

방통융합정책연구 KCC-2020-24

방송산업 성장을 위한 방송광고 규제혁신 방안 마련

(A Study on the Broadcasting Advertising Policy
Reform for the Growth of the Broadcast
Industry)

2020. 11

연구기관 : 한국전파진흥협회



방송통신위원회

Korea Communications Commission

이 보고서는 2020년도 방송통신위원회 방송통신발전
기금 방송통신 융합 정책연구사업의 연구결과로서 보
고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의
공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『방송산업 성장을 위한
방송광고 규제혁신 방안 마련』의 연구결
과보고서로 제출합니다.

2020년 11월

연구기관 : 한국전파진흥협회

총괄책임자 : 안임준

참여연구원 : 박현욱

최규환

정재훈

하정현

목 차

요약문

제 1장 서론	1
제 1절 연구목적 및 필요성	1
제 2절 연구내용 및 방법	2
제 2장 해외 방송광고 시장현황	6
제 1절 미국	6
1. 미국 방송광고 산업	6
2. 미국 방송광고제도	16
3. 미국의 지역방송 지원제도	21
4. 미국의 OTT시장 현황 및 디지털 광고	32
5. 맺는말	40
제 2절 영국	43
1. 영국 방송광고산업	43
2. 영국 방송광고제도	52
3. 영국의 지역방송 지원제도	60
4. 결론	62
제 3절 프랑스	64
1. 프랑스 방송광고산업	64
2. 프랑스 방송광고제도	68
3. 프랑스의 방송광고대행사	77
4. 프랑스의 방송 재원 주요 이슈 및 동향	84
5. 결론	89

제 4절 독일과 스웨덴	90
1. 독일의 방송광고제도	90
2. 스웨덴의 방송광고제도	134
제 5절 일본	149
1. 일본 방송광고산업	149
2. 일본의 방송 광고 유형과 제도	154
3. 일본 타이틀 스폰서십 광고	164
제 6절 국가간 비교	169
제 3장 국내 방송광고 동향분석	174
제 1절 국내 방송광고 시장 동향	174
1. 2015~2019년 국내 전체 광고 시장 동향	174
2. 2015~2019년 방송광고매출 동향	177
제 2절 국내 방송광고 법제도	180
1. 방송광고 규제 근거	180
2. 방송광고 규제 현황과 문제점	180
제 3절 매체간 비대칭 광고 규제 현황	199
제 4절 방송광고 결합판매 제도 현황	204
1. 개요	204
2. 방송광고 결합판매 제도 현황	210
3. 방송광고 결합판매 제도의 문제점과 평가	213
제 4장 이해관계자 심층인터뷰	220
제 1절 방송광고 이해관계자 심층인터뷰	220
제 2절 심층인터뷰 결과	222
1. 국내 방송광고 산업 개선 이슈	222
2. 결합판매 및 지역방송사 지원제도 개선방안	225

3. 미디어랩 운영 관련 이슈에 대한 논의	232
4. 프로그램 제목광고 도입에 대한 논의	238
5. 플랫폼 간 비대칭 광고규제에 대한 의견	243
제 3절 결론 및 시사점	247
제 5장 델파이 조사	251
제 1절 조사 배경 및 목적	251
제 2절 조사 개요	252
1. 조사 방법	252
2. 조사 대상	253
3. 조사 내용	254
4. 조사 진행 Process	254
제 3절 조사 분석결과	256
1. 1차 조사 분석결과	256
2. 2차 조사 결과	274
3. 결론	283
제 6장 방송광고 규제혁신 방안	286
제 1절 방송광고 비대칭규제 해소방안	286
제 2절 타이틀 스폰서십 등 협찬 제도 정비방안	289
1. 타이틀스폰서십을 방송광고로 규율하는 방안	289
2. 타이틀스폰서십을 협찬고지로 규율하는 방안	293
3. 개정안 신구조문대비표	294
제 3절 방송광고 결합판매 제도 개선 방안	305
1. 방송광고 결합판매 제도 개선 필요성 및 원칙	305
2. 방송광고 결합판매 제도 개선 방안(안)	309
3. 방송광고 결합판매 제도 개선을 위한 세부 추진 방안(안)	315

제 4절 방송콘텐츠 제작 재원 지원을 위한 광고제도 개선방안	325
제 7장 결론	327
부록	334
참고문헌	349

표 목 차

<표 1-1> 연구목표별 추진방법	3
<표 1-2> 보고서 작성 역할분담	4
<표 2-1> 미국 광고비 투자 증감 예상치 (2020~2021)	9
<표 2-2> 영국방송현황과 전망 : 2015-2024(백만 달러)	44
<표 2-3> 광고 금지품목 관련 규제	55
<표 2-4> 중간광고 관련 규정	56
<표 2-5> 타이틀 스폰서십과 채널 협찬 사례	60
<표 2-6> 프랑스 TV 광고 시장 전망	64
<표 2-7> 프랑스 미디어 광고 순매출	65
<표 2-8> 미디어 광고 순매출 추이	66
<표 2-9> 방송 채널 광고 매출 추이(협찬 제외, 단위: 백만 유로)	66
<표 2-10> 2018~2019년 지상파 무료채널 광고주 업종 순위(협찬 제외)	67
<표 2-11> 2018~2019년 방송 협찬광고 상위 5개 업종	68
<표 2-12> 유럽지침의 방송광고 규제 요약	70
<표 2-13> 프랑스 지상파 방송사의 소유 현황	78
<표 2-14> 타이틀협찬 사례	101
<표 2-15> 국내총생산과 광고매출의 변동 추이 (2010~2019)	105
<표 2-16> 매체별 광고매출 현황(2018~2019)	106
<표 2-17> 독일 주요방송사 광고총매출액	107
<표 2-18> 독일 바이에른주의 지역 및 광역TV 지원금 현황	133
<표 2-19> 2014-2018년 사이 스웨덴 경제지표	145
<표 2-20> 스웨덴의 광고시장 변화	147
<표 2-21> 일본 국내 경제 규모(GDP)와 광고비	149

〈표 2-22〉 일본 4대 매체 광고시장 규모	152
〈표 2-23〉 일본 주요 민방 방송 광고 매출 현황	154
〈표 2-24〉 일본민간방송연맹 방송기준의 방송 광고 허용시간 기준	158
〈표 2-25〉 스팟 광고 오디오 삽입 규정	159
〈표 2-26〉 타임 방송 광고 프로그램 제공(광고) 안내 고지 사례	160
〈표 2-27〉 타임 방송 광고와 스팟 방송 광고 특징 비교	161
〈표 2-28〉 국가간 비교	171
〈표 3-1〉 2015~2019년 전체 광고시장 추이	175
〈표 3-2〉 2015~2019년 방송매체별 방송광고매출액	177
〈표 3-3〉 방송광고 유형 구분	183
〈표 3-4〉 방송광고 심의 기준	188
〈표 3-5〉 방송광고 금지 품목별 모델 제한 범위	191
〈표 3-6〉 「추천·보증 등에 관한 표시·광고 심사지침」 개정안 주요 내용	192
〈표 3-7〉 국내 주요 미디어렐 광고판매대행 매체	196
〈표 3-8〉 허가 미디어렐의 통신광고 판매 기대효과	202
〈표 3-9〉 지상파방송사업 매출액 및 방송광고 매출액 추이	205
〈표 3-10〉 지상파 방송광고 및 결합판매 광고매출액 추이	207
〈표 3-11〉 중소방송 지원방향	211
〈표 3-12〉 방송광고 결합판매 지원 대상 방송사	212
〈표 3-13〉 지상파방송 및 결합판매 광고매출	214
〈표 3-14〉 방송광고 결합판매 제도 개선 방안에 대한 기존 논의	219
〈표 4-1〉 심층인터뷰 대상자	221
〈표 4-2〉 국내 방송광고 산업 개선이슈 관련 주요 의견	223
〈표 4-3〉 지상파 결합판매제도 개선이슈 관련 주요 의견	227
〈표 4-4〉 미디어렐 운영 개선이슈 관련 주요 의견	233
〈표 4-5〉 프로그램 제목광고 도입 관련 주요 의견	239

〈표 4-6〉 영국 방송시장 매출액 규모	249
〈표 5-1〉 조사과정	252
〈표 5-2〉 조사 전문가 패널	253
〈표 5-3〉 조사 주요 내용	254
〈표 5-4〉 방송광고 산업 개선 관련 의견	256
〈표 5-5〉 결합판매제도 관련 의견	260
〈표 5-6〉 결합판매제도 보완/대체 방안	261
〈표 5-7〉 결합판매제도에 의견	274
〈표 5-8〉 지역·중소방송사 지원 방안 의견	275
〈표 5-9〉 결합판매제고 개선안에 대한 의견	278
〈표 5-10〉 프로그램제목광고(타이틀스폰서십) 도입 허용 여부	280
〈표 5-11〉 프로그램제목광고(타이틀스폰서십) 광고 vs 협찬 분류	281
〈표 5-12〉 시청권 영향 최소화 방안	281
〈표 5-13〉 중간광고 도입 찬반 의견	282
〈표 6-1〉 방송광고 규제 현황	286
〈표 6-2〉 프로그램제목광고(스폰서십) 도입 의견	304
〈표 6-3〉 결합판매제도에 대한 의견	314
〈표 6-4〉 결합판매 개편 및 대안적 지원제도 도입 로드맵(안)	316
〈표 6-5〉 2019년 결합판매 지원대상 지역중소방송사 매출 및 제작비	318
〈표 6-6〉 방송사업자 유형별 분류 및 광고매출	320
〈표 6-7〉 방송통신발전기금의 조성과 용도	321
〈표 6-8〉 방송통신발전기금의 용도에 대한 법률 개정안	324

그림 목 차

[그림 2-1] 미국 디지털 시장 상위 5위 사업자(2018-2019)	10
[그림 2-2] 영국 광고 지출 : 2010-2019	45
[그림 2-3] 영국 TV 스포츠 광고와 온라인 광고 지출 :	48
[그림 2-4] 영국 TV 광고와 온라인비디오광고 지출 :	49
[그림 2-5] 영국 TV 광고 공급사슬	50
[그림 2-6] Local TV 연합 홈페이지	61
[그림 2-7] TF1 PUB의 크로스 미디어 전략	82
[그림 2-8] 프랑스 경마 타이틀 스폰서 “QATAR PRIX DE L’ ARC DE TRIOMPHE”	85
[그림 2-9] 플랫폼별 디지털화	116
[그림 2-10] 전통적 방식의 TV시청과 OTT를 이용한 동영상시청 비율	118
[그림 2-11] 연령대별 실시간 vs 비실시간 방송시청 비율	118
[그림 2-12] 실시간 및 비실시간 이용경향	120
[그림 2-13] 주문형비디오시청(VOD)가운데, 주로 이용한 유통경로(중복응답 포함)	121
[그림 2-14] 동영상 광고시장 발전 추이(예상)	122
[그림 2-15] 유튜브 MCN채널 수	123
[그림 2-16] 2016-2019년 사이 3대 동영상제공사업자의 접속회수	123
[그림 2-17] 2005년 이후 연도별 신설 유튜브 MCN채널 수	124
[그림 2-18] 유튜브 동영상 이용 현황	125
[그림 2-19] 공영방송 광고판매회사의 소유구조	127
[그림 2-20] 스웨덴의 방송광고판매회사	144

[그림 2-21] 2008-2018년사이 스웨덴 인터넷광고시장에서 북유럽계와 비 북유럽계 기업이 차지하는 매출액 변화	148
[그림 2-22] 일본 TV 방송 광고비와 인터넷 광고	153
[그림 2-23] 일기예보 자막 광고 사례	162
[그림 2-24] 프로그램 연동형 광고 사례 예시	162
[그림 2-25] 6초 광고 × Picture in Picture 광고	164
[그림 2-26] 1사 단독 광고 고지 사례	165
[그림 2-27] 일본 주요 타이틀 스폰서십 프로그램	168
[그림 3-1] 최근 3년간 지상파TV 광고시청률 추이	178
[그림 3-2] 지상파 방송광고 매출액 추이	205
[그림 5-1] 델파이 조사 진행 과정	255
[그림 6-1] 방송광고 결합판매 제도 개선 방향	311
[그림 7-1] 방송광고 결합판매 제도의 문제점과 개선방향	330

요 약 문

1. 제 목

방송산업 성장을 위한 방송광고 규제혁신 방안 마련

2. 연구 목적 및 필요성

- (방송광고 시장 활성화) 지상파방송사 경영 악화 해소 및 방송산업 성장을 위한 정책방안 마련 필요
 - (방송의 공적가치 보호) 방송환경 변화에 대응한 지상파 방송의 다양성 및 지역성 보호 방안 강구가 필요
 - (결합판매 제도 개선) 방송광고 결합판매 제도의 지역·중소방송사 지원 성과 및 한계 검토를 통해 제도 전반의 재검토 및 제도개선을 추진 필요
 - (지역중소 방송사 지원 방안 보완) 결합판매 제도가 갖는 한계에 따라 지역중소 방송사에 대한 지원 방안 보완, 나아가 별도의 지원 방안 마련 필요
 - (연구목표) 최근 침체되고 있는 방송광고 시장 활성화를 위해 방송광고 규제혁신 방안 및 법령 정비 방안 마련
- 광고시장 급변에 따라 지역·중소 방송사의 방송광고 지원에 대한 종합적인 개선책 마련 필요

- 방송광고 결합판매 제도의 성과와 한계 및 문제점을 분석하고, 최근의 방송광고 시장 상황을 반영하여 결합판매 제도의 전반적인 재검토와 개선 방안을 도출

3. 연구의 구성 및 범위

○ 주요핵심 내용

- 국내·외 방송광고 시장 현황 분석
- 지역·중소 방송사에 대한 방송광고 지원의 성과 및 한계
- 매체 간 비대칭 광고규제 개선방안
- 방송콘텐츠 제작지원 지원을 위한 광고제도 개선방안
- 타이틀 스폰서십 등 협찬 제도 정비방안
- 방송광고 지원대상 사업자 조정 및 산정기준 합리화 등 방송 광고 지원 관련 결합판매 정책개선안

① (추진과제 상세계획 수립) 직무를 이해하고 과제 목적과 범위를
 확정하며 상세계획을 수립하는 단계

	방송광고 개념 정리	추진과제 명확화	과제추진 상세계획 수립
개요	- 방송광고 개념 정리	- 기대사항을 수립하여 과제 목적 및 범위 명확화	- 과제 일정계획 수립 후, 착수
주요 활동	- 방송광고 개념 이해 - 방송광고 관련 문헌분석 - 관련 자료 검토	- 주요 이해관계자의 본 과제 기대사항 파악 - 과제 목적, 범위 등에 대한 합의 도출 - 연구반 구성 및 운영	- 상세 일정계획 수립 및 업무분장 - 과제 계획 수립 - 연구반 구성 및 운영 - 착수보고 (Kick-off 미팅)
산출물	◇ 방송광고에 대한 이해, 조정된 과제의 목적/범위, 상세일정계획표, 커뮤니케이션 계획, 연구반 업무분장표 등		

② (해외사례 조사) 방송광고 관련 해외 선진국 동향 및 사례를 파악하여 시사점을 도출하는 단계

	사례조사 자료 수집	조사결과 분석
개요	- 방송광고 관련 해외 선진국 시장 동향 및 정책 사례 등에 대한 자료 수집	- 사례조사 자료 분석을 통해 시사점 도출
주요 활동	- 방송광고 관련 해외 사례조사 계획 수립 - 해외 방송광고정책 동향 파악 - 방송광고 정책 사례 분석 - 문헌분석, 인터뷰 등 조사 실시	- 방송광고 사례 및 정책 정리 - 본 과제 추진 관련 시사점 정리
산출물	◇ 방송광고 관련 해외 선진국 사례, 본 과제 추진관련 시사점 등	

③ (국내 방송광고 실태조사) 국내 방송광고 시장 및 정책 현황 파악

	방송광고 실태조사	방송광고 방안 근거 제시
개요	- 방송광고 시장과 정책 현황	- 방송산업 성장을 위한 방송광고 규제혁신 방안 근거 제시
주요 활동	- 방송광고 시장과 정책 현황조사 - 방송광고 시장과 정책 현황 분석 - 심층인터뷰 - 델파이조사 - 방송광고 제도개선 협의회	- 방송산업 성장을 위한 방송광고 규제혁신 방안 근거 마련 - 심층인터뷰 - 델파이조사 - 연구반 운영
산출물	◆ 국내 방송광고 시장 및 정책 실태조사, 방송광고 규제혁신 방안 근거 제시	

④ (국내 방송광고 규제혁신 방안 도출) 국내 방송산업 성장을 위한 방송광고 규제혁신 방안 마련

	방송광고규제 문제점 파악	방송광고 규제제도 와 개선 범위 검토	방송광고 규제혁신을 위한 정책방안 마련
개요	- 방송광고규제의 문제점 파악	- 기존 방송광고규제 제도와 개선 범위 검토	- 방송광고 규제혁신을 위한 정책방안 마련
주요 활동	- 국내 방송광고 규제 문제점 조사 - 관련 자료 검토 - 심층인터뷰 - 델파이조사 - 방송광고 제도 개선 협의회	- 기존 방송광고 규제 및 제도 등 검토 - 심층인터뷰 - 델파이조사 - 방송광고 제도개선 협의회 - 연구반 운영	- 방송광고 규제혁신을 위한 정책방안 마련 - 협찬제도 정비 및 결합판매 관련 정책 개선안도입 마련 - 심층인터뷰 - 델파이조사 - 방송광고 제도개선 협의회 - 연구반 운영
산출물	◆ 협찬제도 정비 및 결합판매 관련 정책 개선안 등 방송광고 규제혁신방안 마련		

4. 연구 내용 및 결과

① 방송광고 비대칭규제 해소

- (현황 및 문제점) 지상파방송은 유료방송에 비해 공적책임이 높은 반면 재원 조달 수단인 광고는 상대적으로 엄격한 규제
- (개선 필요성) ' 17년 유료방송의 광고매출이 지상파방송을 추월하는 등 미디어 환경의 변화로 제도개선 필요성 제기

< 방송광고 규제 현황 >

구분	지상파	유료방송
광고총량제	편성시간당 평균 15/100, 최대 18/100	편성시간당 평균 17/100, 최대 20/100
TV 방송프로 그램광고	편성시간당 최대 15/100	-
가상광고	시간의 5/100, 화면의 1/4	시간의 7/100, 화면의 1/4
간접광고	시간의 5/100, 화면의 1/4	시간의 7/100, 화면의 1/4
중간광고	금지 (단, 운동경기, 문화·예술행사 프로그램은 허용)	허용 (45분 이상 1회, 60분 이상 2회, 60분 이상 시 30분당 1회 추가)
협찬고지 시간·횟수	중앙지상파 : 30초 · 2회 지역지상파 : 30초 · 3회	45초 · 3회

- (해외사례) 유럽연합의 국경 없는 텔레비전 지침 제11조는 광고 삽입방식을 규제하고 중간광고를 특정한 조건하에 허용
- 영화, 뉴스, 어린이 프로그램에 최소 30분에 1회 허용되며 종교행사에는 금지

- (영국) 영화와 뉴스, 어린이 프로그램은 최소 30분 간격으로 허용, 종교, 공식 왕실 행사, 의회생중계 프로그램에서 중간광고 금지
- (프랑스) 중간광고의 경우 공영방송 채널과 영화 전문채널 금지하고 그 외 채널의 중간광고는 최소 프로그램이 20분 이상 방영된 후에 삽입 가능
- 우리나라 중간광고 공영방송 도입 여부와 금지장르 검토시 시사점 제공
- (고려사항) 중간광고 등 비대칭규제 해소 관련 제도개선 추진시, 우려사항 및 반대의견을 고려하여 제도적 보완방안 검토 필요*
 - * 지상파방송사의 자체적 경영개선 노력, 시청권 침해 최소화, 편법적 광고 유형에 대한 기준마련 및 사후규제 강화, 프로그램 품질과 시청자 영향 고려 정책시스템 보완 등
- (전문가 의견) 중간광고 도입에 참여자 대부분이 찬성
 - 광고가 주요 재원 중 하나인 방송사로서는 다양한 방식의 광고 형태 필요
 - 시청자는 이미 지상파를 제외한 방송사와 온라인 영상을 통해 중간광고를 경험하고 익숙해져 가고 있음
 - 이에 지상파에도 중간광고를 허용해야 한다는 의견이 주를 이룸
 - 다만 공적 의무와 책임까지 덜어주어서는 안 된다고 주장
 - 단기적으로 규제를 완화하여 경쟁력을 다시 갖출 수 있도록 하데, 장기적으로는 공영방송과 민영방송을 구분하여 ‘재원 구조’ 차원에서 대책을 수립해야 함
- (개정사항) 지상파방송의 중간광고가 가능하도록 방송법 시행령 제59조를 유료방송에 준하여 개정

현행	개정안
제59조(방송광고) ① (생략) ② (생략) 1. 지상파방송사업자(지상파이동멀티미디어방송사업자는 제외한다. 이하 이 호에서 같다)·공동체라디오방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자(지상파이동멀티미디어방송채널사용사업자는 제외한다)의 텔레비전방송채널과 라디오방송채널의 경우 가. ~ 다. (생략) 라. 중간광고는 하지 아니할 것. 다만, 운동경기, 문화·예술행사 등 그 중간에 휴식 또는 준비시간이 있는 방송프로그램을 송신하는 경우에는 휴식 또는 준비시간에 한정하여 중간광고를 할 수 있으며, 이 경우 중간광고의 횟수 및 매회 광고시간에 제한을 두지 아니한다.	제59조(방송광고) ① (현행과 같음) ② 현행과 같음 1.----- ----- 가. ~ 다. (현행과 같음) 라. <u>중간광고의 횟수는 45분 이상 60분 미만인 방송프로그램(중간광고를 포함한다. 이하 같다)의 경우에는 1회 이내, 60분 이상 90분 미만인 방송프로그램의 경우에는 2회 이내, 90분 이상 120분 미만인 방송프로그램의 경우에는 3회 이내, 120분 이상 150분 미만인 방송프로그램의 경우에는 4회 이내, 150분 이상 180분 미만인 방송프로그램의 경우에는 5회 이내, 180분 이상인 방송프로그램의 경우에는 6회 이내로 하되, 매회의 광고시간은 1분 이내로 한다.</u> -----

② 프로그램제목광고 (타이틀스폰서십) 도입

- (개념) 방송프로그램 제작비를 지원한 협찬주(또는 광고주) 명칭, 로고, 상품명 등을 방송프로그램 제목으로 사용
- (현황) 현행법상 원칙적으로 금지되어 있으며, 예외적으로 문화예술행사·스포츠행사에 한해 허용 중(협찬고지에 관한 규칙 제6조)
- (필요성) 방송사는 방송 제작재원 확보, 기업은 브랜드인지도를 강화하고 기업이미지 제고, 상호 윈윈을 통한 내수시장 활성화 기대
- ※ 어린이 및 보도·시사·논평·토론 등 프로그램을 제외한 프로그램에 적용

- (해외현황) 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본, 중국 등에서 타이틀 스폰서십 허용
- (전문가 조사) 프로그램제목광고(타이틀스폰서십)에 대해 조사 참여자 다수가 찬성
 - 다만 조건적 찬성으로서 전반적인 도입이 아닌 순차적·제한적 도입에 대한 의견이 우세
 - 방송광고가 위축되고 있는 상황에서 ‘새로운 유형의 재원’의 필요성이 제기
 - 방송의 지나친 상업성과 협찬주의 영향력 문제를 감소시키기 위해 대응 방안 제시
 - 시사·보도 프로그램 또는 어린이 대상 프로그램처럼 사회적 영향력이 강한 프로그램의 경우 도입을 제한하고, 기존 방송 광고에서 금지하고 있는 담배·주류 등의 품목에 대해서도 현재와 같은 기준으로 제한해야 한다고 주장

〈프로그램제목광고(스폰서십) 도입 의견〉

n=22	찬성 (68.2%)	반대 (31.8%)
이유	새로운 유형의 재원확보 기업 마케팅 활성화를 위해 필요 재원 마련으로 인한 프로그램 질적 향상 기대	시청권 침해(시청자 거부감 등) 지나친 상업성 논란 유발 방송의 공적가치 저해 프로그램 가치 저하

- (개정사항) 프로그램 제목광고를 협찬 또는 광고로 분류함에 따른 다른 법령 및 고시 개정사항 발생

- (제1안) 광고의 새로운 유형으로 프로그램 제목광고 도입을 위해 「방송법」 제73조, 「방송법 시행령」 제59조, 「협찬고지 등에 관한 규칙」 제6조를 개정하여 미디어를 통한 광고 운영의 투명성 확보

현행	개정안
제73조(방송광고등) ①방송사업자는 방송광고와 방송프로그램이 혼동되지 아니하도록 명확하게 구분하여야 하며, 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램의 방송광고시간 및 전후 토막광고시간에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 반드시 광고임을 밝히는 자막을 표기하여 어린이가 방송프로그램과 방송광고를 구분할 수 있도록 하여야 한다. ②방송광고의 종류는 다음 각 호와 같고, 방송광고의 허용범위·시간·횟수 또는 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 1. 방송프로그램광고 : 방송프로그램의 전후(방송프로그램 시작타이틀 고지 후부터 본방송프로그램 시작 전까지 및 본방송프로그램 종료 후부터 방송프로그램 종료타이틀 고지 전까지를 말한다)에 편성되는 광고 2. 중간광고 : 1개의 동일한 방송프로그램이 시작한 후부터 종료되기 전까지 사이에 그 방송프로그램을 중단하고 편성되는 광고 3. 토막광고 : 방송프로그램과 방송프로그램 사이에 편성되는 광고 4. 자막광고 : 방송프로그램과 관	제73조(방송광고등) ① 생략 ②방송광고의 종류는 다음 각 호와 같고, 방송광고의 허용범위·시간·횟수 또는 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 1.~7. 생략 8. <u>방송프로그램제목광고: 방송프로그램의 제목에 광고주명, 기업표어, 상품명 등의 문자 또는 그림을 포함하는 형태의 광고</u> ③~⑧ 생략

계없이 문자 또는 그림으로 나타내는 광고 5. 시보광고 : 현재시간 고지 시 함께 방송되는 광고 6. 가상광고 : 방송프로그램에 컴퓨터 그래픽을 이용하여 만든 가상의 이미지를 삽입하는 형태의 광고 7. 간접광고 : 방송프로그램 안에서 상품, 상표, 회사나 서비스의 명칭이나 로고 등을 노출시키는 형태의 광고 8. <신설> ③~⑧ 생략	
--	--

- (제2안) 협찬 관련 「방송법」시행령 제60조와 「협찬고지에 관한 규칙」 제6조 개정

현행	개정안
제6조(협찬주명의 방송프로그램제목 사용 금지) 방송사업자는 협찬주명을 방송프로그램제목으로 사용하여서는 아니된다. 다만, 문화·예술·스포츠행사(중계 및 관련프로그램)의 명칭을 방송프로그램제목으로 사용한 경우에는 그러하지 아니하다.	제6조(협찬주명의 방송프로그램제목 사용) 방송사업자는 어린이 프로그램 및 보도·시사·논평·토론 프로그램을 제외한 프로그램 제목에 협찬주명(로고 포함), 기업표어, 상품명 등 협찬주와 관련한 문자 또는 그림을 사용할 수 있다. 다만, 협찬주와 관련한 문자 또는 그림만을 방송프로그램제목으로 하여서는 아니된다.

③ 방송광고 결합판매제도 개선

- (개념) 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자의 방송광고를 다른 지상파방송사업자의 방송광고와 결합판매하는 행위 (방송광고판매대행 등에 관한 법률 제2조)
- 네트워크 지역지상파방송사 27사와 중소지상파방송사 16사를 결합판매 지원 대상으로 규정
- ※ KOBACO가 광고판매를 대행한 기록이 없는 3개 지상파 방송사(국제방송교류재단, 국악방송, 도로교통공단 교통방송)은 제외

<방송광고 결합판매 지원 대상 방송사>

미디어 어플	중앙3 사	네트워크 지역(27개)	중소지상파방송사(13개)
KOBACO	KBS	-	EBS, 경인, 극동, 불교, 원음
	MBC	지역MBC(18개)	CBS, 평화, YTN라디오, 영어방송(3개), 경기
SBS M&C	SBS	지역민방(9개)	OBS

- (현황 및 문제점)
- 현재 지원대상 지정체계가 과거 KOBACO의 광고 영업구조를 그대로 승계하여 일정한 기준이 없이 지정
- 고시에서 정한 KOBACO와 SBS M&C간 매체별 결합판매 지원부담에 형평성 문제 제기

- 지역MBC가 키스레이션인 서울MBC가 아닌 KBS 매출의 영향을 받은 KOBACO의 광고매출액에 연동 결합판매 지원규모 변동
- ※ 지역민방의 경우 SBS의 광고매출과 SBS M&C 전체 광고매출을 기준으로 결합판매 지원규모가 설정되고 있지만 다른 주력매체의 영향을 받는 것은 아님
- 중앙 지상파의 방송광고 판매 시 광고주로 하여금 의도치 않는 비용 할증 효과를 야기함으로써 방송광고 시장의 효율성 저해
- 방송광고판매대행 등에 관한 법률 제20조 헌법소원 청구 ‘심판 회부’ 결정에 따라 방송광고 결합판매 제도 존폐 위기 직면
- (해외사례) 영국은 1992년까지 지상파 공영방송사 Channel4와 웨일즈 민족권역의 웨일즈어 방송 S4C의 광고를 지역 ITV 방송사에서 판매하여 재정보전
- 우리나라 방송광고 결합판매와 유사하게 지상파 민영방송사 ITV의 광고 판매초과이익을 Channel4와 S4C의 방송재원으로 할당
- 현재는 S4C에 대해 정부지원금과 BBC의 수신료의 공적 재원 지원
- ※ 관련법규 : 1980년, 90년, 96년 방송법, 2003년 커뮤니케이션법, 2016년 BBC 칙허장과 방송 협약
- (전문가 조사) 결합판매제도에 대해서는 조사 참여자 중 과반 이상이 폐지 또는 개선에 동의
- 지상파방송사에만 부과된 결합판매제도는 미디어 환경변화에 따라 그 구조의 타당성과 효율성이 사라지고 있음

- 지상파방송사가 방송광고 대부분을 차지했던 과거와 달리 현재는 다양한 미디어 매체가 경쟁

<결합판매제도에 의견>

n=22	폐지/축소 (63.6%)	유지/강화 (36.4%)
이유	시장 논리에 맞지 않음 (기본적 자율권 침해) 지역/중소방송사의 발전 노력 저해 지상파방송 경쟁력 저해 미디어 다양성은 이미 확보됨	지역·중소방송사 독자 생존 불가 미디어 다양성 유지를 위한 제도 지역·중소방송사 판매 기반 부족

- (전문가 의견) 지역·중소방송사 지원방안에 대해 전문가 다수의 선택은 방송통신발전기금 부과 대상 확대를 통한 기금마련에 집중
 - 유료방송사, 온라인매체, 종편 등 부과 대상을 확대하고, 이로 인해 마련된 기금으로 지역·중소방송사를 지원
 - 지역·중소방송사의 콘텐츠 경쟁력 강화의 필요성 제기
 - 지역·중소방송사의 광역화, 공익프로그램에 대한 제작지원 그리고 콘텐츠 영향력에 따른 인센티브 제도 등 언급
- (제도 개선) 결합판매 제도의 폐지 또는 개편 시 단계적 축소 방안 또는 특정 기간의 일몰 방식을 검토하고, 결합판매 광고비 감소분을 기금 등을 통해 보전

- (방향) 결합판매 제도를 단계적으로 축소하되, 결합판매 축소로 감소하는 지원 금액은 기금을 통해 지역·중소방송사에 지원하는 것을 원칙으로 하되 지원에 대한 방송사의 책임성 강화
- (방안) 결합판매 제도를 단계적으로 축소하고(예: 특정기간 동안 단계적 축소) 지역·중소방송사 지원체계를 전면 개편
 - 네트워크와 비네트워크 방송사로 구분하여, 네트워크지역 방송사는 각각의 키스태이션 책임 하에 전파료와 광고 판매 지원*
 - 비네트워크 방송사의 경우 방송사의 성격에 따라 공영과 민영으로 구분하여, 공영적 성격이 있는 경우 공적재원 지원을 원칙으로 함
 - 민영의 경우 특수목적 방송과 일반 방송으로 구분하여 지원 체계를 재설정

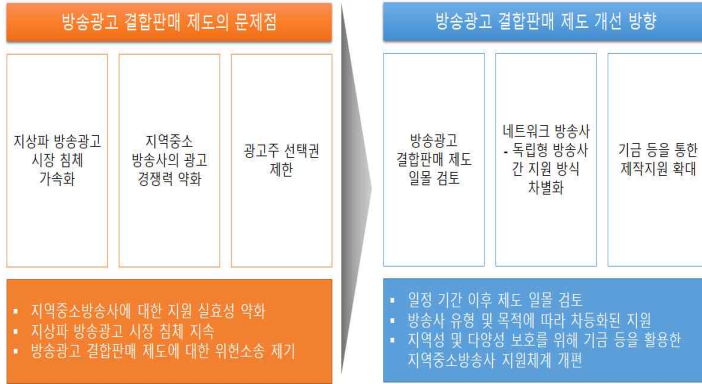
→ 특수목적 방송이라 할 수 있는 종교방송(CBS, 불교방송, 평화방송, 극동방송, 원음방송) 및 교통방송, 영어방송은 각 종교방송의 교단이나 종단, 지자체 및 관련 부처의 지원 유도**

→ 비네트워크 독립 민영 방송에 해당하는 OBS, 경인방송의 경우 1차적으로는 주주와, 2차적으로는 방발기금을 통해 지원

* 네트워크방송사에 대한 결합판매 지원 역시 단계적으로 축소하되, 기금지원 역시 한시적으로 함

** 교단 등의 지원을 유도하기 위해 교단 등의 출연금과 방발기금을 매칭펀드 방식으로 지원(출연금 규모에 상응한 기금지원)

<방송광고 결합판매 제도의 문제점과 개선방향>



5. 정책적 활용 내용

○ 활용방안

- 해외 주요국의 방송광고산업 정책 동향을 파악하고 관련 이해 관계자들의 의견을 종합하여 관련 법·제도 개선 및 정책 수립시 기초자료로 활용
- 방송광고산업 육성을 위한 관련법·제도 개선 및 정책 수립시 기초자료로 활용
- 방송광고 결합판매 제도 개선을 위한 고시 개정의 기초 자료로 활용
- 방송광고시장 활성화 및 지역중소방송사 지원을 통한 공익성·다양성 실현을 위하여 중장기적인 정책 수립에 활용

6. 기대효과

○ 기대효과

- 방송광고산업 관련 정책 정비를 통해 방송산업육성에 기여
및 방송사 경영 환경 개선 기대
- 지상파와 유료방송간 비대칭 규제해소 및 지역·중소 방송사를
위한 방송광고제도 정비에 기여

SUMMARY

1. Title

A Study on the Broadcast Advertising Policy Reform for the Growth of the Broadcast Industry

2. Objective and Importance of Research

To facilitate the broadcast advertising market and protect the public value of broadcasting, this study examines the opinions of the interest groups and experts. It also aims to reform the broadcast advertising laws and regulations. Its purpose is making policies for diversity and localism of terrestrial broadcasting. It will contribute to the introduction of new broadcast advertising policies in a turbulent era.

3. Contents and Scope of the Research

- o Analysing domestic and foreign broadcast advertising market trends
- o Achievements and limits of the support systems for local, small and medium-sized broadcasters
- o Policy agenda for a removal of asymmetric broadcast advertising regulation
- o Financial support policy agenda for the broadcast content production
- o Policy agenda for introducing a title sponsorship
- o Policy agenda for combined sales of broadcast advertising

4. Research Results

Using the literature review, legal analysis, in-depth interview and delphi technique, this study offers guidelines for the regulatory reform of broadcast advertising. Developed countries' cases are also examined as benchmarks. As a result, interim advertisement needs to be introduced to compensate for the loss of terrestrial broadcasters' revenue.

To introduce a title sponsorship in the terrestrial broadcasting, two policy agenda are proposed. First, the title sponsorship is classified as a type of advertising in the broadcast act and regulated in the media representative system. Second, it is classified as a type of sponsorship and freely traded between broadcasters and sponsors. The Government has to consider the public and market values simultaneously and introduce the title sponsorship gradually.

The constitutional court is examining the combined sales of broadcast advertising. Experts also insist that the combined sales of broadcast advertising needs to be gradually abolished. In lieu of the current system, the governmental financial support system for local, small and medium-sized broadcasters need to be introduced.

Under the convergence circumstances, media representatives such as KOBACO and SBS M&C needs to deal with cross-media advertising.

5. Policy Suggestions for Practical Use

The results will be used as basic materials for the broadcast advertising policymaking.

6. Expectations

The research is a policy research for the broadcast advertising policies. Our recommendations are expected to vitalize the broadcast advertising market and contribute to the broadcast industry in Korea.

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. International Broadcast Advertising
Market Trends

Chapter 3. Analysis of Domestic Broadcast
Advertising Market

Chapter 4. In-depth Interview

Chapter 5. Delphi Technique

Chapter 6. Policy Reform for Vitalizing the
Broadcast Advertising Industry

Chapter 7. Conclusion

제 1 장 서론

제 1 절 연구목적 및 필요성

최근의 광고시장의 흐름은 모바일 동영상과 글로벌 플랫폼의 지배력 확대로 볼 수 있다. 2019년 우리나라 전체 광고비는 14조원대에 육박하고 온라인 광고비도 6,529,120백만원으로 전년대비 14.2%(811,915백만원) 증가했으며, 특히 모바일 광고는 4,567,759백만원으로 24.7%(906,004백만원) 증가했다(과학기술정보통신부-한국방송광고진흥공사 2019).

하지만 지난 10년간 지상파방송광고는 2조4천억원 수준에서 올해는 코로나 19 전염병 확산으로 1조원선이 위태로운 상황이다. 2019년 방송광고시장 규모는 3,392,035백만원으로 전년대비 7.2% 감소했고 특히 지상파TV 1,235,195백만원(-13.1%), 라디오 194,261백만원(-6.3%), 지상파 DMB 3,564백만원(-19.1%) 등 지상파매체(1,433,020백만원)의 감소세가 두드러진다.

이와 함께 결합판매, 전파료 등으로 키스테이션(Key Station)과 연결되어 있는 지역·중소방송사 광고매출도 2017년 3,707억원으로 2011년 대비 2,519억원(40.5%) 감소하였고 2017년 결합판매를 통한 매출액은 1,579억원으로 2011년 대비 1,047억원(39.9%) 감소하였다(김재철, 2019, p.1104).

이런 상황을 타계하고 지상파방송사의 경영 악화 해소 및 방송산업 성장을 위한 정책방안 마련이 절실한 시점이다. 이와 병행하여 방송의 공익성과 공공성의 가치 실현을 통한 공적가치 보호를 위해 환경 변화에 대응한 지상파 방송의 다양성 및 지역성 보호 방안 강구도 필요하다. 특히 결합판매 제도에 대한 헌법소원이 진행되고 있는 데 이에 대

한 대책도 마련되어야 한다. 방송광고 결합판매 제도의 지역·중소방송사 지원 성과 및 한계 검토를 통해 제도 전반의 재검토 및 제도개선을 추진할 필요가 있다. 결합판매 제도가 갖는 한계에 따라 지역중소방송사에 대한 지원 방안 보완, 나아가 별도의 지원 방안 마련 필요하다.

본 연구에서는 최근 침체되고 있는 방송광고 시장 활성화를 위해 방송광고 규제혁신 방안 및 법령 정비 방안을 마련하고자 한다. 광고시장 급변에 따라 지역·중소 방송사의 방송광고 지원에 대한 종합적인 개선책 마련하고자 한다. 방송광고 결합판매 제도의 성과와 한계 및 문제점을 분석하고, 최근의 방송광고 시장 상황을 반영하여 결합판매 제도의 전반적인 재검토와 개선 방안을 도출하고자 한다.

제 2 절 연구내용 및 방법

본 연구의 주요핵심 내용은 아래와 같다.

- 국내·외 방송광고 시장 현황 분석
- 지역·중소 방송사에 대한 방송광고 지원의 성과 및 한계
- 매체 간 비대칭 광고규제 개선방안
- 방송콘텐츠 제작재원 지원을 위한 광고제도 개선방안
- 타이틀 스폰서십 등 협찬 제도 정비방안

- 방송광고 지원대상 사업자 조정 및 산정기준 합리화 등 방송 광고 지원 관련 결합판매 정책개선안

본 과제 수행을 위해 방송광고에 전문적 지식을 갖춘 연구진 구성·운영했다. 방송광고 전문가, 지역 미디어 전문가 등 전문가 그룹으로 연구반 구성했고, 각계 의견을 수렴하면서 연구를 진행했다. 방송광고 관련 이해관계자 대상 심층 인터뷰 및 전문가 델파이 조사를 실시했다.

<표 1-1> 연구목표별 추진방법

연구 목표	해외 방송광고 사례 조사	방송광고 실태조사	방송광고 정책 개선방안 마련
추진 전략	○ 미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일 등 해외 방송광고 사례 조사 - 해당 지역 미디어 전문가들이 참여한 연구반 운영	○ 방송광고 이해관계자 심층 인터뷰 실시 ○ 방송광고 전문가 델파이 조사	○ 정책연구반 운영 - 방송광고 전문가 참여 - 방송광고 분야에 전문적 지식을 갖춘 연구진 구성·운영

특히 결합판매 제도 개선을 위한 연구방법으로 최대한 정량적 방법을 통하여 제도 개선 방안의 논리적 근거를 확보했다.

- 주요 목표 중 지원대상 사업자 조정의 경우 지역·중소 방송사의 성격과 특성 등을 고려하고 경영 소요 재원을 추정하여 1차 조정 방안을 검토
- 1차 조정 방안이 도출되면 과거 5년치 평균 실적을 활용하여 결

합 판매 지원 비용을 도출하고, 해당 산정식의 타당성을 검토

- 위와 같은 추진 방법에 근거하여 사업자 조정 및 산정기준 개선 방안을 도출하는 한편, 결합판매 제도를 보완 또는 대안적 정책 방안을 별도로 연구하게 됨

<표 1-2> 보고서 작성 역할분담

작성자	작성 내용
안임준	제 1 장 서론 제 1 절 연구목적 및 필요성 제 2 절 연구내용 및 방법
미국(유승관) 영국(안임준) 프랑스(이원) 독일(심영섭) 일본(김경환)	제 2 장 해외 방송광고 시장 현황 제 1 절 미국 제 2 절 영국 제 3 절 프랑스 제 4 절 독일과 스페인 제 5 절 일본 제 6 절 국가간 비교분석
이수범(정책연구반장), 이종관, 윤호상	제 3 장 국내 방송광고 동향 분석 제 1 절 국내 방송광고 시장 동향 제 2 절 국내 방송광고 법제도 제 3 절 매체 간 비대칭 광고규제 현황 제 4 절 방송광고 결합판매 제도 현황
오현주	제 4 장 이해관계자 심층인터뷰 제 1 절 방송광고 이해관계자 심층인터뷰 제 2 절 심층인터뷰 결과분석 제 3 절 결론 및 시사점

작성자	작성 내용
오피니언 라이브	제 5 장 델파이조사 제 1 절 조사 배경 및 목적 제 2 절 조사 개요 제 3 절 조사 분석결과
이수범, 안임준, 오현주, 윤호상, 이종관, 최경진	제 6 장 방송광고 규제혁신 방안 제 1 절 방송광고 비대칭 광고규제 개선방안 제2절 타이틀 스폰서십 등 협찬 제도 정비방안 제3절 방송광고 결합판매 제도 개선 방안 제4절 방송콘텐츠 제작 채원 지원을 위한 광고 제도 개선
연구반	제 7 장 결론

제 2장 해외 방송광고 시장현황

제 1절 미국

1. 미국 방송광고 산업

미국은 방송의 시초부터 시장 경쟁 체제에 기초한 민영 방송 체제로 출범하였고 광고 또한 방송사의 필수불가결한 재원으로서 자연스럽게 수용되었다. 이러한 배경 위에서 방송 광고 시간의 거래는 방송사의 자율적인 결정에 따라 효율성을 추구하는 시장 경쟁 원리에 기초하여 이루어지게 되었다. 미국은 TV 방송국이 1,538개이며 이중 민영 방송국이 1,177개이며 비상업 방송국이 361개로 추정된다. 공영 방송의 경우 프로그램 사이에 2분 30초 범위 내에서 30초 이내의 제품 광고를 부분적으로 허용하고 있으나 대부분의 재원은 시청자들로부터의 모금, 기업 협찬, 시설 대여 등으로 조달한다. 미국의 방송 광고는 판매되는 광고의 유형에 따라 다르게 거래되는 특징을 나타낸다(박찬표, 2004).

미국의 대부분 지역 방송사는 4개의 네트워크 방송사에 소속되어있으며 주로 중앙 방송사에서 제작한 프로그램을 전송하지만 저예산으로 자체 프로그래밍의 네트워크 TV는 크게 비상업 TV와 상업 TV 방송으로 구분할 수 있다. 비상업 TV는 교육방송, 공공방송이라 불리며, 교육방송을 기본으로 하여 공영텔레비전 방송망(public broadcasting service)에 의해 조직되어 대부분 주 정부나 주 정부 산하단체, 대학교나 교육관련 단체, 종교단체 등에 의해 소유되고 운영된다. 반면에 상업 TV 방송은 크게 네트워크를 소유하고 운영하는 방송국(owned and operator stations)과 네트워크 계열 방송국, 독립 방송국으로 구분할 수 있다. 대표적인 상업 방송의 지상파 방송으로 ABC, CBS, NBC, FOX를 중심으로 한 4대 네트

워크를 비롯하여 UPN, WB, PAX 등의 신규 네트워크들로 이루어져 있다.

매체별 광고비 점유율은 미국의 경우 TV가 약 33%로 2004년부터 2018년까지 큰 변화를 보이지 않고 있다. 국내 지상파 TV가 대폭적인 하락을 경험한 것과 달리 TV가 건재하다는 것이 세계적인 현상이다. 모바일과 인터넷을 합하여 38%의 점유율을 나타내며 신문의 경우 2004년 30%대에서 2018년 7.5%로 큰 폭의 하락을 보이고 있다. 최근의 매체별 광고비 투자를 주요 국가별로 비교해보면, 광고 산업이 가장 발전한 미국의 경우 TV 매체는 34.2%로 건재함을 보이고 있으며, 신문과 잡지가 각각 8%대로 낮는데 특히 신문 매체는 8.5%로 다른 국가들에 비해 많이 낮음을 알 수 있다. 국내 모든 방송 광고비의 총합은 36.2%로 미국과 유사한 상황이지만 사실 지상파 TV(미국의 경우 Network TV)만을 비교하면 국내가 약 14%로 많은 차이로 낮음을 알 수 있다(박현수, 2019).

우리나라 방송의 틀은 전통적으로 수익 측면에서는 광고를 재원으로 하는 미국식 모델을 취하고 있지만 방송 내용 측면에서는 방송의 공익성을 강조하는 유럽식 모델을 따르고 있다. 즉 틀은 미국의 상업식이고 규제하는 논리는 공익성인 유럽식인 셈이다(양윤직, 2007). 공영 방송의 사회적 책임을 강조하는 유럽은 80년대까지 국영과 공영 방송 체제가 지배적이었고 방송의 제작/편성과 광고 영업을 제도적으로 분리하는 미디어렐 체제가 활성화되어 있다. 유럽은 공영 방송 중심이었으므로 방송사가 설립한 자회사의 미디어렐 즉, 자회사 공영 미디어렐이 먼저 발달하였고 대다수의 민영 미디어렐은 상업 방송이 허용되기 시작한 1980년대부터 생겨났다. 한편 미국은 네트워크 방송사가 직접 광고를 판매하는 부분이 많아 방송사의 영향력이 크지만 워낙 지리적으로 방대한 시장이므로 수많은 지역 방송사를 대행하는 독립 민영 미디어렐이 발달

하였다. 유럽의 방송 광고 결정 이론은 정책 목표설에 입각해서 이루어진다(박원기 · 이규완, 2008).

이 이론은 방송 광고가 방송의 공익성과 산업적 경쟁력에 직접 영향을 미치기 때문에 정부의 중요한 정책 분야로 간주되고 방송 광고가 갖는 사회적 영향력을 중요하게 생각하는 이론이다. 이 이론에 따르면 방송 광고의 움직임은 다른 매체의 광고와도 연결되어 있기 때문에 방송 광고의 요금 결정은 외부의 정책 목표나 사회적 이익에 영향을 받게 된다. 전통적으로 유럽에서 지상파 방송의 과도한 수익 추구는 사회적으로 강한 규제를 받고 있으며 언론 매체로서의 공적 책임 수행, 지역 매체의 균형 발전과 매체의 다양성 유지에 역점을 두고 있다. 반면 미국은 방송 광고 시간의 거래가 방송사의 자율 결정에 따라 시장 경쟁 원리에 입각하여 이루어진다.

1) 디지털 광고 시장

미국은 디지털 광고가 인쇄와 TV 등 전통매체를 앞지르고 있다. TV와 신문이 사라지고 페이스북과 구글이 광고시장 전면에 나서기 시작한 것이다. (<https://www.vox.com/2019/2/20/18232433/digital-advertising-facebook-google-growth-tv-print-emarketer-2019>). 페이스북, 구글과 같은 디지털 시장은 전통적인 TV, 라디오, 뉴스 광고를 앞서고 있는 것으로 나타났다. 광고주는 2019년 한 해 동안 전통적인 광고시장에 집행할 1,090억 달러보다 높은 1,290억 달러를 디지털 광고 시장에 지출할 것으로 예상되고 있다(정경오 · 김희경 · 문효진, 2019).

매그나(MAGNA) 리서치에 의하면 2020년 광고비가 전체적으로 전년 대비 4.6% 감소할 것으로 예상하고 있다. 그리고 미국 광고비 집행의 증감 예상치를 보여주는 <표 2-1>에 의하면 디지털 광고비는 2020년

4.2%, 2021년 7.4% 증가가 예상되는 반면 기존방송과 인쇄광고를 포함한 선형미디어의 광고비는 2020년 16.2% 감소, 2021년 1.8% 감소로 예상되어 디지털 광고시장의 지속적인 성장을 예상하고 있다(Mandese, 2020).

<표 2-1> 미국 광고비 투자 증감 예상치 (2020-2021)

순광고비	2020	2021
검색	+3.2%	+7.3%
온라인비디오	+11.9%	+12.4%
소셜미디어	+10.9%	+9.4%
모바일	+10.2%	+11.8%
디지털광고 총합(CE 포함)	+4.2%	+7.4%
전국방송TV(CE 포함)	-15.1%	+5.1%
전국방송TV(CE 불포함)	-15.5%	+3.6%
지역방송(CE 포함)	-4.6%	-17.0%
지역방송(CE 불포함)	-19.7%	-1.8%
인쇄광고	-27.0%	-6.5%
라디오	-23.0%	+0.6%
옥외광고	-17.5%	+4.1%
선형미디어 총합(CE 포함)	-16.2%	-1.8%
총합(CE 포함)	-4.6%	+4.0%
총합(CE 불포함)	-6.1%	+5.4%

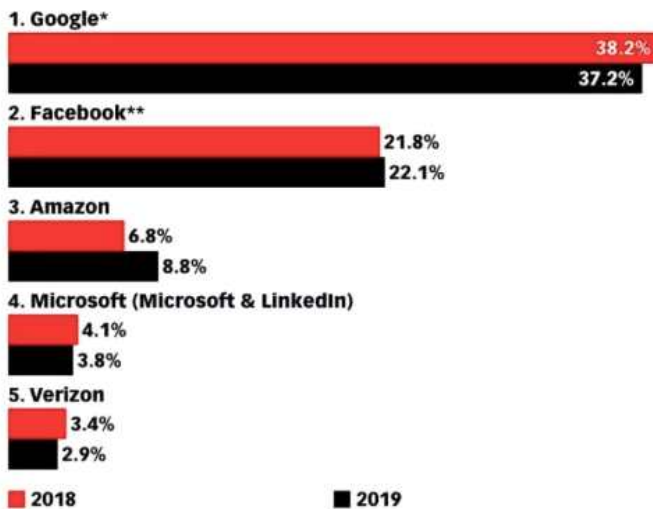
출처: MAGNA, September 2020.

주) CE(선거나 올림픽과 같은 정기적인 행사)

미국 디지털 광고 사업이 시장의 50% 이상을 차지한 것은 처음 있는 일이다. 미국의 디지털 광고 시장은 지난 몇 년간 꾸준한 성장을 기록해왔는데 이는 페이스북과 구글과 같은 두 거대 기업이 있었기 때문이었다. 디지털 광고는 4년 전인 2015년에 “전통적인” 광고 산업의 절반에 불과했지만 두 시장의 역할이 바뀐 것이다. 이와 같은 결과는 Facebook 및 Google과 같은 광고 비즈니스가 실제로 얼마나 지배적인지를 보여주고 있다. 페이스북과 구글은 2018년 미국 디지털 광고 시장

의 60%를 차지했으며 매출은 650억 달러에 달한 바 있다. 디지털 시장에서 아마존의 역할도 크다. 아마존은 2015년 디지털 광고 시장의 1.2%에 불과했지만 2019년 디지털 시장의 8.8 % 이상의 점유율을 기록하고 있다(정경오 · 김희경 · 문효진, 2019).

[그림 2-1] 미국 디지털 시장 상위 5위 사업자(2018-2019)



출처: www.eMarketer.com(정경오 · 김희경 · 문효진, 2019 재인용).

주) 미국 디지털 시장은 모든 유형의 플랫폼 광고와 모바일, 테블릿 등 모든 유형의 인터넷 기반 단말기를 포함, 데스크탑과 랩탑 탑재 광고 등을 포함해 2019년 총 1,293억 달러의 규모로 성장했다.

* 유튜브 광고 매출 포함

** 인스타그램 광고 매출 포함

아마존은 구글과 페이스북, 유튜브, TV, 커넥티드 TV 단말기 제조사로쿠(Roku)와 같은 플랫폼에서 광고 비용을 끌어들이기 위해 생태계 전반에 걸쳐 광고 제공에 점점 더 많은 비중을 두고 있는 것으로 나타났다. 아마존은 전자 상거래 플랫폼 및 모바일 쇼핑 앱의 디스플레이 광

고를 넘어 광고 사업을 확장하는데 계속 투자함으로써 브랜드에 대한 강력한 기회와 기존 기업에 대한 위협을 증가시킬 것으로 예상된다(정경오 · 김희경 · 문효진, 2019).

최근 몇 분기 동안 아마존 광고 매출 증가율은 둔화되었지만 아마존이 자체 운영 플랫폼 및 디바이스를 중심으로 새로운 제품을 개발함에 따라 광고 매출에 대한 기대감을 높이고 있다. 여기에는 광고 지원 비디오 서비스 IMDb 하의 Freedive, Fire TV용 광고 지원 채널, Amazon Prime Video의 라이브 NFL 게임 및 라이브 스트리밍 비디오 플랫폼 Twitch, Echo 및 Alexa용 광고 지원 계층의 Amazon Music이 포함된다.

아마존의 광고 매출 성장률은 매년 증가되고 있지만 핵심 광고 제품이 성숙기에 접어들면서 최근 분기에는 감소하는 것으로 나타났다. 2018년 전자 상거래 대기업은 47억 달러에서 전년 대비 117% 증가한 101억 달러의 광고 수익을 올렸지만 2018년 4분기에 97%에서 2019년 1 분기에는 36%로 성장이 감소한 것으로 나타났다. 아마존의 광고 사업은 디스플레이 광고와 생태계 전반에 걸쳐 광고 서비스를 다양화함에 따라 전체적으로 성장할 것으로 예측되고 있다. 아마존의 광고는 전자 상거래 플랫폼에서 구매 데이터로 수백만 명의 소비자를 타겟팅 할 수 있는 독특한 특징이 있어 지속적인 상승이 예상되며, 이는 다양한 대중적인 플랫폼(Amazon.com, 모바일 앱, Twitch, IMDb의 Freedive)과 단말기(Fire TV, Echo)를 통해 더욱 확대될 것으로 보인다(Business Insider, 2019.12.19.; 정경오 · 김희경 · 문효진, 2019 재인용).

아마존은 앞으로 몇 년 안에 구글과 페이스북의 디지털 광고 시장에 합류하겠지만 중장기적으로 두 기업을 추월하지는 않을 것으로 평가되고 있다. 2023년까지 아마존은 eMarketer 데이터를 기반으로 볼 때 2019년 9%에서 미국 전체 디지털 광고 판매의 14%를 차지했기 때문이다(Business Insider, 2019.12.19.; 정경오 · 김희경 · 문효진, 2019 재인용).

아마존은 광고 지원 OTT 스트리밍 비디오 제공을 늘리면서 700억 달러 규모의 TV광고시장을 활용할 수 있었다. 그리고 Fire TV 및 다양한 곳에 분산된 비디오 제품을 통해 더 큰 브랜드를 프리미엄 콘텐츠로 끌어들이며 광고수익을 높이고 있다. 월마트와 타겟을 포함해 광고 사업을 확장하고 있는 전자상거래 및 소매 경쟁 업체들 사이에서도 여전히 지배적인 위치를 차지하고 있다. 전체 미국 전자상거래 시장에서 아마존의 지배력은 유의미한 지렛대 역할을 하고 있는데 미국 전체 전자상거래 판매의 거의 절반(47%)과 미국 전체 소매 시장의 5%를 차지한다.

한편 해당 웹사이트나 앱의 스타일에 맞춰 기획 및 제작된 광고 유형인 네이티브 광고는 2017년 미국 총 광고지출의 54.2%에서 2019년에는 62.7%를 차지할 것으로 예상되었다. 네이티브 광고 비용의 대부분이 소셜 플랫폼으로 흘러가고 해당 비용의 대부분이 페이스북의 매출이 될 것으로 예측되고 있다. Google은 네이티브 광고를 특정 사용자 경험의 시각적 디자인과 일치하는 디지털 광고로 정의하며, 플랫폼에서 자연스럽게 작동하는 것으로 본다. 여기에는 소셜 미디어 피드의 광고, 콘텐츠 추천 위젯, 맞춤 광고 및 스폰서 콘텐츠를 포함하여 다양한 형식이 포함된다(정경오·김희경·문효진, 2019).

미국 광고주는 2019년 네이티브 배너 광고에 445억 9천만 달러를 투자할 것으로 예측되었다. 네이티브 광고는 곧 모든 미국 배너 광고 지출의 약 3분의 2를 차지하게 되지만, 이 수치는 소셜 네트워크에서 거의 모든 네이티브 광고의 수치를 의미한다. 비소셜 광고는 광고 구매자와 판매자를 자동으로 연결, 광고 자체를 사고파는 전반적인 과정을 시스템화해서 프로그램이 자동으로 사용자를 분석하고 이를 바탕으로 타겟에 맞춤화된 광고를 띄우는 방식인 일반적으로 프로그래매틱 방식으로 구매되며 휴대 전화에서 볼 수 있다. 그러나 네이티브 광고의 비소셜 광고 시장에서의 성장은 매우 빠르게 진행되고 있다. 네이티브 광고

형식은 모바일 앱과 같은 채널에서 크게 발전했지만 여전히 전통적인 배너 광고에서 프로그래밍 방식으로 거래되고 있으며 데스크톱이나 모바일 앱에서 많이 사용된다. 네이티브 광고 시장의 비소셜 시장은 소셜 시장보다 작지만 일부 디지털 미디어 회사는 비소셜 네이티브 광고에 의존하고 있다. 소셜 광고는 비소셜 캠페인에도 영향을 줄 수 있으며, 광고주는 소셜 네트워크 외부에서 프로그래매틱 광고 방식으로 더 많은 경험을 쌓을수록 긍정적인 결과를 바탕으로 더 많은 예산을 지출할 여지가 생긴다. 전문가들은 인쇄 광고가 2020년에 거의 18% 이상 감소할 것으로 추정하고 있다(정경오·김희경·문효진, 2019).

2) OTT 광고시장

2020년 7월 15일 NBC Universal가 Peacock TV가 론칭하면서 대형 OTT는 모두 출시되어 본격적인 OTT 전쟁이 시작되었다. Netflix, Disney+, HBO Max, PeacockTV, Amazon Prime, Apple TV+, CBS All Access, Quibi 등이 사활을 건 전투를 벌이게 된 것이다. Morning Consult와 Hollywood Reporter가 2019년 7월 조사한 바에 따르면 미국 소비자는 OTT에 월 21달러를 지불하려고 한다. OTT를 2~3개 정도 선택하게 된다는 의미이므로 OTT 기업들은 선택받는 서비스에 속하기 위한 전략을 펼칠 것이다(유건식, 2020).

eMarketer는 2019년을 디지털 미디어 광고비가 전통적 미디어 광고비를 뛰어넘는 첫해로 전망했다(Ha, 2019.02.20). 2018년 미국의 전통적 미디어 광고비는 1,148억 4천만 달러(한화 약 135조원), 디지털 광고비는 1,086억 4천만 달러(한화 약 128조원)였다. 반면, 2019년 전통적 미디어 광고비는 1,094억 8천만 달러(한화 약 129조원)로, 디지털 광고비는 그보다 많은 1,293억 4천만 달러(한화 약 152조원)를 기록할 것으로 예상

된다. 전통적 미디어 광고비가 조금씩 줄어들고 디지털 광고비가 크게 늘고 있음을 고려하면, 2019년을 기점으로 둘 사이의 간격은 더욱 커질 것이라 짐작할 수 있다.

디지털 광고시장의 지속적인 성장을 기대하게 하는 근거는 다음과 같다. 첫째, 코드 커팅(cord-cutting)의 확대다. 미국의 유료방송 가입자 이탈은 2010년 2분기에 처음 시작됐다(The Numbers, 2010). 유료방송 보급률이 이미 포화상태(약 90%)였던 것과 동시에, 경기침체, 지상파방송의 디지털 전환, OTT 확산 등의 영향으로 유료방송 가입자 수가 줄기 시작했다(한은영, 2010; 정경오 · 김희경 · 문효진, 2019 재인용). 코드 커터는 빠르게 늘고 있다. 2017년 말 유료방송 탈퇴자는 2,490만 명에 달하며, 2018년에는 3,300만 명, 2019년에는 3,930만 명에 달할 것으로 전망한 바 있다(eMarketer, 2019. 4. 24).

코드 커팅 현상은 Netflix, Hulu 등 여러 OTT 가입자 수가 증가하고 있는 데서도 확인 가능하다. eMarketer 조사에 따르면(eMarketer, 2019. 7. 30), 미국 내 Netflix 가입자 수는 약 1억 5,880만 명이 될 것으로 전망한 바 있다. 이는 미국 인터넷 이용자의 55.9%, 디지털 비디오 이용자의 67.6%에 해당한다. Hulu의 유료 가입자 수는 2018년 말 기준 2,500만 명이다. 이는 2017년과 비교했을 때 50%가량 증가한 수치이며, 이러한 증가세는 당분간 계속될 것으로 보인다(Fortune, 2019; 권예지 · 강신규, 2019 재인용).

한편 ABC는 Accenture Strategy의 연구를 통해 멀티플랫폼 TV(텔레비전형 프로그래밍 및 생방송 혹은 다수의 플랫폼을 통해 시청 가능한 장편 디지털 비디오) 동영상 광고와 디지털(유료 검색, 디지털 디스플레이 10분 이내의 짧은 비디오) 동영상 광고 효과를 비교했었다. 연구 결과, 디지털 광고는 TV 및 그와 연계된 플랫폼에서(멀티플랫폼) 집행되

는 광고의 장기적인 투자자본 회수율에는 미치지 못했다. 파편화되고 다양한 시장에서는 멀티플랫폼 광고 전략이 보다 효과가 있다는 분석이다. 멀티플랫폼 전략을 택했을 경우 10% 이상의 투자회수율을 본다는 분석 결과는 함의가 있다.

효과는 누적적이다. 초기 지출 단계에서 멀티플랫폼 TV와 디지털 카테고리 평균 ROI는 유사하지만, 지출이 증가함에 따라 디지털 수익은 급격하게 감소한다. 멀티플랫폼 TV에서 디지털로 지출을 변경하는 것은 시간이 경과할수록 ROI와 브랜드 판매를 저해하는 결과를 초래한다. 더욱이 멀티플랫폼 TV 광고는 시간이 지날수록 효과가 증대된다. 시간이 경과하여 2,3년 차가 되었을 때 1년 차의 1.3배에 달하는 잠재적인 판매를 증진 효과를 야기한다.

NBCU는 VOX와 팀을 이루어서 크로스 플랫폼 광고 판매를 시작했다. 2015년 8월 NBCU가 VOX미디어에 2억달러를 투자하며 파트너십을 형성했다. 두 회사는 2016년 4월, ‘Concert’라는 새로운 인벤토리를 출시하여 NBCU의 디지털 플랫폼, VOX미디어의 8개의 플랫폼을 결합하여 프리미엄 광고를 집행하기 시작했다.

Comscore 데이터에 의하면 두 회사의 결합으로, 1억 5천만 명에 도달할 수 있다. 그런데 단순히 도달률이 문제가 아니다. 서로 다른 미디어의 장단점을 보완해 주거나 강화할 수 있는 매력이 있다. 디지털 공간은 ‘브랜드구축’이란 목적을 지닌 광고주들에게 최상의 매체는 아니었다. 타겟팅에는 성공적일 순 있지만, 경험을 창출하거나 스토리를 전달함으로써 인지도를 만들어내고 정체성을 창출하고 브랜드를 구축하는데에는 기존 미디어에 미치지 못하기 때문이다. 향후 광고 시장이 브랜드 콘텐츠, 네이티브 광고, 비디오, 텍스트와 사진 등의 요소를 모두 포괄해야 한다고 했을 때 크로스 광고 전략은 필수인 셈이다.

일단 광고주는 NBCU와 VOX중 원하는 곳과 협력하여 Concert를 비즈니스에 활용할 수 있다. 복스미디어는 광고 판매팀 일부가 Concert 업무에 투입되고, NBCU는 광고 판매팀원 전체가 concert 및 NBCU 업무를 동시에 진행하게 된다. 2016년 2월, NBCU는 Buzzfeed와 American Express for a Leap Day partnership을 통해 NBC의 프라임타임대 전국 광고시간 30분을 스폰서 광고 콘텐츠로 대체하기도 했다(정경오·김희경·문효진, 2019).

2. 미국 방송광고제도

미국은 방송 주파수를 사용하는 방송사의 인허가를 둘러싼 소유규제 이슈를 제외하고는 방송산업에 대한 특수한 규제를 적용하지 않는 시장 자율 유형의 대표이다. 방송광고 물량을 제한하는 방송사 간 협정(agreement)이 있었지만 이것이 경쟁을 과도하게 제한하는 문제가 있다고 보아 무효로 한 경험에 있다. 당시 CBS, NBC, ABC 등의 3대 네트워크가 주도하는 전국방송사협회(National Association of Broadcasters)는 시청자의 복리를 보장하고 방송의 질을 유지하겠다는 목표를 내걸고 자발적으로 방송광고를 제한하는 원칙을 지켜오고 있었다. 30초 광고마다 한 개씩의 상품만을 배치하고, 연속으로 보여줄 수 있는 광고 갯수를 다섯 개로, 그리고 시간당 편성할 수 있는 최대 광고물량을 8분 30초로 제한하는 내용이었다. 하지만 법무부(Justice Department)는 약 30년간 방송사 자율로 유지되던 이 제도에 대해 1979년 7월 14일을 기해 반독점(antitrust) 소송을 제기했고, 1982년 11월 23일자로 방송광고에 대한 모든 종류의 제한을 철폐하는 법령이 선포(decree)됐다. FCC는 한 시간당 편성 가능한 광고물량을 최대 16분으로 제한하는 가이드라인을 유지했지만, 이는 법적 구속력이 없는 지침에 불과하기 때문에 현실적으로

방송광고를 규제하는 강제력을 지닌 장치는 거의 완전히 사라진 셈이 되었다(정준희, 2016).

일반적인 의미에서의 광고를 신지 않는 거의 유일한 경우는 PBS이다. 엄격한 의미에서의 공영방송사는 아니지만 광범위 공영방송에 속하는 것으로 분류되는 PBS는 기부금과 정부 보조금 등으로 운영된다. 이들은 주로 협찬고지 차원에서 상업적 재원을 부분 수용하던 기존 정책을 바꾸어, 재정난을 타개하기 위한 교육지책으로 2011년 이후 광고를 도입했던 바 있다. 이때 PBS의 광고 도입은 곧 중간광고의 도입을 의미했다(Poniewozik, 2011. 6. 1.; 정준희, 2016 재인용).

미국 내 상업광고에 대한 규제는 미국 헌법 수정 1조가 보장하는 ‘자유언론’을 주장하며 다양한 메시지를 소비자에게 전달하고자 하는 광고주 측과, ‘공공의 이익’이라는 면에서 연방정부 및 주 정부에서 채택한 법령이 첨예한 대립을 보인다. 그런 가운데 광고자율기관인 Council of Better Business Bureaus 산하의 다양한 기관, 그리고 전미광고회사협회(American Association of Advertising Agencies; AAAA) 등이 광고규제와 관련된 제반 문제를 자율적으로 처리하고 있다(유찬운, 2010).

미국 방송 광고의 패키지 판매는 미디어랩에 의해서 판매율이 높은 프로그램과 낮은 프로그램을 적절히 조합하여 판매한다. 패키지의 종류는 특집 및 시청률이 높은 프로그램으로 구성되는 최적 패키지, 구매자의 주문에 따른 양적 패키지, 구매자의 주문 시간대의 시청률이 좋지 않을 경우 대체할 수 있는 시간대의 프로그램으로 구성되는 변동 패키지 등을 운용하고 있다. 미국의 패키지 판매는 지역이나 TV 외의 다른 매체를 고려했다기보다는 주로 시청률이나 광고 시간대에 따른 조합으로 구성되어 있다.

미국에서의 미디어랩 제도가 원리에 입각해 효율성을 추구하는 대행

업체의 의미로 실행되고 있다면 유럽에서의 미디어랩 제도는 방송사와 소유 및 경영 측면에서 독립된 기관에 광고 판매를 맡긴다는 방송 정책적 차원에서 실행되고 있다(박현수·박소라·고한준, 2009).

미국에서 광고는 상업적 표현이라는 면에서 한계는 있지만 ‘표현의 자유’의 큰 원칙에 따라 보호받는 영역이다. 하나의 인격체로 간주되는 기업이 자신의 의견을 표현하는 방식이 바로 광고이고 그래서 표현의 자유로서 보호받는 상업적 스피치(commercial speech)다. 이러한 원칙은 미국 광고 제도의 특징을 단적으로 규정한다. 타인의 자유를 침해하지 않는 범위에서 개인의 자유가 허용되듯이, 광고 역시 표현의 자유의 영역으로 인정하고 규제를 하더라도 소비자의 피해와의 균형성을 중시한다.

대부분의 광고규제도 1984년에 대부분 사라졌다. 상업광고에 대한 총량제한도 없어졌고, 광고 내용이나 광고 시간마저도 자율적으로 조정할 수 있도록 된 것이다. 정부 기관의 규제는 형식적이고, 자율규제가 사실상 대부분을 차지하는데 대표적인 규제기구는 ‘전미광고부(National Advertising Division)’와 ‘전미광고심의위원회(National Advertising Review Board)’가 대표적인 자율기구다. 정부의 개입을 사전에 차단하기 위해서 소비자가 제기하는 광고 불만 사항을 공동으로 대처하기도 한다. 다만 광고와 관련된 분명한 가이드는 제시했다(정경오·김희경·문효진, 2019).

첫째, 광고 요금이나 수익에 대해서 방송국의 사업 행위를 규제하지 못한다는 점이다. 물론 예외는 있다. 정치광고에 대해서는 요건을 두어서 규제할 수 있게 했고, 아동용 프로그램에는 상업광고가 함부로 들어가지 못해서 숫자 제한을 했으며, 공영방송에서는 광고를 하지 못하는 것 등은 분명하지만, 이를 제외하고는 방송국의 광고 행위에 개입하지 못한다. 둘째, 만약 방송사가 대가를 받고 무언가를 할 경우에는 반드시

후원업체 등을 분명하게 고지해야 한다. 이는 방송광고 규제이기도 하면서 소비자 보호 규제이기도 하다. 시청자들이 광고와 정보를 혼동할 경우를 대비한 것이기도 하다. 교육 방송이나 공영방송의 경우에도 기부자명을 고지할 수 있다. 셋째, 식품과 의약품 제품광고의 경우 우선적으로 FDA가 제품 안전성에 대한 책임을 져야 하지만, 대중에게 거짓이라고 판단될 경우 광고를 게재하지 못하게 할 수도 있다. 넷째, 설사 방송광고가 법률적으로 큰 문제가 없다고 하더라도 시청자가 불평을 제기할 경우 그에 대한 조치를 할 수 있는 여지를 남겨 두었다. 마지막으로 프레임과 프레임 사이에 잠재의식용 정보를 넣거나 하는 행위는 일절금하고 있다. 이 역시도 큰 맥락에서 보면 이용자를 속이는 행위라는 점에서 큰 맥락에서는 동일한 이야기이다(정경오·김희경·문효진, 2019).

간접광고도 마찬가지다. 세계에서 가장 큰 간접광고 시장을 가지고 있지만, 그렇다고 규제를 행할 법적 조치가 별로 없다. 간접광고를 실었을 때, 그 광고가 간접광고임을 고지하는 정도가 정부가 개입할 수 있는 여지다. 만약 이를 어길 경우 최고 10만 달러의 벌금형이나 최고 1년까지의 징역형을 받을 수 있다. 이는 메시지에 내재된 상업적 속성을 시청자가 이해하지 못 할 경우 광고주가 부당한 이익을 얻을 수 있기 때문이다. 물론 이 와중에도 유해 상품은 간접광고 대상에서 제외된다.

이처럼 광고에 대한 규제가 거의 부재한 상황에서 광고 판매에 대한 직접적 규제가 있을 리가 만무하다. 실제로 대부분의 방송광고 판매는 방송사가 직접한다. 민영 미디어렐을 이용하기도 하지만 이 역시도 규제가 아니라 경제적 동기 때문에 일어나는 자연스러운 결과다. 광고물량이 많고, 넓은 지역을 대상으로 광고시간을 판매해야 하는 상황에서 사람을 보내는 것보다는 특정 미디어렐을 활용하는 것이 더 편하고 비용면에서도 좋기 때문이다. 다만 요즘은 전통의 TV시청자가 감소하고, OTT쪽이 늘어나면서 광고를 판매해야 하는 개별사업자들의 고민은 커

질 수밖에 없다. 그래서 멀티플랫폼에 기반한 전략이나 크로스 광고전략은 이 맥락에서 자연스럽게 등장한 영업행위라고 할 수 있다(정경오·김희경·문효진, 2019).

미국은 광고총량과 관련해서는 방송사업자의 자율규제 형태를 유지하고 있다. 특히 FCC의 광고규제 완화조치로 1984년 광고량 규제가 폐지되었으며, 현재 시간 9.5~16분(15~27%) 이내에서 자유롭게 광고가 허용되고 있다.

EU의 시청각미디어서비스 지침의 경우 전문의약품 및 진료행위, 담배(제품), 그리고 (청년 대상) 주류 광고 등을 금지하고 있다. 그러나 미국의 경우 의료기관에 대한 방송광고 금지규정이 존재하지 않으며, 조제분유 광고의 경우 미국에서는 업계의 자율규제로 제한하고 있다(정두남, 2015).

금지품목 규제와 관련하여 주목할 사실은 미국의 경우도 사안별로 소송이 발생할 경우 관련 업계가 막대한 피해가 발생할 수 있기 때문에 자율 규제가 강하게 작용하고 있는 것으로 파악된다(정두남, 2015).

한편 디지털 방송시장과 점차 영역이 컨버전스되는 인터넷과 관련된 규제와 관련해서는 인터넷 광고협회(IAB: Interactive Advertising Bureau)에서 자율규제를 중심으로 이루어지고 있다. 인터넷광고협회는 미국 광고 전문기구로 인터넷 광고 관련 기준과 실행 규칙 제정, 업종간 동향 교류, 교육 사업 등 인터넷 마케팅 및 광고 산업에서 중심적인 역할을 하고 있다. IAB는 1996년에 설립되었고 주요 인터넷 기업들을 포함 약 650개 이상의 회원사를 보유하고 있다. 대표적인 회원사는 구글(Google), 이어고 (EARGO), 콘테나스트(CONDENAST) 등이다.

미국은 IAB와 광고연구재단(ARF : Advertising Research Foundation)을 중심으로 인터넷 광고 표준화 작업을 진행하고 있다. IAB는 주로 광고 집행에 관련된 용어를 정의하거나, 광고 규격, 집행 가이드라인 제정

및 광고비 산정 등과 관련한 표준화를 담당한다. 인터넷상의 기준이나 규칙을 만들어 회원사에 보급하는 기능을 한다는 점에서 국내의 한국인터넷자율정책기구(KISO) 정책위원회와 유사한 역할을 담당하고 있다. 현재 온라인 광고 가이드라인이나 검증 기준에 대해, 민간 기구인 IAB가 주축이 되어 표준을 설정하도록 주도하고 있으며, 결과에 대한 채택과 공표 여부도 매체 사이트의 자율적 선택에 맡기고 있다(장세리, 2020).

3. 미국의 지역방송 지원제도

1) 유형별 지원

미국의 주요 방송 광고 유형으로는 네트워크 광고, 전국 스팟 광고, 지방 스팟 광고 등이 있다. 미국의 방송 광고 판매 방식 또한 이와 같은 광고 유형에 따라 전국을 대상으로 하는 네트워크 영업, 지역을 대상으로 하는 로컬 영업, 그리고 중간적 성격인 미디어렙 영업 등으로 구분된다. 지리적으로 방대한 미국 전역에 흩어져있는 지역 방송사의 경우 직접 판매시 광고주와의 접촉의 어려움이나 효율성의 저하 등이 초래되기 때문에 그 지역을 담당하는 독립적인 민영 미디어렙이 광고 시간 판매를 대행하고 있다. 전국 네트워크의 경우 자체 미디어렙에 의해 연간 구매 시장 판매가 60% 정도 이루어지며 6개월 단위의 분기 구매 시장에서 약 35%, 1주일 단위의 기회 구매 시장에서 약 5%의 거래가 이루어진다. 미국의 미디어렙의 경우 방송국 가시청 권역 내에서 방송국이 자체적으로 판매하는 지역 광고와 네트워크가 직접 판매하는 네트워크를 제외하고 가시청권 밖의 전국 광고주를 대상으로한 전국 광고와 일부 지방을 대상으로 한 광고의 판매를 대행한다(박원기·이규완,

2008). 미국 방송 광고의 패키지 판매는 미디어렐에 의해서 판매율이 높은 프로그램과 낮은 프로그램을 적절히 조합하여 판매한다. 패키지의 종류는 특집 및 시청률이 높은 프로그램으로 구성되는 최적 패키지, 구매자의 주문에 따른 양적 패키지, 구매자의 주문 시간대의 시청률이 좋지 않을 경우 대체할 수 있는 시간대의 프로그램으로 구성되는 변동 패키지 등을 운용하고 있다. 미국의 패키지 판매는 지역이나 TV 외의 다른 매체를 고려했다기보다는 주로 시청률이나 광고 시간대에 따른 조합으로 구성되어 있다(박원기·이규완, 2008).

미국에서는 상업 방송 위주로 방송 체제가 구축되어 있지만 공공 방송 또한 일정 역할을 담당하고 있다. 물론 미국의 공공 방송은 방송의 공공성을 강조하는 유럽의 공공 방송사와 비교하여 규모나 역할이 상대적으로 작지만 지역 발전이나 교육 측면에서 중요한 기능을 하고 있다. 이러한 공공 기능은 우리나라 지역 방송사와 종교 방송사의 기능과 유사한 측면이 있다. 라디오와 TV를 통하여 지역 정보와 교육 관련 정보를 제공하는 미국의 공공 방송은 주로 지원금(funding)을 통하여 운영되며 이는 세금을 기반으로 한 공공 지원과 민간 지원으로 구분된다(Rowland, 2002; 박현수·박소라·고한준, 2009 재인용).

(1) 공공 지원

공공 방송사를 위한 지원을 연방 정부, 주정부, 지역 자치 단체를 통해서 제공된다. 첫째, 연방 정부의 지원은 유럽의 여러 국가와 달리 방송을 위한 기금을 조성하거나 특정 세금을 부여하는 대신 정부 재정에서 일정 부분이 이루어진다. 이에 따라 정부의 지원의 규모, 시기, 대상이 모두 불규칙하게 이루어져 방송사별로 정부의 지원금을 받기 위한 경쟁이 매우 치열하게 발생한다. 둘째, 주정부나 지역 자치 단체를 통한 지원은 지역 방송사를 대상으로 연 1회 및 2회 제공된다. 지원의 대상

방송사는 해당 지역 관리, 학교, 주민으로 구성된 위원회의 엄격한 심사를 통해서 선정되며 지원 기간 동안 방송 프로그램이 모니터링 된다.

(2) 민간 지원

연방 정부나 주정부의 지원이 그다지 충분한 규모가 아닌 관계로 미국의 공공 방송사는 상대적으로 민간 지원에 의존도가 높은 편이다. 민간 지원의 수혜 측면에서 경쟁 관계에 있는 순수 예술이나 교육 기관 등의 다른 비영리 기관 보다 많은 지원을 받기 위하여 공공 방송사는 유료 회원제, 지원 기금 행사, 스폰서십 등을 적극적으로 활용한다. 이러한 민간 지원은 현재 공공 방송사의 수입에 50% 이상을 차지하고 있다. 구체적으로, 유료 회원제는 박물관, 오케스트라, 미술관 등을 후원하는 사람들로 후원회를 조직하는 것과 마찬가지로 공공 방송이나 지역 방송을 후원하는 집단을 유료로 모집하여 공식적으로 지원금을 모집하는 방식이다. 한편 지원 기금 행사는 지역 방송사가 지역을 기반으로 한 특별 이벤트를 주최하여 후원금이나 스폰서를 모집하는 방식이다. 이와 같은 민간 지원 행사에 대하여 적극적으로 운영 자금을 마련할 수 있다는 측면에서 긍정적인 시각도 있는 반면 공공 방송의 성격이 기금 모집이라는 목표를 위하여 상업화되는 것에 대한 우려의 시각도 있다 (Rowland, 2002; Parry, 2009; 박현수 · 박소라 · 고한준, 2009 재인용).

2) 판매방식

미국 TV 광고를 구분하면 광고 도달범위와 광고주, 광고형식에 따라 네트워크 광고, 전국 스팟, 지역광고, 후원광고, 특집광고 등으로 분류한다. 물론 프로그램 중간에 광고가 삽입되는 것도 허용된다. 네트워크 광고(network advertising)는 네트워크가 제공하는 프로그램과 함께 방송되

며, 네트워크에 연결된 방송국들을 통하여 동시에 전국에 방송된다. 광고주는 네트워크와의 단 한 번의 거래로 미국 전역의 200개 이상의 방송국을 통해 원하는 시간에 원하는 프로그램 유형에 광고를 동시에 내보낼 수 있다. 전국 스팟 광고(national spot advertising)는 전국에 산재한 독립방송국들의 광고시간이나 네트워크에 의해 네트워크 계열 방송국에 주어지는 스팟 또는 신디케이션 스팟 등을 결합하여 전국 혹은 광역을 대상으로 행하는 광고를 말한다. 국내에서는 스팟 광고를 프로그램과 프로그램 사이에 방송되는 광고로 정의하지만, 미국의 경우 우리와는 다른 스팟 광고의 정의를 갖는다(박현수, 2006).

지역광고(local advertising)는 특정 지역의 방송국을 통해 그 방송국의 가시청 권역만을 대상으로 행해지는 광고로서, 주로 지역의 패스트푸드(fast-food) 전문점, 자동차 딜러, 백화점과 가구점, 은행, 음식점, 그리고 영화관이 주된 광고주이다.

후원 광고(sponsorship)는 완전 후원광고와 부분 후원광고의 형태가 존재한다. 완전 후원광고는 특정 프로그램 방송에 삽입되는 모든 광고를 전부 구매하는 것을 말하며, 부분 후원광고는 프로그램 방송에 삽입되는 광고 중 최소한 30초 광고 3~4회분을 구입하는 것을 의미한다. 특집광고(special event)는 특집 프로그램에 삽입되는 광고로 광고 단위별로 혹은 프로그램 후원방식으로 판매된다. 광범위한 시청자와 접촉할 수 있고, 집중 홍보가 가능하기 때문에 신제품을 소개하거나 계절적인 수요를 자극할 목적으로 광고주에 의해 구매되며, 높은 가격이 책정된다. 마지막으로 공공 서비스 고지(public service announcement)는 광고와 유사한 형태로 방송되는 비상업적인 메시지를 말한다. 무료로 방송되는 공공서비스 고지는 방송사의 공공서비스에 대한 요구를 충족시키며, 방송국 자체의 프로그램 예고와 함께 판매되지 않는 광고 스팟을 채우는 기능을 수행한다. 주로 공익광고, 자체 캠페인성 광고 등이 이에

포함된다.

미국의 방송 광고요금을 살펴보면, 방송 광고 요금은 기본적으로 수요와 공급 그리고 가치를 반영하는 협상에 의해 결정된다. 방송광고의 가격에는 광고주들에 의한 수요, 광고주와 방송국의 총 시청률(GRPs)과 1,000명당 도달비용(CPM) 추정치, 방송국의 제작비용과 간접비 등이 직접 영향을 미친다. 그리고 일반적으로 방송광고의 가격에 영향을 미치는 변수는 광고 초수, 시간대(time classes), 방송 분기, 구입하는 스팟의 양, 구입하는 스팟의 빈도, 스팟의 위치, 선매권(preemptibility), 구입시점, 프로그램 환경과 내용, 방송사의 스팟 패키지 등이 영향을 미친다. 방송광고에 영향을 미치는 변수들을 살펴보면 다음과 같다.

광고 초수는 30초를 기본으로 방송광고 요금을 책정하며, 30초 이상인 경우 초당 요금을 체감하며, 30초 이하인 경우에는 초당 요금을 체증한다. 시간대는 방송시간들을 여러 시간으로 구분하고 시간에 따라 다른 요금을 책정한다. 또 다른 변수로 방송 분기가 있는데 이는 방송국들은 광고 수요가 많은 2/4, 4/4 분기에 높은 요금을 요구하며, 광고 수요가 적은 1/4와 3/4 분기에 상대적으로 낮은 요금을 요구한다. 구입하는 스팟의 양도 변수로 작용하는데 광고주가 많은 스팟을 구매할수록 판매가격이 낮아지게 된다(volume discount). 구입하는 스팟의 빈도는 총 빈도 혹은 주당 스팟의 회수가 일정기준을 넘는 경우에 방송국은 낮은 가격을 요구한다(frequency discounts). 스팟의 위치에 따른 변수로 특정 광고 시간대에서 정해진 광고 위치에 대해서 방송사는 높은 가격을 제시하며, 특정시간대 방송국의 편의에 따라 삽입할 수 있는 광고는 상대적으로 낮은 가격을 제시한다.

선매권(preemptibility)은 보다 높은 가격을 제시하는 광고주가 나타날 경우 방송국이 임의로 광고 계약을 취소할 수 있도록 하거나, 방송국이 임의로 광고시간을 바꿀 수 있는 조건을 수용하는 경우이며, 선매권을 인정하는 경우 판매 가격은 낮아진다. 구입시점은 일반적으로 광고가

방송되는 시점과 구입시점의 기간 차이가 클수록 가격은 낮아지나, 수요가 많지 않을 경우 방송시점이 가까워질수록 판매가격이 낮아지는 변수로 작용하기도 한다. 프로그램 환경과 내용은 프로그램의 내용이 광고주의 관심과 일치할 때 또는 특정 프로그램의 시청자가 특정 광고주가 목표로 하는 표적고객일 가능성이 높을 때 판매가격이 높아지게 되는 변수로 작용한다. 마지막으로 방송사의 스팟 패키지는 방송사들은 여러 요일에 걸친 다양한 시간대를 패키지로 묶어 판매하는데, 이 경우 각각의 스팟을 구매하는 것보다 낮은 가격으로 구매할 수 있다. 이 외에도 예상 도달률(reach), 광고캠페인 일정 그리고 경쟁사의 프로그래밍 등도 광고 가격에 영향을 미칠 수 있다.

미국은 기본적으로 수급과 협상에 의해 네트워크 TV 광고 요금이 결정되므로 정확한 타사의 광고 요금을 알 수 없으며, 대행사도 타사의 광고 요금을 광고주에게 알려주지 않는다. 따라서 시장의 평균 요금 정도가 알 수 있는 수준이다. 미국 광고주 구매 대행사와 광고 대행사의 견적서를 구성하여 미국 주요 방송사별 30초 스팟 광고의 평균가격을 산출한 것을 살펴보면, 요금이 가장 저렴한 프로그램은 UPN의 화요일 저녁 9시에 방송된 Veronica Mars로써 \$23,556 이었다. 반대로 가장 비싼 요금은 같은 화요일 8시에 방영된 FOX의 American Idol이었고 \$620,000(약 6억4천만원)이었다(박현수, 2006).

미국의 광고 판매방식은 네트워크의 광고 판매, 전국 스팟 판매, 지역 스팟 판매, 신디케이션 스팟 판매가 있다. 첫째, 네트워크의 광고 판매는 자체의 영업망을 통해 프로그램 광고를 주로 광고회사에게 판매하고 있다. 네트워크가 프로그램을 판매하는 방식은 크게 구매시점에 따라 방송 년 전 구매(Upfront) 및 3개월 내 구매(Scatter), 기회구매(Opportunistic)로 나눌 수 있다. Upfront는 매년 9월 중·하순까지 이어지는 방송 년(broadcasting year)에 걸친 네트워크 광고시간을 방송 년 전 5월부터 7월 중에 미리 판매하는 방식이다. 광고주가 3분기 이상 광

고를 집행할 경우에만 Upfront 구매가 허용되기 때문에 일정량의 광고를 연중 집행하는 대형 광고회사나 전국 광고주가 주된 고객이다. 3개월 내 구매(Scatter)는 광고방송 개시일전 3개월부터 일주일 전까지 광고시간을 판매하는 방식으로 Upfront 시장에 내놓지 않았거나, Upfront 시장에서 팔리지 않은 광고시간을 판매하게 된다. 네트워크는 Upfront 방식이 아니면 3개월 후의 광고시간을 미리 판매하지 않는다. 광고시간에 대한 수요와 공급에 따라 Upfront를 통한 구입 시보다 값이 저렴할 수도 있지만, 일반적으로 Upfront를 통한 구입 시보다 10~15%정도 비싸며, 경우에 따라 50%정도 비싸게 판매된다(박현수, 2006).

기회구매(Opportunistic)는 방송 개시 전 일주일부터 방송 직전까지 광고시간을 판매하는 방식으로 전체 네트워크의 방송시간 판매 중 5%정도를 차지하고 있다. 이는 방송 직전까지 판매가 되지 않은 광고시간이나 프로그램 변동 등으로 발생한 광고시간을 정상가격의 50%정도로 판매하는 것이다. 일반적으로 프로그램의 내용을 광고주가 적합하지 않다고 판단하여 광고수요가 거의 없는 상황에서 혹은 스포츠 프로그램의 판매에서 주로 이용되는 방식이다.

둘째, 전국 스팟 판매는 전국을 대상으로 한 판매대행사(national sales representative) 혹은 미디어렐(media representative)을 통하여 전국 시장의 광고 회사나 광고 구매 대행기관에 광고시간을 판매한다. 일부 방송국은 또한 전국을 대상으로 한 광고가 아닌 지방광고(regional advertising)의 판매를 위해 전국 미디어렐이 전국 이외에 지방 미디어렐과 계약을 맺기도 한다. 방송국은 미디어렐을 이용함으로써 비용을 절감할 수 있으며, 방송국은 미디어렐 외에 광고 판매 네트워크(unwired networks)를 통해 전국 스팟을 판매하기도 한다. 이는 특정 회사가 미국 전역의 TV 방송국의 스팟 광고를 한데 엮어 네트워크가 광고를 판매하는 방식처럼 전국 광고주들에게 판매하는 방식이다. 광고 판매 네트워크는 주로 미디어렐이나 광고 구매대행사에 의해 구성된다.

셋째, 판매방식인 지역 스폿 판매에서 방송국들이 자체 광고 판매 부서를 두고 영업에 참여하며 광고 판매부서는 대부분 영업매니저, 지역 영업매니저, 영업담당자(account executives) 등으로 구성된다. 방송국마다 차이가 있지만 대형 방송국이 아닌 이상 대개 6명 정도 AE를 두고 있으며 일부 방송국에서는 별도로 시장조사 전문가나 카피라이터를 두기도 한다. AE들은 대부분 광고 판매 금액에 따른 커미션을 지불받는다.

넷째, 신디케이션의 스폿 판매는 다음과 같은 4가지 방식으로 프로그램을 방송국에 제공하며, 그에 따라 판매 되는 광고의 양과 방식에 차이가 있다. 바터(Barter)는 방송국에 신디케이션의 프로그램을 제공하고 그 대가로 그 프로그램이 방송되는 시간에 포함되는 광고 시간 중 일부를 신디케이션에서 소유하는 방식이다. 이때 방송국은 프로그램과 부분적인 광고시간을 무료로 조달할 수 있으며, 신디케이션은 프로그램 중의 일부 광고시간을 지역 광고주나 전국 광고주에 판매함으로써 재원을 조달한다. 바터/현금 방식은 방송국에 프로그램을 제공하는 대가로 방송국으로부터 현금을 지불받고, 프로그램 방송시간 중 일부 광고시간을 신디케이션이 소유하는 방식이다. 신디케이션은 광고시간을 주로 전국 광고주에게 판매한다. 다음으로 현금방식은 프로그램을 현금으로 판매하는 방식이다. 이때는 방송국이 프로그램 중의 광고시간을 모두 소유한다. 마지막으로 스캐터(scatter) 방식은 신디케이터가 자신의 프로그램을 특정 시간대에 방송되게 함으로써 전국 동시광고를 가능하게 하는 방식이다. 방송국은 프로그램을 방송하려면 반드시 정해진 시간에 방송할 것을 요구받는다. 이와 같은 방식으로 획득된 신디케이트의 광고시간은 네트워크광고와 비슷한 방식으로, 즉 Upfront, Scatter, Opportunistic 방식으로 광고주에게 판매된다. 전국 광고주는 신디케이트와 한 번의 계약으로 광고를 구입할 수 있으며, 여러 프로그램에 걸친 패키지도 구입할 수 있으며, GRPs를 보장받기도 한다. 최상급 신디

케이션 프로그램에 삽입되는 광고는 네트워크광고의 가격수준과 큰 차이가 없지만 전체적으로 신디케이션 프로그램 광고는 네트워크광고보다 약 25%정도 비용 면에서 저렴하다.

미국에서 텔레비전 광고가 처음 시작된 1940년대에는 모든 TV 광고가 Upfront에 의해 판매되었다. 그 이유는 모든 프로그램들이 모든 비용에 대한 후원을 광고주들에게 직접 받았기 때문이다. 1950년대에도 TV 네트워크사들이 아닌 광고주가 인기 있는 프로그램들을 소유하였다. 예를 들어, 콜게이트(Colgate)의 코미디 하우스(Comedy House), 텍사코(Texaco)의 스타극장(Star Theater) 등이 존재하였다. 그러나 1950년대 유명했던 퀴즈쇼(Quiz Show)에서 시청자들의 긴장을 유지하기 위해 정답을 퀴즈쇼 참가자에게 미리 알려주었던 사기극으로 인해 의회조사 등이 있었고, 결국 오늘날처럼 네트워크사들이 프로그램을 소유하는 결과를 가져왔다. ABC 방송은 1967년 Upfront 구매자들에게 시청률 보장제도(CPM 보장이라고도 할 수 있음)를 처음 실시하였고, 이후 광고주들에게 가장 선호되는 광고 판매방법으로 자리 잡았다. 물론 Upfront 광고 구매에 대한 광고주 비용 부담은 크지만, 좋지 않은 시청률을 갖는 프로그램 구매에 대한 위험이 제거되는 장점으로 인해 선호되어 왔다(박현수, 2006).

이후 미국의 광고판매는 Upfront가 주 판매방법으로 등장하였으며, 1970년대까지 Upfront 판매방법은 가파른 가격 상승과 함께 확고한 위치를 확보하였다. 1975년과 1976년에는 특히 급격한 요금 인상이 있었고, 약 25% 정도의 CPM 상승을 초래하였다. 이러한 상황에서 당시 가장 큰 TV 광고 대행사인 J. Walter Thompson은 Upfront 구매를 하지 않고, 가격 하락을 기다렸다. 그러나 그 결과 Thompson은 더욱 비싼 가격으로 Scatter 시장에서 광고를 구매해야 했으며, 막대한 손실을 경험했다. 이 사건은 그 후 15년 이상 미국 TV 광고에서 Upfront가 선호되는 사례를 만들었고, 지금까지도 Upfront에 대한 선호는 줄어들지 않고

있다. 현재 미국 네트워크 TV 광고의 약 85%는 Upfront에 의해 구매되고 있다(Warner & Buchman, 2004).

Upfront 구매가 주는 장점은 장기적인 구매로 인해 요금의 할인을 적용받을 수 있으며, 무엇보다도 시청률 또는 CPM이 보장된다는 것이다. 또한 목표 수용자에 대한 프로그램 간 중복 등을 고려한 전략적인 프로그램 믹스가 가능하도록 유도한다. 예를 들어, 짧은 시간 구성(주 단위와 같이)을 사용하여 도달률을 높이려고 하는 상황에서, 프로그램 믹스에 의한 비용 효율성은 큰 차이를 가져올 수 있다. 이는 프로그램 간 목표 수용자의 중복 노출이 많은 프로그램들을 구매한 경우와 중복이 없는 경우의 도달률은 큰 차이를 가져올 수 있기 때문이다.

광고주의 입장에서 Upfront의 단점은 많은 구매자들이 제한적인 물량에 대한 구매를 하며, 물량이나 광고 시간 등에서 방송사의 결정에 따라가야 한다는 점이다. 방송광고에 대한 규제가 최소화되어 있는 미국의 경우, 국내와 같이 프로그램별 광고방송 시간이 규정되어 있는 것은 아니나, 각 방송사들이 수요를 고려한 적절한 광고 방송 시간과 Upfront 물량 등을 결정하기 때문에 협상에서 주도권을 갖기 어렵다는 것이다. 또한 제도 자체가 갖는 근본적인 단점은 구매자들이 많은 시간이 경과한 후에 방송되는 각 프로그램에 포함된 광고 시청률을 예측할 수 없다는 것이다. 물론 방송사별 과거 시청률과 여러 가지 예측 요인들을 동원한 시청률 예측이 시도되고 있으나, 정확한 예측 과정은 어려울 수밖에 없다. 이 점은 시청률이나 CPM 보장으로 이후 다시 보상된다고 하지만, 당장 목표하는 노출을 캠페인 기간에 달성할 수 없다는 것은 단점으로 판단된다.

Upfront가 갖는 또 하나의 단점은 광고 집행에서 취소 등에 대한 조정이 어렵다는 것이다. 그러나 이것은 협상 과정에서 미리 계약서에 명시될 수 있다. 다시 말해, Upfront에 의해 1년 동안의 광고 집행을 미리 구매한 경우, 취소에 대한 옵션은 다양하게 적용될 수 있다. 예를 들

어, 구매된 광고 집행 시작 일을 기준으로 처음 1/4분기는 구매된 모든 광고가 집행되어야 하지만, 2/4 또는 3/4분기에는 구매 물량의 30%를 취소할 수 있으며, 4/4분기에는 구매 물량의 50%를 취소할 수 있는 등의 옵션을 계약에 포함시킬 수 있다. 물론 취소는 지정한 날짜까지만 가능하며, 취소에 대한 옵션이 클수록 할인과 할증에 불이익을 줄 수도 있다(Warner & Buchman, 2004; 박현수, 2006 재인용).

2002년에 실시한 미국 광고주협회인 ANA(Association of National Advertisers)에서 실시한 조사에 의하면 83%의 광고주들이 매체 업무를 독립적인 매체회사에 맡기고 있는 것으로 나타났다. JWT, Ogilvy, Burnett, Y&R, McCann, BBDO 등의 대형 광고대행사들은 더 이상 사내에 매체부서를 가지고 있지 않으며, 독립적인 자매회사를 운영하고 있다. 소위 세계 10위권의 모든 종합 서비스(Full-Service) 대행사들은 이제 매체 기획과 구매를 MindShare, Media Edge, OMD 등의 매체 전문회사에 맡기고 있는 것이다.

물론 그들이 정말로 모든 면에서 독립적인가는 의문이 있을 수 있지만, 적어도 Carat, Zenith, Tempus & Initiative 등의 매체 전문회사들은 순수하게 독립적인 성격을 가지며, MindShare, OMD 등은 반쯤은 독립적인 성격을 갖는다고 평가된다. 이렇게 독립 매체대행사들이 많아지고 있는 것은 매체 업무와 관련한 영역이 새롭게 생기고 또 확대되기 때문이며, 세계화와 규모의 경제를 추구하는 것도 이러한 전략적인 사고를 부추기고 있다(박현수, 2019).

4. 미국의 OTT시장 현황 및 디지털 광고

1) OTT시장 현황 및 전망

OTT 확산에 따른 코드커팅으로 유료방송가 입자가 2015년 9,420만 명에서 2019년 8,660명으로 760만이 이탈했으나 아직까지는 가입자와 매출액 측면에서 유료방송이 대세를 차지하고 있다. 한편 미국에서 동영상 OTT로 시청하는 비중은 2016년 12%에서 2022년 28%로 증가할 전망이다. OTT 플랫폼별 가입자 규모는 넷플릭스가 1억5,880만 명으로 가장 많고, 아마존 프라임 비디오 9,650만 명 > 훌루 7,580만 명 > HBO 나우 2,310만 명 > 슬링TV 700만 명 순이다. 넷플릭스에 대항하기 위해 미국의 전통 미디어 기업들 또한 OTT시장에 진출하고 있다. 아마존은 아마존 프라임 비디오를 운영중이며, AVOD 모델인 IMDb TV 출시했다. 특히 디즈니(Hulu의 소유주)는 지난 11월에 디즈니+를 출시하였으며, 도입 첫날 1,000만 가입자를 확보했다. 애플 또한 지난 11월 애플TV+를 출시했다. 2020년에는 NBC 유니버설이 Peacock TV를, AT&T는 HBO Max 출시할 예정이다. 2024년에 미국 가구의 70%인 2억 7,000만 명이 SVOD에 가입할 것으로 전망된다. 한편 소비자들의 SVOD 구독료 부담이 증가함에 따라 향후 AVOD 시장 매출이 2018년 \$60억에서 2024년 \$203억으로 급성장할 것으로 전망된다. AVOD 시장은 상대적으로 젊은 세대의 시청비중이 높은 것으로 전망된다(13~34세 44%)(정두남·심영섭, 2019).

2) 디지털 광고유형(디지털 네이티브광고, 프로그래매틱 광고, 타이틀 스폰서십, 어드레서블광고)

디지털 광고는 일반적으로 브랜드 모바일 앱, 소셜 미디어 맥락에 나타나는 브랜드 내용과 각종 블로그, 트위터, 페이스북 포스트 등에 나타나는 메시지들과 같이 ‘브랜드 내용’ 노출의 다양한 형태 및 방식을 의미한다(Rodgers & Thorson, 2018). 그리고 디지털 광고에서의 디지털 관여(digital engagement)는 감정적, 심리적, 물리적 투자를 강화하는 브랜드와 소비자의 상호작용으로 정의할 수 있다(Chaffey, 2007).

특히 디지털 네이티브광고는 모바일과, 라이브 스트리밍 플랫폼에서 더욱 효율적이고, 전통적인 방식보다는 개인적인 광고 상황에서 그리고 젊은 세대에게 더욱 효과적이라는 것이 밝혀졌다. 또한 네이티브광고는 최종적인 구매보다는 인식과 태도 변화와 같은 중재요인을 강화하는 데 더욱 효과적이고, 전자매체에서의 구전(electronic word of mouth) 확산에 효과적이라는 사실이 알려지고 있다(Harms, Bijmolt, & Hoekstra, 2017).

이 중 한 방식인 프로그램 광고(programmatic ads)는 좀 더 표적수용자를 대상으로 자동적인 구매 과정을 가능하게 하는 새로운 광고기법으로 이에 대한 광고비 지출은 2019년 277억 달러로 전년 대비 58.4% 증가했다(Lee & Cho, 2020).

다음으로 스폰서십에 대해 살펴보면 스폰서십은 행사나 운동경기에 스폰서의 이름을 포함하여 노출시키는 것을 의미하는 것으로 중요한 마케팅 수단으로 떠오르고 있다. 스폰서십이 다른 광고와 비교할 때 상대적인 장점은 이익의 상호성, 소비자와의 상호작용과정에 있다(Madill & O’ Reilly, 2010).

IEG(2016)에 의하면 전 세계적으로 스폰서십 지출은 2012년부터 2015년 동안 지속적으로 증가해 연평균 6백억 달러에 이른다고 밝혔다. 예를 들어 2012년 런던하계올림픽에 투자된 스폰서십 비용은 20억 달러에 달했다. 그리고 타이틀 스폰서십(title sponsorship)은 특히 자선이나 공

익적인 목적을 가지고 집행될 경우 더 큰 광고효과를 가져온다는 점도 연구를 통해 실증적으로 확인된 바 있다(O' Reilly, N., Deshpande, S., Faulkner, G., Latimer, A., Leblanc, A., Rhodes, R., Tremblay, M., and Werman, M., 2018).

타이틀 스폰서십은 타이틀의 속성상 광고주의 더 많은 투자를 요구한다. 또한 이러한 점 때문에 더 효율적인 마케팅 수단으로 인정받고 있기도 하다(Cameron, 2008; recited O' Reilly et al., 2018). 공익적인 목적(cause)은 경우에 따라 스폰서를 통해 수익을 희망하는 광고주의 목적과 배치되는 경우도 있으나 브리지스톤 타이어(Bridgestone Tires)의 NHL(National Hockey League) 후원의 경우는 두 조직의 목적과 의도가 서로 배치되지 않는 경우다. 즉 스폰서와 스폰서가 후원하고자하는 목적이나 사안과의 관련성이 높을 때 스폰서의 이미지가 사안에 반영되고 더욱 강조될 수 있기 때문에 다른 광고 형태 보다 더욱 효과적일 수 있다는 것이다. 게토레이 음료의 트라이슬론(trithlone)에 대한 장기적인 타이틀 스폰서십은 게토레이라는 에너지 드링크 브랜드에 체육인의 강한 인내 이미지를 효과적으로 배가시켜 주었다.

한편 유료방송 가입가구 중 다양한 인구사회학적 정보를 바탕으로 소구대상을 정해 특정 가구/개인에게 특정 광고 메시지를 전달하는 광고 기법인 어드레서블 TV 광고도 주목받고 있다. 2017년부터 북미 채널 사업자들의 'OpenAP'에서는 이용자 데이터를 기반으로 맞춤형 광고 서비스가 시작된 이후 Fox, NBC Universal, Viacom, Univision 등 대형 채널 사업자들이 어드레서블TV 광고에 관심을 갖기 시작한 것이다(한국방송통신전파진흥원, 2018).

광고 소구대상을 알지 못하고 광고 메시지를 전송하는 것이 프로그램 광고라면, TV 이용자/소구대상의 특성을 알거나 광고주가 희망하는 대상만을 선별해 광고하는 것이 어드레서블(addressable) TV 광고의 개념

이다. 일종의 타겟/맞춤형 광고인 어드레서블 TV 광고는 시청자/시청가구 데이터를 통해 확보되는 정보에 따라 주소/소득/종교/자녀유무 등 인구사회학적 다양한 기준으로 색인(addressability)을 만들어 이를 활용하는 광고를 말한다(AD Age, 2014).

디지털 광고에 활용되는 데이터와 타겟팅 기법들은 이용자 빅데이터를 기반으로 구축된다. 이용자가 웹이나 앱에서 활동한 내역을 바탕으로 만들어지는 이 데이터는 본인 식별 여부를 기준으로 분류된다(이경렬 외, 2019; 홍문기, 2020 재인용). 디지털 데이터 기반 광고 타겟팅 기법은 이용자 빅데이터와 머신러닝 등을 활용해서 더욱 정교하고 도달률 높은 어드레서블 TV 방송광고에 적용될 수 있다. 즉 개인의 성/연령/교육수준/소득수준 등 다양한 인구사회학적 속성에 따라 서로 다른 광고로 소구대상을 타겟팅할 수 있다는 것은 광고효과 측면에서 주목할 부분이다(홍문기, 2020).

3) 새로운 디지털 시장 광고사례

구글은 2011년 ‘스타트업 지원팀(Google for Startups)’을 통해 서울을 포함 전 세계 6개 도시에 있는 ‘구글 스타트업 캠퍼스(Google for Startups Campus)’를 통해 스타트업의 성장과 해외 진출을 지원하고 있다. 구글은 자사의 인력, 네트워크, 고급기술을 활용한 ‘구글 런치패드(Google Launchpad)’ 프로그램을 운영하고 있다. 구글 런치패드는 스타트업에 6개월 간 실리콘밸리 전문가 및 현지 멘토를 연결하고, PR(public relation) 교육 및 글로벌 미디어와의 네트워킹 기회 등을 제공한다. 런치패드 프로그램 이수 후에는 구글과 3개월 간 파트너십을 체결할 수 있는 혜택이 주어진다(김광현, 2019. 6; 강신규·노창희·이준형, 2019 재인용).

광고·마케팅 지원 부문에서 런치패드 프로그램이 갖는 의미는 구글 내부에서 사용하는 기술적 자원을 활용할 수 있도록 제품 크레딧을 제공한다는 점이다. 디지털 광고·마케팅 시장의 절대 강자이면서 다양한 인프라와 노하우를 축적하고 있는 구글의 기술적 자원을 스타트업이 동일하게 사용할 수 있다는 것은 강점이다. 구글은 선발기업에게 ‘구글 클라우드(Google Cloud)’를 무상지원하고, 고객의 데이터를 분석해 종합적인 광고와 애널리틱스 솔루션을 제공하는 ‘구글 마케팅 플랫폼(Google Marketing Platform)’ 등 마케팅 도구를 사용할 수 있게 한다(구글코리아 블로그, 2018. 10. 23). 이러한 기술들은 고객의 방대한 데이터를 분석하고 각 개인의 행동, 구매 및 선호도에 기반한 맞춤형 커뮤니케이션을 제공하는 데 도움을 주며, 창업주에게 자신의 회사를 효과적으로 노출할 수 있게 만든다(강신규·노창희·이준형, 2019).

뉴미디어 진영에서도 기존 미디어와의 융합이 주요 의제임은, Hulu CEO인 Randy Freer가 “스트리밍은 TV이며, 더 나은 TV”라고 Digiday와 인터뷰한 데서 단적으로 드러난다(STRABASE, 2019, 8쪽; 권예지·강신규, 2019 재인용). 디지털 플랫폼이 TV 광고가 다루는 부분까지 포괄할 수 있다는 것이다. 이런 분위기 속에서 특히 Hulu, YouTube, Twitter가 TV 광고시장으로 진입하려는 전략을 펼치고 있다.

홀루(Hulu)는 TV 광고, 이용경험 등에 대한 시청자들의 개선 요구를 들어줄 수 있다고 주장했다. 드라마 시리즈, 토크쇼 등 오리지널 콘텐츠에 대한 투자계획과 함께, 업계 최초로 2019년 4분기에 몰아보기 중 광고 경험(Binge Advertising Experience)이 가능한 서비스를 제공할 것이라고 밝히기도 했다. 콘텐츠를 몰아보는 시청자를 타깃으로 삼아, 그들의 시청흐름은 방해하지 않으면서 시청맥락에 어울리는 광고전략을 세울 것이라는 계획이다. 예를 들어, 몰아보기 중 “당신은 오랜 시간 시청을 하고 있는데, 음식을 배달해 먹는 게 어떨겠냐”고 제안하며 음식 배달광고

를 노출하는 방법이 가능하다(STRABASE, 2019; 권예지·강신규, 2019 재인용). 또한 동일한 광고를 반복적인 노출로 시청자가 광고를 회피하거나 시청자들의 시청흐름을 해칠 수 있으니 동일한 광고를 1시간당 2회 이상, 하루에 4번 이상 노출되지 않게 하고 있다.

YouTube는 TV 수상기를 통한 동영상 시청 증가를 긍정적인 시그널로 파악하고, ‘Google preferred’ 프로그램, YouTube TV 인벤토리, 오리지널 콘텐츠 전략 개선 등을 통해 TV 광고주를 유인하는 전략을 추진중에 있다. 그 예로 18~34세에게 인기 있는 상위 5%의 YouTube 채널들을 엄선해 광고를 게재하는 Google의 패키지 광고 프로그램 ‘Google preferred’와 관련해서는, 채널 선정에 있어 제작 품질과 TV 수상기를 통한 시청 가능성을 주된 기준으로 고려하는 방식으로 TV 광고주 포섭에 나섰다. 특히 인터넷 유료TV 서비스인 YouTube TV를 독자적인 인벤토리로 바꾸면서, YouTube TV에 제공되는 지상파 및 케이블TV 채널 약 70개를 Google preferred에 포함시키는 전략을 짰다. 이를 통해 광고주 입장에서는 라이브 광고와 주문형 광고를 동시에 구매하고 타겟과 상황에 맞는 광고 집행을 할 수 있다. YouTube 이용자들이 2억 5,000시간 이상을 TV 수상기를 통해 시청하고, 미국의 모든 케이블TV 이용자를 합친 것보다 많은 수의 18~49세 소비자들이 YouTube를 찾고 있다는 점(Variety, 2019; 권예지·강신규, 2019 재인용)을 고려할 때, YouTube의 TV 광고 진입은 그 어떤 다른 사업자들보다도 파급력이 클 것으로 예상된다.

한편 Twitter는 스포츠(ESPN), 엔터테인먼트(Univision), 뉴스(Wall Street Journal) 분야의 제휴사업자를 NewFronts에서 공개하며, 제휴를 통한 독점적인 동영상 콘텐츠 확충을 발표했다. 각 제휴사업자들과 Twitter 시청자들에 특화된 새로운 프로그램을 개발하고, Twitter 내에서 대화가 활발하게 이루어질 수 있는 콘텐츠를 설계했다고 밝혔다. 구

체적으로 모니터링 담당자를 통한 문제 있는 트윗(tweet)의 제거, 기계 학습 기술 향상을 토대로 한 문제소지 콘텐츠의 통제 강화방침 등이 있다.

이렇게 2019년 UpFronts와 NewFronts를 통해 볼 수 있듯이 기존 미디어와 뉴미디어 간 광고의 경계는 점점 희미해지고 있다. 광고주들은 둘이 가진 고유의 강점들을 모두 얻고자 한다. 하지만 전통적-디지털 광고를 함께 집행한다는 것은 종종 둘이 가진 약점들을 감내해야 함을 의미하기도 한다. 예를 들어, P&G는 전통적인 방송광고와 디지털 광고를 동시에 집행하다가 2017년 디지털 광고 집행을 중단하기도 했다(ADWEEK, 2018). 왜냐하면 인종차별이나 극단적인 영상에 첨부된 광고가 브랜드 안전성(brand safety)에 위협을 받았기 때문이다(Adage, 2018; 권예지·강신규, 2019 재인용). 그런데 디지털 광고에 회의를 보이다가 재집행을 결정했는데 그 이유는 전통적 광고와는 별개로 디지털 광고만이 갖는 효과가 존재한다고 보기 때문이라 볼 수 있다(권예지·강신규, 2019).

한편 온라인 커머스 플랫폼으로 출범한 Amazon은 자사 사이트에서 검색 광고를 제공하고 있으며, 최근 TV, 동영상 광고도 확대하고 있다. Amazon은 광고 및 광고 기술업체와의 제휴·인수, 광고 기반 OTT 서비스 출시 등 다양한 광고 비즈니스 전략을 구사하고 있다.

Amazon은 2019년 1월에 광고 기반의 무료 스트리밍 AVOD 서비스인 IMDb TV2 출시로 영화나 TV VOD를 무료로 제공한다. IMDb TV는 Sony Pictures Entertainment, Columbia Pictures, A+E Networks, Warner Bros. Television 등과 라이선싱 계약을 맺고, 130여 편의 영화, 29편의 TV 시리즈를 선보이고 있다(2019년 2월 기준). 현재는 미국에서만 접속이 가능하며 IMDb 사이트와 Amazon Prime Video, Amazon Fire TV에서도 이용이 가능하다(한국방송통신전파진흥원, 2019).

스트리밍 서비스를 제공하고 있는 Amazon이 또 하나의 스트리밍 서비스를 출시한 데에는 광고 사업 확장의 목적이 있었던 것으로 분석된다. 무료로 서비스를 제공하고 소비자 접점을 늘려 급성장하는 동영상 광고 시장에서 입지를 확보하기 위해서다. IMDb의 발표에 따르면, 2019년 5월 기준으로 IMDb 데이터베이스에 등록된 이용자 수는 990만 명이 넘는다. 시장조사기관인 Business Insider의 발표에 따르면 PC와 모바일로 IMDb를 방문하는 이용자의 수는 미국에서만 7,820만 명에 달한다(2018년 11월 기준).

IMDb TV는 몇 가지 측면에서 광고 경쟁력을 지닌다. 첫째, 방대한 이용자 데이터 분석을 통해 맞춤형 광고를 제공할 수 있다는 것이다. 900만 명을 상회하는 IMDb의 이용자 데이터베이스는 맞춤형 광고를 제공하는 데 유용하게 활용될 수 있다. 둘째, IMDb TV는 Fire TV에서도 이용이 가능해 Fire TV 광고와 묶음 상품으로 판매될 수 있다는 점에서 편의성이 있다. 따라서 IMDb TV 서비스가 하나의 미끼 상품이 되어 Fire TV 이용자를 늘릴 수 있는 수단으로 작용할 수도 있다. 셋째, Amazon 상품의 직접 광고가 가능하다는 점이다. Amazon.com에서 판매하는 상품은 주로 검색 광고를 통해 노출된다. 따라서 자사의 상품을 IMDb TV라는 또 다른 플랫폼에서 광고해 높은 노출효과를 누리고 구매를 유도할 IMDb TV는 방대한 이용자 데이터베이스를 기반으로 개인 맞춤형 광고를 제공하고, Amazon의 다양한 플랫폼과 접목하는 것이 가능해서 광고 판매에 있어 경쟁력을 지닌다. 하지만 아직 자체 제품 광고 판매 외에 이렇다 할 성과를 보이진 않고 있다. 시장조사기관인 Business Insider의 2019년 1월 발표에 따르면, IMDb TV 광고 57개 중 41개가 Amazon Storefronts, Amazon Music 등 Amazon 제품과 서비스였다. 하지만 IMDb TV의 사업이 안정기에 들어서면 외부 판매 실적도 상승할 것이라는 기대가 있다(한국방송통신전파진흥원, 2019).

그리고 Disney는 2020년 6월 16일 조직 내의 모든 광고 기술 및 광고 상품 운영을 통합하는 광고플랫폼(Advertising Platforms)팀을 신설한다고 발표했다. 새롭게 출범하는 광고 플랫폼팀은 약 3,500명의 전문 인력이 집결해 스트리밍 동영상 서비스와 광고 기술을 통합해 관리한다. 광고 플랫폼팀은 D2C 및 해외기술(Direct-to-Consumer & International Technology, DTIC)사업부에 소속되어 스트리밍 서비스와의 연계성을 강화했다. DTIC는 Disney의 디지털 상품 지원 및 콘텐츠 유통 관리 담당 사업 부문이다.

광고플랫폼팀은 자사의 OTT Hulu가 쌓아 온 광고 전략과 기술을 타 플랫폼에 적용할 계획이다. Disney는 조직 개편을 통해 TV 방송, 스트리밍 동영상, 디지털 광고를 아울러 ‘통합 광고 서비스’의 역량을 강화한다는 계획이다. Disney는 광고플랫폼팀을 통해 다양한 미디어 채널을 아우르는 범용 통합 광고 서비스를 개발하고, 크로스 플랫폼 광고를 집행한다는 목표를 밝혔다. 또한 새로운 광고 포맷을 도입해 시청자 친화적인 광고 서비스 기회를 확장하고, 자동화된 프로그래머틱 광고(programmatic ads)의 구매 및 판매를 위한 플랫폼을 확대하며, 광고 관련 데이터를 분석하고, 어드레서블TV 광고(addressable TV ads)를 활성화할 방침이다(한국방송통신전파진흥원, 2020).

5. 맺는말

미국의 지상파 방송시장은 상업방송 위주의 지상파네트워크와 이와 제휴를 맺고 있는 지역 방송국으로 구분되며, 방송광고판매시장은 시장의 자율적인 경쟁의 틀을 바탕으로 방송사 자체적인 광고영업과 최근 대형 미디어그룹의 지배력 확산으로 페트리 미디어(Petry Media)와 같은 독립미디어랩이 문을 닫기도 했지만 독립미디어랩이 여전히 함께 경쟁

하고 있다.

Tubi 리서치의 최근 조사에 따르면, 18세에서 34세의 연령층 중 4명 중 1명이 SVOD대신에 AVOD를 선호한다는 결과 조사가 있다. 이에 편승하여 약 2,650만 명의 구독자를 가지고 250개의 큐레이션 채널과 10만 시간의 프로그램 편성을 하고 있는 플루토(Pluto TV)는 최근 가입료 대신 광고시청으로 대체하는 광고기반의 프리미엄 AVOD(ad-supported VOD)서비스를 강화하고 있다. 바이어컴(Viacom)의 플루토(Pluto TV)가 3억4천만 달러를 투자한 이후 컴캐스트(Comcast)와 폭스(Fox)와 훌루(Hulu)도 AVOD(ad-supported VOD)서비스를 강화하고 있다. GroupM의 매트 스위니(Matt Sweeney)는 디지털 광고에 두 배 이상을 집행한 것이 3년째라고 강조했다. 2020년 7월 런칭한 디스커버리의 새로운 크로스채널 광고인 ‘원그래프’ (OneGraph)도 어드레서블 광고를 강조한 전형적 사례다(Olson, 2020a).

특히 OTT를 통해서 지역광고를 시도하는 전략도 등장하고 있다. 그리고 Tubi와 스포츠를 포함하는 폭스(Fox)의 경우 철저한 데이터에 기반하여 표적수용자를 목표로 하는 광고전략을 시행하고 있다(Olson, 2020b).

이는 OTT서비스가 대세로 등장하고 있는 상황에서 선형적 TV광고와는 차별적인 광고전략이 필요하다는 것을 의미한다. 그러나 선형적TV도 결코 무용한 것이라 볼 수 없다. 특히 이와 관련해서 미국의 ‘Superbowl’의 막대한 광고비와 광고효과를 보면 상상할 수 있다. 스포츠의 실시간성, 개인성, 동시간성, 생생한 현장감의 전달, 그리고 광고몰입 효과는 선형TV를 통해 극대화될 수 있다는 면에서 스포츠라는 포맷에 있어서 TV는 가장 효율적인 광고플랫폼임을 의미한다. 참고로 닐스(Nielsen)조사에 따르면 미국 성인의 스포츠 관련 선형TV 시청은 하루 평균 4시간에 달하고, 뉴욕주에서 2018년 상위 100개의 시청률 높은 생방송 프로그램 중에서 스포츠는 61개를 차지했다(Petrucelli, 2019).

따라서 미국에서는 디지털 매체에 대한 광고 투자 및 집행 강화가 뚜렷한 특징이지만 레거시(legacy) 미디어 또는 선형(linear)TV 미디어를 보조(complementary)수단으로 병행 및 통합해서 뉴미디어 플랫폼에 적합한 새로운 형태의 멀티크로스 플랫폼 전략과 어드레서블 광고 등을 이용한 마케팅 미디어믹스 매체집행과 광고 전략을 시도하고 있는 것으로 보인다.

제 2절 영국

본 절에서는 영국의 방송광고산업 현황, 방송광고 규제, 지역방송지원을 다루고 있다. 또한 영국의 미디어렐 현황, 타이틀스폰서십 등 사례 등을 조사했다.

1. 영국 방송광고산업

영국 방송산업은 공영방송 BBC를 근간으로 ITV, 채널4, 채널5 등 공서비스방송으로 불리는 지상파방송들과 지상파계열 다채널, 유료방송 채널, VOD 서비스 등으로 구성된다. 이와 함께 유료방송 플랫폼으로 위성방송 Sky, 케이블방송 Virgin Media, 하이브리드 TV 제공사업자로 Youview, IPTV 사업자 BT, TalkTalk 등과 무료 방송 플랫폼으로 지상파 Freeview와 위성 Freesat이 있다. 2020년 1분기 기준, Sky는 8.41백만 가구, Virgin Media 3.91백만 가구, Freeview는 15.45백만 가구, Freesat 1.08백만 가구, Youview(BT, TalkTalk TV 포함) 1.83백만 가구가 방송을 보고 있다(Ofcom, 2020b). 영국은 무료 방송 플랫폼 시청자가 유료방송 플랫폼 시청자보다 많다. 최근에는 방송기술발달에 맞추어 영국 지상파 방송 플랫폼 Freeview에서 라이브 TV 방송과 주문형 비디오가 가능한 앱을 제공하기 시작했다. BBC와 ITV가 공동출자하여 만든 무료 위성방송 플랫폼 Freesat도 4K 가능 위성셋톱박스를 통해 170개 라이브 채널과 주문형 비디오를 제공하고 있다. 하지만 미국 OTT 서비스 Netflix, Amazon Prime의 도전이 거세다. 영국에서 Netflix가 11백만 가입자, Amazon이 9백만 가입자를 확보했다(PwC 2020).

1) 영국의 방송광고산업 동향

영국 광고 관련 지난 십년 간의 주요 트렌드는 온라인 비디오 광고의 급성장과 온라인 광고의 성장과 인쇄매체, 다이렉트 메일 광고의 감소와 전통적인 선형 TV 광고의 정체로 요약할 수 있다 (Ofcom, 2020).

<표 2-2> 영국방송현황과 전망 : 2015-2024(백만 달러)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019 - 2024 CAGR
Traditional TV and OTT video in UK (US\$ mn)	17,129	17,529	17,557	17,752	18,026	17,417	18,347	18,701	18,887	19,123	1.1%
Public licence fee (US\$ mn)	4,757	4,758	4,822	4,873	4,946	5,009	5,093	5,108	5,115	5,119	0.0%
TV advertising in UK (US\$ mn)	5,195	5,209	5,055	5,098	5,105	4,337	4,847	5,002	4,980	5,022	-0.3%
Broadcast TV advertising (US\$ mn)	4,978	4,965	4,786	4,805	4,788	4,036	4,512	4,644	4,598	4,617	-0.7%
Multichannel TV advertising (US\$ mn)	2,270	2,269	2,226	2,275	2,295	1,930	2,156	2,220	2,215	2,232	-0.5%
Terrestrial TV advertising (US\$ mn)	2,708	2,696	2,560	2,530	2,493	2,106	2,356	2,424	2,383	2,385	-0.8%
Online TV advertising (US\$ mn)	217	244	269	293	317	301	335	358	382	405	5.0%
TV subscription (US\$ mn)	6,221	6,370	6,307	6,211	6,195	5,959	6,116	6,091	6,067	6,050	-0.4%
Electronic through-TV-subscription (US\$ mn)	305	313	313	310	306	299	301	302	306	310	0.2%
Non-through-TV subscription (US\$ mn)	5,916	6,057	5,994	5,901	5,889	5,660	5,815	5,789	5,761	5,740	-0.5%
OTT video in UK(US\$ mn)	956	1,192	1,373	1,570	1,780	2,112	2,291	2,500	2,725	2,932	10.3%
Subscription VOD (US\$ mn)	584	760	883	1,017	1,165	1,420	1,534	1,694	1,872	2,032	11.7%
Transactional VOD (US\$ mn)	372	432	490	553	615	692	757	806	853	900	7.9%

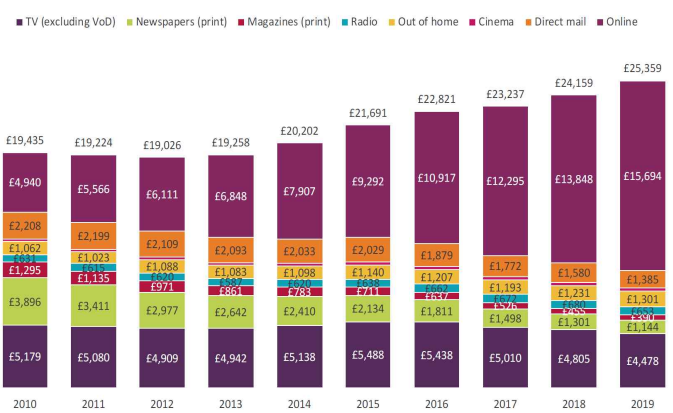
출처 : PWC, 2020

<표 2-2>에 따르면 영국의 방송광고는 2015년 5,195백만달러에서 2019년 5,105백만달러로 감소했으며, 향후 2024년까지 연평균성장률도 -0.33%로 예상된다. 지상파TV광고와 다채널TV광고의 연평균성장률 역시 각각 0.88%, 0.56% 감소세를 보인 반면, 온라인 TV 광고의 연평균성장률은 5%이상의 상승세가 예상된다. 유료 시청료 수입도 0.47% 감소세를 보인 반면 OTT는 10.5%의 성장세가 예상된다.

AA/WARC(광고협회와 세계 광고 조사 센터) 보고서에 따르면, 영국의 온라인 광고 수익은 2010년 49.4억 파운드로부터 2019년 156.9억 파운드로 3배 이상 증가했으며 영국의 광고 전체에서 차지하는 비율도 약25%에서 62%로 증가했다. 실제로 소셜미디어가 주요 뉴스 소스가 되면서 신문의 대안으로 무료 온라인이 떠올랐다. 영국 성인의 49%가 뉴스를 위해 소셜미디어를 이용하고 있다고 주장하고 있는 데 Facebook이 BBC One과 ITV/UTV/STV에 이어 3위를 기록하고 있다.

[그림 2-2] 영국 광고 지출 : 2010-2019

(백만 파운드)



출처 : Ofcom, 2020, p.92

전통적인 선형 텔레비전 광고 수익은 2010년부터 2015년까지는 실질적으로 6% 증가했으나 2015년 이후 10억파운드(-18.4%)나 빠진 것으로 나온다. 거시경제적인 측면에서 2016년 브렉시트 결정 국민투표 결과에 따른 약화된 사업 투자 심리와 줄어든 소비 등도 중요한 역할을 한 것으로 보인다. 또한 수용자의 TV와 시청각 콘텐츠 소비 방식의 변화와 미디어 환경 변화도 기여했다.

전통적인 TV 광고 수익은 주로 전통적인 선형 TV 스폿 광고이며 협찬과 PPL도 이 카테고리에 포함된다. 2019년에는 TV 광고 수익의 92%가 TV 스폿 광고이며 2010년의 95%에서 감소했다. 협찬, PPL 등은 8% 수준이다.

영국 공공서비스 방송사들과 지상파 계열 다채널인 디지털 포트폴리오 채널은 2015년부터 2019년 사이에 TV 광고 수익 관련 약 5억1천만 파운드의 감소(16%)를 경험했다. 영국의 상업 다채널들도 같은 기간 약 2억41백만 파운드(19%)의 감소를 기록했다.

2018년 영국의 상업 방송사 전체 수익은 113억 파운드였다 (Ofcom, 2019). 방송광고 수익이 4% 감소했으나 유료방송과 홈쇼핑, 협찬 등 다른 재원의 증가로 2018년 이래로 실질적으로 변하지 않았다. 방송광고 수익은 월드컵 2018년 등에 힘입어 2016년과 2017년의 7.5% 하락과 비교하여 하락세가 둔화되었다. 이런 영향으로 공공서비스 방송의 영국에서 제작한 방송 프로그램 초방 편성에 사용한 지출은 감소했다. 공공서비스방송은 2004년 35억 파운드로 최고치를 기록한 이후 2017년 25억 파운드로 떨어졌으나 2018년에는 영국에서 제작한 새 방송콘텐츠에 26억 파운드를 기록하며 소폭 증가했다. 장르 별로 보면 사실 콘텐츠가 5분의 1에 달하며 스포츠와 엔터테인먼트 장르가 그 다음을 나타내고 있다.

라디오 광고는 2019년 6억 5천 3백만 파운드로 전체 광고 시장의 4%

수준이지만 2018년 6억 8천만 파운드 대비 감소했지만 2010년부터 2019년까지 0.4% 정도 증가했다. 이는 DAB를 포함한 새로운 디지털 방송사들의 도입으로 상업 방송사들의 청취를 증가와 라디오 도달률의 회복 등에 기인한다(Ofcom, 2020).

Ofcom(2020)은 온라인 광고와 비교하면서 TV 광고 모델을 브랜드 광고를 위한 선호하는 미디어로 보고 있다.

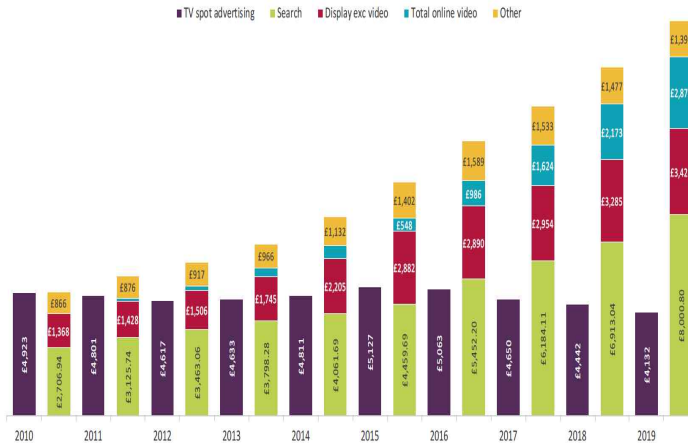
1. TV는 온라인 미디어가 달성하기 힘든 한 번에 광고를 대중에게 도달할 수 있다.
2. TV 광고의 제작 가치는 저비용 데스크톱과 모바일 전시 광고 포맷에 의존하는 온라인을 능가한다.
3. TV 시장에서 광고주와 방송사는 유효성의 측정을 위한 BARB 측정 시스템에 동의한다. BARB는 최근 광고대행사들이 선형 방송과 ITV Hub, All4, My5 등 방송사 VoD의 멀티 스크린 캠페인을 계획하고 측정하기 더욱 쉬워진 새로운 VoD 계획 툴을 시작했다.
4. 온라인 광고 미디어는 광고를 숨기거나 멈추는 소프트웨어의 사용 광고-블록킹에 종속될 수 있다.
5. 온라인 광고주들은 실제 방문이 아닌 로봇을 통한 웹사이트 트래픽 생성을 통해 온라인 광고의 도달률과 유효성을 생성하는 등 사기를 우려하고 있다.

2015년 이후 온라인 광고 중에서도 방송사 VoD, 비방송사 VoD, outstream/social in-feed 비디오 등으로 구성된 온라인 비디오 광고가 가장 크게 성장하여 2019년 29억 파운드를 기록하며 매년 51% 증가했다. 온라인 비디오 광고는 선형 TV 스포트 광고와 가장 유사한 온라인 포맷이고 종종 30초 TV 광고 스포트를 데스크톱이나 모바일용 포맷으로 재

가공해서 사용된다. 반면에 온라인 비디오는 직접 반응 포맷(특히 outstream/social in-feed 비디오)으로 사용되어서 항상 TV 광고 예산과 직접 경쟁하는 것으로 보지는 않는다.

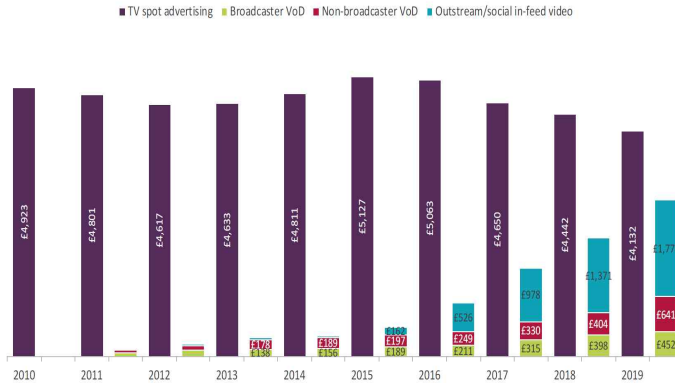
TV 광고 수익내 감소를 상쇄하기 위해 상업방송사들은 추가적인 수익원을 찾고 있다. 여기에는 자신들의 VoD 서비스(예를 들어 All4, ITV Hub, UKTV 플레이어 등)에 관한 프로그램 주변 광고들을 포함하고 있다. 2015년부터 2019년사이 방송사 VoD 광고 수익은 2019년 4억5천 2백만 파운드로 매년 24%씩 증가했다. 하지만, 이것으로 TV 스폿 광고의 하락에 따른 감소분을 만회하기에는 부족하다.

[그림 2-3] 영국 TV 스폿 광고와 온라인 광고 지출 :
2010-2019(백만 파운드)



출처 : Ofcom, 2020, p.95

[그림 2-4] 영국 TV 광고와 온라인비디오광고 지출 :
2010-2019(백만 파운드)



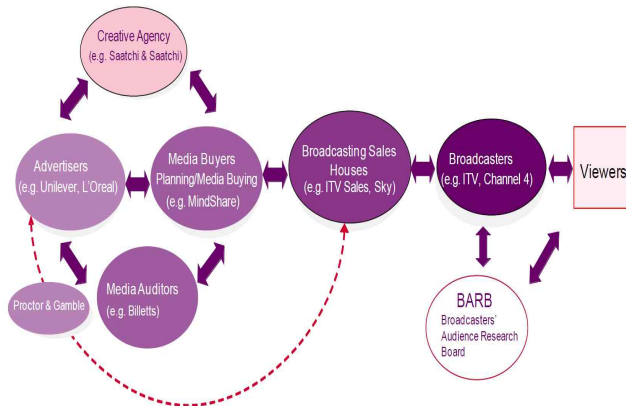
출처 : Ofcom, 2020, p.96

2) 영국의 방송광고판매대행사 현황

영국에는 우리나라 미디어렐에 해당하는 Broadcasting Sales House가 있다. Broadcasting Sales House에서는 방송광고 뿐만아니라 크로스미디어광고를 판매하고 있다. 민영방송 미디어렐으로 ITV Media와 Sky Media가 있다. ITV Media에서는 방송광고, 협찬, ITV 허브 광고(VoD), Licencing 업무를 하고 있다. Sky Media는 지상파 채널5와 Sky 자체채널 등 다양한 채널의 방송광고, VoD 광고, 디지털광고 판매영업을 하고 있다. 공영방송 BBC는 광고와 협찬을 하지 않지만 다른 공영방송 Channel4의 광고는 자체부서인 Channel4 Sales에서 판매하고 있다. Channel4 Sales도 방송광고와 디지털 광고를 병행하고 있다. 미디어렐 법은 따로 두지 않고 있다. 그림2-5는 영국 TV 광고 판매와 구매 생태계를 보여주고 있다. 광고주가 방송사로부터 방송광고를 구매하여 최종적으로 시청자에 도달하기 위해 단계별로 광고대행사, 미디어 구매자,

광고판매대행사 등 기관을 거치게 된다.

[그림 2-5] 영국 TV 광고 공급사슬



출처 : Ofcom, 2010

우리나라의 결합판매와 유사한 제도로써 Channel4는 1982년 IBA(독립 방송규제기구)의 자회사로 출범한 뒤 1980년 방송법에 의해 IBA가 ITV의 방송광고 판매 독점권을 인정하는 대가로 Channel4의 비용을 부담하도록 했다. 1992년까지 지역 ITV가 지역별 Channel4의 광고를 판매하도록 했다. 웨일즈 민족 권역에서는 웨일즈어 방송인 S4C도 ITV로부터 광고수입을 받도록 했다(Harvey, 2000). ITV와 Channel4 광고 수입을 합한 금액의 13.6%를 Channel4에 할애하도록 했다. 이에 Channel4는 1992년까지 ITV의 총 광고수입 중 17%를 제공받으며, 이를 8 대 2 비율로 S4C에 배분하였다(신태섭 · 박창희, 2003). 1993년부터 Channel4는 1990년법에 의해 독자적인 광고영업 활동을 하게 되었다. 하지만 안전망 조항을 통해 Channel4의 광고 수입이 지상파방송 광고 매출의 14% 아래로 떨어지면, ITV가 보조금 형식으로 지상파방송 광고 매출의 2%를 넘

지 않는 수준에서 차액을 지급한다. 반면에 Channel4의 광고 수입이 지상파TV의 총 방송광고 매출의 14%를 넘을 경우 Channel4는 그 초과분의 50%를 ITV에게 납부해야 한다(Harvey, 2000). 이와 같은 영국의 재정보증 정책은 방송 광고 수입을 국민이 방송서비스를 위해 간접적으로 지불하는 시청료의 일환으로 시행했다(신태섭·박창희, 2003). 이 조항은 2003년 커뮤니케이션법에 의해 폐지되었다.

3) 어드레서블 광고 현황

영국의 어드레서블(addressable) 광고는 증가하고 있지만 아직 전체 TV 광고시장에서는 작은 비중을 차지하고 있다. (PWC, 2020)

위성방송사 Sky는 2014년 AdSmart 플랫폼을 시작했는데 최근 어드레서블 광고 시장을 이끌고 있다. AdSmart는 시청중인 콘텐츠와 인구통계적 자료에 기반해서 맞춤형 광고를 제공한다. 2019년 8월 발표한 연구결과에 따르면, AdSmart를 통해 광고 관여 비율이 35% 증가했으며, 채널 변경은 48% 감소한 것으로 나타났다. 52,000개의 광고를 연구하면서 사용한 얼굴 인식 기술을 통해 AdSmart 사용시 시청자의 주목도를 높이는 것으로 나타났다. 시청자들은 매스마켓 캠페인과 비교해 어드레서블 광고를 사용할 때 10%이상 광고를 더 기억하는 것으로 나타났다. Sky는 영국 톱 브랜드 100개 중 75개가 AdSmart를 사용한다고 밝혔다.

채널4는 2019년 Sky와 전략적 파트너십을 확대하여 선형 채널에도 AdSmart기술을 사용할 수 있도록 했다. 이 시스템을 통해 같은 프로그램을 보는 가정에 다른 광고를 제공할 수 있도록 했다. Sky는 채널5와 케이블 방송사 Virgin Media와도 AdSmart 관련 협약을 맺었다.

ITV도 ITV Hub 온라인 서비스를 통해 어드레서블 광고에 뛰어들고 있다. 2018년 ITV Hub의 광고 수익이 54% 증가하는 데 기여했다. 2019

년 4월 ITV는 새로운 선형 TV 어드레서블 광고 플랫폼 개발과 관련 기술 회사 Amobee와 협약을 맺었다. 2019년 11월 이 투자 결과를 Planet V라고 명명했다. 이 플랫폼을 통해 광고주는 자신의 데이터와 ITV의 데이터를 합쳐서 분석하면서 캠페인을 매일 최적화하고 모니터링하면서 더욱 특성화된 목표 수용자에게 접근할 수 있게 되었다.

2. 영국 방송광고제도

영국의 방송규제 업무는 방송통신규제기관인 Ofcom(커뮤니케이션청)과 자율규제기관인 ASA(광고표준위원회)가 수행하고 있다.

Ofcom은 ASA와 방송광고규제관련 책임을 공유한다. Ofcom은 방송광고의 표준을 유지하는 법적 의무가 있다. 2003년 커뮤니케이션법에 포함된 규제원칙에 따라 규제의 대안적 형태로 2004년 ASA와 공동규제 파트너십을 만들었다. Ofcom은 커뮤니케이션법에 따라 경쟁과 시민권 문제와 관련 광고 규제를 한다.

ASA는 방송광고 내용표준과 관련 실무적인 업무에 책임이 있다. ASA는 정부와 광고산업으로부터 독립되어 있다. 광고실천방송위원회(BCAP)는 방송광고의 영국 법령을 작성하고 관리하는 책임이 있으나 Ofcom은 법령의 주요 개정에 관여한다.

1) Ofcom 방송규정

Ofcom은 커뮤니케이션법 2003년과 방송법 1996년에 따라 프로그램, 협찬, PPL의 표준과 공정성과 사생활 보호를 담은 텔레비전과 라디오를 위한 규정을 작성해야 한다. 표준들을 세울 때 Ofcom은 법에 제정된 표준의 목표들을 확보해야 한다. 이는 최소 표준뿐만 아니라 타당한 다른 표준을 세우는 것을 포함한다.

Ofcom방송규정은 EU의 시청각 미디어 서비스 지침(EC Directive 2010/13/EU)의 텔레비전 관련 다양한 필수사항들을 준수한다. 규정은 1998년 인권법과 유럽 인권 규약도 반영하여 작성되었다.

특별히 다르게 명시하지 않는 한 Ofcom 방송규정은 Ofcom의 면허를 받은 라디오와 텔레비전 콘텐츠와 BBC가 제공하는 수신료를 재원으로 하는 영국 방송서비스, BBC의 영국 온디맨드 프로그램 서비스(BBC ODPS)와 S4C에 적용된다. BBC 협정에 따른 BBC와 법에 따른 S4C는 규정을 준수해야 한다. BBC 월드 서비스는 규정의 적용을 받지 않는다. BBC는 광고와 협찬을 금지하고 있다.

파트1에서는 미성년자 보호, 피해와 모욕, 범죄, 무질서, 증오, 남용, 종교, 정확성, 선거, 공정성, 사생활 보호, 텔레비전 편성에서 상업적 언급 등에 대한 방송규정을 다루고 있다. 파트2에서는 교차 촉진 광고 규정, 파트3은 온디맨드 프로그램 서비스 규칙을 다루고 있다.

섹션 9에서 텔레비전 편성에서 광고, PPL, 협찬 등 상업적 언급과 관련, 구체적인 규정과 함께 다음과 같은 원칙을 제시하고 있다.

- 방송사가 편집 독립과 편성 관련 통제를 유지하는 지 확인해야 한다(편집 독립).
- 편집 콘텐츠와 광고 사이에 구별이 되는 지 확인해야 한다(구별).

- 시청자를 뒷광고로부터 보호해야 한다(투명성).
- 시청자들이 재무적 손해를 입을 위험으로부터 보호받는 지 확인해야 한다(소비자 보호).
- 적합하지 않은 협찬을 금지하는 지 확인해야 한다(적합하지 않은 협찬).

2) BCAP(영국 방송 광고 규정)

BCAP 규정은 영국 방송광고 규정이다. 2010년 9월 제정된 규정은 기존 별도로 있던 4개의 방송광고를 위한 BCAP 규정을 통합했다. 이 규정은 텔레쇼핑, 자기 홍보 텔레비전 채널의 콘텐츠, 텔레비전 텍스트와 양방향 텔레비전 광고를 포함한 Ofcom에 허가받은 라디오와 텔레비전 서비스의 모든 광고와 협찬 크레딧에 적용된다.

모든 광고와 마케팅은 제품과 서비스를 정확하게 묘사해야 한다. 법 적이며 우아하며, 진실되고, 정직하며 사회적으로 책임이 있는 내용을 담고 있어야 한다.

광고주가 할 수 있는 것과 할 수 없는 것을 규율하는 규제

규제와 함께 2종류의 광고 실천규정이 있음

음식, 알코올, 미용제품, 환경 친화적 제품, 의료용품, 담배 등 제품에 대한 특정 필요요건들이 있음

영국의 의약품, 주류, 담배 등의 광고를 표와 같이 금지하고 있다.

〈표 2-3〉 광고 금지품목 관련 규제

국가	규제 내용
EU AVMS	- 일반광고 금지품목(AVMS 21, 22조): 전문의약품 및 진료행위, (청소년 대상) 주류 광고 - 간접광고 금지품목(AVMS 11조 4항): 전문 의약품 및 진료행위, 담배(제품), 담배(제품) 제조 및 판매 사업자의 간접광고
영국	- BCAP Code(Code of Broadcast Adverting) 10조 및 11조 - 전문의약품(POM) 및 치료행위, 의료기관, - 담배 (관련 용품), - 주류 : 도수 규제 및 시간대 규제는 없으나, 독주의 경우 자율적으로 제한 - 조제분유는 금지, 젖병 등 수유용품 규제는 없음.

* 출처 : 정두남, 김진기(2013), 이승선외 (2011)

3) COSTA(텔레비전 광고의 일정관리에 대한 규정)

이 규정은 Ofcom의 면허를 받는 텔레비전 방송사업자가 광고집행시 준수해야하는 규칙들을 제정한다. 이들 규정은 커뮤니케이션법, AVMS(시청각 미디어 서비스), TVWF(국경없는 텔레비전) 지침의 조항들에 영향을 받는다. 방송사업자들은 텔레비전 광고와 텔레쇼핑이 쉽게 인지할 수 있고 편집 내용과 구분되는 지 확인해야 한다. 텔레비전 광고와 텔레쇼핑 스팟에 배정된 시간은 시간당 12분을 초과할 수 없다(Ofcom, 2016).

영국은 중간광고 관련 규정에서 공영방송 BBC, 채널4와 ITV, 채널5 등 지상파 민영방송, 유료방송간 차이를 보이고 있다. 우선 같은 공영방송이지만 BBC가 광고를 하지 않고 수신료로 운영되는 반면 채널4는 광고재원에 의존한다. 지상파 방송과 유료방송도 시간당 중간광고 허용횟수가 다르다.

〈표 2-4〉 중간광고 관련 규정

국가	공영방송 BBC	공영방송 채널4와 민영방송
EU TVWF	- 영화, 뉴스, 어린이 프로그램에 허용; 종교행사에는 금지 (TVWF 11조) * 기존 45분에서 1회에서 30분에 1회로 규제완화	
영국	광고 재원 없음	- 금지 장르: 종교, 공식 왕실 행사, 의회생 중계 프로 - 영화와 뉴스, 어린이 프로그램은 최소 30분 간격으로 허용 - 허용 횟수 지상파방송: 21-44분 1회, 45-54분 2회, 55-65분 3회, 66-85분 4회, 86-105분 5회, 106-125분 6회 유료방송: 26분 미만 1회, 26-45분 2회, 46-65분 3회, 66-85분 4회, 86-105분 5회, 106-125분 6회

* 출처 : 정두남, 김진기(2013), Ofcom(2016)

4) 광고에 영향을 주는 규제들

Ofcom은 2010년 TV 광고시간 판매 규칙 조사를 시행했다. 이 조사에서 특히 Must sell Rule과 Conditional Selling 등에 대한 규제 완화 여부를 조사했다. Ofcom은 2010년 여러 채널의 광고 판매 묶어서 파는 Conditional Selling 허용 여부를 검토했다. 이 제도는 공정경쟁과 관련 위법성에 대한 지적을 받아왔다. 우리나라의 결합판매제도와 유사한 형태로 1992년까지 Channel4와 웨일즈어 방송 S4C의 이윤추구와 시청률 경쟁 방지를 위해 ITV가 이들 방송사의 광고를 함께 판매한 적이 있다.

OFT(공정거래청)와 경쟁위원회도 경쟁 이슈와 관련 2002년 기업법에 따라 광고 규제를 한다.

- (소비자 광고) 불공정 거래로부터 소비자를 보호하는 규제들을 통해 소비자를 오도하거나 괴롭히는 것을 방지
 - 잘못되거나 속이는 메시지 포함
 - 중요한 정보 제거
 - 호전적인 판매 기법 사용
- 비즈니스 광고
 - 오도하는 마케팅으로부터 사업자들을 보호하는 규제에 의해 비즈니스 광고 규율
 - 정확하고 정직해야 하고 경쟁자의 제품 등과 오도하는 비교를 해서는 안 됨
 - 경쟁자의 로고 또는 트레이드 마크, 이와 유사한 것을 사용해서는 안 됨
 - 똑같이 않은 경쟁자의 제품과 본인 제품을 비교
 - 규제 위반시 지역 거래 표준청에 신고, 벌금, 기소, 징역형
- 사업자가 광고하는 방법을 묘사한 2개의 광고관련 규정이 있음
- 광고와 판촉시 모든 판촉 커뮤니케이션 포괄

5) 협찬 제도

영국은 Ofcom 방송규정 등을 통해 방송 협찬 및 협찬고지를 법제화했다. 협찬이란 프로그램 제작 및 유통에 관여하지 않고 회사 이름, 트레이드마크, 이미지, 활동, 상품을 보이는 것을 대가로 해당 프로그램에 재정적 지원을 하는 것이다.

- (고지의무) 방송사는 협찬주와 협찬 받은 사실을 고지해야 함
- (협찬금지) 뉴스 및 시사 프로그램, 광고금지 품목 금지
- 협찬고지규제
 - 프로그램 시작, 종료 시 광고 메시지, 직접 구매 권유 금지
 - 협찬주 상품, 서비스, 상표 등에 대한 표현 가능하지만 프로그램과 협찬주와의 관계를 고지해야함
 - 프로그램 중간 고지 시 협찬사실을 시각적, 음성적 표현으로 고지
 - 방송사의 편집권, 편성권과 독립성 침해 금지
- (협찬주 의무) 방송사의 편집권, 편성권과 독립성 침해 금지

협찬은 프로그램, 채널, 프로그램 세그먼트 또는 블록을 포함한 프로그램 편성 분야에 부분 또는 모든 비용을 협찬주가 지불한다.

뉴스와 시사 프로그램에 대한 협찬은 금지된다. TV 광고로 금지된 협찬주의 프로그램이나 채널 관련 협찬은 할 수 없다. 전자 담배와 리필 컨테이너를 촉진하는 목적 또는 직간접적인 효과를 가진 협찬 프로그램은 금지된다. 협찬은 텔레비전 광고에 적용되는 콘텐츠와 편성 원칙을 적용해야 한다. 협찬주는 방송사업자의 책임과 편집권의 독립을 악화시키는 채널이나 프로그램 편성이나 콘텐츠에 영향을 주어서는 안 된다.

협찬은 협찬 표시를 명확하게 해야 한다. 협찬주의 이름 또는 상표에 의해 협찬주의 정체를 명확히 표시해야 하며, 협찬주와 협찬 콘텐츠 사이의 관계도 밝혀야 한다. 협찬 표시는 편집내용과 구별되어야 하며 광고와도 구별되어야 한다(Ofcom, 2019a).

영국의 협찬 제도는 타이틀 스폰서십, 채널 협찬 등 다양하다. 협찬주

의 요구에 맞추어 전체 채널, 전체 프로그램, 프로그램 일부 등 다양한 협찬 선택이 가능하다.

타이틀 스폰서십은 스폰서의 이름을 제목에 넣는 권리를 포함한다. 타이틀 스폰서십(Title Sponsorship)은 방송프로그램 제작비를 지원한 협찬주 명칭, 로고, 상품명 등을 방송프로그램 제목으로 사용하는 것으로, 영국에서는 일부 장르를 제외하고 타이틀 스폰서십을 허용하고 있다. 특히 스포츠 행사나 이벤트 등의 타이틀 스폰서십이 이루어지고 있다. 축구 경기와 관련 English Football League(EFL)은 Worthington Cup(1998-2003), Carabao Cup(2007-현재), English Premier League(EPL)은 Barclays Premier League(2004-2016)로 타이틀 스폰서십을 했다. Barclays 은행은 2015/16년 시즌에 연간 4천만 파운드 정도 지불한 것으로 알려졌다(이성모, 2015년 3월 27일). 럭비 경기와 관련 맥주회사 Guinness가 Six Nations의 챔피언십을 6년간 타이틀 스폰서하기로 2018년 계약을 체결했다. 2019년 6백만 파운드를 시작으로 2024년에는 두 배이상 지급하는 조건으로 알려졌다(de Menezes, 2018년 12월 7일). 맥주회사 Carling은 Reading과 Leeds에서 열리는 대중음악 페스티벌을 1998년부터 2007년 스폰서했고 the Carling Weekend: Reading과 the Carling Weekend: Leeds 등의 형태로 이루어졌다. 통신사 EE는 영국 아카데미 영화상의 타이틀 스폰서로 EE British Academy Film Awards로 나아간다.

영국은 채널 협찬(Channel Sponsorship)도 허용하고 있다. 2006년 이후 텔레비전과 라디오 채널 전체의 협찬이 가능하게 되었다. 하지만 뉴스와 시사프로그램을 제공하는 채널은 불가하며 이에 지상파 방송사는 해당되지 않는다. 프로그램 협찬 관련 기본적인 원칙이 채널 협찬에도 적용된다 (Ofcom, 2006). 예를 들어 F&F 브랜드와 ITVBe 채널 사례를 들 수 있다.

〈표 2-5〉 타이틀 스폰서십과 채널 협찬 사례



3. 영국의 지역방송 지원제도

영국은 미디어 다양성 보호와 자국 미디어시장의 진흥을 위해 직·간접적인 지원을 실시한다. 영국은 지역방송 제작 및 편성 관련 규제에 따라 지상파방송사들은 지역방송제작 및 편성을 하고 있다. 특히 2004년 그라나다와 칼튼의 합병에 의해 ITV plc가 설립으로 지역제작이 위축되면서 BBC 자체의 지역방송 지원이 강화되었다. 영국 정부는 런던 위주의 방송제작 환경을 극복하고 맨체스터, 브리스톨 등 잉글랜드의 타 지역, 스코틀랜드, 웨일즈 등에 다양한 지역 제작 클러스터를 구축하고 다양성을 확대하는 정책을 펴고 있다.

영국 문화미디어스포츠부는 2011년 영국 지역TV 정책 발표했다. Ofcom은 2012년부터 Freeview의 디지털방송서비스를 운영할 수 있는 L-DTPS(Local Digital Television Programme Services(L-DTPS) 면허를 사업자를 선정했다. BBC 수신료를 통해 지역 텔레비전 서비스의 초기 자본비용 25백만 파운드와 2014년부터 3년간 연간 5백만 파운드 상당의 지역 텔레비전 콘텐츠를 구매했다(DCMS, 2011). 지역방송 사업자 선정 당시 BBC Trust는 25백만 파운드의 수신료를 지역 멀티플렉스 면허를 받은 사업자의 송신기, 안테나, 기술 장비 등 필요한 장비와 각 지역에서 지역 멀티플렉스 네트워크 구축에 필요한 건물, 단말기, 기반 시설 등을 구매하고 설치하는 데 사용한다고 밝혔다(The Guardian, 2020. 5. 10).

전자프로그램가이드 상에서 2003년 커뮤니케이션법 섹션 310에 의해 EPG 상에 잘 보이는 위치를 확보했다.

[그림 2-6] Local TV 연합 홈페이지



출처 : <https://www.uklocal.tv/>

웨일즈 민족권역에서 웨일즈어로 방송되는 지상파 방송 S4C는 1982년 설립초기부터 Channel4와 함께 지역 ITV의 광고판매수익의 일정비율의 지원을 받았다. 1990년 방송법 제61조 웨일즈 규제기관(Welsh Authority)의 재원조달, 제61조A 웨일즈 규제기관의 공공서비스기금, 1996년 방송법 제80조에 S4C의 재원조달, 제81조 S4C의 공공서비스기금과 관련 법에 명시하고 있다. 웨일즈 규제기관은 매년 전체 광고 수익의 3.2%를 직접적인 정부의 재원을 받았다. 이는 S4C 자체의 광고판매수익을 훨씬 뛰어넘는 금액이다. 실제 1991년 S4C의 판매광고가치는 3.5백만 파운드이지만 ITV의 광고판매수익 지원을 통해 58백만 파운드를 받았다. 이는 자유시장 원칙보다는 웨일즈 민족주의에 대한 정치적인 고려의 결과이다(Harvey, 2000) 이는 우리나라 결합판매와 유사한 사례이다. 2017년 기준 S4C는 BBC 수신료로부터 74.5백만 파운드, 영국 정부로부터 6.8백만 파운드의 공적 자금의 지원을 받고 있다(Thomas, 2017. 11. 1). 하지만 2022년까지 S4C에 대한 정부지원금은 없어지고 BBC 수신료만 받는 것으로 정책이 추진되고 있다(Cornock, 2018.3.29).

4. 결론

영국 광고 관련 지난 십년 간의 주요 트렌드는 온라인 비디오 광고의 급성장과 온라인 광고의 성장과 인쇄매체, 다이렉트 메일 광고의 감소와 전통적인 선형 TV 광고의 정체로 요약할 수 있다 (Ofcom, 2020).

영국의 방송규제 업무는 방송통신규제기관인 Ofcom(커뮤니케이션청)과 자율규제기관인 ASA(광고표준위원회)가 수행하고 있다. 2003년 Ofcom의 설립을 전후하여 영국의 방송광고 규제시스템은 큰 변화를 맞이 했다.

Ofcom은 ASA와 방송광고규제관련 책임을 공유한다. Ofcom은 방송광고의 표준을 유지하는 법적 의무가 있다. 2003년 커뮤니케이션법에 포

함된 규제원칙에 따라 규제의 대안적 형태로 2004년 ASA와 공동규제 파트너십을 만들었다. Ofcom은 커뮤니케이션법에 따라 경쟁과 시민권 문제와 관련 광고 규제를 한다.

ASA는 방송광고 내용표준과 관련 실무적인 업무에 책임이 있다. ASA는 정부와 광고산업으로부터 독립되어 있다. 광고실천방송위원회(BCAP)는 방송광고의 영국 법령을 작성하고 관리하는 책임이 있으나 Ofcom은 법령의 주요 개정에 관여한다.

영국은 지역방송 제작 및 편성 관련 규제에 따라 지상파방송사들은 지역방송제작 및 편성을 하고 있다. BBC 자체 지역방송 지원이 이루어지고 있다.

영국 문화미디어스포츠부는 2011년 영국 지역TV 정책 발표했다. Ofcom은 2012년부터 Freeview의 디지털방송서비스를 운영할 수 있는 L-DTPS(Local Digital Television Programme Services(L-DTPS) 면허를 사업자를 선정했다. BBC 수신료를 통해 지역 텔레비전 서비스의 초기 자본비용 25백만 파운드와 2014년부터 3년간 연간 5백만 파운드 상당의 지역 텔레비전 콘텐츠를 구매했다(DCMS, 2011).

영국에는 우리나라 미디어렐에 해당하는 Broadcasting Sales House가 있다. Broadcasting Sales House에서는 방송광고 뿐만아니라 크로스미디어광고를 판매하고 있다. 민영방송 미디어렐으로 ITV Media와 Sky Media가 있다.

영국에서는 일부 장르를 제외하고 타이틀 스폰서십을 허용하고 있다. 특히 스포츠 행사나 이벤트 등의 타이틀 스폰서십이 이루어지고 있다.

제 3절 프랑스

1. 프랑스 방송광고산업

1) 프랑스 TV 광고 현황

프랑스는 서유럽에서 세 번째로 큰 TV 광고 시장이다. PWC보고서에 따르면 2020년 COVID-19로 인해 큰 타격을 입어 2019년 40억 달러에서 2024년 39억 달러로 줄어서 CAGR가 -0.6 %를 기록할 것으로 전망된다. 성장은 주요 변화를 반영하는 온라인 TV 광고로 발생할 것으로 보인다. 선형적 시청 습관은 점차 비선형적 시청 습관으로 변화하고 있어 지상파 TV의 광고 수익의 CAGR은 -1.7 %를 기록하여 2024년에는 총 TV 광고 수익의 78%를 차지할 것으로 예상된다. 한편 같은 기간 다채널 TV 광고의 CAGR는 2.0% 성장을 기록할 것이다. 한편, 온라인 TV 광고 수익은 연평균 6.5 % 증가하여 2024년에 4억 3,300만 달러에 도달해서 전체 TV 광고의 11%를 차지할 것으로 전망된다.

<표 2-6> 프랑스 TV 광고 시장 전망

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019 - 2024 CAGR
TV advertising in France (US\$ mn)	3,885	3,914	3,968	3,992	4,026	3,340	3,509	3,781	3,828	3,908	-0.58%
Broadcast TV advertising (US\$ mn)	3,709	3,707	3,727	3,720	3,725	3,048	3,179	3,423	3,442	3,495	-1.27%
Multichannel TV advertising (US\$ mn)	357	371	387	393	405	343	371	412	422	447	1.98%
Terrestrial TV advertising (US\$ mn)	3,352	3,336	3,340	3,328	3,320	2,705	2,808	3,010	3,020	3,048	-1.68%
Online TV advertising (US\$ mn)	176	207	240	271	301	292	330	358	386	413	6.54%

Notes: Numbers shown are rounded. Totals may not equal the sum of their parts due to rounding.

Sources: PwC, Omdia

PWC(2020). “Global Entertainment & Media Outlook 2020-2024”, p.26.

2) 미디어 광고 매출 현황

2019년 프랑스 광고주가 지출한 커뮤니케이션 비용은 330억 유로로 전년 대비 약 1.5% 증가하였다. 전통적인 대중매체(텔레비전, 영화, 라디오, 인쇄매체, 옥외광고)의 광고와 디지털(인터넷) 광고는 2018년 대비 5.3% 증가해서 153억 유로의 매출을 기록하였다. 대중매체를 제외한 커뮤니케이션(전화부, 직접 마케팅, 살롱, 시장, 홍보, 협찬, 후원, 등) 비용은 2018년 대비 1.6% 증가하여 184억 유로를 기록하였다.

<표 2-7> 프랑스 미디어 광고 순매출

미디어	2018 (백만 유로)	2018 (%)	2019 (백만 유로)	2019 (%)
텔레비전	3,425	27.50 %	3,402	26.13 %
영화	92	0.74 %	100	0.76 %
라디오	702	5.64 %	714	5.48 %
인쇄매체	2,160	17.35 %	2,072	15.91 %
옥외광고	1,255	10.08 %	1,301	9.99 %
인터넷	5,227	41.97 %	5,862	45.02 %
합계	12,861		13,451	
광고 매출 중복	408		432	
최종 합계	12,453		13,019	

자료: CSA(2020). “Guide des chaînes numériques”, p.77

광고 순매출에서 텔레비전의 시장 점유율은 2019년 34억 유로로 26%를 차지하였다. 2019년 텔레비전 광고 순매출은 2018년 대비 0.7% 하락하였다.

〈표 2-8〉 미디어 광고 순매출 추이

구분	2016	2017	2018	2019
텔레비전	+0.4	+1.0	+2.4	-0.7
영화	+8.9	+8.6	-3.5	+8.3
라디오	-1.3	-2.6	-0.2	+1.7
인쇄매체	-6.7	-7.4	-4.7	-4.1
옥외광고	+3.1	-2.0	+2.3	+3.6
인터넷	+7.0	+12.0	+17.0	+12.0

자료: CSA(2020). “Guide des chaînes numériques”, p.77

3) 방송 광고 현황

2019년 프랑스의 광고주는 협찬을 제외하고 텔레비전 광고에 130억 유로를 투자하였다.¹⁾ 그중 역사적 채널(기존 지상파 채널)의 광고에 50%를 투자했지만, 역사적 채널을 제외한 무료 채널의 광고에는 42%를 투자하였다. 유료 채널의 광고에는 7%를 투자하였다.

〈표 2-9〉 방송 채널 광고 매출 추이(협찬 제외, 단위: 백만 유로)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	증 가 율
역사적 채널*	5,421.4	5,354.0	5,409.8	5,644.5	5,925.1	6,121.9	6,265.4	6,248.7	6,401.6	6,449.9	1%
무료 채널 (* 제외)	1,902.2	2,431.7	2,766.9	3,178.5	3,771.1	4,029.9	4,337.7	5,032.3	5,316.0	5,584.6	5%
유료 채널	775.9	848.6	823.4	776.7	841.0	873.4	751.5	784.6	927.9	1,034.6	11%
합계	8,099.5	8,634.3	9,000.1	9,599.7	10,537.2	11,025.1	11,354.6	12,056.6	12,645.6	13,069.1	3%

자료: CSA(2020). “Guide des chaînes numériques”, p.71

1) 광고 가격표 기준, 할인 미적용 추정치

2019년 프랑스 방송광고 매출 92%를 점유하고 있는 지상파 무료 채널의 광고 투자 업종은 2018년과 큰 변동이 없다. 2019년 자동차-운송 업종이 2018년 3위에서 2019년 2위로 올라왔고 식음료 업종은 여전히 전체 방송 광고 투자에서 1위를 기록하였다.

<표 2-10> 2018~2019년 지상파 무료채널 광고주 업종 순위(협찬 제외)

업종	2018	2019	2018 순위	변동률
식음료	1,784.2	1,766.9	1	-1%
자동차-운송	1,388.4	1,531.1	3	10%
위생-화장품	1,424.9	1,444.0	2	1%
유통	1,235.0	1,207.2	4	-2%
금융-보험	853.5	848.5	5	-1%
관광-식당	796.8	753.4	6	-5%
통신	557.7	564.7	7	1%
건강	518.6	490.8	8	-5%
문화 & 여가	417.8	472.4	9	13%
서비스	329.4	529.7	10	30%
상위 10개 업종 합계	9,307.3	9,508.7		3%

자료: CSA(2020). Guide des chaînes numériques. p.72

지상파 역사적 채널에서 협찬광고는 2019년 10억 유로를 기록하여 2018년 대비 2% 증가하였다. 역사적 채널의 협찬광고 점유율은 58%를 기록해 협찬을 제외한 방송 광고보다 높게 나타났다.

〈표 2-11〉 2018~2019년 방송 협찬광고 상위 5개 업종

업종	2018	2019	2018 순위	변동률
식음료	220.0	204.5	1	-7%
유통	144.2	170.5	2	18%
금융-보험	97.6	106.2	3	9%
자동차-운송	73.9	63.6	4	-14%
관광-식당	65.4	69.9	5	7%
상위 5개 업종 합계	601.1	631.7		5%
지상파 역사적 방송채널 협찬 업종 합계	1,071.1	1,087.7		2%

출처 : CSA(2020). “Guide des chaînes numériques”, p.73

2. 프랑스 방송광고제도

1) 유럽연합과 프랑스의 광고 정책 개요

(1) 유럽연합의 광고 지침

프랑스는 기본적으로 1997년에 수정된 유럽의 국경 없는 텔레비전 지침(Télévision Sans Frontières, TVSF)에 따라 광고를 규제하고 있다. 이 지침은 최소한의 규정을 담고 있으므로 프랑스는 자국 내 상황에 맞추어 구체적이고 엄격한 규제를 마련하였다. 유럽지침의 방송광고 규제는 크게 네 항목으로 분류된다.

- 광고 편성 분량(국경 없는 텔레비전 지침, 제18조).
 - 총량, 시간당 집중도, 광고의 영향력에 관한 문제를 해결
 - 1일 기준 광고와 홈쇼핑 스팟(spot)이 전체 방송시간의 20% 초과 금지

- 1일 기준으로 광고 시간은 전체 방송시간의 15%를 초과할 수 없음(시간당 평균 9분, 24시간 중 216분)
 - 1시간 기준으로 광고시간이 12분을 초과할 수 없는데 프라임 타임에 광고의 편성이 집중되는 것을 막고 지배적인 방송사업자가 광고 시장을 독점하지 못하도록 하기 위함
- 방송 광고에서 금지되는 품목이나 업종(국경 없는 텔레비전 지침, 제13, 14, 15조).
- 주류 광고는 청소년에게 방송 금지
 - 처방전이 필요한 의약품과 담배 상품은 방송 광고가 완전 금지
 - 무기나 정치 광고는 개별 국가에서 자체적으로 법적 장치를 마련하도록 함
- 광고 삽입 방식(국경 없는 텔레비전 지침, 제11조)
- 프로그램 광고에 대한 규제 외에 중간광고를 특정한 조건 하에 허용
 - 시청각 작품(영화, 드라마)에서 중간광고는 45분 후 삽입 가능
 - 뉴스, 정치정보 프로그램, 종교 프로그램, 어린이 프로그램에서 프로그램 시작 30분 후에 중간광고를 삽입 가능
 - 그 외 프로그램에서는 프로그램 시작부터 20분 후 광고 삽입 가능
 - 광고는 프로그램과 명확하게 구분되어야 함
- 청소년 보호와 광고 내용(국경 없는 텔레비전 지침, 제12, 16조)
- 광고주와 광고대행사가 목적을 달성하기 위해 사용하는 설득 방법과 심리학적 도구들도 제한
 - 방송 광고는 청소년에게 도덕적 혹은 신체적 해를 끼치지 않아야 함

- 청소년의 경험 부족이나 신뢰성을 이용하여 직접 상품이나 서비스를 구매하도록 권장하지 말아야 함
- 직접 부모나 제삼자에게 상품이나 서비스를 구매하도록 청소년이 설득하게 만드는 광고도 금지
- 광고는 청소년이 부모나 선생님 혹은 다른 사람들에게 가지고 있는 특별한 믿음을 이용해서도 안 됨
- 그 외 인간의 존엄성 침해, 인종과 성의 차별, 정치적 종교적 신념 침해, 건강이나 안전에 해가 되는 행위 권유, 환경 파괴를 권장하는 광고는 모두 금지

〈표 2-12〉 유럽지침의 방송광고 규제 요약

평균 시간	시간제한	삽입방식	금지 품목 및 업종
총 방송시간의 15% 혹은 일일 방송시간 평균 9분	1시간의 20% 혹은 시간당 12분(시계 시간 혹은 불특정 1시간)	- 영화 : 45분 후 - 정보, 정치, 어린이 프로그램: 30분 후 - 그 외 프로그램: 20분	- 담배, 알코올, 의약품(처방전용)

자료: SENAT(2005). “Rapport d’information” , N° 413, p. 143

(2) 프랑스의 광고 규제

프랑스의 방송 정책은 다양성을 추구하므로 광고 규제는 타 유럽국에 비해 엄한 편이라고 할 수 있다. 2000년대에 와서 광고 규제의 엄격함은 비판의 대상이 된다. 그 결과 2004년부터 유통, 출판, 인쇄매체, 영화, 중 유통, 출판, 인쇄매체의 방송광고를 허용하게 된다. 단 출판 섹터의 광고는 지상파 방송에는 허용하지 않고 케이블과 위성에서만 허용했지만, 인쇄매체의 광고는 모든 방송 매체에서 허용하였다. 유통 분야의

광고는 2004년 1월 1일부터는 우선 지역채널과 전문채널에만 허용하고 지상파에서는 2007년 1월부터 허용하였다.

프랑스는 유럽연합의 지침을 수용하여 자국법에서 광고 금지 품목을 정하고 있다. 그 품목은 주류, 담배, 영화이다. 1991년에 제정된 에뱅법(Loi Evin)은 알코올이 1.2도 이상 포함된 주류의 광고를 금지하고 있다. 동법은 담배에 대한 광고와 홍보도 전면 금지하고 있다. 또 현재 상영 중이거나 상영될 영화에 대해서도 TV 광고도 금지하고 있는데 영화 전문채널의 경우 예외 적용된다. 1992년 3월 27일 시행령은 숨은 광고를 금지하고 있다. 이를 위반하면 프랑스 방송위 CSA가 채널 사업자에게 벌금을 부과할 수 있다.

2) 실시간 방송광고 규제²⁾

(1) 방송 프로그램 광고

방송 프로그램 광고의 규제는 공영과 민영을 구분하고, 민영은 다시 지상파와 비지상파로 구분하여 적용된다.

○ 공영방송 채널

- 1일 1시간당 평균 6분
- 1시간 기준 최대 8분까지만 가능
- 20시-06시 사이 광고 금지(2009년 1월 5일 이후 적용, 공익광고, 비상품 광고, 협찬광고 지역 France 3 채널은 제외)
- 12세 미만 어린이 프로그램의 15분 전후 광고 금지(2018년 1월 1일부터 시행)

2) 프랑스 방송위원회(CSA) 방송광고 규제

<https://www.csa.fr/Proteger/Publicite-et-communications-commerciales/La-publicite>

○ 민영채널(지상파)

- 1일 1시간당 평균 9분
- 1시간 기준 최대 12분까지만 가능
- 지상파 디지털 전환으로 신규 진입한 채널은 1일 1시간당 평균 12분까지 7년간 허용

○ 민영 PP채널(케이블, 위성, IPTV)

- 방송위원회 CSA와의 채널 허가 협약서에 따라 개별적으로 규정
- 1시간 기준 최대 12분까지만 가능

(2) 중간광고

중간광고의 경우 공영방송 채널과 영화 전문채널 그리고 그 외 채널로 구분하여 규제를 시행하고 있다.

○ 공영방송 채널과 영화 전문채널

- 금지(단 영화 전문채널의 경우 영화 프로그램 방송 시에만 금지 적용)

○ 그 외 채널

- 중간광고는 최소 프로그램이 20분 이상 방영된 후에 삽입 가능
- 대상 방송 프로그램 장르: 영화, 시청각 작품(드라마, 다큐멘터리, 애니메이션), 청소년을 대상으로 하는 프로그램
- 한 프로그램당 총 2회 초과 불가
- 영화 프로그램의 중간광고는 최대 6분으로 제한
- 예외 조항: 유니버스 프로그램, 스포츠 경기, 공연, 이벤트 관련 프로그램 내 독립적인 부분들 사이에 중간광고 삽입 가능(시간과 횟수 제한 없음)

(3) 간접광고

2009년 3월 5일 법(커뮤니케이션 자유법)은 CSA가 간접광고(placement de produit)의 규제조건을 정할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 따라 프랑스의 간접광고 규제는 다음과 같다.

○ 간접광고의 범위

- 계약을 통해 프로그램 내에서 마크의 분별이 가능한 제품, 서비스를 유료 삽입하는 경우

○ 가능 프로그램

- 영화, 드라마, 뮤직비디오(어린이 프로그램과 기타 프로그램은 금지)

○ 금지 품목

- 알코올음료 1.2도 이상, 담배, 의약품(처방전 유무 무관), 무기, 유아 식품

○ 삽입방식 규정

- 간접광고가 이것을 포함한 프로그램의 내용과 편성에 영향을 미쳐 채널사업자의 독립성과 책임을 훼손해서는 안 됨
- 제품이나 서비스의 구매 혹은 임대에 대한 직접적인 권고 금지, 해당 제품, 서비스 혹은 마크에 대한 특별한 홍보성 자료를 금지
- 프로그램은 정당화되지 않는 방식으로 제품, 서비스, 마크를 부각하지 말 것
- 프로그램의 제작사는 간접광고 광고주와의 계약서에 이 광고가 프로그램 내에 포함되었다는 사실을 프로그램 편성을 담당하는 채널사업자에게 알려야 한다는 내용을 기술할 것

- 프로그램 초기와 중간광고 삽입 직후 1분 동안 그리고 프로그램 종료 시 자막 화면이 나오는 내내 간접광고 포함 사실을 그림문자를 통해 시청자에게 공지
- 뮤직비디오의 경우 간접광고 표시 그림문자를 계속 게시(그림문자는 CSA의 규정 준수)

(4) 협찬

1992년에 마련된 협찬 규정이 상품의 시각화와 프로그램 방송 중 협찬을 허용한 2017년 개정 시행령으로 완화되었다.

○ 협찬 가능 프로그램

- 뉴스나 정보 프로그램을 제외한 개별 프로그램, 예외적으로 일기 예보는 내용의 부분적으로 협찬 가능

○ 협찬 제한 품목과 기업

- 알코올이나 담배를 제조하거나 판매하는 기업은 협찬 금지
- 의약품 제조사의 경우 기업 명칭이나 이미지로만 협찬 가능

○ 협찬 방식 규정

- 협찬사가 협찬하는 프로그램의 내용과 편성에 영향을 미쳐 채널 사업자의 독립성과 책임을 훼손해서는 안 됨
- 프로그램의 시작 혹은 끝 혹은 프로그램 방송 중에 시청자가 협찬임을 명확히 식별할 수 있어야 함
- 협찬사 식별은 상품이나 서비스 소개, 또는 협찬사의 명칭, 로고, 다른 상징을 통해서 가능, 예를 들어 구별되는 기호 혹은 광고 슬로건도 가능(2017년 2월 15일 시행령)

- 프로그램 방송 중 협찬사의 언급은 순간적이고 이목을 끌지 않는 방식으로 가능하며 설득하는 슬로건이나 상품 소개는 포함할 수 없음
- 스포츠 중계 프로그램에서는 5초를 초과하지 않는 범위 내에 협찬광고가 가능하고 최소 10분 간격을 두고 다음 협찬광고 삽입 가능
- 게임과 경쟁 프로그램은 포상의 명목으로 협찬사의 제품이나 서비스를 제공할 수 있는데 다만 설득하는 광고 내용은 금지
- 프로그램 홍보용 토막광고에서 협찬사의 언급은 순간적이고 이목을 끌지 않는 방식이어야 하며 프로그램에 대한 기여를 상기시키는 수준에서 가능
- 어린이 프로그램의 경우 건강을 증진하기 위한 음식과 행동에 관한 현장의 원칙을 준수해야 함

3) 비실시간 방송광고 혹은 동영상 광고

(1) 주문형 시청각 미디어 서비스 규제(OTT)

프랑스의 2009년 5월 5일 법(n° 2009-258)은 ‘주문형 시청각 미디어 서비스(SMAD)’ 라는 개념을 도입함으로써 소위 OTT 서비스에 대한 규제를 마련하였다. 주문형 시청각 미디어 서비스는 영화와 방송프로그램을 제공하는 주문형 비디오 서비스(VOD)와 다시보기 TV 서비스를 포함하는 개념인데, 시청각 콘텐츠가 부수적인 서비스는 제외된다. 또 DailyMotion, YouTube, Vimeo와 같이 공유 플랫폼은 제외하였다.

2009년 법의 주요 내용을 보면 미성년자 보호, 광고, 유럽과 프랑스산 영화와 방송프로그램의 진흥 의무(제작과 편성)를 규정하고 있다. 이 법의 시행령(2010년 11월 12일 시행령 n° 2010-1397)은 유럽과 프랑스산

영화와 방송프로그램 제작(연 매출 1,000만 유로 이상 서비스)과 편성 쿼터 규정하고 있다. 또 이 시행령은 텔레비전 광고, 협찬광고, TV 홈쇼핑에 적용되는 기존의 광고 규제를 2011년 1월 1일부터 다시보기 TV, VOD에 적용하도록 하였다.

○ 주문형 시청각 미디어 서비스의 일반 규제 내용

- 인간과 국가 신뢰에 대한 정확성, 예의, 그리고 존중 의무
- 인종, 성별, 혹은 국적을 이유로 한 차별 금지, 모든 종류의 폭력 장면과 환경보호와 사람, 재산, 건강을 침해하는 행동 유발의 금지
- 시청자의 종교적, 철학적 혹은 정치적 소명을 침해할 수 있는 모든 요소의 금지
- 소비자 권익 존중
- 거짓 혹은 소비자의 실수를 조장하는 인용, 지정, 혹은 소개 금지
- 미성년자에 정신적, 신체적 침해 금지
- 숨은 광고와 그에 상응하는 기술 금지
- 뉴스 프로그램과 시사 매거진 프로그램 정규 진행자들의 출연 금지
- 프랑스어 사용
- 시사 매거진, 종교 프로그램, 뉴스의 중간광고 금지, 30분 이하의 어린이 프로그램과 종교적 프로그램의 중간광고 금지

○ 주문형 시청각 미디어 서비스에 금지된 광고 분야

- 알코올 1.2도 이상의 주류
- 담배
- 처방 의약품
- 무기(전문채널 제외)
- 살충제 제품

3. 프랑스의 방송광고대행사

1) 방송광고 판매제도의 특수성과 역사적 배경

1969년 시행령은 당시 공영방송의 광고 판매를 담당하는 회사로 RFP(Régie française de publicité)를 규정하였는데, 이것이 프랑스 최초의 방송광고 판매회사이다. 1974년에는 공영방송사 ORTF가 7개 회사로 분할되면서 탄생한 채널들 TF1, Antenne2, FR3이 각자 고유한 광고 판매회사를 갖게 되었다. 이 세 회사는 RFP의 계열사였지만 각 채널의 정책에 맞추어 독립적으로 가격을 결정하고 영업 활동을 하였다(Brochand, 2006b, p.614.).³⁾ 1984년에는 민영채널 Canal+이 등장함으로써 공영방송의 광고 판매 독점 시대는 마감되었다. 1987년 TF1은 민영화와 동시에 자사 광고 판매회사를 설립하고 영업을 시작하였고 공영방송 광고 판매회사인 RFP는 해체되었다. 이후 공영채널들은 각자 별도로 광고 판매회사를 두고 운영해 오다가, 2000년 France Télévisions라는 그룹지주회사에 소속됨에 따라 채널별 광고 판매회사는 France Télévisions Publicité(FTP)라는 단일 광고 판매회사에 통합된다. 1986년 프랑스 방송법은 방송사들이 자체적으로 광고 판매를 시행할 수 있도록 규정하였다. 그 결과 프랑스에서 방송광고 판매는 초기에는 방송 채널에서 담당하다가 나중에 이 채널들이 성장하여 여러 채널을 소유하게 됨으로써 방송채널 그룹별 광고 판매회사를 운영하는 방식으로 발전하였다. 따라서 프랑스에서는 우리나라와는 달리 주요 방송사가 자체적으로 방송광고대행사를 소유하고 있으며 주로 그룹의 방송채널, 웹사이트, 모바일 앱, IPTV의 광고공간을 판매하고 있다. 하지만 방송광고대행사에 따라서 그룹 외부 채널의 광고공간을 대행하여 판매하기도 한다.

3) Brochand Christian(2006). "Histoire générale de la radio et de la télévision en France-Tome III: 1974-2000", *La Documentation Française*, p.614.

2) 프랑스 주요 지상파 방송사와 광고대행사 현황

2019년 기준으로 프랑스 지상파 방송은 7개 역사적 채널(기존 지상파 채널)과 디지털 전환으로 진입한 24개 신규 채널(무료 19개, 유료 5개)로 구성되어 있다. 디지털 전환으로 공영방송그룹 France Télévisions은 지상파에서 총 6개 채널을 소유하게 되었다. 민영그룹의 경우 대표적인 TF1 그룹은 5개, Canal+ 그룹은 7개(3개 유료), M6 그룹은 4개(1개 유료)의 채널을 확보하였다. 이 그룹들은 모두 각자 자체 광고대행사를 소유하고 있다.

<표 2-13> 프랑스 지상파 방송사의 소유 현황

위 상	방송 그룹	역사적 채널	편성	채원	신규 DTV 채널	광고대행사
공 영	France Télévisi ons	France2	종합	수신료, 광고(일부)	France4, France Ô, FranceInfo	france · tv publicité
		France3	종합 (지역)			
		France5	종합 (교육)			
	Arte France	Arte	종합 (문화)	수신료		
민 영	Groupe TF1	TF1	종합	광고	TMC, TFX, TF1 Séries Films, LCI	TF1 Publicité Digital
	Groupe Canal+	Canal+	종합 (영화)	유료 사용료, 광고	C8, CNews, CStar, Canal+ Cinéma, Canal+ Sport, Planète +	Canal+ Regie
	Groupe M6	M6	종합 (음악)	광고	W9, 6Ter, Paris Première	M6 Publicité Digital

그 외에 NextRadioTV그룹(BFM TV, Numéro 23, RMC Découverte), NRJ 그룹(NRJ12, Chérie 25), Lagardère그룹(Gulli), Amaury그룹(L'Equipe)과 같이 지상파 방송의 디지털 전환을 계기로 새롭게 지상파 방송에 진입하게 된, 기존에 방송 외부에서 활동하던 중요한 미디어 그룹도 존재한다. 이 그룹들도 자체적으로 광고대행사를 운영하고 있다.

3) 주요 방송광고대행사의 크로스 미디어 전략 사례

프랑스의 주요 방송그룹의 광고대행사들은 방송광고 시장이 축소되고 인터넷 광고가 급성장하는 변화에 적응하기 위해 방송콘텐츠 유통경로의 다원화를 활용하여 인터넷을 포함한 다양한 매체의 광고로 사업영역을 확장하고 있다. 이 광고대행사들은 대부분 광고 판매의 효율성을 높이기 위해 지상파뿐만 아니라 케이블, 위성, IPTV와 다시보기 TV의 광고공간을 연계해서 판매하고 있다. 특히 VOD 유통에서 광고 매출의 증가를 기대하고 있다. 또 이제는 TV, IPTV, PC, 모바일, 태블릿의 5개 스크린에 따라 적합한 화면으로 광고를 노출하는 기술을 적용하고 그것이 보편화되어 있다. 즉 오늘날 프랑스의 주요 지상파 방송사의 광고대행사는 방송광고시장의 축소에 대응하기 위해 방송광고의 약점을 보완할 수 있는 크로스 미디어 전략을 적용한 광고 판매를 시행하고 있다. 아래의 세 회사는 프랑스에서 가장 대표적인 방송광고대행사이다.

(1) france · tv publicité⁴⁾

- 소유관계
 - france · tv publicité는 공영방송그룹 France Télévisions의 방송광고대행사
- 방송 광고 판매 혹은 판매 대행
 - 자사의 국내 채널과 외국채널
 - 그룹 외부 채널(외국 채널, 중소 전문채널 등)의 광고공간 판매를 대행

4) <http://www.sri-france.org/qui-sommes-nous/regie-sri/france-televisions-publicite/>

○ 웹사이트 광고

- france.tv, france3-regions, francetvinfo.fr, francetvsport.fr, lalere.fr, plusbellelavie.fr, tv5monde.com, mytaratata.com, allodocteurs.fr, france24.com/fr, l3emerue.fr, syfy.fr, fr.eonline.com, france.tvslash, lamaisondesmaternelles.fr, Brut, meteofrance.fr, Radio France (비디오 형식 전용) : francebleu.fr, franceculture.fr 및 franceinter.fr.

○ 모바일 사이트 및 모바일 앱

- France Télévisions (모바일 사이트 및 모바일 앱 : france.tv, francetvsport, francetvinfo.fr), TV5 (모바일 사이트 및 모바일 앱), Allo Docteurs (모바일 사이트), Brut, Météo-France (모바일 사이트), France 24 (모바일 사이트 및 모바일 앱), Plus Belle la Vie (모바일 사이트 및 모바일 앱), 등

○ IPTV

- France.tv sur la Freebox, Bbox, Livebox Orange, Box Plus SFR et Canal Plus Box.

○ 크로스 미디어 전략

- FranceTV Publicité는 멀티스크린 비디오와 디스플레이 광고 솔루션 (Connected TV, IPTV, PC, MOBILE, TABLET)를 제시함으로써 맞춤형 광고공간 판매를 지원하고 컨텍스트와 청중을 연결하여 광고 계획을 수립

○ 혁신 광고 전략

- 수용자와 상호작용하여 광고 경험 창출
- Le Lab을 운영하여 창의적인 광고와 맞춤형 광고의 혁신을 시도하여 몰입감 있고 매력적인 광고 경험을 제공

(2) TF1 PUB⁵⁾

○ 소유관계

- TF1 PUB은 프랑스 최대 민영방송 그룹이자 방송광고 점유율 1위인 TF1 그룹 채널의 광고대행사

○ 방송 광고 판매 혹은 판매 대행

- 주로 TF1 그룹 소유의 채널들(TF1, TMC, TFX, TF1 Séries Films, LCI, TV Breizh, Ushuaïa TV, Histoire 등)의 광고공간을 판매
- 라디오 시장에서 Indés Radios와 M Radio의 광고공간을 판매

○ 웹사이트 광고

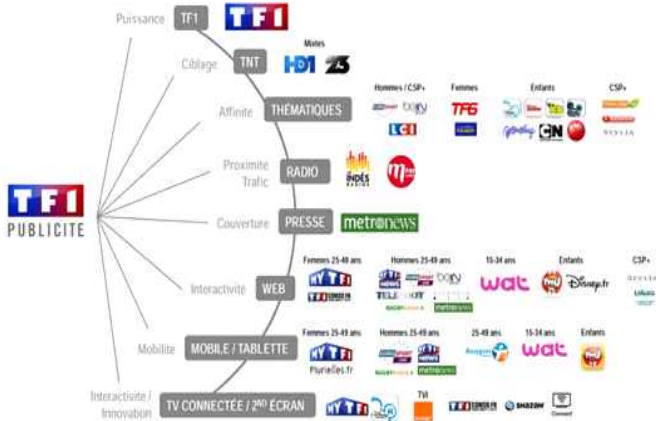
- TF1 PUB은 웹사이트 MYTF1.fr(다시보기 TV), TFou.fr, Bouyguestelecom.fr의 광고공간 판매

○ 크로스 미디어 전략

- TF1 PUB은 TV, IPTV, PC, 모바일, 태블릿의 5개 스크린을 중심으로 TF1 그룹의 브랜드 및 영상 IP를 토대로 디지털 광고 판매 전략을 전개
- 다양한 광고 포맷: 전통적인 광고 포맷, 다시보기 재생용 포맷, 이벤트 형식의 포맷, 브랜드 콘텐츠 내 광고 포맷 등을 제안

5) <http://www.sri-france.org/qui-sommes-nous/regie-sri/tf1-pub/>

[그림 2-7] TF1 PUB의 크로스 미디어 전략



정두남 (2018), 『공영미디어랩의 사업영역 확대 및 통신광고 영역에서 공적 역할 확대 방안 연구』, KOBACO, p.160

○ 혁신 광고 전략

- 라이브: 이벤트에 활기를 불어넣고, Live는 즉각적인 감정 생성
- 창의성 : 혁신적 프리미엄 상품 제공
- 360 특수효과: 모든 디지털 네트워크에서 운영
- 시청자 참여 : 적시에 적절한 장소에서 소비자에게 접근하여 참여를 유도

(3) M6 Publicité⁶⁾

○ 소유관계

- M6 Publicité는 TF1 그룹 다음으로 높은 광고점유율을 기록하고 있는 M6 그룹의 광고대행사

○ 방송 광고 판매

- 자사 채널 : M6, W9, 6TER, Paris Première, Téva, 6ème Style, Stories, Crazy Kitchen, Comic, Hometime

○ 웹사이트 광고

- Clubic(하이테크 사이트), CuisineAZ(요리 사이트), Deco.fr(인테리어 사이트), Turbo(자동차 사이트), radin.com(소비 매거진 사이트), Passeportsante.net(건강 정보 사이트), Fourchette & Bikini(다이어트 정보 사이트), Météocity(일기예보), 등 다양한 브랜드 사이트 소유 및 운영

○ 크로스 미디어 전략

- TV, IPTV, PC, 모바일, 태블릿의 5개 스크린에서 광고 판매

○ 혁신 광고 전략

- 비디오, 상호작용, 웹과 TV 연동성, 배너 등을 통해 최적의 가시성을 제공하는 브랜딩 전략 적용
- 인터넷 다이렉트 마케팅 솔루션(뉴스레터, 이메일, 게임 등)의 클릭당 비용 및 리드당 광고공간 제공
- 브랜드를 매체로 만드는 전략 지원

6) <http://www.sri-france.org/qui-sommes-nous/regie-sri/m6-publicite/>

4. 프랑스의 방송 자원 주요 이슈 및 동향

1) 타이틀 스폰서(title sponsor)

프랑스의 스포츠 경기에서 타이틀 스폰서가 널리 사용되고 있다. 프랑스 핸드볼 경기는 오늘날 LIDL이라는 회사명을 포함해서 “LIDL STARLIGUE”로 불린다. 이 타이틀 스폰서십은 4년 동안 연간 4백만 유로의 계약을 따르고 있다. PRO A로 불리던 프랑스 농구 경기 는 현재 JEEP를 포함한 “JEEP ELITE”로 불리며 3년에 걸쳐 연간 130만 유로의 계약을 따르고 있다. 프로축구에서는 CONFORAMA라는 브랜드를 포함한 “LIGUE 1 CONFORAMA” 과 DOMINO 브랜드를 포함한 “DOMINO’ S LIGUE 2 ” 과 같은 타이틀 스폰서가 유명하다. Ligue1의 경우 3 년에 걸쳐 연간 70 만 유로에서 1,000만 유로 사이의 계약과 Ligue 2의 경우 4년 동안 연간 130만 유로의 계약이 체결되었다. 프랑스에서 가장 중요한 타이틀 스폰서는 경마에 해당한다. QATAR는 “QATAR PRIX DE L’ ARC DE TRIOMPHE” 라는 타이틀 스폰서십 계약에서 프랑스 Galop에 15년 동안 연간 6백만 유로를 후원하고 있다.⁷⁾

7) <http://www.symanews.com/2019/03/14/la-place-montante-du-naming-sponsoring-titre-en-france/>

[그림 2-8] 프랑스 경마 타이틀 스폰서
“QATAR PRIX DE L' ARC DE TRIOMPHE”



<http://www.symanews.com/2019/03/14/la-place-montante-du-naming-sponsorin-g-titre-en-france/>

최근 타이틀 스폰서에서 대두되는 중요한 한 유형은 바로 네이밍(naming) 형태의 타이틀 스폰서이다. 프랑스의 르망시(Le Mans)가 건축한 새 스타디움의 이름은 MMA 보험사의 이름을 포함하고 있다. 이 타이틀 스폰서 계약은 2007년 12월에 이루어진 것으로 10년 동안 매년 1백만 유로를 후원하는 것으로 되어 있다. 또 프랑스 리용시는 유명한 Gerland 경기장의 이름을 “Matmut Stadium”라고 바꿈으로서 이 경기장을 운영하는 10년 동안 연간 2백만 유로를 벌어들이고 있다. 프랑스 몽펠리에시의 럭비 스타디움도 이 네이밍 후원으로 “GGL STADIUM”이라는 이름을 쓰는 대신 GGL Groupe 자회사로부터 3년 동안 연간 480,000유로를 벌어들인다.

○ 네이밍 후원의 유형⁸⁾

- 행사: 스포츠 행사 등
- 스포츠 시설: 경기장 등
- 문화 시설: 문화예술 공연장 등
- 기타 시설 및 장소: 상업 시설 및 병원

스포츠 경기의 텔레비전 노출은 스포츠의 발전에 매우 중요한 영향을 미칠 뿐만 아니라, 스포츠 주최측의 매우 중요한 수입원이 된다. 협찬사들은 텔레비전에 등장하는 스포츠 행사에 매우 큰 관심을 가지고 있다. 이점에서 타이틀 스폰서 투자가 발생하는데 이 투자는 스포츠 대회, 스포츠 경기장 네이밍, 선수복 타이틀, 경기장 간판 등 여러 형태를 취하고 있다.⁹⁾ 프랑스 방송사들은 스포츠 행사 시 경기장을 화면에 담음으로서 자연스럽게 협찬사의 스폰서 타이틀을 방송에 내 보내게 된다. 이 타이틀 스폰서는 방송사가 자체적으로 받는 협찬과 구분된다.

2) 지역중소방송 지원 정책: 지자체의 공적 채원의 중요성

2019년 프랑스 방송위 CSA는 2017년을 기준으로 작성한 지역 채널에 대한 경제적 상황 분석 보고서를 발표하였다.¹⁰⁾ 이 보고서는 42개의 지역 지상파 채널의 경제적 취약성을 잘 보여주는 내용을 담고 있다. 2013년 11 월 15 일 법에 따라 CSA는 “지역 지상파 텔레비전 서비스의

8) Delattre, E. & Aimé, I. (2010). Le « naming » : une forme de parrainage originale. *Management & Avenir*, 35(5), 51-70.

<https://doi.org/10.3917/mav.035.0051>

9) CSA (2017). “Sport et télévision: Contributions croisées”.

10) CSA (2019). “Bilan financier 2017 des chaînes locales hertziennes autorisées pour la diffusion en France métropolitaine et ultramarine”.

개발 및 자금 조달 수단“에 대해서 보고서를 작성해야 한다.

공공 방송의 독립에 관한 2013년 11 월 15 일 법에 따라 CSA는 매년 “지역 지상파 텔레비전 서비스의 개발 및 자금 조달 수단“에 대해서 보고해야 한다. 2015년에 분석된 35개 채널 서비스의 중 재원은 5,330만 유로에 달한다(참고로 지상파 공영방송사 France Télévisions의 연예산은 28억 4천만 유로). 이 수치는 확실히 전년에 비해 7% 증가한 것이지만, 지역 채널당 예산은 평균 150만 유로에 불과하다. 운영 비용이 6,020 만 유로에 달하는 것으로 나타나 지역 지상파 채널의 2015년 기준 누적 적자가 620 만 유로에 달했다(채널당 약 200,000 유로의 평균 적자).

또 CSA 보고서는 공적 재원이 지역 지상파 채널의 재원 과반을 차지하고 있다고 밝혔다. 참고로 2014년 공적 재원의 비중은 54%였는데 이 중 운영 보조금으로 투입된 공적 재원만 25%에 달하고 있다. 공적 재원의 비중은 이후에도 크게 변화가 없는 것으로 보인다. 운영 보조금 같은 직접 지원 외에도 지자체는 공적 재원으로 프로그램 구매, 광고 구매, 투자 등과 같은 간접적인 방식을 지역 채널을 지원하고 있다.¹¹⁾ 프랑스 방송법에서 지자체의 직간접 지원에 대한 의무 규정은 존재하지 않는다. 다만 프랑스의 모든 채널은 허가 시 CSA와 채널의 성격에 맞추어 작성된 ‘목적과 수단 계약’을 체결한다. 지역 채널은 이 계약서에 따라 지역에서의 여러 역할에 대한 책무를 수행하는 조건으로 허가권을 받는다. 지자체는 의무는 아니지만 지역 채널의 이런 책무 중에서 공공 서비스에 부합하는 경우, 경제적 지원을 집행할 수도 있다.¹²⁾ 달리 말하면 지자체는 지역 채널을 통해 지역 홍보, 지역 문화발전 기여 등등 공

11) <https://www.banquedesterritoires.fr/quel-soutien-pour-les-chaines-locales>

12) <https://www.senat.fr/rap/r04-417/r04-41710.html>

익 사업을 수행하는 것이므로, 여기에 지자체 예산을 투입하는 것이 지역 채널을 살리기 위해 공적 예산을 쓰는 것은 아니다. 그래서 프랑스에서는 지역 채널이 재정난으로 파산하는 경우를 볼 수 있지만, 지자체가 여기에 개입할 의무는 없다. 한편 프랑스에서는 지자체가 지역 채널의 재정에 과도하게 개입하는 것을 우려하는 시선도 있다. 지자체의 지역 언론 장악이 우려되기 때문이다.

2019년에 발표된 CSA 보고서는 또한 42개의 지역 비지상파 채널의 상황은 더욱 좋지 않다고 밝히고 있다. 이 채널들의 평균 예산은 2015 회계연도에 209,000 유로(지역 지상파 채널보다 7배 적음)에 불과하다. 이 채널들은 공적 재원의 비중이 80%에 달할 정도로 지역 지상파 채널보다 공적 재원에 더 의존적이다.

5. 결론

프랑스에서는 각 방송사가 자체적으로 설립한 광고대행사를 통해 광고공간을 판매하는 것이 일반적이다. 하지만 공영방송그룹의 광고대행사인 france · tv publicité의 경우처럼 그룹 소유의 채널뿐만 아니라 외국 채널 혹은 중소 채널의 광고공간을 대행해서 판매하기도 한다.

프랑스 방송광고 시장은 인쇄매체만큼 심각한 수준은 아니지만, 점진적으로 축소되고 있다. 2000년대 중반 지상파 방송의 디지털 전환을 시작으로 기존의 전통적인 지상파 방송사의 광고 매출도 계속 하락하고 있다. 2009년 공영방송사 France Télévisions의 광고 축소에도 불구하고 무료 지상파 민영방송사의 광고 매출 감소는 멈추지 않았고 방송광고 시장의 위축이라는 대세는 지속하였다. 반면 정교한 기술과 효과를 자랑하는 인터넷 광고는 급속도로 성장하였다. 이런 상황에서 프랑스의 주요 지상파 방송사 계열의 광고대행사는 IPTV와 OTT의 성장에 따른 VOD 시장의 확장을 이용하고, 채널과 프로그램의 브랜드 가치의 우월성을 앞세워 광고의 효율성을 높이는 방안을 모색해 왔다. 그 결과로 오늘날 프랑스의 주요 방송광고대행사는 전통적인 텔레비전을 넘어서 다양한 매체와 스크린을 연계해서 광고 효과를 높이는 전략을 도입하고 있다. 이른바 크로스 미디어 광고 판매가 보편적으로 적용되고 있다. 이 판매 전략은 단순한 광고 창구의 다각화를 넘어 첨단기술을 활용하여 그 효율성을 극대화하는 방식으로 고도화되고 있다.

제 4절 독일과 스웨덴

1. 독일의 방송광고제도

1) 광고거래규제

독일에서 광고거래 관련 규제 법률의 근간은 <불공정경쟁방지법 (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, UWG)>이다. 독일 정부는 2010년 UWG 개정을 통해서 시장에서의 불공정행위에 대한 규제를 강화했다. 그러나 이러한 개정에도 불구하고 광고와 관련하여 별도의 규제강화는 이루어지지 않았다. 다만 독일정부는 UWG 제7조에 따라서 전화를 통한 불법광고행위에 대한 불공정성에 대한 부분과 2010년1월 개정된 유럽연합의 ‘끼워팔기에 대한 규제’ 규정에 따라서 UWG 제4조 제6항에 대한 개정을 검토하고 있다. UWG는 독일제국시절인 1909년 제정된 <불공정경쟁방지법(UWG)>을 모법으로 하고 있다. 이 법률은 시장에서의 불공정한 거래, 우월적 지위를 이용한 지위남용 등을 철저하게 규제할 목적으로 제정되었다. 특히 불공정거래의 핵심은 소비자보호에 초점을 맞추고 있는데, 독일에서 소비자를 기만하는 광고행위에 대해서 구체적인 피해구제방법에 대해 정하고 있다. 그러나 이러한 법률에도 불구하고 소비자가 기업에 대해 개별적인 손해배상이나 계약해지를 요구할 수 있는 폭넓은 권리를 인정하지는 않는다. UWG 제9조는 소비자의 피해구제의 범위를 피해를 명확히 증명할 수 있을 경우에 한해서 불공정한 기만광고 피해만 구제대상으로 정하고 있다(Wichert, 2006, pp. 628-652).

불공정경쟁에 대한 규제 법률이 모든 산업분야에 적용되는 법률이라면, 방송을 비롯한 시청각미디어에 대한 규제는 유럽연합지침에 맞춰

제정된 별도의 법률로 보완하고 있다. 유럽회원국은 2009년12월8일까지 유럽연합의 시청각미디어지침에 맞춰 회원국의 국내법을 개정하도록 정하고 있다. 이 법률에 따라서 방송광고는 기존의 선형 편성된 프로그램 이외에도 모든 동영상상을 전송경로에 관계없이 시청각미디어로 규정하고 광고규제를 받도록 하고 있다. 이러한 조치에 따라 독일은 2020년10월 방송 관련 법률인 <미디어국가협약> 제정을 통해 방송의 개념을 광의의 의미로 확대하고, 텔레미디어를 비롯하여 OTT영역까지 모두 포함하는 규제법률을 제정하였다. 또한 청소년보호와 텔레미디어에 대한 세부적인 규정들도 강화했다. 이를 통해 법률로 상품별 광고금지나 광고제한을 확대하는 것을 금지시키고 있다. 그러나 회원국들은 여전히 광고와 관련하여 금지품목이나 제한품목을 자율규제의 형식으로 규제한다. 예를 들어 식료품광고나 어린이프로그램에서의 광고 등에 대해 자율규제의 형태로 광고금지 혹은 광고제한을 세부화시키고 있다. 독일의 16개 주 미디어청은 연방차원에서 적용될 방송광고관련 법률로 <방송광고지침(Werberichtlinie)>을 제정하고 있다. 방송광고지침에는 방송광고의 종류와 광고시간, 허용되는 광고의 종류에 대해서 정하고 있다. 그러나 미디어랩을 위한 별도의 법령은 없으며, 독일 상업(Handelsgesetz)에 따라 설립된 유한회사(GmbH) 혹은 주식회사(AG)가 광고판매업을 할 수 있다.

(1) 불공정경쟁방지법

불공정경쟁방지법(Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb)은 경쟁회사, 소비자, 그 밖의 시장참여자 사이의 불공정한 거래행위를 규제할 목적으로 제정된 법으로, 모든 상업적 목적의 거래행위에 적용되는 법이다. 방송을 비롯한 미디어는 경제영역의 하나로 불공정경쟁행위에 대한 규제를 받는다. 2008년 개정된 UWG 제3조는 기존의 ‘좋은 관습(gute Sitten)’에 의존하지 않고, 블랙리스트를 작성하여 불공정 거래행

위를 규정하고, 이를 위반할 경우에 규제토록 하고 있다. 제3조의 부록으로 명시된 불공정거래의 구성요소를 모두 30가지로 정의하고 있다.

첫째, 특정 기업이 자율실천강령(Verhaltenskodex)에 서명한 것처럼 허위로 표시할 경우,

둘째, 특정 기업이 허가 없이 상품표시나 품질표시 또는 이와 유사한 표식을 사용할 경우,

셋째, 자사의 자율실천강령이 공공기관 혹은 다른 기구로부터 승인된 것처럼 허위로 표시할 경우,

넷째, 특정 기업이 자사의 거래행위나 상품, 용역이 공공기관이나 민간기구에서 허락 또는 승인, 허가한 것처럼 허위로 표시하거나, 허락 또는 승인, 허가조건을 충족한 것처럼 허위로 표시할 경우,

다섯째, UWG 제5조제3항에 따라서 상품이나 서비스를 특정 가격에 제공하겠다고 밝히고도, 적절한 시점에 동일한 가격으로 상품을 제공하지 않을 경우(고객포획을 목적으로 한 광고행위 금지)로 기업에 판매개시일 2일전까지 충분한 물량의 상품이 적절하게 매장에 배치되었는지를 증명할 의무부여.

여섯째, UWG 제5조제3항에 따라서 상품이나 서비스를 특정 가격에 제공하겠다고 밝히고도, 다른 상품이나 서비스를 제공하거나, 불량품을 제공하고도 적절한 조치를 취하지 않거나, 예약구매를 거부할 경우, 적절한 시점까지 예약된 상품을 제공하지 않을 경우,

일곱째, 특정상품이나 서비스를 제공하는 기간이나 장소에 대해 허위 정보를 제공하여 소비자에게 기만할 경우,

여덟 번째, 사용설명서를 공용어가 아닌 다른 언어로 작성하여 제공함으로써 소비자가 제대로 정보를 제공받지 못하게 되는 경우,

아홉 번째, 허위정보를 제공하여 특정 상품이나 서비스가 유통가능하다는 인상을 심어주는 경우,

열 번째, 법적으로 특별한 보호를 받고 있는 것처럼 허위사실을 공표하는 경우,

열한번째, 광고를 시각적, 청각적으로 기사와 분리하지 않고, 정보인 것처럼 속여서 내보내도록 금전적인 편익을 제공하는 경우,

열두번째, 특정 상품을 구매하지 않을 경우에 소비자나 그의 가족이 위험에 빠질 수 있다는 내용을 포함하는 허위광고

열세번째, 의도적으로 특정 상품이나 서비스를 경쟁상대의 상품이나 서비스와 유사하여 만들어 제공할 경우,

열네번째, 피라미드형 판매 금지

열다섯번째, 허위정보를 제공하고 사업장을 폐쇄하거나 이전하는 행위,

열여섯번째, 특정한 상품이나 서비스를 이용할 경우에 경품에서 당첨 확률을 높이는 행위,

열일곱번째, 소비자가 참여하지도 않았지만 경품에 당첨된 것처럼 기만하여, 비용을 지불하게 하는 행위,

열여덟번째, 질병이나 기관장애, 선천적 장애를 치유할 수 있는 것처럼 허위정보를 통해 상품이나 서비스를 제공하는 행위,

열아홉번째, 소비자가 일반적인 상품보다 약간의 할인을 받아서 상품이나 서비스를 구매할 수 있는 것처럼 허위정보를 제공하는 행위,

스무번째, 해당 가격이나 이에 준하는 서비스를 제공할 계획도 없으면서 경품행사를 실시할 경우,

스물한번째, “무료”라고 홍보하고서 비용을 요구하는 경우(단, 운송비 제외),

스물두번째, 광고전단에 청구서를 첨부함으로써, 해당 상품 또는 서비스를 이미 구매한 것처럼 오인하게 하는 행위,

스물세번째, 상업적인 활동이 아니라고 속여서 소비자에게 상품이나

서비스를 제공하는 경우,

스물네번째, 특정 상품이나 서비스를 유럽연합의 다른 국가에서도 제공하는 것처럼 기만할 경우,

스물다섯번째, 계약해지없이 사전에 해지가 가능한 것처럼 기만하는 경우,

스물여섯번째, 소비자의 동의없이 방문한 뒤, 계약이 이루어져 서비스 제공을 목적으로 정기적으로 방문하는 것처럼 기만하는 행위,

스물일곱번째, 소비자가 보험약관에 따라 자신의 보험금을 요구할 때, 계약서에 없는 증빙서류를 요구하는 행위,

스물여덟번째, 아이들에게 광고를 통해 본인이 구매하려고 신청한 상품이나 서비스를 부모나 보호자가 반드시 구매해야 한다고 요구하는 행위,

스물아홉번째, 구매하지 않는 상품이나 서비스에 대한 납부요구 또는 구매하지 않은 물건에 대한 반환이나 보관요구,

서른번째, 소비자가 상품이나 서비스를 인수하지 않을 경우에 경영자의 가계나 일자리가 위협받을 수 있다고 주장하는 경우 등이 해당한다.

이를 유형별로 구분하면, 고객포획을 목적으로 하는 허위광고와 시장에서의 경쟁을 방해할 목적으로 하는 판매행위, 법률적 경제적 효용에 대해 잘 인지하지 못하는 고객(예컨대 어린이 등)에 대한 착취, 시장교란과 법률위반으로 나눌 수 있다. 이러한 행위에 대해 불공정경쟁방지법은 다음과 같이 구체적으로 정하고 있다.

첫째, 제4조에 따라 합리적이지 못한 영향력행사, 소비자의 미숙함을 이용한 영업행위나 강요 및 공포심을 이용한 광고, 경품을 통한 판매, 은폐광고, 경쟁사에 대한 비방, 법률위반 등을 금하고 있다.

둘째, 제5조는 기만적광고행위를 금지하고 있다.

셋째, 제6조는 비교광고를 통해서 경쟁자 또는 경쟁자가 제공하는 상

품이나 용역을 직접 또는 간접적으로 인식할 수 있게 만드는 광고를 통해서 불공정한 거래를 하는 경우에 해당한다.

넷째, 제7조는 소비자가 요구하거나 희망하지도 않았는데, 전화나 전단지, 이메일 등을 통해서 소비자에게 상품광고를 보내는 행위를 통칭한다.

이러한 법률 위반행위의 경우에는 다음과 같은 처벌이 가능하다.

첫째, 제8조에 따라서 불공정행위금지조치를 명령할 수 있으며,

둘째, 제9조에 따라서 손해배상을 청구할 수 있고,

셋째, 제10조에 따라서 이익에 대한 국고환수(Gewinnabschoepfung)가 가능하고, 마지막으로 제11조에 따라서 경과규정을 두고 있다.

(2) 방송관련법규

독일의 방송법은 연방차원에서는 16개 주정부가 체결한 미디어국가협약이 적용되며, 이 국가협약에 따라서 방송광고의 내용과 형식, 금지행위가 규정된다. 독일의 미디어국가협약 제39조에 따라서 독일의 공영방송은 평일과 토요일에만 주시청시간대인 저녁 8시 이전까지 하루에 평균 20분씩 광고가 허용된다. 만일 허용된 광고시간보다 적게 광고할 경우에는 5분에 한해서 다른 날 광고를 더 할 수 있다. 반면 민영방송은 미디어국가협약 제70조에 따라서 광고시간 총량을 제한받는다. 민영방송은 6시부터 18시, 18시부터 23시, 23시부터 24시 사이에 총 방송시간의 20% 이내로 방송광고를 송출할 수 있다. 독일은 방송을 송출하는 네트워크에 따라서 플랫폼별 인허가를 달리하는 규제를 하고 있지만, 채널에 대해서 수평규제를 하고 있기 때문에 지상파채널이나 케이블채널, 위성채널의 차등적인 광고 제한은 없다.

2) 방송광고 유형규제

(1) 중간광고

미디어국가협약 제9조에 따르면 독일의 경우 원칙적으로 종교행사(예컨대 가톨릭교회 미사나 개신교 예배 등)와 어린이프로그램을 제외한 모든 프로그램에 중간광고가 허용된다. 중간광고는 프로그램 전개에 영향을 줄 수 없으며, 자연스럽게 배치되어야 한다. 스포츠경기는 예외로 한다. 또한 영화와 다큐, 뉴스전문채널은 최소 30분 이상의 간격으로 중간광고가 가능하다.

(2) 간접광고 및 협찬

미디어국가협약 제2조2항은 광고와 협찬, 간접광고 및 은폐광고에 대한 개념을 규정하고 있다. 은폐광고와 간접광고의 차이는 방송 프로그램 내에서 제시되거나 언급되는 상품, 서비스를 프로그램 전후에 광고로 표시하여 시청자에게 미리 고지하였는지에 따라 크게 구분되며, 표시기준이 정확한 지의 차이이다. 제품배치의 허용과 금지의 기분은 ‘은폐’ 여부에 따르고 있다. 미디어국가협약에서 계속 금지하고 있는 불법적인 은폐광고(Schleichwerbung)는 상품이나 서비스가 프로그램에 의도적으로 광고적 효과를 위해 제시되지만, 시청자에게 광고 포함 여부를 고지하지 않아 시청자에게 혼동을 줄 수 있을 경우를 말한다.

독일에서 간접광고(Produktplatzierung)와 협찬(Sponsoring)은 미디어국가협약 제8조에 구분되어 세부적으로 규정하고 있다. 협찬의 경우 협찬주는 어떠한 형태로도 프로그램 내에 협찬주의 상품이나 서비스 행위를 표현하거나 제시할 수 없고, 협찬고지는 독립적으로 프로그램과 분리되어 프로그램 시작 바로 이전과 이후에 고지할 수 있다. 즉 협찬은 협찬고지만 할뿐이며, 상품이나 로고, 의장특허를 프로그램에서 노출시킬 수

없다. 반면 간접광고는 프로그램에서 광고주의 상품이나 로고, 서비스, 특허의장을 노출시킬 수 있으며, 이와 같은 간접광고 포함여부를 시청자에게 미리 프로그램 전후에 고지하는 형태이다. 독일의 방송법규는 협찬과 간접광고를 명확하게 구분하고 있다. 그러나 간접광고와 관련해서는 제품배치(Produktplatzierung)라고 명시하고 있음에도 불구하고, 제품의 기능이나 효용을 프로그램에서 설명하거나 시연하는 행위가 자주 등장하고 있는데, 이에 대한 효과적인 규제가 필요하다는 주장도 있다. 협찬 및 광고, 그리고 간접광고에 대한 시청자 고지 방식은 서로 다르다. 광고의 경우 광고(Werbung)의 Werbung, 간접광고(Produktplatzierung)의 경우 P 및 제작지원(Produktionshilfe)의 경우 P, 협찬(Sponsoring)일 경우 Sponsoring으로 표시하여 프로그램 시작과 끝, 그리고 중간광고 이후에도 다시 고지해야만 한다.

방송 협찬과 관련하여 양대 공영방송인 ARD와 ZDF 그리고 민영방송 규제기구인 주매체청은 방송사에 필요한 자체적 지침을 각각 마련하여 시행하고 있다. 독일의 공영방송은 제13차 방송텔레미디어국가협약 개정 후 2010년 3월 12일부터 광고, 협찬, 게임 그리고 상품협찬(간접광고)에 관한 가이드라인을 개정, 시행하고 있으며, 그 취지를 프로그램 편성의 독립성을 지키고 시장의 경쟁에 대하여 중립성을 지키기 위한 것으로 설명하고 있다. 민영방송 지침은 14개 주지방매체청이 공동으로 텔레비전 광고, 간접광고, 협찬 및 홈쇼핑에 관련된 지침을 정한 것으로 2010년 2월 23일부터 적용된다. 특히 광고, 간접광고, 협찬에 대한 개념을 구분하여 규정하고 있으며, 총 13조로 구성되어 있다. 대부분의 협찬 규정은 공영방송의 협찬지침과 일치한다. 방송국가협약에서 규정하는 광고 금지 상품은 협찬규정에도 그대로 적용되어, 스포츠 게임, 복권, 담배 및 의약품의 경우 협찬할 수 없다.

협찬지침에 따르면, 협찬은 무엇보다도 방송의 의무나 프로그램 편성

의 독립성을 침해해서는 안 된다. 협찬주가 프로그램의 내용 및 편성에 대해 간섭하거나 프로그램이 협찬주의 상품을 촉진시키는 표현은 금지되어 있다. 협찬고지는 프로그램의 시작과 끝, 그리고 중간광고 이후 프로그램 시작에 적당한 길이로 고지할 수 있으며, 협찬주 언급 시 동영상고지도 가능하다. 공영방송의 경우 협찬 받은 프로그램의 예고 트레일러(trailer)에는 협찬고지가 허용되지 않는다. 미디어국가협약과 마찬가지로 시사 및 종교 관련 단체 및 법인은 협찬주로 나올 수 없으며, 담배제조관련 기업은 협찬주 고지가 금지된다. 또한 제약회사나 의료행위 관련 기업의 경우 이름이나 이미지가 협찬주로 나타나는 것은 허용되나, 특정 의약품이나 의사의 처방이 필요한 의료행위가 고지되어서는 안 된다. 협찬금지 프로그램은 뉴스와 시사정보 프로그램이며, 어린이 프로그램과 종교관련 프로그램의 내용에서는 협찬주의 로고 제시가 금지된다. 또한 정해진 규정에 근거한 협찬 규정을 넘는 금전적 이익이나 비슷한 이득을 대가로 협찬고지를 편성하거나 고지하는 것은 금지된다.

스포츠 경기 및 행사 중계에 관한 협찬규정도 별도로 두고 있다. 단수 또는 다수의 협찬주에 의한 행사 및 경기가 중계될 때 프로그램 편성의 독립성이 침해되어서는 안 되며, 프로그램 내용이 행사나 경기의 협찬주와 동일시되거나 이에 대한 광고 효과가 금지된다. 행사의 협찬주는 프로그램 시작 전후로 고지될 수 있다. 또한 스포츠 경기에서 그래픽 등으로 경기일정이나 시간 등이 직접적으로 자막 고지될 경우 기술을 제공하는 기업 이름이나 상품명도 고지될 수 있다. 이 밖에 프로그램에 부가적으로 제공되는 보조 자료에 대한 고지는 가능하다. 책, CD, DVD와 다른 관련 출판물은 프로그램 직후 방송사나 관련 기업으로부터 고지될 수 있으나, 프로그램의 보조 자료에 대한 고지를 근거로 금전상 혜택이나 이익을 취하는 것은 금지된다.

민영방송의 경우 프로그램명에 협찬주의 이름이나 브랜드 등을 함께

고지하는 프로그램명 협찬이 가능하며, 날씨예고와 같은 짧은 프로그램에도 협찬이 가능하다. 프로그램명에 협찬주 이름을 함께 묶어 고지할 경우 일반적인 요구 사항에 적합하거나, 광고 효과가 최우선되지 않는다면 가능하다. 이밖에 게임이나 퀴즈 프로그램에서 민영방송은 상품이나 금전 상품에서 협찬하는 기업명을 두 번 언급하거나 협찬되는 상품을 동영상으로 짧게 표현하는 것은 가능하다. 협찬고지는 명확하게 프로그램에 대한 협찬을 고지하는 것이며, 이미지 슬로건이나 협찬, 상품 및 상표의 추가적인 광고 효과를 위한 언급은 배제해야 한다고 명시하고 있다. 협찬되는 프로그램에서 서비스나 상품이 추천되거나 두드러지게 나타나는 경우나 행사 및 프로그램에서 상품, 서비스, 이름, 상표, 기업의 활동기타 건물 등이 명확하게 보일 경우 상품이나 서비스의 구매, 판매, 소비를 부추기는 것으로 판단하며, 이는 위반으로 적용된다.

미디어국가협약에 따르면 간접광고는 뉴스, 어린이, 시사정보 프로그램, 소비자 정보 프로그램 및 소비자 상담 프로그램, 다큐멘터리 프로그램에서는 금지하며, 드라마 및 오락 프로그램에서만 허용한다. 또한 담배나 처방전이 필요한 의약품 등은 간접광고에서도 금지한다. 간접광고 포함여부는 프로그램에서 명확하게 표시되어야 하는데, 프로그램의 시작과 끝 그리고 중간광고 이후에도 고지해야 한다. 라디오에서도 동일한 방식으로 간접광고에 대해 청자들에게 고지해야 한다.

독일의 주지방매체청연합의 허가 및 감독위원회인 ZAK(Kommission fuer Zulassung und Aufsicht)는 조직 내에 방송 허가 및 광고 분야 수임관(Beauftragte fuer Programm und Werbung)을 별도로 두고 있으며, 이 조직이 민영방송의 협찬 및 광고의 감독과 심의를 맡고 있다.

협찬고지의 위반사항은 협찬된 방송 프로그램의 시작과 끝에 협찬주를 알리지 않은 경우, 허가될 수 없는 협찬주가 프로그램을 협찬하여 방송한 경우이다. 간접광고 및 협찬 규정 위반은 500,000유로까지의 범

칙금을 부과할 수 있는데, 규정 위반을 처벌하기 위해서 방송면허를 교부한 주의 주매체청이 담당하며, 행정소송 시 해당 행정기관은 나머지 주매체청에 재판의 시작을 즉각적으로 알려야 한다. 위반사항에 관한 관련소송이 규정에 의하여 여러 주(州)에서 동시에 열리게 될 경우, 관련 주매체청은 어떤 관청이 재판을 계속 진행할 것인지에 대한 문제를 표결을 통해 결정할 수 있다. 특히 전국을 대상으로 하는 방송 채널의 운영자에게 허가를 교부한 주(州)의 주매체청은 방송국가협약의 규정들에 대한 법적 위반에 따른 기소와 함께 규정 위반에 있어서 법적인 판결을 해당 방송사가 자신의 방송 프로그램을 통하여 송출하도록 결정할 수 있다.

(3) 타이틀협찬(Titelsponsoring)

타이틀협찬은 장기계약을 체결하여 프로그램제목에 협찬주명을 병기하는 형태의 광고이다. 2008년에는 복권추첨 관련 프로그램에 대한 타이틀협찬을 금지했지만, 일반적인 다른 프로그램은 허용되고 있다.

예컨대 민영방송인 Sat.1에서는 자동차 관련 프로그램 명칭에 협찬을 하는 잡지명을 붙이고 있다. <Das Sat.1 Goodyear Automagazin(2004, Sat.1), <„Das Sat.1 mobile.de Automagazin (2005, Sat.1)>형식이다. 에너지음료 생산회사인 레드불(Red Bull)이 제공한 비행경주 프로그램인 <Red Bull Air Race(2005, Sat.1; 2006년부터 RTL에서)>등이 있다. 또한 햄버거 체인점인 맥도널드(McDonald)에서 협찬한 음악프로그램인 <Die McDonalds Chartshow(2005, ProSieben/VIVA)>등이 있다. 그러나 오랫동안 복권판매회사가 협찬했던, 로또추첨프로그램은 2008년 이후 타이틀협찬이 중단되었다.

<표 2-14> 타이틀협찬 사례



4) 방송광고 내용 및 품목 규제

(1) 방송광고의 원칙

방송텔레미디어국가협약 제8조는 제1항에서 다음과 같이 방송광고와 관련한 금지원칙을 정하고 있다.

- 첫째, 방송광고는 인간의 존엄성을 침해할 수 없다
- 둘째, 방송광고는 성별, 인종이나 민족, 국적, 종교나 신앙, 장애, 연령 그리고 성적지향과 관련한 차별을 내포하거나 진흥하는 내용을 포함할 수 없다.
- 셋째, 소비자의 이익을 침해하거나 기만하는 방송광고를 할 수 없다.
- 넷째, 건강과 안전, 환경보호를 위협하는 방송광고를 할 수 없다(이상 제8조제1항).
- 다섯째, 광고나 광고주는 프로그램의 내용이나 편성에 개입할 수 없

다. 이는 텔레쇼핑의 운영자에게도 해당한다(제8조제2항).

여섯째, 광고나 텔레쇼핑은 지나친 음주를 권장하는 주류광고를 할 수 없다(제8조10항)등이다.

이 원칙은 TV방송광고지침에 그대로 반영되는데, TV방송광고지침 제2조제1항은 미디어국가협약 제8조제1항에서 4항까지 정하고 있는 규정과 관련하여 방송광고와 텔레쇼핑은 소비자의 권리를 보호하고 환경을 보호할 것으로 의무화하고 있다. 제2조제2항은 광고주로부터 프로그램 기획과 제작, 편성의 자유를 보장하고, 광고주가 프로그램 내에서 광고 배치에 영향을 주거나 간섭할 수 없도록 했다. 제2조제3항은 청소년보호와 담배광고금지, 의약품이나 건강보조식품의 광고를 금지했다. 제2조제4항은 주류광고의 제한적 허용에 대해 정하고 있고, 제2조제5항은 광고로부터 청소년을 보호할 수 있도록 청소년보호지침을 준수할 것으로 명시하고 있다.

(2) 방송광고 금지품목

독일에서 광고가 금지된 주요 분야는 다음과 같다.

첫째, 정당광고는 선거기간동안 한시적으로 허용된 범위를 제외하고 금지된다.

둘째, 건강한 식생활 유지를 위해서 식료품의 생산과 가공, 유통에 대한 광고는 제한적으로만 허용하고 있으며, 방송에서는 금지하고 있다.

셋째, 마약과 향정신성약품에 대한 광고를 금지하고 있다. 특히 주류와 알코올이 함유된 청량음료에 대한 광고를 제한하고 있다.

넷째, 독일에서 자동차를 광고하기 위해서는 반드시 해당 차량의 연비와 이산화탄소배출량을 공지하도록 하고 있다. 이 규제는 1999년 유럽연합에서 정한 자동차광고 시 연비와 이산화탄소배출량의 공지에 대한 지침을 국내법에 구체화한 것이다.

다섯째, 2006년12월29일 개정된 연초법(Tabakgesetz)에 따라서 담배광고는 금지되었다. 이는 유럽연합의 지침을 개별회원국의 법률로 정비한 것이다. 금지대상은 TV와 라디오뿐만 아니라 신문과 인터넷에서도 적용된다. 예외적으로 연초생산과 관련한 신문이나 출판물은 광고가 허용된다. 이에 따라서 방송에서의 연초산업의 스폰서링도 금지된다. 연초광고가 허용되는 범위는 옥외광고와 18시 이후 영화관에서뿐이다.

여섯째, 의약품의 경우에는 치료제광고법(Heilmittelwerbegesetz)에 따라서 광고가 정해져있다. 치료제광고법은 일반적인 의약품뿐만 아니라 미용제품, 통증에 사용하는 일반적인 민간치료제까지 모두 포함하고 있다. HWG는 일반광고와 전문 광고를 구분하여, 일반인에게는 광고를 금지하지만 전문잡지나 전문매체에 대해서는 광고를 허용하고 있다. 2005년 법 개정 이후 ‘질병목록’을 작성하여, 해당 질병을 치유하기 위해 사용하는 모든 치료제는 일반에 대해 원칙적으로 광고를 금지했다. 그러나 ‘질병목록’에 포함되지 않는 경우에는 광고를 허용하고 있다. 이와 관련하여 병원의 직접적인 광고는 인쇄매체는 물론 방송매체에서도 금지한다.

이와는 별도로 독일의 미디어국가협약 제8조는 금지된 광고행위에 대해서도 구체적으로 정하고 있다.

첫째, 은폐광고와 주제배치광고는 금지된다(제8조제7항).

둘째, 제품배치를 통한 간접광고의 경우에도 광고주가 제품을 배치하면서 프로그램 구성이나 독립성에 영향을 미쳐서는 안 되며, 프로그램에서 배치된 제품을 소비자가 판매나 구매, 임차, 임대를 특별히 암시하여서 소비자를 자극해서는 안 된다. 특히 프로그램에 배치된 제품의 기능이나 효용을 설명해서는 안 된다(제8조제7항). 또한 제품배치의 경우에 프로그램 내용에 영향을 미칠 수 있을 정도로 두드러지게 부각시켜서도 안 된다.

셋째, 뉴스와 시사프로그램에 송출되는 방송광고와 홈쇼핑에는 사람(인물)이 등장해서는 안 된다(제8조제8항).

넷째, 정치적, 세계관적, 종교적 신념을 표현하는 광고는 허용되지 않는다(제8조제9항). 예외적으로 선거기간 중에만 선거법에 따라서 정당광고가 허용된다.

다섯째, 알코올이 포함된 주류의 경우에는 방송광고와 홈쇼핑에서 과도한 음주를 표현하는 광고를 해서는 안 된다(제8조제10항).

여섯째, 예배(미사)와 어린이프로그램에는 중간광고가 허용되지 않는다(제9조제1항).

5) 독일 광고시장 현황

(1) 독일 광고 시장 현황

2019년 독일광고수익은 총 매출액은 약 250억 유로로 전년대비 소폭 증가했다. 그러나 독일 광고시장이 2009년 이후 지속적으로 감소추세이다. 독일광고산업중앙협회(ZAW)가 2019년말 발표한 전년도 광고통계에 따르면, 2018년부터 독일광고산업 매출이 급속히 증가한 것으로 나타난다. 그러나 이 수치는 미디어광고시장의 성장도 반영했지만, 그동안 통계에 포함시키지 않던 분야까지 포함시키면서 매출액이 늘어난 수치이다. 독일에서 국내총생산(GDP)대비 광고시장매출이 차지하는 비율은 2000년대 초반까지만 해도 1%를 차지했으나, 2016년에는 0.83%에 불과하다가, 2018년부터 다시 1%대로 증가했다. 미디어광고가 차지하는 비중은 2016년 0.49%로 최악의 상황이었지만, 2018년부터 다시 0.7%대로 증가했다. ZAW는 2018년과 2019년에 내수경기 회복과 건설경기 고양, 중소기업의 매출증가 등으로 독일광고산업이 회복세를 보였지만, 2020년에는 코로나19로 인해서 전체 생산력 감소와 매출감소는 불가피 할

것으로 예상하고 있다.

독일광고산업중앙협회(ZAW)는 2009년 이후 장기적인 광고경기 침체 원인을 ① 내수경기 침체, ② 실생활에 필요한 소비재 중심의 소비구조, ③ 광고매체의 디지털화로 인한 중소기업의 광고비 부담 증가, ④ 대형 광고주들의 물가변동과 경기침체, ⑤ 소비심리변화에 맞춘 광고비 축소를 꼽았다. 그럼에도 미디어광고의 경우, TV광고와 신문광고, 생활정보지 광고, 대중잡지 광고, 카탈로그 광고, 영화광고 등에서 전반적으로 광고매출이 줄었지만, 온라인과 모바일, 옥외광고, 라디오에서는 광고수익이 꾸준히 증가추세이다. 특히 온라인과 모바일에서 검색창을 통해 이루어지는 광고는 미디어 광고로 분류되지 않기 때문이다. 이러한 이후로 미디어를 활용한 광고는 지속적으로 감소할 가능성이 크다(Moebus & Heffler, 2019, p.262).

<표 2-15> 국내총생산과 광고매출의 변동 추이 (2010-2019)

(단위: 억 유로, %)

구분	국내총생산(BIP)	광고투자	BIP 대비 광고투자 (%)	미디어 광고수익	BIP 대비 미디어 광고수익(%)
2010	24,750	248.3	1.00	157.6	0.63
2011	26,099	252.9	0.97	160.3	0.61
2012	24,950	250.7	0.94	155.2	0.58
2013	27,372	250.5	0.92	152.5	0.56
2014	29,386	252.7	0.86	153.3	0.52
2015	30,301	254.5	0.84	152.1	0.50
2016	31,341	259.6	0.83	153.6	0.49
2017	32,450	270.2	0.83	162.1	0.50
2018	33,444	339.5	1.02	249.8	0.75
2019	34,358	348.9	1.02	250.2	0.73

* 출처: ZAW, 2015, 2020.

ZAW가 집계한 2019년도 매체별 광고매출은 독일광고시장의 전체 매출액 250억 유로 가운데 35.9%가 온라인분야에서의 매출액으로 총 89억 9천만 유로로 나타났다. 그 다음은 인쇄매체분야로 전체의 33.5%를 차지했다. 이 가운데 종이신문(일간) 매출액은 20억8천만 유로로 전년대비 -6.5% 감소한 수치였다. 반면 디지털신문 매출액은 17억3천만 유로로 전년대비 3.4%증가한 수치였다. 이 밖에 주2-3회 발행되는 생활정보신문이 15억6천만 유로, 전문잡지 16억1천만 유로, 대중잡지 8억4천만 유로 순이었다. 방송광고매출액은 전체의 20.7%로 이 가운데 라이브TV가 44억 유로, 스트리밍서비스가 7억8천만유로 수준이었다. 라이브TV매출은 감소하고 있지만, 스트리밍서비스 분야에서의 광고매출은 꾸준히 늘어나는 추세이다. 우편직송광고가 전체의 11.5%인 28억8천만 유로였고, 옥외광고가 4.9%로 12억3천만 유로 순이었다.

<표 2-16> 매체별 광고매출 현황(2018-2019)

(Netto**, 단위: 백만 유로)

광고매체	2018	2019	전년대비 증가율(%)
TV(라이브)	4,537.1	4,400.1	-3.0
TV(스트리밍)	600.0	780.0	30.0
우편DM	2,965.1	2,875.5	-3.0
옥외광고	1,164.1	1,226.1	5.3
라디오(Live)	789.2	784.0	0.7
라디오(스트리밍)	45.0	60.0	33.3
영화관	78.5	90.3	15.0
온라인	8,255.2	8,989.9	8.9
신문(디지털)	1,672.3	1,729.1	3.4
신문(종이)	2,229.2	2,083.4	-6.5
전문잡지(종이)	1,685.0	1,609.0	-4.5
생활정보신문(종이)	1,723.0	1,561.0	-9.4
대중잡지(종이)	915.0	840.0	-8.2
카탈로그광고물(종이)	501.8	443.7	-11.6
주간, 일요신문(종이)	134.3	443.7	-11.6
합계	24,997.7	25,017.9	0.2

*출처: ZAW, 2020.

독일에서 광고매출액에 대한 통계는 독일광고산업중앙협회와 시장조사기관인 닐슨(Nielsen)에서 집계하고 있다. 독일광고산업중앙협회가 전체 매출액에서 광고판매대행수수료와 복수판매 및 선결제에 따른 할인을 등을 모두 고려하여 실질수익(Netto)을 기준으로 총매출액을 산정하고 있다면, 닐슨은 각 미디어에서 공시하는 광고단가와 광고총량을 기초로 명목수익(Brotto) 총매출액을 산정하고 있기 때문에, 양 쪽의 광고 통계에는 차이가 발생한다. 닐슨의 통계가 안정성이 장점이라면, 독일광고산업중앙협회 통계는 일부 불안정성은 있지만, 시장변화를 잘 반영하고 있다는 평가를 받는다(Moebus & Heffler, 2019, p.262).

<표 2-17> 독일 주요방송사 광고총매출액

(단위 : Brutto, 백만유로)

방송사/대행사	1991	2011	2018	2019	18/19변화 (%)
ARD	762	267	324	299	-7.8
ZDF	718	233	294	281	-4.2
SevenOneMedia		4,758	6,396	6,358	-1.0
- ProSieben	165	1,943	2,427	2,404	-1.0
- Sat.1	802	1,974	2,179	2,052	-5.8
- kabel eins		783	1,127	1,167	3.6
- SIXX			285	286	0.3
- ProSieben MAXX			230	225	-2.2
- Sat.1 Gold			147	177	20.1
IP Deutschland		3,818	5,128	5,355	3.1
- RTL	1011	2,544	3,025	3,061	1.2
- Super RTL		283	320	355	10.9
- VOX		892	1,443	1,488	3.1
- n-tv		100	191	213	12.0
- Nitro			150	148	-0.9
RTL II		624	1,152	1,102	-4.4
DMAX		215	421	419	-0.6
Sport1		285	366	360	-1.5
Tele5		212	287	310	8.0
Comedy Central		85	180	190	5.8
합계		11,168	15,329	15,617	0.6

* 출처 : Möbus, P. & Heffler, M., 2013, 2020; Mueller-Roemer, 1994.

7) 독일의 OTT광고규제

(1) OTT에 대한 법적 정의(정두남·심영섭, 2019참조)

독일에서 OTT사업자는 제22차 방송텔레미디어국가협약(구 협약)에 따라서 텔레미디어로 등록한 의무가 있다. 그러나 영상콘텐츠를 제공하지 않거나 광고가 포함되지 않은 비상업적 영상의 경우에는 텔레미디어가 아닌 텔레서비스로 등록할 수 있다. 그러나 독일은 유럽연합(EU)의 새로운 시청각미디어지침(AVMS, 2018)을 국내법과 조율시키기 위해서 방송텔레미디어국가협약(Rundfunk und Telemedien Staatsvertrag)을 2020년 10월 개정했다. 지난 2019년 12월 5일 독일 16개 주미디어정책을 조율하는 라인란트-팔츠(Rheinland-Pfalz)주 총리실이 공개한 최종 법률안은 <방송과 텔레미디어>법을 <미디어>법으로 확대 개편하는 내용을 담고 있다. 새로운 미디어국가협약(Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung)은 미디어정책을 더 이상 방송을 중심에 두고 방송과 유사한 서비스를 전송하기 위한 플랫폼에 대한 규율을 병과하는 방식에 머물지 않고, 이제는 시청각미디어정보를 제공하는 모든 유형의 사업과 플랫폼, 인터페이스를 동등한 매체적 성격을 갖는 서비스로 보고, 이를 하나의 근거법령의 틀에서 규율하겠다는 정책목표를 반영하고 있다.

미디어국가협약에서는 방송개념을 확장했다. 이제 방송사업자는 ‘방송주파수’ 나 ‘인터넷 IP주소’를 이용하여 ‘실시간’ 또는 ‘비실시간’으로 ‘저널리즘원칙에 따라 편집된 내용을 전송할 경우’에 방송 면허를 받아야 하며, ‘유사방송’ 개념을 통해 면허가 필요 없는 예외 대상을 규정하고 있다.

나아가 기존의 텔레미디어와 플랫폼은 방송과 동등하게 규율 받는 4개의 사업자 유형으로 구분한다. 첫째는 미디어플랫폼사업자(Medienplattformen)로 자기 전송망을 보유하고 실시간 또는 비실시간 방송콘텐츠를 제공하

는 사업자이다. 둘째는 미디어중개사업자(Medienintermediäre)로 ‘저널리즘적 편집원칙에 따라’ 정보를 취합하여 ‘인터넷망’을 통해 콘텐츠를 제공하는 사업자이다. 여기에는 검색엔진부터 소셜네트워크, 어플리케이션 포털, 블로그 포털, 뉴스 취합 등이 포함된다. 셋째는 사용자 인터페이스사업자(Benutzeroberflächen)이다. 사용자 인터페이스는 스마트폰이나 스마트스피커와 같이 미디어 이용자의 일상생활과 생체리듬에 직접적으로 영향을 주는 정보제공을 통해서 의식적으로 동일한 행동을 하도록 유발하여 여론에 영향력을 행사할 수 있는 경우로 보고 있다. 여기에는 아마존에서 출시한 인공지능스피커 알렉사(Alexa)나 IPTV등의 전자프로그램가이드(EPG) 등이 포함된다. 넷째로 동영상공유서비스사업자(Video-Sharing-Dienste)이다. 동영상공유는 공청회 공개시안에서는 미디어중개사업자 영역에 포함할지, 미디어플랫폼에 포함할지가 명확하지 않았던 영역인데, 최종 개정안 마련과정에서 신설된 개념이다. 동영상공유서비스에는 유튜브를 비롯한 대다수 이용자제작 동영상 포털 등이 포함된다. 미디어국가협약(이하 “협약”)에서는 방송의 범위를 수정하였다.

“본 국가협약은 독일의 이원적 방송 체계에서 방송프로그램의 제작 편성과 송출, 접속이용(Zugaenglichmachung)에 적용한다.(협약 제1조제1항)”

협약은 방송개념에 주파수를 통해 실시간으로 송출과 수신이 이루어지는 기존의 방송개념에 인터넷을 통한 송수신을 모두 포함하고 있다. 즉, 주파수를 이용하든 인터넷IP를 이용하든 실시간으로 송수신이 이루어지는 경우에는 방송에 포섭했다. 이에 따라서 그동안 주파수를 이용한 실시간 방송 송수신 과정에서 제공되는 실시간 방송과 주문형영상시

청과 같은 비실시간 방송만을 방송면허 대상에 포함했던 것을, 인터넷IP를 통해서 제공되는 경우에도 방송으로 볼 수 있도록 확장하고 있다. 또한 이러한 경우, 기존의 레거시 방송면허와 동일하게 방송면허를 필요로 하게 되었다. 또한 협약 제1조 제8항을 신설하여 구협약의 적용범위를 확장시켰다.

“본 국가협약은 (...) 미디어플랫폼과 미디어중개, 사용자인터페이스가 독일 내에서 이용될 경우에 유효하게 적용된다. 미디어플랫폼과 미디어중개, 사용자인터페이스는 특별히 독일연방공화국에 사는 이용자에게 제공되는 콘텐츠 또는 마케팅활동에 사용되는 언어를 통해 전체적으로 독일에서의 이용을 목적으로 하거나, 재정수익의 적지 않은 부분을 독일에서 확보할 경우에 적용된다(...)(협약 제1조제8항ff).”

새로운 미디어국가협약은 방송 개념을 확장하고, 여기에 그동안 텔레미디어라는 형태로 모호하게 규정되어 오던 영역을 좀 더 세분화하였다. 기존의 방송은 주파수나 IP망을 통해서 저널리즘적 편성계획에 따라서 제작된 실시간 또는 비실시간 프로그램을 송출할 경우에 해당하고, 저널리즘적 편성계획이 없지만, 일정한 수 이상의 접속자를 갖고 있는 IP망을 통한 서비스는 텔레미디어로 볼 수 있다.

그러나 기존의 플랫폼은 4가지로 나누었다. 첫째는 미디어플랫폼으로 미디어를 제공하기 위해서 이용되는 전송망을 운영할 경우로 지상파를 비롯하여 대다수 전송망사업자가 여기에 포함된다. 또한 자체적인 전송망을 갖고 있지는 않지만, 다양한 미디어를 매개해 줌으로써 사회적 영향력을 확보한 사업자는 미디어중개사업자로 분류한다, 또한 이용자에게 동영상공유서비스를 제공할 경우에는 동영상공유서비스사업자로 분류한다. 마지막으로 사용자의 의식과 일상에 영향을 줄 수 있는 사용

자경험을 제공하는 인터페이스를 통해 미디어로 기능하는 아마존 알렉사나 EPG같은 경우를 사용자인터페이스사업자로 규제대상에 포함시키고 있다.

협약 제2조는 방송의 개념도 대폭 수정하였다. 먼저 구 협약 제2조제2항제5호에 있던 위성플랫폼 전문채널 개념은 삭제했으며, 구 협약 제2조 제12호에 있는 채널번들과 제13호의 플랫폼에 대한 개념이 대폭 바뀌었다. 협약 제2조제13항은 “방송과 유사한 텔레미디어는 라디오나 텔레비전과 비슷한 형태와 내용의 콘텐츠를 제공자에 의해 확정된 콘텐츠목록을 사용자가 선택한 시점에 개별적으로 접속할 수 있도록 제공하는 것”으로 규정하고, 여기서 콘텐츠라 함은 “라디오드라마, 영화, 시리즈, 르포, 다큐, 오락, 정보, 어린이프로그램 등”을 의미한다고 적시한다.

결국 현실적으로 의미 없는 규정인 채널번들이라는 개념을 삭제하고, 그 대신 그동안 모호했던 텔레미디어의 개념을 명확히 한 것이다. 방송 프로그램이나 그와 유사한 콘텐츠를 제공하는 사업자는 방송 또는 텔레미디어제공사업자로 면허를 받아야 한다. 여기서 텔레미디어는 방송프로그램을 인터넷에서 라디오와 텔레비전과 유사하게 제공하는 콘텐츠사업자에 대한 법적 정의를 명확히 한 것이다.

이러한 콘텐츠를 실어 나르거나 유통시켜주는 플랫폼 역할을 했던 사업자는 그동안 플랫폼 제공자로 통칭했다. “플랫폼 제공자는 디지털 전송로나 디지털데이터를 통해 방송이나 이와 유사한 텔레미디어(일반을 대상으로 하는 텔레미디어) 또는 제3의 방식으로 일반이 서비스에 접근할 수 있도록 전체적인 서비스를 제공하거나 이러한 서비스에 대해 결정권을 행사하는 자를 의미하며, 방송이나 텔레미디어를 통해 상업적 서비스를 제공하는 자는 플랫폼사업자가 아니다(구 협약 제2조제2항제13호)”로 정의되어왔다. 그러나 협약에서는 미디어플랫폼과 미디어중

개, 사용자인터페이스, 동영상공유서비스로 개념을 세분화하여 정의하고 있다.

미디어플랫폼은 라디오나 텔레비전과 유사한 서비스를 제공하는 텔레미디어를 전체 서비스로 묶어서 제공하는 경우에 해당한다. 즉, 사업자가 가지고 있는 플랫폼에서 종합적인 동영상서비스를 제공하는 경우에 해당한다. 방송과 텔레미디어를 소프트웨어를 이용하여 묶음 제공하는 경우에 해당한다.

그러나 다음과 같은 경우에는 미디어플랫폼에 해당하지 않는다. 케이블방송망에서 아날로그방송을 전송하는 경우, 전체 방송프로그램이나 텔레미디어의 콘텐츠를 공영방송이나 민영방송사업자가 직접 책임지고 제공하는 경우에 해당한다. 이 경우에는 해당 사업자의 부가서비스로 구분된다.

그러나 공영방송 채널이나 민영방송 채널의 일부를 독립된 플랫폼 사업자가 계약에 따라 자신이 제공하는 채널묶음 일부로 편성하여 제공할 경우에는 미디어플랫폼 사업자 등록을 해야 한다(협약 제2조제2항제13호). 협약 제78조는 미디어플랫폼 대상을 다음과 같이 정하고 있다. 첫째, 자체적인 전송망을 보유한 미디어플랫폼의 경우 가입가구가 10,000가구 이상일 경우에 해당하며, 자체적인 전송망을 갖고 있지 않은 미디어플랫폼의 경우에는 월 평균 이용자가 20,000명 이상일 경우에 면허를 취득해야 한다.

사용자인터페이스는 문자나 사진, 소리를 통해서 하나 또는 다수의 미디어플랫폼의 내용이나 콘텐츠에 대한 가이드를 제공하거나 서비스나 콘텐츠를 소프트웨어를 이용하여 선택할 수 있도록 제공하는 경우에 해당한다. 전자프로그램가이드(EPG)나 애플이 제공하는 알렉사와 같이 인공지능(AI)을 이용한 스마트스피커 서비스 등을 정의하는 새로운 개념이라고 할 수 있다. 사용자인터페이스는 채널가이드처럼 미디어플랫폼 서

비스의 일부분이거나, 이와 유사한 서비스로 접속기기에 종속되어서 미디어플랫폼의 방송 또는 방송과 유사한 텔레미디어를 이용할 수 있도록 사용자 경험을 제공하는 경우에 해당한다(협약 제2조제2항제15호). 사용자 인터페이스는 미디어플랫폼과 함께 하는 개념인데, 미디어플랫폼이 제공하는 전자프로그램가이드나 미디어플랫폼에 부가되지 않더라도 독자적으로 전자프로그램가이드를 전자적으로 제공할 경우가 여기에 포함된다. 미디어플랫폼에 부속된 별도의 기기장치를 통해 영상 또는 소리로 서비스를 제공하는 경우(예, 아마존 알렉사)에 사용자 인터페이스에 해당한다.

미디어플랫폼과 사용자 인터페이스는 개인의 사생활과 명예를 보호하는 인권보호의무가 부여되며(협약 제73조제3항), 서비스에 대한 편성 및 내용에 대한 심의책임이 부여되고(협약 제73조제4항), 방송콘텐츠나 텔레미디어 저작권자의 동의없이 내용물을 변형하거나 편집할 수 없으며(협약 제80조), 반드시 콘텐츠 이용대가를 지불하여야 한다. 또한 협약 제81조는 미디어플랫폼 사업자에게 공영방송에 대한 의무전송(Must Carry)의무를 부과하고 있고, 수용능력을 고려하여 전국적으로 송출되는 민영방송 채널과 특정 지역에서 종합시사정보를 제공하는 채널에 대한 의무전송을 부과하고 있다. 또한 망중립성 의무를 부과한다. 특히 미디어플랫폼과 사용자 인터페이스 운영에서 투명성 의무(협약 제85조)가 부과되며, 자체적인 내규와 정관을 통해서 미디어플랫폼과 사용자 인터페이스 운영에 대한 규칙을 사전에 공개해야 하며, 이를 감독하는 규제기관의 자료제출 및 보고서 제출에 대해 성실히 임할 의무가 주어진다.

미디어중개는 저널리즘적 편집원칙에 따라서 제3자가 취합하고 선별하여 전체적인 서비스는 아니더라도 일반이 접근할 수 있도록 제공하는 것을 의미한다. 미디어중개에 해당하는 서비스로는 a)검색엔진, b)사회적 네트워크(SNS), c)어플리케이션 포털, d)블로그 포털, e)뉴스 취합

(News Aggregation)등을 들 수 있다. 미디어중개에는 그동안 방송유사서비스나 미디어플랫폼사업자로 구분하기 어려웠던 다수의 OTT사업자를 포함시키게 된다. 그러나 그 범위가 너무 광범위하고, 부정목록(Negative List)을 작성하여 법령에 해당하는 서비스를 일일이 나열해야 하는 문제점이 있어서 여전히 논란의 대상이 된다. 미디어중개사업자는 저널리즘적 편집행위가 이루어지는 내용물을 전달한다는 점에서 규제기관이 사업자에 대한 관리감독이 이루어질 수 있도록 사업자 연락처를 독일 내에 지정해 두어야 한다. 또한 콘텐츠를 제공하는 원저작자의 권리보호와 동등한 경쟁기회 제공을 위해서 미디어중개사업자의 투명성 의무(협약 제93조)와 차별금지 의무(협약 제94조)가 부과된다. 또한 자체적인 내규와 정관을 통해서 미디어중개사업 운영에 대한 규칙을 사전에 공개해야 하며, 이를 감독하는 규제기관의 자료제출 및 보고서 제출에 대해 성실히 임할 의무가 주어진다.

협약 제2조제2항제22문은 동영상공유서비스는 실시간 또는 비실시간 방영 목적으로 제작된 동영상콘텐츠를 제공하는 모든 동영상공유행위와 이용자제작 또는 변형 동영상(UGC)을 묶음으로 제공하는 모든 서비스를 의미한다. 주미디어청연합은 동영상공유서비스와 관련하여 이용자들의 불만처리를 위해 별도의 이용자권리보호기구를 설치하며, 동영상공유서비스사업자들은 이 기구의 중재비용을 부담하며, 중재를 적극적으로 수용해야 하는데, 구체적인 방안은 추후 규칙제정을 통해서 구체화할 예정이다. 또한 동영상공유서비스사업자는 청소년미디어보호국가협약에서 규정하고 있는 광고규정을 준수해야 하며, 콘텐츠와 광고는 명확히 구분되도록 표시할 의무가 있다. 주미디어청연합 산하에 있는 청소년미디어보호위원회(KJM)은 동영상공유서비스에서의 광고규정을 준수하는지 감시하는 역할을 부여받으며, 광고제한품목과 광고제한표현 등에 대한 사후적 심의를 담당한다. 동영상공유서비스사업자는 규제기관

이 사업자에 대한 관리감독을 원활히 할 수 있도록 사업자 연락처를 독일 내에 지정해 두어야 한다. 또한 자체적인 내규와 정관을 통해서 미디어중개사업 운영에 대한 규칙을 사전에 공개해야 하며, 이를 감독하는 규제기관의 자료제출 및 보고서 제출에 대해 성실히 임할 의무가 주어진다.

이상과 같이 새로운 법률조어인 미디어플랫폼, 미디어중개, 사용자인터페이스, 동영상공유서비스에 대한 규제조항이 만들어지면서, 구 협약 제2조제3항에 있던 웹TV에 대한 규정은 삭제된다. 대다수의 웹TV는 자연스럽게 텔레미디어로 편입되기 때문이다. 또한 방송채널을 5000명 이하가 동시에 이용하거나 인터넷을 통해 유통되지만 월평균 정기적으로 접속하는 사람의 수가 20,000명 이하이거나 가상게임에 대한 게임평이나 중계를 목적으로 할 경우에는 방송채널에 해당하지 않는다. 만일 면허를 필요로 하는지 혹은 필요로 하는지에 대한 판단이 어려울 경우에는 관할 주미디어청에 면제대상에 대한 증명서 발급을 신청할 수 있다. 제1항에서 정한 방송채널이 아닌 유사방송에 대해서는 주미디어청이 구체적인 조건을 시행령을 통해 정하도록 했다.

(2) OTT에서의 광고규제

미디어국가협약 제98조는 동영상공유서비스의 경우, 협약 제8조제1항과 제3항제1호와 제2호, 제7항, 제10항에 규정된 광고규정을 준수해야 한다.

미디어국가협약 제8조제1항은

첫째, 방송광고는 인간의 존엄성을 침해할 수 없다

둘째, 방송광고는 성별, 인종이나 민족, 국적, 종교나 신앙, 장애, 연령 그리고 성적지향과 관련한 차별을 내포하거나 진흥하는 내용을 포함할 수 없다.

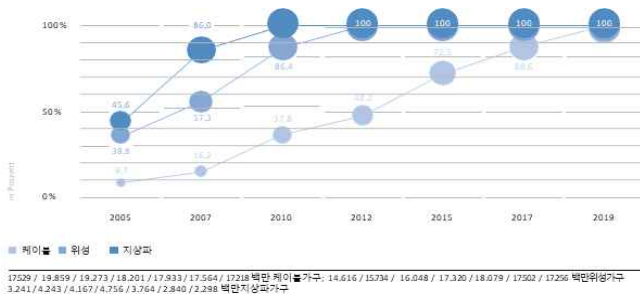
셋째, 소비자의 이익을 침해하거나 기만하는 방송광고를 할 수 없다.

넷째, 건강과 안전, 환경보호를 위협하는 방송광고를 할 수 없다고 정하고 있다. 또한 제3항은 방송은 광고와 프로그램내용을 구분하도록 하고 있다. 또한 제7항은 은폐광고와 주제협찬배치를 금지하고, 간접광고에 대한 규정을 준수하도록 했다. 마지막으로 제10항은 광고나 텔레쇼핑은 지나친 음주를 권장하는 주류광고를 할 수 없도록 정하고 있다. OTT사업자 가운데 넷플릭스 등 동영상공유서비스사업자는 이를 준수해야 한다.

(3) OTT시장 현황

2019년 현재 독일의 TV시청가구는 3849만 가구였다. 이 가운데 44.7%는 케이블TV로 텔레비전방송을 시청하는 것으로 나타났으며, 이어서 위성수신을 통해 텔레비전방송을 시청하는 비율은 44.8%, 지상파직접수신을 통한 텔레비전방송 시청은 6.0%에 불과했다. IPTV가입에 대한 정확한 통계는 잡히지 않고 있다. 이는 독일에서 IPTV에 대한 개념정의가 다르기 때문이다. 엄밀한 의미에서 독일주미디어청연합이 매년 발간하는 디지털화보고서에서 지칭하는 IPTV는 IP주소를 이용하여 텔레비전을 시청하는 가구수를 의미하며, 여기에는 다양한 대상이 포함된다.

[그림 2-9] 플랫폼별 디지털화



출처: Die Medienanstalten, 2019, p.34.

예컨대 텔레비전방송 수신을 어떤 기기로 하느냐에 따라서 커넥티드 TV(Connected-TV)로 불리는 스마트TV와 독일에서 개발한 IP기반 방송 수신방식인 하이브리드TV(Hbb-TV)가 구분되고, IP를 기반으로 텔레비전 방송을 제공하는 사업자에 따라서 케이블TV가 제공하는지 혹은 통신회사가 제공하는지, 지역NO가 제공하는지 구분될 수 있다. 이러한 복잡한 유형을 모두 IP기반TV시청에 포함하기 때문에, 시청률은 대략 이러한 유형의 플랫폼에서 TV를 시청하는 가구로 분류하며, 그 비율은 8.6%로 나타났다. IP기반TV시청에서 스마트폰이나 넷플릭스(Netflix)와 같은 동영상플랫폼을 통해 실시간으로 텔레비전방송을 시청하는 경우는 2018년부터 시청률을 집계하고 있는데, 2019년에는 1.7%로 나타났다.

케이블TV의 경우에는 2005년에 시장점유율이 51.7%에서 15년만인 2019년에 44.7%로 -7%포인트 감소했지만, 위성은 43.1%에서 44.8%로 +1.7%포인트 소폭 증가했다. 반면 지상파는 9.7%에서 6.0%로 -3.7%포인트 감소했다. 2017년 조사까지 ISDN, LAN-TV등 다양한 방식으로 표기되었던 IP기반 텔레비전시청은 같은 기간 2.3%에서 8.6%로는 6.3%포인트 증가했다. 2018년부터 IP기반 텔레비전시청과 별도로 조사되고 있는 IP기반 OTT이용률은 1.7%로 나타났다.

독일연방미디어청연합이 조사하여 매년 발표하는 디지털보고서에 따르면, 14세이상 독일인 7044만명 가운데 전통적인 수상기만을 이용하는 TV시청자는 12%에 불과했고, 83.1%는 전통적인 TV수상기와 더불어 스마트폰이나 테블릿PC, 개인용PC, 노트북등 OTT를 이용하였다. 그러나 OTT만을 이용하는 경우는 4.4%에 불과했고, TV아예 시청하지 않는 비율도 0.5%로 나타났다. 연령대별로는 큰 차이가 있었는데, 14-19세 사이는 TV수상기와 OTT기기 병용률이 95.8%였고, OTT만 이용하는 비율은 4.2%였다. 반면 20-29세 사이는 OTT기기만 이용한다고 응답한 비율이 11.4%로 상대적으로 높게 나타났다.

70세이상 노년층은 TV수상기만 이용한다는 응답자가 전체의 43.9%였고, TV수상기와 OTT기기를 병용한다는 응답자가 54.4%였다. 응답자의 1.0%는 OTT기기만 이용한다고 응답했다.

[그림 2-10] 전통적 방식의 TV시청과 OTT를 이용한 동영상시청 비율



출처: Die Medienanstalten, 2019, p.40.

실시간과 비실시간 방송(동영상)시청에 대한 현황조사에서도 이러한 경향은 비슷하게 나타났다.

[그림 2-11] 연령대별 실시간 vs 비실시간 방송시청 비율



출처: Kantar; 14세이상 전체 70,445만명, 14-29세사이 14,776만명, 30-49세사이 21,198만명, 50세이상 34,470만명

출처: Die Medienanstalten, 2019, p.43.

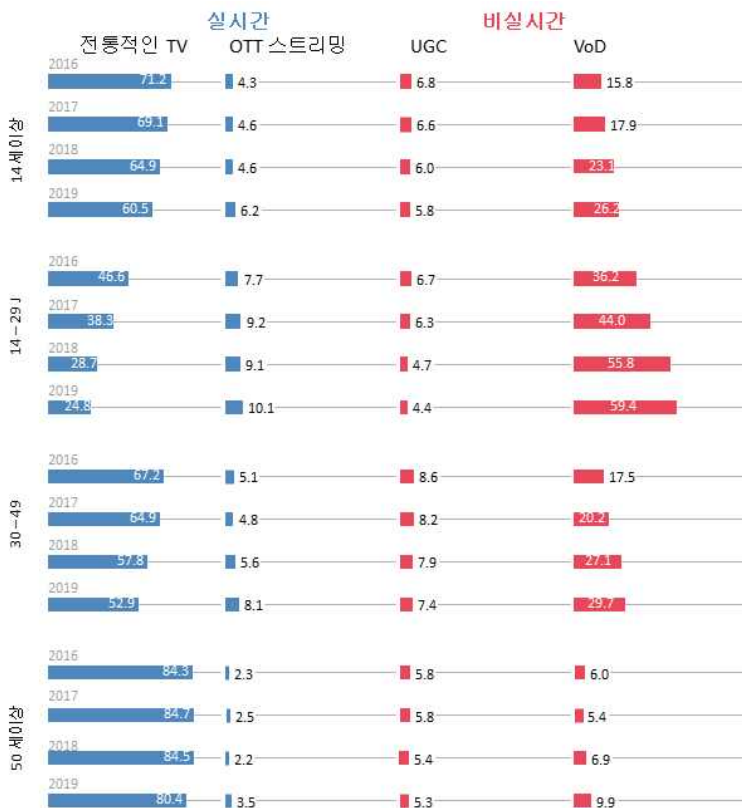
14-29세사이의 TV(동영상)시청을 위해 주로 실시간 이용한다는 응답은 25.5%로 전년도와 비교하여 -3.3%줄어든 반면, 비실시간으로 시청한다는 응답은 64.3%로 전년도와 대비하여 +2.4%증가한 수치였다. 반면 30-49세사이의 실시간 시청비율이 비록 전년과 비교하여 수치가 -2.4% 줄어들었지만 58.4%로 여전히 높게 나타났고, 비실시간 시청은 30.5%로 +3.3%증가한 수치였다. 50세이상의 경우에는 실시간 시청이 84.9%로 압도적으로 많았으며, 비실시간 시청은 8.5%에 불과했다.

실시간과 비실시간 방송이용행태에 대한 조사에서는 14세이상 독일인의 실시간 방송시청은 2016년 75.5%였으며, 이 가운데 전통적인 TV프로그램 실시간시청이 71.2%, OTT등을 통한 실시간 스트리밍방식의 시청이 4.3%였다. 그러나 2019년에는 66.7%로 8.8%포인트 줄어든 66.7%로 나타났다. 세부적으로 살펴보면 TV프로그램 실시간시청이 60.5%로 떨어졌고, OTT등을 통한 실시간 스트리밍방식의 방송시청이 6.2%로 상승했다. 비실시간 동영상 이용의 경우, 사용자제작동영상(UGC) 이용이 2016년 6.8%에서 2019년 5.8%로 조금 줄어든 반면, 주문형비디오시청이 15.8%에서 26.2%로 크게 증가하였다.

이러한 차이는 연령대별로 큰 차이를 보였다. 14-29세사이의 경우, 전통적인 TV프로그램 실시간시청이 2016년 46.6%에서 2019년 24.8%로 줄어들었지만, OTT등을 통한 실시간 스트리밍방식의 시청은 7.7%에서 10.1%로 조금 상승했다. 반면 비실시간 시청의 경우에는 UGC이용이 같은기간 6.7%에서 4.4%로 떨어진 반면, 주문형비디오시청은 36.2%에서 59.4%로 실시간 방송시간을 합산한 것보다 25.3%포인트 높았다. 반면 50세이상에서는 전통적인 TV프로그램 실시간시청이 2016년 84.3%에서 2019년 80.4%로 여전히 전통적 방식의 실시간 TV시청이 많았고, OTT등을 통한 실시간 스트리밍방식의 시청도 2.3%에서 3.5%로 소폭 증가했다.

[그림 2-12] 실시간 및 비실시간 이용경향

(단위: 백분율, %)

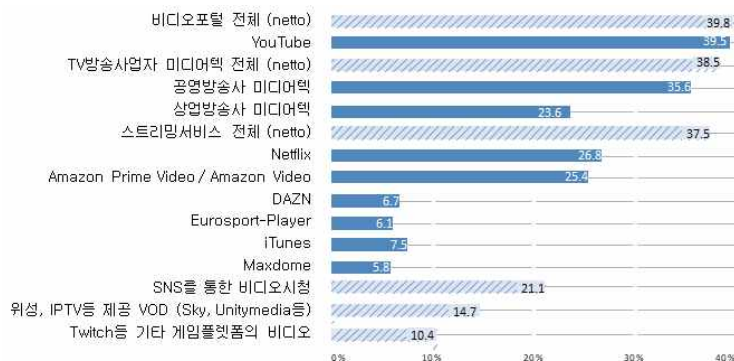


*출처: Die Medienanstalten, 2019, p.45.

그러나 시간 시청의 경우에는 UGC이용이 같은 기간 5.8%에서 5.3%로 약간 떨어졌고, 주문형비디오시청은 6.0%에서 9.9%로 약간 상승하였다. 전체적으로 실시간과 비실시간, OTT이용행태는 연령대별로 큰 차이가 있었다.

[그림 2-13] 주문형비디오시청(VOD)가운데, 주로 이용한

유통경로(중복응답 포함)



*출처: Die Medienanstalten, 2019, p.48.

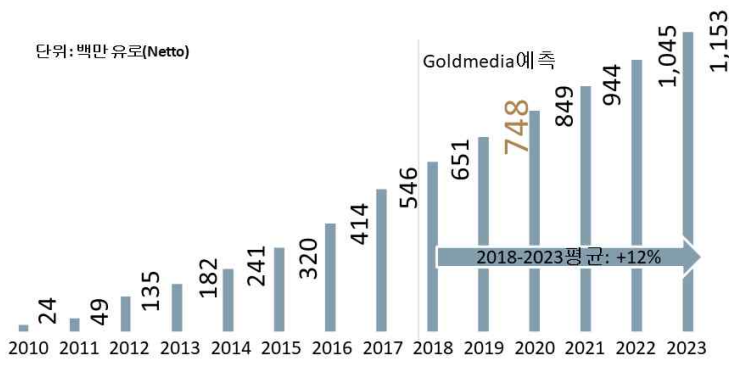
14세 이상 독일인들이 이용한 비실시간 동영상 시청 비율은 전체 시청자의 26.2%였다. 이 가운데 39.8%는 비디오포털을 이용했는데, 그 가운데 39.5%는 유튜브 접속이었다. 그 다음으로는 방송사들이 운영하는 비디오포털인 미디어텍 이용률이 38.5%를 차지했다. 미디어텍은 방송사업자들이 별도의 플랫폼사업자로 등록하고 제공하는 부가서비스로 공영방송이 운영하는 미디어텍 이용비율은 35.6%, 상업방송이 운영하는 미디어텍 이용비율은 23.6%였다. 스트리밍서비스를 통해 제공되는 주문형 비디오를 이용했다는 응답자는 37.5%였으며, 이 가운데 26.8%가 넷플릭스를 이용했고, 아마존이 운영하는 아마존 프라임 비디오와 아마존 비디오 이용이 25.4%였다. SNS를 통한 비디오시청도 21.1%로 나타났고, 위성방송이나 IPTV, 케이블방송등이 제공하는 VOD서비스를 이용했다는 응답자도 14.7%를 차지했다. 또한 트위치를 비롯한 게임플랫폼에서 비디오를 시청했다는 응답자도 10.4%였다.

독일에서 동영상을 제공하는 콘텐츠사업자들이 고용하고 있는 인력은

1인이 운영하는 동영상서비스가 35%, 2-5인이 33%, 6-10인이 13%, 11-20인이 4%, 20인 이상을 고용한 사이트가 15%였다. 독일의 인터넷동영상서비스제공자가 고용한 인력은 평균 5명으로 나타났다.

독일에서 인터넷으로 제공되는 동영상서비스를 통한 총 광고매출액은 2010년도에 2400만 유로에서 2019년에는 7억4800만 유로로 성장했으며, 2018년에서 2023년 사이 성장률은 12%에 달할 것으로 예상된다 (Goldmedia, 2019c, p.34). 골드미디어의 예측에 따르면, 독일에서 동영상 서비스를 통한 총 광고매출액은 2023년에 총 11억5300만유로 규모로 성장할 것으로 예상된다.

[그림 2-14] 동영상 광고시장 발전 추이(예상)



*출처: Goldmedia, 2019b, p.34

인터넷방송 가운데 가장 많은 이용자를 보유한 유튜브는 독일어로 된 MCN채널수가 43,135개였으며, 이 가운데 구독자가 500명이하인 채널은 25,681개였고, 구독자 수가 500명이상으로 Web-TV조건을 충족하는 채널수는 17,454개였다. 유튜브 채널수는 2018년과 비교했을 때, 58%증가한 수치였다.

[그림 2-15] 유튜브 MCN채널 수

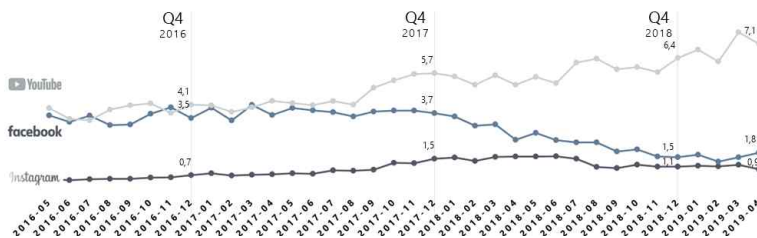


출처: Goldmedia, 2019a, p.49.

유튜브 MCN채널 수는 매년 증가하였는데, 2016년에는 39%, 2017년에는 43%, 2018년에는 56% 증가했으며, 지난 5년간 유튜브에서 완전히 사라진 MCN채널수는 1,773개였다. 독일내에서의 이용률을 비교해 보면, 유튜브가 2017년중반이후 페이스북을 추월하고 있음을 알 수 있고, 2019년에 들어와서는 인스타그램이 페이스북에 근접해 있음을 알 수 있다.

[그림 2-16] 2016-2019년 사이 3대 동영상제공사업자의 접속회수

(단위: 10억 접속회수)

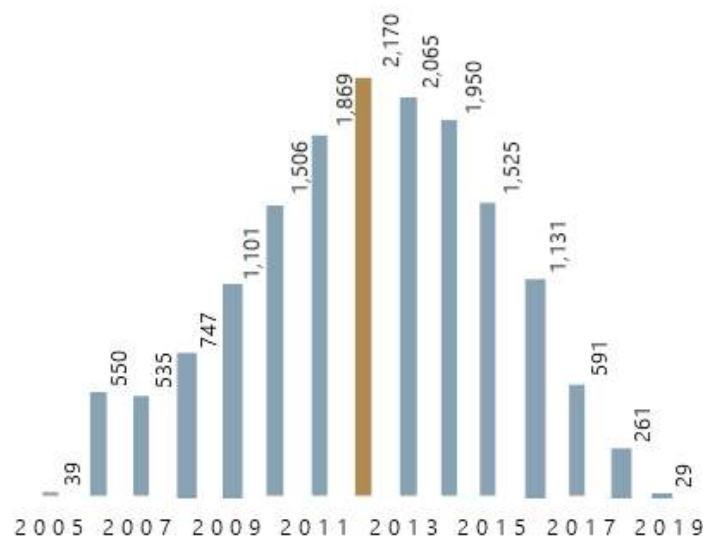


출처: Goldmedia, 2019a, p.50.

물론 페이스북과 인스타그램은 3초 이상 자동으로 구동되는 동영상도 접속회수에 포함한 수치이고, 유튜브는 클릭후 최소 30초 이상 시간이 지나야 접속회수로 집계되는 차이점이 존재한다. 이를 감안하면, 유튜브의 이용률 시장점유율은 독보적임을 알 수 있다.

독일에서 제공되는 유튜브MCN채널이 론칭된 시점을 살펴보면, 2012년을 기점으로 조금씩 줄어드는 추세이다.

[그림 2-17] 2005년 이후 연도별 신설 유튜브 MCN채널 수



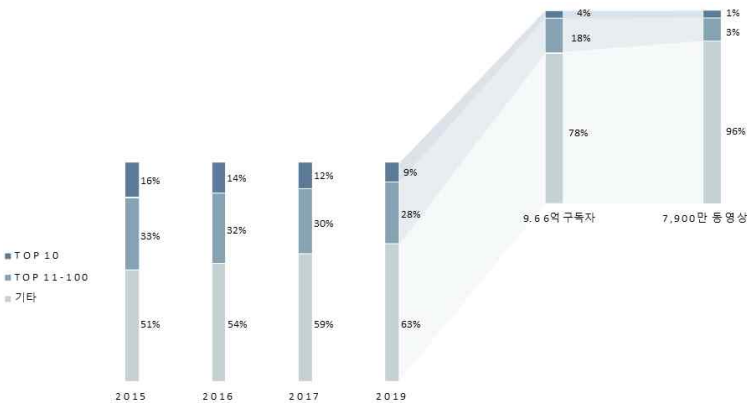
출처: Goldmedia, 2019a, p.51.

동영상을 동영상포털에 탑재해야 하는 유튜브와 달리 페이스북이나 트위터, 인스타그램등은 외부에 있는 원출처로 링크하여 동영상을 제공하는 경우가 많았다. 페이스북은 전체 동영상채널 8,785개 가운데 50%를 원출처와 링크로 연결하여 동영상을 제공했으며, 트위터의 경우에도 총 7,171개 채널 가운데 41%를 링크로 원출처와 연결하였다. 인스타그램

램의 경우에는 동영상채널 6,686개 가운데 38%를 원출처와 링크로 연결시키고 있었다. 이밖에 트위치는 2,232개 채널을, 스냅챗은 354개 채널을 운영하고 있었고, 클라우드펀딩을 통해 동영상을 제공하는 동영상포털 패트레온(Patreon)도 430개의 채널을 제공하고 있었다. 유튜브에 탑재되는 동영상은 링크를 통해서 다른 SNS에 연결되고 있었다.

유튜브의 경우, 이용자 수가 가장 많은 상위 10개 채널은 물론, 상위 100개 채널의 영향력은 점점 줄어들고 있어서 롱테일 전략이 성공하는 것을 알 수 있다. 독일어권에서 중복응답을 포함하여 유튜브 채널을 구독하는 구독자 수는 9억6600만명이었는데, 이들은 총 7900만개의 동영상을 이용하고 있었다.

[그림 2-18] 유튜브 동영상 이용 현황



출처: Goldmedia, 2019a, p.54.

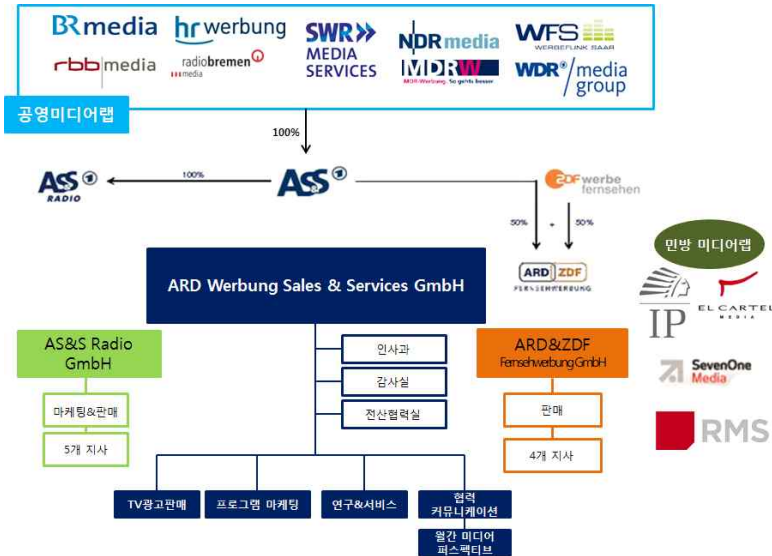
8) 독일의 방송광고 미디어랩

독일의 방송광고정책은 방송정책의 일부분으로 연방제에 따라서 주정부 부가 관할한다. 주정부는 방송규제와 진흥업무를 공영 방송과 민영 방

송에 따라 다르게 적용하는데, 공·민영 이원 방송체제에서 독일의 공영 방송은 다양한 프로그램을 통해서 공익을 대변하고, 사회적으로 다양한 여론이 형성될 수 있도록 공적임무(oeffentliche Aufgabe)가 있으며, 이러한 공적임무를 수행할 수 있도록 기초재원으로 방송분담금(Rundfunkbeitrag)을 보장받는다. 또한 제한적이지만 광고와 기타 수입을 통해서 부족한 재원을 충당할 수 있다. 이러한 공영방송은 방송의 공정성과 공공성, 다양성을 실현하기 위해 감독기구로 방송평의회(Rundfunkrat)가 구성되어 있다. 방송평의회는 정당과 직능단체, 사회문화단체의 대표자로 구성되며, 주정부의 직접적인 규제를 받지 않으면서 자율적으로 공영방송의 책무를 수행할 수 있도록 규제한다. 반면 민영 방송은 주정부가 설치한 주매체청(Rundfunkanstalt)에 의해 규제와 감독을 받는다.

독일의 방송광고판매는 각 방송사가 설립한 자회사에 의해서 이루어진다. 공영방송의 경우, 방송재원의 85%를 방송분담금으로 유지하고 있기 때문에 방송광고판매 자체가 큰 규제대상이 아니며, 민영방송은 방송광고시장에서도 상호경쟁을 통해서 시장에서의 외적다원주의를 추구한다. 그러나 일부 소규모 방송사는 방송광고판매를 민영미디어렐에 위탁하기도 한다. 방송평의회와 주매체청은 법에 정해져 있는 방송광고와 관련한 규정을 공영방송과 민영방송이 준수하는지를 감독하는 역할도 담당한다. 독일의 공영 방송인 ARD와 ZDF는 하루 평균 20분 이내에 서만 TV방송 광고가 허용되며, 평일 저녁 8시 이후와 일요일, 공휴일에는 광고를 할 수 없다. 공영방송의 라디오의 경우에는 방송광고가 하루 평균 90분까지 허용된다. 반면 민영방송은 공영방송과 달리 블록별로 지정된 시간대에 20%간 광고를 송출할 수 있다.

[그림 2-19] 공영방송 광고판매회사의 소유구조



* ARD광고판매회사(<http://www.ardzdf-fernsehwerbung.de/>) 자료를 바탕으로 재구성

독일의 방송광고판매는 광고주가 방송광고판매대행사(미디어랩)를 직접 접촉하여, 방송사의 광고시간을 구매하는 형태이며, 방송광고판매대행사는 공민영 모두 방송사가 직접 설립하여 운영할 수 있다. 공영방송의 경우에는 지역공영방송사가 각각 미디어랩을 설립하여 9개의 지역공영미디어랩이 있으며, 이 회사들은 각기 자사의 방송권역에서만 지역공영 TV 및 라디오의 방송광고시간을 판매한다. 그러나 전국단위의 경우에는 이들이 공동으로 설립한 ASS(ARD Werbung Sales & Services)가 담당하며, ASS는 자회사로 ASS Radio를 운영하고 있다. 전국채널인 공영 ZDF도 ZDF Werbe Fernsehen이라는 미디어랩을 운영하며, ARD와 ZDF는 월요일부터 금요일까지 공동으로 송출하는 아침방송인 ARD 모르겐매거진(Morgen magazin)을 비롯한 공동프로그램의 광고판매를 위해

ARD&ZDF Fernsehwerbung을 설립하여 운영하고 있다. 공영방송의 미디어랩은 모두 상법에 따라 설립된 유한회사로 모회사의 100%자회사이다.

민영방송의 경우에도 방송사별로 미디어랩을 운영하고 있다. 독일 최대 민영방송인 RTL그룹은 아이피도이칠란트(IP Deutschland)라는 미디어랩을 설립하여 자사가 소유한 RTL과 Super RTL, VOX, n-tv등의 방송광고시간판매를 담당하고, 소유구조가 복잡한 RTL II는 별도의 미디어랩인 엘 카르텔 미디어(El Cartel Media)를 설립하여 운영하고 있다. 경쟁사인 프로지벤자트아인스그룹도 미디어랩인 세븐원미디어(SevenOneMedia)를 설립하여 자사가 소유한 채널인 Sat 1, ProSieben, Kabel 1등의 광고판매를 담당한다. 이밖에 소규모 방송사도 각자 미디어랩을 설립하여 방송광고를 판매하고 있다. 민영방송의 미디어랩도 모두 상법에 따라 유한회사로 설립되어 운영되고 있다.

9) 독일 바이에른주 지역방송 지원정책

(1) 도입배경

독일은 방송정책 입안과 집행 권한이 16개주정부에 있다. 이러한 이유로 지역방송에 대한 지원정책도 주정부 고유권한이다. 주정부마다 여러 가지 다양한 지역방송 지원정책이 있다. 대표적인 정책이 지역 및 광역TV방송의 프로그램 제작비용 지원이다. 그러나 16개 주정부 가운데 미디어법(방송법)을 통해서 지역 및 광역TV에 대한 지원을 입법한 주 정부는 바이에른이 유일한다. 바이에른주는 시, 군 및 기초자치단체를 방송권역으로 하는 지역과 광역에 있는 텔레비전방송이 방송권역에서 다양한 여론이 형성될 수 있도록 정보를 제공할 수 있도록 보장할 목적으로 2003년 주방송법령인 주미디어법(Bayerischer Mediengesetz)에 지역

및 광역TV에 대한 진흥조항을 신설하였다. 주미디어법에 지역 및 광역 TV에 대한 지원조항이 신설된 시기는 방송송출기술을 아날로그에서 디지털로 전환하면서, 지역 및 광역TV를 운영하는 사업자들의 운영부담이 갑자기 증가했기 때문이다.

(2) 법령에 정한 사항

① 일반원칙

바이에른주미디어법 제23조 제1항은 입법목적을 “지역 및 광역TV이 방송프로그램 제작과 유통을 통해 공익적 목적을 수행할 수 있도록 하기 위함이며, 이러한 활동을 통해서 바이에른 주민들이 지리적으로 고투 지역광역라디오방송, 지역신문, 지역인터넷매체와 더불어 고품격의 지역광역TV서비스를 공급하여(제1항) 여론다양성을 보장하기 위함(제2항앞부분)” 이라고 명시하고 있다.

그러나 이러한 공익적 역할을 수행하는 방송사는 바이에른주미디어법 제26조가 정하고 있는 지역 및 광역TV면허를 부여받은 사업자로 제한하고 있는데, 제23조제2항은 지원을 받을 수 있는 사업자의 자격을 엄격히 제한하고 있다. 자격조건은 ① 법인이 해당 방송권역에서 다양한 사회계층을 대변할 수 있는 사람들이 참여하여 구성되어 있거나, ② 프로그램위원회(Programmausschuss)가 설치되어 있는 경우에 해당한다. 이대 프로그램위원회는 독일연방미디어법률인 미디어국가협약에서 정하고 있는 민영방송의 프로그램자문평의회의 역할을 수행해야 하는데, 그 역할은 프로그램에 대한 사후평가와 제작자 소환 및 징계권유 등이 포함된다. 그러나 프로그램위원회는 사업자의 고유한 경영권과 제작실무자의 제작자율권을 침해할 수는 없다,

제23조제2항에서 정한 지원조건은 다음과 같다.

첫째, 월요일부터 금요일까지 매일같이 시사뉴스 및 정보프로그램을

제작하여 방송시간(광고제외)으로 20분이상 송출해야 한다. 해당 프로그램은 반드시 지역현안(특히 정치, 문화, 교회, 경제, 사회)을 다루어야 하고, 소통에 관심이 있는 지역 및 광역내 TV시청자에게 공급되어야 한다. 또한 프로그램에서는 방송권역에 거주하는 유력한 시민사회단체 및 정치세력의 활동에 대해 저널리즘적 원칙에 따라서 객관적으로 전달하여야 하고, 이들에게 프로그램에서 적절히 발언권을 보장해야 한다.

둘째, 지역광고TV에서 시사정보가 아닌 지역 관련 프로그램을 주 100분 이상(광고제외) 제작한 경우에도 지원자격이 주어진다. 이대 지역 관련 프로그램이라 함은 방송이 송출되는 방송권역내에서 교육, 지역역사, 예술, 지역풍습, 지역정보, 자문, 스포츠, 예능 등을 다루는 경우를 의미한다.

제23조제3항은 첫 번째와 두 번째를 재방송을 통해서 시청자의 시청 습관과 정보욕구를 충족시키는 경우에, 주미디어청은 두 번째에서 정하고 있는 주100분 이상 새로운 프로그램 제공 조건을 조정할 수 있다. 특히 방송권역이 협소한 소규모 지역TV에 경우에는 기준을 낮출 수 있다.

만일 지역 및 광역TV의 방송시간을 일부 배당 받아서 편성하는 사업자일 경우에도 지원조건을 충족시킬 경우에는 지원을 받을 수 있다. 그러나 지역관련 프로그램을 편성했다는 이유만으로 부분편성채널사업자가 당연하게 재정지원을 받을 수 있는 자격을 갖추는 것은 아니다. 지원금을 받는 것과 재허가면허는 별개이다.

주미디어청의 지원분야는 제23조제6항에 따라서 지역 및 광역TV가 기술적으로 바이에른주 전역에 도달할 수 있도록 지상파와 케이블, 위성 등으로 송출될 수 있도록 지원하며, 디지털화와 제작기술을 향상하도록 지원한다. 주미디어청은 주정부 일반예산에서 매년 지원하는 예산과 주미디어청이 각종 수수료 등을 통해서 확보한 기금에서 지원금을

지불하는데, 지원금 지급과 정산은 정부 예산집행에 관한 일반 법률을 준수해야 한다. 지원 대상 선정과 지원금 책정은 주미디어청이 독립적으로 결정한다. 지원금의 규모는 해당 방송사가 담당하는 방송권역의 면적과 송출기술에 비례한다. 이때 지역방송사는 송출할 프로그램과 편성 및 프로그램 입력, 프로그램제공까지의 모든 제 비용을 자부담으로 해야 한다. 자부담으로 프로그램을 편성 및 송출할 수 없을 때는 지원 대상이 될 수 없다. 주정부에서 지원하는 지원금은 지원목적 이외에 방송사의 운영경비나 적자보전에 사용할 수 없으며, 전용이 불가하다. 또한, 지원과 관련한 서류는 10년간 보존할 의무가 있다. 주미디어청은 주미디어법 제23조를 구체적으로 실행하기 위한 내부 정관(Foedersatzung)을 제정하고 있다.

② 프로그램지원

주정부는 프로그램제작과 관련한 지원을 별도 법령으로 정하고 있다. 주미디어법에는 없지만, 주미디어법방송프로그램특별지원령(Programmfoederungs-Richtlinien) 제1조제2항에서는 주미디어청은 새로운 프로그램제작을 지원할 수 있으며, 지속적으로 편성할만한 가치가 있는 프로그램에 대해서는 장기지원도 가능하도록 정하고 있다. 지원대상 프로그램은 주미디어법 제23조와 동일하지만, 프로그램특별지원령 제2조제3항은 문화분야에서는 문화행사, 예술전시, 학술 및 교육, 지역 문화보호등을 구체적으로 예시하고 있고, 교회분야에서는 바이에른주에서 가장 많은 가톨릭인구가 아닌 타종교 행사도 포함하고 있으며, 사회분야에는 사회적 현안에 대한 사항과 계층별 연령별 지역별로 차별화된 정보와 환경보호 미디어교육을 포함하고 있다.

지원대상은 지역 및 광역방송사업자와 지역 및 광역TV방송사업자에게 방송시간의 일부를 배당받아 사용하는 부분방송채널사용사업자, 프

로그램제공사업자등이다(지원령 제3조). 지원기간은 1년단위이고(지원령 제4조), 지원금은 프로그램제작에 필요한 경비로 사용해야 한다(지원령 제5조제1항). 제작지원금은 직접비용과 간접비용에 쓸 수 있는데, 인건비로는 참여하는 제작진의 숙련도에 따라서 시간당 10-20유로로 제한되어 있다(지원령 제5조제2항). 그러나 일반적인 라디오 및 TV프로그램제작비용을 상회하는 지출은 정상적인 집행으로 인정하지 않으며, 프로그램제작비로 지원된 금액에서는 송출수수료나 플랫폼비용으로 지출할 수 없다(지원령 제5조제3항). 또한 프로그램제작지원비는 전체 제작비의 2/3를 상회할 수 없으며, 심사때 제출된 제작비 예산을 참고하여 지원금을 책정한다. 지원령은 제작비 지원대상에서 제외하는 경우를 정하고 있는데(지원령 제5조제6항), 제작비가 터무니없이 계상되어 있거나 제작될 프로그램이 바이에른에서 초방되지 않거나, 프로그램 주공급처가 바이에른이 아닌 경우에는 지원할 수 없다. 또한 지원대상자가 은행채무나 시설보수 등을 목적으로 프로그램제작지원을 신청한 것으로 들어날 경우에 지원을 받을 수 없다. 지원대상 선정은 주미디어청에 있는 주미디어평의회에서 평의원들이 산정한다. 주미디어평의회는 바이에른주에서 면허를 받은 방송사업자의 프로그램사후평가(심의)를 담당하며, 주미디어청 업무에 대한 감독업무를 담당한다.

③ 지원현황

바이에른주정부가 주미디어청을 통해서 지역 및 광역TV에 지원하는 예산은 매년 조금씩 차이가 있다. 이는 주정부가 편성하는 일반예산에 따라서 차이가 나며, 디지털방송을 위한 추가적인 재원수요와도 관련이 있다. 지원예산은 기술지원은 주정부가 지원하는 일반예산에 전적으로 의존하며, 프로그램제작지원은 주미디어청이 징수하는 각종 수수료와 과징금 등에서 조성한 기금으로 충당한다.

〈표 2-18〉 독일 바이에른주의 지역 및 광역TV 지원금 현황

(단위: 백만 유로)

연도	2017	2018	2019
기술지원	10.6	11.87	10.33
-방송수신개선사업	0.47	0.45	0.23
-케이블접속단자설치	0.37	0.27	0.09
-방송장비교체지원	-	0.67	0.65
-Hbb TV도입	-	0.25	0.31
-DVB-S 송출비 지원	9.6	10.2	8.4
-특별교부금(기술지원)	-	-	0.11
-인터넷스트리밍 송출지원	-	-	0.23
-TRM-S프로젝트 지원	-	-	0.3
프로그램지원	1.63	1.65	1.65
합계	12.23	13.52	11.98

출처: BLM (2018ff). Geschäftsbericht 2017ff. Muenchen. 바이에른주미디어청
연차보고서를 참고하여 자체 작성.

바이에른주정부가 2017년부터 매년 지원한 지역 및 광역TV지원금을 살펴보면 전체 지원금의 약 87%가 기술지원에 해당했으며, 13%는 프로그램지원이었다. 기술지원분야는 매년 조금씩 변화가 있는 것을 알 수 있다. 최근들어 지역프로그램을 인터넷스트리밍으로 송출하는 비용을 별도로 지원하고 있으며, 위성수신개선사업(TRM-S)도 지원함으로써, 시청자에게 해당 프로그램이 실질적으로 도달하는데 지원을 집중하고 있다. 특히 기술지원의 83-90%가 디지털방송위 위성수신(DVB-S)을 위한 지원금이다. 이는 바이에른주가 대부분 알프스 산맥을 비롯하여 프랑켄 등 산악지역이기 때문에 지상파와 케이블방송만으로는 산간벽지에 대한 보편적서비스가 어렵기 때문이다.

2. 스웨덴의 방송광고제도

1) 광고 거래 규제 법률

(1) 경쟁법

스웨덴은 경쟁법(konkurrensrätt)에 따라서 불공정거래에 대해 규제하고 있다. 스웨덴은 경쟁법을 시장법경쟁법(marknadsrätt)으로 지칭하며, 구체적인 법률은 경쟁법(konkurrenslagen)을 통해 정하고 있다. 경쟁법(konkurrenslagen) 제1장(제1조부터 제9조까지)은 기업에 대한 일반적인 규정이며, 제1장 제10조에서는 불공정거래 규제영역에 대해 기술하고 있다. 제10조에 따르면 경쟁법은 제2장에서 불공정행위에 대해 정의, 제3장에서는 경쟁제한에 대한 정의, 제4장에서는 기업합병, 제5장에서는 경쟁상황에 대한 조사, 제6장에서는 제재 및 범칙, 제7장에서는 법적 수단, 제8장에서는 재판절차 등에 대해서 규정하고 있다(이하 <http://www.konkurrensverket.se/>에서 참조).

스웨덴에서 경쟁법이 채택된 1993년 이전까지는 상법과 기업법등 비롯한 다양한 법률에서 공정경쟁과 관련한 사항을 부분적으로 정했다. 1993년 이전까지 불공정 거래에 대한 사업은 주로 기업들이 시장에서의 불공정한 거래관행에 대한 규제가 필요하다는 요구에 기초하여 이루어 졌다. 이러한 이유로 불공정거래 행위가 있더라도 국가기관이 직접 개입하기 보다는 기업간 협상을 통해서 문제를 자율적으로 해결해 나가는 방향으로 정책이 추진되었다. 이 경우에도 국가기관의 직접적인 규제는 주로 가격담합이나 인수합병을 통한 독점에 대해서만 예외적으로 개입 했으며, 이러한 사항은 관보를 통해서 공정경쟁을 침해하는 기업에 대한 정보를 소비자와 재계에 공표하였다.

그러나 1993년 유럽연합 카르텔법에 맞춰 스웨덴도 경쟁법(Konkurrenslagen, SFS 2 1993:20)을 제정하여 경쟁을 제한하는 불공정 거래행위에 대한 금지 법률을 마련하였다. 이러한 법률의 필요성은 스웨덴이 1994년 유럽경제공동체의 일원이 되고, 1995년 유럽연합 회원국이 되면서 관행에만 의존할 수 없다는 한계에 따른 불가피한 조치였다. 그러나 이러한 법률은 선언적인 성격이 강했으며, 특히 유럽연합 내부에서 스웨덴법과 유럽법의 조화를 목적으로 한 조치라는 의미가 컸다. 스웨덴카르텔법은 2009년 재정비(Konkurrenslagen, SFS 2008:579)를 통해서 불공정행위에 대한 금지뿐만 아니라, 이러한 불공정행위가 발생했을 때 할 수 있는 제재방안으로 영업금지(näringsförbud)를 명령할 수 있는 제도적 장치도 마련했다. 이에 따라 현행 법률에는 공정경쟁을 방해하는 독과점 형성과 시장에서의 지배적지위 남용, 인수합병 및 독점규제를 구체적으로 정하게 되었다.

스웨덴 경쟁법 제1조는 입법목적을 경쟁을 방해하거나 제한, 기만할 목적으로 기업간 담합행위를 금지하기 위한 법률이라고 정의하고 있다. 구체적인 담합행위로써는 가격담합, 시장분할 등을 거론하고 있다. 그러나 경쟁법 제2조제2항은 예외적으로 담합이나 불공정거래를 하더라도 기술적 경제적 혁신을 가능케 할 때는 예외적으로 허용할 수 있다고 보고 있다. 이 경우에도 소비자에게 이익이 분배될 수 있다고 확정할 수 있을 때에만 허용된다.

스웨덴 경쟁법 제7조는 시장에서의 지배적지위를 가진 기업의 지위남용을 금지하고 있다. 특히 제7조제2항은 이러한 위반행위를 크게 4가지로 나누고 있다. 첫째 직간접적으로 부적절한 가격담합이나 거래조건을 관철시키려 하거나, 둘째 생산이나 판매감축과 기술개발제한을 통해 소비자에게 피해를 유발할 경우, 셋째 동일한 서비스를 제공하면서 차별적인 조건을 적용함으로써 특정한 상품판매상이 경쟁에서 불이익을

당하게 할 경우, 넷째 일반적인 시장에서의 관행에 역행하는 특약을 조건으로 계약을 체결할 경우 등이 해당한다.

스웨덴 경쟁법 제1조제3항은 인수합병을 통해서 시장지배적 사업자가 등장하는 것을 방지하는 것은 효율적인 경쟁보호를 위해 필수적인 조건이라고 정의하고 있다. 인수합병은 시장에서의 경쟁상황을 악화시킬 수 있기 때문에 경쟁법 제3조에 따라서 반드시 경쟁청(konkurrensverket)에 신고를 하고 허가를 받아야 한다.

인수합병은 효율적인 경쟁을 방해하거나 제한하는 형태로 발전할 것으로 예측될 경우에 제한할 수 있다. 기업간 인수합병이 시장에서 독점적 사업자가 등장하거나 자유로운 경쟁 질서를 훼손할 가능성이 있을 경우에 이를 금지할 수 있다.

불공정한 계약과 거래를 통한 경쟁제한의 경우, 스웨덴의 상거래법(일명 계약법, avtalslagen) 제36조에서 정하고 있는 불공정한 거래계약의 금지조항을 위반한 것으로 경쟁법 제6조와 제3조에서 상거래법 제36조가 금지하고 있는 불공정한 거래계약체결의 금지조항을 다시 한번 명문화하고 있다.

만일 경쟁법에서 제한하고 있는 불공정거래에 대한 규제 법률을 위반할 경우에 경쟁청은 해당 기업에 벌금을 부여할 수 있는데, 이때 벌금의 규모는 경쟁법 제6조에 따라서 해당 기업의 전년도 매출액의 10%로 정해져 있다. 그러나 유럽연합 집행위원회의 규정과 달리 스웨덴 경쟁법은 이러한 벌금징수에 대한 사항은 경쟁청이 아닌 법원이 결정하도록 정하고 있다. 이에 따라서 경쟁청은 법원에 해당 기업에 대한 벌금부과를 신청할 수 있다. 2009년 개정된 경쟁법 제24조는 불공정거래가 시장에 미치는 영향이 심각하다고 판단될 경우에는 법원의 결정에 따라서 기업폐쇄(näringsförbud)도 가능토록 허용하고 있다.

방송 광고 거래에서도 이러한 법률이 동일하게 적용된다. 스웨덴에서

는 방송광고거래와 관련하여 별도의 미디어랩법이 설치되어 있지 않으며, 방송광고판매를 위한 별도의 법인이나 회사를 설립해야할 근거조항도 없다. 이에 따라서 방송광고판매는 방송사의 판매국이 직접 담당한다.

(2) 방송법

스웨덴 방송법(Radio-och tv-lagen; Broadcasting Act)은 실시간방송과 동영상공유서비스에 대한 광고를 규정하고 있는데, 제6장은 PPL, 제7장은 협찬, 제8장은 방송광고에 대해서 규정하고 있다. 스웨덴방송법은 유럽연합 시청각미디어서비스지침에 따라서 국내법을 2020년12월1일자로 전면 개정하여 적용한다. 동 법은 실시간방송과 유료방송 및 다시보기, OTT를 통한 동영상공유서비스에도 적용된다. 특히 광고관련 규정은 실시간방송과 비실시간방송, OTT영역에서의 동영상공유서비스에 이르기까지 모두 동일한 조항(제6장, 제7장, 제8장)을 적용한다.

2) 광고규제

(1) 제품배치(PPL)광고

스웨덴 방송법 제6장제1조는 뉴스 및 지역소식 관련 프로그램, 소비자상담 프로그램, 종교프로그램, 12세 미만 어린이대상 프로그램에서는 PPL이 금지하며, 제6장제2조는 극영화, TV시리즈, 스포츠경기, 가벼운 예능프로그램에서는 PPL이 허용된다. 그러나 주류와 담배 생산 및 판매를 주업으로 하는 회사가 생산하는 상품, 처방전이 필요한 의약품, 영양식품, 도박법(Spellag)에 따라서 허가받은 사업자가 아닌 기업이 생산하는 도박상품, 담배와 유사한 전자담배 및 충전제 및 이를 주업으로 하는 회사가 생산하는 상품, 주류법에 따라 알콜성분이 함유된 음료는 12

세 미만 어린이 대상 프로그램과 더불어 일반 프로그램에서도 PPL에서 제외된다.

제6장제3조는 PPL은 방송프로그램을 제작하는 제작실무자의 권한을 침해할 수 없으며, 프로그램내용에 직접 영향을 줄 수 없다. 또한 PPL에 대한 고지가 지나쳐서 프로그램 내용을 방해할 수 없다.

제6조제4항은 PPL은 프로그램 시작과 끝부분에 반드시 PPL이 포함되어 있음을 고지하여야 하고, 중간광고 등으로 프로그램이 잠시 중단되었다가 다시 속개될 경우에도 다시 PPL포함여부를 고지해야 한다. PPL포함을 고지할때는 제공사업자에 대한 간단한 고지만 할 수 있다.

(2) 협찬

스웨덴 방송법 제7장은 실시간 방송과 동영상공유서비스, 유료방송에서 협찬을 허용하고 있다.

프로그램 유형 가운데 보도 및 시사토론 프로그램은 협찬이 금지되어 있다.

협찬이 불가능한 상품은 주류와 담배 생산 및 판매를 주업으로 하는 회사가 생산하는 모든 주류와 담배, 알콜 성분이 들어간 음료, 전자담배와 충전제 등이다.

의료법에 따른 의약품은 프로그램에서 제약회사 로고를 노출하거나 명칭을 고지할 수 있지만, 처방전이 필요한 의약품이나 처방행위에 대해서는 협찬고지를 할 수 없다.

협찬고지는 프로그램 내용과 구분되어야 하고, 프로그램 제작에 영향을 줄 수 없다. 또한 협찬을 통해서 프로그램 제작에 재정적 지원을 할 경우, 누가 협찬주인지를 반드시 고지하여야 한다. 협찬주에 대한 고지는 프로그램이 시작될 때와 끝날 때 반드시 해야 한다. OTT 등을 통해서 제공되는 주문형비디오시청의 경우에는 동영상 시작될때마다 협찬

주고지가 노출되도록 기술적 조치를 해야 한다. 만일 프로그램의 일부가 협찬했을 경우에는, 해당 프로그램 부분이 시작될때와 끝날 때 협찬주고지를 해야 하며, 이때 프로그램 제작과 관련하여 제작실무자의 권리를 침해할 수 없다.

프로그램에서 협찬주고지에 대한 세부규정은 다음과 같다(제7장제5조). 협찬주고지는 기본적으로 프로그램이 시작될 때와 끝날 때 각각 고지해야 한다. 이때, 추가적으로 발생하는 상황에서는 다시 협찬주를 고지해야 하는데, ① 스포츠경기처럼 프로그램 중간에 상대적으로 긴 휴식시간이 있을 때는 관중이 휴식한 후. ② 프로그램을 다른 채널사업자가 중계 전송할 경우, ③ 생방송 도중 스튜디오를 바꾸거나 채널을 바꿀 경우, ④ 중간광고가 있을 경우에는 프로그램을 새롭게 송출하기 시작하면서 협찬주 고지를 해야 한다. 이러한 경우에도 프로그램 제작과 관련하여 제작실무자의 권리를 침해할 수 없다. 유료방송의 경우에도 협찬이 허용되는데, 이 경우에도 제작실무자의 권리는 침해되지 않아야 한다.

(3) 방송광고

방송광고는 6시부터 18시사이와 18시부터 24시 사이에 각각 방송시간의 20%까지 허용된다. 그러나 채널내 고지사항이나 프로그램 예고는 방송광고시간에 포함되지 않으며, 방송시간을 제3자에게 판매한 경우에도 자체적인 광고시간으로 환산하지 않는다. 방송주파수를 통해서 송출되는 주문형비디오서비스의 경우에는 최소 제공시간이 15분이상일 경우에만 방송광고규정이 적용된다.

개별 프로그램 단위별로 방송광고시간은 최소 1분이상이어야 한다. 이는 방송광고가 시작됨을 앞뒤에서 고지해야 하기 때문이다. 그러나 스포츠중계에는 이 규정이 적용되지 않는다.

12세미만 어린이가 시청하는 프로그램(실시간 및 주문형비디오시청, Pay-TV, 동영상공유서비스 등)에 대해서는 방송광고가 허용되지 않는다(제8장제7조).

방송광고는 프로그램 내용에 영향을 주지 않는 상황에서만 가능하다. 프로그램과 프로그램 중간에 방송광고를 송출하거나 내용전개에 영향을 주지 않는 상황에서 중간에 광고를 삽입할 수 있다. 이때 프로그램 제작과 관련하여 제작실무자의 권리를 침해할 수 없다. 방송프로그램 송출시간이 30분 이상인 뉴스와 극영화, TV드라마, 다큐는 1회에 한해서 중간광고를 할 수 있다.

방송광고가 송출될 때는 광고가 시작되고 끝남을 글씨와 소리로 명확하게 고지함으로써, 프로그램과 구분될 수 있게 해야 한다. 상업광고가 아닌 공익캠페인이나 비상업광고의 경우에는 광고문구가 누구의 이익을 대변하여 송출되는지 반드시 고지해야 한다.

뉴스진행자와 시사토론진행자 또는 뉴스와 시사토론에서 중요한 역할을 수행하는 방송인은 방송광고를 할 수 없다(제8장제9조). 화면분할 광고는 허용된다. 또한 스포츠중계방송에서 가상광고는 허용된다. 스포츠중계방송에서 전자식 광고판 방송을 노출하는 방식의 광고는 허용된다.

방송광고가 금지된 품목은 다음과 같다.

- 주류 및 담배와 알콜함유 음료, 전자담배와 충전제
- 영.유아용 식품
- 도박법에 따른 도박

처방전이 필요한 의약품과 처방행위

지역케이블방송(SO)가 송출하는 직접사용채널은 광고가 금지된다. 그러나 자체광고나 고지에 대해서는 예외로 허용한다.

(4) 공영방송 광고금지

스웨덴 공영방송인 SVT(Sveriges television)는 광고를 해서는 안 되며, 협찬 또한 법에 따라서 엄격하게 제한된다. 스웨덴신문TV라디오위원회는 방송법을 바탕으로 방송광고를 감독할 권한이 있으며 방송사의 결정과 반하는 결정을 내릴 수도 있으나, 광고주에 반하는 개입을 할 수는 없다(Hadenius & Weibull, 2003). 즉, 방송광고에 대한 형식규제는 스웨덴신문TV라디오위원회에 있지만, 광고내용에 대한 내용규제(심의)는 할 수 없다. 만일 방송광고에 문제가 있을 경우에는 소비자옴부즈만(Ombudsman)이 개입하여 시정(심의)을 요구할 수 있는 권한이 주어진다.

스웨덴에서 방송광고가 처음 등장한 것은 상업방송이 출범한 1990년대 이후이다. 스웨덴에서는 오랫동안 공영방송 독점이 유지되어 왔는데, 이에 반발할 스웨덴 기업이 영국에 본사를 둔 방송사를 설립하여 위성으로 스웨덴어 방송을 송출하였다. 이러한 방송에는 광고가 포함되어 있었다. 스웨덴 정부는 실질적으로 스웨덴어로 제작되는 상업방송이 송출되는 것을 합법화시키기 위해서 1990년대초반 상업방송을 허용했으며, TV4그룹이 운영하는 채널에서 합법적인 방송광고가 처음으로 등장했다. 이후 경쟁사인 Modern Times Group의 TV3와 SBS의 Channel 5등이 방송광고시장에서 TV4그룹과 함께 치열하게 경쟁을 벌이고 있다.

방송광고 도입초기에는 1회에 한해서 스폿광고만 허용되었으나, 2002년 개정된 방송법을 통해서 프로그램광고가 허용되었다. 스웨덴 방송법은 방송광고시간을 전체 프로그램시간의 10%(시간당 6분)으로 엄격하게 제한했다. 또한 광고회수와 방법도 구체적으로 제한했다. 방송광고를 시작할 때도 반드시 광고가 시작된다는 것과 끝났다는 것을 공지하도록 하였다. 방송광고는 30분당 앞뒤로 하나의 광고블록을 편성할 수 있으며, 1시간의 경우에는 1개의 광고블록이 추가되어 총 3개의 광고블록을

송출할 수 있다. 그러나 이러한 규정은 스웨덴에 본사를 두고 스웨덴에서 제작되는 채널에만 한정되었고, 영국이나 독일에서 제작되어 단순히 위성으로 재전송되는 채널인 Modern Times Group의 TV3을 비롯한 채널과 ProSiebenSat.1 Media의 Kanal 5등은 영국법과 독일법이 적용되었다.

그러나 방송법은 2008년과 2010년에 재개정되었는데, 2008년 개정에서는 방송광고시간이 시간당 12분으로 늘어났고, 2010년 개정 이후에는 방송광고총량제를 도입하여 전체 방송시간에서 20%의 범위 내에서 방송사업자가 필요하다고 생각되는 시간대에 여러 차례 중간광고와 프로그램광고를 편성할 수 있도록 허용했다. 다만 어린이프로그램에 대한 광고금지조항은 유지된다. 방송광고시간은 2020년 개정법에 따라서 총량규제로 전환되었다.

3) 규제기관

방송광고 거래규제는 스웨덴공정거래위원회인 경쟁청(konkurrensverket)이 담당한다. 경쟁청은 방송광고시간을 판매하고, 시장거래를 주도하는 민영방송의 인수합병과 독점, 우월적 지위를 이용한 지위남용이나 불공정거래행위에 대해 규제를 담당한다(Hadenius & Weibull, 2003).

그러나 경쟁청이 불공정경쟁에 대한 규제를 직접할 수 있는 것은 아니며, 모든 규제결정은 법원의 판결을 통해서만 가능하다. 불공정경쟁에 대한 재판은 이심제로 1심은 스톡홀름지방법원(Stockholms tingsrätt)에서 담당하며, 2심은 경제법원(일명 시장법원, Marknadsdomstolen)에서 담당한다. 경쟁법 위반사항이더라도 사안에 따라서는 1심을 거치지 않고 곧바로 경제법원에서 판결을 내리기도 한다.

방송광고 거래규제와 관련하여 스웨덴신문TV라디오청이 담당한다. 신

문TV라디오청은 지역라디오방송과 저출력라디오방송에 대한 방송전파 사용권을 교부하며, 방송전파를 사용하는 방송사업자나 협회와 협약서 체결, 모든 방송과 TV프로그램과 광고집행을 감독한다. 일부 스웨덴의 방송사업자들은 스웨덴 정부의 방송제한과 어린이방송에서의 광고금지 조항을 피하기 위해, 영국에서 방송사업자 허가를 받고 위성방송을 송출하고 있다. 전국적으로 송출되는 TV방송사업 허가권은 통상 5년 단위로 주어져며, 2000년 방송법 개정이전에는 10년 단위로 방송사업 허가권이 공개경쟁을 통해 주어졌다. 방송사용자로 선정된 자연인이나 법인은 공공서비스방송인 SVT(Sveriges Television), SR은 물론 TV3, TV4, Kanal5등 전 방송사업자들이 국가와 방송전파사용에 대한 협약을 체결하게 되며, 동 협약서에는 뉴스프로그램과 어린이프로그램, 스칸디나비아에서 제작한 프로그램 비율에 관한 구체적인 제한규정들이 포함된다.

4) 방송광고 시장 현황

스웨덴은 방송광고판매회사 설립에 관한 별도의 법률이 없으며, 민영방송의 경우에도 방송광고판매를 위한 별도의 회사를 설립하여 운영하지 않고 있다. 스웨덴의 민영방방송은 크게 MTG/Viasat그룹(채널 TV3등 소유), 보니어그룹(채널 TV4, C More그룹등 소유), SBS그룹(채널 Kanal 5등 소유)등 3개의 그룹으로 나뉘며, 공영방송인 SVT와 더불어 3대 민영방송이 시청율을 85%가량 점유하고 있다. 특히 SVT와 TV4/보니어그룹은 시청률시장을 사실상 양분하고 있다. 여기에 MTG그룹과 SBS가 10-15%내외의 시청점유율을 기록하고 있으며, 그밖에(Övriga) 채널이 약 10%의 시장점유율을 가지고 있다.

이러한 4대사업자의 연간 매출액을 보면 MTG/Viasat이 가장 많은 91억 스웨덴크로나(SEK)이며, 그 뒤를 이어서 보니어그룹이 65억 스웨덴

크로나, 공영방송인 SVT가 41억 스웨덴크로나, SBS그룹이 12억 스웨덴 크로나를 기록했다. 외형상 MTG/Viasat의 연간매출액이 가장 많지만, MTG그룹이 TV채널뿐만 아니라 위성TV 및 IPTV의 SO로 활동하기 때문에 순수한 PP수익으로 볼 수 없다. 시청점유율과 연간 매출액을 고려한다면 보니어그룹이 광고판매와 프로그램 판매수익에서 가장 앞서고 있다. 그러나 개별 회사의 광고판매실적은 공식적으로 집계되어 발표되지 않고 있다.

스웨덴방송광고시장의 규모에 대한 통계를 산출하는 것은 매우 어렵다. 그 이유는 첫째로 독립된 방송광고판매회사가 없고, 방송기업이 자체적으로 방송광고를 판매하기 때문에 회계분리가 이루어지지 않기 때문이다. 둘째로는 MTG그룹과 SBS의 경우에는 방송광고판매를 스웨덴과 영국에서 동시에 하고 있으며, 스웨덴에서 송출하는 채널도 실질적으로는 영국이나 벨기에 등 제3국에서 편성하여 위성으로 재전송만 하는 경우도 많기 때문에, 광고판매수익이 발생하더라도 제3국에서 이루어지는 경우가 많다. 유일하게 모든 영업행위가 스웨덴에서 이루어지는 보니어그룹의 TV4와 케이블방송인 C More만이 방송매출을 특정할 수 있는데, 이 경우에도 C More는 SO로 광고판매 자체가 금지되어 있다.

[그림 2-20] 스웨덴의 방송광고판매회사



스웨덴은 미디어기술 발달과 더불어 독자들의 정보 이용하는 행태 변화와 새로운 광고 유형 등장 등으로 급격히 변화하고 있다. 스웨덴 방송광고산업을 살펴보기 위해서는 경제지표를 먼저 살펴볼 필요가 있다.

지난 몇 년간 스웨덴 경제는 지속성장을 거듭해 왔고, 물가지수는 매우 안정적이었다(최민재·진민정·심영섭, 2020에서 참조).

<표 2-19> 2014-2018년 사이 스웨덴 경제지표

(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
국민총생산	+2.6	+4.5	+2.7	+2.1	+2.4
실업률(15-74세 사이)	7.9	7.4	6.9	6.7	6.3
가계 실질 가처분소득	+3.1	+2.2	+2.2	+0.4	+1.6
물가상승률	-0.2	0.0	+1.0	+1.8	+2.0
국립은행 기준금리	0.00	-0.35	-0.50	-0.50	-0.50
스톡홀름 증시 지수	+11.8	+6.6	+5.8	+6.4	-7.7

출처: MPRT, 2019, p.10.

스웨덴경제는 2014년부터 지난 몇 년간 지속적으로 성장해 왔으며, 거시경제지표는 매우 안정적이었다. 국민총생산은 5년 연속 2%이상 성장했으며, 15세에서 74세 사이 실업률도 7%대를 유지했다, 또한 가계 실질 가처분소득도 지속적으로 성장했으며, 물가상승률도 매우 안정적이었다. 또한 스웨덴 국립은행 기준금리는 매우 안정적이었고, 스톡홀름 증권시장 지수는 꾸준히 성장했다.

이러한 거시경제지표 성장은 스웨덴 광고시장에도 긍정적인 영향을 미쳤다. 스웨덴 광고시장은 5년 연속 성장세를 보였다. 매년 광고미디어 통계연구소(Institutet för reklam- och mediestatistik, IRM)가 실시하는 조사에 따르면, 2018년도 스웨덴 광고시장은 스웨덴은 물론 북유럽 지역 국가 가운데 역대 가장 큰 규모로 성장한 399억SEK이었는데, 이는 전년대비 23억SEK만큼(+6.1%) 성장하였다. IRM은 스웨덴의 거시경제지표가 성장세를 멈출 것으로 예상했지만, 미디어광고시장은 2020년까지 꾸준히 성장할 것으로 예상했었다¹³⁾. 그러나 이러한 낙관적인 전망은

2020년 코로나19사태로 예상 밖의 난관을 맞이하게 되었다.

비록 스웨덴 광고시장이 성장했어도, 모든 영역에서 성장한 것은 아니다. 종이신문을 발행하는 출판기업의 광고는 오프라인에서 온라인으로 급속히 이동하는 추세이다. 특히 디지털화로 광고유형과 광고방식이 급속히 변화하고 있다. 디지털기술을 통한 광고유형과 광고방식 변화는 새로운 플랫폼의 등장뿐만 아니라, 광고를 소비하는 새로운 소비층과 소비행태를 가져왔으며, 이러한 소비행태 변화에 맞는 광고집행이 늘어나고 있다. 예컨대 모바일과 인터넷을 통한 전자신문과 모바일신문 이용이 늘어나면서, 광고방식과 소비행태는 종이신문과는 전혀 다른 소비행태를 보이고 있다. 인터넷영역에서 광고시장은 2017년 대비 2018년에 12.5% 성장했다. 특히 인터넷을 통한 광고는 스웨덴 전체 광고시장의 53.8%를 차지했다.

13) Institutet för reklam- och mediestatistik, 2019-06-03,
<https://www.irm-media.se/nyheter/2019/forsta-prognosen-for-2020>.

<표 2-20> 스웨덴의 광고시장 변화

	매출액(백만SEK)		전 년 대 비 성장률(%)	시장점유율(%)	
	2017	2018	17/18	2017	2018
인터넷	19 054	21 430	12.5	50.7	53.8
- 검색광고	9 956	11 396	14.5	26.5	28.6
- 배너광고	7 108	8 061	13.4	18.9	20.2
- 온라인 카탈로그	1 990	1 973	-0.9	5.3	4.9
동영상	5 666	6 136	8.3	15.1	15.4
- TV	5 490	5 953	8.4	14.6	14.9
- 기타	176	183	3.6	0.5	0.5
인쇄매체(일간신문)	5 383	4 801	-10.8	14.3	12.0
DM광고	3 244	3 078	-5.1	8.6	7.7
옥외광고	1 762	2 053	16.5	4.7	5.2
라디오	985	1 074	9.0	2.6	2.7
합계	37 557	39 860	6.1	100.0	100.0

출처: MPRT, 2019, p.11.

스웨덴 인터넷광고시장 매출액의 약 70%는 비 북유럽계 기업에서 올리고 있었다. 이는 인터넷에서 이루어지는 대다수 광고가 구글검색엔진과 페이스북, 유튜브 등을 통해 이루어지고 있음을 보여주는 대표적인 지표이다.

[그림 2-21] 2008-2018년사이 스웨덴 인터넷광고시장에서 북유럽계와
비북유럽계 기업이 차지하는 매출액 변화

(단위: 백만 SEK)



출처: MPRT, 2019, p.12.

이러한 소비행태가 나타나는 것은 디지털광고를 이용하는 단말기의 급속한 이용변화와도 맞물려있다. 스웨덴의 스마트폰이용자는 2011년 전체 국민의 37%에서 2018년에는 84%로 증가했고, 같은 기간 태블릿이용자는 2%에서 60%로 증가했다. 또한 주문형동영상시청(SVOD)이용자는 2014년 22%에서 2018년에는 59%로 증가했다. 그러나 2011년도 신문구독자는 전체 국민의 62%였지만, 2018년에는 50%로 감소한 상태이며, 이러한 감소추세는 지속되고 있는 상황이다.

제 5 절 일본

1. 일본 방송광고산업

일본의 경제 규모는 일본 내각부가 2019년 말 발표한 국민 경제 계산 연례 추계에 따르면, 2018년 일본의 명목 국내 총생산 (GDP)은 달러 환산으로 전년 대비 1.8% 증가한 4조 9,564 억 달러였다. 경제규모는 미국과 중국에 이어 3위를 유지했지만, 세계 경제 전체에서 차지하는 점유율은 5.7%로 전년에 비해 0.3% 포인트 하락했다. 일본의 달러 환산 명목 GDP는 오랫동안 미국에 이어 세계 2위였지만, 2010년 중국에 역전되었다. 인구 감소와 경제성장의 저하를 반영하여 1990년대 중반에 20% 정도 있던 세계 경제에서 일본이 차지하는 비중도 2005년에는 10%로 감소한 이후 계속 하락세다. 국가나 지역의 생산성의 기준이 되는 1인당 명목 GDP는 2.0% 증가한 3만 9,182달러로 경제협력개발기구(OECD) 36개국 중 20위로 순위는 전년과 같았다. 2010년대 초반은 OECD에 가입한 선진국 가운데 10위대 초반이었지만 최근에는 18~20위권에 머물고 있다.

〈표 2-21〉 일본 국내 경제 규모(GDP)와 광고비

(단위: 억 엔)

연도	광고비		명목 국내총생산(GDP)		GDP 대비 광고비 비율
	광고비	전년대비 광고비 비율	국내 총생산	전년대비 GDP 비율	
1998년	57,771억 엔	96.2%	5,278,769억 엔	98.8%	1.09%
1999년	56,996억 엔	98.8%	5,196,518억 엔	98.4%	1.10%

연도	광고비		명목 국내총생산(GDP)		GDP 대비 광고비 비율
	광고비	전년대비 광고비 비율	국내 총생산	전년대비 GDP 비율	
2000년	61,102억 엔	107.2%	5,267,060억 엔	101.4%	1.16%
2001년	60,580억 엔	99.1%	5,230,050억 엔	99.3%	1.16%
2002년	57,032억 엔	94.1%	5,159,862억 엔	98.7%	1.11%
2003년	56,841억 엔	99.7%	5,154,007억 엔	99.9%	1.10%
2004년	58,571억 엔	103.0%	5,209,654억 엔	101.1%	1.12%
2005년	68,235억 엔	102.9%	5,241,328억 엔	100.6%	1.30%
2006년	69,399억 엔	101.7%	5,268,797억 엔	100.5%	1.32%
2007년	70,191억 엔	101.1%	5,316,882억 엔	100.9%	1.32%
2008년	66,926억 엔	95.3%	5,207,157억 엔	97.9%	1.29%
2009년	59,222억 엔	88.5%	4,895,010억 엔	94.0%	1.21%
2010년	58,427억 엔	98.7%	5,003,539억 엔	102.2%	1.17%
2011년	57,096억 엔	97.5%	4,914,085억 엔	98.2%	1.16%
2012년	58,913억 엔	103.2%	4,949,572억 엔	100.7%	1.19%
2013년	59,762억 엔	101.4%	5,031,756억 엔	101.7%	1.19%
2014년	61,522억 엔	102.9%	5,138,760억 엔	102.1%	1.20%
2015년	61,710억 엔	100.3%	5,313,198억 엔	103.4%	1.16%
2016년	62,880억 엔	101.9%	5,355,372억 엔	100.8%	1.17%
2017년	63,907억 엔	101.6%	5,458,974억 엔	101.9%	1.17%
2018년	65,300억 엔	102.2%	5,471,255억 엔	100.2%	1.19%
2019년	69,381억 엔	106.2%	5,544,629억 엔	101.3%	1.25%

일본 전체 광고비는 1998년 5조, 7,717억 엔이었으나 2019년에는 69,381억 엔으로 1조 엔 이상 증가했다. 2008년 리먼 쇼크 이후 세계적인 불황으로 일본에서도 2008년부터 2011년까지 연속해서 총광고비가

감소했지만, 2012년부터는 일본 내 내수 활성화와 경제 성장세에 힘입어 연속으로 총광고비가 증가했다. 다만 이러한 일본 총광고비의 증가를 실질적인 광고비의 증가로 보기에는 어려운 특면이 있다. 표에도 제시된 바와 같이 총광고비 집계 방식이 2005년부터 변경되어 기존에 광고비로 집계되지 않았던 프로모션 광고비가 새롭게 광고비로 집계되어 총광고비가 2005년부터 크게 늘었다. 광고비 집계 방식의 변화로 일본 광고비 증감 추이를 2004년 이전 일본 내 총광고비와 2005년 이후의 일본 총광고비를 단순 비교하거나 연속적으로 비교하는 것은 적절하지 않다. 하지만 일본 내 총광고비를 연도별로 봤을 때 추세적으로는 GDP의 1% 이상을 광고비가 차지하고 있다. 미디어 산업의 안정적인 성장과 발전을 위해서는 GDP의 1% 이상이 광고비로 지출되는 것이 필요하다는 점에서 일본 내 총광고비 지출규모가 GDP의 1%를 넘고 있다는 점은 긍정적이라고 평가할 수 있다.

2019년 일본 TV 방송 매체 광고비는 1조 7,345억 엔(전년 대비 97.2%)이다. 지상파 TV의 방송광고비는 2019년에 장마, 태풍과 같은 자연재해와 미·중 무역 마찰로 인한 영향으로 전년보다 감소했다. 프로그램(타임CM) 광고는 ‘세계 수영 대회(광주)’, ‘럭비 월드컵 2019(일본)’, ‘제17회 세계 육상 선수권 대회’, ‘제2회 세계 야구 프리미어 12’, ‘2019 세계 유도 선수권 대회’ 등과 같은 국제 스포츠 이벤트의 개최에 힘입어 전년 수준의 광고 매출이 달성되었다. 지역별 TV 방송 광고 매출은 오사카, 나고야 지역의 지상파 TV 방송사들이 3년 연속, 시즈오카 지역의 지상파 TV 방송사들은 2년 연속 전년대비 광고 매출이 증가했다. 스팟 광고는 2019년 소비세율 인상과 식료품 등의 소비세율 경감조치로 방송 광고 물량이 증가했지만 빈번한 자연재해와 소비세율 인상으로 인해 방송 광고 물량 감소가 컸고, 미·중 무역 마찰로 인한 경제 위축 영향으로 전체 TV 방송 광고비는 3년 연속 감소했다. 지

역별로 살펴봐도 일본 내 32개 지역 모두에서 방송광고비가 전년을 밑돌았다. 업종별로는 ‘정부 및 지자체, 공공기관’, ‘금융 및 보험’ 등이 증가한 반면, ‘정보·통신’, ‘화장품·생활용품’ 등이 감소했다.

라디오 방송 광고비는 2017년 이후 광고비 감소 추세가 이어지고 있다. 일본 라디오 광고비는 2017년 기준으로 1,290억 엔을 기록한 후 2018년 1,278억 엔, 2019년 1,260억 엔으로 감소했다.

<표 2-22> 일본 4대 매체 광고시장 규모

(단위: 억 엔)

구분	2010 년	2011 년	2012 년	2013 년	2014 년	2015 년	2016 년	2017 년	2018 년	2019 년
신문	6,396	5,990	6,242	6,170	6,057	5,679	5,431	5,147	4,784	4,547
잡지	2,733	2,542	2,551	2,499	2,500	2,443	2,223	2,023	1,841	1,675
TV(지상파)	17,321	17,237	17,757	17,913	19,564	19,323	18,374	18,178	17,848	17,345
TV(라디오)	1,299	1,247	1,246	1,243	1,272	1,254	1,285	1,290	1,278	1,260

일본에서도 광고비의 증가는 인터넷 광고가 주도하고 있다. 광고비 분야에서 인터넷 광고는 압도적으로 성장세가 두드러진다. TV 방송 광고비와 인터넷 광고비는 2018년까지는 TV의 방송광고비 규모가 인터넷 광고비보다 컸다. TV 방송 광고비는 2018년까지만 해도 1조 9천억 엔대를 유지했지만 2019년에는 1조 8천억 엔으로 떨어지면서 2019년 2조 1,048억 엔으로 일본 총광고비의 30%를 차지할 정도로 급성장한 인터넷 광고비에 사상 처음으로 광고비 규모에서 뒤처졌다.

[그림 2-22] 일본 TV 방송 광고비와 인터넷 광고



도쿄의 민방 키스테이션 5개사의 광고 매출 현황은 연간 시청률에서 강세를 보이는 니혼TV가 2,479억 엔으로 압도적인 우위를 보인다. 니혼TV는 타임 방송 광고에서도 1위이며 스포츠 방송 광고에서도 매출액 1위다. 도쿄의 키스테이션이기는 하지만 네트워크 소속사가 상대적으로 적은 TV東京를 제외한 TBS, 후지TV, TV아사히는 1,700억 엔 전후의 방송 광고 매출을 기록했다. 일본 민방의 방송 광고 매출은 네트워크 소속 방송사의 수와 방송권역 내 세대수 등을 토대로 해당 방송사의 시청률 성적과 광고 영업 실적에 큰 영향을 받는다. 타임 방송 광고와 스포츠 방송 광고의 매출은 방송사에 따라 타임 방송 광고가 많은 곳이 있는가 하면 스포츠 방송 광고의 매출이 많은 곳도 있고, 타임 방송 광고와 스포츠 방송 광고의 비율이 비슷한 곳도 있기 때문에 방송 광고비 구성에 있어 특별한 경향성은 없다.

〈표 2-23〉 일본 주요 민방 방송 광고 매출 현황

(단위: 억 엔)

방송사	구분	2017년	2018년	2019년
니혼TV	타임 광고	1,235억 엔	1,258억 엔	1,257억 엔
	스팟 광고	1,313억 엔	1,304억 엔	1,222억 엔
	소계	2,548억 엔	2,562억 엔	2,479억 엔
TBS	타임 광고	863억 엔	879억 엔	872억 엔
	스팟 광고	835억 엔	836억 엔	792억 엔
	소계	1,699억 엔	1,715억 엔	1,664억 엔
후지TV	타임 광고	933억 엔	937억 엔	911억 엔
	스팟 광고	973억 엔	925억 엔	895억 엔
	소계	1,906억 엔	1,862억 엔	1,806억 엔
TV아사히	타임 광고	879억 엔	864억 엔	840억 엔
	스팟 광고	1,047억 엔	1,015억 엔	924억 엔
	소계	1,927억 엔	1,879억 엔	1,764억 엔
TV東京	타임 광고	493억 엔	503억 엔	477억 엔
	스팟 광고	313억 엔	302억 엔	266억 엔
	소계	807억 엔	805억 엔	743억 엔

출처: 일본 민방 각사의 결산 자료로부터 재작성

2. 일본의 방송 광고 유형과 제도

1) 일본 방송 광고 법제도

TV 방송 광고는 다양한 법으로부터 법적 규제를 받는다. 일본의 경우 TV 광고에 직접 관련된 법으로는 사업자 간의 불공정 거래를 금지 한 ‘독점금지법’ 과 그 관련 법령에 과도한 경품 제공 및 상품과 서비스가 실제보다 현저히 뛰어나다고 오인 될 수 있을 것 같은 표현을 금지 하도록 한 ‘부당 경품류 및 부당 표시 방지법(경품 표시법)’, 그리고 타사의 제품이나 서비스와 혼동하는 물건의 제조·판매를 금지 한 ‘부정 경쟁 방지법’ 등이 있다. 사업자 간의 불공정 거래를 막기 위한 법

들은 업종·거래 형태를 불문하고 적용된다. 이외에도 ‘약사법’, ‘의료법’, ‘건강 증진법’, ‘특정 상거래법’, ‘택지 건물 거래업법’, ‘대출업 규제법’, ‘공직 선거법’, ‘직업 안정법’, ‘풍속 영업법’, ‘식품 위생법’ 등 업종별로 규제되는 다양한 법적 규제를 적용받는다. 특히 방송 광고의 규제는 방송법의 중요한 역할 중 하나다. 일본 방송 광고와 관련된 법적 규제는 방송법을 따른다. 그런데 일본의 방송법은 광고에 대해 방송 사업자에게 광고와 프로그램을 식별 할 수 있는 조치를 취할 것을 요구하고 있을 뿐, 방송 광고에 관한 세부적인 법적 규제 조항을 마련하지 않고 방송 사업자의 자율 규제에 맡겨왔다. 일본의 광고 관련 규제는 방송법 제12조 광고 방송 식별을 위한 조치 의무가 있다. 광고 방송 식별을 위한 조치 의무란 방송사업자가 대가를 받고 방송 광고를 실시할 경우 방송 광고를 보는 시청자가 광고임을 명확하게 식별할 수 있도록 조치를 취해야 한다는 것을 말한다. 이는 프로그램과 광고의 내용이 과도하게 연계되거나 인포머셜, 프로그램 연동형 광고를 막기 위한 법 조항이다.

2011년 지상파 방송의 디지털화로 지상파 방송사들은 막대한 디지털 전환 비용을 부담했다. 특히 지역방송국의 경우는 디지털 전환 투자비용이 경영에 큰 부담으로 작용했다. 이러한 상황에서 방송사들은 수익성 높은 TV 쇼핑 프로그램의 편성을 늘리기 시작했다. 통신판매 프로그램이라고도 불리는 TV 쇼핑 프로그램은 유료방송에서 허가를 받은 전문채널만이 홈쇼핑채널을 방송할 수 있는 한국과 달리 일본에서는 TV 쇼핑 프로그램을 광고가 금지되어 있는 NHK 이외의 민방들이 자유롭게 편성할 수 있다. 통신판매 프로그램은 통신 판매업자가 방송 시간을 구입하여 상품판매 동영상을 방송하는 것으로 지상파 TV 방송 사업자, 특히 지역 방송국이나 도쿄의 키스태이션에 속하지 않는 독립 지역방송국에게 수입의 중요한 부분을 차지한다. TV 쇼핑 프로그램의 편성이 급증

함에 따라 일본 민간 방송 연맹은 2009년 TV 쇼핑 프로그램에 대해 “관계 법령을 준수하고, 사실에 근거하는 표시를 알기 쉽고 명료하게 실시하여, 시청자의 이익을 해치 않도록 하여야 한다”라고 규정한 방송 기준 59조(상품의 선정, 표시, 상품의 취급 (판매) 사업자 등에 관한 쇼핑 프로그램 고려 사항)을 신설했다. 또한 TV 쇼핑 프로그램의 표현 기법에 대해서도 시청자의 오해를 초래하지 있도록 배려해야한다고 명시했다.

한편 TV 방송 광고의 규제는 법적 근거에 기반 한 규제뿐만 아니라 업계에서 정한 자율규제도 있다. TV 방송 광고의 자율규제는 광고주의 자율 규제와 방송사의 자율 규제가 있다. 대표적인 광고주의 자율 규제는 ‘공정 경쟁 규약’이 있다. 이것은 업계·업종별 공정 경쟁을 위해 만들어진 규약으로 현재는 105건(2012년 5월 현재)이 존재한다. 이 규약을 위반하면 경품 표시법에 저촉된다고 판단 될 수 있고, 자율 규제가 긴 하지만 엄격하게 준수되고 있다. 각 업계별로 ‘공정 거래위원회 연합회’의 산하에 80개의 단체를 두고 규약의 적용에 대한 모니터링을 하고 있다. 또한 광고주 협회에서는 TV 방송 광고의 시간대나 노출량 등에 대한 자율 규제도 실시한다. 방송사 자체의 자율 규제는 방송사가 가입하고 있는 이익단체인 일본 민간 방송 연맹이 제정 한 방송기준을 마련하여 시행한다. 일본 민간 방송 연맹이 제정한 방송 기준 총 152개 조항 중 64조 조항이 광고에 관련된 내용으로 충당되고 있고, 민방 각 사는 이에 의거해 각자마다 방송 기준을 마련하고 있다.

일본 TV 방송 광고는 방송업계의 자율규제(일본민간방송연맹 방송기준)에 따라 TV 방송 광고의 방송 시간은 1주일 총 방송시간의 18% 이내로 제한된다. 반면 라디오 방송 광고는 광고 시간 총량을 규제하는 조항이 없다. TV 방송 광고는 프로그램의 길이에 따라서도 방송 광고 시간의 제한을 적용받는다. TV 방송 광고의 최소 시간은 타임 방송 광

고는 30초, 스팟 방송 광고는 15초 이상이어야 한다. 일본민간방송연맹이 제정한 방송기준 제18장 광고 시간 기준은 TV와 라디오 방송 광고의 방송 광고 총시간과 프로그램 길이 별 방송 광고 허용 시간이 명기되어 있다. 방송 프로그램의 편성 시간대에 따라서도 TV 방송 광고는 규제가 있다. TV 방송 광고는 프라임 타임¹⁴⁾ 방송 시간 대 프로그램일 경우 방송 프로그램 분량의 10% 이내¹⁵⁾에서만 광고가 가능하다. 프라임 타임 방송 시간 대 이외의 TV 프로그램은 프로그램 전체 시간에 대해 10% 이내로 방송 광고를 제한하지는 않는다. 이러한 프로그램 길이의 10% 이내로 방송 광고를 제한하는 규제는 스팟 방송 광고와 스포츠 프로그램이나 특별 편성 프로그램일 경우 적용을 예외로 한다.

일본 방송 광고는 스팟 방송 광고의 경우 15초가 기본이다. 타임 방송 광고는 복수의 광고주가 있는 프로그램인 경우는 30초가 기본이지만 1개의 광고주만 있는 경우는 60초나 90초의 광고가 가능하다. TV 방송 광고의 경우 타임 방송 광고의 허용 시간은 방송되는 프로그램의 길이에 따라 허용 시간이 다르다. 타임 방송 광고의 허용 시간은 5분 이내의 프로그램일 경우는 최대 1분, 10분 이내 프로그램은 2분, 20분 프로그램은 2분 30초, 30분 이상의 프로그램은 프로그램 방송 시간의 10%까지 허용된다. 라디오의 경우에는 5분 이내의 프로그램일 경우는 최대 1분, 10분 이내 프로그램은 2분, 15분 프로그램은 2분 30초, 20분 프로그램

14) 프라임 타임이란 저녁 6시부터 밤 11시까지의 시간 중에서 방송사가 임의로 연속해서 3시간 반의 시간대를 정하여 광고를 판매하는 방송 시간대를 말한다.

15) 일본민간방송연맹의 방송기준에 따르면 프라임 타임 방송 시간대에 프로그램 편성 시간의 10% 이내로만 방송 광고가 가능하다는 기준 적용은 연출 상 필요한 경우를 제외하고 광고 효과를 갖는 배경, 소품, 의상, 오디오(음성, 배경음) 등을 사용하면 모두 방송 광고 시간으로 간주하도록 되어 있다.

램은 2분 40초, 25분 프로그램은 2분 50초, 30분 이상의 프로그램은 프로그램 방송 시간의 10% 이내로 허용된다.

〈표 2-24〉 일본민간방송연맹 방송기준의 방송 광고 허용시간 기준

TV		라디오		
프로그램 길이	타임 광고 허용 시간	프로그램 길이	타임 광고 허용 시간	PT 광고 허용시간
5분 이내	1분	5분 이내	1분	-
10분 이내	2분	10분 이내	2분	2분
20분 이내	2분 30초	15분 이내	2분 30초	2분 40초
30분 이내	3분	20분 이내	2분 40초	3분 20초
		25분 이내	-	3분 40초
40분 이내	4분	30분 이내	3분	4분
50분 이내	5분	30분 이상	방송 시간의 10% 이내	-
60분 이내	6분			
60분 이상	방송 시간의 10% 이내			

타임 방송광고는 프로그램 시작 부분의 前CM, 프로그램 중간 광고의 형태로 제공되는 中CM, 프로그램 종료 후 제공되는 後CM으로 구분된다. 스팟 방송 광고는 프로그램과 관계없이 프로그램과 프로그램의 사이에 제공되는 스테이션 브레이크라 불리는 광고로서 통상적으로 1분 동안 5초, 10초, 15초, 30초, 60초 길이의 광고를 제공된다. 스팟 광고의 길이는 1분 이내에서 자유롭게 제공할 수 있지만 스팟 광고의 길이에 따라 광고에 넣을 수 있는 오디오의 길이에 제한이 있다. 스팟 광고의 오디오 길이 제한은 프로그램과 프로그램 내 광고인 타임 방송 광고

와 프로그램 간 방송 광고의 차이점을 고려한 조치로서 프로그램 종료 후 약간의 공백을 두고 광고를 집행하기 위해 마련된 규정이다.

〈표 2-25〉 스팟 광고 오디오 삽입 규정

스팟 광고의 길이	광고 오디오 길이 제한	음절수 제한
5초	3.5초 이내	21음절 이내
10초	8초 이내	48음절 이내
15초	13초 이내	78음절 이내
20초	18초 이내	108음절 이내
30초	28초 이내	168음절 이내
60초	58초 이내	348음절 이내
※60초를 넘는 스팟 광고의 경우는 개별 방송국의 규정 적용		

2)일본의 방송 광고 유형

일본의 TV 방송 광고는 타임 방송광고와 스팟 방송광고, ‘미니프로그램 방송 광고’, ‘인포머셜 광고’, ‘페이드퍼블리시티(간접광고=PPL, 협찬광고)’로 나눌 수 있다. 일본 TV 방송 광고 중 가장 일반적인 유형이 타임 방송광고와 스팟 방송광고이다. 타임 방송광고는 프로그램 중간광고와 프로그램 광고가 가능하고, 스팟 방송광고는 프로그램 중간광고와 프로그램 광고, 프로그램 사이의 광고(토막광고)가 가능하다.

타임 방송광고는 광고주가 개별 프로그램을 지정해서 방송광고를 집행하는 광고다. 타임 방송광고는 최소 30초 CF 광고물을 6개월(2분기) 계약하는 것이 일반적이다. 타임 방송광고는 광고물의 길이가 길고 광고계약 기간이 상대적으로 길기 때문에 광고 집행을 위해서는 거액의

광고비가 소요된다. 따라서 타임 방송광고는 광고물을 프로그램에서 방영해주고 광고물 방영과 별도로 프로그램 종료 시 아나운서가 ‘(이 프로그램은) 보시는 스폰서의 제공으로 보내드렸습니다’ 라는 프로그램 제공 안내 고지를 별도로 내보내준다. 타임 방송 광고의 프로그램 제공 안내 고지는 타임 방송 광고 길이에 따라 30초의 경우는 광고주의 기업명을 리스트의 형태로 제공하고, 60초 길이의 타임 방송광고는 광고주의 기업명 또는 상품명만 단독 고지 안내한다. 90초 타임 방송 광고는 광고주 기업명 또는 상품명과 함께 광고 기업 또는 상품 관련 부가 설명 문구까지 넣어 같이 고지 안내한다.

<표 2-26> 타임 방송 광고 프로그램 제공(광고) 안내 고지 사례

구분	30초 타임 방송광고	60초 타임 방송광고	90초 타임 방송광고
고지 방법	광고주 기업명	광고주 기업명 또는 상품명	광고주 기업명 또는 상품명 광고 캐치프레이즈
고지 사례			

타임 방송광고는 네트워크 타임 방송광고와 로컬 타임 방송광고로 구분된다. 도쿄의 키스태이션에서 타임 방송광고를 구매하면 네트워크 타임 방송광고로서 일본 전국에 광고가 나간다. 네트워크 타임 방송광고는 도쿄의 키스태이션이나 소위 준키스태이션이라 불리는 대권역 방송사(오사카의 민방이 이에 해당)들이 판매한다. 한편 로컬 타임 방송광고

는 개별 TV 방송사들이 자신들의 방송권역 내에서 방송광고를 송출하는 타임 방송광고다. 만약 광고주가 자신의 광고를 특정한 프로그램을 지정해서 전국에 내보내고 싶다면 네트워크 타임 방송광고를 계약해야 하고 특정한 프로그램을 지정해서 원하는 지역에 한정해 광고를 하고 싶다면 로컬 타임 방송광고를 계약해야 한다.

스팟광고는 프로그램과 무관하게 방송사가 임의적으로 자신들이 정한 시간과 프로그램에 방송광고를 하는 방송광고 유형이다. 스팟광고의 최소 판매 단위는 15초로 광고 기간도 광고주가 자유롭게 정할 수 있다. 스팟 광고는 SB광고와 PT광고의 2종류가 있다. SB광고는 스테이션 브레이크 광고를 줄여 부르는 것으로 프로그램과 프로그램 사이에 방송되는 광고다. SB광고는 우리나라의 토막광고와 같다. PT광고는 Participating commercial의 약자로 프로그램 안에 방송되는 광고를 말한다. PT광고는 우리나라의 프로그램 광고에 해당된다.

<표 2-27> 타임 방송 광고와 스팟 방송 광고 특징 비교

	타임 방송 광고	스팟 방송 광고
계약 기간	원칙적으로 6개월 계약	자유 계약(최소 1주일)
광고 길이	30초 이상(30초, 60초, 90초)	15초 이상
방송 권역	네트워크 타임: 전국 로컬 타임: 각 지역국 방송권역 한정	각 지역국 방송권역 한정
광고비 집행 방법	계약 기간 전체 광고 예산 집행	광고 건 별 광고 예산 집행
특징	특정 방송 시간대만 광고 구매 가능 타겟 시청자에게 보다 효과적으로 광고 도달 브랜딩 효과 안정적인 광고 메시지 전달	폭 넓은 타겟층에 광고 도달 가능 신속한 광고 효과 광고 인지도 개선 효과

미니 프로그램 방송광고는 매 시간 55분 전후부터 약 5~6분 단위로

편성되어 방송되는 짧은 길이의 프로그램들에 붙는 방송광고다. 주로 일기예보나 정시 뉴스, 생활정보 프로그램이 대상이다. 이러한 미니 프로그램은 보통 1개사가 독점적으로 광고 또는 협찬을 하거나 많아야 2개 정도의 광고주가 광고 또는 협찬을 하는 형태로 제작된다.

[그림 2-23] 일기예보 자막 광고 사례

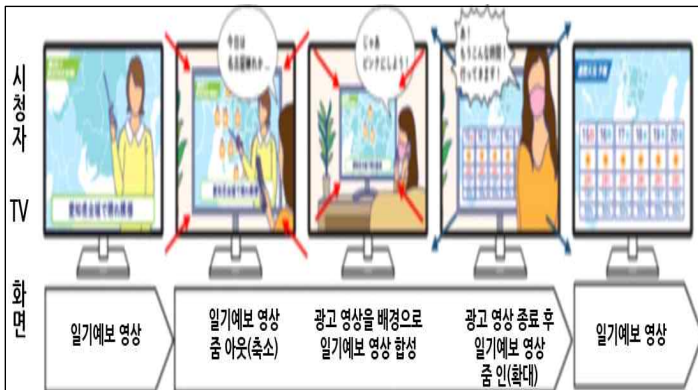


니혼TV는 일부 프로그램을 대상으로 크로스 프로그램 프로모션(CPP: Cross Program Promotion) 광고 기법을 도입했다. 크로스 프로그램 프로모션이란 특정한 프로그램의 제작 스튜디오와 프로그램 출연자를 광고 제작에 활용하여 제작한 방송 광고물을 해당 프로그램에 광고하는 것을 말한다. 방송 중인 프로그램의 세트와 스튜디오, 출연자가 광고에 그대로 활용되기 때문에 프로그램 내용과 광고물이 연속성을 갖고 시청자에게 전달됨에 따라 광고의 소구력을 높일 수 있다. 현재 니혼TV의 크로스 프로그램 프로모션 광고를 적용하고 있는 프로그램은 ‘숫키리(월~금 08:00-10:25)’, ‘히루난데스(월~금 11:55-13:55)’, ‘쥔인 세터데이(토 05:30-08:00)’, ‘슈이치(일 07:30-10:25)’의 4개 프로그램이 대상이다.

프로그램 연동형 광고는 광고 화면을 배경으로 프로그램 내용을 노출

시키는 광고로서 프로그램과 광고가 구분되지 않고 프로그램이 자연스럽게 광고와 CG로 합성되어 시청자들이 프로그램 종료 후 자연스럽게 광고로 계속적인 시청이 이뤄지도록 함으로써 광고 효과를 높일 수 있는 방송광고 기법이다.

[그림 2-24] 프로그램 연동형 광고 사례 예시



온라인 모바일 광고에서도 동영상 광고가 활성화되기 시작하면서 이들 디지털 동영상 광고의 영향을 받아 TV 방송 광고에서도 6초짜리 방송 광고를 새롭게 도입하는 시도도 나타나고 있다. 통상적으로 스폿 방송 광고는 15초, 타임 방송 광고는 최소 단위가 30초인데 반해 디지털 동영상 광고는 광고 건너뛰기 기능에 맞춰 6초로 제작되는 형태가 일반적이다. 이러한 짧은 길이의 디지털 동영상 광고를 TV 방송 광고에 그대로 활용한 것이 ‘6초 광고 × Picture in Picture’ 광고로서 프로그램 방송 화면이 프로그램 방송 화면과 광고 화면의 멀티 화면으로 광고를 6초라는 짧은 광고를 내보낸 뒤 다시 프로그램 방송 화면으로 돌아오는 방식의 광고 기법이다.

[그림 2-25] 6초 광고 × Picture in Picture 광고



3. 일본 타이틀 스폰서십 광고

방송사업자가 방송 광고의 한 유형으로서 협찬주명, 기업표어, 상표명, 상표 등을 프로그램 제목에 포함하여 고지하는 타이틀 스폰서십 광고는 한국에서는 협찬고지 규칙에서 금지하고 있지만 일본에서는 오래 전부터 방송 광고 기법의 하나로 인정되고 있다. 일반적으로 TV 프로그램의 타이틀 스폰서십은 한 개 회사가 단독으로 광고를 제공하는 것이 대부분이지만 한 개의 프로그램을 여러 개의 회사가 함께 참여하고 광고 또는 협찬비를 가장 많이 제공하는 특정 한 회사의 명칭을 프로그램에 타이틀로 붙이기도 한다. 타이틀 스폰서십을 제공하는 기업은 프로그램 타이틀에 회사명을 붙일 수 있고, 프로그램에 자사의 CM을 독점적으로 제공하는 것이 가능하다. 또한 프로그램 내에서 자사의 제품이나 상품 캐릭터를 노출시킬 수 있고, 프로그램 진행자나 출연 탤런트가 그 기업의 상품에 대해 자연스럽게 언급해주기도 한다.

1사 단독 제공 프로그램의 경우 프로그램 시작과 함께 프로그램명 고지 화면 전체를 사용하여 광고주 명칭(광고주 크레딧)과 광고주 또는 상품 슬로건도 전달해준다.

[그림 2-26] 1사 단독 광고 고지 사례



타이틀 스폰서십 프로그램에서는 한 개의 기업이 독점적으로 프로그램 전체를 협찬하는 형태가 많기 때문에 프로그램 내 광고 역시 타이틀 스폰서십 기업이 전부 집행하는 것이 일반적이다. 따라서 기존의 TV 방송 광고의 15초 분량 광고보다는 훨씬 긴 분량의 광고를 집행하는 경우가 많다. 실제로 후지TV에서 방송이 된 ‘LION의 건강하시쇼’ 같은 경우는 해당 프로그램에 광고를 2분짜리로 제작하여 방송하고 있으며 TBS에서 편성되고 있는 ‘세계 불가사의 발견’의 타이틀 스폰서십 회사인 히타치는 무려 1편의 분량이 3분 16초짜리 광고를 제공하고 있다. 타이틀 스폰서십 프로그램에서 이렇듯 긴 분량의 광고물이 제공되는 이유는 1개 회사가 프로그램 전체의 광고를 독점하기 때문에 광고 시간 전체를 동일한 광고를 반복해서 방송하거나 다양한 버전의 광고물을 제작하기보다는 장편의 CF를 제작하여 내보내는 것이 광고 제작비의 절감이 광고 효과적인 측면에서도 유리하다는 판단에 기초한 것으로 보인다.

일본에서 1사 단독 광고 프로그램으로도 불리는 타이틀 스폰서십 광고가 전성기를 맞았던 시기는 1970년대였다. 1970년대에는 프라임타임 시간대에 퀴즈 프로그램, 음악 프로그램, 어린이 프로그램, 다큐멘터리, 예능프로그램 등 다양한 1사 단독 광고 프로그램들이 편성되었다. 당시에는 방송되었던 1사 단독 광고 프로그램으로는 롯데의 음악 앨범(歌の

アルバム, TBS) ‘, 도시바의 ’ 도시바 일요 극장(東芝日曜劇場, TBS), 미츠비시의 미츠비시 다이아몬드 사커(三菱ダイヤモンド・サッカー, TV 도쿄) ‘, 우유비누(牛乳石鹸) 제공의 ’ 비누방울 홀리데이(シャボン玉ホリデー, NTV)’, 로토제약의 “퀴즈 더비(クイズダービー, TBS), 아사히카세키의 ‘스타 천일야화(スター千一夜, 후지TV), 히타치의 ‘멋진 세계 여행(すばらしい世界旅行, NTV)’, 토요타의 ’ 알 수 없는 세계(NTV) ‘, 스미토모의 ’ 야생의 왕국(野生の王国, TBS), 어린이 대상 프로그램으로 유산균 음료 제조업체인 칼피스의 ‘칼피스 어린이 명화극장(カルピス子ども名作劇場, 후지TV)’, 생활용품업체인 LION의 ’ 라이온 어린이 극장(ライオン子ども劇場, TBS) ‘ 등이 있다.

일본에서 타이틀 스폰서십으로 가장 잘 알려진 프로그램은 단연 히타치(日立)가 협찬하는 ‘세계 불가사의 발견(世界ふしぎ発見!)’이다. 프로그램의 공식적 타이틀은 ‘히타치 세계 불가사의 발견!’으로 히타치 기업과 관련이 있는 세계 여러 나라의 역사, 문화를 촬영한 영상을 출연자들이 보면서 푸는 퀴즈 프로그램이다. 1986년 4월부터 방송을 시작해서 30년을 넘어 방송횟수는 1550회에 달하는 장수 인기 프로그램이다. 일본에서는 ‘세계 불가사의 발견’ 하면 대다수의 시청자들이 히타치를 연상할 정도로 프로그램 타이틀 스폰서십의 성공 사례로 평가된다. 이 프로그램에서는 ‘이 나무는 무슨 나무(この木なんの木)’라는 유명한 히타치의 CM송까지 인기를 끌면서 자연스럽게 프로그램에 타이틀 스폰서십 기업의 철학과 홍보가 조화를 이루면서 30년이 넘도록 타이틀 스폰서십이 이뤄지고 있다.

요리를 주제로 하는 타이틀 스폰서십 프로그램으로는 1994년 4월부터 2016년 12월까지 방송된 장수 프로그램 ‘주방입니다(チューボーですよ!)’가 유명하다. 매회 VTR로 3명의 거리의 장인 요리사가 출연하여 각각 같은 요리를 만들고 이를 바탕으로 프로그램 내에서 진행자 2명과

게스트가 함께 요리를 만드는 프로그램이다. 이 프로그램은 주말인 토요일 밤에 편성된 프로그램으로 시작 부분에 맥주와 오늘의 요리가 등장하는 것이 특징인데 이는 프로그램의 타이틀 스폰서십을 맥주 회사인 산토리가 하고 있기 때문이다. 맛있는 요리 프로그램에 곁들일 수 있는 맥주를 자연스럽게 연출하는 것으로 프로그램 제목에 '산토리'(SUNTORY)의 타이틀 명을 노출하지 않고도 세련된 프로모션이 돋보이는 협찬 전략을 구사한 성공적인 협찬 사례로 거론된다.

후지TV는 생활건강용품 회사인 LION의 타이틀 스폰서십으로 1991년1월~2016년3월까지 'LION의 건강하시죠(ライオンのごきげんよう)'를 25년 동안 방송했다. 'LION의 건강하시죠'는 평일 낮 시간대에 주부를 주요 타겟 시청층으로 하는 토크 버라이어티 프로그램이다.

1964년부터 50여 년 간 이데미츠홍산(出光興産)의 타이틀 스폰서십 제공으로 방송되고 있는 '제목 없는 음악회(題名のない音楽会)'는 본격적인 클래식 음악 프로그램이다. 이 프로그램의 특징은 프로그램 타이틀 스폰서십을 이데미츠홍산이 하지만 프로그램에 자사의 광고를 틀지는 않는다는 점이다. 따라서 이 프로그램에는 프로그램 타이틀에 사명이 사용될 뿐 시청자들은 광고 영상이 없는 프로그램을 시청한다. '제목 없는 음악회'는 공개 방송으로 녹화가 이루어지기 때문에 많은 사람들이 직접 클래식 음악과 접촉 할 기회를 제공한다. 2009년에는 세계 최장수 클래식 음악 프로그램으로 기네스북의 인정까지 받았다.

이어 일요일 22시부터 방송되는 토크쇼 '오샤레이즘'도 타이틀 스폰서십 프로그램이다. 타이틀 스폰서십 기업은 일본 굴지의 화장품 기업인 시세이도다. 이 프로그램은 90초 또는 60초짜리 '화장의 힘'이라는 중간광고를 통해 15초나 30초짜리 광고에서 잘생긴 배우나 모델을 기용한 광고모델을 사용한 광고가 아니라 일반인들이 화장을 통해 변화되는 모습을 전달함으로써 단순한 상품 광고가 아니라 사람들의 경험에

기초한 기업의 메시지를 전달하는 광고가 시청자들의 주목을 끄는 프로그램이다.

〔그림 2-27〕 일본 주요 타이틀 스폰서십 프로그램

TBS-세계 불가사의 발견(世界ふしぎ発見！) 	TBS-주방입니다 (チューボーですよ！) 
후지TV-라이온의 건강하시죠(ライオンのごきげんよう) 	

제 6절 국가간 비교분석

본 절에서는 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 주요 선진국 사례를 종합적으로 비교 검토한다. 주요 선진국 지상파TV광고 매출액은 2015년 대비 2019년 일본을 제외하고 감소했으며, 2020년 코로나 19 창궐로 인해 모든 국가가 감소세를 보이고 있다.

과거 미국은 민영방송 위주의 방송시스템을 영국, 프랑스, 독일, 일본은 공영방송 위주의 지상파방송시스템을 발전시켰고 현재 디지털융합 환경 속에서 다양한 디지털 매체와 합종연횡을 하며 새로운 사업분야를 개발하고 있다. 또한 각국 정부도 기존의 규제를 혁신하고 직·간접적인 지원제도를 마련하고 있다.

주요 선진국은 미디어랩을 두고 있으나 우리나라와 같이 별도의 미디어랩법은 없다. 이들 미디어랩에서 방송광고뿐만 아니라 디지털 광고 등 크로스미디어광고가 판매되고 있다.

지상파 중간광고는 모든 국가에서 허용되며 타이틀 스폰서십도 시행되고 있다. 타이틀 스폰서십은 협찬 규정을 따르거나 따로 규정이 없다.

유럽연합의 국경 없는 텔레비전 지침 제11조는 광고 삽입방식을 규제하고 중간광고를 특정한 조건하에 허용하고 있다. 영화, 뉴스, 어린이 프로그램에 최소 30분에 1회 허용되며 종교행사에는 중간광고를 금지한다. 영국은 이를 반영하여 영화와 뉴스, 어린이 프로그램은 최소 30분 간격으로 허용, 종교, 공식 왕실 행사, 의회생중계 프로그램에서 중간광고를 금지하고 있다. 프랑스도 중간광고의 경우 공영방송 채널과 영화 전문채널 금지하고 그 외 채널의 중간광고는 최소 프로그램이 20분 이상 방영된 후에 삽입 가능하다. 이들 해외사례는 우리나라 중간광고 공영방송 도입 여부와 금지장르 검토시 시사점을 제공하고 있다.

주요 선진국 사례를 살펴볼 때, 현재 우리나라 결합판매와 같이 다른

지역중소방송사의 광고를 묶어서 파는 사례를 찾아보기 힘들다. 미국, 영국 등에서 자사의 광고를 묶어 파는 사례를 찾을 수 있다. 과거 영국은 1992년까지 채널4와 S4C의 광고를 지역 ITV 방송사에서 판매한 유사한 사례가 있다.

지역방송에 대한 지원은 국가별로 차이를 보이는 데 미국에도 지자체 등에서 연 1, 2회 지원하고 있으며, 프랑스, 독일, 일본 등도 지자체를 통한 지원이 있다. 예를 들어, 독일 바이에른주가 주미디어청을 통해서 지역 및 광역TV에 예산을 지원하고 있다. 지원예산은 기술지원은 주정부가 지원하는 일반예산에 전적으로 의존하며, 프로그램제작지원은 주미디어청이 징수하는 각종 수수료와 과징금 등에서 조성한 기금으로 충당한다.

영국은 2003년 지역방송의 네트워크였던 ITV가 합병하는 과정에서 지역방송에 대한 의무가 약화되면서 BBC를 통한 지역방송 프로그램 제작을 활성화했다. 또한 2011년 영국 지역TV 설립 과정에서 BBC 수신료를 통한 설립 초기 제작 인프라 구축과 프로그램 구매가 이루어졌다. 현재 BBC는 S4C와 파트너십을 맺고 수신료를 통해 S4C의 재정지원도 하고 있으며 2022년에는 정부지원금까지 모두 수신료로 대체할 계획이다 (Cornock, 2018.3.29.).

UHD전환에 앞서 우리나라 지역방송도 UHD방송 콘텐츠 제작지원 뿐만 아니라 제작시설 및 송신시설 구축시 정부지원이 필요하다. 또한 지역방송의 재원이 줄어드는 상황에서 KBS 수신료를 인상하면서 KBS의 지역방송 프로그램 제작비율을 더 높이고 지역에 제작클러스터를 구축하도록 하는 것도 검토할 필요가 있다.

〈표 2-28〉 국가간 비교

(단위: 백만 달러)

	미국	영국	프랑스	독일	일본
지상파 TV광고 매출액 2015	39,774백 만달러	2,708백만 달러	3,352백만 달러	4,356백만 달러	12,362백 만달러
지상파 TV광고 매출액 2019 (2020)	39,375백 만달러 (34,616백만 달러)	2,493백만 달러 (2,106백만 달러)	3,320백만 달러 (2,705백만 달러)	4,333백만 달러 (3,727백만 달러)	12,393백 만달러 (11,074백만 달러)
증감액 (비율)	-399백만 달러 (-1.0%)	-215백만 달러 (-7.9%)	-32백만 달러 (-0.6%)	-23백만 달러 (-0.5%)	31백만 달러 (0.3%)
미디어렙 (광고판매 대행사) 관련 법령 유무	없음	없음	없음	없음 (상법)	없음
미디어렙 사례	MindShare, Media Edge, OMD Carat, Zenith, Tempus & Initiative 등 독립미디어렙 활성화 되어 있음	ITV Media, Sky Media	방송사 자사 미디어렙 운영	ARD Werbung Sales & Services, ZDF Werbe Fernsehen, IP, El Cartel, SevenOne Media	텐츠

	미국	영국	프랑스	독일	일본
크로스 미디어 광고 가능여부	허용	허용	가능, 지상파 방송사 대부분 판매	허용	허용(법적 제한 없음)
중간광고 여부	허용	허용	허용	허용	허용
타이틀 스폰서십 관련 규정	협찬규정	협찬규정	없음	협찬규정 (로또 등 복권은 금지)	법적 규정 없음(일본 민간방송 연맹 자율 규제)
타이틀 스폰서십 사례	게토레이 음료의 트라이슬론(trithlone)에 대한 장기적인 타이틀 스폰서십	Worthington Cup, Barclaycard F.A. Premiership, the Carling Reading and Leeds Festival	축구, 올림픽 등 주요 스포츠 행사	Red Bull Air Race, Die McDonalds Chartshow	도시바의 ‘도시바 일요 극장’ ‘히타치 세계 불가사의 발견!’
지역중소 방송지원 사례	공영방송 (PSB, C-SPAN)에 대한 정부재정 지원 및 주정부나 지역 자치 단체를 통해	지역TV 설립초기 BBC 수신료 지원, S4C 정부보조금과 수신료 지원	지자체의 공적 재원 지원	바이에른 주	별도 지원

	미국	영국	프랑스	독일	일본
	지역 방송사를 대상으로 연 1회 및 2회 제공.				
방송광고 결합판매 사례	없음	Ch4, S4C 사례(1982 -92년)	없음	없음	없음
OTT관련 대응 현황	-컴캐스트(Comcast)와 폭스(Fox)와 홀루(Hulu)도 AVOD(ad-supported VOD)서비스 강화 -NBCU는 VOX와 팀을 이루어서 크로스 플랫폼 광고 판매	영국 자체 OTT(BBC iplayer, iplayer 등), 영국 제작사 참여	주문형 시청각 미디어 서비스 규제 적용	동영상공 유서비스 사업자로 분류하여 방송광고 규정 동일적용	없음

제 3장 국내 방송광고 동향분석

제 1절 국내 방송광고 시장 동향

1. 2015~2019년 국내 전체 광고 시장 동향¹⁶⁾

2019년 방송광고를 포함한 ATL 시장은 지금까지 경험하지 못했던 마이너스 성장을 경험하며 어려운 시기를 보냈다. 향후에도 지상파TV, 케이블 PP, IPTV 등과 같이 전통적으로 강세를 보인 방송광고 시장은 디지털 광고의 성장세로 어려움을 겪을 것으로 예상된다. 제일기획의 ‘광고연감’ 시계열 자료에 따르면, 2019년 전체 광고시장의 규모는 약 11조 9,747억원으로 전년 대비 2.3% 증가한 것으로 나타났다. 전체 광고시장의 규모 자체는 성장세를 보인 것이나 매체별로 세분화하여 살펴보면 방송매체와 인쇄매체에서 전년 대비 하락세가 뚜렷하게 나타났다.

16) 방송과, 인쇄, 디지털, 옥외광고 등 광고시장 전체 추세를 파악하기 위해 제일기획의 ‘광고연감’ 자료를 인용함. 방송통신위원회의 ‘방송사업자 재산상황 공표집’과 제일기획의 ‘광고연감’의 광고매출은 조사대상 기준이 상이하므로 직접 비교가 불가하며, 해석에 주의가 필요함.

<표 3-1> 2015-2019년 전체 광고시장 추이

(단위: 억원, %)

		‘15년	‘16년	‘17년	‘18년	‘19년	연평균 성장률
방송		42,281	39,999	39,303	39,664	36,905	-3.3%
		(39.4%)	(36.8%)	(35.3%)	(33.9%)	(30.8%)	
인쇄		19,178	18,492	17,494	17,376	16,829	-3.2%
		(17.9%)	(17.%)	(15.7%)	(14.8%)	(14.1%)	
디지털	PC	17,216	16,372	16,245	15,924	17,708	0.7%
		(16.0%)	(15.0%)	(14.6%)	(13.6%)	(14.8%)	
	모바일	12,802	17,453	22,157	28,011	32,824	26.5%
		(11.9%)	(16.0%)	(19.9%)	(23.9%)	(27.4%)	
	소계	30,018	33,825	38,402	43,935	50,532	13.9%
		(28.0%)	(31.1%)	(34.5%)	(37.5%)	(42.2%)	
OOH		10,051	10,091	10,024	10,342	10,380	0.8%
		(9.4%)	(9.3%)	(9.%)	(8.8%)	(8.7%)	
제작		5,742	6,425	6,072	5,731	5,101	-2.9%
		(5.4%)	(5.9%)	(5.5%)	(4.9%)	(4.3%)	
총계		107,270	108,832	111,295	117,048	119,747	2.8%
		(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)	

* 출처: 제일기획, 광고연감 각 연도

* ()는 비중

TV, 라디오 등을 합친 전체 방송광고 시장은 전년 대비 7.0%의 마이너스 성장을 기록하여 약 3조 6,905억으로 집계되었다. 최근 5년간의 비교에서도 매년 마이너스 3.2%의 성장률을 기록하였고 방송광고 시장은 2016년 시장규모가 4조원 이하로 감소한 이래 2019년에 가장 큰 폭으로 감소하였다. 이러한 원인으로 2018년 평창 동계올림픽, 러시아 월드컵과 같은 국제적인 이벤트가 2019년에 없었다는 점과 전 세계적인 경기 둔화, 중간광고의 도입 무산 등이 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있다. 다만 2020년은 4월 국회의원 선거, 도쿄 올림픽, 코로나19로 인한 방송 광고비 증액 등의 영향으로 2019년에 비해 성장세를 기대할 수 있으나, 전체 광고시장에서 차지하는 비중은 지속적으로 하락할 것으로 보인다.

모바일 광고를 포함한 디지털광고는 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다. 2018년 이후 방송광고매출과 디지털광고매출의 점유율이 역전되었고 광고 시장의 전반적이 판도가 PC와 모바일을 중심으로 개편되면서 방송 및 인쇄매체의 광고시장 점유율은 상대적으로 감소하였다. 전반적인 경기 둔화 상황에서도 광고 시장은 모바일과 PC를 양축으로 하는 디지털광고 시장의 고성장에 힘입어 전반적으로 소폭의 성장을 이어갈 수 있었다. 그러나 지난 5년간의 연평균 성장률이 0.7%인 점을 감안할 때, PC광고 시장의 성장세는 큰 반등을 기대하기 어렵다. 반면, 모바일 광고 시장은 연평균 성장률이 26.5%로 당분간 두 자릿수의 성장세를 이어갈 것으로 보인다. 모바일광고 시장의 고성장은 유튜브가 주도하는 디지털 동영상 광고와 관련이 있으며, 앞으로도 5G 커버리지의 지속적인 확대 등으로 고공 성장세를 이어갈 것으로 보인다. 또한 방송사도 유튜브 등의 동영상 플랫폼에 진출하고 있으며, SMR 서비스가 유튜브를 통해 서비스를 시작하면서 방송광고 규제를 상대적으로 적게 받는 콘텐츠 마케팅이 확대될 것으로 보인다.

OOH광고 시장은 DOOH 미디어가 성장하면서 2019년 0.4%의 소폭 상승세를 보였다. 전체 광고시장이 모바일광고 시장의 성장으로 위축되고 있지만 모바일과의 인터랙션을 기반으로 한 다양한 DOOH가 선보일 것으로 예상되어 성장 가능성이 기대되는 상황이다.

2. 2015~2019년 방송광고매출 동향¹⁷⁾

2015년 3조 5,084억원 규모였던 방송광고매출(지상파DMB, IPTV CP의 광고매출 제외)은 미디어 소비 패턴의 변화로 최근 5년간 연평균 마이너스 12.9% 성장률을 기록하였으며, 2019년 약 2조 9,973억 규모로 축소되었다.

<표 3-2> 2015~2019년 방송매체별 방송광고매출액

추이 (단위: 백만원, %)

구분	‘15년	‘16년	‘17년	‘18년	‘19년	연평균 성장률
지상파	1,911,230 (54.5%)	1,622,820 (50.4%)	1,412,146 (44.6%)	1,300,688 (40.3%)	1,099,929 (36.7%)	-12.9%
PP	1,352,029 (38.5%)	1,348,789 (41.9%)	1,466,937 (46.4%)	1,616,651 (50.1%)	1,588,535 (53.0%)	4.1%
SO	139,232 (4.0%)	135,448 (4.2%)	137,527 (4.3%)	140,720 (4.4%)	135,544 (4.5%)	-0.7%
IPTV	81,912 (2.3%)	84,586 (2.6%)	99,374 (3.1%)	116,114 (3.6%)	123,240 (4.1%)	10.8%
위성	24,029 (0.7%)	28,011 (0.9%)	47,972 (1.5%)	51,130 (1.6%)	50,040 (1.7%)	20.1%
총계	3,508,431 (100.0%)	3,219,654 (100.0%)	3,163,957 (100.0%)	3,225,303 (100.0%)	2,997,288 (100.0%)	-3.9%

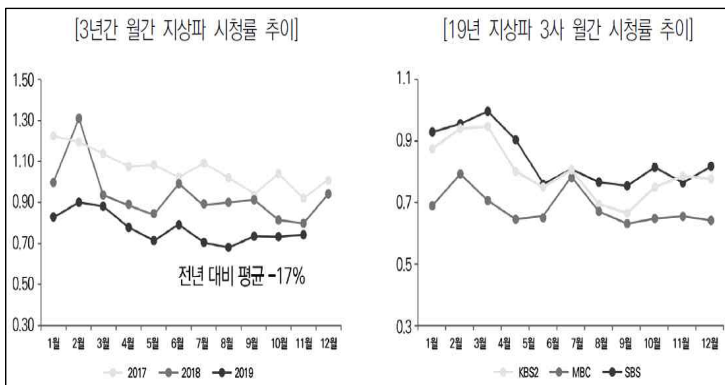
* ()는 비중

지상파 광고매출은 2015년 전체 방송광고매출에서 54.5%를 차지하였으나, 2017년 방송채널사용사업자(Program Provider, 이하 PP)에 점유율을 역전당한 이후 매년 격차가 확대되어 2019년 약 1조 999억원을 기록

17) 매체별 방송광고매출은 방송통신위원회 회계지침에 따라 광고를 목적으로 하는 방송내용물을 방송하여 발생하는 수익으로, 직접 또는 방송광고판매대행사업자를 통한 매출액이 포함되었으며, 온라인광고, 모바일광고, 지상파DMB사업자, IPTV콘텐츠제공사업자 등의 수익은 제외함

하였다. 지상파의 광고매출의 지속적인 하락은 실제 매출에 직접적인 영향을 미치는 광고 시청률(남녀 20~49세 기준)의 하락과 관련이 있다. 2019년 지상파 광고의 시청률이 전년 대비 17.0% 하락하였고 2019년 내에서도 지속적인 하락세를 보이고 있다.

[그림 3-1] 최근 3년간 지상파TV 광고시청률 추이



* 출처: 과학기술정보통신부 · 한국방송광고진흥공사(2019)의 p.90 재인용

지상파TV는 유사 중간광고 및 프리미엄CM, 등급고지, 엔딩 하이라이트 가상광고 등의 여러 유형의 광고와 시청률 하락분을 상쇄할 수 있는 추가 물량을 제공하는 등의 유연한 판매방식을 제시하였지만 건축 경영 환경에서 공격적인 제작비 투자의 어려움으로 킬러 콘텐츠가 부재하였다. PP도 CJ ENM이나 JTBC 등에서 공격적인 제작비 투자를 통해 다양한 콘텐츠를 생산하고 있지만 2018년에 비해 킬러 콘텐츠가 감소하여 2019년 매출액은 전년 대비 1.7%가 감소한 약1조 5,885억원을 기록하였다. 그나마 종편 채널의 신규 예능이 흥행을 하며 PP 매출의 하락세를 최소화한 것으로 볼 수 있다.

종합유선방송사업자(System Operator, 이하 SO)는 최근 5년간 큰 변동

없이 비슷한 수준의 광고매출을 유지하고 있으며, 위성의 경우 전체 광고매출에서 차지하는 비중은 적으나 20.1%의 높은 연평균 증가율을 보이고 있다. IPTV는 2019년 가장 큰 변화를 겪었다. LG유플러스가 헬로비전을 인수하였고, SK텔레콤이 티브로드를 인수하여 방송 플랫폼이 IPTV 3사 중심으로 재편되고 있는 실정이다. 이로써 IPTV 3사는 방송과 디지털의 이점을 포함하여 커버리지라는 영향력까지 확보하면서 기존의 지상파 3사, CJENM, 종편 4사와 같은 방송 콘텐츠 사업자 중심의 힘의 구도가 IPTV와 SO로 전환하는 계기를 맞게 되었다. 또한 IPTV는 2019년부터 ARA TV(KT), 스마트 빅애드(SKT), 아트 TV(U+)와 같은 셋톱박스별 타겟 맞춤형 광고를 시작으로 데이터 3법의 통과로 비식별 개인정보를 마케팅에 활용할 수 있게 되면서 개인 맞춤형 광고의 활성화에 힘입어 향후 지속적인 성장세가 기대된다.

제 2절 국내 방송광고 법제도

1. 방송광고 규제 근거

현행 「방송법」(제1조)에서는 “방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함”을 목적으로 방송광고의 규제 근거를 제시하고 있다. 그러나 방송사는 일반적으로 기업이 추구하는 이윤획득의 목표와 더불어 저널리즘적인 기능의 공익성을 추구하는 이중적 성격을 갖는다. 또한 전파라는 한정된 재화를 활용하는 사업 영역이라는 측면에서 다른 언론 관계법에 비해 비교적 엄격한 규제를 받고 있다.

방송광고를 관리하고 규제하는 주무부처인 방송통신위원회(이하 방통위)는 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(이하 방통위법)」 제1조를 통해 “방송과 통신의 융합 환경에 능동적으로 대응하여 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고 방송통신위원회의 독립적 운영을 보장함으로써 국민의 권익보호와 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 「방송법」과 「방통위법」의 목적은 방송의 저널리즘적인 성격과 경쟁체로서의 경제적 성격을 동시에 가지고 있으며, 방송광고의 규제의 근거도 이러한 점을 근간으로 하고 있다(최우정, 2019). 궁극적으로 방송광고의 규제는 위의 논리를 바탕으로 시청자의 권익을 보호하되, 방송편성의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 강화함으로써 공정성과 공익성을 도모하는 데 목적이 있다.

방송광고 규제의 대표적인 예로 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」을 제정하여 지상파 미디어법인 한국방송광고진흥공사와 SBS M&C가 광고 판매 시에 중소방송사의 방송광고를 결합하여 판매토록 제도화

한 것을 들 수 있다. 이러한 제도는 중소방송사를 통해 사회적 다양성을 확보하려는 의도이며, 같은 맥락에서 「방송법」 제73조 제4항을 통해 비상업적 공익광고의 의무 제공을 법제화하고 있다. 이렇듯, 미디어랩을 통한 방송광고의 판매대행을 의무화한 것은 방송광고 판매과정에서 발생할 수 있는 광고주의 영향력을 사전에 차단하기 위함이다. 또한 어린이나 청소년이 주로 시청하는 프로그램의 광고에 대한 고지 의무 및 제한도 방송광고를 통한 공공성과 공익성을 실현하기 위함이다.

방송광고에 대한 규제는 시청자 권익을 보호하는 것에 그치지 않고 방송광고 관련 사업자도 보호의 대상으로 규정하고 있다. 방송광고가 경쟁체로서의 경제적 성격을 갖기 때문에 방송광고에 대한 규제는 관련 사업자 간의 공정한 경쟁을 침해하거나 우월적 지위를 이용하여 부당한 거래를 강요하는 행위를 억제할 필요가 있으며, 이를 통해 사업자 간의 거래질서의 공정성과 투명성을 확보할 필요가 있다(이승선·김정호, 2017). 이를테면, 「방송법」 제85조의2(금지행위)는 “방송사업자 간의 공정한 경쟁 또는 시청자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 금지행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다. 또한 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제15조에서도 광고판매대행자의 금지행위를 명시하고 있다.

이처럼 방송광고에 대한 규제는 저널리즘적인 측면과 경제적인 측면이 상존하고 있기 때문에 어느 한 측면만 강조할 수 없다. 일례로 방송 프로그램과 광고의 명확한 분리를 통해 방송의 저널리즘 기능을 유지 및 보호해야 하지만 광고의 총량이나 형태, 시행 방법 등은 재원 충당을 위한 경제적 관점으로 접근해야 한다. 이 외에도 공영방송의 경우 수신료 지원을 받고 있고 이론상 광고 수입은 부차적인 재원으로 분류되기 때문에 광고를 통한 재원의 충족보다 공익성과 특정 주체에 영향을 받지 않는 독립성이 규제의 근거가 된다. 그러나 민영방송은 광고를

통한 매출이 주요 재원이 되므로 공영방송에 비해 규제가 상대적으로 엄격하지 않다¹⁸⁾.

방송광고의 법적 규제는 방송법 이외에도 표시·광고는 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」, 의료광고는 「의료법」, 의약품 등의 광고는 「약사법」, 의료기기 광고는 「의료기기법」, 특수용도식품 표시·광고에 대해서는 「식품위생법」, 건강식품의 표시·광고는 「건강기능식품에 관한 법률」, 축산물 광고는 「축산물 위생관리법」 등을 기준으로 하고 있다.

2. 방송광고 규제 현황과 문제점

방송광고 영역에서의 규제는 형식 규제, 양적 규제, 내용 규제, 거래 규제 등으로 구분할 수 있다.

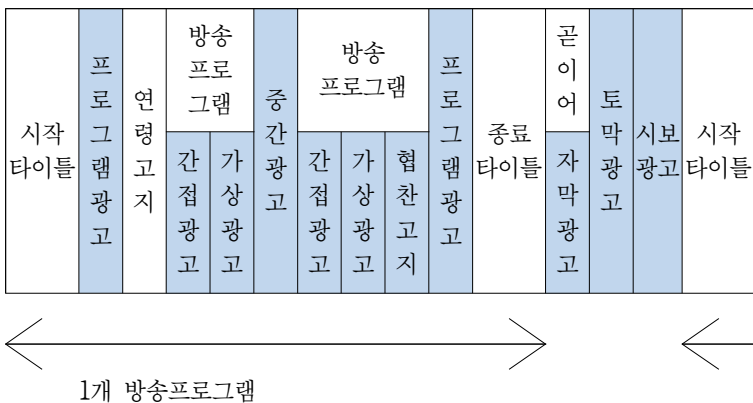
1) 방송광고의 형식 및 양적 규제

방송광고의 형식적 및 양적 규제의 근거는 프로그램과 광고의 구별을

18) 현행 「방송법」에서는 공영방송과 민영방송의 구분 및 개념적 정의가 부족하다. 다만 「정당법」 제39조 제2항과 「공직선거법」 제8조의7 제2항 제1호에서는 “한국방송공사와 「방송문화진흥회법」에 따른 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자”를 공영방송으로 보고 있다. 최종선(2018)은 헌법재판소의 판례에서 문화방송을 공영방송으로 결정한 것과 「방송법」, 「정당법」, 「공직선거법」의 내용을 종합하여 KBS, EBS, MBC를 공영방송으로, 지상파방송사업자 중 SBS, 종합유선방송사업자, 방송채널사용사업자 등은 민영방송으로 분류하였다. 그러나 현재의 방송광고 규제가 규제의 형식에 따라 매체 분류가 다소 유연적이며, 여러 참고문헌에서도 매체의 분류 방식이 상이한 점을 고려하여 본고에서도 적용 사례에 따라 공영방송과 민영방송, 지상파방송사업자와 민영방송사업자 등의 표현을 혼용하여 기술하는 점을 미리 밝혀둔다.

통해 시청자들에게 혼동을 주는 것을 방지하는 것이다. 또한 광고유형과 허용 시간의 명문화를 통해 방송의 지나친 상업화의 방지 및 공공성 제고를 목적으로 광고 규제의 차별적 적용을 통해 매체 간의 균형 발전을 도모하는 데 있다. 이에 「방송법」 제73조와 동법 시행령 제59조에서는 방송광고를 ①프로그램광고, ②중간광고, ③토막광고, ④자막광고, ⑤시보광고, ⑥가상광고, ⑦간접광고(이상 방송법 제73조), ⑧협찬고지(방송법 제74조)로 구분하고 이 외의 새로운 형식의 방송광고는 제공할 수 없도록 규정하고 있다(형식적 규제).

<표 3-3> 방송광고 유형 구분



* 출처: 한국광고총연합회 · 한국광고산업협회 · 한국광고주협회(2020)의 p.21에서 재인용

이러한 방송광고의 유형에 따른 규제는 방송사업자별, 방송광고별 허용범위 및 시간, 횟수 또는 방법이 상이하게 허용되었으나, 「방송법 시행령」 제59조 제2항의 개정¹⁹⁾으로 방송프로그램 편성시간당 총량제가

19) 방송법 시행령 [시행 2015. 9. 21.] [대통령령 제26422호, 2015. 7. 20. 일 부개정

도입되면서 방송사업자는 허용되는 방송광고 시간의 범위 내에서 자율적으로 방송광고를 할 수 있게 되었다. 이로써 편성 시간당 방송광고 시간(10초 이내 노출) 및 자막광고의 크기(화면크기 1/4 이내) 등만 제한 받고 있다(양적 규제).

그러나 방송광고의 양적 및 형식적 규제 방식은 다음의 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 현행법상 방송프로그램과 방송광고는 명확히 구분되어야 한다. 그러나 「방송법」 제2조에 따르면 방송프로그램은 ‘방송편성의 단위가 되는 방송내용물’, 방송광고는 ‘광고를 목적으로 하는 방송내용물’로 정의함으로써 실제 방송에서 그 구분이 명확하지 않다는 문제점이 있다. 이는 독일의 「방송법」 제2조에서 방송광고를 방송프로그램의 일부로 보고 방송광고를 방송프로그램과 구분을 명확히 하여야 한다는 규정과 대치된다. 즉, 프로그램이라는 상위 개념 아래 방송광고와 방송프로그램이 존재하고 두 프로그램은 각각 저널리즘적인 성격이 존재하기 때문에 소비자의 보호를 위한 명분으로 명확하게 구분되어야 한다는 입법 취지와 비교될 수 있다(최우정, 2019). 따라서 우리 「방송법」 제2조와 동법 제73조의 규정의 모순이 발생한다. 「방송법」 제73조에 따라 방송광고의 유형을 구분하고 있지만 법률 사항으로 규정하지 않고 필요한 사항은 대통령령으로 위임입법 하도록 규정하고 있을 뿐이며, 구체적인 방법에 대해서는 언급하고 있지 않아 실제 소비자의 입장에서 판단할 수밖에 없는 것이 현실이다(최우정, 2019).

둘째, 현행 「방송법」상 지상파방송사업자의 중간광고는 원칙적으로 금지되고 있으나, 방송프로그램을 1부와 2부로 분리 편성하고 그 사이에 광고를 노출하는 유사중간광고를 시행하고 있다. 이는 한 프로그램의 종료 타이틀과 시작 타이틀 사이에 편성된 광고를 중간광고로까지 확대 적용하기 어렵다는 점에서 규제 실효성의 문제와 연결된다. 현재

전 세계적으로 중간광고를 허용하는 나라들은 프로그램 장르 및 광고 시간, 횟수에 따라 차이가 있으나 유럽 주요 국가들에서는 EU의 「시청 각미디어서비스 지침」을 중용하여 중간광고를 허용하고 있는 실정이다(한국광고총연합회·한국광고산업협회·한국광고주협회, 2020). 더욱이 미국과 일본은 중간광고에 대한 규제가 없으며, 방송사들이 자율적으로 중간광고를 집행하고 있다. 결과적으로 우리나라와 같이 지상파와 유료 방송에 따라 차별적으로 중간광고 제도를 운영하는 나라는 없다. 또한 「방송법」 제73조에 따라 방송광고의 형태를 지정하고 있으나, 중간광고를 제외하고 광고유형을 규정하여 제한하는 국가는 우리나라가 유일하다.

셋째, 현행의 규제 방식은 기술 발전으로 새로운 미디어와 광고가 등장할 때마다 개선의 필요성이 제기되고 있다. 현재의 자막광고 크기의 제한은 모바일 환경에 적합하지 않으며, VOD 방송서비스 이용이 증가하면서 시청자의 검색기록을 바탕으로 시청자의 성향이나 취향 분석을 통한 양방향 광고·맞춤형 광고·VOD 시청 전 강제로 송출되는 VOD 광고, 채널정보 검색이나 VOD 프로그램을 선택할 때 화면 한 칸에 나타나는 EPG(Electronic Program Guide) 광고, 리모컨을 누르면 광고 등으로 이동하도록 유인하는 광고(Trigger 광고), 디지털방송에서 채널 변경 시 필연적으로 발생하는 전송 지연 시간(재평타임: 약 1~3초)을 이용해 통신망으로 미리 저장된 이미지를 표시하는 채널변경광고(Zapping 광고) 등 신유형의 방송광고에 대한 규제 공백의 문제점이 있다(최종선, 2018). 즉, 「방송법」에 규정된 방송광고의 형식이 아니라면 방송사업자가 새로운 형식의 광고를 제작해 수익을 얻는 것에 대해 법적 제재를 가할 수 없는 모순이 발생하는 것이다(최우중, 2020).

넷째, 광고총량에 대한 기준도 법률로 규제된 것이 아니라 대통령령에 위임되어 지상파방송사업자와 민영방송사업자의 운영재원에 대한 수

입의 예측가능성을 저해시키며, 대부분의 운영 재원을 방송광고로 충당하는 민영방송사의 경우 직업행사의 자유와 재산권에 대한 본질적 침해가능성을 내포하고 있다(최우정, 2019). 또한 현재의 광고총량은 매체 또는 사업자별(지상파 또는 유료방송)로 차등 적용을 받고 있다. 「방송법 시행령」 제59조 제2항에 따르면, 지상파방송은 방송프로그램 편성시간당 평균 15/100이내, 최대 18/100의 광고총량을 허용(지상파TV의 방송프로그램광고 시간은 최대 15/100)하고 유료방송은 방송프로그램 편성시간당 평균 17/100이내, 최대 20/100의 광고총량이 허용되고 있다. 이러한 차등 규제는 제도의 복잡성을 가중시킨다. 결과적으로 광고총량을 통해 허용된 방송광고 시간 내에서 자율적으로 방송광고를 시행하고자 하는 당초의 취지는 현행 「방송법」 제73조와 같이 방송광고 유형을 법률로 한정된 것과 대치된다고 할 수 있다.

다섯째, 협찬 및 협찬고지 제도도 개선의 필요성이 있다. 「방송법 시행령」 제60조는 협찬고지 의무에 대해 “「방송법」 제74조 제1항에 따라 방송사업자는 텔레비전방송채널 및 라디오방송채널”에서 공익성 캠페인을 협찬하는 경우, 문화예술·스포츠 등 공익행사의 협찬 등에 대해 공사, 지상파방송사업자에게 적용하도록 규정하고 있다. 이때 방송사업자가 방송프로그램의 제작 협찬고지 의무가 발생하는 경우는 “프로그램의 회당 제작비(내부 직원 인건비·내부 시설 및 장비 사용비용·일반관리비 제외)가 2억원 이상이거나 편성횟수 110회 이상인 드라마 또는 4부작 이하의 단막극, 회당 제작비 7천만원 이상인 예능 프로그램, 회당 제작비 5천만원 이상인 교양 프로그램” 등으로 지정하고 있다. 또한 「협찬고지 등에 관한 규칙」 제6조를 통해 문화·예술·스포츠행사(중계 및 관련 프로그램)의 명칭을 방송프로그램 제목으로 사용하는 경우를 제외하고 방송사업자가 협찬주명을 방송프로그램 제목으로 사용하지 못하도록 하였다. 그러나 현행 규제 방식은 앞서 제시한

조건에 충족하는 프로그램이 많지 않고 지상파방송사업자만 제한하는 비대칭적 규제라는 문제점이 있다. 특히 협찬 프로그램의 허용 기준을 제작비를 기준으로 구분하는 현재의 방식은 해외에서는 찾아보기 어렵고 오히려 미국과 일본, 중국 등에서는 협찬주의 제목광고와 로고 이미지 등의 노출을 허용하고 있다는 점에서 세계적인 규제완화 취지를 고려해 볼 필요가 있다.

방송광고의 형식 및 양적 규제 내용을 종합해보면, 법률 및 정책상에서 허용 가능한 범위를 제시하고 그 외에 것은 금지하는 방식인 포지티브(positive) 규제 방식이라고 할 수 있다. 그러나 광고총량제의 시행 취지, 선진 및 새로운 유형의 광고기술의 유연한 적용을 위해서 기존의 대증적 법률 개정의 관행적 한계를 극복하고 창의적인 광고활동의 지원을 위해 포괄적 네거티브(negative) 규제로 전환될 필요가 있다(한국광고총연합회·한국광고산업협회·한국광고주협회, 2020).

2) 방송광고의 내용 규제

내용 규제에 해당하는 법률은 식품 및 의약품 분야의 표시·광고의 경우 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」, 의료광고는 「의료법」, 의약품 등의 광고는 「약사법」, 의료기기 광고는 「의료기기법」, 특수용도식품 표시·광고에 대해서는 「식품위생법」, 건강식품의 표시·광고는 「건강기능식품에 관한 법률」, 축산물 광고는 「축산물 위생관리법」, 방송광고의 일반법적 성격을 지닌 「방송법」 등으로 다양하다. 또한 특별법에 따라 방송을 통한 광고에 대한 내용 규제를 거친 경우라도 「방송법」에 의한 내용심의를 거치지 않는다는 등의 예외규정을 제외하면 “법령에 따라 방송광고가 금지되는 품목이나 내용에 관한 사항, 방송광고 내용의 공정성·공익성에 관한 사항(방송법 제33조 제2

항)” 등을 규정 위반여부에 비취 방송통신심의위원회로부터 내용 규제를 받는다.

구체적으로 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 제1조에 따르면, “소비자를 속이거나 소비자로 하여금 잘못 알게 하는 부당한 표시·광고를 방지하고 소비자에게 바르고 유용한 정보의 제공을 촉진함으로써 공정한 거래질서를 확립하고 소비자를 보호함을 목적”으로 “거짓·과장의 표시·광고, 기만적인 표시·광고, 부당하게 비교하는 표시·광고, 비방적인 표시·광고(제3조)” 등을 금지하고 있다. 「방송광고심의에 관한 규정」은 「방송법」 제32조 및 제33조, 「방송심의에 관한 규정」 제4조에 따라 “정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의·의결”하고 있다. 즉 방송광고는 사전심의가 아닌 사후심의 대상으로 헌법재판소의 2008년 사전심의 위헌 판결 이후, 한국방송협회 및 케이블TV협회에서 사전자율심의를 진행하고 추후 문제의 소지가 있는 방송광고에 대해서만 방송통신심의위원회에서 사후심의를 진행하고 있다. 방송광고의 심의 기준은 크게 일반 기준(22개), 품목별 기준(22개), 종교, 정치, 12개 방송광고 금지 품목을 포함하여 시간제한과 출현 제한이 포함된 금지 및 제한 기준 등으로 분류할 수 있다. 그러나 방송광고의 내용 규제는 다음과 같은 논란에 직면해 있다.

〈표 3-4〉 방송광고 심의 기준

구 분	내 용
일반 기준 (22개)	법령의 준수, 품위, 공정성, 방송프로그램과의 구별, 음향·화면, 안정성, 국가등의 존엄성, 환경보호, 개인 또는 단체의 동의, 표절금지, 차별금지, 미끼광고의 제한, 잠재의식광고의 제한, 비교광고, 실증책임, 진실성, 실연·실험·조사, 추천·보증, 언어, 음악, 어린이·청소년, 경품류 및 할인 특매
품목별	식품, 건강기능식품, 의약품, 의약외품, 의료기기, 건강보조기구,

구 분	내 용
기준 (22개)	화장품, 농약, 주류, 영화·비디오물·공연물, 부동산, 학교·학원·강습소·학습교재, 여행·관광, 투자자문업·투자일임업, 보험상품, 대부업, 가맹사업, 구인, 음성정보서비스, 통신판매, 기부금품 모집, 상조업
금지 및 제한 기준	「식품위생법 시행령」에 따른 단란주점영업 및 유흥주점영업 사설비밀조사업 및 사설탐정 혼인매개, 이성교제 소개업. 다만, 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」에 따라 신고한 국내결혼중개업은 제외 점술, 심령술, 사주, 관상 등의 감정 및 미신과 관련된 내용 무기, 폭약류 및 이와 식별이 어려운 모조품 도박 및 이와 유사한 사행행위 담배 및 흡연과 관련된 광고 조제분유, 조제우유, 젖병, 젖꼭지제품 음란한 내용의 간행물, 영상제작물, 공연물, 전기통신을 통한 음성정보·영상정보 및 문자정보 금융관련법령에 의해 인·허가받지 않거나 등록하지 않은 금융업 안마시술소 알콜성분 17도 이상의 주류
시간 제한	주류 : 텔레비전 방송광고(07:00-22:00), 라디오 방송광고(17:00-익일 08:00) * 08:00-17:00의 시간대라도 어린이·청소년 대상 방송프로그램 전후는 금지 청소년유해매체물(영화, 음반, 비디오, 간행물 등)의 방송광고는 어린이·청소년을 대상으로 하는 방송프로그램의 광고시간 또는 전후 토막광고시간에 편성·방송 금지 어린이 의약품의 방송광고 및 유료전화정보서비스의 방송광고는 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램의 광고시간 또는 전후 토막광고시간에 편성·방송 금지
출연 제한	「국가공무원법」 또는 「지방공무원법」에 따른 공무원. 다만 공익을 목적으로 하는 방송광고, 법령 또는 선거관리위원회의 결정에 따른 정치광고, 소속기관의 홍보를 위하여 제작한 방송광고에는 예외적 허용하며, 지방자치단체의 장은 소관 사무나 그 밖의 명목 여하를 불문하고 제한

첫째, 방송광고에 대한 현재의 내용 규제 방식은 「방송법」에 의한

방송통신위원회의 형식적 규제와 방송통신심의위원회에 의한 내용 규제 및 방송을 통해 “자기 또는 다른 사업자의 상품 등의 내용·거래 조건 등, 의약품등, 영유아식, 체중조절용 조제식품 등, 건강기능식품, 축산물” 등을 대상으로 하는 경우 개별 법률에 의한 내용 규제의 대상이 된다(최종선, 2018). 따라서 광고 규제 주체에 따른 상반된 판단 기준으로 사전심의를 받는 경우라도 「방송법」에 따라 방송통신심의위원회의 사후 규제의 대상이 되는 중복규제의 문제가 발생한다. 이미 의료(일반 의료광고, 치과광고, 한의원광고), 의료기기, 의약품, 의약외품, 식품(일반 및 건강기능), 화장품, 금융(투자, 보험상품, 저축은행), 대부업 등은 사전 심의를 시행하고 있다. 이처럼 사전 자율심의 대상 업종이 점차 증가하게 되면 광고제작에 그만큼 시간과 인력이 추가로 투입되어야 하기 때문에 비효율성이 증대된다. 심의 대상과 심의 방법이 상이하여 일괄적인 기준을 제시하기 어렵고 규제의 근거가 명확하지 않는 등의 문제로 인해 발생할 수 있는 민원의 결과로 법적 감경 조치가 부재한 것도 제도 정비의 필요성을 더해준다.

둘째, 전문인 모델에 대한 출현 제한도 방송광고만 금지하는 품목의 경우 타 매체와의 형평성 문제와 더불어 전문가 모델을 활용할 수 없는 문제로 인해 광고표현의 제한 및 유명인 위주의 모델 기용으로 광고제작에 부담이 가중될 수 있다(한국광고총연합회·한국광고산업협회·한국광고주협회, 2020). 대표적으로 「방송광고심의에 관한 규정」 제26조(건강기능식품), 제27조(의약품), 제28조(의약외품), 제29조(의료기기), 제31조(화장품)에서는 “의사·치과의사·한의사·약사·의료기관·연구기관 또는 그 밖의 자가 이를 지정·공인·추천·지도·연구·개발 또는 사용하고 있다는 내용이나 이를 암시하는 등의 표현”을 금지하고 있다. 의약품에 경우에는 다른 품목에 비해 더 엄격하게 “의사·치과 의사·한의사·약사·간호사 및 보조인 또는 기타 이와 유사한 자(모델

의 분장포함)”를 광고모델로 금지하고 있다. 그러나 전문의약품의 경우 의사의 처방으로만 구입이 가능하기 때문에 광고와 관계없이 오남용의 여지가 상대적으로 적고 조제식(3-4단계) 분유의 등장으로 당초 모유 수유를 장려하기 위해 금지되었던 광고 규제의 실효성이 적은 상황이다 (한국광고총연합회·한국광고산업협회·한국광고주협회, 2020). 또한 모델 제한을 적용받는 품목에 따라 대학교수의 출현 여부가 달라질 수 있으므로 전문인 모델 규제를 적용받지 않는 업종은 현행의 규제를 적용받지 않는다.

〈표 3-5〉 방송광고 금지 품목별 모델 제한 범위

금지 품목	모델 제한 범위
건강기능식품	의사·치과의사·한의사·수의사·약사·한약사·대학교수 등의 추천, 보증 금지
의약품	- 의사·치과의사·한의사·약사 또는 그 밖의 자가 추천 보증 금지 - 의사·치과의사·한의사·약사·간호사 및 보조인 또는 기타 이와 유사한 자(모델의 분장포함)를 광고모델 활용 금지
의약외품	의사·치과의사·한의사·약사 또는 기타의 자가 추천, 보증 금지
의료기기	의사·치과의사·한의사·약사·한약사·대학교수 또는 그 밖의 자가 추천, 보증 금지
화장품	의사·치과의사·한의사·약사·의료기관·연구기관 또는 그 밖의 자가 추천, 보증 금지

셋째, 주류 광고의 경우에는 현재 17도 이상의 광고의 경우 방송광고만 금지하고 있다. 당초 주류 광고의 기준을 17도 이상의 주류로 한정 한 것은 우리나라의 주류별 소비 비중에 비춰 봤을 때 주류 소비를 억제하기 위한 적정 기준으로 볼 수 있다. 240개국을 대상으로 주류 소비 비중을 살펴본 실증 연구(양현석·백남종·김원년, 2015)에 따르면 주류

별 소비 비중에서 우리나라는 맥주와 와인, 그리고 기타주류의 소비 비중이 전체 평균보다 낮은 수준인 반면, 소주나 위스키와 같은 독주의 소비 비중은 전체 평균 대비 약 2.5배 수준인 것으로 나타났다. 그러나 최근 16.9도 소주의 출시로 규제에 공백이 발생한다. 또한 방송에서 주류 광고를 완전히 금지하는 국가는 있어도 우리나라와 같이 17도 이상의 주류만을 대상으로 한정하여 금지하는 국가는 없는 실정이다. 규제의 실효성 측면에서도 TV의 경우 광고금지, 부분규제, 자율규제 순으로 실질적인 규제 효과가 나타난다는 연구 결과에 비춰봤을 때(양현석·백남종·김원년, 2015), 개선의 필요성이 제기된다.

〈표 3-6〉 「추천·보증 등에 관한 표시·광고 심사지침」 개정안 주요 내용

개정안 주요 내용	구 분	내 용
경제적 이해관계 공개의 원칙	접근성	경제적 이해관계를 표시하는 문구(이하 ‘표시문구’라 한다)는 소비자가 쉽게 찾을 수 있도록 추천·보증 등의 내용과 근접한 위치에 표시한다.
	인식 가능성	적절한 문자 크기, 색상 등을 사용하여 소비자들이 쉽게 인식할 수 있는 형태로 표현한다.
	명확성	금전적 지원, 할인, 협찬 등 경제적 이해관계의 내용을 소비자가 이해하기 쉽도록 명확하게 표시한다.
	언어 동일성	추천·보증 등의 내용과 동일한 언어로 표시한다. 다만, 표시 문구를 전체적으로 보아 소비자가 쉽게 이해할 수 있는 경우에는 예외적으로 외국어를 사용할 수 있다.
매체별 공개 방식	문자	블로그 게시물, 인터넷 카페 게시물 등의 표시문구는 각 게재물의 첫 부분 또는 끝 부분에 본문과 구분되도록 하며, ‘더보기’ 등의 추가 행위를 요하지 않도록 한다.
	사진	표시문구를 사진 내에 게재하되, 소비자가 쉽게 인식할 수 있는 경우 사진 내에 게재하지 않고 글의 첫 부분에 게재한다. 해시태그는 원칙적으로 첫 번째로 입력하지만 소비자들이 쉽게 인식할 수 있는 경우 예외로 한

개정안 주요 내용	구 분	내 용
		다. ‘더보기’ 또는 링크 클릭 등의 추가적인 행위를 요하지 않는다.
	동영상면	게시물 제목 또는 동영상 내에 표시문구를 포함하며, 동영상 내에 표시문구를 포함하는 경우, 하나의 동영상 전체가 상품을 추천·보증 등을 하는 내용에 해당한다 동영상의 시작부분과 끝부분에 표시문구를 삽입하 며 영상 중에 반복적으로 이를 표시한다. 다만 방송의 일부만 시청하는 경우에도 소비자가 경제적 이해관계 를 쉽게 인식할 수 있도록 반복적으로 표시한다.
	실시간	동영상의 방식을 따르되, 실시간으로 자막 삽입 등을 방송할 수 없는 경우 음성을 통하여 표현한다.
기타 개정사항		광고주와의 고용 관계를 경제적 이해관계에 포함하여 공개 유명인이 소셜미디어에서 특정 상품 및 브랜드를 의도적으로 노출·언급하거나 제품 정보 사이트를 링크하는 등의 행위도 추천·보증에 해당할 수 있는 예시 신설

3) 방송광고의 거래 규제

방송광고의 거래 규제는 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」에 근거하며 “방송광고 판매시장의 경쟁을 촉진하고, 공정한 거래질서를 확립하여 방송광고시장 활성화와 방송의 공공성, 공익성 및 다양성 구현에 이바지함을 목적(제1조)”으로 “지상파방송사업자, 지상파방송채널사용사업자 또는 종합편성방송채널사용사업자(이하 “방송사업자”라 한다)는 광고판매대행자가 위탁하는 방송광고 외에는 방송광고를 할 수 없다(제5조)”고 규정하고 있다. 따라서 방송사업자는 직접 광고영업이 금지되고 “지상파방송광고를 대행하는 광고판매대행자(이하 지상파 미디어렐)를 통해 네트워크 지역지상파방송사자 및 중소지상파방송사업자의 방송광고를 다른 지상파방송사업자의 방송광고와 결합하여 판매(제20조)”하도록 하고 있다.

당초 방송광고의 거래 규제는 중소방송사들이 방송사 허가 때 받은

지역성 구현 및 다양성 증진 등의 공익성 목표를 실현하기 위한 필수 재원의 확보를 통해 방송환경에서 행하는 공익적 의무와 다양성 유지라는 측면을 목적으로 하였다(도준호·변상규, 2010). 즉, 다수매체의 경쟁이 미디어 발전과 민주사회의 자유로운 여론형성 및 공적 의사결정 과정에 필수적인 요소라고 할 때, 열악한 재원 구조를 가진 중소방송 또는 취약매체를 지원하는 일은 공익상 필요한 일이다. 따라서 방송광고의 거래 규제는 매체의 다양성을 유지하면서 사회구성원인 개인과 각종 단체에 대해 사상과 의견을 자유롭게 표현할 수 있는 기회를 제공하고 다양한 정보에의 접근권을 보장하기 위해 마련된 제도로서 헌법 제21조를 기반으로 한다(도준호·변상규, 2010; 양승광, 2020). 이에 방송광고의 결합판매 제도는 정부가 자금 투입 없이 취약매체의 생존을 지원하기 위해 특정 방송사업자 및 매체로의 광고 집중화 현상을 방지하는 지원 정책이라고 할 수 있다.

이 외에도 방송의 독립성을 보호하고자 하는 의도도 있다. 방송이 공익성과 다양성을 유지하기 위해서는 재원 제공자의 상업적 목적과 사익에 의해 침해받지 않아야 하므로 방송광고의 거래를 광고주와 방송사의 직접 거래 대신 지상파 미디어랩을 통하도록 규제하는 것이다. 이는 「방송법」 제73조 제1항에서 규정하는 바와 같이 방송광고와 방송프로그램을 구분해야 하는 정당성의 근간이기도 하다.

이러한 이유로 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」은 제15조를 통해 “정당한 사유 없이 방송사의 프로그램 기획·제작·편성 등에 영향을 미치는 행위, 특정한 방송사와 광고대행사에 대해 광고판매를 거부·중단·해태하거나 거래조건을 차별하는 행위, 「방송법」과 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」에 따른 방송광고 외의 광고를 판매하는 행위”를 금지하고 있다. 또한 방송사업자에게는 “정당한 사유 없이 광고판매대행자의 방송광고판매위탁을 거부·중단하거나 거래조건을 차별

하는 행위”를 금지하고 있다. 더불어 이 법의 제20조는 지상파 미디어를 통해서만 지역방송과 중소방송의 방송광고를 다른 지상파방송사와 결합하여 일정 비율 이상으로 판매할 수 있도록 규정하였다.

특히, “「방송법」과 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」에 따른 방송광고 외의 광고를 판매하는 행위”를 금지한 제15조의 규제는 이종매체 간의 광고판매 행위를 법적으로 규제하는 것으로 이는 종합편성채널의 출범에 따른 ‘신문’과 ‘종합편성채널사업자’의 병행판매를 금지하는 방송산업의 소유와 경영 규제를 근거로 한다.

한편, 중앙행정기관, 지역자치단체, 정부투자기관 및 특별법인의 광고(이하 정부광고)도 거래 대행의 대상이 되는데, 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률(이하 정부광고법)」에 의거하여 “정부광고의 효율성 및 공익성 향상을 도모(제1조)”하기 위해 한국언론진흥재단이 모든 유료고지 행위의 대행을 독점하고 있다. 동법 제9조에 따라 “정부기관 등은 정부광고 형태 이외에 홍보매체나 방송시간을 실질적으로 구매하는 어떤 홍보형태도 할 수 없고 다만, 해당 홍보매체에 협찬받은 사실을 고지하거나 「방송법」 제2조 제22호에 따른 협찬고지를 한 경우에는 그러하지 아니하다”로써 예외 사항을 두고 있다.

이렇듯 방송광고의 거래 규제는 방송의 공익성과 다양성을 보호하기 위해 방송사와 광고주의 직접적인 광고 거래를 규제하고 있으나 다음의 문제를 내포하고 있다.

첫째, 최근 미디어 소비와 매체 트렌드의 변화로 광고주들은 IMC 관점으로 광고를 집행하고자 한다. 그러나 현행과 같이 이종매체 간의 광고영업을 금지한 조항은 신문과 종합편성방송채널의 병행판매를 금지하고자 했던 당초의 취지를 벗어나 지상파의 다양한 광고매체 활용도 제한을 주고 있다. 이러한 제한은 CJENM 등의 케이블 방송이 디지털을 포함하여 다양한 미디어 결합을 통해 IMC 전략을 구사하는 것과 비견

하여 지상파의 광고시장에 역차별을 야기시킬 수 있다. 또한 온라인 광고판매대행사는 광고매체에 대한 진입 규제가 없는 반면, 지상파 미디어랩은 법에 의해 온라인 광고대행이 금지되어 시장 진입이 원천적으로 차단된 구조적 문제로 직면한다. 지상파 방송사 측면에서는 방송광고에만 적용되는 결합판매 제도가 지상파 방송광고 판매 시에 광고주에게 비용 할증 효과를 전가하게 되므로 방송광고 시장을 위축시키는 결과를 낳게 된다. 이러한 결과로 지상파 방송광고 시장의 경쟁력은 약화되어 장차 중소 방송사의 지원 금액 감소로 이어진다.

<표 3-7> 국내 주요 미디어랩 광고판매대행 매체

구분	사업 영역					비고
	방송			온라인		
	지상파	IPTV	CATV	인터넷	모바일	
한국방송광고 진흥공사	○	○ (일부)	법상 가능	×	×	
SBS M&C	○	법상 가능	○	×	×	SBS DMC 미디어 인수(2017.9)
종편 미디어랩	×	법상 가능	○	×	×	JTBC 미디어링크 자회사
CJ E&M	×	○	○	○	○	자회사 메조미디어 활용
온라인 미디어랩	×	○	○	○	○	나스, 메조, DMC, 인크로스 등

*출처: 한은경 · 이희복(2019)에서 재인용

둘째, 방송통신위원회가 2010년 말 4개의 종편 사업자를 선정하였고 2011년 12월 1일 국내 신문 시장을 과점 지배하고 있는 매일경제, 조선일보, 중앙일보, 동아일보의 4개 종합편성방송채널사용사업자가 출범하였다. 그러나 이렇게 출범한 종합편성방송채널은 3년간 직접 방송광고 영업이 허용되면서 이 과정에서 발생한 불공정 행위에 대한 정부의 규제 장치가 제대로 작동하지 못하였고 방송광고 시장의 거래질서를 왜곡

했다는 평가도 받았다. 결과적으로 방송 및 방송광고의 공익성 및 다양성의 가치 실현에 긍정적인 영향을 주지 못했다는 평가를 받게 된 것이다(이승선·김정호, 2017).

셋째, 방송광고의 결합판매 비율 및 방송통신발전기금의 징수율과 관련하여 현재 미디어렐의 공익성 제고에 대한 부담이 지상파 미디어렐, 특히 한국방송광고진흥공사에 과도하게 편중되어 있다. 이러한 문제점에 대해 다양한 연구에서 한국방송광고진흥공사의 기능 분할 및 사업 영역의 분할과 지상파 미디어렐의 부담을 민영 미디어렐으로 분산할 필요가 있다고 보고 있다(한은경·이희복, 2019).

넷째, 정부기관 및 공공법인의 광고대행을 한국언론진흥재단에서 독점하고 있는 것은 민간 광고대행사의 시장진입을 금지하고 있다는 점에서 위험적 요소가 될 수 있다. 또한 경쟁을 배제한 독점성의 문제, 광고 기획에 대한 전문적인 인식의 결여와 예산 집행상의 문제, 정부광고의 질적 수준의 한계 등이 지적되고 있다(김광협, 2010). 정부광고법은 언론재단이 광고 대행을 독점한다는 문제의식에서 출발하였다. 그러나 정부광고법 시행 이전, 10억원 미만의 정부광고 대행을 중소 대행사에서 수행한 것과는 다르게 현재는 언론재단이 소규모의 광고까지 독점하기 때문에 오히려 독점 현상이 심화 되었다. 이는 헌법재판소가 한국방송광고공사의 지상파 광고를 독점 대행하는 행위에 대해 헌법불합치 판결을 내린 것과 대조적이다. 이 외에도 정부광고법 제9조에서 “정부기관 등은 정부광고 형태 이외에 홍보매체나 방송시간을 실질적으로 구매하는 어떤 홍보형태도 할 수 없다”고 규정하면서 “해당 홍보매체에 협찬받은 사실을 고지하거나 「방송법」 제2조 제22호에 따른 협찬고지를 한 경우에는 그러하지 아니하다”의 예외 단서를 달고 있다. 이는 사실상 정부가 원하는 기획기사를 구매할 수 있고 신문사가 돈을 받지 않은 것을 처벌할 수 없도록 만든다. 한편, 신문사의 이해를 반영하여 협찬고

지를 단서로 달면서 세 가지 문제가 발생했다(미디어오늘, 2019.11.26.). 정부가 신문지면을 구매하는 행위를 원천 금지하지 못한 것, 협찬고지가 정부광고에 포함하는지 범위가 모호한 것, 한국언론진흥재단에 방송사 협찬까지 대행할 근거를 마련해 독점을 심화한 것이 이에 해당한다. 특히 협찬고지가 정부광고에 포함된 것은 정부광고법 제2조에서 정부광고를 “모든 유료고지 행위”로 규정한 것과 제9조에서 협찬을 정부광고의 예로 보는 것의 모순을 야기시킨다.

제 3절 매체간 비대칭 광고 규제 현황

전술한 바와 같이 우리나라의 미디어 규제체계는 전통적으로 방송과 통신을 분리하여 각각의 사업에 개별 법률을 적용하는 규제체계이며, 통신과 달리 「방송법」은 사업자별로 규제의 강도가 상이한 비대칭 규제를 적용하고 있다(최우정, 2020). 즉, 「방송법」에 의해 방송광고는 방송통신위원회로부터 형식적 규제, 방송통신심의위원회에 의한 내용 규제, 방송을 통해 노출되는 제품에 따라 개별 법률에 의한 내용 규제를 받는다. 또한 의료, 의약품, 의료기기, 영유아식, 체중조절용 조제식품, 건강기능식품 등을 대상으로 한 광고는 해당 부처로부터 광고내용심의 업무를 위탁받은 단체를 통해 사전에 내용심의를 받아야 한다. 현재와 같이 다양한 개별 법률에 의해 적용받는 방송광고는 광고의 내용뿐만 아니라 공영방송과 민영방송 등의 매체별, 채널별 차이에 따라 서로 다른 규제 강도의 차이를 보이고 있다.

이러한 비대칭 규제의 근거는 종래의 공영방송이 공적 자원인 주파수를 활용하면서 민영방송에 비해 더 큰 영향력을 행사할 수 있다는 점에 근거한다. 그러나 공적 자원이자 희소재로서 주파수의 의미가 상실되어 가는 상황이며, 매년 민영방송의 매출과 방송광고 매출이 증가하는 반면, 공영방송의 매출은 하락하는 점 등에 비쳤을 때 더 이상 공영방송의 영향력이 민영방송을 압도한다고 단언할 수 없다. 따라서 현행 「방송법」을 통해 공영방송에게 더 강한 규제를 적용하는 것은 다소 무리가 있다. 그리고 방송광고가 공영방송과 민영방송을 구분하지 않고 동일하게 송출되기 때문에 내용 규제의 측면에서 비대칭 규제의 실효성이 떨어진다고 볼 수 있다. 방송광고의 비대칭 규제의 실효성 논란과 관련한 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 전파를 이용하는 방송 및 방송광고가 공공성과 공익성을 추구

하기 위해 적절한 통제와 규제가 필요하다는 논리는 공영방송이 민영방송에 비해 더 큰 규제를 적용받는 것에 정당성이 되어 왔다. 따라서 공영방송의 방송광고 판매를 허가 미디어렐에 위탁하도록 규정한 것은 방송사업자의 직업수행의 자유를 침해한다고 보기 어렵다(이승선·김정호, 2017). 다만 방송광고에 대한 규제는 「헌법」 제37조 제2항 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”는 내용을 고려할 때 현재의 공영방송의 비대칭 규제는 기본권 주체성 침해와 연결될 여지가 있다. 따라서 방송광고의 규제 목적이 방송사업자의 지나친 상업화와 시청자에게 제공되는 프로그램의 불연속성을 방지하는 것이라면 그 규제는 방송사업자의 자율성을 최대한 존중해주고 비례의 원칙에 부합되게 최소한의 규제에 그쳐야 한다(최우정, 2020).

둘째, 공영방송과 민영방송의 역할, 개별법상 권한 및 책임 등에 있어 차등적 규제를 받고 있으나 「방송법」은 공영방송과 민영방송의 특수성을 고려하지 않고 방송광고를 동일하게 규제하고 있으므로 공영방송과 민영방송의 특성을 고려하여 민영방송에 대한 규제는 상대적으로 완화하고 공공성과 공익성이 강하게 요구되는 공영방송의 방송광고 규제를 상대적으로 강하게 시행해야 한다는 주장도 있다(최종선 2018). 이러한 갑론을박은 결과적으로 「방송법」에서 공영방송과 민영방송을 법률로써 명확하게 구분하지 않고 있기 때문에 발생한 논란이다. 독일의 경우 공영방송과 민영방송에 공통적으로 적용되는 부분을 총론적인 규정으로 두고 공영방송 및 민영방송에 적용되는 각각의 규정을 따로 적용하고 있는 반면, 우리 「방송법」은 이러한 체계를 가지고 있지 않다(최우정, 2019). 따라서 공영방송과 민영방송의 구분을 비롯하여 각 매체의 특수성을 고려한 방송광고 규제로 이원화하되, 급변하는 미디어 환경

변화에 맞춘 방송광고 시장의 경쟁 환경을 조성하는 방향의 전환이 필요하다. 즉, 방송광고가 방송사업자에게 사업의 운영재원이 된다는 측면에서 각 방송사업자 간에 있어 방송시장에서의 과점적 지배를 하면서 시장의 약자를 보호할 필요가 있는 경우에 차별적 규제의 정당성을 찾아야 한다(최우정, 2020).

셋째, 현재의 방송광고의 규제로는 새롭게 등장하는 기술 및 광고의 유형에 대응할 수 있는 법적 근거가 미약하다. 이를 해결하기 위해 새롭게 등장하는 방송광고 유형을 파악하여 법률로 규정하는 것이 가장 이상적이나 급변하는 미디어 환경을 미리 예측하여 대응하는 것은 사실상 불가능에 가깝다. 따라서 현재의 「방송법」에서 특정 방송광고의 유형을 법률로 한정하여 나열하기보다 방송광고가 준수해야 할 최소한의 사항을 법률로 규정하는 네거티브 형식으로서의 개정을 추진할 필요가 있다(최우정, 2019; 2020; 최종선, 2018; 한은경·이희복, 2019). 오히려 현행 입법 체계는 제한된 광고시장에서의 광고수익의 최대한의 효율성을 추구하는 방송사업자, 특히 민영방송사업자의 직업행사의 자유를 제한하는 문제로 귀결될 수 있다.

넷째, 위축된 방송광고 시장의 활성화를 도모하기 위해서는 다양한 광고매체의 통합적 집행 방안의 활로를 열어주는 것도 고려할 일이다. 현재 허가 미디어랩의 광고판매 영역을 방송광고로 제한하고 있는 현행 법은 방송통신 융합 환경에서 콘텐츠가 유통되는 현실을 제대로 반영하지 못하는 칸막이식 규제로 광고 산업의 거래비용을 증가시켜 광고 산업의 발전을 저해하는 처사이다(박종구·강신규, 2016). 따라서 지상파 방송사와 종합편성방송채널사용사업자의 광고판매대행은 방송통신위원회의 허가사항인 반면, 허가 미디어랩의 통신광고 판매대행은 법으로 진입자체를 금지하는 것은 형평성에 어긋난다고 할 수 있다(박종구·강신규, 2016). 향후 방송광고 시장의 활성화를 위해 광고주의 크로스미디어

어 활용 기회를 높이고 방송사의 제작재원 마련과 융합 미디어 환경에서의 적절한 대응을 통한 선진 방송광고 거래 체계를 구축하기 위해서 현재의 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」은 허가 미디어렐의 통신광고 판매대행을 허용하는 방향으로 개정을 추진할 필요가 있다.

<표 3-8> 허가 미디어렐의 통신광고 판매 기대효과

광고주 측면	방송사 측면	광고 산업 측면
최적화된 크로스미디어 광고 집행으로 광고효과 제고	One Source Multi Use 전략을 통한 광고판매의 시너지 효과 창출	방송·통신 융합시대에 부 응하는 광고판매 제도 도입을 통한 광고시장 성장 동력 마련
(지상파 TV/라디오, 케이블 TV, IPTV, 인터넷, 모바일 등) 다매체 원스톱 거래 프로세스 구축을 통한 광고거래 효율성 제고	스크린 광고상품 개발 및 판매를 통해 제작재 원 확대 → 콘텐츠 품질 제고 → 시청자 만족도 증가 및 한류 콘텐츠 강 화(선순환 체계 확립)	통합 광고효과 분석 툴 개발 등 광고 산업 전문 성 강화 뉴미디어 광고시장의 거 대 투명성에 기여

*출처: 박종규·강신규(2016)의 연구 p.129에서 재인용.

이렇듯 광고 산업은 광고가 소비자에게 미치는 파급 효과가 크기 때문에 광고로 인한 피해를 최소화하기 위한 목적으로 규제와 심의의 대상이 된다. 하지만 광고를 규제와 심의의 대상으로 국한하여 제지를 가하는 것보다 발전과 진흥을 위한 입법 체계를 갖춘다면 광고의 긍정적인 역할과 효과를 기대할 수 있다. 정경오·김희경·문효진(2019)의 연구에 따르면 광고 산업을 활성화시키기 위해 전문가들에게 필요한 방안이 무엇인지 알아본 결과, 광고의 발전과 진흥을 위한 법 마련, 광고 관련 업무 지원 및 관리를 위한 컨트롤타워, 광고 산업 발전과 진흥을 위한 공적 자금의 마련 등의 필요성을 제시하였다. 특히 광고 산업 발전

과 진흥을 위한 법 제정의 경우 현행 광고 관련 법이 시장 상황을 잘 반영하지 못한다는 의견과 최근 방송과 통신의 융합 환경을 담지 못한다는 의견, 여전히 규제의 대상으로만 접근하고 있다는 의견 등을 보여 주었다. 한은경과 이희복(2019)의 연구에서도 전문가가 인식하는 방송광고 판매 제도에 대해 지상파와 유료방송의 차등적 규제, 한국방송광고진흥공사의 결합판매 지원 대상과 비율, 허가 미디어렐의 차별적 규제, 방송 미디어렐의 이중 미디어 판매 금지, 방송광고비의 비효율적 운영을 주요 문제점으로 선정한 바 있다. 이는 광고 규제와 관련하여 가장 큰 변화를 겪었던 2008년 이후 취해진 정부의 방송광고 정책이 방송광고의 공공성과 공익성의 가치를 제대로 실현하지 못하고 지나치게 산업적 및 경제적 관점에서 추진되고 있다는 점을 반증한다(이승선·김정호, 2017).

미디어 생태계는 앞으로 어떠한 변화를 겪을지, 어떠한 혁신으로 다가올지 아무도 예측할 수 없다. 다만 우리가 준비해야 할 부분은 최소한의 규제로 광고 산업의 발전과 진흥을 위한 토대를 구축하는 일이다. 따라서 기존 미디어 규제 체계에 과감한 변혁이 불가피하다. 기존의 방송과 온라인 및 모바일 환경에서 제공되는 광고에 대해 방송 산업과 통신 산업이 공존할 수 있는 새로운 미디어 체계로의 변환을 촉구하며, 매체 간 비대칭 규제에 대한 민·관·학계의 심도 있는 논의가 수반되어야 할 것이다.

제 4절 방송광고 결합판매 제도 현황

1. 개요

국내 방송광고 시장, 특히 지상파 방송광고 시장은 2011년을 정점으로 급격하게 하락하고 있다. 지상파 방송광고 매출액은 2000년대 중반 이후 침체 국면에서 2011년부터 연간 1천억원 이상 하락하면서 급격하게 감소하고 있는데, 문제는 이러한 하락 추세가 앞으로도 지속될 것이라는 것에 있다. 방송사업자 입장에서도 방송광고 매출이 차지하는 비중이 급격하게 감소하고 있는데, 전체 방송사업 매출액 중 방송광고 매출이 차지하는 비중이 2010년 약 61%에서 34% 수준으로 크게 하락하였다.

이는 단순 지상파 방송광고 매출이 감소하고 있다는 것의 문제가 아니라 첫째, 방송광고 매출액이 감소하는 속도가 약 8년에 걸쳐 1조원 규모가 감소할 정도로 과도하게 빠르다는 점, 둘째, 높은 수준의 공적책무는 물론 다양한 규제가 적용되고 있어 다분히 경직적인 사업 특성을 가진 지상파 방송사의 사업구조가 매출구조의 급격한 변화를 따라가지 못한다는 점에서 지상파 방송광고 시장의 위기가 심화되고 있다고 볼 수 있다. 다시 말해서 방송광고 시장의 침체가 충분히 예견된다고 할지라도, 방송광고 시장의 감소폭과 속도가 지상파 방송사들이 대응할 수단을 확보하는 시간보다 빠르기 때문에 방송광고 시장의 추세를 반전시키거나 재정 건전성을 개선시키기가 어려운 상황이라고 할 수 있다.

<표 3-9> 지상파방송사업 매출액 및 방송광고 매출액 추이

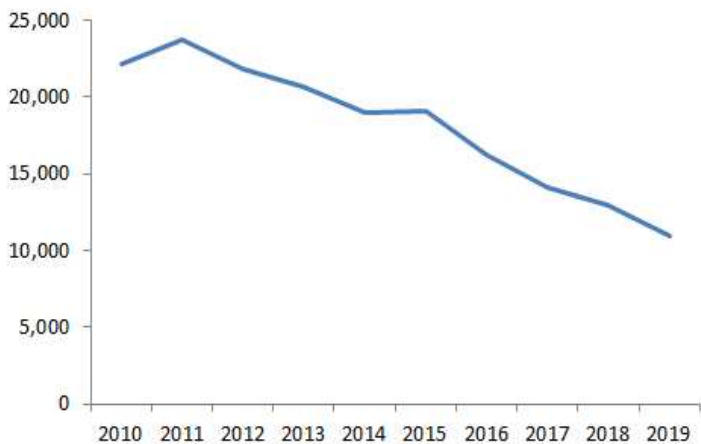
(단위: 억원)

구분	11년	12년	13년	14년	15년	16년	17년	18년	19년	CAGR (' 11 ~ ' 19)
방송 사업 매출 액	39,145	39,572	38,963	40,049	41,007	39,987	36,837	37,965	35,168	-1.3%
증감 율	7.3%	1.1%	-1.5%	2.8%	2.4%	-2.5%	-7.9%	3.1%	-7.4%	
광고 매출 액	23,754	21,801	20,675	18,976	19,112	16,228	14,121	13,007	10,950	-9.2%
증감 율	7.2%	-8.2%	-5.2%	-8.2%	0.7%	-15.1 %	-13.0 %	-7.9%	-15.8 %	

자료 : 방송통신위원회, 방송산업실태조사 보고서 각호

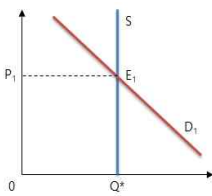
[그림 3-2] 지상파 방송광고 매출액 추이

(단위: 억원)

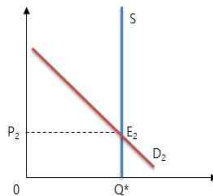


자료 : 방송통신위원회, 방송산업실태조사 보고서 각호

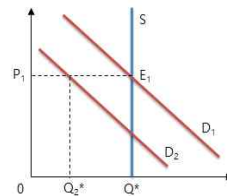
최근 방송광고 시장, 특히 지상파 방송광고 시장이 위기상황에 진입하게 된 근본적인 원인은 방송광고에 대한 수요가 과도하게 위축(=과소 수요 상태)이라고 볼 수 있다. 2000년대 중반 이후부터 온라인 광고시장의 성장 및 광고재원의 대체가 발생하면서 지상파 방송광고의 재원대비 판매율이 급격하게 하락하기 시작하였고, 이후 유료방송 광고시장의 성장, VOD와 OTT 등 인터넷 기반 동영상 서비스가 활성화되어 방송광고 재원이 본격적으로 분산 및 대체된 것이다. 이처럼 지상파 방송광고의 경우 방송광고 공급량은 불변인 상태*에서 광고주의 광고수요가 급감함에 따라 지상파 방송광고 매출이 크게 감소하는 위기 상황에 놓여 있다.²⁰⁾



[그림 1]



[그림 2]



[그림 3]

- 최초의 지상파 방송광고 시장이 [그림 1]이었다고 한다면, 미디어 환경변화 등으로 인해 광고주의 광고수요가 감소하여 광고 수요 곡선이 D1에서 D2로 좌측 이동
- 지상파 방송광고 시장의 가격메커니즘이 시장논리에 따라 작동한다면 [그림 2]와 같이 광고단가가 P1에서 P2로 낮아지고, 광고량은 Q*가 유지될 것이나,
- 국내 지상파 방송광고 시장의 특성(고정된 광고단가에 따른 가격경직성, 방송광고 결합판매에 따른 가격 할증효과 등)에 따라 광고단가가 P2로 낮아지지 않고, P1 수준에서 유지되는 경향을 보임

- 이 경우 [그림 3]과 같이 광고량은 Q^* 에서 $Q2^*$ 로 축소되고, 그 차이(Q^*-Q2^*)는 보너스로 집행되어 단가를 지불하는 광고량 자체는 크게 감소
- 이에 따라 국내 지상파 방송광고 시장은 광고단가도 낮아지고 ($P1$ 에서 점차 낮아짐), 광고단가가 지불되는 광고량은 대폭 축소되어 과소수요에 의한 광고시장 위축이 심화

신규 광고미디어 등장 등 외부 요인으로 인해 지상파 방송광고 매출 감소는 결합판매 광고매출에도 부정적인 영향을 미치고 있는 실정이다. 결합판매 광고매출이 지상파방송 광고 매출의 증감율에 연동되어 지속 감소하고 있는 것이다. 지상파 방송광고의 효율이 떨어지는 상황에서 결합판매 제도를 그대로 유지하게 된다면 방송광고 결합판매 제도의 도입 취지나 효과는 무색해질 수밖에 없다.

<표 3-10> 지상파 방송광고 및 결합판매 광고매출액 추이

(단위: 억원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
지상파방송 광고매출	21,801	20,675	18,975	19,113	16,227	14,121	13,007	10,950
증감율	-8.2%	-5.2%	-8.2%	0.7%	-15.1%	-13.0%	-7.9%	-15.4%
결합판매 광고매출	2,480	2,344	2,159	2,167	1,835	1,582	1,450	1,220
증감율	NA1	-5.5%	-7.9%	0.4%	-15.3%	-13.8%	-8.3%	-15.9%

출처 : 방송통신위원회 (2020). 2019년도 방송사업자 재산상황 공표집, 10쪽.

-
- 20) 지상파 방송의 경우 광고총량 규제의 존재로 인해 공급은 완전비탄력적이며, 동시에 편성계획에 따라 실제 광고가 판매되지 않더라도 광고주에게 광고시간(슬롯)을 보너스로 제공하는 방식으로 광고편성을 할 수밖에 없음

이렇게 지상파 방송광고에 대한 수요가 과도하게 축소되어 있는 상황에서 방송광고 결합판매 제도는 오히려 광고주나 지상파방송사의 광고 경쟁력을 떨어지게 하는 등 방송광고 시장의 침체를 더욱 가속화시킬 가능성이 크다. 현행 방송광고 결합판매 제도에 의하면 특정 광고주가 자신의 상품을 방송프로그램 등에 노출하기 위해서는 TV, 라디오, TV 및 라디오 결합판매 중 하나를 선택하여 ‘지역방송사 및 기독교방송, 평화방송, YTN라디오, 교통방송 등 다른 방송 프로그램에게까지 광고를 판매·구매해야 하는데, 이로 인해 광고 금액이나 광고 시간대, 지역 등 본인이 원하는 조건을 직접 선택하지 못하는 경우가 대부분이다. 방송광고 결합판매 제도가 광고주의 선택을 제약함으로써 광고 집행의 효율성을 떨어뜨려 오히려 방송광고 시장의 경쟁력을 저해하는 것이다. 또한 방송광고 시장 진입에 대한 경제적, 정책적 유인을 제공해야 하는 상황임에도 불구하고 네트워크 지역방송사나 중소방송사에 대한 지원을 위해 원 광고 단가보다 11~20% 증액된 금액을 지불하도록 하는 것은 분명 광고주에게 부담으로 작용할 수 있다.

특히 최근의 코로나 사태로 인한 광고주의 광고집행 축소로 이러한 위기 상황이 가중될 가능성이 높고, 최악의 경우 금년 지상파 방송광고 매출액이 8천억대까지 감소할 것이라는 전망도 제기되고 있는 실정이다. 이에 따라 지상파 방송광고 시장의 위기 상황에 대응할 수 있는 특단의 방송광고 시장 활성화 대책이 필요한 시점이다. 광고의 공급량을 증가시키는 제도(예: 총량확대)의 실효성은 낮아지거나 한계에 봉착할 수밖에 없어 지상파 방송광고 수요를 진작시키는 정책²¹⁾이 필요하다.

국내 지상파 방송광고 시장은 매우 경직적인 규제가 적용되는 시장임

21) 신규 광고주 유입(금지품목 규제완화), 프로그램 내(內)광고와 같은 효과성 높은 광고 유형(가상 및 간접광고 확대) 또는 협찬 유형 도입(타이틀스폰서십 등) 등을 고려할 수 있음

에 따라 미디어 및 시장환경 변화에 적절한 대응이 구조적으로 불가능하다. 실제 국내 지상파 방송광고 시장은 유형규제, 수량규제, 거래규제, 내용규제가 모두 적용되고 있으며, 규제정책이 산업정책이 아닌 매체정책의 일환으로 접근되고 있다.²²⁾ 방송법에서 허용 가능한 세부 유형 및 횟수, 시간(총량) 등을 규정하고 있으며, 미디어법에서 거래 관련, 개별 법령에서 품목 관련 규제를 규정하고 있어 규제가 전반적으로 분산·구획된 형태이다. 이 외에 광고적 성격을 갖는 협찬의 경우에도 광고규제와 마찬가지로 포지티브 리스팅 방식으로 매체간 비대칭 규제가 적용되고 있다²³⁾

이와 같이 국내 지상파 방송광고 시장에 대한 규제는 포지티브 방식의 경직적인 규제로서 급격한 경기침체나 미디어 시장환경 변화 등에 유연한 대응이 어렵다는 특징을 보인다. 이로 인해 시장환경 변화에 대한 대응을 위해 규제 개선을 추진하더라도 법 또는 시행령 개정이 필요하고, 이해관계자 간의 대립이 첨예하여 개선을 위한 법 또는 시행령 개정 시도 자체도 쉽지 않다. 따라서 국내 지상파 방송광고 규제의 프레임워크를 매체정책 차원에서 산업정책에 입각한 정책접근으로의 전환이 필요하며, 네거티브 방식으로의 전환이 필요하다.

22) 유형규제는 광고유형을 포지티브 리스팅 방식으로 규정하여 방송법에 규정된 광고유형 외에는 금지되어 있으며(예: 전후광고, 중간광고, 가상 및 간접광고 등), 수량규제는 총량제와 같이 프로그램 길이에 의존하여 일정량 이하로만 광고를 할 수 있도록 하는 규제(예: 프로그램 길이의 10/100 이내), 거래규제는 지상파 방송사의 경우 반드시 판매대행사를 통해서만 광고를 판매하도록 강제되고 있고, 내용규제로는 특정 품목에 대해서는 방송광고를 금지하는 금지품목 규제 및 심의규제가 있음(예: 의료기관, 특정 도수 이상의 주류 등)

23) 협찬고지 등에 관한 규칙에서 회당 고지시간, 고지내용 등을 세부적으로 규정

2. 방송광고 결합판매 제도 현황

국내 결합판매에 대한 도입 논의는 중소지역방송사의 공익성 목표 실현을 위한 최소한의 경제적 지원 필요성에서 출발한다. 과거 중앙 지상파 3사 중심 구조 하에서는 방송의 지역성 및 다양성 제고를 위해 지역중소방송사에 대한 별도의 지원제도가 필요했다. 하지만 당시 국내 방송시장은 중앙집중적 정치, 사회, 경제, 문화체제와 지상파TV 중심적인 미디어 산업구조에서 중앙의 지상파3사 위주로 운영되어 옴에 따라 첫째, 지역민방과 중소라디오 방송의 도입이 필요했음에도 불구하고 지역민들에 대한 다양한 정보접근권 및 다양한 계층 또는 집단을 위한 방송이 충분치 않았고, 둘째, 우리나라의 인구, 경제구조 및 사회구조 등을 고려할 때 지역방송이나 중소방송이 존립할 수 있는 충분한 시장이 형성되어 있지 못했던 것이다.

이에 따라 중소지역방송사들에 대한 최소한의 경제적 지원은 중소지역방송사들이 설립 취지인 지역성 구현 및 다양성 증진 등의 공익성 목표를 실현시킬 수 있도록 다수의 지역중소방송사를 지원할만한 공격재원이 충분치 않은 상황에서 사적재원인 지상파 방송광고에 결합하여 지원하는 방식이 적용되어 왔다. 당시1990년대에는 지상파 방송광고의 호황기로 지상파 방송광고에 초과수요가 존재하였으므로, 지상파 방송광고와의 결합판매가 적용되는데 하등의 문제가 없었다.

이후 정부는 매체 균형 발전을 통해 방송의 지역성과 다양성을 제고하기 위해 관행적으로 이루어져 오던 방송광고 결합판매를 입법, 제도화를 시도하였다. 중소방송에 대한 지원제도를 마련함으로써 첫째, 매체 다양성을 유지하며, 사회구성원인 개인과 각종 단체들이 국가권력으로 부터 독립적으로 사상과 의견을 자유롭게 표현할 수 있는 기회를 제공하고, 다양한 정보에 대한 접근권을 보장할 뿐만 아니라 둘째, 방송산업적

측면에서 방송산업의 경쟁력 확보와 지역경제 활성화를 위해 지역중소 방송을 활성화하는 정책 수단으로 활용하기 위한 것이다. 지역중소 언론매체의 존재 필요성이 인정된다면, 방송광고 판매시장에서 지역중소 방송에 대한 합리적인 지원책을 관련법 입법시 반영하는 것은 지역민의 헌법적 권리를 보장하는 조치(이승선, 2009)라 할 수 있다.

이에 미디어랩법 제정과 관련하여 지역방송의 자체광고 판매지원에 대한 우려 등이 제기되어 방통위는 법제정 이후 지역방송, 종교방송 등 중소방송에 대한 지원방향을 수립, 추진해왔다. 방통위 부위원장 및 상임위원들은 중소방송 지원의 중요성을 거듭 언급하며, 중소방송 지원방향에 따라 관련 지원 방안들이 미디어랩법 제정 이후 원활히 추진될 수 있도록 철저한 준비를 주문하였다(방통위 홍보자료, 2012.2.3.). 그러나 현행 지원 방식은 과거 5년간 결합판매 비율이 높으면 중소방송사가 보장받는 수익도 늘어나지만 반면 지상파방송사로 돌아갈 몫은 줄어드는 한계가 있다.

<표 3-11> 중소방송 지원방향

- ① 네트워크 지역방송의 전파료는 미디어랩 허가요건·조건으로 지원
 - 미디어랩 허가심사시 중앙-지역 방송사간 협의에 기반한 지원계획을 평가하고 허가조건 부과를 통해 이를 보장
- ② 중소방송의 결합판매 지원 고시 제정
 - 중소방송의 최근 5년간 결합판매 비율을 고시하고, 공·민영랩에 중소방송사별 결합판매 지원규모 부과
- ③ 네트워크 지역방송사의 자체광고 판매 지원
 - 미디어랩 허가시 지역방송사 자체광고의 판매지원 방안을 평가하고, 공·민영랩의 지역지사 설립·운영 등 지역방송사 자체광고 판매지원을 위해 필요한 사항을 허가조건 등으로 부과
- ④ 기타 정책적 지원

- 지역민방의 자체 편성부담을 완화할 수 있도록 제도개선 추진
- 중소방송이 자체제작 프로그램에 대한 협찬을 유치할 수 있도록 방송사에 제작 협찬 기 허용('11년 8월)
- 중소방송의 경영현황 등을 감안하여 필요시 방송통신발전기금 감면 검토

출처: 방송통신위원회(2012)

한편, 방송광고 결합판매의 대상은 매체력이 부족하여 자체적 광고영업이 어려운 중소방송사들로, 주력매체 광고와 결합판매하는 방식으로 지원되었다. 구체적으로 기존 지상파TV, 라디오 플랫폼의 지역방송사, 종교 라디오방송사(CBS, BBS, PBC, FEBC, WBS, 이하 “종교방송”) 및 수도권지역방송(OBS, K-FM, iTV-FM, 등)의 광고와 신규 DMB 중 KBS, MBC, SBS, YTN의 직접 사용채널 이외의 방송사업자(한국DMB, U1미디어 및 채널임대사업자) 등을 포함한다. 네트워크 지역지상파방송사 27사와 중소지상파방송사 16사를 결합판매 지원 대상으로 규정하되, KOBACO가 광고판매를 대행한 기록이 없는 3개 지상파방송사(국제방송 교류재단, 국악방송, 도로교통공단 교통방송)는 제외된다.

<표 3-12> 방송광고 결합판매 지원 대상 방송사

미디어그룹	중앙3사	네트워크 지역(27개)	중소지상파방송사(13개)
KOBACO	KBS	-	EBS, 경인, 극동, 불교, 원음
	MBC	지역MBC (18개)	CBS, 평화, YTN라디오, 영어방송(3개), 경기
미디어 크리에이트	SBS	지역민방 (9개)	OBS

방송광고 결합판매는 방송광고 판매의 일반적 절차에 따라 광고회사와 랩사 간의 협의를 통해 이루어진다. 랩사와 광고회사가 협의하여 결정하는 모든 프로그램의 구매는 최종적으로 광고회사가 광고주의 승인을 받아 청약하는 절차를 거치며, 결합판매는 광고주의 마케팅 계획에 따라 이루어지는 방송광고 집행 중에서 지상파3사 TV(18~20%)와 라디오(11~13%)의 믹스율이 적용되어 가격 할증 효과가 나타난다. 이때 모든 광고주에게 결합판매가 이루어지는 것이 아니라 광고주의 사정에 따라 소액 광고주, 라디오 광고 소재가 없는 광고주 등은 결합판매를 하지 않는 경우도 상당 부분 존재한다.

결합판매는 방송광고 거래과정 판매협의 중 결합판매 관련 협의에서 결합판매 매체 및 비중을 협상하는 절차로 진행되며, 일반적으로 미디어랩 영업사원이 광고주의 특성에 기반한 판매 제안에 대해 광고회사 직원의 가부, 광고주의 제약사항에 대한 선택과 조정 과정 등을 거쳐 잠정 패키징 결과를 결정하게 된다.²⁴⁾

3. 방송광고 결합판매 제도의 문제점과 평가

현행 방송광고 결합판매 제도의 문제점을 살펴보면 가장 먼저 방송광고 시장 활성화 저해 및 침체를 가중시킨다는 점을 들 수 있다. 지상파 방송광고의 급격한 위축으로 인해 결합판매 제도의 실효성이 약화된 것은 물론 동 제도가 지상파 방송광고 시장의 위축을 배가시키고 있다는 지적이다. 즉, 중소방송사 광고 결합판매가 취약매체의 수익을 유지시켜주는 역할을 하지만 동시에 광고주의 선택을 제약하고 추가 부담을 주어

24) 광고회사가 광고주의 의사를 반영, 특정 선호 결합매체, 지역, 금액배분 등을 요청할 수 있으며, 영업직원은 관련 사항을 미디어랩의 해당 결합매체 담당 영업직원과 협의하여 최종 결정 내용을 광고회사에 제시하고 광고회사의 광고주에 대한 최종 확인 후 집행 결정

지상파 방송광고 시장 전체의 경쟁력을 약화시킬 수 있다는 것이다. 이처럼 결합판매 제도가 갖는 지상파 광고 가격 할증효과와 RoI 감소 효과 등으로 인해 지상파 방송광고 시장의 활성화를 저해하는 요인이 분명 존재한다.

또한 현행 결합판매 제도로 인해 네트워크지역방송사 또는 중소지상파방송사가 광고매출 증대를 위해 적극적인 영업활동을 하게 되는 유인이 저하되고, 지역중소방송사의 차별성이나 경쟁력 제고가 제한될 가능성도 우려되고 있다. 뿐만 아니라 나아가 지상파 방송광고 시장의 침체가 지속됨에 따라 중앙지상파와, 미디어랩, 지역중소방송사간 판매부담, 매체지원 부담 등 갈등 양상이 발생시키는 요인으로도 작용한다는 지적이다.

〈표 3-13〉 지상파방송 및 결합판매 광고매출

(단위 : 억원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	CAGR
지상파방송 광고매출	21,802	20,675	18,975	19,113	16,227	14,121	13,007	10,950	-9.4%
결합판매 광고매출	2,480	2,344	2,159	2,167	1,835	1,582	1,450	1,220	-9.6%

자료 : 방송통신위원회

둘째, 현행 방송광고 결합판매 제도와 관련하여 방송광고 거래상의 문제도 지적된다. 앞서 언급했듯이 최근 방송광고시장은 온라인 매체와 유료방송 등의 광고비가 증가함에 따라 지상파 방송광고는 점점 감소하는 추세이다. 이러한 상황에서 중소방송사 광고 결합판매가 취약매체의 수익을 유지시켜주는 역할을 하지만 광고주의 선택을 제약하고 추가 부

담을 주게 됨에 따라 지상파 방송광고 시장 전체의 경쟁력을 약화시킬 수 있다.

뿐만 아니라 중소방송사의 광고판매 직접 영업을 제한하는 것과 관련 하여서도 현재 지상파방송사는 직접 광고판매가 금지되어 있고, 미디어 랩을 통해 판매하도록 되어있다는 문제가 있다. 지역지상파 방송사나 중소지상파방송사들 역시 스스로 광고를 판매하는 것이 법률의 제한으로 불가능한 상황에 있는 것이다. 이로 인해 네트워크지역방송사 또는 중소지상파방송사가 광고매출 증대를 위해 적극적인 영업활동을 하고자 해도 제도적 제약으로 인해 광고판매를 위한 기획·영업 능력의 발전 기회를 상실할 수밖에 없다.

셋째, 매체별·미디어랩별 결합판매 지원구조 및 기준도 문제시 된다. 현재 고시에서 정한 공영미디어랩(KOBACO)과 민영미디어랩 간 결합판매 지원부담에 형평성 문제가 있다는 지적이다. 관련하여 공영미디어랩과 민영미디어랩 간 상이한 의견이 제기되고 있다. 공영미디어랩은 중소라디오방송사를 모두 전담하여 상대적으로 부담을 안고 있으며, 광고판매 부담이 높을 뿐 아니라 광고판매·결합판매에 더 불리할 가능성이 높은 라디오 중소방송사들을 담당하였다고 주장하고 있다. 반면 민영미디어랩은 네트워크 지역방송사에 대한 결합판매 외에도 전파료를 통해 총매출의 일정 비율을 보장해야 하는 부담이 존재한다고 주장한다. 또한 중소방송사들 중에서는 현재의 방송사별 지원규모 기준 외에 다른 기준을 추가로 적용해야 한다는 의견도 제기하고 있다. 이들은 지원비율 산정시, 일괄적으로 5년 평균 비율을 적용하는 대신 제작비, 자체편성 비율, 신생방송사 여부 등을 각 사별로 고려한 비율을 적용할 것을 건의한 바 있다.

넷째, 지원대상 지정체계의 문제점과 관련하여 현행 지원대상 지정체계가 과거 KOBACO의 광고 영업구조를 그대로 승계하여 일정한 기준이

없이 지정되었다는 지적이 제기되고 있다. 공-민영 분류에 입각한 지정 체계가 적합한지 또는 미디어랩의 시장점유율을 기준으로 하는 지정 체계가 적합한지에 대해 이견이 존재하는 것이다. 이는 과거의 영업관행에 따라 지원대상 매체가 지정되어 지원대상 매체 배분 논쟁의 또 다른 원인으로 작용한다. 현행 법상에서는 방송 성격 및 매출 규모를 기준으로 지정토록 하고 있으나, 이에 대해서도 명확한 해석이 존재하지 않는다는 문제가 존재한다.

방송광고판매대행동에 관한 법률 시행령 제12조(광고판매대행자의 지정)

① 방송통신위원회는 법 제19조제1항에 따라 중소지상파방송사업자의 광고판매대행자를 지정하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 지정하여야 한다.

1. 해당 중소지상파방송사업자의 방송 성격 및 방송광고 매출규모
2. 광고판매대행자가 판매대행하고 있는 방송광고 매출규모
3. 광고판매대행자가 판매대행하고 있는 중소지상파방송사업자의 방송광고 매출규모

다섯째, 현행 중소방송사 지원 기준의 경우 지역MBC가 키스레이션인 서울MBC가 아닌 KBS 매출의 영향을 받아서 결합판매 지원규모가 변동되고 있는데 이는 부적절할 수 있다. 기본적으로 지역MBC는 서울 MBC의 방송을 수증계하는 네트워크 방송사임에도 그 결합판매 지원규모는 현행 법률에 따라 전체 공영미디어랩의 광고매출액에 연동되는 구조이다. 이 경우, 지역MBC와 지역민방간에 어떤 방향으로든 비대칭성이 발생하고 형평성에 문제가 생길 수 있다. 한편, SBS의 네트워크인 지역민방의 경우도 SBS의 광고매출과 미디어크리에이트 전체 광고매출을 기준

으로 결합판매 지원규모가 설정되고 있지만 다른 주력매체의 영향을 받는 것은 아니다.

또한 KOBACO 내 주력매체별로 확정된 중소방송 결합판매 지원구조로 인해 주력매체 간 또는 중소지상파간 형평성 문제가 제기되고 있다. 주력매체별로 담당하는 중소방송사 숫자와 결합판매 지원 부담(광고매출 대비 지원비율)이 서로 달라지며, 중소방송사의 입장에서는 어느 주력매체에 할당되느냐에 따라 자신의 결합판매 지원규모가 달라질 개연성이 있다. 그 외에도 현행법상 전체 결합판매 지원비율(미디어렐이 담당한 전체 지원 규모) 위반에 대한 처벌규정은 있지만 개별 방송사 지원비율 위반에 대한 처벌규정이 없어 현행의 결합판매 지원기준 역시 불합리한 측면이 있다는 지적이 대두되고 있다.

여섯째, 비결합판매 관련 제도 및 지원과 관련된 문제는 미디어렐에서는 결합판매 지원만을 의무로 지정하고 중소방송사의 총광고매출 중 비결합판매의 20%를 차지하는 비결합판매 부문에 대해서는 규제가 없다는 점이다. 관련하여 구체적 규정 대신 금지행위(판매행태)와 관련하여 비결합판매에 대한 모니터링만 실시되고 있다. 현행 법률이 비결합판매에 대한 규제를 하지 않음에 따라 미디어렐에 비결합판매 관련 의무를 부과하려면 법률 개정이 필요하다.

일곱째, 사후 점검의 문제도 있다. 중소방송 지원 관련 이행실적 점검과 관련하여 회계연도가 완전히 종료되기 전에는 미디어렐도 총 광고매출액이나 결합판매 지원 실적 등을 정확히 파악할 수 없으므로 의무 미이행이 발생할 가능성이 높다. 따라서 회계연도 중간의 점검은 큰 의미가 없으므로, 회계연도가 끝난 다음 해에 검증·조정하는 과정이 중요하다. 특히 현행 법률에 미디어렐별 총 지원규모 위반 외에 개별 방송사별 지원의무 불이행시 벌칙이 없음에 따라 개별 중소방송사가 자신의 결합판매 지원 규모를 보장받지 못할 가능성도 있다. 이론적으로 미디어

어렵이 선호하는 중소방송사에 광고 결합판매를 더 지원하고 그렇지 않은 방송사에 대한 지원을 적게 해도 아무런 제재를 받지 않는 상황이 우려된다.

이처럼 지역중소방송사의 주요 재원으로 재정 기반 확보에 일정 부분 기여했다는 평가에도 불구하고 앞서 논의된 결합판매 제도의 문제들로 인해 방송광고 시장의 활성화에는 부정적 영향을 가져왔다고 평가내릴 수 있다. 지역중소 방송사의 재정적 기반을 제공하여 지역성을 제고하고, 지역중소 방송사에 대한 최소한의 생존 여건을 제공해왔지만 결합판매 제도는 중앙 지상파의 방송광고 판매 시 광고주로 하여금 의도치 않는 비용 할증 효과를 야기함으로써 방송광고 시장의 효율성을 저해했다는 것이다.

과거 지상파 광고에 대한 초과수요가 존재했던 지상파 독점 구조 및 방송광고 시장의 성장 상황 하에서는 묵시적 비용할증(단가 할증)이 정당화될 수 있으나, 지상파 광고에 대한 과소수요가 존재하는 현재의 방송광고 시장의 정체 또는 침체 상황에서는 결합판매 제도의 부정적 효과가 두드러지게 나타날 수밖에 없다. 과거 방송광고의 초과 수요 상태에서는 비용할증이 일종의 마크업 가격(mark-up pricing)이 됨으로써 결합판매 제도가 정당화될 수 있었으나, 방송광고의 과소수요 상태에서는 비용할증으로 인해 광고주의 광고수요를 추가로 축소시키는 효과가 발생하게 된다.

관련하여 방송광고 결합판매 제도에 대해 이해관계자는 각자 처한 상황에 따라 결합판매 제도 개선·폐지 찬성과 제도 유지 등을 요구하고 있다. 중앙지상파와 광고주는 결합판매 제도 개선·폐지에 찬성하며, 미디어협의의 경우 공식적으로는 제한적 찬성(개선 중심)에 가까운 입장을 보이고 있다. 특히 중앙지상파 3사는 결합판매 제도의 전면적 개편 또는 폐지를 요구한다. 반면 지역중소방송사는 결합판매 제도 유지에 공

정적인 입장을 보이고 있다. 이들은 결합판매 제도의 유지 또는 확대를 통해 방송의 공공성, 다양성, 지역성 보호 필요성을 강조한다.

<표 3-14> 방송광고 결합판매 제도 개선 방안에 대한 기존 논의

연구자	내용
한국광고총연합회, 한국공고산업협회, 한국광고주협회, 한국광고학회 (2020)	- 결합판매 일몰제 도입 ·초기(1~2년) : 종교방송 제외 ·중기(3~4년) : 네트워크방송사 외 중소방송사 제외 ·완성기(5년) : 완전해소 - 중소방송사를 위한 지원방안 강구 ·미디어랩에 대한 별도 기금 징수를 통한 중소방송사 지원 ·지역방송의 경우, 중앙 방송사의 방송광고 매출(전과료) 배분 비율상향 조정 ·중소방송사 전용 랩 설립, 미디어랩을 통한 판매 효율성 제고(중소방송사가 공동 출자하고 정부가 재정을 보조하여 운영)
이종관(2017)	- 단계적으로 지원을 축소하는 일몰제 제안 - 지역방송사, 종교방송, 기타(CBS, EBS 등) 세 그룹으로 차등지원 - 현행 결합판매 지원액만큼을 기금으로 징수 - 경상비용이 아닌 방송프로그램 제작비를 지원 - 주파수 경매대가 중 일정 비율을 추가 재원으로 확보
박현수 외(2017)	- 강제적 결합판매 단계적 폐지 및 지원 대안 마련 - 일몰제(3~5년) 제안 및 광고주 선택권 부여
최정일 외(2014)	- 주파수 경매대가 중 일정 비율을 추가 재원으로 확보 - 결합판매 지원 대상 매체에서 EBS 제외 - 중소방송사에 기부금에 대한 세제 혜택 - 자체제작 비율이 높은 방송사업자에게 지원 비율 할증
박현수(2013)	- 방송통신발전기금으로 직접 지원 - 중소방송사의 광고요금 할인, 할증을 통한 간접지원 - 종합편성채널이나 유료방송에도 지원 의무 부과 - 5~10년간 단계적으로 지원을 축소하는 일몰제 제안
변상규 외(2011)	- 5년간 단계적으로 지원을 축소하는 일몰제 제안

제 4장 이해관계자 심층인터뷰

제 1절 방송광고 이해관계자 심층인터뷰

본 연구에서는 문헌연구를 통해 도출한 방송광고 판매산업 관련 개선 이슈들에 대하여 설문조사에서는 확인하기 힘든 심도있는 의견들을 얻기 위해 방송광고 이해관계자 대상 심층인터뷰를 실시하였다. 본 연구의 심층인터뷰 경우 관련 단체별 이해관계가 얽혀있을 것을 우려하여 개별적으로 진행되었으며, 2020년 8월 초 지상파 방송사 소속 관계자들을 대상으로 인터뷰를 시작하여 미디어렐사, 방송사 유관기관 및 기타 소속 관계자들을 대상으로 인터뷰를 진행하였다. 본 연구는 상대적으로 논의가 부족했던 방송광고 결합판매 향후 개선 방향, 프로그램 자막광고 도입과 기타 제안사항 등을 파악하기 위해 방송사와 유관기관 등에서 광고정책 및 광고영업을 담당하고 있는 팀장급 이상자를 대상으로 관련자들의 경험내용을 수집하고자 하였다. 구체적으로 본 연구에 적합하다고 판단되는 관련 전문가들을 대상으로 직접 연락을 취해 만나거나 이메일을 이용하여 반구조화된 질문에 따라 현업을 담당하면서 인식하고 있는 바에 대해 최대한 자세하게 설명해줄 것을 당부하면서 자료를 수집했다. 심층인터뷰는 2020년 8월에서 9월에 걸쳐 실시되었으며, 이를 통해 총 12명으로부터 의견을 받을 수 있었다. 또한 본 연구에서는 인터뷰가 진행되면서 초기에 답변을 주었던 응답대상자들의 답변을 참고하여 현황에 대해 질문하는 과정을 거침으로서 이와 같은 결과에 담긴 의미와 원인을 재확인하는 절차도 거쳤다. 이를 통해 연구결과의 내용 타당도를 최대한 확보하고자 하였다.

〈표 4-1〉 심층인터뷰 대상자

구분	참석자	소속
방송사	A	KBS
	B	MBC
	C	SBS
	D	EBS
	E	KNN
유관기관	F	한국방송협회
	G	한국케이블TV방송협회
	H	한국광고주협회
미디어웹사	I	KOBACO
	J	SBS M&C
교수	K	대학
기타	L	시민단체

인터뷰에 참여한 이해관계자 및 전문가의 소속과 구분은 위 〈표 4-1〉의 내용과 같다. 각 인터뷰는 연구진이 진행하였으며 참석자의 사전 동의를 얻어 인터뷰의 내용을 녹음, 녹취록으로 작성한 후 이를 기반으로 분석결과에 활용하였다. 문헌연구를 통해 수집된 결과는 각 이슈별로 문항 단위의 질문과 분석이 진행되었으며, 기본적으로 응답에 대한 동의 여부를 바탕으로 분석이 진행되었다. 또한 방송사 및 유관기관과 기타 소속에 따른 집단별 응답 차이를 살펴보며 분석하였으며, 이를 통해 같은 문항에 대해 소속에 따른 응답차이가 존재할 경우 별도로 분석하여 결과를 도출하는 방식으로 분석을 진행하였다.

인터뷰 과정에서는 근거이론(grounded theory)을 활용하여 실증적인 조사를 통해 이루어진 자료에 근거해 포착하기 어려운 개인 및 조직의 사회적·구조적 현상을 파악하고자 하였다. 근거이론은 현장에서 존재하는 연구 현상으로부터 귀납적으로 유도된 이론(Strauss & Corbin,

2008)이다. 근거이론은 현실에 보다 밀착된 이론을 만드는 것이며, 끊임 없이 수집된 자료와 상호작용을 해 나가면서 만드는 것에서 의미를 지닌다. 이러한 질적 연구에서 심층 인터뷰는 연구방법으로 많이 활용된다. 심층 인터뷰는 응답대상자가 자신의 경험을 이야기함으로써 그들 스스로의 이해를 탐구한다는 점에서 중요하다(조항제 외, 2015). 요컨대 심층 인터뷰의 장점은 연구에 참여하는 인터뷰 대상자가 연구주제나 목적에 중요하다고 느끼는 문제와 논제를 스스로 제기하도록 하고, 그러한 방식에 따라 연구에 참여하는 것이라고 할 수 있다.

제 2절 심층인터뷰 결과

본 연구는 방송광고 판매시장 개선을 위한 주요한 이슈들을 정리한 내용을 바탕으로 개선 방향에 대해 이해관계자이자 해당 분야 전문가 대상으로 인터뷰를 진행하여 시사점을 도출하는 것에 목표를 둔다. 이를 위해 본 연구에서는 관련 연구들을 살펴보고 국내 방송광고 산업에서 개선이 필요한 다양한 이슈들을 추려내었다. 주요 내용들의 경우 ①국내 방송광고 산업 개선 이슈 ②지상파 방송 결합판매제도 개선 방안 ③미디어랩 운영제도 개선 방안 ④프로그램 제목광고(타이틀스폰서십) 도입 ⑤플랫폼 간 비대칭 광고규제에 대한 의견 등으로 구성되었다.

1. 국내 방송광고 산업 개선 이슈

심층인터뷰에서 가장 먼저 검토하였던 주제는 국내 방송광고 산업 개선 이슈들에 대한 타당성과 보완점에 대한 내용이었다. 문헌연구 과정을 통해 도출한 다양한 국내 방송광고 산업의 개선이슈들에 대해 전문가들이 우선적으로 생각하는 내용에 대해 알아보고자 하였다. 방송광고

판매시스템, 정부의 규제 및 역할, 관련 주체들에 대한 제도 개선 방향을 제시하면서 이에 대한 의견을 물었다. 전문가들은 대체로 문헌연구를 통해 도출된 이슈에 대해 개선이 필요하다는 반응을 보였다. 전문가의 소속 구분에 따라 차이가 존재하기는 하지만 대체로 지상파채널에 대한 강제적인 결합판매 방식에 대한 개선이 필요하다고 하였으며, 더하여 디지털 매체와 방송 매체와의 차별 등 플랫폼 간의 차별적인 규제 이슈의 개선 필요성에 대해 강조하였다. 차별적인 규제는 표현/광고 품목/노출 등 다양한 영역의 심의과정에서 이루어지고 있으며, 방송에서의 광고 위치나 양의 문제도 포함된다고 하였다. 방송사와 미디어랩사, 방송사 유관기관을 대상으로 진행된 인터뷰에서는 보다 실무적인 관점의 의견이 제시되었다. 방송 광고에 대해 지상파와 그 외 방송사 집단이라는 구분으로 접근할 것이 아니라 채널단위로 구분하여 규제 문제를 접근할 필요가 있다는 의견이었다. 또한 전반적인 방송광고 이슈들에 대해 보다 변화된 시장상황을 적극적으로 반영하여 접근하고 개선할 필요가 있다는 점을 강조하였다.

〈표 4-2〉 국내 방송광고 산업 개선이슈 관련 주요 의견

방송사	▷ 10년 전에는 정부도 지상파방송사와 유료방송을 경쟁 상대로 보지 않았지만, 지금은 동일시장 안에서 경쟁하는 관계로 변화함. 그러나 시장에서 경쟁하는 경쟁자 간에 경쟁 조건이 다른 것이 문제임 ▷ 현재 디지털 미디어가 성장해 방송 광고쪽에 있던 광고 물량들이 디지털 미디어로 많이 이동해 나가고 있으며, 그 속도가 점차 빠르게 진행되고 있음 ▷ 방송사의 광고시장은 유료방송, 종편, 디지털미디어(유튜브, 페이스북, 넷플릭스 등)와의 생존경쟁 속에서 과도한 규제로 경쟁력이 하락하여 위기에 직면하는 상황임
-----	---

유관기관	▷ 방송사에게 가상광고와 간접광고 등 방송 광고 규제 내용에 대한 불만이 존재하며 전반적인 규제 및 심의의 완화가 필요함 ▷ 방송광고를 하는 사업자의 경우 이해의 영역을 나누어 서로 간 충돌하는 것은 좀 지양하는 경향이며, 이제 방송사업자의 1차적인 목표이자 관심은 방송광고 시장의 크기를 어떻게 하면 키울 것인가를 고민하고 있음
미디어렙사	▷ 방송광고를 단순히 지상파, 종편, 유료방송 등으로 구분하는 것은 실용적이지 않으며, 채널 단위로 나누어 접근할 필요가 있음 ▷ 이미 시장에서는 지상파 외 채널들이 지상파를 대체할 가능성이 높아졌고, 이제는 광고주가 케이블, 종편에 차별을 두며 고민하지 않음. 따라서 지상파방송사들에게 가장 많은 규제를 적용하는 것이 문제임
기타	▷ 방송광고에 대한 매체 간의 비대칭적인 규제와 심의 문제 등이 개선되어야 시기가 되었음에 동의함

지상파 방송사를 중심으로 방송광고 시장이 활발하게 성장하던 시기에는 사실상 유료 방송사와 지상파 방송사와의 차별 규제가 심했음에도 지상파 방송사는 시장 점유율이 여전히 높았기 때문에 광고 수익은 덜 받을 수밖에 없는 구조를 견뎌온 시기가 있었다고 이해관계자들은 설명했다. 하지만 과거 지상파 방송의 독과점 구조 상황에서 만들어졌던 지상파에 집중된 규제는 미디어 및 방송광고 시장이 변화를 맞은 현재까지 그대로 적용되고 있어 지상파 광고시장의 위축을 더욱 심화시키는 결과를 가져온다고 보았다. 또한 현실적으로 지상파 방송이 전체 방

송광고 시장 점유율 중에 10%를 조금 넘는 시장을 차지하고 있는 상황에서 이들에게만 과도하게 규제를 하는 것이 정책적으로 어떠한 실효성이 있을 것인지에 대한 문제제기를 했다. 그리고 유료방송과 종합편성채널을 비롯하여 해외에 기반을 두고 있는 사업자들을 포함하는 다양한 사업자들에게 방송 콘텐츠를 가지고 동일한 시장에서 사업을 하는 주체라고 한다면 어떤 채널이 됐든 시장에 대한 공적인 책임을 함께 의무화해야 하며 어느 정도의 규제는 재설정할 필요하다는 입장을 들을 수 있었다. 즉 현재 미디어 시장의 변화와 경향을 인정하고 이를 제도에 적용하는 것이 필요하며, 방송광고 결합판매제도, 중간광고금지 등의 대표적인 지상파 차별적 규제 등을 현재 미디어 환경에 적합하게 조속히 개선하여 지상파 경쟁력의 계속되는 추락을 막아야 한다는 의견이었다.

2. 결합판매 및 지역방송사 지원제도 개선방안

1) 결합판매 제도에 대한 의견

인터뷰를 통해 도출되었던 국내 방송광고 산업의 개선점으로 가장 많은 동의를 얻은 내용으로 지상파 방송사의 결합판매를 꼽을 수 있다. 결합판매 제도와 관련된 다양한 의견들이 제시되었으며, 특히 결합판매 제도에 대한 개선이 시급하다는 의견은 방송사, 유관기관, 미디어랩사, 기타 전문가 인터뷰에서 모두 공통적으로 나타났다. 특히 이해관계자들은 중소방송사에 대한 지원방법으로서 결합판매에 거의 의존하는 현 제도의 문제점을 지적하였다. 지상파가 중소방송사에 대한 지원의무를 온전히 맡아야 하는 것에 대해 반대하는 입장을 강조하였으며 이를 보조하기 위한 정부 주도로 진행되는 별도의 기금지원을 추진해야한다는 의견이 제시되었다. 지상파 방송사와 미디어랩사를 대상으로 진행되었던

인터뷰에서는 단순히 결합판매제도에 대한 개선뿐 아니라 중소방송사에 대한 지원 문제 또한 적극적으로 제시되고 변화가 필요하다는 의견이 구체적으로 제시되었다.

아울러 과거 코바코(KOBACO) 독점체제 시대를 기준으로 구축된 현행 방송광고 결합판매제도는 현재 방송광고 시장환경에 맞지않다는 것에 의견을 내었고 이에 대체로 동의했다. 이 역시 매체 환경의 변화속도에 제도가 따라가지 못하고 있음을 지적했다고 볼 수 있다. 다만 결합판매를 통해 지원되는 대상에 대해서 보다 차등적으로 접근할 필요가 있는데, 중소지역방송사의 경우 지원 대상으로 인정할 수 있고 그 필요성은 타당하다. 그러나 종교방송의 경우 지상파 방송사의 지원을 받을 당위성이 부족하다는 의견을 반복되어 제시되었다. 결합판매 제도 관련하여 인터뷰를 진행한 기관 중 광고주와 지상파 방송 등 보다 직접적으로 이해관계가 있는 대상자들로부터는 보다 강한 비판 의견들이 주를 이뤘다. 이들은 결합판매제도에 대해 ‘자유시장 경제체제에서 있을 수 없는 불합리한 제도’라고 강하게 주장하기도 했다. 결합판매제도는 근본적으로 시장질서에 부합하지 않는 정책으로서 현재 미디어 환경에서 가장 우선적인 개선이 필요한 제도라는 의견이 제시되었고, 강제적인 결합판매는 광고주가 행사할 수 있는 선택의 자유를 침해하고 추가 부담을 주어 결과적으로 방송광고 시장 전체의 효율성과 경쟁력을 약화시키고 있다는 의견이었다. 특히 광고주입장에서 이미 법인세나 각종 세금을 납부하고 있는데 또 방송 지원 관련 세금을 내는 것과 마찬가지로 결합판매제도를 인지하고 있었다. 그리고 기업의 마케팅 전략과 업종 등에 맞지 않는 원치 않는 방송에 광고를 집행하게 됨으로써 비용 낭비를 초래하고 마케팅 효율성을 떨어뜨린다는 의견을 주었다. 결합판매제도를 비판하는 입장에서 전문가들은 광고주들의 선택권을 침해하는 제도라는 점을 강조했고, 여기에는 시장의 가치와 수급에 따라 원하는 광

고상품을 원하는 만큼 살 수 없는 문제만이 아니라 종교와 사상의 자유를 침해하는 문제를 야기할 수 있는 등 다양한 문제를 포함할 수 있는 것임을 설명했다. 대부분의 방송광고 이해관계자들은 이러한 결합판매 제도의 문제가 비단 근래에 들어 제시된 것이 아니라 꾸준히 제기되어 왔음에도 불구하고 지금까지 별다른 개선점이 없었다는 점을 역시 지적하며, 변화에 다소 회의적인 시각을 보이기도 했다.

<표 4-3> 지상파 결합판매제도 개선이슈 관련 주요 의견

방송사/ 미디어렙사	▷ 시장 논리에 따라 경쟁력이 없는 매체라면 퇴출되는 것이 옳음. 특히 종교방송의 경우 정부 차원에서 지원해 준다는 것이 광고주입장에서는 더욱 이해되지 않는 부분임 ▷ 미디어렙의 총 매출의 결합비율을 키(Key)사의 매출기준으로 바꿀 필요가 있음 ▷ 결합판매와는 별도로 정부 차원의 추가적인 기금지원 방안(유료방송사와 디지털 매체로부터의 기금조성 등)을 검토할 필요가 있음 ▷ 결합판매를 폐지하고 방송통신발전기금의 참여 수준을 높이는 것이 필요함
유관기관	▷ 과거 코바코 독점 시절에 만들어진 규제를 미디어 환경이 변화한 현시점에까지 지속적으로 적용하는 것은 현실적인 문제가 있음 ▷ 종교방송사의 경우 현재와 같은 지원을 받을 당위성이 적고, 지상파방송사가 이를 의무적으로 지원할 당위성 역시 부족함 ▷ 결합판매를 통한 중소방송사 지원을 한 번에 끊는 것만이 해결방법이 아니라 몇 년간의 점진적인 유예기간을 주고 자생력을 키운 후 폐지하는 것이 바람직함

기타	▷ 결합판매제도를 유지하더라도 지원되는 금액이 실질적으로 어떻게 사용되고 있는지 투명하게 공개해야 광고주들의 결합판매에 대한 불만을 해소될 수 있음 ▷ 결합판매를 통해 지원받은 중소방송사가 어떻게 성장하고 있고 어떠한 사회적 기능을 하고 있는지, 지역 문화 창달을 위해 어떤 사업을 하고 있는지 구체적으로 공개되어야 함
----	--

방송사들은 결합판매 제도운영의 취지를 되새겨야 함을 주장했다. 방송광고 결합판매는 극화(polarization)되고 집중화되고 있는 미디어 시장 상황에 최소한의 균형추역할을 하고 있는 효과적인 미디어 정책인 것은 분명하다는 점에는 대부분 동의하는 입장이었다. 그러나 이는 과거 지상파 방송의 독과점 시대에 탄생한 제도로서 디지털 미디어 환경에서는 그 효과성이 점차 약화되고 있다는 것을 인지해야 한다는 것이다. 사회 내 민주주의의 체제 발전을 위해서는 여론 다양성이 보장되어야 하는데, 미디어 다양성은 여론 다양성 보장을 위한 중요한 한 축이기 때문이다. 따라서 현 디지털 시대에 걸맞게 매체별 영향력, 그리고 공적 또는 상업적 특성에 따라 결합판매와 같은 공적 책임이 부과되어야 할 것이다. 따라서 지상파 채널의 광고매출 급락을 반영하여 매체 영향력을 반영한 새로운 결합판매 시스템을 모색할 필요 있음을 제안했다. 일례로, 종합편성채널, 보도PP 등 승인 채널에 대해서는 광고결합판매와 같은 공적 책임을 부과할 수 있다.

특히 결합판매제도와 관련하여 지역방송사 입장에서는 국내 미디어 시장 규모에 비해서 너무 많은 방송사가 상업적 기반을 통해서 운영되고 있고, 지역방송사들은 좁은 네트워크 규모와 지역의 열악한 광고시장 상황으로 인해 시장 생존이 위협받으며 불가능한 상황임을 토로했다. 따라서 여전히 지역방송사는 결합판매제도를 통한 지원이 없으면

생존이 불가능하다는 점을 강조했으며 광고시장에서 결합판매를 기반으로 한 지원이 불가피하다는 입장을 보였다. 또한 지역방송의 시장 상황 등을 고려하지 않고, 지역방송 각사별 광고매출의 일정 비율을 결합판매로 지정 고시함에 따라서 지역방송사 간 광고매출 불균형이 심각한 상황이라는 것도 알 수 있었다. 예를 들어 지역 MBC의 경우 단계별 전파료 개선을 통해서 지역사 간 불균형이 어느 정도 보정되고 있지만, 지역민방의 경우 일률적인 결합판매 비율과 비시장적인 전파료 배분 구조로 인해 지역민영방송사 간 광고매출 관련 문제가 심화되고 있다.

하지만 이러한 지역방송사의 입장에 대해 부정적인 의견도 적지 있었는데, 방송사나 유관기관, 미디어렐사의 입장에서는 지역방송사들이 결합판매로 들어온 비용을 제외하고 다른 수단으로 지역에 광고를 판매한다는 점을 비판하기도 했다. 대표적으로 협찬 사례를 들었고, 이는 중소방송사나 지역방송사에게 결합정책이 재원조달의 안정적인 장치로 작동하기에 야기되는 문제점이라고 지적했다. 인터뷰 참여자들은 대부분 미디어 환경변화에 맞추어서 방송광고 제도의 전면적인 재검토가 필요하지만 사업자 간에 합의를 하고 정부 측이 주체가 되어 조정을 하는 작업이 진행되어야 하기에 현실적으로 쉽지 않을 것임을 예상하고 있었다. 그러나 결합판매 문제에 대한 헌법재판소의 결정이 이루어지면 그 판단을 계기로 해서 방송광고제도 역시 대대적으로 바뀔 수 있는 계기가 될 수 있을 것임을 예상했다.

2) 중소방송사 지원정책 방향

방송광고 이해관계자들은 현재 결합판매제도에 대해서는 대체로 부정적인 의견을 보였지만, 중소방송사에 대한 구분이 이루어진 후 차등적인 지원은 가능하다는 의견을 주었다. 중소방송사의 그룹별 차등지원이

가능할 것이라고 보는 것은 지역방송과 종교방송은 차별적인 지점이 있는 대상이기 때문이다. 종교방송의 경우 재단이나 해당 종교의 재단 전 입금 등이 존재하기에 이를 재정적 지원을 삼을 1순위로 살펴보아야 하며 신도 규모 등에 따라 지원 필요성에 대한 타당성 검토가 먼저 이루어져야한다고 보았다. 반대로 중소방송사의 경우 현행 수준을 유지해야만 명맥을 유지할 수 있는 수준의 지역이 존재한다는 점을 들었다. 아울러 지역방송사들은 중앙사들의 광고판매 급감은 결합판매 대상 방송사들에게 함께 위협요인이라는 점을 인지해야 한다는 의견도 제시했다. 따라서 중소방송사 나름의 자구책을 마련할 수 있어야 한다. 지역방송사에 대해서는 지역발전을 위해서는 지원이 필요하다면, 이를 지역 인재 선발과 제작 프로그램 지원에 해당 재원이 사용할 수 있도록 하는 방안이 필요하다고 했다. 근본적으로 지역방송 종사사들의 숫자를 일정 규모 늘리고 그 후 프로그램의 제작을 위한 제작비를 지속적으로 투입해서 자체적으로 프로그램을 제작할 수 있는 노하우를 만들 수 있도록 하는 것이 중요하다. 그 밖에 기타 의견으로 결합판매 금액에 상응하는 전파료 인상을 통해서 지상파 방송광고 요금의 단순화 작업이 이루어지면서 지상파 방송광고 시장의 파이를 키울 수 있는 결합판매 제도 보완에 대해서 향후 논의가 가능할 것이라고 제안되었다.

이렇듯 지역방송사의 자립과 자생에 대해 강조하는 의견이 제시되는 것은 관련하여 지역방송사의 역할과 기능을 여전히 중요한 것임을 상기할 수 있다. 우리나라는 수도권 위주로 시장과 발전이 이루어지고 있고 지역의 경우 부산 등을 제외하고는 광고주가 없는 경우도 존재한다. 따라서 지역경제라는 개념이 없는 장소가 적지 않은데, 지역의 소통과 문화를 유지하기 위해 그 역할 기대할 수 있는 곳으로 유일한 장소가 지역방송국이었고 여전히 중요한 역할을 맡고 있었기에 이를 지원하는 결합판매제도가 나름의 역할을 해왔다는 점을 기억할 필요도 있다. 이에

대해 대부분의 이해관계자는 중소방송사들도 지원이 필요하며 다양성을 위해 반드시 필요한 매체들임을 인정하지만 이제는 현재의 결합판매 방식이 아닌 다른 지원 방식을 고민해야할 시기라는 의견으로 수렴되었다. 그 이유는 앞서 지적해왔듯이 결합판매 방식의 지원은 지상파가 지상파 재원을 충분히 판매하던 시기에 유효했던 방식이지 더이상 유리한 방식은 아니기 때문이다.

콘텐츠의 다양성이라는 공익적 측면을 고려할 때 결합판매 자체가 당장 폐지되는 것은 현실적이지 않으며 장기간동안 단계적으로 축소해나가는 방안이 타당할 것이라는 데에 공감대가 형성되었다. 이를 위해서는 중소방송사의 자생적인 노력 역시 필요하다고 했다. 방송사와 유관기관은 결합판매제도에 대해 개선이 필요하다는 입장을 보였고, 일정기간을 가지고 단계적 축소 및 폐지하는 일몰제를 주장하였다. 특히 종교방송 결합판매제도는 폐지되어야하며, 종교방송의 경우 포교의 목적으로 설립된 곳이므로 해당 종교 단체에서 지원하는 방식을 제안했다. 기타 중소방송사의 경우 방송발전기금에서 지원하면서 단계적으로 축소 혹은 폐지를 제안했고, 결합판매제도는 보완 또는 대체할 대상이 아님을 강조했다. 광고주의 입장 역시 결합판매 제도에 대해 불합리하다고 생각하나 그 취지 자체를 이해 못하는 것은 아니라는 의견이었고, 다만 결합판매 제도가 중소방송사들에 대한 지원을 명분으로 하고 있으므로 이에 대해 투명하게 공개된다면 결합판매에 대한 광고주들의 불만이 크게 해소될 것이라고 했다.

현행 결합판매제도 기반의 중소방송사 지원정책의 일몰적 폐지 의견을 보인 이해관계자들을 대상으로 해당 제도 폐지에 대한 유예기간을 어느 정도로 하는 것이 바람직할지에 대해 조사하였다. 종합하여 본다면 현행 결합판매제도 기반의 중소방송사 지원제도의 경우 유예기간을 3~5년 가량 허용하고 최종적으로 폐지하는 것이 바람직하다는 의견을

확인할 수 있었다. 덧붙여 이러한 방식은 중소방송사 지원이 단기적으로 유지되는 것이며, 그 과정에서 정부가 새로운 지원 방식을 마련하는 것 역시 필요하다는 의견을 주었다.

3. 미디어랩 운영 관련 이슈에 대한 논의

1) 현행 미디어랩 운영제도에 대한 의견

미디어랩 운영 관련 이슈의 경우 현행 미디어랩의 구조적 문제와 그 역할 범위 등에 대한 개선내용 등에 대해 의견을 들을 수 있었고, 현재 국내 미디어랩들의 역할과 책임 등에 있어서 존재하는 방송사별 불균형을 어떻게 개선할지를 중심으로 논의가 진행되었다. 구체적으로 KBS와 MBC를 담당하는 코바코, SBS를 담당하는 SBS미디어크리에이트, 그리고 각 종합편성채널마다 독자적인 미디어랩사 등을 통해 각 지상파/중편채널들이 광고영업을 진행하는 것과는 달리 별도의 미디어랩 없이 직접영업을 하는 유료방송(CJ E&M)과의 차별성 문제를 공통적으로 지적하였다. 먼저 지상파 방송사는 미디어랩 설립 제도 취지에 따라서 복수의 방송사 광고판매를 대행하고 있다. 하지만 종합편성방송과 케이블방송은 미디어랩 설립 제도 취지와 달리 방송사 직접 영업에 가까운 자회사 형태로 운영되거나, 방송사에서 방송광고를 직접 판매하고 있다. 이 문제 역시 지상파 독과점 시절에 수립된 공영방송 광고판매 제도가 가진 한계점이라고 할 수 있으며, 현재 미디어 환경에서 개선이 필요한 비대칭 차별적 규제 사례 중 하나이다. 지상파 공영방송의 주요 재원인 광고수입이 급감하는 상황에서 과거 판매 체제에 묶여있는 현 상황은 유료채널 및 디지털미디어와 시장에서 공정한 경쟁을 펼치는 데 한계가 있는 것은 분명한 현실이라는 지적이다.

또한 방송사 미디어렐사들의 매체 업무영역에 있어서도 유료방송 및 디지털매체와의 차별성이 존재한다는 주장이 제시되었다. 현재 유료방송(CJ E&M)과 디지털 매체의 경우 매체업무 영역의 유연성이 확보된 상태에서 광고주에게 보다 다채로운 상품과 기획을 제안할 수 있는 반면, 지상파 방송사의 경우 방송광고 만으로 매체업무 영역이 제한되어 있다. 이 부분에 있어 광고주들이 느끼는 지상파 방송사에 대한 매력도가 지속적으로 감소하는 결과를 가져온다고 지적하였다.

〈표 4-4〉 미디어렐 운영 개선이슈 관련 주요 의견

지상파/ 유관기관/ 미디어렐사	▷ 지상파 방송사의 경우 이중매체에 대한 방송광고판매가 어려운 반면, 유료방송(CJ E&M)과 디지털 매체의 경우 여러 미디어 플랫폼을 통해 콘텐츠의 통합 판매와 기획이 가능. 지상파의 경우 이러한 부분이 불가능한 점에서 차별성 존재함 ▷ 방송광고 미디어렐사의 매체업무영역 확장이 필요함. 유료방송이나 디지털매체에 비해 매체업무영역 차원에서부터 불공정한 제약을 받고 있음 ▷ 디지털 매체와 IPTV 등의 매체에 대한 방송통신발전기금 부과 의견을 검토해야 함 ▷ 코바코의 광고판매기능과 진흥기능을 분리하여 부담을 덜어주는 한편, 독립된 기관으로 진흥기능을 전문적으로 수행할 수 있도록 해야 함 ▷ 지상파방송의 미디어렐 업무를 각각의 자회사 형태로 분리하여 전담하는 것도 검토할 수 있음
기타	▷ 지상파 미디어렐사의 매체업무영역의 확장에 있어서 정부의 규제에 적용되는 매체가 늘어날 경우 실효성이 떨어질 우려가 존재함 ▷ 다양한 광고업무를 수행하고 있던 중소기업들이 지상파 미디어렐사의 업무 확장에 영향을 받을 수 있음

미디어랩은 광고주와 매체가 서로 유착이 되지 않도록 견제장치로서 기능을 하기 위한 기관이지만, 현실적으로 많은 경우에 미디어랩사의 소유지분에 방송사가 포함되어 있는 상황이라는 점도 지적되었다. 방송사는 지상파 방송, 보도, 종합편성 등 채널의 허가·승인제도를 운영하는 한 방송광고 판매 또한 방송독립과 시장질서 확립을 위해 대행사를 통해 판매하도록 하는 게 바람직하다는 입장이다. 정부가 지상파 공영 방송 1사 1랩의 필요성을 공감하고 추진한다면, 지상파 방송도 이에 따라 랩사설립을 적극 검토하고 추진할 계획이라고 입장을 밝히기도 했다. 또한 미디어랩 제도의 취지를 볼 때 종편채널의 방송광고 대행을 통합 랩사에서 하는 것이 바람직하다는 의견도 제시되었다. 따라서 결국에는 모든 지상파 방송도 1사 1랩 형태로 가는 것이 형평성에 맞다는 의견에 많은 관계자들은 동의했다. 지상파 방송들 역시 주요한 매출이 거의 대부분 광고 매출에서 오고 있기 때문이다. 또한 사실상 미디어랩을 설치한 이유가 보도가 언급했듯이 광고와 판매를 분리하겠다는 차원이었지만, 이미 YTN이나 연합뉴스TV 같은 채널의 경우는 직접 판매하고 있는 상황에서 이미 시장에서 이 원칙은 깨졌다고 볼 수 있다는 것이다. 하지만 최소한의 장치를 위해서 랩사를 두되 1사 1랩의 형태로 가는 게 형평성 차원에서 제안되는 방안이었다. 다만 KBS는 공영 미디어랩 형태로 공적 의무를 줄 수 있는 등의 그 수준과 방식에 있어서는 차등을 줄 수 있음을 제시했다. 종합하여 살펴보면 국내 미디어랩 운영 제도 개선 방향은 지상파의 1랩 체제 구축과 유료 방송의 미디어랩 의무화 및 통합 등의 운영 구조 개편에 대한 요구가 필요하다고 보는 것으로 확인되었다.

보도 전문PP의 경우 사회적 영향력과 여론 형성에서 큰 역할을 담당하고 있기 때문에 종합편성채널과 더불어 승인 채널로 운영되고 있다. 이에 보도 전문 PP와 종합편성채널은 방송법상 의무가 다르지 않다고

볼 수 있으므로, 보도 전문PP도 미디어랩사에 의한 방송광고 판매가 이루어져야 한다는 의견이 나왔다. 아울러 보도 전문PP의 미디어랩 의무 판매 도입 부분은 매체간 차별적 규제 개선 차원에서 역시 검토되어야 할 문제이다. 현재 지상파방송 및 종편채널의 경우 미디어랩법에 의거 광고판매대행 의무적용을 받고 있고, 보도 전문PP의 경우도 법 제도 취지상 적용이 필요하다고 보인다.

이어 미디어가 다변화되고 있는 상황에서 지상파 방송에만 크로스미디어 매체 광고 판매가 허용되지 않는다는 것은 시대 변화에 역행하는 것과 다르지 않기에 미디어랩법 개정을 통해서 업무 영역 확대 역시 이루어져야 된다고 보았다. 변화된 미디어 시장에 맞추어 미디어랩 판매 영역을 디지털 광고까지 확대해야 하지만 선결 조건으로 결합판매제의 점진적 폐지와 지상파 및 공영방송사 미디어랩 제도 개선 등이 해결된 후 진행되어야 할 이슈임을 강조했다.

2) 미디어랩 공익성 제고 방안에 대한 논의

미디어랩은 방송의 공익성 실현을 위한 공익적 가치를 제고해야한다는 의무가 존재하며, 이러한 미디어랩의 공익성 제고 의무는 과거 코바코(KOBACO)가 모든 방송광고의 광고 판매영역을 대행하던 시기에 더욱 부각되었다. 그러나 미디어랩법을 통해 복수의 미디어랩이 설립된 이후 지상파 채널을 제외한 나머지 방송채널의 미디어랩의 공익성 제고 의무가 제대로 수행되고 있는지에 대한 의문이 지속적으로 제기되고 있다. 미디어랩 공익성 제고 관련해서는 미디어랩사의 공익성을 제고하기 위한 개선 방향을 검토하였다. 대체로 이해관계자들은 종합편성채널 등에게 방송통신발전기금 부과 비율을 조정하여 추가 재원을 마련하는 방안에 동의하는 입장을 나타냈다. 미디어 환경변화에 따라 플랫폼이 기

준이 아니라, 매체의 영향력, 채널의 영향력에 따라 책임의 강도도 결정되어야 하기 때문이다. 지상파 방송사는 과거 과점시대 수준의 규제와 책무수준이 지금까지 유지되고 있는 반면, 종합편성채널과 OTT 등의 디지털 매체는 성장세 및 영향력에 비해 상대적으로 매우 약한 수준의 책무를 부담하고 있는 것이 현실이다. 이제는 방송광고 시장에서 지상파와 케이블 방송의 역할과 영향력의 경계가 모호한 상황에서 CJ ENM 등 유력 프로그램공급업자들은 방송통신발전기금 납부를 하지 않고 있는 현 상황에 있어 변화를 꾀해야 한다. 특히 CJ ENM은 지상파의 광고 매출을 능가할 정도로 영향력이 있기 때문에 사회적 위상과 역할에 맞게 방송통신발전기금 납부 의무가 부과되어야 한다고 여러 전문가들이 강조하였다. 방송통신발전기금 및 중소지역방송사 지원 등은 일부 방송사만의 의무가 아니며, 광고시장의 일원으로서 유료채널 등도 방송통신산업 발전을 위한 의무 분담 등 기여가 필요하다고 했다. 지상파채널과 종편채널의 경우 방송통신발전기금을 내고 있고, 기타 케이블 채널들과 디지털 매체 또한 방송통신발전 기금을 부과할 필요가 있다. 그 밖에 기존 또는 새로운 민간 기구를 방송광고 진흥사업의 주체로 임명하여 제도를 적극적으로 개선하는 것에 대한 의견도 제시되었다.

3) 코바코의 역할 변화에 대한 의견

이러한 광고 영역에 대한 정부의 주무부서가 명확히 구분되지 않기 때문에 방송광고의 공익성 실현에 대한 정부의 주도적 역할이 미약한 상태에서 국내 광고산업에 대한 정부 기관을 개편하여 정부 주도의 적극적인 진흥사업 추진이 이뤄져야한다는 의견이 제시되었다. 이러한 관점에서 다른 미디어렐에 비해 공기업으로서의 공적 역할 등 많은 역할을 책임지고 있는 코바코의 기능적 문제에 대한 이해관계자들의 의견이 살

폐할 수 있었다. 특히 미디어랩 운영 관련 이슈에서는 지상파 방송사와 미디어랩사 소속 관계자들이 다양한 의견을 적극적으로 제시하였다. 미디어랩과 관련하여 크게 두 가지 관점의 개선의견이 제시되었는데, 코바코가 담당하는 기능의 분리와 매체 업무 영역확장이 문제이다.

코바코(KOBACO)는 광고 판매대행과 방송광고 진흥기관의 역할을 동시에 수행하고 있다. 코바코 설립 당시 산업 내 방송광고의 특수성이 인정되는 상황에서 방송광고 진흥은 시대적으로 필요한 역할이었으나, 수십 년이 지나면서 방송광고 진흥기관으로서의 코바코(KOBACO)의 위상은 많이 좁아진 것이 사실이다. 광고의 판매와 진흥 기능을 모두 수행하기에 불공정하고 힘든 상황이라는 지적에 대체로 동의하는 입장이었다. 이러한 흐름에서 코바코(KOBACO)는 방송광고 판매 업무를 전담하거나, 또는 방송광고 진흥 역할을 담당할 수 있도록 시대적 상황에 맞추어 미디어 진흥기관으로 역할 변신이 요구되는 등의 변화가 필요하다는 의견이 나타났다. 지금 코바코의 경우 지상파 결합판매 비율도 낮으면서 다른 지상파 미디어랩에 비하여 관측활동도 자유롭지 못하기 때문에 결국은 코바코가 가지게 되는 부담이 이중으로 늘어난 셈이다. 코바코가 부담을 가진다는 것은 결국 KBS와 MBC가 부담을 더 함께 가지고 있는 것을 의미한다. 과거 4개 매체 중심의 정적인 매체환경에서 코바코(KOBACO)는 기관으로서의 기능을 주로 수행했지만, 현대 매체 환경에서는 그 변화를 따라가기도 어려우며 따라서 공적기능과 KBS와 MBC의 영업기능에서 효율성이 떨어지고 있음이 발견된다. 이에 따라 코바코(KOBACO)의 광고 진흥 업무를 분리, 통합하여 방송, 신문, 광고 등의 관련 데이터를 관리하고 포괄하는 미디어 진흥기관의 출현을 제안하는 의견도 제시되었다. 대체로 공기업은 효과 검증 또는 일반 기업들이 필요한 데이터나 인증제도 등을 관리해주는 역할을 맡을 수 있는데, 코바코 역시 수입 극대화의 목적이 아닌 고용의 공정성을 유지하며 합

리적인 수준에서 방송광고 시장의 거래의 활성화를 돕는 역할을 맡을 수 있을 것이라는 의견이다.

현재 코바코(KOBACO)만이 담당하는 방송광고 진흥사업은 매우 축소된 상태로, 이제 와서 진흥사업을 확장하기에는 기관의 역량 측면에서도 재원적 측면에서도 한계가 존재한다고 지적하였다. 진흥 역할은 코바코의 경영이 어려워지면서 더욱 약화되고 있기에 결국에는 현재는 미디어렐로서 영업과 진흥 둘 다의 기능을 제대로 못하고 있는 상황이 되었고, 이를 위한 코바코의 재원 마련 방안을 제시하기도 했다. 그 방안으로는 새로운 사업이나 재원이 마련될 수 있는 방법을 보완해야 한다는 것이 우선 제시되었고, 그 예 중 하나로 한국언론진흥재단이 독점하고 있는 정부광고대행 업무의 이동을 제안했다. 한국언론진흥재단은 언론법에 근거하여 신문법에 의한 신문을 직접 지원하는 재단으로 기능하고 있지만, 방송 광고와 인쇄 광고로 분리되어 있는 정부광고를 맡고 있으며 방송에 대한 지원은 거의 없는 것을 꼽았다. 그렇기때문에 지금 현재 언론진흥재단이 정부 광고를 맡고 있는 것은 적절하지 않다는 의견이 제시되었고, 이 기능을 코바코에 나눠줄 수 있는 것임을 제안했다. 그렇게 된다면 코바코는 정부 광고판매를 대행하게 되면서 발생하는 수수료 수입을 활용할 수 있는 방법을 추가적으로 고민해볼 수 있을 것이며, 공영 미디어렐로서 여러 방송사가 살아남을 수 있도록 돕는 제 역할을 할 수 있을 것이라는 예상도 제시되었다.

4. 프로그램 제목광고 도입에 대한 논의

먼저 국내 방송광고 산업에서 프로그램 제목광고(타이틀스폰서십) 제도가 도입되는 것에 대해 전문가들이 동의하는지를 살펴보고, 이를 바탕으로 관련된 이슈들에 대한 추가 의견을 파악하고자 하였다. 프로그

램 제목광고 도입은 방송사, 유관기관, 미디어랩사를 중심으로 방송사업자 재원의 확보 및 기업 마케팅 활성화를 위해 도입 추진에 적극적인 태도를 보였다. 반면 인터뷰 참여자의 소속(교수, 기타 단체)에 따라 의견의 결과에 다소 차이가 나타났다. 종합하여 살펴보면 프로그램 제목 광고에 대한 효과 검증과 해외 성공 사례에 대한 인지를 기반으로 프로그램 제목광고의 도입에 큰 공감을 보이는 입장이었다. 지상파 방송사 역시 현재는 구체적인 검토를 하고 있지 않지만 제도적으로 허용된다면 적용 가능 프로그램 등 세부적인 운영 방안을 마련할 계획임을 밝혔다. 프로그램 제목광고에 찬성하는 소속의 관계자들은 또한 허용된다면 최대의 규제 정도를 풀어서 방송사가 프로그램 제작 재원을 최대한 많이 확보할 수 있게 하는 제도적 지원이 필요하다는 입장이다.

〈표 4-5〉 프로그램 제목광고 도입 관련 주요 의견

지상파/ 유관기관/ 미디어랩사	▷ 지상파의 경우 제한된 광고판매로 광고효과에 대한 보장을 받지 못하는 상황임. 따라서 프로그램과 맞물려 있는 효과를 보장할 수 있는 광고에 대한 선호와 수요가 높은 것이 현실임 ▷ 레저시 미디어들이 침체에 들어선 상황에서, 중국과 대만, 싱가포르 등은 프로그램 제목광고(타이틀스폰서십) 수입을 통해서 제작비 조달에 도움을 받고 있음 ▷ 제도가 도입된 후에는 프로그램에 광고를 붙이는 것 뿐 아니라 프로그램과 광고에 대한 부가적인 이점을 광고 효과적으로 표현될 수 있도록 허용해주어야 함. 광고의 종류를 규정하는 방식과 심의규제를 완화할 필요가 있음
기타 전문가	▷ 프로그램 제목광고 제도 도입에 반대의견을 보였으며, 이는 상업화된 미디어 및 방송광고 시장에서 자본의 영향력이 더욱 구체화되고 가시적으로 영향을 미치게 될 것임을 우려함

방송사와 유관기관, 미디어렐사 등 프로그램 제목광고 제도에 적극적인 도입이 필요하다는 의견을 보인 관계자들은 현재 이 방식이 해외에서도 중요하게 활용되고 있는 재원획득 방식이라는 점을 강조했다. 다만 과도하게 제도가 실행화되는 부분에 대해서는 제재를 이야기할 수 있겠지만, 협찬을 허용하지 않거나 협찬을 다 광고 형식으로 집행해야 한다는 방식은 여전히 방송광고 시장 현실에 맞지 않다고 생각했다.

일부 학계와 시민단체 등 전문가는 방송광고 이해관계자들과는 반대의 입장을 보였다. 반대 입장에서는 프로그램 제목광고는 기존 방송광고보다 더 강력한 광고 요인으로 작용할 수 있다는 점을 우려하였고, 장기적으로 시청자들에게 강력한 자본주의의 영향력을 직·간접적으로 프로그램을 통해 느끼게 할 것에 대한 우려를 강조했다. 다만 현실적인 상황을 고려할 때 프로그램 제목광고를 도입하는 것이 적정한 것인지 다양한 분야의 의견을 수렴해 충분히 검토해야 한다는 입장도 함께 제시되었다.

이러한 기타 전문가들의 의견을 인지하고 있으며, 다양한 우려의 시각에도 불구하고 방송사, 유관기관, 미디어렐사가 프로그램 제목광고 제도를 적극적으로 도입해야 한다고 보는 이유는 실제로 방송프로그램을 시청하는 시청자의 수준이 높아졌고 최근 광고마케팅 분야에서는 ‘진정성’이 가장 큰 이슈라는 점을 꼽았다. 여기서 진정성이란 프로그램 제목광고 제도가 도입된다고 하더라도 시청자들로부터의 후폭풍을 감수하면서까지 어느 기업도 ‘대놓고 촌스럽게’ 이 제도를 이용하지는 않을 것이라는 점이다. 즉 긴밀하게 프로그램 제작진과 광고주가 논의를 하면서 프로그램의 흐름을 해치지 않는 방식이자 자연스러운 방식으로 광고가 들어갈 수가 있는 방식을 제시한다는 의미이다. 실제로 시청자들은 현재 PPL이 나오는 것 자체에 대해서 불만을 갖는다는 의미보다는 프로그램의 맥락에 맞지 않는 PPL이 등장하고 이것이 시청의 흐름

을 해치는 것에 대한 불만이 존재하기 때문이다. 이러한 맥락에서 협찬이 아닌 광고로 제도가 만들어질 경우 직접 프로그램을 제작하는 과정에서 광고주의 의견이 들어가야 하지만 실제로 힘들 수 있다는 단점이 있다고 제시했다.

관련하여 방송광고 이해관계자들은 현재 우리나라의 광고 유형이 과도하게 자세하게 분류되고 정의되어 있는 방식에 부정적인 태도를 가지고 있는 것으로 확인되었다. 방송광고가 시장의 상황과 판매자와 수용자의 상식선에서 일련의 과정이 이루어지도록 하는 최소한의 가이드라인이 필요한 시점임을 강조했다. 방송광고 규제가 성장에 대한 억압적 기제로 작용하는 부분에 대해서는 규제 완화를 적극적으로 추진하고 방송가치 보호를 위해서는 방송광고 유형 단순화에 근거한 핵심 규제를 중심으로 일관된 규제 체계를 유지할 수 있어야 한다(최종선, 2018). 현 방송법령 체계는 형식규제와 내용규제가 과도하게 세밀하게 이루어지고 그 과정이 중복규제 형식으로 구성되어 있어 사실상 지금까지도 문제점으로 지적되는 비대칭 규제 문제와 신 유형 광고의 도입을 어렵게 하는 조건으로 작용해왔다(강준석·김호정, 2018). 결국 현재의 국내 방송광고 규제들은 방송사업자들의 자율성을 심각하게 저해하고 있다고 보여지며, 그로 인하여 다시 시청자들이 방송 매체에서 떠나게 되는 악순환을 가져올 수 있다고 지적했다. 실제로 시장의 자율성을 유지하게 되면 방송사는 광고 효율이 떨어지지 않으면서 어떠한 방식으로 적절하게 시청자들을 프로그램 내에 유지시키게 될지를 과제로 삼아 고민하게 될 것이라고 했다. 결국 방송사와 제작자, 광고주는 프로그램 내 어떻게 광고를 위치시키고 어떤 식으로 노출시키는가를 방송사업자의 자율성에 따라 시청자를 다른 매체로 떠나지 않게 하기 위한 전략을 고안해 낼 것이지만, 이를 규제로 억압하고 있다면 우리 미디어 산업의 발전에도 역시 좋지 않은 요소로 작용될 수 있는 것임을 지적했다. 실제로 우리

나라는 사전심의 위주로 진행되고 있는데 이는 방송사나 광고제작 과정에서 이미 내부 검열이나 자기 검열을 진행하게 되어 프로그램 내용에도 영향을 미치고 있는 경우도 있다고 전했다.

현재 시행되고 있는 협찬 고지 규제와 관련해서 지나친 형식 규제로 방송사들은 많은 어려움을 겪고 있다는 의견도 제시되었다. 방송법 시행령 제59조 <어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램의 광고시간에 좌상단 또는 우상단에 화면 크기 64분의 1이상 크기로 광고방송이라는 자막 고지, 협찬고지에 관한 규정에 따라 자막광고 크기를 전체 화면의 4분의 1로 제한하는 규정>과 관련해서 화면 크기를 자와 종이를 활용하여 실측한 이후 크기 위반시 과태료를 즉시 부과하고 있다. 특히 지역방송사의 입장에서는 행사 및 방송프로그램 제작의 협찬 고지 횟수를 매 시간당 3회로 제한하여 행사 및 방송 프로그램 제작 협찬을 통해서 방송사 운영 재원을 마련해야 한다. 하지만 지나친 형식 규제로 지역방송사 운영 재원 확보에 많은 어려움이 있다. 협찬 고지 규제 목적이 시청권 보호와 지나친 상업적 표현의 방지이므로 모니터링 결과 위반의 여지가 있는 사안에 대하여 해당 방송사에 사전경고를 통한 주의 환기와 방송사업자의 자율규제를 유도하는 방향으로 개선되어야 한다. 협찬고지 규칙이 중앙과 지역방송사업자를 구분하여 규정하고 있기 때문에 과태료 납부 기준도 중앙과 지역방송사업자를 나누어 적용되는 것 역시 의견이 제시되었다.

요컨대 방송광고에서 형식규제에서 내용규제의 방향으로 변화해야 하며 이는 형식보다는 질적인 규제가 필요하다는 것을 의미한다. 현재 방송 프로그램에 대해 시청자미디어재단에서 모니터링을 하듯이 사후 모니터링 기능을 강화해서 최소한 미디어 시장과 방송광고의 흐름이 어떻게 움직이고 있는지를 주시하는 방식을 제안하기도 했다. 또한 방송프로그램 모니터링의 분야를 세분화시켜 광고 모니터링 부분 역시 강화될

필요가 있음을 제안했다.

5. 플랫폼 간 비대칭 광고규제에 대한 의견

최근 미디어 환경에서 지상파 방송은 유료 방송과 종합편성채널, 디지털 미디어 등과의 생존경쟁 속에 경쟁력이 급격히 쇠퇴하고 있다. 아울러 지상파 독과점 시절 만들어진 과거의 규제가 미디어 환경변화에도 조정 없이 그대로 적용됨으로써 지상파 방송의 지속 가능한 공적 역할 수행과 고품질 프로그램 제작수준 유지마저 어려워지는 현실이 되었다. 방송사와 유관기관은 변화된 미디어 시장에 맞게 결합판매제도, 공영 미디어렐 판매체제 등 지상파에만 집중된 차별적인 광고 규제 개선이 매우 절실한 시점이라는 점에 동의한다. 또한 지상파 광고시장이 위축되어 있는 상황에서 중간광고의 시행 여부 역시 지상파 방송규제 완화의 중요한 화두로 제시되고 있다.

특히 플랫폼 간 비대칭 규제는 우선적으로 해소되어야 할 부분인데, 현재 미디어 시장에서 플랫폼 경계가 사라진지 오래이고 방송의 경쟁력 저하는 심화되고 있는 상황에서 방송광고 이해관계자들은 이제 규제가 해소된다고 해도 경쟁력을 얼마나 회복할 수 있을지 의문일 정도로 시급한 문제라고 의견을 모았다. 비대칭 규제를 해소하고 또 그를 보완할 제도적 방안을 마련한다는 것은 또 다른 규제를 만드는 것과 다름없기에 앞서 제시했던 방송광고에 대한 사후규제에 대한 개선과 필요성이 다시 제시되었다. 이미 광고 관련해서는 표시광고법도 있고 방송법에 각종 견제 장치가 존재하기 때문이다. 전파의 공공성에서 비롯된 시청권 침해 등의 이슈는 디지털 시대에 이미 무의미하게 되었으며 이미 많은 시청자들이 지상파를 비롯한 방송매체를 떠나고 있는 상황을 직시할 필요가 있다고 강조했다.

디지털을 비롯한 유료방송의 광고 매출속도가 2017년에 처음으로 방송광고 매출보다 올라갔으며, 현재는 지상파 방송사의 매출에 2배가 될 정도로 그 성장 규모나 속도가 빠르다. 이제는 방송광고 규제 전반에 대한 그 수위도 유료 방송과 지상파 간에 차별 규제를 최소화하는 수준으로 방송광고 전반적인 규제 수위를 낮춰야 된다는 의견이다. 그 중 방송사와 유료방송과의 차별적 규제에서 꼽는 문제는 표현의 문제와 광고 품목 차이에 관한 내용이었다. 예를 들어서 의료광고 등 방송 광고 금지 품목 같은 경우 지상파 방송에서는 광고를 할 수 없지만 온라인이나 디지털 매체에서 가능한 상황이다. 현재 온라인이나 디지털매체에서 굉장히 영향력 있는 프로그램들이 많아지고 있으며, 해당 채널들에서 의료광고들을 다 하고 있기 때문에 더 이상 방송 광고에서만 이를 금지하는 것이 의미없는 상황이 되었다. 또한 어려운 지역광고 시장을 활성화하기 위해서는 지역의료, 법률, 저도주에 대한 방송광고 규제 품목 완화 조치도 반드시 함께 이루어져야 한다는 의견도 제시되었다.

덧붙여 방송광고 이해관계자들은 현재 광고총량제를 운영하고 있기 때문에 형식 규제만 완화된다고 해도 실제로 방송사들에게는 큰 도움이 될 것이라고 보았다. 지금은 광고의 유형을 다 정해놓았고, 그 범주 안에 들어가지 않으면 집행을 할 수 없기 때문이다. 그러나 디지털 매체 영역에서는 수많은 방식으로 제작자와 광고주가 원하는 방식으로 다양한 광고들을 만들어서 판매를 하고 있다. 지상파는 그에 비하여 경직되어 있다는 점을 개선해야 할 것이다. 다시말해 방송 매체를 충분히 십분 활용할 수 있는 광고상품을 현재는 만들 수 없고, 원천적으로 불가하기 때문에 형식 규제를 먼저 완화하는 것도 필요하다고 강조했다.

이어 중간광고관련 규제에 대해서는 ‘이미 죽은 규정이 되었다’는 의견이 제시되기도 했는데, 이는 지상파 방송사들의 PCM(premium CM) 집행이 이미 일반화되어서 실질적으로 중간광고의 역할을 하고 있기 때

문이다. 그러나 중간광고가 제도적으로 시행되는 것이 필요하다고 했는데, 이는 광고 효과를 극대화할 수 있도록 광고의 위치와 콘텐츠 제작에 있어서의 자율성을 보다 확보할 수 있다는 이점이 작용할 수 있기 때문이다. 그 뿐 아니라 인위적이고 편법적인 제도의 변화는 규제 개선의 효과보다는 오히려 산업의 토대를 흔드는 부정적 요인으로 작용하게 될 것이다(박현수 외, 2017). 방송사 입장에서 중간광고 허용의 이슈는 기본적으로 광고 위치에 대한 문제라고 인지하고 있었다. 방송사 입장에서 중간광고 제도 허용을 찬성하는 이유는 현 시점에서 방송사에게 가장 즉각적인 효과를 기대할 수 있는 방법이기도 하며, 실행하기 위해서 해야 될 조치가 제일 간단한 조치라는 점을 강조했다. 즉 ‘즉각적인 효과’가 가능한 부분과 ‘실행의 난이도’ 측면에서 효율성이 크기 때문이다.

앞서 프로그램 제목광고 제도 관련해서 상이한 의견을 보였던 기타 전문가 집단에서도 중간광고 관련 이슈에 대해서는 허용하는 것에 동의한다는 의견을 내었다. 이는 프로그램의 정체성을 유지하는 최소한의 원칙을 세우는 데에 중간광고는 큰 영향을 미치지 않을 것으로 볼 수 있기 때문이라고 했다. 이미 시청자들은 케이블 채널 등을 통해 중간광고 형식에 익숙해진 측면이 있고 제작과 기획의 측면에서 프로그램 흐름을 보다 긴장감 있고 재미를 주며 생산할 수 있는 형식으로 작용할 수 있을 것이라고 보았다. 하지만 중간광고를 허용하는 것과 더불어 이에 대한 사후규제 방안이 마련될 필요가 있음을 제시했다. 예를 들면 중간광고 안에도 들어갈 수 있는 것과 없는 품목을 구분하는 방식을 들 수 있다. 다시 말해 방송사에게 선택권을 주는 방식이며, 중간광고를 허용하는 만큼 견제의 장치 또한 필요하다는 입장을 제시했다.

현실적으로 방송광고와 디지털 광고에 적용되는 규제와 방식은 차별적일 수밖에 없다. 그러나 방송광고 내 공영과 민영의 비차별성과 지상

과 민영과 유료방송 및 플랫폼 방송 간 차별이 문제로 지적될 수 있다. 공영과 민영은 서로 다른 광고 규제를 적용할 수 있으나, 지상파와 유료플랫폼 상업 채널 간 차별적 광고규제는 개선되어야 할 과제라는 것이 인터뷰에 참여한 관계자와 전문가들의 공통된 의견이다. 다만, 공영방송의 공적재원 비중이 현저히 낮은 현실과 거의 모든 공영방송이 상업적 재원구조를 갖춘 상황인 점이 고려되어야 한다. 그러나 궁극적으로는 공영방송의 주요재원은 수신료 등 공적재원으로 조달되어야 한다. 방송사들의 경영위기 등을 고려하여 단기적으로는 광고규제를 완화하되, 장기적으로는 공영방송과 민영방송을 구분하여 ‘재원구조’ 차원에서 대책을 수립해야 한다. 그 과정을 통해 국제적인 경쟁력을 갖출 수 있고 양질의 콘텐츠를 제작할 수 있는 미디어 생태계를 형성하기 위한 거시적인 측면이 우선되어야 한다. 이는 단순히 광고 영역과 제도만으로 개선 방향을 접근할 때, 근본적이고 올바른 처방이 나올 수 없을 것이다. 또한 미디어 환경변화와 수용자의 이용행태 변화 등에 따라 비대칭 규제는 해소되는 게 마땅한 방향일 것이다. 다만 방송사의 수익성보다는 시청자의 시청 편의 등을 고려하여 추진되어야 한다. 비대칭 규제를 해소하되, 시청자 시청 편의를 보호할 수 있는 제도적 뒷받침이 필요하다.

제 3절 결론 및 시사점

이상으로 살펴본 방송광고 산업의 변화와 방송광고 제도 개선에 대한 이해관계자 및 전문가 조사 결과를 정리하면서 제안하고자 하는 내용을 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저 방송사와 유관기관, 미디어렙사 소속 이해관계자를 대상으로 한 인터뷰에서는 광고주들이 효율 위주의 매체 선택과 전략을 진행하기 시작함에 따라 지상파 방송에 대한 광고 구매가 점차 줄어들고 있다는 의견을 확인할 수 있었다. 또한 매체별 광고 규제에 불균형에 따른 광고 표현의 허용범위, 광고 노출에 대한 통제력 등에 있어서 차이가 나타나며 이러한 이유로 광고주들의 특히 지상파 방송 광고에 대한 선호도가 낮아지고 있다는 의견이 지배적이었다. 그러나 여전히 방송광고 시장의 영향력은 유효하며 관련법과 제도의 개선이 뒷받침될 경우 보다 적극적인 광고주들의 방송광고 구매가 이어질 수 있는 것 또한 사실이다. 방송은 인터넷 미디어에 의해 그동안의 과점적 영향력과 지위를 위협받고 있지만 유효한 미디어로서 다양한 기능을 수행하고 있다(강신규, 2019). 변화를 통해 방송광고 산업 전체의 활성화를 꾀하고 디지털 매체와의 차별적인 규제에 있어서의 형평성을 꾀한다면 이를 발판으로 서로 상생하며 발전할 가능성이 존재한다. 모바일과 동영상 중심으로 한 새로운 미디어 환경이 만들어지고 이를 이용하는 소비자의 미디어 이용 행태의 급속한 변화는 방송광고와 이를 둘러싼 다양한 제도의 변화를 요구하고 있다. 해외의 사례와 비교할 경우 방송광고에 대한 국내의 제도적 지원은 매우 낙후된 것이 사실이며, 급변하는 매체 환경의 속도에 맞춰 하루빨리 방송광고에 대한 제도적 개선이 이뤄질 필요가 있다. 미디어 정책의 패러다임은 공공성과 시장성의 조화를 이루면서 규제의 동등성과 최소화 방향으로 정책이 결정되어야 한다(한은경 · 이희복, 2019). 공공성과 시장성의 조화를 이루기

위해서는 공공성이 필요한 부분을 제외한 나머지 부분은 시장의 질서와 흐름에 맡겨야 할 것이다.

이러한 맥락에서 지상파 결합판매 제도와 관련하여 방송광고 이해관계자들은 지상파 결합판매의 단계적 폐지와 정부 주도의 새로운 중소방송사 지원 대안 마련을 제안한다. 지상파 결합판매의 즉각적인 폐지는 당장 후속 대책이 마련되지 않은 중소방송사들에게 치명적으로 작용할 수 있기 때문에 즉각 폐지가 아닌 3~5년의 유예기간을 둔 단계적 폐지를 전제로 하는 일몰제를 제안했다. 결합판매 폐지에 따른 대안의 경우 정부의 주도하에 추가적인 재원 마련이 필요하며, 구체적으로 현재 지상파 및 종편채널만을 대상으로 하는 방송통신발전기금의 부과 대상 범위를 유료방송채널과 디지털 매체까지 확대하는 방안을 고려하는 것도 대안으로 존재한다. 이를 비롯하여 현재 방송광고 관련 규제는 지상파와 유료방송이 동일한 수준으로 개선하는 것이 필요하다. 유료방송과 지상파를 차별화할 이유가 없는 시장상황이기 때문이다. 2018년 국내 총방송매출액은 17조 3,057억원 규모이다(방송통신위원회, 2019). 이 중 공영방송 수신료는 6,780억원(3.9%), 광고 2조9,174억원(16.9%), 유료 플랫폼 시청료 3조3,464억원(19.3%), 홈쇼핑 송출 수수료 1조6,439억원(9.5%), 프로그램 제공료 8,016억원(PP, 4.6%) 등으로 전체 방송시장에서 차지하는 공적 부담에 대한 사회적 논의가 시급하며, 더불어 광고 매출 규모 또한 제고해야 할 것이다. 영국의 경우 공영방송 수신료 30%, TV 광고시장은 31.7%의 규모임을 아래의 표를 참조하여 알 수 있다.

〈표 4-6〉 영국 방송시장 매출액 규모

(단위: 백만달러)

	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	'15~'19 CAGR
TV 수신료	11,038	11,226	11,175	11,229	11,224	0.6%
유료방송	6,367	6,519	6,454	6,396	6,313	0.2%
공영방송	4,672	4,707	4,721	4,834	4,911	1.1%
TV 광고	5,317	5,332	5,174	5,222	5,105	-0.6%
지상파	2,771	2,759	2,620	2,592	2,433	-2.2%
PP	2,323	2,323	2,278	2,328	2,346	0.1%
온라인	222	250	275	302	326	10.8%
방 송 시 장 합계	16,355	16,558	16,349	16,451	16,329	0.2%

자료: PWC(2020)

이를 뒷받침하듯 인터뷰에 참여한 이해관계자와 전문가들 모두 현재 방송광고에 대한 공적책무를 지상파 방송사가 대부분 가지고 있는 것이 문제라고 꼽고 있었으며, 현재 국내 미디어 시장에서 솔직히 매출액을 기록하고 있는 다양한 미디어 기업들이 공적책무를 거의 지고 있지 않는 현실을 개선해야 한다는 의견을 모을 수 있었다. 지상파 방송사가 과거 독과점 시대를 겪었다는 이유로 아직도 이 제도를 존속하고 있다는 것이 문제라고 했으며, 이제는 공적책무를 지는 미디어들이 확대되어야 한다는 입장이다. 보다 구체적으로 기금의 의무를 확대하고 부과하는 근거를 충분히 제시할 수 있다는 것을 주장했는데, 현재 케이블TV와 IPTV에 적용하는 사례를 근거로 넷플릭스와 인터넷 매체 등에 기금을 부과할 수 있을 것이라는 점이다. 또한 이들 매체에게는 영상 서비스에 대한 매출액을 기준으로 삼을 수 있음을 제시했다. 그리고 추후 유료방송채널에게서 받은 기금은 그 목적이 프로그램 제작에 사용될 수

있도록 기획안 선정하여 지원하는 방식이 있을 수 있음을 제안했다.

방송발전기금의 의무를 가지고 있는 대상이 지금보다 확대가 되어야 하며 단순히 방송발전기금이 아니라 이제는 ‘방송통신발전기금’이라는 점을 상기시켜야 한다고 했다. 시장에서의 시장점유율에 맞춰서 기금 모집에 참여해야 된다고 생각을 하고 거기서 나오는 재원으로 지역 방송사들의 경영과 제작에도 지원을 해줄 수 있는 충분한 여력이 될 것이라고 보았다. 또한 이는 향후 디지털 매체를 비롯 외국사업자에 대한 규제도 검토할 필요성으로 이어질 수 있다고 했다. 현실적으로 디지털 매체까지 생각한다면 층위가 다르고 법에 대한 체계가 전혀 만들어지지 않았기에 논의에 참여시키는 것도 쉽지 않을 것이라는 의견도 제시되었다. 그러나 방송광고 시장에서 이미 경쟁관계와 대체관계가 완벽하게 형성되었고 경제성 평가를 해보면 이미 매우 경쟁적인 시장으로 들어갔기 때문에 이러한 현실을 제도에 반영할 시기는 되었음에는 대부분 이해관계자들이 동의하였다. 유료방송을 통한 텔레비전 시청 가구가 증가하는 등의 변화되는 방송환경을 반영해 비대칭 규제 대신 매체 특성을 고려한 실질적 규제로 전환할 필요가 있다(홍문기, 2019). 포털사이트 광고시장의 참여자들의 경우 특히 동영상 광고시장에 참여하는 주체이기에 함께 시장에 대한 공적책무를 함께 질 수 있다. 아울러 이러한 규제 완화와 방송 광고산업의 진흥을 위한 조직의 필요성도 제안했다. 기존의 법안을 현실화하여 규제를 완화함으로써 지상파를 비롯한 다양한 방송매체가 공적책무를 성실히 수행할 수 있도록 독려하며 이들에 대한 정책적 지원이 요구되는 시점이다.

제 5장 텔레파이 조사

제 1절 조사 배경 및 목적

국내 미디어 환경변화에 따라 종합편성채널을 포함한 PP (Program Provider)와 인터넷TV(IPTV) 등 뉴미디어와 온라인 디지털 광고시장은 빠르게 성장하고 있는 반면 지상파방송사의 광고 매출 및 영향력은 매년 감소하고 있다. 국내 경기 위축과 미디어 수용 환경 변화에 따라 방송광고시장 감소가 지속되는 상황에서 방송콘텐츠 제작기반인 재원감소와 이에 따른 콘텐츠 품질하락도 우려되는 상황이다. 현 방송광고 정책상 지상파를 유료방송에 비하여 엄격히 규제하고 있으며, 광고 종류, 시간, 횟수 등도 나열식으로 규제하고 있어 다른 국가에 비해서도 규제가 강한 편이다.

이러한 이유로 방송사의 경영개선 및 방송광고 시장의 활성화를 위해 광고규제 정책방안과 방송환경 변화에 대응한 방송의 다양성과 지역성을 보호할 수 있는 정책 마련에 대한 필요성이 꾸준히 제기되고 있다. 현시점에서 방송통신위원회는 비대칭규제 해소, 프로그램 제목광고 도입, 미디어렐 업무영역 확대, 결합판매제도 등 방송광고 제도 개선에 대한 정책을 검토하고 있다. 이에 본 조사는 제도 개선 방향에 대한 방송광고 이해관계자 및 전문가 의견을 수렴하여 정책 검토 및 개선 방향 수립을 위한 기초자료를 제공하려는 목적으로 실시되었다.

제 2절 조사 개요

1. 조사 방법

본 조사는 이해관계자 및 관련 산업계 전문가, 학계 관련 전공 교수 등을 대상으로 정책 델파이 조사(Delphi study)를 진행하였다. 정책 델파이는 정책문제에 대한 목표설정과 구체적인 정책내용 등에 대한 주관적인 견해를 밝히고 수렴하는 과정에 주안점을 둔다. 델파이 조사는 총 2회 인터뷰 및 설문을 통해 진행하였으며, 1차 조사에서는 각 제도에 대한 의견, 문제점 및 개선 방향 등을 이끌어내기 위해 개방형 설문을 실시하였다. 2차 조사에서는 1차 조사에서 각 제도에 대한 전문가가 응답한 결과를 바탕으로 설문을 구성하여 정량적으로 재평가하도록 하였다.

〈표 5-1〉 조사과정

순서	내용
1차	방송광고 제도에 대한 의견, 문제점 및 개선 방향
2차	1차 조사 결과를 바탕으로 한 재평가 및 추가의견 수집

2. 조사 대상

본 조사에서는 방송광고와 관련된 학계, 방송사 등 산업계, 미디어렐사, 유관기관의 각 분야 전문가 총 22명을 선정하여 조사를 실시하였다.

〈표 5-2〉 조사 전문가 패널

구분	응답자	소속기관
미디어렐	A	KOBACO
	B	SBS M&C
지상파방송사	C	KBS
	D	MBC
	E	SBS
중소방송사	F	YTN Radio
	G	EBS
	H	지역 MBC
	I	지역 MBC
	J	OBS
	K	KNN
종교방송사	L	CBS
	M	WBS
	N	CPBS
유관기관	O	KIBA협회
	P	KCTA
	Q	KBA
	R	KAA
학계	S	단국대학교
	T	인하대학교
	U	세명대학교
시민단체	V	민주언론시민연합

3. 조사 내용

본 조사의 설문 내용은 ①국내 방송광고 산업의 문제점 ②지상파방송 결합판매제도에 대한 의견 ③ 프로그램 제목광고(타이틀스폰서십) 도입 및 중간광고 도입에 대한 의견 ④ 미디어랩사의 크로스미디어 판매에 대한 의견 등으로 구성되었다.

〈표 5-3〉 조사 주요 내용

구분	내용
1. 방송광고 산업 문제	○ 국내 방송광고 산업 중요 이슈 ○ 매체 간 비대칭 규제 중 중간광고에 대한 의견
2. 결합판매	○ 결합판매제도 인식 및 의견 ○ 결합판매제도 개선방안 ○ 지역·중소방송사 지원 방안
3. 프로그램제목광고(타이틀 스폰서십)	○ 프로그램제목광고(타이틀 스폰서십) 도입 의견 ○ 시청권 영향 최소화 방안
4. 크로스미디어 판매	○ 미디어랩사의 크로스미디어 판매에 대한 의견

4. 조사 진행 Process

1) 이해관계자 및 전문가 Pool 구성

본 조사에서는 광고·방송과 관련된 학계, 산업계, 미디어랩사, 유관 기관 등 각 분야의 전문가를 탐색하여 Pool을 구성하였다. 전문가 리스트는 한국전파진흥협회 등 유관기관의 추천을 받거나 산업계 담당자의 경우 방송사별 방송광고 판매 혹은 방송정책 담당자 중에서 사전 전화

컨택을 통해 경험이 풍부하고 내용에 대한 이해가 깊은 대상자를 선별해 최종 22명의 응답자를 선정하였다.

2) 델파이 1차 조사

1차 조사는 방송광고와 관련된 이해관계자와 전문가의 의견을 폭넓게 알기 위해 개방형 질문으로 진행됐다. 1차 조사는 2020년 10월 5일(월)부터 10월 14일(수)까지 약 10일간 진행됐다. 조사 참여자의 상황에 따라 이메일 설문 또는 대면 인터뷰로 진행됐다.

3) 델파이 2차 조사

2차 조사는 1차 조사에서 응답한 내용을 제시하며 각 제도에 대한 인식의 변화가 있는지 재평가하도록 하였으며 개선방안 등에 대한 문항은 1차 조사에서 응답한 내용을 항목화하여 해당 항목 중 최선이라 생각되는 의견을 선택하고 이유에 대해 서술하는 방향으로 실시했다. 2차 조사는 10월 19일(월)부터 10월 25일(일)까지 약 7일간 진행됐다. 회수된 설문과 1차 조사 결과를 바탕으로 방송광고 규제혁신 방안 마련을 위한 방향을 알아보았다.

[그림 5-1] 델파이 조사 진행 과정



제 3절 조사 분석결과

1. 1차 조사 분석결과

1) 국내 방송광고 산업 개선 의견

현재 국내 방송광고 산업에서 가장 중요한 이슈 혹은 우선적으로 개선이 필요한 제도에 대해 질문하였다. 그 결과, 전문가 모두 현 방송광고의 비대칭적 규제를 주요 개선이 필요한 이슈로 언급했다. 특히 변화하는 미디어 환경에 따라 광고 집중도가 변하고 있으며, 이에 상응하는 조치가 하루빨리 이뤄져야 함을 강조했다.

〈표 5-4〉 방송광고 산업 개선 관련 의견

소속	의견
미디어랩	•매체 간 비대칭 규제 •변화하는 광고시장에 대한 통합적 이해 필요 •방송산업 이해관계자 간 의견 충돌 •광고 판매제도 개선
지상파 방송사	•매체 간 비대칭 규제 •미디어 환경변화에 따른 방송광고 시장의 변화 •결합판매제도 개선
종교방송사	•매체 간 비대칭 규제 •지역·중소방송 구분을 위한 기준 필요
중소방송사	•매체 간 비대칭 규제 •광고시장 변화에 따른 방송 경영 여건과 제작기반 붕괴
유관기관	•매체 간 비대칭 규제 •규제와 진흥이라는 상반된 가치의 조화·균형을 이룰 수 있는 제도마련 필요 •디지털 및 온라인 광고의 성장
학계·시민단체	•매체 간 비대칭 규제 •방송 관련 주무 부처의 명확한 지정 필요

디지털과 온라인 광고시장이 급속도로 성장하면서, 일반 방송사, 특히 지상파 방송사의 경영 여건과 제작기반이 붕괴하고 있음이 제기됐다. 이러한 상황 속에서 기존 지상파 독점체제 당시 만들어진 규제가 현재 까지 적용되고 있는 것에 지상파방송사의 경우 불합리함을 느끼고 있었다. 특히, 디지털 및 온라인매체와는 다른 플랫폼 간 차별적 규제에 대한 개선이 필요하다는 것에 대부분 동의했다. 구체적으로 광고 품목·위치·양 등의 형식적인 규제가 지상파에만 집중되어 있음을 지적했다. 이와 더불어 지상파 연계판매, 중간광고 금지, 방송통신발전기금 징수 등 공영미디어법에 국한된 규제 완화와 시장 상황을 반영한 제도 개선이 요구됐다.

한편, 방송 관련 주무 부처의 명확한 지정이 촉구되기도 했다. 방송광고 시장에 대한 규제와 진흥이라는 두 가지 상반되는 가치에 대한 조화와 균형을 이룰 수 있는 제도마련이 중요하다는 것이다. 더불어 온라인과 디지털 채널의 영향력이 확대되고 있는 만큼 이들에 대한 사회적·공익적 책임을 부과해야 한다는 의견이었다. 전반적으로 변화하는 미디어 환경에 대응하여 방송 관련 산업의 재정립이 필요하다는 것이 전문가들의 합일된 의견이었다.

2) 결합판매제도 개선방안

결합판매 제도는 현재 제기되고 있는 매체 간 비대칭 규제 중 이해관계자 간의 입장이 다를 수 있는 이슈이다. 이에 본 조사는 각 전문가의 결합판매제도에 대한 견해와 문제점, 그리고 개선방안에 대해 알아보고자 했다. 더불어 결합판매제도가 보완 또는 대체될 경우 어떤 방식으로 중소방송사를 지원해야 하는지에 대한 방향을 살펴보았다.

(1) 결합판매제도 의견

결합판매제도에 대한 전문가들의 의견은 개선 또는 폐지가 주를 이뤘다. 지역·중소방송사를 제외한 전문가 대부분의 경우 현재의 결합판매 제도는 지상파가 방송광고 시장에서 절대적인 우위에 있다는 가정하에 만들어진 것으로, 지금과 같이 다양한 채널이 경쟁상황에 놓인 상태에서 지상파에만 결합 판매를 강요당하는 것은 합리적이지 않다고 주장했다. 더불어 광고주의 선택권 침해, 시장의 가치와 수급에 의한 판매 저하, 중소방송사의 발전 노력 저해가 제도 개선이 필요한 주된 이유로 꼽혔다.

폐지 의견을 보다 구체적으로 확인해 본 결과 다음과 같았다. 첫째, 지상파 시청률 저하에 따른 제작 재원 부족 현상이 심화되고 있는 상황에서 타 방송사의 광고까지 결합하여 판매하는 것은 지상파방송의 경쟁력을 더욱 저하시키는 원인이라고 지적했다. 둘째, 광고주의 선택의 자유를 침해하고 추가 부담을 주어 결과적으로 방송광고시장 전체의 효율성과 경쟁력을 약화하고 있다 하였다. 셋째, 결합판매제도는 최소지원 규모를 보장하는 형태로서 지역·중소방송사의 입장에서는 일정 규모의 수입이 보장됨으로 제작 투자 등 자발적으로 경쟁력을 강화하려는 노력을 저해한다고 주장했다. 결과적으로 이전에는 감당할 수 있던 제도가 방송광고 시장의 변화로 인해 감당하기 어렵게 되었으며, 현행 제도가 과연 최선의 방법인지에 대한 의문이 강하게 나타난 것이다.

무엇보다 시장지배력을 바탕으로 지역·중소방송사의 매출을 지원하는 결합판매제도는 그 실효성과 적절성이 사라졌다고 주장했다. 그러므로 광고시장과 미디어이용량을 분석하여 방송사업자의 시장지배력을 재산정하고 그에 따른 책임을 부과해야 한다는 의견이 제시됐다. 매체의 영향력과 이윤이 급증하고 있는 사업자에 대한 공적 책임의 필요성이 제기된 것이다. 이와 다른 이유로 지역·중소방송은 공공의 목적으로

설립된 방송사가 아니며 결과적으로 시장에서 이윤을 추구하기 위한 목적으로 설립·운영되고 있기 때문에 중앙방송사의 결합판매에 의존해서는 안 된다는 의견이 있었다. 즉, 민간기업이 민간기업의 재정적 보조를 책임져야 할 명분이 없다는 것이다.

한편 지역·중소방송사와 시민단체는 대체로 현행 제도 유지를 요구했다. 미디어 다양성과 공공재인 전파를 통해 전달되는 콘텐츠의 질적 향상을 위해 현 제도가 유지되어야 한다는 의견이었다. 특히 대안 없는 폐지를 강하게 반대했다. 자본과 시장 논리를 중심으로 한 정책이 시행된다면 메이저 방송사만 살아남을 것이며, 방송환경은 더 자극적이고, 과도한 경쟁으로 내몰리게 될 것임을 지적했다. 그중에서도 지역방송과 종교방송의 경우 태생 자체가 상업성을 기반하지 않기 때문에 제도적 보호장치 없이 존립할 수 없고, 이러한 방송이 존립하지 않는다면 소수 집단의 여론은 더욱 소외될 수밖에 없다고 주장했다. 결과적으로 결합판매의 폐지는 한국 미디어의 다양성 후퇴로 이어질 수 있음을 시사했다

한 전문가는 결합판매제도 자체가 위헌 소송으로 폐지될 가능성이 존재하기는 하지만 중소방송사의 지원책 마련을 통한 자생력 확보를 위한 대안 마련이 되어 있지 않기 때문에 유지해야 한다는 입장이다. 중소방송사는 현행 수준을 유지해야만 명맥을 유지할 수 있는 수준이며, 키스테이션의 광고판매 급감은 결합판매 대상 방송사들에게도 위협요인이다. 이에 상대적으로 광고판매가 어려운 중소방송사를 지원해 매체 간 균형발전 및 미디어 다양성을 담보하는 결합판매제도를 대체할 새로운 재원 마련이 시급함을 강조했다. 특히 시장 논리라는 합리성과 효율성만을 가지고 접근해서는 안 된다고 주장했다. 법이란 약자를 보호하고 시장 논리를 넘어서는 사회의 다양성과 건강을 지키는 것이 목적임을 지적했다. 이처럼 지역·중소방송사들도 결합판매의 한계점을 인식하고

있지만 보다 나은 지원방안 마련을 위해 현행 제도는 유지되어야 한다는 의견을 보였다.

<표 5-5> 결합판매제도 관련 의견

소속	제도 의견	의견에 대한 이유
미디어렐	폐지 또는 개선	•시장 논리에 맞지 않음 •정부가 주도적으로 방안을 마련해야 함
지상파 방송사	폐지 또는 개선	•지역·중소방송사의 발전 노력 저해 •시장질서에 부합하지 않는 정책 •광고주의 선택권 침해
종교방송사	유지	•공공재인 전파를 통해 전달되는 콘텐츠의 공익성과 다양성을 위해 필요 •대안 없는 폐지 반대
중소방송사	유지	•미디어 다양성 유지 •개선: 결합판매와 더불어 자체 영업 허용 •지역·중소방송사 독자 판매 기반 구축 지원책이 부족한 상황에서 폐지는 반대
유관기관	폐지 또는 개선	•지역·중소방송사의 발전 노력 저해 •지원 대상 방송사 기준이 불분명함 •광고주의 선택권 침해
학계·시민단체	폐지 또는 개선	•지상파 방송의 경쟁력 저하 •기본적 자율권 침해 •위헌적 요소가 많음 •방송하는 모든 대상의 참여 필요(시민단체)

(2) 결합판매제도 보완/대체 방안

결합판매제도에 대한 전문가들의 의견은 분분했으나 이에 대한 보완 또는 대체 방안으로는 대다수가 방송통신발전기금 부과 대상의 확대와 이를 통한 중소방송사 지원을 언급했다. 지상파가 더 이상 방송을 독점하지 않고 있으며, 오히려 디지털과 온라인의 영향력이 급증하고 있는

현재, 방송 매체 모두에게 공적 책임을 부과해야 한다는 것이다. 다른 한편 중소방송사의 경우 광고주와의 직접 접촉 허용 또는 독자 판매 기반 구축에 대한 지원책 마련의 필요성을 제기했다. 즉, 중소방송사의 독립성을 키우기 위한 방안이 마련되어야 한다는 것이다. 더불어 중소방송사를 재벌주화 하여 공익적 프로그램을 제작하는 방송사를 공익채널로 지정, 이들에 대한 지원을 타당화하는 작업의 필요성이 주장되기도 했다.

〈표 5-6〉 결합판매제도 보완/대체 방안

소속	의견에 대한 이유
미디어렙	•보조금 마련 방법 강구 •매칭 펀드를 통한 제작 지원 •네이버와 카카오의 중소방송사 채널 지원
지상파 방송사	•CJE&M·종편·카카오 등 디지털·온라인 방송사에 대한 기금 징수 •매칭 펀드를 통한 제작 지원 •종교방송은 각 종교재단이 지원
종교방송사	•종편채널에 대한 기금 및 결합판매에 대한 책임부과 •결합판매 외 광고주와의 직접 접촉 허용 필요 •일부 중소방송의 공익채널화 •매체 장점을 파악하여 미디어렙의 패키지 판매 확대
중소방송사	•종편채널의 방송통신발전기금 부과 •방송통신발전기금을 통한 지원 확대 •미디어렙 영역 확장을 통한 결합판매 채원 확대 •중소방송의 독자 판매 기반 구축 지원책 마련 •공공성이 확보된 방송사에 대한 공공자금 지원 •결합판매 의무비율 개선
유관기관	•방송통신발전기금 징수 대상 확대 및 이를 통한 중소방송 지원 •교육 채널을 제외한 방송사 결합판매 폐지 •종교방송은 각 종교재단이 지원
학계·시민단체	•광고주들에게 중소방송사를 위한 직·간접적 지원 요청 •방송 매체 전반에 대한 공적 책임 부여 •방송사 특성별 차등지원 •종교방송은 각 종교재단이 지원

방송통신발전기금 납부와 중소방송사 지원은 일부 방송사만의 의무가 아니며, 광고시장의 일원으로 지상파 외 방송 매체 또한 방송통신산업 발전을 위한 의무 분담의 필요성이 강하게 제시됐다. 즉, 미디어 환경변화에 따라 플랫폼 기준이 아니라, 매체 또는 채널의 영향력을 기준으로 책임 강도가 결정되어야 함이 주장된 것이다. 지상파방송사는 과거 독과점 시대 수준의 규제와 책무 수준이 유지되고 있지만, 종편, OTT, 온라인 채널 등은 그들이 가지고 있는 영향력과 성장세에 비해 약한 수준의 책무를 부담하고 있다는 뜻이다. 결과적으로 종편은 물론 네이버와 카카오 같은 대형 미디어 기업 또한 기금을 내야 한다는 것이며 기금을 부과하는 기준으로 시장점유율이나 광고 점유율을 기준으로 하자는 의견이 있었다.

이처럼 결합판매보다는 방송통신발전기금 확대와 그를 통한 중소방송사 지원에 전문가들은 일정부분 공감하는 모습이다. 하지만 무엇보다 지역·중소방송사업자를 보호·지원·육성해야 한다는 당위성이 선행되어야 한다는 의견이 존재했다. 지역·중소방송사 역시 방송시장에서 경쟁 관계에 있는 하나의 사업자로서 콘텐츠 경쟁력 강화나 경영효율화를 통한 생존 전략을 스스로 마련해야 한다는 의견이 있었다. 이러한 점들이 전제된 이후 지역·중소방송사업자에 대한 지원을 위한 제도적 대안을 마련하는 것이 바람직하다는 의견이다. 이미 방송광고시장의 전체적인 시장 지형이 온라인 중심으로 바뀐 상황에서 단순히 광고결합을 통한 지원은 한계가 있을 수밖에 없기 때문이며, 지역·중소방송사의 공적 가치와 콘텐츠 다양성 측면에서 지원제도를 고민하는 것이 필요해 보인다는 것이다.

위와 같은 논의와 관련하여 방송사 유형을 재정립하여 차등지원 해야 한다는 의견이 제시됐다. 즉, 공공성 또는 공익성이 확보된 방송사에 공공자금 지원을 우선시해야 한다는 것이다. 한편 중소방송의 공익채널화

라는 의견이 제시되었는데 이는 지역·중소방송사 중 미디어 다양성, 지역사회 대표 외에도 사회에 기여할 수 있는 채널 또는 프로그램이 있을 수 있다는 것이다. 이에 공익적 가치를 가진 방송사를 선별하여 공익채널로 지정하는 방식으로 기금이나 예산의 지원을 타당화하자는 의견이다. 나아가 프로그램과 공공기금을 연결해주는 매칭펀드의 도입·강화가 언급됐다(예: 문화체육관광부가 주관하는 지역문화예술지원 사업). 즉, 국가에서 공익적 주제를 지정하고 이를 제작하는 방송사에 기금을 활용한 지원이 이뤄져야 한다는 것이다.

다만 종교방송의 경우 각 종교재단에서 지원해야 한다는 의견이 강하게 나타났다. 교육방송과 지역방송의 경우 지원의 타당성이 일정부분 확보되었지만, 그 외 방송사에 대한 지원의 필요성이 낮다는 것이다. 하지만 종교방송사에 따르면 방송사 운영 비용이 상당하기에 이를 종교단체에서 지원하기는 현실적으로 어렵다는 입장이다. 각 교단은 본연의 일에 맞게 예산을 활용하기 때문에 방송 관련 예산을 갑자기 편성할 수 없다는 것이다. 한편 지역방송사의 경우 콘텐츠 경쟁력을 강화하고 경쟁력이 약한 방송사는 광역화를 통한 경영효율화를 통해 생존해야 한다는 의견이 있었다.

결과적으로 지역·중소방송사가 자생할 수 있어야 한다는 의견이 주를 이뤘다. 매년 결합판매 비율을 줄이거나 대안적인 방식으로 지원하면서 지역·중소방송사가 독립할 수 있는 새로운 방안을 모색해야 한다는 것이다. 이를 위해서 중소방송사는 제작비 추가 투자, 자체 제작 편성 비율 제고 등 자발적으로 경쟁력을 강화하려는 노력이 필요하며 이러한 노력에 따라 결합판매 비율 개선 또는 추가 지원과 같은 인센티브 제도마련의 필요성이 제기됐다. 더불어 자체 영업을 인정해주고 그에 따른 인정액을 결합판매 외의 수입으로 산정되었으면 한다는 의견이 있었다. 이를 통해 독자 판매 기반 구축을 형성하고 장기적으로 지역·중

소방송사가 자생력을 보유할 수 있을 것으로 보았다.

3) 프로그램 제목광고(타이틀스폰서십) 도입

프로그램 제목에 광고주 명칭을 포함하는 제목광고(타이틀스폰서십)는 조건적 찬성이 우세하게 나타났다. 시청자의 불편이 다소 야기될 수 있으나 이로 인해 더욱 좋은 콘텐츠를 만든다면 공감을 형성할 수 있다는 의견이었다. 다만 시사, 뉴스, 어린이 프로그램 등과 특정 품목은 제외돼야 할 필요성이 주로 언급됐다. 특히 제작에 지나치게 관여할 수 없게끔 안전장치가 함께 마련되어야 한다는 의견이다. 반대의견으로는 지나친 상업성 유발, 우수 프로그램 제목광고 불필요 등이 제시되었다.

(1) 프로그램 제목광고(타이틀스폰서십) 도입에 대한 의견

최근 광고시장의 중심축이 인터넷·모바일 등으로 이동하고 있으며, 지상파방송사를 제외한 콘텐츠 제작사들은 이미 다양한 광고·협찬 기법을 개발·운영 중이다. 방송의 공공성 제고와 콘텐츠 제작 여건의 개선이 필요한 상황에서 ‘새로운 유형의 재원’ 마련방안의 하나로 프로그램 제목광고(타이틀스폰서십) 도입을 적극적으로 검토해야 한다고 지적했다. 다만 방송업 외의 신문사 등 타 업종과의 이해관계와 협찬주의 프로그램 제작에 미치는 영향력 등 문제점 또한 발생할 수 있기에 세밀하게 논의될 필요성을 제기했다.

일부 지역·중소방송사와 학계 전문가 그리고 시민단체 외의 전문가들이 도입에 찬성했다. 이와 더불어 도입과 관련된 몇 가지 문제점과 대응 방안을 함께 제시했다. 다양한 문제점 중 전문가들 대다수가 프로그램 제작에 미치는 협찬주의 영향을 우려했다. 이에 프로그램의 사회적 영향력 측면에서 중요한 시사·보도 프로그램은 예능, 드라마와 같

은 일반 프로그램과 구분하여 대응함으로써 문제를 최소화해야 한다고 지적했다. 즉, 시사, 보도, 어린이 대상 프로그램 등의 경우 법적 제도에 프로그램제목광고(타이틀스폰서십)를 금지하는 조항(허용·금지 범위, 고지의무, 노출 빈도 등)을 추가해야 함을 강조했다. 더불어 담배, 주류 등 원칙적으로 금지된 품목에 대해서도 현재와 같은 기준으로 제한을 두어야 한다고 주장했다.

한편 프로그램제목광고(타이틀스폰서십)로 인한 시청권 침해에 대해서는 프로그램의 외적 형태보다는 프로그램의 내적 형태인 콘텐츠 측면이 더 중요하다는 의견이 제시됐다. 그럼에도 프로그램의 브랜드가치가 저하될 우려가 있으며 방송의 공익적 측면보다는 상업적 측면이 부각되어 시청자의 거부감을 불러일으킬 수 있다는 것에 다수가 동의했다. 이에 적절하게 프로그램 내용과 타이틀을 어우러지게 하는 제작자의 노력이 필요할 것이라 주장했다. 더불어 초기 불가피한 시청자 불편을 감수해서라도 마련된 재원으로 질 높은 콘텐츠를 만든다면 타이틀스폰서십에 대한 공감대를 형성할 가능성이 있다는 의견도 거론되었다.

협찬주가 프로그램 제작에 미치는 영향력과 함께 무분별한 제목 광고 난립과 사용이 발생할 수 있다는 주장에 대해서는 법 제도적인 측면보다 ‘시장의 자정 기능’에 의해 최소화될 것이라는 의견이 제시됐다. 최근 유튜브 ‘뒷 광고’ 논란에서 알 수 있듯이 예능 등 일반 프로그램에서 협찬주가 프로그램 제작에 미치는 영향이 부각될 경우 오히려 협찬주와 프로그램의 이미지가 훼손됐다. 시청자 수준이 높아진 현재, ‘진정성’은 중요한 요소로서 타이틀스폰서십의 무분별한 사용은 프로그램 자체의 경쟁력을 하락시켜 시장에서 도태된다는 것이다. 결과적으로 협찬주명을 공개하지 않고 협찬주가 실제 프로그램 내용에 영향을 미칠 우려가 큰 현재의 협찬 제도보다는 타이틀스폰서십 도입을 포함한 협찬주명 공개가 시청자의 엄격한 평가와 자정 기능을 통해 협찬주의

프로그램 제작에 미치는 영향이 최소화될 것이라 주장했다.

반면, 반대의견에서는 타이틀스폰서십이 지나친 상업성을 유발할 수 있으며, 방송이 가지고 있는 기본적인 공적 가치를 저해할 우려가 있다고 주장했다. 지상파의 경우 광고주 명칭이 포함된 방송프로그램은 공적 재원인 주파수를 사용하는 방송사업자라는 측면에서 공적 가치에 부합하지 않고, 협찬주의 상업성을 완전히 배제하기 힘들다는 문제가 있다는 것이다. 더불어, 이전과 달리 방송프로그램이 N스크린을 통해 여러 유통 단계를 거쳐 해외에서도 소비되고 있는 문제가 있다고 했다. 이는 달리 말하면, 프로그램이 가진 광고효과를 가늠하기 쉽지 않고, 해당 방송프로그램의 해외 판매에서도 걸림돌로 작용할 수 있다고 주장했다. 나아가 광고주 명칭이 포함된 방송프로그램에 특정 기업을 제한하는 것도 형평성을 고려해 볼 때 쉽지 않기 때문에 외국 기업의 명칭이 사용된 국내 방송프로그램이 해외에서 유통될 때 한류문화 등에 좋지 않은 영향을 미칠 수도 있다는 의견이 제시됐다.

이외에도 스포츠 행사를 제외한 일반 프로그램까지 제목광고를 도입하는 것은 과도하다는 점이 지적됐다. 경쟁력이 있는 프로그램이라면 일반 광고로도 충분히 재원을 확보할 수 있기 때문이다. 더불어 이는 프로그램 정체성에 대한 문제도 야기한다. 프로그램이 다루고자 하는 주제가 무엇인지 시청자들이 혼란스러워할 우려가 있다는 것이다. 무엇보다 이런 방식의 재원 마련은 문화콘텐츠에 대한 자본의 영향력을 높여 상업적 이데올로기에 지배당할 수 있기에 도입이 불가하다는 입장이었다.

(2) 타이틀스폰서십 광고 vs 협찬 분류

프로그램 제목광고인 타이틀스폰서십이 도입된다면 이를 광고의 영역으로 봐야 할지 아니면 협찬의 영역으로 봐야 할지에 대한 문제가 존재

한다. 이에 전문가들에게 두 가지 법 개정안을 제시하며 타이틀스폰서십에 대한 의견을 물어보았다. 그 결과 협찬으로 봐야 한다는 의견이 우세했다. 광고의 영역으로 지정해야 한다는 의견에서는 주로 협찬 자체에 대한 불신과 협찬이라는 명목하에 이뤄진 다양한 왜곡을 문제 삼았으며, 이를 방지하기 위해 대행사를 거쳐 진행되어야 한다고 주장했다.

(제1안) 협찬 관련 「방송법」시행령 제60조와 「협찬고지에 관한 규칙」제6조 개정

현행	개정(안)
제6조(협찬주명의 방송프로그램제목 사용 금지) 방송사업자는 협찬주명을 방송프로그램제목으로 사용하여서는 아니된다. 다만, 문화·예술·스포츠행사(중계 및 관련프로그램)의 명칭을 방송프로그램제목으로 사용한 경우에는 그러하지 아니하다.	제6조(협찬주명의 방송프로그램제목 사용) 방송사업자는 어린이 프로그램 및 보도·시사·논평·토론 프로그램을 제외한 프로그램 제목에 협찬주명(로고 포함), 기업표어, 상품명 등을 사용할 수 있다.

(제2안) 광고의 새로운 유형으로 프로그램 제목광고를 방송법 제73조에 포함하여 미디어랩을 통한 광고 운영의 투명성 확보

현행	개정(안)
제73조(방송광고등) ... ②방송광고의 종류는 다음 각 호와 같고, 방송광고의 허용범위·시간·횟수 또는 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ...	제73조(방송광고등) ... ②방송광고의 종류는 다음 각 호와 같고, 방송광고의 허용범위·시간·횟수 또는 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ... 8. 프로그램 제목광고 : 광고주명(로고포함), 기업표어, 상품명 등을 프로그램 제목에 포함하는 형태의 광고

타이틀스폰서십을 협찬으로 도입해야 한다는 이유는 다음과 같다. 기본적으로 방송광고는 방송프로그램과 엄격히 구분되고 분리되어야 한다. 프로그램 제목에 광고주 명칭이 들어가는 것은 그 자체로 프로그램과 결합된 것이기에 기존 협찬의 특수한 형태로 이해하는 것이 더 타당하다는 것이다. 즉, 광고의 경우 프로그램의 전, 후 또는 중간에 잠시 나오며 프로그램 내용과 철저히 분리되어 나온다. 하지만 제목광고의 경우 프로그램 자체에 기업의 영향이 미치는 것임으로 협찬으로 봐야 한다는 것이다.

업무의 효율성 측면에서도 협찬으로 분류되어 한다는 입장이다. 프로그램 제목광고(타이틀스폰서십)를 ‘광고’로 규정할 경우, 협찬주 → 광고대행사 → 미디어렙 → 방송사까지 최소, 네 단계의 업무 처리 과정이 필요해진다. 일반적인 ‘광고’는 방송사업자가 기획·제작한 프로그램의 시청률, 인지도, 호감도 등의 고려해서 미디어렙을 중심으로 운영되는 것이 적절하지만, 타이틀스폰서십은 ‘광고’와 달리 방송사업자가 프로그램을 기획하는 단계에서 프로그램의 성격과 적절한 협찬주를 검토, 제안할 수밖에 없다는 측면에서 미디어렙이 관여할 필요성이 낮다는 것이다.

반면, 광고로 정해야 한다는 의견은 그동안 프로그램 협찬이라는 타이틀 속에 다양한 왜곡이 일어났다는 점을 지적했다. 또한, 외부협찬이라는 틀 속에서 제작진 및 관계자의 사익 추구하고 열악한 외주제작진 처우가 일상화된 것 또한 문제라고 주장했다. 따라서 현재 협찬과 관련된 불명확한 거래와 문제를 차단하기 위해 광고로서 판매되어야 함을 주장했다.

이와 관련하여 협찬을 너무 죄악시하면 안된다는 의견이 있었다. 고지해야 하는 것을 숨기는 것에 대해서는 제재하는 것이 맞지만, 일방적으로 협찬을 부정해서는 안 된다는 것이다. 미디어렙을 통해 타이틀스

폰서십이 이뤄진다면 투명성은 보장되겠지만, 제작자와 투자자의 커뮤니케이션 부재로 인해 제도의 적절한 활용이 어려워질 수 있다는 것이다. 즉, 프로그램의 흐름을 해치지 않게 하기 위해선 이들 간의 정밀한 조율이 요구됨이 주장됐다.

4) 매체간 비대칭 규제에 대한 의견

변화하는 미디어 환경에 따라 방송사들과 관련 기관들은 대안 방안을 마련하여 발전해야 한다. 하지만 그에 비해 현행 제도가 과거에 머물러 있으며 이는 비합리적이라는 의견이 다수를 차지했다. 중간광고와 크로스미디어 판매와 같은 방송사 간 차이는 물론 매체 및 플랫폼 간 비대칭 규제에 대해 전문가들이 문제를 제기했다.

(1)중간광고에 대한 의견

매체간 비대칭 규제 중 하나인 중간광고에 있어서는 전문가 대부분이 도입되어야 한다는 의견이었다. 광고를 어떻게 위치시키고 노출하는 가 는 방송사업자의 선택권이며 시청자가 최대한 떠나지 않게 하기 위한 밀당과 같은 개념이라고 했다. 광고를 어느 정도 수준으로 제시하는지에 따라 시청자의 불편함이 정해지는 것은 맞지만, 결국 시청자가 결정하는 것이며 그에 따라 방송사도 조율해야 하는 부분이라는 것이다. 이에 중간광고 규제를 폐지해야 한다는 주장이 주를 이뤘다. 특히 중간광고의 경우 허용될 시 즉각적인 수익 효과를 기대할 수 있다고 했다.

한편 중간광고 규제는 이미 죽은 규정으로 불리기도 했다. 중간광고 역할을 하는 PCM 집행이 이미 지상파방송사에서 일반화되었기 때문이다. 또한 프로그램 경쟁력 향상을 위한 재원 마련과 광고 전략 마련을 위해 도입되어야 한다고 주장했다. 시청권과 공공성을 이유로 지상파방

송에 대한 비대칭 규제가 계속되고 있는 현재, 규제로 인해 경쟁력이 저하된다면 공공성의 의미가 퇴색된다는 의견이다. 특히 시청권에 있어 현재 제시되고 있는 문제점의 타당성이 낮다고 주장했다.

중간광고는 이미 지상파방송사를 제외한 모든 방송사업자가 자유롭게 운영하고 있다. 시청자는 이러한 방송사업자들은 물론 온라인 영상을 통해 중간광고를 경험하고 익숙해져 가고 있다. 한편 시청률의 90%이상을 지상파가 보유했던 과거와 달리 다양한 미디어 매체 발달로 인해 채널에 대한 선택 폭이 넓어졌다. 결과적으로 특정 유형의 광고 여부보다는 콘텐츠 품질이 시청권에 미치는 영향이 더 크게 인식될 것이라고 주장했다. 특히 해외에서는 중간광고가 보편화되어 있으며 이에 대한 제재 논의가 없다고 한다. 오히려 자율적인 배치가 보장되면 시청 흐름에 방해가 없는, 또는 시청자를 TV앞에 잡아두는 방식으로 광고가 배치될 것이라 주장했다.

이처럼 중간광고와 같은 지상파방송에 대한 비대칭 규제가 개선되어야 하는 것은 맞지만, 공적 의무와 책임까지 덜어 주어서는 안 된다는 의견이 있었다. 이와 관련하여 단기적으로는 공민영 구분 없이 중간광고를 도입하되, 궁극적으로는 공영방송의 주요 재원을 수신료와 같은 공적재원으로 조달해야 한다는 의견이었다. 국제적인 경쟁력을 갖출 수 있고, 양질의 콘텐츠를 제작할 수 있는 미디어 생태계를 형성하기 위한 거시적인 측면이 우선되어야 하기 때문이다. 즉, 단순히 광고만으로 접근하게 되면 근본적이고 올바른 처방이 나올 수 없음을 지적한 것이다. 방송사의 경영 위기 등을 고려하여 단기적으로는 광고규제를 완화하되, 장기적으로는 공영방송과 민영방송을 구분하여 ‘재원구조’ 차원에서 대책을 수립해야 함을 강력히 주장했다.

(2)크로스미디어 판매에 대한 의견

방송·인터넷·모바일 등을 결합한 크로스미디어 광고의 판매 도입에 대해서는 전문가 대다수가 찬성했다. 변화하는 미디어 시장에 맞는 필수적인 변화이며 생존의 문제임이 강조됐다. 무엇보다 광고 판매에 있어 크로스미디어 판매가 불가능한 것은 비효율적이라는 의견이다. 방송 광고는 지정된 랩에서만 판매할 수 있고, 인터넷·모바일 광고는 누구나 팔 수 있는 것은 불공정한 제도로 인식됐다. 각 매체의 장점을 세분화하고 결합한 효율적인 판매를 허용한다면, 경쟁을 통한 광고시장 활성화와 광고주 전략에 맞는 상품으로 긍정적 효과를 낼 수 있음이 주장됐다.

미디어랩법은 지상파방송의 시장지배력이 타 매체 광고시장으로 전이될 가능성을 제한하기 위해 제정됐다. 하지만 매체 간 경계가 허물어지고 있는 현재의 미디어 시장환경 변화와 세계적으로 크로스 미디어랩 도입이 보편화되고 있는 현실에 부합하지 못한 규제라고 보았다. 사실상 직접 영업에 가까운 광고 영업을 시행하는 종편 미디어랩은 물론 방송통신위원회의 허가를 받지 않은 비허가랩, 자율규제 영역의 온라인 미디어랩은 시장변화에 신속하고 유연하게 대응하며 규제영역 밖에서 적극적인 영업활동을 영위하고 있기 때문이다. 이에 공영랩에 대한 규제 완화와 민영랩의 공적 책무에 대한 논의가 이뤄졌다.

지상파방송은 과거와 달리 시장 지배적 지위를 유지하지 못하고 있다. 이런 이유로 현재 방송광고로만 한정된 미디어랩의 판매영역을 인터넷, 모바일 등 방송콘텐츠가 유통되는 매체 광고로까지 확대할 필요성이 제기됐다. 즉, 새롭게 등장하고 있는 신유형 광고에 대한 대처와 더불어 구체적이고 실질적 차원에서 미디어랩 광고판매 영역에 대한 정비 필요하다는 것이다. 이 경우, 경쟁을 통한 광고시장 활성화와 광고주 편익 증대 등의 긍정적 효과와 함께 효율성이 높아지며, 결과적으로

중앙지상파 방송사와 더불어 지역중소방송사의 제작기반 확대에도 기여할 것으로 보았다.

(3) 비대칭 규제에 대한 의견

비대칭 규제로 인해 지상파방송이 쇠퇴하고 있다는 것에 대해서는 전문가가 모두 동의하였다. 지상파 독과점 시절 만들어진 과거 규제가 미디어 환경변화에도 조정 없이 그대로 적용됨으로써 지상파방송의 지속 가능한 공적 역할 수행과 고품질 프로그램 제작 수준 유지가 어려워졌다는 것이다. 변화된 미디어 시장에 맞게 결합판매제도, 중간광고, 공영미디어랩 판매체제 등 지상파에만 집중된 차별적인 광고규제 개선이 매우 절실한 시점이라고 몇몇 전문가들이 지적했다. 차별 없는 대등한 규제 하에 공정한 경쟁을 펼칠 수 있어야 지상파방송의 하락 속도를 늦추고, 지상파방송의 공적 기능을 유지할 수 있기 때문이다.

지상파와 연계된 지역·중소방송사의 경우 이미 비효율적 경영요소에 대한 상당한 개선 노력을 시행했음에도 불구하고 현재는 생존을 위한 인건비 절감, 일부 프로그램 제작 축소 등 방송사업 본연의 영역까지 조정된 상황이라고 주장했다. 자체적인 경영개선 노력만으로는 한계가 있으며, 방송권역 광역화, 방송권역 외 재송신 전면 허용, 자체 편성 및 자체 제작비 비율 상향 방송사에 대한 인센티브 제도 개발 등 종합적인 지역·중소방송사 지원제도 개선방안이 동시에 마련되어야 한다고 지적했다. 그렇지 않으면 한국의 지상파와 양질의 프로그램이 설 자리를 잃게 되며, 해외 콘텐츠 및 자본유입으로 인해 문화적 종속이 생기게 될 수 있다는 것이다.

무엇보다 비대칭 규제는 보호받아야 할 대상이 존재할 때 그 타당성이 인정받을 수 있다고 했다. 지상파보다 성장하고 더 큰 매출을 창출하는 매체를 과거의 기준으로 나눠 비대칭 규제를 지속할 시 실질적인 이익이 존재하지 않다는 것이다. 케이블과 지상파 모두 유사한 시청률,

매출을 보이는 현재, “동일서비스, 동일규제” 원칙을 적용하여 동등한 시장환경을 조성해줘야 한다고 주장했다. 즉, 지상파에 대한 규제는 지상파의 영향력이 압도적이었을 때 적용될 수 있었다는 것이다. 이러한 상황에서 비대칭 규제로 인해 지상파방송사의 제약이 지속된다면 오히려 전파의 공공성을 해치는 일이 될 수도 있다고 지적했다. 결국 지상파를 위한 자구책을 마련하고 더 좋은 콘텐츠를 생산할 수 있는 평등한 기반을 마련해줘야 한다고 주장했다.

한편, 비대칭 규제 해소에는 동의하지만, 지상파방송의 공적 의무와 책임부과는 유지해야 한다는 의견이 있었다. 공영방송의 기능과 역할은 여전히 유효하다는 것이다. 이에 지상파 사업자의 성격에 맞게 공익성과 시청자 권익을 증대하기 위한 노력도 따라야 하며 이에 대한 정책적인 제도마련이 필요하다고 주장했다. 나아가 공영과 민영의 차별적 규제의 필요성이 제시됐다. 공영방송은 수신료 중심의 재원 구조에 정착함으로써 광고를 엄격히 규제하고, 민영방송은 시장 경쟁상황에 따르게 타당하다고 본 것이다. 보다 큰 틀에서 방송사의 재원 구조에 대한 본격적인 재구조화가 필요한 시점이라고 주장하며 구체적인 방안이 마련되어야 함을 호소했다.

결과적으로 전문가들은 방송내용과 편성은 방송사업자에 따라 공적 책임 정도를 다르게 부과하거나 요구할 수 있지만, 시장에서 광고 등 재원확보 경쟁마저 비대칭적으로 하는 것은 부적절하다고 보고 있었다. 특정 사업자가 시장에서 절대적 경쟁력을 가지고 있는 상황에서는 비대칭적 규제가 일정부분 타당성이 있다고 할 수 있다. 하지만 시청점유율이나 광고 판매에서 지상파의 시장 우위 구도는 사라지고 있다. 무엇보다 지상파는 공적 책임 때문에 제작비는 크지만, 상업성이 낮은 프로그램 제작 편성해야 하는 경우가 있다. 이처럼 공적 책임을 수행하기 위한 재원 조달의 필요성이 반영되어야 한다는 것이다.

2. 2차 조사 결과

2차 조사에서는 1차 조사의 결과를 바탕으로 다른 전문가의 의견을 제시하며 각 제도에 대한 의견, 개선방안 등을 재평가하도록 하고 제도 개선 등에 관한 추가의견을 수집하였다.

1) 결합판매제도 개선방안

(1) 결합판매제도 의견

전문가들의 결합판매제도에 대한 2차 의견에는 큰 변화가 없었다. 전문가의 과반 이상이 폐지 또는 개선해야 한다는 의견에 동의했다. 결합판매제도 존속에 대한 이견은 좁혀지지 않았으나 공통적으로 변화하는 방송광고 시장으로 인한 지상파방송사의 피해에 대해선 공감하였다. 다만 폐지 입장의 경우 이미 다양한 채널이 존재하기 때문에 결합판매가 다양성 유지를 위한 제도라는 것에 동의하지 않는다고 하였다. 반면 유지 입장에서는 결합판매제도가 폐지될 경우 지역·중소방송사는 독자적으로 생존할 수 없으며 지역과 소수 집단의 여론은 더욱 소외될 것임을 지적했다. 따라서 지상파에만 집중된 결합판매 부담을 줄이고, 다른 방송업자들에게 지역 여론 및 미디어 다양성 확보에 대한 책임을 나누도록 하는 방안을 논의해야 한다고 주장했다.

<표 5-7> 결합판매제도에 의견

n=22	응답자수	비율
폐지 또는 개선	14	63.6%
유지	8	36.4%

(2) 지역·중소방송사 지원방안

결합판매제도의 유지에 대한 의견은 이해관계자 간의 차이가 있었으나 지역·중소방송사 지원방안에서는 비교적 공통된 의견을 보였다. 방송통신발전기금 부과 대상을 확대하여 지원 기금을 마련하자는 의견이 77.3%로 가장 높았다. 다음으로 지역·중소방송사 광역화를 통한 경쟁력 강화(36.4%), 정부 주도의 새로운 지원방안 마련(18.2%), 공익프로그램 제작 시 제작비 지원(18.2%)등 순으로 높게 나타났다. 소수 의견으로 미디어랩 대행 영역 확장을 통한 결합판매 채원 확대(9.1%), 방송광고 판매 규모에 따른 방송사별 일정 비율의 지원 기금마련(9.1%), 광고주 선택권에 따른 요금 할인/할증 방법(4.5%), 그리고 결합판매 금액에 상응하는 전파료 인상을 통한 지원(4.5%)이 있었다. 기타 의견으로는 지역·중소방송사의 자체 제작 비율 증가를 위한 노력에 따라 인센티브를 제공하자는 의견이 제시됐다.

〈표 5-8〉 지역·중소방송사 지원 방안 의견

n=22	응답자 수	비율 (중복선택)
1) 방송통신발전기금 부과 대상 확대를 통한 지원 기금 마련	17	77.3%
2) 광고주 선택권에 따른 요금 할인/할증 방법	8	36.4%
3) 정부 주도의 새로운 지원방안 마련	4	18.2%
4) 공익프로그램 제작 시 제작비 지원	4	18.2%
5) 미디어랩 대행 영역 확장을 통한 결합판매 채원 확대	2	9.1%
6) 광고 판매 규모에 따른 지원 기금마련	2	9.1%
7) 광고주 선택권에 따른 요금 할인/할증 방법	1	4.5%
8) 결합판매 금액에 상응하는 전파료 인상을 통한 지원	1	4.5%
9) 기타: 인센티브 제도	1	4.5%

방송통신발전기금 부과 대상 확대를 선택한 이유는 다음과 같았다. 결합판매제도는 시장지배적 사업자의 초과이윤을 적절하게 환수하여 개별 생존이 어려우나 방송의 다양성과 지역성 구현을 위해 지역·중소방송사를 지원하는 방법이며 이는 여전히 유효하다. 다만 광고시장이 변화한 만큼 광고시장에서 초과이윤을 내는 사업자에 대한 적절한 규모의 책임부담이 필요하다는 것이다. 디지털 및 종편 그리고 온라인 동영상 사업자는 지상파방송사가 차지해온 광고시장을 상당 부분 잠식했다. 방송광고 매출 추이와 시청점유율을 그리고 사회적 영향력을 고려하여 미디어 업계의 발전기금 배분의 재편이 필요하다고 주장한다.

이러한 논의를 바탕으로 기금 부과 대상 기준과 차등지원에 대한 논의가 이루어졌다. 기금의 경우 “광고”라는 재원을 기반으로 수익을 발생시키는 모든 매체(방송사, OTT, 포털, SNS)를 총망라하여 수익을 창출하는 미디어로 범주화하고 매출 규모에 따른 “공공적 공여”를 제도화함으로써, 결합판매제도와 같은 기존 방식을 변화시켜야 한다는 주장이 있었다. 더불어 1차 연구에서 방송사의 재범주화와 지원 비율에 대한 제검토가 시급하다는 의견이 있었다. 특히 공익적 주제를 다루는 방송사에 대한 지원이 이뤄져야 한다는 의견도 있었다. 이에 대해서는 현실적으로 공익적 주제에 대한 판단 기준이 모호하며, 지원의 적정선, 타당성 그리고 규모에 대한 문제가 발생할 것이란 의견이 주를 이뤘다.

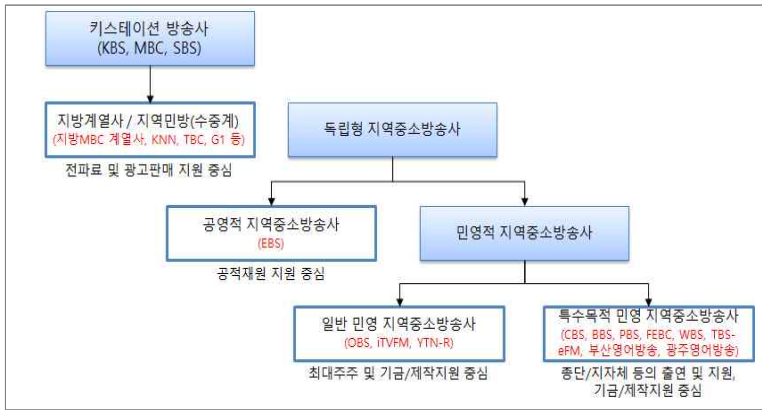
한편 지역·중소방송사의 광역화를 선택한 전문가들은 방송사들의 광역화를 통해 경쟁력을 높일 수 있다고 주장했다. 글로벌 OTT, 스마트 미디어로의 전환 등 변화하는 미디어 환경에 맞춘 체질 개선방안이 필요한 시점에서 외부 지원보다는 자체 경쟁력을 확보할 수 있는 기반 마련이 우선시되어야 한다는 것이다. 이에 방송권역의 광역화와 자체 편성 및 자체제작 비율을 높이려는 노력이 필요하며 이러한 노력에 따른 공적 지원이 동반되어야 한다는 의견이 나타났다. 다만 이외 일방적인

지원은 방송사업자의 노력을 저해하므로 정부가 구체적인 방안을 추가로 마련해야 한다는 의견도 있었다.

(3) 결합판매제도 개선안에 대한 의견

결합판매제도 개선에 대해 아래와 같은 아이디어를 전문가들에게 제시하고 개선안에 대한 의견을 물어본 결과 절반 이상의 전문가가 제시한 개선안에 대해 부분적으로 동의하였다.

제도 개선안
[방안] <u>결합판매 제도 단계적 축소 및 지역·중소방송사 지원체계를 전면 개편</u> • 네트워크와 비네트워크 방송사로 구분. 네트워크 지역방송사는 각 키스태이션 책임하에 전파료와 광고 판매 지원(네트워크방송사에 대한 결합판매 지원 역시 단계적 축소하되 및 한시적 기금지원) • 비네트워크 방송사: 공영과 민영으로 구분. 공영적 성격이 있는 경우 공적재원 지원을 원칙으로 함 • 민영의 경우 특수목적 방송과 일반 방송으로 구분하여 지원체계를 재설정 → 특수목적 방송이라 할 수 있는 종교방송 및 교통·영어방송은 각 종교방송의 교단이나 종단, 지자체 및 관련 부처에서의 지원 유도 * 원칙적으로 종교방송 또는 교통·영어방송의 경우에는 종단, 재단, 지자체 등으로부터 출연·지원토록 하고, 지원금액에 대해 적용 가능한 경우 세액 공제 등의 세제 혜택 지원 → 비네트워크 독립 민영방송에 해당하는 OBS, 경인방송의 경우 일차적으로는 주주, 이차적으로는 방발기금을 통해 지원



〈표 5-9〉 결합판매제고 개선안에 대한 의견

n=20*	응답자수	비율
동의(동의4+부분동의8)	12	60%
비동의	8	40%

*응답보류 2명을 제외한 20명 기준

동의 의견은 앞서 제시된 방안이 현실적이고 실효성 있는 방안이라 평가했다. 이를 바탕으로 매체사별 차등 지원방식과 그 근거가 명확히 공개되고 규제 당국이 이를 강력히 추진해 나가야 한다는 입장이다. 다만 지상파의 경영악화가 심각하게 진행되고 있는 상황에서 지역방송에 대한 지속적인 지원은 어려울 수 있다고 보았다. 특히 지원의 단계적 축소에 더불어 세부적인 분류에 대한 문제가 제기되기도 했다. 결과적으로 시장경쟁력이 부족한 만큼 지역·중소방송사가 자립할 수 있게끔 지원할 수 있으나 영원할 순 없다는 의견이었다. 이를 위해 현재 광고 시장을 재정립하여 IPTV, 포털, OTT 등 다양한 광고 기반의 경쟁적 성격을 지닌 미디어를 재배치하고 시장규모에 바탕을 둔 기금을 조성하여

지역·중소방송에 재분배해야 한다고 주장했다.

반면 비동의 의견에서는 위 방안은 철저한 시장 경쟁 원리에 기반한 것이라 지적했다. 방송광고 결합판매제도는 대한민국 환경에 맞도록 정착해 온 국내 고유의 제도 중 하나이며, 이를 통해 다양성 확보와 사회적차 해소를 통한 민주주의의 근간을 형성하는 교두보라 주장했다. 종교방송사의 경우 종단이나 관련 재단에서의 지원이 거의 없는 상황이며 이들에게 의무적 지원을 강제할 수 없다고 한다. 결국 위 방안은 대주주라고 할 수 있는 설립 주체에 모든 문제 해결을 전가하는 방식이며 합리적이지 않다고 지적했다. 그렇기에 공영과 민영 그리고 특수목적과 일반목적의 구분 없이 모든 지역·중소방송사에 대한 지자체, 관련 부처, 방송통신발전 기금 등의 공적 재원을 통한 지원방안이 결합판매와 함께 이뤄져야 한다고 주장했다.

2) 프로그램제목광고(타이틀스폰서십) 도입에 대한 의견

프로그램제목광고(타이틀스폰서십) 도입은 1차와 마찬가지로 찬성의견이 우세했다(찬성 68.2%, 반대 31.8%). 찬성 이유로는 낮은 시청권 침해 가능성과 재원 마련의 용이성이 주를 이뤘다. 반대 이유로는 상업적이고 자극적인 프로그램으로 변질될 가능성과 시청권 침해가 언급됐다.

시청권 침해와 관련해서 한 전문가는 과거 미디어 채널이 제한적일 당시에는 채널 선택 가능성이 현저히 낮았기 때문에 방송의 공적 가치가 중요한 요소였지만, 수많은 선택적 미디어가 존재하고 취사선택이 가능한 지금, 시청권 침해 논란은 문제가 되지 않는다고 주장했다. 더불어 구독료가 기반이 아닌 이상 프로그램 제작은 광고를 통해 이뤄지는 것이기 때문에 시청자는 무료로 프로그램을 소비하고 있다는 점을 지적했다. 그렇기에 수신료가 재원 중 하나인 KBS1·2에 대해서는 시청권을

주장할 수 있으며 상업성과 공적 가치, 그리고 프로그램의 질에 대해 문제를 제기할 수 있으나 상업방송은 대안적 채널이 존재하기 때문에 시청자가 다른 미디어를 선택하는 것으로 자정작용을 통해 충분히 문제가 해소될 것이라 주장했다.

〈표 5-10〉 프로그램제목광고(타이틀스폰서십) 도입 허용 여부

n=22	응답자수	비율(중복선택)
허용 찬성	15	68.2%
허용 반대	7	31.8%

반대 관점에서는 자본 우위의 이데올로기가 사회 전반으로 확산 될 가능성을 우려했다. 특히 방송프로그램이 스폰서 또는 광고주에 의해 기획 단계에서부터 제작과정에까지 관여하여 내용과 흐름에 그들의 영향력을 행사할 수 있음을 지적했다. 더불어 지상파보다는 사업자로서의 성격이 강한 유료사업자들에게 유리한 환경을 만들어 줄 가능성을 시사했다. 한편, 그동안 한류 콘텐츠의 성공 비결로 꼽히는 가족 중심, 관계 중심의 스토리텔링이 상업적이고 자극적인 방식으로 바뀌어 K-콘텐츠의 정체성이 훼손될 가능성이 있으며 궁극적으로 한류 산업 전반에 타격을 줄 수 있음을 지적했다.

프로그램제목광고(타이틀스폰서십) 도입에 대한 의견은 분분했으나 이를 광고와 협찬 중 어디로 분류해야 할지에 대해선 다수가 협찬(77.8%)을 선택했다. 협찬 선택이유로는 현행 〈협찬고지 등에 관한 규칙〉 제6조(협찬주명의 방송프로그램제목 사용금지) 내용을 언급하며 협찬으로 해석될 여지가 있다고 했다. 이미 방송법 중 협찬고지에 협찬주명의 방송프로그램 제목 사용과 관련된 규칙이 존재하기 때문에 협찬으

로 봐야 한다는 것이다. 더불어 운영의 효율성 면에서 협찬으로 도입해야 한다고 주장했다. 타이틀스폰서십을 광고로 도입하게 된다면 복잡한 처리 과정으로 인해 채원 마련의 걸림돌이 될 것이기 때문이다. 반면 광고 선택이유로는 1차 설문과 같이 불투명성과 견제장치의 부제가 언급됐다.

<표 5-11> 프로그램제목광고(타이틀스폰서십) 광고 vs 협찬 분류

n=18*	응답자수	비율(중복선택)
협찬 분류	14	77.8%
광고 분류	4	22.2%

*분류방식 상관없음 또는 무응답자 4명을 제외한 18명 기준

프로그램제목광고(타이틀스폰서십)를 도입하게 될 시 시청권 영향을 최소화하는 의견에 있어서는 특정 프로그램에 대한 도입 제한이 높게 나타났다. 다음으로는 금지 품목 설정, 감시 및 견제 장치 설치 등 순으로 나타났다. 기타 의견 중에서는 기존체제로 충분하다는 의견과 최소 규제 그리고 모든 항목을 적용해야 한다는 의견이 있었다.

<표 5-12> 시청권 영향 최소화 방안

n=22	응답수	비율 (중복선택)
1) 시사·보도·어린이 대상 등 프로그램 도입 제한	8	36.7%
2) 광고 금지 품목 설정	6	27.3%
3) 제작에 영향을 미치지 못하도록 감시 장치 설치	6	27.3%
4) 노출범위·장르·노출시간·횟수 등에 대한 기준 설정	3	13.6%
5) 기타: 기존체제로 충분	4	18.2%
6) 기타	2	9.1%

3) 중간광고 규제 관련

중간광고 규제와 관련해서는 전문가 대부분이 허용 입장을 보였다. 시청권 측면에서 이미 지상파방송을 제외한 모든 방송사업자가 중간광고를 시행하고 있다는 점에서 추가로 지상파방송사에 중간광고를 허용하더라도 시청권 침해 등의 문제가 발생하지 않으리라 판단한 것이다. 중간광고를 금지하고 있는 현행 제도는 지상파방송이 시장 독점적 지위를 유지하고 있던 지상파방송사 이외 방송사업자의 생존과 성장이라는 목적을 위해 도입되었다. 당시의 상황을 고려해 보면 사회적·산업적 측면에서 충분히 고려할만한 제도였지만, 현재는 시장에서의 독점적 지위를 상실했으며, 특히 지역·중소방송사는 생존을 걱정해야 하는 상황이라는 점에서 지상파방송의 중간광고가 허용되어야 한다고 보았다.

〈표 5-13〉 중간광고 도입 찬반 의견

n=22	응답자수	비율(중복선택)
찬성	20	90.9%
반대	2	9.1%

PCM(premium commercial message)에 대해서는 지상파방송사에 대해 가해지는 중간광고 규제로 인해 불가피하게 도입한 광고 유형이라고 대부분 인식했다. 한 전문가에 의하면 현 방송법상 문제가 없는 합법적 광고라고 한다. 프로그램의 분리는 프로그램의 형식과 흐름, 제작상의 필요성, 시청자의 집중력과 시청패턴 등 다양한 요소를 고려하여 결정된 것이라 주장했다. 반대의견으로는 PCM을 편법적 광고라 규정하며 광고 행위에 대한 실질적인 규제 정비가 필요함을 지적했다. 이와 같은

지적에 대해 대다수 전문가는 지상파방송사에 대한 중간광고 규제가 사라지면 자연스럽게 해소될 논란이라고 보았다.

3. 결론

전문가들은 비대칭 규제와 변화하는 미디어 환경이 방송광고 산업의 주요 이슈라는 점을 강조했다. 결합판매, 크로스미디어 판매, 중간광고 금지와 같이 공영미디어렙과 지상파방송사에 국한된 비대칭 규제에 문제를 제기한 것이다. 중앙지상파 방송은 비대칭 규제로 인한 효율성 저하와 광고주 이탈로 인해 결합판매를 감당하기 어려운 상황에 놓이게 됐다. 이는 지역·중소방송사에 지원되는 재원의 급감으로 이어지면서 관련 방송사들의 경영 및 경쟁력을 감소시켰다. 해외 주요국에서도 방송사의 경영상태가 악화되는 것은 공통된 추세이다. 하지만 한국의 경우 비대칭 규제로 인해 그 패해가 가속된 것이다.

결합판매제도를 운영하게 된 취지를 되새겨 보면 극화(polarization)되고 집중화되었던 미디어 시장에서 미디어의 다양성과 공공성 확보를 위한 균형추 기능을 하기 위해 설립된 제도이다. 즉, 과거 지상파 독과점 시대에 탄생한 제도로서 현재의 디지털·온라인 환경에서는 그 효과가 감소한 것은 자명하다. 이에 본 연구는 현 방송광고 시장의 문제점에 대한 전문가들의 피드백을 통해 합의점을 도출하고자 하였다. 하지만 다양한 이해관계에 의해 합일된 입장을 관철시킬 수 있는 문제가 아닌 관계로 다수의 의견을 토대로 다음과 같은 결론을 제시한다.

첫째, 현 결합판매제도는 그 실효성과 타당성을 잃어가고 있다. 광고주가 시청자에게 다가가기 위해 활용할 수 있던 통로가 제한적이었던 과거와 달리 현재는 다양한 매체를 통해 광고가 이뤄진다. 심지어 지상파방송사보다 타 플랫폼 또는 매체를 통한 광고가 급증하고 있는 현재,

지상파방송사에 대한 강제적인 책임부과는 효율적이지도 타당하지도 않다는 것이다. 이런 상황에서 결합판매제도에 대한 개선이 이뤄지지 않는다면 지역·중소방송사는 물론 지상파방송사 역시 생존 위협을 받게 될 것이다.

둘째, 지상파방송사에 국한된 중간광고 규제를 해소해야 함이 주장됐다. 이미 시청자들은 유료방송을 통해 중간광고에 익숙해지고 있으며, 일부 유료방송은 중간광고를 프로그램의 재미 요소로 활용하기도 한다. 다양해진 프로그램 시청방식을 통해 시청자들은 유료방송, OTT, SNS와 같이 플랫폼에 따라 인식하는 것이 아니라 콘텐츠 자체의 경쟁력에 따라 본인이 선호하는 콘텐츠를 원하는 시간과 장소에서 소비하고 있다. 시청행태가 변화한 현시점에서 시청자들이 유독 지상파방송사의 중간광고에만 불편함을 느낄 것인지에 대한 의문이 제기된다는 것이다.

셋째, 프로그램 제목광고(타이틀스폰서십) 도입이 추진되어야 하며 도입 시 이를 협찬으로 봐야 한다. 타이틀스폰서십의 도입은 프로그램 제작을 위한 재원 마련에 유용하다는 주장이 많았다. 상업성 논란에 대해서는 지나친 상업성의 부각은 프로그램의 가치를 떨어트리는 것은 물론 시청자들의 외면을 불러올 것이기 때문에 자연스럽게 자정 역할을 할 가능성이 크다. 더불어 광고나 협찬이 프로그램 제작에 영향을 미치지 않도록 이미 방송통신위원회와 방송통신심의위원회가 관련 법률과 규정을 통해 엄격히 감시하고 있다. 이에 기존 법규와 심의 규정을 통해 충분히 감시와 견제가 가능할 것으로 보았다.

넷째, 지역·중소방송사 지원을 위해 방송통신발전기금 부과 대상을 확대해야 한다. 현재 방송광고 시장으로부터 재원이 이동하여 성장하고 있는 디지털·온라인 업계에 일정부분의 공적 책무를 부과해야 한다는 의견이 지배적이었다. 변화하는 광고시장에 대응하여 이를 재정립하고 시장점유율 또는 광고점유율을 기준으로 CJ ENM과 종편, 포털사이트,

OTT, 유튜브 등 매체의 영향력에 따라 공적 의무를 확대해야 한다는 것이다. 이를 기반으로 지역·중소방송사의 광역화를 통해 지역·중소 방송사가 독립할 수 있는 방안도 함께 실행되어야 한다.

다만 특정한 제도로 모든 재원을 마련하기에는 책임 주체들에 대한 부담이 가중되며 반발도 심해질 우려가 있다. 따라서 하나의 방법이 아닌 다양한 방안을 동시에 진행해야 한다는 의견이 있었다. 이를 정리해 보면 기금부과 대상 확대를 통한 지원금 마련과 광역화를 통한 경쟁력 강화가 동시에 이뤄져야 하며, 공익적 프로그램 제작에 대한 지원 및 타 지자체 및 기관과의 매칭펀드 방식으로 지역·중소방송의 독립성을 인큐베이팅해야 한다는 것이다. 현재 결합판매제도의 문제점으로 지역·중소방송사의 노력 저해가 지적된 만큼 이들의 독립성을 키우기 위한 방안을 목표로 뒤야 한다는 것이다.

방송광고시장은 미디어 환경변화로 인해 위축되었다. 이런 상황 속에서 방송사들은 광고규제로 인한 재원확보와 새로운 유형의 광고 개발에 어려움을 호소하고 있다. 이에 유동적이며 다변화하는 미디어 환경에 맞춰 방송사들이 대응할 수 있도록 네거티브 규제로 전환될 필요성이 요구됐다. 제도 도입에는 개선 효과를 담보하기 위한 타이밍이 있다. 그런 의미에서 비대칭 관련 이슈 개선의 타이밍을 놓친 것은 아닌지에 대한 염려가 확대되고 있다. 지상파방송의 사회적 필요성을 고려한다면 비대칭 규제를 빠르게 해소하는 것이 바람직해 보인다. 현재까지 지속되고 있는 각종 비대칭 규제의 정당성과 타당성을 재고해봐야 하며 그에 따른 규제 당국의 적절한 대응이 하루빨리 이뤄져야 할 것이다.

제 6 장 방송광고 규제혁신 방안

제 1 절 방송광고 비대칭규제 해소방안

지상파방송은 유료방송에 비해 공적책임이 높은 반면 자원 조달 수단인 광고는 상대적으로 엄격히 규제한다. ' 17년 유료방송의 광고매출이 지상파방송을 추월하는 등 미디어 환경의 변화로 제도개선 필요성을 제기하고 있다. 현재 지상파 방송과 유료방송 규제현황은 표와 같다.

〈표 6-1〉 방송광고 규제 현황

구분	지상파	유료방송
광고총량제	편성시간당 평균 15/100, 최대 18/100	편성시간당 평균 17/100, 최대 20/100
TV 방송프로 그램광고	편성시간당 최대 15/100	-
가상광고	시간의 5/100, 화면의 1/4	시간의 7/100, 화면의 1/4
간접광고	시간의 5/100, 화면의 1/4	시간의 7/100, 화면의 1/4
중간광고	금지 (단, 운동경기, 문화·예술행사 프로그램은 허용)	허용 (45분 이상 1회, 60분 이상 2회, 60분 이상 시 30분당 1회 추가)
협찬고지 시간·횟수	중앙지상파 : 30초 · 2회 지역지상파 : 30초 · 3회	45초 · 3회

전문가 조사 참여자들은 모두 미디어 광고의 비대칭적 규제를 방송광고 산업의 주요 이슈라고 응답했다. 방송에 집중되었던 광고가 이제는 시청자의 이용행태 변화에 따라 디지털과 온라인으로 이동하고 있으나, 이러한 현실을 반영한 제도적 변화가 미비하다는 점을 지적했다. 종편,

디지털, 그리고 온라인 광고시장이 급속히 성장하면서 지상파방송사의 경영 여건과 제작기반이 흔들리고 있다. 그리고 이는 다시 지역·중소 방송사의 경영악화로 이어진다. 이에 시대변화에 따라 광고산업의 재분류 및 정비가 필요함이 강력히 주장됐다. 지역·중소방송사의 재분류는 물론 광고산업 전반에 대한 이해와 정리가 필요하며 이를 통해 규제와 제도도 달라져야 한다는 것이다.

중간광고 등 비대칭규제 해소 관련 제도개선 추진 시, 우려사항 및 반대의견을 고려하여 제도적 보완방안 검토가 필요하다. 지상파방송사의 자체적 경영개선 노력, 시청권 침해 최소화, 편법적 광고 유형에 대한 기준마련 및 사후규제 강화, 프로그램 품질과 시청자 영향 고려 정책시스템 보완, 수신료 받는 공영방송의 중간광고 정당성 문제 등을 고려해야 한다.

중간광고 도입에 참여자 대부분이 찬성했다. 광고가 주요 자원 중 하나인 방송사로서는 다양한 방식의 광고 형태가 필요하다. 시청자는 이미 지상파를 제외한 방송사와 온라인 영상을 통해 중간광고를 경험하고 익숙해져 가고 있다. 이에 지상파에도 중간광고를 허용해야 한다는 의견이 주를 이뤘다. 다만 공적 의무와 책임까지 덜어주어서는 안됨이 주장되기도 했다. 즉, 단기적으로 규제를 완화하여 경쟁력을 다시 갖출 수 있도록 하데, 장기적으로는 공영방송과 민영방송을 구분하여 ‘재원구조’ 차원에서 대책을 수립해야 함이 지적됐다.

- (개정사항) 지상파방송의 중간광고가 가능하도록 방송법 시행령 제59조를 유료방송에 준하여 개정

현행	개정(안)
제59조(방송광고) ① (생략) ② (생략) 1. 지상파방송사업자(지상파이동멀티미디어방송사업자는 제외한다. 이하 이 호에서 같다)·공동체라디오방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자(지상파이동멀티미디어방송채널사용사업자는 제외한다)의 텔레비전방송채널과 라디오방송채널의 경우 가. ~ 다. (생략) 라. 중간광고는 하지 아니할 것. 다만, 운동경기, 문화·예술행사 등 그 중간에 휴식 또는 준비시간이 있는 방송프로그램을 송신하는 경우에는 휴식 또는 준비시간에 한정하여 중간광고를 할 수 있으며, 이 경우 중간광고의 횟수 및 매회 광고시간에 제한을 두지 아니한다.	제59조(방송광고) ① (현행과 같음) ② 현행과 같음 1.----- ----- 가. ~ 다. (현행과 같음) 라. <u>중간광고의 횟수는 45분 이상 60분 미만인 방송프로그램(중간광고를 포함한다. 이하 같다)의 경우에는 1회 이내, 60분 이상 90분 미만인 방송프로그램의 경우에는 2회 이내, 90분 이상 120분 미만인 방송프로그램의 경우에는 3회 이내, 120분 이상 150분 미만인 방송프로그램의 경우에는 4회 이내, 150분 이상 180분 미만인 방송프로그램의 경우에는 5회 이내, 180분 이상인 방송프로그램의 경우에는 6회 이내로 하되, 매회의 광고시간은 1분 이내로 한다.</u> -----

제 2 절 타이틀 스폰서십 등 협찬 제도 정비방안

본 절에서는 프로그램 제목광고(타이틀 스폰서십) 도입과 관련 2가지 방안을 검토한다. 제1안은 타이틀스폰서십을 방송광고로 규율하는 방안이고, 제2안은 타이틀스폰서십을 협찬고지로 규율하는 방안이다.

1. 타이틀스폰서십을 방송광고로 규율하는 방안

1) 방송프로그램제목광고의 허용

【방송법】

제73조(방송광고등) ① 생략
② 방송광고의 종류는 다음 각 호와 같고, 방송광고의 허용범위·시간·횟수 또는 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
1.~7. 생략
8. 방송프로그램제목광고: 방송프로그램의 제목에 광고주명, 기업표어, 상품명 등의 문자 또는 그림을 포함하는 형태의 광고
③~⑧ 생략

■ 개정배경 및 취지

방송프로그램 제작비를 지원하는 협찬주 또는 광고의 명칭, 로고, 상품명, 상호 등을 방송프로그램 제목으로 사용하는 프로그램제목광고(타이틀스폰서십)는 현행법상으로는 원칙적으로 금지되고 있음. 예외적으로 문화·예술·스포츠행사(중계 및 관련프로그램)에 한해 허용되고 있다(협찬고지에 관한 규칙 제6조).

그러나 프로그램제목광고 도입을 통하여 방송사는 방송 제작재원을 확보할 수 있으며, 기업은 브랜드인지도를 강화하고 기업이미지를 제고할 수 있어서, 방송사와 광고주 모두에 도움이 될 것으로 기대된다. 따

라서 어린이 및 보도·시사·논평·토론 등 프로그램과 같이 방송의 공익성과 공정성을 훼손할 수 있는 경우를 제외하고는 원칙적으로 방송프로그램제목광고를 도입할 필요가 있다.

■ 주요 내용

○ 방송프로그램제목광고의 정의

방송프로그램의 제목에 광고주명, 기업표어, 상품명 등의 문자 또는 그림을 포함하는 형태의 광고를 방송프로그램제목광고(타이틀스폰서십)로 정의한다.

○ 방송프로그램제목광고를 방송광고에 포함하여 원칙적으로 허용
방송프로그램제목에 광고주와 관련한 정보를 사용할 수 있도록 허용하는 형태로 방송광고의 한 유형으로 규정함으로써 방송광고의 규율체계로 편입하여 도입한다.

■ 참고 자료

○ 중국, 일본, 싱가포르 등은 예능, 스포츠에 허용하고 있으며 영국, 타이완, 독일(민영방송만 허용) 등에서도 일부 장르를 제외하고 타이틀 스폰서십을 허용하고 있다.

2) 방송프로그램제목광고의 방법 및 기준

【방송법 시행령】

제59조(방송광고) ① 생략

②법 제73조제2항에 따른 방송광고(비상업적 공익광고, 가상광고 및 간접광고는 제외한다. 이하 이 항에서 같다)의 허용범위·시간·횟수 또는 방법 등은 다음 각 호의 기준에 따른다.

1.~5. 생략

6. 방송사업자의 방송프로그램제목광고의 경우

가. 어린이 프로그램 및 보도·시사·논평·토론 프로그램에는 방송프로그램제목광고를 하지 아니할 것

나. 광고주명, 기업표어, 상품명 등의 문자 또는 그림만으로 방송프로그램제목광고를 하지 아니할 것

③~⑥ 생략

■ 개정배경 및 취지

○ 방송프로그램제목광고를 허용하면, 기존의 방송광고에 대한 규율체계가 그대로 적용되지만, 특히 방송프로그램제목광고의 특수성을 고려하여 그에 적합한 광고방법 및 기준을 설정할 필요가 있다. 특히 방송프로그램제목광고로 인하여 방송의 공익성, 공정성을 훼손하지 않고, 광고주의 영향으로부터 독립된 방송프로그램의 제작을 보장하기 위한 기준을 설정할 필요가 있다.

■ 주요 내용

○ 방송프로그램제목광고의 제한

방송프로그램제목광고를 허용함으로써 훼손될 수 있는 방송의 공익성과 공정성을 보장하고, 특히 방송프로그램의 제작 과정에서 광고주의 영향력을 제거하기 위하여 방송프로그램제목광고를 제한해야 하는 범위를 설정할 필요가 있다. 이를 위하여 특히 문제될 수 있는 “어린이 프로그램 및 보도·시사·논평·토론 프로그램”의 경우에는 방송프로그램제목광고를 허용하지 않도록 규정한다.

○ 방송프로그램제목광고의 형식 제한

방송프로그램제목광고가 시청자에게 부당한 영향력을 발생시키지 않고 방송의 공익성과 공정성을 최대한 보장하기 위하여, 방송프로그램제목광고를 허용한다고 하더라도 방송프로그램제목 그 자체가 전적으로 광고로 표시되는 것은 바람직하지 않기 때문에 방송프로그램제목광고의 전부를 광고주명, 기업포어, 상품명 등의 문자 또는 그림만을 이용하는 것은 금지시켜야 한다.

3) 방송프로그램제목광고 허용에 따른 협찬고지규칙 개정

【협찬고지 등에 관한 규칙】

제6조(협찬주명의 방송프로그램제목 사용 금지) 방송사업자는 「방송법」 제73조제2항제8호에 따른 방송프로그램제목광고를 제외하고는 협찬주명을 방송프로그램제목으로 사용하여서는 아니된다.

■ 개정배경 및 취지

○ 방송프로그램제목광고를 허용함에 따라 방송프로그램제목을 규율하는 협찬고지 등에 관한 규칙과도 체계적 정합성을 유지하기 위하여 개정하여야 한다.

■ 주요 내용

- 법개정에 맞춰서 방송프로그램제목에 협찬주명의 사용을 허용
 - 방송프로그램제목광고를 방송광고로서 허용하는 방향으로 법령을 개정함에 따라 방송프로그램제목을 규율하는 “협찬고지 등에 관한 규칙” 상의 관련 규정을 개정할 필요가 있다. 즉, 동 규칙 제6조에서는 협찬주명의 방송프로그램제목에의 사용을 금

지하고 있는데, 방송프로그램제목광고를 허용함에 따라 법령 개정에 맞춰서 방송사업자는 「방송법」 제73조제2항제8호에 따른 방송프로그램제목광고가 허용되는 경우를 제외하고는 협찬주명을 방송프로그램제목으로 사용하지 못하도록 개정한다.

2. 타이틀스폰서십을 협찬고지로 규율하는 방안

【협찬고지 등에 관한 규칙】

제6조(협찬주명의 방송프로그램제목 사용) 방송사업자는 어린이 프로그램 및 보도·시사·논평·토론 프로그램을 제외한 프로그램 제목에 협찬주명(로고 포함), 기업표어, 상품명 등 협찬주와 관련한 문자 또는 그림을 사용할 수 있다. 다만, 협찬주와 관련한 문자 또는 그림만을 방송 프로그램제목으로 하여서는 아니된다.

■ 개정배경 및 취지

○ 타이틀스폰서십을 방송광고로 규율하는 방안과 별개로 협찬으로 규율하여 도입하는 방안도 가능하다. 방송광고가 아닌 협찬의 방식으로 허용하는 경우에는 현행 “협찬고지 등에 관한 규칙” 만을 개정하여, 기존의 협찬에 대한 규제방식으로 규율할 수 있다.

■ 주요 내용

○ 협찬의 방식으로 타이틀스폰서십을 허용하는 경우에는 “협찬고지 등에 관한 규칙” 제6조에 규정된 방송프로그램제목에 관한 규제를 변경하여, 방송사업자는 어린이 프로그램 및 보도·시사·논평·토론 프로그램을 제외한 프로그램 제목에 협찬주명(로고 포함), 기업표어, 상품명 등 협찬주와 관련한 문자 또는 그림을 사용할 수 있도록 허용하는 방향으로 개정한다. 다만, 방송프로그램제목에 포함된 협찬주명의 시용이 시청자에게 부당한 영향력을 발생시키지 않고 방송의 공익성과 공정

성을 최대한 보장하기 위하여, 타이틀스폰서십을 허용한다고 하더라도 방송프로그램제목 그 자체가 전적으로 협찬주명으로 표시되는 것은 바람직하지 않기 때문에 방송프로그램제목의 전부를 협찬주명, 기업표어, 상품명 등의 문자 또는 그림만을 이용하는 표시하는 것은 금지시켜야 한다.

■ 참고 자료

○ 프랑스

협찬개념으로 스포츠 등(경기장 네이밍)의 분야에서 자연스럽게 노출되는 형태로 운영되고 있다.

3. 개정안 신구조문대비표

1) 타이틀스폰서십을 방송광고로 규율하는 방안

■ 방송법

현행	개정안
제73조(방송광고등) ①방송사업자는 방송광고와 방송프로그램이 혼동되지 아니하도록 명확하게 구분하여야 하며, 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램의 방송광고시간 및 전후 토막광고시간에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 반드시 광고임을 밝히는 자막을 표기하여 어린이가 방송프로그램과 방송광고를 구분할 수 있도록 하여야 한다. ②방송광고의 종류는 다음 각 호와 같고, 방송광고의 허용범위·시간·횟수 또는 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제73조(방송광고등) ① 생략 ②방송광고의 종류는 다음 각 호와 같고, 방송광고의 허용범위·시간·횟수 또는 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 1.~7. 생략 8. <u>방송프로그램제목광고: 방송프로그램의 제목에 광고주명, 기업표어, 상품명 등의 문자 또는 그림을 포함하는 형태의 광고</u> ③~⑧ 생략

요한 사항은 대통령령으로 정한다. 1. 방송프로그램광고 : 방송프로그램의 전후(방송프로그램 시작타이틀 고지 후부터 본방송프로그램 시작 전까지 및 본방송프로그램 종료 후부터 방송프로그램 종료타이틀 고지 전까지를 말한다)에 편성되는 광고 2. 중간광고 : 1개의 동일한 방송프로그램이 시작한 후부터 종료되기 전까지 사이에 그 방송프로그램을 중단하고 편성되는 광고 3. 토막광고 : 방송프로그램과 방송프로그램 사이에 편성되는 광고 4. 자막광고 : 방송프로그램과 관계없이 문자 또는 그림으로 나타내는 광고 5. 시보광고 : 현재시간 고지 시 함께 방송되는 광고 6. 가상광고 : 방송프로그램에 컴퓨터 그래픽을 이용하여 만든 가상의 이미지를 삽입하는 형태의 광고 7. 간접광고 : 방송프로그램 안에서 상품, 상표, 회사나 서비스의 명칭이나 로고 등을 노출시키는 형태의 광고 8. <신설> ③상품소개 및 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송의 경우에는 해당 상품소개 및 판매에 관한 방송내용물은 이를 방송광고로 보지 아니한다. ④방송사업자 및 전광판방송사업자는 공공의 이익을 증진시킬 목적으로 제작된 비상업적 공익광고를 대통령령으로 정하는 비율 이상 편성하여야 한다.	
--	--

⑤ 외주제작사는 방송프로그램을 제작하는 경우에 간접광고를 판매할 수 있다. ⑥ 방송사업자와 외주제작사는 제5항에 따른 간접광고가 제2항 및 제33조제1항의 심의규정과 제86조에 따른 자체심의 기준을 위반하는지에 관하여 대통령령으로 정한 절차 등에 따라 간접광고 판매 위탁 또는 판매 계약 체결 전까지 합의하고, 합의된 내용을 준수하여야 한다. ⑦ 외주제작사는 제86조에 따른 방송사업자의 자체심의를 필요한 기간 전까지 방송사업자에게 간접광고가 포함된 방송프로그램을 제출하여야 한다. ⑧ 외주제작사가 제작한 방송프로그램이 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제5조제1항 및 제2항에 따른 방송광고판매대행사업자(이하 “광고판매대행자”라 한다)가 위탁하는 방송광고만 할 수 있는 방송사업자의 채널에 편성될 경우 외주제작사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 광고판매대행자에게 간접광고 판매를 위탁하여야 한다.	
---	--

■ 방송법 시행령

현행	개정안
제59조(방송광고) ①법 제73조제1항에 따라 방송사업자는 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램(13세 미만의 어린이를 대상으로 어린이의 건강한 성장, 정서 발달	제59조(방송광고) ① 생략 ②법 제73조제2항에 따른 방송광고(비상업적 공익광고, 가상광고 및 간접광고는 제외한다. 이하 이 항에서 같다)의 허용범위·시간·횟

과 문화적 다양성 확립을 돕는 방송내용물을 말한다. 이하 같다)의 방송광고시간 및 전후 토막광고 시간에 화면 좌상단 또는 우상단에 화면크기의 64분의 1 이상의 크기로 광고화면과 명확하게 구분될 수 있도록 “광고방송“이라는 자막을 계속하여 표기하여야 한다. ②법 제73조제2항에 따른 방송광고(비상업적 공익광고, 가상광고 및 간접광고는 제외한다. 이하 이 항에서 같다)의 허용범위·시간·횟수 또는 방법 등은 다음 각 호의 기준에 따른다. 1. 지상파방송사업자(지상파이동멀티미디어방송사업자는 제외한다. 이하 이 호에서 같다)·공동체라디오방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자(지상파이동멀티미디어방송채널사용사업자는 제외한다)의 텔레비전방송채널과 라디오방송채널의 경우 가. 매 방송프로그램 편성시간(해당 방송프로그램을 안내하는 고지가 시작되는 시간부터 다음 방송프로그램을 안내하는 고지가 시작되기 전까지의 시간을 말하며, 방송광고 시간 및 방송사업자의 명칭 고지 시간 등을 포함한다. 이하 이 호부터 제3호까지에서 같다)당 방송광고 시간은 해당 방송프로그램 편성시간의 최대 100분의 18을 초과하지 아니할 것 나. 텔레비전방송채널의 경우 가목에 따른 방송광고 시간 중 방송프로그램광고 시간은 매 방송프로그램 편성시간의 100분의 15를 초과하지 아니할 것	수 또는 방법 등은 다음 각 호의 기준에 따른다. 1.~5. 생략 6. 방송사업자의 방송프로그램제목 광고의 경우 가. 어린이 프로그램 및 보도· 시사·논평·토론 프로그램에는 방송프로그램제목광고를 하지 아니할 것 나. 광고주명, 기업표어, 상품명 등의 문자 또는 그림만으로 방송프로그램제목광고를 하지 아니할 것 ③~⑥ 생략
--	---

다. 채널별로 1일(방송통신위원회가 고시로 정하는 방송 개시 시점부터 방송 종료 시점까지를 말한다. 이하 이 호부터 제3호까지에서 같다) 동안 방송되는 각 방송프로그램의 방송프로그램 편성시간당 방송광고 시간의 비율의 평균이 100분의 15 이하가 되도록 할 것
라. 중간광고는 하지 아니할 것.
다만, 운동경기, 문화·예술행사 등 그 중간에 휴식 또는 준비시간이 있는 방송프로그램을 송신하는 경우에는 휴식 또는 준비시간에 한정하여 중간광고를 할 수 있으며, 이 경우 중간광고의 횟수 및 매회 광고시간에 제한을 두지 아니한다.
마. 자막광고(자막으로 방송사업자의 명칭이나 방송프로그램, 방송통신위원회가 고시하는 공익적 목적의 정보를 안내 또는 고지하는 것은 자막광고에서 제외한다. 이하 같다)는 방송사업자의 명칭고지 시 또는 방송프로그램 안내고지 시에 한정하여 할 것. 이 경우 자막의 크기는 화면의 4분의 1을 초과할 수 없다.

2. 종합유선방송사업자·위성방송사업자(위성이동멀티미디어방송사업자는 제외한다) 및 방송채널사용사업자(지상파방송채널사용사업자 및 위성이동멀티미디어방송채널사용사업자는 제외한다)의 텔레비전 방송채널과 라디오방송채널의 경우가. 매 방송프로그램 편성시간당 방송광고 시간은 해당 방송프로그램 편성시간의 최대 100분의 20을 초과하지 아니하도록 하되, 채널별로 1일 동안 방송되는 각 방송프로

그램의 방송프로그램 편성시간당 방송광고 시간의 비율의 평균이 100분의 17 이하가 되도록 할 것
나. 중간광고의 횟수는 45분 이상 60분 미만인 방송프로그램(중간광고를 포함한다. 이하 같다)의 경우에는 1회 이내, 60분 이상 90분 미만인 방송프로그램의 경우에는 2회 이내, 90분 이상 120분 미만인 방송프로그램의 경우에는 3회 이내, 120분 이상 150분 미만인 방송프로그램의 경우에는 4회 이내, 150분 이상 180분 미만인 방송프로그램의 경우에는 5회 이내, 180분 이상인 방송프로그램의 경우에는 6회 이내로 하되, 매회의 광고시간은 1분 이내로 한다. 다만, 운동경기, 문화·예술행사등 그 중간에 휴식 또는 준비시간이 있는 방송프로그램을 송신하는 경우에는 휴식 또는 준비시간에 한하여 중간광고를 할 수 있으며, 이 경우 중간광고의 횟수 및 매회 광고시간에 제한을 두지 아니한다.

다. 나목 본문에 따른 중간광고를 하는 경우 방송사업자는 중간광고가 시작되기 직전에 시청자가 이를 명확하게 알 수 있도록 자막·음성등으로 고지하여야 한다.

라. 자막광고는 방송사업자의 명칭 고지 시 또는 방송프로그램 안내고지 시에 한정하여 할 것. 이 경우 자막의 크기는 화면의 4분의 1을 초과할 수 없다.

3. 지상파이동멀티미디어방송사업자, 지상파이동멀티미디어방송채널사용사업자, 위성이동멀티미디어방송사업자 및 위성이동멀티미디어방

송채널사용사업자의 텔레비전방송 채널과 라디오방송채널의 경우

가. 매 방송프로그램 편성시간당 방송광고 시간은 해당 방송프로그램 편성시간의 최대 100분의 20을 초과하지 아니하도록 하되, 채널별로 1일 동안 방송되는 각 방송프로그램의 방송프로그램 편성시간당 방송광고 시간의 비율의 평균이 100분의 17 이하가 되도록 할 것

나. 중간광고의 횟수는 45분 이상 60분 미만인 방송프로그램(중간광고를 포함한다. 이하 이 목에서 같다)은 1회 이내, 60분 이상 90분 미만인 방송프로그램은 2회 이내, 90분 이상 120분 미만인 방송프로그램은 3회 이내, 120분 이상 150분 미만인 방송프로그램은 4회 이내, 150분 이상 180분 미만인 방송프로그램은 5회 이내, 180분 이상인 방송프로그램은 6회 이내로 하되, 매회의 광고시간은 1분 이내로 한다. 다만, 운동경기, 문화·예술 행사 등 그 중간에 휴식 또는 준비시간이 있는 방송프로그램을 송신하는 경우에는 휴식 또는 준비시간에 한하여 중간광고를 할 수 있으며, 이 경우 중간광고의 횟수 및 매회 광고시간에 제한을 두지 아니한다.

다. 나목 본문에 따른 중간광고를 하는 경우 방송사업자는 중간광고가 시작되기 직전에 시청자가 이를 명확하게 알 수 있도록 자막·음성 등으로 고지하여야 한다.

라. 자막광고는 방송사업자의 명칭 고지 시 또는 방송프로그램 안내고지 시에 한정하여 할 것. 이 경우

자막의 크기는 화면의 3분의 1을 초과할 수 없다.

4. 데이터방송채널의 경우

가. 방송사업자가 데이터방송채널을 안내하고 선택할 수 있도록 구성하는 최초화면(이하 이 항에서 “최초화면”이라 한다)에서의 방송광고는 자막광고에 한하고, 자막의 크기는 최초화면의 4분의 1을 초과할 수 없다.

나. 해당 데이터방송채널의 1차 화면(최초화면상의 데이터방송채널접속을 통하여 이동한 해당 데이터방송채널의 초기화면을 말한다. 이하 이 항에서 “1차화면”이라 한다) 이후에서 행하는 방송광고의 크기는 전체화면의 3분의 1을, 방송시간은 10분(동영상 및 음성이 포함된 경우에 한한다)을 초과할 수 없다. 다만, 1차화면 이후에서 방송광고임을 표시하거나 고지하여 시청자가 해당 광고에 접속할 수 있도록 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

5. 텔레비전방송채널의 텔레비전방송프로그램에 부가되는 데이터방송에서의 방송광고의 경우 최초화면에서는 방송광고를 할 수 없으며, 1차화면 이후의 방송광고에 대해서는 제4호나목을 준용한다. 이 경우 최초화면은 해당 텔레비전방송프로그램이 방송되는 최초화면을 말하고, 1차 화면은 최초화면의 접속을 통하여 이동하는 초기화면을 말한다.

6. <신설>

③방송사업자 및 전광판방송사업자는 법 제73조제4항의 규정에 의하여 비상업적 공익광고를 다음 각

호에서 정하는 비율 이상 편성하여야 한다. 다만, 채널의 공익적 특성, 방송 매출 규모 등을 고려하여 방송통신위원회가 고시하는 채널의 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 방송사업자 : 채널별로 매월 전체방송시간(데이터방송채널의 경우에는 전체 방송내용물을 말한다)의 100분의 1 이내에서 방송통신위원회가 고시하는 비율 2. 전광판방송사업자 : 「옥외광물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률 시행령」 제14조제4항제2호의 규정에 의하여 정하는 비율 ④ 방송사업자 및 전광판방송사업자가 제3항에 따라 편성하여야 하는 비상업적 공익광고는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 광고로 한다. 1. 국가, 지방자치단체, 공공기관 또는 비영리기관이 공익적 목적으로 제작한 광고로서 방송사업자 및 전광판방송사업자가 무료로 방송하는 광고 2. 방송사업자가 공익적 목적으로 자체 비용으로 제작·편성하는 광고 ⑤ 제3항제1호에 따른 방송사업자의 비상업적 공익광고 편성의 비율을 산정할 때 편성 시간대에 따라 가중치를 부여하고, 그 기준은 방송통신위원회가 채널의 특성을 고려하여 고시한다. ⑥ 삭제	
---	--

■ 협찬고지 등에 관한 규칙

현행	개정안
제6조(협찬주명의 방송프로그램제목 사용 금지) 방송사업자는 협찬주명을 방송프로그램제목으로 사용하여서는 아니된다. 다만, 문화·예술·스포츠행사(중계 및 관련프로그램)의 명칭을 방송프로그램제목으로 사용한 경우에는 그러하지 아니하다.	제6조(협찬주명의 방송프로그램제목 사용 금지) 방송사업자는 「방송법」 제73조제2항제8호에 따른 방송프로그램제목광고를 제외하고는 협찬주명을 방송프로그램제목으로 사용하여서는 아니된다.

2) 타이틀스폰서십을 협찬고지로 규율하는 방안

■ 협찬고지 등에 관한 규칙

현행	개정안
제6조(협찬주명의 방송프로그램제목 사용 금지) 방송사업자는 협찬주명을 방송프로그램제목으로 사용하여서는 아니된다. 다만, 문화·예술·스포츠행사(중계 및 관련프로그램)의 명칭을 방송프로그램제목으로 사용한 경우에는 그러하지 아니하다.	제6조(협찬주명의 방송프로그램제목 사용) 방송사업자는 어린이 프로그램 및 보도·시사·논평·토론 프로그램을 제외한 프로그램 제목에 협찬주명(로그 포함), 기업표어, 상품명 등 협찬주와 관련한 문자 또는 그림을 사용할 수 있다. 다만, 협찬주와 관련한 문자 또는 그림만을 방송프로그램제목으로 하여서는 아니된다.

프로그램제목광고(타이틀스폰서십)에 대해 전문가 조사 참여자 다수가 찬성했다. 다만 조건적 찬성으로서 전반적인 도입이 아닌 순차적·제한적 도입에 대한 의견이 우세하게 나타났다. 방송광고가 위축되고 있는 상황에서 ‘새로운 유형의 재원’의 필요성이 제기된 것이다. 다만 방송의 지나친 상업성과 협찬주의 영향력 문제를 감소시키기 위해 몇 가지 대응 방안이 함께 제시됐다. 시사·보도 프로그램 또는 어린이

대상 프로그램처럼 사회적 영향력이 강한 프로그램의 경우 도입을 제안하고, 기존 방송광고에서 금지하고 있는 담배·주류 등의 품목에 대해서도 현재와 같은 기준으로 제한해야 한다고 주장했다.

<표 6-2> 프로그램제목광고(스폰서십) 도입 의견

n=22	찬성 (68.2%)	반대 (31.8%)
이유	새로운 유형의 재원확보 기업 마케팅 활성화를 위해 필요 재원 마련으로 인한 프로그램 질적 향상 기대	시청권 침해(시청자 거부감 등) 지나친 상업성 논란 유발 방송의 공적가치 저해 프로그램 가치 저하

제 3 절 방송광고 결합판매 제도 개선 방안

1. 방송광고 결합판매 제도 개선 필요성 및 원칙

현행 방송광고 결합판매 제도는 지상파 방송광고 시장이 급격하게 위축되면서 결합판매 광고비 역시 크게 하락하여 지역중소방송사 지원 수단으로써의 실효성이 소멸되고 있다. 결합판매 제도가 키스테이션의 광고판매와 직접적으로 연동되어 있다 보니 오히려 키스테이션의 광고판매에 부정적 영향을 가져오고 있는 것이다. 키스테이션의 광고판매가 잘 이루어져야 결합판매 제도의 효용성이 높아지는데, 현재의 광고시장에서는 결합판매가 키스테이션의 광고판매를 저해하는 요인이 되고, 이로 인해 정작 결합판매 제도의 정책효과가 낮아지는 문제가 발생하고 있다.

이에 최근에는 방송광고 결합판매 제도(미디어랩법 제20조)에 대해 위헌확인소송이 제기되어, 헌법재판소의 판단을 기다리고 있는 바, 현재의 판단에 따라 해당 제도가 폐지될 가능성도 제기되고 있다. 예단하기는 어려우나, 결합판매 제도가 재산권, 평등권 등의 기본권을 침해하는 위헌적 제도라고 판단될 경우 지역중소방송사를 지원할 수 있는 수단이 사라지므로, 별도의 대안을 마련하는 것이 시급하다.

관련하여 국회는 과방위 검토보고서를 통해 첫째, 현재 판결에 따른 결합판매제도 폐지에 대비하여 방발기금 등 공적재원 마련과 중소방송사 광고집행시 세제혜택 등 부여방안과 둘째, 결합판매제도 지원대상 매체를 점진적으로 축소(예 : 수신료를 배분받는 EBS를 중소방송사와 동일하게 지원하는 것은 불합리하다는 일부 주장)하는 방안, 셋째, 종편은 1사 1웹 운영 및 결합판매제도에서 제외되어 있는 등 방송광고판매 대행시장의 종편-지상파 간 비대칭규제 개선 방안, 넷째, KBS 수신료

인상 결정 시 KBS 방송광고매출 감소에 따른 결합판매 지원액이 축소될 가능성이 높으므로, 수신료 인상 논의 시 이에 대한 검토 필요 등과 관련된 논의가 필요하다고 설명한 바 있다. 현재 판결이 위헌적 요소가 없다는 결론에 도달하여도 국회와 정부가 대비할 필요가 있다는 입장이다.

이러한 방송광고 결합판매 개선의 필요성에 따라 구체적인 개선 방안을 마련 시 크게 가치적 원칙과 제도적 원칙을 고려해야 해야 한다. 우선 가치적 원칙과 관련하여 지역성 보호 원칙이 중요하다. 방송의 핵심 가치 중 하나는 지역성이며, 우리나라에서도 방송법 제5조 제2항 및 방송법 제6조 제6항에 따라 지역성 제고를 방송의 공적책무로 부여하고 있다. 현재 국내의 방송 체계에서 지역성 보호 책무를 부여받은 매체는 지역 지상파 방송(지역총국, 지방계열사, 지역민방)과 케이블TV SO(지역채널), 공동체 라디오만 존재하는데, 국내 방송시장의 중핵이 여전히 지상파 방송이라는 점을 고려하면 지역민방 등에 대한 지원 정책은 지역성 보호차원에서 필수적이다 할 것이다. 또한 현재 지역민방 등 지역방송에 대한 경제적·금전적 지원 정책의 핵심 중 하나는 방송광고 결합판매 제도라는 점을 고려할 필요가 있다. MBC지방계열사와 지역민방의 경우 키스테이션과의 광고결합과 키스테이션으로부터 전파료를 지원받고 있다는 점을 고려한다면 지역방송에 대한 지원정책은 결합판매와 전파료를 포괄하는 것으로 접근해야 할 것이다.

두 번째 중시되어야 할 가치적 원칙은 다양성 보호 원칙이다. 방송의 다양성 가치는 방송이 당위적으로 제고해야 하는 규범적 가치이며, 특히 지역중소방송은 노출과 내용의 다양성에 직결된다. 한정된 공물인 전파자원을 이용하는 지상파는 노출의 다양성에 구조적 제한이 발생할 수밖에 없으므로, 지역중소 지상파 방송의 존재는 제한적으로나마 지상파의 다양성에 기여하고 있다고 봐야 하는 것이다. 동시에 종교방송과

같은 특수목적 방송인 경우에도 소수 또는 목적성이 있는 매체 이용을 충족시키고, 내용의 다양성을 보다 높이는데 큰 역할을 수행한다. 이에 따라 지역중소방송에 대한 지원 역시 다양성 정책의 일환으로 방송가치를 보호하기 위한 정책 수단으로 보고 지역중소방송사에 대한 결합판매 제도 개선 시 다양성을 보호하기 위한 방안을 동시에 강구할 필요가 있다.

세 번째 중요 원칙은 매체 균형발전으로, 매체 균형발전 논의가 갖는 쟁점²⁵⁾에도 불구하고, 매체 균형발전 정책은 지역성과 다양성을 보호하는 하위 수단으로써 결합판매 제도 등으로 구체화되어 왔다. 우리나라 방송정책 하에서 매체 균형발전 정책은 주요한 정책 수단으로 작동하고 있으며, 이를 구체화하는 세부 제도가 결합판매이므로 균형발전 차원에서 결합판매 제도 개선 시 대안적 제도를 마련해야 할 것이다.

지역성, 다양성, 매체 균형발전 등의 가치적 원칙 외에도 분명 가치중립, 시장 메커니즘 훼손 억제, 정책혼합 도모 등의 제도적 원칙 역시 방송광고 결합판매 제도 개선 방안 마련 시 중시되어야 한다. 우선 첫 번째로 가치중립적 제도 개선 원칙을 중시하여 결합판매 제도 개선 시 특정 사업자에게 유리한 방향을 배제하고 중립적이면서 지역성·다양성과 같은 공공가치를 제고할 수 있는 제도 개선을 추진해야 한다. 결합판매 제도의 특징은 제로섬적인 성격이 있는 제도라는 것이며, 현재의 정체·침체된 방송광고 상황에서는 풍선효과가 발생하게 된다. 결합판매 지원 대상 방송사 및 미디어렐의 측면에서는 결합판매 제도가 제로섬 게임의 특성을 가지나, 전체 방송광고 시장에서는 광고의 RoI 저하 등 마이너

25) 매체 균형발전 정책은 소위 ‘약자의 무기’로 불리는 정책으로 시장의 경쟁과 진퇴출을 제한하는 반경쟁적 정책기조 또는 정책철학으로 비판되고 있는 반면, 다양성과 지역성, 공공성 등에 기여할 수 있는 정책 수단이라는 긍정적 인식도 존재

스점 게임의 특성을 보인다. 이론적으로 Hicks적 보상(Hicksian compensation)이 가능한 경우 파레토 최적(Pareto optima)이 이루어진다고 볼 수 있으나, 현재의 방송광고 시장에서 Hicks적 보상 수단을 찾기는 어려운 상황이다. 따라서 특정 사업자에게 유리한 제도 개선이 이루어지면 타 방송사에게는 불리한 개선이 된다는 점에서 중립적이 되어야 하며, 전체 방송광고 시장에 대해서는 활성화 중심의 개선 방향이 수립되어야 할 것이다.

두 번째 원칙으로 방송광고 시장의 메커니즘 훼손을 억제해야 한다. 결합판매 제도는 순수한 의미로서의 결합(Bundling)이기보다는 끼워팔기(Tying)의 성격이 강한 제도로서 시장 메커니즘을 훼손할 가능성이 높다. 끼워팔기는 당연위법으로 '08년 광고주협회가 KOBACO를 공정위에 제소한 사례 등을 포함하여 현재 광고주들 역시 결합판매 제도의 원천적 위법성을 지적하고 있다. 따라서 결합판매 제도 개선 시 시장 메커니즘 훼손을 최소화하는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 마크업 방식의 결합판매 제도 보다는 키스테이션의 광고판매 촉진과 같은 지원 형태의 결합판매 지원 또는 공적 지원을 제도화하는 방안이 보다 적합해 보인다.

세 번째 원칙으로 정책혼합을 도모하여 결합판매 제도 외에 중소지역 방송사 지원을 담보할 수 있는 정책 수단을 추가 확보해야 할 것이다. 현행 결합판매 제도로 지역중소방송사의 최소한의 생존 여건을 제공할 수는 있었으나, 지상파 방송광고 시장의 급격한 침체로 인해 결합판매 제도의 실효성이 약화되고 있다. 이와 같은 상황에서 결합판매 제도 개선 시 별도의 지원적 요소 없이는 지역중소방송사의 경쟁력 도모까지 기대할 수는 없다. 이에 방발기금 또는 별도의 재원·제도를 통해 지원할 수 있는 수단 확보가 요구되며, 동시에 결합판매 제도와 방발기금을 통한 지원 제도를 혼합하는 등 다양한 방안을 모색할 필요가 있다.

2. 방송광고 결합판매 제도 개선 방안(안)

현행 방송광고 결합판매 제도 개선 방안으로 첫째, 결합판매 제도의 폐지 또는 개편 시 단계적 축소 방안 또는 특정 기간의 일몰 방식을 검토하고, 결합판매 광고비 감소분을 기금 등을 통해 보전하는 방안이 있다. 결합판매 제도를 단계적으로 축소하되, 결합판매 축소로 감소하는 지원 금액은 기금을 통해 지역·중소방송사에 지원하는 것을 원칙으로 하되 지원에 대한 방송사의 책임성을 강화하는 것이다.

구체적으로 결합판매 제도를 단계적으로 축소하고(예: 특정 기간 동안 단계적 축소) 지역·중소방송사 지원체계를 전면 개편할 수 있다. 네트워크와 비네트워크 방송사로 구분하여, 네트워크지역방송사는 각각의 키스테이션 책임 하에 전과료와 광고 판매를 지원하는 것이다. 본 방안 따르면 네트워크방송사에 대한 결합판매 지원 역시 단계적으로 축소하되, 기금지원 역시 한시적으로 하고, 비네트워크 방송사의 경우 방송사의 성격에 따라 공영과 민영으로 구분하여 공영적 성격이 있는 경우 공적재원 지원을 원칙으로 한다.

한편, 민영의 경우 특수목적 방송과 일반 방송으로 구분하여 지원체계를 재설정하는데, 특수목적 방송이라 할 수 있는 종교방송(CBS, 불교방송, 평화방송, 극동방송, 원음방송) 및 교통방송, 영어방송에 대해서는 각 종교방송의 교단이나 종단, 지자체 및 관련 부처에서의 지원을 유도할 수 있다. 교단 등의 지원을 유도하기 위해 교단 등의 출연금과 방발기금을 매칭펀드 방식으로 출연금 규모에 상응한 기금지원을 하는 것이다. 또한 비네트워크 독립 민영 방송에 해당하는 OBS, 경인방송의 경우 1차적으로는 주주와, 2차적으로는 방발기금을 통해 지원한다.

본 개선 방안의 핵심 내용은 네트워크 체제와 비네트워크 체제의 지원방식을 분리한다는 데 있다. 결합판매 제도를 단계적으로 일몰 또는

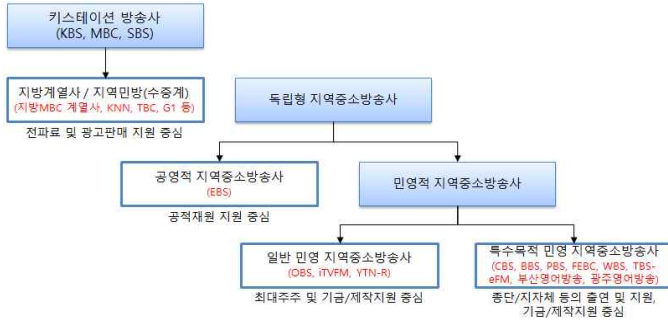
개편할 경우 네트워크 체제와 비네트워크 체제(독립형 중소방송사)를 분리하여 지원방안을 수립할 필요성이 제기된다. 이에 따라 첫째, 네트워크와 비네트워크 방송사로 구분하여, 네트워크 체제의 경우 키스테인과 지역계열사 또는 지역민방간의 협약 구조로 지원을 유도할 필요가 있다.

비네트워크 방송사의 경우 방송사의 성격에 따라 공영과 민영으로 구분하여, EBS와 같이 공영적 성격이 강한 방송사에 대해서는 공적재원 중심의 지원 구조를 수립해야 한다. 민영적 성격의 중소방송사에는 OBS, iTVM, CBS, BBS, PBS, FEBC, WBS, YTN-R, TBS-eFM, 부산영어방송, 광주영어방송 등이 있다.

또한 민영의 경우에는 특수목적 방송과 일반 방송으로 구분하되, 특수목적 방송인 경우에는 설립자 또는 관련 기관의 지원이나 출연을 유도하여 목적성에 부합하도록 하고, 일반 방송의 경우 상업재원과 공적재원의 혼합 지원 방식을 고려할 수 있다. 이와 관련하여 OBS, iTVM, YTN-R는 일반 민영 중소방송사로, CBS, BBS, PBS, FEBC, WBS, TBS-eFM, 부산영어방송, 광주영어방송은 특수목적 민영 중소방송사로 구분 가능하다.

국내 지상파 방송의 공-민영 체제에 입각하여, 공영방송 또는 공영적 성격이 있는 방송은 공적재원을 중심으로, 민영방송의 경우는 자체 재원이나 시장재원을 통해 지원토록 하는 원칙을 수립하는 것이다. 이를 통해 결합판매 제도 일몰에 따른 지역중소방송사의 재정적 충격을 최소화하고, 지원 체계의 정합성을 제고하는 동시에 광고시장의 ROI를 저해하거나 거래를 왜곡할 수 있는 제도를 최소화함으로써 방송광고 시장의 침체를 완화할 수 있을 것으로 보인다.

[그림 6-1] 방송광고 결합판매 제도 개선 방향



두 번째 개선 방안은 키스테이션 중심의 네트워크 지원체제를 구축하는 것이다. 본 방안은 네트워크 체제의 경우 지역계열사 또는 지역민방에 대한 지원이 지역성이나 다양성 제고 외에도, 자신의 전국 단위 네트워크 유지를 위한 비용적 성격이라 할 수 있으므로 키스테이션 중심의 지원으로 전환하는 것을 골자로 한다. 이를 위해 결합판매를 폐지·축소 또는 개편하는 대신, 키스테이션과 지역계열사 또는 지역민방 간의 상생적 협약 구조를 형성토록 유도함으로써 자신의 네트워크 유지를 위한 비용은 자기 부담원칙을 확립하고 키스테이션과 지역방송 간의 상생 구조를 형성할 필요가 있다. 관련하여 키스테이션과 지역계열사 또는 지역민방 간의 상생 협의체를 설립·운영토록 하고, 지역방송발전위원회 등을 통해 지원방안의 타당성을 사전 또는 사후 검증하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다. 단, 이는 사적 영역이므로 협약의 자율성은 보장하되, 재허가 조건 등을 통해 일정 수준의 이행 담보 방안을 확보할 필요가 있다.

세 번째 개선 방안은 先판매後배분 방식으로 결합판매 제도의 대안을 마련하는 것이다. 이는 키스테이션 광고에 별도의 결합판매를 적용시키지 않고 독립 판매한 후 현행 결합 지원비율에 상응하는 비율을 키

스테이션으로부터 징수기금화한 후 개별 지역중소방송사에게 배분하는 방식을 따른다. 키스테이션 광고에 결합판매를 적용하지 않되, 현행 결합할증(TV 18~20%, 라디오 11~13%)분을 실제 광고단가에 포함시켜 키스테이션 광고단가를 일부 인상하고, KOBACO(12.4114%)와 SBS MC(9.1192%)의 결합판매 평균 비율 만큼을 키스테이션 광고비로부터 각 미디어랩이 징수하여 기금화하며, 현행 고시의 개별 지역중소방송사 지원비율에 상응하는 수준의 광고비를 정산하여 반기 또는 연 단위로 지역중소방송사에게 배분하는 것이다.

이때 키스테이션으로부터 징수된 지원금액을 배분하는 방안은 KOBACO 및 SBS MC에서 지역중소방송사업자에게 직접 배분하는 방안과 ‘지역중소방송 발전 기금(가칭)’을 새로이 신설하여 징수된 금액으로 기금의 재원을 확보하여, 해당 기금에서 지역중소방송사를 지원토록 하는 방안 등 2가지 방안이 검토 가능하다. 본 개선방안의 핵심 쟁점은 결합판매를 폐지하는 대신 기존의 믹스율 만큼 광고단가를 상향조정했을 때, 광고주들의 저항 없이 기존 수준의 광고매출을 유지할 수 있을지 여부라고 할 것이다.

다만 이 경우 미디어랩이 키스테이션 광고 판매 후 지역중소방송사에게 직접 배분하거나, 또는 별도의 기금을 설치하는 경우 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제20조의 전면 개정이 필요하다. 결합판매 제도의 단계적 일몰 시 결합판매 제도를 규정한 동법 제20조를 지역중소방송사 대상 배분 또는 지원 규정으로 대체 입법해야 하는 것이다. 동시에 별도의 기금을 신설하여 지원하는 경우 현행 「지역방송발전지원 특별법」을 개정하여 지역방송 외에 중소 방송사까지 지원할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다. 현행 지역방송발전지원 특별법에는 지역방송만을 지원 대상으로 규정하고 있어 중소방송이 법적 지원 대상에서 소외되어 있으므로, 이에 중소방송사 역시 지원 대상에 포함시키도록 하

고, 해당 법의 지원제도를 실효성 있게 구체화함은 물론 필요시 별도의 기금을 설치토록 개정해야 한다.

또한 재원에 대해서는 지자체, 중단 및 교단, 이해당사자 등을 포함하여 재정을 확충할 수 있도록 하고, 기부금 등 지역중소방송사 지원에 대해 별도의 세제혜택을 도입할 수 있는데, 이를 위해서는 현행 방송광고 균형발전 위원회와 지역방송발전 위원회를 통합 확대하여 해당 법의 개정 및 제도 개선 협의기구 설치 방안을 검토할 필요가 있다.

마지막 개선 방안으로 기금을 통한 지원 확대 방안을 고려할 수 있다. 현행 방송발전기금을 통한 지역중소방송사 지원 비율을 확대하여 제작 지원을 중심으로 지원하는 것이다. 결합판매 제도의 폐지 또는 개편을 가정할 경우, 결합판매 제도에 대해 기간일몰 방식(예: 3년 또는 5년)을 적용하여 결합판매 지원규모 감소분에 상응하는 방발기금 지원규모의 확대가 필요할 것으로 보인다.

만약 특정 기간에 걸쳐 결합판매 제도가 일몰될 경우에는 네트워크 체제와 비네트워크 체제로 구분하고, (독립형) 일반 민영 중소방송사(OBS, iTVM)만 기금을 통해 지원해야 한다. 민영 지역중소방송사의 경우 1차적으로는 최대출자자의 투자지원을 전제로 기금을 통한 지원으로 보완하는 방식이 바람직할 것으로 보인다. 한편, 원칙적으로 종교방송 또는 교통·영어방송의 경우에는 중단, 재단, 지자체 등으로부터 출연 지원토록 하고, 지원금액에 대해 적용 가능한 경우 세액 공제 등의 세제 혜택을 지원할 수 있다.

결합판매제도에 대해서는 전문가조사 참여자 중 과반 이상이 폐지 또는 개선에 동의했다. 현재 지상파방송사에만 부과된 결합판매제도는 미디어 환경변화에 따라 그 구조의 타당성과 효율성이 사라지고 있기 때문이다. 지상파방송사가 방송광고 대부분을 차지했던 과거와 달리 현재

는 다양한 미디어 매체가 경쟁하고 있다. 무엇보다 더 이상 광고시장에서의 우위를 차지하고 있지 않은 지상파방송사에게 결합판매제도를 유지할 수 있는 여력이 없다는 것이다. 이에 지역·중소방송사를 지원할 대안적 방안이 논의됐다.

〈표 6-3〉 결합판매제도에 대한 의견

n=22	폐지/축소 (63.6%)	유지/강화 (36.4%)
이유	시장 논리에 맞지 않음 (기본적 자율권 침해) 지역/중소방송사의 발전 노력 저해 지상파방송 경쟁력 저해 미디어 다양성은 이미 확보됨	- 지역·중소방송사 독자 생존 불가 미디어 다양성 유지를 위한 제 도 지역·중소방송사 판매 기반 부족

지역·중소방송사 지원방안에 대해 전문가 다수의 선택은 방송통신발전기금 부과 대상 확대를 통한 기금마련에 집중됐다. 즉 유료방송사, 온라인매체, 종편 등 부과 대상을 확대하고, 이로 인해 마련된 기금으로 지역·중소방송사를 지원해야 한다는 의견이다. 무엇보다 지역·중소방송사의 콘텐츠 경쟁력 강화의 필요성이 제기됐다. 이를 위해 지역·중소방송사의 광역화, 공익프로그램에 대한 제작지원 그리고 콘텐츠 영향력에 따른 인센티브 제도 등이 언급됐다.

3. 방송광고 결합판매 제도 개선을 위한 세부 추진 방안

1) 방송광고 결합판매 제도 개선 시나리오에 따른 로드맵 제안

현재 상황에서 방송광고 결합판매 제도 개편에 대한 시나리오는 크게 3가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째로 최근의 방송광고 시장상황을 고려할 때 결합판매 제도를 더 이상 유지하기가 불가능하여 전술한 바와 같이 일정 기간 이후에 일몰시키되, 유지 기간 동안 별도의 지원 제도를 수립하는 방안, 둘째로는 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제20조에 대한 헌법소원 결과에 따라 위헌 또는 불합치 판결이 있는 경우 즉시 또는 일정 기간(대안적 제도 수립 후) 이후 결합판매 제도가 폐기되는 시나리오, 셋째, 현행 결합판매 제도가 유지 되는 경우(또는 헌법소원 결과가 합헌이 되는 경우를 전제로)라고 할 수 있다.

위의 시나리오 중 세 번째 시나리오는 본 연구의 취지와 크게 관계가 없으므로, 검토 대상에서 제외하기로 하며, 헌법재판소의 판단은 당연히 존중되어야 하므로 두 번째 시나리오 중 어떤 것이 가능성이 높다는 판단은 유보하되, 결합판매 제도의 개선 또는 개편이 불가피하다는 상황만 적용하여 검토해 보기로 한다.

시나리오 1과 관련해서는 다수의 선행 연구에서 제시된 바와 같이 5년 후 결합판매 제도가 일몰되는 것으로 가정해 보기로 한다. 정책적 판단을 함에 앞서 결합판매 제도의 개선은 적어도 이해관계자 및 지역 시청자까지 포함한 합의가 필요한 사항이므로 최초 제도 개선 마련을 위한 연구 및 의견수렴, 합의절차가 요구된다. 이후 5년 후 일몰하기로 최종 결정이 된다면(가정), 제안한 제도 개선 방향에 따라 우선, 현행 중앙지상파-지역방송 간의 네트워크 협약 체제를 개편하여 전파료 등의 지원, 광고판매 등의 지원 등에 대해 새로운 체제에서의 협약이 이루어질 수 있도록 검토 및 논의하는 절차가 필요하다.

이와 같은 큰 방안이 설정이 되면, 독립형 지역중소방송사에 대한 결합판매 비율을 단계적으로 축소해 감과 동시에 기금 등을 통한 지원이 동시에 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 즉, 이는 기금제도와 같은 대안적 지원제도의 개편도 해당 기간 동안 동시에 이루어질 수 있도록 해야 한다는 것인데, 큰 틀에서 보면, 1~2년차는 제도 개선 방안 마련, 3~4년차는 결합판매 비중의 단계적 축소, 대안적 지원제도 적용 및 단계적 확대로 요약된다. 이러한 과정으로 거쳐 5년차에 최종적으로 일몰 되도록 함으로써 지역중소지상파 방송사에 미치는 충격을 최소화하고, 스스로의 자구책 마련을 할 수 있도록 할 수 있다.

〈표 6-4〉 결합판매 개편 및 대안적 지원제도 도입 로드맵(안)

결합판매 제도 개편 로드맵				
Y1	Y2	Y3	Y4	Y5
·결합판매 제도 개선 방안 마련	·네트워크 협약 기반 지원 제도 개선 방안 마련	·결합판매 비중 축소 (지원 비율 고시 개정) ·기금 등 대안적 지원방안 도입 및 적용		·결합판매 제도 일몰·폐지 ·미디어랩 제도 개편*
지역중소방송사 지원제도 개편 로드맵(기금 지원에 한정)				
Y1	Y2	Y3	Y4	Y5
·지원제도 개선 방안 마련	·기금 제도 개편 방안 마련	·지원제도의 효과성 분석 및 기금 징수/지출 적정성 검토		

* 예: 지역중소방송사 또는 지상파라디오방송사에 대한 별도의 미디어랩 도입·허가 등

한편, 위에서 제시한 방안과 달리 헌법재판소의 판단에 따라 위헌 또는 헌법불합치 판결이 이루어지는 경우는 다시 두 가지 로드맵으로 구분해 볼 수 있다. 헌법불합치 판결이 이루어지는 경우에는 위에서 제시한 특정 기간 후 일몰과 동일한 단계적 절차 또는 계획에 따라 위헌적

성격의 규정·제도를 개정하면 될 것이다.²⁶⁾

2) 방송광고 결합판매 제도 개선을 위한 법령 개정 방안 제안

전술한 제도 개선 방향과 일정에 따라 추진 할 때 개정 대상이 되는 규정은 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제20조이다.²⁷⁾ 미디어랩 법의 입법취지를 고려할 때, 1차적으로 방송광고의 판매대행을 규율하면서 지역중소방송사를 판매행위를 통해 지원하는 것이므로, 결합판매 제도에 대한 개선 시 제20조는 현재와 같은 결합판매의 지원이 아니라 지역중소방송사의 방송광고 판매에 대한 지원으로 개정될 필요가 있다. 즉, 결합판매가 아니라 중앙지상파 방송사가 지역계열사나 지역민방의 방송광고 판매를 지원 또는 해당 지역방송사의 광고를 미디어랩이 별도의 방법으로 판매를 지원하는 규정으로 개정되어야 할 것이다.

한편, 지역중소방송사에 대해 기금 등을 통한 재정적 지원은 본 법의 입법 취지상 동 법에서 규정하는 것은 적절치 않을 수도 있다. 왜냐하면, 기금을 통한 지원은 방송광고를 통한 균형발전 도모와는 다소 취지나 성격이 달리, 방송프로그램에 대한 제작지원의 형태로 이루어질 가능성이 크기 때문이다. 따라서 기금 등을 통한 재정 지원은 미디어랩법 보다는 ① 「지역방송발전지원 특별법」에서 규정하거나(단, 이 경우 지역방송만에 국한된 지원 대상을 중소방송사까지 확대할 수 있도록 범명칭도 「지역중소방송발전지원 특별법」으로 개정하고, 중소방송에 대한 정의 및 지원대상으로의 특정과 지원 기준도 동시에 이루어질 필요가

26) 다만, 만약 위헌 판단이 이루어지는 경우에는 미디어랩법 제20조가 즉시 효력을 상실하기 때문에 결합판매 제도의 강제성은 사라지고 중앙지상파와 미디어랩의 판단에 (과거와 같이) 관행적으로 제도가 한시적으로 유지되는 상황도 올 수 있다.

27) 이 외에 관련 규정으로써 동법 제23조제6항제2호(균발위 심의 대상 개정), 제38조제2항, 제40조제4호의 개정도 수반되어야 한다.

있다), ②「방송통신발전 기본법」의 제26조제1항의 기금 용도에 지역중소방송사의 방송프로그램 제작 지원을 추가하고, 별도의 조항을 신설하고 지역중소방송사에 대한 지원 기준 및 방식을 명확히 할 필요가 있다.

3) 지역중소방송사 지원을 위한 재원 추계²⁸⁾

지역중소방송사의 '19년 기준 전체 방송광고비는 2,947억원²⁹⁾이었으며, 결합판매 광고비는 1,220억원(약 41.4%)이었다. 방송광고 결합판매가 완전히 폐지되는 경우를 가정하면, '19년 기준으로 1,220억원의 광고매출 손실이 발생하게 되므로 이를 만약 공적재원인 기금을 통해 일부 또는 전부를 보전할 경우 최대 1,220억원의 추가 재원이 필요하다.

<표 6-5> 2019년 결합판매 지원대상 지역중소방송사 매출 및 제작비

(단위: 억원)

방송사	총매출	방송사업매출	광고매출	제작비
EBS	2,418	1,606	259	1,790
지역MBC	2,715	2,299	1,173	1,773
지역민방	3,134	2,035	924	1,461
OBS	317	317	167	259
경인방송	77	77	13	56
CBS	955	635	245	612
불교방송	234	96	45	144

28) 지역중소방송사에 대해 공적재원 또는 기금을 통해 지원하는 것은 정책 판단이 요구되므로 본 연구에서는 사업자별 구체적인 지원 규모를 추계하지는 않는다.

29) 결합판매 지원대상이 아닌 지상파 방송사(국제방송교류재단)의 광고매출 제외 및 2020년 폐업한 경기방송의 광고매출이 제외된 수치이다.

평화방송	204	92	51	110
극동방송	659	24	17	16
원음방송	50	39	27	52
YTN라디오	41	39	19	35
TBS	454	83	5	339
부산영어방송재단	28	28	1	11
광주영어방송재단	26	26	1	8
계	11,312	7,396	2,947	6,666

자료 : 방송통신위원회, 2019년 방송사업자 재산상황 보고서

앞에서 제안한 방식(네트워크 방송사, 공영·공공적 성격 방송사, 독립형 민영방송사, 특수목적 방송사)별로 구분하여 기금을 지원하는 방식을 적용하게 되면, 우선 다음과 같이 분류할 수 있다.

첫째로 네트워크 방송사의 경우 지역MBC계열사와 지역민방이 해당되며, '19년 기준 광고매출은 2,097억원이었다. 해당 방송사의 경우 수중계를 제공하는 중앙지상파 방송사의 책임하에 지원하는 것을 원칙으로 하며, 부차적으로는 기금을 통해 결합판매 광고비 손실분 중 일부를 지원한다. 둘째는 EBS(공영방송사)이며, 광고비는 259억원 수준이었다. 공영방송사라는 점에서 EBS는 원칙적으로 KBS의 수신료 배분 비율을 조정하여 보전함을 원칙으로 하되, 마찬가지로 기금을 통해 제작지원을 하는 것이 바람직하다. 셋째는 일반 민영방송사로서 OBS, 경인방송, YTN라디오가 해당하며 이들의 광고비는 458억원이었다. 이들에 대해서는 최다출자자의 지원을 원칙으로 하고, 기금을 통해 제작비 지원을 하는 방안이 바람직하다. 끝으로 특수목적 민영방송사로서 종교방송, TBS, 부산 및 광주영어방송이 해당한다. ' 19년 기준 광고비는 392억원이었으며, 이들에 대해서는 종단이나 지자체 등의 책임하에 지원하며 마찬가지로 기금을 통해 제작지원을 하는 것이 원칙이다.

정책적으로 기금을 통한 지원 비중을 달리할 수 있는데, 이는 정책적으로 판단할 사항이나, 현실적으로는 대부분의 지역중소방송사가 광고매출보다는 제작비(구매비 제외)가 더 많기 때문에 제작비 지원을 통한 일정 수준의 보전은 가능할 것으로 예상된다. 다만, 현행 방송사업자 대상으로 징수한 방송발전기금의 규모가 1,926억원이라는 점에서 기금 재원의 확장이 전제되지 않는다면, 기금을 통해 1,220억원에 달하는 결합판매 광고비 손실분을 충분히 보전하기는 매우 어려워 보인다.³⁰⁾

〈표 6-6〉 방송사업자 유형별 분류 및 광고매출

(단위: 억원)

구분	방송사	광고매출
네트워크 방송사	지역MBC	1,173
	지역민방	924
	소계	2,097 (868)
공영방송사	EBS	259
일반민영방송사	OBS	167
	경인방송	13
	YTN라디오	19
	소계	458 (190)
특수목적 민영방송사	CBS	245
	불교방송	45
	평화방송	51
	극동방송	17
	원음방송	27
	TBS	5
	부산영어방송재단	1
	광주영어방송재단	1
	소계	392 (162)

주 : ()의 수치는 결합판매 광고비를 의미

자료 : 방송통신위원회, 2019년 방송사업자 재산상황 보고서

30) 2020년 전체 방송통신발전기금 수입계획안에 따르면 총 수입규모는 약 1조 2,099억 6,500만원 수준이다.

4) 방송광고 결합판매 제도 개선을 위한 기금제도 개편 방향 제언

방송통신발전기금은 방송통신의 진흥을 지원하기 위하여 방송통신발전기본법 제24조에 근거하여 설치되었으며, 본 기금은 ①전파법상 주파수 배치 및 (재)할당에 따른 각종 징수금과 ②방송사업자의 분담금 및 출연금을 주요 재원으로 하여, 방송통신 관련 연구개발, 인력양성, 활성화 및 기반조성 사업 등에 사용된다.

<표 6-7> 방송통신발전기금의 구성과 용도

조 성 (제25조)	용 도 (제26조)
- 주파수 회수 및 재배치에 따른 신규이용자에 대한 손실보상 징수금 - 가격경쟁에 의한 주파수 (재)할당대가 및 보증금 - 주파수할당 신청철회 및 미사용 주파수 반납에 따른 보증금 - 주파수 심사할당의 대가할당 전환자에 대한 산정금 - 지상파·종합편성·보도전문·종합유선·위성·인터넷멀티미디어방송·홈쇼핑사업자의 분담금 - 방송사업자의 출연금 - 기금운용 수익금 - 정부의 출연금 또는 융자금 - 기타 대통령령으로 정하는 수입금	- 방송통신 연구개발 사업 - 방송통신 표준개발, 제정 및 보급사업 - 방송통신 인력 양성 사업 - 방송통신서비스 활성화 및 기반조성 사업 - 공익·공공 운영 목적의 방송통신 지원 - 네트워크 지역·중소지상파방송사업자의 공익적 프로그램 제작지원 - 방송통신콘텐츠 제작·유통 및 부가서비스 개발 등 지원 - 시청자 프로그램 및 미디어 교육 지원 - 시청자의 피해구제 및 권익증진 사업 - 방송통신광고 발전 지원 - 방송광고균형발전위원회 운영비용 지원 - 방송통신 소외계층의 방송통신 접근 지원 - 방송통신 국제 및 남북 교류협력 지원

	- 해외 한국어방송 지원 - 주파수 회수·재배치에 따른 손실보상금 - 기간 만료전 반환하는 주파수 할당대가
--	---

2020년 기준 방송통신발전기금의 법정부담금으로 기간통신사업자(이통3사)는 주파수할당대가로 5,040억 1,900만원을, 방송사업자는 1,925억 8,100만원을 부담하고 있다. 방송사업자 유형별 분담금은 종합유선(SO) 297억2,200만원(15.4%), 위성방송 88억 8,200만원(4.6%), IPTV 498억 3,400만원(25.9%), 홈쇼핑 627억 1,200만원(32.6%), 지상파 365억 1,400만원(19%), 종편·보도PP 49억 1,700만원(2.5%)을 부담하고 있다.³¹⁾

전술한 바와 같이 결합판매 제도가 폐지 또는 개편되어, 지역성 및 다양성 보호와 매체균형발전 정책 목적 달성을 위해 지역중소방송사에 대해 기금 등을 통한 지원을 한다면, 기금 재원의 확대가 불가피하다. 이를 위해서는 현재의 징수율을 높여 현행 징수 대상 사업자의 부담규모를 올리는 방안을 고려할 수 있으나, 최근의 방송시장 환경을 고려할 때 현실적으로는 불가능에 가깝다고 할 수 있다. 이에 따라 2017년부터 기금 징수 대상을 확대하려는 논의가 시작되었는데, 현재까지 9개의 관련 법 개정안이 발의된 바 있었다.

이에 대한 논리적 근거로는 첫째, 기금 부과 대상 확대 시 방송통신사업자의 분담금 증가에 따라 방발기금 규모 역시 확대되므로 이를 통해 기존 사업에 대한 기금 지출 규모를 확대할 수 있을 뿐만 아니라 방송통신 분야의 시장 실패를 보완하기 위한 사업을 추가 발굴하여 지원할 수 있다는 점이 주장된다. 실제로 기금 용도와 관련한 주요 개정안(2016년~ 2018년)을 통해 지역방송에 우선 사용, 인터넷 포털서비스 기

31) 방발기금은 주로 방송(29%) 또는 방송통신복합(36%) 사업에 사용되고 있다.

반 조성, 소외계층 통신지 지원, 가계통신비 지원 확대, 국내 애니메이션 구매 지원, 주관 방송사의 재난방송 콘텐츠 제작 보급 지원 등이 거론된 바 있다.

둘째로는 기금의 예산 규모의 불균형을 해소하여 방송통신의 진흥 지원이라는 설치 목적에 따라 기금을 통해 지상파방송 등 전통 미디어 등을 지원함으로써 국내 방송시장의 균형 발전을 꾀할 수 있다는 점이 강조되었다. 방송인프라 지원 및 시청자 권익보호, 미디어 다양성 및 방송 콘텐츠 경쟁력 강화 등의 방송통신위원회 업무와 관련하여 방발기금 지원을 확대함으로써 방송서비스 및 콘텐츠의 경쟁력 강화를 통한 방송시장의 상생 환경 조성을 도모할 수 있다는 것이다.

그러나, 한편으로는 현행 방송통신발전기금, 특히 방발기금의 경우 주파수 자원 이용 및 배타적 방송사업 면허 등에 대한 독점적 지위를 부여 받지 않은 사업자에게까지 방발기금 납부 및 관련 자료 제출 의무를 부과하는 것은 현행 기금의 성격에도 부합하지 않고, 현행법상 과도한 규제라는 지적이 제기될 수 있다.³²⁾

현재로서는 예측하기 어려우나, 만약 방송광고 결합판매 제도가 일몰 또는 폐지되거나 전면적인 개편을 예상한다면, 기존 방발기금의 확대 또는 지역중소방송사 지원을 위한 별도의 기금 신설이 불가피할 것으로 보인다. 따라서 결합판매 제도 개선은 기금 제도 개편과 동시에 논의될 필요가 있으며, 이 경우 현행 기금의 성격을 출연금적 성격에서 향후 방송미디어 및 콘텐츠 산업 활성화를 위해 관련 사업자들의 사회적 책

32) 방송사업자 부담금의 성격을 '국가가 특정한 사업자에게 배타적 방송사업권을 부여함으로써 발생하는 초과이익의 환수'나 '공공재인 전파자원을 이용해 수익사업을 영위하는 데 대한 요금'으로 보는 시각을 근거로 신중한 검토가 필요하다는 의견이 지적된 바 있다(방송법, 방송통신발전기본법, IPTV법 일부개정법률안(변재일 의원 대표발의) 검토보고서, 2018. 11., p.36)

임 분담이라는 성격으로 변경하는 것이 수반되어야 한다. 동시에 전술한 바와 같이 기금의 용처에 지역중소방송사의 방송프로그램 제작 지원이 명시되어야 할 것이며, 구체적인 지원 기준 역시도 같이 수립되어야 할 것이다.

<표 6-8> 방송통신발전기금의 용도에 대한 법률 개정안

의안번호	대표 발의자 (발의자 수)	제안 일자	주요 내용	의결 여부
2014624	김성태(110)	2018.7.30	지역방송에 우선 사용	임기만료 폐기
2011868	김경진(11)	2018.2.9	인터넷 포털사이트 기반 조성	임기만료 폐기
201182	김경진(10)	2018.2.8	소외계층 통신비 지원	임기만료 폐기
2011022	유승희(10)	2017.12.26	가계통신비 지원으로 확대	임기만료 폐기
2009368	박홍근(10)	2017.9.14	국내 애니메이션 구매 지원	임기만료 폐기
2008643	오세정(14)	2017.8.22	주관 방송사의 재난방송 콘텐츠 제작 보급 지원	임기만료 폐기
2007074	박대출(11)	2017.5.30	지역방송 지원에 우선 사용	임기만료 폐기
200324	신경민(12)	2016.11.3	부가서비스(UHD) 개발 등 지원	수정가결

제 4절 방송콘텐츠 제작 재원 지원을 위한 광고제도 개선방안

앞서 살펴본 중간광고나 프로그램 제목광고 도입이 방송콘텐츠 제작 재원으로 쓰일 수 있도록 일정 비율을 방송콘텐츠 제작에 할당하는 등의 제도적 장치도 필요하다. 결합판매 제도 폐지시 지역중소방송사 재원 확보를 위해 기금 확대시 방송콘텐츠 제작에 쓸 수 있도록 제도화하는 것도 필요하다.

미디어렐에서 방송광고와 연계하여 디지털 광고, 어드레서블 광고 등 크로스미디어 광고가 가능하게 하여 효율성을 제고하고 일정 비율을 정해 방송콘텐츠 제작 재원으로 쓰는 것을 검토할 필요가 있다.

앞서 논의한 광고제도 개선과 함께 추가적인 방송콘텐츠 제작 재원 마련을 위해 전문가 심층인터뷰 결과를 정리하여 도출한 제안 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

먼저 케이블TV와 IPTV에 적용하는 것을 근거로 인터넷 매체 등에 기금의 의무를 확대하고 부과하는 것을 제안한다. 이들 매체에게는 영상 서비스로 인한 매출액을 기준으로 의무를 부과할 수 있을 것이다. 이러한 제안은 현재 변화된 콘텐츠 시장의 시장점유율에 맞춰서 기금 모집에 참여하는 대상을 조정해야 한다는 전문가들의 의견에 기반한 것이다. 또한 이는 향후 디지털 매체를 비롯한 외국 사업자에 대한 규제도 검토하고 적용할 사례로 이어질 수 있다.

추후 유료방송 채널과 디지털매체로부터 받은 기금의 목적을 방송콘텐츠 제작에 사용될 수 있도록 재원을 마련하고 지원하는 방향으로 정해야 할 것이다. 마련된 기금은 정부산하 기관에서 관리하고 프로그램 제작에 구체적으로 사용될 수 있도록 지정한 후, 프로그램 기획안을 선

정하여 사용되는 방식이 진행될 수 있다. 고품질의 프로그램 기획안을 선정하여 제작하여 시청자들의 높아진 눈높이에 부합하는 양질의 프로그램을 제작·방송함으로써 궁극적으로 시청자 복지에 기여할 수 있을 것이라고 본다. 아울러 이렇게 마련된 추가 재원으로 지역방송사들의 경영과 콘텐츠 제작에도 지원을 해줄 수 있는 등 현재의 방송광고제도의 개선을 보완할 수 있는 제도로 기능할 수 있다. 기존 지역방송 콘텐츠 제작 지원 사업의 규모도 확대하여 실험적이고 혁신적인 지역방송 콘텐츠 제작이 가능하도록 해야 한다.

이는 방송콘텐츠가 지니는 문화정체성과 다양성 실현에 기여하는 가치가 공적기금의 공익성 목적에 부합하기 때문이다(김영재, 2010). 아울러 방송콘텐츠 제작 지원을 위한 재원조달의 활성화는 단순히 제작비를 많이 지원하는 차원이 아니라, 한국 방송콘텐츠의 수익성 개선을 통한 민간 영역의 투자 활성화를 유도하는 방향으로 이루어져야 하다. 따라서 앞서 제안한 기획안 선정 등의 방식 외에도 향후 기금의 신설 또는 기존 기금의 활용 등 재원마련을 위한 다양한 검토와 실행 방안의 논의가 필요한 시점이다.

앞서 영국 사례에서 볼 수 있듯이 수신료를 통한 지역방송 콘텐츠 제작 지원이나 지역 KBS와 지역방송사를 중심으로 특화된 지역방송 콘텐츠 클러스터를 구축하는 것도 고려할 필요가 있다. 현재 수신료 인상 논의가 진행중인데 KBS에 인상의 조건으로 지역방송 콘텐츠 제작 활성화의 책무를 부과하는 것도 검토할 수 있다.

제 7 장 결론

우리나라뿐만 아니라 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 주요국의 지상파TV광고 매출액은 디지털광고의 성장과 코로나 19 창궐 등으로 인해 지난 5년간 뚜렷한 감소세를 보이고 있다.

주요국의 지상파방송사들은 현재 디지털융합 환경 속에서 다양한 디지털 매체와 합종연횡을 하며 새로운 사업분야를 개발하고 있다. 또한 각국 정부도 기존의 규제를 혁신하고 직·간접적인 지원제도를 마련하고 있다.

방송에 집중되었던 광고가 이제는 시청자의 이용행태 변화에 따라 디지털과 온라인으로 이동하고 있으나, 이러한 현실을 반영한 제도적 변화가 미비하다. 종편, 디지털, 그리고 온라인 광고시장이 급속히 성장하면서 지상파방송사의 경영 여건과 제작기반이 흔들리고 있다. 그리고 이는 다시 지역·중소방송사의 경영악화로 이어진다. 이에 시대변화에 따라 방송광고산업의 재분류 및 정비가 절실하다. 재분류 작업은 광고산업 전반에 대한 이해와 정리가 필요하며 이를 통해 규제와 제도도 달라져야 한다.

우리나라의 지상파방송은 유료방송에 비해 공적책임이 높은 반면 재원 조달 수단인 광고는 상대적으로 엄격한 규제를 받고 있다. 2017년 유료방송의 광고매출이 지상파방송을 추월하는 등 미디어 환경의 변화로 제도개선의 필요성이 제기되고 있다.

우선 중간광고 등 비대칭규제 해소 관련 제도개선 추진시, 우려사항 및 반대이견을 고려하여 제도적 보완방안을 만들어야 한다. 지상파방송사의 자체적 경영개선 노력, 시청권 침해 최소화, 편법적 광고 유형에 대한 기준마련 및 사후규제 강화, 프로그램 품질과 시청자 영향 고려 정책시스템 보완 등을 고려해야 한다.

유럽연합의 국경 없는 텔레비전 지침 제11조는 광고 삽입방식을 규제하고 중간광고를 특정한 조건하에 허용하고 있다. 영화, 뉴스, 어린이 프로그램에 최소 30분에 1회 허용되며 종교행사에는 중간광고를 금지한다. 영국은 이를 반영하여 영화와 뉴스, 어린이 프로그램은 최소 30분 간격으로 허용, 종교, 공식 왕실 행사, 의회생중계 프로그램에서 중간광고를 금지하고 있다. 프랑스도 중간광고의 경우 공영방송 채널과 영화 전문채널 금지하고 그 외 채널의 중간광고는 최소 프로그램이 20분 이상 방영된 후에 삽입 가능하다. 이들 해외사례는 우리나라 중간광고 공영방송 도입 여부와 금지장르 검토시 시사점을 제공하고 있다.

텔레파이조사 결과 중간광고 도입에 참여자 대부분이 찬성하고 있다. 광고가 주요 재원 중 하나인 방송사로서는 다양한 방식의 광고 형태 필요한 현실이다. 시청자는 이미 지상파를 제외한 방송사와 온라인 영상을 통해 중간광고를 경험하고 익숙해져 가고 있다. 이에 지상파에도 중간광고를 허용해야 한다는 의견이 주를 이루고 있다. 다만 전문가들은 공적 의무와 책임까지 덜어주어서는 안 된다고 주장한다. 단기적으로 규제를 완화하여 경쟁력을 다시 갖출 수 있도록 하데, 장기적으로는 공영방송과 민영방송을 구분하여 ‘재원구조’ 차원에서 대책을 수립해야 한다. 지상파방송의 중간광고가 가능하도록 방송법 시행령 제59조를 유료방송에 준하여 개정할 필요가 있다.

프로그램제목광고 (타이틀스폰서십)은 방송프로그램 제작비를 지원한 협찬주(또는 광고주) 명칭, 로고, 상품명 등을 방송프로그램 제목으로 사용하는 것이다. 현행법상 원칙적으로 금지되어 있으며, 예외적으로 문화예술행사·스포츠행사에 한해 허용 중이다. 프로그램제목광고 도입을 통해 방송사는 방송 제작재원 확보를 기업은 브랜드인지도를 강화하고 기업이미지 제고, 상호 윈윈을 통한 내수시장 활성화를 기대한다. 프로그램제목광고를 어린이 및 보도·시사·논평·토론 등 프로그램을 제외

한 프로그램에 적용할 필요성이 제기된다.

프로그램제목광고(타이틀스폰서십)에 대해 델파이 조사 참여자 다수가 찬성했다. 다만 조건적 찬성으로서 전반적인 도입이 아닌 순차적·제한적 도입에 대한 의견이 우세했다. 찬성하는 입장에서는 방송광고가 위축되고 있는 상황에서 ‘새로운 유형의 재원’의 필요성을 제기했다. 이와 함께 방송의 지나친 상업성과 협찬주의 영향력 문제를 감소시키기 위해 대응 방안도 필요하다. 시사·보도 프로그램 또는 어린이 대상 프로그램처럼 사회적 영향력이 강한 프로그램의 경우 도입을 제한하고, 기존 방송광고에서 금지하고 있는 담배·주류 등의 품목에 대해서도 현재와 같은 기준으로 제한해야 한다.

프로그램 제목광고를 협찬 또는 광고로 분류함에 따라 다른 법령 및 고시 개정사항이 발생한다. 델파이 조사 결과 프로그램제목광고 도입시 방송의 공적가치 저해, 시청권 침해, 지나친 상업성 논란 유발, 프로그램 가치 저하 등에 대한 우려도 나타났다. 따라서 정부에서는 이런 부분을 검토하여 우선적으로 가능한 프로그램 장르에 도입 후 효과를 검토하고 단계적으로 확대 여부를 결정해야 할 것이다.

방송광고 결합판매제도는 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자의 방송광고를 다른 지상파방송사업자의 방송광고와 결합 판매하는 행위이다(방송광고판매대행 등에 관한 법률 제2조).

우리나라 방송광고 결합판매 제도의 유사한 해외사례로 영국에서 1992년까지 지상파 공영방송사 Channel4와 웨일즈 민족권역의 웨일즈어 방송사 S4C의 광고를 지역 ITV 방송사에서 판매하여 재정보전을 했다. 지상파 민영방송사 ITV의 광고 판매 초과이익을 Channel4와 S4C의 방송 재원으로 할당한 것이다. 현재는 이들 제도가 폐지되고 S4C에 대해 정부지원금과 BBC의 수신료를 통한 공적 재원 지원이 이루어지고 있다.

[그림 7-1] 방송광고 결합판매 제도의 문제점과 개선방향



현재 네트워크 지역지상파방송사 27사와 중소지상파방송사 16사를 결합판매 지원 대상으로 규정하고 있다. 하지만 현재 지원대상 지정체제는 과거 KOBACO의 광고 영업구조를 그대로 승계하여 일정한 기준 없이 지정하고 있다.

고사에서 정한 KOBACO와 SBS M&C간 매체별 결합판매 지원부담에 형평성 문제도 있다. 지역MBC가 키스레이션인 서울MBC가 아닌 KBS 매출의 영향을 받은 KOBACO의 광고매출액에 연동 결합판매 지원규모 변동된다. 또한 중앙 지상파의 방송광고 판매 시 광고주로 하여금 의도치 않는 비용 할증 효과를 야기함으로써 방송광고 시장의 효율성을 저해한다.

특히, 최근에 방송광고판매대행 등에 관한 법률 제20조에 대한 헌법소원 청구로 ‘심판회부’ 결정에 따라 방송광고 결합판매 제도 존폐 위기에 직면했다.

델파이 조사결과, 결합판매제도에 대해서는 조사 참여자 중 과반 이상이 폐지 또는 개선에 동의했다. 지상파방송사에만 부과된 결합판매

제도는 미디어 환경변화에 따라 그 구조의 타당성과 효율성이 사라지고 있다. 지상파방송사가 방송광고 대부분을 차지했던 과거와 달리 현재는 다양한 미디어 매체가 경쟁이 일어나고 있다.

지역·중소방송사 지원방안에 대해 전문가 다수의 선택은 방송통신발전기금 부과 대상 확대를 통한 기금마련에 집중하고 있다. 유료방송사, 온라인매체, 종편 등 부과 대상을 확대하고, 이로 인해 마련된 기금으로 지역·중소방송사를 지원하자는 것이다. 지역·중소방송사의 콘텐츠 경쟁력 강화의 필요성도 제기된다. 지역·중소방송사의 광역화, 공익프로그램에 대한 제작지원 그리고 콘텐츠 영향력에 따른 인센티브 제도 등을 언급했다.

지역방송에 대한 지원은 주요국에서도 사례를 찾아볼 수 있다. 미국에는 지자체 등에서 연 1, 2회 지원하고 있으며, 프랑스, 독일, 일본 등도 지자체를 통한 지원이 있다. 특히, 영국은 공영방송을 통해 다양한 방식으로 지역제작을 해결하고 있는 데 2003년 지역방송의 네트워크였던 ITV가 합병하는 과정에서 지역방송에 대한 의무가 약화되면서 BBC를 통한 지역방송 프로그램 제작을 활성화했다. 또한 2011년 영국 지역 TV 설립 과정에서 BBC 수신료를 통한 설립 초기 제작 인프라 구축과 프로그램 구매가 이루어졌다.

제도개선시 결합판매 제도의 폐지 또는 개편 시 단계적 축소 방안 또는 특정 기간의 일몰 방식을 검토하고, 결합판매 광고비 감소분을 기금 등을 통해 보전할 필요가 있다. 결합판매 제도를 단계적으로 축소하되, 결합판매 축소로 감소하는 지원 금액은 기금을 통해 지역·중소방송사에 지원하는 것을 원칙으로 하되 지원에 대한 방송사의 책임성 강화할 필요가 있다. 또한 결합판매 제도를 단계적으로 축소하고 지역·중소방송사 지원체계를 전면 개편해야 한다. 네트워크와 비네트워크 방송사로 구분하여, 네트워크지역 방송사는 각각의 키스테이션 책임 하에 전파료와

광고 판매 지원해야 한다. 非네트워크 방송사의 경우 방송사의 성격에 따라 공영과 민영으로 구분하여, 공영적 성격이 있는 경우 공적재원 지원을 원칙으로 한다. 민영의 경우 특수목적 방송과 일반 방송으로 구분하여 지원체계를 재설정해야 한다.

특수목적 방송이라 할 수 있는 종교방송(CBS, 불교방송, 평화방송, 극동방송, 원음방송) 및 교통방송, 영어방송은 각 종교방송의 교단이나 종단, 지자체 및 관련 부처의 지원 유도가 필요하다. 非네트워크 독립 민영 방송에 해당하는 OBS, 경인방송의 경우 1차적으로는 주주와, 2차적으로는 방발기금을 통해 지원해야 한다.

네트워크방송사에 대한 결합판매 지원 역시 단계적으로 축소하되, 기금지원 역시 한시적으로 해야 한다. 교단 등의 지원을 유도하기 위해 교단 등의 출연금과 방발기금을 매칭펀드 방식으로 지원(출연금 규모에 상응한 기금지원)해야 한다.

미디어랩의 업무영역 확대와 관련 방송인터넷·모바일 등을 결합한 크로스미디어(cross-media) 광고가 증가하고 있으나, 미디어랩사는 방송광고 외 광고는 판매가 불가능하여 광고시장 효율성이 저하된다.

주요 선진국은 미디어랩을 두고 있으나 우리나라와 같이 별도의 미디어랩법은 없다. 이들 미디어랩에서 방송광고뿐만 아니라 디지털 광고 등 크로스미디어광고가 판매되고 있다.

미디어랩사 및 일부 방송사는 콘텐츠 유통 다변화 및 광고판매 효율성 제고를 위해 판매영역을 인터넷·모바일로의 확대를 요구한다. 중소 온라인 미디어랩사는 골목상권 침해 등을 이유로 반대하고 있다. 방송광고판매대행사업자가 판매 가능한 광고의 범위를 기존 “방송법·IPTV법에 따른 방송광고”에서 “방송통신발전기본법에 따른 방송통신광으로 확대 등”으로 방송광고판매대행법 개정이 필요하다.

중간광고나 프로그램 제목광고 도입이 방송콘텐츠 제작 재원으로 쓰

일 수 있도록 제도적 장치도 필요하다. 결합판매 제도 폐지시 지역중소 방송사 재원 확보를 위해 기금 확대시 방송콘텐츠 제작에 쓸 수 있도록 제도화하는 것도 필요하다.

지상파방송광고매출액 감소로 인한 지상파방송사들의 경영상황이 악화되면서 오랫동안 늦쳐 왔던 규제완화의 정당성이 높아졌다. 이에 정부는 방송광고제도를 전면적으로 검토하여 공익성의 훼손을 최소화하는 방향으로 규제혁신이 필요한 시점이다. 방송광고뿐만 아니라 수신료 인상, 지상파UHD방송 전환을 위한 재원 마련 등 방송재원과 관련 종합 검토하여 규제혁신이 이루어져야 한다. 방송제도와 재원과 관련 정부, 전문가, 이해관계자 등이 참여하는 위원회를 구성하여 종합적인 논의를 통해 사회적 합의를 도출할 필요가 있다.

본 연구는 이해관계자 심층인터뷰와 델파이 조사를 중심으로 진행되었는데 추후 일반 시청자를 대상으로 설문조사 등으로 의견 수렴도 필요하다.

방송광고 규제혁신 방안 마련을 위한 전문가 델파이 조사[1차]

안녕하십니까?

방송통신위원회에서는 지상파방송사 경영 개선 및 방송광고 시장의 활성화를 위한 광고 규제 정책방안과 방송환경 변화에 대응한 방송의 다양성·지역성 보호방안 마련을 위해 현행 방송광고 제도 개선에 대한 정책 연구를 진행하고 있습니다. 이에 방송광고 이해관계자 및 전문가의 의견을 수렴하여 제도 개선을 위한 기초자료를 수집하고자 본 설문을 진행하고 있습니다. 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내어 참여하여 주시면 감사하겠습니다

주관 기관: 한국전파진흥협회 디지털방송진흥센터

조사 기관: 오피니언라이브

[국내 방송산업 관련 이슈]

1. 현재 국내 방송광고 산업에서 가장 중요한 이슈 혹은 우선적으로 개선이 필요한 제도는 무엇이라 생각하십니까?
이에 대한 선생님의 의견에 대해 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다

※ 지금부터는 방송광고산업 관련 주요 이슈 사안에 대해 여쭙겠습니다. 이슈별 현 제도에 대한 인식 및 이유, 개선방안 등에 대한 선생님의 의견을 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다

I. 결합판매제도 개선방안

현행 결합판매제도 개념): 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자의 방송광고를 다른 지상파방송사업자의 방송광고와 결합판매하는 행위 (방송광고판매대행 등에 관한 법률 제2조)

<방송광고 결합판매 지원 대상 방송사>

미디어 그룹	중앙 3사	네트워크 지역(27개)	중소지상파방송사 (13개)
KOBACO	KBS	-	EBS, 경인, 극동, 불교, 원음
	MBC	지역MBC (18개)	CBS, 평화, YTN라디오, 영어방송(3개), 경기
SBS M&C	SBS	지역미방 (9개)	OBS

2. 현재 결합판매제도에 대해 어떻게 생각하시나요? (현행 유지, 개선, 폐지 등)
왜 그렇게 생각하는지와 현재 결합판매의 문제가 있다면 무엇이라고 생각하는지 구체적으로 기술하여 주시기 바랍니다

3. 결합판매 제도의 여러 문제점이 거론되고 있으며, 최근 방송광고 결합판매 제도(미디어랩법 제20조)에 대해 위헌확인소송이 제기, 현재의 판단에 따라 해당 제도가 폐지될 가능성도 있을 수 있어 결합판매 제도에 대안 마련이 필요한 상황입니다

현재 결합판매제도를 보완/대체할 방안은 무엇이라 생각하십니까? 결합판매제도 보완/대체 방안으로 고려할 수 있는 방법들에 대한 의견을 기술하여 주시기 바랍니다

4. 결합판매제도를 보완/대체할 경우 지역중소방송사에 대한 적합한 지원방안은 무엇이 있을까요?

II. 프로그램제목광고(타이틀스폰서십) 도입

논의 필요성

- 방송 제작재원 확보와 기업이미지 제고 등을 위해 타이틀스폰서십 필요성 제기
- 개념: 프로그램제목 광고는 방송프로그램 제작비를 지원하는 광고주 또는 협찬주의 명칭, 로고, 상품명 등을 방송프로그램 제목으로 사용하는 것을 의미함
(예 : 나이키 런닝맨, CU 편의점 샷별이)

5. 선생님께서는 프로그램제목 내 광고주의 명칭을 허용하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? (찬성/반대 등) 그렇게 생각하는 이유는 무엇입니까?

6. 프로그램제목에 광고주 명칭을 포함하는 것을 허용할 경우, 이를 광고·협찬 중 어느 영역으로 볼 것인지에 따라 법률 또는 고시 개정사항이 다음과(다음 페이지 표) 같이 발생합니다. 선생님께서는 1안[협찬 분류]과 2안[광고 분류] 중 어느 안이 더 적합하다고 생각하십니까? 그렇게 생각하는 이유는 무엇입니까?

(제1안) 협찬 관련 「방송법」시행령 제60조와 「협찬고지에 관한 규칙」제6조 개정

현행	개정(안)
제6조(협찬주명의 방송프로그램제목 사용 금지) 방송사업자는 협찬주명을 방송프로그램제목으로 사용하여서는 아니된다. 다만, 문화·예술·스포츠행사(중계 및 관련프로그램)의 명칭을 방송프로그램제목으로 사용하는 경우에는 그러하지 아니하다.	제6조(협찬주명의 방송프로그램제목 사용) 방송사업자는 어린이 프로그램 및 보도·시사·논평·토론 프로그램을 제외한 프로그램 제목에 협찬주명(로고 포함), 기업표어, 상품명 등을 사용할 수 있다.

(제2안) 광고의 새로운 유형으로 프로그램 제목광고를 방송법
제73조에 포함하여 미디어랩을 통한 광고 운영의 투명성 확보

현행	개정(안)
제 73조(방송광고등) …… ②방송광고의 종류는 다음 각 호와 같고, 방송광고의 허용범위, 시간, 횟수 또는 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. …	제73조(방송광고등) …… ②방송광고의 종류는 다음 각 호와 같고, 방송광고의 허용범위, 시간, 횟수 또는 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. … 8. 프로그램 제목광고 : 광고주명(로고포함), 기업표어, 상품명 등을 프로그램 제목에 포함하는 형태의 광고

7. ‘프로그램 제목광고’로 도입하는 경우, 예상되는 우려사항은 무엇입니까? 이에 대한 해결 방안[최소화 방안]은 무엇입니까? 생각나는 아이디어가 있으면 구체적으로 기술하여 주시기 바랍니다
- 7-1. ‘프로그램 제목광고’로 도입하는 경우 시청권 영향(시청자들의 불편, 거부감, 광고주의 프로그램 제작에 미치는 영향 등)을 최소화 하는 방안은 무엇이 있다고 생각하십니까?

8. 이외에 ‘프로그램제목광고’ 관한 기타 의견들에 대해 어떠한 생각을 가지고 계시는지요?
(도입 프로그램 제한, 광고금지 품목 등 기타 의견)

9. 타이틀 스폰서십을 허용하는 해외의 사례를 알고 있으신가요? 있다면 소개해주시고 국내에 적용할 수 있는 부분이 있다면 말씀해 주시기 바랍니다.

Ⅲ. 미디어렐 운영제도 개선방안

미디어렐: 현재 SBS 및 종편채널은 자사 미디어렐, 주요 케이블 채널은 직접영업을 통해 광고 판매 지상파 공영방송(KBS, MBC 등)은 KOBACO에 의한 판매가 이루어짐

10. 미디어렐 운영제도에 대해 어떻게 생각하시나요? 현 미디어렐 운영의 문제점이 무엇이며 그로 인해 어떤 현상이 나타나고 있다고 생각하시나요? 왜 그렇게 생각하는지 기술하여 주시기 바랍니다.

10-1. 현재의 미디어렐 운영제도에 대한 개선방안이 있으면 구체적으로 기술하여 주시기 바랍니다

11. 방송·인터넷·모바일 등을 결합한 크로스미디어 광고가 증가하고 있으나, 방송광고판매대행법 사업자는 방송 광고 외에는 판매할 수 없습니다. 일부 방송사와 미디어렐은 미디어렐 판매영역을 방송에서 인터넷·모바일 영역으로의 확대해야 한다고 주장합니다. 이에 대해 어떻게 생각하시나요?

현재 영국, 프랑스, 독일 등의 미디어렐은 지상파·케이블·인터넷·모바일 등 광고 판매 가능하며, 미국과 일본은 사업자 간 계약으로 이종매체 간 결합판매 가능

12. 미디어렐의 공익성 제고를 위한 개선방안이 있다면 기술하여 주시기 바랍니다

방송광고 규제혁신 방안 마련을 위한 전문가 델파이 조사[2차]

안녕하십니까?

방송통신위원회에서는 지상파방송사 경영개선 및 방송광고 시장의 활성화를 위한 광고 규제 정책방안과 방송환경 변화에 대응한 방송의 다양성·지역성 보호방안 마련을 위해 현행 방송광고 제도개선에 대한 정책 연구를 진행하고 있습니다. 이에 방송광고 이해관계자 및 전문가의 의견을 수렴하여 제도개선을 위한 기초자료를 수집하고자 본 설문을 진행하고 있습니다. 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내어 참여해 주시면 감사하겠습니다

주관 기관: 한국전파진흥협회 디지털방송진흥센터

조사 기관: 오피니언라이브

- ※ 방송광고 제도개선을 위해 방송국, 미디어랩, 유관기관, 학계 등 전문가분들을 대상으로 1차 조사를 진행했습니다. 1차 조사결과를 간략하게 제시해드리며 이에 대한 전문가분들의 추가의견을 여쭙보고자 합니다.

I. 결합판매제도 개선방안

1. 결합판매제도에 대한 의견

결합판매제도에 대해서 현행 제도 유지보다 축소 또는 폐지에 대한 의견이 다수였습니다. 현 제도는 시장 논리에 맞지 않으며, 중소방송사의 발전 노력을 줄이는 요소가 된다는 점이 제시되었습니다. 반면, 미디어 다양성을 위해 필요한 지역 혹은 중소방송사의 경쟁력 제고를 위해서는 결합판매를 기반으로 한 지원이 유지되어야 한다는 의견이 있었습니다.

유지/강화	폐지/축소
- 지역/중소방송사 생존 불가능 - 미디어 다양성 유지를 위한 제도 - 지역/중소방송사 독자 판매 기반 부족	- 시장 논리에 맞지 않음 (기본적 자율권 침해) - 지역/중소방송사의 발전 노력 저해 - 지상파방송 경쟁력 저해 - 광고주 선택권 침해 - 매체별 비대칭 규제

문. 선생님께서는 결합판매제도와 관련해 어느 입장에 공감하십니까? (기존 입장에 변화가 있으신가요?) 이와 관련하여 추가의견 있으면 자유롭게 기입하여 주시기 바랍니다.

2. 지역중소방송사 지원방안

결합판매제도를 보완 또는 대체할 경우 지역중소방송사에 대한 적합한 지원방안에 대해서는 아래와 같은 의견을 주셨습니다. 선생님께서 생각하시기에 다음의 방안 중 선호하는 방안은 무엇인가요? 왜 그렇게 생각하시는지 기입하여 주시기 바랍니다.

1) 방송통신발전기금 부과 대상 확대를 통한 지원 기금 마련 - CJ, IPTV, 네이버, 카카오 등 종편, 디지털, 온라인 방송사들에 대한 세금 또는 기금 출금
2) 방송광고 판매 규모에 따른 각 방송사별 일정 비율의 지원 기금 마련
3) 결합판매 금액에 상응하는 전파료 인상을 통한 지원
4) 광고주 선택권에 따른 요금 할인/할증 방법
5) 지역중소방송사 광역화를 통한 경쟁력 강화
6) 정부 주도의 새로운 지원방안 마련
7) 미디어렐 대행 영역 확장을 통한 결합판매 재원 확대
8) 공익프로그램 제작 시 제작비 지원
9) 기타 ()

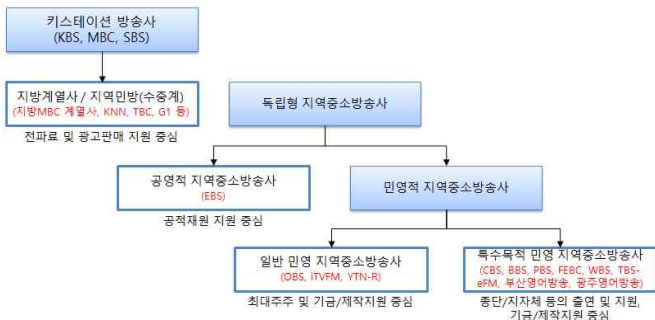
2-1. 방송사들을 재범주화 하여 차등지원을 해야 한다는 주장과 공익적 주제를 다루는 방송사 또는 프로그램을 선정하여 공공기관이 지원해야 한다는 의견이 있었습니다. 선생님께서는 이와 관련하여 지원대상이 되는 방송사 기준 및 그룹별 차등 지원 방안에 대해 어떤 의견을 가지고 계신지요?

2-2. 결합판매 제도 개선과 관련한 다음과 같은 아이디어에 대해서는 어떻게 생각하십니까? (동의/비동의) 그렇게 생각하는 이유는 무엇입니까?

제도 개선안

[방안] 결합판매 제도 단계적 축소 및 지역·중소방송사 지원체계를 전면 개편

- 네트워크와 비네트워크 방송사로 구분. 네트워크 지역방송사는 각 키스테이션 책임하에 전파료와 광고 판매 지원(네트워크방송사에 대한 결합판매 지원 역시 단계적 축소하되 및 한시적 기금지원)
- 비네트워크 방송사: 공영과 민영으로 구분. 공영적 성격이 있는 경우 공적재원 지원을 원칙으로 함
- 민영의 경우 특수목적 방송과 일반 방송으로 구분하여 지원체계를 재설정
 - 특수목적 방송이라 할 수 있는 종교방송 및 교통·영어방송은 각 종교방송의 교단이나 종단, 지자체 및 관련 부처에서의 지원 유도
 - * 원칙적으로 종교방송 또는 교통·영어방송의 경우에는 종단, 재단, 지자체 등으로부터 출연·지원토록 하고, 지원금액에 대해 적용 가능한 경우 세액 공제 등의 세제 혜택 지원
 - 비네트워크 독립 민영방송에 해당하는 OBS, 경인방송의 경우 일차적으로는 주주, 이차적으로는 방발기금을 통해 지원



II. 프로그램제목광고(타이틀스폰서십) 도입

1. 프로그램제목광고 허용

프로그램 제목에 광고주 명칭을 포함하는 것에 있어서는 다음과 같은 이유로 찬반 의견이 나뉘고 있습니다.

허용 찬성	허용 반대
- 재원 확보	- 시청권 침해(시청자 거 부감 등)
- 기업 마케팅 활성화를 위해 필요	- 지나친 상업성 논란 유발
- 재원 마련을 통해 프로그램 질적 향상 기대	- 방송의 공적가치 저해
	- 프로그램 가치 저하

문. 선생님께서는 이와 관련해서 기존 입장에 변함이 있으십니까? 이와 관련하여 추가의견 있다면 자유롭게 기입하여 주시기 바랍니다.

2. 프로그램제목광고 도입 시 광고·협찬 영역

프로그램 제목에 광고주 명칭이 포함되는 것을 허용할 경우 협찬으로 분류되어야 한다는 의견이 다수였습니다.

협찬[협찬고지에 관한 규칙] 개정	광고 개정
- 재원 확보에 효과적 (단순 광고료만으로는 재원 확보에 효과가 없음) - 운영 효율성	- 협찬 제도의 불투명성 (협찬과 관련한 불명확한 거래 존재 가능) - 프로그램 제작에 지나친 간섭 가능성

문. 선생님께서는 이와 관련해서 기존 입장에 변함이 있으십니까? 이와 관련하여 추가의견 있으면 자유롭게 기입하여 주시기 바랍니다.

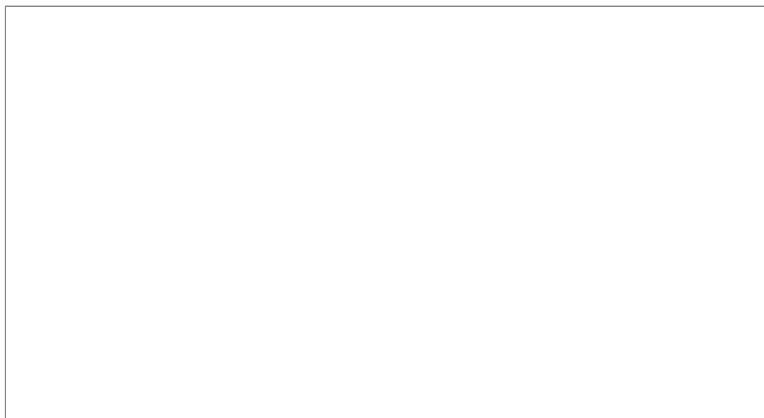
3. 프로그램제목광고 도입 시 시청권 영향을 최소화하는 아래와 같은 의견이 있습니다. 이와 관련된 우선적으로 필요하다고 생각되는 사항은 다음 중 무엇입니까? 이에 대한 구체적인 방법, 추가 의견이 있으면 기입하여 주시기 바랍니다

1) 프로그램 제작에 영향을 미치지 못하도록 감시 및 견제 장치 필요
2) 미디어랩을 통한 협찬판매를 통한 투명성 제고
3) 노출범위, 프로그램 장르, 노출시간 및 횟수 등에 대한 기준 설정 필요
4) 시사, 보도, 어린이 대상 등 프로그램 도입 제한
5) 광고 금지 품목 설정
6) 기타()



Ⅲ. 중간광고 규제 관련

1. 비대칭규제와 관련해서 지상파의 중간광고 규제를 완화해야한다는 의견이 있었습니다. 선생님께서는 중간광고를 허용했을 경우 나타나는 문제점은 무엇이 있을까요? 이에 대한 해결방법에 대해서는 무엇이 있을까요?



3. 광고의 추가편성을 위해 프로그램의 흐름을 분리하는
과도한 PCM(Premium Commercial Message) 편성 등
편법적 광고 대한 규제 필요성에 대해서는 어떻게
생각하시는지요? 왜 그렇게 생각하시는지요?

4. 마지막으로 비대칭규제(중간광고 등) 해소 관련 제도
개선과 관련하여 의견 있으시면 기입하여 주시기
바랍니다

참 고 문 헌

국내 문헌

- 강석원(2016). 『크로스미디어 광고』, <커뮤니케이션북스>.
- 강신규·노창희·이준형(2019). 『중소기업 혁신성장을 위한 광고·마케팅 지원사업 활성화 방안』, 한국방송광고진흥공사 내부보고서.
- 공정거래위원회 (2020). 『SNS 추천 후기, 대가 받고 작성했다면 광고라고 밝혀야 한다』, URL: https://www.ftc.go.kr/www/selectReportUserView.do?key=10&report_data_no=8597.
- 과학기술정보통신부·한국방송광고진흥공사 (2019). 『2019 방송통신광고비 조사보고서』, 한국방송광고진흥공사.
- 권예지·강신규(2019). 『‘UpFronts 2019’와 ‘NewFronts 2019’를 통해서 본 통합 마케팅의 필요성』, <미디어 이슈 & 트렌드>, 8, 46-59.
- 김병희, 김영순, 김외곤, 마정미, 배진환(2006). 『방송광고와 광고비평』, <나남>.
- 김정태(2019). 『4차 산업혁명 시대 방송법 해설』, <커뮤니케이션북스>
- 김현정, 최익성, 김미경, 김유나, 박 현, 김신엽, 김지윤, 유인하, 이성미, 신일기, 오창일 (2020). 『스마트 광고 기술을 넘어서』, <학지사>.
- 도준호·변상규 (2010). 『취약매체 지원을 위한 광고할당 방안에 관한 연구』, 한국방송광고공사.
- 미디어오늘 (2019). 『‘정부광고법’ 시행 1년, 언론환경 나아졌나』, URL: <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=203813>.
- 박군영(2016). 『모바일 광고 이기는 전략』, <e비즈북스>.

- 박원기·이규완 (2008). 『방송광고 요금과 판매방식에 관한 연구: 우리나라와 주요 5개국의 비교를 중심으로』, <광고연구>, 78(봄), 87-113.
- 박종구·강신규 (2016). 『방송통신융합시대 신유형광고 법제 정비방안 연구: 방송법령 및 미디어렙법 개정방안을 중심으로』, 한국방송광고진흥공사.
- 박찬표(2004). 『주요국의 미디어렙 제도 연구』, 한국방송광고공사.
- 박현수(2006). 『경쟁환경에서 TV광고 매체기획』, 커뮤니케이션북스.
- 박현수(2019). 『광고매체기획론』, 한경사.
- 박현수·박소라·고한준(2009). 『방송광고 경쟁 활성화를 위한 매체 균형 발전방안 연구』, 방송통신위원회 보고서.
- 손봉현 (2020). 『표시광고법상 인플루언서 마케팅 규제: 실질적 이해관계의 공개를 중심으로』, 경제법연구, 제19권 제1호.
- 신태섭·박창희 (2003). 『서유럽 4개국 방송광고 판매제도 연구: 방송 공익성 관련 규제장치 분석을 중심으로』, 광고학연구, 제14권 5호.
- 심성욱, 전종우, 고한준(2018). 『광고학개론』, <서울경제경영>.
- 안중배(2011). 『양방향방송광고 기획 제작론』, <학현사>.
- 양승광 (2020). 『현행 방송광고 결합판매에 관한 법체계적 검토』, 법학연구, 제23권 제1호.
- 양윤직(2007). 『다매체 시대, 미디어렙의 어제와 오늘』, <광고정보>, 11월호, 76-81.
- 양현석·백남종·김원년 (2015). 『주류광고 규제 효과 분석에 관한 연구』, Journal of the Korean Data Analysis Society, 제17권 제4호.
- 유건식(2020). 『HBO Max 출범의 의미와 전망. <미디어 이슈 & 트렌드>, 34, 81-97.
- 유찬운(2010). 『Global View 미국-광고규제, 현황과 쟁점』,

- <https://blog.hsad.co.kr/696> [HS애드 공식 블로그 HS Adzine].
- 윤태일(2017). 『방송 광고의 미학 원리』, <커뮤니케이션북스>.
- 이성모(2015). 『EPL ‘15년 스폰서’ 바클레이스, 재계약 안 할 전망』.
- 이승선·김정호 (2017). 『헌법재판소 결정 취지에 비추어 본 방송광고정책』, 사회과학연구, 제56권 제1호.
- 이명천, 김요한(2016). 『광고학개론(2016)』, <커뮤니케이션북스>.
- 이정기(2016). 『온라인 광고 이슈 2016』, <커뮤니케이션북스>.
- 이현우(2007). 『방송광고 장르론』, <커뮤니케이션북스>.
- 장세리(2020). 『미국 인터넷광고협회(IAB)』, <KISO 저널>, 38, 38-42.
- 정경오·김희경·문효진(2019). 『광고산업 발전을 위한 진흥 및 규제체계 정립 방안 연구』, 방송통신위원회 보고서, KCC 2019-21.
- 정두남(2015). 『N스크린시대 해외방송광고제도 현황 및 시사점. 한국방송광고진흥공사 이슈리포트』, 1호, 8-16.
- 정두남 (2018). 『공영미디어랩의 사업영역 확대 및 통신광고 영역에서 공적 역할 확대 방안 연구』, KOBACO.
- 정두남·김진기(2013). 『N스크린 시대 규제 개선을 통한 방송광고시장 활성화 방안 연구』, 한국방송광고진흥공사 연구보고서.
- 정두남·심영섭(2019). 『국내외 OTT 서비스 시장 현황 및 규제정책 연구』, 한국방송광고진흥공사 연구보고서.
- 정준희(2016). 『해외 주요국의 방송중간광고 규제 방향과 시사점』, <방송문화>, 여름호, 31-51.
- 최우정 (2019). 『방송법상 광고규제의 체계정당성에 관한 연구』, 언론과 법, 제18권 제1호.
- 최종선 (2016). 『방송광고 규제완화에 따른 법제도적 쟁점에 관한 연구』, 법학연구, 제26권 제2호.

- 최종선 (2018). 『방송광고 환경 변화에 따른 법제도 정비방안』, 법학연구, 제21권 제1호.
- 탁진영(2018). 『디지털 미디어 시대의 방송과 광고』, <계명대학교출판부>.
- 프랑스 방송위원회(CSA) 방송광고 규제
<https://www.csa.fr/Proteger/Publicite-et-communications-commerciales/La-publicite>
- 한국광고총연합회 · 한국광고산업협회 · 한국광고주협회 (2020). 『2020년 광고시장 활성화를 위한 규제혁신방안』, URL: http://www.kaa.or.kr/k/info/info_01_content.asp?idx=1034&page=1&code=1&tab=info&tab_name=info_01&content_num1=53&search_word=&search_string=.
- 한국방송통신전파진흥원(2018). 『IT기업의 미디어 시장진입에 대한 올드미디어의 대응』, <미디어 이슈 & 트렌드>, 62-73.
- 한국방송통신전파진흥원(2019). 『美 온라인 광고 시장 Next Google로 떠오르는 Amazon』, <미디어 이슈 & 트렌드>, 25, 17-23,
- 한국방송통신전파진흥원(2020). 『Disney의 광고 비즈니스 통합 전략과 배경』, <미디어 이슈 & 트렌드>, 36, 27-35.
- 한상필, 염성원, 홍문기, 유현재, 최명일, 유현중, 차영란, 최은섭, 김유경, 이시훈 (2020). 『한국 광고학연구 30년과 전망』, <학지사>.
- 한은경 · 이희복 (2019). 『전문가들은 방송광고 판매 제도에 대해 어떻게 생각하는가?』, 광고연구, 제121호.

해외 문헌

- AD Age(2014). The CMO' s Guide to Addressable TV Advertising.
- Advertiser Perceptions(2018. 11. 15), SSP Report: November 2018.
- ADWEEK (2018. 3. 1). When procter & gamble cut \$200 million in digital ad spend, it increased its reach 10%. URL:
<https://www.adweek.com/brand-marketing/when-procter-gamble-cut-200-million-in-digital-ad-spend-its-marketing-became-10-more-effective/111>
- Business Insider(2019.12.19), How Amazon Advertising is eating into the digital ad market currently dominated by Google & Facebook in 2020.
- eMarketer (2019. 4. 24). Most cord-cutters aren' t missing cable TV. URL: <https://www.emarketer.com/content/most-cord-cutters-aren-t-missing-cable-tv>
- Harms, B., Bijmolt, T., & Hoekstra, J.(2017). Digital native advertising: Practitioner perspectives and a research agenda. *Journal of Interactive Advertising*, 17(2), 80-91.
- Lee, H. & Cho, C.(2020). Digital advertising: present and future prospects. *International Journal of Advertising*, 39(3), 332-341.
- Mandese, J.(2020). Magna reduces 2020 U.S. Ad outlook another three-tenths of a point: Now -4.6%.
<https://www.mediapost.com/publications/article/355796/magna-reduces-2020-us-ad-outlook-another-three-t.html>
- Nordicity Group Ltd.(2006). Analysis of Government Support for Public Broadcasting and Other Culture in Canada. Prepared for

Canadian Broadcasting Corporation.

Olson, C.(2020a). Cynopsis: Live From Advertising Week. available at
<https://www.cynopsis.com/10-06-20-cynopsis-live-from-advertising-week/>

Olson, C.(2020b). Cynopsis: That BIG Takeaway 2020. available at
<https://www.cynopsis.com/09-25-20-cynopsis-presents-the-big-takeaways-from-c>

O' Reilly, N., Deshpande, S., Faulkner, G., Latimer, A, Leblanc, A., Rhodes, R., Tremblay, M., and Werman, M. (2019). Title sponsorship of cause-related sport events. *Sports, Business and Management*, 9(2), 185-200.

Petrucelli, C.(2019). Why Live Sports Is Television's MVP. available at
<https://www.mediavillage.com/article/why-live-sports-is-television-s-mvp>.

Rodgers, S. & Thorson, E.(2018). Special issue introduction: Digital engagement with advertising. *Journal of Advertising*, 47(1), 1-3.

Rowland, JR., W. D.(2002). Public Broadcasting in the United States. *Encyclopedia of Communication and Information*. Macmillan. New York, NY.

ASA(2010). The BCAP Code: The UK Code of Broadcast Advertising.

BBC(2020). Guidance: Sponsorship of BBC on-air or online events broadcast on BBC Public Services.

Cornock, D. (2018. 3. 29). S4C set to lose UK government funding by 2022. www.bbc.co.uk

Conway, Lorraine(2020). Regulation of advertising by the ASA. House of Commons.

DCMS(2011). A new framework for local TV in the UK.

De Menezes, Jack(2018, 7 Dec). Six Nations announces six-year cut-price deal with new title sponsors Guinness. The Independent.

Harvey, S. (2000). Channel 4 Television. In Buscombe, E. (Ed.). British Television A Reader (pp. 92-117)., New York: Oxford University Press.

Matthews Sam(2006). Ofcom to allow TV channel sponsorship under strict criteria. 2월 7일, <http://www.campaignlive.co.uk>.

Ofcom(2006). Channel sponsorship: Statement following consultation on channel sponsorship.

Ofcom(2010). Airtime Sales Rules Review: Consultation.

Ofcom(2016). Code on the Scheduling of Television Advertising.

Ofcom(2018). Review of Regional TV Production and Programming Guidance.

Ofcom(2019a). The Ofcom Broadcasting Code.

Ofcom(2019b). Communications Market Report 2019.

Ofcom(2020). Media Nations 2020 UK Report.

PWC(2020). Global Entertainment & Media Outlook 2020-2024 UK.

The Guardian(2020. 5. 10). Ofcom invites bids to run local TV services in 21 towns and cities.

BBC Royal Charter and Broadcasting Agreement 2016

EU Audiovisual Media Service Directive

EU Television without Frontiers Directive

UK Broadcasting Act 1980, 1990, 1996

UK Communication Act 2003

Brochand Christian (2006). “Histoire générale de la radio et de la télévision en France-Tome III: 1974-2000” , La Documentation Française.

CSA (2017). “Sport et télévision: Contributions croisées” .

CSA (2019). “Bilan financier 2017 des chaînes locales hertziennes autorisées pour la diffusion en France métropolitaine et ultramarine” .

CSA (2020). “Guide des chaînes numériques” .

Delattre, E. & Aimé, I. (2010). Le « naming » : une forme de parrainage originale. *Management & Avenir*, 35(5), 51-70

PWC (2020). “Global Entertainment & Media Outlook 2020-2024” .

SENAT (2005). “Rapport d’information” , N° 413.

SRI France 홈페이지

<http://www.sri-france.org/qui-sommes-nous/regie-sri/france-telev-isons-publicite/>

<http://www.sri-france.org/qui-sommes-nous/regie-sri/m6-publicite/>

<http://www.sri-france.org/qui-sommes-nous/regie-sri/tf1-pub/>

SYMA News

<http://www.symanews.com/2019/03/14/la-place-montante-du-naming-sponsoring-titre-en-france/>

Goldmedia (2019a). *Web-TV Monitor 2019*. Berlin.

Goldmedia (2019b). *Web-TV Monitor 2019 Key Facts*. Berlin.

Medienanstalten (2019). *Digitalisierungsbericht Video*. Berlin: Die Medienanstalten.

Möbus, P. & Heffler, M. (2013). Werbeeinnahmen : Printmedien in der Krise. *Der Werbemarkt 2012. Media Perspektiven* (6) pp.314-324.

- Moebus, Pamela & Heffler, Michael (2019). Werbemarkt 2018 (Teil 2):
Nettoumsätze der Medien im Minus. Media Perspektiven 2019(6),
pp. 262-266.
- Möbus, P. & Heffler, M. (2020). Der Werbemarkt 2019(Teil 1):
Wachstum bei den Bruttospending. Media Perspektiven (3)
pp.149-159.
- Mueller-Roemer, F. (1994). Entwicklung und Situation des dualen
Rundfunksystems in Deutschland. Berlin : FU Berlin.
- Thomas, H. (2017. 11. 1) New S4C chief Owen Evans does not expect
funding rise. www.bbc.co.uk
- Wichert, G. (2006). Wettbewerbsrecht (pp. 628-653). In : Schiwy, P.,
Schuetz, W.J., Doerr, D.. Medienrecht : Lexikon fuer Praxis und
Wissenschaft. Koeln, Berlin, Muenchen : Carl Heymanns Verlag.
- ZAW (2014). Werbung in Deutschland 2013. Berlin; Zentralverband der
deutschen Werbewirtschaft e.v..
- ZAW (2020). Werbung in Deutschland 2019. Berlin; Zentralverband der
deutschen Werbewirtschaft e.v..
- Mediendienstaatsvertrag(MDStV)
- Rundfunk und Telemedien Staatsvertrag(RStV)
- Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb(UGW)
- Hadenius, S. & Weibull, L. (2003) Massmedier. Falun : Albert Bonniers
Förlag.
- Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) (2019). Medieutveckling
2019 - Medieekonomi. Stockholm-Globen: Myndigheten för
press, radio och tv.
- Konkurrenslagen

Radio-och tv-lagen

一般社団法人衛星放送協会(2015). 広告放送のガイドライン.

一般社団法人日本民間放送連盟(2019). 民放ローカル局の意義と課題. 総務省・放送を巡る諸課題に関する検討会「放送事業の基盤強化に関する検討分科会」ご説明資料.

一般社団法人日本民間放送連盟(2020). 地上民放テレビ売上高の現状について. 放送を巡る諸課題に関する検討会「放送事業の基盤強化に関する検討分科会」ご説明資料.

一般社団法人日本民間放送連盟(2015). 日本民間放送連盟 放送基準.

フジメディアホールディングス(2020). 2020年3月期決算説明資料.

公正取引委員会(2009). 放送分野の動向及び規制・制度. 通信・放送の融合の進展における放送分野の競争政策の在り方 政府規制等と競争政策に関する研究会配布資料.

公正取引委員会競争政策研究センター(2011). 「規制の競争への効果の分析」ー広告時間の自主規制に関する経済分析ー.

日本テレビホールディングス株式会社(2020). 2019年度決算説明資料.

テレビ朝日ホールディングス(2020). 2020年3月期決算概況.

dentsu日本の広告費ホームページ(https://www.dentsu.co.jp/knowledge/ad_cost/).

● 저 자 소 개 ●

김 경 환

- 일본 조치대 언론학과 박사
- 현 상지대학교 교수

심 영 섭

- 독일 베를린자유대 언론학 박사
- 현 경희사이버대학교 겸임교수

안 임 준

- 영국 러프버러대 언론학 박사
- 현 한국전파진흥협회 센터장

오 현 주

- 한국외국어대 언론학과 박사
- 현 한국외국어대학교 연구원

유 승 관

- 미국 서던일리노이대 언론학 박사
- 현 동명대학교 교수

윤 호 상

- 고려대 법학전문석사
- 현 법무법인 세종 변호사

이 수 범

- 미국 오클라호마대 언론학 박사
- 현 인천대학교 교수

이 원

- 프랑스 보르도3대 언론학 박사
- 현 인천가톨릭대학교 교수

이 종 관

- 호주 국립대 경제학과 박사
- 현 법무법인 세종 전문위원

최 경 진

- 성균관대 법학과 박사
- 현 가천대학교 교수

방송통신융합 정책연구 KCC-2020-24

방송산업 성장을 위한 방송광고 규제혁신 방안 마련

2020년 12월 31일 인쇄

2020년 12월 31일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사 2동

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr
