http://dx.doi.org/10.5392/JKCA.2015.15.07.138

광고제도 변화가 방송 제작산업에 미친 영향

Influence of the Change of Advertisement Policy in Broadcasting Industry

노동렬
성신여자대학교 미디어커뮤니케이션학과

Dong-Ryul Roh(rohdah@hanmail.net)

요약

광고정책은 새로운 방송사업자가 등장할 때마다 광고 유형별 진입장벽을 만들어 안정적인 성장 기반을 제공하는 방식으로 변해왔다. 하지만 지속적인 광고시장 위축은 광고 유형별 진입장벽을 제거할 수밖에 없는 상황을 초래하고 있다. 광고 유형별 진입장벽 해체는 제작주체들로 하여금 광고 획득을 위한 과잉 경쟁 상황에 빠져들게 함으로써 제작비를 상승시키는 악순환 과정을 유발한다. 자유경쟁 시장 상황에서 발생하는 문제를 해결하는 방법은 냉혹한 시장 원리에 방송 제작산업을 개방해두는 것이다. 시장에 존재하는 제작주체들의 적절한 수를 결정하는 것은 시장 자체의 기능이다. 따라서 경쟁에서 도태되는 제작주체들은 시장에서 퇴출되는 체계를 구축해야 한다. 또한 궁극적으로 수신료 기반의 공영방송은 광고를 금지하는 방향의 정책적 대안 마련이 필요하다.

■ 중심어 : | 광고정책 | 광고 진입장벽 | 인센티브 체계 | 과잉 경쟁 |

Abstract

The primary focus of Korea's advertisement policy has been on the securing of stability in the market through building categorical entry barriers whenever a new broadcaster came into the market. But the recent contraction of the advertisement market is pressing the policy makers to lift the categorical barriers to create one large-enough market. This change in the policy and the market, in turn, is triggering heightened competition among drama producers to get advertisements, at times, even at the expense of cost efficiency. The market is supposed to search for its own equilibrium in principle. This means that players, who fall behind, should be left to die out and exit, and the patient policy to let the market function on its own should be institutionalized. Separately, the fee-based public broadcasters should be banned from running advertisements.

■ keyword : | Advertisement Policy | Entry Barriers | Incentive System | Overcompetition |

I. 문제제기

2014년 방영된 <별에서 온 그대>가 중국에서 큰 반향을 불러일으키며 중국한류가 발생하는 시점에 한중 FTA 협상이 체결되면서 중국 자본이 밀려들어오고 있다. 이러한 현상을 기회라고도, 위기라고도 평가하면서 대안 마련이 시급하다는 주장이 있는 것이 사실이다[1]. 유입된 중국 자본은 드라마 외주제작사와 작가, 연출자

* 이 논문은 2013년도 성신여자대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음.
접수일자 : 2015년 05월 06일
수정일자 : 2015년 06월 08일
심사완료일 : 2015년 06월 17일
교신저자 : 노동렬, e-mail : rohdah@hanmail.net

에게로 쏠리는 현상을 나타내고 있다. 우리 방송 산업에서 이러한 현상이 나타나는 것이 처음은 아니다. 코스닥 열풍과 일본 한류가 휘몰아치던 2000년대 중반에도 유사한 현상들이 발생하였다[2]. 이러한 현상이 발생할 때마다 방송시장이 활성화될 것이라 기대하는 경향이 있었다.

하지만 이러한 기대감은 방송 제작시장 전체로 실현되지는 않았다. 몇몇 생산요소에게 인센티브가 쏠리는 현상으로 인해 방송사나 외주제작사들이 전반적으로 혜택을 누리지는 못하였다. 오히려 방송사와 외주제작사, 생산요소들 간에 내수시장에서의 인센티브 획득 갈등이 첨예해지는 결과를 초래하였다. 따라서 방송 제작산업의 거래 구조가 불공정하다는 주장이 끊임없이 제기되었고, 정부는 물론 방송 산업 관계자들은 불공정 문제를 해결하기 위한 정책적 대안 마련에 총력을 기울였다. 그에 따라 지속적으로 대안이 제시되었고 정책이 시행되었다.

그중에서 광고 정책 변화의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 방송시장은 광고를 주 수입원으로 가동된다. 안정적인 광고 수입 기반이 질 높은 콘텐츠를 생산할 수 있는 충분한 제작비 제공을 가능하게 한다. 따라서 광고제도가 어떻게 변화하는가 여부는 제작주체들 간 인센티브 구조의 흐름을 결정하는 핵심적인 요인이다. 한국방송광고공사 자료에 의하면 2012년부터 2014년까지 지상파방송사 광고수입은 1조9308억 원에서 1조7262억 원으로 감소한 반면, 협찬금액은 2997억 원에서 3354억 원으로 증가하였다. 반면 케이블PP는 광고금액이 1조3175억 원에서 1조4277억 원으로, 협찬금액이 1903억 원에서 2625억 원으로 증가하였다. 따라서 광고제도의 변화는 방송사업자의 인센티브 획득에 중요한 전략적 요인이다.

이러한 맥락에서, 본 연구는 광고제도의 변화가 방송 제작산업에 미친 영향을 비판적으로 고찰하고자 한다. 광고제도의 변화는 제작주체로 하여금 인센티브를 극대화하는 전략에 차이를 발생시키게 된다. 또한 방송 제작시장에 증가한 제작주체들에 따라 광고제도 변화가 의미하는 함의에는 차이가 발생한다. 이러한 차이는 무엇이고, 이러한 차이로 인해 방송 제작산업에 발생한 변화 요인은 무엇인지를 분석하는 것에 본 연구의 목적이 있다. 본 연구는 현재 첨예한 갈등 요인으로 부각되고 있는 광고총량제와 중간광고 이슈와 수신료 인상 문제 등을 바라보는 새로운 시각을 제시하게 될 것이다.

II. 기존 연구 검토 및 이론적 배경

1. 기존 연구 검토

방송 제작산업의 진화 과정에서 나타난 변화에 대한 연구는 네 가지 경향으로 정리할 수 있다. 첫 번째는 외주제작의무편성비율정책[1] 도입으로 방송 제작산업에 나타난 변화에 관한 연구이다. 이러한 연구 경향은 외주제도 도입과 동시에 진행된 수직적 해체 과정에서 사업자 육성과 관련된 분야[3-8]는 물론 방송 콘텐츠산업 육성 분야[9][10]에 대한 연구에 집중되었다. 이러한 논의들에 따르면 외주제도는 외주제작사의 수적 증대와 지상파로의 콘텐츠 납품 기회 확대와 같은 긍정적인 측면[4][6][10][11]과 기회 쏠림으로 인한 부정적 측면을 비판하는 주장[11][12]을 제기하였다.

두 번째 연구경향은 외주제도의 정착 과정에서 발생한 제작주체 간 인센티브 갈등에 집중한다. 이러한 연구들은 저작권의 권리배분, 외주제작의 대가와 이익 분배 문제 등 방송사와 외주제작사 간 공정하지 못한 거래관계에 집중한다. 뿐만 아니라 규제와 진흥책에 대한 대안 제시 노력을 통해 콘텐츠 유통을 촉진하고 공정거래를 보장하는 법률 제정의 필요성을 부각한다[13-15].

셋째, 콘텐츠 생산시스템을 방송 제작산업 변화와 관련짓는 연구들이다. 이러한 연구들은 방송 제작산업의 수직적 해체를 새로운 생산요소시장의 부상, 그리고 프로젝트 기반조직과 같은 역동적 생산구조의 등장과의 연관 속에서 이해하면서 제작산업에 영향을 미치는 방송시장 내외적 요인들의 상호작용 과정에 관심을 갖는

1) 외주제작의무편성비율제도는 지상파방송사업자나 지상파방송채널사용사업자로 하여금 외주제작 방송프로그램을 소정의 규정에 따라 일정 비율 이상 의무적으로 편성하게끔 하는 것으로, 다매체 다채널 환경에서 지속적으로 증가할 것으로 전망되는 영상물 수요에 대비하여 튼튼한 기획 및 창작 인프라를 구축하기 위해 만들어졌다.

다[16-20]. 외주제작 육성제도와 프로그램 할당비율을 둘러싼 정책적 설계가 산업의 변화에 미친 영향을 분석한 것이 이러한 연구경향의 성과라 할 수 있다.

넷째, 방송·융합이나 종편 출범으로 인한 방송 환경 변화가 방송 제작산업에 어떤 영향을 미치는지에 대해 살펴본 연구이다. 디지털 콘텐츠의 다중 플랫폼 간 유통이 규모의 경제 실현을 가능하게 할 수 있는지에 대한 연구[21], 종편사 출범으로 인해 지상파와 종편사가 광고시장과 A급 생산요소를 확보하기 위한 이기적인 경쟁 관계를 형성함으로써 제작시장에 발생하는 영향에 대한 연구[13]가 바로 그것이다.

이러한 기존연구들은 정책 혹은 방송 제작산업의 내·외적 경제 요인 등을 고려하면서도 콘텐츠 제작주체 간의 거래 관계에 대한 연구에 집중하였다. 특히 생산요소로 인해 발생하는 영향을 고려하면서도, 제작주체들과 생산요소 간에 초래된 현상만을 연구에 반영하였다. 즉, 생산요소 간에 활발하게 진행되는 상호작용을 고려하지 않은 측면이 있어, 방송 제작산업을 다차원적이고 입체적으로 조망하는 데는 한계를 나타내고 있다. 중요한 것은 광고라는 제도적인 측면을 간과하고 있다는 사실이다. 제작주체의 핵심 수익원인 광고제도의 변화가 방송 제작산업에 미치는 영향은 절대적임에도 불구하고 외주제도 만큼이나 민감한 영향을 미치는 광고제도의 변화가 시장에 미치는 파급효과에 관심을 가지는 데는 부족함이 있었다. 이러한 맥락에서 광고제도의 변화를 중심으로 방송 제작산업의 진화과정 속에서 발생한 변화 요인을 분석하고 정리하는 것은 의미 있는 연구라 할 수 있다.

2. 시장규모와 경쟁의 정도

방송 제작산업의 규모를 결정하는 요인은 다양하다. 하지만 광고시장규모는 방송 제작산업의 토대를 이루는 요인이다. 방송콘텐츠를 기획하는데 예상 광고수입 규모는 제작비 투입 규모를 결정하는 핵심 요인이다. 방송콘텐츠가 다양한 부가수익원을 창출하는 것이 가능한 현실이지만, 방송사 본방송을 통해 초판비용을 회수할 수 있는 구조는 광고수입에 의해 결정된다. 따라서 광고를 획득하기 위한 제작주체들의 경쟁은 치열해질 수밖에 없다. 특히 광고시장이 위축되는 상황에서의 경쟁은 과잉의 경향을 띠게 된다.

붉은 여왕 효과(red queen effect)는 경쟁자들 간 상대성에 따라 경쟁은 과잉 현상을 초래하게 됨을 강조한다. 모든 생명체는 자신을 위협하는 다른 생물의 진화에 발맞춰 끊임없이 진화하지만, 더 빨리 변화할수록 환경도 빨리 변화하므로 진화가 점점 둔화되고 따라서 모든 진화는 상대적이 된다는 것이 바로 붉은 여왕 효과이다[22][23]. 초원에 서식하며 먹이사슬 관계를 형성하는 포식자인 치타와 피식자인 영양의 관계는 전형적인 붉은 여왕 경쟁 상황이다. 더 많은 먹이를 획득하기 위해 빨리 달려야 하는 치타와 이를 피하기 위하여 치타보다 더 빨리 달려야 하는 운명을 갖고 태어난 영양은 상대적으로 경쟁하면서 각각 진화하게 된다.

암수 짝짓기 과정에서 암컷 공작새에게 선택받기 위한 수컷 공작새의 노력 또한 마찬가지이다. 짝짓기에서는 여러 수컷들이 경쟁적으로 자신의 생존 능력이나 유전자적 우월성을 내보이게 되는데 유감스럽게도 암컷 입장에서는 이에 대한 확실한 정보를 알아보기 어렵다. 따라서 수컷 공작새는 자신의 능력을 과장하여 보여주게 되는 데, 결과는 생존을 담보한 꼬리 깃털 장식으로 나타나게 된다. 자신의 꼬리 장식을 더욱 더 화려하게 하여 자신이 능력자임을 보여주려 하는 수컷 공작새의 전략은 오히려 공작새를 포식하는 생물체에게는 쉬운 공격 대상이 된다. 생존을 담보로 하는 과잉 경쟁 상황이 수컷 공작새들 간에는 존재하게 되는 것이다.

이러한 경쟁 상황의 심화는 전체 종(種)적 차원에서 최적의 생존 조건을 구축하지는 못한다는 문제를 내재하고 있다. 한 마리의 암컷과 짝짓기 하기 위해 경쟁하는 다수의 수컷들은 화려한 장식꼬리를 갖는 경쟁을 하는 것보다는 보통꼬리를 갖는 것이 이득이 된다. 하지만 붉은 여왕 효과는 개체 수준에서의 최선의 전략을 통해서는 종적 수준에서 보다 바람직한 보통꼬리의 결과로 옮겨가지 못하는 딜레마 상황에 있다는 것을 지적한다. 장식꼬리의 부담을 감수한 수컷 모두는 불필요하게 순전한 손실만을 떠안게 된 셈이다[23].

붉은 여왕 경쟁 상황은 서식지에 존재하는 생물체의 균형을 파괴하는 결과를 초래할 수 있다. 특히 단일한

먹이사슬 관계가 존재하는 경우는 더욱 그러하다. 따라서 다양한 포식자와 다양한 피식자가 존재하는 서식지의 경우가 보다 안정적인 생태계를 유지하는 데 유리하다. 이러한 맥락에서 가우스 원리(Gauss's Theorem)에 주목할 가치가 있다. 가우스는 두 종류의 실험을 진행하였다. 먼저 같은 과(科)에 속하지만 종(種)은 다른 두 생물체를 같은 공간에 집어넣고 넉넉하지 않은 먹이를 주면서 어떤 현상이 나타나는가를 관찰하였다. 그랬더니 두 생물체는 가끔 티격태격 싸우기는 하지만 적당히 먹이를 나누어 먹으면서 그럭저럭 생존했다. 반면에 과는 물론 종까지 같은 두 생물체를 대상으로 동일한 실험을 한 결과, 두 생물체가 치열하게 싸우다 강한 생물체가 약한 생물체를 죽이는 일이 벌어졌다. 가우스는 이를 '차별화에 의한 생존 원리'로 설명한다. 제한된 적소 내에서는 비슷할수록, 가까울수록 오히려 싸움은 더 치열해져 살아남기가 더 어려워진다는 경쟁의 역설을 의미하는 것이다[13].

방송 제작산업에서는 지상파방송사, 종편사, 외주제작사들이 방송콘텐츠 제작 경쟁을 하고 있다. 각각의 제작주체들은 광고와 제작비를 주 수입원으로 삼는다. 특히 지상파방송사와 종편사는 방송콘텐츠 제작에서 예상 광고수입을 기준으로 제작비를 산정하고, 외주제작인 경우는 결정된 제작비가 외주제작사에게 지급된다. 하지만 광고제도의 변화는 광고와 제작비를 주 수입원으로 하는 관계를 전복시켰다. 광고를 주 수입원으로 하는 제작주체들은 광고를 획득하기 위하여 경쟁한다. 광고주는 광고효과가 높은 매체나 콘텐츠를 선택하려하기 때문에, 제작주체들은 자신이 시청률을 높일 수 있는 유일한 강자라는 것을 과잉 홍보하게 된다. 이러한 상황에서 방송 제작산업과 방송콘텐츠 경쟁력은 진화하고 있는 것이 현실이다.

Ⅲ. 연구문제와 연구방법

본 연구는 광고제도 변화로 인한 방송제작시장의 변화 요인을 분석하는 데 목적이 있다. 광고는 방송제작시장에서 가장 핵심적인 수익원이며, 제작주체들은 광고수익 극대화를 위해서 경쟁한다. 따라서 광고제도 변화는 개별 제작주체는 물론 방송 제작산업 전체에 영향을 미치게 되는데, 광고제도와 방송제작시장의 상호작용 과정을 분석하기 위하여 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

연구문제1. 광고제도의 변화 양상은 어떠한가?

1973년 이후 현재까지 방송광고는 7개 종류로만 규정돼 있다. 프로그램 전후에 편성하는 '프로그램광고', 각 프로그램 사이에 넣는 '토막광고', 프로그램과 관계없이 문자 또는 그림으로 나타내는 '자막광고', 현재시간을 고지하면서 내보내는 '시보광고', 방송프로그램의 중간에 넣는 '중간광고', 컴퓨터그래픽을 이용한 가상 이미지를 삽입하는 '가상광고', 프로그램에 소품으로 활용한 상품을 노출하는 '간접광고'도 있다. 이중에서 현재 제작주체들에게 갈등요인으로 작용하는 광고는 프로그램광고와 간접광고, 제작협찬, 그리고 중간광고 네 가지 유형이다. 따라서 본 논문은 네 가지 광고 유형이 어떻게 변화되어 왔는지 여부를 찾아내고 제도 변화 원인을 분석하고자 한다.

연구문제2. 광고제도의 변화는 방송 제작산업에 어떠한 영향을 미쳤는가?

광고제도의 변화와 그 원인에 대한 고찰은 그로 인한 방송제작시장의 변화를 분석하는 기준을 제시하게 된다. 제도 변화 이유는 시장에 내재하고 있는 문제를 부각시키는 것과 동의어이기 때문에 이에 대한 분석은 방송제작시장에 내재하고 있던 문제들이 어떻게 변화하였는지에 대한 추론을 가능하게 해준다. 이러한 논리적인 추론은 향후 방송 제작산업의 발전 방향을 예측하는 근거로 기능함과 동시에 합리적인 대안 마련의 기준을 제시하는 데 기여할 것으로 판단된다.

이러한 연구문제를 분석하기 위해서 자료조사 및 문헌연구를 실시하였다. 외주제작의무편성비율정책 실시 이후부터 방송 제작산업이 발전해오는 과정에서 발생한 이슈들에 대한 연구보고서와 논문을 검토하였다. 주요 검토 대상은 광고제도 변화에 영향을 미친 정책적 요인과 경제적 요인, 방송시장 내외적인 요인, 그리고

연관 산업의 변화 요인 등이었으며, 이에 대한 통시적 고찰을 통해 제작주체들의 인센티브 요인 변화 과정을 분석하였다. 이러한 인센티브 체계의 변화는 제작주체들의 인센티브 극대화 전략에 변화를 초래하였으며, 전략의 변화는 제작주체들 간의 적극적인 상호작용을 통해 방송제작시장의 변화를 유발하였다.

이러한 연구방법에서는 자료와 분석자의 의미해석이라고 하는 상호작용이 매우 중요하다. 자료 분석을 통해 상호작용의 결과들을 추출하고, 추론 과정을 거쳐 얻어진 개념 간의 관계를 구성하여 연구영역에 밀착된 결과를 생성하였다. 이러한 과정에서 얻어진 개념은 방송 제작산업에 응용하기 쉬운 영역한정형 이론이 될 가능성이 높다. 또한 드러난 현상을 맥락적으로 설명할 수 있을 뿐만 아니라 앞으로 무엇이 일어날 것인가와 관련된 새로운 방향의 패러다임을 제시해준다.

Ⅳ. 광고제도 변화가 방송 제작산업에 미친 영향

1. 광고제도 변화: 진입장벽 만들기에서 허물기로

방송 제작산업에서의 광고제도 변화는 새로운 매체의 탄생과 연결되어 있다. 새로운 매체가 출범하면 안정적인 성장 기반 마련을 위해 새로운 유형의 광고를 독점적으로 허용하였다. 1995년 케이블 유료방송의 시작으로 유료방송에 중간광고가 허용되었으며, 종편4사가 출범한 현재에도 유료방송에만 독점적으로 허용되고 있다. 동일한 맥락에서, 외주제작의무편성비율정책 실시와 함께 증가하게 된 외주제작사에게는 제작협찬을 허용하였다. 방송사에게 간접광고가 허용되었던 것과 대조되는 부분이다. 하지만 종편 출범이 예정된 시기에 외주제작사는 간접광고를, 지상파방송사는 제작협찬을 허용 받아 모든 제작주체들이 제작협찬과 간접광고를 할 수 있게 되었다.

표 1. 주요 광고제도의 변화

연도	내용	비고
1995	유료방송에 중간광고 허용	
2000	시청률지수(GS지수) 적용	
2010	외주제작사에 간접광고 허용	
2011	방송사에 제작협찬 허용	종편4사 개국 종편사에 중간광고 허용
2015	광고총량제 시행안 방통위 의결	프로그램 광고 증가 예능프로 가상광고 허가

경제적 환경의 변화는 광고 제도를 변화시키는 동력으로 작용하였다. 1998년 외환위기는 광고판매자인 방송사에게만 영향을 미친 것이 아니라, 광고구매자인 광고주들에게도 영향을 미쳤다. 1998년부터 급격하게 시작된 경기 위축은 광고주들에게는 최소의 광고비용으로 최고의 광고효과를 얻어내야 하는 상황을 초래하였다. 코바코의 광고비 인상 정책은 광고주들의 저항에 직면하게 되었다. 광고비 인상 기준에 불만을 표했던 광고주들을 설득하기 위하여 외환위기 이후부터는 코바코에서 일률적으로 매년 인상률을 정해서 일괄 적용하기도 했지만, 보다 더 명확한 인상 기준 적용을 요구하였다. 이러한 맥락에서 2000년 코바코는 객관적 광고요금 체계인 GS(global standard)지수를 도입하였다. GS지수는 시청률 지수, 장르 지수, 영업환경 지수를 함께 고려하여 광고효과를 결정하고 광고비를 책정하는 체계이다. 하지만 중요한 사실은 외환위기로 인한 경기침체는 GS지수 적용에도 불구하고, 광고시장이 판매자 위주에서 구매자 위주로 변화하는 데 결정적인 영향을 미쳤다는 것이다. 이 시기부터 광고 획득을 위한 방송사의 경쟁은 더욱 치열해지게 되었다.

이 시기부터 치열해진 광고획득 경쟁은 제작주체들 간에 존재했던 광고 유형별 칸막이 체계에 변화를 유발하는 요인으로 작용하였다. 새로운 매체의 탄생은 정책적으로 광고 유형별 진입장벽을 형성함으로써 새로운 매체의 안정적인 성장을 도모하였다. 가우스 원리에 따라 새로 탄생한 매체를 새로운 먹이를 섭취하는 생물체로 진화시킴으로써 동일한 서식지에서 경쟁 최소화를 통한 공생 가능한 생태계를 형성하고자 했다. 하지만 1998년 외환위기로 인한 급격한 광고시장 위축은 광고

유형과 관계없이 발생하였기 때문에, 광고 진입장벽과는 무관하게 제작주체들은 생존에 어려움을 겪게 되었다. 특히 2008년 금융위기로 인해 다시 한 번 광고시장이 위축되는 시기를 맞이하게 되면서 광고 유형별 진입장벽 구조에 대한 제작주체들의 불만은 더욱 강하게 제기되기 시작하였다.

이러한 시점에 종편4사가 출범하였다. 종편사의 출범은 광고시장에 미치는 파급효과가 컸다. 지상파방송사는 프로그램광고 시장을, 케이블방송사와는 중간광고 시장을 공유하는 새로운 생물체가 서식지에 나타나게 된 것이다. 외주 위주 제작전략의 종편사들은 외주제작사와는 제작협찬과 간접광고 시장을 배분해야 했다. 종편사의 탄생으로 인한 보상 차원에서 지상파방송사에게 제작협찬이 허용되기는 하였지만, 프로그램광고 획득을 위해 감당해야 하는 과잉 경쟁 상황과 비교해서 상대적으로 긍정적인 요소가 더 큰 것은 아니었다. 결국 2008년 금융위기는 종편사의 등장으로 인해 그동안 존재하던 광고 유형별 진입장벽 구조를 해체하는 결과를 초래하였다. 2015년 현재 광고 유형별 진입장벽 구조 현황은 [표 2]와 같이 나타낼 수 있다.

표 2. 제작주체 별 광고 진입장벽 구조 현황

광고 유형	제작 주체 유형			허용기준	비고
	방송사	종편사	외주사		
프로그램 광고	○	○	×	매체 프로그램	광고총량제로 개선(2015년)
제작협찬	○	○	○	프로그램	
간접광고	○	○	○	프로그램	
중간광고	×	○	×	매체 프로그램	프로그램 단위 허용이 원칙

2015년 방송통신위원회는 광고총량제 시행령 개정안을 통과시켰다. 광고총량제는 프로그램광고의 변화를 도모하는 제도이다. 프로그램광고는 방송사업자만이 수주할 수 있는 성격의 광고이면서도, 광고주는 시청률이나 시청자의 성향을 고려하여 프로그램 단위로 광고 약정을 하게 된다. 제작협찬과 간접광고는 반드시 방송사업자와 거래해야 하는 것이 아니라 외주제작사와도 약정이 가능한 성격의 광고 유형이다. 반대로 중간광고는 프로그램광고와 마찬가지로 일단 방송사업자가 운영하는 매체 중에서 원하는 프로그램을 선정해야 하는 성격을 지닌다. 따라서 광고총량제 시행은 방송사업자를 대상으로 해서 인기 프로그램광고의 증가를 가능하도록 하려는 목적을 지닌다. 광고총량제 시행령 개정안을 토대로 한 광고 유형별 변화를 정리하면 [표 3]과 같다.

표 3. 2015년 방통위 광고총량제 시행령 개정안 주요 내용

광고 유형	제작 주체	현행	개정안
프로그램 광고	지상파	시간당 6분	최대 시간당 9분
	유료방송	시간당 10~12분	시간당 10분 12초~12분
가상광고	지상파	스포츠에만 30초	예능프로그램에도 허용
	유료방송	스포츠에만 30초	예능프로그램에도 허용 시간당 42초로 증가
간접광고	지상파	시간당 30초	현행 유지
	유료방송	시간당 30초	시간당 42초로 증가
중간광고	지상파	금지	
	유료방송	프로그램 길이에 따라 차등 허용	

결국 광고총량제는 기존 프로그램광고 제도에 변화를 도모하여 지상파방송사의 광고수익 규모가 확대되는 효과를 유발하기 위한 정책적 배려로 볼 수 있다. 개정안의 경우 프로그램광고가 산술적으로 시간당 최대 15/100(9분) 이내에서 자율편성 할 수 있도록 하고 있다. 이는 시청률이 높은 프로그램의 경우 기존 10/100(6분)에서 9분으로 증가하는 효과가 발생하게 되어 광고수입 확대에 의미 있는 결과를 발생시킬 가능성이 있다. 또한 지상파방송사의 예능프로그램에도 가상광고를 허용하여 인기프로그램의 광고 효과를 증가시키는 효과를 도모하고 있다. 지상파방송사의 혜택에 대한 반대급부로 유료방송에는 프로그램광고 시간 확대, 가상광고 시간 확대, 간접광고 시간 확대 등의 혜택을 부여하였다.

중요한 것은 방송사업자별로 존재하던 광고 유형별 칸막이 구조가 점차 붕괴되고 있다는 사실이다. 이는 새로운 매체가 탄생하면서 광고 유형별 진입장벽을 통해 이질적 생물체를 육성하여 공생이 가능한 생태계를 육성하려는 정책적 의도가 변화하고 있음을 의미한다. 매체가 증가하는 반면 광고시장 규모가 위축되는 환경에서 점차로 광고 진입장벽을 제거할 수밖에 없는 상황

이 조성되는 것은 가우스원리와 배치되는 상황으로 진화하고 있음을 의미한다. 이러한 광고 정책의 변화는 방송 제작산업에 종사하는 다양한 제작주체들로 하여금 광고 획득 경쟁 상황을 부추기는 결과를 초래하게 된다.

2. 인센티브 체계의 변화와 붉은 여왕의 과잉 경쟁 상황 초래

광고제도의 변화는 제작주체들의 인센티브 체계 변화를 초래한다. 광고를 주 수입원으로 하는 제작주체들은 광고 수주를 극대화하기 위하여 경쟁하며 상호작용하는 관계를 형성하고 있다. 광고 칸막이는 각각의 제작주체들에게 서식지를 분리하는 기능을 하는 제도이다. 하지만 광고 칸막이가 제거되는 추세는 광고 생태계에서 서식지를 공유하게 되는 것을 의미한다. 따라서 서식지를 공유하게 되는 제작주체들은 광고 획득을 하기 위한 과잉 경쟁 상태에 함몰된다. 광고 유형별 진입장벽을 제거하는 정책적 변화의 원인이 광고시장의 지속적인 위축에서 비롯되었기 때문이다.

광고시장 규모가 확대되는 속도에 비해 방송콘텐츠 제작비 규모 증가 속도가 더 빠른 상황에서 광고 획득을 위해 경쟁하는 제작주체들은 제로섬 경쟁을 하게 된다. 특히 제로섬 경쟁 상황에서의 경쟁은 붉은 여왕의 과잉 경쟁 양상을 나타내게 된다. 광고 획득을 위한 과잉 경쟁은 시청률을 높이고 광고주가 원하는 요인들을 결합하는 방식으로 나타나게 된다. A급 생산요소를 결합시키는 것이 바로 그것이다. A급 생산요소란 보통 연예인을 일컫는 스타라는 용어보다 일반적인 개념으로서, 동시대에 존재하는 각 분야의 생산요소들 중에서 제작자나 기획자들이 전문성을 인정하는 생산요소를 의미한다. 전문성이 높아 상대적인 경쟁력이 있는 A급 작가와 연기자를 결합시켜서 방송콘텐츠를 생산해야 하는 제작주체들에게는 제작비 부담이 상승하는 결과를 초래하게 된다. 따라서 생존을 위한 경쟁은 더욱 치열하게 전개되는 양상으로 나타나게 되고, 광고수입 규모와 제작비 상승의 악순환은 지속되게 된다.

먼저, 제작주체들의 인센티브 체계를 정리하면 [표 4]와 같다. 방송사와 종편사는 광고 수입과 지적재산권을 활용한 부가수입 창출이 주 수입원이다. 제작비를 주 수입원으로 하던 외주제작사는 제작협찬과 간접광고 영업을 할 수 있게 되면서 광고 수입 극대화 전략 실천이 가능하다. 지적재산권의 경우는 방송사업자와 외주제작사 간 분배하는 경향이 나타나고는 있으나, 외주제작사는 외주제작 프로그램에 대한 지적재산권은 외주제작사가 소유하는 것이 원칙적으로 합당하다는 주장을 이슈화하고 있다. 방송콘텐츠 한류의 영향으로 인해 해외시장에서의 유통이 활성화 되는 환경에서는 지적재산권 분배 갈등은 더욱 첨예해질 수밖에 없다. 따라서 지상파방송사와 종편사로 대표되는 유료방송사, 외주제작사 간에는 인센티브 체계의 딜레마 현상이 발생할 수밖에 없다.

표 4. 제작주체 별 인센티브 획득 체계

제작주체	수입원			비고
	광고	제작비	지재권	
방송사	○	×	△	지적재산권 확보 목표
종편사	○	×	△	지적재산권 확보 목표
외주사	○	○	△	지적재산권 분배 강조

광고시장 위축으로 인한 광고 유형별 진입장벽 해체 과정은 결과적으로 제작주체들의 제작비 부담을 가중시키게 된다. 제로섬 경쟁 상황에서 과잉 경쟁을 할 수밖에 없는 제작주체들은 광고 수주 극대화를 위해서는 A급 작가와 연기자를 결합시키는 것이 가장 안정적인 전략이다. 특히 제작협찬과 간접광고를 구매하는 광고주 입장에서는 예상 시청률 정도는 물론 어떤 연기자가 상품을 홍보하게 되는 지가 중요하다. 따라서 광고 판매자 입장인 제작주체들은 구매자의 욕구를 충족시켜 효용가치를 극대화할 수 있다는 신뢰를 주는 것만이 광고 수주를 극대화하는 전략이 된다. 따라서 A급 작가와 연기자를 결합시키기 위한 경쟁은 더욱 과열되고, 희소가치가 높은 A급 생산요소 가격은 지속적으로 상승하게 된다. 광고 수주를 극대화하려는 제작주체들의 이러한 전략은 오히려 제작주체들에게 제작비 상승이라는 부메랑 효과를 초래하게 된다.

광고총량제 시행령 개정안 통과의 명분은 방송 산업

의 재원을 튼튼히 하고 한류 콘텐츠를 재도약시켜 우리 경제에 활력을 불어넣는 데 있다. 하지만 광고 유형별 칸막이를 제거할 수밖에 없는 경제 여건은 광고시장 규모를 지속적으로 위축시킬 것인데 반해, 광고 획득을 위해 경쟁하는 제작주체들로 인해 제작비 규모는 지속적으로 상승할 것이라 예상할 수 있다. UHD 방송을 앞두고 있는 시점에서는 기술적인 요인들로 인해 제작비 상승은 불가피한 상황이다. 결국 방송 광고 유형별 진입장벽을 제거하는 과정에서 지상파방송사, 유료방송사, 외주제작사 간 경쟁은 생존의 위협을 무릅쓴 붉은 여왕의 과잉 경쟁을 초래하게 된다.

표 5. 제작주체들 간 인센티브 체계의 딜레마 관계

인센티브 요인	제작주체		
	방송사	종편사	외주사
제작비	축소	축소	확대
지적재산권	확보	확보	분배
제작협찬 · 간접광고	자체제작 확대	자체제작 확대	외주제작 확대

결과적으로 방송 제작시장은 제작주체 간 상생이 어려운 제로섬 시장 상황을 구축하게 될 것이다. 제작주체들 간 인센티브 체계의 제로섬 상황은 [표 5]와 같다. 먼저, 제작주체 중에서 제작비 수입을 주 수입원으로 하는 외주제작사 입장에서는 외주제작 되는 프로그램의 제작비를 올리는 것이 유리하다. 하지만 방송사업자의 경우는 광고시장이 위축되는 상황에서 제작비를 상승시키는 것은 어렵다. 광고시장은 위축되고 제작비 부담은 증가하는 상황에서 발생한 중국 한류에 승선하여 인센티브를 극대화하기 위해서는 지적재산권 확보가 필수조건이다. 따라서 방송사업자나 외주제작사 모두 지적재산권을 확보하기 위해 치열하게 경쟁하게 되는데, 이를 위해서 방송사는 자체제작을 늘리는 것이 유리하다. 동일한 맥락에서 제작협찬과 간접광고 수입을 극대화하기 위해서 방송사업자는 자체제작 확대를, 외주제작사는 외주제작 확대를 도모해야 한다. 따라서 외주정책 자체에 대한 이슈가 제기되고 있는 실정이다. 이러한 상황은 방송 제작산업 육성 정책의 근간에 대한 문제제기라 할 수 있다.

V. 결론 및 함의

본 연구는 방송 제작시장의 속성과 시장규모, 제작주체의 증가, 그리고 광고제도의 변화 간 상호작용 과정을 통시적으로 분석하였다. 이러한 적극적인 상호작용 과정의 결과, 현재 광고 유형별 진입장벽을 통해 제작주체 간 상생이 가능한 방송 제작시장을 구축하는 것은 어려운 실정이다. 정책 당국은 방송 제작시장의 튼튼한 재원 마련을 위해 광고 제도에 변화를 도모하고 있고, 그 방향은 광고 유형별 진입장벽을 제거함으로써 전체 광고시장에서 자유롭게 경쟁하는 체계 구축에 쏠리고 있다. 제작비를 주 수입원으로 하던 외주제작사도 광고가 가능해졌고, 지상파 예능프로그램에서도 가상광고가 가능해졌고, 제작협찬과 간접광고를 하지 못하는 제작주체는 없어졌다. 광고총량제로 인해 프로그램광고는 시청률 정도에 따라 쏠림현상이 발생할 가능성이 커졌다. 유일한 칸막이로 남아있는 광고 유형은 중간광고지만, 중간광고 허용의 타당성을 주장하는 지상파방송사의 목소리는 날로 커지고 있는 추세이다.

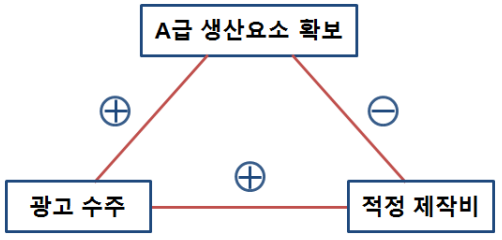

그림 1. 방송 제작산업의 인센티브 요인 간 부조화

광고제도의 변화는 제작주체의 인센티브 체계를 변화시켰으며, 제로섬 과잉 경쟁 상황을 유발하였다. 광고제도 변화로 인한 방송 제작시장의 인센티브 발생 요인 간 관계는 [그림 1]과 같다. 광고 수주를 극대화하기 위해서는 A급 생산요소를 투입해야 하고, 이는 제작비를 증가시키는 결정적인 요인으로 작용하게 된다. 따라서 제작비 수익을 극대화하기 위해서 제작비 규모 내에서 제작비를 집행해야 하는 전략과 과감한 제작비 투자를 통해 광고수익과 부가가치를 높이는 전략은 부조화 상황에 있다.

이러한 시장 상황에서 제작주체들은 모두 광고라는 동일한 먹잇감을 공격하는 동일한 생물체가 되었다. 따라서 점점 좁아지는 서식지에서 포식자의 수는 증가하는 위험한 생태계 상황이 조성되고 있다. 가우스원리에 따르면 강한 포식자만이 살아남고, 경쟁에서 뒤처지는 포식자는 자연도태 되는 생태환경이 조성되었다. 이러한 시장 환경이 조성되는 이유는 광고시장의 위축으로부터 비롯된 것이기 때문에 경쟁에서 도태된 제작주체의 퇴출은 예상 가능한 결과라 추론할 수 있다.

그동안 다양한 유형의 방송사업자와 외주제작사가 증가하면서 방송 제작산업에 종사하는 플레이어들은 급속하게 증가한 반면 광고시장 규모는 지속적으로 위축되었다. 따라서 제로섬 상황에서 궁여지책으로 광고 유형별 진입장벽을 철폐해가고 있다. 광고 진입장벽 해체는 제작주체들을 동일한 포식자로 변화시키는 결과를 초래하여 과잉 경쟁을 유발하게 되고, 경쟁에서 도태되는 포식자는 생태계로부터 자연 퇴출되도록 하는 시장 환경을 구축하게 된다.

결과적으로 이러한 시장 환경에서는 경쟁력이 약화된 제작주체의 시장 퇴출이 가능한 시스템을 구축하여야 한다. 경쟁력이 약화된 제작주체를 정부 지원금이나 기타 방식으로 생존 가능하도록 하는 것은 궁극적으로 방송 제작시장 전체 인센티브를 극대화하는 전략이 아니다. 하지만 정부 당국에서는 광고 진입장벽 해체를 통한 자유 경쟁 시장 체계를 구축하는 것과 동시에 다양한 지원 사업을 추진하고 있다. 광고 유형별 진입장벽을 해체하는 방향으로 시장을 변화시키고 있는 이상, 붉은 여왕 과잉 경쟁을 하는 시장 상황에서 발생하는 문제들을 해결하는 방법은 냉혹한 시장 원리에 방송 제작산업을 개방해두는 것이다. 이러한 시장 환경에서 지속적으로 진화하는 제작주체와 도태되는 제작주체가 발생하는 것은 국가 총 인센티브 극대화를 위한 합리적 경제행위의 결과로 받아들여야 한다. 시장에 생존하는 제작주체들의 적절한 수를 결정하는 것은 시장 자체의 기능이다.

이러한 맥락에서 의미 있는 또 다른 정책적 대안은 이질적 포식자를 가능한 한도에서 확대하는 전략이다. 수신료 인상 문제가 이슈로 대두되고 있는 현재 상황에서 수신료 인상을 허용할 것인가, 허용한다면 어느 정도 규모가 적정한 것인가에 대한 논쟁에 앞서 공영방송이 광고를 수입원으로 하는 구조가 합리적인가에 대한 고민이 우선되어야 한다. 현재와 같은 시장 상황에서 광고를 주 수입원으로 하지 않고 수신료를 기반으로 운영되는 방송사를 탄생시키는 것도 합리적이고 타당한 대안이라 할 수 있다. 따라서 KBS의 경우 수신료만으로 운영할 수 있는 방안을 강구하고, KBS로 인해 발생하는 광고시장의 여유를 나머지 포식자들이 경쟁을 통해 흡수하도록 하는 것을 고려하여야 한다. 현재와 같은 방송 제작시장 상황에서 광고주는 특정 채널을 선호하는 것이 아니라 광고 효과를 극대화할 수 있는 프로그램으로 집중한다. 따라서 방송사업자 간 광고제도 변화에 대한 논쟁은 칸막이를 유지하는 것이 아니라, 좋은 프로그램을 만드는 것으로 대체되어야 한다. 시청자 복지 향상을 위해서도 동일하다.

참 고 문 헌

[1] 정준희, “한중FTA 대비 국내 방송제작 환경 개선 방안”, 한국방송학회 주최 「한류 콘텐츠의 경쟁력 강화를 위한 대토론회」 발제문, 2015.

[2] 노동렬, *방송산업의 비극*, 서울: 부키, 2015.

[3] 권호영, “방송사 제작부문의 수직적 분리를 위한 논의”, 방송연구, 겨울호, pp.3-32, 1998.

[4] 김진웅, “지상파방송 외주제작정책의 가능성과 한계”, 방송문화연구, 제17권, 제1호, pp.123-145, 2005.

[5] 김진웅, “외주제작의 상업화 현상에 대한 연구”, 방송과 커뮤니케이션, 제9권, 제1호, pp.6-35, 2008.

[6] 문성철, “외주제작 정책 20년의 성과 평가: 프로그램 제작 시장의 변동을 중심으로”, 방송과 커뮤니케이션, 제12권, 제3호, pp.154-206, 2011.

[7] 송경희, *외주제작 의무편성 정책의 효과 및 개선 방안 연구*, 한국방송진흥원, 1999.

[8] 조항제, “외주정책의 공과: 쟁점과 대안”, 한국방

송학회·MBC 학술세미나 「방송영상산업 진흥과 외주정책」 발표자료, 2003.
[9] 김정태, *디지털시대 방송법 해설*, 서울: 커뮤니케이션북스, 2013.
[10] 박소라, 양현모, “외주정책이 제작시장과 외주제작 공급 및 프로그램 다양성에 미친 영향에 관한 연구”, 한국방송학보, 제20권, 제1호, pp.50-95, 2006.
[11] 김관규, 정길용, “지상파방송사 외주정책 성과 평가: 독립제작사 육성과 프로그램 편성 평가를 중심으로”, 언론과학연구, 제9권, 제4호, pp.5-37, 2009.
[12] 김승수, “외주 제작 시장과 스타 시스템의 왜곡 성장: 방송 공경제에서 방송 사경제로의 이행”, 방송과 커뮤니케이션, 제8권, 제1호, pp.6-38, 2007.
[13] 노동렬, “방송시장의 붉은 여왕 효과 연구: 종편 환경으로 인한 드라마 시장의 변화 요인을 중심으로”, 방송과 커뮤니케이션, 제13권, 제1호, pp.97-145, 2012.
[14] 이상우, 김창완, “방송드라마 저작권 배분에 대한 경제학적 분석: 저작권 소유의 인센티브 시스템을 중심으로”, 방송문화연구, 제20권, 제2호, pp.59-82, 2008.
[15] 최세경, “방송외주제도 20년의 평가와 개선방안: 외주제작 거래를 중심으로”, 인문콘텐츠, 제17호, pp.67-97, 2010.
[16] 노동렬, “수직적으로 해체된 드라마 시장에서의 전략적 생산요소 결합방식에 관한 연구”, 미디어 경제와 문화, 제6권, 제3호, pp.7-50, 2008.
[17] 노동렬, “방송콘텐츠의 창의성 증진을 위한 생산시스템 연구: KBS <개그 콘서트>와 SBS <웃음을 찾는 사람들>을 중심으로”, 방송문화연구, 제21권, 제2호, pp.9-48, 2009a.
[18] 노동렬, “창의적 생산시스템 구축을 위한 드라마 생산조직의 특성 연구”, 방송과 커뮤니케이션, 제10권, 제2호, pp.65-108, 2009b.
[19] 장용호, 노동렬, “드라마 산업의 수직적 해체와 생산요소시장의 부상 과정”, 방송문화연구, 제20권, 제1호, pp.153-185, 2008.
[20] 장용호, 노동렬, “리얼리티 예능 프로그램의 자기조직화에 관한 연구: <1박 2일>과 <무한도전>의 창의적 생산방식을 중심으로”, 방송과 커뮤니케이션, 제11권, 제2호, pp.39-90, 2010.
[21] 조은기, “방송·통신 융합 시대의 영상 콘텐츠 산업: 가치사슬의 재편과 다중플랫폼 유통”, 방송문화연구, 제17권, 제2호, pp.45-66, 2005.
[22] W. P. Barnett, *The Red Queen Among Organization: How Competitiveness Evolves. Princeton*, NJ: Princeton University Press, 2008.
[23] M. Ridley, *The Red Queen: Sex and the Evolution of Human Nature*, NY: Pernnial, 1993, 김윤택 역, *붉은 여왕*, 서울: 김영사, 2002.

저 자 소 개

노 동 렬(Dong-Ryul Roh) 정회원

- 1986년 2월 : 서강대학교 신문방송학과(문학사)
- 1988년 2월 : 서강대학교 신문방송학과(문학석사)
- 2014년 8월 : 서강대학교 신문방송학과(문학박사)
- 2006년 9월 ~ 현재 : 성신여자대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

<관심분야> : 방송 산업, 방송콘텐츠