방송산업 지대회수 방안으로서의 경매제도:

방송 이용권의 자유로운 시장 거래 방안

이상기

(서강대 박사과정 수료, 강원대·한림대 강사)

Ⅰ. 서론

방송산업에 있어 자유로운 시장경쟁이 존재하지 않는 한 지대(rent)[1]는 불가피하게 발생할 수밖에 없다(장용호, 1997). 예컨대 한국 방송산업에서 이제껏 존재해왔던 공익자금도 일종의 지대로 볼 수 있다. 즉 희소한 사회적 자원(전파)을 이용하여 사적 이익을 추구하는 방송사업자로부터 공적인 기부금을 거두어들여 영상·문화산업의 기초분야에 투자한다는 목적으로 운용되었던 공익자금은 넓은 의미에서 방송산업의 지대라고 할 수 있다. 한편 상업주의를 표방하고 있는 미국에서 방송채널 이용권을 공공 수탁제(trustee)의 형식으로 운용해왔던 것도 넓은 의미에서는 지대 개념과 유사한 것이다. 다시 말해 언론의 자유를 중요시하는 미국조차 방송 프로그램에 대한 내용 규제를 통해 간접적으로 지대를 회수해왔던 것이다. 즉 상업

1) 지대란 전통적으로 토지(土地)와 같이 그 공급이 고정된 생산요소에 대해 지불되는 보수를 의미한다(이준구, 1996: 478-483). 즉 공급이 고정(제한)된 것이라면 어떤 것이든지간에 그것에 대한 보수를 지대라고 부를 수 있다. 다시 말해 가격이 변화해도 그 공급량이 변하지 않는 생산요소라면 지대가 발생하는 것이며, 이 경우 지대란 생산요소의 공급이 가격에 대해 비탄력적이기 때문에 추가로 발생하는 소득이라고 볼 수 있다. 1980년대까지만 해도 방송산업은 지상파 위주로 성장해왔기 때문에 한정된 채널로 인한 독(과)점적 지대가 발생해왔다.

주의를 표방하는 미국에서는 어떤 프로그램이든지 시청률 위주로 제작하고, 동시에 시청률이 낮은 프로그램은 공급하지 않을 권리가 편성의 자유(넓은 의미에서의 언론 자유) 측면에서 방송사업자에게 주어진다. 그럼에도 불구하고 미국에서는 '정치 방송'과 '어린이 프로그램'에 있어서 만큼은 방송사업자의 책임을 규정하고, 상업성(시청률)이 아닌 공익성 측면에서 그 제작과 공급을 요구해왔던 것이다. 이와 같이 전파라는 희소한 사회적 자원을 이용하는 방송산업에 있어 그 시장경쟁이 제한된 경우에는 직접적인 방식으로든 간접적인 방식으로든 지대를 회수하는 것이 당연시되어 왔다.[2)]

그런데 소위 다매체·다채널 시대로 전환되어가는 시점에서 방송산업은 과거 지상파 중심의 시장구조에서 발생하던 채널의 희소성(독점적 지대)이 완화되고 있다. 그러나 이러한 환경변화에도 불구하고 방송사업자가 방송시장에 진입하는 데 있어 정부로부터 인·허가를 받아야 하며, 이를 통해 방송시장 진입이 제한되어 있다면 방송산업에서의 지대 발생은 결코 사라지지 않을 것이다. 다시 말해 이와 같은 경우에는 규제에 의한 지대가 발생한다.

따라서 최근 입법 추진중에 있는 방송법에서 기존의 '공익자금'과 다른 '방송발전기금'을 규정한 것도 그 형식만 바뀌었을 뿐 규제에 따른 방송산업의 지대를 회수하고자 하는 것이라고 볼 수 있다. 특히 이러한 지대를

2) 방송 산업에서의 지대 및 그 회수방법은 다음과 같이 구분지을 수 있다.

방송산업 지대		지대 회수의 주체	
		정부	시장
회수방법	직접적 회수	요율 규제 (가격/수익률/소유지분율/시장점유율) ※공익자금, 방송발전기금	경매 ※방송 시간대, 채널, 방송 사업권 등 방송사의 시장경제적 가치 회수
	간접적 회수	내용 규제, 채널 할당 ※특정 프로그램의 의무적 방영, 방송심의 등 주로 종합편성을 하는 방송사에 해당	자유경쟁 시장 ※시장 경쟁을 통한 효율적인 프로그램의 공급

이용하여 방송영상산업의 제작부문 활성화를 꾀하고, 이를 통해 전체 방송영상산업을 육성하고자 하는 것이 방송발전기금 운용의 주된 목적이라고 할 것이다. 그럼에도 불구하고 방송문화진흥회가 출자한 방송사업자(MBC)로부터 대통령령이 정하는 바에 의하여 연간 매출액의 7%를 방송발전기금으로 징수할 수 있다는 조항(방송법 제37조 3항)은 법 제정 이전부터 문화방송의 반발을 사고 있다. 특히 문화방송의 경영진과 노조가 합심하여 저항함으로써 최근 이 조항은 세전(稅前) 수익의 15%를 징수하는 것으로 방향을 선회하였다고 한다.

그런데 사회적으로 환수되어야 할 방송산업의 규제 지대가 개별 방송사업자의 자사 이기주의에 의해 조변석개(朝變夕改)하는 식이라면 그 목적의 정당성에도 불구하고 방법론상에 있어 문제를 제기하지 않을 수 없다. 따라서 본 논문은 방송산업 지대 회수에 관한 시장경쟁적 방안(방송 이용권의 경매)을 제시함으로써 이 부분에 대한 논의의 활성화를 꾀하고자 한다. 그리하여 방송시장에 참여하고 있는 모든 경제주체가 다같이 만족하지는 못할지라도 차선(second best)의 제도나마 만들어질 수 있기를 기대한다. 이러한 연구목적에 따라 본 논문은 다음과 같은 순서로 논의를 진행하고자 한다.

우선 방송산업의 지대 회수가 방송영상산업의 육성을 기본 목적으로 한다면 과연 지대(방송발전기금)의 회수와 운용만으로도 방송영상산업의 활성화가 가능한가를 되묻고자 한다. 다음으로는 방송발전기금과는 전혀 다른 지대 회수방안을 제시하고자 한다. 이는 곧 방송 이용권(방송 시간대, 채널, 방송사업권 등)의 경매를 통한 수익금 환수제도가 될 터인데 이 방안과 방송발전기금과의 비용·편익을 비교 분석하고자 한다. 즉 여기에 대한 분석은 정부규제와 시장경쟁의 장단점을 비교하는 것이라고도 볼 수 있다. 마지막으로 본 논문에 대한 한계와 의의를 제시할 것이다.

Ⅱ. 방송발전기금의 운용 목적 및 한계

방송발전기금은 방송법 제38조(자금의 용도)[3]에서 규정하고 있듯이 방송영상산업과 관련된 다양한 사업에 활용될 전망이다. 즉 방송발전기금을 통해 방송 프로그램 및 영상물의 제작을 지원토록 한다든지(제38조), 방송사업자가 방송제작단지를 조성할 때 정부에서 지원할 수 있도록 하는(제112조) 등 넓은 의미에서 방송영상산업 발전을 위해 기금을 마련하는 것이라고 볼 수 있다. 아울러 이러한 측면에서 동 방송법은 방송 프로그램이 방송 매체별로 다단계 유통될 수 있도록 문화관광부가 지원할 수 있다(제113조)고 규정하고 있으며, 방송사업자가 다른 방송사업자에게 방송 프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별 없이 제공하여야 한다(제92조)는 의무 규정까지 제시하고 있다. 이러한 각 조항은 특히 독립제작사의 규모가 영세한 한국 실정에서 방송 프로그램의 안정적인 생산과 유통을 위해 정부가 시장에 적극 개입하겠다는 것을 시사한다.

그러나 방송 프로그램의 제작과 유통이 분리되지 않는 한 정부의 방송시장 개입은 결코 방송영상산업 활성화라는 궁극적 목표를 달성할 수 없을 것이다. 다시 말해 프로그램 상품의 거래에 있어서는 비대칭적 정보(asymmetric information) 및 협상력(bargaining power)의 크기에 따라 불공정한 거래가 이루어질 가능성이 높다. 예컨대 수직적으로 통합된[4] 방송사는 방

---

3) 방송법 제38조는 방송발전기금을 다음과 같은 사업에 사용할 것을 명시하고 있다. ① 교육방송 및 기타 공공을 목적으로 운영되는 방송 ② 공공의 목적을 위한 방송사업자의 설립 및 방송프로그램 제작 ③ 방송프로그램 및 영상물 제작 지원 ④ 시청자가 직접 제작한 방송프로그램 ⑤ 미디어 교육 및 시청자단체의 활동 ⑥ 방송광고 발전을 위한 단체 및 사업 지원 ⑦ 방송기술 연구 및 개발 ⑧ 문화·예술진흥사업 ⑨ 기타 방송의 공공성 제고와 방송발전에 필요하다고 방송위원회가 의결한 사업.

4) 한국의 지상파 방송이 이러한 수직적 통합체계로 형성될 수밖에 없었던 데는 여러 가지 이유가 있을 수 있다. 즉, 지역 광고시장이 협소하고 서울에 경제력이 편중된 현실에서 지역 방송사의 경영이 제대로 이루어질 수 없다는 경제적 요인, 권력의 정당성이 미약하였던 박정희·전두환 정권이 중앙집중화된 체제로 방송을 통제하고자

송 프로그램 상품의 시장거래에서 유통 부문을 독점함으로써 얻게 되는 우월한 협상력—유통 부문을 보유하고 있는 방송사는 프로그램 상품의 거래에 따르는 비용을 거의 지불하지 않는다는 의미에서—을 바탕으로 시장질서를 교란시킬 수 있다. 다시 말해 정부가 방송발전기금을 통해 독립제작사를 지원할지라도 방송사가 이들이 만든 프로그램에 대해 정당한 대가를 지불하지 않거나, 더 나아가 이들 프로그램을 아예 방영하지 않는다면 결코 제작부문이 활성화될 수 없다. 최근 영화인들—보다 엄격하게는 영화상품의 생산에 종사하는 이들—이 스크린 쿼터제를 결사코 보전하려는 이유도 유통부문이 보장되지 않고서는 제작부문이 고사되리라는 위기의식의 발로라고 보아진다.

이러한 측면에서 방송영상산업의 육성을 위해서는 방송발전기금의 조성보다 우선적으로 시장구조의 전환을 모색하여야 할 필요가 있다. 여기에는 가장 먼저 유통부문의 활성화가 요구된다. 즉 방송사업자를 매체별로 규정하는 방식(방송법 제2조, 용어의 정의)을 지양하고, 방송사업자를 매체의 규정 없이 프로그램 유통업자와 프로그램 제작업자로 대별하는 것이 바람직하다고 본다. 왜냐하면 방송사업자를 매체별로 규정하면 결과적으로 각 매체별 생산과 유통의 통합구조를 허용하는 것이 될 수 있기 때문이다. 따라서 일단 생산과 유통을 분리시킨 이후에 각 방송사(프로그램 유통업자)[5]가 자체적으로 제작한 프로그램의 방영비율(낮으면 낮을수록 바람직할 것이다)을 설정하고, 동시에 국내 프로그램 편성 및 수입 프로그램 편성에 관한 비율을 정하는 것(제86조)이 보다 근본적인 방송영상산업의 육성책이

하였던 정치적 요인, 서울 중심으로 문화산업의 주요 인프라가 구축된 사회문화적 요인 등은 한국 방송의 수직적 통합체계 및 중앙 방송사 중심의 방송 프로그램 생산과 분배를 당연히 받아들일 수밖에 없도록 하는 주요 요인이었던 것이다.

5) 이제껏 한국의 방송산업은 생산과 유통이 통합된 체제로 존재해왔기 때문에 '방송사'라고 하면 흔히 이들 두 부문을 동시에 포함한 것으로 받아들이는 게 일반적인 경향이다. 그러나 본문의 이후 서술에서 '방송사'라고 하면 주로 유통부문에 초점을 맞춘 것이다.

되리라고 본다.[6]

같은 맥락에서 방송영상산업 전반의 활성화를 위해서는 신디케이션 시장이 육성될 필요가 있다. 신디케이션 시장은 한마디로 방송 프로그램 상품의 자유로운 거래가 이루어지는 유통시장이라고 볼 수 있다. 여기에는 새로운 상품과 오래된 상품이 혼재할 수 있다. 특히 후자의 상품까지 거래되는 측면에서 보자면 신디케이션 시장은 일종의 중고(secondhand goods) 시장이라고도 볼 수 있다. 일반적인 상품의 경우에는 중고시장에서 유통되는 상품의 질이 불확실하여 거래가 활성화되기 힘들다. 또한 경제 여건이 나아질수록 중고품보다 신제품을 선호하는 경향이 높아진다. 그런데 방송 프로그램 상품의 소비에서 얻게 되는 효용은 반드시 새로운 상품에서만 발생하는 것만은 아니다. 물론 뉴스와 같이 실시간 방송(신제품)이 주된 효용의 성격을 지닌 프로그램 장르도 없지 않다. 그러나 대부분의 프로그램들은 실시간 방송에서의 효용이 그다지 크지 않으며, 동시에 새로운 제품의 효용이 오래된 제품의 효용보다 더 낫다고 볼 수도 없다.

다시 말해 새로운 제품의 효용이 더 나은지 혹은 오래된 제품의 효용이 더 나은지는 오직 프로그램의 질이 결정한다. 그런데 시청률 경쟁이 극대

---

6) 이는 최근 미국의 방송산업에서 진행되고 있는 수직적 통합 추세와 역행하는 것처럼 보일 수 있다. 예컨대 미국에서는 1996년에 월트 디즈니사가 ABC를, 타임워너사가 CNN의 터너 방송사와 합병했다. 그리고 지난 9월 7일(1999년) 바이어컴(Viacom)이 CBS를 인수함으로써 현재 미국의 지상파 3대 네트워크중 프로그램 제작사를 끼지 않은 곳은 NBC 하나밖에 남지 않았다. 그러나 역설적으로 "**전국방송망** 없이 프로그램 제작만으로는 미디어 시장 제패가 불가능하기 때문에(《중앙일보》, 1999년 9월 9일, 10면. 굵은 글씨체는 필자의 강조임)" 이러한 수직적 통합이 활성화되고 있다는 평가에 유념할 필요가 있다. 이는 다시 말해 방송산업에 있어 유통 부문이 그만큼 중요하다는 것을 의미한다. 즉 이제껏 미국에서는 유통과 제작이 분리된 상태로 방송산업이 성장해왔으며, 최근의 방송사 통합 추세는 방송과 통신의 융합에 대비해 방송사가 의도적으로 몸집 불리기에 나선 것이라고 볼 수 있다. 그러므로 우리의 방송산업은 이러한 미국의 현 추세를 따르기에서 앞서 미국이 이제까지 밟아왔던 전 단계(제작과 유통의 분리)를 먼저 충족시키는 것이 방송산업 성장의 바람직한 과정이라고 본다.

화되는 방송시장에서는 '이긴 자가 모든 것을 가지는(winner takes all)' 성격이 강하게 나타난다. 예컨대 동일시간대에 다수의 프로그램이 공급되는 상황에서 소비자들은 비슷한 비율로 각 프로그램에 분산되기보다 특정 프로그램에 집중되는 경향이 높다. 이 때 시청률 경쟁에서 진 프로그램이라고 해서 그 질이 떨어지는 것은 결코 아닐 것이다. 이러한 프로그램들은 다시금 방영되더라도 상당한 수요를 유발할 가능성을 충분히 내포하고 있다. 따라서 신디케이션 시장은 시청률 경쟁에서 탈락한 다수의 프로그램들을 재활용할 수 있는 가능성을 증대시킴으로써 프로그램을 만든 제작사에게는 부수적인 수입을 제공하며, 프로그램의 자체 제작 여건이 여의치 않은 소규모 방송사에게는 적은 비용으로 높은 효용을 가져다주는 프로그램을 안정적으로 확보할 수 있는 기회를 제공한다. 또한 비록 드물지만 신디케이션 시장에서 첫선을 보인 방송 프로그램 상품(신제품)이 성공할 가능성도 있다. 이 경우 신디케이션 프로그램을 방영한 방송사는 경제적 이윤을 얻는 것은 물론이고 독립적인 방송사로서의 위상을 확립할 수도 있다.

그러므로 신디케이션 시장의 활성화는 곧 방송 제작과 유통이 분리된다는 것을 의미한다. 왜냐하면 프로그램 상품의 제작과 유통이 수직적으로 통합된 구조에서 이미 많은 프로그램을 자체 보유하고 있는 방송사의 입장에서는 신디케이션 시장의 필요성을 거의 느끼지 못할 것이기 때문이다. 또한 이들이 신디케이션 시장에 진출할지라도 자신들의 가맹사에게는 공짜로 프로그램을 분배하고, 다른 방송사에는 높은 가격을 부여한다면 신디케이션 시장에서의 공정한 시장 거래는 이루어지기 힘들 것이다.

따라서 방송발전기금의 조성에 앞서 한국방송시장의 구조를 재조정하는 것이 우선적으로 요구된다. 즉 방송발전기금은 방송영상시장 활성화의 필요조건일 뿐 충분조건은 되지 못한다는 것이다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 방송산업에서 제작과 유통이 분리된 조건하에서 제작부문의 활성화를 위한 방송발전기금은 상당한 역할을 수행할 수 있으리라고 본다.

Ⅲ. 방송산업 활성화의 전제 조건: 방송 이용 권리에 대한 자유로운 접근

그렇다면 방송 프로그램의 생산과 유통을 분리시킴과 동시에 신디케이션 시장을 활성화시킬 수 있는 현실적 방안이 무엇인가? 그것은 바로 방송 채널에 대한 자유로운 접근과 이용을 보장하는 것이다. 여기에는 두 가지 대안이 존재할 수 있다. 하나는 방송 시간대 분할 방식이며, 다른 하나는 채널 분할 방식이다. 예컨대 개별 채널의 가시청권이 광역인 동시에 종합편성을 하는 지상파나 직접위성방송, DTV의 경우에는 방송 시간대 분할 방식을, 특성화된 다수의 채널을 제한된 소비자에게 유료로 제공하는 케이블TV나 직접위성방송의 경우에는 채널 분할 방식을 도입한다는 것이다.

보다 구체적으로 방송 시간대 분할 방식은 다음과 같이 운용할 수 있다. 즉 방송 시간대의 일정 부분을 따로 떼어서 이 시간만큼은 방송사의 자체 프로그램을 방영하지 못하도록 하는 것이다.[7] 예컨대 미국의 'prime time

---

7) 이를 방송 편성권의 침해로 보아 언론의 자유가 훼손된다고 반발하는 입장이 있을 수 있다. 특히, 편성의 주체인 방송사 입장에서는 이러한 방안을 결코 환영하지 않을 것이다. 그러나 여기에서 '편성할 수 있는 권리'라는 것이 과연 어디에서 왔는지 되묻지 않을 수 없다. 즉 전파 자원을 사용하는 공중파 및 DTV의 방송사업자는 전파의 위탁 관리자일 뿐이다. 왜냐하면 전파의 소유권은 궁극적으로 국민에게 있기 때문이다. 그러므로 전파의 '소유권'자인 국민의 지위가 전파의 '이용권'을 지닌 방송사보다 법리적으로 우월한 것은 당연하다고 할 것이다. 그런데 전파의 소유권자라고 해서 임의대로 위탁 관리자의 이용 권리까지 침범할 수 있는 것인가? 다시 말해 채널의 일정 시간대를 따로 떼어서 다른 사업자에게 그 권리를 주는 것이 과연 타당한 것인가?

여기에 대한 현실적인 예를 하나 들어보자. 한 가게에 세를 든 세입자는 이 공간을 이용하여 자신의 이익을 극대화시킬 수 있다. 그리고 자신의 편의를 위해 임의로 구조를 변경하려면 반드시 건물주의 허락을 구해야 한다. 마찬가지로 방송사업자를 이 경우의 세입자라고 한다면 편성권의 허용 범위는 주인(국민)의 이익에 반하지 않는 한도 내에서만 허용이 가능할 것이다. 그런데 방송 시간대의 일정 부분을 따로 떼어 독립제작산업을 활성화시키겠다는 주장은 다음과 같이 이해될 것이다. 즉, 세입자가 이익의 극대화를 위해 식당을 차렸는데, 건물 주인이 또 다른 사람이 가게 앞의 한

access rule(PTAR)'은 프라임 타임에 대한 네트워크의 독점을 깨고, 방송국에게 가장 중요한 지방 프로그램의 제공 기회를 부여하기 위해 도입된 제도였다. 그리고 PTAR은 독립제작사에게 새로운 시장의 활로를 열어주기 위한 정책적 의도도 없지 않았다(방송문화진흥회, 1990: 962). 물론 PTAR은 지난 1983년에 폐기 처분되었다. 그럼에도 불구하고 상업방송 체제하의 미국에서조차 이러한 제도를 10여 년 동안 운영해왔던 사실은 재음미해볼 필요가 있다. 즉 우리의 지상파 방송은 공민영제도임에도 불구하고 지나치게 중앙방송사의 독점력을 방관해왔다. 그나마 독립제작사를 위한 정책적 배려는 단지 외주제작 비율을 설정하는 정도로 머물렀다. 그러나 방송인력시장마저 독점한 한국의 지상파 방송은 독립제작사와의 거래에서 불공정한 거래 관행을 일삼아왔으며, 대부분의 외주제작도 하도급 제작에 불과한 실정이다.

또한 이들 외주제작 프로그램은 대개 시청률 사각 지대에 편성하여 겨우 구색만 맞추고 있는 것이 현실이다. 그러나 특정 시간대를 지정하여 의무적으로 독립제작사의 프로그램을 방영토록 하고, 편성권을 지닌 방송사에게는 상품의 질과 전체 편성방침에 따라 프로그램을 선택할 권리를 부여한다면 문제가 달라질 수 있다. 즉 독립제작사는 자신들이 제작한 프로그램의 질에 따라 수익 및 방영이 결정될 것이기 때문에 보다 완성도가 높은 프로그램을 만들 유인이 생기는 것이다. 그리고 이들 프로그램에 대한 소유권을 독립제작사에게 귀속시킨다면 독립제작사는 신디케이션 시장에서

귀퉁이를 떼어 다른 음식을 팔 수 있도록 허용해달라는 것이다. 그러면서 이 사람의 사정이 참으로 딱하니 서로 도와가면서 살아가자고 간곡히 설득한다면 세입자는 어떻게 행동할 것인가? 법률적으로만 따진다면 세입자는 이러한 주인의 요구를 당연히 거부할 수 있다. 그러나 식품을 파는 것이 세입자의 이익에 반하지 않고, 오히려 식품을 사는 사람들이 세입자의 식당까지 자주 이용한다면 이를 어떻게 받아들여야 할 것인가? 이와 같이 방송 시간대의 일정 부분을 떼어 독립제작업자에게 주고자 하는 것은 법리적 차원에서보다는 공생의 길을 모색하는 인간 관계의 연장선상으로 보아야 할 것이다.

의 부가적인 이익까지 얻을 수 있게 된다.

한편, 다수의 채널을 운영하는 케이블TV, 직접위성방송 등의 경우에는 몇 개의 채널을 의무적으로 '독립제작사 채널'로 구성할 수 있을 것이다.[8] 그런데 이들 매체는 각 채널별로 전문적인 편성을 근간으로 하기 때문에 '독립제작사 채널' 역시 특정 영역으로 한정지어야 한다. 이 경우 전문적인 장르를 주로 생산하는 독립제작사가 자연스럽게 출현하게 될 것이다. 한편, 이들과 같이 전문 장르 위주로 운영되는 다채널 매체의 경우에는 개별 채널별로 독립제작사의 진출을 허용하기 위해서 특정 시간대를 지정하는 것은 별 의미가 없다. 왜냐하면 이들 채널은 시간대별로 순환 편성을 하는 것이 보편적이기 때문이다. 그러므로 독립제작사의 의무채널이 아닌 각 개별 채널에서의 독립제작사 진출은 특정 프로그램별로 이루어질 수밖에 없다.

이와 같이 유통 부문(방송 시간대 및 방송 채널)에 별다른 거래비용의 지불 없이 독립제작사가 진입할 수 있을 때 비로소 방송영상산업(보다 구체적으로는 방송 프로그램 제작산업)의 활성화가 가능할 것이다. 그런데 여기에서 다수의 독립제작사가 존재한다고 가정할 때 누가 그 이용권을 얻을 것인가의 문제가 발생한다. 즉 다수의 독립제작사가 동질의 프로그램을 생산하였을 때 어떤 프로그램을 방영토록 할 것인가?

---

8) 현재의 종합유선방송은 넓은 의미에서 보자면 대부분의 PP 채널이 이와 같은 방식으로 운영된다고 볼 수 있다. 또한 이러한 운영방안의 정책적 목적 역시 방송 프로그램 제작산업의 활성화에 근간을 두고 있다. 그러나 이는 본 논문에서 주장하는 독립제작산업의 활성화와는 다소 거리가 멀다. 왜냐하면 이들 프로그램 공급업자를 지정할 당시 자본의 논리가 우선시됨으로써 결과적으로 영세한 독립제작사들을 배제시켰으며, 또한 각 개별 프로그램 공급업자별로 독자적인 제작시설을 요구함(종합유선방송법 제13조 및 제15조)으로써 이들간의 통합에 따른 효율성이 상실되었기 때문이다. 예컨대 이들의 제작시설을 동일 지역에 밀집시키고, 제작시설의 공동 운영을 추구하였다면 현재보다 훨씬 적은 자본으로도 프로그램의 생산이 이루어질 수 있었을 것이다. 또한 중복되는 제작인력도 효율적으로 관리가 가능했을 것이다. 이러한 규모의 경제 및 범위의 경제가 원천적으로 차단된 주된 이유는 종합유선방송이 충분한 사전 준비 없이 정책자의 강력한 드라이브(문민정부의 대통령 공약 사항 준수)에 의해 졸속적으로 시행되었기 때문이라고 볼 수 있다.

여기에 대한 현실적 대안으로서 경매(auction) 제도를 들 수 있다. 일반적으로 경매는 판매자나 구매자 공히 상품의 가치를 정확히 평가하기 힘든 유한 자원을 비협력적 게임(noncooperative game)을 통해 시장의 균형을 찾는 제도이다(Vickrey, 1961; Williamson, 1976; Riley & Samuelson, 1981; Myerson, 1981; Milgrom & Weber, 1982; Laffont & Tirole, 1987; Blumenthal, 1988). '방송 시간대' 및 소수의 '독립제작사 채널'은 유한한 자원이며, 방송 상품의 경험재적 속성상 이 상품이 시장에서 성공할지 실패할지는 아무도 모른다는 측면에서 일단 경매의 기본 조건이 성립한다. 그리고 둘 이상의 입찰자(bidder)가 존재하고, 이들의 담합 가능성이 배제된다면 불완전하게나마 균형적인 상태에 이를 수 있다. 그런데 경매에 있어서 중요한 것은 바로 거래의 규칙[9]을 정하는 것이고, 이러한 규칙이 어떻게 짜여지는가에 따라 시장의 효율성이 달리 나타날 수 있다.

따라서 방송 시간대 및 채널을 경매를 통해 불하하기 위해서는 우선적으로 거래의 주체를 선정해야 할 것이다. 즉 불하권을 정부가 가질 것인지 방송사업자가 가질 것인지를 결정해야 한다. 일단 지상파와 직접위성방송, DTV의 경우(방송 시간대에 대한 경매)에는 전파의 소유권이 국민에게 있는 관계로 국민의 대리인 성격을 지닌 정부가 우선적인 권리를 가져야 할 것이다. 그러나 프로그램 상품의 전송을 담당할 뿐만 아니라, 개별 채널의 전체적인 운영(방송 편성)을 고려하지 않을 수 없음으로 인해 방송사업자의 참여 또한 전혀 배제시킬 수는 없다. 따라서 이 경우에는 정부가 방송

9) 일반적으로 경매는 다음의 네 가지 방식-영국식 경매(the English auction), 네덜란드식 경매(the Dutch auction), 비공개 최고입찰제(the first price sealed bidding auction), 비공개 2순위 입찰제(the second price sealed bidding auction)-중의 하나를 선택하거나, 이들을 조합하여 운영한다. 영국식 경매는 입찰자들이 순차적으로 가격을 올려 부름으로써 최후의 높은 가격을 제시하는 사람에게 낙찰을 하는 방식이며, 네덜란드식 경매는 이와는 반대로 순차적으로 가격을 낮추어 가는 방식이다. 비공개 입찰제는 입찰자들이 낙찰 예상가격을 밀봉한 채로 제출하여 그중 가장 높은 가격을 쓴 사람이나, 혹은 2순위 가격을 쓴 사람에게 낙찰을 하는 방식이다.

사업자에게 불하권을 위탁 관리토록 하든지 혹은 정부와 방송사업자가 함께 불하권을 행사할 수 있을 것이다. 반면 케이블TV나 직접위성방송의 경우(채널에 대한 경매)에는 방송사업자가 기본적인 설비비용(망, 위성)을 충당한다는 점에서 이들에게 불하권이 주어지는 것이 타당할 것이다.

다음으로 프로그램 판권의 실제 소유권을 누구에게 귀속시킬 것인지를 결정해야 하는데, 이는 두말 할 필요 없이 독립제작사에게 주어져야 한다. 그럼에도 불구하고 이제껏 한국에서의 프로그램 판권은 일방적으로 방송사업자에게 주어져 왔다. 이는 방송 상품의 유통시장을 독점한 방송사업자의 지위 때문에 불가피하게 발생할 수밖에 없는 구조적인 문제였다고 본다. 즉 독립제작사가 판권을 지니고 있어도 방송사업자가 재방영을 하지 않는다면 그 판권은 무용지물일 수밖에 없었던 것이다. 또한 프로그램 제작에 드는 대부분의 비용을 방송사업자가 지불한 상태에서 프로그램 판권의 실제 소유권이 방송사업자에게 귀속될 수밖에 없었던 것도 사실이다. 그러나 유통 부문을 독립시키고자 하는 이상의 방식에서는 프로그램 판권이 '우선적으로' 독립제작사에게 귀속되어야 한다. 그런데 영세한 독립제작사는 비록 채널 이용권을 획득할지라도 프로그램 제작에 따르는 비용을 충당할 수 없는 경우가 있을 수 있다. 여기에는 두 가지 방식의 해결이 가능할 것이다. 하나는 금융상의 지원이다.[10] 즉 프로그램 방영권을 획득한 독

10) 방송 프로그램 제작산업에 대한 금융상의 지원은 정부 보조금, 금융기관의 일반자금 융자, 벤처 캐피탈(venture capital) 회사의 투·융자, 신용보증제도 등이 있을 수 있다. 그러나 프로그램 상품의 불확실성으로 인한 투자의 위험성 때문에 이제까지 실제적인 금융 지원이 미흡하였던 것이 한국의 현실이다. 따라서 영상산업을 21세기의 기간산업으로 육성하고자 하는 것이 국민의 정부에서 추진하고자 하는 정책 방향이라면 이러한 금융 지원 방안을 우선적으로 고려해야 할 것이다.
한편, 미국의 할리우드(Hollywood)처럼 영상 프로그램 제작 단지 조성을 통해 공동제작 시스템을 구축하는 것도 주요한 정책 지원 방안이라고 본다. 즉 제작시설과 기술, 정보를 일정 지역내에 집중시킴으로써 임대시장을 활성화시키고, 제작시장내 규모의 경제를 실현시킨다면 소규모 중소프로덕션들을 효율적으로 발전시킬 수 있을 것이다(윤재식, 1998. 10.: 9).

립제작사는 이를 근거로 하여 금융 지원을 받고, 프로그램 판권을 통한 부수적인 수익에 대해서는 금융 지원 기관과 일정 비율로 나누어 가질 수 있다. 다른 하나는 방송사업자가 이들의 제작비용을 지불하는 것이다. 방송사업자의 입장에서는 평균 기대수익 이상이나 평균 제작비용 이하에서 프로그램을 방영할 수 있다는 점에서 이러한 방식이 반드시 손실이라고 볼 수 없다. 다만 이러한 경우에는 판권의 소유를 누구에게 귀속시킬 것인지가 모호해질 수 있다. 이 경우에는 동일매체내에서의 재방영권은 방송사업자에게 귀속시키고, 신디케이션 시장에서의 판권은 독립제작사에게 귀속시키는 것이 바람직할 것이다.

끝으로 방송 시간대 및 채널 이용권[접근권]은 한시적인 권리로 부여되어야 한다. 왜냐하면 이용권의 사용기간은 결국 거래비용의 문제와 직결되기 때문이다. 다시 말해 이용권의 사용기간이 짧으면 짧을수록 거래비용이 증대하고, 사용기간이 길면 길수록 거래비용이 줄어들 수 있다. 따라서 방송 시간대를 불하할 경우에는 방송사의 정규 개편이 주로 봄과 가을에 있는 만큼 6개월 정도의 이용기간을 주는 것이 현실적이라고 본다. 반면 채널을 불하하는 경우에는 1년 정도의 이용기간을 주는 것이 거래비용의 측면에서 효율적이라고 본다.

이상의 조건들이 충족되지 않는 상황에서 방송산업 지대(예컨대 방송발전기금)의 조성 및 운용은 근본적인 한계를 지닐 수밖에 없을 것이다. 다시 말해 방송 프로그램 상품의 생산과 유통이 통합된 체계에서는 방송발전기금이란 거대한 방송사업자가 영세한 방송사업자에게 선심을 베푸는 정도로 비쳐질 수도 있다는 것이다. 그러나 이상의 제도적 장치가 보완된 상태에서 방송산업 지대가 회수되고 운용된다면 방송산업의 활성화는 보다 바람직한 방향으로 이루어질 수 있다고 생각된다. 다음 절에서는 방송산업의 지대를 어떠한 방식을 통해 거두어들이는 것이 보다 효율적일지 살펴보도록 하자.

Ⅳ. 방송 이용권의 경매를 통한 방송산업 지대 회수방안

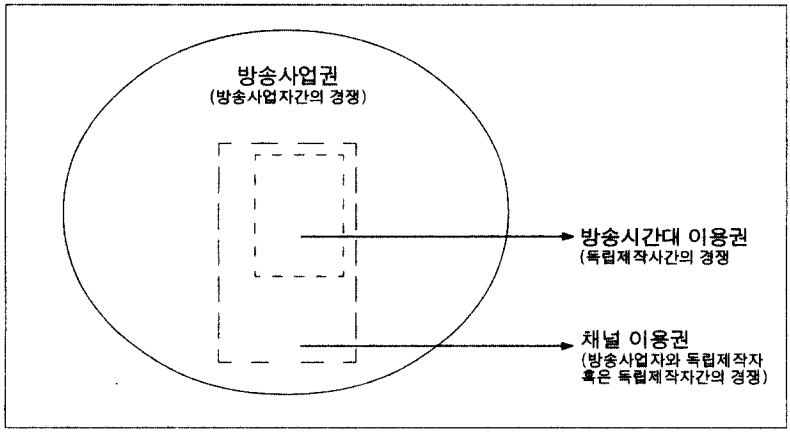
방송 이용권은 단기적인 관점에서의 방송 시간대 및 채널 '접근권'과, 장기적인 관점에서의 방송사업 '인·허가권'으로 나눌 수 있다. 이는 또한 권리의 영역상 아래의 〈그림〉과 같이 나누어 볼 수 있다. 예컨대 방송사업권은 대규모의 자본을 요하는 방송사업자들간의 거래 영역이라고 할 수 있으며, 채널 이용권 및 방송 시간대 이용권은 방송사업자(프로그램 분배업자)와 독립제작사 혹은 독립제작사간의 거래 영역이라고 할 수 있다.

여기에서는 이들 각 부문별 경매제도 운영방안을 제시하고, 종합적으로 경매제도와 현재 방송법에서 제안하고 있는 매출액 대비 일정 부분을 거두어들이는 제도(방송발전기금)와의 장·단점을 비교 분석하고자 한다.

1. 방송 시간대 및 채널 경매

방송 시간대 및 채널에 대한 방송이용권[접근권]이 경매되는 구체적인 방법은 다음과 같이 제시될 수 있다. 먼저, 경매에서 가장 보편적으로 사용

〈그림〉 방송 이용권의 거래 영역



되고 있는 비공개 최고 입찰제(the first price sealed bidding)를 통해 이용권을 불하하는 방식이다. 이 방식은 프로그램 상품을 공급하고자 하는 사업자들중 가장 높은 가격을 제시하는 사업자에게 이용권을 부여하는 것이다.[11] 이 경우 최하의 가격은 방송사업자가 자체적으로 프로그램을 제작하였을 때 얻을 수 있는 순수 기대수익(net expected profit) 이상으로 설정함으로써 독립제작사들간의 담합에 의한 불공정 거래를 막도록 한다. 다만 이 경우의 프로그램 판권 및 방송광고 수익[12]은 전적으로 독립제작사에게 귀속되어야 한다. 왜냐하면 독립제작사의 입장에서는 자신들이 지불할 수 있는 최대의 가격을 지불하였음에도 불구하고 예상했던 기대수익을 얻을 수 없는 경우가 발생할 수 있기 때문에, 이들이 동일 상품을 신디케이션 시장을 통해 타매체에 다시 판매(동일 매체 내에서의 재방송 포함)함으로써 과다 지불한 손실금을 충당할 수 있도록 해주어야 한다는 것이다.[13]

그러므로 프로그램 판권을 지닌 독립제작사는 최대한 경쟁력(프로그램의 질)이 높은 프로그램을 제작하고자 하는 유인이 발생할 것이다. 왜냐하면 자신들이 제작한 프로그램이 방송광고 수익도 제대로 얻지 못하고, 신디케이션 시장에서 타 매체에 재판매할 가능성마저 전혀 없는 열등재를 생산한다면 결과적으로 독립제작사 스스로 손실을 입을 것이기 때문이다. 그리고 이미 높은 비용을 지불한 독립제작사로서는 경영의 효율성을 추구함으로써 최대한 비용을 감소시키고자 하는 노력을 경주하게 될 것이다. 한편, 이러한 경매 방식을 통해 얻은 수익금[14]은 방송사업자와 정부가 일정

11) 여기에서의 가격은 반드시 일시불(lump sum)로 지불할 필요는 없다. 즉 분납(installment pay) 형태로 지불하는 것도 가능하다.

12) 광고요금의 책정은 공영방송의 경우에는 시청률 경쟁을 지양한다는 의미에서 시간대별 시급제로, 민영방송의 경우에는 시장경쟁의 원칙에 따라 시청률 연동제를 도입하는 것이 바람직할 것이다.

13) 따라서 경매가는 결국 신디케이션 시장에서 얻을 수 있는 기대 수익 규모에 의해 결정될 것이다.

14) 최고 입찰 가격에서 낙찰 예정 가격을 뺀 수익금. 이러한 경매 수익금은 결국 채널 이용 지대라고 볼 수 있다.

비율로 나누어 가짐으로써 방송사업관련 부분에 재투자를 하도록 유인하는 것이 바람직할 것이다.

그런데 이와 같은 방식의 경매제도는 결과적으로 독립제작사의 경쟁을 과열시키고, 동시에 대규모 자본을 갖춘 독립제작사에게 채널 이용권이 편중되는 문제가 발생할 수 있다. 특히 이들은 약탈적 가격으로 시장균형 이상의 가격을 제시하고서라도 채널 이용권을 불하받으려고 할 수 있다. 물론 소규모 자본의 독립제작사들끼리 컨소시엄(consortium)을 구성하여 경매에 참여할 수도 있겠지만 그 결과는 마찬가지이다. 그러므로 영세한 독립제작사가 많은 한국의 실정에서는 최고 입찰제보다 2순위 입찰제(the second price sealed bidding) 혹은 부입찰제(전체평균에 가장 밀접한 자에게 권리를 부여하는 방안)를 도입하는 방안을 모색할 수도 있다.

혹은 영세한 독립제작사에게만 채널 이용권을 부여하고자 한다면 여기에 맞는 경매 방식을 도입하면 된다. 예컨대 네덜란드식 경매방식을 비공개 형식으로 도입한다면(Chadwick auction) 가장 낮은 가격에 입찰한 기업에게 채널 이용권이 불하될 수 있다. 즉 경매 청구권자(방송사업자 혹은 정부)가 평균 제작비용에 근거하여 최고가격을 제시하고, 이 비용 이하에 프로그램을 제작할 수 있다고 판단하는 다수의 독립제작사가 입찰경쟁을 하는 것이다.[15] 이 방식은 순수 기대수익에 의해 결정되는 최고입찰제와 달리 비용(cost)에 근거한 생산 효율성을 추구하는 것이다. 즉 낮은 가격으로 낙찰이 결정되기 때문에 경매에 참가하는 독립제작사들은 경영관리를 통해 최대한 비용을 감소시키고자 노력하게 될 것이다. 그런데 이 방식은 영세한 독립제작사에게도 시장에 진출할 수 있는 기회를 준다는 것 외에는 별다른 장점이 없다. 즉 독립제작사가 낙찰권을 얻기 위해 단가를 낮추면 낮출수록 프로그램의 질이 떨어지리라는 것은 쉽게 예상할 수 있다. 따라

15) 이 방식에서는 일정 규모 이상의 자본력을 지닌 기업은 입찰 경쟁에서 배제시킬 필요가 있다. 왜냐하면 이들은 최고 입찰제와 달리 시장 균형 이하의 가격을 제시함으로써 채널 이용권을 불하 받을 수 있기 때문이다.

서 이렇게 제작된 프로그램은 신디케이션 시장에서도 결국에는 낮은 가격으로 판매됨으로써 재보상 구조 역시 미약할 수밖에 없을 것이다. 그러나 이 방식을 도입하되 정책적 지원을 개입시키면 문제가 달라질 수 있다. 즉 여기에서의 경매 수익금은 최고 고시가격에서 낙찰 가격을 뺀 것이 될 것인데, 정책적 지원하에서 고시가격을 의도적으로 높이 설정한다면 독립제작사에게 자연스럽게 자금지원을 하는 결과가 될 수 있다. 한편 정책적 지원을 통해 발생한 수익금일지라도 이는 반드시 독립제작사에게 혜택이 돌아가도록 하여야 한다. 왜냐하면 이 방식이 추구하는 생산적 효율성은 전적으로 독립제작사가 분담하는 몫이기 때문이다. 따라서 여기에서 발생한 수익금은 독립제작산업에 대한 금융자금 혹은 영상제작단지 조성의 지원금 등과 같이 독립제작산업의 기금으로 활용되어져야 한다.

이상과 같은 경매제도를 통해 방송 시간대 및 채널 이용권의 자유시장 거래가 이루어진다면 독립제작산업의 활성화는 결국 시장의 힘에 의해 작동될 것이다. 따라서 외주제작 비율 규제와 같은 직접적 규제보다 이러한 간접적 규제방식으로 시장의 효율성을 추구하는 것이 여러 가지 측면에서 유리하다고 여겨진다. 우선은 이제까지 방송사와 독립제작사간에 형성되었던 불공정 거래 관행을 근절시킬 수 있고 또한 경매에 따른 결과를 공시한다면[16] 정확히 경매 수익금이 얼마인지 알 수 있기 때문에 투명하게 수익금을 활용할 수 있기 때문이다.

2. 방송사업권의 자유 거래

방송사업권의 자유로운 거래(경매)[17]를 위해서는 현 방송법의 사업 허가

16) 이는 반드시 공개되어야 할 정보이다. 왜냐하면 경매 제도가 안고 있는 가장 큰 문제점이 바로 정보의 비대칭성에 의한 불확실성(uncertainty)과 여기에 따른 투기(speculation) 가능성이기 때문이다. 그러므로 경매 결과를 공시함과 동시에 경매가 정기적으로 반복된다면 이러한 불확실성이 줄어들므로써 보다 시장 균형에 가까운 거래가 이루어지게 될 것이다.

17) 방송 사업권에 대한 경매 방식도 방송 시간대 및 채널 이용권(접근권)의 경매방식과 유사하다. 그러나 방송 사업권은 그 거래 규모가 상대적으로 훨씬 크다는 점과 기존 기업의 사업성과에 따른 보상(premium)을 지불해야 한다는 점이 다소 차이가 날 뿐이다. 따라서 방송 사업권에 대한 경매는 기존 기업의 사업권을 최대한(10년 정도)으로 보장해주어야 할 것이다. 그리고 기존 기업의 사업성과에 대한 프리미엄 보상은 아래와 같은 방법으로 이루어질 수 있다.

우선 기존 기업은 자체적인 사업 평가를 통해 낙찰 예정가를 산정하여 비공개적으로 고시하도록 한다. 그리고 다수의 입찰자들은 기존 기업의 자산 가치를 평가한 후 입찰 가격을 써낸다. 그리하여 이들간의 실제적인 차액이 발생한다면 이는 곧 기존 기업의 방송 사업에 대한 성과금(프리미엄)으로 볼 수 있다. 즉 입찰자의 최고 가격이 기존 기업이 이미 설정한 낙찰 예정가보다 높게 나타날 경우에는 최고 입찰자에게 방송 사업권을 넘겨주되, 기존 기업은 그 동안의 사업성과에 대한 보상을 얻을 수 있다. 그리고 이 성과금을 누진세율을 적용하여 소득세의 명목으로 거두어들인다면 기존 기업이 낙찰 예정가를 무한정 낮출 수 없게끔 할 수 있다. 즉 낙찰 예정가를 낮추면 낮출수록 프리미엄의 보상 가격이 높아질 것이지만 동시에 세율이 높아지는 것을 감수해야 하기 때문이다.

그런데 문제는 기존 기업이 의도적으로 낙찰 예정가를 높게 설정할 경우에 발생한다. 즉 기존기업이 프리미엄을 얻고서 시장에서 퇴출하기보다 계속해서 방송 사업을 지속하고자 할 경우, 이들은 의도적으로 낙찰 예정가를 높게 설정하여 낙찰 자체가 이루어지지 않게끔 할 수 있다는 것이다. 그러나 이 경우에는 기존 기업의 낙찰 예정가에서 최고 입찰 가격만큼의 차액금(이는 곧 지대라고 볼 수 있다)을 국가에 귀속시키도록 한다면 낙찰 예정가를 무한정 높일 수 없는 결과를 가져올 것이다.

그러나 이러한 경매 조건에도 불구하고 입찰자들이 담합에 의해 입찰 가격을 과소 산정할 경우에는 문제가 발생할 수 있다. 즉 기존 기업은 자신들의 방송 사업권에 대해 적절한 가격을 산정하였음에도 불구하고 입찰자들이 의도적으로 입찰 가격을 낮추었다면 기존 기업만 손실을 입게 된다. 따라서 이 경우에는 경매 결과에 대해 기존 기업이 행정 소원(訴願)을 할 수 있는 권리를 가질 수 있도록 하여야 한다. 즉 회계 법인 등의 실사를 통해 기존 기업의 낙찰 예정가가 정당한 것이었다면 이들의 방송 사업권을 인정함과 동시에, 유찰 기업들에게는 향후 방송 사업권의 입찰 기회를 박탈하도록 하여야 할 것이다. 그리고 이러한 경우에 한해서 다시금 재입찰 과정을 거치도록 한다면 입찰자들의 담합 가능성을 최소화시킬 수 있을 것이다.

이와 같이 방송 사업권의 경매 역시 앞 절에서 언급한 경매 절차의 기본적인 틀만 조금 수정하면 된다. 따라서 본문의 이후 서술에서는 방송 사업권의 경매 방식에 대한 서술은 하지 않을 것이다. 다만 현재 추진중인 방송법이 방송 사업권의 경매 제도로 이행되기 어려운 요인들을 살피고, 그 문제점들을 지적하는 데 주안점을 두고자 한다.

권 및 재허가, 허가·승인의 취소와 관련된 조항은 수정될 필요가 있다. 예컨대 방송법 제17조는 재허가의 추천을 위해 방송위원회의 평가, 시청자위원회의 평가, 지역사회 발전에 이바지한 정도, 방송사업자의 준수사항 이행 여부 등을 고려하도록 하고 있다. 그러나 허가 및 승인의 취소(제18조)는 이와는 별도로 소유제한(제8조), 결격사유(제13조), 외국자본의 출연(제14조) 등을 위반할 경우로 한다. 이와 같이 방송사업 허가권과 이의 취소는 서로 다른 기준이 적용되고 있다.

다시 말해 방송사업 허가권은 주로 방송의 내용적인 측면에 비중을 둔 반면, 허가권의 취소는 주로 소유 구조에 비중을 두고 있다. 물론 방송사업권의 재허가시에 방송위원회의 추천을 다시 받지 못한다면 재허가 자체가 불가능하겠지만 이러한 사례는 (이제까지의 경험적 사례에 근거해 볼 때) 거의 발생하지 않으리라고 본다. 이러한 측면에서 한 번 방송사업권을 허가받은 사업자는 영구적으로 이 권리를 향유할 가능성이 높아진다. 그리고 방송사업권이 영구적인 권리의 성격을 지니는 한 신규 사업자가 방송시장에 진입할 가능성은 줄어들 수밖에 없다. 왜냐하면 신규 진입 기업은 새로운 프로그램 상품을 공급함으로써 기존 기업과 경쟁을 할 수 있을 터인데 다매체·다채널 상황에서 기존 기업과 차별화된 상품을 공급하기란 쉬운 일이 아니기 때문이다. 따라서 신규 기업이 방송시장에 진출하기 위해서는 기존 기업을 인수하는 것이 보다 효율적이다. 즉 신규 기업이 기존 기업의 프로그램 공급방식을 유지할 수 있을 때, 차별화된 프로그램을 만들어야 하는 부담을 줄일 수 있고 오직 경영의 효율성만 추구할 수 있게 된다는 것이다.

그러므로 방송사업권이 자유롭게 거래되기 위해서는 우선적으로 방송시장의 진입 관련 규제가 완화되어야 한다. 즉 방송사업 허가권의 규제가 엄격하면 엄격할수록 방송사업권의 자유로운 거래는 이루어질 수 없다.[18] 왜

18) 물론 규제자의 입장에서는 방송 사업 허가권을 부여할 때 신중을 기할 수밖에 없을 것이다. 왜냐하면 방송 사업의 추천·허가·승인·등록·심사기준 등에 관한 절차에서

나하면 신규 진입 기업이 기존 기업의 인수를 통해 방송시장에 진입하고자 할지라도 정부 규제에 의한 허가조건까지 충족시켜야 한다면 과도한 거래 비용이 발생하기 때문이다. 또한 신규 진입 기업이 기존 기업을 인수하는 것은 양자간의 협상에 의해 쉽게 이루어질 수 있는 부분이지만 정부의 허가권을 재취득하는 것은 불확실한 성격을 지닌다. 따라서 방송사업 허가권이 담보되지 않는 한 방송사업자들간의 거래는 쉽게 이루어질 수 없다.

이와 같이 방송사업의 진입규제는 기존 기업의 기득권만 보장하면서 새로운 기업의 시장 진입 여지를 줄일 수밖에 없다. 동시에 방송사업 허가권을 획득한 기업이 반드시 공적인 책임을 준수할 것이라는 것도 보장할 수 없다. 그러므로 방송사업 허가권은 최대한 완화될 필요가 있다. 물론 방송사업 허가권이 완화되면 완화될수록 엄격한 허가기준하에서보다 방송내용이 보다 상업적이 되리라는 것은 쉽게 예측할 수 있다. 그러나 방송내용이 사회문화적 규범을 일탈하여 무분별할 정도의 프로그램을 공급하기는 쉽지 않을 것이다. 왜냐하면 이러한 프로그램은 소비자의 저항을 불러일으킬 것이기 때문이다. 그리고 만에 하나 이러한 프로그램이 공급될 경우에는 사법적 심판에 의해 프로그램 제작자를 엄벌하고, 더 심할 경우에는 방송사업권마저 박탈하면 된다. 그러나 역설적이게도 허가권의 절차가 엄격한 구조에서는 오히려 사법적 심판이 내려질 가능성이 희박해진다. 왜냐하면 방송시장 진입규제에 의해 독점적 지위를 누리는 방송사업자는 자신들의

특정 집단의 이익이 편중되면 특혜성 시비가 일어날 것이며, 결과적으로는 방송의 공익성 자체가 훼손될 수밖에 없다고 판단할 것이기 때문이다. 방송법에서는 이러한 허가기준으로도 못미더워 방송 사업권의 실제적 행사와 관련하여 방송의 상업적 목적보다 공적인 책임을 강조하고 있다(제1조, 제5조, 제6조). 그렇지만 방송사업자가 이를 그대로 준수하는 지를 감시하기 위해서는 과도한 비용을 지불하여야 할 것이다. 또한 앞서 언급한 바와 같이 방송 사업권의 취소와 관련하여 방송 내용이 그다지 큰 변수가 되지 않는다면, 그리고 방송사업자들의 허가권이 취소될 경우 후속 사업자가 바로 진출할 수 없는 구조라면 방송사업자는 법의 허용 범위내에서 최대한 상업적 목적을 추구하고자 할 것이다.

방송 중단에 따른 사회적 파장을 법적 대응의 무기로 삼을 수 있기 때문이다. 그러나 방송사업 허가권이 완화된 상태에서 언제든지 신규 진입자가 진출할 수 있는 상황이라면 방송사업자의 독점적 지위는 자연스럽게 완화될 것이고, 위와 같은 극단적인 상황에서도 경영진의 교체에 의해 신속한 대처가 가능하다.

그런데 이러한 방식에 있어 거대 방송사업자(예컨대 MSO)의 입찰경쟁이 과연 실효성이 있는가라는 의문이 제기될 수 있다. 다시 말해 이러한 거대 기업의 입찰가격은 자연스럽게 신규 진입자의 수를 제한시킬 수 있다는 것이다. 특히 입찰자가 전혀 없는 경우가 발생할 수도 있다. 이 경우에는 불가피하게 정부의 시장개입이 필요하다고 본다. 그러나 정부의 직접적인 시장 개입은 독점 기업의 로비에 의해 기존 기업의 이익이 극대화될 가능성을 전혀 무시할 수 없다. 따라서 여기에서의 정부개입은 방송규제기관(예컨대 방송위원회)이 전문가를 위촉하여 가상경매(pseudo auction)를 통해 독점 기업의 초과이윤을 환수하는 것과 같이 간접적인 방식으로 이루어져야 하리라고 본다. 예컨대 이들 전문가집단은 독점기업의 시장가치를 평가하여 가상적인 입찰을 하고, 독점기업은 자체적인 낙찰 예정가를 산정하여 경매에 참여하도록 한다면 실제적인 시장 거래 효과와 유사한 결과를 얻을 수 있다는 것이다. 그리고 이 경우 독점기업이 응찰을 거부하고자 한다면 이들의 사업권을 박탈하여 시장에서 퇴출시키면 될 것이다. 그리고 독점기업의 방송사업권을 분할하여(왜냐하면 이미 이들의 독점적 사업권을 사고자 하는 기업이 없었기 때문에) 다수의 민간사업자에게 불하한다면 방송사업의 단절과 같은 극단적인 상황은 발생하지 않을 것이다.

3. 방송발전기금과 방송사업권 경매제도의 비용편익 분석

방송발전기금은 궁극적으로 방송사업자에게 독점적 지위를 부여함으로써 파생되는 규제지대의 성격을 지니고 있다. 따라서 규제자의 입장에서는

이러한 규제대상 기업의 독점적 지위를 상쇄시키기 위해 다양한 요율 규제(rate regulation)—가격 규제, 소유 지분율 규제, 점유율 규제 등—를 병행하게 된다. 그런데 미국의 경험적 사례에 의하면 가격규제가 강화될수록 케이블TV 사업자(특히 선도 기업)는 프로그램 상품의 질을 낮추거나 채널 수를 줄임으로써 여기에 대응해왔다고 한다. 그리하여 규제(1992년)의 실제적인 효과는 탈규제(1984년, 1996년) 상황과 그다지 큰 차별성을 가지지 못했다고 한다((Biggerstaff & Ghazanfar, 1995; Hazlett & Spitzer, 1997).

한편 소유지분율 규제 역시 근본적인 문제를 안고 있다. 소유지분율 규제는 단일자본의 영향력을 최소화시키기 위해 만든 규정이라고 볼 수 있다. 그러나 만약 방송사업자가 대규모의 증자를 시도한다면 지분율 규제의 실제적 효과는 거의 발생하지 않을 것이다. 예컨대 100억 원의 자본금을 갖춘 사업자가 가진 지분율 33%와 1,000억 원의 자본금을 갖춘 사업자가 가진 지분율 33%는 결코 동일한 지분율 규제라고 볼 수 없다. 즉 소규모 자본일 경우에는 지분율 규제에 의해 경영권이 위축받을 뿐이고, 대규모 자본일 경우에는 경영권의 강화를 가져올 뿐이다. 따라서 자본의 영향력을 상쇄시키는 그 어떤 효과도 가져오지 못하는 지분율 규제는 완화되어야 한다. 즉 방송사업자가 시장상황에 따라 자유롭게 자본증식을 할 수 있도록 함으로써 양질의 프로그램을 만들 수 있도록 하여야 한다. 다시 말해 대규모 자본의 경영권을 제한시키지도 못하면서 굳이 지분율 규제를 통해 투자율 자체를 낮추게끔 할 이유가 전혀 없다는 것이다.

다음으로 시장점유율 내지 타 방송사업자수에 따라 상호 겸영이나 소유지분을 제한하는 것은 본질적으로 시장경쟁을 제한시키겠다는 것과 다를 바가 없다. 점유율이라는 것은 본질적으로 상품 공급업자의 시장성과를 반영하는 수치이다. 그런데 이를 미리 규제한다는 것은 도대체 어떤 의미인가? 일반 재화의 경우 점유율 규제는 주로 독과점 업체의 과도한 시장지배력(높은 상품 가격 및 불공정 거래 행위)을 막기 위해 설정된다. 다시 말해 점유율 규제란 독과점 업체가 공정한 시장행위를 하지 않을 때에만 적용된

다. 예컨대 MS사가 컴퓨터의 운영체계를 독점함으로써 윈도우 프로그램을 시장 가격 이상으로 판매한다거나 혹은 윈도우 프로그램과 함께 인터넷 검색 프로그램인 익스플로러를 끼워 팔거나 할 경우에 이를 시장경쟁에 의해서는 조절이 불가능하므로 규제(anti-trust)를 통해 시정하고자 하는 것이다. 그러나 V3와 같은 컴퓨터 백신(vaccine) 프로그램은 아무리 점유율이 높다고 할지라도 결코 이를 규제하지 않는다. 그러므로 점유율 규제란 반드시 사후적인 성격을 지녀야 할 것이며, 그것도 공정한 시장거래를 하지 않거나 공익에 반하는 경우로 한정되어야 한다.[19] 그럼에도 불구하고 점유율 규제는 자칫 피규제 산업(regulated industry)의 기득권만 보장하기 쉽다. 다시 말해 점유율 규제란 생산자의 이익을 보장할 뿐 소비자의 이익은 보장하지 못할 가능성이 높다. 즉 피규제 대상 업체는 자기들의 이익을 보다 확실하게 보장받기 위해 정부규제관련 입법과 행정을 담당하고 있는 정치인이나 공무원에게 선거운동 지원, 정치 헌금, 퇴직후의 직장 제공 등 여러 가지 형태의 보상과 유인을 제공할 수도 있다(Stigler, 1987; Peltzman, 1976). 그러나 이러한 비용도 결국에는 소비자가 부담하는 것이 될 것이다.

따라서 경매제도에 의해 시장경쟁적 상황(경합시장)을 조성하는 것은 직접적 규제방식보다 훨씬 효율적이다(Baumol, 1982; Baumol et al., 1982; Williamson, 1976). 예컨대 직접적 규제 방식에 의한 방송사업권의 재허가(renewal)는 대체로 방송사업자가 큰 하자 없이 운영을 하면 자연히 부가되는 성격을 지니는 데 비해, 경매제도를 도입하게 되면 잠재적인 경쟁 가능

19) 사전적(事前的)인 점유율 규제는 대개 규제대상 기업의 이익을 보호하기 쉽다. 대표적으로 한국의 소주(燒酒) 시장에서 자도주(自道酒) 의무판매제도는 사전적 규제였다. 즉 지방세원으로서 중요한 비중을 지닌 주세(酒稅)를 안정적으로 확보하고, 과당경쟁을 막고자 한 것이 이 법의 취지였다. 그러나 이는 시장경쟁을 제한함으로써 지방 소주업계의 기득 이득만 보장하고 소비자의 이익에는 반하는 것으로 드러났다(최병선, 1992: 816). 이 제도가 완화된 현재 소주 시장은 몇몇 선도 기업의 시장 점유율이 높아진 것은 사실이지만 소비자들의 만족도 역시 증가했다고 본다. 즉 경쟁에서 살아남기 위해 소주 업체는 앞다투어 새로운 상품을 개발하게 되었고, 소비자는 다양한 소주 중에서 자신이 원하는 소주를 마실 수 있게 된 것이다.

성 때문에 기존 기업이 성실히 사업을 수행하도록 강제할 수 있다. 또한 기존 기업이 방송사업을 통해 획득한 명성(reputation)이나 영업상의 성과(premium)가 경매를 통해 정당한 대가를 지불받을 수 있도록 한다면 방송사업자는 더욱 적극적인 경영을 하리라고 예측할 수 있다.

이와 같이 방송 시간대 및 채널의 이용[접근]권, 방송사업권의 재허가, 방송기업의 인수·합병[20] 등 모든 방송사업과 관련한 시장거래에 있어 입찰 경쟁에 의한 경합시장이 형성된다면 비록 방송사업자가 우월한 시장 지배력을 바탕으로 방송사업을 할지라도 별 문제가 되지 않을 것이다. 왜냐하면 이러한 시장 지배력은 한시적인 시장 지배력에 불과할 뿐이고, 이러한 시장 지배력이 과도하게 사용될 경우에는 방송시장에 이미 진출해 있는 실제 경쟁자(타 방송사업자)뿐만 아니라 잠재적 경쟁자에 의해 언제든지 그 지위가 박탈될 수 있기 때문이다. 한편, 경매 수익금은 시장가치에 의해 엄격히 평가된 것일 터이므로 방송발전기금과 같은 논란의 소지도 적으리라고 본다. 예컨대 방송발전기금은 매출액의 일정부분을 요구함으로써 순수익이 발생하지 않은 방송사업자에게는 반발을 불러일으킬 소지가 다분히 있는 것이다.

V. 결론 및 본 논문의 한계

이상에서 언급한 내용들을 종합하자면 결국 방송산업에 대한 규제에 따라 지대가 불가피하게 발생할 수밖에 없다면 이를 사회적으로 회수하여 바

20) 인수·합병의 경우에도 입찰 경쟁(경매)을 통하지 않고 개별 기업간의 협상에 의해 방송사업권을 사고 판다면 결과적으로 기존 기업의 권리가 후속 기업에게 그대로 전이되는 결과를 낳기 때문에 바람직하지 않다고 본다. 즉 후속 기업이 기존 기업의 지대를 부담한다는 조건이 없는 상태라면 이 경우에도 공개적인 경쟁 방식을 취하는 것이 바람직하다는 것이다. 다시 말해 사회적으로 회수되어야 할 지대가 개별 기업에게 전유되는 것은 지양되어야 한다는 것이다.

람직하게 활용하자는 것으로 귀결된다. 본 논문에서는 지대회수의 효율적 방안으로 경매제도를 제시했다. 물론 방송산업 지대회수 방법으로 굳이 경매와 같은 시장적 접근방식만 고집할 수는 없다(앞의 각주 2 참조). 그럼에도 불구하고 현재 한국에서 추진되고 있는 방송법에서는 방송산업 지대의 회수와 운용에 있어 정부의 역할을 지나치게 강조하고 있다고 본다. 그런데 경제적 이윤의 성격마저 내포된 지대의 회수와 운용에 있어서는 개별 방송사업자들의 이해관계가 밀접하게 개입될 수밖에 없다. 그 결과 아무리 정부가 효율적이고도 공정하게 시장에 개입한다 할지라도 이들의 이해관계를 조정하는 일은 결코 쉽지 않다. 이러한 측면에서 본 논문은 방송산업 지대의 가치평가를 시장에 직접 참여하는 경제주체에게 맡김으로써 이들간의 거래(경매)에 의한 수익금을 환수하는 방안을 제시하고자 한 것이다. 다시 말해 지대회수의 한 방안으로서 정부규제 방식 외에도 시장적 접근을 한 번 고려해보자는 것이다. 여기에는 시장 경제주체의 제권리 관계가 명확히 부여되면 어떠한 재화일지라도 정부의 개입 없이 시장에 의해 효율적인 자원배분이 이루어지리라는 코즈의 관점이 투영된 것이기도 하다(Coase, 1960).

한편, 애로우는 공정과 효율을 동시에 만족시키는 어떠한 제도도 존재할 수 없다고 밝힌 바 있다(Arrow, 1951; 1984). 이러한 측면에서 보자면 이상의 논의 또한 주로 시장의 효율성 측면만 강조하였다는 한계를 지닌다. 아울러 경매제도가 이론적으로는 그럴 듯하지만 실제 시장에서도 과연 효율적으로 작동할지는 그 누구도 예측하기 힘든 것이 사실이다. 예컨대 최근 건설현장에서 감리업체의 지정이 상위 5개 업체의 선별적 경쟁에서 무한 경쟁 입찰로 전환되자 1원짜리 낙찰도 자주 발생하고 있다.[21] 물론 이

21) 이는 일종의 입찰경쟁에 의한 '승자의 불행(winner's curse)'이라는 현상이다(이준구, 1995: 646-647). 그러나 이러한 현상은 단 한 번의 경쟁입찰이 이루어질 때에만 주로 발생한다. 따라서 방송 사업권, 채널 이용권, 방송 시간대의 이용권과 같이 면허 갱신 과정에서 입찰경쟁이 반복적으로 이루어질 경우에는 이러한 극단적 사례는 거의 나타나지 않을 것이다.

러한 절차상에서 나타나는 문제는 다양한 경매 방식을 조합함으로서 그 해결책을 찾을 수 있을 것이다.

그러나 경매제도의 가장 본질적인 문제는 과도한 거래비용이 발생할 가능성이 높다는 데 있다. 특히 방송사업권과 같이 대규모의 자본이 요구되는 경우에 있어 방송 이용권의 거래기간이 최소화되면 최소화될수록 거래비용은 더욱 증대될 것이다. 또한 이 경우에는 경매제도가 도입된다고 해서 시장진입 기업이 계속적으로 출현하리라고 기대하기도 힘들다. 그러므로 경매제도를 도입하더라도 방송사업권과 같은 경우는 그 권리를 오랜 기간 부여하도록 하고, 되도록 경매는 방송사업자와 독립제작사간에 이루어지는 방송 시간대 이용권 및 채널 이용권 위주로 운용될 필요가 있다.

그러나 이러한 경매제도의 한계에도 불구하고 방송사업권에 대한 경매제도는 방송의 실제 소유권자가 누구인지를 재점검하는 동시에 방송사업자들의 사업성과도 검증할 수 있는 장점을 지니고 있다. 즉 방송을 이용할 수 있는 제권리에 대한 자유로운 시장거래가 이루어지지 않을 경우에는 방송사업권 자체가 '사용권'임에도 불구하고 '소유권화'될 가능성이 높다는 것이다. 따라서 방송사업권에 대한 경매제도의 도입은 방송사업권이 오직 이용권리일 뿐이라는 것을 재확인시키는 효과를 가져올 것이며, 동시에 방송사업권의 자산가치가 계속 공개됨으로써 방송사업 경영이 보다 투명해질 수 있을 것이다. 끝으로 이상의 논의에 대한 비판뿐만 아니라 방송산업 지대의 회수와 운용에 관한 다양한 이론적 모색을 통해 보다 유용한 제도가 마련될 수 있기를 바란다.

◙ 참고문헌

박세일(1994), 『법경제학』, 박영사.

방송문화진흥회 편(1990), 『방송대사전』, 나남.

윤재식(1998), 「방송영상 제작산업 지원방안」, 《방송개발원(Korean Broadcasting Institute Bulletin)》, 통권 제70호 pp.8-9.

이준구(1995), 『미시경제학』, 법문사.

장용호(1997), 「매체산업과 경제적 지대」, 《언론문화연구》, 제14집, 서강대학교 언론문화연구소.

종합유선방송위원회(1998), 「방송구조개혁과 규제정책의 방향」, 종합유선방송위원회 제6차 정책세미나.

최병선(1992), 『정부규제론』, 법문사.

Arrow, K. J.(1951), *Social Choice and Individual Values*, 윤창호 역(1987), 『사회적 선택과 개인 의 가치』, 한국경제신문사.

Arrow, K. J.(1984), *Individual Choice under Certainty and Uncertainty*, Oxford: Basil Blackwell Ltd..

Baumol, W. J.(1982), "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure," *The American Economic Review*, Vol. 72, No. 1, pp.1-15.

Baumol, W. J., J. C. Panzar and R. D. Willig(1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York: Harcourt Brace Javanovich, Inc..

Biggerstaff, M. and S. M. Ghazanfar(1995), "Government's Role in the Private Sector: The Case against Reregulating Cable Television," *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, Vol. 20, No. 2, pp.219-227.

Blumenthal, M.(1988), "Auctions with Constrained Information: Blind Bidding for MotionPictures," *Review of Economics and Statistics*, 70, pp.191-198.

Coase, R. H.(1960), "The Problem of Social Cost," *The Journal of Law and Economics*, Vol.3, pp.1-44.

Fowler, M. and D. Brenner(1982), "A Marketplace Approach to Broadcasting Regulation," *Texas Law Review*, 60(2), pp.207-257.

Hazlett, T. W. & M. L. Spitzer(1997), *Public Policy toward Cable Television*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Laffont, J. J. and J. Tirole(1987), "Auctioning Incentive Contracts," *Journal of Political Economy*, 95(5), October, pp.921-937.

Milgrom, P. R. and R. J. Weber(1982), "A Theory of Auctions and Competitive Bidding," *Econometrica*, 50(5), Sep., pp.1089-1122.

Myerson, R. B.(1981), "Optimal Auction Design," *Mathematics of Operations Research*, 6(1), Feb., pp.58-73.

Peltzman, S.(1976), "Toward A More General Theory of Regulation," *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, No. 2, pp.211-240.

Riely, J. G. and W. F. Samuleson(1981), "Optimal Auctions," *American Economic Review*, 71(3), June, pp.381-392.

Stigler, J. G., 조우현 편역(1987), 『시민과 국가』, 노벨경제학 수상선집, 한국경제신문사.

Vickrey, W.(1961), "Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders," *Journal of Finance*, 16, pp.8-37.

Williamson, O. E.(1976), "Franchise bidding for natural monopolies — in generaland with repect to CATV," *Bell Journal of Economics*, Vol. 7, No. 1, pp.73-104.

※ 참고자료 : 방송개혁위원회(1999), 「방송법」(시안).