

방통융합정책연구 KCC-2019-22

유사광고 실태분석 및 정비방안 수립 연구

윤성옥/송종현/이영희

2019. 12

연구기관 : 경기대학교 산학협력단



방송통신위원회
Korea Communications Commission

이 보고서는 2019년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해
이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『유사광고 실태분석 및 정비방안 수립 연구』
의 연구결과보고서로 제출합니다.

2019년 12월

연구 기관 : 경기대학교 산학협력단

총괄책임자 : 윤성옥(경기대 미디어영상학과 교수)

참여연구원 : 송종현(선문대 미디어커뮤니케이션학과 교수)

이영희(한양대 미디어커뮤니케이션학과 겸임교수)

목 차

요약문	x
제 1 장 서론	1
제 1 절 연구배경과 연구목적	1
1. 연구배경과 필요성	1
2. 연구목적	2
제 2 절 연구내용과 방법	3
1. 연구내용	3
2. 연구방법	4
제 2 장 방송광고 개념과 정책에 관한 논의	6
제 1 절 방송광고 개념과 유형화에 대한 연구	6
1. 방송광고 개념의 연구	6
2. 방송광고 유형 표준화 연구	12
제 2 절 방송광고 정책 및 규제에 관한 연구	14
1. 방송광고에 대한 일반 규제 현황	14
2. 방송광고 규제 개선방안에 대한 논의	18
제 3 장 해외동향 연구	27
제 1 절 영국의 방송광고 규제현황과 특징	27
1. 방송광고 규제기관	27
2. 방송광고 규제법률	29
3. 방송광고 심의규정	34
4. 최근 방송광고 규제동향	36
제 2 절 미국의 방송광고 규제현황과 특징	39

1. 방송광고 규제기관	39
2. 방송광고 규제법률	43
3. 방송광고 심의규정	44
4. 최근 방송광고 규제동향	46
제 3 절 일본의 방송광고 규제현황과 특징	50
1. 방송광고 규제법률	50
2. 방송광고 규제기관	54
3. 방송광고 심의규정	61
4. 최근 방송광고 규제동향	66
제 4 장 유사광고 편성분석	70
제 1 절 조사목적과 조사방법	70
1. 조사목적	70
2. 분석대상	71
3. 자료수집 및 조사방법	73
제 2 절 분석결과	77
1. 유사광고 편성실태 분석	77
2. 매체별 유사광고 편성분석	85
3. 유사광고 종류별 특징	93
제 3 절 유사광고 유형	99
1. 방송사 자체홍보 유형	99
2. 캠페인 유형	102
3. 행사안내 유형	106
4. 모금/후원 방송 유형	108
5. 상업적 광고 유형	110
6. 프로그램 유형	111
제 5 장 유사광고 전문가 인식 조사	114
제 1 절 조사 대상 및 델파이 조사 방식	114

1. 톨파이 조사방식	114
2. 조사대상 선정	115
3. 조사실시와 질문내용	116
제 2 절 전문가 톨파이 조사 분석 결과	117
1. 1차 톨파이 조사 결과	117
2. 2차 톨파이 조사 결과	152
제 6 장 결론 및 정책적 제언	170
제 1 절 주요 결론	170
1. 유사광고 편성실태 분석	170
2. 유사광고 유형과 분류	173
3. 전문가 집단 조사결과	177
제 2 절 정책적 제언	182
참고문헌	185

표 목 차

<표 2-1> 방송광고의 종류와 법적 정의 (방송법 제73조제2항)	15
<표 2-2> 방송사업별 방송광고의 제공에 관한 규제 사항 (방송법시행령 제59조 제2항) 16	
<표 2-3> 방송광고 금지 및 제한 기준 (방송광고 심의에 관한 규정)	17
<표 2-4> 방송광고 판매대행사 및 방송사 관계 현황	18
<표 2-5> 유사광고 관련 방송법 및 방송법 시행령	23
<표 3-1> 영국 <오프콤 방송규정>	29
<표 3-2> 영국 방송광고규정 (2010)	30
<표 3-3> 영국 <시청각미디어서비스 규제법 2009>	31
<표 3-4> 영국 주문형 프로그램서비스 광고 규제사항	32
<표 3-5> 미국의 광고 규제 기관 현황	40
<표 3-6> 2011~2018년도 JARO의 민원 접수 현황	58
<표 3-7> 2011~2018년도 4매체에 대한 JARO의 고충 접수 현황	59
<표 3-8> 2016~2018년도 4매체에 대한 JARO의 견해 발표 현황	59
<표 3-9> TV 방송프로그램의 프라임타임 CM 시간량	64
<표 3-10> TV 스포츠CM의 표준	65
<표 4-1> 방송운행과 유사광고	71
<표 4-2> 조사대상	72
<표 4-3> 유사광고 매체별 분석유목	75
<표 4-4> 날짜별 유사광고물 편성현황	77
<표 4-5> 채널별 유사광고 편성현황	78
<표 4-6> 유사광고 종류별 분포	80
<표 4-7> 노출내용별 빈도 (중복체크)	81
<표 4-8> 주최별 빈도 (중복체크)	82
<표 4-9> 주관별 빈도 (중복체크)	82
<표 4-10> 후원별 빈도 (중복체크)	83

<표 4-11> 유사광고 방송분량별 빈도	84
<표 4-12> 유사광고 노출시점	85
<표 4-13> 매체별 유사광고 종류	86
<표 4-14> 매체별 노출내용 (중복체크)	88
<표 4-15> 매체별 주최기관 (중복체크)	89
<표 4-16> 매체별 주관기관 (중복체크)	90
<표 4-17> 매체별 후원기관 (중복체크)	91
<표 4-18> 매체별 유사광고 종류	92
<표 4-19> 매체별 유사광고 노출시점	93
<표 4-20> 유사광고 종류별 주최	94
<표 4-21> 유사광고 종류별 주관	95
<표 4-22> 유사광고 종류별 후원	96
<표 4-23> 유사광고 종류별 방송분량	97
<표 4-24> 유사광고 종류별 노출시점	98
<표 4-25> 프로그램 예고 유형	99
<표 4-26> 협찬제작 프로그램 예고 (협찬주 노출)	100
<표 4-27> 프로그램 예고 시 자막광고 사례	100
<표 4-28> 채널고지 유형	101
<표 4-29> 채널고지 시 자사 후원모금 안내	101
<표 4-30> 프로그램 출연자를 공개모집하는 사례	102
<표 4-31> 방송사 순수 캠페인	102
<표 4-32> 지방자치단체 협찬의 방송사 캠페인	103
<표 4-33> 기업 협찬의 방송사 캠페인	103
<표 4-34> 광고효과가 강한 협찬 캠페인 사례	104
<표 4-35> 국민인식(행동) 변화를 위한 공익 캠페인	104
<표 4-36> 정부부처의 위상제고를 위한 캠페인	105
<표 4-37> 정부단체의 캠페인과 복권광고 결합	105
<표 4-38> 방송광고진흥공사의 공익광고	106

<표 4-39> 방송사 단독 행사 안내	106
<표 4-40> 방송사가 후원하는 행사 고지	107
<표 4-41> 방송사가 주최하는 행사 안내	107
<표 4-42> 방송사와 무관한 행사 안내	108
<표 4-43> 방송사 공익캠페인과 결합한 모금방송	108
<표 4-44> 방송사와 무관한 모금방송	109
<표 4-45> 단순히 기관안내와 동참을 독려하는 후원방송	109
<표 4-46> 방송사 자사 모금방송	110
<표 4-47> 방송사 자사 관련 모금방송	110
<표 4-48> 풍수해보험 상품 안내	110
<표 4-49> 주택연금 안내	111
<표 4-50> 상업적 성격이 강한 유형	111
<표 4-51> 프로그램 유형의 영상물	112
<표 4-52> 협찬 프로그램 유형	112
<표 5-1> 인터뷰 조사 대상	115
<표 5-2> 1차 델파이 조사 질문지 구성 내용	117
<표 5-3> 1차 델파이 조사 결과 요약	150
<표 5-4> 국내 방송광고 정책의 가장 큰 문제점과 해결 방안	152
<표 5-5> 방송법상 방송프로그램과 방송광고를 구분해야 한다는 규제에 관한 의견 ..	154
<표 5-6> SB 시간에 편성되는 유형	156
<표 5-7> SB 시간에 편성되는 유형 중 가장 비중이 큰 유형과 그 이유	157
<표 5-8> 방송사의 SB 편성 운행에 있어 발생하는 어려움	159
<표 5-9> SB 편성물 중 광고로 분류되어야 하는 유형과 그 이유	160
<표 5-10> 방송에서의 정부 캠페인 편성과 문제점	162
<표 5-11> 방송에서의 공익 캠페인 편성과 문제점	164
<표 5-12> 방송에서의 방송사의 행사 및 캠페인의 편성과 문제점	165
<표 5-13> SB 시간에 편성되는 행사안내 및 캠페인에서의 협찬 구분 기준	167
<표 5-14> 유사광고의 바람직한 정책방향	168

<표 6-1> 유사광고 유형과 문제점	176
<표 6-2> 2차 델파이 조사 결과 동의 수준 및 중요도 평균 상위 의견	177

그 림 목 차

[그림 2-1] 방송광고 편성시간에 따른 방송광고의 종류	15
[그림 3-1] 온라인 사용자의 안전과 유해 콘텐츠 규제 백서에 대한 피드백 공개 요청	37

요 약 문

1. 유사광고 실태분석 및 정비방안 수립 연구

2. 연구배경

유사광고의 유형과 편성 실태를 파악하고자 하는 본 연구의 필요성은 다음과 같다.

첫째 방송통신 융합 환경에서 방송광고 인프라 구축이 필요하다. 현재 방송법상 규정되어 있는 방송광고 유형 외에 다양한 방식의 광고가 이루어지고 있음에도 체계적으로 관리·운용되지 못하고 있다. 방송통신 융합환경에서 미디어의 잠재적 가치를 실현하기 위해 방송의 주요 재원인 광고산업의 인프라를 잘 구축할 필요가 있다.

둘째 방송에서 유사광고 유형과 실태를 파악할 필요가 있다. SB광고, 스포츠광고, 공익캠페인, 필러 등 다양한 방식의 유사광고가 매체별, 채널별로 편성되고 있다. 그럼에도 어떤 유형의 광고가 어떤 목적으로 편성되고 있는지 실태조차 파악하지 못하고 있다.

셋째 방송광고 정책의 합리화와 효율성 제고를 위해 필요하다. 방송에서 유사광고 정책은 미디어환경 변화를 고려하면서도 방송의 재원확보와 공적 기능을 모두 고려할 필요가 있다. 유사광고 유형과 실태분석을 통해 합리적인 정비방안 등 정책을 수립할 필요가 있다.

3. 연구목적과 연구방법

1) 연구목적

첫째 유사광고의 유형화이다. 그 동안 프로그램과 프로그램 사이에 토막광고 외의 다양한 방식의 광고유형이 집행되었음에도 이에 대한 논의는 부족했다. 따라서 이번 연구는 방송법에서 규정되지 않은 다양한 형식의 유사광고를 유형화하고자 한다.

둘째 방송에서 유사광고의 현황 및 실태를 파악하고자 한다. 방송현업이나 광고업계에서는 SB광고, 프로그램 예고, 이벤트 스포츠, 캠페인 스포츠, 필러 등 다양한 용어로 유사광고

가 시행되고 있다는 점은 인식하고 있다. 현재 유사광고가 어떤 형태로 얼마나 편성되고 있는지는 파악되지 못하고 있다. 따라서 본 연구는 방송에서 유사광고의 현황과 실태 파악을 실증적으로 시도하고자 한다.

셋째 방송에서 유사광고 정책에 대한 전문가 의견을 수집하고자 한다. 방송에서 유사광고에 대한 연구는 거의 없다. 유사광고 편성과 정책 수립에 있어 실제 현장에서 편성과 광고 업무를 맡고 있는 이들의 전문적 의견이 중요한 이유이다. 전문가 의견조사를 통해 현실적인 문제점, 정책방향 등에 대한 합리적 결론을 도출하고자 한다.

넷째 방송에서 유사광고의 바람직한 정책을 제시하고자 한다. 본 연구는 실증 분석결과를 통해 유사광고의 바람직한 정책방향을 제시하는 데 최종적인 목적이 있다. 합리적인 정책수립을 통해 시청자 권익을 증진하는 한편 새로운 방송광고 유형을 확대함으로써 산업활성화를 유도할 수도 있다. 시청자 권익증진과 산업 활성화에 모두 도움이 될 수 있는 구체적인 정책 수립방향을 제시함으로써 활용가치가 높을 것으로 기대한다.

2) 연구방법

첫째 문헌연구 방법이다. 국내 방송광고에 대한 기존 논의 정리, 국내 방송광고 규제 현황과 문제점, 국내 방송광고 정책 개선방향 등을 정리했다. 둘째 해외사례 연구이다. 방송통신융합 환경에서 방송광고 산업의 위축은 세계 각국의 공통된 문제점이다. 미디어환경의 합리적인 방향을 모색하기 위해 영국, 미국, 일본의 규제동향에 대해 파악하고자 했다. 셋째 내용분석 방법이다. 유사광고 편성현황과 실태를 분석하기 위해서 내용분석 방법을 사용한다. 분석대상은 지상파, 지역방송, 종편채널, 보도전문 채널 등 주요 방송이 될 것이다. 내용분석 방법을 통한 실증자료 수집은 정책 수립에 기초자료로서 활용가치가 높을 것이다. 넷째 전문가집단 인터뷰 조사 방법이다. 본 조사에서는 델파이 방법을 채택했는데 기존의 연구나 분석이 미흡한 경우 현장에 있는 전문가들로부터 의견을 수렴하여 이론화하는 데 유용한 방법이다. 유사광고는 선행연구가 부족하고 전문가들의 견해가 가장 중요한 자료가 될 수 있으므로 델파이 조사는 적합한 방법이 될 수 있다. 특히 본 연구는 방송광고 정책이 차후 현실 적용이 가능해야 한다는 측면에서 현장에 있는 전문가들의 의견이 매우 중요하다고 판단했다.

[그림] 연구체계도



4. 연구결과

1) 유사광고 편성실태 분석

(1) 채널별 유사광고 편성실태

첫째 채널별로는 유료방송의 종교채널(BTN, CBS TV)이 가장 많은 편성을 하는 것으로 파악되었다. 채널별 유사광고 분석결과 적게는 8건부터 많게는 130건까지 채널별로 다양하게 나타났다. 둘째 유사광고 종류별 빈도는 프로그램 예고/안내, 캠페인이 가장 많았다. 셋째 유사광고의 노출내용별 빈도는 일시(날짜와 시간)노출이 가장 많았고 전화번호, 장소 공개, 홈페이지 순으로 나타났다. 넷째 주최/주관/후원별 빈도 분석결과 주최 407건, 주관 154건, 후원 720건으로 나타났다. 다섯째 방송분량별 빈도를 살펴보았더니 일반적인 상업 광고에 비해 긴 시간을 활용한 영상물이 많이 편성되고 있었다. 여섯째 노출시점은 SB 시간대가 86%로 매우 높게 나타났으나 프로그램광고, 중간광고 시간대에서도 노출되는 경우도 나타나고 있었다.

(2) 매체별 특성

첫째 매체별 분석결과 지역 지상파가 38.2%로 가장 많았고, 종교채널 16.9%, 중앙지상파 13.4%, 종편채널 13.4% 순이었다. 매체별 채널수가 달라 단순비율로 비교하는 데는 한계가 있다. 둘째 매체별 유사광고의 종류를 살펴보았더니 중앙 지상파의 경우는 프로그램 예고/안내가 51.2%로 가장 많았고 캠페인 21.9%로 나타났다. 지역지상파는 캠페인(31.8%), 프로그램예고/안내(25.9%)가 많았고 행사(9.7%), 공연(5.2%)이 상대적으로 많이 나타난 것도 특징이다. 종편채널도 중앙지상파와 거의 유사하게 프로그램예고/안내, 캠페인 순으로 나타났다. 종교채널의 경우 모금방송이 42.7%로 매우 높게 나타났다. 셋째 매체별로 노출 내용은 중앙지상파는 일시노출, 전화번호, 장소, 홈페이지 순으로 나타났고 지역지상파는 일시, 장소, 전화번호, 홈페이지 노출 순이었으며 예매처명 노출도 29건이나 되었다. 넷째 매체별 주최기관은 중앙지상파, 지역지상파는 주최기관의 1순위가 모두 방송사였으나 중앙지상파의 2순위 주최는 기업/회사였고, 지역지상파의 2순위 주최는 정부였다. 종편채널,

보도채널, 일반채널의 경우 정부가 주최인 경우가 높게 나타났다. 종교채널인 경우는 주최 기관으로 방송사가 압도적으로 높았다. 다섯째 매체별 방송분량에서는 대부분 1분 이내로 큰 차이는 없었다. 다만 종교채널의 경우 2분 이내, 3분 이내, 5분 이내, 5분 초과 등 다양한 길이의 편성이 등장했다는 특징이 있다. 여섯째 매체별 노출시점 역시 큰 차이가 없었고 SB시간, 프로그램광고 시간 순으로 많다는 특징이 대부분 유사하게 나타났다.

(3) 유사광고 종류별 특징

첫째 유사광고 종류별 주최기관을 살펴본 결과 캠페인은 방송사(86건)가 정부(56건)보다 많이 나타났다. 모금방송은 방송사가 주최기관이 되는 경우가 압도적으로 높게 나타났다. 둘째 유사광고 종류별 주관기관은 공익광고는 정부, 캠페인도 정부가 가장 많았다. 공연과 행사는 기업/회사가 가장 많이 주관하고 있었다. 셋째 유사광고 종류별 후원기관으로는 프로그램예고/안내에서는 기업/회사가 후원으로 많이 노출되었고, 캠페인은 정부가 많이 나타났다. 행사 후원의 경우는 기업회사가 가장 많았고 방송사, 정부도 후원명으로 많이 노출되고 있었다.

2) 유사광고 유형과 분류

(1) 주체별 분류

유사광고 주체로는 방송사업자, 정부/지방자치단체, 기업 등으로 구분할 수 있다. 첫째 방송사업자도 고유 사업영역과 영리적 목적으로 하기 때문에 자사 홍보 및 광고 활동을 한다. 여기에는 방송사가 하는 프로그램 예고, 방송사명 및 채널 고지, 공모사업 안내, 캠페인, 행사개최, 모금방송 등이 포함된다. 둘째 정부/지방자치단체가 주체가 되는 유사광고 유형이다. 주로 국민 대상의 공익 캠페인이거나 정부의 브랜드, 사업, 정책을 홍보하는 경우이다. 이는 현업인들 사이에서는 ‘정부광고’라고도 하는데 정부광고 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률에 따라 언론진흥재단을 거쳐 방송된다. 공익적 목적으로 편성되기 때문에 비상업적 공익광고로도 분류되는데 유사광고의 대표적인 유형이라고 할 수 있다. 셋째 기업이 주체가 되는 유사광고 유형이다. 기업은 직접적으로 방송광고 행위를 할 수 있는 주체이지만 방송사가 주최/주관/후원하는 캠페인, 행사, 프로그램에 협찬을 함으로

써 가업명이나 상품명을 노출시킬 수 있다. 이러한 경우 방송광고는 아니지만 유사광고 효과를 얻을 수 있다.

(2) 유형별 분류

첫째 방송사 홍보물이다. 방송사 자체 홍보물로서 방송사명, 채널, 프로그램 예고, 각종 공모사업 등이 포함된다. 둘째 캠페인 유형이다. 유사광고 유형에는 캠페인 형식이 많다. 셋째 공익적 행사 유형이다. 방송사가 프로그램 등을 위해 행사 그 자체를 목적으로 하여 개최하는 경우도 있다. 그러나 대체로 방송사 주최, 주관, 후원하는 공익적 행사로 분류하여 협찬을 받는 경우가 많다. 현재 공연, 강연, 여행, 스포츠 경기 등 광범위하게 포함하고 있다. 넷째 모금/후원 방송이다. 방송사가 직접 모금/후원 안내를 하는 경우, NGO단체가 모금/후원하는 경우로 나뉜다. 방송사 모금/후원의 경우도 자사를 위해 모금하는지 자사와 무관하게 공익적 목적의 캠페인성 모금인지로 구분할 수 있다. 다섯째 상업적 광고 유형이다. 유사광고 중에는 상업적 광고와 형식적, 내용적으로 매우 유사한 형식도 있다. 지역협회에서 지역특산물을 광고한다든지, 특정보험 가입 안내 등을 하는 경우도 있다. 이러한 유형이 공익적 성격과 무관하다고 보기는 어렵다. 다만 동일한 영상물이 상업적 광고 형태로도 유통되기 때문에 혼란을 줄 우려가 있다. 여섯째 프로그램 유형이다. 편성의 빈 공간을 메우기 위해 현업에서 다양한 필러물을 준비하는데 프로그램 형식을 띠는 경우가 있을 수 있다. 재난방송이나 방송사 연간 캠페인성의 순수 제작 영상물도 있고 기업이나 정부의 협찬을 받은 짧은 동영상도 존재한다. 프로그램 유형이지만 협찬주가 노출될 수 있으므로 유사광고 유형으로도 볼 수 있다.

(3) 공익성/상업성 분류

유사광고는 방송광고도 아니고 프로그램도 아닌 중간지대의 영상물을 말한다. 이러한 유사광고 중에서도 공익성이 강한 유형이 있고 상업성이 강한 유형이 있을 수 있다.

첫째 공익성이 강한 유사광고 유형이다. 방송사가 순수하게 자체 제작하는 공익성 캠페인, 기업이 자사 사업과 무관한 영역의 공익적 캠페인을 협찬하는 경우, 정부/지방자치단체가 필수정보를 제공하는 공익 캠페인, 방송광고진흥공사가 제작하는 공익 캠페인이 대표적이다. 둘째 상업성이 강한 유사광고 유형이다. 공익적 캠페인으로 편성되나 상업적 광

고와 동일한 영상물, 공익적 캠페인이라고 하지만 기업의 주력사업과 연관되어 명칭과 상품을 노출하는 경우, 방송사가 주최/주관/후원하는 공익적 행사로 분류하는 공연, 여행상품의 광고가 대표적이다.

(4) 유사광고 유형별 문제점

첫째 방송사 자사 홍보를 하면서 광고효과를 주는 경우이다. 방송사 채널을 고지하면서 종교단체 후원 안내와 전화번호를 노출하거나 프로그램예고를 하면서 자매지인 경제전문지를 소개하는 경우가 대표적이다.

둘째 방송사 캠페인에 협찬주를 고지할 수 있기 때문에 대부분 문제가 없지만 일부 캠페인은 상업적 광고와 구분이 되지 않는 경우가 있다. 타이어 교체주기와 교통사고 위험성을 경고하면서 타이어회사 협찬주를 노출하거나 자연친화적인 환경을 보여주면서 식품회사의 홍보문구를 전달한다든지, 봄이 왔다는 내용을 공익적 캠페인이라고 이름 붙여서 대형쇼핑몰 협찬주명을 마지막에 노출하는 것이 대표적인 사례이다.

셋째 공익적 행사 안내에서 여행상품, 공연물, 의료기관 고지, 금융상품 등 방송광고 심의에서 제외되는 경우 문제점이 발생한다. 특히 공연물의 경우 등급고지 등이 생략된 경우, 어린이 공연물인 경우 관련조항 준수여부, 의료기관 고지, 여행상품 광고(일정과 경비 공개), 복권(청소년 판매금지 고지), 금융(필수정보제공) 등의 내용이 잘 지켜지지 않았다.

넷째 공익적 행사와 상업광고가 불분명한 경우이다. 방송사가 주최/주관/후원하는 공익적 행사도 아닌데 편성되는 행사 안내인 경우 상업적 광고인지 공익적 행사 안내인지 구분이 되지 않는다. 고양시 가구박람회의 경우 다른 여러 지역방송에서도 노출되었다. 방송사 주최의 행사가 아니라면 협찬고지의 대상이 아니므로 상업광고로 분류되어야 하지만 협찬고지인지 상업적 광고인지 명확하지 않다. 여행상품, 공연물 등도 공익적 행사로 구분하는데 상업광고와 구분되지 않는 측면이 있다.

다섯째 모금방송의 유형에서 법적 문제점이 발견된다. 우선 방송심의규정에 따라 ‘어떠한 명목으로도 사업자 자신 또는 그 종사자의 이익을 위해서 기부금품을 모집해서는 아니 된다. 그럼에도 현재 종교채널들은 종교 후원이나 모금방송을 많은 분량을 할애하여 편성하고 있다. 일반적인 모금방송의 경우 관련조항을 위반하는 경우도 발견된다.

〈표〉 유사광고 유형과 문제점

구분	세부유형	주체	협찬고지 광고성	문제점 (형식규제)
방송사 자체홍보물	방송채널고지	방송사	×	×
	채널고지+후원		○	○
	프로그램예고		×	×
	프로예고+자막		○	○
	프로예고+협찬		○	×
	각종공모		×	×
캠페인	방송사순수	방송사	×	×
	협찬캠페인	방송사 정부, 기업	○	×
	정부캠페인	정부	○	×
	광고효과가 강한 캠페인	정부, 기업	○	△
	방송광고 진홍공사	공익광고 협의회	×	×
행사	내부행사	방송사	×	×
	협찬행사	방송사, 정부, 기업	○	×
	외부행사	정부, 기업	○	○
모금방송	캠페인결합	방송사, NGO	○	×
	방송사관련	방송사	○	○
	외부모금	NGO	○	×
상업광고 유형	상업성 ↑	정부, 기업	○	△
	금융상품	정부, 기업	○	△
프로그램 유형	재난특보	방송사, 정부	×	×
	자체제작	방송사	×	×
	협찬프로	방송사, 정부, 기업	○	×



내용규제의 문제점

유사광고로 편성됨으로써

방송광고 사전 자율규제 및 사후심의 대상에서 제외되고 규제공백이 발생함.
예를 들어 어린이 공연물 안내(등급고지), 건강교실 안내(의료기관 고지), 방송광고
금지품목, 모금방송(광고) 등 관련조항을 적용하는 데 한계가 있음.

* 프로그램 예고는 ‘곧이어’를 제외한 것을 의미함.

3) 전문가 집단 조사결과

텔레파이 기법을 통하여 2차로 조사한 이상의 전문가 인터뷰의 결과에서 동의수준과 중요도 평균이 높은 의견들을 추려내어 재정리하면 아래의 표와 같다.

〈표〉 2차 델파이 조사 결과 동의 수준 및 중요도 평균 상위 의견

구분	세부 항목	동의수준 상위 의견	동의	중요도 평균
방송광고 정책 일반에 대한 의견	국내 방송광고 정책의 가장 큰 문제점과 해결 방안	언론진흥재단의 정부광고 대행 독점 문제.	19	2.7
		문화부-과기정통부-방통위로 분산된 광고규제 및 진흥업무의 문제.	20	2.85
		기업의 프로그램 제작 지원이 규제가 없는 모바일 플랫폼으로 전환되어 방송제작에 어려움이 커짐	19	2.65
		콘텐츠와 광고, 다양한 디바이스를 아울러 통합적으로 판매하고 거래될 수 있는 법 개정 필요.	19	2.75
	방송법상 방송프로그램 과 방송광고를 구분 규제에 관한 의견	방송 프로그램과 방송광고 구분 규제는 필요함.	17	2.45
		스마트 미디어 매체들의 콘텐츠와 광고 결합에 준하여 기존 방송 매체를 엄격하게 규제는 부정적임.	17	2.75
		모바일/인터넷 등 광고가 규제 없이 범람하고 있는 상황에서 방송광고에만 추가의 규제는 바람직하지 않음.	17	2.8
SB 편성현 황에 대한 의견	SB 시간에 편성되는 유형	프로그램 예고(프로그램 고지)	19	2.26
		공익광고(공익광고협의회 제공)	19	2.58
		협찬 공익 캠페인	18	2.58
		순수 공익 캠페인	19	2.26
		순수 공익행사 홍보	19	2.21
	SB 시간에 편성되는 유형 중 가장 비중이 큰 유형과 그 이유	각종 캠페인이 많음.	14	2.21
		홍보스팟(행사협찬)과 토막광고의 비중이 SB 시간에 편성되는 유형으로 가장 큼. 이유는 수익적 관점에서 볼 때 토막광고, 협찬을 받은 지역 홍보스팟과 콘서트 등의 문화 관련 스포츠, 프로그램도 협찬으로 제작하는 상황.	14	2.53
		중앙방송사의 경우 협찬 캠페인이 가장 많으며, 지역의 경우 미판물량이 많은 관계로 공익광고 노출이나 지역행사 안내 등이 많음.	14	2.29
		지역민방의 경우에는 지역관련 행사, 정보, 광고, 공익 캠페인이 많으며, 유료PP채널의 경우에는 정부나 공공기관의 캠페인이 많음.	14	2.5

		중앙의 방송에서는 공익성 캠페인이 많고, 지역방송이나 일반PP에서는 공익행사 안내가 많음.	14	2.28
방송사의 SB 편성 운행에 있어 발생하는 어려움		지역방송에서는 직접 광고 유치하기 힘들어, 캠페인 등으로 대체해야 함.	15	2.11
		방송사 자체적 심의 기준 및 협찬고지 시행규칙 및 방통심의위, 시청자미디어재단 등 여러 단계의 심의 기준에 따라 다양한 소재를 프로그램별로 운영하기 어려움.	15	2.58
SB 편성물 중 광고로 분류되어야 하는 유형과 그 이유		지자체에서 제작된 캠페인이나 축제 홍보물 등에 협찬을 붙이는 경우가 많은데 방송광고로 판단됨.	13	2.53
		정부나 공공기관, 단체의 홍보성 캠페인은 협찬수수료를 받고 있어 광고로 분류하기엔 부적절해 보임.	14	2.5
		기업에 광고요금을 제시하여 기업으로부터 금품을 제공받고, 기업의 이미지 제고에 기여하는 역할을 하는 형식만 공익캠페인은 방송사의 기획광고, 기업으로서는 기업이미지광고라 할 수 있음.	15	2.42
방송캠 페인 편성에 대한 의견	방송에서의 정부 캠페인 편성과 문제점	정부 정책이나 캠페인의 편성은 온전히 방송사의 자율적 판단에 맡겨야 함.	17	2.65
		정부 캠페인의 가장 문제점은 한국언론진흥재단이 징수하는 정부광고 대행 수수료 비율(10%)에 있음.	16	2.65
		정부 캠페인도 정부광고의 범주에 포함시켜야 함. 다만, 정부광고로서 언론진흥재단이 대행하되 대행수수료는 방송광고진흥공사(KBS, MBC)와 미디어크리에이터(SBS)에 프라이머리 대행사로 인정해주는 계약을 맺고, 일정비율을 나누어주어야 함.	11	2.65
	방송에서의 공익 캠페인 편성과 문제점	공익광고협회의 공익 캠페인은 무료 집행되고 있으나, 한정된 시간을 사용한다는 점, SB 시간에 채널 경쟁력이 하락한다는 측면에서 이를 상쇄할만한 보상이 필요함.	15	2.55
		공익 캠페인에 제작비를 투입하는 것은 제작비 충당의 어려움이 많음.	16	2.25
		‘공익’이라는 주제에 집중하다보니 늘 교훈적인 결말.	16	2.05
		광고주가 제작해 온 공익광고 또는 공익 캠페인 제작물 내용 중 공익성의 개념이 모호한 경우가 간혹 있음.	16	2.05
	방송에서의 ‘방송사의 행사 및 캠페인의 편성과 문제점’	방송사의 행사 및 캠페인의 경우, 이를 지원하는 기업 등의 협찬 등을 원활히 고지할 수 있으면 더 좋을 것임.	17	2.45
		방송사의 행사 및 캠페인 편성은 불가피함. 이에 대한 지나친 규제는 방송사의 건전성에 대단히 위협적임.	15	2.55
		방송광고 시장이 현격히 어려워져, 캠페인에 협찬을 붙이거나 방송사에서 행사를 주최하는 것은 지극히 현실적임. 규제 보다는 현실적 대안이 필요함.	16	2.55
	SB 시간에 편성되는 행사안내 및	협찬은 개별 방송 프로그램에 대한 지원으로 한정하고, 외부 행사안내 및 캠페인은 광고로 분류해야 할 것임.	9	2.35
		최근 행사안내, 캠페인의 협찬은 방송사 및 방송사	14	2.35

	캠페인에서의 협찬 구분 기준	자회사의 사업차원에서 이뤄지므로 광고 성격이 강해지고 있음.		
유사광 고 정책에 대한 의견	유사광고의 바람직한 정책방향	스폰이 프로그램과 광고 어디에도 속하지 않는다고 해서 유사광고라고 부르는 것은 부적절함.	18	2.65
		지나친 규제는 정책기관과 사업자간 갈등 증폭시킬 것임.	18	2.8
		유튜브로 대표되는 모바일, OTT등으로 전이되는 상황에서 유사광고는 규제 측면이 아닌 방송제작 지원 활성화 방면으로 모색하는 것이 필요함.	15	2.8
		협찬을 받는 것과 광고를 받는 것은 구분하여, 광고는 광고시간에 편성하고, 협찬은 협찬고지규칙에 부합하게 그 내용물이 구성되어야함.	18	2.4
		법적 테두리 안에서 방송광고비나 협찬비용으로 인정하고 양성화하는 것이 좋을 것임.	18	2.55

5. 정책 제언

본 연구는 방송에서 방송광고와 프로그램의 중간지대에 해당하는 유사광고를 분석하는 데 목적이 있었다. 다양한 유사광고 유형이 발견되었는데 향후 바람직한 정책방향을 위한 제언은 다음과 같다.

첫째 방송재원으로서 협찬제도의 유연성을 확보하되 투명성과 분리의 원칙을 적용할 필요가 있다. 방송법상 방송재원으로 규정하고 있는 협찬제도를 유연하게 운영하되 방송사업자가 투명성과 분리(방송과 광고의 구분)의 원칙을 자율적으로 수행할 수 있도록 법제를 개선할 필요가 있다.

둘째 유사광고의 유형을 법제화 할 필요가 있다. 유사광고는 공익적 목적이든 상업적 목적이든 일정부분 광고효과를 가지고 있다. 그럼에도 방송광고 유형에 포함되지 않기 때문에 광고규제를 받지 않는 문제점이 발생한다. 전문가 인터뷰 조사에서도 모호한 규정과 분류가 오히려 현업에서 각종 행사, 캠페인 고지의 편성과 업무처리를 하는 데 어려움을 호소하고 있다.

셋째 비상업적 공익광고 제도와 협찬제도(공익캠페인)를 구분할 필요가 있다. ‘의무적으로 편성을 확대해야 하는 비상업적 공익광고’와 ‘횟수나 방법을 제한받는 협찬제도’가 중

침됨으로써 규제목적이나 방법이 부적절하게 운용되고 있거나 현장에서 혼란을 야기할 우려가 있다.

넷째 협찬제도에서 공익적 캠페인의 범위를 명확히 할 필요가 있다. 현재 공익적 캠페인은 기업, 정부, 지방자치단체, 공공기관, 비영리기관 등 주체가 참여할 수 있다. 공익적 캠페인이 그 취지에 맞게 운영되지 못하고 상업광고가 우회하는 방식으로 개입될 여지가 있다.

다섯째 방송사가 주최하는 공익적 행사의 범위를 개선할 필요가 있다. 현재 협찬제도에서 공익적 행사는 '방송사업자가 주최·주관 또는 후원하는 문화예술·스포츠 등 공익행사를 협찬하는 경우'라고 되어 있다(방송법 시행령). 그리고 이러한 경우 행사 예고를 할 수 있도록 있다(협찬에 관한 규칙). '문화예술'에 공연, 여행상품 등이 포함될 경우 일반 상업광고와 사실상 구분하기 어려운 측면이 있다.

여섯째 협찬제도에서 방송사 주최, 주관, 후원의 의미를 재정비할 필요가 있다. 협찬고지의 대상인 캠페인, 행사, 프로그램에 대해 방송사가 주도적으로 수행하고 외부로부터 협찬을 받는 것인지, 외부에서 제작하는 행사, 캠페인, 프로그램에 단순히 방송사의 명칭사용만을 허락하는지에 대한 구분을 하기 어렵다.

일곱째 모금방송에 대한 정책이 필요하다. 해외에서는 기부금품 방송에 대한 광고규정이 엄격하게 마련되어 있을 정도로 쉽게 간과해서는 안되는 영역이다. 그럼에도 국내에서는 불우이웃돕기 운동이라는 선의와 좋은 취지라는 점에서 상대적으로 규제 사각지대에 놓여있는 실정이다.

아홉째 유사광고 유형에 대한 내용규제나 일반 광고규제 적용 절차를 마련할 필요가 있다. 현재 유사광고가 방송프로그램도 방송광고도 아니라는 이유로 내용규제에서 방치되고 있는 측면이 있다. 미디어환경변화에 따라 반드시 외적 규제는 아니더라도 자율규제의 대상으로 포섭할 수 있도록 정책적 유도를 하는 것이 바람직하다.

제1장 서론

제1절 연구배경과 연구목적

1. 연구배경과 필요성

전통적인 방송광고 시장의 성장 둔화 속에 방송광고 규제를 완화시켜 방송광고시장의 활성화와 방송시장의 경쟁력을 높이려는 움직임이 국내뿐만 아니라 해외에서도 나타나고 있다. 방송광고를 엄격히 규제하던 EU 주요국에서도 방송광고 시장 활성화를 위한 관련 규제를 개선하고 있고, 미국, 유럽, 일본 등 해외 주요국에서 전면 또는 부분적으로 규제완화를 하고 있다.

국내에서도 방송광고 정책에 대해서는 많은 논란이 있어 왔다. 방송광고가 방송사업자에게 주요 재원이 된다는 측면에서 규제완화에 대한 주장이 많았다. 그러나 국내 방송광고 논의는 중간광고, 간접광고, 협찬고지 등 일부 정책에 초점이 맞춰져 왔다. 미디어환경에 맞게 다양한 유형의 방송광고 논의가 필요한 시점이다.

미디어 환경 변화에 맞는 새로운 유형의 방송광고 논의도 필요하지만 현재 다양한 방송광고를 유형화하고 표준화하는 작업도 중요하다. 그럼에도 우리의 경우 방송광고 유형이 표준화되어 있지 않다. 디지털시대 미디어의 잠재적 가치를 실현하기 위해 주 재원인 방송광고 산업의 인프라가 제대로 구축되어야 함에도 논의조차 부족한 것이다.

본 연구는 방송광고의 다양한 유형을 살펴보는 데 목적이 있다. 물론 유형을 살펴보는 것이 곧 규제를 의미하지는 않는다. 토막광고, 프로그램광고, 중간광고, 자막광고, 시보광고, 간접광고 등 방송법상 규정된 방송광고 외에 편성되고 있는 유형 중 유사광고의 형태가 무엇인지 살펴볼 것이다. 방송법에는 방송광고와 프로그램을 구분하도록 되어 있으나 그 중간 영역의 편성물이 존재한다는 전제가 있기 때문이다.

따라서 본 연구에서 유사광고란 ‘방송광고와 방송프로그램의 중간 영역에 있는 편성물’을 의미한다. 유사광고의 다양한 유형을 살펴보고 편성실태를 파악하고자 하는 이유는 그것이 방송 프로그램도 아니고, 방송광고도 아닌 데서 오는 규제공백이 우려되기 때문이다.

규제공백을 파악하는 것이 곧 규제 강화를 의미하지는 않는다. 변화하는 미디어 환경에서 방송광고에서 규제를 더 확장하는 것보다는 규제의 합리성과 효율성을 강화할 필요가 있기 때문이다. 따라서 유사광고의 다양한 유형과 실태를 파악하여 바람직한 방향을 도출하고자 한다. 유사광고의 유형과 편성 실태를 파악하고자 하는 본 연구의 필요성은 다음과 같다.

첫째 방송통신 융합 환경에서 방송광고 인프라 구축이 필요하다. 현재 방송법상 규정되어 있는 방송광고 유형 외에 다양한 방식의 광고가 이루어지고 있음에도 체계적으로 관리·운용되지 못하고 있다. 방송통신 융합 환경에서 미디어의 잠재적 가치를 실현하기 위해 방송의 주요 재원인 광고산업의 인프라를 잘 구축할 필요가 있다.

둘째 방송에서 유사광고 유형과 실태를 파악할 필요가 있다. SB광고, 스포츠광고, 공익캠페인, 필러 등 다양한 방식의 유사광고가 매체별, 채널별로 편성되고 있다. 그럼에도 어떤 유형의 어떤 목적으로 광고가 이루어지는 실태조차 파악하지 못하고 있다.

셋째 방송광고 정책의 합리화와 효율성 제고를 위해 필요하다. 방송에서 유사광고 정책은 미디어환경 변화를 고려하면서도 방송의 재원확보와 공적 기능을 모두 고려할 필요가 있다. 유사광고 유형과 실태분석을 통해 합리적인 정비방안 등 정책을 수립할 필요가 있다.

2. 연구목적

본 연구의 목적은 방송에서 유사광고 유형을 분석하고 실태를 파악하는 데 있다. 이를 통해 투명성을 확보하면서도 방송사의 주요 재원으로 기능할 수 있도록 정책방향을 수립하고자 한다. 구체적인 연구목적은 다음과 같다.

1) 방송에서 유사광고의 유형화

대부분의 기존 연구가 간접광고, 협찬에 집중된 규제 및 정책을 다루고 있다. 특히 기존의 논의는 간접광고와 협찬의 불합리한 규제에 대한 개선에 초점을 맞추므로써 다양한 접근을 시도하지 못하고 있다.

그 동안 프로그램과 프로그램 사이에 토막광고 외의 다양한 방식의 광고유형이 집행되

있음에도 이에 대한 논의는 부족했다. 따라서 이번 연구는 방송법에서 규정되지 않은 다양한 형식의 유사광고를 유형화하고자 한다.

2) 방송에서 유사광고의 현황 및 실태 파악

방송현업이나 광고업계에서는 SB광고, 프로그램 예고, 이벤트 스폷, 캠페인 스폷, 필러 등 다양한 용어로 유사광고가 시행되고 있다는 점은 인식하고 있다.

그럼에도 현재 유사광고가 어떤 형태로 얼마나 편성되고 있는지는 파악되지 못하고 있다. 따라서 본 연구는 방송에서 유사광고의 현황과 실태 파악을 실증적으로 시도하고자 한다.

3) 방송에서 유사광고 정책에 대한 전문가 의견조사

방송에서 유사광고에 대한 연구는 거의 없다. 유사광고 편성과 정책 수립에 있어 실제 현장에서 편성과 광고 업무를 맡고 있는 이들의 전문적 의견이 중요한 이유이다. 전문가 의견조사를 통해 현실적인 문제점, 정책방향 등에 대한 합리적 결론을 도출하고자 한다.

4) 방송에서 유사광고의 바람직한 정책 제시

본 연구는 실증 분석결과를 통해 유사광고의 바람직한 정책방향을 제시하는 데 최종적인 목적이 있다. 합리적인 정책수립을 통해 시청자 권익을 증진하는 한편 새로운 방송광고 유형을 확대함으로써 산업 활성화를 유도할 수도 있다. 시청자 권익증진과 산업 활성화에 모두 도움이 될 수 있는 구체적인 정책 수립방향을 제시함으로써 활용가치가 높을 것으로 기대한다.

제2절 연구내용과 방법

1. 연구내용

유사광고 실태분석을 주요 목적으로 하는 본 조사의 연구내용은 다음과 같다.

첫째 국내와 방송광고 규제 동향을 파악하고자 한다. 우선 국내 방송광고에 대한 기존

논의, 방송광고 개념, 방송광고 규제 등을 검토한다. 아울러 해외의 방송광고 규제 동향을 살펴봄으로써 최종적으로 정책방향 제시에 참고하고자 했다.

둘째 방송에서 유사광고 편성실태 분석을 하고자 한다. KBS, MBC, SBS, EBS 등 지상파 방송의 유사광고 실태분석, 지역방송(지상파/케이블/지역민방)의 유사광고 실태분석, 중편채널의 유사광고 실태분석, 보도전문채널의 유사광고 실태분석, 그 외 채널의 유사광고 실태분석을 시도한다.

셋째 방송에서 유사광고란 무엇인지 유형화를 도출하고자 한다. 광고주체에 따른 유사광고의 유형, 광고목적에 따른 유사광고의 유형, 광고형식에 따른 유사광고의 유형, 광고내용에 따른 유사광고의 유형, 그 외 협찬, 광고비 유무 등 구분이 가능한 항목으로 광고유형을 분류할 수 있을 것이다.

넷째 유사광고의 정책에 대한 전문가집단 의견조사 결과이다. 유사광고의 현실과 문제점, 정책방향에 대한 이론적 논의가 부족한 만큼 전문가집단의 의견은 매우 중요하다. 유사광고 유형에 대한 의견, 유사광고의 문제점에 대한 의견, 유사광고의 정책에 대한 의견 등을 조사하고자 한다.

다섯째, 최종적으로 방송에서 유사광고 정책방향을 도출하고자 한다. 유사광고의 정비 방안 제시, 유사광고의 정책 수립, 유사광고의 법제화 방안 등이 포함될 것이다.

2. 연구방법

첫째 문헌연구 방법이다. 국내 방송광고에 대한 기존 논의 정리, 국내 방송광고 규제 현황과 문제점, 국내 방송광고 정책 개선방향 등을 정리하고자 한다.

둘째 해외사례 연구이다. 방송통신융합 환경에서 방송광고 산업의 위축은 세계 각국의 공통된 문제점이다. 미디어환경변화에 따라 방송광고 정책도 새롭게 접근할 필요가 있다. 이에 따라 해외의 다른 나라들의 방송광고 정책과 동향을 비교분석하는 것은 매우 중요하다. 국내 방송광고 정책의 합리적인 방향을 모색하기 위해 영국, 미국, 일본의 규제동향에 대해 파악하고자 한다.

셋째 내용분석 방법이다. 유사광고 편성현황과 실태를 분석하기 위해서 내용분석 방법을 사용한다. 분석대상은 지상파, 지역방송, 중편채널, 보도전문 채널 등 주요 방송이 될

것이다. 내용분석 방법을 통한 실증자료 수집은 정책 수립에 기초자료로서 활용가치가 높을 것이다.

넷째 전문가집단 인터뷰 조사 방법이다. FGI(Focus Group Interview) 조사 방법은 기존의 연구나 분석이 미흡한 경우 현장에 있는 전문가들로부터 의견을 수렴하여 이론화 하는데 유용한 방법이다. 유사광고는 선행연구가 부족하고 전문가들의 견해가 가장 중요한 자료가 될 수 있으므로 FGI 조사는 본 연구에서 유용한 방법이 될 수 있다. 특히 본 연구는 방송광고 정책이 차후 현실 적용이 가능해야 한다는 측면에서 현장에 있는 전문가들의 의견이 매우 중요하고, 규제뿐 아니라 산업활성화도 중요한 만큼 관련 업계 전문가들의 동의가 전제되어야 한다는 점에서 FGI 조사방법을 실시하고자 한다.

제2장 방송광고 개념과 정책에 관한 논의

제1절 방송광고 개념과 유형화에 대한 연구

1. 방송광고 개념의 연구

본 연구에서 정의내린 ‘유사광고’란 방송법 상 방송광고로 분류되지도 않고 방송 프로그램으로 분류되지 않는 다양한 유형의 편성물을 말한다. 방송사 프로그램 예고부터 행사 안내까지 다양한 형태의 영상물이 존재할 것으로 예상된다.

광고에 대해 가장 대표적으로 정의를 내린 미국마케팅협회(AMA)는 “광고는 명시된 광고주가 유료로 하는 조직, 제품, 서비스 또는 아이디어에 대한 비대인적 커뮤니케이션 형태”라고 정의하고 있다(Alexander, 1963). 다시 말해, 일반적인 광고는 소비자가 광고주가 누구인지 확인 가능할 수 있도록 표시하고, 광고비가 지불되는 유료광고로서 다양한 매체에 제품과 서비스, 아이디어 등을 소비자에게 소개하는 비대인적인 커뮤니케이션이라고 할 것이다. 근래에는 상기한 전통적인 광고의 개념에서 세분화하여 구분해야 할 새로운 형태의 광고들이 다수 등장하였고, 이에 대한 개념화 연구도 꾸준히 진행되고 있다. 본 절에서는 그간 연구되어온 방송광고 개념들을 정리하면서, 본 연구에서 주요하게 알아보고자 하는 유사광고와 관련한 광고 형태들을 집중적으로 살펴보려 한다.

1) 간접광고

간접광고는 PPL(Product Placement)이나 상품배치, 스텔스 광고(stealth advertising: Pardun, 2009) 또는 끼워 넣는 마케팅(embedded marketing)라고 하며, 때때로 협찬광고나 협찬고지라고 불리기도 한다. 간접광고는 “제품이나 서비스의 브랜드가 광고 맥락이 아닌 영화, TV쇼나 뉴스 프로그램의 맥락에 등장하는 것”을 말한다(이희복, 2010, 76쪽).

간접광고는 방송프로그램 안에 상품, 상표, 회사나 서비스의 명칭이나 로고 등을 노출시키는 형태의 광고이다(김소영 · 허서정 · 조창환, 2016). 간접광고는 방송사의 수익원으로서 경제적 수단인 동시에 상품, 상표 등에 대한 소비자의 인지도 등을 높여 상품판매에 기여

하는 설득수단이기도 하다(양문희, 2013; 오경수 · 박상호 · 최용준, 2018).

직접광고에 대비되는 ‘간접광고’란 “간접적이고 무의식적으로 광고임을 숨기면서 하는 방식으로 소비자 입장에서 간접광고를 광고로 인식하지 못하지만 광고효과는 얻게 되는 경우”를 뜻한다(홍승기, 2007, 29쪽).

간접광고의 유형은 크게 제작비 지원, 장소협찬, 소품협찬, 관계자 출연, 광고물 노출, 기타 6가지로 구분할 수 있다(서범석, 1996; 마재욱, 1999). 첫째는 제작비 지원의 가장 일반적인 형태로, 특정 프로그램에 제작비를 지원하고 특정회사 제품을 사용하도록 하는 경우다. 둘째, 장소협찬은 간접광고 유형 중 가장 많은 사례로, 협찬기업이나 협찬장소에 로고 또는 상호, 간판, 소품으로 사용하는 상품의 상표를 노출하는 형태이다. 그러나 이 형태는 프로그램의 내용에 영향을 줄 수 있어 문제점을 내포하고 있다. 셋째, 소품협찬은 드라마에 필요한 의상이나 가구 등을 협찬으로 보여주는 간접광고의 형태로 출연자의 의상, 제작 소품과 장소협찬 시 특정 업체의 상표와 로고를 부착하고 반복 노출시키는 경우다. 넷째로 관계자의 출연은 특정 업체 관계자를 방송에 출연시켜 기업과 상품 등을 선전하고자 하는 방법이다. 다섯째, 광고물 노출은 현재 판매되는 특정 업체의 광고 화면이나 문안, 또는 노래를 인용하거나 연상시키는 표현을 말한다. 여섯째, 기타 형태로는 진행자가 특정 업체를 의도적 홍보하거나, 상업적 영화나 콘서트 등을 홍보하기 위해 구체적인 이용 방법 등을 소개하는 경우다. 또한 스포츠 게임이나 이벤트 장에서 특정 회사 제품 유니폼이나 현수막이 방송 화면에 비치도록 하는 방법이다(이희복, 2010, 76쪽).

2) 협찬고지

협찬고지는 방송사업자가 방송제작에 관여하지 않는 자로부터 방송프로그램 제작에 직·간접적으로 필요한 경비, 물품, 용역, 인력 또는 장소를 제공받고, 협찬주의 명칭을 종료자막으로 고지하는 것을 말하며(한규훈 · 문장호, 2015), ‘협찬(sponsoring)’은 상품이나 브랜드의 이미지와 인지도 향상을 목표로 스포츠나 문화예술, 미디어 분야 등에 대해 기업이 제공하는 재정, 물품 또는 서비스 등의 후원 행위를 의미하는 것으로 설명된다(Hermanns, 1997 등, 김민호, 2011, 373쪽 재인용).

협찬고지는 본 연구에서 살펴보고자 하는 ‘유사광고’와 접목되는 지점이 있다. 우선, 협찬고지에 대한 일반적인 논의부터 살펴보면, 협찬고지는 방송사와 협찬주 사이의 음성적

협찬거래를 양성화하기 위해 2000년 통합방송법에서 처음 도입되었다. 그러나 이 법은 협찬고지의 허용범위와 세부기준이 명확하지 않은 탓에, 방송프로그램 안에서 협찬주의 명칭, 상품, 상표 등을 교묘히 변형하거나 모자이크 방식으로 노출하여, 사실상 간접광고를 하는 수단으로 이용된다고 지적되기도 한다(오경수·박상호·최용준, 2018, 45쪽). 협찬은 방송의 공공성을 약화시킬 우려가 있다는 이유로 규제의 대상이 되어 왔다. 그러나 매체가 늘어나고 방송의 시장화가 진행되면서 규제는 점점 완화되는 추세로 이어졌다(정연우, 2016, 104쪽).

현행 방송법(제2조 제22호)에서 ‘협찬고지’는 “타인으로부터 방송프로그램의 제작에 직접적·간접적으로 필요한 경비·물품·용역·인력 또는 장소 등을 제공받고 그 타인의 명칭 또는 상호 등을 고지하는 것”을 말한다. 방송법 제74조는 방송사업자가 대통령령이 정하는 범위 안에서 협찬고지를 할 수 있도록 허용하고 있으며, 세부기준 및 방법은 방송통신위원회 규칙에서 정하도록 하고 있다. 이와 관련하여 방송법 시행령(제60조제1항)은 협찬고지를 할 수 있는 경우로, 방송사업자가 행하는 공익성 캠페인 협찬(제1호), 방송사업자가 주최·주관 또는 후원하는 공익행사 협찬(제2호), 방송프로그램 제작협찬(제3호), 방송프로그램 제작 과정에서 시상품 또는 경품 제공 또는 장소·의상·소품·정보 등의 협찬(제4호)을 명시하고 있다.

현행 방송법 시행령에서는 ‘방송사업자’가 행하는 공익성 캠페인이나 ‘방송사업자’가 주최·주관하거나 후원하는 공익행사의 경우에 협찬고지를 할 수 있도록 하고 있다. 따라서 ‘방송사업자’가 주관하거나 후원하는 공익성 캠페인이나 공익행사가 아닐 경우에는 현행 법상 협찬고지가 불가능하다고 할 것이다.

3) 가상광고

가상광고는 버추얼 광고(virtual advertising)라고도 불리는데, 스포츠 경기 중계 시 가장 주목받고 있다. 스포츠 중계 시 새로운 광고 기법으로 활성화되어 있다. 가상광고에 대한 이경렬(2005)의 정의는 “실제로 존재하지 않지만 TV를 보는 수많은 사람들에게 실제와 거의 흡사하게 보이도록 디지털로 만들어진 이미지를 삽입하는 일종의 PPL이다. 원래는 존재하지 않는 이미지이지만 TV 모니터를 통해 볼 때 실제 있는 것처럼 보이도록 가상의 이미지를 이용하여 광고를 만드는 기법이다.”고 하였다. 다시 말해 가상광고는 “스포츠 중계

시 경기장의 빈 공간(가령, 야구장 펜스, 축구장 그라운드)을 이용하여 기업의 로고나 브랜드네임을 삽입, 실제 현장에 있는 것처럼 보이게 하는 사례”를 뜻한다(이희복, 2010, 73쪽).

가상광고의 기술은 크게 2가지로 나눌 수 있는데, 경기 현장에 실제로 장비와 기술진이 출동해 이미지를 삽입하는 기술인 업링크(uplink) 방식과 외국에서 중계되는 화면에 가상의 이미지를 집어넣는 방식인 다운스트리밍(downstreaming) 방식이 있다(이희복, 2010, 74쪽).

가상광고가 스포츠 경기에 한정되어 실행될 수 있도록, 지난 2010년 1월에 방송법 시행령이 개정됨에 따라 가상광고에 관한 연구도 상당수 진행되었다. 국내 지상파 TV에서는 2010년 3월 26일 세계 피겨선수권 김연아 쇼트 경기에서 처음으로 광고가 방송되었는데, 이와 관련된 연구를 살펴보면 스포츠 중계방송의 활성화를 위한 가상광고의 효과를 분석한 연구(양결 · 광정현 · 전익기, 2005), 스포츠 중계에서 가상광고의 효과에 관한 연구(김세희, 2010), TV 스포츠 중계방송에서 가상광고 속성이 소비자 태도에 미치는 영향에 관한 연구(안중영, 2011), 가상광고의 효과 연구(이수범 · 이희복 · 신명희, 2010) 등이 이루어졌다. 오경수 · 박상호 · 최용준(2018)에 따르면 스포츠 중계의 활성화, 스포츠 산업발전 기여, 디지털방송을 위한 방송사 재원마련 등을 목적으로 운동경기 중계 프로그램에 한하여 허용되었던 가상광고는 2015년 7월 방송법 시행령이 개정되며 오락 프로그램(어린이 프로그램 제외), 스포츠 보도프로그램으로 허용범위가 확대되었다.

4) On-Air Promotion

On-Air Promotion은 'On-Air' 즉 방송과 'Promotion' 판매촉진이라는 단어가 조합된 것으로 “방송사, 케이블 사업자, 또는 채널이 그 자신의 주파수 또는 채널을 통해 시청자들에게 방송사의 이미지를 고취시키거나, 방송프로그램의 홍보 및 안내하는 등, 방송제작 판매촉진을 위해 행하는 일련의 마케팅 활동”을 의미한다(최지영, 2007, 5쪽). 말 그대로, 방송프로모션은 방송을 홍보하는 활동으로서 방송사가 제작한 프로그램 등을 홍보하는 것을 뜻한다. 방송(on-air)을 통한 프로모션은 사전에 제작된 TV와 라디오 스폿광고, 광고선전, 라디오의 필러(Filler)자료, ID, 방송사 또는 채널을 확인시키는 로고, 방송될 프로그램의 예고, 그리고 사전광고, 그리고 채널 자체방송시간에 등장하는 꼬리말 등을 총체적으로 의미한다(최지영, 2007, 5쪽).

프로모션과 광고 콘텐츠 구성에는 기본적으로 주제별(topical or turn-in) 프로모션과 이미지(image or branding) 프로모션이 있다. 먼저 주제별 프로모션은 특정한 날에 방송될 방영분의 시리즈 에피소드를 스포트광고로 프로모션 하는 광고이다. 프로그램이 방영되기 전 며칠 동안만 사용되며 뉴스 프로그램에서 그날 저녁의 주요 뉴스를 프로모션하는 뉴스 예고편도 이 전략에 해당한다. 이는 어느 날 특정시간의 고정시청자 또는 청취자의 관심을 끌기 위한 것이다. 이와는 달리, 이미지 프로모션은 방송사와 케이블 사업자, 채널 사업자에 대한 전반적인 특성에 초점이 맞춰져있다. 이미지 프로모션을 통해 방송사는 새로 시작하는 엔터테인먼트 시리즈, 새로운 뉴스 앵커, 또는 방송사 자체에 대한 특정한 이미지를 형성할 수 있다. TV 방송프로모션은 15초 또는 길게는 60초 정도의 길이로 제작되며, 이미 결정되어 있는 방송시간이나, 판매되지 않은 광고시간에 따라 매일 고정적으로 편성된다(최지영, 2007, 6쪽).

5) 예고 프로그램(On-Air Promotion의 작은 범주)¹⁾

예고프로그램이란 “방송 프로그램의 고지 또는 홍보를 통해 수용자의 특정 프로그램 시청행위를 촉진시키기 위해 제작되는 방송용 제작물”을 일컫는다. 보다 구체적으로 광의와 협의로 나누어 설명하면, 광의의 예고 프로그램은 일반적인 예고스팟 이외에, 이어지는 프로그램을 소개하는 프로그램 고지(일명 ‘곧이어’) 스포트, 정규 프로그램 하단에 자막을 이용하여 방송내용 및 시간을 홍보하는 홀림자막 등을 포함한다. 한편, 협의의 예고 프로그램은 프로그램 제작자가 수용자의 특정 프로그램 시청 행위를 촉진시키기 위해 제작하는 개별 프로그램으로서 SB(Station Break)시간에 방송되는 예고 스포트를 가리킨다(천경미, 2007, 17쪽).

예고를 시간별로 나누어 보면, 방송순서 시간 안에 방송되는 예고와 SB시간에 방송되는

1) 방송을 이용한 모든 시청자 프로모션이 예고 프로그램을 가리키는 것은 아니다. 예를 들어 KBS의 연예정보 프로그램인 ‘연예가 중계’에서 자사의 프로그램인 ‘아이리스’의 촬영 현장을 보여준다거나, 출연자들을 초대하여 그 드라마의 뒷얘기를 들어본다든가 하는 것은 넓은 의미에서 프로모션 행위라고 할 수 있지만, 프로그램 프로모션이라고는 할 수 없다. 프로그램 프로모션이란 방송 프로그램의 고지 또는 홍보를 통해 수용자의 특정 프로그램 시청행위를 촉진시키기 위해 제작된 방송물을 뜻한다.

예고로 구분된다. 일반적인 예고프로그램은 SB시간에 편성되지만, 정규 방송순서 시간에도 배치되기도 한다. 예를 들어, 기존 프로그램이 종영되는 마지막회에 프로그램이 끝나고 광고가 시작되기 전에 후속 프로그램을 예고하는 경우다. 이 경우 예고는 독립된 프로그램으로 취급되지 않는다. 특히 드라마나 미니시리즈류의 프로그램이 이런 예고방법을 많이 사용하며, 요즘은 오락프로그램에서 두드러지게 나타나고 있다(천경미, 2007, 18쪽).

다음으로 예고프로그램을 형태별로 분류하면 몇 가지로 나누어진다. 첫째는 일반적인 단일 예고프로그램이다. 이는 프로그램 제작자가 수용자에게 특정 프로그램 시청 행위를 촉진시키기 위해 제작하는 개별 프로그램으로 볼 수 있다. 이 경우, 본 프로그램이 방송되는 매체와 동일한 경로를 통해 방송되며 프로그램명, 방송내용, 방송시간, 매체명을 영상이나 음향·음성을 이용해 고지 혹은 표현한다. 첫 번째 경우는 방송의 경영 합리화 경향에 따라, 예고프로그램에 협찬사명을 고지하여 협찬을 유지하는 수단으로 활용되기도 한다. 둘째, 일일예고나 주말 종합예고이다. 이 경우는 프로그램 제작진이 만드는 단일 예고 프로그램과 달리, 별도의 담당자가 있으며 단일 예고프로그램보다 내용이 간략히 요약되는 특징이 있다. 시청자의 관여도가 높은 프로그램이나 특집물 등 방송사의 정책적 지원 프로그램을 대상으로 한다. 이 밖에도 종합예고의 성격을 띤 예고프로그램의 형태로는 드라마 종합예고, 영화 종합예고, 개편 종합예고 등이 있다. 세 번째는 광고 후에 이어지는 다음 프로그램을 고지하는 프로그램 고지 스폿이다. 이때에는 오른쪽 상단에 방송국명을 표기하고 관련 자료화면과 함께 프로그램명을 나타내며 하단에는 자막으로 광고가 실린다. 방송사에 따라 ‘이어서’, ‘곧이어’ 등의 소개멘트를 하거나, 소개멘트 없이 자막으로만 진행되기도 한다. 넷째는 ID 스폿을 이용한 예고이다. 이 시간은 본래 방송국명 고지가 주가 되기 때문에 예고 멘트 대신에 방송사의 로고송이 이용되는 것이 프로그램 고지 스폿과 다르다. 다섯째로는 정규 프로그램 방송에서 화면 하단에 자막으로 방송내용 및 시간을 홍보하는 흘림자막이 있다. 흘림자막은 예고 외에도 공지사항, 캠페인, 뉴스 속보 등을 알리는 간편한 수단이다. 마지막으로 쇼오락프로그램에 많이 나타나는 방법으로 정규방송이 끝난 후, 다음 주의 방송하이라이트를 영상으로 묶어 내보내는 방법이다. 이는 시청자의 시청동기를 유발하는 방법으로 주요하게 활용되고 있다(천경미, 2007, 19쪽).

6) 팝업광고

‘팝업 광고’는 웹사이트 방문 시에 팝업창의 형태로 나타나는 광고 뿐 아니라, 인터넷을 이용하는 도중에 불쑥 떠오르는 광고나 웹사이트 화면의 일부를 차지하는 조그만 창 모양의 광고를 모두 ‘팝업 광고’라고 한다(배진아 · 이해정, 2013). 이 팝업광고가 텔레비전에 적용되는 경우는 TV 프로그램이 방송되는 중간에 화면의 일부분에 삽입된다. 아직 익숙하지 않은 방송에서의 팝업광고는 케이블TV와 IPTV의 VOD 프로그램 등에서 이미 실시되고 있다. 케이블 TV에서의 팝업 광고는 주로 같은 채널의 프로그램 프로모션에서 이용된다. 현재 방송되고 있는 프로그램의 다음에 편성될 예정인 프로그램을 광고하거나, 채널 내에서 가장 인기 있는 프로그램을 광고하는 경우가 그 예이다. TV 팝업광고는 프로그램 중간에 등장하여 여러 형태로 이동하기도 하고 애니메이션 효과를 사용하기도 한다.

프로그램 프로모션을 주로 실시하는 케이블 TV의 팝업 광고와 달리, IPTV의 VOD 프로그램에서 팝업광고는 일반 제품을 광고하는 내용으로 구성된다. 프로그램의 중간에 돌출된다는 점에서는 동일하지만, IPTV의 상호작용적 특성을 활용하여 리모트 컨트롤 작동을 통해서 프로그램을 광고하는 페이지로 이동할 수 있다는 특징을 보인다. 이는 인터넷 팝업 광고와 같다고 할 수 있다. IPTV의 광고 유형을 분류한 연구(한국방송광고공사, 2010)에서는 이러한 형태의 팝업 광고를 ‘배너형 광고’로 정의하고 있다. ‘배너형 광고’란 인터넷의 팝업 광고와 같은 형태로 광고 메시지를 노출시키는 것으로서 텍스트, 이미지, 동영상 등으로 구성 가능하며, 타겟 페이지로 이동할 수 있는 배너형 광고와 단순 노출 및 그 페이지 안에서 모든 상호작용을 할 수 있다. TV 광고 시장이 포화된 상태에서 팝업 광고와 같은 새로운 형태의 광고 유형은 광고주와 방송사에게 모두 매력적인 방식이기에 앞으로 일상적인 광고의 유형이 될 것으로 예측된다. 특히 팝업 광고는 광고 회피 경향이 점점 커지고 있는 뉴미디어시청자들에게 예측할 수 없는 돌발적인 방식으로 노출된다는 점과, 양방향적 상호작용을 이끌어낼 수 있는 TV 인터랙티브 광고라는 점에서 더욱 주목받으며, 향후 TV 미디어의 진화와 더불어 일상적인 광고의 유형으로 자리 잡게 될 것이다(배진아 · 이해정, 2013).

2. 방송광고 유형 표준화 연구

현재 방송법은 방송내용물을 방송프로그램과 방송광고로 나누고 있다. ‘방송프로그램

이라 함은 방송편성의 단위가 되는 방송내용물'을 말하며(제2조제17호), '방송광고라 함은 광고를 목적으로 하는 방송내용물'을 뜻한다(제2조제21호). 그런데 방송을 실제로 이용하다보면, 프로그램으로 분류해야할지 광고로 분류해야할지 애매한 형태와 길이와 위치를 접하는 내용들이 있다. 방송실무자들 사이에서는 이러한 형태들을 편의상 '필러'라고 통칭하는 것으로 보인다(본 연구에서는 '유사광고'라고 명명하고 있다).

방송광고로 분류될 가능성을 내재하고 있는 이러한 '유사광고'가 다수 등장하고, 뉴미디어 환경에서의 광고유형도 다양화되면서, 학계에서도 방송광고 유형을 표준화하고자 하는 연구가 진행된 바 있다. 이시훈·안주아·김인영(2011)은 뉴미디어 광고의 유형 분류 체계가 표준화되어 있지 않은 상황에서, 현재 지상파 방송 광고의 표준화 체계를 기반으로, 전문가 조사를 통하여 지상파TV, IPTV, 디지털 케이블TV등 뉴미디어 광고의 유형 표준안을 제안하였다. 18명의 전문가 인터뷰 결과, 우선 방송광고 유형의 표준화 방안은 세 가지로 나누어 대분류, 중분류, 소분류로 구분하였다. 대분류는 시청자의 선택과 무관하게 노출되는 노출형 광고와 시청자의 능동적 선택에 의해서 노출되거나 선택의 통로를 제공해 주는 선택형 광고로 나누어 중분류 하였으며, 중분류 밑에는 각각 소분류를 두어서 광고유형의 분류체계를 마련하였다. 저자는 이를 바탕으로 방송광고 유형화의 기준이 되는 분류 틀을 제안하고 있는데, 광고가 노출되는 위치는 크게 프로그램 전후, 프로그램 내 그리고 스테이션 브레이크(SB)가 있다. 여기에 디지털 방송에서 가능한 가상 채널을 추가할 경우 총 4개의 광고 위치가 생긴다. 또 시청자의 선택과 무관하게 노출되는 노출형 시청자의 선택을 기반으로 하는 선택형 광고가 있다. 따라서 위치속성과 노출속성을 조합하면(4×2)총 8개의 광고유형이 가능하다. 프로그램 광고이자 노출형 광고는 전CM, 중간광고, 후CM이 있으며, SB광고이자 선택형 광고는 방송광고 연동형 광고와 자막광고 연동형 광고가 된다. 이러한 방법으로 앞서 방송광고 유형 표준화 방안에서 제안한 15개 소분류 광고유형을 제안하였다(이시훈·안주아·김인영, 2011).

또한 노동렬·박종구·강신규·이수엽(2013)은 제작협찬과 간접광고의 관계 정립 및 협찬고지에 대한 규제방식을 제검토하기 위하여 문헌연구와 전문가 심층인터뷰를 진행한 결과, 협찬고지와 간접광고 간 개념구분의 문제해결이 시급함을 지적하면서 개선방안으로 협찬고지 중 제작협찬은 간접광고와 통합하여 간접광고의 유형을 단순노출1, 단순노출2, 로고노출, 기능시현으로 새롭게 제시하였다. 단순노출1은 현행 제작협찬의 기본 취지를 살

리는 형태로, 방송프로그램을 제작하는 데 필수적으로 투입되어야 하는 용역, 인력 또는 장소 등을 제공받아 화면에 노출시키는 행위를 의미하고, 단순노출2는 제작협찬에서 단순노출1에 해당하는 제품군에 포함되지 않는 상품을 노출시키는 행위이다. 로고노출은 브랜드 로고를 노출하는 광고행위이며, 기능시현은 단순노출2에 해당하는 대상물 중에서 상품이 가지고 있는 기능 중에 하나를 시현해주는 광고 형태를 의미하는 것으로 구분하고 있다.

제2절 방송광고 정책 및 규제에 관한 연구

1. 방송광고에 대한 일반 규제 현황

방송광고는 방송프로그램의 시작과 끝, 혹은 프로그램과 프로그램의 중간에 들어가며 해당 시간대와 프로그램의 시청률과 연동되는 특성을 지닌다. 방송프로그램의 시청률은 방송광고 요금과 상관관계를 형성하고 있어 시청률의 고저에 따라 광고요금이 결정되는 방식이다. 따라서 방송광고는 방송프로그램과 밀접하게 관련되어 있어 방송프로그램과 분리하여 독자적으로 구성한 후 시청자에게 서비스할 수 없는 구조적인 특성을 지니고 있다. 방송편성은 방송사의 운영구조에 핵심적인 기능으로서 방송사는 방송프로그램의 편성 시 방송광고를 통한 수익구조를 고려하여 결정한다. 따라서 방송광고는 방송프로그램과 밀접하게 관련되어 있어 거시적인 차원에서 볼 때 방송편성 정책차원에서 방송광고 정책 추진이 필요하다. 이처럼 방송광고는 방송편성과 분리할 수 없으므로 정부의 방송광고 정책도 방송편성 정책차원에서 계획하고 집행하는 것이 필요하다(방송통신위원회, 2009, 70쪽).

방송법은 방송광고에 관한 다양한 규율사항을 포함하고 있다. 앞서도 기술한 바와 같이 방송법 제2조(용어의 정의)제21호는 방송광고에 대하여 “광고를 목적으로 하는 방송내용물”이라고 개념화하고 있다. 또한 동법은 각각의 방송광고의 종류에 대해서 개별적으로 개념 정의를 하고 있는데, 제73조제2항에서는 방송광고의 종류를 일곱 가지로 구분하고 있으며, 각각의 방송광고의 종류에 대해 명확하게 규정하고 있다.

〈표 2-1〉 방송광고의 종류와 법적 정의 (방송법 제73조제2항)

종류	방송법에서의 정의
방송프로그램광고	방송프로그램의 전후(방송프로그램 시작타이틀 고지 후부터 본방송프로그램 시작 전까지 및 본방송프로그램 종료 후부터 방송프로그램 종료타이틀 고지 전까지를 말한다)에 편성되는 광고
중간광고	1개의 동일한 방송프로그램이 시작한 후부터 종료되기 전까지 사이에 그 방송프로그램을 중단하고 편성되는 광고
토막광고	방송프로그램과 방송프로그램 사이에 편성되는 광고
자막광고	방송프로그램과 관계없이 문자 또는 그림으로 나타내는 광고
시보광고	현재시간 고지 시 함께 방송되는 광고
가상광고	방송프로그램에 컴퓨터 그래픽을 이용하여 만든 가상의 이미지를 삽입하는 형태의 광고
간접광고	방송프로그램 안에서 상품, 상표, 회사나 서비스의 명칭이나 로고 등을 노출시키는 형태의 광고

방송법에서 제시하고 있는 방송광고의 종류를 실제 방송에 적용하여 알기 쉽게 도식화 하면 아래의 그림과 같이 설명된다.

[그림 2-1] 방송광고 편성시간에 따른 방송광고의 종류

A 프로 그램 종료 타이틀	토막 광고	B 프로 그램 시작 타이틀	프로 그램 광고	B 프로 그램 시작	중간 광고	B 프로 그램 끝	프로 그램 광고	B 프로 그램 종료 타이틀	토막 광고	C 프로 그램 시작 타이틀
----------------------------	----------	-------------------------	----------------	---------------------	----------	--------------------	----------------	----------------------------	----------	----------------------------

출처: 정보통신정책연구원, 2017, 8쪽

또한 방송법 시행령은 제59조(방송광고)에서 방송광고 제공과 관련하여 여러 가지 규정 사항을 명시하고 있다. 그 주요내용을 정리하면 아래의 표와 같다.

<표 2-2> 방송사업별 방송광고의 제공에 관한 규제 사항 (방송법시행령 제59조 제2항)

방송사업	규제 사항
지상파 공동체라디오 지상파PP	① 전체 방송광고 시간은 해당 방송프로그램 편성시간의 18% 이하 ② TV채널은 15% 이하 ③ 채널별 1일 방송프로그램 편성시간당 평균 15% 이하
종합유선방송 위성방송 유료PP 지상파DMB 지상파DMB PP 위성DMB 위성DMB PP	① 전체 방송광고 시간은 해당 방송프로그램 편성시간의 20% 이하 ② 채널별 1일 방송프로그램 편성시간당 평균 17% 이하

이상의 규정이 방송광고의 유형 규제였다면, 방송광고의 내용에 대한 규정은 방송법 제 33조(심의규정) 제1항제14호(법령에 따라 방송광고가 금지되는 품목이나 내용에 관한 사항)과 제15호(방송광고 내용의 공정성·공익성에 관한 사항)에 따라 방송통신심의위원회가 심의하는 방송광고에 관한 심의규정을 따르고 있다.

방송광고 심의규정에 나타난 방송광고에 대한 내용규제 사항은 ‘일반 규제 사항’, ‘품목별 규제사항’, ‘금지 및 제한기준 사항’으로 구분된다. 일반 규제 사항은 방송광고가 준수해야 할 기본적인 내용규제에 관한 것으로 법령의 준수, 품위, 공정성, 방송프로그램과의 구별, 음향·화면 기법, 안전성, 국가 등의 존엄성, 환경보호, 개인 또는 단체 등의 동의, 표절 금지, 차별 금지, 미끼광고 제한, 잠재의식 광고제한, 비교광고 기준, 실증 책임, 진실성, 수상·인증, 실연·실험·조사, 자료인용, 추천·보증, 언어, 음악, 어린이·청소년, 경품류 및 할인특매 등이 있다.

또한 방송광고 ‘품목별 규제사항’은 식품, 건강기능식품, 의약품, 의약외품, 의료기기, 건강보조기구, 화장품, 농약, 주류, 영화·공연물·게임물, 부동산, 학교·학원·강습소·학습교재, 여행·관광, 투자자문업·투자일임업, 보험상품, 대부업, 가맹사업, 구인, 음성정보 서비스, 통신판매, 기부금품 모집, 상조업, 젓병·젓꼭지 제품 등이 있으며, 방송광고에 관한 ‘금지 및 제한기준 사항’은 종교, 정치, 방송광고 금지품목, 방송광고 시간대 제한, 방송광고 출연제한 등에 관한 금지 또는 제한 사항들이다(정보통신정책연구원, 2017, 12쪽).

〈표 2-3〉 방송광고 금지 및 제한 기준 (방송광고 심의에 관한 규정)

주요 내용
① 종교에 관한 방송광고는 종교단체 행사를 고지하거나 종교 관련 제품의 판매에 관한 내용 이외에 종교 · 신앙에 관한 내용을 다루면 안됨(단, 종교채널은 예외)
② 정당의 행사안내, 행사고지, 정책홍보, 당원모집 공고 등 정치활동에 관한 내용은 금지(다만, 법령 또는 선거관리위원회의 결정사항에 따른 경우에는 허용)
③ 방송광고가 금지되는 경우 1) 법령에서 광고를 금지하고 있거나, 법령에서 금지된 내용 2) 단란주점영업, 유흥주점영업, 사설비밀조사업, 사설탐정, 혼인매개, 이성교제 소개업, 점술 · 심령술 · 사주 · 관상 등 미신 관련, 무기 · 폭약류, 도박 · 사행행위, 담배 · 흡연, 조제분유 · 조제우유, 음란한 내용의 간행물 · 영상제작물 · 공연물 · 음성 · 영상 · 문자, 성기구, 음란행위 성관련 용품, 무허가 금융업, 안마시술소, 17도 이상의 주류
④ 방송광고 시간대 제한 1) 주류: TV는 07:00~22:00, 라디오는 17:00~익일 08:00 금지 (이외 시간대라도 어린이 · 청소년 방송프로그램 전후는 금지) 2) 대부업: 평일은 07:00~09:00, 13:00~22:00, 토요일 · 공휴일은 07:00~22:00 금지 3) 청소년유해매체물의 방송광고는 어린이 · 청소년 대상 방송프로그램의 광고시간 또는 전후 토막광고시간에 편성 · 방송 금지 4) 어린이 의약품, 유료전화정보서비스 방송광고는 어린이 주시청대상 방송프로그램의 광고시간 또는 전후 토막광고시간에 편성 · 방송 금지 ⑤ 방송광고 출연제한 1) 공무원은 방송광고에 출연 금지(다만, 공익을 목적으로 하는 경우, 법령이나 선관위 결정에 따른 정치광고, 소속기관 홍보용 방송광고에 출연하는 경우는 허용) 2) 위의 사항에도 불구하고, 지자체 장은 방송광고에 출연 원천 금지

출처: 정보통신정책연구원, 2017, 13쪽.

또한 국내에서는 ‘방송광고판매대행 등에 관한 법률(이하 방송광고판매대행법)’을 제정하여 방송광고 판매에 관해서도 규제하고 있다. 방송광고판매대행법 제2조(정의)제7호 및 제8호는 방송광고판매대행사업과 방송광고판매대행사업자의 개념을 규정하고 있다. ‘방송광고판매대행사업’(이하 ‘광고판매대행사업’)이란 지상파방송사업자, 지상파방송채널사용사업자 또는 종합편성방송채널사용사업자로부터 방송광고의 판매를 위탁받아 광고주 등에게 판매하는 사업을 말하며, ‘방송광고판매대행사업자’(이하 ‘광고판매대행사’)란 제7호의 광고판매대행사업을 하기 위하여 제6조제1항에 따라 허가를 받거나 같은 조 제2항에 따라 허가를 받은 것으로 의제된 자를 뜻한다. 동법 제5조(방송광고의 판매대행)제1항에 의해 지상파방송사업자, 지상파방송채널사용사업자, 종합편성방송채널사용사업자는 광고판매

대행자가 위탁하는 방송광고 외에는 방송광고를 할 수 없다.

<표 2-4> 방송광고 판매대행사 및 방송사 관계 현황

방송광고 판매대행사	방송사
한국방송광고진흥공사 (KOBACO)	공영 지상파방송사(KBS, MBC) 네트워크 지역지상파방송사(지역 MBC 18개사) 중소지상파방송사(EBS, 경인방송, 극동방송, 불교방송, 원음방송, 기독교방송, 평화방송, YTN라디오, 영어방송, 경기방송)
미디어크리에이트	민영 지상파방송사(SBS) 네트워크 지역지상파방송사(지역민방 9개사) 중소지상파방송사(OBS)
J미디어랩	종편 JTBC
미디어랩A	종편 채널A
조선미디어랩	종편 TV조선
엠비엔미디어랩	종편 MBN

출처: 정보통신정책연구원, 2016, 52쪽

2. 방송광고 규제 개선방안에 대한 논의

1) 현행 방송광고 규제의 문제점

(1) 방송광고 분류 방식

현행 방송법에서는 '방송광고의 정의(제2조 제21호)²⁾, '방송광고-방송프로그램 간 분리 원칙(제73조 제1항)³⁾, '방송광고 유형(제73조 제2항)⁴⁾ 등을 정하고, 개별 방송광고 유형의

2) 제2조 제21호 "방송광고"라 함은 광고를 목적으로 하는 방송내용물을 말한다.

3) 제73조(방송광고등) ①방송사업자는 방송광고와 방송프로그램이 혼동되지 아니하도록 명확하게 구분하여야 하며, 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램의 방송광고 시간 및 전후 토막광고시간에는 대통령령이 정하는 바에 따라 반드시 광고임을 밝히는 자막을 표기하여 어린이가 방송프로그램과 방송광고를 구분할 수 있도록 하여야 한다.

4) <표 2-1> 방송광고의 종류와 법적 정의 참고

허용범위·시간·횟수 또는 방법 등에 대한 사항은 대통령령에 위임하고 있다. 즉, 방송법 제2조 제21호는 방송광고를 ‘광고를 목적으로 하는 방송 내용물’이라고 그 개념을 포괄적으로 정의하고 있으나, 방송법 제73조에서는 허용 가능한 방송광고의 유형을 7가지로 나누어 프로그램광고, 중간광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고, 가상광고, 간접광고로 세분화하고 있다.

그리고 하위법인 방송법 시행령에서는 ‘방송광고의 허용 시간(제59조 제2항 제1-3호)’⁵⁾, ‘데이터 방송광고의 형식(제59조 제2항 제4호)’, ‘가상광고의 허용 장르, 형식 및 내용(제59조의 2)’, ‘간접광고의 허용 장르, 형식 및 내용(제59조의 3)’에 대한 사항을 규정하고 있다.

그런데 방송법이나 동법 시행령에는 명시적으로 표현되어 있지 않으나, 위의 7가지 유형에 포함되어 있지 않은 방송광고 유형은 허용하지 않는 법적인 한계를 지니고 있다. 이러한 포지티브 규제는 규제자가 특정하고 열거하여 허용한 사항(positive list) 이외의 행위는 금지하는 것이다. 관행적으로 포지티브 규제가 방송광고 유형에 적용되고 있음에 따라서, 방송법 제73조에 열거된 방송광고 유형 이외의 여타 유형의 방송광고는 허용되지 않고 있다(정보통신정책연구원, 2018, 73쪽).

이러한 방송광고 유형의 한계로 인해, 뉴미디어 환경이나 방송광고 산업의 환경 변화에 따라 새로운 형식과 방식의 광고가 도입되면 현행 방송법상 광고나 프로그램에 그 어디에도 포함되기 어렵다. 법령에서 방송광고의 유형이 이렇게 닫혀있는 것은 방송 현장에서 일을 하는 실무자들에게도 애로사항이 될 뿐 아니라, 관련정책을 시행하는 정부부처 담당자들에게도 규제 및 지원정책을 펴는 데 있어 어려움을 줄 것으로 보인다.

2) 방송광고 규제 개선 방향

(1) 방송광고 종류의 이원화

-
- 5) 1. 지상파방송사업자의 텔레비전방송채널과 라디오방송채널의 경우, 2. 종합유선방송사업자·위성방송사업자의 텔레비전방송채널과 라디오방송채널의 경우, 3. 지상파이동멀티미디어방송사업자, 지상파이동멀티미디어방송채널사용사업자, 위성이동멀티미디어방송사업자 및 위성이동멀티미디어방송채널사용사업자의 텔레비전방송채널과 라디오방송채널의 경우

방송광고 총량제의 도입과 신유형 광고의 등장으로, 현행 방송법에서 제시하고 있는 7가지 방송광고 종류의 실효성과 타당성은 저하된다고 평가되고 있다. 이에, 정보통신정책연구원(2016)은 방송광고 형식규제의 실효성과 타당성을 제고하기 위한 개선방안으로 방송광고의 종류를 시청자가 방송프로그램을 시청하는 과정에서 방송광고에 대한 회피불가능성⁶⁾을 기준으로 ‘프로그램내 광고’와 ‘프로그램외 광고’로 이원화할 것을 제안하고 있다.

두 가지 광고 중 우선 ‘프로그램내 광고’는 방송프로그램 안에서 노출됨으로써 방송프로그램과 광고를 함께 시청하는 광고로 현행 방송광고 분류상으로는 가상광고와 간접광고가 이에 해당한다. 반면, ‘프로그램외 광고’는 방송프로그램의 종료 이후부터 다음 방송프로그램의 시작 전까지 노출됨으로써 방송프로그램의 시청에 영향을 미치지 않고 회피 가능한 광고로서 기존 방송광고 종류 중 방송프로그램광고, 토막광고, 중간광고, 시보광고, 자막광고가 이에 해당한다(정보통신정책연구원, 2016, 150쪽).

방송광고를 시청자의 회피불가능성에 근거하여 ‘프로그램내 광고’와 ‘프로그램외 광고’로 이원화하는 이유는 방송광고의 형식을 지나치게 세분화하여 사전적으로 규제하는 것은 형식과 장르의 융합이라는 미디어 환경변화의 큰 추세를 감안할 때 무엇보다도 규제집행의 실효성이 떨어진다는 현실적인 측면을 고려한 것이다. 또한, 방송광고가 형식적인 측면에서 시청자에게 영향을 미치는 방식의 근본기제가 바로 회피 가능한 광고인가, 아니면 회피 불가능한 광고인가에 달려있기 때문이다. 시청자의 광고노출에 대한 능동성과 강제성이야말로 장기적으로 광고의 규제수준과 규제내용을 결정짓는 가장 중요한 요인이 될 것이다(정보통신정책연구원, 2016, 150쪽).

(2) 새로운 유형의 방송광고의 포섭

방송통신 기술발전에 따라 기존의 방송광고 규제에 포함되어 있지 않은 신유형 방송광고와 신유형 광고 기법이 개발되어 활용되고 있다. 최근 방송사업자에 의해 활용되고 있는 신유형 광고 유형은 VOD 광고,⁷⁾ 채널변경광고,⁸⁾ 트리거광고⁹⁾ 등이 있다(정보통신정

6) 이 연구에서 말하는 ‘회피불가능성’은 “방송프로그램을 시청하면서 강제적으로 노출되는 광고를 의미하는 것으로, 광고를 회피하기 위해서는 시청을 중단하는 방법 밖에 없는 경우”를 뜻한다.

7) 주문형 방송 프로그램(VOD, Video-on-demand) 시청 전의 로딩 시간에 노출되는 사전

책연구원, 2018, 48쪽).

그런데, 신유형 방송광고가 현행 방송광고 규제에 포함되지 않아 신유형 방송광고의 도입이 어렵거나, 규제 공백이 발생하는 문제가 발생한다. 그리고 이 같은 문제는 본 연구에서 살펴보고 있는 유사광고 즉, '필러'의 법적 유형화와도 무관하지 않다. 신유형 방송광고와 마찬가지로 유사광고 역시 현재 방송법의 광고 유형에는 해당되지 않기 때문이다.

이 같은 문제를 해결하기 위하여 방송법 개정을 통해서 '유사광고'와 함께 앞으로 더욱 다양화 될 가능성이 높은 '신유형 광고'를 포섭할 수 있도록 방송광고 유형에 대한 정의 조항에 '기타 방송광고'의 개념을 도입할 필요가 있을 것으로 보인다.

이처럼 본 연구에서는 '유사광고' 일명 '필러'를 방송법 방송광고 개념 안에 포함시켜 법적, 정책적인 관리 체제 하에 포섭할 수 있는지에 대한 논의를 더 깊이 살펴보고자 한다. 이를 위하여 본 연구에서는 해외의 사례를 알아보고, 국내의 방송사업자들이 유사광고를 어떠한 방식으로 얼마나 제공하고 있는지를 살펴본 후, 전문가들의 의견을 취합하고자 한다.

이상으로 방송광고에 대한 일반 규제 현황 및 현재까지 논의되고 있는 방송광고 규제의 문제점과 개선방안에 대하여 알아보았다.

전술한 방송광고 규제의 현행법 가운데 본 연구에서 살펴보고자 하는 '유사광고'와 직·간접적으로 관련되어 있다고 판단되는 법령은 '방송법'과 '방송법시행령'이다.

방송법에서는 광고와 관련한 법령들 즉, 제73조(방송광고등), 제73조의2(방송광고 매출 현황 자료 제출), 제74조(협찬고지), 제86조(자체심의), 제108조(과태료)가 유사광고에 적용되는지를 살펴봐야할 것으로 보이며, 방송법시행령에서는 제59조(방송광고), 제60조(협찬고지), 제52조의5(방송광고시간 제한)가 적용되는지 여부를 살펴봐야할 것이다. 그리고 이 고찰 과정을 통하여 현행법으로 포괄할 수 없는 유형의 방송물이 있는지를 알아보고 규정

광고(Pre-Play)나 시청 중 일시정지 화면에서 노출되는 광고를 의미

- 8) 채널 변경시 발생하는 전송 지연 시간(재평타임; 약 1~3초)을 이용 해 셋탑박스에 미리 저장된 이미지를 표시하는 광고
- 9) 화면상에 이미지 등을 노출시켜 특정 콘텐츠를 홍보하거나 리모컨을 누르면 다른 광고 등으로 이동하도록 유인하는 광고

의 개정이 필요한지 여부도 논의할 수 있을 것이다.

이 장에서는 나열한 각 조항들이 유사광고 시간에 편성되는 운영물에 적용될 여지가 있는지를 고찰하고, 해당 법령을 기초로 하여 본 연구에서 시행할 편성분석과 전문가 인터뷰를 통해 알아봐야할 유사광고 운영물의 유형과 성격을 살펴보고자 한다. 그리고 실제 방송사에서 편성되고 있는 유사광고 운영물에 해당 법령들이 적용될 가능성이 얼마나 존재하는 지에 대해서는 추후 진행할 유사광고의 편성분석과 전문가 인터뷰를 통해 실질적인 답을 얻을 예정이다.

유사광고 운영물에 적용되는지 여부를 살펴봐야할 방송법 및 방송법 시행령 조항의 내용과 이를 근간으로 연구되어야할 사안이 어떤 것인지에 대해서는 아래의 표에서 정리하였다. 법조문을 통해 도출된 연구사항은 유사광고 편성분석과 전문가 인터뷰 분석 결과를 설명하는데 있어 포함시킬 예정이다.

〈표 2-5〉 유사광고 관련 방송법 및 방송법 시행령

방송법		방송법 시행령		연구사항
제73조 방송광 고 등	제1항 방송사업자는 방송광고와 방송프로그램이 혼동되지 아니하도록 명확하게 구분해야 함.			유사광고 시간의 운영물이 방송광고와 프로그램으로 명확히 구분되는지 여부
	제2항 방송광고의 종류: 1. 방송프로그램광고, 2. 중간광고, 3. 토막광고, 4. 자막광고, 5. 시보광고, 6. 가상광고, 7. 간접광고			유사광고 시간의 운영물 중 방송광고의 종류로 분류되는지 여부와 종류
	제4항 방송사업자는 공공의 이익을 증진시킬 목적으로 제작된 비상업적 공익광고를 대통령령이 정하는 비율 이상 편성해야 함.	제59조 방 송 광 고	제3항 방송사업자는 법 제73조제4항의 규정에 의하여 비상업적 공익광고를 매월 전체방송시간의 100분의 1 이내에서 방송통신위원회가 고시하는 비율이상 편성해야 함.	유사광고 시간의 운영물 중 비상업적 공익광고의 유무와 비율
			제4항 방송사업자가 제3항에 따라 편성해야 하는 비상업적 공익광고는 1. 국가, 지방자치단체, 공공기관 또는 비영리기관이 공익적 목적으로 제작한 광고로서 방송사업자 및 전광판방송사업자가 영리를 목적으로 하지 아니하고 방송하는 광고 2. 방송사업자가 공익적 목적으로 자체적으로 제작·편성하는 광고에 해당하는 광고임.	유사광고 시간의 운영물 중 비상업적 공익광고의 성격을 지니지 않은 광고 유형의 비율 및 특성

제73조 의2 방송광 고 매출현 황 자료 제출	방송사업자(광고판매대행자에게 방송광고 판매를 위탁한 방송사업자의 경우 광고판매대행자)의 매출 현황 자료 제출 의무 1. 연간 방송광고 매출현황 2. 방송광고의 광고주별, 종류별, 방송프로그램별 연간 매출액 3. 그 밖에 방송통신위원회가 고시하는 사항			유사광고 시간의 운영물 중 방송광고 매출현황 자료 제출 의무에 해당하는 운영물이 있는지 여부
제74조 협찬고 지	제1항 방송사업자는 대통령령이 정하는 범위 안에서 협찬고지를 할 수 있음. 제2항 협찬고지의 세부기준 및 방법 등은 방송통신위원회규칙으로 정함. 제3항 방송사업자와 외주제작사는 협찬고지 대상 방송프로그램을 제작하는 경우에는 제2항에 따른 협찬고지 규칙을 준수해야 함.	제 60 조 협 찬 고 지	제1항 법 제74조제1항에 따라 방송사업자는 다음 각 호의 경우에만 협찬고지를 할 수 있음. 1. 방송사업자가 행하는 공익성 캠페인을 협찬하는 경우 2. 방송사업자가 주최 · 주관 또는 후원하는 문화예술 · 스포츠 등 공익행사를 협찬하는 경우 제2항 방송사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 협찬고지를 할 수 없음. 1. 정당 그 밖의 정치적 이해관계를 대변하는 단체가 협찬하는 경우 2. 방송광고가 금지된 상품이나 용역을 제조 · 판매 또는 제공하는 자가 협찬하는 경우. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우는 제외.	유사광고 시간의 운영물 중 방송사업자가 행하는 공익성 캠페인과 방송사업자가 주최 · 주관 또는 후원하는 문화예술 · 스포츠 공익행사의 협찬 여부 및 비율 공공기관 또는 공익법인이 공익성 캠페인이나 공익행사를 협찬하며 협찬주명만을 협찬고지하는 경우의 비율 방송광고가 금지된 상품이

			가. 공공기관 또는 공익법인이 제1항제1호 또는 제2호에 따른 공익성 캠페인이나 공익행사를 협찬하는 경우로서 협찬주명만을 협찬고지하는 경우 나. 방송광고가 금지된 상품이나 용역을 제조·판매 또는 제공하는 자가 방송광고가 금지되지 아니하는 상품이나 용역도 제조·판매 또는 제공하는 경우로서 방송광고가 금지되지 아니하는 상품명이나 용역명만을 협찬고지하는 경우	나 용역을 제공하는 자가 방송광고가 금지되지 아니하는 상품명이나 용역명을 협찬고지하는 경우의 비율
제86조 자체심 의	제1항 방송사업자는 자체적으로 방송프로그램을 심의할 수 있는 기구를 두고, 방송프로그램이 방송되기 전에 이를 심의해야 함. 제2항 방송사업자는 허위, 과장 등 시청자가 오인할 수 있는 내용이 담긴 방송광고를 방송해서는 안됨. 제3항 방송사업자는 방송광고가 방송되기 전에 자체적으로 심의하거나 방송통신위원회에 신고한 방송 관련 기관 또는 단체에 위탁하여 심의할 수 있음.			유사광고 시간의 운영물에 대하여 자체심의의무를 수행하고 있는지 여부
		제52조 의5 방 송 광 고 시 간 제 한	제2항 광고시간 초과사업자는 방송광고가 제한되는 시간에 비상업적인 공익광고를 할 수 있음. 이 경우 해당 공익광고는 법 제73조제4항에 따른 비상업적 공익광고에 포함되지 아니함.	광고시간 초과로 인해, 유사광고 운영물 중 비상업적 공익광고를 편성하는지 여부

제108조 과태료	제1항 3천만원 이하의 과태료 부과 10. 제73조제1항·제2항 또는 제4항을 위반하여 방송광고를 한 자 10의4. 제73조의2를 위반하여 방송광고 매출현황 자료를 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출한 자 11. 제74조제1항 및 제2항의 규정에 위반하여 협찬고지를 한 자 20. 제86조제1항의 규정에 위반하여 자체심의기구를 두지 아니하거나 방송프로그램을 심의하지 아니하거나 같은 조 제2항을 위반하여 허위, 과장 등 시청자가 오인할 수 있는 내용이 담긴 방송광고를 방송한 자			유사광고 시간의 운영물 가운데 과태료 부과대상이 있는지 여부 (비상업적 공익광고 규정 및 협찬고지 규정을 위반한 방송물이 있는지 여부)
--------------	--	--	--	---

제3장 해외동향 연구

제1절 영국의 방송광고 규제현황과 특징

1. 방송광고 규제기관

1) 2003 커뮤니케이션 법 이후, 오프콤 중심의 공동규제

2003년 12월 29일 커뮤니케이션 산업의 통합 규제기구 오프콤이 공식적으로 출범함에 따라 영국의 방송광고 규제에도 큰 변화가 있었다. 2000년 발표된 《커뮤니케이션의 새로운 미래(A New Future for Communications)》백서에서 방송광고에 대한 보다 자율 규제적 접근 방법이 필요하다는 조사가 있어 이를 참고한 오프콤은 공동 규제 시스템(co-regulator system) 도입을 적극 고려했고, 오프콤은 2004년 1월 소비자, 소비자 단체 및 업계의 자문을 실시하며 다양한 단체의 의견을 반영하려 했다. 당시 자문을 통해 제시된 여러 제안들 중 전국소비자협의회(National Consumer Council, NCC)와 오프콤이 공동규제할 것을 제안한 것이 있었는데, 이 제안이 실제 방송광고 규제의 원칙이 되었다고 볼 수 있다. 초기 제안은 광고와 방송업계 실무 대표자들 그리고 소비자의 입장에서 그 이익을 대변하는 단체를 포함시켜 함께 논의하며 발전시키도록 했다. 예컨대 정책 결정과정에서의 사회적 합의과정의 필요성을 강조하고, 실천하려는 영국 정부의 의지가 적극 반영되면서 방송을 포함한 유사 방송 등 광고 규제 전반의 방향이 잡혀갔다. 초기 오프콤은 광고 규제 의무를 외부의 자율규제 시스템에 위탁해 방송, 전자 및 인쇄 미디어의 융합 증가로 인해 제기되는 규제 문제들을 해결하도록 하는 방안을 적극 제안했다. 이러한 조치에는 오프콤 광고 규제 기능을 비 방송광고(non broadcast advertising) 분야까지 아우르는 자율규제 기구, 광고표준위원회(Advertising Standards Authority, ASA)로 이전하는 것을 포함한다. 하지만 새로운 시스템은 오프콤과 함께 공동 규제 관계를 유지하며 운영해야 된다는 규제 방향도 주목을 받았는데, 왜냐하면 ASA는 전통적 미디어 전반에 걸친 모든 광고 콘텐츠 규제에 대해 소비자들을 위한 모

든 요구를 한 번에 충족시킬 수 있는 원 스톱 숍(one-stop-shop, 혹은 all in one) 방식을 지향하는 원칙을 가지고 있기 때문이다(윤재식, 2010 참고). 이로써 독립적으로 자율적 운영에 책임을 지는 ASA는 방송광고에 대해 새로운 법적 위상을 확립하게 됐다. 즉 하나의 조직에서 불만을 처리하지만 방송, 인쇄 및 여타 미디어에 대한 불만을 다루는 원 스톱 숍 방식으로 공중들이 광고에 대해 불만을 쉽게 토로할 수 있도록 마련되었다. 이 제안에 따라 방송광고의 규칙은 새로운 공동 규제 시스템으로 진화했다. 방송광고 규제 대상은 범 방송분야로 확대되었고, 기존 ASA와 오프콤이 가지고 있던 광고 규제는 일관된 방식으로 접근 및 적용되어야 한다는 합의에 도달했다. 이러한 규제 개혁의 흐름에 따라 오프콤은 방송광고를 규제하기 위한 법적인 책임을 갖되, 공동규제 파트너에게 기능을 위탁한다. 새로운 시스템에 대해 보조적인 규제자의 지위를 갖게 되는 변화를 맞이한 것이다(윤재식, 2010 참고, UK Parliament, 2017¹⁰⁾).

오프콤의 법적 의무는 오프콤이 공동규제자의 활동을 모니터링하고 그 결과가 공공의 기대를 충족시키지 못했다고 판단될 때 적극 개입할 수 있는 시스템을 도입했다. 따라서 오프콤은 공동규제자의 활동이 부적절했다고 평가 내리면 공동규제자의 목표에 대한 검토를 하고, 추가적 목표를 제시할 수 있는 권리를 가진다. 이와 더불어 오프콤은 실무적 판단을 하거나 시스템이 설정된 기준에 미치지 못했다는 징후가 보이는지를 파악해서 기준을 설정할 필요가 있었다. 나아가 공동 규제 시스템이 제대로 작동되지 못한다고 판단될 때, 오프콤은 그 실패에 대한 해결 및 대안도 준비를 해야 한다는 것이다. 뿐만 아니라 궁극의 자율규제 시스템을 확립하기 위해 처리해야 할 세부적인 설계 과정에서, 오프콤은 시스템이 효율적이고 효과적일 수 있도록 관련자들과 친밀하면서도 신뢰할 수 있는 관계를 유지해야 했는데, 문제는 초기 단계에 발생할 수 있도록 했고, 항상 사회 현안과 시사 문제에 대한 이해를 해야 한다는 원칙을 가지고 있었다. 오프콤은 규제 행위에 대한 최종 책임은 오프콤에 있지만 자율규제 시스템 운영의 독립성이나 권위를 해치지 않는 범위에서 규제가 시행되도록 했고, 만약 공동규제자가 합의된 기준을 충족하지 못한다면 오프콤과 공동규제자들은 사건에 현실 상황에 맞는 적절한 조치에 해야 한다는 여지를 두었다. 예컨대 시스템의 실패를 인정하기 전에 첫째, 사례 처리 절차

10) UK Parliament, 2017. The role of the Advertising Standards Authority

차 및 결과에 대한 철저한 검토가 필요하며, 둘째, 공동규제자, 방송사업자, 광고주와 함께 논의를 해야 하며 셋째, 필요하다면 오프콤 문제 해결 팀이 공동규제자와 문제가 된 부분을 해결할 수 있으며, 마지막으로, 공동규제 시스템을 중단하고 광고규제 권한 전부를 오프콤이 가져간다는 전제 조건에 합의한 것이다(윤재식, 2010 참고, UK Parliament, 2017).

2. 방송광고 규제법률

1) 영국 방송광고의 일반 규제

<오프콤 방송규정 2015(Ofcom Broadcasting Code 2015)>는 유럽연합의 <시청각미디어 서비스 지침(Audiovisual Media Service Directive)>, <2003년 커뮤니케이션법(Communications Act 2003)>, <1996년 방송법(Broadcasting Act 1996)>을 바탕으로 방송 프로그램에 광고를 포함한 내용에 전반의 규제사항을 명시하고 있다. <오프콤 방송규정> 제9장 텔레비전 방송광고(Commercial References in Television Programming)는 협찬과 간접광고 뿐만 아니라, 방송에서 발견되는 광고를 규제하는 것에 대한 내용을 담고 있다. 프로그램 안에 포함되어 있는 간접광고 등에 대한 규제는 오프콤이 담당하며, 그 밖의 광고는 공동 규제기관인 ASA가 담당한다(박종구 외, 2015).

<표 3-1> 영국 <오프콤 방송규정>

<The Ofcom Broadcasting Code (TV/Radio) 2015>	
Section nine: Commercial References in Television Programming	
9.2 방송사는 프로그램 내용(editorial content)과 광고를 명확히 구분해야 한다.	
9.3 은밀하게 전달하는 광고는 금지한다.	
9.4 제품, 서비스와 상표는 프로그램에서 판촉될 수 없다.	

출처: 박종구 외(2015); 원문: The Ofcom Broadcasting Code(2015)¹¹⁾

11) THE OFCOM BROADCASTING CODE(Incorporating the Cross-promotion Code) | July 2015
https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0025/53287/ofcom_broadcast_code_july_2015.pdf

한편, 광고업계 자율규제기관인 CAP이 제정한 <영국방송광고규정(The UK Code of Broadcast Advertising, BCAP Code)>는 방송광고를 제공하는 사업자가 지켜야 하는 원칙들로 방송광고 금지품목인 어린이 보호에 위배되는 광고, 담배, 주류 같은 방송광고를 엄격히 규제하도록 하고 있다. <영국방송광고규정>은 오프콤이 가지고 있는 행정규제 권한을 시행하기 위해, 법적 근거를 마련하는 것으로, 공동규제를 하는 ASA가 규정 준수를 감독한다. 모든 방송광고가 따라야 하는 <영국방송광고규정>의 기본 규정내용은 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 영국 방송광고규정 (2010)

<The UK Code of Broadcast Advertising(BCAP Code)>
1.2. 광고는 관객과 사회에 대한 책임감을 지녀야 한다.
1.3.광고는 법을 준수해야하며 이는 방송사업자의 허가조건이다.
1.3.1.광고는 법적으로 판매가 금지된 제품에 대하여 그것이 합법적으로 판매될 수 있다고 언급하거나 암시하면 안 된다.

출처: 박종구 외(2015); 원문: The BCAP Code(v1.2.15)¹²⁾

영국은 <오프콤 방송규정> 적용이 어려운 영역이 생기면서 발생한 규제공백의 문제를 해결하기 위해, 2009년 <시청각미디어서비스 규제법 2009(The Audiovisual Media Services Regulations 2009)>을 제정하였다. 주문형 프로그램서비스(on-demand programme service) 관련 조항들은 2010년 <2003년 커뮤니케이션법>에 담겨있다. <시청각미디어서비스 규제법>가 정의한 주문형 프로그램서비스(on-demand programme services, ODPS)의 내용은 <표 3-3>과 같다.

12) The BCAP Code : The UK code of Broadcast Advertising

<https://www.asa.org.uk/uploads/assets/uploaded/e6e8b10a-20e6-4674-a7aa6dc15aa4f814.pdf>

<표 3-3> 영국 <시청각미디어서비스 규제법 2009>

<The Audiovisual Media Services Regulations 2009>

368A 주문형 프로그램서비스(on-demand programme service)의 정의

(1) On-Demand Programme Service는 다음과 같이 정의한다.

(a) 형태와 내용에 있어 텔레비전 프로그램과 유사한 프로그램 제공을 주요 목적으로 하는 서비스

(b) 서비스 접근방식이 on-demand일 때

(c) 편성책임자가 존재할 때

(d) 공중이 이용할 수 있도록 만들어졌을 때

(e) 편성책임자가 영국 사법권 하에 있을 때

(2) 서비스의 접근방법이 On-Demand하다는 것은 다음을 의미한다.

(a) 이용자가 원하는 시간에 선택한 프로그램을 시청 할 수 있는 서비스

(b) 이용자가 보는 프로그램이 전자커뮤니케이션네트워크를 통해 전송되는 서비스로 정의한다.

출처: 박종구 외(2015); 원문; The Audiovisual Media Services Regulations 2009¹³⁾

<2003년 커뮤니케이션법>에 근거해 오프콤은 주문형 프로그램서비스에 대한 규제 책임을 가지고 있는데, 주문형 프로그램의 특성을 고려해 다른 기관에서 규제를 해야 할 경우, 그 권한 역시 오프콤의 승인하에 규제 권한이 분배된다. 오프콤은 2010년 주문형 프로그램서비스에 대한 공동규제 기관으로 ATVOD (The Authority for Television On Demand)를 선정하고 주문형 프로그램서비스의 편성내용에 대한 공동규제 권한을 부여했다(Blazquez, 2013).

오프콤은 주문형 프로그램서비스의 광고는 ASA를 그 외 내용에 관해서는 ATVOD를 공동규제기관으로 선정했다. <시청각미디어서비스 규제법 2009> §386R은 주문형 프로그램서비스 광고를 “이용자가 시청하고자 하는 프로그램을 선택한 결과로서 이용자에게 노출되는 광고”로 정의한다. 주문형 프로그램서비스의 광고 규제사항은 <시청각미디어 서비스 규제법 2009>에 명시되어 있다. 이 규제법에는 광고품목과 광고내용에 대한 규제사항으로 담배, 의약 처방전이 필요한 약품, 미성년자를 대상으로 하는 주류광고가 명시되어 있다. 그리고 <CAP Code(2014)>는 ASA의 규제 범위를 규정하고 있다.

13) <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2009/2979/contents/made>

<표 3-4> 영국 주문형 프로그램서비스 광고 규제사항

<The Audiovisual Media Services Regulations 2009>, §368F

(1) 다음과 같은 제품에 광고는 주문형 프로그램서비스에서 금지된다.

- (a) 담배 혹은 기타 담배상품
- (b) 처방전이 필요한 약품

(2) 주류에 대한 광고는 주문형 프로그램서비스에서 금지된다. 이에 대한 예외는

- (a) 그것이 미성년자를 대상으로 한 것이 아닐 때
- (b) 그것이 주류에 대한 과음을 부추기지 않을 때

(3) 주문형 프로그램서비스에 포함되는 광고는 다음 사항을 따라야 한다.

- (a) 명확히 광고로 보일 것
- (b) 비밀스럽고 무의식에 영향을 미치는 방향으로 메시지를 전달할 가능성이 있는 광고기법 사용을 금지함

(4) 주문형 프로그램서비스에 포함되는 광고내용은 다음과 같은 사항을 금지한다.

- (a) 인간의 존엄성을 존중하지 않는 내용
- (b) 인종, 국적, 종교, 장애, 나이, 성, 성적지향을 이유로 차별을 부추기는 내용
- (c) 건강과 안전을 해하는 행위를 부추기는 내용
- (d) 환경 보호를 손상시키는 행위를 부추기는 내용
- (e) 18세미만의 미성년자에게 윤리적이고 신체적인 해악을 미치는 내용
- (f) 미성년자의 경험부족과 맹신을 이용해 제품이나 서비스를 구매하도록 직접적으로 권하는 내용
- (g) 미성년자들이 제품이나 서비스를 구매하거나 빌리도록 그들의 부모 또는 다른 사람들을 설득하는 것을 직접적으로 권하는 내용
- (h) 부모, 교사, 또는 다른 사람들의 대한 미성년자들의 신뢰를 이용하는 내용
- (i) 미성년자들이 위험에 처한 상황을 이유 없이 보여주는 내용

출처: 박종구 외(2015); 원문; The Audiovisual Media Services Regulations 2009¹⁴⁾

2) 영국의 협찬·PPL 법제

영국이 유료 PPL 도입에 대해 긍정적인 입장을 취하게 된 것은 미디어 환경의 변화 및 발전에 맞춰 규제도 변해야 한다는 인식에 기초하고 있다. 광고와 프로그램이 분리되어야 한다는 원칙이 적용되는 방식은 시대 변화에도 영향을 받으며 변해왔다. 즉, 지속적인 전통 광고 수입의 감소로 인해 재정적 어려움을 피할 수 없게된 상업방송사들에게

14) <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2009/2979/contents/made>

유료 PPL이 새로운 수입 창출 기회가 될 것이라고 본 것이다. 이러한 견지에서 협찬과 물품배치의 다음 단계로 유료 PPL을 상업방송국들의 가능성 있는 수입원으로 본 것이다. 방송법 9조의 협찬 규정¹⁵⁾에는 ‘투명성’과 ‘분리’, ‘편성권 독립’이 기본 원칙으로 명시되어 있다. 즉, 방송사와 협찬한 기업의 거래에 있어 ‘협찬 합의’는 투명해야 하고 협찬 메시지는 프로그램과 별개로 논의되어야 하며, 협찬 콘텐츠에 대해서도 방송사가 가지고 있는 편성권이 흔들리지 않아야 한다. 방송법에 PPL은 별도의 조(section)로 구분되어 있지 않고, 소품, 경합 프로그램, 모금 활동, 정보서비스(PRN; Premium Rate Numbers), 가상광고와 관련한 전자영상시스템의 사용 등 ‘상업적 제시’ 등을 다루는 방송법 10조에 기술되어 있다. 방송법 10조¹⁶⁾에는 9조와 유사하게, 프로그램 콘텐츠에 대한 편성권 독립, 광고와 프로그램의 명확한 분리, 그리고 상업적 이윤에 의해 프로그램이 왜곡되지 않도록 해야 한다는 원칙으로 명시되어 있다. 하지만 라이선스 요금과 보조금으로 지원을 받는 공영방송 즉 BBC는 방송법 9조(협찬)와 10조(광고성 언급 등의 문제)에 제시된 조항들에 영향을 받지 않는다(채명진·선혜진, 2009 참고).

(1) 협찬·PPL

방송 프로그램의 협찬과 PPL 관한 규제 책임은 오프콰이 가지고 있으나, 광고표준위원회(ASA)가 과도한 PPL 및 이로 인한 불만사항들을 공동으로 규제하도록 운영하고 있다. 특정 범주에 있는 협찬 기업들(category sponsors)을 포함한 모든 협찬은 기본적인 카피 클리어런스¹⁷⁾를 위해 라디오광고정화센터, RACC에 제출되고, 규제 범위에 판단이 필요한 경우를 위해 분쟁 및 불만 사항은 RACC가 심의한다.¹⁸⁾

사실 현 규제 이전에는 PPL, 협찬, 스포츠 방송, 게임쇼, 시청자 경쟁/경합 프로그램은 시각뿐만 아니라, 청각적으로 브랜드 제품들의 상표명을 제시하는 것을 금지했다. 때

15) The Ofcom Broadcasting Code, Section 9 Sponsorship

16) The Ofcom Broadcasting Code, Section 10 Commercial References and Other Matters

17) 광고의 오도성이나 불쾌한 주장 및 아이디어를 피하기 위해 관련 매체의 전문 대표들이 광고에 사용된 주장이나 주제를 심의하는 과정.

18) RACC는 2016년 라디오 분야 상업 광고 규제를 라디오센터로 분리시킴.

문에 맥락에서 이벤트 성격의 방송프로그램에서 음성으로 협찬주 제품이나 서비스를 명시하는 것은 규제를 위반 행위로 본 것이다. 하지만 최근 개정된 규정에는 이러한 조항이 삭제되었다. 예컨대 현 협찬, PPL 등의 법제는 과거에 비해 공지 방법부터 완화되어, 구체적인 시간제한도 사라졌다. 내용 역시 허용 범위가 늘어났으며, 프로그램 내용과 구성에서 납득이 될 수 있다고 판단이 되는 경우 제품이나 서비스를 과도하게 노출하지 않는 범위에서는 규제를 완화시켰다 (채명진·선헤진. 2009 참고).

(2) 방송사들이 준수해야 하는 지침들

오프콤은 규제를 위해 필요한 법적 근거와 규제 원칙, 용어들을 풀어서 설명하는 별도의 지침을 만들어 방송사들이 법 규정을 해석하고 적용하는 데 참조하도록 하고 있다. 예를 들어, 제품이나 서비스의 과도한 부각¹⁹⁾ 등 규제 여부를 해석하는 데 논란의 여지가 될 수 있는 부분에 대해 상세히 설명을 한다. '협찬'에 관한 지침, PPL을 포함한 '상업적 제시' 등에 대한 지침들은 프로그램 제작자들이 규정 해석상의 혼란을 피할 수 있도록 가능한 구체적으로 규제 대상과 사례를 정의하고 있다.

3. 방송광고 심의규정

1) 형식규제

2008년 9월 1일 오프콤은 EU의 AVMS의 내용을 반영하여 과거의 방송 분량 및 분배에 관한 규칙 RADA(Rules on the Amount and Distribution of Advertising)를 대체하는 TV 광고 규정 COSTA(Code on the scheduling of television advertising)을 발효하

19) '과도한 부각'이란 프로그램 내 제품이나 서비스(기업명, 상표명, 로고를 포함)의 제시나 언급이 프로그램 내용이나 구성적 측면에서 정당화될 수 없는 것을 의미한다. 예를 들어, 클로즈업이나 상표명을 최대한 돋보이게 하는 각도로 제품을 제시하거나 상당 시간 동안 제품을 제시하는 것이 이에 해당된다. 어떤 상황에서도 제품이 제시되거나 언급되는 방식은 제공업체와의 협의 사항 조건이 되어서는 안 된다. 그러나 여기에서 유념할 것은 프로그램 내용이나 구성에 외부의 영향이 있을 것이라는 인상을 줄 수 있을 정도는 아니어야 한다는 것이다. Wrona J. (2008). "Covert Advertising-The Notion and Regulation in the UK." in The Yearbook of consumer law 2008. p. 167. (채명진·선헤진 2009)

였다. 해당 규정은 2010년 12월 20일 개정되어 있다(강준석 외, 2012).

광고가 가능한 시간 분량은 공공서비스 채널이나 비공공서비스 채널에 관계없이 '특정 한 시간 내의 광고 분량 최대치'가 12분이다. 하지만 '시간 당 평균 광고 분량 최대치'는 공공서비스 채널(Channel 3, Channel 4, S4C, Channel 5 등)은 7분, 비공공서비스 채널은 9분으로 다르게 규제하고 있다. 또한 공공서비스 채널의 '피크 타임의 시간 당 평균 광고 분량 최대치'는 8분으로, 공공서비스 채널은 비 공공서비스 채널보다 규제를 강하게 하고 있다. 요컨대 비공공서비스 채널의 경우 하루 최대 216분의 광고를 편성하면서 피크타임에 압도적으로 편중시킨 전략을 채택할 수 있는 반면, 공공서비스 채널은 하루 최대 168분 이내에서만 광고를 편성할 수 있으며 그 가운데 피크타임에 집중시킬 수 있는 광고 물량은 총 48분을 넘지 못한다(정두남, 2013).

2) 내용규제

방송 광고의 내용 심의를 위한 기준을 구체적으로 제시하고 있는 BCAP(Broadcast Committee of Advertising Practice) 규정(TSO 2010)에는 일반적 심의기준과 특수 심의기준이 있는데, 그 가운데 특수 심의기준 섹션의 첫 항목인 10항 금지범주(prohibited categories)가 금지품목을 명시적으로 규정하고 있고, 그 내용은 아래와 같다(정두남, 2013).

- 음주검사 회피나 대비를 위한 호흡측정기
- 당첨가능성을 높이기 위한 용도의 도박 수단 상품
- 모든 종류의 담배 제품 혹은 해당 브랜드를 공유하는 관련 제품(담배용지, 필터 등) 및 그것의 사용을 촉진하는 행위아동과 청소년을 대상으로 한 광고에서는 담배나 흡연에 대한 언급이 포함되어서는 안 되며, 명확히 금연 혹은 약물금지 목적의 메시지를 담고 있을 때에만 허용될 수 있음
- (모형) 총기, 총기클럽, 기타 상해 목적으로 제조된 무기
- 매매춘 및 성적 흥분을 유발하는 마사지 서비스
- 1959년 외설물법에 따른 외설물
- 알코올 및 기타 불법적 성분에 대한 의존증을 치료해주는 제품, 단 규정을 준수하는 치료 '서비스'는 가능

- 피라미드 마케팅
- FSA가 인증하지 않은 집합증권투자 상품의 구매 혹은 처분
- 에스코트 알선 업소(일종의 애인 대행 중개소, 텔레비전에서만 금지)

3) 거래규제

방송광고 관련 주요 기관인 오프콤은 공정거래청(OFT)과 경쟁위원회(CC)가 따르고 있는 거래 규제 방안, CRR(계약권한갱신, Contracts Rights Renewal)과 ASRs(방송광고 시간 판매 규칙, Airtime Sales Rules)를 따르고 있다. 배경에는 2010년 오프콤이 Carlton과 Granada의 합병을 허가 후 ITV의 광고시간 공동판매 금지 조항을 폐지함으로써 발생될 갈등을 방지하기 위해 CRR을 유지하되 ASR은 폐지를 했다. 그리고 ITV와 직접 거래하는 광고주나 광고시간 구매회사가 ITV의 지나친 협상 조건에 대항할 수 있도록 보호 장치를 마련했다. 예를 들면 ① 당사자가 원할 경우, 전년과 동일한 광고단가/할 인율로 재계약할 수 있는 권리, ② ITV와 다르게, 거래 당사자가 자신에게 유리한 조건으로 새로 계약할 수 있는 권리, ③ ITV1의 시청 점유율(SOCI: share of commercial impacts)이 예상보다 저조하거나 과거에 비해 낮을 경우 자동적으로 광고비(SoB: share of broadcast 형태의 약정)를 낮출 수 있거나. 반대로 ITV1의 광고 임팩트 점유율이 높아질 경우에는 광고주가 자신의 광고비 지출을 늘릴 수 있는 시청자 규모 보장제(ARM: Audience Ratchet Mechanism) 도입이 있다(박원기, 이승선, 2014; 박원기 2015).

4. 최근 방송광고 규제 동향

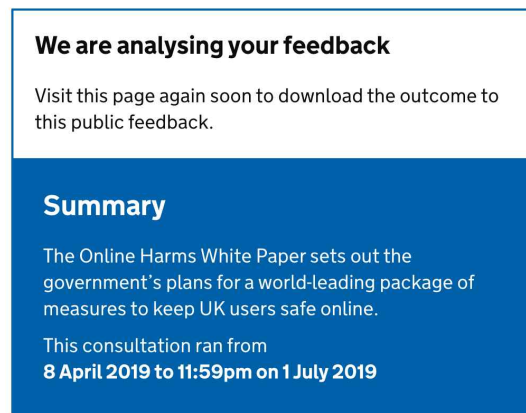
1) 온라인 이용자 보호 및 유해콘텐츠 강력대응 백서 발표

2019년 4월, 영국 문화·미디어·스포츠부와 내무부는 '온라인 유해콘텐츠 백서'(The Online Harms White Paper)²⁰⁾를 공개했다. 총 5개 장(chapter)으로 구성된 보고서는 1장에서 온라인 유해성을 정의하고 범위를 규정하고 있고, 2장은 규제 모델에 대한 설명을 하고 있다. 3장은 실질적인 규제 시행에 대한 방침을 4장은 기술, 교육 분야에 대해

20) <https://www.gov.uk/government/consultations/online-harms-white-paper>

서 사용자가 어떻게 유해 콘텐츠를 인지할 수 있는가를 다루고 있다. 5장은 향후 절차와 결론인데, 영국 정부가 인터넷 및 소셜미디어 콘텐츠에 대한 규제를 대폭 강화하기로 한 것이다. 테러 및 아동학대 등은 물론 허위정보와 극단주의자 콘텐츠, 가짜뉴스 등도 규제 대상에 포함된다. 인터넷 및 소셜미디어 콘텐츠와 기업에 대한 규제를 담은 백서는 12주간의 협의 절차를 거친 뒤 구체적인 입법 과정을 밟게 된다.

[그림 3-1] 온라인 사용자의 안전과 유해 콘텐츠 규제 백서에 대한 피드백 공개 요청



출처: <https://www.gov.uk/government/consultations/online-harms-white-paper>

제러미 라이트 문화부 장관은 "온라인 유해 콘텐츠에 대한 업계의 자발적 대응은 일관적이거나 충분하지 않았다"면서 자율규제의 시대는 끝났다고 밝히고, 사지드 자비드 내무장관도 온라인 서비스 대기업들과 소셜미디어 기업들의 사회적 책임을 강조했는데, 특히 젊은 이용자들이 불법 콘텐츠로부터 권리를 보호받기 위해, 기업들의 도덕적 의무가 제도적으로 마련될 때라는 규제 강화 의지를 밝혔다(한국경제, 2019.4.8.). 또한 온라인 서비스 기업들에게 자율적으로 유해 콘텐츠를 규제하도록 한 영부 정부가 직접 대응을 하게 된 배경에는 여러 사례가 있다. 대표적인 사례로 최근 14세 영국인 소녀가 인스타그램의 자해 관련 콘텐츠 영향으로 자살까지하는 사건이 발생하면서 소셜 미디어에 대한 비판 여론이 높았고, 정부의 강력한 규제가 요구되었다. 또한 2019년 3월에는 뉴질

랜드의 이슬람사원 테러 용의자가 테러 장면을 1시간 정도 생중계한 한 동영상에 개시되었고 4천 번 이상 조회되고 수백만명이 복제를 한 이후에야 페이스북이 삭제 조치를 하면서, 자율규제에 대한 비판과 글로벌 기업의 신속한 대응이 부족했다는 비판이 컸다 (매일경제,2019.3.22.)²¹⁾.

즉 사회적으로 온라인에서 쉽고 빠르게 유통되는 유해 콘텐츠에 대해 정부가 대응할 필요성이 대두되면서, 정부는 인터넷 서비스 기업들이 제공하는 콘텐츠 서비스에 불법적인 내용이 있을 경우 즉각 조치를 취한다는 방침을 보인 것이며, 특히 테러, 아동 성착취, 리벤지 포르노와 같은 불법 콘텐츠부터 불법여부와 상관없이 유해한 허위정보, 극단주의 콘텐츠, 사이버불링(cyber bullying), 가짜뉴스 등이 모두 사회에 유해한 영향을 주고 있다는 것을 심각하게 받아들이기 시작한 것이다. 백서에 따르면 사업자가 규정을 위반할 경우, 해당 기업의 책임자는 구속될 수 있고, 기업은 벌금과 함께 영업정지 등의 강력한 제제도 받는다. 그리고 객관적으로 기업을 감독하며 규제를 집행하게 될 주체를 새로운 독립 규제기구가 될지 오프콤이 될지는 논의 중에 있다. 하지만 규제기구는 기업들에 적용되는 부과금으로 운영될 예정이다.

2) 성 고정 관념 전달 방송광고 규제 시작

영국 광고표준위원회(ASA)는 올 해 6월, 성에 대한 고정관념을 주는 광고를 전면 규제한다고 밝힌바 있다. 즉 남성이 쉬는 동안 여성이 청소를 한다거나, 남성이 기저귀를 갈지 못해 찢찢 매는 등의 고정된 성역할에 대한 광고를 금지한다는 것이다. ASA의 최근 규제는 방송 광고뿐만 아니라 온라인 그리고 소셜 미디어 광고에도 모두 적용될 예정이다. 2018년 발표된 ASA의 연구 결과를 보면, 성에 대한 고정관념을 주는 광고에 자주 노출된 아동과 청년은 심리적으로도 자신의 삶을 선택하는 주체성과 외적 기회에서도 위축되고 좁게 해석하는 경향이 있다고 한다. 이에 가이 파커 현 ASA 위원장은 최근 광고에 반영된 성에 대한 고정관념은 결국 우리 사회가 불필요하게 지불해야 할 사회적 비용으로 돌아온다는 것을 지적하면서, 이러한 문제는 나아가 사회적 불평등을 고착시켜 궁극엔 상당한 악영향을 줄 것이라 했다. 또한 짧은 시간 내 강한 이미지를 전

21) <https://www.mk.co.kr/news/it/view/2019/03/174559/>

달하는 방송/영상 광고의 경우, 영향력은 더욱 클 수밖에 없다는 것을 비판했다. 사실 2017년 반영된 분유 광고의 사례가 대표적이다. 논란이 되었던 당시 분유 광고는 발레리나를 꿈꾸는 여자아이, 공학자를 꿈꾸는 남자 아기가 출연하는데 여성과 남성의 직업이 다르다는 식의 고정관념을 주었다는 이유로 많은 학부모들이 이 광고를 비판하며 규제할 것을 요구했다. 결국 ASA는 구체적인 사례를, 예를 들면 아기의 기저귀를 갈지 못하는 남성, 주차를 어려워하는 여성 같은 스테레오 타입을 이용하는 것과 성별로 인해 어떠한 일에 실패한다거나 하는 장면, 외모나 집안 청소 등을 통해 정서적 만족감을 얻는 어머니의 모습, 섬세하고 정교한 작업을 하는 남성을 비웃는 광고 등을 예로 들어 이러한 내용을 금지하겠다고 밝혔다. 이러한 규제 내용은 작년 12월 광고주들에게 이미 전달된 상황이고, 6개월 동안 새로운 규정에 대해 설명하는 기간을 가졌는데, 광고는 사례별로 불만 사항을 처리할 예정이며, 광고의 내용과 맥락도 규제 시 고려될 예정이라 밝혔다(한국무역신문, 2019.6.16.).

실제 올 해 8월에도 성차별적인 고정관념을 강화하는 내용을 담았다는 이유로 두 편의 방송 광고가 금지되는 이례적인 사건이 있었다. 즉 ASA는 2012년부터 다양한 조사 연구를 하면서, 시대에 맞는 적절한 기준을 마련해왔는데 최근 성별에 대한 기존 관념(여성이 집 청소를 하는 동안 남성은 소파에 앉아 쉬는 모습, 주차를 어려워하는 여성의 모습, 육아를 힘들어 하는 아빠 모습 등)은 비록 코믹함을 연출했다고 하더라도 성차별적 내용이 담겼다면 규제가 필요하다는 강력한 규제 의지를 실천하기 시작한 것이다(The Guardian, 2019.8.14.)

제2절 미국의 방송광고 규제현황과 특징

1. 방송광고 규제기관

1) 타율규제

미국 정부의 상업광고 규제는 1914년에 설립된 연방무역위원회(Federal Trade Commission, FTC)²²⁾가 담당한다. 1920년대까지는 상업적 위법활동과 독점금지법을 위

반할 가능성이 있는 행위를 규제하는 데 한계가 있었다. 하지만 1930년대 법원 판결 과정에서 새로운 형태의 불공정한 거래행위를 규제할 수 있는 근거에 대한 문제가 발견되었고, 이에 따라 독점 및 거래 제한의 문제를 효과적으로 처리할 수 있는 ‘공공의 이익(Public Interest)’이 전제되어야 한다’는 내용을 기존 규정에 추가했다. FTC의 상업광고 규제 대상은 다음과 같다. 첫째 행위 또는 관행이 상업(Commerce)에 영향을 미치는 경우, 둘째 행위나 관행이 불공정(Unfair)한 경쟁방법이거나 그 자체가 기만적(Deceptive)인 경우, 셋째 공공의 이익이 보장될 수 있도록 심판절차가 필요한 경우이다.

따라서 현재 FTC의 상업광고 규제 유형은 기만적 내용을 담거나 거짓 광고(Deceptive or False Advertising), 불공정한 내용이 담긴 광고(Unfair Advertising), 미실증/비현실적 광고(Insubstantial Advertising), 소비자를 유인하거나 본질을 교환하는 과대 광고(Bait or Switch Advertising), 비교 광고(Comparison Advertising) 이다.

〈표 3-5〉 미국의 광고 규제 기관 현황

정부기관	역할
미 연방 무역 위원회 Federal Trade Commission(FTC)	-광고규제에 관한 최고 권위 기관 -불공정경쟁, 허위광고 규제
미 연방 통신위원회 Federal Communications Commission(FCC)	-방송광고(라디오·TV 등)에서 선정적 광고와 허위·기만광고 규제
미 연방 식품의약청 Food and Drug Administration(FDA)	-음식·의약품·화장품 및 담배 관련 광고 규제
미 연방 증권거래 위원회 Securities and Exchange Commission(SEC)	-증권사 및 금융업 관련 광고 규제 -연례보고서의 허위성 검토
미 연방 우정청 U.S. Postal Service	-다이렉트 메일광고 규제
미 주류·담배·화기 및 폭발물 단속국 Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms(BATF)	-알코올, 담배, 화기 및 폭발물 광고에 대한 직접적 규제 -경고문구 없는 광고 규제

참고: 유찬윤, 2010.

미국은 연방정부 차원의 규제와 50개 주마다 적용하는 광고규제가 이중으로 적용되는 데, 각각의 주 정부는 FTC의 규정을 원칙으로 하고 주의 법령을 제정해 분야 별 광고 내용과 규제 담당 기구를 운영하고 있다. 즉 공적 기구가 주도권을 가지고 규제 및 단

22) Federal Trade Commission (FTC) <https://www.ftc.gov/>

속을 해야 하는 불공정거래, 허위, 기만, 위험성 미 표시 광고를 이중으로 규제하고 있다.

2) 자율규제

(1) NARC 중심의 자율규제

1911년 출범한 미국광고연맹(Advertising Federation of America)은 1971년 광고주협회(ANRH), 대행사협회(AAAA), 미국광고연맹(AAF, 경영개선협회 이사회(The Council of Better Business Bureau, BBB)²³⁾이 연합해 전국광고심의기구(National Advertising Review Council, NARC)를 출범시켰고 현재 미국 광고 자율규제 체계의 중심이 되고 있다. NARC은 부정 광고를 규제하고 광고의 질적 수준을 향상시켜, 각종 광고 규정을 준수하도록 하고 있다. 특히 판정된 허위광고 규제를 엄격히 규제하고 있다. NARC는 두 개의 활동기관으로 전국광고국(National Advertising Division: NAD)과 전국광고심의위원회(National Advertising Review Board: NARB)²⁴⁾를 설치, 2단계(복심제)의 중앙자율기구를 운영하고 있는데, NAD는 경쟁업자나 소비자 등 여러 곳으로부터 제기되는 전국적 광고에 대한 불평이나 진실성에 관한 문의를 접수하여 처리하는 한편, 방송광고와 인쇄광고를 조직적으로 모니터 하여 허위, 잘못 이해하도록 유도하는 광고 또는 광고에서 주장하는 내용의 진실성 여부를 심의 결정한다. 광고에 대한 불평은 소비자 개인, 소비자 단체, 지역경영개선협회(local BBB), 경쟁회사, 기업단체, 정부기관 등 여러 곳으로부터 접수되고 있다.

(2) 사업자 중심의 자율규제

미국의 신문사와 잡지사들은 일찍부터 자율 규제를 도입해 규제에 대한 기준을 자체적으로 정립해 왔다. 자율 규제의 기준은 언론사에 따라 다르지만, 신문사들은 독자적으로 제정해 놓은 광고심사기준이 있고, 모든 광고를 게재 전 심사해 광고 여부를 언론사

23) <https://www.bbb.org/council/about/council-of-better-business-bureaus/>

24) National Advertising Review Board: NARB

<https://asrcreviews.org/about-the-national-advertising-review-board/>

가 주체적으로 결정한다. 한편 정부허가를 받는 라디오와 TV는 미국방송협회가 제정한 광고기준 즉 라디오강령과 TV강령을 따르는 자율규제를 위한 사전 광고 심사 부서를 독자적으로 운영하고 있다.

언론사와 방송국 외에도 미국의 많은 기업들은 자체적으로 광고 (심의) 규정을 가지고 있는데, 대표적인 사례로 자동차, 술, 담배를 생산하는 기업들의 경우 생산 제품의 특수성 때문에 대중으로부터 비판과 신뢰를 받고 있어 자율 규제를 강화해왔다. 이는 회사 내 규정을 준수하는 일은 내적으로 기업의 철학을 지키려는 것이며 외적으로는 기업이 고객과 신뢰를 쌓고 사회문제에 공감할 수 있다는 일종의 사회적 책임이라 전통적으로 내부 규제를 준수하도록 사내 커뮤니케이션을 활발히 하고 있다. 또한 군부대 인군의 술, 담배 옥외 광고까지 금지하며, 학생과 어린이를 연상하거나 종교와 관련되지 않도록 광고를 단속하고 있다.

(3) 어린이 광고 심의위원회

어린이광고 심의위원회(Children's Advertising Review Unit: CARU)²⁵⁾는 1974년 전국광고심의기구(NARC) 내 전국광고국(NAD)의 특별부서로 설립되었다. 이 위원회는 TV, 신문, 잡지 등의 어린이광고를 조직적으로 모니터하고 심의할 뿐만 아니라, 소비자, 경쟁업체, 단체 등에서 제소되어 오는 불평등에 대한 문제들을 다룬다. CARU의 4가지 특별활동으로는 다음과 같다.²⁶⁾

- ① 미국광고주협회의 어린이 TV광고 규제 지침을 근거로 한 기준들 도입
- ② 방송 전, 어린이 광고 심의위원회의 광고 심의 내용을 검토하고, 어린이 TV광고의 경우 내부적으로 자율 모니터링
- ③ 어린이들 인지 및 행동에 관한 전문 식을 갖춘 자문단의 활동
- ④ 어린이 광고 심의위원회 산하, NAD내 별개 기구로서의 조직 활동

25) Children's Advertising Review Unit: CARU

<https://bbbprograms.org/programs/caru/>

26) 한국광고자율심의기구

<https://www.karb.or.kr/rules/overseaAdvertisement1.aspx>

2. 방송광고 규제법률

1) 연방거래위원회법 (Federal Trade Commission Act) ²⁷⁾

연방거래위원회법은 거래를 제한하는 계약 트러스트 기타 모든 형태의 결합 또는 공모를 위법으로 규정하고 독점을 하거나 독점을 위한 결합 또는 공모를 금지하는 내용의 1890년의 셔먼법과 차별가격, 배타조건부 거래, 지주회사 조직에 의한 실질적 기업활동 임원겸임 등을 금지하는 내용의 1914년 클레이튼법과 함께 중요한 독점금지법 중의 하나이다. 연방거래위원회법은 불공정하거나 기만적인 경쟁방법 및 행위 또는 관행을 위법행위로 금지하는 등 공정거래를 위한 규제대상을 확대하고 규제기관을 강화하기 위하여 연방거래위원회의 설립을 규정한 법이다. 1914년 제정된 이후 여러 차례 개정을 거쳐 최근 2006년 U.S. Safe Web Act에 의하여 개정되었다. 연방거래위원회법에 의하여 설립된 연방거래위원회는 대통령에 의하여 임명된 5명의 위원으로 구성되며 임기는 7년이고 그 위원들 중에서 1명이 위원장으로 임명된다. 연방거래위원회법은 공정경쟁촉진을 위한 불공정 기만적 거래행위의 규제, 허위광고 규제, 허위표시 규제, 불공정하거나 기만적인 행위 또는 관행에 관한 규칙제정절차, 업무정지명령, 소비자 피해보상을 위하여 직접 법원에 제소할 수 있는 권한 등을 규정하고 있다.²⁸⁾

2) 수정헌법 제1조(the First Amendment)

미국 사법 제도의 기본 방향을 제시하는 수정헌법 제1조(the First Amendment)는 미국의 방송통신 콘텐츠 규제 체계와 방송광고 규제를 파악해야 하는데 기본 법령이다. 사실 모든 콘텐츠는 정부와 이에 준하는 기관이 규제를 한다는 것은 현실적으로 쉬운 일은 아니다. 그럼에도 미국은 수정헌법 제1조를 중심에 두고 사회적 합의(social consensus)를 중시해오는 규제를 정착시키려 했기 때문에, 그 안에 “자유”의 가치를 함

27) <https://www.ftc.gov/enforcement/statutes/federal-trade-commission-act>

28) 세계법제정보센터 참고

http://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?A=A&searchType=all&searchText=%25EC%2597%25B0%25EB%25B0%25A9%25EA%25B1%25B0%25EB%259E%2598&searchPageRowCnt=10&searchNtnlCls=6&searchNtnl=US&pageIndex=1&CTS_SEQ=2729&AST_SEQ=313&ETC=1

께 담고 있다.

즉 수정헌법 제1조는 “의회(Congress)는 ‘종교의 자유,’ ‘표현의 자유,’ ‘언론의 자유,’ ‘집회의 자유,’ ‘청원의 자유’를 제한하는 법률을 만들 수 없다”고 명시하고 있다.

또한 미국 대법원(the Supreme Court) 수정헌법에 따라 자유를 다양하게 해석하는데, 이것은 관련 분야의 사회구성체를 운영하는 데 영향을 주고 있다. 특히 지난 50여 년간은 미국 대법원이 커뮤니케이션 기술의 변화에 따라 등장한 다양하고 새로운 표현의 양식에 대하여 수정헌법 제1조를 어떻게 적용해야 하는지 고민한 시기이고, 본 법의 장애요소를 사회적 상황에 맞게 제거함으로써 수정헌법 제1조의 범위를 현실에 맞게 확장하기 위해 애쓴 역사라고 할 수 있다(Farber, 1998).

3. 방송광고 심의규정

1) 미국방송협회(NAB)²⁹⁾ 자율심의규정(Code)

(1) NAB 심의규정 제정부터 폐기까지.

NAB는 1923년 협회 창립 직후부터 자율규제를 시도하였다. 1920년대 초반에는 상업 방송 사업 허가로 주파수 논의가 주요 쟁점이 되다 보니, 방송의 공적규제 모델이 정착되지 못했으나 당시 분쟁을 자율적으로 해결하도록 하는 NAB의 역할과 모델이 중요시됐다. 하지만 효율적인 제재조치 없이 단지 방송사들의 자발적인 협조만을 요구해 실제적 효과가 없었다(Linton, 1987)³⁰⁾. 그 후 NAB는 1929년 윤리조항(Code of Ethics)과 광고방송 조항(Commercial Practices)으로 구성된 최초의 자율규제 조항을 제정했는데 규칙 위반자에 대한 제재조항 미비로 실제 집행되지 않았다. 1939년 NAB가 규정준수위원회(Compliance Committee)를 만들어 내적 감독을 강조하면서 실제 효력을 갖게 되었다. NAB 자율심의규정(Code)는 일반 방송 프로그램 제작 윤리와 광고 방송 분야로 크

29) National Association of Broadcasters <https://www.nab.org/>

30) FCC의 전신으로 최초의 방송규제 기구인 FRC(Federal Radio Commission)는 1927년 에야 만들어졌다. 그 전에는 미 상무성에서 방송허가를 내 주었는데 당시 상황 하에서 방송사업자가 면허를 신청하면 거부할 법적 근거가 없었다. 그 결과 극심한 주파수 간섭에 의한 혼신이 발생해 이것이 공적 규제기구를 발족하는 촉진제가 되었다(백미숙, 2005).

게 나눌 수 있다. 광고 방송 시장이 급성장하면서 규제도 수정을 거듭해 발전했는데, 광고 방송 제약 규정을 보면 전체 광고 시간 제한, 어린이 대상 광고와 시간에 대한 규정, 담배, 독주(hard liquor), 점성술, 도박 같이 사회적 논란을 일으키는 상품들의 광고 금지 조항을 담고 있다(FCC, Television Programming for Children: A Report of the Children's Task Force Report, Oct. 1979).

NAB 자율심의규정은 몇 차례의 법정 논쟁 끝에(Schechter Poultry Corp Case, 295 U.S. 495, 1935; Writers Guild Case, 609 F.2d 355, 9th Cir. 1979) 법무성이 1979년 독점 금지법 위반으로 제소를 하면서 폐지 논란이 진지하게 시작됐다(United States v. NAB, 536 F. Supp. 149, D.D.C. 1982). 이 재판 결과가 나오기 몇 해 전 방송 프로그램의 중요 내용규제, 특히 어린이 프로그램 규제를 공적규제기구인 FCC가 NAB의 자율에 맡긴 것은 책임 회피라고 시민단체 ACT가 법원에 제소했지만 패소함으로써 자율규제 위탁의 정당성이 확립되었다(ACT v. FCC, 564 F. 2d 458, D.C. Cir., 1977). 결국 1980년대 미국 방송규제 정책 기조가 탈규제(de-regulation)로 변화하면서, NAB 자율심의규정은 철폐되었다.

실제 NAB의 자율심의규정은 일부 조항에 보완이 필요했고, 1990년 방송 매체 환경 변화와 시민 단체의 압력으로 라디오와 텔레비전 방송의 자율규제 원칙(Statement of Principles of Radio and Television Broadcasters)을 제정했다(강남준, 2004).

(2) NAB 심의규정 폐기 이후의 자율규제

1990년대 클린턴 정부 당시 미국의 방송규제는 정부가 주도하는 방식의 재규제(re-regulation)로 그 방향을 재정비했다. 당시 FCC 의장을 지낸 헌트(Hundt)는 “토스터에서 구워 내는 것은 빵이 아니라 국가의 미래”라는 말을 남기고, 방송을 시장기능에 맡겨 둘 수 없는 이유를 강조하며 재규제론을 주장했다(Hundt, 1995). 이러한 시대 변화를 인지한 NAB는 자율규제 원칙과 내용을 재정비했다.³¹⁾ 그리고 기존의 방송 제한식(negative list)규제 접근을 탈피하려 했다. 하지만 폭력성, 선정성이 높은 방송 프로그램에 등장하는 마약과 범죄 소재에 대해서는 포괄적이고 불분명하게 규정하고 있다는 비

31) www.nab.org/newsroom/issues/NAB%20Statement%20of%20Principles.html

판을 받고 있다. 하지만 여전히 자체 심의기구와 심의규정의 중요성을 강조하고, 사전 심의를 철저히 하도록 권유하는 정책 방향은 변함이 없다. 그럼에도 2004년 미국 프로 미식축구 대회 슈퍼 볼 중계 중, 여가수 자넷 잭슨(Janet Jackson)의 가슴이 노출되는 사고가 나면서 NAB 자율심의규정에 대한 관심과 비판이 높아졌다. 당시 방송사고의 여파로, 미 하원은 음란물 방송에 대한 강력한 규제법(Broadcast Decency Enforcement Act of 2005)을 통과시켰고 이 법안은 지금까지 FCC가 부과할 수 있는 최고 벌금과 사업 허가 취소라는 강력한 수위의 처벌사례를 남겼다.³²⁾

4. 최근 방송광고 규제 동향

1) VOD 이용증가로 TV 광고 시장 성장

2019년 <미국 디지털 비디오>에 따르면, 미국은 케이블, 위성, 방송사 네트워크를 통해 제공되는 VOD서비스 이용이 꾸준히 증가하면서, TV 방송 광고 시장도 급성장세를 보이고 있다. 이는 빠르게 성장하는 OTT, 스마트 TV, 커넥티브 TV와 경쟁하고 있는 방송사업자들에게는 상당히 고무적인 상황으로 TV광고 시장이 활성화되는 것에 대한 전략적 대응이 필요하다는 의견이 나오고 있다. 예컨대 TV를 이용하는 사람들이 과거 TV 이용자와 다르다는 접근이 중요한데 변화한 이용자의 기호에 맞는 광고를 선점해야 한다는 것이다(Digital Video 2019)³³⁾. 하지만 인터넷 미디어 시대 주정부 규제의 실효성에 대한 비판이 생기면서, 어렵게 회생하고 있는 TV 광고 시장의 활성화를 위해 중앙 및 주 정부의 TV 광고 규제를 최소화하자는 의견이 적극적으로 건의되고 있어, 향후 TV 방송광고 규제에 대한 갈등이 예고되고 있다.

2) 강력한 TV 정치광고, 소셜 미디어는 규제 논의 시작

2017년 존 매케인 공화당 상원의원(애리조나)과 민주당의 에이미 클로버샤(미네소타)·마크 워너(버지니아) 상원의원은 소셜미디어의 정치적 광고를 규제하는 초당적 법안 '정

32) 이 법안은 'Communication Act of 1934'의 Section 503(b) 2를 개정하는 형태로 이루어졌다.

33) <https://www.emarketer.com/content/us-tv-ad-spending-dips-amid-industry-changes>

직한 광고법(Honest Ads Act)'을 의회에 상정한다고 미 의회전문지 더힐(The Hill)이 보도했다(중앙일보.2017.10.20). 그리고 증가하는 온라인 정치 광고를 투명하도록 감시를 강화할 것을 요구하고 있다(the Hill, 2019.05.08.)³⁴⁾ 이 법에 따르면 소셜미디어 업체는 정치적 광고에 대해 광고주가 누구이고 광고비로 얼마를 지불했는지, 광고의 주요 대상은 누구이며 조회 수가 몇 회인지 공개해야 한다. 또 광고주로부터 받은 광고 자료의 디지털 사본을 보관하고 그 광고가 게재된 일시를 기록해야 하며, 해당 광고가 직·간접적으로 외국인에 의한 것인지 확인하려는 합리적인 노력을 기울여야 한다. 이번 법안 상정을 주도한 워너는 보도자료를 통해 "러시아는 지난해 미국 대선 기간에 페이스북, 트위터, 구글 등 온라인 광고 플랫폼에 정치적 광고를 게재했다. 그러나 최신 기술에 부합하지 않는 낡은 법 때문에 이 광고가 구체적으로 어떤 것들인지, 누가 이 광고를 의뢰했는지가 미 국민에게 수수께끼로 남아 있다"며 "정직한 광고법은 온라인 플랫폼에 게재되는 정치적 광고에 대해 TV·라디오 등 방송과 동일한 규제를 부과함으로써 해외 세력의 선거 조작 시도를 방지할 것"이라고 밝혔다. 이번 법안은 최근 미 의회의 조사 과정에서 러시아가 지난해 미국 대선 기간 여론을 조작할 의도로 페이스북과 트위터, 구글에 정치적 광고를 게재한 사실이 드러나면서 나왔다. 2017년 9월 29일 트위터 측이 미 의회 간담회에 출석해 지난해 러시아 관영방송 러시아투데이 등으로부터 27만 4,100달러(약 3억원) 규모의 광고를 집행했다고 시인한 데 이어 페이스북도 러시아 관련 단체가 지난해 게재한 정치 광고 3,000여 건의 자료를 의회에 제출했다. 구글에서도 내부 조사 결과 러시아 관련 집단이 4,700달러 규모의 광고를 낸 것이 확인됐다. 이 광고들은 대체로 성소수자, 인종, 이민, 총기 등 미국 사회를 분열시키는 주제들을 부각하면서 당시 대선 후보였던 도널드 트럼프 대통령을 편드는 내용으로 알려졌다.

미국은 전통적으로 라디오와 TV의 정치 광고를 강하게 규제하는 편인데, 페이스북과 트위터 등 온라인 플랫폼 사업자들의 정치광고 규제는 현재 마련되어 있지 않다. 때문에 미국뿐만 아니라 해외 시장에서도 소셜미디어 서비스 기업들의 주요 수익이 광고에

34) Bipartisan group of senators seeks to increase transparency of online political ads (the hill, 2019.5.8.)
<https://thehill.com/homenews/senate/442598-bipartisan-group-of-senators-seek-to-increase-transparency-of-online>

절대적으로 의존함에도, 그에 상응하는 사회적 책임은 매우 가볍고 약하다는 비판이 끊이지 않고 있다.³⁵⁾

3) 인터넷 팝업 광고 규제 논의

우선 미국의 자율규제기관인 상업개선협회(The Council of Better Business Bureaus, CBBB)는 웹사이트에 '온라인 상관습 조례(Code of Online Business Practices)'를 제정해, 사업자 스스로 자율규제에 참여하도록 하고 있다. FCC 또한 인터넷 광고와 관련된 규제를 담당하고 있다. 그런데 최근 구글의 법적 분쟁이 주목을 받으면서 인터넷 광고에 대한 규제가 논의되고 있다. 사건의 배경을 보면, 구글은 2002년부터 AdWords 프로그램의 광고판매를 이용하고 있는데, AdWords는 구글의 작업 환경에 맞춤형으로 개발된 광고표시 기술로 소비자가 구글에서 검색한 단어와 기존 데이터를 연결해주고, 광고주의 간단한 메시지와 URL을 검색이 완료된 페이지 오른쪽에 표시하는 광고 전용 소프트웨어로 구글이 광고 수익을 올리는데 큰 기여를 했다. 그런데 구글의 AdWords 광고 단가 책정이 조작된 클릭 행동들을 바탕으로 책정되어 구글이 추가 수익을 얻었다는 문제가 제기된 것이다. 또한 구글의 클릭 행동들이란 것 역시 실제 소비자가 광고를 클릭해 광고주의 웹사이트로 이동하면서 발생한 것이라, 엄청난 광고 수익을 구글이 가져가는 것은 옳지 않다는 것이다. 구글과 같은 온라인 검색 서비스 기업의 성공 사례가 많지 않아, 구글의 패소를 예상했는데, 이것은 이후 인터넷 광고 업계에 큰 영향을 주는 사건이 되었다. 결국 인터넷광고국(Internet Advertising Bureau)은 매체 환경의 변화에 맞게, 광고단가 책정기준이 과거에는 클릭행동을 중심으로 있었지만 점차 평균 방문자 수를 중심으로 한 노출당 단가(Cost Per Impression) 기준이 필요하다는 의견을 이끌었다.

한편 스팸메일과 팝업 광고도 인터넷 광고에서 중요한 쟁점이 되고 있다. 그 중 스팸메일과 관련된 최근의 법원 판결은 소비자의 허락을 받지 않은 스팸메일을 이용한 상업

35) 실제 2016년 276억 달러의 흑자경영을 한 페이스북의 경우 수익의 97%가 광고이다. 독일 의회는 2017년 7월 가짜 뉴스나 테러를 조장하는 게시물을 방치하는 소셜미디어 기업에 최고 5000만 유로(약 650억원)의 벌금을 물리는 일명 '페이스북 법안'을 통과시켰다. 영국 정부도 페이스북 등 소셜미디어 업체들에 온라인 환경 개선을 위한 기부금 출연을 촉구했으며, 향후 관련 규제 입법도 논의중이다(이기준, 2017.10.20.).

적 활동을 금지하는 FTC 법령의 강도를 실감케 하고 있다. 36) 팝업광고와 관련해서는 몇몇 주요 사업자들이 컴퓨터 프로그램의 일부로 팝업광고를 만드는 Adware를 끼워 넣어 소비자의 승인 없이 팝업광고가 컴퓨터에 자동으로 뜨게 함으로써 문제가 되고 있다. 연방거래위원회는 소프트웨어 사업자에게 자발적 중지를 권유하고 있지만, 소비자 승인 없이 팝업광고를 전달하는 광고는 계속 증가하고 있다. 미국 내 상업광고 규제는 광고환경의 급속한 변화와 함께 법리해석 및 재판권 문제에 있어 예상치 못한 갈등과 분쟁을 일으키고 있지만, 연방거래위원회를 중심으로 정부 규제와 광고업계의 자율규제는 대체로 효과적으로 진행되고 있다고 평가받고 있다. 하지만 향후 각종 정부기관의 규제 영역이 축소되기를 기대하는 광고인들이 많은데, 이를 위해서는 미국 내 광고업계 종사자들의 허위 및 기만광고 활동을 중지하는 자체적 노력이 절실히 요구된다는 지적도 제기되고 있다(유찬운, 2010.08.11.).

4) 인터넷 네이티브 광고 규제 논의

미국은 최근 네이티브 광고에 대한 관심과 규제 논의가 상당히 활발하다. 2016년 세계뉴스미디어협회(International News Media Association, INMA)가 네이티브 광고 연구소(Native Advertising Institute)와 공동으로 조사한 결과에 따르면, 2015년 주요 매체 광고수익 중 네이티브 광고가 차지하는 비중은 11%, 2018년 25%의 성장을 예고했다 (Lausen & Stone 2016). 실제 <뉴욕타임스>는 대규모의 인력을 고용해 자회사 스튜디오를 설립했고 네이티브 광고를 자체 제작하고 있다. 이러한 작업은 런던 등 해외에서도 진행 중인데, 가디언, 퀵즈, 버즈피드 등에서도 네이티브 광고를 제공하고 있다.

네이티브 광고는 콘텐츠 이용 경험과 광고 노출 경험을 구분하지 않고 자연스럽게 조화되도록 하는데, 인터랙티브 광고협회(Interactive Advertising Bureau, IAB)는 네이티브 광고를 “이용자들이 느끼기에 페이지 내용과 잘 화합하고, 디자인에 잘 동화되며, 플랫

36) 실제로 미국 중서부 지역의 인터넷 사업자인 CIS Internet Service는 2003년 플로리다 주의 제임스 맥칼라(James McCalla) 씨를 자사 인터넷망을 이용해 스팸메일을 전송한 혐의로 고소했다. 제임스는 cis.net의 가짜 이메일 계정을 이용해 주택용자 및 개인부채 정리와 관련된 광고문구를 담은 스팸메일 2억 8,000개를 전송한 것인데, 법원이 110억 달러의 보상금 지불 및 3년 동안의 인터넷 접속금지라는 판결을 내렸다.

품의 성격과 조화를 이루는 지불 광고”로 규정할 만큼 기존 광고와 다른 내용과 형식을 지향한다.³⁷⁾

이러한 네이티브 광고의 특성 탓에 논란은 예고된 것이라 볼 수 있다. 검색엔진에 자연스럽게 검색 결과인 듯 노출되기도 하고, SNS에 게재된 포스트 사이에 포스트와 유사한 형식으로 광고하며, 기사의 형식의 광고들이 증가하고 있기 때문이다(김선호·김위근, 2015). 따라서 인터넷 서비스 이용자들이 네이티브 광고를 일상에서 쉽게 접할 수 있게 되면서, 늘어나는 다양한 형태의 네이티브 광고와 협찬, 기사와 방송 프로그램을 구별하기 힘들어 질 수밖에 없다. 포맷이나 레이아웃뿐만 아니라 내용에 있어 광고가 콘텐츠와 구분이 되지 않는다면 소비자들은 네이티브 광고를 접하면서 광고로 인지하지 않고 콘텐츠, 예를 들어 객관적 뉴스, 드라마, 영화 또는 제품 사용기로 인지할 가능성이 높다. 그리고 이런 행위는 단순히 소비자를 심리적으로 속이는 것일 뿐만 아니라 경제 선택행위 측면에서 잘못된 방향으로 유도할 수 있다. 따라서 소비자들이 네이티브 광고가 광고임을 인지하도록 경계를 만들고 구분하는 방법을 찾는 것은 이 쟁점의 핵심이 될 것이다.

즉 네이티브 광고 사업자가 투명하게 광고를 인정하도록 유도하는 것은 미국 연방거래위원회(FTC)의 정책 방향이기도 하다. 실제 미연방거래위원회는 연방거래위원회법 제 5조, “상거래 행위나 상거래에 영향을 미치는 행위 중 불공정하거나 기만적인 행위를 금지한다”는 원칙에 따라 제품 및 서비스 구매 행위를 비롯한 소비자 행동에 영향을 미치는 유사광고 행위를 면밀히 관찰하며 규제하고 있다.

제3절 일본의 방송광고 규제현황과 특징

1. 방송광고 규제법률

일본의 광고 관련 법규는 공법(헌법), 민사법(민법 등), 형사법(경범죄법, 형법 등), 경

37) <https://www.iab.com>

제법(사적독점 금지 및 공정거래 확보에 관한 법률(독점금지법), 부당경쟁방지법, 부당경품류 및 부당표시 방지법(경품표시법) 등), 사회법(소비자보호기본법, 약사법, 식품위생법 등), 무채재산법(상표법, 의칙법, 실용신안법, 특허법, 저작권법 등) 등 6가지 분야로 구분되어 있다³⁸⁾. 이러한 광고 규제 법규의 공통적인 특징은 주로 허위·과대, 오인, 비방·중상, 불공정한 거래방법에 관한 표현을 규제대상으로 하고 있는 점으로서, 구체적인 광고활동의 전개 프로세스에 따라서는 ①광고·표시·경품일반에 관한 법규제, ②포스터 등의 구체적인 형태로 제시된 광고물이나 그 배치에 관한 법규제, ③표시내용에 대한 규제, ④경품내용에 대한 구체적 규제 등 4가지로 분류된다³⁹⁾.

이와 같은 광고 관련 법규 중에서 방송을 규제하는 대표적인 법률은 방송법이지만, 방송광고에 대한 규제는 광고방송의 식별을 위한 조치(제12조) 외에 일본방송협회(NHK)와 방송대학학원의 광고방송 금지⁴⁰⁾(제83조, 제90조), 기간방송사업자에 대한 학교 대상 방송의 광고 제한⁴¹⁾(제109조)을 규정하는 데 그치고 있다. 즉 민간의 방송사업자는 대가를 얻어 광고방송을 하는 경우(기업의 CM, 단체·관공청 등의 CM, 의견광고 포함), 그 방송을 수신하는 자가 광고방송인 것을 명확히 식별할 수 있도록 조치해야 한다. 이와 달리 일본방송협회와 방송대학학원은 타인의 영업에 관한 광고의 방송이 금지되며, 방송프로그램 편집상 필요하거나 또는 타인의 영업에 관한 광고를 위해 하는 것이 아니라고 인정되는 경우 저작자 또는 영업자의 성명 또는 명칭 등의 방송을 예외로 하고 있다. 또한 기간방송사업자는 학교 대상의 교육프로그램 방송을 하는 경우 그 방송프로그램에 학교교육에 방해가 된다고 인정되는 광고를 포함하지 않도록 금지하고 있다.

그러나 방송법 외에 방송광고와 직접 관련되는 법률은 업종이나 거래형태를 불문하

38) 和田可一監修(1973), 『廣告の實務と法規制』(新版), 商事法務研究會, p.54.

39) 柏木重秋(1997), 『新版 廣告概論』, ダイアモンド社, p.287.

40) 일본방송협회와 방송대학학원은 타인의 영업에 관한 광고의 방송이 금지되지만, 방송 프로그램 편집상 필요하거나 또는 타인의 영업에 관한 광고를 위해 하는 것이 아니라고 인정되는 경우 저작자 또는 영업자의 성명 또는 명칭 등의 방송은 예외로 하고 있다(제83조, 제90조).

41) 기간방송사업자는 학교 대상의 교육프로그램 방송을 하는 경우에는 그 방송프로그램에 학교교육의 방해가 된다고 인정되는 광고를 포함하는 것을 금지하고 있다(제109조).

고 방송광고를 규제하는 법률과 업종별로 방송광고를 규제하는 법률로 구별되고 있다⁴²⁾. 먼저 업종이나 거래형태를 불문하고 방송광고를 규제하는 법률에는 사업자 간의 불공정한 거래를 금지하는 독점금지법, 과대한 경품 제공과 상품·서비스가 실제보다 현저히 우량(우수)한 것으로 오인시킬 우려가 있는 표시를 금지하는 경품표시법, 타사의 상품·서비스와 혼동될 우려가 있는 제조·판매를 금지하는 부정경쟁방지법 등이 있다.

독점금지법은 사적독점, 부당한 거래제한 및 불공정한 거래방법을 금지하고 과도한 사업 지배력의 집중을 방지하여 결합·협정 등의 방법에 의한 생산, 판매, 가격, 기술 등의 부당한 제한 등 전반적인 사업 활동의 부당한 구속을 배제함으로써 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하고 소비자의 이익을 확보하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조).

방송광고는 방송사업자의 기업 활동의 일환으로 실시되어 유력한 경쟁수단이 되는 점에서 독점금지법의 규제대상에 포함되며, 공정한 경쟁을 저해할 우려가 있는 행위로서 불공정한 거래방법이 규제되고 있다(제2조). 불공정한 거래방법은 행위 내용에 따라 ①자유로운 경쟁이 제한될 우려가 있는 행위(거래거절, 차별가격, 부당 염가판매, 재판 매 가격 구속 등), ②경쟁수단이 공정하지 않은 행위(기만적인 방법이나 부당한 이익에 의한 고객유인 등), ③자유로운 경쟁 기반을 침해할 우려가 있는 행위(대기업의 우월적 지위를 이용하여 거래 상대방에게 무리한 요구를 강요하는 행위) 등 3가지로 구분되어 있다.

경품표시법은 광고와 가장 관계가 깊은 법률로서, 상품·서비스의 거래에 관한 부당한 경품류 및 표시에 의한 고객의 유인을 방지하기 위해 일반 소비자에 의한 자주적이고 합리적인 선택을 저해할 우려가 있는 행위의 제한 및 금지에 대해 규정함으로써 일반 소비자의 이익을 보호하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조).

특히 부당표시와 관련하여 경품표시법은 우량오인, 유리오인, 오인될 우려가 있는 표시를 각각 규제하고 있다(제5조). 우량오인은 상품·서비스의 품질과 규격 등의 내용에 대하여 실제보다 또는 경쟁 관계에 있는 다른 사업자보다 현저히 우량(우수)한 것으로 소비자를 오인시킬 우려가 있는 표시이며(제5조제1호), 상품·서비스의 효과와 성능에 대해서는 우량오인 표시 여부를 판단하기 위해 사업자에게 합리적인 근거자료 제출이 요

42) 日本民間放送連盟編(2007), 『放送ハンドブック [改訂版]』, 日経BP社, pp. 451-451.

구된다(제7조). 유리오인은 상품·서비스의 가격 등 거래조건에 대하여 실제보다 또는 경쟁 관계에 있는 다른 사업자보다 현저히 유리한 것으로 소비자를 오인시킬 우려가 있는 표시이며(제5조제2호), 여기에는 경제성이 높은 것으로 오인시키는 표시가 해당된다. 오인될 우려가 있는 표시는 우량오인과 유리오인에 해당하지 않지만, 상품·서비스의 거래에 관한 사항에 대하여 소비자에게 오인될 우려가 있는 것으로 내각총리대신이 지정하는 표시를 말한다(제5조제3호). 여기에는 무과즙의 청량음료수 등에 대한 표시, 상품의 원산국에 관한 부당한 표시, 소비자 신용의 음자비용에 관한 부당한 표시, 미끼광고(실제 존재하지 않는 상품·서비스로 고객을 유인하는 광고)에 관한 표시, 유료 노인 홈페이지에 관한 부당한 표시 등이 해당된다.

부정경쟁방지법은 사업자 간의 공정한 경쟁 및 이에 관한 국제약속의 정확한 실시를 확보하기 위해 부정경쟁 방지 및 부정경쟁과 관련된 손해배상에 관한 조치 등을 강구하여 국민경제의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조). 이를 위해 부정경쟁방지법은 상품·서비스의 광고 또는 거래에 이용되는 서류와 통신에 그 상품의 원산지·품질·내용·제조방법·용도·수량 또는 그 서비스의 품질·내용·용도·수량에 대하여 오인시킬 우려가 있는 표시를 하거나, 그 표시를 한 상품을 양도·인도·양도 또는 인도를 위한 전시·수출·수입·전기통신회선을 통해 제공하거나, 그 표시를 하여 서비스를 제공하는 행위를 규제하고 있다.

이와 달리 업종별로 방송광고를 규제하는 법률에는 특정 상거래에 관한 법률을 비롯하여 건강증진법, 식품위생법, 의약품·의료기기 등의 품질·유효성 및 안전성 확보 등에 관한 법률, 공직선거법, 풍속영업 등의 규제 및 업무의 적정화 등에 관한 법률 등 각 산업별로 다양하게 정비되어 있다. 특정 상거래에 관한 법률은 상품이나 특정 권리의 판매조건, 서비스 제공조건에 대하여 방송광고를 할 경우, ①상품이나 권리의 판매가격 또는 서비스 대가, ②상품이나 권리의 대금 또는 서비스 대가의 지불 시기 및 방법, ③상품의 인도 시기나 권리의 이전 시기 또는 서비스 제공 시기, ④상품이나 특정 권리의 매매계약 신청 철회 또는 매매계약 해제에 관한 사항 등을 표시해야 하며(제11조), 현저히 사실과 상이한 표시를 하거나 실제보다 현저히 우량(우수) 또는 유리하다고 오인시킬 우려가 있는 표시를 과대광고로 규정하여 금지하고 있다(제12조). 또한 건강증진법은 판매식품에 관한 광고·표시를 할 경우 현저히 사실과 상이한 표시를 하거나 현저히 오

인식될 우려가 있는 표시를 과대표시로 규정하여 금지하고 있으며(제31조), 식품위생법은 식품, 첨가물, 기구 또는 용기포장에 관하여 공중위생에 위해를 줄 우려가 있는 허위 광고 또는 과대광고를 금지하고 있다(제20조). 그리고 의약품·의료기기 등의 품질·유효성 및 안전성 확보 등에 관한 법률은 의약품·의약부외품·화장품·의료기기·재생의료 등의 제품 명칭, 제조방법, 효능, 효과 또는 성능에 관하여 명시적·암묵적임을 불문하고 허위 광고 또는 과대광고를 금지하고 있다(제66조). 공직선거법은 후보자·정당의 정견방송에서 타인 또는 타 정당의 명예를 손상시키거나 선량한 풍속을 해치거나 특정 상품광고 등 정견방송으로서의 품위를 해치는 언동을 금지하고 있으며(제151조의2), 풍속영업 등의 규제 및 업무의 적정화 등에 관한 법률은 영업소 주변의 청정한 풍속 환경을 해칠 우려가 있는 광고·선전을 금지하고 있다(제16조).

2. 방송광고 규제기관

상기와 같이 일본은 방송광고 규제가 다양한 법률에 포함되어 있는 가운데 각 업계별 자율규제가 유기적으로 연결되어 있어⁴³⁾, 방송광고를 규제하는 기관도 공적 규제기관과 자율 규제기관이 다양하게 존재 한다⁴⁴⁾.

먼저 공적 규제기관에는 공정거래위원회를 비롯하여 각 산업별 주무관청과 행정적 상담창구 등의 법적 기구가 존재하며, 이들 모두 사후규제를 중심으로 운영되고 있다. 공정거래위원회는 공정한 거래와 소비자 보호를 목적으로 하는 독점금지법에 의해 설치되어 불공정한 거래방법을 행한 사업자에 대해 ‘배제조치’ 명령과 과징금 부과, 경품표

43) 한편 일본에는 광고에 대한 법규제와 자율규제의 중간에 위치하는 규칙으로 공정경쟁규약이 있다. 이는 경품표시법 제10조에 따라 사업자나 사업자단체가 표시 또는 경품류에 관한 사항에 대하여 공정거래위원회나 소비자청의 인정을 받아 자율적으로 설정한 규칙으로서, 2019년 3월 말 현재 78개 단체가 표시규약 67건, 경품규약 37건을 마련하고 있다.
公正取引委員會(2019), 「平成29年度公正取引委員會年次報告」(<https://www.jftc.go.jp/soshiki/nenpou/index.html>). 長尾治助(1993), 『自主規制と法』, 日本評論社, pp. 21-58 등 참조.

44) 長尾治助編(1995), 『廣告審査と規制—自己責任時代の廣告の適正化—』, 日経廣告研究所, pp.50-54.

시범 위반 행위에 관한 조사 등의 권한을 갖고 있다⁴⁵⁾. 또한 각 산업별 주무관청에는 경품표시법에 의해 설치된 소비자청, 방송을 관장하는 총무성, 의약품·의료기기 등의 품질·유효성 및 안전성 확보 등에 관한 법률을 담당하는 후생노동성 등이 사업자에 대한 시정조치 명령이나 과징금 부과 등의 권한을 행사하고 있다. 행정적 상담창구에는 국민생활센터법에 따라 설립된 국민생활센터와 각 지자체가 설치하고 있는 소비생활센터 등이 소비자의 고충을 상담하고 있다.

이와 같은 공적규제기관과 달리, 일본은 광고주의 사회적 책임과 윤리·도덕 그리고 업계 고유의 상관습 등을 고려하여 사회적으로 인정되는 광고활동을 수행하기 위한 자율규제가 다양하게 전개되고 있다. 예를 들면, 1947년 도쿄광고협회와 오사카광고협회가 합병하여 전국 조직의 전일본광고연맹을 결성하고 1954년 광고윤리강령과 광고윤리요령을 공시했다. 또한 1956년 설립된 일본광고주협회는 광고 방식과 유의점 등을 명시한 ‘올바른 광고와 광고주의 기본적인 태도’를 발표했으며, 1971년 발족한 일본과자BB협회는 과자류에 대한 적정한 정보의 전달활동을 감독함과 동시에 다양한 고충처리를 전문으로 담당하는 등 과자류를 둘러싼 광고 정화운동에 기여해왔다.

특히 방송광고와 관련해서는 일본민간방송연맹(민방연)이 1951년 10월 12일 제정된 라디오방송기준과 1958년 1월 21일 제정된 TV방송기준을 통합하여 1970년 1월 22일에 민방연 방송기준을 제정하고 1975년에는 TV CM의 총량을 1주일 총 방송시간의 18%로 제한하는 규정을 추가하는 등 TV CM의 질적 측면뿐만 아니라 양적 측면에서도 자율규제를 추진해왔다⁴⁶⁾. 또한 일본담배협회는 1989년 1월부터 담배 상품의 사회적인 의미를 고려하여 TV CM의 방송시간을 단계적으로 축소해 왔으며, 1998년 4월부터는 TV와 라

45) 특히 공정거래위원회의 ‘배제조치’ 명령에 대하여 광고주와 방송사업자는 광고방송을 즉시 금지해야 하며 향후 동일한 광고방송이 금지된다. 柏木重秋(1997), 『新版 廣告概論』,ダイヤモンド社, pp.274-287.

46) TV CM의 종류에는 스폰서가 프로그램 중간에 들어가는 타임 CM(프로그램 CM 또는 스폰서십), 스폰서 외의 광고주가 프로그램 중간에 들어가는 PT(participating commercial), 프로그램과 프로그램 중간에 들어가는 스폿 CM(spot announcements 또는 Station Break), 방송국이 별도로 마련한 시간대에 들어가는 안내 CM 등 4가지로 구분된다. 渡辺武達・山口功二編(1999), 『メディア用語を學ぶ人のために』, 世界思想社, p.245. 梶山皓(2002), 『廣告入門』, 日本經濟新聞社, pp.101-106.

디오에서의 담배 브랜드 광고를 모두 중지하는 자율규제를 전개해왔다⁴⁷⁾. 그 결과, 방송 광고에 대한 규제는 공적규제기관보다 방송사업자에 의한 사전규제와 제3자 기관에 의한 사후규제라는 자율규제 체제가 구축·운영되고 있다.

먼저 방송사업자에 의한 사전규제는 시청자의 불이익이 되는 광고방송을 금지하기 위한 CM 고사(考査)제도가 있다. 방송사업자의 CM 고사제도는 방송법에 의한 방송프로그램 편집의 자유(제3조), 방송프로그램 편집에 관한 윤리규정(제4조), 방송프로그램 편집기준의 책정·준수·공표(제5조), 방송프로그램심의기관의 설치(제6조)를 근거로 하고 있다. 이 가운데 CM 고사제도와 직접 관련되는 것이 방송프로그램 편집기준의 책정·준수·공표이며, 이러한 편집기준에 따라 방송사업자는 광고방송의 식별을 위한 조치(제12조)를 위해 CM 고사를 실시하고 있다⁴⁸⁾.

CM 고사는 CM 광고주의 업체심사와 CM 내용심사로 구분된다. 전자는 주로 TV에 처음 출고하는 광고주에 대한 CM 방송 계약 단계의 심사로서, 각 방송국의 심사신청서에 첨부한 회사안내·상품설명서·CM스토리보드 등을 토대로 하여 민방연의 방송기준에 대한 적합 여부, 소비자의 불만 여부, 경영상태 등에 대한 심사가 이루어진다. 다만 방송사업자는 업체심사를 재단법인 신문광고심사협회와 사단법인 칸사이(關西)광고심사협회 등 외부기관에 의뢰하는 경우도 있다. 후자는 CM의 내용과 표현이 민방연의 방송기준, 관계법규, 각 방송국 내규에 저촉되는지를 체크하는 심사로서, 방송사업자는 이러한 방송기준과 관계법규 등에 저촉될 우려가 있는 CM에 대해 사전에 스토리보드 등의 CM 계획을 심사하여 수락·수정·사절 등의 조치를 취한다⁴⁹⁾.

47) TV CM에서 담배광고의 단계적인 방송시간 축소는 1989년 1월 이후 아침 5시부터 저녁 8시 54분까지, 1990년 4월 이후 저녁 9시 54분까지, 1991년 4월 이후 저녁 10시 54분까지, 1995년 10월 이후 토요일 및 일요일의 TV·라디오 광고 자숙 등이며, 현재 TV에 등장하고 있는 담배광고는 개별 브랜드와 상관없이 흡연매너를 소구하는 것뿐이다. 嶋村和恵(2000), 「日本の廣告規制の變化と影響要因について」, 早稻田商學, p.199.

48) 小宮路雅博·岩本俊彦·石崎徹·芳賀康浩·伊東洋晃(1999), 「廣告の倫理はいかに確保されるか—地上波TV局番組放送基準とCM考査制度の運用に關する研究—」, 廣告科學, pp.37-63.

49) 田島泰彦·服部孝章·右崎 正博編(1998), 『現代メディアと法』, 三省堂, p.226.

다음으로 방송광고의 사후규제를 담당하는 제3자 기관으로는 일본광고심사기구(Japan Advertising Review Organization, JARO)와 방송윤리·프로그램향상기구(Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization, BPO)가 운영되고 있다.

JARO는 광고주, 미디어(신문·방송·출판·인터넷), 광고회사, 광고제작회사 등 광고와 관련된 기업들이 광고·표시 등에 대하여 소비자와 기업 등이 제기한 불만에 대응하기 위해 1974년 10월 15일 사단법인으로 설립하여 2011년 4월 1일에 내각부 소관의 국가기관(공익인정 등 위원회)으로부터 공익사단법인으로 인정된 자율규제기관이다⁵⁰⁾. JARO의 설립 목적은 공정한 광고활동의 추진을 통해 광고·표시의 질적 향상을 도모함으로써 사업 활동의 적정화는 물론 소비자 이익의 옹호 및 증진을 기반으로 하고 있다. 이를 위한 JARO의 주요 사업은 광고·표시에 관한 지도·상담, 광고·표시에 관한 심사, 광고·표시에 관한 기준 작성, 광고주·매체·광고업자가 조직하는 자율규제기관과의 연계·협력, 소비자단체·관계행정기관 등과의 연락·협조, 소비생활에서의 광고·표시 등의 지식보급, 광고·표시 등에 관한 정보센터로서의 자료수집·정비 등을 운영하고 있다.

JARO는 광고주, 미디어(신문·방송·출판·인터넷), 광고회사, 광고제작회사 등 광고와 관련된 기업 등을 회원사로 구성하여 회원사의 입회금(10,000엔)과 회비(연 156,000엔)로 운영되고 있다. 2019년 7월 현재 JARO의 회원사는 총 880개사로서, 이 가운데 광고주 377개사, 방송 182개사, 광고회사 155개사, 신문 81개사, 출판 45개사, 광고 관련 회사 24개사, 인터넷 16개사 순으로 구성되어 있다.

JARO는 업무위원회와 심사위원회를 구성하여 광고·표시 등에 대한 고충을 심사하고 있다. 업무위원회는 JARO의 회원사 중에서 위원장 1명, 부위원장 1명 이상 3명 이내, 위원 약간명, 전무이사로 구성되어 심사위원회에서 심의해야 할 사항과 심사위원회로부터 요청된 사항 등을 조사하여 심의·결정한다. 업무위원회의 위원장은 이사 중에서 이사회 의결을 거쳐 이사장이 위촉하고, 부위원장 및 위원은 이사 및 회원(법인 및 단체인 경우는 그 임원 또는 사원인) 중에서 위원장이 위촉하고 있다.

50) 공익사단법인은 일반사단법인 중에서 사업 활동의 50% 이상을 공익목적 사업이 차지하는 등 그 조건을 충족해야 하며, 행정청의 인정을 받아야 한다. JARO 홈페이지(<https://www.jaro.or.jp/>) 참조.

심사위원회는 심사·결정의 중립성·공정성을 위해 JARO의 조직과 구성에 관련 없는 학식경험자(광고주, 매체, 광고업자와 특별한 이해관계가 없는 자) 중에서 심사위원장 1명, 부심사위원장 1명, 심사위원 5명 이상 11명 이내로 구성되며, 심사위원은 모두 이사회 의결을 거쳐 이사장이 위촉하고 있다. 이러한 심사위원회는 광고·표시에 관한 심사 및 이와 관련된 사항을 심의하며, 문제가 있다고 판단한 광고에 대해서는 '재정(裁定)'을 결정하여 광고주에게 수정 등을 요청함과 동시에 필요한 경우에는 관계기관에 연락하고 방송사업자에게는 광고의 방송 여부를 검토하도록 요구하고 있다⁵¹⁾.

2018년 JARO에 접수된 민원은 총 11,051건으로 전년도 대비 751건(7.3%) 증가했으며, 이 가운데 소비자 및 기업 등이 제기한 고충은 8,386건으로 전년도 대비 839건(11.1%) 증가했다.

<표 3-6> 2011~2018년도 JARO의 민원 접수 현황

(단위: 건)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
고충	2,772	2,762	2,971	3,028	6,001	7,019	7,547	8,386
조회	1,342	1,957	2,227	1,696	1,667	1,612	1,712	1,669
칭찬	-	-	-	-	-	-	4	36
JARO 관련	-	-	-	-	-	-	50	83
광고 외	466	450	442	386	604	1,142	987	877
합계	4,580	5,169	5,640	5,110	8,272	9,773	10,300	11,051

출처: JARO 홈페이지(<https://www.jaro.or.jp/>)

JARO에 접수된 소비자 등의 고충을 매체별로 살펴보면, 2013년 이후 TV가 가장 많으며, 다음으로 인터넷, 라디오 순을 유지하고 있다. 특히 2018년에는 TV 광고가 전년도 대비 4,396건(13.1%) 증가하여 최고치를 기록했으며, 내용별로는 선정성·폭력성 등의 광고표현 3,134건, 사실과 다르거나 오인을 초래하는 광고·표시 규제 958건, CM 음량·광고 빈도·광고 게재방법 등의 광고수법 300건 등의 순으로 나타났다.

51) 笹岡克比人(2018), 「食品・食料に関する子ども向け広告規制の比較法的考察—EU・英國におけるHFSS 食品・飲料の子ども向け広告規制を例に一」, 名城, p.21.

<표 3-7> 2011~2018년도 4매체에 대한 JARO의 고충 접수 현황

(단위: 건)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TV	1,290	1,247	1,530	3,814	3,371	4,002	3,886	4,396
인터넷	454	565	495	1,383	1,502	1,936	2,451	2,847
라디오	98	116	170	245	337	374	404	308
신문	144	142	149	181	185	169	173	181
전체	2,837	2,835	3,058	6,709	6,446	7,652	8,216	9,051

출처: JARO 홈페이지(<https://www.jaro.or.jp/>)

이와 같은 소비자 등의 고충에 대해 JARO가 발표한 ‘견해’는 2018년 총 26건으로 이 가운데 인터넷이 14건으로 가장 많았으며, 다음으로 TV 7건, 라디오 2건, 신문 1건 순으로 나타났다.

<표 3-8> 2016~2018년도 4매체에 대한 JARO의 견해 발표 현황

(단위: 건)

구분	2016	2017	2018
TV	5	1	7
인터넷	25	22	14
라디오	0	0	2
신문	2	1	1
전체	38	32	26

출처: JARO 홈페이지(<https://www.jaro.or.jp/>)

다음으로 BPO는 2003년 7월 일본방송협회(NHK)와 민방연이 공동으로 설립한 자율 규제기관으로서, 언론과 표현의 자유를 확보하고 시청자의 기본적 인권을 옹호하기 위해 방송에 대한 고충이나 방송윤리 문제에 대해 자율적으로 제3자 입장에서 신속하게 대응하고 정확한 방송과 방송윤리 고양을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 BPO는 방송 프로그램의 취재·제작 방식과 내용에 대한 방송윤리 문제를 심리·심의하는 ‘방송윤리검증위원회’, 방송에 의한 명예나 프라이버시 등 인권침해를 판단하는 ‘방송과 인권 등 권

리에 관한 위원회', 청소년이 시청하는 방송프로그램에 대한 시청자들의 고충을 접수하여 심의하는 '방송과 청소년에 관한 위원회'(이하 청소년위원회)를 각각 운영하여 견해·제언·성명 등을 발표하고 있다⁵²⁾.

그러나 2019년 8월 현재 BPO 산하의 위원회가 심의한 방송광고는 총 2건에 그치고 있다⁵³⁾. 그 중 하나는 2000년대에 들어와 소비자 금융 CM(은행 계열의 소비자 대출 CM 포함) 방송이 증가하여 비판적인 의견이 접수됨에 따라 청소년위원회가 2002년 12월 20일 「소비자 금융 CM에 관한 견해」를 처음으로 발표한 것이다. 당시 청소년위원회는 2002년 9월부터 4개월간 소비자 금융 CM에 대한 논의를 추진한 결과, 방송을 통해 청소년에게 악영향이 우려되는 상황을 간과할 수 없다는 관점에서 소비자 금융 CM의 현상은 민방연 방송기준의 제3장 아동 및 청소년에 대한 배려와 제17장 금융·부동산 광고 그리고 제15장 광고의 표현 등에 저촉될 우려가 있다고 판단했다. 이에 따라 청소년위원회는 ①민방연이 정하고 있는 '아동 및 청소년의 시청에 충분히 배려하는 시간대'인 17시부터 21시까지는 소비자 금융 CM 방송을 자숙할 것, ②금리 및 지연손해금 등에 대하여 보다 알기 쉬운 표현으로 명시하는 등 대출에 관한 책임과 리스크에 대해서도 설명할 것, ③자기파산 및 다중채무자의 증가를 고려하여 안이한 대출을 조장하는 내용이 아니라 사회적 책임을 자각한 CM을 방송할 것 등 3가지를 민방 각사에 요청했다.

다른 하나는 지난 2019년 3월 21일 나가노방송이 노동기준법 등 일하는 방식의 개혁과 관련된 법률의 개정을 앞두고 사회적으로 준비가 되어 있는지 등을 검증하기 위해 「일하는 방식 개혁에서 시작하는 미래」를 단편 프로그램으로 방송했지만, 시청자로부터 '방송프로그램인지 광고방송인지 애매하다'는 의견이 BPO에 접수됨에 따라 방송윤리검증위원회가 5월 10일부터 심의를 개시한 것이다. 방송윤리검증위원회는 나가노방송에 대해 방송프로그램의 DVD와 보고서 제출을 요구하여 검토한 결과, 대부분의 내용이 나가노현에 본사가 있는 특정 사회보험노동조합의 사업 소개이며 본편의 28분 동안 CM이 없었던 것을 확인했다.

52) BPO에 대해서는 한영학(2012), 『일본 언론법 연구』, 도서출판 한울, pp.461-472 참조.

53) BPO 홈페이지 (<https://www.bpo.gr.jp/>) 참조.

이에 따라 방송윤리검증위원회는 민방연 방송기준의 광고 취급 규정(제92조, 제93조)과 ‘프로그램 내에서 상품·서비스 등을 다루는 경우 고사의 유의사항’ 등을 근거로 방송윤리 위반에 해당될 수 있는 문제로 판단하여 「일하는 방식 개혁에서 시작하는 미래」에서 다루고 있는 사업 소개가 광고방송에 해당하는지 여부, 광고 방송임에도 불구하고 CM의 형태를 취하지 않고 방송프로그램과 구분하기 어렵게 했는지 여부, 방송사업자의 고사 과정 및 방송 경위에 대한 검증 등에 대해 심의를 진행하고 있다.

3. 방송광고 심의규정

방송광고에 대한 심의규정은 방송사업자와 제3자 기관이 기초로 하는 민방연의 방송기준으로서⁵⁴⁾, 여기에는 전문과 18장 152개 조항으로 구성되어 TV·라디오의 방송프로그램과 CM에 모두 적용된다. 민방연 방송기준은 총 152개 조항 중 전반부의 88개 조항이 인권, 아동·청소년에 대한 배려, 폭력표현, 범죄표현, 성표현, 보도의 책임 등 주로 방송프로그램의 표현상의 배려에 관한 규정으로 되어 있으며, 후반부의 64개 조항은 광고의 책임, 광고의 표현, 의약품·화장품 등의 광고, 금융·부동산 광고, 광고의 시간기준 등 주로 CM의 취급기준이 규정되어 있다. 이처럼 CM에 관한 조항이 전체의 약 42%를 차지하는 배경에는 방송매체를 통한 광고의 자율규제뿐만 아니라 그 윤리체계를 제시함으로써 시청자·청취자의 이익에 기여하는 방송기준의 이념을 구체화한 결과로 평가되고 있다⁵⁵⁾.

민방연 방송기준에서 규정하고 있는 방송광고 규정을 살펴보면 다음과 같다⁵⁶⁾. 첫째 광고의 책임(13장)으로는 ①진실 전달과 시청자의 이익 제공, ②관계법령 등의 위반 금지, ③건전한 사회생활과 습관의 침해 금지를 규정하고 있다. ①진실 전달과 시청자 이익 제공은 광고가 시청자에게 진실을 전달하고 책임을 질 수 있도록 다루어져야 하며, 사실을 왜곡하거나 필요 이상으로 과장하는 등 시청자를 오인시키는 것은 물론 일방적인 자기주장에 치우치지 않도록 하고 해야 한다는 것이다. 또한 광고는 항상 시청자에

54) 柏木重秋(1997), 『新版 廣告概論』, 다이아몬드社, p.270.

55) 日本民間放送連盟編(2007), 『放送ハンドブック [改訂版]』, 日経BP社, p.147.

56) 민방연 홈페이지 (<https://j-ba.or.jp/>) 참조.

게 이익을 초래하고 건전한 사회생활에 도움이 되며, 널리 사회의 신뢰를 얻을 수 있도록 노력해야 함을 강조하는 것이다. ②관계법령 등의 위반 금지는 광고가 각 행정기관의 고시·통달·통지, 지방공공단체의 조례 등을 포함하여 관련법령 등을 위반해서는 안 되며, CM 표현 자체에는 문제가 없다고 하더라도 홈페이지·전단지·팸플릿 등 다른 매체에서 법령을 위반하는 표시가 있는 것도 취급하지 않도록 하고 있다. ③건전한 사회생활과 습관의 침해 금지는 자신의 광고를 다른 것보다 강하게 인상을 주려고 하는 나머지 공서양속을 위반하는 표현방법, 현저히 품위를 훼손하는 표현, 폭력을 찬미하는 표현방법, 사행심을 극도로 자극하는 표현방법 등은 시청자의 호의와 신뢰를 얻는 것이 아니며, 지역사회 고유의 풍속·습관이나 사고방식도 고려해야 할 필요성을 강조하고 있다⁵⁷⁾.

둘째 광고의 취급(14장)은 28가지를 규정하고 있다. ①광고방송은 CM에 의해 광고방송인 것을 명확히 해야 한다. ②CM의 내용은 광고주의 명칭·상품·상품명·상표·표어, 기업형태·기업 내용(서비스·판매망·시설 등)으로 한다. ③광고는 아동의 사행심이나 구매욕을 과도히 부추기지 않도록 한다. ④학교 대상의 교육프로그램 광고는 학교교육에 방해되지 않도록 한다. ⑤광고주가 명확하지 않고 책임 소재가 불명확한 것은 취급하지 않는다. ⑥프로그램 및 스포츠 제공은 공정한 자유경쟁에 위배되는 독점적 이용을 인정하지 않는다. ⑦권리관계나 거래의 실태가 불명확한 것은 취급하지 않는다. ⑧계약 외의 광고주의 광고는 취급하지 않는다. ⑨사실을 과장하여 시청자에게 과대평가를 시키는 것은 취급하지 않는다. ⑩광고는 가령 사실이라고 하더라도 타인을 비방·배척·중상해서는 안 된다. ⑪제품이나 서비스 등에 대한 허위 증언, 사용한 자의 실제 견해가 아닌 것, 증언자가 명확하지 않은 것은 취급하지 않는다. ⑫소송 중인 문제에 관한 일방적 주장 또는 통신·통지는 취급하지 않는다. ⑬암호로 인정되는 것은 취급하지 않는다. ⑭허가·인가를 필요로 하는 업종에서 허가·인가 없는 광고주의 광고는 취급하지 않는다. ⑮식품광고는 건강을 해칠 우려가 있는 것, 그 내용에 허위와 과장이 있는 것은 취급하지 않는다. ⑯교육시설 또는 교육사업의 광고에서 진학·취직·자격 등에 대하여 허위나 과장의 우려가 있는 것은 취급하지 않는다. ⑰점성술, 심령술, 관상·수상·인상의 감정 등 미신을 긍정하

57) 日本民間放送連盟編(2009), 『民放連 放送基準解説書2009』, コーケン出版, p.65.

거나 과학을 부정하는 것은 취급하지 않는다. ⑱인권 침해나 차별 조장에 결부되는 형태로 개인정보를 조사·수집·이용하는 것은 취급하지 않는다. ⑲풍기 상 바람직하지 않은 상품이나 서비스 및 성행위에 쓰이는 기구에 관한 광고는 취급하지 않는다. ⑳비밀리에 사용하는 것이나 가정 내의 화제로 부적당한 것은 취급에 주의한다. ㉑사망, 장례식에 관한 것, 장의업은 취급에 주의한다. ㉒아마추어·스포츠 단체 및 선수를 광고에 이용하는 경우에는 관계단체와 연락을 취하는 등 신중히 다룬다. ㉓기부금 모집의 취급은 주체가 명확하고, 목적이 공공의 복지에 적합하며, 필요한 경우에는 허가를 얻은 것이어야 한다. ㉔개인적인 사욕을 목적으로 자신의 이름을 알리는 광고는 취급하지 않는다. ㉕황실의 사진, 문장, 그 외에 황실과 관련된 것을 무단으로 이용한 광고는 취급하지 않는다. ㉖구인광고는 구인사업자 및 종사해야 할 업무 내용이 명확하지 않으면 취급하지 않는다. ㉗TV쇼핑, 라디오쇼핑은 관계법령을 준수함과 동시에 사실에 근거한 표시를 쉽고 명료하게 하며, 시청자의 이익을 해쳐서는 안 된다. ㉘히치하이크 등의 특수한 삽입 방법은 방송국의 기획에 의한 것을 원칙으로 한다.

셋째 광고의 표현(15장)은 ①방송시간을 고려하여 불쾌한 느낌을 주지 않도록 주의하고, ②알기 쉬운 적절한 단어와 문자를 이용하도록 하며, ③시청자에게 착오를 불러일으키는 표현을 해서는 안 된다. 또한 ④시청자에게 불쾌한 감정을 주는 표현은 피하고, ⑤최대급 또는 이와 유사한 표현은 하지 않는 것을 원칙으로 하며, ⑥뉴스에서 보도된 사실을 부정해서는 안 된다. 그리고 ⑦뉴스와 혼동되기 쉬운 표현을 해서는 안 되고 특히 보도프로그램의 CM은 프로그램 내용과 혼동되지 않도록 하며, ⑧통계·전문술어·문헌 등을 인용하여 실제 이상으로 과학적이라고 생각되게 할 우려가 있는 표현을 해서는 안 된다.

넷째 의료·의약품·화장품 등의 광고(16장)에 대해서는 다음의 9가지를 규정하고 있다. ①의료·의약품·의약부외품·의료기기·화장품·소위 건강식품 등의 광고에서 의사법·의료법·약사법 등에 저촉될 우려가 있는 것은 취급하지 않는다. ②치료 피험자 모집 CM은 신중히 취급한다. ③의료에 관한 광고는 의료법 등에 규정된 사항의 범위를 넘어서는 안 된다. ④의약품·화장품 등의 효능·효과 및 안전성에 대해 최대급 또는 이와 유사한 표현을 해서는 안 된다. ⑤의약품·화장품 등의 효능·효과에 대한 표현은 법령에 의해 인정된 범위를 넘어서는 안 된다. ⑥의료·의약품의 광고에서는 현저히 불안·공포·낙관의

느낌을 줄 우려가 있는 표현을 해서는 안 된다. ⑦의사, 약제사, 미용사 등이 의약품·의약부외품·의료기기·화장품을 추천하는 광고는 취급하지 않는다. ⑧현상 공모한 상품으로 의약품을 제공하는 광고는 취급하지 않는 것을 원칙으로 한다. ⑨소위 건강식품 광고에서 의약품적인 효능·효과를 표현해서는 안 된다.

다섯째 금융·부동산 광고(17장)에 대해서는 7가지를 규정하고 있다. ①금융업 광고에서 사업자의 실태·서비스 내용이 시청자의 이익에 위배되는 것은 취급하지 않는다. ②개인 대상 무담보 대출 CM은 간편한 대출을 조장하는 표현을 해서는 안 된다. 특히 청소년에 대한 영향을 충분히 고려해야 한다. ③불특정 다수에 대하여 복리를 약속하거나 암시하여 출자를 요구하는 광고는 취급하지 않는다. ④투기성 있는 상품·서비스 광고는 신중한 판단을 요한다. ⑤택지건물거래업법, 건설업법에 따라 면허·허가를 받은 사업자 이외의 광고는 취급하지 않는다. ⑥부동산 광고는 투기를 선동하는 표현 및 과대 또는 허위 표현을 이용해서는 안 된다. ⑦법령을 위반한 것이나 권리관계 등을 확인할 수 없는 부동산 등의 광고는 취급하지 않는다.

여섯째 TV 광고의 시간기준(18장)은 ①1주간의 CM 총량을 총 방송시간의 18% 이내로 제한하고, ②프라임타임의 CM 시간량의 표준은 아래의 <표 3-9>와 같다(SB대는 제외). 또한 ③슈퍼임포즈는 프로그램 내에 CM으로 사용하지 않지만, 스포츠 프로그램 및 특별행사 프로그램의 CM 이용은 각 방송국이 정하며, ④스팟CM의 표준은 아래의 <표 3-10>과 같다.

<표 3-9> TV 방송프로그램의 프라임타임 CM 시간량

프로그램 시간	5분	10분	20분	30분	40분	50분	60분
타임CM	1분	2분	2분30초	3분	4분	5분	6분

주1) 프라임타임은 방송국이 정하는 오후 6시부터 오후 11시 사이의 연속 3시간 반을 말하며, 60분 이상의 프로그램은 아래 표의 시간량을 준용하고, 스포츠 프로그램 및 특별행사 프로그램에 대해서는 각 방송국이 정하도록 하고 있다.

주2) 타임CM에는 음성(단어, 음악, 효과)과 화상(기술적 특수효과) 등의 표현방법을 포함하며, 연출상 필요한 경우를 제외하고 광고효과를 지닌 배경·소도구·의상·음성(단어, 음악) 등을 이용하는 경우에는 CM 시간의 일부로 하고 있다.

<표 3-10> TV 스폿CM의 표준

스폿 종류	음성	
	시간	음절수
5초	3.5초 이내	21음절
10초	8초 이내	48음절
15초	13초 이내	78음절
20초	18초 이내	108음절
30초	28초 이내	168음절
60초	58초 이내	348음절
그 외는 각 방송국이 정하는 바에 따름		

이 외에도 민방연 방송기준은 아동을 대상으로 하는 CM의 경우 방송기준의 운영에 보다 신중을 기하기 위해 ‘아동 대상 CM에 관한 유의사항’을 다음과 같이 규정하고 있다. 먼저 유의사항의 대상은 ①인격형성이 미숙한 연소아·유아(일반적으로 12세 이하)를 ‘아동’으로 정의하여, ②아동을 대상으로 하는 상품·서비스 CM 및 프로그램 CM을 ‘아동 대상 CM’, ③통상적으로 아동이 스스로 많이 구매하는 상품·서비스를 ‘아동 대상 상품·서비스 CM’(예를 들면 완구, 과자류, 문방구 등의 CM을 말함), ④오로지 아동을 대상으로 하는 교육프로그램이나 애니메이션·동화·드라마·게임 등의 프로그램에 삽입되는 타임CM, PT를 ‘아동 대상 프로그램 CM’으로 규정하고 있다.

‘아동 대상 CM’에 대한 유의사항으로는 ①건전한 사회통념에 반하여 아동의 품성을 해치는 것, ②아동이 모방할 우려가 있는 위험한 행위, ③아동에게 공포감을 주는 것, ④폭력을 긍정하거나 생명의 존엄을 해치는 반사회적 행위를 암시하는 것, ⑤가정 내의 화제로서 부적당한 것, 비밀리에 사용하는 것, 술이나 담배에 관한 것을 각각 다루지 않도록 규정하고 있다. 또한 ‘아동 대상 상품·서비스 CM’에 대해서는 ‘아동 대상 CM’의 유의사항에 더해, ①그것을 갖지 않으면 왕따가 되는 것 같은 아동의 열등감이나 우월감을 과도히 이용하는 표현, ②상품의 성능이나 서비스의 특징을 과도히 과장하거나 과대평가시키는 표현, ③부모, 교사, 프로그램의 주인공이나 저명인 등에 대한 아동의 신뢰감을 부당히 이용하여 구매를 강요하는 표현, ④현상·경품에 대한 아동의 사행심이나 구매욕을 과도히 부추기는 표현(이를 위해 경품표시관계법령이나 공정경쟁규약을 준수

하는 것 외에, 현금이 그 장소에서 얻어질 것 같은 경품기획을 표시하는 것도 포함), ⑤ 아동에게 위험·유해하다고 생각되는 경품 제공 표현, ⑦‘일본 제일’, ‘가장 좋은’, ‘지금 가장 팔리고 있는’ 등의 최대급 표현을 각각 금지하며, ⑧통신판매는 보호자 등의 동의를 얻어 신청하도록 규정하고 있다. 특히 아동이 출연하는 CM에 대해서는 아동에게 적합하지 않은 표현이 되지 않도록 유의할 것을 규정하고 있다.

한편, JARO 역시 공정한 광고활동을 통해 광고·표시의 질적 향상을 도모하기 위해 광고 및 표시에 대한 심사기준을 제정·운영하고 있다⁵⁸⁾. 이러한 JARO의 심사기준은 공정하고 진실된 내용이어야 할 것, 이용자에게 불이익을 주지 않도록 해야 할 것, 아동 및 청소년 등에게 미치는 영향을 고려해야 할 것, 품위를 유지하고 건전한 풍속습관을 존중해야 할 것, 관계법규와 사회질서를 준수해야 할 것 등 5가지를 기본원칙으로 하고 있다. 그러나 JARO는 광고·표시를 확인할 수 없는 사항, 소송 중인 사항, 거래나 계약 내용에 관한 사항, 비과학적인 내용(검블 예상, 점성술 등), 정당광고·종교단체광고·의견광고 및 이와 유사한 광고, 효능·효과 등의 측정·검증을 필요로 하는 사항, 광고·표시에 직접 관계없는 사항(신문·잡지의 기사내용, TV·라디오의 프로그램 내용과 구성, 광고량 등), 피해구제 등을 심사대상에서 제외하고 있다⁵⁹⁾.

4. 최근 방송광고 규제 동향

일본의 헌법 제21조는 표현의 자유를 보장하며 검열의 금지를 원칙으로 하고 있지만, 이러한 표현의 자유는 절대무제한이 아니라 각종 법규에 의한 제약을 받고 있다. 특히 광고와 같은 상업 언론은 광고표현이 판매를 보다 잘 실현·확대하기 위해 투입되는 점에서 광고가 일종의 경제활동이며 재산획득을 위한 수단으로 간주되는 등 경제적 자유권에 해당하여 출판이나 언론과 같은 정신적 자유권보다도 표현의 자유가 제한되고 있다⁶⁰⁾. 또한 광고주의 업종이나 광고상품의 종류, 이용하는 광고매체에 따라 광고활동

58) JARO 홈페이지 (<https://www.jaro.or.jp/>) 참조.

59) 長尾治助(1988), 『廣告と法』, 日本評論社, pp.93-94.

60) 일본의 광고방송 규제에 대한 법원 판례는 櫻井閑郎(1995), 『廣告の法的意味—廣告の經濟的効果と消費者保護—』, 勁草書房, pp.24-35. 豊田彰(1996), 『改訂新版 廣告の表現と法規』, 電通, pp.11-47. 柏木重秋(1997), 『新版 廣告概論』, ダイアモンド社, p.269. 森

에는 차이가 있으며, 모든 광고활동을 일괄적으로 하나의 법률로 규제하는 것이 불가능하다는 점에서⁶¹⁾ 일반 소비자의 이익 보호와 불공정한 거래 방지 등의 관점에서 광고의 표현·표시에 대한 규제가 다양하게 이루어지고 있다.

이와 같은 상업광고 외에 최근에는 「일본국헌법의 개정 절차에 관한 법률」(이하 국민투표법)이 2007년 5월 제정됨에 따라 의견광고에 대한 규제 논의가 활발히 전개되고 있다. 그 이유는 국민투표법이 헌법 개정안에 대하여 찬성 또는 반대의 투표를 하거나 하지 않도록 권유하는 행위를 국민투표운동으로 규정하고(제100의2조), 이에 대한 표현의 자유 보장을 원칙으로 제시하고 있지만, 국민투표일 14일 전부터 국민투표운동을 위한 광고방송만을 금지하고 있기 때문이다(제105조). 이에 따라 투표일 전의 광고방송 기간 규제와 방송매체에 한정된 광고 규제 등 광고방송의 법적 규제에 대한 문제가 제기되어 왔다. 특히 민방연은 2006년 중의원의 일본국헌법에 관한 조사특별위원회가 국민투표법안을 심의하는 단계부터 하고 광고방송의 자율규제를 주장해 왔지만, 국민투표법의 성립에 따라 2019년 3월 20일 「국민투표운동 CM 등의 취급에 관한 고사 가이드라인」(이하 고사 가이드라인)을 제정하여 자율규제의 강화를 도모했다.

고사 가이드라인은 ‘국민투표운동 CM’과 ‘헌법 개정에 관한 의견을 표명하는 CM 등’으로 구분하여 다음과 같이 적용범위를 규정하고 있다. ‘국민투표운동 CM’은 헌법 개정안에 대하여 찬성·반대의 투표를 하도록(또는 투표하지 않도록) 권유하는 내용의 CM으로 정의하고 있다. 이에 비해 ‘헌법 개정에 관한 의견을 표명하는 CM 등’은 헌법 개정안에 대한 찬성·반대의 의견 표명에 그치며, 투표를 권유하지 않는 내용의 CM이나 헌법 개정에는 직접 언급하지 않지만 CM의 전반적인 내용이 헌법 개정에 대하여 의견을 표명하고 있다고 방송사업자가 판단하는 CM으로 규정하여 의견광고와 정당스푼에서도 CM의 전반적인 내용이 헌법 개정에 대하여 의견을 표명하고 있다고 방송사업자가 판단하는 CM도 포함한다.

이와 같은 2개의 CM 내용은 가령 사실이라고 하더라도 민방연 방송기준 제101조에

洋將(2006), 「テレビCFにおける表現の自由の見直しと自主規制の問題点」, 立命館法政論集, pp.1-36 등 참조.

61) 岸志津江·田中洋·嶋村和恵(2001), 『現代廣告論』, 有斐閣, pp.272-284.

따라 다른 사람에 대한 비방·배척·중상을 금지하며, 타인에 대한 명예훼손이나 프라이버시 침해를 금지하고 있다. 또한 시청자의 감정에 과도히 호소함으로써 냉정한 판단을 해치거나 사실과 다른 인상을 준다고 방송사업자가 판단하는 CM, 복수의 의견이나 주장이 혼재하여 시청자에게 이해하기 어려운 내용으로 구성되어 있는 CM, 기업광고와 상품광고에 의견·주장을 삽입하는 CM, 광고주명과 연락처(CM에 대한 의견 접수창구)를 시청자가 확인할 수 있는 형태로 명시하지 않는 CM, 취지를 명시하지 않은 ‘국민투표운동 CM’, 의견광고인 취지를 명시하지 않은 ‘헌법 개정에 관한 의견을 표명하는 CM 등’은 모두 취급하지 않도록 금지하고 있다.

CM과 관련된 광고주에 대해서는 법인·단체의 경우 지금까지의 활동 실적이나 방송 기준 등을 감안하여 광고주로서의 적부를 방송사업자가 종합적으로 판단하고, 광고주의 의견·주장 내용과 각각의 입장 등에 상관없이 CM 출고 요망에 진지하게 대응하며, 개인이 출고하는 CM을 금지하고 있다. 또한 CM과 관련된 출연자에 대해서는 정당 등의 정치활동단체가 CM을 출고하는 경우 선거(사전)운동이라는 의문을 배제하기 위해 정당 스포트와 같이 소속의원의 출연은 정당 또는 단체의 대표를 원칙으로 하며, 특정 선거 입후보(예정)자가 출연하는 CM과 아동·청소년이 출연하는 경우 그 연령에 적합하지 않은 행동이나 의견표명을 시키는 CM을 금지하고 있다.

CM의 방송시간대는 방송사업자의 의견과 혼동되지 않도록 뉴스의 중간·직전·직후를 피하고, 특히 특정 광고주의 CM이 일부 시간대에 집중 방송되지 않도록 유의하며, 출판물과 이벤트 고지라고 하더라도 그 내용 등에서 국민투표에 영향을 준다고 방송사업자가 판단하는 CM에 대해서는 ‘국민투표운동 CM’과 ‘헌법 개정에 관한 의견을 표명하는 CM 등’에 준하여 취급하는 등 방송사업자가 충분한 시간을 가지고 스토리보드 단계부터 고사를 하도록 제시하고 있다.

이상과 같은 고사 가이드라인은 헌법 개정이라는 국가의 골격을 정하는 중요한 문제에 대해 보도·광고를 포함한 방송 전체의 측면에서 정확하고 다각적인 정보를 적극적으로 제공하는 것이 방송사업자의 당연한 책무임을 강조하고 있다. 또한 고사 가이드라인은 방송사업자가 지금까지 축적해 온 의견광고 고사 시의 유의점 등을 고려하여 ‘국민투표운동 CM’ 등의 고사에 임하는 것을 원칙으로 하고 있다.

이러한 민방연의 고사 가이드라인은 민간 방송사업자가 고사 시에 특히 유의해야 할

사항을 규정하여 자체적으로 판단하기 위한 참고자료로 제시되었다는 점에서 의의가 있다. 그러나 고사 가이드라인에는 CM의 내용규제를 중심으로 규정되어 있는 반면, CM의 양적규제는 제외되어 있다. 민방연이 CM의 양적규제를 제외한 이유에는 정당 등의 표현의 자유를 제약하는 점, 개별 CM의 내용을 분류하여 양적 공평을 도모하는 것이 실무상 곤란한 점, 인터넷 광고시장이 확대하는 가운데 광고방송만을 규제하는 점 등이 언급되고 있다⁶²⁾. 다만 방송사업자가 국민투표운동의 경험이 없는 상황에서 국민투표운동과 관련된 광고방송을 실시하는 점, 자금력 있는 정당이나 단체에게 광고방송이 유리하게 작용될 우려가 있는 점 등 운영상의 과제도 제시되고 있다. 이러한 점들을 고려할 경우 앞으로 방송사업자와 민방연 그리고 제3자 기관의 BPO가 헌법 개정 국민투표운동을 둘러싼 광고표현의 자유와 자율규제 체계를 어떤 방식으로 구축해 나갈지 귀추가 주목된다.

62) 村上圭子(2018), 「放送研究と調査」, NHK放送文化研究所, pp.108-111.

제4장 유사광고 편성분석

제1절 조사목적과 조사방법

1. 조사목적

광고는 방송의 주요 재원이다. 그럼에도 방송광고는 형식적, 내용적 다양한 규제를 받고 있다. 상업적인 광고가 방송내용에 미칠 직간접적인 영향을 제한하거나 최소화하기 위해서이다. 특히 방송 프로그램과 광고의 엄격한 구분은 오랜 동안 방송광고 규제에서 기본적인 규제 중 하나로 자리잡아왔다.

방송사들은 대체로 TV방송운행에 대한 내부규정을 가지고 있다. 이에 따르면 방송운행이란 각 채널의 기본편성표에 의거해 결정된 주간편성표, 일일운행표에 따라 프로그램, SB(Station Break), 광고 등의 방송을 원활하게 실시하는 것을 말한다. 따라서 한 방송사의 방송운행에는 프로그램 운행, SB 운행, CM 운행이 포함된다.

프로그램 운행은 특정 프로그램의 시작에서 종료까지의 한 단위 프로그램에서의 모든 운행을 말한다. SB운행은 프로그램 종료시각부터 다음 프로그램의 개시까지를 스테이션 브레이크(SB; Station Break)라 한다. SB 시간대에는 토막광고뿐 아니라 방송프로그램 예고, 채널고지, 공익 캠페인, 필러(빈 시간을 채우기 위한 처리영상물) 등 다양한 형식의 영상물이 편성되고 있다. 따라서 본고에서는 SB 시간대 상업광고인 토막광고를 제외하고 편성되는 다양한 방송영상물을 유사광고라는 용어로 사용한다.

SB시간대 편성되는 유사광고는 방송 프로그램도 방송 광고도 아닌 유형이라고 할 수 있다. SB 시간대 편성되는 다양한 유사광고가 모두 상업적 광고로 구분되지 않는 것이다. 다만 방송법상 방송 프로그램과 방송광고가 아닌 영상물이 편성된다면 그 유형과 특징이 무엇인지 실증적으로 파악할 필요는 있다고 본다. 유사광고의 유형과 편성실태를 파악하는 것은 향후 방송광고에서 합리적인 정책을 수립하는 데 필요한 선행과제라고 할 수 있다.

<표 4-1> 방송운행과 유사광고

편성순서	방송법상 구분	방송운행(①+②+③=④)		
프로그램 시작 타이틀	프로그램	프로그램	⇒ ① 프로그램 운행	④ 방송 운행
선CM	프로그램 광고	광고		
프로그램	프로그램	프로그램		
중간CM	중간광고	광고		
프로그램	프로그램	프로그램		
후CM	프로그램 광고	광고		
프로그램 종료 타이틀	프로그램	프로그램		
곧이어(coming up next)		↓	③ SB 운행	
CM	토막광고	②광고운행		
협찬스팟 자사스팟 각종예고 필러(처리용 영상) 공익광고 ⋮ ⋮	없음	유사광고		
프로그램 시작 타이틀 ↓	프로그램 ↓	프로그램 ↓		

2. 분석대상

국내에는 다양한 방송사업자가 있다. 채널 성격과 특성이 각기 다른 만큼 유사광고 유형과 편성실태도 그만큼 다양하게 이루어질 가능성이 높다. 따라서 가급적 여러 유형의 방송사업자와 채널들이 분석대상에 포함되도록 하였다.

이에 따라 분석대상으로 지상파방송, 종합편성채널, 보도전문채널, 일반전문채널, 케이블SO를 포함하기로 하였다. 지상파방송은 서울 지역으로는 KBS2, MBC, SBS를 선정하였고, 지역방송은 KNN(부산경남), TBC(대구), KBC(광주), TJB(대전), JIBS(제주), G1(강원)을 포함하여 다양한 지역이 포함되도록 구성하였다. 종편채널은 JTBC, TV조선, MBN, 채널A

를 모두 포함하였고, 보도전문 채널도 YTN, 연합뉴스TV 모두를 대상으로 하였다. 일반전문채널로는 종교, 경제, 오락, 드라마, 스포츠 등 분야별로 다양하게 포함하도록 노력하였다. 종교채널로는 BTN, CBS TV를 포함하였고, 경제채널로는 서울경제TV, 부동산토마토를 선정하였다. 오락채널로는 이채널, Mnet, 채널CGV, 드라맥스를 스포츠/레저 채널로는 SPOTV, FTV 등을 포함하였다. 그 외 케이블SO로 CMB 광주를 추가하였다.

이상과 같이 분석대상은 총 30개 채널로 하였다. 이들 채널에서 상업적인 방송광고와 방송프로그램을 제외한 모든 유형의 영상물을 조사대상으로 하였다. 분석기간은 2019년 5월 25일(토)~2019년 5월 31일(금)까지 총 일주일간의 방송분을 분석대상으로 하였다.

〈표 4-2〉 조사대상

구분	하위구분	채널명
지상파	서울	KBS2
		MBC
		SBS
	지역	KBS부산
		부산MBC
		대구MBC
		제주MBC
		KNN 부산방송
		TBC 대구방송
		KBC 광주방송
		TJB 대전방송
		JIBS 제주방송
		G1 강원민방
케이블SO	지역	씨엠비 광주
종편채널	종편채널	JTBC
		TV조선
		MBN
		채널A
보도전문채널	보도전문채널	YTN
		연합뉴스TV
일반전문채널	종교	BTN불교TV
		CBS TV
	경제	서울경제TV(SEN)
		부동산토마토(Rtomato)
	오락	이채널
	드라마	드라맥스
	음악	Mnet
	영화	채널 CGV
	스포츠	SPOTV
	레저	FTV

3. 자료수집 및 조사방법

1) 영상 자료수집

방송에서 유사광고물을 분석하기 위하여 일단 각 채널의 영상물을 수집하기로 하였다. 방송영상물은 방송통신위원회, 시청자미디어재단이 방송심의, 방송광고 모니터 등을 위해 채널별로 일정기간 저장기록하는 것으로 파악되었다. 이에 따라 시청자미디어재단의 도움을 받아 채널별 방송영상물을 수집하여 채널별로 모니터하면서 유사광고물 현황과 실태를 파악하기로 하였다. 분석대상은 2019년 5월 25일(토)~2019년 5월 31일(금) 편성된 유사광고 영상물로 연구팀이 시청자미디어재단을 직접 방문하여 다운로드 받아 수집하였다.

2) 조사방법

유사광고물 현황과 실태 파악을 위한 조사는 1차 조사, 2차 조사, 3차 조사 총 3차례에 걸쳐 실시하였다. 방송 유사광고 편성실태를 분석하기 위한 1차 조사는 시청자미디어재단의 전문모니터 요원의 도움을 받았다. 방송광고 규제가 대단히 복잡하고 다양한 유형이 있으므로 초기 분류는 전문모니터 요원의 도움을 받아 추출하기로 한 것이다. 1차 조사를 바탕으로 2차 자막작업, 3차 분석조사는 대학 미디어 관련 학부생 4명이 조사원으로 투입되었고 이들은 연구진들의 통제 아래 기초자료를 수집, 코딩 분류작업을 하였다. 조사 단계별 구체적인 진행은 다음과 같다.

(1) 1차 조사 실시

사전조사는 시청자미디어 재단의 전문 모니터요원이 6월 4일부터 6월 17일까지 2주간 실시하였다. 광고유형 분류가 전문성을 많이 요구하기 때문에 시청자미디어재단에서 훈련된 모니터요원으로부터 방송프로그램과 방송광고의 중간유형인 유사광고물을 추출한 조사결과를 받았다.

이에 따라 방송 유사광고 유형의 개수는 30개 채널에서 총 1,542개의 영상물이 수집되었다. 수집된 유사광고물에는 기본적으로 광고유형(채널안내, 프로그램안내, 행사안내, 캠페인, 정부정책, 기타 신유형 등), 노출시점(프로그램광고, 중간광고, 토막광고 시점), 광고성 판단(브랜드 노출, 상품홍보, 방송사 주최/주관/후원 표기 등)의 정보를 얻을 수 있었다.

(2) 2차 조사 수행

2차 조사는 1차 조사에서 수집된 유사광고물 1,542개를 추출하여 영상으로 저장하고 자막기록을 하는 작업이었다. 코더는 미디어 관련 학과 학생들로 하였다. 코딩 훈련을 위해 2019년 7월 8일(월) 4명의 코더들은 시청자미디어재단을 직접 방문하여 연구진의 지도 하에 전문가에게 필요한 교육을 받았다. 교육 후 2차 조사는 7월 9일(화)부터 7월 29일(월)까지 총 3주간 실시되었으며 영상물을 수집저장하고 되돌려보면서 유사광고의 모든 자막을 기록하는 작업으로 진행하였다.

시청자미디어재단 현장에서 직접 영상물을 보면서 코딩하지 않은 이유는 영상기록의 필요성 때문이다. 시청자미디어재단의 영상기록은 일정기간(한달)이 지나면 삭제되기 때문에 분석대상을 다시 돌려 볼 수 없다는 한계가 있었다. 실시간 영상분석이 일회성에 그친다면 추가 또는 보완적으로 광고유형을 분석하는 데 한계가 있다고 판단하였다.. 이에 따라 해당 시점에서 유사광고로 분류된 분석대상의 영상물을 저장하고 추후 모든 자막을 기록하기로 하였다.

방송광고에서 음성내용이 아닌 자막내용을 분석단위로 결정한 이유는 자막이 음성에 비해 반드시 전달해야 하는 광고성 정보내용을 포함한다고 판단했기 때문이다. 코더들은 총 4명으로 1차 조사에 추출된 영상물을 각각 분담하여 자막 기록작업을 수행하도록 하였다.

1차 조사에서 추출된 1,542개 중 영상물이 중복되었거나 누락된 경우를 제외하였더니 2차 조사대상은 총 1,505건이 되었다.

(3) 3차 조사 수행

3차 조사는 본격적으로 광고유형을 분류하고 정보성 등을 판단하는 코딩작업으로 진행되었다. 업무의 연속성과 효율성을 위해 가급적 동일한 학생이 동일한 분석대상을 코딩하도록 분담하였다. 조사기간은 8월 8일(목)부터 8월 28일(수)까지 총 3주간에 걸쳐 진행하였다. 수집된 영상물인 30개 채널 1,505개의 유사광고의 광고유형, 광고종류, 편성분량, 노출내용, 주최/주관/후원 등을 분류하는 작업을 수행하였다.

3) 분석유목

분석유목은 날짜, 채널명, 광고종류, 주최/주관/후원명 노출 여부, 방송분량, 노출시간 대 등을 분석하였다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

(1) 방송날짜

방송날짜는 분석기간의 숫자(25, 26, 27, 28 등)를 그대로 기입하여 분류하기로 하였다. 중복편성량을 분석하는 게 아니라 유형을 분석하는 것이기 때문에 첫날 가장 많은 유형의 광고물이 나타날 것으로 예상한다.

(2) 채널별/매체별 분류

채널명은 고유번호를 부여함(1번부터 30번까지)으로써 채널별 유사광고의 편성유형과 실태를 파악하고자 하였다. 매체별 분석을 위해서는 다음과 같이 분류하였다.

〈표 4-3〉 유사광고 매체별 분석유목

매체구분	채널	채널수
지상파	KBS2, MBC, SBS	3개
지역지상파	KBS부산, 부산MBC, 대구MBC, 제주MBC, KNN, TBC, KBC, TJB, G1, JIBS	10개
중편채널	JTBC, TV조선, MBN, 채널A	4개
보도채널	YTN, 연합뉴스TV	2개
경제채널	서울경제TV, 부동산토마토TV	2개
일반PP채널	이채널, SPOTV, Mnet, 채널CGV, 드라맥스, FTV	6개
종교채널	BTN, CBSTV	2개
지역SO	CMB광주(20)	1개

(3) 방송 유사광고 종류

광고종류는 1차 조사를 통해 프로그램안내, 채널고지/안내, 공익광고, 캠페인, 모금방송, 금융서비스, 여행서비스, 공연, 스포츠경기, 강연, 행사, 상업광고, 방송프로그램, 불분명 등으로 구분하였다. 프로그램안내는 자사 프로그램 예고나 안내를 말한다. 채널고지/안내는

자사채널명을 고지하거나 홍보하는 경우를 포함하였다. 공익광고는 방송광고진흥공사의 공익광고협의회가 제작하는 광고에 국한하였다. 캠페인은 공익광고를 제외하고 지방자치 단체, 기업 등 다양한 주체에 의하여 제작된 공익적 내용을 홍보하는 경우를 포함하였다. 모금방송은 공익적 내용이되 금전을 모금하는 경우를 말한다. 금융서비스는 연금, 보험, 은행관련 서비스 등을 의미한다. 여행서비스는 문화탐방/종교순례 등을 포함하였다. 공연은 뮤지컬, 클래식, 전시회 등을 홍보하는 경우이다. 스포츠경기는 단순히 중계방송 프로그램 고지하는 경우가 아니라 스포츠경기가 열리는 장소, 일시 등을 홍보하는 경우를 포함하였다. 강연은 건강, 육아 등 연사가 출연하여 공중을 대상으로 강연을 홍보하는 경우를 말한다. 그 외 완전히 상업적 광고로 분류되거나 프로그램에 해당하는 경우, 이중적 성격이어서 분류하기 어려운 경우 불분명으로 구분하였다. 기타의 경우에는 애국가, 정파 시간, 방송순서 고지, 큐톤광고 안내 등이 포함되었다.

(4) 노출내용

유사광고의 주요 내용으로 무엇이 노출되는지 파악하고자 하였다. 이에 따라 일시, 장소 (주소포함), 전화번호, 홈페이지, 이메일명 등이 노출되는지 여부를 분석하였다.

(5) 주최/주관/후원명 노출 여부

주최, 주관, 후원 노출 시 주체가 누구인지 분석하고자 하였다. 이에 따라 주체로는 방송사(자회사 등 특수관계 포함), 기업/회사, 정부(산하기관 포함), 시민단체, 기타, 불분명 등으로 구분하여 코딩하였다. 다만 주최, 주관, 후원이라고 명시하지 않은 경우 행사를 기획 제작 진행 등 주도적으로 하는 경우로 추정되는 경우 주최, 행사만 운영하는 경우 주관, 단지 이름만 제시되는 경우로 판단되는 경우 후원으로 분류하였다.

(6) 방송분량

유사광고물의 방송분량을 15초 이내, 30초 이내, 1분 이내, 1분 30초 이내, 2분 이내, 3분 이내, 5분 이내, 5분 초과 등으로 구분하여 분류하였다.

(7) 노출시점

방송 유사광고물이 노출되는 시점을 프로그램 광고시간대, 토막광고 시간대, 중간광고 시간대로 구분하여 분석하였다.

제2절 분석결과

1. 유사광고 편성실태 분석

1) 날짜별 분석대상

방송에서 유사 광고물의 날짜별 편성현황은 다음과 같다. 5월 25일 889건(59.1%), 26일 183건(12.2%), 27일 138건(9.2%), 28일 83건(5.5%), 29일 72건(4.8%), 30일 78건(5.2%), 31일 62건(4.1%)로 나타났다. 첫째날인 25일에 60% 가까이 나타난 이유는 본 분석이 중복편성이나 전체편성량을 조사한 것이 아니라 채널별로 새로운 광고유형이 등장할 때마다 코딩했기 때문이다.

<표 4-4> 날짜별 유사광고물 편성현황

일자	빈도	구성비(%)
25	889	59.1
26	183	12.2
27	138	9.2
28	83	5.5
29	72	4.8
30	78	5.2
31	62	4.1
합계	1,505	100.0

2) 채널별 편성현황

채널별로는 BTN 130건, CBS TV 125건으로 종교채널이 많이 편성한 것으로 나타났다. 그 다음 MBC 111건으로 중앙 방송사로 가장 높게 나타났고 제주MBC 88건, KNN 72건, G1 61건, 대구MBC 61건으로 지역 지상파방송이 많이 편성하고 있었다.

그 외에 지상파는 KBS부산 56건, SBS 45건, JIBS 53건, KBC 42건, TBC 54건, TJB 35건 등으로 30건~60건 범위에서 편성하고 있었다. 종편채널의 경우에는 채널A 56건, TV조선 55건, MBN 49건, JTBC 40건으로 나타났고 보도채널은 연합뉴스TV 61건, YTN 35건였다. 경제채널로는 부동산토마토TV 31건, 서울경제TV 15건으로 나타났다. 일반PP채널로는 FTV 28건, Mnet 28건, SPOTV 20건, 채널CGV 15건, 드라맥스 8건, 이채널 8건을 편성했다. 그외 케이블SO인 CMB광주는 25건을 편성한 것으로 나타났다.

〈표 4-5〉 채널별 유사광고 편성현황

채널	빈도	퍼센트	누적퍼센트
KBS2	45	3.0	3.0
KBS부산	56	3.7	6.7
MBC	111	7.4	14.1
부산MBC	53	3.5	17.6
대구MBC	61	4.1	21.7
제주MBC	88	5.8	27.5
SBS	45	3.0	30.5
KNN	72	4.8	35.3
TBC	54	3.6	38.9
KBC	42	2.8	41.7
TJB	35	2.3	44.0
JIBS	53	3.5	47.5
G1	61	4.1	51.6
JTBC	40	2.7	54.2
TV조선	55	3.7	57.9
MBN	49	3.3	61.1
채널A	56	3.7	64.9
YTN	35	2.3	67.2
연합뉴스	61	4.1	71.2
CMB광주	25	1.7	72.9
이채널	8	0.5	73.4
BTN	130	8.6	82.1
CBSTV	125	8.3	90.4

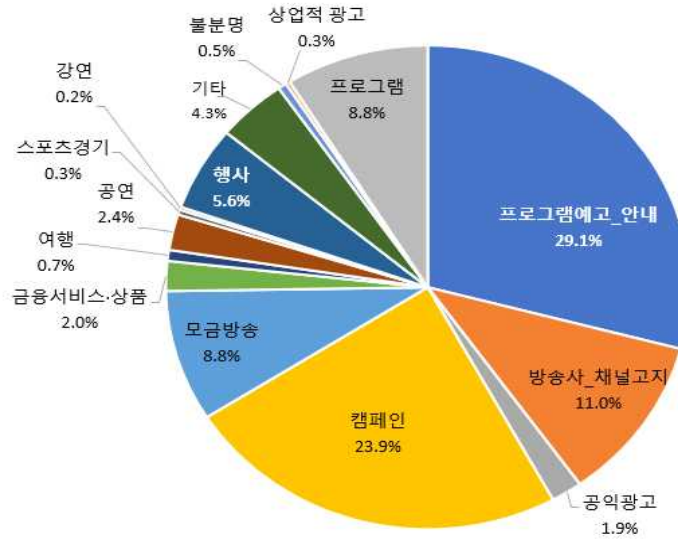
서울경제TV	15	1.0	91.4
부동산토마토	31	2.1	93.4
SPOTV	20	1.3	94.8
Mnet	28	1.9	96.6
채널CGV	15	1.0	97.6
드라맥스	8	0.5	98.1
FTV	28	1.9	100.0
합계	1,505	100.0	

3) 유사광고 종류별 빈도

필러종류별 편성현황은 프로그램 예고/안내 438건(29.1%), 캠페인 360건(23.9%), 방송사 채널고지 166건(11.0%), 모금방송 132건(8.8%), 프로그램 유형 133건(8.8%) 순으로 많이 나타났다. 그 외 행사 85건(5.6%), 기타 65건(4.3%), 공연 36건(2.4%), 금융서비스·상품 30건(2.0%), 여행 11건(0.7%), 스포츠경기 5건(0.3%), 강연 8건(0.5%), 상업적 광고 4건(0.3%)이었다. 기타의 경우 애국가, 정파시간, 방송시간 고지, 쿠폰광고 등이 포함되어 다소 많이 나타난 것으로 보인다.

프로그램에는 ‘진선규의 기억록’, ‘우리말 나들이’ 등 짧은 다큐멘터리 형식이나 교양 프로그램이 편성되는 경우가 다수 포함되었다. 상업광고의 경우는 외형적으로 거의 상업적 광고와 구분하기 힘든 경우가 포함되었는데 제주양돈협회가 광고하는 ‘제주돼지’홍보영상물 등이 대표적인 사례이다.

<표 4-6> 유사광고 종류별 분포



구분	빈도	구성비(%)	누적퍼센트
프로그램예고_안내	438	29.1	29.1
방송사_채널고지	166	11.0	40.1
공익광고	29	1.9	42.1
캠페인	360	23.9	66.0
모금방송	132	8.8	74.8
금융서비스·상품	30	2.0	76.7
여행	11	0.7	77.5
공연	36	2.4	79.9
스포츠경기	5	0.3	80.2
강연	3	0.2	80.4
행사	85	5.6	86.0
기타	65	4.3	90.4
불분명	8	0.5	90.9
상업적 광고	4	0.3	91.2
프로그램	133	8.8	100.0
합계	1,505	100	

4) 노출내용별 빈도

유사광고의 노출내용별 빈도는 총 1,204건이었는데 날짜와 시간을 공개하는 ‘일시노출’이 704건(68%)으로 가장 많았고 ‘전화번호’283건(31.9%), ‘장소공개’ 193건(21.7%), ‘홈페이지’ 93건(10.5%) 순으로 나타났다. 인터파크 등 특정 예매처명을 노출하는 경우도 31건(3.5%)이 있었다.

<표 4-7> 노출내용별 빈도 (중복체크)



5) 주최/주관/후원별 빈도

유사광고에서 주최/주관/후원별 분석결과는 다음과 같다. 우선 주최별 빈도는 방송사와 정부가 주체가 되는 경우가 가장 많은 비율을 차지했다. 주최는 총 407건이었는데 방송사인 경우가 218건(53.6%)으로 가장 많았고 정부 100건(24.6%), 기업/회사 60건(14.7%) 순으로 나타났다. 그 외 시민단체 4건(0.96%), 기타 25건(6.1%)으로 나타났다.

<표 4-8> 주최별 빈도 (중복체크)



주관의 경우는 총 154건 중 기업/회사는 57건(37%), 정부 48건(31.2%), 방송사 13건(8.5%) 순이었다. 기타는 34건(22.1%), 시민단체 2건(1.3%)이었다.

<표 4-9> 주관별 빈도 (중복체크)



후원의 경우 총 720건으로 가장 많았다. 정부가 후원하는 경우는 385건(50.7%)로 가장 많았고 기업/회사 249건(34.6%), 방송사 77건(10.7%), 기타 25건(3.5%), 시민단체 4건(0.6%)로 나타났다.

<표 4-10> 후원별 빈도 (중복체크)

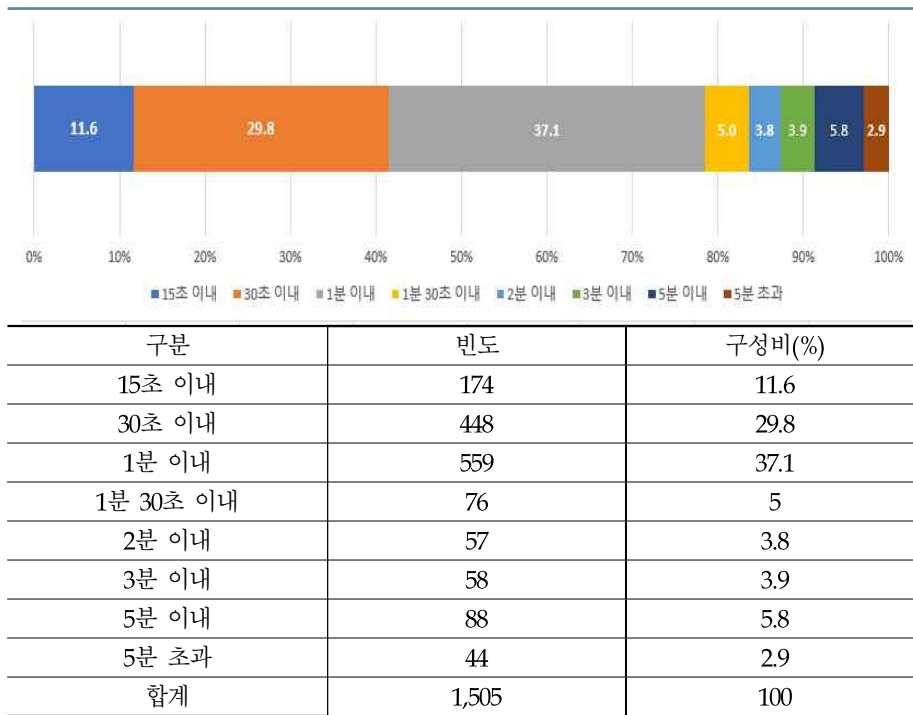


6) 방송분량별 빈도

방송분량별로 분석해보았더니 30초~1분 이내, 15초~30초 이내의 방송분량이 가장 많았는데 대체로 일반적인 상업적 방송광고에 비해 긴 편이었다.

유사광고 방송분량은 30초~1분 이내 559건(37.1%)으로 가장 많았고, 15초~30초 이내 448건(29.8%), 15초 이내 174건(11.6%) 순으로 나타났다. 3분~5분 이내 88건(5.8%), 1분~1분 30초 이내 76건(5.0%), 2분~3분 이내 58건(3.9%), 1분 30초~2분 이내 57건(3.8%), 5분 초과 44건(2.9%)로 비교적 단위 방송분량이 긴 편이었다.

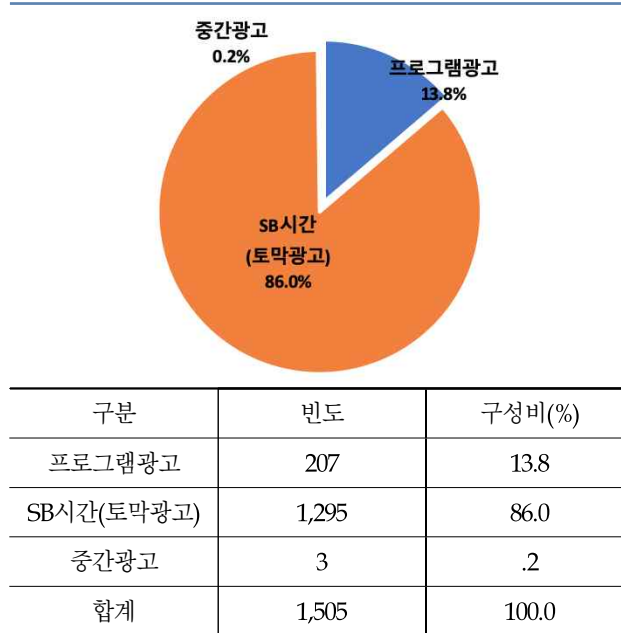
<표 4-11> 유사광고 방송분량별 빈도



7) 노출시점별 빈도

유사광고의 노출시점은 SB 시간대가 주로 차지했다. 총 1,505건 중 SB 시간대 노출이 1,295건(86.0%)으로 가장 많았고 프로그램 광고 시간대 207건(13.8%)로 나타났다. 중간광고의 경우 유사광고 편성은 3건(0.2%)이었다.

〈표 4-12〉 유사광고 노출시점



2. 매체별 유사광고 편성분석

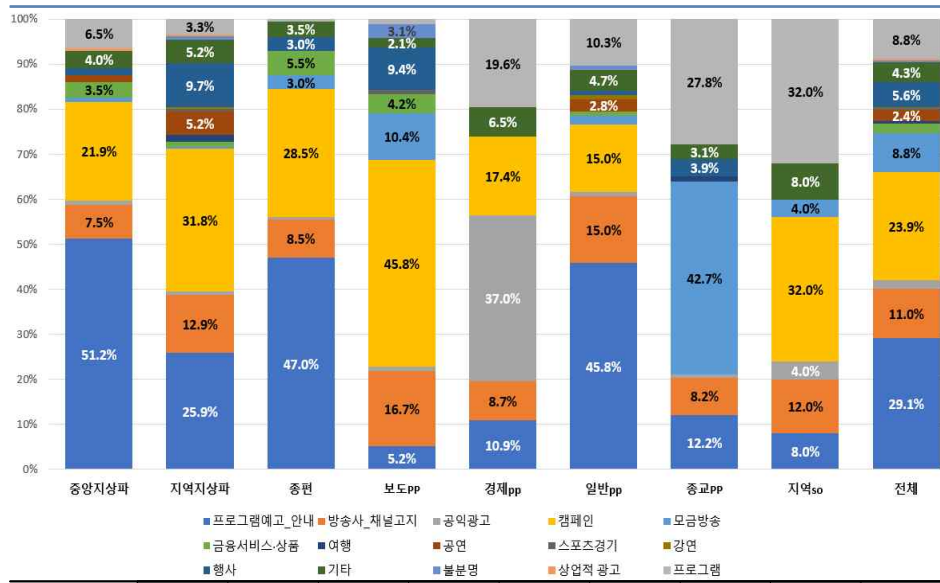
1) 매체별 유사광고 현황과 종류

분석대상이 된 30개 채널을 중앙지상파, 지역지상파, 종편채널, 보도채널, 경제채널, 일반채널, 종교채널, 지역SO 매체별로 구분하여 다시 편성 특징을 파악하였다.

이에 따라 매체별로 유사광고 편성을 분석한 결과 지역지상파가 575건(38.2%)으로 가장 많았고, 그 다음이 종교채널 255건(16.9%)이었다. 중앙지상파 201건(13.4%)과 종편채널 200건(13.3%)으로 유사하게 나타났다. 그 외 일반채널 107건(7.1%), 보도채널 96건(6.4%), 경제채널 46건(3.1%), 지역SO 25건(1.7%) 순이었다.

다음은 매체별 유사광고 종류를 살펴보았다. 중앙지상파의 경우 프로그램 예고/안내가 103건(51.2%)으로 가장 많았고 캠페인 44건(21.9%), 방송사 채널고지 15건(7.5%) 순이었다.

<표 4-13> 매체별 유사광고 종류



유형	중앙 지상파	지역 지상파	종편	보도PP	경제pp	일반pp	종교PP	지역so	전체
프로그램 예고_안내	103	149	94	5	5	49	31	2	438
방송사 채널고지	15	74	17	16	4	16	21	3	166
공익광고	2	4	1	1	17	1	2	1	29
캠페인	44	183	57	44	8	16	-	8	360
모금방송	2	2	6	10	-	2	109	1	132
금융서비스 /상품	7	7	11	4	-	1	-	-	30
여행	-	8	-	-	-	-	3	-	11
공연	3	30	-	-	-	3	-	-	36
스포츠경기	-	4	-	1	-	-	-	-	5
강연	-	2	-	-	-	1	-	-	3
행사	3	56	6	9	-	1	10	-	85
기타	8	30	7	2	3	5	8	2	65
불분명	-	4	-	3	-	1	-	-	8
상업적 광고	1	3	-	-	-	-	-	-	4
프로그램	13	19	1	1	9	11	71	8	133
전체	201	575	200	96	46	107	255	25	1,505

지역지상파의 경우에는 캠페인 183건(31.8%)으로 가장 많았고, 프로그램예고/안내 149건(25.9%), 방송사채널고지 74건(12.9%) 순이었다. 행사 56건(9.7%), 공연 30건(5.2%)이 다소 높게 나타난 것도 지역지상파 특징 중 하나이다.

중편채널도 프로그램예고/안내가 94건(47.0%)으로 가장 많았고 캠페인 57건(28.5%), 방송사 채널고지 17건(8.5%) 순이었다. 중편채널과 중앙 지상파채널은 거의 유사한 특징을 보였다고 할 수 있다. 특기할 만한 것은 중편채널의 경우 금융서비스·상품이 11건으로 다른 매체에 비해 많았다.

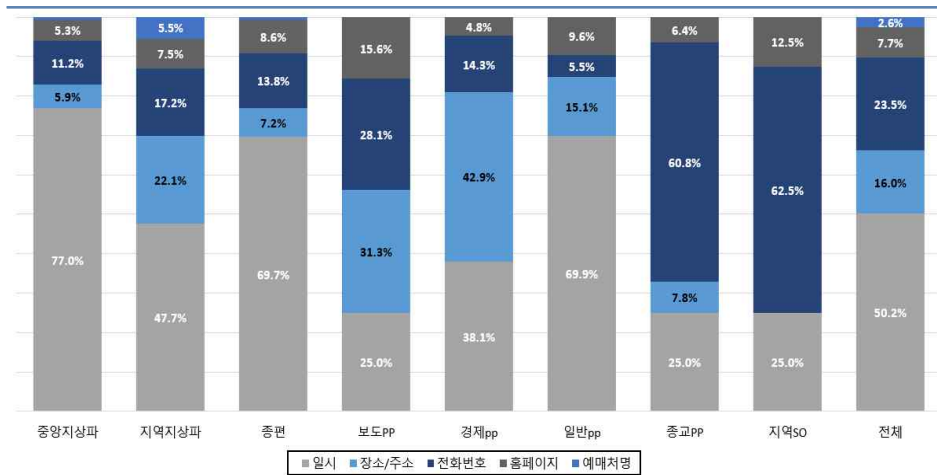
보도채널은 캠페인 44건(45.8%), 방송사 채널고지 16건(16.7%), 모금방송 10건(10.4%) 순으로 나타났다. 경제채널은 공익광고 17건(37.0%)으로 가장 많았고 프로그램 9건(6.5%), 캠페인 8건(17.4%) 순이었다. 일반채널은 프로그램 예고/안내 49건(45.8%), 방송사 채널고지 16건(15.0%), 캠페인 16건(15.0%)으로 나타났다.

종교채널의 경우 모금방송이 109건(42.7%)로 매우 높게 나타났으며 프로그램 예고/안내 31건(12.2%), 방송사 채널고지 21건(8.2%) 순이었다. 그 외에 행사 10건(3.9%)로 나타났다. 지역SO는 캠페인 8건(32.0%), 프로그램 8건(32.0%)이 많은 비율을 차지했다.

2) 매체별 노출내용

중앙지상파는 일시노출 117건(85.4%), 전화번호 17건(12.4%), 장소(주소) 9건(6.6%), 홈페이지 8건(5.8%), 이메일명 1건 순이었다. 지역지상파는 일시 253건(47.7%), 장소(주소) 117건(22.1%), 전화번호 91건(17.2%), 홈페이지 40건(7.5%), 이메일명 29건(5.5%)으로 나타났다. 중편채널은 일시노출 106건(69.7%), 전화번호 노출 21건(13.8%), 홈페이지 노출 13건(8.6%), 장소(주소) 노출 11건(7.2%)으로 나타났다. 특기할 만한 것은 종교채널의 경우 전화번호 노출이 124건(60.8%)으로 매우 높게 나타났다는 점이다. 종교채널의 경우 모금방송이 많은 만큼 전화번호 노출이 많았던 것으로 분석된다.

<표 4-14> 매체별 노출내용 (중복체크)



	일시	장소/주소	전화번호	홈페이지	이메일명	전체
중앙지상파	117	9	17	8	1	152
지역지상파	253	117	91	40	29	530
종편채널	106	11	21	13	1	152
보도채널	16	20	18	10		64
경제채널	8	9	3	1		21
일반채널	51	11	4	7		73
종교채널	51	16	124	13		204
지역SO	2	0	5	1		8
전체	604	193	283	93	31	1,204

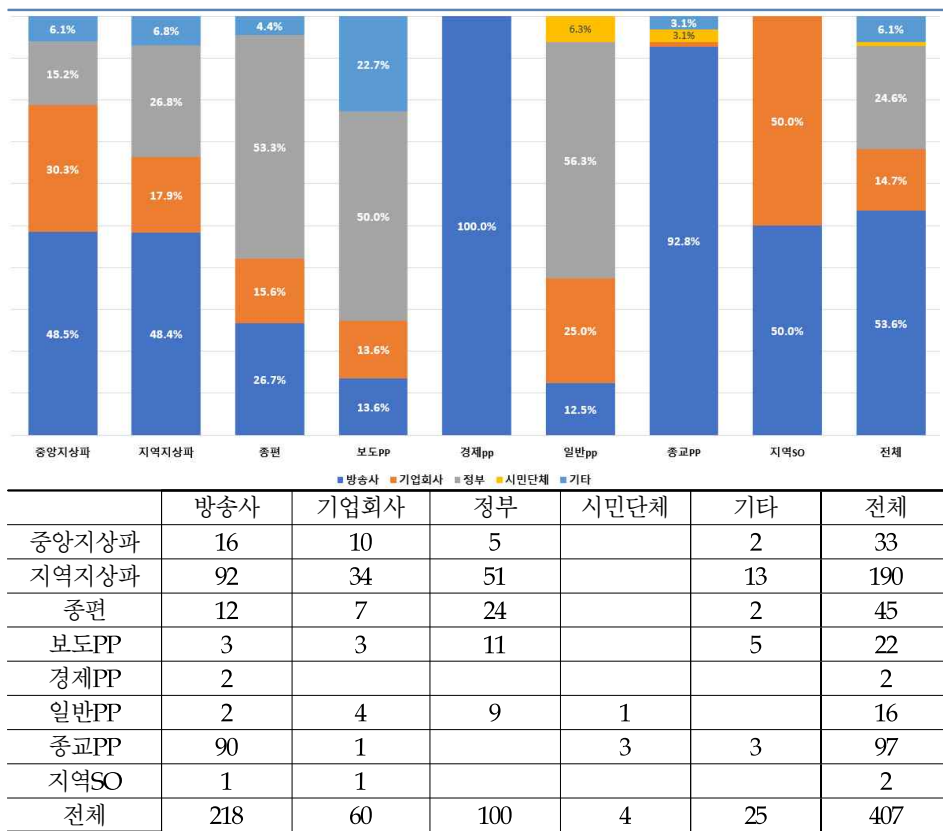
3) 매체별 주취기관

매체별 주취기관을 분석한 결과 중앙지상파, 지역지상파는 주취기관으로 모두 방송사가 많은 비율을 차지했으나 2순위는 중앙지상파는 기업/회사였고 지역지상파는 정부였다. 종편채널, 보도채널, 일반채널의 경우 정부가 주취인 경우가 높게 나타났다. 종교채널인 경우 방송사인 경우가 압도적으로 높게 나타났다.

중앙지상파는 주취기관으로 방송사 16건(72.7%), 기업/회사 10건(45.5%), 정부 5건 (22.7%) 순으로 나타났다. 지역지상파는 방송사 92건(58.6%), 정부 51건(32.5%), 기업/회사 34건(21.7%) 순이었다. 종편채널은 정부 24건(75.0%), 방송사 12건(37.5%), 기업/회사 7건

(21.9%)이었다. 종교채널의 경우는 주최기관이 방송사가 90건(93.8%)으로 매우 높게 나타났고 그 다음 시민단체 3건(3.1%)이었으며 정부의 경우 주최기관으로 나타나지 않은 것도 특징이다.

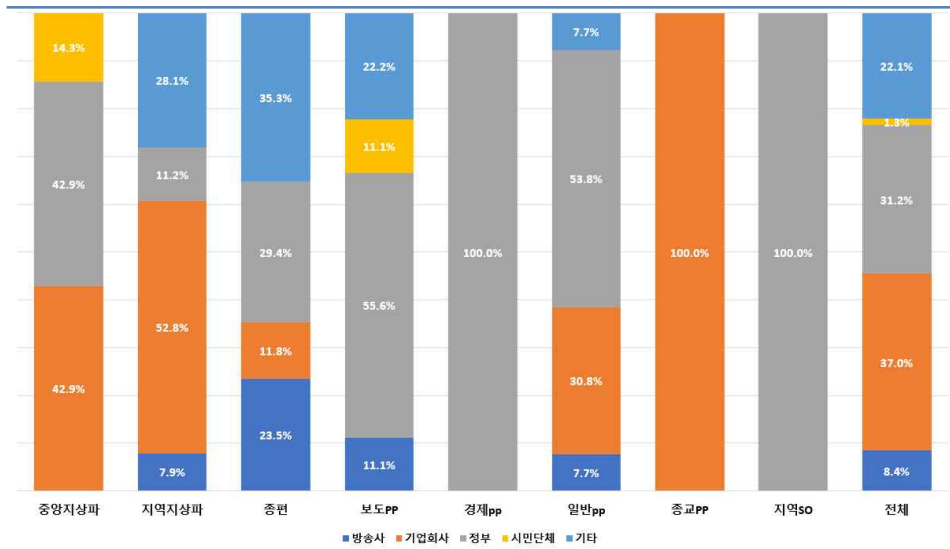
<표 4-15> 매체별 주최기관 (중복체크)



4) 매체별 주관기관

주관기관의 경우 지역지상파는 기업/회사가 많았고 경제채널은 정부가 많았다. 지역지상파의 주관기관은 기업회사 47건, 정부 10건, 기타 25건 순으로 나타났다. 경제채널의 주관기관으로 정부가 17건(100%)으로 나타났다.

<표 4-16> 매체별 주관기관 (중복체크)

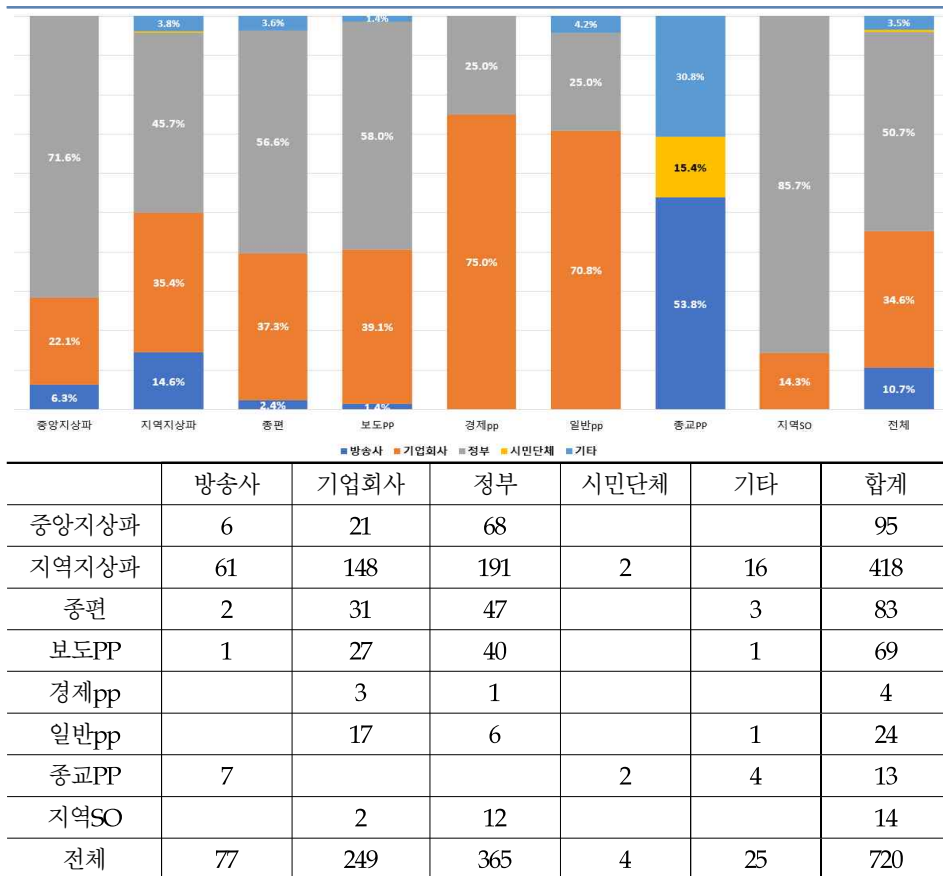


	방송사	기업회사	정부	시민단체	기타	전체
중앙지상파	-	3	3	1	-	7
지역지상파	7	47	10	-	25	89
종편	4	2	5	-	6	17
보도PP	1	-	5	1	2	9
경제pp	-	-	17	-	-	17
일반pp	1	4	7	-	1	13
종교PP	-	1	-	-	-	1
지역SO	-	-	1	-	-	1
전체	13	57	48	2	34	154

5) 매체별 후원기관

매체별 유사광고의 후원기관을 분석한 결과 중앙지상파, 지역지상파, 종편채널, 보도채널 모두 정부가 가장 많은 비율을 차지했다. 일반채널의 경우 기업/회사가 많았고 종교채널은 정부 후원은 나타나지 않았으며 방송사인 경우가 7건으로 나타났다.

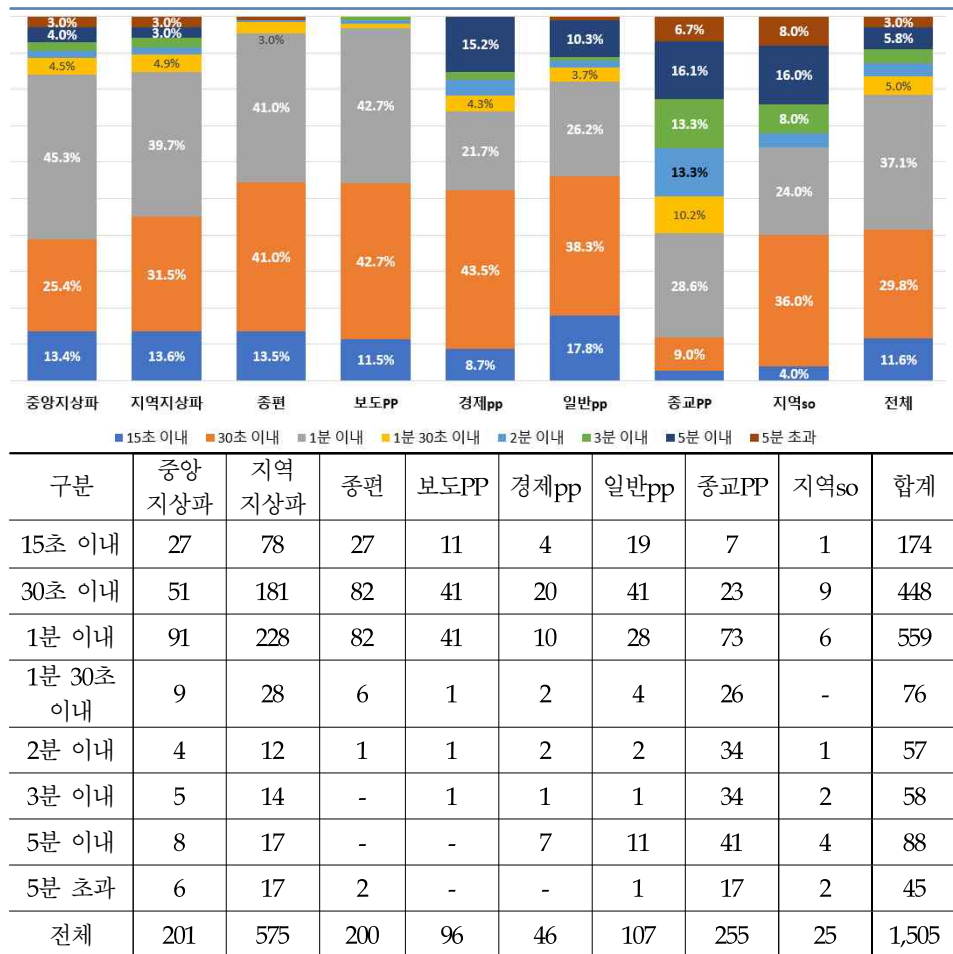
〈표 4-17〉 매체별 후원기관 (중복체크)



6) 매체별 방송분량

매체별 방송분량 분석결과는 다음과 같다. 우선 중앙 지상파의 경우 30초~1분 이내가 91건(45.3%), 15초~30초 이내 51건(25.4%), 15초 이내 27건(13.4%) 순이었다. 지역 지상파, 종편채널, 보도채널, 경제채널, 일반채널도 1분 이내의 유형이 대체로 유사한 형태로 나타났다. 다만 종교채널의 경우 30초~1분 이내 73건(28.6%), 3분~5분 이내 41건(16.1%), 1분 30초~2분 이내 34건(13.3%), 2분~3분 이내 34건(13.3%)으로 긴 편성이 많이 나타나고 있었다.

<표 4-18> 매체별 유사광고 종류



7) 매체별 노출시점

매체별 노출시점은 대체로 전체적인 특징과 유사하나 경제채널의 경우 프로그램광고 시간대에 편성하는 비율이 다소 높게 나타났다는 점이다.

중앙지상파는 SB 시간대 182건(90.5%), 프로그램 광고 시간대 18건(9.0%), 중간광고 시간대 1건(0.5%)으로 나타났다. 지역지상파는 SB 시간대 512건(89.0%), 프로그램광고 62건

(10.8%) 중간광고 1건(0.2%)이었다. 종편채널도 SB 시간대 176건(88.0%), 프로그램 광고 23건(11.5%), 중간광고 1건(0.5%) 순이었다. 그 외 보도채널, 일반채널, 종교채널 등도 유사한 형태를 보였다. 경제채널의 경우 SB 시간대 27건(58.7%), 프로그램광고 시간대 19건(41.3%)로 나타났다.

<표 4-19> 매체별 유사광고 노출시점



3. 유사광고 종류별 특징

1) 유사광고 종류별 주최

캠페인의 경우 방송사 85건, 주최가 정부인 경우 56건으로 나타났다. 모금방송은 방송사가 83건으로 가장 많았다. 금융서비스·상품은 13건으로 정부가 주최하는 경우가 많았고, 기업·회사도 3건이 있었다. 여행은 기업회사 6건, 방송사 5건이었고, 공연의 경우 주최기관

이 방송사 16건, 기업회사 14건으로 나타났다. 스포츠경기 2건은 모두 기업회사가 주최기관이었다. 행사는 방송사 23건, 정부 23건, 기업회사 22건으로 유사하게 나타났다.

〈표 4-20〉 유사광고 종류별 주최

(%)

유형	방송사	기업회사	정부	시민 단체	기타	합계
프로그램예고_안내	1 (100.0)	-	-	-	-	1 (100.0)
방송사 채널고지	1 (25.0)	2 (50.0%)	-	-	1 (25.0%)	4 (100.0%)
캠페인	85	8	56	-	1	150
모금방송	83	1	-	4	8	96
금융서비스·상품	-	3	13	-	-	16
여행	5	6	-	-	-	11
공연	16	14	2	-	2	34
스포츠경기	-	2	-	-	-	2
강연	2	-	2	-	-	4
행사	23	22	23	-	13	81
불분명	-	1	-	-	-	1
상업적 광고	2	1	-	-	-	3
프로그램 유형	-	-	4	-	-	4
합계	218	60	100	4	25	407

2) 유사광고 종류별 주관

유사광고 종류별 주관은 공익광고는 정부가 25건이었고(공익광고협의회가 공공기관으로 구분되기 때문에 정부로 분류되었다), 캠페인도 정부가 15건으로 높게 나타났다.

기업회사는 공연의 주관사로 25건, 행사의 주관사로 18건 등 많이 비율을 차지했다.

〈표 4-21〉 유사광고 종류별 주관

(%)

유형	방송사	기업회사	정부	시민 단체	기타	합계
프로그램예고_안내		1 (100.0)				1 (100.0)
공익광고		0	25 (100.0)			25 (100.0)
캠페인		3 (15.0)	15 (75.0)		2 (10.0)	20 (100.0)
모금방송		0		2 (33.3)	4 (66.7)	6 (100.0)
금융서비스·상품		1 (20.0)	3 (60.0)		1 (20.0)	5 (100.0)
여행		7 (100.0)				7 (100.0)
공연	2 (6.9)	25 (86.2)			2 (6.9)	29 (100.0)
스포츠경기					2 (100.0)	2 (100.0)
강연	2 (50.0)	1 (25.0)	1 (25.0)		0	4 (100.0)
행사	8 (15.1)	18 (33.9)	4 (7.6)		23 (43.4)	53 (100.0)
상업적 광고		1 (100.0)				1 (100.0)
프로그램 유형	1 (100.0)					1 (100.0)
합계	13 (8.4)	57 (37.1)	48 (31.2)	2 (1.3)	34 (22.0)	154 (100.0)

3) 유사광고 종류별 후원

기업/회사는 캠페인 후원, 프로그램예고/안내 후원, 행사 후원 등에서 높게 나타났다. 정부는 캠페인의 후원으로 대부분 나타났고 행사, 금융서비스상품에서도 높게 나타났다. 방송사의 경우는 행사, 공연, 프로그램 후원에서 높은 비율을 나타냈다.

〈표 4-22〉 유사광고 종류별 후원

(%)

유형	방송사	기업회사	정부	시민단체	기타	합계
프로그램예고_안내		52 (89.7)	5 (8.6)		1 (1.7)	58 (100.0)
방송사_채널고지		1 (50.0)	1 (50.0)			2 (100.0)
캠페인	8 (2.2)	87 (23.6)	258 (70.1)	2 (0.5)	13 (3.5)	368 (100.0)
모금방송	1 (25.0)			2 (50.0)	1 (25.0)	4 (100.0)
금융서비스·상품	0	6 (14.6)	34 (82.9)		1 (2.4)	41 (100.0)
여행	2 (33.3)	4 (66.7)				6 (100.0)
공연	11 (45.8)	13 (54.1)				24 (100.0)
스포츠경기	3 (15.0)	11 (55.0)	5 (25.0)		1 (5.0)	20 (100.0)
행사	36 (24.6)	60 (41.1)	45 (30.9)		5 (3.4)	146 (100.0)
기타		4 (100.0)				4 (100.0)
불분명		3 (100.0)				3 (100.0)
상업적 광고	1 (100.0)					1 (100.0)
프로그램 유형	15 (34.9)	8 (18.7)	17 (39.5)		3 (6.9)	43 (100.0)
합계	77 (10.7)	249 (34.6)	365 (50.7)	4 (0.6)	25 (3.4)	720 (100.0)

4) 유사광고 종류별 방송분량

유사광고 종류별 방송분량은 프로그램예고/안내는 1분 이내가 가장 높은 비율을 차지했고, 방송채널 고지는 15초 이내, 공익광고는 30초 이내, 캠페인은 1분 이내가 높게 나타났다. 반면 프로그램의 경우 5분 이내가 가장 높은 비율을 차지했다. 모금방송도 1분 이내가 가장 많았다. 그 외 공연이나 행사는 30초 이내가 많아 상업적 광고 형식을 주로 띄었다고 할 수 있다.

구체적으로 살펴보면 프로그램예고안내는 1분 이내 210건(47.9%), 30초 이내 163건

(37.2%) 순이었으며, 방송채널고지는 15초 이내 77건(46.4%), 30초 이내 55건(33.1%)이었다. 공익광고는 30초 이내가 27건(93.1%)로 가장 많았다. 모금방송, 프로그램 유형은 다양하게 나타난 것이 특징이었으며 1분 이내 41건(31.1%)으로 가장 많았고 프로그램 유형은 5분 이내 43건(32.3%)으로 가장 많았다. 공연은 30초 이내 24건(66.7%), 1분 이내 10건(27.8%) 순으로 나타났고 행사는 30초 이내 43건(50.6%), 1분 이내 32건(37.6%) 순으로 나타났다.

〈표 4-23〉 유사광고 종류별 방송분량

(%)

유형	15초	30초	1분	1분 30초	2분	3분	5분	5분이상	합계
프로그램	59	163	210	3	2	1			438
예고안내	(13.5)	(37.2)	(47.9)	(0.7)	(0.5)	(0.2)			(100.0)
방송사	77	55	22	3	4	3	1	1	166
채널고지	(46.4)	(33.1)	(13.3)	(1.8)	(2.4)	(1.8)	(0.6)	(0.6)	(100.0)
공익광고		27	2						29
		(93.1)	(6.9)						(100.0)
캠페인	19	104	173	18	13	16	14	3	360
	(5.3)	(28.9)	(48.1)	(5.0)	(3.6)	(4.4)	(3.9)	(0.8)	(100.0)
모금방송		2	41	19	22	19	20	9	132
		(1.5)	(31.1)	(14.4)	(16.7)	(14.4)	15.2	6.8	(100.0)
금융서비스·		12	17	1					30
상품		(40.0)	(56.7)	(3.3)					(100.0)
여행		2	9						11
		(18.2)	(81.8)						(100.0)
공연		24	10	2					36
		(66.7)	(27.8)	(5.6)					(100.0)
스포츠		2	3						5
경기		(40.0)	(60.0)						(100.0)
강연	1		2						3
	(33.3)		(66.7)						(100.0)
행사	4	43	32	1	4			1	85
	(4.7)	(50.6)	(37.6)	(1.2)	(4.7)			(1.2)	(100.0)
기타	12	6	6	10	2	2	10	17	65
	(18.5)	(9.2)	(9.2)	(15.4)	(3.1)	(3.1)	(15.4)	(26.2)	(100.0)
불분명	2	3	3						8
	(25.0)	(37.5)	(37.5)						(100.0)
상업광고		2	2						4
		(50.0)	(50.0)						(100.0)
프로그램		3	27	19	10	17	43	14	133
유형		(2.3)	(20.3)	(14.3)	(7.5)	(12.8)	(32.3)	(10.5)	(100.0)
전체	174	448	559	76	57	58	88	45	1505
	(11.6)	(29.8)	(37.1)	(5.0)	(3.8)	(3.9)	(5.8)	(3.0)	(100.0)

5) 유사광고 종류별 노출시점

유사광고는 대체로 SB 시간대에 편성이 되나 프로그램 광고 시간대에도 적지 않게 발견되었다. SB 시간대는 프로그램예고/안내, 캠페인, 방송사채널고지 순으로 나타났다. 프로그램 광고 시간대에서는 캠페인, 모금방송, 프로그램예고/안내 순으로 나타났다. 그 외 중간광고에서도 프로그램예고안내, 행사가 편성되는 사례도 있었다.

〈표 4-24〉 유사광고 종류별 노출시점

(%)

유형	프로그램광고	SB시간(토막광고)	중간광고	합계
프로그램예고_안내	32 (7.3%)	404 (92.2%)	2 (0.5%)	438 (100.0%)
방송사_채널고지	12 (7.2%)	154 (92.8%)		166 (100.0%)
공익광고	17 (58.6%)	12 (41.4%)		29 (100.0%)
캠페인	61 (16.9%)	299 (83.1%)		360 (100.0%)
모금방송	30 (22.7%)	102 (77.3%)		132 (100.0%)
금융서비스·상품	5 (16.7%)	25 (83.3%)		30 (100.0%)
여행	1 (16.7%)	10 (83.3%)		11 (100.0%)
공연	2 (5.6%)	34 (94.4%)		36 (100.0%)
스포츠경기	2 (40.0%)	3 (60.0%)		5 (100.0%)
강연	1 (33.3%)	2 (66.7%)		3 (100.0%)
행사	14 (16.5%)	70 (82.4%)	1	85 (100.0%)
기타	15 (23.1%)	50 (76.9%)		65 (100.0%)
불분명	2 (25.0%)	6 (75.0%)		8 (100.0%)
상업적 광고	1 (25.0%)	3 (75.0%)		4 (100.0%)
프로그램	12 (9.0%)	121 (91.0%)		133 (100.0%)
전체	207 (13.8%)	1,295 (86.0%)	3 (0.2%)	1,505 (100.0%)

유형별로는 전체적으로 프로그램광고보다 SB 시간대에 편성이 되고 있는 것이 특징이다. 다만 공익광고의 경우 SB 시간대(12건, 41.4%)보다 프로그램 광고 시간대 노출되는 경우가 17건(58.6%)으로 많이 나타났다. 모금방송은 30건(22.7%), 캠페인은 61건(16.9%)으로 프로그램 광고 시간대가 적지 않게 나타났다.

제3절 유사광고 유형

이하에서는 유사광고 편성실태 분석내용을 토대로 유사광고를 유형화하여 분류하였다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

1. 방송사 자체홍보 유형

1) 프로그램 예고

방송사의 프로그램을 예고하면서 채널, 프로그램 형식, 주요 내용, 방송날짜와 시각을 소개하는 영상물이다.

<표 4-25> 프로그램 예고 유형

화면	자막내용
	전쟁 같은 매일매일 좌충우돌 세 딸과 언제나 내편인 엄.마. KBS2 주말드라마 세상에서 제일 예쁜 내 딸 매주 토, 일 저녁 7시 55분

2) 협찬제작 프로그램 예고

일반적인 프로그램 예고와 달리 협찬을 받아 제작한 프로그램을 예고하는 경우에는 프로그램 예고 시 협찬주가 노출된다. 채널A의 <수퍼페이스 챔피언쉽>(CJ 대한통운), KNN

의 특집다큐 <순환경제사회 쓰레기는 자원이다> 등의 사례가 있었다.

<표 4-26> 협찬제작 프로그램 예고 (협찬주 노출)

화면	자막내용
	순환경제사회 쓰레기는 자원이다 예고 6월 2일 (일) 밤 11시 5분 (중략) 부산환경공단

3) 프로그램 예고와 광고 결합 유형

현행 방송법에는 자막고지는 방송사업자의 명칭고지 시 또는 프로그램 안내고지 시 노출하게 되어 있다. 프로그램 안내고지가 ‘곧이어 프로그램 안내’로 한정한다면 일반적인 프로그램 예고 시까지 자막광고가 확장되는 것으로 보기는 어렵다. 그럼에도 이번 분석대상에서는 프로그램 예고 시 방송사업자와 특수관계에 있는 전문잡지를 자막광고로 노출하는 경우가 있었다. TV조선의 <연애의 맛> 프로그램을 예고하면서 ‘ECONOMY CHOSUN’ 구독문의 전화번호를 노출시켰다.

<표 4-27> 프로그램 예고 시 자막광고 사례

화면	자막내용
	우리가 잊고 지냈던 두 번째 연애의 맛 오늘 밤 11시 세상에 없던 경제주간지 ECONOMY CHOSUN 구독문의 02-724-5040

4) 방송사명 및 채널명 고지

방송사업자의 채널을 고지하는 경우이다. 일반적으로 채널명과 함께 채널의 정체성을

표방하는 문구를 덧붙이는 방식을 취한다.

<표 4-28> 채널고지 유형

화면	자막내용
	센텀 신사옥 부산 경남 대표방송 KNN

5) 채널고지와 방송사 후원 결합 유형

채널고지를 하면서 종교채널의 경우 ARS후원 전화번호를 노출하는 경우도 있었다.

<표 4-29> 채널고지 시 자사 후원모금 안내

화면	자막내용
	BUDDHA N BTN ARS후원 060-800-7000

6) 방송사의 다양한 사업 공모 안내

방송사들은 직원채용부터 극본, 출연자 등 다양하게 공개모집을 하는 경우가 있다. 방송사들이 프로그램뿐 아니라 각종 사업에 참가자를 모집공고 하는 경우 안내영상을 편성하는 유형이다. 경제채널의 경우 금융관련 자격증 소지자, 투자대회 입상자, 증권사 경력자 등 전문가를 모집하여 프로그램 제작에 활용하는 경우도 있었다.

<표 4-30> 프로그램 출연자를 공개모집하는 사례

화면	자막내용
	금주, 금연에 도전하실 쌍둥이 여러분 모집 (중략) 자세한 사항은 02 - 2113 - 3893 Chuseoksbs@gmail.com

2. 캠페인 유형

1) 방송사 캠페인

(1) 방송사 순수 캠페인

방송사 단독으로 편성하는 공익 캠페인이다. KBS의 경우 재난주관방송사라는 고지를 하는 경우가 있지만 다른 방송사의 경우 채널 고지 없이 하는 경우도 있고 간단하게 채널 고지만 하는 경우가 있다. 가스안전, 지진대피, 저출산문제, 미세먼지, 함께하는 세상 만들기 등 주제는 다양하다. 방송사 단독 캠페인은 협찬을 받지 않으므로 순수하게 공익적 목적으로 제작하여 캠페인 하는 경우도 있고 재난재해 대비방안처럼 평상시 국민들이 필수적으로 알아야 하는 필수정보를 영상물로 제작해두었다가 편성의 빈 공백을 채우는 용도로 활용하기도 한다.

<표 4-31> 방송사 순수 캠페인

화면	자막내용
	매월 4일은 가스안전 점검의 날 가스안전사고! 작은 실천으로 예방하세요

(2) 협찬 캠페인

방송사 주도로 펼쳐는 캠페인인데 기업, 지방자치단체 등의 협찬을 받는 경우이다. 환경, 사회, 국가 단위의 공익적 메시지를 담고 있고 방송사 공익캠페인임을 알리면서 협찬주를 노출하는 방식이다.

<표 4-32> 지방자치단체 협찬의 방송사 캠페인

화면	자막내용
	TBJ 캠페인 더불어 잘사는 충남 (중략) 더불어 잘사는 충남 충청남도

<표 4-33> 기업 협찬의 방송사 캠페인

화면	자막내용
	당신과 기업, 국가를 행복하게 만듭니다 채널A와 대한민국의 수많은 기업이 당신의 위라벨을 응원합니다 KB금융그룹

(3) 광고효과가 강한 협찬 캠페인

협찬캠페인 경우 내용에 따라 기업의 상품이나 서비스의 광고효과가 높아 거의 상업적 광고와 유사해지는 경우도 있다. 캠페인의 내용과 협찬주의 주된 사업의 연계성이 높을 경우가 속한다.

자연의 소중함을 주된 영상물로 보여주다가 홍보문구와 상품명(자연의 맛을 겸손하게 전하다 교촌치킨)을 노출하는 경우이다. 또 환경캠페인을 표방하여 '우리에게도 봄이 찾아왔습니다~꽃피는 당신의 봄을 응원합니다'라는 문구 뒤에 '신세계센텀시티'라는 협찬주가 붙는 경우도 있었다. 타이어 교체주기를 알려주면서 넥센타이어 회사명을 노출하는 경우도 관련성이 있다.

<표 4-34> 광고효과가 강한 협찬 캠페인 사례

화면	자막내용
	TBC 자연 사랑 캠페인 오늘도 고개를 숙입니다 생명을 품을 땅이기에 우리는 자연 앞에서 겸손해져야 합니다 자연의 맛을 겸손하게 전하다 교촌치킨

2) 정부/지방자치단체의 캠페인

(1) 국민인식(행동) 변화 목적의 공익 캠페인

정부/지방자치단체가 국민들의 태도나 행동을 변화시킬 목적으로 방송하는 공익 캠페인이 있다. 산업재해예방(고용노동부 산업재해예방 안전보건공단), 줄음운전예방(국토교통부 EX한국도로공사), 가족폭력예방(여성가족부 한국여성인권진흥원), 이주여성 폭력금지(여성가족부, 복권위원회), 성매매(여성가족부 한국여성인권진흥원 복권위원회), 해외안전정보(외교통상부), 안전한 승강기 이용문화(행정안전부 한국승강기안전공단), 간첩테러신고(국가정보원) 등이 있다.

<표 4-35> 국민인식(행동) 변화를 위한 공익 캠페인

화면	자막내용
	추락·사망사고 예방 캠페인 (중략) 고용노동부 산업재해예방 안전보건공단

(2) 정부/지방자치단체의 홍보 목적의 캠페인

정부나 지방자치단체를 홍보하기 위한 캠페인이 있다. 브랜드 자체에 대한 홍보, 사업홍

보, 정책홍보 등 다양한 방식을 통해 정부부처나 지역의 위상 및 이미지 제고를 하고자 한다.

건강보험 보장성 강화 홍보(병원비 걱정없는 든든한 나라 보건복지부, 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원)는 정책홍보의 대표적 사례이다. 그러나 정부 정책이나 사업 홍보는 단순히 알리는 데서 그치는 것이 아니라 국민참여를 독려한다는 차원에서 복합적 성격을 가지고 있는 경우도 있다. 폐가전무상수거 서비스(환경부와 한국전자제품자원순환공제조합)는 대표적으로 사업을 알리면서 국민들의 참여를 촉진하는 경우이다.

<표 4-36> 정부부처의 위상제고를 위한 캠페인

화면	자막내용
	평화와 소통의 시대를 두드림 통일부 통일교육원

(3) 정부/지방자치단체의 캠페인과 광고결합 형태

기획재정부 복권위원회가 청소년을 위한 장학사업을 알리면서 복권구입 방법을 고지하는 경우이다. 복권 광고는 복권 및 복권기금법 시행령(제5조)에 따라 방송광고의 경우 청소년에게 복권을 판매하지 아니한다는 내용을 포함하도록 하고 있다. 그러나 실제 홍보동영상에는 청소년 판매금지 내용보다는 복권 광고문구가 노출되어 오히려 복권구입 방법을 홍보하는 것이 주된 목적으로 보였다.

<표 4-37> 정부단체의 캠페인과 복권광고 결합

화면	자막내용
	복권기금 장학사업 (중략) 기획재정부 복권위원회 만 19세부터 구입할 수 있고 당첨금을 받을 수 있습니다 1인당 1회 10만원까지 구입할 수 있습니다.

3) 공익광고 캠페인

현행 방송광고판매 대행 등에 관한 법률에 따라 방송광고진흥공사가 제작하는 공익광고이다. 방송광고진흥공사가 제작하는 공익광고는 공익광고협의회를 구성하고 방송통신발전기금이라는 공적 재원으로 제작하므로 별도의 협찬주나 정부기관 등이 개입하지 않는다. 주제선정 제작방향 등에 있어 외부로부터 독립적이기 때문에 공익적 성격이 가장 높다고 할 수 있다.

<표 4-38> 방송광고진흥공사의 공익광고

화면	자막내용
	누구나 피해자가 될 수 있습니다 피싱·스미싱 예방요령 의심하고 전화 끊고 확인하고 kobaco 공익광고협의회

3. 행사안내 유형

1) 방송사 단독 행사 안내

방송사가 단독으로 개최하는 행사를 안내하는 경우이다. 연말 시상식, 가요제 등이 대표적이다. 이런 경우 방송 프로그램 제작과 연계되는 경우가 많은데 협찬주 없이 방송사가 개최하는 행사 일정을 소개한다.

<표 4-39> 방송사 단독 행사 안내

화면	자막내용
	내일은 미스트롯 孝 콘서트 TV조선 행사안내 (후략)

2) 협찬행사 안내

방송사가 개최하는 행사에 협찬주가 있는 경우이다. 방송사가 주도적으로 개최하고 협찬주가 후원하는 방식도 있고 외부기관이 주도적으로 개최하고 방송사가 후원사로 참여하는 등 형태는 다양하다.

방송법과 협찬고지에 관한 규칙에 따르면 방송사가 주최, 주관, 후원하는 공익적 행사에는 협찬주를 노출할 수 있다. 이에 해당하는 행사로 공연, 강연, 행사, 여행, 스포츠경기 등 다양하게 포함되었다. 그러나 협찬을 받는 방송사의 공익적 행사로 공연, 여행 상품을 방송하는 경우는 상업적 광고와 거의 유사한 형태를 보였다.

<표 4-40> 방송사가 후원하는 행사 고지

화면	자막내용
	바다 탐험대 옥토넷 프리미엄 가족 뮤지컬 불가사리의 모험 2019. 6. 15(토) ~ 16(일) 장소 : 제주아트센터 후원 JIBS 문의전화 1522-2061 예매처 : 인터파크, 티켓링크 주최/주관 : (주)전공이엔티/초록공간/오름기획/초록공간 선물 이벤트 관람하는 모든 어린이에게 옥토넷 대원증을 증정합니다.

<표 4-41> 방송사가 주최하는 행사 안내

화면	자막내용
	엑스칼리버 MUSICAL (중략) 주최 서울특별시세종문화회관 kakao SBS 주관 EMKINTERNATIONAL 제작 EMK 8세 이상 관람가

3) 방송사와 무관한 행사 안내

방송사가 주최, 주관, 후원하지 않는 행사의 경우 협찬 대상이 아니다. 고양가구박람회의 경우 경기도 행사를 타지역에서 편성하는 경우가 많았는데 지역 관련성도 없어서 상업적 광고와 거의 같았다. 이러한 광고가 미디어랩을 통해 방송되는 상업광고인지, 비상업적 공익광고인지(정부광고인지), 협찬을 받는 공익적 행사인지 편성만으로 파악하기는 어렵다.

〈표 4-42〉 방송사와 무관한 행사 안내

화면	자막내용
	2019 고양가구박람회 06.06(목) ~ 09(일) 주최 경기고양시일산가구협동조합 고양시가구협동조합 후원 세계 속의 경기도 평화의시작미래의중심고양

4. 모금/후원 방송 유형

1) 방송사 공익캠페인과 결합한 모금방송

방송사의 공익캠페인이라는 명칭 하에 모금방송을 하는 경우이다. 일반적인 모금방송 영상물과 유사하나 간단하게 방송사 채널명과 공익캠페인이라는 명칭을 붙이는 방식이다. JTBC의 We Start 후원문의나 KBS2 채널 굿네이버스 후원문의가 대표적이다. 이러한 경우 월 1만원 금액과 전화번호까지 노출함으로써 적극적으로 홍보하는 내용을 담고 있다. YTN의 방송 중 UNHCR 유엔난민 기구의 경우 ‘월 10,000원 정기 후원금 1666-4531 문자 메시지로 후원 두 글자를 보내주세요’라는 식으로 방송하고 있었다.

〈표 4-43〉 방송사 공익캠페인과 결합한 모금방송

화면	자막내용
	WE START 후원 문의 1577-9572 JTBC 공익캠페인

2) 방송사와 무관한 모금방송

방송사 명칭이나 채널명이 등장하지 않고 순수하게 기관의 목적 및 활동과 함께 동참에 호소하는 경우이다. 상업적 광고와 달리 초록우산 어린이재단의 경우는 기관의 활동내용만 고지함으로써 간접적으로 참여를 유도하고 있어 불우이웃돕기 운동 확산을 위한 공익 캠페인에 가까웠다.

후원의 필요성, 모금목적이나 방법을 간단하게 안내하는 경우도 있다. ‘안 돼 물을 마시지마 UNICEF 정기후원 080-214-1004’, ‘세이프더칠드런 정기후원 월 2만원 1899-0795’ ‘후원문의 1577-8179 대한적십자사’ 등이 있었다.

〈표 4-44〉 방송사와 무관한 모금방송

화면	자막내용
	굿네이버스 정기후원 월1만원 1800-4028 굿네이버스는 아이들에게 필요한 식수시설 설치 및 개보수, 위생교육을 지원하고 있습니다.

〈표 4-45〉 단순히 기관안내와 동참을 독려하는 후원방송

화면	자막내용
	초록우산 어린이재단은 정기후원 등을 통해 도움이 필요한 국내외 아동들을 위한 다양한 복지 및 환경개선 사업을 하고 있습니다. 아동을 먼저 생각합니다 초록우산 어린이재단 아이들이 행복한 세상, 함께 해주세요

3) 방송사 자사관련 모금활동

방송사가 자사 또는 관련 분야를 위해 후원 및 모금방송을 하는 경우도 있었다. 종교채널이 대표적인 경우인데 특정 종교나 단체를 위해 후원 안내를 하는 유형이다.

<표 4-46> 방송사 자사 모금방송

화면	자막내용
	BUDDHA N BTN ARS후원 060-800-7000

<표 4-47> 방송사 자사 관련 모금방송

화면	자막내용
	김은호 목사 / 오륜교회 CBS 선교후원 (유료 5천원) 하나님의 부르심, 여러분이 방송 선교사입니다 006.808.0000

5. 상업적 광고 유형

1) 금융상품/서비스 유형

주택연금, 풍수해보험, 고용산재보험 등 정부 지원이 있거나 공적 지원이 있는 금융상품이지만 거의 상업적 광고와 유사한 형태를 띠었다.

<표 4-48> 풍수해보험 상품 안내

화면	자막내용
	국민 누구나 풍수해보험 가입문의 5개 민간손해보험사 02-2100-5103~7 가까운 읍면동사무소(주민센터) 행정안전부

<표 4-49> 주택연금 안내

화면	자막내용
	2019 수사반장 내 집 연금으로 더 든든한 주택연금 금융위원회 HF한국주택금융공사

2) 캠페인성 상업광고 유형

공익캠페인으로 구분하기에는 형식과 내용이 거의 상업적 광고로 보이는 경우도 있다. 제주양돈농협에서 제주돼지에 대한 홍보영상물이 대표적이다. 농림축산식품부와 한우자조금의 한우사랑 캠페인도 있기는 하지만 특정 상품을 목적으로 홍보하는 것이 아니라 국민들 대상으로 한우에 대한 관심과 이용 제고를 일반적으로 도모한다는 측면에서 차이가 있다.

<표 4-50> 상업적 성격이 강한 유형

화면	자막내용
	청정하고 온난한 천혜의 환경 그 안에서 탄생한 제주돼지 믿고 먹을 수 있어서! 고소하고 담백한 육질로 모두에게 사랑받는 건강식품 삼다의 섬에서 만나는 삼다의 진미 대한민국 힐링푸드 제주돼지 제주양돈농협

6. 프로그램 유형

1) 자체 프로그램

방송사가 자체적으로 제작한 짧은 영상물이 있다. KBS 한식을 소개하는 <한식의 마음>(7분 24초), MBC <우리말나들이>(1분 6초), 부동산토마토 <세계의 건축>(4분 12초) 등이 대표적이다. 이러한 프로그램은 캠페인 성격도 있지만 짧은 영상물로 탄력적인 편성을 하는데 활용하는 것으로 판단된다.

<표 4-51> 프로그램 유형의 영상물

화면	자막내용
	한식의 마음 이옥정PD 조선시대 두부는 사찰에서 만드는 음식이었다?! 기획 KBS 제작 KBS 요리사람 한식의 마음 다음 시간에...

2) 협찬 프로그램

짧은 영상물이기는 하나 협찬주가 노출되는 경우이다. 역시 캠페인 성격과 결합된 짧은 영상물 형식이다. MBC 3.1운동 100주년 특별기획 기억하여, 기록하다(기억록)의 경우 3분 23초 편성으로 공익 캠페인이라기보다는 짧은 영상물로 프로그램에 가깝다. 전달하려는 메시지는 역사를 기억하자는 공익적 메시지를 담고 있지만 공익광고 형태보다는 프로그램의 형식이라고 볼 수 있다. 마지막에 협찬주를 고지한다는 측면에서는 협찬 제작 프로그램으로 분류될 수도 있다. 대구MBC <대구골목 12가지 이야기>(한국콘텐츠진흥원, 대구시 외 제작지원)도 유사한 사례이다.

<표 4-52> 협찬 프로그램 유형

화면	자막내용
	비와이, 한용운을 기억하여 기록하다 100년을 탐험하다 기억록 대통령직속 3.1운동 및 대한민국 임시정부 수립 100주년 기념사업추진위원회 MBC SK브로드밴드

3) 재난방송 프로그램 유형

유도선 안전사고 예방프로그램(6분 12초)처럼 캠페인이라기에는 방송분량이 긴 편성물이 포함되었다. 또는 헝가리 부다페스트 여객선 침몰 뉴스속보처럼 긴급 편성되는 경우도 있다.

제5장 유사광고 전문가 인식 조사

제1절 조사 대상 및 델파이 조사 방식

1. 델파이 조사방식

본 연구는 델파이 조사를 시작하기 전, 질문문항을 구성하기 위하여 사전 인터뷰를 한 차례 시행하였다. 사전 인터뷰에서 나온 결과와 앞서 시행한 유사광고 편성분석 그리고 문헌고찰 및 법리 분석을 토대로 구체적인 질문지를 작성하였다. 이렇게 완성된 질문지를 20명의 인터뷰 대상자에게 배포하여 10월 중순부터 11월 중순까지 약 한 달에 걸쳐 델파이 인터뷰 조사를 시행하였다.

델파이 조사방법은 예측하고자하는 문제에 대하여 전문가들의 견해를 종합하고 정리하는 일련의 절차라고 할 수 있다. 델파이(Delphi)라는 명칭은 고대 그리스 신화에서 미래를 통찰하고 신탁을 하였다는 아폴로 신전이 있는 옛 도읍지의 명칭에 따른 것이다(이종성, 2001). 델파이 기법은 1950년대 전후 미국 랜드 연구소의 노만 달키와 올라프 헬머(Norman Dalkey & Olaf Helmer)가 처음으로 사용하였다(Dalkey et al., 1972). 국방문제의 해결을 위해서 소련의 원자탄 보유량을 추정하고자 지리적으로 멀리 떨어져 있던 전문가들의 합의 도출에 이용되었다. 예측의 문제에 전문가들의 견해를 유도하여 집단적으로 판단하던 방법이 그 이후, 하나의 연구방법으로 발전된 것이다. 델파이 기법은 추정하려는 문제에 관한 정확한 정보가 없을 때 두 사람의 의견이 한 사람의 의견보다 정확하다는 계량적 객관의 원리와 다수의 판단이 소수의 판단보다 정확하다는 민주적 의사결정의 원리에 논리적 근거를 두고 있다(한국언론진흥재단, 2013, 181쪽).

또한 협의회를 통한 논의과정에서 나타날 수 있는 부정적 효과를 방지할 수 있는 패널식 조사연구방법이란 장점을 지닌다. 절차의 반복과 통제된 피드백, 응답자의 익명, 통계적 집단반응의 절차를 통해 의견을 수렴하여, 절차가 반복되는 동안 이전 설문에서 나타난 자료를 바탕으로 개별 참여자들이 자기 판단을 수정 또는 보완할 수 있는 기회를 가지게 된다(이종성, 2001; 노승용, 2006; 박경준, 2008).

델파이 기법에서 전문가들의 의견조사는 전문가들이 자신들의 의견을 수정할 수 있는

가능성을 열어두고, 적어도 두 번 이상 반복 수행된다(권기현, 2008). 또한 익명성을 보장하고 있기 때문에 전문가들의 솔직한 견해를 기대할 수 있고, 반복적인 조사로 집단의 합의점 도출이 가능하다는 장점이 있다. 델파이기법에서 연구대상자 수는 다양한 의견이 제시되지만, 일반적으로 20~30명 내외로 하면 적합하다고 할 수 있다(Okoli & Pawlowski, 2007). 델파이 조사의 반복 횟수는 학자들에 따라 의견이 다르지만, 일반적으로 2~3회를 수행하는 것이 보통이지만, 시간과 비용 및 주체의 특성에 따라 조사를 두 차례 실시하는 경우도 많다(노승용, 2006).

2. 조사대상 선정

본 연구는 앞선 편성실태 조사결과에서 유사광고 개수가 평균(약 50개)을 월등히 상회하여 60개 이상을 제공하고 있는 상위 9개 채널을 우선 선택하였다. 그리고 이를 기본 토대로, 지역과 채널의 다양성을 고려하여 두세 개 채널을 추가 및 제외하여 전문가 인터뷰 대상 채널 10개를 선정하였다. 이렇게 선정한 채널의 편성국 또는 광고국에서 유사광고를 담당하는 실무자를 인터뷰하였으며, 이 밖에 관련 정부기관과 연구기관의 의견을 반영하기 위하여 해당 정책 담당자와 관련 분야 연구원을 인터뷰 대상에 포함하였다. 이와 함께 광고를 연구한 학자들도 섭외하여 그 견해를 청취하였다. 이상의 과정을 통해 최종적으로 선정된 20명의 인터뷰 대상자는 아래의 표와 같다.

〈표 5-1〉 인터뷰 조사 대상

연번	구분	소속	경력	특정
1	중앙지상파	KBS	약 8년	A
2		MBC	약 14년	B
3	지역지상파	대구 MBC	약 3년	C
4		KNN 부산방송	약 23년	D
5		G1 강원민방	약 17년	E
6	종합편성채널	채널A	약 15년	F
7	전문채널	FTV	약 20년	G
8		CBS	약 16년	H
9		BTN	약 2년	I
10	보도채널	YTN	약 15년	J
11	유관기관	KOBACO	약 23년	K

12		언론진흥재단	약 18년	L
13		KISDI	약 13년	M
14	규제기관	방송통신위원회	약 2년	N
15			약 28년	O
16	공공단체	미디어연구소	약 16년	P
17	학계	광고 정책 연구	약 18년	Q
18			약 22년	R
19			약 17년	S
20			약 4년	T

3. 조사실시와 질문내용

본 연구에서 델파이 조사는 총 2회에 걸쳐 수행되었다. 전문가 20명에게 총 2회에 걸쳐 유사광고를 포함한 방송광고 정책과 관련한 질문을 서면(이메일)을 통해 전달하였다. 1차는 개방형 질문으로 전문가 패널들이 각자의 의견을 자유롭게 개진할 수 있도록 구성하여 의견을 수집하였다. 2차 조사에서는 첫 번째 개방형 질문으로 수집한 응답들을 바탕으로 구조화된 폐쇄형 질문을 구성하였다. 2차 조사는 20명의 전문가에게 각 항목별로 동의 여부와 중요도를 표시하도록 하였다. 중요도는 ‘높음’, ‘보통’, ‘낮음’ 중 하나에 표시하도록 하였다.

본 조사에서 주요하게 살펴보고자하는 ‘유사광고’에 대한 정의가 일반화되어있지 않은 관계로, 질문의 유용성과 이해도를 높이기 위해 유사광고가 주로 송출되는 스테이션 브레이크(SB) 시간의 편성현황과 편성방송물을 중심으로 질문하였다.

본 연구에서 전문가들에게 질문한 사안은 크게 네 가지로 구분된다. 첫째는 ‘방송광고 정책 일반에 대한 의견’, 둘째는 ‘SB⁶³⁾ 편성현황에 대한 의견’, 셋째는 ‘방송 캠페인 편성에 대한 의견’, 넷째는 ‘유사광고 정책에 대한 의견’이다. 그리고 이상의 네 가지 사안을 다시 몇 가지의 구체적인 질문으로 나누어 총 11개의 문항을 질문하였다. 델파이 조사 1차 설문 내용은 아래의 표와 같다.

63) 질문지에는 “‘SB’는 Station Break의 약어로, 어떤 프로그램이 끝나고 다음 프로그램으로 넘어가는 프로그램과 프로그램 사이의 시간을 말합니다.”란 SB의 정의를 제시하였다.

〈표 5-2〉 1차 델파이 조사 질문지 구성 내용

구분	질문 내용
방송광고 정책 일반에 대한 의견	국내 방송광고 정책에서 가장 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? 문제점을 해결하기 위해 시급하게 개선해야 하는 사안은 무엇인가요?
	방송법상 방송 프로그램과 방송광고를 구분해야 한다는 규제에 대해 어떻게 생각하십니까?
SB 편성현황에 대한 의견	SB 시간에 편성되는 유형이 무엇이 있다고 생각하십니까?
	SB 시간에 편성되는 유형 중 어떤 유형이 가장 비중이 크다고 왜 그렇다고 생각하십니까?
	방송사가 SB 편성을 운행하는 때에 어떤 어려움이 있다고 생각하십니까?
	SB 편성물 중 광고로 분류되어야 하는 유형이 있습니까? 방송광고란 광고주로부터 적정한 광고료가 지급되어야 하는 것을 의미합니다. 방송광고로 구분되어야 하는 유형과 그 이유를 적어주세요.
방송 캠페인 편성에 대한 의견	방송에서 '정부 캠페인 편성과 문제점'에 대한 의견을 말씀해주시기 바랍니다.
	'공익 캠페인 편성과 문제점'에 대한 의견을 말씀해주시기 바랍니다.
	'방송사의 행사 및 캠페인의 편성과 문제점'에 대한 의견을 말씀해주시기 바랍니다.
	SB 시간에 편성하는 행사안내 및 캠페인에서 협찬은 어떤 기준으로 구분한다고 생각하십니까?
유사광고 정책에 대한 의견	유사광고에 대한 바람직한 정책방향이 있다면 선생님의 의견은 무엇입니까?

2차 델파이 조사 질문은 앞서 설명한 바와 같이, 1차 개방형 질문을 통해 수집된 의견들을 토대로 작성하였다. 그리고 동일 조사대상자 20명에게 각 문항에 대한 동의 정도와 중요도를 체크하도록 하였다.

제2절 전문가 델파이 조사 분석 결과

1. 1차 델파이 조사 결과

1) 방송광고 정책 일반에 대한 의견

본 조사는 전문가를 대상으로 유사광고에 대하여 직접적으로 질문하기에 앞서, 방송광고 정책 전반에 대하여 각 방송사별로 어떠한 견해를 갖고 있으며, 기관 및 학계에서는 어떤 문제점과 해결 방안을 생각하고 있는지를 먼저 알아보려고 하였다. 방송광고 정책에 대한 일반적 의견을 물은 이유는 방송사 실무자 및 관련 연구자들이 지적하는 현재의 방송광고 정책의 장단점을 파악해야, 유사광고에 대한 정책의 수립 여부를 가늠할 수 있을 것으로 판단하였기 때문이다.

방송광고 정책에 대한 의견은 크게 두 가지로 나누어 ‘국내 방송광고 정책의 가장 큰 문제점과 해결 방안’과 ‘방송법상 방송프로그램과 방송광고를 구분해야 한다는 규제’에 관하여 어떠한 견해를 가지고 있는지에 대하여 질문하였다.

(1) 국내 방송광고 정책의 가장 큰 문제점과 해결 방안

본 연구의 델파이 조사에 참여한 전문가들은 각자의 소속에 따라, 지적하고 있는 방송광고 정책의 문제점이 각기 달랐다. 공통적으로 지적된 문제점들을 정리·분류화하기 전에, 방송사 유형에 따른 입장차와 기관 및 학계의 의견을 구분하면 아래와 같다.

① 중앙지상파 및 지역지상파 실무자 의견

중앙지상파의 광고 또는 편성 담당자는 지상파가 방송광고를 운영하는 데 있어 지나친 규제를 받고 있다고 피력하였다. 특히 중간광고를 불허하고 있는 것은 비대청규제의 대표적인 사례라고 지적하며 조속한 도입이 필요하다는 의견을 강하게 나타내었다.

중간광고가 이뤄진다고 해서 모든 것이 해결되는 것은 아니지만, 현재 지상파가 받고 있는 비대청규제의 상징과도 같다. 중간광고로 인한 시청흐름 방해 등의 의견이 있을 수 있으나, 지상파 방송사의 경쟁력을 뛰어넘었다고 평가받고 있는 일부 케이블PP나 종합편성채널 등에서 이미 진행하고 있고, 이에 대한 시청자들의 저항은 없어 중간광고에 대해서는 시청자들의 적응이 끝난 상황이라고 판단된다(B).

또한 중앙지상파는 자사 랩으로서의 민영 방송광고 판매 대행회사를 갖지 못하고 ‘한국방송광고진흥공사(이하 코바코)’에 방송광고 판매대행을 할 수밖에 없는 규제 역시 영업권

을 제한하는 결과를 초래하고 있으며, 이 밖에도 비자율적인 규제 위주의 정책이 변화되어야함을 주장하였다.

지상파를 규제대상으로만 보지 말고, 자율이라는 시각에서 구체적인 행동을 보여줘야 한다. 시청자의 매체 선택폭이 넓어지고, 다른 매체의 영향력도 이미 지상파를 한참 넘어섰다. 내부적으로도 이런 규제들을 피하다보니 광고시장이 원하는 요구와는 동떨어진 대책만 나오고 있다. 이대로라면 가장 중요한 콘텐츠도 계속해서 무너질 수 있다(A).

독자적 광고영업이 불가능한 지상파 방송사의 경우, 간접광고 상품이 지상파 방송사와 상관없는 홈쇼핑에 채널에 방송된다는 이유만으로 규제를 받고 있으며, ‘한국방송광고진흥공사’에 방송광고 판매대행을 맡기고 있다. 공영방송사의 재원을 충당할 수 있는 다른 방식의 지원과 제도 개선이 절대적으로 필요하다고 생각한다. 불필요한 규제를 없애고 광고시장에 자율경쟁체제를 도입하면 해결될 수 있는 일들이 많을 것이다(B).

다음으로 지역지상파의 광고, 경영 또는 편성 실무자들 역시, 가장 시급히 해결되어야 할 문제를 중간광고 금지로 대변되는 방송매체 간 규제 불균형을 문제로 꼽았다. 또한 디지털 미디어 환경으로 방송과 통신의 경계가 사라지는 현재 지역방송사는 지상파 광고시장의 축소로 큰 위기에 봉착했다는 의견도 있었다.

다매체 다채널 미디어 환경 속에서 지상파 방송은 각종 규제까지 묶여있어 급격한 광고 신탁 감소에 따른 경영위기에 봉착해 있다(C).

방송 매체 간 규제 불균형 해소, 방송광고 금지 품목 제한이 문제이다(D).

지역방송발전(또는 광고)기금 제도화, OTT로 대변되는 디지털미디어의 급격한 발전에 따라 방송과 통신의 경계, 그리고 방송권역의 경계가 급속히 사라지고 있으며, 이는 지역 방송사로서는 지상파 광고시장의 급락과 더불어 이중고로 작용하고 있다(E).

③ 종합편성채널 및 전문채널 실무자 의견

종합편성채널 편성 실무자는 방송광고 규제의 기준이 통일되어야 할 필요성을 제기하였다. 또한 현재 지상파 방송사들은 프로그램을 나누어 마치 중간광고와 같은 토막광고를

내보내고 있으나, 규제기관이 이를 묵인하고 있어 공정성이 훼손되고 있다고 지적하였다.

여러 방송광고 규제 조항마다 적용되는 세부 기준이 달라 일선 방송사의 실무자가 이해 하기에 어려움이 있다. 예를 들어, 유료방송에 적용되는 편성 시간에 따른 중간광고 허용 횟수 규제는 프로그램 전(前)타이틀부터 후(後)타이틀까지를 기준으로 하는 한편, 방송광고 총량 규제는 '곧이어(Next)'부터 후타이틀까지가 기준이 된다. 기준이 같아야 실무자가 숙지하기에도 좋고 업무에 혼란이 없다. (중략) 지상파가 프로그램을 1, 2부로 나누어 중간광고와 같은 광고를 내보내도 방통위를 위시한 규제기관에서 있어도 이를 묵인하고 있어 원칙과 공정성이 크게 훼손되고 있다. 차제에 지상파 방송사의 광고 규제를 완화한다면 유료방송에는 더 큰 혜택을 제공해야 한다(F).

이어서, 전문채널 실무자들은 현재의 방송광고 정책이 급변하고 있는 미디어 환경과 동떨어진 규제일변도 정책임을 지적하였고, 특별한 목적을 지닌 종교방송 등의 경우, 공적 기능 수행을 위하여 광고의 균형 배분이 필요함을 피력하였다.

국내 방송광고 정책에서 가장 문제점은 지상파방송사업자와 유료방송사업자 간 법 적용 기준의 차별성이 없이, 거의 동일한 잣대로 규제일변도의 광고정책을 지향하고 있다고 보인다. 지상파방송사업자와 유료방송사업자 간 규제 적용의 이원화 및 유료방송사업자를 위한 간접광고제도의 규제 완화 등 실질적인 방송광고 제도 개선이 필요하다(G).

급격하게 변하는 미디어의 환경을 반영하지 못하는 규제일변도의 정책, 지상파와 종편 등에 대한 비대칭 규제와 역차별, 민영 미디어랩에 대한 공적책임 부재, 라디오와 지역방송사에 대한 지원 등 공공성 보장 장치 미비, 언론진흥재단에서 정부광고 대행을 독점하는 것이 방송광고 정책의 문제이다(H).

종교방송, 지역방송 등이 자본의 논리에 휘둘리지 않고 방송의 공적 기능을 다하려면 광고의 균형배분이 필요하다(I).

또한 보도전문채널 실무자는 광고 시장 변화에 따른 적절한 정책이 도입되지 못했다는 것을 문제로 지적하였다.

국내 대표 포털사이트인 네이버와 카카오는 전체 광고비에서 약 20%를 차지하며 광고 시장 지배력이 심화되어가고 있는 시점에서 지상파와 종편, 보도채널 등은 방송통신발전 기금을 납부하고 공익광고를 의무 편성을 하는 등 사회적 책임도 다하고 있다(J).

③ 유관기관 및 규제기관 관계자 의견

방송광고 정책이 문화부-과기정통부-방통위로 나뉘어져 있어 광고규제 및 진흥업무가 통합적으로 이루어지지 못하고 있는 점이라고 생각한다. 금번 정부가 정부조직 개편없이 출범한 상황인지라 방송 및 방송광고 정책에 대한 시대변화를 반영하지 못한 것으로 사료된다. 특히나, 방통위의 경우 합의제 기구라서 정책추진에 제한이 많은 것도 한계일 수 있다(K).

광고 재원에 대한 이슈는 방송광고와 협찬고지를 구분하고 있으며, 광고의 유형은 세분화 하고 있지만 협찬고지에 대한 유형 분류가 체계성이 부족하고 시장에서 동작하고 있는 현실을 감안했을 때 충분히 근거와 기준을 담고 있지 못하다는 데 있다(L).

규제기관 담당자도 온라인 등 미디어 환경 변화에 따른 적절한 규제가 부재하다는 것을 지적하고 있었다.

방송광고 매출이 매년 급격하게 줄어들고 있으므로, 온라인 광고 등 타 매체에 비하여 방송광고의 매체 경쟁력을 확대할 필요가 있다(N)

미디어 이용행태 변화에 따른 방송시장 구조변동과 시장변화에 시의 적절하게 대응하지 못하는 법과 제도, 비대칭 규제 개선(지상파 중간광고, 가상광고, 간접광고 등)과 방송의 정의 조항도 시대변화에 맞게 변경하여 OTT 등도 방송의 개념에 포섭할 필요하다(O).

④ 공공단체 및 학계 의견

공공단체와 학계는 현재의 방송광고 정책이 과거에 비하여 완화된 측면이 있으나, 여전히 구시대적인 규제가 잔재하고 있으며, 새로운 미디어와의 균형을 맞춰 규제가 변화되어야 하며, 그 방향은 규제를 완화하는 것이 되어야 할 것이라는 의견을 다수의 학자가 피력

하였다.

중간광고나 미디어랩 제도, 광고 편성 시간의 차이와 같은 지상파와 유료방송 간의 과도한 차별적 규제는 타당하지 못하다. 또한 방송광고 영역에 있어서 규제가 완화되었지만, 여전히 올드한 규제가 잔재하고 있다(P).

지상파 방송광고의 경쟁력 저하, 지상파, 케이블, IPTV, 인터넷, SNS, 유튜브 등 새 미디어와의 균형발전 도모, 지상파 중간광고 허용 및 금지품목의 매체 균형적 완화가 필요하다(R).

방송법 시행령 제59조의 4, 5 등에 제시된 광고의 유형을 단순화할 필요가 있다(S).

방송은 자생적으로 발전 방안을 도모 할 수 있게 규제를 완화하는 것이 좋다(T).

이상과 같이 전문가들이 지적한 방송광고 정책의 문제점을 정리하면, ‘방송 매체 간의 비대칭 규제’, ‘불필요한 규제를 없애고 광고시장에 자율경쟁체제를 도입’, ‘급격하게 변하는 미디어의 환경을 반영하지 못하는 규제일변도의 정책’, ‘광고규제 및 진흥업무가 통합적으로 이루어지지 못하고 있는 점’, ‘협찬고지에 대한 유형 분류가 체계성이 부족’, ‘미디어환경 변화와 방송시장 구조변동에 시의 적절하게 대응하지 못하는 법과 제도’ 등으로 요약된다.

(2) 방송법상 방송프로그램과 방송광고를 구분해야 한다는 규제에 관한 의견

다음으로 방송법에서 프로그램과 광고를 구분하고 있는 것에 대하여 그 규제의 타당성과 필요성에 대해 질문한 결과, 전문가들은 프로그램과 광고를 구분해야 한다는 것에 대한 원칙과 정당성에 대해서는 다수가 동의하는 입장을 표명하였다. 그러나 이 사안에 대해서도 각자 세부적인 주장과 견해에 있어서는 차이를 보였다.

① 중앙지상파 및 지역지상파 실무자 의견

지상파의 경우, 현재의 규제에 동의는 하지만, 가상광고나 간접광고에 대한 규제가 명쾌하지 않은 점과 유사중간광고(PCM : Premium Commercial Message)가 불법이라는 오명을 받으며 비난받고 있는 현실의 문제점을 지적하였다. 또한 제작환경의 어려움을 고려하

여 실효성 있는 규제로의 전환이 필요하다는 의견도 있었다.

더 높은 효율을 보장하는 프로그램 속으로 들어오려는 광고의 속성도 이해되지만, 정작 시청자의 신뢰를 보호할 최종장치는 필요하다. 하지만, 이 둘을 구분할 세부장치에 대해서는 많은 다툼이 있을 수 있다. 대표적으로 가상/간접광고를 들 수 있다. 허용장르나 크기, 시간 등에 대한 규제가 있지만, 장르에 대한 정의도 명확치 않고, 크기나 노출시간에 대해서도 실제로는 생각보다 명쾌하지 않다. 다른 사례로는 수년전부터 지상파에서 하는 PCM이다. 법적으로 문제없지만, 그간 일부에서 유사중간광고라는 이름으로 불법 혹은 탈법인 것처럼 비판해 왔다(A).

동의는 하지만, 현실에 맞는 규제 적용도 필요할 것으로 보인다. 예를 들어, 어린이 대상 프로그램 광고시간에 ‘광고방송’ 자막을 일정크기 이상 지속적으로 표기하도록 규제중이나, 초등학생들의 경우 대부분 낮 시간에 방송시청을 할 수 없거나 디지털 매체 접근율이 더 높으며 프로그램과 광고 구분을 할 정도로 수준도 높아져 있다. 규제 중에 현실을 반영하는 제도 개선 및 관계기관의 위반 통보 전에 사전 계도 및 주의 등을 요청한다(C).

현재 방송프로그램을 제작하는 제작비의 60% 이상을 방송광고비로 충당하고 있는 것이 현실이다. 무조건적인 규제 보다는 실효성을 발휘해 인정하는 것이 맞다고 생각한다. 현행 유지도 힘든 방송사 여건에 규제에 따른 또 다른 어려움을 제작환경의 악화로 이어질 수밖에 없다(E)

② 종합편성채널 및 전문채널 실무자 의견

종합편성채널과 종교채널 등 전문채널의 편성·광고 실무자들도 상기의 지상파 담당자들의 주장과 유사하게, 프로그램과 광고의 구분은 법제상 인정될 수 있으나, 변화된 방송 환경에 맞는 광고 규제의 유연화가 필요함을 피력하였다.

점차로 실효성이 없어질 것이라고 전망한다. 근래 유튜브나 넷플릭스와 같은 OTT 서비스에서 이루어지는 광고를 보면, 전통적인 광고 포맷을 벗어나 예능과 드라마타이즈 등 다양한 장르로 시도되는 경향이 두드러진다. 일반 방송사들도 이 같은 노력을 지속적으로 거듭하고 있어서 최근에는 시청 흐름을 방해하지 않는 수준에서 자연스럽게 개연성 있는

간접광고 노출이 많아지고 있다(F).

방송법상 방송 프로그램과 방송광고를 구분해야 하는 것은 당연하다고 생각하나, 프로그램 제작 시 제작 재원을 마련하기 위해서는 협찬처가 필요하며, 협찬주는 결국 방송프로그램에서 협찬주의 상품이 홍보되어 판매가 극대화되기를 희망하기 때문에 현재의 제도는 개선이 필요하다(G).

현재 방송광고 금지 품목이나 방송광고 금지 사업자에 대한 규제 정도만 남겨두고 나머지 부분은 과감하게 규제를 푸는 것도 고려해봐야 한다. 단, 광고에 대한 사전, 사후 고지는 명확하게 해야 한다(H).

③ 유관기관 및 규제기관 관계자 의견

유관기관 및 규제기관의 관계자들은 인터넷망을 활용하여 기하급수적으로 전파되고 있는 다양한 콘텐츠 속에서 광고가 범람하고 있는 현재, 기존의 방송광고 정책에 더하여 추가적인 규제가 제정되는 것은 바람직하지 않으며, 현재의 규제도 개선될 필요가 있음을 피력하였다.

모바일/인터넷 등 광고가 규제 없이 범람하고 있는 시장상황에서 방송광고에만 추가의 규제가 더 가해지는 것은 바람직하지 않다. 이러한 부분은 전문가들과 현업 종사자들의 의견을 수렴하여 합리적인 방향으로 추진되어야 한다고 생각한다(K).

프로그램과 방송광고의 구분은 총량적 구분과 내용적 구분 등 세분화된 규제 가이드라인 안에서 최대한의 자율성을 확보할 수 있도록 관련 규정의 정비가 필요하다(L).

최근 일부 종편의 방송프로그램의 내용과 같은 시간대에 방송되는 홈쇼핑 방송의 상품이 동일(유사)한 사례가 많은데, 이런 현상이 심화되면 방송프로그램 전체가 하나의 광고가 되는 문제가 발생할 수도 있다(M).

프로그램 내에서 허용되고 있는 광고(가상광고, 간접광고)에 대해서는 미디어시장의 구조변화와 시장변동 등의 현실을 고려하여 규제를 완화해 나갈 필요가 있다(O).

위와 같은 견해들은 정책과 규제를 담당하고 있는 입장에서도 방송광고 규제의 무조건적인 강화는 여러 가지 문제를 야기할 수 있으며, 분야별로 완화가 필요함을 인지하고 있

다는 것을 보여준다.

④ 공공단체 및 학계 의견

공공단체와 학계 연구자들은 현재와 같은 방송법 조항이 정당성 측면에서는 물론 인정되지만, 실효성이나 미래 산업의 환경 하에서 어우러질 수 없을 것으로 보인다는 입장을 나타내었다.

간접광고와 가상광고 등 방송 프로그램과 방송광고가 구분되지 않는 광고유형이 공존한다는 점에서 방송 프로그램과 방송광고를 명확하게 구분해야 한다는 규제는 점차 실효성이 줄어들 것으로 전망된다(Q).

실효성 없는 선언적 조항에 불과해졌다고 본다. 간접광고와 협찬 허용이후 규제의 허울만 남았으며, 실효성 없어졌다고 보인다. 향후 이 조항은 없어져야 할 것이다(R).

그러나 위와 반대로 방송 프로그램과 광고를 구분하는 것은 시청자에게 공식적 정보를 주는 것이므로 반드시 필요하다는 의견도 있었다.

시청자에게 방송과 광고 메시지를 구분할 수 있도록 하는 것은 정부가 해야 할 당연한 시청자 보호 조치라고 생각한다(S).

다양한 방송광고의 기법 등장으로 가끔 프로그램인지 광고인지를 인지하기 어려운 경우가 등장하기도 하는데, 이는 방송광고의 테크니컬한 측면으로 이해되어야 할 뿐 제도적으로 이를 방치하거나 유도해서는 안 될 것이다(P).

방송법상 방송프로그램과 방송광고를 구분해야 한다는 규제에 대해 전문가들이 지적한 문제점들을 정리하면, '시청자의 신뢰를 보호할 최종장치 필요', '현실을 반영하는 제도 개선', '관계기관의 위반 통보 전에 사전 계도 및 주의 필요', '규제 가이드라인 안에서 최대한의 자율성을 확보할 수 있도록 관련 규정의 정비 필요', '미디어 시장의 구조변화와 시장 변동 등의 현실을 고려한 규제 완화' 등으로 요약된다.

2) SB 편성현황에 대한 의견

다음으로는 유사광고가 주로 배치되는 프로그램과 프로그램 사이의 SB(Station Break) 시간이 방송사별로 어떻게 운영되며, 관련 기관과 학계에서는 SB에 대하여 어떻게 파악하고 있는지를 알아보고자 하였다. 이를 위하여 문항의 유형을 크게 네 가지로 나누어, 'SB 시간에 편성되는 방송유형', 'SB 시간에 편성되는 유형 중 가장 비중이 큰 유형과 그 이유', '방송사의 SB 편성 운영에 있어 발생하는 어려움', 'SB 편성물 중 광고로 분류되어야 하는 유형과 그 이유'에 대해 질문하였다.

(1) SB 시간에 편성되는 유형

SB시간에 편성되는 방송의 유형을 방송사 담당자들을 비롯한 전문가들은 아래와 같이 나열하였다.

① 중앙지상파 및 지역지상파 실무자 의견

종합예고(프로그램예고 포함), 공익광고(공익 캠페인 포함), 재난스팟(지진이나 질병 예방 등 포함), 부대사업안내, 라디오채널안내 등이 있다(A).

'잠시 후 방송되는 프로그램 고지' + 토막광고(SB CM) + 프로그램 예고 혹은 캠페인 + 채널고지(보통 ID로 부름)로 구성되어 있다(B).

캠페인, 프로그램 예고, 방송사의 다양한 주최 행사들에 대한 홍보 등이 포함된다(D).

ID, 곧이어, 캠페인(공익 캠페인 포함) 및 문화공연 안내, 방송프로그램 예보 각 홍보스팟(콘서트, 지역축제) 등이 있다(E).

② 종합편성채널 및 전문채널 실무자 의견

토막광고 외에 프로그램 예고편, 비상업적 캠페인과 비상업적 스포트, 협찬 캠페인과 협찬 스포트(Spot), 비상업적 공익광고와 재난피해 예방 캠페인 등을 노출하고 있다(F).

공익 캠페인, 공익행사, 프로그램 예고, 채널ID가 주로 편성되어 송출되고 있다(G).

시보, 콜사인, 기상정보, 교통정보, 건강정보, 공익 캠페인, 좋은 글, 성경성구 등 필터 형식의 스포트, 프로그램 홍보스팟, 행사, 이벤트 등 방송사 관련 홍보스팟, 공공기관이나 단체의 협찬 캠페인, 인포머셜 성격의 협찬 캠페인이 있다(H).

곧이어, 종합예고, 스테이션ID, 채널홍보스팟, 종교채널특성(포교권선)등으로 구분해 송출되고 있다(I).

캠페인, ID-CM, 공익행사 SPOT, 공익광고, 채널홍보 SPOT, 프로그램 예고, SO광고 등을 운영 중이다(J).

③ 유관기관 및 규제기관 관계자 의견

방송사 협찬광고, 공공 캠페인 광고, 공익광고(공익광고협의회, 기타 등), 방송사 社告, 해당 방송사 프로그램 예고 등이 있다(K).

예고, ID 자막광고, 정시보, 탄력시보, 유가의 비상업적 공익광고, 무가(의무편성)의 공익광고, 방송사가 주관하는 문화, 체육, 전시행사 스폿 등이 있다(L).

방송법상 SB시간에 편성되는 방송내용물은 유형 상으로는 모두 토막광고이며, 물론 토막광고의 내용이나 제공주체 등이 다양하여 이를 유형화할 필요가 있는지, 필요가 있다면 어떤 기준으로 구분할 수 있을지를 고민할 수는 있다(M).

토막광고 뿐만 아니라 방송사 자사 ID 고지, 방송사가 주관하는 공익성 캠페인, 방송사가 주최, 주관, 후원하는 공익행사 안내, 비상업적 공익광고 등을 송출하고 있다(N).

④ 공공단체 및 학계 의견

프로그램 종료 및 시작 타이틀, 각종 캠페인, 방송사 프로그램 예고 등이 있다(P).

방송사 ID, 곧이어, 시보광고, 자사 프로그램 예고 또는 안내, 방송사 주관 또는 후원의 각종 행사 안내, 지방자치단체 또는 공공기관행사 공지, 재난 대비 또는 공공 문제 공익적 메시지 등이 있다(Q).

방송사 ID, 곧이어, 시보광고, 자사 프로그램 예고 또는 안내, 방송사 주관 또는 후원의 각종 행사 안내, 지방자치단체 또는 공공기관행사 공지, 재난 대비 또는 공공 문제 공익적 메시지가 있다(R).

전문가들이 언급한 SB 시간에 편성되는 방송유형을 정리하면, '채널 안내', '프로그램 예고', '토막광고', '시보광고', '정부/지방자치단체 공익광고', '공익광고', '협찬 공익캠페인', '순수 공익캠페인', '협찬 행사(공연 등) 홍보', '순수 공익행사 홍보', '방송사 행사/사업 안

내'로 요약된다. 여기에서 '순수'란 협찬과 대비해 경비, 물품 등 각종 지원이 없다는 의미이며, 상기와 같이 정리된 유형들로 동의여부와 중요도를 묻는 2차 설문 조사를 시행하였다. 그 결과에 대해서는 2차 델파이조사 결과에서 살펴보기로 하겠다.

(2) SB 시간에 편성되는 유형 중 가장 비중이 큰 유형과 그 이유

두 번째로는 SB시간에 가장 자주 편성되는 유형에 대해 질문하고, 그렇게 편성이 되고 있는 이유에 대하여 설명을 요청하였다.

① 중앙지상과 및 지역지상과 실무자 의견

한마디로 답하기 어려운데, 수시로 발생하는 상황이나 방송시간대에 따라 유형비중이 변하기 때문이다(A).

프로그램 예고의 비중이 50% 이상으로 가장 큼니다(B).

자체 캠페인, 공공기관 및 지자체 캠페인이 많을 것 같다(D).

행사협찬과 토막광고의 비중이 가장 크고, 프로그램 광고와 캠페인(공익 캠페인 포함)이 다음 순을 차지한다(E).

② 종합편성채널 및 전문채널 실무자 의견

프로그램 예고편이 가장 큰 비중을 차지한다. 방송 채널 안에서 자사 프로그램의 홍보를 위해 SB 시간만큼 효과적인 기회는 없기 때문에 프로그램 예고편을 적극적으로 배치한다(F).

주로 편성되는 유형은 프로그램 예고이며, 그 다음으로 방송사 자체 주관의 공익행사, 채널ID, 공익 캠페인 순이다(G).

코바코 방송광고가 줄어들면서 방송사들은 새로운 수익원으로 협찬 캠페인을 통한 수익을 올리려 노력하고 있고, 협찬주로서도 홍보효과를 누릴 수 있기 때문에 공공기관이나 단체의 협찬 캠페인이 많다(H).

광고가 많지 않다 보니 후원, 게시판, 좋은 말씀 등과 같은 유형의 비중이 가장 크다(I).

정부기관이 발주한 캠페인 또는 지자체 공익행사의 비중이 가장 높다. 프로그램 광고 단가보다 SB시간대 단가가 저렴해서 방송횟수를 늘이고 싶은 광고주는 이를 선호하는 것

으로 판단된다(J).

③ 유관기관 및 규제기관 관계자 의견

중앙방송사의 경우 협찬 캠페인이 가장 많은 것으로 보이며, 지역의 경우 미판물량이 많은 관계로 공익광고 노출이나 지역행사 안내 등이 많다고 생각된다(K).

유료의 비상업적 공익광고 비중이 많다고 생각한다. 방송사업자가 자체적으로 협찬고지 명목으로 유료로 판매할 수 있기 때문에 공익광고 편성을 위한 노력과 유치 등이 높은 비중을 차지하는 요인으로 볼 수 있다(L).

방송사 입장에서는 SB 시간대에서 수익이 전혀 발생하지 않고 오히려 고정비용 등으로 손해를 보는 입장이므로, 수익을 낼 수 있는 방송광고(토막광고) 또는 협찬에 대한 영업을 적극적으로 강화할 것으로 예상된다(N).

경영이 어려운 지역방송이나 중소PP 등에는 재원확보를 위해 공익성이 담보되지 않은 공익성 캠페인과 공익행사 등을 편성하는 경우도 있다. 불가피한 측면이 있을 것이나 이에 대한 구분이나 범주를 정할 필요가 있다(O).

④ 공공단체 및 학계 의견

프로그램 광고의 비중이 크다고 생각한다(P),(S),(T).

자사가 직접 또는 공동으로 주최하는 각종 행사에 대한 안내 광고의 비중이 가장 크다고 생각한다(Q).

전문가들이 제시한 SB 시간에 편성되는 유형 중 가장 비중이 큰 유형과 그 이유를 정리하면, 지상파와 종합편성, 전문채널 모두 프로그램 예고가 많다는 의견이 주를 이루었다. 이는 공공단체와 학계의 의견도 마찬가지였다. 프로그램 예고가 가장 많은 이유는 자사 프로그램의 홍보를 위해 SB 시간만큼 효과적인 기회는 없기 때문에 프로그램 예고편을 적극적으로 배치한다는 것이다. 그리고 다음으로 공공기관이나 지자체 캠페인이 많다는 실무자들이 있었는데, 이는 프로그램 광고 단가보다 SB시간대 단가가 저렴해서 방송횟수를 늘리고 싶은 광고주는 이를 선호하는 것으로 판단된다고 보았다.

이에 반해 규제기관의 관계자는 방송사가 재원확보를 위해 수익을 낼 수 있는 토막광고나 협찬을 SB시간에 배치할 것으로 예상했으며, 공익성이 담보되지 않은 공익 캠페인과 공익행사 등을 편성하는 경우도 있어, 이에 대한 구분과 범주를 정할 필요가 있다는 것을 강조하였다.

(3) 방송사의 SB 편성 운행에 있어 발생하는 어려움

세 번째로는 SB시간 편성을 운행하는 데 있어 발생하거나 발생할 수 있는 어려움에는 어떤 것이 있는지 질문하였다.

① 중앙지상파 및 지역지상파 실무자 의견

지상파 실무자들은 SB시간 편성에 있어 가장 어려운 점은 주요시간대 편성시간이 부족한 것을 지적하였다. 또한 광고수입 하락을 보완하여 제작비를 조달하기 위해 다양한 사업에 대한 규제 개선이 필요하다는 의견도 있었다.

주요시간대 SB 편성시간이 부족한 게 가장 어려울 것이다. 중요도/긴급성/법적의무비율 등을 기준으로 편성을 운행하는 것으로 알고 있다(A).

SB 시간의 성격에 대해 모르는 경우, 일부 공공기관에서 무료로 송출을 의뢰하는 경우가 있다. 특정 기관의 캠페인만 송출할 수 없고, 공익성을 판단하는 기준이 명확하지 않으므로 유료로 집행되는 캠페인의 경우만 송출하고 있다(B).

방송시간에 임박해 예정된 프로그램 길이가 달라져서 완제가 나올 경우 본지역사간 SB 맞추기가 어려운 것으로 알고 있다(C).

지상파 방송광고 하락으로 인해 콘텐츠 제작비용 조달을 위해서 진행하는 다양한 사업에 대한 불합리한 규제 개선이 필요하다고 생각된다(D).

지역방송에서는 직접 광고 유치가 힘든 실정이라 캠페인 등으로 대체하는 상황이다(E).

② 종합편성채널 및 전문채널 실무자 의견

종합편성채널과 전문채널 실무자 중에는 SB 시간 운영에 큰 어려움이 없다고 밝힌 경우

도 있었으나, 지상파와 마찬가지로 편성시간의 부족을 지적한 실무자도 있었으며, SB시간이 증가하는 데 따라 시청권이 침해되거나, 불필요한 스포츠가 과도하게 편성되는 것을 우려하는 목소리도 있었다.

SB 시간은 방송사마다 나름대로의 기준으로 정한 실제 방송 프로그램 본내용 길이에 따라 결정되기 때문에 큰 불편은 없다(F).

SB 편성 운영시 가장 큰 어려움은 편성시간의 부족이다(G).

SB시간대가 점점 길어지는 추세로 인한 청취흐름의 단절, 협찬광고의 불규칙한 수주로 인한 SB 시간의 수시 조정, 빈 SB시간을 채우기 위해 불필요한 스포츠의 과다편성이 문제로 지적될 수 있다(H).

정부기관 캠페인의 비중이 높고 SB시간대 광고단가 낮아 광고방송 분량이 많아 시청자의 시청권을 침해할 소지가 있다(J).

③ 유관기관 및 규제기관 관계자 의견

유관기관 및 규제기관 관계자는 SB 편성 시간대가 제한적으로 정해져있어 유연성이 떨어져서 예측이 불가능하여 토막광고나 협찬고지를 사전에 적극적으로 판매할 수 없으며, 과거와 달리 방송광고 판매가 부진하기 때문에 이에 따른 수익보전과 미리 편성된 SB를 채우기 위해서 주요시간대를 제외하고는 할인판매를 하거나, 내부 압력을 받는 경우가 있다는 것을 지적하였다.

SB 편성의 경우 지역국에서는 광고편성이 이루어지는 시간의 재원의 광고판매를 다 채우지 못해 이를 채워야 하는 스트레스가 많은 것으로 판단된다. 지상파의 경우 예전 광고 판매가 잘 되었을 때는 서울권 SB가 프로그램 대비 저렴한 관계로 시장에서 인기가 좋았으나, 지금은 일부 주요시간대를 제외하고는 대폭 할인하여 판매하거나 보너스 자원 등으로 활용되고 있는 것으로 판단된다(K).

편성 시간대가 제한적으로 정해져있어 유연성이 떨어지고, 광고소재의 관리가 자유롭지 않다. 즉 다양한 소재를 프로그램별로 다양하게 운영하기 어렵다거나, 특히 지역 지상파 방송의 경우 시간대나 시급, 프로그램 등을 사전에 선택하여 집행하기 어려운 점이 가장

큰 제약이다(L).

SB 편성의 가장 큰 어려움은 공백시간을 미리 예측할 수 없기 때문에 토막광고나 협찬 고지를 사전에 적극적으로 판매할 수 없다. 방송광고 판매가 부진하기 때문에 이에 따른 수익보전과 미리 편성된 SB를 채우기 위해서 협찬영업에 대한 사내 압력이 강한 것으로 알고 있다(N).

방송심의나 광고심의, 방송광고 시간준수 여부 등 형식규제 심의에서 제재를 받는 경우가 있다(O)

④ 공공단체 및 학계 의견

학자들은 SB시간에 편성되는 각종 행사 안내 등으로 인해 방송사 이미지에 부정적 영향을 줄 것을 우려하는 의견도 내었고, SB시간에 한정되지 않고 미디어 환경변화에 따라 전반적인 어려움이 있을 것으로 예측하였다.

각종 행사에 대한 안내는 방송사가 방송 이외에 부가적인 수입원에 집착하는 모습으로 비춰지기 때문에 방송사 이미지에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다(Q).

방송사의 광고 편성은 시간이나 압력 보다는 현재 미디어 상황 변화에 따라 어려움을 겪고 있는 것 같습니다(T).

전문가들이 지적한 SB 편성 운행에 있어 발생하는 어려움을 정리하면, '주요시간대 편성시간의 부족', 'SB시간의 증가로 인한 시청자의 시청권 침해'로 요약된다. 또한 'SB시간대가 점점 길어지는 추세로 인한 청취호흡의 단절', '협찬광고의 불규칙한 수주로 인한 SB시간의 수시 조정', '빈 SB시간을 채우기 위해 불필요한 스포트 과다편성'이 주요한 문제로 지적되었다. 또한 '공백시간을 미리 예측할 수 없어 토막광고나 협찬고지의 적극적 판매가 어려움' 과 부가적인 수입원에 집착하는 모습으로 비춰져 '방송사의 이미지에 부정적 영향을 미칠 수 있는 문제점이 지적되기도 하였다.

(4) SB 편성물 중 광고로 분류되어야 하는 유형과 그 이유

SB 관련 마지막 문항으로는 SB 편성물 가운데 광고로 분류하여야 한다고 생각하는 유

형이 있는지를 질문하고 그 이유에 대해 설명을 요청하였다.

① 중앙지상파 및 지역지상파 실무자 의견

지상파 실무자들은 SB 시간에 편성되는 유형 중 광고로 분류될 것은 없다고 보는 입장이 많았다. 이와 달리, 캠페인에 협찬을 붙이는 경우 방송광고로 볼 수 있으나, SB편성 시간대에 2개까지로 제약해놓은 이 형식에 대한 규제를 완화해야 한다는 주장도 있었다.

광고로 재분류 되어야 하는 유형은 없다고 생각한다. 스포츠는 상업적인 광고와 달리, 공익적 목적으로 편성과 제작의 자율성 범위에서 활용하고 있어서 광고로 분류하는 것은 부적절하다. 예고/행사안내/공익광고/캠페인 모두 상업적 이익이 아닌 공공의 목적으로 편성, 운행된다(A).

심각한 경영위기를 겪고 있는 지역 지상파에 한해, 필러물의 광고성 판단기준을 완화해 주거나 필러물 협찬조건을 구체화해서 제작지원을 받을 수 있어야 한다(C).

광고는 광고주의 직접적 메시지를 전달하는 것이다. 따라서 SB편성물에 운행되는 것은 엄격한 의미에서 광고라고 볼 수는 없다(D).

캠페인에 협찬을 붙이는 경우는 방송광고로 판단되어지지만, 홍보 스포츠의 경우 제작물 뒤에 붙는 협찬고지는 SB 편성시간대에 2개 까지만 가능하다. 지역 방송의 어려운 광고 현실 속에서 이런 규제는 지역방송을 더 어렵게 만들고 있다. 이런 부분들에 대해서는 예외로 인정해 협찬고지 송출 횟수를 확대해 줄 필요가 있다(E).

② 종합편성채널 및 전문채널 실무자 의견

종합편성, 전문채널 실무자들은 현재에도 구분해서 운행하고 있어, 특별히 방송광고로 새롭게 포함시킬 유형은 없다는 의견이 대부분이었다. 그러나 지자체 행사 스포츠는 적절한 광고료를 지급하고 방송광고에서 처리하는 것이 바람직할 것이라는 의견도 있었다.

방송광고는 방송법에서 요구하는 대로 '미디어렐(광고영업 전문회사)'에서 영업 유치한 결과 방송에 노출되는 광고로 한정하는 게 마땅하다(F).

광고로 분류될 수 있는 내용들은 사전 기획단계에서 차단하여 제작 송출하고 있다(G).

공익 캠페인 형식으로 진행되고 있는 정부나 공공기관, 단체의 홍보성 캠페인은 협찬수수료를 받고 있어 논란의 여지는 있지만 광고로 분류하기엔 부적절해 보인다(H).

지나친 홍보나 특정 스토리(상품, 그림)등과 같은 시청자가 오인할 소지가 있는 부분은 필터에서 제외하고 있다(I).

지자체 행사 스포트는 적절한 광고료를 지급하고 방송광고에서 처리하는 것이 바람직하다(J).

③ 유관기관 및 규제기관 관계자 의견

유관기관 및 규제기관 관계자들은 방송사 입장과 다르게 광고로 분류해야하는 형식이 있다고 보고 있었다. ‘협찬 캠페인’, ‘유료판매 비상업적 공익광고’, ‘광고주, 협찬주 또는 이를 대행하는 광고대행사에서 제작한 영상을 방송사에서 자사 이름만 넣어 송출하는 경우’, ‘공익 캠페인이나 공익행사의 내용을 광고로 인지되게끔 활용하는 경우’가 광고로 분류될 여지가 있다고 보았다.

협찬 캠페인 광고의 경우 방송광고로 분류되어야 한다. 방송사는 일반 광고와 차이 없는 협찬 캠페인 광고를 직접 영업을 통해 수주하고 있다. 특히, 협찬 캠페인의 경우 방송발전기금 면제 등이 되기 때문에 방송광고의 선순환 구조가 이루어지지 않는 사유가 될 수 있다. 지역방송사의 경우 지자체의 협찬광고 영업 등 불합리한 관행이 지속되고 있는 것으로 보인다. 이런 불투명성을 없애기 위해서라도 협찬에 대한 제도 개선이 이루어져야 할 것이다(K).

비상업적 공익광고를 유료로 판매하는 스포트는 광고로 분류되는 것이 합리적이라고 생각한다(L).

방송사가 직접 제작한 영상이 아니라 광고주, 협찬주 또는 이를 대행하는 광고대행사에서 제작한 영상을 방송사에서 그냥 자사 이름만 붙여서 송출하는 경우가 많이 있다. 이런 경우에는 협찬고지의 정의에 어긋나는 경우이므로, 협찬고지로 볼 것이 아니라 방송광고로 보아야 한다. 따라서 방송광고 판매도 미디어업을 통하도록 하여야 할 것이다(N).

공익성 캠페인과 공익행사의 경우 협찬을 받는 경우가 대부분이다. 협찬을 받는 경우 협찬고지규칙을 지키면 될 것이다. 이 경우 문제가 되는 것은 광고가 아님에도 불구하고

광고나 홍보효과를 극대화하기 위해 지나치게 광고효과를 주도록 캠페인이나 공익행사 내용을 구성하는 경우이다(O).

④ 공공단체 및 학계 의견

공공단체 연구원과 학계 연구자 역시 광고로 분류해야 할 것이 있다는 입장이 대다수였다. 그 유형으로는 공익 캠페인을 포함한 ‘각종 캠페인’, ‘자사 프로그램 홍보’, ‘방송사가 외부기업과 공동으로 주최하는 행사’, ‘지자체 및 공공기관 주최 행사 안내’등이 있었다.

각종 캠페인이나 자사 프로그램 홍보도 광고로 분류되어야 한다고 생각된다. 시청자나 이용자 입장에서 생각하면 각종 캠페인이나 자사 홍보 역시 광고로 인식될 수밖에 없다고 평가된다(P).

방송사가 관여하더라도 다른 외부 기업과 공동으로 주최하는 행사의 경우 광고로 분류될 필요가 있으며, 정부나 지방자치단체 또는 공공기관이 주최하는 행사에 대한 안내 메시지 또한 광고로 분류되어야 할 것으로 본다(Q).

공익 캠페인이 광고로 분류되어야 것이다. 기업에 광고요금을 제시하여 기업으로부터 금품을 제공받고, 기업의 이미지 제고에 기여하는 역할을 하므로, 형식만 공익 캠페인이지만 방송사의 기획광고, 기업으로서는 기업이미지광고라 할 수 있다(R).

SB 편성물 중 광고로 분류되어야 하는 유형이 있는가에 대해서는 방송사 실무자와 그 외의 전문가들의 의견이 현격하게 나누어지는 모습을 보였다. 상기한 대로, 방송사 실무자들은 SB 시간에 편성되는 유형 중 광고로 분류될 것은 없다고 보는 입장이 대부분이었으나, 기관 담당자 및 관계자 그리고 학계 연구자들은 ‘협찬 캠페인’, ‘유료판매 비상업적 공익광고’, ‘광고주, 협찬주 또는 이를 대행하는 광고대행사에서 제작한 영상을 방송사에서 자사 이름만 넣어 송출하는 경우’, ‘공익 캠페인이나 공익행사의 내용을 광고로 인지되게끔 활용하는 경우’, ‘각종 캠페인’, ‘자사 프로그램 홍보’, ‘방송사가 외부기업과 공동으로 주최하는 행사’, ‘지자체 및 공공기관 주최 행사 안내’등을 방송광고로 분류해야 한다는 의견을 내었다. 그리고 그 견해들을 보면, 학계의 연구자들이 포함시킨 범주가 더 넓은 것으로 파악된다.

3) 방송캠페인 편성에 대한 의견

다음으로는 방송사별로 캠페인 편성이 어떻게 이루어지며, 캠페인 편성과 관련하여 각 방송사가 안고 있는 문제점은 무엇인지를 파악하고자 하였다. 캠페인 편성에 대해 알아본 이유는 유사광고 유형에서 캠페인의 형식이 많은 부분을 차지하고 있기 때문이다. 본 연구에서는 캠페인 편성에 대한 전반적인 이해를 돕기 위하여 크게 '방송에서의 정부 캠페인 편성과 문제점', '방송에서의 공익 캠페인 편성과 문제점', '방송에서의 방송사의 행사 및 캠페인의 편성과 문제점', 'SB 시간에 편성하는 행사안내 및 캠페인에서 협찬 구분 기준'로 나누어 질문하였다.

(1) 방송에서의 '정부 캠페인 편성과 문제점'

방송 캠페인에 대한 첫 번째 질문은 '정부 캠페인과 편성의 문제점'으로 초점을 맞추어 질문하였다.

① 중앙지상파 및 지역지상파 실무자 의견

지상파의 경우, 중앙지상파는 정부 캠페인 편성에 있어, 주요시간대 편성 요청이 많다는 것 외에, 크게 지적할 문제 사항은 없는 것으로 나타났다. 그러나 지역지상파의 경우, 중앙 정부 캠페인이 없는 편이며 중앙 집중화가 심각하다는 문제점을 토로하였다.

주요시간대에 편성요청이 몰린다는 게 문제이지만, 편성부서는 일반 스포츠 마찬가지로 중요도/긴급성/법적의무비율 등을 기준으로 엄격히 검토하는 것으로 알고 있다(A).

지역 지상파의 경우에 중앙정부 광고(캠페인 포함)가 없는 편이다. 중앙정부 차원의 전국 송출 계획을 확대할 필요가 있다(C).

중앙 집중화가 심하다고 생각한다. 예를 들어 지방분권 홍보 극대화, 지역 상생, 광역별 지원사항 등을 정부 캠페인으로 제작하여 지역민에게 알릴 수 있는 노력을 하는 방안이 있어야 할 것이다(E).

② 종합편성채널 및 전문채널 실무자 의견

종합편성채널과 전문채널 실무자들은 정부 캠페인을 비롯한 방송 캠페인의 운영이 방송 사별로 편성 비율에 맞춰 자유로워야 할 필요가 있다고 하였으며, 한국언론진흥재단이 징수하는 정부광고 대행수수료의 비율이 높은 편이라는 것을 문제로 지적한 담당자도 있었다.

개인적으로 생각할 때, 정부 정책이나 캠페인의 방송 노출은 온전히 방송사의 자율적 판단에 맡겨야 한다. 법이나 규제로 강제하는 것은 편성 자율권의 침해이다(F).

편성비율을 매월 맞춰 보고 해야 하는 부분은 자유로웠으면 하는 바램이다(I).

정부 캠페인의 가장 문제점은 한국언론진흥재단이 징수하는 정부광고 대행 수수료 비율

③ 유관기관 및 규제기관 관계자 의견

유관기관 및 규제기관 관계자는 ‘정부 캠페인’ 용어의 모호성을 지적하며, 정부 캠페인이 한국언론진흥재단에서 대행하고 있는 ‘정부광고’를 의미한다면, 이 경우의 문제점은 재단이 받는 수수료로 인해 협찬의 총액을 낮추게 되었으며, 이는 개선이 필요한 사항이라고 지적하였다. 또한 유료로 거래되는 방송시간대는 방송광고로 구분해야하지만, 정부 캠페인의 경우 법령 해석이 모호하여, 협찬고지를 기준으로 해석할 경우 방송 캠페인의 편성과 고지 절차에 문제가 있어 규정의 명확하게 개정되어야 할 필요가 있다고 지적하였다.

‘정부 캠페인’과 관련해서 이에 대한 법제처의 유권해석 상 ‘정부광고’에 해당한다고 하여 일괄 한국언론진흥재단(이하 재단)이 대행하고 있다. 기존과 달리 지상파와 종편을 제외한 협찬 캠페인의 경우 재단이 광고주로부터 수수료를 별도로 10% 받기 때문에 전체 ‘정부광고’ 협찬의 총액을 9~10% 낮추는 결과를 초래하게 되었다. ‘정부광고법’에 대한 개선이 필요하다고 생각한다(K).

유료로 거래되는 방송 시간대를 구매하는 절차 상 방송광고로 구분하는 것이 필요하다. 그런데, 정부 캠페인의 경우 방송법 및 시행령상 해석이 모호한 부분이 있다. 협찬고지를 기준으로 해석할 경우 현행 집행되고 있는 방송 캠페인의 편성과 고지 절차에 문제가 있을 수 있어 명확한 규정이 필요하다(L).

정부 캠페인이라는 용어는 현행 법적으로 모호하다. 현행 법령상으로는 정부광고, 공익성 캠페인으로 구분해 볼 수 있을 것이다. 정부광고는 정부가 광고주로 광고료를 지불하고 편성되는 광고이며, 공익성 캠페인은 정부, 지자체, 공공기관, 민간사업자 등으로부터 협찬을 받아 제작한 영상물로 광고와는 다르다. 즉, 내용이 유사하더라도 광고시간에 하면 광고이고, 협찬을 받아 SB시간에 하면 공익성 캠페인이다(O).

④ 공공단체 및 학계 의견

공공단체와 학계 연구자들은 정부 캠페인을 정부광고의 범주에 포함시켜야한다는 의견이 다수 있었다. 또한 정치적 논란의 여지가 있는 정부의 일방적인 주장이나 방침을 담은 캠페인은 자제되어야한다는 내용상의 지적도 있었다.

일방적인 정부의 주장이나 방침을 홍보하거나 정치적으로 논란의 여지가 있는 캠페인은 자제되어야 한다. 가령 2015년 지상파 방송에서도 송출된 ‘올바른 역사교과서’ 홍보 영상이나 2010년 4대강 살리기 홍보 캠페인이 대표적인 사례이다(P).

정부 캠페인은 정부 광고로 분류하여, 정부 광고는 언론진흥재단을 통해 거래되어야 한다는 정부 광고법의 적용을 받아야 할 것이며, 현재와 같이 정부 캠페인이 정규 광고 시간 이외의 시간에 정식 거래 절차를 거치지 않고 방송되는 부분은 규제되어야 할 것으로 본다(Q).

정부캠페인도 정부광고의 범주에 포함시켜야 한다. 다만, 정부광고로서 언론진흥재단이 대행하되 대행수수료는 방송광고진흥공사(KBS, MBC)와 미디어크리에이터(SBS)에 프라이머리 대행사로 인정해주는 계약을 맺고, 일정비율을 나누어주어야 한다(R).

전문가들이 지적한 방송에서의 ‘정부 캠페인 편성과 문제점’을 정리하면, ‘심각한 중앙 집중화’, ‘방송 캠페인의 자율성 침해 가능성’, ‘정부광고 대행수수료의 높은 비율’, ‘정부 캠페인 용어의 모호성’, ‘정부 캠페인의 정부광고로의 포함 필요성’으로 요약된다.

(2) 방송에서의 ‘공익 캠페인 편성과 문제점’

① 중앙지상파 및 지역지상파 실무자 의견

지상파 실무자들은 공익 캠페인 편성과 관련하여, 편성비율의 완화가 필요함을 지적하였으며, 한국언론진흥재단의 대행 의무화로 실질적인 정부/공공기관 공익 캠페인에 대한 매출이 40% 내외로 감소되어 개선이 필요하다는 주장을 강하게 피력하기도 했다.

2018년 12월 이후 정부/공공기관의 공익캠페인에 대해서는 언론재단의 대행이 의무화됐다. 문제는 이런 변화로 캠페인 시장규모가 비정상적으로 축소된데 있다. 방송사/민간 대행사/협찬기관 등 언론재단을 제외한 시장참여자 모두 피해를 입고 있다고 생각한다. 방송사는 매출이 대행료 10% 이상 줄었고(민간대행금지에 따른 효과까지 반영하면 실제로는 매출이 40%내외 감소), 민간대행사는 사실상 이 시장에서 퇴출됐고, 협찬기관도 과거 서비스 수준보다 떨어졌지만 어쩔 수 없이 법을 따르고 있는 상황이다(A).

공익광고협회의 공익캠페인은 KOBACO와 방송사의 관계 등을 고려하여 관례적으로 무료 집행되고 있으나, 한정된 시간을 사용한다는 점, SB 시간에 채널 경쟁력이 하락한다는 측면에서 이를 상쇄할만한 보상이 필요할 것이다(B).

공익광고 의무편성비율 완화가 필요하다(C).

방송사의 생존마저 위협받고 있는 상황에서 공익 캠페인 편성에 비중을 늘리며 의무만 강조 하는 것은 규제이고 정부의 안이한 사고라고 보인다(E).

② 종합편성채널 및 전문채널 실무자 의견

종합편성채널과 전문채널 실무자의 경우, 공익광고위원회에서 제공하는 비상업적 공익 광고의 운영에는 큰 문제가 없다는 의견을 표명하기도 했으며, 캠페인의 내용이 공익성을 충분히 담지 못한 경우가 있다는 것을 지적하기도 했다. 또한 공익 캠페인의 편성운행에 일정한 자율성이 보장될 필요가 있음을 언급한 담당자도 있었다.

공익광고위원회에서 제공하는 현행 비상업적 공익광고에 대한 업무적 어려움은 특별히 없다(F).

비상업적광고로 분류되지만 간혹 채널과 맞지 않는 내용의 공익 캠페인은 편성운행 선택적 자율이 보장되었으면 한다(I).

특히 ‘공익’이라는 주제에 집중하다보니 늘 교훈적인 결말로 끝나거나 금연 캠페인의

경우 혐오감을 불러일으킨다(H)

광고주가 제작해 온 공익광고 또는 공익캠페인 제작물 내용을 확인해 보면 공익성의 개념이 모호한 경우가 간혹 있다(J).

③ 유관기관 및 규제기관 관계자 의견

유관기관과 규제기관 관계자 중에는 광고 자원 경영에 영향을 미치지 않는 적정 수준에서 공익 캠페인의 양적, 질적 가이드라인을 명확히 할 필요가 있다고 한 담당자가 있었다. 또한 프로그램 앞이나 뒤에 캠페인을 배치할 경우, 해당 프로그램의 협찬고지로 볼 수 있다는 것을 지적하기도 하였다.

방송사에서 돈을 받고 송출해 주는 공익 캠페인 광고가 무료로 송출되는 ‘공익광고협의회’의 공익광고에 우선해서 편성될 수밖에 없는 구조적인 문제는 해결이 되기 어려울 것으로 생각한다(K).

공익 캠페인은 방송법상 대통령이 정하는 일정 비율을 방송사업자가 의무적으로 편성해야 하는 영역으로, 방송사의 광고 자원 경영에 영향을 미치지 않는 적정 수준에서 양과 질적 가이드가 명확히 할 필요가 있다. 그 편성의 횟수(량)과 시간대(질) 의무편성 기준을 강화해야 한다(L).

시사·보도 프로그램 앞뒤로 짧은 캠페인을 배치하여 협찬고지를 하는 경우 실제로는 해당 시사·보도프로그램에 대한 협찬고지로 볼 수 있는 경우가 있으나 대부분의 시청자는 이를 구분하지 못하고 있다(N).

④ 공공단체 및 학계 의견

공공단체 및 학계의 연구자들은 공익 캠페인이 주요편성시간대에 배치되는 비율이 높아져야 할 것을 지적하기도 했으며, 공익 캠페인 중 광고주가 명백한 경우에는 광고로 분류하여 광고 거래 절차에 따라 집행되어야 한다고 주장하였다. 또한 코바코 명칭이 들어간 공익 캠페인이라면 광고로 분류해야 한다는 주장도 있었다.

공익 캠페인의 경우, 시청률이 높은 프로그램이나 시간대에 편성되는 경우가 거의 없는

것으로 알고 있다. 전부는 아니더라도 일정부분의 할애가 있어야 할 것으로 보인다(P).

공익 캠페인 중 메시지 또는 명백히 광고주가 있는 광고로 분류할 수 있는 경우 일반적인 광고 거래 절차에 따라 광고를 집행할 필요가 있다(Q).

공익광고협회의 공익 캠페인도 코바코 명칭이 들어가면 코바코 기업이미지광고가 된다. 코바코 이름을 뺀 공익광고협회의 제공명칭이라면 무료송출로 해도 무방하지만, 그 밖의 모든 캠페인은 광고로 분류해야 한다(R).

전문가들이 지적한 방송에서의 ‘공익 캠페인 편성과 문제점’을 정리하면, ‘편성비용의 완화 필요’, ‘정부/공공기관 공익 캠페인에 대한 한국언론진흥재단의 대행 의무화 개선’, ‘공익 캠페인의 편성운영 자율성 보장’, ‘공익 캠페인의 양적, 질적 가이드라인 명확화’, ‘광고주나 코바코 명칭이 들어간 공익 캠페인의 방송광고 포함 필요성’으로 요약된다.

(3) 방송에서의 ‘방송사의 행사 및 캠페인의 편성과 문제점’

① 중앙지상파 및 지역지상파 실무자 의견

지상파 실무자들은 방송사 행사 및 캠페인을 편성하는 데 있어, 협찬을 보다 원활하게 고지할 수 있도록 법규가 개선되기를 바라고 있었으며, 방송광고 시장이 위축된 상황을 고려하여 규제보다는 현실적 대안이 마련되어야 한다고 주장하였다.

방송사의 행사 및 캠페인의 경우, 이를 지원하는 기업 등의 협찬 등을 원활히 고지할 수 있도록 하면 더 좋을 것 같다(B).

지속적인 협찬고지 금지 및 제도 완화를 요망한다(C).

방송사의 행사 및 캠페인 편성은 불가피하므로, 이에 대한 지나친 규제는 방송사의 건전성에 대단히 위협적이다(D).

현격히 어려워진 방송광고 시장 환경에서 캠페인에 협찬을 붙이거나 방송사에서 행사를 주최하는 것은 지극히 현실적이다. 규제 보다는 현실적 대안이 필요하다(E).

② 종합편성채널 및 전문채널 실무자 의견

종합편성, 전문채널 실무자들 가운데는 광고효과를 주지 않도록 협찬캠페인 영상을 제

작해야하는 것이 실무적으로 큰 고민이라는 의미의 견해가 있었으며, 자체 행사 홍보수단으로 캠페인을 과하게 편성하는 것은 시청자 입장에서 바람직해 보이지 않을 수 있다는 우려를 나타내기도 하였다.

공익 캠페인의 경우 유료방송사업자가 공익성캠페인을 제작 의뢰 받았을 경우 「협찬고지에 등에 관한 규칙」 제5조(광고효과의 제한) 규정에 의거 편성 및 협찬고지 규칙을 준수하도록 되어있는데 협찬주에게 광고효과를 주는 등 광고로 오인 받지 않는 제작 방법이 캠페인 제작에서 가장 큰 문제점이라고 생각된다(G).

자체 행사 홍보수단으로 캠페인을 과하게 편성하는 경우는 청취자 입장에서는 불필요한 정보이고, 채널을 사유화하는 것으로까지 보일 수도 있어 최소화 하는 것이 바람직해 보인다(H).

③ 유관기관 및 규제기관 관계자 의견

유관기관 및 규제기관 관계자들의 의견 중에는 방송사의 수입을 창출하는 광고 수준의 캠페인에 대한 규제가 필요해보이며, 공익행사의 경우 방송프로그램으로 한정하는 방안도 고려해볼 수 있겠으나, 현실적으로 방송사의 재정이 어려운 상황에서 규제를 강화하는 것은 신중해야한다는 견해들이 있었다. 그러나 행사 캠페인 등의 편성 시간과 편성 횟수를 제한하거나, 방송광고 시간에 포함시켜야 한다는 의견도 있었다.

시청자들이 이러한 유료광고 수준의 행사 및 캠페인에 대해 ‘광고’로 인지할 수 있는 제도적인 뒷받침을 할 수 있는 정책 마련이 필요하지 않을까 생각해 본다. 하지만, 방송사도 경영을 해야 하고 지금 광고시장이 어려운 상황에서 규제를 강화하는 듯 한 정책을 펼쳐야 할까? 라는 딜레마에 빠지게 된다(K).

방송사의 부가적인 상업적 목적의 사업유치 등으로 활용되는 행사 스폿 등의 악용 사례를 막을 수 있도록 편성의 시간과 편성 횟수를 제한하는 방안도 검토 가능할 것이다(L).

방송사의 행사나 캠페인 편성이 방송광고 시간에 포함되지 않는다면 문제가 있을 수 있다. 경제적 동기에 의한 내용물이라면 상업광고가 다를 바 없고, 광고주의 상업광고가 많이 들어오지 않는 현실에서 방송사의 행사나 캠페인 편성이 더욱 늘어날 수 있기 때문이다

다. 이 경우에는 광고의 주체가 분명하기 때문에 유형과 양적규제를 도입해도 실효성을 확보할 수 있을 것이다(M).

공익행사의 경우에는 실제 해당 방송사의 방송프로그램으로 편성되는 경우로 한정하는 방안도 고려할 수 있으나, 최근 방송사의 수익악화 등을 고려하여 규제를 강화하는 것은 신중할 필요가 있다(N).

④ 공공단체 및 학계 의견

공공단체 연구원과 학계 연구자 중에는 방송사 행사나 캠페인의 과도한 편성은 시청자들의 피로감으로 이어질 것이라는 우려와 상기한 기관 관계자들의 의견과 마찬가지로 방송사의 행사 및 캠페인을 광고로 분류해야한다는 견해도 있었다.

자사의 행사나 캠페인을 자사의 채널을 통해 홍보하는 것에 대해 문제를 삼을 여지는 많지 않다고 보이나 지속적이고 반복적인 홍보 편성은 시청자들의 피로감을 줄 것이라고 예상된다(P).

방송사의 행사 및 캠페인은 외부의 물적, 인적 지원을 받아 마련되는 경우가 대부분이기에 때문에 광고로 분류하여 광고 집행에 대한 법규를 따라야 할 것으로 보인다(Q).

전문가들이 지적한 방송에서의 '방송사의 행사 및 캠페인의 편성과 문제점'을 정리하면, 이 역시 방송사 입장과 그 외의 입장이 극명하게 나누어지는 것을 알 수 있었다. 방송사들은 위축된 방송광고 시장에 맞는 '현실적인 대안과 규제완화' 필요성을 강조하고 있었으나, 기관 관계자 또는 연구자들의 의견은 '광고 수준의 캠페인 규제', '방송광고로의 포함 가능성 고려' 등의 입장으로 요약되었다. 그러나 전문가 모두 현재의 광고방송 시장이 재정적 어려움이 있다는 사실에 대해서는 모두 인지하고 있었다.

(4) SB 시간에 편성되는 행사안내 및 캠페인에서의 협찬 구분 기준

① 중앙지상파 및 지역지상파 실무자 의견

지상파 실무자들 중에는 행사안내 및 캠페인에서 협찬을 구분하는 기준에 대하여, 행사 안내는 방송사가 주최, 주관, 후원하는 경우를 뜻하지만, 캠페인은 공공의 이익을 위해 메

시지를 전달하는 것이므로 확연히 구분된다고 하는 담당자도 있었다. 또한 SB시간의 협찬 고지는 2회까지만 송출 가능하게 규정되어 있어 운행에 어려움이 발생하므로, 규제보다는 인정이 필요하다는 주장도 있었다.

행사안내는 글자 그대로 공익성 행사를 안내하는 것으로, 방송사가 주최/주관/후원하는 경우에 한해서만 해당 행사를 안내한다. 반면, 캠페인은 금연이나 질병예방처럼 공공의 이익을 위해 특정 메시지를 전달하는 것으로 위 행사안내의 주최/주관/후원과는 무관하다 (A).

협찬고지를 통해 협찬금을 받고 있으나 문화행사 예고 스폿의 경우 협찬고지 없이 PR 비 형태로 송출되는 데에서 차이가 있다(C).

SB시간에 편성하는 행사안내 및 캠페인에서의 협찬은 예외로 구분해야 한다. SB시간에 편성되는 운행물에 협찬고지가 붙으면 SB시간에 2회까지만 인정되고 있다. SB시간에 운행되는 운행물의 경우 협찬고지가 2회까지만 송출 가능하게 규정되어 있다 보니 SB운행에 있어 어려움도 겪고 있다. 무조건적인 규제보다는 인정이 필요한 부분이라고 생각한다 (E).

② 종합편성채널 및 전문채널 실무자 의견

종합편성, 전문채널 실무자들은 행사안내 및 캠페인에서 협찬을 구분하는 기준에 대하여 특별한 기준은 없으나 협찬고지 횟수 규정에 따라 맞춰서 진행되고 있다고 답변하기도 하였고, 공익성 유무와 상업적 목적의 유무로 캠페인과 일반광고를 구분한다고 답변하기도 했다.

방송사 외부의 제작 지원을 받았다고 하더라도 그것이 공익성 측면에서 부족하고, 상업적 목적이 두드러진다고 판단되면 자체적으로 캠페인이 아니라 일반광고로 분류하여 방송하고 있다(F).

행사안내 및 캠페인에서 협찬은 어떤 기준을 가지고 있지 않고 시간 단위 단가에 맞춰 운영된다. 다만 예고 시 협찬고지 횟수는 규칙에 따라 제한을 두고 있다(J).

③ 유관기관 및 규제기관 관계자 의견

유관기관 및 규제기관 관계자들은 행사안내 및 캠페인에서 협찬을 구분하는 기준에 대하여 별도의 관련 규정이나 가이드라인은 없으며, 별도의 협찬 규제를 두기 보다는 운영의 제한을 검토하는 방안이 나올 것이라는 견해를 제시하기도 했다. 또한 행사안내와 캠페인은 모두 협찬을 받는 경우가 있기 때문에 방송물의 내용을 보고 판단해야 할 것이라고 하는 의견도 있었다.

방송사가 정하는 행사와 캠페인의 취지에 맞춰 협찬주를 유지하고 있는 실정이며 별도의 관련 규정이나 가이드라인이 없다. 방송사의 자율권이 보장되어야 하는 부분도 있기 때문에 별도의 협찬 규제를 두기보다 행사와 캠페인 스폷 운영의 제한을 검토하는 방법이 고려되어야 한다(L).

행사안내 및 캠페인 둘 다 협찬을 받는 경우가 많기 때문에 협찬 여부로 행사안내나 캠페인은 구분하기는 사실상 어려울 것이다. 방송물의 내용을 보고 구분해야 할 것이다(O).

④ 공공단체 및 학계 의견

공공단체 연구원과 학계 연구자는 행사안내 및 캠페인에서 협찬을 구분하는 기준에 대하여 협찬은 방송 프로그램에 대한 지원으로 한정하고, 그 외에 행사안내나 캠페인은 모두 광고로 분류해야 한다는 의견을 표명하기도 했다. 또한 최근에는 광고의 성격이 강한 협찬이 많아지고 있다는 지적과 뒷거래를 하는 협찬의 문제점을 지적한 경우도 있었다.

행사안내 및 캠페인 중에서 특히 외부 행사안내 및 캠페인의 경우 특정 행사에 대한 안내나 캠페인이기 때문에 협찬으로 보기 어렵다고 본다. 협찬은 개별 방송 프로그램에 대한 지원으로 한정하고, 외부 행사안내 및 캠페인은 광고로 분류해야 할 것이다(Q).

최근 행사안내, 캠페인의 협찬은 방송사 및 방송사 자회사의 사업차원에서 이뤄지므로 광고 성격이 강해지고 있다(R).

순수하게 홍보하는 캠페인이라기보다는 일정한 대가를 받고 뒷거래를 하는 협찬이 문제라고 생각한다(T).

전문가들이 제시한 행사안내 및 캠페인에서 협찬을 구분하는 기준을 정리하면, ‘특별한 기준 없이 협찬고지 횟수 규정에 따르고 있음’, ‘행사안내와 캠페인은 모두 협찬을 받는 경우가 있기 때문에 방송물의 내용을 보고 판단해야할 것’ 등으로 요약될 것으로 보인다. 그 밖에 관련 사안에 대한 전문가들의 의견은 ‘협찬 이외의 행사안내나 캠페인의 방송 광고로의 분류’하거나, ‘협찬의 뒷거래 문제’가 언급될 수 있을 것이다.

4) 유사광고 정책에 대한 의견

마지막으로, 유사광고에 대하여 정책을 수립할 경우, 참고하거나 유념해야할 사안이 무엇인지 알아보기 위하여 유사광고의 바람직한 정책방향에 대하여 질문하였다.

(1) 유사광고의 바람직한 정책방향

① 중앙지상파 및 지역지상파 실무자 의견

지상파 실무자들 가운데는 유사광고의 바람직한 정책방향에 대해 언급하면서, ‘스파트’(스팟)라고 일컬어져야할 SB시간의 운행물들이 프로그램과 광고 두 가지에 속하지 않는다고 해서 유사광고라고 호칭하는 것은 부적절하다고 주장하기도 했다. 그러면서 공익적 역할을 하고 있는 공익광고, 캠페인, 행사안내, 재난대처요령과 같은 스팟은 지원 대상이며, 이를 상업광고의 범주에 포함시킨다면 공익을 감소시키는 결과가 될 것이라는 주장도 있었다. 또한 매우 불확실한 매체 환경이 지속되는 상황에서 지나친 규제는 정책기관과 사업자간 갈등만 증폭시킬 것임을 지적하기도 하였다. 이 밖에 인포머셜 광고 사례를 들면서, 유사광고의 대부분은 비대청규제에서 시작된다는 것을 지적하고 동일서비스 동일규제 원칙에 따라 공정한 규칙을 적용을 해야 한다는 주장도 있었다.

스파트가 프로그램과 광고 어디에도 속하지 않는다고 해서 유사광고라고 부르는 것은 부적절하다. 스팟의 공익적 성격에 대한 이해가 필요한 게 아닌가 싶다. 유사광고가 아닌 스팟으로 불러야 맞다. 스팟은 활성화 방향으로 정책적인 지원을 해야 한다. 예고처럼 방송사의 제작물을 안내하는 것 뿐 아니라, 지상파가 갖고 있는 공익적인 의무를 다하기 위해서 공익광고나 캠페인, 행사안내, 재난대처요령 같은 스팟은 지원의 대상이다.

만약 상업광고의 틀 안으로 넣는다면 오히려 공익의 감소라는 뜻하지 않은 결과만 가져올 수 있다(A).

타사(본사) 프로그램 예고가 광고 시간에 포함된다면, 전파료 배분이 필요할 것으로 판단된다(C).

현 상황은 매체 환경이 대단히 불확실하기 때문에 이에 대해서 지나친 규제는 정책기관과 사업자간 갈등만 증폭시킬 것으로 생각된다. 미디어의 건전성이 훼손될 경우 더 큰 사회적 문제가 나타날 것으로 생각된다(D).

인포머셜 광고에는 광고방송이라고 자막을 고지하도록 규제를 하고 있지만, 그것이 얼마나 실효적일지는 판단하기 어렵다. 비대칭 규제부터 해소하고 동일서비스 동일규제 원칙에 따라 공정한 규칙을 적용하는 것이 먼저이다. 유사광고의 대부분은 비대칭규제에서 시작된다(E).

② 종합편성채널 및 전문채널 실무자의견

종합편성, 전문채널 실무자들은 유사광고의 바람직한 정책방향에 대해 수입원으로 활용할 수 있도록 적극 장려해야한다고 주장하기도 하고, 뉴미디어로 전이되는 환경에서 방송 제작 지원 활성화 방면으로 모색해야한다는 의견을 표명하기도 하였다. 하지만 이와 반대로 길이가 긴 인포머셜 같은 경우에는 대책이 필요하다는 견해도 있었으며, 홍보인 것이 뚜렷해 보이는 운영물에 대해서는 제재가 필요할 것이라는 의견도 있었다.

간접광고의 일환으로 간주하여 방송사가 콘텐츠 경쟁력 확보를 위한 수입원으로 활용할 수 있도록 적극 장려해야 한다고 생각한다. 그것이 심각한 공공의 이익에 반하는 것인지 아닌지를 따져 시비를 가리는 것이 타당한 조치이다(F).

유투브로 대표되는 모바일, OTT등으로 전이되는 방송의 소외 현상을 탈피하려면 유사 광고를 규제 측면이 아닌 방송제작 지원 활성화 방면으로 모색하는 것이 필요하다고 사료된다(G).

길이가 긴 인포머셜 같은 경우, 방송에서는 채널 돌리는 것 이외의 선택의 여지가 없고, 일부 청취층의 경우 판단력을 흐리게 하는 경우도 있으므로 이에 대한 대책은 필요하다고 본다(H).

누가 봐도 홍보인 프로그램(병원, 의사, 식당)등 프로그램이 많은데 시청자들이 오인하거나 현혹될 소지가 충분한 프로그램들 재제가 필요하지 않나 생각이 든다(I).

③ 유관기관 및 규제기관 관계자 의견

유관기관 및 규제기관 관계자들은 유사광고의 바람직한 정책방향에 대해 기술의 발전에 의한 신유형의 광고를 ‘유사광고’라고 하며, 이에 대한 정책방향이 조속히 이루어져야 한다는 의견을 나타내기도 했다. 또한 협찬 시장은 양성화 할 필요가 있으나, 협찬 사실을 알리는 고지의무를 반드시 지키도록 해야 한다는 의견도 있었다. 그리고 SB시간에 편성된 방송물로 방송사나 시청자가 어떤 피해를 입고 있는지를 먼저 파악하는 것이 중요하다는 견해도 있었으며, 방송사가 이름만 빌려주는 공익행사나 공익캠페인은 방송광고로 분류할 수 있도록 규제를 강화할 필요가 있다는 의견과 함께, 협찬과 광고를 뚜렷하게 구분하여 시간의 편성을 구성해야한다는 의견도 있었다.

트리거광고, 재핑광고, VOD광고 등 법적 테두리 내에서 정하지 못한 기술의 발전에 의해 생기는 광고들이 있는 것으로 보인다. 이러한 유사광고들도 방통위가 신유형 광고의 법적근거를 방송법과 시행령에 규정하는 등 제도화 마련을 추진하는 것으로 알고 있다. 이러한 정책방향이 조속한 시일 내에 마련되어 ‘유사광고’, ‘불법광고’라는 용어들이 없어져야 할 것이라고 생각한다(K).

방송광고 부분에서 모든 규정을 도입함에 있어 방송사의 입장을 고민하기에 앞서 시청자의 권익을 검토하는 것이 필요하다. 프로그램 제작에 지원하는 형태의 협찬을 진행하는 경우, 순수 제작비를 지원하는 것이 아니라 마케팅 목적을 가지고 지원하는 협찬 시장은 양성화 할 필요가 있되, 관련 규정을 마련할 필요가 있다. 협찬 사실을 알리는 고지의무는 기본적으로 방송사업자(제작사포함)가 반드시 지키도록 해야 한다(L).

SB시간에 유형화되지 않는 편성내용물로 인해 어떠한 문제가 발생하고 있고, 특히 이로 인해 방송사나 시청자가 어떤 피해를 입고 있는지를 먼저 파악하는 것이 중요하다(M).

방송사자 이름만 빌려주는 공익행사나 공익캠페인은 방송광고로 분류하여 방송광고 판매절차에 따르도록 규제를 강화할 필요가 있다. 또한, 방송사가 주도적으로 운영하는 공익행사나 공익캠페인에 대해서 해당 취지에 공감하는 협찬주가 협찬을 하는 경우에는 필

러라는 복합적인 명칭 보다는 방송프로그램도 아니고 방송광고도 아닌 별도의 명칭을 부여하여 개념을 명확히 할 필요가 있다(N).

협찬을 받는 것과 광고를 받는 것은 구분하여, 광고는 광고시간에 편성하고, 협찬은 협찬고지규칙에 부합하게 그 내용물이 구성되어야 할 필요가 있다(O)

④ 공공단체 및 학계 의견

공공단체 연구원과 학계 연구자들 중에는 유사광고의 바람직한 정책방향에 대해, 아직 제도화를 논의하기에는 시기상조이며 현재의 방송시장에 맡겨두는 것이 필요하다는 의견을 나타내기도 했으며, 법령에서 금지하는 유형 외에는 모두 허용하는 제도로 법체계를 바꾸거나 유사광고를 허용하는 쪽으로 법을 개정해야 한다는 견해를 표명하기도 했다. 또한 법적 테두리 안에서 방송광고비나 협찬비용으로 인정하고 양성화해야 한다는 의견도 있었다.

유사광고를 제도나 정책적으로 어떤 방향성을 정립하는 것은 타당하지 못하다. 현재의 시점에서는 시장에 맡기는 것이 타당할 것으로 보인다. 어느 수준의 프로그램과 유사한 광고가 등장할지 모르겠으나, 현 수준에서 이를 정책 및 제도적으로 논의하는 것은 시기상조가 아닐까 생각된다(P).

법규의 기본이 포지티브(규정에서 금지하고 있는 유형 외에는 모두 허용) 규제로 바뀌기 전에는 합법이 아니라 편법이 된다. 법령의 규제를 포지티브로 바꾸든지 중간광고 허용 등 유사광고를 인정하는 쪽으로 법규를 개정해야 할 것이다(R).

방송에서만 막아야 할 것은 아니라고 판단되며 법적 테두리 안에서 방송광고비나 협찬비용으로 인정하고 양성화하는 것이 좋을 것으로 보인다(S).

전문가들이 지적한 유사광고의 바람직한 정책방향을 정리하면, '유사광고란 호칭의 부적절함', 'SB시간 운영물의 공익성 고려', '비대칭규제의 폐지', '방송사 수입원으로서의 장려 정책 마련', '홍보성 운영물의 제재정책 마련', '협찬시장 양성화 및 협찬 고지의무화', 'SB시간 운영물에 의한 방송사 및 시청자 피해 상황 파악', '방송사 이름만 빌려주는 공익행사 및 공익캠페인의 방송광고화' 등이 있었으며, 방송시장에 맡겨두자는 '시장 자율 활성화',

‘유사광고의 법제도적 허용’, ‘방송광고비 및 협찬비용의 양성화’ 등의 정책 방향도 제시되었다.

지금까지 방송광고 정책 및 유사광고에 대한 전문가 의견을 알아보았다. 그 내용을 다시 한 번 표로 정리하면 아래와 같다.

〈표 5-3〉 1차 델파이 조사 결과 요약

구분	세부 항목	전문가 의견 요약
방송광고 정책 일반에 대한 의견	국내 방송광고 정책의 가장 큰 문제점과 해결 방안	‘방송 매체 간의 비대칭 규제’, ‘불필요한 규제를 없애고 광고시장에 자율경쟁체제를 도입’, ‘급격하게 변하는 미디어의 환경을 반영하지 못하는 규제일변도의 정책’, ‘광고규제 및 진흥업무가 통합적으로 이루어지지 못하고 있는 점’, ‘협찬고지에 대한 유형 분류가 체계성이 부족’, ‘미디어환경 변화와 방송시장 구조 변동에 시의 적절하게 대응하지 못하는 법과 제도’ 등
	방송법상 방송 프로그램과 방송광고를 구분해야 한다는 규제에 관한 의견	‘시청자의 신뢰를 보호할 최종장치 필요’, ‘현실을 반영하는 제도 개선’, ‘관계기관의 위반 통보 전에 사전 계도 및 주의 필요’, ‘규제 가이드라인 안에서 최대한의 자율성을 확보할 수 있도록 관련 규정의 정비 필요’, ‘미디어 시장의 구조변화와 시장변동 등의 현실을 고려한 규제 완화’ 등
SB 편성현황에 대한 의견	SB 시간에 편성되는 유형	‘채널 안내’, ‘프로그램 예고’, ‘토막광고’, ‘시보광고’, ‘정부/지방자치단체 공익광고’, ‘공익광고’, ‘협찬 공익캠페인’, ‘순수 공익캠페인’, ‘협찬 행사(공연 등) 홍보’, ‘순수 공익행사 홍보’, ‘방송사 행사/사업 안내’
	SB 시간에 편성되는 유형 중 가장 비중이 큰 유형과 그 이유	지상파와 종합편성, 전문채널 모두 프로그램 예고가 많음. 그 이유는 자사 프로그램의 홍보를 위해 SB 시간만큼 효과적인 기회는 없기 때문에 프로그램 예고편을 적극적으로 배치하기 때문. 다음으로 공공기관이나 지자체 캠페인이 많음. 이유는 프로그램 광고 단가보다 SB시간대 단가가 저렴해서 방송횟수를 늘리고 싶은 광고주는 이를 선호하는 것으로 판단됨. 규제기관의 관계자는 방송사가 재원확보를 위해 수익을 낼 수 있는 토막광고나 협찬을 SB시간에 배치할 것으로 예상함. 또한 공익성이 담보되지 않은 공익 캠페인과 공익행사 등을 편성하는 경우도 있어, 이에 대한 구분과 범주를 정할 필요가 있음
	방송사의 SB 편성 운영에 있어 발생하는 어려움	‘주요시간대 편성시간의 부족’, ‘SB시간의 증가로 인한 시청자의 시청권 침해’, ‘SB시간대가 점점 길어지는 추세로 인한 청취 흐름의 단절’, ‘협찬광고의 불규칙한 수주로 인한 SB 시간의 수시 조정’, ‘빈 SB시간을 채우기 위해 불필요한 스포트 과다편성’, ‘공백시간을 미리 예측할 수 없어 토막광고나 협찬고지의 적극

		적 판매가 어려움', 부가적인 수입원에 집착하는 모습으로 비춰져 '방송사의 이미지에 부정적 영향' 등
	SB 편성물 중 광고로 분류되어야 하는 유형과 그 이유	방송사 실무자와 그 외의 전문가들의 의견이 현격하게 나누어짐. 방송사 실무자들은 SB 시간에 편성되는 유형 중 광고로 분류될 것은 없다고 보는 입장이 대부분. 기관 담당자 및 관계자, 학계 연구자들은 '협찬 캠페인', '유료판매 비상업적 공익광고', '광고주, 협찬주 또는 이를 대행하는 광고대행사에서 제작한 영상을 방송사에서 자사 이름만 넣어 송출하는 경우', '공익 캠페인이나 공익행사의 내용을 광고로 인지되게끔 활용하는 경우', '각종 캠페인', '자사 프로그램 홍보', '방송사가 외부기업과 공동으로 주최하는 행사', '지자체 및 공공기관 주최 행사 안내' 등을 방송광고로 분류해야한다는 의견을 나타냄.
방송캠페인 편성에 대한 의견	방송에서의 '정부 캠페인 편성과 문제점'	'심각한 중앙집중화', '방송 캠페인의 자율성 침해 가능성', '정부광고 대행수수료의 높은 비율', '정부 캠페인 용어의 모호성', '정부 캠페인의 정부광고로의 포함 필요성' 등
	방송에서의 '공익 캠페인 편성과 문제점'	'편성비율의 완화 필요', '정부/공공기관 공익 캠페인에 대한 한국언론진흥재단의 대행 의무화 개선', '공익 캠페인의 편성운행 자율성 보장', '공익 캠페인의 양적, 질적 가이드라인 명확화', '광고주나 코바코 명칭이 들어간 공익 캠페인의 방송광고 포함 필요성' 등
	방송에서의 '방송사의 행사 및 캠페인의 편성과 문제점'	방송사 입장과 그 외의 입장이 극명하게 나누어짐. 방송사들은 위촉된 방송광고 시장에 맞는 '현실적인 대안과 규제완화' 필요성을 강조. 기관 관계자 또는 연구자들은 '광고 수준의 캠페인 규제', '방송광고로의 포함 가능성 고려' 등의 입장. 그러나 전문가 모두 현재의 광고방송 시장이 재정적 어려움이 있다는 사실에 대해서는 모두 인지하고 있음.
	SB 시간에 편성되는 행사안내 및 캠페인에서의 협찬 구분 기준	'특별한 기준 없이 협찬고지 횟수 규정에 따르고 있음', '행사안내와 캠페인은 모두 협찬을 받는 경우가 있기 때문에 방송물의 내용을 보고 판단해야할 것', 그 밖에 관련 사안에 대한 전문가들의 의견은 '협찬 이외의 행사안내나 캠페인의 방송 광고로의 분류', '협찬의 뒷거래 문제' 등
유사광고 정책에 대한 의견	유사광고의 바람직한 정책방향	'유사광고란 호칭의 부적절함', 'SB시간 운영물의 공익성 고려', '비대칭규제의 폐지', '방송사 수입원으로서의 장려정책 마련', '홍보성 운영물의 제재정책 마련', '협찬시장 양성화 및 협찬 고지의무화', 'SB시간 운영물에 의한 방송사 및 시청자 피해 상황 파악', '방송사 이름만 빌려주는 공익행사 및 공익캠페인의 방송광고화', 방송시장에 맡겨두자는 '시장 자율 활성화', '유사광고의 법제도적 허용', '방송광고비 및 협찬비용의 양성화' 등

2. 2차 델파이 조사 결과

1) 방송광고 정책 일반에 대한 의견

(1) 국내 방송광고 정책의 가장 큰 문제점과 해결 방안

전문가들은 현재 방송광고 정책과 관련하여, ‘문화부-과기정통부-방통위로 나뉘어져 있어 광고규제 및 진흥업무가 통합적으로 이루어지지 못하고 있다.’는 의견에 20명 모두가 ‘동의’를 선택하여 가장 높은 동의수준을 보였으며, 중요성을 ‘높음’으로 판단한 전문가도 17명으로 가장 많았다. 또한 중요도 평균도 2.85점으로 22개의 의견 중 가장 높게 나타났다. 이는 광고규제와 진흥업무의 통합화가 그 만큼 중요하다는 것을 말해주고 있다고 할 것이다.

또한 ‘언론진흥재단에서 정부광고 대행을 독점하는 것은 문제다.’, ‘프로그램을 제작 지원하는 기업들이 방송광고 규제가 없는 모바일 플랫폼인 유튜브 등으로 돌아섬으로써 방송제작에 큰 어려움을 겪고 있다.’, ‘시장논리에 맞게 콘텐츠와 광고, 다양한 디바이스를 아울러 통합적으로 판매하고 거래될 수 있도록 하는 법 개정이 필요하다.’에 대해서도 1명을 제외한 19명이 동의를 표하여 동의도가 높게 나타났으며, 중요성 역시 14~15명이 ‘높음’이라고 응답하였다. 1차 조사 분석 결과에서 본 바와 같이, 본 델파이조사의 여러 답변들에서 언론진흥재단의 정부광고 대행제도의 문제점들이 지적되었다. 위의 동의 결과는 그 연장선에서 나타난 결과로 보이며, 정부광고 대행 독점 제도를 시행한 후 발생하거나 우려되는 구체적인 문제점들을 조사하여 개선책을 마련해야할 것으로 보인다. 또한 전문가들은 뉴미디어 시장으로 인하여 방송사의 재정적 어려움에 대부분 동의하고 있었으며, 시장논리에 맞는 법 개정 마련이 필요하다는 데에도 높은 동의율을 나타내었다.

그러나 이와 달리, ‘종교방송이 자본의 논리에 휘둘리지 않고 방송의 공적 기능을 다하려면 광고의 균형배분이 필요하다.’, ‘시장 자율성을 확보할 수 있도록 개별 방송사별 판매량을 두도록 하는 방안이 필요하다.’에는 20명 가운데 각각 7명, 6명만이 ‘동의’라고 응답하여 낮은 동의율을 나타내었다.

〈표 5-4〉 국내 방송광고 정책의 가장 큰 문제점과 해결 방안

질문 내용	동의 여부	중요성 선택	중요도 평균
-------	-------	--------	--------

		동 의	비 동 의	인원수			높음(3) 보통(2) 낮음(1)
				높 음	보 통	낮 음	
1	지상파 방송광고 정책의 비합리적 차별요소가 가장 큰 문제라고 생각한다.	13	7	12	6	2	2.5
2	지상파 방송에 중간광고를 허용하여 최소한의 재원마련을 통해 지역성, 공공성을 지켜나가야 한다.	15	5	12	6	2	2.5
3	지상파 방송사의 편법적인 중간광고 운영에 문제가 있다.	10	10	5	10	5	2
4	지상파와 유료방송간 차별화를 위해 규제 이원화가 필요하다.	9	11	9	6	4	2.26
5	공영방송 수신료를 인상하고 공영방송 상업광고 폐지하는 것이 해결방안이 될 것이다.	11	9	14	4	2	2.6
6	지역성과 다양성의 가치를 구현하는 지역방송사를 위한 정책적 지원과 배려가 절실하다.	16	4	14	4	2	2.6
7	중소PP 프로그램의 경우 광고효과 노출상황이 아님에도 간접 광고 규제로 모자이크 처리를 하는 등 시청에 불편을 주는 상황이다.	13	7	6	4	10	1.8
8	민영 미디어랩에 대한 공적 책임 부과가 부재하다.	14	6	5	8	7	1.9
9	라디오방송사에 대한 지원 등 공공성 보장 장치가 미비하다.	14	6	7	8	5	2.1
10	언론진흥재단에서 정부광고 대행을 독점하는 것은 문제다.	19	1	15	4	1	2.7
11	종교방송이 자본의 논리에 휘둘리지 않고 방송의 공적 기능을 다하려면 광고의 균형배분이 필요하다.	7	13	4	10	6	1.9
12	협찬고지에 대한 유형 분류가 체계성이 부족하고 시장에서 작동하고 있는 현실을 감안했을 때 충분히 근거와 기준을 담고 있지 못하다.	17	3	11	5	4	2.35
13	문화부-과기정통부-방통위로 나뉘어져 있어 광고규제 및 진흥업무가 통합적으로 이루어지지 못하고 있다.	20	0	17	3	0	2.85
14	방송광고 규제 조항마다 적용되는 세부 기준이 달라 일선 방송사의 실무자가 이해하기에 어려움이 있다.	16	4	7	10	3	2.2
15	방송광고 금지 품목 제한이 해결되어야한다.	17	3	9	7	4	2.25
16	광고의 형식적, 양적 규제가 지나치게 많고 복잡하다.	17	3	12	7	1	2.55
17	방송광고 정책에 시장 이용자인 광고업체(광고주, 광고회사)의 의견을 심도 있게 수렴해야 한다.	17	3	8	9	3	2.25
18	시장 자율성을 확보할 수 있도록 개별 방송사별 판매 랩을 두도록 하는 방안이 필요하다.	6	14	10	3	7	2.15
19	프로그램을 제작 지원하는 기업들이 방송광고 규제가 없는 모바일 플랫폼인 유튜브 등으로 돌아섬으로써 방송제작에 큰 어려움을 겪고 있다.	19	1	14	5	1	2.65
20	시장논리에 맞게 콘텐츠와 광고, 다양한 디바이스를 아울러 통합적으로 판매하고 거래될 수 있도록 하는 법 개정이 필요하다.	19	1	15	5	0	2.75

21	광고시장의 중심축이 인터넷, 모바일 등으로 이동하는 상황에서 포털도 규모에 걸맞은 법적 규제가 필요하다.	18	2	17	2	1	2.8
22	방송의 정의 조항도 시대변화에 맞게 변경하여 OTT 등도 방송의 개념에 포섭할 필요가 있다.	13	7	13	6	1	2.6

※ 동의여부와 중요성이 각각 합이 조사대상자 20(조사대상자 전체 수)이 되지 않는 경우는 무응답인 경우임.

(2) 방송법상 방송프로그램과 방송광고를 구분해야 한다는 규제에 관한 의견

다음으로 방송프로그램과 방송광고를 구분해야한다는 규제에 관해서는 13개의 의견 중 ‘모바일/인터넷 등 광고가 규제 없이 범람하고 있는 시장상황에서 방송광고에만 추가의 규제가 더 가해지는 것은 바람직하지 않다.’에 17명의 전문가가 ‘동의’한다고 하였다. 또한 중요성도 16명이 ‘높음’을 선택하여 평균 2.8점의 높은 중요도를 나타냈다. 이 결과를 통해, 국내 방송사 실무진을 포함한 관련 전문가들은 방송광고와 관련한 법규가 현재보다 강해질 필요는 없다고 판단하는 것으로 해석된다.

위의 의견과 유사한 ‘스마트 미디어 매체들의 콘텐츠와 광고 결합을 볼 때 기존 방송 매체를 지나치게 엄격하게 규제해야 할지에 대해서는 부정적이다.’란 주장에도 17명의 동의가 있었으나, 중요성에 대한 응답에서 약간의 차이(높음 15명)가 있어 중요도 평균은 2.75점을 나타냈다(아래 표 참고).

또한 ‘방송 프로그램과 방송광고를 구분해야 한다는 규제는 필요하다.’에도 17명이 ‘동의’한다고 응답했다. 그러나 중요성에서 ‘높음’을 선택한 전문가가 12명에 그쳐 중요도 평균은 2.45점에 그쳤다. 앞의 의견과 같은 맥락에서 ‘현행 방송법에서 방송프로그램과 방송광고를 엄격하게 구분하는 것은 규제의 정당성이 떨어진다고 판단된다.’는 의견에 대해서는 단 4명만이 ‘동의’하였다. 이상의 결과를 볼 때, 현행법에 규정되어 있는 방송프로그램과 방송광고의 구분에 관하여는 실무적으로나 정책 운영상으로도 큰 불만은 없는 것으로 보인다.

<표 5-5> 방송법상 방송프로그램과 방송광고를 구분해야 한다는 규제에 관한 의견

질문 내용	동의 여부	중요성 선택 인원수	중요도 평균 높음(3)
-------	----------	------------------	--------------------

		동의	비 동의	높 음	보 통	낮 음	보통(2) 낮음(1)
1	방송 프로그램과 방송광고를 구분해야 한다는 규제는 필요하다.	17	3	12	5	3	2.45
2	현행 방송법에서 방송프로그램과 방송광고를 엄격하게 구분하는 것은 규제의 정당성이 떨어진다고 판단된다.	4	16	8	12	0	2.4
3	간접광고와 가상광고 등 방송 프로그램과 방송광고가 구분되지 않는 광고유형이 공존한다는 점에서 방송 프로그램과 방송광고를 명확하게 구분해야 한다는 규제는 점차 실효성이 줄어들 것이다.	15	5	8	12	0	2.4
4	라디오는 프로그램과 광고의 구분이 비교적 명확한 편이라 아직까지는 프로그램과 광고의 구분과 규제가 유효하다.	16	4	4	13	3	2.05
5	가상/간접광고의 경우, 허용장르나 크기, 시간 등에 대한 규제가 있지만, 장르에 대한 정의도 명확치 않고, 크기나 노출 시간에 대해서도 실제로는 생각보다 명확하지 않다.	15	5	6	14	0	2.3
6	스마트 미디어 매체들의 콘텐츠와 광고 결합을 볼 때 기존 방송 매체를 지나치게 엄격하게 규제해야 할지에 대해서는 부정적이다.	17	3	15	5	0	2.75
7	프로그램과 방송광고 구분에서 세밀한 기준 없는 현행법 체계와 규제 방식은 바뀌어야 한다.	14	6	10	8	2	2.4
8	단순히 방송 프로그램과 방송광고를 물리적으로 구분 지을 것이 아니라 다양한 융복합 형태의 광고를 허용해야 한다.	15	5	10	10	0	2.5
9	모바일/인터넷 등 광고가 규제 없이 범람하고 있는 시장상황에서 방송광고에만 추가의 규제가 더 가해지는 것은 바람직하지 않다.	17	3	16	4	0	2.8
10	프로그램 내에서 허용되고 있는 광고(가상광고, 간접광고)에 대해서는 미디어 시장 변화 등의 현실을 고려하여 규제를 완화해 나갈 필요가 있다.	15	5	15	5	0	2.75
11	중소PP의 경우 방송프로그램 내 간접광고의 규제 완화가 필요하다.	9	11	7	12	1	2.3
12	라디오의 경우 중간광고 허용을 포함해서 다양한 형태의 방송형식과 구성을 가능하게 규제를 풀어야 한다.	16	4	7	11	2	2.25
13	협찬제작으로 광고와 거의 다를 바 없이 프로그램처럼 제작되고 시청자 입장에서는 광고인지 프로그램인지 구분도 모호하므로 사전 모니터 등이 필요하다.	10	10	6	9	5	2.05

※ 동의여부와 중요성이 각각 합이 조사대상자 20(조사대상자 전체 수)이 되지 않는 경우는 무응답인 경우임.

2) SB 편성현황에 대한 의견

(1) SB 시간에 편성되는 유형

다음으로 SB 시간에 편성되는 방송물 유형과 관련하여 전문가 20명 중 19명이 동의한 유형은 ‘공익광고(공익광고협의회 제공)’, ‘프로그램 예고(프로그램 고지)’, ‘순수 공익 캠페인’, ‘순수 공익행사 홍보’이다. 참고로 동의를 하지 않은 1명의 전문가는 본 질문의 의미를 정확히 파악하지 못했다고 밝히며, SB시간에 편성되는 유형에 대해서는 전체적으로 응답을 하지 않았다.

앞서 19명이 동의한 4가지의 유형 중 공익광고(공익광고협의회 제공)는 전문가 12명이 중요성에서 ‘높음’을 선택하여 중요도 평균도 2.58점으로 높게 나타났으며, 18명이 동의한 ‘협찬 공익 캠페인’도 중요성에 있어 11명이 ‘높음’을 선택하고, 8명이 ‘보통’을 선택하여, 중요도 평균은 동일하게 2.58점을 기록하였다.

마지막으로 기타 사례를 설문지에 직접 기재한 전문가는 1명이었는데, ‘재난 경보 안내 등’의 유형이 있다고 하였다.

<표 5-6> SB 시간에 편성되는 유형

질문 내용	동의 여부		중요성 선택 인원수			중요도 평균 높음(3) 보통(2) 낮음(1)
	동의	비동의	높음	보통	낮음	
1 채널 안내(채널 고지)	18	1	8	9	2	2.32
2 프로그램 예고(프로그램 고지)	19	0	8	8	3	2.26
3 토막광고	16	3	12	5	2	2.53
4 시보광고	16	3	7	7	5	2.11
5 정부/지방자치단체 공익광고(언론진흥재단 중개)	16	3	9	9	1	2.42
6 공익광고(공익광고협의회 제공)	19	0	12	6	1	2.58
7 협찬 공익 캠페인	18	1	11	8	0	2.58
8 순수 공익 캠페인	19	0	8	8	3	2.26
9 협찬 행사(공연 등) 홍보	16	3	7	7	5	2.11
10 순수 공익행사 홍보	19	0	7	9	3	2.21
11 방송사(자사) 행사/사업 안내	14	5	8	4	7	2.05
12 기타 (사례: 재난 경보 안내 등)	1	0	0	1	0	0.1

※ 동의여부와 중요성이 각각 합이 조사대상자 20(조사대상자 전체 수)이 되지 않는 경우는 무응답인 경우임.

(2) SB 시간에 편성되는 유형 중 가장 비중이 큰 유형과 그 이유

SB 시간에 편성되는 유형 가운데 가장 비중이 큰 유형과 그 이유와 관련하여, 전문가들 20명 가운데 14명이 동의한 의견은 12개 항목 가운데 5개이다. 각 의견들을 보면, ‘홍보스폿(행사협찬)과 토막광고의 비중이 SB 시간에 편성되는 유형으로 가장 크다. 이유는 수익적 관점에서 볼 때 토막광고, 협찬을 받은 지역 홍보스폿과 콘서트 등의 문화 관련 스포츠, 프로그램도 협찬으로 제작하는 상황이다.’, ‘각종 캠페인이 많다.’, ‘중앙방송사의 경우 협찬 캠페인이 가장 많은 것으로 보이며, 지역의 경우 미관물량이 많은 관계로 공익광고 노출이나 지역행사 안내 등이 많다.’, ‘지역민방의 경우에는 지역관련 행사, 정보, 광고, 공익 캠페인이 많으며, 유료PP채널의 경우에는 정부나 공공기관의 캠페인이 많다.’, ‘중앙의 방송에서는 공익성 캠페인이 많고, 지역방송이나 일반PP에서는 공익행사 안내가 많다.’이다.

이 가운데, 중요도가 가장 높게 나타난 의견은 첫 번째이며 전문가 11명이 중요성이 높다고 응답하여 중요도 평균은 2.53점을 기록하였다.

이 밖에 이 질문에서는 특별히 눈에 띄게 낮은 동의수준을 보이는 의견은 없었다.

<표 5-7> SB 시간에 편성되는 유형 중 가장 비중이 큰 유형과 그 이유

질문 내용	동의 여부		중요성 선택 인원수			중요도 평균 높음(3) 보통(2) 낮음(1)
	동의	비동의	높음	보통	낮음	
1 프로그램 예고의 비중이 가장 크다.	8	12	4	10	6	1.9
2 각종 캠페인이 많다.	14	5	8	7	4	2.21
3 홍보스폿(행사협찬)과 토막광고의 비중이 SB 시간에 편성되는 유형으로 가장 크다. 이유는 수익적 관점에서 볼 때 토막광고, 협찬을 받은 지역 홍보스폿과 콘서트 등의 문화 관련 스포츠, 프로그램도 협찬으로 제작하는 상황이다.	14	5	11	7	1	2.53
4 현재 주로 SB 시간에 편성되는 유형은 프로그램 예고이다.	7	12	5	7	7	1.89
5 종교채널의 경우 후원, 게시판, 좋은 말씀 등이 많은 비중을 차지한다.	11	7	5	7	6	1.94
6 정부기관이 발주한 캠페인 또는 지자체 공익행사의 비중이	10	9	6	10	3	2.16

	높다.						
7	중앙방송사의 경우 협찬 캠페인이 가장 많은 것으로 보이며, 지역의 경우 미판물량이 많은 관계로 공익광고 노출이나 지역행사 안내 등이 많다.	14	4	7	8	2	2.29
8	유료의 비상업적 공익광고 비중이 많다.	8	10	3	10	4	1.94
9	지역민방의 경우에는 지역관련 행사, 정보, 광고, 공익 캠페인이 많으며, 유료PP채널의 경우에는 정부나 공공기관의 캠페인이 많다.	14	4	10	7	1	2.5
10	인포머셜 광고도 SB시간에 적지 않게 편성되고 있다.	11	8	4	11	4	2
11	중앙의 방송에서는 공익성 캠페인이 많고, 지역방송이나 일반PP에서는 공익행사 안내가 많다.	14	4	8	7	3	2.28
12	자사가 직접 또는 공동으로 주최하는 각종 행사에 대한 안내 광고의 비중이 크다.	9	10	4	10	5	1.95

※ 동의여부와 중요성이 각각 합이 조사대상자 20(조사대상자 전체 수)이 되지 않는 경우는 무응답인 경우임.

(3) 방송사의 SB 편성 운행에 있어 발생하는 어려움

방송사의 SB 편성 운행에 있어 발생하는 어려움에 대해서는 ‘방송사 자체적 심의 기준 및 협찬고지 시행규칙 및 방통심의위, 시청자미디어재단 등 여러 단계의 심의 기준에 따라 다양한 소재를 프로그램별로 운영하기 어렵다.’에 15명의 전문가가 동의하였으며, 중요성이 높다고 판단한 전문가는 12명이 되어, 중요도 평균이 2.58점으로 가장 높게 나타났다. 이 결과는 유사광고에도 방송법 규정 제86조(자체심의)에 준하여 자체심의를 진행하고 있다고 할 것이며, 유사광고에 대한 방송심의도 자체심의 뿐 아니라 여러 기관에 의해 시행되고 있어, 실무적 어려움이 존재한다는 것을 간접적으로 드러난 결과라 할 것이다.

또한 ‘지역방송에서는 직접 광고 유치를 하기 힘든 실정이라 캠페인 등으로 대체해야 하는 상황이다.’에도 전문가 15명이 동의하였으나, 중요성을 ‘높음’으로 응답한 경우는 6건에 그쳤다. 이는 지역방송 이외의 실무자를 비롯한 전문가들은 지적된 상황이 문제라는 것은 인식하고 있으나 중요성이 크다고까지는 생각하지 않는다는 것을 짐작하게 한다.

그리고 동의수준이 가장 낮은 의견은 ‘주요시간대 SB 편성시간이 부족한 것이 문제이다.’로 20명의 전문가 가운데 7명이 동의한 것으로 나타났다.

〈표 5-8〉 방송사의 SB 편성 운행에 있어 발생하는 어려움

	질문 내용	동의 여부		중요성 선택 인원수			중요도 평균 높음(3) 보통(2) 낮음(1)
		동의	비동의	높음	보통	낮음	
1	주요시간대 SB 편성시간이 부족한 것이 문제이다.	7	13	6	9	5	2.05
2	일부 공공기관에서 무료로 송출을 의뢰하는 경우가 있어 힘들다.	13	6	4	9	6	1.89
3	특보 편성이나 드라마 등의 프로그램이 방송시간에 압박해 완제가 나올 경우 본사-지역사간 SB 맞추기가 어렵다.	11	8	4	9	6	1.89
4	지역방송에서는 직접 광고 유치를 하기 힘든 실정이라 캠페인 등으로 대체해야 하는 상황이다.	15	3	6	8	4	2.11
5	SB시간대가 점점 길어지는 추세로 시청취 흐름이 단절되는 문제이다.	9	10	4	12	3	2.05
6	협찬광고의 불규칙한 수주로 인한 SB시간이 수시로 조정되는 문제이다.	13	6	8	9	2	2.32
7	빈 SB시간을 채우기 위해 불필요한 스포츠의 과다편성 현상이 있다.	12	7	8	8	3	2.26
8	필러와 광고의 중간개념에서 심의가 필요한 경우가 발생하고 있다.	10	9	3	9	7	1.79
9	정부기관 캠페인의 비중이 높고 SB시간대 광고단가 낮아 광고방송 분량이 많아져 시청자의 시청권을 침해할 소지가 있다.	9	10	6	8	5	2.05
10	지상파의 경우 광고판매가 잘 되었을 때와 달리 현재 일부 주요시간대를 제외하고 대폭 할인판매하는 시간대와 재원으로 활용되고 있다.	13	6	7	9	3	2.21
11	방송사 자체적 심의 기준 및 협찬고지 시행규칙 및 방통심의 위, 시청자미디어재단 등 여러 단계의 심의 기준에 따라 다양한 소재를 프로그램별로 운영하기 어렵다.	15	4	12	6	1	2.58
12	지역 지상파 방송의 경우 시간대나 시급, 프로그램 등을 사전에 선택하여 집행하기 어려운 점이 가장 큰 제약이다.	9	9	8	6	4	2.22
13	SB 편성의 공백시간을 미리 예측할 수 없기 때문에 토막광고나 협찬고지를 사전에 적극적으로 판매할 수 없다.	10	9	6	9	4	2.11
14	방송광고 판매가 부진하기 때문에 이에 따른 수익보전과 미리 편성된 SB를 채우기 위한 협찬영업에 대한 압박이 있다.	14	5	9	8	2	2.37
15	각종 행사에 대한 안내는 방송사가 방송 이외에 부가적인 수입원에 집착하는 모습으로 비춰지기 때문에 방송사 이미지에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.	11	8	7	9	3	2.21

※ 동의여부와 중요성이 각각 합이 조사대상자 20(조사대상자 전체 수)이 되지 않는 경우는

무응답인 경우임.

(4) SB 편성물 중 광고로 분류되어야 하는 유형과 그 이유

다음으로 SB 편성물 중 광고로 분류되어야 하는 유형과 그 이유에 대하여, 10개의 의견 가운데 동의수준이 가장 높게 나타난 의견은 ‘기업에 광고요금을 제시하여 기업으로부터 금품을 제공받고, 기업의 이미지 제고에 기여하는 역할을 하는 형식만 공익캠페인은 방송사의 기획광고, 기업으로서는 기업이미지광고라 할 수 있다.’이다. 이 주장에 동의를 표한 전문가는 15명이며 중요성이 ‘높음’ 이라고 응답한 전문가는 10명으로 나타났다.

다음으로 동의가 높게 나타난 의견은 ‘정부나 공공기관, 단체의 홍보성 캠페인은 협찬수 수료를 받고 있어 논란의 여지는 있지만 광고로 분류하기엔 부적절해 보인다.’이다. 이 의견에 동의한 전문가는 14명이었으며, 중요성에 대해서는 11명의 전문가가 ‘높음’을 선택하여 비교적 높은 평균점인 2.5점의 중요도를 보였다.

그리고 ‘지자체에서 제작된 캠페인이나 축제 홍보물 등에 협찬을 붙이는 경우가 많은데 방송광고로 판단된다.’는 의견에는 13명이 ‘동의’하였으며, 11명의 전문가가 중요성을 높다고 판단하여 평균 2.53점의 중요도를 나타냈다. 이는 10개의 의견 중 수치상으로 중요도가 가장 높은 문항이다.

이와 달리 ‘광고로 재분류 되어야 하는 유형은 없다. 예고/행사안내/공익광고/캠페인 등 SB편성물은 모두 상업적 이익이 아닌 공공의 목적으로 편성, 운행된다.’는 의견에 ‘동의’를 선택한 전문가는 8명으로 가장 낮은 동의수준을 보였다.

이상의 조사결과를 보았을 때, 금품을 제공 받고 형식적으로만 공익캠페인으로 연출한 방송물과 축제 홍보물 등은 협찬이나 캠페인이 아닌, 방송광고로 봐야한다는 의견들이 적지 않음을 알 수 있다.

<표 5-9> SB 편성물 중 광고로 분류되어야 하는 유형과 그 이유

질문 내용	동의 여부	중요성 선택 인원수	중요도 평균
	동의	높음 보통 낮음	높음(3) 보통(2) 낮음(1)

		의					
1	광고로 재분류 되어야 하는 유형은 없다. 예고/행사안내/공익광고/캠페인 등 SB편성물은 모두 상업적 이익이 아닌 공공의 목적으로 편성, 운행된다.	8	11	9	10	0	2.47
2	심각한 경영위기를 겪고 있는 지역 지상파에 한해, 필러물의 광고성 판단기준을 완화해 주거나 필러물 협찬조건을 구체화해서 제작지원을 받을 수 있도록 해야 한다.	10	8	9	9	0	2.5
3	지자체에서 제작된 캠페인이나 축제 홍보물 등에 협찬을 붙이는 경우가 많은데 방송광고로 판단된다.	13	6	11	7	1	2.53
4	정부나 공공기관, 단체의 홍보성 캠페인은 협찬수수료를 받고 있어 논란의 여지는 있지만 광고로 분류하기엔 부적절해 보인다.	14	6	11	8	1	2.5
5	지자체 행사 스폿은 적절한 광고료를 지급하고 방송광고에서 처리하는 것이 바람직하다.	11	8	11	6	2	2.47
6	협찬 캠페인 광고의 경우 방송광고로 분류되어야 한다. 방송사는 일반 광고와 차이없는 협찬캠페인 광고를 직접 영업을 통해 수주하고 있다.	11	8	12	4	3	2.47
7	비상업적 공익광고를 유료로 판매하는 경우는 광고로 분류되는 것이 합리적이다.	12	7	9	7	3	2.32
8	방송사가 직접 제작한 영상이 아니라 광고주, 협찬주 또는 이를 대행하는 광고대행사에서 제작한 영상을 방송사에서 자사 이름만 붙여서 송출하는 경우가 있다. 이런 경우에는 협찬고지로 볼 것이 아니라 방송광고로 보아야 할 것이다.	13	6	10	6	3	2.37
9	협찬을 받는 경우 지나치게 광고효과를 주도록 캠페인이나 공익행사 내용을 구성하는 경우이다.	9	9	7	9	2	2.28
10	기업에 광고요금을 제시하여 기업으로부터 금품을 제공받고, 기업의 이미지 제고에 기여하는 역할을 하는 형식만 공익캠페인은 방송사의 기획광고, 기업으로서는 기업이미지광고라 할 수 있다.	15	4	10	7	2	2.42

※ 동의여부와 중요성이 각각 합이 조사대상자 20(조사대상자 전체 수)이 되지 않는 경우는 무응답인 경우임.

3) 방송 캠페인 편성에 대한 의견

(1) 방송에서의 정부 캠페인 편성과 문제점

방송에서의 정부 캠페인 편성과 문제점에 대한 의견 중 전문가들이 가장 많이 동의한 주장은 '정부 정책이나 캠페인의 편성은 온전히 방송사의 자율적 판단에 맡겨야 한다.'이다. 총 20명의 전문가 가운데 17명이 '동의'를 표했으며 중요성을 '높음'으로 응답한 전문

가는 13명으로 중요도는 평균 2.65점을 나타냈다.

다음으로 동의 수준이 높았던 의견은 ‘정부 캠페인의 가장 문제점은 한국언론진흥재단이 징수하는 정부광고 대행 수수료 비율에 있다. 재단은 대행 수수료 10%를 징수한다.’이다. 해당 의견에 동의한 전문가는 16명이며, 중요성이 높다고 판단한 전문가도 13명으로 앞서 의견과 동일하게 중요도가 평균 2.65점이었다.

이상의 결과를 볼 때, 소수의 전문가를 제외하고 정부 캠페인 편성을 방송사 자율에 맡기는 것이 합당하며, 한국언론진흥재단이 정부광고를 대행하며 10%의 수수료를 징수하는 것에 대하여 문제점이 있다는 것을 지적하고 있는 것으로 보인다.

다음으로 10개의 의견 가운데, 가장 많은 수의 전문가가 중요성이 높다고 응답한 주장이 있다(14명). ‘정부 캠페인도 정부광고의 범주에 포함시켜야 한다. 다만, 정부광고로서 언론진흥재단이 대행하되 대행수수료는 방송광고진흥공사(KBS, MBC)와 미디어크리에이터(SBS)에 프라이머리 대행사로 인정해주는 계약을 맺고, 일정비율을 나누어주어야 한다.’이다. 이 의견에 대하여 동의 11명, 동의하지 않는다 9명으로 의견의 차이가 엇비슷하게 나타나지만, 중요도는 평균 2.65점을 나타내어 논의의 필요성 있는 의견으로 판단된다.

〈표 5-10〉 방송에서의 정부 캠페인 편성과 문제점

질문 내용	동의 여부		중요성 선택 인원수			중요도 평균 높음(3) 보통(2) 낮음(1)
	동의	비동의	높음	보통	낮음	
1 중앙 집중화가 심하다.	13	6	10	9	0	2.53
2 정부 정책이나 캠페인의 편성은 온전히 방송사의 자율적 판단에 맡겨야 한다.	17	3	13	7	0	2.65
3 편성비율을 매월 맞춰 보고 해야 하는 부분은 자유로웠으면 한다.	14	5	9	10	0	2.47
4 정부 캠페인의 가장 문제점은 한국언론진흥재단이 징수하는 정부광고 대행 수수료 비율에 있다. 재단은 대행 수수료 10%를 징수한다.	16	4	13	7	0	2.65
5 정부 캠페인의 경우 유료로 거래되는 절차 상 방송광고로 구분하는 것은 필요하나 방송법 및 시행령상 해석이 모호한	14	6	12	8	0	2.6

	부분이 있으므로 규정을 개정해야 한다.						
6	정부부처나 공공기관 등이 추진하는 정책을 홍보하는 경우가 많은데, 이는 원래 방송법에 허용한 공익성 캠페인의 취지에서 벗어난다.	12	8	11	9	0	2.55
7	내용이 유사하더라도 광고시간에 하면 정부광고이고, 협찬을 받아 SB 시간에 하면 공익성 캠페인이 된다.	9	11	5	12	2	2.16
8	정부 캠페인이 정규 광고시간 이외의 시간에 정식 거래절차를 거치지 않고 방송되는 부분은 규제되어야 할 것으로 본다.	14	6	11	8	1	2.5
9	정부 캠페인으로 공익성이 인정되더라도 광고비에서 우대혜택을 받아서는 안 된다.	12	8	9	9	2	2.35
10	정부 캠페인도 정부광고의 범주에 포함시켜야 한다. 다만, 정부광고로서 언론진흥재단이 대행하되 대행수수료는 방송광고진흥공사(KBS, MBC)와 미디어크리에이터(SBS)에 프라이머리 대행사로 인정해주는 계약을 맺고, 일정비율을 나누어 주어야 한다.	11	9	14	5	1	2.65

※ 동의여부와 중요성이 각각 합이 조사대상자 20(조사대상자 전체 수)이 되지 않는 경우는 무응답인 경우임.

(2) 방송에서의 공익 캠페인 편성과 문제점

방송에서의 공익 캠페인 편성과 문제점에 있어서는 세 가지의 의견에 대하여 16명이 ‘동의’에 응답하여 높은 동의수준을 나타냈다. 이 세 가지 의견은 ‘제작비 충당의 어려움을 겪고 있는데 공익 캠페인 제작에 제작비를 투입한다는 것은 어려운 점이 많다.’, “공익”이라는 주제에 집중하다보니 늘 교훈적인 결말로 끝난다.’, ‘광고주가 제작해 온 공익광고 또는 공익 캠페인 제작물 내용을 확인해 보면 공익성의 개념이 모호한 경우가 간혹 있다.’이다. 그러나 세 가지 의견의 중요성에 있어서는 ‘보통’을 선택한 전문가가 ‘높음’을 선택한 전문가 보다 많게는 4~5배 많았다.

이와 달리, 앞서 의견에 비해 동의한다고 응답한 전문가는 한명 적었으나(15명), 중요성이 높다고 판단한 전문가가 12명으로 13개의 의견 중 가장 높은 평균 중요도 2.55점을 기록한 의견은 ‘공익광고협회의 공익 캠페인은 무료 집행되고 있으나, 한정된 시간을 사용한다는 점, SB 시간에 채널 경쟁력이 하락한다는 측면에서 이를 상쇄할만한 보상이 필요하다.’이다. 즉, 방송사 입장에서는 협찬을 받거나 제작비를 충당할 수 있는 방송물 대신, 무료로 공익 캠페인을 편성해야한다는 것에 대하여 부담감을 가지고 있으며, 이는 광고 정책을 연구하는 전문가 등도 일정부분 인식을 같이 한다고 할 것이다.

위의 결과와 연결하여, 13개의 의견 가운데 동의 수준이 가장 낮은 의견은 ‘공익 캠페인은 편성의 횟수(량)과 시간대(질) 의무편성 기준을 강화해야 한다.’이며 20명의 전문가 가운데 5명만이 동의한다고 응답했다.

〈표 5-11〉 방송에서의 공익 캠페인 편성과 문제점

	질문 내용	동의 여부		중요성 선택 인원수			중요도 평균 높음(3) 보통(2) 낮음(1)
		동의	비동의	높음	보통	낮음	
1	언론진흥재단의 정부/공공기관 공익 캠페인 대행으로 인해 캠페인 시장규모가 비정상적으로 축소되었다.	13	6	10	7	2	2.42
2	공익광고협회의 공익 캠페인은 무료 집행되고 있으나, 한정된 시간을 사용한다는 점, SB 시간에 채널 경쟁력이 하락한다는 측면에서 이를 상쇄할만한 보상이 필요하다.	15	5	12	7	1	2.55
3	비상업적 공익광고 의무편성비용 완화가 필요하다.	13	7	10	8	2	2.4
4	제작비 증당의 어려움을 겪고 있는데 공익 캠페인 제작에 제작비를 투입한다는 것은 어려운 점이 많다.	16	4	7	11	2	2.25
5	‘공익’이라는 주제에 집중하다보니 늘 교훈적인 결말로 끝난다.	16	4	4	13	3	2.05
6	비상업적 공익광고로 분류되지만 간혹 채널과 맞지 않는 내용은 편성운영에서 자율성이 보장되었으면 한다.	15	5	6	13	1	2.25
7	광고주가 제작해 온 공익광고 또는 공익 캠페인 제작물 내용을 확인해 보면 공익성의 개념이 모호한 경우가 간혹 있다.	16	4	3	15	2	2.05
8	방송사에서 돈을 받고 송출해 주는 공익 캠페인 광고가 ‘공익광고협의회’의 공익광고에 우선해서 편성될 수밖에 없는 구조적인 문제가 있다.	15	5	5	12	3	2.14
9	공익 캠페인은 편성의 횟수(량)과 시간대(질) 의무편성 기준을 강화해야 한다.	5	15	5	13	2	2.25
10	협찬고지에서 시사보도 장르는 금지되어 있는데 시사·보도 프로그램 앞뒤로 짧은 캠페인을 배치함으로써 편법으로 협찬고지를 하는 경우가 있다.	10	10	6	12	2	2.2
11	공익 캠페인 중 명백히 광고주가 있는 광고로 분류할 수 있는 경우 일반적인 광고 거래 절차에 따라 광고를 집행해야 한다.	14	6	7	11	2	2.25
12	공익광고협회의 비상업적 공익광고 외의 모든 캠페인은 광고로 분류해야 한다.	8	12	8	10	2	2.3

13	기부금모집 광고가 너무 많이 방송되고 있다.	11	9	6	13	1	2.25
----	--------------------------	----	---	---	----	---	------

※ 동의여부와 중요성이 각각 합이 조사대상자 20(조사대상자 전체 수)이 되지 않는 경우는 무응답인 경우임.

(3) 방송에서의 방송사의 행사 및 캠페인의 편성과 문제점

다음으로 방송에서의 방송사의 행사 및 캠페인의 편성과 문제점에 대하여 전문가 20명 중 가장 많은 17명이 동의한다고 응답한 의견은 ‘방송사의 행사 및 캠페인의 경우, 이를 지원하는 기업 등의 협찬 등을 원활히 고지할 수 있도록 하면 더 좋을 것 같다.’이다. 이 결과는 동의한 사람(16명)이 두 번째로 많았던 ‘방송광고 시장은 현격히 더 어려워졌다. 캠페인에 협찬을 붙이거나 방송사에서 행사를 주최하는 것은 지극히 현실적이다. 규제 보다는 현실적 대안이 필요하다.’는 의견과 맥을 같이 한다고 할 것이다. 위의 조사 결과가 나온 이유는 현재 협찬고지의 횟수가 제한되어 있어 원활한 협찬 제작이 어려우며 그로 인해 방송사의 재정에 악영향을 미치기 때문으로 판단된다. 특히 두 번째 의견은 중요성 질문에 있어서도 ‘높음’을 선택 한 전문가가 12명으로 높게 나타났으며, 중요도 평균도 2.55점으로 높은 수치를 보였다.

이 밖에 상대적으로 높은 동의율과 중요성을 나타낸 의견은 ‘방송사의 행사 및 캠페인 편성은 불가피하다. 이 부분에 대한 지나친 규제는 방송사의 건전성에 대단히 위협적이다.’이다. 이 의견에도 동의한 응답자는 15명이었으며, 중요성도 12명이 ‘높음’을 선택하였고, 중요도 앞의 의견과 마찬가지로 평균 2.55점을 기록하였다.

<표 5-12> 방송에서의 방송사의 행사 및 캠페인의 편성과 문제점

	질문 내용	동의 여부		중요성 선택 인원수			중요도 평균 높음(3) 보통(2) 낮음(1)
		동의	비동의	높음	보통	낮음	
1	방송사의 행사 및 캠페인의 경우, 이를 지원하는 기업 등의 협찬 등을 원활히 고지할 수 있도록 하면 더 좋을 것 같다.	17	3	10	9	1	2.45
2	방송사의 행사 및 캠페인 편성은 불가피하다. 이 부분에 대	15	5	12	7	1	2.55

	한 지나친 규제는 방송사의 건전성에 대단히 위협적이다.						
3	방송광고 시장은 현격히 더 어려워졌다. 캠페인에 협찬을 붙이거나 방송사에서 행사를 주최하는 것은 지극히 현실적이다. 규제 보다는 현실적 대안이 필요하다.	16	4	12	7	1	2.55
4	방송사 자체 행사 및 홍보수단으로 캠페인을 과하게 편성하는 경우 채널을 사유화하는 것으로 보일 수도 있어 최소화하는 것이 바람직하다.	12	8	8	9	3	2.25
5	방송사의 행사나 캠페인 편성이 방송광고 시간에 포함되지 않는다면 문제가 있을 수 있다. 광고의 주체가 분명하기 때문에 유형과 양적 규제를 도입해야한다.	8	12	9	8	3	2.3
6	방송사가 이름만 빌려주고 실제로는 특정 행사(전시회 또는 여행사의 관광상품 등)를 홍보하는 경우가 있다.	13	7	3	12	5	1.9
7	방송사의 행사 및 캠페인은 외부의 물적, 인적 지원을 받아 마련되는 경우가 대부분이기 때문에 광고로 분류하여 광고 집행 법규를 따라야 할 것이다.	10	10	9	8	3	2.3

※ 동의여부와 중요성이 각각 합이 조사대상자 20(조사대상자 전체 수)이 되지 않는 경우는 무응답인 경우임.

(4) SB 시간에 편성되는 행사안내 및 캠페인에서의 협찬 구분 기준

SB 시간에 편성되는 행사안내 및 캠페인에서의 협찬 구분 기준에 대하여, 전문가들은 ‘최근 행사안내, 캠페인의 협찬은 방송사 및 방송사 자회사의 사업차원에서 이뤄지므로 광고 성격이 강해지고 있다.’는 의견에 14명이 동의의 뜻을 나타냈으며 중요성에 대해서는 11명이 ‘보통’을, 8명이 ‘높음’을, 1명이 ‘낮음’을 선택하였다. 이에 따라 중요도는 평균 2.35 점을 나타내었다. 이 결과는 최근 방송사들이 제작하고 있는 행사안내나 캠페인이 점차 그 내용상 광고화 되어가고 있다는 지적과 무관하지 않은 응답이라 할 것이다. 그러나 중요성에 있어 ‘보통’ 의견이 많다는 것은 문제점을 심각하게 여기지 않거나, 현실적으로 불가피한 것으로 여기는 기류가 이미 형성된 것은 아닐지 우려된다.

이와 달리, 동의비율은 상대적으로 낮으나(9명), 중요성에서 총 4개의 의견 중 가장 많은 10명의 전문가가 ‘높음’을 선택한 의견은 ‘협찬은 개별 방송 프로그램에 대한 지원으로 한정하고, 외부 행사안내 및 캠페인은 광고로 분류해야 할 것이다.’이다. 이 의견에 대해서는 동의 여부와 중요도를 보았을 때, 이해관계에 따라 입장의 차이가 있으나, 정책을 개선하는 데 있어 한번쯤 논의가 필요한 사안이라고 판단된다.

<표 5-13> SB 시간에 편성되는 행사안내 및 캠페인에서의 협찬 구분 기준

질문 내용	동의 여부		중요성 선택 인원수			중요도 평균 높음(3) 보통(2) 낮음(1)
	동의	비동의	높음	보통	낮음	
1 협찬고지를 통해 협찬금을 받고 있으나 문화행사 예고스팟의 경우 협찬고지 없이 PR비 형태로 송출되는 차이가 있다.	13	7	3	15	2	2.05
2 협찬은 개별 방송 프로그램에 대한 지원으로 한정하고, 외부 행사안내 및 캠페인은 광고로 분류해야 할 것이다.	9	11	10	7	3	2.35
3 최근 행사안내, 캠페인의 협찬은 방송사 및 방송사 자회사의 사업차원에서 이뤄지므로 광고 성격이 강해지고 있다.	14	6	8	11	1	2.35
4 순수하게 홍보하는 캠페인이라기보다는 일정한 대가를 받고 거래하는 협찬이 문제이다.	11	9	7	11	2	2.25

※ 동의여부와 중요성이 각각 합이 조사대상자 20(조사대상자 전체 수)이 되지 않는 경우는 무응답인 경우임.

4) 유사광고 정책에 대한 의견

(1) 유사광고의 바람직한 정책방향

마지막으로 유사광고의 바람직한 정책방향에 대해서는 총 13개 의견 가운데 4개의 의견에 18명의 전문가가 '동의' 의사를 밝혔다. 그 중에서 중요도가 모두 높은 것으로 나타난 의견은 '지나친 규제는 정책기관과 사업자간 갈등만 증폭시킬 것으로 생각된다.'이다. 이 의견은 16명의 전문가가 중요성이 높다고 판단하였으며, 중요도 평균은 2.8점으로 가장 높게 나타났다.

다음으로 18명이 동의한 두 번째 의견은 '스팟이 프로그램과 광고 어디에도 속하지 않는다고 해서 유사광고라고 부르는 것은 부적절하다.'이다. 이 의견은 20명의 전문가 중 13명이 중요성이 높다고 보았으며, 7명은 보통이라고 판단하였다. SB 시간에 편성되는 운영물의 명칭을 시급하게 '유사광고'로 명명하기보다, 방송 현장 또는 관계 기관에서도 쉽게 납득되고 받아들일 수 있는 명칭이 무엇일지 더욱 고민해야할 것으로 보인다.

18명이 동의한 세 번째 의견은 '법적 테두리 안에서 방송광고비나 협찬비용으로 인정하고 양성화하는 것이 좋을 것이다.'이다. 이 의견에 중요성 '높음'을 표시한 전문가는 11명

이며, 9명은 '보통'을 선택하여 중요도는 평균 2.55점을 나타냈다. 마지막으로 18명이 동의한 네 번째 의견은 '협찬을 받는 것과 광고를 받는 것은 구분하여, 광고는 광고시간에 편성하고, 협찬은 협찬고지규칙에 부합하게 그 내용물이 구성되어야 한다.'이다. 이 의견의 중요성은 전문가 9명이 '높음'을, 10명은 '보통'을, 1명은 '낮음'을 선택하였다. 세 번째와 네 번째 조사결과는 방송사실무자를 포함한 전문가들이 현행법에 있는 협찬표시의 제한이 자유로운 광고 및 협찬 영업을 저해한다고 인식하고 있다는 반증이며, 횟수 제한 등의 규제를 완화하면 방송사의 운영이 더욱 투명해질 것이라는 예측이라 할 것이다.

마지막으로, 동의한 전문가는 15명으로 상대적으로 적었으나, 중요성을 '높음'으로 선택한 전문가가 16명으로 중요도 평균이 2.8점을 차지한 의견은 '유튜브로 대표되는 모바일, OTT등으로 전이되는 상황에서 유사광고는 규제 측면이 아닌 방송제작 지원 활성화 방면으로 모색하는 것이 필요하다.'이다. 이 의견 역시 상기한 바와 같이, 이번 연구를 통해 유사광고로 일컬은 SB 시간의 운영물에 대하여 규제가 아닌 양성화 및 활성화 방안이 모색되어야 함을 강조한 답변이라 할 것이다.

〈표 5-14〉 유사광고의 바람직한 정책방향

질문 내용	동의 여부		중요성 선택 인원수			중요도 평균 높음(3) 보통(2) 낮음(1)
	동의	비동의	높음	보통	낮음	
1 스포츠 프로그램과 광고 어디에도 속하지 않는다고 해서 유사광고라고 부르는 것은 부적절하다.	18	2	13	7	0	2.65
2 지나친 규제는 정책기관과 사업자간 갈등만 증폭시킬 것으로 생각된다.	18	2	16	4	0	2.8
3 비대칭 규제부터 해소하고 동일서비스 동일규제 원칙에 따라 공정한 규칙을 적용하는 것이 먼저라고 판단한다.	14	6	15	4	1	2.7
4 간접광고의 일환으로 간주하여 방송사가 콘텐츠 경쟁력 확보를 위한 수입원으로 활용할 수 있도록 적극 장려해야 한다.	9	11	12	8	0	2.6
5 유튜브로 대표되는 모바일, OTT등으로 전이되는 상황에서 유사광고는 규제 측면이 아닌 방송제작 지원 활성화 방면으로 모색하는 것이 필요하다.	15	5	16	4	0	2.8
6 방송사업자, 프로그램 제작사 등의 사업자의 자율성을 최대	16	4	13	6	1	2.6

	한 보장하되, 유사광고를 고지할 수 있도록 하여 시청자가 판단할 수 있도록 할 필요가 있다.						
7	방송사가 이름만 빌려주는 공익행사나 공익캠페인은 방송광고로 분류하여 방송광고 판매절차에 따르도록 할 필요가 있다.	12	8	9	11	0	2.45
8	방송사가 주도적으로 운영하는 공익행사나 공익캠페인에 대해서 해당 취지에 공감하나 협찬주가 협찬을 하는 경우에는 방송프로그램도 아니고 방송광고도 아닌 별도의 명칭을 부여하여 개념을 명확히 할 필요가 있다.	11	9	6	13	1	2.25
9	협찬을 받는 것과 광고를 받는 것은 구분하여, 광고는 광고 시간에 편성하고, 협찬은 협찬고지규칙에 부합하게 그 내용물이 구성되어야 한다.	18	2	9	10	1	2.4
10	법적 테두리 안에서 방송광고비나 협찬비용으로 인정하고 양성화하는 것이 좋을 것이다.	18	2	11	9	0	2.55
11	SB시간에 협찬횟수가 제한되어 있는데 현실적으로 규제 완화가 필요하다.	13	7	9	10	1	2.4
12	지역방송의 경우 예외로 협찬고지 횟수를 더 확대해 줄 필요가 있다.	9	10	8	9	2	2.32
13	정부 정책이나 캠페인의 방송노출은 방송사의 자율에 맡겨야 한다.	14	6	9	9	2	2.35

※ 동의여부와 중요성이 각각 합이 조사대상자 20(조사대상자 전체 수)이 되지 않는 경우는 무응답인 경우임.

제6장 결론 및 정책적 제언

제1절 주요 결론

1. 유사광고 편성실태 분석

본 조사는 지상파, 종편채널, 보도채널, 일반채널, 종교채널 등 30개 채널을 대상으로 일주일간 유사광고 편성현황을 분석하였다. 유사광고 편성실태를 분석한 결과 특징을 요약하면 다음과 같다.

1) 채널별 유사광고 편성실태

첫째 채널별로는 유료방송의 종교채널(BTN, CBS TV)이 가장 많은 유형의 편성을 하는 것으로 파악되었다. 그 다음은 중앙 MBC(111건)이었고, 제주MBC, KNN, G1, 대구MBC 등 지역 지상파방송 순으로 나타났다. 종편채널과 보도채널 등도 유사하게 30건~60건 사이로 편성하고 있었다. 가장 적게 편성하는 경우는 드라맥스(8건)로 나타났다.

채널별 유사광고 분석결과 적게는 8건부터 많게는 130건까지 채널별로 다양하게 나타났다 할 수 있다. 다만 유사광고가 다양한 영상물을 포함하고 있다는 점을 고려할 때 단순히 편성건수가 많다고 해서 반드시 광고편성량이 많다는 의미는 아니다. 다른 채널에 비해 상업적인 방송광고 판매율이 낮아 편성시간의 공백이 발생했을 수도 있고, 각종 예고나 필러영상물을 많이 편성했을 수도 있기 때문이다.

둘째 유사광고 종류별 빈도는 프로그램 예고/안내, 캠페인이 가장 많았다. 그 외에 채널 고지, 모금방송, 프로그램 유형 순으로 나타났다. 그 외에 행사, 공연, 금융서비스·상품, 여행, 강연, 스포츠경기, 상업적 광고 유형도 발견되었다.

셋째 유사광고의 노출내용별 빈도는 일시(날짜와 시간)노출이 가장 많았고 전화번호, 장소공개, 홈페이지 순으로 나타났다. 인터파크 등 특정 예매처명을 노출하는 경우도 있었다.

넷째 주최/주관/후원별 빈도 분석결과 주최 407건, 주관 154건, 후원 720건으로 나타났다. 주최는 방송사-정부-기업/회사 순으로 나타났다. 주관은 기업/회사, 정부 순으로 나타

났고, 후원은 정부-기업/회사-방송사 순으로 나타났다. 주최는 방송사가 많았고 후원은 정부와 기업/회사가 많았다. 방송사 주최가 많은 것은 협찬고지 규정 때문인 것으로 파악된다. 그 외 후원의 형태로 다양한 정부와 기업/회사가 참여하고 있는 것으로 보인다. 다만 주최/주관이 행사에 직접 개입하는 경우, 후원은 단지 명칭 및 물품 제공 정도일 것으로 예상은 되나 실제로 세 종류의 협찬이 어떻게 구분되는지 명확하지는 않다.

다섯째 방송분량별 빈도를 살펴보았더니 15초~30초 이내, 1분 이내 순으로 나타났고 5분 이내, 3분 이내, 2분 이내 등 비교적 긴 방송분량을 보이는 형태도 적지 않았다. 이러한 특징은 일반적인 상업광고가 15초 내라는 점을 고려할 때 긴 시간을 활용한 영상물이 많이 편성되고 있다고 할 수 있다.

여섯째 노출시점은 SB 시간대가 86%로 매우 높게 나타났으나 프로그램광고, 중간광고 시간대에서도 노출되는 경우도 나타나고 있었다. 다양한 유사광고가 토막광고가 편성되는 SB시간대에서만 노출될 것이라는 예상과 달랐다는 점에서 특기할 만하다.

2) 매체별 특성

분석대상이 된 30개 채널을 중앙지상파, 지역지상파, 종편채널, 보도채널, 경제채널, 일반채널, 종교채널, 지역SO 매체별로 구분하여 편성특징을 분석한 결과 주요 특징은 다음과 같다.

첫째 매체별 분석결과 지역 지상파가 38.2%로 가장 많았고, 종교채널 16.9%, 중앙지상파 13.4%, 종편채널 13.4% 순이었다. 매체별 채널수가 달라 단순비율로 비교하는 데는 한계가 있다. 따라서 채널당 평균 건수를 살펴보았더니, 종교채널 127.5건, 중앙지상파 채널은 평균 67건, 지역지상파 채널은 평균 57.5건, 종편채널 50건, 보도채널 48건 순으로 나타났다.

둘째 매체별 유사광고의 종류를 살펴보았더니 중앙 지상파의 경우는 프로그램예고/안내가 51.2%로 가장 많았고 캠페인 21.9%로 나타났다. 지역지상파는 캠페인(31.8%), 프로그램예고/안내(25.9%)가 많았고 행사(9.7%), 공연(5.2%)이 상대적으로 많이 나타난 것도 특징이다. 종편채널도 중앙지상파와 거의 유사하게 프로그램예고/안내, 캠페인 순으로 나타났다. 보도채널은 캠페인, 방송사 채널고지, 모금방송 순으로 나타났다. 일반채널은 상대적으로 캠페인이 적게 나타났고 경제채널은 공익광고를 많이 편성하는 것이 특징이었다. 중

교채널의 경우 모금방송이 42.7%로 매우 높게 나타났다.

셋째 매체별로 노출내용은 중앙지상파는 일시노출, 전화번호, 장소, 홈페이지 순으로 나타났다고 지역지상파는 일시, 장소, 전화번호, 홈페이지 노출 순이었으나 예매처명 노출이 29건이나 되었다. 지역지상파의 경우 공연/행사 예매처명을 노출하는 경우가 포함된 것으로 판단된다. 종편채널의 경우 일시노출이 69.7%였고 종교채널은 전화번호 노출이 60.8%였다. 종교채널의 경우 모금방송이 많아서 전화번호 노출이 많은 비율을 차지한 것으로 이해된다.

넷째 매체별 주최기관은 중앙지상파, 지역지상파는 주최기관의 1순위가 모두 방송사였으나 중앙지상파의 2순위 주최는 기업/회사였고, 지역지상파의 2순위 주최는 정부였다. 종편채널, 보도채널, 일반채널의 경우 정부가 주최인 경우가 높게 나타났다. 종교채널인 경우는 주최기관으로 방송사가 압도적으로 높았다. 주관기관의 경우 지역지상파는 기업/회사가 많았고 경제채널은 정부가 많았다. 후원기관은 매체별로 대체로 정부가 많았다. 종교채널의 경우 정부 후원은 나타나지 않았고 방송사가 있는 것이 특징이다.

다섯째 매체별 방송분량에서는 대부분 1분 이내로 큰 차이는 없었다. 다만 종교채널의 경우 2분 이내, 3분 이내, 5분 이내, 5분 초과 등 다양한 길이의 편성이 등장했다는 특징이 있다.

여섯째 매체별 노출시점 역시 큰 차이가 없었고 SB시간, 프로그램광고시간 순으로 많은 특징이 대부분 유사하게 나타났다. 다만 지역지상파, 종교, 보도, 경제 채널에서 프로그램광고 노출이 많이 나타났고 중앙지상파, 지역지상파, 종편의 경우 중간광고에 노출하는 경우도 있었다.

3) 유사광고 종류별 특징

첫째 유사광고 종류별 주최기관을 살펴본 결과 캠페인은 방송사(86건)가 정부(56건)보다 많이 나타났다. 모금방송은 방송사가 주최기관이 되는 경우가 압도적으로 높게 나타났다. 다시 말해 방송사가 직접 모금방송을 하고 있다는 의미이다. 공연의 주최기관으로는 방송사와 기업회사가 유사하게 나타났고 행사는 방송사, 기업/회사, 정부가 유사하게 나타났다. 상업적 광고로 분류된 경우 주최기관이 방송사인 경우가 2건, 기업회사가 1건이었다.

둘째 유사광고 종류별 주관기관은 공익광고는 정부, 캠페인도 정부가 가장 많았다. 공연

과 행사는 기업/회사가 가장 많이 주관하고 있었다.

셋째 유사광고 종류별 후원기관으로는 프로그램예고/안내에서는 기업/회사가 후원으로 많이 노출되었고, 캠페인은 정부가 많이 후원기관으로 나타났다. 행사 후원의 경우는 기업 회사가 가장 많았고 방송사, 정부도 후원명으로 많이 노출되고 있었다.

2. 유사광고 유형과 분류

편성실태를 토대로 다음과 같이 주체별, 유형별, 공익성과 상업성에 따라 유사광고 유형을 다음과 같이 분류하였다.

1) 주체별 분류

유사광고 주체로는 방송사업자, 정부/지방자치단체, 기업 등으로 구분할 수 있다.

첫째 방송사업자도 고유 사업영역과 영리적 목적으로 하기 때문에 자사 홍보 및 광고 활동을 한다. 따라서 유사광고 주체로 방송사인 경우가 많다. 여기에는 방송사가 하는 프로그램 예고, 방송사명 및 채널 고지, 공모사업 안내, 캠페인, 행사개최, 모금방송 등이 포함된다.

둘째 정부/지방자치단체가 주체가 되는 유사광고 유형이다. 주로 국민 대상의 공익 캠페인이거나 정부의 브랜드, 사업, 정책을 홍보하는 경우이다. 이는 현업인들 사이에서 '정부광고'라고도 하는데 정부광고 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률에 따라 언론진흥재단을 거쳐 방송된다. 공익적 성격도 있기 때문에 비상업적 공익광고로 분류될 수 있는데 유사광고의 대표적인 유형이라고도 할 수 있다.

셋째 기업이 주체가 되는 유사광고 유형이다. 기업은 직접적으로 방송광고 행위를 할 수 있는 주체이지만 방송사가 주최/주관/후원하는 캠페인, 행사, 프로그램에 협찬을 함으로써 가업명이나 상품명을 노출시킬 수 있다. 이러한 경우 방송광고는 아니지만 유사광고 효과를 얻을 수 있다.

2) 유형별 분류

첫째 방송사 홍보물이다. 방송사 자체 홍보물로서 방송사명, 채널, 프로그램 예고, 각종

공모사업 등이 포함된다.

둘째 캠페인 유형이다. 유사광고 유형에는 캠페인 형식이 많다. 국민들 대상으로 인식과 행동을 변화할 목적의 공익적 캠페인도 있지만 정부부처나 지방자치단체가 국정 홍보를 위한 캠페인도 많다. 기업이 공익적 메시지를 담은 캠페인을 함으로써 자연스럽게 기업 이미지 제고에 도움을 받기도 한다.

셋째 공익적 행사 유형이다. 유사광고 유형에는 다양한 행사를 홍보하는 경우가 많다. 여기에는 방송사가 프로그램 등을 위해 행사 그 자체를 목적으로 하여 개최하는 경우도 있다. 그러나 대체로 방송사 주최, 주관, 후원하는 공익적 행사로 분류하여 협찬을 받는 경우가 많다. 현재 공연, 강연, 여행, 스포츠 경기 등 광범위하게 포함하고 있다.

넷째 모금/후원 방송이다. 방송사가 직접 모금/후원 안내를 하는 경우, NGO단체가 모금/후원하는 경우로 나뉜다. 방송사 모금/후원의 경우도 자사를 위해 모금하는지 자사와 무관하게 공익적 목적의 캠페인성 모금인지로 구분할 수 있다.

다섯째 상업적 광고 유형이다. 유사광고 중에는 상업적 광고와 형식적, 내용적으로 매우 유사한 형식도 있다. 지역 양돈협회에서 지역 돼지를 광고한다든지, 특정 보험상품 가입 안내 등을 하는 경우도 있다. 이러한 유형이 공익적 성격과 무관하다고 보기는 어렵다. 다만 동일한 영상물이 상업적 광고형태로 유통되기도 한다면 문제가 있다.

여섯째 프로그램 유형이다. 편성의 빈 공간을 메우기 위해 현업에서 다양한 필러물을 준비하는데 이에 따라 프로그램 형태가 있을 수 있다. 재난방송이나 방송사 연간 캠페인성의 순수 제작 영상물도 있고 기업이나 정부의 협찬을 받은 짧은 동영상도 존재한다. 프로그램 유형이지만 협찬주가 노출될 수 있으므로 유사광고 유형으로도 볼 수 있다.

3) 공익성/상업성 분류

유사광고는 방송광고도 아니고 프로그램도 아닌 중간지대의 영상물을 말한다. 이러한 유사광고 중에서도 공익성이 강한 유형이 있고 상업성이 강한 유형이 있을 수 있다.

첫째 공익성이 강한 유사광고 유형이다. 방송사가 순수하게 자체 제작하는 공익성 캠페인, 기업이 자사 사업과 무관한 영역의 공익적 캠페인을 협찬하는 경우, 정부/지방자치단체가 필수정보를 제공하는 공익 캠페인, 방송광고진흥공사가 제작하는 공익 캠페인이 대표적이다.

둘째 상업성이 강한 유사광고 유형이다. 공익적 캠페인으로 편성되나 상업적 광고와 동일한 영상물, 공익적 캠페인이라고 하지만 기업의 주력사업과 연관되어 명칭과 상품을 노출하는 경우, 방송사가 주최/주관/후원하는 공익적 행사로 분류하는 공연, 여행상품의 광고가 대표적이다.

4) 유사광고 유형별 문제점

첫째 방송사 자사 홍보를 하면서 광고효과를 주는 경우이다. 방송사 채널을 고지하면서 종교후원 안내와 전화번호를 노출하거나 프로그램예고를 하면서 자매지인 경제전문지를 소개하는 경우가 대표적이다. 자사 관련 모금방송이 금지되어 있는 방송심의규정 위반이나 자막광고 허용범위를 넘어서는 위반이 될 수 있다.

둘째 방송사 캠페인에 협찬주를 고지할 수 있기 때문에 대부분 문제가 없지만 일부 캠페인은 상업적 광고와 구분이 되지 않는 경우가 있다. 타이어 교체주기와 교통사고 위험성을 경고하면서 타이어회사 협찬주를 노출하거나 자연친화적인 환경을 보여주면서 식품회사의 홍보문구를 전달한다든지, 봄이 왔다는 내용을 공익적 캠페인이라고 이름 붙여서 대형쇼펄물 협찬주명을 마지막에 노출하는 것이 대표적인 사례이다. 이는 불법이라고 할 수는 없고 법적 기준을 마련하기도 어렵겠지만 상업광고와 구분되지 않는다는 측면에서 정책적 논의가 필요하다.

셋째 공익적 행사 안내에서 여행상품, 공연물, 의료기관 고지 등 방송광고 심의에서 제외되는 경우 문제점이 발생한다. 특히 공연물의 경우 관련하여 등급고지 등이 생략된 경우도 많았고, 어린이 공연물인 경우 관련조항 준수여부, 의료기관 고지, 여행상품 광고(일정과 경비 공개), 복권(청소년 판매금지 고지) 등의 내용이 잘 지켜지지 않았다.

넷째 공익적 행사와 상업광고가 불분명한 경우이다. 방송사가 주최/주관/후원하는 공익적 행사도 아닌데 편성되는 행사 안내인 경우 상업적 광고인지 공익적 행사 안내인지 구분이 되지 않는다. 여행상품, 공연물 등도 공익적 행사로 구분됨으로써 상업광고와 구분되지 않는 측면이 있다. 또한 고양시 가구박람회의 경우 다른 여러 지역방송에서도 노출되었다. 방송사 주최의 행사가 아니라면 협찬고지의 대상이 아니므로 상업광고로 분류되어야 하지만 협찬고지인지 상업적 광고인지 명확하지 않다.

다섯째 모금방송의 유형에서 법적 문제점이 발견된다. 우선 방송심의규정에 따라 ‘어떠

한 명목으로도 사업자 자신 또는 그 종사자의 이익을 위해서 기부금품을 모집해서는 아니 된다. 그럼에도 현재 종교채널들은 종교 후원이나 모금방송을 많은 분량을 할애하여 편성하고 있다. 일반적인 모금방송의 경우 관련조항을 위반하는 경우들이 발견된다. 방송광고심의규정에 따라 계좌번호나 자동응답전화를 고지해서는 아니 되지만 이번 분석에서 ARS 고지를 하는 경우도 있었다. 방송사 공익 캠페인과 결합한 모금방송인 경우 이를 방송사가 주최/주관/후원하는 캠페인으로 NGO 단체를 협찬주로 간주하여 명칭을 노출시키는 유형으로 분류하는 것이 타당한지 의문이다. 아울러 NGO 단독의 모금방송인 경우에도 공익적 캠페인으로 분류해야 하는지 상업적 광고물로 봐야 하는지 모호한 측면이 있다.

여섯째 공익적 성격이 있기는 하나 연금, 보험 상품/서비스를 안내하는 경우 반드시 전달해야 하는 소비자 정보를 생략하는 경우가 발생한다. 이는 방송광고 사전심의나 사후심의의 대상에서 제외되기 때문인 것으로 보인다. 그 외에 상업성이 높은 광고유형도 있는데 공익적 행사나 캠페인의 형식을 취하고 있기 때문에 불법이라고 보기는 어렵지만 상업광고와 구분이 되지 않는다는 측면에서는 문제가 있다.

〈표 6-1〉 유사광고 유형과 문제점

구분	세부유형	주체	협찬고지 광고성	문제점 (형식규제)
방송사 자체홍보물	방송채널고지	방송사	×	×
	채널고지후원		○	○
	프로그램예고		×	×
	프로예고자막		○	○
	프로예고협찬		○	×
	각종공모		×	×
캠페인	방송사순수	방송사	×	×
	협찬캠페인	방송사 정부, 기업	○	×
	정부캠페인	정부	○	×
	광고효과가 강한 캠페인	정부, 기업	○	△
	방송광고 진흥공사	공익광고 협의회	×	×
행사	내부행사	방송사	×	×
	협찬행사	방송사, 정부, 기업	○	×

	외부행사	정부, 기업	○	○
모금방송	캠페인결합	방송사, NGO	○	×
	방송사관련	방송사	○	○
	외부모금	NGO	○	×
상업광고 유형	상업성 ↑	정부, 기업	○	△
	금융상품	정부, 기업	○	△
프로그램 유형	재난특보	방송사, 정부	×	×
	자체제작	방송사	×	×
	협찬프로	방송사, 정부, 기업	○	×
↑↑↑				
내용규제 상의 문제점				
유사광고로 편성됨으로써				
방송광고 사전 자율규제 및 사후심의 대상에서 제외되고 규제공백이 발생함. 예를 들어 어린이 공연물 안내(등급고지), 건강교실 안내(의료기관 고지), 방송광고 금지품목, 모금방송(광고) 등 관련조항을 적용하는 데 한계가 있음.				

3. 전문가 집단 조사결과

델파이 기법을 통하여 2차로 조사한 이상의 전문가 인터뷰의 결과에서 동의수준과 중요도 평균이 높은 의견들을 추려내어 재정리하면 아래의 표와 같다.

<표 6-2> 2차 델파이 조사 결과 동의 수준 및 중요도 평균 상위 의견

구분	세부 항목	동의수준 상위 의견	동의	중요도 평균
방송광고 정책 일반에 대한 의견	국내 방송광고 정책의 가장 큰 문제점과 해결 방안	언론진흥재단의 정부광고 대행 독점 문제.	19	2.7
		문화부-과기정통부-방통위로 분산된 광고규제 및 진흥업무의 문제.	20	2.85
		기업의 프로그램 제작 지원이 방송광고 규제가 없는 모바일 플랫폼으로 전환되어 방송제작에 어려움이 커짐	19	2.65
		콘텐츠와 광고, 다양한 디바이스를 아울러 통합적으로 판매하고 거래될 수 있는 법 개정 필요.	19	2.75
	방송법상 방송프로그램과	방송 프로그램과 방송광고 구분 규제는 필요함.	17	2.45
		스마트 미디어 매체들의 콘텐츠와 광고 결합에 준하여	17	2.75

	방송광고를 구분 규제에 관한 의견	기존 방송 매체를 엄격하게 규제는 부정적임.		
		모바일/인터넷 등 광고가 규제 없이 범람하고 있는 상황에서 방송광고에만 추가의 규제는 바람직하지 않음.	17	2.8
SB 편성현 황에 대한 의견	SB 시간에 편성되는 유형	프로그램 예고(프로그램 고지)	19	2.26
		공익광고(공익광고협의회 제공)	19	2.58
		협찬 공익 캠페인	18	2.58
		순수 공익 캠페인	19	2.26
		순수 공익행사 홍보	19	2.21
	SB 시간에 편성되는 유형 중 가장 비중이 큰 유형과 그 이유	각종 캠페인이 많음.	14	2.21
		홍보스팟(행사협찬)과 토막광고의 비중이 SB 시간에 편성되는 유형으로 가장 큼. 이유는 수익적 관점에서 볼 때 토막광고, 협찬을 받은 지역 홍보스팟과 콘서트 등의 문화 관련 스포츠, 프로그램도 협찬으로 제작하는 상황.	14	2.53
		중앙방송사의 경우 협찬 캠페인이 가장 많으며, 지역의 경우 미판물량이 많은 관계로 공익광고 노출이나 지역행사 안내 등이 많음.	14	2.29
		지역민방의 경우에는 지역관련 행사, 정보, 광고, 공익 캠페인이 많으며, 유료PP채널의 경우에는 정부나 공공기관의 캠페인이 많음.	14	2.5
		중앙의 방송에서는 공익성 캠페인이 많고, 지역방송이나 일반PP에서는 공익행사 안내가 많음.	14	2.28
	방송사의 SB 편성 운영에 있어 발생하는 어려움	지역방송에서는 직접 광고 유치하기 힘들어, 캠페인 등으로 대체해야 함.	15	2.11
		방송사 자체적 심의 기준 및 협찬고지 시행규칙 및 방통심의위, 시청자미디어재단 등 여러 단계의 심의 기준에 따라 다양한 소재를 프로그램별로 운영하기 어려움.	15	2.58
	SB 편성물 중 광고로 분류되어야 하는 유형과 그 이유	지자체에서 제작된 캠페인이나 축제 홍보물 등에 협찬을 붙이는 경우가 많은데 방송광고로 판단됨.	13	2.53
		정부나 공공기관, 단체의 홍보성 캠페인은 협찬수수료를 받고 있어 광고로 분류하기엔 부적절해 보임.	14	2.5
		기업에 광고요금을 제시하여 기업으로부터 금품을 제공받고, 기업의 이미지 제고에 기여하는 역할을 하는 형식만 공익캠페인은 방송사의 기획광고, 기업으로서는 기업이미지광고라 할 수 있음.	15	2.42
방송캠 페인 편성에 대한 의견	방송에서의 정부 캠페인 편성과 문제점'	정부 정책이나 캠페인의 편성은 온전히 방송사의 자율적 판단에 맡겨야 함.	17	2.65
		정부 캠페인의 가장 문제점은 한국언론진흥재단이 징수하는 정부광고 대행 수수료 비율(10%)에 있음.	16	2.65
		정부 캠페인도 정부광고의 범주에 포함시켜야 함. 다만, 정부광고로서 언론진흥재단이 대행하되 대행수수료는	11	2.65

		방송광고진흥공사(KBS, MBC)와 미디어크리에이터(SBS)에 프라이머리 대행사로 인정해주는 계약을 맺고, 일정비율을 나누어주어야 함.		
방송에서의 '공익 캠페인 편성과 문제점'		공익광고협회의 공익 캠페인은 무료 집행되고 있으나, 한정된 시간을 사용한다는 점, SB 시간에 채널 경쟁력이 하락한다는 측면에서 이를 상쇄할만한 보상이 필요함.	15	2.55
		공익 캠페인에 제작비를 투입하는 것은 제작비 총당의 어려움이 많음.	16	2.25
		'공익'이라는 주제에 집중하다보니 늘 교훈적인 결말.	16	2.05
		광고주가 제작해 온 공익광고 또는 공익 캠페인 제작물 내용 중 공익성의 개념이 모호한 경우가 간혹 있음.	16	2.05
방송에서의 '방송사의 행사 및 캠페인의 편성과 문제점'		방송사의 행사 및 캠페인의 경우, 이를 지원하는 기업 등의 협찬 등을 원활히 고지할 수 있으면 더 좋을 것임.	17	2.45
		방송사의 행사 및 캠페인 편성은 불가피함. 이에 대한 지나친 규제는 방송사의 건전성에 대단히 위협적임.	15	2.55
		방송광고 시장이 현격히 어려워져, 캠페인에 협찬을 붙이거나 방송사에서 행사를 주최하는 것은 지극히 현실적임. 규제 보다는 현실적 대안이 필요함.	16	2.55
SB 시간에 편성되는 행사안내 및 캠페인에서 의 협찬 구분 기준		협찬은 개별 방송 프로그램에 대한 지원으로 한정하고, 외부 행사안내 및 캠페인은 광고로 분류해야 할 것임.	9	2.35
		최근 행사안내, 캠페인의 협찬은 방송사 및 방송사 자회사의 사업차원에서 이뤄지므로 광고 성격이 강해지고 있음.	14	2.35
유사광 고 정책에 대한 의견	유사광고의 바람직한 정책방향	스폰이 프로그램과 광고 어디에도 속하지 않는다고 해서 유사광고라고 부르는 것은 부적절함.	18	2.65
		지나친 규제는 정책기관과 사업자간 갈등 증폭시킬 것임.	18	2.8
		유튜브로 대표되는 모바일, OTT등으로 전이되는 상황에서 유사광고는 규제 측면이 아닌 방송제작 지원 활성화 방면으로 모색하는 것이 필요함.	15	2.8
		협찬을 받는 것과 광고를 받는 것은 구분하여, 광고는 광고시간에 편성하고, 협찬은 협찬고지규칙에 부합하게 그 내용물이 구성되어야함.	18	2.4
		법적 테두리 안에서 방송광고비나 협찬비용으로 인정하고 양성화하는 것이 좋을 것임.	18	2.55

위의 표에서 나타난 바와 같이, 방송사의 편성팀 또는 광고부서 실무자와 정부기관 관계자, 광고 정책 학자 등 전문가 20명이 생각하는 국내 방송광고정책의 가장 큰 문제점은 문화부-과기정통부-방통위로 분산된 광고규제 및 진흥업무의 문제와 콘텐츠와 광고, 다양한

디바이스를 아울러 통합적으로 판매하고 거래될 수 있는 법 개정이 필요하다는 것으로 나타났다. 전문가들은 방송법상 프로그램과 광고는 현행과 같이 구분하여 규제할 필요가 있다고 생각하였으나, 스마트 미디어 매체의 콘텐츠와 광고 결합이 이루어지는 현 시점에서 기존 방송 매체를 엄격하게 규제하는 것에는 대부분 부정적인 입장을 취했으며, 모바일/인터넷 등 광고가 규제 없이 범람하고 있는 상황에서 방송광고에만 규제를 추가하는 것은 바람직하지 않다는 데에 강하게 동의하면서 이 문제를 중요하게 바라보고 있었다.

전문가들은 SB시간에 편성되는 방송물의 유형 가운데는 공익광고와 협찬 캠페인을 포함한 각종 캠페인이 주를 이룬다고 하였다. 특히 행사협찬이 많은 지역방송과 전문채널 등의 경우, SB시간의 편성물들이 방송사의 수익과 무관하지 않은 것으로 조사되었다. SB 시간 편성을 운행하는 데 있어서는 방송사 자체적 심의 기준 및 협찬고지 시행규칙 및 방통심의위, 시청자미디어재단 등 여러 단계의 심의 기준이 있어, 다양한 소재를 프로그램별로 운영하기 어렵다는 데 대다수의 전문가가 동의하였다. 또한 SB 편성물 중 협찬이 붙은 캠페인 또는 축제 홍보물은 광고로 분류해야 한다는 견해와 기업으로부터 방송사가 금품을 제공받고 기업 이미지 제고에 기여하는 공익캠페인은 기획광고로 봐야한다는 의견에도 많은 수의 전문가가 동의하였다. 그러나 정부, 공공기관 등의 홍보성 캠페인은 협찬수수료를 받고 있어 광고로 재분류하는 것은 부적절하다는 의견에도 적지 않은 동의율을 나타내, 만약 협찬 캠페인 등을 광고로 분류하고자 한다면 입장에 따라 큰 이견이 발생할 가능성을 보여주었다.

전문가들은 방송에서의 캠페인 편성 문제에 대하여, 공익광고협의회의 공익 캠페인은 무료로 집행되고 있으나, 한정된 시간을 사용한다는 점, SB 시간에 채널 경쟁력이 하락한다는 측면에서 이를 상쇄할 보상이 필요하다고 하였으며, 방송사의 행사 및 캠페인 편성은 불가피한 현실이기 때문에 이에 대한 지나친 규제는 방송사의 건전성에 대단히 위협적이 될 것이라는 의견에 다수의 전문가가 동의하고 중요하다고 판단하였다. 즉, 방송광고 시장이 매우 어려워진 현재, 캠페인에 협찬을 붙이거나 방송사에서 행사를 주최하는 것은 방송사 운영을 하는 데 있어 현실적 방법이며, 따라서 규제 보다는 현실적 대안이 필요하다는 견해에 전문가들은 동의하였다.

마지막으로 유사광고의 정책 방향에 대해, 20명 중 18명의 전문가들은 SB시간의 편성물이 프로그램과 광고 어디에도 속하지 않는다고 해서 유사광고라고 부르는 것은 부적절하

다는 데 동의하였으며, 지나친 규제는 정책기관과 사업자간 갈등 증폭시킬 것임을 우려하였다. 또한 전문가 18명은 협찬을 받는 것과 광고를 받는 것을 구분해서, 광고는 광고시간에 편성하고, 협찬은 협찬고지규칙에 부합하게 그 내용물이 구성되어야 한데 동의하였으나, 이보다 더 중요하다고 뜻을 모은 견해는 방송광고가 모바일, OTT 등으로 전이되는 상황에서 유사광고는 규제가 아닌 방송제작 지원 활성화 방면으로 모색하는 것이 필요하다는 것이었다. 법적 테두리 안에서 방송광고비나 협찬비용으로 인정하고 양성화하는 것이 바람직한 정책방향이 될 것이라는 의견에 높은 동의율과 중요도를 나타내었다.

제2절 정책적 제언

본 연구는 방송에서 광고와 프로그램의 중간지대에 해당하는 유사광고를 분석하는 데 목적이 있었다. 다양한 유사광고 유형이 발견되었는데 향후 바람직한 정책방향을 위한 제언은 다음과 같다.

첫째 방송재원으로서 협찬제도의 유연성을 확보하되 투명성과 분리의 원칙을 적용할 필요가 있다. 전문가들은 방송시장의 하락, 뉴미디어 광고시장의 확대 등으로 방송사업자의 재원이 점점 취약해지고 있다는 데 동의하고 있다. 특히 지역방송사의 경우는 공적 기능에 비해 역차별 규제로 힘든 것으로 파악된다. 따라서 방송법상 방송재원으로 규정하고 있는 협찬제도를 유연하게 운영하되 방송사업자가 투명성과 분리(방송과 광고의 구분)의 원칙을 자율적으로 수행할 수 있도록 법제화 할 필요가 있다. 이는 영국의 방송광고 규제가 적용하는 방식이기도 하다.

둘째 유사광고의 유형을 법제화 할 필요가 있다. 유사광고는 공익적 목적이든 상업적 목적이든 일정부분 광고효과를 가지고 있다. 그럼에도 방송광고 유형에 포함되지 않기 때문에 광고규제를 받지 않는 문제점이 발생한다. 전문가 인터뷰 조사에서도 모호한 규정과 분류가 오히려 현업에서 각종 행사, 캠페인 고지의 편성과 업무처리를 하는 데 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 실제로 전문가들조차 공익적 행사와 협찬 행사, 공익적 캠페인과 정부광고 등 용어를 혼용하고 있어 혼란스러워 하는 것으로 나타났다. 따라서 반드시 방송사업자의 광고나 협찬을 규제하는 목적이 아니더라도 법제에 포함하여 제작 및 편성 근거를 마련해줄 필요가 있다.

셋째 비상업적 공익광고 제도와 협찬제도(공익캠페인)를 구분할 필요가 있다. 현재 비상업적 공익광고는 의무편성 비율로 정하고 있다. 방송법 시행령에 따라 비상업적 공익광고에는 국가, 지방자치단체, 공공기관 또는 비영리기관이 공익적 목적으로 제작한 광고, 방송사업자가 공익적 목적으로 자체적으로 제작·편성하는 광고가 포함된다. 이러한 비상업적 공익광고는 협찬제도에서 공익 캠페인과 잘 구분되지 않는다. '의무적으로 편성을 확대해야 하는 비상업적 공익광고'와 '횟수나 방법을 제한받는 협찬제도'가 중첩됨으로써 규제 목적이나 방법이 부적절하게 운용되고 있거나 현장에서 혼란을 야기할 우려가 있는 것이

다. 전문가조사에서도 지적하고 있는 만큼 협찬제도와 분리하여 비상업적 광고 제도를 개선할 필요가 있다.

넷째 협찬제도에서 공익적 캠페인의 범위도 명확히 할 필요가 있다. 현재 공익적 캠페인은 기업, 정부, 지방자치단체, 공공기관, 비영리기관 등 다양한 주체가 참여할 수 있다. 따라서 공익적 캠페인이 그 취지에 맞게 운영되지 못하고 상업광고가 우회하는 방식으로 개입될 여지가 있다.

다섯째 방송사가 주최하는 공익적 행사의 범위를 개선할 필요가 있다. 현재 협찬제도에서 공익적 행사는 '방송사업자가 주최·주관 또는 후원하는 문화예술·스포츠 등 공익행사를 협찬하는 경우'라고 되어 있다(방송법 시행령). 그리고 이러한 경우 행사 예고도 할 수 있다(협찬에 관한 규칙). '문화예술'에 공연, 여행상품 등이 포함될 경우 일반 상업광고와 사실상 구분하기 어려운 측면이 있다. 따라서 공익행사란 어떤 범주를 의미하는지 협찬제도의 취지를 고려하여 개선할 필요가 있다.

여섯째 협찬제도에서 방송사 주최, 주관, 후원의 의미를 재정비할 필요가 있다. 협찬고지의 대상인 캠페인, 행사, 프로그램에 대해 방송사가 주도적으로 수행하고 외부로부터 협찬을 받는 것인지, 외부에서 제작하는 행사, 캠페인, 프로그램에 단순히 방송사의 명칭사용만을 허락하는지에 대한 구분이 없다. 따라서 협찬제도의 취지를 고려한다면 방송사가 주도적으로 제작하고 협찬을 받는 주체를 고지하는 방식으로 일원화하는 것이 바람직하다.

일곱째 모금방송에 대한 정책이 필요하다. 해외에서는 기부금품 방송에 대한 광고규정이 엄격하게 마련되어 있을 정도로 쉽게 간과해서는 안되는 영역이다. 그럼에도 국내에서는 불우이웃돕기 운동에 좋은 취지로 방송된다는 점에서 상대적으로 규제 사각지대에 놓여있는 실정이다. 이번 분석에서 일부 채널은 채널명 고지에서 자사 후원에 대한 자동응답번호를 노출하는 경우까지 발생하였다. 유사광고 유형으로 보다 면밀하게 살펴볼 있을 것이다.

아홉째 유사광고 유형에 대한 내용규제나 일반 광고규제 적용 절차를 마련할 필요가 있다. 현재 유사광고가 방송프로그램도 방송광고도 아니라는 이유로 내용규제에서 방치되고 있는 측면이 있다. 예를 들면 어린이 대상 공연물 광고에서 어린이광고 의무사항을 준수하지 않는다는가, 의료기관, 사행성 관련, 금융상품 등 방송광고 금지품목이나 광고규제로

부터 사전, 사후에 걸러지지 않는 문제가 발생할 우려가 있다. 따라서 다양한 유사광고 형태인 방송사 홍보물, 행사/캠페인 등을 안내할 때 방송(광고)심의에 대한 규제방안에 대해서도 논의가 필요하다. 미디어환경변화에 따라 반드시 외적 규제는 아니더라도 자율규제의 대상으로 포섭할 수 있도록 정책적 유도를 하는 것이 바람직하다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 강남준 (2004), “청소년/어린이 대상 텔레비전 프로그램의 내용규제 가능성에 대한 연구: 1990년대 미국의 텔레비전 규제법 제정과정을 중심으로,” 『언론정보연구』, 40호, 101~134.
- 강남준 (2006), 미국방송협회(NAB) 자율심의 제도의 변천과정 : 한국 방송심의제도에 던지는 함의. 『방송통신연구』 179~207
- 강준석 · 주성희 · 박찬경 · 유진아 (2012), 방송광고 편성규제 제도 개선방안 연구, 방송통신위원회 연구보고서.
- 권기현 (2008), 『미래예측학』, 서울: 박영사.
- 김민호 (2011), 지상파방송광고규제의 문제점 및 개선방안: 협찬고지를 중심으로, 『토지공법연구』, 55권, 363~382.
- 김병희 (2005.09.10.), 네이티브 광고의쟁점과 효과
- 김선호 (2017), <온라인광고 특집 ②> 투명성 제고를 위한 네이티브 광고 규제정책: 미국 FTC 사례. KISO저널 제26호.
- 김선호 · 김위근 (2015), 소비자는 네이티브 광고를 어떻게 받아들이나? 『미디어 이슈』 1권 8호.
- 김소영 · 허서정 · 조창환 (2016), 국내외 간접광고 관련 연구에 대한 내용분석과 간접광고에 대한 소비자 인식 연구, 『광고학 연구』, 27권 1호, 7~42.
- 김영욱 (2010), 선전인가, 공익인가? : 우리나라 정부광고 집행의 문제점과 대안. 『커뮤니케이션 이론』, 6권 1호, 295~336.
- 노동렬 · 박종구 · 강신규 · 이수엽 (2013), 간접광고 도입 등에 따른 협찬제도의 효과적 규제방안 연구. 한국방송광고진흥공사 연구보고서.
- 노승용 (2006), 델파이 기법(Delphi Technique): 전문적 통찰로 미래예측하기, 『국토』, 2006년 9월호(통권 299호), 53~62.
- 마재욱 (1999), 간접광고의 고속 질주 방송 상업화의 반증. 방송과 시청자, 11월호.

- 박경준 (2008), 리얼타임 텔레비 기법: 익명성이 보장된 전문가 예측. 『국토』, 통권 317호, 53~62.
- 박원기 · 이승선 (2014), 방송광고시장의 공정경쟁 촉진을 위한 효율적 사후규제 방안 연구, 방송통신위원회 연구보고서.
- 박원기 (2015), 방송광고매체별 규제 수준 비교와 쿠폰 광고 정비 방안 연구. 방송통신위원회.
- 박종구 · 안재형 · 조성동 · 강신규 (2015), 신유형 방송광고 등장에 따른 규제방안 수립연구. 방송통신위원회.
- 배진아 · 이해정 (2013), TV 프로그램 내 팝업 광고에 대한 주목: 광고의 표현 기법 및 표현 요소를 중심으로. 『광고학연구』, 24권, 195~216.
- 백미숙 (2005), 미국방송의 자유와 독점규제, 『한국언론학보』, 49권 4호, 5~32.
- 봉미선 (2015). 방송광고 규제에 대한 비판적 고찰, 『정치와 평론』, 17권 0호, 97~113.
- 서범석 (1996). 간접광고 실태와 문제점. 『신문과 방송』, 2월호, 62~65.
- 양걸 ·곽정현 ·전익기 (2005). 경기장광고와 가상광고의 광고효과 비교 연구. 『한국체육학회지』, 44권 5호, 621~630.
- 양문희 (2007). 지상파 방송 PPL 규제 현황과 개선방향 연구: 시청자 만족도 및 해외시장 경쟁력강화 방안을 중심으로. 『방송과 커뮤니케이션』, 8권 1호, 39~64.
- 양문희 (2013), 방송프로그램 수용자의 개인성향과 PPL수용태도와의 관계 연구. 『미디어 경제와 문화』, 113권 3호, 7~35.
- 오경수 · 박상호 · 최용준 (2018), 간접광고, 가상광고 심의규정 위반사례 특성 및 수용자인식 연구. 『지역과 세계』, 42권 1호, 41~73.
- 오명환 (1991), 일본의 정부광고 현황:중앙과 지방,양과 질 균형있게 발전. 『광고정보』, 5월호, 58~64.
- 유찬운 (2010.08.11.), 미국 광고규제, 현황과 쟁점. HS Adzine.
- 윤재식 (2010), 영국 오프콤의 출범과 방송광고 규제제도의 변화. 한국콘텐츠진흥원
- 윤태일 · 김병희 · 이정교 (2007), 정부광고 대행제도에 관한 정책연구:효율화 방안 모색을 위한 전문가 의견조사 및 제안. 『홍보학연구』, 11권 2호, 231~266.
- 이경렬 (2005). 가상광고 도입에 따른 공론화와 쟁점에 대한 논의. 『방송연구』, 61권,

85~108.

- 이상도 (2006), 방송 프로그램 협찬 제도의 문제점에 관한 탐색적 연구 : 독일과 한국의 관련법규 비교검토를 중심으로. 『언론과학연구』, 6권 3호, 448~484.
- 이상도 (2013), 방송 협찬의 구조분석 : 법적 규율분야 도출을 중심으로. 『지역과 커뮤니케이션』, 17권, 189~215.
- 이수범 · 이희복 · 신명희 (2010), 가상광고의 노출횟수 및 수용자 속성에 따른 광고효과 연구. 『방송과 커뮤니케이션』, 14권 1호, 77~107.
- 이시훈 · 안주아 · 김인영 (2011). 방송광고의 유형 표준화 연구 : 지상파, 디지털 케이블TV, IPTV를 중심으로, 『사회과학연구』, 27권, 77~99.
- 이재진 외 (2012), 외국의 방송통신 콘텐츠 규제체계 비교연구. 방송통신심의위원회
- 이종성 (2001), 『연구방법 21: 델파이 방법』, 서울: 교육과학사.
- 이향선 (2016), 유사방송 콘텐츠 규제 개선 방안 연구. 방송통신심의위원회
- 이희복 (2010), 가상광고와 간접광고 도입에 대한 탐색연구, 『광고PR실학연구』, 3권 1호, 67~90.
- 정두남 (2013), N스크린 시대 규제 개선을 통한 방송광고시장 활성화방안 연구, KOBACO 연구보고서.
- 정연우 (2016), 방송 협찬 제도 개선 방안 연구. 정치커뮤니케이션 연구, 40, 91~142.
- 정준희 (2007), 방송사, 광고주 중개하는 글로벌 광고대행사 막강. 『해외방송정보』, 707호, 25~27.
- 천경미 (2007), 방송프로그램에 대한 홍보가 시청률에 미치는 영향. 동아대학교 언론홍보대학원 석사학위논문.
- 채명진 · 선혜진 (2009), 영국에서의 방송광고 정책 변화에 관한 연구 : 간접광고(PPL) 규제 완화 및 관련 법제를 중심으로. 『한국언론학보』, 53권 3호, 324~346
- 최용준 외 (2018), 상품판매방송 유사콘텐츠 실태조사 및 규제제도 개선방안 연구. 방송통신심의위원회
- 최지영 (2007), On Air Promotion Design에서 효과적인 프로모션을 하기 위한 Guideline에 관한 연구. 국민대학교 테크노디자인전문대학원 석사학위논문.
- 한국언론진흥재단 (2013), 여성 스포츠 관련 언론보도 분석연구.

- 한국언론진흥재단 (2015.10.5.), 네이티브 광고 쟁점과 전망.
- 한규훈 · 문장호 (2015), 국내 간접광고 규제의 개선방향에 관한 고찰 : 해외의 간접광고 규제 사례 분석을 토대로, 『광고연구』, 109~146.
- 한정호 (1991), 미국정부의 PR활동과 공익광고 캠페인:정부와 업계 역할분담 돋보여. 『광고정보』, 5월호, 65~71.
- 한영학 (2012), 『일본 언론법 연구』, 도서출판 한울
- 홍승기 (2007), 영화와 방송프로그램에서의 PPL 규제. 『영상법률논총』, 4권 2호, 25~44.

해외 문헌

- Barnouw, E. (1970), *The Image Empire: A History of Broadcasting in the United States from 1953*, Oxford University Press
- Brenner, K. (1975), "The limits of broadcast self-regulation under the First Amendment," *Stanford Law Review*, Vol. 27, 1529-1548.
- Brosterhous, P. (1983), "United States v. National Association of Broadcasters: The deregulation of self-regulation," *Federal Communication Law Journal*, 35, 313-346.
- Campbell, A. (1999), "Self-regulation and the Media," *Federal Communication Law Journal*, 51, 711-772.
- Dalkey, N. & Brown, B. and Cochran, S (1972). *Studies in the Quality of Life: delphi and Decision Making*. Lexington: D. C. Health & Co.
- Jassem, H. (1983), "An examination of self-regulation of broadcasting," *Communications and the Law*, 51, 51-64.
- Lausen, J. & Stone, M. (2016) *Native Advertising Trends 2016: The News Media Industry*, International News Media Association.
- Ogus, A. (1992), "Rethinking Self-Regulation," *Oxford Journal of Legal Study*, Vol. 15, 98-108.
- Okoli, C. & Pawlowski, S (2007). *The Delphi method as research tool: an example design*

considerations and application. Information & Management, 42(1): 15-29.

Ralph, S. Alexander & The Committee on Definitions (1963). Marketing Definition.
Chicago, American Marketing Association.

Wilcox,D.L.,Ault,P.H.,Agee,W.K.,& Cameron,G.T.(2000). Public relations strategies and
tactics.NY : Addison Wesley Longman.

梶山皓(2002),『廣告入門』, 日本經濟新聞社

柏木重秋(1997),『新版 廣告概論』, ダイアモンド社

岸志津江・田中洋・嶋村和恵(2001),『現代廣告論』, 有斐閣

公正取引委員會(2019),「平成29年度 公正取引委員會年次報告」

小宮路雅博・岩本俊彦・石崎徹・芳賀康浩・伊東洋晃(1999),「廣告の倫理はいかに確保
されるか—地上波TV局番組放送基準とCM考查制度の運用に關する研究—」, 廣
告科學

櫻井園郎(1995),『廣告の法的意味—廣告の經濟的效果と消費者保護—』, 勁草書房

笹岡克比人(2018),「食品・食料に關する子ども向け廣告規制の比較法的考察—EU・英國
におけるHFSS食品・飲料の子ども向け廣告規制を例に—」, 名城

嶋村和恵(2000),「日本の廣告規制の變化と影響要因について」, 早稻田商學

田島泰彦・服部孝章・右崎 正博編(1998),『現代メディアと法』, 三省堂

豊田彰(1996),『改訂新版 廣告の表現と法規』, 電通

長尾治助(1988),『廣告と法』, 日本評論社

長尾治助(1993),『自主規制と法』, 日本評論社

長尾治助編(1995),『廣告審査と規制—自己責任時代の廣告の適正化—』, 日經廣告研究
所

難波功士(2001),「戦後廣告史に關する諸問題—畫期としての1951年—」, 社會學部紀要

日本民間放送連盟編(2007),『放送ハンドブック [改訂版]』, 日經BP社

日本民間放送連盟編(2009),『民放連 放送基準解説書2009』, コーケン出版

村上圭子(2018),「放送研究と調査」, NHK放送文化研究所

森洋將(2006),「テレビCFにおける表現の自由の見直しと自主規制の問題点」, 立命館法

政論集

和田可一監修(1973), 『廣告の實務と法規制』(新版), 商事法務研究會

渡辺武達・山口功二編(1999), 『メディア用語を學ぶ人のために』, 世界思想社

참고 사이트

Advertising Standards Authority. ASA (<https://www.asa.org.uk/>)

American Association of Advertising Agencies; AAAA (<https://www.aaaa.org/>)

Bipartisan group of senators seeks to increase transparency of online political ads

(the hill,2019.5.8.)

(<https://thehill.com/homenews/senate/442598-bipartisan-group-of-senators-seek-to-increase-transparency-of-online>)

Broadcast Advertising Clearance Centre, BACC

(https://wikimili.com/en/Broadcast_Advertising_Clearance_Centre)

Children's Advertising Review Unit: CARU

(<https://bbbprograms.org/programs/caru/>)

Committee of Advertising Practice, CAP (<https://www.asa.org.uk/>)

Federal Trade Commission Act

(<https://www.ftc.gov/enforcement/statutes/federal-trade-commission-act>)

Federal Trade Commission: FTC (<https://www.ftc.gov/>)

GSA.gov (www.gsa.gov)

Independent Broadcasting Authority, IBA 1982-1984

(https://en.wikipedia.org/wiki/Independent_Broadcasting_Authority)

Interactive Advertising Bureau, IAB (<https://www.iab.com/>)

National Advertising Review Board: NARB

(<https://asrcreviews.org/about-the-national-advertising-review-board/>)

Native Advertising Institute:NAI (<https://nativeadvertisinginstitute.com>)

The Council of Better Business Bureau, BBB

(<https://www.bbb.org/council/about/council-of-better-business-bureaus/>)
The National Advertising Division; NAD (<https://bbbprograms.org/programs/nad/>)
UK Parliament, 2017. The role of the Advertising Standards Authority / The
Guardian, (2019.8.14.) First ads banned for contravening UK gender
stereotyping rules.
(<https://www.theguardian.com/media/2019/aug/14/first-ads-banned-for-contravening-gender-stereotyping-rules>)

공정거래위원회 (www.jftc.go.jp/index.html)
방송윤리·프로그램향상기구 (www.bpo.gr.jp/)
소비자청 (www.caa.go.jp/)
일본광고심사기구 (www.jaro.or.jp/)
일본민간방송연맹 (<https://j-ba.or.jp/>)
중앙일보 (2017.10.20.), 美 의회, 마침내 페이스북·트위터 규제 첫발 뚫다
(<https://news.joins.com/article/22031232>)
한국경제 (2019.04.08.), "자율만으로 안돼"…英, 인터넷·소셜미디어 규제 대폭 강화한다
(<https://www.hankyung.com/it/article/201904083562Y>)
한국광고자율심의기구 사이트
(<https://www.karb.or.kr/rules/overseaAdvertisement1.aspx>)
한국무역신문 (2019.06.16.), 영, 성 고정관념 방송광고 규제
(<http://weeklytrade.co.kr/news/view.html?section=1&category=5&no=53760>)

● 저 자 소 개 ●

윤 성 옥

- 서강대 언론대학원 석사
- 광운대 신문방송학 박사
- 현 경기대 미디어영상학과 교수

송 중 현

- 서울대 언론정보학 문학석사
- 서울대 언론정보학 문학박사
- 현 신문대 미디어커뮤니케이션학과 교수

이 영 희

- 경희대 언론정보대학원 석사
- 한양대 미디어커뮤니케이션학 박사
- 현 미디어커뮤니케이션학과 겸임교수

방통융합정책연구 KCC-2019-22

유사광고 실태분석 및 정비방안 수립 연구

2019년 12월 일 인쇄

2019년 12월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr
