

방송통신위원회
지정 2009-16

방송통신 융합환경에서 방송·통신 광고 효율적 규제체계 연구



이 보고서는 2009년도 방송통신위원회 방송발전기금 조사연구사업의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

이 보고서를 방송통신위원회가 지원하여 수행한 ‘방송통신 융합환경에서 방송·통신 광고 효율적 규제체계 연구’의 최종보고서로 제출합니다.

2009년 11월

주관연구기관 : 한국방송학회

책임연구원 : 주정민(전남대 신문방송학과 교수)

공동연구원 : 박천일(숙명여대 언론정보학부 교수)

하주용(인하대 언론정보학과 교수)

연구원 : 박복길(전남대 언론홍보연구소 연구원)

이서연(숙명여대 언론정보학부 석사과정)

Contents

목차

요약

vii

I 서론 1

- 1. 연구의 필요성1
- 2. 기존 연구 고찰3
 - 1) 수평적 규제체계 도입과 광고 규제체계4
 - 2) 광고 규제체계의 효율성 제고와 규제완화7
 - 3) 뉴미디어 광고 정책과 제도11
- 3. 연구 목표 및 내용13
 - 1) 연구 목표13
 - 2) 연구 내용16
- 4. 연구절차 및 방법18
 - 1) 연구 절차18
 - 2) 연구 방법19

II 방송통신 융합과 광고환경 21

- 1. 매체환경의 변화21
 - 1) 매체환경변화의 특징21
 - (1) 방송과 통신의 융합21
 - 2) 미디어 이용행태의 변화25
- 2. 광고시장의 변화27
 - 1) 융합환경과 방송통신 광고시장의 경쟁27
 - 2) 새로운 유형의 방송통신광고 등장29

III

방송통신 융합시대 해외 광고규제 현황 32

1. 방송통신 융합과 규제환경의 변화32
 - 1) 전통적 미디어 규제32
 - 2) 수평적 미디어 규제체계로의 전환36
 - (1) 수평적 규제체계 도입 논의36
 - (2) 유럽의 수평적 규제체계 도입37
 - (3) 유럽의 콘텐츠 규제41
 - (4) 일본의 수평적 규제체계 도입45
2. 주요국의 광고 규제52
 - 1) 유럽52
 - (1) 중간광고규제52
 - (2) 간접광고규제52
 - 2) 독일: 정부주도형 광고규제54
 - 3) 영국: 민관공동규제55
 - 4) 프랑스: 민관공동규제57
 - 5) 미국58
 - 6) 시사점62

IV

방송통신 융합과 광고 규제체계 현황 64

1. 방송광고 정책과 규제 현황64
 - 1) 방송광고업무 규정의 혼선64
 - 2) 방송광고 정책의 혼선과 이원화67
 - 3) 방송편성과 방송광고 정책70
2. 매체별 광고규제 현황71
 - 1) 광고 일반에 대한 규제 현황71
 - (1) 타율규제71
 - (2) 자율규제78

| | |
|-------------------------|-----|
| 2) 인쇄매체 광고규제 현황 | 82 |
| 3) 온라인·통신 광고규제 현황 | 84 |
| 4) 옥외광고 규제 현황 | 87 |
| (1) 옥외광고 규제 체계 | 87 |
| (2) 전광판 광고 및 대중교통 광고 규제 | 88 |
| 3. 방송광고 규제체계 현황 | 89 |
| 1) 방송 재원구조 규제 현황 | 90 |
| 2) 방송광고 형식 규제 현황 | 92 |
| 3) 방송광고 내용 규제 현황 | 96 |
| 4) 방송통신 융합과 방송광고 제도의 변화 | 101 |

V

방송통신 융합과 광고규제 체계 개선 방향 106

| | |
|------------------------------|-----|
| 1. 방송통신 융합과 광고규제 목표 | 106 |
| 1) 광고규제의 방향 | 106 |
| (1) 현행 매체별, 채널별 규제체계 유지 | 106 |
| (2) 융합상황을 고려한 통합 규제 체계로 개선 | 107 |
| (3) 미디어 규제체계 변화와 광고규제 체계 개선 | 108 |
| 2) 광고규제의 목표 | 110 |
| 2. 융합시대 광고규제 방안 | 112 |
| 1) 그룹별 광고규제 체계 정립 | 112 |
| (1) 현 단계에서 효과적인 광고규제 그룹 | 112 |
| (2) 향후 융합상황을 고려한 효과적 광고규제 그룹 | 113 |
| 2) 융합시대 광고의 일반 규제 사항 | 115 |
| (1) 일반적 규제사항 | 115 |
| (2) 광고그룹별 규제사항 | 117 |
| 3. 융합시대 방송광고 규제방안 | 118 |
| 1) 융합시대 텔레비전 방송광고 규제 개선방안 | 118 |
| (1) 형식규제의 적합성 | 119 |
| (2) 광고 총량제 도입 | 120 |

| | |
|------------------------------------|-----|
| (3) 중간광고 도입 | 121 |
| (4) 간접광고(PPL) | 121 |
| 2) 융합시대 라디오 방송광고 규제 | 122 |
| 3) 융합시대 데이터방송(쌍방향 TV) 광고규제 | 123 |
| 4) 융합시대 새로운 방송광고 규제 방식 | 126 |
| 4. 융합시대 광고시장 활성화를 위한 제도개선 방안 | 128 |

VI

융합시대 효율적 광고규제를 위한 법제도 개선 131

| | |
|----------------------------------|-----|
| 1. 융합시대 광고 법제 개선 고려사항 | 131 |
| 1) 방송통신산업 변화 반영 | 131 |
| 2) 광고규제의 정책 목표 설정 | 132 |
| 3) 매체간 균형발전 고려 | 133 |
| 4) 광고규제 개선 효과 예측 | 134 |
| 5) 광고의 사회적 기능과 책임 | 134 |
| 2. 융합시대 광고 법제 개선 사항 | 135 |
| 1) 통합 광고법 체계 구축 방안 | 135 |
| (1) 통합 광고법 실현 가능성 | 135 |
| (2) 통합 광고법 제정 문제점 | 136 |
| 2) 효과적인 광고서비스를 위한 법제 개선 사항 | 137 |
| 3) 효과적인 광고서비스를 위한 제도 개선 사항 | 139 |

VII

맺음말 143

Contents

표 목 차

| | |
|--|-----|
| 〈표 1-1〉 인터넷 광고와 전통적 매체 광고와의 비용대비 효율성 비교 | 2 |
| 〈표 1-2〉 심층 인터뷰 대상자 | 20 |
| 〈표 2-1〉 2000~2007년 매체별 광고시장 규모 | 28 |
| 〈표 2-2〉 전통적 광고와 새로운 광고의 형태 비교 | 30 |
| 〈표 3-1〉 방송과 통신의 개념 비교 | 32 |
| 〈표 3-2〉 EU Directives | 37 |
| 〈표 3-3〉 유럽연합의 수평적 규제체계 | 39 |
| 〈표 3-4〉 국경없는 텔레비전 지침의 주요 내용 | 42 |
| 〈표 3-5〉 유럽 시청각미디어서비스 지침의 주요 내용 | 45 |
| 〈표 4-1〉 방송광고제도 개선 Action Plan(방송통신위원회, 2009.6) | 69 |
| 〈표 4-2〉 우리나라 주요 광고규제 법규 및 내용 | 77 |
| 〈표 4-3〉 매체별 주요 광고규제 법규 현황 | 94 |
| 〈표 4-4〉 방송광고 형식에 대한 규제 현황 | 96 |
| 〈표 4-5〉 국내 지상파TV 광고 허용량 | 103 |
| 〈표 4-6〉 매체별 주요 광고규제 현황 | 105 |
| 〈표 5-1〉 융합시대 효과적인 광고규제를 위한 매체 그룹화 | 113 |
| 〈표 5-2〉 향후 융합상황에서 광고규제를 위한 매체 그룹화 | 114 |
| 〈표 5-3〉 융합시대 모든 광고에 적용해야 할 규제 기준 | 115 |
| 〈표 5-4〉 융합시대 매체별 최소 광고규제 사항 | 117 |
| 〈표 5-5〉 융합시대 광고 시장과 산업 활성화를 위한 정책 방안 | 129 |

Contents

그림 목차

| | |
|--------------------------------------|----|
| <그림 1-1> 본 연구의 주요 연구목표 | 14 |
| <그림 1-2> 방송통신 광고규제체계의 목표 가치 | 16 |
| <그림 4-1> 방송협회 방송광고 자율심의 프로세스 | 81 |
| <그림 4-2> 인터넷광고심의기구의 인터넷광고 심의절차 | 86 |

요 약 문

I. 서 론

1. 연구의 필요성

다매체 다채널 시대의 본격적인 도래와 뉴미디어 광고시장의 성장에 힘입어 지상파 중심의 방송광고 시장은 급격한 변화를 겪고 있다. 그러나 방송과 통신 융합환경을 반영하지 못한 광고규제체계는 규제중복의 비효율성과 규제공백의 문제를 안고 있다. 동일한 광고에 대해 이중의 규제 잣대가 적용되는 경우가 있는가 하면, 새로운 유형의 광고는 규제의 범위를 벗어나기도 한다. 따라서 미디어 환경의 변화를 반영하여 다양한 유형의 광고를 포괄할 수 있으면서 미디어 사업자의 요구를 수렴할 수 있는 보다 통합적인 방송통신 광고 규제체계의 수립이 필요하다.

2. 기존 연구 동향

방송통신 융합 환경에 따른 방송통신 광고 규제체계에 대한 기존의 논의는 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 방송통신 융합환경에 따른 미디어 규제체계 전반에 대한 논의 속에서 수평적 규제체계의 도입이 방송통신 광고시장에 미치는 영향에 대한 연구이고, 둘째는 광고 규제체계의 효율성 제고를 위한 판매대행 문제 및 규제완화에 초점을 맞춘 논의이며, 셋째는 뉴미디어 광고에 대한 개념 정의와 성장 가능성, 도입 방안, 이용자 인식 등에 대한 연구이다.

3. 연구 목표 및 내용

1) 연구 목표

본 연구의 목표는 방송통신 융합환경에서 방송통신 광고의 효율적 규제 체계를 도출하는 것이다. 이를 위해 방송통신 융합환경의 주요 특성과 수평적 미디어 규제체계 도입이 갖는 의미를 도출하여 미디어 규제환경의 변화가 방송통신 광고규제에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 살펴보고자 한다. 또한 방송통신 융합으로 인한 소비자의 미디어 이용행태 변화가 방송통신 광고 유형을 어떻게 변화시키고 있으며, 새롭게 등장하는 광고에 반응하는 시청자의 광고 수용방식을 파악하고자 한다.

2) 연구 내용

본 연구에서는 다음과 같은 내용을 분석 정리하였다. 첫째, 방송통신융합과 광고환경 분석이다. 이는 매체환경의 변화에 따라 방송통신광고 환경이 어떻게 변화하고 있는지를 분석하였다. 둘째는 광고규제 체계분석이다. 방송광고는 물론, 통신광고, 인쇄광고, 잡지광고, 옥외광고 등 광고 전반에 대한 기존의 제도와 규제체계, 법제 등을 분석하여 문제점과 개선방안을 도출하였다. 셋째로 방송통신 융합상황에서 해외 광고규제체계의 변화와 현황을 살펴보았다. 일본, 미국, 유럽 등의 나라들이 미디어 융합상황에서 광고 규제체계를 어떻게 정립하고 있는지를 살펴보았다. 넷째로 방송통신의 융합 상황에 적합한 규제체계 정립방안을 살펴보았다. 융합상황에서 다양한 매체와 광고규제 현실을 고려하여 적절한 광고 규제체계로의 전환방안을 도출하고자 하였다.

4. 연구절차 및 방법

1) 연구 절차

본 연구는 융합시대 효율적인 광고 규제체계 정립을 위해 매체환경 변화에 따른 방송통신 광고환경에 대한 분석을 실시하였다. 그리고 매체환경 변화에 따른 방송통신 광고환경 분석에 이어 광고관련 기존 규제체계에 대한 현황을 분석하였다. 즉, 방송광고 관련 기존 제도 및 규제체계에 대한 현황 분석과 통신광고 관련 기존 제도 및 규제체계에 대한 현황 분석, 그리고 방송과 통신을 포함한 광고 일반의 제도와 규제체계 현황을 분석하였다.

이를 통해 과연 방송통신 융합환경의 변화에 기존 광고 규제체계가 부합한 것인가를 살펴보고, 방송광고와 통신광고, 그리고 광고일반의 제도 및 규제체계의 문제점을 도출하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 방법으로 해외 주요국의 방송통신 규제체계에 대한 사례 검토를 통해 우리 실정에 적합한 정책적 함의를 모색해 보았다.

2) 연구방법

본 연구는 융합시대 광고 규제 체계의 기초 현황 파악을 위한 문헌연구를 실시하였다. 아울러 관련 산업계와 전문가의 연구 자문을 실시하였다. 광고 관련 분야의 종사자, 정책입안자, 학자들에게 연구 진행과정에서 구체적인 연구방향 및 결과 방안 도출에 필요한 의견을 수렴하였다. 해외 주요국의 사례도 살펴보았다. 일본, 미국, 영국 등의 방송통신 광고 규제체계 현황 및 특징을 분석하였다. 그리고 광고 전문가를 대상으로 심층인터뷰를 실시하였다. 연구진행 과정에서 쟁점이 되고 있는 문제에 대해 현실적이고 적절한 방안을 제시하기 위해 인터뷰를 실시하였다.

Ⅱ. 방송통신 융합과 광고환경

1. 매체환경의 변화

1) 매체환경변화의 특징

매체환경변화에 나타난 특징은 한마디로 방송과 통신의 융합과 그에 따른 새로운 미디어서비스의 출현이라고 할 수 있다. 즉 방송과 통신환경의 변화로 방송통신 산업의 시장구조가 변화하고 있으며, 이러한 미디어 환경의 지각변동은 미디어 조직이나 콘텐츠 생산과정과 형식의 변화뿐만 아니라, 콘텐츠 유통, 소비에 이르기까지 광범위한 변화를 동반한다. 매체 간 상호결합과 프로그램, 콘텐츠 융합이 촉진되면서 신문과 방송, 통신과 방송의 경계도 사라지고 있다. 하나의 콘텐츠가 다양한 창구의 채널을 통해 수용자에게 전달되는 원소스 멀티유즈(one source multi use)나, 신문이 TV나 라디오, 인터넷, 휴대전화 등 다른 전자미디어와 결합하는 크로스 미디어(cross media) 현상도 확대되고 있다. 콘텐츠 형식에 있어서도 텍스트, 음악, 사진, 동영상, 게임, 영화 등의 장르를 망라한 멀티미디어 콘텐츠가 점점 더 중요해진다.

방송과 통신의 융합이 추진되면서 신규사업자들의 시장 참여와 새로운 매체의 출현이 가시화되고 있다. 이러한 새로운 매체의 등장은 새로운 서비스플랫폼에 맞는 새로운 콘텐츠 양식의 등장을 예고하고 있다. 특히 데이터서비스, 모바일서비스 등 쌍방향 기능 및 이동수신 등의 수용환경 변화를 반영한 신규 매체 출현이 가시화되고 있다. 방송·통신의 융합은 하나의 네트워크, 하나의 단말기, 나아가 이들을 통한 하나의 디지털 플랫폼에서 방송서비스와 통신서비스의 결합제공 방식의 증대와 다양화(customize)를 야기하고 있다.

이러한 융합 현상은 전통적인 방송과 영상 산업 및 통신 산업이 혼재된 영역에서 서비스가 겹치는 부분을 포함하며, 지속적인 과정으로써 정보와 커뮤니케이션의 재화를 생산하고 전달하는데 사용되는 투입물의 동질화 과정으로 해석할 수 있다. 즉, 융합화의 의미는 과거에 존재하던 정보통신산

업간의 분리가 기술발전으로 인하여 서비스 영역 및 이에 대한 제도적 적용의 경계가 불분명해지는 것을 말한다.

2) 미디어 이용행태의 변화

방송과 통신의 융합이 진전됨에 따라 미디어 이용자들은 채널과 플랫폼이 많아지므로 선택의 폭이 넓어지고 있다. 기존의 텔레비전서비스 뿐만 아니라 인터넷과 모바일매체 등이 서로 경쟁함에 따라 수용자들의 미디어 선택과 콘텐츠 소비행태 역시 과거 소수의 미디어에 의존하던 시절과 다른 이용행태를 보이고 있다. 미디어 이용은 무료방송에서 특화된 콘텐츠로 이 전하고 있으며 이는 다시 개인화된 서비스로 변모하고 있다. 이제 이용자들은 미디어 이용시간, 장소, 콘텐츠를 결정하는 선택권을 더 많이 가지게 되었다. 이로 인해 미디어 산업 내에서 대중매체의 위상은 점차 약화되고 이용자의 위상이 강화되고 있다. 이는 미디어 가치사슬에서 콘텐츠 생산과 이용의 수평적 관계가 형성됨을 의미한다. 즉, 미디어 이용자들이 능동적, 참여적, 고관여의 입장을 취하게 되었다.

이에 따라 전통적인 미디어는 새로운 디지털 미디어에 의해 심각하게 도전을 받고 있으며 시장에서 독점적 혹은 지배적 지위를 유지해왔던 기존 미디어들의 위상에 균열이 발생하기 시작하였다. 이는 기존 미디어의 광고 점유율의 하락, 시청률의 하락 등 다양한 지표를 통해 드러나고 있다. 이에 비해 새로운 미디어는 시장에서 일정 정도의 성공을 거두고 있다. 새롭게 등장한 미디어들은 기존 매스미디어의 위치를 위협하면서 막대한 자본력으로 콘텐츠와 플랫폼을 확보해 나가고 있다.

과거 전통적인 미디어처럼 불특정 다수를 대상으로 하는 매스미디어의 성공을 새로운 미디어에 기대하기는 어렵게 되었다. 소비자들의 미디어 선택과 이용이 시장에서의 성공을 좌우하기 때문에 소비자 변화의 흐름을 정확히 진단하는 것이 개별 미디어 기업들의 중요한 과제가 되고 있다.

이러한 변화는 미디어 산업 내에서 이루어지던 기업간 경쟁을 매우 다른 양상으로 변화시키고 있다. 즉, 전체 미디어 시장의 규모가 증가하지 않는 상황에서 새로운 미디어나 플랫폼의 등장, 새로운 사업자의 진입은 그만큼 시장 경쟁을 치열하게 만들고 있다. 미디어 기업들은 시장에서의 생존과

성장을 위해 광고주와 이용자, 경쟁력 있는 콘텐츠를 더 많이 확보해야 한다. 즉, 새로운 미디어가 도입되고 채널이 증가할수록 광고주가 지출하는 광고비와 수용자들의 시간과 돈, 킬러 콘텐츠들은 사업자의 입장에서는 점점 더 희소자원이 되므로 이러한 자원을 놓고 벌이는 경쟁은 더욱 더 치열해질 수밖에 없다.

이처럼 빠르게 융합 환경이 진전되면서 콘텐츠를 제공하고 소비하는 방식이 변화하고 방송 산업의 전반적 구조가 변화하고 있음에도 불구하고 방송콘텐츠의 규제철학과 규제방식은 전통적인 틀에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 즉, 기술, 서비스, 네트워크, 콘텐츠 등 방송통신 산업의 가치사슬의 융합 속도에 비해 법과 제도의 융합 속도는 지나치게 느린 것이 현실이다.

2. 광고시장의 변화

1) 융합환경과 방송통신 광고시장의 경쟁

방송통신 융합 환경은 미디어 광고시장에도 많은 변화를 야기하고 있다. 기존의 지상파방송과 신문 등 4대 매체 중심의 광고시장이 케이블TV와 인터넷 등의 급격한 성장으로 인해 다면적 경쟁체제로 급속히 재편되고 있다.

2000년대 들어오면서 인터넷을 포함한 뉴미디어가 활성화되면서 기존 4대 매체의 광고시장 구성비는 꾸준히 감소하고 있다. 2008년 말 이후 세계적인 경제위기는 광고시장의 위축을 가져올 것으로 예상되고 있어 일정기간 광고시장은 숨고르기에 들어갈 것으로 보인다. 하지만 전체 시장규모의 정체에도 불구하고 뉴미디어의 광고시장 점유율은 지속적으로 상승할 것으로 예상된다. 특히 방송통신융합으로 인한 신규서비스의 지속적인 등장은 공급과잉 상황을 유발하여 광고시장을 둘러싼 매체간 경쟁이 더욱 심화될 것으로 보인다.

지상파방송사들은 최근의 경영위기 극복을 위한 돌파구로 방송광고판매 대행 독점이나 프로그램과 광고의 분리, 광고량 규제, 광고유형규제 등과 같은 기존 방송법상의 광고규제에 대한 재검토를 요구하고 있다. 특히 주

요 방송사들은 그동안 KOBACO 독점체제하에서 저평가된 것으로 인식되어 온 방송광고요금의 현실화를 지속적으로 요구해왔으며, 최근에는 중간광고와 광고총량제 도입 논의, 간접광고 및 가상광고의 허용 등 광고운영규제의 완화도 요구해왔다.

2) 새로운 유형의 방송통신광고 등장

급속히 발전하고 있는 디지털 기술을 중심으로 통신, 컴퓨터, 인터넷의 기능을 융합시켜 기존의 전통적인 방송서비스에서 진화하여 멀티미디어의 복합적인 양방향 서비스를 제공하는 데이터방송의 광고, 고화질의 방송광고, 고음질의 방송광고가 가능해 졌다. 매체환경이 변화함에 따라 수용자의 수용형태는 물론, 광고의 표현방식, 광고형태, 광고제작 방식, 광고 판매방식, 광고 규제방식, 광고 효과측정 등의 변화가 요구되고 있다.

방송통신 융합으로 인한 다양한 유형의 광고 등장은 방송 프로그램과 광고가 명확히 구분되지 않는 문제를 발생시키기도 한다. 방송과 통신, 컴퓨터(인터넷) 환경이 통합되는 방송통신 환경은 무엇보다 방송광고 콘텐츠의 자발적 선택성, 개별성 및 정보성을 갖추게 될 것이다. 이에 따라 다양한 매체의 특성들이 통합된 하이브리드적 특성의 디지털 쌍방향 미디어 서비스에서 광고에 대한 법적, 윤리적, 공공 정책적 쟁점은 기존의 광고에서의 운용기준과는 사뭇 다를 수밖에 없다.

3) 방송통신 광고 규제 체계의 혼선

방송통신 융합으로 인한 새로운 유형의 광고서비스 등장은 관련 규정의 혼선으로 이어지고 있다. 방송법은 원래 방송법의 규정대로 방송서비스를 명시하고 있고, 전파법에서는 데이터방송의 기술적 요소를 규정하고 있다. 그러나 방송과 통신 영역의 사업자들이 서로의 사업범위를 넘어서서 융합 서비스를 하게 되면서 사업범위 및 그 규제와 관련하여 보다 세부적인 개념정의가 필요한 시점이다. 이에 따라 광고 규제체계의 변화는 광고규제체계의 혼선을 바로잡는다는 차원과 함께 기존 방송통신 광고시장의 활성화

를 통해 미디어산업의 활성화를 꾀할 수 있는 제도적 방안 모색 차원에서 이뤄져야 한다.

Ⅲ. 방송통신 융합과 해외 광고규제체계 현황

1. 방송통신 융합과 규제환경의 변화

1) 전통적 미디어 규제

전통적으로 커뮤니케이션 매체는 그 기능에 따라 서로 분리되어 다른 네트워크나 다른 플랫폼을 사용해왔다. 방송과 통신은 오랫동안 별개의 영역으로 발전해 왔고, 법적인 체계, 규제 체계 등이 모두 상이하게 이루어져왔다. 방송과 통신이 융합되면서 서비스의 경계가 모호해지고 전송망이 통합되는 등 방송 통신의 융합 현상이 본격화되고 있다. 단말기와 네트워크의 진화로 통합망이 구축되고, 소비자의 수요가 양방향 소통형태로 진화함에 따라 완전한 방송 통신 융합시대가 도래하고 있다. 이러한 상황에서 방송과 통신서비스를 구분해 수립해 놓은 기존의 수직적 규제 체계를 유지하고 있어 서비스간의 경쟁의 왜곡은 더욱 심해지고, 융합의 발전은 저해되는 문제가 발생하고 있다. 이에 주요 선진국들은 수평적 규제체계로 전환하면서 융합 환경에 적극적으로 대응하고 있다.

2) 수평적 미디어 규제체계로의 전환

유럽과 일본은 융합환경 하에서 미디어서비스의 규제틀로서 수평적 규제체계를 제시하고 있다. OECD 역시 EU의 체계를 지지하면서 2004년 방송과 통신을 하나의 통합된 법률체계로 개편해야 한다고 제안했다. 특히 EU는 세계에서 가장 먼저 방송과 통신을 통합하는 하나의 수평적 규제체계를 갖췄다. 1997년 발표된 유럽연합의 녹서는 방송통신 기술의 변화 및 시장

환경의 급격한 변화를 분석하고 이에 적합한 새로운 규제정책 수립을 제안하고 있다. 이를 기반으로 하여 2002년 발표한 규제 지침에서는 각 매체별로 수직적으로 구분되어왔던 방송과 통신서비스를 통합해 전송(transmission)계층과 콘텐츠(content) 계층으로 구분했다.

유럽연합과 OECD의 수평적 규제체제는 전송계층과 콘텐츠계층을 구분하여 전송계층에 대해 단일한 규제체계를 적용하는 것이 핵심이다. 즉, 유럽연합의 규제프레임워크지침과 OECD의 규제제안은 전송계층에 대한 단일한 규제체계를 적용하는 것인데, 콘텐츠 계층으로부터 제공받은 다양한 콘텐츠들을 구성하여 이용자들이 이용할 수 있는 관문이 되는 게이트웨이 서비스를 전송계층에 포함시키고, 이 전송계층에 대해서는 서비스의 질을 높이고 가격을 낮출 수 있도록 진입을 완화하고 경쟁을 활성화시키는 것을 정책목표로 한다.

2007년 유럽연합은 콘텐츠 규제원리였던 ‘국경없는 텔레비전 지침’을 개정된 ‘시청각미디어서비스 지침(Audiovisual Media Services Directive)’을 발표하여 방송과 통신의 융합이라는 새로운 상황에 대처하고자 하였다. 새로운 지침이 제정된 이유는 인터넷TV나 모바일과 같은 기술과 서비스의 융합, 디지털TV의 확산과 PPV나 VOD 같은 주문형 서비스의 활성화 등으로 전통적 시청행태의 변화가 나타나고 새로운 광고기법이 등장하는 등 규제의 환경이 변화했기 때문이다. 즉, 기존의 텔레비전 서비스와 더불어 On-Demand서비스가 활성화 되면서 이를 효과적으로 규제하기 위한 방안으로 새 지침이 마련된 것이다.

새로운 지침의 목적은 기술의 발달에 따라 안정적이고 예측 가능한 사업 환경을 조성하여 새로운 미디어 사업의 기회를 제공하고 사용자의 선택성을 보장하는 동시에 청소년 보호나 인간존엄성의 보장 등 핵심적 공공 가치를 지키기 위하여 규제체계를 간결하면서도 유연하게 하는데 있다. 즉, 시청각 서비스를 linear 서비스와 nonlinear (on-demand) 서비스로 구분하고 사용자의 통제권 여부에 따라 차별화된 규제를 시행하는 것으로 목적으로 한다.

2. 주요국의 광고 규제

1) 유럽

유럽연합은 2007년 시청각미디어서비스 지침(Audiovisual Media Services Directive)을 통해 광고에 대한 규제방안을 제시하고 있다. 특히 이 지침은 미디어산업의 활동의 자유는 최대한 보장하되 미디어 이용자 보호의 관점에서 적절한 규제의 도입을 제시하고 있다. 즉, 시청각 미디어 서비스 제공자에게 적절한 경제적 기반 제공의 필요성을 인식하고 광고에 대한 규제를 완화하였으나 동시에 이용자 보호를 위하여 상업적 메시지나 광고를 소비자가 명확히 구분할 수 있도록 하는 규제를 제시하고 있다.

기존 새로운 국경 없는 텔레비전 지침은 유럽 콘텐츠 산업의 경쟁력 강화와 다원성 확보를 목표로 광고규제의 완화를 통한 콘텐츠 사업자들의 경제적 입지 강화를 위해 중간광고의 허용, 하루 광고시간 제한의 완화, 새로운 형태의 광고를 허용함으로써 광고주들의 수입을 증대시켜 주고, 유럽 내 모든 시청각서비스 산업의 경제성 제고에 기여하였다. 또한 PPL(Product Placement)의 허용으로 유럽 내 시청각서비스 산업의 새로운 수익원을 창출하고, 이는 콘텐츠 산업의 성장과 문화다양성에도 기여하였다.

최근 매체환경의 급속한 변화로 광고에 대한 규제방식도 점차 변화하고 있는 추세를 알 수 있다. 이는 기존의 방송광고규제 제도로는 새롭게 등장하고 있는 시청각서비스(Nonlinear, On-demand 등)를 통한 광고를 효율적으로 규제하기 어렵다는 규제효율성의 문제를 극복하기 위한 것으로 보인다. 또 한편으로는 광고규제 완화를 통하여 콘텐츠 시장에 대한 광고 자본의 유입을 원활하게 하여 미디어 산업의 성장을 도모하기 위한 현실적 필요 때문인 것으로 볼 수 있다.

2) 해외 광고규제의 시사점

해외 광고규제 방식의 변화는 세가지로 요약할 수 있다. 첫째, 광고에 대한 규제를 완화하는 추세임을 알 수 있다. 즉, 중간광고나 간접광고에 대한

규제 완화나 광고시간 제한의 완화 등을 통하여 미디어산업의 활동의 자유를 보다 많이 보장해 주는 방향으로 규제가 개선되고 있다.

둘째, 광고매체가 다양화되는 환경에서 규제의 단순화를 피하고 있음을 알 수 있다. 인터넷TV나 모바일과 같은 기술과 서비스의 융합, 디지털TV의 확산과 PPV나 VOD 같은 주문형 서비스의 활성화 등 미디어 이용환경의 변화가 나타나고 새로운 광고기법이 등장하는 환경에 직면하여 새로운 기술을 이용한 미디어 산업의 발전을 위하여 예측 가능한 사업환경을 조성해줄 수 있는 방향으로 광고규제가 단순화, 유연화되고 있는 경향이 나타난다.

셋째, 청소년 보호나 인간존엄성 보장을 위한 최소한의 내용 및 행위규제는 지속되고 있는 경향을 볼 수 있다. 즉, 새로운 유형의 광고가 등장하고 광고규제가 완화되더라도 미디어 소비자의 권리와 사회적 가치는 여전히 중요시 되고 있다. 이는 광고시장규제의 완화가 곧 광고시장의 저질화로 이어지는 것을 방지하고자 하는 노력이라고 볼 수 있다.

건강한 광고시장의 성장과 소비자의 권익보호를 위하여 주요 선진국에서는 여전히 광고에 대한 행위규제와 내용규제를 실시하고 있다. 행위규제에 있어서 독일, 영국, 프랑스 등 유럽 주요 국가들은 여전히 광고시간량, 광고금지 품목 등에 대한 규제를 실시하고 있으며, 미국의 경우 광고시간량에 대한 정부규제는 없으나 방송사가 자율적으로 규칙을 마련하여 이를 준수하고 있으며, 정부는 어린이프로그램의 광고와 광고 제한품목 등에 대한 최소한의 규제만을 실시하고 있다.

내용규제의 경우 규제주체에 따라 정부주도형, 자율규제형, 혼합형으로 나눌 수 있는데 독일 등 정부주도형의 경우 정부 또는 이에 상응하는 중앙조직이 주도적으로 광고규제 권한을 행사하고 있다. 미국이나 유럽 일부 국가의 경우 광고에 대한 자율규제가 광고내용규제의 핵심으로 자리잡고 있으며 영국이나 프랑스의 경우 중앙정부와 자율규제기구가 공동으로 광고를 규제하는 혼합형 규제를 운영하고 있다.

각 나라마다 실시하고 있는 광고규제의 양식과 규제기관은 달라도 이러한 광고행위 및 내용 규제의 핵심은 소비자 보호라는 근본이념 추구한다는 점에서 공통점을 가지고 있다.

IV. 방송통신 융합과 광고 규제체계 현황

1. 방송광고 정책과 규제 현황

1) 방송광고업무 규정의 혼선

현행 「정부조직법」 상에는 일반적인 광고 업무에 관한 사항은 문화체육관광부가 관장하도록 명시(제30조)하고 있다. 그에 반해 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」에서는 방송광고 업무를 방송통신위원회의 소관 업무로 규정(제3조, 제12조)하고 있다. 따라서 방송광고 업무에 대해 양 부처가 주관부처로 명시되어 있어 정책추진에 혼선을 가져오고 있다.

「방송법」은 지상파방송사업자의 방송광고는 한국방송광고사를 통해 판매대행하도록 정하고 있고(제73조), 「한국방송광고공사법」은 문화체육관광부장관이 한국방송광고공사의 업무를 감독하도록 명시(제6조, 제8조)하고 있다. 반면 방송광고의 내용심의를 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제18조(방송통신심의위원회의 설치 등) 및 「방송법」 제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의)에 의해 방송통신심의위원회가 담당하도록 하고 있다.

2) 방송광고 정책의 혼선과 이원화

방송광고에 대한 정책은 방송통신위원회와 문화체육관광부 모두에서 자신의 소관업무를 주장하며 정책을 수립·집행하고 있는 실정이다. 현재의 방송광고 정책은 규제의 중복, 공백 등의 현상이 나타나고 있으며 동시에 정책의 일관성과 효율성이 약화되고 있다. 그러나 방송광고 판매대행을 규정한 「방송법」 제73조제5항과 방송광고의 사전심의를 규정한 「방송법」 제32조제2항, 제3항이 헌법 불합치 판결을 받음에 따라 방송광고 정책 수립

과 집행의 대폭적인 손질이 불가피한 상황이다. 방송광고의 경우 방송정책 전반과 함께 추진되어야 정책의 일관성과 효율성 제고가 가능하므로 방송정책 주무기관인 방송통신위원회로 일원화할 필요성이 제기되고 있다.

3) 방송편성과 방송광고 정책

방송광고는 방송프로그램과 밀접하게 관련되어 있어 방송프로그램과 분리하여 독자적으로 구성한 후 시청자에게 서비스할 수 없는 구조적인 특성을 지니고 있다. 방송광고는 방송편성과 분리할 수 없으므로 정부의 방송광고 정책도 방송편성 정책차원에서 계획하고 집행하는 것이 필요하다.

2. 매체별 광고규제 현황

1) 광고 일반에 대한 규제 현황

광고에 대한 법적규제(타율규제)는 광고의 부당표시나 허위·과장광고 등이 소비자 이익을 침해할 수 있기 때문에 소비자 보호 관점에서 법의 강제력을 통해 광고의 폐해를 제거하려는 타율적인 규제형태이다. 우리나라의 광고 일반에 대한 주요 법률을 살펴보면 일반·기본법적 규제, 개별업종별 규제, 광고매체관련 규제 등으로 나누어 볼 수 있다.

자율규제는 규제 주체에 따라 광고주 자신에 의한 규제, 광고주 집단에 의한 규제, 광고전문가에 의한 규제, 대중매체에 의한 규제 등으로 세분화할 수 있다. 신문광고의 자율규제는 한국신문윤리위원회를 중심으로 신문광고윤리요강과 광고윤리실천요강을 제정하여 신문광고의 자율규제를 실시해 오고 있다. 방송광고의 자율규제는 지난해 6월, 헌법제판소의 TV방송광고에 대한 사전심의제가 위헌이라는 결정 이후 한국방송협회를 중심으로 방송광고물에 대한 사전 자율심의를 실시하고 있다.

2) 인쇄매체 광고규제 현황

현행 인쇄매체 광고에 대한 타율적 규제 법률은 따로 존재하지 않으며, 오히려 광고 내용의 비윤리성 문제에 대한 자율적 규제에 초점이 맞춰져 있다. 신문사들은 신문윤리위원회를 통해 신문광고윤리요강과 광고윤리실천요강을 제정하고 신문광고의 자율규제를 실시해 오고 있으며, 이들 강령은 신문광고 게재금지 사항을 명시하고 있다. 신문법과 정기간행물법에서는 신문광고 게재 거부 권한이나 기사와 광고의 구분 편집의무와 같은 명시적 조항만을 포함하고 있다.

3) 온라인·통신 광고규제 현황

현재 온라인 및 통신광고를 포괄하는 직접적인 법규는 존재하지 않는다. 다만 스팸메일 방지 등 인터넷광고의 일부영역에 대한 규제법규, 혹은 온라인 및 통신광고를 포함하는 전반적인 광고영역에 적용되는 법규들이 주변적 형태로 존재하고 있는 상황이다. 「정보통신망법」은 영리목적의 광고성 정보 전송 제한에 대한 포괄적 규제를 명시하고 있다. 인터넷 광고는 2007년 1월 출범한 한국인터넷광고심의기구가 인터넷광고심의규정 및 심의세칙 등을 정하여 자율심의를 실시하고 있다.

4) 옥외광고 규제 현황

현재 옥외광고물 규제 법령은 중앙정부차원(행정안전부 소관)의 「옥외광고물 등 관리법」과 「옥외관리물 등 관리법 시행령」 및 각 시·군·구 조례로 구성된 체계를 이루고 있다. 옥외광고물은 실외에 설치되는 특징과 함께 불특정 다수에게 상시적으로 내용이 노출되는 광고매체의 특성상 광고물의 형태와 내용에 대한 규제를 상세히 정하고 있다.

옥외광고물 중 가장 대표적이고 대중적인 수단이 전광판 광고와 대중교통 광고이다. 전광판 광고는 「옥외광고물 등 관리법」 상의 전광판 광고와 「방송법」 상의 전광판방송으로 규제받고 있다. 대중교통 광고 규제는 「옥외광고물 등 관리법 시행령」에서 교통시설이용 광고물의 표시방법에

대한 규제와 교통수단이용 광고물의 표시방법으로 구분하고 있다. 교통시설이용 광고물의 표시방법은 시행령에서 정하고 있는 해당 광고물의 표시방법에 의하되, 다만 지하도·지하철·철도역·공항 또는 항만의 시설내부에서의 표시에 관하여는 그 시설의 관리청이 따로 정하는 바에 따르도록 규정하고 있다.

3. 방송광고 규제체계 현황

1) 방송 자원구조 규제 현황

방송광고에 대한 규제는 방송사의 재원에 대한 규제 중의 일부로 볼 수 있다. 방송광고는 방송사의 다양한 운영 재원인 수신료, 유료, 광고 중 일부의 비중을 차지한다. 이와 같은 맥락에서 지상파방송사들은 최근의 경영위기 극복을 위한 돌파구로 방송광고판매 대행 독점이나 프로그램과 광고의 분리, 광고량 규제, 광고유형규제 등의 기존 방송법상의 광고운영규제의 완화를 요구하고 있다.

2) 방송광고 형식 규제 현황

현행 방송법이 허용하는 방송광고의 종류는 방송프로그램광고, 중간광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고 등이고, 매체별, 사업자별로 방송광고 형식에 대한 차별화된 규제가 존재한다. 방송광고 형식 규제와 관련하여 방송광고 허용시간의 총량만을 법으로 규제하는 방송광고총량제 도입이 논의되고 있다. 중간광고 역시 별도 구분 없이 방송광고총량제의 일부로 받아들여지고 있다.

3) 방송광고 내용 규제 현황

한국의 방송광고는 1970년대 이후 엄격한 사전규제 체제를 유지해 왔다. 그러나 지난해 6월, 헌법재판소는 TV방송광고에 대한 사전심의제가 위헌이라는 결정을 내림으로써 방송광고 사전심의가 막을 내리게 되었다. 이에

한국방송협회는 지난해 11월부터 지상파 방송광고물에 대한 사전 자율심의 를 시작하는데 이어 한국케이블TV방송협회도 방송광고 자체심의를 위한 별도 부서를 신설하고 2009년 초부터 심의에 나서고 있다. 지난 4월부터는 방송협회와 KOBACO가 공동으로 기존의 KODEX를 대신하는 신규 온라인 심의관리시스템(CmReview)을 개발하여 심의 업무에 도입하였다.

4) 방송통신 융합과 방송광고 제도의 변화

방송통신 융합으로 인한 새로운 서비스의 등장은 새로운 유형의 광고를 등장시키고 있고, 이는 관련 규정의 혼선으로 이어지고 있다. 방송법은 원래 방송법의 규정대로 방송서비스를 명시하고 있고, 전파법에서는 데이터 방송의 기술적 요소를 규정하고 있다. 그러나 방송과 통신 영역의 사업자들이 서로의 사업범위를 넘어서서 융합서비스를 하게 되면서 이와 같은 정의는 보다 사업범위 및 그 규제와 관련하여 세부적인 개념정의를 요하는 상황이 되었다.

<표 1> 매체별 주요 광고규제 현황

| 매체 광고 규제 | 지상파방송 | | 유료방송 | | | 온라인·통신 | | 신문·잡지 | | 옥외광고 | |
|----------------|-------------------------|----|---------------------|----------|------|-------------------------|----|------------------------|----|---------------------------|------------------|
| | 공영 | 민영 | 케이블TV | 위성 방송 | IPTV | 온라인 | 통신 | 신문 | 잡지 | 전광판 방송 | 지하철 동영상 |
| 규제 기관 | 방송통신 위원회 | | 방송통신위원회 | | | 방송통신 위원회 | | 없음 | | 방송통신위원 회/시장·군 수·구청장 | 시장·군수 ·구청장 |
| 거래 제도 | 판매대행 (KOBACO) | | 직접판매 | | | 직접판매 | | 직접판매 | | 직접판매 | 직접판매 (시설 관리청) |
| 내용 심의 제도 | 사후심의 (방송통신 심의위원회) | | 사후심의 (방송통신심의위원회) | | | 사후심의 (방송통신 심의위원회) | | 사후심의 (간행물윤리 위원회) | | 사후심의 (방송통신 심의위원회) | 없음 |

| 매체 광고 규제 | 지상파방송 | | 유료방송 | | | 온라인·통신 | | 신문·잡지 | | 옥외광고 | |
|----------------|--|----|--|----------|------|-----------------------|----|-----------------|----|------------------------------|------------|
| | 공영 | 민영 | 케이블TV | 위성 방송 | IPTV | 온라인 | 통신 | 신문 | 잡지 | 전광판 방송 | 지하철 동영상 |
| 형식 규제 | 중간광고: 불가 광고시간: 방송프로그램시 간의 10% 이내 | | 중간광고: 허용 광고시간: 시간당 평균 10분 이내 | 좌동 | 좌동* | 광고성 정보 표시 의무** | | 없음 | | 공익광고 시간당 20%이내 의무표출 | 없음 |
| 자율 규제 | 방송협회 광고심의팀 | | 케이블TV 방송협회 광고심의팀 | 매체사 | 매체사 | 인터넷 광고 심의 기구 | 없음 | 신문 윤리 위원회 | 없음 | 없음 | 없음 |

* '인터넷 멀티미디어 방송사업법 시행령' 제20조(「방송법 시행령」의 준용) 제6항

** '정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률' 제50조(영리목적의 광고성 정보 전송 제한) 제4항 및 제5항

방송광고 규제체계에 대한 정책혼선은 최근의 사법부의 위헌 판결로 가중되고 있다. 이를 계기로 완전한 경쟁체제가 도입되기는 힘들더라도 제한된 광고판매시장의 경쟁체제가 도입될 것으로 예측된다. 그러나 더욱 본질적인 문제는 광고 판매기구의 개수나 시행 시기 등이 아니라 방송통신융합 환경의 특성을 반영한 포괄적 광고 규제체계의 수립에 있다.

실제로 미디어 규제체계는 방송통신융합 환경의 특성을 반영하여 수평적 규제체계를 도입하였다. 그러나 미디어 규제체계의 변화에도 불구하고, 방송과 통신, 뉴미디어 영역을 포괄하는 광고규제 분야는 아직도 기존의 규제체계를 유지하고 있다. 이러한 규제체계는 규제중복, 규제공백 등의 문제를 발생시켜 효율적 규제정책의 집행을 어렵게 하고 있다.

V. 방송통신 융합과 광고규제 체계 개선 방향

1. 방송통신 융합과 광고규제 목표

1) 광고규제의 방향

미디어 융합으로 매체간 채널간의 구분이 무의미해지고 있다. 이에 따라서 광고 규제는 기존에 존재했던 매체간 각각의 특성을 고려한 광고규제를 지속하는 방안과 이러한 매체간 광고규제를 통합하여 일원화된 광고 규제 체계를 형성하는 방안이 있다. 이를 전문가들에게 심층 인터뷰한 결과 두 가지 의견이 제시되었다. 하나는 아직까지는 융합이 완전하게 진행되지 않았기 때문에 기존의 매체별 채널별 광고규제체계를 유지해야 한다는 의견이었다. 다른 하나는 기존의 매체별 채널별 규제체계를 고려하지 않고 통합적 규제가 필요하다는 의견이었다.

미디어 환경의 급변으로 광고규제 체계가 변해야 한다. 방송과 통신의 융합으로 현재와 같은 광고규제체계를 유지하는 것이 무의미하기 때문이라는 이유였다. 무엇보다도 매체와 채널중심의 광고규제 보다는 광고발전 차원에서 공통적인 내용을 중심으로 규제를 한다면 문제가 없다는 것이다. 그리고 구체적인 개선방안으로 매체와 채널보다는 콘텐츠 중심의 규제로 전환할 필요가 있다는 의견과 미디어 규제체계의 변화를 고려하여 광고규제 체계도 수평적 규제체계로 전환하는 것이 필요하다.

2) 광고규제의 목표

미디어간 융합으로 광고규제 체계의 개선이 불가피한 상황에서 향후 광고규제의 목표를 어떻게 설정해야 하는지 설정하는 것이 필요하다. 이를 위해 관련 전문가들에게 융합시대 적합한 광고규제 목표를 질의한 결과, 융합시대 광고규제의 목표는 다음과 같은 네 가지로 정리할 수 있다.

첫째는 소비자의 보호이다. 융합시대의 광고와 프로그램이 모호해지는 등으로 인해 소비자가 피해를 볼 수 있다. 둘째는 광고시장의 활성화이다. 광고시장의 규제를 완화함으로써 다양한 광고 플랫폼을 개발하고 이를 통해 광고의 크리에이티브를 촉진시키는 것이 필요하다. 셋째는 표현의 자유 보장이다. 광고산업의 활성화를 위해서는 사전규제가 없어져야 하며, 동시에 현행과 같은 광고방식 등에서 표현의 자유를 보장해야 한다. 넷째는 사회적 가치와 법익의 보호이다. 이는 광고가 사회적 윤리나 도덕을 해치지 않아야 한다는 것이다. 다섯째는 선택과 자율, 경쟁과 효율이다. 사업자들과 광고사들의 자유로운 선택과 경쟁을 통해 효율성을 제고하는 것이 필요하다.

2. 융합시대 광고규제 방안

1) 그룹별 광고규제 체계 정립

디지털 융합시대에서는 이들 매체별로 세분화된 광고기준의 적용이 어렵다. 하나의 광고가 몇 개의 플랫폼을 통해 동시에 전달될 수 있으며, 광고가 전달되는 플랫폼의 구분 자체가 어려워지고 있기 때문이다. 따라서 현재 매체별로 세분화 되어 광고규제 체계를 어떻게 그룹화 하여 규제하는 것이 필요하다. 현 단계와 그 다음 단계에서 효과적인 규제를 위한 그룹설정은 다음의 표와 같다.

<표 2> 융합시대 효과적인 광고규제를 위한 매체 그룹화 1단계

| 방송 | | | 통신 | | 인쇄 | | 기타 | |
|-------------|-------------|------|-----|----|----|----------|--------|--------|
| 지상파 | | 유료 | 인터넷 | 통신 | 신문 | 잡지 출판 | 옥 외 | 기 타 |
| 공영 지상파방송 | 민영 지상파방송 | 유료방송 | | | | | | |

<표 3> 융합시대 효과적인 광고규제를 위한 매체 그룹화 2단계

| 방송 | | 통신 | 인쇄 | 기타 |
|-------------|--------------------|---------|-------------|-----------|
| 공영방송 | 민영방송 | | | |
| 공영 지상파방송 | 민영 지상파방송 + 유료방송 | 인터넷 +통신 | 신문+ 잡지출판 | 옥외+ 기타 |

2) 융합시대 광고의 일반 규제 사항

미디어 융합시대 광고규제는 현재와 같은 매체별 광고규제에서 그룹별 규제체제로 변화할 것이다. 그리고 장기적으로는 그룹별 광고규제 체계도 무의미해져 콘텐츠의 특성에 따라 광고를 규제해야 할 것이다. 그렇지만 광고가 어떤 매체를 통해 전달되는지, 어떤 형태로 전달되든지 일반적으로 광고에서 지켜야할 기준이 있다. 이를 광고의 일반적인 규제기준이라 한다면 이러한 기준은 융합시대에 모든 형태의 광고에 적용되어야 할 원칙일 것이다. 이를 정리하면 다음의 표에서와 같다.

<표 4> 융합시대 모든 광고에 적용해야 할 규제 기준

| 구분 | 일반기준 세부사항 | 비고 |
|-----------------------|---|----|
| 모든 광고에 적용 가능한 일반 규제기준 | <ul style="list-style-type: none"> -뉴스, 시사, 어린이 프로그램 등에 대한 간접광고 금지 -특정 개별물품에 대한 금지(술, 담배, 의료서비스 등) -허위, 과장, 왜곡, 오인, 비방, 음란 광고 금지 -시장의 공정경쟁 저해 광고 규제 -사회적 가치 훼손 등 반사회적 광고 규제 -어린이, 청소년의 보호 -광고로 인해 피해 구제와 보상 -프로그램과 광고의 구분 | |

3. 융합시대 방송광고 규제방안

1) 텔레비전 방송광고 규제 개선방안

텔레비전 방송광고의 형식규제는 융합시대에 적절한 체계가 아니다. 이를 개선하기 위한 방안으로 총량제만 규제하고 그 외의 형식규제는 폐지하는 것이 바람직하다. 광고 총량제를 도입하는 대신 사후규제를 강화하여 문제를 해결하는 것이 바람직하다. 광고시장의 활성화를 위해 간접광고 도입이 필요하고, 중간광고는 텔레비전의 디지털화가 완료되는 시점에 도입하는 것이 적절하다.

2) 라디오 방송광고 규제 개선방안

융합시대 라디오방송의 광고는 오디오로 전달하는 특성이 있기 때문에 이를 효과적으로 활용할 수 있도록 규제를 완화하는 것이 필요하다. 오디오의 특성을 고려할 필요가 있지만 특별히 텔레비전과 다른 기준을 적용할 근거도 분명하지 않다. 따라서 텔레비전과 동일하게 세부적인 규제를 하기 보다는 광고총량만을 규제하고 다른 형태는 자율규제로 전환하는 것이 바람직하다

3) 융합시대 데이터방송(쌍방향 TV) 광고규제

데이터방송의 광고와 인터넷상의 양방향 광고의 규제 비대칭은 각 매체의 특성을 고려하여 유지하는 것이 바람직하다. 전달하는 소스와 접하는 매체 특성을 고려하여 규제하거나 서비스 성격에 따라 통신과 방송으로 구분하여 규제하는 것이 적절하다. 방송광고의 규제를 완화하여 인터넷 수준으로 통일하는 것과 동일한 서비스의 경우 비대칭 규제도 철폐하는 것을 고려해야 한다. 그리고 양방향 광고의 경우 리니어 광고와 논리니어 광고로 구분하여 규제하는 것이 바람직하다.

4) 융합시대 새로운 방송광고 규제 방식

방송통신의 융합상황에서 가장 적합한 방송광고 규제체제로 논의되고 있는 형태가 유럽연합을 중심으로 서비스를 리니어(Linear)와 논리니어(Non-Linear)로 구분하는 방안이다. 즉 광고를 매체의 형식에 관계없이 단순히 리니어(Linear) 매체와 논리니어(Non-Linear) 매체로 구분하여 규제하는 방식이다. 이 경우 일방적으로 보내지는 리니어 광고에 대해서는 논리니어 광고보다 규제를 완화해야 한다. 그러나 한편으로는 어느 매체로 전달되든지 광고이기 때문에 전달의 속성으로 규제를 차별화 할 필요가 있는지에 대해서도 고민할 필요가 있다.

4. 융합시대 광고시장 활성화를 위한 제도개선 방안

미디어 융합시대 광고는 미디어 시장의 핵심자원이다. 따라서 광고시장 규모와 크기는 미디어 시장의 활성화와 연계되어 있다. 새로운 미디어가 등장하고 있지만 광고시장의 크기는 제한되어 있어, 미디어간의 경쟁만 가속화되고 있다. 따라서 광고에 대한 규제완화를 통해 광고시장의 크기를 확대하여 광고산업을 활성화할 필요가 있다. 그 세부 방안은 다음의 표에서 제시한 바와 같다.

<표 5> 융합시대 광고 시장과 산업 활성화를 위한 정책 방안

| 구분 | 광고시장 활성화 세부 방안 | 비고 |
|-----------|---|----|
| 광고시장 확대방안 | <ul style="list-style-type: none"> - 기업 내수시장 확대를 통한 광고비 증가 - 광고기업에 대한 세제 지원을 통한 광고 활성화 - 중소기업의 광고 활성화, 지원 - 새로운 형식(가상, 간접, 중간) 광고 도입과 활성화 - 광고 총량제 도입 - 가격 규제 완화를 통한 광고단가의 시장가치 반영 - 기업의 PR, 마케팅의 광고시장으로 확대 - 광고물품 제한 규제완화를 통한 신규광고 품목 확대 - 이용자의 광고에 대한 긍정적 이미지 확산 | |

VI. 융합시대 효율적 광고규제를 위한 법제도 개선

1. 융합시대 광고 법제 개선 고려사항

1) 매체환경의 변화에 따른 방송통신산업 변화 반영

미디어 환경의 변화에 따라 광고 산업도 변화하고 있다. 즉, 매체환경이 변화함에 따라 수용자의 수용형태는 물론, 광고의 표현방식, 광고형태, 광고 제작 방식, 광고 판매방식, 광고 규제방식, 광고효과 측정 등이 변화하고 있다. 따라서 방송통신 융합에 따른 광고 규제체계는 다양한 광고채널과 형식의 대두에 따른 규제체계의 혼선을 바로잡고, 방송통신 광고시장의 활성화를 통해 광고자원의 유입을 확대하여 미디어 산업의 활성화를 꾀할 수 있어야 한다.

2) 광고규제의 정책 목표 설정 필요

새로운 방송통신 광고규제에서는 법제 정비와 기관 운영의 차원을 넘어 미디어 다양성 확보, 공익성 제고, 광고집행의 투명성 확보를 통한 소비자의 신뢰감 형성을 통해 광고시장을 활성화하고, 나아가 신규시장 창출과 연관 산업의 활성화를 지원할 수 있는 내용을 담아야 한다. 특히 광고규제 체계의 개선은 방송통신광고시장의 확대라는 산업적 효율성뿐만 아니라 방송통신 서비스의 공공성과 다양성 유지라는 상위의 목표설정이 필요하다.

3) 매체간 균형발전 고려

광고규제의 개선 방안에는 매체특성을 살리는 광고제도가 포함되어야 한다. 즉, 방송통신서비스의 경제적(유료/무료) 특성과 기술적(push/pull) 측면을 고려하여 광고규제를 차별화하는 것이 필요하다. 이는 단순히 매체별 규제의 차별화를 의미하는 것이 아니라 광고규제변화로 인한 영향의 차별화를 고려해야 한다. 아울러 중간광고나 간접광고 등 새로운 유형의 광고 도입이 가져올 수 있는 부작용을 최소화하고 미디어 다양성 확보를 위한 지원체계를 구축해야 한다.

4) 광고규제 개선 효과 예측

광고규제개선은 광고주의 관점에서 광고 효과를 보다 효율적으로 예측할 수 있도록 해야 한다. 즉, 미디어 믹스나 크로스미디어 캠페인 등 시너지 추구를 위한 통합마케팅전략을 활용할 수 있도록 매체별 광고규제를 통일하는 것이 필요하다. 이를 위해 광고 내용규제기준이나 심의기구를 단일화하는 것이 필요하다. 소비자의 능동성이 증가함에 따라 소비자 의식이 향상되고 있으므로 수동적 수용자 시대와는 다른 규제제도의 개선이 필요하다.

5) 광고의 사회적 기능과 책임

광고는 핵심 마케팅 수단중 하나로서 소비자에게 상품이나 서비스에 대한 정보 전달 기능과 동시에 정보의 진실성, 표현의 윤리성, 사회적 영향 등에 책임이 있다. 광고 환경 변화에도 불구하고 광고의 사회적 기능과 책임은 여전히 존재한다. 따라서 광고규제제도의 핵심가치 중 하나는 소비자 권익 보호와 시장질서 유지에 있다는 점을 염두에 두어야 한다. 이를 위해 광고산업이 기업간 공정경쟁 의무를 준수할 수 있도록 과당광고, 허위광고 등에 대한 규제가 필요하며, 광고가 소비자의 소비행위에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 공적인 정보라는 점을 고려하여 광고형태나 표현방식, 광고 내용 등에 대한 최소한의 공적 규제가 필요하다.

2. 융합시대 광고 법제 개선 사항

1) 통합 광고법 체계 구축

현재 우리나라는 다양한 광고관련 법제가 존재하고 있다. 특히 매체별로 별도의 법과 규제체계를 갖고 있다. 그러나 이러한 다수의 법제는 광고규제의 효율성을 현저하게 저하시키고 있다. 이를 극복하기 위해 통합광고법의 제정이 필요하다. 그 방법으로 매체를 초월하는 법규를 만들고 광고특성을 그룹화 하여 세부규제를 하는 방식을 고려해야 한다. 한편으로는 하나의 통합법을 만들어 규제하면서, 문제가 발생할 경우 사후규제로 보완해야 한다.

2) 효과적인 광고서비스를 위한 법제 개선 사항

현재의 광고관련 법제는 디지털 융합상황에 적합하지 않다. 따라서 디지털시대에 효과적인 광고서비스를 위해 개선해야 할 사항을 정리하면 다음의 표와 같다.

<표 6> 광고관련 법제 개선 사항

| 내용 | 효과 | 관련법 |
|---------------------|---------------|-------|
| 광고의 기술과 형식 표준화 | 광고제작 및 전달 효율화 | |
| 허위, 불법 등의 광고 규제 강화 | 광고의 부정적 효과 차단 | 표시광고법 |
| 방송광고와 프로그램 구분 철폐 | 광고시장 활성화 | 방송법 |
| 양방향 광고 규제 완화 | 양방향 광고 활성화 | 방송법 등 |
| 데이터방송 규정 보완, 규제 최소화 | 광고산업 활성화 | 방송법 |
| 광고 제한 품목 규제 완화 | 소비자에 상품정보 제공 | 방송법 등 |
| 방송사 광고규제 전반적 완화 | 디지털 전환 비용 마련 | 방송법 |
| 광고 관련 법제와 부처 통일 | 광고규제의 효율화 | 방송법 등 |

3) 효과적인 광고서비스를 위한 제도개선 사항

디지털시대 미디어 광고의 활성화를 위해서는 정부의 지원이 필요하다. 특히 아날로그 시대 각종 광고규제 체계를 개선해야 함은 물론 디지털 시대에 적합한 광고제도로 전환을 위해서는 정부의 제도적 지원이 불가피하다. 이러한 차원에서 광고 산업의 활성화를 위해 필요한 제도개선 사항을 정리하면 다음의 표와 같다.

<표 7> 광고관련 제도 개선 사항

| 제도개선 사항 | 개선 효과 | 관련법 |
|---------------------------------|---------------------|-------------|
| 광고를 하나의 산업으로 분류 | 광고산업 활성화와 규제 효율화 | |
| 광고 형식 규제완화, 내용규제 강화 | 광고산업 활성화 | 방송법 등 |
| 타율규제 완화, 자율규제 강화 | 광고 산업 활성화 | |
| 광고를 통한 방송발전기금 광고산업 발전에 지원 제도 마련 | 기금사용의 효율성 증가 | 방송법 등 |
| 조사, 연구 등 장기적 광고 진흥사업 추진 | 광고산업 활성화 | |
| 광고규제를 위한 독립형 규제기구 창설 | 효과적인 광고규제 및 활성화 | |
| 미디어랩 제도 개선 | 광고 시장 합리화 | 한국방송광고공사법 등 |
| 광고피해자의 배상시스템 구축 등 | 소비자 보호 등 | |
| 광고관련 표준화 등 | 광고산업 선진화 | |

VII. 맺음말

우리나라는 미디어 융합이 진전되고 있음에도 불구하고 아날로그 규제체계를 그대로 유지하고 있다. 미디어 분야와 광고분야가 동일하게 아날로그 방식의 규제체계를 유지하고 있다. 현재의 광고 규제체계가 융합상황을 반영하지 못하고 있어 시장 활성화에 걸림돌이 되고 있다. 따라서 광고분야의 규제체계가 융합에 적합한 체계로 변화할 필요가 있다. 이를 위한 방향을 정리하면 다음의 몇 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 부처별로 분산되어 있는 광고 정책 및 규제기관의 일원화가 필요하다. 둘째는 현재 매체별로 분산되어 있는 광고규제 체계를 유사한 속성을 가진 미디어별로 그룹화 하여 새롭게 규제 체계를 정립할 필요가 있다. 셋째는 광고규제를 대폭완화하고 자율규제와 사후규제를 강화할 필요가 있다.

이상과 같은 제도개선과 함께 장기적인 차원의 광고규제 체계의 정립방안 모색이 필요하다. 미디어 융합이 진전되는 상황을 고려하여 현재와 같은 매체중심의 규제에서 벗어나 광고서비스와 광고콘텐츠 중심의 규제체계 정립이 필요하다. 광고를 이용하는 이용자 측면을 고려하여 리니어 광고와 논리니어 광고로 구분하거나, 동시에 광고를 제공하는 사업자 측면을 고려하여 일방향 광고와 양방향 광고와 구분하여 단순하면서 효율적인 광고규제체계로의 전환이 필요하다. 이러한 방식의 규제체계로 전환할 때에 융합시대 다양한 형태와 내용의 광고에 대해 체계적인 관리가 가능하며 광고시장과 산업도 활성화 될 수 있다.

I. 서론

1. 연구의 필요성

다매체 다채널 시대의 도래와 뉴미디어 광고시장의 성장에 힘입어 지상파 중심의 방송광고 시장은 급격한 변화를 겪고 있다. 그러나 광고 규제체계는 미디어 규제체계와 달리 아직까지 기존 광고 규제체계를 유지하고 있다. 방송과 통신 융합환경을 반영하지 못한 광고 규제체계는 규제중복의 비효율성과 규제공백의 문제를 야기하고 있다. 동일한 광고에 대해 이중의 규제 잣대가 적용되는 경우가 있는가 하면, 새로운 유형의 광고는 규제의 범위를 벗어나기도 한다. 이로 인해 방송통신 광고는 시장의 급속한 확대에도 불구하고 관련 정책의 지체 현상이 나타나고 있다. 따라서 미디어 환경의 변화를 반영하여 다양한 유형의 광고를 포괄할 수 있으면서 미디어 사업자의 요구를 수렴할 수 있는 통합적인 방송통신 광고 규제체계의 수립이 필요한 상황이다.

방송통신 광고의 통합적 규제체계는 방송통신 광고 규제법제 방안과 규제기관 운영방안, 광고 지원체계 방안으로 구체화할 수 있다. 먼저 방송통신 광고는 규제법제의 정비를 통해 정책의 일관성과 신뢰성을 확보할 필요가 있다. 수평적 미디어 규제체계의 도입에서 알 수 있듯이 미디어 융합은 갈수록 가속화될 것이다. 그러나 기존 광고 규제법제는 이러한 미디어 융합현상을 제대로 반영하지 못하고 있다. 예를 들어, 가장 최근에 등장한 미디어인 IPTV는 현행 방송규제의 기본 전제가 되고 있는 형식규제와 내용규제를 지속하기 어려운 상황을 야기하고 있다. 수용자의 선택성에 따라 콘텐츠의 수급이 달라지게 되면서, 광고와 프로그램의 구분을 전제로 해서 규정되어 있는 현행 방송광고 규제는 여러 가지로 개선이 불가피한 상황에 처해 있다(정두남·정인숙, 2007).

또한 기존 광고 규제법제는 새롭게 등장하는 미디어 서비스와 부가 서비스에 대한 규제방안을 제시하지 못하고 있다. 예를 들어, 인터넷 광고시장은 인터넷의 발전만큼 양적인 성장을 이룩해 왔다. 그러나 인터넷 매체를 통해 집행되는 인터넷 광고를 명확하게 규정하는 것은 쉽지 않다. 인터넷

이 지니는 쌍방향성과 정보형식, 정보의 갱신 등의 특성으로 인해 인터넷 광고는 쌍방향 커뮤니케이션, 타겟 맞춤, 전 세계 고객을 대상, 정보제공의 무제한성, 시간의 무 제약, 멀티미디어적 요소, 구매 연결, 광고갱신이 용이, 비용의 저렴, 사용자 혜택, 광고효과 측정이 용이하다는 특징을 지닌다(이시훈 외, 2006). 또한, 국내 무선통신 시장의 급격한 성장으로 등장한 모바일 광고는 일대일 마케팅을 전제한 타겟 광고가 가능하고, 위치기반 광고 서비스가 가능하며, 광고주와 소비자의 쌍방향 커뮤니케이션이 가능하다는 특징을 갖는다. 따라서 모바일 광고는 표현방식, 전달방식, 전달내용에 따라 다양한 유형으로 구현되고 있다.

그러나 인터넷 광고나 모바일 광고 모두 독특한 미디어 특성과 이용패턴으로 인하여 광고 요금체계나 표준화, 자율규제의 범위, 규제기구 구성 등에 있어 어려움을 겪고 있다. 광고를 일방향적, 정보전달적, 고정적, 위치제한적 특징을 지닌 것으로 보고 시간이나 지면 단위로 규제 방식을 정하고 있는 기존 광고규제로는 새롭게 등장하는 다양한 형태의 광고를 포괄할 수 없다. 따라서 방송과 통신, 인터넷과 모바일 등 개별 미디어를 모두 포괄하는 광고규제 방안을 마련하기 위해서는 미디어 융합 현상에 대한 보다 면밀한 분석을 통해 미디어 서비스에 일반적으로 통용할 수 있는 규제의 원칙과 기준이 필요하다. 이러한 광고규제의 원칙과 기준을 통해 방송통신 융합 환경을 반영한 방송통신 광고 법제체계 방안을 수립해야 한다.

<표 1-1> 인터넷 광고와 전통적 매체 광고와의 비용대비 효율성 비교

| 구분 | 도달범위 | 선택성 | 피드백 | 정보보유 능력 | 비용 |
|--------|-------|-------|-------|------------|-------|
| 신문광고 | 높다 | 중간 | 낮다 | 중간 | 높다 |
| TV광고 | 매우 높다 | 매우 낮다 | 매우 낮다 | 낮다 | 중간 |
| 라디오광고 | 높다 | 낮다 | 매우 낮다 | 매우 낮다 | 매우 낮다 |
| 직접우편광고 | 매우 낮다 | 매우 높다 | 낮다 | 중간 | 낮다 |
| 잡지광고 | 중간 | 중간 | 낮다 | 중간 | 낮다 |
| 인터넷광고 | 매우 높다 | 높다 | 매우 높다 | 매우 높다 | 매우 낮다 |

* 출처: Barker & Groenne(1996), 이시훈 외(2006), 재인용.

방송통신 광고 규제법제에 대한 분석은 광고 규제기관의 운영방안과 광고 지원체계에 대한 방안을 포함해야 한다. 광고 규제기관에 대한 논의는 부서별 업무중복의 문제나 주도권 정리의 차원을 넘어 광고 진흥사업, 내용심의, 인력양성, 산업인프라 구축, 연구개발 등을 포괄하는 역할과 기능 설정이 필요하다. 최근 광고재단 설립이나 미디어랩에 대한 논의 역시 이러한 맥락에서 진행되어야 할 것이다. 또한, 방송통신 광고 규제체계 방안은 매체간 균형발전의 문제와 지역방송, 종교방송 등과 같은 취약매체에 대한 지원방안 등을 포함한 미디어 다양성 확보를 위한 지원체계를 구축해야 한다. 소비자와의 상호작용성과 직접적 참여를 유도하는 방송통신 융합형 광고의 특성을 감안하여, 광고 내용과 구매 시스템에 대한 소비자의 신뢰 구축도 중요한 사안이다.

따라서 방송통신 광고규제는 법제 정비와 기관 운영의 차원을 넘어 미디어 다양성 확보, 공익성 제고, 광고집행의 투명성 확보를 통한 소비자의 신뢰감 형성을 통해 광고시장을 활성화하고, 더 나아가 신규시장 창출과 연관산업의 활성화를 지원할 수 있는 내용을 담아야 한다. 이러한 관점에서 본 연구는 방송통신 융합상황에서 효과적인 미디어 광고규제 체계 정립방안을 살펴보고자 한다. 특히 매체간, 채널간 경계영역이 모호해지고 있는 현실을 고려하여 각 매체의 특성과 융합추이를 고려한 통합적인 광고 체계를 모색해 보고자 한다.

2. 기존 연구 고찰

방송통신 융합 환경에 따른 방송통신 광고 규제체계에 대한 기존의 논의는 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 방송통신 융합환경에 따른 미디어 규제체계 전반에 대한 논의 속에서 수평적 규제체계의 도입이 방송통신 광고시장에 미치는 영향에 대한 연구이고, 둘째는 광고 규제체계의 효율성 제고를 위한 판매대행 문제 및 규제완화에 초점을 맞춘 논의이며, 셋째는 뉴미디어 광고에 대한 개념 정의와 성장 가능성, 도입 방안, 이용자 인식 등에 대한 연구이다.

1) 수평적 규제체계 도입과 광고 규제체계

최근 수평적 규제체계 개편과 관련한 논의들 속에서 방송통신 광고의 규제체계에 대한 직접적인 논의는 많지 않다. 방송통신 융합의 속성을 반영한 통합 미디어 규제체계 정립방안에 대한 수많은 논의 속에서도 방송통신 광고 규제체계에 대한 논의는 상대적으로 부족하다. 다만 융합 환경이 가져온 규제완화의 흐름 속에서 지상파방송의 경쟁력이 약화될 수밖에 없다는 딜레마 혹은 우려를 어떻게 극복할 것인가에 대한 논의들이 있었고, 따라서 이러한 논의들은 당연히 기존의 광고규제를 어떻게 완화하여 새로운 시장창출을 할 것인가에 주목하고 있다.

정두남·권호영(2006)은 다매체 다채널화로 인한 매체간 경쟁 심화가 수용자 및 방송재원의 분화를 심화시킬 가능성이 있다고 지적하면서, 이 과정에서 방송광고 분야에 대한 탈규제 및 규제완화가 요구가 높아질 것이라고 예상한다. 이에 따라 방송통신 융합의 전개로 인한 방송환경변화 및 규제체계변화, 방송광고시장의 성장잠재력 그리고 복수미디어랩 도입시 파급효과 등을 고려한 바람직한 방송광고 판매제도의 개선방안을 모색하고 있다. 이들은 방송통신 융합시대에 방송의 공익성 구현과 영상산업 활성화를 위한 방안으로 지상파 공영방송에 대한 수신료 현실화, 방송법 차원에서 무료방송과 유료방송의 수익모델에 대한 차별적 기준 명문화, 광고규제 완화를 통한 방송광고 재원의 확대 등을 제시하고 있다. 또한 방송광고 판매제도와 관련하여 국내 방송산업의 기형적 자원구조 하에서 지금까지 매체간 균형발전과 외적 다원주의의 구현을 위한 민감한 균형점을 유지해 온 KOBACO의 요금 조정기능 및 연계판매 방식을 대체할 수 있는 새로운 대안이 마련되기 전까지는 단기적으로는 현행 KOBACO 체제를 유지하면서 방송광고 판매분야에 시장요소를 반영하는 것이 바람직하다고 주장한다. 그러나 이 연구에서 방송통신 융합은 방송광고 시장의 위기와 변화를 불러온 원인이자 방송광고 규제완화의 근거로 언급될 뿐 융합환경에 따른 본격적인 광고규제체계 수립 논의로 이어지고 있지는 않다.

윤석민·현대원·김국진·박태순(2006)은 방송통신융합에 따른 디지털 콘텐츠산업의 변화, 플랫폼사업자와 콘텐츠사업간의 관계 설정 등에 대해 다루

고 있다. 그러나 이 연구에서는 방송통신 융합이라는 선행요인들이 콘텐츠 산업에 어떤 영향을 가져왔는가를 중점적으로 다루면서, 결론적으로 디지털 콘텐츠 정예 인력양성의 사례를 제시하고 있을 뿐, 규제체계 변화가 광고규제제도에는 어떤 영향을 가져올 것인가에 대해서는 다루고 있지 않다.

주정민·이상식·황용석(2006)의 연구는 미디어 융합상황을 고려하여 이에 적합한 시장질서 확립의 방향과 그에 따른 규제체도의 정비방안을 보다 포괄적인 맥락 속에서 검토하고 있다. 특히 신문, 방송, 통신의 융합이라는 거시적인 흐름에 효과적으로 대응하기 위한 법제와 규제체계의 정립을 다루고 있다. 이 연구는 미디어 융합과 관련한 쟁점을 정책, 허가, 심의, 경쟁 부문으로 나누고 융합에 따른 기구간 기능 상충과 콘텐츠 진흥정책에서의 중첩, 인터넷 영역에서의 규제모델의 혼선 등을 효과적으로 모색하고 있지만 이러한 논의가 광고규제체계에 대한 본격적인 논의로 이어지지는 않고 있다.

김봉현(2005)의 연구는 디지털 쌍방향 데이터 방송환경에서의 방송광고 정책 및 과제를 인포머셜 광고를 중심으로 분석하고 있다. 상호작용성의 장점을 강조한 디지털 쌍방향 방송광고 환경에서의 향후 쌍방향 광고는 인포머셜의 형태로 제공될 가능성이 커지면서 프로그램과 광고간의 명확한 구분이 더욱 힘들어질 것이라고 전망한다. 이에 따라 다양한 매체의 특성들이 통합된 하이브리드(Hybrid)적 특성의 디지털 컨버전스 환경에서 인포머셜 광고를 둘러싼 법적, 윤리적, 공공 정책적 쟁점은 기존의 아날로그 방송에서의 운용기준과는 사뭇 다를 수밖에 없을 것으로 예상된다. 매체환경의 변화에 따른 광고 유형의 변화와 시청자의 수용방식, 그리고 그에 따른 규제방식의 변화 필요성을 적절히 제시한 연구라고 할 수 있다.

정두남(2008)은 방송환경의 변화와 규제 패러다임의 변화에 따른 지상파 방송 규제체계 개선과 관련한 쟁점들을 점검하면서 방송광고 판매분야의 경쟁체제 도입을 논의하고 있다. 연구자는 기존 방송광고규제에 대한 변화의 원인을 방송의 디지털전환 및 방송·통신 융합의 전개로 인한 다매체 다채널화와 방송(광고)시장 개방 압력의 증대로 인한 시장원리와 경쟁논리의 확대에서 찾고 있다. 이 연구는 수평적 규제체계가 도입된 이후의 미디어 환경을 반영한 비교적 최근의 논의라는 점에서 소유겸영 규제에 대한 문제와 공영방송 민영화, 수신료 제도 개선 등을 소상히 정리하고 있다. 그러함

에도 이 연구 역시 방송광고 판매 분야의 경쟁체제 도입에 대한 연구일 뿐 방송통신 융합환경의 특성을 반영한 방송과 통신의 융합환경을 고려한 본격적인 광고규제체계에 대한 연구는 아니다.

보다 체계적인 방송통신 광고규제체계에 대한 연구는 정두남·정인숙(2007)의 연구를 들 수 있다. 이 연구는 방송통신 융합으로 인해 수평적 규제체계의 실질적 윤곽이 나타나고 있는 상황에서 광고산업 및 광고 규제체계에 어떤 영향을 가져올 것인가에 대한 새로운 연구가 필요하다고 지적한다. 수평적 규제체계의 도입으로 인해 방송산업의 주요 재원이 되고 있는 광고산업 전반에 상당한 영향이 미칠 것으로 예상하면서 현행 방송규제의 기존 전제가 되고 있는 형식규제와 내용규제를 지속하기 어려운 상황을 야기하고 있다는 것이다. 따라서 수용자의 선택성에 따라 콘텐츠의 수급이 달라지고, 광고와 프로그램의 구분을 전제로 규정되어 있는 현행 방송광고 규제는 개선이 불가피하다는 측면에서 방송통신 융합에 따른 광고제도 변화에 대해 연구하고 있다. 이를 위해 수평적 규제체계의 핵심 내용을 살펴보고, 수평적 규제체계가 해외 방송광고 제도에 어떤 변화를 초래하고 있으며, 국내 광고 규제체계에는 어떤 영향을 가져올 것인지를 분석해 바람직한 제도 개선방안을 문헌연구와 전문가 대상 심층인터뷰를 통해 모색하고 있다. 그 결과, 수평적 규제체계의 도입 이후 지금까지 방송광고 규제가 타율규제에 대중을 대상으로 한 규제였다면, 디지털 콘텐츠를 기반으로 한 향후의 방송광고 규제는 엘리트 시청자들을 대상으로 한 규제체계를 고려해야 한다고 주장한다. 또한 광고에 대한 시청자 마인드 세트 조사의 필요성, 리니어 광고와 논리니어 광고의 규제 구분, 망 개방에 대한 적극적 정책 검토, 매체 브릿지 역할에 대한 정책방안 강구, 광고규제 패러다임의 프로그램 규제의 보조체계에서 미디어재원 규제형식으로의 전환, 기술규제에 대한 국가의 개입, 내용규제의 세분화를 통한 강화 필요성 등을 주장한다. 이 연구는 방송통신 융합과 수평적 규제체계의 주요 내용과 쟁점에 대한 구체적인 분석을 통해 미디어 소비행태의 변화 양상을 추적하고, 해외 사례를 검토하여 방송광고 규제체계의 개선방안을 구체적으로 제시하고 있다는 점에서 기존의 연구들보다 진일보한 성과를 보여주고 있다. 그러나 연구방법에 있어 문헌조사와 전문가 대상 심층인터뷰의 내용과 연구의 결론

이 다소 상관성이 떨어지고, 방송광고 규제에 초점이 맞춰져 있다는 점에서 연구의 한계를 지닌다. 그러함에도 불구하고 방송광고의 규제완화와 방송광고 판매제도의 경쟁시스템 도입에만 국한되지 않고 방송통신 융합환경 전반을 아울러 방송광고정책 및 규제제도를 분석하고 있다는 점에서 의미를 갖는다 하겠다.

2) 광고 규제체계의 효율성 제고와 규제완화

방송통신 광고 규제체계에 대한 또 다른 관련 연구들은 규제완화 및 경쟁시스템 도입을 통한 광고 규제체계의 효율성 제고방안에 대한 연구들이다. 이러한 연구들은 방송시간과 위치 등에 대한 규제완화에 대해서는 대체로 의견이 일치하는 반면 복수 미디어랩 설립에 대해서는 의견 차이를 보이고 있다.

문철수(2007)는 지상파방송의 재원조달 위기가 방송의 공익성 구현을 저해할 수 있다는 전제 하에 지상파방송의 건전한 운영재원 확보를 위해 현행 방송광고 제도의 개선 방안을 제시하고 있다. 연구자는 이를 위해 주요 국가들의 지상파 방송광고총량 규제 현황과 광고 허용량을 분석한 후 우리나라 지상파방송의 효율적인 중간광고 운영 모델을 2가지 안으로 제시하고 있다. 결론적으로 방송광고 운영제도 중 전체 방송광고 시간은 현행 기준과 동일하게 고정하고 제한된 방송광고 시간 내에서 방송광고 편성권은 방송사 자율에 맡기는 방송광고 총량제도의 일환인 중간광고를 시행하여 침체된 방송광고 산업 발전의 활력소로 활용해야 한다고 주장한다. 그러나 이에 따른 부작용을 최소화하기 위해서는 제도적 보완과 중간광고 도입에 따른 추가 광고수입을 어떻게 활용할 것인가에 대한 논의가 필요하다고 지적한다.

김중철·이용성·이귀옥(2004)은 미디어랩, 중간광고, 총량제, 가상광고 등 1990년대 후반부터 공론화되었던 방송광고 제도에 대한 논의들을 정리한 후 개선방안을 제시하고 있다. 먼저 미디어랩 도입은 방송의 다양성이 보장되는 범위 내에서 광고 진흥사업이 지속적으로 추진된다는 전제 하에 새로운 미디어랩 체제의 도입으로 급격한 방송광고 요금 인상이 있어서는 안

된다는 차원에서 도입방안 모색되어야 한다고 주장한다. 반면 중간광고의 허용은 더 이상 미룰 수 없는 과제로서, 다만 중간광고에 대한 반대여론이 강하게 작용하고 있다는 점을 감안하여 제한적·단계적으로 도입하는 방안이 적절한 것 같다고 밝히고 있다. 또한 총량제의 경우도 대부분의 나라에서 허용되고 있는 제도로 우리나라도 이제 도입할 시점에 도래했다고 본다. 그러나 총량제 도입 역시 반대 여론을 감안하여 제한적·단계적으로 도입하는 것이 바람직하다고 본다. 가상광고도 여론의 균형발전과 방송의 공적인 책임 및 시청자 권익을 훼손하지 않는 범위 내에서 제한적으로 허용하는 것이 바람직하다고 주장한다.

윤석년(2008)은 방송광고 규제정책에 대한 최근의 논의와 새 정부의 친시장주의적 정책을 볼 때 광고규제 정책의 변화는 불가피하며, 대신 새로운 광고제도의 패러다임에 따른 시장의 부작용을 최소화하면서 지상파 방송의 무료 보편적 서비스의 확충과 프로그램의 다양성을 어떻게 보장하는가에 논의의 초점을 맞춰야 한다고 지적한다. 이를 위해 방송광고 규제정책의 변화가 방송시장에 미치는 긍정적 영향과 부정적 영향을 분석하였다. 분석 결과 방송 프로그램의 제작비 투입 증대로 인한 프로그램의 질 향상과 지상파 디지털 전환 비용 마련 등에는 긍정적인 영향을 미치는데 비해, 연계판매가 줄어들면서 지역방송과 종교방송 등에는 경영 위기를 초래할 가능성이 높았다. 대신 다른 경쟁 광고매체인 신문과 케이블TV 등에 미치는 영향은 대체로 미미하였다.

따라서 새 정부의 지상파 광고규제 정책의 변화가 방송시장에 가져올 부작용을 줄이기 위해서는 중간광고 등의 비대칭 규제는 빠른 도입을, 민영 미디어랩 등의 도입은 한·미 FTA의 비준 이후 유예기간 등을 고려하여 단계별로 추진하는 것이 바람직하다고 지적한다. 또한 지역방송과 종교방송 등 취약 매체에 대한 제도적 보완장치 마련도 시급하며, 지상파 방송사는 광고규제의 완화에 따른 광고수입 증대가 프로그램의 질 향상을 통해 시청자 만족도를 높이는 동시에 공익성을 강화하기 위한 구체적인 방안을 마련해야 한다고 주장한다.

이수범(2009)은 지상파방송을 중심으로 한 방송산업의 재원구조와 미디어랩 제도에 대한 발표문을 통해 지상파 방송사의 방송광고 개선방안으로

공영방송의 수신료 인상과 중간광고 제도 도입, 미디어렐 경쟁체제 도입이 필요하다고 주장한다. 특히 미디어렐 제도의 주요 쟁점에 대해 허가제에 의한 미디어렐의 설립, 미디어렐 업무영역의 확대, 소유제한 대폭 완화, 미디어렐간 실질적인 경쟁체제 도입, 방송발전기금을 통한 재정적 지원 등 취약 매체 지원방안 마련 등이 필요하다고 지적한다.

서범석(2000)은 광고의 공익성을 방송광고 판매 제도와 연계하는 허가성에서 벗어나야 한다고 주장한다. 이를 위해 방송광고 미디어렐은 경쟁체제로 이루어져야 하며, 방송광고 미디어렐의 선택은 방송사의 고유 권한으로 인정하되 다만 현실을 감안하여 과도기적 경쟁체제 시스템으로 운영할 수도 있을 것으로 판단한다. 즉, 방송광고공사의 업무를 사업 기능과 영업 기능으로 분리하여 사업 기능은 방송광고진흥재단을 설립하여 운영하고, 공·민영 방송미디어렐의 경영 및 판매는 개별 방송사의 미디어렐에서 수행토록 하자고 주장한다. 이러한 과도기적 경쟁체제 시스템은 한시적 운영을 통해 시장경제 원리에 입각하여 공·민영 미디어렐의 완전경쟁체제로 전환하는 것이 바람직하다는 것이다.

이수일(2008)은 지상파방송 광고시장의 경쟁 도입에 관한 연구를 통해 KOBACO 체제가 표방하고 있는 ‘방송이 공익성 보장’ 주장들은 가정의 비현실성, 실증적인 근거의 부족, 또는 비효율적이고 효과적이지 못한 규제수단의 채택 등과 같은 다양한 문제들을 내포하고 있을 뿐만 아니라, 방송환경의 변화로 인해 KOBACO 체제의 규제순응비용 또한 지속적으로 증가하고 있다고 분석한다. 따라서 신규 미디어렐을 2개 이상 설립하여 공·민영 구분 없이 모든 지상파방송사가 자유로이 미디어렐을 선택할 수 있도록 하고, 신규 미디어렐 지분소유에 대한 제한을 두지 않고, 진입규제는 등록제가 합리적이며, 광고영업방식과 관련해서도 각각의 지상파방송사로 하여금 내부부서, 자회사 혹은 독립 미디어렐을 자유로이 선택하도록 보장하는 것이 필요하다고 주장한다. 단, 경쟁 도입으로 한해 광고수입의 급감과 방송사의 존립 위협이 현실화될 것으로 예상되는 종교방송에 대해서는 사회적 합의를 전제로 방송발전기금 또는 프레스펀드를 통해 5년간 한시적으로 광고수입의 일정 부분을 보조하는 방안을 검토할 수 있다고 제안한다.

신태섭(2006)은 방송광고 판매제도에서 경쟁도입이 각 매체의 광고수입

에 미치는 영향을 분석하고 그에 기초해 바람직한 제도개선을 위한 제도적 장치를 제안하고 있다. 연구자는 경쟁도입은 방송광고 요금인상과 방송광고비 증가를 초래하며 이로 인한 사회적 부작용을 제어할 장치가 없다면 언론매체의 다양성과 균형발전이 훼손되고, 여론의 독과점이 촉진되는 부작용을 피할 수 없다고 지적한다. 따라서 방송광고 판매에 경쟁체제를 도입하되, 방송법이 규정한 방송의 제작편성과 광고영업의 제도적 분리를 실질적으로 담보할 수 있는 제도적 장치와 방송광고 요금의 인상과 그로 인한 방송광고비의 증가를 사회적으로 조절할 수 있는 제도적 장치를 갖추는 것이 필요하다고 주장한다. 이를 위해 방송광고 거래의 투명성과 공정성 유지, 방송사의 직접적 광고영업 금지 및 직접영업 효과 차단, 공영방송이 공적서비스에 전념할 수 있도록 관련 정책의 정비·개선, 광고시장에 대한 사회적 개입수단 운용, 지역방송과 종교방송 등이 공적인 기본 기능을 수행할 수 있도록 최소한의 재원 보장 등을 제도적 장치로 제시하고 있다.

이에 반해 조은기(2005)는 KOBACO의 현행 위상에 대해 경제적 관점에서 긍정적 입장을 표시하고 있다. 그는 방송광고시장 규제의 논거는 광고시장 자체가 아닌 프로그램 시장에 대한 규제라는 전제에서 출발하여, 광고제도 개선의 목적은 좋은 방송프로그램이 제공될 수 있는 경제적 환경 조성에 두어야 한다고 설명한다. 따라서 현재의 광고공사 체제에 경쟁을 도입하거나 중간광고 및 광고총량제를 도입하는 경제정책은 새로운 문제를 야기시키며 시청자의 복지에 부정적 영향을 가져온다고 설명한다.

이시훈(2008) 역시 국내 광고산업의 진흥을 위해 어떤 주체가 어떤 사업을 중심으로 추진하는 것이 바람직한 것인가를 검토하면서, 지금까지 국내 광고진흥 사업은 KOBACO가 주도적으로 수행해왔으며, 대체로 수혜자들이 느끼는 만족도 평가나 비용과 지불의사를 기준으로 한 효율가치 평가에서 매우 우수한 점수를 받고 있다고 진단한다. 또한 광고진흥 사업의 주체도 현실적으로 KOBACO를 대신할만한 대안이 없으며, 정부가 주도하는 기금을 이용한 진흥기관의 설립은 엄밀한 의미에서 민간 자율의 진흥기구라고 볼 수 없다고 주장한다. 따라서 KOBACO는 광고진흥 사업의 우선순위를 시장성은 떨어지지만 공공성이 높은 영역에 두어야 한다고 결론짓고 있다.

이희복 외(2006)는 광고산업이 침체 위기에 있다고 진단하면서 이를 활

성화하기 위하여 광고회사, 광고주, 매체사, 광고관련 단체/기관 종사자 및 광고관련 교수 등 총 203명을 대상으로 한 설문조사와 6명의 전문가를 대상으로 한 심층인터뷰를 실시하였다. 이를 통해 광고산업 재활성화를 위한 정책적·제도적 개선과 인식의 변화 노력, 광고산업의 외연 확대 등을 주장한다. 이 연구는 우리나라 광고산업 전체의 현황과 특징을 살핀 후 광고산업의 위기요인을 도출하여 정책과제를 도출하고 있다는 점에서 보다 포괄적인 광고 규제체계에 대한 결론을 도출하고 있다.

3) 뉴미디어 광고 정책과 제도

방송통신 융합에 따른 광고규제 방안에 대한 연구의 단초는 수평적 규제 체계 도입 연구나 방송광고 규제완화에 대한 연구보다 오히려 데이터방송 광고 및 온라인 광고를 비롯한 뉴미디어 광고에 대한 논의에서 보다 구체적인 함의를 찾아볼 수 있다. 이러한 연구들은 이해득실이나 입장 차이에서 비롯되는 순환론적 논쟁에 비해 상대적으로 방송통신 융합환경의 특성을 광고서비스 시스템 속에 어떻게 구현할 것인가 하는 보다 현실적인 문제에 주목하고 있기 때문이다.

이시훈(2006)은 디지털 방송광고의 연구 성과를 정리하면서 크게 시장에 즉연구와 사업자의 사례연구, 개념의 유형화와 시청자 반응에 대한 연구, 정책 제도 연구, 인식조사 및 실험연구로 구분하고 있다. 양방향 TV광고에 대한 초기 연구들은 경영 컨설팅이나 시장 조사기관의 예측자료로부터 출발하였다. 이어서 다양한 양방향 TV광고의 개념을 유형화하고 시청자 반응을 소개하는 연구들이 등장하게 된다. 또한, 저자는 디지털미디어의 보급과 발전으로 광고산업에 미치는 영향을 분석하여 디지털미디어 광고의 미래를 전망하였다. 디지털미디어 시대의 방송광고는 우리가 전통적으로 보는 토막광고, 방송순서광고, 시보광고 등과는 형식이 매우 다른, 수용자와의 상호작용성과 광고를 더 많이 '읽게'할 수 있는 정보제공형 광고가 가능할 것이라고 예측한다. 또한, 디지털미디어 시대 방송산업의 주요 비즈니스 모델은 타깃화된 광고, 가입료 그리고 T-commerce가 될 것이고, 따라서 디지털미디어 시대의 광고는 전통적인 브랜드 인지형 광고의 쇠퇴와 함께 다

양한 부가 서비스가 가능한 정보제공형 광고와 직접 반응형 광고의 발달을 예상한다.

시장예측과 사업자 사례 연구에 주목한 뉴미디어 광고연구를 살펴보면, 이시훈·김세철(2001)은 양방향 TV광고의 유형 및 특성, 제작과 송출방법, 외국의 사례 등을 소개하고 있으며, 양방향 TV광고요금의 체계에 대한 제안을 하고 있다. 또 다른 연구에서 이시훈(2001)은 양방향 TV광고를 주파수 할당, 노출 선택권, 표출형태, 표출위치, 판매형태, 타깃세분화 등을 기본으로 모두 16개의 양방향 TV광고 유형을 제안하였다. 안종배·고장원(2003)은 디지털 쌍방향 TV광고의 유형을 목적에 따라 브랜드 광고, 정보제공형 광고, 판매유도 광고로 구분하면서, 실제 유형으로는 전자프로그램안내 배너광고(Banner on EPG), 전자프로그램안내 동영상광고(CM on EPG), 방송 프로그램안내 배너광고(Banner on Station Break), 채널별 전자프로그램안내 광고(Banner or CM on Channel EPG), 프로그램연동형 쌍방향광고(CIP: CM in Program), 광고연동형 쌍방향광고(CIC: CM in CM), 데이터 채널 광고, 타깃선택형 쌍방향광고(STS: Simultaneous Target Segment), E-Coupon 연계 광고 등을 제시하고 있다. 연구자들은 쌍방향 TV광고나 데이터방송 광고와 같은 뉴미디어 광고 또한 광고의 한 유형이므로 정부 차원에서 소비자 권익보호와 상거래 질서 정립을 위해 직간접적으로 관여하지 않을 수 없다고 지적한다. 특히 쌍방향 TV광고는 쌍방향 텍스트가 어떻게 구성되느냐에 따라 단지 정보제공이나 인지도 향상 수준에 그치지 않고 즉각적인 T-Commerce 판매로 이어지기 때문에 소비자와 광고주 양자가 신뢰할 수 있는 공정한 규율이 필요하다고 주장한다.

양방향 TV광고를 비롯한 뉴미디어 광고에 대한 또 다른 연구흐름은 광고 허용범위, 기술적 검토, 효과측정의 기준, 요금과 같은 영업 제도, 활성화 방안의 수립과 같은 제도적 연구가 있다. 여송필(2001; 2002)은 KOBACO의 지상파 방송광고 영업 대행과 관련하여 양방향 TV광고에서 그와 같은 영업대행 구조의 유지가 가능한지를 파악하고, 후속 연구에서는 실제적으로 양방향 TV광고를 구현하기 위한 시스템 구축방안 제안하였다. 김명중(2002)은 우리나라의 양방향 TV광고 도입을 위한 정책연구에서 유럽을 중심으로 양방향 TV의 운영현황을 고찰하였다. 최용준(2002)은 양방

향 TV광고뿐만 아니라 디지털 양방향 TV에 대한 전반적인 연구를 수행하면서 비즈니스 모델로서 T-commerce와 양방향 TV광고를 개념적으로 검토하였다. 뉴미디어 광고에 대한 보다 학문적인 접근은 전문가와 일반 시청자들을 대상으로 한 인식조사라고 할 수 있다(안종배, 2002; 이시훈·김성중, 2002; 이시훈, 2003; 이주현, 2003; 김봉현, 2004; 강태완·이만제, 2005; 박원달, 2005; 이시훈·탁진영, 2006; 주정민, 2006; 정결진·이시훈, 2008).

이상의 연구들이 양방향 TV광고와 T-commerce에 주목한 연구들이라면, 인터넷과 모바일 광고를 포함한 온라인 광고에 대한 연구도 진행되었다. 이시훈·송기인·안주아·김광협·여송필(2006)은 온라인 광고의 정책과 제도에 관한 연구를 통해 온라인 광고의 요금체제와 표준화 방안, 자율규제 방안을 모색하였다. 저자들은 국내 인터넷 인구나 모바일 인구가 증가하고 있고, 인터넷 광고비와 모바일 광고비가 크게 성장하고 있지만, 이에 대한 연구는 부족한 실정이라고 진단한다. 특히 온라인 광고 전반에 대한 정책과 제도에 대한 연구는 부족한 편이어서 인터넷과 모바일 광고와 같은 뉴미디어 광고 전반에 관한 정책과 제도 수립을 위한 연구의 필요성을 주장하고 있다.

이렇게 방송통신 융합 환경에서 방송통신 광고에 대한 규제체계에 대한 관련 연구는 수평적 규제체제 연구, 방송광고 규제완화 방안, 뉴미디어 광고도입 연구 등에서 간접적으로 살펴볼 수는 있으나 방송통신 융합 환경의 도래가 방송통신 광고에 직접적으로 어떤 영향을 미치고 있으며, 그에 따른 적절한 광고규제 체계 수립방안 등에 대한 연구는 부족하다.

3. 연구 목표 및 내용

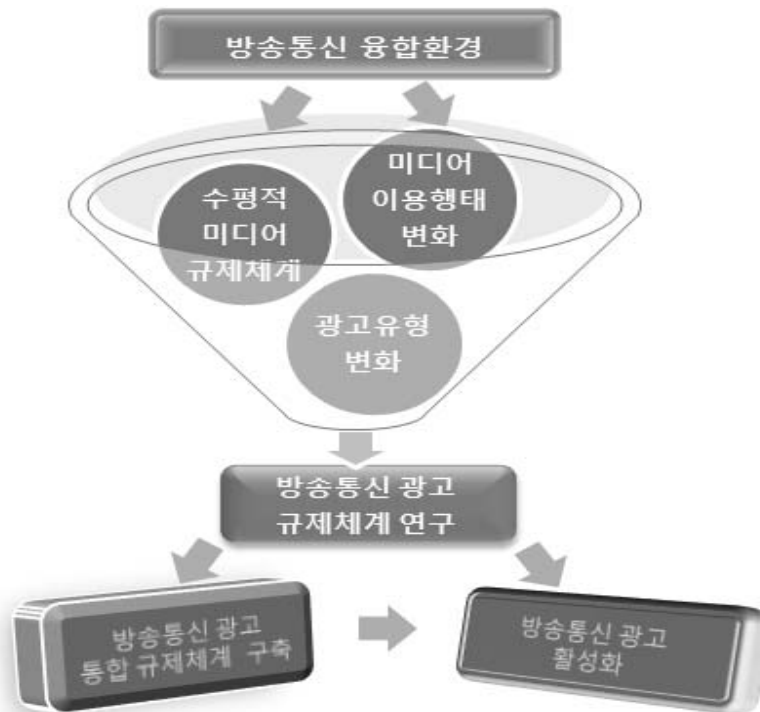
1) 연구 목표

본 연구의 목표는 방송통신 융합환경에서 방송통신 광고의 효율적 규제체계를 도출하는 것이다. 이를 위해 방송통신 융합환경의 주요 특성과 수평적 미디어 규제체제 도입이 갖는 의미를 도출하여 미디어 규제환경의 변화가 방송통신 광고규제에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 살펴보고자 한

다. 또한 방송통신 융합으로 인한 소비자의 미디어 이용행태 변화가 방송통신 광고 유형을 어떻게 변화시키고 있으며, 새롭게 등장하는 광고에 반응하는 시청자의 광고 수용방식을 파악하고자 한다.

이러한 과정을 통해 방송통신 융합환경 전체를 포괄하는 광고 규제체계 수립의 기본방향을 도출하고자 한다. 이는 특정 미디어의 광고 규제완화 방안이나 신규 서비스의 활성화를 위한 도입방안에 관한 연구를 극복하고자 하는 것이다. 즉, 기존의 방송과 통신, 인터넷과 모바일 등 매체별로 분산되어 광고규제체계와 방송법과 통신법 등으로 산재되어 있는 법제 체계를 점검하여 효율적 규제를 위한 통합적 규제체계 수립방안을 연구할 것이다. 이렇게 도출된 방안은 방송통신 광고규제 정책의 효율성을 제고하고 정책의 일관성을 담보하여 광고정책에 대한 미디어 사업자와 소비자의 신뢰성을 확보할 수 있는 토대가 될 것이다. 궁극적으로 효율적 방송통신 광고규제를 위한 통합규제체계의 수립은 신규시장 창출과 관련 산업의 활성화를 통한 방송통신 광고 활성화에 기여할 수 있을 것이다.

<그림 1-1> 본 연구의 주요 연구목표

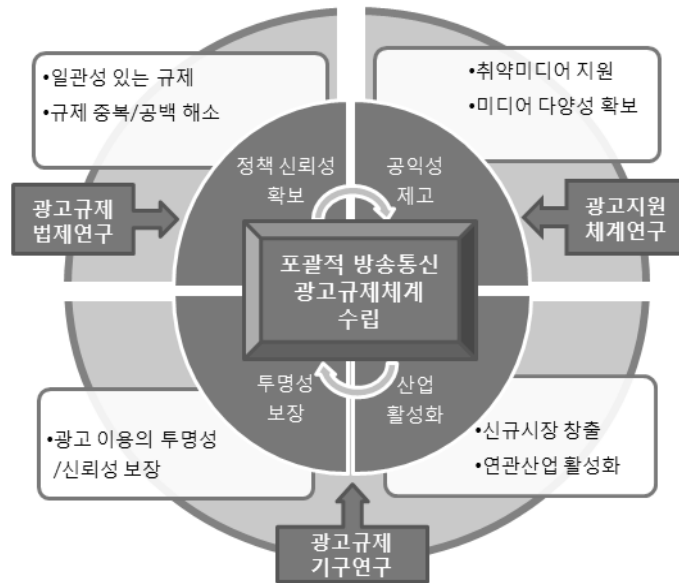


방송통신 융합환경에서 효율적인 방송통신 광고 규제체계를 수립하기 위해서는 규제체계가 실현하고자 하는 목표 가치를 분명히 할 필요가 있다. 본 연구는 기존의 관련 논의들을 통해 방송통신 광고규제체계의 목표 가치를 추론하고 이를 실현하기 위한 광고규제체계를 수립하고자 한다.

기존의 미디어 광고규제에 대한 체계가 존재함에도 불구하고 통합적인 방송통신 광고규제체계를 수립해야 하는 이유는 무엇보다 일관성이 있는 광고 규제를 통한 정책의 신뢰성 확보에 있다. 이는 동일한 서비스에 대해 이중으로 규제를 가하는 규제중복의 문제일수도 있고, 새로운 기술발전으로 등장한 새로운 서비스에 대한 규제공백의 문제일수도 있다. 그러나 현행 광고규제체계에서는 방송과 통신, 인터넷과 모바일 등 매체별/서비스별로 나뉘어 있는 규제체계로 인해 일관성 있는 규제가 이뤄지지 않고 있다. 이는 수평적 미디어 규제체계 도입으로 인한 동일서비스 동일규제라는 원칙에도 부합하지 않는 정책지체 현상을 낳고 있다.

지상파 방송광고에 대한 기존의 논의들은 대부분 규제완화 및 판매대행 경쟁시스템 도입의 필요성에 대해서는 동의한다. 하지만 필요성에 공감하면서도 누구나 염려하는 바는 방송광고 시장 확대에 의한 이중미디어 광고 시장의 축소와 함께 지역방송, 종교방송 등 취약미디어의 경쟁력 약화에 따른 미디어 다양성 훼손의 문제이다. 따라서 방송통신 융합환경에서 광고 규제체계 수립은 무엇보다도 미디어 다양성 확보를 위한 취약미디어 지원 시스템을 동시에 강구해야 할 것이다.

<그림 1-2> 방송통신 광고규제체계의 목표 가치



방송통신 융합환경에서 광고는 소비자와의 상호작용성을 기반으로 소비자의 적극적 참여를 유도하는 다양한 부가서비스를 통해 판매서비스로까지 연계되는 보다 직접적이고 관여적인 형태를 보일 것이다. T-commerce와 같은 직접적인 구매과정에서 무엇보다 중요한 것은 광고 내용과 구매 시스템에 대한 소비자의 신뢰라고 할 수 있다. 따라서 방송통신 광고규제의 핵심은 광고집행의 투명성 확보를 통해 소비자에게 신뢰감을 제공하는 것이라 할 수 있다. 또한, 방송통신 융합환경은 미디어시장의 새로운 시장창출 가능성을 제공하고 있다. 따라서 광고규제체계 역시 이러한 신규시장 창출과 연관 산업의 활성화를 지원할 수 있는 내용을 담아야 할 것이다.

2) 연구 내용

방송통신 융합은 미디어 규제체계를 수평적 규제체계로 바꾸고 있다. 이는 디지털 미디어기술의 발전에 따른 방송통신 융합의 특성을 미디어 규제 체계에 반영한 결과라고 할 수 있다. 마찬가지로 미디어 산업의 주요한 재원중의 하나인 광고 역시 미디어 환경의 변화에 따라 그 특성을 적절히 반

영한 규제체계의 변화가 필요한 시점이다.

그러나 방송통신 융합 및 규제제도 관련 연구들은 대부분 수평적 규제체계 연구나 광고규제 완화, 특정 뉴미디어 광고의 도입방안 연구 등에 집중함으로써 방송통신 융합 환경의 특성을 반영한 새로운 광고규제 제도 수립에 소홀하여 왔다. 따라서 방송통신 광고규제체계에 대한 연구는 방송통신 융합의 특성을 파악하고, 새롭게 등장하는 방송통신 광고의 현황과 지향점을 분석하여 이를 광고규제체계 속에 적절히 반영하해야 할 것이다.

이를 위해 본 연구는 양방향 TV광고, 데이터방송, T-commerce, 인터넷광고, 모바일광고, IPTV 등과 같이 개별 미디어 광고나 특정 서비스의 도입방안에 대한 연구를 벗어나 융합 환경의 특성을 반영한 포괄적 광고규제체계 수립을 시도하였다. 이는 방송통신 융합의 특성과 수평적 미디어규제체계 도입, 방송통신 융합 환경에서 광고 특성의 변화, 소비자의 광고 이용행태 변화, 광고형식의 변화, 광고유형 및 전략, 해외 주요국의 방송통신 광고규제체계 현황 분석 등을 통하여 진행하였다.

이러한 관점에서 본 연구에서는 다음과 같은 내용을 분석 정리하였다. 첫째, 방송통신융합과 광고환경 분석이다. 이는 매체환경의 변화에 따라 방송통신광고 환경이 어떻게 변화하고 있는지를 분석하였다. 아울러 방송통신 융합환경하에 제기되고 있는 수평적 규제체계의 변화와 광고와의 관련성을 분석하였다.

둘째는 광고규제 체계분석이다. 방송광고는 물론, 통신광고, 인쇄광고, 잡지광고, 옥외광고 등 광고 전반에 대한 기존의 제도와 규제체계, 법제 등을 분석하여 문제점과 개선방안을 도출하였다. 특히 이들 매체의 규제가 방송통신융합 상황에 적합한지를 분석하였다.

셋째로 방송통신 융합상황에서 해외 광고규제체계의 변화와 현황을 살펴 보았다. 일본, 미국, 유럽 등의 나라들이 미디어 융합상황에서 광고 규제체계를어떻게 정립하고 있는지를 살펴봄으로써 우리나라 광고규제 체계의 정립방안에 적용할 함의를 얻고자 하였다.

넷째로 방송통신의 융합 상황에 적합한 규제체계 정립방안을 살펴보았다. 융합상황에서 다양한 매체의 광고규제 현실을 고려하여 융합상황에 적합한 규제체계로의 전환방안을 도출하고자 하였다. 특히 기존에 적용해 왔

던 매체특을 고려한 개별규제를 통합하여 효과적인 규제체계를 정립할 것인지 살펴보았다. 그리고 이러한 규제체계 정립을 위해 개선해야 할 법, 제도 등도 함께 살펴보았다.

4. 연구절차 및 방법

1) 연구 절차

본 연구는 융합시대 효율적인 광고 규제체계 정립을 위해 매체환경 변화에 따른 방송통신 광고환경에 대한 분석을 실시하고자 한다. 다매체 다채널 시대를 맞아 광고시장에서 기존 4대 매체의 점유율 감소 추세와 함께 방송광고 시장에서의 지상파방송의 독점적 지위도 갈수록 약화되고 있는 것이 사실이다. 이는 인터넷과 모바일 등의 뉴미디어 광고시장의 급속한 성장 때문으로 지상파방송과 뉴미디어간의 광고시장을 둘러싼 경쟁은 더욱 심화될 것이다. 또한 방송통신 융합으로 인한 새로운 미디어의 등장과 소비자의 미디어 이용행태 변화는 이제껏 접해보지 못한 전혀 새로운 유형의 광고가 등장하고 있다. 이렇게 새롭게 등장한 광고는 아날로그 방식의 광고에 익숙했던 소비자들의 광고반응을 변화시키고 있으며, 기존의 광고를 규제하기 위해 수립된 광고규제체계의 규제범위를 벗어나는 영역에 존재하는 경우도 많다. 또한 방송통신 융합 환경과 수평적 미디어 규제체계의 도입으로 인해 광고규제체계 역시 변화를 요구받고 있다.

매체환경 변화에 따른 방송통신 광고환경 분석에 이어 광고관련 기존 규제체계에 대한 현황을 분석하였다. 이는 방송광고 관련 기존 제도 및 규제체계에 대한 현황 분석과 통신광고 관련 기존 제도 및 규제체계에 대한 현황 분석, 그리고 방송과 통신을 포함한 광고 일반의 제도와 규제체계 현황에 대한 분석이다. 이를 통해 과연 방송통신 융합환경의 변화에 기존 광고 규제체계가 부합한 것인가를 살펴보고, 방송광고와 통신광고, 그리고 광고 일반의 제도 및 규제체계의 문제점을 도출하였다. 그리고 해외 주요국의 방송통신 규제체계에 대한 사례 검토를 통해 우리 실정에 적합한 정책적 함의를 모색해 보았다.

이러한 과정은 광고규제 분야를 좀 더 세분화하여 광고규제 법제 체계에 대한 현황 파악 및 분석, 광고규제 기관에 대한 현황 파악 및 분석, 그리고 광고산업에 대한 정책적 지원체계의 현황 파악 및 분석하였다. 광고규제 법제체계에 대한 연구를 통해 규제정책의 신뢰성과 일관성을 확보하는 방안을 모색하였다. 광고규제 기구에 대한 연구는 방송통신 광고의 표준화, 요금체계, 운영방식 등 광고 집행의 투명성 제고를 통한 산업 활성화 방안을 도출하고자 하였다. 또한 광고 지원체계에 대한 연구는 광고규제 완화 및 경쟁 시스템의 도입으로 인한 미디어 다양성의 훼손을 방지하고 공익성을 강화하기 위한 방안을 마련해 보고자 하였다.

2) 연구 방법

본 연구는 융합시대 광고 규제 체계의 기초 현황 파악을 위한 문헌연구를 실시하였다. 이는 국내외 관련 문헌 고찰을 통하여 기초 자료 수집 및 분석하였다. 특히 광고시장 현황과 광고 규제체계에 대한 기존연구의 성과 및 타당성을 검토하였다.

아울러 관련 산업계와 전문가의 연구 자문을 실시하였다. 광고 관련 분야의 종사자, 정책입안자, 학자들에게 연구진행과정에서 구체적인 연구방향 및 결과 방안 도출에 필요한 의견을 수렴하여 타당성 있는 연구 성과를 제시하고자 하였다. 또한 연구 주무부서 담당자와 연구진간의 여러 차례의 협의를 통해 의미있는 연구 성과를 도출하기 위해 노력하였다.

해외 주요국의 사례를 살펴보았다. 일본, 미국, 영국 등의 방송통신 광고 규제체계 현황 및 특징 분석하였다. 이들 국가의 기존 광고규제체계의 분석과 함께 디지털융합 상황에서 어떠한 규제체계를 유지하고 있으며, 향후 어떠한 규제체제로 전환하고자 하는지를 분석하였다. 그리고 이러한 해외 사례를 통해 우리나라의 시사점과 향후 대응방안을 도출하였다.

그리고 광고 전문가를 대상으로 심층인터뷰를 실시하였다. 연구진행 과정에서의 쟁점이 되고 있는 문제에 대해 현실적이고 적절한 방안 제시를 위해 인터뷰를 실시하였다. 특히 향후 미디어 규제체계가 수평적 규제체제로 전환하는 과정에서 융합상황을 고려한 광고규제체계의 적절한 설계방안

을 인터뷰하였다. 인터뷰는 총 16명을 대상으로 하였으며, 1차 인터뷰를 실시한 후에 응답한 내에 대한 심층적인 정책방안을 2차 인터뷰를 통해 보완하였다. 심층인터뷰는 방송통신 광고와 관련한 학계, 광고업계, 매체사, 정책기관 담당자 등을 상대로 진행하였다. 인터뷰를 실시한 대상은 다음의 표에서 정리한 바와 같다.

<표 1-2> 심층 인터뷰 대상자

| 구분 | | 성별 | 연령대 | 직업 |
|-------------------------|-----|----|-----|-----|
| 광고 관련 학계 인사 (10명) | G씨 | 여 | 40대 | 교수 |
| | K1씨 | 남 | 50대 | „ |
| | K2씨 | 남 | 50대 | „ |
| | K3씨 | 남 | 30대 | „ |
| | A씨 | 여 | 40대 | „ |
| | Y1씨 | 남 | 40대 | „ |
| | L1씨 | 남 | 40대 | „ |
| | L2씨 | 남 | 40대 | „ |
| | L3씨 | 남 | 40대 | „ |
| 광고 관련 현업종사자 (3명) | J1씨 | 남 | 50대 | „ |
| | O씨 | 남 | 40대 | 국장 |
| | H씨 | 여 | 40대 | 국장 |
| 광고 관련 유관기관 (3명) | Y2씨 | 남 | 40대 | 국장 |
| | Y3씨 | 여 | 30대 | 차장 |
| | J2씨 | 남 | 40대 | 연구원 |
| | P씨 | 여 | 40대 | 연구원 |

Ⅱ. 방송통신 융합과 광고환경

1. 매체환경의 변화

1) 매체환경변화의 특징

(1) 방송과 통신의 융합

최근 가속화되고 있는 방송과 통신환경의 변화로 방송통신 산업의 시장 구조가 변화하고 있다. 이러한 미디어 환경의 지각변동은 미디어 조직이나 콘텐츠 생산과정과 형식의 변화뿐만 아니라, 콘텐츠 유통, 소비에 이르기까지 광범위한 변화를 동반한다. 매체 간 상호결합과 프로그램, 콘텐츠 융합이 촉진되면서 신문과 방송, 통신과 방송의 경계도 사라지고 있다. 하나의 콘텐츠가 다양한 창구의 채널을 통해 수용자에게 전달되는 원소스 멀티유즈(one source multi use)나, 신문이 TV나 라디오, 인터넷, 휴대전화 등 다른 전자미디어와 결합하는 크로스 미디어(cross media) 현상도 확대되고 있다. 콘텐츠 형식에 있어서도 텍스트, 음악, 사진, 동영상, 게임, 영화 등의 장르를 망라한 멀티미디어 콘텐츠가 점점 더 중요해진다.

지금은 ‘융합(Convergence)’의 시대이며 이 시대의 흐름에 적극 대체하는 매체만이 생존하여 성장할 수 있다. 이처럼 방송과 통신의 융합이 추진되면서 신규사업자들의 시장 참여와 새로운 매체의 출현이 가시화되고 있다. 이러한 새로운 매체의 등장은 새로운 서비스플랫폼에 맞는 새로운 콘텐츠 양식의 등장을 예고하고 있다. 특히 데이터서비스, 모바일서비스 등 쌍방향 기능 및 이동수신 등의 수용환경 변화를 반영한 신규 매체의 출현이 가시화되고 있다. 미디어빅뱅이라 일컬어지는 현재의 기술 발전은 방송통신규제의 축 자체를 흔들고 있다. 그런데 문제는 이처럼 빠르게 융합 환경이 진전되면서 콘텐츠를 제공하고 소비하는 방식이 변화하고 방송 산업의 전반적 구조가 변화하고 있음에도 불구하고 방송콘텐츠의 규제철폐와 규제방식은 전통적인 틀에서 크게 벗어나지 못하고 있다는 점이다. 즉, 기술, 서비스, 네트워크, 콘텐츠 등 방송통신 산업의 가치사슬의 융합 속도에 비해 법

과 제도의 융합 속도는 지나치게 느리다는 점이 현재 우리가 갖고 있는 문제이다(이상우·황준호, 2008). 따라서 광고규제체계의 개선방향을 모색하기 위한 사전 단계로 방송통신 융합에 따른 미디어 환경의 변화를 살펴보기로 한다.

① 융합환경에서 미디어의 변화

새로운 미디어 생태계는 미디어 융합으로부터 만들어진 결과이다. “미디어 융합은 미디어 콘텐츠의 생산과 유통, 소비 등 가치사슬의 모든 단계에서 변화를 초래하고 있다”(박은희, 2009, p.220). 융합(convergence)은 “서로 다른 방향으로부터 같은 지점으로 접근하거나 서로 교차하는 것”을 의미한다(송해룡, 2003, p.65). 융합의 어원적 의미는 물리적 통합의 개념에 해당되지만, 화학적 변화를 의미하는 융합도 내포하는 것으로 통합과 수렴, 공유의 의미이며 본질적으로 진행형의 속성을 지니고 있다(김국진, 2003).

융합이라는 용어가 미디어 분야에 적용될 때는 서로 다른 미디어시스템이나 조직이 결합하고 교차하는 것을 의미한다. 즉, 미디어 융합이란 다른 종류의 네트워크 플랫폼에 기본적으로 동일한 종류의 콘텐츠를 전송하거나 서비스할 수 있게 되는 것이다. 융합화에 관한 논의는 총체적으로 방송과 통신, 그리고 컴퓨터 등을 포함하는 커뮤니케이션 기술 확장의 역사과정으로 이해할 수 있다. 기술의 발달과 광범위한 인터넷의 발달은 ‘광대역화’, ‘쌍방향화’, ‘디지털화’라는 구호 하에 융합이란 현상을 촉진시키고 있다. 결국 융합 현상은 전통적인 방송과 영상 산업 및 통신 산업이 혼재된 영역에서 서비스가 겹치는 부분을 포함하며, 지속적인 과정으로써 정보와 커뮤니케이션의 재화를 생산하고 전달하는데 사용되는 투입물의 동질화 과정으로 해석할 수 있다.

유럽공동체(EU)는 1997년 녹색(Green Paper on the Convergence)을 통해 융합이란 현상이 ‘기술적 수준’에서 발생하고 있다는 것에 보편적인 공감대가 형성되어 있다고 평가한 바 있다. 이는 디지털 기술을 통해 전통적인 통신서비스와 새로운 서비스가 여러 형태의 네트워크를 통해서 공급되기 시작되었다는 것을 의미한다. 현실적으로 통신, 미디어, 정보기술부문에 서로 상호 시장침범 현상이 나타났을 뿐만 아니라 상호교차 상품, 상호교차

플랫폼을 추구하는 새로운 상품이나 서비스가 확산되고 있다는 것이다. 유럽공동체는 이러한 발달을 정보사회(Information Society)가 실체화 하고 있는 것으로 보고 있다. 이 논문에서 ‘정보사회가 실제로 드러나고 있다’라는 표현을 직접적으로 사용하였는데, 이는 융합현상이 사회 구성원들의 생활에 영향을 미치고 기존의 통신과 방송 서비스, 여타 미디어 서비스들이 획일화를 벗어나 기존과는 사뭇 다른 변화를 야기하고 있다고 본 것이다. 더불어 전통 미디어 서비스나 새로운 미디어 서비스의 도래로 인한 발전으로 정보 시장은 더욱 확대될 것으로 예측했다. 이는 경제 측면에서 또 다른 시장형성의 기회를 제공할 뿐만 아니라 시장 내의 고용인들에게 새로운 일자리의 기회를 제공하게 될 것으로 보았다.

② 미디어산업의 융합

방송과 통신의 융합현상은 우리 사회를 하나의 시스템으로 가정할 때, 이를 구성하는 여러 하위 시스템들(예. 방송, 통신 등)이 전체에 수렴되는 상위 시스템이 보다 효율적으로 환경에 대처할 수 있도록 하기 위해 하위 시스템 간에 밀접하고 발전적인 상호작용을 통해 보다 나은 상위 시스템을 위한 하위 시스템의 발전과정으로도 이해할 수 있다.

방송과 통신의 융합은 갑자기 생겨난 것이 아니라 기존에서부터 점차 진화적인 과정으로 발전되어 온 것으로 볼 수 있다. 융합이라는 화두가 나오기까지 현대 문명의 눈부신 기술 발달이 밑바탕이 되었다. 특히, 방송과 통신의 융합은 근본적인 시작이 디지털 기술의 발전에서 시작되었다. 디지털 기술은 미디어의 물리적 속성을 변화시킬 뿐만 아니라 정보양식을 전자적 비트(bit)로 통합시킴으로써 기술혁신을 통한 디지털 콘텐츠의 생성을 가능하게 하여 인간의 삶의 양식을 특징짓는 사회문화적인 현상으로서 가치를 지니게 되었다. 이제 디지털 기술은 끊임없는 기술혁신의 진화과정을 통해 시장과 소비자를 하나로 연결하는 사회적 연결망으로서 역할을 하고 있는 것이다.

디지털 융합현상은 다양한 산업들 간에 융합을 야기했다. 그 중에서도 가장 두드러지게 융합이 진행되는 방송과 통신의 융합은 영상 압축 및 네트워크 광역화 등과 디지털 기술의 발전으로 인하여 방송과 통신의 고유 영

역이 붕괴되는 현상이다. 다시 말해 영상과 음성, 그리고 데이터 신호 등으로 구분되던 전통적인 미디어 정보 형태가 앞으로는 음성, 데이터, 영상, 멀티미디어 등 모든 형태의 정보를 ‘디지털화’하여 개인화나 동시전달, 동시공유 등이 가능하게 된 것이다. 디지털시대의 통신과 방송의 융합, 유무선망의 융합, 방송망과 통신망 융합 등 상이한 네트워크들의 융합이 진행되고 있고, 나아가 영상, 음성 및 데이터 등의 디지털 정보의 서비스 융합이 앞으로 활발히 계속 진행될 것이다. 이러한 변화는 결과적으로 ‘콘텐츠의 개방화’와 ‘미디어 생태계의 수평화’를 이끄는 주요 동인이 되고 있다(강남준 외, 2008).

또한 네트워크 간에 융합과 더불어 유·무선 통신 기술의 발전으로 인해 방송망과 통신망의 대역폭이 넓어지고, 하나의 네트워크에서 다양한 서비스를 일괄적으로 처리할 수 있게 되면서 단말기 이동성(Terminal Mobility) 뿐만 아니라 개인 이동성(Personal Mobility), 서비스 이동성(Service Mobility) 등 고도화된 이동성을 제공하게 되어 이동성의 발전이 이루어진다. 또한 네트워크의 광대역화와 전송기술의 발달로 네트워크의 고속화가 이루어지는 반면, 가격의 하락이 발생한다.

유선의 고속화와 무선 이동성의 향상에 따라 유무선 통합이 가속화되면서 전체 통신시장 규모의 확대, 통신서비스의 다양화 및 보편화 추세를 보이고 유선과 무선 통신 영역의 구분이 점차 모호해져가고 있다. 이러한 네트워크 융합은 통신서비스를 제공하기 위한 물리적인 기반에 해당하는 네트워크가 통합되는 현상을 의미하는 것이다. 네트워크의 융합현상은 궁극적으로는 방송망과 통신망이 발전하여 서로 구별 없이 동일한 하나의 전송 네트워크로 사용된다는 것을 의미하는 것으로 봐야 한다. 즉, 하나의 통신 서비스를 다양한 네트워크 기술로 구현할 수 있게 되며, 음성, 데이터 등의 애플리케이션 서비스를 제공하기 위해 유선, 무선 및 방송 네트워크가 동시에 활용할 수 있게 되는 것이다.

이처럼 미디어의 디지털화와 융합현상의 가속화는 미디어 산업환경을 급격히 변화시키고 있다. 디지털 컨버전스, 구체적으로는 방송과 통신의 융합으로 인해 위성방송, 디지털 케이블방송, 인터넷방송, VOD, DMB, 와이브로 서비스, IPTV, 쌍방향 데이터방송 등과 같은 더 이상 방송과 통신의 영

역을 분리하기 어려운 융합형 서비스가 가능하게 되었다. 급속히 발전하고 있는 디지털 기술을 중심으로 통신, 컴퓨터, 인터넷의 기능을 융합시켜 기존의 전통적인 방송서비스에서 진화하여 멀티미디어의 복합적인 양방향 서비스를 제공하는 데이터방송의 광고, 고화질의 방송광고, 고음질의 방송광고가 가능해 졌다.

결국 방송·통신의 융합은 하나의 네트워크, 하나의 단말기, 나아가 이들을 통한 하나의 디지털 플랫폼에서 방송서비스와 통신서비스의 결합제공 방식의 증대와 다양화(customize)를 의미한다고 할 수 있다. 수용자가 수백만의 사이트를 통해 제공되는 콘텐츠에 자유로운 접근이 가능한 인터넷 방송뿐만 아니라 보다 진화된 광대역 네트워크 기반의 IPTV와 모바일방송, 케이블TV 네트워크와 모뎀 기술을 이용한 초고속인터넷 및 VoIP(Voice over Internet Protocol) 서비스가 이러한 발전과정 속에 있다. 이처럼 과거에 존재하던 정보통신산업간의 분리가 기술발전으로 인하여 서비스 영역 및 이에 대한 제도적 적용의 경계가 불분명해졌다.

2) 미디어 이용행태의 변화

방송과 통신의 융합이 진전됨에 따라 미디어 이용자들은 채널과 플랫폼이 많아지므로 선택의 폭이 넓어지게 되었다. 기존의 텔레비전서비스 뿐만 아니라 인터넷과 모바일매체 등이 서로 경쟁함에 따라 수용자들의 미디어 선택과 콘텐츠 소비행태 역시 과거 소수의 미디어에 의존하던 시절과 다른 이용행태를 보이고 있다.

미디어 이용은 지상파 중심의 무료방송에서 특화된 콘텐츠로 이동하고 있으며, 이는 다시 개인화된 서비스로 옮겨가고 있다. 이제 이용자들은 미디어 이용시간, 장소, 콘텐츠를 결정하는 선택권을 더 많이 가지게 되었다. 이로 인해 미디어 산업 내에서 대중매체의 위상은 점차 약화되고 이용자의 위상이 강화되고 있다. 이용자가 콘텐츠와 메시지의 생산자이면서 동시에 소비자 역할을 하는 프로슈머의 시대가 도래함에 따라 미디어를 둘러싼 권력의 중심도 생산자에서 이용자 축으로 점차 이동하고 있다. 이는 미디어 가치사슬에서 콘텐츠 생산과 이용의 수평적 관계가 형성됨을 의미한다. 즉,

미디어 이용자들이 능동적, 참여적, 고관여의 입장을 취하게 되는 것이다.

전통적인 미디어는 새로운 디지털 미디어에 의해 심각하게 도전을 받고 있으며 시장에서 독점적 혹은 지배적 지위를 유지해왔던 기존 미디어들의 위상에 균열이 발생하기 시작하였다. 이는 기존 미디어의 광고점유율의 하락, 시청률의 하락 등 다양한 지표를 통해 드러나고 있다. 이에 비해 새로운 미디어는 시장에서 일정 정도의 성공을 거두고 있는 것으로 보인다. 새롭게 등장한 미디어들은 기존 매스미디어의 위치를 위협하면서 막대한 자본력으로 콘텐츠와 플랫폼을 확보해 나가고 있다.

더욱이 소비자들의 변화는 모든 세대와 계층에서 동시에 일어나는 것이 아니라 매우 이질적인 수준에서 발생하고 있다(김영주·강재원, 2007). 미디어 소비자 중에는 미디어의 변화에 매우 빠르게 대응하는 혁신자와 초기채택자 집단이 있는가 하면 시간의 경과를 지켜보면서 새로운 기술을 채택하려는 다수의 후기 채택자와 시간이 지나도 이용하지 않는 지체자 집단이 존재하기 때문에 소비자들은 더 이상 불특정 다수의 대중으로 존재하지 않는다. 이제 전통적인 미디어처럼 불특정 다수를 대상으로 하는 매스미디어의 성공을 새로운 미디어에 기대하기는 어렵게 되었다. 소비자들의 미디어 선택과 이용이 시장에서의 성공을 좌우하기 때문에 소비자 변화의 흐름을 정확히 진단하는 것이 개별 미디어 기업들의 중요한 과제가 되고 있다(김영주·강재원, 2007).

이러한 변화는 미디어 산업 내에서 이루어지던 기업간 경쟁을 매우 다른 양상으로 변화시키고 있다. 새로운 경쟁 관계의 형성과 더불어 새로운 협력관계도 형성되고 있다. 전체 미디어 시장의 규모가 증가하지 않는 상황에서 새로운 미디어나 플랫폼의 등장, 새로운 사업자의 진입은 그만큼 시장 경쟁을 치열하게 만들게 된다. 미디어 기업이 시장에서 생존하기 위해 의존하는 자원에는 크게 콘텐츠 자원과 광고자원, 그리고 소비자 자원(소비자가 지불하는 시간과 비용)을 들 수 있다. 미디어 기업들은 시장에서의 생존과 성장을 위해 광고주와 이용자, 경쟁력 있는 콘텐츠를 더 많이 확보해야 한다. 더욱이 새롭게 등장한 디지털 미디어들의 성격상 기존의 미디어가 제공하는 서비스나 콘텐츠와 일정 정도 내용과 형식이 중복되어 대체재적인 성격을 띠거나, 기존에 존재하지 않았던 전혀 새로운 서비스를 가지

고 시장에 진입하는 틈새적 서비스의 성격을 동시에 가지고 있다. 이런 특성으로 인해 시장을 지키려는 자와 시장에 들어오려는 자의 경쟁은 광고, 소비자, 콘텐츠에 이르기까지 다양한 차원에서 극심해지고 있는 상황이다. 새로운 미디어가 도입되고 채널이 증가할수록 광고주가 지출하는 광고비와 수용자들의 시간과 돈, 킬러 콘텐츠들은 사업자의 입장에서는 점점 더 희소한 자원이 되므로 이러한 자원을 놓고 벌이는 경쟁은 더욱 더 치열해질 수밖에 없다(김영주·강재원, 2007).

2. 광고시장의 변화

1) 융합환경과 방송통신 광고시장의 경쟁

방송통신 융합 환경은 미디어 광고시장에 많은 영향을 미치고 있다. 기존의 지상파방송과 신문 등 4대 매체 중심의 광고시장이 케이블TV와 인터넷 등의 급격한 성장으로 인해 다면적 경쟁체제로 급속히 재편되고 있다.

2000년대 들어오면서 인터넷을 포함한 뉴미디어가 활성화되면서 기존 4대 매체의 광고시장 구성비는 꾸준히 감소하고 있다. 국내 총광고비는 2000년 약 5조9천억 원에서 2007년 7조 9천억 원대로 지속적으로 성장해왔다. 그러나 2007년 총광고비의 전년대비 성장률은 4.7%로 경제성장률 4.9%보다 약간 낮은 수준으로 나타났다. 매체별 광고시장을 살펴보면 4대 매체는 여전히 주도권을 가지고 있으나 2002년 이후 점차 하향·정체로 접어들고 있다. 2007년의 경우 4대 매체의 광고비 성장률은 전년대비 0.6%에 불과하다. 매체별로 살펴볼 때 2001년 지상파방송의 광고시장 점유율은 41.4%에서 2007년에는 29.9%로 하락했다. 또한 인쇄매체 점유율도 같은 기간 33.9%에서 28.3%로 떨어졌다. 이에 반해 케이블TV와 인터넷을 합한 비중은 5.5%에서 23.2%로 급상승했으며, 케이블TV와 인터넷은 2007년 전년 대비 각각 23.5%와 30.9%의 고성장을 보이며 광고시장의 신규창출을 주도하고 있다.

<표 2-1> 2000~2007년 매체별 광고시장 규모

| 부 분 \ 광고비 | | 광고비(단위: 억원) | | | | | | | |
|--------------|----------|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | 2000년 | 2001년 | 2002년 | 2003년 | 2004년 | 2005년 | 2006년 | 2007년 |
| 4대 매체 | TV | 20,687 | 19,537 | 24,394 | 23,671 | 22,350 | 21,491 | 21,839 | 21,076 |
| | 라디오 | 2,504 | 2,372 | 2,780 | 2,751 | 2,653 | 2,683 | 2,800 | 2,807 |
| | 신문 | 21,214 | 16,393 | 20,200 | 18,900 | 17,436 | 16,724 | 17,013 | 17,801 |
| | 잡지 | 1,634 | 1,563 | 1,801 | 5,006 | 4,256 | 4,368 | 4,591 | 4,841 |
| | 계 | 46,038 | 39,865 | 49,182 | 50,328 | 46,695 | 45,267 | 46,242 | 46,524 |
| | 4대매체 구성비 | 78.7% | 75.3% | 76.0% | 74.1% | 70.1% | 64.2% | 60.7% | 58.2% |
| 옥외광고 | | 7,227 | 7,755 | 8,720 | 9,264 | 9,238 | 7,358 | 7,737 | 6,793 |
| 4매체 광고제작, 기타 | | 2,173 | 2,437 | 2,688 | 2,757 | 2,758 | 7,315 | 7,711 | 7,873 |
| 뉴미디어 | 케이블 TV | 1,736 | 1,652 | 2,345 | 2,975 | 3,999 | 4,868 | 6,721 | 8,297 |
| | 온라인 | 1,360 | 1,281 | 1,850 | 2,700 | 3,927 | 5,669 | 7,790 | 10,200 |
| | 스카이라이프 | - | - | - | - | 31 | 62 | 120 | 120 |
| | DMB | - | - | - | - | - | - | 19 | 88 |
| | 계 | 3,096 | 2,933 | 4,195 | 5,675 | 7,957 | 10,599 | 14,650 | 18,706 |
| | 뉴미디어 구성비 | 5.3% | 5.5% | 6.5% | 8.3% | 11.9% | 15.0% | 19.2% | 23.4% |
| 총계 | | 58,534 | 52,990 | 64,784 | 68,023 | 66,647 | 70,539 | 76,339 | 79,897 |

* 출처: 제일기획(2009), 재구성.

2008년 말 이후 세계적인 경제위기는 광고시장의 위축을 가져올 것으로 예상되고 있어 일정기간 광고시장은 숨고르기에 들어갈 것으로 보인다. 하지만 전체 시장규모의 정체에도 불구하고 뉴미디어의 광고시장 점유율은 지속적으로 상승할 것으로 예상된다. 특히 방송통신융합으로 인한 신규서비스의 지속적인 등장은 공급과잉 상황을 유발하여 광고시장을 둘러싼 매체간 경쟁이 더욱 심화될 것으로 예상된다.

이와 같은 맥락에서 지상파방송사들은 최근의 경영위기 극복을 위한 돌파구로 방송광고판매 대행 독점(방송법 제75조)이나 프로그램과 광고의 분리(방송법 제73조), 광고량 규제(방송법 제73조, 시행령 제59조, 60조), 광고

유형규제(방송법 제73조, 제74조) 등과 같은 기존 방송법상의 광고규제에 대한 재검토를 요구해왔다. 특히 주요 방송사들은 그동안 KOBACO 독점체제하에서 저평가된 것으로 인식되어 온 방송광고요금의 현실화를 지속적으로 요구해왔으며, 최근에는 중간광고, 간접광고, 가상광고 허용 등 광고운영규제의 완화가 이루어지기도 하였다.

따라서 방송통신 융합환경에 따른 광고 규제체계의 변화는 수평적 미디어 규제체계의 도입에 따른 혼선을 바로잡는다는 차원과 함께 기존 방송통신 광고시장의 활성화를 통해 미디어산업의 활성화를 꾀할 수 있다는 의미도 지니고 있다.

2) 새로운 유형의 방송통신광고 등장

디지털 매체기술의 발전에 따른 방송통신 융합 환경의 도래는 방송통신 광고 환경에도 급격한 변화를 예고하고 있다. 급속히 발전하고 있는 디지털 기술을 중심으로 통신, 컴퓨터, 인터넷의 기능을 융합시켜 기존의 전통적인 방송서비스에서 진화하여 멀티미디어의 복합적인 양방향 서비스를 제공하는 데이터방송의 광고, 고화질의 방송광고, 고음질의 방송광고가 가능해졌다. 이와 같이 매체환경이 변화함에 따라 수용자의 수용형태는 물론, 광고의 표현방식, 광고형태, 광고제작 방식, 광고 판매방식, 광고 규제방식, 광고효과 측정 등의 변화가 요구되고 있다(정기현, 2008).

방송통신 융합으로 인한 새로운 서비스의 등장은 새로운 유형의 광고를 등장시키고 있는데 예를 들어, 양방향 TV를 비롯한 VOD, PPV, 홈쇼핑, TV banking 등의 서비스와 연계된 새로운 유형의 광고를 들 수 있다. 이러한 광고형태들은 향후 확실한 미디어 수익으로 자리잡을 수 있을 것으로 기대를 모으고 있다. 이러한 양방향 TV 광고와 같은 새로운 서비스의 도입은 그것을 전달하는 방송과 적절히 조화될 수 있도록 제도적 연구를 필수적으로 요구한다(정두남·정인숙, 2007). 즉, 양방향 TV 광고의 허용범위, 기술적 검토, 효과측정의 기준, 요금과 같은 영업제도, 활성화 방안의 수립과 같은 제도적 연구가 수행되어야 함을 의미한다.

방송통신 융합으로 인한 다양한 유형의 광고 등장은 방송 프로그램과 광

고가 명확히 구분되지 않는 문제를 발생시키기도 한다. 방송과 통신, 컴퓨터(인터넷) 환경이 통합되는 방송통신 환경은 무엇보다 방송광고 콘텐츠의 자발적 선택성, 개별성 및 정보성을 갖추게 될 것이다(김봉현, 2005). 이에 따라 다양한 매체의 특성들이 통합된 하이브리드적 특성의 디지털 쌍방향 미디어 서비스에서 광고에 대한 법적, 윤리적, 공공 정책적 쟁점은 기존의 광고에서의 운용기준과는 사뭇 다를 수밖에 없다.

예를 들어 방송통신 융합환경에서 광고는 소비자와의 상호작용성을 기반으로 소비자의 적극적 참여를 유도하는 다양한 부가서비스를 통해 판매서비스로까지 연계되는 보다 직접적이고 관여적인 형태를 보일 것이다. T-commerce와 같이 광고메시지와 직접적인 구매과정이 연결되는 광고유형에서 무엇보다 중요한 것은 광고 내용과 구매 시스템에 대한 소비자의 신뢰라고 할 수 있다. 따라서 방송통신 광고규제의 핵심은 광고집행의 투명성 확보를 통해 소비자에게 신뢰감을 제공하는 것이라 할 수 있다.

<표 2-2> 전통적 광고와 새로운 광고의 형태 비교

| 구분 | 전통적 광고 | 새로운 형태의 광고 |
|----------|----------------|--|
| 형식 | 아날로그 광고 | 디지털 광고 |
| 전달 내용 | 탐색품질 전달 | 경험품질 전달 |
| 광고 제작 주체 | 전문광고인 | 일반인 |
| 광고 노출 방식 | Linear | Nonlinear |
| 전달매체 | 4대 매체 | Integrated WOM (word of mouth) Social Networking |
| 전달방법 | 평면적 | 입체적 |
| 소비자접근방식 | 침입적, 괴롭힘, 들이밀기 | wildfire brand |
| 소구방법 | AIDMA | AISAS |

* 출처: 정두남·정인숙(2007).

그런데 방송통신 융합으로 인한 새로운 유형의 광고서비스 등장은 관련 규정의 혼선으로 이어지고 있다. 방송법은 원래 방송법의 규정대로 방송서비스를 명시하고 있고, 전파법에서는 데이터방송의 기술적 요소를 규정하고 있다. 그러나 방송과 통신 영역의 사업자들이 서로의 사업범위를 넘어서서 융합서비스를 하게 되면서 사업범위 및 그 규제와 관련하여 보다 세부적인 개념정의를 요하는 상황이 되었다.

현재 시행령 상에서는 데이터방송 광고와 관련해서 몇 가지 규제 장치를 두고 있다. 첫째, 데이터방송의 광고도 사전심의 대상으로 보고 있다. 데이터방송 광고도 동영상이나 음성이 포함되면 방송광고로 보아 사전심의를 받아야 한다. 하지만 동영상이나 음성이 포함되지 않은 단순한 배너행태의 데이터방송 광고는 사전심의 대상에서 제외하고 있다. 둘째, 데이터방송의 최초화면에는 광고를 할 수 없게 규제하고 있다. 1차 화면에서는 광고를 할 수 없지만, 동영상과 음성을 포함하는 광고를 금지시키고 있으며, 광고의 크기도 화면의 일정 부분을 초과할 수 없도록 규제하고 있다.

그러나 이러한 규정에도 불구하고 DMB와 같은 상대적으로 작은 화면에서의 광고의 크기를 규제하는 문제나 이용자의 선택에 의해 진입한 2차 화면 이후에서의 광고 내용에 대한 규제 여부 등에 대해서는 논란의 여지와 함께 규제 공백의 문제까지도 발생할 수 있다. 특히 광고시장의 점유율이 갈수록 높아지고 있는 인터넷 광고나 모바일 광고에 대한 자율적 규제와 타율적 규제의 범위 문제나 광고유형, 광고범위, 표준화, 요금체계 등에 대한 세부기준 마련이 필요한 상황이다.

Ⅲ. 방송통신 융합시대 해외 광고규제 현황

1. 방송통신 융합과 규제환경의 변화

1) 전통적 미디어 규제

전통적으로 커뮤니케이션 매체는 그 기능에 따라 서로 분리되어 다른 네트워크나 다른 플랫폼을 사용해왔다. 전통적인 대중매체인 방송은 전기통신설비를 이용하는 송신망을 구축하여 불특정 다수에게 음성 및 영상콘텐츠를 일방적으로 전달하는 무료 서비스를 의미하는 반면, 통신은 양방향의 통신망을 기반으로 서비스 이용자 간에 양방향으로 정보나 메시지를 송수신하는 유료서비스의 특성을 가진다. 이들 통신과 방송은 오랫동안 별개의 영역으로 발전해 왔고, 법적인 체계, 규제 체계 등이 모두 상이하게 이루어져 왔다.

방송은 불특정 다수를 대상으로 하고, 공익적 가치를 우선시하며 공개를 원칙으로 하지만, 일대일이 기본인 통신은 서비스 대상이 다르며 산업적 측면을 중시해왔고, 내용의 비밀보장을 전제로 하고 있다.

<표 3-1> 방송과 통신의 개념 비교

| | 방송 | 통신 |
|------|-------------------|-----------------|
| 대상 | 불특정 다수 | 1대 1인 |
| 원칙 | 공개 | 비밀 |
| 우선가치 | 공익적 가치 | 산업적 가치 |
| 규제방향 | 엄격한 진입, 소유, 내용 규제 | 경쟁촉진과 소비자 편익 증진 |

* 출처: 한국방송영상산업진흥원(2006).

방송에 대한 이념적 지표이자 규제근거는 공익이라 할 수 있다. 방송은 국민의 일상생활 영위에 필수적인 공공서비스라고 인식되어 왔으며 특히 지상파방송은 공공의 이익 또는 사회전체의 이익을 위해 봉사해야 하는 것으로 간주되어 왔다. 통신에서의 보편적 서비스 개념과 달리 경쟁과는 거리가 먼 ‘공공성’이라는 틀 속에서 논의되는 방송의 보편적 서비스 개념은 필연적으로 개념상의 모호성을 극복하기 어려운 한계를 가지고 있다. 현재 방송법에서는 통신과는 달리 명시적으로 보편적 서비스나 역무에 대한 규정이 없고 다만 공공성 및 공익성으로서 사회의 모든 구성원들에 대한 방송접근권만이 인정되고 있으며 내용의 보편성이 강조되고 있다.

방송의 경우 보편적 서비스의 개념은 방송의 공공성을 인정하는 데서 출발한다. 그러나 어떤 제도를 통하여 공익을 달성할 것인지에 대해서는 논란이 있는데 그러한 논란은 공익론적 관점과 사익론적 관점으로 나누어 볼 수 있다.

공익론적 관점에서는 공동체주의에 기초하여 공익과 사익을 구별하고 방송이 공익에 부합되도록 운영하여야 한다고 본다. 이러한 관점에서 방송의 중심 가치는 사회문화적 측면에서 사회의 집합적 의식, 정체성, 문화생산의 중추적 역할을 수행해야 한다. 따라서 방송에 대한 정부규제는 시장실패를 방지하기 위한 경제규제와 사회문화적 가치실현을 위한 사회규제 위주로 이루어진다. 이에 반해 사익론은 공익을 개인의 자유와 권리확보를 통해 달성하는 것으로 보고, 사회구성원의 개별적 욕구충족, 기술 및 산업발전, 물질적 풍요 등 경제적 가치를 추구한다. 이러한 가치실현을 위해 시장의 자율성을 강조하고 정부의 규제는 시장실패 방지와 공정경쟁 보장을 위한 최소한의 개입에 그쳐야 한다고 주장한다(오경수, 2006).

공익 달성의 방법론에 대한 이러한 관점의 차이는 실제 각국의 방송제도의 운영에 있어서 서로 다른 접근방법으로 나타나고 있다. 현재 각국에서 운영하는 방송제도의 유형은 크게 공영방송, 민영방송, 유료상업방송 등 세 가지로 구분해볼 수 있다. 공영방송은 정치와 자본으로부터 자유를 담보하기 위해 공적 주체가 소유하고 수신료를 재원으로 운영되며, 지상파를 이용하여 불특정 다수의 시청자에게 방송서비스를 제공하는 것을 목적으로 한다(오경수, 2006). 일반적으로 공영방송은 전 국민을 대상으로 보편적 서

비스를 제공하는 동시에 다양한 언어와 문화를 하나로 묶는 문화적 정체성을 촉진해야 할 보편성의 의무가 있는 것으로 간주된다(방정배·김재철, 2006). 따라서 공영방송에 대한 규제는 다양성(내용의 다양성, 노출의 다양성, 프로그램 공급원의 다양성), 객관성, 공정성, 문화적 정체성, 보편적 서비스 등의 가치실현에 기여하도록 하는데 초점이 맞춰진다.

민영방송은 민간에 의해 소유되며 광고수입으로 운영되고, 국가의 통제에 종속되지 않으며 다수의 시청자를 위해 봉사하는 지상파방송을 의미한다(오경수, 2006). 민영방송은 사적 소유와 광고수입으로 운영되나 지상파를 통해 불특정 다수의 시청자에게 방송서비스를 제공한다는 점에서 공영방송의 성격을 가진다.

이에 반해 유료상업방송은 지상파를 이용하지 않고 가입자에게만 방송서비스를 제공하고, 서비스 요금을 부과한다는 점에서 민영방송과 차이를 보인다(오경수, 2006). 상업방송은 사적 소유로서 가입자를 대상으로 방송서비스를 제공하고 그 대가로 징수하는 요금과 광고수입으로 운영된다. 유료방송서비스는 시청자의 취향과 특성에 맞는 세분화되고 전문화된 방송 서비스를 제공할 수 있으나 시청비용 지불에 따른 경제적 부담과 지역적 차이에 따라 서비스 이용 혜택의 격차가 벌어질 수 있다. 또한 유료방송 시청자들은 자신의 관심이나 기호에 맞는 채널과 정보를 선택하여 소비할 수 있으나 특정 채널이나 프로그램 유형에만 치우치는 시청행위의 극화 현상을 야기할 수도 있다. 이는 한 사회의 구성원으로서 공유해야 할 경험이나 인식, 가치관 등 사회문화적 공동체 의식의 약화를 가져오는 문제점도 가지고 있다(김재영, 2006)

공익론의 입장에서 보면 방송은 공익실현에 기여해야 하며, 공영방송, 민영방송, 상업방송 등 방송제도 유형에 상관없이 어떤 수준의 공익의무를 부여할 것인가의 문제가 중요하게 부각된다. 반면 사익론의 입장에서는 방송은 사업자간 자유로운 경쟁을 통해 경제적 효율성과 시청자 편익을 증가시키는 것이 강조되며 다만 시장에서 제공하기 어려운 공익적 프로그램은 공영방송 등을 통해 보완하는 방식을 취하게 된다(오경수, 2006). 예를 들어 공익론적 관점을 채택한 영국의 경우 방송을 경제적인 차원이 아니라 사회적인 차원에서 바라보고 공영방송을 중심으로 방송의 공공서비스 역할

을 강조하고 있으며 민영방송은 공영방송의 보완 형태로 운영되고 있다. 이에 반해 상업(민영)방송을 근간으로 하는 미국의 경우에는 방송시장의 경쟁 촉진을 통하여 다양한 채널과 프로그램을 제공하는 방법으로 시청자의 알권리를 충족시키고 있으며, 공영방송은 시장에서 제공되는 것이 불가능하거나 시장을 통해 제공된다 하더라도 충분히 공급되지 못하거나, 또는 특정한 목적을 달성하기 위한 보완적 성격으로 한정되어 있다(강만석, 2006).

우리나라의 경우 다양한 방송제도의 변화를 겪었다. 1980년대 동안에는 방송시장을 주도한 지상파 방송에 대하여 전파의 공공성과 주파수의 희소성, 방송의 사회적 영향력, 규모의 경제로 인한 자연독점에 따른 시장실패 방지 등의 명분으로 엄격히 규제해 왔으며 시장경쟁은 미미한 수준이었다. 그러나 1990년대 초반부터 우리나라 방송구조가 변화되기 시작하였는데 지상파방송의 경우 공영과 민영의 혼합적 방송제도로 전환되었다. 민영방송의 도입목적은 방송을 통한 공적 서비스 제공의 효율성 제고와 방송 산업의 발전을 촉진시키기 위한 것이다. 즉, 시장 경쟁을 통해 관료화된 공영방송을 포함한 방송 산업 전반의 효율성과 경쟁력을 제고하고, 이를 통해 국민에 대한 방송서비스의 양과 질을 높인다는 것이며, 또한 지방자치와 지역문화 창달을 목적으로 지역민영방송에게 지역성 제고라는 공익실현의 의무를 부여하였다. 특히 1990년대 중반 이후에는 지상파방송 위주의 방송시장에 케이블TV가 도입되고 2000년대에는 디지털위성방송, 이동멀티미디어 방송, 인터넷멀티미디어방송(IPTV) 등이 도입되는 등 다채널 방송매체가 지속적으로 등장하면서 다매체 다채널 경쟁시장 구조가 형성되었다. 이러한 방송환경의 변화에 따라 독과점 구조 하에 공익실현의 중추적 역할을 해왔던 지상파 방송은 심각한 위기에 직면하게 되었다. 방통융합의 급속한 확산은 시장원리에 입각한 매체와 채널 간 경쟁을 증가시키며 무료 보편적 서비스를 제공하는 지상파 방송의 입지를 더욱 위축시키고 있다.

이처럼 방송기술의 급격한 발전은 방송시장을 시장원리가 작동하는 일반시장으로 전환시키고 있을 뿐만 아니라 매체와 채널의 증가로 주파수 희소성 논리와 방송의 사회적 영향력 등 전통적인 방송규제근거의 정당성을 약화시키고 있다(오경수, 2006). 이에 따라 추구하는 가치나 규제내용이 서

로 달랐던 방송과 통신은 그 경계가 급격하게 허물어지면서 이를 통합한 새로운 규제체계가 모색되고 있다.

2) 수평적 미디어 규제체계의 전환

(1) 수평적 규제체계 도입 논의

디지털화 이후 신문과 인터넷이 융합된 인터넷 신문이 등장하였고, 방송과 통신의 융합으로 VOD, DMB, T-Commerce 등이 나타났으며, 방송과 인터넷이 융합된 인터넷 방송이나 IPTV(Internet Protocol TV)가 등장하는 등 미디어의 구분이 불명확해지고 있는 상황에서 각국마다 융합미디어에 대해 보는 시각이나 해석하는 의미 등이 다양하다. 미국은 이러한 융합서비스를 혼성매체(hybrid media)로, 일본은 방송과 통신의 경계 영역적 서비스로, 독일은 멀티미디어 서비스로 부르고 있다(정윤식, 2003).

기존의 미디어산업은 주로 콘텐츠의 제작과 패키징을 담당하는 산업으로 이해되었다. 하지만, 방송, 통신, 컴퓨터산업의 융합 현상이 가시화되면서 방송만이 유통을 담당하는 것이 아니라 통신사업자도 통신망을 통해 유통을 담당하게 되었고, TV나 VTR 등으로 한정되었던 단말기도 PC와 휴대폰 등 다양한 소비자 기기로 확대되었다. 결국 디지털 기술의 발달로 방송과 통신을 망라한 전송망, A/V기기, 백색가전기기, 통신기기, 컴퓨터 등을 총망라한 단말기, 그리고 내용을 구성하는 디지털화된 콘텐츠가 하나로 묶여진 가치사슬이 형성된다고 할 수 있으며, 그 결과 서로 응집되어 뿔 수 없었던 미디어와 콘텐츠 간 분리가 진행된다.

이러한 상황에서 방송과 통신서비스를 구분해 수립해 놓은 기존의 수직적 규제 체제를 지속적으로 유지한다면 서비스간의 경쟁의 왜곡은 더욱 심해지고, 융합의 발전은 저해되는 문제가 발생할지도 모른다. 이에 주요 선진국들은 수평적 규제체계로 전환하면서 융합 환경에 적극적으로 대응하고 있다. 미국에서는 방송과 통신의 교차소유를 허용하는 것을 골자로 하는 1996년 통신법 개정 이후, 아직 방송통신 융합 환경에 대응하는 뚜렷한 법제도 개정을 추진하지 못하고 있으나 유럽과 일본은 융합 환경 하에서 미디어서비스의 규제틀로서 수평적 규제체계를 제시하고 있다.

(2) 유럽의 수평적 규제체계 도입

① EU과 OECD의 수평적 규제체계 제안

유럽연합(EU)은 세계에서 가장 먼저 방송과 통신의 융합을 유연하게 수용하는 규제체제로 전환하였는데 방송과 통신을 통합하여 하나의 수평적 규제체계를 갖추었다. 1997년 발표된 유럽연합의 녹색서(Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation)는 방송통신 기술의 변화 및 시장환경의 급격한 변화를 분석하고 이에 적합한 새로운 규제정책 수립을 제안하고 있다. 이를 기반으로 하여 2002년 발표한 규제 지침(Regulatory Framework Directive)에서는 각 매체별로 수직적으로 구분되어왔던 방송과 통신서비스를 통합해 전송(transmission)계층과 콘텐츠(content) 계층으로 구분할 것을 제안했다.

<표 3-2> EU Directives

| Directive | 내 용 |
|---|-----------------------------|
| · Directive 2002/21/EC (Framework Directive) | 전자통신 망 및 서비스에 대한 단일 규제체계 |
| · Directive 2002/20/EC (Authorisation Directive) | 전자통신망 및 서비스의 인가 |
| · Directive 2002/19/EC (Access Directive) | 전자통신망 및 설비 접속, 상호접속 |
| · Directive 2002/22/EC (Univ. Service Directive) | 보편적서비스 |
| · Directive 1997/66/EC | 통신부문에서 개인정보 및 사생활 보호 |

* 출처: 정보통신정책연구원(2004).

2002년 유럽연합은 전자커뮤니케이션네트워크와 서비스에 대한 규제방향을 담은 규제프레임워크지침(Regulatory Framework Directive) 및 5개 특별지침(경쟁지침, 인가지침, 설비접속지침, 보편적서비스 지침, 개인정보와 프라이버시보호지침)을 발표했다. 이들 지침에서 제시한 정책의 주요 영역

은 규제프레임워크, 허가권, 액세스, 보편적서비스 등 네트워크 인프라 및 서비스 산업, 시장경쟁의 활성화, 그리고 규제 기구의 역할을 핵심으로 한다. 다만 당시 미디어콘텐츠에 대한 규제방안은 이 지침에 포함되지 않고 별도로 제시되었다. 이러한 지침들을 통해 유럽연합은 회원 국가들이 자국내 정보통신 규제정책 수립시 반영하여야 하는 통일된 기본 골격을 제시하고 네트워크 관련 법체계 및 규제체계 일원화를 권고하였다.

OECD 역시 유럽연합의 체계를 지지하면서 방송과 통신을 하나의 통합된 법률체계로 개편해야 한다고 제안했다. 융합 환경하의 전자커뮤니케이션의 규제문제를 고찰한 OECD(2004)의 'The Implications of Convergence for Regulation of Electronic Communications' 보고서는 방송과 통신을 통합한 후 규제적 지향점에 따라 전송과 콘텐츠로 구분할 것을 제시하였다(염용섭, 2009). 이처럼 두 계층으로 구분한 이유는 두 계층이 전혀 다른 규제적 지향점을 가지고 있기 때문이다. 즉, 전송계층은 경제적 목표를 추구하면서 네트워크 간 경쟁을 촉진하는 것이 규제의 핵심인 반면, 콘텐츠 계층은 사회문화적 목표를 추구하면서 여론의 다원성과 문화적 다양성을 유지하는 것이 규제의 핵심이다.

이처럼 유럽연합의 규제프레임워크지침(EU, 2002a)과 OECD의 규제제안(OECD, 2004)이 제시하는 수평적 규제체계는 전송계층과 콘텐츠계층을 구분하여 규제하는 것이다. 특히 전송계층에 대한 단일한 규제체계를 적용할 것을 권고하고 있는데, 전송계층에 대해서는 서비스의 질을 높이고 가격을 낮출 수 있도록 진입을 완화하고 경쟁을 활성화시키는 것을 최대 정책목표로 한다.

진입제도에 대해서도 전송계층에서 네트워크와 서비스에 대한 면허를 분리할 것을 제안하면서, 망제공사업과 전송서비스 사업 그리고 콘텐츠 사업자에게 각각 다른 진입체계를 적용하는 것이 적절하다고 보았다.

② EU의 수평적 규제체계의 내용

유럽연합은 기존의 역무별 규제를 네트워크, 서비스, 콘텐츠 등 계층별 수평규제로 전환시켰다. 2002년 Framework Directive에서는 전송계층을 다시 '전자커뮤니케이션 네트워크'와 '전자커뮤니케이션 서비스'로 나누어 놓

왔는데, ‘전자커뮤니케이션 네트워크’(Electronic Communications Network)는 전자 신호를 전자적으로 전달하는 전송 시스템과 부대설비를 칭하며 전송 정보 유형과 무관하게 전기적 신호를 전송하는 모든 전송설비(광케이블, 유선, 무선, 위성 등 방송과 통신의 모든 네트워크를 포함한다)를 포함하고 있는 개념이며, ‘전자커뮤니케이션 서비스’(Electronic Communications Service)는 전자커뮤니케이션 네트워크에서 전기적 신호를 전달하는 서비스로서 방송 및 통신을 제공하기 위해 사용되는 전송서비스(단, 편성권은 제외)이며, 전송 콘텐츠의 편집이나 편집서비스를 제공하는 것은 전자통신 서비스에서 제외된다(염용섭, 2009).

네트워크에 대한 단일 규제를 수행하는 규제기관은 규제판단의 불편부당을 유지하기 위하여 국가별 행정체계나 법적의무로부터도 자유로워야 하며 이러한 중립성을 보장하기 위해서는 전자통신망, 장비, 서비스 제공기관으로부터 기능적으로 분리되어야 하고 규제기관이 국가소속인 경우 규제기능을 소유 또는 제어 등 사업기능으로부터 철저히 구조적으로 분리하여야 한다(정보통신정책연구원, 2004. 11). 이 같은 유럽연합 지침의 핵심은 전자커뮤니케이션네트워크와 전자커뮤니케이션서비스 영역은 특별지침에 따라 규제를 최소화하고 경쟁을 극대화하는데 초점을 맞추고 있다.

<표 3-3> 유럽연합의 수평적 규제체계

| 계층 | 서비스 | | 규제 |
|------|------------------------------|----------------|-------------|
| 콘텐츠 | 시청각미디어 서비스 | linear 서비스 | 시청각미디어서비스지침 |
| | | non-linear 서비스 | |
| | 정보사회서비스 | | 전자상거래 지침 |
| 전송계층 | 전자커뮤니케이션서비스 전자커뮤니케이션 네트워크 | | 규제프레임워크 지침 |

한편 콘텐츠 계층은 국가별 문화적 특성이 존재하기 때문에 네트워크와 콘텐츠의 분리규제라는 맥락에서 기존의 ‘시청각정책에 대한 원칙 및 가이드라인’과 ‘국경없는 텔레비전 지침(TVWF)’에서 다루었다(강만석, 2005).

이 지침은 2007년 ‘시청각 미디어서비스 지침(Audiovisual Media Services Directive)’으로 발전하여 현재에 이르고 있다. 2007년에 발표된 시청각미디어서비스 지침(AVMSD)에서는 ‘콘텐츠’에 대한 정의를 전자커뮤니케이션 서비스 상에서 이용되는 콘텐츠를 제공하거나 이러한 콘텐츠에 대한 편집을 하는 서비스라고 정의하고 있다. 콘텐츠 계층은 다시 ‘시청각 서비스’와 ‘정보사회 서비스’로 분류된다. ‘시청각 서비스’는 제공자가 편집권을 갖고 일반 공중에게 제공하는 서비스를 말하는데, 편성된 프로그램을 실시간으로 전송해 수동적으로 소비하는 ‘리니어 서비스(linear service)’와 이용자가 선택하는 시점에 전송해 소비하는 ‘넌리니어 서비스(nonlinear service)’로 구분된다. ‘정보사회서비스’는 서비스 이용자의 개별적 요청에 따라 일정거리 밖에서 전기적 수단에 의해 유료로 제공되는 서비스로 주로 웹기반 콘텐츠가 이에 해당한다(염용섭, 2009).

유럽연합의 미디어규제체계에서 콘텐츠 계층에 속한 서비스들은 전송플랫폼에 콘텐츠를 제공하는 기능을 하고 있기 때문에 전송과는 관련이 없는 개념이다. 즉, 콘텐츠가 어떠한 매체를 통해 제공되는가에 관계없이, 콘텐츠의 주목적이 동영상제공여부에 따라 시청각 서비스와 정보사회서비스로 나뉘고, 시청각 서비스는 콘텐츠를 이용하는 방식(push or pull)에 따라 linear 서비스와 non-linear 서비스로 구분되는 것이다.

③ 영국의 수평적 규제체계 도입

영국은 수평적 규제체계 도입에 가장 선도적인 국가라고 할 수 있는데 EU가 규제지침을 발표한 직후 2003년 수평적 규제체계로 전환했다. 기존 통신법과 방송법을 통합한 커뮤니케이션법(Communication Act of 2003)은 EU의 계층적 규제를 전적으로 수용하고 있다(염용섭, 2009). 즉 미디어를 전자커뮤니케이션 네트워크, 전자커뮤니케이션 서비스, 콘텐츠 등의 세 개의 계층으로 구분하고, 각 계층별로 단일한 규제프레임워크를 적용했다.

여기서 ‘전자커뮤니케이션 서비스’는 단순전송을 제공하는 Advanced Services와 전송이 주된 서비스지만 추가설비를 이용해 콘텐츠를 이용하며 조작, 저장하는 Enhanced Services로 구분했다.

‘콘텐츠 계층’은 다시 콘텐츠 서비스, 메타콘텐츠 서비스, 정보사회서비스로 구분하고 있다. ‘콘텐츠 서비스’는 전자커뮤니케이션 네트워크를 통해 전송되는 신호에 실려질 목적으로 구성된 자료(content)의 제공 또는 이러한 자료의 편집서비스를 말하며 다시 리니어와 넌리니어로 구분된다. ‘메타콘텐츠서비스’는 다른 콘텐츠에 연결시켜주는 서비스로써, 웹기반 서치 엔진이나 EPG (Electronic Program Guide) 등이 있다. ‘정보사회서비스’는 인터넷 बैं킹과 같이 정보 제공에 초점을 둔 웹 콘텐츠 서비스를 의미한다.

진입규제에 있어서 전송서비스에 대해 오랫동안 유지해온 개별허가제를 폐지하고 인가제를 도입하는 등 규제를 대폭 완화하였다. 다만 방송면허 (Television Licence)는 별도로 유지키로 했다.

(3) 유럽연합의 콘텐츠 규제

① 콘텐츠 계층 규제 원칙

유럽연합은 회원국 내에서 자본이나 상품뿐만 아니라 방송서비스의 자유로운 이동을 보장하기 위한 조건을 창출하기 위해 ‘국경없는 텔레비전 지침 (TVWF)’을 1989년 10월 3일에 공포, 시행하였다. 이 지침은 유럽연합의 텔레비전방송의 활동영역에 대한 법적 틀을 마련하는 계기가 되었다.

‘국경 없는 텔레비전 지침’의 목적은 유럽연합 내의 텔레비전 방송과 관련 서비스 시장의 경제적, 법적 장벽을 제거하기 위해 회원국들의 국내법을 재정비하는 데 있다. 즉, 1989년 국경없는 텔레비전 지침 제정의 가장 중요한 목적은 위성의 등장으로 인하여 텔레비전 서비스에 대한 국경 간 경계가 허물어지고, 이로 인하여 유럽연합 내에서 텔레비전 방송의 국가간 공급을 원활하게 하는 것이었다. 이 지침은 TV방송, 방송사, 방송중계권, 방송쿼터, 광고 등에 대해 규정하고 있는데 특히 Article 18은 텔레비전광고에 대하여 규정하고 있다.

<표 3-4> 국경없는 텔레비전 지침의 주요 내용

| 구 분 | 주요 내용 | 조 항 |
|---------------------|--|------------|
| 텔레비전 방송사에 대한 법적 대응 | 텔레비전 방송사는 전적으로 해당 회원국이 관장하며 방송사 본사의 위치와 편성권 소유 여부에 따라 결정됨 | Article 2 |
| 텔레비전방송의 수신 자유와 송신 | 회원국들은 텔레비전방송의 수신 자유를 보장해야 하며 회원국 내에서 텔레비전방송이 재송신되는 것을 막아서는 안 됨 | Article 3 |
| 주요 이벤트 중계권의 공유 | 회원국들은 유료텔레비전 방송사가 스포츠 중계권에 대해 독점권을 갖고 있더라도 사회적으로 중요도가 높은 이벤트(올림픽이나 월드컵)의 경우 생중계든 녹화중계든 이를 원하는 회원국에게 전체 또는 일부를 제공할 의무를 지님. 회원국들은 사회적 중요도가 높은 이벤트에 대한 목록을 작성할 수 있음 | Article 3a |
| 유럽작품의 제작/분배의 활성화 촉진 | 회원국들은 유럽작품의 보존을 위해 방송시간의 대부분을 유럽작품으로 방영해야 함 : 단 뉴스, 스포츠 경기, 게임, 광고, 텔레텍스트 및 텔레쇼핑은 제외함. 이 비율은 방송사가 정보, 교육, 문화—오락 등을 통한 공중에의 의무를 고려한 것임 | Article 4 |
| | 회원국들은 방송사사 방송시간의 최소 10%를 유럽작품으로 방영하도록 하거나 편성예산의 최소 10%를 독립제작사에게 투자해야 함 | Article 5 |
| 텔레비전 광고, 홈쇼핑, 스폰서 | <ul style="list-style-type: none"> - 광고시간과 할당, 술과 의약품 광고에 대한 원칙, 담배 광고 금지 등. - 광고는 영화, 광고총량과 형태에 따라 비율이 결정되며 이는 텔레비전광고에도 적용됨: 일반광고와 홈쇼핑광고는 1일 방송시간의 20%를 넘지 못하게 되어 있으며 일반시간의 20%도 넘지 않도록 규정. | Article 18 |

* 출처: 정보통신정책연구원(2006. 4).

그런데 기존의 ‘국경없는 텔레비전 지침’은 대부분의 내용이 1989년에 만들어졌기 때문에 기술적인 진보와 시장 발전 상황에 적합하지 않게 되었다. 즉, 기존의 지침은 인터넷을 통한 TV서비스의 제공, 광대역 인터넷의

등장, VOD 등과 같은 기술적 진보에 의한 새로운 서비스들을 고려하지 못하였으며, 이로 인해 새로운 형태의 서비스에 적용되는 규제가 국가들마다 차이가 나서 유럽국가간 원활한 서비스 공급이 어려워지는 문제 발생했다. 새로운 형태의 서비스에 대한 국가 간 규제 차이는 신규 서비스의 자유로운 국경 간 이용을 방해할 수 있고, 이는 유럽연합 내에서 새로운 형태의 서비스에 대한 경쟁을 위축시키는 결과를 가져올 수 있는 상황이 되었다. 결국, 급격한 기술적 진보로 인하여 나타나는 새로운 서비스에 대해서도 유럽연합 차원에서 국경 간 자유로운 공급을 가능하게 하기 위해서는 전통적인 텔레비전 방송에 국한되었던 ‘국경없는 텔레비전 지침’에 대한 근본적인 수정이 필요하였다. 즉, 기존의 1987년 ‘국경없는 텔레비전 지침’은 일대다 방송서비스(one-to-many broadcasting)에 적용된 규제 체계이기 때문에 일대일 VOD서비스(one-to-one on-demand service)와 같은 능동형 서비스에 대해서는 새로운 규제 체계가 필요했다. 일례로 VOD 형태의 서비스는 이용자 스스로가 서비스를 통제할 수 있기 때문에 전통적인 방송서비스에 비해 규제의 필요성이 줄어들었다.

1997년에 제시된 새로운 지침(New TVWF)은 기존의 국경 없는 텔레비전 지침에서 제시하는 기본적인 형태의 최소한의 원칙들(예, 소수자보호나 인종증오 반대)을 제외하고는 완전히 새로운 형태의 규제체계를 제시하고 있다. 우선, 모든 형태의 시청각서비스(linear 서비스와 non-linear 서비스를 포함하여)는 각 국가들의 개별적인 규제에 의해 제한받지 않고, 유럽 단일 시장 내에서 자유롭게 유통될 수 있도록 원산지(country of origin) 원칙을 보장하고 있다. 기존의 국경 없는 텔레비전 지침으로는 새로운 형태의 서비스(예, non-linear 서비스)에 대해서는 country of origin 원칙이 적용되지 않기 때문에, 새로운 형태의 서비스를 제공하는 사업자들은 국가들마다 서로 다른 규제의 적용을 받는 문제가 발생하였다. 특히, non-linear 서비스는 전자상거래 지침의 규제를 받는 것으로 되어 있었는데, 전자상거래 지침은 문화/ 언어 다양성, 다원성의 문제는 다루고 있지 않기 때문에 country of origin 원칙이 적용되지 않는다. 만약 기존 규제체제가 유지되는 경우, non-linear 형태의 시청각미디어 서비스는 전자상거래 지침의 적용을 받게 되어 country of origin 원칙에서 배제되기 때문에, 국가들마다 서로 다른

규제의 적용을 받게 되는 문제가 발생한다. 그런데 모든 시청각서비스에 원산지(country of origin) 규제원칙이 적용되면 서비스가 타 유럽국가에 제공된다고 하더라도 서비스 제공업자는 추가적인 규제 없이(타 유럽국가에서 적용되는 규제를 일일이 다 받을 필요 없이 콘텐츠 생산국의 규제만 충족시키면 됨) 서비스를 제공할 수 있기 때문에, 규제의 불확실성이 제거되므로 유럽연합 내 콘텐츠의 자유로운 유통과 콘텐츠 서비스 경쟁의 활성화로 이어질 수 있다.

이처럼 사회적 가치추구를 위한 측면에서 새로운 국경 없는 텔레비전 지침은 모든 형태의 시청각미디어 서비스에 대한 공정한 규제환경을 구축하는 것을 목적으로 한다.

② 시청각미디어서비스지침의 내용

2007년 유럽연합은 콘텐츠 규제원리였던 ‘국경없는 텔레비전 지침’을 개정한 ‘시청각미디어서비스 지침(Audiovisual Media Services Directive)’을 발표하여 방송과 통신의 융합이라는 새로운 상황에 대처하고자 하였다. 새로운 지침(AVMSD)이 제정된 이유는 인터넷TV나 모바일과 같은 기술과 서비스의 융합, 디지털TV의 확산과 PPV나 VOD 같은 주문형 서비스의 활성화 등으로 전통적 시청행태의 변화가 나타나고 새로운 광고기법이 등장하는 등 규제의 환경이 변화했기 때문이다. 즉, 기존의 텔레비전 서비스와 더불어 On-demand서비스가 활성화 되면서 이를 효과적으로 규제하기 위한 방안으로 새 지침이 마련된 것이다.

새로운 지침의 목적은 기술의 발달에 따라 안정적이고 예측 가능한 사업환경을 조성하여 새로운 미디어 사업의 기회를 제공하고 사용자의 선택성을 보장하는 동시에 청소년 보호나 인간존엄성의 보장 등 핵심적 공공 가치를 지키기 위하여 규제체계를 간결하면서도 유연하게 하는데 있다(European Commission Information Society and Media, 2008a). 즉, 시청각 서비스를 linear 서비스와 nonlinear (on-demand) 서비스로 구분하고 사용자의 통제권 여부에 따라 차별화된 규제를 시행하는 것으로 목적으로 한다. 그 구체적인 내용을 살펴보면 다음 표와 같다.

<표 3-5> 유럽 시청각미디어서비스 지침의 주요 내용

| 항목 | 내용 | 조항 |
|-----------|--|-------------------|
| 미디어의 책임 | 모든 시청각서비스는 서비스 제공자의 책임 하에 일반 공중에게 정보, 교양, 오락 등을 제공해야 함. | Article 1(a) |
| 규제의 차별화 | 이용자의 선택에 의한 온디맨드 서비스에 대해서는 최소한의 기본적 규제만 시행하나 텔레비전 방송에 대해서는 광고나 아동보호 등에 대한 엄격한 규제를 지속 | Article 1 |
| 규제의 적용 | 원산지 원칙(country of origin) 적용 | Article 2 |
| 부적합 내용 규제 | 부적절한 내용의 온디맨드 서비스에 대한 각국의 규제 권한 부여 | Article 2(4)-(6) |
| 편집권 명시 의무 | 모든 시청각 서비스 제공자는 그 콘텐츠에 대한 편집, 편성 책임자를 명시하여야 함. | Article 3a |
| 자율규제 권장 | 자율규제나 정부와의 공동규제를 권고 | Article 3(7) |
| 규제기구 | 각 국 독립된 규제기구의 역할을 강조 | Article 23b |
| 상업적 메시지 | 전송방법에 관계없이 다양한 광고(협찬, 간접광고, 홈쇼핑 등)에 대한 공통의 규칙 적용 | Article 3e |
| PPL | 간접광고에 대한 규정을 명확히 제시 | Article 3g |
| 텔레비전 광고규제 | 질적 기준- 소비자 및 아동 보호, 인간존엄성 보호, 건강 유해식품에 대한 자율규제 요구 양적 제한- 기존 보다 완화했으나 시간당 12분으로 제한 | Article 3 & 18(1) |

* 출처: Eoruplean Commission(2009).

(4) 일본의 수평적 규제체계 도입

① 수평적 규제체계 도입 논의

일본 역시 유럽 법제도 변화추이를 주시한 후 2006년에 총무성에서 ‘통신 방송의 종합적인 법체계 연구회’를 발족해 본격적인 제도 개편 작업에 나섰다. 이 연구회가 2007년 발표한 최종보고서에서는 기존의 미디어나 전송기술 등에 의해 구분되는 수직적 법체계를 콘텐츠, 플랫폼, 전송인프라의 수평적 규제체계로 개편할 것을 제시했다.

일본 방송통신 법제도의 근본적인 재편성 방향을 살펴보면, 먼저 유비쿼터스 인터넷 사회의 도래를 주시하고, 기념이념을 명확화 하는 과정을 통해 제도를 근본적으로 재검토하여 이에 적합한 법체계로 재구성할 것을 제안하였다. 정보통신분야의 산업구조가 변화돼 종래의 방송·통신의 울타리를 넘어서 혼합적으로 적용될 수 있는 서비스가 증가함에 따라, 방송의 규율과 통신의 규율을 정합성 있는 형태로 재구성해 유비쿼터스 인터넷 사회에서 실현해야할 공통 가치에 대한 기본 이념을 명확히 하는 것이 중요하다고 지적하면서, 그 기본이념을 ‘정보의 자유로운 유통’, ‘보편적 서비스의 보장’, ‘정보통신 네트워크의 안전성·신뢰성 확보’ 등 세 가지로 제시하고 있다.

또한 새로운 법체계는 새로운 정보통신사회의 구조변화에 대응할 수 있는 것이어야 한다고 지적하면서 정보통신사회는 미디어의 물리적 특성에 의해 시장이나 이용 형태가 한정되는 종적 구조에서 횡적 계층 구조로 변모해 나아갈 것으로 예측했다. 즉, 콘텐츠는 적시에 자유자재로 선택 및 유통되어 이용자의 효용이나 기업의 이윤을 최대화하는 방향으로 나아갈 것이고, 전송인프라는 서비스의 특성과 관계없이 정보를 전송하는 것을 전문화해 네트워크의 이용 효율을 최대화할 수 있을 것이며, 나아가 전용 전송 설비를 가지지 않고 정보 유통의 중개기능을 전문화해 이에 의한 부가가치를 얻는 플랫폼 구조가 나타날 것이므로 이러한 수평적구조로의 변화에 대한 제도적 대응이 필요하다는 점을 역설한다.

이 보고서는 이러한 계층화 의한 자유로운 사업 환경의 정비가 필요하다고 지적하였다. 방송과 통신의 융합·연계의 진전을 근거로 사업자들은 종래의 수직적 미디어를 넘는 수평적인 비즈니스 모델을 구축하려고 하고 있어 앞으로 여러 가지 새로운 서비스 및 사업이 등장할 것으로 예측하였다. 이러한 상황 하에서 기존과 같이 미디어의 물리적 특성에 대응하여 규제하는 방식이 유지된다면, 특정 미디어를 넘어 비즈니스를 전개하고 싶어하는 사업자의 자유로운 발상을 방해할 수 있으므로, 참신한 융합 서비스의 싹이 꽃피우지 못할 가능성이 있다고 지적하였다. 이에 사업마다 상세하게 규제하기보다는, 규제의 대상범위를 될 수 있는 한 크게 묶는 동시에 과감하게 각종 규제를 완화·집약해 해당 규제 대상에 공통으로 필요한 최소한

의 규제를 부과하는 것이 적절하다고 지적하였다.

아울러 정보통신 네트워크의 고도화에 따라 이용자 보호대책의 필요성이 이전보다 높아지고 있다는 점도 유의해야 한다고 지적하였다. 또한 충분한 판단능력 없는 청소년이 유해 콘텐츠에 무방비로 노출되어 있거나 인터넷 게시판에 악성 글을 게시하는 등에 의해 피해자가 될 수 있어 사회문제로 될 수 있으므로 정보통신 네트워크 이용자 전반에 관한 정합성 있는 포괄적인 이용자 보호 및 이용자 권리 실현책을 정비할 필요가 있다는 점을 역설하고 있다.

이와 더불어 급속한 기술혁신에 대한 대응도 필요하다고 지적하였다. 가속화되고 있는 기술혁신 속에서 만들어지고 있는 여러 가지 새로운 서비스에 대해 지금까지와 같이 점진적으로 대응하게 된다면, 제도가 정비될 때까지 새로운 서비스를 제공할 수 없게 되어 비즈니스의 전개를 지연시킬 가능성이 있다. 따라서 정보 발신 서비스에서의 ‘표현의 자유의 보장과 공공의 복지’, 정보 전송 서비스에서의 ‘통신의 비밀 확보’라는 기술혁신이 진전되더라도 변하지 않는 기본 공통가치를 보장하는 최소한의 규율을 설정해, 기술혁신에 영향을 주지 않고 새로운 서비스 전개에도 지장이 없는 제도로 변혁해 나갈 필요가 있다고 주장한다.

아울러 정보유통에 있어서 점점 국경이 없어지고 있는 상황에서 통신·방송 법제의 규율도 국제적인 측면을 고려해야 한다는 점도 역설하고 있다.

② 수평적 규제체계 도입 방안

이러한 논의를 바탕으로 일본의 방송통신 규제체계를 콘텐츠와 서비스 네트워크 유통으로 전환하고, 각각 역할의 차이에 따라 규제하는 방향으로 추진하고 있다. 더욱이 계층 내부의 규제는 가능한 한 간략화 하고, 계층간의 규제는 명확하게 규정함으로써, 전체적으로 네트워크 및 정보유통의 개방성과 보편성을 확보하는 법체계로 전환하려 한다. 그러기 위해 정보 통신을 그 기능과 요구되는 역할에 따라, 정보를 작성·편집·표현하는 형태인 ‘콘텐츠’, 정보의 원활한 유통을 연결하는 ‘플랫폼’, 정보를 전자적 수단으로 보내거나 전달하는 ‘전송인프라’ 등의 3개의 계층으로 분류하고 각각의 법률제도에 대해 가능하면 하나로 수렴해 전체적으로 하나로 총괄하는

통합법으로 단일화시키는 것을 목표로 하고 있다.

이에 현재의 방송법을 기초로 ‘필요한 최소한의 규제를 자율원칙과 함께 보장해 표현의 자유를 확보한다’라는 개념을 유지하면서 정보의 자유로운 유통을 확보하는 입장에서 사회적 기능 및 사회적 영향에 중점을 두고 기술 중립적으로 콘텐츠 규율체계를 일원적으로 재구축해, 안전하고 안심할 수 있는 유비쿼터스 네트워크 사회 구축을 목표로 하는 환경 구축을 도모한다.

일본에서 구상하고 있는 콘텐츠 계층규제를 살펴보면, 정보통신 네트워크를 통해 유통되는 콘텐츠에 대해서는 해당 콘텐츠가 공연성을 가지는 것과 공연성을 가지지 않는 것으로 구분한 후, 후자에 대해서는 계속해서 통신의 비밀을 최대한 보장하도록 한다. 이에 따라 ‘특별한 사회적 영향력’을 가지는, 방송과 비교 가능한 콘텐츠 분배전송 서비스는 현재의 방송을 포함한 ‘미디어 서비스’로 일체화해 규제하고, 그 외의 ‘공연성을 갖는 통신’을 ‘오픈 미디어 콘텐츠’로 규정해 표현의 자유와 공공의 복지를 조율하면서도 위법·유해 콘텐츠 유통에 대처할 수 있는 제도적 방향을 검토하고 있다.

‘미디어 서비스’에 대해서는 ‘특별한 사회적 영향력’을 규제근거로 기술중립적 또는 현행 방송규제에 준한 형태의 콘텐츠 규제를 적용하고자 한다. 다만, 특별한 사회적 영향력을 근거로 ‘미디어 서비스’를 규제한다고 하더라도 해당 미디어 서비스에 대해 일률적으로 동일한 규제를 적용하는 것을 적절치 않다고 보고 미디어 서비스를 그 특별한 사회적 영향력에 근거해 세분화한 후, 그 영향력의 정도에 따라 현행 방송 규제를 완화하는 방향으로 ‘계단형’ 규제로 재정리한다.

첫째, ‘특별 미디어 서비스’는 언론/보도 기관으로서 건전한 민주주의 발달에 가장 중요하고 강력한 여론 형성적인 기능을 가지며, 지역주민 생활에 필요불가결한 정보를 종합적으로 골고루 제공하는 한편, 재해 등 비상시 주요한 정보전달 수단으로서의 기능 등 특별한 공적 역할을 담당하는 콘텐츠 송신자로서의 위치를 부여한다. 이러한 중심적인 미디어로서의 역할은 현재는 주로 지상파 텔레비전 방송이 수행하고 있다. ‘특별미디어 서비스’에 적용되는 콘텐츠 규제는 현재 지상파 텔레비전 방송에 대한 법규를 원칙으로 하며, 방송의 다원성·다양성·지역성 확보를 목적으로 하는 때

스미디어 집중 금지 원칙을 기본적으로 하는 것이 타당하다. 또한 사회적 기능과 영향력에 주목한 ‘특별 미디어 서비스’의 적합성 조사는 현재의 무선국 면허가 아닌 콘텐츠 분배 전송법에 기초하고, 특별 미디어 서비스로서 요구되는 사회적 기능이 무엇인가를 명확하게 한 후 구체적인 적용을 추진한다.

둘째, ‘일반 미디어 서비스’의 범위에 대해서는 현재의 위성방송과 유선방송 등과 함께 인터넷 상 제공되는 영상송신 서비스 중에서도 전용 단말기를 이용해 텔레비전과 같은 용이한 접근을 실현하는 등 시청자들의 입장에서 볼 때 현재의 방송과 동등한 기능·품질을 갖는 것인가를 고려한다. 이것은 현재의 방송과 비교 가능한 콘텐츠 분배 전송서비스 가운데 사업성이 있거나 일정 수준 이상의 사회적 기능·영향력을 갖는 것을 포함하는 방향으로 검토하고 있다. 구체적인 법률 규제에 대해서는 재해 방송 등 특별한 사회적 역할에 관련된 의무적용을 완화하고 미디어 집중 금지에 대해서도 최소한의 법률규제를 부과하는 방향으로 검토한다.

셋째, ‘오픈미디어 콘텐츠’는 홈페이지 등 ‘공연성을 갖는 통신 콘텐츠’로, 전자 메일 등 특정 사람들끼리 수행하는 개별적인 전송 이외에 모든 인터넷 상의 콘텐츠가 대상이 될 것으로 예상된다. ‘오픈미디어 콘텐츠’에 해당하는 콘텐츠 규제를 위해서는 익명에 의한 표현의 자유 확보와 프라이버시 보호를 위한 통신비밀보호의 범위와 정도를 수정할 필요가 있다. 더욱이 유해 콘텐츠를 포함하여 표현의 자유와 공공복지 두 가지 측면을 확보하는 방향으로 최소로 필요한 법률 규제를 제도화하고자 한다. ‘오픈 미디어 콘텐츠’에 대한 구체적인 규제방식에 대해서는 법령을 위반하거나 타인의 권리를 침해하는 정보인 ‘위법한 정보’와, 위법한 정보라고는 말하기는 어렵지만 공공의 안전이나 질서에 대한 위협을 야기할 우려가 있는 정보나 특정인의 권리 및 복지에 유해할 가능성이 있는 정보인 ‘유해한 정보’로 구분해서 규제할 것을 검토한다.

‘플랫폼’은 물리적인 전기 통신 설비와 연계해 다수의 사업자 간 또는 사업자와 다수의 이용자 간을 중개하고, 콘텐츠 송신, 전자상거래, 공적 서비스 제공, 기타 정보유통의 원활화 및 안전성·편리성의 향상을 실현시키는 서비스라고 할 수 있으며, 구체적으로는 네트워크상의 인증·과금·결제서

비스, 포털서비스, 사이버몰, 검색서비스, OS나 기타 네트워크와 연계하는 단말기 상의 소프트웨어 기능 등을 제공하는 서비스이다. 플랫폼 규제를 검토할 때는 먼저 플랫폼 사업자 중, 특히 고도의 사회성·공공성이 있는 것에 대해서는 이용자 보호 관점에서의 규제 도입을 검토한다.

또한 정보통신 네트워크에 대해서는 전송서비스 사업자가 공정경쟁 촉진·이용자 보호의 관점에서 오픈 액세스 등의 규제를 받을 뿐, 이들 플랫폼에 대해서는 특별한 규제없이 시장이 성장해 왔다. 이런 상황 하에서 플랫폼 사업자가 거래 상대에 대해 불공정한 거래를 강요하는 사례도 발생하고 있어 플랫폼이 새로운 병목을 형성하고 사업자의 자유로운 경제활동뿐만 아니라 정보의 자유로운 유통을 저해할 것이라는 우려가 생겨나고 있다. 이에 플랫폼에 대해서도 일반적으로 ‘규모의 경제성’이나 ‘네트워크 외부성’에 의한 독과점이 생기기 쉽다는 것을 감안해 시장 지배력의 남용을 방지하고 정보의 자유로운 유통을 확보하는 관점에서 부당차별금지 등 개방성을 확보하는 규제의 도입을 검토한다.

‘전송인프라 계층’은 전송설비와 전송서비스로 구분되는데, ‘전송설비’는 물리적인 네트워크를 의미하고, ‘전송서비스’는 지상파방송서비스, 케이블 서비스, 위성방송서비스, 통신서비스 등을 포함하는 개념으로 정보를 전자적 수단에 의해 송수신하는 기능을 의미한다.

방송과 통신의 융합·제휴를 위한 전송인프라 규제는 전송서비스와 전송설비에 대한 법률 규제로 나눠 생각할 수 있다. 먼저 전송서비스 규제에 관해 살펴보면 전기통신사업법이 통신 서비스에 포괄적으로 적용되는 것에 반해, 방송서비스는 위성방송과 케이블TV가 서비스 내용에 큰 차이가 없음에도 불구하고 방송법에 기초한 수위탁제도, 유선TV방송법, 전기통신사업법 등으로 적용 법령이 나뉘어 있었다. 하지만 전송로 융합이 진전되면서 이러한 상황을 적용하기 어렵게 돼 2001년 전기통신역무이용 방송법이 제정되어 전기통신 역무를 이용한 방송이 제도화 되었다. 또한 최근에는 IP 멀티캐스트방송이나 TPS의 증가 등 기술혁신의 진행으로 통신용 설비와 방송용 설비 차이를 서로 구별하지 않는 현상이 심화돼가고 있기 때문에, 전송 서비스에 관한 규제는 현행의 전기통신사업법 등과 방송법제의 방송 전송서비스에 대한 법률 규제를 통합해 자유로운 사업전개를 고려하면서

공정경쟁 촉진 및 이용자 보호에 대해 중점적으로 대응할 수 있는 제도로 재구성하려 한다.

전송 설비에 대해서는 전파의 보다 유연한 이용을 확보하기 위해 2007년 1월의 '통신·방송의 새로운 전개에 대응한 전파법제의 존재방식'에서 제안한 일정한 조건 하에서 무선 통신국을 운용할 수 있는 제도를 전파법 개정안에 담고 있다. 게다가 2007년 4월의 ICT 개혁 촉진 프로그램에서 제시된 전파 2차 거래제도의 확대, 방송과 통신의 구분이 없는 형태로 이용할 수 있는 면허제도의 수정 등, 방송과 통신의 융합·제휴 등을 목표로 하는 제도개혁을 진행한다.

한편 수직형 사업의 통합 및 제휴가 진행되는 과정에서 계층을 초월한 분쟁이 발생할 염려가 있다. 이에 계층 간의 법규 정비의 필요성에 대해 검토하고, 수신 장애지역의 방송 재송신이나 대규모 재해 등 비상시의 정보전송 등과 같이 높은 공공성을 갖는 콘텐츠 송신에 대해서는 송신의무를 플랫폼 사업자나 전송서비스 사업자에게 부과할 필요성 등에 대해 검토한다.

또한 정보통신산업의 계층 구조화에 따라 특정 계층에서의 병목을 장악한 사업자가 그 지배력을 남용하고, 다른 계층에서 사업하는 계열 기업을 우대해 경쟁자를 차별함으로써 각 계층에서의 공정경쟁을 저해할 가능성이 있다. 이에 필요한 범위에서 수직형 사업통합 및 겸영의 제한 등 제도적인 장치 마련을 검토하고 있다.

③ 유럽 수평적 규제체계와의 차별점

일본의 계층구분이 유럽과 다른 점은 플랫폼계층을 별도로 설정하였다는 점이다. 플랫폼계층은 상거래에 필요한 기본기능을 의미하는데, 인증, 결제, 저작권관리, QoS 등 콘텐츠를 전송계층에서 원만하게 유통시키기 위한 기능에 해당하는 것으로서 인터넷 상의 포털이나 단말상의 소프트웨어가 포함된다. 플랫폼 계층을 별도로 구분한 이유는 플랫폼이 전송이나 콘텐츠계층에 속하지 않기 때문이며 정보의 자유로운 유통을 저해할 우려가 큰 부분으로서 부당한 차별을 방지하고 개방성을 보장하기 위해서이다.

일본의 정책의 또 다른 특징은 콘텐츠 계층에 대한 구분에 있다. 통신 대상이 공연성의 유무를 기준으로 '공연성을 지니고 있는 콘텐츠'와 '공연성을

지니고 있지 않은 콘텐츠'로 구분하였다. 전자는 불특정다수가 공유할 수 있는 콘텐츠로, 이는 특별한 사회적 영향력의 존재여부에 따라 다시 '오픈 미디어 콘텐츠'와 '미디어 서비스의 콘텐츠'로 구분된다. 오픈미디어 콘텐츠란 불특정인에게 수신되는 것을 목적으로 하는 전기통신의 송신을 말하며 대표적인 것으로 홈페이지 등이 해당된다. 미디어 서비스의 콘텐츠는 특별한 사회적 영향력의 정도에 따라 '일반미디어 서비스'와 '특별 미디어 서비스'로 세분되는데, 일반미디어 서비스로는 다채널 유료방송의 콘텐츠가 있으며, 특별미디어 서비스에는 지상파 방송 콘텐츠가 해당된다.

2. 주요국의 광고 규제

이처럼 주요 선진국은 방송과 통신의 융합환경의 도래에 따른 규제공백의 해소와 신규 미디어 서비스의 진화를 위하여 규제체계의 전환을 시도하고 있다. 이러한 규제체계의 전환에는 미디어의 소유규제나 행위규제 뿐만 아니라 미디어의 주요 재원구조를 형성하는 광고에 대한 규제변화도 포함되어 있다.

1) 유럽연합

유럽연합은 2007년 시청각미디어서비스 지침(Audiovisual Media Services Directive)을 통해 광고에 대한 규제방안을 제시하고 있다. 특히 이 지침은 미디어산업의 활동의 자유는 최대한 보장하되 미디어 이용자 보호의 관점에서 적절한 규제의 도입을 제시하고 있다. 즉, 시청각 미디어 서비스 제공자에게 적절한 경제적 기반 제공의 필요성을 인식하고 광고에 대한 규제를 완화하였으나 동시에 이용자 보호를 위하여 소비자가 상업적 메시지나 광고를 프로그램과 명확히 구분할 수 있도록 하는 규제를 제시하고 있다.

기존 새로운 국경 없는 텔레비전 지침은 유럽 콘텐츠 산업의 경쟁력 강화와 다원성 확보를 목표로 광고규제의 완화를 통한 콘텐츠 사업자들의 경제적 입지 강화를 위해 중간광고의 허용, 하루 총 광고시간 제한의 완화,

새로운 형태의 광고 허용 등을 통해 사업자들의 수입을 증대시켜 주었다. 또한 PPL(Product Placement)의 허용으로 유럽 내 시청각서비스 산업의 새로운 수익원을 창출하고, 이는 콘텐츠 산업의 성장과 문화다양성에도 기여하였다. 즉, 새로운 형태의 광고 규제를 통해, 시청각 콘텐츠 제작의 재정적 지원을 장려하고, 시청각미디어 서비스 시장을 활성화시켰다.

특히 EU의 시청각미디어서비스 지침에서는 광고에 대한 규제를 간소화하여 전송방법에 상관없이 다양한 형태의 광고(협찬광고, 간접광고, 홈쇼핑 등)에 대해 공통의 규칙을 적용하도록 하였다(AVMSD Article 3e).

기존의 국경없는 텔레비전 지침에서는 텔레비전용 영화의 경우 방송시간이 45분 이상이면 매 45분마다 1회씩 중간광고를 허용했고, 뉴스 및 시사 프로그램, 다큐멘터리와 아동용 프로그램의 경우 방송시간이 30분 이내이면 중간광고를 금지했었다. 그러나 시청각미디어서비스 지침에서는 이를 일부 완화하여 텔레비전용 영화, 극영화, 뉴스프로그램의 경우 방송시간에 상관없이 매 30분마다 1회 중간광고를 삽입할 수 있도록 규제를 완화하였다. 다만 아동 프로그램과 종교프로그램의 경우 종전의 규제를 따르도록 하였다.

또 EU의 시청각미디어서비스 지침에서는 간접광고에 대한 규정을 명확히 하고, 제한된 범위 내에서 이를 허용하였다. 이 지침에 따르면 개별 회원국의 판단에 따라 극영화, 시청각미디어서비스용 영화나 시리즈물, 스포츠, 연예오락 프로그램의 경우 간접광고를 허용할 수 있도록 하였다. 유럽연합에서 이처럼 광고에 대한 규제를 완화하는 것은 콘텐츠 시장에 대한 광고 자본 유입을 원활하게 하여 궁극적으로 유럽연합 콘텐츠 산업의 성장을 도모하기 위한 것이다. 시장개방의 압력 속에서 지속적으로 시장 점유율을 높여가고 있는 미국 방송프로그램과 경쟁하기 위해 유럽방송사들의 경쟁력 확보가 필요하다는 인식하에 이를 위한 수단으로 광고규제를 완화하고 있는 것이다(이상우, 2008).

한편 이처럼 유럽연합 차원의 광고규제가 완화되는 추세임에도 불구하고 여전히 시청자보호를 위한 몇가지 단서조항을 유지하고 있는 것은 특징적이다. 즉, 아동용프로그램에서의 간접광고나, 담배, 의료제품의 간접광고는 여전히 철저히 금지하고 있다. 또한 간접광고를 포함하는 프로그램들이

미디어서비스 제공자의 편집 자율성과 독립성을 저해해서는 안되며 특정 상품이나 서비스의 구매나 임대를 직접적으로 조장해서도 안된다는 단서조항도 있다. 아울러 시청자들로 하여금 간접광고에 대하여 분명히 인지 가능하도록 하여야 하며, 간접광고에 대해 시청자가 혼동을 일으키지 않도록 프로그램의 도입이나 종결부 또는 중간광고 후 프로그램이 재개될 때 이를 인지 가능하도록 하여야 한다고 명시하고 있다.

2) 독일의 광고 규제

① 정부주도형 광고규제

독일은 전통적으로 방송과 광고에 대한 규제권한을 각 주정부에 귀속시키고 있다. 즉, 독일의 각 주정부는 문화, 경찰, 교육, 보건, 신문, 방송, 행정자치 등의 업무를 담당하는데, 각 주별로 주 미디어청(Landesmedienanstalt)을 설치하여 개별 방송사의 설립과 인허가, 면허정지, 감독과 규제의 업무를 수행하고 있다.

독일은 연방 방송법에 준하는 16개 주 사이의 방송협정(Rundfunkstaatsvertrag) 체결하였으며, 정책 갈등시 연방헌법재판소의 유권해석을 통해 해결하고 있다. 1987년 체결된 방송협정은 수차례 개정을 거쳐 연방차원에서 적용하고 있다. 특히 2000년 4월 발효된 제4차 개정협정(방송법)에서 방송의 개념, 공영방송과 민영방송의 설립기준, 운영, 재정, 광고 등에 대해 상세 규정하고 있다. 뿐만 아니라 융합서비스의 등장에 따른 연방정부와 주정부 사이의 마찰과 규제공백 해소 및 신규서비스 규제 목적으로 1997년 <정보통신서비스법과 미디어서비스협정>을 제정하였다.

독일 방송규제는 공영방송 규제기구와 민영방송 규제기구로 이원화되어 있는데 공영방송에 대한 규제 기관은 주 공영방송사 내에 존재하는 방송규제위원회(Rundfunkrat)가 담당하며, 민영방송 규제기구 역할은 주미디어청(Landesmedienanstalt)이 담당하고 있다.

독일의 공민영TV는 모두 광고가 허용되나 공영방송의 경우에는 제한적으로 허용된다. 즉, 공영방송 ARD1과 ZDF는 1일 평균 20분 이내에서만

허용되며 평일 저녁 8시 이후 및 일요일/공휴일에는 광고방송이 금지된다. 또 다른 공영방송인 ARD3은 광고가 금지되었다. 이에 반해 민영방송은 하루 방송시간의 20%까지 광고를 허용하고 있다.

독일의 광고규제는 연방정부가 아닌 주정부(주 미디어청)에서 담당하는데, 주 미디어청은 민영방송 광고에 대해 광고와 프로그램의 엄격한 분리, 불법적 광고기술 금지, 1일 총 방송시간 중 광고시간(20%) 초과금지 등 금지사항에 대한 준수 여부를 감독한다. 주 미디어청은 광고 규제 업무를 개선하기 위하여 모든 주의 미디어청 광고전담자가 참여하는 광고공동위원회(Gemeinsamen Stelle Werbung)를 조직하고 광고 관련 법률규정의 제시 및 2000년 새 방송법에 따른 광고시행세칙(Werberichtlinien) 마련하여 시행하고 있다.

독일의 경우 광고내용에 대해서는 엄격한 규제를 시행하고 있는데 방송법뿐만 아니라 부정경쟁방지법(UWG: Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb)을 적용하여 광고를 규제하고 있다.

② 자율규제

독일의 광고자율규제는 1949년 설립된 광고주, 광고회사, 매체사, 광고전문가 등 광고 관련 단체의 연합기구인 독일 광고연합중앙회(ZAW: Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft)가 담당하고 있는데 이 자율기구는 회원사간의 이해조정 및 광고업계의 이익 대변 등 대외정책 기능을 수행한다.

광고 자율규제 업무를 실제 수행하는 기구는 광고연합중앙회(ZAW)가 설립한 광고위원회(DDW: Der Deutscher Werberat)로서 이 위원회는 광고업계와 소비자 및 사회단체간 갈등 조정 및 부당광고 사전 경고 등의 역할을 수행한다.

3) 영국의 광고 규제

① 민관공동규제

영국 광고규제의 핵심은 소비자 보호라는 근본이념 추구하고 있으며 대부분 사후규제에 초점을 두고 있다.

영국의 공영방송인 BBC 1과 2는 광고를 실시하지 않지만, Ch4는 공영방송임에도 불구하고 광고를 실시한다. 그러나 광고시장의 중심은 민영(지역)방송인 ITV (Ch3)와 Ch4가 차지하고 있다.

영국의 광고수량에 관한 규제는 엄격한 편인데 광고방송을 하는 모든 방송사는 시간당 평균 7분 이내의 광고가 허용되어 있으며, 1일 총량으로 광고시간 규제(총량제)되지만 어느 한 시간동안 광고방송량이 12분을 넘지 못하도록 규제하고 있다. 광고판매제도는 방송사 직접판매와 미디어랩을 통한 위탁판매제도를 병행하고 있다.

2003년 Ofcom 출범으로 방송 및 광고 관련 정부규제가 일원화되었는데 영국정부는 방송광고시장에서 시장원리에 입각한 수급에 의한 거래질서를 인정하나 특정사업자가 광고시장을 지배하여 방송의 공공성이 훼손되지 않도록 다양한 규제를 실시하고 있다.

특히 영국은 Ofcom과 자율규제기구인 광고표준위원회(ASA)가 공동규제체계를 마련하여 운영하고 있다. 즉, 방송광고 규제권한을 민간 자율기구에 위임하는 정책을 추진하여 Ofcom 설립 후 2004년 7월 광고자율규제법을 제정하여 광고(내용) 관련 규제의 상당 부분을 자율규제기구인 광고표준위원회(ASA)로 이양하였다. 그러나 비방송 매체를 통한 광고의 경우 민간 자율규제기구 중심의 규제를 실시하고 있는데 영국정부는 이러한 민간자율규제를 모든 방송매체로 확대하려고 하고 있다

② 자율규제

영국은 다양한 자율규제기구를 발전시켜 왔는데 그 중 광고표준위원회(ASA)는 정부와 광고업계로부터 독립된 기구로 소비자 불만처리 및 광고사후심의 수행 및 제재조치를 담당하고 있다. 또한 방송광고실행위원회(BCAP: Broadcast Committee of Advertising Practice)는 광고표준 수립 및 검토, 감독업무를 수행하고 있으며, 방송광고재정표준기구(Broadcast Advertising Standards Board of Finance)는 광고규제기구의 재정지원을 담당한다.

4) 프랑스의 광고 규제

① 민관공동규제

프랑스의 방송은 중앙집권적 방송체제를 유지하여 지방국을 가진 France3을 제외하면 기본적으로 전국권 동일 방송을 실시하고 있다. 프랑스의 방송제도는 1937년 국영TV를 시작으로 1981년 사회당 정부에 의해 방송자유화 정책이 도입될 때까지 공영체제를 유지하였다.

1980년 대 중반 민영TV의 출범과 TF1의 민영화로 공민영방송체제로 전환하였는데 이는 광고시장의 확대를 불러왔다. 민영TV 도입 초기 텔레비전 광고시장의 급격한 성장을 경험하였다. 일례로 1986년에서 1992년 사이 TV광고매출액이 120% 이상 증가하였다. 그러나 채널수와 방송시간이 대폭 증가함에 따라 점차 공급이 수요를 초과하는 상황으로 발전함에 따라 광고수주를 위한 채널간 경쟁이 가열되었다. 이로 인해 각 채널의 재정이 악화되어 1987년 전체 방송시간은 전년대비 114% 증가된 반면 방송시간당 광고수입은 46%나 감소하였다. 특히 민영방송에 대한 광고요금 규제가 해제되면서 광고요금도 점차 상승했으나 제작비 상승, 독자적 미디어랩운영, 광고수주 경쟁에 따른 부대비용의 지출 증가로 광고판매 실수입 비율이 낮아져 1987년 지상파채널의 실수입이 전년도 보다 하락하는 현상을 보이기도 하였다. 결국 1992년 민영 제5채널이 파산한 이후 정부가 TV방송 구조조정에 착수하여 제5채널의 사용권을 회수하여 공영채널에 할당하고 광고를 금지하면서 TV광고시장이 정상화 되었다.

현재는 공영방송으로 F2, F3, F5 등 세 개의 채널을 운영하는 France Television (FT)과 ARTE가 있는데 ARTE는 광고를 방송하지 않는다. 민영방송으로는 TF1, M6, Canal+ 등이 있다. 공영방송과 민영방송간 광고제도가 차별화되어 있는데 FT에 속한 공영채널은 시간당 평균 6분, 시간당 최대 8분, 블록당 최대 4분 광고가능하며, 민영방송(TF1과 M6)은 1시간당 평균 6분, 시간당 최대 12분의 광고가 가능하다.

최초의 광고규제는 1969년 ‘프랑스광고공사(RFP)’가 설립되면서 시작되었는데, RFP는 공영채널에 대한 상품광고 규제 기관으로 공영방송의 지나친 상업화 감시 및 광고내용 규제를 담당하였다. 1982년에는 ‘시청각 최고기구

(Haute Autorit)'에 공공서비스 감독권을 부여하였는데 이 기구가 프랑스광고공사와 병존하면서 국영 프로그램사들의 광고방송 내용의 법규준수 여부를 감독하였다.

이후 1986년 9월 '커뮤니케이션자유화법'에 의해 HACCA와 RFP 폐지 후 '커뮤니케이션 자유화위원회(CNCL)'가 발족하면서 민영텔레비전과 공영텔레비전에 의해 방송되는 방송광고의 편성양태와 내용, 목적 등을 통제하는 임무수행을 하다가 1989년 1월에 제정된 법에 의해 방송위원회(CSA)가 CNCL의 광고규제권한 승계하였다.

현재 광고규제는 중앙규제기구인 방송위원회(CSA: le Conseil Suprieur de l'Audiovisuel)와 자율규제기구인 광고검증국(BVP)이 공동으로 담당하고 있다. 정부의 광고규제는 방송위원회(CAS)가 수행하고 있는데 정부의 규제는 주로 사후규제를 실시하고 있다.

광고내용규제의 상당부분이 자율규제로 이양되긴 하였으나 광고관련 법과 시행령 및 공영방송의 의무규정서와 민영방송의 협정서 상 광고관련 의무 준수 부과 및 CSA의 제재권한 등 정부규제의 틀은 유지하고 있다.

② 자율규제

프랑스의 자율규제는 공사, 광고주, 대행사, 매체들의 연합인 광고검사국(BVP: Bureau de Vrification de la Publicit)이 담당하고 있다. BVP는 1935년 창설된 광고 관련 직업인들의 연합체로 자발적 규칙에 따라 광고메시지를 규제하던 독립조직으로 직업윤리제정, 윤리적 감시 기능, 부당광고 예방활동, 사전심의 등의 기능을 수행하고 있다.

5) 미국의 광고규제

미국은 수정헌법 제1조에 의하여 미디어가 자신의 매체를 통해 전달할 광고에 대한 취사선택 권한을 가지고 있다. 즉, 개별 미디어가 특정 광고의 선택과 배제 권한을 가지고 있는 것이다(Pember & Calvert, 2006). 즉, 광고 제작 단계에서 광고주와 광고대행사간 광고내용에 대한 검토가 이루어지며, 방송사에서도 광고 내용에 대한 적극적 검토를 수행한다. 이러한 검

토과정을 통하여 광고 내용의 법규 위반 여부나 해당 광고가 사전에 제시된 방송사의 운영방침이나 윤리기준 등에 부합하는지 여부 등을 검토하고 방송사가 내용의 수정 요구나 광고방송 거부 등의 조치를 취할 수 있다.

① 정부규제

미국정부의 광고규제는 주로 사업자간 공정경쟁과 소비자 보호 차원에서 내용규제를 중심으로 이루어진다. 미국에서 광고규제법규가 제정되기 시작한 시기는 20세기 초부터이다. 최초의 연방법은 1914년에 제정된 연방거래위원회법(Federal Trade Commission Act)이다. 이 법에 의한 광고규제의 목적은 소비자보호가 아니라 사업자간 부당한 경쟁을 방지하기 위한 것이었다. 이 법은 독점의 폐해를 방지하기 위하여 제정된 셔먼법(1890년)과 클레이튼법(1914년)을 보완하기 위하여 제정되었다. 따라서 광고규제의 근거가 되는 FTC법 제5조의 내용도 처음에는 “상거래에서의 불공정한 경쟁행위(unfair competition)”만을 불법으로 규정하였다. 그러므로 이 법에 의하여 규제할 수 있는 광고도 ‘사업자간 부당한 경쟁을 유발할 가능성이 있는 광고’에 국한될 수밖에 없었다. 따라서 이 법은 허위광고로 인한 소비자피해는 막아낼 수 없었다. 미국 연방대법원 역시 1931년 광고규제와 관련된 판결문에서 “경쟁이 기만이라는 수단에 의하여 침해되지 않는 경우에는 허위 또는 기만광고에 대하여 FTC가 규제할 권한이 없다”고 판결함으로써 FTC가 소비자보호를 위한 광고규제를 하는데 한계가 있음을 보여주었다(박성용, 정용수, 이종인, 2007).

미국 FTC가 부당광고로부터 소비자를 보호할 수 있게 된 계기는 1938년에 Wheeler-Lee Act가 제정되고 난 이후부터이다. 이 법이 제정되고 난 이후, FTC법 제5조의 내용이 불공정한 경쟁방법뿐만 아니라 “불공정하거나 기만적인 행위 또는 관행(unfair or deceptive acts or practices)”도 불법으로 규정하고, 동법 제12조에서 허위광고의 금지를 별도로 규정하였다. 이에 따라 FTC에서는 허위광고는 물론이고 사업자의 기만적인 광고행위도 규제할 수 있게 됨으로써, 명실상부하게 소비자보호를 위한 광고규제가 가능하게 되었다.

그러나 1970년대에 접어들면서 허위·기만적인 광고에는 해당되지 않으

나, 소비자피해를 유발하는 광고가 나타나게 되자, 1975년에 FTC법 제5조에 “상거래에 영향을 미치는”이라는 문구를 삽입함으로써, ‘불공정성’에 대한 개념을 새로운 규제대상으로 포함시켰다. FTC법 제5조 (a)항 (1)호는 “거래에 있어서 혹은 거래에 영향을 미치는 불공정한 경쟁방법 및 불공정하거나 기만적인 행위나 관행은 위법”(Unfair methods of competition in or affection commerce, and unfair or deceptive acts or practices in or affecting commerce, are hereby declared unlawful.)이라고 규정하고 있다. 이에 따라 FTC에서의 광고규제 대상이 허위·기만적인 광고와 함께 불공정한 광고까지 규제할 수 있게 되었다. 현재 FTC에서 허위·기만적 광고는 연방거래위원회법과 「기만에 대한 정책 성명」에 의해 규제되고 있으며, 불공정 광고는 「연방거래위원회법」, 「불공정성에 대한 정책 성명」 및 「광고실증에 관한 정책 성명」 등에 의해 규제되고 있다(박성용·정용수·이종인, 2007).

현재 미국 FTC는 연방 차원의 광고만을 규제하며 지역 광고는 해당 주나 지역의 정부가 규제를 담당한다. 따라서 각 주는 FTC의 가이드라인에 따라 허위나 불공정 행위에 대한 규제법규와 소비자 보호법을 제정하여 허위광고를 규제하고 있다.

기타 규제기구로 FDA가 있는데 이는 음식, 약품, 화장품 등의 안전성과 관련된 광고행위를 규제하는데 주로 식품이나 의약품 등의 표시를 중점적으로 규제한다(Sadler, 2005).

연방통신위원회(FCC)는 허위 과장광고에 대한 규제를 FTC에 일임하였으나 방송에서의 허위, 기만 콘텐츠에 대한 일반적인 규제권한은 가지고 있다. 또한 담배, 도박 등에 대한 방송광고도 금지하고 있다

② 광고편성규제

미국은 1984년까지 FCC가 텔레비전 광고 총량을 규제해왔으나 텔레비전 방송에 대한 탈규제 정책의 일환으로 광고시간에 대한 정부 규제를 철폐하고 시장에 의해 결정되도록 하였다. 현재는 미국방송협회(NAB)가 텔레비전규약(Television Code)을 통하여 광고시간제한을 권고하고 있다. 이에 따라 지상파네트워크, 대부분의 독립/지역방송국과 케이블네트워크는 스스로

광고수량을 제한하고 있다(Blumenthal & Goodenough, 1988). 광고수량은 매체 종류와 시간대에 따라 변동되는데 예를 들어, 주요 네트워크의 경우 일반적으로 주시청시간대는 시간당 8-10분, 낮 시간대는 시간당 최대 12-15분의 광고를 편성하고 있다. 케이블과 지역지상파방송의 경우에는 시간당 12-15분 정도의 광고를 편성하고 있다. 다만 올림픽과 같은 특별한 이벤트의 경우 이보다 많은 광고를 편성하기도 한다.

FCC는 최소한의 광고규제만을 실시하고 있는데, 어린이 프로그램에 대한 광고량 규제(주말 시간당 10.5분 이내, 주중 시간당 12분 이내)와 공영방송에 대한 광고금지만을 규제하고 있다.

③ 자율규제

광고의 내용과 관련하여 미국은 기본적으로 자율규제를 선호하며 직접 규제보다는 경영개선협회(BBB: The Better Business Bureau)를 통한 간접 규제를 실시한다(한은경, 2000). 즉, 경쟁사업자의 광고가 부당하다고 생각할 경우 BBB에 심의를 의뢰할 수 있다. BBB는 심의기구인 National Advertising Division과 재심청구기관인 National Advertising Review Board라는 두 개의 부서를 두고 광고 심의를 실시한다. 또한 자신이 의뢰한 사안에 대하여 BBB의 심의 결과에 만족하지 못하는 경우 연방법원에 소송을 제기할 수 있다.

NAD 심의 결과는 광고주에게 직접적인 법적 영향을 미치지 못하지만, 광고매체(미디어)측에서는 그 결과를 매우 예민하게 받아들이며 허위, 과장 광고로 판정된 경우 미디어가 광고를 거부하거나 소비자의 반발을 사기도 한다. 경우에 따라서 심의결과가 FTC 등 규제기구에 통보되기도 한다.

6) 시사점

각국의 사례를 살펴볼 때 최근 매체환경의 급속한 변화로 광고에 대한 규제방식도 점차 변화하고 있는 추세를 알 수 있다. 이는 기존의 방송광고 규제 제도로는 새롭게 등장하고 있는 시청각서비스(Nonlinear, On-demand 등)를 통한 광고를 효율적으로 규제하기 어렵다는 규제효율성의 문제를 극복하기 위한 것으로 보인다. 또 한편으로는 광고규제 완화를 통하여 콘텐츠 시장에 대한 광고 자본의 유입을 원활하게 하여 미디어 산업의 성장에도모하기 위한 현실적 필요 때문인 것으로 볼 수 있다.

이러한 광고규제방식의 변화를 요약하면 첫째, 광고에 대한 규제를 완화하는 추세임을 알 수 있다. 즉, 중간광고나 간접광고에 대한 규제 완화나 광고시간 제한의 완화 등을 통하여 미디어산업의 활동의 자유를 보다 많이 보장해 주는 방향으로 규제가 개선되고 있다.

둘째, 광고매체가 다양화되는 환경에서 규제의 단순화를 꾀하고 있음을 알 수 있다. 인터넷TV나 모바일과 같은 기술과 서비스의 융합, 디지털TV의 확산과 PPV나 VOD 같은 주문형 서비스의 활성화 등 미디어 이용환경의 변화가 나타나고 새로운 광고기법이 등장하는 환경에 직면하여 새로운 기술을 이용한 미디어 산업의 발전을 위하여 예측 가능한 사업환경을 조성해줄 수 있는 방향으로 광고규제가 단순화, 유연화되고 있는 경향이 나타난다.

셋째, 그럼에도 불구하고 청소년 보호나 인간존엄성 보장을 위한 최소한의 내용 및 행위규제는 지속되고 있는 경향을 볼 수 있다. 즉, 새로운 유형의 광고가 등장하고 광고규제가 완화되더라도 미디어 소비자의 권리와 사회적 가치는 여전히 중요시 되고 있다는 것이다. 이는 광고시장규제의 완화가 곧 광고시장의 저질화로 이어지는 것을 방지하고자 하는 노력이라고 볼 수 있다.

요컨대, 건강한 광고시장의 성장과 소비자의 권익보호를 위하여 주요 선진국에서는 여전히 광고에 대한 행위규제와 내용규제를 실시하고 있다. 행위규제에 있어서 독일, 영국, 프랑스 등 유럽 주요 국가들은 여전히 광고시간량, 광고금지 품목 등에 대한 규제를 실시하고 있다. 미국의 경우 광고시

간량에 대한 정부규제는 없으나 방송사가 자율적으로 규칙을 마련하여 이를 준수하고 있으며, 정부는 어린이프로그램의 광고와 광고 제한품목 등에 대한 최소한의 규제만을 실시하고 있다.

내용규제의 경우 규제주체에 따라 정부주도형, 자율규제형, 혼합형으로 나눌 수 있는데 독일 등 정부주도형의 경우 정부 또는 이에 상응하는 중앙조직이 주도적으로 광고규제 권한을 행사하고 있다. 미국이나 유럽 일부 국가의 경우 광고에 대한 자율규제가 광고내용규제의 핵심으로 자리잡고 있으며 영국이나 프랑스의 경우 중앙정부와 자율규제기구가 공동으로 광고를 규제하는 혼합형 규제를 운영하고 있다.

이처럼 각 나라마다 실시하고 있는 광고규제의 양식과 규제기관은 달라도 이러한 광고행위 및 내용 규제의 핵심은 소비자 보호라는 근본이념 추구한다는 점에서 공통점을 가지고 있다.

IV. 방송통신 융합과 광고 규제체계 현황

1. 방송광고 정책과 규제 현황

1) 방송광고업무 규정의 혼선

현행 「정부조직법」 상에는 문화체육관광부의 소관사항으로 ‘문화·예술·영상·광고·출판·간행물·체육·관광에 관한 사무와 국정에 대한 홍보 및 정부발표에 관한 사무를 관장한다’고 규정하고 있다. 즉, 일반적인 광고 업무에 관한 사항은 문화체육관광부가 관장하도록 명시하고 있는 것이다.

정부조직법

제30조 (문화체육관광부) ① 문화체육관광부장관은 문화·예술·영상·광고·출판·간행물·체육·관광에 관한 사무와 국정에 대한 홍보 및 정부발표에 관한 사무를 관장한다.

그에 반해 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」에서는 방송광고 업무를 방송통신위원회의 소관 업무로 규정하고 있다. 법률 제3조(위원회의 설치) 제2항의 제2호에 ‘방송프로그램 및 방송광고의 운용·편성에 관한 사항’을 방송통신위원회의 업무로 보고 있고, 제12조(위원회의 심의·의결사항) 제1항의 제11호에 방송통신위원회는 ‘방송프로그램 및 방송광고의 운용·편성에 관한 사항’을 심의·의결하도록 정하고 있다.

특히 법률 제3조 제2항은 방송통신위원회를 ‘중앙행정기관으로 보되’, ‘방송프로그램 및 방송광고의 운용·편성에 관한 사항’에 대해서는 ‘정부조직법 제16조(국무총리의 행정감독권)를 적용하지 아니한다’고 명시하고 있다. 이는 방송광고의 경우 방송의 특수성(정치적 독립성과 공공성 유지) 측면에서 정부의 소관사항이 아닌 독립규제기관인 방송통신위원회의 소관사항으로 명시하고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 일반적인 광고 업무에 관한 사항은 문화체육관광부가 담당하지만, 방송광고의 경우 방송의 정치적

독립성과 공공성 유지 등의 측면에서 독립규제기관인 방송통신위원회의 소관 업무로 보는 것이 타당하다고 할 수 있다.

방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률

제3조 (위원회의 설치) ② 위원회는 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관으로 보되, 다음 각 호의 사항에 대하여는 「정부조직법」 제16조를 적용하지 아니한다.

1. 제12조제1항제2호에 따른 방송사업자의 허가·재허가·승인·등록·취소 등에 관한 사항
2. 제12조제1항제11호에 따른 방송프로그램 및 방송광고의 운용·편성에 관한 사항
3. 「방송법」 제46조에 따른 한국방송공사 이사의 추천에 관한 사항
4. 「한국교육방송공사법」 제9조 및 제13조에 따른 한국교육방송공사 임원 및 이사의 임명에 관한 사항
5. 「방송문화진흥회법」 제6조에 따른 방송문화진흥회 임원의 임명에 관한 사항
6. 그 밖에 방송의 독립성 보장을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률

제12조 (위원회의 심의·의결사항) ① 위원회는 소관사무 중 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 방송·통신 기본계획에 관한 사항
 6. 방송프로그램의 유통상 공정거래 질서의 확립에 관한 사항
 11. 방송프로그램 및 방송광고의 운용·편성에 관한 사항
 14. 방송·통신 관련 기금의 조성 및 관리·운용에 관한 사항
 16. 방송·통신 관련 남북 교류·협력에 관한 사항
- ② 위원회는 제1항제1호의 방송에 관한 사항을 심의·의결하는 경우 방송영상정책과 관련된 사항은 문화체육관광부장관과 협의하여야 하고, 제1항제6호의 사항을 심의·의결하는 경우에는 공정거래위원회의 의견을 들어야 하며, 제1항제16호의 사항을 심의·의결하는 경우에는 통일부장관의 의견을 들어야 한다.

그러나 방송광고 대행의 경우 「방송법」 제73조(방송광고등)은 지상파방송사업자의 방송광고는 한국방송광고공사를 통해 판매대행하도록 정하고 있고, 「한국방송광고공사법」 제6조(감독)와 제8조(임원)는 문화체육관광부 장관이 한국방송광고공사의 업무를 감독하도록 명시하고 있다.

방송법

제73조 (방송광고등) ⑤ 지상파방송사업자(지상파방송사업자와 방송채널사용계약을 체결하고 그 채널을 사용하여 지상파방송을 하는 방송채널사용사업자를 포함한다)는 한국방송광고공사 또는 대통령령이 정하는 방송광고판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없다. 다만, 대통령령이 정하는 방송광고에 대하여는 그러하지 아니한다.

[2006헌마352, 2008.11.27, 방송법 제73조제5항(2007. 1. 26. 법률 제8301호로 개정된 것)은 헌법에 합치되지 아니한다. 위 규정은 2009. 12. 31.을 시한으로 개정될 때까지 계속적용된다.]

한국방송광고공사법

제6조 (감독) 문화체육관광부 장관은 공사의 업무를 감독한다.

제8조 (임원) ② 사장과 감사는 문화체육관광부 장관이 임명한다.

③ 전문이사과 상임이사 및 비상임이사는 사장의 추천으로 문화체육관광부 장관이 임명한다.

반면 방송광고의 내용심의는 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제18조(방송통신심의위원회의 설치 등) 및 「방송법」 제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의)에 의해 방송통신심의위원회가 담당하도록 하고 있다.

방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률

제18조 (방송통신심의위원회의 설치 등) ① 방송 내용의 공공성 및 공정성을 보장하고 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위하여 독립적으로 사무를 수행하는 방송통신심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)를 둔다.

방송법

제32조 (방송의 공정성 및 공공성 심의) ① 방송통신심의위원회는 방송·중계·유선방송 및 전광판방송의 내용과 기타 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보중 방송과 유사한 것으로서 대통령령이 정하는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의의결한다. 이 경우 매체별·채널별 특성을 고려하여야 한다.

② 방송통신심의위원회는 제1항의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 방송광고에 대하여는 방송되기 전에 그 내용을 심의하여 방송여부를 심의의결할 수 있다.

③ 방송사업자는 제2항의 규정에 의한 방송광고에 대해서 방송통신심의위원회의 심의의결의 내용과 다르게 방송하거나 심의의결을 받지 않은 방송광고를 방송하여서는 아니된다.

[2005헌마506, 2008.6.26 방송법(2008. 2. 29. 법률 제8867호로 개정된 것) 제32조제2항, 제3항은 헌법에 위반된다.]

2) 방송광고 정책의 혼선과 이원화

방송광고에 대한 정책은 방송통신위원회와 문화체육관광부 모두에서 자신의 소관업무를 주장하며 정책을 수립·집행하고 있는 실정이다. 방송통신위원회는 방송통신융합정책실 방송진흥기획관 산하에 방송운영총괄과를 두고 방송광고 업무(방송광고, 방송광고판매제도(미디어랩제도 개선), 방송광고 편성 등)를 담당하고 있다. 문화체육관광부 역시 미디어정책국 산하의 방송영상광고과에서 방송광고 업무(방송영상산업·광고산업 진흥 종합계획 수립 및 시행, 제작활동 및 관련단체 지원, 유통구조 개선 및 지원, 조사·연구, 전문인력양성 및 기술개발, 지원기반 확충과 법·제도의 정비 등)를 담당하고 있다.

이처럼 현재의 방송광고 정책은 방송통신위원회, 방송통신심의위원회, 문화체육관광부에서 관할하고 있다. 그에 따라 규제의 중복, 공백 등의 현상이 나타나고 있으며 동시에 정책의 일관성과 효율성이 약화되고 있는 실정이다. 방송사업자와 방송광고사업자의 경우 양 정부부처의 규제와 정책에

따라 서비스를 제공하고, 사업을 수행하고 있어 혼란 야기와 함께 규제중복에 대한 불만도 존재한다.

더욱이 방송광고 판매대행을 규정한 「방송법」 제73조제5항과 방송광고의 사전심의를 규정한 「방송법」 제32조제2항, 제3항이 헌법 불합치 판결을 받음에 따라 방송광고 정책 수립과 집행의 대폭적인 손질이 불가피한 상황이다. 이미 방송광고의 심의는 사전심의에서 방송사 자율심의체제로 전환키로 함에 따라 정부는 2008년 11월 방송법 일부개정안을 상정하고, 방송통신심의위원회의 규제 역시 사후심의를 통한 불법·유해 광고 및 시청자 피해 유발 광고에 대한 경제적 제재 조치 강화로 전환되고 있다.

방송법 일부개정법률(안)

제출연월일 : 2008. 11, 제출자 : 정부

제32조 (방송의 공정성 및 공공성 심의) ② 방송사업자는 대통령령이 정하는 방송광고에 대하여 자체적으로 심의할 수 있는 기구(이하 “자체심의기구”라 한다)를 두고, 방송광고가 방송되기 전에 그 내용을 심의하여야 한다. 이 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 방송통신위원회에 신고한 민간기관·단체(이하 “자율심의기구”라 한다)에 위탁하여 심의를 한 때에는 자체적으로 심의한 것으로 본다.

③ 방송통신위원회는 방송사업자가 제2항에 따라 설치한 자율심의기구에 대하여 방송광고 사전심의에 관한 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 예산의 범위 안에서 그 소요 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

방송광고 판매대행 역시 헌법재판소가 정한 기한인 2009년 12월 31일까지는 어떤 식으로든 대안을 마련해야 하는 상황이다. 방송통신위원회는 최근 ‘방송통신콘텐츠 산업 경쟁력 강화 대책’을 확정하고, 방송광고판매제도의 위헌요소 제거, 광고시장 개방 대응 및 시장 효율화를 위해 방송광고판매제도의 개선 추진계획을 밝혔다(방송통신위원회, 2009). 이는 다매체시대로 인한 경쟁심화, 규제개선 지연 등으로 방송광고시장이 위축됨에 따라 신유형 방송광고 도입 및 방송광고 규제개선을 추진하기 위한 것으로, 방송광고 경쟁체제 도입을 위해 방송광고판매 개선방안 및 취약매체 지원방안을 마련하며, 방송광고 시장 활성화와 자율성 제고를 위해 PPL/가상광고

도입 검토, 중간광고 허용 확대, 방송광고금지 품목규제 등 방송광고 규제 개선을 검토하겠다는 계획이다.

<표 4-1> 방송광고제도 개선 Action Plan(방송통신위원회, 2009.6)

| 주요사항 | 실천일정 |
|----------------------------|------------|
| · 방송광고판매제도 개선관련 방송법령 개정 | 2009. 12. |
| · PPL/가상광고 관련 시행방안 검토 | 2009. 12. |
| · 방송광고 규제개선 로드맵 발표 | 2009. 11. |
| · 방송광고판매 경쟁체제 도입 및 취약매체 지원 | 2010년~ |
| · 방송광고 규제 단계적 개선 | 2010~2012년 |

따라서 이를 계기로 현행 법제상으로 방송광고의 정확한 주무부처에 대한 일원화를 통한 체계적인 정책수립과 집행이 필요하다. 방송광고의 경우 방송정책 전반과 함께 추진되어야 정책의 일관성과 효율성이 제고될 수 있기 때문에 방송정책 주무기관인 방송통신위원회로 일원화될 필요가 있는 것이다.

효율적인 방송정책의 집행을 위해서는 진입규제, 소유규제, 재원규제, 내용규제, 기술규제 등이 유기적으로 연계되어 정책을 수립하고 추진하는 것이 필요하다. 방송사업자의 입장에서든 여러 유형의 규제정책이 한 기관을 통해 체계적이고 일관되게 집행되는 것이 필요하다. 또한 국가적인 차원에서도 방송산업의 육성과 경쟁력 제고를 위해서는 여러 유형의 세부 방송정책이 유기적으로 연계되어 조화를 이루는 것이 필요하다. 아울러 방송광고 정책은 거시적인 방송정책 측면에서 보면 여러 규제정책 중 재원정책에 해당하고, 동시에 재원정책 중 일부 정책사항에 해당한다. 방송재원 정책은 방송사의 안정적 운영을 통한 시청자의 복지증진을 위해 방송사의 다양한 재원과 유기적으로 연계한 정책 추진이 필요한 사항이다.

현재 방송사의 재원정책은 방송통신위원회가 담당하고 있으나 이중 방송광고 정책만 문화체육관광부와 공동으로 관장하고 있는 상황이다. 이는 방송규제정책의 효율성 제고뿐만 아니라 방송사업자들의 안정적 재원확보를

통한 시청자 복지 증진을 위해서도 방송광고 정책을 방송 주무기관인 방송통신위원회로 일원화할 필요가 존재하는 것이다.

3) 방송편성과 방송광고 정책

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 편성시 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.

그동안 방송광고 정책은 편성 주무기관인 방송통신위원회와 방송광고판매 감독기관인 문화체육관광부로 양분되어 계획되고 추진되어 왔다. 그러나 방송광고는 방송편성의 주무기관인 방송통신위원회로 일원화하는 것이 정책의 일관적인 추진과 정부정책 추진의 효율성 제고를 위해서도 필요한 조치이다. 즉, 일반적인 광고 업무에 관한 사항은 문화체육관광부가 담당하지만, 방송광고의 경우 방송의 정치적 독립성과 공공성 유지 등의 측면에서 독립규제기관인 방송통신위원회의 소관 업무로 보는 것이 타당하다.

더욱이 새롭게 등장하는 뉴미디어 광고는 광고와 프로그램의 구분 자체가 모호할 뿐만 아니라 무차별적인 광고 노출에 기반한 방송광고 정책 보다는 수용자의 능동적 선택을 전제한 방송광고 정책으로의 전환이 요구되고 있다. 따라서 방송프로그램과 방송광고의 운영 및 규제에 관한 사항은 별개로 구분하여 생각할 수 있는 사안이 아니다.

2. 매체별 광고규제 현황

1) 광고 일반에 대한 규제 현황

광고규제의 형태는 크게 보아 규제의 차원이 사적차원에서 이루어지는가, 아니면 공적차원에서 이루어지는가에 따라 사적규제와 공적규제로 나누어 볼 수 있다. 사적규제란 광고 전문가 개개인에 의한 것으로 그 규제의 형태가 광고 전문인의 개인적 자질이나 책임감, 성향 등에 의존하고 있어 규제의 엄정성을 가지기에는 한계가 있다. 그러나 공적규제 또한 궁극적으로는 광고 전문가 개개인을 매개로 하여 규제가 관철되어 있다는 점을 감안하면 사적·공적이라는 분류는 큰 의미가 없을 수 있다.

공적규제는 세부적인 형태로 나누어 보면 광고매체를 포함한 광고관련 사업자에 의하여 이루어지는 자율적인 형태와 정부에 의해 타율적으로 이루어지는 형태, 그리고 소비자들에 의해 이루어지는 형태로 구분할 수 있다(최병록, 1993). 즉, 광고규제의 주체가 사업자인가 또는 정부인가 아니면 소비자인가에 따라 각각 자율규제, 타율규제(법적규제), 그리고 소비자에 의한 규제로 나누어 볼 수 있다. 다만 소비자에 의한 규제는 분석적으로는 구분 가능한 규제유형이지만 실질적으로는 다른 두 유형의 규제방식을 점진적으로 유도하거나 또는 그 제도화된 규제방식을 매개로 하여 이루어지는 특징이 있다.

(1) 타율규제

광고에 대한 법적규제(타율규제)는 광고에 있어 부당표시나 허위·과장광고 등이 소비자이익을 침해하기 때문에 소비자보호의 관점에서 법이 가지고 있는 강제력으로써 광고의 폐해를 제거하려는 광고에 대한 타율적인 규제형태이다.

우리나라의 광고 일반에 대한 주요법률을 살펴보면 일반·기본법적 규제, 개별업종별 규제, 광고매체관련 규제 등으로 나누어 볼 수 있다. 광고 일반에 대한 법적규제는 1980년 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」의 제정

이후라고 할 수 있다. 특히 1980년에 「소비자보호법」으로 제정되었다가 2006년 전부개정을 통해 명칭을 바꾼 「소비자기본법」에는 광고규제기분의 제정을 규정하여 소비자보호측면에서 규제할 수 있도록 하고 있다. 이 밖에도 「청소년보호법」, 「표시·광고 공정화에 관한 법률」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 등에 산별적으로 광고행위에 대한 규제 조항이 포함되어 있다. 개별 업종별로 광고에 대한 규제는 「의료법」, 「약사법」, 「식품위생법」, 「건강기능식품에 관한 법률」 등 다양한 개별 법률에서 광고 규정을 담고 있다. 「방송법」과 「한국방송광고공사법」, 「옥외광고물 등 관리법」은 광고매체와 직접적으로 관련되는 법률이며, 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」, 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 등에서도 광고행위에 대한 명시적 규정을 담고 있다.

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서는 광고에 대한 내용을 자세히 다룰 수 없으므로 원론적인 것만 명시하고, 1999년에 제정된 「표시·광고 공정화에 관한 법률」에 상품 또는 용역에 관한 표시·광고에 있어서 기만광고나 부당광고 방지를 위한 사항을 구체화하고 있다. 이 법률에서는 광고를 ‘사업자 또는 사업자단체가 상품 또는 용역에 관한 사항을 정기간행물, 인터넷신문, 방송, 전기통신, 그 밖에 대통령령이 정하는 방법으로 소비자에게 널리 알리거나 제시하는 것’(제2조제2항)으로 정의하고, ‘사업자등은 소비자를 속이거나 소비자로 하여금 잘못 알게 할 우려가 있는 표시·광고행위로서 공정한 거래질서를 저해할 우려가 있는 허위·과장의 표시·광고, 기만적인 표시·광고, 부당하게 비교되는 표시·광고, 비방적인 표시·광고의 행위를 하거나 다른 사업자등으로 하여금 이를 행하게 하여서는 아니된다’(제3조제1항)고 규정하고 있다.

공정거래위원회는 사업자등이 이를 위반할 경우에는 당해 위반행위의 중지, 시정명령을 받은 사실의 공표, 정정광고, 기타 위반행위의 시정을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있고(제7조제1항), 임시중지명령(제8조)이나 과징금(제9조)을 부과할 수 있다. 또한, 사업자들은 자율적으로 표시·광고에 관한 규약이나 기준(제14조 표시·광고의 자율규약)을 정할 수 있고, 자율규약에 위반되는 지의 여부 등을 심의하는 등 부당한 표시·광고를 방지하

기 위한 조직(제14조의2 표시·광고의 자율심의기구등)을 운영할 수 있다. 공정거래위원회는 ‘부당한 표시광고행위의 유형 및 기준지정고시’를 통해 사업자 자신, 가격, 원재료/성분, 품질/성능/효능, 규격/용량/수량, 제조일자/유효기간, 제조방법, 특징, 원산지/제조자, 보증, 용기/포장, 추천/권장, 용도/사용방법/주의사항에 관한 표시·광고, 경쟁사업자 및 경쟁관계상품에 관한 비교표시·광고, 누락/은폐 등에 의한 기만적인 표시·광고, 기타의 거래내용 및 거래조건에 관한 사항의 표시·광고 행위에 대한 구체적인 유형 및 기준을 제시하고 있다.

「표시·광고 공정화에 관한 법률」이 허위·과장광고 규제에 역점을 두고 있다면, ‘소비자기본법’은 소비자의 권익을 증진할 수 있는 보다 적극적인 광고규제 규정을 두고 있다. 즉, ‘국가는 물품 등의 잘못된 소비 또는 과다한 소비로 인하여 발생할 수 있는 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 위해를 방지하기 위하여 광고의 내용 및 방법에 관한 기준을 정하여야 한다’(제11조)고 규정하고 있다. 이러한 기준이 필요한 경우는 ‘용도·성분·성능·규격 또는 원산지 등을 광고하는 때에 허가 또는 공인된 내용만으로 광고를 제한할 필요가 있거나 특정내용을 소비자에게 반드시 알릴 필요가 있는 경우’, ‘소비자가 오해할 우려가 있는 특정용어 또는 특정표현의 사용을 제한할 필요가 있는 경우’, ‘광고의 매체 또는 시간대에 대하여 제한이 필요한 경우’ 등이다.

「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」은 상품이나 그 광고에 의한 부정경쟁행위를 방지하기 위한 금지청구권, 손해배상책임, 벌칙 등을 규정하고 있다. 이 법률에 의한 광고규제는 그 직접적인 보호대상이 일반 소비자가 아닌 경쟁관계에 있는 다른 사업자라는 점에서 위의 법률들에 의한 광고규제와는 그 성격이 다르다.

이밖에도 「청소년보호법」은 청소년에게 유해한 매체물을 규제하기 위해 청소년유해매체물의 청소년대상 유통을 규제하고 있다. 이 때 매체물의 범위(제7조)에는 비디오물, 게임물, 음반, 영화·연극·음악·무용, 방송프로그램, 정기간행물 이외에도 「옥외광고물 등 관리법」의 규정에 의한 간판·입간판·벽보·전단 기타 이와 유사한 상업적 광고선전물과 각종 매체물에 수록· 게재· 전시, 기타 방법으로 포함된 상업적 광고선전물이 포함된다.

「청소년보호법」은 청소년보호위원회 또는 다른 법령의 규정에 의하여 당해 매체물의 윤리성·건전성의 심의를 할 수 있는 각 심의기관으로 하여금 광고를 포함한 매체물에 대해 청소년 유해여부를 심의하여 청소년유해매체물로 결정하고(제8조 청소년유해매체물의 심의·결정), 청소년유해매체물로 심의·결정하지 아니한 매체물에 대하여는 청소년유해의 정도, 이용청소년의 연령, 당해 매체물의 특성, 이용시간과 장소 등을 감안하여 필요한 경우에 매체물의 등급을 구분할 수 있도록(제9조 등급구분 등) 규정하고 있다. 이밖에도 이러한 청소년유해매체물에 대해서는 표시의무(제14조), 포장의무(제15조), 판매금지(제17조), 구분·격리(제18조) 등의 조치를 취해야 한다.

또한, 「청소년보호법」은 청소년유해매체물로서 ‘방송법’의 규정에 의한 방송프로그램과 광고선전물중 방송을 이용하는 것은 대통령령이 정하는 방송시간에는 이를 방송할 수 없도록 규정하고 있다(제19조 방송시간 제한). 청소년유해매체물의 광고선전에 대한 직접적인 제한 규정도 두고 있는데, 제20조(광고선전 제한)에서는 ‘청소년유해매체물로서 간판, 입간판, 벽보, 전단, 기타 대통령령이 정하는 광고선전물은 이를 청소년출입·고용금지업소 외의 업소, 공중이 통행하는 장소 또는 청소년의 접근을 제한하는 기능이 없는 컴퓨터통신 방법으로 공공연히 설치·부착·배포하여서는 아니된다’고 규정하고 있다 또한, ‘청소년유해매체물로서 다른 매체물과 기타 물건 등에 수록·계재·전시 기타의 방법으로 포함된 광고선전물은 당해 매체물과 기타 물건 등을 청소년을 대상으로 판매·대여·배포하거나 시청·관람 또는 이용에 제공하여서는 아니된다.’고 규정하고 있다.

개별법을 통한 광고규제는 먼저 「식품위생법」을 통한 식품등의 허위표시 및 과대광고 금지 조항을 들 수 있다. 「식품위생법」 제11조(허위표시 등의 금지)는 ‘식품등의 표시에 관하여는 허위표시 또는 과대광고를 하지 못하고’, ‘식품·식품첨가물의 표시에 있어서는 의약품과 혼동할 우려가 있는 표시를 하거나 광고를 하여서는 아니된다’고 규정하고 있다. 또한 시행령을 통하여 식품위생감시원으로 하여금 ‘표시기준 또는 과대광고 금지의 위반여부에 대한 단속’(시행령 제6조)을 하여 ‘위반행위에 관한 관할 행정관청에의 신고 또는 자료제공’(법 제20조의2제2항)을 할 수 있도록 하고 있다. 시행규칙에서는 허위표시·과대광고의 범위(시행규칙 제6조)를 ‘용기·

포장 및 라디오·텔레비전·신문·잡지·음곡·영상·인쇄물·간판·인터넷 그 밖의 방법에 의하여 허가·신고 또는 보고한 사항과 다른 내용의 표시·광고, 질병의 치료에 효능이 있다는 내용 또는 의약품으로 혼동할 우려가 있는 내용의 표시·광고, 제품의 원재료 또는 성분과 다른 내용의 표시·광고, 제조연월일 또는 유통기한을 표시하여 있어서 사실과 다른 내용의 표시·광고, 제조방법에 관하여 공인된 사항외의 표시·광고, 각종의 감사장·상장 또는 체험기등을 이용하거나 '주문해도'·'단체추천' 또는 이와 유사한 내용을 표현하는 광고, 외국의 사용등으로 외국제품으로 혼동할 우려가 있는 표시·광고 또는 외국과 기술제휴한 것으로 혼동할 우려가 있는 내용의 표시·광고, 다른 업소의 제품을 비방하거나 비방하는 것으로 의심되는 광고이거나 다른 업소의 제품을 간접적으로 다르게 인식되게 하는 광고, 미풍양속을 해치거나 해칠 우려가 있는 광고, 화학적 합성품이 아닌 것으로 혼동할 우려가 있는 광고, 판매사례품 또는 경품판매등 사행심을 조장하는 내용의 광고 등'으로 규정하고 있다.

「의료법」에서는 의료광고의 금지등에 관한 규정(제56조)과 의료광고의 심의(제57조)에 관한 규정을 두고 있다. 「의료법」은 '의료법인·의료기관 또는 의료인이 아닌 자는 의료에 관한 광고를 하지 못하도록'(제56조제1항) 규정하고 있고, 광고를 하더라도 소비자 현혹광고, 비교광고, 비방광고, 시술행위 노출 광고, 부작용등 중요 정보 누락 광고, 근거가 없는 내용의 광고, 기사 또는 전문가 의견 형태로 표현되는 광고, 심의를 받지 아니하거나 심의받은 내용과 다른 내용의 광고, 외국인환자를 유치하기 위한 국내광고 등을 금지하고 있다(제56조제2항). 또한, 허위·과장광고 금지(제56조제3항) 및 방송광고의 금지(제56조제4항)를 규정하고 있다. 의료광고 심의에 관한 규정을 살펴보면, '의료법인·의료기관·의료인이 의료광고를 하려면 미리 광고의 내용과 방법 등에 관하여 보건복지가족부장관의 심의를 받아야'(제57조제1항) 하며, 심의에 관한 업무를 의사회 등의 단체에 위탁(제57조제3항)할 수 있도록 하고 있다.

「의료법」과 유사하게 「약사법」 역시 의약품등의 과장광고 금지(제68조) 및 의약품광고의 심의(제68조의2)에 관한 규정을 두고 있다. 「약사법」은 과장광고 등의 금지 조항을 통해 '의약품등의 명칭·제조방법·효

능이나 성능에 관한 거짓광고 또는 과장광고’, ‘그 효능이나 성능에 관하여 의사·치과의사·한의사·수의사 또는 그 밖의 자가 보증한 것으로 오해할 염려가 있는 기사의 사용’, ‘그 효능이나 성능을 암시하는 기사·사진·도안, 그 밖의 암시적 방법을 사용한 광고’, ‘의약품에 관하여 낙태를 암시하는 문서나 도안의 사용’ 등을 금지하고 있다. 의약품광고의 심의에 관하여는 ‘의약품 제조업자·품목허가를 받은 자 또는 수입자가 그 제조 또는 수입한 의약품을 광고하려는 경우에는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 식품의약품안전청장의 심의를 받아야 한다’(제68조의2제1항)고 규정하고 있으며, ‘식품의약품안전청장은 의약품 광고심의에 관한 업무를 약업단체에 위탁할 수 있다’(제68조의2제2항)고 정하고 있다.

「건강기능식품에 관한 법률」은 광고를 ‘라디오·텔레비전·신문·잡지·음성·음향·영상·인터넷·인쇄물·간판 그 밖의 방법에 의하여 건강기능식품에 대한 정보를 나타내거나 알리는 행위’(제3조제4호)로 정의하고, ‘질병의 예방 또는 치료에 효능·효과가 있거나 의약품으로 오인·혼동할 우려가 있는 내용의 표시·광고, 사실과 다르거나 과장된 표시·광고, 그리고 소비자를 기만하거나 오인·혼동시킬 우려가 있는 표시·광고, 의약품의 용도로만 사용되는 명칭의 표시·광고’를 금지(제18조)하고 있다. 이밖에도 건강기능식품의 표시·광고에 관한 사항 등을 조사·심의하기 위한 건강기능식품심의회를 두도록 규정(제27조)하고 있고, 건강기능식품의 기능성표시·광고심의에 관한 업무를 규정(제16조)하고 있다.

「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」은 전자상거래 및 통신판매에서의 소비자의 권익을 보호하고 시장의 신뢰도 제고를 위하여 사업자가 신원 및 거래조건에 대한 정보의 제공시 적절한 표시·광고를 하도록 규정(제13조)하고 있다. 또한, 소비자 권익의 보호를 위해 공정거래위원회로 하여금 통신판매업자가 전화, 모사전송 또는 전자우편 등을 이용하여 구매권유광고하는 행위로부터 소비자를 보호하기 위하여 광고수신거부의사등록시스템을 구축할 수 있게 규정(제24조의2)하고 있다. 이를 위반하여 소비자에게 구매권유광고를 송신하거나 표시·광고 또는 고지를 성실히 이행하지 않은 경우에는 과태료(제45조)를 부과하고 있다.

직접적으로 광고매체에 대한 규제를 다루고 있는 법률은 옥외광고물에

대해 규제하는 「옥외광고물 등 관리법」, 정보통신서비스 상에서의 여러 목적의 광고성 정보에 관한 규제를 담고 있는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 그리고 방송광고 규제를 다루고 있는 「방송법」과 「한국방송광고공사법」 등이 있다.

<표 4-2> 우리나라 주요 광고규제 법규 및 내용

| 구분 | 규제 근거 | 주무 부처 | 내용 |
|------------|-------------------------------|---------------------------|--|
| 일반 법적규제 | 표시·광고의 공정화에 관한 법률 | 공정거래위원회 (소비자정보과) | 부당한 표시·광고행위의 금지 및 시정조치, 과징금 부여, 자율심의기구 운영 등 규정 |
| | 소비자기본법 | 공정거래위원회 (소비자정책과) | 소비자 권익증진을 위한 광고의 내용 및 방 법에 관한 기준 |
| | 부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률 | 특허청 (산업재산보호팀) | 상품이나 그 광고에 의한 부정경쟁행위 방 지를 위한 금지청구권, 손해배상책임, 벌칙 등 규정 |
| | 청소년보호법 | 보건복지가족부 (아동청소년 보호과) | 상업적 광고선전물을 포함한 유해매체물의 청소년대상 유통 규제를 위한 청소년유해매 체물 심의·결정, 등급구분, 심의기준, 자율 규제, 표시의무, 포장의무, 판매금지, 방송시 간 제한, 광고선전 제한, 고시 등 규정 |
| 개별 법적규제 | 식품위생법 | 보건복지가족부 (식품정책과) | 식품등의 과대광고 금지 및 과대광고의 범 위 규정 |
| | 의료법 | 보건복지가족부 (의료제도과) | 의료광고의 금지등에 관한 규정 및 의료광 고의 심의 규정 |
| | 약사법 | 보건복지가족부 (의약품정책과) | 의약품등의 과장광고 금에 관한 규정 및 의 약품광고의 심의 규정 |
| | 건강기능식품에 관한 법률 | 보건복지가족부 (식품정책과) | 건강기능식품의 허위·과대의 표시·광고 금지 및 기능성 표시·광고의 심의 규정 |
| | 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 | 공정거래위원회 (전자거래팀) | 전자상거래 및 통신판매에서의 표시·광고 규정, 구매권유광고 수신거부의사 등록시스 템 구축 규정 등 |

| 구분 | 규제 근거 | 주무 부처 | 내용 |
|--------------|----------------------------------|----------------------|--|
| 광고매체 관련규제 | 옥외광고물 등 관리법 | 행정안전부 (지역활성화과) | 옥외광고물의 설치·표시 등에 관한 사항 규정 |
| | 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 | 방송통신위원회 (개인정보보호과) | 정보통신망에서의 이용자 보호를 위한 청소년유해매체물의 광고금지 및 영리목적의 광고성 정보 전송 제한 규정 등 |
| | 방송법 | 방송통신위원회 (방송정책기획과) | 방송광고의 형식 및 내용에 관한 규정 |
| | 한국방송광고공사법 | 문화체육관광부 (방송영상광고과) | 방송법에 의한 지상파방송사업자의 방송광고영업의 대행 및 방송발전기금의 징수 및 관리에 관한 규정 |

(2) 자율규제

자율규제는 법에 의한 타율규제를 최소한으로 제한하고 광고에 대한 비판을 자체적으로 흡수·해결하려는 광고업계와 대중매체의 자발적인 규제 노력이라 할 수 있다. 자율규제는 소비자들을 잘못 이끄는 오도광고나 소비자들의 구매 욕구를 불러일으키게 하기 위하여 부당하게 심리적 조작을 이용하는 무분별한 광고, 과도한 폭로나 공격적인 내용을 통해 다른 경쟁사의 제품의 품질이나 내용을 지나치게 침해하는 광고 등으로부터 소비자를 보호하려는 목적으로 가지고 있으며 동시에 경쟁사에 의한 부당행위로부터 광고주 자신을 효과적으로 보호하려는 목적도 있다.

자율규제는 그 규제의 주체에 따라 광고주 자신에 의한 규제, 광고주 집단에 의한 규제, 광고전문가에 의한 규제, 대중매체에 의한 규제 등으로 세분화할 수 있다. 광고주 자신에 의한 규제는 광고주인 기업이 자발적으로 기업주의 방침이나 자사의 내규 등으로써 자사제품이나 서비스에 관하여 거짓없고 진실된 광고를 하도록 스스로 규제하는 경우이다.

광고주집단에 의한 규제는 동일업종의 다수기업이나 한 특정업체 전체가 일정한 기준이나 지침 또는 강령 등을 준칙으로 하여 광고를 규제하는 경우이다. 이 경우는 일반적으로 기업체 전체의 이익을 보호하기 위하여 허

위와 기만적인 비방광고에 의한 부당경쟁을 상호간에 방지하고, 그들 스스로 이를 통제하기 위하여 공동으로 규제하는 것이다.

광고전문가들에 의한 규제는 광고업자들이 광고가 사회에 미치는 지대한 영향력에 비추어 스스로 그 윤리와 책임을 준수하기 위하여 자주적으로 일정한 규정이나 강령을 정하고 아울러 일정한 심사기구를 설치하여 규정위반사례를 시정하게 하는 경우를 말한다. 따라서 특정의 단일 업종뿐만 아니라 여러 가지의 상이한 업종의 광고를 대상으로 하게 된다. 광고전문가들의 조직에 의한 이같은 규제는 그 강령이나 규정이 추상적이고 모호하여 효과적인 시행을 위한 기준으로써 적합하지 못하고 나아가 위반에 대한 강력한 통제가 어려워 시행에 철저를 기할 수 없을 뿐만 아니라 심사기구의 절차나 방법에서 규제로서의 효과를 거두지 못하고 있다는 비판을 받고 있다.

대중매체에 의한 규제는 광고를 전달하는 매체인 신문, 잡지, 방송 등 매스미디어가 광고에 대해 자체적으로 실시하는 규제를 말한다. 여기서 신문의 경우는 전통적으로 광고심사의 기준과 조치를 신문사마다 개별적으로 설정하는 것이 상례로 되어 있고, 라디오, TV 등과 같은 전파매체는 개별회사단위의 개별규제보다는 한 특정업체 전체를 대상으로 하는 규제에 더 관심을 가지고 있다.

우리나라에서 광고의 자율규제형태로 최초로 등장한 것은 1958년에 한국일보사가 광고윤리요강과 광고계재기준을 마련한 것이었다(최병록, 1993). 그 후 각 신문사들이 광고윤리기준을 채택하여 이에 어긋나는 광고는 취급하지 않기로 하고 있다. 매체별 규제형태에서 벗어나 보다 광범위한 자율적 규제의 형태는 1971년 범광고협의기구로 발족된 ‘한국광고협의회’가 광고의 자율적 정화를 위하여 광고윤리요강을 제정 발표하면서부터이다 그러나 이 강령은 강령위반에 대한 제소와 심의기구 및 심의절차 등에 대한 규정을 포함하지 않음으로써 선언적인 의미에서 의의가 있을 뿐 실천적인 측면에서의 효과는 그다지 크지 못했다.

이러한 현실을 감안하여 1976년 한국신문윤리위원회는 신문광고의 문제점을 검토한 끝에 신문의 자율규제의 정신에 입각하여 신문광고를 규제하는 것이 타당하다는 결론을 얻고 한국신문협회와 공동으로 신문광고윤리요

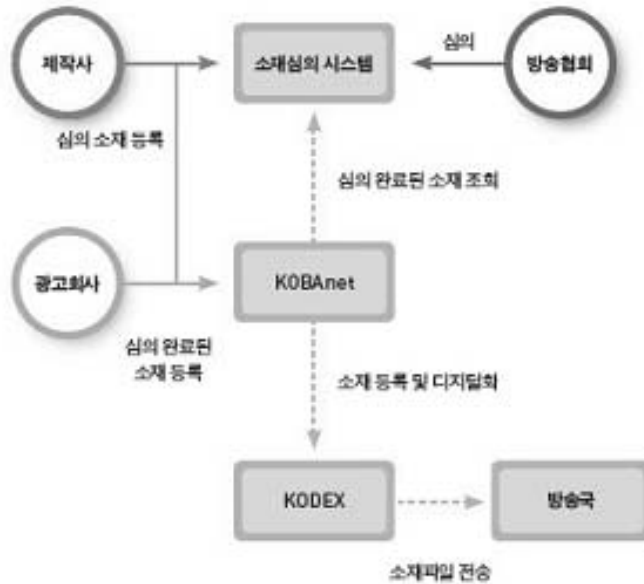
강과 광고윤리실천요강을 제정하고 신문광고의 자율규제를 실시해 오고 있다. 신문광고윤리강령의 주요 내용은 다음과 같다. 또한, 신문윤리위원회는 보다 구체적인 신문광고윤리실천요강을 마련하여 신문광고윤리강령의 각항에 따른 신문광고 게재금지 사항을 명시하고 있다.

한국신문윤리위원회 신문광고윤리강령

1. 신문광고는 독자에게 이익을 주고 신뢰받을 수 있어야 한다.
2. 신문광고는 공공질서와 미풍양속을 해치거나 신문의 품위를 손상해서는 안된다.
3. 신문광고는 관계법규에 어긋나는 것이어서는 안된다.
4. 신문광고는 그 내용이 진실하여야 하며 과대한 표현으로 독자를 현혹시켜서는 안된다.

한국의 방송광고는 1970년대 이후, 엄격한 사전규제 체제를 유지해왔다. 본격적인 방송광고가 시작된 이래, 자율규제를 시작으로 70년대 방송윤리위원회 사전규제, 80년대 방송위원회 사후규제와 한국방송광고공사의 사전규제, 80년대 후반 이후 90년대의 방송위원회 사전규제, 그리고 2000년대의 방송위원회 사전규제와 민간기구 위탁이라는 변화를 거쳐 2008년 방송통신위원회의 출범 이후 방송통신심의위원회 체제에 이르렀다. 그러나 지난해 6월, 헌법재판소는 TV방송광고에 대한 사전심의제가 위헌이라는 결정을 내림으로써 방송광고 사전심의가 막을 내리게 되었다. 헌법재판소는 행정기관이 주체가 되어 언론·출판에 대해 허가나 검열에 나서는 행위는 헌법에 어긋난 것으로 보고, 방송통신심의위원회가 구성이나 업무처리 방식을 따져봤을 때 실제로는 행정기관이라고 판단한 것이다. 따라서 심의위원회가 민간 자율기구로서 행정기관의 성격을 탈색시키거나 방송사 등이 자체적으로 심의하는 것은 위헌 범주에 속하지 않을 것이라고 보았다.

<그림 4-1> 방송협회 방송광고 자율심의 프로세스



이후 한국방송협회는 지난해 11월부터 지상파 방송광고물에 대한 사전 자율심의를 시작하는데 이어 한국케이블TV방송협회도 방송광고 자체심의를 위한 별도 부서를 신설하고 2009년 초부터 심의에 나서고 있다. 개별 사업자가 심의를 하면서 발생할 수 있는 비용과 시간의 중복투자를 막고, 사전 심의가 없는 가운데 발생할 우려가 있는 불법·유해 광고가 전과를 타는 문제도 사전에 막아보자는 취지다. 한국방송협회는 KOBACO의 방송광고 전자상거래 시스템인 KOBAnet을 통해 33개 지상파 회원사의 청약 방송광고물을 심의하고 있으며, 지난 4월부터는 기존의 KODEX를 대신하는 신규 온라인 심의관리시스템(CmReview)을 개발하여 심의 업무에 도입하였다.

<표 4-3> 매체별 주요 광고규제 법규 현황

| 매체 규제 | 광고 일반 | 방송광고 | 온라인·통신 광고 | 인쇄광고 | 옥외광고 |
|----------|---|---|--|--|---|
| 타울 규제 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 표시광고법 ○ 소비자기본법 ○ 부정경쟁방지법 ○ 청소년보호법 ○ 업종별 법적규제 (식품위생법 의약품법 등) ○ 옥외광고물법 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 방송법 ○ 한국방송광고 공사법 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 정보통신망법 ○ 전자상거래법 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 정기간행물법 ○ 신문법 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 옥외광고물등 관리법 ○ 방송법 (전광판방송) |
| 자울 규제 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 한국계약협회 -의약품광고 사전심의제도 ○ 대한화장품공업협회 -화장품 표시광고에 관한 자울규약 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 방송협회 ○ 케이블TV 방송협회 -방송광고 사전심의 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 인터넷광고 심의기구 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 신문윤리위원회 -신문광고윤리강령 -신문광고윤리실천 요강 ○ 간행물윤리위원회 -광고심의규정 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 한국옥외광고 협회(안전도 심사 위탁) |

2) 인쇄매체 광고규제 현황

현행 인쇄매체 광고에 대한 타울적 규제 법률은 따로 존재하지 않는다. 다만 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」과 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」을 통해 명시적 조항만을 포함하고 나머지 사항은 자울규제를 실시하고 있다.

「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」에서는 신문 및 인터넷신문의 편집에 관하여 어떠한 규제나 간섭을 할 수 없고 편집의 자유와 독립을 보장하고 있다. 따라서 신문광고에 대한 편집권한 역시 신문사에게 있고, 별도의 신문광고에 대한 규제조항은 존재하지 않는다. 다만 제11조(광고)를 통해 ‘신문사업자는 광고로 인하여 독자의 권익이 부당하게 침해당하지 아니하도록 노력하여야 하며, 광고의 내용이 사회윤리, 타인의 명예나 기본권

을 침해한다고 판단되는 경우에는 그 게재를 거부할 수 있다’(제11조제1항)고 규정하고 있다. 또한, ‘신문의 편집인은 독자가 기사와 광고를 혼동하지 않도록 명확하게 구분하여 편집하여야 한다’(제11조제2항)고 규정하고 있으며, 이를 위반하여 편집을 한 경우에는 등록관청이 2천만원 이하의 과태료를 부과·징수(제43조)하도록 정하고 있다.

「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 역시 별다른 광고규제에 대한 조항 없이 기사와 광고의 명확한 구분만을 규정하고 있다. 이 법률은 제6조(광고)를 통해 ‘정기간행물의 편집인은 독자가 기사와 광고를 혼동하지 아니하도록 명확하게 구분하여 편집하여야 한다’고 규정하고 있으며, 이를 위반하여 편집을 한 경우에는 문화체육관광부장관 또는 시·도지사가 1천만원 이하의 과태료를 부과·징수(제33조)하도록 정하고 있다.

신문광고 규제는 타율적 규제보다는 오히려 신문광고 내용의 비윤리성 문제에 대한 자율적 규제에 초점이 맞춰져 있다. 실제로 인쇄매체의 핵심인 신문매체를 통한 광고는 광고주에게는 제품과 서비스에 대한 보다 구체적인 정보를 전달할 수 있는 기회를 제공해 주고, 신문사에게는 경영에 필요한 재원을 제공해줌으로써 건전한 여론형성에 절대적인 기반이 되고 있다. 자본주의 하에서 신문사 경영은 이익추구와 저널리즘적 기능 사이의 딜레마에 직면하게 된다. 그것은 구체적으로 광고의 양과 내용을 어떤 수준으로 유지하느냐의 형태로 나타나게 되는데 최소한의 광고량과 윤리적인 광고만을 고집하게 되면 신문사 경영이 어려워지고 그렇다고 아무런 광고나 제한없이 신다보면 신문이 아니라 광고지가 되고 만다. 신문사들은 이러한 딜레마 속에서 이익추구의 욕구를 버리지는 못하고 있다. 그래서 어떤 광고주가 어떤 광고를 신느냐에 대해서는 무관심하고 가능하면 많은 광고를 많은 지면에 배치하려 한다. 이런 상황에서 지면에 실리는 광고품목이 무엇인지, 어떤 내용의 광고인지에 대해서 검증하는 과정이 있을 수 없다(오창우, 2008).

또 광고지면 구성에 있어서도 신문사들의 윤리성을 생각해 볼 수 있다. 광고효과를 극대화시키기 위하여 기사면을 침범하는 형태의 광고들이 늘어나고 있고 기사형태를 가장한 ‘기사형광고’도 늘어나고 있다. 또 어떤 경우에는 이미 만들어진 기사마저도 광고에 밀리는 상황은 신문사의 윤리성을

상징적으로 보여주는 것이라 할 수 있다.

신문사들은 이러한 윤리적 문제들을 해결하기 위해 한국신문윤리위원회를 통해 신문의 자율규제의 정신에 입각한 신문광고윤리요강과 광고윤리실천요강을 제정하고 신문광고의 자율규제를 실시해 오고 있다. 신문광고윤리강령과 신문광고윤리실천요강은 신문광고 게재금지 사항을 명시하고 있다.

3) 온라인·통신 광고규제 현황

현재 온라인 및 통신광고를 포괄하는 직접적인 법규는 존재하지 않는다. 다만 스팸메일 방지 등 인터넷광고의 일부영역에 대한 규제법규, 혹은 인터넷광고를 포함하는 전반적인 광고영역에 적용되는 법규들이 주변적 형태로 존재하고 있는 상황이다.

인터넷과 같은 새로운 매체의 경우 시청자 또는 이용자들은 조건부 내지 선택적 접속을 한다. 그렇게 되면 인터넷광고 콘텐츠에 대한 실질적인 통제는 이제 사업자에서 이용자에게로 넘어가는 현상이 발생한다. 이 점이 인터넷광고에 대한 규제의 어려움과 인터넷광고의 특수성이라고 할 수 있다(이상경 외, 2005). 또한 인터넷 관련 기술의 급격한 발전은 인터넷 비즈니스 나아가 인터넷광고에 대한 법리적, 윤리적 판단을 더욱 어렵게 하고 있다. 인터넷광고 기술의 발전에 규제 규범이 신속하고 탄력적인 대응을 하기가 사실상 어려운 상황이 벌어지고 있는 것이다.

인터넷광고 역시 광고 일반의 규제인 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」에 따라 광고의 방법과 내용에 대해 규제를 받고 있다. 또한 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 중 표시광고에 관한 규정, 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」 중 표시광고에 관한 규정, 「전기통신사업법」과 이에 근거한 심의규정 및 심의세칙, 「정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(정보통신망법) 등도 일반적으로 인터넷광고 규제에 적용될 수 있는 법률들이다. 이외에도 분야별 인터넷 세부 법령을 통해 제시되는 규제의 대부분은 인터넷상의 표시광고에 관해 별도의 규정을 두고 있지는 않으므로 인터넷상 표시광고에도 동일하게 법령이 적용되는 것으로 볼 수 있다.

보다 구체적인 규제 사항으로는 「정보통신망법」을 통한 광고성 메일에 대한 규제가 존재한다. 영리목적의 광고성 정보, 특히 스팸메일의 송신은 원칙적으로 광고메일에 대한 사후수신거부방식(제50조제1항)인 ‘옵트아웃(Opt-Out)’ 방식으로 규제되고 있다. 따라서 영리목적의 광고성 정보를 전자우편이나 전자적 전송매체를 이용하여 전송하는 자는 전송정보의 유형 및 주요내용, 전송자의 명칭 및 연락처, 전자우편주소를 수집한 출처, 수신거부의 의사표시를 쉽게 할 수 있는 조치 및 방법에 관한 사항을 광고성 정보에 명시하여야 하고(제50조제4항), 수신자의 수신거부를 회피하거나 방해할 목적의 기술적 조치를 하여서는 안되며(제50조제6항), 수신자가 수신거부나 수신동의의 철회를 할 때 발생하는 전화요금 등의 금전적 비용을 수신자가 부담하지 않도록(제50조제7항) 규정하고 있다.

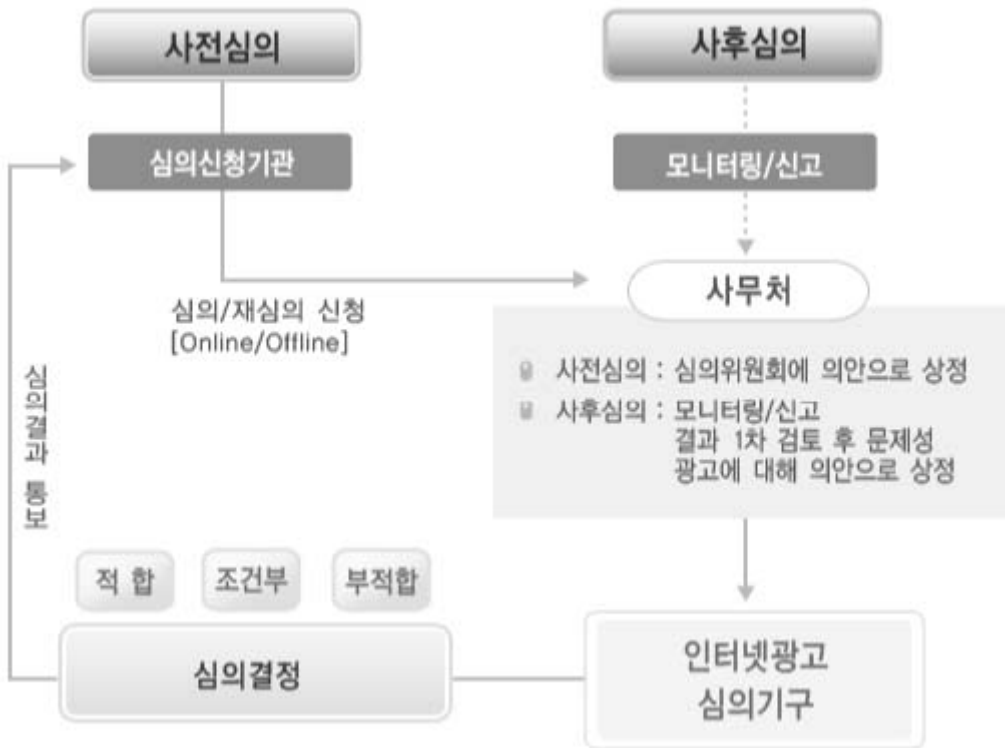
이 법은 이밖에도 영리목적의 광고성 정보의 전송 위탁자의 관리·감독 책임(제50조의3), 반복적인 광고성 정보의 전송 또는 수신으로 인한 역무제공 장애를 방지하기 위한 정보전송 역무제공 제한(제50조의4), 영리목적의 광고성 프로그램의 설치 제한(제50조의5), 영리목적의 광고성 정보 전송차단 소프트웨어의 보급(제50조의6), 영리목적의 광고성 정보 게시의 제한(제50조의7) 등을 규정하고 있다. 그리고 포괄적으로 ‘누구든지 정보통신망을 이용하여 이 법 또는 다른 법률에서 금지하는 재화 또는 서비스에 대한 광고성 정보를 전송하여서는 아니된다’(제50조의8)고 규정하고 있다.

이 법은 청소년유해매체물의 광고금지(제42조의2) 규정을 통해 ‘누구든지 청소년유해매체물을 광고하는 내용의 정보를 정보통신망을 이용하여 부호·문자·음성·음향·화상 또는 영상 등의 형태로 청소년에게 전송하거나 청소년 접근을 제한하는 조치 없이 공개적으로 전시하여서는 아니 된다’고 정하고 있고, 이를 위반할 경우에는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처해진다(제73조제3호).

이밖에도 「성매매알선등 행위의 처벌에 관한 법률」 제20조는 인터넷을 통해 성을 파는 행위, 또는 형법 제245조의 규정에 의한 음란행위 등을 하도록 직업의 소개·알선할 목적으로 광고한 자, 성매매 또는 성매매알선등 행위가 행하여지는 업소에 대한 광고를 한 자, 성을 사는 행위를 권유 또는 유인하는 광고를 한 자에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하

의 벌금으로 처벌되도록 규정하고 있으며, 제2항은 영업으로 제1항의 규정에 의한 광고물을 제작·공급하거나 광고를 게재한 자에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금으로 처벌하도록 규정하고 있다.

<그림 4-2> 인터넷광고심의기구의 인터넷광고 심의절차



* 출처: 한국인터넷광고심의기구(www.kiado.kr).

우리나라에서 인터넷에 대한 자율규제는 한국인터넷광고심의기구에서 담당하고 있다. 한국인터넷광고심의기구는 2007년 1월, 인터넷광고와 관련한 매체사, 대행사, 미디어랩, 검색회사, 솔루션 회사 등 관련 단체 45개사가 회원으로 참여하여 출범하였다. 이 기구에서는 인터넷광고심의규정 및 심의세칙 등을 정하여 인터넷광고의 자율심의를 실시하고 있다.

4) 옥외광고 규제 현황

(1) 옥외광고 규제 체계

현재 옥외광고물 규제 법령은 중앙정부차원(행정안전부 소관)의 「옥외광고물 등 관리법」과 「옥외관리물 등 관리법 시행령」 및 각 시·군·구 조례로 구성된 체계를 이루고 있다. 「옥외광고물 등 관리법」은 옥외광고물을 “상시 또는 일정기간 계속하여 공중에 표시되어 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소에서 볼 수 있는 것으로서 간판(대통령령이 정하는 교통시설 또는 교통수단에 표시되는 것을 포함한다)으로서 간판·입간판·현수막·벽보·전단 기타 이와 유사한 것”으로 규정하고 있으며, 시행령 제3조를 통해 옥외광고물의 형태를 16가지로 분류하고 있다.

이 법은 모든 옥외광고물은 비영리 목적의 설치·표시 기간이 30일 이내인 광고물을 제외하고 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받거나 신고하도록 규정하고 있다. 이 과정에서 기관별 역할을 살펴보면, 주요정책 심의기구로서 행정안전부 소속의 옥외광고정책위원회를 설치(법 제7조의2)하도록 하고 있으며, 광고물등의 허가·신고는 시장·군수 또는 구청장(법 제3조)이 맡고, 중요사항 심의기구로 시·도 및 시·군·자치구에 각각 ‘광고물관리심의회위원회’ 설치·운영(법 제7조)하도록 규정하고 있다. 또한, 광고물등의 안전도검사를 광고사업협회(한국옥외광고협회)에 위탁 실시(제9조, 제11조의3)할 수 있으며, 옥외광고정비기금의 설치(법 제6조의2) 및 기금조성용 옥외광고물사업은 한국옥외광고센터에서 수행하도록 규정하고 있다.

최근에는 「옥외광고물 등 관리법」의 일부법률개정안이 입법예고된 바 있다(2009년 7월). 이 개정안의 주요 내용은 광고물자율관리구역 지정 및 주민협의회 운영 근거 마련, 법 적용배제 대상 광고물등의 추가, 옥외광고 관련 단체 연합회 설립 근거, 옥외광고업자에 대한 교육 권한을 시장·군수 또는 구청장에서 시·도지사로 조정 등을 포함하고 있다.

옥외광고물은 실외에 설치되는 특징과 함께 불특정 다수에게 상시적으로 내용이 노출되는 광고매체의 특성상 광고물의 형태와 내용에 대한 규제를 상세히 정하고 있다. 「옥외광고물 등 관리법」과 시행령은 옥외광고물의 형식(표시·설치 금지)에 대해 신호기 또는 도로표지등과 유사하거나 그

효용을 방해하는 형태의 광고물등이나 기타 도로교통의 안전을 저해할 우려가 있는 광고물등의 표·설치를 금지하고 있다. 또한, 내용 규제(내용 표시 금지)에 있어서도 범죄행위를 정당화하거나 잔인하게 표현하는 것, 음란 또는 퇴폐적 내용 등으로 미풍양속을 해칠 우려가 있는 것, 청소년의 보호·선도를 저해할 우려가 있는 것, 내국인용 카지노·복권 등의 광고물중 사행심을 불러일으키는 것, 인종차별 또는 성차별적 내용으로 인권침해의 우려가 있는 것, 기타 법령의 규정에 위반되는 것 등의 내용 표시를 금지하고 있다.

(2) 전광판 광고 및 대중교통 광고 규제

옥외광고물 중 가장 대표적이고 대중적인 수단이 전광판 광고와 대중교통 광고이다. 먼저, 전광판 광고는 「옥외광고물 등 관리법」 상의 전광판 광고와 「방송법」 상의 전광판방송으로 규제받고 있다. 「옥외광고물 등 관리법」 상에서는 전광판 광고를 옥상간판 중의 하나로 보고 있으며, ‘전자식발광 또는 화면변환의 특성을 이용하여 표시내용이 수시로 변화하면서 문자 또는 형상을 나타내는’ 전광류에 해당하여 옥외광고물 일반의 규제를 받는다. 이러한 옥상간판의 표시방법은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 상 상업지역과 공업지역에 위치하는 최저 3층에서 5층, 최고 15층의 건물에 가장 넓은 면의 최대길이가 30m 이내, 합계면적 1,050㎡ 이내, 높이 15m 이내이면서 건물높이의 2분의 1 이내인 광고물을 표시하도록 규정(시행령 제19조)하고 있다.

반면 「방송법」 상에서는 전광판방송을 “상시 또는 일정기간 계속하여 전광판에 보도를 포함하는 방송프로그램을 표출하는 것”으로 규정하고, 방송통신위원회에 사업자 등록과 함께 방송사업자로서의 규제를 받도록 정하고 있다. 따라서 방송사업자로서 전광판방송에게는 공익광고의 의무편성을 방송법(제73조제4항)과 방송법 시행령(제59조제3항)에서 규정하고 있으며, 비율은 ‘옥외광고물등 관리법 시행령’의 규정에 의하여 시간당 20%의 범위 안에서 시·군·구 조례가 정하는 비율 이상을 표출하도록 규정(시행령 제31조제4항)하고 있다.

대중교통 광고 규제는 「옥외광고물 등 관리법 시행령」에서 교통시설이

용 광고물의 표시방법에 대한 규제와 교통수단이용 광고물의 표시방법으로 구분하고 있다. 교통시설이용 광고물의 표시방법은 시행령에서 정하고 있는 해당 광고물의 표시방법에 의하되, 다만 지하도·지하철·철도역·공항 또는 항만의 시설내부에서의 표시에 관하여는 그 시설의 관리청이 따로 정하는 바에 따르도록 규정하고 있다. 광고물의 표시방법은 자동차의 경우, 자동차외부의 창문부분을 제외한 차체 측면의 2분의 1 이내에 표시할 수 있고, 도시철도차량의 경우에는 전동차 1량의 좌·우 양측면에 창문부분을 제외한 4분의 1 이내에 광고물을 표시할 수 있다. 그러나 지하철 차량 내부 및 역사 내부의 동영상 광고의 경우, 내부 표시 광고물에 해당되어 별다른 규제 조항이 존재하지 않으며 시설 관리청이 자율적으로 운영하고 있는 실정이다.

3. 방송광고 규제체계 현황

우리나라 지상파방송 광고제도는 방송광고 판매분야의 KOBACO 독점체제와 방송광고량과 방송광고유형에 대한 규제를 특징으로 한다. 방송법은 방송광고량 뿐만 아니라 형식, 회수, 수량 등 광고운영방식에 대한 다양한 규제도 포함한다. 우선 광고량에 있어서 프로그램 시간의 10/100을 초과할 수 없도록 하고 있고, 중간광고를 금지한다. 또한 토막광고나 자막광고에 대해서도 회수, 시간, 양에 대하여 규제하고 있다.

기존 방송광고 규제체계에 대한 변화의 바람은 두 가지 차원에서 불어오고 있다(정두남, 2008). 우선 방송의 디지털전환 및 방송·통신 융합의 전개로 인한 다매체 다채널화는 최근 국내 방송 및 광고시장의 급격한 변화를 유발시키고 있다. 특히 방송광고시장의 성장이 둔화된 상황에서 경영상의 위기감을 느끼고 있는 지상파방송사업자들은 재원확대를 위한 돌파구로 기존 지상파방송에 대한 광고규제의 전반적 완화와 함께 그동안 KOBACO의 광고가격 규제로 인해 저평가되어 왔다고 인식되고 있는 방송광고 요금의 현실화를 지속적으로 요구하고 있다. 다른 한편으로 WTO/DDA 다자간 무역협상 및 한미FTA와 관련한 방송(광고)시장 개방압력의 증대는 방송

(광고)분야에서 시장원리와 경쟁논리의 확대를 의미하며 특히 방송광고 분야에 대한 탈규제 및 규제완화의 목소리에 설득력을 더해 주고 있다.

특히 다양한 광고 매체 중 공익적 기능이 강조되는 지상파TV의 광고 매출이 지속적으로 감소하고 있는 바, 광고매출 안정화를 위한 대책 마련이 필요한 상황이다. 지상파방송이 광고 시장에서 누리던 시장 지배적 지위가 이미 상실되었다는 사실은 방송광고제도 개선의 필요성 및 출발점으로 인식할 필요가 있는 것이다.

1) 방송 재원구조 규제 현황

일반적으로 방송 재원은 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 사적 재원이며, 다른 하나는 공적 재원이다(문철수, 2007). 사적 재원으로는 광고와 가입비 및 이용료가 대표적이다. 공적 재원에는 수신료와 정부보조금, 그리고 공익적 목적으로 조성되는 방송발전기금 등이 있다. 방송의 공익성 측면에서 가장 바람직한 재원이 수신료라는 점에는 재론의 여지가 없다. 이에 비해 사적 재원은 그 자체가 안정적이지 않을뿐더러 상업적 경쟁을 유발해 방송사로 하여금 공적 책임을 망각하게 할 가능성이 크다는 문제가 있다. 그러나 우리나라 지상파방송의 재원 현실은 국가 기간방송인 KBS조차 전체 재원에서 수신료가 차지하는 비중이 40% 정도에 불과할 정도로 사적 재원, 즉 광고에 대한 의존도가 높다(김재영, 2007).

이처럼 공영방송 재원구조의 문제점이 지니는 함의를 파악하기 위해서는 우선 국내 방송 시스템의 특수성을 고려할 필요가 있다. 현재 국내 방송재원 문제의 핵심은 광고재원에 대한 의존도가 지나치게 높아 그 결과 새로운 매체가 등장할 때마다 광고시장에서의 경쟁은 더욱 치열해질 수밖에 없다는 것이다. 이러한 상황에서 공영방송사를 포함한 지상파방송사들은 시청률과 수익의 감소를 상쇄하기 위해 뉴미디어 영역으로 활발하게 사업을 확장하게 되고 점점 상업주의에 물들게 된다(정두남·권호영, 2006).

이와 같은 새로운 방송 환경 속에서 방송의 공공성 혹은 공익성에 대한 논의가 다시 활발하게 전개되고 있다. 그런데 여기서 한 가지 유념할 것은 지금까지 주장되어 왔던 공공성 혹은 공익성에 대한 개념만으로는 오늘날

국내 방송계가 처한 디지털 방송환경에서 요구되는 공영방송의 위상을 정립하는 것이 역부족이라는 것이다. 디지털 시대를 맞이해 방송의 공익성 구현을 위해서는 지상파 독과점 시대의 산물인 규제적 패러다임에서 벗어나 건전한 재원 확보 방안을 모색하는 것이 가장 의미 있는 일일 것이다. 결국 현재의 상황이 지속된다면 지상파방송의 공익성 구현에 오히려 심대한 악영향이 미칠 것이다(문철수, 2007). 따라서 우선적으로 방송사의 경영 혁신을 위한 특단의 조치가 필요하겠지만, 결국 지상파방송의 위기는 운영 재원의 부족 위기라 볼 수 있으며 현실적으로 여러 방안 중 ‘광고제도의 합리적 개선’이 가장 핵심적인 과제로 부각되고 있다.

결국 방송광고에 대한 규제는 방송사의 재원에 대한 규제 중의 일부로 볼 수 있다. 방송광고는 방송사의 다양한 운영 재원인 수신료, 유료, 광고 중 일부의 비중을 차지한다. 과거에는 지상파방송과 일간지가 절대적인 정보전달 매체였으므로 광고물량을 소화해낼 수 있는 매체 또한 제한적이였다. 따라서 초과 수요가 발생하는 광고 재원을 적정한 가격에 분배하는 것이 주요 정책목표였다면, 현재는 다양한 경쟁 매체의 출현으로 일부 인기 프로그램을 제외한다면 광고 재원에 대한 초과 공급이 발생하고 있다. 따라서 지상파방송의 광고매출 증진을 위해서는 공익성을 훼손하지 않는 범위 내에서 프로그램의 질적 향상을 통한 전반적인 시청률 제고, 인기 프로그램 광고에 대한 적절가격 부과, 비인기 프로그램의 광고판매율 제고 등의 정책이 필요하다(초성운 외, 2008).

2000년대 들어오면서 인터넷을 포함한 뉴미디어가 활성화되면서 기존 4대 매체의 광고시장 구성비는 꾸준히 감소하고 있다. 국내 총광고비는 2000년 약 5조 9천억 원에서 2007년 7조 9천억 원대로 지속적으로 성장해왔다. 그러나 2007년 총광고비의 전년대비 성장률은 4.7%로 경제성장률 4.9%보다 약간 낮은 수준으로 나타났다. 매체별 광고시장을 살펴보면 4대 매체는 여전히 주도권을 가지고 있으나 2002년 이후 점차 하향·정체로 접어들고 있다. 2007년의 경우 4대 매체의 광고비 성장률은 전년대비 0.6%에 불과하다. 매체별로 살펴볼 때 2001년 지상파방송의 광고시장 점유율은 41.4%에서 2007년에는 29.9%로 하락했다. 또한 인쇄매체 점유율도 같은 기간 33.9%에서 28.3%로 떨어졌다. 이에 반해 케이블TV와 인터넷을 합한 비

중은 5.5%에서 23.2%로 급상승했으며, 케이블TV와 인터넷은 2007년 전년 대비 각각 23.5%와 30.9%의 고성장을 보이며 광고시장의 신규창출을 주도하고 있다.

2008년 말 이후 세계적인 경제위기는 광고시장의 위축을 가져올 것으로 예상되고 있어 일정기간 광고시장은 숨고르기에 들어갈 것으로 보인다. 하지만 전체 시장규모의 정체에도 불구하고 뉴미디어의 광고시장 점유율은 지속적으로 상승할 것으로 예상된다. 특히 방송통신융합으로 인한 신규서비스의 지속적인 등장은 공급과잉 상황을 유발하여 광고시장을 둘러싼 매체간 경쟁이 더욱 심화될 것으로 예상된다.

이와 같은 맥락에서 지상파방송사들은 최근의 경영위기 극복을 위한 돌파구로 방송광고판매 대행 독점(방송법 제75조)이나 프로그램과 광고의 분리(방송법 제73조), 광고량 규제(방송법 제73조, 시행령 제59조, 60조), 광고유형규제(방송법 제73조, 제74조) 등과 같은 기존 방송법상의 광고규제에 대한 재검토를 요구하고 있다. 특히 주요 방송사들은 그동안 KOBACO 독점체제하에서 저평가된 것으로 인식되어 온 방송광고요금의 현실화를 지속적으로 요구해왔으며, 최근에는 중간광고·총량제, 간접광고·가상광고 허용 등 광고운영규제의 완화도 요구하고 있다.

2) 방송광고 형식 규제 현황

현행 방송법시행령은 방송광고 시간과 형식, 횟수 등을 규제하고 있는데, 지상파 방송광고의 경우, 프로그램 시간의 10% 이내로 광고 시간을 제한하고 있다. 이에 반해 방송광고총량제는 방송사의 전체 광고량은 규제하되 프로그램별 광고시간과 횟수 등은 방송사 자율에 맡기는 제도이다. 일반적으로 중간광고는 방송광고총량제 범주 안에 포함하고 있는데, 중간광고의 경우 우리나라는 1974년 3월 이후 폐지된 바 있으며, 현재 케이블TV와 위성방송에서만 허용되고 있다. 현행 방송법시행령은 지상파방송의 경우 프로그램 중간에 광고를 하지 못하도록 규정(운동경기, 문화·예술행사 등 중간에 휴식 또는 준비시간이 있는 프로그램 제외)하고 있다.

현재 대부분의 선진국에서는 방송광고총량제를 도입하고 있는데, 중간광

고가 방송사의 프로그램 편성과 광고 편성에 의해 발생될 수 있는 자연스러운 현상이므로 별도 구분 없이 방송광고총량제의 일부로 받아들여지고 있다. 즉, 방송광고총량제란 방송광고의 허용시간에 대해 그 총량만을 법으로 규제하는 방식으로 일정 기간 동안 총 방송광고 허용량 범위 내에서 각 방송사가 시장 자율기능에 의해 광고 유형, 시간, 횟수, 길이 등을 자율적으로 정해 탄력적으로 운영하는 제도라 할 수 있다. 현재의 방송광고 총시간에는 변화가 없으며, 단지 광고의 배분 방법을 보다 융통성 있게 조정하여 광고비 단가가 낮은 이른 새벽이나 심야 시간대의 광고량을 줄이는 대신, 시청률이 높은 프라임 시간대의 광고량을 늘리는 것이라 할 수 있다.

방송법

제73조 (방송광고등) ② 방송광고의 종류는 다음 각 호와 같고, 방송광고의 허용범위·시간·횟수 또는 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

1. 방송프로그램광고 : 방송프로그램의 전후(방송프로그램 시작타이틀 고지 후부터 본방송 프로그램 시작 전까지 및 본방송프로그램 종료 후부터 방송프로그램 종료타이틀 고지 전까지를 말한다)에 편성되는 광고
2. 중간광고 : 1개의 동일한 방송프로그램이 시작한 후부터 종료되기 전까지 사이에 그 방송프로그램을 중단하고 편성되는 광고
3. 토막광고 : 방송프로그램과 방송프로그램 사이에 편성되는 광고
4. 자막광고 : 방송프로그램과 관계없이 문자 또는 그림으로 나타내는 광고
5. 시보광고 : 현재시간 고지 시 함께 방송되는 광고

방송법 시행령

제59조 (방송광고) ② 법 제73조제2항에 따른 방송광고(비상업적 공익광고를 제외한다)의 허용범위·시간·횟수 또는 방법 등은 다음 각 호의 기준에 따른다.

중간광고는 케이블TV와 위성방송 등에서는 이미 허용되고 있는 제도로써 중간광고의 도입은 지상파 방송사에 대한 특혜가 아니라 광고시장 내에서 지상파 방송사에 대한 비대칭 규제를 해소하는 조치로 볼 수 있다. 지상파방송사 측에서는 방송광고 시간의 절대량을 늘리지 않고 중간광고만 도입할 경우, 광고 시청량은 10%, 수입은 7% 정도 증가할 것으로 기대하

고 있다(한국방송협회, 2007). 광고유관 단체의 경우 지상파 방송에 대한 중간광고 도입으로 양질의 프로그램 제작을 위한 재원 확보가 가능하다는 논리를 펴고 있는 반면에, 시민단체의 경우는 이것이 오히려 시청률 경쟁을 야기해 프로그램의 질적 저하로 이어진다는 반대 논리를 펴고 있다. 우선 시청자의 시청 흐름을 방해한다는 ‘시청자 주권 침해’가 가장 큰 문제로 지적되고 있다. 또한 중간광고를 선호하는 광고주의 영향력 증가, 중간광고 삽입시 시청자 이탈을 막기 위해 프로그램의 오락성과 선정성이 강화된다는 점도 중간광고 도입에 대한 반대의 이유이다. 이외에도 현재까지 광고 매출 1위 매체인 지상파방송의 이기적인 발상으로 인해 매체의 균형발전을 저해한다는 것 등이 주된 반대 논리이다(강미선, 2007).

<표 4-4> 방송광고 형식에 대한 규제 현황

| 사업자 형식 | 지상파방송* | 케이블TV · 위성방송** | 지상파DMB · 위성DMB*** | 데이터방송**** | |
|------------------|----------------------------------|---|--|---|---|
| 광고 시간 | 방송프로그램시간의 100분의 10 이내 | 시간당 평균 10분 이내 (단, 매시간 12분 이내) | 좌동 | 최초화면의 방송 광고: | |
| 중간 광고 | 불가 (단, 운동경기, 문화·예술행사 등 예외) | 45~60분 미만 방송: 1회 이내 60~90분 미만 방송: 2회 이내 90~120분 미만 방송: 3회 이내 120~150분 미만 방송: 4회 이내 150~180분 미만 방송: 5회 이내 180분 이상 방송: 6회 이내 (매회 3건 이내, 매회 1분 이내) (단, 운동경기, 문화·예술행사 등 제한없음) | 좌동 | 자막광고에 한하 며, 자막의 크기는 최초화면의 4 분의 1 이내 1차화면 이후의 방송광고: 크기는 전체화면 의 3분의 1 이내, 방송시간은 10분 이내 | |
| 토 막 광 고 | 라 디 오 T V | 횟수: 매시간 4회 이내, 매회 4건 이내 광고시간: 매회 1분 20 초 이내(매시간 총 광고량 5분 이내) | 횟수: 매시간 2회 이내, 매 회 5건 이내 광고시간: 매회 광고시간 1 분 40초 이내 | 횟수: 매시간 4회 이내, 매회 5건 이내 광고시간: 매회 광 고시간 1분 40초 이 내(매시간 총 광고시 간 3분 20초 이내) | TV프로그램 부가 데이터방송: 최초화면 방송광 고 불가 |

| 사업자 형식 | 지상파방송* | 케이블TV · 위성방송** | 지상파DMB · 위성DMB*** | 데이터방송**** |
|-----------|--|--|---|-----------|
| 자막 광고 | 횟수: 매시간 4회 이내, 매회 10초 이내 크기: 화면의 4분의 1 이내 | 횟수: 매시간 6회 이내, 매 회 10초 이내 크기: 화면의 4분의 1 이내 | 횟수: 매시간 10회 이내, 매회 10초 이내 크기: 화면의 3분의 1 이내 | |
| 시보 광고 | 횟수: 매시간 2회 이내, 매회 10초 이내(단, 지상파 TV는 매회 2회 이내, 매회 10초 이내, 매일 10회 이내) | 명기 없음 | 명기 없음 | |

- * 사업자군 : 지상파방송사업자(지상파이동멀티미디어방송사업자는 제외), 공동체라디오방송사업자, 지상파방송채널사용사업자(지상파이동멀티미디어방송채널사용자 제외)
- ** 사업자군 : 종합유선방송사업자, 위성방송사업자(위성이동멀티미디어방송사업자는 제외), 방송채널사용사업자(지상파방송채널사용사업자 및 위성이동멀티미디어방송채널사용사업자는 제외)
- *** 사업자군 : 지상파이동멀티미디어방송사업자, 지상파이동멀티미디어방송채널사용사업자, 위성이동멀티미디어방송사업자, 위성이동멀티미디어방송채널사용사업자
- **** 사업자군 : 데이터방송채널

<표 4-4>에서 보는 바와 같이 현행 방송법 시행령은 각 프로그램 광고의 수요가 상이함에도 불구하고 법령이 허용하는 범위 내에서만 광고를 판매할 수 있는 등 시간당 광고 허용량이 엄격하게 제한되고 있다. 예를 들어, <표 4-5>에서와 같이 현재 국내 지상파TV의 방송광고 총 허용량은 프로그램광고, 토막광고, 자막광고 등을 포함하여 시간당 16.7%이다(문철수, 2007).

이러한 광고량 규제로 말미암아 인기 프로그램의 광고 수요가 증가할 경우, 비인기 프로그램의 광고까지 구매해야 하는 불합리한 관행이 이루어지는 등 인기 프로그램에 대한 광고수요 과잉과 비인기 프로그램에 대한 광고공급 과잉이라는 만성적인 부조화 현상이 초래되고 있다. 따라서 광고의 수급 상황이 시장 내에서 자율적으로 조정되면서도, 광고의 총량은 현행과 같은 수준을 유지할 수 있는 광고총량제 도입에 대한 시장적 요구가 높아지고 있다(문철수, 2007).

<표 4-5> 국내 지상파TV 광고 허용량

| 유 형 | 허용 기준 | 시간당 허용량(점유율) |
|----------|------------------------------------|-----------------|
| 프로그램광고 | 방송프로그램 시간(프로그램 광고시간 포함)의 10/100 | 6분(10%) |
| 토막광고(SB) | 매시간 2회, 매회 4건 1분30초 이내 | 3분(5%) |
| 자막광고(ID) | 매시간 4회, 1회 10초 화면 1/4 이내 | 40초(1.1%) |
| 시보광고 | 매시간 2회, 1일 10회 1회 10초 이내 | 20초(0.6%) |
| 계 | | 10분(16.7%) |

물론 방송광고총량제의 부작용에 대한 논의를 간과해서는 안된다. 광고총량제 시행으로 인해 가장 우려되는 부작용은 역시 특정시간대에만 광고가 편중되는 현상일 것이다. 외국의 경우 1일 또는 주간 총량규제 방식을 도입하여 최대 광고량을 제한함으로써 이러한 문제점을 해결하고 있으므로 우리도 이러한 조치가 반드시 마련되어야 할 것으로 보인다. 광고총량제가 시행될 경우 광고 간격의 조정 문제, 1회 광고 허용량 문제, 프로그램별 제한적 허용의 문제, 프라임 타임대의 최대 허용량 문제 등은 우선적으로 고려해야 할 정책 사안이다. 또한 그동안 광고총량제와 중간광고를 반대해 온 주된 논리인 광고량 범람으로 인한 시청자주권 침해 문제, 프라임시간대 광고량 집중 문제, 시청률 경쟁 심화로 인한 프로그램의 질적 저하 문제, 광고의 빈번한 노출로 인한 소비문화 조장 문제, 어린이와 청소년에게 미치게 될 부정적 영향 등의 우려가 반드시 해소되어야 할 것으로 보인다.

3) 방송광고 내용 규제 현황

방송광고는 다수의 사람들에게 무차별적이고 공개적으로 전달된다는 점에서 어느 정도의 제약이 불가피하기 마련이다. 1960년대 처음 우리나라에 방송광고가 도입된 이후, 전반적으로 사전심의에 기반을 둔 통제 중심으로

진행되어 왔다. 2000년대에 이르기까지 방송광고에 대한 심의는 방송윤리 위원회와 한국방송광고공사, 방송위원회로 심의 주체가 바뀌어 왔지만, 심의업무 및 규정과 운영 방식 등은 크게 달라지지 않았다. 따라서 심의 주체와 심의 기준, 심의의 법적 근거 등에 대한 많은 문제점 및 비판은 끊이지 않고 있으며, 이에 대한 대안이나 개선방향 역시 꾸준히 논의되어 왔다(김봉철 외, 2004).

방송광고 규제제도에 대한 논의는 그리 간단한 문제는 아니다. 지상파 방송광고의 경우, 방송의 상업적인 성격과 함께 방송이라는 전파의 공공재적 측면이 동시에 고려되어야 하기 때문이다. 그 영향력과 특성으로 인해 방송광고에 대한 규제와 심의가 이루어지고 있지만, 점차 방송환경이 변화함에 따라 어느 정도 수정과 변화가 이루어져야 한다는 데는 의견이 모아지고 있다. 더욱이 방송광고의 광고주와 광고 제작자, 광고 집행자, 그리고 소비자들은 각각의 이해관계에 따라 차이가 있게 마련이다. 따라서 각자 방송광고 심의제도 자체에 대한 의견을 비롯하여 제한 범위, 방식 등의 세부적인 부분에 대해서는 조금씩 입장을 달리하고 있다(이수범, 2007).

한국의 방송광고는 1970년대 이후, 엄격한 사전규제 체제를 유지해왔다. 본격적인 방송광고가 시작된 이래, 자율규제를 시작으로 70년대 방송윤리위원회 사전규제, 80년대 방송위원회 사후규제와 한국방송광고공사의 사전규제, 80년대 후반 이후 90년대의 방송위원회 사전규제, 그리고 2000년대의 방송위원회 사전규제와 민간기구 위탁이라는 변화를 거쳐 2008년 방송통신위원회의 출범 이후 방송통신심의위원회 체제에 이르렀다. 그러나 지난해 6월, 헌법재판소는 TV방송광고에 대한 사전심의제가 위헌이라는 결정을 내림으로써 방송광고 사전심의가 막을 내리게 되었다. 헌법재판소는 행정기관이 주체가 되어 언론·출판에 대해 허가나 검열에 나서는 행위는 헌법에 어긋난 것으로 보고, 방송통신심의위원회가 구성이나 업무처리 방식을 따져봤을 때 실제로는 행정기관이라고 판단한 것이다. 따라서 심의위원회가 민간 자율기구로서 행정기관의 성격을 탈색시키거나 방송사 등이 자체적으로 심의하는 것은 위헌 범주에 속하지 않을 것이라고 보았다.

재판부는 ‘헌법 제21조제2항은 언론·출판에 대한 검열을 금지하는데, 여기서 말하는 검열은 실질적으로 행정권이 주체가 되어 사상이나 의견 등이

발표되기 전에 그 내용을 심사, 선별해 발표를 사전에 억제하는 제도를 뜻한다'고 전제했다(연합뉴스, 2008년 6월 26일자). 그리고 나서 방송통신위원회가 실질적으로 행정기관이기 때문에 위원회로부터 위탁받은 자율심의기구의 사전심의 행위가 사전검열에 속한다고 결론 내렸고, 현재의 방송통신심의위원회 또한 행정기관적 성격을 갖는다고 판단했다. 이에 방송통신심의위원회는 방송광고 사전심의 위헌 결정과 관련, 방송광고 시장의 혼란과 소비자 피해를 예방하기 위해 방송광고 사후심의 시스템을 구축하기로 했다. 지금까지 방송통신심의위원회의 방송광고 사후심의 업무는 광고자율심의기구의 사전심의를 필하지 않은 불법 광고물을 적발하는데 치중해 왔으나, 이후에는 방송광고심의규정과 관련 법령의 위반 여부를 사후에 심의하는 체제로 전환하겠다고 밝혔다.

이후 한국방송협회는 지난해 11월부터 지상파 방송광고물에 대한 사전자율심의를 시작한데 이어 한국케이블TV방송협회도 방송광고 자체심의를 위한 별도 부서를 신설하고 2009년 초부터 심의에 나서고 있다(전자신문, 2008년 11월 26일자). 개별 사업자가 심의를 하면서 발생할 수 있는 비용과 시간의 중복투자를 막고, 사전심의가 없는 가운데 발생할 우려가 있는 불법·유해 광고가 전파를 타는 문제도 사전에 막아보자는 취지다. 방송협회는 KOBACO의 방송광고 전자상거래 시스템인 KOBAnet을 통해 33개 지상파 회원사의 청약 방송광고물을 심의하고 있다. 협회 정책실 내에 실무를 담당할 광고심의팀을 만들고 관련 전문가로 심의위원회를 구성했다. 신속한 심의를 위해 매일 심의팀에서 1차, 2차 예심을 하고 주 1회 전문가로 구성된 본심에서 최종 결정을 내리는 방식이다. 2009년 4월부터는 방송협회와 KOBACO가 기존의 KODEX를 대신하는 신규 온라인 심의관리시스템(CmReview)을 개발하여 심의 업무에 도입하였다.

한국케이블TV방송협회도 협회 내 자율심의기구를 신설했다. 주 1회 CF 광고와 정보제공형 광고 심의회를 가동하는 한편, 별도 광고불만처리위원회도 두기로 했다. 이밖에 위성방송사업자인 스카이라이프도 사내에 별도 자체 광고심의위원회(5인)를 구성, 심의 초기 업무를 보고 있다. 필요시 외부 전문인력 충원도 가능하다는 입장이다.

방송광고의 사전심의에 대한 헌법재판소의 위헌결정 이후 방송통신위원

회는 2008년 11월, 방송사업자가 자체심의기구를 두고 심의를 하거나 별도의 민간자율 심의기구에 위탁해 방송광고를 심의할 수 있도록 하는 방송법 개정안을 의결하였다.

| 현 행 | 개 정 안 |
|--|---|
| <p>제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의) ② 방송통신심의위원회는 제1항의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 방송광고에 대하여는 방송되기 전에 그 내용을 심의하여 방송여부를 심의·의결할 수 있다.</p> <p>③ 방송사업자는 제2항의 규정에 의한 방송광고에 대해서 방송통신심의위원회의 심의·의결의 내용과 다르게 방송하거나 심의·의결을 받지 않은 방송광고를 방송하여서는 아니된다.</p> <p>④ 누구든지 제2항의 규정에 의한 방송광고에 대해서 거짓 그밖의 부정한 방법으로 방송사업자가 방송통신심의위원회의 심의·의결의 내용과 다르게 방송하도록 하거나 심의·의결을 받지 않은 방송광고를 방송하도록 하여서는 아니된다.</p> <p><신 설></p> | <p>제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의) ② 방송사업자는 대통령령이 정하는 방송광고에 대하여 자체적으로 심의할 수 있는 기구(이하 “자체심의기구”라 한다)를 두고, 방송광고가 방송되기 전에 그 내용을 심의하여야 한다. 이 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 방송통신위원회에 신고한 민간기관·단체(이하 “자율심의기구”라 한다)에 위탁하여 심의를 한 때에는 자체적으로 심의한 것으로 본다.</p> <p>③ 방송통신위원회는 방송사업자가 제2항에 따라 설치한 자율심의기구에 대하여 방송광고 사전심의에 관한 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에 예산의 범위 안에서 그 소요경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.</p> <p>④ ----- ----- ----- 자체심의기구 또는 자율심의기구에서 심의한 내용과 다르게 방송하도록 하거나 심의를 ----- -----.</p> <p>제32조의2(시청자 오인 방송광고의 금지 등) ① 상품 판매 또는 홍보를 목적으로 방송광고활동을 하는 자(대행하는 자를 포함하며, 이하 “방송광고주등”이라 한다)와 방송사업자는 허위, 과장, 기만 등 시청자가 오인할 수 있는 내용이 담긴 방송광고를 방송하여서는 아니된다. ② 방송광고주등은 해당 방송광고 중에 사실과 관련한 사항에 대하여 자체심의기구 또는 자율심의기구가 이를 확인하기 위하여 필요한 자료를 요청한 때에는 이에 응해야 한다.</p> |

이에 따라 방송사업자에 대한 방송광고 자체 심의가 의무화되며 공익을 현저히 저해하거나 경쟁사업자 등에게 큰 피해를 줄 수 있는 방송광고에 대해서는 일시중지 명령을 내릴 수 있는 근거도 마련됐다. 방송법 개정안은 방송광고 사전심의 폐지에 따른 방송광고 심의제도 개선 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 이유로 추진되었다. 방송광고와 관련한 개정안의 주요 내용은 방송사업자에 의한 방송광고 자체 사전심의 의무화, 방송광고 관련 심의 규제정 제정·공표의 법적 근거 명확화, 방송광고 관련 자료의 기록·보존 의무화, 방송광고 관련 법규 위반자에 대한 제재조치 등을 담고 있다.

구체적으로 살펴보면, 방송법안 제32조 등의 개정을 통해 방송통신심위원회에 의한 방송광고 사전심의를 폐지하되, 방송사업자가 자체심의기구를 두고 방송광고가 방송되기 전에 그 내용을 심의하도록 하고 있으며, 방송광고에 대한 자율성을 확대하면서도 허위·과장·기만 등의 방송광고에 의한 시청자의 피해 발생 등 부작용 방지를 위한 최소한의 장치가 마련될 수 있을 것으로 기대하고 있다. 또한 방송법안 제33조제2항의 개정을 통해 건전한 소비생활 및 시청자의 권익보호, 경쟁관계 있는 상품·기업 등과의 공정한 경쟁 환경조성 등 방송광고와 관련된 사항이 심의규정에 포함되도록 하여 심의규정 제정·공표의 법적 근거를 명확히 하고 있다. 방송법안 제83조와 방송법안 제108조제1항제18호의 개정을 통해서도 방송사업자 등에게 방송광고내용을 기록·보존하도록 하고, 방송실시결과를 방송통신위원회에 제출하도록 하고 있다. 마지막으로 방송법안 제100조 등의 개정을 통해 심의규정 등 관련 법규를 위반한 방송사업자 등에 대하여 주의, 경고, 징계, 해당 방송광고의 일시중지, 과태료, 과징금 부과 등의 제재규정을 두고 있으며, 허위·과장·기만 등의 방송광고로부터 시청자의 권익이 보호될 것으로 기대하고 있다.

일반적으로 방송광고에 대한 규제는 상업적인 성격을 띠는 광고가 방송이라는 대중 매체를 통해 다수의 소비자에게 전달됨으로써, 광고의 내용이 영향력을 발휘한다는 점에서 비롯된다. 자본주의 치제에서 광고는 대중의 욕구를 상업적으로 이용하려고 광고주와 미디어 상호의 이해관계를 충족시킨다. 광고는 이미 자본주의 경제 시스템의 한 축으로 작용하며 광고가 갖

는 사회문화적 의의를 무시할 수 없다. 광고 중에서도 특히 방송광고의 경우 다수의 사람들에게 공개적이고 무차별적으로 전달된다고 볼 때 어느 정도의 제약이 불가피하다. 즉 광고는 매스미디어를 통해 최종 소비자에게 대량으로 전달되고 있기 때문에 소비자를 보호하는 차원에서 나아가 공공의 이익보호 차원에서 일정 수준의 규제가 이루어져야 한다. 방송광고에 대한 심의는 기본적으로 소비자가 상품에 대해 정확하고 진실한 정보를 확보하여, 경쟁 상품간의 합리적인 선택을 할 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 것이라고 할 수 있다.

4) 방송통신 융합과 방송광고 제도의 변화

매체의 종류가 다양해지고, 매체 접촉률 및 관심도의 순위가 바뀌고, 매체과위가 달라지면서 광고의 개념 및 유형에도 상당한 변화가 오고 있다. 새로운 유형의 광고가 등장함과 동시에 지금과 같은 형태의 리니어 광고 역시 지속될 것으로 보인다. 이는 리니어 광고와 논리니어 광고에 대한 차별화된 규제체계를 필요로 함을 의미한다(정두남·정인숙, 2007). 즉, 리니어 광고에 대한 현행 시간량 규제와 위치규제, 내용 규제방식은 무조건 규제완화하기 보다 일정 기간 유지할 필요가 있으며, 논리니어 광고에 대해서는 이용자의 선택성을 고려하여 보다 완화된 규제방식을 강구할 필요가 있는 것이다.

논리니어 광고의 경우 시간량 규제와 위치규제가 지금까지 네거티브 규제였다면 앞으로는 포지티브 규제로 가야하며 최소 규제의 가이드라인만 제시할 필요가 있다. 양방향광고가 활성화된다면 연동형 광고가 가장 먼저 나타날 수 있으며, 특히 배너광고와 자막광고가 기술적 용이성으로 인해 가장 먼저 시도되다가 이후에 동영상 연동형 광고로 이어질 가능성이 높은 것으로 예측된다. 따라서 방송광고 규제 역시 이러한 새로운 유형의 광고의 등장에 부합한 광고규제체계의 수립이 필요하다.

방송통신위원회는 지난 2008년 9월 대통령 업무보고에서 올해 말까지 민영미디어랩 신설로 경쟁체제를 도입하고, 방송광고정책의 일원화를 위해 관계부처의 협의를 거쳐 KOBACO의 관리체계를 재정립하겠다고 밝혔다.

방송통신위원회는 또한 방송광고시장의 경쟁체제 전환을 통해 전체광고시장의 성장률을 연평균 4%에서 5.2%로 증대시키고, 방송광고시장의 성장률은 2%에서 8%로 확대시킬 수 있을 것으로 내다보았다. 이와 같은 광고수익 증대로 방송통신위원회는 디지털 전환이 촉진되고 방송콘텐츠 제작을 위한 투자가 확대될 것으로 기대하고 있다.

이에 반해 새 정부 등장 이후 문화체육관광부가 세운 방송광고의 기본입장은 규제완화이며, 이를 위해 법에 의한 독점을 해소하고 단계적으로 민영미디어랩을 도입하겠다는 입장이다. 문화부는 17대 국회에 제출된 ‘방송광고판매대행법’, 광고진흥법 내용과 한국광고공사법을 포함하는 통합법, 즉 광고 기본법인 가칭 ‘광고의 진흥 및 광고매체 판매에 관한 법률’의 제정을 추진하겠다는 계획을 제시한 바 있다(문화부 장관관업무보고, 2008. 4.24, 6.5). 이 법률의 제정과 함께 KOBACO는 ‘한국광고진흥원’으로 개편해 공익성을 강화하고, 민영미디어랩을 허가제로 도입하여 3년 시행 후 완전경쟁(등록제) 체제로 전환하겠다는 것이다. 문화체육관광부는 2009년 관련 시행령을 제정하고, 2011년 하반기에 허가해 디지털 전환 시점인 2012년에 민영미디어랩을 본격 도입하겠다는 입장이다. 이와 같은 맥락에서 문화체육관광부는 특히 미디어랩 도입시 발생할 가능성이 높은 취약매체의 경영위기 문제를 해결하기 위해 방송발전기금의 징수율을 차등화하고, 취약매체의 자체 구조조정 실적과 매칭펀드로 지원할 계획이다.

이밖에도 기획재정부는 2008년 10월 초 발표한 3차 공기업 선진화 방안을 통해 방송광고시장을 경쟁체제로 전환하기로 하고 경쟁도입을 위한 구체적 방안은 의견수렴을 통해 2009년 말까지 마련하겠다고 밝혔다. 또한 종교방송, 특수방송 등 취약매체에 대한 다양한 지원방안을 사전 강구하며 무자본 특수법인인 KOBACO를 주식회사 형태로 전환(100% 정부소유)하겠다는 계획이다.

방송광고 규제체계에 대한 정책혼선은 최근의 사법부의 위헌 판결로 가중되고 있다. 2008년 11월 27일 헌법재판소 전원재판부는 지상파 방송광고 판매대행사의 허용 범위를 ‘한국방송광고공사(KOBACO)와 KOBACO의 출자한 회사’로 규정한 신/구 방송법 제73조 5항 및 방송법 시행령 제59조 3항에 대해 헌법 불합치 결정을 내렸다(헌재 보도자료 2008.11.27). 헌법재판

소는 2000년 제정되어 2007년 개정된 현행 방송법 및 시행령에 포함된 이 규정이 복수의 미디어랩 도입을 통한 제한적 허용 범위를 뚜렷한 기준 없이 KOBACO와 KOBACO가 출자한 회사로만 제한하고 있다는 점과 경쟁체제 도입의 실현 여부를 실질적으로 KOBACO의 재량에 맡기고 있다는 점은 과잉금지의 원칙상 수단의 적합성 및 피해의 최소성을 위반하여 청구인의 직업수행의 자유를 침해하고 있다고 판결하였다. 이와 같은 판결을 토대로 재판부는 2009년 12월 31일까지 동 법규정을 개정할 것을 명하였다. 따라서 향후 현재의 취지를 반영하여 어떠한 방식으로 제한적 경쟁체제를 도입하고 구체화할 것인지에 대한 논의가 필요하다고 하겠다.

이를 계기로 완전한 경쟁체제가 도입되기는 힘들더라도 제한된 광고판매 시장의 경쟁체제가 도입될 것으로 예측된다. 그러나 더욱 본질적인 문제는 광고 판매기구의 개수나 시행 시기 등이 아니라 방송통신융합 환경의 특성을 반영한 포괄적 광고 규제체계의 수립에 있다. 실제로 미디어 규제체계는 방송통신융합 환경의 특성을 반영하여 수평적 규제체계를 도입하였다. 그러나 미디어 규제체계의 변화에도 불구하고, <표 4-6>에서 보는 바와 같이 방송과 통신, 뉴미디어 영역을 포괄하는 광고규제 분야는 아직도 기존의 규제체계를 유지하고 있다. 이러한 규제체계는 규제중복, 규제공백 등의 문제를 발생시켜 효율적 규제정책의 집행을 어렵게 하고 있다.

<표 4-6> 매체별 주요 광고규제 현황

| 매체 광고 규제 | 지상파방송 | | 유료방송 | | | 온라인·통신 | | 신문·잡지 | | 옥외광고 | |
|----------------|------------------|----|---------|----------|------|-------------|----|-------|----|---------------------------|------------------|
| | 공영 | 민영 | 케이블TV | 위성 방송 | IPTV | 온라인 | 통신 | 신문 | 잡지 | 전광판 방송 | 지하철 동영상 |
| 규제 기관 | 방송통신 위원회 | | 방송통신위원회 | | | 방송통신 위원회 | | 없음 | | 방송통신위원 회·시장·군 수·구청장 | 시장·군수 ·구청장 |
| 거래 제도 | 판매대행 (KOBACO) | | 직접판매 | | | 직접판매 | | 직접판매 | | 직접판매 | 직접판매 (시설 관리청) |

| 광고 규제 | 매체 | | 유료방송 | | | 온라인·통신 | | 신문·잡지 | | 옥외광고 | | |
|----------------|---|----|--|----------|------|-------------------------|----|------------------------|----|------------------------------|------------|----|
| | 공영 | 민영 | 케이블TV | 위성 방송 | IPTV | 온라인 | 통신 | 신문 | 잡지 | 전광판 방송 | 지하철 동영상 | |
| 내용 심의 제도 | 사후심의 (방송통신 심의위원회) | | 사후심의 (방송통신심의위원회) | | | 사후심의 (방송통신 심의위원회) | | 사후심의 (간행물윤리 위원회) | | 사후심의 (방송통신 심의위원회) | | 없음 |
| 형식 규제 | 중간광고: 불가 광고시간: 방송프로그램 시간의 10% 이내 | | 중간광고: 허용 광고시간: 시간당 평균 10분 이내 | 좌동 | 좌동* | 광고성 정보 표시 의무** | | 없음 | | 공익광고 시간당 20%이내 의무표출 | | 없음 |
| 자율 규제 | 방송협회 광고심의팀 | | 케이블TV 방송협회 광고심의팀 | 매체사 | 매체사 | 인터넷 광고 심의 기구 | 없음 | 신문 윤리 위원회 | 없음 | 없음 | 없음 | |

* '인터넷 멀티미디어 방송사업법 시행령' 제20조(「방송법 시행령」의 준용) 제6항

** '정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률' 제50조(영리목적의 광고성 정보 전송 제한) 제4항 및 제5항

정부 부처가 제시하는 기존의 광고 규제체계에 대한 기본 계획들은 몇 가지 점에서 한계를 지니고 있다. 무엇보다 관련 정부기관간의 정책혼선의 문제를 들 수 있다. 가장 중요하게 대두되고 있는 방송광고판매대행 분야의 경쟁체제 도입과 관련해서 문화체육관광부는 제한경쟁론을 주장하는 반면, 방송통신위원회와 규제개혁위원회는 완전경쟁론을 주장한다. 도입시기나 방법 역시 방송통신위원회는 2009년 말 개편을 목표로 방송광고 업무의 방송통신위원회 산하 이관을 추진하는 반면, 문화체육관광부는 방송광고제도 개편은 방송구조 개편 후 추진하고 관련 업무는 문화체육관광부에 존속시켜야 한다는 입장이다. 미디어 규제정책의 혼선을 방지하기 위해 방송통신위원회가 출범하였지만 여전히 해결하지 못한 소관 업무의 중복문제로

인해 방송통신 광고 규제체계에 대한 정부기관간의 정책혼선이 계속되고 있는 것이다.

방송통신 광고 규제체계에 대한 정부기관의 계획에서 더 큰 문제는 이러한 계획안들이 시장활성화를 위한 규제완화에 초점을 맞추고 있을 뿐 방송통신 융합환경에 따른 새로운 광고유형의 등장이나 신규 서비스 광고에 대한 규제체계 정립 등과 같은 광고환경 변화를 반영하지 못하고 있다는 점이다. 미디어 규제체계는 방송통신위원회의 출범과 수평적 규제체계의 도입으로 일단 큰 틀을 잡아가고 있지만, 미디어시장의 재원 구조로서 미디어산업 활성화에 중요한 기능을 수행하는 방송통신 광고에 대한 규제체계에 대한 논의는 부족한 것이 사실이다.

최근의 수평적 규제체계 개편과 관련한 논의들 속에서도 방송통신 광고의 규제체계에 대한 직접적인 논의는 많지 않은 것이 사실이다. 방송통신 융합의 속성을 반영한 통합 미디어 규제체계 정립방안에 대한 수많은 논의 속에서도 방송통신 광고 규제체계에 대한 논의는 상대적으로 부족하다. 다만 융합 환경이 가져온 규제완화의 흐름 속에서 지상파방송의 경쟁력이 약화될 수밖에 없다는 딜레마 혹은 우려를 어떻게 극복할 것인가에 대한 논의들이 있었고, 따라서 이러한 논의들은 당연히 기존의 광고규제를 어떻게 완화하여 새로운 시장창출을 할 것인가에 주목하고 있다. 따라서 방송광고의 규제완화와 방송광고 판매제도의 경쟁시스템 도입에만 국한되지 않고 방송통신 융합환경 전반을 아우르는 방송광고정책 및 규제제도에 대한 분석이 필요하다.

V. 방송통신 융합과 광고규제 체계 개선 방향

1. 방송통신 융합과 광고규제 목표

1) 광고규제의 방향

미디어 융합으로 매체간 채널간의 구분이 무의미해지고 있다. 이에 따라서 광고 규제는 기존에 존재했던 매체간 특성을 고려한 광고규제를 지속하는 방안과 이러한 매체간 광고규제를 통합하여 일원화된 광고 규제체계를 형성하는 방안이 있다. 이를 전문가들에게 심층 인터뷰한 결과 두 가지 의견이 제시되었다. 하나는 아직까지는 융합이 완전하게 진행되지 않았기 때문에 기존 매체별, 채널별 광고규제체계를 유지해야 한다는 의견이었다. 다른 하나는 기존 매체별, 채널별 규제체계를 고려하지 않고 통합적 규제가 필요하다는 의견이었다. 구체적인 이유를 정리하면 다음과 같다.

(1) 현행 매체별, 채널별 규제체계 유지

현행의 매체별 광고 규제 체계는 아직 융합이 완전히 이뤄지지 않았기 때문에 당분간 지속되어야 한다는 입장이었다. 특히 현 상황에서 각 매체별 역할이 다르며 영향력이 지속되고 있는 점, 그리고 현재의 규제체계를 대신할 법체계가 마련되지 않았기 때문에 여전히 기존의 규제체계가 유지되어야 한다는 입장이었다. 그러나 일부의 경우 융합이 진전되고 있으므로 효과적인 광고규제를 위해서는 규제체계의 변화가 불가피하다는 입장도 있었다.

광고 규제는 매체별로 달라야 한다고 본다. 매체의 특성에 따라서 사회적 역할도 다르고 시장조건도 다르며 이에 따라 매체정책 목표도 달라야 하기 때문이다. 방송시장의 경우 여전히 공공적 역할이 강조되는 무료 보편적 서비스인 지상파와 유료시장인 케이블, IPTV는 다를 수밖에 없다(학계 J1씨).

매체간, 채널간 개별 특성을 모두 고려할 수는 없지만 그래도 아직 매체별, 채널별 사회적 영향력의 차이가 존재하기에 어느 정도의 차별적 광고규제가 필요하다(학계 Y1씨).

매체간 채널간 특성이나 고유의 성격을 감안한 규제 체계는 유지되어야 할 것으로 보인다. 왜냐하면 아직 이를 대신할 규제체계가 충분히 설정되지 못한 상황이기 때문이다(유관기관 P씨).

아직까지는 매체간의 특성을 고려한 현행 광고규제가 유지되어야 한다고 본다. 현재 미디어 융합이 이루어지고 있기는 하지만 아직까지도 4대 매체, 특히 텔레비전 매체의 영향력이 막강하다는 점을 부인하기는 어려울 것이다. 그러나 향후에는 융합에 따른 규제를 점진적으로 마련해야 한다(학계 K2씨).

(2) 융합상황을 고려한 통합 규제 체계로 개선

미디어 환경의 급변으로 광고규제 체계가 변해야 한다는 의견이 있었다. 방송과 통신의 융합으로 현재와 같은 광고규제체계를 유지하는 것이 무의미하기 때문이라는 이유였다. 무엇보다도 매체와 채널중심의 광고규제 보다는 광고발전 차원에서 공통적인 내용을 중심으로 규제를 한다면 문제가 없다는 것이다. 그리고 구체적인 개선방안으로 매체와 채널보다는 콘텐츠 중심의 규제로 전환할 필요가 있다는 의견과 미디어 규제체계의 변화를 고려하여 광고규제체계도 수평적 규제체계로 전환하는 것이 필요하다는 의견이 제시되었다.

기본적으로 매체간, 채널간 구분이 모호해지는 상황에서 매체와 채널을 고집한 광고규제보다는 광고와 매체발전이라는 측면에서 거시적으로 생각해야 한다고 본다(학계 A씨).

융합시대에 접어들면서 경계가 불분명해지고, 공통분모가 늘어나는 추세를 반영한다면 광고규제도 그 흐름에 맞춰서 조정해야 한다. 가능한 공통적 요소로 규제 조항을 묶어서 관리한다면 규제자와 피규제자 모두 편리함과 효율성을 기할 수 있다(학계 G씨).

동일한 서비스를 제공하는 기술이라면 플랫폼과 서비스 방식이 다르더라도 동일하게 취급하는 규제를 적용해야 한다. 즉, 미디어별이 아닌 콘텐츠별로 규제를 해야 한다(광고업계 O씨).

기존의 광고규제가 그대로 유지되기는 어렵다고 본다. 수평적 규제체계의 도입과 같은 규제 패러다임의 변화 속에서 전반적 규제완화가 불가피할 것으로 예상되며, 다양한 차원의 차별적/세부적 규제방안이 마련되어야 한다(유관기관 J2씨)

(3) 미디어 규제체계 변화와 광고규제 체계 개선

현재 광고규제 체계는 각 매체별 특성을 고려하고 있다. 그러나 현재보다 미디어의 융합이 더 진전된 미래에는 새로운 광고 규제체계 구축이 필요하다. 향후 융합의 진전 될 경우 미디어 규제체계에서는 이른바 ‘수평적 규제 체계’ 도입이 논의되고 있다. 이는 기존의 매체와 채널 중심의 규제체계, 그리고 각 매체나 채널이 콘텐츠의 제작과 전송 등을 수직적으로 소유하고 서비스를 제공한다는 점을 고려한 방안이다. 그러나 융합시대에는 어떤 콘텐츠가 어떤 전송망을 통해 서비스 되는지는 중요하지 않고 오히려 이용자들이 원하는 콘텐츠를 원하는 전송망에서 편리하게 이용하는 것이 중요해지고 있다. 따라서 규제체계도 매체와 채널을 고려하지 않고 콘텐츠 층과 전송망 층으로만 구분하여 규제하는 것이 바람직하다는 의견이 있다. 미디어 규제체계가 수평적 규제체계로 변한다면 광고 규제체계도 미디어 규제체계와 동일하게 개편되어야 할 필요성이 있다. 이러한 전환이 바람직한지, 그리고 그렇게 될 경우 어떻게 규제체계를 정립하는 것이 좋은지를 전문가를 대상으로 조사하였다.

조사결과, 일부는 광고에서 수평적 규제체계가 필요하지 않다는 의견을 제시하기도 했다. 그러나 전반적으로 광고규제 체계의 효율화를 위해서는 광고에서도 수평적 규제체계의 도입이 필요하다는 의견을 제시하였다. 구체적으로 일방향 광고와 양방향 광고로 구분하여 규제하거나 혹은 광고전달 플랫폼과 광고의 내용으로 구분하여 규제해야 한다. 한편으로는 이러한 구분없이 광고내용 중심의 규제체계로 정립하거나 매체별 규제에서 벗어나 서비스별로 구분하여 규제하면 된다는 의견도 있었다. 그러나 수평적 규제

체계의 도입이 필요없다는 의견에서는 광고의 규제를 내용기반규제와 기술형식규제로 구분하여 규제하는 것이 바람직하다는 의견이 있었다.

수평적 규제체제로 바뀌어야 한다고 본다. 수평적 규제를 위해서는 매체 유형이나 메시지 전달 방식에 따른 규제를 지향하고 시청자 혹은 수용자들이 메시지를 받아들이는 형태에 따라 이루어져야 한다. 가령, 현재 지상파 방송과 케이블TV는 전파 전달 방식이 다르지만 시청자들은 동일한 채널로 인식하고 있다. 따라서 시청자 입장에서는 지상파 방송과 케이블TV를 차별적 규제하는 것에 대해 아무 인식을 하지 못하고 있다. 동일한 TV수상기로 시청하면서 리모콘 하나로 채널을 바꾸는데 왜 지상파는 중간광고가 안되고 케이블은 가능한지 의아해 하는 시청자도 있다. 이제 방송광고도 수평적 규제로 바꾸고 형식 규제를 줄이고 내용규제로 가야 한다(학계 K1씨).

방송과 통신이 융합되고 모든 미디어가 디지털화가 되어가고 있기 때문에 현재 내용과 형식위주의 광고 규제체제는 점점 시대에 뒤떨어진 제도일 것이다. 새로운 플랫폼에 의한 신유형의 광고가 생겨남으로 인해 미디어별이 아닌 콘텐츠별로 규제를 해야 한다. 예를 들어 일방향 광고와 양방향 광고로 나누어 광고의 규제를 차별화해야 하고 지금보다는 규제가 훨씬 완화 되어야 한다. 불법, 비교, 음란 등의 최소한 내용규제를 제외하고는 콘텐츠별 사후 규제로 변화해야 한다(광고업계 Y2).

콘텐츠와 플랫폼으로 나누어 규제체계를 고려할 수 있다. 콘텐츠는 광고주와 광고회사에 대한 규제이며 주로 광고내용과 표현에 대한 규제를 담고, 플랫폼 규제는 광고판매, 형식, 횟수나 양 등에 대한 것이 될 것이다(학계 J1씨).

미디어 규제체계의 변화에 따라서 광고규제 체계 역시 수평적 규제체계로 변화시키는 것이 맞다고 생각한다. 구체적으로는 미디어별에서 서비스별로 규제의 대상을 나누고, 그 안에서도 몇 가지 요소의 포함 여부를 기준으로 세부적으로 나누는 것이 좋다고 본다. 예를 들어 연령대를 기준으로 하여 성인 대상의 광고가 어린이 콘텐츠에 삽입되는 것을 막고, 주된 시청자가 어린이인 광고 콘텐츠나 서비스는 별도의 내용 규제와 품목 규제를 하는 것이 바람직하다고 생각한다. 또 광고에서 상거래가 가능한 지, 소비자 정보를 활용한 마케팅 광고 활동인지도 분류 기준에 포함시켜서, 소비자 보호와 금융 정보 보호 등의 규정을 별도로 마련하는 것이 좋다고 생각한다(학계 L3씨).

광고규제를 반드시 수평적 규제체계로 가져갈 필요는 없다고 판단한다. 그 보다는 내용기반규제와 기술형식규제로 구분하는 것이 필요하다. 내용규제와 관련해서는 매체간 차별적으로 구분하지 말고 허용하되 모든 매체에 불법내용만 금지하도록 규제하면 된다. 기술형식규제의 경우에도 프로그램/기사와 광고구분, 광고시간, 어린이·청소년 보호 관련 규제 등 일부 최소한의 규제만 남기고 규제를 완화하면 된다. 단, 이 때 다른 매체와 달리 공적 책무를 부여받는 공영방송/지상파방송만 달리 규제해야 한다. 그리고 시청자가 선택하여 가입하는 케이블, 위성, IPTV, 인쇄매체, 인터넷 등은 동일 규제 원칙 적용하면 된다(유관기관 Y3씨).

2) 광고규제의 목표

미디어간 융합으로 광고규제 체계의 개선이 불가피한 상황에서 향후 광고규제의 목표를 어떻게 설정해야 하는지 설정하는 것이 필요하다. 이를 위해 관련 전문가들에게 융합시대 적합한 광고규제 목표를 질의하였다. 그 결과 융합시대 광고규제의 목표는 다음과 같은 네 가지를 제시하였다.

첫째는 소비자의 보호이다. 융합시대의 광고와 프로그램이 모호해져 소비자가 피해를 볼 수 있다는 것이다. 따라서 이에 대한 보호 장치 마련이 필요하며, 이를 통해 광고산업의 활성화를 추구해야 한다는 것이다.

둘째는 광고시장의 활성화이다. 광고시장의 규제를 완화함으로써 다양한 광고 플랫폼을 개발하고 이를 통해 광고의 크리에이티브를 촉진시키는 것이 융합시대 광고규제의 목표가 되어야 한다는 것이다.

셋째는 표현의 자유 보장이다. 광고산업의 활성화를 위해서는 사전규제가 없어져야 하며, 동시에 현행과 같은 광고방식 등에서 표현의 자유를 보장하여 자유롭게 광고활동을 보장하는 것이 필요하다는 것이다.

넷째는 사회적 가치와 법익의 보호이다. 이는 광고가 사회적 윤리나 도덕을 해치지 않아야 한다는 것이다. 광고는 건전한 사회를 만드는데 일조해야 하며 특히 전통을 중시하고 어린이와 청소년을 보호하는 데 기여해야 한다는 것이다.

다섯째는 선택과 자율, 경쟁과 효율이다. 이는 새로운 유형의 광고가 지속적으로 등장할 경우 이를 관리할 합리적인 규제체계가 필요하고 이를 위해 사업자들과 광고사들이 자유로운 선택과 경쟁을 통해 효율성을 제고하

는 것이 필요하다는 것이다.

융합시대의 광고규제 목표의 첫째 순위는 ‘소비자보호’이다. 소비자들에게 허위·과장·왜곡·무책임한 광고정보가 전달되지 않도록, 전달되었을 경우 피해의 최소화, 전달로 인해 피해가 발생했을 경우 피해의 효과적인 구제를 위해 광고규제의 목표가 설정돼야 한다(학계 L2씨).

기존사업자의 보호 및 뉴미디어의 성장을 위해서 규제완화를 통한 광고시장의 활성화가 첫 번째 규제목표가 되어야 한다. 광고 규제완화는 다양한 광고플랫폼의 개발을 촉진시키고 크리에이티브 수준을 한 단계 높이는데 밑바탕이 될 것으로 보이기 때문에 질적인 측면에서도 광고 선진국으로 진입하는데 큰 계기가 될 것으로 보인다(광고업계 Y2씨).

시간대별 표현의 규제와 같은 방안은 점차 의미가 없어져 갈 것으로 보인다. 또한 현재 규제항목에 해당하는 성적묘사나 폭력, 반사회적인 행동의 표현 또는 비속한 언어 구사나, 소비자의 호도 또는 기만 등에 대해서 사회적 변화에 따른 소비자 가치관과 도덕의 변화를 반영한 규제 기준을 만들어야 한다(학계 K2씨).

사회 윤리나 도덕을 광고가 저해하지 않도록 해야 한다. 음란과 폭력은 물론이고 건전한 가치관에 어긋나는 폐륜적 행위를 조장하지 못하도록 하는 것도 광고규제 목표에 포함되어야 한다(학계 J1씨).

방송광고는 어린이, 청소년에게 미치는 영향에 대한 선행 연구결과 등을 고려할 때 중요하다. 어린이, 청소년 프로그램이나 청소년시청보호시간대 광고 규제가 어느 정도 필요하다(유관기관 Y3씨).

미디어 융합에 따라 계속해서 등장하게 될 새로운 형태의 광고 유형과 집행에 대한 규제 방안과 이를 관리 운영하기 위한 합리적 규제 시스템을 모색해야 하며, 규제의 방향은 ‘선택과 자율’, ‘경쟁과 효율’ 등으로 해야 한다(학계 L1씨).

2. 융합시대 광고규제 방안

1) 그룹별 광고규제 체계 정립

방송과 통신의 융합으로 매체별로 분산되어 있는 광고규제 체계의 통합이 필요하다. 현재 지상파, 유료방송, 인터넷, 통신 등 매체별로 규정하고 있는 광고의 규제체계의 새로운 정립이 필요하다. 특히 하나의 매체 안에서 플랫폼에 따라 다양하게 규정되어 있는 세분화된 기준들에 대한 통합이 필요하다. 예를 들어 지상파의 경우 세부적으로 텔레비전, 라디오, DMB로 구분되어 있고, 이들 각 플랫폼별로 내용, 형식, 길이 등을 구체적으로 다시 규제하고 있다.

디지털 융합시대에서는 이들 매체별로 세분화된 광고기준의 적용이 어려운 것이 현실이다. 하나의 광고가 몇 개의 플랫폼을 통해 동시에 전달될 수 있으며, 광고가 전달되는 플랫폼의 구분 자체가 어려워지고 있기 때문이다. 따라서 현재 매체별로 세분화 되어 광고규제 체계를 어떻게 그룹화하여 규제하는 것이 바람직한지에 대해 전문가들에게 물었다. 그 결과, 현 단계와 좀 더 융합이 진전된 다음 단계에서의 그룹설정에 대해 다음과 같은 의견이 제시되었다.

(1) 현 단계에서 효과적인 광고규제 그룹

현재 미디어 융합이 진행되고 있지만, 여전히 매체별 특성이 존재하고 매체에 따른 사회적 영향력에 존재하기 때문에 일정한 특성을 가진 매체별로 그룹화 하여 광고를 규제하는 것이 필요하다는 입장이었다. 일단, 지상파의 경우 공영지상파와 민영지상파는 분리하여 규제하는 것이 필요하다는 것이다. 그리고 지상파이외의 방송은 유료방송으로 그룹화하여 지상파와는 차별적인 규제가 필요하다는 입장이었다. 이외에는 인터넷과 통신을 분리하여 별도로 규제하는 것이 필요하며, 이외에 신문과 잡지출판도 분리하여 규제하는 것이 필요하다고 보았다. 그리고 옥외광고도 별도의 그룹으로 지정하여 규제하는 것이 필요하며, 그 이외에는 기타로 구분하는 것이 바람직하다고 응답하였다. 이를 하나의 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 5-1> 융합시대 효과적인 광고규제를 위한 매체 그룹화

| 방송 | | | 통신 | | 인쇄 | | 기타 | |
|-------------|-------------|------|-----|----|----|----------|--------|--------|
| 지상파 | | 유료 | 인터넷 | 통신 | 신문 | 잡지 출판 | 옥 외 | 기 타 |
| 공영 지상파방송 | 민영 지상파방송 | 유료방송 | | | | | | |

광고매체의 규제를 공영지상파와 민영지상파, 그리고 인터넷과 통신, 신문, 잡지 출판, 옥외, 그리고 기타로 나누는 것이 타당하다. 일부에서 매체의 특성을 고려하지 않자는 주장도 있지만, 동일한 기준을 모든 매체에 적용하는 것은 현실적으로 불가능하다. 그리고 매체의 산업적 규모도 고려하여 상대적으로 취약한 분야는 상대적으로 느슨한 규제의 틀을 적용해야 한다(학계 K3씨).

광고규제에서 공영과 민영의 구분은 현재의 방송구조 개혁을 추진한 후 적용해야 한다. 다매체 상황에서 동일 프로그램이 여러 플랫폼에서 유통되고 있지만, 광고 효과는 매체의 영향력이 가장 큰 요소로 보아야 한다고 생각한다. 따라서 유사매체끼리 그룹화 하여 규제하는 것이 필요하다(학계 Y1씨)

공영과 민영간의 재원구조 차별화에 기반한 광고규제 차별화가 필요하다. 이를 통해 타 분야의 규제완화가 가능해질 것으로 판단되기 때문이다. 향후 인터넷과 통신서비스, 신문과 잡지의 경우 유사한 수준으로 규제할 수 있을지 여부에 대해 추가적 논의가 필요하다(유관기관 J2씨).

(2) 향후 융합상황을 고려한 효과적 광고규제 그룹

앞에서와 같은 매체별 광고규제 그룹화는 융합이 진전되면 적합하지 않은 분류라는 지적이 있었다. 향후 융합상황에서는 매체와 채널을 구분할 수도 없으며 구분하는 것 자체가 무의미하기 때문이다. 따라서 궁극적으로는 모든 미디어 서비스를 리니어와 논리니어로만 구분하여 규제하는 것이 바람직하다는 의견도 있었다. 또한 여기에 일방향 광고와 양방향광고로 구분하여 규제하는 것도 바람직하다는 의견도 있었다. 그러나 그러한 구분은 융합이 현재보다 더 진행된 상황에서의 그룹화이고, 앞으로 융합이 진전될 경우 앞에서 구분한 그룹보다는 좀 더 큰 틀에서의 그룹화가 필요하다는 것이다. 이러한 결과를 종합하면 다음과 같은 그룹화가 가능하다.

<표 5-2> 향후 융합상황에서 광고규제를 위한 매체 그룹화

| 방송 | | 통신 | 인쇄 | 기타 |
|----------|-----------------|---------|----------|--------|
| 공영방송 | 민영방송 | | | |
| 공영 지상파방송 | 민영 지상파방송 + 유료방송 | 인터넷 +통신 | 신문+ 잡지출판 | 옥외+ 기타 |

지상파방송과 유료방송은 하나의 미디어 그룹으로 묶을 수 있겠고, 인터넷, 통신도 하나의 그룹으로, 신문, 잡지, 출판도 하나의 그룹핑이 가능할 것 같다. 큰 그룹 내에서 방송의 특성과 자원 특성, 광고의존도에 따라 세부 규제항목을 신설하고 추가하는 식으로 광고 규제도 좀 더 큰 틀에서 통합하는 것이 좋겠다(학계 G씨).

우선 TV 수신료로 운영되는 공영 방송은 규제를 엄격하게 해야 한다. 국민의 세금으로 이루어지는 방송 사업이므로 광고로 인하여 시청자들이 불편함을 느껴선 안 될 것이다. 그러므로 공영 지상파 방송광고는 어쩌면 지금보다 더 강력한 규제가 필요할 것이다. 광고를 하나의 콘텐츠로 간주하였을 때 민영지상파와 유료방송은 동일 콘텐츠로 노출되는 광고가 대부분이므로 따로 나눌 필요가 없다. MBC에서 광고나 OCN에서 광고가 동일 브랜드라면 같은 모니터 같은 형태로 소비자에게 노출되기 때문이다. 그리고 광고의 형태가 다양해지면서 PPL 시장도 지금보다 더 성장할 것 예상되는데 이 또한 매체별로 규제하는 것이 무의미할 것이다. 인터넷과 통신을 구분하는 것은 더 이상 무의미하다. 디지털 기술의 발달로 인터넷과 통신(모바일)을 이용한 광고는 동일한 것으로 봐야 하며 매체 특성 상 별다른 규제를 두지 않아도 될 것이다. 왜냐하면 이미 사람들은 인터넷을 이용해서 원하는 정보는 모든 접할 수 있기 때문에 인터넷 상에서의 규제는 무의미할 것으로 보인다. 브랜드별로 선호하는 매체가 다르겠지만 보여지는 형태가 동일하므로 규제를 달리 가져갈 필요가 없다. 우리나라 교통 광고 및 옥외광고의 경우 너무 지나치게 옥외광고에 대한 규제가 심하다. 다양한 크리에이티브를 소비자 접점에서 구현할 수 있는 최적에 매체임에도 불구하고 옥외매체에 대한 광고규제도 완화해야 한다(광고업계 Y2씨)

방송과 통신이 융합되고 디지털화가 어느 정도 자리를 잡는 시점에는 다른 관점에서 그룹핑을 하고 그것에 맞게 광고규제를 하는 것이 합리적일 것으로 판단된다. 가령, 논리니어 광고와 리니어 광고 또는 일방향 광고와 양방향 광고 등의 광고유형별로 구분해서 규제를 하는 것이 시대적인 흐름에 적당하다고 본다. 그러나 공영 지상파TV는 국민의 시청료로 운영되기 때문에 다양한 계층을 대변하는 방송이어야 하므로 광고 금지를 통해 자본으로부터 자유로워야 한다(광고업계 Y2씨).

2) 융합시대 광고의 일반 규제 사항

(1) 일반적 규제사항

미디어 융합시대 광고규제는 현재와 같은 매체별 광고규제에서 그룹별 규제체계로 변화할 것이다. 그리고 장기적으로는 그룹별 광고규제 체계도 무의미해져 콘텐츠의 특성에 따라 광고를 규제해야 할 것이다. 그렇지만 광고가 어떤 매체를 통해 전달되는지, 어떤 형태로 전달되든지 일반적으로 광고에서 지켜야할 기준이 있다. 이를 광고의 일반적인 규제기준이라 한다면 이러한 기준은 융합시대에 모든 형태의 광고에 적용되어야 할 원칙일 것이다.

미디어 융합시대 매체별 혹은 그룹별 규제체계와 관계없이 일반적으로 지켜야 할 광고규제의 기준에 대해 광고 전문가들에게 물었다. 그 결과, 일반적인 기준으로 허위, 과장, 불법, 음란, 오인, 비방 광고 등 반사회적 광고에 대해서는 규제해야 한다는 의견을 제시하였다. 아울러 상품을 구매하는 소비자의 보호도 중요한 기준이 된다는 의견도 있었다. 이러한 세부사항을 정리하면 다음의 표와 같다. 그러나 융합시대 광고 규제의 경우 일반적인 기준이 불필요하다는 의견을 제시하기도 하였다. 융합시대 광고 규제는 타율적인 규제보다는 사업자의 자율적인 규제가 적절하다는 의견이었다.

<표 5-3> 융합시대 모든 광고에 적용해야 할 규제 기준

| 구분 | 일반기준 세부사항 | 비고 |
|-----------------------|---|----|
| 모든 광고에 적용 가능한 일반 규제기준 | <ul style="list-style-type: none"> -뉴스, 시사, 어린이 프로그램 등에 대한 간접광고 금지 -특정 개별물품에 대한 금지(술, 담배, 의료서비스 등) -허위, 과장, 왜곡, 오인, 비방, 음란 광고 금지 -시장의 공정경쟁 저해 광고 규제 -사회적 가치 훼손 등 반사회적 광고 규제 -어린이, 청소년의 보호 -광고로 인해 피해 구제와 보상 -프로그램과 광고의 구분 | |

광고가 소비자에게 미치는 직·간접적인 영향력이 큰 만큼 사회적 역기능도 적지 않은데, 허위, 기만, 과장광고로 인해 소비자를 오도하거나 시장의 공정경쟁을 저해하고 이윤추구의 목적 하에 잘못된 행동양식을 사회적 가치로 정형화시켜 기존 문화를 왜곡된 방향으로 변질시킬 수 있다. 따라서 세계 각국에서는 잘못된 광고표현에 대해 사회적 책임을 강하게 물으며, 사회적 책임을 담보할 수 있도록 광고표현에 대한 광범위한 타율적 규제 장치를 마련하고 있다(학계 L1씨).

과장성은 광고의 본질상 필요한 부분이다. 과장과 허위는 구분되어야 한다. 소비자 기만 소지가 큰 허위광고, 음란, 불법광고는 공통적으로 조항을 만들 수 있을 것이다(학계 G씨).

법률적으로 금지되어 있는 허위광고, 과장광고, 부당광고, 오인광고, 비방광고 등은 매체 구분없이 규제하는 것이 필요하다(학계 L3씨).

광고로 인해 소비자가 받을 수 있는 피해 부분은 동일하게 규제되는 것이 바람직하다고 본다(유관기관 P씨).

특정 광고(중간광고, 간접광고 등)의 허용범위 및 금지기준에 대한 정확한 세부기준 마련이 필요하며, 이에 대한 규제기관의 감독권과 제재수단 또한 강화되어야 할 필요가 있다. 예를 들어 간접광고의 경우 EU는 일정한 프로그램, 즉 뉴스, 시사정치, 어린이 프로그램 등에 대한 간접광고 금지 및 개별금지 품목(술, 담배, 의료서비스 등)을 세부적으로 규정하고 이에 대한 위험성을 처음부터 배제하고 있음. 국내의 경우도 광고규제 개선과 관련하여 이와 같은 차원의 논의가 전제될 필요가 있다(유관기관 J2씨).

규제의 기본은 업계의 자율성이라고 판단된다. 자율적인 판단에 의해서 걸러진 광고물에 대해 일반인들 혹은 관계 기관의 문제제기에 의해 처리되는 것이 타당하다고 본다. 이제는 광고를 심는 매체에 대해서도 일정정도 자율규제가 필요하다고 생각한다. 광고주뿐만 아니라 어느 정도 광고에 대한 책임을 매체사에도 부담할 필요가 있다고 여겨진다. 그것은 우선 보기에는 영업에 방해적인 요소가 될 수도 있겠지만 장기적인 차원에서는 매체의 신뢰성을 높이는 결과가 될 것이라는 생각이다(학계 K3씨).

(2) 광고그룹별 규제사항

향후 미디어 그룹별로 묶어 광고규제를 실시한다면, 각 그룹별로 반드시 규제해야 할 사항이 존재할 것이다. 이는 각 그룹이 갖고 있는 매체의 특성과 사회적 영향력, 그리고 광고매체로서의 특성이 다르기 때문이다. 이에 대해 전문가들을 대상으로 조사한 결과는 아래의 <표 5-4>에 제시한 바와 같다.

<표 5-4> 융합시대 매체별 최소 광고규제 사항

| 미디어군 | 기본적으로 규제해야 할 사항 |
|-------|--|
| 공영지상파 | <ul style="list-style-type: none"> - 광고 총량 - 허위, 기만, 오인, 불공정 광고 - 일정제품 광고 제한(주류, 담배 등) - 광고의 선정성, 외국어 남용 등 - 프로그램과 광고의 구분 - 양방향 광고의 소비자 보호 관련 규제 - 공정경쟁 |
| 민영지상파 | <ul style="list-style-type: none"> - 광고 총량 - 허위, 기만, 오인, 불공정 광고 - 일정제품 광고 제한(주류, 담배 등) - 광고의 선정성, 외국어 남용 등 - 프로그램과 광고의 구분 - 양방향 광고의 소비자 보호 관련 규제 - 공정경쟁 |
| 유료방송 | <ul style="list-style-type: none"> - 허위, 기만, 오인, 불공정 광고 - 선정적 광고 - 양방향 광고의 소비자 보호 관련 규제 - 성인 광고 등 타겟 광고의 시청자 보호 관련 규제 - 공정경쟁 |
| 인터넷 | <ul style="list-style-type: none"> - 허위, 기만, 오인, 불공정 광고 - 스팸 메일 광고 등의 시청자 동의 관련 규제 - 성인 광고 등 타겟 광고의 시청자 보호 관련 규제 - 공정경쟁 |

| 미디어군 | 기본적으로 규제해야 할 사항 |
|------|--|
| 통신 | <ul style="list-style-type: none"> - 허위, 기만, 오인, 불공정 광고 - 스팸성 SMS 광고 등의 시청자 동의 관련 규제 - 성인 광고 등 타깃 광고의 시청자 보호 관련 규제 - 장소기반 광고와 같이 소비자 위치 정보 이용 관련 광고 규제 - 공정경쟁 |
| 신문 | <ul style="list-style-type: none"> - 허위, 기만, 오인, 불공정 광고 - 선정적 광고 - 공정경쟁 |
| 잡지 | <ul style="list-style-type: none"> - 허위, 기만, 오인, 불공정 광고 - 선정적 광고 - 인포머셜 광고 - 광고량(전체 잡지 중 광고의 비율) - 공정경쟁 |
| 옥외광고 | <ul style="list-style-type: none"> - 허위, 기만, 오인, 불공정 광고 - 선정적 광고 - 도시미관 저해(크기, 형식 등), 특정지역(학교 등)에 특정광고 제한 - 공정경쟁 |
| 기타 | <ul style="list-style-type: none"> - 허위, 기만, 오인, 불공정 광고 - 선정적 광고 - 공정경쟁 |

3. 융합시대 방송광고 규제방안

1) 융합시대 텔레비전 방송광고 규제 개선방안

현재 텔레비전 광고는 다양한 유형의 형식규제를 하고 있다. 지상파 텔레비전의 경우 프로그램, 토막, 자막, 시보로 구분하여 규제하고 있다. 그리고 프로그램 내 광고는 시간, 크기를 규제하고 있다. DMB와 유료방송은 시간당 총량제 하에서 중간, 토막, 자막으로 구분하여 규제하고 있다. 그러나 이러한 세부적이고 분산적인 규제는 융합시대에 적합하지 않다. 이에 따라 전문가들에게 현재 텔레비전 광고의 형식규제가 적합한지, 그리고 개

선방안은 무엇인지를 물었다.

텔레비전 방송광고의 형식규제에 대해서는 대부분이 융합시대에 적절하지 않다는 입장이었다. 그리고 이를 개선하기 위한 방안으로는 총량제만 규제하고 그 외의 형식규제는 불필요하다는 의견이 많았다. 광고총량제를 도입하는 대신 사후규제를 강화하여 문제를 해결하는 것이 바람직하다는 의견이었다. 광고시장의 활성화를 위해 간접광고 도입의 필요성이 제기되었고, 중간광고는 텔레비전의 디지털화가 완료되는 시점에 도입하는 것이 적절하다는 의견이 있었다.

(1) 형식규제의 적합성

융합시대 텔레비전 광고의 형식규제는 향후 개선이 필요하지만 현재는 각 매체의 특성과 영향력이 존재하므로 유지하자는 의견이 있었다. 그러나 한편으로는 시간의 규제를 비롯한 형식규제가 적합하지 않다는 주장도 있었다. 그리고 오락 프로그램서부터 시간과 위치규제 등을 완화할 필요가 있다는 의견이었다. 특히 디지털 기술이 발전할수록 시청자 입자에서는 형식규제가 의미가 없다는 주장도 있었다.

개선할 여지가 전혀 없는 것은 아니다. 하지만 역으로 DMB나 유료방송 등 산업 초기에 있는 매체에 더 완화된 규제를 적용함에도 불구하고 현실적인 면을 고려해보면 그다지 광고규모가 커지고 있지 않다는 것을 알 수 있다. 형식적인 면은 각 매체의 특성, 영향력 등과 산업적인 면을 동시에 고려하여 적용하는 것이 옳다고 생각한다. 단지 제도가 복잡해 보인다고 해서 행정적 편의를 위한 일괄적으로 정비한다는 것은 옳지 않다고 생각한다. 내용적으로 어느 정도의 합리성을 갖느냐가 더 중요하다고 생각한다(학계 K3씨).

현재 지상파 TV는 광고의 위치와 양을 유료방송보다 더 엄격하게 적용되고 있는데 이는 방송통신의 융합시대에 적합하지 않다. 가장 우선적으로 개선되어야 할 부분은 광고의 양과 위치에 대한 부분이다(광고업계 Y2씨).

시간의 규제는 바람직하지 않다고 생각한다. 과거 산업화 시대의 규정을 고수하여 15초나 20초로 제한하기 보다는 외국의 경우를 참고하여 시장논리에 맡기는 것이 타당할 것이다(학계 K2씨).

최소한 오락·예능·드라마 등에서는 시간량 규제 및 위치규제에 대한 완화가 추진되어야 한다. 우선 이들 장르의 프로그램을 대상으로 단계적으로 시간량 규제를 10%에서 15%이내, 20%이내라는 식으로 완화한 뒤, 최종적으로 완전 자율화하는 것이 바람직하다(유관기관 J2씨).

앞으로 디지털화가 되면 시청자 입장에서는 지상파 TV와 DMB, 유료방송의 구분이 의미가 없게 될 것이다. 그럼에도 불구하고 기기적 특성이나 전파 송출 방식에 얽매어 비대칭적 규제를 하는 것은 옳지 않다고 본다. 이제는 프로그램 광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고 등 광고형식까지 정부가 개입할 것이 아니라 이러한 것들은 방송사의 자율에 맡기는 것이 옳다고 본다. 이것은 방송사가 광고 마케팅 차원에서 어떤 광고유형을 할 것인가를 결정하는 것이 바람직하다. 형식규제는 완화하고 대신 내용규제를 강화할 필요가 있다(학계 K1씨)

(2) 광고 총량제 도입

텔레비전 광고의 형식규제를 폐지하고 광고 총량제는 도입하자는 의견이 제시되었다. 그러나 일부에서는 매체의 특성에 따라서 광고량을 달리하도록 규제할 필요가 있다는 의견도 있었다. 한편으로는 현재 미디어랩 도입이 논의되고 있어 급속한 광고 총량제 도입은 특정 매체로의 광고쏠림 현상이 나타날 수 있으므로 단계적으로 도입하는 방안이 적합하다는 의견도 있었다.

시간량은 총량제로 하고, 위치 규제는 프로그램 내에도 허용 쪽으로 가야 한다. 광고 프로그램 당 규제에서 총량 규제로 완화되어야 한다. 프로그램광고와 중간광고의 시간과 횟수는 방송사의 자율에 맡겨야 한다(유관기관 J2씨).

필요한 최소한 시간규제를 의무화하고 동시에 특정 단위당 광고 총량제 도입을 검토해 볼 필요가 있다(학계 L2씨).

유형별 규제 장벽은 없애고, 대신 매체 특성에 따라 광고량을 달리하면 좋겠다. 가령 지상파방송은 유료방송보다 광고시간을 적게 하고, 지상파방송 내에서도 공영인가, 민영인가에 따라 광고량에 차등을 둘 수 있을 것이다(학계 G씨).

광고의 총량은 규제하되 개별 광고의 시간이나 위치는 지금보다 더 유연하게 적용

돼야 한다. 15초, 20초 30초만으로 광고시간을 규제하는 것은 크리에이티브에 제약을 줄 수가 있으며 자막광고의 크기나 시보광고의 시간 규제 등도 완화해야 한다(광고업계 Y2씨).

TV광고에서도 광고 총량제를 도입하자는 얘기와 광고 총량제를 도입하자는 전제 하에 중간광고를 허용하자는 얘기가 나오고 있다. 그러나 민영 미디어렐의 도입으로 광고비가 상승할 것이 명백한 가운데 TV광고 총량제까지 도입한다면 방송사의 수입은 현재와는 현저히 다르게 증가할 것이다. 따라서 장기적인 관점에서 볼 때 TV 광고 총량제의 도입은 광고발전 및 방송의 자원마련 측면에서 서서히 도입해야 하지만, 현 시점에서 시급하게 도입할 사항은 아니라고 본다. 일단 미디어렐의 도입과 정착 이후 방송광고 총량제를 검토해야 한다고 생각한다. 그렇게 된다면 지금보다는 훨씬 탄력적이고 자율적인 방송사의 광고집행이 가능할 것이다(학계 A씨).

(3) 중간광고 도입

텔레비전 중간광고 도입에 대한 의견은 지상파와 같은 기존의 미디어는 당분간 허용을 유보해야 한다는 의견이 제시되었다. 중간광고는 텔레비전의 디지털화가 완료되는 2013년 이후에 도입하는 것이 바람직하다는 입장이었다.

중간광고의 경우에는 지상파 방송과 같은 기존 미디어들은 당분간 허용을 금지하고 디지털 전환 이후인 2013년부터 적용하는 것이 바람직하다고 생각한다. 현재와 같은 분산적 규제에서 일단 총량제로 전환하되, 중간광고의 전면 허용시기는 2013년 이후로 하는 것이 좋다는 생각이다(학계 L씨).

(4) 간접광고(PPL)

간접광고의 경우 그 동안 비공식적으로 행해오던 방식을 개선하여 공식화하는 것이 바람직하다는 의견이었다. 그리고 프로그램의 유형에 따라서 간접광고의 규제기준을 다르게 하는 것이 필요하다는 의견도 있었다. 특히 어린이 프로그램, 뉴스 등에서는 간접광고를 금하는 것이 바람직하다는 의견이었다.

현재까지 암묵적으로 행하고 있는 PPL에 대하여 민영방송에서는 공식적으로 개방하여 활성화하고, 이에 따른 규제도 명문화하는 것이 타당하다고 본다. 여기에는 전파의 공공성에 관한 논란여지가 있지만, 공공성의 범위를 잘 규정한다면 충분히 가능하리라고 여겨진다(학계 K2씨).

PPL 형식을 취하면서 콘텐츠와 광고가 믹스되는 현상이 강해질 것으로 예상되는 만큼 좀 더 융통성을 갖는 방향으로 완화시킬 필요가 있다. 단 뉴스, 다큐멘터리, 어린이 프로그램 등 상업성 메시지 규제의 필요성이 강한 프로그램은 콘텐츠나 수용자 특성에 따라서 차별화된 규제방안을 마련하는 것이 필요하다(유관기관 J2씨).

2) 융합시대 라디오 방송광고 규제

현재 라디오(DMB와 유료방송은 오디오) 광고는 지상파의 경우 프로그램, 토막, 시보 광고로 구분되어 있다. DMB와 유료방송은 시간당 총량제 개념하에서 중간과 토막으로 구분하여 규제하고 있다. 그러나 TV광고규제와 동일하게 이러한 세부적이고, 분산적인 규제는 융합시대에 적합하지 않다. 따라서 이에 대한 개선방안을 전문가들에게 물었다.

융합시대 라디오방송의 광고는 오디오로 전달하는 특성이 있기 때문에 이를 효과적으로 활용할 수 있도록 규제를 완화하는 것이 산업화 성화에 도움이 될 것이라는 의견이 있었다. 그리고 텔레비전과 동일하게 세부적인 규제를 하기 보다는 광고총량만을 규제하고 다른 형태는 자율규제로 전환하는 것이 바람직하다는 의견이었다.

라디오 광고의 경우는 TV와는 조금 다르게 운영할 필요가 있다. 라디오 광고의 특성상 TV매체의 보조매체로 활용하기도 하지만, 영상없이 소리만을 전달하기 때문에 광고 선진국의 경우, 라디오광고에는 이미지를 극대화한 광고가 많다. 이와 같은 광고의 제작과 방영은 국내 광고규제 규정 하에서는 시간길이의 규제로 인해 거의 불가능하다고 볼 수 있다. 라디오 광고 크리에이티브의 발전이 산업발전을 불러오고, 이를 통해 경제 발전을 이루기 위해서라면 라디오의 광고의 길이 제한은 완화할 필요가 있다고 본다(학계 K2씨).

라디오 광고도 앞으로는 광고의 총량은 그대로 규제하겠지만 광고의 형태나 광고 개별의 시간제한은 좀 더 규제를 완화할 필요가 있다. 비주얼이 아닌 소리만으로 전달되

는 광고매체이므로 규제를 푼다면 훨씬 더 크리에이티브 한 광고 소재가 등장할 것이다(학계 K2씨).

사실 라디오는 타깃이 TV보다 명확하다. 또한 라디오 광고의 효과도 그다지 크지 않다. 따라서 TV와 같은 세부적인 규제는 불필요하다. 어린이 프로그램이나 청소년 프로그램 등 타깃에 따라 프로그램을 구분하고 가장 기본적인 내용만 규제하고 나머지는 방송사에서 자율적으로 하도록 하는 것이 바람직하다. 굳이 프로그램광고, 토막광고, 시보광고 등을 나눌 필요가 없다고 본다(학계 K1씨).

라디오 광고의 경우, 사실 편성 기술로 중간광고와 거의 유사한 형태로 프로그램을 운영하고 있다. 또 전체 광고시장에서 차지하는 영역이 크지 않은 만큼 DMB와 동일한 규제로 지금 당장 이행해도 큰 문제가 없다. 즉 시간당 총량 규제라 라디오 광고 규제를 변화시켜야 한다. 같은 매체 내에 이원적인 규제제도는 바람직하지 않다고 본다(학계 L3씨).

필요 최소한 시간규제를 의무화하고 동시에 특정 단위당 광고총량제 도입을 검토해 볼 필요가 있다(학계 L2씨).

라디오 광고는 사회적 영향력이나 효과 측면에서 그다지 주목받는 매체가 더 이상 아니다. 따라서 모든 라디오 광고를 시간당 총량제를 도입하여 동일하게 적용시켜도 무방하다고 생각한다(학계 L1씨).

라디오 광고의 경우 DMB와 유료방송의 경우처럼 시간당 총량제 개념으로 중간과 토막으로 구분하여 규제해도 무방하다고 본다(학계 A씨).

3) 융합시대 데이터방송(쌍방향 TV) 광고규제

현재 방송법상에 데이터방송(쌍방향TV) 광고는 TV채널의 부가서비스로 규정하여 방송법에 의해 규제하고 있다. 그러나 동일한 유형의 서비스가 인터넷을 통해 서비스 될 경우 통신에 해당되어 거의 규제를 받지 않고 있다. 따라서 융합이 진전됨에 따라 이러한 규제의 비대칭 문제는 조속히 해결하는 것이 바람직하다. 따라서 이에 대해 전문가들에게 의견을 들었다.

데이터방송의 광고와 인터넷상의 양방향 광고의 규제 비대칭에 대해 일부는 현재 텔레비전과 인터넷이 독자적인 매체성격을 따며 서비스를 제공하고 있기 때문에 서비스 구조상에는 비대칭 규제가 적절하다는 의견이 있었다. 이러한 관점에서 전달되는 소스와 접하는 매체 특성을 고려하여 규제해야 한다는 의견과 서비스 성격에 따라 통신과 방송으로 구분하여 규제하는 것이 적절하다는 의견도 있었다. 한편 방송광고의 규제를 완화하여 인터넷 수준으로 통일해야 한다는 의견, 그리고 동일한 서비스의 경우 비대칭 규제를 철폐하자는 의견도 있었다. 그리고 양방향 광고의 겨우 리니어 광고와 논리니어 광고로 구분하여 규제하는 것이 바람직하다는 의견, 그리고 이들 서비스를 관장하는 독자적인 미디어랩을 만들어 적절히 규제하는 것이 필요하다는 의견도 있었다.

과도기에서 나온 문제로 생각하고, 융합이 이루어져도 인터넷 기반 서비스와 TV 기반 서비스는 비대칭규제를 당분간 유지해야 한다고 본다. IPTV도 특별법이지만 방송으로 간주하고 있는 이유도 그런 이유에서 나왔다고 생각한다(학계 Y1씨).

모든 규제는 소비자 관점에서 이루어져야 한다고 본다. 일반적으로 데이터 방송(쌍방향 TV)은 공동시청을 하게 되고, 인터넷을 통한 광고는 개별시청을 하게 된다. 따라서 동일한 유형의 서비스라 하더라도 시청자에게 미치는 영향이 다르므로 비대칭 규제가 옳다고 본다(학계 K1씨).

동일한 콘텐츠가 서로 다른 매체를 통하여 수용자에게 전달될 때, 어떻게 규제하는 것이 바람직한지에 대한 논의가 필요하다고 본다. 예를 들어, 케이블TV를 통하여 공중파 프로그램을 시청했을 때 수용자는 공중파 TV를 시청한 것인가, 아니면 케이블TV를 시청한 것인가? 수용자가 최종 접한 채널이 중요할 경우에는 채널별로 광고규제가 이루어져야겠지만, 채널보다 소스가 중요한 경우는 소스별로 광고규제가 이루어져야 한다고 본다(학계 A씨).

전달되는 수단, 즉 TV와 인터넷은 비록 전달하는 내용이 같다고 하더라도 매체의 성격에 따라 다르게 취급될 수 있다고 생각한다. 예를 들어, 쌍방향TV의 경우 채널수가 인터넷에 비해 상대적으로 적을 것이다. 따라서 소비자에게 선택받을 경우가 확률적으로 높아지기도 한다. 동시에 아직은 TV는 가족단위, 그리고 인터넷은 개인단위로 소비되는 경우가 많다고 본다. 물론 네이버나 다음과 같은 거대 인터넷 사이트의 경우, 중소 데이터방송 광고보다 더 많이 노출될 가능성이 있지

만, 매체내에서 전달되는 형식이 다르다고 여겨진다. 결론은 방송과 통신이 어느 정도 융합되어 같은 포맷을 가지느냐 여부라고 생각한다. 만약 방송이나 통신상으로 전파가 전달되는 방식만 다르고 같은 포맷으로 광고가 전달된다면 동일한 규제를 받는 것이 타당할 것이고 그렇지 않다면 다르게 규제를 받아야 한다. 그리고 통신에 해당된다는 이유만으로 규제를 하지 않는다는 것은 형식만 보고 내용을 고려하지 않은 처사라고 생각한다. 어떤 형태의 서비스냐에 따라 그기에 상응하는 규제가 필요하다고 본다(학계 K3씨).

양방향 광고는 아직까지 그 사업성이 시장에 드러나지 않고 있습니다. 규제를 논의하기에 아직 부족한 부분이 많다. 비대칭 규제 문제를 해결하기 위해서 통신 서비스로 규제의 사각 지대에 있는 IPTV의 광고를 방송법의 규제의 틀로 적용하기 보다는, 데이터 방송 광고의 규제를 완화해서 IPTV와 같은 수준의 규제를 하는 것이 좋다고 생각한다(학계 L3씨).

광고규제 조항을 대폭 손질해서 과감한 비대칭적 규제를 없애는 것이 필요하다. 동일한 콘텐츠를 가지고 전송하는 플랫폼만 다르다고 해서 규제와 자율이 대칭적으로 이뤄지는 것은 모순적이다(학계 G씨).

EU의 규제체계 개선 방안과 같이 리니어 광고와 논리니어광고로 규제의 양분화 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다고 본다. 즉 리니어 광고에 대한 현행 시간량 규제와 위치규제, 내용 규제방식은 무조건 규제완화하기 보다 일정 기간 유지할 필요가 있으며, 논리니어 광고에 대해서는 이용자의 선택성을 고려하여 보다 완화된 규제방식을 강구할 필요가 있다(유관기관 J2씨).

IPTV 등을 이용해서 쌍방향 광고를 진행할 때 광고는 온라인 디스플레이 광고와 거의 동일하나 방송법의 규제를 받는다. 데이터방송은 보여지는 플랫폼이 TV모니터일 뿐이지 그 방식과 내용은 온라인과 동일하다. 그렇기 때문에 일을 진행하는 데에 있어 제작과 심의 그리고 미디어 구매에서까지 많은 마찰들이 일어나고 혼란스럽다. 정부에서는 IPTV를 비롯한 디지털방송의 발전을 위해 투자를 아끼지 않고 있다. 하지만 기술적인 문제뿐 아니라 광고의 규제를 함께 완화해야 한 디지털 방송의 발전이 시너지가 이루어져 갈 것이다. 이처럼 문제점을 해결하기 위해서는 데이터 방송을 판매하는 미디어랩이 통합되어야 한다. 현재는 각 사별로 랩을 두어 판매하고 있어 광고 상품이나 용어, 단가, 그리고 구현 가능한 기술적인 문제도 모두 다르다. 일차적으로는 이런 문제를 해결하여 미디어랩사들이 모든 데이터 방송의 광고 영업을 할 수 있어야 한다. 그리고 데이터 방송만을 위한 제도(온라인과 거의 동일하게)를 정착시

켜야 한다. 예를 들면 코바코에서 새로운 데이터 방송 광고를 위한 전담 조직을 두고 IPTV(콕TV, 브로드 앤 TV), 위성 TV, DTV의 모든 데이터방송 광고를 판매할 수 있어야 한다. 그 전담조직은 전담 조직은 양방향광고 요금체계 개발 및 판매의 적용은 물론 표준화 작업의 추진 (TV와 온라인용어), 필수 가입자 DB확보, 리턴채널 서버, 광고서버 등의 인프라를 먼저 확보하고 방송사와의 공동운영방안을 마련하여 실행해야 한다. 그러나 방송통신의 융합과 뉴미디어의 출현 등으로 매체환경의 변화와 지상파 방송의 디지털 전환을 위한 재원확보 등 이제는 전체 방송광고 시장의 크기 확대와 방송광고 활성화 차원에서 이러한 규제들에 대한 완화를 신중히 검토할 필요가 있다 (광고업계 Y2씨).

4) 융합시대 새로운 방송광고 규제 방식

현재의 방송광고 규제는 지상파TV, 지상파 라디오, 지상파 DMB, 위성 DMB, 케이블TV, IPTV, 데이터방송 등 개별 매체별로 세분화되어 있다. 그러나 융합이 진전됨에 따라 이러한 세부적인 매체별 규제를 좀 더 포괄적인 차원에서 재정리할 필요성이 제기되고 있다. 특히 융합이 진전됨에 따라 광고서비스 방식이 기존처럼 특정매체에 의해 결정되는 형태에서 다양한 매체에 적합한 유형으로 변해가고 있다.

방송통신의 융합상황에서 가장 적합한 방송광고 규제체계로 논의되고 있는 형태가 유럽연합을 중심으로 서비스를 리니어(Linear)와 논리니어(Non-Linear)로 구분하는 방안이다. 즉 광고를 매체의 형식에 관계없이 단순히 리니어(Linear) 매체와 논리니어(Non-Linear) 매체로 구분하여 규제하는 방식이다. 여기서 리니어(Linear) 매체 광고는 ‘이용자의 의도와 관계없이 사업자가 보내주는 매체의 광고(push)’, 즉 지상파, 위성, 케이블 매체의 광고를 의미한다. 그리고 논리니어(Non-Linear) 매체 광고는 ‘이용자가 필요에 의해 끌어당겨 이용하는 매체의 광고(pull)’, 즉 VOD나 데이터 방송의 광고를 의미한다.

그렇다면 이처럼 방송광고 매체를 리니어(Linear) 매체와 논리니어(Non-Linear) 매체로 구분하여 규제를 차별화하는 것이 가능한지, 그리고 그러한 규제체계 정립이 바람직한지를 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 전문가들에게 그 적합성을 조사하였다.

조사 결과, 융합시대 적합한 분류라는 의견과 그렇지 않다는 의견이 있었다. 적합하다는 의견은 디지털 시대 양방향방송이 증가하기 때문에 규제를 새롭게 해야 한다는 것이다. 그리고 일방적으로 보내지는 리니어 광고에 대해서는 논리니어 광고보다 규제를 완화해야 한다는 의견이었다. 그러나 분류가 적합하지 않다는 의견은 어느 매체로 전달되든지 광고이기 때문에 전달의 속성으로 규제를 차별화해서는 안된다는 것이다..

디지털 양방향 방송이 더 본격화되면 이에 상응하는 양방향성 광고 즉 논리니어 광고의 한 형태가 많아 질 수 있다. 그렇기 때문에 매체별 차별 적용과 함께 리니어와 논리니어 광고규제가 필요할 수 있다(학계 Y1씨).

리니어와 논리니어 형태의 광고는 서로 성격이 다르다고 생각한다. 일방적으로 보내지는 광고는 상대적으로 강한 규제가 있어야 할 것이고, 이용자의 필요에 의해 이용되는 광고는 그만큼의 보상이 주어지기 때문에 광고주에게 더 많은 기회를 주어야 한다고 생각한다. 하지만 이는 적은 분류로서 사용되어야 한다고 생각한다. 융합시대의 디지털방송 광고는 이들 둘 다를 포함할 가능성이 있다(학계 K3씨).

논리니어 매체는 인터랙티브 광고같은 형태의 신유형광고가 다양해질 것으로 전망된다. 소비자들이 능동적으로 이용하는 매체이므로, 현재의 온라인광고처럼 사후 규제를 통해 시장을 활성화 시키는 것이 광고의 양이 광고의 양적, 질적 성장에 기여할 것으로 판단된다. 리니어 광고에 대한 현행 시간량 규제와 위치규제, 내용 규제방식은 현재보다 완화해야 한다. 광고 총량제 도입과 위치에 대한 규제를 완화해야하고 TV,CATV, 위성 TV등 미디어가 다를지라도 같은 리니어 광고라면 규제를 동일하게 해야 한다(광고업계, Y2).

광고규제에서 리니어 매체와 논리니어 매체를 구분하는 것은 의미가 없다고 본다. 사업자에 대한 규제 강도에 있어 광고를 특별히 리니어 매체와 논리니어 매체를 차별적으로 적용할 근거는 없을 것이다(유관기관 Y3씨).

동일 콘텐츠를 리니어로 보느냐, 논리니어로 보느냐에 따라서 다른 광고 규제를 한다는 것은 논리적으로 옳지 않다고 본다. 이용자가 필요에 의해서 그 콘텐츠를 이용한다고 해서, 좀 더 유연한 광고 규제 제도의 적용을 할 명분이 없다. 논리니어 매체는 광고보다는 이용료 중심의 수익 모델이 바람직하다고 생각한다. 불가

피하게 광고를 할 경우에는 굳이 논리니어 매체 광고를 차별적으로 할 필요는 없다고 본다(학계 L3씨).

리니어(Linear) 매체와 논리니어(Non-Linear) 매체로 구분하는 용어가 생경하다. 그런데 리니어든 논리니어든 본질적인 속성은 광고이기 때문에 굳이 다르데 규제할 필요가 없고 또는 다르게 규제할 내용도 별로 없을 것으로 보인다(유관기관, P씨).

4. 융합시대 광고시장 활성화를 위한 제도개선 방안

미디어 융합시대 광고는 미디어 시장의 핵심자원이다. 따라서 광고시장 규모와 크기는 미디어 시장의 활성화와 연계되어 있다. 새로운 미디어가 등하고 있지만 광고시장의 크기는 제한되어 있어, 미디어간의 경쟁만 가속화되고 있다. 따라서 광고에 대한 규제완화를 통해 광고시장의 크기를 확대하여 광고산업을 활성화할 필요가 있다. 이에 따라 전문가들에게 광고시장 활성화와 광고산업 육성을 위한 규제완화 방안에 대한 조사하였다. 조사의 결과는 다음의 표에서 제시한 바와 같다.

<표 5-5> 융합시대 광고 시장과 산업 활성화를 위한 정책 방안

| 구분 | 광고시장 활성화 세부 방안 | 비고 |
|-----------|---|----|
| 광고시장 확대방안 | <ul style="list-style-type: none"> - 기업 내수시장 확대를 통한 광고비 증가 - 광고기업에 대한 세제 지원을 통한 광고 활성화 - 중소기업의 광고 활성화, 지원 - 새로운 형식(가상, 간접, 중간) 광고 도입과 활성화 - 광고 총량제 도입 - 가격 규제 완화를 통한 광고단가의 시장가치 반영 - 기업의 PR, 마케팅의 광고시장으로 확대 - 광고물품 제한 규제완화를 통한 신규광고 품목 확대 - 이용자의 광고에 대한 긍정적 이미지 확산 | |

규제완화가 전체 광고시장의 크기에는 별로 영향을 미치지 못할 것이다. 다만 전체 광고시장에서 미디어간의 배분 비율은 약간 조정될 것이다. 현재 한국에서는 규제 때문에 광고시장이 침체되기 보다는 전체적인 경제환경과 영향이 있다고 본다. 만약 중간광고가 허용된다고 해도 전체 광고시장의 확대보다는 인터넷이나 신문광고가 TV로 옮겨가는 형식이 될 것이다. 광고시장 확대를 위해서는 기업의 광고비에 대한 세제혜택 등이 있어야 할 것이다. 기업이 과감하게 광고에 투자할 수 있도록 광고비에 대한 세제혜택이 있어야 한다(학계 K1씨).

광고관련 각종 규제를 완화하면 일정 수준에서 광고시장의 확대효과가 있겠지만 이는 임시방편에 불과하며, 현재 국내 광고산업이 활성화되지 못하는 것은 기업 또는 광고주의 광고비 지불 여력이 없다는 것이다. 즉, 우리나라 경제 규모가 세계 10위권이지만 다른 나라와 달리 우리나라는 대외 의존도가 독일과 마찬가지로 75%에 달하기 때문에(일본과 미국은 25%) 그렇다. 즉, 내수가 극히 부족하기 때문에, 기업들이 국내 시장에 광고할 수 있는 여력이 너무 없기 때문에 현재 국내 광고시장이 침체되어 있다고 보는 것이 정확하다. 국내 광고시장의 활성화를 위해서는 서비스산업의 활성화가 먼저 이루어져야 한다고 생각한다. 그 결과 기업의 국내 광고비 지출 여력이 증가되는 것이 순서일 것이다(유관기관 P씨).

현재 한국의 광고산업 규모는 이미 성숙단계에 이르렀다고 본다. 광고산업의 규모는 한나라의 내수산업 비중과 밀접한 관련이 있다. 우리나라의 경제에서 내수가 차지하는 비중은 50%에도 못 미친다. 반면 독일이나 프랑스 등은 거의 70% 이상이 된다고 한다. 그런데 GDP대비 광고산업의 규모는 우리가 약0.9%에 이르러 0.7%조금 넘는 그들보다 높다. 그리고 광고주들도 매체광고보다는 이른바 BTL을 통해 소비자와 커뮤니케이션 하는 비중을 늘려가고 있다. 규제완화를 해도 광고산업의 규모는 크게 늘어나기 어렵고 오히려 매체의 공공성만 약화될 가능성이 높다(학계 J1씨).

기존의 방송광고주들이 방송광고에 투자할 수 있도록 유도하기 위해서는 중간광고, PPL, 가상광고, 신 유형광고 같은 새로운 광고상품을 시장에 출시하고 구매할 수 있도록 규제를 완화해야 한다. 새로운 형식의 광고상품은 새로운 방송광고주를 늘리고 투자를 유도하는데 효과적으로 작용할 것으로 보인다. 방송광고의 수요와 공급의 균형점을 맞추어 주는 것도 시장을 성장시키는 데 매우 필요하다. 경기불황으로 방송광고가 침체국면이지만, 특정 인기프로그램의 방송광고 공급은 수요에 비해 부족하다. 게다가, 시청률에 상관없이 광고단가가 비슷하기 때문에 방송프로그램 광고에 대한 구매패턴은 양극화되어 가고 있다. 광고단가와 광고총

량을 시장가치에 따라 탄력적으로 늘이거나 줄여서 광고주만족도를 높여나가면 방송광고 시장은 이전 보다 성장될 것으로 판단된다(광고업계 Y2씨).

규제완화 중 복수 미디어렙 도입으로 공영/민영의 구분 하에 운용을 잘 한다면 광고주가 다양해질 수 있고, 그리고 광고총량제는 기존의 대기업 위주의 광고주 뿐 아니라 중소기업이 광고에 참여할 수 있는 기회를 넓힐 수 있기에 시장이 확대될 수 있다고 생각한다. 이외에 양방향광고의 도입과 활성화도 광고시장 확대요인이 될 수 있다고 본다(학계 Y1씨).

광고규제의 완화가 대부분 방송광고를 중심으로 이루어지기 때문에 제도개선의 효과가 방송광고의 크기를 키울 수 있지만, 이는 타 매체 광고비가 전이될 가능성이 높다. 예를 들어 중간광고와 간접광고의 도입이나 미디어렙 제도 개선 등이 이 사례에 해당할 것이다. 하지만 품목 제한의 해지와 같은 제도 개선은 광고시장의 크기를 직접적으로 증가시킬 수 있을 것이다(학계 L3씨).

새로운 광고제도의 도입 (간접광고, 가상광고, 중간광고) 등은 그 자체로 어느 정도 시장의 크기에 영향을 미치기는 하겠지만 그 영향력은 그다지 크지 않을 수도 있다. 광고주는 철저한 계산아래 효과가 있는 매체나 형식에 집중을 할 것이고 이는 매체간 광고의 이동을 유발할 수도 있다. 하지만 새로운 형식의 등장은 그 자체로 이용자들의 시선을 끌 수 있기 때문에 시도는 해 볼 필요가 있다고 생각한다. 진행을 하는 가운데 필요한 부분 등은 수정해 나갈 수 있다고 본다. 그리고 무엇보다 경기가 활성화 되어야만 광고시장이 이를 반영할 것이다(학계 K3씨).

광고계 자체의 노력은 일단은 형식적인 변화가 필요하겠지만 무엇보다 이용자들에게 광고에 대한 인식을 좋게 가지게 하는 것이 필요하다고 생각한다. 이용자들에게 유익하고 필요한 정보를 제때 제공할 수 있다는 인식이 생긴다면 저절로 광고에 대한 반응은 좋아질 것이고 이에 따라 자연스럽게 광고시장은 활성화될 것이다(학계 K3씨).

VI. 융합시대 효율적 광고규제를 위한 법제도 개선

1. 융합시대 광고 법제 개선 고려사항

1) 방송통신산업 변화 반영

최근 가속화되고 있는 방송과 통신의 융합 환경은 미디어 산업의 구조를 크게 변화시키고 있다. 이러한 변화는 미디어 조직이나 콘텐츠 생산과정, 유통, 소비에 이르기까지 광범위한 변화를 초래하고 있다. 즉 디지털 기술 도입에 따라 채널 증가하고 다양한 융합형 양방향 서비스 가능성이 점차 확대되고 있으며, 그에 따라 미디어 소비자의 선택성이 증대되고, 개인화되고 능동적인 미디어 소비행태가 증가하고 있다.

미디어 산업의 이러한 변화는 미디어산업을 주도해왔던 전통적 미디어의 위상에 균열을 발생시키고 있다. 특히 새로운 미디어 서비스의 등장에 따라 미디어 산업내의 경쟁이 강화되고 있다. 그러나 전체 미디어 시장의 규모가 증가하지 않는 한 새로운 미디어나 플랫폼의 등장과 새로운 사업자의 진입은 경쟁만 강화시키는 결과를 가져올 수도 있다. 즉 미디어 기업이 시장에서 생존하기 위해 필요한 콘텐츠 자원과 광고자원 그리고 소비자 자원을 확보하기 위한 무한 경쟁은 미디어 산업의 발전을 도모하기 보다는 미디어 기업의 생존을 위협할 수 있으며 그 결과로 미디어 이용자의 사회적 후생을 감소시키는 결과를 가져올 수도 있다. 따라서 미디어 산업의 건전한 발전을 도모하기 위한 콘텐츠나 광고 등 미디어 자원 확대를 위한 정책적 지원방안 마련이 시급한 실정이다.

미디어 환경의 변화에 따라 광고 산업도 변화하고 있는데 기존의 전통적인 방송서비스에서 진화하여 멀티미디어의 복합적인 양방향 서비스를 제공하는 데이터방송의 광고, 고화질의 방송광고, 고음질의 방송광고가 가능해졌다. 새로운 매체와 새로운 광고형식의 등장은 광고주의 입장에서선 광고를 집행할 수 있는 매체 운영자원 확대 효과를 가져 올 것이며, 광고회사의 입장에서선 소구대상 세분화 및 메시지 차별화 가능성을 증대시키고 있다.

즉, 디지털TV, 인터넷 등 새로운 매체의 등장과 멀티미디어를 활용한 광고나 크로스미디어 활용 등 광고형태가 점차 다양화될 것으로 예상된다. 이와 같이 매체환경이 변화함에 따라 수용자의 수용형태는 물론, 광고의 표현방식, 광고형태, 광고 제작방식, 광고 판매방식, 광고규제방식, 광고효과 측정 등의 변화가 요구되고 있다.

따라서 방송통신 융합에 따른 광고 규제체계의 변화는 다양한 광고채널과 형식의 대두에 따른 규제체계의 혼선을 바로잡는다는 차원과 함께 방송통신 광고시장의 활성화를 통해 광고자원의 유입을 확대하여 미디어 산업의 활성화를 꾀할 수 있는 방향으로 설정되어야 한다.

2) 광고규제의 정책 목표 설정

다양한 광고매체와 광고형식의 발전에도 불구하고 현재의 광고규제체계는 이를 제대로 반영하지 못하여 광고관련 규정의 혼선을 빚거나 규제의 공백이 발생하는 등 효율적 규제정책의 집행을 어렵게 하고 있다. 특히 광고시장의 점유율이 갈수록 높아지고 있는 인터넷 광고나 모바일 광고에 대한 자율적 규제와 타율적 규제의 범위 문제나 광고유형, 광고범위, 표준화, 요금체계 등에 대한 세부기준 마련이 필요한 상황이다.

따라서 새로운 방송통신 광고규제에서는 법제 정비와 기관 운영의 차원을 넘어 미디어 다양성 확보, 공익성 제고, 광고집행의 투명성 확보를 통한 소비자의 신뢰감 형성을 통해 광고시장을 활성화하고, 더 나아가 신규시장 창출과 연관 산업의 활성화를 지원할 수 있는 내용을 담아야 할 것이다. 특히 광고규제체계의 개선은 방송통신광고시장의 확대라는 산업적 효율성 뿐만 아니라 방송통신 서비스의 공공성과 다양성 유지라는 상위의 목표설정이 필요하다. 즉, 단순히 광고량을 늘리는 것이 아니라 광고산업의 효율화를 통해 경쟁력을 강화하고, 궁극적으로 미디어 산업의 수익구조 개선에 기여해야 하도록 정책방향을 수립해야 한다. 이는 광고가 대중매체를 운영하는 재원을 제공하는 기능을 수행하므로 방송 재정정책의 측면에서 광고제도에 대한 접근이 필요하다는 것이다. 특히 공영방송의 경우 주된 재원이 수신료와 광고료이므로 각각의 비중을 어떻게 정할지는 공영방송이 공적책무를 원활히 수행할 수 있도록 보장하는 데 중요하다고 할 수 있다.

3) 매체간 균형발전 고려

광고규제의 개선 방안에는 매체특성을 살리는 광고제도가 포함되어야 한다. 즉, 방송통신서비스의 경제적(유료/무료) 특성과 기술적(push/pull) 측면을 고려하여 광고규제를 차별화하는 것이 필요하다. 이는 단순히 매체별 규제 차별화를 의미하는 것이 아니라 광고규제변화로 인한 영향의 차별화를 고려해야 한다는 것이다. 즉 광고규제를 보다 단순화하여 광고산업의 다양성과 유연성을 보장해주는 동시에 각 미디어의 특성과 연계하여 수용자에게 미치는 영향을 고려하는 규제를 실시해야 한다. 특히 소비자와의 상호작용성과 직접적 참여를 유도하는 방송통신 융합형 광고의 특성을 감안하여, 광고 내용과 구매 시스템에 대한 소비자의 신뢰 구축도 중요한 사안이다.

중간광고 등 새로운 유형의 광고도입이 광고단가 인상요인으로 작용할 우려도 제기된다. 또한 매체간 광고이동으로 매체간 편중이나 빈익빈 부익부 상황 초래도 우려된다. 예를 들어 지상파의 경우 소비자에게 인지된 영향력이 높으므로 자칫 광고규제완화가 지상파에게만 유리하게 작용할 가능성도 있다. 그러나 동시에 지상파방송광고의 활성화가 전반적인 뉴미디어 광고 활성화의 유인 요인으로 작용할 가능성도 있다.

간접광고 도입으로 인해 오히려 스포츠광고시장의 축소가능성도 있다. 광고주의 입장에서 광고량(예산) 책정은 마케팅 비용 측면에서 분석되어야 하므로 광고산업이 무한 확대될 것이라는 가정은 맞지 않을 가능성이 높다. 따라서 광고산업 규모의 순증을 위해서는 신기술을 이용한 지역광고(location-based ad)나 계층별, 연령별 타겟 수용자를 목표로 한 광고형태 개발을 촉진하는 방향으로 정책이 수립되어야 한다.

또한, 방송통신 광고 규제 개선은 매체간 균형발전의 문제와 지역방송, 종교방송 등과 같은 취약매체에 대한 지원방안 등을 포함한 미디어 다양성 확보를 위한 지원체계를 구축하여야 한다.

4) 광고규제 개선 효과 예측

광고 규제체계 개선은 광고주의 관점에서 광고 효과를 보다 효율적으로 예측할 수 있도록 해야 할 것이다. 즉, 미디어 믹스나 크로스미디어 캠페인 등 시너지 추구를 위한 통합마케팅전략을 활용할 수 있도록 매체별 광고규제를 통일하는 것이 필요하다. 이를 위해 광고 내용규제기준이나 심의기구를 단일화 하는 방안 마련이 필요하다.

아울러 광고 내용심의의 문제도 개선해야 할 필요가 있다. 특히 광고사 전심의제도의 위헌판결 이후 매체별 심의로 전환됨에 따라 심의의 중복 등 비효율적 심의제도로 인한 심의 비용이 증가하는 현실을 개선하여야 한다. 특히 심의제도는 미디어 융합시대 커뮤니케이션 패러다임 변화를 반영해야 할 것이다. 즉, 소비자의 능동성이 증가함에 따라 소비자 의식이 향상되고 있으므로 수동적 수용자 시대와는 다른 규제제도의 개선이 필요하다.

5) 광고의 사회적 기능과 책임

광고는 핵심적 마케팅 수단중 하나로서 소비자에게 상품이나 서비스에 대한 정보 전달 기능과 동시에 정보의 진실성, 표현의 윤리성, 사회적 영향 등에 책임을 가진다. 따라서 광고 환경 변화에도 불구하고 광고의 사회적 기능과 책임은 여전히 강조된다. 이는 주요 선진국에서도 소비자의 권익보호를 위한 최소한의 광고행위규제와 내용규제를 실시하고 있다는 점에서도 알 수 있다. 즉, 광고규제제도의 핵심가치 중 하나는 소비자 권익 보호와 시장질서 유지에 있다는 점을 염두에 두어야 한다.

광고산업이 기업간 공정경쟁 의무를 준수할 수 있도록 과당광고, 허위광고 등에 대한 규제는 여전히 필요하며, 광고가 소비자의 소비행위에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 공적인 정보라는 점을 고려하여 광고형태나 표현방식, 광고내용 등에 대한 최소한의 공적 규제는 필요할 것이다.

2. 융합시대 광고 법제 개선 사항

1) 통합 광고법 체계 구축 방안

현재 우리나라는 다양한 광고관련 법제가 존재하고 있다. 특히 매체별로 별도의 법과 규제체계를 갖고 있다. 그러나 이러한 다수의 법제는 광고규제의 효율성을 현저하게 저하시키고 있다. 그리고 미디어 융합 추세와 맞지 않다. 따라서 분산되어 있는 광고의 규제체계를 보다 효율적으로 일원화 시킬 필요성이 제기되고 있다. 이에 따라 전문가들에게 광고의 규제체계를 효율화하기 위해 통합 광고법제를 만들 수 있는지를 조사하였다.

(1) 통합 광고법 실현 가능성

일부 전문가들은 통합광고법의 제정이 가능하다는 입장이었다. 현재 너무 다양한 광고관련법이 존재하여 복잡한 규제체계를 형성하고 있기 때문이다. 아울러 하나의 광고에 다양한 법조항이 적용되기 때문에 이에 대한 합리적인 개선도 필요하다는 것이다. 그 방법으로는 매체를 초월하는 법규를 만들고 광고특성을 그룹화하여 세부규제를 하는 방식을 제안하였다. 그리고 하나의 통합법을 만들어 규제하면서, 문제가 발생할 경우 사후규제로 보완하는 것이 바람직하다는 입장이었다.

통합법 제정이 불가능 하다고 보지는 않는다. 매체를 초월하는 광고법규를 만들고, 매체의 특성에 따라 매체별로 세부적인(그렇다고 각 매체별이 아니라 커다란 덩어리로 그룹핑 하여) 규제법규 제정이 가능하다고 본다(학계 A씨).

제품을 알리고, 브랜드 가치와 기업 가치를 높이고자 하는 광고의 목적은 어떤 매체나 동일하다. 그런 측면에서 보면 통합법을 만들자면 못 만들 것도 없다. 그러나 세부적인 방법과 내용을 말하기는 어렵다. 다만 통합법 내에서 매체별 특성을 고려한 별도 조항은 필요할 것이다(학계 G씨).

방통 융합시대에는 광고통합법이 반드시 필요하다. 광고법이 통합이 되려면 미디어로 구분되어지는 현재의 틀에서 벗어나 콘텐츠 별로 규제를 하면 된다. 그리고

현재광고는 여러 법에 의해 규제를 받는다. 광고관련법 뿐만 아니라 형법, 상법, 표시물법, 식품위생법, 저작권법 등 하나의 광고에 너무 많은 규제가 따르며 복잡하기도 하다. 그렇기 때문에 광고관련법들을 하나로 묶어 모든 크리에이티브, 매체에 관한 법을 포함시키고 사후규제로 가야한다. 또한 인터넷 광고도 광고통합법에 포함시켜 현재 온라인방송과 양방향광고 간의 혼란을 없애야 한다(광고업계 Y2씨)

(2) 통합 광고법 제정 문제점

현재의 융합상황, 그리고 광고관련 법제의 분산 등으로 고려할 때 통합 광고법을 만드는 것이 필요하기는 하지만, 광고규제가 광고관련이 아닌 일반법의 적용을 받아야 하는 등 어려움이 많을 것이라는 의견도 있었다. 그리고 광고 유형에 따라 다양한 부처의 규제를 받고 있고, 광고 주체별로 별도의 법규를 적용받고 있기 때문에 쉽지 않을 것이라고 전망했다. 아울러 현재로서는 시기상조라는 의견도 있었으며, 만약에 통합법을 만든다면 일반적인 내용만 규정하고 나머지 세부사항은 다시 규정하는 것이 바람직하다는 입장이었다.

우리나라의 광고규제 법규로 가장 기본이 되는 것으로는 표시광고법이라고 할 수 있는데, 현재 국내의 모든 광고는 그 방법과 내용에 대해 동법에 의해 규제를 받고 있다. 이에 따라 모든 매체 광고 역시 동법의 적용 대상이 되고 있다. 또한 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 중 표시광고에 관한 규정, 부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률 중 표시광고에 관한 규정, 전기통신사업법과 이에 근거한 방송통신심의위원회의 심의규정 및 심의세칙, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 등도 일반적으로 광고 규제에 적용될 수 있는 법률이다. 광고관련 통합법을 만드는 작업은 필요한 일이지만, 현실적으로 쉽지 않을 것이다(학계 L1씨).

통합법 제정이 힘들 것 같다. 왜냐하면 광고는 다양한 부처에서 관장을 하기 때문에 단일된 통합법을 만드는 것은 어려울 것이다. 가령 철폐변의 옥외광고 등은 철도관련법과 관련이 있으며, 이밖에 식품안정청 등에서도 광고관련 규제가 있다. 매체별로 보더라도 방송광고와 신문광고는 서로 다른 부처에서 관장하기 때문에 이를 통합하는 것은 어렵다고 본다(학계 K3씨).

통합법에 대한 고려도 생각해 볼 수 있는 시점이지만, 매체별 특성과 영향력이 다른 상황에서 일괄적인 통합법을 추진하는 것은 아직 비합리적이고 시기상조라고 생각한다(학계 Y1씨).

통합 광고법 제정이 힘들 것 같다. 왜냐하면 광고는 다양한 부처에서 관장을 하기 때문에 단일화된 통합법을 만드는 것은 어려울 것이다. 가령 첼로변의 옥외광고 등은 철도관련법과 관련이 있으며, 이밖에 식품안전청 등에서도 광고관련 규제가 있다. 매체별로 보더라도 방송광고와 신문광고는 서로 다른 부처에서 관장하기 때문에 이를 통합하는 것은 어렵다고 본다(학계 K1씨).

현재 산재되어 있는 광고 관련법을 통합하려는 시도는 좋으나, 현실적으로 불가능한 부분이 많다. 그것은 각 광고주체들이 필요에 의해서 관련 법률에 광고관련 조항과 규제 내용을 담기 때문이다. 또 100여개의 관련 법률을 통합할 경우, 그것을 관할해야 하는 부처를 선정하는 것도 쉽지 않으리라 생각한다(학계 L3씨).

매체별 특성이 다르기 때문에 통합법을 적용하기가 쉽지 않다. 또 품목별, 업종별 특성도 다르다. 예컨대 의약품, 화장품, 식음료, 금융 부동산 등으로 다양하게 나누어져 있는 업종을 하나의 법으로 통합하는 것이 현실적으로 가능할지 의문이다. 다만 각각의 법 간에 상충되는 것이 있다면 이것은 바로 잡고 정비해야 한다. 꼭 별도의 광고법이 필요하다면 총론적인 일반 사항만 규정하고 세부적인 규제체계는 개별 법률에서 규제하도록 하는 것이 바람직할 것이다(학계 J1씨).

광고관련법이 분산돼 있는 것이 다소 불편할 수도 있지만, 통합된 단일의 법을 만드는 것이 문제 해결책은 아닐 것으로 판단한다. 오히려 <표시광고법> 등을 통해 광고 일탈행위에 대한 책임문제를 명료하게 하고 집행력을 강화하는 것이 현실적인 개선책이라고 생각한다(학계 L2씨)

2) 효과적인 광고서비스를 위한 법제 개선 사항

현재의 광고관련 법제는 디지털 융합상황에 적합하지 않다. 따라서 디지털시대에 효과적인 광고서비스를 위해 개선해야 할 사항에 대해 전문가들의 인터뷰를 통해 살펴보았다. 특히 현재의 법체계 중에서 구체적으로 개선해야 할 사항에 대해 질의하였다. 그 결과는 다음의 표에서 제시한 바와 같다.

| 내용 | 효과 | 관련법 |
|---------------------|---------------|-------|
| 광고의 기술과 형식 표준화 | 광고제작 및 전달 효율화 | |
| 허위, 불법 등의 광고 규제 강화 | 광고의 부정적 효과 차단 | 표시광고법 |
| 방송광고와 프로그램 구분 철폐 | 광고시장 활성화 | 방송법 |
| 양방향 광고 규제 완화 | 양방향 광고 활성화 | 방송법 등 |
| 데이터방송 규정 보완, 규제 최소화 | 광고산업 활성화 | 방송법 |
| 광고 제한 품목 규제 완화 | 소비자에 상품정보 제공 | 방송법 등 |
| 방송사 광고규제 전반적 완화 | 디지털 전환 비용 마련 | 방송법 |
| 광고 관련 법제와 부처 통일 | 광고규제의 효율화 | 방송법 등 |

먼저 기술적인 측면에서 양식의 표준화 작업이다. 전송방식이나 디스플레이 방식의 표준화에 대한 기준을 마련할 필요가 있을 것이다. 다음으로 형식적인 면에서 양방향성이 추가된 광고의 형태를 어떻게 규정짓고 또 소비자에게 어떻게 전달할 것인가에 대한 기준도 제시되어야 한다(학계 K3씨).

방송법에서 방송 프로그램과 광고의 분리한 선언한 조항을 유연하게 개정할 경우, T-commerce와 스폰서 쉽을 통한 광고 시장의 활성화를 꾀할 수 있을 것이다(학계 L3씨).

표시광고 법에 규정되어 있는 실증제에 대한 규정을 강화하여 사전 실증을 하도록 하고, 광고로 인한 피해가 발생할 경우에 광고주나 광고회사만이 아니라 매체사에게도 책임을 물을 수 있는 규정을 법제화할 필요가 있다(학계 J1씨).

표시광고법에 위법, 불법한 광고행위 유형 등을 명료화하고 허위, 불법 광고정보 제공자에 대한 강력한 법적 책임을 추궁하는 방향의 개선이 필요하다(학계, L2씨)

향후 양방향 광고가 주목을 받을 수 있는데 IPTV 초기화면 광고 금지라든지 디지털 케이블 TV에서 채널을 이동할 때 강제 노출되는 팝업 형태의 광고에서 광고주의 브랜드 고지 규제 등은 철폐되어야 한다(학계 K1씨).

데이터방송에 대한 규정이 미비하다 있는 부분에 대한 명확한 규정이 시급하다. 인터넷광고와 IPTV광고의 쌍방향광고 용어통일과 광고상품의 통일 등 현업에서 혼란을 야 기시키는 것들에 대한 규제가 필요하다. 사실 디지털 광고에는 최소한의 규제만

두는 것이 바람직하다(광고업계 Y2씨).

전반적으로 광고 제한 품목을 완화하여야 한다. 이미 소비자들은 온라인을 통해 많은 정보를 접한다. 그 정보가 거짓인지 사실인지는 소비자들이 판단한다. TV에서 제한한다고 해서 소비자들이 정보를 접하지 못하는 것은 아니다. 광고를 통해 더 객관적이고 도움이 될 만한 정보를 제공함으로써 소비자에게 올바른 정보를 제공하는 것이 바람직하다. 주류, 대부업, 식료품 등에 대한 제한을 완화하고 경마, 크리에이티브에 대한 규제도 완화해야 한다(광고업계 Y2씨).

막대한 투자비용이 소요되는 방송사에게 디지털 전환을 촉진시키기 위한 수단으로 광고규제를 완화하는 정책을 마련해주는 것도 방안이다. 예를 들어 HD 프로그램에 한해 새로운 광고형식을 허용하거나 기존의 규제(중간광고 등)를 완화해주는 방식이다(유관기관 Y3씨)

광고규제의 일원화를 위해 정부부처와 방송통신위원회, 방송통신심의위원회 등에 산재해 있는 광고관련 법제 기능을 통합하여 하나의 정부 부처로의 이동이 필요하다. 이러한 재편을 통해 내용적 규제의 분리에 대한 중복규제에 대한 문제점을 해결하고 동일 사안에 대한 기준 통일성과 일관성을 확보할 수 있을 것이다(학계 L1씨).

방송광고 관련하여 방송통신위원회, 방통심의위, 문화체육관광부, 보건복지가족부 등 규제법이 산재해 있고 관련부처도 상이하여 정책의 일관성 측면에서 많은 문제점을 야기하고 있다. 따라서 방송광고 규제는 어디까지나 방송법 내에서 해결하도록 해야 한다. 그렇게 되면 당연히 규제기구도 방송통신위원회로 일원화 될 것이다(유관기관 Y3씨).

3) 효과적인 광고서비스를 위한 제도 개선 사항

디지털시대 미디어 광고의 활성화를 위해서는 정부의 지원이 필요하다. 특히 아날로그 시대 각종 광고규제 체계를 개선해야 함은 물론 디지털 시대에 적합한 광고제도로 전환을 위해서는 정부의 제도적 지원이 불가피하다. 이를 위해 광고전문가들에게 광고 산업의 활성화를 위해 필요한 제도 개선이 무엇인지를 조사하였다. 그 결과는 다음의 표에서 제시한 바와 같다.

| 제도개선 사항 | 개선 효과 | 관련법 |
|---------------------------------|---------------------|-------------|
| 광고를 하나의 산업으로 분류 | 광고산업 활성화와 규제 효율화 | |
| 광고 형식 규제완화, 내용규제 강화 | 광고산업 활성화 | 방송법 등 |
| 타율규제 완화, 자율규제 강화 | 광고 산업 활성화 | |
| 광고를 통한 방송발전기금 광고산업 발전에 지원 제도 마련 | 기금사용의 효율성 증가 | 방송법 등 |
| 조사, 연구 등 장기적 광고 진흥사업 추진 | 광고산업 활성화 | |
| 광고규제를 위한 독립형 규제기구 창설 | 효과적인 광고규제 및 활성화 | |
| 미디어랩 제도 개선 | 광고 시장 합리화 | 한국방송광고공사법 등 |
| 광고피해자의 배상시스템 구축 등 | 소비자 보호 등 | |
| 광고관련 표준화 등 | 광고산업 선진화 | |

규제완화와 함께 진흥 사업을 동시에 추구해야 한다. 현재 한국방송광고공사의 위상변화로 많은 광고 진흥사업이 존폐의 위기에 처해 있다. 이를 이어 받아서 광고 진흥사업을 추진할 기관과 자금에 대한 큰 그림을 그리는 것이 무엇보다 선행되어야 한다고 생각한다(학계 L3씨).

중립적 광고 기관을 두어야 한다. 심의를 위한 기관이 아닌 조사와 연구를 위한 기관이다. 지금까지 우리나라는 방송광고의 독점판매 때문에 미디어와 광고에 대해 효과가 해외에 비해 많이 뒤쳐지고 있다. 광고효과, 소비자 조사, 등 정부차원의 지원을 통한 광고 미디어 연구소가 필요하다. 그리고 기술적으로는 가능하지만 많은 디지털 광고들이 법적인 문제로 규제를 받고 있다. 방통 융합시대의 광고의 중요한 변화는 개인화된 광고가 가능하다는 것이다. CRM마케팅을 이용해서 기업이 소비자와 직접 커뮤니케이션을 할 수 있도록 관련법을 정부에서 지원을 해줘야한다. 마지막으로 디지털 미디어 광고가 활성화됨에 따라서 통신업자와 방송업자 간의 수익분배 마찰이 생길 것이다. 정부가 적절하게 개입을 해서 적절한 합의점을 찾아야한다(광고업계 Y2씨).

중립적 광고 기관을 두어야 한다. 심의를 위한 기관이 아닌 조사와 연구를 위한 기관이다. 지금까지 우리나라는 방송광고의 독점판매 때문에 미디어와 광고에 대

하 효과가 해외에 비해 많이 뒤쳐지고 있다. 광고효과, 소비자 조사, 등 정부차원의 지원을 통한 광고 미디어 연구소가 필요하다. 그리고 기술적으로는 가능하지만 많은 디지털광고들이 법적인 문제로 규제를 받고 있다. 방통 융합시대의 광고의 중요한 변화는 개인화된 광고가 가능하다는 것이다. CRM마케팅을 이용해서 기업이 소비자와 직접 커뮤니케이션을 할 수 있도록 관련법을 정부에서 지원을 해줘야 한다. 마지막으로 디지털 미디어 광고가 활성화됨에 따라서 통신업자와 방송업자 간의 수익분배 마찰이 생길 것이다. 정부가 적절하게 개입을 해서 적절한 합의점을 찾아야 한다(광고업계 Y2씨).

광고를 하나의 독립된 산업으로 간주하는 시각이 필요하다. 이런 시각은 정부의 특정 부처가 광고 산업 지원을 전담하게 되고, 정부 타 부처와의 업무 영역 구분을 가능케 하며, 광고 산업에 대한 시각을 고정시켜 줄 것이다. 그런 과정을 통해서 우선은 코바코 공익자금으로 조성된 기금을 광고와 다른 영역이라고 할 수 있는 방송인 또는 기자를 위한 교육비 등이 아닌 광고산업의 발전을 위해 활용할 수 있도록 제도적인 장치를 마련하는 일부터 착수해야 한다(학계 K2씨).

광고는 미디어 산업의 주요 수입원이다. 만약 광고가 없다면 디지털 시대 미디어 산업의 발전을 기대하기 힘들 것이다. 최근 광고주들은 미디어 광고에 많은 회의를 느끼고 있다. 그 결과 ATL중심에서 BTL중심으로 옮겨가고 있다. 따라서 정부는 ATL광고가 활성화될 수 있도록 제도적으로 지원할 것이 아니라 규제를 철폐 내지 완화해야 한다. 앞서서도 이야기했지만 이제 광고도 형식규제는 완화하고 내용규제를 강화하는 방향으로 바뀌어야 할 것이다(학계 K1씨).

정부 주도의 규제보다는 우선적으로 자율규제를 보장하는 것이 필요하다. 정부의 규제는 최소한으로 하고, 소비자의 규제, 업계 자율 규제를 유도하면서, 여기서 문제되는 것에 대해 사후 검증과 처벌을 하는 쪽으로 가면 좋겠다(학계 G씨).

신규 미디어 활성화를 위한 조사, 연구 등 장기적인 광고 인프라 확충 내지는 진흥사업을 적극적으로 지원할 필요가 있으며, 특히 정책의 일관성을 통해 도전적 사업자에게 발생할 수 있는 경제적 피해를 최소화시키는데 관심을 둘 필요가 있다고 보인다(유관기관 J2씨).

효과적인 광고 규제 및 활성화를 위해 하나의 독립형 규제 기구를 만들어야 한다. 그러나 이 기구의 성격은 디지털화 되고 다양하게 확산 융합하는 매체환경에 대응 하는데 있어 한계점을 가질 수밖에 없으므로, 이를 해결하기 위해서 민간영

역과 정부영역이 상호 협력하는 공동규제 시스템의 구축이 필요하다. 이는 영국, 호주, 독일 등에서 디지털 제작물에 한해 진행하고 있는 시스템으로, 국가별 행정 규제 기구의 통합 이외에 민간영역의 자율규제 능력을 신장하기 위하여 행정적 제도와 시장규제 개편이 필요하다(학계 L1씨).

미디어랩 제도에 대한 개선이 필요하다. 현재의 KOBACO를 공영 미디어랩으로 연계하고, 1개의 민영미디어랩을 설립하는 1공영 1민영의 제한적 경쟁제도가 적합하다. 공영 미디어랩은 KBS, (MBC), EBS, 종교방송을 담당하고, 민영 미디어랩이 SBS 및 지역민영 방송을 대행. 다만 공영 미디어랩과 민영 미디어랩은 영역을 엄격히 분리하여 상호간에 교차 판매하는 것은 불가능하도록 장치를 마련해야 한다(학계 Y1씨).

광고피해자에 대한 구제와 배상 시스템 활성화, 광고표현 메시지에 대한 규제와 개입의 억제, 허위불법광고 내용에 대한 엄격한 책임부과, 분산된 각종 광고관련 규제규정 중 개선,제거 필요성이 있는 조항 다각적 검토가 필요하다(학계 L2씨)

광고관련 표준화 (즉, 광고물의 제작 분야), 유통의 선진화(예를 들면 광고표현물에 워터마킹이나 메터데이터를 삽입하여 디지털환경에 적합한 유통환경의 획기적 개선 등, 관련 산업분야 전문인력양성. 국제 협력 등을 지원하는 것이 필요할 것으로 보인다(유관기관 P씨).

VII. 맺음말

디지털 기술의 발전과 미디어 융합의 진전으로 미디어 광고환경은 빠르게 변화하고 있다. 특정 개별 매체중심의 광고가 다양한 매체에서 유통되는 형태로 변화하고 있다. 이용자들에게 일방적으로 전달하는 일방향 광고가 다양한 이용자들에게 비동시적으로 전달하는 양방향 광고로 변화하고 있다. 대중을 상대로 무차별적으로 제공하는 광고에서 개인의 특성을 고려한 맞춤형 광고로 발전하고 있다. 이러한 광고의 변화에 따라 광고규제는 이전의 아날로그식 방식으로는 규제가 어려워지고 있다. 규제 중복과 규제 공백 등의 현상이 나타나고 있다.

미디어 기술의 변화는 미디어 규제체계에 변화를 야기하고 있다. 이른바 수직적 규제체계에서 수평적 규제체계로의 전환이다. 이러한 수평적 규제체계로의 전환은 기존의 광고규제 체계에도 변화를 가져오고 있다. 기존의 광고매체 중심의 규제체계에서 광고 콘텐츠 중심의 규제체계로의 변화이다. 미디어 산업이 콘텐츠와 전송체제로 이분화 되어감에 따라 광고규제체제로 미디어 규제체계에 맞춰 수정이 불가피해지고 있다.

우리나라는 IPTV의 등장, 인터넷 미디어의 활성화, 디지털 케이블TV 및 신규PP 등장 등으로 미디어 시장이 급속하게 팽창하고 있다. 그러나 광고 시장은 시장 팽창과 관계없이 기존 규제들이 엄격하게 존재하여 시장의 역동성을 담아내는데 한계를 갖고 있다. 따라서 새로운 광고규제체계의 정립을 통해 광고산업의 활성화를 추동할 필요가 있다. 광고시장의 활성화는 미디어 시장의 활성화와 밀접한 관련을 갖고 있어 미디어산업의 성패를 좌우하는 핵심요소가 되고 있다.

유럽연합과 미국 등도 미디어 시장의 변화에 따라 광고 규제체계의 변화를 시도하고 있다. 특히 유럽연합의 경우 미디어 규제체계가 수평적 규제체계로 변함에 따라 광고규제체계도 수평적 규제체계로 변화를 시도하고 있다. 그러나 미디어 부분의 수평적 규제체계가 완전하게 자리잡지 않아 광고규제체계의 정립에 어려움을 겪고 있다. 해외에서 융합상황에서 고려하는 첫 번째 규제기준이 기준이 소비자 보호이다. 소비자 입장에서 광고를 규제함으로써 광고의 궁극적인 혜택이 소비자에 전이되도록 하겠다는

것이다.

현재 우리나라는 미디어 융합이 진전되고 있음에도 불구하고 아날로그 규제체계를 그대로 유지하고 있다. 미디어 분야와 광고분야가 동일하게 아날로그 방식의 규제체계를 유지하고 있다. 따라서 광고분야의 규제체계가 융합에 적합한 체계로 변화하기 위해서는 미디어 규제체계의 변화가 선행되어야 한다. 그럼에도 불구하고 현재의 광고규제체계가 융합상황을 반영하지 못하고 있어 시장 활성화에 걸림돌이 되고 있다는 점을 고려하여 과도기적 차원에서 광고규제의 효율화와 체제개편이 필요하다. 이를 위한 방향을 정리하면 다음의 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째는 부처별로 분산되어 있는 광고 정책 및 규제기관의 일원화가 필요하다. 현재는 문화관광부, 방송통신위원회, 행정자치부 등으로 분산되어 있는 광고 정책과 규제기관을 방송통신위원회로 일원화하는 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 행정자치부가 관장하고 있는 옥외광고의 경우 전자화, 디지털화 되고 있는 현실을 고려하여 방송통신위원회가 관장하도록 하는 것이 필요하다.

둘째는 현재 매체별로 분산되어 있는 광고규제 체계를 유사한 속성을 가진 미디어별로 그룹화 하여 새롭게 규제 체계를 정립할 필요가 있다. 지상파방송의 경우 공영과 민영으로 구분하고, 유료방송, 인터넷, 통신, 신문, 잡지출판, 옥외광고 등으로 구분하여 규제를 단순화할 필요가 있다. 그리고 융합이 진전될 경우 이들 미디어 그룹을 공통적인 미디어별로 재그룹화하여 규제체계를 더욱 단순화할 필요가 있다.

셋째는 광고규제를 대폭완화하고 자율규제와 사후규제를 강화할 필요가 있다. 현재 광고규제는 매체별로 채널별로 분산되어 있을 뿐만 아니라 100여개의 법제를 통해 다양한 방식으로 규제하고 있어 광고시장 활성화에 걸림돌이 되고 있다. 이를 개선하여 광고규제 체계를 일원화하여 관리하면서 광고 방식과 동시에 표현 방법, 그리고 전달방식에 대한 규제완화가 필요하다. 그리고 광고의 결과에 대해서는 관련 사업자들이 책임을 지도록 하는 제도개선이 필요하다.

이상과 같은 제도개선과 함께 장기적인 차원의 광고규제 체계의 정립방안 모색이 필요하다. 미디어 융합이 진전되는 상황을 고려하여 현재와 같

은 매체중심의 규제에서 벗어나 광고서비스와 광고콘텐츠 중심의 규제체계 정립이 필요하다. 광고를 이용하는 이용자 측면을 고려하여 리니어 광고와 논리니어 광고로 구분하거나, 동시에 광고를 제공하는 사업자 측면을 고려하여 일방향 광고와 양방향 광고와 구분하여 단순하면서 효율적인 광고규제체계로의 전환이 필요하다. 이러한 방식의 규제체계로 전환할 때에 융합시대 다양한 형태와 내용의 광고에 대해 체계적인 관리가 가능하며 광고시장과 산업도 활성화 될 수 있다.

참고문헌

- 강만석(2005). 방통융합구조개편에서 오프컴 모델이 갖는 시의적 함의, “방송통신 융합시대, 정책/규제기구의 구성방안과 역할” 「방송통신법 제정을 위한 제 2차 토론회」 발제문.
- 김미선(2007). 중간광고 도입 반대 입장과 향후 쟁점. 「지상파 방송의 중간광고 세미나 자료집」, 한국광고홍보학회.
- 김민기(2005). 방송광고 정책, 과제와 대안: 미디어랩 도입의 현실적 수순. 『방송 연구』, 2005년 겨울호, 29~57.
- 김봉철(2008). 방송광고제도의 문제점과 개선방안. 「새 정부의 광고제도 - 정책 개선방안에 대한 모색 세미나 자료집」, 한국광고홍보학회, 2008. 3. 7.
- 김봉철·이용성·이귀옥(2004). 『우리나라 방송광고 제도개선 방안에 관한 연구』. 한국방송광고공사.
- 김봉철·조병량·이병관(2004). 방송광고 심의제도에 대한 상호지향성 연구: 광고주·심의기구·소비자 단체 간 비교 분석. 『광고연구』, 제62호, 161~186.
- 김봉현(2005). 디지털 쌍방향데이터방송환경에서의 방송광고정책 및 과제: 인포머 설을 중심으로. 『방송연구』, 2005년 겨울호, 111~138.
- 김봉현·서범석(2005). 『방송광고제도개선 보고서』. 방송위원회.
- 김상훈(2007). 광고제도의 글로벌 스탠다드와 중간광고 도입방안에 관한 연구. 『광고학연구』, 제18권 5호, 351~364.
- 김서중·정연우(2005). 『방송통신융합에 따른 방송광고제도 개선방안에 관한 연구』. 한국방송광고공사.
- 김성호·조재한·함준일·황성기(2006). 『인터넷규제 합리화를 위한 정책 개선방안 및 민관협력모델 연구』. 한국정보사회진흥원.
- 김영주·강재원(2007). 『미디어 산업의 지형 변화 2007: 현황과 전망』, 한국언론재단
- 김재영(2007). 지상파방송의 중간광고 (재)도입에 관한 하나의 시각: 중간광고는 방송 공익성을 저해하는가? 「지상파 자원구조와 중간광고 도입 세미나 자료집」, 한국방송학회.

- 김해룡·김중배·박성진·염성원(2008). 『미래의 광고동향과 미디어 플랫폼간 교차광고 활성화 방안 연구』. 한국방송광고공사.
- 문철수(2005). 방송광고 정책, 과제와 대안: PPL을 중심으로. 『방송연구』, 2005년 겨울호, 59~84.
- 문철수(2007). 지상파 방송의 재원구조 개선 방안 연구: 방송광고총량제와 중간광고 도입 논의를 중심으로. 『언론과학연구』, 제7권 제4호, 46~78.
- 문철수(2008). 방통융합 시대 방송광고 심의의 효율적 운영 방안. 「KOBACO, 한국방송학회 세미나」, 2008. 6. 24.
- 박노성(2006). 『방송광고시장 변화와 전망에 관한 연구: 케이블TV와 지상파TV 비교를 중심으로』. 한국방송광고공사.
- 박성용·정용수·이종인 (2007). 『표시·광고실증제도 개선방안 연구』, 공정거래위원회
- 박원기(2008). 『방송광고제도 변화에 따른 매체별 광고비 영향분석』. 한국방송광고공사.
- 박원기·이규완 (2008). 방송광고 요금과 판매방식에 관한 연구: 우리나라와 주요 5개국의 비교를 중심으로. 『광고연구』, 2008년 봄호, 87~113.
- 박천일(2007). 『방송통신융합시대에 적합한 공영방송 규제체제에 관한 연구』. 한국방송광고공사.
- 박현수(2008). 미디어 랩 경쟁도입과 판매 제도의 변화. 「방송통신 융합시대 방송광고제도 개선방안 세미나 자료집」, 미디어미래연구소·한국방송학회, 2008. 12. 9.
- 박현수(2009). 방송광고 판매제도 개선방안에 대한 논의. 「민영 미디어랩 도입방안 공개 토론회 자료집」, KISDI·KBI, 2009. 2. 10.
- 방송통신위원회(2009). 「방송통신콘텐츠 산업 경쟁력 강화 대책마련」. 방송통신위원회 보도자료, 2009년 6월 3일.
- 서범석(2000). 방송 광고 미디어랩 제도 연구. 『한국언론학연구』, 제2호, 114~138.
- 서범석·유현중·신운철 (2008). 한국과 중국의 방송광고 제도 비교연구: 방송광고 유통제를 중심으로. 『광고학연구』, 제19권 6호, 35~56.

- 신태섭(2006). 방송광고 판매제도 개선방안 연구: 경쟁도입의 효과분석과 보완장치 모색을 중심으로. 『한국언론정보학보』, 통권 33호, 169~191.
- 신태섭(2008). 지상파 방송광고제도의 개선의 필요성과 적절한 경쟁도입 방안 고찰: 방송환경 변화와 한미FTA에 의한 영향 분석을 중심으로. 「방송통신 융합시대의 지상파 방송의 규제와 규제완화: 민영방송을 중심으로 세미나 자료집」, 한국언론정보학회, 2008. 5. 2.
- 여송필(2008a). 『IPTV 도입에 따른 방송광고환경 전망에 관한 연구』. 한국방송광고공사.
- 여송필(2008b). 『인터넷광고가 방송광고에 미치는 영향: 방송광고의 대응방안을 중심으로』. 한국방송광고공사.
- 염용섭(2009). 방송통신 통합법의 정책방향, 『경제규제와 법』, 2(1), pp.5-19.
- 유승훈·임응순·구세주(2008). 광고산업의 국민경제적 산업파급효과 분석. 『광고연구』, 2008년 봄호, 189~214.
- 윤석년(2008). 방송통신융합시대의 지상파방송 경쟁력 제고방안. 「방송통신 융합시대 방송과 광고산업 세미나 발제집」, 한국언론학회, 2008. 3. 18.
- 윤석민·현대원·김국진·박태순 (2006). 『방송통신융합이 콘텐츠 산업에 미치는 영향과 정책과제』. 한국방송광고공사.
- 이경렬(2005). 가상광고의 도입에 따른 공론화와 쟁점에 대한 논의. 『방송연구』, 2005년 겨울호, 85~109.
- 이규완·박원기 (2004). 지상파 TV의 중간광고 재도입시 광고시청량 변화에 관한 예측. 『광고학연구』, 15(3), 113~133.
- 이상경·오창호·이시훈·김봉철·김은기·강명수·이문규 (2005). 『인터넷광고 활성화를 위한 기반조성방안 연구』. 한국전산원.
- 이상우·황준호(2008). 유럽연합의 시청각미디어서비스 지침의 함의와 국내 콘텐츠 규제의 적용 가능성에 관한 연구, 『한국방송학보』, 22(5). pp.210-245.
- 이수범(2007). 방송광고 규제제도에 대한 탐색적 연구: 광고인과 소비자 인식 비교를 중심으로. 『광고학연구』, 제18권 3호, 7~28.
- 이수범(2009a). 방송산업의 재원구조와 미디어랩. 「미디어법 개정안에 따른 광고산업 변화 진단 세미나 자료집」, 한국광고홍보학회, 2009. 2. 27.

- 이수범(2009b). 미디어랩 경쟁체제의 주요 쟁점과 운영방안. 「민영 미디어랩 도입 방안 공개 토론회 자료집」, KISDI·KBI, 2009. 2. 10.
- 이수일(2006). 『방송산업에의 경쟁도입』. 정책연구시리즈 2006-15, KDI.
- 이수일(2008). 지상파방송광고시장의 경쟁 도입. 『정보통신정책연구』, 제15권 제4호, 1~25.
- 이시훈(2005). 디지털 미디어와 광고: 현황과 미래 전망. 『한국광고홍보학보』, 제7권 5호, 57~81.
- 이어령(2007). 디지털과 아날로그의 결합, 광고의 새 시대 열 것. 『광고정보』, 2007년 12월호.
- 이종관(2008). 미디어랩 경쟁도입 효과 분석 및 정책방향. 「방송통신 융합시대 방송광고제도 개선방안 세미나 자료집」, 미디어미래연구소·한국방송학회, 2008. 12. 9.
- 장택원(2008). 뉴미디어광고의 문제점과 개선방안. 「새 정부의 광고제도 - 정책 개선방안에 대한 모색 세미나 자료집」, 한국광고홍보학회, 2008. 3. 7.
- 전범수(2004). 『방송광고제도 개선방안 연구』. 방송위원회.
- 정기현(2008). 매체융합에 따른 광고 산업 전망. 「방송통신 융합시대 방송과 광고 산업 세미나 발제집」, 한국언론학회, 2008. 3. 18.
- 정두남(2008). 『방송통신융합시대 지상파방송 규제체계 개선 방안 연구』. 한국방송광고공사.
- 정두남·권호영 (2006). 『방통융합시대 KOBACO 체제 공적 기능 강화방안 연구: 방송광고 판매제도를 중심으로』. 한국방송광고공사.
- 정두남·정인숙 (2007). 『방송통신융합에 따른 광고제도 변화에 관한 연구: 수평적 규제체계의 도입에 따른 광고규제 개선방안』. 한국방송광고공사.
- 정보통신정책연구원(2004. 11), 『유럽 주요국의 통신방송융합 대응사례 분석』, KSDI 이슈리포트
- 정보통신정책연구원(2006.04), 『통신·방송 융합시대의 수평적 규제체계; 유럽연합과 OECD의 전송(carriage)과 콘텐츠(content) 분리규제 분석』, KSDI 이슈리포트.
- 제일기획. 『광고연감 2001~2008』.

- 조은기(2005). 방송광고시장 규제원칙에 관한 소고. 『방송연구』, 2005년 겨울호, 7~27.
- 주정민·강명현·이시훈 (2006). 광고에서 T-Commerce 정책 방안에 관한 연구: 전문가 의견조사를 중심으로. 『광고학 연구』, 제17권 제5호, 61~73.
- 주정민·이상식·황용석 (2006). 『미디어융합에 따른 관련 기구 및 제도 효율화 방안에 관한 연구』. 한국방송광고공사.
- 초성운·박민수·장범진 (2008). 『방송광고 현황 및 제도개선 방안』. KISDI 이슈 리포트, 08-21, 2008. 12. 5.
- 최병록(1993). 우리나라 광고규제의 개선방안: 소비자보호 측면에서. 『광고연구』, 1993년 여름호, 151~174.
- 한국방송협회 (2007). 『방송법 개정 방향에 관한 연구』. 한국방송협회.
- 한은경(2000). 글로벌시대의 광고규제의 현황과 전망: 우리나라 방송광고를 중심으로. 『광고연구』, 48호. 123-137.
- 황종성·조용혁·이상정·김명식·김도승·김기현 (2004). 『이용자보호를 위한 인터넷광고 법제도 개선방안 기초연구』. 한국전산원.
- Blumenthal, H. J. & Goodenough, O. R. (1998). *This Business of Television* (2nd ed.). BillboardBooks.
- European Commission (2009). *Audiovisual and Media Policies*.
- European Commission Information Society and Media (2008a). *TV, Online, on-demand: Modern Rules for Audiovisual Europe*.
- Klaassen, A. & Cuneo, A. Z. (2007). *Mobile Marketing Has Potential*. Advertising Age, January 2, 2007.
- Mellroy, M. (2007). *It's Not About New Media, It's About New Marketing*. Advertising Age, November 8, 2007.
- OECD(2004). 'The implications of Convergence for regulation of Electronic Communications'
- Pember, D. R & Calvert, C. (2006) *Mass Media Law*, McGraw Hill.
- Sadler, R. L.(2005). *Electronic Media Law*, Sage.

방송통신위원회 지정 2009-16

방송통신 융합환경에서 방송·통신 광고 효율적 규제체계 연구

발행일 2009년 12월 (비매품)

발행인 최시중

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20 (세종로100번지) 방송통신위원회

대표전화 : 02-750-1114

E-mail : webmaster@kcc.go.kr

Homepage : www.kcc.go.kr

인쇄처 경인정보문화사 02-741-5941~5
