

토론문

박현수(단국대 언론홍보학과 교수)

지상파 방송광고 판매와 관련해서는 많은 논의가 있었고, 현재와 같은 법적 공백이 지속되지 않도록 하루 빨리 법적 근거를 마련해야 하는 시점에 와있다. 지상파 방송광고 판매제도와 관련해서는 크게 3가지 정도만 토론해보고자 한다. 첫째는 미디어 렵의 수와 지분 문제이다. 그동안 논의의 편의를 위해 토론자도 1사1렵 등의 용어를 사용했지만 사실 1공1민, 1공다민 등의 용어 자체가 적절하다고 판단되지 않는다. 미디어 렵은 방송사를 대신해서 광고를 판매하는 조직으로 방송사의 선택이 되는 것이 국제적 관례이고 합리적이다. 따라서 미디어 렵의 수를 몇 개로 할 것인지 등을 법으로 규정할 수는 없으며 법적으로 미디어 렵의 수를 명시하는 국가는 세계적으로도 찾아볼 수 없다. 다만 미디어 렵의 수와 관련해서는 허가제를 바탕으로 하여 소수의 미디어 렵이 허가되는 상황에서 필요한 조건 등이 고려될 수 있을 것으로 전망한다. 따라서 미디어 렵의 수는 진정한 경쟁이 담보될 수 있는 정도의 수가 되어야 하지만 무턱대고 많은 수를 허가할만큼 국내 지상파 광고규모가 크지도 않다. 따라서 현 시점에서는 공영/민영에 관계없이 하나의 방송사를 대신하여 광고를 판매하는 렵이 존재하는 것이 현실적이라고 평가되며, 반복하지만 이는 법적으로 1사1렵이 명시되는 것이 아니라 판매의 진정한 경쟁을 도입하고 해당 방송사의 선택 등이 고려되어 적절한 수가 허가되는 것을 의미한다. 지분 문제는 사실 30%이나, 50%이나가 큰 의미를 갖는 것은 아니며, 이미 해당 방송사가 출자를 한다는 것은 그 방송사의 미디어 렵으로 기능을 한다는 것을 의미하기에 복수의 렵이 동일 방송사 판매를 하는 모드가 아니라면(이 경우는 방송사 출자 배제가 적합) 사실 지분에 큰 의미를 갖기는 어렵다. 아울러 대기업과 신문 및 외국자본에 대해서도 작은 범위의 출자 정도는 큰 문제가 될 수 없다고 판단되며, 단 대행사의 출자는 판매자와 구매자가 같아진다는 점에서 배제하는 것이 바람직하다고 판단된다.

둘째는 취약매체에 대한 지원방법이다. 이 부분은 앞서 언급한 것과 같이 허가제의 조건으로 논의될 수 있으며, 3회에 걸친 광고계 조사에서도 방송발전기금 등에 의한 한시적인 직접지원과 패키지 구성에 의한 간접지원이 바람직하다는 의견이 지배적이었다.

셋째는 매체업무 영역과 진흥사업 및 기타 이슈들에 대한 논의이다. 매체업무 영

역 역시 3회에 걸친 광고계 조사에서도 한시적(약 3년)으로 지상파 판매에 국한해야 한다는 의견이 40% 이상으로 나타났다. 결국 형평성의 문제에서도 이는 지켜져야 할 것으로 판단되며, 지상파 판매 변화가 안정적인 발전을 할 수 있는 일정 시간이 경과한 후 생각해 볼 수 있을 것으로 판단된다. 진흥사업이 지속되어야 한다는 부분에 대해서는 모두 공감하고 있는 문제이지만 주체와 방법에 대해서는 다양한 의견이 존재하며 이 부분은 더 많은 논의가 필요하다고 생각한다. 아울러 매체의 균형발전을 위해 또는 방송의 저질화나 지나친 시청률 경쟁 그리고 광고주/방송사 간의 영향력을 막기 위해 미디어 랩에 대한 규제를 강화해야 한다는 것은 사실 주객이 전도된 얘기이며, 이러한 문제는 분명 미디어랩이 아닌 관련 법에서 더욱 강력한 조치가 필요할 것으로 판단된다.

여러번 논의 자리에서 강조했지만 이제 미디어 랩은 단순하게 광고판매만을 담당하는 조직이 아니며 광고 효과에 대한 예측과 적절한 기획 및 평가가 수반되어야 하는 고도로 복잡한 과정을 다루어야 한다. 따라서 이는 단순한 광고판매 방법의 변화가 아니라 국내 광고산업 발전에 혁명적인 계기가 될 것으로 전망된다. 따라서 이제 논의와 결정을 앞둔 국회에서 일부의 표를 의식해서라든가, 지나친 자사 이기주의나 막연한 변화에 대한 불안과 억지로 발전에 장애가 되는 영향이 행사되지 않기를 기원한다. 현재와 같은 법적 공백은 하루빨리 해소되어야 하며, 광고산업과 국가 경제발전에 기여할 수 있는 관련 법안이 합리적이고 건설적인 방향으로 제시될 수 있기를 희망한다.

토론문

이수범(인천대학교 신문방송학과 교수)

1. 경쟁유형

■ 방송광고 경쟁체제는 1공영 1민영 방식이 바람직함

- 적절한 미디어랩 경쟁유형의 선택을 위해서는 △현재의 결정 취지, △현행 지상파방송구조, △국내 공영방송(방송산업)의 재원구조의 문제점, △지상파 방송광고시장의 성장잠재력, △미디어랩 시장규모, △경쟁도입의 파급효과 등을 종합적으로 고려한 사회적 논의와 정책적 판단이 요구됨
- 현재는 'KOBACO 관련 결정(2008.11)'에서 현행 '방송광고판매대행제한 제도', 특히 독점체제의 위헌성을 지적하면서도, '위탁강제제도의 정당성', 즉 독립적 미디어랩을 통한 방송광고 간접판매의 필요성과 효용성을 인정하였음. 현재는 또한 복수 미디어랩에 의한 실질적 경쟁체제의 도입을 요구하면서도 방송의 공공성/공익성/다양성 담보를 위한 제도 마련의 필요성을 강조하였음
- 모든 매체의 광고의존도가 지나치게 높은 우리나라의 특수한 상황에서 지상파방송뿐만 아니라 지역 및 종교방송, 유료 케이블/위성방송, 신문산업, 신규 종합편성 및 보도전문PP 등 국내 매체산업 전반에 막대한 파급효과를 미칠 수 있는 사안임
- 국내 방송산업은 지상파 공영방송 뿐만 아니라 유료방송의 광고수익 의존도가 지나치게 높아 채널내, 채널간, 매체간 콘텐츠 차별성 부재
- 현행 공·민영 방송구조, 미디어랩 시장의 규모(연 600억원 수준) 고려
- 핵심은 MBC를 공영미디어랩에 지정할 것인지 여부이며, MBC 별도 미디어랩 설립 시 1사 1랩 체제로 귀결
- KBS의 수신료 인상 및 광고비중 축소가 현실화될 경우 KBS/EBS만을 담당하는 공영미디어랩이 기존의 연계판매를 통한 취약매체 지원을 지속할 수 있는가에 대한 검토와 미디어랩 경쟁유형은 향후 도입될 종편 및 보도전문 PP의 연착륙에 막대한 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려해야 함
- 미디어랩 경쟁체제 도입방안은 공영방송법 제정의 맥락에서 수신료 인상 및 KBS2-TV 광고축소 여부, 그리고 MBC의 민영화 여부가 확정된 이후에 이

와 연동하여 논의되는 것이 합리적임

- 따라서 제한적 경쟁체제로 출발하여 시장변화에 따라 단계적으로 개방하는 방안을 검토하는 것이 타당하다고 보임. 미디어랩 경쟁체제 도입을 위해 13년간의 점진적 접근법을 선택한 프랑스의 사례나 6년간의 복점구조 운영후 완전경쟁구조로 전환한 국내 통신시장 사례를 참고할 필요가 있음

2. 업무영역

■ 방송통신융합에 부합하는 미디어랩의 업무영역 확대

- 지상파 방송뿐만 아니라 케이블TV, IPTV, 인터넷 등 효과적인 결합상품(크로스 미디어) 판매를 통한 시장 활성화 유도
- 해외 선진 미디어랩의 경우도 전통적인 TV광고 외 케이블TV, 인터넷 VOD, 위성방송 등 다양한 상품판매를 통해 최상의 광고서비스 제공
- 통합마케팅 서비스 차원에서 광고주의 미디어믹스 전략에 부응
- 매체 간 특성을 살린 패키지 구성으로 취약매체 판매 확대 기여

3. 소유지분

■ 방송사 등 1인 최대지분은 30% 이내로 제한하고 지역·종교방송의 미디어랩 지분참여 허용

- 소유규제의 경우 미디어랩의 독립성을 강조한 현재의 취지와 미디어랩을 방송사의 자회사 형태로 운영하고 있는 해외사례를 함께 고려할 때, 지분투자를 완전히 금지하기 보다는 최소화하는 것이 타당함
- 대기업, 신문/뉴스통신사, 외국인의 지분은 10%이내로 제한
- 다양한 주체의 지분참여로 대형 방송사 위주의 독단경영 방지

4. 취약매체 지원방안

■ 지역·종교방송은 전송료, 의무할당제 등 실효성 있는 지원방안 강구

- 경쟁체제 도입시 총광고비 증가규모와 무관하게 지상파 3사를 중심으로 한

광고비 집중현상으로 인해 광고취약매체의 경영위기가 유발될 가능성이 큼.
제도변화에 따른 시장충격 최소화를 위해서는 광고취약매체에 대한 세부적
지원 방안 마련이 요구됨

- 서울MBC와 지역MBC, SBS와 지역민방은 가시청 지역 및 인구를 감안, 새로운 배분체계인 전송료 개념 도입을 통한 지원
- 중앙방송사와 지역방송사, 지역방송사간의 광고비 배분 (제작비, 전파료)의 합리성을 검증할 ‘검증위원회’ 구성과 운용 필요
- 종교방송은 현재에서 예시한 의무할당 방안을 법안에 반영
- OBS와 비지상과DMB 등도 취약매체로써 관심 필요
- 현재는 ‘끼워팔기’가 광고시장의 비효율을 유발시키는 문제가 있다고 지적하면서도, ‘중소방송국에 대한 방송광고 연계판매’를 경쟁체제 도입시 방송의 공정성 확보를 위한 하나의 대안으로 제시하고 있음. 따라서 광고취약매체 지원을 기존의 방식으로 할지, 아니면 새로운 방식과 혼합할지 여부와 관련하여 사회적 논의와 정책적 판단이 필요함

토론문

고민수(강릉원주대학교 법학과 교수)

위탁강제제도는 지상파방송사업자로 하여금 스스로 방송광고시간 판매영업을 하지 못하도록 함을 그 핵심내용으로 한다. 그렇다면, 직접 방송광고시간 판매영업을 하지 못하게 된 지상파방송사업자를 대항할 수 있는 미디어랩에 대하여 그 자격을 제한하는 ‘대항제한제도’는 미디어랩의 직업수행의 자유에 대한 제약을 의미한다.

여기서 주목해야 할 점은 ‘대항제한제도’가 미디어랩의 ‘직업선택의 자유’에 대한 제한이 아닌 ‘직업수행의 자유’에 대한 제한이라는 점이다. 즉, ‘대항제한제도’가 미디어랩이라는 직업 자체의 선택에 일정한 제한을 가하는 것이 아니라 미디어랩이 직업을 수행함에 있어 일정한 자격을 조건으로 특정 사업활동, 여기서는 지상파방송사업자를 상대로 한 영업을 할 수 없도록 제한을 가한다는 점이다. 다시 말하자면, 대항제한제도는 미디어랩의 설립 내지 사업의 진입과 관련되지 않고 단지 그 활동 가운데 일부와 관련되어 있다는 점이 중요하다. 따라서 대항제한제도와 관련된 모든 논의의 출발점이자 초점은 다름 아닌 미디어랩에 대하여 직업수행의 자유를 제한할 수 있는가, 있다면 그 제한사유는 무엇인지에 대한 규명에 모아져야 하는 것이 논리 필연적이다.

직업수행의 자유는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우 그 본질적 내용을 침해하지 않는 범위 내에서 헌법 제37조 제2항에 의한 제한이 가능하며, 헌법재판소는 방송법 제73조 제5항 등에 대한 위헌확인 사건에서 이 사건 규정은 방송의 공공성, 공익성, 다양성 보장 등의 목적을 위해 미디어랩의 직업수행의 자유를 제한하는 것으로, 이 같은 제한 목적은 정당하다고 실시하였다.

그런데 대항제한제도와 관련한 기존 논의 가운데 하나인 ‘완전경쟁론’ 즉, 모든 미디어랩이 모든 지상파방송사업자를 대상으로 자유롭게 사업을 할 수 있다는 논리는 대항제한제도의 입법목적인 방송의 공공성 등의 보장이 더 이상 정당하지 않다든지 아니면 적어도 대항제한제도가 방송의 공공성 등을 보장하기 위한 적절한 수단이라는 사고형식을 그 입론의 전제로 두어야 논리적 완결성을 갖는다. 따라서 이 같은 내용의 ‘완전경쟁론’은 이 사건규정에 대한 현재의 입론내용과는 상반되는 논리이며, 이 같은 이유에서 적어도 현재의 결정에 터 잡아 ‘완전경쟁론’을 주장하는 것은 납득하기 어렵다.

다음으로 ‘제한경쟁론’을 살펴보면 대행제한제도의 목적에 대해 긍정하고 있다는 점 등에서 일응 현재의 판단과 유사한 구조와 내용을 취하고 있는 것으로 볼 수도 있다. 하지만, 대행제한제도와 관련한 현재의 논증에서 등장하는 ‘허가’개념이 일정한 공익목적을 위해 자유를 일반적으로 금지하고 일정한 요건을 충족하는 경우에는 자유를 회복하여 주는 국가작용 즉, 강학상 의미에서 ‘허가’를 의미하는 반면, ‘제한경쟁론’에서의 ‘허가’는 금지된 자유의 회복이 아닌 새로운 권리의 창설을 의미한다는 점에서 강학상 ‘특허’개념에 해당한다. 결국, 현재의 논증에 따르면 미디어랩은 누구나 일반적으로 지상파방송사업자를 대신해 방송광고시간 판매 영업활동이 금지되거나 일정한 요건을 충족하는 경우에는 영업활동이 허용되어야 한다는 뜻이다. 때문에 민영 미디어랩을 1개 신설하자는 등의 내용을 담고 있는 ‘제한경쟁론’은 이 같은 현재의 논증구조와 서로 다르다고 할 것이며, ‘제한경쟁론’ 역시 그 주장의 논거로서 이 사건 규정에 대한 현재의 결정을 원용하는 것은 받아들이기 어렵다고 하겠다.

미디어랩으로 하여금 지상파방송사업자를 대행해 방송광고시간을 판매할 수 있도록 할 것인가의 문제는 지상파방송사업자 스스로 방송광고시간판매영업을 할 수 있도록 할 것인가의 문제와는 구별되어 이해되어야 한다. 다시 말하자면, 대행제한제도와 위탁강제제도에 대한 입론구성은 서로 다르게 형성될 수밖에 없으며, 그 이유를 여기서 상론하기는 어렵지만 요컨대, 각각의 제도와 관련된 기본권 제한의 정당화 사유가 다른 까닭이다.

그 입론과정의 복잡함 속에서도 이 사건 규정에 대한 현재의 위헌확인결정의 핵심은 미디어랩의 직업수행의 자유에 대한 침해여부에 대한 판단이었다. 때문에 향후 입법과정에 있어서 논의의 핵심 역시 이에 수렴·집중되어야 할 것이다. 즉, 대행제한제도를 논의함에 있어서 미디어랩이라는 직업선택의 문제로 접근하거나 혹은 현재가 방론으로 다루고 있는 광고산업의 발전 등 다른 가치가 끼어들어서는 안 된다는 점에 유의하여야 할 것이다.

토론문

김동준(공공미디어연구소 연구실장)

기존의 국내 방송광고판매는 ‘방송법’ 제73조 5항과 ‘방송법시행령’ 제59조 5항, ‘한국방송광고공사법’ 등에 의해 규정되어 왔다. 그러나 지난 2008년 11월 27일 한국방송광고공사와 그 출자회사에 한해서 지상파 방송광고의 판매를 대행할 수 있었던 내용이 헌법불합치로 결정됨에 따라 법령의 정비는 불가피한 상황이 되었다. 방송광고판매에 관한 법률안은 새로운 미디어랩의 도입 뿐만 아니라 미디어랩의 소유 구조, 업무영역, 취약매체 지원, 현 코바코의 위상 등 광범위한 요소들을 담고 있다. 2000년 문화관광부가 추진한 ‘방송광고판매대행 등에 관한 법률’ 역시 이러한 맥락에서 새로운 대체 법안적 성격을 갖고 있는 것으로 보여지며, 2005년 정병국 의원의 발의안 역시 현행의 한국방송광고공사법을 폐지하고 이를 대체할 수 있는 법을 제정하도록 제안한 것도 동일한 맥락으로 해석 가능하다. 최근에 제기된 각종 법안도 마찬가지다.

따라서 대체 입법형태의 새로운 법률을 제정할 필요가 있으며, 이를 통해 방송 및 방송광고제도의 핵심 가치인 방송의 공공성·공익성·다양성을 구현하고, 방송통신융합 시대의 새로운 광고판매모델을 확립함으로써 방송 및 광고산업 활성화는 물론 매체간 균형발전을 통한 방송문화의 발전을 추구해야 할 것이다. 다만, 별도의 법률 제정함에 있어서 전제가 되어야 할 사항은 분명 존재한다.

대체입법은 첫째, 방송광고 영업의 경쟁을 통한 방송광고시장 규모 확대에 기여해야 한다. 미디어랩 간의 경쟁이 방송 광고시장 규모 확대를 보장하는 것은 아니다. 방송 광고시장의 규모 확대는 현재 정부와 여당이 추진하고 있는 자산규모 10조원 이상 재벌 대기업을 방송보도뉴스 소유와 긴밀히 연결될 수밖에 없다. 상위 광고주에 속하는 재벌 대기업을 방송 보도뉴스를 소유할 경우, 방송광고시장 규모가 확대되기보다 축소될 가능성이 높다. 자신이 소유하고 있는 방송뉴스보도에 대한 광고를 집중 배정하고 나머지 방송뉴스보도 부문에 대한 광고 집행은 대폭 축소할 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 점을 고려해 대체법안은 방송 및 광고시장의 규모 확대에 기여해야 한다.

둘째, 미디어랩 간의 건전한 경쟁을 통해 시장의 활성화를 유도해야 한다. 방송광고요금 및 판매제도의 탄력성을 제고하여 시장을 활성화를 유도하고, 미디어랩을

통한 투명한 거래로 공정한 거래질서를 확립해야 한다.

셋째, 취약매체의 안정적 재원확보가 마련되어야 한다. 신규 미디어랩의 도입으로 인해 광고영업에 타격을 받을 수밖에 없는 중소매체를 고려해야 하며, 연계판매의 제도화 등을 통해 이를 보장해야 한다.

넷째, 헌법 재판소의 결정 취지와 상대적으로 가장 부합할 수 있는 내용을 담아야 한다. 헌법 불합치 판결에 따라, 한국방송광고공사의 전담 판매체제를 폐지하고 미디어랩 간 실질적인 경쟁체제 마련해야 한다는 의미인데, 현재는 판결에서 현행 방송법 제73조의 입법 취지는 정당하지만, 방송광고판매대행사의 범위를 코바코와 코바코가 출자한 회사로 제한하는 현행 ‘대행제한제도’는 “입법목적은 달성하는 적절한 수단이 아님은 물론, 기본권 제한을 최소화하는 방법도 될 수 없다”고 지적하였다. 그리고 실질적인 제한경쟁체제를 도입하면서도 이로 인한 기본권 침해를 최소화하는 방법으로 △일정한 요건을 갖춘 판매 대행사에 대한 허가 △중소방송사에 일정량의 방송광고를 제공하는 대행사에게만 허가 △광고가격의 상한선 책정 △특정 장르에 대한 프로그램 쿼터제 도입 △공익성이 강한 프로그램 제작에 대한 기금 지원 △방송의 공익성, 공정성 저해 시 허가 취소 등을 제시했다. 현재결정의 핵심은 위와 같은 다양한 방법을 통해 ‘제한적 경쟁체제’를 도입한다면 현행 제도의 위헌성을 제거할 수 있다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 따라서 완전경쟁체제 도입으로 인한 사회적 혼란을 고려한다면, 현재가 판시한 것처럼 실질적인 제한경쟁체제를 도입하는 방안을 강구할 필요가 있다.

다섯째, 공공성·공익성 등 방송의 공적책임을 보장해야 한다. 미디어랩은 방송과 매우 밀접한 관계를 갖고 있으며, 그 만큼 방송에 부과되는 공적책임을 의무에서 자유로울 수 없다. 미디어랩과 관련 입법 역시 방송의 공공성과 공익성 등이 최대로 보장되고 유지될 수 있는 내용을 담아야 한다.