방통융합정책연구 KMCC-2025-40

방송광고 판매대행사업자 허가 심사 및 결합판매 체계 개편을 위한 연구

(Research on Reforming the Licensing Review System for Broadcasting Advertisement Sales Agencies and Bundled Sales Framework)

천혜선/노창희/신혜인/김나은

2025. 12

연구기관 : 디지털산업정책연구소

방송미디어통신위원회
Korea Media and Communications Commission

이 보고서는 2025년도 방송미디어통신위원회 방송통신발전기금 방송통신 융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송미디어통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송미디어통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『**방송광고 판매대행사업자 허가 심사 및 결합판매 체계 개편을 위한 연구**』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2025년 12월

연구기관 : 디지털산업정책연구소
총괄책임자 : 천혜선
참여연구원 : 노창희
신혜인
김나은

목 차

요 약 문 ····· vi

제1장 서 론 ····· 1

1. 연구 배경 및 필요성 ····· 1
2. 연구 목적과 범위 ····· 3

제2장 미디어환경변화에 따른 결합판매 운영현황과 쟁점 ····· 5

제1절 방송광고판매 제도 운영 현황 ····· 5

1. 방송광고 판매 거래 구조 ····· 5
2..방송광고 결합판매 제도 ····· 7

제2절 결합판매지원 규모의 시계열적 변화와 쟁점 ····· 11

1. 결합판매 지원 현황 ····· 11
2. 지역・중소방송사의 재정위기 현황 ····· 12

제3장 방송광고 결합판매 제도개선 방안 ····· 15

제1절 결합판매 제도 개선 방향에 대한 의견 분석 ····· 15

1. 방송광고 결합판매 이해관계자 범위 ····· 15
2. 방송광고 결합판매에 대한 이해관계자·전문가 의견조사 ····· 17

가. 지역·중소방송사의 방송광고 판매 현황 ····· 17

나. 지역·중소방송사의 자구적 노력 현황 ····· 18

다. 방송광고 판매 활성화를 위한 방안 ····· 20

라. 지역·중소방송 광고매체 경쟁력 확보 방안 ····· 24

제2절 방송광고침체에 대응한 결합판매제도 보완 및 개선방안 ····· 27

1. 결합판매제도 중심의 지원 한계를 극복하기 위한 방송광고판매 활성화 방안 ···· 27

가. 수요발굴 중심의 정책 전환 ····· 27

나. 자발적 상생노력 유인을 위한 자율적 결합판매 인센티브 방안 ····· 38

2. 결합판매 지원대상의 방송광고매체로서의 매체경쟁력 확보 방안 ····· 40
가. 지역민의 수요에 부합하는 콘텐츠 제작 역량 확보 ····· 40
나. 균형발전 차원의 지원 논의 ····· 43

제4장 방송광고판매대행사업자 허가심사방안 정비 ····· 48

제1절 방송광고판매대행사업자 허가·재허가 심사제도 ····· 48
1. 방송광고판매대행사업자 허가·재허가 제도의 법적 체계 ····· 48
가. 근거 법령 ····· 48
나. 법령 간 위임 관계 및 심사위원회 재량 ····· 54
2. 재허가 심사항목 및 배점 체계 ····· 55
가. 6개 심사사항 구조 ····· 55
나. 배점에 관한 사항 ····· 58
3. 심사위원회의 구성 및 역할 ····· 59
제2절 방송광고판매대행사업자 허가심사사항 개선 ····· 62
1. 방송광고 허가심사사항의 변경 필요사항 분석 ····· 62
가. 계량평가 가중치 배분의 명시화 ····· 62
나. 광고표준화 평가지표 ····· 63
2. 허가심사사항 개선에 대한 이해관계자·전문가 의견조사 ····· 63
가. 재정건전성 평가점수 가중치 산정 방식 ····· 64
나. 광고표준화 지원계획의 적절성 및 구체성 ····· 66
다. 방송 및 광고산업 발전 이행실적 및 계획의 적절성 ····· 67
3. 허가심사사항 개선 방향 ····· 70
가. 재정건전성 평가 ····· 70
나. 방송 및 광고산업 발전 이행실적 및 계획의 적절성 평가 ····· 72

참 고 문 헌 ····· 76

표 목 차

<표 2－1> 방송광고 수탁수수료 및 대행수수료 법령 기준 ·····6
<표 2－2> 방송광고판매대행 등에 관한 법률 제20조 ·····8
<표 2－3> 미디어렙사별 결합판매 지원매체 현황 ·····10
<표 2－4> 지상파 방송광고매출 및 결합판매 매출 추이 ·····11
<표 2－5> 결합판매 광고매출 전망 ·····11
<표 2－6> 지역·중소방송사 방송사업 매출 추이(‘18～ ‘24) ·····13
<표 2－7> 지역지상파 방송사업자의 매출구조 분해 ·····14
<표 3－1> 지역·중소방송 광고지원사업 예산 현황 ·····29
<표 3－2> 자발적 결합판매 유인을 위한 인센티브 제도 예시 ·····38
<표 3－3>「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」제6조 등 주요 조항 ·····44
<표 3－4> 연도별 정부광고 집행현황 ·····45
<표 4－1> 방송광고판매대행등에 관한 법률 제10조 ·····48
<표 4－2> 방송광고판매대행등에 관한 법률 제6조 제1항 ·····49
<표 4－3> 방송광고판매대행 등에 관한 법률 시행령 제3조 제3항 ·····50
<표 4－4> 방송광고판매대행 등에 관한 법률 시행령 제7조 ·····51
<표 4－5> 고시 제22조 ·····51
<표 4－6> 지상파방송사업자의 방송광고판매대행사업자 재허가 심사사항별 세부심사기준 및 심사 시 고려사항 ·····52
<표 4－7> 고시 제9조 ·····55
<표 4－8> 재허가 심사사항별 배점 현황 ·····57
<표 4－9> 방송광고판매대행사업자 허가·변경허가·재허가 등의 절차 및 기준 제7조 ···60
<표 4－10> 방송광고판매대행사업자 허가·변경허가·재허가 등의 절차 및 기준 제24조 ···61
<표 4－11> 재정 건전성 평가점수 가중치 산정방식에 대한 이해관계자·전문가 의견 ···65
<표 4－12> 방송 및 광고산업 발전 이행실적 및 계획의 적절성 지표개선 의견 ·····69

그 림 목 차

[그림 2－1] 방송광고 판매 거래 구조 개요 ····· 5
[그림 2－2] 방송광고 판매 거래 흐름 예시 ····· 6
[그림 2－3] 방송광고 결합판매 거래 흐름 예시 ····· 7

요 약 문

1. 제 목

방송광고 판매대행사업자 허가 심사 및 결합판매 체계 개편을 위한 연구

2. 연구 목적 및 필요성

지역·중소방송사는 지역사회의 핵심 공공 미디어 인프라로 기능해왔으나, 방송광고 시장 급격한 위축으로 심각한 재정위기에 직면하고 있다. 핵심 재원인 방송광고 결합판매제도는 2024년 기준 지역·중소방송사 광고 재원의 42.7%를 차지하나, 결합판매 매출이 2015년 2,167억 원에서 2024년 913억 원으로 57.9% 가까이 감소했다. 따라서 다층적 이해관계자들의 현장 경험을 체계적으로 수렴하여 사회적 합의 기반의 결합판매 제도 재정비 방안을 도출하고, 재허가 심사기준을 정비하며, 지역·중소방송사를 지역균형발전의 핵심 인프라로 재인식하여 법적·제도적 기반을 마련하고 지속가능한 재원 구조를 확립하기 위한 종합적이고 실천적인 정책 연구가 필요하다.

이에, 본 연구는 방송광고 결합판매제도의 운영 현황과 한계를 진단하고, 방송광고판매대행사업자의 재허가 심사기준을 정비하며, 이해관계자 및 전문가 의견조사를 통해 사회적 합의 기반의 정책 대안을 도출하고, 지역·중소방송사의 지속가능성 확보를 위한 종합적인 제도 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 연구의 범위는 크게 방송광고 결합판매제도에 대한 개선방안 검토와 방송광고판매대행사업자 허가 심사기준 정비방안의 두 영역을 포함한다. 제2장에서는 미디어환경 변화에 따른 결합판매 운영현황과 쟁점을 분석하여 방송광고 판매 거래 구조와 수수료 체계, 결합판매제도의 법적 근거 및 운영 메커니즘을 파악하고, 2015년부터 2024년까지의 결합판매 매출 추이와 지역·중소방송사의 재정위기 현황을 진단한다. 제3장에서는 방송광고 결

합판매 재정비 방안을 제시했다. 여기서는 이해관계자 의견조사와 전문가 자문을 통해 결합판매제도 개선, 방송광고 활성화, 광고매체 경쟁력 확보 방안에 대한 현장 기반 정책 대안을 수렴하고, 수요발굴 중심의 정책 전환(광고주 인센티브, 라디오 통합앱 지원, 품목규제 완화), 자발적 결합판매 인센티브 방안, 콘텐츠 제작 역량 확보 방안, 지역균형발전 및 매체균형 차원의 지원 강화 방안을 제안한다.

제4장에서는 방송광고판매대행사업자 허가심사방안 정비를 다룬다. 먼저 방송광고판매대행사업자 허가·재허가 제도의 법적 체계, 재허가 심사항목 및 배점 체계, 심사위원회의 구성 및 역할을 분석하여 현행 제도의 구조를 파악한다. 이어서 계량평가 가중치 배분의 명시화, 광고표준화 평가지표 등 현행 심사사항의 문제점을 분석하고, 재정건전성 평가점수 가중치 산정 방식, 광고표준화 지원계획의 적절성, 방송 및 광고산업 발전 이행실적 등에 대한 이해관계자·전문가 의견조사를 수행하여, 재정건전성 평가의 세부 심사사항 간소화, 광고표준화 지원계획의 적절성 및 구체성 제고 등 미디어 환경 변화를 반영한 구체적인 허가심사사항 개선 방향을 제시한다.

4. 연구 내용 및 결과

제 2장은 미디어환경변화에 따른 결합판매 운영현황과 쟁점을 분석했다. 지상파방송과 종합편성PP의 방송광고는 미디어렙을 통한 위탁판매 구조로 운영된다. 광고주는 광고대행자를 통해 미디어렙에 광고를 의뢰하고, 미디어렙은 방송사에 광고를 판매하는 중개 역할을 수행한다. 이 과정에서 방송사는 미디어렙에게 광고판매액의 20% 이내(현행 코바코 16.0%, SBS M&C 15.8%)에서 수탁수수료를 지급하며, 미디어렙은 수령한 수수료의 70% 이상(코바코 84.4%, SBS M&C 85.4%)을 광고대행자에게 대행수수료로 지급한다. 이러한 거래 구조 안에서 방송광고 결합판매제도가 작동하는데, 이는 미디어렙이 중앙 지상파 3사(KBS, MBC, SBS)의 광고를 판매할 때 지역·중소방송사(37개사)의 광고를 일정 비율 이상 결합하여 판매하도록 의무화한 제도이다.

결합판매제도는 1981년부터 코바코가 운영해 온 연계판매 관행에서 출발하여, 2008년 헌법재판소의 코바코 독점판매 위헌 결정 이후 미디어렙 도입 논의 과정에서 법제화되었다. 2012년 「방송광고판매대행법」 제정과 함께 법적 의무로 전환되었으며, 현재 결합판

매 비율은 직전 5년간 평균 비율을 기준으로 산정되어 코바코 12.0461%, SBS M&C 9.1362%가 적용되고 있다. 제도의 성립 취지는 시장 수요 부족으로 영업에 어려움을 겪는 지역·중소방송사를 지원하기 위한 것으로, 당시 입법 과정에서 "취약매체를 무조건 시장경쟁에서 살아남으라고 하는 것은 기초생활 수급권자에 대한 지원을 부인하는 것과 다를 것이 없다"는 인식이 반영되었다. 지역·중소방송사는 지역 공론장 형성, 지역소멸 대응, 재난방송 등 공익적 기능을 수행하지만 시장 논리만으로는 생존이 불가능하므로, 결합판매제도는 시장실패를 보완하고 미디어 생태계의 건전성을 유지하는 사회적 안전망으로 기능한다.

2024년 기준 결합판매 지원규모는 913억 원으로, 전체 지역·중소방송사 방송광고 매출(2,136억 원)의 42.7%를 차지하고 있다. 지역MBC와 지역민방은 광고매출의 36.3%를, 非네트워크 중소방송사는 58.5%를 결합판매에 의존하고 있어, 결합판매제도가 이들의 핵심 재원임을 보여준다. 만약 CBS(52.8%)와 EBS(34%)를 제외하면 非네트워크 중소방송사의 결합판매 매출 비중은 평균 85.4%까지 올라간다. 특히, TBS영어방송, 부산영어방송, 경인방송은 결합판매가 아니면 방송광고 매출이 전무하고, 광주영어방송, (재)불교방송, (재)원음방송, (재)극동방송, (재)가톨릭평화방송들도 결합판매 매출 비중이 90%이상으로 매우 높은 상황이다. OBS경인TV(79.5%), YTN라디오(69.9%)도 결합판매 매출에 대한 의존도가 높다.

그러나 지상파 광고시장 침체로 인해 결합판매 매출은 2015년 2,167억 원에서 2024년 913억 원으로 약 57.9% 감소했으며, 최근 5년간(2020~2024년) 연평균 성장률은 -4.4%를 기록하고 있다. 이러한 추세가 지속될 경우 2030년 결합판매 매출은 698억 원까지 감소할 것으로 전망되며, 이는 지역·중소방송사의 지속가능성을 위협하는 요인이다.

지역·중소방송사는 매체 경쟁 심화와 지역경제 기반 약화라는 이중고에 직면해 있다. 2018년부터 2024년까지 지역·중소방송사의 방송광고매출은 3,276억 원에서 2,142억 원으로 연평균 -6.8% 급감했다. 이는 산업 전체의 방송광고매출 감소율(-5.5%) 보다 훨씬 가파른 것으로, 지역·중소방송사가 구조적으로 더 취약한 위기 상황에 놓여 있음을 보여준다. 2024년 기준 지역MBC는 총매출의 37.58%를, 지역민방은 25.49%를 광고매출에 의존하고 있어, 방송광고 시장의 급격한 위축은 양 사업자군 모두에게 심각한 재정 위기를 초래하는 구조적 요인으로 작용하고 있다. 결합판매제도가 지역·중소방송사 광고 재원의 42.7%를 차지하는 핵심 재원임에도 불구하고 그 지속적으로 감소하고 있는 상황은, 단순히 결합판매 비율 조정만으로는 해결할 수 없는 구조적 재원 확보 방안의 필요성을 제기한다.

제 3장에서는 결합판매제도와 관련된 방송사, 미디어렙, 협단체에 소속된 광고판매 담당자를 대상으로 의견을 조사했다. 이해관계자는 중앙 3사(KBS, MBC, SBS), 네트워크 지역방송사(지역MBC 16개사, 지역민방 9개사), 중소방송사 10개사(종교방송 5개사, 지자체방송 2개사, 기타 3개사), 협단체 3개, 미디어렙 2개사로 구성되었다. 이와 함께 방송·광고·경제·법률 분야 15년 이상 경력의 전문가로 구성된 자문단을 운영하여 연구반 회의를 통해 의견을 수렴했다. 조사는 비대면 서면, 전화, 대면 인터뷰를 병행했다. 조사 내용은 결합판매제도뿐 아니라 지역·중소방송사의 광고 판매 현황, 자구적 노력, 활성화 방안, 경쟁력 확보 방안 등 광고재원 전반을 포괄했다. 응답은 조직의 공식 입장이 아닌 개인적 견해로 수렴되었으며, 동일 집단 내에서도 상이한 견해가 나타나 제도를 둘러싼 이해관계의 복합성을 보여주었다.

지역·중소방송사의 방송광고 판매 현황과 관련하여, 이해관계자들은 지역·중소방송사의 방송광고 판매가 구조적 위기 국면에 진입했다고 평가했다. 최근 5년간 광고 판매액이 평균 30~40% 감소했으며, 특히 지역민방은 2005년 1,961억 원(방송산업실태조사, 2006)에서 2024년 597억 원(방송사업자재산상황공표, 2025)으로 약 70% 급감했다. 지역·중소방송사의 방송광고 판매 감소원인에 대해 중앙사/미디어렙과 지역·중소방송사 간 시각 차이도 뚜렷했다. 중앙사와 미디어렙은 지역·중소방송사의 자구적 노력 부족과 디지털 아울렛[1] 부재로 인한 '수동 영업'을 문제로 지적한 반면, 지역방송사는 중앙사가 프로그램 협찬·IMC 사업 집중으로 지역사 매출을 잠식하는 '터널링 효과'를 야기한다고 비판했다.

지역·중소방송사들은 급격한 광고 매출 감소에 대응하여 자산매각, 임금동결, 제작비 절감, 신규채용 중단 등 긴축 조치를 시행하고 있으나, 이는 콘텐츠 품질 저하로 이어져 광고매체 경쟁력을 더욱 약화시키는 악순환을 초래하고 있다고 진단되었다. 일부 방송사는 지역 특화 광고상품 개발이나 데이터 기반 타깃팅, AI 기반 광고 제작 시스템 등 신기술 혁신을 시도하고 있으나, 역량과 자원의 한계로 실질적 성과를 내지 못하고 있다.

방송광고 판매 활성화를 위한 방안과 관련하여, 이해관계자· 전문가들은 결합판매제도가 지역·중소방송사의 지속성을 보장하는 가장 필요한 재원이라는 점에 공감하고, 전반적인

1) 지역・중소방송사의 콘텐츠를 유통하여 수익을 확보할 수 있는 디지털 영역의 매체를 의미함

방송광고 시장 위축에 대응한 지원이 필요하다고 지적했다. 다만, 제도 유지 필요성에는 대부분 동의했으나 방향성에서는 입장 차이가 나타났다. 지역 네트워크사는 결합률 확대를 요구한 반면, 중앙사와 미디어렙은 결합판매가 광고주 저항감을 강화시킨다며 단계적 축소와 자율적 상품 설계·판매 허용을 주장했다. 지역민방은 결합판매 지원분에 대한 선지급 제도 도입을 강력히 요구했다.

많은 이해관계자들은 지역·중소방송사만의 문제 해결이 아닌 방송광고 산업 전반의 활성화가 선행되어야 한다고 주장했다. 국내는 국토가 협소하고 전국단위 디지털 매체 중심 마케팅이 이루어지는 특성상, 지역 방송광고 활성화에는 명확한 한계가 있다는 진단이다. 특히 의료광고와 주류광고에 대한 규제 완화 요구가 강했으며, 일부는 지역을 테스트베드화하여 네거티브 규제 전환을 추진하자고 제안했다.

또한, 미디어렙이 온라인 동영상, OTT, SNS, 검색·커머스, 옥외광고까지 포괄하는 통합 미디어렙으로 기능할 수 있도록 법제도 정비가 필요하다는 주장이 제기되었다. 방송·디지털 등을 묶은 크로스미디어 패키지를 설계·판매할 수 있도록 제도적 장벽을 낮추는 조치가 필요하다는 것이다.

이외에도 광고공급 확대가 아닌 광고수요 발굴을 위한 지원 필요성이 제기되었다. 코바코의 중소기업 방송광고 지원사업 예산 확대와 더불어, 지역 방송광고 집행 광고주에게 세액공제, 광고 바우처, 마케팅 컨설팅 등 인센티브를 제공하여 신규 광고주 유입을 촉진해야 한다는 제안이 있었다.

지역·중소방송 광고매체 경쟁력 확보 방안과 관련해서, 이해관계자들은 시장 메커니즘을 넘어선 정부의 직접 지원이 필요하다고 강조했다. 지역방송을 "경제성이 없는 지역에서도 방송을 유지하도록 하는 지원 개념"으로 접근해야 하며, 지역·중소방송사들이 자구노력으로 디지털 매출 확대에 집중할수록 지역성이 약화되는 딜레마가 있으므로, 지역밀착형 공익 콘텐츠 제작이 지속될 수 있는 지원이 필요하다는 것이다.

대부분의 이해관계자들은 방송통신발전기금 중 지역·중소방송사 지원을 확대하여 고품질 지역 맞춤형 콘텐츠 제작을 유도해야 한다고 주장했다. 일부는 제작 지원 접근방식을 '고퀄리티'에서 '고전환율' 중심으로 전환하여, 소규모 예산의 다품종 콘텐츠 제작을 지원하고 표준 포맷, 업종별 가이드, 촬영·편집 바우처 등을 제공해야 한다고 제안했다. 소수의견으로 기금이 단순 적자 보전이 아니라 최소 생존 안전망과 광고시장 형성을 유도하는

성과연계형 지원 기능을 함께 갖춰야 한다는 제안도 있었다.

방송통신발전기금 고갈 문제에 대응하여 정부광고 수수료를 방송사 지원에 활용하고, 정부광고의 매체별·지역별 안배기준을 명확화하며, 정부광고 예산의 일정 비율을 지역·중소방송사에 할당 집행하는 방안이 제시되었다. 일부는 정부광고 할당제 도입 시 결합방식이 아닌 지역방송 직접 지원 방식으로 전환해야 한다고 주장했으나, 광고효율성을 고려한 균형적 접근이 필요하다는 우려도 제기되었다.

제3장 제2절에서는 방송광고침체에 대응한 결합판매제도 보완 및 개선방안으로 결합판매제도 중심의 지원 한계를 극복하기 위한 방송광고판매 활성화 방안과 결합판매 지원대상의 방송광고매체로서의 매체경쟁력 확보 방안을 논의했다.

결합판매제도의 애초 취지는 광고 수요 부족으로 영업 어려움을 겪는 지역·중소방송사를 지원하는 것이다. 그러나 지역·중소방송사는 태생적으로 지형학적 위치, 인구수, 기업수 등의 외부적 요인으로 광고수요 부족 상태에 놓일 수밖에 없는 구조적 한계를 안고 있다. 따라서 방송광고 시간이나 횟수를 늘리는 공급 중심의 제도개선보다는 광고수요 발굴을 위한 수요 중심의 정책 전환이 필요하다. 공급 규제를 완화하더라도 그에 상응하는 수요가 유인되지 않으면 태생적으로 수요부족 문제를 경험하는 지역·중소방송사의 광고판매 증대효과가 크지 않기 때문이다.

이에 이해관계자와 전문가들은 공통적으로 수요발굴형 제도로 ① 방송광고 품목규제 완화와 ② 방송광고주 인센티브 제도 도입 및 확대를 제안했다. 특히 이번 조사에서 확인된 중요한 발견은 지역·중소방송사의 방송광고에 대한 수요는 전국매체의 광고수요와 다를 수 있다는 것이며, 따라서 지역·중소방송사의 특성에 맞는 품목규제 완화가 수요발굴에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 이해관계자와 전문가들에게 의료광고와 주류광고가 가장 지역밀착적인 품목으로 여겨진다는 점이 확인되었다. 의료광고는 지역민의 알권리 보호와 수도권 의료기관 쏠림 완화를 통한 지역 의료 생태계 활성화 효과를, 주류광고(전통주)는 지역 문화 콘텐츠와 지역 산업을 동시에 진흥하는 효과를 가져올 수 있다.

품목규제 완화가 중장기적 과제라면, 단기적으로 실행 가능한 방안은 방송광고주 인센티브 제도 확대이다. 현재 코바코가 주관하는 지역·중소방송 광고지원사업(2025년 혁신형 중소기업 18.83억 원, 소상공인 22.8억 원)은 광고주의 방송광고 제작비를 지원함으로써 지속적인 방송광고 송출을 유도하고 지역기업 매출 신장에 도움을 주어 선순환적 영향을 미

치는 것으로 평가된다. 그러나 선정 기업 수와 예산 규모가 제한적이어서 실제 매출 감소를 보완하기에는 턱없이 부족하며, 2026년도에는 예산이 대폭 삭감되었다(혁신형 9.44억, 소상공인 14.42억). 따라서 예산 복원과 함께 지원대상을 현행 지역 소재 기업에서 기업 소재지역과 상관없이 지역·중소방송사에 방송광고 집행을 희망하는 기업이나 소상공인 전체로 확대할 필요가 있다.

디지털 전환에 대응하는 방송사의 자구적 노력을 지원하는 방안으로는 라디오 통합앱 구축 지원이 제안되었다. 라디오 통합앱이 구축되면 청취자 규모가 집적되어 광고주에게 제시할 수 있는 도달률이 높아지고, 개별 앱 개발·유지보수 비용을 통합 플랫폼으로 집중하여 비용 효율성을 높이며, 데이터 분석·추천 알고리즘·광고 타깃팅 등 고도화된 기능을 공동 개발할 수 있다. 특히 자체 앱 개발이 어려웠던 라디오 중심 중소방송사에게 새로운 기회를 제공할 수 있다. 이에 정부는 방송사 간 협의체 구성 및 운영 지원, 기술표준화 및 개발 지원, 통합 플랫폼을 통해 축적되는 청취 데이터를 활용한 타깃팅 광고·프로그래매틱 광고 등 데이터 기반 광고상품 개발 지원 등을 검토할 필요가 있다.

이외에도 의무적 결합비율을 초과하는 결합판매 지원이 이뤄지도록 매체사에게 실질적 동기를 유발할 인센티브가 필요하다는 의견도 제시되었다. 현행 결합판매 제도는 지정된 미디어렙을 통해서만 판매하도록 하고 있어, 타 미디어렙 소속 방송사나 허가제 미디어렙 지정을 받지 않은 유료방송채널과의 자발적 결합판매를 유도하는 제도는 실현가능성이 낮다. 따라서 현실적으로는 현행 결합판매 지원대상으로 묶인 중앙 방송사와 지역·중소방송사가 고시 결합비율을 초과하여 자발적으로 결합판매할 경우 인센티브를 제공하는 방식만이 실현 가능하다. 이러한 제약을 고려할 때 실현 가능성이 높은 인센티브 방안으로는 평가연계형(재허가·재승인 가점, 우수사례 포상, 행정처분 감경)과 재원지원형(세제 혜택, 방송통신발전기금 분담금 감경)을 들 수 있다.

이는 단순히 의무 비율 준수를 넘어 중앙 방송사의 자발적 상생 노력을 제도적으로 장려함으로써, 시장 침체에도 불구하고 지역·중소방송사에 대한 지원 수준을 유지하거나 확대하려는 정책 의지를 담고 있으며, 방송광고 생태계의 하향 평준화를 방지하고 상생협력의 최소 기준선을 제도적으로 보장하는 정책적 안전장치로 기능할 수 있다.

마지막으로 매체특성에 맞는 광고 도입 방안으로 프로그램 제목협찬 허용범위 확대와 라디오 간접광고(라이브리드) 도입 방안을 논의했다. 현재 문화·예술·스포츠 행사에만 한

정된 제목협찬의 범위를 확대할 경우 상당한 매출 확대가 예상되는반면, 제목협찬은 방송 내용에 직접적 영향을 주지 않아 형식규제만으로도 시청권 보호가 가능하다. 또한, 시각적 간접광고가 불가능한 라디오방송에 대한 진행자가 광고문안을 읽는 라이브리드를 허용하는 방안도, 라디오 방송의 매출 증대에 도움이 될 것으로 여겨진다. 특히, 이미 팟캐스트나 온라인 스트리밍을 통해 청취자들이 라이브리드에 이미 익숙해진만큼 시청자의 거부감이 크지 않고, 구매·이용 직접 권유 표현 금지나 글자 수 제한 등 만으로도 방송의 공공성을 유지할 수 있다는 점에서 규제 완화의 가능성이 크다. 다만, 도입 초기에 청취자 반응 모니터링을 전제로 단계적으로 도입하여 방송의 공공성과 지역·중소방송사의 지속가능성을 균형있게 달성할 필요성은 언급되었다.

결합판매 지원대상의 방송광고매체로서의 매체경쟁력 확보 방안으로는 지역민의 수요에 부합하는 콘텐츠 제작 역량 확보와 지역균형발전 및 매체균형 관점에서의 지원 강화 방안이 제안되었다.

광고매체로서의 경쟁력을 확보하기 위해서는 지역 방송광고가 다른 경쟁 매체 대비 매체 효과 측면에서 우위를 가지거나 지역의 문화·현안·특색을 반영한 우수한 콘텐츠를 보유하고 있어야 지역광고매체로서 영향력 발휘가 가능하다. 그러나 현실은 정반대 방향으로 흐르고 있다. 방송광고 매출의 지속적 감소와 결합판매 지원 감소는 인건비 상승 압력과 맞물려 지역·중소방송사로 하여금 프로그램 제작비 절감을 불가피하게 만들고 있으며, 이는 콘텐츠 품질 저하로 이어져 광고매체로서의 경쟁력을 더욱 약화시키는 악순환을 초래한다. 더욱이 지역·중소방송사들이 디지털 미디어에서 새로운 수익발굴에 노력할수록, 조회수 확대나 콘텐츠 판매를 위해 지역 소재보다 중앙 이슈를 다루게 되어 지역방송 본연의 가치인 지역성이 약화되는 딜레마에 빠지게 된다.

따라서 지역·중소방송사가 지속적으로 지역성을 유지할 수 있도록 지역민의 삶과 밀착된 지역밀착형 공익적 목적의 콘텐츠 제작이 지속될 수 있는 제도적 지원이 필요하다. 이는 지역맞춤형 콘텐츠 품질 향상 → 지역시청자 만족도 제고 → 지역광고매체로서의 가치 상승 → 광고주 유입 증가라는 선순환 구조를 만들어내기 위한 전략적 투자로 이해되어야 한다.

이를 위해, 공익적 프로그램 제작에만 한정한 지원을 허용하는 현행 「방송통신발전기본법」을 개정하고, 지역방송과 중소방송에 대해서는 장르에 상관없이 일반 방송프로그램까지도 제작 지원이 가능하도록 제도를 개선해야 한다. 또한 현재 방송통신발전기금 중

지역·중소방송사 지원은 규모와 제작방식을 고려하여 지역방송사와 중소방송사를 분리하여 지원하는 방안도 검토할 필요가 있으며, 제작지원 예산의 증액과 함께 중소방송사의 자부담 비율을 하향 조정하고 소액지원 자부담 면제를 상향하여 재정 여력이 취약한 중소방송사의 제작지원 사업 참여 문턱을 완화할 필요가 있다.

본 연구에서는 지역·중소방송에 대한 지원을 지역균형발전 및 매체균형 관점에서 바라볼 필요를 제기했다. 헌법은 국가에 "국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 보전", "지역 간의 균형있는 발전을 위한 지역경제 육성" 등을 명령하고 있으며, 지역·중소방송은 이러한 헌법적 가치를 실현하는 핵심 공공 미디어로 기능하고 있다. 지역·중소방송은 지역 공론장 형성을 통해 지역 정치·행정·사회 현안을 보도하고 지역정치와 행정권력에 대한 독립적 감시와 견제를 수행하며, 지역소멸 위기 대응을 위해 필수 생활정보와 공동체 결속 기반을 제공하고, 신속·정확한 지역밀착형 재난정보를 전달한다. 이러한 기능은 언론으로서의 감시 기능을 넘어 지역사회의 안전과 번영을 위한 기본인프라로서의 역할이며, 행정·치안·안전 등과 마찬가지로 주요 공공 인프라로 인식되어야 한다.

이러한 인식의 전환을 제도적으로 뒷받침하기 위해서는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 방송미디어통신 진흥에 관한 명시적 근거를 마련해야 한다. 별도 조항을 신설하여 국가와 지방자치단체가 지역균형발전을 위한 '방송미디어통신 진흥'에 관한 시책을 추진할 의무를 명확히 부과해야 한다. 더 나아가 지방시대위원회의 「지방시대 종합계획」에 '지역균형 발전을 위한 공공인프라로서 지역방송 지원계획'을 안건으로 포함시켜, 5년 단위의 중장기 계획 속에서 지역방송 지원이 체계적으로 추진되도록 제도화해야 한다. 이를 통해 지역방송 지원이 일회성 정책이 아닌 지속가능한 지역균형발전 전략의 일부로 자리매김할 수 있다.

또한, 매체균형발전 관점에서의 실질적 재원 확보를 위해서는 정부광고 수수료의 방송분야 환원을 확대하고 이를 제도화할 필요가 있다는 의견을 제시했다. 「정부광고법」 제1조는 정부광고의 효율성 및 공익성 향상을 목적으로 명시하고 있으며, 제10조 제4항 제2호는 정부광고 수수료를 "방송, 광고 진흥을 위한 지원"에 사용하도록 규정하고 있다. 이에, 이해관계자와 전문가들이 요구하는 정부광고 집행비 중 방송광고 비중을 확대하되 방송사 중에서도 지역·중소방송사에 우선 배정하는 방식, 언론진흥재단에 지급되는 정부광

고 대행 수수료 중 방송분야에서 발생한 수수료는 지역·중소방송 등 방송분야 지원 사업에 우선 배분하는 방식 등에 대한 검토와 협의가 필요하다.

이러한 정부광고 활용 방안을 추진할 때 유의해야 할 점은 정부광고의 집행 효율성과 자율성을 보장하면서도 지역·중소방송사의 실질적 매출 증대를 도모하는 균형점을 찾아야 한다는 것이다. 정부광고도 국민의 세금으로 집행되는 만큼 광고효율성을 무시할 수 없으며, 사회적 합의와 정부광고 집행 효과를 함께 고려한 균형적 접근이 요구된다. 따라서 할당제 도입이나 우선배정 방안은 단순히 재정지원을 위한 수단이 아니라, 지역방송의 공익적 가치를 정부광고 집행을 통해 구현한다는 정책 철학 아래 설계되어야 한다.

제4장은 방송광고판매대행사업자 허가심사방안 정비을 검토했다. 방송광고판매대행사업자의 재허가 심사제도는 법률, 시행령, 고시의 3단계 법령 체계로 구성되어 있으며, 6개 대분류 심사사항(총 100점)으로 평가된다. 주요 심사항목으로는 방송광고판매계획의 공익성·공정성(27점), 네트워크 지역 지상파방송사업자 지원 계획(30점), 조직·인력운영 및 재정건전성(18점), 방송 및 광고산업 발전 계획(5점), 허가조건 이행(20점), 관계법령 위반정도(감점 최대 10점) 등이 있다. 계량평가는 재정건전성 평가 3점에 한정되며, 나머지 97점은 심사위원의 전문적 판단에 기초한 비계량평가로 진행된다.

재허가 심사에서 계량평가 가중치 배분과 광고표준화 평가지표에 대한 개선 필요성이 제기된 바 있다. 재정건전성 평가의 경우, 고시에 가중치를 명시하여 예측가능성을 높이자는 의견과 시장 변동성을 고려해 심사위원회 재량을 유지하자는 의견이 대립했다. 방송광고 시장이 OTT 성장과 디지털 전환으로 구조적 침체기에 있는 점을 고려할 때, 외부환경 변화를 유연하게 반영할 수 있는 현행 방식이 상대적으로 적절한 것으로 판단된다.

광고표준화 지원계획 평가와 관련해서는 이미 코바코의 KODEX 시스템을 통해 시장에 완전히 정착되어 평가 변별력이 낮다는 의견이 있었다. 개별 미디어렙사가 표준화를 독자적으로 개선할 역할이 제한적인 만큼, 계획 제출 요구보다는 표준 준수 여부와 내부 관리체계 보유 여부를 점검하는 간소화된 방식으로 전환하는 것이 타당해 보인다. 또한 방송 및 광고산업 발전 이행실적 평가 항목 전반에 대해서도, 현행 5개 세부항목을 통합하여 평가의 용이성을 높이고 각 사업자의 매출 규모와 재무 여건에 따른 차등적 평가가 가능하도록 개선할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

5. 정책적 활용 내용

본 연구는 방송광고 결합판매제도 및 방송광고판매대행사업자의 허가심사사항을 체계적으로 분석하고 사회적 합의 기반의 개선방안을 도출함으로써, 향후 방송광고판매 정책 수립을 위한 기초 자료로 활용될 수 있다. 결합판매 제도 운영 현황과 쟁점에 대한 종합적 분석 결과는 방송광고 시장 구조 변화에 대응하는 정책 방향성을 설정하는 데 참고자료로 활용될 수 있으며, 특히 이해관계자 의견수렴 과정과 결과는 방송광고 관련 정책 개발 과정에서 갈등 예방과 정책 수용성 확보를 위한 참고사례로 활용될 가능성이 있다.

무엇보다 본 연구 결과는 방송미디어통신위원회의 방송광고판매대행사업자 허가 및 재허가 심사 과정에서 개정된 심사기준으로 직접 활용 가능하다. 제4장은 구체적인 허가심사 기준 개정안을 제공하므로, 방송미디어통신위원회의 재허가 등의 절차 및 기준 개정 업무에 직접적으로 기여할 것으로 예상된다.

6. 기대효과

본 연구는 지역·중소방송사를 지원할 수 있는 다양한 방식과 개선방안을 제공함으로써 방송산업과 방송광고산업 전반의 발전에 기여할 수 있다. 방송광고 산업 측면에서는 결합판매 이외의 다양한 지원방식(광고주 인센티브, 라디오 통합앱 지원, 품목규제 완화, 자발적 결합판매 인센티브)을 통해 지역·중소방송사와 상생할 수 있는 구체적 지침을 확보할 수 있으며, 제도 변화에 따른 불확실성을 해소함으로써 안정적인 사업 운영이 가능해진다.

또한 지역·중소방송사의 광고매체 경쟁력 강화를 위한 지원방안(콘텐츠 제작 역량 확보, 지역균형발전 및 매체균형 차원의 지원)이 제시됨으로써 방송광고 시장의 균형발전과 다양성 확보에 기여하고, 방송광고 생태계 전반의 건전성 향상에 도움을 줄 수 있다.

정책·규제 측면에서는 방송미디어통신위원회의 방송광고판매대행사업자 허가심사 업무에 활용할 수 있는 개정된 기준을 제공함으로써 규제의 예측가능성과 일관성을 높이고,

사회적 합의를 통한 정책 개발 과정의 모범사례를 제시하여 향후 유사한 정책 개발에 참고할 수 있는 프레임워크를 구축한다.

제1장 서 론

1. 연구 배경 및 필요성

지역·중소방송사는 지역 공론장 형성, 지역민주주의 실현, 지역소멸 대응, 재난방송 등 지역사회의 핵심 공공 미디어 인프라로서 기능해왔다. 그러나 디지털 전환과 미디어 환경 변화로 방송광고 시장이 급격히 위축되면서 지역·중소방송사는 심각한 재정위기에 직면하고 있다.

지상파 광고매출은 2015년 1조 9,112억 원에서 2024년 8,354억 원으로 약 56.3% 감소했으며, 지역·중소방송사의 방송광고매출은 2018년 3,276억 원에서 2024년 2,142억 원으로 연평균 -6.8% 급감했다. 특히 지역민방은 2005년 1,961억 원(방송산업실태조사, 2006)에서 2024년 597억 원(방송사업자재산상황공표, 2025)으로 약 70% 감소하는 등 매출기반이 급격히 악화되었다.

이러한 상황에서 지역·중소방송사의 핵심 재원으로 기능해온 방송광고 결합판매제도 역시 방송광고 시장침체로 지원규모가 감소되고 있다. 결합판매제도는 2012년 「방송광고판매대행법」 제정을 통해 법적 의무로 전환된 이후, 지역·중소방송사 광고 재원의 42.7%(2024년 기준)를 차지하는 핵심 지원수단으로 작동해왔다. 특히 非네트워크 중소방송사의 경우 광고매출의 85.4%(EBS, CBS 제외)를 결합판매에 의존하고 있어, 결합판매제도는 이들의 생존을 좌우하는 제도적 안전망이다. 그러나 결합판매 매출은 2015년 2,167억 원에서 2024년 913억 원으로 약 57.9% 감소했으며, 현재 추세가 지속될 경우 2030년에는 698억 원까지 감소할 것으로 전망된다. 결합판매제도가 지역·중소방송사의 필수 재원임에도 불구하고, 지상파 광고시장 침체로 인해 그 규모가 지속적으로 감소추세에 있는 것이다.

따라서 결합판매제도를 보완하고, 지역·중소방송사의 지속가능성을 확보하기 위한 다각적인 정책 대안 마련이 시급한 상황이다.

지역·중소방송사 지원의 필요성에 대해서는 정치권과 정책당국 모두 공감대를 형성하고 있다. 제21대 대선에서 더불어민주당은 언론 및 미디어 주요 공약으로 정부광고(방송) 수수료 수익의 지역·중소방송사 지원 확대, 지역방송사(케이블TV, 지역채널 포함)의 지역밀착형 콘텐츠 제작 지원 확대, 방송광고 결합판매 제도의 합리적 재정비 및 대안 마련, 자율적

방송광고 결합판매 시 인센티브 부여, 공동체라디오 활성화 지원, 지역미디어센터 육성 지원 확대 등을 제시한 바 있다. 2025년 8월 13일 발표된 '국정운영 5개년 계획(안)'에도 방송미디어통신위원회 과제의 "미디어 공공성 회복과 미디어 주권 향상"에 지역방송 관련 정책이 반영되었다.

이처럼 정책적 방향성에 대한 사회적 합의는 어느 정도 이루어졌으나, 이론적 수준을 떠나 다양한 이해관계자의 의견을 청취하고 구체적인 실행방안과 법제도 개선 과제를 도출하는 연구는 부족한 실정이다. 특히 결합판매 매출규모 감소를 포함한 방송광고 시장 침체에 대응하기 위한 보완 방안, 지역·중소방송사의 광고매체 경쟁력 강화 방안, 지속가능한 재원 확보 방안 등에 대한 종합적이고 실천적인 정책 연구가 요구되고 있다.

결합판매제도는 중앙 방송사, 지역·중소방송사, 미디어렙, 관련 협단체 등 다층적 이해관계자들이 얽혀 있는 복잡한 정책 생태계를 형성하고 있다. 제도 개선 방안을 모색함에 있어 이해관계자 간 입장 차이가 존재한다. 따라서 효과적인 정책 대안을 마련하기 위해서는 각 이해관계자들의 현장 경험과 실무적 제안을 체계적으로 수렴하고, 전문가들의 학술적·정책적 검토를 통해 실현가능성과 정책 정합성을 평가하는 과정이 필수적이다. 이를 통해 중앙-지역, 네트워크-중소, 공영-민영, 수혜자-이행자 등 다양한 위치에 있는 행위자들의 목소리를 균형 있게 반영하면서도, 지역·중소방송사의 지속가능성 확보와 방송의 공익적 가치 실현이라는 제도 본연의 목적을 달성하기 위한 실질적 개선방안을 도출할 수 있다.

이러한 배경에서 본 연구는 방송광고 결합판매제도의 운영 현황과 한계를 진단하고, 이해관계자 및 전문가 의견조사를 통해 현장 기반의 정책 대안을 도출하며, 지역·중소방송사의 지속가능성 확보를 위한 종합적인 제도 개선 방안을 제시하고자 한다.

더불어, 본 연구는 방송광고판매대행사업자 재허가 심사기준 정비 방안에 대해서도 검토한다. 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」에 따라 방송광고판매대행사업자는 5년 단위로 허가를 갱신해야 하며, 방송미디어통신위원회는 재허가 심사 시 사업자의 재정 및 기술적 능력, 결합판매 이행 실적, 방송광고 산업 발전 기여도 등을 종합적으로 평가한다. 그러나 현행 심사기준은 2012년 제도 도입 당시의 미디어 환경을 기반으로 설계되어, 급격한 디지털 전환과 방송광고 시장의 구조적 변화를 충분히 반영하지 못하고 있다는 의견이 있었다.

특히 결합판매 이행 실적 평가, 광고판매 투명성 및 공정성 확보, 광고산업 발전 기여도

평가 등 주요 심사항목이 현재의 방송광고 시장 환경과 지역·중소방송사의 위기 상황에 적절히 대응하고 있는지에 대한 재검토가 필요하다. 또한 방송광고판매대행사업자가 디지털 광고, 크로스미디어 패키지, 데이터 기반 광고상품 개발 등 변화하는 광고시장 수요에 효과적으로 대응하고 있는지, 지역·중소방송사의 광고매체 경쟁력 강화를 위해 실질적으로 기여하고 있는지 등을 평가할 수 있는 새로운 심사기준 마련이 요구된다.

따라서 현행 심사기준을 분석하고 미디어 환경 변화를 반영한 개선 방안을 도출하는 것은 방송광고판매대행제도의 본래 취지를 재확인하고, 지역·중소방송사 지원이라는 공익적 목표를 효과적으로 달성하기 위한 필수적 과제이다.

2. 연구 목적과 범위

본 연구는 방송광고 결합판매제도의 운영 현황과 한계를 진단하고, 방송광고판매대행사업자의 재허가 심사기준을 정비하며, 이해관계자 및 전문가 의견조사를 통해 사회적 합의 기반의 정책 대안을 도출하고, 지역·중소방송사의 지속가능성 확보를 위한 종합적인 제도 개선 방안을 제시하고자 한다.

이러한 목적에 따라, 본 연구의 범위는 방송광고 결합판매 제도에 대한 개선방안 검토와 방송광고판매대행사업자 허가 심사기준 정비방안의 두 영역을 포함한다.

제2장에서는 '미디어환경변화에 따른 결합판매 운영현황과 쟁점'이라는 제목으로 방송광고 결합판매제도의 현황을 체계적으로 분석한다. 먼저 방송광고판매 제도 운영 현황에서는 광고주-광고대행자-미디어렙-방송사업자로 이어지는 방송광고 판매 거래 구조와 수수료 체계를 파악하고, 결합판매제도의 법적 근거, 성립 취지, 결합판매 비율 산정 방식, 지원 대상 매체 등을 검토한다. 이어서 결합판매 지원 규모의 시계열적 변화와 쟁점에서는 2015년부터 2024년까지의 결합판매 매출 추이를 분석하고, 지역·중소방송사의 결합판매 의존도와 2030년까지의 결합판매 매출 전망을 제시한다. 또한 지역·중소방송사의 재정위기 현황을 방송사업매출, 방송광고매출, 영업이익의 변화 추이와 수익구조 분석을 통해 진단하여 결합판매제도 개선의 필요성을 뒷받침한다.

제3장에서는 '방송광고 결합판매 재정비 방안'을 제시한다. 제1절에서는 결합판매 제도 개선 방향에 대한 이해관계자·전문가 의견 분석을 수행자 범위를 설정하고 지상파방송사,

지역·중소방송사, 미디어렙사 등을 대상으로 한 의견조사 및 전문가 자문단 운영 방법론을 제시한 후, 지역·중소방송사의 방송광고 판매 현황, 자구적 노력 현황, 방송광고 판매 활성화 방안(결합판매제도 개선, 규제 완화, 크로스미디어렙 허용, 광고수요 발굴), 광고매체 경쟁력 확보 방안 등에 대한 이해관계자 의견을 종합 분석한다. 제2절에서는 방송광고 침체에 대응한 결합판매제도 보완 및 개선방안을 구체화한다. 결합판매제도 중심의 지원 한계를 극복하기 위한 방송광고판매 활성화 방안으로 수요발굴 중심의 정책 전환(수요발굴형 정책의 필요성, 방송광고주 인센티브 확대, 라디오 통합앱 구축 지원, 방송광고 규제 완화)과 자발적 상생노력 유인을 위한 자율적 결합판매 인센티브 방안을 제안한다. 또한 결합판매 지원대상의 매체경쟁력 확보 방안으로 지역민의 수요에 부합하는 콘텐츠 제작 역량 확보 방안과 균형발전 차원의 지원 논의(지역균형발전과 국토의 균형적 보전 차원의 지원, 매체균형적 관점에서 매체경쟁력 확보 차원의 지원)를 제시한다.

제4장에서는 '방송광고판매대행사업자 허가심사방안 정비'를 다룬다. 제1절에서는 방송광고판매대행사업자 허가·재허가 심사제도의 현황을 분석한다. 방송광고판매대행사업자 허가·재허가 제도의 법적 체계(근거 법령, 법령 간 위임 관계 및 심사위원회 재량)를 검토하고, 재허가 심사항목 및 배점 체계(6개 심사사항 구조, 배점에 관한 사항)를 파악하며, 심사위원회의 구성 및 역할을 분석한다. 제2절에서는 방송광고판매대행사업자 허가심사사항 개선 방안을 제시한다. 먼저 방송광고 허가심사사항의 변경 필요사항을 분석하여 계량평가 가중치 배분의 명시화, 광고표준화 평가지표 등 현행 제도의 문제점을 파악한다. 이어서 허가심사사항 개선에 대한 이해관계자·전문가 의견조사를 통해 재정건전성 평가점수 가중치 산정 방식, 광고표준화 지원계획의 적절성 및 구체성, 방송 및 광고산업 발전 이행실적 및 계획의 적절성 등에 대한 현장의 목소리를 수렴한다. 마지막으로 허가심사사항 개선 방향으로 재정건전성 평가(세부 심사사항의 간소화), 광고표준화 지원계획의 적절성 및 구체성 등 구체적인 개선 방안을 제안한다.

이러한 연구 범위를 통해 본 연구는 결합판매제도 개선과 방송광고판매대행사업자 재허가 심사기준 정비라는 두 축을 중심으로, 지역·중소방송사의 지속가능성 확보를 위한 종합적이고 실천적인 정책 대안을 제시하고자 한다.

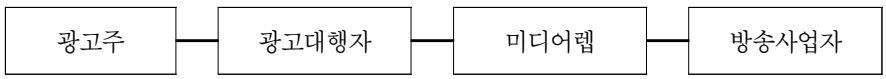
제 2 장 미디어환경변화에 따른 결합판매 운영현황과 쟁점

제 1 절 방송광고판매 제도 운영 현황

1. 방송광고 판매 거래 구조

지상파방송과 종합편성PP(이하 '종편')의 방송광고는 광고판매대행사업자(미디어렙)와의 판매대행 계약을 통해 위탁판매하는 구조로 운영된다. 방송사업자는 자사의 광고를 직접 판매하지 않고, 지정된 미디어렙에게 판매를 위탁하며, 미디어렙은 광고주로부터 광고를 수주하여 방송사의 광고 시간을 판매하는 중개 역할을 수행한다. 이러한 거래 구조에서 미디어렙이 방송사업자를 대행하는 것처럼, 광고대행자(광고회사)는 광고주를 대행하여 미디어렙으로부터 광고매체(방송사)를 구매한다. 즉, 광고주 → 광고대행자 → 미디어렙 → 방송사업자로 이어지는 다층적 대리 구조가 형성되어 있다.

[그림 2-1] 방송광고 판매 거래 구조 개요도



방송광고 판매 과정에서 발생하는 수수료는 크게 수탁수수료와 대행수수료로 구분된다. 방송사업자는 미디어렙에게 방송광고판매액의 20% 이내에서 수탁수수료를 지급하며, 미디어렙은 수령한 수탁수수료의 70% 이상을 광고대행자에게 대행수수료로 지급한다(방송광고판매대행법 제16조제1항, 제2항 및 동법 시행령 제11조제1항, 제2항). 현행 미디어렙별 수탁수수료율과 대행수수료율을 살펴보면 다음과 같다:

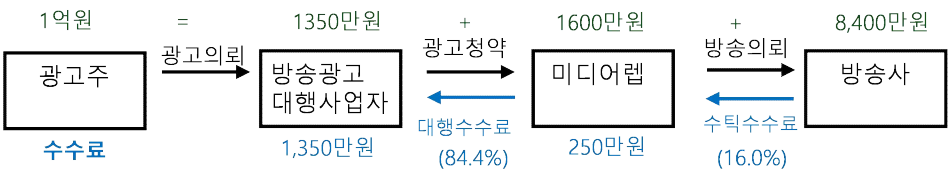
<표 2-1> 방송광고 수탁수수료 및 대행수수료 법령 기준

(단위 : %)

구분	코바코	SBS M&C	JTBC 미디어컴	TV조선미디어렙/MBN/ 미디어렙A
수탁수수료				
법령 기준	TV/R: 13~16 DMB: 13~18	TV/R: 13~16	15 ~ 19	15~19
현행 요율	TV/R: 16.0 DMB: 14.0	TV/R: 15.8	17.5	18.0
대행수수료				
법령 기준	TV:70~86 R/DMB:85~95	TV:70~86 R:85~95	70~86	70~86
현행 요율	TV:84.4 R:85.0 DMB:93.0	TV/R: 85.4	85.7	83.3

만약 광고주가 방송사에 1억 원의 광고를 집행하는 경우를 예로 들면, 다음과 같은 금액 흐름이 발생한다. 먼저 광고주는 광고대행자를 통해 1억 원의 광고를 의뢰하고, 광고대행자는 미디어렙에 광고를 주문하며 1억 원을 지급한다. 미디어렙은 이 중 수탁수수료 16%(1,600만 원)를 제외한 8,400만 원을 방송사에 지급한다. 이후 미디어렙은 자신이 수령한 수탁수수료 1,600만 원 중 84.4%에 해당하는 약 1,350만 원을 광고대행자에게 대행수수료로 지급하며, 나머지 약 250만 원을 자사 수익으로 확보한다.

[그림 2-2] 방송광고 판매 거래 흐름 예시



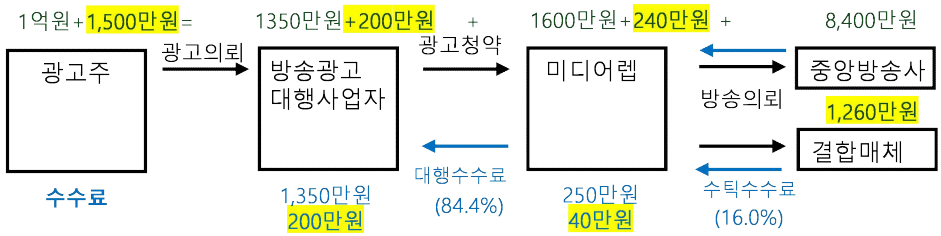
이러한 구조는 방송광고 거래의 투명성과 효율성을 제고하고, 광고시장의 공정한 경쟁 질서를 확립하기 위해 설계된 것이다. 다만 미디어렙이 확보하는 실질 수익은 수탁수수료

에서 대행수수료를 제외한 나머지 부분으로, 수탁수수료율 대비 상대적으로 제한적인 수준이라 할 수 있다.

이때, 방송의 지역성과 다양성 확보를 위해 미디어렙사는 중앙 지상파 3사(KBS, MBC, SBS)의 광고를 판매할 때, 지역·중소방송사의 광고를 방송미디어통신위원회가 매년 고시하는 비율 이상으로 결합하여 판매하도록 의무화되어 있다. 결합판매는 광고주가 중앙 지상파방송사의 광고를 구매할 때, 일정 비율 이상 지역·중소방송사의 광고를 함께 구매하도록 하는 제도이다.

예를 들어 광고주가 방송사에 1억 원의 광고와 결합매체인 지역·중소방송사에 1,500만 원의 광고를 함께 집행하는 경우, 다음과 같은 금액 흐름이 발생한다. 먼저 광고주는 광고대행자를 통해 총 1억 1,500만 원(중앙방송사 1억 원 + 결합매체 1,500만 원)의 광고를 의뢰하고, 광고대행자는 미디어렙에 1억 1,500만 원을 지급한다. 미디어렙은 이 중 수탁수수료 16%를 공제한 후 방송사들에게 배분한다. 코바코가 수령한 수탁수수료는 총 1,840만 원(1억 1,500만 원 × 0.16)이며, 이 중 84.4%에 해당하는 약 1,553만 원을 광고대행자에게 대행수수료로 지급한다. 결합매체인 지역·중소방송사는 최종적으로 1,260만 원의 광고송출비를 수령한다.

[그림 2-3] 방송광고 결합판매 거래 흐름 예시



2.방송광고 결합판매 제도

방송광고 결합판매제도는 방송시장의 균형발전 도모 및 방송의 지역성·다양성 확보를 위해 마련된 제도로, 미디어렙사가 중앙 지상파 3사(KBS, MBC, SBS)의 광고를 판매할 때 지역·중소방송사(37개사)에 대한 광고를 매년 방송미디어통신위원회가 고시하는 비율 이

상으로 결합하여 판매하도록 의무화한 것이다. 법적 근거는 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제20조이며, 동법 제2조 제11호는 방송광고 결합판매를 "네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자의 방송광고를 다른 지상파방송사업자의 방송광고와 결합판매하는 행위"로 정의하고 있다.

<표 2-2> 방송광고판매대행 등에 관한 법률 제20조

방송광고판매대행 등에 관한 법률 제20조 (방송광고 결합판매 지원) ① 지상파방송광고를 대행하는 광고판매대행자는 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자의 방송광고를 다른 지상파방송사업자의 방송광고와 결합하여 판매하여야 한다.
② 제1항에 따른 광고판매대행자의 방송광고 결합판매는 직전 회계연도 5년간의 지상파방송광고 매출액 중 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자에게 결합판매된 평균비율 이상으로 하여야 한다.
③ 방송광고 결합판매 지원을 위하여 방송미디어통신위원회는 다음 각 호의 사항을 매년 고시하여야 한다.
1. 직전 회계연도 5년간의 지상파방송광고 매출액 중 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자에게 결합판매된 평균 비율
2. 해당 연도 광고판매대행자별로 지원하여야 하는 네크워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자 및 각 사별 결합판매 지원 규모

결합판매제도는 1981년 「한국방송광고공사법」 제정 이후 코바코가 군소 방송사(지역방송, 종교방송 등)의 재정 지원 및 생존 보장을 위해 운영해 온 방송광고 연계판매 관행에서 출발했다. 연계판매는 인기 프로그램 광고와 비인기 프로그램 광고를 묶어 패키지로 판매하는 방식으로, 지역 방송사 등 경제적 취약 매체의 재정 안정과 방송의 다양성을 유지하기 위한 공익적 목적을 가지고 있었다.

2008년 11월 코바코의 방송광고 독점판매 규정에 대한 헌법불합치 판결 이후, 민영 미디어렙 도입 논의가 본격화되면서 취약매체 지원 방안이 핵심 쟁점으로 부상했다. 당시 이용경 의원은 "취약매체에 대해 무조건 시장경쟁에서 살아남으라고 하는 것은 기초생활 수급권자에 대한 지원을 부인하는 것과 크게 다를 것이 없다"라고 지적하면서(이수범, 2013), 미디어렙이 방송광고 위탁물 중 연간 매출 기준 15%를 연계판매하도록 의무화하는 방안을 제시했다. 전병헌 의원안은 직전 3개년 간 평균 광고배분비율을 반영한 의무화 방안을,

진성호 의원안은 지상파 방송광고의 매출배분비율 지정 및 종교방송에 대한 방송광고 할당제 등을 제안했다. 이러한 입법 논의를 거쳐 2012년 2월 「방송광고판매대행법」이 제정되었고, 같은 해 9월 「방송광고 결합판매 지원고시」가 제정되면서 코바코의 자율적 연계판매 관행이 법적 의무인 결합판매제도로 전환되었다.

결합판매제도의 성립 취지는 광고 판매에서 시장 수요 부족으로 영업의 어려움을 겪는 지역 및 중소 지상파방송사업자를 지원하기 위한 것이다. 지역·중소방송사는 종교, 교육, 외국어, 지역 등의 전문 의무 편성비율을 통해 공공재이자 가치재로서 기능을 수행하며, 지역성 구현과 다양성 증진이라는 허가 요건을 실현한다. 구체적으로 지역·중소방송사는 지역 공론장 형성을 통해 중앙방송이 다루지 않는 지역 정치·행정·사회 현안을 보도하고 지역정치와 행정권력에 대한 독립적 감시와 견제를 수행함으로써 지역 민주주의 발전에 기여한다. 또한 지역소멸 위기 대응을 위해 필수 생활정보와 공동체 결속 기반을 제공하고, 지역 고유의 문화·언어·관습을 반영한 프로그램 제공, 신속·정확한 지역밀착형 재난정보 전달 등을 통해 지역사회의 최소한의 기능 유지와 정주여건 개선에 핵심적 역할을 담당한다.

그러나 지역·중소방송사는 시장의 수요보다 사회적 질서 유지를 위한 공공적·가치적 욕구에 따라 운영되므로, 시장 논리만으로는 생존이 불가능하다. 따라서 상업적 논리로는 경제성이 없는 사업의 특수성을 고려하여, 일부 강제성을 가진 공적 주체가 시장에 개입하여 이들의 유지를 책임지는 것이 필요하다는 인식이 제도 도입시에 반영되었다. 결합판매제도는 단순한 경제적 지원을 넘어, 시장실패를 보완하고 미디어 생태계의 건전성을 유지하며 민주사회의 공론장을 보호하는 사회적 안전망으로서의 의미가 있다. 이러한 취지를 고려하여, 권예지(2025)는 결합판매는 단순한 판매기법이 아니라, 지역방송의 생존과 균형을 지탱하는 '균형의 매개체'라고 설명한다.

현재 결합판매 비율은 직전 회계연도 5년간의 지상파방송광고 매출액 중 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자에게 결합판매된 평균 비율을 기준으로 산정된다. 방송미디어통신위원회는 매년 ① 직전 회계연도 5년간의 지상파방송광고 매출액 중 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자에게 결합판매된 평균 비율, ② 해당 연도 광고판매대행자별로 지원하여야 하는 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자 및 각 사별 결합판매 지원 규모를 고시해야 한다. 2023년 10월 고시 기

준으로 코바코(KBS, MBC)는 12.0461%, SBS M&C는 9.1362%의 결합판매 비율을 적용하고 있다.

결합판매 지원 대상은 총 37개사로, 네트워크 지역지상파방송사업자 25개사(지역MBC 16개사, 지역민방 9개사)와 중소지상파방송사업자 12개사(EBS, OBS경인TV, 종교방송 5개사, 영어방송 3개사, YTN라디오, 경인방송)로 구성된다. 코바코는 총 27개사(지역MBC 16개 + EBS, 경인, 극동, 불교, 원음, CBS, 평화, YTN라디오, 영어방송 3개 등)를, SBS M&C는 총 10개사(지역민방 9개 + OBS)를 결합판매 지원 대상으로 하고 있다.

<표 2-3> 미디어렙사별 결합판매 지원매체 현황

구 분	주매체	결합판매 지원 대상 매체
공영렙 (KOBACO)	KBS MBC	총 27개사 : 지역MBC(16), EBS, 경인방송, 기독교방송, 불교방송, 평화방송, 극동방송, 원음방송, YTN-FM, 영어FM(3)
민영렙 (SBS M&C)	SBS	총 10개사 : 지역민방(9), OBS

* 2022년 결합판매 고시 행정예고 기준

※ KOBACO는 종교방송 등 중소라디오 방송 10개사를 결합판매 매체로 지원하고 있으나, 민영렙(SBS M&C)은 중소라디오 방송 지원매체 없음

제2절 결합판매지원 규모의 시계열적 변화와 쟁점

1. 결합판매 지원 현황

2024년 기준 결합판매 지원규모는 913억 원으로, 전체 지역·중소방송사의 방송광고 매출(2,136억 원)의 42.7% 수준을 차지하고 있다. 이는 결합판매제도가 지역·중소방송사의 광고 재원에서 매우 중요한 비중을 차지하고 있음을 보여준다. 방송사 유형별로 살펴보면, 지역MBC와 지역민방의 2024년도 방송광고 매출(1,527억 원)에서 결합판매 지원 매출(554억 원)이 차지하는 비중은 36.3%(최소 26.4%~최대 55.7%) 수준이다. 네트워크에 소속되어 상대적으로 안정적인 프로그램 공급과 인지도를 확보한 이들 방송사도 광고 매출의 3분의 1 이상을 결합판매에 의존하고 있는 것이다.

非네트워크 중소방송사의 경우 의존도는 더욱 높아진다. 2024년도 방송광고 매출(612억 원)에서 결합판매 지원 매출(359억 원)이 차지하는 비중은 58.5%(최소 34%~최대 100%)에 달한다. 타 중소방송사에 비해 결합판매 매출 비중이 상대적으로 낮은 CBS(52.8%)와 EBS(34%)를 제외하면 非네트워크 중소방송사의 결합판매 매출 비중은 평균 85.4%에 이른다. 방송광고매출에서 결합판매 지원 매출이 차지하는 비중은 수도권에 방송구역을 둔 OBS경인TV㈜마저도 그 비중이 무려 79.5%에 이르고, YTN라디오(69.9%)도 결합판매 매출에 대한 의존도가 높다. 특히, TBS영어방송, 부산영어방송, 경인방송은 결합판매가 아니면 방송광고 매출이 전무하고, 광주영어방송, (재)불교방송, (재)원음방송, (재)극동방송, (재)가톨릭평화방송들도 결합판매 매출 비중이 90%이상으로 매우 높은 상황이다. 이는 종교방송, 영어방송, YTN라디오 등 非네트워크 중소방송사의 경우 결합판매 지원 없이는 사실상 방송사업의 유지가 어려운 구조임을 의미하며, 결합판매제도가 이들 방송사의 영업에서 핵심 재원임을 보여준다.

지상파 방송광고 시장이 급격히 위축되면서 지역·중소방송사 지원수단인 결합판매 매출 역시 동반 하락을 지속하고 있다. 지상파 광고매출은 2015년 1조 9,112억 원에서 2024년 8,354억 원으로 약 56.3% 감소했으며, 결합판매 매출 역시 같은 기간 2,167억 원에서 913억 원으로 약 57.9% 감소했다. 최근 5년간(2020~2024년) 추이를 보면, 지상파 광고매출은 1조 13억 원에서 8,354억 원으로, 결합판매 매출은 1,092억 원에서 913억 원으로 감소했다. 결

합판매 매출의 최근 5년간 평균성장률은 -4.4%로, 지속적인 하락세를 보이고 있다.

<표 2-4> 지상파 방송광고매출 및 결합판매 매출 추이

(단위 : 억 원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
지상파광고	19,112	16,228	14,121	13,007	10,999	10,013	12,071	12,090	9,273	8,354
결합판매	2,167	1,837	1,583	1,450	1,220	1,092	1,302	1,293	1,007	913

출처: 지상파광고는「방송사업자재산상황공표집」, 결합판매는「미디어렙사 영업보고서」

이러한 감소세가 지속될 경우, 2030년도 결합판매 매출은 2024년 913억 원 대비 약 23.5% 감소한 698억 원까지도 내려갈 수 있다. 연도별 전망치 2025년 873억 원, 2026년 835억 원, 2027년 798억 원, 2028년 763억 원, 2029년 730억 원으로, 매년 30~40억 원씩 감소할 것으로 예상된다.

<표 2-5> 결합판매 광고매출 전망

(단위 : 억 원)

연도	2025(E)	2026(E)	2027(E)	2028(E)	2029(E)	2030(E)
결합판매액 전망(억원)	873	835	798	763	730	698

결합판매제도는 지역·중소방송사 광고 재원의 42.7%를 차지하며, 특히 非네트워크 중소방송사의 경우 85.4%(EBS, CBS 제외)의 압도적 의존도를 보이는 핵심 재원임에도 불구하고, 지상파 광고시장 침체로 인해 동반 감소하고 있다. 2024년 913억 원에서 2030년 698억 원으로 감소할 것으로 전망되는 상황은 지역·중소방송사의 지속가능성을 위협할 수 있다.

2. 지역・중소방송사의 재정위기 현황

지역·중소방송사는 급변하는 매체 경쟁환경과 더불어 지역 인구 유출 및 산업 공동화에 따른 지역경제 기반 약화라는 이중고에 직면하고 있다. 매체경쟁 심화와 시청자들의 미디어 이용 패턴 변화로 방송산업 전체가 방송광고 매출(연평균 누적성장률 -5.5%) 감소를 경험하고 있다. 특히 지역 기반 사업구조를 가진 지역·중소방송사는 가속화되는 지역 인

구감소와 산업 이탈로 방송광고매출(-6.8%) 감소와 영업이익('21년을 제외하고 지속적인 적자)의 누적이 큰 상황이다.

구체적으로 살펴보면, 지역·중소방송사의 방송사업매출은 2018년 7,881억 원에서 2024년 7,451억 원으로 연평균 -0.9% 감소했으나, 방송광고매출은 같은 기간 3,276억 원에서 2,142억 원으로 연평균 -6.8% 급감했다. 더욱 심각한 것은 영업이익의 추이로, 2018년 -323억 원의 적자에서 시작하여 2021년 잠시 24억 원의 흑자를 기록했으나, 2024년 다시 -135억 원의 적자로 전환되었다.

<표 2-6> 지역·중소방송사 방송사업 매출 추이('18~ '24)

(단위 : 억원)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	CAGR
지역중소	방송사업매출	7,881	7,463	7,377	8,346	7,953	7,485	7,451	-0.9%
	방송광고매출	3,276	2,923	2,608	3,044	2,919	2,314	2,142	-6.8%
	영업이익	-323	-120	-177	24	-14	-210	-135	
산업전체	방송사업매출	173,039	176,706	179,994	193,502	198,314	189,572	188,042	1.4%
	방송광고매출	32,274	30,009	26,942	31,247	30,765	24,905	22,964	-5.5%
	영업이익	25,601	26,021	30,575	37,699	38,320	30,006	22,001	

반면 산업 전체는 방송사업매출이 2018년 17조 3,039억 원에서 2024년 18조 8,042억 원으로 연평균 1.4% 성장했으며, 방송광고매출은 3조 2,274억 원에서 2조 2,964억 원으로 연평균 -5.5% 감소, 영업이익은 2조 5,601억 원에서 2조 2,001억 원으로 감소하는 데 그쳤다. 지역·중소방송사의 방송광고매출 감소율(-6.8%)이 산업 평균(-5.5%)보다 1.3배 높고, 영업이익 적자가 누적되었다는 점은 지역·중소방송사가 구조적으로 더 취약한 위기 상황에 놓여 있음을 보여준다.

2024년 기준 지역MBC와 지역민방의 수익구조를 살펴보면, 두 사업자군 모두 방송광고 매출이 핵심 재원이다. 지역MBC의 경우 총 매출액 2,509억 원 중 방송사업매출이 2,116억 원으로 84.34%를 차지하며, 기타사업매출은 393억 원(15.66%)으로 상대적으로 방송사업 중심의 수익구조를 갖고 있다. 방송사업매출 내에서는 광고매출이 943억 원(37.58%)으로 가장 큰 비중을 차지하며, 협찬 511억 원(20.37%), 재송신 378억 원(15.07%), 기타방송사업 229억 원

(9.13%), 방송프로그램판매 56억 원(2.23%) 순으로 구성되어 있다. 광고매출이 총매출의 3분의 1 이상을 차지한다는 점에서 광고시장 침체의 영향을 직접적으로 받는 구조이다.

지역민방의 경우 총 매출액 2,887억 원 중 방송사업매출이 2,250억 원으로 77.94%를 차지하며, 기타사업매출은 637억 원(22.06%)으로 지역MBC보다 기타사업 비중이 상대적으로 높다. 방송사업매출 내에서는 광고매출이 736억 원(25.49%)으로 가장 큰 비중을 차지하지만, 지역MBC(37.58%)에 비해서는 낮은 수준이다. 대신 협찬 630억 원(21.82%), 재송신 484억 원(16.76%), 기타방송사업 361억 원(12.50%), 방송프로그램판매 38억 원(1.32%) 순으로 수익원이 보다 분산되어 있다.

<표 2-7> 지역지상파 방송사업자의 매출구조 분해

(단위: 억 원)

구분	세부 항목	지역MBC		지역민방	
		2024	비중	2024	비중
매출액 총합	소계 (A+B)	2,509	100.00%	2,887	100.00%
방송사업매출액	소계 (A)	2,116	84.34%	2,250	77.94%
	재송신	378	15.07%	484	16.76%
	광고	943	37.58%	736	25.49%
	협찬	511	20.37%	630	21.82%
	방송프로그램판매	56	2.23%	38	1.32%
	기타방송사업	229	9.13%	361	12.50%
기타사업	기타사업매출(B)	393	15.66%	637	22.06%

출처: 방송사업자 재산상황평가 각년도.

두 사업자군 모두 광고매출이 핵심 재원이지만, 지역MBC는 광고 의존도가 더 높고(37.58% vs 25.49%), 지역민방은 재송신과 기타사업 등으로 수익원을 다변화하고 있는 차이를 보인다. 그럼에도 불구하고 양측 모두 광고매출이 총매출의 4분의 1 이상을 차지하고 있어, 방송광고 시장의 급격한 위축은 두 사업자군 모두에게 심각한 재정 위기를 초래하는 구조적 요인으로 작용하고 있다.

제3장 방송광고 결합판매 제도개선 방안

제1절 결합판매 제도 개선 방향에 대한 의견 분석

1. 방송광고 결합판매 이해관계자 범위

방송광고 결합판매제도는 중앙 방송사, 지역·중소방송사, 미디어렙, 관련 협단체 등 다층적 이해관계자들이 얽혀 있는 복잡한 정책 생태계를 형성하고 있다. 본 연구에서는 제도의 직·간접적 영향을 받는 방송사, 미디어렙, 협단체 등을 대상으로 의견을 조사했다.

구체적으로 살펴보면, 먼저 중앙 3사(KBS, MBC, SBS)는 결합판매의 주매체로서 자신들의 광고 판매 시 지역·중소방송사 광고를 의무적으로 결합해야 하는 주체이다. 네트워크 지역방송사는 지역MBC 16개사와 지역민방 9개사로 구성되며, 중앙사로부터 프로그램을 공급받으면서 결합판매 지원을 통해 광고 수익을 확보하는 핵심 수혜 주체이다. 중소방송사는 종교방송 5개사(CBS, 극동, 불교, 원음, 평화), 지자체방송 2개사, 기타 중소방송 3개사(EBS, YTN라디오, OBS) 등 총 10개사로, 네트워크에 소속되지 않은 독립적 사업자로서 결합판매 지원에 대한 의존도가 매우 높은 집단이다.

이와 함께 협단체로는 한국지역민영방송협회, MBC전략지원단, 한국방송협회 등이 포함되어 지역·중소방송사의 공통 이익을 대변하는 역할을 수행한다. 마지막으로 미디어렙인 코바코(KOBACO)와 SBS M&C는 결합판매 의무를 실제로 이행하는 주체로서, 중앙 방송사와 지역·중소방송사를 연결하는 중개자이자 제도 운영의 실무적 책임을 지는 핵심 행위자이다.

이해관계자 의견과 함께 본 연구는 방송, 광고, 경제·경영, 법률 부문에서 15년 이상의 경력을 가진 전문가 자문단을 운영했다. 전문가들은 연구반 회의를 통해 의견을 수렴했다. 연구반 회의에서는 결합판매제도 개선을 위한 이해관계자 의견 수렴 방식과 범위를 결정했다. 이 과정에서 조사 대상 기관의 선정, 조사 방법론, 질문 항목 등에 대한 전문가들의 검토가 이루어졌다. 회의에서는 수렴된 이해관계자 의견을 검토하고, 각 이해관계자 집단의 입장 차이와 공통 관심사를 분석했다. 또한, 결합판매 제도 개선 및 지역·중소방송사의 방송광고판매 활성화와 매체경쟁력 강화를 위한 구체적 방안들을 논의했다. 이러한 전문

가 자문 과정은 이해관계자들의 다양한 의견을 학술적·정책적 관점에서 체계적으로 분석하고, 실현 가능성과 정책 정합성을 검토하는 데 중요한 역할을 수행했다.

본 연구는 이해관계자 의견조사와 전문가 자문을 종합하여 분석하는 방식을 취한다. 이해관계자들의 현장 경험과 실무적 제안은 제도의 실제 작동 과정에서 발생하는 문제점과 개선 필요성을 구체적으로 파악하는 데 핵심적 역할을 한다. 동시에 전문가들의 학술적·정책적 검토는 이러한 현장의 목소리를 이론적으로 뒷받침하고, 정책 대안의 타당성과 실현 가능성을 평가하는 기준을 제공한다. 이를 통해 본 연구는 중앙-지역, 네트워크-중소, 공영-민영, 수혜자-이행자 등 다양한 위치에 있는 행위자들의 목소리를 균형 있게 반영하면서도, 지역·중소방송사의 지속가능성 확보와 방송의 공익적 가치 실현이라는 제도 본연의 목적을 달성하기 위한 실질적 개선방안을 모색하는 데 초점을 둔다.

본 연구는 짧은 연구기간의 한계와 응답자의 일정을 고려하여 비대면 서면 조사, 전화 인터뷰, 대면 인터뷰를 병행하는 방식으로 진행되었다.

조사 내용은 결합판매제도에만 국한하지 않고, 지역·중소방송사의 방송광고 판매 현황, 자구적 노력 현황, 방송광고 판매 활성화 방안, 광고매체 경쟁력 확보 방안 등 지역·중소방송사의 광고재원 전반에 대한 폭넓은 의견 개진을 유도했다. 이는 결합판매제도가 단독으로 작동하는 것이 아니라 지역·중소방송사의 전반적인 재정 구조 및 광고시장 환경과 밀접하게 연관되어 있기 때문이다.

본 조사는 결합판매제도에 영향을 받는 이해관계자를 대상으로 하되, 응답자 개인의 생각을 자유롭게 제출할 수 있도록 설계되었다. 이는 제도 개선을 위한 다양한 관점과 솔직한 의견을 수렴하기 위한 방안으로, 조직의 공식 입장이 아닌 개인적 의견이라는 전제로 다양한 의견을 수집했다. 따라서 이들 이해관계자와 전문가의 응답은 자신이 속한 기관의 공식 입장을 대변하지 않으며, 개인적 견해와 전문적 판단이 반영된 것으로 이해해야 한다. 특히 동일 집단 내에서도 개별 응답자에 따라 상이한 견해가 나타날 수 있으며, 이는 제도를 둘러싼 이해관계와 입장이 단일하지 않고 복합적임을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

2. 방송광고 결합판매에 대한 이해관계자·전문가 의견조사

가. 지역·중소방송사의 방송광고 판매 현황

이해관계자 의견조사 결과, 지역·중소방송사의 방송광고 판매는 구조적 위기 국면에 진입한 것으로 평가되었다. 지역·중소방송사의 방송광고 판매액이 최근 5년간 평균 30~40% 감소했으며, 많은 지역방송사가 만성적인 영업적자 상태로 진입했다는 점이 공통적으로 지적되었다. 디지털매체경쟁으로 인한 방송광고 감소에 더하여 결합판매 지원 감소까지 겹치면서 지역·중소방송사의 매출 감소가 심각한 수준에 이르렀다는 것이다.

광고시장은 즉각적인 성과측정이 가능한 효율 중심의 집행 트렌드로 급속히 전환되고 있으나, 지역·중소방송사와 현행 미디어렙 제도는 이러한 변화에 효과적으로 대응하지 못하고 있다는 비판이 제기되었다. 방송광고의 기술적 특성상 시청자 데이터에 기반한 집행효과 분석이 불가능한 만큼, 데이터 기반 타깃팅, 퍼포먼스 마케팅, 크로스미디어 캠페인 등의 수요가 증가하는 광고시장 변화에 적절히 대응하지 못하고 있다는 지적이다.

더욱이 방송광고판매대행사의 판매대행 영역이 방송광고로 제한되어 있어, 디지털·커머스·인터넷·모바일 등과의 패키지 상품 구성이 불가능하며, 보조적인 집행 효과 확인도 원천적으로 봉쇄되어 있다. 저렴하고 접근이 쉬운 대안 매체(디지털·모바일 매체)가 넘쳐나는 미디어 환경에서 지역·중소방송의 자구노력만으로 생존 해법을 찾는 데에는 명백한 한계가 있다는 것이 이해관계자들의 공통된 인식이다.

특히, 방송광고 시장 위축으로 인한 결합판매 지원규모 감소가 지역·중소방송사의 경영상 어려움을 야기하는 주된 원인이라는 지적은 이해관계자·전문가 모두에 의해 공통적으로 제기되었다. 결합판매제도는 지상파의 영향력이 절대적이던 과거를 기반으로 설계되었으나, 현재는 지역·중소방송사의 지원재원으로서의 역할이 감소하고 있다는 우려가 제기되었다. 특히 2020년 제기된 결합판매 위헌 소송에 대한 헌법재판소 판단 결과에 따라 결합판매 제도가 흔들릴 경우, 지역방송사는 회복이 어려운 경영 위기 상황에 빠질 수 있다는 우려가 표명되었다. 결합판매까지 불능이 될 경우, 라디오를 주력 기반으로 하는 중소방송사를 중심으로 대다수 방송사업자가 존립의 위기를 겪게 될 것으로 예상된다는 것이다.

중앙사/미디어렙과 지역·중소방송사 간에는 문제 인식에서 뚜렷한 시각 차이가 나타났다. 중앙사와 미디어렙은 지역·중소방송사의 자구적 노력 부족과 과도한 중앙사 의존도를

문제로 인식하고 있는 반면, 지역사는 중앙사의 '터널링[2]'을 통한 불균형한 매출 배분을 문제로 인식하고 있다. 구체적으로 중앙사와 미디어렙사는 지역·중소방송사의 방송광고상품이 통합 미디어렙 체제에서 개별 경쟁력이 잘 드러나지 못하고 전국 단위 대형 매체 패키지에 종속되기 쉬운 구조라고 지적한다. 방송광고와 디지털광고를 이분화한 구조로 인해 효과측정이 가능한 디지털광고와의 새로운 상품구성이 어려운 환경인데, 디지털영역에서 유의미한 아울렛[3]을 보유하지 못한 지역·중소방송사는 디지털을 포함한 통합 패키지나 지역 특화 상품을 주도적으로 설계·제안하기 더 어려울 수밖에 없다. 따라서, 지역·중소방송사 영업이 정해진 시간·지면을 소극적으로 소화하는 '수동 영업'에 머무르기 쉽다고 분석했다.

반면, 지역방송사 측에서는 중앙사의 구조적 문제를 지적했다. 광고시장 침체로 인한 매출 부족을 보완하기 위해 중앙사들이 프로그램 협찬·간접광고 확대 및 타 매체(케이블 채널, 유튜브 등) 기반 통합 마케팅 커뮤니케이션(Integrated Marketing Communication[4])사업에 집중하고 있는데, 이러한 전략이 오히려 네트워크사에게 돌아갈 광고기회를 줄이는 효과를 만들어 지역사는 중앙사에 비해 방송사업매출이 더 빠르게 줄어드는 경험을 하고 있다고 지적했다.

결론적으로 지역·중소방송사의 방송광고 판매 위기는 단일한 원인이 아닌, 디지털 전환, 제도적 한계, 중앙-지역 간 구조적 불균형, 자구 역량 부족 등이 복합적으로 작용하는 다차원적 구조 문제로 인식되고 있으며, 이해관계자 간 문제 인식의 차이가 존재하는 만큼 해법 모색에도 다각적 접근이 필요함을 시사한다.

나. 지역·중소방송사의 자구적 노력 현황

지역·중소방송사들은 급격한 광고 매출 감소에 대응하기 위해 비용절감을 최우선 과제로 추진하고 있다. 구체적으로 자산매각, 임금동결, 제작비 절감, 신규채용 중단, 무급휴직 등의 긴축 조치를 시행하고 있으나, 이러한 자구적 노력만으로는 근본적인 경영 개선에

---

2) 지역사가 중앙사와의 수익정산시 형평성 없는 배분을 지칭하는 용어로 사용함

3) 지역・중소방송사의 콘텐츠를 유통하여 수익을 확보할 수 있는 디지털 영역의 매체를 의미함

4) 광고주가 광고, PR, 판매 촉진, 다이렉트 마케팅 등 여러 커뮤니케이션 수단을 사용하여 고객접점에서 일관된 메시지를 전달하는 전략적 매체 관리 활동을 의미함

한계가 있는 것으로 나타났다.

특히 제작비 절감은 방송 콘텐츠의 품질 저하로 직결되어 광고매체로서의 경쟁력을 더욱 약화시키는 악순환을 초래할 우려가 있다. 인건비 동결과 신규채용 중단은 조직의 활력을 저하시키고 디지털 전환 등 새로운 환경 변화에 대응할 인적 역량을 확보하기 어렵게 만드는 구조적 문제를 야기하고 있다. 결국 비용절감 위주의 방어적 전략은 단기적 재무 부담을 완화할 수는 있으나, 중장기적으로 방송사의 경쟁력 기반 자체를 잠식하는 결과를 낳고 있다.

일부 지역·중소방송사는 광고매체로서의 경쟁력을 입증하기 위해 지역 특화 광고상품 개발과 효과 측정을 시도하고 있으나, 역량과 자원의 한계로 실질적 성과를 내는 데 어려움을 겪고 있다. 일례로, 지역방송사 A는 자구적 노력의 일환으로 자체 광고 시청률 조사를 실시하는 등 광고주들에게 구체적인 광고매체로서의 매력을 증명하려 노력하고 있으나, 역량 부족으로 충분한 성과를 내지 못하고 있다고 토로했다.

일부 방송사는 디지털 전환에 대응하여 신기술 기반의 광고 혁신을 모색하고 있다. 중소방송사 B는 데이터 기반 타깃팅 및 어드레서블(addressable) 광고를 시행 중이며, AI 기반 광고 제작 시스템 도입 등을 추진하고 있다. 이는 방송광고의 기술적 한계로 지적되었던 시청자 데이터 기반 집행효과 분석 문제를 일부 극복하고, 광고주가 요구하는 성과 측정 가능성을 제고하려는 시도로 평가할 수 있다. 그러나 이러한 혁신적 시도는 일부 재정 여력이 있는 방송사에 한정되어 있으며, 대다수 지역·중소방송사는 신기술 도입을 위한 투자 여력이 부족한 실정이다. 또한 현행 방송광고판매대행법상 미디어렙의 판매대행 영역이 방송광고로 제한되어 있어, 디지털·모바일 등 다양한 플랫폼과의 통합 패키지 구성이 원천적으로 불가능하다는 제도적 제약도 신기술 활용의 가능성을 제한하는 요인으로 작용하고 있다.

결국 지역·중소방송사의 자구적 노력은 구조적 한계에 직면해 있다. 수십년간 독자 영업 등의 기반이 갖춰지지 않은 지역·중소방송사에게 자구적 판매확대를 요구하는 것은 현실적이지 않다는 지적이 지배적이었다. 일부 지역방송사 소속 이해관계자가 직접 광고영업 기회의 허용이 자구노력을 위해 필요하다는 의견을 제기하기도 했지만, 이는 방송광고판매대행 제도의 도입 취지에 정면으로 배치되는 부분이 있다. 방송사가 직접 방송광고를 판매하게 될 경우, 자본의 논리에 방송의 내용이 영향받을 수 밖에 없고 이는 지상파방송

에게 부과되었던 공적 역할과 배치될 수 밖에 없다. 방송광고판매대행제도는 방송의 독립성과 공공성을 보장하기 위해 도입된 제도로, 엄격하게 방송사의 직접 영업을 금지하고 있다. 또한, 현실적으로도 미디어렙 제도하에서 지역·중소방송사는 독자적인 광고 영업 조직과 노하우를 축적할 기회가 제한되어 있었으며, 이로 인해 직접영업의 기회를 제공하더라도 실효적이지 않을 것이라는 의견이 지배적이었다.

더욱이 저렴하고 접근이 쉬운 대안 매체(디지털·모바일 매체)가 넘쳐나는 미디어 환경에서, 제한된 예산과 인력으로 비용절감과 광고상품 개발, 신기술 도입을 동시에 추진해야 하는 지역·중소방송사의 자구 노력만으로 생존 해법을 찾는 데에는 명백한 한계가 있다. 따라서 자구 노력을 독려하는 것과 동시에, 제도적 지원과 규제 개선을 통해 지역·중소방송사가 실질적인 경쟁력을 확보할 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요하다는 점이 강조되었다.

다. 방송광고 판매 활성화를 위한 방안

1) 결합판매제도 개선

이해관계자들은 기본적으로 현재 시행 중인 결합판매 제도가 지역·중소방송사의 운영에 필수적인 재원이라는 점에 공감하고 있다. 그러나, 방송광고 시장의 위축으로 인해 결합판매 지원규모가 감소하는 것이 지역·중소방송사의 존립에 주된 위기 요인이라는 점에도 대부분 동의하고 있다. 향후 방송광고 시장의 위축에 따라 지역·중소방송사 판매가 지속적으로 감소한다면, 더 이상 결합판매 등 기존 제도와 렙사 및 매체사 등의 자구책만을 통해서는 안정적 재원 확보를 기대하기는 어려운 상황이라는 현실도 지적되었다.

대부분의 이해관계자들은 제도의 유지가 필요하다는 입장을 표명했다. 다만 결합판매제도의 방향성에 대해서는 이해관계자 간 뚜렷한 입장 차이가 나타났다. 지역 네트워크사들은 결합판매 감소분을 고려하여 결합률 확대를 요구한 반면, 중앙사와 미디어렙은 의무적인 결합판매 비율·대상 매체를 단계적으로 축소하여 장기적으로는 개별 매체의 자율적인 상품 설계·판매를 허용해야 한다고 주장했다. 이들은 지상파 광고 시장 위축에 따라 결합판매가 사실상 시장에서 광고주의 저항감을 강화시키면서 지상파 자체를 회피하려는 광고주가 크게 증가했다고 분석하며, 중장기적으로 결합판매 의존도를 줄이고 개별 매체의 자

율적인 상품 설계·판매를 통해 개선하려는 노력이 필요하다고 강조했다.

지역민방은 단기적인 방안으로라도 결합판매 지원분에 대한 선지급 제도 도입을 강력히 요구했다. 현재 결합판매 지원분이 연말에 나눠지거나 다음 연도로 넘어가면서 지역사가 재정 계획을 수립하는 데 어려움을 겪고 있다는 것이다. 이에, 지역민방 소속의 이해관계자 C는 현금흐름 관리의 어려움을 토로하고 선지급 제도부터 도입이 필요하다는 의견을 제시하기도 했다.

2) 규제 완화를 통한 방송광고 산업 전체 활성화

많은 이해관계자들은 지역·중소방송사만의 문제 해결이 아닌 방송광고 산업 전반의 활성화가 선행되어야 한다고 주장했다. 한 응답자는 "지역·중소방송사의 방송광고 활성화는 현실적으로 매우 어려운 상황이다. 방송광고의 법적 제약이 너무 많다. 이미 범국민적 영향력을 가지게 된 인터넷 동영상 플랫폼(유튜브, 네이버, 넷플릭스 등)과 동등한 경쟁을 할 수 있도록 법적 제한을 파격적으로 완화해야 한다"고 강조했다.

이러한 주장의 배경에는 국내 광고시장의 구조적 특성이 있다. 응답자들은 ① 국내는 국토가 협소하고 인구 구성이 동일한 성격을 지니고 있어 마케팅 측면에서 지역·중소방송사에 광고를 집행하고자 하는 니즈를 가진 광고주가 매우 한정적이며, ② 광고마케팅 특성상 지형학적 위치보다는 인구통계학적 특성, 소비특성, 관심사 등을 중심으로 타깃을 구성하기 때문에 전국단위 매체(대부분 디지털)를 기반으로 마케팅을 진행한다고 진단했다. 따라서 단순히 지역·중소방송사의 제도개선 및 지원을 통해 방송광고 활성화를 추진하는 데는 명확한 한계가 있다는 것이다.

한 응답자는 "지역·중소방송사의 실질적 재원은 결합판매 지원이다. 따라서 방송광고 전반의 시장성장이 있어야만 지역·중소방송사 지원이 효과적이다. 광고침체기에 지역·중소방송사만의 방송광고 판매를 촉진할 수 있는 방법은 부재하다"며, 시장 전체에 대한 지원이 우선되어야 한다고 주장했다. 과도한 광고 규제가 유지된 상태에서는 광고주가 지역·중소방송사의 광고 효능을 낮게 평가해 집행을 기피하는 현상도 이어지고 있으며, 규제 완화 없는 단편적 방송광고판매 활성화 정책만으로는 한계가 뚜렷하다는 지적이다.

현장의 목소리는 더욱 직설적이다. 한 지역방송 관계자는 "콘텐츠 잘 만들면 광고가 잘

되는 시기도 아니다. OTT 공동제작으로 PPL 등 효과가 있다는 이야기도 모르고 하는 말이다. 사실 카니발라이제이션(cannibalization), 제살 뜯어먹기이다. 광고주들이 제대로 된 프로그램을 만들었으니까 광고가 붙겠지라고 생각했는데, 그 광고주들은 넷플릭스로 다 갔다"며 구조적 한계를 토로했다.

규제완화와 관련해서, 특히 의료광고와 주류광고에 대한 규제 완화 요구가 많았다. 이해관계자들은 인쇄매체는 물론 유튜브 등 디지털 영상 플랫폼에서는 의료광고가 폭넓게 허용되고 있는 비대칭 규제를 개선해야 하며, 지역 의료기관 또는 의료인의 방송광고가 허용될 경우 지역민을 대상으로 한 광고 수요가 상당히 존재하여 광고판매 활성화에 상당한 도움이 될 가능성이 있다고 강조했다.

주류광고에 대해서는 한국방송협회가 방송광고금지품목 중 17도 이상 주류 광고의 경우 지역 특산주의 경우 방송광고를 허용하는 방안을 제안했다. 한 응답자는 "품목규제 완화야 말로 지역을 테스트베드화해서 해볼 필요가 있다. 중앙방송사 광고, 이렇게 보지 말고 지역은 문화라는 개념으로 접근해서 지역 전통주는 허용하는 방식을 생각해봐야 한다. 일단 다 풀어서 테스트베드처럼 지역을 확인해보고 그리고 정말 문제가 있다면 그때 규제하는 거다"라고 주장했다.

일부 이해관계자는 지지부진한 네가티브 규제로의 전환 속도를 높이기 위해 지역·중소 방송사 특례로 포괄적인 규제 완화를 주장했다. 구체적으로 '핵심규제 합리화 전략'의 일환으로 네거티브 규제 도입, 가상·간접·중간광고 규제 완화, 일일 총량 규제 개선 등을 추진하고, 중앙 지상파와 동일한 기준으로 묶여 있는 엄격한 현행 규제를 전면적인 자율규제로 전환하며, 광고 금지 품목, 광고시간 제한 등에 대한 규제 완화(특례)를 우선 적용하자는 제안이다.

3) 크로스미디어렙 허용

방송광고상품 자체에 대한 시장 수요 감소를 우려한 이해관계자들은 디지털전환에 따른 상품 다변화의 필요성을 강조했다. 지역방송사와 미디어렙은 미디어렙이 지상파·케이블뿐 아니라 온라인 동영상, OTT, SNS, 검색·커머스, 옥외 광고까지 포괄하는 통합 미디어렙으로 기능할 수 있도록 법·제도 정비가 필요하다고 밝혔다. 한 응답자는 "디지털·타 플랫폼

대행 허용이 필요하다. 미디어렙이 지상파·케이블뿐 아니라 온라인 동영상, OTT, SNS, 검색·커머스, 옥외 광고까지 포괄하는 통합 미디어렙으로 기능할 수 있도록 법·제도를 정비해야 썰물처럼 빠져나가는 광고주의 디지털 이동을 조금이나마 늦출 수 있다"고 강조했다.

다시 말해, 지역·중소방송사의 매출 감소를 지연시킬 수 있도록 방송·디지털 등을 묶은 크로스미디어 패키지를 설계·판매할 수 있도록 제도적 장벽을 낮추는 조치가 필요하다는 것이다. 이는 앞서 지적된 방송광고판매대행사의 판매대행 영역 제한 문제를 해결하고, 광고주가 요구하는 통합 마케팅 솔루션을 제공할 수 있는 기반을 마련하자는 제안과 맥이 닿아 있는 주장이다.

4) 광고수요 발굴 지원

이해관계자와 전문가 모두 광고공급 확대가 아닌 광고수요 발굴을 위한 지원 필요성을 제기했다. 앞서 지적한 바와 같이, 디지털매체의 등장으로 인해 광고는 매체사 공급과잉의 문제에 직면하고 있다. 따라서, 광고시간과 횟수를 확대하는 방식만으로는 지역·중소방송사의 방송광고 매출 증대 효과가 나타날 수 없다는 우려가 있다. 이에, 공급중심의 방송광고 정책에서 수요중심의 방송광고 정책으로 전환이 필요하다는 맥락의 주장이 공통적으로 제기되었다. 한 응답자는 "지역경제가 침체되어 있는 상황에서 지역경제 활성화 차원으로 접근하면 어떨까 싶다. 실제 중소상공인 방송광고 지원 제도에 오는 사연들을 보면 정말 구구절절하지 않은 사연이 없다"며 광고주 지원의 필요성을 강조했다. 다른 응답자는 "중소방송사에 광고를 집행한 광고주에게 인센티브를 부여하는 것이 필요하다. 지역-중소 상생 측면에서 세제혜택 등 시장 활성화와 이니셔티브를 위한 지원 마련이 요구된다"고 덧붙였다.

많은 이해관계자들이 현재 코바코가 주관하는 중소기업 방송광고 지원사업 확대가 필요하다는 데 의견을 모았다. 코바코는 ① 지역밀착형 방송광고 활성화 기반구축(소상공인 방송광고 지원), ② 중소기업 방송광고 활성화 지원(방송광고 제작비 지원), ③ 혁신형 중소기업 방송광고 지원(방송광고 할인) 등을 운영해왔다. 최근 이들 사업의 예산이 감액되었으나, 이해관계자들의 의견을 종합하면 이들 사업은 지역방송의 광고주 발굴에 큰 기여를 해온 것으로 평가되었다. 따라서, 이해관계자들은 이들 사업의 예산규모 확대와 더불어 새

로운 광고주 발굴 사업이 필요하다고 주장했다.

구체적으로 지역 지상파방송에 한해 예산 지원 규모 확대(한도 및 제작비 지원 규모 상향)가 요구되었다. 한 응답자는 "코바코의 지역밀착형 방송광고 지원 사업은 일정 부분 지역 광고주·방송사에 도움이 되고 있으나, 선정 기업 수와 예산 규모가 제한적이어서 실제 매출 감소를 보완하기에는 턱없이 부족하다"고 평가했다.

또한, 중앙과 지역의 균형을 맞추기 위해 지역방송에 광고하려는 광고주에게 인센티브를 추가 지급하는 것이 필요하다는 지적이 있었다. 소상공인·중소기업이 일정 조건을 충족해 지역 방송광고를 집행할 경우 세액공제, 광고 바우처, 마케팅 컨설팅 지원 등의 다양한 인센티브 제도를 도입하여 신규 광고주 유입을 촉진하자는 제안이다.

라. 지역·중소방송 광고매체 경쟁력 확보 방안

이해관계자들은 지역·중소방송사의 광고판매 활성화를 위해서는 시장 메커니즘을 넘어선 정부의 직접적이고 적극적인 지원이 필요하다고 강조했다. 한 응답자는 "기본적으로 지역방송을 지원한다는 것은 경제성이 없는 지역에서도 방송을 유지하도록 하는 지원 개념으로 접근해야지, 역량 개념이나 인센티브 개념으로 접근하면 유지가 어렵다"고 지적했다. 지역방송의 지리적·경제적 특성상 광고수요가 한정적이라 규제완화를 통해 방송광고 매출 확대에는 한계가 있으므로, 이에 공적 지원이 필요하다는 의견이다.

한 응답자는 "지역·중소방송사들에게 자구적 노력만 요구할 경우 방송광고 감소에 대응하여 디지털광고 매출확대나 방송프로그램 재판매 등에 집중할 수밖에 없다"고 지적했다. 최근 지역·중소방송들이 유튜브 등 디지털 미디어를 통한 지역방송의 시장 확대 노력이 이어지고 있고, KNN, MBC경남, JTV, 전주MBC 등에서 유의미한 성과도 거두고 있으나, "그 세부사항을 자세히 살펴보면 디지털 영역에서 조회수 확대나 콘텐츠 판매를 위해 지역 소재 중심의 콘텐츠라기보다는 중앙의 이슈를 다루는 경우가 많아 진정한 의미의 지역·중소방송형 매체전략이라고 보기는 어렵다는 한계가 있다"는 지적이 있었다.

이에, 대부분의 이해관계자들은 지역·중소방송이 지역민의 이해와 요구에 지속적으로 부합할 수 있도록 지역방송에서 지역민의 삶과 밀착된 지역밀착형 공익적 목적의 콘텐츠 제작이 지속될 수 있는 지원이 필요하다고 주장한다. 한 응답자는 "광고매체로서의 경쟁력

을 확보하기 위해서는 지역 방송광고가 다른 경쟁 매체 대비 매체 효과 측면에서 우위를 가지거나 또는 지역의 문화·현안·특색을 반영한 우수한 콘텐츠를 보유하고 있어야 광고매체로서 영향력 발휘가 가능하다"고 강조했다.

대체로 이해관계자들은 지역·중소방송사에 대한 제작지원 확대 및 방송통신발전기금의 분야별 배분 균형화 추진을 통해 공적재원의 지원 확대로 고품질의 지역 맞춤형 콘텐츠제작 확대를 유도해야 한다고 강조했다. 가장 구체적으로 제시된 지원 방안은 방송통신발전기금의 사용처 조정 등을 통해, 공적재원을 활용한 지역·중소방송사의 콘텐츠 제작 지원 확대이다. 한 응답자는 "현재 방송통신발전기금 중 상당 부분은 사용처와 목적이 기금의 목적과 다르게 집행되고 있다. 방송통신발전기금 중 지역·중소방송사에 대한 지원을 확대함으로써 고품질 방송프로그램 제작을 위한 기반 조성에 기여하고 방송사의 광고매체로서의 가치 또한 상승을 이끌어 낼 수 있다"고 주장했다.

단순히, 제작지원 규모 확대 이외에도, 지원사업의 세분화와 확대에 대한 구체적 요구도 제기되었다. 현재 방송통신발전기금 중 지역·중소방송사 지원은 규모와 제작방식을 고려하여 지역방송사와 중소방송사를 분리하여 지원해야 한다는 의견도 제시되었다. 지역방송과 분리된 중소방송 프로그램 제작지원 사업 별도 신설 등의 아이디어도 제시되었다.

이외에도, 한 이해관계자는 제작 지원의 접근 방식 전환을 제안했다. "제작 지원의 경우, '고퀄리티'에서 '고전환율' 중심으로 이동이 필요하다고 주장했다. 광고주는 영상의 완성도보다 특히 실제 반응과 성과를 중시하는 만큼, 제작지원이 방송광고 매출 증대로 이어지기 위해서는 현재와 같은 고퀄리티 한편의 제작지원보다는 소규모 예산으로 다양한 다품종 콘텐츠가 제작되도록 지원하는 것이 필요하다는 의미이다. 또한, 제작 가능한 표준 포맷, 업종별 메시지 가이드, 촬영·편집 바우처 등 전환 중심 제작 지원 체계가 가능하도록 다양한 아이디어가 필요하다고 주장했다.

지역·중소방송의 지속성을 위한 상업적 재원 마련이 어렵다는 데에는 대부분의 이해관계자와 전문가들이 공감했으나, 공적 재원이 무조건적인 지원이 되어서는 안된다는 소수의견도 있었다. 한 이해관계자는 "기금은 단순한 적자 보전이 아니라, 최소 생존을 위한 안전망 기능, 광고시장 형성을 유도하는 성과 연계형 지원 기능을 함께 갖는 구조로 설계되어야 한다"고 제안했다. 이는 무조건적 지원이 아니라 생존 보장과 성과 유도를 병행하는 균형잡힌 접근이 필요하다는 의미이다. 다만, 이러한 주장은 '경제성이 없는 지역에서

도 방송을 유지하도록 하는 지원 개념'으로 접근해야 한다는 대다수의 이해관계자의 의견과는 대립되는 의견이었다.

경제성이 없는 지역·중소방송사를 존립시키기 위해서는 공적 지원이 필요하다는 의견에 대다수가 동의했지만, 동시에 방송통신발전기금의 고갈 문제에도 공감이 있었다. 따라서, 공적 영역에서 대체적 재원 발굴 방안에 대한 다양한 아이디어가 제기되었다. 그 중에서 정부광고 배정과 수수료 구조 개선에 관한 의견이 다수 있었다. 구체적으로 정부광고 수수료 중 일정액(방송광고)을 방송사 지원에 활용, 정부광고의 매체별/지역별 안배기준의 명확화와 정부광고 예산의 일정 비율을 지역·중소방송사에 할당 집행, 정부광고 대행 수수료의 획기적 인하 등이 제안되었다.

먼저, 언론진흥재단으로 귀속되는 정부광고 수수료 중에서 일정부분을 배정하여 지역·중소방송사 지원 재원을 확보해야 한다는 의견이 주장되었다. 한 이해관계자는 "정부광고가 인쇄 매체에 편중되어 있는 현 구조를 개선하여 지역 방송매체에 직접 광고가 배정될 수 있도록 매체별·지역별 안배 기준의 명확화와 지역 방송 우선 배정 규정 마련이 필요하다"고 말했다. 다른 응답자도 "해당 지역민을 타깃으로 하는 광고주 중 가장 큰 섹터는 정부기관, 공공기관, 의료기관이다"라고 지적하고, 지역·중소방송에 대해 정부광고 집행이 보다 많이 이뤄질 수 있도록 정책적 지원이 요구된다고 주장했다.

일부 이해관계자는 보다 적극적인 정부광고 할당제 도입 아이디어를 제안하기도 했다. 또 다른 이해관계자는 정부광고 집행에 할당제를 도입할 경우, 결합방식이 아닌 직접 집행하는 방식으로 전환해야 한다는 제안도 했다. 예를 들어 현재 중앙방송을 통한 결합판매 지원 방식보다는 지역방송 직접 지원하자는 의미이다.

다만, 일부에서는 이러한 주장에 대해 우려하는 목소리도 있었다. 정부광고도 광고효율성을 고려해야 하는 만큼, 사회적 합의와 정부광고 집행 효과를 모두 고려한 균형적 접근이 필요하다는 지적이었다.

제2절 방송광고침체에 대응한 결합판매제도 보완 및 개선방안

1. 결합판매제도 중심의 지원 한계를 극복하기 위한 방송광고판매 활성화 방안

가. 수요발굴 중심의 정책 전환

1) 수요발굴형 정책의 필요성

결합판매제도의 애초 취지는 광고 판매에서 시장 수요 부족으로 영업의 어려움을 겪는 지역 및 중소 지상파방송사업자를 지원하기 위한 것이다. 지역·중소방송사는 태생적으로 지형학적인 위치, 인구수, 기업수 등의 외부적 요인으로 광고수요 부족의 상태에 놓일 수 밖에 없다. 따라서 지역·중소방송사의 광고판매를 활성화하기 위해서는 방송광고 시간이나 횟수를 늘리는 공급 중심의 제도개선보다는 광고수요 발굴을 위한 수요 중심의 제도개선이 필요하다.

현재 방송광고 시장의 상황은 매우 심각하다. 이번 이해관계자·전문가 조사에서 한 이해관계자는 "현재 광고완판되는 프로그램이 없는 상황이다. 몇 년 전만 해도 MBC에서 '나 혼자 산다'가 유일하게 완판이었으나, 최근에는 이마저도 없는 상황이다"라고 증언하기도 했다. 실제로 방송광고 수요 감소로 중간광고 규제 완화가 이뤄졌지만, 정작 총량규제 완화로 인해 방송광고 시장이 크게 성장하는 효과는 볼 수 없었다. 이러한 상황에서 총량규제 완화와 같은 공급 규제를 풀어주는 것도 중요하지만, 그에 상응하는 수요가 유인되지 않으면 태생적으로 수요부족의 문제를 경험하는 지역·중소방송사의 광고판매 증대효과가 크지 않을 것이 자명하다.

따라서 지역·중소방송사의 광고판매 증대를 위해서는 광고수요를 늘려주는 방안에 대한 고민이 필요하며, 지역·중소 광고주를 유입하는 다양한 제도들을 개발할 필요가 있다. 이번 조사에서 이해관계자와 전문가들이 공통적으로 제안한 수요발굴형 제도로는 ① 방송광고 품목규제 완화와 ② 방송광고주 인센티브 제도 도입 및 확대가 있다.

규제완화는 새로운 광고주의 시장 유입을 가능하게 하기 때문에 수요촉진형 제도 개선에 해당한다. 광고수요 발굴의 또 다른 핵심 방안인 광고주에 대한 인센티브 제도도, 광고주에게 직접적인 혜택을 제공함으로써 지역방송이나 중소방송에 광고를 집행하고자 하는

잠재수요를 발굴하는 효과를 기대할 수 있는 대표적인 수요촉진형 제도이다. 특히 이번 조사를 통해서 확인된 중요한 발견은, 지역·중소방송사의 방송광고에 대한 수요는 전국매체의 광고수요와 다를 수 있다는 것이며, 따라서 지역·중소방송사의 특성에 맞는 품목규제 완화가 수요발굴에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 지역·중소방송의 이해관계자와 전문가들에게 의료광고와 주류광고가 가장 지역밀착적인 품목으로 여겨진다는 것은 이번 조사에서 확인된 중요한 발견이다.

2) 방송광고주 인센티브

품목규제 완화가 새로운 광고수요 발굴을 가져올 것이라는 기대가 크나, 규제 완화를 위한 입법과정에는 사회적 합의를 포함한 많은 과정과 절차가 요구된다. 현재 지역·중소방송사의 현실은 가파른 방송광고 매출 감소로 인해, 당장에 적용할 수 있는 긴급한 지원이 필요하다. 따라서, 우선적으로 지역·중소방송의 방송광고를 팔 수 있는 현실적 방법을 찾는 게 중요하다. 이번 이해관계자·전문가 조사에 참여한 응답자들은 공통적으로 지역·중소방송사의 방송광고 판매를 확대할 수 있는 단기적이고 실행가능한 방안으로 지역·중소방송을 통한 광고를 하고자 하는 광고주 발굴을 꼽았다.

현재 코바코가 주관하는 지역·중소방송 광고지원사업은 2025년 기준 혁신형 중소기업 지원(18.83억 원, 58개사 예정)과 소상공인 지원(22.8억 원, 193개사 예정)으로 운영되고 있다. 혁신형 중소기업의 경우 TV광고 제작비의 50%(최대 4,500만 원) 또는 라디오광고 제작비의 70%(최대 300만 원)를 지원하며, 소상공인의 경우 지역 방송광고 제작·송출비의 90%(최대 900만 원)를 지원하고 있다.

코바코의 지역밀착형 방송광고 지원 사업은 광고주의 방송광고의 제작비를 지원함으로써, 지역광고주가 이후에 제작된 영상을 활용하여 지속적으로 방송광고를 송출하게 되므로 지원 대비 방송사에 기여하는 바가 크다. 또한, 지역의 기업들의 상품을 광고함으로써 지역기업의 매출 신장에 도움이 되는만큼, 지역의 산업기반 강화와 생태계에 선순환적인 영향도 미칠 수 있다. 이에 많은 이해관계자들이 코바코의 지역밀착형 방송광고 지원 사업의 효과에 대해서 긍정적으로 평가했다.

그러나, 코바코의 지역밀착형 방송광고 지원 사업은 선정 기업 수와 예산 규모가 제한적

이어서 실제 매출 감소를 보완하기에는 턱없이 부족한 실정이다. 그나마도 2026년도에 예산이 삭감되어 지역·중소방송사를 지원하는 효과도 크게 절감될 것으로 예상된다. 2026년도 혁신형 중소기업 방송광고 활성화 지원사업의 예산은 9억4,400만원으로 2025년도 18억8,300만원에서 9천3백만원이 삭감되었다. 지역밀착형 방송광고 활성화 기반구축 사업도 2026년 예산이 14억4,200만원으로 책정되어 2025년도 22억7,800만원에서 약 8억3,600만원이 줄었다.

<표 3-1> 지역·중소방송 광고지원사업 예산 현황

(단위: 백만 원)

구분	지원 내용	예산(25)	예산(26)	증감
혁신형 중소기업	TV광고 제작비의 50%(최대 4,500만 원) 또는 라디오광고 제작비의 70%(최대 300만 원)	1,883	944	△939
소상공인	지역 방송광고 제작·송출비의 90% (최대 900만 원)	2,278	1,442	△836

출처: 방송미디어통신위원회(2025.12.4.). [보도자료] 방송미디어통신위원회 예산 2,631억 원 확정- 내년도 예산안 및 기금운용계획안 국회 본회의 의결…3대 중점 과제 추진 -

이에, 이번 조사에서도 확인된 바와 같이, 많은 이해관계자들이 해당 사업이 지역방송의 광고매출 확대에 실질적인 도움이 된다고 하는만큼, 선정 기업 수와 예산 규모의 확대를 다시 검토할 필요가 있다. 더불어, 지역과 중소방송사의 매체적 특성과 지역적 특성을 고려하여 지원대상의 범위 확대가 고려될 필요가 있다. 현행 「지역밀착형 방송광고 활성화 기반 구축사업」은 지역 매체의 권역에 소재한 기업의 광고제작비 및 송출비를 지원하는 구조로, 지원범위가 지역방송 소재의 소상공인으로 국한되어 있다. 그러나 지역기업이나 지자체 광고의 경우 해당 지역의 주민을 대상으로 광고하는 수요도 있지만, 타 지역 소비자나 방문자 유인을 목적으로 인근 지역이나 타 지역에 광고를 집행하려는 수요도 있다. 따라서, 광고주 발굴을 위한 수요촉진의 목적이라면, 지원대상 광고주를 특정지역의 기업이나 소상공인으로 특정하기보다는, 해당지역에서 광고하고 싶은 타 지역 광고주들까지 범위를 확대하여 제작을 지원해주고 이들이 지역 매체에 지속적인 광고를 집행할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 전체적으로 현재의 제도를 개선한다면 기업 소재지역과 상관없이 지역·중소방송사에 방송광고 집행을 희망하는 기업이나 소상공인을 대상으로 방송광

고 제작비·마케팅 컨설팅 제공을 확대하고, 기존 「지역밀착형 방송광고 활성화 기반 구축 사업」의 예산 복원과 지원대상 확대가 필요하다.

보다 적극적인 인센티브 방안으로 소상공인·중소기업이 일정 조건을 충족해 지역 방송광고를 집행할 경우 세액공제, 페이백 제도, 광고 바우처, 마케팅 컨설팅 지원 등의 인센티브 제도를 도입하여 신규 광고주 유입을 촉진하는 방안도 검토가 가능하다. 이번 조사에서 한 응답자는 소상공인이라든지 스타트업이라든지 아니면 좀 작은 규모의 기업들을 대상으로 지역미디어 광고 집행 시 광고비 일부 할인이나 페이백 제도를 도입하는 방안 등을 제안하기도 했고, 다른 전문가는 지역방송 광고에 대한 세액공제를 통해 광고주의 유입이 필요하다는 주장도 제기했다. 지역·중소방송 광고주나 소기업 광고주에 대한 특별세액 감면이나 세제혜택을 제공한다면 수요 확충이 가능하다는 주장이다. 다만, 이러한 주장들을 반영한 구체적인 인센티브 제공사업을 마련하기 위해서는, 실제 지역방송에 광고를 집행할 계획이 있는 잠재적인 광고주들의 수요조사가 필요하다. 따라서, 본 연구에서는 구체적인 인센티브 방안을 제안하기보다는, 지역·중소방송 광고에 대한 잠재적 수요를 가진 광고주 발굴을 위해 현행 인센티브 제도의 확대와 새로운 인센티브 발굴이 필요하다는 점만을 제안했다.

3) 방송사의 자구적 노력(라디오 통합앱 구축) 지원

지역·중소방송사의 방송광고 판매 활성화를 위해서는 방송사의 자구적 노력을 제도적으로 뒷받침하는 지원이 필요하다. 특히 디지털 환경 전환에 대응하는 방송사들의 혁신적 시도를 적극 지원함으로써 광고매체로서의 경쟁력을 강화할 수 있다. 그 중에서도 이번 조사에서 전문가 의견으로 여러 방송사의 지상파 라디오 채널을 하나의 앱에서 통합 제공하는 라디오 통합앱 구축이 제안되었다. 라디오 통합앱은 현재 일부 지상파방송사들이 논의를 진행하고 있는 상황으로, 사업자들이 디지털환경에서 자구적인 생존방안 마련을 위한 노력의 일환으로 추진되고 있다. 이 방안은 시청자 편의성 제고 및 디지털 시대에 라디오방송의 산업 활성화를 동시에 달성할 수 있는 방안으로 제기되었다.

현재 라디오 시장은 각 사별로 SBS 고릴라, KBS Kong, MBC 스마트라디오 mini, EBS 반디 등으로 방송사별 자체 앱과 기타 라디오 스트리밍 플랫폼으로 시장이 분산되어 있다.

이러한 분산 구조는 시청자들로 하여금 여러 개의 앱을 설치하고 관리해야 하는 불편을 초래하며, 각 방송사 입장에서도 별도 앱 운영 비용 대비 광고매출이 낮은 문제를 야기하고 있다. 이에 한 전문가는 "방송사업자들이 별도앱 운영 비용 대비 광고매출이 낮은 문제를 해결하기 위해 라디오 통합앱 개발에 대한 논의를 진행하고 있는 만큼, 디지털환경에 적응하고자 하는 방송사업자들의 협의가 원활하게 이뤄질 수 있도록 협의와 기술개발 등을 지원해주는 것이 도움이 될 수 있다"고 제안했다.

라디오 통합앱이 구축될 경우 방송사에게 몇가지 효과가 있을 수 있다. 통합 플랫폼을 통해 청취자 규모가 집적되면, 개별 방송사 단위로는 확보하기 어려운 규모의 청취자 데이터와 도달률을 광고주에게 제시할 수 있게 된다. 이는 개별 앱으로는 성취할 수 없었던 광고효과로, 광고 상품의 매력도를 높이고 광고 단가 협상에서 이전보다 유리한 위치를 확보할 수 있게 하는 계기가 될 수 있다. 더불어, 각 사가 개별적으로 운영하던 앱 개발·유지보수 비용을 통합 플랫폼으로 집중함으로써 디지털 영역에서 라디오 앱을 운영하는 비용을 절감하고 운영비용 효율성을 크게 높일 수 있다. 또한 통합 플랫폼을 기반으로 데이터 분석, 추천 알고리즘, 광고 타깃팅 등 고도화된 기능을 공동으로 개발·활용할 수 있어, 개별 사업자가 단독으로는 감당하기 어려운 기술 투자가 가능해지는 효과도 기대할 수 있다.

라디오 통합앱은 시청자에게도 편의성이 제고되는 효과를 야기한다. 개별 앱 설치 없이 하나의 통합 플랫폼에서 다양한 라디오 채널을 청취할 수 있어, 사용자 경험(UX)이 크게 개선된다. 특히, 적은 예산으로 개발된 개별 방송사 앱들은 디자인이나 이용의 편의성 측면에서 유튜브나 다른 대규모 오디오앱에 비해 불편한 부분이 있다. 따라서, 통합앱은 개별사가 투자하는 앱에 비해 UI/UX면이나 스트리밍 부문에서 품질이 개선될 수 있다. 이는 유튜브나 팟캐스트 등 디지털 대체 매체와의 경쟁에서 라디오의 접근성을 높이는 효과를 가져올 것으로 기대된다.

접근성 향상과 광고주 유인이 선순환 구조를 만들어 라디오 시장 전체의 활성화를 이끌 수 있다. 특히 그동안 자체적인 앱의 개발이나 마케팅이 어려웠던 라디오를 주력 기반으로 하는 중소방송사에게는 새로운 기회를 제공할 수 있다.

다만, 라디오 통합앱 구축 과정에서는 '시청자 접근성 향상'과 '플랫폼 간 공정경쟁' 사이의 균형 유지가 필요하다. 방송사 자체 앱과 기존 라디오 스트리밍 플랫폼(예: 팟빵, 카카오라디오 등) 간의 이해관계를 조정하고, 통합 플랫폼이 특정 사업자에게 유리하거나 불

리하게 작동하지 않도록 설계해야 한다. 또한 개별 방송사들이 통합 플랫폼을 통해 규모 도달(scale)과 시청 접근성을 확보할 수 있도록 기술 표준 및 운영 체계 구축 지원에 집중해야 한다. 이는 단순히 앱을 통합하는 것을 넘어, 각 사의 콘텐츠 메타데이터 표준화, API 연동, 청취 데이터 집계 방식, 광고 삽입 기술, 수익 배분 구조 등을 포괄하는 생태계 차원의 접근이 필요함을 의미한다.

분산된 방송사 자체 앱을 통합 플랫폼으로 연계하고자 하는 산업계의 자율적 노력에 대응하여, 정부는 통합앱 구축에 필요한 협의 및 예산을 지원하는 방안을 고민해야 한다. 사업자들의 자구적인 노력인 라디오 통합앱 구축을 지원하는 데에 있어, 정부의 역할은 협의 지원, 기술표준화 및 개발 지원, 데이터 기반 광고상품 개발을 위한 지원 등이다. 먼저, 정부는 인터넷 라디오 통합앱 구축에 있어 방송사간 협의체 구성 및 운영을 지원할 수 있다. 일반적으로 각사의 첨예한 이해관계를 조정하는 핵심축이 없을 경우 다자간의 사업통합과 추진이 어려워지기 때문이다. 따라서, 각 사의 이해관계를 조정하고 통합 플랫폼의 거버넌스 구조를 설계하는 데에 상당한 시간과 노력이 소요되므로, 협의 과정을 촉진하고 중재하는 역할을 정부가 수행할 수 있다.

또한, 정부는 라디오 통합앱 구축을 위한 기술 표준 및 아키텍처 개발 지원을 제공할 수 있다. 통합 플랫폼의 기술적 기반이 되는 표준 API, 메타데이터 스키마, 데이터 연동 프로토콜 등을 개발하는 데에는, 표준에 대한 합의도 필요하지만 통합에 필요한 전문인력도 필요하다. 따라서, 표준화 논의과 기술개발, 기술이전 등에 필요한 협의와 전문인력 지원 등을 통해, 라디오방송사들의 자구적 노력을 지원할 수 있다.

이외에도 데이터 기반 광고 상품 개발 지원 등도 검토할 수 있다. 현재 라디오 방송사들은 디지털 영역에서 방송프로그램에 연동된 광고 효과를 측정하는 노하우나 타깃팅 광고를 집행한 기술과 경험이 부족하다. 따라서, 단순히 하나의 앱으로 통합하는 것을 넘어서, 라디오 통합앱이 디지털 영역에서 새로운 광고매체로서 영향력을 가질 수 있도록 통합 플랫폼을 통해서 축적되는 청취데이터를 수집하고 데이터 활용의 방안과 타깃킹 광고 집행 등을 포함한 전반적인 데이터 기반 광고상품 개발 지원이 필요하다. 통합 플랫폼을 통해 축적되는 청취 데이터를 활용하여 타깃팅 광고, 프로그래매틱 광고 등 디지털 환경에 최적화된 광고 상품을 개발하도록 지원함으로써, 통합앱이 실질적인 광고매체로서 기능할 수 있다. 이는 앞서 지적된 시청자 데이터 기반 집행효과 분석이 불가능한 방송광고, 특히

라디오 광고의 기술적 한계를 부분적으로 극복하고, 광고주가 요구하는 성과 측정 가능성을 제고할 수 있다.

결론적으로, 라디오 통합앱 구축 지원은 방송사의 자구적 디지털 혁신 노력을 제도적으로 뒷받침하여 지역·중소방송사의 광고매체 경쟁력을 강화하고, 침체된 라디오 광고시장을 활성화할 수 있는 실행 가능하고 효과적인 정책 수단이다. 정부는 산업계의 자율적 협의를 존중하면서도 기술·예산·제도적 지원을 적극 제공함으로써 이러한 혁신이 조속히 실현될 수 있도록 혁신수용의 촉매제를 제공할 필요가 있다.

4) 방송광고 규제 완화 추진

앞서 살펴본 바와 같이 지역·중소방송사는 태생적으로 지형학적 위치, 인구수, 기업수 등의 외부적 요인으로 광고수요 부족 상태에 놓일 수밖에 없는 구조적 한계를 안고 있다. 따라서 지역밀착형 광고품목에 대한 예외적 허용을 통해 지역 광고시장의 잠재수요를 발굴하는 것이 실질적인 매출 안정화에 기여할 수 있는 방안으로 제안되고 있다. 이번 조사에서 발견한 이해관계자·전문가의 공통된 의견은, 지역·중소방송사의 광고판매 활성화를 위한 수요발굴형 정책의 가장 직접적이고 효과적인 방안이 일부 지역밀착형 품목규제 완화라는 것이다.

품목규제완화는 기존에 진입할 수 없었던 광고주를 방송광고시장으로 유입시킬 수 있기 때문에, 지역·중소방송사의 방송광고에 대한 시장수요를 직접적으로 증가시키는 수요촉진이 가능하기 때문이다. 따라서, 이번 이해관계자·전문가 의견조사에서 공통적으로 지적된 바는 광고 품목규제 완화가 조속한 시간 내에 이뤄져야 한다는 점이었다. 방송광고 규제 완화는 방송광고 산업 전반의 성장 관점에서 추진되어야 한다는 의견이 일반적이지만, 존립 자체가 위협받고 있는 지역·중소방송사에 대해서만이라도 지역밀착형 광고품목에 대한 예외적 허용을 우선적으로 도입한다면 지역 광고시장의 잠재수요를 발굴하고 실질적인 매출 안정화에 기여할 수 있을 것이다.

이번 조사를 통해 지역·중소방송의 이해관계자와 전문가들이 가장 지역밀착적인 품목으로 지목한 것은 의료광고와 주류광고였다. 이 두 품목은 지역민을 타깃으로 하는 광고주가 많은 품목이므로, 이들 품목의 광고를 허용한다면 지역방송의 광고매출에 직접적이고 실질적인 기여를 할 수 있을 것으로 보인다. 또한, 지역민과 지역경제 차원에서도 알권리

보장과 지역경제 활성화라는 공익적 효과도 동시에 기대할 수 있다.

방송광고 품목규제 완화와 관련하여, 이번 조사에서 한 응답자는 의료광고에 대한 규제 완화를 지역균형발전 관점과 지역의료 신뢰도 회복 관점에서 바라보아야 한다는 의견을 제시했다. 이 응답자는 "의료 대란 이후에 생활 반경의 의존과 정보에 대한 국민들의 수요가 증가하고 있다. 많은 지역민들이 수도권에 있는 대형 병원으로 오려고 하는데, 지역에 있는 병원에 대한 정보제공을 위해서 의료기관 광고를 허용하는 것이 지역에도 도움이 되고 신규 광고주 유입에 도움이 된다"고 주장했다. 실제로 지역의료기관에 대한 정보와 신뢰 부족으로 수도권 의료기관으로 쏠림 현상이 심한 만큼, 지역민의 알권리 보호와 균형발전 차원에서 지역의료기관에 대한 방송광고 도입이 필요하다는 주장이 설득력이 있다. 이는 단순히 방송사의 광고매출 확보를 넘어, 지역민이 인근 의료기관의 진료과목, 의료진, 시설 등에 대한 정보에 접근할 수 있는 권리를 보장하고, 불필요한 수도권 의료기관 집중을 완화하여 지역 의료 생태계를 활성화하는 공익적 효과도 기대할 수 있다.

방송광고금지품목 중 17도 이상 주류 광고의 경우도 지역밀착형 광고품목으로 평가된다. 일반적으로 지역내에 소규모 양조장을 통해서 제조·배포되는 지역 전통주는 지역의 문화유산이자 지역경제 활성화의 자원으로 여겨진다. 이에 한국방송협회는 방송광고금지품목 중 17도 이상 주류 광고의 경우 지역 특산주에 한해서라도 방송광고를 우선적으로 허용하는 방안을 제안했다. 이번 조사에서 지역방송사에 소속된 한 응답자는 "품목규제 완화야말로 지역을 테스트베드화해서 해볼 필요가 있다. 지역은 문화라는 개념으로 접근해서 지역 전통주는 허용하는 방식을 생각해봐야 한다. 일단 다 풀어서 테스트베드처럼 지역을 확인해보고 그리고 정말 문제가 있다면 규제하는" 전향적 태도를 요구했다. 지역방송을 통한 전통주 광고 허용은 지역 문화 콘텐츠와 지역 산업을 동시에 진흥하는 효과를 가져올 수 있으며, 지역방송의 광고수요 확대에도 직접적으로 기여할 수 있다.

다만, 어떤 품목에 대해 우선적으로 규제완화가 필요한지에 대해서는 다양한 의견이 존재할 수 있으며, 품목규제 완화로 인해 발생할 사회적 영향에 대한 다각적인 검토가 필요하다는 지적도 있다. 다만, 이번 조사를 통해서 확인된 바는, 지역·중소방송사의 방송광고에 대한 수요는 전국매체의 광고수요와 다를 수 있다는 것이며, 따라서 지역·중소방송사의 특성에 맞는 품목규제완화가 수요발굴에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 지역·중소방송의 이해관계자와 전문가들에게 의료광고와 주류광고가 가장 지역밀착적인 품목

으로 여겨진다는 것은 이번 조사에서 확인된 중요한 발견이다.

5) 매체특성에 맞는 광고 도입 추진

매체특성에 맞는 광고 도입은 단순히 새로운 광고 형태를 허용하는 것을 넘어, 각 매체가 가진 고유한 강점을 활용하여 경쟁력을 강화하는 전략적 접근이라 할 수 있다. 다매체 경쟁시대에 지역·중소방송사의 방송광고 경쟁력은 온라인 플랫폼과의 직접적 경쟁보다는 방송 매체만이 가진 고유한 특성과 강점을 살리는 데서 나올 가능성이 크다. 온라인 광고가 데이터 기반 타깃팅과 맞춤형 광고로 효율성을 높이는 것과는 다른 차원에서, 방송은 신뢰성과 공공성, 그리고 매체별 고유한 소통방식이라는 차별화된 가치를 제공할 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 현재 논의되고 있는 대표적인 방안이 프로그램 제목협찬 허용범위 확대와 라디오 간접광고(라이브리드) 도입이다(천혜선 외, 2024; 이시훈, 2024; 한국전파진흥협회,2022; 2021). 텔레비전의 경우 제목협찬을 통해 시각적 노출 효과를 제고하면서도 프로그램 내용의 독립성을 유지할 수 있고, 라디오의 경우 진행자의 음성을 활용한 라이브 리드를 통해 친밀감과 신뢰도를 기반으로 한 간접광고 효과를 기대할 수 있다.

기존 연구들에서도 프로그램 제목협찬 허용범위의 확대는 지역·중소방송사의 제작비 확보를 위한 현실적인 방안 중 하나로 검토되어 왔다(천혜선 외, 2024; 이시훈, 2024; 한국전파진흥협회,2022; 2021). 현재 제목협찬은 문화·예술·스포츠 행사에만 한정되어 있어, 대부분의 방송프로그램에서는 협찬을 통한 재원 마련이 구조적으로 불가능한 상황이다. 특히 지역·중소방송의 경우 지역 소재 광고주 기반이 취약하여 일반적인 방송광고 매출 증대를 기대하기 어려운 환경에 놓여있는 만큼, 협찬을 통한 제작비 확보가 실질적으로 활용 가능한 몇 안 되는 대안으로 볼 수 있다.

이번 연구에서 전문가들은 제목협찬이 방송내용에 직접적인 영향을 주지 않기 때문에, 시청자가 방송프로그램과 광고의 내용을 혼동할 여지가 상대적으로 적다는 점을 지적했다. 제목협찬은 방송프로그램 내용에 직접적 영향을 미치지 않는만큼, 글자수나 표기방식 등의 형식규제만으로도 일정 수준의 시청권 보호가 가능하다는 것이 여러 이해관계자들의 공통된 의견이기도 하다.

국제적 사례를 살펴보더라도, 미국과 일본은 제목협찬에 관한 규제가 아예 존재하지 않

으며, 영국은 자율적인 주의 권고만을 두고 있다. 대만과 싱가포르는 협찬주 명칭 크기나 프로그램명과의 시각적 구분 등 최소한의 형식규제만 운용하고 있다는 점에서, 우리나라의 현행 규제는 상대적으로 엄격한 편이라 볼 수 있다. 물론 시청권을 보호하면서 제목협찬 도입의 실효성을 높이기 위해서는 허용총량, 명칭크기·표시형식 등에 관한 보완 사항을 면밀히 검토하여 시청권 보호와 재원 확보 사이의 균형을 찾는 것이 중요하다. 이에 시청자 보호라는 공익적 가치는 반드시 고려되어야 하므로, 고도의 공정성이 요구되는 보도·시사 프로그램과 변별력이 낮은 어린이를 주 시청대상으로 하는 프로그램에 대한 제한은 유지하되, 그 외의 프로그램에서는 협찬주명·로고·상품명·상표까지도 제목협찬에 사용할 수 있도록 허용하는 방향의 규제 완화가 합리적일 수 있다.

즉, 제목협찬이 프로그램 내용에 미치는 영향이 제한적이며 형식규제만으로도 충분한 시청자 보호가 가능하다는 점, 그리고 지역·중소방송사의 재정적 어려움이 결국 지역 언론의 공공적 기능 약화로 이어질 수 있다는 점을 종합적으로 고려한다면 규제 완화가 필요해 보인다. 실무적으로는 협찬주명을 방송프로그램 제목으로 사용할 수 없도록 금지한 「협찬고지 규칙」 제6조를 개정하는 방식으로 접근할 수 있는데, 이는 품목규제 등 다른 유형의 방송규제와 달리 방송미디어통신위원회 소관 규칙 개정만으로도 규제완화가 가능하다는 장점이 있다.

이시훈(2024)의 연구에 따르면, 제목협찬의 허용범위를 확대할 경우 지상파방송사의 매출액은 약 202억원 증가할 것으로 예상되며, 이는 신규 협찬 재원 확대를 통한 방송프로그램 제작투자 활성화로 이어질 수 있을 것으로 전망된다.

라디오 간접광고(라이브리드)의 도입은 라디오라는 매체의 고유한 특성을 반영한 정책 방안으로 논의되고 있다. 라이브리드 광고는 프로그램 진행 중에 진행자가 광고문안을 직접 읽거나 특정 상품이나 서비스를 자연스럽게 언급하는 방식으로, 라디오 방송의 음성 중심 특성에 최적화된 간접광고 형태라 할 수 있다. 현재 텔레비전 방송에서는 가상광고, PPL 등 다양한 형태의 간접광고가 허용되고 있으나, 라디오 방송은 시각적 방식의 간접광고가 원천적으로 불가능하다. 이는 동일한 방송매체임에도 불구하고 라디오가 텔레비전에 비해 광고 재원 확보에서 구조적으로 불리한 위치에 있음을 의미하며, 매체 간 형평성 문제를 야기한다고 볼 수 있다. 따라서 라디오 방송에 라이브리드를 허용한다는 것은 단순히 새로운 광고 형식을 도입하는 것을 넘어 라디오 방송에서도 간접광고 기회를 제공한다

는 의미로, 매체 간 균형발전의 측면에서도 의의를 찾을 수 있다.

전문가들은 라디오 방송의 특성상 라이브 리드 이외에는 실질적으로 새로운 광고재원을 발굴하기 어렵다는 점을 지적하며 이 정책의 필요성을 강조한다. 특히 지역 라디오 방송은 제작비 확보가 매우 어려운 상황에서 놓여있는만큼, 라이브 리드 광고의 허용은 현실적으로 활용 가능한 몇 안 되는 신규 재원 마련 방안으로 주목받고 있다.

또한, 이미 팟캐스트 형식의 온라인 스트리밍 방송을 통해 음성기반 간접광고에 청취자들이 상당히 익숙해져 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 전문가들은 유튜브 등 온라인 플랫폼에서 유사한 형태의 광고가 이미 광범위하게 적용되고 있어, 음악방송이나 가벼운 예능프로그램에서는 청취자들의 거부감이 크지 않을 것으로 예상하고 있다. 미국, 영국, 일본 등 주요 선진국에서도 라디오 방송의 라이브 리드를 허용하고 있다는 점 역시 이러한 정책 방향의 타당성을 뒷받침한다.

이시훈(2024)의 연구에 따르면, 라디오 간접광고인 라이브리드를 도입할 경우 전체 라디오방송의 예상 매출액은 약 100억원 증가할 것으로 전망되며, 이는 라디오 방송의 특성에 맞는 간접광고 도입을 통한 신규 광고시장 창출로 지역·중소방송사의 경영안정성 제고에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 다만 시청자 보호와 방송의 신뢰도 유지라는 가치는 반드시 지켜져야 하며, 이를 위해서는 라이브리드의 형식과 적용 범위에 대한 세심한 규제 설계가 필요해 보인다. 라디오 방송은 뉴스와 정보 전달의 중요한 매체이기도 하므로, 음성을 통한 과도한 광고 노출로 방송에 대한 신뢰가 훼손되지 않도록 초기 단계에서 청취자 반응을 면밀히 모니터링하는 것이 중요하다.

구체적인 규제 방안으로는 보도·시사·어린이 프로그램을 제외한 모든 라디오 프로그램에 라이브 리드 광고를 허용하되, 우선적으로는 지역·중소 라디오방송에 한정하여 라이브리드 광고를 허용하도록 단서조항을 추가하는 방식을 검토할 수 있다. 예를 들어 해당 방송프로그램에서 가상광고의 이미지 외에 음성 또는 음향의 방법으로 가상광고를 하는 상품 등을 언급하되 구매·이용을 직접 권유하는 표현은 금지하고, 광고문안의 글자 수를 제한하는 등의 형식적 규제를 명확히 설정하는 것이 필요하다. 이러한 엄격한 형식적 규제와 적용 프로그램에 대한 제한이 전제된다면, 라이브리드 도입이 청취자의 청취권을 심각하게 저해하거나 과도한 거부감을 야기하지 않으면서도 지역·중소방송사에 실질적인 재원 확보 기회를 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 단계적이고 신중한 접근을 통해

매체 특성에 맞는 광고 도입이 방송의 공공성과 지역·중소방송사의 지속가능성이라는 두 가지 목표를 균형있게 달성하는 방향으로 추진될 수 있을 것이다.

나. 자발적 상생노력 유인을 위한 자율적 결합판매 인센티브 방안

의무적 결합비율 부과를 초과하는 결합판매 지원이 이뤄지도록 하기 위해서는 매체사에게 실질적 동기가 유발될 수 있도록 인센티브가 필요하다는 의견은 지속되고 있다(권예지, 2025. 11. 26.; 천혜선 외, 2024; 한국전파진흥협회,2022; 2021). 특히, 권예지(2025. 11. 26.)은 결합판매 참여가 의무가 아닌 이익과 평판의 기회가 될 수 있는 인센티브 제도 설계가 필요하다고 지적하고, 재원지원형, 평가연계형, 운영지원형, 이미지제고형의 4가지 방안을 제안했다. 재원 지원형은 세제 혜택을 통해 경제적 유인을 제공하는 방식으로 결합판매에 참여하는 매체사의 광고 수익 일부에 대해 세액 공제를 도입하는 등의 방안을 의미한다. 평가 연계형은 방송사의 재허가 및 재승인 과정에서 가점을 부여하는 방식으로, 결합판매 성과가 우수한 방송사에게 심사 시 인센티브를 제공함으로써 매체사의 자발적인 참여를 독려하는 방식이다. 운영 지원형은 실질적인 운영 비용을 보조하는 협력 인센티브 방식으로, 결합판매 공동상품을 개발할 때 정부나 공공기관이 협력 비용의 일부를 보조하여 매체사의 부담을 완화하는 방식이다. 이미지 제고형은 공공성 기여도가 높은 매체사에게 별도의 인증을 부여함으로써 사회적 평판을 쌓을 수 있는 기회를 제공하는 방안이다.

<표 3－2> 자발적 결합판매 유인을 위한 인센티브 제도 예시

구 분	인센티브 유형	구체적 제안(예시)
재원 지원형	세제 혜택	결합판매 참여 매체사의 광고 수익 일부에 대한 세액 공제 등
평가 연계형	재허가・재승인 가점	결합판매 성과가 높은 방송사에게 재허가 심사 시 가점 부여
운영 지원형	협력 인센티브	결합판매 공동상품 개발 시 정부・공공기관 협력비용 일부 보조
이미지 제고형	공공 가치 인증제	공공성 기여도가 높은 매체사에 인증 부여

출처: 권예지 (2025.11.26.). 지역방송 재원 구조의 진단과 지속가능한 발전방향: 결합판매 제도의 역할과 개선 과제, 2025 지역방송인컨퍼런스

이러한 인센티브 제도의 아이디어는 기본적으로 결합판매에 참여하는 중앙 방송사가 지역 또는 중소방송사에게 영업성과를 일부 배분하는 상생의 개념에서 출발한다. 즉, 의무비율을 초과하는 자발적 결합판매라는 상생 노력에 대해 그에 상응하는 경제적 또는 비경제적 대가를 제공함으로써 방송광고 생태계의 균형을 회복하고자 하는 취지이다.

그러나 현재 방송광고 결합판매 제도는 방송사의 방송광고를 지정된 미디어렙을 통해서만 판매하도록 하고 있으며, 타 미디어렙을 통한 판매는 불가능하다. 결합판매 역시 동일 미디어렙으로 지정받은 방송사끼리만 가능한 구조이다. 이러한 지정제도의 취지를 고려할 때, 타 미디어렙 소속 방송사 또는 허가제 미디어렙 지정을 받지 않은 유료방송채널과의 자발적 결합판매를 유도하는 제도는 실현가능성이 낮다고 판단된다.

따라서 현실적으로는 현행 결합판매 지원대상으로 묶인 중앙 방송사와 지역·중소방송사가 고시에 따른 결합판매비율을 초과하여 자발적으로 결합판매를 하고자 할 경우에 인센티브를 제공하는 방식만이 실현 가능하다. 이는 제도의 기본 골격인 미디어렙 지정제를 유지하면서도, 그 틀 내에서 자발적 상생 노력을 확대하는 방식이다.

이러한 제약을 고려할 때, 실현 가능성이 높은 인센티브 방안으로는 평가연계형(재허가·재승인 가점 부여, 우수사례 포상, 행정처분 감경 등)과 재원 지원형(세제 혜택, 방송통신발전기금 분담금 감경 등)을 들 수 있다. 평가연계형은 방송사업자의 허가 또는 승인 심사 과정에서 결합판매 초과 달성을 긍정적으로 평가함으로써 제도적 유인을 제공하는 방식이며, 재원 지원형은 초과 결합판매로 인한 수익 감소분 일부를 세제 혜택이나 공적 재원을 통해 보전함으로써 경제적 동기를 부여하는 방식이다.

다만, 현재와 같은 방송광고 침체 시기에 중앙 방송사가 의무 비율을 초과하여 자발적으로 결합판매를 확대하고자 하는 경우는 현실적으로 어려움이 있을 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 자발적 결합판매 촉진 제도를 마련하는 것은 중요한 정책적 의의를 지닌다.

현행 결합판매 고시비율은 직전 회계연도 5년간의 지상파방송광고 매출액 중 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자에게 결합판매된 평균 비율을 기준으로 산정된다. 그러나 방송광고 시장의 지속적인 침체로 인해 이러한 결합판매 고시비율 자체가 하향 조정될 가능성이 높다. 과거 5년간의 평균이 전반적으로 낮아질 경우, 새로운 고시비율 역시 낮아지는 구조적 한계가 있기 때문이다.

따라서 자발적 결합판매 촉진 제도는 현재의 결합판매 고시비율을 최저 요구수준으로

설정하고, 이를 상향 개선하려는 정책 방향을 반영한다는 점에서 의의가 있다. 이는 단순히 의무 비율 준수를 넘어 중앙 방송사의 자발적 상생 노력을 제도적으로 장려함으로써, 시장 침체에도 불구하고 지역·중소방송사에 대한 지원 수준을 유지하거나 확대하려는 정책 의지를 담고 있다. 결과적으로 자발적 결합판매 인센티브 제도는 방송광고 생태계의 하향 평준화를 방지하고, 상생협력의 최소 기준선을 제도적으로 보장하는 정책적 안전장치로 기능할 수 있을 것이다.

2. 결합판매 지원대상의 방송광고매체로서의 매체경쟁력 확보 방안

가. 지역민의 수요에 부합하는 콘텐츠 제작 역량 확보

앞서 살펴본 바와 같이, 지역·중소방송사의 자구적 노력은 구조적 한계에 직면해 있으며, 이해관계자들은 정부의 직접적이고 체계적인 지원이 필요하다고 강조했다. 특히 지역·중소방송사가 광고매체로서의 경쟁력을 확보하기 위해서는 광고주와 시청자를 동시에 만족시킬 수 있는 우수한 콘텐츠 제작 역량이 필수적이다. 광고매체로서의 경쟁력을 확보하기 위해서는 지역 방송광고가 다른 경쟁 매체 대비 매체 효과 측면에서 우위를 가지거나 또는 지역의 문화·현안·특색을 반영한 우수한 콘텐츠를 보유하고 있어야 지역광고매체로서 영향력 발휘가 가능하기 때문이다.

그러나 현실은 정반대 방향으로 흐르고 있다. 방송광고 매출의 지속적 감소와 결합판매 지원 감소는 인건비 상승 압력과 맞물려 지역·중소방송사로 하여금 프로그램 제작비 절감을 불가피하게 만드는 구조적 요인으로 작용하고 있으며, 이미 최소한의 수준까지 압축된 제작비를 감축하는 경제적 압력은 지역방송의 공적 기능과 역할을 근본적으로 저해할 우려가 있다. 더욱이 지역·중소방송사들이 디지털 미디어에서 새로운 수익발굴에 노력할수록, 지역방송 본연의 가치인 지역성이 약화되는 딜레마에 빠지게 된다. 지역방송이 지역소재만 다루어야 한다는 의미는 아니지만, 지역민의 이해에 부합하는 시각으로 지역내와 지역밖의 정보를 전달하는 것이 지역방송에게 부여된 본연의 역할이다.

따라서 지역방송이 지속적으로 지역성을 유지할 수 있도록 하기 위해서는, 지역시장의 필요에 부합하는 콘텐츠 제작을 지원할 필요가 있다. 지역민의 삶과 밀착된 지역밀착형 공익적 목적의 콘텐츠 제작이 지속될 수 있는 제도적 지원이 필요하다는 의견은, 이해관

계자와 전문가들이 공통적으로 지적하는 사항이다. 현재에도 지역밀착형 콘텐츠 제작을 위해 방송통신발전기금을 통한 콘텐츠 제작지원이 이뤄지고 있으나, 방송통신발전기금 중 지역·중소방송사에 대한 지원을 확대함으로써 지역의 필요에 부합하는 고품질 지역맞춤형 방송프로그램 제작을 위한 기반 조성에 기여하고 방송사의 광고매체로서의 가치 상승을 이끌어 낼 수 있다. 이는 지역맞춤형 콘텐츠 품질 향상 → 지역시청자 만족도 제고 → 지역광고매체로서의 가치 상승 → 광고주 유입 증가라는 선순환 구조를 만들어내기 위한 전략적 투자로 이해되어야 한다.

현행 「방송통신발전기본법」은 기금 지원을 공익적 프로그램 제작에만 한정하고 있다. 따라서 방송통신발전기금이 제작을 지원할 수 있는 방송프로그램의 장르에 제약이 있다. 일반적으로 광고주는 예능, 드라마 등의 일반 방송프로그램에 광고가 집행되기를 선호하기 때문에, 공익적 프로그램만 제작 지원할 수 있는 규정은 지역·중소방송사의 광고매체로서의 경쟁력을 확보하는 데에 도움이 되지 않는다. 광고주는 시청률과 시청자 반응이 좋은 프로그램에 광고를 집행하려 하며, 공익적 프로그램만으로는 광고주의 수요를 충족시키기 어렵기 때문이다. 따라서 방송프로그램 제작뿐만 아니라 시청 품질 개선을 위한 인프라 고도화까지 지원 범위를 확대하여 종합적인 방송 경쟁력 강화를 도모할 필요가 있다.

다만, 지원범위 확대를 위해서는 방송통신발전기금의 타 분야 사업과의 예산 배분 협의가 필요하며, 기금 사용목적 범위 내에서 지원이 이루어져야 한다. 특히 자산 취득은 자본적 지출로 분류되어 기금지원 대상으로 부적정 논란이 있는 만큼, 장비구입비 등 단순 자산 증대가 아닌 방송제작품질 개선을 위한 운영비(예: 인프라 이용료, 유지보수비, 업그레이드 비용) 지원에 초점을 맞추어야 한다. 또한 현재 방송통신발전기금 중 지역·중소방송사 지원은 규모와 제작방식을 고려하여 지역방송사와 중소방송사를 분리하여 지원하는 방안도 검토할 필요가 있다.

현행 「방송통신발전기본법」은 기금 지원을 공익적 프로그램 제작에만 한정하고 있다. 따라서, 방송통신발전기금이 제작을 지원할 수 있는 방송프로그램의 장르에 제약이 있다. 일반적으로 광고주는 예능, 드라마 등의 일반 방송프로그램에 광고가 집행되기를 선호하기 때문에, 공익적 프로그램만 제작 지원할 수 있는 규정은 지역·중소방송사의 광고매체로서의 경쟁력을 확보하는 데에 도움이 되지 않는다. 광고주는 시청률과 시청자 반응이 좋은 프로그램에 광고를 집행하려 하며, 공익적 프로그램만으로는 광고주의 수요를 충족시

키기 어렵기 때문이다. 따라서 공익적 방송프로그램 제작뿐만 아니라 일반적인 방송프로그램 제작까지 지원이 가능하도록 지원범위를 확대해야 한다.

지역민이 선호하는 프로그램은 지역민의 이해에 부합하는 것만으로도 지역방송의 공익적 목표를 일정수준 달성할 수 있다. 또한, 장르융합적 현상이 심화되는 최근의 방송프로그램 제작 트렌드를 고려할 때, 공익적 프로그램과 일반프로그램을 구분하는 기준은 그 의미가 퇴색되고 있다. 따라서 지역방송과 중소방송에 대해서는 장르에 상관없는 제작 지원이 가능하도록 「방송통신발전기본법」에 규정된 지원범위를 확대해야 한다.

다만, 방송사업자들의 분담금 성격을 가진 방송통신발전기금은 방송사업자들의 매출감소로 징수규모가 지속적으로 감소하고 수지여건이 좋지 않은 상황이다. 2025년도 장기 차입부채 규모가 1조6,500억원 규모에 이르는 만큼 지역·중소방송사를 위한 지원예산규모와 범위를 확대하는데에 한계가 있다. 이에, 지원범위 확대를 위해서는 방송통신발전기금의 타 분야 사업과의 예산 배분 협의가 필요하고, 지역·중소방송사 지원을 위한 다른 공적 재원을 확보하는 방안 등에 대한 고민도 필요하다.

또한 현재 방송통신발전기금 중 지역·중소방송사 지원은 규모와 제작방식을 고려하여 지역방송사와 중소방송사를 분리하여 지원하는 방안도 검토할 필요가 있다. 아울러 제작지원 예산의 증액과 함께, 중소방송사의 자부담 비율을 하향 조정하고 소액지원 자부담 면제를 상향하여 중소방송사의 제작지원 사업 참여 문턱을 완화할 필요가 있다. 재정 여력이 취약한 중소방송사의 경우 자부담 비율이 높으면 아무리 좋은 지원사업이 있어도 실제 참여가 어렵기 때문이다.

이러한 콘텐츠 제작역량 강화 지원은 지역·중소방송사의 종합적인 방송서비스 품질을 개선하고, 시청자 만족도 제고 및 광고매출 증대 등 선순환 구조를 확립할 수 있다. 이는 단순한 적자 보전이 아니라, 지역방송의 공익적 기능을 유지하고 광고매체로서의 가치를 재건하기 위한 전략적 투자이며, 지역·중소방송사가 지역민의 수요에 부합하는 양질의 콘텐츠를 지속적으로 생산할 수 있는 기반을 마련하는 것이다.

나. 균형발전 차원의 지원 논의

1) 지역균형발전과 국토의 균형적 보전 차원의 지원

지역·중소방송사에 대한 지원을 단순히 방송산업 차원의 문제로 접근하는 것은 그 본질을 제대로 파악하지 못하는 것이다. 이는 지역균형발전과 국토의 균형적 보전이라는 헌법적 가치 실현의 문제이기 때문이다. 헌법은 국가에 "국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 보전", "지역 간의 균형있는 발전을 위한 지역경제 육성" 등을 명령하고 있으며, 지역·중소방송은 이러한 헌법적 가치를 실현하는 핵심 공공 미디어로 기능하고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 지역·중소방송사는 지역 공론장 형성을 통해 지역 정치·행정·사회 현안을 보도하고 지역정치와 행정권력에 대한 독립적 감시와 견제를 수행한다. 또한 지역소멸 위기 대응을 위해 필수 생활정보와 공동체 결속 기반을 제공하며, 신속·정확한 지역밀착형 재난정보를 전달한다. 이러한 기능은 언론으로서의 감시 기능을 넘어 지역사회의 안전과 번영을 위한 기본인프라로서의 역할이다. 한 전문가가 지적한 바와 같이, 지역·중소방송은 행정, 치안, 안전 등과 마찬가지로 주요 공공 인프라 중 하나로 인식되어야 하며, 지방시대위원회의 주요 과제 중 하나로 비중있게 다뤄져야 한다.

그러나 이러한 공적 기능을 방송프로그램의 다양성 기여 측면으로만 접근한다면 충분한 지원을 이끌어내기 어렵다. 인구의 수도권 집중과 지역소멸이 가속화되는 현 상황에서 지역방송이 지역의 정주여건 개선에 기여하는 바를 인정하고, 이를 지역균형발전적 관점에서 재해석할 필요가 있다. 이는 지역방송을 지역사회의 경제적·사회적·문화적 핵심인프라로 인식하고, 그 지속가능한 기반 마련에 대한 책무를 국가와 지방자치단체가 분담해야 함을 의미한다.

이러한 인식의 전환을 제도적으로 뒷받침하기 위해서는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(이하 '지방분권균형발전법')에 방송미디어통신 진흥에 관한 명시적 근거를 마련해야 한다. 현행 지방분권균형발전법은 제6조에서 지방시대위원회가 5년 단위의 지방시대 종합계획을 수립하도록 규정하고 있으며, 제12조부터 제19조까지 지역혁신체계 구축, 주민 생활기반 확충, 지역경제 활성화, 교육여건 개선, 과학기술 및 정보통신 진흥, 교통·물류망 확충, 문화·관광 육성, 복지 및 보건의료 확충 등 다양한 영역에서 지역균형

발전 시책을 규정하고 있다.

그러나 제16조(지역과학기술 및 정보통신의 진흥)는 주로 정보통신 인프라 구축에 초점이 맞춰져 있을 뿐, 지역방송과 같은 공공 미디어 인프라에 대한 명시적 규정은 찾아볼 수 없다. 이는 지역방송이 교통·물류망이나 복지·보건의료와 마찬가지로 지역사회의 기본 인프라임에도 불구하고, 법적 지위가 제대로 인정받지 못하고 있음을 보여준다. 따라서 제16조를 개정하거나 별도 조항을 신설하여 국가와 지방자치단체가 지역균형발전을 위한 '방송미디어통신 진흥'에 관한 시책을 추진할 의무를 명확히 부과해야 한다.

<표 3-3> 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제6조 등 주요 조항

제6조(지방시대 종합계획의 수립) ① 제62조에 따른 지방시대위원회(이하 "지방시대위원회"라 한다)는 지방자치분권 및 지역균형발전을 효과적으로 추진하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 의견을 수렴한 후 5년을 단위로 하는 지방시대 종합계획(이하 "지방시대 종합계획"이라 한다)을 수립한다.
제12조 지역혁신체계의 구축
제13조 주민 생활기반 확충과 지역 발전역량 강화
제14조 지역 산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화 촉진
제15조 지역 교육여건 개선과 인재 양성
제16조 지역과학기술 및 정보통신의 진흥
제17조 지역균형발전 거점 육성과 교통 · 물류망확충
제18조 지역문화 · 관광의육성 및 환경 보전
제19조 지역의 복지 및 보건의료의 확충

더 나아가 제6조에 따른 지방시대위원회의 「지방시대 종합계획」에 '지역균형 발전을 위한 공공인프라로서 지역방송 지원계획'을 안건으로 포함시켜, 5년 단위의 중장기 계획 속에서 지역방송 지원이 체계적으로 추진되도록 제도화해야 한다. 이를 통해 지역방송 지원이 일회성 정책이 아닌 지속가능한 지역균형발전 전략의 일부로 자리매김할 수 있다. 다만, 이러한 법제도 개선은 국회와 소관부처인 행정안전부·산업통상부·재정경제부 등과의 긴밀한 협의를 통해 추진되어야 하며, 지역방송이 지역사회에 기여하는 공익적 가치에 대한 사회적 합의를 바탕으로 진행되어야 한다.

2) 매체균형적 관점에서 매체경쟁력 확보 차원의 지원

지역균형발전 관점에서의 실질적 재원 확보를 위해서는 정부광고 수수료의 방송분야 환원을 확대하고 이를 제도화할 필요가 있다. 이는 단순히 새로운 지원책을 모색하자는 제안이 아니라, 이미 법에 명시된 원칙을 제대로 이행하자는 것이다. 「정부광고법」 제1조는 정부광고의 효율성 및 공익성 향상을 목적으로 명시하고 있으며, 제10조 제4항 제2호는 정부광고 수수료를 "방송, 광고 진흥을 위한 지원"에 사용하도록 규정하고 있다. 그러나 현실은 이러한 법 취지와 상당한 괴리를 보이고 있다.

<표 3-4> 연도별 정부광고 집행현황

(단위 : 백만원)

구 분	2021년	2022년	2023년	2024년
정부광고 중 방송광고	305,251(26.4%)	303,695(25.0%)	338,800(25.3%)	322,553(24.6%)
전체 정부광고	1,158,132	1,216,449	1,337,783	1,310,390
정부광고 대행 수수료	95,254	100,036	113,878	116,351
방송분야 지원 금액	4,209(4.4%)	3,413(3.4%)	3,254(2.9%)	-

매체균형발전 관점에서의 실질적 재원 확보를 위해서는 정부광고 수수료의 방송분야 환원을 확대하고 이를 제도화할 필요가 있다. 현재 정부광고 중 방송광고는 2023년 기준 3,388억 원으로 전체 정부광고의 25.3%를 차지하며, 정부광고 대행 수수료는 1,139억 원에 달한다. 그러나 방송분야에 지원되는 금액은 33억 원으로 대행 수수료의 불과 2.9%에 그치고 있으며, 이마저도 2021년 4.4%에서 지속적으로 감소하는 추세이다. 방송광고가 정부광고의 4분의 1을 차지함에도 불구하고 그 수수료가 방송분야로 환원되는 비율이 3% 내외에 머무르고 있다는 것은 구조적 불균형이 존재함을 보여준다.

다수의 이해관계자들은 이러한 문제의식을 공유하며, 공익적 가치를 가진 지역·중소방송사는 시장 경쟁만으로 유지되기 어려운 현실을 고려할 때 정부광고 할당제 도입과 제도 개선이 절실하다고 강조했다. 이들은 정부광고 수수료 중 방송광고에서 발생한 부분을 방송사 지원에 활용하거나, 정부광고 예산의 일정 비율을 지역·중소방송사에 할당 집행하는 방안을 제안했다. 이러한 제안은 정부광고가 단순히 정보전달의 수단을 넘어 공익적 미디

어 생태계를 지원하는 정책 도구로 활용되어야 한다는 문제의식에서 출발한다.

구체적 추진 방안으로는 먼저 정부광고 집행비 중 방송광고 비중을 확대하되, 방송사 중에서도 지역·중소방송사에 우선 배정하는 방식을 고려할 수 있다. 관계기관 협의를 통해 지역·중소방송사 특화 상품패키지를 출시하고 추가혜택을 제공함으로써 정부광고의 집행 유인을 강화하는 한편, 지역·중소방송사에 한해 대행 수수료(10%)를 면제하거나 할인하는 방안도 검토할 필요가 있다. 이와 함께 언론진흥재단에 지급되는 정부광고 대행 수수료 중 방송분야에서 발생한 수수료는 지역·중소방송 등 방송분야 지원 사업에 우선 배분되도록 하여, 정부광고 수수료로 운영되는 광고진흥사업이 광고매체 균형 발전에 실질적으로 기여하도록 해야 한다.

보다 근본적으로는 정부광고 수수료를 방송분야에 지속적으로 환원하기 위한 법적 장치를 마련해야 한다. 2021년 1월 변재일 의원 대표 발의로 정부광고 수수료 사용처를 지역·중소방송발전기금 지원으로 확대하고, 방송통신 정부광고의 대행을 코바코가 담당하도록 하는 정부광고법 개정안이 발의된 바 있다. 이는 방송통신매체 정부광고를 전문성을 가진 코바코가 대행하도록 함으로써 정부광고를 통한 지역·중소방송사 지원을 제도화하려는 시도였다. 이러한 정부광고 분리대행을 법제화하여 제도에 기반한 구조적 환원 장치를 마련하는 방안을 재추진할 필요가 있다.

일부 전문가는 더 나아가 현재 한국언론진흥재단이 독점하고 있는 정부광고 수수료 수입의 방송 부문을 (가칭)권역별 지역방송발전위원회에 배분하여 지역방송에 직접 환원하는 구조적 혁신을 제안하기도 했다. 이 경우 지역 정부광고의 대행업무는 「정부광고법」 및 동법 시행령 개정을 통해 코바코의 각 지사가 담당하도록 하고, 조성된 지자체/지역공공기관 광고대행수수료를 지역방송발전위원회가 지역방송에 지원하거나 재투자하도록 하자는 것이다. 다만, 이러한 법개정은 언론진흥기금 수입의 감소를 초래할 수 있으므로 인쇄매체 등 다른 언론 분야에 미칠 영향을 신중히 검토하고 정책적 보완책을 마련하는 것이 선행되어야 한다.

이러한 정부광고 활용 방안을 추진할 때 유의해야 할 점은 정부광고의 집행 효율성과 자율성을 보장하면서도 지역·중소방송사의 실질적 매출 증대를 도모하는 균형점을 찾아야 한다는 것이다. 앞서 일부 이해관계자가 지적한 바와 같이, 정부광고도 공공의 세금으로 집행되는 만큼 광고효율성을 무시할 수 없으며, 사회적 합의와 정부광고 집행 효과를 함

께 고려한 균형적 접근이 요구된다. 따라서 할당제 도입이나 우선배정 방안은 단순히 재정지원을 위한 수단이 아니라, 지역방송의 공익적 가치를 정부광고 집행을 통해 구현한다는 정책 철학 아래 설계되어야 한다.

결론적으로, 지역·중소방송을 지역균형발전의 핵심 공공인프라로 재인식하고 지방분권균형발전법에 방송미디어통신 진흥 시책을 명시하는 것은 법적·제도적 기반을 마련하는 작업이며, 정부광고 수수료의 방송분야 환원을 제도화하는 것은 지속가능한 재원 구조를 확립하는 작업이다. 이 두 가지가 결합될 때 지역·중소방송사의 지속가능성 확보와 지역균형발전이라는 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있다. 이는 단순히 침체된 지역방송을 살리는 것을 넘어, 헌법이 명령하는 지역 간 균형발전과 국토의 균형적 보전이라는 국가적 책무를 이행하는 것이며, 지역소멸 위기에 대응하고 지역민의 정주여건을 개선하는 지방시대 실현의 핵심 과제라 할 수 있다.

제 4장 방송광고판매대행사업자 허가심사방안 정비

제 1 절 방송광고판매대행사업자 허가·재허가 심사제도

1. 방송광고판매대행사업자 허가·재허가 제도의 법적 체계

가. 근거 법령

방송광고 판매대행사업자의 재허가 심사제도는 「방송광고판매대행등에 관한 법률」(이하 '법'), 동법 시행령(이하 '시행령'), 그리고 「방송광고판매대행사업자 허가·변경허가·재허가 등의 절차 및 기준」 고시(이하 '고시')의 3단계 법령 체계로 구성되어 있다.

법 제10조는 재허가의 기본 요건과 심사사항을 규정하고 있다. 법 제10조제1항은 "제6조제1항에 따라 허가를 받은 광고판매대행자가 허가 유효기간의 만료 후 계속 광고판매대행사업을 하려는 경우에는 방송미디어통신위원회의 재허가를 받아야 하며, 재허가의 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다"고 규정하여 재허가 의무와 시행령 위임의 근거를 마련하고 있다.

<표 4-1> 방송광고판매대행등에 관한 법률 제10조

제10조(재허가) ① 제6조제1항에 따라 허가를 받은 광고판매대행자가 허가 유효기간의 만료 후 계속 광고판매대행사업을 하려는 경우에는 방송미디어통신위원회의 재허가를 받아야 하며, 재허가의 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
② 방송미디어통신위원회는 제1항에 따라 재허가를 할 때에는 제6조제1항 각 호와 다음 각 호의 사항을 심사하여야 한다.
1. 제38조 및 제40조부터 제44조까지의 규정에 따른 광고판매대행자에 대한 제재 횟수
2. 방송미디어통신위원회의 시정명령 횟수와 시정명령에 대한 불이행 횟수
3. 허가 당시 부과한 조건에 대한 준수사항 이행 여부
4. 방송산업 및 광고산업 발전에 이바지한 정도
5. 방송의 공공성·공익성·다양성 실현에 기여한 정도
6. 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자에 대한 지원계획의 이행 정도
7. 그 밖에 사업수행에 필요한 사항
③ 제1항에 따라 재허가를 할 때에는 제6조제3항을 준용한다.

재허가 심사 시에는 법 제6조제1항의 허가 요건과 함께 법 제10조제2항의 추가 심사사항을 종합적으로 검토하게 된다. 법 제6조제1항의 허가 요건은 ① 방송광고판매계획의 공익성·공정성 및 실현가능성, ② 방송광고 결합판매 지원, 광고매출 배분 등이 포함된 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자 지원방안의 적절성 및 실현가능성, ③ 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성, ④ 재정능력 및 재정건전성, ⑤ 방송 및 광고산업 발전을 위한 지원계획의 적절성, ⑥ 그 밖에 사업수행에 필요한 사항 등으로 구성되어 있다.

<표 4-2> 방송광고판매대행등에 관한 법률 제6조 제1항

제6조(광고판매대행자의 허가) ① 광고판매대행사업을 하려는 자는 다음 각 호의 요건을 갖추어 방송미디어통신위원회의 허가를 받아야 한다. 1. 방송광고판매계획의 공익성 · 공정성 및 실현가능성 2. 방송광고 결합판매 지원, 광고매출 배분 등이 포함된 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자 지원방안의 적절성 및 실현가능성 3. 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성 4. 재정능력 및 재정건전성 5. 방송 및 광고산업 발전을 위한 지원계획의 적절성 6. 그 밖에 사업수행에 필요한 사항

그리고, 법 제10조제2항은 재허가 시 추가로 심사해야 할 사항으로, 제재횟수, 시정명령 횟수와 시정명령에 대한 불이행 횟수, 허가 당시 부과한 조건에 대한 준수사항 이행 여부, 방송산업 및 광고산업 발전에 이바지한 정도, 방송의 공공성·공익성·다양성 실현에 기여한 정도, 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자에 대한 지원계획의 이행 정도, 그 밖에 사업수행에 필요한 사항 등 7가지 사항이 규정되어 있다.

시행령 제3조제3항은 법 제6조제1항의 허가 요건을 보다 구체화하고 있다. 특히 재허가 심사와 직접 관련된 주요 규정은 다음과 같다. 시행령 제3조제3항제4호는 재정능력 및 재정건전성과 관련하여 "가. 자본금의 규모 및 조달방법 등이 적정할 것, 나. 신청 법인과 주요 출자자의 재무상태 등이 건전할 것"으로 구체화하고 있다. 시행령 제3조제3항제5호는 방송 및 광고산업 발전을 위한 지원계획의 적절성과 관련하여 "광고 표준화, 광고효과 측정, 광고 관련 조사·연구, 공익광고 제작·방영 등 방송 및 광고산업 발전을 위한 지원계획

이 적절하고 구체적일 것"으로 규정하고 있다. 여기서 "등"이라는 표현을 사용함으로써 예시적 열거임을 명시하고 있다.

<표 4-3> 방송광고판매대행 등에 관한 법률 시행령 제3조 제3항

제3조(광고판매대행사업의 허가) ③ 법 제6조제1항에 따른 허가의 세부요건은 다음 각 호와 같다.

1. 방송광고판매계획의 공익성·공정성 및 실현가능성
   가. 방송광고판매계획 및 그에 따른 방송광고판매를 위한 거래조건이 공공의 이익에 적합하고, 방송광고판매시장의 공정한 거래질서를 저해할 우려가 없을 것
   나. 방송사업자와의 방송광고판매대행 계약 체결 가능성이 높아야 하는 등 방송광고 판매물량 확보 방안이 구체적이고 적절할 것
2. 방송광고 결합판매 지원, 광고매출 배분 등이 포함된 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자 지원방안의 적절성 및 실현가능성(지상파방송사업자의 방송광고 판매를 대행하려는 광고판매대행사업의 경우만 해당한다)
3. 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성
   가. 방송광고 판매대행 규모 등에 비추어 적정한 수준의 조직과 인력을 갖출 것
   나. 인력운영 계획이 방송광고 판매의 전문성을 확보·유지할 수 있도록 적정할 것
   다. 경영의 투명성 확보 등을 위한 경영계획이 적정할 것
4. 재정능력 및 재정건전성
   가. 자본금의 규모 및 조달방법 등이 적정할 것
   나. 신청 법인과 주요 출자자의 재무상태 등이 건전할 것
5. 방송 및 광고산업 발전을 위한 지원계획의 적절성: 광고 표준화, 광고효과 측정, 광고 관련 조사·연구, 공익광고 제작·방영 등 방송 및 광고산업 발전을 위한 지원계획이 적절하고 구체적일 것
6. 그 밖에 사업 수행에 필요한 사항: 광고판매대행사업 개시 시기 등 그 밖에 사업 수행에 필요한 사항이 적정할 것

시행령 제7조는 재허가 절차를 규정하면서, 제3항에서 "방송미디어통신위원회는 제2항에 따른 재허가신청을 받았을 때에는 제3조제3항에 따른 허가의 세부요건 및 법 제10조제2항 각 호에 따른 사항을 심사하여 재허가 여부를 결정하여야 한다"고 규정하여 재허가 심사가 허가 세부요건과 재허가 추가 심사사항을 모두 포함함을 명확히 하고 있다. 또한 제5항은 "재허가에 관한 절차, 방법 등에 관하여 필요한 세부 사항은 방송미디어통신위원회가 정하여 고시한다"고 규정하여 고시 제정의 법적 근거를 마련하고 있다.

<표 4-4> 방송광고판매대행 등에 관한 법률 시행령 제7조

제7조(재허가) ① 방송미디어통신위원회는 허가 유효기간의 만료 6개월 전까지 방송광고판매대행사업자(이하 "광고판매대행자"라 한다)에게 법 제10조제1항에 따른 재허가의 절차와 제2항에 따른 기간 내에 재허가 신청을 하지 아니하면 재허가를 받을 수 없다는 사실을 미리 알려야 한다. 이 경우 통지는 휴대폰에 의한 문자전송, 전자메일, 팩스, 전화, 문서 등으로 할 수 있다.
② 법 제10조제1항에 따라 재허가를 받으려는 광고판대대행자는 재허가신청서에 제3조제1항 각 호의 서류를 첨부하여 허가 유효기간의 만료 3개월 전까지 방송미디어통신위원회에 제출하여야 한다.
③ 방송미디어통신위원회는 제2항에 따른 재허가신청을 받았을 때에는 제3조제3항에 따른 허가의 세부요건 및 법 제10조제2항 각 호에 따른 사항을 심사하여 재허가 여부를 결정하여야 한다.
④ 방송미디어통신위원회가 제3항에 따라 재허가 여부를 결정하였을 때에는 그 결과를 방송미디어통신위원회 인터넷 홈페이지 등에 공고하고, 재허가를 받은 신청자에게 재허가증을 발급하여야 한다.
⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 재허가에 관한 절차, 방법 등에 관하여 필요한 세부 사항은 방송미디어통신위원회가 정하여 고시한다.

고시는 시행령의 위임에 따라 재허가 심사의 구체적인 절차와 기준을 설정하고 있다. 고시 제22조는 "재허가 신청법인은 별표 2의 허가 심사사항의 각 심사평가항목별로 100점 만점 기준으로 60점 이상이어야 하고, 총점은 70점 이상을 받아야 적격으로 판정한다"고 규정하여 적격 판정의 구체적 기준을 제시하고 있다.

<표 4-5> 고시 제22조

제22조(재허가 심사기준) 재허가 신청법인은 별표 2의 허가 심사사항의 각 심사평가항목별로 100점 만점 기준으로 60점 이상이어야 하고, 총점은 70점 이상을 받아야 적격으로 판정한다.

고시 「별표 2. 지상파방송사업자의 방송광고판매대행사업자 재허가 심사사항별 세부심사기준 및 심사 시 고려사항」은 6개 대분류 심사사항과 세부 심사항목, 배점, 그리고 각 항목별 심사 시 고려사항을 상세히 규정하고 있다. 특히 재정건전성 평가와 관련하여 고시 별표 2의 심사항목 3-4 "방송광고판매대행사업자의 재무상태 등 재정 건전성"의 심사 시 고려사항은 "방송광고판매대행사업자의 재무구조 건전성 - 수익성(총자산 경상이익율),

안정성(부채비율), 성장성(매출액 증가율)"로 명시하여 평가지표를 구체화하고 있다.

<표 4-6> 지상파방송사업자의 방송광고판매대행사업자 재허가 심사사항별 세부심사기준 및 심사 시 고려사항

심사사항	세부 심사항목	배점	심사시 고려사항
1.방송광고판매계획의 공익성·공정성 이행실적 및 계획의 적정성(27)	1-1. 방송광고 판매계획의 공익성·공정성 이행 실적 및 계획	15 (비계량)	o 금지행위 위반 방지를 위한 내부 업무지침, 업무절차, 모니터링 체계, 교육 계획, 이용약관 반영내역 등의 구체성 및 준수방안 확보 여부 o 공정하고 투명한 광고요금 기준, 이용조건, 수수료 등을 규정한 이용약관 마련 및 준수방안 확보 여부
	1-2. 방송광고판매시장의 공정거래 질서 실현 실적 및 계획	12 (비계량)	o 방송사업자와 방송광고판매대행을 위한 계약서, 약정서 등의 구체성 및 실현가능성
2.네트워크 지역 지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자 광고매출 지원 실적 및 계획의 적정성(30)	2-1. 법 제20조에 따른 결합판매 의무 이행 실적 및 계획	10 (비계량)	o 법 제20조에 따라 고시되는 결합판매 의무를 준수하기 위한 판매계획의 적절성 및 실현 가능성 o 결합판매와 결합이외의 방송광고 판매의 구분을 위한 기준 마련 및 관련 시스템 구축 운영 o 결합판매의 방송사별, 월별, 연도별 이행실적 관리 방안의 적절성 o 법 제20조에 따른 결합판매 이행을 위한 방송사별, 월별 지원 실적의 적절성
	2-2. 방송사업자 간 광고매출 배분 실적 및 계획	15 (비계량)	o 광고매출 배분기준 마련과 관련된 네트워크 내 절차 및 협의의 충분성 o 네트워크 내 특성을 감안한 합리적이고 공정한 광고매출 배분기준 마련 여부 o 광고매출 배분의 방송사별, 월별, 연도별 이행실적 관리 방안의 적절성

심사사항	세부 심사항목	배점	심사시 고려사항
	2-3. 방송광고 결합판매 지원 외의 광고판매(비결합판매) 지원 실적 및 계획	5 (비계량)	o 비결합판매 지원계획의 구체성 및 적절성 o 비결합판매 지원 관련 방송사업자와의 협의의 충분성 o 비결합판매 지원을 위한 조직 및 인력 운영방안의 적절성
3.조직・인력운영 등 경영 계획의 적정성 및 재정 건전성(18)	3-1. 방송광고 판매대행 규모 등에 비추어 적정한 수준의 조직과 인력 운영 실적 및 계획	5 (비계량)	o 방송광고 판매대행 규모 등에 비추어 조직・인력구성의 적정성
	3-2. 인력운영 등 방송광고 판매의 전문성 확보 여부 및 계획	5 (비계량)	o 방송광고 판매계획 실현에 필요한 분야별 전문인력 운영의 적정성
	3-3. 경영의 투명성 확보 등 적정한 경영계획의 이행 실적 및 계획	5 (비계량)	o 사외이사, 감사제도 등 경영 감시기구의 실효성 o 방송광고판매대행자의 회계투명성 확보를 위한 내부절차 및 업무처리지침 수립 여부 및 적정성
	3-4. 방송광고판매대행사업자의 재무상태 등 재정 건전성	3 (계량)	o 방송광고판매대행사업자의 재무구조 건전성 - 수익성 (총자산 경상이익율) - 안정성 (부채비율) - 성장성 (매출액 증가율)
4.방송 및 광고산업 발전 이행실적 및 계획의 적절성(5)	4-1. 광고 표준화, 광고효과 측정, 광고 관련 조사·연구, 공익광고 제작·방영 등 방송 및 광고산업 진흥 실적 및 이행 계획	5 (비계량)	o 광고 표준화 지원계획의 적절성 및 구체성 o 광고효과 측정을 위한 지원계획의 적절성 및 구체성 o 광고산업 조사・연구를 위한 지원계획의 적절성 및 구체성 o 공익광고의 제작・방영 등 지원계획의 적절성 및 구체성 o 기타 방송통신광고산업 진흥사업

심사사항	세부 심사항목	배점	심사시 고려사항
			지원계획의 적절성
5.허가·재허가 조건 이행 여부 및 그 밖에 사업 수행에 필요한 사항(20)	5-1. 허가·재허가 당시 부과한 조건에 대한 이행실적	15 (비계량)	o 허가·재허가 당시 부과한 조건에 대한 이행실적의 적정성
	5-2. 그 밖에 사업 수행에 필요한 사항	5 (비계량)	o 방송광고판매시스템 유지 및 개선의 적정성 o 방송광고시장 환경 변화에 대응하고자 하는 계획의 적정성
6.관계법령 위반정도	6-1. 관계법령 위반에 따른 감점 평가	최대 감점 한도 10점	o 과태료, 시정명령, 시정명령 불이행 사항별 감점 o 법 제38조 과징금, 제40조·제41조·제42조·제43조에 따른 형사처벌 사항별 감점 o 세부감점 기준은 심사위원회에서 결정
계		100	

방송 및 광고산업 발전과 관련하여 고시 별표 2의 심사항목 4-1은 "광고 표준화, 광고효과 측정, 광고 관련 조사·연구, 공익광고 제작·방영 등 방송 및 광고산업 진흥 실적 및 이행 계획"으로 규정하고, 심사 시 고려사항으로 광고 표준화 지원계획의 적절성 및 구체성, 광고효과 측정을 위한 지원계획의 적절성 및 구체성, 광고산업 조사·연구를 위한 지원계획의 적절성 및 구체성, 공익광고의 제작·방영 등 지원계획의 적절성 및 구체성, 기타 방송통신광고산업 진흥사업 지원계획의 적절성 등을 규정하고 있다.

나. 법령 간 위임 관계 및 심사위원회 재량

재허가 심사제도의 법령 체계는 상위 법령이 하위 법령에 구체적 사항을 위임하는 단계적 위임 구조를 취하고 있다. 법률은 재허가의 절차 등 필요한 사항을 대통령령에 위임하고(법 제10조제1항), 시행령은 재허가의 절차, 방법 등 세부 사항을 고시에 위임하고 있다(시행령 제7조제5항).

이러한 위임 관계 속에서 각 법령 단계는 다음과 같은 역할을 수행한다. 법률은 재허가

제도의 기본 틀과 원칙적 심사사항을 규정하고, 시행령은 허가 세부요건을 구체화하며, 고시는 심사항목별 배점과 심사 시 고려사항을 상세히 규정한다.

<표 4-7> 고시 제9조

제9조(심사방법) ① 허가심사는 허가신청법인의 허가신청서류를 대상으로 계량평가와 비계량평가로 구분하여 실시한다. ② 비계량평가는 심사항목별 평가결과의 최저점과 최고점을 제외한 점수들의 평균점을 부여한다. 다만, 최저점 또는 최고점이 2개 이상일 경우 각 1개만 제외한다. ③ 심사위원은 심사사항을 보완하고 심사항목간의 일치성 확인 및 심사사항을 객관적으로 평가, 검증하기 위해 필요한 경우에는 허가신청법인과 관련 이해관계자의 의견을 청취할 수 있다. ④ 신청서류 심사 집계 결과 별표 2의 각 심사사항별로 100점 만점 기준으로 60점 이상이어야 하고, 총점은 70점 이상을 받아야 적격으로 판정한다.

그러나 모든 심사 관련 사항이 고시에 명시되어 있는 것은 아니다. 고시 제9조제3항은 "심사위원은 심사사항을 보완하고 심사항목간의 일치성 확인 및 심사사항을 객관적으로 평가, 검증하기 위해 필요한 경우에는 허가신청법인과 관련 이해관계자의 의견을 청취할 수 있다"고 규정하여 심사위원회에 일정한 재량을 부여하고 있다.

고시 제9조제3항이 적용되는 대표적 사례는 재정건전성 평가의 경우이다. 고시 별표 2는 재정건전성 평가지표로 수익성, 안정성, 성장성을 제시하고 있으나, 구체적인 평가방법, 특히 최근 3년간 재정건전성 평가 점수에 대한 연도별 가중치는 고시에 명시되어 있지 않다. 이러한 세부 평가방법은 재허가 심사위원회가 심사 과정에서 결정하는 것으로 파악된다. 심사위원의 재량이 적용되는 조항은 이외에도 고시 별표 2의 심사항목 6-1 "관계법령 위반에 따른 감점 평가" 등이 있다. 여기서는 "세부감점 기준은 심사위원회에서 결정"한다고 명시하여 명시적으로 심사위원회의 재량을 인정하고 있다.

2. 재허가 심사항목 및 배점 체계

가. 6개 심사사항 구조

고시 제22조에 따라 재허가 신청법인은 별표 2의 허가 심사사항의 각 심사평가항목별로 100점 만점 기준으로 60점 이상이어야 하고, 총점은 70점 이상을 받아야 적격으로 판정된

다. 이때, 고시 별표 2에 따른 재허가 심사는 6개 대분류 심사사항을 고려하여 이뤄진다. 먼저, “심사사항 1: 방송광고판매계획의 공익성·공정성 이행실적 및 계획의 적정성”은 2개 세부 심사항목으로 구성된다. 첫째, "방송광고 판매계획의 공익성·공정성 이행 실적 및 계획"(15점, 비계량)은 금지행위 위반 방지를 위한 내부 업무지침, 업무절차, 모니터링 체계, 교육 계획 등의 구체성과 준수방안, 그리고 공정하고 투명한 광고요금 기준, 이용조건, 수수료 등을 규정한 이용약관 마련 및 준수방안을 심사한다. 둘째, "방송광고판매시장의 공정거래 질서 실현 실적 및 계획"(12점, 비계량)은 방송사업자와의 방송광고판매대행 계약서, 약정서 등의 구체성 및 실현가능성을 평가한다.

“심사사항 2: 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자 광고매출 지원 실적 및 계획의 적정성”은 가장 높은 배점(30점)을 받는 항목으로 3개 세부 심사항목으로 구성된다. 이 항목은 총 3개의 세부 고려사항을 반영하여 평가하는데, "법 제20조에 따른 결합판매 의무 이행 실적 및 계획"(10점, 비계량)은 결합판매 의무 준수를 위한 판매계획의 적절성 및 실현 가능성, 결합판매와 비결합판매의 구분 기준 및 시스템 구축, 결합판매 이행실적 관리 방안 등을 고려하여 심사한다. 이어, "방송사업자 간 광고매출 배분 실적 및 계획"(15점, 비계량)은 광고매출 배분기준 마련 절차 및 협의의 충분성, 합리적이고 공정한 배분기준, 배분 이행실적 관리 방안을 고려한다. 마지막으로, "방송광고 결합판매 지원 외의 광고판매(비결합판매) 지원 실적 및 계획"(5점, 비계량)은 비결합판매 지원계획의 구체성 및 적절성, 방송사업자와의 협의, 조직 및 인력 운영방안을 고려한다.

세 번째 항목인 “심사사항 3: 조직·인력운영 등 경영 계획의 적정성 및 재정 건전성”은 4개 세부 심사항목으로 구성된다. 첫째, "방송광고 판매대행 규모 등에 비추어 적정한 수준의 조직과 인력 운영 실적 및 계획"(5점, 비계량)은 조직·인력구성의 적정성을 평가한다. 둘째, "인력운영 등 방송광고 판매의 전문성 확보 여부 및 계획"(5점, 비계량)은 분야별 전문인력 운영의 적정성을 심사한다. 셋째, "경영의 투명성 확보 등 적정한 경영계획의 이행실적 및 계획"(5점, 비계량)은 사외이사, 감사제도 등 경영 감시기구의 실효성과 회계투명성 확보를 위한 내부절차 및 업무처리지침의 적정성을 평가한다. 넷째, "방송광고판매대행 사업자의 재무상태 등 재정 건전성"(3점, 계량)은 재무구조 건전성을 수익성(총자산 경상이익률), 안정성(부채비율), 성장성(매출액 증가율)으로 평가한다.

“심사사항 4: 방송 및 광고산업 발전 이행실적 및 계획의 적절성”은 "광고 표준화, 광고

효과 측정, 광고 관련 조사·연구, 공익광고 제작·방영 등 방송 및 광고산업 진흥 실적 및 이행 계획"(5점, 비계량) 단일 항목으로 구성되며, 5개 고려사항을 제시하고 있다. 5개 고려사항은 ① 광고 표준화 지원계획의 적절성 및 구체성, ② 광고효과 측정을 위한 지원계획의 적절성 및 구체성, ③ 광고산업 조사·연구를 위한 지원계획의 적절성 및 구체성, ④ 공익광고의 제작·방영 등 지원계획의 적절성 및 구체성, ⑤ 기타 방송통신광고산업 진흥사업 지원계획의 적절성으로 구성된다. 이때, 5개 고려사항에 대한 개별 배점은 명시되어 있지 않다.

“심사사항 5: 허가·재허가 조건 이행 여부 및 그 밖에 사업 수행에 필요한 사항”은 2개 세부 심사항목으로 구성된다. 첫째, "허가·재허가 당시 부과한 조건에 대한 이행실적"(15점, 비계량)은 허가·재허가 조건 이행실적의 적정성을 평가한다. 둘째, "그 밖에 사업 수행에 필요한 사항"(5점, 비계량)은 방송광고판매시스템 유지 및 개선의 적정성, 방송광고시장 환경 변화 대응 계획의 적정성을 심사한다.

마지막으로, “심사사항 6: 관계법령 위반정도”는 "관계법령 위반에 따른 감점 평가"로 과태료, 시정명령, 시정명령 불이행 사항별 감점과 법 제38조 과징금, 제40조·제41조·제42조·제43조에 따른 형사처벌 사항별 감점을 포함한다. 세부감점 기준은 심사위원회에서 결정한다.

<표 4-8> 재허가 심사사항별 배점 현황

심사사항	세부 심사항목	배점
1.방송광고판매계획의 공익성·공정성 이행실적 및 계획의 적정성(27)	1-1. 방송광고 판매계획의 공익성·공정성 이행 실적 및 계획	15 (비계량)
	1-2. 방송광고판매시장의 공정거래 질서 실현 실적 및 계획	12 (비계량)
2.네트워크 지역 지상파방송사업자 및 중소지상파방송 사업자 광고매출 지원 실적 및 계획의 적정성(30)	2-1. 법 제20조에 따른 결합판매 의무 이행 실적 및 계획	10 (비계량)
	2-2. 방송사업자 간 광고매출 배분 실적 및 계획	15 (비계량)
	2-3. 방송광고 결합판매 지원 외의 광고판매(비결합판매) 지원 실적 및 계획	5 (비계량)

심사사항	세부 심사항목	배점
3.조직・인력운영 등 경영 계획의 적정성 및 재정 건전성(18)	3-1. 방송광고 판매대행 규모 등에 비추어 적정한 수준의 조직과 인력 운영 실적 및 계획	5 (비계량)
	3-2. 인력운영 등 방송광고 판매의 전문성 확보 여부 및 계획	5 (비계량)
	3-3. 경영의 투명성 확보 등 적정한 경영계획의 이행 실적 및 계획	5 (비계량)
	3-4. 방송광고판매대행사업자의 재무상태 등 재정 건전성	3 (계량)
4.방송 및 광고산업 발전 이행실적 및 계획의 적절성(5)	4-1. 광고 표준화, 광고효과 측정, 광고 관련 조사·연구, 공익광고 제작·방영 등 방송 및 광고산업 진흥 실적 및 이행 계획	5 (비계량)
5.허가・재허가 조건 이행 여부 및 그 밖에 사업 수행에 필요한 사항(20)	5-1. 허가・재허가 당시 부과한 조건에 대한 이행실적	15 (비계량)
	5-2. 그 밖에 사업 수행에 필요한 사항	5 (비계량)
6.관계법령 위반정도	6-1. 관계법령 위반에 따른 감점 평가	최대 감점 한도 10점
계		100

나. 배점에 관한 사항

재허가 심사는 평가방식에 따라 계량평가와 비계량평가로 구분된다. 고시 제9조제1항은 "허가심사는 허가신청법인의 허가신청서류를 대상으로 계량평가와 비계량평가로 구분하여 실시한다"고 규정하고 있다.

이때, 전체 100점 중 계량평가는 “심사항목 3-4: 방송광고판매대행사업자의 재무상태 등 재정 건전성"에 관한 항목에 한정되며 배점은 3점이다. 고시 별표 2에 따르면 재정건전성은 수익성(총자산 경상이익률), 안정성(부채비율), 성장성(매출액증가율)의 3개 지표로 평가된다.

전체 100점 중 97점이 비계량평가로, 심사위원의 전문적 판단에 기초한 정성평가가 재허가 심사의 대부분을 차지한다. 비계량평가 대상은 심사사항 1부터 5까지의 모든 세부 심사항목(재정건전성 제외)과 심사사항 6의 감점 평가이다.

고시 제9조제2항은 비계량평가 방식을 다음과 같이 규정한다: "비계량평가는 심사항목별 평가결과의 최저점과 최고점을 제외한 점수들의 평균점을 부여한다. 다만, 최저점 또는 최고점이 2개 이상일 경우 각 1개만 제외한다." 이는 극단적 평가를 배제하고 심사위원 간 평가 편차를 완화하기 위한 방식이다.

비계량평가는 각 심사항목의 특성에 따라 "실적 및 계획의 적절성", "구체성", "실현가능성", "충분성" 등 다양한 평가 기준을 적용한다. 고시 별표 2는 각 심사항목별로 "심사 시 고려사항"을 제시하여 심사위원의 판단 기준을 일정 정도 제시하고 있으나, 이는 포괄적 표현으로 방송광고라는 특수한 시장환경에 대해 심사위원의 전문성과 재량에 따른 판단을 요구하고 있다.

계량평가는 객관적 재무지표를 활용하여 정량적으로 평가할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 고시는 이들 3개 지표의 구체적 평가방법, 즉 각 지표의 배점비중이나 평가기준점 등을 명시하지 않고, 시장상황 등을 종합적으로 고려하여 심사위원의 전문적 판단에 따른 재량적 평가를 허용하고 있다. 일례로 재허가 심사에서는 심사위원들이 시장변동성에 의한 영향을 반영하기 위해 최근 3년간의 재정건정성 평가 점수를 일괄적으로 반영하지 않고, 연도별 역진적 가중치(50:30:20) 적용하여 평가한 바 있다.

3. 심사위원회의 구성 및 역할

고시 제7조에 따라 방송미디어통신위원회는 재허가 심사를 위한 기본계획을 수립·시행한다. 기본계획은 ① 허가심사 일정, 장소 및 세부절차, ② 심사반 구성·운영, ③ 심사위원 선정방법, ④ 기타 허가심사를 위하여 필요한 사항을 포함한다. 시행령 제7조제3항은 "방송미디어통신위원회는 제2항에 따른 재허가신청을 받았을 때에는 제3조제3항에 따른 허가의 세부요건 및 법 제10조제2항 각 호에 따른 사항을 심사하여 재허가 여부를 결정하여야 한다"고 규정하여 심사의 범위를 명확히 하고 있다.

<표 4-9> 방송광고판매대행사업자 허가·변경허가·재허가 등의 절차 및 기준 제7조

제7조(허가기본계획) ①방송미디어통신위원회는 방송광고판매대행사업의 허가심사를 위한 기본계획을 수립·시행한다. ② 제1항에 따른 기본계획은 다음 각 호에 관한 사항을 포함한다. 1. 허가심사 일정, 장소 및 세부절차 2. 심사반 구성·운영 3. 제11조에 따른 심사위원 선정방법 4. 기타 허가심사를 위하여 필요한 사항

고시 제9조제1항에 따라 재허가 심사는 신청법인의 신청서류를 대상으로 계량평가와 비계량평가로 구분하여 실시된다. 고시 제9조제3항은 "심사위원은 심사사항을 보완하고 심사항목간의 일치성 확인 및 심사사항을 객관적으로 평가, 검증하기 위해 필요한 경우에는 허가신청법인과 관련 이해관계자의 의견을 청취할 수 있다"고 규정하여 심사위원의 조사권한을 인정하고 있다.

심사위원회는 고시에 명시된 심사기준에 따라 재허가 신청법인을 평가하는 역할을 수행한다. 특히 비계량평가 97점에 대해서는 심사위원의 전문적 판단이 핵심적 역할을 한다.

고시 제9조제3항에 따라 심사위원은 "심사사항을 보완하고 심사항목간의 일치성 확인 및 심사사항을 객관적으로 평가, 검증하기 위해 필요한 경우" 허가신청법인과 관련 이해관계자의 의견을 청취할 수 있다. 이는 서류심사만으로는 파악하기 어려운 사항에 대해 추가적인 조사 및 검증을 수행할 수 있는 권한을 부여한 것이다.

또한 심사위원회는 고시에 명시되지 않은 세부 평가방법을 결정하는 역할도 수행한다. 예를 들어, 고시 별표 2의 심사항목 6-1은 "세부감점 기준은 심사위원회에서 결정"한다고 명시적으로 규정하고 있다. 재정건전성 평가에 있어서도 고시는 평가지표(수익성, 안정성, 성장성)만 제시하고 있을 뿐 구체적 평가방법은 명시하지 않아, 실제로는 심사위원회가 재정건정성 평가점수의 가중치를 포함하여 기타 허가 심사를 위하여 필요한 사항들을 결정하는 것으로 파악된다.

고시 제24조는 "방송미디어통신위원회는 방송광고판매대행사업 허가신청서류는 당해 허가신청법인의 동의가 없는 경우, 심사위원의 명단 및 세부심사평가내역은 심사위원의 동의가 없는 경우 이를 공개하지 아니한다"고 규정하여 심사의 독립성과 공정성을 보호하고 있다.

<표 4-10> 방송광고판매대행사업자 허가·변경허가·재허가 등의 절차 및 기준 제24조

제24조(관련서류의 비공개) 방송미디어통신위원회는 방송광고판매대행사업 허가신청서류는 당해 허가신청법인의 동의가 없는 경우, 심사위원의 명단 및 세부심사평가내역은 심사위원의 동의가 없는 경우 이를 공개하지 아니한다.

제 2 절 방송광고판매대행사업자 허가심사사항 개선

1. 방송광고 허가심사사항의 변경 필요사항 분석

가. 계량평가 가중치 배분의 명시화

미디어렙 재허가 심사제도는 법률-시행령-고시의 3단계 법령 체계로 구성되어 있으며, 심사사항부터 세부 배점까지 법령으로 규정되어 있다는 점에서 지상파나 종편PP와 구별된다. 지상파 재허가나 종편PP 재승인의 경우, 방송법에서 규정하는 심사사항 이외의 심사항목·배점 등은 방송미디어통신위원회 의결(심사기본계획·세부계획)로 정하고 지속적으로 제도를 개선하고 있다. 이와 달리 미디어렙은 재허가 심사사항은 법률에, 심사항목은 시행령에, 항목별 배점·심사 시 고려사항 및 절차는 고시에 규정되어 있어, 매번의 재허가 심사에서 심사항목이나 배점 등에 대한 변동이 크지 않았다. 이는, 방송사업에 비해 방송광고판매대행업은 상대적으로 산업·정책적 변화에 따라 크게 변동될 필요가 없다는 전제에 기반한 조치로 해석된다.

그러나 지난 재허가 심사위원회에서 이종매체와의 경쟁 심화와 방송광고분야에서의 기술개발 등 광고환경의 변화가 빠른만큼 심사항목 정비가 필요하다는 의견이 제기된바 있다. 특히 계량평가 가중치 배분 방식과 광고표준화 평가지표가 언급되었다.

먼저 계량평가 가중치 배분과 관련하여, 재정건전성 평가는 고시 별표 2에 따라 수익성(총자산 경상이익률), 안정성(부채비율), 성장성(매출액 증가율)의 3개 지표로 평가되나, 구체적인 평가방법, 특히 최근 3년간 재정건전성 평가 점수에 대한 연도별 가중치는 고시에 명시되어 있지 않다. 지난 재허가 심사에서는 심사위원회가 시장변동성을 반영하기 위해 최근 3년간 평가 점수에 연도별 역진적 가중치(50:30:20)를 적용한 바 있다.

이에 "재정건전성 평가 연도별 가중치 비율을 허가 시 고시로 정하나, 재허가 시 심사위원회에서 정하는 것은 자의적이라는 비판의 소지가 있음을 고려, 사전에 결정하여 심사할 필요"가 있다는 의견이 제시되기도 하였다. 이는 계량평가 항목에서 평가방법의 명확성과 예측가능성을 어떻게 확보할 것인지, 심사위원회의 전문적 재량과 법령상 명확성 원칙을 어떻게 조화시킬 것인지에 대한 검토가 필요함을 시사한다.

나. 광고표준화 평가지표

다음으로 광고표준화 평가지표와 관련하여, 광고표준화는 2005년 코바코 시스템(KODEX)으로 방송광고 소재 업종분류를 표준화하여 방송사업자 등이 사용하도록 한 것으로, 코바코 단일체제에서는 코바코 기준이 표준이었으나 5개 미디어렙이 추가로 허가되면서 표준화 마련 필요성이 대두되었던 배경이 있다. 현재도 신규 광고소재 표준화를 위해 코바코·닐슨코리아·리서치애드 간 실무협의회가 운영 중이다.

그러나 심사위원회에서 "광고표준화 평가지표 삭제 등 미디어환경 변화를 반영하여 심사기준표(고시) 개정 필요"에 대한 의견이 제기되기도 하였다.

업계 의견도 유사한 방향을 보이는데, 미디어렙B는 "KODEX시스템을 지상파·종편 등 다수 방송사(177사)가 사용하고 있어 코드표준화 필요성이 줄어들었으나, 신규 광고소재 분류 필요성은 여전히 존재"한다고 보았으며, 미디어렙A는 "광고표준화 항목 심사 필요성이 감소한 상황이나 업종별 코드체계 유지 및 청약시스템 운영을 위한 실무적 필요성은 있"고, "미디어렙 업무 확장 등 환경 변화에 따라 광고 표준화 필요성이 대두될 수 있으므로 항목 변경 등을 희망"한다고 밝혔다. 이는 전통적 방송광고 중심의 광고표준화가 현재의 멀티미디어 환경에서 어떠한 의미를 갖는지, 시행령에서 "광고 표준화, 광고효과 측정, 광고 관련 조사·연구, 공익광고 제작·방영 등"으로 예시적으로 열거한 항목을 고시에서 어떻게 구체화하는 것이 타당한지에 대한 검토가 필요함을 보여준다.

이러한 두 가지 쟁점은 미디어렙 재허가 심사제도가 법적 명확성과 환경 적합성이라는 측면에서 개선 필요성을 검토해야 할 사안들이 존재함을 시사한다. 특히 미디어렙 재허가 심사제도가 심사항목과 배점까지 법령으로 규정되어 있다는 점에서, 광고환경 변화에 대응한 제도 정비의 필요성에 대한 종합적 검토가 요구된다.

2. 허가심사사항 개선에 대한 이해관계자·전문가 의견조사

앞서 논의한 바와 같이, 방송광고판매대행사업자의 허가심사사항이 시대적 변화를 반영하여 변경이 필요한지를 조사하기 위해서, 본 연구는 이해관계자와 전문가를 대상으로 재정건전성 평가점수 가중치 산정방식과 방송 및 광고산업 발전 이행실적 및 계획의 적절성 평가의 변별력 등에 대해서 의견을 조사했다. 이해관계자의 범위는 방송광고판매대행사업

자 6개(지상파 2개, 종편4개)로 한정했다. 조사참여에 응한 사업자는 총 4개 사업자(지상파 1개, 종편3개)였다. 전문가는 방송광고판매대행사업자의 허가·재허가 제도에 대한 사전 지식이 있는 방송광고부문 전문가를 대상으로 하였으며, 조사참여에 응한 전문가는 총 3인[5] 이었다.

가. 재정건전성 평가점수 가중치 산정 방식

조사결과, 재정건전성 평가의 연도별 가중치 산정 방식과 관련하여, 심사의 예측 가능성과 객관성을 제고하기 위해 고시에 가중치를 명시하는 제도 개선이 필요하다는 의견과 시장의 변동성을 고려하여 현행 심사위원회 재량 방식을 유지해야 한다는 의견이 양립하고 있다.

제도 개선이 필요하다는 의견에서는 재정건전성이 수익성(총자산 경상이익률), 안정성(부채비율), 성장성(매출액 증가율)을 중심으로 평가되는 계량 지표인 만큼, 평가 기준과 가중치가 사전에 명확히 제시될 경우 심사의 투명성을 높일 수 있다는 점을 강조한다. 특히 허가 심사에서 이미 적용 중인 가중치(50:30:20)를 재허가 심사에도 준용하여 평가 체계의 일관성을 확보한다면, 사업자 역시 이를 전제로 중장기적인 경영 전략과 재무 개선 노력을 안정적으로 수립할 수 있다는 것이 주요 논거이다.

반면, 현재 방송광고 시장이 OTT 성장 및 디지털 전환 등 외부 요인으로 인해 변동성이 매우 크다는 점을 들어 현행 방식을 유지해야 한다는 의견도 제기되었다. 기계적인 가중치를 고시할 경우 급격한 시장 변화를 유연하게 반영하지 못할 우려가 있으며, 과거의 수치만을 평가하기보다는 심사위원회가 재허가 시점의 경영 개선 계획과 자구 노력의 실효성을 종합적으로 판단하여 가중치를 유연하게 적용하는 것이 타당하다는 시각이다. 즉, 현재의 매출 하락은 개별 사업자의 귀책이라기보다 산업 전반의 위기인 만큼, 계량 평가의 비중을 높이기보다 산업 생태계 유지를 위한 사업자의 존속 의지를 중요하게 평가해야 한다는 지적이다.

---

5) 방송광고판매대행사업자의 허가・재허가 심사사항에 대해서 장기간 학계의 논의가 부재했기 때문에, 전문가 응답회신율이 낮고 심사사항에 대한 사전지식이 있는 전문가를 발굴하는 데에 한계가 있었음.

이러한 상충하는 견해를 조화시키기 위한 절충안으로, 고시에 '기본 가중치'를 명시하되 심사위원회가 예외적으로 조정할 수 있는 범위와 사유를 함께 규정하는 방식을 제안한 전문가도 있었다. 기본값이 정해질 경우 평가의 예측가능성을 높일 수 있고, 위원회의 제한적 조정 권한을 부여할 경우 환경적 변화에 능동적으로 대응할 수 있다는 이유에서이다. 원칙적으로는 허가 시와 동일한 기준을 적용하여 예측 가능성을 높이되, 급격한 광고 시장 위축이나 대외 경제 여건 변화 등 특별한 사유가 발생한 경우에 한해 위원회가 제한적인 조정 권한을 행사할 수 있도록 하는 것이다.

<표 4-11> 재정 건전성 평가점수 가중치 산정방식에 대한 이해관계자·전문가 의견

구 분	현행유지	고시에 가중치 명시
이유 및 필요성	- 외부환경 변화 등의 변동성을 고려하여 전문적인 심사위원의 합리적 판단 허용 - 경기변동성이 큰 방송광고의 특성을 고려하여 평가지표 유연화 필요	- 심사결과의 예측가능성을 제공 - 심사위원의 임의적·주관적 조정을 배제하고 객관성·일관성을 확보
우려사항	- 예측가능성 저하로 사업자의 심사결과 대응력 저하 - 심사위원 구성 및 회의의 재량에 따라 평가 결과 변동 우려	- 고정된 가중치로 경기침체 등 외부적 요인 변화를 고려한 유연성 확보 제한 - 가중치가 사업자의 재정건전성 확보 노력에 영향을 미칠 우려
기타의견	- 절충안: 고시에 기본 가중치를 명시하되, 심사위원회가 예외적으로 조정할 수 있는 범위와 사유 등을 명시하여 제한적 조정권한 부여 - 세부지표 개선: '수익성(총자산 경상이익률)'은 금융수익, 비용까지 포함한 지표이므로, 본업인 광고판매대행 사업의 효율성과 수익 창출 능력을 직접적으로 반영하는 광고매출 대비 영업이익률 지표로 보조 또는 보완 필요 - 재정건전성 배점 최소화: 매체영향력 약화로 미디어렙사의 노력과 상관없이 지속적으로 재정건전성 지표가 약화되고 있어, 미디어렙사의 허가심사사항으로 적절하지 않음	

이외에도 기타 의견으로, 재정건전성 지표 자체의 비중을 축소하거나 현행 지표를 보완하는 개선이 필요하다는 의견이 제안되었다. 방송광고판매대행사업자의 매출 감소의 주된

원인이 방송매체의 영향력 감소, 광고시장 침체 등의 기업 외부환경적 요인에 있는 만큼, 수익성, 성장성과 같이 매출액 규모에 영향을 받는 지표를 중심으로 재무구조 건전성을 평가할 경우 모든 방송광고판매대행사업자의 평가하락이 예상되기 때문이다. 이는, 방송광고판매대행업의 허가 대상인 광고판매대행 사업의 효율성과 수익 창출 능력을 직접적으로 반영하는 지표가 아니므로, 광고매출 대비 영업이익률 지표 등을 보조적 지표로 판단에 고려할 수 있는 방안이 필요하다는 의미이다. 또는, 매체영향력 약화로 미디어렙사의 노력과 상관없이 지속적으로 재정건전성 지표가 약화되고 있는 상황을 고려하여, 재정건전성 지표의 배점을 축소하는 것도 고려할 필요가 있다는 의견이 제기되었다.

나. 광고표준화 지원계획의 적절성 및 구체성

과거 심사위원회에서 제기되었던 '광고표준화 지원계획의 적절성 및 구체성'을 세부심사사항으로 유지할 것인지에 관해서, 이해관계자별로 의견이 달랐다. '광고표준화 지원계획의 적절성 및 구체성'이 삭제될 필요가 있다고 의견을 제시한 이해관계자·전문가는 변별력이 없는 지표라는 점을 지적했다. 이미 코바코의 KODEX 시스템 등을 통해 이미 시장에 완전히 정착된 일상적 과업이라는 점에서 평가 변별력이 낮으므로, 이를 삭제하거나 단순 준수 여부만 확인하는 방식으로 간소화할 필요가 있다는 평가이다. 평가지표의 유지가 필요하다고 응답한 이해관계자·전문가들도 표준화 평가가 사실상 '기준 준수 여부' 중심의 확인절차에 불과하며 평가지표로서의 변별력은 크지 않다는 데에 동의했다. 전문가들은 전체적으로 '광고표준화' 자체는 필요하지만, 향후 디지털화와 미디어플랫폼 다양화 추세를 고려할 때, 방송사 기준으로 마련된 광고표준의 평가 변별력이 크지 않을 것이라는 의견을 제시했다. 또한, 표준화의 추진·운영이 방송광고판매대행사의 성과와는 직접 관련성이 낮은만큼, 재허가 심사사항으로 지원계획의 적절성 및 구체성을 평가하는 것이 적절하지 않다는 의견도 제시되었다.

'광고표준화 지원계획의 적절성 및 구체성'을 세부심사사항으로 유지해야 한다는 의견을 제시한 이해관계자·전문가는 시장의 기준 지표로서 이미 활용되고 있으며, 이를 대체할 만한 다른 기준이 부재하다는 점을 지적한다. 미디어렙사가 방송광고 판매업무를 수행하기 위해서 방송사와 소통하는 과정에서 사용되고 있는만큼, 시장의 기준지표로서 광고표

준이 가지는 의미가 있다는 지적이다. 이는 광고표준은 실무적으로 필요하고, 코바코가 개발한 광고표준을 대체할 지표가 없다는 점에서 현행 제도의 지속유지가 필요하다는 의견이다. 또한, 표준화 항목을 완전히 삭제할 경우, 광고데이터의 일관성 확보, 연계성 유지 등에 대한 사업자의 책임감이 약화될 우려도 있는만큼, 최소한의 관리 및 협력의무를 확인하는 차원에서 항목자체를 유지할 필요가 있다는 지적이다.

'광고표준화'는 필요하나 '광고표준화 지원계획의 적절성 및 구체성'을 평가하는 것과 분리해야 한다는 지적도 있었다. 앞서 언급했듯이, 이미 방송광고 산업 전반에 정착된 공통인프라로 KODEX가 사용되고 있는만큼, 개별 사업자가 이를 독자적으로 설계하거나 주도적으로 개선하는 계획을 수립하기는 어렵기 때문이다. 사실상 '기준 준수 여부' 파악 이외에는 평가지표로서의 가치가 없는 만큼, 계획제출이나 정성적 평가요구는 지양하고 표준준수여부, 표준적용을 위한 내부 관리체계 보유 여부 등을 점검하는 것이 현실적이라고 평가했다. 전문가 중에서는 향후 미디어렙사의 디지털 광고 시장 진출 가능성을 고려하여 기존의 형식을 유지하기보다는 '디지털 광고 및 데이터 표준화 기여'와 같은 포괄적인 범위로 항목을 재설정하는 대안을 제시한 경우도 있었다.

다. 방송 및 광고산업 발전 이행실적 및 계획의 적절성

방송 및 광고산업 발전 이행실적 및 계획의 적절성 항목 전반에 대해서 개선 필요성을 조사한 결과, 미디어 환경의 급격한 변화와 달리, 현행 평가항목들이 미디어렙 도입 당시의 기준에 머물러 있어, 현재의 플랫폼 융합 환경을 반영하는 데 한계가 있다는 지적이 제기되었다. 이에, 지나치게 세분화된 평가항목들을 압축하여 평가의 용이성을 높이고, 사업자의 자율성을 존중하는 방향으로 문구를 조정해야 한다는 의견이 지배적이었다. 앞서 논의한 '광고 표준화' 항목을 제외하고도, '광고효과 측정을 위한 지원계획의 적절성 및 구체성', '광고산업 조사·연구를 위한 지원계획의 적절성 및 구체성'이 통합 또는 개선될 필요성이 다수 지적되었다.

광고효과 측정 및 산업 조사·연구 지원 항목에 대해서는 두 지표 사이의 모호성을 해소하기 위해 통합 운영이 필요하다는 제언이 강조되었다. 이해관계자는 '광고산업 조사·연구'의 범위가 '광고효과 측정'보다 더 크기 때문에 두 항목을 통합하는 것이 논리적으로 타

당하고, 실제 계획서 작성 과정에서도 두 분야 간 모호성이 존재했다고 지적했다.

따라서 소비자 대상의 직접 조사나 '크로스미디어' 관점의 통합 데이터 연구로 평가의 질적 수준을 제고해야 한다는 지적이 있었다. 현재와 같은 매체 단절 환경에서 방송광고에 국한된 효과 측정은 시장의 요구를 반영하기 어려우며, 단순 시청률(Rating) 중심의 기계적 노출 수치에 의존하는 형식적 대응을 초래할 우려가 크다는 지적도 있었다. 이러한 단절된 매체 환경에서 막대한 비용을 들여 TV광고효과 데이터를 생산하기보다, 규모감 있는 통합 데이터 연구로 이관하거나 평가에서 제외하는 것이 현실적이라는 의견이다.

또한 개별 사업자의 재무적 부담을 고려하여 미디어렙사들이 연합하여 수행하는 '공동연구' 프로젝트를 실적으로 인정하는 등 실질적인 산업 발전 기여도를 평가해야 한다는 지적도 있었다. 현재와 같은 적자 경영 상황에서 개별 렙사가 독자적으로 수행하는 소규모 조사·연구는 예산의 한계로 인해 깊이 있는 결과를 도출하기 어렵다. 형식적인 보고서 작성보다 미디어렙사들이 연합하여 공동으로 비용과 인력을 투입하는 '대규모 공동 연구'를 진행할 때 이를 실적으로 인정해주는 방식이 산업 발전에 훨씬 실효적이라고 제안했다. 이는 광고효과 측정과 산업 조사·연구 지원이 자연스럽게 연계될 수 있는 사항이기도 하다.

공익광고 제작·방영 및 진흥사업 지원 항목 또한 사업자의 재무 여건과 변화된 산업 위상을 반영하여 개선되어야 할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 공익광고를 직접 제작·방영하는 고정된 방식에서 벗어나 항목 명칭을 '방송광고산업의 공익적 기여 활동' 등으로 포괄적으로 변경함으로써, 중소 방송사 지원이나 투명한 거래 관행 정착 등 각 사의 상황에 맞는 자율적인 사회적 책임 이행을 유도하는 것이 바람직하다는 지적이다.

아울러 미디어렙사마다 상이한 매출 규모와 지원 예산의 한계를 고려하여, 일률적인 기준보다는 사업자의 규모에 따른 지원 계획의 적절성을 차등적으로 평가하는 유연한 평가 기준이 필요하다는 의견도 제기되었다. 각 사마다 지원금 규모가 너무 다르며, 명확한 규모 설정 없이는 실질적이고 도움되는 지원계획 및 실행 여부를 판단하기 어렵다고 지적하고, 세부적인 계획보다는 지원 규모와 방향성을 중심으로 각 사의 매출규모에 따른 차등화된 평가가 필요하다는 의미이다.

기타 방송통신광고산업 진흥사업 지원 항목과 관련해서는, 급변하는 미디어 환경에 대응할 수 있도록 평가 범위를 확장해야 한다는 의견이 제시되었다. OTT 확산 등 급변하는 미디어 환경에 대응하기 위해 미디어렙사가 수행하는 자구 노력이나 신규 비즈니스 모델

발굴 노력 등을 포괄적으로 인정해주는 유연한 평가를 주문했으며, '광고산업 조사·연구' 또는 '기타 진흥사업' 항목의 평가 취지를 확장해 디지털 광고산업 발전 관련 협력·참여·지원 활동을 평가하는 것을 검토하는 방안들도 제안되었다.

<표 4-12> 방송 및 광고산업 발전 이행실적 및 계획의 적절성 지표개선 의견

구 분	개선방안	기대효과
항목 통합·압축	- 5개 세부항목을 압축 - '광고효과 측정'과 '광고산업 조사·연구' 항목 통합 운영	- 평가의 용이성 제고 - 업계의 최소 예산 배정 형식적 대응 방지 - 중복업무 부담 경감
광고효과·산업 조사 변별력 확보	- 방송광고에 국한된 단독 효과 측정에서 통합 데이터 연구로 전환 - 미디어렙사 연합 공동연구 프로젝트 실적 인정, 개별사 독자 수행에서 공동 비용·인력 투입 방식으로 전환	- 광고주에게 유의미한 데이터 제공 - 적자 경영 상황에서 예산 한계 극복 - 실질적 광고발전 기여
공익활동 범위 확대	- '공익광고의 제작·방영 등 지원계획의 적절성 및 구체성'의 항목명을 '방송광고산업의 공익적 기여 활동'으로 변경 - 공익광고 제작·방영 외 중소방송사 지원, 투명한 거래관행 정착, 사회공헌 캠페인 등 포괄	- 재정 여건이 어려운 사업자의 비용 부담 경감 - 각 사 상황에 맞는 자율적 공익활동 선택
규모별 차등 평가	- '기타 방송통신광고산업 진흥사업 지원계획의 적절성' 관련해서, 각 사의 매출규모에 따른 지원계획 적절성 차등 평가 - 지원금 규모의 명확한 기준 설정	- 사업자별 지원금 규모 편차 해소

3. 허가심사사항 개선 방향

가. 재정건전성 평가

재정건전성 평가점수 가중치 산정 방식과 관련하여, 조사 결과 고시에 가중치를 명시하자는 의견과 심사위원 재량을 고려하여 현행을 유지해야 한다는 의견이 양립하고 있다. 두 접근 모두 나름의 타당한 근거를 가지고 있으나, 현재의 시장 상황과 산업 특수성을 고려할 때 현행 유지 방식이 상대적으로 더 적절할 것으로 판단된다.

방송광고 시장은 현재 성장기나 안정기가 아닌 구조적 침체기에 있다. 2024년 방송광고비는 3조 2,191억원으로 전년대비 5.0% 감소했으며, 특히 지상파 TV·라디오·DMB는 1조 2,317억원으로 7.2% 감소하는 등 감소폭이 확대되고 있다(방송통신위원회·한국방송광고진흥공사, 2025년 방송통신광고비 조사). 이는 OTT 성장, 디지털 전환 등 외부 요인에 기인한 것으로, 개별 사업자의 경영 노력만으로 극복하기 어려운 산업 전반의 위기 상황이다.

현재처럼 연평균 5~7%대의 급격한 시장 위축이 지속되는 상황에서는, 고정된 가중치가 오히려 사업자의 재정건전성 확보 노력을 왜곡 평가하거나 경기침체 등 외부적 요인의 변화를 유연하게 반영하지 못하는 한계가 발생할 우려가 있다. 방송광고는 경기변동성이 매우 큰 산업이므로, 과거 실적을 기계적으로 반영하기보다는 경기변동성을 고려하여 미디어렙사의 경영현황을 평가하는 것이 더욱 합리적일 수 있다. 고시 명시 방식이 예측가능성과 객관성을 높이는 것은 사실이나, 현 시점에서는 유연성이 예측가능성보다 상대적으로 더 우선되어야 하며, 심사위원회가 외부환경 변화를 적극 고려하여 가중치를 조정할 수 있는 재량이 보장되는 것이 바람직하다.

가중치 산정방식을 고시에 명시하자는 주장의 주된 근거는 심사위원의 임의성에 대한 우려에서 찾을 수 있다. 그러나 시장 맥락을 고려하지 않은 임의적 판단의 배제는 고시 명시가 아니더라도 심사위원의 전문성을 통해 충분히 가능하다.

현행 고시 제11조(심사위원의 구성 및 자격)에 따르면, "방송미디어통신위원회는 방송, 광고, 법률, 경영·경제, 회계 분야 등의 학식과 경험이 풍부한 전문가를 20명 이내의 범위에서 심사위원으로 구성하여 심사하게 할 수 있다"고 규정하고 있다. 심사위원의 수가 상당하고 다양한 전문 분야로 구성되어 있어, 개인의 임의적 판단이 개입될 가능성은 상대적으로 낮다고 볼 수 있다. 또한 임의성에 대한 우려는 심사 과정의 투명성 제고, 가중치

조정 시 사유 명시 의무화 등 보완적 조치를 통해서도 해소할 수 있다.

실제로 이해관계자들이 재정건전성 지표에 대해 우려하는 바는 각 연도별 가중치 산정 방식 자체보다는, 외부환경에 따라 결정되는 점수의 불가피한 하락에 있다고 볼 수 있다. 미디어렙사의 매출은 스스로의 경영 효율성뿐만 아니라 매체사(지상파 방송사)의 시장 영향력에 크게 종속되는 구조적 특수성을 지닌다. 현재 방송매체의 영향력 감소와 광고시장 침체는 개별 미디어렙사의 귀책사유가 아닌 기업 외부환경적 요인이다.

그럼에도 수익성(총자산 경상이익률), 성장성(매출액 증가율) 등 매출액 규모에 직접 영향을 받는 지표를 고정된 가중치로 평가할 경우, 미디어렙사의 실질적 경영 노력과 무관하게 모든 사업자의 평가가 하락할 수밖에 없다. 이는 사업자의 존속 의지나 산업 생태계 유지를 위한 기여를 적절히 평가하지 못하는 결과를 초래할 수 있다.

이를 보완하기 위해 재정건전성 평가는 단순한 재무 수치 비교를 넘어, 산업전반의 위축 정도, 재허가 시점의 특수한 경제·산업 여건, 개별 사업자의 대응 노력, 본업인 광고판매대행 사업의 효율성(예: 광고매출 대비 영업이익률) 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다. 이러한 다층적이고 맥락적인 판단은 사전에 고정된 가중치만으로는 포착하기 어려우며, 전문적인 심사위원의 합리적 재량이 요구되는 영역이라 할 수 있다. 오히려 현재와 같은 시장 환경에서는 심사위원의 전문적 판단이 충분히 발휘될 수 있도록 적절한 재량이 확보될 필요가 있다.

결론적으로, 고시에 가중치를 명시하는 방식과 현행 유지 방식 모두 장단점을 가지고 있으나, 현재의 급격한 시장 변화와 산업 특수성을 고려할 때 심사위원회의 재량을 유지하는 현행 방식이 상대적으로 더 적절한 것으로 판단된다. 다만 심사의 투명성과 예측가능성을 보완하기 위해, 가중치 조정 시 그 사유와 근거를 명시적으로 기록하도록 의무화하거나, 본업의 대행 효율성을 직접 반영하는 보조 지표를 도입하는 등의 보완적 개선방안을 함께 검토할 필요가 있다.

나. 방송 및 광고산업 발전 이행실적 및 계획의 적절성 평가

1) 세부 심사사항의 간소화

전문가 의견을 종합하면, 현행 재허가 평가체계는 평가 기준의 불명확성과 산업 환경 변화에 대한 대응 한계로 인해 제도적 개선을 검토할 필요가 있다는 공통된 문제의식을 확인할 수 있다. 특히 방송·광고산업 발전 이행실적 평가는 지표의 설정 방식이 현실과 괴리되어 있으며, 실질적인 성과 측정보다는 요건 확인에 치중될 수 있다는 지적이다. 이에 따라 향후 재허가 평가는 사업자의 실제 운영 역량과 산업 기여도를 보다 정밀하게 반영할 수 있도록 평가 구조 전반에 대한 재설계가 요구된다.

앞서 살펴본 바와 같이, 이해관계자·전문가는 방송 및 광고산업 발전 이행실적 및 계획의 적절성 항목 전반이 미디어 환경의 급격한 변화에도 불구하고 현행 평가항목들이 미디어렙 도입 당시의 기준에 머물러 있어 현재의 플랫폼 융합 환경을 반영하는 데 한계가 있다는 판단했다. 현행 평가체계는 ① 광고 표준화 지원계획의 적절성 및 구체성, ② 광고효과 측정을 위한 지원계획의 적절성 및 구체성, ③ 광고산업 조사·연구를 위한 지원계획의 적절성 및 구체성, ④ 공익광고의 제작·방영 등 지원계획의 적절성 및 구체성, ⑤ 기타 방송통신광고산업 진흥사업 지원계획의 적절성 등 5개의 세부항목으로 구성되어 있는데, 뒤에서 설명할 “광고 표준화”에 대한 평가 변별력 문제는 차치하더라도 ② 광고효과 측정을 위한 지원계획의 적절성 및 구체성과 ③ 광고산업 조사·연구를 위한 지원계획의 적절성 및 구체성 간의 중복성 문제가 있다고 지적되었다.

이에 방송 및 광고산업 발전 이행실적 및 계획에 대한 평가는 디지털·플랫폼 중심으로 재편된 미디어 환경을 반영하여 평가항목의 단순화와 통합이 수반되어야 할 것으로 보인다. 제도 도입 당시에 설정된 5개의 세부 항목들을 압축하여 평가의 용이성을 높이고 사업자의 운영 자율성을 확대하는 것이 바람직하다. 특히 ② 광고효과 측정을 위한 지원계획의 적절성 및 구체성과 ③ 광고산업 조사·연구를 위한 지원계획의 적절성 및 구체성 간의 중복성이 지적되었으며, ’광고산업 조사·연구’의 범위가 ’광고효과 측정’보다 더 넓어 두 항목을 통합하는 것이 논리적으로 타당해 보인다.

항목을 통합할 경우, 포괄적 평가가 가능해진다. 현재 방송광고산업은 OTT 성장과 디지털 전환으로 인한 구조적 위기에 직면해 있다. 이러한 상황에서 과도하게 세분화된 평가

항목들은 사업자들로 하여금 계획서 자체에만 집중하게 만들 뿐, 정작 각 사업자별 자구 노력이나 신규 비즈니스 모델 발굴 등 실질적인 생존 전략에 대한 차별화와 집중을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

따라서 세부 항목별 이행 여부를 점검하는 방식에서 벗어나, "방송 및 광고산업 발전 이행실적 및 계획" 전반을 포괄적으로 평가하되 각 사의 특수한 상황과 전략적 선택을 존중하는 방향으로 평가 체계를 재설계할 필요가 있다. 이는 정형화된 세부 항목 중심의 점검에서 벗어나, 급변하는 미디어 환경 내에서 각 미디어렙사가 수행하는 자구적 생존 노력과 실질적인 산업 기여도를 공정하게 반영할 수 있는 구조로의 전환을 의미한다.

나아가 항목 통합은 각 사의 특수한 상황을 고려한 차등 평가의 가능성을 높이는 효과도 있다. 5개의 세부항목별로 계획을 제출하도록 요구하는 현행 방식은 미디어렙사 간 매출 규모와 재무 여건의 차이를 고려하기 어렵게 만든다. 각 항목마다 일정 수준 이상의 계획을 제출해야 한다는 암묵적 기대가 존재하기 때문에, 규모가 작은 사업자는 과도한 부담을 지게 되고 규모가 큰 사업자는 형식적 이행에 그칠 우려가 있다.

반면, 항목을 통합하여 "방송 및 광고산업 발전 이행실적 및 계획" 전반을 포괄적으로 평가할 경우, 심사위원들이 각 사업자의 매출 규모, 재무 상황, 시장 여건 등을 종합적으로 고려하여 정성적 판단을 통한 차등적 평가를 수행할 수 있는 여지가 확대된다. 이로써 산업 현장과의 괴리를 줄일 수 있다. 현재 각 사마다 지원금 규모가 크게 상이함에도 세부 항목별로 일률적인 기준을 적용할 경우, 실질적인 기여도보다는 계획서 작성의 형식적 완결성이 평가의 중심이 될 위험이 있다.

특히, 미디어렙사의 경영 어려움이 가중되는 상황에서 ④ 공익광고의 제작·방영 등 지원 계획의 적절성 및 구체성을 일률적으로 요구하는 것은 재정 여건이 취약한 사업자에게 과도한 비용 부담을 야기할 수 있다. 공익광고 제작·방영이라는 단일한 방식으로 공익적 기여를 한정하기보다는, 중소 방송사 지원, 투명한 거래 관행 정착, 사회공헌 캠페인 등 미디어렙사마다 자신의 여건에 맞는 다양한 방식으로 산업 기여를 할 수 있도록 항목의 범위를 포괄적으로 확대하는 것이 타당하다.

따라서 세부적인 계획의 구체성보다는 각 사의 규모에 맞는 지원 방향성과 실질적 기여도를 중심으로 평가하는 유연한 접근이 필요하다. 이는 사업자의 매출 규모에 따라 지원 계획의 적절성을 차등적으로 판단함으로써, 작은 사업자도 자신의 여건 내에서 의미 있는

기여를 할 수 있도록 하고, 큰 사업자는 그에 상응하는 수준의 산업 진흥 노력을 기울이도록 유도하는 균형잡힌 평가 체계를 의미한다. 결과적으로 항목 통합은 단순히 평가 절차를 간소화하는 것을 넘어, 사업자별 맞춤형 평가를 가능하게 하는 제도적 기반을 마련하는 효과를 가진다.

2) 광고표준화 지원계획의 적절성 및 구체성

'광고표준화 지원계획의 적절성 및 구체성' 항목과 관련하여, 조사 결과 항목의 삭제 또는 간소화가 필요하다는 의견과 현행 유지가 필요하다는 의견이 제시되었다. 다만 현행 유지를 주장하는 측에서도 평가지표로서의 변별력이 크지 않다는 점에는 동의하고 있어, 이미 시장에 안착한 항목은 단순 준수 여부 확인 체계로 간소화하거나 삭제하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

광고표준화는 이미 코바코의 KODEX 시스템 등을 통해 방송광고 산업 전반에 완전히 정착된 공통 인프라로 기능하고 있다. 현재 광고소재 표준화는 코바코·닐슨코리아·리서치애드 간 실무협의회를 통해 운영되고 있으며, 개별 미디어렙사가 이를 독자적으로 설계하거나 주도적으로 개선하는 역할을 수행하기는 구조적으로 어렵다. 미디어렙사는 이미 확립된 표준을 일상적으로 준수하는 위치에 있을 뿐, 표준화 자체를 주도하거나 새로운 지원계획을 수립할 수 있는 실질적 권한이나 역할이 제한적이다.

이러한 상황에서 재허가 심사 시 미디어렙사에게 별도의 '지원계획'을 요구하고 그 적절성 및 구체성을 평가하는 방식은 중복 평가의 소지가 있다. 전문가들이 지적한 바와 같이, 표준화의 추진·운영은 그 성격상 미디어렙사의 성과(재허가 성과평가 대상)와 직접적인 관련성이 낮아, 지원계획의 적절성 및 구체성을 심사항목으로 두는 실익이 낮다고 볼 수 있다. 실제로 평가지표 유지를 주장하는 측에서조차 표준화 평가가 사실상 '기준 준수 여부' 중심의 확인절차에 불과하며 평가지표로서의 변별력은 크지 않다는 데 동의하고 있다.

다만, 광고표준화 항목을 완전히 삭제할 경우, 광고데이터의 일관성 확보와 연계성 유지 등에 대한 사업자의 책임감이 약화될 우려가 있다는 지적도 제기되었다. 미디어렙사가 방송광고 판매업무를 수행하는 과정에서 방송사와 소통하며 광고표준을 활용하고 있는 만큼, 시장의 기준지표로서 광고표준이 가지는 최소한의 의미는 인정할 필요가 있다.

따라서 현실적인 절충안으로, 계획 제출이나 정성적 평가 요구는 지양하고, 표준 준수 여부, 표준 적용을 위한 내부 관리체계 보유 여부 등을 점검하는 간소화된 방식으로 전환하는 것을 고려해볼 수 있다. 이는 '기준 준수 여부' 확인이라는 항목의 실질적 기능에 부합하면서도, 최소한의 관리 및 협력 의무를 확인하는 차원에서 사업자의 책임을 유지할 수 있는 방안이다.

한편, 일부 전문가들은 보다 미래지향적인 대안을 제시했다. 현재 '광고표준화'는 방송사 기준으로 마련된 것으로, 향후 디지털화와 미디어플랫폼 다양화 추세를 고려할 때 보다 유연한 적용이 필요하다고 주장한다. 특히 미디어렙사의 디지털 광고 시장 진출 가능성이 논의되는 상황에서, 기존의 형식적 평가를 유지하기보다는 '디지털 광고 및 데이터 표준화 기여'와 같은 포괄적인 범위로 항목을 재설정하는 것이 디지털환경에 대한 산업의 적응력을 제고하는 데 기여할 수 있다는 주장이다.

다만, 이러한 접근은 방송광고판매대행사가 디지털광고를 판매할 수 없는 현 규제 상황을 고려할 때 당장 적용하기는 어려울 수 있다. 향후 법령 개정 등을 통해 디지털·크로스미디어 환경으로의 전환이 이루어질 경우, 새로운 표준화 영역에서의 혁신과 기여를 평가하기 위한 항목으로 재도입하는 것을 검토해볼 수 있을 것이다.

결론적으로, '광고표준화 지원계획의 적절성 및 구체성' 항목은 현재 형태로는 평가에 있어 변별력이 낮은 지표로 판단된다. 이미 시장에 완전히 안착하여 미디어렙사의 주도적 역할이 제한적인 항목인 만큼, 단순 준수 여부 확인 체계로 간소화하여 형식적 평가 부담을 줄이되, 최소한의 협력 의무는 확인하는 방식이 현실적인 대안이 될 수 있다. 장기적으로는 미디어 환경 변화와 규제 개선에 따라 디지털 표준화 영역으로 항목을 재설정하는 방안도 검토 가능할 것으로 보인다.

참 고 문 헌

국내 문헌

김활빈 (2025.11.26.). 지역방송의 생존과 발전을 위한 정부광고 정책 개선 방안, 2025 지역방송인컨퍼런스

권예지 (2025.11.26.). 지역방송 재원 구조의 진단과 지속가능한 발전방향: 결합판매 제도의 역할과 개선 과제, 『2025 지역방송인컨퍼런스』

이수범 (2013). 바람직한 광고판매제도 방안: 지역방송을 중심으로, 『지역방송특별위원회 '미디어렙 도입에 따른 지역방송 발전방안 연구' 세미나』

이시훈 (2024). 프로그램 제목협찬과 라디오 간접광고 도입 기대효과, 『방송문화』, 2024년 봄호, p.39-49.

천혜선 외(2024). 지역중소방송산업의 재원구조 재구조화를 위한 방송광고판매 제도개선 방안 연구

한국전파진흥협회(2022). 지역 중소방송 활성화를 위한 방송광고 지원체계, 지원방식 방안 등 입법안 연구

한국전파진흥협회(2021). 방송시장 환경변화에 따른 방송광고 판매제도 개편방향 연구

「방송사업자재산상황공표」 각년도.

「방송산업실태조사」 각년도.

● 저 자 소 개 ●

천 혜 선

· 이화여자대학교 신문방송학과 졸업
· 이화여자대학교 신문방송학과 석사
· 뉴욕주립대학교 커뮤니케이션 박사
· 현 디지털산업정책연구소 연구위원

신 혜 인

· 한국외국어대학교 언론정보학과 졸업
· 현 디지털산업정책연구소 선임연구원

노 창 희

· 단국대학교 영어영문과 졸업
· 중앙대학교 신문방송학과 석사
· 중앙대학교 신문방송학과 박사
· 현 디지털산업정책연구소 연구위원

김 나 은

· 한양대학교 신문방송학과 졸업
· 한국항공대학교 경영학과 석사과정
· 현 디지털산업정책연구소 연구원

방송통신융합 정책연구 KMCC-2025-40

방송광고 판매대행사업자 허가 심사 및 결합판매 체계 개편을 위한 연구

2025년 12월 31일 인쇄
2025년 12월 31일 발행

발행인 방송미디어통신위원회 위원장
발행처 방송미디어통신위원회
경기도 과천시 관문로 47
정부과천청사 2동
TEL: 02-2110-1323
Homepage: www.kmcc.go.kr