

國內 放送廣告市場에서의 競爭導入 方案⁽¹⁾

金 善 九

KOBACO(韓國放送廣告公社) 체제로 대변되는 우리나라의 현행 放送廣告市場은 정부가 시장의 수요와 공급을 자의적으로 조절하는 政府規制的 시장이다. 본 논문의 목적은 보다 정교한 경제학적 분석도구를 사용하여 정부규제적인 우리나라의 방송광고시장에 시장친화적인 경쟁을 도입함으로써 비단 광고시장뿐만 아니라 방송시장 전체의 효율성을 증대시킬 수 있음을 명시적으로 보이는 데 있다. 물론, 방송광고시장에서의 무분별한 경쟁 도입이 방송사 간 시청률 과당경쟁을 낳게 되고, 결국 이것이 지나치게 선정적이고 폭력적인 방송 프로그램의 양산으로 이어지게 될 가능성은—비록 그것이 계량적으로 명백히 입증된 사안은 아니라 하더라도—충분히 있다. 그러나 방송 프로그램의 선정성이나 폭력성은 그것이 어느 정도 관측 가능하다는(observable) 점에서 일정 부분 통제될 수 있는 측면 또한 있다. 본 논문은 이 점에 착안하여 방송광고시장에 시장원리에 입각한 경쟁을 도입하되 지나치게 선정적이거나 폭력적으로 관측되고 판정된 방송 프로그램들에 대해서는 높은 벌칙금(penalty)을 매기는 ‘選擇的 規制政策’이 현행의 KOBACO 체제처럼 원천적이고 일률적인 규제정책보다는 더 효율적임을 보이고 있다.

1. 序 論

현행의 放送廣告市場 體制는 광고가격이 시장의 자율적 조정기능에 의해 결정되는 競爭體制가 아니라 韓國放送廣告公社(KOBACO)가 모든 방송사들의 광고판매를 대행하는 일종의 政府代行體制로 운영되고 있다. 따라서 각 방송사의 영업권은 KOBACO라는 대행업체에 수탁되어 있고 광고가격의 결정은 KOBACO의 자의에 의해 결정되며 광고의 수급은 주로 KOBACO의 할당과 끼워팔기에 의해 조절되고 있다.

한 개인이나 단체의 자의적 판단에 의해 시장의 수급이 조절될 때, 여러 가지 자원배분의 비효율성이 발생되리라는 것은 너무나도 자명한 일이다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 비효율적인 KOBACO 체제가 20년 넘게 유지되어 온 것은 그를 통해 放送의 公益性이 보호될 수 있다는 주장이 그동안 꽤 설득력 있게 받아들여져 왔기 때문이다. 지금도 시민단체나 언론학자 등 많은 KOBACO 체제 옹호론자들은 방송광고시장에서 경쟁 도입이

(1) 본 연구는 재단법인 서울대학교 발전기금 연구비 지원을 받아 이루어졌다.

방송사들 사이에 시청률 경쟁을 심화시켜 저질 프로그램의 양산으로 이어지고 궁극적으로는 방송의 공익성을 크게 손상시킬 것이라고 말하고 있다.

그러나 放送의 公益性이라는 개념은 이를 주창하는 사람들 사이에서조차도 그 정의에 대한 명확한 합의가 이뤄지지 않은 매우 불분명하고 모호한 개념이다. 한편 방송광고시장에서의 자율경쟁이 필연적으로 방송프로그램의 저질화를 초래할 것이라는 주장은 放送의 低質化가 視聽率의 상승에 기여할 것이라는 假定에 절대적인 근거를 두고 있다. 그러나 이 가정은 아직까지 실증적으로 명확하게 입증된 바가 없다.

더구나, 방송의 煽情性과 暴力性의 증가가 시청률을 상승시킬 것이라는 가정이 실제적으로 성립되어 방송광고시장에서의 경쟁 도입이 방송프로그램의 저질화를 촉진한다 하더라도 그것이 곧 KOBACO 체제의 유지에 정당성을 부여하는 논리로 사용될 수는 없다. 그 이유는 이런 경우에도 방송의 저질화를 규제하면서 KOBACO가 안고 있는 여러 가지 非效率的 요소들을 효과적으로 제거하는, 즉 KOBACO 체제보다는 보다 效率的인 體制를 도입하는 것이 얼마든지 가능하기 때문이다.

본고는 현행의 KOBACO 체제가 안고 있는 여러 가지 非效率的인 要素들을 심층적으로 분석하고, 그러한 비효율적인 요소들을 해결함과 동시에 자율경쟁 체제가 자칫 초래할 지도 모를 “放送의 低質化”를 효과적으로 억제할 수 있는 새로운 방송광고시장의 패러다임을 구축하는 데 주된 목적이 있다.

현실세계를 분석하고 그로부터 어떤 정책의 효과를 측정하는 데에는 여러 가지 방법이 있을 수 있다. 예컨대, 현실세계에 가장 근접한 복잡모형을 상정하고 이를 통해 그 정책의 영향력을 직접 평가하는 방법이 있는데, 이는 주로 그 정책이 사회 전반에 미치게 될 효과를 수량적으로 측정하는 데 유용하게 쓰인다. 반면, 어떤 정책효과의 수량적 분석보다는 그 정책이 사회에 미치는 영향력이 陰(-)의 방향으로 나타날지 또는 陽(+)의 방향으로 나타날지를 분석해 보는 것이 필요할 때가 있는데, 이럴 경우 우리는 현실세계를 가능한 한 단순하게 모형화하고 그로부터 政策效果의 方向만을 분석하게 된다. 이는 주로 두 개 이상의 상이한 정부정책들이 어떻게 다른 효과를 나타내는지를 비교 분석하는 데에 유용하다.

본 연구의 주된 目的이 방송광고시장에서 방송사의 自律競爭을 우선시 했을 때와 政府統制를 우선시 했을 때(KOBACO 체제)를 비교 분석하는 데 있는 만큼 우리는 후자의 분석방법을 택하게 될 것이다.

2. 基本 模型

우리나라 放送市場은 소수의 지상파 방송사들(KBS, MBC, SBS)과 다수의 종합유선방송, 그리고 위성방송이 경쟁을 하고 있는 구도이다. 그러나 시장 점유율이라는 측면에서나 그 영향력이라는 측면에서 볼 때, 현재의 방송시장은 세 개의 지상파 방송사들이 시청자를 사이에 두고 경쟁하는 구도라고 볼 수 있다. 이러한 경쟁구도를 보다 단순하게 모형화하기 위해 본 연구에서는 모든 측면에서 同一한(identical) 두 개의 방송사(방송사 A, 방송사 B)만이 존재한다고 가정한다. 두 개의 방송사가 모든 측면에서 동일하다는 것은 이들의 방송 프로그램 生産構造나 費用構造가 동일함을 의미한다. 각 방송사는 한 개의 방송프로그램만을 제작/송출하고 그 프로그램과 연계된 한 개의 광고방송만을 내보낼 수 있다고 가정한다. 물론 각 방송사는 다양한 방송 프로그램을 제작하고 광고시간의 길이도 어느 정도 조절할 수 있으나 그들의 광고시간 최적화의 문제는 본 연구의 주된 고려사항이 아니다. 따라서, 본 모형에서는 두 개의 방송 프로그램(프로그램 A와 프로그램 B)만이 존재하며, 두 개의 광고가 존재한다.

방송시장에서는 N 명의 시청자들이 존재하며, 각 개별 시청자들 $i(i=1, \dots, N)$ 는 방송프로그램 $j=A, B$ 의 시청으로부터 식 (2.1)과 같은 效用(utility)을 얻게 된다.

$$(2.1) \quad U_i = U_i(G_j, B_j)$$

식 (2.1)에서 G_j 는 방송사 j 가 자사의 프로그램을 제작하는 데 투입하는 良質 要素量(good quality input)을 의미한다. 예를 들면, 교양성, 정보의 유익성, 공익성 등이 이를 의미한다. 한편 B_j 는 방송사 j 가 그 프로그램을 제작하는 데에 투입하는 低質 要素量(bad quality input)을 의미한다. 예를 들면, 선정성/폭력성 또는 왜곡된 정보 등이 이에 포함된다. 앞으로는 기호의 단순화를 위해 한 방송사만을 고려하도록 한다. 즉 하첨자 $j(=A, B)$ 를 지우고 대표적인 방송프로그램(representative program)만을 고려하도록 하고, 두 개의 방송사를 구별해서 분석할 필요가 있을 때에만 하첨자 j 를 쓰도록 한다. 따라서, 각 개별 시청자 i 가 대표적인 방송프로그램으로부터 얻는 효용은 식 (2.2)와 같다.

$$(2.2) \quad U_i = U_i(G, B)$$

식 (2.2)에서 G 는 대표방송사(A 또는 B)가 자사 프로그램에 투입하는 良質의 要素量을, 그리고 B 는 低質의 要素量을 의미한다.

각 개별 視聽者의 效用은 그 프로그램 제작에 투입된 양질의 요소량(G)과 저질의 요소량(B)이 증가할수록 증가한다고 가정한다. 즉, $\frac{\partial U_i}{\partial G} > 0, \frac{\partial U_i}{\partial B} > 0$ 로서 이는 프로그램의 교양성, 정보의 유익성, 공익성이 증가할수록 그 프로그램의 시청으로부터 얻게 되는 각 시청자의 효용이 증가할 뿐만 아니라 선정성이나 폭력성이 증가해도 프로그램의 흥미성이 제고되어 각 개별 시청자의 효용은 증가한다고 본 것이다. (단, 선정성/폭력성은 사회 전체의 관점에서는 바람직하지 않은 바, 이는 이하에서 언급하도록 한다.)

각 시청자들은 효용이 높은 프로그램을 선호하게 될 것이므로 식 (2.2)로부터 우리는 각 프로그램에 대한 시청률을 다음과 같이 도출할 수 있다.

$$(2.3) \quad r = r(G, B)$$

식 (2.3)에서 $\frac{\partial r}{\partial G} \equiv r_g > 0, \frac{\partial r}{\partial B} \equiv r_b > 0$ 임을 가정한다. 즉, 양질 요소의 한계시청률이나 저질 요소의 한계시청률은 똑같이 '양'임을 의미한다. 여기서 良質 要素의 限界視聽率이라 함은 양질의 요소 한 단위를 더 투입했을 때 얻게 되는 시청률의 증가분을 의미하고, 低質 要素의 限界視聽率이라 함은 저질의 요소 한 단위를 더 투입했을 때 얻게 되는 시청률의 증가분을 의미한다. 따라서 상기의 가정은 각 프로그램에 대한 시청률이 그 프로그램 제작에 투입되는 양질의 투입량(G)과 저질의 투입량(B)이 증가함에 따라 공히 증가함을 의미하는 것으로서, 위에서 서술한 것처럼 개별시청자의 효용이 G 와 B 에 대해 똑같이 증가함수라는 가정으로부터 자연스럽게 도출된 것이다.

다만, 여기서 한 가지 유의할 사항은 시청률이 양질 투입량의 증가함수라는 것은 선형적으로 쉽게 받아들일 수 있고 실증적으로도 쉽게 입증되는 사실이나, 시청률이 저질 투입량의 증가함수라는 것은 이론적으로나 혹은 실증적으로 아직 입증된 바가 없다는 사실이다. 사실 개별시청자들의 경우 개개인의 취향에 따라서 지나치게 선정적이거나 폭력적인 프로그램을 혐오할 수도 있으며 특히, 그 시청이 가족단위로 이루어질 경우, 지나치게 선정적이거나 폭력적인 프로그램은 각 개별 시청자들에게 陽의 效用보다는 陰의 效用을 제공하게 될 것이기 때문이다. 오히려 프로그램의 선정성이나 폭력성이 그 프로그램의 시청률 제고에 아무런 효과도 미치지 못했음이 실증분석을 통해 보고된 예가 있음을 주목할 필요가 있다.

그럼에도 본 논문이 煽情性이나 暴力性이 視聽率과 양의 관계를 갖고 있다고 가정한

가장 중요한 이유는 다음과 같다. 첫째, 현행의 KOBACO 체제를 옹호하는 시민단체나 언론학자들의 논지가 방송광고시장에서의 자율경쟁의 도입이 방송사들 사이에 시청률 경쟁을 심화시켜 방송프로그램의 전반적인 저질화를 촉진할 것이라는 데에 상당부분 근거를 두고 있는데, 설사 이러한 주장이 합당한 것이라 하더라도 그것이 바로 KOBACO 체제의 정당성을 입증하는 논거로 사용될 수 없음을 보이기 위함이다. 둘째, 지금까지의 실증 분석결과들은 현행의 KOBACO 체제하에서 얻어진 자료들로부터 도출된 결과들로서 그것이 곧바로 자율경쟁 체제에서도 선정성이나 폭력성과 시청률 사이에 아무런 상관관계가 없음을 나타내는 증거가 되기에는 불충분한 면이 있을 수도 있기 때문이다. 사실 자율경쟁 체제하에서 파격적으로 선정적인 프로그램이 시청자들에게 인기를 끌게 될 것이라는 개연성은 선진국의 예(영국의 Big Brother, 미국의 Survivor)를 보더라도 충분히 예견될 수 있다.

이제 모형으로 다시 돌아가 식 (2.3)에서 다음을 가정한다.

$$(2.4) \quad \frac{\partial^2 r}{\partial G \partial B} \equiv r_{gb} \leq 0$$

$$(2.5) \quad \frac{\partial^2 r}{\partial G^2} \equiv r_{gg} < 0, \quad \frac{\partial^2 r}{\partial B^2} \equiv r_{bb} < 0$$

위의 가정 중 식 (2.4)는 양질의 요소 한 단위를 더 투입했을 때의 시청률 증가분(즉, 양질의 요소 한계시청률)은 저질의 요소 투입이 증가할수록 감소함을 의미하는 것으로 양질의 요소와 저질의 요소 사이에 시청률을 결정하는 데 代替關係가 있음을 의미한다. 이는 사과와 배가 소비자의 효용을 결정하는 데 대체관계가 있음과 유사한 것으로서 사과 소비를 한 단위 늘렸을 때 소비자의 효용 증가분(즉, 사과 한계효용)은 이미 배의 소비가 많았을 때 감소하는 것과 같은 이치이다. 가정 중 식 (2.5)는 양질의 요소나 저질의 요소 투입에는 限界視聽率 遞減의 法則이 존재함을 의미한다. 즉 양질의 요소의 투입을 늘릴수록 시청률은 증가하나 그 시청률 증가분, 즉 한계시청률은 점차 감소함을 의미하는 것으로 이는 상당히 현실적인 가정이다.

한편, 한 방송프로그램으로부터 얻게 되는 소비자 전체의 효용은 식 (2.6)과 같이 표시된다.

$$(2.6) \quad CS(G, B) = \left\{ r(G, B) \sum_{i=1}^N U_i(G, B) \right\} - T(B)$$

만일 소비자 전체의 효용에 어떠한 '外部效果(external effect)'도 없다면 한 방송프로그램이 소비자 전체에게 주는 효용은 단순히 개별 시청자들이 그 프로그램 시청으로부터 얻게 되는 효용을 단순합계한 것에 시청료를 곱하면 될 것이다. 즉,

$$CS(G, B) = r(G, B) \sum_{i=1}^N U_i(G, B)$$

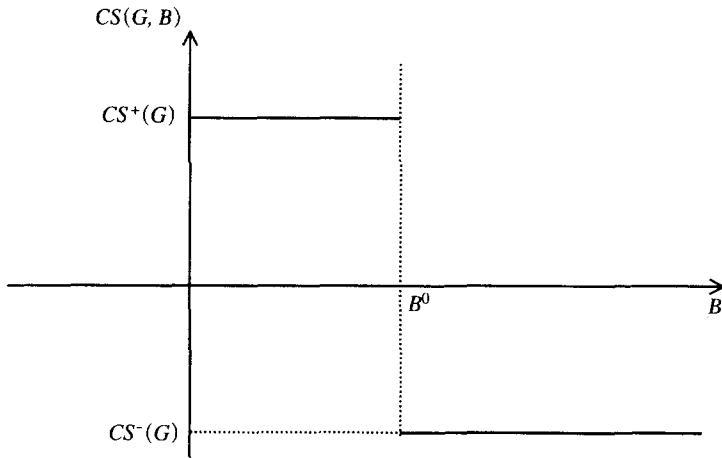
그러나 선정성이나 폭력성과 같은 저질의 요소들은 개별 시청자들의 효용을 증가시키지는 몰라도 그것이 모방범죄나 사회의 도덕적인 타락, 향락문화의 변성과 같은 부작용을 야기하여 사회 전체의 효용을 감소시킬 수도 있는 것이다. 다시 말해, 저질의 요소는 음의 '外部效果'를 가지고 있는 것으로 식 (2.6)에서 $T(B)$ 로 나타나 있다.

식 (2.6)에서 알 수 있듯이 한 방송프로그램에 투입되는 良質의 要素(G)가 증가하면 그것이 개별시청자들의 효용을 증가시킴과 동시에 시청률을 상승시켜 소비자 전체의 효용을 증대시킨다. 그러나 低質의 要素(B)가 증가하면 그것이 개별 시청자의 효용을 증가시킴과 동시에 시청률을 상승시켜 소비자 전체의 효용을 증가시키는 효과를 갖게되나 '外部效果' 즉 $T(B)$ 역시 증가시켜 소비자 전체의 효용을 감소시키는 효과도 내포하고 있는 것이다. 우리는 논의의 단순화를 위하여, 소비자 전체의 효용이 저질의 투입요소에 대하여 식 (2.7)과 같은 함수 형태를 가진다고 가정한다.

$$(2.7) \quad CS(G, B) = \begin{cases} CS^+(G), & B \leq B^0 \\ CS^-(G), & B > B^0 \end{cases}$$

이를 그림으로 나타내면 <그림 1>과 같이 한 段階 階段形 函數(one-step function)가 된다.

부연하면, 저질의 요소량이 B^0 를 넘지 않으면 소비자 전체효용은 $CS^+(G)$ 로 나타나지만 만약 그것이 B^0 를 초과했을 경우 그 부작용의 도가 지나쳐 소비자의 전체효용은 $CS^-(G)$ 로 급격하게 감소한다. 우리는 $CS^-(G)$ 가 매우 큰 음의 값을 갖는 것으로 가정함으로써 B^0 가 "사회적으로 용인될 수 있는 저질 요소의 최대치"라는 점을 강조한다. 한편, 각 방송사의 프로그램 제작에 소요되는 費用은 식 (2.8)과 같다.



〈그림 1〉 한 段階 階段形 函數形態의 消費者 全體 效用

$$(2.8) \quad C(G, B) = \alpha G + \beta B$$

식 (2.8)에서 α 는 良質 要素의 單位 價格을 의미하며 β 는 低質 要素의 單位 價格을 의미한다. 우리는 α 가 β 보다 크다고 가정함으로써 양질의 요소가 저질의 요소보다 비싸다고 본다. 즉 각 방송사의 입장에서 보면 양질의 요소를 한 단위 더 투입하는 것이 저질의 요소 한 단위를 증가시키는 것보다 비용 면에서 불리함을 의미한다.

한편, 본 방송광고시장에는 광고를 하고자 하는 企業(廣告主)이 T 개 존재한다고 가정한다($T \geq 3$). 또한 각 개별기업 i 가 광고로부터 얻는 가치는 그 프로그램의 시청률이 높으면 높을수록 커진다고 보았다. 다시 말해서, 개별기업 i 가 광고로부터 얻는 가치는 $V_i(r(G, B))$ 로 시청률 r 의 증가함수인 것이다. 단순가정으로, 개별기업 i 의 광고로부터의 가치는 식 (2.9)와 같다.

$$(2.9) \quad V_i(r(G, B)) = \phi_i + V(r(G, B))$$

식 (2.9)에서 $\phi_1 > \phi_2 > \phi_3 > \dots > \phi_T$ 라 하자. 이는 기업1이 광고로부터 가장 큰 가치를 얻게 되며 기업 T 는 가장 낮은 가치를 얻게 됨을 의미한다. 식 (2.9)에서 한 가지 유의해야 할 사항은 기업 i 의 광고로부터의 가치는 기업 i 에 固有한 廣告價値 ϕ_i 와 모든 기업들이 共通的으로 갖게 되는 廣告價値 $V(r(G, B))$ 로 구성되어 있으며 기업 i 의 고유한 광고 가치인 ϕ_i 는 視聽率의 크기에 무관하다는 사실이다. 물론 이는 상당히 강한 가정이며 사

실 기업 i 의 고유한 광고가치 역시 시청률에 따라 변화하는 것으로 보는 것이 보다 현실적일 것이다. 그러나 이 가정은 뒤에 나오겠지만 자율경쟁 체제하에서 각 방송사의 광고 단가 결정과정을 단순화하기 위해 필요한 것이며, 설령 보다 현실적으로 기업 i 의 고유한 광고가치인 ϕ_i 가 시청률의 함수라고 보더라도 그로부터 도출되는 결론은 본 논문의 결론들과 크게 다르지 않을 것임을 미리 밝혀둔다.

3. 分 析

3.1. 社會 最適의 結果

사회적으로 效率的인 資源配分の 결과를 얻기 위해서는 당연히 廣告의 使用價値가 가장 높은 두 기업 즉 기업1과 기업2에게 廣告機會가 주어져야 한다. 만약에 다른 기업에 광고기회가 주어진다면 이는 광고기회라는 제한된 사회의 가용자원이 사용가치가 상대적으로 낮은 용도로 사용되는 자원배분의 비효율성이 야기되기 때문이다. 논의의 단순화를 위해서 본 절에서는 방송사A는 기업1에, 그리고 방송사B는 기업2에 광고시간을 제공하는 경우를 분석하기로 한다.

社會 最適의 結果란 政府(government) 혹은 社會計劃者(social planner)가 방송프로그램에 투입되는 양질의 요소량(G)과 저질의 요소량(B)을 직접 관찰할 수 있을 때 얻어지는 결과로서 자원배분이 가장 효율적으로 이루어지는 결과를 일컫는다. 흔히 경제학에서는 이 경우를 정보의 비대칭성이 없는 完全情報(full information)의 경우라 하는데, 물론 이는 현실세계와는 상당히 동떨어진 것이다. 그럼에도 불구하고 우리가 이런 비현실적인 경우를 먼저 분석하는 것은 이로부터 얻어지는 결과들이 어떤 제도나 체제가 과연 효율적인지 아닌지를 판단할 때 유용한 기준으로 쓰이기 때문이다. 다시 말해서, 어떤 제도나 체제가 사회 최적에 근접한 결과들을 만들어 낼수록 그것이 보다 효율적이라고 말할 수 있는 것이다.

정부가 각 방송사의 양질 및 저질 요소량(G 와 B)을 모두 관측할 수 있을 때, 정부는 각 방송사와의 強制契約(forcing contract)을 통하여 그들의 요소량(G, B)을 직접 통제할 수 있다. 예컨대, 정부는 방송사A에 대해 바람직한 양질 및 저질의 요소량을 미리 정하고 방송사A가 이를 준수했을 경우에는 '放送權'을 연장해 주고, 이를 준수하지 않았을 경우에는 '放送權'을 취소하는 것을 계약서에 명시하여 최적의 결과를 얻을 수 있는 것이다.

이 때 社會 全體의 厚生은 '소비자 전체의 효용 + 두 방송사의 이익 + 기업1과 기업2의 광고로부터의 부가가치'이다. 이들 각각을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 소비자 전체의 효용 = $CS(G_A, B_A) + CS(G_B, B_B)$
(즉, 소비자 전체가 방송프로그램 A와 B로부터 얻는 효용)
- ② 방송사A의 이익 = 프로그램A의 광고단가(P_A) - 프로그램A의 제작비용($\alpha G_A + \beta B_A$)
- ③ 방송사B의 이익 = 프로그램B의 광고단가(P_B) - 프로그램B의 제작비용($\alpha G_B + \beta B_B$)
- ④ 기업1의 광고로부터의 부가가치 = $V_1(r(G_A, B_A)) - P_A$
- ⑤ 기업2의 광고로부터의 부가가치 = $V_2(r(G_B, B_B)) - P_B$

따라서 사회 전체의 후생은 $CS(G_A, B_A) + CS(G_B, B_B) + V_1(r(G_A, B_A)) + V_2(r(G_B, B_B)) - \alpha(G_A + G_B) - \beta(B_A + B_B)$ 가 된다. 결국 社會 全體 厚生의 極大化를 목표로 삼고 있는 정부는 다음 식 (3.1)과 같은 최적화 문제를 풀어야 한다.

$$(3.1) \quad \max_{G_A, G_B, B_A, B_B} CS(G_A, B_A) + CS(G_B, B_B) + V_1(r(G_A, B_A)) + V_2(r(G_B, B_B)) - \alpha(G_A + G_B) - \beta(B_A, B_B)$$

식 (3.1)의 최적화 문제를 쉽게 설명하면 정부는 사회 전체의 효용을 극대화하는 각 방송사의 양질 및 저질의 요소량(G_A, G_B, B_A, B_B)을 직접 통제한다는 것이다. 사회 전체의 효용을 극대화하는 각 방송사의 최적의 양질과 저질의 요소량을 $G_A^{FB}, G_B^{FB}, B_A^{FB}, B_B^{FB}$ 로 표시하도록 하자.

$$\text{假定 1: } \left. \frac{\partial V(r(G^{FB}, B))}{\partial B} \right|_{B=B^0} > \beta$$

식 (2.9)에서 나타나듯 $V(r(G, B))$ 는 모든 기업에 공통적으로 나타나는 시청률에 의해 좌우되는 광고의 가치로서, $\left. \frac{\partial V(r(G^{FB}, B))}{\partial B} \right|_{B=B^0}$ 는 프로그램에 투입되는 저질의 요소가 사회가 용인할 수 있는 최대치인 B^0 에서 한 단위 증가했을 때 각 기업이 얻게 되는 광고가치의 상승분을 의미한다. 따라서 $\left. \frac{\partial V(r(G^{FB}, B))}{\partial B} \right|_{B=B^0} > \beta$ 는 저질의 요소를 B^0 에서 한 단위 증가시켰을 때 기업의 광고가치 상승분이 방송사가 부담하게 될 비용(β)보다 큼을 의미하는 것으로서 이는 소비자 전체의 효용은 고려치 않고 기업의 광고가치와 프로그램 제작비용만을 고려했을 때 바람직한 저질의 요소량이 사회가 용인할 수 있는 그 최대치(B^0)보다 커짐을 의미한다. 앞으로 보이겠지만, 만약에 이 가정이 충족되지 않을 경우에

는 방송광고시장에 경쟁이 도입된다 하더라도 각 방송사가 자율적으로 선택하는 저질의 요소량이 사회적 최대용인기준인 B^0 를 넘지 않게 되어 방송광고시장에 자율경쟁이 도입되면 각 방송사들이 경쟁적으로 저질의 투입요소를 늘려 사회적인 문제점을 낳게 될 것이라는 KOBACO 체제 옹호론자들의 주장은 자동적으로 그 근거를 상실하게 된다. 상술한 바와 같이 본 논문의 목적은 KOBACO 옹호론자들의 주장 “放送廣告市場에서 自律競爭이 도입되면 그것이 각 방송사들 사이에 시청률 경쟁을 심화하여 방송프로그램의 低質化를 촉진할 것이다”를 사실로 받아들이는 하더라도 그것이 KOBACO 체제의 유지에 정당성을 제공하는 것으로 쓰일 수 없음을 보이는 데 있다. 이를 위해 본 논문에서는 假定 1을 채택한 것이다.

假定 1로부터 우선 다음의 定理을 도출할 수 있다.

$$\text{定理 1: } B_A^{FB} = B_B^{FB} = B^0$$

定理 1이 의미하는 바는 두 방송프로그램에 투입되는 사회 최적의 저질 요소량 즉 사회적으로 가장 바람직한 수준의 저질 요소의 투입량은 사회적으로 용인될 수 있는 최대치인 B^0 와 일치한다는 것이다. 이를 직관적으로 설명하면 다음과 같다. 우선 사회 최적을 이루는 저질의 요소량이 B^0 보다 클 수 없음을 $B > B^0$ 가 소비자 전체의 효용 $CS(G, B)$ 을 크게 낮추게 된다는 사실로부터 자연스레 도출된다. 반면에, $B \leq B^0$ 이면 소비자 전체의 효용은 $CS^+(G)$ 로 변하지 않고 假定 1에서 본 것처럼 소비자 전체효용을 제한 나머지 기업 1과 2의 純廣告附加價値(기업의 광고가치에서 방송국의 비용을 제한 부분)는 저질투입 요소가 증가할수록 증가하므로 우리는 쉽게 사회 최적의 저질 요소량이 B^0 와 같게 됨을 알 수 있다.

한편 두 방송사들이 모든 측면에서 동일하므로 사회 최적을 이루는 각 방송사의 양질의 요소량 역시 같게 됨을 알 수 있다. 다시 말해서, $G_A^{FB} = G_B^{FB} = G^{FB}$ 이다. 그리고 이는 최적화 문제 식 (3.1)의 一階條件(first-order condition)으로부터 식 (3.2)를 만족하는 수준에서 결정된다.

$$(3.2) \quad \frac{\partial CS(G^{FB}, B^0)}{\partial G} + \frac{\partial V(r(G^{FB}, B^0))}{\partial G} = \alpha$$

다시 말해서, 사회후생을 극대화하는 각 방송국의 양질의 요소에 대한 투입량, 즉 사회적

으로 가장 바람직한 양질 요소의 투입량은 그 투입으로부터 얻어지는 사회후생의 증가분이 비용의 증가분과 일치하는 수준에서 결정된다. 따라서 이 경우 最適의 社會效用은 식 (3.3)과 같이 표시할 수 있다.

$$(3.3) \quad SW^{FB} = 2CS(G^{FB}, B^0) + V_1(r(G^{FB}, B^0)) + V_2(r(G^{FB}, B^0)) - 2\alpha G^{FB} - 2\beta B^0$$

3.2. 完全自律競爭

앞서 도출된 사회 최적의 결과들은 정부가 각 방송사의 양질 및 저질의 요소량(G 와 B)을 완벽하게 관측하고 그를 통해 각 방송사의 G 와 B 에 대한 선택을 직접 통제할 수 있다는 가정하에서 가능했던 것들이다. 그러나 이는 현실세계와는 상당히 거리가 먼 것으로, 각 방송사의 G 와 B 에 대한 결정들은 외부에서 쉽게 관측할 수 없는 변수들로 보는 것이 보다 타당하다. 따라서, 이 경우 정부와 각 방송사들 사이에는 情報의 非對稱性 (information asymmetry)이 존재하며, 이로 인해 시장의 자율경쟁이 사회 최적의 결과들을 보장해 줄 수 없게 된다.

본 절에서는 정부와 각 방송사들 사이에 이러한 정보의 비대칭성이 존재하는 상황에서 방송사들이 광고시장에서 자율경쟁을 할 때 어떠한 결과들이 야기될지를 분석하고 그를 통한 사회후생 정도를 측정하게 될 것이다.

광고시장에서의 完全自律競爭이란 각 방송사들이 자사 프로그램에 투입될 양질과 저질의 요소량을 선택하고 그 프로그램의 광고단가를 결정하는 데 있어 그 어떤 외부적 통제도 없음을 의미한다. 따라서 이 경우 각 방송사에게 주어진 선택변수들은 자사 프로그램에 투입될 양질 및 저질 요소량(G, B)과 그 프로그램의 광고단가(P)이다.

3.2.1. 各 放送社의 廣告價格 決定過程

각 방송사는 우선 프로그램 제작에 관한 (G, B)를 자율적으로 결정한다. 그에 따라 각 방송사의 프로그램에 대한 시청률이 $r(G_A, B_A)$ 와 $r(G_B, B_B)$ 로 결정되고 이는 외부적으로 관측이 가능하다. 그러므로, 기업 i 는 자신이 방송사A의 프로그램에 광고를 하면 그 가치가 $V_i(r(G_A, B_A)) = \phi_i + V(r(G_A, B_A))$ 가 되며 방송사B의 프로그램에 광고를 하면 $V_i(r(G_B, B_B)) = \phi_i + V(r(G_B, B_B))$ 가 됨을 알게 된다. 이는 기업 i 가 주어진 시청률에서 각각의 방송사에 광고를 할 때 지불할 의사(willingness to pay)가 있는 최고의 가격을 의미한다. 각 방송사들도 이를 알고 시장에서 타 방송국과의 경쟁을 통해 자사에 가장 유리한(즉, 자사의 이익을 극대화하는) 가격을 책정하게 될 것이다.

이처럼 각 방송사의 廣告에 대한 價格은 자사 프로그램의 視聽率에 의해 영향을 받으

며 이는 다시 각 방송사의 결정사항인 프로그램 제작에 투입되는 良質과 低質의 要素量 (G 와 B)에 의해 결정되므로 각 방송사가 책정하는 광고가격은 프로그램 제작에 투입하는 요소량(G 와 B)의 함수로 나타날 것이다. 다시 말해, 프로그램 제작에 투입하는 양질 및 저질의 요소량(G 와 B)이 증가하면 시청률이 상승하고 이를 통해 각 방송사는 높은 광고가격을 매길 수 있게 될 것이다. 따라서 각 방송사의 이익을 극대화하는 (P, G, B) 를 구하기 위해서는 먼저 그 방송사의 요소량인 (G, B) 가 주어졌다고 가정한 상태에서 그에 따른 광고가격 P 를 (G, B) 의 함수로서 구하고 그를 통해 각 방송사의 최적의 (G, B) 를 구하면 된다. 이러한 방법을 경제학에서는 “逆進 歸納”(backward induction)이라고 부른다. 다음의 定理를 보자.

定理 2: $P_A = V_2(r(G_A, B_A)), P_B = V_2(r(G_B, B_B))$

定理 2가 의미하는 것은 두 방송사의 양질 및 저질의 요소량이 각각 $(G_A, B_A), (G_B, B_B)$ 로 주어졌을 때, 각 방송사가 매길 수 있는 광고가격은 두 번째로 광고가치가 높은 기업(기업2)이 지불하고자 하는 수준에서 최종적으로 결정된다는 것이다. 그리고 각 방송사가 자사의 방송프로그램에 투입하는 양질과 저질의 요소량을 늘리면 그 프로그램의 시청률이 상승하고 이는 다시 그 프로그램에 대한 광고가격의 인상으로 이어짐을 의미한다. 이를 직관적으로 설명하면 다음과 같다. 본 모형에서 상정하고 있는 방송광고시장은 각 방송사가 하나씩 제공하는 도합 두 개의 광고기회를 두고 T 개의 광고가치가 서로 다른 기업들이 경쟁을 하고 있는 상황이다. 따라서 각 기업들은 사회의 가용자원인 廣告機會를 차지하기 위해 경쟁적으로 廣告價格을 높이려 할 것이다. 결국 광고기회가 두 개로 한정되어 있는 경우 두 번째로 광고가치가 높은 기업이 지불하고자 하는 수준에서 각 방송사의 광고가격은 결정될 것이며 두 개의 광고기회는 그 가치가 가장 높은 두 개의 기업(기업1과 기업2)에게 주어지게 되는 것이다. 그리고 이는 사회적으로 한정된 광고기회라는 자원을 그 사용가치가 가장 높은 기업들에게 제공한다는 측면에서 자원배분의 효율성을 이루고 있는 것이다.

보다 일반화해서 廣告機會가 $n(n < T)$ 개로 한정되어 있다면 각 방송사의 廣告價格은 주어진 시청률에서 n 번째로 높은 가격을 지불할 용의가 있는 기업(즉 기업 n)의 광고가치 수준에서 결정될 것이며 광고가치가 높은 n 개의 기업들(기업1에서 기업 n 까지)에게 광고기회가 주어지게 될 것이다.

3.2.2. 各 放送社의 (G, B) 決定過程

두 방송사가 동일한 조건(비용구조, 시청률 생성구조)을 가지고 있으므로 대표적인 방송사만을 분석하기로 하자. 앞서 도출된 바와 같이 각 방송사는 양질 및 저질의 요소 투입량 (G, B)에 의해 자사 프로그램의 시청률을 결정하고, 주어진 시청률에서 두 번째로 높은 가격을 지불하고자 하는 기업(기업2)의 광고가치만큼 광고가격을 책정할 수 있다. 즉 $P = V_2(r(G, B))$ 이므로, 주어진 요소량 (G, B)하에서 방송사가 얻게 되는 이익은 $V_2(r(G, B)) - \alpha G - \beta B$ 로 나타나게 된다. 따라서 각 방송사의 (G, B)에 대한 결정과정은 식 (3.4)와 같이 표시할 수 있다.

$$(3.4) \quad \max_{G, B} V_2(r(G, B)) - \alpha G - \beta B = \phi_2 + V(r(G, B)) - \alpha G - \beta B$$

여기서 (G^*, B^*) 가 식 (3.4)의 최적화 문제를 푸는 해답이라고 하자. 식 (3.4)를 풀기 위한 일계조건에 의해 (G^*, B^*) 는 식 (3.5)와 식 (3.6)을 만족한다.

$$(3.5) \quad \frac{\partial V(r(G^*, B^*))}{\partial G} = \alpha$$

$$(3.6) \quad \frac{\partial V(r(G^*, B^*))}{\partial B} = \beta$$

식 (3.5)에서 좌변은 양질의 요소 한 단위를 더 투입했을 때 수반되는 廣告價値의 증가분(또는 광고가격의 증가분)이며 우변은 양질의 요소 한 단위를 더 투입했을 때 수반되는 費用의 증가분을 의미한다. 만약에 좌변이 우변보다 크다면 수입이 비용보다 크므로 G를 더 늘려야 유리하고 좌변이 우변보다 작다면 수입이 비용보다 작으므로 G를 줄여야 유리해진다. 따라서 식 (3.5)는 방송사의 입장에서 이익을 극대화하는 양질의 요소량 G^* 가 상기의 두 항이 동일하게 되는 수준에서 결정되어야 함을 의미한다. 식 (3.6)은 방송사의 이익을 극대화하는 저질의 요소량 B^* 가 결정되는 마찬가지로의 조건을 의미한다. 다음의 定理를 보자.

定理 3: $G^* < G^{FB}, B^* > B^0$

定理 3은 방송광고시장이 완전자율경쟁에 맡겨졌을 때 공익성/교양성 등으로 대표되는 양질투입 요소량은 사회의 최적수준에 미치지 못하게 되고 선정성/폭력성 등으로 대표되는 저질투입 요소량은 사회가 용인할 수 있는 최대치를 넘어서게 됨을 의미한다. 사회후생을 극대화하는 정부의 최적화 문제는 식 (3.1)에서 알 수 있듯이 방송사 A에 관한 한 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$\begin{aligned} & \max_{G_A, B_A} CS(G_A, B_A) + V_1(r(G_A, B_A)) - \alpha G_A - \beta B_A \\ & \equiv \max_{G_A, B_A} CS(G_A, B_A) + \phi_1 + V(r(G_A, B_A)) - \alpha G_A - \beta B_A \end{aligned}$$

한편 식 (3.4)에서 알 수 있듯이 자사의 이익을 극대화하는 방송사의 최적화 문제는 방송사A에 관한 한 다음과 같이 표시될 수 있다.

$$\max_{G_A, B_A} \phi_1 + V(r(G_A, B_A)) - \alpha G_A - \beta B_A$$

중요한 것은 시장이 완전자율경쟁에 맡겨졌을 때 각 방송사는 요소량 (G, B) 를 결정함에 있어서 그것이 消費者 厚生에 미치는 효과는 전혀 고려하지 않고 오로지 자사의 利益만을 極大化하는 수준에서 결정할 것이라는 점이다. 다시 말해서, 소비자의 후생이라는 것은 방송사의 관점에서 보면 자신의 이익으로 환수될 수 없는, 즉 시장이 포착할 수 없는 일종의 외부효과인 것이다. 여기서 소비자 후생 $CS(G, B)$ 는 양질의 요소량 (G) 이 증가할수록 증대되며 저질의 요소량 (B) 에 대해서는 전술한 바와 같은 한 단계 계단형 함수의 형태를 갖게 되므로, 각 방송사들이 자사의 (G, B) 를 자율적으로 결정할 때 이를 고려치 않는다면 양질의 요소는 사회적으로 바람직한 수준보다는 적게 투입될 것이며 저질의 요소는 사회적으로 바람직한 수준보다는 많이 투입될 것이다.

이를 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 放送廣告市場에 完全自律競爭이 도입되면 시청률 상승이 광고가격 상승으로 이어지고 따라서 각 방송사들은 자사 프로그램에 대한 시청률 상승을 꾀할 유인이 생기게 되며 이는 각 방송사들로 하여금 양질의 요소 (G) 와 저질의 요소 (B) 에 대한 투자를 동시에 늘리도록 만든다는 것이다. 그러나 각 방송사의 입장에서 보면 저질의 요소를 통한 시청률 상승이 양질의 요소를 통한 시청률 상승보다 비용 면에서 유리하므로 $(\alpha > \beta)$ 필요 이상으로 저질의 요소 (B) 에 의존하게 되는 것이다(즉 $B^* > B^0$). 만약에 극단적으로 G 와 B 가 시청률 상승에 完全代替財(substitutes)의

성격을 가진다면, 즉 $r(G, B) = r(G + B)$ 라면, 우리는 쉽게 $G^* = 0, B^* > B^0$ 임을 알 수 있다. 다시 말해서, 이 경우 각 방송사들은 시청률 경쟁을 함에 있어서 오로지 저질의 요소(B)만을 늘리고 양질의 요소(G)는 전혀 투입하지 않을 것임을 의미한다. 그러나 일반적으로 G 와 B 는 시청률을 결정하는 데 있어서 어느 정도의 不完全代替의인 성격을 나타내므로 각 방송사는 양질의 요소(G)에 대해서도 어느 정도의 투자를 하게 될 것이다($G^* > 0$). 하지만 定理 3에서 보였듯이 G 에 대한 투자는 사회 최적의 수준에는 미치지 못할 것이며 (즉, $G^* < G^{FB}$) 이는 앞서 설명한 바와 같이 각 방송사들이 G 를 결정할 때 그것이 소비자 후생에 미치는 '陽'의 효과를 고려치 않고 오로지 자사의 이익만을 극대화하려 함에 기인하는 것이다.

지금까지는 대표적인 방송사의 (G, B)에 대한 투입량 결정과정을 살펴보았으나, 두 방송사들이 모든 면에서 동일하므로 우리는 쉽게 $G_A^* = G_B^* = G^*, B_A^* = B_B^* = B^*$ 임을 알 수 있다. 따라서 다음을 도출할 수 있다.

- 소비자 전체의 후생: $2CS(G^*, B^*)$
- 두 방송사들의 이익: $2[V_2(r(G^*, B^*)) - \alpha G^* - \beta B^*]$
- 기업 1의 이익: $V_1(r(G^*, B^*)) - V_2(r(G^*, B^*))$
- 기업 2의 이익: 0
- 기업 3의 이익: 0
- ⋮

그리고 이를 모두 합한 社會 全體의 厚生은 식 (3.7)과 같이 표현된다.

$$(3.7) \quad SW^* = 2CS(G^*, B^*) + V_1(r(G^*, B^*)) + V_2(r(G^*, B^*)) - 2(\alpha G^* + \beta B^*)$$

식 (3.3)과 식 (3.7)을 비교하면, $G^* < G^{FB}$ 이고 $B^* > B^0$ 이기 때문에 자율경쟁하에서의 사회후생의 수준이 최적의 사회후생 수준에는 미치지 못함을 알 수 있다($SW^* < SW^{FB}$). 특히 저질의 요소에 대한 투입이 사회가 용인할 수 있는 최대치를 초과하게 되어 자율경쟁하에서의 사회후생은 크게 떨어지게 될 것이다. 이 결과들은 일견 방송광고시장에 자율경쟁이 도입되는 것을 반대하고 KOBACO 체제의 유지를 옹호하는 일부 언론학자나 시민단체의 주장—즉 방송광고시장에서 광고가격의 결정을 市場(혹은 放送社)의 자율에 맡겨 둔다면 방송사들이 필요 이상으로 視聽率 競爭을 하게 되고 이는 결국 선정성이나 폭

력성에 근거한 低質의 방송프로그램을 양산하게 될 것이므로 방송광고시장에서의 광고가격 결정을 政府의 統制하에 두어야 한다는 주장—을 지지하는 것처럼 보인다. 그러나 방송광고시장에서 자율경쟁의 도입이 방송프로그램의 저질화를 심화할 것이라는 결과(즉, $B^* > B^0$)는 두 가지의 가정이 충족될 때에만 가능하다. 즉, 저질의 요소량이 증가하면 시청률이 상승할 것이라는 가정과 사회가 용인할 수 있는 저질화의 임계치가 충분히 작다는 가정(假定 1)이 그것이다. 그러나 특히 첫 번째 가정의 경우 막연히 그럴 것이라는 선형적인 추론에 불과하며 이의 인과관계가 이론적으로나 실증적으로 입증된 바가 없음은 앞서 설명한 바와 같다. 그러나 보다 중요한 것은, 앞으로 보이겠지만, 설사 자율경쟁 체제에서 $B^* > B^0$ 가 성립되고 그로 인해 사회 전체의 후생이 급격히 떨어진다 하더라도 이것이 곧 방송광고시장에서 자율경쟁의 도입을 반대하고 KOBACO 체제의 유지를 주장하는 것에 그 어떤 정당성도 제공하지 못한다는 것이다.

3.3. KOBACO 體制: 價格規制 市場(price regulated market)

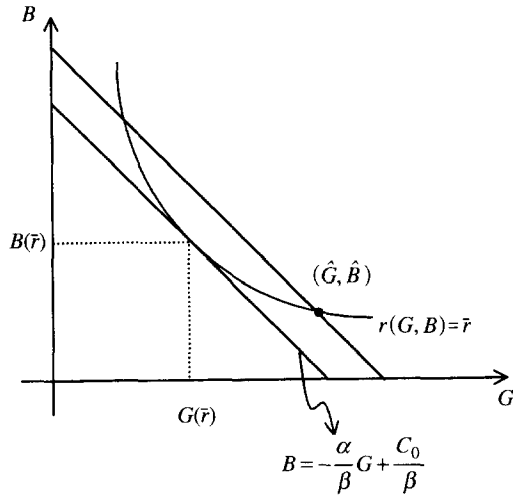
현행의 KOBACO 체제는 정부(즉 KOBACO)가 광고시장의 자율적 가격결정기능을 억제하고 직접 그 가격을 통제하는 체제로 볼 수 있다. 따라서, 현행의 KOBACO 체제를 가장 단순한 형태로 표시하면 식 (3.8)과 같다.

$$(3.8) \quad P = \begin{cases} P_1, & \text{if } r \geq \bar{r} > r(0, 0) \\ P_2, & \text{if } r < \bar{r} \end{cases}, \quad P_1 > P_2$$

즉, 어떤 프로그램의 시청률이 주어진 기준치인 \bar{r} 를 넘으면 그 프로그램의 광고가격을 상대적으로 높은 가격인 P_1 으로 책정해 주고 \bar{r} 를 넘지 못하면 상대적으로 낮은 가격인 P_2 로 책정해 주는 것이다. 따라서, 이 체제에서는 정부(즉 KOBACO)가 (P_1, P_2, \bar{r}) 를 결정하고 각 방송사들은 자사 프로그램에 투입하는 (G, B) 를 결정하게 된다.

3.3.1. 各 放送社의 (G, B) 決定過程

먼저 각 방송사는 프로그램제작 시 그 廣告價格이 $P = P_1$ 에 적용되도록 해야 할지 아니면 $P = P_2$ 에 적용되도록 해야 할지를 결정해야 한다. 만약 자사의 광고가격이 $P = P_1$ 에서 적용되도록 하는 것이 유리하다면 방송사는 프로그램 시청률을 정부가 정해준 기준치인 $r(G, B) = \bar{r}$ 에 맞도록 양질 및 저질의 요소량을 투입할 것이다. 방송사의 입장에서 보았을 때 요소를 더 투입하여 시청률 $r(G, B)$ 이 기준치 \bar{r} 를 넘게 만드는 것은 실익은 하나도 없고 비용만 더 들기 때문이다. 따라서 이 경우 각 방송사의 (G, B) 에 대한 最適化 問題는 식 (3.9)와 같다.



〈그림 2〉 極大化 問題 式 (3.9)의 圖解

$$(3.9) \quad \min_{G, B} \alpha G + \beta B \quad s.t. \quad r(G, B) = \bar{r}$$

위의 최적화 문제 식 (3.9)는 각 방송사가 양 요소의 투입량 (G, B) 를 결정할 때 시청률 $r(G, B)$ 이 기준치 \bar{r} 에 일치하게 만드는 (G, B) 중에서 그 제작費用 $\alpha G + \beta B$ 를 최소화하는 것을 선택함을 의미한다.

식 (3.9)를 그림으로 나타내면 〈그림 2〉와 같다.

시청률 $r(G, B)$ 를 \bar{r} 과 동일하게 만드는 (G, B) 의 조합은 무수히 많이 존재한다. 위 〈그림 2〉에서 곡선 $r(G, B) = \bar{r}$ 는 그러한 (G, B) 의 집합을 나타내는 것으로 等視聽率曲線(iso-view rate line)이라고 하자. 이는 마치 지도에서 같은 고도를 나타내는 등고선이 하나의 연속적인 선으로 나타나는 것과 같은 이치이다. 앞서 가정하기를 G 와 B 는 시청률을 결정하는 데 있어 상호대체적인 성격을 띠고 있으므로 위 그림에서처럼 등시청률곡선은 원점으로부터 오목(concave)하게 나타나게 된다.

특정한 (G, B) 를 택했을 경우 그에 상응하는 투입비용은 $\alpha G + \beta B$ 이며 수식 $\alpha G + \beta B = C$ 를 만족하는 (G, B) 의 집합은 제작비용이 C 로 동일한 요소량 (G, B) 의 집합을 의미한다. 우리는 이를 等費用曲線(iso-cost line)이라고 하고, 이 등비용곡선은 $B = -\frac{\alpha}{\beta}G + \frac{C}{\beta}$ 로 표시됨을 알 수 있다. 따라서, 우리는 C 라는 동일한 제작비용을 부담지우는 (G, B) 의 조합들은 $-\frac{\alpha}{\beta}$ 의 기울기를 갖는 직선으로 나타나고, 비용 C 가 클수록 그 등비용곡선은 오른쪽 위로 평행이동(parallel shift)함을 알 수 있다. 예컨대 〈그림 2〉에서 직선을 의미하는

$B = -\frac{\alpha}{\beta}G + \frac{C_0}{\beta}$ 는 C_0 라는 특정한 비용을 부담지우는 (G, B) 의 조합을 나타내는 것이다.

결국, 각 방송사는 視聽率 $r(G, B) = \bar{r}$ 을 만족하는 무수히 많은 (G, B) 중에서 投入費用 $(\alpha G + \beta B)$ 을 최소화하는 (G, B) 를 선택할 것임을 의미하는데 이는 <그림 2>에서 보듯이 등비용곡선과 등시청률곡선이 접선으로 만나는 곳인 $(G(\bar{r}), B(\bar{r}))$ 에서 이루어짐을 알 수 있다. 예컨대, 방송사가 (\hat{G}, \hat{B}) 를 택하면 (\hat{G}, \hat{B}) 역시 등시청률곡선 상에 있으므로 시청률을 $r(\hat{G}, \hat{B}) = \bar{r}$ 로 만족시키는 (G, B) 의 조합 중에 하나인데 (\hat{G}, \hat{B}) 가 부담지우는 제작비용 $\alpha\hat{G} + \beta\hat{B}$ 는 그 비용곡선이 $(G(\bar{r}), B(\bar{r}))$ 을 지나는 비용곡선보다 오른쪽 위에 위치하고 있으므로 $(G(\bar{r}), B(\bar{r}))$ 가 지불해야 될 비용보다 높음을 의미하게 된다. 따라서 방송사의 입장에서는 정해진 기준시청률 \bar{r} 를 만들어 내는 데 있어서, $(G(\bar{r}), B(\bar{r}))$ 가 최적의(즉 최소비용) 선택임을 알 수 있다.

最適의 選擇인 $(G(\bar{r}), B(\bar{r}))$ 는 식 (3.10) 및 식 (3.11)을 만족한다.

$$(3.10) \quad \frac{\frac{\partial}{\partial G} r(G, B)}{\alpha} = \frac{\frac{\partial}{\partial B} r(G, B)}{\beta}$$

$$(3.11) \quad r(G, B) = \bar{r}$$

식 (3.10)을 직관적으로 설명하면 다음과 같다. $\frac{\partial}{\partial G} r(G, B)$ 와 $\frac{\partial}{\partial B} r(G, B)$ 는 각각 양질의 요소 한 단위의 증가가 시청률 상승에 기여하는 부분(즉 G 의 한계시청률)과 저질의 요소 한 단위의 증가가 시청률 상승에 기여하는 부분(즉, B 의 한계시청률)을 의미한다. 따라서 $\left(\frac{\partial}{\partial G} r(G, B)/\alpha\right)$ 와 $\left(\frac{\partial}{\partial B} r(G, B)/\beta\right)$ 는 각각 1원어치의 양질의 요소가 시청률 상승에 기여하는 부분과 1원어치의 저질의 요소가 시청률 상승에 기여하는 부분을 나타낸다. 결국 최적의 선택인 $(G(\bar{r}), B(\bar{r}))$ 는 이 두 가지가 서로 같아지는 곳에서 성립되는 것이다.

그 이유는, 만약 예를 들어, $\left(\frac{\partial}{\partial G} r(G, B)/\alpha\right) < \left(\frac{\partial}{\partial B} r(G, B)/\beta\right)$ 라면 방송사의 입장에서는 양질의 요소를 1원어치 덜 투입하여 $\left(\frac{\partial}{\partial G} r(G, B)/\alpha\right)$ 만큼의 시청률 감소를 감수하는 대신 그 1원을 저질의 요소를 더 투입하는 데 사용한다면 $\left(\frac{\partial}{\partial G} r(G, B)/\beta\right)$ 만큼의 시청률 상승을 얻을 수 있게 되어 전체적으로 동일한 비용을 투입하고도 더 높은 시청률을 얻게 되기 때문이다. 우리는 <그림 2>에서 $r(G, B) = \bar{r}$ 을 나타내는 등시청률곡선이 \bar{r} 가 상승할수록 오른쪽 위로 이동함을 쉽게 알 수 있다. 따라서 약간의 추가조건—즉 보다 기술적으로는 G 와 B 가 正常要素(normal input)라는 조건—을 도입하면, \bar{r} 가 상승할수록 시청률을 \bar{r} 에 맞

추는 최적의 선택인 $G(\bar{r})$ 과 $B(\bar{r})$ 이 같이 늘어남을 알 수 있다. 이는 정부의 기준시청률인 \bar{r} 가 증가하면 할수록 광고가격 P_1 을 적용받기 위한 각 방송사의 최적의 요소투입량 $(G(\bar{r}), B(\bar{r}))$ 역시 증가함을 의미한다. 다시 말해, 기준 시청률인 \bar{r} 와 P_1 을 적용받기 위한 최적의 선택인 $(G(\bar{r}), B(\bar{r}))$ 사이에는 1:1 대응관계가 존재함을 의미한다.

消費者全體의 效用은 0과 B^0 의 구간에서 B 에 대해 일정한 반면(한 단계 계단형 함수이므로), 企業의 廣告價値 $V(r(G, B))$ 는 B 가 0과 B^0 의 구간에서 상승할 때 증가하게 되므로, B 가 0과 B^0 의 구간에서 증가할 때 사회 전체의 후생 역시 증가함을 알 수 있다. 따라서 사회후생 극대화를 목표로 삼고 있는 정부로서는 \bar{r} 를 $B(\bar{r}) = B^0$ 가 되도록 정하면 된다. 왜냐하면, \bar{r} 를 그 이상으로 높이면 각 방송사는 저질의 요소량을 B^0 이상으로 늘리게 되고 따라서 소비자 전체의 효용이 급격히 줄어들어 사회후생이 감소할 것이기 때문이다. 이 경우 각 방송사의 收益은 식 (3.12)와 같이 표현된다.

$$(3.12) \quad \pi^K(\bar{r}) = P_1 - \alpha G(\bar{r}) - \beta B^0$$

한편, 만일 각 방송사들이 자사의 廣告價格을 $P = P_2$ 에서 적용받기를 원한다면 자사의 시청률을 최저수준인 $r(0, 0)$ 이 되도록 양질 및 저질의 요소량을 제로 수준에서 투입할 것이며 이 경우 각 방송사의 수익은 식 (3.13)과 같다.

$$(3.13) \quad \pi^K(r(0, 0)) = P_2$$

그런데 사회 전체의 후생은 $G \in [0, G^{FB}]$ 의 구간과 $B \in [0, B^0]$ 의 구간에서 G 와 B 에 대해 증가하게 되므로 사회 전체의 후생을 극대화함을 목표로 하는 정부의 입장에서는 각 방송사로 하여금 자사의 광고가격이 $P = P_1$ 에서 적용되도록 노력하게 유도하여야 한다. 다시 말해, 정부의 입장에서는 각 방송사가 시청률이 최저수준인(즉, $r(0, 0)$ 인) 프로그램을 만들기보다는 $r(G, B) = \bar{r}$ 인 프로그램을 만들도록 유도하는 것이 사회후생의 측면에서 보다 바람직한 것이다. 이를 위해 정부는 식 (3.12)와 식 (3.13)으로부터 P_1 과 P_2 를 정할 때 식 (3.14)가 성립되도록 해야 한다.

$$(3.14) \quad P_1 - P_2 \geq \alpha G(\bar{r}) + \beta B^0$$

즉, 두 광고가격의 차이가 시청률이 \bar{r} 인 프로그램을 만들 때 드는 제작비용보다는 크도록

만들어야 한다. 이러한 최적의 KOBACO 체제($P_1, P_2, \bar{r}, G(\bar{r}), B^0$)에서 우리는 다음 定理의 결과를 얻게 된다.

定理 4: $B(\bar{r}) = B^0$, 그리고 $G(\bar{r}) < G^* < G^{FB}$

定理 4는 최적의 KOBACO 체제에서는 각 방송사가 저질의 요소를 투입할 때 사회가 용인할 수 있는 최대치인 B^0 를 넘지 않도록 한정시킬 수 있으나 이 경우 양질의 요소 투입에 대한 각 방송사의 인센티브 또한 억제하여 그 수준이 사회 최적의 수준(G^{FB})은 물론 자율경쟁 체제하에서의 수준(G^*)에도 미치지 못하게 됨을 의미하는 것이다.

KOBACO 체제의 기본 아이디어는 각 방송사의 저질 요소 투입량이 사회가 용인할 수 있는 최대치인 B^0 수준을 넘지 않도록 하기 위하여 정부가 市場의 價格調節 機能을 직접 통제하고 이를 통해 방송사들 사이의 視聽率 競爭을 억제하는 데 있다. 그러나 이는 필연적으로 각 방송사의 양질의 요소에 대한 투입 역시 억제하는 효과를 동반하게 되어 그 수준이 광고시장이 자율화되었을 때에 비하여 낮게 나타나는 것이다. 다시 말해서, 광고 가격을 통제하는 현행의 KOBACO 체제에서는 각 방송사는 저질의 방송프로그램을 만들 인센티브도 적지만 마찬가지로 양질의 방송프로그램을 만들 인센티브 또한 적게 되는 것이다. 그리고 이것이야말로 KOBACO 체제가 내포하고 있는 가장 중요한 資源配分の 非效率性인 것이다.

그러나 현행의 KOBACO 체제에는 또 하나의 자원배분의 비효율성이 내재되어 있는데 그것은 사회의 한정자원인 廣告機會가 廣告價值(즉, 광고기회의 사용가치)가 큰 기업들에게 자동적으로 주어지는 것이 아니라 KOBACO의 자의적 판단에 의해 때로는 그 가치가 낮은 기업들에게도 할당된다는 것이다. 현실에 맞게 가정하기를 $V_{k+1}(\bar{r}) < P_1 < V_k(\bar{r}), k \geq 3$ 이라고 하자. 이는 현행의 KOBACO 체제에서 보다 시청률이 높은 프로그램에 적용되는 廣告價格(P_1)이 k 번째로 광고가치가 높은 기업의 그 廣告價值보다 낮음을 의미한다. 따라서 k 개의 기업들이 그 가격을 지불하고 광고를 하고자 할텐데, k 가 3보다 크므로 그리고 광고기회는 두 개만이 존재하므로 현재의 가격체계는 광고에 대한 초과수요를 초래하게 된다.

결국 KOBACO는 두 개의 광고기회를 k 개의 기업들에게 자의적으로 할당하게 되고, 각 개별기업은 $\frac{2}{k}$ 의 확률로 광고기회를 얻게 되므로 광고기회가 그 사용가치가 높은 기업에게 제공된다는 보장이 없게 된다.

광고시장의 自律的 價格決定 機能이 통제된 현행의 KOBACO 체제에서는 두 방송사가

동일한 $G(\bar{r})$ 과 B^0 를 택한다. 따라서 다음을 얻을 수 있다.

$$(3.15) \quad \text{소비자 전체의 효용} = 2CS(G(\bar{r}), B^0)$$

$$(3.16) \quad \text{각 방송사의 이익} = P_1 - \alpha G(\bar{r}) - \beta B^0$$

$$(3.17) \quad \text{광고기업 전체의 이익} = \frac{2}{k} \sum_{i=1}^k V_i(\bar{r}) - 2P_1$$

그리고 이 경우 社會全體의 厚生은 식 (3.18)과 같다.

$$(3.18) \quad SW^K(\bar{r}) = 2CS(G(\bar{r}), B^0) + \frac{2}{k} \sum_{i=1}^k V_i(\bar{r}) - 2\alpha G(\bar{r}) - 2\beta B^0$$

우선, 앞서 가정한 것처럼 한 방송프로그램으로부터 얻게 되는 소비자 전체의 효용은 그 프로그램에 투입된 저질의 요소량이 사회적으로 용인된 B^0 를 초과하게 되면 급격하게 떨어진다고 했으므로 식 (3.18)과 식 (3.7)을 비교하여 식 (3.19)가 성립함을 쉽게 알 수 있다.

$$(3.19) \quad SW^K(\bar{r}) > SW^*$$

다시 말해서, KOBACO 체제에서 얻어지는 사회 전체의 후생수준은 자율경쟁 체제에서 얻어질 사회후생수준보다 높게 되는데 이것이 바로 KOBACO 옹호론자들이 주장하는 KOBACO 체제 유지의 논리적 근거인 셈이다. 방송광고시장에 自律競爭을 도입하게 되면 그것이 방송사들 사이에 시청률 경쟁을 심화하여서 선정성이나 폭력성에 근거한 저질의 방송프로그램을 양산하게 되고(즉 $B^* > B^0$) 나아가 방송의 公益性을 크게 손상하게 될 것이라는 주장이다.

그러나 이 주장에는 두 가지의 커다란 問題點이 있다. 첫째, 식 (3.19)가 성립하기 위해서는 $B^* > B^0$ 가 성립되어야 한다. 즉, 방송광고시장에서 자율경쟁이 도입되면 각 방송사들이 시청률 경쟁을 위해 저질의 요소 투입량을 사회적으로 용인된 최대치인 B^0 이상으로 늘려야 한다는 것이다. 그러나 이는 앞서도 살펴보았듯이 선정성이나 폭력성으로 대표되는 저질의 요소 투입이 시청률 상승에 기여할 것이라는 가정과 사회적으로 허용가능

한 수준인 B^0 가 충분히 작다는 가정에 전적으로 근거하고 있다. 문제는 統計的으로 有意한(statistically significant) 相關關係(correlation)가 선정성이나 폭력성과 같은 저질의 요소 투입과 프로그램 시청률 사이에 존재하지 않는다는 것이다. 둘째, 백보 양보하여 $B^* > B^0$ 가 성립되고 그로 인해 식 (3.19)가 성립된다 하더라도 그것이 곧 KOBACO 체제의 유지에 정당성을 부여하는 것은 아니라는 점이다. 식 (3.18)과 식 (3.3)을 비교하면 식 (3.20)이 성립함을 쉽게 알 수 있다.

$$(3.20) \quad SW^*(\bar{r}) < SW^{FB}$$

이는 KOBACO 체제에서 얻어지는 사회후생의 수준 역시 최적의 수준에는 미치지 못함을 의미한다. 다시 말해서 KOBACO 체제 역시 사회 최적의 결과에 비교해서 비효율적인 요소들을 내포하고 있음을 의미하는데, 앞서 살펴보았듯이 非效率的 要素들은 크게 두 가지로 대변된다. 첫째, KOBACO 체제에서는 시청률 경쟁의 역제가 시청률 구성의 두 축인 저질의 요소투입뿐만 아니라 양질의 요소투입도 억제하여 消費者 全體의 效用을 감소시키며, 둘째, 광고기회가 광고가치가 높은 기업들에 주어지는 대신 KOBACO의 자의적인 할당에 의해 상대적으로 광고가치가 낮은 기업들에게도 주어짐으로써 사회의 한정자원인 廣告機會가 非效率的으로 사용된다는 점이다.

이런 이유로 인하여 설령 KOBACO 체제에서의 사회후생의 수준이 자율경쟁 체제에서의 사회후생보다는 높게 나타난다하더라도 그것이 곧 우리가 도달할 수 있는 최고 수준의 사회후생을 보장하는 것은 아니며, 만일 보다 정교한 제도적 개선을 통하여 상기의 두 가지 비효율적 요소들을 교정하고 社會 最適의 厚生 水準(SW^{FB})에 근접할 수만 있다면 오로지 KOBACO 체제만이 유일한 대안인 것처럼 주장해왔던 KOBACO 체제 옹호론자들의 주장은 궁극적으로 그 정당성의 근거를 상실하게 될 것이다.

3.4. 우리의 代案: 品質規制市場(quality regulated market)

앞서 우리는 각 방송사가 프로그램 제작에 투입하는 양질 및 저질 요소량은 외부적으로는 관측 가능한 사항들이 아니라고 보았다. 그러나 선정성이나 폭력성과 같은 저질의 요소들은 그 투입량이 완벽하게는 아니라 할지라도 어느 정도 불완전하게나마 事後的으로 觀測 可能한 變數로 보는 것이 보다 타당하다. 그렇지 않다면 선정성/폭력성의 문제 또한 존재하지 않을 것이기 때문이다. 따라서 우리는 다음과 같이 假定하기로 한다.

假定 2: 각 방송사가 프로그램 제작에 투입하는 低質의 要素(B)는 다음과 같은 확률로

적발이 가능하다.

$$(3.21) \quad h(B) = \begin{cases} h(B) > 0, & \text{if } B > B^0 \\ 0, & \text{if } B \leq B^0 \end{cases}, \quad h'(\cdot) > 0$$

假定 2에서 $h(B)$ 는 B 가 사후적으로 관측내지 적발되는 확률을 나타낸다. 만일 저질의 요소 투입량이 사회적으로 용인된 수준인 B^0 에 미치지 못하면 그 확률은 0이고, 그것이 B^0 를 넘으면 '陽'임을 의미한다. 또 $B > B^0$ 인 경우 방송사가 저질 요소의 투입량을 늘릴수록 그것이 외부에 의해 포착될 확률이 증가함을 의미한다.

이러한 현실에 근거하여 본 절에서는 현행의 KOBACO 체제보다는 사회적으로 보다 효율적이라고 생각되는 새로운 방식의 市場規制 方案을 제시하고자 한다. 우리의 제안인 品質規制市場(quality regulated market)은 각 방송사가 저질의 요소를 B^0 보다 많이 투입하였음이 사후적으로 관측되었을 경우에 한하여 정부가 그 방송사에 $F > 0$ 라는 벌금을 부과하는 방식으로, 이는 정부가 각 방송사의 저질 요소 투입에 대한 선택만을 따로 규제할 뿐 각 방송사의 광고가격 책정은 시장의 자율적 조정기능에 맡겨둠을 의미한다. 따라서 이 경우 각 방송사는 그러한 규제하에서 자사의 프로그램 제작에 투입될 요소량 (G, B)를 정하며 그에 따라 자사 프로그램에 대한 광고가격을 결정하게 된다.

앞서 살펴본 바대로 광고가격의 결정이 각 방송사에 주어졌을 때, 각 방송사는 프로그램의 시청률이 주어진 상황에서 두 번째로 광고가치가 높은 기업이 지불하고자 하는 수준—즉, 두 번째 기업의 광고가치—에서 광고가격을 결정하게 될 것이다. 따라서 각 방송사의 최적화 문제는 다음의 식 (3.22)와 같이 표시할 수 있다.

$$(3.22) \quad \max_{G, B} \pi = V_2(r(G, B)) - \alpha G - \beta B - F \cdot h(B)$$

식 (3.22)의 각 방송사의 目的函數(objective function)에 포함된 $F \cdot h(B)$ 는 프로그램 제작에 투입될 저질의 요소량(B)을 일정 수준에서 정했을 때 지불해야 하는 벌칙금의 기대치를 나타낸다. 만약에 그 방송사가 저질의 요소를 사회적으로 용인된 최대치인 B^0 보다 낮게 투입한다면 그것이 관측될 확률 $h(B)$ 는 '0'이 되고, 벌칙금의 기대수준을 나타내는 $F \cdot h(B)$ 역시 '0'이 된다. 그러나 저질의 요소를 B^0 보다 높게 투입한다면 그것이 관측될 확률은 $h(B) > 0$ 가 되고 이 경우 지불해야 할 벌금이 F 이므로 그 벌금의 기대치는 $F \cdot h(B) > 0$ 가 된다.

결국 벌금의 크기(F)를 정하는 주체는 정부이므로 정부의 입장에서는 각 방송사가 저질의 요소를 B^0 이상으로 투입하지 않도록 유도하기에 충분한 F 를 정하기만 하면 된다. 다시 말해서, 식 (3.23)이 성립되도록 F 를 크게 책정하면 된다.

$$(3.23) \quad \frac{\partial V_2(r(G^{**}, B^0))}{\partial B} \leq \beta + F \cdot h(B^0)$$

식 (3.23)에서 좌변은 각 방송사가 저질의 요소량을 B^0 에서 한 단위 더 투입했을 때 시청률 증가를 통한 廣告價格의 상승분, 즉 저질의 요소량을 B^0 에서 한 단위 더 증가시켰을 때 얻을 수 있는 收益의 증가분을 의미하고, 우변은 그를 통해 더 지불해야 하는 費用(저질 요소 한 단위의 투자비용+기대벌금)을 의미한다. 따라서 위의 식 (3.23)이 성립한다면 저질의 요소를 B^0 에서 한 단위 더 증가시켰을 때 지불할 것으로 예상되는 기대비용이 그 예상수익을 초과하게 되므로 각 방송사의 입장에서는 저질의 요소를 B^0 보다 크게 투입할 유인이 없어지게 되는 것이다(즉, $B = B^0$).

식 (3.23)에서 G^{**} 는 각 방송사들이 이 경우 선택하는 양질의 요소 투입량을 의미하는 것으로, 이는 위에서 보인 최적화 문제의 일계조건에 의해 다음의 식 (3.24)를 만족하게 된다.

$$(3.24) \quad \frac{\partial V_2(r(G^{**}, B^0))}{\partial G} = \alpha$$

식 (3.24)의 의미는 自律競爭 體制에서 G^* 를 결정하는 식 (3.5)의 의미와 같다. 즉, 기업의 입장에서 이익을 극대화하는 양질의 요소 투입량 G^{**} 는 양질의 요소를 한 단위 증가시켰을 때 수반되는 한계수익과 그에 따른 투입비용의 증가분이 동일해지는 수준에서 결정됨을 의미한다.

定理 5: $G^* < G^{**} < G^{FB}$

定理 5는 우리가 제안한 품질규제시장하에서 각 방송사가 프로그램 제작에 투입하는 양질의 요소량은 자율경쟁 체제에서 유발되는 투입량보다 크다는 것을 의미한다. 여기서 한 가지 유의할 사항은 자율경쟁 체제에서 각 방송사가 프로그램 제작에 투입하게 될 양질의 요소량이 KOBACO 체제하에서의 그 투입량보다 크다는 사실이다(즉, $G(\bar{r}) < G^*$). 따

라서 이는 우리의 品質規制市場에서 각 방송사가 투입하게 될 양질의 요소량이 KOBACO 체제에서의 투입량보다 크리라는 것도 아울러 의미한다(즉, $G(\bar{r}) < G^{**}$). 직관적으로, 정부가 현행의 KOBACO 체제에서처럼 각 방송사의 廣告價格 決定機能을 억제함을 통해(즉, 가격 왜곡을 통해) 방송사의 저질의 요소투입량을 B^0 수준에서 통제할 경우보다 각 방송사의 저질의 요소투입량을 사후 관측을 통한 벌칙금을 이용해 B^0 수준에서 직접 통제할 경우 방송사의 양질 요소에 대한 투입이 증가하리라는 것은 자명한 것이다. 전자의 경우에는 각 방송사가 투입하는 저질의 요소량을 억제하기 위한 시청률 경쟁의 억제가 그들의 양질의 요소에 대한 투입도 동반적으로 억제하게 되는데, 후자의 경우에는 각 방송사가 투입하는 저질의 요소량이 시장의 왜곡 없이 직접 통제되므로 그들의 양질의 요소 투입량에는 별다른 억제효과가 작용하지 않게 된다는 것이다.

더구나 우리가 제안하는 品質規制市場에서는 각 방송사의 저질 요소에 대한 투입이 B^0 수준에서 낮게 통제되어 있는 관계로 이에 따른 시청률 저하를 만회하기 위해서 각 방송사는 양질의 요소에 대한 투자를 더 늘릴 유인을 갖게 된다. 때문에 각 방송사는 이 경우 양질의 요소에 대한 투입을 자율경쟁 체제에서 보다 더 늘리게 되는 것이다(즉, $G^* < G^{**}$). 그러나 이 경우의 G^{**} 역시 사회 최적의 수준인 G^{FB} 보다는 작게 나타나게 되는데 이는 각 방송사가 프로그램 제작에 투입할 양질의 요소량을 결정할 때 그로 인한 消費者의 厚生增加는 고려치 않고 오로지 자사의 利得만을 고려하기 때문이다(즉 $G^{**} < G^{FB}$).

두 개의 방송사들이 모든 측면에서 동일하다고 가정했으므로 그들의 양질 및 저질의 요소에 대한 투입 결정은 동일하게 된다(즉 $G_A^{**} = G_B^{**} = G^{**}, B_A^{**} = B_B^{**} = B^0$).

따라서 직접적인 品質規制(quality control)를 통한

$$(3.25) \quad \text{소비자 전체의 효용} = 2CS(G^{**}, B^0)$$

$$(3.26) \quad \text{각 방송사의 이익} = V_2(r(G^{**}, B^0)) - \alpha G^{**} - \beta B^0$$

$$(3.27) \quad \text{광고기업 전체의 이익} = V_1(r(G^{**}, B^0)) - V_2(r(G^{**}, B^0)) = \phi_1 - \phi_2$$

이 되며, 이 경우 사회 전체의 후생은 식 (3.28)과 같이 표현된다.

$$(3.28) \quad SW^{**} = 2CS(G^{**}, B^0) + V_1(r(G^{**}, B^0)) + V_2(r(G^{**}, B^0)) - 2\alpha G^{**} - 2\beta B^0$$

定理 6: 정부가 직접적인 品質規制를 도입할 경우 KOBACO 체제에 비해서 社會全體의 厚生水準은 높아지게 된다(즉, $SW^{**} > SW^k(\bar{r})$). 각 개별 이해당사자들의 경우,

- ① 消費者 전체의 效用은 증가하며,
- ② 각 放送社의 利得 역시 증가한다. 그러나
- ③ 廣告企業 전체를 봤을 때 그들의 收益은 그 증감이 일률적으로 나타나지 않는다.

우리가 제안하는 品質規制를 통한 체제에서 얻어지는 사회후생의 수준이 價格規制(price control)를 통한 KOBACO 체제에서의 사회후생 수준보다 높아지는 것은 두 가지 이유로 설명될 수 있다. 우선 품질규제에서는 광고시장의 자율적 가격결정기능이 왜곡되지 않으므로 KOBACO 체제에서보다 프로그램 제작에 투입되는 양질의 요소량이 증가하게 되고 이는 소비자 전체의 효용을 증가시키는 효과를 가져온다. 또한 품질규제에서는 廣告機會가 廣告價値가 높은 기업들에게 배정됨으로써 사회 가용자원의 효율적 사용이라는 측면에서도 사회후생은 증가하게 된다.

개별 이해당사자들의 경우, 消費者들은 각 방송사가 양질의 요소에 대한 투입을 늘려(즉, $G^{**} > G(\bar{r})$) 양질의 방송프로그램 시청으로부터 효용 증가의 효과를 얻게 되고, 각 放送社는 광고가격결정의 자율권을 확보함으로써 이득 증가를 얻게 된다. 다만 廣告企業들의 경우, 광고가격이 종전의 P_1 에서 V_2 로 상승함으로써 광고비 부담의 증가라는 陰의 효과를 갖게 되는 것 외에 광고기회의 변화라는 부수적인 효과를 갖게 되는데, 이 부수적 효과가 개별 기업에 따라 차등적으로 나타나기 때문에 개별 광고기업의 이익의 변화는 일률적으로 말하기 어렵다. 예를 들어, 광고가치가 가장 높은 기업(기업1)의 경우, KOBACO 체제에서는 $2/k$ 라는 확률로 廣告機會가 주어졌음에 반해, 品質規制에서는 언제나 광고기회를 얻게 되므로 광고비 상승의 陰의 효과를 고려하더라도 광고기회의 상승이라는 陽의 효과를 통해 종합적으로 이득을 보게 되는 경우가 있을 수 있다. 반면 상대적으로 비효율적인 기업들(기업 $i \geq 2$)은 광고기회를 박탈당하게 되므로 손해를 보게 된다. 중간에 낀 두 번째 기업(기업2)은 항상 광고할 기회를 누리게는 되나 광고에 따르는 이윤은 없게 된다. 따라서 가장 효율적인 기업이 얻게 되는 이득의 증가분이 여타 기업들의 손해를 만회하고도 남을 정도로 크다면 광고비의 상승이라는 악영향에도 불구하고 기업 전체적으로 이득을 볼 수도 있으나 그렇지 못할 수도 있다.

다음의 <表 1>은 각 개별 광고기업들의 厚生水準 變化를 보다 구체적으로 설명하고 있다.

〈表 1〉 個別 廣告企業들의 厚生水準의 變化

	KOBACO 체제하에서의 이득	품질규제하에서의 이득
기업1	$\frac{2}{k}[\phi_1 + V(\bar{r}) - P_1]$	$\phi_1 - \phi_2$
기업2	$\frac{2}{k}[\phi_2 + V(\bar{r}) - P_1]$	0
⋮	⋮	⋮
기업k	$\frac{2}{k}[\phi_k + V(\bar{r}) - P_1]$	0

4. 새로운 方案의 實行可能性(implementability)

直接的인 品質規制를 주안점으로 하는 우리의 새로운 규제방식은 앞에서 서술한 것처럼 광고시장에서의 自律的 價格調節機能을 왜곡시키지 않음으로 해서 현행의 KOBACO 체제보다는 효율적인 자원배분을 가능하게 하고 보다 높은 사회후생을 제공하게 된다. 그러나 어떤 방안이든 그것이 현실적으로 유용한 것이 되기 위해서는 이론적으로 그 우수성이 입증되는 것뿐만 아니라 이를 현실세계에 적용하는 데 있어 운용상의 어려움이 없어야 한다. 품질규제를 통한 새 규제방안은 광고가격의 결정을 각 방송사의 자율적 판단에 맡겨 광고시장의 가격조절기능을 복원하면서 동시에 그로부터 발생할 수 있는 방송 프로그램의 저질화 문제는 사회적으로 용인할 수 있는 정도를 넘는 저질의 요소투입에 대해서 사후관측을 통하여 벌칙금을 부과함으로써 해결하는 것에 초점을 맞추고 있다. 여기서 벌금이라 함은 금전적 배상만을 나타내는 좁은 의미의 벌금이 아니라 정부의 모든 行政規制(예를 들면, 사과나 시정 명령)를 포함하는 넓은 의미의 벌금을 뜻한다. 따라서 정부가 어떤 경로를 통해 이를 실행할 것인가가 상당히 중요한 문제인 바, 우선 현행의 KOBACO 체제에서 실시중인 放送審議過程을 개략적으로 살펴본 후, 우리의 새로운 규제방안에서는 이를 어떻게 개선시켜야 하는지를 논의하도록 하겠다.

4.1. 現行 放送法에서의 放送審議過程⁽²⁾

우선, 현행 국내 방송법에 근거한 放送委員會의 放送審議過程에 대해 살펴본다. 1990년

(2) 아래 내용은 방송관련법 및 시행령 중 방송법, 방송법시행령, 방송법시행에관한방송위원회규

대 말에 오랫동안의 放送法 개정 논의가 있었고, 최근 2002년 12월 개정된 바 있다. 하지만 아직도 방송법 개정을 둘러싼 논의들이 한창 진행 중이기도 하다.

지상파 방송의 경우 방송위원회 규칙인 “放送審議에 관한 規定” 준수 여부가 3가지 경로를 통해 감시되고 있다. 하나는 각 방송사 내의 자체적 심의이며, 다른 하나는 시청자 단체의 모니터, 그리고 또 다른 하나는 방송위원회 심의이다.⁽³⁾ 이중 방송위원회의 심의에 관련된 사항을 중점적으로 논의하고자 한다.

방송위원회의 심의방식에 대해선 많은 문제 제기가 있었지만 그 중에서도 상당히 중요한 이슈로 부각되었던 문제가 ‘事前審議인가? 事後審議인가?’의 문제이다. 아직도 이에 대한 논의가 그치지 않고 있으나 그 주된 흐름은 사전심의에서 사후심의로의 전환이다.⁽⁴⁾ 이러한 경향이 실제 방송법 개정에 반영되어 현재 放送法에서는 放送에 대해서는 사후심의를 원칙으로 하고 있다.⁽⁵⁾ 하지만 放送廣告에 대해서는 사전심의를 원칙으로 하되 이를 방송위원회가 직접 심의하지 않고 방송위원회로부터 방송광고심의를 의뢰받은 민간수탁기관인 韓國廣告自律審議機構(Korea Advertising Review Board: KARB)가 맡고 있다.⁽⁶⁾ 여기서 잠시 혼동을 피하기 위해 현재의 논의 대상을 정리할 필요가 있다. 본 연

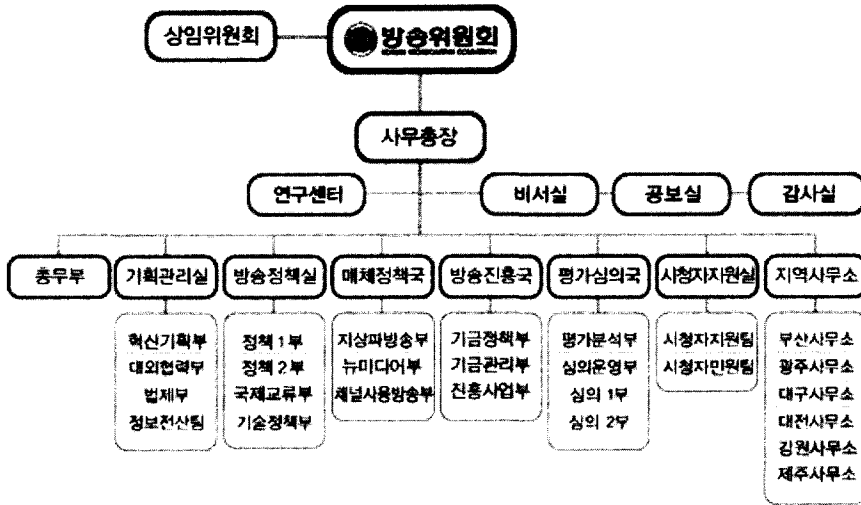
칙 그리고 방송위원회 규칙 중 방송위원회기본규칙, 방송평가에 관한 규칙, 방송심의에관한규정, 방송광고심의에관한규정, 심의위원회구성및운영에관한규칙을 바탕으로 하였다.

- (3) - 방송심의에관한규정 제6조(자체심의): 방송법 제2조의 규정에 의한 방송사업자는 자체심의 기구를 두고 방송프로그램(보도에 관한 방송프로그램을 제외한다)이 방송되기 전에 제3조에 규정된 사항을 심의하여야 한다.
 - 방송법 第3條(視聽者의 權益保護): 放送事業者는 視聽者가 放送프로그램의 企劃·編成 또는 製作에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하여야 하고, 放送의 結果가 視聽者의 이익에 합치하도록 하여야 한다.
 - 시청자 수도권 단체: 기독교윤리실천운동, 민주언론운동시민연합, 보리방송모니터회, 바른언론을위한시민연합, 소비자문제를연구하는시민의모임, 서울YMCA시청자시민운동본부, 서울YMCA방송모니터회, 언론지키기천주교모임, 한국여성단체협의회매스컴모니터회, 언론개혁시민연대, 한국여성민우회미디어운동본부 등.
- (4) 정부의 타율규제에서 자율규제로의 이행을 요구하는 논의들도 많다. 본 연구에서 정부 타율규제의 문제점을 논하는 데 있어 이를 좀 더 개선할 수 있는 방안을 제시하는 것이지 자율규제를 주장하는 것은 아니다. 방송사의 양심에 따라 자율규제를 행하고 그 책임을 방송사에 두지 않는다면, 그러한 규제의 실효성이 전혀 없을 것이다.
- (5) - 방송심의에관한규정 제4조(심의의 방법) ① 방송위원회는 방송법 제32조제1항의 사항이 방송 또는 유통된 후 심의·의결한다.
 - 방송법 第32條(放送의 公正성 및 공공성 審議)第1項: 放送委員會는 放送·中繼有線放送 및 電光板放送의 내용과 기타 電氣通信回線을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 情報중 放送과 유사한 것으로서 大統領令이 정하는 情報의 내용이 公正성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 公的 責任을 준수하고 있는지의 여부를 放送 또는 유통된 후 審議·議決한다. 이 경우 매체별·채널별 특성을 고려하여야 한다.
- (6) - 방송심의에관한규정 제4조(심의의 방법)

구는 방송광고에 대해 가격규제를 행하고 있는 현 KOBACO 체제의 개혁 필요성에 대해 논의를 하고 있지만, 지금 논의하고 있는 대상은 放送廣告審議가 아닌 放送審議에 관한 사항이다. 본 연구의 이론적 분석에서 제시된 각 방송사의 저질 요소(B) 투입에 대한 규제는 방송심의에 관련한 사안임을 유의하여 방송광고심의절차가 아닌 방송심의절차에 대해서만 살펴본다.

放送法에서는 放送委員會(Korean Broadcasting Commission: KBC)의 각 방송사 프로그램들에 대한 심의와 제재 권한 등을 규정하고 있다. 방송위원회는 방송심의를 위해 각 부문별로 심의위원회를 두고 있다.⁽⁷⁾ 지상파 방송에 대해선 보도교양 제1심의위원회와 연예오락 제1심의위원회가 심의기능을 담당하고 있다. 또한 이상의 심의위원회와는 별도로 방송위원회의 放送評價委員會에서 각 방송사에 대한 종합적 평가를 수행하고 있다. <그림 3>을 보면 심의위원회와 방송평가위원회가 방송위원회내에서 차지하는 위상을 알 수 있다. 평가심의국에서는 심의결정 위원회의 실무적 업무를 수행한다.

-
- ② 위원회는 제1항의 규정에도 불구하고 방송광고에 대하여는 방송되기 전에 그 방송여부를 심의·의결할 수 있다.
 - ③ 방송광고를 심의·의결하는데 필요한 사항은 방송광고심의에관한규정에 의한다.
 - 방송광고심의에관한규정 제53조(방송광고물의 사전심의 위탁)
 - ① 위원회는 법 제103조제2항 및 동법시행령 제68조제3항의 규정에 의하여 방송광고물의 사전심의와 관련된 업무를 민간기구·단체(이하 "수탁기관"이라 한다)에 위탁한다. 이 경우 수탁기관은 신청인과의 관계에 있어 이 규정에서 정하고 있는 위원회로 본다.
 - ② 제1항의 규정에 의한 수탁기관의 선정 및 운영에 관한 사항은 위원회가 별도로 정한다.
 - 방송법 제32條(放送의 공정성 및 공공성 審議)제2항: 委員會는 第1項의 規定에 불구하고 放送廣告에 대하여는 放送되기 전에 그 내용을 審議하여 放送與否를 審議·議決할 수 있다.
 - 방송법 第103條(權限의 위임·委託)第2項: 放送委員會는 第32條第2項의 規定에 의한 放送廣告物의 事前審議에 관련된 業務를 大統領令이 정하는 바에 의하여 민간기구·團體에 委託한다.
 - (7) - 보도교양 제1심의위원회: 지상파방송의 방송내용중 보도·교양 부문을 위주로 한 방송프로그램에 대한 심의
 - 보도교양 제2심의위원회: 지상파방송이외의 방송내용중 보도·교양 부문을 위주로 한 방송프로그램에 대한 심의
 - 연예오락 제1심의위원회: 지상파방송의 방송내용중 연예·오락 부문을 위주로 한 방송프로그램에 대한 심의
 - 연예오락 제2심의위원회: 지상파방송이외의 방송내용중 연예·오락 부문을 위주로 한 방송프로그램에 대한 심의
 - 상품판매방송심의위원회: 방송광고 및 상품판매방송프로그램에 대한 심의
 - 특별심의위원회: 방송가요, 방송언어등 특별히 독립되어 심의될 필요성이 있는 분야에 대한 심의



〈그림 3〉 放送委員會 組織圖

방송위원회 최고의결기관은 放送委員會 會議이다.⁽⁸⁾ 방송위원회 회의의 구성원은 위원장을 포함한 총 9인의 상임, 비상임위원들로 이루어져 있다(방송법 제21조제1항). 방송프로그램의 심의에 관해서는 방송위원회 회의에서 이를 심의·의결할 수도 있으나 위원장, 부위원장, 상임위원장만으로 구성되는 상임위원회에 위임할 수도 있다.⁽⁹⁾ 지상파 방송에 대한 심의·의결 및 제재조치는 방송위원회 회의를 거치기도 하지만 주로 상임위원회에서

(8) 위원회 회의는 공개된다. 방송위원회가 정치적 중립을 견지하고, 객관적이고 투명한 합의제에 대한 오랫동안의 요구가 부분적으로 받아들여진 것이라 할 수 있다.

(9) 방송위원회기본규칙 제6조(의결사항)

① 위원회는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.

1. 방송법(이하 "법"이라 한다.) 제27조 및 제32조가 규정하는 위원회의 직무에 관한 사항
2. 위원회 권한의 위임 및 위탁에 관한 사항
3. 예산 및 사업계획과 결산에 관한 사항
4. 지역사무소 및 출장소의 설치 및 폐지에 관한 사항
5. 사무총장의 임명 동의에 관한 사항
6. 소속위원회의 구성 및 운영에 관한 사항
7. 위원회규칙의 제·개정 또는 폐지에 관한 사항
8. 기타 법령에 명시되거나 위원회가 필요하다고 인정하는 사항

② 위원회는 제1항 각호의 사항중 일정한 범위를 정하여 위원장 또는 상임위원회에 위임하여 처리하게 할 수 있다.

방송위원회기본규칙 제14조(상임위원회)

① 위원회는 법 제30조의 규정에 따라 위원회가 위임한 사항을 심의·의결하기 위하여 상임위원회를 둔다.

② 상임위원회는 위원장, 부위원장 및 상임위원으로 구성한다.

결정된다. 상임위원회의 회의는 定期會議과 臨時會議로 구분하며, 정기회의는 주 1회, 임시회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 때 혹은 상임위원 2인 이상의 요구가 있을 때 소집한다. 상임위원회의 안건은 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 가부동수인 때에는 위원회 전체회의에 부의한다. 또한 <그림 3>에서 보듯 방송위원회의 소속위원회인 방송발전기금관리위원회, 심의위원회, 시청자불만처리위원회, 방송평가위원회라는 4개의 소속위원회가 있는데 이 중 심의위원회는 방송심의에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위한 기관이다.⁽¹⁰⁾ 이미 심의위원회의 업무분장에 관하여는 위에 설명한 바 있다.

放送委員會 規則 중 하나인 “審議委員會 構成 및 運營에 관한 規則”을 보면, 방송심의를 효율적으로 수행하기 위해 방송위원회에 50인 이내의 위원으로 구성되는 심의위원회를 두고 위원은 방송위원회의 동의를 얻어 방송위원회 위원장이 위촉하도록 정하고 있다.⁽¹¹⁾ 심의위원회는 방송심의제재조치에 관한 건의를 주로 한다.⁽¹²⁾ 심의위원회의 회의

(10) 방송위원회기본규칙 제19조(심의위원회)

- ① 위원회는 방송의 공정성 및 공공성에 대한 위원회의 심의를 효율적으로 수행하기 위하여 심의위원회를 둔다.
- ② 심의위원회는 50인이내의 위원으로 분야별로 나누어 구성하며, 분야별 각 심의위원회는 5인 이상 7인이내의 위원으로 구성한다.
- ③ 심의위원회 위원은 위원회 위원장이 위원회의 동의를 얻어 위촉한다.
- ④ 분야별 각 심의위원회 위원장은 심의위원회 위원중에서 위원회 위원장이 지명한다.
- ⑤ 심의위원회 위원의 임기는 1년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 사고로 인하여 결원이 생긴 경우 새로 위촉된 심의위원의 임기는 전임자의 잔여기간으로 한다.
- ⑥ 법 제33조의 규정에 의한 심의규정과 심의위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 세부 사항은 별도의 규칙으로 정한다.

(11) 심의위원회구성및운영에관한규칙 제4조(심의위원의 자격)

- ① 심의위원은 다음 각호의 자격이 있는 자로 위촉한다.
 1. 방송 등 언론관계 분야에 5년이상 종사한 자
 2. 교육·문화계에 5년이상 종사한 자
 3. 법조계에 5년이상 재직한 자
 4. 청소년·시민단체등에서 5년이상 활동한 자
 5. 기타 심의에 필요하다고 인정되는 분야에서 5년이상 활동하였거나, 위원장이 심의에 관한 전문성이 있다고 판단하는 자
- ② 위원장은 심의위원을 위촉하고자 할 때에는 심의위원의 경험과 학식, 전문성을 고려하되 다양한 세대의 문화적 수용력이 반영될 수 있도록 연령별 분포의 적정을 기하여야 한다.

(12) - 심의위원회구성및운영에관한 규칙 제9조(심의위원회의 직무)

- ① 심의위원회의 직무는 다음 각호와 같다.
 1. 청소년보호법령에 의한 청소년유해매체물의 결정, 결정취소 및 확인
 2. 방송심의에관한규정에 의한 경고 및 주의 조치의 건의<개정 2000.8.28>
 2. 법 제100조제1항의 규정에 의한 제재조치의 건의
 3. 방송법시행령 제21조제2항의 규정에 의한 시정권고
 4. 심의에 관련된 위원회 규칙의 제·개정안 제안

는 정기회의와 임시회의로 구분하며, 정기회의는 주 1회, 임시회의는 심의위원장이 필요하다고 인정하는 때 또는 심의위원회 재적 심의위원 3분의 1 이상의 요구가 있을 때에 심의위원장이 소집한다. 위원장은 필요하다고 인정되는 때에는 회의에 부의할 사항을 명시하여 심의위원회 회의 소집을 요청할 수 있다. 또한 심의위원회 안건은 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 단, 가부동수인 경우에는 심의위원장이 결정권을 가지도록 정하고 있다.

방송위원회가 의결할 수 있는 制裁措置는 방송법 제100조1항의 규정에 따라 시청자에 대한 사과, 해당방송프로그램의 정정·중지, 그리고 방송편성책임자 또는 해당방송프로그램 관계자에 대한 징계 등이다. 이를 방송심의에 관한 규정의 관점에서 좀 더 자세히 살펴보면 이상의 방송법에 근거한 제재조치 외에 방송심의에 관한 규정에서 정하는 경고, 주의도 제재조치에 포함된다.⁽¹³⁾ 따라서 경고 및 주의는 規定制裁措置이며, 시청자에 대한 사과, 해당방송프로그램의 정정·중지, 방송편성책임자 또는 해당 방송프로그램 관계자에 대한 징계는 法定制裁措置이다.

5. 기타 위원장이 심의를 요구한 사항의 처리

- ② 심의위원회는 필요한 경우 위원회의 심의정책과 심의방향에 대한 의견을 제시할 수 있다.
- ③ 심의위원회는 심의·의결에 있어 특별히 자문을 구할 사안이 있는 경우에는 해당분야 전문가 또는 관련단체에 자문을 구할 수 있으며 자문에 필요한 비용은 위원회에서 부담한다.
- ④ 위원회는 필요한 경우 심의위원회에 자문을 구할 수 있으며, 심의정책 또는 심의방향에 관한 의견을 요청할 수 있다.

- 방송법 第100條(제재조치등)

① 放送委員會는 放送事業者·中繼有線放送事業者 또는 電光板放送事業者가 第33條의 審議規程을 위반한 경우에는 다음 各號의 제재조치를 명할 수 있다. 第27條第8號의 視聽者불만처리의 결과에 따라 제재를 할 필요가 있다고 인정되는 경우에도 또한 같다.

- 1. 視聽者에 대한 謝過
- 2. 해당 放送프로그램의 訂正·중지
- 3. 放送編成責任者 또는 해당 放送프로그램의 관계자에 대한 懲戒

(13) - 방송심의에 관한 규정 제2조(정의): 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

제2항: "제재조치등"이라 함은 제60조제1항제1호 내지 제3호의 규정에 의한 제재조치와 동조 제3항의 규정에 의한 경고 및 주의를 말한다.

- 방송심의에 관한 규정 제60조(제재조치)

제1항: 위원회는 제4조제1항의 규정에 의한 심의결과 이 규정을 위반한 사업자에 대하여 법 제100조제1항의 규정에 따라 다음 각호의 제재조치를 명할 수 있다.

- 1. 시청자에 대한 사과
- 2. 해당 방송프로그램의 정정·중지
- 3. 방송편성책임자 또는 해당 방송프로그램의 관계자에 대한 징계

제3항: 위원회는 위반의 정도가 경미하여 제1항의 제재조치를 명할 정도에 이르지 않은 경우에는 해당 사업자 또는 해당 방송프로그램의 책임자나 관계자에 대하여 경고 또는 주의조치를 취할 수 있으며, 경고 또는 주의를 받은 자는 위원회에 의견을 제출할 수 있다.

放送法 제100조제1항에 의한 명령을 받은 방송사는 동조 제2항에 따라 지체없이 그 명령내용에 관한 방송위원회의 결정사항전문을 방송하고, 명령을 받은 날부터 7일 이내에 그 명령을 이행하여야 하며, 그 이행결과를 방송위원회에 보고하여야 한다. 그러나 방송위원회의 결정에 대해서 방송사가 반론을 제기할 수 있는 법적 통로 역시 열어두고 있다.⁽¹⁴⁾ 이상의 법정제재와 아울러 규정제재의 이행 및 반론에 관련한 세부적 사항은 방송심의에 관한 규정에 정하고 있다.

4.2. 새로운 規制 方案의 實行可能性 問題

방송법 개정에 관련된 논의들 중 기존 放送法의 問題點들을 요약하면 다음과 같다. 기존의 방송 심의가 政府의 통제하에 이루어지고 있다는 점, 일부 방송 내용(드라마, 외국 영화, 광고 등)에 대한 검열적 事前審議가 진행되어 표현의 자유를 제약하고 있다는 점, 방송의 질 향상과 품위 유지를 위한다는 명목으로 대부분의 프로그램에 대한 심의가 진행되고 있지만 정작 중요한 문제라 할 수 있는 보도 프로그램의 편파·왜곡에 대해서는 거의 규제하지 못하고 있다는 점, 방송 심의가 개별 프로그램에 대한 평가 차원에 한정됨으로써 그 결과가 방송국의 재허가에 반영될 여지가 없다는 점, 심의 제재조치가 프로듀서나 기자와 같은 실무자에 국한됨으로써, 심의제도가 방송 경영자나 관리자에 대한 효과적 규제 수단으로 작용하지 못했다는 점, 심의기준의 不明確性和 包括性으로 인해 심의 제재의 一貫性이 결여돼 있었다는 점 등이다.

어떠한 罰金體系(penalty scheme)가 그 목표한 바를 효과적으로 달성하기 위해서는 우선 각 방송사가 이를 실질적인 제재로 느낄 수 있을 만큼 그 제재(혹은 벌금)의 강도가 충분히 강해야 한다. 식 (3.23)에서 보듯이 品質規制에서의 벌금체계가 방송의 저질화를 성공적으로 막기 위해서는 규정위반 시 부과되는 벌금 F 가 크면 클수록 효과적일 것이다. 그러나 현행의 제재조치들은 앞서 논의된 것처럼 제재로서의 역할을 수행하기에는 다소 미흡한 감이 있다. 더구나, 방송광고시장이 기본적으로 자율화됐을 경우에는 방송사

(14) - 방송법 第100條(제재조치등)

- ③ 放送委員會는 第1項第1號 내지 第3號의 規定에 의한 제재조치를 명하고자 할 때에는 미리 당사자 또는 그 代理人에게 의견을 진술할 기회를 주어야 한다. 다만, 당사자 또는 그 代理人이 정당한 사유없이 이에 응하지 아니한 때에는 그러하지 아니하다.
 - ④ 第1項의 規定에 의한 제재조치에 異議가 있는 者는 당해 제재조치명령을 받은 날부터 30일 이내에 放送委員會에 재심을 청구할 수 있다.
 - ⑤ 放送委員會는 第4項의 規定에 의한 放送委員會의 재심결과를 당사자 또는 그 代理人에게 통지하여야 한다.
- 방송심의에관한규정 제3장(심의절차)제2절(재심절차)제66조부터 제71조는 방송사의 방송위원회에 재심요청의 절차를 명확하게 정하고 있다.

들이 저질의 요소에 대한 투입 욕구를 더 강하게 느낄 것이기 때문에, 현행의 제재조치들로 자율경쟁하에서의 방송의 저질화를 성공적으로 제어하는 데에는 많은 무리가 따를 수 있는 것이다. 따라서 새로 제안한 品質規制體制하에서는 우선 현행의 제재조치들을 더욱 강화하는 방향으로 나아갈 것이 요구된다. 가령, 방송국의 인가 자체를 취소하는 조치를 내리기는 현실적으로 불가능하다 하더라도 적어도 한시적으로 방송국의 영업권을 제한(예컨대, 방송은 하되 광고를 내 보내지는 못함)하는 조치 정도는 내릴 수가 있어야 한다. 또한 규정 위반이 적발되었을 시 하나의 벌금 F 만을 부과하기보다는 위반의 정도에 따라 여러 벌금 F 를 차등적으로 부과하는 것도 규제체계의 유연성을 높이는 한 방법이 될 수 있다. 앞서 살펴 본 바와 같이 현행의 KOBACO 체제에서는 “放送審議에 관한 規定”에 의해 그 위반의 정도에 따라 대략 다음의 단계로 差等規制를 실시하고 있다.

- ① 주의, 경고
- ② 시청자에 대한 사과
- ③ 해당 방송프로그램의 정정, 중지
- ④ 방송편성책임자 또는 해당 방송 프로그램 관계자에 대한 징계

여기에 방송사의 광고영업권을 한시적으로 제한하는 조치 등을 더하여 각 방송사가 이를 보다 실질적인 제재로 느낄 수 있도록 하는 것이 요구된다.

한편, 방송사가 규정을 위반하여 사회적으로 용납되는 수준(B^0)보다 선정성/폭력성 등 저질의 투입요소(B)가 클 경우, 이것을 적발할 수 있는 제도를 개선하여 摘發確率을 높일 필요가 있다. 식 (3.23)에서 보듯 규정위반 시 방송사가 지불할 벌금의 기대치는 실질벌금 F 와 그것이 적발될 확률 $h(B)$ 의 곱으로 나타나며 벌금 F 를 늘리는 데 현실적인 한계가 있다면 그 적발확률 $h(B)$ 를 늘림으로써 각 방송사의 기대벌금수준을 효과적으로 높일 수 있는 것이다. 이를 위해서는 우선 위반 사항들을 보다 객관화하여 방송사들이 이를 자의적으로 해석할 수 있는 여지를 줄여야 하며 아울러 방송 ombudsman 제도나 시청자 고발 센터의 운영 등을 통한 市民監視體制의 도입도 또한 유용할 것이다.

그러나 어떠한 벌금체계도 그것이 성공적으로 운영되기 위해서는 무엇보다 먼저 그 벌금체계를 직접 운영하는 主體(규정을 해석하고 적용하는 주체)의 公正性이 확보되어야 한다. 더구나, 규제의 강도가 보다 강화된 상태에서는 규제 당국의 불공정한 규정 적용으로 인해 파생될 피해 또한 막심할 것은 자명한 이치다. 공정성을 확보하기 위해서는 우선 규제의 규정들을 보다 細分化하고 客觀化하여 이를 해석하고 적용하는 주체가 자의적

또는 주관적으로 판단할 수 있는 여지를 줄이는 것이 선행되어야 한다. 그러나 현실적으로는 규제를 심의·의결하는 기관이 자의적으로 판단할 여지를 완전히 없앨 수는 없으므로 이차적으로 요구되는 것이 規制 機關의 獨立性이다. 앞서도 살펴본 바와 같이 현행 방송법에서는 방송심의의 기능이 방송위원회에 귀속되어 있고, 그 최고의결기관인 방송위원회 회의의 구성원(즉, 방송위원)들에 대한 추천권을 대통령, 여당, 야당에서 분할 행사하고 있으므로, 현재로서는 방송심의기능이 정치권에 예속되어 있다고 볼 수 있다. 과반수(5명)의 위원을 대통령과 여당이 추천할 수 있고 주요 결정들이 과반수의 찬성으로 이루어진다는 점에 비추어 볼 때 방송위원회는 그 기능이 현 정부에 귀속되어 있다고 볼 수도 있는 것이다. 사실 정치권 또는 현 정부로부터 獨立된 放送審議機構의 설립은 방송심의기능의 공정성 확보를 위한 시발점이라 할 수 있으며, 그 중요성에 비추어 이에 대한 연구 및 논의는 더욱 활발하게 지속되어야 한다.

5. 結 論

현행의 KOBACO 體制가 성립된지도 어느덧 20여 년이라는 긴 세월이 흘렀다. 그러나 오늘날은 새로운 천년(new millenium)에 접어들어 신기술들이 쏟아져 나오고 있으며, 디지털 기술의 발달에 따른 방송의 디지털화, 위성통신기술의 발달에 따른 위성방송의 출현 등 방송계에도 그 어느 때 보다 커다란 변혁의 움직임들이 감지되는 시점이다. 또한 放送市場의 開放은 곧 다투어 올 사안으로서 이에 대한 현명한 대처가 절실히 요구되고 있는 때이기도 하다.

放送公益論자들은 말한다. 방송광고시장이 자율화되면 방송사들 사이의 시청률 경쟁이 심화되고 그것이 방송의 低質化를 초래하여 방송의 公益性이 크게 손상될 것이라고. 따라서, 그러한 부작용의 직접적인 원인이 되었던 방송광고시장의 자율경쟁을 억제해야 한다고. 그러나 이 주장은 극단적으로 비유하자면 마치 “구더기가 많이 끼게 되는 것을 방지하기 위하여 장 담그기 자체를 포기하거나 최소한으로 억제하자”고 말하는 것과 별반 차이가 없는 것이다. 그렇게 되면 우리는 영원히 장맛을 볼 수 없게 되거나 최소한의 장맛만을 즐길 수밖에 없게 될 것이다. 그럼에도 불구하고, “우리는 장맛을 보아야 하며, 그렇기 때문에 장은 담가야 한다. 장을 담그되, 어떻게 하면 구더기들이 최소한으로 끼게끔 할 수 있을 것인가에 대해 연구를 집중하는 것이 장 담그기를 포기하는 것보다는 보다 현명한 대책이 아니겠는가?” 하는 것이 본 연구의 주된 논지인 것이다. 마찬가지로 放送廣告市場에서 自律競爭은 도입되어야 한다. 따라서 방송사들로 하여금 視聽率 競爭

을 하게 유도하고 그를 통해 방송사들이 시청자들에게 양질의 방송프로그램을 보다 많이 제공하게끔 건전한 방향으로 유도를 하는 것이 필요하다. 다만 그로부터 발생할 수 있는 문제점들에 대해서는, 예컨대 선정성이나 폭력성에 근거를 둔 저질의 방송프로그램들이 양산되는 것에 대해서는, 그것들은 그것들대로 따로 어떻게 하면 이를 효과적으로 제어할 수 있을 것인가에 대해 연구하는 것이 보다 현명한 방책이라는 것이다. 한 가지 다행스러운 것은 선정성이나 폭력성과 같은 저질 요소의 투입은 100% 완벽하게는 아니라 하더라도 불완전하게나마 어느 정도의 확률로 事後的으로 관측이 가능하다는 사실이다. 이런 경우에는 사후적으로 벌과금을 부과하는 罰金制度(penalty scheme)를 강화하는 방향으로 나아감으로써 방송의 저질화를 제어하는 방법이 보다 효율적이다.

방송광고시장에서의 자율경쟁의 도입이 방송의 저질화로 이어질 것이라는 방송공익론자들의 주장은 煽情性이나 暴力性과 같은 방송의 저질적 요소들이 視聽率을 상승시킬 것이라는 가정에 근거를 두고 있다. 그러나 선정성이나 폭력성과 같은 방송의 저질적 요소들과 시청률 사이에는 統計的으로 有意한 관계가 존재하지 않는 것으로 나타나고 있어 그들의 주장이 그 동안 실증적으로 검증되지 않은 가정에 근거했음이 드러나고 있다. 하지만 백 보 양보해서 설령 그 가정이 현실적으로 타당한 것이라 하더라도, 현 KOBACO 체제보다는 효율적으로(다시 말해, 사회 전체의 후생을 증대시키면서) 방송의 저질화를 막을 수 있는 대안(品質規制)이 존재한다는 점에서, 그것이 곧 광고시장에서의 자율경쟁의 도입을 억제하고 현행의 KOBACO 체제의 유지를 주장하는 것에 그 어떤 정당성도 부여하지는 못한다.

무릇, 사회의 어떤 개혁도 그것이 이익의 재분배를 낳게 된다는 측면에서, 放送廣告市場의 改革에 대해 많은 이익단체들이 여러 가지의 목소리를 높여 내고 있는 것은 충분히 이해될 수 있는 사안이다. 그럼에도 한 가지 의아스러운 것은 시민의 후생 증진에 기여해야 할 많은 市民團體들이 그 실체가 모호하기 짝이 없는 '放送의 公益性'을 강조하는 방송공익론자들의 주장과 궤를 같이하는 입장을 견지해 왔다는 사실이다. 이들이 옹호해 왔던 현행의 KOBACO 체제는 방송사들 사이의 시청률 경쟁을 억제하여 기본적으로 각 방송사들로 하여금 선정성이나 폭력성과 같은 低質의 要素에 대한 투입뿐만 아니라 좋은 프로그램을 만들기 위한 良質의 要素 투입 역시 줄이게끔 유도함으로써 시청자들의 후생을 감소시켜 왔던 것이다. 결국, 많은 시민단체들은 그 동안 방송광고시장에 관한 한 시민들의 후생을 제어하는 일에 앞장서 온 셈인데, 더구나 언론에서 방송이 차지하는 비중이 날로 증대되고 있고, 공권력에 대한 감시 및 견제가 시민사회의 자유를 위한 언론의 가장 중요한 기능이라고 보았을 때, 누구보다도 앞장서 시민사회의 자유를 부르짖어 왔던

많은 시민단체들이 현행의 KOBACO 체제에 대해서는 그동안 침묵 또는 옹호를 해 왔다는 것은 기막힌 아이러니라 아니할 수 없다.

서울대학교 經濟學部 副教授

151-742 서울특별시 관악구 신림동 산 56-1

전화: (02)880-6363

팩스: (02)886-4231

E-mail: sonkukim@snu.ac.kr

附錄: 定理의 證明

■ 定理 1 證明

$CS(G, B)$ 는 한 단계 계단형 함수이고, $CS^-(G)$ 는 매우 큰 음의 가치를 가지므로 $B_j > B^0$ ($j=A, B$)가 정답일 수는 없다. 다만, $B_j < B^0$ 가 답이 안 될 조건으로 우리는 다음이 성립함을 알 수 있다.

$$\left. \frac{\partial \{V_j(r(G_j^{FB}, B_j))\}}{\partial B_j} \right|_{B_j=B_0} > 0$$

그런데 이는 假定 1에 의해 보장된다. ■

■ 定理 2 證明

우선 $r(G_A, B_A) \geq r(G_B, B_B)$ 라고 가정하자. 그렇다면, $V_1(r_A) > V_1(r_B)$, $V_2(r_A) > V_2(r_B)$ 가 될 것이다. 여기서 $r_A \equiv r(G_A, B_A)$, $r_B \equiv r(G_B, B_B)$ 이다. 만약에 방송사 A가 광고가격을 $P_A = V_1(r_A)$ 로 책정하면 방송사 B는 광고가격을 $P_B = V_1(r_A) - \varepsilon$ 으로 책정하고 결국 방송사 A는 광고를 기업1에게 팔 수 있는 가장 높은 가격은 $V_1(r_A) - P_A \geq V_1(r_B) - P_B$ 즉, $P_A \leq V_1(r_A) - (V_1(r_B) - P_B)$ 임을 알 수 있다. 한편 우리는 $P_A \geq V_2(r_A)$, $P_B \geq V_2(r_B)$ 임을 알 수 있다. 왜냐하면, 만약에 $P_A = V_2(r_A)$ 이면 방송사 A의 광고를 사고자 하는 기업이 적어도 2개이고, 방송사 B

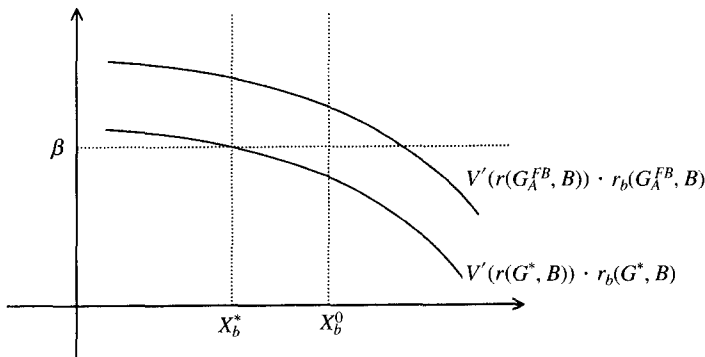
는 1개의 광고를 팔 수밖에 없으므로, 방송사 A는 그 가격에서는 자신의 광고를 언제나 팔 수 있기 때문이다. 다시 말해 두 방송사들은 적어도 기업2에게 광고를 팔게 되는 최악의 경우를 상정하고 기업1은 기업2에게 팔 수 있는 가격인 V_2 보다 높은 가격에서 유지하고자 가격 경쟁을 하게 되는 것이다. 그런데 만약에 $P_B > V_2(r_B)$ 라고 하면 그것이 유의한 것이 되기 위해서는 오직 방송사가 B가 그 가격에 자신의 광고를 기업1에게 파는 경우인데(왜냐하면 그 가격에서 기업2는 광고를 사지 않을 것이므로) 이 경우 방송사 A는 기업1을 뺏기 위해 $P_A < V_1(r_A) - (V_1(r_B) - P_B)$ 를 매기게 될 것이므로 우리는 쉽게 $P_B = V_2(r_B)$ 임을 알 수 있고, 따라서 $P_A \leq V_1(r_A) - (V_1(r_B) - V_2(r_B))$ 임을 알 수 있다. 그런데 가정에 의해

$$\begin{aligned} P_A &\leq V_1(r_A) - (V_1(r_B) - V_2(r_B)) \\ &= V_1(r_A) - (V_1(r_A) - V_2(r_A)) \\ &= V_2(r_A) \end{aligned}$$

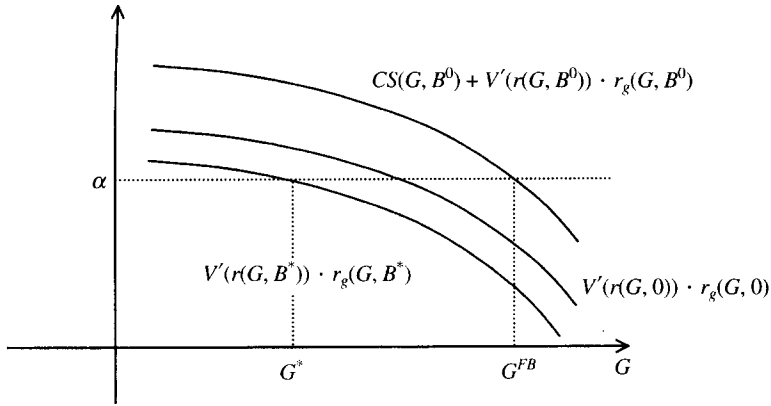
이므로 방송사 A 역시 $P_A = V_2(r_A)$ 를 매기게 될 것이다. ■

■ 定理 3 證明

定理 3과는 반대로 $B^* \leq B^0$ 라고 하자. 그런데 假定 1에 의해서 $V'(r(G_A^{FB}, B^0)) \cdot r_b(G_A^{FB}, B^0) > \beta$ 이므로 식 (3.6)을 만족시키는 B^* 가 B^0 보다 작기 위해서는 $G^* > G_A^{FB}$ 이어야 한다. ($\because r_{gb} < 0, V'' < 0$). 이는 다음의 <그림 4>를 보면 명백해진다.



<그림 4> $G^* > G_A^{FB}$ 인 境遇



〈그림 5〉 $G^* < G_A^{FB}$

그러나 G_A^{FB} 는 $CS_G(G_A^{FB}, B^0) + V'(G_A^{FB}, B^0) \cdot r_g(G_A^{FB}, B^0) = \alpha$ 을 만족시키고 G^* 는 식 (3.5)를 만족시키므로 假定 2에 의해 다음이 성립함을 알 수 있다.

$$\begin{aligned}
 CS(G, B^0) + V'(G, B^0) \cdot r_g(G, B^0) &> V'(r(G, 0)) \cdot r_g(G, 0) \\
 &> V'(r(G, B)) \cdot r_g(G, B), \sim \forall B \geq 0
 \end{aligned}$$

그리고 〈그림 5〉에 의해 $G^* < G_A^{FB}$ 임을 알 수 있다.

따라서 $G^* < G_A^{FB}$ 를 도출하게 되고, 다시 〈그림 5〉에서 보다시피 $G^* < G_A^{FB}$ 로부터 $B^* > B^0$ 를 도출하게 된다. 그러므로 $B^* \leq B^0$ 는 모순이 된다. 아울러 〈그림 5〉로부터 $B^* > B^0$ 이므로 $G^* < G_A^{FB}$ 를 쉽게 도출할 수 있다. ■

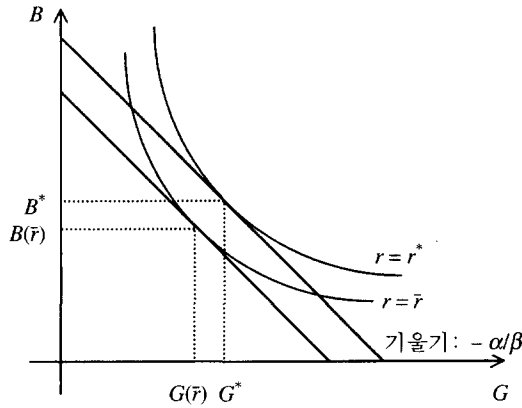
■ 定理 4 證明

定理 3에 의해 $B^* > B^0$ 이므로, 〈그림 6〉에 의해 우리는 $G(\bar{r}) < G^*$ 임을 알 수 있다. ■

■ 定理 5 證明

(i) $G^* < G^{**}$

식 (3.5)에 의해 G^* 는 $V'(G^*, B^*) \cdot r_g(G^*, B^*) = \alpha$ 를 만족시키며 식 (3.24)에 의해 G^{**} 는 $V'(r(G^{**}, B_0)) \cdot r_g(G^{**}, B^0) = \alpha$ 를 만족시킨다. 그런데 $r_{gb} < 0$ 이고 $B^0 < B^*$ 이므로 우리는 쉽게



〈그림 6〉 $G(\bar{r}) < G^*$

$G^* < G^{**}$ 임을 알 수 있다.

(ii) $G^{**} < G_A^{FB}$

G_A^{FB} 는 $CS_G(G_A^{FB}, B^0) + V'(r(G_A^{FB}, B^0)) \cdot r_g(G_A^{FB}, B^0) = \alpha$ 를 만족시키므로, 식 (3.7)과 비교하여 우리는 쉽게 $G^{**} < G_A^{FB}$ 임을 알 수 있다. ■

■ 定理 6 證明

$G^{**} > G(\bar{r})$ 이고, $B^{**} = B^0 = B(\bar{r})$ 이므로 당연히 $SW^{**} > SW^K(\bar{r})$ 이다. 마찬가지로, 소비자들의 경우 $2CS(G^{**}, B^0) > 2CS(G(\bar{r}), B^0)$ 로 그 후생수준이 증가하고 각 방송사의 이득 역시 아래에서 보듯 증가하는 것을 알 수 있다.

$$P_1 - \alpha G(\bar{r}) - \beta B^0 < V_2(G(\bar{r}), B^0) - \alpha G(\bar{r}) - \beta B^0 < V_2(r(B^{**}), B^0) - \alpha G^{**} - \beta B^0$$

하지만 광고기업 전체의 효용은 品質規制의 경우 $V_1(r(G^{**}), B^0) - V_2(r(G^{**}), B^0) = \phi_1 - \phi_2$ 인 데 비해 價格規制의 경우는 $2V(r(G(\bar{r}), B^0)) + \sum_{i=1}^k \phi_i - 2P_1$ 으로서 P_1 의 수준에 의해 그 증감이 결정될 것이다. ■

參 考 文 獻

방송법, 법률 제669호, 문화관광부, 2002.4.20.

방송법시행령, 대통령령 제17156호, 문화관광부, 2001.3.20.

방송위원회 평가총괄부(2000): 『방송심의에 관한 규정』, 서울, 방송위원회.

방송위원회 홈페이지(<http://www.kbc.go.kr>)

한국방송광고공사 홈페이지(<http://www.kobaco.co.kr>)