으로는 5.7%가 역성장한 것으로 나타났다.

<표 2-3> 지상파 방송 광고비 추이

(단위: 억 원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	CA GR
KBS2	6,235	5,793	5,223	5,024	4,207	3,666	3,328	2,548	2,319	2,705	2,642	-8.2
MBC	4,933	4,790	4,460	4,651	3,931	2,926	2,736	2,318	2,253	2,715	2,760	-5.6
SBS	4,981	4,738	4,408	4,366	3,729	3,729	3,590	3,136	2,767	3,536	3,701	-2.9
지역 MBC	2,712	2,406	2,188	2,413	2,029	1,555	1,319	1,173	1,115	1,269	1,214	-7.7
지역 민방 ¹⁾	1,570	1,504	1,360	1,301	1,113	1,107	1,006	924	791	1,000	929	-5.1
중소 방송 ²⁾	738	787	743	752	672	631	569	479	396	479	469	-4.4
종교 방송 ³⁾	589	607	505	507	461	421	383	348	296	297	338	-5.4
계 ⁴⁾	21,758	20,675	18,976	19,112	16,228	14,121	13,007	10,999	10,013	12,071	12,090	-5.7
증감율	-7.4	-5.0	-8.2	0.7	-15.1	-13.0	-7.9	-15.4	-9.0	20.6	0.2	-

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)

4) 총계에는 방송광고 결합판매 지원을 받지 않는 지상파 방송사 및 지상파DMB 방송사의 광고 매출이 포함되어 있음

주) OBS는 표면적으로 지역방송에 해당하나, 非네트워크 방송사로서 전파료 수입이 존재하지 않아 편의상 중소방송으로 분류함

자료: 방송사업자 재산상황 보고서 각호

지금까지 국내 총광고시장과 매체별 광고시장의 성장 추이 그리고 지상파 방송사의 광고매출의 변화를 살펴보았다. 국내 전체 광고시장은 소폭의 성장을 하고 있지만, 방송 광고 시장은 역성장하고 있어서 전체 광고시장에서 차지하는 비중이 점차 줄고 있다. 특히 지상파 방송사의 광고매출은 모든 매체사에서 감소하고 있는 현상이 지속되고 있다. 특히 2023년 상반기에는 약 30% 이상 광고비가 감소하여 지상파 방송 위기론까지 대두되고 있는 상황이다.

2. 방송광고 판매 제도 분석

방송광고를 포함해서 다수의 광고매체는 매체사의 지면이나 시간을 광고주에게 판매한다. 그런데 매체사나 광고주 모두 광고판매와 광고구매를 대행하는 전문 회사에게 그 업무를 위탁할 수 있는데, 그러한 조직이 광고대행사와 미디어렙 및 매체구매사이다. 광고주를 기준으로 살펴보면, 광고주의 매체구매 경로는 크게 4가지이다. 첫째는 직접 매체사로부터 구매하는 방법이고, 둘째는 광고대행사로 하여금 매체사에게 구매하게 하는 방법이고, 셋째는 광고주가 미디어렙사를 통해서 구매하는 방법이며, 마지막은 광고대행사가 미디어렙을 통해서 광고를 구매하는 방법이다(방송통신위원회, 2022a).

하지만 광고주 또는 광고대행사는 매체구매를 매체구매 회사에 의뢰할 수 있기 때문에 그 경로는 더 많아진다. 즉 매체사의 판매를 돕는 주체는 미디어렙이지만, 광고주의 매체구매는 광고주, 광고대행사, 매체구매 회사 모두가 할 수 있기 때문이다. 따라서 이론적으로는 광고주-매체사, 광고주-미디어렙-매체사, 광고주-광고대행사-매체사, 광고주-광고대행사-미디어렙-매체사 뿐만 아니라 광고주-매체구매 회사-매체사, 광고주-매체구매 회사-미디어렙-매체사, 광고주-광고대행사-매체구매 회사-매체사, 광고주-광고대행사-매체구매 회사-미디어렙-매체사의 구매 경로도 가능하다. 총 8가지의 구매 경로가 있다고 할 수 있다.

방송광고 판매제도로 접근을 한다면 논의는 간단해진다. 광고주와 광고대행사, 매체구매 회사는 광고판매가 아니라 광고구매의 주체이기 때문이다. 따라서 판매의 주체는 매체사와 미디어렙만이 존재한다. 그런데 광고주에게 매체사가 직접 광고를 판매하는 것은 제도로 기능하는 것이 아니다. 따라서 방송광고 판매제도를 분석한다는 것은 미디어렙에 대한 논의와 같은 것이다.

1) 미디어렙의 개념 및 기능

미디어렙은 ‘media representative’의 줄인 말로 매체사를 대신하여 광고시간 또는 지면을 판매하는 회사를 말한다. 미디어렙이 미국에서 통용되는 말이라면 영국에서는 판매회사(sales house)라는 용어가 보편적으로 사용되고 있다. 또 미디어렙과 유사한 개념으로 구매전문회사(buying company, media independence)가 있는데, 이들은 광고

주와 광고대행사를 대신하여 광고시간과 지면을 구매하는 회사다. 즉 미디어렙이 매체사의 입장에서 광고를 대신 판매하는 회사라면, 구매전문회사는 광고주와 광고회사의 입장에서 광고를 대신 구매하는 회사인 것이다(김상훈, 이시훈, 2003).

미디어렙의 등장은 광고 판매의 효율성 제고에서 기인한다. 미디어렙의 효시라고 할 수 있는 미국의 Katz는 전국에 산재되어있는 라디오 방송국의 광고판매를 통합해서 판매하기 위해서 등장하였다. 광고주들에게는 단일 회사를 통한 라디오 광고 도입이 훨씬 편리하다. 판매자나 구매자 모두에게 혜택을 주는 것이다. 하지만 우리나라는 판매의 효율성 제고, 경영의 효율성 제고와 더불어 제작과 영업의 분리를 통한 공공성 제고도 미디어렙의 등장배경이라고 할 수 있다(이시훈, 2022).

이러한 미디어렙의 등장배경을 종합해 보면, 미디어렙의 첫 번째 기능은 경제적 효율성을 제고하는 것이다. 매체사는 영업 조직을 두지 않아서 비용을 절감할 수 있고, 광고주는 거래 비용을 줄여서 효율성을 높일 수 있다. 또 미디어렙은 여러 매체의 광고 상품을 혼합하여 새로운 광고상품을 만들거나 패키지를 구성해서 판매의 효율성을 높일 수 있다. 방송사는 제작과 편성에만 전념해서 조직의 효율성과 전문성을 높일 수도 있다.

둘째, 광고시장의 공정성을 제고할 수 있다. 우리나라의 미디어렙은 판매와 경영의 효율성과 같은 경제적 순기능보다는 방송의 공공성을 확보하는 차원에서 제도가 도입되었다. 박찬표(2004)는 미디어렙의 국내 도입 취지는 방송에 광고가 도입되면서 발생할 수 있는 상업적 영향력의 최소화로 보았다. 즉 미디어렙이 광고주와 매체사 사이에서 완충작용을 하면서 광고주가 매체사에 가할 수 있는 압력이나 반대로 매체사가 광고영업을 위해서 광고주를 압박하는 부작용을 막을 수 있는 것이다.

셋째, 방송광고 시장의 균형 발전을 위한 기능을 수행한다. 국내 미디어렙 제도는 방송광고에 국한해서 도입되었기 때문에 방송광고 시장의 균형 발전을 도모하는 기능도 수행하고 있다. 이는 광고시장에서 열위에 있는 중소방송사와 종교방송의 광고를 함께 판매하여 지원을 해주는 것이다. 이는 법적으로 미디어렙을 통한 광고영업만을 허용한 국내 방송광고 시장에만 있는 독특한 제도이다.

끝으로, 광고산업 육성을 위한 재원 마련에 기여한다. 이 역시 국내에만 있는 제도 이기는 하지만, 공영 미디어렙의 경우에는 광고연구 및 조사, 공익광고 캠페인, 광고교육원 운영 등 산업 인프라 구축과 지원을 하고 있다. 이러한 광고산업 육성 지원은

국내 미디어렐 제도의 존립을 강화하는 근거가 되고 있다.

2) 국내 방송광고 판매 제도의 변화

국내 방송이 시작된 이후 광고는 방송사가 직접 판매하는 시스템이었다. 그러다가 1980년 12월 31일 <한국방송광고공사법>이 제정되면서 미디어렐 제도가 도입되고 방송광고 판매 제도의 큰 변화를 가져왔다. 동법 제15조에서 “국내 각 방송국은 공사가 대행 위탁하는 방송광고물외에는 광고방송을 할 수 없다”고 규정하면서 강제적으로 모든 방송사들이 광고판매를 광고공사에 위탁할 수밖에 없는 상황이 되었다. 1980년에는 <언론기본법>이 제정되면서 전국의 신문사가 1개도에 1개사를 제외하고 모두 폐간되고, 민영방송 TBC가 KBS에 합병되는 등 격동의 시기였고, 방송사들의 자체 광고영업을 종료하는 상황이었지만, 별다른 토론이나 숙의 과정없이 변화를 맞이하게 되었다.

1987년에는 민주화 운동으로 헌법이 개정되면서 대통령 직선제가 도입되었다. 미디어렐 도입 이전으로 <방송법>과 <정기간행물법> 등이 다시 부활하였다. 하지만 <한국방송광고공사법>은 변화가 없어서 방송사의 직접 영업은 여전히 금지되었다. 학계를 중심으로 코바코의 독점 대행의 문제점이 지속적으로 제기되었고 미국과의 통상 문제에서 방송광고 시장의 독점 대행이 이슈가 되었다.

그래서 정부는 2000년에 방송광고 대행의 복수체제를 도입하였다. <방송법> 제73조 제항을 신설하여 코바코와 함께 미디어렐을 1사 더 추가할 수 있도록 하였다. 구체적으로 살펴보면 “지상파 방송사업자는 한국방송광고공사 또는 대통령령이 정하는 방송광고판매 대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없다”고 규정하였다. 미디어렐을 ‘방송광고판매대행사’라는 새로운 용어로 정의하였고, 방송광고 영업대행의 근거를 특별법인 <한국방송광고공사법>이 아니라 <방송법>에 근거를 두어서 법적 안정성을 도모하였다. 그래서 앞서 이야기한 공사법 제15조는 폐지하였다. 문제는 <방송법>에서 위임한 제2의 미디어렐의 설립과 관련한 <방송법 시행령>에 있었다. 동법 시행령 제59조 제3항에서는 “법 제73조 제5항 본문에서 ‘대통령령이 정하는 방송광고판매대행사’라 함은 방송광고판매 대행을 위하여 설립된 주식회사로서 한국방송광고공사가 출자한 회사를 말한다”라고 규정하여 형식적인 복수 미디어렐 체제에 불과하였다. 또 법 개정 이후 코바코가 제2의

미디어랩을 설립하지 않았고, 결국 2008년 헌법재판소에서 <방송법> 제73조 제5항이 헌법 불합치 판결을 받으면서 방송광고 판매제도의 새로운 변화를 맞게 된다.

2009년 12월 31일까지가 개정 시한이었지만, <방송법>의 개정은 계속 미루어졌다. 그 와중에 2011년 SBS가 법적 효력을 잃어서 미디어랩을 자유롭게 설립할 수 있다고 보고 '미디어크리에이트'를 설립하여 코바코의 영업3국이 대행했던 방송사들의 광고를 판매하기 시작했다. SBS와 9개 지역민방 그리고 불교방송, 원음방송, 경기방송의 광고판매가 새로 설립된 '미디어크리에이트'에서 이루어진 것이다.

미디어랩 제도가 새롭게 정리된 것은 종합편성채널의 출범이 계기가 되었다. 신문사가 방송시장에 진출하게 되면서 종편방송사들에게 직접 광고 영업을 허용할 것인지, 아니면 지상파와 같이 법적 미디어랩 제도를 적용할지를 정부에서 고민하기 시작했다. 결국 2012년 2월에 방송광고판매대행 등에 관한 법률(이하 '방송광고판매대행법' 또는 '법'이라 함)을 제정하면서 지상파 방송과 종합편성채널은 직접 광고영업을 금지하고 미디어랩을 통한 판매를 규정하였다. 동법 제5조에 "지상파방송사업자, 지상파방송채널사용사업자 또는 종합편성방송채널사업자는 광고판매대행자가 위탁하는 방송광고외에는 방송광고를 할 수 없다"고 하였다. 미디어랩을 '광고판매대행자'로 새롭게 정의하였다.

2012년 이후 현재까지는 방송광고 판매제도의 변화가 없다. 지상파와 종편채널은 미디어랩을 통해서만 광고판매를 할 수 있다. 또 방송광고 판매를 위한 미디어랩은 방송통신위원회의 설립 허가를 받아야 한다. 현재까지 설립된 미디어랩은 총 6개사이고 5년마다 재허가 심사를 받아야 한다. 허가 미디어랩의 현황에 대해서 구체적으로 살펴보자.

3) 허가 미디어랩 현황

<방송광고판매대행법>에 따르면, 공영 지상파 방송, 민영 지상파 방송, 종합편성 채널 별로 차등적 규제를 하고 있다. 첫째 공영 지상파 방송사는 미디어랩에 대한 선택권이 없고, 그 대행 미디어랩이 결합판매 의무를 지니지만, 이종매체 광고판매를 할 수 없다. 둘째, 민영 지상파 방송사는 미디어랩을 선택할 수 있어서 1사 1랩의 형태를 가질 수 있지만, 그 미디어랩도 역시 결합판매 의무를 지고 있으면서 이종매체 광고판매를 할 수 없는 규제를 받고 있다. 셋째, 종합편성 채널은 미디어랩을 선택할 수 있고, 그 미디어

어렵이 결합판매 의무를 지고 있지 않지만, 이중매체 광고판매를 할 수 없다.

사실 이중매체 광고판매 금지는 신문과 방송을 겸영하는 종합편성 채널이 출범하면서 이슈가 되었던 것이기 때문에, 그들이 출자한 미디어렐의 광고판매 영역을 제한하는 것은 일정 부분 논리적 타당성을 지닌다는 생각이다. 한편 이 법에 해당하지 않는 매체사나 미디어렐에 대해서는 어떠한 규제도 없다. 매체사는 미디어렐을 통해서 영업할 수도 있고, 직접 영업할 수도 있으며, 미디어렐은 결합 판매의 의무는 없으면서 이중매체 광고를 얼마든지 판매할 수 있다. 이상의 내용을 요약한 것이 <표 2-4>이다.

<표 2-4> 미디어렐법에 나타난 비대칭적 규제 현황

구분	미디어렐 선택권 (매체사)	결합판매 의무 (미디어렐)	이중매체 광고판매 (미디어렐)
공영 지상파	없음	있음	금지
민영 지상파	있음	있음	금지
종합편성 채널	있음	없음	금지
이외 매체사	있음	없음	없음

자료: 이시훈 (2022)

이러한 차등적 규제 속에서 지상파 방송과 종합편성채널의 방송광고 판매대행을 하려면 방송통신위원회의 허가를 받아야 한다. <방송광고판매대행법> 제6조 제1항에서는 광고 판매대행사업을 하려는 자는 방송광고판매 계획의 공익성, 공정성 및 실현가능성, 방송 광고 결합판매 지원, 광고매출 배분 등이 포함된 네트워크 지역 지상파방송 사업자 및 중소 지상파 방송사업자 지원방안의 적절성 및 실현가능성, 조직과 재정 능력 등의 요건을 갖추어 방송통신위원회의 허가를 받아야 한다.

코바코는 별도의 허가 절차없이 허가를 받은 것으로 같음하고 있고(법 제6조 제2항) 현재까지 방송통신위원회의 설립 허가를 받은 방송광고판매대행사가 5개사이기 때문에 국내 허가 미디어렐은 총 6개사이다. 코바코는 KBS2, MBC와 지역 MBC 그리고 종교 방송의 광고영업을 대행하고 있으며, SBS M&C는 SBS와 지역 민영방송 그리고 OBS의 광고영업을 대행하고 있다. 종합편성 채널들은 1사 1렐의 형태로 각 사마다 1개의 미디어

어렵을 두고 있다. 허가 미디어업의 현황을 정리한 것이 <표 2-5>이다.

<표 2-5> 허가 미디어업 현황

사업자명	설립일	최대주주	대행 방송사
한국방송광고진흥공사	2012. 5.23 (1981. 1.20)	기획재정부	KBS2, MBC, 지역MBC, CBS 등
(주)에스비에스엠앤씨	2011. 10.27	(주)에스비에스	SBS, 지역 민영방송, OBS 등
제이티비시미디어컴(주)	2014. 3.21	제이티비씨(주)	JTBC
(주)티브이조선미디어랩	2014. 3.12	(주)조선방송	TV조선
(주)미디어랩에이	2014. 4.14	(주)채널에이	채널A
(주)엠비엔미디어랩	2014. 11.14	(주)매일방송	MBN

제2절 방송광고 결합판매제도 연혁 및 현황

1. 결합판매제도의 개념, 법적 근거 및 영역

결합판매는 경쟁력 있는 지상파 3사의 광고와 지역방송 및 종교방송의 광고를 묶어서 함께 판매하는 것을 말한다. 학문적으로는 개념 정의가 없는 상황이지만, 일반적으로 상품구성에 있어서 경쟁력 있는 제품과 그렇지 않은 제품을 패키지로 묶어서 판매하는 것은 자연스러운 현상이다. 결합판매제도가 법적인 근거를 갖기 전에도 용어만 달리했을 뿐, 동일하게 방송광고가 판매되었다.

결합판매 이전에는 연계판매라는 용어라 불리었다. 지상파 3사의 광고와 연계해서 같이 판매한다는 개념이었다. 연계판매에 부정적인 사람들은 그것을 ‘끼워팔기’라고 불렀으며 지금도 결합판매를 끼워팔기의 다른 이름으로 보는 사람들이 있다. 하지만 결합판매는 광고주의 동의를 전제로 하고 있고, 결합해서 광고 상품을 구매할지의 선택권이 광고주에게 보장되기 때문에 강제성을 지닌 끼워팔기와는 근본적으로 다르다고 본다.

결합판매의 법적 근거는 <방송광고판매대행법> 제20조 방송광고 결합판매 지원 조항이다. 동조 제1항에 “지상파 방송광고를 대행하는 광고판매대행자는 네트워크 지역 지상파 방송사업자 및 중소지상파 방송사업자의 방송광고를 다른 지상파방송 사업자의 방송광고와 결합하여 판매하여야 한다”고 규정하고 있다. 또 제2항에는 구체적인 결합판매의 비율을 제시하고 있는데, “직전 회계연도 5년간의 지상파 방송광고 매출액 중 네트워크 지역 지상파 방송사업자 및 중소지상파 방송사업자에게 결합판매된 평균 비율 이상으로 하여야 한다”고 규정하고 있다. 즉 매년 직전 연도를 기준으로 5년 평균 이상으로 결합판매를 해주어야 한다.

동법 제19조에서는 중소지상파 방송사업자의 광고판매대행자의 지정을 규정하고 있다. 중소지상파 방송사업자가 방송통신위원회에 광고판매대행자 지정을 요청하면, 방송통신위원회는 동법 시행령 제12조에 의거하여, 중소 방송사의 성격, 방송광고 매출규모, 광고판매대행자의 전체 방송광고 매출 규모 및 다른 중소 지상파 방송사업자의 방송광고 매출 규모 등을 종합적으로 고려하여 지정하도록 하고 있다. 그런데 광고판매대행자

지정과 결합판매의 의무가 동시에 발생하는 것은 아니다. 다만 2012년 법 제정시에 설립되어 있던 중소 방송사들은 결합판매의 대상이라고 국내 법원은 보고 있다.

결합판매는 지상파방송 미디어렐에만 적용된다. 따라서 앞서 살펴본 6개의 허가 미디어렐 중 한국방송광고진흥공사와 SBS M&C만 결합판매의 의무가 있다. 또 결합판매를 위해서는 결합판매를 지원해 주는 매체가 있어야 한다. 즉 인기가 높은 지상파 3사가 결합판매지원 사업자가 된다. 다음으로 지원대상 사업자를 지원 사업자와 결합을 해주어야 하는데, 이는 미디어렐이 광고판매를 담당하는 방송사를 기준으로 <표 2-6>과 같다.

<표 2-6> 결합판매 지원 및 대상 방송사

결합판매 사업자	결합판매 지원 방송사	결합판매 대상 방송사	
		지역방송사	중소지상파 방송사
한국방송광고진흥공사	KBS	-	(재)불교방송, (재)극동방송, (재)원음방송, (재) 부산광역시 글로벌 도시재단, (재)광주영어방송재단, 한국교육방송공사, (주)경인방송, (재)CBS, (재)평화방송, (주)YTN라디오, 서울특별시 미디어재단 TBS
	MBC	지역MBC(16개)	
(주)에스비에스엠앤씨	SBS	지역민방(9개)	OBS 경인티브이(주)

자료: 방송통신위원회 (2022a), p. 13 토대로 연구자가 정리함

방송통신위원회는 매년 결합판매 지원의 최소 비율을 고시하여야 한다(<방송광고판매 대행법> 제20조 제3항). 전년도 방송사별로 광고매출과 결합판매 비율에 대한 결산이 상반기에 마무리되면, 하반기 중에 당해 연도의 결합판매 최소비율이 고시된다. 이 지원 비율을 달성하지 못할 경우에는 다음 연도 1분기 안에 추가적으로 달성토록 하고 있다. 그래도 달성하지 못할 경우에는 3년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하는 등 형사처벌을 한다(<방송광고판매대행법> 제40조 제34호).

2. 결합판매 제도 연혁과 변동사항

2012년 <방송광고판매대행법>이 제정된 이후 큰 틀에서 결합판매 제도에는 변화가 거의 없었다. 앞의 제1절에서 방송광고 판매제도의 변화에서 살펴본, 코바코의 독점대행에서 헌법불합치 판결과 경쟁체제로의 전환과 종편채널의 미디어렐 설립이 큰 변화였다. 하지만 이러한 변화는 결합판매 측면에서 보면 해당 미디어렐이 1개에서 2개로 증가하고 결합하는 매체에서 일부 변화가 있었을 뿐이다.

결합판매 제도의 연혁과 변동사항을 보려면, 매년 방송통신위원회의 고시를 통해서 결합판매의 최소 비율과 지원하는 방송사업자의 변화를 분석해야 한다. 동 고시는 2012년부터 2022년까지 총 12회 제정 및 개정되었다. 개정의 이유는 매년 고시해야 하는 결합판매의 최소 비율을 개정하는 것이다. 이는 직전 5년간의 결합판매 비율이 매년 조금씩 변화하기 때문에 이를 반영하여 개정한다. <표 2-7>에 제시된 바와 같이 2012년 코바코가 12.0943%에서 크게 변동이 없는 12%대를 유지하고 있다. SBS M&C의 경우에는 2012년 7.2788%에서 지속적으로 증가하여 2022년 9.1327%가 되었다. 하지만 2016년 9.1% 대로 증가한 이후에는 큰 변화가 없는 비율이다.

<표 2-7> 미디어렐별 결합판매 지원 최소 비율

(단위: %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
코바코	12.0943	12.2946	12.4213	12.3475	12.3205	12.4017	12.4114	12.4141	12.1795	12.1596	12.1316
SBS M&C	7.2788	7.9598	8.5077	8.8024	9.1071	9.1133	9.1192	9.1233	9.1342	9.1496	9.1327

자료: 방송통신위원회 고시를 토대로 연구자가 정리함

지원대상 매체의 수에서도 적은 변화가 있었다. 2022년을 기준으로 하면 KOBACO는 네트워크 지역지상파 방송사업자 16개사, 중소지상파 방송사업자 11개사, SBS M&C는 네트워크 지역지상파 방송사업자 9개사, 중소지상파 방송사업자 1개사를 지원하도록 고시하고 있다. 2020년 경기방송의 폐업으로 코바코가 결합판매를 하였던 12개사의

중소지상과 방송사업자가 11개사로 감소하였고, 역시 코바코가 결합판매를 하였던 18개의 지역 MBC 방송사도 지역간 통합으로 16개로 감소하였다.

이상과 같은 결합판매 비율과 결합지원 대상 방송사 이외에 고시개정 내용은 고시의 재검토 내용과 관련된 것들이다. 예를 들어 2015년 제11조의 근거 법률로 <행정규제법> 제8조를 추가하여 규제의 재검토 조항을 신설하였다(<방송통신위원회 고시 제2015-8호>). 이후 2022년에는 결합판매 규제의 재검토를 재검토 기한과 분리하여 검토하는 조항을 신설하였다(<방송광고 결합판매 지원고시> (방송통신위원회 고시 제 2022-15호)).

3. 연도별 결합판매 금액과 비중 분석

결합판매는 직전 5년간의 평균 비율을 기준으로 하기 때문에 지역 및 중소방송사의 광고 매출은 결합지원을 해주는 방송사의 광고매출에 연동이 되는 구조이다. 지원 비율이 유지되어도 광고매출이 감소하면 지원금액도 동시에 감소가 된다는 것이다. 연도별 결합판매 실적을 보면 <표 2-8>과 같다. 전체 결합판매 실적은 2012년 2,480억 원에서 2022년 1,292억 원으로 약 50% 정도 감소하였다. 연평균 변화를 살펴보면 -6.3%이다. 지역 MBC가 2012년 1,067억 원에서 2022년 503억 원으로 감소되었으며, 지역민방은 383억 원에서 2022년 271억 원으로 감소하였다. 지역방송이 연평균 3.4% 감소하여 결합 판매 지원 대상 방송사업자 중 가장 적은 감소율을 보이고 있다.

중소방송이 연평균 5.8%가 감소하였고, 종교방송이 7.6%의 감소를 하였다. 금액으로 보면 종교방송은 2012년 483억 원에서 2022년 219억 원으로 절반 이상이 감소하였다. 이렇게 결합판매 금액이 지속적으로 감소하면서 지원을 해주는 방송사나 지원을 받는 방송사 모두 불만족한 상황이 되어가고 있다.

<표 2-8> 연도별 결합판매 실적

(단위: 억 원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	CAGR
지역MBC	1,067	1,016	943	949	792	649	589	485	451	524	503	-7.2
지역민방 ¹⁾	383	367	336	331	291	284	270	238	209	267	271	-3.4
중소방송 ²⁾	546	515	477	478	405	364	335	286	241	293	299	-5.8
종교방송	483	447	403	410	349	287	257	211	191	217	219	-7.6
계	2,480	2,344	2,159	2,167	1,837	1,583	1,450	1,220	1,092	1,302	1,292	-6.3
증감율	-5.6	-5.5	-7.9	0.4	-15.2	-13.8	-8.4	-15.9	-10.5	19.2	-0.8	-

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)

주) OBS는 표면적으로 지역방송에 해당하나, 非네트워크 방송사로서 전파료 수입이 존재하지 않아 본 연구의 분석 목적상 중소방송으로 분류함

자료: KOBACO 및 SBS M&C

다음으로 결합판매 대상 방송사업자들의 전체 광고매출에서 결합판매가 차지하는 비중을 분석해 보았다. <표 2-9>에 제시한 바와 같이, 2012년 전체 결합판매 지원 광고금액은 2,480억 원이며 총 광고비 5,609억 원의 44.2%였다. 2012년부터 2022년까지 이러한 비중은 큰 차이가 없이 최저 41.7%, 최고 45.0%의 범위에서 안정적인 비율을 보였다. 이는 결합판매 최소지원 비율을 미디어렐들이 지키려고 노력한 결과로 보인다.

결합판매의 비율이 높은 방송사업자는 종교방송이었다. 2012년에 무려 82.0%에 이르렀다. 2022년 64.8%까지 감소하였지만, 결합판매 지원 없이는 광고판매가 되기 어려운 상황이라고 할 수 있다. 다음으로 비중은 높은 사업자가 중소방송 사업자였다. 2012년 74.0%였고 2022년에는 63.8%로 종교방송과 비슷한 비중을 보였다. 중소방송도 광고판매만을 놓고 본다면 자생력을 갖추고 있다고 할 수 없다. 이들 매체의 공통점은 라디오 광고라는 특징도 있다. 즉 지상파 라디오 광고는 현재 결합판매에 의해서 시장이 형성되어 있다고 할 수 있다.

지역 MBC와 지역 민방은 상대적으로 비중이 적은 편이다. 지역 MBC보다는 지역 민방이 결합판매에 대한 의존이 낮은 편으로 나타났다. 지역민방은 2012년 24.4%에서 2022년 29.2%로 약간 상승하였다. 중소 방송사와 종교 방송사의 비중이 낮아진 것과는 대조를 이룬다. 지역 MBC는 2012년 39.3%에서 2022년 41.4%로 큰 변화가 없었다.

<표 2-9> 결합판매 비중 분석

(단위: 억 원, %)

구분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
지역 MBC	총광고	2,712	2,406	2,188	2,413	2,029	1,555	1,319	1,173	1,115	1,269	1,214
	결합액	1,067	1,016	943	949	792	649	589	485	451	524	503
	비중	39.3	42.2	43.1	39.3	39.0	41.7	44.7	41.3	40.4	41.3	41.4
지역 민방 ¹⁾	총광고	1,570	1,504	1,360	1,301	1,113	1,107	1,006	924	791	1,000	929
	결합액	383	367	336	331	291	284	270	238	209	267	271
	비중	24.4	24.4	24.7	25.4	26.1	25.7	26.8	25.8	26.4	26.7	29.2
중소 방송 ²⁾	총광고	738	787	743	752	672	631	569	479	396	479	469
	결합액	546	515	477	478	405	364	335	286	241	293	299
	비중	74.0	65.4	64.2	63.6	60.3	57.7	58.9	59.7	60.9	61.2	63.8
종교 방송	총광고	589	607	505	507	461	421	383	348	296	297	338
	결합액	483	447	403	410	349	287	257	211	191	217	219
	비중	82.0	73.6	79.8	80.9	75.7	68.2	67.1	60.6	64.5	73.1	64.8
합계	총광고	5,609	5,304	4,796	4,973	4,275	3,714	3,277	2,924	2,598	3,045	2,950
	결합액	2,480	2,344	2,159	2,167	1,837	1,583	1,450	1,220	1,092	1,302	1,292
	비중	44.2	44.2	45.0	43.6	43.0	42.6	44.2	41.7	42.0	42.8	43.8

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)

주) OBS는 표면적으로 지역방송에 해당하나, 非네트워크 방송사로서 전파료 수입이 존재하지 않아 본 연구의 분석 목적상 중소방송으로 분류함

자료: 방송사업자 재산상황 보고서 각호, KOBACO 및 SBS M&C 자료를 토대로 재구성

4. 한국 DMB 소송 결과 분석

1) 개요

이 사건은 방송통신위원회의 2019. 10. 31. 방송통신위원회 고시 제2019-11호로 한국 디엠비 주식회사를 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제20조 제3항에 따른 방송광고 결합판매 지원대상 등에서 제외한 처분(이하 이 사건 처분이라 함)을 대상으로 하는 한국 디엠비 주식회사(이하 한국 DMB라 함)의 위 처분에 대한 행정심판 및 행정소송 사건을 말한다.

한국 DMB는 위 처분에 대하여 취소 심판청구를 하였고, 2020. 1. 22. 기각재결을 받았다(방송통신위원회 행정심판위원회 2020-2,3 병합). 또한 위와 같이 기각재결을 받아 위 처분에 대한 취소소송을 제기하였는바, 서울행정법원은 2021. 8. 20. 원고 청구를 인용하는 판결을 선고하였고(2020구합70199), 피고 방송통신위원회가 항소한 항소심사건에서 서울고등법원은 2022. 6. 17. 항소를 기각하였으며(2021누19122), 피고 방송통신위원회가 상고한 상고심에서는 대법원은 2022. 11. 17. 심리불속행으로 상고를 기각하였다(2022두49922). 아래에서는 행정심판 및 행정소송의 주요 내용을 알아보고자 한다.

2) 한국DMB의 청구 내용 및 주요 쟁점

이 사건 취소심판 및 취소청구소송의 구체적인 청구취지를 밝히는 것은 취소소송의 판결의 효력 중 기속력의 하나인 ‘재처분의무’를 인정할 수 있는가 하는 점과 관련이 있다. 행정소송법 제30조 제2항에 의하면 “판결에 의하여 취소되는 처분이 당사자의 신청을 거부하는 것을 내용으로 하는 경우에는 그 처분을 행한 행정청은 판결의 취지에 따라 다시 이전의 신청에 대한 처분을 하여야 한다”고 재처분의무를 규정하고 있다. 판결 및 재결에 의하면 이 사건 행정쟁송의 청구는 형식적으로 처분의 취소청구로 보이지만, 방송광고 결합판매 지원요청에 대하여 한국 DMB를 지원대상에서 제외함으로써 결국 신청에 대한 거부처분을 고시의 형식으로 한 것이므로 실질적으로는 거부처분의 취소청구로 보는 것이 적절하다고 할 것이다. 한국 DMB의 청구취지에서도 “피고가 2019. 10. 31. 방송통신위원회 고시 제2019-11호로 원고를 방송광고판매대행 등에 관한 법률 제20조

제3항에 따른 직전 회계연도 5년간의 방송광고 결합판매 평균비율 및 해당 연도의 결합 판매 지원규모에 관한 지원대상 사업자에서 제외한 처분을 취소한다”라고 기재하고 있으며, 실제 한국 DMB는 이 사건 처분(2019년 고시)에서 지원신청을 한 것은 아니지만 2018. 9. 27. 방송통신위원회에 방송광고 결합판매 지원 요청을 한 사실이 있고 이러한 요청은 다음 해의 이 사건 처분고시가 전년도인 2018년 고시를 그대로 유지한 사실에서 동일한 요청이 있는 것으로 볼 수 있는 것이므로, 결국 이 사건 처분은 한국 DMB의 지원요청에 대한 거부처분의 성격도 가진다고 할 것이다.

이 사건(행정심판 및 행정소송)의 주요 쟁점은 첫째 한국 DMB가 이 법 시행당시 결합 판매 지원 대상인 중소지상파방송사업자에 해당되는지 여부이고, 둘째 법 제20조상 고시 관련 규정이 재량행위인지 기속행위인지 그 법적 성격 여부 및 그 처분의 위법·부당 여부라고 할 것이다.

3) 행정심판(방송통신위원회 행정심판위원회 2020. 1. 20. 2020-2,3 병합 재결)

(1) 사건 개요 및 쟁점

한국 DMB는 피청구인인 방송통신위원회가 2019. 10. 31. 청구인들을 방송광고 결합판매 지원대상 등에서 제외하는 내용이 포함된 방송광고 결합판매지원고시(방송통신위원회 고시 제2019-11호)가 방송광고판매대행등에 관한 법률을 위반하였다는 이유로 이 사건 처분을 취소하여 달라는 심판을 청구하였고, 방송통신위원회행정심판위원회는 법 제20조는 재량 규정에 해당되고 피청구인이 청구인을 위 고시에서 제외한 것을 재량권의 일탈·남용이 있다고 보기 어렵다는 이유로 청구를 기각하였다.

(2) 한국 DMB가 이 법 시행당시 결합판매 지원 대상인 중소지상파방송사업자에 해당되는지

법 제20조에 의하면 모든 중소지상파방송사업자가 결합판매 지원대상 사업자에 해당되지만 부칙 제5조에 의하여 법 시행 당시에 존재하였던 사업자로 제한되는 것이지 당시 결합판매의 실적이 있던 사업자로 한정하는 취지로 해석하기는 어렵다고 할 것인데, 청구인 한국DMB 주식회사는 2006. 2. 17. 최초 지상파방송사업허가를 받은 이래 현재까지 재허가,

변경허가 등을 받은 중소지상과방송사업자이므로, 위 법상 결합판매 지원대상인 중소지상과 방송사업자에 해당되는 것으로 판단하였다.

(3) 법 제20조 고시 관련 규정의 법적 성격과 처분의 위법 부당 여부

제20조 고시 관련 규정의 법적 성격에 대하여, 법 제20조는 전체적으로 보면 광고 판매대행자의 결합판매의무를 규정한 것이긴 하지만 그 결합판매의 대상자나 지원규모에 대하여는 방송통신위원회로 하여금 직전 회계연도 5년간의 지상과방송광고 매출액 등을 고려하여 지원대상 사업자 및 각 사별 지원규모를 구체적으로 고시로 정하도록 재량권을 부여한 것이라고 판단하였다.

그리고 재량권 행사가 위법한지 여부에 대하여는 지상과 방송광고시장의 상황을 고려하여 모든 중소지상과방송사업자와 네트워크 지역지상과방송사업자를 결합판매 지원 대상으로 하기는 어려운 점에 따라 매년도 지원대상자와 지원규모를 결정하여 고시한 것이므로 이는 재량권의 행사에 위법, 부당한 점이 없다고 판단하였다.

4) 행정소송 1심(서울행정법원 2021. 8. 20. 선고 2020구합70199 판결)

(1) 개요

한국 DMB가 제기한 취소소송에서 서울행정법원은 ‘피고는 고시로 결합판매지원대상인 중소지상과방송사업자를 선정할 수 있는 재량이 있고, 피고가 이 사건 고시로 원고를 결합판매 지원대상에서 제외한 처분은 재량권을 일탈·남용한 것으로 위법하다’는 이유로 원고의 청구를 인용하는 판결을 선고하였다.

(2) 피고가 고시로 결합판매지원대상인 중소지상과방송사업자를 선정할 수 있는 재량이 있는지 여부

법원은 “이러한 법률 규정의 문언만으로는 의회가 피고에게 지원 대상 사업자를 선정할 재량까지 부여한 것인지 여부는 다소 애매하다고 볼 수는 있으나, 법률 제정 당시부터 선형적으로 지원 대상이 되는 사업자의 범위가 명백하게 전제되어 있다고는 볼 수 없으

므로, 위 법률조항은 위 대상사업자 선정기준이나 지원규모 산정기준 등에 관하여 암묵적으로나마 재량의 여지를 두고 있다고 볼 수 있다. 여기에 결합판매지원대상의 선정은 상대방에게 권리나 이익을 부여하는 효과를 수반하는 수익적 행정처분인 점 등을 더하여 보면, 결합판매지원대상인 중소지상파방송사업자를 선정하여 고시하는 행위는 일종의 재량행위에 해당한다'고 판시하였다. 이는 법 제20조에 따른 결합판매지원대상의 선정은 수익적 행정행위로서 재량행위에 해당한다는 취지이다.

(3) 재량권의 일탈·남용이 있는지 여부

법원은 피고가 이 사건 고시로 원고를 결합판매 지원대상에서 제외한 처분은 아래와 같은 이유에서 재량권을 일탈·남용한 것으로 위법하다고 판단하였다. 첫째 경제적 열위에 있는 원고를 지원함으로써 방송의 다양성, 공공성을 유지, 확보해야 할 이유가 될 뿐 원고를 지원대상에서 제외할 이유가 없고, 둘째 독립 DMB인 원고를 결합판매 지원대상에서 제외하면서 재량권 행사의 전제가 되는 제반 사정을 제대로 고려하였다고 보기 어려우며, 셋째 결합판매 지원대상을 정하는 것뿐만 아니라 지원규모를 정할 수 있으므로 지원규모의 조정을 통하여 방송의 공정성, 공익성, 다양성 등의 얻고자 하는 공익을 충분히 실현시킬 수 있음에도 원고를 전면적으로 그 지원대상에서 제외함으로써 적절한 형량을 그르친 잘못이 있다.

5) 행정 2심 판결(서울고법 2022. 6. 17. 선고 2021누59122 판결)

(1) 개요

피고 방송통신위원회가 항소한 항소심에서 서울고등법원은 재량권의 일탈·남용이 있다는 이유로 항소를 기각하는 판결을 선고하였다. 즉 서울고등법원은, 원고는 법 제20조의 결합판매 지원대상 사업자가 될 수 있는 요건을 갖추었고, 제20조의 규정은 피고에게 지원 규모뿐만 아니라 지원대상 사업자를 선정하는 재량권을 규정하고 있으며, 피고는 이와 같이 결합판매 지원대상 사업자를 선정할 재량권이 있음에도 불구하고 결합판매 지원대상 사업자가 될 수 있는 요건을 갖춘 원고를 합리적인 이유 없이 지원대상 사업

자에서 전면 배제한 이 사건 처분은 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다는 이유로 항소를 기각하는 판결을 선고하였다.

(2) 원고가 제20조 결합판매 지원대상 사업자가 될 수 있는지 여부

원고는 2004년 설립되어 2006년 수도권지역 최초 지상파방송사업허가를 받은 이래 현재까지 재허가, 변경허가 등을 받은 중소지상파방송사업자이므로, 제정법 시행 당시인 2012. 5. 23. 기준으로 부칙 제5조가 정하는 결합판매 지원제도의 적용대상이 된다고 판단하고 있다.

또한 법원은 법 제20조는 기존의 결합판매 관행을 그대로 법제화한 것으로 제정법 시행당시에는 ‘지역방송’과 ‘종교방송’만을 결합판매지원대상으로 한정한 것이라는 피고의 주장에 대하여 이를 인정할 근거가 없다고 배척하였다.

법 제20조 제2항, 제3항의 ‘직전 회계연도 5년간 결합판매 매출액이 있을 것’이 지원 요건이므로 원고는 이에 해당되지 않는다는 피고의 주장에 대하여는, 제2항은 지원제도의 실효성과 안정성을 위하여 ‘결합판매 지원의 하한’ 내지 ‘최소 지원규모’를 제시한 것에 지나지 않은 점, 제3항 제1호는 피고가 고시하여야 할 사항을 정한 것에 불과하며, 또한 매출 발생 5년에 해당하지 않은 사업자도 지원대상으로 정하거나 별도의 산정기준을 정한 규정이 있는 점(부칙 제2조 제1항)을 이유로 지원요건에 해당하지 않는다고 판단하였다.

(3) 피고가 고시로 결합판매 지원대상 사업자를 선정할 수 있는 재량이 있는지 여부

법원은 법 제20조 제1항의 수범자는 피고가 아닌 광고판매대행자이고, 동법상 ‘고시하여야 한다’는 규정은 지원대상과 규모에 관한 피고의 고시의무를 규정한 것일 뿐 ‘방송광고 결합판매 의무’를 정한 근거조항이라고 보기는 어렵다고 판단하였으며, 제20조 제3항의 규정은 중소지상파방송사업자의 수익 등 구체적인 재정상황, 방송 내용의 다양성, 공공성을 종합적으로 고려하여 결합판매 지원대상을 피고가 결정할 수 있도록 재량을 부여한 것이라고 판단하였다.

(4) 재량권의 일탈·남용 여부

법원은 피고가 원고를 방송광고 결합판매 지원대상 사업자에서 제외한 이 사건 처분은 다음과 같은 사정에서 재량권의 일탈·남용이 있다고 판단하였다.

첫째 재량권의 불행사·해태의 점에 대하여 보면, 피고는 결합판매 지원대상 사업자 선정에 관한 재량이 있음에도 불구하고 스스로 재량권이 없는 것으로 오인한 점, 피고 및 결합판매의 주체인 한국방송광고공사 역시 결합판매 관행을 그대로 법제화함으로써 지원대상 사업자의 대상, 규모 등 선정에 관한 심사기준을 마련하지 않은 점, 실제로는 원고도 2007년부터 2009년까지는 결합판매 형식의 지원이 있었으나 이러한 사실관계를 확인하지 못한 점, 원고가 2018. 9. 27. 지원대상 사업자에 포함하여 줄 것을 요구한 사실이 있음에도 결합판매 지원대상 사업자 선정과정에서 입법취지, 공공성·공익성, 다양성에 대한 원고의 기여도 등 재량권 행사 기준을 설정·심사하는 방식의 재량권을 행사하지 않은 점이 인정된다.

둘째 결합판매 지원대상 사업자로 선정되지 않은 다른 사업자들과 비교하면, ‘주요 지상파계열 DMB’는 이미 결합판매 지원대상 사업자로 지정고시된 네트워크 지역지상파 방송사업자가 운영하는 방송사업으로 이는 지원제도의 취지에 부합되지 않고, ‘비DMB’의 경우에는 상업방송광고 사업을 하지 않은 사업자 또는 중소지상파방송사업자가 아니다. 따라서 이들을 결합판매 지원대상에서 제외하는 것은 합리적인 이유가 있다고 볼 수 있다.

셋째 결합판매 지원대상 사업자로 선정된 다른 사업자들, 예컨대 교육방송, 지역방송, 종교방송, 교통방송 등은 방송의 공공성, 공익성 및 다양성에 기여하고 있는데, 이러한 원고의 공공성, 공익성 및 다양성에 기여하는 정도와 재정상태 등을 종합적으로 고려하여 재량권을 행사하여야 한다.

넷째 위와 같은 요소를 고려하여 결합판매 지원대상 사업자의 선정뿐만 아니라 지원 규모도 정할 수 있으므로 지원규모를 조정하는 방식으로 공공성, 공익성 및 다양성을 보장하는 동시에 각 방송사들의 사실상의 피해를 최소화하는 방법으로 피해를 최소화 하여야 하는데, 처음부터 지원대상에서 제외함으로써 원고의 불이익과 공익 사이에 적절한 형량을 하지 않으므로 비례의 원칙을 위배하였다.

6) 대법원 판결(대법원 2022. 11. 17. 2022두49922판결)

피고 방송통신위원회가 상고한 상고심사건은 심리불속행으로 기각되었다.

7) 행정소송 판결의 분석

이 사건의 주된 쟁점은 법 제20조 제3항에 따른 방송통신위원회 고시의 근거의 법적 성격, 즉 재량행위인지 기속행위인지 여부가 문제인데, 이에 따라 만일 재량행위의 성격을 가진 것이라면 방송통신위원회의 고시처분이 재량권을 일탈·남용한 것인지 여부가 문제가 되었다. 먼저 제20조의 법적 성격에 대하여는 행정심판이나 행정소송 모두 제20조 소정의 방송광고 결합판매 지원의무는 방송광고판매대행자를 수범자로 하는 것이라고 보고 있으며, 제3항의 고시의무의 수범주체는 방송통신위원회이지만 결합판매 지원대상자나 지원규모에 대하여는 여러 사정을 고려한 재량행위임을 인정하고 있다. 다음으로 재량권 행사에 있어서 일탈·남용이 있는지 여부에 대하여 보면, 행정소송에서는 여러 사정을 종합하여 재량권 일탈·남용이 있는 것으로 위법하다고 보았고 다만 행정심판에서는 재량권의 일탈·남용이 없는 것으로 보았다.

따라서 방송통신위원회는 위 취소판결이 확정됨에 따라 판결의 취지대로 방송광고 결합판매를 위한 지원대상자 및 지원규모 등에 있어서 원고를 포함하여 새로운 고시 처분을 하여야 할 재처분의무 등 법적 의무가 있고, 새로운 고시를 할 경우 원고를 지원대상자로 선정하고 지원규모를 정함에 있어서 재량권의 일탈·남용이 없도록 하여야 한다.

제3절 지역·중소 방송산업 및 지원정책 분석

1. 지상파DMB 등 중소방송사 경영상황 분석

1) 지상파DMB 사업 연혁

지상파DMB는 방송통신위원회가 2003년 DMB 도입방안을 발표한 이후 2004년 3월 방송법 개정을 통해 DMB 도입을 위한 법적 근거를 마련하면서 이루어졌다. 2005년 5월 지상파DMB방송(6개), 12월 위성DMB방송(티유미디어, 1개)이 서비스를 시작하였다. 우선 2005년 (주)유원미디어, (주)SBS, 한국방송공사, (주)문화방송, (주)와이티엔디엠비 개국을 시작으로, 2006년 한국DMB(주), 2007년 부산문화방송(주), 제주문화방송(주), 대전문화방송(주), 춘천문화방송(주)의 순으로 서비스를 개시(개국)하였고, 이후 2008년 안동문화방송(주), 충주문화방송(주), (주)광주방송, (주)제주방송, (주)대구방송, (주)울산방송, (주)KNN, (주)청주방송, (주)대전방송 등이 차례로 개국하였다. 그러나 위성DMB(TU미디어)는 사업성 부진 등을 이유로 2012년 8월 말 사업을 종료하였다.

〈표 2-10〉 위성DMB와 지상파DMB 서비스 비교

구분	위성DMB(S-DMB)	지상파DMB(T-DMB)
도입 시기	2005년 5월	2005년 12월
사업자 지위	위성방송사업자	지상파방송사업자
사업자 수	1개(티유미디어)	수도권 6개, 지역 13개
채널 수	비디오 22개, 오디오 16개, 데이터 1개(39개 채널)	TV 7개, 오디오 13개, 데이터 8개(28개)
커버리지	전국	지역 권역
이용요금	유료	무료(광고 기반)
운영재원	월 요금(13,000원), 가입비(20,000원)	방송광고 매출액
지상파 재전송	방송시간 합의 시 가능	제공
주파수 대역	S밴드(2.63-2.655GHz) 25MHz	VHF대역(CH 8, 12) 1.54MHz
단말기	휴대폰, PDA, 차량용 단말, 노트북 등	

주: 2008년 12월 8일 기준

자료: 조희정(2012), 위성 DMB 서비스 종료와 뉴미디어 정책의 과제, 이슈와 논점 제503호

2016년 8월에는 화질에 대한 시청자 불만 해소, 새로운 수익 모델 창출 등을 위한 지상파DMB 3개사(와이티엔디엠비/YTN, 한국디엠비/QBS, 유원미디어/U1)의 HD 고화질 방송이 시작되었다. 다만, 당시 지상파DMB 특별위원회(KBS, MBC, SBS, YTN DMB, 한국DMB, U1미디어)의 '고화질(HD) DMB 방송 추진계획' 발표에도 불구하고, 지상파계열 DMB(KBS, MBC, SBS)는 HD DMB 서비스를 제공하지 않았고, 이에 따라 반쪽자리라는 지적이 제기된 바 있었다.

한편, 지상파DMB의 이동성 및 개인휴대성이라는 특징을 반영하여 2014년 개정 방송통신발전기본법 제40조 제1항에 따라 지상파DMB 3개사는 정부의 요청과 관계없이 재난방송을 의무적으로 실시해야 하는 재난방송 의무미디어로 지정되었다. 그 외 지상파 DMB 역시 과기정통부 및 방통위의 요청 시 방송통신발전기본법 제40조 제2항에 따라 재난방송을 의무적으로 실시하도록 규정되었다.²⁾

2) 시장 현황

2021년 기준 지상파DMB사업자 수는 총 18개로, 서울(6개), 부산(2개), 대구(1개), 광주(2개), 대전(2개), 강원(2개), 경북(1개), 제주(2개)에 소재하고 있다.

<표 2-11> 지상파DMB사업자 수

(단위: 개)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
지상파DMB	19	19	19	19	18*

* 중앙지상파 3사, 지역지상파 13개사, 와이티엔디엠비, 한국디엠비 / 유원미디어는 '21년 1월 폐업

자료: 방송통신위원회 (2022b), 2022년도 방송시장 경쟁상황 평가, p.95

2021년 지상파DMB 총 매출액은 2017년(119.4억) 대비 51% 감소한 58억 원을 기록하였으며 이는 연평균 17.2% 감소한 수치이다. 2021년 지상파DMB 방송사업매출은 48억

- 2) 재난방송 의무미디어로 지정이 되면 재난방송 송출이라는 의무와 함께 재난방송 시스템 구축 등에 대해 일정한 지원을 받을 수 있게 된다.

원으로 2017년 114억 원을 기록한 이후 연평균 19.1% 수준으로 지속 감소하는 추세를 보이고 있다. 또한 2021년 전체 방송광고 시장의 0.04%를 차지하는 지상파DMB의 광고 매출 규모는 전년대비 0.4% 감소한 13억 원으로, 2017년(23억 원) 이후 연평균 13.4% 감소하였다. 지상파DMB가 모바일 이용자의 무료 보편적 시청권 충족 및 재난방송 의무미디어로서 제공되고 있다는 점에서 지상파DMB는 광고매출에 크게 의존하는 구조에 있음에도, 지상파DMB의 광고매출이 2011년 236억 원에서 13억 원 수준으로 크게 감소하였다는 점에서 지상파DMB의 위기상황은 더욱 가중되고 있다고 볼 수 있다.

〈표 2-12〉 지상파DMB 방송사업매출액 현황

(단위: 백만원, %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	CAGR
지상파계열DMB ¹⁾	3,711	2,922	1,998	1,320	951	-28.9
방송사업매출	3,711	2,922	1,998	1,320	951	-28.9
방송프로그램제공	200	86	-	-	-	-
광고	1,516	730	310	-	-	-
기타방송사업	1,994	2,106	1,688	1,320	951	-16.9
지상파DMB방송 ²⁾	11,939	10,822	9,909	8,026	5,606	-17.2
방송사업매출	11,401	10,393	9,481	7,569	4,894	-19.1
광고	2,299	2,094	1,822	1,534	1,295	-13.4
협찬	1,078	1,138	1,009	976	900	-4.4
방송프로그램판매	805	759	163	223	173	-31.9
기타방송사업 ³⁾	7,228	6,403	6,487	4,837	2,527	-23.1
기타사업매출액	529	429	428	457	712	-7.7
총계	11,939	10,822	9,909	8,026	5,606	-17.2

1) 지상파 3사(KBS, MBC, SBS), 지역지상파 13개사 / 방송사업매출은 사업법인 단위의 매출 작성 기준에 따라 지상파방송에 포함

2) 와이티엔디엠비, 한국디엠비 / 유원미디어(2021년 1월 폐업)

3) 방송발전기금지원액(프로그램 제작지원), 기타 국고보조금 등

자료: 방송통신위원회. 각 연도 방송산업 실태조사 보고서

한편, 2022년 지상파DMB의 영업이익은 전년(4.9억 원 적자)에 이어 4.8억 원의 적자를 기록하였으며, 2020년 이후 적자가 지속되고 있다. 당기순이익 역시 2020년(7.4억 원) 적자로 전환된 이후 2022년에도 3.5억 원의 적자를 기록하였다.

〈표 2-13〉 지상파DMB 손익·재무 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	CAGR
매출액	11,938	10,822	9,909	8,026	5,606	5,801	-13.4
영업손익	1,670	1,191	1,430	-353	-490	-480	-
당기순이익	1,759	822	3,848	-744	-427	-346	-
자산총계	19,297	18,814	22,160	22,402	19,012	23,289	3.8
부채총계	5,089	3,841	3,392	4,376	4,047	8,423	10.6
자본총계	14,208	14,973	18,768	18,026	14,965	14,866	0.9

* 와이티엔디엠비, 한국디엠비 / 유원미디어(2021년 1월 폐업)

자료: 방송통신위원회, 각 연도 방송사업자 재산상황 공표집

악화된 지상파DMB의 시장환경에 따라 제작비 역시도 급감하였는데, 2021년 지상파 DMB의 전체 방송프로그램 제작·구매비는 2017년(21.4억 원) 이후 연평균 7.8% 감소한 15.5억 원으로, 방송프로그램 자체제작 비용 역시 2017년(12.3억 원) 대비 감소한 10.2억 원을 기록(연평균 4.6% 감소)하였다.

<표 2-14> 지상파DMB의 방송프로그램 제작구매비

(단위: 백만 원, %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	CAGR
자체제작	1,226	1,972	1,646	1,146	1,016	-4.6
외주제작	257	216	159	290	125	-16.5
구매	659	688	686	398	409	-11.2
기타	0	0	0	0	0	-
총계	2,142	2,885	2,491	1,835	1,550	-7.8

자료: 방송통신위원회, 각 연도 방송산업 실태조사 보고서

지상파DMB 이용률은 2.2%(N=6,708명)로, 주로 이동 중이거나 실외에서 방송프로그램을 시청하기 위해 지상파DMB를 이용하는 경우(52.3%)가 가장 많다. 휴대폰을 통한 지상파 DMB 이용(87.7%)이 가장 많았고, 차량 장착형 수신기(13.4%)가 다음으로 많아 이동 중인 교통수단 내(41.8%)에서 주로 이용되는 것으로 확인(N=147명)되었다.³⁾

3) 한국 DMB(주) 사업 현황 및 광고매출액

한국DMB(주)는 2004년 법인을 설립하여 2005년 12월 개국하였다. 이후 2009년 8월 UBS에서 QBS로 채널명을 변경하였고(개국 당시 채널명 1to1), 2010년 8월 수도권 외 지역에 대한 송출을 중단하였다.⁴⁾

현재 한국DMB가 영위하는 목적사업으로는 방송사업 및 문화서비스업, 디지털콘텐츠의 개발 및 서비스 제공업, 출판업 및 음반, 비디오물의 제작, 판매, 임대업, 부동산 임대업, 제작시설 및 기자재 임대업, 공익사업 및 전술한 사업에 관계되는 부대사업 일체가 있다. 임직원은 2021년 말 기준 임원 3인, 직원 10인 등 총 13인이며, 모회사는 (주)옴니네트웍스이다.

3) 방송통신위원회(2023a), 2022 방송매체 이용행태 조사

4) 2007년 10월부터 MBC계열 지상파DMB 주파수 대역 임대를 통해 전국방송을 실시 하였으나 2010년 8월에 중단하였다.

한국DMB의 총 매출액은 2022년 16.8억 원으로, 2017년(30.2억 원) 이후 연평균 11.1% 감소하였고 방송사업매출은 2022년 총 매출액의 66.4%를 차지하는 11.2억 원 수준으로, 2017년 이후 연평균 17.4% 감소하였다. 2022년 2.6억 원 규모의 광고매출이 총 매출에서 차지하는 비중은 15.5%의 수준을 보이고 있다. 총 매출의 가장 큰 부분을 차지하고 있는 기타방송사업매출의 매출액은 8.6억 원으로 총 매출에서 차지하고 있는 비중은 51% 수준이다.

<표 2-15> 지상파DMB 방송사업매출액 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	CAGR
한국디엠비(주) 매출	3,023	2,356	2,731	1,430	1,627	1,682	-11.1
방송사업매출	2,901	2,258	2,731	1,32	1,292	1,117	-17.4
광고	396	392	524	132	422	260	-8.1
협찬	-	-	-	-	-	-	-
방송프로그램판매	1	-	50	-	5	-	-
기타방송사업*	2,504	1,865	2,157	1,190	865	856	-19.3
기타사업매출	122	99	-	109	335	565	35.9

* 방송발전기금지원액(프로그램 제작지원), 기타 국고보조금 등
 자료: 방송통신위원회, 각 연도 방송산업 실태조사 보고서

한국DMB의 2022년 광고수익은 2021년 4.2억 원에서 2022년 2.6억 원으로 감소하였으며, 채널 임대 외 수익은 2020년 3.6억 원에서 2021년 5.5억 원으로 전년대비 증가하였으나, 고화질 로열티 수익은 2020년 9.4억 원에서 2021년 6.6억 원으로 감소하였다.⁵⁾ 전체적인 수익의 감소 추세 속에서 한국DMB의 영업이익은 2018년 이후 지속 적자를 내고 있으며, 2022년에도 5.8억 원의 적자를 기록하였다.

5) 한국DMB. 중장기 사업목표

(http://www.kdmb.co.kr/company/performance/2021_target_reports.pdf)

주요 수입 간의 비교를 일치시키기 위해 2021년 기준 공개된 자료를 사용하였다.

<표 2-16> 손익재무 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	CAGR
영업손익	208	-52	-251	-527	-551	-575	-
당기순이익	237	-553	2,092	-501	-559	-668	-
자산총계	5,587	4,033	4,727	5,323	4,622	8,707	9.3
부채총계	3,004	2,002	605	1,702	1,560	6,314	16.0
자본총계	2,583	2,031	4,122	3,621	3,062	2,393	-1.5

자료: 방송통신위원회, 각 연도 방송사업자 재산상황 공표집

한국DMB는 2022년에 전년대비 0.7억 원 증가한 14.8억 원의 방송프로그램비용을 지출하였으나, 2017년 이후 연평균 4.3% 감소하는 추세를 보이고 있다.

<표 2-17> 방송프로그램비용

(단위: 백만 원, %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	CAGR
방송프로그램비용	1,840	1,522	1,305	1,242	1,411	1,480	-4.3
- 제작비	1,807	1,459	1,243	1,241	1,411	1,480	-3.9
- 구입비	33	63	62	0.2	-	-	

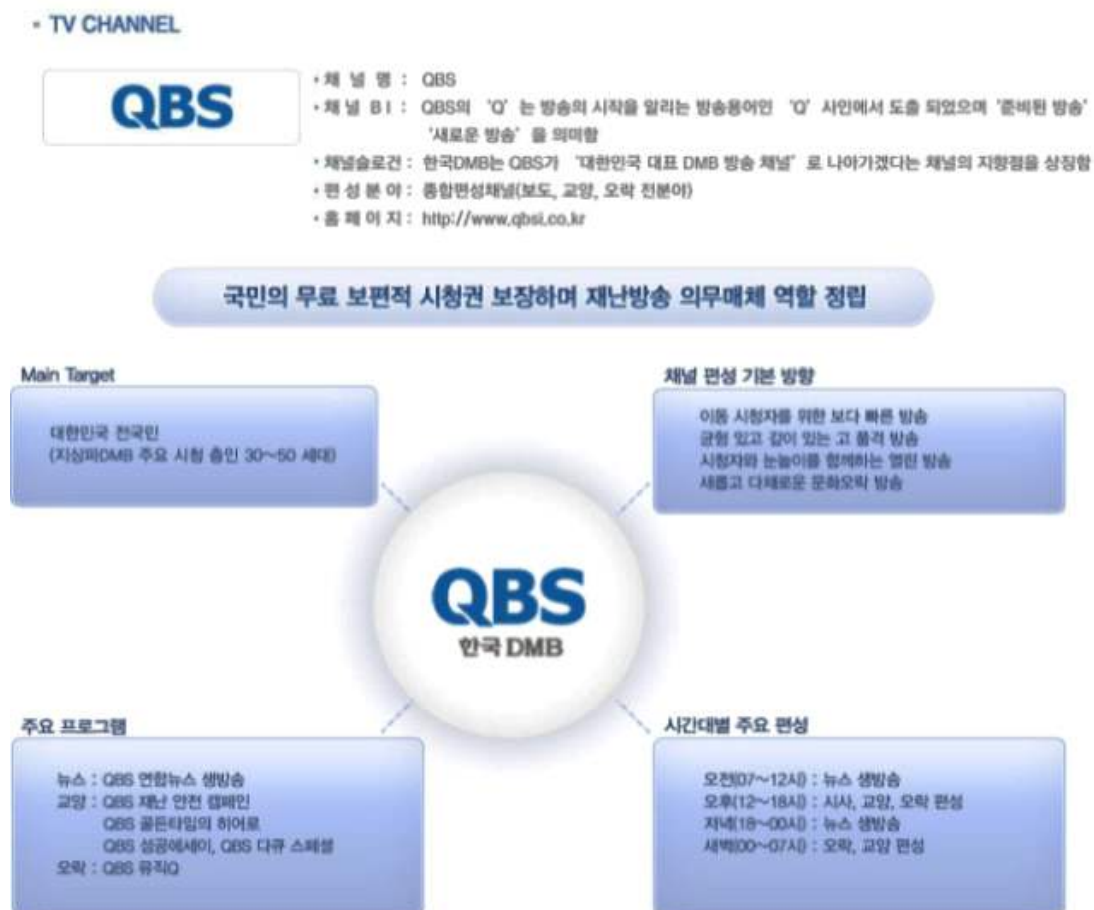
자료: 방송통신위원회, 각 연도 방송산업 실태조사 보고서

한국DMB의 채널 구성은 QBS(자체 운영, 비디오 채널, 종합채널)⁶⁾, QBS Data(자체 운영, 데이터 채널, DMB 2.0 BWS, 종합채널), CJ Onstyle(임대, 비디오 채널, 홈쇼핑)으로 이루어져 있다. 한국DMB가 제공하는 채널명은 QBS 연합뉴스TV, HD QBS 연합뉴스TV, CJ온스타일·HDCJ온스타일, QBS Data이며, QBS의 주요 편성으로는 7~12시 뉴스 생방송, 12~18시 시사·교양·오락 편성, 18~00시 뉴스 생방송, 00~07시 오락·교양

6) 2020년부터 연합뉴스와 제휴하여 연합뉴스TV의 프로그램을 수중계하기 시작했다.

편성으로 이루어져 있다. 또한 QBS 주요 프로그램으로는 뉴스(QBS 연합뉴스 생방송), 교양(QBS 재난 안전 캠페인, QBS골든타임의 히어로, QBS 성공에세이, QBS 다큐 스페셜), 오락(QBS 뮤직Q) 등이 있다. 또한, 송출 중단된 임대채널로는 QBS+(2010년 8월), MBCNET(2010년 5월), tvN go(2013년 5월), #Love tbs(2014년 1월), GS SHOP(2018년 11월), QBS JTBC(2020년 1월)가 있다.

[그림 2-1] QBS Data 채널의 운영 방향

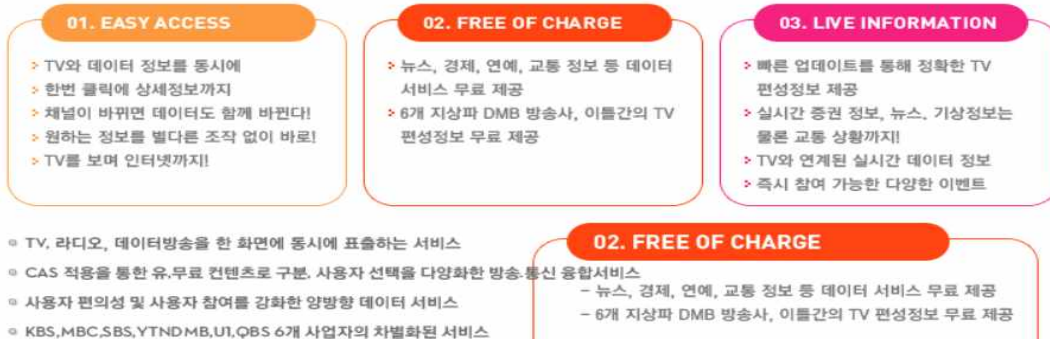


자료: 한국DMB

[그림 2-2] QBS Data 채널의 특징



- DMB2.O는 TV, 라디오, 데이터방송을 함께 즐길 수 있는 차세대 DMB 서비스입니다.
- DMB2.O는 지상파 DMB의 데이터방송을 활용한 양방향 데이터 서비스로써, 방송과 통신이 합쳐진 모바일 방송 웹 서비스입니다.
- 휴대폰, PMP, 네비게이션 등 모바일 기기를 통해 실시간으로 TV를 보며 프로그램 상세 정보 보기, 방송 참여 등 프로그램 연동형 서비스 및 날씨, 교통, 뉴스정보 등 폭넓은 데이터 서비스를 동시에 즐기실 수 있습니다.



자료: 한국DMB

4) YTN DMB 사업 현황 및 광고 매출액

한국DMB와 함께 또 다른 지상파DMB 사업자인 YTN DMB는 2005년 3월 지상파 DMB 사업자로 선정되어 동년 12월 YTN DMB 본방송을 개시하였다. YTN DMB는 2008년 6월 UBC, CJB, JTV, TBC, G1, JIBS의 지역 지상파DMB 송출을 개시하였고, 2010년 4월과 2015년 1월에 한국경제TV 및 롯데홈쇼핑에 채널을 임대하였다.⁷⁾

YTN DMB가 영위하는 목적사업으로는 지상파이동멀티미디어방송사업, 지상파이동멀티 미디어방송 송출대행사업, 방송프로그램 제작업, 프로그램 공급업, 데이터방송사업 등이 있고, 2021년 말 기준 임원 8인 등 총 30인의 임직원이 종사하고 있다.⁸⁾ YTN DMB의 모회사는 보도전문PP인 (주)와이티엔으로 YTN DMB의 28.52% 지분을 보유하고 있다.⁹⁾

YTN DMB는 YTN 수중계 약 74%와 자체편성 26%로 운영 중이며(지역민방의 경우 mYTN 수중계 80%, 자체편성 20%), 자체 프로그램으로 ‘혁신전문대학을 가다!’, ‘이럴 땐 이런 법’ 등이 있었으나 단기로만 운영하고 종방하였다.

YTN DMB의 2022년 총매출액은 2017년 62.3억 원에서 연평균 10.6% 감소한 41.2억 원 수준이다. 2022년 방송사업매출은 37.7억 원으로 총매출에서 약 91.6%를 차지하고 있으며, 2017년 이후 연평균 11.3% 감소하였다. 그러나 광고매출액은 역시 2022년 10.1억 원으로 전년에 비해 약 2억 원 정도 증가하였다. 한국DMB와 같이 총매출의 가장 큰 부분을 차지(40.2%)하고 있는 기타방송사업매출의 매출액은 16.6억 원 수준이다. 또한 YTN DMB는 2016년~2022년의 7년간 영업이익 및 당기순이익 모두 흑자를 지속하고 있는 상황이다.

7) 현재 채널임대 송출사업은 롯데홈쇼핑만 이루어지고 있음

8) 단, 방송산업실태조사 보고서(30인)와 YTN DMB의 영업보고서(24인) 간 차이 존재

9) 주요 주주로는 경남기업(주) 17.26%, 도로교통공단 13.63%, (주)지어소프트 9.84% 등이 있다.

〈표 2-18〉 YTN DMB 매출액 추이

(단위: 백만 원, %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	CAGR
YTN DMB 매출	6,229	5,782	5,305	4,411	3,979	4,119	-10.6
방송사업매출	5,823	5,452	4,963	4,063	3,603	3,773	-11.3
광고	1,384	1,169	1,099	876	873	1,070	-10.9
협찬	1,078	1,138	1,009	976	900	873	-4.4
방송프로그램판매	754	709	104	185	168	175	-31.3
기타방송사업*	2,607	2,436	2,749	2,026	1,661	1,655	-10.7
기타사업매출	407	331	343	348	377	346	-1.9

* 방송발전기금지원액(프로그램 제작지원), 기타 국고보조금 등
 자료: 방송통신위원회, 각 연도 방송산업 실태조사 보고서

〈표 2-19〉 손익·재무 현황

(단위: 백만 원)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
영업손익	1,218	998	1,371	503	61	95
당기순이익	1,319	1,158	1,455	598	133	322
자산총계	9,851	10,999	13,759	14,298	14,390	14,582
부채총계	1,233	1,282	2,637	2,576	2,487	2,109
자본총계	8,618	9,717	11,122	11,722	11,903	6,314

자료: 방송통신위원회, 각 연도 방송사업자 재산상황 공표집

2022년 YTN DMB의 방송프로그램비용은 29.5억 원이었으며 전년대비 1.65억 원 정도 감소하였다. 대체적으로 방송프로그램 구입비는 연간 3.6~3.7억 원 수준을 유지하고 있으나, 제작비는 2022년 27.8억 원 수준으로 지속 감소하고 있다.

〈표 2-20〉 방송프로그램비용

(단위: 백만 원)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
방송프로그램비용	3,706	3,770	3,158	3,117	3,118	2,953
제작비	3,335	3,405	2,794	2,753	2,755	2,783
구입비	371	365	364	364	363	170

자료: 방송통신위원회, 각 연도 방송산업 실태조사 보고서

YTN DMB는 현재 HD DMB, 스마트 DMB, TPEG(교통정보) 서비스를 제공하고 있다. YTN DMB는 2005년 12월 본방송 개시 이후 2011년 5월 스마트DMB 상용서비스, 2013년 7월 TPEG 서비스, 2016년 8월 HD DMB 방송을 개시하였다. 한편, YTN DMB의 채널 구성은 YTN(자체 운영, 비디오 채널, 종합채널)¹⁰⁾, YTN Data(자체 운영, 데이터 채널), 롯데홈쇼핑(임대, 비디오 채널, 홈쇼핑)으로 운영되고 있다. 주요 프로그램으로는 혁신전문대학을 가다!, 이럴 땐 이런 법, 구석구석 코리아, 녹색의 꿈, 힐링 다큐 1분, 수다학, YTN 시민데스크, YTN 스포츠 등이 있으나, 상당수의 프로그램은 기 종영된 상태이다.

5) 결합판매 지원 제외 중소방송사 재무 상황

현행 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」에서 규정된 방송광고 결합판매 제도의 지원 대상에서 제외되어 있는 중소 지상파방송사는 국제방송교류재단(아리랑국제방송), 국악방송, 도로교통공단(TBN한국교통방송) 3개 방송사업자이다.

우선 국제방송교류재단(아리랑국제방송)은 1997년 2월에 국내 개국, 1999년 해외 방송을 개시하였으며, 해외는 위성을 통해 송출(Intelsat, Hotbird, Astra)하고 있고, 국내의 경우 지상파(아리랑라디오)¹¹⁾와 유료방송 플랫폼을 통해 TV방송을 송출하고 있다.

국악방송은 2001년 3월 개국하여 지상파 라디오를 통해 국악방송 전문 프로그램을 제공하고 있으며, TBN한국교통방송(도로교통공단)은 1997년 개국한 이후 지상파 라디오

10) YTN 채널의 수중계(74%)를 중심으로 운영되고 있다.

11) 2002년 아리랑FM 제주 영어 FM, 지상파 DMB 라디오(서울 및 수도권) 제공

및 지상파DMB를 통해 교통정보 등을 송출하였으나 2015년 수도권 DMB 방송을 종료하여 현재에는 라디오 방송만 제공하고 있다.

3개사 중 광고 수익이 존재하는 방송사는 국제방송교류재단이며, 국악방송과 도로교통공단은 광고판매를 하지 않고 있다.¹²⁾ 국악방송의 경우 지원금 및 협찬, 프로그램 제공 및 판매수익('21년 기준 약 20억 원), 공연 등을 통해 수익을 창출하고 있으며, 도로교통공단은 지원금 및 협찬(2021년 기준 약 50억 원)이 수익의 대부분을 구성하고 있다.

<표 2-21> 국제방송교류재단의 주요 재무상황

(단위: 백만 원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	CAGR
매출액	50,808	50,828	57,072	54,085	56,359	63,388	2.6%
방송사업매출액	49,541	49,611	55,865	53,236	55,808	63,073	3.0%
광고매출액	3,815	3,157	3,359	3,901	3,757	3,588	-0.4%
영업이익	-3,999	-269	2,112	-609	-2,287	-774	-13.0%

자료: 방송통신위원회, 방송사업자 재산상황 공표집 각호

<표 2-22> 국악방송의 주요 재무상황

(단위: 백만 원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	CAGR
매출액	10,971	11,050	11,628	14,748	14,584	14,943	7.4%
방송사업매출액	10,510	10,546	11,432	14,347	6,918	7,267	-9.9%
광고매출액	-	-	-	-	-	-	-
영업이익	-33	2	-1	186	220	-130	-

자료: 방송통신위원회, 방송사업자 재산상황 공표집 각호

12) 방송광고 판매를 하고 있지 않기 때문이라도 해당 방송사들은 방송광고 결합판매 지원대상에 해당하지 않는다.

〈표 2-23〉 도로교통공단 주요 재무상황

(단위: 백만 원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	CAGR
매출액	260,912	265,491	247,822	277,096	304,324	339,216	3.9%
방송사업매출액	4,601	4,843	4,504	4,842	5,045	5,333	2.3%
광고매출액	-	-	-	-	-	-	-
영업이익	-15,550	-9,655	-37,347	-8,783	7,201	804	-

자료: 방송통신위원회, 방송사업자 재산상황 공표집 각호

2. 지역중소방송 지원정책 개선 논의 검토

1) 한국언론학회 「차기 정부의 미디어 정책 혁신 방안」 논의¹³⁾

2022년 2월 8일 한국언론학회 및 제주언론학회는 공동으로 차기 정부의 미디어 정책 혁신 방안을 제안하면서 지역방송 및 라디오 방송에 대한 지원 정책을 논의하였다. 해당 세미나에서는 우선 지역방송 발전기금 및 지역방송지원특별법 개선을 주장하였는데, 지역방송발전기금은 지역방송특별법에 의해 설치되었으나, 방송통신발전기본법에 따른 방송통신발전기금으로 운용되고 있다는(지역방송지원특별법 제7조 제4항) 한계를 주장하면서 지역방송지원기금은 지역방송지원특별법이 제정되면서 별도의 형태로 마련될 계획이었으나, 개정작업을 거치는 과정에서 방송통신발전기금에 편입되어 매년 기재부의 심사를 거쳐 축소되는 경향을 보이고 있다고 비판하였다.

13) 김동준(2022). 차기 정부의 미디어 조직의 방송 공적 가치 확대를 위한 정책방안, 한국언론학회·제주언론학회 공동 주최 특별세미나 발제문, 2022. 2. 8.에서 발췌 및 인용

〈표 2-24〉 지역방송발전기금 연도별 지원 내용 및 규모

(단위: 백만 원)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
프로그램 제작 지원	2,000	2,300	3,300	3,300	3,400	3,400	3,400	3,400	3,900	3,900
지역방송 콘텐츠 유통 활성화	-	-	400	400	400	400	360	360	400	360
지역방송 교육 및 인력 양성 지원	-	-	300	300	300	300	270	270	270	270
합계	2,000	2,300	4,000	4,000	4,100	4,100	4,030	4,030	4,530	4,530

자료: 김동준 (2022)에서 재인용; 방송통신위원회 (2023b)

이와 같은 상황에서 지역방송 지원 정책으로 지역방송발전기금의 현실적 활용이 필요하며, 이를 위해 기금 용도와 범위가 재설정되어야 하고, 이를 특별법 개정 사항으로 반영해야 한다고 제안하였다. 방송통신발전기금과 구별되는 지역방송발전기금을 별도로 설치하여 운용하는 것을 검토할 필요가 있다고 하면서, 지역방송특별법 개정 사항으로 기금의 설치 및 구성과 관련된 사항 신설, 지역방송발전기금은 2019년 이상민의원 지역방송특별법 개정안과 같이 정부 출연금, 타 기금 전입금, 기부금, 기금 운용 수익금 등으로 조성될 수 있다고 강조하였다. 한편, 특별법의 형태가 아니라 일반법으로 지역방송 발전을 위한 조항을 마련하는 것도 고려할 수 있는데 김성수의원 방송법 전부개정법률안(2019. 7.29) 제80조(지역방송발전의 지원)부터 제84조(지역방송발전위원회의 직무 등)의 내용을 참고하여 지역방송발전지원특별법의 방송법 편입도 고려될 수 있다고 주장하였다.

한편, 해당 세미나에서는 라디오 방송 활성화를 위해 라디오 진흥기구 및 기금 설치도 같이 제안했다. 현재 국내에는 라디오 매체의 진흥과 지원을 위한 전담기구나 기금도 부재한 상황인데, 2020년 방송통신위원회에 지상파라디오진흥자문위원회가 한시적으로 활동하였고, 2020년 7월 ‘라디오 진흥을 위한 정책건의서’를 제출한 바 있으나, 이후 큰 변화는 없는 상황이다. 국내의 경우에도 영국의 사례¹⁴⁾와 같이 라디오 지상파 방송 활성화를 위한 전담 위원회를 설치하여야 한다는 주장이다.

2) 한국방송협회 「지상파방송사 규제개선 건의과제」 논의¹⁵⁾

한국방송협회는 2022년 7월 11일 지상파 방송 활성화를 위해 방송통신위원회에 규제 개선을 건의하는 보고서를 제출한 바 있다. 해당 보고서는 지상파 방송사업 전반에 대한 규제 개선 필요성을 역설하고 개선 방안을 제시하였는데, 이 중에는 라디오 방송과 지역방송 활성화를 위한 제도 개선 방안도 포함되어 있다.

우선 지역방송 활성화와 관련해서는 지역방송의 재정 위기가 심화되고 있음에도 정부의 진흥·지원 제도가 미흡하다고 지적하면서 기금 지원 등은 현실에 비해 턱없이 부족한 수준이며(21년 제작비 지원 40여억 원 동결), 일부 지역민방을 제외한 대부분의 지역 방송은 재정위기에 직면해 현실적 도움이 절실하지만, 정부지원은 수 년에 걸쳐 지역방송 전체 지원에 고작 약 40여억 원 수준만으로 유지하고 있다고 문제를 제기한다.¹⁶⁾ 또 다른 문제점으로 지역방송 현실을 무시한 강한 지상파 규제 강제 및 개선 실천이 부재하다고 지적한다. 지역방송은 수많은 지상파 규제를 강제 받고 있는데, 광고규제(형식, 정량, 판매 등), 편성규제(외주, 장르 등), 소유겸영규제, 과태료 처분(예: 재난방송) 등 전반의 현실적 개선이 절실히 필요하다고 강조하였다. 기금납부 역시도 CJ나 포털 등과 달리 지역방송에는 지속 부과되는 현실과 지원을 받아야 할 대상이, 오히려 지원을 위한 기금조성에

14) 라디오방송의 진흥기구 설립으로 라디오방송의 활성화를 도모한 대표적인 국가는 영국이라고 할 수 있는데, 영국의 디지털문화미디어스포츠부(Department for Digital, Culture, Media & Sport, DCMS)는 2021년 10월 21일 정책페이퍼(policy paper) ‘Digital radio audio review’를 통해 라디오와 오디오를 동일 선상에 놓고 있으며, 라디오와 오디오의 가치를 중요하게 판단하고 있다. 해당 보고서에서는 청취자가 일찍부터 라이브 라디오를 듣는 습관을 개발하는 것이 라디오 방송의 활성화에 중요함을 강조하였다. 이에 영국 라디오 산업은 젊은 청취자의 변화하는 요구를 해결하기 위해 Global Player와 같은 온라인 오디오 플레이어를 개발했으며 BBC는 BBC 사운드를 더욱 발전시킨 바 있다.

15) 한국방송협회(2022). 「방송통신 분야 규제개혁 과제 발굴 관련 검토 의견」에서 발췌 및 인용

16) 방송협회는 타부처 소관인 아리랑방송(21년 230억 원), 국악방송(21년 64억 원), 언론중재위(21년 127억 원) 등에도 수십, 수백억을 지원하면서 주무 지원대상인 지역방송에는 지특법 조항이 무색할 정도로 매우 형식적인 미흡한 수준이 지속되고 있다고 주장하였다.

기여해야 하는 모순이 발생하고 있다고 주장하였다. 또한 지역방송의 지속가능과 미래 발전을 위한 중장기 정책방안이 부재함을 문제점을 제시하였다. 지방자치분권 정책 추진과정에서 지역방송 정책은 배제되어 온 현실과, 지역 방송은 지역분권정책의 중심 영역에서 중요한 역할이 필요하지만 지역종합정책개발 과정에서 외면되어 온 현실에 대해 주무부처나 지방자치단체 모두 적극적 고려가 없었다고 언급하며, 방통위 산하 법정위원회인 지역방송 발전위원회가 있지만 3개년 단위의 계획 설정 정도만 제안할 뿐, 정책 결정과정에는 근본적으로 배제되어 지역방송발전에 기여하기 힘든 구조라는 문제점을 강조하였다.

한국방송협회는 이와 같은 문제점을 개선하기 위해 첫째, 지역방송 진흥·지원 확대 및 지원액 현실화, 규제 개선 합리화를 제안하였다. 이를 위해 지역방송발전지원특별법의 지원 실효성 확대를 위한 법체계 강화 및 의사결정체계를 개선할 필요가 있다고 주장하였다. 또한 지역 콘텐츠 제작지원 다양화 및 지원액 증액 등 지역방송 활성화 방안 추진이 필요하고 지역방송의 경영위기를 고려, 정부광고 수수료 유예·인하, 기금납부 유예·인하를 전면 적용하여야 한다고 하였다. 또한 불필요한 지역방송 지상파 강제 규제를 전면 개선할 필요가 있다고 강조하였다. 지역방송 활성화를 위해 관성적(경로적) 악성 규제·차별 규제 철폐가 필요하며, 특히 광고·협찬 허용 확대, 외주비율폐지, 소유 겸영규제 개선 등 적극적 개선 노력과 실천이 필요하다고 지적하였다.

둘째로 지역방송이 미래지역협력모델에서 중심적인 역할을 하도록 적극 지원하는 것을 제안하였다. 지역방송이 주요 지역 주체들과 협력모델을 추진할 수 있는 기반을 제공하고 지원을 확대하여야 하는데, 예컨대 지역방송(미디어), 지방정부, 지역거점대학, 지역기반기업(공기업 및 특구, 전통시장 포괄) 등이 적극적인 협력모델을 구축하고 실천할 수 있도록 정부와 지자체가 기반을 제공하고 지원을 확대할 필요가 있다는 것이다. 지방자치분권 정책 과정에서 지역방송의 적극적인 역할을 부여하고, 현실적인 지원과 진흥으로 지역방송이 지역전반의 발전에 기여할 수 있는 체계 마련과 강력한 실천이 필요하다고 강조했다.

라디오 방송의 현실적 문제점에 대해서는 첫째 지상파 라디오 방송이 미디어 환경 변화를 반영하지 못한 강력한 지상파 규제가 일괄 적용되고 있다고 지적한다. 라디오는 지상파 TV와 동일한 강도의 지상파 규제 전반을 적용 받고 있으며, 청취형 미디어인 라디오에 맞지 않는 지상파 편성·심의규제, 광고규제, 책무 등 매체 특성을 고려하지 않고 규제 전반이 강제 적용되고 있다는 것이다. 특히, 광고 관련 규제는 매체간 경쟁 심화로

라디오 전반의 매출 급락이 이어지고 있지만, 신유형광고 도입이나 협찬제도 개선도 없이 지상파 기준의 관성적 규제가 유지·적용되고 있다고 지적한다. 따라서 라디오는 청취를 중심으로 하는 매체이므로 이에 적합한 규제 합리화가 필요하다고 강조한다.

두 번째 문제로 새로운 미디어 환경에 적합한 라디오 혁신 정책이 부재하다는 것이다. 전통적인 라디오 기기를 통한 청취는 줄어들고, 스마트폰이나 차량에서 라디오를 청취하는 비중이 늘어나고 있지만, 라디오 혁신을 위한 제도적 지원책은 매우 부족한 현실이라는 것이다. 이에 따라 국민 대부분이 사용하는 스마트폰에서 라디오를 보다 쉽게 들을 수 있도록 라디오 통합 디지털 플랫폼 청취환경 구축이 필요하다고 강조한다. 또한, 자동차 라디오 청취 안정화 및 미래 혁신을 위한 커넥티드카FM 개발 및 지원이 필요하다고 주장하였다.

셋째, 라디오 진흥지원을 위한 라디오 정책 전담 기구가 미비하다는 지적이다. 라디오의 특성과 강점을 살려 라디오 산업 활성화를 목적하는 진흥 및 지원 정책개발, 신사업 추진 등을 전담할 수 있는 전문기구가 부재함은 물론 기금을 통한 라디오 방송 프로그램 제작 지원 사업 등도 재원 지원 부족이 심각한 상황이라는 것이다.

한국방송협회는 이와 같은 라디오 방송에 대한 지원 정책의 문제를 극복하기 위한 정책 제안으로 첫째, 청취형 미디어인 라디오 맞춤형 규제 개선이 필요하다고 주장하였다. 청취형 미디어에 대한 강력한 편성·심의규제는 현실성 있는 수준으로 대폭 조정이 필요한데, 예를 들어 라디오 광고심의의 표현 제한 등은 매체력을 고려한 현실화 반영이 필요하다는 것이다. 또한 라이브리드 및 타이틀스폰서쉽 허용이 필요하고, 라디오 방송 광고 금지품목 완화 등을 통해 라디오방송이 안정적 재원을 구축할 수 있도록 개선이 필요하다고 주장하였다. 이 외에 재난방송 등의 책무는 라디오에 맞는 간결하고 속보성을 높인 전달방식으로 개선하고 AM과 표준 FM의 역할 재설정을 통한 라디오 방송국의 AM 운영 자율성 제고를 건의하였다.

두 번째 제안으로 새로운 미디어 환경에 최적화된 라디오 혁신 서비스 환경 구축 필요성을 제기하였다. 스마트폰 라디오 통합 플랫폼 구축으로 스마트 환경에 최적화된 라디오 청취 환경을 혁신하고 해외 주요국의 커넥티드카 FM 서비스 벤치마킹으로 자동차 라디오 청취 서비스를 혁신하여야 한다고 주장하였다.

셋째, 라디오의 지속가능성과 미래 혁신을 위한 적극적 진흥 정책 추진이 필요하다고

제언하였다. 라디오 진흥·지원을 위한 ‘라디오발전지원특별법’ 제정 및 ‘라디오혁신기구’의 설립·운용을 제시하였고 라디오 프로그램 제작 지원 확대와 중장기 발전을 위한 로드맵 마련 및 예산 확보를 요청하였다.

넷째, 중소라디오방송에 대한 지원 확대 필요성을 강조하였다. 현재 방송통신발전기금을 통한 중소라디오 방송 프로그램제작비를 직접 지원 사업은 지원 규모가 타 매체에 비해 상대적으로 미약하고, 또한 취약매체 지원을 위한 방송광고결합판매 제도에 대한 논란이 많은 상황이라고 하면서, 뚜렷한 개선방안 마련이 없는 상황에서 공적 지원 체계가 변화될 경우 중소라디오방송사는 경영상의 위기를 맞게 되고 이에 따라 사회적 여론의 다양성에 심각한 위협을 끼칠 수 있다고 주장하였다. 이에 따라 단기적, 중장기적인 방안과 정책 마련 필요성을 강조하였다.

다섯째, 중소라디오 방송사를 위한 특별법 제·개정 필요한데, 「라디오발전지원특별법」을 제정하여 지원하는 방안이 있지만 먼저 기존 「지역방송발전지원특별법」을 개정하여 중소라디오방송사를 지원할 수 있도록 하는 방안을 제안하였다. 이를 위해 구체적으로는 방송통신발전기금을 통한 중소라디오방송사의 방송 프로그램 제작 지원 확대, 라디오 진흥기구 설립 등 구체적인 지원, 진흥 계획 수립 등을 제안하였다.

라디오 방송에 대한 직접적인 지원 정책은 아니나, 라디오 방송의 한계로 간주되는 AM 방송국 운영 현실화 역시도 한국방송협회에서 제안하였다. 간략하게 인용하면, 현재 AM 방송국은 AM 방송프로그램 중계 목적으로 표준FM 방송국을 함께 운영하고 있는데, 특별한 경우를 제외하고 대부분의 라디오 청취자들은 음질이 좋은 표준FM 방송을 선택하여 라디오 방송을 청취하고 있기 때문에 과거와 달리 AM 방송에 대한 소구력이 상당히 감소된 상황이다. 그러나 AM 방송은 FM 방송에 비해 출력이 큰 AM 송신소를 유지하는데 안테나·송신시설 관리비용, 전기료 등 상당히 많은 비용이 소요될 뿐더러 도시 개발에 따라 점점 가까이 건설되는 주거지역으로 인해 전자파 위험 등 주민 혐오시설로도 잦은 이전 또는 폐소 민원을 받고 있는 상황이다. 또한 송신기를 포함한 송신소 장비와 시설이 노후할 경우 적지 않은 규모의 신규 투자도 감당해야 하기 때문에, 이러한 이유로 인해 AM방송국의 폐소를 검토 중인 방송사가 다수 있는 상황이다. 따라서 청취자가 없는 AM방송국 유지를 위한 신규투자는 비효율적이므로, 규제 당국이 AM 폐소를 긍정적으로 접근해야 한다는 것이다. 이를 통해 라디오 방송사들의 비용 부담을 완화하여 재정난을 극복할 수 있게 하여야 한다는 주장이다.

제4절 해외 방송광고판매제도 및 지역·중소방송지원 정책

본 절에서는 독일과 덴마크, 네덜란드, 프랑스의 방송광고 판매 제도의 법적근거와 유형, 현황 등을 조사하고, 지역·중소방송지원정책도 살펴보았다.

1. 독일의 방송광고 결합제도

1) 독일 광고시장 현황

독일경제는 2019년부터 코로나19와 우크라이나전쟁 여파와 독일기업이 최종제품 생산을 위해 중국에서 수입해야 하는 부품과 생산재료 수급에 차질이 발생하여 1970년대 석유파동 이후 최저 수준의 저성장과 인플레이션을 겪고 있다. 이러한 경기변동 여파로 독일 광고 시장도 소비위축에 따른 시장 불황의 늪에서 빠져나오지 못하고 있다.

통상 독일에서 광고시장현황에 대한 통계는 닐슨(Nielson)과 독일광고산업중앙협회(ZAW, Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft)에서 발표하는 자료를 복수로 활용한다. 독일광고산업중앙협회가 전체 매출액에서 광고판매대행수수료와 복수판매 및 선결재에 따른 할인율 등을 모두 고려하여 실질수익(Netto)을 기준으로 총매출액을 산정하고 있다면, 닐슨은 각 미디어에서 공시하는 광고단가와 광고총량을 기초로 명목수익(Brotto) 총매출액을 산정하기 때문에, 양 쪽의 광고통계에는 차이가 발생한다. 닐슨의 통계가 안정성이 장점이라면, 독일광고산업중앙협회 통계는 일부 불안정성은 있지만, 시장변화를 잘 반영하고 있다는 평가를 받는다(Moebus & Heffler, 2023, p.2).

독일광고산업중앙협회(ZAW)가 발표한 2022년도 매체별 광고매출액 통계에 따르면, 2019년 이후 계속해서 줄었던 광고매출액은 2022년부터는 회복세를 보이고 있지만, 전년대비 매출액은 -0.6% 감소한 256억8770만유로에 머물렀다, 독일광고산업의 매출액 가운데 약 46%가 온라인 영역에서 발생하였으며, 이어서 종이신문매출액이 전체의 20.7%, 실시간TV매출액이 전체의 15.6%, 디지털신문매출액이 전체의 8.7%, TV스트리밍 서비스(VOD)매출액이 전체의 5.1%순이었다. 인터넷을 이용한 미디어서비스인 TV스트리밍서비스와 디지털신문, 라디오스트리밍서비스를 모두 온라인매출로 포함할 경우, 전체 미디어매출액의 60.18%가 온라인 영역에서 발생했다.

〈표 2-25〉 독일광고산업중앙협회가 조사한 매체별 광고매출 현황(2020~2022)

(Netto**, 단위: 백만 유로)

광고매체	2020	2021	2022	전년대비 증가율(%)
TV(라이브)	4,012.0	4,341.0	4,018.2(15.64%)	-7.4
TV(스트리밍)	883.0	1,146.0	1,303.0(5.07%)	13.7
우편DM	2,582.7	2,566.8	2,604.5(10.14%)	1.5
옥외광고	988.0	1,071.1	1,156.9(4.5%)	7.9
라디오(Live)	713.0	706.7	717.0(2.79%)	1.5
라디오(스트리밍)	65.0	84.0	96.6(0.38%)	15.0
영화관	19.4	22.9	50.2(0.19%)	119.5
온라인	9,953.9	11,616.4	11,824.3(46.03%)	1.8
신문(디지털)	1,778.6	2,143.1	2,236.6(8.7%)	4.4
신문(종이)	5,487.4	5,507.6	5,316.5(20.69%)	-3.5
합계	23,784.4	25,833.1	25,687.7(100%)	-0.6

자료: ZAW, 2022(Moebus & Heffler, 2023, p.2에서 발췌재인용)

반면 시장조사기관인 닐슨(Nielsen)의 독일 광고 시장 통계는 전년대비 -3.4% 수준인 367억1410만유로의 총매출액이 발생했고, 이 가운데 46.7%가 TV영역에서 발생했으며, 그 다음으로는 신문으로 13.8%, 이어서 온라인영역이 12.24%순이었다. ZAW 통계와는 다른 추이를 보였는데, 이는 ZAW통계는 실질 광고집행액을 기준으로 산출한 통계라면, Nielson은 이용률을 기반으로 추정한 광고매출액이라는 점에서 차이가 있다.

〈표 2-26〉 시장조사회사 닐슨이 집계한 매체별 광고매출 현황(2021~2022)

(Netto**, 단위: 백만 유로)

광고매체	2021	2022	전년대비 증가율(%)
신문	5,305.0	5,067.9(13.8%)	-4.5
잡지	2,895.6	2,824.3(7.69%)	-2.5
옥외광고	2,554.9	1,735.1(4.72%)	2.1
TV	18,139.9	17,146.4(46.7%)	-5.5
라디오	1,927.7	1,916.0(5.22%)	-0.6
온라인	4,674.7	4,493.7(12.24%)	-3.9
영화관	44.1	96.5(0.26%)	118.8
우편DM	2,476.0	2,560.6(6.97%)	3.4
합계	38,017.9	36,714.1(100%)	-3.4

자료: Nielson, 2023(Moebus & Heffler, 2023, p.3에서 발췌재인용).

독일 주요 방송광고 판매 대행 회사(미디어랩)의 매출액을 살펴보면, 2021년도 매출액은 코로나19가 심각했던 2020년과 비교해서 비교적 회복세를 보였다. 그러나 라디오에서는 매출액이 감소하고 있음을 알 수 있다. 매체별로는 같은 상업방송이더라도 예능프로그램과 전문편성채널이 더 많은 SevenOneMedia의 매출액 상승세가 보도전문채널과 종합편성채널이 더 많은 IP Deutschland보다 많았다. 공영방송인 ARD와 ZDF의 매출액 변화도 조금 차이가 있었는데, ARD가 3년만에 방송광고 매출액이 증가했지만, ZDF는 약간의 성장에만 머물렀다.

〈표 2-27〉 독일 주요방송사 방송광고 총매출액

(단위: Brutto, 백만유로)

방송사/대행사	1991	2011	2018	2019	2020	2021	20/21변화 (%)
ARD	762	267	324	299	299	354	18.6
ZDF	718	233	294	281	271	282	4.0
SevenOneMedia		4,758	6,396	6,358	6,091	6,815	17.0
- ProSieben	165	1,943	2,427	2,404	2,337	2,697	15.7
- Sat.1	802	1,974	2,179	2,052	1,959	2,143	9.4
- kabel eins		783	1,127	1,167	1,068	1,160	14.9
IP Deutschland		3,818	5,128	5,355	5,481	6,357	9.5
- RTL	1011	2,544	3,025	3,061	3,119	3,456	9.0
- Super RTL		283	320	355	329	34	8.7
- VOX		892	1,443	1,488	1,535	1,938	9.8
- n-tv		100	191	213	149	174	13.4
RMS		391.7	422.1	419.9	396.7	391.7	-1.3

자료: Media Perspektiven, 2022, p3, p.12; Media Perspektiven 2020, p3, p.12; Media Perspektiven 2013, p3, p.12

2) 방송 광고 규제 근거

(1) 일반 원칙

독일의 방송광고정책은 방송정책의 일부분으로 연방제에 따라서 주정부가 관할한다. 주정부는 방송규제와 진흥업무를 공영 방송과 민영 방송에 따라 다르게 적용하는데, 공·민영 이원 방송체제에서 독일의 공영 방송은 다양한 프로그램을 통해서 공익을 대변하고, 사회적으로 다양한 여론이 형성될 수 있도록 공적임무(oeffentliche Aufgabe)가 있으며, 이러한 공적임무를 수행할 수 있도록 기초재원으로 방송분담금(Rundfunkbeitrag)을 보장받는다. 또 제한적이지만 광고와 기타 수입을 통해서 부족한 재원을 충당할 수 있다. 이러한 공영방송은 방송의 공정성과 공공성, 다양성을 실현하기 위해 감독기구로 방송평의회(Rundfunkrat)가 구성되어 있다. 방송평의회는 정당과 직능단체, 사회문화단체의

대표자로 구성되며, 주정부의 직접적인 규제를 받지 않으면서 자율적으로 공영방송의 책무를 수행할 수 있도록 규제한다. 반면 민영 방송은 주정부가 설치한 주매체청(Rundfunkanstalt)에 의해 규제와 감독을 받는다.

독일의 방송법은 연방차원에서는 16개 주정부가 체결한 미디어국가협약이 적용되며, 이 국가협약에 따라서 방송광고의 내용과 형식, 금지행위가 규정된다. 독일의 미디어국가협약 제39조에 따라서 독일 공영방송은 평일과 토요일에만 주시청시간대인 저녁 8시 이전까지 하루 평균 20분 광고가 허용된다. 만일 허용된 광고시간보다 적게 광고할 때는 5분에 한해서 다른 날 광고를 더 할 수 있다. 반면 민영방송은 미디어국가협약 제70조에 따라서 광고시간 총량을 제한받는다. 민영방송은 6시부터 18시, 18시부터 23시, 23시부터 24시 사이에 총 방송시간의 20% 이내로 방송광고를 송출할 수 있다. 독일은 방송을 송출하는 네트워크에 따라서 플랫폼별 인허가를 달리하는 규제를 하지만, 채널에 대해서는 수평규제를 하기에 지상파채널이나 케이블채널, 위성채널의 차등적인 광고 제한은 없다.

미디어국가협약 제8조는 제1항에서 다음과 같이 방송광고와 관련한 금지원칙을 정하고 있다.

- 첫째, 방송광고는 인간의 존엄성을 침해할 수 없다
- 둘째, 방송광고는 성별, 인종이나 민족, 국적, 종교나 신앙, 장애, 연령 그리고 성적 지향과 관련한 차별을 내포하거나 진흥하는 내용을 포함할 수 없다.
- 셋째, 소비자의 이익을 침해하거나 기만하는 방송광고를 할 수 없다.
- 넷째, 건강과 안전, 환경보호를 위협하는 방송광고를 할 수 없다(이상 제8조제1항).
- 다섯째, 광고나 광고주는 프로그램의 내용이나 편성에 개입할 수 없다. 이는 텔레쇼핑의 운영자에게도 해당한다(제8조제2항).
- 여섯째, 광고나 텔레쇼핑은 지나친 음주를 권장하는 주류광고를 할 수 없다(제8조제10항) 등이다.

이 원칙은 TV방송광고지침에 그대로 반영되는데, TV방송광고지침 제2조 제1항은 미디어국가협약 제8조 제1항에서 제4항까지 정하고 있는 규정과 관련하여 방송광고와 텔레쇼핑은 소비자의 권리를 보호하고 환경을 보호할 것으로 의무화하고 있다. 제2조 제2항은 광고주로부터 프로그램 기획과 제작, 편성의 자유를 보장하고, 광고주가 프로그램

내에서 광고배치에 영향을 주거나 간섭할 수 없도록 했다. 제2조 제3항은 청소년보호와 담배광고금지, 의약품이나 건강보조식품의 광고를 금지했다. 제2조 제4항은 주류광고의 제한적 허용에 대해 정하고 있고, 제2조 제5항은 광고로부터 청소년을 보호할 수 있도록 청소년보호지침을 준수할 것으로 명시하고 있다.

독일에서 방송광고 판매를 위한 별도의 법령은 없으며, 독일 상업(Handelsgesetz)에 따라 설립된 유한회사(GmbH) 혹은 주식회사(AG)가 광고판매업을 할 수 있다.

독일의 주지방매체청연합의 허가 및 감독위원회인 ZAK(Kommission fuer Zulassung und Aufsicht)는 조직 내에 방송 허가 및 광고 분야 수임관(Beauftragte fuer Programm und Werbung)을 별도로 두고 있으며, 이 조직이 민영방송의 협찬 및 광고의 감독과 심의를 맡고 있다.

협찬고지의 위반사항은 협찬된 방송 프로그램의 시작과 끝에 협찬주를 알리지 않은 경우, 허가될 수 없는 협찬주가 프로그램을 협찬하여 방송한 경우이다. 간접광고 및 협찬 규정 위반은 500,000유로까지의 범칙금을 부과할 수 있는데, 규정 위반을 처벌하기 위해서 방송면허를 교부한 주의 주매체청이 담당하며, 행정소송 시 해당 행정기관은 나머지 주매체청에 재판의 시작을 즉각적으로 알려야 한다. 위반사항에 관한 관련소송이 규정에 의하여 여러 주(州)에서 동시에 열리게 될 경우, 관련 주매체청은 어떤 관청이 재판을 계속 진행할 것인지에 대한 문제를 표결을 통해 결정할 수 있다. 특히 전국을 대상으로 하는 방송 채널의 운영자에게 허가를 교부한 주(州)의 주매체청은 방송국가협약의 규정들에 대한 법적 위반에 따른 기소와 함께 규정 위반에 있어서 법적인 판결을 해당 방송사가 자신의 방송 프로그램을 통하여 송출하도록 결정할 수 있다.

(2) 간접광고, 중간광고, 협찬

미디어국가협약 제2조 제2항은 광고와 협찬, 간접광고 및 은폐광고에 대한 개념을 규정하고 있다. 은폐광고와 간접광고의 차이는 방송 프로그램 내에서 제시되거나 언급되는 상품, 서비스를 프로그램 전후에 광고로 표시하여 시청자에게 미리 알렸는지에 따라 크게 구분되며, 표시기준이 정확성 차이이다. 제품배치의 허용과 금지의 기분은 '은폐' 여부에 따르고 있다. 미디어국가협약에서 계속 금지하고 있는 불법적인 은폐광고

(Schleichwerbung)는 상품이나 서비스가 프로그램에 의도적으로 광고적 효과를 위해 제시되지만, 시청자에게 광고 포함 여부를 알리지 않아 시청자에게 혼동을 줄 수 있을 경우이다.

독일에서 간접광고(Produktplatzierung)와 협찬(Sponsoring)은 미디어국가협약 제8조에 구분되어 세부적으로 규정하고 있다. 협찬의 경우 협찬주는 어떠한 형태로도 프로그램 내에 협찬주 상품이나 서비스 행위를 표현하거나 제시할 수 없고, 협찬 고지는 독립적으로 프로그램과 분리되어 프로그램 시작 이전이나 프로그램 종료 직전에 알릴 수 있다. 즉 협찬은 협찬 고지만 할 뿐, 상품이나 로고, 의상특허를 프로그램에서 드러낼 수 없다. 반면 간접광고는 프로그램에서 광고주의 상품이나 로고, 서비스, 특허 의상을 드러낼 수 있으며, 이와 같은 간접광고 포함 여부를 시청자에게 미리 프로그램 전후에 알리는 형태이다. 독일의 방송법규는 협찬과 간접광고를 명확하게 구분하고 있다. 그러나 간접광고와 관련해서는 제품배치(Produktplatzierung)라고 명시하고 있음에도 불구하고, 제품의 기능이나 효용을 프로그램에서 설명하거나 시연하는 행위가 자주 등장하고 있는데, 이에 대한 효과적인 규제가 필요하다는 주장도 있다. 협찬 및 광고, 그리고 간접광고에 대한 시청자 고지 방식은 서로 다르다. 광고의 경우 광고(Werbung)의 Werbung, 간접광고(Produktplatzierung)의 경우 P 및 제작지원(Produktionshilfe)의 경우 P, 협찬(Sponsoring)일 경우 Sponsoring으로 표시하여 프로그램 시작과 끝, 그리고 중간광고 이후에도 다시 알려야 한다.

방송 협찬과 관련하여 양대 공영방송인 ARD와 ZDF 그리고 민영방송 규제기구인 주매체청은 방송사에 필요한 자체적 지침을 각각 마련하여 시행하고 있다. 독일의 공영방송은 제13차 방송텔레미디어국가협약 개정 후 2010년 3월 12일부터 광고, 협찬, 게임 그리고 상품협찬(간접광고)에 관한 가이드라인을 개정, 시행하고 있으며, 그 취지를 프로그램 편성의 독립성을 지키고 시장의 경쟁에 대하여 중립성을 지키기 위한 것으로 설명하고 있다. 민영방송 지침은 14개 주지방매체청이 공동으로 텔레비전 광고, 간접광고, 협찬 및 홈쇼핑에 관련된 지침을 정한 것으로 2010년 2월 23일부터 적용된다. 특히 광고, 간접광고, 협찬에 대한 개념을 구분하여 규정하고 있다.

미디어국가협약 제9조에 따르면 독일의 경우 원칙적으로 종교행사(예컨대 가톨릭교회 미사나 개신교 예배 등)와 어린이프로그램을 제외한 모든 프로그램에 중간광고가 허용

된다. 중간광고는 프로그램 전개에 영향을 줄 수 없으며, 자연스럽게 배치되어야 한다. 스포츠경기는 예외로 한다. 영화와 다큐, 보도전문채널은 최소 30분 간격으로 중간광고가 가능하다.

(3) 방송광고 금지품목

독일에서 광고가 금지된 주요 분야는 다음과 같다.

첫째, 정당광고는 선거기간 동안 한시적으로 허용된 범위를 제외하고 금지된다.

둘째, 건강한 식생활 유지를 위해서 식료품의 생산과 가공, 유통에 대한 광고는 제한적으로만 허용하고 있으며, 방송에서는 금지하고 있다.

셋째, 마약과 향정신성 약품에 대한 광고를 금지하고 있다. 특히 주류와 알코올이 함유된 청량음료에 대한 광고를 제한하고 있다.

넷째, 독일에서 자동차를 광고하기 위해서는 반드시 해당 차량의 연비와 이산화탄소 배출량을 공지하도록 하고 있다. 이 규제는 1999년 유럽연합에서 정한 자동차광고 시 연비와 이산화탄소배출량의 공지에 대한 지침을 국내법에 구체화한 것이다.

다섯째, 2006년12월29일 개정된 연초법(Tabakgesetz)에 따라서 담배광고는 금지되었다. 이는 유럽연합의 지침을 개별회원국의 법률로 정비한 것이다. 금지대상은 TV와 라디오 뿐만 아니라 신문과 인터넷에서도 적용된다. 예외적으로 연초생산과 관련한 신문이나 출판물은 광고가 허용된다. 이에 따라서 방송에서의 연초산업의 스폰서링도 금지된다. 연초광고가 허용되는 범위는 옥외광고와 18시 이후 영화관에서뿐이다.

여섯째, 의약품의 경우에는 치료제광고법(Heilmittelwerbegesetz)에 따라서 광고가 정해져있다. 치료제광고법은 일반적인 의약품뿐만 아니라 미용제품, 통증에 사용하는 일반적인 민간치료제까지 모두 포함하고 있다. HWG는 일반광고와 전문 광고를 구분하여, 일반인에게는 광고를 금지하지만, 전문잡지나 전문매체에 대해서는 광고를 허용하고 있다. 2005년 법 개정 이후 '질병목록'을 작성하여, 해당 질병을 치유하기 위해 사용하는 모든 치료제는 일반에 대해 원칙적으로 광고를 금지했다. 그러나 '질병목록'에 포함되지 않는 경우에는 광고를 허용하고 있다. 이와 관련하여 병의원의 직접적인 광고는 인쇄매체는 물론 방송매체에서 금지한다.

이와는 별도로 독일의 미디어국가협약 제8조는 금지된 광고행위에 대해서도 구체적으로 정하고 있다.

첫째, 은폐광고와 주제배치광고는 금지된다(제8조제7항).

둘째, 제품배치를 통한 간접광고의 경우에도 광고주가 제품을 배치하면서 프로그램 구성이나 독립성에 영향을 미쳐서는 안 되며, 프로그램에서 배치된 제품을 소비자가 판매나 구매, 임차, 임대를 특별히 암시하여서 소비자를 자극해서는 안 된다. 특히 프로그램에 배치된 제품의 기능이나 효용을 설명해서는 안 된다(제8조제7항). 또한 제품배치의 경우에 프로그램 내용에 영향을 미칠 수 있을 정도로 두드러지게 부각시켜서도 안 된다.

셋째, 뉴스와 시사프로그램에 송출되는 방송광고와 홈쇼핑에는 사람(인물)이 등장해서는 안 된다(제8조제8항).

넷째, 정치적, 세계관적, 종교적 신념을 표현하는 광고는 허용되지 않는다(제8조제9항). 예외적으로 선거기간 중에만 선거법에 따라서 정당광고가 허용된다.

다섯째, 알코올이 포함된 주류의 경우에는 방송광고와 홈쇼핑에서 과도한 음주를 표현하는 광고를 해서는 안 된다(제8조제10항).

여섯째, 예매(미사)와 어린이프로그램에는 중간광고가 허용되지 않는다(제9조제1항).

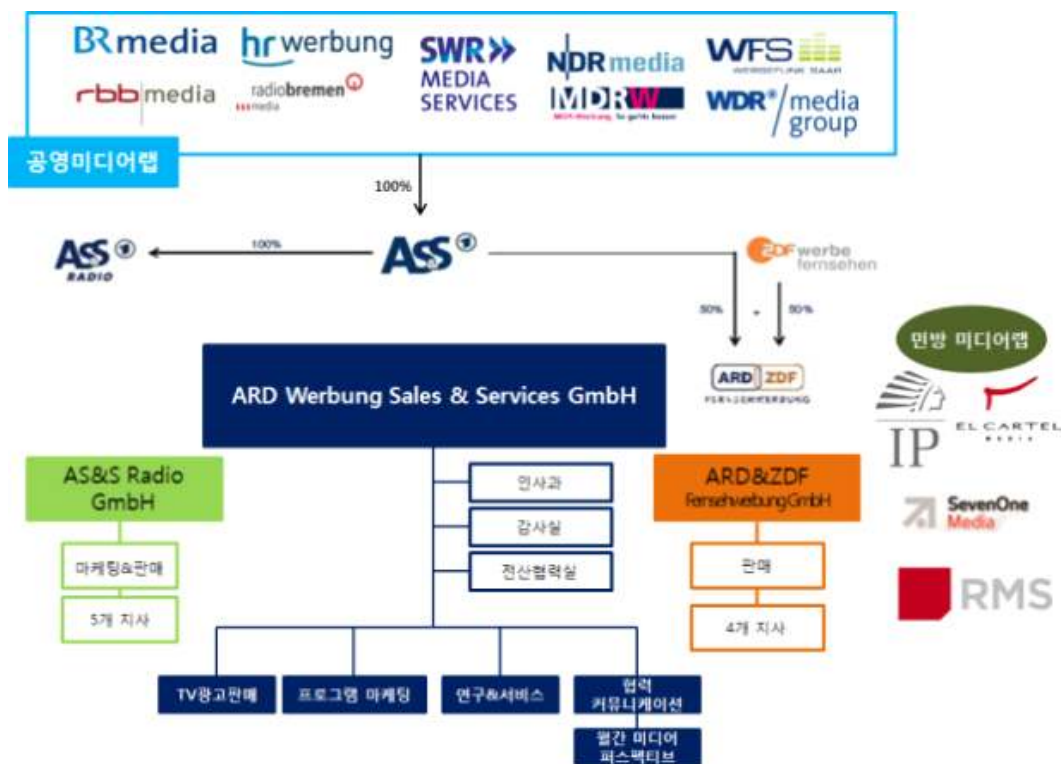
3) 결합판매 제도 개념, 법적 근거 및 영역

독일에서 결합판매에 대한 법적 정의나 별도의 법령은 없다. 결합판매는 사업자간 필요에 따라서 실시하고 있다. 일반적으로 독자적으로 방송 광고 시간을 판매할 수 있는 조직이 없는 군소매체가 상업미디어그룹이 소유한 미디어렐에 방송광고 판매를 위촉하는 경우에만 방송광고가 결합판매된다. 다만 지역별로 방송면허를 받아서 송출하는 라디오의 경우에는 출범 초기부터 결합판매가 일반적이었는데, 개별 라디오방송이 방송광고시간을 한정된 지역에 대해서만 판매하는 것보다는, 전국적으로 동일한 시간대에 라디오방송에서 방송광고를 송출할 수 있도록 결합하여 판매해왔다. 물론 이러한 결합판매는 전체 라디오 매체의 56% 수준에 머물고 있다.

독일의 방송광고판매는 각 방송사가 설립한 자회사에 의해서 이루어진다. 공영방송의 경우, 방송재원의 85%를 방송분담금으로 유지하고 있기 때문에 방송광고판매 자체가

큰 규제대상이 아니며, 민영방송은 방송광고시장에서도 상호경쟁을 통해서 시장에서의 외적다원주의를 추구한다. 그러나 일부 소규모 방송사는 방송광고판매를 민영미디어랩에 위탁하기도 한다. 방송평의회와 주매채청은 법에 정해져 있는 방송광고와 관련한 규정을 공영방송과 민영방송이 준수하는지를 감독하는 역할도 담당한다. 독일의 공영 방송인 ARD와 ZDF는 하루 평균 20분 이내에서만 TV방송 광고가 허용되며, 평일 저녁 8시 이후와 일요일, 공휴일에는 광고할 수 없다. 공영방송의 라디오의 경우에는 방송광고가 하루 평균 90분까지 허용된다. 반면 민영방송은 공영방송과 달리 블록별로 지정된 시간 내에 20%간 광고를 송출할 수 있다.

[그림 2-3] 공영방송 광고판매회사의 소유구조



ARD광고판매회사(<http://www.ardzdf-fernsehwerbung.de/>) 자료를 바탕으로 재구성

독일의 방송광고판매는 광고주가 방송광고판매대행사(미디어랩)를 직접 접촉하여, 방송사의 광고시간을 구매하는 형태이며, 방송광고판매대행사는 공민영 모두 방송사가

직접 설립하여 운영할 수 있다. 공영방송의 경우에는 지역공영방송사가 각각 미디어렐을 설립하여 9개의 지역공영미디어렐이 있으며, 이 회사들은 각기 자사의 방송권역에서만 지역공영 TV 및 라디오의 방송광고시간을 판매한다. 그러나 전국 단위의 경우에는 이들이 공동으로 설립한 ASS(ARD Werbung Sales & Services)가 담당하며, ASS는 자회사로 ASS Radio를 운영하고 있다. 전국 채널인 공영 ZDF도 ZDF Were Fernsehen이라는 미디어렐을 운영하며, ARD와 ZDF는 월요일부터 금요일까지 공동으로 송출하는 아침 방송인 ARD 모르겐매거진(Morgen magazin)을 비롯한 공동프로그램의 광고판매를 위해 ARD & ZDF Fernsehwerbung을 설립하여 운영하고 있다. 공영방송의 미디어렐은 모두 상법에 따라 설립된 유한회사로 모회사의 100% 자회사이다.

민영방송의 경우에도 방송사별로 미디어렐을 운영하고 있다. 독일 최대 민영방송인 RTL그룹은 아이피도이칠란트(IP Deutschland)라는 미디어렐을 설립하여 자사가 소유한 RTL과 Super RTL, VOX, n-tv 등의 방송광고시간판매를 담당하고, 소유구조가 복잡한 RTL II는 별도의 미디어렐인 엘 카르텔 미디어(El Cartel Media)를 설립하여 운영하고 있다. 경쟁사인 프로지벤 기록철 아인스 그룹도 미디어렐인 세븐원미디어(SevenOneMedia)를 설립하여 자사가 소유한 채널인 Sat 1, ProSieben, Kabel 1등의 광고판매를 담당한다. 이밖에 소규모 방송사도 각자 미디어렐을 설립하여 방송광고를 판매하고 있다. 민영방송의 미디어렐도 모두 상법에 따라 유한회사로 설립되어 운영되고 있다.

4) 결합판매 제도 연혁과 현황

독일에서 라디오방송은 1923년 10월 29일 시작되었으며, 1924년 5월 독일제국우체국은 라디오에서 공중파를 통한 광고(Inserate aus der Luft)를 최초로 허용했으며, 허가조건은 ‘적절한 분량과 조심스러운 형식’(in maessigem Umfange und allervorsichtigster Form)에 유의하는 것이었다. 다만 이 과정에서 방송의 문화적 기능을 방해하는 행위는 금지했다. 이러한 조치에 따라서 첫 번째 방송광고대행회사인 독일제국채신광고유한회사(Die Deutsche Reichs-Postreklame GmbH)가 설립되었으며, 1924년 7월 1일 첫 번째 라디오 방송광고가 쉘레지엔(Schlesien)주 폰크슈툰데 브레슬라우(Funkstunde Breslau) 라디오에서 송출되었다. 당시 라디오방송 이용자는 약 10만 가구였다. 방송광고는 이미 1925년에

전체 방송송출시간의 20%를 차지할 정도로 편성이 잦았다. 그러나 방송광고를 통한 라디오방송의 매출액은 전체 수익의 0.3% 수준으로 경제적으로는 큰 의미가 없었다. 그러나 나치정권이 들어서면서 1936년 방송광고는 전면 금지되었다. 제2차세계대전후 독일공영방송은 1948년부터 방송광고를 시작했는데, 방송광고시간 판매를 위해서 방송광고공동체(Arbeitsgemeinschaft Rundfunkwerbung, ARW)를 설립했으며, 이 회사에서 공영방송의 방송광고시간을 판매하였다. 독일에서 최초로 1980년11월27일 라인란트-팔츠주에서 케이블방송시범사업을 통해 민영TV채널과 라디오채널이 허용되면서 상업방송의 방송광고가 시작되었다. 이때부터 방송광고를 시작한 민영방송의 방송광고판매는 방송사가 상법에 따라 설립한 광고대행회사를 통해서 방송광고시간을 판매하거나 방송광고 판매에 대한 별도의 사업허가를 받아서 직접 판매할 수 있게 허용하였다.

5) 결합판매 금액과 비중

독일에서 방송광고 결합판매가 이루어지는 영역은 라디오방송으로 소유주가 다른 라디오 채널이 공동으로 방송광고 판매회사를 위해서 미디어렐을 신설한 것이 RMS이며, 이 회사는 1989년 설립되었다.

RMS는 민영라디오사업자인 라디오 함부르크(Radio Hamburg), 라디오 ffm(radio ffm), R.SH가 공동 설립하였으며, 1998년에는 오스트리아에 자회사(RMS GmbH Austria)를 설립하여 오스트리아 라디오방송의 방송광고시간도 함께 결합판매한다. 현재 RMS가 결합판매하는 라디오사업자는 총 17개사(Radio Hamburg, Antenne Niedersachsen, radio NRW, HIT RADIO FFH, RPR1, Radio-Kombi Baden-Württemberg, ANTENNE BAYERN, BAYERN FUNKPAKET, 94.3 rs2, Berliner Rundfunk 91.4, radio SAW, ANTENNE THÜRINGEN, 104.6 RTL, 89.0 RTL, HITRADIO RTL SACHSEN, BB RADIO)이지만, RTL은 북수지역에서 라디오 채널을 운영하기 때문에 실질적으로 방송광고 시간을 결합판매하는 라디오방송 채널은 189개이며, 여기에 2,400개 온라인 라디오, 600개의 Podcast의 광고시간도 판매대행하고 있다. 또 온라인게임 중간광고판매도 대행하고 있어서 연간 매출액은 약 13억 1,700만 유로이지만, 라디오방송(실시간)에서 결합판매를 통해 올리는 수익은 전체 매출액의 30%인 연간 약 4억 유로 수준이다.

<표 2-28> 독일 라디오방송의 방송광고 총매출액

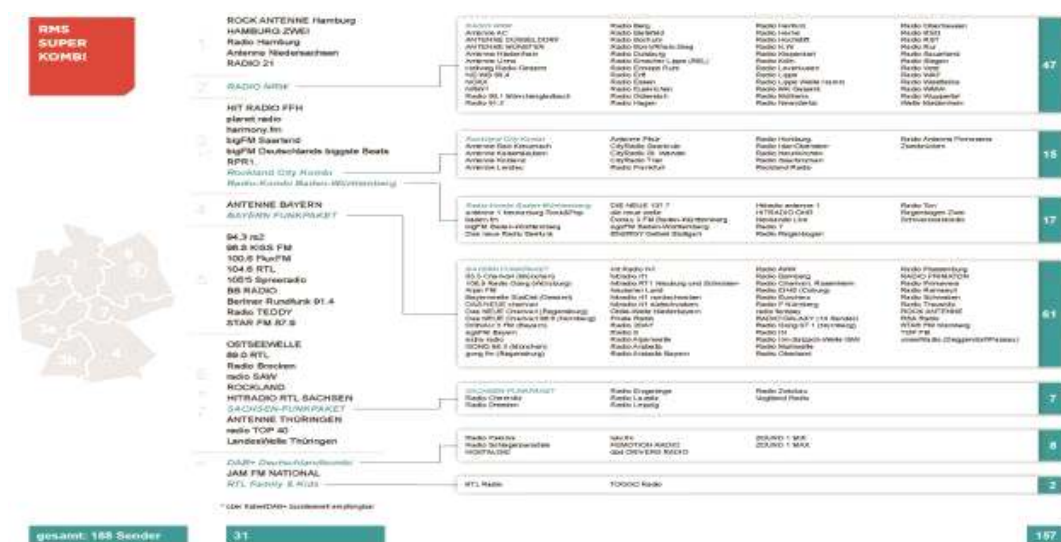
(단위: Brutto, 백만유로)

라디오방송 광고대행사	2017	2018	2019	2020	2021	20/21변화 (%)
RMS	422.1 (53.8%)	422.1 (52.9%)	419.9 (53.5%)	396.7 (55.6%)	391.7 (55.45%)	-1.3
기타 라디오방송	362.4	376.1	365.0	316.3	315.0	-0.4
라디오 총 광고매출액	784.5	798.2	784.9	713.0	706.7	-0.9

자료: Media Perspektiven, 2022, p3, p.12; Media Perspektiven 2020, p3, p.12; Media Perspektiven 2013, p3, p.12.

RMS는 전국 또는 방송권역(주)별로 결합판매를 실시하고 있는데, 광고주는 그림과 같이 전국적으로 분산되어 있는 라디오 채널 가운데 어떤 지역에 어떤 채널(라디오 채널의 주편성에 맞춰서)에 광고를 송출할지 결정하면, 결합판매(RMS Super Kombi)에 따른 광고비용을 산출한다. RMS의 라디오 방송광고 결합판매 비율은 전체의 55.5%를 차지하고 있다.

[그림 2-4] RMS의 결합판매 대상 라디오채널과 권역별 분포



자료: https://rms.de/portfolio/Sender_und_Kombis (최종검색 2023.11.30.)

6) 독일의 지역방송 지원

독일은 방송정책 입안과 집행 권한이 16개 주 정부에 있다. 이러한 이유로 지역방송에 대한 지원정책도 주정부 고유권한이다. 주정부마다 여러 가지 다양한 지역방송 지원 정책이 있다. 대표적인 지원정책이 지역 및 광역TV방송의 프로그램 제작비용 지원이다. 지역방송 지원은 대부분 TV방송에 한해서 이루어지는데, 이는 라디오방송은 기본적으로 지역 단위로 면허를 부여하고 있고, 지역에서 자유로운 경쟁을 통해서 여론 다양성을 보장하기 때문이다. 반면 TV방송은 매우 제한된 권역에서 방송을 송출하고, 기본적으로 송출수수료와 제작비 등 일정한 비용이 들어가기 때문에, 지역에서 다양한 여론형성을 보장하기 위해서 지원정책을 도입하고 있다.

독일의 16개주 가운데, 지역방송이 경쟁하는 구도를 갖춘 곳은 바덴-뷔르템베르크주(총 18개 권역에서 14개 사업자 방송 중), 바이에른주(총 27개 권역에서 25개 사업자 방송 중), 튀링엔주(9개사업자), 작센주(총 47개 권역에서 40개 사업자), 베를린시와 브란덴부르크주(21개 사업자), 작센-안할트주(11개 사업자), 메클렌부르크-포어폼메른주(13개 사업자)등 8개 주이다. 이 가운데 바이에른주와 작센주의 지역방송 지원을 위한 시행령을 제정하고 있다.

[그림 2-5] 독일지역방송의 인터넷송출포털



자료: <https://www.lokal-tv-portal.de>

이와는 별도로 바이에른주미디어청(BLM)은 전국적으로 산재한 200여 개의 다양한 지역 지상파 DVB-T방송의 경쟁력을 강화하기 위해서 지역DVB-T프로그램을 인터넷으로 공동 송출하는 HBB-TV포털인 Lokal-TV Portal (<https://www.lokal-tv-portal.de>)사이트를 바이에른미디어기술공사(BLT)와 공동으로 구축하여 운영하고 있다. 일종의 지역방송판 ‘넷플릭스’이다. Lokal-TV Portal에서는 현재 DVB-T로 송출되고 있는 8개주 73개 지역 방송 채널을 표준화질(HD)로 시청할 수 있다.

(1) 독일 바이에른주의 지역방송 지원정책

바이에른주는 시, 군 및 기초자치단체를 방송권역으로 하는 지역과 광역에 있는 텔레비전방송이 방송권역에서 다양한 여론이 형성될 수 있도록 정보를 제공할 수 있도록 보장할 목적으로 2003년 주방송법령인 주미디어법(Bayerischer Mediengesetz)에 지역 및 광역TV에 대한 진흥조항을 신설하였다. 주미디어법에 지역 및 광역TV에 대한 지원조항이 신설된 시기는 방송송출기술을 아날로그에서 디지털로 전환하면서, 지역 및 광역TV를 운영하는 사업자들의 운영부담이 갑자기 증가했기 때문이다.

바이에른주미디어법 제23조 제1항은 입법목적을 “지역 및 광역TV이 방송프로그램 제작과 유통을 통해 공익적 목적을 수행할 수 있도록 하기 위함이며, 이러한 활동을 통해서 바이에른 주민들이 지리적으로 골고루 지역광역라디오방송, 지역신문, 지역인터넷 매체과 더불어 고품격의 지역광역TV서비스를 공급하여(제1항) 여론다양성을 보장하기 위함(제2항앞부분)”이라고 명시하고 있다.

그러나 이러한 공익적 역할을 수행하는 방송사는 바이에른주미디어법 제26조가 정하고 있는 지역 및 광역TV면허를 부여받은 사업자로 제한하고 있는데, 제23조 제2항은 지원을 받을 수 있는 사업자의 자격을 엄격히 제한하고 있다. 자격조건은 ① 법인이 해당 방송 권역에서 다양한 사회계층을 대변할 수 있는 사람들이 참여하여 구성되어 있거나, ② 프로그램위원회(Programmausschuss)가 설치되어 있는 경우에 해당한다. 이때 프로그램 위원회는 독일연방미디어법률인 미디어국가협약에서 정하고 있는 민영방송의 프로그램 자문평의회의 역할을 수행해야 하는데, 그 역할은 프로그램에 대한 사후평가와 제작자 소환 및 징계권유 등이 포함된다. 그러나 프로그램위원회는 사업자의 고유한 경영권과

제작실무자의 제작자윤권을 침해할 수는 없다,

제23조 제2항에서 정한 지원조건은 다음과 같다.

첫째, 월요일부터 금요일까지 매일같이 시사뉴스 및 정보프로그램을 제작하여 방송시간(광고제외)으로 20분이상 송출해야 한다. 해당 프로그램은 반드시 지역현안(특히 정치, 문화, 교회, 경제, 사회)을 다루어야 하고, 소통에 관심이 있는 지역 및 광역내 TV시청자에게 공급되어야 한다. 또한 프로그램에서는 방송권역에 거주하는 유력한 시민사회단체 및 정치세력의 활동에 대해 저널리즘적 원칙에 따라서 객관적으로 전달하여야 하고, 이들에게 프로그램에서 적절히 발언권을 보장해야 한다.

둘째, 지역광고TV에서 시사정보가 아닌 지역 관련 프로그램을 주 100분 이상(광고제외) 제작한 경우에도 지원자격이 주어진다. 이대 지역 관련 프로그램이라 함은 방송이 송출되는 방송권역내에서 교육, 지역역사, 예술, 지역풍습, 지역정보, 자문, 스포츠, 예능 등을 다루는 경우를 의미한다.

제23조 제3항은 첫 번째와 두 번째를 재방송을 통해서 시청자의 시청습관과 정보욕구를 충족시키는 경우에, 주미디어청은 두 번째에서 정하고 있는 주100분 이상 새로운 프로그램 제공 조건을 조정할 수 있다. 특히 방송권역이 협소한 소규모 지역TV에 경우에는 기준을 낮출 수 있다.

만일 지역 및 광역TV의 방송시간을 일부 배당 받아서 편성하는 사업자일 경우에도 지원조건을 충족시킬 경우에는 지원을 받을 수 있다. 그러나 지역관련 프로그램을 편성했다는 이유만으로 부분편성채널사업자가 당연하게 재정지원을 받을 수 있는 자격을 갖추는 것은 아니다. 지원금을 받는 것과 재허가면허는 별개이다.

주미디어청의 지원분야는 제23조 제6항에 따라서 지역 및 광역 TV가 기술적으로 바이에른주 전역에 도달할 수 있도록 지상파와 케이블, 위성 등으로 송출될 수 있도록 지원하며, 디지털화와 제작기술을 향상하도록 지원한다. 주미디어청은 주정부 일반예산에서 매년 지원하는 예산과 주미디어청이 각종 수수료 등을 통해서 확보한 기금에서 지원금을 지불하는데, 지원금 지급과 정산은 정부 예산집행에 관한 일반 법률을 준수해야 한다. 지원 대상 선정과 지원금 책정은 주미디어청이 독립적으로 결정한다. 지원금의 규모는 해당 방송사가 담당하는 방송권역의 면적과 송출기술에 비례한다. 이때 지역 방송사는 송출할 프로그램과 편성 및 프로그램 입력, 프로그램 제공까지의 모든 제

비용을 자부담으로 해야 한다. 자부담으로 프로그램을 편성 및 송출할 수 없을 때는 지원대상이 될 수 없다. 주정부에서 지원하는 지원금은 지원목적 이외에 방송사의 운영 경비나 적자보전에 사용할 수 없으며, 전용이 불가하다. 또한, 지원과 관련한 서류는 10년간 보존할 의무가 있다. 주미디어청은 주미디어법 제23조를 구체적으로 실행하기 위한 내부 지원규정을 제정하고 있다.

주정부는 프로그램제작과 관련한 지원을 별도 법령으로 정하고 있다. 주미디어법에는 없지만, 주미디어법방송프로그램특별지원령(Programmfoerderungs-Richtlinien) 제1조 제2항에 따라서 주미디어청은 새로운 프로그램 제작을 지원할 수 있으며, 지속적으로 편성할 만한 가치가 있는 프로그램에 대해서는 장기지원도 가능하도록 정하고 있다. 지원대상 프로그램은 주 미디어법 제23조와 같지만, 프로그램특별지원령 제2조 제3항은 문화분야에서는 문화행사, 예술전시, 학술 및 교육, 지역 문화 보호 등을 구체적으로 예시하고 있고, 교회분야에서는 바이에른주에서 가장 많은 가톨릭 인구가 아닌 타 종교 행사도 포함하고 있으며, 사회분야에는 사회적 현안에 대한 사항과 계층별 연령별 지역별로 차별화된 정보와 환경보호 미디어교육을 포함하고 있다.

지원대상은 지역 및 광역방송사업자와 지역 및 광역TV방송사업자에게 방송시간의 일부를 배당받아 사용하는 부분방송채널사용사업자, 프로그램제공사업자 등이다(지원령 제3조). 지원기간은 1년 단위이고(지원령 제4조), 지원금은 프로그램 제작에 필요한 경비로 사용해야 한다(지원령 제5조 제1항). 제작지원금은 직접비용과 간접비용에 쓸 수 있는데, 인건비로는 참여하는 제작진의 숙련도에 따라서 시간당 10-20유로로 제한되어 있다(지원령 제5조 제2항). 그러나 일반적인 라디오 및 TV 프로그램 제작비용을 상회하는 지출은 정상적인 집행으로 인정하지 않으며, 프로그램제작비로 지원된 금액에서는 송출 수수료나 플랫폼비용으로 지출할 수 없다(지원령 제5조제3항). 또한 프로그램 제작지원비는 전체 제작비의 2/3를 상회할 수 없으며, 심사때 제출된 제작비 예산을 참고하여 지원금을 책정한다. 지원령은 제작비 지원대상에서 제외하는 경우를 정하고 있는데(지원령 제5조제6항), 제작비가 터무니없이 계상되어 있거나 제작될 프로그램이 바이에른에서 초방되지 않거나, 프로그램 주공급처가 바이에른이 아닌 경우에는 지원할 수 없다. 또한 지원대상자가 은행채무나 시설보수 등을 목적으로 프로그램제작지원을 신청한 것으로 드러날 때 지원을 받을 수 없다. 지원대상 선정은 주미디어청에 있는 주미디어

평의회에서 평의원들이 산정한다. 주미디어평의회는 바이에른주에서 면허를 받은 방송 사업자의 프로그램사후평가(심의)를 담당하며, 주미디어청 업무에 대한 감독업무를 담당한다.

<표 2-29> 독일 바이에른주의 지역 및 광역TV 지원금 현황

(단위: 만 유로)

연도	2020	2021	2022
프로그램지원	59.8	54.6	59.9
TV제작지원	150.0	127.8	127.8
TV외주제작지원	505.8	504.9	509.2
방송기술인프라지원	484.2	273.2	193.4
방송기술운영지원			37.2
미디어연구	88.9	67.9	84.7
제작인력 교육지원	108.2	101.5	84.7
미디어교육지원	64.6	62.5	67
혁신지원	22.0	22.3	22.5
미디어네트워크	0	15.0	15,8
주미디어법제23조특별지원	165.5	166.0	165.6
합계	1,649	1,359.7	1,352

자료: BLM (2022ff). Geschäftsbericht 2021ff. Muenchen. 바이에른주미디어청 연차보고서를 참고하여 자체작성

바이에른주정부가 주미디어청을 통해서 지역 및 광역TV에 지원하는 예산은 매년 조금씩 차이가 있다. 이는 주정부가 편성하는 일반예산에 따라서 차이가 나며, 디지털 방송을 위한 추가적인 재원수요와도 관련이 있다. 지원예산은 기술지원은 주정부가 지원하는 일반예산에 전적으로 의존하며, 프로그램제작지원은 주미디어청이 징수하는 각종 수수료와 과징금 등에서 조성한 기금으로 충당한다.

바이에른주정부가 매년 지원한 지역 및 광역TV지원금을 살펴보면 코로나21 이전까지는 전체 지원금의 87%가 기술지원으로 프로그램지원은 13%에 불과했다. 그러나 코로나21이 본격적으로 시작된 2020년이후에는 프로그램 지원이 전체의 51.5%를 차지하고 있다. 주미디어법 제23조에 따라서 디지털위성방송(DVB-S) 위성수신개선사업(TRM-S)을 실시하고 있는데, 이는 바이에른주 대부분이 산악지역으로 특히 프랑켄지방과 알프스산맥 인근지방에서는 지상파와 케이블방송만으로는 방송수신이 어렵기 때문이다. 그래서

바이에른주가 프로그램지원 예산을 늘리더라도 기술지원 예산은 일정하게 유지해야 하는 부담도 있다.

(2) 독일 작센주의 지역방송 지원정책

작센주는 주민영방송법(SaechsPRG) 제28조에 근거하여 작센주지역TV방송에 대한 지원을 하고 있다. 지원은 주미디어청 미디어평의회(미디어의회에서 선출된 총 5명의 위원으로 구성)에서 결정한다. 지원분야는 송출지원금이 가장 많고, 이어서 SAEK(작센 교육실험채널)센터에서 제작되는 지역TV프로그램제작지원과 지역TV송출지원금이 가장 많고, 연구지원과 라디오제작지원(음악저작권료 지원 등), 청소년보호위원회 활동지원, 영화기금지원 등이 그 뒤를 이었다.

작센주는 주민영방송법에 따라서, 송출지원금에 대해서는 별도의 규정을 마련하고 있다. 작센주지원규정 제1조는 입법목적은 “지역 및 광역TV방송이 지역광역라디오방송, 지역 신문, 지역인터넷매체과 더불어 고품격의 지역광역TV서비스를 송출할 수 있도록 지원” 하기 위함이라고 명시하고 있다.

그러나 이러한 공익적 역할을 수행하는 TV방송사는 작센주민영방송법 제11조가 정하고 있는 지역 및 광역TV면허를 부여받은 사업자로 제한하고 있는데, 해당 사업자는 방송광고, 인포머셜, 선거광고, PPL, 텔레쇼핑 부분 편성 등을 할 수 있지만, 협찬은 금지된다. 또한 자격조건은 ① 법인이 해당 방송권역에서 다양한 사회계층을 대변할 수 있는 사람들이 참여하여 구성되어 있거나, ② 프로그램자문평의회(Programmbeirat)가 설치되어 있는 경우에 해당한다. 이때 프로그램자문평의회는 독일연방미디어법률인 미디어국가협약에서 정하고 있는 민영방송의 프로그램자문평의회의 역할을 수행해야 하는데, 그 역할은 프로그램에 대한 사후평가와 제작자 소환 및 징계권유 등이 포함된다. 그러나 프로그램자문평의회는 사업자의 고유한 경영권과 제작실무자의 제작자율권을 침해할 수는 없다.

규정 제5조에서 정한 지원조건은 다음과 같다.

첫째, 지역·광역TV에서 시사정보가 아닌 지역 관련 프로그램을 주 100분 이상(광고와 재방송 제외) 신규제작하여 방송할 때만 지원자격이 주어진다. 이때 지역 관련 프로그램이란 방송이 송출되는 방송권역 내에서 교육, 지역역사, 예술, 지역풍습, 지역정보, 자문,

스포츠, 예능 등을 다루는 경우를 의미한다. 다만, 주당 평균방송시간이 100분보다 못 미치지만, 그 다음 주 중으로 부족한 방송시간을 보충하면, 월평균을 산출하여 주당 30분 까지 추가로 인정해 준다. 이러한 예외규정은 작센주공휴일과 성탄절(12.24), 연말송년일(12.31)등이 평일인 경우도 있기 때문이다.

둘째, 지역·광역TV채널은 월요일부터 금요일까지 매일같이 시사뉴스 및 정보프로그램을 제작하여 방송시간(광고제외)으로 15분이상 송출해야 한다. 해당 프로그램은 반드시 지역현안(특히 정치, 문화, 교회, 경제, 사회)을 다루어야 하고, 소통에 관심이 있는 지역 및 광역내 TV시청자에게 공급되어야 한다. 또한, 프로그램에서는 방송권역에 거주하는 유력한 시민사회단체 및 정치세력의 활동에 대해 저널리즘적 원칙에 따라서 객관적으로 전달하여야 하고, 이들에게 프로그램에서 적절히 발언권을 보장해야 한다. 해당 사업자가 방송을 개시하고 1년이 지난 시점에서 불가피한 사정이 발생했을 때, 작센주미디어청은 심사를 통해서 예외적으로 주당 시사프로그램 제작시간을 10분으로 축소해 줄 수 있다. 예컨대 방송권역이 협소한 소규모 지역TV등이 이에 해당한다.

셋째, 지역·광역TV의 방송권역은 최소한 1개시와 1개군을 100% 가시청권역으로 할 경우에만 지원대상에 포함된다.

넷째, 특정 방송사업자가 복수의 방송권역을 가지고 있는 경우, 하나의 지역에서만 송출지원을 받을 수 있다.

지원예산은 방송부담금(수신료) 가운데 주미디어청에 배당되는 예산에서 충당한다. 송출지원금은 EU보조금규정에 맞게 자유로운 시장경쟁을 방해하지 않는 범위에서 사업자의 자부담률이 최소 1/10이어야 한다.

지원대상은 우선순위를 두어서 선정하는데, 선정은 주미디어청 미디어평의회(Medienrat) 소위원회에서 객관적인 심사를 통해서 정한다. 송출지원대상자 선정을 위한 우선순위는 지원규정 제6조에 따라서, 예산이 허용하는 범위에서 ① 지상파를 이용한 DVB-T방송 사업자, ② 위성과 케이블을 이용한 DVB-S, DVB-C방송사업자, ③ IPTV를 이용한 사업자 순으로 선정한다. 우선순위가 동등인 사업자들부터 정률로 송출지원금을 지원한다.

지원금을 받는 사업자들은 지원신청시 평균비용 정산자료를 제출해야 하는데, 이때 일일 편성표, 전년도 실제 방송편성 시간, 송출프로그램에 관한 자료도 제출해야 한다. 작센주미디어청과 송출지원금을 받은 사업자는 10년간 관련 서류를 보관할 의무가 있다.

작센주민영방송법 제8조 제2항은 지역 혹은 광역TV사업자가 지역신문소유주와 동일하면서 지역신문 발행부수가 권역내에서 20/100을 초과할 경우, 프로그램의 1/3이상을 공급할 수 없다. 만일 이 규정을 위반하면 지원대상에서 제외된다. 또한, 작센주민영방송법은 독일카르텔법과 주식법에 따라서 독과점사업자로 지정되었거나 대기업군으로 분류될 경우에도 방송면허를 발부하지 않는다.

작센주미디어청을 통해서 지역 및 광역TV에 지원하는 예산은 매년 조금씩 차이가 있다. 이는 주미디어청의 수익에 따라서 지출예산을 계상하기 때문이다. 그러나 2020년에는 코로나19로 특별지원금이 주정부를 통해 지원되어서 예산에 조금 변화가 있었다. 2022년 주미디어청의 수입은 방송부담금에서 663만유로, 기타수입(수수료 및 과태료수입 등)이 163만2천유로였다. 기타수입은 2019년의 경우에 23만유로에 불과했지만, 2020년부터 코로나19특별지원금 편성으로 인해서 기타수입이 7배정도 증가했다.

<표 2-30> 독일 작센주 지역 및 광역TV 지원금 현황

(단위: 만 유로)

연도	2020	2021	2022
SAEK(TV프로그램제작지원)	145.1	65.9	0
NKL(지역라디오지원)	21.8	20.8	28.7
연구지원	12.9	6.2	95.0
지역방송 송출지원	61.1	61.0	168.0
기타지원	329.0	257.5	338.8
합계	569.9	411.4	630.5

자료: Die Medienanstalten (2022). Jahrbuch 2021. Berlin을 참고하여 자체작성

작센주미디어청은 2020년부터 코로나19 여파로 지역방송 제작에 어려움이 발생하자, 긴급지원을 위해 전체 지원예산의 2020년에는 58%, 2021년에는 63%, 2022년에는 54%를 긴급지원에 투입했다. 통상 작센주는 지역 및 광역TV지원금으로 기술지원 50%, 프로그램지원을 30%가량 했는데, 2022년에는 지역라디오지원을 제외하면 지역TV제작지원 예산은 편성되지 않았다.

2. 덴마크

1) 덴마크 광고 시장 현황¹⁷⁾

덴마크 미디어산업에서 광고매출액은 2020년말 현재 총 130억990만DKK(약 2조4,731억원)이었으며, 20년전인 2000년의 145억6100만DKK(약 2억6,386억원)보다 약5% 감소했다. 미디어분야별로는 2019년대비 2020년에 영화관(-50%), 잡지(-26%), 지역주간신문(-23%), 옥외광고(-20%), 일간신문(-17%)순으로 매출이 줄었으며, 유일하게 인터넷 분야에서만 3%의 매출액이 늘었다. 2000년도와 비교하면, 잡지(-89%), 일간신문(-78%), 지역주간신문(-71%)순으로 인쇄매체의 광고감소가 눈에 띄었으며, 방송도 -24%로 매출액이 줄었다. 반면 인터넷은 1,976%의 성장세를 보였다(Kultur Ministeriet, 2020).

〈표 2-31〉 주요 매체의 광고매출액

(단위: 백만DKK)

연도	2000	2017	2018	2019	2020
인터넷	415	7,295	7,886	8,367	8,607
TV	2,392	2,129	2,021	1,995	1,809
지역주간신문	2,920	1,394	1,241	1,086	836
일간신문	4,403	894	759	684	526
잡지	2,364	843	717	634	504
옥외광고	244	416	477	509	405
라디오	280	383	395	368	357
영화관	60	87	91	110	55
전체	14,561	13,447	13,588	13,753	13,099

자료: Kultur Ministeriet, 2021, pp.4-18

17) 덴마크문화부의 미디어 통계는 매년 연말 전년도 통계를 발표하고 있으며, 2022년 업계통계는 2023년 12월에 발표 예정

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 온라인광고매출액으로 55억 3,700만 DKK(전체의 46%)였다. 그러나 구글과 페이스북, 링크드의 광고매출액은 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

2) 방송 광고 규제 근거

(1) 일반원칙

덴마크의 방송광고규정¹⁸⁾은 법 적용 영역을 라디오와 TV, 주문형영상시청, 비디오텍스트로 구분하여, 방송광고를 규제하고 있다.

동 규정 제1조와 제2조는 방송프로그램과 방송광고는 명확하게 구분하도록 의무화하고 있으며, 라디오는 신호음을 통해, TV와 주문형 시청각 미디어 서비스의 경우에는 전환 영상을 통해서 프로그램과 광고를 명확히 구분하도록 했다. 또한, 비디오텍스트도 방송광고를 알릴 수 있다. 방송광고는 블록(Block)으로만 프로그램과 프로그램 사이에 할 수 있다. 예외적으로 스포츠 중계는 내용에 영향을 주지 않도록 경기 흐름에 맞춰 중간광고를 할 수 있다. 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%)로 제한된다(제6조).

방송광고는 내용이 진실해야 하고 사회적 책임을 다해야 하며, 광고법을 준수해야 한다(제7조). 또 광고주를 밝힐 의무가 있고, 주문형 시청각 미디어 서비스에도 동일한 규정이 적용된다. 특히 뉴스진행자와 스포츠 진행자는 광고주나 협찬주 상품이나 로고, 이미지를

18) 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>

떠올리게 하는 상징을 착용하거나 사용할 수 없다(제8조).

방송광고는 살인이나 폭력, 추행과 같은 범죄행위를 부추기지 말아야 하고, 미신이나 공포를 조장할 수 없다. 방송광고는 인간의 존엄성을 존중하고, 누구든 성별, 인종, 민족, 국적, 종교, 세계관, 장애, 연령, 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).

(2) 간접광고, 중간광고, 협찬

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 안 되며, ④ 간접광고가 포함되어 있음을 방송프로그램 시작과 끝에 앞서서 고지해야 한다. 또한, 방송법에서 금지하고 있는 방송광고금지품목은 간접광고를 할 수 없다. 덴마크공영방송인 DR과 TV2, TV2 지역 공영방송은 영화와 드라마, 다큐에서 간접광고를 할 수 있다.

덴마크에서는 모든 방송 광고는 블록광고 형태로만 가능하고, 중간광고는 스포츠 경기를 비롯하여 예외적인 경우로 제한한다.

프로그램과 프로그램협찬은 프로그램 시작에 앞서 해당 프로그램이 특정인 혹은 특정 법인에 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 30초까지 협찬고지를 할 수 있다. 덴마크 공영방송은 외국사업자와 공동제작을 하거나, 자선모금 행사나 주요 시상식, 클래식 경연대회 및 음악 경연 그랑프리 등 작곡 경연대회, 덴마크

공영방송의 양상블과 오케스트라가 참여하는 프로그램, 주요 스포츠 행사 및 기타 주요 국제 행사(예, 비엔나의 신년 콘서트와 국제대중음악경연대회 등)는 공공 서비스 프로그램의 일부로 협찬이 가능하다. 광고금지품목에 대해서는 협찬을 받을 수 없다. 또한, 14세 이하 어린이를 대상으로 하는 방송프로그램에서도 협찬을 받을 수 없다,

(3) 방송광고 금지품목

덴마크에서는 방송광고 금지품목이 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 신체 활동이나 운동량 증가와 연관시킬 수 없다. ③ 주류 섭취가 사회적 또는 성적인 영역에서 성공하는 데 이바지한다는 인상을 줄 수 없다. ④ 마찬가지로 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, 경제인단체, 노동조합, 종교단체, 정당, 정치 조직 및 선출직 공무원, 정당에서 지명한 후보자는 TV광고를 할 수 없다. 정치광고는 선거 3개월 전부터 투표일까지 금지된다(제14조). 연초담배와 전자담배, 전자담배 재충전 용기 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 방송광고는 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.

2) 결합판매 제도 개념, 법적 근거 및 영역

덴마크에서 방송광고 결합판매는 공영방송인 TV2와 지역공영방송인 TV2 지역공영방송사 사이에만 의무적으로 이루어진다. TV2와 TV2 지역공영방송사는 형식상 본사와 지역사의 관계이지만, TV2 지역공영방송사는 TV2의 자회사가 아닌 별도 법인이고, TV2가 지역공영방송사의 지분을 소유하지도 않는다. 다만, 법적으로 방송광고 판매와 프로그램 제작협력과 같은 특수한 형태의 의무사항이 적용된다.

덴마크 공영방송의 기본재원은 제1공영방송사인 DR과 8개의 TV2 지역공영방송사는 정부가 지원하는 공적재원으로 충당한다. 이러한 이유로 제1공영방송인 DR은 원칙적으로 광고방송이 금지된다. 반면 제2공영방송사인 TV2는 광고를 재원으로 운영된다. 그래서 TV2 정기뉴스 시간에 지역뉴스를 연동하여 송출하는 TV2 지역공영방송사도 공적재원을 지원받지만, 일부 방송시간에 대해서는 방송광고가 허용된다. 이때 방송광고 판매는 상업재원으로 운영되는 TV2미디어랩에 위탁하여야 한다.

덴마크 TV 라디오위원회는 5년 단위로 공영방송사 면허장을 갱신하면서, 허가 조건으로 공적책무 수행에 대한 부과조건을 명시하고 있다. 이 위원회가 TV2 지역 공영방송사에 발급한 2019~2023년 기간면허장에 첨부된 <TV2 지역 공영방송의 공적책무에 관한 사항 (Skabelon til de regionale TV 2-virksomheders public serviceredegørelser)>에는 TV2와 TV2 지역 공영방송의 프로그램 제작과 송출에 관한 공동협력을 명시하고 있다.

3) 결합판매 제도 연혁과 현황

현재의 덴마크공영방송은 1926년 설립된 국영라디오방송(Statsradiofonien)에 뿌리를 두고 있다. 1920년대초 덴마크에서는 개인과 기업, 동호회가 설립한 라디오방송이 우후죽순처럼 생겨났지만, 이내 경영난을 맞이하여 대부분 파산하였다. 1920년대초 덴마크 정부는 라디오라는 신생매체가 갖는 장점을 살리기 위해 파산한 라디오방송을 통합하여 국영라디오방송을 설립하였다. 이 국영라디오방송은 1959년 덴마크라디오(Denmarks Radio)로 개칭되었다. 이후 덴마크라디오는 TV방송도 송출하였지만, 명칭은 덴마크라디오를

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 DR 직원총회에서 선출된다. 재단이사는 미디어전문가, 법률가, 경제(재무)전문가, 행정전문가로 구성하며, 덴마크 문화 유산에 대한 조치가 깊어야 한다. 이들의 약력과 전문성, 활동 내용에 대해서는 매년 발간되는 덴마크 라디오 연감을 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 제2공영TV방송 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 각 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 불가피했다. 특히 덴마크 방송광고시장을 외국계 상업채널이 빠르게 잠식해가는 상황에서 특단의 조치가 필요했다. 2000년 TV 2는 주채널 이외에 덴마크 방송광고 시장을 보호할 목적으로 TV 2 Zulu라는 예능채널을 신설하였는데, 이 예능채널은 TV 2가 상업재원으로 시장에 안착할 수 있다는 가능성을 보여주는 계기가 되었다. 2003년 덴마크 정부는 이러한 제2공영방송법(Ved lov om TV 2 DANMARK A/S)을 개정하여, 상업재원을 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 DR기금과 TV 2기금으로 비축되었다. DR과 TV 2는 이렇게 조성된 DR기금이외에도 협찬수입을 거둬서 유보금으로 비축했다. 그러나 1996년 방송법 개정 후 모든 기금은 폐지되었다. DR은 DR기금 4억 8,000만 크로네를 DR예산으로 이관하여 방송디지털화와 사원연금, 덴마크영화제작지원, TV 2 프로그램지원에 사용했으며, TV 2도 TV 2기금을 방송디지털화 사업에 사용하였다. 새로운 방송법에 의해 공영방송인 DR과 TV 2는 덴마크영화제작사와 공동으로 극영화 제작을 의무화하고 있다. 이후 TV 2는 2004년까지 방송수신료를 배분받았으나, 2004년 민법상 재단법인이 되면서부터 상업 재원으로만 운영된다. 덴마크 정부는 2004년 방송수신료 수입액 가운데 유보금으로 적립했던 기금 일부를 TV 2기금으로 지원했으며, TV 2는 영업이익의 일부를 기금에 적립해왔다. DR과 달리 TV 2는 위성송출에서는 광고가 허용되었고, 지역TV방송은 프로그램과 프로그램 사이에만 광고가 허용되며, 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, 상업재원에 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 지역관계사로 구성되어 있으며, 지역관계사는 형식상 TV 2의 일부이지만, 모두 독립된 방송법인이다. TV 2 지역관계사는 본래 DR 지역국이였다. 그러나 1983년 덴마크 유틀란트반도 남부지역에 처음으로 DR지역국을 TV Syd라는 지역공영방송으로 독립시켜서 지역라디오방송을 송출하는 시범방송을 시작하였으며, 1986년에는 지역TV방송까지 시범방송을 실시하였다. 덴마크정부는 이러한 실험이 성공적으로 진행되자 지역문화육성과 덴마크어 진흥을 목적으로 DR지역국을 전국적으로 여덟개 지역권역으로 나누어서 TV 2지역공영방송으로 전환하였다. TV 2지역 관계사는 출범초기부터 취재와 편성, 경영이 본사와 분리되어 독립적으로 운영되는

구조였지만, 2008년까지는 TV 2로부터 지원받는 재원에 의존했으며, 자체수입비율은 낮은 편이었다,

그러나 TV 2가 상업재원으로만 운영되면서 적자가 지속적으로 증가하자, 2008년 덴마크 정부가 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 가정에 송출된다. TV 2/Bornholm을 비롯하여 일부 지역공영에서는 디지털플랫폼의 지역케이블방송망 송출을 오후 12시부터 24시까지로 제한하기도 한다. 여덟 개 TV 2 지역관계사는 지역종합뉴스 시간에 방송되는 일기예보 방송만 협찬을 자체 유지하는데, 협찬수익금도 지역공영방송 기타수익으로 계상한다. 지역자체뉴스 가운데 가장 높은 순간시청률을 기록하는 것이 일기예보로 협찬수익금은 지역공영의 주요한 부가수입의 하나이다. 둘째, 2009년부터 TV 2는 전국 채널인 TV 2 Hovedkanal을 제외한 나머지 전문편성채널을 모두 월시청료를 징수하는 유료채널로 전환하였다.

TV 2와 TV 2 여덟 개 지역관계사는 모두 라디오TV법 제31조에 따라 공적책무를 수행하는 공영방송이다. 이 법률에 따라서 TV 2는 상업재원으로 운영되며, TV 2 여덟 개 지역관계사는 수신료로 운영된다. TV 2와 TV 2 여덟 개 지역관계사는 모두 덴마크문화부와 체결한 방송의 공적책무협약(public service-kontrakt)을 준수해야 한다. 각 방송사마다 덴마크문화부와 체결하는 공적책무협약의 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 계승 발전과 덴마크 언어 신장에 이바지해야 한다.

이 협약에 따라 TV 2 Fyn은 매년초 문화부 산하 문화재단(Kulturstyrelsen) 라디오TV위원회(Radio- og tv-nævnet)에 전년도 공적책무활동에 대한 보고서를 제출해야 한다. 이 보고서에는 지난 1년간의 경영평가와 수행한 프로젝트, 프로그램내용, 방송시간, 시청률 등에 대한 상세한 내용이 포함되어야 한다. 라디오TV위원회는 이 보고서 내용을

검토하여 의견을 덧붙인 뒤, 연말까지 일반에 공개하도록 결정한다. 이때 경영성과와 프로그램평가는 사장이 내부적으로 정리한 내용을 경영이사회, 시청자평의회에서 검토하여 확정하고, 재무평가는 외부 회계법인에 위촉하여 받는다. 시청자평의회에서 사후적으로 실시한 프로그램심의 결과와 덴마크언론평의회에서 받은 제재내용도 보고서에 포함한다.

TV 2의 지역공영방송은 TV Syd (쇠네르월란 주, 리베 주, 바일레 주), TV 2/Fyn (핀스 주), TV 2/Øst (스토르스트룀 주, 베스트셀란 주), TV 2/Nord (노르월란 주), TV 2/Lorry (코펜하겐 주, 프레데릭스보르 주, 로스킬레 주), TV Midt-Vest (링뢰빙 주, 비보르 주), TV 2 Østjylland (오르후스 주), TV 2/Bornholm (보른홀름 섬)등 여덟 개이다. TV 2 지역계열사 여덟 개는 TV 2 주채널에 시간대별 떠편성을 하는 것 이외에, 2012년부터 자체적으로 24시간 뉴스를 송출할 수 있는 온라인채널을 운영하고 있다. 또한 이 채널은 지상파가 아닌 케이블TV에서 24시간 송출된다. TV 2 지역계열사의 지역방송시간은 시청률이 매우 높으며, 매주 화요일에는 지역교양프로그램을 송출한다.

[그림 2-6] TV 2의 지역계열사



자료: <https://omtv2.tv2.dk/fakta/organisation/regionerne/>
TV2 Fyn, 2023, pp.28~29. *TV 2/Bornhom은 2018년 평균

〈표 2-32〉 TV 2 지역공영방송 지역종합뉴스(19시30분) 시청률 및 점유율

(기준: 2022년)

지역사명	개국연도	지역시청률 (%)	지역시청점유율(%)
TV Syd	1983년(라디오), 1986년(TV)	6.4	33.7
TV 2/Fyn	1989년	11.4	38.6
TV 2/Øst	1991년	6.3	26.8
TV 2/Nord	1989년	7.5	38.1
TV 2/Lorry	1990년	6.5	33.4
TV Midt-Vest	1989년	13.2	52.2
TV 2/Østjylland	1990년	5.2	30.6
TV 2/Bornholm*	1990년	28.6	75.4

자료: TV2 Fyn, 2023, pp.28~29. *TV 2/Bornhom은 2018년 평균.

TV 2의 지역공영은 매일 19시30분에 TV 2전국채널을 통해서 송출되는 지역뉴스시간 대에 방송권역에서 시청률이 가장 높다. 대도시 인근과 독일접경지역 등 상대적으로 경쟁자가 많은 지역에 있는 지역공영방송사는 지역시청률이 6%대에 머물지만, 농어촌 지역이나 보른홀름과 같은 도서지역은 10%~30%대의 지역시청률을 차지하고 있으며, 지역시청점유율은 33%~75%로 높은 편이다. 이러한 지역공영방송의 경쟁력은 인터넷을 비롯한 디지털플랫폼에서도 높은 이용률을 기록하는 기반이 되고 있다. TV 2 지역계열사는 TV 2의 지역네트워크이자 TV 2 보도국의 지역특파원 역할도 담당한다.

4) 결합판매 금액과 비중

TV 2 주식회사는 덴마크 정부가 100% 소유한 공영방송이지만, TV 2 Hovedkanal과 전문편성채널에서 얻는 광고와 협찬, 부가사업을 통한 수입과 유료채널에서 얻는 광고 및 가입이용료를 통해 운영되고 있다. 연간 매출액은 2022년 기준 약 39억DKK(약 7,419억 원)인데, 통상 여덟 개 지역 공영방송(코펜하겐에 기반한 TV 2/Lorry는 연간 공적 지원금으로 각각 약 6,800만DKK(약 129억 원)를 지원받으며, 이밖에 자체수익까지 합산하면 연간 매출액은 각 사별로 약 7000-9000만DKK수준이다. 일례로 TV Midtvest의

경우 연간예산은 수입은 총 7,912만DKK 수준이었으며, 이 가운데 약 90%가 공적지원금이었고, 나머지 10%가 협찬과 자체적인 프로그램 판매수입 등이었다.

<표 2-33> TV Midtvest의 연간 예산

(단위: 천 DKK)

연도	2020	2021	2022
수입	74,056	75,849	75,162
공적지원금	67,187 (수입의 90.7%)	68,067 (수입의 89.7%)	68,037 (수입의 90.5%)
지출	73,509	74,292	79,123
결산수익	547	1,557	-3,961

자료: TV Midtvest, 2023, p.30.

2009년 이후 공영방송이지만 상업적 재원으로 운영되는 전국채널인 TV 2는 광고재원으로 운영되지만, 8개 TV 2 지역공영방송은 수신료를 주재원으로 하고, 협찬과 자체수익사업, 프로그램판매수입을 보조 재원으로 운영한다. TV 2 8개 지역사는 자체적으로 협찬을 받을 수 있다. 그러나, 광고판매는 TV 2미디어랩(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 디지털24시간플랫폼에 프로그램을 제공하기 때문이다. 일종의 교차보조이다. 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 뉴스시간을 편성해야 한다. 이때 스포츠광고를 할 수 있는데, 스포츠광고의 판매와 편성, 정산 등은 모두 TV 2미디어랩(TV 2 Reklamesalg)이 결합 판매한다. TV2 미디어랩은 독립적인 법인이 아닌, TV2의 광고판매부서로 별도의 매출액을 공시하지는 않으며, TV2 매출액에서 전체 광고매출액을 공시하고 있다.

<표 2-34> TV 2의 연간 매출액

(단위: 백만 DKK)

연도	2018	2019	2020	2021	2022
총매출액	2,806	3,002	3,229	3,589	3,854
유료방송 가입자 수신료	1,542	1,618	1,750	1,851	2,035
광고판매수익	1,259	1,325	1,425	1,670	1,734
기타수익	65	59	54	68	85

자료: TV 2, 2023, p.7.

3. 네덜란드

1) 네덜란드의 방송매출액

네덜란드 미디어 기업의 연간 매출액을 살펴보면, 공영방송인 NPO가 8억 9,400만 유로였고, 상업미디어그룹 가운데는 라디오와 신문 분야에서 활동하는 DPG그룹이 11억 2,600만 유로로 가장 많은 매출을 올렸다.

<표 2-35> 네덜란드 주요 미디어기업의 매출액 변화

(단위: 백만유로)

미디어기업	2018	2019	2020	2021	2022
NPO(공영)	847	797	866	851	894
DPG Media Nederland	746	819	1,008	1,119	1,126
RTL Nederland	504	496	476	575	636

자료: Commissariaat voor de Media, 2023, p.20.

2) 방송 광고 규제 근거

네덜란드 미디어법은 방송프로그램과 방송광고의 명확한 구분을 의무화하고 있다. 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 24시 사이에 전체 방송시간의 20%를 초과할 수 없다. 또한, 방송광고 및 텔레쇼핑 시간의 1/3은 반드시 플라망어로 방송해야 한다. 반면 민영방송은 미디어법에 따라서 06시부터 18시 사이에는 전체 방송시간의 20%인 총 2시간 24분을 방송 광고를 할 수 있고, 시간대별 방송광고 송출시간은 방송사가 자율적으로 정하도록 했다. 또 18시부터 0시까지는 전체 방송시간의 20%인 1시간 12분을 방송 광고를 할 수 있고, 시간대별 방송광고 송출 시간도 자유롭게 정할 수 있다. 0시부터 6시까지는 별도의 규정이 없다. 방송광고 및 텔레쇼핑은 방송프로그램과 명확히 구분될 수 있도록 라디오는 신호음으로, TV는 전환 화면으로 구분해야 한다. 방송광고는 블록으로만 송출할 수 있다. 2021년부터 공영방송은 20시이후에는 방송광고를 할 수 없다.

네덜란드는 사행성 게임의 방송 광고도 허용되는데, 청소년이 방송을 시청할 수 있는 6시부터 21시까지는 즉석복권, 스포츠토토, 카지노광고, 일반·유흥음식점에 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 방송 광고할 수 없다.

공영방송은 허용된 방송광고 시간에 방송광고와 텔레쇼핑을 송출할 수 있다. 공영 방송의 방송광고는 미디어렐을 통해서만 판매되어야 하는데, 방송광고와 텔레쇼핑 판매와 운영은 Ster 재단이 담당한다. 지역 및 전국공영방송은 Ster 재단에 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 45분 이상인 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 어린이를 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 스포츠 행사, 자선행사와 관련한 기사나 방송프로그램에서는 협찬할 수 없으며, 뉴스와 시사 프로그램에서도 협찬이 허용되지 않는다. 협찬은 Ster를 거치지 않고 직접 NPO가 유치할 수 있지만, 이 경우에 협찬계약서를 체결한 뒤 1주일 내에 계약서 사본을 Ster 이사회에 제출해야 한다. 만일 해당 협찬이 공영방송의 이익을 침해하거나 법률에 위반될 때 협찬 불가 통보를 해야 한다. 협찬은 방송 내용에 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 총 12시간 45분, TV는 총 12시간 45분을 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, 방송 시간도 길게 보장된다. 그러나 대부분의 방송광고 관련 규정은 공영방송과 유사하다. 다만 방송광고와 텔레쇼핑 편성이 공영방송과 달리 뉴스와 시사프로그램에도 가능하지만, 광고시간은 방송프로그램이 최소한 15분 이상 지속된 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 프로그램 내용과 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 보장의무는 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 안 되며, ④ 간접광고가 포함되어 있음을 방송프로그램 시작과 끝에 앞서서 고지해야 한다. 그러나, 간접광고를 방송사가 직접 혹은 외주로 제작했거나 광고주가 참여하지 않은 경우에는 고지할 의무가 없다(해외에서 제작했거나 구매한 프로그램에 대한 예외조항).

3) 결합판매 제도 개념과 법적 근거

1965년 설립된 방송광고재단(STER: de Stichting Etherreclame¹⁹⁾)은 네덜란드공영방송의 방송광고와 텔레쇼핑(인포머셜)을 판매하는 전담기구로 미디어법 제2.5.2.3.조에 따라서 설치 운영된다. Ster는 전국 및 지역(광역, 기초)공영방송의 방송광고시간을 판매하고, 방송광고를 편성하는 역할을 수행한다.

Ster는 지상파 라디오방송 및 텔레비전방송의 광고시간의 편성과 판매, 그리고 광고물의 심의기능을 수행하고 있다. Ster는 미디어법에 의해 교육문화부 장관이 결정하는 방송광고시간을 블록광고로 편성하여 판매한다. 네덜란드 공영방송의 광고시간은 공공방송법인이 제공하는 프로그램과는 관련없이 Ster가 방송광고시간 판매와 편성을 담당한다. Ster는 일년에 두 차례 문화부 장관에서 보고서를 제출할 의무가 있다. 첫 번째 보고서는 사업 보고서로 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

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

공개한다. 두 번째 보고서는 매년 9월1일 공영방송 방송광고와 텔레쇼핑 광고대행의 손익계산서를 제출해야 한다. 이 시기에 Ster는 비용을 제외한 나머지 수익을 문화부에 출연해야 하고, 문화부는 이 출연금에서 각 공공방송법인에 대한 지원금을 배정한다.

Ster는 전국 및 광역, 기초자치 단체로 송출되는 네덜란드 TV와 라디오, 동영상제공 서비스에 대한 방송광고와 텔레쇼핑(인포머셜) 방송시간을 판매하고 편성을 대행하는 공공기관이다. Ster는 광고판매에서 전국적으로 송출되는 NPO의 TV종합편성채널 3개와 라디오종합편성채널 5개, TV전문편성채널 5개, 라디오전문편성채널 2개, 14개의 광역공영 방송, 그밖의 기초지역공영방송의 광고방송과 텔레쇼핑의 판매를 담당한다. 이들 공영 방송의 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. 그러나 공영방송도 결합판매가 의무사항은 아니며, 어디까지나 효율적인 방송광고시간 판매를 위해서 결합판매를 하고 있다.

4) 결합판매 금액과 비중

Ster의 2022년 총 매출액은 약 2억 3,150만 유로였으며, 이 가운데 81.8%인 1억 8,930만 유로가 텔레비전 부분에서 올린 매출이었고, 라디오방송은 전체의 17.3%인 4010만유로였다. 인터넷 영역에서의 광고매출은 2020년에는 전체매출액의 약 4.4%로 매년 성장세를 보였지만, 코로나19 이후에는 약 1%대에 머물고 있다.

<표 2-36> 네덜란드 방송광고재단(Ster) 영역별 매출액

(단위: Brutto, 백만유로)

분야	2018	2019	2020	2021	2022
텔레비전	138.8	144.4	130.2	163.5	189.3
라디오	36.3	36.3	28.9	34.6	40.1
인터넷	4.1	5.3	7.4	1.6	2.1
합계	179.1	186.0	166.5	199.7	231.5

자료: Ster, 2023, p.36; Ster, 2021, p.27, Ster, 2020, p.30.

Ster는 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 광고를 하고 있다(Ster, 2022, p.5). 2021년 평균 네덜란드라디오시장에서 NPO R2는 청취율 15.1%였으며, NPO 3FM은 2.3%로 10번째이다. Ster는 광고주에게 청취점유율에서 앞서가는 NPO R2의 매력적인 방송 광고시간을 NPO 3FM의 방송 광고시간과 결합함으로써, 다양한 방송시간 결합판매하고 있다.

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 25만 유로 이상의 계약시 2%의 할인율을 적용하고, 50만 유로 이상의 계약시에는 4%의 할인율이 적용된다. 둘째, 방송광고 및 텔레쇼핑을 위한 광고비 집행에서 TV에서 27%, 라디오에서 23%이상을 Ster에 신탁할 때에 8%의 추가 할인율을 적용한다. 이렇게 Ster를 통한 광고비 집행을 특정 비율 이상으로 맞추기 위해서는 당연히 결합판매를 할 수밖에 없다. 결합판매(Fair share)의 경우에는 할인율을 8% 제공하는 것이다. Ster 신탁비율을 높이려면 NPO의 라디오와 TV채널(지역공영방송인 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, 100이상인 경우에는 방송시간을 우선배정 받는 특혜를 부여한다.

Ster의 방송광고 결합판매는 공영방송(전국, 광역, 지역)의 TV와 라디오, 동영상공유 서비스에서만 진행되고, 결합판매 방식은 광고주가 시청/청취율이 높은 프로그램/채널의 방송시간을 우선구매를 희망할 때, 상대적으로 시청/청취율이 낮은 프로그램/채널의 프로그램과 광고예산을 공정공유할 경우에, 이에 대한 할인을 해 주는 방식으로 유도한다. 광역 공영방송의 ORN-TV는 14개 광역공영방송의 총 시청률이 약 10%로 전국적으로 동일한 상품을 방송광고할 수 있는 이점이 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.

4. 프랑스

1) 프랑스 광고시장 현황

2022년 프랑스의 광고시장은 코로나 19 이후 회복세를 이어가다 우크라이나 전쟁 상황에서 하반기에 둔화 조짐을 보였다. 2022년 광고주의 광고 투자액은 327억 유로에 달해 2021년 대비 5.7% 증가했다. 이는 연초 경제의 역동성뿐만 아니라 이벤트 활동, 옥외광고 등 부문의 포스트 코로나 회복 효과에 힘입은 것이다.

하반기에는 에너지 및 원자재 가격 상승과 수급난이 큰 부담으로 작용했다. 6~7월에 수요 약화 조짐이 처음 나타났고, 월드컵에도 불구하고 상반기 +8, 7%에 이어 하반기 +2.8% 성장을 기록했다. 전체적으로 2022년 광고 투자 규모는 2019년과 비슷하지만, 미디어에 따라 매우 대조적인 상황으로 나타나고 있다.

<표 2-37> 프랑스 광고 투자 현황(2022)

(단위: 백만 유로)

광고 투자	2022	점유율	2022/2021	2022/2019
인쇄 매체	1,727	5.3	-0.4%	-17.5%
텔레비전	4,189	12.8	-0.5%	3.2%
라디오	808	2.5	2.0%	-3.3%
옥외광고	1,317	4.0	16.2%	-5.6%
영화	113	0.3	57.7%	-28.0%
5대 미디어	8,154	24.9	2.7%	-4.5%
다이렉트 마케팅	5,645	17.2	4.8%	-21.7%
전화번호부	471	1.4	-6.0%	-22.6%
프로모션	5,531	16.9	4.5%	-4.2%
협찬	803	2.5	16.0%	-17.2%
후원	246	0.7	14.0%	-11.1%
전시	1,132	3.5	65.0%	-27.8%
PR	1,742	5.3	16.0%	-15.2%
기타 미디어	15,569	47.5	5.1%	-15.7%
디지털	9,024	27.6	9.7%	32.5%
전체 총계	32,747	100.0	5.7%	-3.1%

자료: BUMP(2023). LE MARCHÉ PUBLICITAIRE 2022 ET PREVISIONS :Une croissance maintenue, p.6.

2022년 5대 미디어 투자는 코로나 이후 원상회복 효과로 수혜를 입은 옥외광고와 영화에 힘입어 +2.7% 증가했다. 모든 인쇄매체, 텔레비전, 라디오도 코로나 19 이전 수준에 도달했다. 디지털 광고 투자는 전년 대비 +9.7% 증가했다. 상반기 +14.6%의 강력한 성장 이후 이 시장은 하반기 +5.7%로 크게 둔화하였다.

광고 투자가 가장 활발한 분야는 소매 검색과 비디오 포맷의 디스플레이 분야였다. 어렵고 불확실한 상황에서 광고주들은 인벤토리 품질과 캠페인 효과 측면에서 점점 더 높은 기대치를 요구하고 있다.

기타 미디어에 대한 광고 투자는 +5.1% 증가했다. 상반기에는 보건상의 제약이 점진적으로 제거되면서 이벤트 부문(+26.7%)이 연말에 코로나 이전 활동 수준으로 돌아갈 수 있었다. 스포츠 후원(+16%)도 월드컵을 활용할 수 있었다.

유통 부문에서는 가격 인상에 대응하기 위해 프로모션 활동을 광범위하게 활용해 왔다. 반면, 디지털 광고 투자로 이동하는 추세는 우편물, 전화번호부 등의 기존 매체의 광고 투자를 약화하는 주원인이 되고 있다.

결과적으로, 전체 광고시장에서 기타 미디어의 시장 점유율은 2019년 55%에서 2022년 48%로 감소하였다.

2) 방송 광고 규제 근거

(1) 일반 원칙

프랑스의 방송광고 규제 업무는 방송규제기관인 ARCOM이 담당하고 있다. ARCOM은 2021년까지 방송규제를 담당하던 CSA(고등시청각위원회)와 Hadopi(인터넷저작물보호 기관)이 통합되어 2022년 1월에 탄생한 기관이다.²⁰⁾ ARCOM은 법률에 근거하여 방송 광고에 관한 다양한 규제를 적용하고 감시, 감독하는 임무를 수행한다. 프랑스 방송 채널 사업자는 ARCOM에게 방송사업 허가를 받거나 신고할 때 ARCOM과 협약을 체결해야 하는데 이 협약서에 광고에 관한 규정이 포함된다. ARCOM은 이 규정이 잘 준수되고 있는지를 감시하고, 감독한다. ARCOM은 또 방송관련 법률 검토나 의견서를 작성함으로써 규제의 갱신에도 적극적으로 관여한다.

2021년 11월 9일 기준으로 프랑스의 방송광고 내용 규제는 1986년의 <커뮤니케이션 자유법>에 담겨 있다. 물론 이 법률은 유럽연합의 지침을 자국의 환경에 맞추어 반영해 온 결과물이다. <시청각커뮤니케이션자유법>에 따르면 방송 광고는 다음과 같은 규정을 따라야 한다.

광고는 진실성, 품위, 인간 존엄성에 대한 요구 사항을 준수해야 하며, 국가의 신용을 훼손할 수 없다. 광고는 인종, 성별, 국적, 장애, 나이를 이유로 한 차별을 담고 있지 않아야 하고, 성적 취향과 폭력 장면이 없어야 하며, 건강, 사람과 물건의 안전, 환경에 해로운 행동을 선동해서도 안 된다.

20) Le CSA et l'Hadopi deviennent l'ARCOM Retrived from <https://www.csa.fr/Informer/Toutes-les-actualites/Actualites/Le-ARCOM-et-l-Hadopi-deviennent-l-Arcom-ce-qu-il-faut-retenir>

광고에는 시청자의 종교적, 철학적 또는 정치적 신념을 훼손할 수 있는 요소가 포함되어서도 안 된다. 광고는 소비자의 이익을 존중해야 한다. 또 어떤 형태로든 소비자를 오도할 수 있는 허위 주장, 지시 또는 프레젠테이션을 포함하지 말아야 한다.

광고는 미성년자에게 도덕적 또는 신체적 피해를 주지 않아야 한다. 따라서 아래와 같은 행위는 금지된다. 미성년자의 경험 부족이나 믿음을 이용하여 제품 또는 서비스를 구매하도록 직접 장려하는 행위, 미성년자가 관련 제품 또는 서비스를 구매하도록 부모 또는 제삼자를 설득하도록 직접 권장하는 행위, 미성년자가 가지고 있는 부모, 교사 또는 다른 사람에 대한 특별한 신뢰를 이용하거나 변화시키는 행위, 이유 없이 미성년자를 위험한 상황에 부딪치게 하는 행위는 금지된다.

(2) 간접광고, 중간광고, 협찬

프랑스의 방송 프로그램 광고 규제는 공영과 민영을 구분해서 적용하고 있다. 공영 방송은 광고를 편성할 수 있는 시간대가 정해져 있고 1시간 최대 8분까지 삽입할 수 있고 평균 1시간당 6분 삽입할 수 있다. 민영 방송은 광고 가능 시간대가 정해져 있지는 않으며 1시간 기준 최대 12분까지 광고를 삽입할 수 있다. 평균 1시간당 광고 삽입이 가능한 시간은 9분이다.

중간광고의 경우 공영 방송 채널, 영화 전문채널 그리고 그 외 채널로 구분하여 규제를 시행하고 있다. 공영 채널과 영화 전문채널은 중간광고를 넣을 수 없다. 그 외 채널은 중간광고를 프로그램이 시작되고 20분이 지난 후에 중간광고를 삽입할 수 있다. 그 외 세부 규정이 마련되어 있다.

<커뮤니케이션자유법>을 수정한 2009년 3월 5일 법은 당시 CSA(현 ARCOM)가 간접광고(placement de produit)의 규제조건을 정할 수 있다고 규정하였다. 간접광고는 프로그램 내에서 상표의 분별이 가능한 제품, 서비스를 유료 삽입하는 경우를 말한다. 이것을 삽입할 수 있는 프로그램은 영화, 드라마, 뮤직비디오(어린이 프로그램과 기타 프로그램은 금지)로 제한되어 있다. 간접광고는 이것을 포함한 프로그램의 내용과 편성에 영향을 미쳐 채널 사업자의 독립성과 책임을 훼손해서는 안 되는 것으로 규정되어 있다. 이 외에도 세부 규정이 마련되어 있다.

프랑스에서는 1992년에 마련된 협찬 규정이 상품의 시각화와 프로그램 방송 중 협찬을 허용한 2017년 개정 시행령으로 완화되었다. 이로써 뉴스나 정보 프로그램을 제외한 개별 프로그램에 협찬이 가능해졌으며, 일기예보의 경우는 예외적으로 내용에 부분적으로 협찬할 수 있다. 단 협찬사가 협찬하는 프로그램의 내용과 편성에 영향을 미쳐 채널 사업자의 독립성과 책임을 훼손해서는 안 된다. 또 프로그램의 시작 혹은 끝 혹은 프로그램 방송 중에 시청자가 협찬임을 명확히 식별할 수 있도록 알려야 한다. 이 외에도 세부 규정이 마련되어 있다.

3) 프랑스의 방송광고 판매 제도

(1) 방송광고 판매의 투명성 제도

1987년 프랑스의 최대 공영 채널이었던 TF1의 민영화와 함께 방송광고 구매대행사가 등장하였다. 당시 Carat TV, Eurocom, PMS, TMP는 방송광고 구매대행 시장의 75%를 차지하게 된다. 당시 방송사 간 광고 유치 경쟁은 매우 치열해지는 상황에서 소수의 광고 공간 구매대행사의 협력은 갈수록 커질 수밖에 없었다. 이 대행사들은 수수료가 높은 미디어렙과 거래를 우선시하고 방송사는 이들에게 별도의 커미션까지 지급하거나 대폭 할인된 가격으로 광고를 판매하였다.

시장에 그 부작용이 커지자 일명 사팽법(1993년 1월 29일 법)²¹⁾이 제정되었다. 이 법은 방송광고 공간의 거래는 광고주와 방송사의 미디어렙 사이 직접 이루어지도록 하였다. 또 광고주는 광고공간의 구매비에 대한 투명한 정보를 받을 권리를 가질 수 있게 하였다. 그 결과 구매대행사의 부적절한 관행은 사라지게 되었다. 구매대행사는 방송사의 미디어렙과 직접 거래를 하고 추가 커미션이나 리베이트를 받을 수 없게 되었고, 광고주에게는 광고매체에 대한 객관적인 자문만 제공하는 역할을 하게 되었다.

현재 프랑스의 방송광고 판매는 주요 방송그룹이 각자 자사의 미디어렙을 운영하면서 그룹 내의 채널이나 미디어렙이 없는 중소 방송사의 광고공간을 판매하고 있다. 그들은

21) Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

자유롭게 경쟁하고 있으며, 법제도적으로 거래의 투명성에 대한 규제를 제외하고 방송 광고의 판매 방식이나 영업 방법에 대한 별도의 규제는 없다. 그래서 각 방송그룹의 미디어랩은 오늘날 광고 효과를 극대화하기 위해 다양한 매체를 활용하는 크로스미디어 광고 전략을 취하고 있다.

(2) 방송광고 대행 판매

프랑스에서는 결합판매에 관한 법제는 존재하지 않는다. 다만 미디어랩을 소유하지 않은 채널은 타 방송사의 미디어랩을 통해 자사의 광고 공간을 판매하고 있다. 프랑스의 방송광고 판매대행사는 약 20개로 집계되고 있다. 그중 가장 중요한 대행사는 주요 지상파 방송그룹의 계열사이다. 이 대행사들은 대체로 모그룹 채널의 광고뿐만 아니라 독립 채널이나 중소 방송 채널의 광고 판매도 대행하고 있다. 이것은 법적으로 강제되는 판매 대행제도는 없으며 각 채널은 각자 상황에 따라 자유롭게 판매대행사를 선택할 수 있다. 예를 들면 불독 문화채널인 Arte는 공영채널임에도 불구하고 공영방송 그룹의 방송광고 판매대행사인 France Télévisions Publicité(FTP)가 아닌 Ketil Media에게 광고 판매를 맡기고 있다. 또 FTP는 모그룹의 공영채널뿐만 아니라 미국 미디어그룹이 소유한 프랑스 내 채널의 광고 판매도 대행하고 있다.

프랑스는 유럽연합 집행위원회와 몇 달간의 논의 끝에 마침내 2021년 3월 16일에 승인을 받아 이 정책을 마련할 수 있었다. 이 정책은 위기 상황에서 특별히 마련된 것으로 한시적 지원을 목적으로 가능하게 되었다. 이에 따른 조치는 지역 텔레비전 및 라디오 채널 사업자가 송출 비용의 일부만을 충당하는 것으로 그들의 서비스를 계속 유지할 수 있도록 하고 있다.

지역 텔레비전 및 라디오 채널 사업자는 이 업무를 담당할 미디어 및 문화 산업 총국(Direction générale des médias et des industries culturelles)에 보조금 신청서 파일을 제출할 수 있게 되었다. 신청 사업자는 2021년 5월 31일까지 문화부 웹사이트를 통해 온라인으로 또는 우편으로 신청서를 제출하도록 하였다.

(2) 중앙 정부의 지원 정책 : 시행령

① 시행령 제정과 목적

이 지원 정책은 코로나 19 전염병의 확산으로 영향을 받은 지역 텔레비전 및 라디오 서비스가 지상파로 송출하는 것을 지원하는 조치를 마련하는 것으로 2020년 4월 10일 시행령(2020-1835)²³⁾에서 구체화하였다.

이 시행령은 지원 대상을 지상파로 송출되는 지역 텔레비전과 라디오 서비스 편성 사업자로 국한하고 있다. 부연하면 방송 허가를 받은 사업자가 각 지원 단위가 되는 것이다. 이 지원은 이 사업자의 전송 비용의 일부를 지원하기 위한 예외적인 조치이다. 왜냐하면, 이 사업자들의 중요한 수입원인 광고 수입이 코로나 사태로 크게 줄었기 때문이다. 이 지원을 단건으로 집행되고 종료되는데, 총 지원 한도는 180만 유로로 정해졌다.

23) Décret no 2020-1835 du 10 avril 2020 portant création d'un dispositif de soutien à la diffusion hertzienne terrestre de services de télévision à vocation locale et de radio affectés par la propagation de l'épidémie de covid-19.

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043345000>

② 지원 대상과 자격 조건

지원 대상이 되는 사업자는 두 유형이다. 첫 번째 유형은 프랑스 방송위원회(ARCOM, 구CSA)로부터 방송 사업 허가를 받은 편성사업자에 해당한다. 다만 지역 사회의 사회적 소통을 위한 책무를 수행하는 협회나 시민단체가 운영하는 방송사는 제외된다. 왜냐하면, 이들은 이미 지자체로부터 보조금을 받고 있기 때문이다. 두 번째 유형은 프랑스 방송위원회로부터 지상파 송출로 허가를 받은 사업자로서 이용자로부터 사용료를 받지 않는 경우이다. 구체적으로 정부의 지원을 받기 위해서는 아래와 같은 조건을 충족해야 한다.

- 2020년 3월 1일 이전부터 방송 허가를 받아 서비스를 제공하고 있는 사업자
- 직접 지상파 송출 비용을 내는 사업자
- 2020년 1월 1일~6월 30일 기간을 2019년 1월 1일~6월 30일 기간과 비교해서 실질적으로 발생한 매출액 하락을 증명해야 함. (부가가치세, 기부금, 보조금은 매출액 산정에서 제외)
- 세금 납부와 피고용자 보험 등에서 특별한 이상이 없는 사업자

③ 지원 규모²⁴⁾

프랑스 문화커뮤니케이션부는 2020년 모든 공민영 또는 지역 방송사의 광고 수익 손실이 10~20% 사이일 것으로 추정했다. 특히, 지역 라디오와 TV는 지역 광고주가 전염병 사태로부터 더 큰 영향을 받았고 광고매체 우선순위에서도 밀려 재정적 어려움이 더 커진 것으로 보았다.

지역 라디오 방송사에 대한 지원금은 방송사가 사용하는 최대 유효 송출 전력(PAR)²⁵⁾에 따른 기준 비용에 프랑스 방송위가 정한 3권역에 해당하는 계수를 곱하는 방식으로 책정된다. 송출 전력의 기준 비용은 1,800 유로(PAR 100W 이하)에서 21,000 유로(PAR 20KW 이상)까지이다. 프랑스의 해외 영토의 사업자에게는 이 비용이 22% 증액된다. 한편

24) <https://www.banquedesterritoires.fr/une-aide-exceptionnelle-pour-les-televisions-et-radios-locales-touchees-par-la-crise-sanitaire>

25) maximum authorized effective radiated power (PAR)

이 비용에 곱할 계수의 경우 파리 에펠 타워 권역은 계수 2.5, 해외 영토를 포함한 15개 권역은 계수 1.8, 그 외 모든 권역은 계수 1을 적용받는다.

지역 텔레비전 방송사의 지원금 계산은 더 간단하다. 지원 금액은 연간 회계연도 동안 방송사가 부담하는 모든 세금을 포함한 송출 비용의 35%이기 때문이다. 프랑스의 해외 영토에서 방송이 허가된 사업자의 경우 50%로 인상된 지원금을 받는다.

다만 이번 지원금은 텔레비전이건 라디오건 방송사의 감소한 매출액을 초과할 수는 없다. 지원금 수혜자는 지원금 지급 이후에 그 사용처가 목적에 부합하는지 증명해야 한다. 프랑스 정부의 지원 정책이 발표되자 프랑스 독립라디오협회(SIRTI)는 환영의 성명을 발표하면서, 이 지원이 이동 거리 제한 등 방역 조치 시행 이후 지역의 심장에서 활동해 온 독립라디오가 혜택을 받을 첫 지원이라고 밝혔다.

(3) 지자체의 지역 채널 지원 정책

지역 채널의 수입원은, 광고 수익, 공공 또는 민간 기관에 제공하는 서비스, 공동제작 수입, 홈쇼핑 수입, 기타 공공 보조금과 지자체와 체결한 목적 및 수단 계약서(COM)에 따른 투자금이다.

2020년 말 기준으로 프랑스에서는 54개의 지상파 지역 채널이 집계되었다. 이 중 42개는 프랑스 본토 채널이고 12개는 프랑스 해외 영토에서 운영되는 채널이다. 재원 구조를 보면 지역 채널의 수입에서 공적 재원이 차지하는 비중은 53%에 달하는 것으로 나타났다. 이 수치는 2019년에는 40%에 불과했다. 민간 재원의 비중은 47%로 나타나 공적 재원의 비중이 절반을 넘는 비중을 차지하고 있다. 이것은 평균치이며 채널에 따라 이 비율은 매우 다르게 나타난다. 2020년에 프랑스 방송위에 수입 내용을 신고한 31개 채널에 따르면, 그중 16개 채널이 대부분 공적 재원에 의존하고 있었고 민간 재원만으로 운영되는 채널은 극히 드문 것으로 나타났다. 이로써 지역 채널이 목적 및 수단 계약서(COM)에 명시된 책무를 수행함으로써 지자체로부터 받는 보조금이 지역 채널의 재정에 매우 중요한 수단이 되고 있음을 알 수 있다. 26)

26) CSA(2021). Rapport annuel 2020, p.29.

프랑스 커뮤니케이션 자유법에는 지역 방송의 활동에 관한 CSA의 모니터링에 관한 의무만 있고 지원에 관한 별도의 규정이 없다. 따라서 프랑스의 지역 채널은 사실상 지자체에 서비스를 제공함으로써 발생하는 수입이나 보조금 외에 공적 지원은 기대하기 어렵다. 다만 코로나 팬데믹 위기라는 특수한 상황에서 정부의 지원이 처음으로 투입된 것이다.

5) 소결

프랑스에서는 각 방송사가 자체적으로 소유한 미디어랩(광고판매대행사)을 통해 방송 광고를 판매하고 있다. 하지만 공영방송사의 france·tv publicité처럼 큰 미디어랩은 그룹 소유의 채널뿐만 아니라 외국 채널 혹은 중소 채널의 광고공간을 대행해서 판매하고 있다. 이러한 판매 방식은 법제도적으로 강제되지 않고 시장에서 자율적으로 이루어지고 있으므로 결합판매와는 구별된다.

프랑스 <커뮤니케이션자유법>은 정부가 지역 방송의 발전 상황이나 재정에 대한 모니터링의 의무를 부과하고 있으나 지원에 관한 내용은 담고 있지 않다. 하지만 코로나 사태로 2021년에는 정부가 시행령을 제정하고 예외적이고 한시적으로 지역 채널의 지상파 송출비의 상당 부분을 지원해 주는 정책을 집행하였다.

프랑스의 지역 중소 채널들은 대부분 영세하고 재정적으로 열악한 상황에 부딪힌 것으로 나타나고 있다. 이 채널들은 지자체와 계약을 맺고 공적 임무를 수행하면서 지자체로부터 보조금을 받고 있다. 최근 이 재원이 지역 채널의 운영비의 절반 이상을 차지할 정도로 중요한 비중을 차지하게 된 것으로 나타나고 있다.

제5절 소결

우리나라와 같이 법제화에서 방송광고 결합판매 제도를 운영하는 나라는 드물지만 독일, 네덜란드, 덴마크 등에서 유사한 제도를 운영하고 있다.

독일에서 지역별로 방송면허를 받아서 송출하는 라디오의 경우에는 출범 초기부터 결합판매가 일반적이었는데, 개별 라디오방송이 방송광고시간을 한정된 지역에 대해서만 판매하는 것보다는, 전국적으로 동일한 시간대에 라디오방송에서 방송광고를 송출할 수 있도록 결합하여 판매해왔다.

네덜란드 방송광고재단 Ster의 방송광고 결합판매는 공영방송의 TV와 라디오, 동영상 공유서비스에서 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 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 미디어랩(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 스포광고를 할 수 있는데, 스포광고의 판매와 편성, 정산 등은 모두 TV 2 미디어랩이 결합 판매한다.

영국도 1992년까지 지상파 공영방송사 Channel4와 웨일즈 민족권역의 웨일즈어 방송 S4C의 광고를 지역 ITV 방송사에서 판매하여 재정을 보전하였다. 이는 우리나라 방송

광고 결합판매와 유사하게 지상파 민영방송사 ITV의 광고 판매초과이익을 Channel4와 S4C의 방송재원으로 할당하였다. 현재는 이 제도는 폐기되었으며, S4C에 대해 정부지원금과 BBC의 수신료의 공적 재원을 지원하고 있다(방송통신위원회, 2022a).

지역방송지원과 관련 프랑스, 독일 등에서 지자체를 통한 지원이 이루어지고 있다.

독일의 바이에른주정부가 주미디어청을 통해서 지역 및 광역TV에 지원하는 예산을 지원하고 있다. 바이에른주정부가 매년 지원한 지역 및 광역TV지원금을 살펴보면 코로나21 이전까지는 전체 지원금의 87%가 기술지원으로 프로그램지원은 13%에 불과했으나, 코로나21이 본격적으로 시작된 2020년이후에는 프로그램지원이 전체의 51.5%를 차지하고 있다. 작센주도 작센주지역TV방송에 대한 지원을 하고 있다. 지원분야는 송출지원금이 가장 많고, 이어서 SAEK(작센교육실험채널)센터에서 제작되는 지역TV프로그램 제작지원과 지역TV송출지원금이 많고, 연구지원과 라디오제작지원(음악제작권료 지원 등), 청소년보호위원회 활동지원, 영화기금지원 등이 그 뒤를 이었다.

프랑스의 지역 중소 채널들은 대부분 영세하고 재정적으로 열악한 상황에 부딪힌 것으로 나타나고 있다. 이 채널들은 지자체와 계약을 맺고 공적 임무를 수행하면서 지자체로부터 보조금을 받고 있다. 최근 이 재원이 지역 채널의 운영비의 절반 이상을 차지할 정도로 중요한 비중을 차지하게 된 것으로 나타나고 있다.

프랑스 문화커뮤니케이션부의 코로나 시기 지역 라디오 방송사와 지역 텔레비전 방송사의 지원을 했다. 지역 텔레비전 지원 금액은 연간 회계연도 동안 방송사가 부담하는 모든 세금을 포함한 송출 비용의 35%이기 때문이다. 프랑스의 해외 영토에서 방송이 허가된 사업자의 경우 50%로 인상된 지원금을 받는다.

〈표 2-38〉 방송광고 제도 등 국가간 비교

	한국	독일	네덜란드	덴마크	프랑스
미디어렙 관련법령	방송광고 판매대행 등에 관한 법률	상법(Handel sgesetz)에 따라 유한회사 (GmbH)로 설립	방송법	없음	1993년 사평법
지상파 방송 미디어렙 사례	KOBACO, SBS M&C	공영 11개, 민영 4개	Ster	TV 2 Reklamesalg	각 지상파 방송그룹별 미디어렙 소유
방송광고 결합판매 유무 및 사례 소개	방송광고 결합판매 제도 운영	지역 라디오 방송광고	결합판매 (채널간 결합구매시 광고가 8% 할인)	결합판매 (TV2 전국과 TV2 지역공영간 방송광고시 간결합판매)	없음
지역· 중소방송 지원제도 및 사례	지역· 중소방송 경쟁력 강화사업 운영	주별로 방송법 (미디어 법)에 근거하여 지역방송 지원에 대한 법시행 (예 : 바이에른주, 작센주 등)	지역 저널리즘 취재능력 개발	지역방송 경영지원	지자체 발주 및 보조금, 코로나 시기 지역방송 송출지원

제3장 결합판매의 성과 분석

제1절 방송광고 결합판매 정책에 대한 평가의 필요성

지역·중소방송사에 대한 광고 결합판매를 통한 간접적인 지원이 광고판매대행사(이하 미디어렙)을 통해 오랜 시간 시행되어 왔고, 2010년대에 복수 미디어렙 시대가 열린 후에도 관련 법령을 통해 결합판매가 보장되고 있다. 『방송광고판매대행 등에 관한 법률』 제2조(정의) 11호에 따르면 방송광고의 결합판매가 ‘네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자의 방송광고를 다른 지상파방송사업자의 방송광고와 결합판매하는 행위’로 정의되어 있다. 그리고 법 제20조(방송광고 결합판매 지원)에는 미디어렙의 결합판매 의무, 결합판매 규모의 기준 등이 제시되어 있다. 그리고 『방송광고 결합판매 지원고시』를 만들어서 지원방안을 세부적으로 규정하고 있다.

지역·중소방송사에 대하여 방송광고 결합판매를 통해 지원하는 이유를 크게 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째는 이들의 매체영향력과 상업성이 취약하기 때문에 해당사의 광고물량에 대한 광고주의 선호도가 떨어질 것으로 간주하기 때문이다. 그렇기 때문에 광고판매를 시장에만 맡겨놓으면 자력으로 판매하기가 어려울 것이다. 그러므로 광고수요가 높은 KBS-2TV, MBC-TV, SBS-TV 등 중앙 TV 3사의 방송광고와 함께 패키지로 묶어서 판매함으로써 판매를 지원하는 것이다. 둘째는 지역·중소방송사들은 방송사 허가 때 받은 지역성 구현, 방송의 다양성 증진 등의 목표를 실현하여야 하는데, 이는 우리 사회에서 필요로 하는 방송의 공익적 역할로 간주되고 있다. 즉, 매체의 다양성을 유지하여 사회구성원들에게 사상과 의견을 자유롭게 표현할 수 있는 기회를 최대한 제공하고, 다양한 정보에 대한 접근권을 보장하는 의무를 부여받은 것이다. 그런데 지역·중소방송사들이 낮은 매체력과 상업성으로 인해 광고판매가 부진하여 경영에 압박을 받게 된다면, 사회적으로 필요한 공익적인 프로그램의 생산을 줄일 유인이 크다. 심지어는 이들이 도산하는 상황도 발생할 수 있다. 그러므로 지역·중소방송사에 대한 지원을 통해 경영환경을 안정시키고, 경쟁력을 확보할 수 있도록 재정적으로 지원하는데 결합판

매 지원의 목적이 있다.

지역·중소방송에 대한 방송광고 결합판매의 필요성이나 타당성에도 불구하고, 방송의 공익성 제고를 위한 재원을 정부나 공공기관이 아닌 민간의 광고주가 부담하는 시장 구조를 형성하고 있다. 이로 인하여 광고주나 미디어렐 등 당사자들은 오랜 기간 불만과 어려움을 호소하기도 했다. 광고주 입장에서 보면 지상파방송 광고에 대해 결합판매가 의무화되어 있으므로, 준조세의 성격을 가지는 비용으로 여겨질 가능성이 크다. 반면, 일부 광고주는 오랜 결합판매의 경험으로 인해 결합판매가 포함된 가격을 주력 TV 3사의 방송광고 요금으로 간주하기도 한다. 두 경우 모두 광고주에게 주력사의 TV 광고요금이 비싸다고 인식하도록 만드는 요인이 된다. 과거 지상파TV가 방송시장이나 영상미디어 시장에서 슈퍼파워로서 막강한 지배력을 행사하던 시절에는 이러한 의무가 큰 부담이 되지 않았을 것이다. 그러나 다양한 유료방송이 출현하여 지상파 방송의 시청률을 빼앗아가고, OTT(Over-the-top) 등 인터넷 영상미디어가 활성화되어 지상파TV의 매체 영향력이 날로 줄어드는 상황에서는 광고주에게 추가적인 부담을 지우는 결합판매 방식은 주력 지상파TV 방송광고의 매력을 떨어뜨려 방송광고 매출을 축소시키는 원인이 될 가능성이 크다. 그리고 방송광고 시장의 위축으로 지역·중소방송사의 광고를 법령에 정해진 규모만큼 판매하기가 점점 어려워지면서, 결합판매를 수행하는 미디어렐들로부터 결합판매 축소 및 폐지 주장이 대두되기도 했다.

그러나 지금까지 결합판매에 대한 논의들이 대부분 방송의 공익성과 다양성에 기반한 당위론적인 주장과 기초적인 시장자료를 토대로 이루어져 왔다. 그러나 결합판매가 거둔 성과나, 파급효과에 대한 실증분석은 매우 부족했다. 한국전파진흥협회(2022.12)는 결합판매가 중단될 경우에 나타날 시장의 변화를 실증분석을 통해 전망한 바 있다. 그러나 결합판매에 대한 정책적인 판단을 위해서는 오랜 세월 이루어져 온 결합판매가 거둔 성과에 대한 실증연구가 필요하다. 그러나 아직 이러한 연구가 이루어진 적이 없으므로, 본 연구에서는 시장에서 축적된 자료를 이용하여 방송광고 결합판매가 지역·중소방송사의 경영에 미친 영향을 실증적으로 고찰한다.

제2 절 결합판매 데이터의 수집

결합판매의 성과를 실증분석하기 위해 2016 ~ 2021년에 대한 시계열 자료를 결합판매 지원을 받는 36개 지역·중소방송사에 대해 수집하였다. 시계열을 더욱 확장하여 2016년 이전의 자료도 확보할 수 있었으나, 분석기간이 길어질수록 현재와는 괴리가 큰 과거의 자료들이 분석에 영향을 미쳐서, 현재와 부합하지 않는 결과를 도출할 우려가 있으므로, 시계열의 상한을 2016년까지로 제한하였다. 지역·중소방송사 중에서 TV 방송사업자는 공영방송인 한국교육방송공사를 비롯하여 부산문화방송(주) 등 16개의 지역MBC, 그리고 (주)케이엔엔을 비롯한 9개의 지역민방과 오비에스경인티브이(주) 등 총 27개이다. 라디오 방송사업자는 (주)경인방송, (재)CBS, (재)불교방송, (재)가톨릭평화방송, (재)극동방송, (재)원음방송, (주)와이티엔라디오, (재)부산영어방송재단, (재)광주영어방송재단 등 9개이다. 현재 결합판매 지원을 받고 있으나 일부 자료가 누락되어 있는 (재)서울특별시미디어재단 티비에스(TBS)는 분석에서 제외하였다.

분석을 위해 방송사업자의 경영성과를 나타내는 매출액, 방송사업매출, 방송프로그램 제공 매출, 방송프로그램 판매 매출, 기타 방송사업 매출, 기타사업 매출, 방송프로그램제작비, 인건비, 영업손익 등의 자료를 방송통신위원회가 매년 발표하는 ‘방송사업자 재산상 황공표집’에서 인용하였다. 그리고 미디어랩에서 지역·중소방송사에 지원한 결합판매 금액과, 지역·중소방송사업자가 자체적인 매체력을 이용하여 판매한 비결합판매 금액은 방송통신위원회의 내부자료를 이용하였다. 이 외에도 광고시장의 규모에 대해 강력한 설명력을 갖는 것으로 증명되어 온 국내총생산(Gross Domestic Product, 이하 GDP)을 한국은행으로부터 확보하였다(한국은행, 2023.7.16.)(<표 3-1> 참조). 이 자료는 스케일(scale)이 타 자료에 비해 현저하게 크기 때문에, 이분산성을 우려하여 상용로그(log10) 값으로 변환하여 사용하였다.

〈표 3-1〉 우리나라의 명목 GDP 추이

(단위: 십억 원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021
GDP	1,740,780	1,835,698	1,898,193	1,924,498	1,940,726	2,080,199

자료: 한국은행(<https://ecos.bok.or.kr/#/SearchStat>)

분석을 위해 수집한 자료는 대부분 화폐 단위로 표시되어 있는데, 자료가 발생한 시기의 화폐가치를 기준으로 작성된 명목자료이다. 그러나 인플레이션(inflation)에 의해 화폐의 가치가 시기별로 달라지기 때문에, 가치를 중심으로 정확하게 분석하기 위해 시계열 분석에서는 명목치를 실질화한 자료를 주로 이용한다. 대부분의 선행연구에서는 통계청에서 발표하는 ‘소비자 물가지수(Consumer Price Index, 이하 CPI)’를 이용하여 실질화하고 있다. 그러므로 통계청에서 발표한 CPI를 2021년의 물가 수준으로 환산한 후 모든 화폐단위로 표시된 자료를 실질화하였다(〈표 3-2〉 참조). 그리고 GDP는 한국은행이 발표하는 ‘GDP디플레이터(Deflator)’ 중에서 ‘국내총생산에 대한 지출’ 자료를 이용하여 2021년 수준으로 환산하였다(〈표 3-3〉 참조). 그러므로 본 장에서의 분석결과는 모두 2021년의 화폐가치를 기준으로 해석할 필요가 있다.

〈표 3-2〉 CPI 추이

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CPI (2020=100)	95.78	97.65	99.09	99.47	100.00	102.50
2021 기준 환산	93.45	95.26	96.67	97.04	97.56	100.00

자료: 통계청, 소비자 물가조사(<https://kosis.kr/>)

〈표 3-3〉 GDP Deflator 추이

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
100	101.986	104.253	104.756	103.877	105.502	108.137
2021 기준 환산	94.312	96.408	96.873	96.061	97.563	100

자료: 한국은행(<https://ecos.bok.or.kr/#/SearchStat>)

제3 절 결합판매의 성과 실증분석

1. 상관관계 분석

수집된 자료를 이용하여 상관관계 분석(correlation test)을 수행하였다. <표 3-5>에 보이는 바와 같이 방송광고 결합판매 금액은 각종 경영지표들과 0.67 이상의 강한 상관관계가 있음을 확인할 수 있다. 지역·중소방송사업자의 매출액과 정(+)의 강한 상관관계를 보였으며, 구체적으로 방송사업 매출이나, 방송프로그램 제공매출, 기타 방송사업매출과도 강한 정의 상관관계를 확인할 수 있다. 심지어 기타사업매출과도 강한 정의 상관관계를 보이고 있다. 그러므로 결합판매는 지역·중소방송사의 경영성과 전반에 걸쳐 긍정적인 상관관계를 맺고 있음을 확인할 수 있다. 즉, 결합판매가 증가하면 경영실적이 좋아지고, 결합판매가 줄어들면 경영실적이 나빠지는 동조현상이 강하게 나타난다는 것이므로, 결합판매가 지역·중소방송사의 경영에 양날의 칼이 될 수 있겠다. 그러므로 방송광고 시장이 축소되는 상황에서 필연적으로 나타나는 결합판매의 추세적 감소는 지역·중소방송사의 경영을 어렵게 만드는 중요 요소로 작용하는 것으로 추정된다.

한편, 비결합판매는 주요 경영성과와 중간 정도 혹은 약한 상관관계를 보이고 있고, 강한 상관관계를 보이는 항목을 발견할 수 없어서 결합판매와 비교된다. 그리고 모든 항목에서 결합판매 대비 경영성과와의 상관관계가 약화되는 것으로 나타난다. 이러한 현상은 비결합판매 매출액이 결합판매 대비 작기 때문으로 판단된다. 2021년의 경우 결합판매 지원을 받는 37개 지역·중소지상파방송사에 대한 광고 결합판매 금액은 총 1,302억 원으로 비결합판매 금액 761억 원의 171%에 달한다. 결과적으로 방송광고 결합판매가 지역·중소방송사의 경영에서 비결합판매보다 더욱 중요한 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다.

인건비 항목은 결합 또는 비결합판매와 중간 정도의 정의 상관관계를 보여, 다른 실적지표에 비해 현저하게 낮았다. 즉, 인건비가 광고판매 수익의 변화에 대해 상대적으로 비탄력적인 경향을 보이는데, 이는 광고매출이 늘어나는 시기에는 지역·중소방송사업자들이 결합판매 지원금을 인건비에 덜 충당하는 등 경영 효율성을 높이는 데에 도움이 되겠다. 그러나 반대로 광고시장이 줄어드는 시기에는 상당한 경영상의 어려움을 초래할 가능성이 예상된다.

〈표 3-4〉 결합판매와 경영지표간 상관관계 분석

구분	결합판매	비결합판매
매출액	0.876660	0.539694
방송사업매출	0.892833	0.585724
방송프로그램제공매출	0.781527	0.474233
기타 방송사업매출	0.669942	0.292718
기타사업매출	0.698427	0.370583
인건비	0.485984	0.300016

2. 인과관계 분석

방송사업자에게 특히 중요한 일부 경영성과 지표에 대해서는 결합판매의 영향을 보다 구체적으로 확인할 필요가 있으며, 인과관계 분석으로 보다 정밀한 결과를 얻을 수 있다. <표 3-4>에서 보이는 바와 같이 수집된 자료가 패널자료의 형식을 취하고 있으므로, 자료의 성격을 최대한 이용하여 분석의 효율성을 높이기 위해서는 패널분석을 수행할 필요가 있다.

패널 데이터는 외형적으로 횡단면(crosssectional) 데이터와 시계열(timeseries) 데이터를 합쳐 놓은 형태를 가진다. 그러나 패널 데이터는 횡단면 혹은 시계열 데이터에 비해 몇 가지 장점을 가지는데, Baltagi(1995)는 이를 다음과 같이 정리하였다. 첫째, 데이터 군(群)별로 나타나는 이분산성(individual heterogeneity)을 통제할 수 있다. 둘째, 종속변수에 중요한 설명력을 갖는 변수가 설명변수로 포함되지 못하여 누락변수(omitted variable)가 발생할 경우에 모형설정의 오류(model misspecification)를 줄일 수 있다. 기존의 확률적 교란항 이외에 지역별 차이, 시계열적 차이 등을 반영하는 오차항을 삽입하면, 시간에 따라 변하지 않는 개체(individual) 사이의 이질성을 반영할 수 있다. 셋째, 시계열 자료에서 독립변수들 사이의 높은 상관관계로 인해 흔히 나타나는 다중공선성(multi-collinearity)의 문제를 완화할 수 있다. 개체의 수가 늘어날수록 설명변수간 선형관계가 줄어들 가능성이 크기 때문이다. 넷째, 횡단면 또는 시계열 데이터에 비해 많은 정보를 담고 있어서 효율적인 추정량을 얻을 수 있다. 특정 개체가 반복적으로 관찰된 기록이므로, 정적인(static) 정보만

포함된 횡단면 데이터에 비해 시간의 흐름에 따른 동적인(dynamic) 관계에 대한 정보도 포함하고 있다(민인식·최필선, 2019). 그리고 데이터를 늘려서 분석에 많은 자유도(degrees of freedom)와 가변성(variability)을 제공한다.

그러므로 방송사업자의 경영에서 가장 중요한 실적으로 평가할 수 있는 방송프로그램 제작비(Prod), 방송프로그램판매매출(Prsrev), 영업손익(Oprof) 등 3개의 변수를 종속변수로 갖는 회귀모형 3개를 만들었다. 설명변수로는 결합판매 매출액(JNTAD), 비결합판매 매출액(NONJNT), 상용로그로 변환된 실질 GDP(lnGDP)를 채택하였다. 그리고 이러한 자료들 대부분에서 방송사의 규모에 비례하여 증가하는 추세가 예상되므로, 규모에 의한 효과를 통제하기 위해 TV방송사업자 여부를 나타내는 더미변수(TV)를 추가하였다. 2021년 현재 TV방송사는 OBS를 제외하면 모두 라디오 방송을 겸영하고 있다. 마지막으로, 설명변수들 사이의 높은 상관관계로 인한 다중공선성을 예방하기 위해 상관관계 분석을 수행하였다<표 3-6> 참조). 그러나 모두 중간 이하의 상관관계를 보이고 있으므로, 모두를 설명변수로 채택하여 최종적으로 식(1) ~ 식(3)의 회귀모형을 제작하였다.

$$\text{식 (1): } \text{Prod} = \beta_0 + \beta_1 \times \text{JNTAD} + \beta_2 \times \text{NONJNT} + \beta_3 \times \ln \text{GDP}_i + \beta_4 \times \text{TV}_i + \epsilon$$

$$\text{식 (2): } \text{Prsrev} = \beta_0 + \beta_1 \times \text{JNTAD} + \beta_2 \times \text{NONJNT} + \beta_3 \times \ln \text{GDP}_i + \beta_4 \times \text{TV}_i + \epsilon$$

$$\text{식 (3): } \text{Oprof} = \beta_0 + \beta_1 \times \text{JNTAD} + \beta_2 \times \text{NONJNT} + \beta_3 \times \ln \text{GDP}_i + \beta_4 \times \text{TV}_i + \epsilon$$

<표 3-5> 패널 회귀모형의 독립변수들 사이의 상관관계 분석

구분	JNTAD	NONJNT	TV	lnGDP
JNTAD	1.000000			
NONJNT	0.596633	1.000000		
TV	0.148348	0.125978	1.000000	
lnGDP	-0.0851154	-0.175774	0.000000	1.000000

i : 방송사업자, t : 연도

패널분석은 분석 과정에서 몇 가지 검증을 거쳐야 한다. 패널 자료가 가진 개체 (individual)별 차이를 인정하지 않고 일반최소자승법(Oedinary Least Squares, OLS)을 이용하여 합동(pooled) 모형으로 분석하는 경우도 있다. 그러므로 합동모형 대비 패널자료의 특성을 살리는 확률효과(random effect) 모형이나 고정효과(fixed effect) 모형으로 분석할 경우에 예상되는 효율성을 검증하여야 한다. LM 테스트(Lagrange Multiplier Test) 결과 세 모형의 통계량이 각각 123.64, 248.67, 197.26으로 나타나, 합동모형이 선호된다는 귀무가설을 유의수준 1% 이하에서 모두 기각하였다($P=0.000$).

다음으로 고정효과 모형과 확률효과 모형 중에서 더 적합한 분석법을 찾아야 한다²⁷⁾. 이를 위해 주로 ‘Hausman Test’를 수행하는데, 그 결과 카이제곱(χ^2) 통계량이 세 모형 모두 46.98로 나타났다($P=1.000$). 그러므로 귀무가설인 확률효과 모형을 기각할 수 없는 것으로 나타났다. 그래서 세 모형 모두 확률효과 모형으로 분석하여 <표 3-7>의 추정치를 얻었다.

<표 3-6> 확률효과 모형으로 구한 패널분석 결과

독립변수	모형1(Prod)		모형2(Prslrev)		모형3(Oprof)	
	추정값	t-value	추정값	t-value	추정값	t-value
β_0	37881.54688	0.357	38483.98286	1.433	-78463.89687	-1.521
JNTAD	0.92942	2.051*	-0.15057	-1.969*	-1.35440	-4.888**
NONJNT	1.37599	2.643**	-0.01407	-.152	0.25221	0.819
$\ln GDP$	-1305.11378	-0.255	-1776.24789	-1.371	3883.46275	1.560
TV	1341.76262	0.257	1815.93684	1.373	-3959.90226	-1.559
Adjusted R^2	0.78107		0.59985		0.14373	
No. of Observations	216					

유의수준 5% 이하(*), 유의수준 1% 이하(**)

27) 패널분석을 위한 선형모형을 만들 때에는 개체별로 시간의 흐름에 따라 변하지 않는 특성을 나타내는 오차항(u_i)을 순수오차항(e_{it})에 추가하여야 한다. 그러므로 회귀모형이 $y_{it} = \alpha + \beta x_{it} + u_i + e_{it}$ 의 형태를 띤다. 그런데 개체별 오차항 u_i 를 추정해야 할 모수라고 간주하는 모형을 고정효과(fixed effect) 모형이라고 하며, 이 때에 상수항 ‘ $\alpha + u_i$ ’는 개체별로 달라진다. 반면 오차항 u_i 를 확률변수로 간주하는 모형을 확률효과(random effect) 모형이라고 하며, 오차항의 분포를 $u_i \sim N(0, \sigma_u^2)$ 로 가정한다.

세 모형 모두에서 결합판매 매출액은 유의수준 1% ~ 5%에서 유의한 영향을 종속변수들에게 미치는 것으로 나타났다. 우선 방송 프로그램 제작비에 대해 정(+)의 영향을 미쳤다. 그러므로 지역·중소방송사업자들은 결합판매로 벌어들인 매출을 방송프로그램의 제작비로 투입하여 방송사로서의 역할 수행에 활용하는 것으로 추정된다. 그래서 결합판매 지원정책의 가장 본원적인 목적을 달성하고 있음을 확인할 수 있다. 그런데 방송광고 시장이 위축되고 있는 현 상황에서 정의 관계는 결합판매의 감소가 방송 제작재원을 줄이는 원인이 되고 있음을 의미한다. 분석기간 동안 방송광고 결합판매 총액은 실제로 매년 줄어들었다(<표 3-8> 참조). 이는 명목 금액 또는 실질 금액 모두 마찬가지이다. 그러므로 결합판매의 축소가 방송의 공적인 역할을 제한할 가능성이 큰 것으로 예상할 수 있다. 그리고 이 모형에서 비결합판매도 제작비에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 계수 값이 1.37599로 결합판매보다 40% 정도 더 크다. 그러므로 방송사업자들이 자체의 매체력을 이용하여 판매하는 광고매출이 방송제작비 투입에 더욱 큰 영향을 미침을 확인할 수 있다. 그래서 방송시장 환경이 허락한다면 결합판매를 줄이고 비결합 광고판매를 늘리는 것이 방송제작 투입재원의 측면에서는 더욱 효율적일 것으로 해석할 수 있다.

<표 3-7> 방송광고 결합판매 총액

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021
결합판매 총액 (백만 원)	183,730	158,329	145,047	122,015	109,211	130,154
실질화 (2021=100)(억 원)	1,966	1,662	1,500	1,257	1,119	1,302

자료: 방송통신위원회 내부자료

한편, 방송프로그램판매 매출에 대해 결합판매가 유의한 부(-)의 영향을 미친 것으로 나타났다. 방송 프로그램은 방송사업자들의 가장 주요한 생산품이며, 지역·중소방송사들은 1차적으로 지상파 네트워크를 통해 프로그램을 송출한다. 그리고 TV 사업자의 경우 지역 유료방송사업자들의 망을 통해 프로그램을 재전송하고 대가를 받는다. 이러한 전송과정을 마치면 유료방송 PP(Program Provider)에 대한 판매, VoD(Video-on-demand) 유통, 해외 수출 등 다양한 2차 유통망을 통해 추가적인 수익을 창출할 수 있다. 그런데 방송광고 시

장이 축소되어 방송산업 환경이 악화되자, 주력 지상파TV 방송사들은 해당 분야의 수익 증대를 위해 노력해 왔다. 방송통신위원회(2023.6)에 따르면 2022년 지상파TV 중앙 3사의 방송프로그램판매 매출액은 총 1조 166억 원으로, 동기간 방송광고매출 9,104억 원의 112%에 달할 정도로 매출 규모가 증가하였다. 또한 방송사업매출 3조 2,796억 원의 31%를 차지할 정도로 비중이 높아졌다.

그런데 방송광고 매출이 증가하는 상황에서는 이러한 중요한 매출에 대해 지역·중소방송사들이 노력할 유인을 결합판매가 저해하는 것으로 해석할 수 있다. 반면, 방송광고 시장이 위축되어 결합판매가 감소하는 현재 상황에서는 지역·중소방송사들이 2차 유통을 활성화시키기 위해 노력할 것으로 해석할 수 있다.

마지막으로 방송사업을 통해 창출한 영업손익에 대해서도 결합판매가 부(-)의 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다. 즉, 방송광고 시장이 위축되어 결합판매가 줄어들수록 지역·중소방송사의 영업이익이 오히려 증가하거나, 영업손실이 줄어드는 것이다. 그러므로 지역·중소방송사들이 열악해져가는 방송환경에 대응하여 생존 확률을 높이기 위해 결합판매 지원을 받으면서 영업손실을 줄이거나 영업이익을 늘리는 데에 주력하는 것으로 해석할 수 있다.

제4 절 소결

본 장에서는 지역·중소방송사에 대한 결합판매 지원의 성과를 실증적으로 분석하였다. 분석을 위하여 2016 ~ 2021년 사이의 6년 동안 미디어렐이 지역·중소방송사에 지원한 결합판매 실적 자료를 수집하였다. 또한 지역·중소방송사들의 비결합판매 자료도 수집하여 두 가지 광고판매 제도의 성과를 비교하였다. 그리고 성과의 지표로 사용하기 위해 다양한 경영실적 자료를 ‘방송사업자 재산상황 공표집’으로부터 수집하였다. 대부분의 자료가 화폐 단위로 표시되어 있으므로 가치를 기준으로 정밀하게 분석하기 위해 CPI와 GDP 디플레이터를 이용하여 실질화시켰다.

우선 경영실적 자료와 결합판매 또는 비결합판매와의 상관관계를 분석하였고, 크게 세 가지의 시사점을 발굴하였다. 첫째, 결합판매는 방송사업 매출, 방송프로그램 제공매출, 기타 방송사업매출, 기타사업매출 등 대부분의 경영실적과 강한 정의 상관관계를 보였다. 방송광고 시장이 축소되는 상황에서는 결합판매의 추세적 감소가 지역·중소방송사의 경영을 전반적으로 어렵게 만드는 요인으로 작용할 가능성이 우려된다.

둘째, 비결합판매는 주요 경영성과와 중간 정도의 상관관계 혹은 약한 상관관계를 보이고, 모든 항목에서 결합판매 대비 경영성과와의 상관관계가 약하게 나타난다. 이는 비결합판매 매출액이 결합판매 대비 작기 때문인데, 방송광고 결합판매가 지역·중소방송사의 경영에서 더 중요한 영향을 미치는 것으로 해석된다.

셋째, 결합 또는 비결합판매 공히 인건비와의 상관관계가 타 항목에 비해 현저하게 낮게 나타났다. 이는 광고매출이 줄어드는 시기에 방송사업자의 경영에 상당한 어려움을 유발하는 요인이 될 것으로 예상된다.

한편, 방송사업자에게 특히 중요한 일부 경영성과 지표에 대해 결합판매의 영향을 보다 구체적으로 확인하기 위해 패널자료들을 이용하여 패널 회귀분석을 수행하였다. 방송사업자의 경영에서 가장 중요한 실적으로 평가되는 방송프로그램 제작비, 방송프로그램판매매출, 영업손익 등 3개의 변수를 종속변수로 갖는 회귀모형 3개를 만들었다.

LM 테스트를 수행하여 합동모형을 배제하였고, Hausman Test를 수행하여 확률효과 모형이 더욱 적합함을 확인하였다. 그래서 모형 모두 확률효과 모형으로 분석한 결과, 결합판매 매출액은 유의수준 1% ~ 5%에서 유의한 영향을 종속변수들에 미치는 것을 확인하

였다. 결합판매가 방송 프로그램 제작비에 대해 정(+)의 영향을 미침을 확인하였는데, 이를 통해 지역·중소방송사업자들이 결합판매 매출액을 방송프로그램의 제작비로 투입하여 공적 역할의 수행에 활용한 것으로 추정하였다. 이로써 결합판매 지원정책이 애초의 목적을 달성하고 있음을 확인하였다. 그런데 방송광고 시장이 위축되는 상황에서는 결합판매의 축소가 방송 제작재원을 줄이기 때문에 방송의 공적인 역할을 제한할 것으로 예상할 수 있다. 그리고 비결합판매가 방송제작비 투입에 더욱 큰 영향을 미침도 확인할 수 있었는데, 방송시장 환경이 허락한다면 결합판매를 줄이고 비결합 광고판매를 늘리는 것이 더욱 효율적임을 확인하였다.

한편, 방송프로그램판매 매출에 대해 결합판매가 유의한 부(-)의 영향을 미친 것으로 나타났다. 방송광고 매출이 줄어들고 결합판매도 감소하는 현재 상황에 대응하여 지역·중소방송사들이 방송 프로그램의 2차 유통을 위해 노력하는 것으로 해석할 수 있다.

마지막으로 지역·중소방송사의 영업손익에 대해 결합판매가 부(-)의 영향을 미침을 확인할 수 있었는데, 결합판매가 줄어들수록 지역·중소 방송사업자들이 영업손실을 줄이는데 주력하는 것으로 해석할 수 있다.

제4장 델파이 조사

제1절 조사 개요

1. 델파이 조사 개요

본 장에서는 방송통신위원회의 방송광고 결합판매 지원고시 산정방식에 관련하여 제도 개선을 위한 기초자료를 수집하고자 이해관계자와 전문가들을 대상으로 델파이 조사를 진행한 결과를 제시한다.

델파이 조사를 통해 유관 전문가들의 의견을 체계적으로 집대성함으로써, 문헌연구로 파악하기 어려운 현장의 목소리를 듣고 수회의 피드백을 바탕으로 합의된 의견을 도출하고자 하였다.

조사의 수행은 다음과 같은 과정으로 진행되었다. 먼저 지상파 방송, 지역방송, 유관 기관, 학계, 법조계 등 방송광고 결합판매제도에 관련된 심도 있는 의견 제시가 가능한 20명의 유관 전문가 및 이해관계자 리스트를 확정하였다. 이어, 조사 수행을 위해 방송광고 결합판매 행정소송 관련 미디어법 및 소송 결과의 내용을 포함하여 온라인으로 설문 초안을 작성하였다. 방송통신위원회의 피드백을 거쳐 최종 설문지를 확정하고, 메일을 통해 온라인 설문 링크를 1차 배포하였다. 설문지 내용은 다음의 <표 4-1>과 같이 주제별로 분류할 수 있다.

1차 응답 완료 후, 수집된 의견들을 정리하여 2차 설문지를 작성하였다. 2차 조사 문항의 상당수는 1차와 동일하지만, 1차에서의 응답 결과를 고려하여 선택률이 높은 순으로 선택지를 축소하고 1차 조사에서 응답자들이 제시한 의견들을 추가로 제시하여 합의점을 도출하고자 하였다. 마지막으로 2차 조사로 수집된 내용들을 의견별로 최종 정리하였다.

[그림 4-1] 델파이 조사 수행 과정



델파이 조사는 2023년 10월부터 11월까지 총 20명의 전문가 및 이해관계자를 대상으로 진행되었다. 다양한 전문가들의 의견을 듣고자 지상파 방송, 지역방송, 중소방송, 미디어 랩, 학계, 법조계, 유관 기관 등으로 분류하여 델파이 조사 참여자 명단을 확정하였다. 1차 설문 진행 시, 문자와 메일을 통해 델파이 조사의 세부 내용에 대해 간략히 설명하고 온라인 설문 링크를 송부하여 의견을 수집하였다. 1차 응답 완료 후, 수집된 의견들을 정리하여 온라인 2차 설문지를 설계하고 메일을 통해 설문 링크를 재배포하였다.

〈표 4-1〉 델파이 조사 설문 내용

구 분	내 용
결합판매 지원 규모 산정 요소 관련	결합판매 지원 규모를 산정할 때 1순위로 고려되어야 할 요소와 그 근거
	1순위 요소를 지원 규모 산정에 적용할 수 있는 구체적인 방안
	결합판매 지원 규모를 산정할 때 2순위로 고려되어야 할 요소
	2순위 요소를 지원 규모 산정에 적용할 수 있는 구체적인 방안
지원 규모 관련	신규 사업자를 지원 규모에 추가할 시 기존 지원 사업자의 몫과 그 근거
	부칙 적용 대상 지역·중소사업자가 방송국을 추가 개국할 시 지원 규모 변경 범위
	지원 규모 산정에 방송사의 자구 노력 반영 여부와 그 근거
DMB 지원 관련	DMB 매체가 결합 지원 대상에 추가될 경우 시장에 미칠 영향과 그 근거
	DMB 수중계 프로그램 광고의 결합판매 지원 대상 여부와 그 근거
	결합판매 지원 규모 산정에 DMB 방송사업자의 방송광고 외 재원 구조 고려 여부와 그 근거
	방통위가 예고한 한국DMB 지원 규모(0.0170%)의 적절성 여부와 그 근거
	한국DMB의 결합판매 소급지원(가산) 필요 여부와 그 근거
	YTN DMB에 대한 지원 필요 여부와 그 근거
결합판매제도 개선 관련	가장 시급하다고 생각하는 방송광고 결합판매제도 개선방안과 그 이유
	두 번째로 시급하다고 생각하는 방송광고 결합판매제도 개선방안
	세 번째로 시급하다고 생각하는 방송광고 결합판매제도 개선방안
지역·중소지원 관련	가장 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안과 그 이유
	두 번째로 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안
	세 번째로 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안
차별적 규제 관련	지상파방송 대비 지역·중소방송의 규제 완화 필요성과 그 근거

델파이 조사에 참여한 전문가와 이해관계자의 구분 및 소속은 다음의 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 델파이 조사 참여자

구 분	참석자	소속
지상파 방송	A	KBS
	B	MBC
	C	EBS
지상파 DMB	D	한국 DMB
	E	YTN DMB
지역방송	F	KNN
	G	대구 MBC
	H	울산 MBC
	I	지역MBC전략지원단
중소방송	J	CBS
미디어랩	K	KOBACO
	L	SBS M&C
학계	M	세명대학교
	N	단국대학교
	O	충남대학교
	P	상지대학교
유관 기관	Q	한국광고주협회
	R	신우회계법인
법조계	S	법무법인 율촌
	T	법무법인 태평양

제2절 조사 결과

1. 1차 조사 결과

1차 조사에서는 ‘결합판매 지원 규모 산정 요소’, ‘지원 규모’, ‘DMB에 대한 지원’, ‘결합판매제도 개선방안’, ‘실효적인 지역·중소 지원방안’ 등 5가지 주제와 관련하여 28개의 문항(세부 문항 포함)을 만들고 이에 대한 설문을 진행하였다. 1차 설문의 결과를 요약하면 다음의 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 1차 조사 결과 요약

(단위: %(명))

구 분	내 용			
결합판매 지원 규모 산정 요소 관련	결합판매 지원 규모를 산정할 때 1순위로 고려되어야 할 요소			
	공익성	광고주의 선호도	기타	시장 규모
	20(4)	20(4)	20(4)	10(2)
	결합판매 지원 규모를 산정할 때 2순위로 고려되어야 할 요소			
	매체 영향력	공익성	기타	프로그램 제작비
	20(4)	15(3)	15(3)	10(2)
	결합판매 지원 규모를 산정할 때 3순위로 고려되어야 할 요소			
	광고주의 선호도	기타	매체 영향력	프로그램 제작비
	25(5)	15(3)	10(2)	10(2)
지원 규모 관련	신규사업자를 지원 규모에 추가할 시 기존 지원 사업자의 몫과 그 근거			
	그간의 기여도 존중 5년 평균 기준 산정	모든 사업자 대상 새로운 기준 정립		기타
	65(13)	15(3)		10(2)
	부칙 적용 대상 지역·중소사업자가 방송국 추가 개국 시 지원 규모 변경			
	방송국별 지원 규모 재산정	변경할 필요 없음	결합판매 의무 부여 자체 불가능	기타
	10(2)	45(9)	25(5)	10(2)

구 분	내 용				
	지원 규모 산정에 방송사의 자구 노력 반영				
	반영되어야 함		반영될 필요 없음		
	60(12)		30(6)		
DMB 지원 관련	DMB 매체가 결합 지원 대상에 추가될 경우 시장에 미칠 영향				
	별다른 영향 없음		부정적 영향 미침		
	25(5)		60(12)		
	DMB 수중계 프로그램 광고의 결합판매 지원 대상 여부				
	지원대상 해당	지원대상 아님	기타		
	20(4)	55(11)	15(3)		
	결합판매 지원 규모 산정 시 DMB 방송사업자의 방송광고 외 재원 구조				
	고려되어야 함	부분적으로 고려되어야 함	고려 대상 아님	기타	
	50(10)	5(1)	30(6)	5(1)	
	방통위가 예고한 한국DMB 지원 규모(0.0170%)의 적절성 여부				
	적절	과도	부족	기타	판단 어려움
	10(2)	30(6)	10(2)	15(3)	25(5)
	한국DMB의 결합판매 소급지원(가산) 필요 여부				
	필요하다		필요하지 않다		
	15(3)		75(15)		
	YTN DMB에 대한 지원 필요 여부				
	필요하다		필요하지 않다		
	25(5)		65(13)		
결합판매제도 개선 관련	방송광고 결합판매제도 문제점 및 개선방안				
	문제점		개선방안		
	광고주 기피, 비대칭 규제, 시장 자율성 침해, 환경 변화에 부적절 등		방발기금 등 공적기금 지원, 정률제 도입, 중소 전용 미디어랩 신설, 포털 및 통신사업자에 대한 부과 등		
지역·중소지원 관련	실효적인 지역·중소지원방안				
	광고 지역 우선 배려, 프로그램 제작비 지원, 방송광고 수수료 인하, 세제 혜택, 전파료 배분, 공적기금 및 지원금 마련, 정부 광고 할당제, 정부 광고 수수료 활용, 중소지역방송 발전지원법 제정 등				

1) 결합판매 지원 규모 산정 요소 관련

먼저 결합판매와 관련하여 지원 규모를 산정할 때 1순위로 고려되어야 할 요소에 대해 질문하였다. ‘시장 규모’, ‘시장점유율’, ‘매체 영향력(TV, 라디오, DMB 등)’, ‘광고주의 선호도(판매가능성)’, ‘사업자의 재정 상황’, ‘그간의 결합판매 기여도(관행)’, ‘프로그램 제작비’, ‘공익성’, ‘사업자의 자구노력’, ‘사업권역’, ‘기타(직접 입력)’의 총 11가지 요소를 선택지로 제시하였다.

〈표 4-4〉 결합판매 지원규모 산정 시 1순위로 고려되어야 할 요소

	공익성	광고주의 선호도	기타	시장 규모	사업자의 재정 상황
비율(%)	20%	20%	20%	10%	5%
응답수(명)	4	4	4	2	1
	그간의 결합판매 기여도	프로그램 제작비	사업자의 자구노력	무응답	총계
비율(%)	5%	5%	5%	10%	100%
응답수(명)	1	1	1	2	20

조사 결과, ‘공익성’, ‘광고주의 선호도’, ‘기타(직접 입력)’, ‘시장 규모’ 등의 요소가 다수의 선택을 받았으며, 이중 ‘공익성’, ‘광고주의 선호도’, ‘기타(직접 입력)’를 선택한 비율이 가장 높게 나타났다. 명시된 선택지가 아닌 ‘기타(직접 입력)’를 선택한 경우에는 구체적인 의견 기입을 요청하였는데, ‘방송사 간 형평성’이나 ‘인구’ 등의 새로운 요소를 언급한 경우도 있었으나 결합판매제도의 폐지를 요구하는 의견이 절반가량을 차지하여 제도 자체에 부정적인 입장을 보이는 목소리가 적지 않음을 확인할 수 있었다.

한편 ‘공익성’을 선택한 경우, 지역성, 다양성, 공공성 등 결합판매제도의 취지에 중점을 두고 시장 논리가 아닌 방송 및 방송광고의 공공성 실현을 위해 제도가 존재해야 함을 강조하고 있었다. 지역방송을 단순한 방송사업자가 아닌 지역의 가치를 제고할 수 있는 공공재로 보아야 한다는 주장이었다.

결합판매는 국토의 균형발전에 필요한 지역성, 다양성, 공공성을 유지하는 최소한의 장치이다. 시장규모나 매체 점유율, 영향력, 광고주 선호도 등도 중요한 요소이겠으나 자본의 논리를 최우선한 정책이 시행되는 순간 '지역방송'이라는 존재 자체가 무의미해진다. 지역방송은 단순한 방송사업자가 아닌 지역의 가치를 제고하는 공공재의 기능으로 바라보는 시각이 필요하다. (I)

결합판매는 방송, 방송광고의 공공성, 공익성 차원에서 마련된 제도이다. 결합판매는 단순한 시장 논리에 의해 이행되는 것이 아니라 방송, 방송광고의 공공성 실현을 위한 필요 조치라고 할 수 있다. (O)

방송광고를 코바코나 SBS M&C 통해서 대행하도록 하고 결합판매 대행을 하는 이유는 해당 방송사가 공익성에 기여하기 때문이다. 영세하다고 결합판매 대행해 주는 것이 아니다. (S)

나아가 이 같은 '공공성' 요소를 지원 규모 산정에 적용하기 위한 구체적인 방안으로 자체제작 투입 비용 및 공적 역할 수행 정도 반영, 공적재원 분배 시 쿼터제 적용 등을 제시하였다.

지상파사업자 재허가 등 방송평가 항목 상의 공적 요소 해당 부분 내지 공익성 관련한 별도 평가 항목을 신설하여 지원 규모 산정에 고려가 필요하다. (A)

결합판매뿐 아니라 정부광고 등 공적재원을 분배할 때 쿼터제를 적용해 전체 광고 물량의 일정 부분은 반드시 수도권 이외 지역에 배분하도록 강제하는 규정이 필요하다. 지역에 배정하는 총량이 정해지면 그 안에서 점유율, 광고주 선호도 등의 요소들을 반영하여 일부 수율 조정하면 될 것으로 생각한다. (I)

지원대상 방송사업자의 방송권역, 해당 방송사업자의 특성을 반영(지역방송의 경우 지역성 구현)하는 프로그램 자체 제작 규모와 자체 제작에 투입하는 비용, 방송사업 권역 내에서의 공적 역할 수행의 정도 등을 종합적으로 반영할 필요가 있다. 자구 노력이 적거나 지역방송 제작, 편성의 기여도가 낮을 경우 지원 규모의 차등적 적용이 가능할 것이다. (O)

이어 지원 규모 산정 과정에서 ‘광고주의 선호도’가 가장 중요하다고 응답한 참여자들의 경우 판매자의 자구 노력, 친화적 환경 조성, 시장 가치의 중요성을 언급하였다. 또한 ‘광고주의 선호도’를 지원 규모 산정에 반영하기 위한 방안으로, TV를 기준으로 광고 경쟁력을 산정하거나, 광고주의 매체별 선호도를 반영할 것을 제시하였다.

판매 가능성이 있다고 하는 건 자력에 대한 노력 등이 포함된 것이다. 선호도가 높은(tv)를 기준으로 광고 경쟁력을 산정하여 높은 순으로 지원해야 한다(자생가능). (C)

광고주의 선호도, 의사를 반영하여 최대한 결합판매에 친화적인 환경 조성이 필요하다. 매년 상반기 이후 광고주들의 매체별 선호도를 조사하여 고시율에 반영한다. (J)

결합판매를 통해 미디어를 지원하더라도 시장 가치가 반영되어야 한다. 채널이나 프로그램을 계량화할 수 있는 광고효과를 기반으로 분류할 필요가 있다. (N)

이어 2순위로 고려되어야 할 요소에서는 ‘매체 영향력’이 가장 많은 응답자의 선택을 받으면서, 공익의 차원에서 다양한 지역·중소방송사를 지원하는 것도 중요하지만 방송사의 자생력을 증진하고 도덕적 해이를 방지하기 위해 매체 영향력을 함께 고려하는 것도 필요하다는 의견을 확인할 수 있었다.

〈표 4-5〉 결합판매 지원규모 산정 시 2순위로 고려되어야 할 요소

	매체 영향력	공익성	기타	프로그램 제작비	사업자의 자구노력	시장 규모
비율(%)	20%	15%	15%	10%	10%	5%
응답수(명)	4	3	3	2	2	1
	시장 점유율	사업자의 재정상황	사업권역	무응답		총계
비율(%)	5%	5%	5%	10%		100%
응답수(명)	1	1	1	2		20

한편 3순위로 고려되어야 할 요소로는 ‘광고주의 선호도’가 가장 많은 응답자의 선택을 받았으며, 그 뒤를 이어 ‘기타(직접 입력)’, ‘매체 영향력’ 및 ‘프로그램 제작비’ 순으로 많은 선택을 받았다.

〈표 4-6〉 결합판매 지원규모 산정 시 3순위로 고려되어야 할 요소

	광고주의 선호도	기타	매체 영향력	프로그램 제작비	시장 점유율	사업자의 재정 상황
비율(%)	25%	15%	10%	10%	5%	5%
응답수(명)	5	3	2	2	1	1
	그간의 결합판매 기여도	공익성	사업자의 자구 노력	사업 권역	무응답	총계
비율(%)	5%	5%	5%	5%	10%	100%
응답수(명)	1	1	1	1	2	20

2) 지원 규모 관련

신규사업자를 결합판매 지원 규모에 추가할 시, 기존 지원 사업자의 몫이 어떻게 조정되어야 하는지에 대해 조사 참여자들의 의견을 물었다. ‘그간의 결합판매 기여도를 존중하여 기존 산식인 5년 평균 비율을 기준으로 산정하고 신규사업자 추가분만큼 조정한다’와 ‘모든 사업자의 지원 규모를 재산정할 새로운 기준이 필요하다’, ‘기타(직접 입력)’의 3가지 선택지를 제시하였다.

〈표 4-7〉 신규사업자를 지원 규모에 추가할 시 기존 지원 사업자의 몫

	그간의 기여도 존중하여 5년 평균 기준 산정	모든 사업자 대상 새로운 기준 정립	기타	무응답	총계
비율(%)	65%	15%	10%	10%	100%
응답수(명)	13	3	2	2	20

조사 결과 ‘그간의 결합판매 기여도를 존중하여 기존 산식인 5년 평균 비율을 기준으로 산정하고 신규사업자 추가분만큼 조정한다’를 선택한 비율이 65%로 가장 높게 나타났다. 해당 선택지를 고른 응답자의 경우, 현실적으로 기준의 변경이 어렵고 안정성 유지가 필요하다는 점을 강조하였다.

지상과 광고시장의 급격한 축소로 결합판매는 기존 사업자 지원에도 한계에 부딪친 만큼 신규 사업자 추가 지원은 현실적으로 불가능한 상황이다. 불가피하게 신규 지원대상 사업자를 추가하더라도 결합판매 규모 확대는 어려운 상황으로 추가 소요 지원액은 기존 사업자의 지원 규모를 감액(축소)하여 해결하는 것이 가장 현실적인 대안이다. (K)

이런 방식이 어쩔 수 없이 새로운 사업자가 추가되었을 때 가장 공평한 방식이라고 생각한다. 그렇지 않고 새로운 기준을 도입하게 되면 거의 모든 사업자가 불만을 가지게 될 것이다. (S)

제도운영(지원 규모)의 안정성을 위해 본 선택지가 가장 현실적이라고 판단된다. 다만, 현 제도가 계속 유지되어야 한다면 변화된 미디어 환경에 맞게 해당 사업자 지원 필요 여부 및 지원 규모의 타당성 등에 대한 종합적인 검토가 주기적(2년~3년)으로 필요하다. (A)

이어 부칙 적용 대상 지역·중소사업자가 이후 방송국을 추가 개국하는 것에 대해 조사 참여자들의 의견을 물었다. ‘방송국을 포괄하는 사업자 기준으로 지원 규모가 고시되어 있기 때문에 변경할 필요성이 없다(지원범위 총량 내에서 사업자 간 협의로 해당 방송국에 대한 결합판매가 가능하다)’, ‘방송국별로 구분하여 지원 규모를 재산정하고 고시하여야 한다’, ‘부칙 취지상 해당 방송국에 대한 결합판매 의무 부여 자체가 불가능 또는 바람직하지 않다’, ‘기타(직접 입력)’의 총 4가지 선택지를 제시하였으며, 이중 ‘방송국을 포괄하는 사업자 기준으로 지원 규모가 고시되어 있기 때문에 변경할 필요성이 없다(지원범위 총량 내에서 사업자 간 협의로 해당 방송국에 대한 결합판매가 가능하다)’를 선택한 비율이 45%로 가장 높게 나타났다.

〈표 4-8〉 부칙 적용 대상 지역·중소사업자가 방송국 추가 개국 시 지원 규모

	방송국별 지원 규모 재산정	변경할 필요 없음	결합판매 의무 부여 자체 불가능	기타	무응답	총계
비율(%)	10%	45%	25%	10%	10%	100%
응답수(명)	2	9	5	2	2	20

또한 지원 규모 산정에 방송사의 자구 노력이 반영되어야 하는지를 묻는 질문에는 절반 이상인 60%가 반영되어야 한다고 응답하였다.

〈표 4-9〉 지원 규모 산정에 방송사의 자구 노력 반영

	반영되어야 함	반영될 필요 없음	무응답	총계
비율(%)	60%	30%	10%	100%
응답수(명)	12	6	2	20

반영되어야 한다고 보는 응답자들은 지역·중소방송사의 경쟁력 및 자생력 확보를 위해 자구 노력이 반영되어야 하며, 구체적인 반영 방안으로 실적에 따른 세제 혜택, 기금 감면 등이 제시되었다.

당연히 자구 노력 반영이 필요하다. 결합판매는 '방송사업자'를 지원하기 위한 것이 아니다. 해당 방송의 프로그램이 해당 방송사업 권역 내에서 생산, 공급되어야 하고, 그러한 프로그램이 지역민, 관련 시청자에게 전달될 수 있도록 하는 보장 장치이다. 자구 노력의 정도(전체 매출액, 매출액 중 프로그램 자체 제작에 투입하는 재원의 규모, 자체 제작 프로그램의 유형 등)를 비율화 해서 반영할 수 있을 것이다. 즉, 해당 방송사가 결합판매로 지원받을 수 있는 비율의 급간을 A, B, C, D, E 등으로 나누고, 자구 노력의 정도에 따라 그 비율이 A급에 해당할 경우 A에 상응하는 결합판매를 보장하는 방식이다. (O)

지역·중소방송사의 경쟁력 확보, 자생력 확대를 위해 자구 노력 부분을 고려할 필요가 있다. 광고 자력 판매 매출분, 협찬 수입 등 자체 제작 재원 마련 노력에 대한 고

려가 필요하다. (A)

중앙방송사에게는 중소·지역방송사 지원실적에 따른 인센티브를 제공(방발기금감면, 세제 혜택 등)하거나, 결합지원 대상 중소·지역방송사에게 콘텐츠 경쟁력 강화 실적(자체 제작 비율 증가, 시청취율 등) 및 최다 출자자/출연자/설립자 등의 지원 유도에 따른 인센티브 제공을 고려할 수 있다. (K)

반면, 반영될 필요가 없다고 보는 30%의 응답자들은 해당 요소가 의미 있는 지표가 되기 어려울 뿐만 아니라, 결합판매제도의 취지에도 부합하지 않는다는 점을 지적하였다.

결합판매의 취지가 상업성이 부족한 중소지역방송이 공익성, 지역성을 담보하기 위한 지원책이므로 방송사의 자구 노력이 상황을 타개할 의미 있는 지표가 되기 어렵다. (J)

광고결합판매 금액만으로는 방송사를 운영하기에 부족할 것이 자명하고 안정적인 경영을 위해 방송사별로 자구 노력을 당연히 할 것으로 생각된다. 이를 광고결합판매와 결부하여 반영하는 것은 바람직하지 않다. (E)

2) DMB 지원 관련

DMB 매체가 결합판매 지원 대상 매체에 추가될 경우, 광고주의 지상파 방송광고 구매 등 시장에 미칠 영향에 대해 질문하였다. 응답자들의 답변은 크게 '별다른 영향이 없을 것이다'와 '부정적인 영향을 미칠 것이다'로 나뉘었으며, 부정적인 영향을 미칠 것이라고 보는 응답자의 비율이 60%로 더 높게 나타났다.

〈표 4-10〉 DMB 매체가 결합 지원 대상에 추가될 경우 시장에 미칠 영향

	별다른 영향 없음	부정적 영향 미침	기타	무응답	총계
비율(%)	25%	60%	5%	10%	100%
응답수(명)	5	12	1	2	20

이들은 예상되는 부정적인 영향으로 광고주의 지상파 광고 집행 기피 및 선호도 하락, 지역방송 경영수지 악화, 지상파 매출 하락 가속화 등을 꼽았다.

DMB 매체는 시장에서 사장된 만큼, 광고주의 지상파 방송광고 구매 외면으로 전락하여 지상파 전체 위기를 초래한다. 현재도 지상파 광고점유율은 지속적으로 하락 추세이다. (H)

현재 지역방송사들은 DMB를 통한 수익이 전무하다. '0원'이다. 반면 DMB가 재난 방송 채널로 묶여 있어 해마다 망 유지와 장비 교체, 시스템 관리 등에 막대한 비용을 투자하고 있다. DMB 채널을 반납하도록 해달라는 요구도 비등한 상황이다. 이런 상황에서 서울지역 DMB 업체를 결합 지원대상에 추가하고, 결합지원을 위해 지역방송의 광고 배분을 줄일 경우, 지역방송의 경영수지 악화 외에 어떤 긍정적인 결과도 만들어 낼 수 없다. (I)

현재도 결합판매가 지상파 회피 요인으로 작용하는 상황에서 더욱 지상파의 매출 하락을 가속화시킬 요인이며 이후 추가 사업자들의 요구에 대응할 명분이 없다. (B)

반면, 별다른 영향이 없을 것이라고 본 25%의 응답자들은 DMB의 광고 규모가 크지 않기 때문에 시장에 우려할 수준으로 큰 영향을 미치지 않을 것이며, 시장행위자에게 요구되는 규범 이행의 정도를 벗어나지 않을 것이라고 평가하였다.

결합판매제도의 취지를 고려한다면, 신규 매체에 대한 결합판매 지원이 요구되더라도 시장에 미치는 영향(광고주의 시장선택행위)에 우려할 수준의 영향력이 미칠 것이라고 판단하지 않는다. 결합판매제도 자체를 원천적으로 부정시하는 관점에서는 결합판매 비율이나 신규 사업자의 결합판매 대상 추가 등에 대해 지대하게 부정적인 평가, 우려를 할 수 있겠으나 방송광고 시장 행위자로서 시장의 공공성 규범도 이행할 것이 요구된다. 그러한 시장행위자에게 요구되는 규범 이행의 정도를 벗어나지 않은 것으로 판단한다. (O)

광고주는 결합판매사업자(KBS, MBC, SBS)를 가장 중요하게 생각하며 DMB의 경우 광고 규모가 크지 않으므로 큰 영향이 없을 것으로 판단된다. 관련 법령으로 규정

되어 있는 것을 광고주가 이의제기하기 어려울 것으로 생각한다. (E)

또한 DMB 수중계 프로그램 광고에 대한 결합판매 지원에 대해서는 응답자의 과반수인 55%가 지원 대상에 해당하지 않는다고 응답하였다.

〈표 4-11〉 DMB 수중계 프로그램 광고의 결합판매 지원 대상 여부

	지원 대상 해당	지원 대상 아님	기타	무응답	총계
비율(%)	20%	55%	15%	10%	100%
응답수(명)	4	11	3	2	20

이들은 DMB 수중계 프로그램 광고에 대한 지원이 제도의 본래 지원 범위와 취지에 부합하지 않을 뿐만 아니라 지상파 및 지역방송에 악영향을 미칠 수 있다고 우려하였다.

결합판매 지원제도는 지상파 주요 방송사의 매체력을 활용해 상대적으로 열악한 중소·지역방송사를 지원하는 방식인데 DMB가 지상파 프로그램이 아닌 보도전문 PP 채널의 프로그램을 수중계하는 것은 유료매체를 지상파 매체로 우회 송출하는 것으로 결합판매 지원제도의 취지에 부합하지 않는다. (K)

네트워크 지역방송사에 대한 결합판매 지원 근거는 ‘수중계’가 아닌 ‘공익성’(지역 방송 활성화)에 있다. 중앙지상파 수중계에 따른 지역방송사에 대한 지원은 ‘전파료’에 해당한다. 따라서 연합뉴스, YTN이 이들 방송사업자에게 ‘전파료’ 등의 지원을 하는 형태가 되어야 할 것이다. 수중계와 결합판매 지원은 아무런 연관성과 근거가 없다. (A)

별도의 매체를 결합판매 지원 대상에 포함시킨다면 해당하는 만큼의 별도 재원을 만들어야 한다. 해마다 20-30%씩 급감하는 방송광고로 16개 지역MBC의 경우 최근 6-7년 동안 해마다 500억 원씩 적자가 지속되어 회사의 생존 자체가 불투명한 상태이다. 이런 가운데 DMB방송사업자들을 결합판매에 추가할 경우 결과는 지역방송 소멸 가속화라는 페달을 밟을 뿐이다. (I)

반면, 지원대상에 해당한다고 보는 20%의 응답자들은 수중계에 대한 불가피성이 존재할뿐만 아니라, 시청자의 이용 가능성 증진 등을 위해 DMB에 대한 지원이 필요하다는 입장을 보였다.

DMB방송사가 수중계 비율이 높은 것은 초창기 자체편성을 충분히 진행하다가 결합판매 지원제도에서 부당히 배제되어 방송유지의 어려움을 겪어오면서 발생한 결과이며, 결합판매 지원제도에서 합리적인 지원 규모를 책정한다면 수중계를 축소할 예정이다. 더구나 수중계되는 프로그램은 결합판매 지원대상이 아니라는 법적 근거가 없는 상황에서 이런 논의는 부적절하다. (D)

방송이용자로서는 어떠한 형태의 방송매체이든 방송사업 권역 내의 정보, 풍부한 방송정보의 이용 가능성이 증진되어야 한다. 예를 들어 지역민이 접근, 이용가능한 매체라면 어떠한 방식의 미디어든 결합판매제도의 취지를 고려해 지원의 대상에 포함할 필요가 있다고 판단한다. 다만 결합판매의 규모 등에 대한 결정은 다양하게 진행될 수 있을 것이다. (O)

다음으로, 결합판매 지원 규모 산정 시 DMB 방송사업자의 방송광고 외 재원 구조를 고려해야 하는지에 대한 의견을 물었다. 응답자의 절반이 고려되어야 한다고 보았으며, 30%는 고려 대상이 아니라고 응답하였다. 나머지 응답자는 부분적으로 고려해야 한다고 보거나, 결합판매제도 자체가 폐지되어야 한다는 입장을 보였다.

〈표 4-12〉 결합판매 지원 규모 산정 시 DMB 방송사업자의 방송광고 외 재원 구조

	고려되어야 함	부분적으로 고려되어야 함	고려 대상 아님	기타	무응답	총계
비율(%)	50%	5%	30%	5%	10%	100%
응답수(명)	10	1	6	1	2	20

고려되어야 한다고 응답한 경우, 기존 사업자의 피해를 최소화하기 위해서라도 추가 수익에 대한 고려가 필요하며, DMB의 경우 방송 외 수입이 본연의 수입 모델에 가깝다고

보았다. 이에 반해, 수익을 내는 것은 서울에 있는 일부 DMB 사업자들에 불과하며 지역 DMB의 경우 어떠한 추가 수익도 없음을 주장하는 의견도 있었다.

DMB 결합판매 지원으로 인해 그 규모만큼 기존의 결합판매 지원대상사업자의 지원규모가 축소되는 상황에서 DMB가 채널 임대 사업으로 인한 수익이나 추가 로열티 수익이 발생하고 있다면 이 수익이 DMB 결합판매 지원 규모 산정 시 반영되어 기존 사업자의 피해를 최소화하는 것이 필요하다. (K)

방송 외 수입이 현재 채널임대사업자인 DMB 본연의 수익모델에 가깝다. (J)

수익을 내는 것은 서울에서 영업하는 일부 DMB 방송사업자들뿐이다. 지역의 DMB방송사업자들은 DMB 매체를 유지 관리하기 위한 막대한 비용만 투자하고 있을 뿐 어떤 수익도 얻지 못하고 있다. (I)

반면 고려 대상이 아니라고 응답한 경우, 해당 부분은 방송광고 및 제작에 관련이 없는 기타 사업 매출액이기 때문에 결합판매 대상 자체가 아니라고 보았으며, 만일 고려 대상이 될 경우 기존 결합지원 매체와의 형평성에 어긋나는 조치라고 우려하였다.

부가적인 수입은 방송광고 및 제작관련 아무 상관이 없음 만약 산정에 추가된다면, 기존 결합지원대상매체도 부가 수입을 지원 규모 산정에 넣어야 한다. (H)

방송사별 재원 구조는 당연히 다양하며, 현재 논의되는 DMB방송사에 대한 지원규모의 100배가 훨씬 넘는 지원대상 방송사들의 경우에도 서로 상이한 (더구나 큰 규모의 별도) 수입구조를 가지고 있다. 왜 DMB방송사의 수입구조만 지원 규모 산정에서 고려해야 되는지 모르겠다. (D)

한편, 방통위는 전체 사업자 평균 43%를 고려하여 한국DMB에 대한 지원 규모를 0.0170%로 산정하는 안을 행정 예고한 바 있다(5년 평균 매출액 유지 시 약 1억 2천만 원 규모). 조사 참여자들에게 위와 같은 지원 규모가 적정하다고 판단하는지 물었고, 응답자들의 의견은 '적정하다', '과도하다', '부족하다', '판단하기 어렵다', '기타'로 나눌 수 있었다.

〈표 4-13〉 방통위가 예고한 한국DMB의 지원 규모(0.0170%)의 적절성 여부

	적절	과도	부족	기타	판단 어려움	무응답	총계
비율(%)	10%	30%	10%	15%	25%	10%	100%
응답수(명)	2	6	2	3	5	2	20

그중 ‘과도하다’는 의견이 30%로 가장 높은 비율을 차지했으며, 해당 의견을 선택한 응답자들은 DMB의 경우 방송사업자로서의 영향력이나 광고매체로서의 효율성, 이용자 수요 등이 모두 미미하며, 신규사업자라는 특징 등을 고려했을 때 더 낮은 지원 규모로 책정되어야 한다고 보았다.

지원규모가 너무 크다. 전체 규모에 따라 활용 가치가 거의 없고, 사용자 수요도 없다. (C)

MBC의 경우, DMB에 광고가 팔리지 않아 현재는 광고를 판매하지 않는다. 한국 DMB의 광고수입 구조를 살펴보지 않고(협찬 등 부가수입 구조) 광고 수입의 43%를 지원규모로 산정하는 것은 불합리해 보인다. 한국DMB는 코바코의 전체광고가 아닌 코바코DMB 판매 규모에 비례하여 산정해야 할 것으로 보인다. 10년 전에 광고주 중 70%~80%가 라디오 광고를 했지만 지금은 10~20%만 라디오 광고를 하고 있다. 이에 한국방송광고진흥공사는 2022년도에 결합판매비율을 맞추지 못했으며 향후, 매체별(TV, R, DMB 구분)결합을 해야한다. (H)

신규 사업자임을 고려할 때 더 낮은 비율로 시작할 필요가 있다. (J)

그러나 해당 지원 규모가 ‘부족하다’고 본 10%의 응답자들은 송중계소 운영 등 높은 인프라 비용에 대한 고려가 필요하며, 중소방송사 기준으로 비율에 대한 재책정이 필요하다는 점을 강조하였다.

턱없이 부족하다고 생각된다. DMB는 지상파방송으로 이동 중 수신을 목적으로 송중계소를 구축하여 운영하고 있으며, 이는 연간 송중계소 운영비용만 7-8억 원 이상

이 드는 고인프라비용 방송사업이다. 수도권 지역 FM방송의 경우 연간 1억 수준의 비용도 되지 않은 송중계소를 운영하고 있다. 고인프라비용이 드는 DMB 매체 특성을 반영한다면 연간 1.2억 수준의 지원 규모는 방송을 유지하기 어려운 수준의 지원이다. (E)

매우 부적절하다고 생각된다. 43%라는 수치는 지역방송사와 중소방송사의 평균을 나타내는데 중소방송사의 경우 90%대이며, 지역방송사가 2~30%대로 낮다. DMB방송사는 중소방송사이기에 중소방송사의 비율을 기준으로 해야 한다. 더구나 지역방송사는 결합광고매출, 비결합광고매출의 2가지로 이루어진 중소방송사와 달리 별도로 전파료가 추가되어 3가지로 광고매출이 이루어져 전혀 다른 경우이다. (D)

또한 한국DMB에 대한 결합판매 소급지원(가산) 필요 여부에 대해 과반수의 응답자(75%)가 필요하지 않다는 의견을 보였다.

<표 4-14> 한국DMB의 결합판매 소급지원(가산) 필요 여부

	필요하다	필요하지 않다	무응답	총계
비율(%)	15%	75%	10%	100%
응답수(명)	3	15	2	20

소급지원은 정책의 예측 가능성을 해칠뿐만 아니라 행정 불소급 원칙에 위반되며, 근본적으로 결합판매가 방송사업자의 수익 보전을 위한 제도가 아니라는 점이 핵심 이유로 지적되었다.

새로운 매체가 결합판매 대상으로 추가될 때마다 소급 지원해야 하며, 이에 대한 기준도 없다. (H)

결합판매 비율은 매년 고시가 되기 때문에 행정 불소급 원칙에 위반된다고 생각된다. (F)

결합판매는 지금 현재, 그리고 미래를 향해 방송사업권역 내의 방송 이용자들의 방

송 공익성 확보를 위한 제도라고 판단한다. 단순히 방송사업자의 수익 보전을 위한 제도가 아니다. 따라서 현재, 그리고 미래의 지역 시청자를 위한 비용을 확보할 필요성에 기여해야 할 것이다. (O)

반면 ‘소급지원이 필요하다’고 응답한 15%의 경우, 소급지원(가산) 기준 시점을 고시 제정 당시인 2012년부터 보는 의견이 가장 많았다. 또한 판결문의 내용을 근거로 삼아 그동안 지원 대상에서 부당하게 제외되어 왔다고 보고, 금전적 피해 보상을 위해 소급지원이 필요하다고 주장하였다.

방송광고판매대행 등에 관한 법률 제정시부터 DMB는 광고결합판매 대상에서 제외되었기 때문에 이에 대한 고려가 필요하다. (E)

소송 판결문 내용에서 말하듯이 한국DMB는 부당히 위법하게 지원 대상에서 계속 제외되어 왔고, 이로 인해 금전적 피해가 상당하기에 고시 제정 당시부터 이에 대한 고려는 당연하다고 본다. (D)

한편, 한국DMB에 이어 YTN DMB 또한 지원 대상에 포함하는 것에 대해 조사 참여자들의 의견을 물었다.

〈표 4-15〉 YTN DMB에 대한 지원 필요 여부

	필요하다	필요하지 않다	무응답	총계
비율(%)	25%	65%	10%	100%
응답수(명)	5	13	2	20

65%의 응답자가 YTN DMB에 대한 지원이 필요하지 않다고 응답하였으며, 그 이유로는 중복 지원 가능성, 지상파 경쟁력 하락, 전체 방송 시장의 질적 하락 등의 부정적 파급 효과들이 중점적으로 언급되었다.

이미 제한된, 해마다 급감하고 있는 방송 광고 파이를 놓고 플레이어가 늘어날수록

이미 레드오션인 방송 산업계 종사자들의 사기 저하와 시장 이탈이 가속화되어 전체적으로 방송 시장의 질적 하락이 불가피하다. (I)

중앙지상파는 자체 DMB 채널을 보유하고 운영 중이나 광고 판매 경쟁력이 없다는 판단하에 2020년부터 광고판매를 중단하였다. 이런 상황에서, 신규 DMB 매체가 추가된다는 것은 제도의 실효성뿐 아니라, 지상파 경쟁력 하락을 더욱 가속화시키는 조치이다. 기타 지상파 매체에 대한 재정 지원이 필요하다면, 방발기금 등 별도 기금을 통한 지원을 고려하는 것이 타당하다. (A)

YTN DMB는 소송당사자가 아니며, 영업이익 실현중으로 재정적으로 긴박한 상황으로도 볼 수 없으며, 계열 관계에 있는 YTN 라디오가 이미 결합판매 지원을 받고 있어 중복 지원의 우려도 있다. YTN DMB는 YTN 방송그룹 내에서 자체 지원하는 것이 지원대상사업자의 피해를 최소화하는 것이라고 판단된다. (K)

4) 결합판매제도 개선 관련

급속한 방송 미디어 환경의 변화 속에서 지속적으로 실효성 문제가 제기되어 온 현행 결합판매제도에 대해, 그 구체적인 문제점과 개선 방향은 무엇이라고 생각하는지 조사 참여자들의 의견을 물었다. 광고주 기피, 비대칭 규제, 시장 자율성 침해 등 다양한 의견이 제기되었으며, 특히 해당 제도는 현실성과 실효성이 떨어지는 시대착오적인 것으로, 광고주 기피와 지상파 경쟁력 하락을 야기하고 있다는 점이 공통적인 문제로 지적되었다. 그리고 이 같은 문제점을 해결하기 위해 공적기금 마련, 정률제 도입, 제작비 지원, 매체별 결합 등의 보완책이 필요함을 강조하였다.

그러나 제도의 유지와 관련해서는 다양한 입장 차이를 보였는데, 제도를 유지하면서 다른 보완책을 더해야 한다는 주장, 제도를 즉각 폐지하고 새로운 대책을 강구해야 한다는 주장, 즉각 폐지는 아니나 점진적으로 폐지가 필요하다는 주장 등으로 나뉘었다. 결합판매제도를 유지한 채 다른 보완책이 필요하다는 보는 경우, 기금 마련, 매체별 결합, 제작비 지원 등의 방안이 필요하다고 강조하였다.

현행 결합판매제도는 방송의 공공성과 지역성, 다양성을 수호하기 위한 제도를 오

로지 지상파의 매체 경쟁력에 의존하는 광고 결합판매에만 국한시킨 제도로 그 책임과 의무는 광고주나 방송사에겐 구체적으로 부여하지 않고, 판매 대행자인 미디어렐에만 부과함으로써 더욱 현실성, 실효성이 떨어진다. 광고 판매에만 의존하는 결합판매제도는 지상파 경쟁력 하락, 광고주 기피 등으로 이제 한계에 부딪힌 상황으로, 광고 판매를 통한 결합판매 지원 이외에 기금이나 공적 지원 등 법제도적, 정책적 대안이 보완되어야 한다. (K)

결합판매로 인한 광고주 부담 증가는 지상파 외면으로 이어져 광고주와 방송사 모두에게 손해가 되고 있다. 네트워크사 간, 개별 종교방송 자체적으로 자구책을 마련하여 시행해야 한다. 다만, 기존 결합판매 비율은 보장하는 방법을 마련해야 하고 강제할 필요성이 있다. 또한 광고주의 매체 선택 환경이 바뀌어 전체 광고에 (TV+R+DMB) 대한 결합이 아닌 매체별(TV, R, DMB) 결합이 필요하다. 10년 전에는 광고주 70% 이상이 R 광고를 했으나 현재는 10%대의 광고주만 R 광고를 하고 있어, R 매체사의 결합을 맞추지 못하고 있는 실정이다.

네트워크사는 정률제를 도입하여 배분하는 방식을 제안한다. 배분 비율은 네트워크사 간에 협의로 결정한다(정률제는 시장친화적으로 많이 팔리면 배분액도 많고 적게 팔리면 배분액도 적어짐). 기존 결합판매제도 문제점인 광고주 부담이 없을 것이다. 종교방송은 결합판매 금액만큼 지원할 수 있는 방법(방송발전기금, RAPA 제작비 지원 등)을 제안한다. (I)

방송 결합판매제도의 문제점이 아니라 매체 정책 차원의 문제라고 생각한다. 즉, 매체 정책 차원에서는 DMB를 더 이상 국민들이 시청하지 않고, 기술의 경쟁력에서 패하고 있는데, 정부가 계속 지원하는 것은 맞지 않다. 따라서 광고 결합판매 정책이 아닌 매체 정책에서 이 부분을 다루어서 중기적으로 제거하는 것이 타당하다. 방송광고 결합판매 정책은 유지되어야 한다고 생각한다. (S)

반면, 현행 결합판매제도의 여러 가지 문제점을 지적하며 제도의 즉각 폐지를 주장하는 의견도 있었다. 이들 또한 제도 폐지 후, 별도의 기금 및 제도 마련을 통해 새로운 지원책이 강구되어야 한다고 주장하였다.

수십 년 전에 만들어진 낡은 규제로 기업(광고주)의 선택권을 침해하고, 디지털 중심의 미디어 환경 변화에 맞지 않다. 강제로 징수하는 형태의 결합판매제도는 폐지되어야 한다. (Q)

방송광고 결합판매제도는 지역·중소방송 활성화 및 매체 다양성 확대라는 취지이나, 중앙지상파사업자가 과거와 달리 시장 지배적 사업자가 아닌 현재 미디어 환경에서 지원 규모는 계속해서 감소하고 있으며, 중앙지상파 3사에게만 부과되는 대표적인 비대칭 규제이자 광고주의 선택을 제약하여 시장 자율을 왜곡하는 불합리한 규제로서 광고주의 불만과 지상파 기피 현상은 갈수록 심화되고 있다. 결국 현재의 미디어 환경과 맞지 않는 결합판매제도는 폐지가 바람직하며, 방송의 공공성, 다양성 구현을 위해서 별도 기금 및 제도 등을 통한 지원책을 마련하는 방향으로 개선되어야 한다. (A)

한편, 즉각적 폐지는 아니지만 일몰제 등을 통해 점진적으로 폐지가 필요할 것이라고 보는 응답자들도 있었다. 이들 또한 기존 제도의 보완책으로 방발기금 활용, 중소방송사 전용 미디어랩 신설, 지역·중소방송 재원근거법안 제정 등을 제안하였다.

反시장제도로 강매의 성격이 강하다. 중소방송사(지역/종교) 전용 미디어랩 신설, <일몰제>를 통한 결합판매 매체 및 제도의 점진적 폐지 등의 개선 방향이 필요하다. (G)

결합판매제도가 갖고 있는 태생적 한계는 방송사의 공적책무 유지에 대한 재원을 타 방송사에 의존하게끔 만든 것이다. 더 나아가 광고주들에게도 재원 부담을 전가시킨 측면이 있다. 이런 제도의 모습은 시장 상황이 어려워질수록 방송사업자간의 갈등으로 비화될 수 밖에 없는 구조적 한계를 갖고 있다. 결국, 공공의 재원으로 이러한 문제를 해결할 수 있도록 하는 것이 근본적인 방안일 것이다.

이런 맥락에서 기존의 결합판매제도를 서둘러 폐지하는 것은 적절하지 않다. 그리고 지난 방통위 연구반에서 만들어진 결과보고서에서 제안된 지역·중소방송 재원근거법안을 구체적으로 제정할 필요가 있다. 아울러 방발기금을 통한 지원규모를 확보하는 것도 필요하다. 이를 위하여 비방통위 소관 매체(국악방송, 아리랑TV) 지원금 전환,

방송콘텐츠 사용 수익 수혜를 얻는 포털과 통신사업자에 대한 부과 등도 병행되어야 한다. (J)

OTT가 미디어 시장 점유율을 급속도로 확산시키고 있는 상황에서 기존 방송 광고의 구매력을 감소시키는 결합판매제도를 현행과 같이 유지하는 것에 대하여 다시 생각해 볼 필요가 있다. 구매력 저하를 최소화하고 중소기업자의 자구노력을 지원하는 방향으로 제도 설계를 다시 할 필요가 있다. (T)

5) 지역·중소지원 관련

광고주의 결합판매 기피와 결합대상 지역·중소방송사 지원액 감소가 발생하고 있는 현 상황을 고려하여 지역·중소방송사를 위한 실효적인 지역·중소 지원방안에 대해 조사 참여자들의 의견을 물었다. 앞서 제시되었던 방발 기금 등 공적 재원을 통한 지원, 세제 혜택, 전과료 등이 재언급되었을 뿐만 아니라, 지역 방송사를 위한 광고 우선 배려, 지역 대상 프로그램 제작비 지원 및 방송광고 수수료 인하, 정부 광고 할당제 등의 방안이 제안되었다.

정부 광고의 지역 우선 배려 및 배분 상향 조정, 지자체의 프로그램 제작비 지원, 행사 계약 시 지자체와 방송사 간 직접 계약(한국언론진흥재단 배제, 통행세로 수수료 10% 지급하고 있음), 한국언론진흥재단 방송광고 수수료 대폭 인하, 지역신문을 위한 정부 지원처럼(지역신문발전위원회) 지역방송에 대한 지원이 필요하다. (H)

조세적 성격의 기금이나 지원금 마련이 이해당사자 등 여러 가지 문제로 당장 시행이 어렵다면 중소/지역방송에 대한 정부 광고 할당제나 정부 광고수수료를 활용한 결합판매 지원이 그나마 가장 현실적인 대안이라고 판단된다. 정부 광고는 일반 광고주와 달리 매체 집행 시 광고 효율만을 강요하는 것이 아니라 그 자체로 공공성과 공적 성격을 지닌 것으로, 결합판매 지원과 관련한 현재 대안 중 가장 이행하기 쉬운 방법이라고 판단된다. (K)

중소지역방송 발전지원법 제정이 우선되어야 한다. 기존 지역방송 발전법에 구체적

재원조달 방법, 경상비 등 사용처 확대 등의 내용이 추가되는 법안을 제정할 필요가 있다. 지역·중소방송사들의 지원을 위한 상설근거가 없어 지역·중소방송사들의 공적 역할의 실체가 가리워져 있고, 또 그것을 방송사업자들이 직접 소명하는 절차가 매 선거 혹은 정권의 교체기마다 이루어졌다는 것을 상기하면 지원법안 제정은 선행되어야 할 과제이다. (J)

2. 2차 조사 결과

1차 조사를 마친 후, 조사 결과를 바탕으로 2차 조사 설문지를 구성하였다. 반복 조사를 통해 결과를 도출하는 델파이 조사 특성상 1차 설문지 문항과 동일하게 2차 설문지를 구성하였으나, 각 문항의 상단에 1차 조사 결과를 첨부하고 다수의 지지를 받은 선택지를 중심으로 선택 문항 수를 축소하여 합의된 의견을 도출하고자 하였다. 결합판매제도 개선방안, 실효적인 지역·중소방안 등과 같은 서술형 답변의 경우, 1차 조사 참여자들이 서술한 의견을 취합하여 제시한 후, 이중 가장 효과적이라고 생각하는 의견을 선택하게끔 하여 의견의 합의를 이끌어 내고자 했다.

또한 심층적인 의견 파악을 위해 1차 조사의 5가지 주제(결합판매 지원 규모 산정 요소, 지원 규모, DMB 지원, 결합판매제도 개선, 지역·중소지원)에 더해 ‘차별적 규제’ 관련 주제를 추가하고, ‘유료방송 대비 지상파방송 광고의 규제 강화’, ‘지상파방송 대비 지역·중소방송의 규제 완화’, ‘민영방송 대비 수신료를 받는 공영방송의 규제 강화’에 대해 조사 참여자들의 의견을 묻는 문항을 추가하였다. 1차 조사 결과를 바탕으로 재구성한 2차 조사 문항과 그 결과를 요약하면 다음의 <표 4-16>과 같다.

<표 4-16> 2차 조사 결과 요약

(단위: %(명))

구 분	내 용		
결합판매 지원 규모 산정 요소 관련	결합판매 지원 규모를 산정할 때 1순위로 고려되어야 할 요소		
	공익성	시장 규모	광고주의 선호도
	40(8)	20(4)	20(4)
	결합판매 지원 규모를 산정할 때 2순위로 고려되어야 할 요소		
	매체 영향력	프로그램 제작비	공익성
	50(10)	20(4)	10(2)
지원 규모 관련	신규사업자를 지원 규모에 추가할 시 기존 지원 사업자의 몫과 그 근거		
	그간의 기여도 존중 5년 평균 기준 산정		모든 사업자 대상 새로운 기준 정립
	65(13)		15(3)
	부칙 적용 대상 지역·중소사업자가 방송국 추가 개국 시 지원 규모 변경		
	변경할 필요 없음		결합판매 의무 부여 자체 불가능
	40(8)		40(8)
	지원 규모 산정에 방송사의 자구 노력 반영		
	반영되어야 함		반영될 필요 없음
	65(13)		15(3)
DMB 지원 관련	DMB 매체가 결합 지원 대상에 추가될 경우 시장에 미칠 영향		
	별다른 영향 없음		부정적 영향 미침
	25(5)		55(11)
	DMB 수중계 프로그램 광고의 결합판매 지원 대상 여부		
	지원대상 해당		지원대상 아님
	10(2)		70(14)
	결합판매 지원 규모 산정 시 DMB 방송사업자의 방송광고 외 재원 구조		
	고려되어야 함		고려대상 아님
	50(10)		30(6)
	방통위가 예고한 한국DMB 지원 규모(0.0170%)의 적절성 여부		
	적절함		부적절함
	25(5)		55(11)
	한국DMB의 결합판매 소급지원(가산) 필요 여부		
	필요하다		필요하지 않다

	10(2)	70(14)
	YTN DMB에 대한 지원 필요 여부	
	필요하다	필요하지 않다
	20(4)	60(12)
결합판매제도 개선 관련	가장 시급하다고 생각하는 방송광고 결합판매제도 개선방안	
	“현행 결합판매제도는 방송의 공공성과 지역성, 다양성을 수호하기 위한 제도를 오로지 지상파의 매체 경쟁력에 의존하는 광고 결합판매에만 국한시킨 것이다. 그 책임과 의무는 광고주나 방송사에겐 구체적으로 부여하지 않고, 판매 대행자인 미디어웍에만 부과함으로써 더욱 현실성, 실효성이 떨어지고 있다. 광고 판매에만 의존하는 결합판매제도는 지상파 경쟁력 하락, 광고주 기피 등으로 이제 한계에 부딪힌 상황이다. 광고 판매를 통한 결합판매 지원 이외에 기금이나 공적 지원 등 법제도적, 정책적 대안이 보완되어야 한다.”	
	“방송광고 결합판매제도는 지역·중소방송 활성화 및 매체 다양성 확대라는 취지를 가지고 있으나, 중앙지상파사업자가 과거와 달리 시장 지배적 사업자가 아닌 현 미디어 환경에서 지원 규모는 계속해서 감소하고 있다. 이는 중앙지상파 3사에겐만 부과되는 대표적인 비대칭 규제이자 광고주의 선택을 제약하여 시장 자율을 왜곡하는 불합리한 규제로, 이에 따른 광고주의 불만과 지상파 기피 현상은 갈수록 심화되고 있다. 결국 현재의 미디어 환경과 맞지 않는 결합판매제도는 폐지가 바람직하며, 방송의 공공성, 다양성 구현을 위해서 별도 기금 및 제도 등을 통한 지원책을 마련하는 방향으로 개선되어야 한다.”	
지역·중소지원 관련	가장 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안	
	“정부 광고의 지역 우선 배려 및 배분 상향 조정, 지자체의 프로그램 제작비 지원, 행사계약 시 지자체와 방송사 간 직접 계약(한국언론진흥재단 배제, 통행세로 수수료 10% 지급하고 있음), 한국언론진흥재단 방송광고 수수료 대폭 인하, 지역신문을 위한 정부 지원처럼(지역신문발전위원회) 지역방송에 대한 지원이 필요하다.”	
차별적 규제 관련	지상파방송 대비 지역·중소방송의 규제 완화	
	필요하다	필요하지 않다
	55(11)	25(5)

위의 6가지 주제와 관련하여 총 36문항(세부 문항 포함)으로 설문을 구성하였다. 문항별로 세부 내용과 결과를 기술하면 다음과 같다.

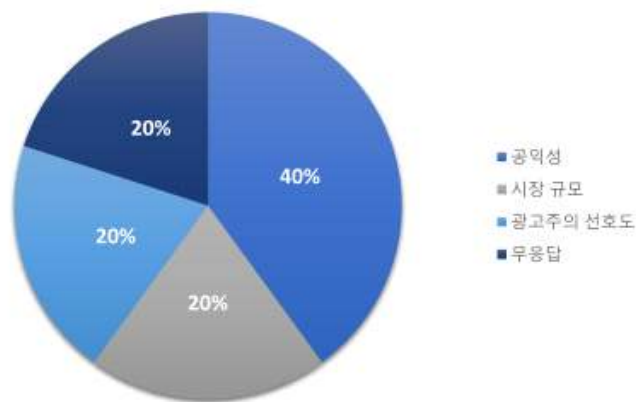
1) 지원 규모 산정 시 1순위로 고려되어야 할 요소

결합판매 지원 규모 산정 시 1순위로 고려되어야 할 요소에 대해 조사 참여자들의 의

견을 물었다. 1차 조사와 동일한 내용의 문항이지만, 보다 합의된 의견을 도출하기 위해 1차 조사에서 제시한 11개의 요소 중 다수의 선택을 받은 상위 3개의 요소로 선택지를 축소하여 제시하였다. 즉 가장 많은 선택을 받았지만 세부 의견이 상이하게 나타났던 ‘기타(직접 입력)’ 선택지를 제외하고, ‘광고주의 선호도’, ‘공익성’, ‘시장 규모’의 3가지로 선택지를 재구성하였다.

조사 결과, 참여자들은 ‘광고주의 선호도’, ‘공익성’, ‘시장 규모’ 중 결합판매와 관련하여 지원 규모를 산정할 때 1순위로 고려되어야 할 요소로 ‘공익성’을 가장 많이 꼽은 것으로 나타났다.

[그림 4-2] 결합판매 관련 지원 규모 산정 시 1순위로 고려되어야 할 요소



<표 4-17> 결합판매 관련 지원 규모 산정 시 1순위로 고려되어야 할 요소

	공익성	시장 규모	광고주의 선호도	무응답	총계
비율(%)	40%	20%	20%	20%	100%
응답수(명)	8	4	4	4	20

조사 참여자들이 결합판매 지원 규모 산정 시 가장 먼저 고려되어야 할 요소로 공익성을 꼽은 이유는 기본적으로 결합판매제도가 방송의 공공성, 공익성, 다양성을 보장하는 취지를 지니고 있다는 점에 공감하고 있기 때문이다. 제도의 필요성이나 존치 여부와

는 별개로 결합판매제도는 사회적 공익성 실현을 위해 상업성과 시장성이 부족한 지역·중소방송을 지원하는 장치이기 때문에, 근본적인 차원에서 공익성이 가장 중요하다고 보고 있었다.

그 외 ‘시장 규모’나 ‘광고주의 선호도’를 1순위로 선택한 응답자들의 경우, 시장 환경이 급격하게 변화했기 때문에 매체사의 영업환경 및 규모 변화가 고려되어야 하며, 약화된 시장에서 모든 매체사가 공존하며 원활하게 제도를 운영하기 위해서는 핵심적인 문제인 ‘광고주의 선호도’가 해결되어야 한다고 보았다.

조사 참여자들이 각 요소를 1순위로 선택한 주된 이유는 다음의 <표 4-18>에서 확인할 수 있다.

<표 4-18> 결합판매 관련 지원 규모 산정 시 1순위로 고려되어야 할 요소

요 소	해당 요소를 선택한 이유
공익성	결합판매는 지역&중소방송 지원을 위한 제도적 장치이고, 이를 통해서 미디어 다양성 확보가 가능하기 때문이다.
	방송국 운영(송신소, 중계소, 시설, 제작비 등)을 위한 기본 경비 마련이 필요하다.
	방송광고 결합판매는 사회적 공익성을 위해 필수적으로 운영되어야 하지만 상업성, 시장성이 부족한 중소라디오-종교-지역방송의 안정적 운영을 담보하기 위한 정책이기 때문이다.
	결합판매제도가 공익성과 공공성을 보완하는 취지이기 때문이다.
	결합판매제도 자체의 취지가 방송의 지역성, 다양성, 공공성 구현에 있기 때문이다. 제도의 필요성 및 존치 여부와 무관하게 제도의 취지만 고려해서 답변한다.
	지역과 종교 등 중소매체를 지원하기 위함이다.
	방송광고 결합판매제도는 방송이 시장 원리에 휘둘러서 시청자 편익을 저해할까봐 만들어진 제도이다.
시장 규모	광고시장의 다변화로 방송 광고 시장 자체가 작아지고 있기 때문이다.
	결합판매제도 도입 당시보다 방송 광고 시장 환경이 매우 많이 변화하여 시장과 시장이 급박한 현실을 반영할 필요가 있다.
	결합판매 기준 매체사의 영업환경이 고려되어야 한다. KBS, MBC는 적자 구조인데 결합판매사들 중 흑자를 유지하는 곳이 있다.
	양적규모(인구)를 일정 비율 이상 고려해야 한다.

요 소	해당 요소를 선택한 이유
광고주의 선호도	광고효과가 중요하며 광고는 지원금이 아니기 때문이다.
	결합판매제도의 당초 취지가 열악한 지역에 기본적인 방송 운영을 위한 기초체력을 제공하여 균형 있는 전국 네트워크 방송을 구현하는 것에 있기 때문이다.
	과거와 달리 지상파 방송이 시장지배력을 상실하고, 방송 광고 예산도 심각하게 축소된 시장에서 결합판매를 원활하게 운영하기 위해서는 광고주의 선호를 불러올 수 있는 매체 경쟁력이 확보되어야 한다. 근본적인 문제가 해결되지 않는다면 지상파 전체가 공멸할 수 있다.
	결합판매 자체의 존속을 위해 고려가 필요하다.

또한 참여자들은 해당 요소를 지원 규모 산정에 적용할 수 있는 구체적인 방안에 대해 서술하였다. 공익성을 1순위 요소로 선택한 응답자들의 경우, 자체 제작 규모 및 투입 비용, 방송사업 권역 내에서의 공적 역할 수행 정도를 비롯하여 방송사 프로그램의 제작 비율, 제작 프로그램의 지역성 및 완성도 등을 지수화하고 가중치 비율을 통해 산정하는 방안을 제안하였다. 공익성을 정량 평가하기는 어려우므로 기존의 현행 산정 기준을 유지하자는 의견도 있었다.

‘시장 규모’를 선택한 응답자들의 경우, 전체 시장에서 지상파 방송 광고의 점유 비율을 반영하거나, 비결합판매 매출액 증감율을 가중하여 자구 노력을 한 기업에 더 많이 판매하자는 의견 등을 제시했으며, ‘광고주의 선호도’를 선택한 응답자의 경우, 지역별 시청률 고려, 지역 쿼터제 도입 등을 구체적인 방안으로 제안하였다.

조사 참여자들이 제안한 각 요소의 구체적인 적용 방안은 다음의 <표 4-19>와 같다.

<표 4-19> 결합판매 관련 지원 규모 산정 시 요소 적용 방안

요 소	방 안
공익성	지상파 사업자 재허가 등 방송평가 항목 상의 공적 요소에 해당 부분 내지 공익성과 관련한 별도 평가 항목을 신설하여 지원 규모 산정에 고려할 필요가 있다.
	방송사 프로그램의 제작 비율, 제작 프로그램의 지역성, 제작프로그램의 완성도 등을 지수화하고 가중치 비율을 통해 산정하는 방안이 합리적이다.
	지원 대상 방송사업자의 방송권역, 해당 방송사업자의 특성을 반영(지역방송의 경우 지역성 구현)하는 프로그램 자체 제작 규모와 자체제작에 투입하는 비용, 방송사업 권역 내에서의 공적 역할 수행의 정도 등을 종합적으로

요 소	방 안
	반영할 필요가 있다. 자구 노력이 적거나 지역방송 제작, 편성의 기여도가 낮을 경우, 지원 규모의 차등적 적용이 가능할 것이다.
	공익성을 정량 평가할 수는 없으므로 현행 고시율 산정 기준을 유지한다.
	공익적 교양 프로그램 수치를 활용한다.
	현재는 매출액 기준으로 되어 있으나 정부의 공적 자금을 포함하여 현재 규모를 유지할 수 있는 방안이 요구된다.
	기존 결합판매 비율을 적용한다.
	지역&중소 방송의 규모를 고려한 공익성을 지원하거나 지역의 시장가치 반영이 필요하다.
	기존 산정 방식과 동일하게 하면 된다.
시장 규모	지상파 이외의 케이블, 종편 등 모든 방송사업자로 결합판매의무 대상을 확대한다.
	통계청 자료를 활용한다.
	전체 광고시장 또는 방송 광고 시장에서 지상파 방송 광고의 시장 규모 및 점유 비율 등을 반영한다.
	결합판매대상 사업자들의 비결합판매 매출액 증감율 등을 가중하여 자구 노력한 기업에 더 판매한다.
광고주의 선호도	시청률이나 화제성 등 매체와 프로그램의 영향력을 평가해야 한다.
	지역별 시청률을 결합판매 비율 산정 시 비율 배분의 근거로 활용한다. 지역별 시청률은 매년 실적을 반영하여 변동시킴으로써 질 좋은 콘텐츠로 시청률 증가 -> 광고주 선호도 증가 -> 결합판매 비율 상승으로 선순환을 도모할 수 있다.
	현재 결합판매 배분 비율을 최저 기준으로 고정하고 향후 지역방송사에 할당하는 결합판매분의 비율을 점차 확대해 나가는 방식을 추천한다. 일종의 지역 쿼터제라고 할 수 있다.
	지원대상 방송사 간 광고주 선호도를 고려한다.

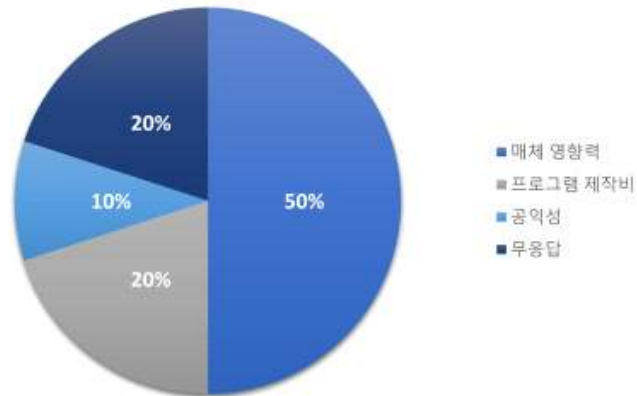
2) 지원 규모 산정 시 2순위로 고려되어야 할 요소

2순위로 고려되어야 할 요소 또한 1차 조사에서 다수의 선택을 받은 상위 3개의 요소로 선택지를 줄여 제시하였다. ‘기타(직접 입력)’을 제외하고, ‘매체 영향력’, ‘공익성’, ‘프로그램 제작비’의 3가지로 선택지를 구성한 뒤 조사 참여자들의 의견을 물었다.

그 결과, 참여자들은 결합판매 관련 지원 규모 산정 시 2순위로 고려되어야 할 요소

로 ‘매체 영향력’, ‘공익성’, ‘프로그램 제작비’ 중 ‘매체 영향력’을 가장 많이 선택한 것으로 나타났다. 그 뒤를 이어 ‘프로그램 제작비’, ‘공익성’ 순으로 많은 지지를 받았다.

[그림 4-3] 결합판매 관련 지원 규모 산정 시 2순위로 고려되어야 할 요소



<표 4-20> 결합판매 관련 지원 규모 산정 시 2순위로 고려되어야 할 요소

	매체 영향력	프로그램 제작비	공익성	무응답	총계
비율(%)	50%	20%	10%	20%	100%
응답수(명)	10	4	2	4	20

조사 참여자들이 매체 영향력을 2순위로 고려되어야 할 요소로 선택한 이유는 지역방송사의 도덕적 해이를 방지하고 자생력을 키우기 위함이었다. 방송의 품질 향상 등 자생력을 스스로 키워나갈 수 있도록 방송 프로그램의 시청취율, 광고주 선호도 등을 반영하여 인센티브 결합판매를 추진할 것을 제안하였다.

그 외 프로그램 제작비나 공익성을 선택한 응답자들의 경우, 지역·중소방송사가 지닌 지역성, 다양성, 공공성 등을 보장하기 위해서 이 같은 요소들이 적극 고려되어야 함을 강조하였다. 조사 참여자들이 각 요소를 2순위로 선택한 이유는 다음의 <표 4-21>과 같다.

〈표 4-21〉 결합판매 관련 지원 규모 산정 시 2순위로 고려되어야 할 요소

요 소	해당 요소를 선택한 이유
매체 영향력	매체 영향력의 지표가 될 수 있으며 객관화된 자료인 인구, 개인소득, 민간 소비, GRDP를 적용한다.
	방송사의 시청취 점유율을 고시율 산정에 일부 반영한다.
	화제성과 시청률 수치(TV에 대한 공익적 가치 가산점 추가)를 고려한다.
	결합판매대상 사업자들의 비결합판매매출액 증감률 등을 가중하여 자구 노력한 기업에 더 판매한다.
	결합판매의 혜택을 보고 있는 지역방송사들의 도덕적 해이를 방지하고 방송의 품질 향상으로 자생력을 키워나갈 수 있도록 시청률이나 매체 영향력에 따라 인센티브 결합판매를 시행하는 방식을 추진한다.
	결합판매 지원 대상 방송사의 시청취율 및 광고주 선호도 등을 반영한다.
	매체 영향력을 조사하여 지원규모 산정시 고려 요소로 반영한다.
프로그램 제작비	결합판매제도의 취지는 지역·중소방송사 지원을 통한 지역성, 다양성, 공공성 구현에 있다. 이는 각 지역 등의 다양한 목소리, 정보를 전달하는 자체 프로그램을 제작할 때 구현할 수 있다고 판단된다. 프로그램 자체 제작 비용, 제작비 규모에 대한 고려가 필요하다.
	연 단위 또는 3년 단위로 제작비 규모를 등급화해서 지원 규모 산정에 반영한다.
	방송사업자 재산 상황 공표집을 참고한다.
공익성	결합판매제도의 기준은 첫째도 둘째도 공익성이다. 다만 지원 규모를 산정하는 문제는 매우 어려운 부분이다. 앞선 답변과 같이 현재의 결합 판매 규모를 줄이면서 정부 광고의 수수료 일부를 활용하는 방안으로, 인구 규모를 토대로 것도 고려해 볼 수 있다.
	우리 사회에 필요한 프로그램을 제작하는지를 고려한다.

3) 신규 사업자 추가 시 기존 지원 사업자의 몫

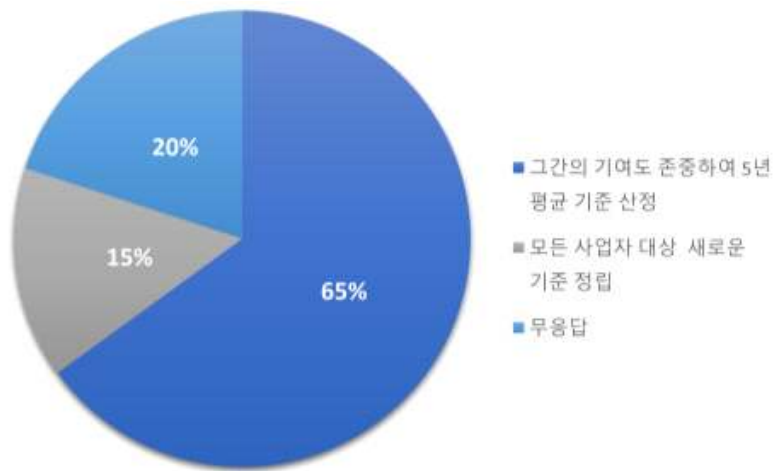
신규 사업자 추가 시 기존 지원 사업자의 몫을 어떻게 조정해야 하는지에 관해 조사 참여자들의 의견을 물었다. 1차 조사와 질문의 내용은 동일하지만, 1차 조사에서 응답자들이 서술한 주요 의견을 취합하여 보여준 뒤, 선택지를 축소하여 제시하였다.

즉, 1차 조사에서 가장 선택률이 낮았던 ‘기타(직접 입력)’ 선택지를 제외하고 ‘그간의 결합 판매 기여도를 존중하여 기존 산식인 5년 평균 비율을 기준으로 산정하고 신규사업자 추가분만큼 조정한다’와 ‘모든 사업자의 지원 규모를 재산정할 새로운 기준이 필요

하다'의 두 가지로 축소 제시함으로써 보다 합의된 의견을 도출해내고자 했다.

그 결과, 제시된 두 가지 선택지 중 기존 산식에서의 조정이 필요하다고 보는 의견, 즉 '그간의 결합 판매 기여도를 존중하여 기존 산식인 5년 평균 비율을 기준으로 작성하고 신규 사업자 추가분만큼 조정해야 한다'고 보는 의견이 65%로, '모든 사업자의 지원 규모를 재산정할 새로운 기준이 필요하다'를 선택한 비율보다 4배 이상 높게 나타나는 것을 확인할 수 있었다.

[그림 4-4] 신규 사업자 추가 시 기존 지원 사업자의 몫



<표 4-22> 신규 사업자 추가 시 기존 지원 사업자의 몫

	그간의 기여도 존중하여 5년 평균 기준 산정	모든 사업자 대상 새로운 기준 정립	무응답	총계
비율(%)	65%	15%	20%	100%
응답수(명)	13	3	4	20

즉 응답자의 상당수가 '기존 지원 사업자는 그간의 결합 판매 기여도를 존중하여 기존 산식인 5년 평균 비율을 기준으로 몫을 산정하고, 신규사업자 추가분만큼 조정해야 한다'고 보고 있었다. 해당 입장을 고른 주된 이유는 현재 정해진 비율 또한 치열한 논

의 끝에 도출된 것이기에 현실적으로 재합의가 어려우며, 새로운 기준을 마련할 경우 오히려 시장의 혼란만 부추길 수 있다고 보았기 때문이다. 신규사업자가 추가되면 기존 사업자에 대한 지원 규모가 축소될 것이라는 우려도 있었다.

반면, 모든 사업자의 지원 규모를 재산정할 새로운 기준이 정립되어야 한다고 보는 응답자들의 경우, 시장 환경의 변화를 가장 큰 이유로 꼽았다. 방송환경이 급격하게 변화했기 때문에 과거와는 다른 현재의 시장 환경을 반영하여 새로운 기준이 마련되어야 한다고 강조하였다.

조사 참여자들이 각 입장을 선택한 세부 근거는 다음의 <표 4-23>에서 확인할 수 있다.

<표 4-23> 신규 사업자 추가 시 기존 지원 사업자의 몫에 대한 의견

구 분	내 용
기존 산식인 5년 평균 비율을 기준으로 산정하고 신규사업자 추가분만큼 조정	기존의 기여도 존중이 필요하다(매출 하락 조건 추가).
	기존 지원 대상 사업자별 적용 결과가 우선적으로 반영되어야 하기 때문이다.
	현행 결합판매 배분율은 이해관계가 있는 전국의 방송사들이 치열한 논의 끝에 도출해낸 솔루션이다. 이 비율을 한순간에 재산정하려는 시도가 있을 경우, 시장 교란과 혼란만 부추길 뿐 개선된 결합판매 배분율 합의에 도달할 가능성이 없다.
	제도 운영(지원 규모)의 안정성을 위해 이 방안이 가장 현실적이라고 판단되나, 현 제도가 계속 유지된다면 근본적으로 지원 필요 여부 및 지원 규모의 타당성 등에 대한 종합적인 검토가 주기적(2년~3년)으로 필요하다고 판단한다.
	재산정의 신규 기준 산정이 불가능하다.
	시장환경 변화로 결합판매는 기존 지원 대상 사업자 지원에도 한계에 이른 상황으로 신규 사업자 추가 지원은 현실적으로 어려운 상황이다.
	전면적으로 재산정하기에는 불확실한 요소가 많고 이해가 엇갈려 합의를 이끌어내기 어렵다.
	신규 사업자를 위해 물을 바꿀 필요는 없다.
	급격한 변화로 인해 기존 사업자들의 지원 규모가 대폭 하락하는 것을 방지하기 위함이다.
	산정 시 현실적으로 합의가 도출되기 불가능하다.
	결합판매 지원 규모가 갈수록 줄어드는 상황에서 사업자가 추가될 경우 지원 규모는 더욱 축소될 수밖에 없다.
	결합판매는 기본적으로 지원 대상이 되는 방송사업자의 안정적 재원

구 분	내 용
	확보에 필수적이라고 판단하기 때문이다. 따라서 지원의 필요성 외에 예측 가능한 방송사업의 기획과 운영을 위해 결합판매 지원의 '안정성' 또한 중요한 고려 요인이다. 따라서 신규 사업자에 대한 결합판매 지원이 필요해졌을 때 기존 지원사업이 평균적으로 보장되도록 하되, 추가적으로 각 사업자의 이해관계의 조정이 필요하다. 신규 사업자의 지원 대상 진입을 방해해서는 안 된다고 판단한다.
	당분간은 시장 혼란 방지를 위하여 기존 산식에 대한 존중이 필요하다.
	사실 위 두가지 방식에서 어떤 정답이 반드시 있는 것은 아니라고 생각한다. 다만, 모든 사업자 지원 규모 재산정하고 새로운 기준이 만들어지려면 아무도 이 제도에 동의하고 자발적으로 따라오려고 하지 않을 것이다. 이 제도는 시장주의 속에서 약간의 사회주의적 요소가 가미된 것이다. 따라서 조금씩 양보하는 것으로 지금 사태를 넘어야 한다고 생각한다.
모든 사업자의 지원 규모를 재산정할 새로운 기준 정립	방송환경의 변화가 거세다. 최근 5년이 타당한 자료인지도 의문이다.
	기존과 너무 다른 방송 광고 시장의 현시점을 재조명해야 한다. 신규 가입자가 아니어도 시장환경을 반영한 결합판매제도가 필요하다.
	지상파 방송 광고 시장은 더 이상 결합판매 지원 제도를 유지하기 힘든 상황이다. 신규 지원 대상 선정을 중단하고 지역·중소 매체에 대한 지원 부담을 광고주, 광고시장에 전가하지 않는 새로운 지원 방안 마련이 필요하다.

4) 지역·중소 사업자의 방송국 추가 개국 시 지원 규모의 변경

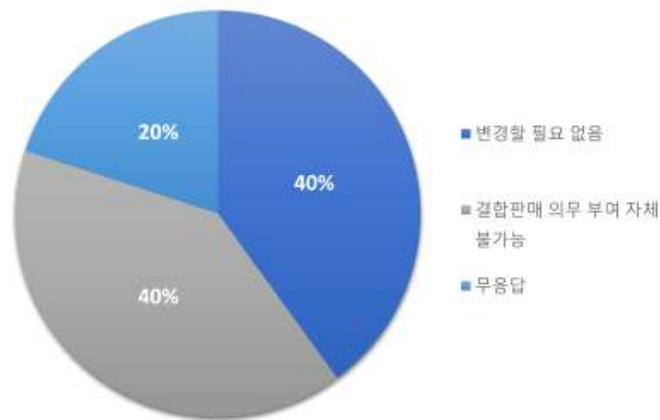
부칙 적용 대상 지역·중소 사업자가 이후 방송국을 추가 개국할 경우 지원 규모의 변경이 필요한지에 대해 조사 참여자들의 의견을 물었다. 1차 조사와 동일한 질문이지만, 1차 조사 당시 가장 많은 응답자의 선택을 받은 상위 2개로 선택지를 축소하여 제시함으로써 합의된 의견을 이끌어 내고자 하였다.

즉, '방송국을 포괄하는 사업자 기준으로 지원 규모가 고시되어 있기 때문에 변경할 필요성이 없다', '방송국별로 구분하여 지원 규모를 재산정하고 고시하여야 한다', '부칙 취지상 해당 방송국에 대한 결합판매 의무 부여 자체가 불가능 또는 바람직하지 않다', '기타(직접 입력)'의 4가지 선택지 중 다수의 지지를 받은 '방송국을 포괄하는 사업자 기준으로 지원 규모가 고시되어 있기 때문에 변경할 필요성이 없다'와 '부칙 취지상 해당 방송국에 대한 결합판매 의무 부여 자체가 불가능 또는 바람직하지 않다'의 두 가지로 선택지를 축

소하여 제시하였다.

그 결과, 결합판매 의무 부여 자체가 불가능하거나 바람직하지 않다는 응답과 지원 규모를 변경할 필요가 없다는 응답이 각각 40%로 동일하게 나타나는 것을 확인할 수 있었다.

[그림 4-5] 지역·중소사업자의 방송국 추가 개국 시 지원 규모의 변경



<표 4-24> 지역·중소사업자의 방송국 추가 개국 시 지원 규모의 변경

	변경할 필요 없음	결합판매 의무 부여 자체가 불가능	무응답	총계
비율(%)	40%	40%	20%	100%
응답수(명)	8	8	4	20

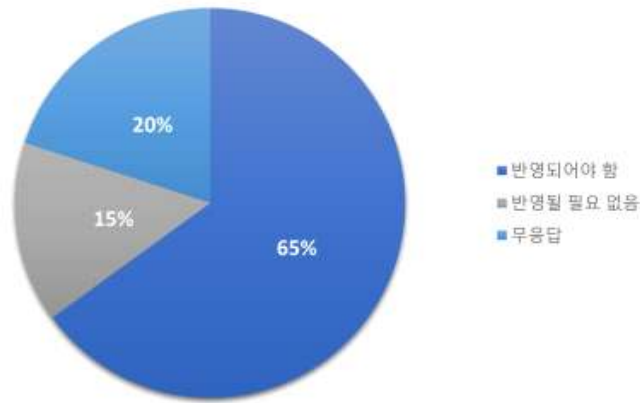
5) 지원 규모 산정에 방송사의 자구 노력 반영 여부

결합판매 지원 규모 산정에 방송사의 자구 노력을 반영할 것인지에 관해 조사 참여자들의 의견을 물었다. 질문의 내용은 1차와 동일하지만, 1차 조사에서 수집한 응답자들의 의견을 정리하여 함께 제시함으로써, 좀 더 합의된 의견을 도출하고자 했다.

즉, 2차 조사에서는 1차 조사에서 서술형으로 수집한 응답자들의 의견을 ‘방송사의 자구 노력이 반영되어야 한다’와 ‘방송사의 자구 노력이 반영될 필요가 없다’로 나누어 제시하고, 응답자들의 선택지 또한 ‘반영되어야 한다’와 ‘반영될 필요가 없다’로 나누어 구성하였다.

2차 조사 결과, ‘방송사의 자구 노력이 반영되어야 한다’고 응답한 비율이 1차 조사 때보다 증가한 65%로 나타나면서 지원 규모 산정에 방송사의 자구 노력을 반영해야 한다는 의견이 더욱 강해진 것을 확인할 수 있었다.

[그림 4-6] 지원 규모 산정에 방송사의 자구 노력 반영 여부



<표 4-25> 지원 규모 산정에 방송사의 자구 노력 반영 여부

	반영되어야 함	반영될 필요 없음	무응답	총계
비율(%)	65%	15%	20%	100%
응답수(명)	13	3	4	20

즉 과반수의 응답자가 지원 규모 산정 시 방송사의 자구 노력이 반영되어야 한다고 보고 있었다. 방송 광고 시장의 전반적인 규모가 줄어들고 있는 상황에서 지역·중소방송사의 경쟁력 및 자생력 증대를 위해서는 방송사의 자구 노력이 더욱 절실하다고 판단했기 때문이다. 대다수의 응답자는 자구 노력 없는 기업에 대한 지원은 기업에게 적절한 동기 부여가 되지 않아 시장을 회복할 수 있는 선순환 구조를 형성할 수 없기 때문에 무의미하다고 보고, 기금 유치, 광고 자력 판매 매출분, 협찬 수입 등의 요소를 고려할 것을 제안하였다.

더불어 결합판매를 통한 영구적인 지원은 불가능하며, 만일 영구적으로 지속될 경우 오히려 건강한 산업구조를 형성하는 데 방해가 될 수 있기 때문에 지역·중소방송사의 자구 노력을 통한 자생력 확보가 건강한 시장 형성에 필수적임을 강조하였다.

한편 방송사의 자구 노력이 필요하지 않다고 보는 응답자들도 있었다. 이미 방송사들이 어느 정도 자체적인 자구 노력을 하고 있으며, 자구 노력이 계량화를 통한 의미 있는 지표가 되기는 어렵다는 판단에서였다.

응답자들이 각 입장을 선택한 세부적인 근거는 다음의 <표 4-26>에서 확인할 수 있다.

<표 4-26> 지원 규모 산정에 방송사의 자구 노력 반영

구 분	해당 입장을 선택한 이유
방송사의 자구 노력이 반영되어야 한다.	기금 유치 등 매체에서 자구 노력에 대한 가산점이 필요하다.
	방송광고시장이 축소된 만큼 자구 노력 없는 지원은 의미가 없다.
	결합 판매 자체가 지원금의 성격을 가지기 때문이다.
	자구 노력이 반영되지 않으면 경영합리화를 할 동기가 약해져서 더 경쟁력 있는 프로그램 제작과 제작비 절감 노력이 줄어들 것이며 자구 노력을 하는 키스테이션 종사자와의 형평성도 어긋나게 된다.
	지상파 시장 전체가 축소되는 상황으로 지원 대상 사업자도 결합판매 지원에만 기댈 것이 아니라 적극적인 자구 노력이 필요하고, 이런 노력이 지원 규모 산정에 반영될 필요가 있다.
	결합판매 지원 - 자구 노력 - 수지개선 - 콘텐츠 투자의 선순환 구조가 필요하다.
	지역·중소방송사의 경쟁력 확보, 자생력 확대를 위해 자구 노력 부분에 대한 고려가 필요하다. 광고 자력 판매 매출분, 협찬 수입 등 자체 제작 재원 마련 노력에 대한 고려가 필요하다.
	도덕적 해이 극복, 자생력 강화, 건전한 경쟁 구도 확보가 필요하다.
	(송출에 이르기까지 들어가는 제반 비용을 고려한) 자체 제작 비율이 필요하다.
	공공성을 담보하기 위한 사업자 최소한의 노력이 담보되는 것이 타당하다.
	지원 대상 사업자가 광고시장에서 자생력을 갖출 수 있도록 자구 노력 반영이 필요하다. 결합판매가 영구적인 지원제도로 운영되어서는 건강한 산업구조를 형성하기 어려울 것이다.

구 분	해당 입장을 선택한 이유
	자구노력을 반영하지 않는 경우 지원으로 인하여 방송시장의 전체적인 경쟁력이 오히려 감소하는 방향으로 제도가 운영될 수 있다.
	이 제도에만 기대서 생존하려는 것은 제도의 옳은 취지를 무색하게 하는 태도이다.
방송사의 자구 노력이 반영될 필요가 없다.	결합판매만으로 경영 개선이 힘들기 때문에 방송사 자구 노력은 큰 의미가 없다고 생각된다.
	각 사가 현재 처한 상황에서 자구 노력을 지속하고 있으며, 각 사의 상황이 달라 자구 노력을 계량화하여 적용하면 객관성이 떨어진다.
	의도적으로 자구 노력을 방기할 방송사는 없을 것으로 보이며, 결합판매의 취지가 상업성이 부족한 중소지역방송의 공익성을 담보하기 위한 정책이므로 자구 노력이 한계를 극복할 수 있는 의미 있는 지표가 되기는 어렵다.

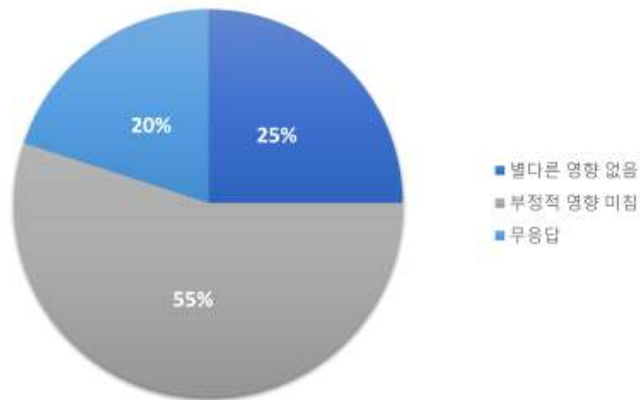
6) DMB 매체가 결합지원 대상에 추가될 시 시장에 미칠 영향

방송통신위원회는 결합판매의 최소 비율을 고시하고, 방송광고판매대행사업자는 고시를 기준으로 매출 목표를 설정하여 광고를 판매하고 있으나, 실질적인 결합판매의 이행은 광고주의 구매를 통해 실현되고 있다. 이와 관련하여 1차 조사 당시, 향후 DMB 매체가 결합지원 대상에 추가될 경우 광고주의 지상파방송광고 구매 등 시장에 미칠 영향을 어떻게 예측하는지에 대해 조사 참여자들의 의견을 물었다.

2차 조사에서는 동일한 내용을 질문하되, 1차 조사에서 서술형으로 수집한 응답자들의 답변을 분류하여 정리하고 두 가지 선택지를 제시하였다. 즉, 응답자들의 답변을 ‘미미한 영향을 예측한 의견들’, ‘부정적인 영향을 예측한 의견들’로 분류하여 보여준 다음, DMB 매체가 결합지원 대상에 추가될 경우 시장에 미칠 영향에 대해 ‘별다른 영향을 미치지 않을 것이다’와 ‘부정적인 영향을 미칠 것이다’의 두 가지 선택지 중 하나를 선택하도록 구성하였다.

설문 조사 결과, 두 가지 선택지 중 ‘부정적인 영향을 미칠 것이다’를 선택한 비율이 55%로 나타나면서, 1차 조사와 마찬가지로 DMB의 지원 대상 추가를 부정적으로 바라보는 시각이 높은 것으로 확인되었다.

[그림 4-7] DMB 매체가 결합지원 대상에 추가될 시 시장에 미칠 영향



<표 4-27> DMB 매체가 결합지원 대상에 추가될 시 시장에 미칠 영향

	별다른 영향 없음	부정적 영향 미침	무응답	총계
비율(%)	25%	55%	20%	100%
응답수(명)	5	11	4	20

즉, 과반수의 응답자가 향후 DMB 매체가 결합지원 대상에 추가될 경우 부정적인 영향을 미칠 것이라 보고 있었는데, 이들이 예측하는 부정적 영향은 광고주의 지상파 회피로 인한 시장 전체 위기 가속화, 결합판매제도에 대한 부정적 여론 강화, 열악한 지역방송의 피해 증대, 도덕적 해이 유발 등이었다. 특히 지금도 지역·중소방송에 대한 결합판매제도가 광고주의 선택권을 제한하여 지상파 광고 구매의 큰 기피 요인이 되고 있는 상황에서 지역·중소방송보다 매체 경쟁력이 더욱 취약한 DMB까지 제도에 포함된다면 광고주의 탈 지상파와 시장 환경 악화를 야기할 수 있다는 우려의 목소리가 높았다.

반면, DMB의 결합지원 대상 추가 조치가 시장에 별다른 영향을 미치지 않을 것이라고 보는 응답자들의 경우, DMB의 시장 규모나 영향력의 크기가 크지 않기 때문에, 시장에 그다지 큰 영향을 미치지 않을 것이라는 입장을 보였다.

응답자들이 각 의견을 선택한 근거는 다음의 <표 4-28>과 같다.

<표 4-28> DMB 매체가 결합지원 대상에 추가될 시 시장에 미칠 영향

구 분	내 용
큰 영향을 미치지 않을 것이다.	매체의 영향력에 따라 배분하면 큰 영향이 없을 것이다.
	DMB 시장 규모가 적고 영향력이 낮기 때문이다.
	DMB 규모가 크지 않기 때문에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 판단된다.
	DMB 시청률과 광고 판매 자료를 확인할 필요가 있다.
	광고주 입장에서 이 제도는 좋은 것은 아니다. 하지만 어차피 10% 정도 끼워팔기로 인식하고 있기 때문에 총량이 변하지 않으면 그들은 크게 상관하지 않을 것 같다.
부정적인 영향을 미칠 것이다.	결합판매로 광고주의 지상파 외면이 강화되고 있는 상황에서, 시장에서 사장된 DMB 매체를 결합판매 지원 대상에 추가하는 것은 지상파 전체 위기를 가속화 할 뿐이다.
	경쟁력 없는 매체 지원은 기피로 악영향으로 나타난다.
	광고주에게 결합판매제도 자체가 지상파 방송광고에 준조세적 성격으로 인식되어 걸림돌이 되는 상황에서 광고 경쟁력이 훨씬 떨어지는 DMB 결합지원은 시장에서 지상파 회피에 더욱 큰 계기가 될 것으로 판단된다.
	단순히 지원액의 크고 작음의 문제가 아니라 시장에 미치는 심리적 악영향이 결합판매제도에 대한 부정적 여론을 강화할 수 있기 때문이다.
	지역·중소방송에 대한 결합판매제도는 광고주의 선택권을 제한하여 지상파 광고 구매의 커다란 기피 요인이 되고 있다(현재 위헌소송절차 진행 중). 매체 경쟁력이 더욱 취약한 DMB 광고까지 강제 구매해야 한다면 광고주의 탈 지상파를 더욱 심화시킬 것이다.
	DMB 채널로 수익을 보는 지역은 서울과 수도권이 유일하다. 그 외 전국의 지역방송들은 DMB 채널 유지보수 비용만 지출할 뿐 DMB를 통한 수익은 0원이다. DMB를 결합판매에 포함시킨다는 것은 사실상 열악한 지역방송의 결합판매를 줄여 서울과 수도권 지역 업체에 준다는 의미이다.
	현재도 광고시장에서는 거부감이 큰 상황으로, 금액이 크지 않더라도 구매에 악영향을 미칠 것으로 판단된다.
	DMB는 광고매체로서 효용성이 낮다. 지상파 방송 광고 구매 기피를 심화시킬 것이다.

구 분	내 용
	광고매체로서 DMB의 효과와 영향력이 전혀 없는 상황이다. 광고주 지상파 집행 회피 및 불만 요소가 작용할 것이다.
	자구 노력 없이, 시장 노력 없이도 지원을 받을 수 있다는 도덕적 해이를 방지해야 한다.
	DMB 매체 영향력이 미미한 점을 고려할 때 지상파 방송의 광고 경쟁력을 하락하는 요인으로 작용할 가능성이 높다.

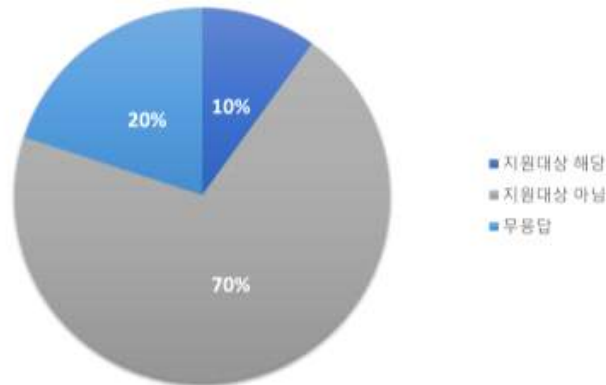
7) DMB 수중계 프로그램 광고의 결합판매 지원 여부

DMB 방송사업자는 중소지상파방송사업자에 해당하나 보도전문PP인 연합뉴스, YTN을 약 70% 이상 수중계하고 있기 때문에 방송의 구체적 편성은 네트워크 지역방송사업자와 유사한 특성을 가지고 있다. DMB 수중계 프로그램 광고가 결합판매 지원 대상에 포함되어야 하는지에 대해 2차에 걸쳐 조사 참여자들의 의견을 물었다.

먼저 1차 조사에서는 ‘지원대상이 되어야 한다’, ‘지원대상이 아니다’, ‘기타(직접 입력)’로 나누어 조사 참여자들의 의견을 수집하였다. 2차 조사에서는 1차 조사의 결과를 참고하여, 가장 적은 참여자들의 선택을 받은 ‘기타(직접 입력)’ 선택지를 제외하고 두 개로 선택지를 축소하였다. 그리고 1차 조사 때 응답자들이 서술한 의견들을 ‘지원대상이 되어야 한다’와 ‘지원대상이 아니다’로 나누어 정리한 뒤 해당 문항과 함께 제공하였다.

2차 조사 결과, ‘지원대상이 아니다’라고 답변한 비율이 1차 조사 때보다 15% 증가한 70%로 나타나면서, 다수의 응답자가 DMB 수중계 프로그램 광고가 결합판매 지원 대상이 아니라는 입장을 보인 것으로 나타났다.

[그림 4-8] DMB 수중계 프로그램 광고의 결합판매 지원 여부



<표 4-29> DMB 수중계 프로그램 광고의 결합판매 지원 여부

	지원대상 해당	지원대상 아님	무응답	총계
비율(%)	10%	70%	20%	100%
응답수(명)	2	14	4	20

대다수의 응답자가 DMB 수중계 프로그램 광고가 지원 대상이 아니라고 판단한 주된 이유는 지상파에서 광고 판매가 되지 않아 수중계에 따른 수입이 없을 뿐만 아니라, 네트워크 지역방송사에 대한 결합판매 지원의 근거는 '공익성'에 있는데 수중계하는 DMB를 통해 지켜야 할 공익성이 미미하다고 보기 때문이다. 오히려 수중계에 따른 지원은 '전파료'에 해당하기 때문에 타 방송 사업자에게 전파료 등의 지원을 하는 형태가 되어야 한다고 주장하였다.

한편 지원 대상이 되어야 한다고 답한 응답자들의 경우, 기존 미디어렐에서 DMB 광고를 판매하고 있으므로 지원 대상이 되어야 한다고 보거나, 결합판매제도가 지닌 본래의 취지를 고려하여 지역민이 이용할 수 있는 매체라면 어떤 미디어든 지원 대상에 포함할 필요가 있다고 주장하였다.

각 입장을 선택한 응답자들의 세부 근거는 다음의 <표 4-30>에서 확인할 수 있다.

<표 4-30> DMB 수중계 프로그램 광고의 결합판매 지원

구 분	내 용
지원 대상이 되어야 한다.	기존의 미디어렐에서 함께 DMB 광고를 판매하고 있으므로 지원 대상이 되어야 한다.
	지역민이 접근, 이용 가능한 매체라면 어떠한 방식의 미디어든 결합판매제도의 취지를 고려해 지원의 대상에 포함할 필요가 있다고 판단한다. 다만 결합판매의 규모 등에 대한 결정은 다양하게 진행될 수 있을 것이다.
	기존 지역민방에 대한 원칙이 적용되어야 한다.
지원 대상이 아니다.	지상파 방송사에서 광고 판매가 없으므로 지원 대상이 불가하다.
	단순 수중계가 지원 대상이라면 결합판매지원 대상자가 노력할 어떤 유의미한 유도정책도 존재하지 않는 것이다.
	지상파는 광고 판매가 되지 않기 때문에 수중계에 따른 수입이 없다.
	수중계는 키사의 프로그램을 받아 내보내는 구조로 해당 네트워크사가 알아서 정리할 문제이며 결합판매지원 대상이 아니다. 만약, 결합판매지원 대상이 된다면 새로운 결합판매제도를 만드는 것으로 혼란만 가중시키는 결과를 초래한다.
	DMB는 방송사라기보다는 채널 임대사업자의 성격이 강하며 홈쇼핑까지 송출하는 등 지원을 통해 지켜줘야 할 공익성이 존재하지 않기 때문이다.
	결합 판매로 매체사를 지원하는 근본적인 이유를 생각해야 한다.
	수중계하는 DMB를 통해 구현할 수 있는 공익성이 그다지 크지 않다.
	DMB는 현재 보도 전문 채널의 프로그램을 수중계하고 있는 현실이다. 경쟁 매체 프로그램을 지상파 방송사의 결합판매 지원금으로 지원하는 형국이다.
	결합판매 지원은 해당 매체사의 콘텐츠 제작에 쓰여야 한다. 모매체의 수중계 지원 근거가 희박하다.
	지원 대상에 해당하지 않으며, 지원 대상이 되어서도 안 된다. 네트워크 지역방송사에 대한 결합판매 지원 근거는 '수중계'가 아닌 '공익성'(지역방송 활성화)에 있다. 중앙지상파 수중계에 따른 지역방송사에 대한 지원은 '전과료'에 해당한다. 따라서 연합뉴스, YTN이 이들 방송사업자에게 '전과료' 등의 지원을 하는 형태가 되어야 할 것이다. 수중계와 결합판매 지원은 아무런 연관성과 근거가 없다.
	PP(케이블) 사업자의 프로그램을 대부분 송출하기 때문이다.
	PP와 DMB 간에 송출료로 해결해야 할 사안이다.
	DMB는 매체 영향력이 미미하여 수중계되더라도 보도 프로그램 커버리지 확대에 큰 영향이 없다.

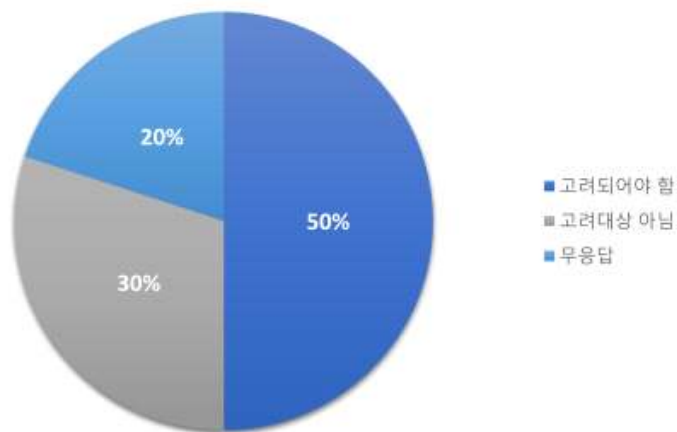
8) 방송 광고 외 자원 구조의 결합판매 지원 규모 산정 고려 여부

DMB 방송사업자는 다른 지역네트워크, 중소방송사업자와 달리 다채널을 운영하며 채널 임대 수익을 받고 있고, 차량의 내비게이션을 판매할 때마다 로열티와 부가서비스 수입을 얻고 있다.

이 같은 DMB의 방송 광고 외의 자원 구조가 결합판매 지원 규모 산정에 고려되어야 하는지에 대하여 2차 조사에서 참여자들의 의견을 다시 물었다. 더욱 합의된 의견을 이끌어내기 위해, 1차 조사 때 제시하였던 ‘고려되어야 한다’, ‘고려되지 않아야 한다’, ‘부분적으로 고려되어야 한다’, ‘기타(직접 입력)’의 4가지 선택지 중 가장 많은 응답자의 선택을 받은 상위 2개로 선택지를 축소하고, 1차 조사 때 응답자들이 서술한 의견을 ‘고려되어야 한다’와 ‘고려되지 않아야 한다’로 정리하여 설문 문항과 함께 제시하였다.

이에 따라 조사 참여자들은 ‘고려되어야 한다’는 입장과 ‘고려되지 않아야 한다’는 입장 중 하나를 선택하였으며, 이중 ‘고려되어야 한다’는 입장이 50%로 좀 더 우세하게 나타나는 것을 확인할 수 있었다.

[그림 4-9] 방송광고 외 자원구조의 결합판매 지원 고려 여부



〈표 4-31〉 방송광고 외 재원구조의 결합판매 지원 고려 여부

	고려되어야 함	고려대상 아님	무응답	총계
비율(%)	50%	30%	20%	100%
응답수(명)	10	6	4	20

즉, 응답자의 과반수가 DMB의 방송 광고 외의 재원 구조가 결합판매 지원 규모 산정에 고려되어야 한다고 보고 있었다. 결합판매의 본래의 취지가 공공성과 공익성을 위해 최소한의 재원을 지원하는 것이기 때문에, DMB의 전반적인 재원 자립도를 종합적으로 검토하여, 최소 지원을 해야 한다는 이유에서였다. 즉, 고려되어야 한다고 보는 응답자들은 최소한의 지원을 위해 결합판매 지원금액 산정 시 DMB의 방송 광고 외 재원 구조를 포함한 해당사의 재무구조를 전반적으로 반영할 필요가 있다고 보고 있었다.

한편 방송 광고 외의 재원 구조가 지원 규모 산정에 고려될 필요가 없다고 보는 응답자들의 경우, 본래 부가적인 수입은 결합판매 대상이 아니라는 점을 강조하였다. 지상파 DMB의 경우 광고 외의 부가 수입이 그리 많지 않을뿐더러, 애초에 부가 수입은 결합판매 대상이 아니기 때문에, 만일 산정에 추가된다면 형평성에 따라 기존의 결합지원 대상 매체들도 방송 광고 외 수익을 인정해줘야 하는 혼란에 빠질 수 있다고 우려하였다.

각 입장을 선택한 응답자의 세부적인 근거는 다음의 <표 0-0>에서 확인할 수 있다.

〈표 4-32〉 방송광고 외 재원구조의 결합판매 지원

구 분	해당 입장을 선택한 이유
고려되어야 한다.	결합판매에 부적절하지만, 한다면 광고비가 아니라 지원금이기에 고려가 필요하다.
	결합판매는 공공성과 공익성을 위해 최소한의 재원을 지원하는 취지이므로 다른 재원 조달로 재원 자립이 어느 정도 되는지는 고려해야 한다.
	매체 효율을 상실한 DMB에 대한 지원은 최소규모로 정하는 것이 시장의 피해를 최소화하는 것으로 판단된다.
	결합판매 지원 금액 산정 시 해당사의 재무구조를 반영해야 한다.
	기타 부가 사업 및 수입의 규모나 비중에 대한 고려가 필요하다. 기타

구 분	해당 입장을 선택한 이유
	사업으로 제작 재원이 충분한 경우 결합지원 대상에서 제외할 필요가 있다.
	방송 광고 매출을 포함한 모든 재원을 모수 구성의 기준으로 해야 결합판매 비율을 상대적으로 낮출 수 있을 것으로 보기 때문이다.
	매체의 형식이 결합판매제도의 취지 범위 내에 있다면 지원 대상에 진입하는 것을 막아서는 안 될 것이다. 다만 해당 방송사업자의 재원 확보 방식, 재원 상태, 제공하는 프로그램의 유형 등을 종합적으로 고려해 결합판매의 비율을 결정하는 것이 바람직하다.
	결합판매 취지를 고려할 때 (다른 요건이 동일하다는 전제 하에) 재정적으로 지원이 더 필요한 대상자에게 지원할 필요가 있다.
	Content provider로서의 역할을 진작하기 위한 제도이기 때문에 다른 수익 부분은 제외하는 것이 맞다.
고려되지 않아야 한다.	결합 판매 대상이 당연히 아니다.
	결합판매 지원 대상 사업매출로 볼 수 없다.
	지상파 DMB의 경우 광고 이외 부가 수입이 그렇게 많지 않다.
	부가적인 수입은 결합판매 대상이 아니다. 산정에 추가된다면 형평성 차원에서 기존 결합지원 대상 매체도 부가 수입 지원 규모를 산정해야 하므로 혼란만 가중된다.
	기존 결합판매 대상 사업자들의 경우도 방송광고 외 수익을 인정해줘야 하기 때문이다.
	방송 및 방송 광고와 관련 없는 사항이다.

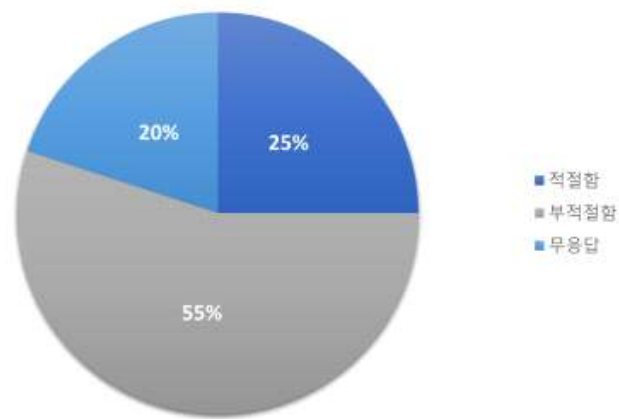
9) 한국 DMB 지원 규모(0.0170%)의 적정성 여부

방통위는 한국DMB에 대해 전체 사업자 평균 43%를 고려하여 지원 규모를 0.0170%로 산정하는 안을 행정 예고한 바 있다(5년 평균 매출액 유지 시 약 1억 2천만 원 규모). 한국 DMB 매체의 경쟁력과 판매 가능성 등을 고려할 때, 위와 같은 지원 규모가 적정한지에 대해 조사 참여자들의 의견을 물었다.

1차 조사에서 서술형 답변으로 의견을 수집한 뒤, 답변 내용에 따라 결과를 '적정하다', '과도하다', '부족하다'로 나누어 정리하였다. 정리한 결과를 2차 조사 문항과 함께 제시하였으며, '적정하다'와 '적정하지 않다'로 두 개의 선택지를 제공하고, 선택에 대한 구체적인 이유를 서술하도록 하였다.

2차 조사 결과, 과반수인 55%가 한국DMB의 지원 규모 0.0170%에 대해 '적정하지 않다'는 의견을 보인 것으로 나타났다.

[그림 4-10] 한국DMB 지원 규모(0.0170%)의 적정성 여부



<표 4-33> 한국DMB 지원 규모(0.0170%)의 적정성 여부

	적절함	부적절함	무응답	총계
비율(%)	25%	55%	20%	100%
응답수(명)	5	11	4	20

즉 과반수의 조사 참여자가 한국DMB의 지원 규모가 적절하지 않다고 보았는데, 대부분은 이 같은 지원 규모가 과도하다는 입장이었다. DMB는 광고주의 외면으로 판매경쟁력이 상대적으로 떨어지고 있으며, 점차 광고매체로서 시장성과 효율성을 상실해가고 있기 때문에 전체 사업자 평균을 고려하여 산정된 기준을 적용받는 것은 과도한 혜택이 될 수 있다는 주장이었다. 무엇보다도, 중앙지상파 매체 또한 자체적인 DMB 채널을 운영하다가 판매경쟁력이 떨어진다는 판단하에 광고 판매를 중단한 상황에서, 광고비 지원을 추가로 해준다는 조치가 과도하고 비현실적이라고 보고 있었다.

한편 '적정하지 않다'를 선택한 응답자들 중에서는 DMB에 대한 지원 자체에 의문을 가지며, DMB가 결합판매 지원 대상에 포함되는 것을 전면 반대하는 입장도 있었다. 각 입장에 대한 세부적인 근거는 아래의 <표 4-34>에서 확인할 수 있다.

〈표 4-34〉 한국DMB 지원 규모(0.0170%)의 적정성

구 분	해당 입장을 선택한 이유
적정하다.	방통위의 판단을 존중한다.
	DMB가 필요하다면 자구 노력을 통한 재원으로 운영하는 것이 바람직하다.
	방통위 설정 규모가 타당하다고 판단된다.
	방통위의 판단이 맞다.
적정하지 않다.	과도하다. 지상파 방송사는 DMB 판매 자체가 없다.
	한국DMB 자체에 지원하는 게 올바른 선택인지 의문이다.
	지원 규모를 판단하기 어렵기 때문이다.
	DMB에 대한 광고주 외면으로 KBS, MBC는 현재 광고 판매를 하지 않고 있는데, 코바코 전체 광고에 비례해 결합비율을 산정하는 것은 불합리해, 한국DMB 지원 규모(0.0170%)는 과도하다. 코바코는 2022년도 결합판매비율을 맞추지 못했고, 올해도 맞추지 못할 것으로 보여 향후 매체별(TV, R, DMB) 결합을 해야 한다.
	현재 DMB의 수준과 현주소를 감안하면 기존 중소지역방송들과 동일한 고시율 산정 기준 적용을 받는 것은 과도한 혜택으로 보인다. DMB에 특화된 산정 기준이 필요하다.
	지원 규모 산정 기준을 지상파 사업자와 동일한 기준으로 하는 것은 매체로서의 효율성이 지상파에 비해 현저히 떨어지는 DMB의 특성을 전혀 고려하지 않은 결과이며, 과도한 산정이다.
	DMB 결합판매 지정 자체를 반대한다.
	현재 중앙지상파 매체는 자체 DMB 채널을 운영 중이나 판매경쟁력이 없다는 판단하에 2020년도부터 광고 판매를 중단하였는데, 이 같은 매체에 광고비 지원을 추가로 해준다는 부분 자체가 과도하고 현실적이지 않은 조치이다.
	DMB의 결합판매 포함 자체에 반대한다. 앞으로 유사한 결합판매 대상 포함 요구가 계속될 전례를 만들 것이다.
	이해당사자로서 적정하다고 판단하지 않으며, 산정 방식 마련 시 지상파 방송광고 환경을 적극 감안해 주시길 바란다.
	과도하다. DMB가 광고매체로서 시장성을 상실하여 DMB 채널은 용을 중단한 사례도 있다. 사멸해가는 매체에 대한 의무적 지원이 사회적 낭비로 판단된다.

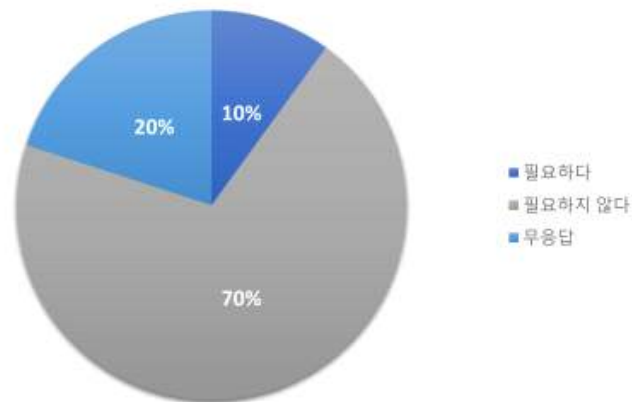
10) 한국DMB에 대한 결합판매 소급지원(가산)의 필요 여부

1차 조사에 이어 2차 조사에서도 한국DMB에 대한 결합판매 소급지원이 필요하다고 생각하는지에 대해 조사 참여자들의 의견을 물었다. 1차 조사에서는 ‘필요하다’, ‘필요하지 않다’의 두 가지 선택지를 제시하고, ‘필요하다’를 선택했을 경우 적절한 소급지원 기준 시점이 언제라고 생각하는지에 대해 추가 질문을 제시하였다.

이어 2차 조사에서는 1차 조사에서와 동일한 내용을 질문하되, 1차에서 수집된 의견들을 ‘필요하다’, ‘필요하지 않다’로 나누어 정리한 뒤 함께 제시하였다.

2차 조사 결과, 전체 조사 참여자의 70%가 한국DMB에 대한 결합판매 소급지원(가산)이 필요하지 않다고 답하여, 1차 조사와 유사한 결과를 확인할 수 있었다.

[그림 4-11] 한국DMB에 대한 결합판매 소급지원(가산)의 필요 여부



<표 4-35> 한국DMB에 대한 결합판매 소급지원(가산)의 필요 여부

	필요하다	필요하지 않다	무응답	총계
비율(%)	10%	70%	20%	100%
응답수(명)	2	14	4	20

즉, 대다수의 조사 참여자가 한국DMB의 결합판매 소급지원(가산)이 필요하지 않다고 보고 있었는데, 소급해서까지 지원하는 것은 시장 질서에 위배되는 행위로 정책의 예측성

과 안정성을 해칠 뿐만 아니라, 타 지원 대상의 피해로도 이어질 수 있다고 판단했기 때문이다. 즉, 한국DMB에 대한 소급지원을 하게 될 경우, 향후 새로운 매체가 결합대상 매체로 추가될 때마다 계속 소급 지원을 해야 하기 때문에 시장 및 제도의 안정성이 훼손될 수 있으며, 시장 한계 상황에서의 소급 지원의 피해는 결국 지역의 더 영세한 방송사업자에게 돌아갈 것이라고 보았다.

각 입장에 대한 세부 근거는 다음의 <표 4-36>와 같다.

<표 4-36> 한국DMB에 대한 결합판매 소급지원(가산)에 대한 의견

구 분	내 용
필요하다.	대법원 판결 이후 고시 제정 시점을 기준으로 해야 한다.
	고시 제정 시점이 기준이 되어야 한다.
필요하지 않다.	결합 판매 대상 자체가 아니다.
	한국DMB 자체에 지원하는 게 올바른 선택인지 의문이다.
	불소급 원칙이 적절할 것으로 생각된다.
	새로운 매체가 결합대상 매체로 추가 될 때마다 소급 지원해야 하며 이에 대한 기준도 없다.
	2012년 미디어렐법 제정 당시 DMB가 결합판매 지원 대상에 포함되지 않았음에도 소송 시점까지 아무런 문제 제기가 없었다는 것은, DMB 스스로 결합판매에 대한 정체성과 필요성을 느끼지 못했다는 것을 반증한다.
	소급해서까지 지원하는 것은 시장 질서에 위배된다.
	소급 지원은 제도의 안전성과 예측성을 훼손할 수 있다.
	산정 기준도 근거도 없다. 억지로 소급 지원 기준을 정하는 것은 법률에도 어긋나는 일이다.
	DMB 결합판매 지정 자체를 반대한다.
	정책의 예측 가능성을 해친다. 신규 사업자 추가가 아닌, 제도 자체의 존치 여부에 대해 판단해야 하는 상황이다.
	한국 DMB는 서울에 있는 방송사업자다. 이들에게 결합판매 대상 포함 기회를 주고, 소급적용까지 해줄 경우 피해는 고스란히 지역의 영세한 방송사업자에게 돌아간다.
	소급 지원이 필요하지 않아 보인다.
	시장 한계 상황에 결합판매 소급 지원은 타 지원 대상의 피해로 귀결될 이다.
	결합판매는 지금 현재, 그리고 미래를 향해 방송사업권역 내의 방송이용자들의 방송 공익성 확보를 위한 제도라고 판단한다. 단순히 방송

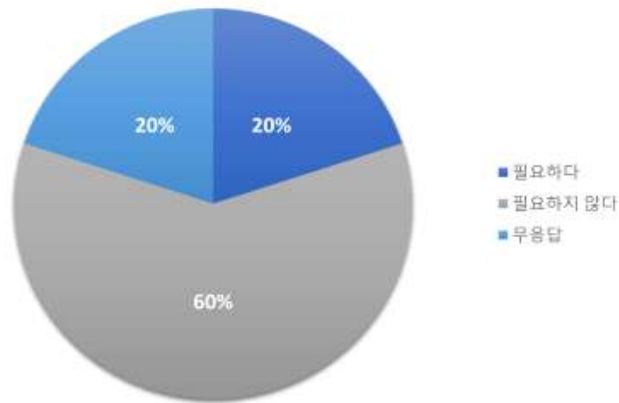
구 분	내 용
	사업자의 수익 보전을 위한 제도가 아니다. 따라서 현재, 그리고 미래의 지역 시청자를 위한 비용을 확보할 필요성에 기여 해야 할 것이다.
	지금부터 적용하면 된다고 생각한다.

11) YTN DMB에 대한 지원의 필요성

YTN DMB에 대한 지원이 필요한지에 대해 조사 참여자들의 의견을 물었다. 1차 조사의 형식과 마찬가지로 ‘필요하다’, ‘필요하지 않다’로 선택지를 나누었으며, 1차 조사에서 수집된 의견들을 정리하여 해당 문항과 함께 제시하였다.

2차 조사 결과, 전체 조사 참여자의 60%가 YTN DMB에 대한 지원이 ‘필요하지 않다’고 응답하였으며 해당 선택지를 선택한 비율이 1차 조사(65%)보다 다소 높아진 것을 확인할 수 있었다.

[그림 4-12] YTN DMB 지원의 필요성



<표 4-37> YTN DMB 지원의 필요성

	필요하다	필요하지 않다	무응답	총계
비율(%)	20%	60%	20%	100%
응답수(명)	4	12	4	20

즉 상당수의 조사 참여자가 YTN DMB에 대한 지원이 필요하지 않다고 보았는데, 그 이유는 YTN DMB는 소송 당사자가 아니며, 재정난을 겪고 있다고 보기 어렵다는 판단에서였다. 전반적인 방송 광고 시장이 어려워진 현 상황에서 YTN DMB까지 결합판매 지원 대상에 포함될 경우, 오히려 광고주의 부담과 이탈을 더욱 가속화하여 시장 상황을 더욱 악화시킬 것이라는 우려의 시각을 내비쳤다. 또한 시청률이 낮고 광고 활용성이 상대적으로 떨어진다는 것을 이유로 DMB의 결합판매제도 포함 자체를 반대하는 의견도 있었다.

한편 YTN DMB에 대한 지원이 필요하다고 보는 응답자들의 경우, 결합판매지원 제도의 기본 취지와 한국 DMB와의 형평성 문제를 강조하였다. 즉, 결합판매제도의 기본 취지를 고려한다면 YTN DMB도 지원 대상에서 배제될 수 없으며, 한국 DMB와 같은 형태의 중소지상파방송사업자이기 때문에 동일한 지원을 받는 것이 합당하다는 입장이었다. 경영 상황이 좋다는 이유로 제외하는 것은 부당한 차별행위이며, 경영 상황이 기준이 될 경우, YTN DMB보다 매출 규모가 훨씬 큰 지역 네트워크방송사, CBS, OBS 등을 결합판매 대상으로 지정하는 것 또한 형평성에 맞지 않다고 주장하였다.

각 조사 참여자들이 해당 입장을 선택한 세부적인 근거는 다음의 <표 4-38>에서 확인할 수 있다.

<표 4-38> YTN DMB 지원의 필요성에 대한 의견

구 분	각 입장을 선택한 근거
필요하다.	YTN도 동일한 지상파 DMB이므로, 필요하다고 생각된다.
	결합판매제도의 취지에 적합하다.
	결합판매 지원 제도의 기본적 취지에 부합한다면 지원 대상에서 배제되면 안 될 것이다.
	한국DMB가 방송통신위원회를 대상으로 제기한 소 판결에도 나와 있듯이 한국DMB와 YTN DMB는 동일한 형태의 중소지상파방송사업자다. 그러함에도 불구하고 한국DMB보다 경영 상황이 좋다는 납득할 수 없는 이유로 YTN DMB만을 제외하는 것은 부당한 차별행위다. 경영상태만을 이유로 결합판매 대상자를 선정한다면 YTN DMB보다 매출 규모가 훨씬 큰 지역 네트워크방송사, CBS, OBS 등을 결합판매 대상으로 지정하는 것 또한 형평성에 맞지 않다고 판단된다.
	고려 대상에는 포함하되 재정 상황을 고려하여 필요 여부를 판단할 필요가 있다.
	같은 DMB라면 지원하는 것이 맞다.

구 분	각 입장을 선택한 근거
필요하지 않다.	DMB를 국민이 사용하지 않으며, 필요시 당위성을 고려해 다시 소송을 해야 된다.
	DMB를 지원 대상에 넣어야 하는지 의문이다.
	2012년 미디어법 제정 당시 결합판매 지원 대상에 포함되지 않았으며 지금까지 아무런 문제 제기가 없었으므로 YTN DMB 지원은 필요가 없다. DMB에 대한 광고주 외면으로 KBS, MBC가 DMB에 대해 광고 판매를 하지 않는 현실에서 YTN DMB를 결합판매 지원 대상에 포함되면 광고주 부담과 광고주 이탈을 가속화 할 뿐이다.
	YTN DMB가 결합판매제도에 편입하려면 다시 처음부터 소송 절차를 밟아야 한다.
	사업을 영위할 여력이 충분하다.
	YTN은 광고를 자체 판매하는 매체이므로 필요하다면 YTN과 연계하여 판매하면 된다.
	DMB 결합판매 지원은 그 대상이나 지원 규모가 최소화 되어야 한다. YTN DMB는 소송 당사자도 아니며 현저하고 긴박한 재정적 지원 사유도 부족하다.
	DMB 결합판매 지정 자체를 반대한다.
	지상파 시장 규모가 급격하게 하락하여, 현재 지원 대상 매체 결합비율도 준수하기 힘든 현실을 감안하면, 과거 소급분에 대한 추가 지원은 적절치 않다. 아울러 중앙지상파는 자체 DMB 채널을 보유하고 운영 중이나, 광고 판매 경쟁력이 없다는 판단하에 2020년부터 광고 판매를 중단하였다. 이런 상황에서, 신규 DMB 매체가 추가된다는 것은 제도의 실효성뿐 아니라, 지상파 경쟁력 하락을 더욱 가속화하는 조치이다. 기타 지상파 매체에 대한 재정 지원이 필요하다면, 방탈기금 등 별도 기금을 통한 지원을 고려하는 것이 타당하다.
	YTN이 마지막으로 결합판매 포함을 요구하는 업체가 아니게 된다. 모두 서울에 있는 업체들일 것이고, 결합판매 대상 업체를 늘리면 늘릴수록 지역 영세 방송의 몫을 빼앗는 결과가 된다.
	추후 이해당사자의 대응에 따른 법적 판단에 따라 논의가 필요하다.
	광고시장은 직접적인 광고효과 검증에 대한 니즈가 증가하고 있다. DMB와 같이 광고매체로서 활용성이 낮은 매체가 추가될 경우 지상파 광고 기피를 심화하고 지상파 광고시장의 몰락을 가속화 할 것이다.

12) 가장 시급하다고 생각하는 개선방안과 그 이유

현행 방송광고 결합판매제도는 지상파를 포함한 방송사의 매출이 감소하는 등 미디어 환경이 변화하면서, 방송의 공공성과 지역·중소방송사의 재정 건전성에 대한 실효성 문제가 제기되어 왔다. 이에 따라 1차 조사에서는 현행 결합판매제도의 문제점과 이를 해소하

거나 경감시킬 수 있는 구체적인 개선방안에 대해 조사 참여자들의 의견을 물었다.

이중 가장 시급하고 중요한 개선방안이 무엇인지 확인하기 위해, 먼저 1차 조사 때 수집된 응답자들의 의견을 다음의 <표 4-39>과 같이 총 14안으로 정리하였다.

<표 4-39> 결합판매제도의 문제점과 개선방안

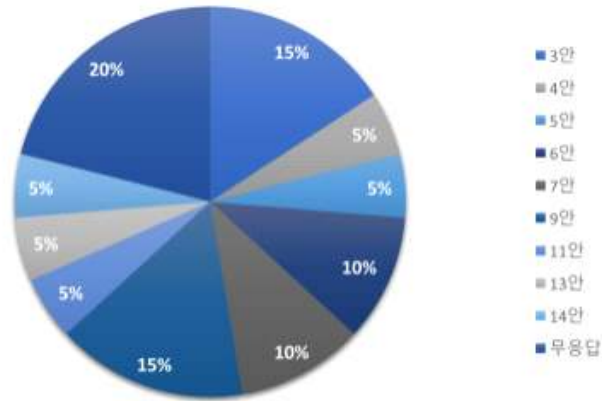
구 분	내 용
1안	결합판매 지원 대상자 요건 재정립 또는 지원 방안에 대한 재정의가 필요하다.
2안	결합판매 지원을 통해 지원 대상 방송사가 얻는 금전적 지원이 아무런 근거 없이 너무 다양하므로, 객관적인 기준을 설정한다면 누수를 막을 수 있다고 생각한다.
3안	현행 결합판매제도는 방송의 공공성과 지역성, 다양성을 수호하기 위한 제도를 오로지 지상파의 매체 경쟁력에 의존하는 광고 결합판매에만 국한시킨 것이다. 그 책임과 의무는 광고주나 방송사에겐 구체적으로 부여하지 않고, 판매 대행자인 미디어랩에만 부과함으로써 더욱 현실성, 실효성이 떨어지고 있다. 광고 판매에만 의존하는 결합판매제도는 지상파 경쟁력 하락, 광고주 기피 등으로 이제 한계에 부딪힌 상황이다. 광고 판매를 통한 결합판매 지원 이외에 기금이나 공적 지원 등 법제도적, 정책적 대안이 보완되어야 한다.
4안	수십 년 전에 만들어진 낡은 규제로 기업(광고주)의 선택권을 침해하고 있으며, 디지털 중심의 미디어 환경 변화에 맞지 않다. 강제로 징수하는 형태의 결합판매제도는 폐지되어야 한다.
5안	결합판매제도 자체가 위험 요소를 다분히 가지고 있으며, 국가 공적 기금으로 지원이 되어야 한다.
6안	反 시장제도로 강매의 성격이 강하다. 중소방송사(지역/종교) 전용 미디어랩 신설, <일몰제>를 통한 결합판매 매체 및 제도의 점진적 폐지 등 개선 방향이 필요하다.
7안	결합판매로 인한 광고주 부담 증가는 지상파 외면으로 이어져 광고주와 방송사 모두에게 손해이다. 네트워크사 간, 개별 종교방송이 자체적으로 자구책을 마련하여 시행해야 한다. 다만, 기존 결합판매 비율은 보장하는 방법을 마련해야 하고 강제할 필요성이 있다. 향후, 전체광고에 대한 결합이 아닌 매체별(TV, R, DMB) 결합이 필요하다. 네트워크사는 정률제를 도입하여 배분하는 방식을 제안한다. 배분 비율은 네트워크사 간에 협의(정률제는 시장친화적으로 많이 팔리면 배분액도 많아지고, 적게 팔리면 배분액도 적어짐)하고 광고주의 부담은 없게 한다. 종교방송은 후원금이 방송광고보다 크므로 방송광고 지원 금액에 해당하는 만큼의 지원 방안을 모색한다(방송발전기금 등).
8안	종합편성채널의 등장, 넷플릭스 등의 OTT, 유튜브 등 매체가 다변화하면서 지상파 방송사의 광고시장 또한 위축되고 있는 것은 분명한 사실이다. 지상파 방송은 다른 매체와 달리 방송의 공공성, 공익성 및 다양성 등을 구현해야 하는 공적 매체임을 감안하면 현재 지상파방송 광고 규모로만 광고 결합판매제도를 운영하기에는 많은 어려움이 따르고 앞으로 더욱더 어려워질 것으로 예상된다. 따라서 다른 매체를 통한 운용기금을 마련하여 지원할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

구 분	내 용
9안	방송광고 결합판매제도는 지역·중소방송 활성화 및 매체 다양성 확대라는 취지를 가지고 있으나, 중앙지상파사업자가 과거와 달리 시장 지배적 사업자가 아닌 현 미디어 환경에서 지원 규모는 계속해서 감소하고 있다. 이는 중앙지상파 3사에게만 부과되는 대표적인 비대칭 규제이자 광고주의 선택을 제약하여 시장 자율을 왜곡하는 불합리한 규제로, 이에 따른 광고주의 불만과 지상파 기피 현상은 갈수록 심화되고 있다. 결국 현재의 미디어 환경과 맞지 않는 결합판매제도는 폐지가 바람직하며, 방송의 공공성, 다양성 구현을 위해서 별도 기금 및 제도 등을 통한 지원책을 마련하는 방향으로 개선되어야 한다.
10안	매체사의 자구책에 노력이 없다. 매체사 자력의 노력을 정성평가 등을 통해 유익하게 운영되도록 하는 것이 중요하다.
11안	결합판매제도가 가지고 있는 태생적 한계는 방송사의 공적 책무 유지에 대한 재원을 타 방송사에 의존하게끔 만든 것이다. 더 나아가 광고주들에게도 재원 부담을 전가시킨 측면이 있다. 이런 제도의 모습은 시장 상황이 어려워질수록 방송사업자 간의 갈등으로 비화될 수밖에 없는 구조적 한계를 갖고 있음. 결국, 공공의 재원으로 이러한 문제를 해결할 수 있도록 하는 것이 근본적인 방안일 것이다. 이런 맥락에서 기존의 결합판매제도를 서둘러 폐지하는 것은 적절하지 않다. 그리고 지난 방통위 연구반에서 만들어진 결과보고서에서 제안된 지역·중소방송 재원근거법안을 구체적으로 제정할 필요가 있다. 아울러 방발기금을 통한 지원 규모를 확보하는 것도 필요하다. 이를 위하여 비방통위 소관 매체(국악방송, 아리랑TV) 지원금 전환, 방송콘텐츠 사용 수익 및 수혜를 얻는 포털과 통신사업자에 대한 부과 등도 병행되어야 한다.
12안	방송 광고 시장의 시장원리가 왜곡되고 광고시장에서 방송 광고의 경쟁력이 약화되고 있다.
13안	방송광고 시장이 계속 축소되는 상황에서 결합판매가 지상파의 몰락을 더 가속화시키고 있다.
14안	결합판매는 지역&중소 방송의 생존의 보루이기 때문에 반드시 유지되어야 한다.

2차 조사에서는 여러 가지 개선방안에 대한 합의된 의견을 도출하기 위해, 상기와 같이 정리된 14개의 개선방안을 조사 참여자들에게 제시하였다. 그리고 이중 가장 시급하다고 생각하는 방안이 무엇인지에 대해 참여자들의 의견을 물었다. 3안, 7안, 9안 등 다양한 개선방안이 선택되었으며, 이중 3안과 9안이 가장 많은 선택을 받았다.

즉 응답자 다수는 현실성과 실효성이 부족한 결합판매제도가 현재 한계에 다다른 상태라는 관점에 동의하고 있었으며, 별도의 기금이나 공적 지원 등 법제도적, 정책적 대안이 보완되어야 한다고 강조하였다.

[그림 4-13] 가장 시급한 결합판매제도 개선방안



<표 4-40> 가장 시급한 결합판매제도 개선방안

	3안	4안	5안	6안	7안	9안
비율(%)	15%	5%	5%	10%	10%	15%
응답수(명)	3	1	1	2	2	3
	11안	13안	14안	무응답		총계
비율(%)	5%	5%	5%	20%		100%
응답수(명)	2	1	1	4		20

<표 4-41> 가장 시급한 결합판매제도 개선방안(3안, 9안)

3안	현행 결합판매제도는 방송의 공공성과 지역성, 다양성을 수호하기 위한 제도를 오로지 지상파의 매체 경쟁력에 의존하는 광고 결합판매에만 국한시킨 것이다. 그 책임과 의무는 광고주나 방송사에겐 구체적으로 부여하지 않고, 판매 대행자인 미디어에만 부과함으로써 더욱 현실성, 실효성이 떨어지고 있다. 광고 판매에만 의존하는 결합판매제도는 지상파 경쟁력 하락, 광고주 기피 등으로 이제 한계에 부딪힌 상황이다. 광고 판매를 통한 결합판매 지원 이외에 기금이나 공적 지원 등 법제도적, 정책적 대안이 보완되어야 한다.
9안	방송광고 결합판매제도는 지역·중소방송 활성화 및 매체 다양성 확대라는 취지를 가지고 있으나, 중앙지상파사업자가 과거와 달리 시장 지배적 사업자가 아닌 현 미디어 환경에서 지원 규모는 계속해서 감소하고 있다. 이는 중앙지상파 3사에게만 부과되는 대표적인 비대칭 규제이자 광고주의 선택을 제약하여 시장 자율을 왜곡하는 불합리한 규제로, 이에 따른 광고주의 불만과 지상파 기피 현상은 갈수록 심화되고 있다. 결국 현재의 미디어 환경과 맞지 않는 결합판매제도는 폐지가 바람직하며, 방송의 공공성, 다양성 구현을 위해서 별도 기금 및 제도 등을 통한 지원책을 마련하는 방향으로 개선되어야 한다.

많은 응답자들이 3안과 9안을 선택한 이유는 방송 광고 시장이 축소되는 등 지상파 방송 광고 환경의 악화로 더 이상 제도를 통해 방송사에게 공적 책무를 묻기가 어려워졌다고 판단했기 때문이다. 지상파 방송사가 결합판매 지원 부담 능력을 상실해가고 광고지 기피 현상이 심화되고 있는 현 상황에서 결합판매제도 외에 공적기금이나 공공적 자금 성격의 별도 재원을 확보할 수 있는 방안을 마련하는 것이 가장 시급하다고 보았다.

한편 가장 많은 참여자의 선택을 받은 3안 외에도, 4안, 5안, 6안, 7안, 11안, 13안, 14안 등 다양한 개선방안이 응답자들의 선택을 받았다. 이처럼 개선방안에 따라 선호도는 다양하게 나타났지만, 대부분의 응답자가 광고주의 부담으로 인한 지상파 기피, 시장 자율성 왜곡 등이 가장 큰 문제라는 점에 공감하고 있었다. 그리고 이 같은 문제를 해결하기 위해 결합판매제도의 점진적 혹은 즉각적 폐지, 방발 기금 등 공적 기금이나 재원을 통한 지원, 지역·중소방송 재원근거법안 등의 유관법을 제정, 정률제 도입 등의 개선방안이 제시되었다.

조사 참여자들이 각 개선방안을 선택한 세부적인 근거는 다음의 <표 4-42>에서 확인할 수 있다.

<표 4-42> 가장 시급한 결합판매제도 개선방안에 대한 의견

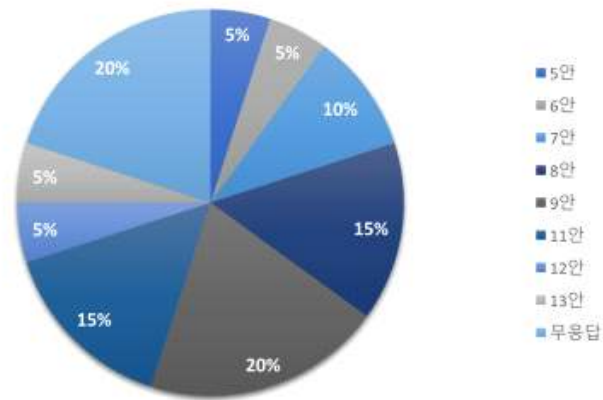
구 분	해당 개선방안을 선택한 이유
3안	방송의 다양성과 지역성, 공공성을 수호하기 위해 결합판매제도는 불가피한 측면이 존재하나 이것을 시장에만 맡겨두는 일은 이제 한계에 이른 상황이다. 공적기금이나 공공적 자금의 성격을 지닌 재원 마련이 시급하다. 정부 광고 등을 활용하는 게 현실적이라고 판단된다.
	방송사의 공적 책무를 묻기에 방송과 방송 광고 환경이 열악하다.
	지상파 방송 광고 시장이 축소되어 결합판매 지원 부담 능력을 상실한다.
4안	지상파의 광고 매출을 고려할 때 지속 가능하지 않다.
5안	공익 목적으로 국가 공적 기금의 대체가 필요하다.
6안	상기 개선안이 대동소이하다. 현실 여건을 감안할 때 일몰제 적용 후 폐지가 필요하다.
	시장친화적이면서도 점진적인 제도 개선이 필요하다.
7안	결합판매 대상에 추가로 업체를 포함시킬 것인지 말 것인지는 지엽적인 문제이다. 지역의 영세 방송사들이 최소한의 방송 시스템 운영에 필요한 시세튼 마련이 근본적인 문제이다.
9안	방송 광고 시장이 공급자 우위일 때에는 결합판매제도가 유효하나 수요자 우위 시장으로 바뀌면서 지상파 방송 광고의 경쟁력이 약화되어 판매율이 떨어지고 있으므로 부분적으로 결합판매제도를 유지하더라도 방송발전기금 등 다른 재원을 통해 시장경

구 분	해당 개선방안을 선택한 이유
	쟁력이 취약한 방송 매체사의 공공적 역할을 지원하는 방안을 마련하여야 한다.
	현재 미디어 환경에 맞게 폐지가 바람직하며, 별도 기금 및 제도를 통해 지원책이 마련되어야 한다.
	미디어 환경이 급변하여 방송광고의 경쟁력이 떨어진 상황에서, 결합판매제도로 인하여 지상파방송사의 광고 경쟁력이 더욱 저하되고 있다. 이 상태로 가면 결합판매제도를 운용하기 어려울 정도로 방송광고의 경쟁력이 줄어들 수 있다.
11안	결합판매제도는 유지해야 하지만, 재원 마련을 현재 지상파 광고시장에서만 찾는 것이 아니라 인터넷 통신에서의 콘텐츠 유통으로 수익을 얻고 있는 OTT, 포털 등에도 기금 출연 대상에 포함시켜야 한다. 또한 결합판매제도의 실질적 약화를 보완하기 위한 공적 지원 법안 마련이 시급하다.
	결합판매제도는 유지되어야 하지만, 방통위는 매체 정책 차원에서 더 크게 고민해야 한다.
13안	변화된 방송 광고 환경의 고려 없이 기존의 방식과 논리로만 대응한다면 건전한 방송사업자마저 몰락하는 결과를 초래한다.
14안	지역&중소 방송의 생존을 위해서는 필수적이고, 이것이 미디어 다양성의 가치가 될 수 있다.

13) 두 번째로 시급하다고 생각하는 개선방안

상기에 제시된 14개의 개선방안 중, 조사 참여자들은 두 번째로 시급하다고 생각하는 방안으로도 9안을 가장 많이 뽑았다. 9안 외에도 8안과 11안이 다수의 지지를 받았다. 즉, 결합판매는 중앙지상파 3사에게만 부과되는 대표적인 비대칭 규제이며 시장 자율성을 왜곡하고 있기 때문에 폐지를 고려하거나 다른 매체를 통한 운용기금 마련, 비방통위 소관 매체 지원금 전환, 포털 및 통신사업자에 대한 부과 등의 방안을 고려해야 한다는 입장이었다.

[그림 4-14] 두 번째로 시급하다고 생각하는 결합판매제도 개선방안



<표 4-43> 두 번째로 시급하다고 생각하는 결합판매제도 개선방안

	5안	6안	7안	8안	9안
비율(%)	5%	5%	10%	15%	20%
응답수(명)	1	1	2	3	4
	11안	12안	13안	무응답	총계
비율(%)	15%	5%	5%	20%	100%
응답수(명)	3	1	1	4	20

<표 4-44> 두 번째로 시급하다고 생각하는 결합판매제도 개선방안(8, 9, 11안)

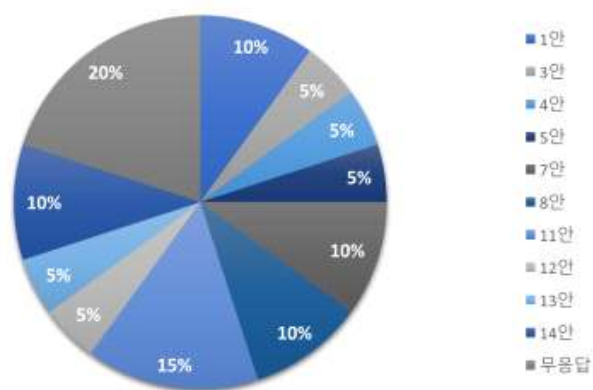
8안	종합편성채널의 등장, 넷플릭스 등의 OTT, 유튜브 등 매체가 다변화하면서 지상파 방송사의 광고시장 또한 위축되고 있는 것은 분명한 사실이다. 지상파 방송은 다른 매체와 달리 방송의 공공성, 공익성 및 다양성 등을 구현해야 하는 공적 매체임을 감안하면 현재 지상파방송 광고 규모로만 광고 결합판매제도를 운영하기에는 많은 어려움이 따르고 앞으로 더욱더 어려워질 것으로 예상된다. 따라서 다른 매체를 통한 운용기금을 마련하여 지원할 수 있는 방안 마련이 필요하다.
9안	방송광고 결합판매제도는 지역·중소방송 활성화 및 매체 다양성 확대라는 취지를 가지고 있으나, 중앙지상파사업자가 과거와 달리 시장 지배적 사업자가 아닌 현 미디어 환경에서 지원 규모는 계속해서 감소하고 있다. 이는 중앙지상파 3사에게만 부과되는 대표적인 비대칭 규제이자 광고주의 선택을 제약하여 시장 자율을 왜곡하는 불합리한 규제로, 이에 따른 광고주의 불만과 지상파 기피 현상은 갈수록 심화되고 있다. 결국 현재의 미디어 환경과 맞지 않는 결합판매제도는 폐지가 바람직하며,

	방송의 공공성, 다양성 구현을 위해서 별도 기금 및 제도 등을 통한 지원책을 마련하는 방향으로 개선되어야 한다.
11안	결합판매제도가 가지고 있는 태생적 한계는 방송사의 공적 책무 유지에 대한 재원을 타 방송사에 의존하게끔 만든 것이다. 더 나아가 광고주들에게도 재원 부담을 전가시킨 측면이 있다. 이런 제도의 모습은 시장 상황이 어려워질수록 방송사업자 간의 갈등으로 비화될 수밖에 없는 구조적 한계를 갖고 있음. 결국, 공공의 재원으로 이러한 문제를 해결할 수 있도록 하는 것이 근본적인 방안일 것이다. 이런 맥락에서 기존의 결합판매제도를 서둘러 폐지하는 것은 적절하지 않다. 그리고 지난 방통위 연구반에서 만들어진 결과보고서에서 제안된 지역·중소방송 재원근거법안을 구체적으로 제정할 필요가 있다. 아울러 방발기금을 통한 지원 규모를 확보하는 것도 필요하다. 이를 위하여 비방통위 소관 매체(국악방송, 아리랑TV) 지원금 전환, 방송콘텐츠 사용 수익 및 수혜를 얻는 포털과 통신사업자에 대한 부과 등도 병행되어야 한다.

14) 세 번째로 시급하다고 생각하는 개선방안

상기에 제시된 14개의 개선방안 중, 조사 참여자들이 세 번째로 시급하다고 생각하는 개선방안으로는 11안이 가장 많은 지지를 받았다. 11안의 주요 내용은 결합판매제도는 유지해야 하지만, 인터넷에서 콘텐츠 유통으로 수익을 얻고 있는 OTT나 포털 등도 기금 출연 대상에 포함해야 하며, 제도의 보완을 위한 추가적인 공적 지원 법안이 마련되어야 한다는 것이었다.

[그림 4-15] 세 번째로 시급하다고 생각하는 결합판매제도 개선방안



<표 4-45> 세 번째로 시급하다고 생각하는 결합판매제도 개선방안

	1안	3안	4안	5안	7안	8안
비율(%)	10%	5%	5%	5%	10%	10%
응답수(명)	2	1	1	1	2	2
	11안	12안	13안	14안	무응답	총계
비율(%)	15%	5%	5%	10%	20%	100%
응답수(명)	3	1	1	2	4	20

<표 4-46> 세 번째로 시급하다고 생각하는 개선방안(11안)

11안	결합판매제도는 유지해야 하지만, 채원 마련을 현재 지상파 광고시장에서만 찾는 것이 아니라 인터넷 통신에서의 콘텐츠 유통으로 수익을 얻고 있는 OTT, 포털 등에도 기금 출연 대상에 포함시켜야 한다. 또한 결합판매제도의 실질적 약화를 보완하기 위한 공적 지원 법안 마련이 시급하다.
-----	--

15) 가장 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안과 그 이유

방송광고 결합판매제도는 지상파 방송광고매출의 지속적 감소와 이에 따른 결합대상 지역·중소방송사 지원액 감소, 광고주의 결합판매 기피 등으로 지역·중소방송사 지원책으로서의 실효성이 감소하고 있는 상황이다. 이를 해결하기 위해 지역·중소방송사들을 통한 방송의 지역성과 다양성을 담보하기 위한 여러 형태의 지원 방안이 논의되어 왔다.

이에 따라 1차 조사에서는 실효적인 지역·중소지원방안에 대한 조사 참여자들의 다양한 의견을 수집하였다. 제시된 의견 중 가장 실효적이라고 생각하는 개선방안을 알아보기 위해, 2차 조사에서는 1차 조사에서 수집된 결과를 다음의 <표 4-47>와 같이 총 12안으로 정리하였다.

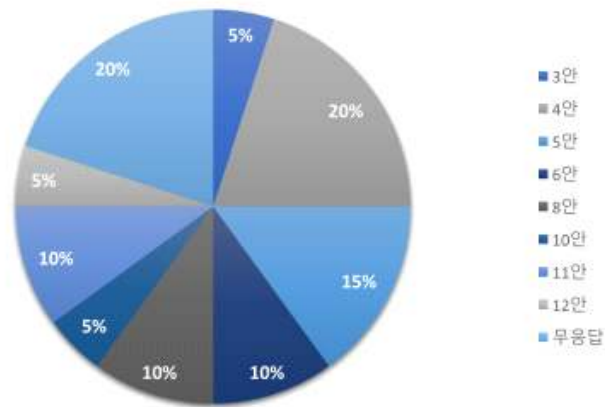
〈표 4-47〉 실효적인 지역·중소지원방안

구 분	내 용
1안	정부나 지방자치단체의 직접적인 경제적 보조가 필요하다.
2안	결합판매제도는 폐지되어야 하고, 지역·중소방송의 지원은 기금, 규제 완화(소유 등), 방송사의 자구책 마련을 근본적으로 지원할 수 있는 정책 수립이 필요하다(지역방송은 비단 미디어의 문제가 아니라 지역 활성화와 연관되어 있음. 단순히 매년 돈을 지원하는 것은 방송 광고 시장의 변화로 더 이상 실효성이 없음).
3안	지역방송사의 존폐가 오히려 방송 광고 시장을 광고주가 회피하는 이유가 되는 현실을 감안하여 자구 노력도 없는 사업자는 제외할 필요가 있다.
4안	정부 광고의 지역 우선 배려 및 배분 상향 조정, 지자체의 프로그램 제작비 지원, 행사계약 시 지자체와 방송사 간 직접 계약(한국언론진흥재단 배제, 통행세로 수수료 10% 지급하고 있음), 한국언론진흥재단 방송광고 수수료 대폭 인하, 지역신문을 위한 정부 지원처럼(지역신문발전위원회) 지역방송에 대한 지원이 필요하다.
5안	결합판매제도 폐지 후, 우선 방발기금 등 공적 재원을 통한 지원, 최대 주주/지자체/각 종단 등 직접 이해관계자의 지원 대책 마련을 고려할 수 있을 것으로 생각되며, 기타 세제 혜택, 협찬 및 광고제도 개선을 통한 수입 확대 방안 마련 등이 추가적으로 검토될 수 있을 것이다.
6안	제작비와 지역성, 공공성에 연동하여 전파료를 배분해야 한다.
7안	공영성이 큰 곳을 기준으로 반드시 효과성 기준이 필요하다.
8안	중소지역방송 발전지원법을 제정하는 것이 우선되어야 한다. 기존 지역방송 발전법에 구체적 재원 조달 방법, 경상비 등 사용처 확대 등의 내용이 추가되는 법안을 제정할 필요가 있다. 지역·중소방송사들의 지원을 위한 상설근거가 없어 지역·중소방송사들의 공적 역할의 실체가 가리워져 있고, 또 그것을 방송사업자들이 직접 소명하는 절차가 매 선거 혹은 정권의 교체기마다 이루어졌다는 것을 상기하면 지원법안 제정은 선행되어야 할 과제이다.
9안	조세적 성격의 기금이나 지원금 마련이 이해당사자 등 여러 가지 문제로 당장 시행이 어렵다면 중소/지역방송에 대한 정부 광고 할당제나 정부 광고 수수료를 활용한 결합판매 지원이 그나마 가장 현실적인 대안이라고 판단된다. 정부 광고는 일반 광고주와 달리 매체 집행 시 광고 효율만을 강요하는 것이 아니라 그 자체로 공공성과 공적 성격을 지닌 것으로, 결합판매 지원과 관련한 현재 대안 중 가장 이행하기 쉬운 방법이라고 판단된다.
10안	공적 기금 지원, 지역성과 다양성을 담보한 콘텐츠 제작, 별도의 마케팅을 통한 재원 마련의 선순환 구조가 만들어져야 하며, 사업자의 상황에 따른 자구책 마련과 이에 대한 관리 감독이 필요하다고 생각함
11안	방발기금 대체로서 지역/중소방송 균형발전기금 신설이 요망된다.
12안	시장을 통한 지원이 최우선이라고 생각된다. 다른 방안들은 결합판매 매출의 대체재가 될 수 없다고 생각한다.

2차 조사에서는 지역·중소방안에 대한 합의된 의견 도출을 위해 상기와 같이 12개의 개선방안을 정리하여 조사 참여자들에게 제시하였다. 그리고 이중 가장 실효적이라고 생각하는 방안이 무엇인지에 대해 참여자들의 의견을 물었다.

그 결과 4안, 즉 정부 광고의 지역 우선 배려 및 배분 상향 조정, 지자체의 프로그램 제작비 지원, 행사계약 시 지자체와 방송사 간 직접 계약, 한국언론진흥재단 방송광고 수수료 대폭 인하 등의 지원 방안이 실효적일 것이라고 응답한 비율이 20%로 가장 높게 나타났다.

[그림 4-16] 가장 실효적인 지역·중소지원방안



<표 4-48> 가장 실효적인 지역·중소지원방안

	3안	4안	5안	6안	8안
비율(%)	5%	20%	15%	10%	10%
응답수(명)	1	4	3	2	2
	10안	11안	12안	무응답	총계
비율(%)	5%	10%	5%	20%	100%
응답수(명)	1	2	1	4	20

〈표 4-49〉 가장 실효적인 지역·중소지원방안(4안)

4안	정부 광고의 지역 우선 배려 및 배분 상향 조정, 지자체의 프로그램 제작비 지원, 행사계약 시 지자체와 방송사 간 직접 계약(한국언론진흥재단 배제, 통행세로 수수료 10% 지급하고 있음), 한국언론진흥재단 방송 광고 수수료 대폭 인하, 지역신문을 위한 정부 지원처럼(지역신문발전위원회) 지역방송에 대한 지원이 필요하다.
----	--

즉, 전체 응답자의 20%가 정부 광고의 지역 우선 배려 및 배분 상향 조정, 지자체 프로그램 제작비 지원, 수수료 절약을 위한 지자체와 방송사 간 행사 직접 계약 독려, 한국언론진흥재단 방송 광고 수수료 인하 등의 방안을 가장 실효적인 지역·중소지원방안으로 보고 있었다. 해당 방안이 가장 실효적이라고 판단한 이유는, 상대적으로 별도의 기금이나 법제도를 마련하는 것은 많은 사회적 논의와 시간이 필요한 방안이라고 보았기 때문이다. 즉, 광고를 통한 지원방안이 좀 더 시행이 용이하고 현실적으로 가장 실현 가능한 방안이라고 판단했기 때문에 해당 방안을 가장 실효적인 지역·중소지원방안이라고 보고 있었다.

한편, 가장 많은 응답자들의 선택을 받은 4안 외에도 3안, 5안, 6안, 8안, 10안, 11안, 12안 등이 여러 응답자의 지지를 받았다. 즉, 자구 노력 없는 사업자를 지원 대상에서 제외하거나 방발 기금을 통한 지원, 전파료 배분, 정부 광고 할당제, 정부 광고 수수료를 활용한 결합판매 지원 등이 실효적인 지역·중소지원방안으로 선택되었다. 이처럼 지원 방안에 대한 응답자의 선호도는 상이하게 나타났지만, 사업자의 자구 노력과 자생력 확보가 중요하다는 점에서는 대다수가 동의하고 있었다.

각 조사 참여자들이 해당 지원방안을 선택한 근거는 아래의 〈표 4-50〉에서 확인할 수 있다.

〈표 4-50〉 가장 실효적인 지역·중소지원방안에 대한 의견

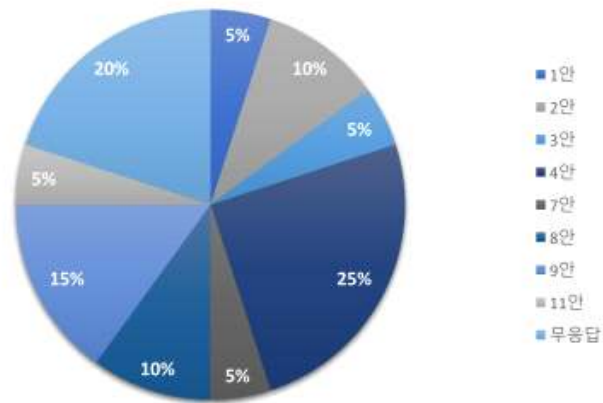
구 분	해당 지원방안을 선택한 이유
3안	다른 대안은 기금의 마련 등에 협의가 필요하고 지금도 방발기금은 통신사업자가 대부분 납부하고 방송사업자가 대부분 사용하는 기형적인 제도인데 운영마저 지원한다면 시장에 역행하는 것이며 다른 대안도 실제 실현 가능성은 낮아보인다.
4안	현실적으로 가장 실현 가능하다. 공적기금이나 신규 지원법을 제정 운영하는 것은 많은 사회적 논의와 시간이 필요한 일이며 현실적으로 실행도 보장받기 어려운 상황임. 정부 광고를 활용하는 것이 현실적 대안으로 판단된다.

구 분	해당 지원방안을 선택한 이유
	정부광고와 상업광고의 일정 비율을 지역에 강제로 할당하는 법제화만이 전국이 균형 있는 방송 생태계 유지 존속에 필요하다고 생각한다. 지역의 것을 지역에 주는 일이다.
5안	지속가능한 다른 재원으로 지원할 필요가 있다. 제도적으로 해결되어야 하고 자구 노력이 반드시 필요하다. 방송광고 자체의 경쟁력이 급격하게 감소하고 있는 현 상황에서는, 결합판매가 아닌 기금, 이해관계자 지원 등 다른 방식을 통한 지원을 고려하는 것이 현실적이다.
6안	전파료를 책정해서 배분되어야 한다. 시장에서 효율적인 전파료 배분을 통한 지역방송 생존 환경 마련이 중요하다.
9안	광고시장은 효율성과 효과성 중심으로 작동한다. 지역·중소방송상의 공공성, 지역성 보호는 임시적으로 정부 광고의 공적 부조를 받는 방식 적용이 가능할 것이나, 궁극적으로 자생력을 확보하도록 유도하는 것이 바람직하다. 이 제도는 시장 경쟁에 휘둘리는 것에 대한 제도임. 다만, 결국 한정된 예산을 확대해야 하는데 그 방법은 정부 광고 수수료 등에서 가져오는 것이 좋을 것 같다.
10안	2021년 방통위 결합판매제도 개선 연구반에서 사업자, 학계, 법조계 등 전문가들이 의견을 모아 만든 지원법안 초안이 있으며 이를 법 제정으로 이어가야 한다.
11안	정부 광고, 지자체 지원, 각종 행사 대행 등 재원에 대한 의존도가 높아질 경우 자칫하면 지방정부나 단체 등에 대한 비판과 감시역할을 해야 하는 언론 본연의 기능이 위축되거나 왜곡될 위험이 있으므로 신중해야 한다. 다른 산업과 마찬가지로 시장경쟁 체제하에서 공정한 경쟁과 자구 노력이 필요하다.
12안	결합대상 사업자 간 이해관계가 상충하는 제로섬 상황으로 입법을 통한 명분을 부여해야 한다.

16) 두 번째로 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안

상기에 제시된 13개의 개선방안 중, 조사 참여자들이 두 번째로 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안으로는, 앞서 가장 실효적인 방안으로 꼽힌 4안을 제외하고 9안이 가장 많은 선택을 받았다. 즉 지역 및 중소방송을 위해 공공적 성격을 지닌 정부 광고를 할당해 주거나, 정부 광고 수수료를 활용하여 결합판매를 지원하는 것이 현실적으로 실행 가능하고 비교적 시행하기 쉬운 방안이라는 점에 다수의 응답자가 공감하고 있었다.

[그림 4-17] 두 번째로 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안



<표 4-51> 두 번째로 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안

	1안	2안	3안	4안	7안
비율(%)	5%	10%	5%	25%	5%
응답수(명)	1	2	1	5	1
	8안	9안	11안	무응답	총계
비율(%)	10%	15%	5%	20%	100%
응답수(명)	2	3	1	4	20

<표 4-52> 두 번째로 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안(9안)

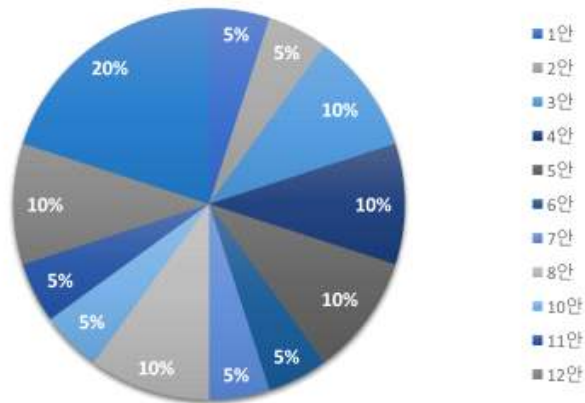
9안	조세적 성격의 기금이나 지원금 마련이 이해당사자 등 여러 가지 문제로 당장 시행이 어렵다면 중소/지역방송에 대한 정부 광고 할당제나 정부 광고 수수료를 활용한 결합판매 지원이 그나마 가장 현실적인 대안이라고 판단된다. 정부 광고는 일반 광고주와 달리 매체 집행 시 광고 효율만을 강요하는 것이 아니라 그 자체로 공공성과 공적 성격을 지닌 것으로, 결합판매 지원과 관련한 현재 대안 중 가장 이행하기 쉬운 방법이라고 판단된다.
----	---

17) 세 번째로 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안

상기에 제시된 13개의 개선방안 중, 조사 참여자들이 세 번째로 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안으로는 3안, 4안, 5안, 8안, 12안이 있었다. 즉 기업의 자구 노력을

고려한 지원 대상사 선발, 공적 재원을 통한 지원, 관련법 제정, 세제 혜택 등의 지원방안이 필요하다는 입장이었다.

[그림 4-18] 세 번째로 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안



<표 4-53> 세 번째로 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안

	1안	2안	3안	4안	5안	6안	7안
비율(%)	5%	5%	10%	10%	10%	5%	5%
응답수(명)	1	1	2	2	2	1	1
	8안	10안	11안	12안	무응답		총계
비율(%)	10%	5%	5%	10%	20%		100%
응답수(명)	2	1	1	2	4		20

<표 4-54> 세 번째로 실효적이라고 생각하는 지역·중소지원방안(3, 4, 5, 8, 12안)

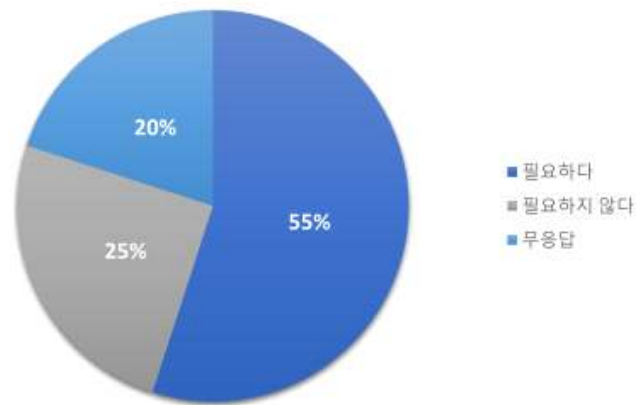
3안	지역방송사의 존폐가 오히려 방송 광고 시장을 광고주가 회피하는 이유가 되는 현실을 감안하여 자구 노력도 없는 사업자는 제외할 필요가 있다.
4안	정부 광고의 지역 우선 배려 및 배분 상향 조정, 지자체의 프로그램 제작비 지원, 행사계약 시 지자체와 방송사 간 직접 계약(한국언론진흥재단 배제, 통행세로 수수료 10% 지급하고 있음), 한국언론진흥재단 방송광고 수수료 대폭 인하, 지역신문을 위한 정부 지원처럼(지역신문발전위원회) 지역방송에 대한 지원이 필요하다.
5안	결합판매제도 폐지 후, 우선 방발기금 등 공적 재원을 통한 지원, 최대 주주/지자체/각 종단 등 직접 이해관계자의 지원 대책 마련을 고려할 수 있을 것으로 생각되며, 기타 세제 혜택, 협찬 및 광고제도 개선을 통한 수입 확대 방안 마련 등이 추가적으로 검토될 수 있을 것이다.
8안	중소지역방송 발전지원법을 제정하는 것이 우선되어야 한다. 기존 지역방송 발전법에 구체적 재원 조달 방법, 경상비 등 사용처 확대 등의 내용이 추가되는 법안을 제정할 필요가 있다. 지역·중소방송사들의 지원을 위한 상설근거가 없어 지역·중소방송사들의 공적 역할의 실체가 가리워져 있고, 또 그것을 방송사업자들이 직접 소명하는 절차가 매 선거 혹은 정권의 교체기마다 이루어졌다는 것을 상기하면 지원법안 제정은 선행되어야 할 과제이다.
12안	시장을 통한 지원이 최우선이라고 생각된다. 다른 방안들은 결합판매 매출의 대체재가 될 수 없다고 생각한다.

18) 지상파방송 대비 지역·중소방송의 방송광고 규제 완화 필요성

2차 조사에서는 더욱 심층적인 조사를 위해, 광고의 차별적 규제들과 관련된 설문 문항을 추가하였다. 지상파 방송 대비 지역·중소방송에 대한 방송 광고 규제를 완화할 필요가 있는지에 대해 조사 참여자들의 의견을 물었다. 응답자들에게는 ‘필요하다’와 ‘필요하지 않다’의 두 개의 선택지를 제시하고, 해당 선택지를 선택한 이유를 함께 물었다.

조사 결과, 전체 참여자들의 55%는 완화할 필요가 있다고 응답한 것으로 나타났다.

[그림 4-19] 지상파방송 대비 지역·중소방송의 방송광고 규제 완화 필요성



<표 4-55> 지상파방송 대비 지역·중소방송의 방송광고 규제 완화 필요성

	필요하다	필요하지 않다	무응답	총계
비율(%)	55%	25%	20%	100%
응답수(명)	11	5	4	20

즉, 과반수의 응답자는 지역·중소방송의 방송광고 규제가 지상파방송의 규제보다 완화될 필요가 있다고 보고 있었다. 지역·중소방송의 경영 위기가 심각하고 지상파나 유료 방송보다도 경쟁력이 떨어지기 때문에 이들의 경쟁력 강화를 위해 내용이나 형식적인 부분에서의 규제 완화가 필요하다는 입장이었다. 이를 위해 중소라디오 방송이 타이틀스폰서, 라이브리드를 할 수 있도록 허가해 주거나, 조제분유, 지역 병원 등 일부 금지 광고 품목을 허용하고 광고 금지 시간대를 완화해 주는 등의 구체적인 완화 방안들이 제시되었다.

반면, 지역·중소방송의 방송광고 규제가 지상파방송의 규제보다 완화될 필요가 없다고 보는 경우, 규제 완화 시 발생할 수 있는 공공성 훼손의 문제를 우려하거나 형평성 측면에서 동종 산업에서의 동일 서비스 동일 규제 원칙을 강조하는 입장을 보였다.

각 의견에 대해 조사 참여자들이 서술한 세부 근거는 다음의 <표 4-56>에서 확인할 수 있다.

〈표 4-56〉 지상파방송 대비 지역·중소방송의 방송광고 규제 완화에 대한 의견

구 분	내 용
필요하다.	지역·중소방송의 경영 위기가 심각하고, 매체 영향력 측면에서 크지 않기 때문이다.
	병원(이미지 광고라도 제한적 허용)
	우선적으로 중소라디오 방송에게 타이틀스폰서, 라이브리드를 허용한다.
	지역·중소방송사는 주요 지상파에 비하여 경쟁력이 떨어지는 상황으로 특히 지역에서는 유료 방송과의 경쟁에도 뒤처지고 있다. 주요 지상파에 비하여 상대적으로 영향력이 적은 지역·중소 방송에게 지상파 전체보다는 규제를 좀 더 완화해 주면 경쟁력 향상에도 도움이 될 것이며, 지상파 규제 완화의 시험 잣대로도 활용할 수 있을 것이다.
	결합판매제도 폐지 후 결합판매 대상자들에 대한 규제 완화를 통해 자원 마련이 필요하다.
	지역 방송 활성화를 위해 필요하다면 개선이 필요하다.
	지역·중소방송사들의 자구 노력을 건인하는 제도의 일환으로 필요하다.
	금지 광고 품목 허용(ex. 조제분유, 지역 병의원) 및 광고 금지 시간대 완화(저도수 주류)가 필요하다.
	내용과 형식, 거래와 편성 등에서 차등적, 제한적 규제 완화가 우선될 수 있다.
	방송이 예전과 같은 매체 영향력을 가지고 있지 않다.
필요하지 않다.	중앙이나 지역 모두 동일 규제가 필요하다.
	모두 다 완화해야 한다.
	방송광고 규제는 방송의 공공적 역할을 하기 위한 목적인데 규제를 완화하면 공공성이 훼손될 우려가 있으므로 신중해야 한다.
	동종 산업에서 동일 서비스 동일 규제 체계 유지가 필요하다. 단, 공익 목적의 지원 대상에 대해서는 규제가 아닌 별도 지원책 마련이 적절하다.
	가장 중요한 것은 시청자 입장에서 중앙 지상파나 지역·중소방송이나 모두 같은 시각에서 본다는 것이다.

제3절 소결

전문가들은 디지털 미디어 환경으로 인한 방송산업의 변화와 미디어 플랫폼 간 비대칭 규제가 방송 광고의 주요 이슈임을 강조하고 있다. 현재 방송광고 결합판매제도는 디지털 및 온라인 미디어의 활성화에 적합하지 않다고 판단되며, 이에 대한 개선이 필요한 시점이다. 전문가들은 다양한 개선방안을 제시하고 있으며 이러한 개선방안은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 결합판매제도에 따른 지원은 제도의 기본 취지에 맞게 공익성을 중시하되, 지원 대상의 자생력 증대를 위해 매체 영향력도 함께 고려되어야 한다. 결합판매제도는 사회의 공익을 실현하고 지역의 다양성을 보장하기 위해 마련된 공공적 성격의 제도로서, 이 같은 방송의 '공익성'을 평가하기 위해 방송사업 권역 내에서의 공적 역할 수행 정도, 자체 제작 규모 및 투입 비용, 제작 프로그램의 지역성 및 완성도 등을 지수화하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 그러나 공익성에 따른 일괄적인 지원은 지원 대상 기업의 도덕적 해이를 유발할 수 있으므로, 지역방송사의 자생력 증진을 도모하기 위해 프로그램의 시청취율에 따른 인센티브 지급 등의 보완책도 함께 병행되어야 할 것이다.

둘째, 결합지원 대상별 구체적인 지원 규모 산정 시 방송사의 자구 노력을 고려하고, 신규 사업자 지원을 위해 기존 비율이 일부 재조정되어야 한다. 현재의 지원 기준은 사업자 추가 유입을 비롯한 방송 시장 환경의 급격한 변화를 반영하지 못하고 있으나, 이 같은 점을 이유로 새로운 기준과 비율을 도입할 경우 현실적인 합의 도출이 어렵기 때문에 기존의 비율을 일부 재조정하는 식의 적절한 수정이 이루어져야 할 것이다. 특히 기존 지원 대상 사업자들 사이에는 신규사업자가 추가될 경우 지원 규모가 축소될 것이라는 우려가 존재하기 때문에 이에 대한 적절한 합의가 선행될 필요가 있다.

셋째, DMB에 대한 지원은 시장 침체 등 기존 사업자들의 우려를 야기하고 있어 추가 지원을 위해서는 시장 참여자 간의 충분한 합의가 이루어져야 할 것이다. 지상파 방송 광고 환경이 악화되고 있는 현 상황에서 DMB가 지원 대상에 추가될 경우 시장 전체의 위기가 더욱 가속화될 것이라는 우려의 목소리가 높았다. 더불어 DMB에 대한 추가 지원은 불필요하며, 현재 한국DMB가 받는 지원 규모 또한 매체가 지닌 시장성과 광고 효율성을 고

려할 때 과도하다는 입장을 보였다. 만일 지원 대상에 포함되더라도, 소급 지원은 불필요하며 최소한의 한도를 위해 방송광고 외의 재원 구조는 지원 대상에서 제외되어야 한다는 등 보수적인 태도를 보이고 있어, DMB에 대한 지원이 시행될 경우 시장 분열과 논란이 야기될 수 있음을 시사하였다.

넷째, 현행 결합판매제도를 개선하기 위해서는 별도의 제도적, 정책적 대안이 마련되어야 한다. 광고주의 부담으로 인한 지상파 기피와 시장 자율성 왜곡은 가장 큰 문제점으로 지적되고 있으며, 이를 개선하기 위해 방발 기금 등의 공적기금을 통한 지원, 지역·중소방송 재원근거법안과 같은 유관 법률의 제정 등이 고려되어야 한다. 한편, 지원 방안의 실효성 차원에서 지역·중소방송을 위해 별도의 기금이나 제도를 마련하는 것은 오랜 사회적 논의와 시간이 필요할 수 있기 때문에, 좀 더 현실적인 방안으로 정부 광고의 지역 우선 배려, 지자체 프로그램 제작비 지원, 지자체와 방송사 간 직접 계약, 한국언론진흥재단 광고 수수료 인하 등이 고려될 수 있다.

다섯째, 방송 광고에 대한 차별적인 규제는 현재의 방송 시장과 기업 상황을 고려하여 적용되어야 한다. 지역·중소방송의 경우, 일반적으로 지상파 방송보다 경쟁력이 떨어지고 경영 위기가 심각한 경우가 많기 때문에 차별적인 규제 완화가 고려될 수 있다. 타이틀스 폰서나 라이브리드 허가를 비롯하여 분유, 지역 병의원 등 일부 금지 광고 품목 허용, 광고 금지 시간대 완화 등의 다양한 방안이 시도될 수 있다.

OTT와 유료 방송의 성장 등 급변하는 시장 환경 속에서 지상파를 비롯한 다수의 방송 사업자들은 광고 운영 및 재원 확보에 어려움을 겪고 있다. 조사를 통해 수집된 현장의 이해관계자와 전문가들을 의견을 종합하여 변화된 시장 환경을 고려한 다양한 정책적 노력이 시도되어야 할 것이다.

제5장 방송광고 결합판매 지원고시 개정안

제1절 방송광고 결합판매 고시 개정을 위한 분석

1. 고시 개정 시 상위 법령과의 관계

1) 행정규칙으로서 고시

고시라 함은 행정사무의 처리기준이 되는 일반적·추상적 규범의 성질을 갖는 행정규칙으로서, 행정기관이 고유권한으로 제정하는 행정작용이다.

고시의 법적 성질은 일률적으로 판단될 것이 아니라 고시에 담겨진 내용에 따라 구체적인 경우마다 달리 결정된다. 즉, 고시가 일반·추상적 성격을 가질 때에는 법규명령 또는 행정규칙에 해당하지만, 고시가 구체적인 규율의 성격을 갖는다면 행정처분에 해당한다(헌재 1998. 4. 30. 97헌마141 참조).

방송광고 결합판매 고시 제5조 제1항은 지원대상 사업자별 결합판매 지원규모 및 산식에 관한 기준을 정하고 있는데, 이는 특정인에 대한 개별적·구체적인 처분의 성격을 지닌 것이라기보다는 결합판매 지원규모에 관한 일반적·추상적인 규정의 성격이라고 볼 수 있다.

2) 법치행정의 원리로서 법률 우위의 원칙

법치행정의 원리란 행정이 헌법과 법률을 포함하는 의미에서의 ‘법’에 의해 이루어져야 한다는 원리로서 국민의 기본권 보장을 그 목적으로 하며, 법원에 의한 권리구제 특히 행정재판제도의 확립을 그 수단으로 요구한다.

법률우위의 원칙이란 행정작용의 법률종속성을 나타내는 것으로서 행정주체의 ‘모든’ 행정작용은 그를 규율하는 법률에 위배되어서는 안되는 것을 의미한다. 법률 우위의 원칙은 행정의 모든 영역에 적용되며, 법률우위의 원칙에 위반되는 행정작용은 위법한 행정작용이 된다.

따라서 법률우위의 원칙 위배 여부를 판단하기 위해서는 상위법령의 목적·취지·내용을

살펴볼 필요가 있다고 할 것이다.

3) 지상파 방송광고 결합판매 제도(미디어법 제20조)의 목적 및 내용

헌법재판소가 2008. 11. 27. “방송법 제73조 제5항”에 대하여 헌법불합치 결정을 내린 후 2012. 2. 22. “방송광고 판매대행 등에 관한 법률(이하 ‘방송광고판매대행법’)”이 제정되어 방송광고 시장에 경쟁체제가 도입되었고, 권역 단위로 방송사업을 영위하거나 특정 분야에 한정하여 방송사업을 영위하는 지역 및 중소지상파방송사업자는 정책적인 지원 없이는 광고를 판매하기 어려워져 광고 판매 수익을 주된 수입원으로 하는 방송사업자로서 재정적인 어려움에 직면하였다.

지역 지상파방송 사업자의 재정적 어려움으로 인해 방송의 다양성과 공공성이 훼손될 위험이 발생하자 이를 막기 위한 여러 방안이 제시되었고, 논의 결과 방송사업자의 주된 수입원인 광고 판매 매출을 보장하는 간접적인 지원 방안이 도입되었다. 이는 방송광고판매대행법이 제정되기 이전의 ‘연계판매’와 유사하여 기존의 방송광고 시장에 혼란을 주지 않으면서도 정책적 목적을 효과적으로 달성하는 방안이었다.

방송광고판매대행법 제20조 제1항은 “지상파방송광고를 대행하는 광고판매대행자는 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자의 방송광고를 다른 지상파방송사업자의 방송광고와 결합하여 판매하여야 한다.”라고 규정하는바, 결합판매 제도는 지역 지상파방송 사업자에게 안정적인 매출을 보장하는 공적 지원 방안이다.

지역 지상파방송 사업자는 시장의 수요나 요구보다는 사회 공공의 가치를 위해 존립한다고 할 것이므로 시장의 판단에 비추어 비효율적이라고 판단되는 방송도 생산할 필요가 있다.

이에 따라 국가는 지역 지상파방송 사업자의 존립을 보장하기 위해 시장에 개입할 의무가 발생한다고 할 것인데, 시장경제 체제에서 국가의 개입은 자본의 집중으로 발생할 수 있는 시장의 실패를 예방하는 것으로서, 미디어 산업 분야에 한정하여 보면 의견과 정보, 미디어의 다양성을 보호하고 이를 통해 민주 사회에 필요한 다양한 여론을 형성하고 독립성을 확보한다.

방송의 지역성과 다양성을 구현하는 지역 지상파방송 사업자의 매출 보장은 이러한 공

익적 가치를 보호하는 최소한의 방안이다.

지역·종교·교육·외국어 등의 전문 분야 편성을 통해 공공재이자 가치재로서 기능을 수행하는 지역 지상파방송 사업자는 방송광고 결합판매 제도를 통해 최소한의 매출을 보장 받으면서 방송의 공익적 기능을 유지하고 사회문화적 다양성을 보호하는 역할을 수행하고 있다.

이 제도는 광고 판매에 있어 시장의 수요 부족으로 영업의 어려움을 겪는 지역 지상파 방송 사업자를 지원하기 위한 것으로서 중앙 지상파방송 사업자의 방송광고 판매에 지역 지상파방송 사업자의 방송광고를 결합할 것을 의무화하여 방송시장의 독과점이 가속화될 때 나타날 수 있는 방송광고 시장의 저성장과 침체를 방지하고 여론의 다양성을 유지하는 바, 지역 지상파방송 사업자에 대한 공적 지원은 단순히 어려운 여건의 언론사를 지원하는 개념이 아니라 지방 분권, 지역 균형발전 차원에서 이해되어야 할 것이다.

요약하자면 방송광고 판매제도의 변화로 지역 지상파방송 사업자의 재정적인 어려움이 예상되었고, 이는 공공재이자 가치재적인 성격을 갖는 방송의 다양성과 공공성의 훼손으로 이어질 수밖에 없었으며, 이를 방지하기 위해 지역 지상파방송 사업자를 간접적으로 지원하는 방송광고 결합판매 제도가 도입된 것이고, 이는 궁극적으로 지방 분권, 지역 균형발전의 기능까지 수행하고 있는 것이다.

4) 미디어렐법 부칙 제5조의 취지 및 해석

<표 5-1> 미디어렐법 부칙 제5조

제5조(중소지상파방송사업자 등에 관한 적용례) 제20조 및 제22조는 이 법 시행 당시의 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자에 한하여 적용한다.

부칙 제5조는 방송광고 결합판매 지원대상 사업자를 허가 시점에 따라 제한하는 규정으로서, 지원대상 사업자가 증가함에 따른 중앙지상파나 기 지원받고 있는 지역 중소방송사에 미치는 피해(영업력 제약, 방송광고 판매 감소, 결합판매 광고매출 감소 등)를 최소화함으로써 결합판매 제도의 실효성과 지속성을 유지할 목적이라고 볼 수 있다.

5) 검토

방송광고 결합판매 고시는 방송통신위원회가 고유권한으로 제정하는 행정작용으로서, 법치행정의 원리에 따라 상위법령인 미디어랩법 및 동법 시행령이 규율하는 내용을 벗어나지 아니하는 범위에서 결합판매 제도의 목적과 내용을 고려하여 개정되어야 할 것인데, 미디어랩법 제20조는 해당 법 시행 당시 방송의 지역성과 다양성을 구현하는 지역 지상파 방송 사업자의 매출 보장하기 위한 목적에서 도입되었고, 동법 부칙 제5조는 기 지원받고 있는 지역 중소방송사에 미치는 피해(영업력 제약, 방송광고 판매 감소, 결합판매 광고매출 감소 등)를 최소화함으로써 결합판매 제도의 실효성과 지속성을 유지할 목적이라고 볼 수 있다.

2. 고시 개정 시 지원대상 방송사업자의 범위

1) 결합판매 지원대상 사업자 선정의 고시 재량 여부

서울행정법원은 미디어랩법 제20조 제1항, 제3항의 문언과 제1항의 목적 등을 종합적으로 고려할 때, 방송통신위원회는 중소지상파방송사의 수익 등 구체적 재정상황, 방송의 내용과 다양성·공공성을 종합적으로 고려하여 결합판매 지원대상 사업자를 결정할 수 있는 재량이 있다고 판단하였다.

다만, 법률 문언상 명확하게 피고에게 재량을 부여한 것인지 여부가 분명하지는 않으므로 지원 대상자 선정과 관련하여서는 피고에게 광범위한 재량이 인정된다고 볼 수는 없고, 법률이 예정한 결합판매 지원제도의 취지와 목적을 고려하여 합리적인 기준에 따라 그 지원대상을 선정할 수 있는 재량만이 인정된다고 하였다(서울행정법원 2021. 8. 20. 선고 2020구합70199 판결).

2) 판례를 통해 유추할 수 있는 결합판매 지원대상 선정 기준

서울행정법원은 2020구합70199 판결에서 미디어랩법 제20조의 결합판매 의무는 경제적 열위에 있는 중소지상파방송사업자에게 광고판매를 지원함으로써 중소지상파방송사업자의 제작재원을 지원하여 방송의 다양성과 공공성을 확보하기 위한 것이라고 전제하면서,

결합판매 지원 배제의 위법성에 관하여 아래와 같은 판단을 하였다.

① 최초 고시가 있었던 2012년에는 DMB의 이용자가 적지 않았으므로 DMB를 이용하는 사용자가 줄었다는 이유로 DMB 방송사업자를 지원대상 사업자에서 제외하는 것은 합리적이지 않고, ② 주요 지상파계열 DMB 방송사업자의 경우, 이를 운영하는 지상파 방송사업자들이 결합판매의 지원대상이 되었으므로 주요 지상파계열 DMB 방송사업자가 지원대상이 되지 않는다고 하더라도 큰 불이익이 아니며, ③ 상업방송광고 사업을 계획하지 않거나 영리 목적이 아닌 방송사업자는 지원대상에서 제외할 합리적 이유가 있다는 것이다.

이를 통해 결합판매 지원대상은 최초 미디어렐법 시행 당시부터 영리 목적으로 상업방송광고를 송출하면서 방송의 다양성과 공공성에 기여하여 제작재원을 지원할 필요성이 있는 중소지상파방송사업자가 되어야 한다는 일응의 기준을 유추할 수 있다. 이는 미디어렐법 부칙 제5조의 내용과도 상통한다고 볼 수 있다.

3) YTN DMB의 경우

YTN DMB는 서울행정법원 2020구합70199 판결의 효력이 미치는 것은 아니나, 최초 미디어렐법 시행 당시부터 영리 목적으로 상업방송광고를 송출하면서 방송의 다양성과 공공성에 기여하여 제작재원을 지원할 필요성이 있는 중소지상파방송사업자인 한국 DMB와 유의미한 차이가 없어, 판례를 통해 유추할 수 있는 결합판매 지원대상 기준에 따라 고시를 개정할 경우 한국 DMB와 같은 결과가 나올 가능성이 크고, YTN DMB를 포함하지 않아 고시 처분 취소소송이 제기되면 패소할 가능성도 있다는 이유로 고시 개정 시 지원대상 방송사업자에 YTN DMB를 포함하는 것이 타당하다는 견해도 충분히 나올 수 있다.

하지만 한국DMB 외에 YTN DMB를 결합판매 지원대상에 포함시킬지 여부는 방송통신위원회, 즉, 행정청의 재량으로 방송광고 시장 상황이나 지상파 방송사의 경영여건 등을 종합적으로 고려하여 결정하면 되는 사항으로 금번 고시 개정의 원인이 되는 것은 한국 DMB에서 제기한 행정소송이라는 점, 사법부의 판단은 방송통신위원회의 재량권을 적법하게 행사하라는 점(고시 개정이 재량권 이내에 있음)이므로 반드시 YTN DMB를 지원대상에 포함시키지 않는다고 행정소송의 기속력에 반하지 않고, 비록 YTN DMB가 한국 DMB와 사업자 지위나 제공하는 서비스 측면에서 다른 점이 없다고 할지라도(지원대상으

로서의 차별성이 없음), YTN DMB를 지원대상에 포함시킬 경우에는 방송광고 시장이 급격하게 위축되고 있는 상황에서 방송광고 시장 전반에 부정적 영향을 미칠 수 있고, 타 지원대상 지역·중소방송사의 결합판매 지원 규모 축소가 불가피하여 지상파 방송사의 경영에 부정적 영향을 미칠 수 있는 등의 이유로 YTN DMB를 포함시키지 않는 것이 타당하다.

따라서 방송광고 매출이 감소하고 있는 현실에서 상대적으로 방송광고 매출이 커서 기존 결합판매 대상자들에게 피해가 더 크게 나타날 수 있는 YTN DMB에 대한 지원 여부는 차후에 판단하고, 우선은 한국DMB만을 지원대상으로 하는 것이 바람직하다.

4) 미디어랩법 시행 이후 신규 허가된 지역 중소방송사의 경우

〈표 5-2〉 미디어랩법 시행 이후 신규 허가된 방송국

허가 일시	사업자명	방송국명	지원 여부	
			기존 방송사	신규 방송국
2015. 6. 4.	(재)극동방송	극동여수FM방송국	○	×
2015. 12. 28.	(주)케이엔엔	KNN제2FM방송국	○	×
2016. 8. 24.	(재)극동방송	극동제주표준FM방송국	○	×
2017. 3. 21.	(재)CBS	CBS대구음악FM방송국	○	×
2017. 3. 21.	(재)불교방송	불교제주FM방송국	○	×
2018. 9. 12.	(재)극동방송	극동전북FM방송국	○	×
2018. 9. 12.	(재)CBS	CBS광주음악FM방송국	○	×
2022. 8. 25	(주)OBS경인TV	OBS경인FM	○	○

위의 방송사들이 동법 시행일 이전에 허가를 득한 사업자로 볼 수 있다고 하더라도, 이미 해당 사업자가 결합판매 지원을 받고 있기 때문에 새로운 방송국이나 매체가 추가되었다고 해서 결합판매 지원 규모(비율)를 확대해야 할 이유는 없다.

서울행정법원은 2020구합70199 판결에서도 주요 지상파계열 DMB 방송사업자의 경우, 이를 운영하는 지상파 방송사업자들이 결합판매의 지원대상이 되었으므로 주요 지상파계열 DMB 방송사업자가 지원대상이 되지 않는다고 하더라도 합리성이 인정된다고 보았는

데, 법원의 판단 대상은 사업자가 다른 것이기는 하나 동일 사업자의 새로운 방송국 추가의 경우에도 과다 지원이나 중복지원으로 볼 수 있다는 측면에서 결합판매 지원 규모를 확대할 필요는 없다고 볼 수 있다.

또 최초 미디어렐법 시행 당시부터 영리 목적으로 상업방송 광고를 송출하면서 방송의 다양성과 공공성에 기여한 것이 아니라는 점에서도 판례의 판단 기준에 부합하지 않으며, 미디어렐법 부칙 제5조의 내용과 목적에도 부합하지 아니한다고 볼 수 있다.

따라서 고시 개정 시 지원대상 방송사업자에 미디어렐법 시행 이후 신규 허가된 지역 중소방송사를 포함하지 않는 것이 타당하다.

5) 검토

방송통신위원회는 고시 개정 시 결합판매 지원대상 범위를 결정할 재량이 있으나, 법률이 예정한 결합판매 지원제도의 취지와 목적을 고려하여 합리적인 기준에 따라 그 지원대상을 선정해야 한다.

선정 기준을 설정함에 있어서는 최초 미디어렐법 시행 당시의 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자에 한하여 적용한다는 미디어렐법 부칙 제5조의 범위를 벗어날 수 없으므로, 서울행정법원 2020구합70199 판결의 취지에 따라 최초 미디어렐법 시행 당시부터 영리 목적으로 상업방송 광고를 송출하면서 방송의 다양성과 공공성에 기여하여 제작재원을 지원할 필요성이 있는 중소지상파방송사업자를 지원대상으로 하는 것이 타당할 것이다.

제2절 방송광고 결합판매 고시 개정을 위한 분석

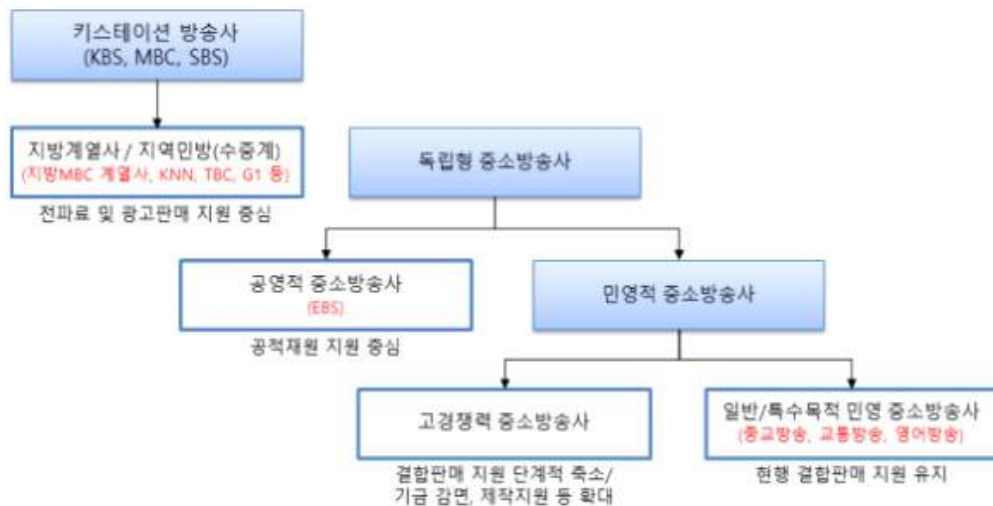
1. 지역·중소방송 유형별 지원방식 검토

1) 지역·중소방송사 유형 구분

국내 지상파 방송시장에서 지역 및 중소방송사의 유형을 구분하는 방법은 크게 2가지 기준을 고려해 볼 수 있다. 첫째, 국내 방송제도 및 지역·중소방송사의 역할·기능에 입각한 유형 구분이고, 둘째는 지역방송과 중소방송으로 구분하되, 해당 범주 내에서 사업자 규모(방송사업매출 또는 광고매출 등)로 구분하는 안이다.

우선 첫 번째로 국내 방송제도와 지역·중소방송사의 역할과 기능에 입각하여 구분하는 경우 크게 지역방송과 중소방송으로의 구분이 가능하다. 지역방송은 다시 네트워크 지역방송과(지역MBC 계열사 및 지역민방) 非네트워크 지역방송(OBS)로 구분된다.

[그림 5-1] 지역·중소방송사 구분 방안



자료: 한국전파진흥원(2021)에서 수정후 재인용

한편, 중소방송은 수신료라는 공적재원을 배분받는 공영중소방송과²⁸⁾ 민영중소방송으

28) 이 때의 중소방송의 의미는 규모를 기준으로 중소방송으로 구분하는 것이다. 미디어법 상의 중소방송의 정의는 “중소지상파방송사업자란 종교의 선교를 목적으

로 구분할 수 있다. 또한 민영중소방송의 경우 특수목적(예컨대 종교방송과 같이 전문 편성을 행하는 사업자) 중소방송으로 재구분된다(한국전파진흥원, 2021).

두 번째 구분 방식은 지역방송과 중소방송으로 1차 구분하고, 해당 방송사들의 광고 매출액 규모를 기준으로 구분하는 방식이다. 해당 방식의 근거는 현행 방송광고 결합판매 지원제도의 취지가 방송의 다양성 제고 및 매체균형발전이라는 점에서 방송사업자의 규모에 따라 지원 수준을 차등화하거나 별도의 지원 정책을 수립함에 있다. 특히 아래의 표에서와 같이 지역방송 대비 중소방송의 경우 규모가 유의하게 양극화되어 있어 중소방송 중 광고매출이 현저히 적은 사업자에 대한 별도의 지원방안을 수립하는 기준으로 활용될 수 있다.

〈표 5-3〉 2022년 기준 지역·중소방송사 광고매출 규모

(단위: 백만 원)

순위	지역방송	광고매출액	순위	중소방송	광고매출액
1	(주)케이엔엔	19,020	1	한국교육방송공사	25,661
2	OBS	17,800	2	(재)CBS	21,374
3	(주)티비씨	14,269	3	(재)불교방송	3,358
4	(주)광주방송	12,422	4	(재)가톨릭평화방송	3,099
5	(주)엠비씨경남	11,868	5	(주)YTN라디오	1,627
6	부산문화방송(주)	11,692	6	(재)원음방송	1,585
7	(주)엠비씨충북	10,819	7	(재)극동방송	1,405
8	(주)대전방송	10,632	8	(주)경인방송	1,179
9	(주)지원방송	9,900	9	TBS	397
10	대구문화방송(주)	9,703	10	(재)광주영어방송재단	91
11	대전문화방송(주)	9,248	11	(재)부산영어방송재단	81
12	(주)엠비씨강원영동	9,182			
13	광주문화방송(주)	8,901			
14	(주)청주방송	7,370			

로 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”고 규정하고 있다.

순위	지역방송	광고매출액	순위	중소방송	광고매출액
15	전주문화방송(주)	6,943			
16	(주)울산방송	6,567			
17	울산문화방송(주)	6,549			
18	(주)전주방송	6,501			
19	(주)제주방송	6,249			
20	제주문화방송(주)	6,078			
21	포항문화방송(주)	5,200			
22	춘천문화방송(주)	5,001			
23	목포문화방송(주)	4,900			
24	여수문화방송(주)	4,810			
25	원주문화방송(주)	4,650			
26	안동문화방송(주)	4,448			
평균		8,874	평균		5,442
CR3		22.14%	CR3		84.19%

자료: KOBACO 및 SBS M&C

2) 지역·중소방송사 유형별 지원방식(안)

현재 운영 중인 방송광고 결합판매 지원제도와는 별개로 지역·중소방송사의 유형별로 추가로 고려 가능한 지원방식은 다음과 같다. 첫 번째 유형 구분에 따른 지원(지역·중소 방송사에 대한 국내 방송제도 및 역할에 따른 구분)은 지역방송에 대해서는 키스테이션을 중심으로 전파료와 결합판매를 중심으로 독자적인 지원방식을 수립하되, 非네트워크 방송사의 경우 방송사의 성격에 따라 공영과 민영으로 구분하여, EBS와 같이 공영적 성격이 강한 방송사에 대해서는 공적재원 중심의 지원 구조를 수립하는 것이다(방송통신위원회, 2021). 또한, 민영적 성격의 중소방송사로써 OBS²⁹⁾, iTVM, CBS, BBS, CPBC, FEBC, WBS, YTN-R, TBS-eFM, 부산영어방송, 광주영어방송이 있는데 해당 방송사업자들은 네트워크 구조가 아니기 때문에 독자적인 재원구조를 갖게 된다. 실제로 EBS와

29) 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(방송통신위원회, 2021).

CBS를 제외하고는 광고매출이 상당히 영세한 수준이고, 전파료 등 별도의 수입이 없기 때문에 해당 사업자들에 대해서는 결합판매 지원 등을 중심으로 지원하는 체계를 정비할 필요가 있다. 즉, 수중계를 중심으로 하는 네트워크 지역방송에 대해서는 키스테이션 중심의 독자적인 지원체계를 구축하고, 그렇지 않는 중소방송사에 대해서는 결합판매를 포함한 지원체계를 갖도록 하는 방안인 것이다.

두 번째 유형(지역·중소방송사로 구분한 뒤, 광고매출액 규모로 지원을 차등화하는 방안)에 입각하면, 지역방송과 중소방송으로 구분하여 ‘상박-하후’ 방식으로 결합판매 지원 비율이나 타 지원 수준을 다르게 설정하여 지원하게 된다. 예컨대 구간을 구분하여(예: 상위 30%, 중위 40%, 하위 30% 광고매출 규모 기준) 해당 구간에 대해 결합판매 지원 비율에 파라미터를 달리하여 최종 지원비율에 차등이 있도록 하는 방안이다. 마찬가지로 지역·중소방송사에 대한 지원사업이나 기금 지원에 있어서도 차등을 둘 수 있도록 하는 방안이다.³⁰⁾ 해당 방안의 경우 방송광고 매출액 규모가 영세한 사업자들에게 상대적으로 지원 수준을 높임으로써 매체균형발전 정책에 부합하는 장점이 있으나, 지역·중소방송사 간 형평성의 약화라는 문제는 존재한다. 따라서 해당 방식은 순수하게 매체균형발전을 위한 지원방안이라는 점이 전제되어야 한다.

이 외에 추가로 고려가능한 지원방안으로는 非네트워크 민영 지역·중소방송사의 광고 판매 경쟁력 확보 및 제작 경쟁력을 제고할 유인책으로서 인센티브 또는 별도의 지원체계를 도입하는 방안도 고려할 수 있다(방송통신위원회, 2021). 민영 중소방송사 중 경쟁력이 우수한 방송사에 대해 결합판매 지원비율을 별도로 조정하고, 추가적인 별도의 지원(제작지원, 방발기금 감면 등)을 확대 적용하는 방안이다.³¹⁾ 다만, 해당 방식의 경우 경쟁력이 우수한 방송사에 대한 결합판매 지원 수준을 높일 수도 있고(인센티브 방식) 또는 낮출 수도 있는데(지상파 방송광고 시장의 위축이 지속될 것으로 보이는 바, 결합판매 광고비 감소 추세에 대응하여 새로운 대안적 지원 재원으로의 전환을 목적) 이는 정부 당국의 정책 방향이 여하히 설정될지 여부에 따른다.

30) 현행 지상파 방송사에 대한 방발기금 징수액 산정 역시 구간방식을 채택하고 있다.

31) 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.

2. 「방송광고 결합판매 지원 고시」 개정 후 일부 중소방송사 지원대상 포함 여부 검토

1) 검토 배경

2022년 8월 25일 방송통신위원회는 (구)경기방송 폐업 이후 정파된 99.9MHz 대역을 이용하는 경기지역 신규 라디오 방송사로 OBS(OBS경인FM)를 허가하였다. 즉, 방송광고 결합판매 제도의 도입 이후 신규 중소지상파방송사를 허가한 첫 번째 사례로서 해당 사업자에 대한 결합판매 지원제도의 적용 여부에 대한 검토가 필요한 것이다.

〈표 5-4〉 (구)경기방송 폐업 이후 신규 중소지상파방송사 선정 경과

일시	내용
'20. 2. 20.	(주)경기방송 이사회, 방송사업 폐업 및 허가권 반납 결의
'20. 3. 16.	(주)경기방송 주주총회의 폐업 결의 후 (주)경기방송 대표이사가 방송통신위원회에 폐업신고서 제출
'20. 3. 30.	(주)경기방송, 방송 중단 및 정파
'21. 10. 1.	경기 지역 신규 라디오방송사업자 선정 공고, 동년 11. 12까지 신규허가 신청 접수
'22. 5. 30.	경기 지역 신규 라디오방송사업자 선정 (OBS경인TV(주))
'22. 8. 25.	OBS경인TV(주)에 대한 OBS경인FM방송국 개국 허가
'23. 3. 30.	OBS경인FM 개국 예정 (99.9MHz, 경기 및 인천광역시)

문제는 신규 허가된 경기 지역 라디오 방송사에 대해 방송광고 결합판매 지원을 하여야 하는지 여부에 대해 논란이 일부 발생한 바 있어 신규 허가된 OBS경인FM에 대한 결합판매 지원여부 검토 및 미디어랩법 시행 이후 허가된 지상파(라디오)방송사에 대한 사례 검토가 필요하다.

2) 관련 규정 검토

해당 이슈와 관련하여 우선적으로 법령에 따른 관련 규정을 검토하게 되면, 1차적으로 현행 미디어랩법 부칙 제5조에 대한 검토가 필요하다. 방송광고판매대행 등에 관한 법률 부칙(제11373호, 2012. 2. 22) 제5조에서는 해당 법 시행 당시의 지역·중소지상파방송사에 한하여 동법 제20조 및 제22조를 적용하도록 하고 있다.³²⁾³³⁾³⁴⁾

미디어법 부칙 제5조는 방송광고 결합판매 지원 대상 사업자를 허가 시점에 따라 제한하는 규정으로 해석되는데, 부칙 제5조는 2012년 5월 23일(동법 시행일) 이후에 허가 받은 지역·중소지상파방송사에 대해서는 결합판매 지원에서 배제하도록 규정하고 있다. 이는 결합판매 지원 대상 사업자가 신규 허가를 통해 증가하는 경우 방송광고 시장에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위한 목적이다. 즉, 지원 대상 사업자가 증가함에 따른 중앙지상파나 기 지원받고 있는 지역·중소방송사에 미치는 피해(영업력 제약, 방송광고 판매 감소, 결합판매 광고매출 감소 등)를 최소화함으로써 결합판매 제도의 실효성과 지속성을 유지할 목적인 것이다. 이러한 입법취지 및 해석을 고려할 때, 2012. 5. 23. 이후에 신규 허가된 방송사업자는 미디어법 제20조제1항에도 불구하고 방송광고 결합판매 지원 대상에서 배제되는 것이 마땅하다.

한편, 부칙 제5조의 규정에 따라 비록 미디어법 상 결합판매 지원 대상 여부에 대한 명확한 기준이 없다고 하더라도³²⁾ 최초 허가 시점은 결합판매 지원 대상 여부에 대한 기준으로 작용될 수 있다. 따라서 신규 허가된 지역·중소지상파방송사의 결합판매 지원 여부는 허가 시점을 기준으로 판단할 수 있다.

-
- 32) 「방송광고 판매대행 등에 관한 법률」 부칙 제5조(중소지상파방송사업자 등에 관한 적용례) 제20조 및 제22조는 이 법 시행 당시의 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자에 한하여 적용한다.
 - 33) 동법 제20조(방송광고 결합판매 지원) ① 지상파방송광고를 대행하는 광고판매대행자는 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자의 방송광고를 다른 지상파방송사업자의 방송광고와 결합하여 판매하여야 한다.
 - 34) 제22조(공익적 프로그램 제작 지원 등) ① 과학기술정보통신부장관과 방송통신위원회는 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자에 대하여 방송의 다양성·지역성 구현과 관련된 공익적 프로그램 제작 등에 국가보조금 또는 「방송통신발전 기본법」에 따른 방송통신발전기금을 지원할 수 있다.
 - 35) 방통위-한국DMB 간의 행정소송 2심 재판부는 ‘원고를 지원 대상에서 전면적으로 제외한 것은 합리적인 기준을 정하였다 볼 수 없다’고 판시하여 결합판매 지원 대상 포함 또는 배제를 위한 명확한 기준의 부재를 피고 항소를 기각하는 근거 중 하나로 판단하였다.

3) 쟁점 및 추가 검토 필요 사항

위와 같이 미디어법 부칙 제5조와 최초 방송국 허가 시점을 고려하여 신규 방송사에 대한 결합판매 지원을 적용하지 않는다고 하더라도, '신규 방송국'에 대한 해석에 대해서는 여전히 쟁점으로 남을 수 있다. 즉, 부칙 제5조에 따라 2012. 5. 23. 이후 '신규' 허가된 지역·중소지상파방송사는 결합판매 지원 대상에서 당연 배제된다고 볼 수 있다. 따라서 해당 부칙 시행 이후 신규로 허가된 타 방송사에 대한 지원 사례 여부를 살펴봄으로써 위와 같은 해석이나 적용례가 타당한지를 살펴보아야 한다. 2023년 현재 동법 시행 이후에 신규 허가된 지역·중소지상파 방송사는 앞의 <표5-2>와 같으며, 표에서 OBS를 제외한 중소라디오방송사들의 경우 신규로 라디오방송국을 허가받았다고 하더라도 이에 따른 결합판매 지원비율의 변경은 없었다.

이와 같이 신규로 허가된 방송국에 대한 결합판매 지원 적용(추가)의 타당성 여부를 살펴봄에 있어, 첫째 부칙 제5조의 문언상 '사업자'로 규정하고 있음에 따라 위의 표에 있는 중소지상파방송사업자는 모두 동법 시행일 이전에 허가 받은 '사업자'로 해석될 수 있는지에 대한 쟁점이 존재한다. 이에 대해 부칙 제5조는 이법 시행 당시의 네트워크 지상파방송/사업자와 중소지상파방송/사업자로 규정하고 있으며, 방송법 제2조 제3호 정의에서는 지상파방송사업자를 '지상파방송사업을 하기 위하여 제9조 제1항에 따라 허가를 받은 자'로 규정하고 있다. 따라서 부칙 제5조는 '사업자'를 지원 대상으로 규정하고 있으므로 위의 방송사들은 동법 시행일 이전에 이미 허가를 득한 '지상파방송사업자'라고 해석될 수도 있다. 특히 OBS의 경우 위의 표에 있는 타 중소라디오방송사와 달리 '사업자'가 기 영위하던 텔레비전방송 외에 라디오방송을 추가(방송매체의 추가)한 것이기 때문에 부칙 제5조의 '시행일 당시'의 방송사업자에 해당한다고 주장할 여지가 있다.³⁶⁾

한편, 둘째로 비록 OBS를 포함한 위의 방송사들이 동법 시행일 이전에 허가를 득한 사업자로 볼 수 있다고 하더라도, 이미 해당 사업자가 결합판매 지원을 받고 있기 때문에 새로운 방송국이나 매체가 추가되었다고 해서 결합판매 지원 규모(비율)를 확대해야

36) 극동방송 등은 기 영위하고 있던 라디오 방송의 방송국을 확대한 것이나, OBS는 라디오 매체가 새롭게 추가된 것이라는 차이점이 있다.

할 이유가 없다고도 볼 수 있다. 즉, 극동방송 등은 커버리지 확대를 위한 ‘방송국’의 허가를 받은 것이고(사실상 지역 추가허가 개념), OBS는 라디오방송사업이라는 사업부문(서비스)이 추가된 것이기 때문에 사업자 단위로 규정하고 있는 미디어법 제 규정과는 상관이 없다는 해석도 가능하다.

셋째, 경기 지역 신규 라디오방송사업자 선정을 수립된 정책 방안(심의의결 사항)³⁷⁾에 따르면 ‘신규 사업자의 경우 방송광고 결합판매 지원 대상에서 제외’된다고 명시하고 있다. 이러한 의결 내용에서는 미디어법 부칙 제5조 규정을 이에 대한 근거로 인용하고 있다. 또한 경기 지역 신규 라디오방송사업자의 경우 2021. 6. 25.에 개최된 ‘경기 지역 라디오사업자 선정 정책방안 마련 공청회’에서 신규로 허가 받는 사업자는 결합판매 지원 대상이 아니라는 점이 논의되었으며³⁸⁾, 이후 방통위가 신규 사업자의 경우 방송광고 결합판매 지원 대상에서 제외한다는 정책방안을 의결함에 따라 경기지역 라디오 방송사업자로 신규 허가받는 사업자는 결합판매 지원 대상이 아니라는 점을 명확히 하고 있었다. 이와 같은 허가 계획에 따라 허가 심사 시 중점 심사항목³⁹⁾에 자금 조달 및 운영 계획을 선정하였으며, 심사 과정에서도 재정적 안정성을 주된 고려사항으로 심사한 바 있다.

이와 같은 사정을 고려할 때, OBS경기FM의 경우 결합판매 지원 대상이 아니라는 점이 정책적으로도 사전에 결정되었으며, 허가 신청자에게도 사전에 충분히 고지되었다고 볼 수 있다. 반면, 정책방안이나 허가 공고 등은 법률에 우선할 수 없기 때문에 부칙 제

37) 「경기지역 라디오방송사업자 선정 여부 및 선정 정책방안(안)에 관한 건」, 방송통신위원회 의안번호 제2021-31-097호, 2021. 8. 4.

38) 공청회 발제자였던 지상파방송정책과장은 “신규사업자는 결합판매 지원대상에서 제외되기 때문에 안정적 운영이 쉽지 않을 수 있으며, 이 같은 상황에서 운영의 안정성·지속가능성 등이 (선정의) 중요한 고려사항이 될 것”이라고 언급 (미디어오늘, 99.9MHz 신규 사업자 “운영 안정성, 방송 독립성 중요”, 2021. 6. 26.)

39) 중점 심사항목 3개 범주 및 심사항목(경기지역 라디오방송사업자 선정 심사기준 및 허가 신청요령, p.10) :

- ① 지역문화 창달에 기여 → 3-1. 지역적·사회적·문화적 필요성
- ② 안정적 방송 운영 → 4-4. 자금 조달 및 운영 계획
- ③ 방송의 공적 책임 등 준수 → 1-1. 방송의 공적책임·공정성·공익성 실현계획

5조와 법 제20조에 따른 지원대상으로 판단된다면 결합판매 지원대상이라고도 해석될 가능성도 완전히 배제할 수는 없다.

4) 종합 검토

이상과 같은 쟁점 및 가능한 해석 또는 주장에 대해 종합적으로 검토하면, 랩법 시행 당시 결합판매 실적이 있는 사업자에 한해 결합판매를 인정한 점과 동 제도와 관련한 위헌소송이 진행되고 있는 점을 고려할 때 결합판매 지원대상의 확대는 바람직하지 않다고 볼 수 있다. 이에 대한 근거로 신규 허가 채널에 대해 현재까지 결합판매 지원이 없었던 전례를 감안할 필요가 있으며, 방송국 허가·재허가 시 적용되는 행정행위가 법인 단위가 아니라 방송국(채널별, 허가증 기준) 단위로 이루어지고 있는 점 등을 종합적으로 고려할 때, 지상파방송사업자는 동법 시행일 당시에 이미 허가를 받은 법인이라 하더라도 방송법 제9조제1항에 따라 신규 허가를 받은 방송국(채널)의 경우 결합판매 지원 대상에 해당하지 않는 것으로 판단하는 것이 바람직하다. 또한 방송광고 시장이 크게 위축되고 있는 상황에서 신규 방송사에 대한 결합판매 지원 대상의 확대는 자칫 지상파 방송광고 시장 전반에 부정적 영향을 가져올 수도 있어 보인다.

3 취소판결의 효력과 고시 개정시 지원규모의 소급 산정 등에 대한 법적 검토

1) 쟁점의 소재

취소판결의 효력에 대하여는 행정소송법에서 제3자에 대한 효력(행정소송법 제29조제1항), 기속력(제30조)을 규정하고 있으며, 행정소송은 민사소송법을 준용하므로(제8조제2항), 민사소송법상 판결의 효력인 기판력 등도 인정된다. 취소판결의 기속력인 재처분의 무에 따라 처분청인 방송통신위원회는 취소판결의 취지에 따른 새로운 고시처분을 하여야 하는데, 이 때 새로운 고시처분에는 2019년 고시를 취소한 새로운 처분은 물론 정기적인 처분인 2023년 고시 개정 처분도 재처분의무에 포함할 수 있는지 문제가 된다. 또한 이 때 결합판매 지원대상자로 한국 DMB를 포함할 경우 그 지원규모 계산 시 2019년 이후의 지원을 전제로 소급하여 산정하는 것이 가능한지도 문제가 된다. 이는 취소

판결의 효력과 범위에 대한 해석 문제라고 할 것이다.

2) 취소판결 효력의 일반법리

특히 문제가 되는 것은 취소판결의 형성력과 기속력의 문제이다. 형성력은 판결의 취지에 따라 기존의 법률관계의 발생, 변경, 소멸을 가져오는 효력을 말하는데 취소의 판결이 확정되면 당해 처분은 처분청의 별도의 행위를 기다릴 필요가 없이 처분시에 소급하여 소멸되고 그 처분에 기하여 형성된 법률관계에 변동을 가져오게 된다. 즉 형성력에 의하여 취소판결이 확정되면 대상이 되는 처분은 별도의 조치 없이 취소된다.

기속력은 당사자인 처분청과 관계 행정청에게 확정판결의 취지에 따라 행동하여야 할 의무를 지우는 효력을 말하는데, 그 성질에 대하여는 기판력설과 특수효력설의 대립이 있는데 처분청이나 관계행정청으로 하여금 판결에 취지에 따라 행동하여야 할 의무를 지운다는 점에서 기판력과는 다소 상이한 행정소송법이 마련한 특수한 효력이라는 견해가 타당하다.⁴⁰⁾ 기속력의 내용으로는 소극적 효력으로서 반복금지효와 적극적 효력으로 재처분의무와 결과제거의무가 있다. 반복금지효는 취소판결이 확정되면 처분청은 동일한 사실관계 아래에서 동일 당사자에 대한 동일한 내용의 처분을 반복하여서는 안된다는 것이고, 재처분의무는 당사자의 신청을 거부하는 것을 내용으로 하는 경우에는 그 처분을 행한 행정청은 판결의 취지에 따라 다시 이전의 신청에 대한 처분을 하여야 한다는 것이다. 재처분의무를 뒷받침하기 위하여 간접강제제도(제34조제1항)가 있다.

3) 본 취소판결의 내용의 효력

(1) 2019년 고시의 효력

취소판결이 확정되면 그 기속력에 따라 당사자는 그 내용에 따라 행동할 실체법상 의무를 지는데(행정소송법 제30조제1항), 행정청은 동일한 사실관계 아래에서 동일 당사자에게 동일한 내용의 처분을 반복하여서는 안된다. 또한 취소판결의 형성력에 따라 취소된 처분의 효력은 처분청의 행위를 기다릴 것 없이 처분시에 소급하여 소멸된다고 할 것이다. 그렇다면 위 취소판결에 따라 한국DMB에 관한 2019년도 방송광고 결합판매 지원고시는 소

40) 정하중·김광수 (2022), 『행정법개론』 제16판, 박영사, 804면.

급하여 취소되었고 또한 동일한 내용으로 처분을 반복할 수는 없다고 할 것이다.

또한 이 사건 취소청구소송의 내용은 거부처분도 내용으로 하는 취소청구소송이라고 할 것이므로 행정소송법 제30조 제2항에 따라 재처분의무를 가지고 행정소송법 제34조의 간접강제의 규정도 적용된다고 할 것이다.

(2) 2020년, 2021년, 2022년 고시의 효력

방송통신위원회는 위 행정판결에 따라 동일한 내용으로 처분을 반복할 수 없는 것인데 판결 대상 처분 이후의 처분인 2020년, 2021년, 2022년 고시의 효력이 문제가 된다. 2020년 이후 고시는 2019년 고시와 동일한 내용이라고 할 것이므로 언뜻 위 판결의 효력인 반복효금지에 위반되는 것으로 볼 여지도 있다. 2020년 이후 고시에서 한국 DMB가 포함되지 않은 점은 분명하고 위 취소판결의 취지에서 본다면 이 또한 위법한 것이라고 할 수 있지만, 2020년 이후의 고시는 해당 연도에 지원대상과 지원규모 등을 별도로 산정하여 고시한 별개의 처분이라는 점에서 단지 한국DMB가 제외되었다는 점을 제외하고는 동일한 사실관계라고 볼 수 없는 점, 한편 이 행정사건의 판결이 확정된 시점에서 이미 2020년 고시, 2021년 고시, 2022년 고시의 효력이 발생되었다는 점을 고려하면 위 취소판결의 효력인 반복효금지를 적용할 수는 없다고 할 것이다. 결국 2020년 이후의 고시는 별개의 고시로 정당한 것이라고 할 것이다.

(3) 재처분시 2019년부터 2022년까지의 지원받았어야 하는 지원규모를 고려하여야 하는지 여부

취소판결의 주문은 2019년 고시처분을 취소하라는 것이므로 위 판결 이후에 취소판결의 취지에 따른 새로운 처분을 하면 충분하다. 만일 2019년 고시부터 2022년 고시까지 한국 DMB가 포함된 것으로 예측하여 지원규모를 산정하는 것은 실제 발생되지도 않은 광고판매를 전제로 하는 것으로 정확한 예측과 산정이라고 할 수 없고, 나아가 이러한 잘못된 예측으로 인한 산정은 혹시 제기할지도 모르는 손해배상청구에서 손해액 산정의 단서가 될 수도 있는 문제가 있다. 재처분의무는 이전 신청에 대한 처분은 하여야 하는 것이므로 결국 한국 DMB를 지원대상에서 제외한 2019년 고시처분을 취소하고 한국 DMB를 포함하는

내용의 고시가 이루어지는 것으로 충분하다. 그러나 실무상으로 2019년 결합판매 지원대상에 포함한 재처분을 다시 하는 것은 사실상 불가능하다. 방송광고 결합판매를 지원한다는 것은 방송광고판매대행사로부터 방송광고를 결합하여 판매함에 따라 해당 방송사업자가 그 광고를 집행하는 것까지 포함하는 것인데, 이미 집행된 방송광고 결합판매를 취소하고 다시 지원규모를 산정하는 것은 사실상 불가능하기 때문이다. 따라서 2019년부터 2022년까지 지원받았어야 할 지원액을 소급하여 산정하지 못함에 따른 한국 DMB가 받게 되는 불이익이 있다면 배상이나 보상 등 다른 방식으로 논의하는 것은 별론으로 하고 새로운 처분시 이를 반영하여 지원규모를 산정하는 것은 타당하지도 않고, 가능하지도 않다고 할 것이다.

(4) 재처분의무 이행의 방법

한국 DMB가 입는 불이익은 국가배상 등 별도의 방식으로 해결하는 것은 별론으로 하고, 행정소송법상 재처분의무는 소급하여 새로운 처분을 하는 것이 불가능함에 따라 확정 판결 이후의 새로운 고시처분을 제정할 때 판결의 취지에 따라 한국 DMB를 포함하는 것으로 하는 것이 타당하다고 할 것이다. 실무적으로 보면 재처분은 취소판결이 확정된 이후 새로운 고시를 하여야 한다는 견해(1설), 2023년 고시개정시 재처분을 할 수 있다는 견해(2설), 원칙적으로는 1설이 타당하지만 2023년 개정고시 시에 재처분을 포함하는 것도 타당하다는 절충적 견해(3설)가 대립된다. 1설의 견해는 취소판결이 확정된 이상 2019년 고시처분을 취소하고 한국 DMB를 지원대상으로 포함하는 처분을 신속히 하여야 한다는 점에서 2023년 정기 개정 고시처분까지 기다리는 것(2설)은 취소판결의 기속력의 취지에 부합되지 않는다는 것이다. 생각건대 취소판결이 확정된 이상 2019년 고시를 취소하고 새로운 고시를 하는 것이 판결의 취지에 부합된다고 할 것이지만, 방송광고 결합판매 지원대상 기준을 수립하는 등 적정한 심사기준을 만드는 시간 등을 고려하면 2023년 고시 개정시에 이 사건 취소판결의 취지를 고려하여 한국 DMB를 지원대상에 포함하고 적정한 지원규모를 정하는 것은 불가피하므로 이 사건 취소판결의 재처분의무를 위반하는 것은 아니라고 할 것이다. 즉 1설이 타당하나 3설도 불가피한 경우라면 타당하다고 할 것이다.

4) 소결

취소판결의 재처분의무의 이행은 동 판결이 확정된 이후 판결의 취지에 따른 새로운 처분을 하는 것이 타당하다고 할 것이나, 결합판매 지원대상 및 지원규모 선정 기준의 구체화 작업 등을 거쳐 2023년도 방송광고 결합판매 지원고시처분 개정시에 한국 DMB의 지원 여부 및 지원규모의 결정이 포함된 처분을 하더라도 단지 이러한 사실만으로 재처분의무를 위반한 것이라고 할 수는 없다고 할 것이고, 그 이전의 고시처분인 취소소송의 대상 고시인 2019년 고시는 물론이고, 2020년부터 2022년까지의 고시에 관하여도 소급하여 재처분할 수는 없다고 할 것이다.

4. 취소판결과 국가배상의 가능성 검토

1) 쟁점의 소재

취소판결이 확정됨에 따라 한국 DMB는 위법한 고시처분에 따라 방송광고의 결합판매 지원대상에서 제외됨에 따른 손해가 발생된 것을 이유로 국가배상을 청구할 수 있는지가 문제가 된다. 이와 관련하여 취소판결의 효력 즉 기판력이 국가배상사건에 미치는지 여부가 문제가 된다. 이는 이 사건 처분으로 인한 손해배상 문제는 물론이고, 이 판결 확정 때까지 따로 처분된 다른 고시로 인한 손해배상 문제, 나아가 이 판결 확정 이후 새로운 고시로 인한 손해배상의 문제로 나누어 살펴볼 수 있다.

2) 취소판결과 국가배상 간의 관계에 대한 일반법리

일반적으로 행정처분 또는 부작위에 대한 취소판결은 동 처분 등이 위법한 경우에 하는 인용판결이고, 한편 국가배상은 공무원의 직무행위가 위법하고 그 직무행위로 인하여 손해가 발생한 경우에 국가가 피해자에게 손해배상을 하는 것을 말하는바(국가배상법 제2조), 취소판결에서의 처분의 위법성과 국가배상에서의 직무행위의 위법성은 처분 또는 직무행위 즉 '행정행위의 위법성'이라는 측면에서는 유사한 평가를 받게 된다. 따라서 취소판결이 있으면 그 위법한 처분은 위법한 직무행위가 되어 그로부터 발생한 손해에 대하여 국가배상의 위법성 요건을 충족하는 것으로 외견상 평가할 수 있다.

이와 관련하여 취소판결과 국가배상에서의 위법성의 개념을 어떻게 이해할 것인가에 대하여 학설의 대립이 있다. 일원설, 이원설, 절충설의 대립이 있다.⁴¹⁾ 일원설은 위법의 개념을 행위위법에 기초하여 취소판결과 국가배상의 위법을 동일한 것으로 보고, 취소판결의 효력이 국가배상사건에 미친다는 견해이다.⁴²⁾ 이원설은 위법의 개념에 관한 결과위법설에 따른 것으로 각각의 위법개념은 상이하므로 취소판결의 효력이 국가배상사건에는 미치지 않는다는 견해이다.⁴³⁾ 절충설은 국가배상에서의 위법성 개념은 법규위반뿐만 아니라 조리의무 위반도 포함되어 취소소송에서의 위법성 보다 넓은 개념이므로, 취소판결이 인용판결인 경우에는 기판력이 당연히 미치지만 기각판결인 경우에는 기판력이 미치지 않는다는 견해이다.⁴⁴⁾

생각건대 국가배상과 취소소송에서의 위법성 개념은 취소소송과 국가배상의 소송목적이 다른 이상 반드시 동일하다고 보기는 어렵고 다만 구체적인 사정에서 처분의 위법성이 인정된다면 특별한 사정이 없는 한 직무행위의 위법성도 인정된다고 보는 것이 타당하다. 위법이 동일하기 위하여는 위법의 대상이 되는 행위와 위법의 기준 및 내용까지 동일하여야 하는 것이다.⁴⁵⁾ 따라서 취소판결의 효력이 국가배상사건에 당연히 미친다고 보는 일원론이나 기판력긍정설의 입장은 항고소송과 국가배상사건의 위법성 본질에 부합된다고 보기는 어렵다. 다만 일원설을 취하는 경우에도 취소소송에서 처분의 위법성이 인정된다고 하여 바로 그 처분이 공무원의 고의 또는 과실에 의한 것이라고 단정할

41) 이 쟁점을 행정소송의 기판력이 국가배상사건에 미치는지 문제로 논의하고 있다. 일원설은 기판력긍정설의 입장, 이원론은 기판력부정설의 입장, 절충설은 제한적 긍정설 또는 개별적 판단설의 입장이 그것이다. 그러나 판결의 기판력은 주관적 범위, 객관적 범위 등 효력의 범위내에서 후소를 제기할 수 없다는 취지로서 동일한 재판을 청구할 수 없다는 것이므로, 행정소송의 청구와 국가배상소송의 청구가 당사자도 다르고 객관적 청구도 원래부터 다른 것이므로 기판력 인부 문제로 접근하는 것은 타당한 것으로 보이지 않는다. 단순히 양 소송에서 직무행위의 위법성의 개념을 동일하게 볼 것인지 여부만 남는다고 할 것이다.

42) 홍정선 (2010), 『행정법특강』 제9판, 박영사, 502면.

43) 정하중·김광수, 전거서, 527면.

44) 박균성 (2019), 『행정법강의』 제16판, 박영사, 531면.

45) 박균성, 전거서, 532면.

수는 없는 것이므로 결과적으로 국가배상책임이 인정되는 것은 아니라고 보고 있는 점에서⁴⁶⁾ 결과적으로 차이가 없다.

판례는 국가배상과 취소소송에서의 위법성의 관계에 대하여 명시적으로 판단한 사례는 발견되지 않지만, 인용의 취소판결이 선고된 경우에도 기관력에 의하여 바로 국가배상책임이 인정되는 것은 아니라는 취지의 기관력부정설의 입장을 견지하고 있는데, 그 이유를 불법행위의 성립요건 중 별개의 요건인 공무원의 고의 또는 과실을 위법성으로부터 바로 도출할 수 없다는 이유를 들고 있다. 즉 “어떠한 행정처분이 후에 항고소송에서 취소되었다고 할지라도 그 기관력에 의하여 당해 행정처분이 곧바로 공무원의 고의 또는 과실로 인한 것으로서 불법행위를 구성한다고 단정할 수 없는바, 그 이유는 행정청이 관계 법령의 해석이 확립되기 전에 어느 한 설을 취하여 업무를 처리한 것이 결과적으로 위법하게 되어 그 법령의 부당 집행이라는 결과를 빚었다고 하더라도 처분 당시 그와 같은 처리 방법 이상의 것을 성실한 평균적 공무원에게 기대하기 어려웠던 경우라면 특단의 사정이 없는 한 이를 두고 공무원의 과실로 인한 것이라고는 할 수 없기 때문이다”라고 판시하고 있다.⁴⁷⁾ 나아가 “그 행정처분의 담당공무원이 보통 일반의 공무원을 표준으로 하여 볼 때 객관적 주의의무를 결하여 그 행정처분이 객관적 정당성을 상실하였다고 인정될 정도에 이른 경우에 국가배상법 제2조 소정의 국가배상책임의 요건을 충족하였다고 봄이 상당할 것이며, 이 때에 객관적 정당성을 상실하였는지 여부는 피침해이익의 종류 및 성질, 침해행위가 되는 행정처분의 태양 및 그 원인, 행정처분의 발동에 대한 피해자측의 관여의 유무, 정도 및 손해의 정도 등 제반 사정을 종합하여 손해의 전보책임을 국가 또는 지방자치단체에게 부담시켜야 할 실질적인 이유가 있는지 여부에 의하여 판단하여야 한다”고 판시하고 있다.⁴⁸⁾ 이러한 판례의 입장은 취소판결에서의 위법성과 국가배상에서의 위법성의 개념이 동일한지 여부에 대하여는 명시적인 언급을 하지 않고 단지 국가배상의 성립요건 중의 하나인 ‘고의 또는 과실’의 요건 해당 여부만 판단하여 취소판결이 있다고 하더라도 바로 국가배상이 인정되는 것은 아니라는

46) 정하중·김광수, 전거서, 527면.

47) 대법원 1999. 9. 17. 선고 96다53413 판결; 대법원 2001. 3. 13. 선고 2000다20731 판결; 대법원 2004. 6. 11. 선고 2002다31018 판결.

48) 대법원 2000. 5. 12. 선고 99다70600 판결.

점을 판시하고 있는데, 이는 다시 보면 위법성에 대하여는 취소판결의 위법성과 국가배상의 위법성을 동일한 개념으로 전제하는 것이 아닌가 생각된다. 즉 대법원 판례의 입장은 위법성의 개념에 대하여는 명시적이지는 않지만 일원론의 입장에 서 있는 것으로 보이고, 다만 불법행위의 다른 요건 고의 또는 과실, 인과관계 등은 별도로 판단하여야 한다는 것으로 이해할 수 있다. 국가배상사건의 수소법원의 입장에서는 국가배상 요건 모두를 충족할 경우에만 인용판결을 선고할 수 있고 그 중 어느 하나라도 결여할 경우에는 기각판결을 할 수 있는 입장에서 처분을 함에 있어서 공무원의 고의 또는 과실을 인정하기 어려운 점을 주로 들어 판시한 것으로 보인다.

이를 종합하여 보면, 학설의 대립이 있지만 판례의 입장은 기관력을 부인하는 입장에 있는 것으로 본다. 학설의 기관력인정론(일원론)의 입장에서도 바로 국가배상책임을 인정하지 않고 국가배상의 성립요건 특히 책임요건인 고의 또는 과실 요건의 충족여부를 다시 따져봐야 한다는 입장이므로 실제로 있어서는 큰 차이가 없다. 다만 취소소송과 국가배상에서의 위법성의 개념을 어떻게 파악할 것인지의 문제는 일원론과 이원론의 차이가 있다. 일원론의 입장에서는 후소인 국가배상소송에서는 위법성에 대한 증거가 더 이상 필요없는 것이 될 것이고, 이원론의 입장에서는 위법성에 대한 주장과 증거가 별도로 필요하다고 할 것이다.

3) 검토

(1) 국가배상의 요건과 그 성립 여부

국가배상은 공무원의 직무행위의 위법성, 고의 또는 과실, 손해의 발생, 공무원의 직무행위와 손해 사이의 상당인과관계를 요건으로 한다.

먼저 직무행위의 위법성에 대하여 보면, 취소소송에서 처분의 위법성이 인정되는 한 국가배상의 위법성 요건은 일응 충족하는 것으로 보는 것이 타당하다. 반대로 취소소송에서 처분의 위법성이 인정되지 않은 기각판결이 선고된 경우라면 국가배상 청구사건에서 불법행위(위법성)이 바로 부인된다고 보기는 어렵고 경우에 따라 위법성이 인정될 수도 있을 것이다. 이는 국가배상에서의 불법의 개념이 법규위반 뿐만 아니라 널리 조

리위반 등 광의의 개념으로 인정되기 때문이다. 그런 점에서 보면, 항고소송에서의 위법성의 개념과 국가배상사건에서의 위법성의 개념은 후자가 보다 넓은 범위를 의미하는 것으로 보는 것이 타당하다.

다음으로 공무원의 고의 또는 과실이 인정되는지에 대하여 본다. 앞서 본 대법원 판결과 같이 처분이 위법하다고 하여 바로 공무원의 고의 또는 과실을 인정할 수는 없다. 복잡한 법령의 해석의 잘못으로 위법성이 인정된다고 하더라도 그와 같은 처리 방법 이상의 것을 성실한 평균적 공무원에게 기대하기 어려웠다고 한다면 이를 들어 공무원의 고의 또는 과실이 있었다고 하기 어렵다고 할 것이다. 결국 구체적인 사정에 따라 고의 또는 과실 여부를 판단할 수 있을 것이다.

직무행위와 손해 발생 사이의 인과관계 인정 여부는 구체적인 사정에 따라 그 여부를 판단할 수 있을 것이다.

(2) 이 사건 처분과 관련한 국가배상 여부

먼저 위법성에 대하여 보면, 이 사건 고시처분이 재량권의 일탈·남용으로 위법한 것으로 인정하고 취소된 이상, 그 고시행위의 위법성을 부인하기는 어렵다고 보인다. 따라서 국가배상 청구사건에서도 공무원의 직무행위의 위법성은 인정된다고 할 것이다.

다음으로 공무원의 고의 또는 과실에 대하여 보면, 방송통신위원회의 이 사건 처분을 담당하는 공무원은 방송광고 결합판매 고시가 처음 시행된 이래로 동 규정이 기속행위인 것처럼 인식하고 최초 지원대상으로 선정된 방송사업자에 대하여만 동일하게 지원대상자로 선정하고 단지 지원규모만을 과거 5년간의 매출액 등 법령이 정한 기준에 따라 재분배한 것에 불과할 뿐, 이 사건 처분을 하는 과정에서 불법의 고의 또는 과실이 인정된다고 하기는 어렵다고 보인다. 따라서 공무원의 고의 또는 과실을 인정할 수는 없다.

다음 손해의 발생에 대하여 보면, 과연 이 사건 처분으로 인하여 원고에게 손해가 발생한 것인지 의문이다. 이 사건 처분에서 원고가 입은 손해라는 것은 방송광고의 결합 판매 고시처분에서 지원대상자로 제외된 것으로 말미암은 것인데, 단순히 결합판매 지원액 자체를 손해로 보기는 어렵고 그 지원액인 방송광고금액과 그 집행으로 인한 제반 비용을 손익상계한 나머지 이익이 있다면 그 이익이 손해액에 상당한 금액이라고 할 것인

데 실제 존재하지 않는 광고판매를 가정하여 그 손해액을 산정하는 것은 가능하지 않다.

따라서 나머지 요건인 직무행위와 손해 사이의 인과관계 여부 등은 공무원의 고의 또는 과실을 인정하지 못하는 이상 더 나아가 살펴볼 필요가 없다.

결론적으로 이 사건 고시처분이 위법을 이유로 한 취소판결에 따라 원고 한국 DMB가 피고(대한민국)을 상대로 국가배상 청구소송을 제기한다고 하더라도, 가사 지원고시의 위법성이 인정된다고 하더라도 공무원의 고의 또는 과실을 인정하기 어렵고, 또한 손해액 산정 및 증명도 가능하지 않다고 할 것이므로 한국 DMB의 국가배상청구가 인용되기는 쉽지 않을 것으로 예상된다.

(3) 이 사건 처분 이후 판결시까지의 국가배상 여부

위와 같은 결론은 이 사건 처분 이후 행정소송의 판결시까지의 이 사건 처분 이외의 나머지 고시처분(2020년 고시, 2021년 고시, 2022년 고시)에 관한 국가배상청구에서도 동일한 결론이라고 할 것이다. 공무원으로서는 대법원의 판결(2022.11.17.자)이 선고되어 취소판결이 확정되기 전까지는 이 사건 처분이 위법한 사실을 알지 못하고 위 판결 선고 이후에서야 비로소 한국 DMB를 결합판매에서 제외한 처분이 위법한 사실을 알게 되었다고 할 것이다. 따라서 공무원의 고의 또는 과실을 인정하기는 어렵다고 할 것이다.

(4) 판결 이후의 고시와 국가배상 여부

다만 위 대법원 판결 선고 이후에는 공무원이 한국 DMB를 결합판매 고시처분에서 제외하는 것이 위법인 사실을 알았다고 할 것이므로, 새로운 고시를 하지 않거나 2022년 판결 선고 후 새롭게 개정되는 고시에서도 한국 DMB를 제외한다면 처분의 위법에 대한 고의가 인정된다고 할 것이므로 고의책임이 인정된다고 할 것이다. 다만 기술한 바와 같이 현실적으로 손해액을 주장하고 증명하기는 상당히 어렵다고 할 것이다.

제3절 「방송광고 결합판매 지원 고시」 개정안

1. 신규 방송광고 결합판매 지원대상 사업자 지원규모 산정 방안

1) 기본 방향

신규 방송광고 결합판매 지원대상 사업자의 지원규모 산정 방안을 마련함에 있어 명확하고 객관적인 원칙과 기준이 필요하다. 특히 해당 제도가 갖는 장단점이 명확하다는 점에서 원칙을 명확히 설정해야 방송광고 시장에 미치는 부정적 영향을 최소화할 수 있고, 정책 목표의 원활한 달성이 가능하기 때문이다.

고시 개정 시 요구되는 첫 번째 원칙으로 공정성과 형평성이 필요하다. 고시 개정 시 타 방송사업자와의 관계나 시장에 미치는 영향 및 공정성과 형평성을 모두 반영하여 고시를 개정토록 하여야 한다. 즉, 적용 대상이 되는 신규 방송사와 기존 방송사 간에 결합판매 지원규모(지원비율) 재산정 시에는 특정 사업자에게 과도한 이익이 되지 않도록 공정성을 고려하도록 하여야 한다.

둘째, 타 방송사에 대한 피해가 최소화되도록 산정방식을 마련해야 한다. 결합판매 제도 자체가 갖는 한계와⁴⁹⁾ 해당 제도가 제로섬 게임과 같은 성격이 있다는 점을 고려하여 금번 고시 개정 시 지원대상에 대한 지원규모는 최소 기준을 충족하는 수준으로 산정토록 하는 것이 바람직하다. 실제로 방통위-한국DMB 행정소송에서도 사법부는 한국DMB의 결합판매 지원대상 포함 시 기존 결합판매 지원대상 사업자들에게 배분되는 몫이 감소한다는 점을 인정하고 있으며, 미디어렙법 제20조 제2항은 ‘최소 지원규모’를 제시하는 것일 뿐 지원규모의 수준에 대해서는 방통위의 재량을 인정하고 있기 때문에 지원규모의 수준을 산정함에 있어서는 피해최소화를 염두에 두어야 한다. 따라서 고시 개정 시 신규 지원대상 방송사에 대한 지원규모는 합리적인 기준으로 산정하되, 타 지상파방송사나 방송광고 시장에 미치는 영향이 최소화되도록 하여야 한다.

셋째, 금번 행정소송에서의 사법부 판단을 존중하여, 사법부의 판단과 주문 사항을 고

49) 방송광고 결합판매 제도는 중앙지상파와 미디어렙에 대한 광고판매 부담을 야기하며, 광고주의 광고 RoI를 축소시킨다는 단점 존재

시 개정 시 반영토록 할 필요가 있다. 사법부의 주된 판단은 결합판매 지원대상의 선정 및 규모(지원비율)는 방통위의 재량으로써 합리적인 기준을 마련해야 한다는 것이고, 고시 개정으로 지원대상에 포함되는 방송사의 경우 기존 5년간의 결합판매 지원실적이 없다는 점에서 고시 개정 시 신규 지원대상 방송사에 대한 지원 산식은 과거 5년간의 결합판매 지원규모와는 관계없이 별도로 산정·마련하는 것이 타당함과 동시에 불가피하다.

이와 같은 원칙에 입각하여 지원규모 산정 방식이 마련되고, 고시 개정이 이루어져야 한다.

2) 신생 방송사에 대한 기존 결합판매 최소 지원비율 산정 사례

2023년 「방송광고 결합판매 지원 고시」를 개정함에 있어 신규 지원 대상 방송사를 포함시키고, 이에 따른 신규 지원 대상 방송사에 대한 지원비율을 산정하는 방안을 마련하기 위해서는 기존 사례 등을 포함하여 종합적인 검토가 필요하다.

신규 방송사에 대한 최초 지원비율을 산정·마련했던 사례는 OBS에 대해 2012년에 이루어졌다. 방송광고 결합판매 지원고시 부칙(제2012-52호, 2012. 9. 11) 제2조에⁵⁰⁾ 따라 고시 당시 지상파방송광고 매출이 발생한지 5년이 경과하지 않는 지원대상사업자(=신생 방송사)에 대해 결합판매 최소 지원규모를 산정하였다. OBS는 당시 신생 방송사로서 5년치 방송광고 매출액 실적이 존재하지 않아, 신생 방송사 특례로서 할증비율을 산정하여 적용한 것이다. 이와 같은 배경에 따라 개국 5년 미만 지원대상사업자인 OBS의 2012년 결합판매 최소 지원 규모를 아래와 같이 산정하였다.

50) 부칙 제2조(5년 미만 지원대상사업자의 결합판매 지원규모 특례) ①제5조제1항에도 불구하고 고시 당시 지상파방송광고 매출이 발생한지 5년이 경과하지 않은 지원대상사업자의 2012년도 결합판매 최소 지원규모는 해당 사업자의 2011년도 결합판매 매출액을 결합판매사업자가 대행하는 방송사업자들의 2011년도 지상파방송광고 총 매출액으로 나눈 비율에 17.3%를 가중하여 산정한다.
②제1항에 따라 산정된 지원대상사업자의 결합판매 최소 지원규모는 2012년부터 2016년까지 적용하되, 2017년부터는 제5조에 따라 산정한다.

<표 5-5> 산정방식

$$\text{최소지원규모} = \frac{\text{해당사의 '11년도 결합판매 매출액}}{\text{해당 결합판매사업자의 총광고매출*}} \times 17.3\%$$

* 해당 결합판매사업자의 총 광고 매출 = 결합판매 사업자가 대행하는 지상파방송사의
2011년도 지상파방송광고 총매출액

해당 결합판매 최소 지원규모는 2012~2016년 기간에만 적용하며, 2017년부터는 기본 산정방식을 따르도록 하였다.⁵¹⁾

해당 산정 방식의 핵심인 증분비율(파라미터)은 개국한지 5년 이상 경과된 중소방송사의 사업개시 초기 광고매출액에 점유율을 가중치로 적용한 성장률을 기준으로 산정하는 것으로 하였으며 결합판매비율 가중치(17.3%) 산출 순서는 다음과 같은 절차를 따랐다.

- i) 개국 5년 초과 중소방송사의 개국 초기 광고매출액
- ii) 연차별 광고매출의 점유율 산출
- iii) 광고매출 점유율 기준 성장률 산출
- iv) 점유율 기준 성장률의 가중평균 산출
- v) 5~7년차 성장률을 누적 계산 → 결합판매비율 가중치(17.3%)

이러한 산정 방향은 신생 방송사의 영업실적이 타 지역·중소방송사의 영업실적 추이와 크게 다르지 않을 것이라는 가정이 전제되어 있었다. 또한 동시에 매체 균형발전이라는 정책 목표 하에서 타 지역·중소방송사와의 형평성이 고려된 것이라고 할 수 있다. 이상과 같은 산정 방식은 이후 2016년까지 적용되었고, 2017년부터는 고시에 따라 타

51) 이와 같은 산정 방식에 대해 OBS 측은 자체제작 및 자체편성 비율이 높은 OBS의 특징을 고려하지 않고 수중계 중심의 지역·중소방송사를 기준으로 증분비율을 산정(OBS와 유사한 iTV를 기준으로 증분비율을 산정해야 한다고 주장)하여 증분비율이 낮게 산정되었다고 주장한 바 있다.

방송사와 동일한 기존 방식을 적용하게 되었다.

3) 신규 지원대상 사업자에 대한 결합판매 지원비율 산정 방안

(1) 개요

신규 지원대상 방송사에 대한 2023년 결합판매 지원 산식은 i) 전체 사업자 결합판매 비율을 적용하는 방안(1안)과, ii) DMB의 광고매출액 점유비를 적용하는 방안(2안), iii) KOBACO가 대행하는 중소방송사의 5년 결합판매 지원 평균비율을 적용하는 방안(3안)을 상정하여 검토하였다.

각 안을 개괄적으로 살펴보면, 우선 1안은 신규 지원대상 방송사의 5년(2018~2022) 평균 매출액에 전체 결합판매 지원대상 방송사업자의 5년(2018~2022) 결합판매 지원 평균 비율(43%)을 곱하여 적용하는 안이다. 해당 안의 취지는 기존 지원대상 방송사업자와의 형평성 차원에서 기존 지원대상 방송사업자의 결합판매 평균 비율을 양사에 적용하는 것이다.

2안은 결합판매 지원 대상 방송사업자의 5년(2018~2022) 평균 매출액 대비 신규 지원대상 방송사업자의 5년(2018~2022) 평균 매출액 비율에 결합판매 지원대상 방송사업자의 5년(2018~2022) 평균 전체 광고비를 곱하여 산정하는 안이다. 해당 안은 전체 지원대상 방송사업자의 광고매출 중에서 신규 지원대상 방송사가 차지하는 광고매출 비중만큼 결합판매 지원을 받는 방식이라고 할 수 있다.

3안은 신규 지원대상 방송사의 5년(2018~2022) 평균 매출액에 KOBACO가 대행하는 중소방송사의 5년(2018~2022) 평균 결합판매 지원 비율(55.67%)을 곱하여 산정하는 안이다. 이는 신규 지원대상 방송사가 중소방송사의 지위를 갖고 있다는 점과 기존 지원대상 중소방송사들과의 형평성을 고려하여 KOBACO가⁵²⁾ 대행하는 중소방송사들의 평균 결합판매 지원 비율을 신규 지원대상 방송사에도 적용하는 방식이다. 위의 3가지 안을 간략히 요약하면 아래의 표와 같다.

52) SBS M&C는 지역민방과 OBS만 결합판매 지원할 뿐 중소방송사는 지원하지 않는다.

<표 5-6> 2023년 신규 지원대상 방송사 지원 산식 개요

방안	산식 기준	산정 방식	결합판매 지원액 (지원비율)
1안	전체 사업자 결합판매 비율 적용 (5년)	신규 지원대상 방송사 5년('18-'22) 평균 매출액 × 전체 사업자 5년('18-'22) 결합지원 평균 비율(43%)	121백만 원 (0.01700%)
2안	신규 지원대상 방송사 매출 점유비 적용 (5년)	(1단계 : 신규 지원대상 방송사 매출 점유비 산출) 신규 지원대상 방송사 5년('18-'22) 평균 광고비 / 결합판매 지원 대상 방송사 5년('18-'22) 평균 총광고비 → 5년 신규 지원대상 방송사 매출점유비 (2단계 : 결합판매 매출액 산출) 5년('18-'22) 평균 결합판매 총광고비 × 1단계의 5년 신규 지원대상 방송사 매출점유비	121백만 원 (0.01700%)
3안	KOBACO 대행 중소방송사 결합판매 비율 적용 (5년)	신규 지원대상 방송사 5년('18-'22) 평균 매출액 × KOBACO가 대행하는 중소방송사의 5년('18-'22) 평균 결합지원 비율(55.7%)	157백만 원 (0.02206%)

2) 신규 지원대상 방송사 지원 산식 및 전체 사업자의 결합판매 비율 적용 방안 (1안)

전술한 바와 같이 해당 안은 신규 지원대상 방송사의 5년(2018~2022년) 평균 매출액 대비 전체 사업자의 5년(2018~2022년) 결합판매 평균 비율로 2023년 결합판매 지원 규모를 산정하는 안이다. 기존 지원대상 사업자와 신규 지원대상 방송사의 형평성 차원에서 기존 지원대상 사업자의 결합판매 매출액 비중을 신규 지원대상 방송사에도 적용시키는 방식인 것이다. 즉, 한국DMB 역시 타 방송사와 유사한 비중으로 결합판매 지원을 받는 것이 형평성 차원에서 타당하다는 논리가 배경에 전제되어 있다. 해당 안의 구체적 산식은 다음의 상자에 기술된 바와 같다.

신규 지원대상 방송사의 2018~2022년 평균매출액(281백만 원) × 전체 사업자의
2018~2022년 결합판매 평균 비율(43.0%) = 2023년 결합 지원액(=121백만 원)

<표 5-7> 산식 적용 지원 규모

(단위: 백만 원)

구분	'18~'22년 평균매출액(a)	'18~'22년 결합지원평균(b)	2023년 결합 지원액(c=a×b)	지원비율 환산*
신규 지원대상 방송사	281	43.00(%)	121	0.0170(%)

*지원비율 : $\frac{\text{'23년 결합지원액(121백만 원)}}{\text{코바코의 5년 평균 방송광고매출액(711,764백만 원)}}$

해당 산식이 갖는 장점은 첫째, 전체 사업자의 결합판매 평균 비율을 일괄 적용하게 되므로, 신규 지원대상 방송사에 대해 과도하게 유리하거나 불리하지 않고, 둘째, 산식이 단순하고 간명하게 지원규모(지원비율)를 도출할 수 있다는 것이다. 또한 셋째로 전체 평균 결합판매 비율을 적용하므로 특혜 또는 의도적 차별 등 불필요한 논란 소지가 최소화되고 타 지원대상 방송사업자의 문제 제기 가능성이 적을 것으로 예상된다.⁵³⁾

반면, 단점으로는 첫째, 전체 결합판매 지원대상 방송사업자의 단순 평균값을 적용함에 따라 방송사업자나 사업자 군별 특성이 반영되지 못한다는 점이 있고(예컨대 지원대상 TV방송사와 라디오 방송사, 또는 일반 방송사와 종교방송사 간의 차이나 특성이 구분되지 못함), 둘째 신규 지원대상 방송사의 특수성이나 광고판매 특성이 반영되지 못하고 타 지원대상 방송사와 동일하게 간주된다는 점이다.⁵⁴⁾ 셋째, 5년(2018년~2022년) 평균 적용시 최근 광고매체로서의 경쟁력이나 광고매출이 급락하고 있는 매체 또는 방송사의 추세가 과소하게 반영될 수 있다는 점이 있다.

53) 한국DMB에 대한 결합판매 지원은 결국 타 중소방송사의 지원규모를 축소시키므로 필연적으로 타 방송사업자들의 문제 제기가 예상된다

54) 예컨대 신규 지원대상 방송사인 한국DMB의 광고판매 실적이나 매체 경쟁력은 타 지원대상 방송사업자에 비해 유의하게 낮은 상황인데, 이러한 특성이 반영되지 않는다는 것이다.

3) 신규 지원대상 방송사 지원 산식_지상파DMB 방송광고 매출 점유비 적용 방안 (2안)

2안은 결합판매 지원대상 사업자의 5년(2018~2022년) 평균 매출액 대비 신규 지원대상 방송사의 5년(2018~2022년) 평균 매출액 비율을 결합판매 5년(2018~2022년) 평균 광고비에 적용하여 2023년 결합판매 지원 금액을 산정하는 방식이다. 즉, 결합판매 지원대상 방송사의 5년 평균 매출액 대비 신규 지원대상 방송사의 5년 평균 매출액 비율을 전년도 결합판매 광고비에 적용하여 결합판매 지원 규모를 산정하는 방식이다.

이는 신규 지원대상 방송사의 광고매출이 지원대상 방송사업자들의 전체 광고매출에서 차지하는 비중만큼 전체 결합판매 광고매출에서도 차지할 것이라는 논리가 전제되어 있다. 해당 안의 구체적 산식은 아래의 상자와 같다.

$$\begin{aligned} \text{① } & \frac{\text{5년 평균 한국DMB 총 광고매출액}}{\text{5년 평균 결합판매 지원 대상 사업자의 총 광고매출액}} = \text{5년 평균 한국DMB} \\ & \text{매출 점유비} \\ \text{② } & \text{5년 평균 전체 결합판매 광고비} \times \text{5년 평균 신규 지원대상 방송사 광고매출} \\ & \text{점유비} = \text{2023년 결합판매 지원규모} \end{aligned}$$

<표 5-8> 2023년 신규 지원대상 방송사 결합판매 지원액 및 지원 비율

(단위: 백만 원)

구분	2022년			2023년		
	결합판매 지원 대상 사업자 평균 매출액 (a)	신규 지원대상 방송사 5년 평균 매출액 (b)	신규 지원대상 방송사 5년 평균 매출 점유비 (c=b/a)	2022년 전체 결합판매 광고비 (d)	결합판매 지원 규모 (e=d×c)	비율 환산*
신규 지원대상 방송사	293,916	281	0.0956%	126,391	121	0.0170%

* 지원비율 : $\frac{\text{2023년 결합지원액 (121백만원)}}{\text{코바코의 5년 평균 방송광고매출액 (711,764백만원)}}$

해당 산식이 갖는 장점은 첫째, 신규 지원대상 방송사에 대한 지원규모가 전체 지원 대상 방송사업자들의 광고매출과 실질적으로 연동되어 있으므로 방송광고 판매시장 상황이 반영될 수 있다는 점, 둘째, 단일 기준 및 단순한 산식으로 산식에 대한 논란 가능성이 가장 낮고, 신규 지원대상 방송사의 매체 경쟁력이나 광고실적에 따라 결합판매가 연동되므로 어느 정도 지원대상 매체의 특성이 반영될 수 있다는 점이다.

그러나 해당 산식은 5년(2018년~2022년) 평균 적용시 최근 광고매체로서의 경쟁력이나 광고매출이 급락하고 있는 지원대상 매체(DMB)의 추세가 과소하게 반영된다는 단점이 존재한다.

4) 신규 지원대상 방송사 지원 산식 및 KOBACO 대행 중소방송사 결합판매 비율 적용 (3안)

3안은 KOBACO가 대행하는 중소방송사의 5년(2018~2022) 평균 결합판매 지원 비율(55.7%)을 신규 지원대상 방송사의 5년(2018~2022) 평균 매출액에 적용하여 2023년 결합판매 지원 금액을 산정하는 방식이다. KOBACO에서 대행하는 기존 지원대상 중소방송사와⁵⁵⁾ 신규 지원대상 방송사의 형평성 차원에서 기존 지원대상 중소방송사의 결합판매 매출액 평균 비중을 신규 지원대상 방송사에도 적용시키는 방식이다. 해당 안에는 KOBACO가 대행하는 결합판매 지원대상 방송사 중 지역MBC를 제외한 중소방송사와 유사한 비중으로 결합판매 지원을 받는 것이 형평성 차원에서 타당하다는 논리가 가정으로 전제되어 있다. 마찬가지로 해당 안의 구체적 산식은 아래에 기술되어 있다.

신규 지원대상 방송사의 '18-'22년 평균매출액(281백만 원) × KOBACO 대행 중소방송사의 2018~2022년 결합판매 평균 비율(55.7%) = 2023년 결합 지원액(157백만 원)

55) EBS, 경인방송, YTN라디오, TBS, 부산영어방송, 광주영어방송, CBS, BBS, CPBC, FEBC, WBS

〈표 5-9〉 산식 적용 지원 규모

(단위: 백만 원)

구분	'18-'22년 평균매출액 (a)	'18-'22년 결합지원평균 (b)	2023년 결합 지원액 (c=a×b)	지원비율 환산*
신규 지원대상 방송사	281	55.7(%)	157	0.0220(%)

* 지원비율 : $\frac{2023년\ 결합지원액\ (157\text{백만원})}{\text{코바코의 5년 평균 방송광고매출액}\ (711,764\text{백만원})}$

해당 산식이 갖는 장점은 첫째, 신규 지원대상 방송사가 방통위-한국DMB행정소송에서 주장한 바와 같이 신규 지원대상 방송사를 중소방송사로 보고 중소방송사의 평균 지원 비율을 적용함으로써 신규 지원대상 방송사의 주장 반영 및 불만을 최소화시킬 수 있다. 또한 산식이 단순하고 간명하게 지원규모(지원비율)를 도출할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 해당 산식이 갖는 단점으로는 첫째, 지원대상 중소방송사업자 11개의 단순 평균값을 적용함에 따라 방송사업자별 특성이 반영되지 못한다는 점이 있다(예컨대 지원 대상 TV방송사(EBS)와 라디오 방송사, 또는 일반 방송사와 종교방송사 간의 차이나 특성이 구분되지 못한다). 둘째로 신규 지원대상 방송사의 특수성이나 광고판매 특성이 반영되지 못하고 타 지원대상 중소방송사와 동일하게 간주됨으로써 상대적 이익 또는 불이익이 발생할 수 있다.⁵⁶⁾ 셋째, 5년(2018년~2022년) 평균 적용시 최근 광고매체로서의 경쟁력이나 광고매출이 급락하고 있는 지상파DMB의 추세가 과소하게 반영되어 오히려 상대적 이익이 발생할 수 있다는 단점이 있다.⁵⁷⁾

56) 한국DMB의 광고판매 실적이나 매체 경쟁력은 타 지원대상 방송사업자에 비해 유의하게 낮은 상황이다.

57) 전술한 바와 같이 신규 지원대상 방송사에 대한 결합판매 지원은 결국 타 중소방송사의 지원규모를 축소시키므로 필연적으로 타 방송사업자들의 문제 제기가 예상된다.

5) 신규 지원대상 방송사를 한국 DMB와 YTN DMB 2개 사로 확대하는 경우 (각 안의 방식 확대 적용)

위의 1안부터 3안까지의 신규 지원대상 방송사 지원 산식을 기준으로 행정소송의 청구인인 한국DMB 외에 다른 지상파 DMB 사업자인 YTN DMB까지 지원대상을 확대하는 경우에는 다음과 같은 방안을 고려해 볼 수 있다.⁵⁸⁾

우선 위의 1안을 기준으로 한국DMB 외에 YTN DMB를 지원대상에 포함시키는 경우, 동일하게 YTN DMB의 5년간 자체광고판매 실적에 결합판매 지원 전체 사업자(지원대상 지역·중소방송사업자)의 5년 결합판매 평균 비율(43.0%)을 적용하여 2023년 결합판매 지원 비율을 산정하는 것이다. 이 경우 YTN DMB는 약 4억 3천 8백만 원 가량의 결합판매 지원규모가 산정된다. 한편, 키스테이션에 대한 결합판매 부담 및 타 방송사의 결합판매 지원규모 감소 등의 부정적 영향을 고려하여 YTN DMB에게도 한국DMB와 동일한 지원비율을 설정하는 경우 YTN DMB는 한국DMB와 동일한 1억 2천1백만 원의 지원규모가 산정된다. 따라서 만약 YTN DMB까지 결합판매 지원 대상을 확대하는 경우 한국DMB 단독으로 지원하는 것보다 2배(242백만 원)에서 약 4.6배(559백만 원)까지 지원규모가 증가한다.

<표 5-10> 1안 기준 신규 지원대상 확대 시 결합판매 지원액 및 지원 비율

(단위: 백만 원)

구분		'18-'22년 평균매출액 (a)	'18-'22년 결합지원평균 (b)	2023년 결합 지원액 (c=a×b)	지원비율 환산*
1-1안	한국DMB	281	43.00(%)	121	0.0170(%)
	YTNDMB	1,018	43.00(%)	438	0.0615(%)
1-2안	한국DMB	281	43.00(%)	121	0.0170(%)
	YTNDMB				

58) 동일한 산식을 기준으로 각사의 광고매출 실적을 기준으로 별도의 지원규모를 산정하는 방안(1안)과 지원대상 확대에 따라 타 방송사에 미치는 영향(지원규모 축소, 키스테이션의 부담 증가)을 고려하여 양사에 대한 지원규모 중 적은 규모를 기준으로 지원하는 방안(2안)을 고려할 수 있다.

해당 안의 장점은 행정소송 당사자였던 한국DMB를 기준으로 광고평균매출액을 산정하여, 기존 지원 사업자에 미치는 피해를 줄이는 효과가 있는 반면, 지상파 DMB 사업자간 매출 규모에 차이가 있음에도 불구하고 지원규모나 비율을 동일하게 적용하는 문제가 단점으로 존재한다.

둘째로, 위의 2안을 기준으로 YTN DMB까지 지원대상을 확대하는 경우이다. 이 역시 마찬가지로 2안의 산식을 기준으로 하되, YTN DMB의 방송광고 매출액을 적용하여 별도로 지원규모를 산정하는 경우(2-1안)와 키스레이션 및 타 방송사의 어려움을 고려하여 한국DMB와 동일하게 지원규모를 산정하는 경우(2-2안)으로 구분해 볼 수 있다. 이 방식을 적용하게 되면 한국DMB는 1억 2천1백만 원, YTN DMB는 4억 3천8백만 원의 결합판매 지원규모가 산정되고, 한편, YTN DMB를 한국DMB와 동일한 규모로 산정하게 되면 위의 1-2안과 동일하게 양사 모두 1억 2천1백만 원의 지원규모가 산정된다.

해당 방안의 경우에도 1-1안이나 1-2안과 마찬가지로 장점 및 단점이 존재하는데, 결국 YTN DMB의 매출 규모가 한국DMB의 매출 규모와 상이함에도 지원규모를 동일하게 적용할지의 문제는 정책 재량의 영역이라고 할 수 있다.

<표 5-11> 2안 기준 신규 지원대상 확대 시 결합판매 지원액 및 지원 비율

(단위: 백만 원)

구분		2022년			2023년		
		결합판매 지원 대상 사업자 평균 매출액 (a)	신규 지원대상 방송사 5년 평균 매출액 (b)	신규 지원대상 방송사 5년 평균 매출 점유비 (c=b/a)	2022년 전체 결합판매 광고비 (d)	결합판매 지원 규모 (e=d×c)	비율 환산*
2-1 안	한국DMB	293,916	281	0.0956%	126,391	121	0.0170%
	YTNDMB		1,018	0.3462%		438	0.0615%
2-2 안	한국DMB	293,916	281	0.0956%	126,391	121	0.0170%
	YTNDMB						

셋째, 위의 3안(KOBACO가 대행하는 중소방송사의 5년(2018~2022) 평균 결합판매 지원 비율(55.7%)을 신규 지원대상 방송사의 5년(2018~2022) 평균 매출액에 적용하는 방안)을 기준으로 YTN DMB를 지원대상에 포함시켰을 때의 산정방식으로 기본 논리는 위의 1-1안부터 2-2안까지와 동일하다.

<표 5-12> 3안 기준 신규 지원대상 확대 시 결합판매 지원액 및 지원 비율

(단위: 백만 원)

구분		'18-'22년 평균매출액(a)	'18-'22년 결합지원평균(b)	2023년 결합 지원액(c=a×b)	지원비율 환산*
3-1안	한국 DMB	281	55.70(%)	157	0.0220(%)
	YTN DMB	1,018	55.70(%)	567	0.0796(%)
3-2안	한국 DMB	281	55.70(%)	157	0.0220(%)
	YTN DMB				

해당 안의 장점은 신규지원 사업자의 불만을 최소화하면서, 기존 지원 대상 사업자에 미치는 피해를 줄이는 효과가 있다는 것이고, 반대로 지상파 DMB 사업자 간 매출 차이를 반영하지 못하고, 전체 사업자의 결합판매 지원 평균을 적용한 것보다 기존 지원 대상 사업자에 미치는 피해는 상대적으로 커진다는 단점이 존재한다.

2. 개정안

현행 고시의 제5조제1항에 단서조항을 추가하는 방식의 개정 검토가 가능하다. 현행 고시 제5조제1항이 지원대상사업자별 결합판매 지원규모 및 산식을 규정하고 있으므로, 해당 조항을 중심으로 개정하면 된다. 한국DMB의 경우 직전 회계연도 5년간의 결합판매 매출액이 존재하지 않으므로, 단서조항을 통해 결합판매 매출액이 존재하지 않는 사업자에 대한 산식을 별도로 규정하도록 한다. (단서조항이 부적절한 경우 별도의 항을 신설하는 방안도 가능)

- 조문 예시 : ①법 제20조 제3항 제2호에 따른 지원대상사업자별 결합판매 최소 지원규모는 각 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간 결합판매 매출액을 결합판매 사업자가 대행하는 방송사업자들의 직전 회계연도 5년간 총 지상파방송광고 매출액으로 나눈 비율로 산정한다. 단, 지원대상사업자의 결합판매 매출액이 존재하지 아니하는 경우에는 [1안, 2안 또는 3안의 산식]에 따라 산정한다.
- 1안의 경우 : 단, 지원대상사업자의 결합판매 매출액이 존재하지 아니하는 경우에는 전체 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간의 평균 결합판매 매출액을 전체 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액으로 나눈 값에 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액을 곱하여 산정한다.
- 2안의 경우 : 단, 지원대상사업자의 결합판매 매출액이 존재하지 아니하는 경우에는 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액을 전체 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액으로 나눈 값에 전체 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간의 결합판매 매출액을 곱하여 산정한다.
- 3안의 경우 : 단, 지원대상사업자의 결합판매 매출액이 존재하지 아니하는 경우에는 지원대상 사업자의 광고판매를 대행하는 결합판매사업자가 지원하는 중소방송사의 직전 회계연도 5년간의 평균 결합판매 매출액을 해당 결합판매사업자가 지원하는 전체 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액으로 나눈 값에 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액을 곱하여 산정한다.

<신구조문 대비표 (1안)>

현 행	개정안
제5조(지원대상사업자별 결합판매 지원규모 등) ① 법 제20조제3항제2호에 따른 지원대상사업자별 결합판매 최소 지원규모는 각 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간 결합판매 매출액을 결합판매사업자가 대행하는 방송사업자들의 직전 회계연도 5년간 총 지상파방송광고 매출액으로 나눈 비율로 산정한다.	제5조----- ----- ----- ----- ----- ----- ----. 단, 지원대상사업자의 결합판매 매출액이 존재하지 아니하는 경우에는 전체 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간의 평균 결합판매 매출액을 전체 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액으로 나눈 값에 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액을 곱하여 산정한다.

<신구조문 대비표 (2안)>

현 행	개정안
제5조(지원대상사업자별 결합판매 지원규모 등) ① 법 제20조제3항제2호에 따른 지원대상사업자별 결합판매 최소 지원규모는 각 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간 결합판매 매출액을 결합판매사업자가 대행하는 방송사업자들의 직전 회계연도 5년간 총 지상파방송광고 매출액으로 나눈 비율로 산정한다.	제5조(지원대상사업자별 결합판매 지원규모 등) ① 법 제20조제3항제2호에 따른 지원대상사업자별 결합판매 최소 지원규모는 각 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간 결합판매 매출액을 결합판매사업자가 대행하는 방송사업자들의 직전 회계연도 5년간 총 지상파방송광고 매출액으로 나눈 비율로 산정한다. 단, 지원대상사업자의 결합판매 매출액이 존재하지 아니하는 경우에는 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액을 전체 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액으로 나눈 값에 전체 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간의 결합판매 매출액을 곱하여 산정한다.

< 신구조문 대비표 (3안) >

현 행	개정안
제5조(지원대상사업자별 결합판매 지원규모 등) ① 법 제20조제3항제2호에 따른 지원대상사업자별 결합판매 최소 지원규모는 각 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간 결합판매 매출액을 결합판매사업자가 대행하는 방송사업자들의 직전 회계연도 5년간 총 지상파방송광고 매출액으로 나눈 비율로 산정한다.	제5조 ----- ----- ----- ----- ----- 단, 지원대상사업자의 결합판매 매출액이 존재하지 아니하는 경우에는 지원대상사업자의 광고판매를 대행하는 결합판매사업자가 지원하는 중소방송사의 직전 회계연도 5년간의 평균 결합판매 매출액을 해당 결합판매사업자가 지원하는 전체 지원대상사업자들의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액으로 나눈 값에 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간의 평균 지상파방송광고 매출액을 곱하여 산정한다.

실제 고시 개정은 1안에 준하여 이루어졌다.

〈신·구조문대비표 (실제 고시 개정)〉

현	행	개 정 안
제5조(지원대상사업자별 결합판매 지원규모 등) ① 법 제20조제3항제2호에 따른 지원대상사업자별 결합판매 최소 지원규모는 각 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간 결합판매 매출액을 결합판매사업자가 대행하는 방송사업자들의 직전 회계연도 5년간 총 지상파방송광고 매출액으로 나눈 비율로 산정한 다. <단서 신설>		제5조(지원대상사업자별 결합판매 지원규모 등)① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- . 다만, 지원대상사업자 변동 등의 사유로 지원대상사업자별 결합판매 지원

<신 설>

② (생 략)

③ 제1항 및 제2항에 따른 지원규모 산정시 결합판매사업자가 대행하는 방송사업자들, 지원규모의 비율 단위 등에 대해서는 제4조 제2항부터 제5항까지를 준용한다.

④ 결합판매사업자별 지원대상사업자 및 제1항부터 제3항까지의 산정기준에 따라 산출된 결합판매 최소 지원규모는 [별표 2]와 같다.

제9조(결합판매 이행 점검 등) ① (생략)

② 결합판매사업자는 해당연도 광고매출총액의 미확정 등의 사유로 해당연도 결합판매 지원의무를 이행하지 못한 경우에는 광고매출총액이 확정된 후 3개월 이내에 이를 이행하고 해당 실적을 작성하여 방송통신위원회에 제출하여야 한다.

규모의 합계가 제4조제1항에 따른 결합판매사업자별 결합판매된 평균비율을 초과하는 경우 본문에 따라 산정된 기존 지원대상사업자별 비율에 조정률을 곱하여 산정한다.

② 제1항 단서에 따른 조정률은 제4조제1항에 따른 결합판매사업자별 결합판매된 평균비율에서 신규 지원대상사업자의 지원비율을 제외한 비율을 결합판매사업자별 결합판매된 평균비율로 나눈 비율로 산정한다.

③ (현행 제2항과 같음)

④ 제1항부터 제3항-----

⑤ -----
----- 제4항 -----

제9조(결합판매 이행 점검 등) ①

(현행과 같음)

② -----

----- . 다만, 결합판매사업자가 지원대상사업자 변동의 사유로 해당 사업자의 결합판매 최소 이행규모를 이행하지 못한 경우에는 변동이 발생한 회계연도가 종료된 후 8개월 이내에 이를 이행하고 해당 실적을 작성하여 방송통신위원회에 제출하여야 한다

제6장 결론

디지털 미디어의 성장 등 급변하는 시장 환경 속에서 지상파를 비롯한 다수의 방송사업자들은 장기적인 광고 감소로 재원 확보에 어려움을 겪고 있다. 특히 지상파 DMB 서비스는 스마트폰에 더 이상 탑재되지 않고 있으며 통신사와 Netflix, Youtube 등의 OTT 서비스의 이용자 확대에 따라 경쟁력을 상실하고 있다. 이에 한국 DMB 등은 방송광고 결합판매 지원을 통해 경영난을 해소하고자 시도하고 있다.

방송광고 결합판매 제도에 대해 폐지를 주장하는 측과 지속적인 유지를 원하는 측의 주장이 팽팽하게 맞선 가운데 이 제도의 신규 지원 대상이 되고자 하는 중소 방송사들이 있다. 이들에 대해서는 폐지를 원하는 측과 지속적인 유지를 원하는 측이 대체로 반대하는 상황이다. 델파이 조사에서도 방송광고 결합판매 지원을 희망하는 DMB 사업자들을 제외하고는 전반적으로 지원에 부정적인 입장이었다. 하지만 한국 DMB 등이 행정소송 판결에 따라 방송광고 결합판매 제도의 지원을 요구하고 이에 고시 개정안을 마련하게 되었다.

현재까지 결합판매 지원을 하고 있는 37개사 외에 미디어법 제정 당시의 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자 중 현재 결합판매 지원고시에서 제외되고 있는 '한국DMB'와 'YTN DMB' 2개사를 추가 지원할지 결정할 필요가 있다.

2023년 지원대상 사업자로 38개사(기존 37개사 + 한국DMB)를 지원하는 안은 행정소송 판결을 반영할 필요가 있고 재정적 어려움을 겪고 있는 '한국DMB' 1개사를 지원대상 사업자로 추가하는 것이다. 'YTNDMB'는 △광고매출규모가 상대적으로 크므로 지원대상으로 포함할 경우 기존 사업자의 반발이 예상되고 △결합판매에 의존하지 않아도 자체광고 매출 규모가 유지되고 있는 점 등을 종합적으로 고려하여 지원대상 사업자로 포함하지 않는 것을 우선적으로 생각해 볼 수 있다.

반면에 YTN DMB를 포함한 39개사(기존 37개사 + 한국DMB + YTN DMB)를 지원하는 안은 사업자의 서비스와 지위 및 이 사건 처분 고시에 대하여 불복하면서 행정심판을 함께 청구하였던 사정 등을 살펴 비록 행정소송을 제기하지 않았지만 동종 사업자로서의 서비스의 성격 등을 고려하여 '한국DMB'와 'YTN DMB' 모두를 지원대상 사업자로 추가하는 것이다.

신규 사업자 결합판매 지원 미디어렐사는 DMB 사업자의 개국 때부터 현재까지 해당 사업자의 방송광고 판매를 대행하고 있는 점과 과거(2007~2009년) 사실상 결합판매 형태의 지원을 한 사실이 있는 점 등을 종합적으로 고려할 때 한국방송광고진흥공사(KOBACO)가 맡는 것이 바람직하다.

‘한국DMB’에 대해서만 적용하는 경우 아래 지원 산식 중 YTN DMB 관련 사항은 제외하고 전체 사업자의 5년 결합판매 평균 비율(43.0%) 적용과 코바코 대행 중소방송사 결합판매 평균 비율(55.70%) 적용 방안을 고려할 수 있다.

평균매출액 대비 전체 사업자의 결합판매 비율 적용시 산정방식 지난 5년간(‘18~’22년) 결합판매 실적이 없는 DMB 사업자에 대해, 5년간 자체광고판매 실적 대비 결합판매 지원 전체 사업자의 5년 결합판매 평균 비율(43.0%)을 적용하여 ’23년 결합판매 지원 비율 산정하였다. 이 방식의 장점은 전체 사업자의 평균 결합판매 비율을 적용하므로 특혜 또는 차별 등 불필요한 논란 소지를 최소화할 수 있다. 반면, 단점은 TV·라디오 등 다른 매체에 비해 광고영향력이 급감하고 있는 DMB 매체 특성을 반영하지 못할 우려가 있다. YTN DMB 지원시 소송 당사자인 한국DMB 보다 YTNDMB의 지원규모가 커질 우려가 있다.

한국DMB 평균매출액을 전체 DMB 사업자에 적용시 산정방식은 5년간(‘18~’22년) 한국DMB 기준 자체광고판매 실적 대비 결합판매 지원 전체 사업자의 5년 결합판매 평균 비율(43.0%)을 적용하여 ’23년 결합판매 지원 비율을 산정할 수 있다. 이 방식의 장점으로 행정소송 당사자였던 한국DMB를 기준으로 광고평균매출액을 산정하여, 기존 지원 사업자에 미치는 피해를 줄이는 효과가 있다. YTN DMB는 행정소송 청구인도 아니면서 사실상의 어부지리를 얻는다는 부작용과 양 사의 매출액 기반으로 할 경우 경영여건이 어려운 한국DMB에 비해 YTN DMB가 더욱 많은 지원을 받는 것은 결합판매 지원 제도에 반할 수 있다는 문제점도 일부 해소할 수 있다. 반면에 DMB사업자간 매출 규모에 차이가 있음에도 불구하고 지원규모나 비율을 동일하게 적용하는 문제가 생길 수 있다.

KOBACO 대행 중소방송사 결합판매 비율 적용시 산정방식은 5년간(‘18~’22) DMB사업자별 자체광고판매 실적 대비 KOBACO가 대행하는 중소방송사의 5년 평균 결합판매 지원 비율(55.7%)을 신규지원 사업자의 5년 평균 매출액에 적용하여 2023년 결합판매 지원 금액을 산정할 수 있다.

이 방식의 장점은 신규지원 사업자가 네트워크 광고매출배분(전과료)이 없는 중소방송

사에 해당하므로, 중소방송사의 평균 지원비율을 적용하여 신규지원 사업자의 불만을 최소화하는 것이다. 반면에 전체 사업자의 결합판매 지원 평균을 적용한 것보다 지원규모가 증가함에 따라 기존 지원 대상 사업자에 미치는 피해는 상대적으로 커진다.

한국DMB 평균매출액을 전체 DMB 사업자에 적용시 산정방식은 5년간('18-'22년) 한국 DMB 기준 자체광고판매 실적 대비 KOBACO가 대행하는 중소방송사의 5년 평균 결합판매 지원 비율(55.7%)을 적용하여 2023년 결합판매 지원 금액 산정하는 것이다. 이 방식의 장점으로 신규지원 사업자의 불만을 최소화하면서, 기존 지원 대상 사업자에 미치는 피해를 줄이는 효과가 있다. 반면에 DMB 사업자 간 매출 차이를 반영하지 못하고, 전체 사업자의 결합판매 지원 평균을 적용한 것보다 기존 지원 대상 사업자에 미치는 피해는 상대적으로 커진다.

델파이 조사와 행정소송 판결 등을 종합적으로 검토해 볼 때, 방송광고 결합판매는 취약매체에 대한 최소한의 지원을 원칙으로 하고 DMB 사업자를 지원할 경우 사업자의 자구 노력도 병행되어야 할 것이다.

본 보고서에서는 방송광고 결합판매 고시 개정안 마련과 함께 방송광고 결합판매와 관련 심층적인 연구를 위해 결합판매 지원 성과에 대한 해외사례 검토, 경제학적 분석과 델파이 조사 등 다양한 분석을 시도하였다.

해외에 우리나라와 유사한 방송광고 결합판매 제도를 운영하는 사례로는 독일 라디오 방송 사례, 덴마크 TV2의 지역 8개 공영방송사 송출에 대한 교차보조 사례, 네덜란드 방송광고재단 Ster의 결합판매 사례들을 찾아볼 수 있다. 프랑스의 경우도 지역방송에 대한 지자체 지원, 코로나 시기 방송사 지원 사례 등을 통해 취약매체에 대한 지원이 이루어지고 있다.

경제학적 분석을 위해 지역·중소방송사에 대한 결합판매 지원의 성과를 실증적으로 분석하였다. 2016 ~ 2021년의 결합판매 실적 자료와 결합판매 지원을 받는 지역·중소방송사의 다양한 성과지표인 경영실적 자료를 수집하여 패널 자료를 확보하였다.

우선 경영실적 자료와 결합판매 또는 비결합판매와의 상관관계를 분석하여 세 가지의 시사점을 발굴하였다. 첫째, 결합판매는 방송사업 매출, 방송프로그램 제공매출, 기타 방송사업매출, 기타사업매출 등 경영실적과 강한 정의 상관관계를 보였다. 그러므로 방송광고 시장이 축소되는 상황에서 결합판매의 감소가 지역·중소방송사의 경영전반을 어렵게 만

드는 요소로 작용할 가능성이 있다. 둘째, 비결합판매 매출액이 결합판매 대비 작기 때문에 결합판매에 비해 지역·중소방송사의 경영에 미치는 영향이 낮은 것으로 나타났다. 셋째, 결합 또는 비결합판매 공히 인건비와의 상관관계가 낮게 나타나, 광고매출이 줄어드는 시기에 방송사업자의 경영에 어려움을 초래하는 요인이 될 것으로 예상된다.

한편, 방송사업자에게 특히 중요한 실적으로 평가되는 방송프로그램 제작비, 방송프로그램판매매출, 영업손익 등 3개의 변수들에 대해서는 결합판매의 영향을 구체적으로 확인하기 위해 이들을 종속변수로 갖는 회귀모형 3개를 만들고, 패널 회귀분석을 수행하였다. LM 테스트와 Hausman 테스트를 통해 확률효과 모형이 적합함을 확인하였다. 세 모형 모두 확률효과 모형으로 분석한 결과, 결합판매 매출액이 유의수준 1% ~ 5%에서 유의한 영향을 미치는 것을 확인하였다. 결합판매가 방송 프로그램 제작비에 대해 정(+)의 영향을 미침을 확인하였고, 이를 통해 결합판매 지원정책이 애초의 목적을 달성하고 있음을 확인하였다. 그러나 방송광고 시장이 위축되는 상황에서는 결합판매의 축소가 방송 제작재원을 줄여서 방송의 공적인 역할을 제한할 것으로 예상할 수 있다.

한편, 방송프로그램판매 매출에 대해 결합판매가 유의한 부(-)의 영향을 미친 것으로 나타났다는데, 지역·중소방송사들이 방송광고 시장의 위축에 대응하여 방송 프로그램의 2차 유통을 활성화하기 위해 노력하는 것으로 해석할 수 있다.

결합판매가 중소방송사의 영업손익에 대해서도 부(-)의 영향을 미침을 확인할 수 있었는데, 결합판매가 줄어들수록 지역·중소방송사들이 영업손실을 줄이거나 영업이익을 늘리기 위해 노력하는 것으로 해석할 수 있다.

텔파이 조사결과를 살펴보면 전문가들은 디지털 미디어 환경으로 인한 방송산업의 변화와 미디어 플랫폼 간 비대칭 규제가 방송 광고의 주요 이슈임을 강조하고 있다. 전문가들은 다양한 개선방안을 제시하고 있으며 이러한 개선방안은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 결합판매제도에 따른 지원은 제도의 기본 취지에 맞게 공익성을 중시하되, 지원 대상의 자생력 증대를 위해 매체 영향력도 함께 고려되어야 한다. 결합판매제도는 사회의 공익을 실현하고 지역의 다양성을 보장하기 위해 마련된 공공적 성격의 제도로서, 이 같은 방송의 '공익성'을 평가하기 위해 방송사업 권역 내에서의 공적 역할 수행 정도, 자체 제작 규모 및 투입 비용, 제작 프로그램의 지역성 및 완성도 등을 지수화하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 그러나 공익성에 따른 일괄적인 지원은 지원 대상 기업의 도덕적 해이를

유발할 수 있으므로, 지역방송사의 자생력 증진을 도모하기 위해 프로그램의 시청취율에 따른 인센티브 지급 등의 보완책도 함께 병행되어야 할 것이다.

둘째, 결합지원 대상별 구체적인 지원 규모 산정 시 방송사의 자구 노력을 고려하고, 신규 사업자 지원을 위해 기존 비율이 일부 재조정되어야 한다. 현재의 지원 기준은 사업자 추가 유입을 비롯한 방송 시장 환경의 급격한 변화를 반영하지 못하고 있으나, 이 같은 점을 이유로 새로운 기준과 비율을 도입할 경우 현실적인 합의 도출이 어렵기 때문에 기존의 비율을 일부 재조정하는 식의 적절한 수정이 이루어져야 할 것이다. 특히 기존 지원 대상 사업자들 사이에는 신규사업자가 추가될 경우 지원 규모가 축소될 것이라는 우려가 존재하기 때문에 이에 대한 적절한 합의가 선행될 필요가 있다.

셋째, DMB에 대한 지원은 시장 침체 등 기존 사업자들의 우려를 야기하고 있어 추가 지원을 위해서는 시장 참여자 간의 충분한 합의가 이루어져야 할 것이다. 지상파 방송 광고 환경이 악화되고 있는 현 상황에서 DMB가 지원 대상에 추가될 경우 시장 전체의 위기가 더욱 가속화될 것이라는 우려의 목소리가 높았다. 더불어 DMB에 대한 추가 지원은 불필요하며, 현재 한국DMB가 받는 지원 규모 또한 매체가 지닌 시장성과 광고 효율성을 고려할 때 과도하다는 입장을 보였다. 만일 지원 대상에 포함되더라도, 소급 지원은 불필요하며 최소한의 한도를 위해 방송광고 외의 재원 구조는 지원 대상에서 제외되어야 한다는 등 보수적인 태도를 보이고 있어, DMB에 대한 지원이 시행될 경우 시장 분열과 논란이 야기될 수 있음을 시사하였다.

넷째, 현행 결합판매제도를 개선하기 위해서는 별도의 제도적, 정책적 대안이 마련되어야 한다. 광고주의 부담으로 인한 지상파 기피와 시장 자율성 왜곡은 가장 큰 문제점으로 지적되고 있으며, 이를 개선하기 위해 방발 기금 등의 공적기금을 통한 지원, 지역·중소방송 재원근거법안과 같은 유관 법률의 제정 등이 고려되어야 한다. 한편, 지원 방안의 실효성 차원에서 지역·중소방송을 위해 별도의 기금이나 제도를 마련하는 것은 오랜 사회적 논의와 시간이 필요할 수 있기 때문에, 좀 더 현실적인 방안으로 정부 광고의 지역 우선 배려, 지자체 프로그램 제작비 지원, 지자체와 방송사 간 직접 계약, 한국언론진흥재단 광고 수수료 인하 등이 고려될 수 있다.

다섯째, 방송 광고에 대한 차별적인 규제는 현재의 방송 시장과 기업별 상황을 고려하여 적용되어야 한다. 지상파 방송광고는 과거와 달리 시장에서의 과점적 지위를 잃은 상황으

로, 유료 방송 광고 대비 강한 규제를 적용하는 것은 현 상황에 맞지 않는 부당한 조치가 될 수 있다. 지역·중소방송의 경우, 일반적으로 지상파 방송보다 경쟁력이 떨어지고 경영 위기가 심각한 경우가 많기 때문에 별도의 지원을 위해 차별적으로 일부 금지 광고 품목을 허용하거나 타이틀스폰서 및 라이브리드 허가 등의 규제 완화가 고려될 수 있다. 공영 방송의 경우, 수신료라는 공공적 성격의 수익원이 별도로 존재한다는 점을 고려하여 방송의 공공성을 유지하기 위한 차별적 규제가 적용될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 과학기술정보통신부·한국방송광고진흥공사 (2022), 2022 방송통신광고비 조사.
- 그레이엄 머독, 김영옥, 서명준, 이진로, 임동욱, 최은경 (2022), 『디지털 시대의 커뮤니케이션 정치경제학』, 서울: 컬처룩.
- 김동준(2022), 차기 정부의 미디어 조직의 방송 공적 가치 확대를 위한 정책방안, 한국언론학회·제주언론학회 공동 주최 특별세미나 발제문, 2022. 2. 8.
- 김상훈·이시훈 (2003), 국내 미디어렙 제도에 대한 전문가 의견조사 연구. 『한국언론학보』, 47(5), 338-362.
- 민인식·최필선 (2019), 『패널데이터 분석』, 2판, (주)지필미디어.
- 박군성 (2019), 『행정법강의』 제16판, 박영사.
- 박찬표 (2004), 『주요국의 미디어렙 제도연구』, 서울: 한국방송광고공사.
- 방송통신위원회 (2022a), 지역 중소방송 활성화를 위한 방송광고 지원체계, 지원방식 방안 등 입법안 연구, 서울: 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2022b), 2022년도 방송시장 경쟁상황 평가.
- 방송통신위원회 (2023a), 2022 방송매체 이용행태 조사.
- 방송통신위원회 (2023b), 2024년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(III-1).
- 방송통신위원회. 각 연도 『방송사업자 재산상황 공표집』.
- 방송통신위원회. 각 연도 『방송산업 실태조사 보고서』.
- 이시훈 (2022), 크로스 미디어렙 규제현황 개선방안. 『한국광고학회 세미나 발제문』 (2022년 10월 14일).
- 정하중·김광수 (2022), 『행정법개론』 제16판, 박영사.
- 조희정 (2012), 위성 DMB 서비스 종료와 뉴미디어 정책의 과제. 『이슈와 논점』, 제503호 통계청, 소비자 물가조사(<https://kosis.kr/>).
- 한국방송협회 (2022), 『방송통신 분야 규제개혁 과제 발굴 관련 검토 의견』.

한국은행 (2023.7.16.), 『국민계정 2022』 .

한국은행 (<https://ecos.bok.or.kr/#/SearchStat>).

한국전파진흥협회 (2021), 방송시장 환경변화에 따른 방송광고 판매제도 개편방향 연구,
방통융합정책연구 KCC-2021-27, 방송통신위원회, 2021. 12.

홍정선 (2010), 『행정법특강』 제9판, 박영사.

해외 문헌

ARD Media (2013). Basis Daten 2012. Frankfurt a.M.

ARD Media (2022). Basis Daten 2021. Frankfurt a.M.

ARD Media (2023). Basis Daten 2022. Frankfurt a.M.

Baltagi, B. (1995). "Econometric analysis of panel data." New York: John Wiley & Sons.
Inc.

BUMP(2023). LE MARCHÉ PUBLICITAIRE 2022 ET PREVISIONS :Une croissance
maintenue.

Business Research Company(2023). Media Global Market Opportunities and Strategies to
2031.

Commissariaat voor de Media (2023). Mediamonitor 2022. Hilversum.

CSA(2021). Guide des chaînes numériques.

CSA(2021). Rapport annuel 2020.

Décret no 2020-1835 du 10 avril 2020 portant création d'un dispositif de soutien à la
diffusion hertzienne terrestre de services de télévision à vocation locale et de
radio affectés par la propagation de l'épidémie de covid-19.

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043345000>

Kalpokas, I. and Kalpokiene, J. (2023). Regulating the Metaverse: a Critical Assessment.
Abingdon, Oxon: Routledge.

Krugman, P. and Wells, R. (2021). Economics. New York: Worth Pub.

Kultur Ministeriet (2019). Mediaaftale for 2019 - 2023. København.

- Kultur Ministeriet (2021). Annonceomsætning 2020. København.
- Kultur Ministeriet (2021). Omsætning og beskæftigelse 2021 - I danske medievirksomheder. København.
- Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.
- Mankiw, N., Taylor, M. and Ashwin A, (2016). Business Economics. Andover, Hampshire: Cengage Learning.
- Medienævnet (2014ff). Aarsrapport. København.
- Möbus, P. & Heffler, M. (2023). Werbemarkt 2022 im Multi-Krisenmodus. Media Perspektiven 2023(13).
- Mooij, A. (2024). Regulating the Metaverse Economy. Cham: Springer.
- Nockleby, J. et al. (2013), The Journalist's Guide to American Law, New York: Routledge.
- Pearson, M. (2024). The Communicator's Guide to Media Law and Ethics. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Radio og TV Nævnets (2022). Årsberetning 2021. København.
- Schilling, Joerg & Taeubrich, Rainer (1998). Niederlande. Muenchen : Beck.
- Stewart, D. (Ed.) (2023). Social Media and the Law. New York: Routledge.
- Stichting Etherreclame(Ster) (2020). Jaarverslaag 2021. Hilversum.
- Stichting Etherreclame(Ster) (2021). Jaarverslaag 2020. Hilversum.
- Stichting Etherreclame(Ster) (2022). Reclame mei en juni. Hilversum.
- Stichting Etherreclame(Ster) (2023). Jaarverslaag 2022. Hilversum.
- Stimuleringsfonds voor de Pers (2013ff). Jaarverslag. Rotterdam.
- TV Fyn (2023). TV Midtvest public-service-redegoerelse 2022. Odense: TV Fyn.
- TV Midtvest (2023). TV Midtvest public-service-redegoerelse 2022. Holstebro: TV Midtvest.
- Watt, G. (2023). The Making Sense of Politics, Media, and Law. Cambridge: Cambridge University Press.

웹사이트

<https://www.csa.fr/Informer/Toutes-les-actualites/Actualites/Le-ARCOM-et-l-Hadopi-deviennent-l-Arcom-ce-qu-il-faut-retenir>

<https://www.banquedesterritoires.fr/une-aide-exceptionnelle-pour-les-televvisions-et-radio-s-locales-touchees-par-la-crise-sanitaire>

<https://www.culture.gouv.fr/Presse/Communiqués-de-presse/Nouveau-dispositif-de-soutien-au-secteur-audiovisuel>

[별첨 1]

1. 개정이유

「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제20조 제3항에 따라 방송광고 판매대행자별 결합판매 평균비율과 지원대상 사업자별 결합판매 지원규모를 정하고자 함

2. 주요내용

- 가. 지원대상사업자 변동 등 발생 시 지원대상사업자별 지원규모에 대한 조정 기준 마련(안 제5조 제1항 단서 및 제2항 신설)
- 나. 지원대상사업자 변동 시 해당 사업자의 결합판매 지원의무 이행 유예 기간 확대(안 제9조 제2항 단서 신설)
- 다. 결합판매사업자별 결합판매된 평균비율 고시(별지 [별표1] 개정)
- 라. 결합판매사업자별 지원대상사업자 및 최소 지원규모 고시(별지 [별표2] 개정)
 - 한국디엠비(주)를 신규 지원대상사업자로 추가하고, 최소 지원규모는 부칙에 따라 별도로 산정
 - 한국방송광고진흥공사가 대행하는 지원대상사업자는 지원대상사업자 변동에 따른 조정률을 적용하여 지원규모를 조정

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「방송광고 판매대행 등에 관한 법률」 제20조
- 나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음
- 다. 합 의 : 해당기관 없음
- 라. 기 타 : 별첨

◎ 방송통신위원회고시 제2023 - 3호

「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제20조 제3항에 따라 방송광고 결합판매 지원고시 (방송통신위원회고시 제2022-15호, 2022.09.30.) 일부를 다음과 같이 개정하여 고시 합니다.

2023년 10월 25일
방송통신위원회위원장

「방송광고 결합판매 지원고시」 일부개정

방송광고 결합판매 지원고시 일부를 다음과 같이 개정한다.

제5조제1항에 단서를 다음과 같이 신설한다.

다만, 지원대상사업자 변동 등의 사유로 지원대상사업자별 결합판매 지원규모의 합계가 제4조제1항에 따른 결합판매사업자별 결합판매된 평균비율을 초과하는 경우 본문에 따라 산정된 변동 전 지원대상사업자별 비율에 조정률을 곱하여 산정한다.

제5조제2항부터 제4항까지를 각각 제3항부터 제5항까지로 하고, 같은 조에 제2항을 다음과 같이 신설하며, 같은 조 제4항(중전의 제3항) 중 “제1항 및 제2항”을 “제1항부터 제3항”으로 하고, 같은 조 제5항(중전의 제4항) 중 “제3항”을 “제4항”으로 한다.

② 제1항 단서에 따른 조정률은 제4조제1항에 따른 결합판매사업자별 결합판매된 평균비율에서 지원대상사업자 변동에 따라 추가된 지원비율을 제외한 비율을 결합판매사업자별 결합판매된 평균비율로 나눈 비율로 산정한다.

제9조제2항에 단서를 다음과 같이 신설한다.

다만, 결합판매사업자가 지원대상사업자 변동의 사유로 해당 사업자의 결합 판매 최소 이행규모를 이행하지 못한 경우에는 변동이 발생한 회계연도가 종료된 후 8개월 이내에 이를 이행하고 해당 실적을 작성하여 방송통신위원회에 제출하여야 한다.

결합판매사업자별 결합판매된 평균비율[별표1]과 결합판매사업자별 지원대상 및 결합판매 최소 지원규모[별표2]를 별지와 같이 한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 고시는 고시한 날부터 시행한다.

제2조(신규 지원대상사업자의 결합판매 지원에 대한 특례) ① 제5조제1항에도 불구하고 고시 당시 신규 지원대상사업자의 2023년도 결합판매 최소 지원 규모는 해당 사업자의 직전 회계연도 5년간 평균 지상파방송광고 매출액에 전체 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간 지상파방송광고 매출액 중 결합판매 매출액이 차지하는 비율을 곱하여 산출된 금액을 해당 결합판매사업자의 직전 회계연도 5년간 평균 지상파방송광고 매출액으로 나눈 비율로 산정한다.

② 제1항에 따라 산정된 지원대상사업자의 결합판매 최소 지원규모는 2023년부터 2027년까지 적용하되, 2028년부터는 제5조에 따라 산정한다.

신·구조문대비표

현 행	개 정 안
제5조(지원대상사업자별 결합판매 지원규모 등) ① 법 제20조제3항제2호에 따른 지원 대상사업자별 결합판매 최소 지원규모는 각 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간 결합판매 매출액을 결합판매사업자가 대행하는 방송사업자들의 직전 회계연도 5년간 총 지상파방송광고 매출액으로 나눈 비율로 산정한다. <단서 신설>	제5조(지원대상사업자별 결합판매 지원규모 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- . 다만, 지원대상사업자 변동 등의 사유로 지원대상사업자별 결합판매 지원 규모의 합계가 제4조제1항에 따른 결합판매사업자별 결합판매된 평균비율을 초과하는 경우 본문에 따라 산정된 변동 전 지원대상사업자별 비율에 조정률을 곱하여 산정한다.
<신 설>	② 제1항 단서에 따른 조정률은 제4조제1항에 따른 결합판매사업자별 결합판매된 평균비율에서 지원대상사업자 변동에 따라 추가된 지원비율을 제외한 비율을 결합판매사업자별 결합판매된 평균비율로 나눈 비율로 산정한다.
② (생 략)	③ (현행 제2항과 같음)
③ 제1항 및 제2항에 따른 지원규모 산정 시 결합판매사업자가 대행하는 방송사업자들, 지원규모의 비율 단위 등에 대해서는 제4조제2항부터 제5항까지를 준용한다.	④ 제1항부터 제3항----- ----- ----- -----

④ 결합판매사업자별 지원대상사업자 및 제1항부터 제3항까지의 산정기준에 따라 산출된 결합판매 최소 지원규모는 [별표 2]와 같다.

제9조(결합판매 이행 점검 등) ① (생략)

② 결합판매사업자는 해당연도 광고매출 총액의 미확정 등의 사유로 해당연도 결합판매 지원의무를 이행하지 못한 경우에는 광고매출총액이 확정된 후 3개월 이내에 이를 이행하고 해당 실적을 작성하여 방송통신위원회에 제출하여야 한다. <단서 신설>

⑤ -----
----- 제4항 -----

제9조(결합판매 이행 점검 등) ① (현행과 같음)

② -----

----- . 다만, 결합판매사업자가 지원대상사업자 변동의 사유로 해당 사업자의 결합판매 최소 이행규모를 이행하지 못한 경우에는 변동이 발생한 회계연도가 종료된 후 8개월 이내에 이를 이행하고 해당 실적을 작성하여 방송통신위원회에 제출하여야 한다.

(별지)

[별표1] 결합판매사업자별 결합판매된 평균비율

한국방송공사 및 (주)문화방송의 지상파방송광고의 판매를 대행하는 자 (한국방송광고진흥공사)	12.0461%
(주)SBS의 지상파방송광고의 판매를 대행하는 자 (주)에스비에스엠앤씨)	9.1362%

[별표2] 결합판매사업자별 지원대상 및 결합판매 최소 지원규모

1. 한국방송광고진흥공사(한국방송공사 및 (주)문화방송의 지상파방송광고의 판매를 대행하는 자)

구분	지원대상 사업자	5년 평균 비율(%)	조정률 (%)	결합판매 지원규모 (%)
네트워크 지역지상파 방송사업자	부산문화방송(주)	0.6172%	99.8589 %	0.6163%
	대구문화방송(주)	0.4534%		0.4528%
	광주문화방송(주)	0.3771%		0.3766%
	대전문화방송(주)	0.4141%		0.4135%
	전주문화방송(주)	0.3787%		0.3782%
	(주)엠비씨경남	0.6348%		0.6339%
	제주문화방송(주)	0.4506%		0.4500%
	울산문화방송(주)	0.3675%		0.3670%
	춘천문화방송(주)	0.3960%		0.3954%
	(주)엠비씨강원영동	0.7201%		0.7191%
	포항문화방송(주)	0.3235%		0.3230%
	여수문화방송(주)	0.2952%		0.2948%
	(주)엠비씨충북	0.8067%		0.8055%
	원주문화방송(주)	0.3354%		0.3349%
	안동문화방송(주)	0.3046%		0.3042%
	목포문화방송(주)	0.2938%		0.2934%
중소지상파 방송사업자	(재)CBS	1.7368%		1.7343%
	(재)불교방송	0.4862%		0.4855%
	(재)가톨릭평화방송	0.4267%		0.4261%
	(재)극동방송	0.1999%		0.1996%
	(재)원음방송	0.2259%		0.2256%

구분	지원대상 사업자	5년 평균 비율(%)	조정률 (%)	결합판매 지원규모 (%)
	(재)서울특별시미디어재단 티비에스	0.0535%		0.0534%
	(재)부산광역시 글로벌 도시재단	0.0067%		0.0067%
	(재)광주영어방송재단	0.0126%		0.0126%
	한국교육방송공사	1.4056%		1.4036%
	(주)경인방송	0.1583%		0.1581%
	(주)YTN 라디오	0.1652%		0.1650%
	한국디엠비(주)			0.0170%
	합계	12.0461%		12.0461%

2. (주)에스비에스엠앤씨(주)SBS의 지상파방송광고의 판매를 대행하는 자)

구분	지원대상 사업자	결합판매 지원규모(%)
네트 워크 지역 지상파 방송 사업자	(주)케이엔엔	1.1480%
	(주)티비씨	0.8941%
	(주)광주방송	0.7479%
	(주)대전방송	0.6241%
	(주)전주방송	0.4148%
	(주)울산방송	0.4166%
	(주)청주방송	0.4287%
	(주)지원방송	0.5655%
	(주)제주방송	0.4069%
중소 지상파 방송 사업자	오비에스경인티브이(주)	3.4895%
합계		9.1362%

[별첨 2]

아래 표는 분석을 위해 수집되어 실질화 또는 로그 변환을 거친 지역·중소방송사의 경영 관련 패널(Panel) 자료를 보여주고 있다.

<결합판매 대상 지역·중소방송사의 경영에 대한 패널자료>

(단위: 백만 원)

연도	사업자	결합판매	비결합	매출액	방송사업매출	방송프로그램제공매출	방송프로그램판매매출	기타방송사업매출	기타사업매출	방송프로그램제작비	인건비	영업손익	lnGDP (t실질)	TV
2016	1	22937	16668	279663	179037	5043	46411	63038	100626	187357	10570	-2086	21.3362	1
2017	1	23971	13267	263811	171727	5142	41219	64103	92084	198002	12611	-36738	21.3673	1
2018	1	20629	11816	258413	171329	4699	39746	70831	87084	197253	11670	-23735	21.3959	1
2019	1	17061	9724	249188	165542	4413	36656	74990	83646	184414	9819	-12692	21.4181	1
2020	1	13751	9011	313804	219015	4949	48797	119403	94788	217480	14124	5101	21.4110	1
2021	1	15868	10233	344521	250273	5293	41319	155209	94247	261832	11495	-7070	21.4557	1
2016	2	9094	7267	38538	31116	0	811	802	7422	20719	2381	838	21.3362	1
2017	2	6016	5826	30592	24917	0	587	1022	5674	17452	2604	-2043	21.3673	1
2018	2	3640	5203	26771	21067	0	679	1301	5705	18585	2342	-5419	21.3959	1
2019	2	3412	4266	25646	20225	0	990	1595	5422	18445	2079	-5817	21.4181	1
2020	2	2761	3950	21156	19243	0	643	1293	1913	15356	2098	-5936	21.4110	1
2021	2	2514	4485	22246	19742	0	735	1542	2503	14830	2320	-5522	21.4557	1
2016	3	5153	5395	37267	25327	0	392	975	11940	18207	1597	289	21.3362	1
2017	3	3826	4302	31224	22034	0	379	844	9191	16896	1532	-1985	21.3673	1
2018	3	2568	3854	28839	18520	0	392	588	10319	17430	1854	-6343	21.3959	1
2019	3	2459	3167	24561	16761	0	378	661	7800	17412	1793	-7699	21.4181	1
2020	3	2136	2930	20130	15700	0	336	203	4430	15742	1563	-7715	21.4110	1
2021	3	1875	3324	19380	15536	0	266	262	3844	15202	2451	-29636	21.4557	1
2016	4	5111	4456	24959	24896	0	661	1429	63	12141	2620	644	21.3362	1
2017	4	3865	3534	20442	20420	0	558	1091	22	10843	2107	-697	21.3673	1
2018	4	3300	3174	19589	19587	0	717	1627	2	12406	3414	-4682	21.3959	1
2019	4	3257	2610	18883	18882	0	722	1326	1	12062	2280	-3474	21.4181	1
2020	4	3265	2417	18342	18341	0	564	2057	1	12173	2477	-3933	21.4110	1
2021	4	3132	2739	19202	18520	0	525	1565	682	12382	2351	-2012	21.4557	1
2016	5	3955	4897	25720	25552	0	594	993	168	15035	1920	1070	21.3362	1
2017	5	2329	3880	23228	23065	0	396	1114	163	12355	1883	227	21.3673	1
2018	5	1260	3484	22747	22593	0	396	2079	154	13985	2008	-3408	21.3959	1
2019	5	1362	2867	23025	22538	0	361	2643	487	13964	2017	-2742	21.4181	1
2020	5	1746	2654	18931	18383	0	351	543	548	14404	2057	-4121	21.4110	1

연도	사업자	결합 판매	비결합	매출액	방송사업 매출	방송 프로그램 제공 매출	방송 프로그램 판매 매출	기타 방송사업 매출	기타 사업 매출	방송프로그램 제작비	인건비	영업손익	lnGDP (t실질)	TV
2021	5	1532	3008	21421	20990	0	333	705	431	12896	2086	-1075	21.4557	1
2016	6	2425	4420	21381	18459	0	408	587	2922	11137	1696	135	21.3362	1
2017	6	1490	3588	17669	14901	0	320	768	2767	9023	1364	-489	21.3673	1
2018	6	1097	3200	18539	14434	0	329	831	4104	10430	1423	-960	21.3959	1
2019	6	1291	2617	18393	15425	0	375	781	2968	10103	1511	-1585	21.4181	1
2020	6	1476	2418	14217	12798	0	330	445	1419	8238	1407	-909	21.4110	1
2021	6	1268	2748	15965	14159	0	253	294	1807	7803	1807	119	21.4557	1
2016	7	4287	7486	46317	29164	0	498	1895	17154	18993	2958	1275	21.3362	1
2017	7	2810	6047	36147	23741	0	451	2251	12405	15815	2600	-1141	21.3673	1
2018	7	1851	5395	30121	20928	0	433	1563	9192	17992	2214	-9219	21.3959	1
2019	7	1914	4414	31154	20000	0	501	1543	11153	17336	2118	-5578	21.4181	1
2020	7	1922	4080	23359	19201	0	341	1027	4158	16035	1924	-7142	21.4110	1
2021	7	1593	4640	23876	19508	0	306	841	4369	14457	2295	-5823	21.4557	1
2016	8	288	4682	13645	12762	0	351	1947	883	7255	1506	208	21.3362	1
2017	8	105	3779	11400	10592	0	256	1570	808	5968	2275	-728	21.3673	1
2018	8	34	3387	10733	10008	0	347	1962	725	6154	696	-937	21.3959	1
2019	8	72	2782	9866	9099	0	339	1775	767	5577	1697	-1237	21.4181	1
2020	8	22	2573	9705	9009	0	474	1562	696	5843	1123	-870	21.4110	1
2021	8	5	2910	9775	9049	0	466	1257	726	5426	893	-533	21.4557	1
2016	9	352	9666	20203	19215	0	265	281	988	8708	1891	749	21.3362	1
2017	9	214	7679	23244	22483	0	399	211	761	12290	2479	-1284	21.3673	1
2018	9	109	6867	19572	19101	0	385	253	471	13511	2363	-4138	21.3959	1
2019	9	274	5637	20201	19841	0	463	227	360	12866	2226	-3821	21.4181	1
2020	9	180	5221	16551	16237	0	306	115	314	10784	2302	-3183	21.4110	1
2021	9	149	5932	19377	18891	0	246	579	486	11082	2519	-2414	21.4557	1
2016	10	1368	5237	15886	15878	0	263	2967	8	8926	1361	475	21.3362	1
2017	10	863	4240	13732	13724	0	187	3062	8	8312	1383	-967	21.3673	1
2018	10	607	3805	13300	13292	0	260	3345	8	8935	1459	-2095	21.3959	1
2019	10	834	3124	14293	14285	0	286	4536	8	9198	1567	-2399	21.4181	1
2020	10	861	2879	11289	11282	0	286	1192	8	8046	1474	-1527	21.4110	1
2021	10	670	3262	11546	11502	0	263	1444	44	7211	1822	-1224	21.4557	1
2016	11	2497	4332	26868	25789	0	596	8974	1079	14226	2694	634	21.3362	1
2017	11	1343	3528	22069	21211	0	418	8378	858	11846	2213	-649	21.3673	1
2018	11	769	3142	19328	18469	0	408	7445	859	13704	2087	-3809	21.3959	1
2019	11	867	2571	18363	17259	0	434	6792	1104	12932	2198	-3317	21.4181	1
2020	11	843	2375	14744	14202	0	358	3553	542	10894	2202	-3062	21.4110	1
2021	11	572	2697	16081	15599	0	285	4405	482	10998	2179	-2267	21.4557	1
2016	12	1478	3471	14234	13908	0	681	318	326	8527	1474	13	21.3362	1
2017	12	933	2792	12207	12175	0	597	605	31	7704	1334	-1225	21.3673	1

연도	사업자	결합 판매	비 결 합	매출액	방송 사업 매출	방송 프로 그램 제공 매출	방송 프로 그램 판매 매출	기타 방송 사업 매출	기타 사업 매출	방송프 로그램 제작비	인건 비	영업 손익	lnGDP (t실질)	TV
2018	12	759	2502	11262	11209	0	552	642	53	8514	1529	-1612	21.3959	1
2019	12	816	2055	13089	12224	0	625	784	866	9036	1040	-866	21.4181	1
2020	12	763	1898	11457	10539	0	578	759	918	7474	1176	185	21.4110	1
2021	12	590	2152	14030	12522	0	503	1254	1508	8658	1184	935	21.4557	1
2016	13	14	3532	14656	13156	0	579	165	1500	8035	1808	639	21.3362	1
2017	13	3	2846	16051	11275	0	391	228	4776	7546	1677	-103	21.3673	1
2018	13	7	2533	15387	10154	0	493	255	5233	7455	1613	-595	21.3959	1
2019	13	4	2070	16215	10387	0	579	644	5829	8347	2211	-1520	21.4181	1
2020	13	105	1917	11589	9907	0	412	769	1682	6838	1447	-1037	21.4110	1
2021	13	82	2181	11835	10251	0	342	534	1584	6415	1549	-553	21.4557	1
2016	14	1476	3584	15595	13683	0	338	190	1912	9792	1394	-1127	21.3362	1
2017	14	885	2908	11479	10911	0	283	178	567	8201	1266	-1298	21.3673	1
2018	14	504	2605	10855	10184	0	393	67	671	7966	1181	-2300	21.3959	1
2019	14	479	2135	10415	10062	0	274	149	352	7926	1252	-2522	21.4181	1
2020	14	371	1970	9493	9361	0	337	860	131	8779	1746	-4598	21.4110	1
2021	14	156	2234	10194	9759	0	242	723	435	6677	1248	-1186	21.4557	1
2016	15	75	3950	11996	11986	0	11	1148	10	6980	1211	-501	21.3362	1
2017	15	70	3175	9816	9809	0	12	1143	7	6520	1206	-894	21.3673	1
2018	15	123	2832	9327	9317	0	338	233	10	7013	1613	-2369	21.3959	1
2019	15	150	2321	8735	8725	0	476	428	11	6786	1512	-2508	21.4181	1
2020	15	106	2153	6992	6977	0	374	44	15	5468	1159	-1881	21.4110	1
2021	15	79	2442	7421	7399	0	326	18	23	5073	1125	-1706	21.4557	1
2016	16	1847	3815	14998	12694	0	287	0	2304	8380	1230	352	21.3362	1
2017	16	1774	3082	12132	10961	0	312	0	1171	7346	1123	-108	21.3673	1
2018	16	897	2762	10316	9258	0	345	0	1058	8293	1092	-2662	21.3959	1
2019	16	838	2267	9287	8387	0	387	5	900	8029	1028	-3109	21.4181	1
2020	16	669	2092	8489	7918	0	300	7	571	7305	1076	-2779	21.4110	1
2021	16	531	2372	9148	8845	0	317	4	304	6580	1050	-1465	21.4557	1
2016	17	18	8601	23589	19880	0	873	706	3709	14674	2273	-1148	21.3362	1
2017	17	3	6908	20996	16567	0	455	585	4428	12840	2138	-1822	21.3673	1
2018	17	3	6155	20067	14914	0	506	608	5153	13760	1962	-3461	21.3959	1
2019	17	7	5037	18141	13322	0	447	525	4820	12767	1773	-3650	21.4181	1
2020	17	2	4665	16496	12812	0	338	804	3684	11392	1801	-2905	21.4110	1
2021	17	1	5306	17996	13998	0	280	786	3998	9843	1693	-189	21.4557	1
2016	18	375	1922	6728	6728	0	0	1796	0	4161	606	635	21.3362	0
2017	18	371	1782	8963	8963	0	0	3014	0	5952	738	840	21.3673	0
2018	18	340	1401	7782	7782	0	0	3389	0	5407	709	345	21.3959	0
2019	18	194	1164	7976	7944	0	0	4257	31	5758	872	370	21.4181	0
2020	18	52	991	4818	4818	0	0	1338	0	3064	682	187	21.4110	0

연도	사업 자	결합 판매	비 결 합	매출액	방송 사업 매출	방송 프로 그램 제공 매출	방송 프로 그램 판매 매출	기타 방송 사업 매출	기타 사업 매출	방송프 로그램 제작비	인건 비	영업 손익	lnGDP (t실질)	TV
2021	18	29	1008	5330	5330	0	0	2555	0	3184	1029	179	21.4557	0
2016	19	8656	20589	94686	66851	1645	0	32	27835	58475	8311	196	21.3362	0
2017	19	9294	16452	97833	67188	1626	0	509	30645	59070	7621	2558	21.3673	0
2018	19	9515	14637	95911	65229	1525	0	1043	30682	60794	7747	-1222	21.3959	0
2019	19	11300	11978	98438	65416	1576	0	1060	33022	62949	7481	402	21.4181	0
2020	19	9602	11120	95321	63433	1655	0	757	31888	63108	7559	-1992	21.4110	0
2021	19	7859	12648	98200	64601	1698	0	760	33600	58983	7086	5929	21.4557	0
2016	20	1364	6196	24751	12341	631	0	1114	12411	13640	1556	4702	21.3362	0
2017	20	2301	4974	24716	12568	619	0	1706	12148	14016	1410	3964	21.3673	0
2018	20	1672	4388	25810	11066	541	0	1713	14744	15095	1375	3939	21.3959	0
2019	20	1051	3583	24101	9940	590	0	2114	14162	14870	1351	2639	21.4181	0
2020	20	242	3059	23600	8549	642	0	1981	15051	13669	1287	3695	21.4110	0
2021	20	35	3247	23700	8380	671	0	1576	15320	13964	1340	3912	21.4557	0
2016	21	741	5206	23644	13044	1704	0	1226	10600	10366	3690	-4029	21.3362	0
2017	21	930	4183	22680	12101	1642	0	1508	10579	10307	3720	-5422	21.3673	0
2018	21	688	3698	21803	11121	1581	0	1696	10682	11385	3612	-3795	21.3959	0
2019	21	801	3019	21008	9473	1601	0	1508	11535	11301	3364	-4194	21.4181	0
2020	21	369	2636	18609	7869	1639	0	773	10740	11122	3222	-5305	21.4110	0
2021	21	18	3027	18516	8171	1658	0	1220	10345	10748	3436	-5722	21.4557	0
2016	22	293	2595	66255	3686	0	0	231	62569	0	17312	29459	21.3362	0
2017	22	341	2082	63702	3334	0	0	207	60368	0	16041	29029	21.3673	0
2018	22	51	1845	63386	2671	0	0	189	60715	1730	16733	27292	21.3959	0
2019	22	221	1513	67909	2448	0	0	194	65461	1627	17630	31583	21.4181	0
2020	22	370	1240	70766	2218	0	0	94	68548	1573	17233	33180	21.4110	0
2021	22	49	1262	75749	2119	0	0	215	73630	1659	17405	40196	21.4557	0
2016	23	950	2784	4964	4964	238	0	328	0	6102	862	-3431	21.3362	0
2017	23	1293	2390	5072	5072	289	0	514	0	5805	833	-2781	21.3673	0
2018	23	1190	1983	5685	4582	267	0	489	1103	5721	888	-2184	21.3959	0
2019	23	797	1628	5193	4050	403	0	425	1143	5386	789	-1944	21.4181	0
2020	23	145	1507	4025	2793	423	0	157	1232	4598	827	-2158	21.4110	0
2021	23	17	1497	5055	2688	428	0	276	2367	4538	789	-955	21.4557	0
2016	24	245	2009	4557	4546	0	30	298	12	3134	218	183	21.3362	0
2017	24	343	1618	4630	4620	0	15	712	9	3238	182	269	21.3673	0
2018	24	206	1445	4281	4255	0	1	709	25	3460	108	-231	21.3959	0
2019	24	254	1175	4205	4049	0	0	616	157	3658	140	-409	21.4181	0
2020	24	319	1023	4519	4519	0	0	32	0	3226	165	367	21.4110	0
2021	24	441	1059	5772	5767	0	0	101	5	2731	176	2085	21.4557	0
2016	25	136	79	2630	2630	0	0	2291	0	1550	877	-401	21.3362	0
2017	25	99	64	2568	2568	0	0	2288	0	1221	895	-104	21.3673	0

연도	사업자	결합 판매	비결합	매출액	방송사업 매출	방송 프로그램 제공 매출	방송 프로그램 판매 매출	기타 방송사업 매출	기타 사업 매출	방송프로그램 제작비	인건비	영업손익	lnGDP (t실질)	TV
2018	25	83	56	2493	2493	0	0	2269	0	1014	880	69	21.3959	0
2019	25	58	45	2850	2850	0	0	2678	0	1122	901	290	21.4181	0
2020	25	56	43	2320	2320	0	0	2173	0	1147	889	-305	21.4110	0
2021	25	51	50	2538	2538	0	0	2380	0	1124	845	-20	21.4557	0
2016	26	1	149	2782	2782	0	0	2523	0	777	1018	-184	21.3362	0
2017	26	2	120	2701	2701	0	0	2478	0	881	1024	-230	21.3673	0
2018	26	1	107	2706	2706	0	0	2503	0	830	1001	-198	21.3959	0
2019	26	3	87	2674	2674	0	0	2483	0	823	1071	83	21.4181	0
2020	26	1	81	2629	2629	0	0	2486	0	765	1112	114	21.4110	0
2021	26	1	92	2526	2526	0	0	2341	0	802	1100	-6	21.4557	0
2016	27	8949	6334	65147	42298	0	450	460	22849	30501	4072	6757	21.3362	1
2017	27	7969	6041	66625	44592	0	278	1210	22033	31057	4027	9976	21.3673	1
2018	27	7592	5673	62765	41042	0	326	652	21723	28300	3415	8531	21.3959	1
2019	27	7603	4997	66740	44032	0	573	425	22708	30756	4801	7516	21.4181	1
2020	27	6183	4363	51445	40428	0	447	383	11018	27223	2610	6232	21.4110	1
2021	27	8869	5435	58224	43423	0	210	627	14801	28056	2739	9962	21.4557	1
2016	28	4671	4930	41681	25991	0	291	553	15689	21464	2577	1986	21.3362	1
2017	28	4270	4716	44788	26029	0	236	851	18759	22067	2440	2857	21.3673	1
2018	28	3972	4419	42471	24367	0	292	741	18104	21434	2373	2652	21.3959	1
2019	28	4276	3889	51045	28199	0	168	539	22847	22155	2557	5386	21.4181	1
2020	28	3386	3396	36423	26143	0	180	462	10280	20143	2259	3057	21.4110	1
2021	28	5499	4235	43412	30544	0	201	663	12869	20693	2402	4388	21.4557	1
2016	29	3146	4125	40171	30204	0	202	4799	9967	17961	2995	184	21.3362	1
2017	29	2846	3936	61192	27910	0	431	2429	33282	18625	2574	4344	21.3673	1
2018	29	3261	3697	76903	27708	0	465	1716	49194	20474	3240	7308	21.3959	1
2019	29	3638	3254	86522	27498	0	589	2117	59024	21708	3213	6606	21.4181	1
2020	29	3409	2842	26086	24799	0	105	1066	1288	20541	3016	-5854	21.4110	1
2021	29	4565	3541	29182	26813	0	53	1100	2369	17831	2980	-305	21.4557	1
2016	30	3452	3423	24877	23326	0	288	4381	1551	16937	2014	-1549	21.3362	1
2017	30	3413	3294	27515	24137	0	339	5582	3378	15699	2194	549	21.3673	1
2018	30	3083	3086	27003	24980	0	254	5229	2023	15362	2238	613	21.3959	1
2019	30	3481	2716	29119	25206	0	508	5221	3913	15833	2215	212	21.4181	1
2020	30	2736	2371	27591	22548	0	668	2837	5043	16199	2207	-442	21.4110	1
2021	30	4378	2953	30830	23762	0	576	2188	7068	16353	2367	1096	21.4557	1
2016	31	1714	2181	17976	17721	0	0	5081	255	9795	1499	-624	21.3362	1
2017	31	1608	2224	18051	17645	0	89	5088	405	9844	1232	1291	21.3673	1
2018	31	1543	2116	19202	18570	0	25	5103	631	9515	1587	1441	21.3959	1
2019	31	1631	1770	19983	19420	0	14	5699	564	11171	1568	968	21.4181	1
2020	31	1416	1440	15619	15266	0	12	2207	353	9529	1534	196	21.4110	1

연도	사업자	결합 판매	비결합	매출액	방송사업 매출	방송프로그램 제공 매출	방송프로그램 판매 매출	기타 방송사업 매출	기타 사업 매출	방송프로그램 제작비	인건비	영업손익	lnGDP (t실질)	TV
2021	31	2163	2075	19350	19209	0	18	5004	141	10031	1562	2021	21.4557	1
2016	32	1170	2825	16031	14893	0	477	1175	1139	11189	1350	-207	21.3362	1
2017	32	1163	2635	22545	21419	0	476	7210	1126	17413	1336	-47	21.3673	1
2018	32	1283	2311	16886	15730	0	178	3270	1156	12908	1516	-928	21.3959	1
2019	32	1318	2117	19123	17965	0	68	4983	1158	13121	1113	1750	21.4181	1
2020	32	1179	1812	12599	11982	0	60	226	617	9481	1102	-1318	21.4110	1
2021	32	1978	2216	14154	13081	0	30	159	1073	8777	1229	401	21.4557	1
2016	33	1604	1920	21310	20103	0	485	7332	1207	12878	1464	-1607	21.3362	1
2017	33	1633	1795	22445	21531	0	778	8408	913	13578	1505	-1598	21.3673	1
2018	33	1600	1802	20687	19108	0	688	6745	1579	13280	1569	-2704	21.3959	1
2019	33	1590	1591	19068	16832	0	335	6208	2236	13507	2148	-5650	21.4181	1
2020	33	1273	1533	14253	13778	0	74	3709	475	10223	1139	-3111	21.4110	1
2021	33	2272	1679	17414	16932	0	74	5564	482	10523	1217	-2125	21.4557	1
2016	34	848	3107	18774	18616	0	128	3445	158	9984	1256	527	21.3362	1
2017	34	887	2986	22036	21967	0	74	5987	69	9774	1322	2242	21.3673	1
2018	34	1289	2797	22069	21908	0	76	6612	161	10981	1524	-312	21.3959	1
2019	34	1650	2461	18441	17941	0	81	3619	500	10442	1547	191	21.4181	1
2020	34	1172	2147	18553	17709	0	87	2091	843	10435	1579	232	21.4110	1
2021	34	2628	2677	20496	20044	0	206	2321	451	10867	1507	2031	21.4557	1
2016	35	2430	2243	13223	13223	0	82	375	0	10135	1386	-747	21.3362	1
2017	35	2480	2142	14976	14976	0	281	723	0	11045	1395	-232	21.3673	1
2018	35	2265	2012	15466	15246	0	119	339	220	14070	1801	-3403	21.3959	1
2019	35	2339	1771	12959	12650	0	104	138	309	8662	1142	-1840	21.4181	1
2020	35	1798	1547	11711	11380	0	135	183	332	8204	980	-1284	21.4110	1
2021	35	2506	1926	12020	11438	0	94	89	582	7405	978	179	21.4557	1
2016	36	4529	18895	35670	35670	0	1058	2047	0	29342	1416	-600	21.3362	1
2017	36	2716	18448	32650	32650	0	918	1465	0	26646	1220	243	21.3673	1
2018	36	2565	17283	31624	31624	0	1108	1400	0	25838	1314	34	21.3959	1
2019	36	2042	15204	32648	32648	0	1093	1379	0	26664	1281	563	21.4181	1
2020	36	1616	13245	31193	31193	0	1864	950	0	26902	1308	-1984	21.4110	1
2021	36	2097	16472	41209	41209	0	1253	940	0	31331	1326	3344	21.4557	1

[별첨 3]

방송광고 결합판매 지원고시 산정방식 개선방안에 관한 연구 **델파이 조사 설문지 [1차]**

안녕하십니까?

한국전파진흥협회에서는 방송통신위원회의 방송광고 결합판매 지원고시 산정방식 개선방안에 관한 연구를 위해 델파이 조사를 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 참여해 주시면 감사하겠습니다.

2023년 10월

주관 기관	방송통신위원회	조사 기관	(주) 타이밍포울
수행 기관	한국전파진흥협회		담당 연구원: 문의처:

응답 기업 정보	
회사명	
설립년도	()년
종사자 규모	① 5인 미만 ② 5~10인 미만 ③ 10~50인 미만 ④ 50~100인 미만 ⑤ 100~300인 미만 ⑥ 300인 이상
주요 분야	

응답자 정보			
응답자 성명		연락처	
응답자 직무 분야			

본 질의와 관련된 방송광고 결합판매 행정소송 관련 미디어법 및 소송 결과의 내용을 확인해 주시면 감사하겠습니다.

결합판매 관련법규

미디어법 제20조 (방송광고 결합판매 지원)

② 제1항에 따른 광고판매대행사의 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 평균비율
2. 해당 연도 광고판매대행사별로 지원하여야 하는 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자 및 각 사별 결합판매 지원규모

미디어법 부칙 (제11373호, 2012.2.22)

제5조(중소지상파방송사업자 등에 관한 적용례) 제20조 및 제22조는 이 법 시행 당시의 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자에 한하여 적용한다.

방송광고 결합판매 지원고시 제5조(지원대상사업자별 결합판매 지원규모 등)

① 법 제20조 제3항 제2호에 따른 지원대상사업자별 결합판매 최소 지원규모는 각 지원대상사업자의 직전 회계연도 5년간 결합판매 매출액을 결합판매사업자가 대행하는 방송사업자들의 직전 회계연도 5년간 총 지상파방송광고 매출액으로 나눈 비율로 산정한다

행정소송결과

- 한국DMB, '19년 방송광고 결합판매 지원고시 처분 취소 청구소송 제 *20.7.13)
- 소송결과: 방통위 패소('22.11.17. 대법원, 심리불속행 상고기각)
 - 법 시행당시('12.5.23) 코바코가 결합판매를 통해 지원하던 중소지상파방송사에 대해서만 고시할 수 있는 기속행위라 주장했으나, 방통위 재량권 인정이며 미수용
 - 원고를 지원대상에 포함시킬 경우 기존 사업자들의 몫 축소가 예상되나 이런 요소를 고려하여 방통위가 지원규모 조정 가능하다 판시

1. 결합판매와 관련하여 지원 규모를 산정하는데 있어 우선적으로 고려되어야 할 요소는 무엇이라고 생각하십니까? 우선순위에 따라 아래 범례 중 3가지를 선택해 주시기 바랍니다. 만약, 열거되지 않은 요소들 가운데 주요 우선순위로 고려되어야 할 요소가 있다면 직접 기입하여 주시기 바랍니다.

〈범례〉		
(1) 시장 규모	(2) 시장점유율	(3) 매체 영향력 (TV, 라디오, DMB 등)
(4) 광고주의 선호도 (판매 가능성)	(5) 사업자의 재정 상황	(6) 그간의 결합판매 기여도 (관행)
(7) 프로그램 제작비	(8) 공익성	(9) 사업자의 자구노력
(10) 사업권역	(11) 기타	

	A(1순위)	B(2순위)	C(3순위)
번호 선택			
‘(11)기타’일 경우 직접 기입			

2. 귀하께서 앞선 질문에서 A(1순위)를 가장 중요하다고 판단한 근거는 무엇인지 말씀해 주시기 바랍니다.

--

3. A(1순위)로 선택된 요소를 지원 규모 산정에 어떻게 적용할 수 있는지 구체적으로 기술해 주시기 바랍니다.

4. A(순위)에 비해 B(2순위)를 상대적으로 중요하지 않다고 판단하신 근거는 무엇입니까?

5. B(2순위)를 고려한 지원 규모 산정 개선방안에 대해 말씀해 주시기 바랍니다.

6. 신규사업자 지원 규모 추가 시 기존 지원사업자의 몫은 어떻게 조정되어야 한다고 생각하십니까? (해당되는 □에 V 표시)

- ☐ 1) 그간의 결합 판매 기여도를 존중하여 기존 산식인 5년 평균 비율을 기준으로 산정하고 신규사업자 추가분만큼 조정한다.

- ☐ 2) 모든 사업자의 지원 규모를 재산정할 새로운 기준이 필요하다.
- ☐ 3) 기타(직접 기업) :

6-1. 위에서 선택하신 방안이 다른 방안에 비해서 왜 타당한지에 대해 말씀해 주시기 바랍니다.

6-2. '모든 사업자의 지원 규모를 재산정할 새로운 기준이 필요하다'를 선택하셨다면, 새로운 기준은 무엇을 고려하는 기준이 되어야 할지에 대해서 말씀해 주세요.

7. 부칙 적용 대상 지역·중소사업자가 이후 방송국을 추가 개국하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? (해당되는 ☐에 V 표시)

- ☐ 1) 방송국을 포괄하는 사업자 기준으로 지원 규모가 고시되어 있기 때문에 변경할 필요성이 없다. (지원범위 총량 내에서 사업자 간 협의로 해당 방송국에 대한 결합판매가 가능하다)
- ☐ 2) 방송국별로 구분하여 지원 규모를 재산정하고 고시하여야 한다.
- ☐ 3) 부칙 취지상 해당 방송국에 대한 결합판매 의무 부여 자체가 불가능 또는 바람직하지 않다.

8. 지원 규모 산정에 방송사의 자구노력이 반영될 필요가 있다고 생각하십니까?
구체적인 반영 방안을 설명하여 주십시오.

9. 방송통신위원회는 결합판매의 최소 비율을 고시하고, 방송광고판매대행사업자는 고시를 기준으로 매출 목표를 설정하고 광고를 판매하나, 실질적인 결합판매의 이행은 광고주의 구매를 통해 실현됩니다. DMB 매체의 결합 지원 대상 매체 추가가 광고주의 지상파방송광고 구매 등 시장에 미칠 영향을 어떻게 보시는지요?

10. DMB 방송사업자는 중소지상파방송사업자에 해당하나 보도전문PP인 연합뉴스, YTN을 약 70% 이상 수중계하고 있어, 방송의 구체적 편성은 네트워크 지역방송사업자와 유사한 특성을 가지고 있습니다. DMB 수중계 프로그램 광고에 대한 결합판매 지원에 대해서 어떻게 생각하십니까? (해당되는 □에 V 표시)

- ☐ 1) 지원대상이 되어야 한다
- ☐ 2) 지원대상이 아니다

10-1. 위에서 선택하신 방안이 왜 타당한지에 대해 말씀해 주시기 바랍니다.

11. DMB 방송사업자는 다른 지역네트워크, 중소방송사업자와 달리 다채널을 운영하며 채널 임대 수익을 얻고 있고, 차량의 내비게이션을 판매할 때마다 로열티와 부가서비스 수입을 얻고 있습니다. 방송광고 외의 재원구조가 결합판매 지원 규모 산정에 고려될 필요가 있다고 보십니까?

- ☐ 1) 고려되어야 한다
- ☐ 2) 고려되지 않아야 한다
- ☐ 3) 부분적으로 고려되어야 한다

11-1. 위에서 선택하신 방안이 왜 타당한지 말씀해 주시기 바랍니다.

12. 방통위는 한국DMB에 대해 전체 사업자 평균 43%를 고려하여 지원규모를 0.0170%로 산정하는 안을 행정예고한 바 있습니다. 한국DMB 매체의 경쟁력과 판매가능성 등을 고려할 때, 동 지원 규모가 적정하다고 판단하십니까? 그 이유를 함께 설명하여 주십시오 (5년 평균 매출액 유지 시 약 1억 2천만 원 규모)

13. 한국DMB에 대한 결합판매 소급지원(가산)이 필요하다고 생각하십니까? (해당되는 □에 V 표시)

☐	1) 필요하다	→ 14번 질문으로 이동
☐	2) 필요하지 않다	→ 15번 질문으로 이동

14. 한국DMB에 대한 결합판매 소급지원(가산)이 필요하다고 생각하실 경우, 소급지원(가산) 기준 시점은 언제라고 생각하십니까? (해당되는 □에 V 표시)

☐	1) 고시 제정 당시인 2012년부터
☐	2) 소송 대상물인 고시의 개정일인 2019년부터
☐	3) 소송이 제기된 2020년부터
☐	4) 소송이 종결된 2022.11월부터
☐	5) 고시 제정 기준 연도인 2023.1월부터

14-1. 선택하신 시기로의 소급이 적절하다고 생각하시는 이유를 말씀해 주시기 바랍니다.

15. 한국DMB에 대한 결합판매 소급지원(가산)이 필요하지 않다고 생각하실 경우, 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

16. YTN DMB 지원이 필요하다고 생각하십니까? (해당되는 □에 V 표시)

☐ 1) 필요하다

-필요하다고 생각하는 이유와 적정한 지원 규모:

☐ 2) 필요하지 않다

-필요하지 않다고 생각하는 이유:

18. 현행 결합판매제도의 문제점과 개선방향: 현행 방송광고 결합판매제도는 지상파를 포함한 방송사의 매출감소 등을 포함하는 미디어 환경의 변화 속에서, 방송의 공공성과 지역·중소방송사의 재정 건전성에 대한 실효성 문제가 제기되어 왔습니다. 이와 관련하여 현행 방송광고 결합판매 제도의 문제점이 무엇이라고 생각하시는지, 그리고 이러한 문제들을 해소하거나 경감시키기 위한 개선 방향은 어떠해야 하는지에 대하여 말씀해 주시기 바랍니다.

문제점	
개선 방향	

19. 방송광고 결합판매제도는 지상파 방송광고매출의 지속적 감소로 인한 결합대상 지역·중소방송사 지원액 감소와 함께 광고주의 결합판매 기피 등으로 지역·중소방송사에 대한 지원책으로서의 실효성이 감소하고 있는 것이 사실입니다. 이에 지역·중소방송사들을 통한 방송의 지역성과 다양성을 담보하기 위해 여러 형태의 지원방안들이 논의되고 있습니다. 귀하께서 생각하시는 실효적인 지역·중소지원방안은 어떤 것인지, 그리고 해당 지원방안이 타 방안들에 비해서 어떤 부분에서 비교우위를 가지는지 말씀해 주시기 바랍니다.

--

[별첨 4]

방송광고 결합판매 지원고시 산정방식 개선방안에 관한 연구

델파이 조사 설문지 [2차]

안녕하십니까?

한국전파진흥협회에서는 방송통신위원회의 방송광고 결합판매 지원고시 산정방식 개선방안에 관한 연구를 위해 델파이 조사를 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 참여해 주시면 감사하겠습니다.

2023년 11월

주관 기관	방송통신위원회	조사 기관	(주) 타이밍포울
수행 기관	한국전파진흥협회		담당 연구원: 문의처:

응답 기업 정보	
회사명	
설립년도	()년
종사자 규모	① 5인 미만 ② 5~10인 미만 ③ 10~50인 미만 ④ 50~100인 미만 ⑤ 100~300인 미만 ⑥ 300인 이상
주요 분야	

응답자 정보			
응답자 성명		연락처	
응답자 직무 분야			

1. 결합판매와 관련하여 지원 규모를 산정할 때, 다음 중 1순위로 고려되어야 할 요소는 무엇이라고 생각하십니까? (해당되는 □에 체크해 주시기 바랍니다.)

☐ 광고주의 선호도

☐ 공익성

☐ 시장 규모

1-1. 해당 요소를 1순위로 판단한 근거는 무엇인지 말씀해 주시기 바랍니다.

1-2. 해당 요소를 지원 규모 산정에 어떻게 적용할 수 있는지 구체적으로 기술해 주시기 바랍니다.

2. 결합판매와 관련하여 지원 규모를 산정할 때, 다음 중 2순위로 고려되어야 할 요소는 무엇이라고 생각하십니까? (해당되는 □에 체크해 주시기 바랍니다.)

☐ 공익성

☐ 매체 영향력

☐ 프로그램 제작비

2-1. 해당 요소를 지원 규모 산정에 어떻게 적용할 수 있는지 구체적으로 기술해 주시기 바랍니다.

3. 신규사업자를 지원 규모에 추가할 시 기존 지원 사업자의 몫에 대한 의견은 기존 산식에서의 조정이 필요하다고 보는 입장과 새로운 기준이 필요하다고 보는 입장으로 나뉘며, 주요 의견은 다음과 같습니다.

기존 산식인 5년 평균 비율을 기준으로 산정하고 신규사업자 추가분만큼 조정	기존 산정 방식 변경시, 합의 도출 되기 불가능
	기존 지원 사업자의 경영 악화를 초래하지 않는 기준 마련 필요
	제도 운영(지원 규모)의 안정성을 위해 1번이 가장 현실적이라고 판단됨. 다만, 현 제도가 계속 유지되어야 한다면, 변화된 미디어 환경에 맞게 해당 사업자 지원 필요 여부 및 지원 규모의 타당성 등에 대한 종합적인 검토가 주기적(2년~3년)으로 필요하다고 판단함
	지상파 광고시장의 급격한 축소로 결합판매는 기존 사업자 지원에도 한계에 부딪힌 만큼 신규 사업자 추가 지원은 현실적으로 불가능한 상황임. 불가피하게 신규 지원대상사업자를 추가하더라도 결합판매 규모 확대는 어려운 상황으로 추가 소요 지원액은 기존 사업자의 지원 규모를 감액/축소하여 해결하는 것이 가장 현실적인 대안임
	현실적으로 기존 매제사의 반대를 최소화해야 시행이 가능함
	기준이 수시로 흔들릴 시, 지원대상 방송시간 마찰 방지
	모든 사업자의 지원 규모를 재산정하는 작업이 성공할 가능성이 매우 낮아 보임. 결합판매 배분율은 관련 매체의 생존과 직결될 수 있는 첨예한 이슈이므로 누구도 양보하지 않으려 할 것이며, 기존 관행에서 큰 폭의 변화가 일어날 경우 방송산업 전반에 감당하기 어려운 후폭풍이 일 것으로 예상됨. 다양한 매체들의 주의 주장을 최종 조율하여 새로운 기준 마련에 도달할 가능성은 0%라고 생각함
	관련 법령 기준에 맞추어서 산정하는 것이 바람직하며, 모든 사업자의 지원규모를 재산정할 경우 기존 사업자의 반발이 클 것으로 생각됨
	기존 지원대상 사업자별 적용결과가 우선적으로 반영되어야 하기 때문임
	시장 혼란을 방지하기 위해 기존 방식을 유지할 필요가 있음
모든 사업자의 지원 규모를 재산정할 새로운 기준 정립	모든 사업자의 지원 규모를 재산정하는데는 현실적인 어려움이 있기 때문임
	최근5년간의 매출 기준이 되어야 함. 신규는 별도로 산정해야함
	방송광고 환경이 급변하여 새로운 기준 도입 필요 결합판매 제도가 도입된 시점과 비교했을 때 미디어 환경은 제로베이스의 세팅이 필요한 상황임

신규사업자를 지원 규모에 추가할 시, 기존 지원 사업자의 몫은 어떻게 조정되어야 한다고 생각하십니까? (해당되는 □에 체크해 주시기 바랍니다.)

- ☐ 그간의 결합 판매 기여도를 존중하여 기존 산식인 5년 평균 비율을 기준으로 산정하고 신규사업자 추가분만큼 조정한다.
- ☐ 모든 사업자의 지원 규모를 재산정할 새로운 기준이 필요하다.

3-1. 위와 같이 답변한 이유를 설명해 주십시오.

4. 부칙 적용 대상 지역·중소사업자가 이후 방송국을 추가 개국할 경우 지원 규모의 변경에 대해 어떻게 생각하십니까? (해당되는 □에 체크해 주시기 바랍니다.)

- ☐ 방송국을 포괄하는 사업자 기준으로 지원 규모가 고시되어 있기 때문에 변경할 필요성이 없다. (지원범위 총량 내에서 사업자 간 협의로 해당 방송국에 대한 결합판매가 가능하다)
- ☐ 부칙 취지상, 해당 방송국에 대한 결합판매 의무 부여 자체가 불가능하거나 바람직하지 않다.

5. 지원 규모 산정에 방송사의 자구노력을 반영하는지에 관한 응답자의 주요 의견은 다음과 같습니다.

반영될 필요가 있음 (+구체적인 방안)	전년대비, 비결합판매 매출액, 증가율 또는 최근 3년 연평균 증감율 등을 가산하는 방법
	제작비 투자와 공영성에 대한 가치 실현 등 수치화하여 반영해야 함
	중앙방송사에게는 중소·지역방송사 지원실적에 따른 인센티브를 제공(방발기금감면, 세제혜택 등), 결합지원 대상 중소·지역방송사에게는 콘텐츠 경쟁력 강화 실적(자체 제작 비율 증가, 시청취율 등) 및 최다 출자자/출연자/설립자 등의 지원 유도에 따른 인센티브 제공
	지역중소방송사의 경쟁력 확보, 자생력 확대를 위해 자구노력 부분 고려 필요. 광고 자력 판매 매출분, 협찬 수입 등 자체 제작 재원 마련 노력 고려 필요
	시청자들의 관심과 공감을 받아서 경쟁력있는 프로그램 제작
	결합판매 폐지하고, 각 방송사의 자구 노력 필요
	승출에 이르기까지 들어가는 제반 비용을 고려한 자체제작 비율 고려
반영될 필요가 없음	각 사가 현재 처한 상황에서 자구노력을 지속적으로 하고 있으므로 계량화해서 반영할 필요가 없음
	광고결합판매 금액만으로는 방송사를 운영하기에 부족할 것이 자명하고 안정적인 경영을 위해 방송사별로 자구 노력을 당연히 할 것으로 생각됨. 이를 광고결합판매와 결부하여 반영하는 것은 바람직하지 않음
	지원제도 입법 취지에 그다지 부합하지 않으며, 판단의 객관성 유지가 쉽지 않음
	결합판매의 취지가 상업성이 부족한 중소지역방송이 공익성, 지역성을 담보하기 위한 지원책이므로 방송사의 자구노력이 상환을 타개할 의미있는 지표가 되기 어려움
	서울 본사는 방송 광고시장 경쟁 과열과 제작비 상승, 광고 급감 등의 위기 상황이 도래하면 가장 먼저 지역 계열사에 배분하는 광고료를 줄이는 가장 손쉬운 방법을 선택함. 이는 공공재적 성격인 지역방송을 상법상 대주주인 서울 본사의 임의적인 처분에 존폐를 맡겨버리는 모순을 야기할 수 있음. 이를 방지할 경우 지역사의 경영 상황은 점점 악화되고, 경쟁력은 더욱 축소되고, 제작 여건은 하락하고, 구성원 사기는 떨어지고, 종국에는 지역방송의 역할이 유명무실해질 수 있음. 이를 견제하기 위해서라도 서울 본사에 지역사간 배분 비율을 일정부분 준수하도록 강제하는 수단이 필요함
	현실적으로 반영이 어려울 것으로 판단됨
	일정부분 방송사의 노력이 반영될 필요가 있지만 크게 의미가 있다고 생각하지 않음

지원 규모 산정에 방송사의 자구노력이 반영될 필요가 있다고 생각하십니까? (해당되는 □에 체크해 주시기 바랍니다.)

- ☐ 방송사의 자구노력이 반영되어야 한다.
- ☐ 방송사의 자구노력이 반영될 필요가 없다.

5-1. 위와 같이 답변한 이유를 설명해 주십시오.

6. DMB 매체가 결합지원 대상에 추가될 경우, 시장에 미칠 영향에 대한 응답자들의 답변은 다음과 같습니다.

미미한 영향 예측	크지 않다고 생각함
	광고주는 결합판매사업자(KBS, MBC, SBS)를 가장 중요하게 생각하며 DMB의 경우 광고규모가 크지 않음으로 큰 영향 없을 것으로 판단됨. 관련 법령으로 규정되어 있는 것을 광고주가 이의제기하기 어려울 것으로 생각됨
	현재 논의되는 DMB매체에 대한 지원규모는 전체 지상파방송광고 시장규모에 극히 상당히 미미함
부정적인 영향 예측	현재의 지역중소방송에 대한 결합판매제도는 광고주의 선택권을 제한하여 지상파 광고 구매의 커다란 기피 요인이 되고 있음(현재 위헌소송절차 진행 중). 매체 경쟁력이 더욱 취약한 DMB 광고까지 강제 구매해야 한다면 광고주의 탈 지상파를 더욱 심화시킬 것임
	DMB매체는 시장에서 사장된 만큼, 광고주의 지상파 방송광고 구매 외면으로 전락하여 지상파 전체 위기 초래(현재도 지상파 광고점유율이 지속적으로 하락 추세임)
	악영향을 미침. 시장에서 경쟁력 없는 결합 지원 대상이 추가되면 명분이 사라짐
	방송광고에 대한 광고주의 선호도 하락
	현실적으로 방송의 역할 보다는 채널 임대사업자에 불과한 DMB를 지원대상에 추가하는 것 자체가 불합리하고, 지원액 규모를 떠나서 광고주들에게 심리적 저항감을 주므로 시장에 부정적 영향을 끼칠 것으로 예상함
	현재도 결합판매가 지상파 회피요인으로 작용하는 상황에서 더욱 지상파의 매출 하락을 가속화시킬 요인이며 이후 추가 사업자들의 요구에 대응할 명분이 없음
	현재도 거부감이 큰 상황으로, 금액이 크지 않더라도 구매에 악영향을 미칠 것으로 판단됨
	방송광고주의 방송광고 회피 가능. 타매체 광고에 더 적극적일 것
	방송광고 시장의 현황을 고려할 때 추가적인 결합판매를 감당할 수 있는 여력이 있다고 보기 힘들
	DMB는 광고매체로서 가치가 상실된 상태로 광고주의 결합지원 부담이 가중되어 광고주의 지상파 방송사 광고집행 기피로 이어질 가능성이 매우 높음

DMB 매체가 결합 지원 대상에 추가될 경우, 시장에 미칠 영향을 어떻게 보십니까? (해당되는 □에 체크해 주시기 바랍니다.)

- ☐ 큰 영향을 미치지 않을 것이다.
- ☐ 부정적인 영향을 미칠 것이다.

6-1. 위와 같이 답변한 이유를 설명해 주십시오.

7. DMB 수중계 프로그램 광고가 결합판매 지원 대상이 되는 것에 대한 응답자들의 주요 의견은 다음과 같습니다.

지원대상이 되어야 한다	DMB방송사가 수중계 비율이 높은 것은 초창기 자체 편성을 충분히 진행하다가 결합판매 지원제도에서 부당히 배제되어 방송유지의 어려움을 겪어오면서 발생한 결과이며, 결합판매 지원제도에서 합리적인 지원규모를 책정한다면 수중계를 축소할 예정임. 더구나 수중계되는 프로그램은 결합판매 지원대상이 아니라는 법적 근거가 없는 상황에서 이런 논의는 부적절함
	한국DMB가 방송통신위원회를 대상으로 제기한 소(<서울행정법원 2020구합70199 방송광고 결합판매 지원고시 처분 취소 청구의 소>, <서울고등법원 2021누59122 방송광고 결합판매 지원고시 처분 취소 청구의 소>, <대법원 2022두49922 방송광고 결합판매 지원고시 처분 취소 청구의 소>를 통해 법원의 판단이 있었음
지원대상이 아니다	결합판매 지원제도는 지상파 주요 방송사의 매체력을 활용해 상대적으로 열악한 중소·지역방송사를 지원하는 방식인데 DMB가 지상파 프로그램이 아닌 보도전문 PP 채널의 프로그램을 수중계하는 것은 유료매체를 지상파 매체로 우회 송출하는 것으로 결합판매 지원제도의 취지에 부합하지 않음
	별도의 매체를 결합판매 지원 대상에 포함시킨다면 해당하는 만큼의 별도 재원을 만들어야 함. 해마다 20~30%씩 급감하는 방송 광고료 16개 지역MBC의 경우 최근 6~7년 동안 해마다 500억원씩 적자가 지속되어 회사의 생존 자체가 불투명한 상태임. 이런 가운데 DMB방송사업자들을 결합판매에 추가할 경우 결과는 지역방송 소멸 가속화라는 페달을 밟을 뿐임
	지원대상에 해당하지 않으며, 지원대상이 되어서도 안 됨. 네트워크 지역방송사에 대한 결합판매 지원 근거는 '수중계'가 아닌 '공익성(지역방송 활성화)'에 있음. 중앙지상파 수중계에 따른 지역방송사에 대한 지원은 '전파료'에 해당함. 따라서 연합뉴스, YTN이 이들 방송사업자에게 '전파료' 등의 지원을 하는 형태가 되어야 할 것임. 수중계와 결합판매 지원은 아무런 연관성과 근거가 없음
	DMB 방송은 활용도가 전혀 없어 국민들이 필요성 자체를 인식하지 못함. 지원자체가 낭비임
	네트워크 지역방송은 수중계에 기반해 지역성을 구현하는 프로그램 제작의 기능이 있으나, DMB는 매체의 존립 이유가 부족한 상황에서 수중계 일반도의 편성은 지원 명분이 없음
	지원대상이 된다면 DMB뿐 아니라, 기존 유사한 시스템을 갖고 있는 매체도 결합지원대상에 들어가기 위해 방송시스템을 변경할 것으로 보임. 결국 지상파 전체의 붕괴로 귀결
	수중계를 왜 결합판매로 지원해야하는지 논리가 없음
	단순 수중계하는 채널을 공공적 제도로 지원해야 하는지에 대한 논의가 필요함
	지상파 dmb의 경우 주요 지상파 방송사에서는 광고 판매를 하지 않고 있어 지원대상이 아님
	보도전문채널로 별도의 광고, 협찬 판매를 하고 있음에도 단순한 이종 플랫폼 수중계를 지원대상으로 삼는 것은 인정할 수 없음
	PP(케이블) 사업자의 프로그램을 대부분 송출하기 때문에 지원대상이 아님

DMB 수중계 프로그램 광고가 결합판매 지원 대상이 되는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? (해당 되는 □에 체크해 주시기 바랍니다.)

☐ 지원대상이 되어야 한다.

☐ 지원대상이 아니다.

7-1. 위와 같이 답변한 이유를 설명해 주십시오.

8. DMB 방송사업자는 다채널에 대한 채널 임대 수익, 내비게이션 판매에 따른 로열티 및 부가서비스 수입 등을 얻고 있습니다. 방송광고 외의 재원구조가 결합판매 지원 규모 산정에 고려되어야 하는지에 대한 응답자들의 주요 의견은 다음과 같습니다.

고려되어야 한다	방송광고 매출을 포함한 모든 재원을 모수 구성의 기준으로 해야 결합판매 비율을 상대적으로 낮출 수 있을 것으로 보기 때문
	방송 외 수입이 현재 채널임대사업자인 DMB 본연의 수익모델에 가깝기 때문임
	수익을 내는 것은 서울에서 영업하는 일부 DMB방송사업자들 뿐임. 지역의 DMB방송사업자들은 DMB 매체를 유지 관리하기 위한 막대한 비용만 투자하고 있을 뿐 어떤 수익도 얻지 못하고 있음
	DMB처럼 효용성 없는 사업에 다른 수익까지 산정한 것은 낭비이며 불합리함
	다른 재원을 적극적으로 발굴하여 자생력을 갖추는 것이 매체의 독립성과 자율성을 높임
	기타 부가사업 및 수입의 규모나 비중에 대한 고려 필요. 기타 사업으로 제작 재원이 충분한 경우 결합지원대상에서 제외 필요
	DMB 결합판매 지원으로 인해 그 규모만큼 기존의 결합판매 지원대상사업자의 지원규모가 축소되는 상황에서 DMB가 채널 임대 사업으로 인한 수익이나 추가 로열티 수익이 발생하고 있다면 이 수익이 DMB 결합판매 지원 규모 산정 시 반영되어 기존 사업자의 피해를 최소화하는 것이 필요함
고려되지 않아야 한다	결합판매 대상 자체가 아님
	현실적으로 쉽지 않음
	방송사별 재원구조는 당연히 다양하며, 현재 논의되는 DMB방송사에 대한 지원규모의 100배가 훨씬 넘는 지원대상 방송사들의 경우에도 서로 상이한 (더구나 큰 규모의 별도) 수입구조를 가지고 있음. 그런데 왜 DMB방송사의 수입구조만 지원규모 산정에서 고려해야 되는지 모르겠음
	방송광고 수익만으로 방송사업을 영위하기 어렵기 때문에 모든 방송사들은 부가적인 사업을 통해 방송의 연속성을 확보하고 있음. DMB 또한 방송의 연속성을 확보하기 위해 새로운 부가사업을 발굴하고 서비스를 제공하고 있으나 이 또한 어려운 경영 상황을 극복하기 턱없이 모자란 수준임. 이러한 이유로 이들 결합판매 지원 규모와 연결 짓는 것은 타당하지 않음
	부가적인 수입은 방송광고 및 제작 관련 아무 상관이 없음. 만약 산정에 추가된다면, 기존 결합지원대상매체도 부가 수입을 지원 규모 산정에 넣어야 함
	기타사업 매출액임

방송광고 외의 재원구조가 결합판매 지원 규모 산정에 고려될 필요가 있다고 보십니까? (해당되는 □에 체크해 주시기 바랍니다.)

- ☐ 고려되어야 한다.
- ☐ 고려되지 않아야 한다.

8-1. 위와 같이 답변한 이유를 설명해 주십시오.

9. 방통위가 예고한 한국DMB 지원규모(0.0170%)가 적정하다고 보는지에 대한 응답자들의 의견은 다음과 같습니다.

적정하다	방통위에서 근거를 가지고 설정한 규모라고 판단함
과도하다	과도함. MBC의 경우, DMB에 광고가 팔리지 않아 현재는 광고를 판매하지 않음. 한국DMB의 광고수입 구조를 살펴보니 않고(협찬 등 부가수입 구조) 광고수입의 43%를 지원규모로 산정하는 것은 불합리해 보임. 한국DMB는 코바코의 전체광고가 아닌 코바코DMB 판매규모에 비례하여 산정해야 할 것으로 보임. 10년 전에 광고주 중 70%~80%가 라디오 광고를 했지만 지금은 10~20%만 라디오 광고를 하고 있음. 이에 한국방송광고진흥공사는 2022년도에 결합판매비율을 맞추지 못했으며 향후, 매체별(TV,R,DMB 구분) 결합을 해야함
	DMB는 기존 결합판매 지원대상사업자와 비교하여도 광고매체로서의 효율성이 현저히 떨어지는 매체로 지상파 지원대상사업자의 전체 평균을 기준으로 지원규모를 일반화하여 산정하는 것은 DMB의 특성을 고려하지 않은 과도한 지원임. DMB매체 특수성을 반영한 감액을 적용이 필요함
	DMB는 실질적으로 방송사업자로서의 영향력이 거의 없음에도 불구하고 무작정 지원한다는거 자체가 오히려 다른방송사업자의 지원규모를 빼앗는 것임
	지원규모가 너무 큼. 전체 규모에 따라 활용가치가 거의 없으므로(사용자수요도 없음)
	과다함. 신규 사업자임을 고려할 때 더 낮은 비율로 시작할 필요가 있음.

부족하다	턱없이 부족하다고 생각됨. DMB는 지상파방송으로 이동 중 수신을 목적으로 송중계소를 구축하여 운영하고 있음. 연간 송중계소 운영비용만 7-8억 원 이상이 드는 고인프라비용 방송사업임. 수도권 지역 FM방송의 경우 연간 1억 수준의 비용도 되지 않은 송중계소를 운영하고 있음. 고인프라비용이 드는 DMB 매체특성을 반영한다면 연간 1.2억 수준의 지원규모는 방송을 유지하기 어려운 수준의 지원임.
	매우 부적정하다고 생각됨. 43%라는 수치는 지역방송사와 중소방송사의 평균을 나타내는데 중소방송사의 경우 90%대이며, 지역방송사가 2~30%대로 낮음. DMB방송사는 중소방송사이기에 중소방송사의 비율을 기준해야 함. 더구나 지역방송사는 결합광고매출, 비결합광고매출의 2가지로 이루어진 중소방송사와 달리 별도로 전파료가 추가되어 3가지로 광고매출이 이루어져 전혀 다른 경우임.

귀하께서는 동 지원 규모가 적정하다고 판단하십니까? (해당되는 □에 체크해 주시기 바랍니다.)

☐ 적정하다.

☐ 적정하지 않다.

9-1. 위와 같이 답변한 이유를 설명해 주십시오.

10. 한국DMB에 대한 결합판매 소급지원이 필요하다고 생각하는지에 대한 응답자들의 답변은 다음과 같습니다.

필요하다	소급지원 기준 시점	이유
	고시 제정 당시인 2012년부터	방송광고판매대행 등에 관한 법률 제정 시부터 DMB는 광고결합판매 대상에서 제외되었기 때문에 이에 대한 고려가 필요함
		소송 판결문 내용에서 말하듯이 한국DMB는 부당히 위법하게 지원 대상에서 계속 제외되어 왔고, 이로 인해 금전적 피해가 상당하기에 고시 제정당시부터 이에 대한 고려는 당연하다고 봄
	고시 제정 기준 연도인 2023년 1월부터	대법원 판결 이후 고시 제정 시점을 기준으로 해야 함
필요하지 않다	정책 소급은 정책 예측 가능성을 해치고 다른 방송사에 피해를 줄 수 있음	
	새로운 매체가 결합판매 대상으로 추가될 때마다, 소급 지원해야 하며 이에 대한 기준도 없음	
	결합판매 지원금이 아닌 판매 수량 등으로 자구책으로 운영되어야 함(효과들 활용도가 없음)	
	미디어랩법에 근거한 결합판매 지원규모를 소급 산정할 방법이 없으며, 소급 의무도 없음(미디어랩법에 따른 결합판매는 회계연도 직전 5년간 실제 결합판매 매출액을 기준으로 산정하고 있으나 DMB는 그동안 결합판매 실적이 없으므로 새로운 기준을 만들어 적용할 수밖에 없음)	
	기본적으로 법리적으로 판단될 사안이라고 생각하지만, 지상파 시장 규모가 급격하게 하락하여 현재 지원대상 매체 결합비율도 준수하기 현실을 감안하면, 과거 소급분에 대한 추가 지원은 적절치 않음	
	2012년 미디어랩법 제정 당시 DMB는 결합판매 지원 대상에 포함되지 않았음에도 소송 시점까지 10년 동안 아무런 문제제기가 없었음	
	결합판매여부에 대한 재논의 필요	
	시장의 안정성	
	결합판매 비율은 매년 고시가 되기 때문에 행정 불소급 원칙에 위반된다고 생각함	
	방송광고는 보조금이 아님	
	결합판매 대상 자체가 아님	

귀하께서는 한국DMB에 대한 결합판매 소급지원(가산)이 필요하다고 생각하십니까? (해당되는 □에 체크해 주시기 바랍니다.)

☐ 필요하다.

☐ 필요하지 않다.

10-1. 위와 같이 답변한 이유를 설명해 주십시오.

11. YTN DMB에 대한 지원이 필요하다고 생각하는지에 대한 응답자들의 의견은 다음과 같습니다.

필요하다	배제할 하등의 이유가 없음
	한국DMB가 방송통신위원회를 대상으로 제기한 소 관결에도 나와 있듯이 한국 DMB와 YTN DMB는 동일한 형태의 중소지상파방송사업자임. 그러함에도 불구하고 한국DMB보다 경영상황이 좋다는 납득할 수 없는 이유로 YTN DMB만을 제외하는 것은 부당한 차별행위임. 경영상태만을 이유로 결합판매 대상자를 선정한다면 YTN DMB보다 매출 규모가 훨씬 큰 지역 네트워크방송사, CBS, OBS 등을 결합판매대상자로 지정하는 것 또한 형평성에 맞지 않다고 판단됨
필요하지 않다	모매체가 보도전문채널로서 별도의 판매행위를 시행하고 일정 수준의 영업이익을 내고 있음
	추후 이해당사자의 대응에 따른 법적 판단에 따라 논의 필요
	결합판매 자체가 유지될 동력이 없음
	YTN DMB의 경우는 단순 재송신 기능만을 가지고 있기 때문에 포함되어야 하는지에 대해서 의문이 있음
	이미 제한된, 해마다 급감하고 있는 방송 광고 파이를 놓고 플레이어가 늘어날 수록 이미 레드오션인 방송 산업계 종사자들의 사기 저하와 시장 이탈이 가속화되어 전체적으로 방송 시장의 질적 하락이 불가피함

	DMB 고유한 역할 축소
	금번 대법원 판결은 한국DMB에 대해서만 적용되는 것으로 YTN DMB가 지원 받기 원한다면 처음부터 법적 소송절차를 진행해야 할 것임
	지상파 시장 규모가 급격히 하락하여, 현재 지원대상 매체 결합비율도 준수하기 힘든 현실을 감안하면, 과거 소급분에 대한 추가 지원은 적절치 않음. 아울러 중앙지상파는 자체 DMB 채널을 보유하고 운영 중이나 광고 판매 경쟁력이 없다는 판단 하에 2020년부터 광고 판매를 중단하였음. 이런 상황에서, 신규 DMB 매체가 추가된다는 것은 제도의 실효성 뿐 아니라, 지상파 경쟁력 하락을 더욱 가속화 시키는 조치임. 기타 지상파 매체에 대한 재정 지원이 필요하다면, 방발기금 등 별도 기금을 통한 지원을 고려하는 것이 타당함
	소송당사자가 아니며, 영업이익 실현 중으로 재정적으로 긴박한 상황으로도 볼 수 없으며, 계열 관계에 있는 YTN 라디오가 이미 결합판매 지원을 받고 있어 중복 지원의 우려도 있음. YTN DMB는 YTN 방송그룹 내에서 자체 지원하는 것이 결합 지원대상사업자의 피해를 최소화하는 것이라고 판단됨

YTN DMB에 대한 지원이 필요하다고 생각하십니까? (해당되는 □에 체크해 주시기 바랍니다.)

☐ 필요하다.

☐ 필요하지 않다.

11-1. 위와 같이 답변한 이유를 설명해 주십시오.

[12-14] 현행 방송광고 결합판매 제도의 문제점과 개선방안에 대한 응답자들의 의견은 다음과 같습니다.

문제점 및 개선방안 관련 의견	
1안	결합판매지원대상자 요건 재정립 또는 지원방안 재정의 필요
2안	결합판매 지원을 통해 지원대상 방송사가 얻는 금전적 지원이 아무런 근거 없이 너무 다양하므로, 객관적인 기준을 설정한다면 누수를 막을 수 있다고 생각함
3안	현행 결합판매제도는 방송의 공공성과 지역성, 다양성을 수호하기 위한 제도를 오로지 지상파의 매체 경쟁력에 의존하는 광고 결합판매에만 국한시킨 제도로 그 책임과 의무는 광고주나 방송사에겐 구체적으로 부여하지 않고, 판매 대행자인 미디어렐에만 부과함으로써 더욱 현실성, 실효성이 떨어짐. 광고 판매에만 의존하는 결합판매 제도는 지상파 경쟁력 하락, 광고주 기피 등으로 이제 한계에 부딪힌 상황으로, 광고 판매를 통한 결합판매 지원 이외에 기금이나 공적 지원 등 법제도적, 정책적 대안이 보완되어져야 함
4안	수십 년 전에 만들어진 낡은 규제로 기업(광고주)의 선택권을 침해하고, 디지털 중심의 미디어 환경 변화에 맞지 않음. 강제로 징수하는 형태의 결합판매 제도는 폐지되어야 함
5안	결합판매제도 자체가 위험 요소는 다분히 가지고 있으며, 국가 공적 기금으로 지원이 되어야 함
6안	반시장제도로 강매의 성격이 강함. 중소방송사(지역/종교) 전용 미디어렐 신설, <일몰제>를 통한 결합판매 매체 및 제도의 점진적 폐지 등의 개선 방향 필요
7안	결합판매로 광고주 부담 증가는 지상파 외면으로 이어져 광고주와 방송사 모두 손해. 네트워크사간, 개별 종교방송 자체적으로 자구책을 마련하여 시행. 다만, 기존 결합판매 비율은 보장하는 방법을 마련해야 하고 강제할 필요성이 있음. 향후, 전체광고에 대한 결합이 아닌 매체별(TV, R, DMB) 결합 필요. 네트워크사는 정률제를 도입하여 배분하는 방식 제안. 배분 비율은 네트워크사간에 협의(정률제는 시장친화적으로 많이 팔리면 배분액도 많아지고, 적게 팔리면 배분액도 적어짐) 광고주 부담 없음. 종교방송은 후원금이 방송광고보다 크므로 방송광고 지원 금액에 해당하는 만큼의 지원방안 모색(방송발전기금 등)
8안	종합편성채널의 등장, 넷플릭스 등의 OTT, 유튜브 등 매체가 다변화하면서 지상파방송사의 광고시장 또한 위축이 되고 있는 것은 분명한 사실임. 지상파방송은 다른 매체와 달리 방송의 공공성, 공익성 및 다양성 등을 구현해야 하는 공적 매체임을 감안하여 현재 지상파방송 광고규모로만 광고결합판매 제도를 운영하기에는 많은 어려움이 따르고 앞으로 더욱더 어려워질 것으로 예상됨. 따라서 다른 매체를 통한 운용기금을 마련하여 지원할 수 있는 방안마련이 필요함

9안	방송광고 결합판매제도는 지역·중소방송 활성화 및 매체 다양성 확대라는 취지이나, 중앙지상파사업자가 과거와 달리 시장 지배적 사업자가 아닌 현재 미디어 환경에서 지원 규모는 계속해서 감소하고 있으며 중앙지상파 3사에게만 부과되는 대표적인 비대칭 규제이자 광고주의 선택을 제약하여 시장자율을 왜곡하는 불합리한 규제로서 광고주의 불만과 지상파 기피 현상은 갈수록 심화되고 있음. 결국 현재의 미디어 환경과 맞지 않는 결합판매제도는 폐지가 바람직하며, 방송의 공공성, 다양성 구현을 위해서 별도 기금 및 제도 등을 통한 지원책을 마련하는 방향으로 개선되어야 함
10안	매체사의 자구책에 노력 없음. 매체사 자력의 노력을 정성평가 등을 해서 유익함이 중 요함
11안	결합판매제도가 갖고 있는 태생적 한계는 방송사의 공적책무 유지에 대한 재원을 타 방송사에 의존하게끔 만든 것임. 더 나아가 광고주들에게도 재원부담을 전가시킨 측면 이 있다. 이런 제도의 모습은 시장상황이 어려워질수록 방송사업자간의 갈등으로 비화 될 수 밖에 없는 구조적 한계를 갖고 있음. 결국, 공공의 재원으로 이러한 문제를 해 결할 수 있도록 하는 것이 근본적인 방안일 것임. 이런 맥락에서 기존의 결합판매 제 도를 서둘러 폐지하는 것은 적절하지 않음. 그리고 지난 방통위 연구반에서 만들어진 결과보고서에서 제안된 지역·중소방송 재원근거법안을 구체적으로 제정할 필요가 있 음. 아울러 방발기금을 통한 지원규모를 확보하는 것도 필요함. 이를 위하여 비방통위 소관 매체(국악방송, 아리랑TV) 지원금 전환, 방송콘텐츠 사용 수익 수혜를 얻는 포털 과 통신사업자에 대한 부과 등도 병행되어야 함
12안	방송 광고 시장의 시장원리 왜곡과 광고시장에서 방송광고의 경쟁력 약화
13안	방송광고 시장이 계속 축소되는 상황에서 결합판매를 지상파의 몰락을 더 가속화시키 고 있음
14안	결합판매는 지역&중소방송의 생존의 보루이기 때문에 반드시 유지되어야 함

12. 위에 제시된 개선안 중 귀하께서 가장 시급하고 필요하다고 생각하시는 안은 무엇입니까? (해당되는 □에 체크해 주시기 바랍니다.)

☐ 1안	☐ 2안	☐ 3안	☐ 4안
☐ 5안	☐ 6안	☐ 7안	☐ 8안
☐ 9안	☐ 10안	☐ 11안	☐ 12안
☐ 13안	☐ 14안		

12-1. 해당 안이 가장 시급하고 필요하다고 생각하시는 이유를 말씀해 주십시오.

13. 제시된 개선안 중 귀하께서 두 번째로 시급하고 필요하다고 생각하시는 안은 무엇입니까? (해당되는 □에 체크해 주시기 바랍니다.)

☐ 1안	☐ 2안	☐ 3안	☐ 4안
☐ 5안	☐ 6안	☐ 7안	☐ 8안
☐ 9안	☐ 10안	☐ 11안	☐ 12안
☐ 13안	☐ 14안		

14. 제시된 개선안 중 귀하께서 세 번째로 시급하고 필요하다고 생각하시는 안은 무엇입니까? (해당되는 □에 체크해 주시기 바랍니다.)

☐ 1안	☐ 2안	☐ 3안	☐ 4안
☐ 5안	☐ 6안	☐ 7안	☐ 8안
☐ 9안	☐ 10안	☐ 11안	☐ 12안
☐ 13안	☐ 14안		

[15-17] 실효적인 지역·중소지원방안에 대한 응답자들의 의견은 다음과 같습니다.

실효적인 지역·중소지원방안 관련 의견	
1안	정부나 지방자치단체의 직접적인 경제적 보조 필요
2안	결합판매 제도는 폐지되어야 하고, 지역·중소방송의 지원은 기금, 규제 완화(소유 등), 방송사의 자구책 마련을 근본적으로 지원할 수 있는 정책 수립 필요 (지역방송은 비단 미디어의 문제가 아니라 지역활성화와 연관되어 있음. 단순히 매년 돈을 지원하는 것은 방송광고 시장의 변화로 더 이상 실효성이 없음)
3안	지역방송사의 존폐가 오히려 방송광고 시장을 광고주가 회피하는 이유가 되는 현실을 감안하여 자구노력도 없는 사업자는 제외할 필요
4안	정부 광고의 지역 우선 배려 및 배분 상향 조정, 지자체의 프로그램 제작비 지원, 행사계약 시 지자체와 방송사간 직접 계약(한국언론진흥재단 배제, 통행세로 수수료 10% 지급하고 있음), 한국언론진흥재단 방송광고 수수료 대폭 인하, 지역신문을 위한 정부 지원처럼(지역신문발전위원회) 지역방송에 대한 지원 필요
5안	결합판매제도 폐지 후, 우선 방발기금 등 공적 재원을 통한 지원, 최대 주주/지자체/각 종단 등 직접 이해관계자의 지원 대책 마련을 고려할 수 있을 것으로 생각되며, 기타 세제 혜택, 협찬 및 광고제도 개선을 통한 수입 확대 방안 마련 등이 추가적으로 검토될 수 있을 것
6안	제작비와 지역성 공공성에 연동하여 전파료 배분
7안	공영성이 큰 곳을 기준으로 반드시 효과성 기준이 필요함
8안	조세적 성격의 기금이나 지원금 마련이 이해당사자 등 여러 가지 문제로 당장 시행이 어렵다면 중소/지역방송에 대한 정부 광고 할당제나 정부 광고수수료를 활용한 결합판매 지원이 그나마 가장 현실적인 대안이라고 판단됨. 정부 광고는 일반 광고주와 달리 매체 집행시 광고효율만을 강요하는 것이 아니라 그 자체로 공공성과 공적 성격을 지닌 것으로, 결합판매 지원과 관련한 현재 대안 중 가장 이행하기 쉬운 방법이라고 판단됨
9안	정부광고의 지역 우선 배려 및 배분 비율 상향 조정, 지자체의 로컬프로그램 제작비 지원, 행사계약시 지자체와 방송사간 직접 계약(한국언론진흥재단 배제, 통행세로 수수료 10%를 지급하고 있음), 한국언론진흥재단 방송광고 수수료 대폭 인하, 지역신문을 위한 정부 지원처럼(지역신문발전위원회), 지역방송에 대한 지원 필요
10안	중소지역방송 발전지원법 제정하는 것이 우선되어야 함. 기존 지역방송 발전법에 구체적인 재원조달 방법, 경상비 등 사용처 확대 등의 내용이 추가되는 법안을 제정할 필요가 있음. 지역·중소방송사들의 지원을 위한 상설근거가 없어 지역·중소방송사들의 공적 역할의 실체가 가리워져 있고, 또 그것을 방송사업자들이 직접 소명하는 절차가 매 선거 혹은 정권의 교체기마다 이루어졌다는 것을 상기하면 지원법안 제정은 선행되어야 할 과제임

실효적인 지역·중소지원방안 관련 의견

11안	공적기금 지원, 지역성과 다양성을 담보한 콘텐츠 제작, 별도의 마케팅을 통한 재원 마련의 선순환 구조가 만들어져야 하며, 사업자의 상황에 따른 자구책 마련과 이에 대한 관리 감독이 필요하다고 생각함
12안	방발기금 대체로서 지역/중소방송 균형발전기금 신설 요망
13안	시장을 통한 지원이 최우선이라고 생각됨. 다른 방안들은 결합판매 매출의 대체재가 될 수 없다고 생각함

15. 위에 제시된 지원 방안 중 귀하께서 가장 실효적이라고 생각하시는 안은 무엇입니까? (해당되는 ☐에 체크해 주시기 바랍니다.)

☐ 1안	☐ 2안	☐ 3안	☐ 4안
☐ 5안	☐ 6안	☐ 7안	☐ 8안
☐ 9안	☐ 10안	☐ 11안	☐ 12안
☐ 13안			

15-1. 해당 안이 가장 실효적이라고 생각하시는 이유를 말씀해 주십시오.

16. 위에 제시된 지원 방안 중 귀하께서 두 번째로 실효적이라고 생각하시는 안은 무엇입니까? (해당되는 ☐에 체크해 주시기 바랍니다.)

☐ 1안	☐ 2안	☐ 3안	☐ 4안
☐ 5안	☐ 6안	☐ 7안	☐ 8안
☐ 9안	☐ 10안	☐ 11안	☐ 12안
☐ 13안			

17. 위에 제시된 지원 방안 중 귀하께서 세 번째로 실효적이라고 생각하시는 안은 무엇입니까?
(해당되는 □에 체크해 주시기 바랍니다.)

☐ 1안	☐ 2안	☐ 3안	☐ 4안
☐ 5안	☐ 6안	☐ 7안	☐ 8안
☐ 9안	☐ 10안	☐ 11안	☐ 12안
☐ 13안			

18. 지역·중소방송은 지상파방송에 비해 방송광고 규제를 완화할 필요가 있다고 생각하시는지요?
(해당되는 □에 체크해 주시기 바랍니다.)

☐ 필요하다.
☐ 필요하지 않다.

18-1. 위와 같이 답변한 이유를 설명해 주십시오. 만일 '필요하다'고 답변하셨을 경우, 어떤 규제를 완화해야 한다고 생각하시는지 말씀해 주십시오.

--

설문에 협조해 주셔서 감사합니다.

● 저 자 소 개 ●

권 창 범

- 고려대 법학과 졸업
- 제47회 사법시험 합격
- 사법연수원 제37기 수료
- 법무법인 인 대표변호사

변 상 규

- 서울대 기술정책대학원 경제학 박사
- 현 호서대학교 교수

심 영 섭

- 독일 베를린자유대 언론학 박사
- 현 경희사이버대학교 겸임교수

안 임 준

- 영국 Loughborough대 박사
- 현 한국전파진흥협회 팀장

이 시 훈

- 경희대 신문방송학과 박사
- 현 계명대학교 교수

이 원

- 프랑스 보르도3대 언론학 박사
- 현 인천가톨릭대학교 교수

이 종 관

- 호주 국립대 경제학 박사
- 현 법무법인 세종 수석전문위원

황 창 근

- 연세대 법학과 박사
- 현 홍익대 교수

방송통신융합 정책연구 KCC-2023-24

방송광고 결합판매 지원고시 산정방식
개선방안에 관한 연구

2024년 1월 26일 인쇄

2024년 1월 26일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사 2동

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr
