

방통융합미래전략체계연구 지정2012-14

방송광고 편성규제 제도 개선방안 연구

A Study on the Regulation of TV
Advertising Markets

2012. 11

연구기관 : 정보통신정책연구원

방통융합미래
전략체계연구

지정2012-14

방송광고 편성규제 제도 개선방안 연구

(A Study on the Regulation of TV
Advertising Markets)

강준석/주성희/박찬경/유진아

2012. 11

연구기관 : 정보통신정책연구원



이 보고서는 2012년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방통융합 미래전략체계연구사업의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『방송광고 편성규제 제도 개선방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2012년 11월

연구기관: 정보통신정책연구원

총괄책임자: 강준석 부연구위원

참여연구원: 주성희 부연구위원

박찬경 연구원

유진아 연구원

목 차

요약문	ix
제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 방법 및 구성	4
제 2 장 국내외 방송광고 시장 현황	5
제 1 절 해외 방송광고 시장 현황	5
1. 글로벌 광고시장 현황	5
2. 주요국 광고시장 현황	8
제 2 절 국내 방송광고 시장 현황	16
1. 국내광고시장 현황	16
2. 국내 방송 시장 현황	18
제 3 장 해외 주요국 방송광고 관련 규제 현황 및 변화 동향	24
제 1 절 EU 및 유럽 주요국	24
1. EU	24
2. 영국	27
3. 독일	33
4. 프랑스	36
5. 오스트리아	40
6. 아일랜드	41
7. 노르웨이	43
제 2 절 북 미	44
1. 미국	44

2. 캐나다	45
제3 절 아시아 및 오세아니아 주요국	46
1. 일본	46
2. 중국	47
3. 대만	48
4. 싱가포르	49
5. 호주	50
제4 절 주요국 방송광고 관련 규제의 시사점	53
1. 방송광고량 관련 규제	53
2. 중간광고 관련 규제	54
3. 간접광고 및 협찬 관련 규제	55
제4장 국내 방송광고 제도 현황 및 개선 필요성	57
제1 절 방송광고 편성 제도	57
1. 방송광고량 규제 현황	57
2. 중간광고 규제 현황	59
3. 방송광고량 및 중간광고 규제 제도의 문제점과 개선 필요성	59
제2 절 간접광고 및 협찬고지	67
1. 간접광고 규제 현황	67
2. 협찬고지 규제 현황	68
3. 간접광고 및 협찬고지 관련 제도의 문제점과 개선 필요성	69
제5장 방송광고제도 개선 방안	74
제1 절 제도개선 시 고려 사항	74
1. 시청자 후생	74
2. 시장활성화	75
3. 광고시장 경쟁상황	75
제2 절 방송광고 제도에 대한 방송이용자 인식 조사	76
1. 개요	76

2. 조사 결과	77
3. 설문결과의 시사점	80
제 3 절 방송광고 제도개선 방안	81
1. 방송광고량 관련 규제 개선 방안	81
2. 중간광고 규제 개선 방안	83
3. 간접광고 및 제작협찬 관련 규제 개선 방안	84
3. 제도개선 로드맵	86
제 6 장 결 론	89
참고문헌	92
[부록]	94

표 목 차

〈표 2-1〉	전체 방송광고시장 주요사업자 광고수익 점유율 추이(2006-2011)	22
〈표 3-1〉	공공서비스 채널의 프로그램에 허용된 중간휴식 횟수	29
〈표 3-2〉	비공공서비스 채널의 프로그램에 허용된 중간휴식 횟수	30
〈표 3-3〉	프로그램 방영시간에 따른 방송 가능 광고량	46
〈표 3-4〉	호주 SBS 중간광고 편성 기준	51
〈표 3-5〉	호주의 광고량 규제	52
〈표 3-6〉	주요국의 방송광고량 비대칭 규제 현황	53
〈표 3-7〉	간접광고 허용 장르 주요국 비교	55
〈표 3-8〉	간접광고 허용 장르 주요국 비교	56
〈표 4-1〉	2011년 SA 및 A 시급 지상파 방송광고 판매율	63
〈표 4-2〉	지상파 방송사 A의 SA등급 지상파 방송광고 판매율: '01~'10년	64
〈표 4-3〉	지상파 3사의 간접광고 및 협찬 매출액	70
〈표 4-4〉	방송심의에 관현 규정상의 광고효과의 제한 관련 규정	71

그 립 목 차

[그림 2-1] 글로벌 광고시장 규모 전망	5
[그림 2-2] 글로벌 매체별 광고 시장 규모	6
[그림 2-3] 글로벌 매체별 광고 비중	7
[그림 2-4] 글로벌 인터넷 광고 시장 규모 변동 추세(좌측 그래프) 및 성장률(우측 그래프)	7
[그림 2-5] 글로벌 TV 광고 시장 현황 및 전망	8
[그림 2-6] 미국 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률	9
[그림 2-7] 일본 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률	10
[그림 2-8] 중국 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률	10
[그림 2-9] 독일 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률	11
[그림 2-10] 영국 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률	12
[그림 2-11] 브라질 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률	13
[그림 2-12] 프랑스 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률	14
[그림 2-13] 호주 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률	14
[그림 2-14] 캐나다 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률	15
[그림 2-15] 국내 광고 산업 매체별 광고매출액	16
[그림 2-16] 매체별 광고시장 비중	17
[그림 2-17] 국내 광고 매체별 성장률	18
[그림 2-18] 국내 방송 사업자별 방송사업 수익 매출 구성	19
[그림 2-19] 국내 방송 산업 매출 추이	20
[그림 2-20] 국내 방송시장 자원별 매출 비중의 변화	21
[그림 2-21] 국내 TV방송 산업 3대 자원별 매출 성장률	21
[그림 2-22] 전체방송광고시장 광고매출 기준 HHI 추이(2006~2011)	23
[그림 3-22] 영국 상업방송의 간접광고 표시 로고	31

[그림 4-1]	실질 금액 기준 국내 TV방송광고시장 규모 변화 추이(2000~2011년)	60
[그림 4-2]	국내 지상파 방송사의 TV 매출액 중 광고성 자원(방송광고+협찬) 비중 변화 추이(2000~2011년)	61
[그림 4-3]	개인 일일 평균 TV시청시간(2000~2010)	64
[그림 5-1]	방송광고 관련 일반인 대상 설문조사 응답자 특성	76
[그림 5-2]	방송광고 일반에 대한 방송이용자 인식	77
[그림 5-3]	광고총량제에 대한 방송이용자 인식	78
[그림 5-4]	중간광고에 대한 방송이용자 인식	79
[그림 5-5]	간접광고에 대한 방송이용자 인식	80
[그림 5-6]	방송광고 제도 개선 로드맵	88

요 약 문

1. 제 목

방송광고 편성규제 제도개선 방안 연구

2. 연구목적 및 필요성

방송광고시장의 침체를 해소하고 고품질 방송콘텐츠의 재생산 구조를 확립하기 위해서 현행 방송광고 규제를 개선해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 이는 방송광고 시장을 둘러싼 다양한 환경변화로 인해서 방송광고 시장이 낮은 성장세를 보이고 있으며 전통적인 방송사업자의 재원구조가 점점 취약해짐에 따라 이들이 지금까지 담당해오고 있던 고품질 방송콘텐츠의 지속적인 재생산이 어려워질 수 있다는 우려에서 기인한 것이다. 이와 같은 환경변화에 능동적으로 대응하여 방송시장의 선순환 구조 확립을 위해서 방송광고 규제제도 개선을 통한 방송광고 시장의 경쟁촉진과 활성화가 필요하다는 것이다.

본 보고서는 방송시장의 환경 변화에 대응하여 방송광고 제도에 대한 합리적인 중장기적 정책방향을 제시하는 것을 주요 목적으로 한다. 기존 연구가 특정 방송광고 유형의 도입 등의 방송광고 관련 제도 개선의 기본 방향에 중점을 두어 이루어졌다면, 본 연구는 방송광고 관련 제도 개선을 위한 기본 방향과 함께 이의 실행을 위한 구체적인 방안과 중장기적인 규제 개선 프레임워크를 제안함으로써 정책적 활용도를 높이고자 한다.

3. 연구의 구성 및 범위

제2장에서는 국내외 방송광고 시장 환경을 분석한다. 제3장에서는 해외 주요국의 방송광고 관련 규제 현황을 살펴보고 관련 시사점을 도출한다. 제4장에서는 국내 방송광고 규

제 현황과 문제점을 살펴보고 제도 개선 필요성을 검토한다. 제5장에서는 국내 방송광고 규제 개선의 기본 방향과 구체적인 규제 개선 방안을 제시한다. 제6장은 주요 연구결과를 요약하고 정책적 시사점을 논의한다.

4. 연구 내용 및 결과

지상파 방송에 대한 광고총량제 도입이나 중간광고 허용 등과 관련된 제도 개선 필요성에 대한 논의가 간헐적으로 이루어져 온 것이 사실이지만 이해 당사자 간의 의견차이 등으로 인해서 실제 제도 개선으로 이어지지는 못했다. 하지만 방송시장과 광고시장의 환경 변화가 급격하게 이루어지고 있고 이와 같은 시장환경 변화에 신속하게 대응하지 못할 경우 방송광고시장의 축소뿐만 아니라 방송콘텐츠 품질 저하로 인한 방송이용자의 편익 감소와 이에 따른 사회적 손실 가능성이 높아지고 있어 방송광고시장 활성화의 필요성과 구체적인 활성화 방안에 대한 재검토가 필요한 시점이다.

그 동안 지상파 방송에 대한 방송광고총량제 도입 및 중간광고 허용이 실현되지 못했던 이유는 크게 두 가지로 나누어볼 수 있겠다. 첫 번째 이유는 이와 같은 제도 변화로부터 발생할 수 있는 시청권 침해 가능성에 대한 우려이다. 방송광고총량제가 도입될 경우 방송사가 방송광고시간을 탄력적으로 배치할 수 있게 됨에 따라 저녁 시간 등 프라임타임 또는 인기 방송프로그램에 대해서 기존에 허용되고 있는 최대 광고량보다 더 많은 광고시간을 배정할 수 있게 된다. 이와 같은 방송광고량 증가에 따라서 시청자가 원하는 방송프로그램을 보기 위해서 대기하는 시간과 시청을 원하지 않는 방송광고에 노출되는 시간이 동시에 증가함으로써 방송이용자의 시청권이 침해 받을 우려가 높아진다는 것이다. 지상파 방송에 대한 중간광고 허용시에도 방송프로그램 중단에 따른 시청흐름 단절로 인해 시청권 침해가 발생한다는 우려가 존재한다.

방송광고 제도 개선이 이루어지지 못했던 두 번째 이유는 제도 변화가 방송광고시장에 미칠 수 있는 부정적인 영향에 대한 우려이다. 지상파 방송광고 규제 완화로 인해서 지상파 방송광고로의 쏠림현상이 발생할 경우 유료방송광고시장의 규모가 축소될 가능성에 대한 우려이다. 이와 같은 가능성이 현실화될 경우 방송광고시장의 경쟁상황이 악화될 뿐만 아니라 궁극적으로는 매체간 균형발전이 저해될 가능성이 있기 때문에 관련 규제 완화가

바람직하지 않다는 것이다.

본 보고서는 방송광고 규제 완화로 인해서 이와 같은 부정적인 효과가 나타날 가능성이 있음에도 불구하고 다음과 같은 이유로 방송광고총량제 및 중간광고와 관련된 규제를 완화하는 방안을 적극적으로 검토할 것을 권고한다. 우선 앞서 언급된 바와 같이 현재와 같은 방송광고시장의 침체가 지속될 경우 중장기적으로 방송이용자에게 제공되는 방송콘텐츠의 품질이 저하됨으로써 시청자 후생이 감소할 가능성이 상당하다. 단기적으로는 비방송광고수익 증가를 통해 방송광고 수익의 손실분을 보전할 수 있을지 몰라도, 비방송광고 수익 증가에는 한계가 있어 중장기적으로는 전체 매출액의 감소로 인한 방송프로그램 제작 재원 감소가 방송콘텐츠의 품질 저하로 이어질 수 있다는 것이다. 시청권 보호의 개념을 단순하게 방송광고로부터 발생하는 불편을 감소시킨다는 차원에서 벗어나 시청자에게 보다 좋은 품질의 방송프로그램을 제공하는 것이라고 넓게 해석한다면 방송이용자의 시청권 보호를 위해서는 방송광고에 대한 과도한 노출로 인한 문제뿐만 아니라, 방송콘텐츠 품질 저하로 인한 시청자 후생 감소까지도 종합적으로 고려해서 관련 방송광고 관련 규제 방안을 수립해야 할 것이다.

지상파 방송과 유료방송 사이의 매체간 균형발전 역시 방송정책의 중요한 목표의 하나임은 분명한 사실이고 방송광고 관련 제도 개선 역시 제도 변화가 방송시장에 미칠 수 있는 영향을 염두에 두고 이루어져야 한다. 이와 같은 측면에서 볼 때 지상파 방송광고에 대한 규제 완화가 지상파 방송으로의 방송광고 쏠림현상을 초래할 가능성에 대한 우려에 대해서 적절한 대비가 이루어진다면, 지상파 방송광고 규제 완화를 적극적으로 검토할 필요가 있다. 현재의 광고시장 현황을 보면 지상파 방송광고와 유료방송광고 사이의 직접적인 경쟁뿐만 아니라 방송광고와 인터넷 등의 신유형 광고 간의 역시 치열하게 벌어지고 있는 것으로 보인다. 방송광고 시장이 지상파 방송광고와 유료방송광고 사이의 제로섬 게임이라면 지상파 방송광고에 대한 규제완화는 전체 방송광고시장 규모를 증가시키기 보다는 지상파 방송광고시장이 증가한 만큼 유료방송광고시장 규모가 감소하게 될 것이다.

방송광고 제도 변화가 이루어진 이후 전체 방송광고시장의 규모가 그대로 유지되고 단지 지상파 방송광고와 유료방송광고 사이의 방송광고수익의 배분 비율만 변동된다면, 제도 개선의 효과는 매우 제한적일 것이다. 하지만 방송광고 제도 변화로 인해서 방송광고 시장이 활성화되고 이에 따라 전체 방송광고시장의 규모가 증가한다면 관련 제도 개선에

대한 충분한 유인이 있다고 말할 수 있다. 특히 관련 제도 개선 이후 방송광고시장에서 유료방송광고가 차지하는 상대적인 비중의 감소된다고 해도 유료방송광고시장의 절대적인 규모가 유지되거나 지금보다 커진다면 외면적으로는 제도 개선으로 인해서 방송광고시장의 경쟁상황이 악화되는 것으로 보여도 실질적으로는 전체 방송시장활성화로 인한 사회적 편익이 더욱 커질 가능성이 크다.

마지막으로 본 보고서는 간접광고 도입의 취지를 살리고 시청자 보호를 강화하기 위해서 간접광고 및 협찬 관련 규제 일원화 등 관련 규제 개선이 이루어지는 것이 적절하다고 판단했다. 2010년 방송법 개정에 따라서 국내에서도 간접광고가 허용되었지만, 여전히 제작협찬 등을 통한 음성적인 간접광고가 제도화된 간접광고 시장보다 훨씬 큰 상황이다. 음성적인 간접광고를 양성화하기 위해서 간접광고를 제도화하였음에도 불구하고, 간접광고와 제작협찬에 대한 비대칭적인 규제로 인해서, 광고주와 방송사업자(방송사 및 외주제작사 등)가 여전히 음성적인 간접광고를 더욱 선호하고 있다. 이와 같은 상황은 제도화된 간접광고 시장 활성화에 악영향을 미칠 뿐만 아니라 방송이용자에 대한 보호측면에서도 바람직하지 않다.

5. 정책적 활용 내용

본 보고서의 최종 결과물은 향후 방송광고 관련 제도 개선 시 활용될 것으로 기대된다. 특히 지상파 방송에 대한 광고총량제 도입과 중간광고 허용과 관련된 정책방안 수립과 간접광고 및 협찬 관련 제도 개선 시 참고자료로 활용될 것으로 예상된다.

6. 기대효과

본 보고서는 방송광고 제도 개선 필요성과 구체적인 개선방안을 제시함으로써 방송광고 시장 활성화와 시청권 보호에 기여할 것으로 기대된다. 특히 방송광고 관련 제도 개선이 이루어질 경우 방송사업자 채용구조가 개선되고 이에 따라 방송사업자가 방송프로그램 제작에 투입할 수 있는 재원을 안정적으로 확보할 수 있어 궁극적으로 방송콘텐츠 품질 향상과 이로 인한 시청자 후생 증진에 도움이 될 것으로 기대된다.

SUMMARY

1. Title

A Study on the Regulation of TV Advertising Markets

2. Object and Importance of Research

The main purpose this study is to suggest reasonable long-term policies for the regulation of TV advertising markets.

3. Contents and Scope of the Research

The contents and scope of this study is as follows:

Chapter 1 shows the object and necessity of set long-term policies for the regulation of TV advertising markets. Chapter 2 analyzes domestic and international TV advertising markets. Chapter 3 surveys the regulations on broadcast advertising of foreign countries and derives relevant implications. In Chapter 4 identifies problems of domestic TV advertising regulations and shows the need for improvement of the regulations. Chapter 5 suggests basic direction and specific improvements for TV advertising regulations. Chapter 6 summarizes the main findings of the study and discuss its policy implications.

4. Research Results

Despite of the possible negative effects of the deregulation of TV advertising markets,

the government should be ease regulations relating to the quantity of TV advertising and insertion of TV advertising for the terrestrial TV broadcasters. If the current downturn of the TV advertising market persists, it is very likely that the quality of broadcast content could be degraded due to the limited financial resources. If then not only individual TV viewers welfare but also social welfare could be substantially lowered. While balanced development between terrestrial broadcasting and pay-per-view broadcast is one of the important goals of broadcasting policy, deregulation of terrestrial TV broadcasters would not substantially deteriorate the balance. Finally, this report suggest that, considering the purpose of adopting the regulation on product placement, regulations regrading product placement and sponsorship should be unified.

5. Policy Suggestions for Practical Use

The final results of this report are expected to be utilized to improve regulations on TV broadcast advertising markets.

6. Expectations

This report suggests several policy recommendations on regulations on TV broadcast advertising markets. If the government adopts these recommendations, not only the size of TV advertising market would be increased and but also the quality of television programming

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Current Status of Domestic and International TV
Advertising Markets

Chapter 3. TV Advertising Regulations in Major Foreign Countries

Chapter 4. Need to Improve Domestic TV Advertising Regulations

Chapter 5. Policy Recommendations to Improve

Chapter 6. Conclusions

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

방송광고가 전체 광고시장에서 차지하고 있는 비중은 2003년에 42.1%에서 2011년에는 38%로 이 기간 동안 약 4.1% 포인트 감소했다. 물론 인터넷 등의 신유형 매체의 등장에 따라 전체 광고시장에서 방송광고가 차지하고 있는 비중이 점차 줄어드는 것은 자연스러운 현상이며 해외 주요국에서도 유사한 패턴이 나타나고 있다. 하지만 문제는 방송광고시장의 절대규모의 성장이 정체되고 이에 따라 방송콘텐츠 제작을 위해서 필요한 자원 구조가 불안정해지고 있다는 것이다. 2011년 국내 방송광고시장의 총규모는 명목금액으로 3조 6,343억 원으로 2003년의 2조 9,397억 원에 비해서 23.6% 성장했으나 이 기간 동안의 물가 상승률(29.5%)을 고려할 때 시장의 실질 규모는 오히려 줄어들었다고 할 수 있다. 특히, 지상파 방송광고시장 규모의 경우 실질금액 기준으로 2003년도의 2조 4,555억 원에서 2011년에는 1조 8,160억 원으로 이 기간 동안 26% 축소되었다.

이와 같은 방송광고시장의 침체를 해소하고 고품질 방송콘텐츠의 재생산 구조를 확립하기 위해서 현행 방송광고 규제를 개선해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 이는 방송광고시장을 둘러싼 다양한 환경변화로 인해서 방송광고 시장이 낮은 성장세를 보이고 있으며 전통적인 방송사업자의 자원구조가 점점 취약해짐에 따라 이들이 지금까지 담당해오고 있던 고품질 방송콘텐츠의 지속적인 재생산이 어려워질 수 있다는 우려에서 기인한 것이다. 이와 같은 환경변화에 능동적으로 대응하여 방송시장의 선순환 구조 확립을 위해서 방송광고 규제제도 개선을 통한 방송광고 시장의 경쟁촉진과 활성화가 필요하다는 것이다.

방송광고시장의 침체와 이로 인한 방송산업의 경쟁력 약화 가능성에 대한 우려는 비단 국내에서만뿐만 아니라 해외 여러 국가에서도 제기되고 있으며, 각국의 방송 관련 규제 당국은 점진적인 방송광고 규제 완화를 통해서 이와 같은 환경 변화에 대응하고 있다. 특히 EU의 경우 2007년 기존의 '국경없는 TV 지침'(Television without Frontier Directive)를 대

제할 '시청각미디어서비스 지침'(Audiovisual Media Service Directive) 제정을 통해서 방송 광고량·중간광고·간접광고 관련 규제를 대폭 완화했다. EU는 와 회원국은 이와 같은 방송광고 제도 변화의 주요한 논거로 방송광고 규제 완화를 통한 EU회원국 방송사업자와 비EU회원국 방송사업자 간의 형평성 제고와 방송산업 경쟁력 향상을 들고 있다. 실제로 EU 회원국은 이와 같은 지침 변경에 맞추어 중간광고 규제를 간소화하고 그동안 엄격하게 금지되었던 간접광고(PPL: Product Placement)를 제한적이거나 허용하는 등의 각국의 관련 규제 체계를 정비하고 있다.

국내에서도 최근 방송법 개정을 통해서 그동안 제작협찬을 통해서 음성적으로 이루어져 오던 간접광고를 제한적으로 허용하고, 스포츠 중계 프로그램에 가상광고를 허용하는 등의 방송광고 활성화를 위한 관련 제도 개선 노력이 이루어졌으나, 제도 개선 효과는 기대에 미치지 못하고 있는 것이 현실이다. 제작협찬을 통한 음성적 간접광고가 여전히 암묵적으로 허용됨으로써 음성적 간접광구의 양성화라는 간접광고 제도 도입의 취지가 제대로 구현되지 못하고 있고, 가상광고 시장 규모는 증가하고 있는 추세이기는 하나 방송사 재원 구조 개선에 결정적인 역할을 하기에는 잠재적 시장규모 자체가 제한적이다.

이와 같은 상황에서 방송광고 시장 활성화를 위해서 도입을 검토해 볼 수 있는 방송광고 관련 규제 개선 방안은 지상파 방송광고 시간의 탄력적 운영을 가능케 하는 방송광고 총량제 도입과 현재 스포츠 경기를 제외하고는 엄격하게 금지되어 있는 지상파 방송 중간광고 허용이라고 할 수 있다. 국내에서도 지상파 방송에 대해서 광고총량제를 도입하고 중간광고를 허용하는 방안에 대한 논의는 이미 여러 학자들과 방송광고 관련 사업자들에 의해서 제기되어 왔다. 방송광고량 및 중간광고 관련 규제 완화를 찬성하는 측에서는 해당 규제를 완화하지 않고서는 국내 방송광고 시장의 활성화가 어렵다는 입장을 취하고 있다. 반면 규제완화를 반대하는 측에서는 관련 규제의 완화가 방송서비스 이용자들의 시청권을 침해하고 방송광고의 지상파 쏠림현상을 더욱 심화시킬 것이라는 우려를 제기하고 있다. 규제완화를 찬성하는 입장과 반대하는 입장 각각의 논거는 각각 타당한 면이 있어서 어느 한쪽이 절대적으로 옳고, 어느 한쪽이 절대적으로 틀렸다고 말하기는 쉽지 않다. 이는 규제완화를 찬성하는 입장에서는 이로 인해서 발생할 수 있는 장점을 강조하고 있고, 규제완화를 반대하는 입장에서는 이로 인해서 나타날 수 있는 문제점을 우려하고 있기 때문이다.

방송광고 규제완화를 둘러싼 갈등과 문제점을 해결하기 위한 첫 출발점은 방송광고를 규제하는 근본 목적이 되새겨보는 것이다. 방송법 및 관련 시행령에 명시적으로 제시되어 있지는 않지만 방송광고를 규제하는 목적은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 우선 방송광고가 미칠 수 있는 부정적인 영향으로부터 시청자를 보호하는 것이 방송광고 규제의 가장 중요한 목적이라고 할 수 있겠다. 지나치게 많은 방송광고량, 시청흐름을 과도하게 단절시키는 중간광고, 방송프로그램의 맥락과 관계없이 삽입되는 간접광고 등으로부터 시청자를 보호하는 것이 방송광고 규제의 1차적인 목적인 것이다.

방송광고 규제의 또 다른 목적은 방송사업자가 방송광고를 통해서 고품질 방송콘텐츠 제공을 위한 재원을 마련하도록 방송광고시장을 활성화하는 것이다. KBS를 제외한 나머지 방송사업자는 재원의 상당 부분을 방송광고수익에 의존하고 있는 것이 현실이다. 이와 같은 상황에서 시청자 보호 측면만을 강조한 과도한 방송광고 규제는 방송사업자의 재원구조를 악화시켜 방송콘텐츠 품질 저하를 불러와 궁극적으로는 시청자 후생을 감소시킬 수도 있다.

마지막으로 방송광고 규제의 목적 중 하나는 방송광고 규제를 통한 방송광고매체의 균형발전이다. 현재 지상파 방송광고와 유료방송광고에 비대칭적으로 적용되고 있는 방송광고 규제의 암묵적인 배경은 이를 통한 유료방송시장의 활성화라고 할 수 있겠다. 후발주자인 유료방송채널에 대해서 지상파 방송채널에 비해서 완화된 방송광고 규제를 적용함으로써 유료방송채널의 성장을 촉진시키고자 하는 것이다.

본 보고서는 이와 같은 방송광고 규제의 목적을 염두에 두고 방송광고 관련 규제에 대한 개선 필요성과 구체적인 개선 방안에 대한 검토를 목적으로 하고 있다. 물론 기존에도 방송광고 제도 개선과 관련된 여러 연구들이 존재하는 것은 사실이다. 하지만 이들 연구들은 제도 개선의 필요성에 대한 검토에 머물러 있고, 제도 개선 방안을 어떠한 시장환경에서 어떻게 정립하고, 어떤 속도로 이와 같은 규제 틀을 변화시킬지에 대한 구체적인 프레임워크를 제시하고 있지 않고 있다. 또한 이들 연구는 연구의 시기 상 최근 이루어진 민영 미디어렐 도입으로 인한 방송광고 판매의 경쟁체제 도입, 신규 종합편성채널의 시장 진입, 유료방송광고 시장 활성화, OTT 등 비전통적인 방송서비스의 등장으로 인한 방송시장 환경변화와 인터넷 등의 신유형 광고매체의 급격한 성장 등을 반영하지 못했다는 한계점을 지니고 있다.

이에 따라서 본 보고서는 방송시장의 환경 변화에 대응하여 방송광고 제도에 대한 합리적인 중장기적 정책방향과 개선 속도를 제시하는 것을 주요 목적으로 한다. 기존 연구가 특정 방송광고 유형의 도입 등의 방송광고 관련 제도 개선의 기본 방향에 중점을 두어 이루어졌다면, 본 연구는 방송광고 관련 제도 개선을 위한 기본 방향과 함께 이의 실행을 위한 구체적인 방안과 중장기적인 규제 개선 프레임워크를 제안함으로써 정책적 활용도를 높이고자 한다.

제 2 절 연구의 방법 및 구성

본 보고서는 위에서 설정된 연구목표의 달성을 위해서 다음과 같은 연구방법을 활용한다. 우선 기존 관련 연구 및 2차 통계 자료를 중심으로 한 문헌 연구를 통해 국내외 방송광고 규제의 변화 동향과 문제점을 파악한다. 특히 해외 주요국의 방송광고 규제 현황 및 변화 양상에 대한 연구를 통해 국내 방송광고 규제 개선 방향의 시사점을 도출하고자 한다. 방송광고 판매 대행업자, 방송사, 외주제작사, 학계 등의 관련 분야 전문가와의 연구협력회의 및 전문가 초청 세미나를 통해서 방송광고시장 규제 개선과 관련된 자문을 수집하도록 한다. 또한 설문조사를 통해서 방송광고 전반과 방송광고 제도 변화에 대해서 방송이용자가 갖고 있는 인식을 조사했다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 우선 제2장에서는 국내외 방송광고 시장 환경을 분석한다. 제3장에서는 해외 주요국의 방송광고 관련 규제 현황을 살펴보고 관련 시사점을 도출한다. 제4장에서는 국내 방송광고 규제 현황과 문제점을 살펴보고 제도 개선 필요성을 검토한다. 제5장에서는 국내 방송광고 규제 개선의 기본 방향과 구체적인 규제 개선 방안을 제시한다. 제6장은 주요 연구결과를 요약하고 정책적 시사점을 논의한다.

제 2 장 국내외 방송광고 시장 현황

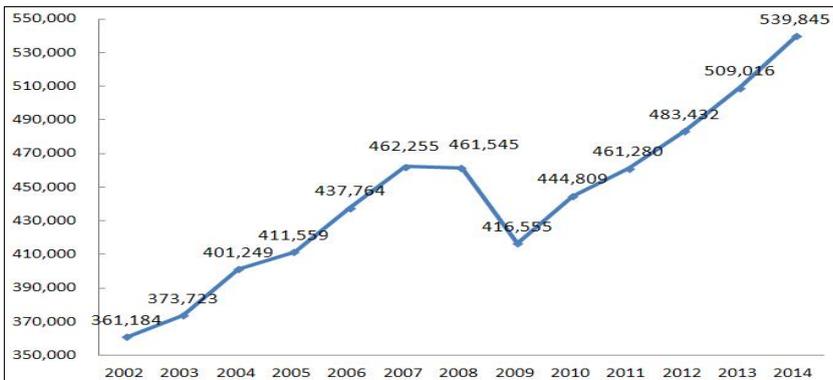
제 1 절 해외 방송광고 시장 현황

1. 글로벌 광고시장 현황

Zenithoptimedia(2012)에 따르면 2011년도 글로벌 광고시장의 총규모는 4,613억 달러로 2009년 세계금융위기로 인한 경기침체를 제외하고는 지속적인 성장세를 유지하고 있다. 2002년부터 2011년까지 10년간의 글로벌 광고시장 규모는 연평균 2.8% 성장하였으며 이 중에서 인터넷 광고시장의 연평균성장률이 25.0%로 가장 높은 성장세를 보였다. TV광고시장은 연평균 3.4%, 라디오 시장은 연평균 0.4%, 영화 및 옥외광고 등 기타광고시장은 연평균 4.5% 성장하였다. 신문 및 잡지 광고시장 규모는 연평균 1.9% 하락한 것으로 나타났다.

[그림 2-1] 글로벌 광고시장 규모 전망

(단위: US million\$)



주: 대상국가 79개국, 2012년부터는 전망치

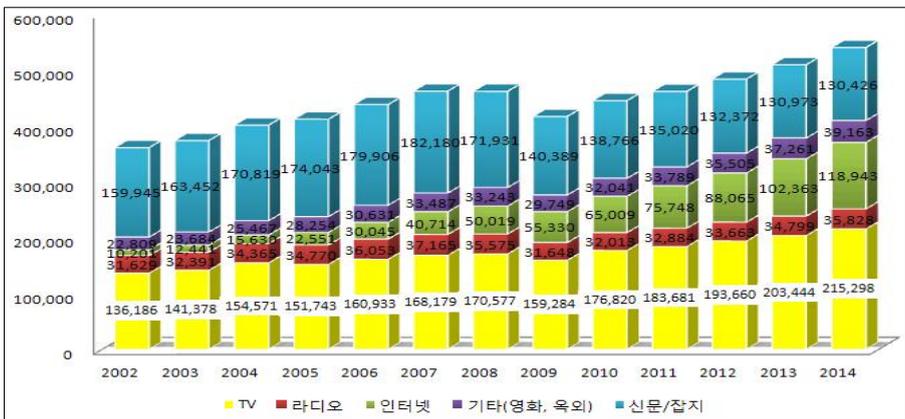
자료: Zenithoptimedia(2012), Advertising expenditure forecasts

2011년의 매체별 광고 규모를 자세히 살펴보면 TV광고가 1,836억 달러로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며 라디오 광고가 328억 달러로 TV 및 라디오의 방송광고는 전체 광고

의 46.9%를 차지하여 방송광고 시장이 여전히 광고시장에서 가장 영향력 있는 매체였다. 신문 및 잡지의 광고는 1,350억 달러로 전체 광고시장의 29.3%를 차지하고 있어 방송광고 시장 다음으로 큰 비중을 차지하고 있으나, 절대적 규모와 상대적 비중이 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타났다. 이에 반해 인터넷 광고시장 규모는 2002년의 102억 달러 수준에서 2011년에는 757억 달러로 이 기간 동안 642% 증가하는 매우 빠른 성장속도를 보이고 있으며, 중장기적으로는 신문 및 잡지 광고시장 규모를 뛰어 넘을 것으로 예상된다.

[그림 2-2] 글로벌 매체별 광고 시장 규모

(단위: US million\$)



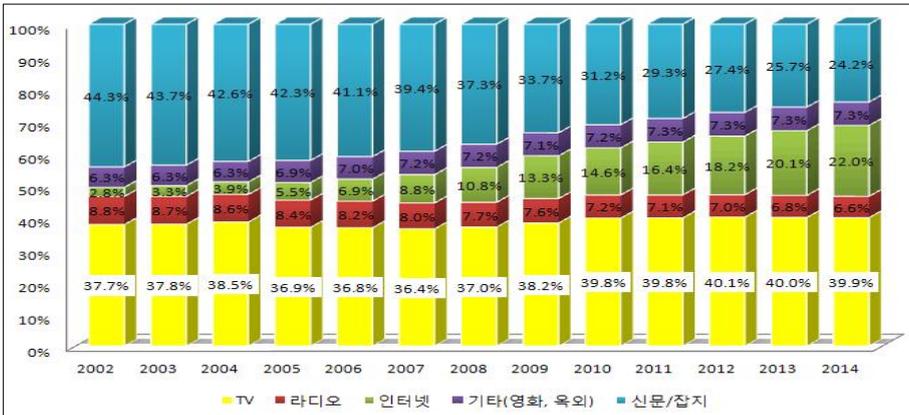
주: 대상국가 79개국, 2012년부터는 전망치

자료: Zenithoptimedia(2012), Advertising expenditure forecasts

인터넷 광고시장은 2009년 경제 위기 이전 까지 높게는 매년 높게는 44.3%, 낮게는 22.0%의 성장률을 보였다. 2009년 경제 위기 이후에 성장률은 다소 감소하였으나 여전히 매년 15%를 상회하는 성장률을 보였으며 앞으로도 이러한 고성장 추세는 지속될 것으로 예측된다. Zenithoptimedia(2012)에 따르면 2012년부터 2014년까지 인터넷 광고시장은 매년 16.2% 이상 성장해 전체 광고시장에서 차지하는 비중 역시 2012년도 기준 16.4%에서 2014년에는 22%까지 확대될 것으로 전망된다.

[그림 2-3] 글로벌 매체별 광고 비중

(단위: US million\$)

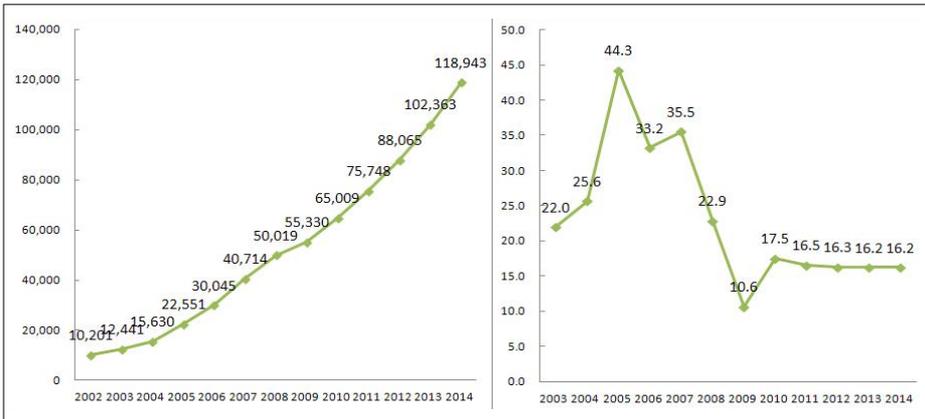


주: 대상국가 79개국, 2012년부터는 전망치

자료: Zenithoptimedia(2012), Advertising expenditure forecasts

[그림 2-4] 글로벌 인터넷 광고 시장 규모 변동 추세(좌측 그래프) 및 성장률(우측 그래프)

(단위: US million\$)



주: 대상국가 79개국, 2012년부터는 전망치

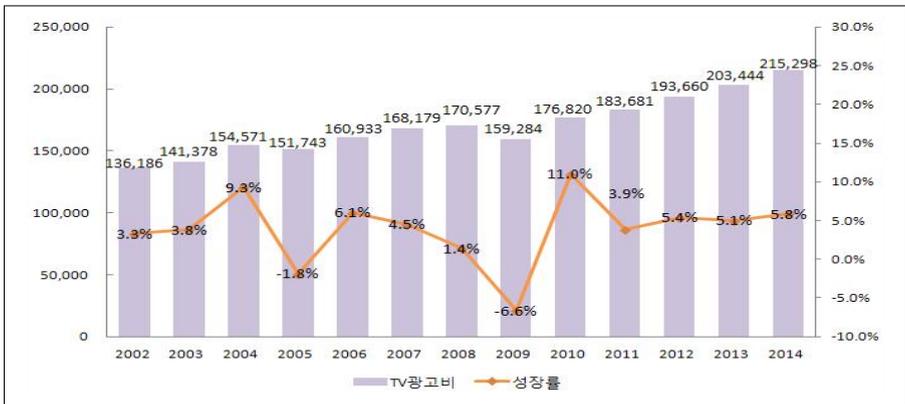
자료: Zenithoptimedia(2012), Advertising expenditure forecasts

TV 방송광고의 규모는 인터넷 광고시장이 급격히 성장한 2005년과 세계금융위기가 발생한 2009년에는 마이너스 성장률을 기록했으나 이 시기를 제외하면 다소나마 성장세 크를 유지하고 있는 것으로 보인다. 2002년부터 2011년까지 10년간 TV 방송광고 시장의 연평균

성장률은 3.4%였으며 전체 광고시장에서 차지하는 비중은 37.7%에서 39.8%로 확대되었다. 아래에서 자세히 논의되는 바와 같이 이와 같은 TV 방송광고시장의 성장은 선진국의 TV 방송광고시장 확대에서 기인하기 보다는 개발도상국가의 TV 방송광고시장 규모가 증가함에 따라 나타나는 현상이다. 우리나라를 포함한 주요 선진국에서의 TV 방송광고시장 규모는 일부 국가를 제외하고는 지속적으로 감소하고 있거나 성장이 정체된 상태이다.

(그림 2-5) 글로벌 TV 광고 시장 현황 및 전망

(단위: US million\$)



주: 대상국가 79개국, 2012년부터는 전망치

자료: Zenithoptimedia(2012), Advertising expenditure forecasts

2. 주요국 광고시장 현황

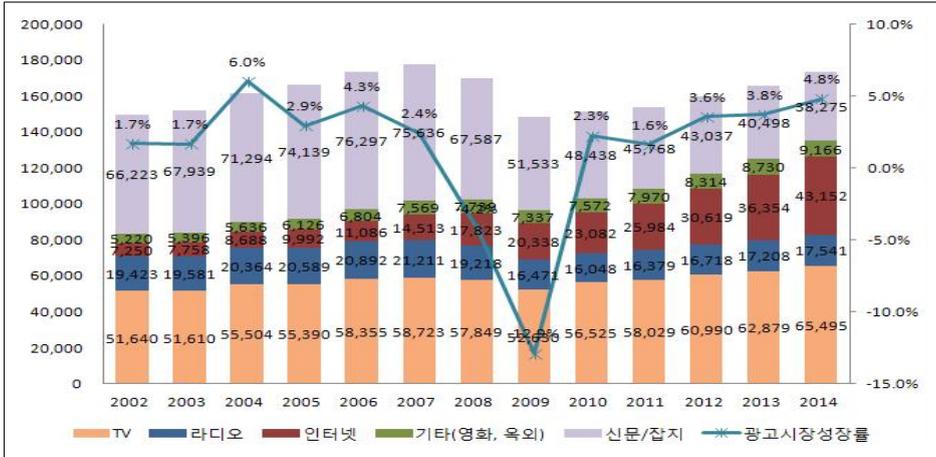
가. 미국

미국은 전세계에서 광고시장 규모가 가장 큰 국가로서 2011년 기준 광고시장 전체 규모는 1,541억 달러에 달하며 광고시장 규모 기준 2위 국가인 일본보다 3배 이상 큰 광고시장을 갖고 있다. 2008년 말부터 시작된 금융위기로 인해서 광고시장의 규모가 급격하게 축소되었고, 2010년 이후 다시 성장세를 보이고 있으나, 아직까지는 2007년 수준을 회복하지는 못하고 있는 상황이다.

TV방송광고 시장의 규모는 580억 달러로 전체 광고시장에서 37.6%의 비중을 차지하고 있으며, 라디오 광고시장의 비중은 10.6%, 인터넷 광고시장의 비중은 16.9%, 신문 및 잡지 광고시장의 비중은 29.7%이다. 전체 광고시장 규모가 전년대비 1.6% 성장한데 반해 신문

및 잡지는 전년대비 5.5% 하락한 것으로 나타나 신문 및 잡지에 대한 광고 의존도는 지속적으로 감소할 것으로 예상된다.

[그림 2-6] 미국 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률
(단위: US million\$)



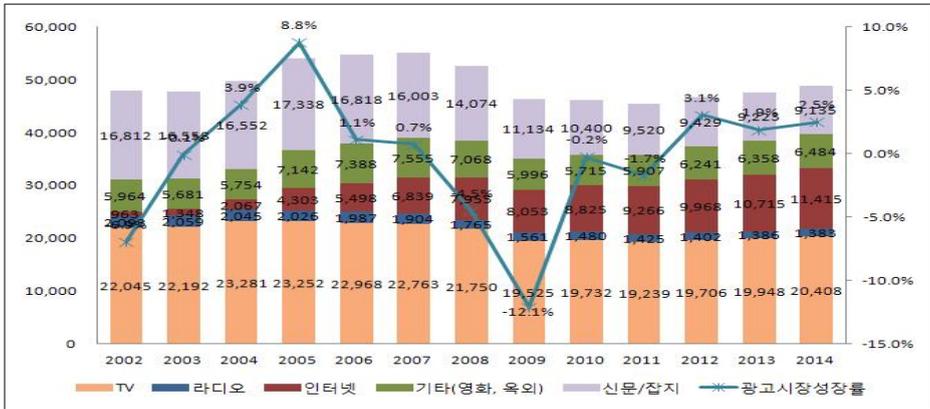
주: 대상국가 79개국, 2012년부터는 전망치
자료: Zenithoptimedia(2012), Advertising expenditure forecasts

나. 일본

2011년 기준 일본의 전체 광고시장 규모는 454억 달러로 2007년의 550억 달러를 정점으로 지속적으로 축소되는 양상을 보이고 있다. TV광고 시장의 규모는 192억 달러로 전체 광고시장에서 42.4%의 비중을 차지하고 있어 주요 선진국 중에서 TV 방송광고가 차지하고 있는 전체 광고시장에서 차지하는 비중이 제일 높았다. 2007년을 정점으로 TV 방송광고시장의 절대 규모가 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있으나 2011년을 기점으로 증가세로 돌아설 것으로 전망된다. 신문 및 잡지의 광고시장의 규모는 95억 달러로 전체 광고시장에서 21%의 비중을 차지하고 있어 아직까지는 전체 광고시장에서 2번째로 큰 비중을 차지하고 있으나 시장 규모가 지속적으로 축소되고 있다. 인터넷 광고 시장 규모는 91억 달러로 전체 광고시장에서 세 번째로 비중이 큰 것으로 나타났으며, 인터넷 광고시장의 성장속도를 볼 때 2012년에는 신문 및 잡지의 점유율을 추월해 2위의 광고매체가 될 것으로 전망된다.

(그림 2-7) 일본 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률

(단위: US million\$)



주: 대상국가 79개국, 2012년부터는 전망치

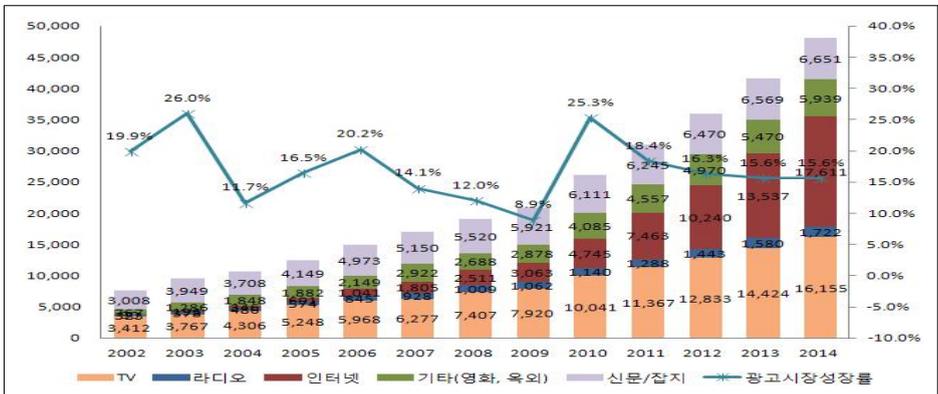
자료: Zenithoptimedia(2012), Advertising expenditure forecasts

다. 중국

중국의 광고시장의 전체 규모는 2011년 기준 309억 달러로 미국과 일본에 이어 전 세계에서 3번째로 큰 광고시장이다. 2002년부터 2011년까지 10년간 연평균 16.9% 성장하였으며, 성장속도는 다소 둔화되더라도 이와 같은 성장세가 당분간은 유지될 것으로 예상된다.

(그림 2-8) 중국 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률

(단위: US million\$)



주: 대상국가 79개국, 2012년부터는 전망치

자료: Zenithoptimedia(2012), Advertising expenditure forecasts

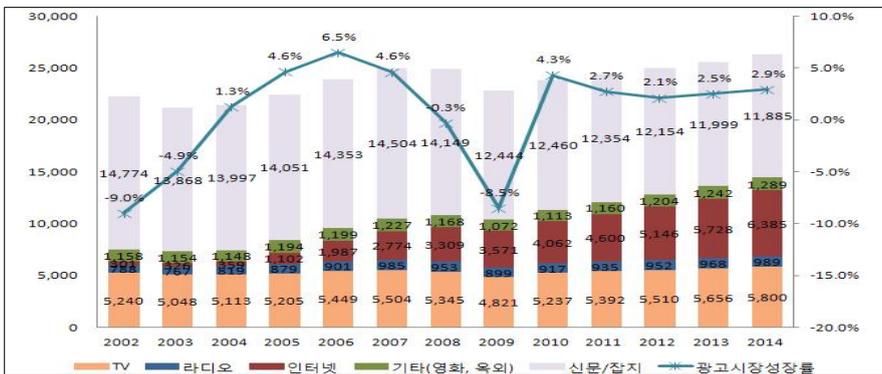
TV 방송광고시장의 규모는 2011년 기준 114억 달러로서 전체 광고시장에서 36.8%의 비중을 차지하고 있다. 여타 주요국과는 달리 전체 광고시장의 급격한 성장에 더불어, TV 방송광고시장의 절대적 규모 역시 지속적으로 확대되고 있는 양상을 보이고 있다.

TV 방송광고 시장에 이어서 두 번째로 규모가 큰 광고매체인 인터넷 광고시장의 규모는 75억 달러로서 전체 광고시장에서 24.1%의 비중을 차지하고 있다. 전체 광고시장에서 세 번째로 큰 비중을 차지하고 있는 광고매체는 신문 및 잡지로서 전체 시장에서 20.2%의 비중을 차지하고 있으며, 해당 시장의 절대적 규모가 지속적으로 축소되고 있는 여타 국가와는 달리 시장 규모가 증가세를 유지하고 있다.

라. 독일

2011년 기준 독일 광고시장의 전체 규모는 244억 달러로 중국에 이어 세계에서 4번째로 큰 광고시장이다. 대부분의 국가에서 TV 방송광고시장이 전체 광고시장에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것과는 달리, 독일의 경우는 132억원 규모의 신문 및 잡지광고 시장이 전체 광고시장에서 가장 높은 점유율(50.5%)을 갖고 있다. TV 방송광고시장의 규모는 신문 및 잡지 광고시장의 절반에도 미치지 못하는 54억 달러 규모로 전체 광고시장의 22.1% 비중을 차지하고 있다. 인터넷 광고시장의 규모는 46억 달러로 전체 광고시장에서 18.8%의 비중으로 차지하고 있으나 절대적 규모와 상대적 비중은 지속적으로 증가하고 있어 가까운 시일 안에 TV 방송광고시장 규모를 추월할 것으로 전망 된다.

[그림 2-9] 독일 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률 (단위: US million\$)

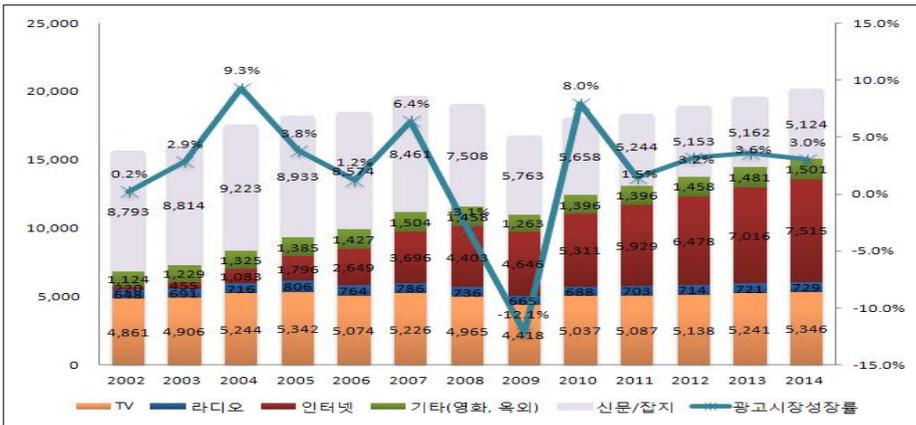


주: 대상국가 79개국, 2012년부터는 전망치
 자료: Zenithoptimedia(2012), Advertising expenditure forecasts

마. 영국

2011년 영국의 광고시장은 전년대비 1.5% 증가하여 183억 달러를 기록해 독일에 이어 세계에서 5번째로 큰 시장이다. 인터넷 광고시장의 규모는 59억 달러로 전체 광고시장의 32.3%의 비중을 차지하고 있다. 방송광고 시장이 가장 큰 비중을 차지하고 있는 대부분의 국가와는 달리 2011년부터 전체 광고시장에서 인터넷 광고시장의 비중이 가장 커지게 된다. 2011년 이전에도 TV 방송광고 시장 규모보다 신문 및 잡지 광고시장 규모가 더 큰 매우 독특한 광고시장 구조를 가지고 있었으나, 인터넷 광고시장의 절대규모의 성장과 신문 및 잡지 광고시장의 절대적 규모의 축소로 인해서 인터넷 광고시장이 광고시장에서 가장 비중이 커지게 된다.

[그림 2-10] 영국 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률
(단위: US million\$)



주: 대상국가 79개국, 2012년부터는 전망치

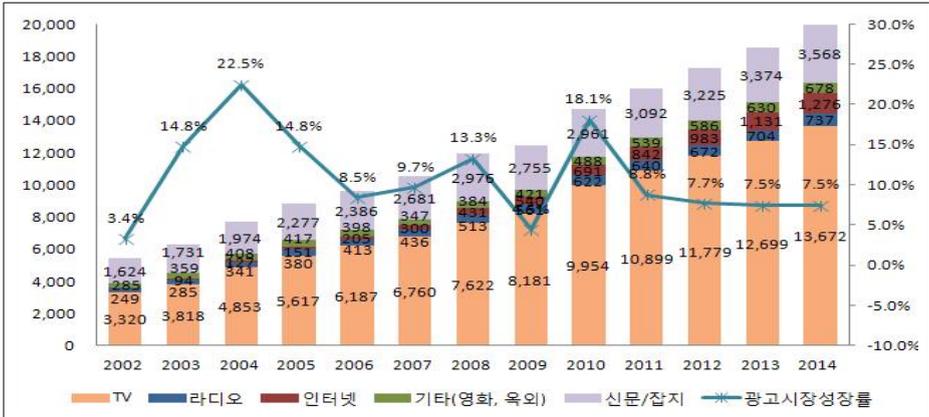
자료: Zenithoptimedia(2012), Advertising expenditure forecasts

바. 브라질

2011년 기준 브라질 광고시장의 전체 규모는 160억 달러로 전년도에 비해서 8.8% 성장했다. 브라질 광고시장 구조는 여타 국가에 비해서 매우 독특한 형태를 갖고 있다. TV 방송광고시장의 규모는 109억 달러로 전체 광고시장에서 68.1%의 비중을 차지하고 있어 두 번째로 규모가 큰 광고시장인 신문 및 잡지 광고시장의 비중(19.3%)과 3배 이상 차이가 난다. 한편 대부분의 국가에서 신문 및 잡지 광고시장의 절대적 규모와 상대적 비중이 지속

적으로 축소되고 있는 반면, 브라질에서는 해당 시장의 절대적 규모가 꾸준히 증가해왔으며, 이와 같은 추세는 당분간 지속될 것으로 전망된다. 브라질의 인터넷 광고시장 규모는 8.4억 달러 규모로 전체 광고시장에서 5.3%의 비중을 차지하고 있어, 인터넷 광고시장 규모와 비중이 급격히 증가하고 있는 여타 국가와 차이를 보이고 있다. 인터넷 광고시장의 규모가 지속적으로 증가할 것으로 전망되지만, TV방송광고와 신문 및 잡지광고시장의 성장속도가 더 빠를 것으로 예상됨에 따라 인터넷 광고가 전체 광고시장에서 차지하는 비중은 당분간 현 수준을 유지할 것으로 예상된다.

[그림 2-11] 브라질 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률
(단위: US million\$)



주: 대상국이 79개국, 2012년부터는 전망치
자료: Zenithoptimedia(2012), Advertising expenditure forecasts

사. 프랑스

2011년 기준 프랑스 광고시장의 전체 규모는 129억 달러로 전년도에 비해 2.5% 성장했다. TV 방송광고시장의 규모는 45억 달러로 전체 광고시장에서 가장 높은 34.9% 비중을 차지하고 있다. TV 방송광고시장은 2007년 47억 달러로 정점을 찍은 후 절대규모가 다소 하락하는 양상을 보이고 있다. 두 번째로 규모가 큰 광고시장은 신문 및 잡지 광고시장으로 시장규모는 31억 달러이며 전체 광고시장에서 24.2%의 점유율을 갖고 있다. 인터넷 광고시장은 지속적으로 성장하고 있어 전체 광고시장에서 19.8%의 비중을 갖고 있으나, 아직까지는 TV광고시장이나 신문 및 잡지 광고시장 규모에는 미치지 못하고 있다.

(그림 2-12) 프랑스 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률
(단위: US million\$)

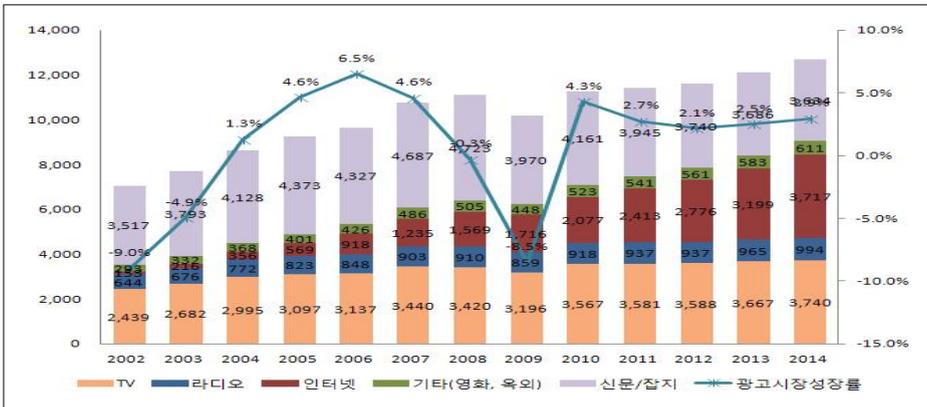


주: 대상국가 79개국, 2012년부터는 전망치
자료: Zenithoptimedia(2012), Advertising expenditure forecasts

아. 호주

호주의 전체 광고시장 규모는 2011년 기준 114억 달러로 전년도에 비해 2.7% 성장했다. 대부분의 국가와는 달리 호주 광고시장에서 가장 비중이 큰 광고 매체는 39억 달러의 시장규모를 갖고 있는 신문 및 잡지로 전체 광고시장에서 34.6%의 비중을 차지하고 있다.

(그림 2-13) 호주 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률
(단위: US million\$)



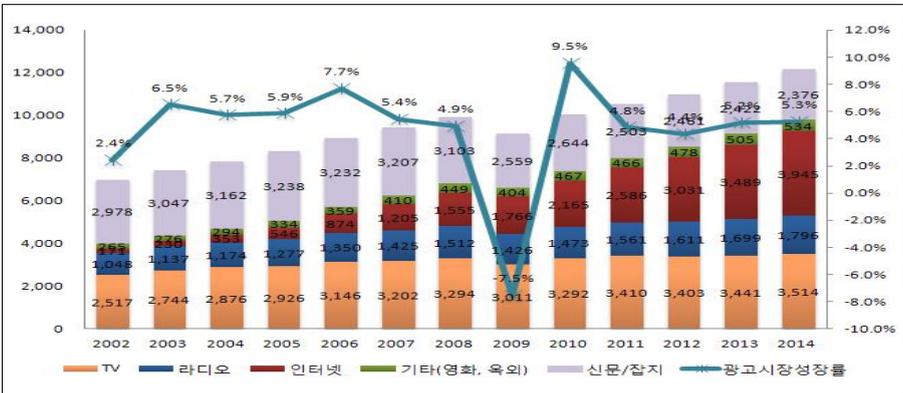
주: 대상국가 79개국, 2012년부터는 전망치
자료: Zenithoptimedia(2012), Advertising expenditure forecasts

하지만 신문 및 잡지광고 시장의 규모는 점차 축소될 것으로 예상됨에 따라 향후 전망은 밝지 않은 상황이다. 두 번째로 비중이 큰 시장은 TV방송광고시장으로 시장규모는 36억 달러이고 전체 시장에서 차지하는 비중은 31.4%이다. TV 방송광고시장 규모는 전년도 대비 0.4% 증가하였으며 이와 같은 저성장 추세는 당분간 지속될 것으로 전망된다. 최근 들어 급격한 성장세를 보이고 있는 인터넷 광고시장의 시장규모는 24억 달러이고 전체 광고 시장에서 차지하는 비중은 21.1%이다.

자. 캐나다

2011년 캐나다의 광고시장의 전체 규모는 전년 대비 4.8% 증가한 205억 달러였다. 캐나다에서 가장 큰 광고시장은 TV 방송광고시장으로 시장 규모는 34억 달러이며 전체 광고 시장의 31.4%의 비중을 차지하고 있다. TV 방송광고시장 다음으로 규모가 큰 광고시장은 전체 시장에서 24.6%의 비중을 차지하고 있는 인터넷 광고시장으로 시장의 절대 규모는 26억 달러였다. 2010년까지 전체 광고시장에서 두 번째 큰 비중을 차지하고 있던 신문 및 잡지 광고시장은 절대규모와 상대적 비중이 지속적으로 감소해 2011년에는 인터넷 광고시장에 뒤처지게 된다. 대부분의 국가에서는 라디오 시장이 전체 광고시장에서 차지하는 비중이 상당히 낮은 편이었으나, 캐나다의 경우 라디오 광고시장의 비중이 14.8%로 매우 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

(그림 2-14) 캐나다 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률 (단위: US million\$)



주: 대상국가 79개국, 2012년부터는 전망치

자료: Zenithoptimedia(2012), Advertising expenditure forecasts

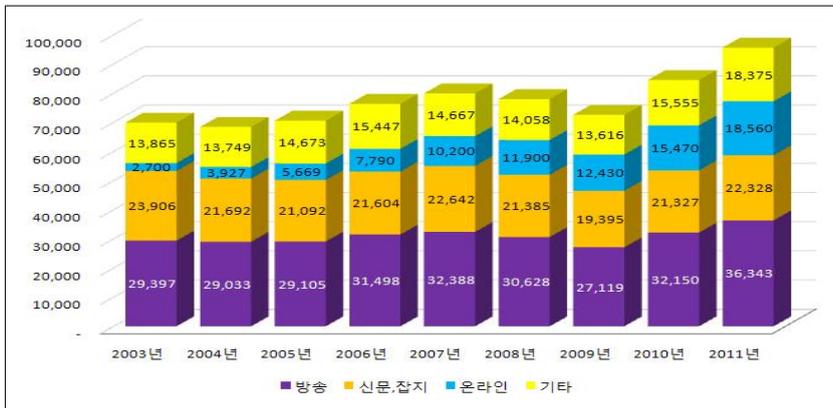
제 2 절 국내 방송광고 시장 현황

1. 국내광고시장 현황

2011년 국내 광고시장의 전체 규모는 9조 5,606억 원으로 전년도에 비해 11% 증가한 규모이다. 여타 국가에서와 마찬가지로 국내 광고시장의 규모는 경기 변동에 상당히 민감하게 반응하는 모습을 보이고 있다. 2011년 기준 방송광고시장의 규모는 3조 6,343억 원으로 전체 광고시장에서 가장 높은 비중을 차지하고 있으나 온라인 광고의 급격한 성장에 따라서 상대적인 규모가 지속적으로 줄어들고 있다. 유료방송광고시장 규모 증가로 인해서 방송광고시장의 절대적 규모는 2003년의 2조 9,397억 원에서 2011년에는 3조 6,343억 원으로 증가했지만, 방송광고시장이 전체 광고시장에서 차지하는 비중은 2003년 기준 42.1%였으나 2011년에는 38%로 감소하게 된다.

(그림 2-15) 국내 광고 산업 매체별 광고매출액

(단위: 억 원)



자료: 제일기획, 광고연감 각년도

신문 및 잡지 광고시장 규모는 2조 2,328억 원으로 전체 광고시장에서 23.4%의 비중을 차지하고 있어 여전히 두 번째로 큰 광고매체의 지위를 유지하고 있지만, 전체 광고시장에서 차지하고 있는 비중이 지속적으로 감소하고 있어 조만간 온라인 광고에 의해서 추월 당할 가능성이 상당히 높다.¹⁾ 2003년 2,700억 원 규모로 전체 광고시장에서 3.9%의 비중을

차지했던 온라인 광고시장은 2011년 기준 시장 규모는 1조 8560억 원, 전체 광고시장에서의 비중은 19.4%로 급격하게 성장하였으며 당분간은 이와 같은 성장세를 유지할 것으로 전망된다.

[그림 2-16] 매체별 광고시장 비중

(단위: 억 원)



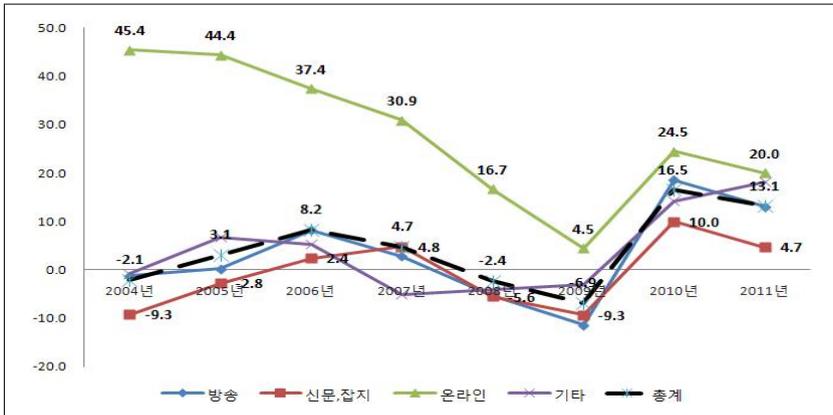
자료: 제일기획, 광고연감 각년도

2003년부터 2011년까지의 전년도 대비 광고 시장 절대 규모의 성장률을 매체별로 보면 온라인 광고시장의 성장률이 지속적으로 제일 높았으며, 신문 및 잡지광고 시장의 경우 경기 변동에 따라 성장과 축소를 반복하는 양상으로 보이고 있으나 시장규모는 2조 원대 초반을 지속적으로 유지하고 있다. 방송광고시장의 경우 지상파 방송시장의 규모는 지속적으로 축소되고 있으나 유료방송광고시장의 확대에 힘입어 최근 2년 사이에 높은 성장세를 유지하고 있다.²⁾

- 1) 전체 광고시장에서 신문 및 잡지광고가 전체 광고시장에서 차지하고 있는 비중은 2003년의 34.2%에서 2011년의 23.4%로 이 기간 동안 10.9%p 하락했으며, 이와 같은 하락 추세는 당분간 지속될 가능성이 높아 보인다.
- 2) 지상파 TV 방송광고시장의 규모는 2003년 2조 3,671억 원에서 2011년 2조 775억 원으로 감소했으며, 같은 기간 유료방송광고시장의 규모는 2,975억 원에서 1조 2,697억 원으로 327% 증가했다.

[그림 2-17] 국내 광고 매체별 성장률

(단위: %)



자료: 제일기획, 광고연감 각년도

2. 국내 방송 시장 현황

가. 방송사업수익 중 방송광고수익 비중

국내 방송 시장 참여자는 사업주체에 따라 크게 지상파 사업자, 유료방송플랫폼사업자, 채널사용사업자, DMB사업자로 나누어 볼 수 있다. 지상파 사업자는 KBS, MBC, SBS와 지역민방, 지역MBC, 특수방송 등으로 구성된다. 2011년 기준 지상파 방송사업자의 전체 매출액 중에서 광고성 수익(방송광고수익 + 협찬수익)이 차지하는 비중은 70%로서 TV 시청자에게 부과되는 시청료 수익을 얻고 있는 공영방송을 제외한 대부분의 지상파 방송사업자는 수익의 상당부분을 방송광고 시장에서 얻고 있다.

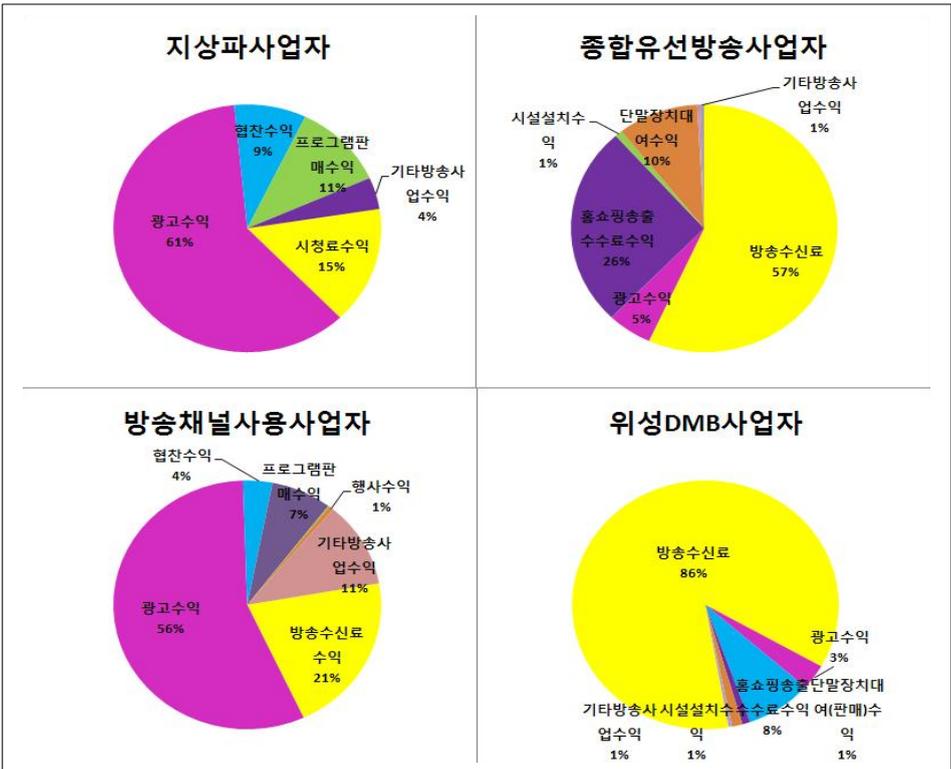
유료방송플랫폼 사업자는 시청자에게 방송프로그램을 전달하는 방식에 따라 종합유선 방송사업자, 위성방송사업자, IPTV 사업자로 나누어진다. 유료방송플랫폼 사업자의 주요 수익원은 유료방송서비스 이용자로부터 거두어들이는 방송수신료 수익과 홈쇼핑 방송채널을 송출해주는 대가로 이들 채널에게 부과하는 홈쇼핑 송출수수료 수익이다. 아직까지는 대부분의 유료방송광고는 유료방송채널에 의해서 이루어지고 있고, 유료방송플랫폼이 직접 판매하는 방송광고는 지역 방송광고 등으로 한정되어 있어서 유료방송 플랫폼의 전체 매출액에서 방송광고수익이 차지하는 비중은 높지 않은 상황이다. 예를 들어 종합유선 방송사업자의 경우 전체 방송사업 매출액(2011년 기준) 중에서 방송광고가 차지하는 비중

은 5%에 불과하고, 대부분의 수익은 서비스 이용자에게 부과하는 방송수신료(57%)와 단말장치 대여수익(10%)과 홈쇼핑 송출 수수료 수익(26%)로 구성되어 있다.

유료방송 플랫폼에게 유료방송채널을 공급하는 방송채널 사용사업자(PP: Programming Provider)의 경우 전체 매출액의 상당 부분이 방송광고수익(56%)과 유료방송플랫폼으로부터 배분 받는 수신료 수익(21%)으로 구성되어 있다. DMB 사업자는 지상파 DMB사업자와 위성 DMB사업자로 나누어 볼 수 있는데 지상파 DMB사업자의 수익원은 시청료를 제외하고는 지상파 사업자의 수익 구성과 유사하다. 위성 DMB 사업자는 방송수신료를 주 수입원으로 하며, 그 밖에도 홈쇼핑 송출수수료, 광고수익 등을 기반으로 한다.

[그림 2-18] 국내 방송 사업자별 방송사업 수익 매출 구성

(단위: %)



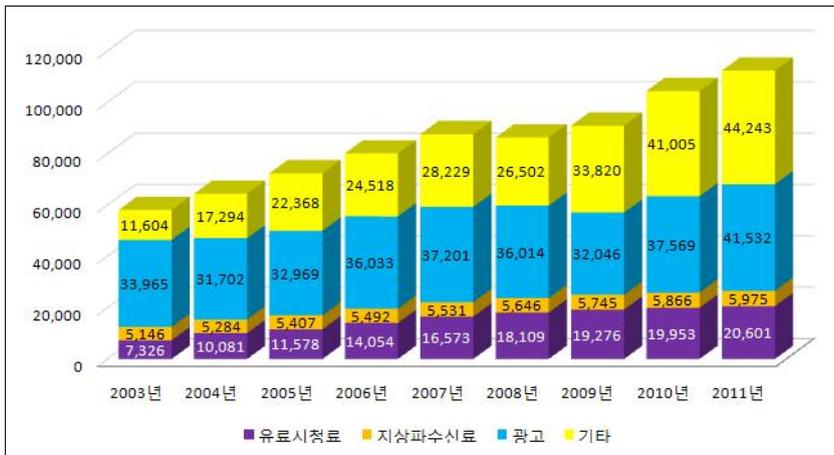
자료: 방송통신위원회, 『2011년 방송산업 실태조사 보고서』

2011년 기준 국내 방송사업자의 방송사업수익 중 가장 큰 비중을 차지하는 매출 부문은 전체 방송사업 수익 중 37%의 비중을 차지하고 있는 방송광고로서 수익 규모는 4조 1,532억 원이었다. 방송광고시장의 절대적 규모는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있으나 전체 방송사업 수익에서 방송광고가 차지하는 비중은 지속적으로 감소하고 있는 경향을 보이고 있다. 2011년 기준 방송광고시장의 규모는 2003년의 3조 3,965억 원에 비해서 22.3% 증가한 규모이나, 방송광고가 방송사업자의 방송사업수익 중에서 차지하는 비중은 2003년의 58.5%에서 21.5%p 하락했다.

방송사업자의 전체 방송사업 수익 중 유료방송수신료가 차지하는 비중은 2003년의 12.6%에서 2011년에는 18.3%로 증가하였으나, 아직까지는 광고시장 규모의 절반에 미치지 못하는 규모이다. 지상파 수신료 수익의 경우 TV 수신기와 가구수의 증가로 인해서 점진적인 증가세를 유지하고는 있으나, 방송사업자의 여타 방송사업수익의 증가에 따라서 전체 방송사업수익에서 차지하는 비중은 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다.³⁾

[그림 2-19] 국내 방송 산업 매출 추이

(단위: 억 원)

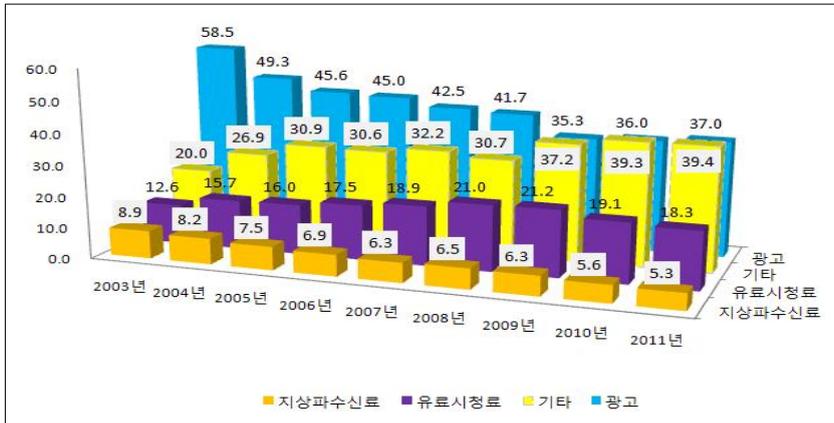


자료: 방송 산업 실태조사 각년도

3) 지상파 방송사의 수신료 수익 규모는 2003년의 5,145억 원에서 2011년에는 5,975억 원으로 16.1% 증가하였으나 방송사업자의 전체 방송사업수익 중에서 지상파 수신료 수익이 차지하는 비중은 2003년의 8.9%에서 2011년에는 5.3%로 3.6%p 감소하였다.

[그림 2-20] 국내 방송시장 자원별 매출 비중의 변화

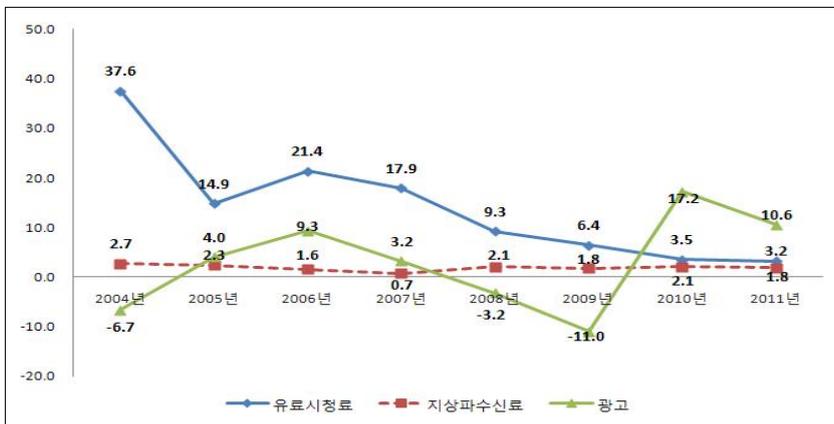
(단위: 억 원)



자료: 방송 산업 실태조사 각년도

[그림 2-21] 국내 TV방송 산업 3대 자원별 매출 성장률

(단위: %)



자료: 방송 산업 실태조사 각년도

나. 방송광고시장 경쟁상황

방송광고시장의 경쟁상황은 점진적으로 개선되는 중이나, 지상파 방송사업자가 전체 방송광고시장에서 차지하는 비중은 여전히 높은 편이다. 지상파 방송3사와 이들의 계열 PP가 전체 방송광고시장에서 차지하는 비중은 2006년 78.5%에서 2011년에는 70.9%로 7.6%로 하락했으나 여전히 지상파 방송3사의 집중도가 높은 시장이다. 지상파 TV채널 방송광

고 수익을 기준으로 했을 때는 KBS, MBC, SBS의 점유율이 각각 16.9%, 23.61%, 19.36%로, MBC가 1위 사업자이며 SBS와 KBS가 각각 2위 3위 사업자의 지위를 차지했다. 지상파 계열 PP의 방송광고수익까지 포함하여 점유율을 계산할 경우에 KBS, MBC, SBS의 점유율은 각각 19.76%, 27.68%, 23.44%로 나타났으며 이들 지상파 방송3사 사이의 순위는 계열 PP를 제외하고 계산된 점유율 순위와 동일하다. 비지상파 계열 방송사업자 중에서 가장 규모가 큰 사업자는 씨제이 계열 PP이며 2011년 기준 시장점유율은 11.39%로 전년도에 비해서 0.58%p 증가한 규모이나, 지상파 방송3사와 여전히 상당한 격차가 존재한다.

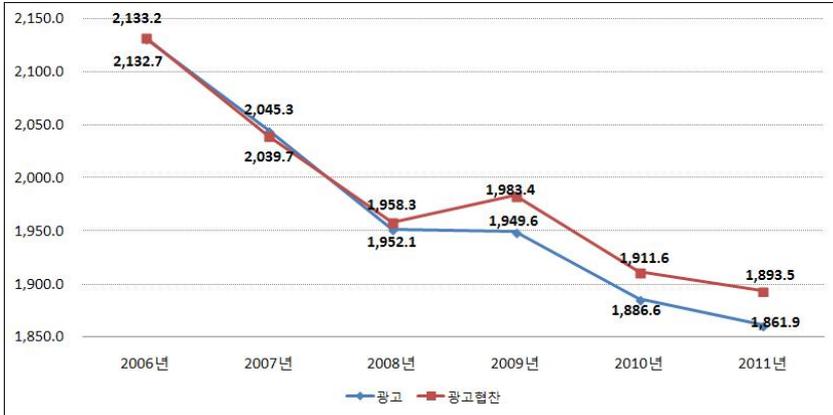
〈표 2-1〉 전체 방송광고시장 주요사업자 광고수익 점유율 추이(2006~2011)

구분		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
KBS 계열	지상파	21.20%	18.53%	17.24%	19.24%	18.27%	16.90%
	PP	1.22%	1.42%	2.10%	2.75%	2.90%	2.86%
	소계	22.42%	19.95%	19.34%	21.99%	21.18%	19.76%
MBC 계열	지상파	26.29%	26.89%	25.93%	23.90%	22.99%	23.61%
	PP	2.77%	3.59%	4.16%	3.77%	3.84%	4.07%
	소계	29.06%	30.49%	30.08%	27.67%	26.83%	27.68%
SBS 계열	지상파	24.19%	22.14%	21.10%	20.59%	20.22%	19.36%
	PP	2.80%	3.03%	3.29%	3.66%	3.89%	4.08%
	소계	26.99%	25.17%	24.40%	24.24%	24.11%	23.44%
씨제이 계열		9.90%	12.29%	11.38%	9.76%	10.80%	11.38%
지상파3사 계열		78.47%	75.60%	73.83%	73.90%	72.12%	70.89%
4개 사업자		88.38%	87.90%	85.20%	83.66%	82.91%	82.27%
전체광고시장 합계		3,003,800	3,093,827	2,927,979	2,585,045	3,085,009	3,415,949

주: 라디오방송, Audio/VoD/Data PP 광고 제외
출처: 방송통신위원회, 『2012년도 방송시장 경쟁상황평가』

전체 방송광고시장의 시장집중도를 나타내는 HHI (Hirschman-Herfindahl Index) 역시 최근 지속적으로 감소함으로써 시장집중도가 완화되고 있음을 보여주고 있다. 2006년 기준 2,133이던 HHI는 2011년 1,862로 이 기간 동안 271 감소하였으며, 유료방송광고시장의 성장에 따라서 이와 같은 추세는 당분간 지속될 가능성이 상당하다. 하지만 HHI의 감소 추세와는 별개로 HHI의 절대값은 여전히 통상적인 기준에서 볼 때 집중도가 높은 수준이다.⁴⁾

[그림 2-22] 전체방송광고시장 광고매출 기준 HHI 추이(2006~2011)



출처: 방송통신위원회, 『2012년도 방송시장 경쟁상황평가』

- 4) 2010년 개정된 미국 법무부와 연방공정거래위원회의 합병가이드라인은 HHI가 1,500 미만인 경우는 집중되어 있지 않은 시장(unconcentrated market)으로, HHI가 1,500에서 2,500 사이인 시장은 다소 집중되어 있는 시장(moderately concentrated market)으로, 2,500을 초과하는 시장은 매우 집중되어 있는 시장(highly concentrated market)으로 분류하고 있다.

제 3 장 해외 주요국 방송광고 관련 규제 현황 및 변화 동향

제 1 절 EU 및 유럽 주요국

1. EU

유럽연합(EU)은 2007년 제정된 '시청각미디어서비스 지침'(Audiovisual Media Service Directive: AVMS)을 통해서 방송광고에 대한 새로운 규제방침을 밝히고 있다(EU, 2010). AVMS는 EU에 속한 각국의 방송규제기관들이 변화된 미디어 환경에 대응하도록 하기 위해 기존의 '국경 없는 TV 지침'(Television Without Frontiers Directive: TVWF)을 대체하여 방송광고에 대한 규제를 대폭 변경했다. EU는 방송 및 시청각미디어 서비스와 관련한 기술적, 구조적 변화와 비즈니스 모델의 변화를 제도에 반영하고, 변화된 상황 하에서 해당 산업의 경쟁력과 명확한 법적 토대를 마련하기 위하여 AVMS를 제정했다고 그 배경을 밝히고 있다. 방송광고편성과 관련하여 AVMS가 도입한 가장 큰 변화는 일일 광고 총량제의 폐지와 간접광고의 도입이라고 할 수 있다. 유럽연합은 AVMS를 유럽 개별국가가 자국의 미디어법에 반영하도록 명시하고 있으며, 현재 유럽의 대부분의 국가들은 해당 국내법 개정을 완료한 상태이다.

가. 광고총량제

기존의 TVWF는 TV 방송채널의 광고시간을 일일방송시간의 15%를 초과할 수 없고, 1시간에 20% (시간당 12분)를 넘지 못하도록 했다(18조). EU는 2007년 제정된 AVMS를 통해서 일일총량규제를 폐지하고 방송시간 1시간당 12분 이상 광고시간을 배정하지 못하도록 하는 시간당 광고량 규제만 남겼다(23조). AVMS에 따르면 이때 방송광고시간은 방송 프로그램에 대한 광고나 그에 관련한 홍보, 협찬 고지, 간접 광고 등에 소요되는 시간은 포함하지 않고 계산된다.

나. 중간광고

EU에 따르면 개인용 디지털 녹화기 등의 신기술의 사용과 선택 가능한 방송채널의 증

가에 따라서 시청자 보호를 목적으로 하는 중간광고에 대한 세부적인 규제의 정당성이 상실되어가고 있다. 이에 따라 광고시간을 증가시키거나 프로그램의 품질을 과도하게 훼손시키지 않는 범위 내에서 중간광고에 대해서 방송사에게 자율성을 부여하는 것이 타당하다고 판단했다(전문 85조).

AVMS 지침은 기존의 TVWF에서와 마찬가지로 프로그램의 완결성을 해치지 않고, 프로그램의 특성, 그에 따라 자연적으로 발생하는 휴지 기간, 저작권자의 권리 등을 고려해서 중간광고가 이루어져야 한다고 중간광고 허용의 조건을 제시하고 있다. 하지만 AVMS 지침에서는 TVWF에 비해서 중간광고와 관련된 방송사의 자율성을 높이는 방향으로 관련 규제의 완화가 이루어졌다. TVWF에서는 드라마, 오락물, 다큐멘터리를 제외한 영화 등의 영상물에 대해서는 해당 프로그램의 방송시간이 45분을 초과하는 경우에 한해서만 45분 간격으로 중간광고를 편성할 수 있도록 했다.

AVMS는 TV를 위해 만들어진 영화(films made for television, 시리즈물, 다큐멘터리는 제외), 극장상영영화, 뉴스프로그램 방영 시 최소 30분 간격으로 중간광고를 할 수 있도록 하고 있다. 반면 어린이 프로그램의 경우에는 전체 방영 시간이 30분 이상일 경우에만 최소 30분 당 중간 광고를 할 수 있으며, 종교 행사(religious service) 프로그램의 경우에는 중간광고가 허용되지 않는다(제20조).

다. 간접광고(PPL) 및 협찬(Sponsorship)

□ 간접광고

AVMS는 기본적으로 은폐광고(surreptitious audiovisual commercial communication)를 금지하고 있다. AVMS에 따르면 은폐광고는 제품, 서비스, 회사명, 상표 또는 기업의 활동 등이 방송 프로그램상의 대사 또는 영상을 통해서 표현될 경우, 이와 같은 표현이 광고목적으로 이루어졌고 시청자들이 이것의 본질에 대해서 오해할 소지가 있을 경우를 지칭한다(전문 제90조). 다시 말해서 은폐광고는 마치 방송프로그램의 일부처럼 시청자들에게 인식되지만, 해당 내용이 실제로는 광고의 성격을 갖고 있는 상황을 말하는 것이다.

AVMS를 통해 나타난 EU의 방송광고 정책 중 가장 큰 변화 중 하나는 바로 은폐광고의 한 형태라고 말할 수 있는 TV 방송에서의 간접광고 도입이다. 기존 TVWF에서 간접광고(PPL)를 완전하게 금지했던 것과는 달리, 새로 채택된 AVMS는 개별회원국들이 반대하지 않는다는 전제하에 TV 방송사들에게 간접광고를 부분적으로 허용하고 있다. 간접광고를

허용하게 된 데에는 TV 방송사에 대한 새로운 수입원의 제공을 통해서 시청각산업의 경쟁력을 증가시켜야 할 필요성이 대두되었다는 배경이 작용하였다(Nenova, 2007, p.21).

AVMS(제1조 제1항 m)는 간접광고를 다음과 같이 정의하고 있다. “간접광고의 정의는 금전적인 대가를 받고 상품, 서비스, 상표 등이 프로그램 내에 포함된 형태로 구성되어 있는 모든 광고를 의미한다.” AVMS는 협찬과 간접광고를 구분하고 있는데(전문 제91조), 간접광고는 해당 상품에 대한 언급 또는 지칭(the reference to a product)이 프로그램의 행위에 포함되어 되는 반면, 협찬에 대한 언급 또는 지칭(sponsor reference)은 프로그램 도중에 보여질 수는 있지만 프로그램의 구성(plot)의 일부분이 아니라는 차이를 갖고 있다.⁵⁾

AVMS의 제11조 제3항에는 간접광고가 허용되는 조건들이 나열되어 있는데, 간접광고가 허용되는 장르는 극장상영영화, TV 상영을 위해 만들어진 영화 및 드라마, 오락 프로그램 등이다. 그러나 AVMS는 어린이 프로그램에서는 간접광고를 금하고 있다. 그 외에도 AVMS는 간접광고가 충족해야 하는 요건들을 명시하고 있는데, 이는 ① 방송사의 편집권을 훼손하지 않을 것 ② 직접적으로 대어 및 구입을 종용하는 내용을 포함하지 않을 것 ③ 해당 상품을 과도하게 부각시키지 않을 것 ④ 프로그램의 시작과 끝, 중간광고 이후 프로그램의 재개 시점에 해당 프로그램이 간접광고를 포함하고 있음을 명시할 것 등이다. 단, 마지막 조건의 경우, 해당 프로그램이 순수외주 제작물에 해당한다면 국가에 따라 해당 조치를 하지 않아도 되도록 규정할 수 있다는 단서 조항을 병기하고 있다. 마지막으로, 4항은 간접광고를 할 수 없는 물품을 명시하고 있는데, 담배 및 그 관련제품, 처방전에 의해서만 구입할 수 있는 의약품이 이에 해당한다.

□ 협찬

AVMS는 협찬을 “프로그램 제작 및 유통에 관여하지 않고 회사의 이름, 트레이드 마크, 이미지, 활동, 상품을 보이는 것을 대가로 해당 프로그램에 재정적 지원을 하는 것(제1조 제1항(a)(k))”으로 정의하고 있다. AVMS 제10조는 방송사는 프로그램 협찬 사실을 시청자가 명확하게 인식할 수 있도록 이를 고지하여야 한다고 규정하고 있다.⁶⁾ AVMS는 협찬사

5) AVMS의 전문 91항은 간접광고와 협찬을 다음과 같이 구분하고 있다. “the decisive criterion distinguishing sponsorship from product placement is the fact that in product placement the reference to a product is built into the action of programme.... In contrast, sponsor references may be shown during a programme but not part of the plot.”

물품 및 서비스의 직접적인 구매 권유를 금하고 있으며, 담배 관련 회사의 협찬 역시 금하고 있다. 제약 회사의 경우에는 협찬의 대가로 프로그램에서 회사의 이름과 이미지를 노출시킬 수는 있으나, 처방에 의해서만 이용 가능한 특정 의약 상품과 서비스를 판촉할 수는 없다. 뉴스와 시사 프로그램은 협찬을 받을 수 없고, 어린이 프로그램, 다큐멘터리, 종교 프로그램에서는 국가별로 협찬을 금할 수 있다.

라. 가상광고

AVMS는 가상광고에 대한 구체적인 규정을 마련하고 있지는 않다. 다만, 새로운 광고 기술이 전통적인 방송 분야에서 효과적인 상업 모델로서 가능성을 제시하고 있다는 점을 인정하면서, 광고와 방송 프로그램 간의 분리라는 원칙(principle of separation)이 새로운 광고 기술을 봉쇄해서는 안 된다고 밝히고 있다(AVMS 전문 80, 81). 이러한 의도는 AVMS 본문의 분리 원칙에 관한 조항(제19조제1항)에서도 명시적으로 나타나 있다(“withough prejudice to the use of new advertising techniques,..”).

2. 영국⁷⁾

영국의 방송은 지상파 TV, 케이블 TV, 위성 TV로 나누어 볼 수 있다. 주요 지상파 방송 채널로는 BBC, Channel 3 Channel 4, Channel4, Channel 5가 있으며⁸⁾ 주요 케이블 사업자로는 Virgin media, 위성방송사업자로는 Freesat, Sky Digital, BskyB가 있다. BBC는 영국의 공영방송으로 수신료 및 프로그램 해외 수출을 주 수익으로 운영되고 있다. BBC1, BBC2, BBC3, BBC4, CBBC 등의 채널을 보유하고 있으며 영국 최대 민영방송국인 ITV를 포함한 5개 사업자와 공동으로 YouView라는 개방형 IPTV 서비스를 2012년 내에 개시할 예정이다. 영국 최대 위성 TV 사업자인 BskyB 역시 IPTV VOD 서비스인 'Anytime +', 'Sky Go'를

6) 협찬주가 프로그램 내용에 영향을 미칠 가능성에 대비하여, 시청자가 협찬주와 방송사 사이의 협찬 계약 체결 사실을 명확하게 알 수 있도록 함으로써 시청자를 보호하기 위한 측면에서 이와 같은 협찬고지 의무가 도입되었다.

7) 영국 방송광고 규제 제도 현황 등에 대한 사항 중 방송광고량 규제와 중간광고에 대한 사항은 김지영(2009), 이종원·초성운·김지영(2009), 신호철(2011)을 바탕으로 개정된 사항을 수정한 것

8) 지상파 TV의 경우 2012년까지 아날로그 방송을 종료하고 디지털방송으로 전환할 예정이다.

운영하고 있다. 영국의 방송규제는 이원화 되어있는데, 공영방송인 BBC는 자율 규제기관인 BBC Trust에 의해, BBC 이외의 방송국은 Ofcom에 의해 규율된다.

2008년 9월 1일 Ofcom은 EU의 AVMS의 내용을 반영하여 과거의 방송 분량 및 분배에 관한 규칙(Rules on the Amount and Distribution of Advertising)을 대체하는 TV 광고 규정(Code on the scheduling of television advertising)을 발효하였다. 현재 해당 규정은 2010년 12월 20일 최종적으로 개정되어 있다.

가. 광고총량제

영국 TV 광고 규정에 따르면, TV 광고와 텔레쇼핑에 대한 시간 할애는 시간 당 12분을 초과해서는 안 된다. 구체적으로 공공서비스 채널⁹⁾(Channel 3, Channel 4, S4C, Channel 5)은 종일 기준 시간 당 평균 7분을 초과해서는 안 되며, 저녁 6시부터 밤 11시까지의 피크타임 기준 시간 당 평균 8분을 초과해서는 안 된다. 이에 비해 비공공서비스 채널의 경우, 광고 시간은 종일 기준 시간 당 평균 9분 이하의 규제를 준수해야 한다.

Ofcom은 방송사가 특정 시간대에 좋은 프로그램을 방영하기 위해, 혹은 기술적 인적 문제가 발생하여 TV 광고와 텔레쇼핑에 허용된 시간을 미처 다 사용하지 못하였을 때, 같은 날 혹은 일주일 이내에 다른 시간대로 옮겨 광고 및 텔레쇼핑 방송을 할 수 있도록 허용하고 있다. 그러나 시간 당 12분 이하라는 제한을 어겨서는 안 되며, 각 채널 별 시간대에 따른 평균 시간 준수 기준을 초과해야 할 시에는 Ofcom의 사전 허가가 있어야 한다.¹⁰⁾

나. 중간광고

영국에서는 TV 방송사의 중간광고가 허용되고 있다. 단, Code on the scheduling of

9) 영국 방송법 제310조 제4항에 따르면 공공서비스채널(Public Service Channels)은 BBC(공영), Channel 3(민영, 일명 ITV), Channel 4(공영), Channel 5(민영), S4C(공영)로 정의되어 있다. Ofcom은 TV 광고규정에서 공공서비스 채널로 정의되어 광고량 규제가 실제로 적용되는 채널을 위의 방송법상에 정의된 공공서비스 채널들 중에서 BBC를 제외한 채널로 한정한다.

10) 방송 분량 및 분배에 관한 규칙(Rules on the Amount and Distribution of Advertising 2006.7.10 개정)과 비교하였을 때 공공서비스 채널에 S4C 채널이 포함되었다는 점, 피크타임의 기준이 되는 시간에서 아침 7시부터 9시까지의 시간이 제외되었다는 점을 들 수 있다. 또한, 광고시간의 재배치의 경우에도 일주일 이내라는 단서가 추가되었다.

television advertising 제14조에 따라 프로그램 중간에 광고나 텔레쇼핑 방송을 할 경우, 공공서비스 채널은 프로그램 중단 시간이 3분 50초를 넘어서는 안 되며 그 중 광고가 3분 30초를 초과할 수 없다.

또한 공공서비스 채널과 비공공서비스 채널을 통틀어 프로그램 종류에 따른 제재가 주어진다. 영화나 뉴스 프로그램을 상영하는 경우, 광고나 텔레쇼핑을 위한 중간 휴식은 30분 당 1회 주어진다. 어린이용 프로그램의 경우에는 30분 이하의 방송프로그램에 대해서는 중간광고가 허용되지 않으며, 30분을 초과하는 방송 프로그램의 경우에 한해서 30분 당 1회의 중간 휴식이 가능하다. 그러나 학교 교육용 프로그램(schools programme)에는 프로그램의 길이에 상관없이 중간 휴식이 허용되지 않는다. 또한 종교 프로그램과 국경일 기념행사 방송 시에는 중간광고를 할 수 없으며, 국회 진행을 생중계하는 경우에는 30분 이하 방송의 경우 중간광고를 할 수 없다. 스포츠 경기나 뮤지컬 등의 라이브 이벤트 같은 경우에는 방송사에서 컨트롤할 수 없는 중간 휴식이 주어지기 때문에 이러한 프로그램은 특성에 따른 중간 휴식을 인정한다.

위에서 언급한 프로그램들을 제외한 일반 프로그램의 경우에는 공공서비스 채널과 비공공서비스 채널에 따라 <표 3-1>에 제시된 만큼의 중간 휴식이 가능하다.¹¹⁾ 더불어, <표 3-1>에 제시된 125분 이상의 방영시간을 가진 프로그램의 경우, 공공서비스 채널과 비공공서비스 채널을 막론하고 방영 시간이 20분 추가될 때마다 중간휴식 허용 시간이 한 번씩 추가된다(제17조).

<표 3-1> 공공서비스 채널의 프로그램에 허용된 중간휴식 횟수

프로그램 방영 시간	중간휴식 허용 횟수
21~44분	1
45~54분	2

11) 방송 분량 및 분배에 관한 규칙(Rules on the Amount and Distribution of Advertising 2006. 7. 10 개정)에서는 30분 이내의 뉴스, 시사 프로그램, 다큐멘터리, 어린이 프로그램에 대해서 중간광고를 허용하지 않았으며 학교 교육용 프로그램 및 종교 프로그램, 공식적인 왕실행사에 대해서도 중간광고를 할 수 없었다. 또한 공공서비스 채널에 대해서는 20분을 초과하지 않는 프로그램은 모두 중간광고를 할 수 없도록 규정되어있었다.

프로그램 방영 시간	중간휴식 허용 횟수
55-65분	3
66-85분	4
86-105분	5
106-125분	6

〈표 3-2〉 비공공서비스 채널의 프로그램에 허용된 중간휴식 횟수

프로그램 방영 시간	중간휴식 허용 횟수
<26분	1
26-45분	2
46-65분	3
66-85분	4
86-105분	5
106-125분	6

다. 간접광고(PPL) 및 협찬

□ 간접광고

2011년 2월 28일, Ofcom은 광고 수익 감소로 인해 재정적 어려움에 처한 방송사들에게 새로운수입원을 제공할 목적으로 영국 쇼 프로그램과 드라마 등을 대상으로 간접광고를 허용하는 개정 Broadcasting Code를 발표시켰다. Ofcom 개정안의 간접광고 관련 조항은 EU의 AVMS를 대부분 반영하고 있으며, BBC를 제외한 방송사(공영방송인 Channel 4 포함) 모두에 적용된다. 수신료로 제작되는 BBC 프로그램은 원칙적으로 PPL이 금지된다. 하지만 BBC의 상업채널인 BBC World-wide의 프로그램과 같이 제 3자가 제작하는 프로그램에는 PPL이 허용된다.

PPL이 가능한 프로그램은 영화, 드라마, 오락물, 스포츠 프로그램 등 4가지 유형이며, 아동, 뉴스 프로그램과 영국에서 제작한 종교, 시사 프로그램에서는 간접광고를 금지한다. 또한 주류와 담배, 도박, 의약품, 분유, 고당분과 고염분의 음식, 경호업체, 무기 등은 간접광고 허용 대상에서 제외된다.

PPL이 허용되는 프로그램 장르는 극장 및 TV용 영화, series made for television, 스포츠

프로그램, 오락 프로그램 등 4가지 유형이다. 이와 같은 장르에 속한 프로그램의 경우도 뉴스 및 어린이 프로그램인 경우 간접광고가 금지된다. 담배와 연관된 상품 및 처방전이 필요한 의약품의 간접 광고 역시 금지된다. 영국에서 제작된 프로그램의 경우 종교프로그램, 소비자 조언 프로그램, 시사 프로그램에서의 간접광고가 금지되며, 알콜성 음료, 고당분과 고염분의 음식, 도박, 분유, 모든 종류의 의약품, 전자담배 및 무연담배 등 담배 관련 상품, 이 외에 일반적으로 TV광고가 허용되지 않는 상품에 대한 간접광고 역시 금지된다. 또한, EU와 영국의 간접광고 규정에 따라 '지나치게 눈에 뜨는(unduly prominent)' 방법으로 제품을 광고해서는 안 되며 사용문구는 '일반적인 편집 기준에 어긋나지 않는 것(editorially justified)'이어야 하고 해당 방송 프로그램과 무관하거나 관련성이 없는 제품이나 서비스를 광고하는 것도 금지된다.

간접광고를 포함하는 방송 프로그램의 시작과 끝에는 최소 3초 동안 [그림 3-22]과 같은 전용 로고를 표시해야 한다. 이 로고는 중간광고가 끝나고 방송 프로그램이 재개되는 시점에도 표시되어야 한다. 방송사가 방송프로그램을 자체 제작이 아니라 외부로부터 획득하여 방송할 경우(예, 영화 및 해외 프로그램 편성) 해당 방송사가 간접광고의 대가를 직접 받지 않은 경우에는 이와 같은 간접광고 로고의 표시 의무가 부과되지 않는다. 하지만 이 경우에는 간접광고와 관련되어 있는 여타의 규제는 해당 프로그램에 그대로 적용된다.

[그림 3-22] 영국 상업방송의 간접광고 표시 로고



출처: Ofcom(2011. 2. 28)

□ 협찬

영국 Broadcasting Code는 협찬을 “방송사나 프로그램 제작자를 제외한 공공기업, 영리

기업 또는 개인 등이 자신의 상품, 서비스, 상표 또는 활동을 홍보하려는 목적을 갖고 방송프로그램 제작비를 지원하는 것이라고 정의하고 있다.” 영국에서는 방송사와 협찬주 사이의 상업적인 계약 관계의 결과로(협찬고지 시를 제외하고) 협찬 대상 프로그램 도중에 협찬주의 이름·상표·상품 등이 노출될 경우 이는 간접광고로 간주되고 이에 따라 여기에 대해서는 간접광고 관련 규제가 적용된다(CODE p.53).

방송프로그램이 협찬 받은 경우 방송사는 해당 프로그램의 시청자가 협찬주가 누구인지를 명확하게 알 수 있도록 이를 고지해야만 한다. 협찬이 금지되는 방송프로그램 장르는 뉴스와 시사 프로그램(9. 15)이며 일반적으로 방송광고가 금지된 품목의 광고주의 협찬은 허용되지 않는다. 협찬주는 방송사의 책무와 편집권의 독립성에 영향을 미쳐서는 안 된다. 2005년 이전에는 프로그램 시작 시 방송되는 협찬고지는 최대 20초, 프로그램 종료 시 방송되는 협찬고지는 최대 10초로 제한됐다. 이와 같은 협찬고지 형식에 대한 규제는 2005년 Broadcasting Code의 개정을 통해 폐지된다.

협찬고지가 프로그램 시작 또는 종료 시에 편성되는 경우에는 협찬고지는 협찬주의 상품, 서비스 또는 상표 등을 포함할 수 있으나 이와 같은 고지는 협찬주를 밝히는 용도 이외의 상품 및 서비스의 구매 등의 판촉과 관련된 메시지를 포함해서는 안 된다. 반면 협찬고지가 프로그램 방송 도중에 편성되는 경우 해당 협찬고지가 과도하게 두드러져서는 안 되며, 협찬사실만을 알리는 간략하고 중립적인 영상 또는 음성적 표현으로 한정된다. 이와 같은 프로그램 중 협찬고지의 경우 협찬주의 명칭, 로고, 또는 협찬주를 상징하는 여타의 심벌로 이루어진 그림 또는 사진¹²⁾을 첨부할 수 있다.

라. 가상광고

2011년 Broadcasting Code 개정 시 간접광고 관련 규제가 폐지되었다. 폐지 이전의 간접광고 규제의 내용은 다음과 같았다. (1) 가상광고가 포함되어 있는 방송프로그램은 이와 같은 사실을 사전에 시청자들에게 알려야 한다. (2) 가상광고는 이미 존재하고 있는 광고(on-site advertising)를 대체하는 경우에만 허용되며, 가상광고의 크기가 원래 실재하고 있는 광고보다 더 두드러져서는 안 된다. (3) 광고금지 품목에 대한 규정은 가상광고에도 동

12) 이와 같이 첨부되는 그림 또는 사진은 정지 영상이어야 하며, 광고메시지나 협찬주, 상품, 서비스, 상표 등에 대한 여타의 정보를 포함할 수 없다.

일하게 적용되며, 방송사의 가상광고에 대한 판매(trade-in)는 금지된다.

영국에서의 가상광고 규제는 다음과 같은 이유로 인해서 폐지되었다. Ofcom에 따르면 2011년 이루어진 간접광고 규정의 도입에 따라서 가상광고 규정이 불필요하게 되었다. 이는 가상광고가 간접광고의 정의에 포함되어 이에 따라 간접광고 관련 규제가 가상광고에도 적용될 수 있기 때문이다(Ofcom, 2010. 7). Ofcom은 가상광고 규제의 폐지 이후에도 은폐광고(surreptitious advertising)에 대한 금지는 여전히 이루어지기 때문에 가상광고 규제 폐지로 인한 시청자 피해 가능성에 대한 안전장치가 마련되어 있다고 주장했다(Ofcom, 2010. 12).

3. 독일

독일의 지상파 공영방송은 ARD와 ZDF가 있으며, ARD는 Das Erste라는 채널을, ZDF는 독일 명칭의 채널을 운영한다. 그 외 주요 상업방송사로는 RTL, ProSiebenSat.1 Media가 있다. 독일에서는 연방미디어청(die medienanstalten)이 여타 국가의 방송법에 해당하는 방송국가협정(Staatsvertrag fuer Rundfunk und Telemedien. Rundfunkstaatsvertrag,)에 따라 국가 차원의 광고편성 규제를 수행한다. 또한 주법의 관할 하에 있는 지역 방송은 방송국가협정의 규제를 받지 않는다. 그러나 연방국가라는 특성상 각 주는 주미디어청을 가지고 있고, 이들은 방송국가협정에 명시된 것 외에도 각 주마다 추가적인 규제 사항을 방송사에 부과하기도 한다.

가. 광고총량제

방송국가협정에 따르면 공영방송 중 ARD 1과 ZDF는 연간 평균 기준으로 하루 20분 이상 광고를 편성할 수 없다. 또한 할당된 하루 20분의 광고 시간 중 일부를 사용하지 않았다가 다른 날짜에 사용하는 것은 하루 5분 이상 허용되지 않는다. 그리고 평일 오후 8시 이후, 일요일 및 국가 공휴일에는 광고가 허용되지 않는다(제16조1항). 더욱이, ARD와 ZDF에 속한 여타 채널들에서는 광고가 허용되지 않고, 전국적으로 송신되는 지역 채널 역시 광고가 허용되지 않는다(제16조 2항). 마지막으로 어떠한 경우에도 공영방송의 광고 시간은 시간 당 12분을 초과할 수 없다(3항). 그러나 공영방송의 광고 방영 시간에 대한 이러한 협약은 각 주의 판단에 따라 변경될 수 있다(제17조). 상업방송의 경우에는 시간 당 12

분의 제한만을 부과하고 있다.¹³⁾

나. 중간광고

독일에서는 종교 프로그램과 어린이 프로그램을 제외한 여타의 방송프로그램에서 중간 광고가 허용된다. 영화와 뉴스프로그램의 경우에는 30분 이상의 간격으로만 중간광고가 허용된다(제7a조).¹⁴⁾ 여타 장르에 속한 프로그램 중간광고에 대해서는 규제가 존재하지 않아, 이들 프로그램에 대한 중간광고 횟수와 간격은 방송사 자율에 맡겨진다.

다. 간접광고 및 협찬

□ 간접광고

2010년 방송국가협정은 AVMS의 해당 조항을 수용하여 편집권과 편성에 영향을 주지 않는 한에서 제한적으로 간접광고를 허용하고 있다. 간접광고는 특별한 언급이나 제시 등을 통해서 간접광고 대상 상품 및 서비스의 구매 또는 이용을 직접적으로 장려할 수 없도록 제한된다.

간접광고가 포함된 프로그램은 해당 사항을 방송의 시작과 종료 시점에 고지하여야 하며, 중간광고 후 프로그램 재개 시점에도 고지가 이루어져야 한다. 그러나 방송국이 직접 제작하지 않아 중간광고가 포함된 프로그램인지 명확하지 않고, 이를 알아내는데 지나치게 큰 비용이 드는 경우에는 고지 의무가 적용되지 않는다(제7조7항). 독일 주지방매체청 연합(ALM)이 민영방송의 광고규제를 위해 마련한 가이드라인에 따르면, 간접광고에 대한 고지는 “P”자 모양의 표시를 통해 적어도 3초간 명시되어야 하며, 예컨대 “이 프로그램은

13) 2008년 12월 18일 발효된 12차 협약에는 민영방송사의 광고총량과 관련하여 일일 평균 시간당 9분을 넘지 못한다는 조항이 남아있었다(12차 협약 제45조).

14) 12차 협약까지는 15조와 44조에 공영 및 민영의 중간광고 관련 조항이 남아 있었다. 공영의 경우, 프로그램 시간이 45분이 넘을 때 한 번 중간광고가 가능하였으며(12차 협약 제15조), 민영의 경우, 중간광고 사이가 20분 이상이어야 한다는 규정이 있었다. 단, 드라마, 오락 프로그램을 제외한 영상물은 45분을 때만 한 번 중간 광고 가능하였고, 그 다음부터는 중간광고 간 사이가 20분이 넘는다는 전제 하에 프로그램 시간이 45분 이상 추가될 때마다 1회씩 추가적으로 중간광고가 가능하였다. 또한 뉴스, 시사 종교 프로그램은 프로그램 시간이 30분이 넘는 경우에만 중간 광고가 가능하였다(12차 협약 제44조).

간접광고로 지원됨”과 같은 설명으로 보충되어야 한다(박주연, 2011).

독일은 간접광고에 관해서도 공영방송과 상업방송을 차별적으로 규제하고 있다. 공영방송의 경우, 영화, 드라마, 스포츠 프로그램, 오락 프로그램에 한해서 방송사 또는 방송사의 자회사가 제작하지 않은 경우에만 간접광고를 허용한다(제15조1항). 그러나 어린이 프로그램의 경우 간접광고는 허용되지 않는다. 또한 오락프로그램 중 정보적 요소가 강한 프로그램, 소비자 정보 프로그램, 상담 프로그램(advice programmes) 중 오락적 요소를 가지고 있는 프로그램은 중간광고가 가능한 오락 프로그램의 범주에서 제외된다.

상업방송의 경우, 공영방송과 관련하여 규정된 것과 동일한 장르에 한해서 간접광고가 허용된다(제44조1항). 공영방송에서는 자신이 직접 제작한 프로그램에 대해서는 간접광고가 허용되지 않지만, 상업방송의 경우에는 자신이 직접 제작한 프로그램에 대해서도 간접광고가 허용된다. 또한 공영방송과 동일하게 오락 장르로 간주되지 않는 프로그램 유형에 대한 단서 조항이 있으나, 상업방송의 경우 지역 콘텐츠를 일부 방영하는 프로그램(regional window service)을 겸하는 경우 역시 간접광고가 가능한 오락 프로그램의 범주에서 제외된다.

공영방송과 상업방송에 동일하게 프로그램에 포함되는 것을 목적으로 무료로 제공되는 상품 및 서비스(예, 프로그램 소품이나 경품)의 경우 위의 간접광고 허용장르와는 별도로 해당 프로그램이 뉴스, 시사, 소비자 조언, 어린이, 종교 프로그램인 경우를 제외하고는 간접광고가 허용된다.

□ 협찬

주간방송협약(제8조)에 따르면 제작비 전체 또는 일부를 협찬주로부터 지원받은 방송프로그램은 프로그램의 시작 또는 종료 시에 과도하게 길지 않고 적절한 방식으로 해당 지원 사실을 고지해야 한다. 협찬고지는 동영상(moving image) 형태로도 가능하다. 제12차 주간방송협약까지는 협찬고지의 내용은 협찬주명, 회사로고, 상표로 한정되어 허용되었으나, 2010년 개정된 제13차 협약은 협찬주의 회사명, 회사로고, 협찬주를 나타내는 여타의 심볼 이외에, 협찬주의 상품 및 서비스 또는 이를 나타내는 유사한 표시가 노출될 수 있도록 내용 규제를 완화하였다.

AVMS 지침을 따라서 주간방송협약은 협찬을 받은 방송프로그램의 내용과 편성시간이 방송사의 편집권과 독립성의 침해를 받는 방식으로 영향 받아서는 안 된다고 규정하고 있

다. 협찬 대상 프로그램은 협찬주의 상품 또는 서비스의 판매 등을 장려하는 것이 금지되어 있다.

뉴스와 정치정보 제공 프로그램의 경우 협찬이 금지되어 있으며 어린이 프로그램과 종교 프로그램에서는 협찬주의 로고가 표시되는 것이 금지된다. 담배 제조 및 판매와 관련된 기업의 방송 프로그램 협찬은 금지되어 있다. 의약품 제조 및 판매와 의료서비스 제공 사업자가 협찬주일 경우, 협찬고지 시 협찬주명 또는 협찬주의 이미지의 노출은 가능하지만, 특정한 의약품 및 처방에 의해서만 받을 수 있는 의료서비스의 노출은 금지된다.

라. 가상광고

독일의 주간방송협약은 가상광고에 관해서 공영방송과 상업방송의 구분 없이 동일한 조항을 적용하고 있다(제7조 제6항). 주간방송협약에 따르면, 가상광고가 삽입되어 있는 프로그램은 해당 프로그램의 시작과 끝에 그와 같은 사실이 표시되어야 한다. 또한, 방송 신호가 송출되는 현장에 이미 설치되어 있는 광고물을 대체하는 목적으로만 가능하다.

4. 프랑스

프랑스 지상파 공영 방송은 France Televisions과 ARTE가 있으며, France Television이 F2, F3, F4, F5 등 4개 채널을, ARTE가 1개 채널을 통해 전국 방송을 제공한다. F5와 ARTE의 경우 같은 채널인 제5 채널을 공동 운영하는 체제로 시간대를 나누어, 오전 7시부터 오후 7시까지는 F5가, 오후 7시부터 오전 7시까지는 ARTE가 방송을 제공한다. 상업방송으로는 TF1, Canal+, M6 3개 방송사가 각각 1개 채널로 전국방송을 제공하고 있으며, 지역 방송국이 약 30개사 정도 있다.

프랑스의 광고 규제 기관은 CSA(Conseil Supérieur de L'Audiovisuel)로, 86년 커뮤니케이션법에 의해 미디어 전반과 관련한 각종 규제제정, 방송용 전파의 관리 및 운용, 방송사업자의 인·허가 및 프로그램 규제 권한을 갖는다(한국인터넷진흥원, 2012).

가. 광고총량제

프랑스의 방송 채널의 광고 편성 시간 제한은 1992년 시행령(Décret n° 92-280)을 따른다. 동 시행령은 on-demand 서비스 사업자를 제외한 방송 서비스 제공자에게 적용된다. 1000만 명이 넘는 지역에서 지상파로 방송을 하는 사업자는 하루 평균 시간당 9분 이상

광고를 편성할 수 없으며, 1시간에 최대 12분 이상 광고를 방영할 수 없다. 단, 아날로그 방송을 한 적이 없거나, 최초로 방송을 시작한 이후로 7년이 지나지 않은 사업자들은 시간당 최대 12분이라는 제한만을 받는다. 또한 지상파 사업자 중 인구 1000만 명이 넘지 않는 지역에서 방송을 하고 있거나, CSA가 허가하는 주파수를 사용하지 않는 사업자의 경우에는 각각 허가 조건의 제한을 따르지만, 이 경우에도 광고 시간이 시간당 12분을 초과할 수는 없다(단, 프랑스 국경 외 EU 회원국에 전송되지 않는 경우에는 일일평균 시간당 12분 및 시간당 최대 15분으로 완화된 기준 적용). 또한 지역방송의 경우 허가 조건에 따라 시간당 12분 이상의 허가 조건이 허용될 수 있다(제15조5항).¹⁵⁾

그러나 프랑스 커뮤니케이션법은 공영방송에 대해서는 별도의 조항을 마련하고 있는데, 동법 제53조6항에 따르면, 2009년부터 프랑스 공영방송에서 오후 8시부터 새벽 6시까지 방송되는 프로그램에는 광고 메시지가 포함될 수 없으며, 2016년 1월 1일부터는 전 시간대에 걸쳐서 공영방송 채널에 광고를 편성할 수 없다. 이는 2009년 3월 공영방송법의 제정으로 86년 커뮤니케이션법이 개정된 결과이다.¹⁶⁾ 또한 시행령과 같은 효력을 가지는 프랑스 공영방송 협약(Statuts Cahier des charges) 역시 공영방송에 대한 추가적인 규제를 부과하고 있다. 협약문 제30조에 따르면 프랑스 공영방송은 시간당 평균 6분(1년 단위 산출)을 초과할 수 없으며, 시간당 8분을 초과할 수 없다. 또한 광고 시간은 1회 4분을 넘길 수 없다.

나. 중간광고

프랑스에서는 상업방송에 대해서 중간광고가 허용되어져 왔다. 특히 유럽연합의 AVMS

15) 해당 시행령은 2009년 방송법 개정과 함께 개정되었는데, 개정 이전의 광고총량규제는 다음과 같았다.

방송사	공영	민영(TF1, M6)	케이블, 위성 채널
시간당 평균	6분	6분	9분
1시간 최대	8분	12분	12분
광고블럭최대크기	4분	X	X

자료: 이종원·초성운·김지영(2009), 김지현(2009)

16) 그러나, France Télévision은 공영방송법 시행 이전인 2009년 1월 5일자로 이사회의 결정에 따라 광고의 부분폐지(저녁 8시~새벽 6시)를 시행해왔다(성욱제, 2010).

지침의 변경에 따라서 이전에는 2009년부터 2시간 30분 이상의 방영시간을 가진 프로그램에만 허용해오던 2번째 중간광고시간을 허가하기로 결정했다. 86년 커뮤니케이션법(Loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication) 제73조는 최대 2회까지 중간광고를 허용하되, 시리즈/시리얼/다큐멘터리가 아닌 영상물,¹⁷⁾ 청소년 프로그램의 경우, 30분 단위에서 1회만 중간광고가 가능하도록 규정하고 있다.¹⁸⁾

앞서 언급한 1992년 시행령에는 중간광고에 관한 추가적인 규정이 마련되어 있는데(제15조1항~4항), 이들 규정에 따르면 중간광고 블록 사이에는 최소한 20분이 흘러야 하며, 스포츠경기처럼 휴식 시간이 있는 경우에는 해당 시간 동안 중간 광고를 허용한다. 또한 뉴스, 종교, 어린이 프로그램 중 30분을 초과하지 않는 프로그램에는 중간 광고를 불허하며, 30분이 넘는 경우에는 동일한 규제를 적용한다. 마지막으로, 극장용 영화의 중간광고 시간은 총 6분을 넘을 수 없다.

반면 프랑스 공영방송 협약은 공영방송의 중간광고를 제한하고 있다. 협약 제20조에 따르면, 휴식시간이 있는 스포츠 경기는 중간광고를 할 수 있으나, 휴식시간이 없는 스포츠 경기는 중간광고를 할 수 없다. 또한 자연적인 휴식시간이 있는 경우라고 하더라도, 중간광고 사이의 시간이 20분 이하가 되어서는 안 된다. 또한 그 외의 중간광고는 영화, 드라마, 다큐멘터리 등 영상물(oeuvres audiovisuelles)을 제외한 경우에만 매우 제한적으로 허용하는데, 이 경우에도 방송 20시간 전에 CSA의 허가를 받아야 한다.

17) 유럽국가에서 시리즈와 시리얼은 통상적으로 국내에서의 TV 드라마를 지칭하는 용어로 사용되고 있음. 영상물의 기본 개념은 독창성을 가진 작품으로 유산의 가치를 지닌 것이다. 영상물의 범주에 들어가는 프로그램은 드라마, 애니메이션, 다큐멘터리, 뮤직비디오,(스튜디오 촬영분이 반 이하인) 오락 프로그램 및 르포 위주의 매거진, 60분 미만의 단편영화, 연극·콘서트·오페라 등의 공연 중계 등이 있다. 영상물의 범주에 들어가지 않는 프로그램은 뉴스를 비롯한 정보 프로그램, 쇼프로그램, 게임 프로그램, 스포츠 중계 등이 이 있다.

18) 2009년 커뮤니케이션 법 개정 이전까지 프랑스 상업방송의 중간광고는 조금 더 제한적으로 허용되었다. 영화 및 드라마, 시리즈물 등의 영상물은 1회까지만 중간광고가 가능했고, 2시간 30분이 넘는 작품에 한해 방송사의 요구에 따라 두 번째 중간광고가 가능했다.

다. 간접광고 및 협찬

□ 간접광고

AVMS의 개정 취지를 받아들인 2009년 커뮤니케이션법 개정에 따라 프랑스에서도 간접광고가 허용되게 되었다. 86년 커뮤니케이션법 14-1조는 프로그램 시작과 종료 시점, 중간광고 이후 재개 시점에 중간광고가 포함된 프로그램임을 고지하는 경우에 한해서 간접광고를 허용하고 있다.

간접광고에 관한 구체적인 규제 사항은 CSA 2010년 3월 5일에 발효된 관련 의결(Délibération n° 2010-4)에 명시되어 있다. 프랑스 규제기관의 간접광고에 대한 태도는 다른 AVMS의 허용범위나 여타 유럽국가들에 비해 엄격한 편이다(Informa, 2011. 2. 7). 간접광고는 영화, 드라마, 뮤직비디오에서만 한정적으로 허용된다. 또한, 이들 장르의 경우에도 어린이를 대상으로 한 프로그램에는 간접광고가 허용되지 않는다(제4조). 1.2도 이상의 알코올 음료, 담배 및 관련 제품, 의약품, 총포 및 탄약, 유아용 분유에 대해서는 간접광고가 금지된다(제5조). 간접광고가 포함된 프로그램임을 고지하는 표식은 프로그램 시작과 종료 시점 및 중간광고 이후 재개 시점에 1분간 나타나야 하며, 간접광고가 포함된 뮤직비디오 방송 시에는 계속해서 표시되어야 한다(제7조). 방송을 시작하고 2달간은 간접광고가 포함된 프로그램임을 고지하는 표식이 프로그램 시작 후 5초간 나타난 다음, “이 프로그램은 간접광고를 포함하고 있습니다”라는 문구가 나타나야 한다. 이 문구가 사라지고 나면, 제7조에서 규정한 바와 같이 1분간 다시 표식이 나타나야 한다. 2개월이 경과된 이후에는 위(제7조)에서 제시된 간접광고 관련 표식을 통해서 시청자들에게 해당 프로그램에 간접광고가 포함되어 있음을 고지하여야 한다(제9조).

□ 협찬

협찬관련 규제는 1992년 시행령을 통해서 이루어지고 있다. 시행령 제17조에 따르면 프랑스에서 협찬은 “TV 방송 사업이나 영상작품을 제작하는 사업을 영위하지 않는 기업/공적법인/사적법인이 자사명, 자사상품 브랜드, 이미지, 사업 등을 홍보할 목적으로 TV 프로그램의 재정에 어떤 식으로든 기여하는 것”으로 정의되어 있다. 시행령 제18조에 따르면 방송프로그램이 협찬을 받은 경우 이와 같은 사실을 해당 방송프로그램의 시작 또는 종료 시 시청자에게 명확하게 고지해야만 한다.

협찬은 뉴스 및 시사 프로그램에 대해서는 금지되어 있다(제20조). 여타 국가에서와 마

찬가지로 협찬으로 인해서 방송사의 책무와 편집 독립성이 침해되어서는 안 된다(제18조). 또한 협찬주의 상품 및 서비스에 대한 판매를 장려하는 행위를 해서도 안 되며, 협찬 사실은 프로그램의 시작 또는 종료 시점에 협찬고지를 통해서 명백히 밝혀져야 한다. 이때 협찬고지는 협찬주명, 기업명, 사업분야명, 상표 및 이와 연관된 회사 로고, 상징, 사운드 효과를 포함할 수 있다. 하지만 이와 같은 협찬고지는 광고슬로건을 포함할 수 없으며, 상품 자체 또는 포장된 상태의 상품을 노출해서는 안 된다.

5. 오스트리아

오스트리아의 방송시장은 비교적 최근(2003년)까지 ORF(Oesterreichischer Rundfunk)에 의한 강력한 독점 체제를 유지해 왔으며, 상대적으로 EU에 늦게 가입하여(1995년) 방송시장 경쟁강화 경향의 영향을 상대적으로 늦게 받은 시장이다. 오스트리아의 방송 규제는 연방커뮤니케이션감독원(Bundeskommunikationssenat)와 오스트리아커뮤니케이션관리청(Komm-Austria)에 의해 이루어진다. 연방커뮤니케이션감독원은 연방총리청 산하에 설치된 기구로, 일반적 방송규제 행정업무와 ORF에 관한 법적 감독 기능을 행사하고, Komm-Austria가 결정된 사항에 대한 집행통제기관의 성격을 갖는다. Komm-Austria는 총리실 직속 기구로 상업방송 관리 업무, 지역라디오법준수위원회, 케이블 및 위성방송준수위원회의 업무를 승계한 기구이다. 또한, 2002년 이후에는 방송채널 관려업무, 시장경쟁 규제에 관련된 업무도 승계하였다. 방송사업자의 광고 관련 규제를 수행하는 기관 역시 Komm-Austria이다. 오스트리아의 경우, 상업방송이 오디오비주얼미디어법(Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz; AMD-G)의 적용을 받는 반면, 공영방송인 ORF는 별도 법(Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk; ORF-Gesetz, ORF-G)의 적용을 받는다.

가. 광고총량제

AMVS의 내용을 받아들여 2009년에 개정된 오스트리아의 방송법의 45조 1항은 상업방송의 광고 시간이 시간당 12분을 초과하지 못하도록 AVMS와 동일한 규제를 채택하고 있다. 공영방송의 경우, 광고 편성이 1년을 기준으로 전체 방송 시간의 5%를 넘어서는 안 된다. 또한 하루 기준으로는 방송 시간의 20%를 넘을 수 없으며 시간당 최대 20%를 초과할 수 없다(공영방송법, ORF-G 제13조제7항).

나. 중간광고

오스트리아 방송법은 TV 중간광고를 원칙적으로 허용하고 있다. 다만, 여타 유럽국에서와 마찬가지로 영화, 뉴스, 어린이 프로그램에 대해서는 다음과 같이 여타 장르 프로그램에 대해서보다 엄격한 중간광고 규제가 적용된다. 드라마, 시리즈물, 다큐멘터리를 제외한 TV용, 극장용 영화 및 뉴스 프로그램에서는 최소 30분마다 한 번 중간광고를 할 수 있다. 또한, 어린이 프로그램의 경우에는 방송 시간이 30분이 넘는 경우에 한해서 30분에 한 번 중간광고가 가능하다. 종교방송의 경우에는 중간광고를 불허한다(4항).

다. 간접광고 및 협찬

□ 간접광고

오스트리아 방송법 제38조는 간접광고에 관한 사항을 규정하고 있다. 간접광고는 극장용, TV용 영화, TV쇼, 스포츠 프로그램, 오락 프로그램에서 허용된다. 그러나 어린이 프로그램에서는 허용되지 않는다(3항). 또한 프로그램의 시작과 종료 시점, 중간 광고 후 프로그램 재개 시점에서 간접광고가 포함된 프로그램임이 고지되어야 한다(4항). 그러나 방송사나 그 자회사가 해당 프로그램을 제작하지 않은 경우, 그리고 방송사가 간접광고의 삽입 여부를 알지 못했던 경우에는 그러한 고지 의무가 면제된다(6항).

□ 협찬

오스트리아 방송법의 협찬에 대한 규정은 AVMS가 규정하고 있는 내용과 거의 동일하다. AVMS와 같이 오스트리아 방송법 역시 협찬과 간접광고를 구분하고 있으며, 협찬 사실에 대한 고지 의무, 흡연 관련 회사의 협찬 금지를 규정하고 있다. 또한 AVMS와 마찬가지로 의약품 및 서비스를 직접 지칭하는 형태의 협찬은 금지하나, 회사의 이름과 이미지를 언급하는 행위는 허용하고 있다.

6. 아일랜드

지상파 공영방송사로는 RTÉ One, RTÉ Two를 운영하고 있는 RTÉ와, TG4를 운영하는 Teilifis na Gaeilge가 있다. 또한 지상파 상업방송사로는 TV3와 3e를 운영하는 TV3 Group, UTV를 운영하는 UTV Media이 있다. 그 외에도 영국 공영 방송사인 BBC와 Channel 4의 북아일랜드 채널을 아일랜드에서도 볼 수 있다. 아일랜드 방송법(Broadcasting Act 2009)에

따라, 광고규제를 포함한 방송규제는 BAI(Broadcasting Authority of Ireland)가 담당한다. 아일랜드의 광고규제 체계는 공영방송(RTE, TG4)과 민영 지상파 채널과(케이블, 위성 등의) 유료 TV 플랫폼으로 방영되는 상업 채널, 그 외에 커뮤니티 채널로 구분된다.

가. 광고총량제 및 중간광고

BAI는 광고/홈쇼핑 가이드라인(BAI Rules on Advertising and Teleshopping) 제4조 1항은 민영 지상파 방송과 유료방송채널에서의 광고 또는 홈쇼핑 편성이 하루 방송 총량의 18퍼센트를 넘지 못하도록 하고 있으며, 시간당 광고 및 홈쇼핑 편성이 12분을 넘지 못하도록 되어있다. 또한 어린이 프로그램 방영시간의 경우에는, 시간 당 10분 이상 광고 및 홈쇼핑을 편성할 수 없다. 또한, 커뮤니티 TV 방송의 경우, 광고 혹은 홈쇼핑 편성이 시간당 6분을 초과해서는 안 된다. 단, 중간광고에 대한 별도의 광고량 규제는 존재하지 않는다.

상업방송과 공영방송에 공히 적용되는 아일랜드의 광고, 협찬 등에 관한 시행령(General Commercial Communications Code) 제4조에 따르면 중간광고는 원칙적으로 허용된다. 다만, 여타 유럽 주요국에서와 마찬가지로 시리즈물, 다큐멘터리 등을 제외한 영화, 뉴스, 시사 프로그램에 중간광고에 대해서는 다소 엄격한 규제가 적용되어 이들 장르에 속한 프로그램의 경우 중간광고는 프로그램 방영 시간이 30분 넘을 때마다 한 번씩 허용한다. 또한 뉴스, 시사 프로그램의 경우, 프로그램 방영 시간이 30분을 초과하지 않는 경우에 중간광고를 할 수 없다. 또한 종교 프로그램에는 중간광고가 금지된다.

나. 간접광고 및 협찬

□ 간접광고

상영영화, TV영화, 스포츠, 드라마(다큐 드라마 제외), 오락(시사 관련 토크쇼 제외) 프로그램에서 간접광고가 가능하다. 다른 국가들과 유사하게 해당 제품에 대한 지나친 부각, 직접적 구매 권유는 금지되며, 프로그램 시작과 끝, 중간광고 후 재개 시점에 간접광고가 포함된 프로그램임이 명시되어야 한다. 또한 프로그램 내용과 관련된 간접광고(product integration/thematic placement)는 금지된다. 광고, 협찬 등에 관한 시행령에서는 간접광고를 상품, 서비스, 트레이드 마크를 프로그램에 포함시켜 그 대가를 지불받는 상업적 커뮤니케이션으로 정의한다(제7조제1항). 아일랜드에서는 극장용/TV용 영화, 스포츠, 드라마, 시리즈물(다큐멘터리 드라마 제외), 오락(단 시사적 내용을 포함하는 토크쇼 제외) 프로그

램의 경우에만 간접광고를 허용한다(제7조제7항).

□ 협찬

아일랜드의 광고, 협찬 등에 관한 시행령(General Commercial Communications Code)에서는 협찬을 방송사가 기업의 이름, 트레이드마크, 이미지, 활동, 상품을 보여주는 대가로 기업에게 재정적 지원을 받는 것으로 정의하고 있다. 시행령 제6조제1항은 협찬이 광고에 해당하지 않는다고 명시하고 있으며, 따라서 상품이나 서비스 구매를 종용하는 메시지나 행위는 금지된다. 또한 프로그램 시작과 끝이 협찬 고지가 명확하게 이루어져야 하며, 프로그램 중간에는 회사의 로고가 보여서는 안 된다. 그리고 뉴스, 시사 프로그램, 종교 프로그램의 경우 협찬을 받을 수 없다.

다. 가상광고

아일랜드의 광고, 협찬 등에 관한 시행령에 의하면 가상광고(virtual advertising)는 방송사가 방송 시그널을 조작하여 전자적으로 가상적 광고 메시지나 협찬 고지를 프로그램에 삽입하는 행위로 정의된다. 동 시행령 제5조 1항에 따르면 가상광고와 관련하여 특별한 규정을 두고 있지 않고, 여타 방송광고에 적용되는 일반적인 규제 원칙이 가상광고에도 동일하게 적용된다.

7. 노르웨이

노르웨이는 지상파 방송, 상업 방송, 유료 방송 채널에 차별적인 규제를 가하지 않고 일괄적으로 방송법과 방송규제 조항을 적용하고 있다. 노르웨이의 광고 규제는 어린이 및 청소년만을 대상으로 하는 광고를 금지하는 등, 광고량 규제보다는 어린이 및 청소년 대상 내용 규제가 비교적 강력하고 그 기준이 구체적이라는 점이 특징적이다.

가. 광고총량제

방송사는 하루 방송 총량 기준으로 하루 방송시간의 15퍼센트(시간당 평균 9분) 이상의 광고를 편성할 수 없다. 또한 매 시간당 광고가 20퍼센트(시간당 12분)를 초과해서도 안 된다. 이와는 별도로, 노르웨이의 방송규제 조항에 따르면 흡소평 및 이와 유사한 직접 판매를 목적으로 하는 내용을 하루 1시간 이상 편성할 수 없다.

나. 중간광고

극장용 및 TV용 영화, 드라마, 뉴스프로그램은 프로그램 길이 45분당 1회씩 중간광고를 허용한다. 드라마의 프로그램 길이가 45분 이하인 경우, 광고시간이 60초 이내인 경우 1회에 한해 중간광고를 편성할 수 있다. 또한 공연 및 스포츠 중계의 경우, 자연적인 휴식 시간에 중간광고가 편성 가능하나, 중간광고 사이의 간격은 최소 20분이 넘어야 한다. 여타 장르 프로그램의 경우 프로그램 길이 45분 이상인 경우 중간광고가 허용되며, 중간광고 사이의 간격은 최소 20분이 넘어야 한다.

다. 간접광고 및 협찬

□ 간접광고

2012년 말 이루어진 방송법 개정에 따라서 2013년 1월부터 간접광고를 허용할 예정이다.

□ 협찬

노르웨이는 협찬 고지 의무를 구체적으로 정하고 있다. 협찬 고지는 프로그램 전후에 이루어져야 하며, 기업의 슬로건, 이미지, 특수한 음향은 협찬 고지에 포함되어서는 안 된다. 이는 그러한 요소들이 협찬사 로고의 일부라고 하더라도 마찬가지이다. 또한 협찬을 통해 특정 상품이나 서비스에 대한 광고 효과가 발생해서는 안 된다. 협찬 고지는 하나의 협찬사 당 10초를 초과할 수 없고, 전체 협찬 고지 분량이 30초를 초과할 수 없다. 또한 공영방송(NBC)의 경우 추가 조항의 적용을 받는데, 협찬고지는 음성과 정지 이미지를 통해서만 가능하다. 또한 어린이, 청소년을 대상으로 하는 프로그램의 경우에는 상업적 목적을 바탕으로 하는 협찬이 불가능하다.

제 2 절 북 미

1. 미국

가. 광고총량제

방송에 관한 제도가 명시되어 있는 1934년 커뮤니케이션 법에는 광고 시간에 대한 규제를 찾아볼 수 없다. 단, 1990년에 제정된 Children's Television Act에는 12세 미만 어린이를 대상으로 한 프로그램에서 한 시간 당 주중 12분, 주말 10분 30초 이상의 광고를 편성하지

못하도록 하고 있다.

나. 중간광고

미국에서는 중간광고에 대한 규제 역시 존재하지 않는다. 중간광고의 빈도, 지속시간 등은 개별 방송국에 의해서 자율적으로 결정된다.

다. 간접광고

세계에서 가장 큰 PPL 시장을 가지고 있는 미국은 간접광고에 대해서도 명확한 규제를 가하고 있지 않다. 커뮤니케이션법은 제 317조와 507조에서 방송사의 프로그램이 외부로부터 금전적 지원을 받았을 경우(payola라고 함) 이를 밝혀야 한다고 명시하고 있으며, 방송사가 이를 어겼을 시 FCC는 방송사와 금전적 지원을 한 회사나 개인에게 1만 달러의 벌금이나 1년까지의 징역을 부과할 수 있다(박남기, 2007. 12). 그러나 FCC는 이러한 조항을 PPL에 해당하는 조항으로 해석하여 규제를 가한 사례가 없다. 2003년 9월 시민단체인 Commercial Alert은 FCC와 FTC(Federal Trade Commission)에 TV에서의 PPL에 대한 조사를 촉구하였으며, PPL이 광고임을 정직하게 밝히고 이를 규제할 것을 주장하였다. 그러나 FTC는 2005년 2월 해당 청원을 거부하며 PPL이 소비자를 호도하였다고 보기에는 증거가 미약하다고 판단하였다(최현철 외, 2009). FTC는 “간접광고가 시청자에게 광고와 프로그램을 혼동시키는 점은 인정하지만, 시청자들을 기만하거나 사행성을 조장하는 위법행위로 규제할 수 없다”고 주장하였다. FCC는 2008년 간접광고에 대한 규제 강화의 필요성을 묻는 조사를 실시하였고, 2010년에 협찬 고지의무 규정을 따라 프로그램 중 광고주의 금전적 지원을 받았음을 알리도록 규제하기로 하였다(Lewczak & DiGiovanni, 2010. 4. 9).

2. 캐나다

캐나다는 미국과 유사하게 광고편성 행위를 대부분 방송사 자율에 맡기고 있다.

가. 광고총량제 및 중간광고

캐나다 TV 방송 규제체계는 채널을 지상파에 해당하는 TV stations와 한국의 전문편성 채널과 유사한 Specialty Channel, 프로그램 당 유료로 지불하는 서비스(pay services)로 구분한다. 지상파 채널에 대한 광고량규제는 2009년을 마지막으로 소멸한 반면¹⁹⁾, 전문편성

채널의 광고는 매시간당 12분으로 제한된다. 또한 유료채널은 광고를 포함하지 않는다.

나. 간접광고 및 가상광고

CRTC(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)은 간접광고 및 가상광고에 관한 별도의 규제를 두고 있지 않다. 다만, 방송국의 허가-재허가시 간접광고 및 가상광고와 같은 비전통적인 광고를 통한 수익을 신청서에 명시하도록 요구하고 있다.

제 3 절 아시아 및 오세아니아 주요국

1. 일본²⁰⁾

일본의 전국 지상파 TV 사업자는 공영방송 사업자인 NHK와 함께 NTV, TBS, Fuji TV, TV Asahi, TV Tokyo 등 6개이다. 일본의 경우 광고에 대한 규제가 정부차원에서 이루어지지 않고 상업방송국들의 협의기구에서 자율적으로 이루어지고 있다. 이러한 자율적 규제는 그 성격상 법적인 효력을 가지고 있지 않고 소속 방송국들이 규제를 따르지 않았을 경우 그에 대한 법적인 제재를 가할 수 있는 방법도 없다.

가. 광고총량제

일본방송협회의 자율규제에 따르면 방송국은 일주일 방송시간의 18퍼센트 이상을 광고 방송에 할당할 수 없다. 또한 방송협회는 오후 6시부터 저녁 11시까지의 프라임타임 대에 방송될 수 있는 광고의 총량을 다음과 같이 규제하고 있다.

〈표 3-3〉 프로그램 방영시간에 따른 방송 가능 광고량

프로그램 방영시간	광고시간
5분	1분
10분	2분

19) 2008년 8월까지 시간 당 12분, 2009년 8월까지는 시간 당 15분 제한. 2009년 9월 1일부로 효력 중지(Television Broadcasting Regulation, 제11조제5항)

20) 본 절은 이종원·초성운·김지영(2009)을 바탕으로 수정한 것

프로그램 방영시간	광고시간
20분	2.5분
30분	3분
40분	4분
50분	5분
60분	6분

주: 60분 이상 프로그램은 상기 기준을 준용

자료: 日本民間放送連盟(2004)

위의 프로그램 상영시간에 따른 광고시간 규제에서 스포츠 경기의 중계나 특별 행사 프로그램은 예외이다. 이러한 종류의 프로그램이 프라임시간대에 방송될 경우 방송국은 광고량을 자율적으로 결정할 수 있다.

나. 중간광고

위에서 살펴본 바와 같이 광고량에 대한 자율규제는 존재하지만, 방송법이나 방송협회의 규제기준에서 중간광고에 대한 규정은 존재하지 않는다. 따라서 상업지상파TV 방송국은 광고량에 대한 상업방송협회 차원의 규제를 지키는 한도 내에서 중간광고의 양과 빈도가 자율적으로 결정된다. 중간광고와 관련한 유일한 규제는 뉴스프로그램 방영시 중간광고의 삽입은 가능하나 광고가 뉴스프로그램과 확연하게 차별되도록 구성되어야 한다는 방송협회의 광고기준에서 요구하는 자율규제를 따라야 한다.

다. 간접광고

일본의 방송법이나 상업방송협회의 방송기준은 간접광고(PPL)에 대한 규제를 하고 있지 않다. 이에 따라 방송사들은 자체 기준을 두어 간접광고를 시행하고 있다.

2. 중국

중국은 지상파, 유료방송 채널이 대부분 국영 또는 공영으로 운영되고 있으므로, 광고규제는 플랫폼과 상관없이 동일하게 적용된다. <중화인민공화국광고법>, <라디오TV관리조례> 등 법률·행정법규에 근거하여 제정한 <라디오TV 광고방송관리방법(广播电视广告播出管理办法)>²¹⁾을 통해서 방송광고에 대한 규제방침을 밝히고 있다.

가. 광고총량제

중국에서 TV 광고는 1시간당 상업광고 방송시간이 12분을 초과할 수 없고, 19:00~21:00 시에는 전체 상업 광고 시간이 18분을 초과해서는 안 된다.

나. 중간광고

중국에서 중간광고 규제는 점차 강화되는 추세이다. 과거에는 스포츠 경기 등 자연적으로 간격이 생기는 프로그램 외에도, 드라마와 영화 방영 시 중간광고가 일부 허용되었으나, 2011년 11월 21일 국무회의를 통과하고 2012년 1월 1일부터 시행한 방송관리방법 보충규정에 의해 영화와 드라마 방영 시 중간광고를 할 수 없도록 규정이 바뀌었다.

3. 대만

대만의 광고 규제는 플랫폼별로 별도 지침의 규제를 받는다는 특징을 가지고 있다. 즉, 공영방송/상업지상파방송/케이블방송/위성방송 각각이 별도의 법 또는 행정 지침의 영향 아래 있다.

가. 광고총량제

먼저 공영방송은 공공방송법(公共電視法)에 따라 광고를 편성할 수 없다. 반면, 상업 지상파 방송은 광고 시간이 전체 방송 시간의 15%를 넘을 수 없다. 유료방송인 케이블 방송과 위성방송 채널에서는 매 프로그램 방영 시간당 6분의 1을 넘어서는 안 된다. 또한 광고 시간이 3분을 초과하거나, 광고를 프로그램 형태로 방송할 경우에는 방송화면에 광고중이라는 표시를 해야 한다. 또 프로그램당 지불을 해야하는 경우에는 광고를 함께 편성할 수 없다.

나. 중간광고

상업지상파광고에서는 방송 시간이 30분을 초과하는 프로그램에 한해 최대 2회까지 중간광고를 할 수 있다. 반면, 케이블방송, 위성방송 등 유료방송 관련 규제 조항에는 중간광고 시간에 대한 별도 조항이 명시되어 있지 않다.

21) 2009년 8월 27일, 국가광전총국 국무회의를 통해 발표하고 2010년 1월 1일부터 시행

4. 싱가포르

싱가포르의 광고 규제는 지상파와 유료방송에 동일하게 적용된다는 특징을 가지고 있다. 또한 간접광고를 타 국가와는 달리 해당 프로그램의 필요에 따라 허용한다는 점이 특징적이다. 싱가포르의 미디어 규제기관은 미디어개발청(Media Development Authority, MDA)으로, 해당 기관이 광고편성규제에 대한 관리 감독을 실시하고 있다.

가. 광고총량제 및 중간광고

싱가포르의 광고량 규정은 MDA의 광고 규정(TV Advertising Code)을 따른다. 해당 규정에 따르면, 지상파와 유료 방송의 광고는 공히 매시간당 14분을 넘어서는 안 된다.

나. 간접광고 및 협찬

□ 간접광고

싱가포르의 간접광고 규정은 MDA의 협찬 규정(Television Programme Sponsorship Code)을 따른다. 이에 따르면, 협찬 상품의 노출은 해당 프로그램의 맥락, 포맷, 내용에 비추어 필요한 경우에만 이루어져야 한다. 이 때, 광고에 상응하는 효과를 낼 정도로 해당 상품 및 로고에 대한 노출이 과도하게 이루어져서는 안 되고, 프로그램에서 필요한 정도에 한해서만 노출이 이루어져야 한다. 간접광고 규정 역시 광고량 규제와 마찬가지로 지상파 방송과 유료방송에 동일하게 적용된다.

□ 협찬

협찬 역시 MDA의 협찬 규정을 따르면, 지상파 방송과 유료방송에 동일하게 적용된다. 제7조는 협찬을 방송사가 스폰서의 이름, 이미지, 상품, 서비스 등을 보이는 대가로 프로그램 생산, 획득, 유통 비용 중 일부를 해당 기업으로부터 조달하는 것으로 규정한다. 또한 제13조는 협찬을 광고로부터 구분하면서 협찬 기업은 대중적으로 알려지고 좋은 이미지를 구축할 수 있으나, 특정 상품이나 서비스를 구매하도록 하는 것은 협찬이 될 수 없다고 밝히고 있다. 다만, 간접광고는 협찬 규정에 포함하고 있으며, 협찬 개념과의 정확한 관계는 밝히지 않고 있다.

다. 가상광고

가상광고 규정 역시 MDA의 협찬 규정을 따르며, 지상파 방송과 유료방송에 동일하게

적용된다. 싱가포르에서 가상광고는 스포츠경기 중계에 한해서만 허용되며, 프로그램 내용의 전달성이나 화면의 질을 저하시키는 방향으로 사용되어서는 안 된다. 또한 회사의 로고와 슬로건에 한해서만 가상광고가 허용될 뿐, 광고 메시지를 가상광고로 화면에 표시해서는 안 된다.

5. 호주

전국 지상파 방송사업자로는 국영방송인 ABC, 상업방송 사업자인 Seven Network와 Nine Network가 있다. ABC는 ABC1, ABC2, ABC3, ABC News 24 등 4개 채널에서 지상파 방송을 제공하고 있고, Seven Network와 Nine Network는 각각 1개 채널에서 전국 방송을 제공한다. 그 외에도 지상파 공영 방송사업자인 SBS가 있는데, SBS는 호주 정부의 다문화정책을 반영하는 사업자로 영어권 이외 지역의 뉴스와 프로그램을 방영한다.

호주는 비프로그램(non-program matter)라는 범주로 프로그램간 광고와 중간광고를 일괄 규제한다는 특징을 가지고 있다. 또한, 상업방송 및 유료방송의 규제는 Broadcasting Service Act 1992에 의해, 공영방송인 ABC와 SBS는 각각의 법에 의해 이루어진다. 지상파 상업방송의 광고편성 규제는 Commercial Television Industry Code of Practice 2010에 별도로 명시되어 있으며, 공영방송 역시 각각의 시행령을 갖는다(ABC code of practice, SBS codes of practice). 유료방송은 호주유료방송협회(Australia Subscription Television & Radio Association; ASTRA)의 별도 규약의 영향력 아래 있으나, 광고 편성 규제와 관련해서는 대부분 자율규제에 맡기고 있다.

가. 광고총량제 및 중간광고

호주의 제 1공영방송에 해당하는 ABC는 방송광고 없이 수신료 및 정부 재원에 의해 운영된다. 또 다른 공영방송은 SBS는 시간당 최대 5분 이상 광고를 편성할 수 없도록 되어 있다. 또한 SBS가 별도로 제시한 광고 가이드라인에 따르면, 중간광고를 편성하는 기준은 다음 표와 같다.

〈표 3-4〉 호주 SBS 중간광고 편성 기준

편성 시간	프로그램 길이	중간광고 횟수
~10분		불가
30분	25분	2회
45분	40분	2회
60분	52분	3회

자료: SBS Advertising and Sponsorship Guidelines

호주에서는 시간대 별로 구분하여 상업TV 방송국의 광고량을 규제하고 있다. 해당 규제는 아래 〈표 3-5〉에 요약되어 있다. 비선거기간 동안 오후 6시부터 자정까지는 한 시간 당 평균 13분의 광고시간을 가질 수 있으며, 선거기간 동안에는 오후 6시부터 자정까지는 한 시간 당 평균 14분의 비프로그램물을 방영할 수 있으나, 비정치물은 13분 이하이어야 한다. 오후 6시에서 자정까지를 제외한 시간대에는 P기간(취학연령이하의 아동을 대상으로 하는 프로그램이 방영되는 시간대)이나 C기간(취학연령이상의 아동을 대상으로 하는 프로그램이 방영되는 시간대)을 제외하고 평균 15분까지 광고를 편성할 수 있다. 단, 선거기간 뉴스 프로그램이 방영되는 시간에는 16분까지 비프로그램물을 방영하는 것이 허용되며, 비정치물은 15분 이하이어야 한다.

평균광고시간 뿐만 아니라 위의 시간대에 방송할 수 있는 최대 광고시간도 규제하고 있다. 즉, 상업 TV 방송국은 비선거기간 동안 오후 6시부터 자정까지는 최대 15분까지를 광고시간에 할당할 수 있다. 그러나 그럴 경우 나머지 네 시간 동안은 한 시간 당 최대 14분까지만 광고시간으로 할당할 수 있다. 선거기간 역시 오후 6시부터 자정까지 최대 15분 비프로그램물을 편성할 수 있으나, 정치관련물을 추가적으로 1분 더 편성할 수 있다. 오후 6시부터 자정까지를 제외한 나머지 시간대에는 비선거기간 동안 최대 16분, 선거기간에는 뉴스 프로그램이 방영되는 시간대에 정치물에 한하여 1분을 추가편성할 수 있다.

그러나 어린이 방송 시간대인 P 시간대와 C 시간대에는 별도의 광고 편성 규제가 마련되어 있다. P 시간대에는 광고가 불가능하며, C 시간대에는 30분당 최대 5분 이상 광고를 편성할 수 없다(5.9조).

〈표 3-5〉 호주의 광고량 규제

	평균 광고량 규제		최대 광고량 규제	
	비선거기간	선거기간	비선거기간	선거기간
오후6시~ 자정	13분	14분 (비정치물 13분 이하)	한 시간에 한해 15분 (나머지 4시간은 14분까지 허용)	15분 (정치관련물 1분 추가 편성 가능)
P 시간대	광고불가			
C 시간대	30분당 최대 5분			
그 외 시간대	15분	16분 (비정치물 15분 이하)	16분	16분 (정치관련물 1분 추가 편성 가능)

유료TV에 관해서는 어린이 대상 광고에 관하여 광고와 프로그램의 구분이 명확해야 한다는 조항을 제외하고는 대부분 자율규제의 영역에 있다.

나. 간접광고 및 협찬

간접광고

호주의 규제체계는 간접광고에 대한 별도의 규정을 가지고 있지 않다.

협찬

공영방송인 SBS에 관한 시행령에서는 협찬을 별도로 규정하고 있지 않고, 넓은 의미의 광고(advertisement)로 해석하고 있다. 또한 협찬에 관해서는 협찬 고지의 의무 이외에는 별다른 규정을 마련해 놓고 있지 않다.

상업방송에 대한 규제가 명시되어 있는 방송법과 Commercial Television Industry Code of Practice 2010 역시 협찬에 대한 정의를 갖추고 있지 않고, 프로그램 내에서 상품, 서비스 등의 구매를 중용하기 위해서는 별도의 시간(discrete)에 이루어져야 한다는 조항 이외에는 여타 조항이 마련되어 있지 않다(Code, 6.24.3).(PPL도 여기에 해당될 듯)

제 4 절 주요국 방송광고 관련 규제의 시사점

1. 방송광고량 관련 규제

가. 지상파 방송

현행 규제체제 하에서 국내 지상파 방송에 허용되는 광고량은 시간당 10분(평균/최대 동일)으로, 해외 주요국에 비해 시간당 평균 광고량은 적은 편은 아니나, 최대 광고량은 해외 주요국에 비해서 적은 편이다. 일부 국가의 공영방송만이 국내보다 적은 수준의 시간당 최대 광고량 허용을 허용하고 있다. 시청률과 광고단가가 높은 프라임 시간대에 공급할 수 있는 시간당 광고량의 최대 규모(10분)는 유럽 주요국·싱가폴·호주 등에 비해서 17~38% 적은 편이다.

한국은 공영-민영 구별없이 동일한 규제를 적용하고 있으나, 해외 주요국은 공영방송에 대해 보다 엄격히 규제하고 있다. 영국 BBC, 호주 ABC는 방송광고를 금지하고 있으며, 프랑스 공영방송은 현재 7시부터 19시까지만 방송광고 허용(16년 이후 모든 시간대에 금지 예정)하고 있다. 공영방송 광고가 허용되는 경우도 민영에 비해서 광고허용시간이 대폭 축소되어 있다.

〈표 3-6〉 주요국의 방송광고량 비대칭 규제 현황

(단위: 시간당)

국가	지상파		유료
	공영	민영	
영국	BBC 금지 평균 7분, 최대 12분	평균 7분, 최대 12분	평균 9분, 최대 12분
프랑스	평균 6분, 최대 8분 (20시~06시까지 금지)	평균 9분, 최대 12분	최대 12분
독일	일일 20분 (시간당 최대 12분)	평균 9분, 최대 12분	최대 12분
호주	SBS 최대 5분 (ABC는 금지)	평균 15분, 최대 16분	자율
대만	금지	최대 9분	최대 10분

나. 유료방송

국내 유료방송에 허용되는 시간당 최대 광고량(12분)은 유럽 주요국과 유사한 수준이나 시간당 평균 방송광고량(10분)은 다소 적은 편이다. 국내와 마찬가지로 해외 주요국은 유료방송에 대해 지상파 방송에 비해 완화된 규제가 적용되고 있다.

다. 소결

국내 지상파 방송의 경우 경직적인 방송광고량 규제로 인해 방송광고의 탄력적 공급이 어려운 문제점을 갖고 있다. 광고 유형, 시간대 또는 프로그램에 대한 광고주의 수요와 방송광고 공급의 불일치 발생으로, 방송사는 광고판매액 손실, 광고주는 광고메시지 전달기회를 상실하고 있다. 예를 들어 토막광고에 대한 광고 수요 3분 초과 시, 또는 특정 프로그램에 대한 광고수요 10분 초과 시, 현행의 경직적인 지상파 방송광고량 규제로 초과 수요를 충족시킬 수 없는 상황이다. 이에 따라 광고수요 변동에 탄력적으로 대응하여 지상파 방송사가 광고 공급량을 자율적으로 조정할 수 있도록 하는 광고 총량제 도입 검토가 요구된다.

2. 중간광고 관련 규제

가. 지상파 방송

조사대상국(13개국) 중 프랑스 공영방송, 중국을 제외하고 중간광고 허용되고 있다. 해외 주요국은 민영방송과 유료방송에 비해 공영방송과 지상파 방송에 대해 엄격한 중간광고 규제를 적용하고 있다.

나. 유료방송

해외 주요국에 비해 횟수 규제는 국내가 다소 강한 편이나, 허용 장르 규제는 국내가 완화된 편이다. EU AVMS 지침에 따라 유럽 주요국은 영화·뉴스·어린이 프로그램 등에 대해서보다 엄격한 중간광고 규제 적용, 국내에서는 장르 및 프로그램 성격에 관계없이 동일 규제 적용하고 있으나 국내에서는 장르에 관계 없이 동일한 중간광고 규제가 적용되고 있다.

다. 소결

경제적 효율성 측면에서 본다면 국내에서의 지상파 중간광고 금지로 인해 방송광고 판

매와 방송광고 효과 양쪽 측면에서 상당한 비효율이 발생하고 있다. 중간광고는 전후 광고에 비해 광고시청률이 높아 광고효율 역시 높아 광고주는 중간광고에 대해서 높은 지불 의사를 갖고 있으나, 중간광고 금지로 인해 지상파 방송사에 상당한 경제적 손실 발생하고 있는 것이다.²²⁾

3. 간접광고 및 협찬 관련 규제

가. 간접광고

해외 주요국과는 달리 국내는 간접광고 형식 규제 적용, 반면 간접광고 허용 장르 규제는 국내가 다소 약한 편이다. 간접광고가 허용된 해외 주요국에서 간접광고 시간과 크기는 사업자 자율, 반면 국내는 간접광고 형식(시간 및 크기) 규제가 존재한다. 주로 오락 장르만 간접광고를 허용하는 유럽 주요국에 비해서, 국내는 오락과 더불어 교양 장르에도 간접광고 허용되고 있다.

〈표 3-7〉 간접광고 허용 장르 주요국 비교

한국	영국	프랑스	독일
오락 및 교양 (어린이·보도·시사 X)	영화, 드라마, 오락, 스포츠 허용(어린이· 보도·시사·종교 X)	영화·드라마· 뮤직비디오(어린이 X)	영화, 드라마, 오락, 스포츠(어린이·정보 X)

나. 제작협찬

제작협찬 허용 장르는 국내외가 유사하나, 협찬고지 형식에 대한 규제는 국내가 다소 강한 편이다. 시사·보도 등을 제외한 모든 장르의 프로그램 제작에 협찬을 허용함으로써 국내 협찬 허용 장르는 유럽 주요국과 유사하다. 다만, 국내에서는 프로그램 종료 시 종료 자막으로 협찬주명만을 고지할 수 있으나, 유럽 주요국은 협찬주명, 회사로고, 상표, 상품

22) 실제로 CJ계열 유료방송채널 중간광고 단가는 프로그램 전후 광고보다 2.5배 높은 수준이다.

등의 고지가 가능해 더 큰 광고효과 발생하고 있다.

다. 간접광고와 협찬 간의 관계

국내에는 협찬주 상품의 프로그램상 노출을 용인하여 광고주가 제작협찬을 통해서도 간접광고와 유사한 광고효과를 볼 수 있다. 또한 제작협찬을 통한 음성적 간접광고의 주요 공급자인 외주제작사의 간접광고 판매가 금지되어 있어 간접광고 시장이 활성화되기 어려운 상황이다. 반면 영국은 프로그램상 협찬주 상품 노출 시 이를 간접광고로 간주하여 간접광고 규제를 적용, 프랑스는 협찬주 상품의 프로그램상 노출을 금지하여 간접광고와 협찬을 엄격히 구분하고 있다.

〈표 3-8〉 간접광고 허용 장르 주요국 비교

한국	영국	프랑스
프로그램상 상표가 노출되지 않을 경우, 협찬주 상품 노출 용인	프로그램상 협찬주 상품이 노출될 경우 간접광고 규제 적용	프로그램상 협찬주 상품의 노출 금지

라. 소결

국내에서도 해외 주요국과 마찬가지로 간접광고와 협찬광고가 허용되고 있으나 해외에 비해서 엄격한 형식규제가 적용되고 있다. 국내에서는 오락과 교양 분야에 대해서 간접광고가 허용됨으로써, 오락 장르에 대해서만 간접광고가 허용되는 유럽 주요국에 비해서 완화된 형태의 간접광고 규제가 적용되고 있다. 국내와 상당수의 해외 국가에서는 간접광고와 제작협찬 사이의 경계가 모호한 반면 영국 및 프랑스의 경우 간접광고 효과를 갖고 있는 협찬은 간접광고로 간주하고 해당 규제를 적용하고 있어 협찬을 통한 음성적인 간접광고를 엄격하게 차단하고 있다.

제 4 장 국내 방송광고 제도 현황 및 개선 필요성

제 1 절 방송광고 편성 제도

1. 방송광고량 규제 현황

현행 방송법 제73조 제2항은 방송광고의 종류를 방송프로그램 광고, 중간광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고, 가상광고, 간접광고로 구분하고 이와 같은 방송광고의 허용범위, 시간, 횟수, 방법 등에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다.²³⁾ 이에 따라 방송법 시행령 제59조 제2항은 가상광고 및 간접광고를 제외한 방송광고의 시간과 횟수를 제한하는 규정을 둬으로써 지상파 방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 및 방송채널사용사업자가 편성할 수 있는 방송광고량을 규제하고 있다.

가. 지상파 텔레비전 방송

1973년 개정된 방송법(법률 제2535호)은 방송광고의 시간과 횟수를 대통령령으로 정한다고 규정함으로써 방송광고량 제한에 대한 법적 근거를 마련하였다. 이에 따라 동년도 3월 21일에 방송법 시행령(대통령령 제6581호)이 전면 개정되면서 방송광고량에 대한 법적 규제가 시작되었다. 개정된 시행령 제15조에 따르면 프로그램 광고시간은 해당 방송프로그램의 길이의 100분의 10 이내로 제한되고, 토막광고는 시간당 3회 이내로 하되, 매회당 건수는 4회로 하고, 매회당 시간은 1분 20초를 초과할 수 없다고 규정했다.

현행 방송법 시행령 제59조 제2항에 따르면 지상파 방송사업자가 운영하는 텔레비전 방송채널은 방송프로그램 광고시간의 경우(방송프로그램 광고시간을 포함한) 방송프로그램

23) 방송법 제73조 제2항에 따르면 방송프로그램 광고는 “방송프로그램의 전후(방송프로그램 시작타이틀 고지 후부터 본방송프로그램 시작 전까지 및 본방송프로그램 종료 후부터 방송프로그램 종료타이틀 고지 전까지를 말한다)에 편성되는 광고”를 지칭한다. 토막광고는 “방송프로그램과 방송프로그램 사이에 편성되는 광고”, 자막광고는 “방송프로그램과 관계없이 문자 또는 그림으로 나타내는 광고”, 시보광고는 “방송프로그램과 관계없이 문자 또는 그림으로 나타내는 광고”를 말한다.

시간의 100분의 10을 초과할 수 없다. 토막광고의 경우 매시간 2회 이내로 하되, 매회 광고 시간은 1분 30초 이내로 하도록 규정하고 있다. 방송사업자의 명칭고지 시 또는 방송프로그램 안내고지 시에만 허용되는 자막광고는 매시간 4회 이내, 매회 10초 이내로 제한되어 있다. 시보광고의 경우 매시간 2회 이내, 매회 10초 이내, 매일 10회 이내로 제한되어 있다.

나. 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 및 방송채널사용사업자

1991년 제정된 종합유선방송법 제26조는 방송광고시간과 횟수를 대통령령으로 정하도록 하고 있으며, 이에 따라 종합유선방송법 시행령 제25조는 다음과 같이 방송광고량을 규제했다. 종합유선방송사업자가 편성하는 채널의 전체 광고시간은 채널별로 각각 매시간 10분²⁴⁾을 초과할 수 없으며, 토막광고의 횟수는 매시간 2회 이내, 매회 5건 이내, 매회의 광고시간은 1분 40초 이내로 제한된다. 동 시행령은 자막광고의 시간과 횟수에 대해서도 매회 광고시간은 10초 이내로, 횟수는 매시간 4회 이내로 규제했다.

2000년 종합유선방송법이 폐지되고 방송법에 통합되면서 이루어진 방송법 시행령 개정에서 종합유선방송과 위성방송의 광고시간이 매시간 10분 초과 금지에서, 시간당 평균 10분, 매시간 12분 초과 금지로 개념적으로 방송광고총량제가 도입되면서 유료방송광고에 대한 광고량 규제가 완화된다. 하지만 아래에서 자세히 논의되는 바와 같이 토막광고와 자막광고에 대한 시간 규제는 여전히 존재하여 완전한 총량제가 도입된 것은 아니라고 말할 수 있다.

현행 방송법 시행령에 따르면 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 및 방송채널사용사업자의 광고시간은 “방송프로그램광고시간, 중간광고시간, 토막광고시간, 자막광고시간 및 시보광고시간을 포함하여 시간당 평균 10분을 초과할 수 없다.”²⁵⁾ 단, 특정 시간대 또는 프로그램에 과도한 방송광고가 편성됨으로써 시청권이 침해될 가능성에 대비하여 “매시간 12분(방송시간이 120분 이상인 방송프로그램이 편성되는 시간에 당해 시간의 전체광고시간이 방송프로그램 시간의 100분의 15를 초과하지 아니하는 경우에는 매시간 15분)을 초과할 수 없다.” 이들 방송사업자에 대한 이와 같은 방송광고량 규제는 일견 해외 주요국 상당수에서 방송광고량 규제와 관련해서 채택하고 있는 방송광고 총량제 규제와 유사한

24) 단, 어린이를 주시청자로 하는 방송프로그램의 경우 방송광고는 매시간 6분 이내로 제한되었다.

25) “다만, 매시간 12분(방송시간이 120분 이상인 방송프로그램이 편성되는 시간에 당해 시간의 전체광고시간이 방송프로그램 시간의 100분의 15를 초과하지 아니하는 경우에는 매시간 15분)을 초과할 수 없다.(방송법 시행령 제59조 제2항)”

모습을 보이고 있다. 하지만 국내의 관련 규제는 해외와는 조금 상이한 모습을 보이고 있는 것이 사실이다. 앞서의 시간당 평균 10분, 시간당 최대 12분의 방송광고량 규제에 더해서 토막광고의 횟수와 광고시간을 매시간 2회 이내, 매회 광고시간은 1분 40초 이하로 제한하고, 자막광고 역시 매시간 6회 이내, 매회 10초 이내로 제한한다.

2. 중간광고 규제 현황

가. 지상파 방송

현행 방송법 시행령 제59조 제2항에 따르면 지상파 방송사업자가 운영하는 텔레비전 방송채널은 중간광고를 할 수 없도록 되어 있다. 예외적으로 “운동경기, 문화·예술행사 등 그 중간에 휴식 또는 준비시간이 있는 방송프로그램을 송신하는 경우” 중간광고 편성을 허용하고 있다. 방송법 및 방송법 시행령에서 중간광고에 대한 규제가 이루어지지 않았던 1973년 이전에는 지상파 텔레비전 채널에서의 중간광고가 편성되었으나, 1973년 전면 개정된 방송법 시행령에서 중간광고를 허용하지 않으면서 중간광고 편성은 금지된다.²⁶⁾

나. 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 및 방송채널사용사업자

종합유선방송사업자, 위성방송사업자 및 방송채널사용사업자가 운용하는 텔레비전 채널의 경우 중간광고가 허용된다. 방송프로그램 길이가 45분 이상인 경우에 한해서만 중간광고가 허용되며, 해당 방송프로그램의 길이에 따라서 최대 6회까지 중간광고가 허용된다. 중간광고의 방송시간은 1회 당 1분을 초과할 수 없다. 지상파 텔레비전 채널에서와 마찬가지로 “운동경기, 문화·예술행사 등 그 중간에 휴식 또는 준비시간이 있는 방송프로그램을 송신하는 경우에는” 휴식 및 준비 시간에 한해서 중간광고를 편성할 수 있으며, 이 경우 중간광고 횟수와 시간에 대한 제한은 없다.

3. 방송광고량 및 중간광고 규제 제도의 문제점과 개선 필요성

가. 방송광고 시장 환경 변화에 따른 신규 자원 확보 필요성 증가

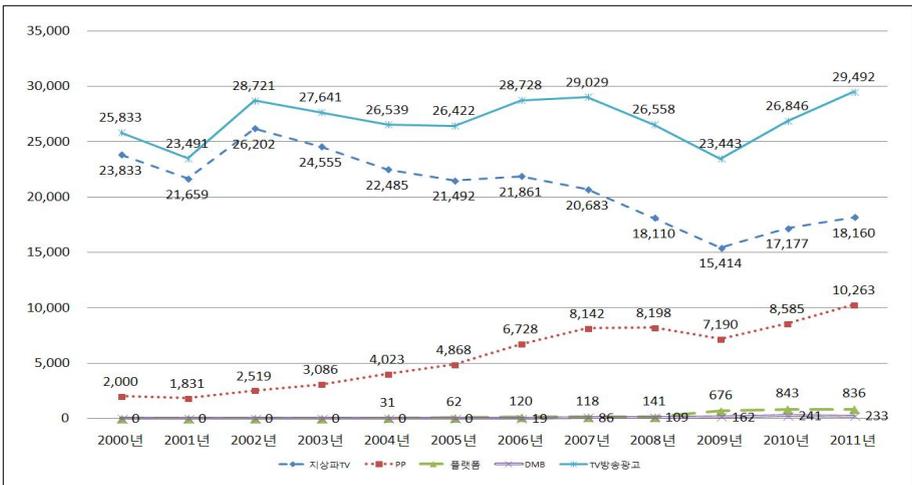
2011년 국내 방송광고시장의 총규모는 약 3조 6,343억 원으로 전년도에 비해서 13% 증

26) 이때에도 “라디오 방송과 텔레비전의 운동실황중계방송에 있어서는 그러하지 아니하다(방송법 시행령 제9조 제2항 제3호)”라고 규정함으로써 중간광고 금지의 예외를 인정했다.

가했다. 방송광고시장이 전체 광고시장에서 차지하는 비중은 지속적으로 낮아져, 2011년 기준 전체 광고시장에서의 방송광고시장의 비중은 38%로 2003년의 42.1%에 비해 3.1%p 축소되었다. 명목금액을 기준으로 했을 때는 방송광고시장의 전체 규모가 이 기간 동안 완연한 증가세를 보이고 있으나, 물가상승률을 감안한 실질금액을 기준으로 했을 때는 성장이 다소 정체된 것으로 보인다.

실질금액(GDP deflator: 2005년도=100)을 기준을 했을 때 국내 TV 방송광고시장의 총규모는 2011년 기준 2조 9,492억 원으로 전년도인 2조 6,846억 원에 비해서는 9.9% 증가했으나, 이는 2009년 글로벌금융위기로 인한 TV 방송광고시장의 침체를 회복한 수준이다. 특히 지상파 방송광고시장의 경우 매우 뚜렷한 하락세를 보이고 있어서 2011년도 지상파 TV 방송광고 시장의 총규모는 1조 8,160억 원으로 이는 2002년 정점에 비해 30.7%가 줄어든 수준이다. 반면 유료방송광고시장은 이 기간 동안 지속적으로 커져, 방송채널사용사업자(유료방송채널)의 2011년 기준 방송광고수익의 규모는 1조 263억 원으로 2000년의 2,000억 원에 비해서 413% 증가했다.

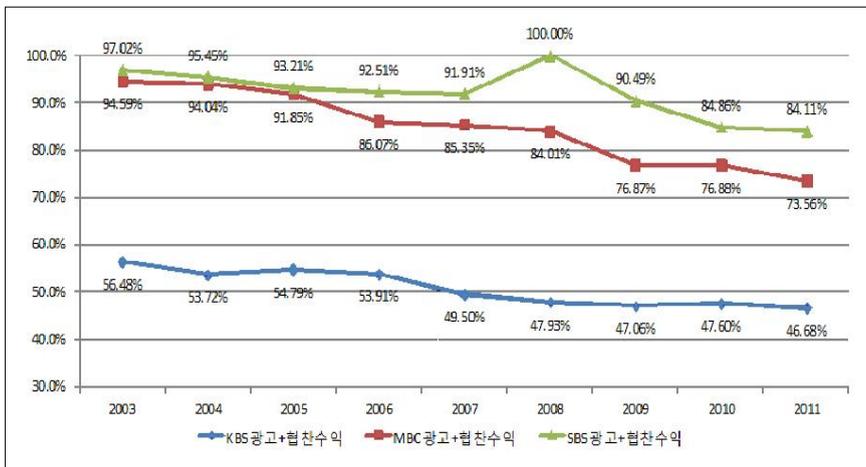
[그림 4-1] 실질 금액 기준 국내 TV방송광고시장 규모 변화 추이(2000~2011년)
(단위: 억 원)



주: GDP deflator(2005=100)를 이용해서 명목금액을 2005년 기준 실질금액으로 변환
자료: 제일기획, 『광고연감』 각 연도

물론 최근 들어 지상파 방송사의 매출액을 구성하는 요소가 다양화됨에 따라 방송광고가 차지하는 예전에 비해서 줄어들고 있어 방송광고 수익 규모가 감소해도 매출액의 일정 부분은 여타 수익의 증가를 통해 보전되는 것이 사실이다. 특히 유료방송플랫폼에게 지상파 채널 재전송을 허용해주고 받는 재전송 대가나 유료방송채널에게 자신이 판권을 갖고 있는 방송프로그램의 방영을 허락해주는 대가로 받는 방송프로그램 판매 수익 등의 비중이 증가하는 추세를 보이고 있다. 실제로 KBS, MBC, SBS의 TV관련 매출액 중 방송광고성 재원(방송광고+협찬)이 차지하는 비중은 2003년에는 각각 56.5%, 94.6%, 97.0%이었으나 2011년에는 방송광고성 재원의 비중이 각각 46.48%, 73.56%, 84.11%로 감소했다. 하지만 여전히 지상파 방송프로그램의 수익원 중에서 가장 중요한 수익원은 방송광고수익으로 구성되어 있고, 이와 같은 추세는 당분간 지속될 것으로 전망된다.

[그림 4-2] 국내 지상파 방송사의 TV 매출액 중 광고성 재원(방송광고+협찬) 비중 변화 추이(2000-2011년)



지상파 방송사의 수익원 중에서 가장 큰 부분을 차지하고 있는 방송광고수익이 지속적으로 감소할 경우 고품질 방송콘텐츠 생산을 위한 방송사 재원구조가 불안정해져 궁극적으로는 방송이용자에게 공급되는 방송콘텐츠 품질이 하락할 가능성도 완전하게 배제할 수 없는 상황이다. 아직까지는 지상파 방송사가 방송콘텐츠 판매 수입 등의 비방송광고

수익의 증가를 통해서 광고수익 손실을 어느 정도 보전하고 있는 상황이지만, 비방송광고 수익의 증가에도 한계가 존재하기 때문에 방송광고수익 감소 추세가 지속될 경우 방송프로그램 제작을 위한 재원 축소와 이에 따른 방송콘텐츠 품질 저하로 이어질 수도 있는 것이다.

나. 경직적인 방송광고량 규제로 인한 지상파 방송광고의 비탄력적 공급

현행 방송광고량 규제로 인해서 지상파 방송사는 두 가지 측면에서 방송광고의 탄력적인 공급에 어려움을 겪고 있다.

먼저 위에서 살펴본 바와 같이 현행 방송법은 방송광고의 유형을 프로그램 광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고로 구분하고 지상파 방송의 경우 이와 같은 유형 각각에 대한 시간당 방송광고량 규제가 별도로 적용되고 있다. 프로그램 광고의 경우 시간당 6분, 토막광고의 경우 시간당 3분, 자막광고의 경우 시간당 40초, 시보광고의 경우 시간당 20초 이내로 1시간에 편성할 수 있는 방송광고량이 방송광고 유형별로 제한되어 있다. 이와 같은 상황에서는 세부 유형별 방송광고에 대한 수요량과 공급량 간의 불일치로 인한 비효율이 발생할 가능성이 높다.

현행의 세부 유형별 광고량 규제를 시간당으로 환산할 경우 1시간당 편성 가능한 지상파 방송채널의 광고량은 최대 10분이지만, 세부 광고유형별 광고량 규제로 인해서 실제 판매 가능한 광고량은 이보다 훨씬 적은 수준일 수도 있다는 것이다. 극단적으로 특정 시간대에 프로그램 광고에 대한 광고주의 수요가 10분을 초과하고 여타 광고에 대해서는 광고주의 수요가 전혀 존재하지 않는다면, 지상파 방송사가 해당 시간대에 실제 판매할 수 있는 방송광고량은 6분에 불과하고 나머지 광고수요 4분은 충족시킬 수 없게 되는 것이다.

물론 이와 같은 상황은 매우 극단적인 시나리오로서 시장에서 실현될 가능성은 높지 않아 보인다. 하지만, 실제 지상파 방송사의 방송광고 판매현황을 보면 세부 방송광고 유형별로 판매율이 동일하지 않다. 예를 들어 2011년 지상파 방송3사의 SA 및 A 시급 지상파 방송광고 판매율을 보면, 대체적으로 프로그램 광고와 시보 광고의 판매율에 비해서 토막광고와 자막광고의 판매율이 높았다. 이와 같은 방송광고 유형별로 상이한 판매율은 실제로 방송광고 유형별로 광고주의 수요가 상이하다는 것을 의미하고 있다.

〈표 4-1〉 2011년 SA 및 A 시급 지상파 방송광고 판매율

(단위: %)

광고유형	SA 시급			A 시급		
	KBS	MBC	SBS	KBS	MBC	SBS
프로그램 광고	70.0	75.3	71.7	47.4	61.7	69.3
토막 광고	74.6	74.4	101	55.5	72.3	122.2
ID	89.9	81.4	100	68.4	76.2	100
곧이어	84.6	78.0	100	70.5	74.1	100
시보	61.0	76.4	86.3	11.5	-	3.1

주: 1) 판매율=신탁/재원

2) 재원: 등급별 광고시간이 모두 판매될 경우 얻을 수 있는 수입액, 신탁: 해당 등급 광고 시간의 실제 판매 수입액

자료: KOBACO

앞에서 논의된 1시간 안에서 방송광고 세부 유형별로 이루어지고 있는 방송광고량 규제
로 인한 방송광고의 비탄력적 공급 문제 외에도 현행 방송광고량 관련 규제는 시간대별
공급량의 탄력적인 변동을 어렵게 만들고 있다. 시간당 방송광고량이 제한되어 있는 현행
방송광고량 규제 아래에서는 시간대별로 상이한 방송광고 수요 변동에 대한 탄력적인 대응
이 쉽지 않다. 이는 방송광고에 대한 수요량이 시간대별 또는 프로그램별로 균등하게 분
포되어 있지 않기 때문이다.

프라임타임대라고 불리는 저녁 시간에는 오전이나 낮 시간대에 비해서 대체적으로 시청
률이 높고, 이에 따라 보다 많은 시청자에게 자신의 광고 메시지를 전달하고자하는 광고
주의 입장에서는 시청률이 낮은 다른 시간대에 비해서 저녁 프라임 타임대에 대한 선호가
높다. 또한 동일한 프라임 타임대에 편성되는 방송프로그램에 대한 광고주의 선호 역시
균등하지 않다. 이는 방송프로그램별로 상이한 시청률을 갖고 있기 때문에 동일한 프라임
타임대에 편성되어 있는 방송프로그램이라고 해도 시청률이 높은 특정 프로그램이 시청률
이 낮은 프로그램에 비해서 높은 광고효과를 갖고 있기 때문이다.

지상파 방송광고 판매율이 지속적으로 감소되어, 시간당 허용된 방송광고시간이 완전히
소진(완판)되는 사례가 줄어들고 있는 것은 사실이다. 실제로 2000년대 초반까지만 해도
광고주의 수요가 가장 많은 프라임 타임대인 SA급 시간대의 방송광고는 공급보다 수요가
더 많은 상황이었다. 하지만 2000년대 중반 이후 방송광고 판매율은 SA급 시간대에도 지
속적으로 하락하는 추세를 보이고 있다.

〈표 4-2〉 지상파 방송사 A의 SA등급 지상파 방송광고 판매율: '01~'10년

(단위: %)

광고유형	01년	02년	03년	04년	05년	06년	07년	08년	09년	10년	11년
프로그램 광고	95.6	92.7	96.0	87.6	90.6	86.6	80.9	63.9	54.7	61.4	71.7
토막 광고	99.3	107.7	99.5	98.9	102.8	117.2	114.8	105.8	99.0	89.6	101.0
ID	89.9	96.7	98.3	99.9	99.8	100.0	100.0	100.0	98.9	98.7	100.0
골이어	95.0	98.9	97.6	99.8	100.0	100.0	100.0	100.0	95.9	97.4	100.0
시보	93.6	100.0	99.9	99.8	96.0	96.0	80.1	74.8	58.0	52.7	86.3

주: 1) 판매율=신탁/재원

2) 재원: 등급별 광고시간이 모두 판매될 경우 얻을 수 있는 수입액, 신탁: 해당 등급 광고 시간의 실제 판매 수입액

자료: KOBACO

이처럼 지상파 방송광고 판매율이 하락한 이유는 인터넷 광고로 대변되는 신유형 광고 매체의 등장과 유료방송채널 활성화에 따른 지상파 방송 시청률 및 이용시간의 하락으로 인해서 여타 매체에 대한 지상파 방송의 광고매체로서의 상대적인 매력도 역시 낮아졌기 때문이다. 실제로 개인의 일일 평균 지상파 TV 시청시간은 2000년의 171분에서 지속적으로 감소하여 2010년에는 107분으로 줄어들게 된다. 반면 2000년의 42분이던 개인의 일일 평균 유료방송채널 시청시간은 2010년에는 75분으로 증가해 지상파 채널 시청시간에 상당히 근접하게 된다.

〔그림 4-3〕 개인 일일 평균 TV시청시간(2000~2010)

(단위: 분)



자료: AGB닐슨미디어리서치

이와 같은 방송광고시장의 환경변화로 인해서 지상파 방송에 대한 방송광고 총량제 도입의 실질적인 효과가 크지 않고, 이에 따라 제도 개선의 필요성이 떨어진다는 반론이 제기될 수도 있는 것도 사실이다. 하지만 다음과 같은 이유로 인해서 향후 방송광고시장의 변화 가능성을 고려할 경우 지상파 방송광고 총량제 도입의 필요성은 여전히 존재한다.

우선 지상파 방송광고판매의 코바코 독점체제의 해체로 인한 방송광고 요금 자율화로 인기 프로그램 광고 요금을 현재 수준보다 훨씬 높게 책정할 수 있어 소수의 완판 프로그램이 방송사 재원에 기여하는 비중이 현재보다 커질 것으로 예상된다. 코바코 독점 체제 아래서는 방송광고 단가가 시장 메커니즘에 의해서 결정되기 보다는 코바코에 의해서 인위적으로 결정됨으로써 인기 프로그램의 방송광고 단가가 광고주들의 지불의사보다 낮게 책정됨에 따라 시청률과 광고가격 사이의 상관관계가 낮다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다(초성운 외, 2008).

하지만 지상파 방송광고 판매에 민영 미디어렐의 참여가 허용되면서 방송광고 단가가 시장 메커니즘을 통해서 결정될 경우 방송광고가 완판될 정도로 시청자들에게 인기가 높은 프로그램의 방송광고 가격은 현재 수준보다 인상될 가능성이 상당하다. 따라서 변화된 방송광고 판매 제도하에서 지상파 방송광고총량제가 도입되어 현재 이미 완판되고 있는 방송프로그램에서의 방송광고 공급량을 증가시킬 수 있게 된다면, 현재보다 높은 수준의 방송광고 단가 책정이 가능해짐에 따라, 지상파 방송사의 광고판매 수입의 규모 역시 증가될 수 있는 것이다.

지상파 방송광고 판매에의 경제 도입이 방송광고 단가에 미칠 수 있는 또 다른 효과는 비인기 방송프로그램 단가의 인하로 인한 방송 광고판매율 상승 가능성이다. 과거의 코바코 독점 체제하에서는 앞서 살펴본 바와 같이 인기 방송 프로그램의 광고단가는 시장가격보다 낮게 책정되는 반면, 시청률이 낮은 비인기 방송프로그램의 광고단가는 시장가격보다 높게 설정되는 경향이 있었다(초성운 외, 2008). 이와 같이 비인기 방송프로그램의 광고 단가가 시장가격보다 높아 광고가치보다 광고가격이 더 큰 경우에는 시장가격과 광고가치가 일치하는 경우에 비해서 광고 판매율이 떨어질 수밖에 없다. 지상파 방송광고 판매제도의 변화로 인해서 민영 미디어렐이 시장에 들어와 미디어렐 간의 경쟁이 발생할 경우 비인기 방송프로그램에 대한 방송광고 단가 역시 시장메커니즘에 의해서 결정되어질 가능성이 높아지게 된다. 이에 따라 현재 광고가치에 비해서 과다하게 책정되어 있는 비인기

방송프로그램의 방송광고 단가가 시장가치를 반영하게 될 경우, 해당 방송광고 판매율이 증가함으로써 방송광고의 완판 가능성 역시 높아지게 된다.

다. 방송광고 집행의 비효율성

지상파 방송에서의 방송광고 총량제 미도입과 중간광고 금지로 인해서 방송광고 판매자인 지상파 방송사뿐만 아니라 방송광고의 수요자인 광고주 측면에서도 손실이 발생할 가능성이 크다.

우선 방송광고 총량제 미도입으로 인한 방송광고 수요과 공급의 불일치로 인해서 광고주가 자신이 원하는 인기 프로그램 또는 시간대의 방송광고를 구매하지 못함으로써 발생하는 메시지 전달 기회의 상실 가능성이 존재한다. 물론 최근 지상파 방송광고시장의 판매 상황을 보면 완판되는 프로그램의 개수가 과거에 비해 현저하게 줄어든 것이 사실이다. 하지만 그 숫자가 줄어들었다고는 해도 방송광고가 완판되는 방송프로그램이 여전히 존재하고 있다.

지상파 방송에 대한 중간광고 금지로 인해서 발생하고 있는 광고주의 방송광고 집행의 비효율성 문제는 더욱 심각하다. 중간광고가 금지되어 있는 상황에서 지상파 방송채널에 편성되어 있는 광고는 방송프로그램의 전후에 위치할 수밖에 없다. 문제는 특정 방송프로그램을 시청하기 위해서 대기하고 있거나 특정 방송프로그램의 시청을 종료한 시청자들이 해당 프로그램의 전후 광고에 대한 시청을 회피할 유인을 갖고 있고 실제로 그렇게 하고 있다는 것이다. 방송광고 시간에 프로그램을 보기 위해서 채널을 해당 고정하고 있는 것이 아니라, 해당 프로그램의 실제 시작 시간까지의 여유가 충분히 남았다고 시청자가 판단할 경우, 그 시간 동안 여타의 채널에서 제공되는 방송프로그램은 시청하거나, 해당 시간 동안 TV 시청 이외의 여타의 활동을 하는 방송이용 행태가 충분히 가능한 것이다.

이에 따라서 방송프로그램의 시청률과 방송광고의 시청률 간에는 상당한 차이가 나타날 수밖에 없다. 이와 같은 문제를 해소하기 위한 방안 중의 하나가 바로 중간광고 편성이다. 실제로 중간광고가 허용되어 있는 유료방송의 경우 방송프로그램 도중에 광고시간을 할당함으로써 시청자의 방송광고 회피 가능성을 상당히 감소시키고 있다. 방송프로그램의 시청률이 동일하다고 해도 중간광고가 허용되는 경우의 광고시청률이 중간광고가 허용되지 않는 경우의 광고시청률보다 더 높을 것이며, 이에 따라서 중간광고를 통한 광고 메시지 전달이 프로그램 전후 광고를 통한 메시지 전달보다 더 효율적으로 이루어질 수 있는 것이다.

제 2 절 간접광고 및 협찬고지

1. 간접광고 규제 현황

현행 방송법 제73조 제2항 제7호에 따르면 간접광고는 “방송프로그램 안에서 상품을 소품으로 활용하여 그 상품을 노출시키는 형태의 광고”를 지칭한다. 방송법 제73조 제1항은 “방송사업자는 방송광고와 방송프로그램이 혼동되지 아니하도록 명확하게 구분”하여야 한다고 규정함으로써 방송프로그램상에 광고주의 상품이 노출되어 방송광고의 효과를 가져오는 간접광고를 원칙적으로 금지한다. 2010년 방송법 개정에 따라 방송광고 유형에 간접광고가 포함됨으로써 간접광고가 이전에 금지되었던 간접광고의 허용이 이루어지게 된다.

방송법 시행령 제59조의3은 간접광고의 허용되는 방송프로그램의 종류, 간접광고의 지속 시간 및 형식에 대해서 다음과 같이 규제하고 있다. 우선 간접광고가 허용되는 방송프로그램의 종류는 방송분야 중 오락과 교양분야로 규정함으로써, 보도 프로그램을 제외한 모든 장르의 방송프로그램에서 간접광고를 허용한다. 단, 오락 미 교양 분야에 속한 방송프로그램이라도 주시청자가 어린이인 경우 간접광고가 허용되지 않는다. 또한 “보도·시사·논평·토론 등 객관성이나 공정성이 요구되는 방송프로그램”에 대해서도 간접광고가 금지된다.

방송프로그램의 내용 및 구성에 간접광고가 영향을 미쳐서는 안 되고, 간접광고로 인해서 방송사업자의 편성의 독립성이 저해되는 것을 금지함으로써, 간접광고의 허용이 방송프로그램 내용에 부정적으로 영향을 미치는 것에 대한 금지를 선언적으로 규정하고 있다. 또한 간접광고가 포함된 방송프로그램에서의 해당 상품에 대한 언급을 허용하지 않고 있으며 구매 또는 이용을 권유하는 내용의 방송을 금지함으로써 간접광고의 광고효과를 제한하고 있다.

방송법 시행령은 간접광고의 시간과 크기에 대한 형식규제를 부과하고 있다. 간접광고로 상표 및 로고 등의 상품을 알 수 있는 표시가 노출될 경우 해당 표시의 노출시간은 간접광고가 포함된 방송프로그램 방영시간의 100분의 5를 초과할 수 없으며, 이와 같은 표시의 크기는 화면의 4분의 1 이하로 제한된다. 또한 간접광고가 포함되어 있는 방송프로그램은 해당 방송프로그램 방송 이전에 간접광고 포함사실을 자막을 통해서 표시하여 시청자가 이를 명확히 알 수 있도록 해야 한다고 규정하고 있다.

2. 협찬고지 규제 현황

방송법 제74조는 방송사업자의 협찬고지를 허용하고 있으며, 협찬고지의 범위는 대통령령으로 세부기준 및 방법은 방송통신위원회 규칙에서 정하도록 하고 있다. 방송법 시행령 제60조에 따르면 (1) 방송사업자의 공익성 캠페인을 협찬하는 경우, (2) 방송사업자가 주최·주관·후원 문화예술·스포츠 등의 공익행사를 협찬하는 경우, (3) 방송프로그램 제작을 협찬하는 경우, (4) 방송프로그램 제작을 위한 시상품 또는 경품을 제공하거나 장소·의상·소품·정보 등을 협찬하는 경우 협찬고지를 할 수 있도록 규정하고 있다.

가. 캠페인 협찬

지상파 방송사업자의 공익성 캠페인을 협찬하는 경우 해당 방송사업자는 협찬주명 또는 상품명을 캠페인 종료 시 자막과 음성을 통해서 고지할 수 있다. 자막의 크기는 텔레비전 화면 하단부의 4분의 1 이하로 제한되며, 고지 시간은 협찬주 1건 당 5초, 1회 고지 시간은 20초를 넘을 수 없다.

나. 행사협찬

지상파 방송사업자가 주최·주관·후원 문화예술·스포츠 등의 공익행사를 협찬하는 경우, 해당 방송사업자는 해당 행사의 종료시 협찬주명을 종료자막을 통해서 고지할 수 있다.

다. 프로그램 제작 협찬

특정 지상파 방송사업자²⁷⁾에 의해서 이루어지는 방송프로그램 제작협찬의 경우 협찬고지 허용 방송 프로그램 유형을 제한함으로써, 해당 유형의 방송프로그램을 제작하고 있는 외주제작사에게 실질적으로 독점적인 제작협찬 유치권을 부여하고 있다. 방송통신위원회 규제 제24조에 따르면 앞서 정의된 특정 방송사업자가 제작협찬 고지를 할 수 있는 방송 프로그램은 다음과 같다. (1) 드라마의 경우 회당 제작비가 2억원 이상이거나 편성 횟수가 110회 이상인 경우 또는 편성 회수가 4부작 이하의 단막극, (2) 예능 프로그램은 회당 제작비가 7천만 원 이상인 경우, (3) 교양 프로그램의 경우는 회당 제작비가 5천만 원 이상인 경우.

27) 이때 특정 방송사업자는 공사, '방송문화진흥회법'에 따라 설립된 방송문화진흥회가 최다 출자자인 지상파 방송사업자, 직전 3개 사업연도의 (방송법 시행령 제60조 제1항 제3호)

라. 시상품 및 경품 협찬

지상파 방송사업자의 방송프로그램 제작을 위해서 사용되는 시상품 및 경품을 협찬받은 경우, 방송사업자는 협찬주명 또는 시상품명을 해당 프로그램의 종료 시 자막과 음성으로 고지할 수 있다. 이때 자막의 크기는 화면의 1분의 1 이내로, 고지 시간은 협찬주 한 건당, 5초 이내로, 1회 고지시간은 20초를 초과할 수 없도록 제한된다.

마. 비대칭 규제

종합유선방송사업자, 위성방송사업자 및 방송채널사용사업자의 협찬고지 관련 규제는 위에서 설명된 지상파 방송사업자에 대한 협찬고지 규정과 거의 유사하게 이루어지고 있다. 단, 캠페인 협찬에 대한 협찬고지, 행사 및 프로그램 예고 시 행사협찬 및 제작협찬에 대한 협찬고지, 시상품 및 경품 제공에 대한 협찬고지 시에 지상파 방송사와는 달리 협찬주명 또는 상품명뿐만 아니라, “광고효과를 주는 상업적 표현이 아닌 기업표어와 위치(방송통신위원회 규제 제24호 제3장 제11조)”중 택일하여 고지할 수 있도록 하고 있다.

바. 기타

지상파 방송사업자의 공익행사 및 방송프로그램의 예고 시 해당 행사 및 프로그램과 관련된 협찬 고지가 가능하다. 이 경우 협찬고지는 예고 방송의 종료 시 협찬주명 또는 상품명, 자막과 음성으로 고지할 수 있으며, 자막의 크기는 화면의 4분의 1 이내로, 협찬주 한 건 당 5초 이내로, 1회 고지 시간은 20초 이내로, 협찬고지의 횟수는 매 시간 당 1회 이내로 제한된다.

방송프로그램 제작을 위해 장소, 의상, 소품, 정보 등을 제공받을 경우, 프로그램 종료 시에 이와 협찬주명을 자막을 통해 고지할 수 있다. 또한 방송통신위원회가 정하는 장소 등에 대해서는 방송프로그램의 해당 부분에 협찬주명을 밝히는 것이 가능하다.²⁸⁾

3. 간접광고 및 협찬고지 관련 제도의 문제점과 개선 필요성

방송법 개정을 통해서 국내에서도 2010년부터 간접광고가 허용되었음에도 불구하고 지

28) 예를 들어 사극의 경우 민속촌 등의 촬영 장소 제공자의 협찬주명이 해당 장소가 노출되는 방송프로그램 부분에서 고지 가능한 것이다.

상파 방송3사의 간접광고 시장 규모는 2011년 기준 174억 원에 불과하여, 같은 해 이들의 협찬수의 규모 2천 64억 원의 8.5%에 불과한 수준이다. 간접광고가 최초로 허용된 1차년도인 2010년의 간접광고 시장규모 28억 원에 비해서는 상당히 증가된 수준이나, 간접광고를 허용함으로써 방송광고 시장 확대를 도모하려고 했던 관련 제도 개선의 배경을 고려하면 제도 개선 직후라는 사실을 감안하더라도 간접광고 시장이 활성화되고 있다고 말하기는 힘든 상황이다.

〈표 4-3〉 지상파 3사의 간접광고 및 협찬 매출액

(단위: 억원)

	KBS		MBC		SBS		합계	
	간접광고	협찬	간접광고	협찬	간접광고	협찬	간접광고	협찬
2010	0	829	16	518	12	674	28	2,021
2011	15	779	106	532	53	753	174	2,064

간접광고 제도의 도입에도 불구하고 여전히 협찬고지 제도를 이용한 음성적인 간접광고 시장의 규모가 합법적인 간접광고 시장의 규모를 압도하는 현 상황에 대한 원인은 다음과 같이 분석될 수 있다.

가. 외주제작사의 불명확한 간접광고 판매 권한

현행 방송법 및 관련 법령상에 방송광고의 판매 주체에 방송사업자 이외의 사업자가 포함되는지의 여부에 대한 명확한 근거를 찾을 수 없으나, 실질적으로는 방송광고의 판매가 방송사업자 또는 이들의 광고판매를 대행하는 사업자(미디어렙)에 의해서만 이루어지고 있다. 이에 따라서 간접광고의 판매 주체 역시 방송법상의 방송사업자 또는 미디어렙으로 한정된다고 해석하고 있는 것이 일반적인 견해이다. 현재 제작협찬을 통한 음성적 간접광고의 판매의 대부분이 외주제작사에 의해서 이루어지고 있는 현 상황에서, 외주제작사의 간접광고 판매권한이 불명확한 것은 간접광고 양성화에 상당한 장애 요인으로 작용하고 있다. 간접광고를 판매할 수 있는 명시적인 법적 근거를 갖고 있지 않기 때문에, 외주제작사는 자신이 간접광고를 판매할 경우 발생할 수 있는 방송사와의 분쟁 가능성 등을 우려하여 방송법상에서 허용되는 합법적인 간접광고보다는, 제작협찬을 통한 음성적인 간접광고를 선호할 가능성이 높은 것이다.

나. 제작협찬을 이용한 음성적 간접광고 용인

2010년 이루어진 간접광고 도입의 주요한 목적 중의 하나는 그 당시 만연하고 있던 제작협찬을 통한 음성적인 간접광고의 양성화였다. 위에서 살펴본 바와 같이 방송법과 방송법 시행령은 방송사업자의 프로그램 제작에 금전적인 또는 비금전적인 지원을 한 협찬주의 협찬주명 고지를 허용해주고 있다. 하지만 제작협찬을 받은 방송프로그램 제작자는 상표가 노골적으로 드러나지만 았을 뿐 협찬주 상품의 프로그램상 노출을 통해서 실질적인 간접광고의 효과를 협찬주에게 제공하고 있는 것이 현실이다.

현행 협찬고지 제도 자체는 이와 같은 광고효과에 대한 제한 및 규정을 두고 있지 않고 단지 협찬고지 형식에 대한 규제만을 하고 있다. 방송통신심의위원회 역시 방송프로그램에 대한 심의를 하고 있으나, 협찬주의 상품명이나 로고 등이 방송 프로그램 중에 노출되지 않는 한, 제작협찬을 통한 음성적인 간접광고를 용인해주고 있다. 실제로 이와 같은 제작협찬을 하는 협찬주의 목적은 방송프로그램 종료 시에 협찬주명이 자막형태를 통해서 고지되는 것에 있기 보다는 협찬주 상품 또는 협찬주가 운영하는 장소가 프로그램상에 노출됨으로써 발생하게 되는 광고 효과라고 할 수 있다. 다시 말해서 제작협찬을 하는 협찬주의 목적은 이와 같은 제작협찬을 통해서 간접광고의 효과를 얻고자 하는 것이다.

〈표 4-4〉 방송심의에 관한 규정상의 광고효과의 제한 관련 규정

<p>제46조(광고효과의 제한) ① 방송은 특정프로그램의 제작에 직·간접적으로 필요한 경비·물품·용역·인력 또는 장소 등을 제공하는 협찬주에게 광고효과를 줄 수 있도록 프로그램을 제작·구성하여서는 아니된다.</p> <p>② 방송은 특정상품이나 기업, 영업장소 또는 공연 등(이하 "상품 등"이라 한다)에 관한 사항을 구체적으로 소개하거나 의도적으로 부각시켜 광고효과를 주어서는 아니된다.</p> <p>③ 방송은 상품 등과 관련된 명칭이나 상표, 로고, 슬로건, 디자인 등을 일부 변경하여 부각시키는 방법으로 광고효과를 주어서는 아니된다.</p> <p>④ 협찬고지를 함에 있어서는 관련 법령 등을 준수하여야 한다.</p> <p>⑤ 법 제73조제2항제7호의 간접광고에 대해서는 제2항 및 제3항을 적용하지 아니한다.</p> <p>〈신설 2010. 2. 18〉</p>

하지만 이와 같이 제작협찬을 통해서 음성적으로 간접광고 효과를 가지는 것은 현행 관련 규정상에서도 문제의 소지가 매우 크다. 방송법 제33조는 방송의 공정성 및 공공성을 심의하기 위해서 방송통신심의위원회로 하여금 방소심의에 관한 규정을 제정·공포토록 하

고 있으며, 이에 따라 제정된 방송심의에 관한 규정 제46조는 협찬주에게 광고효과가 나타나도록 방송프로그램을 제작·구성하는 것을 금하고 있다. 그러나 이와 같은 규정에도 불구하고 제작협찬을 통한 음성적인 간접광고 문제가 지속적으로 제기되고 있는 상황이다.

실제로 방송통신심의위원회의 2011년도 방송심의 결과 중 제재 사유별 현황을 보면 지상파 방송사업자의 경우 전체 제재사유 중 '광고효과의 제한'과 '협찬고지규칙 위반'이 각각 10.2%(39건)와 0.3%(1건)의 비중을 차지하고 있었다. 특히 '광고효과의 제한'은 '수용수준'과 '방송언어'에 이어 제재사유 중 3번째로 빈도가 높았다. '광고효과의 제한'과 관련하여 지상파 방송사가 제재를 받은 경우는 39건으로 2009년도의 14건에 비해 크게 증가했다. 유료방송사업자의 경우 음성적인 간접광고 문제는 더욱 심각해서 '광고효과의 제한'과 '협찬고지규칙 위반' 사유는 전체 제재사유 중 각각 20.6%(113건)와 0.4%(2건)로서 '광고효과의 제한' 사유가 전체 제재사유 중 가장 빈도가 높은 빈도를 차지했다.

협찬고지를 통한 음성적인 간접광고에 대한 엄격한 제재가 이루어지지 않는다면 간접광고 제도 도입의 원래 취지가 훼손될 가능성이 매우 높다. 광고주 입장에서는 의도한 광고효과를 얻을 수만 있다면, 제도화된 간접광고를 통해서 자신의 상품 및 서비스가 프로그램 도중에 노출되던, 음성적인 제작협찬을 통해서 노출되던 차이가 없다. 이 같은 상황에서 실질적인 간접광고 효과를 갖고 있는 제작협찬을 통한 음성적인 간접광고에 대한 제재가 이루어지지 않을 경우, 외주제작사가 자발적으로 음성적인 간접광고 수익을 포기할 가능성은 매우 낮은 것이다.

다. 비대칭적인 방송광고 판매방식

위에서 설명되고 있는 바와 같이 간접광고는 방송광고의 여러 유형중 하나로서 방송법상에 정의되어 있다. 또한 방송광고판매대행법은 지상파 방송사업자는 광고판매대행자(미디어랩)가 위탁하는 방송광고 외에는 방송광고를 할 수 없도록 제한하고 있다. 따라서 지상파 방송채널에 편성되는 방송프로그램에 포함되어 있는 간접광고는 미디어랩을 통해서만 판매가 가능하다. 따라서 방송법 개정 등을 통해서 외주제작사가 간접광고를 판매할 수 있는 권한을 명확화하여 외주제작사의 간접광고 판매를 가능하게 해도, 외주제작사는 여전히 양성화된 간접광고의 판매보다는 제작협찬을 통한 음성적인 간접광고 판매를 선호할 유인이 더 클 수 있다.

이는 현행 방송법상에 의하면 외주제작사는 제작협찬을 직접 유치함으로써 음성적인 간접광고를 실질적으로 직접 판매할 수 있기 때문이다. 이 경우 외주제작사는 제작협찬으로부터 발생하는 수익 전액을 자신의 수입으로 전환할 수 있게 된다. 하지만 지상파 방송채널에 편성되는 방송프로그램에 삽입되는 간접광고의 경우 방송광고판매대행자(미디어렐)을 통해서만 판매가 가능하기 때문에 외주제작사가 간접광고 수입의 일부를 광고판매 대행료로 미디어렐에 지급해야만 하기 때문에 외주제작사측에 손실이 발생하게 되는 것이다.

라. 제작협찬 수익에 대한 방송통신 발전기금 분담금 미부과

방송통신발전 기본법 제25조 제2항에 따르면 방송통신위원회는 방송법상의 지상파 방송사업자와 종합편성 또는 보도 전문 PP의 방송광고 수입의 일정부분에 대해서 방송통신 발전기금을 부과하고 있다. 반면, 외주제작사의 협찬수입은 방송광고 수입으로 분류되어 있지 않기 때문에 방송통신발전기금 부과 대상이 아니다. 외주제작사에게 간접광고의 판매가 허용된다고 해도 이와 같은 상황에서는 외주제작사가 간접광고를 판매하는 것보다 제작협찬을 통해서 음성적인 간접광고를 판매할 유인이 더 크다.

제5장 방송광고제도 개선 방안

제1절 제도개선 시 고려 사항

방송광고 제도 개선의 기본방향을 결정하고 구체적인 실행방안을 수립할 때 고려해야 할 주요 사항은 (1) 시청자 후생, (2) 방송광고시장 활성화, (3) 광고시장 경쟁상황 등이다.

1. 시청자 후생

방송광고 관련 제도개선의 필요성을 판단하고 구체적인 개선 방안을 수립할 때 고려해야 할 가장 중요한 요소 중의 하나는 방송광고 제도 변화가 방송이용자의 후생에 미칠 수 있는 영향이다.

방송광고로부터 시청자를 보호하는 것은 국내뿐만 아니라 대부분의 해외 주요국 방송정책의 가장 중요한 정책적 목표이다. 방송광고 규제 완화에 대해서 반대하는 측에서 내세우는 반대의 가장 큰 이유는 규제 완화로 인한 시청권 침해 가능성이다. 실제로 지상파 방송광고 총량제를 도입할 경우 최소한 프라임 시간대에 방송광고량이 현재보다 증가할 가능성이 높다.²⁹⁾ 또한 지상파 방송에 중간광고를 허용할 경우, 방송프로그램 중간에 광고가 편성됨에 따라 시청흐름이 단절이 발생할 가능성도 상당하다. 따라서 현재 논란이 되고 있는 지상파 방송광고총량제 도입 및 지상파 중간광고 허용이 현실화될 경우 방송광고량 증가와 시청흐름 단절로 인해서 방송 이용자의 불편이 증가할 것이라는 예측은 당연하다고 하겠다. 방송이용자의 시청권 보호 개념을 방송이용자의 불편 방지 차원에서만 해석할 경우에는 방송광고 규제완화는 방송이용자의 시청권을 침해하기 때문에 허용되어서는 안 된다는 주장이 필연적으로 제기될 수밖에 없다.

하지만 방송이용자의 시청권 보호를 시청자 불편 방지 측면에서만 바라보는 것은 적절

29) 지상파 방송에도 방송광고총량제를 도입 시 프라임 시간대의 광고량이 증가하지 않는다면 방송광고총량제 도입의 취지 자체가 무의미해 질 것이다.

하지 않을 수 있다. 방송이용자의 시청권 개념에는 불편 없이 방송서비스를 이용할 수 있는 권리뿐만 아니라 고품질의 방송콘텐츠를 제공받을 권리까지도 포함되어 있다고 시청권 개념을 다차원적으로 해석할 수도 있다. 시청권 개념을 이와 같이 적극적으로 해석할 경우 방송광고 규제 완화가 시청권에 미치는 영향을 추정하기 위해서는 이로 인한 시청자 불편의 증가뿐만 아니라 규제 완화로 인한 방송콘텐츠 품질 개선의 효과까지도 종합적으로 고려해서 방송이용자의 전체적인 후생효과를 검토해야 한다.

2. 시장활성화

방송광고 제도 개선의 기본 방향과 구체적인 실행방안 수립 시 고려해야 할 또 하나의 중요한 요소는 제도 개선이 방송광고시장 활성화에 미치는 효과이다.

방송광고 제도 개선이 방송광고시장 활성화에는 실질적으로 기여하지 않고 시청자 불편만을 증가시킨다면 제도 개선의 필요성이 떨어진다고 할 수 있겠다. 실제로 일부에서는 방송광고 시장상황의 변화로 인해서 방송광고가 완전 판매되는 인기 방송프로그램의 개수가 대폭 줄어든 현 시점에서 지상파 방송에 방송광고총량제를 도입한다고 해도 이로 인한 지상파 방송사의 방송광고 판매 증가효과는 크지 않을 것이라고 예측하는 경우도 있다. 또한 지상파 방송에 대해서 중간광고가 허용될 경우에도 광고 매체별로 일정규모의 광고비를 고정적으로 할당하고 있는 광고주의 입장에서는 중간광고를 구매하는 대신 앞·뒤 광고나 토막광고를 줄여 지상파 방송사가 얻을 수 있는 광고수익의 규모는 크게 변화하지 않을 것이라는 주장도 일부에서 제기되고 있다. 따라서 방송광고 제도 변화를 통해서 방송광고 시장환경을 실질적으로 개선시키기 위해서는 해당 제도 개선이 방송광고시장 활성화에 미치는 효과에 대한 분석에 근거한 제도 개선 방안 수립이 요구되는 것이다.

3. 광고시장 경쟁상황

방송광고 제도 개선 시 고려되어야 할 중요한 요소 중 하나는 제도 변화가 광고시장 경쟁상황에 미치는 영향이다. 방송광고 제도 개선으로 인해서 광고시장 경쟁상황이 악화됨으로써 매체 간 균형발전에 심각한 문제의 발생이 우려된다면, 제도 개선 여부를 신중하게 판단해야 할 것이다. 실제로 지상파 방송광고 규제 완화에 대한 반대 논리 중의 하나가

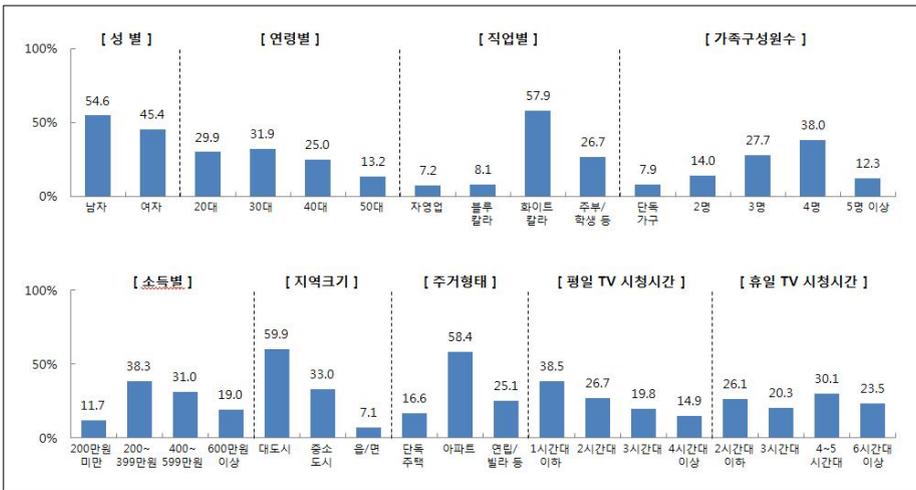
지상파 방송광고로의 풀림 가능성에 대한 우려이다. 방송광고 총량제 도입 및 중간광고 허용 등으로 인해서 지상파 방송광고의 광고효율이 증가할 경우 유료방송광고와 신문·잡지 등의 인쇄매체 광고에 투입되던 광고비가 지상파 방송광고로 이전될 가능성이 높다.

제 2 절 방송광고 제도에 대한 방송이용자 인식 조사

1. 개요

방송광고 및 관련 제도에 대한 방송이용자의 인식을 조사하기 위해서 일반 국민 대상으로 설문조사를 실시했다. 조사 대상은 만 20세에서 59세까지의 성인 남녀이며 조사지역은 전국, 표본의 크기는 1,393명이었다. 조사 기간은 2012년 10월 22일~26일까지였으며 설문은 온라인 조사를 통해서 이루어졌다. 주요 설문내용은 방송광고 전반에 대한 시청자의 인식, 방송광고에 대한 시청행태, 광고총량제·중간광고·간접광고 관련 의견 등이다.

[그림 5-1] 방송광고 관련 일반인 대상 설문조사 응답자 특성



고, 블루칼라 8.1%, 자영업 7.2%였으며, 가족구성원수는 4명이 38%, 3명이 27%, 2명이 14%, 단독가구가 7.9%였다. 평일 TV시청시간은 1시간대 이하가 38.5%로 가장 많았으며, 2시간대가 26.7%, 3시간대가 19.8%, 4시간 이상이 14.9%였다.

2. 조사 결과

가. 방송광고 일반에 대한 인식

방송광고가 시청자에게 다양한 정보를 제공한다고 인식하는 응답자의 비율은 40.1%로 나타났으며, '그렇지 않다'라고 답변한 응답자는 18.7%로 나타나 방송이용자의 상당수가 방송광고의 정보적 가치에 대해서 긍정적인 인식을 하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 방송광고 시간이 너무 길어 불편하다고 답변한 응답자의 비중이 68%이며, '그렇지 않다'라는 응답은 6.2%로 나타나 현재의 방송광고량 수준에 대한 부정적인 인식이 높았다.

'방송광고가 없다면 방송프로그램 제작비가 감소하여 프로그램 품질이 저하될 것이다'라는 진술에 대해서는 응답자의 51.5%가 긍정하였고, 해당 진술에 대한 부정적인 인식을 하 꼭 있는 응답자는 11.5%로 나타났다. 이와 같은 결과는 방송이용자의 상당수가 고품질 방송콘텐츠 공급을 위한 방송광고의 역할이 필수적임을 인식하고 있다는 것을 시사해주고 있다. '방송시청 중 방송광고가 나오면 다른 채널로 돌리거나 광고가 끝날 때까지 다른 일

[그림 5-2] 방송광고 일반에 대한 방송이용자 인식



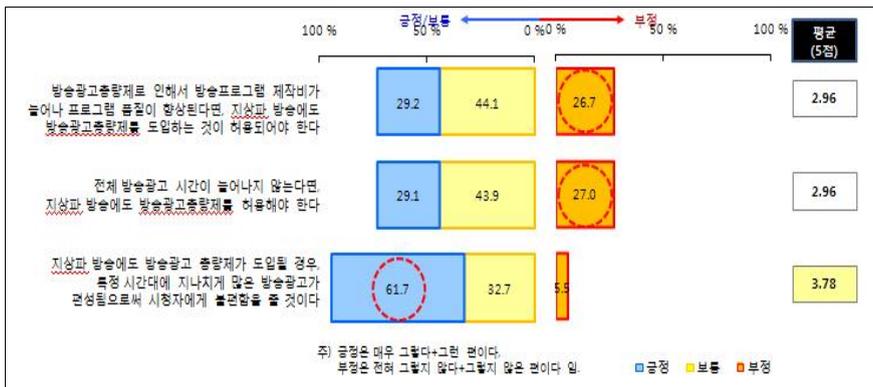
을 한다'라는 진술에 대해서는 응답자의 68.4%가 긍정하였고, 그렇지 않다'라는 응답은 7%에 불과한 것으로 나왔다. 이와 같은 결과는 방송이용자가 광고의 정보적 가치와 방송콘텐츠 제작을 위한 주요 재원으로서의 중요성을 인식하고 있지만, 방송광고에 대한 노출은 되도록 회피하는 경향이 있음을 보여주고 있다. '방송광고가 줄어들다면, 방송이용료(시청료/유료방송이용료)를 더 지불할 의향이 있다'라는 진술에 대해서는 응답자의 50.1%가 부정적인 답변을 했고, 12.7%만이 긍정적인 답변을 했다. 방송광고량이 많아서 불편하고 방송광고 시청을 회피하려는 경향이 상당함에도 불구하고, 방송이용자가 방송광고를 줄이기 위해서 추가적인 방송이용료 부담 등의 금전적인 지출을 하는 것에 대해서는 상당한 거부감을 갖고 있는 것으로 보인다.

나. 지상파 방송 광고총량제 도입에 대한 인식

설문조사 결과에 따르면 지상파 방송에 대한 광고총량제 도입으로 방송프로그램 품질 향상이 가능하다는 전제하에서 이와 같은 방향의 방송광고 제도변화에 찬성하는 응답자는 전체 설문 대상자의 29.2%였다. 지상파 방송에 대한 광고총량제 도입으로 프로그램 품질이 향상된다고 해도 이와 같은 제도 변화에 찬성하지 않는 응답자는 26.7%로 나타났다. 지상파 광고총량제 도입에 찬성하는 응답자 비율(29.2%)이 반대하는 응답자 비율(26.7%)보다 다소 높았으나 상당수의 응답자(44.1%)를 취하고 있다.

전체 방송광고량이 증가하지 않을 경우 지상파 방송에도 방송광고총량제 도입을 허용해

[그림 5-3] 광고총량제에 대한 방송이용자 인식

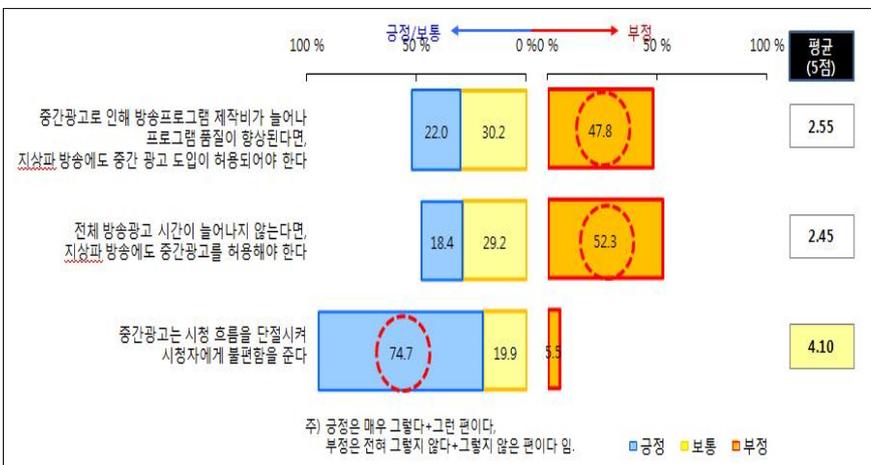


야 한다는 진술에 대해서도 긍정적 응답이 29.1%, 부정적 응답이 27%, 중립적 응답이 43.9%로 나타나 앞서 문항에 대한 답변과 거의 유사한 응답 패턴을 보였다. 반면 응답자의 61.7%가 지상파 방송에 총량제가 도입될 경우 특정 시간대에 지나치게 많은 광고가 편성됨에 따라 시청자 불편이 증가할 가능성에 대해서 우려를 갖고 있는 것으로 나타났다.

다. 지상파 방송 중간광고 도입 대한 인식

지상파 방송에 대한 중간광고 허용으로 궁극적으로 방송프로그램 품질 향상이 이루어진다고 가정할 경우에도 중간광고 허용을 반대하는 응답자 비율(47.8%)이 중간광고 도입을 찬성하는 응답자 비율(22.0%)보다 높은 것으로 나타났다. 전체 방송광고시간이 늘어나지 않더라도 지상파 방송에 대한 중간광고를 허용해서는 안된다는 응답자 비율(52.3%)이 허용을 찬성하는 응답자의 비율(18.4%) 보다 높게 나타났다. 앞서의 지상파 방송에 대한 광고총량제 도입과 관련된 설문결과와 비교해 보면, 방송이용자의 상당수는 광고총량제 보다 중간광고 도입에 더 큰 거부감을 갖고 있는 것으로 보인다. 실제로 응답자의 상당수(74.7%)가 중간광고가 시청흐름을 단절시켜 시청자에게 불편함을 준다고 응답했고, 응답자의 5.5%만이 그렇지 않다고 답변함으로써 중간광고로 인한 시청권 침해에 대해서 매우 민감한 반응을 보였다.

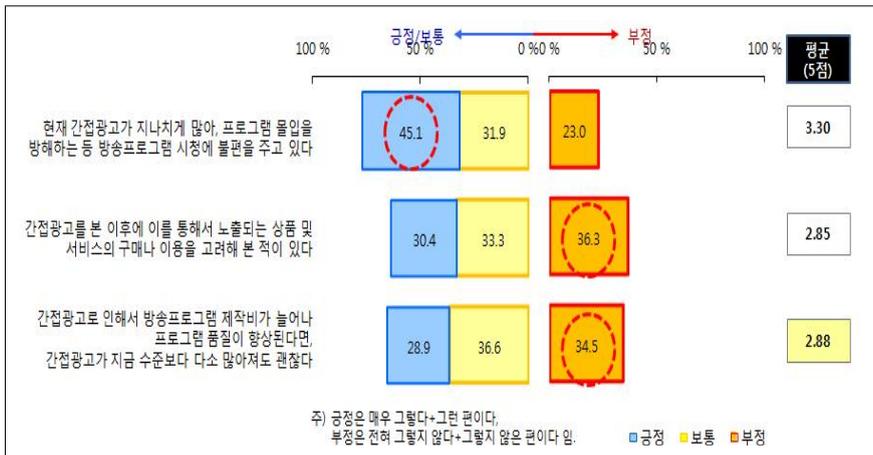
[그림 5-4] 중간광고에 대한 방송이용자 인식



라. 간접광고에 대한 인식

방송이용자의 상당수(45.1%)는 현재 방송프로그램에 포함된 간접광고가 지나치게 많아 프로그램 몰입을 방해하는 등 방송프로그램 시청에 불편을 주고 있다고 응답했으며, 응답자의 23%는 간접광고로 인한 프로그램 시청 경험에 불편이 없다고 답변했다. 간접광고에 노출된 상품이나 서비스에 대해서 구매나 이용을 고려해 본 경험이 있는 방송이용자는 응답자의 30.4%로서 간접광고의 효과가 실제로 존재한다는 것을 보여주고 있다. 설문조사 대상자의 34.5%는 간접광고 증가로 인해 궁극적으로 프로그램 품질이 높아진다고 해도 간접광고가 지금 수준보다 다소 증가하는 것에 반대했고, 응답자의 28.9%는 프로그램 품질 향상을 전제로 간접광고가 다소 증가하는 것을 용인할 수 있다고 응답했다.

[그림 5-5] 간접광고에 대한 방송이용자 인식



3. 설문결과와 시사점

본 연구는 일반국민 대상 설문조사를 통해서 방송광고 전반과 방송광고총량제·중간광고·간접광고 제도에 대한 방송이용자 인식을 살펴보았다. 우선 방송광고 전반에 대한 시청자의 인식은 양면적인 것으로 나타났다. 상당수의 방송이용자가 방송광고의 정보적 가치와 방송프로그램 재원 확충을 위한 방송광고의 필요성에 대해서는 인정하고 있으나, 이와 동시에 방송광고량이 너무 길어서 시청권이 침해되고 있다고 느끼고 있는 것으로 나타

났다. 반면 방송광고량을 줄이는 반대급부로 수신료 인상 등의 비용을 지불할 의향이 있는 방송이용자의 규모가 매우 작아(12.2%) 대다수 방송이용자는 방송광고량 등에 대해서 불만을 갖고 있지만, 이러한 불만을 해소하기 위해서 직접적인 비용을 지불할 의사는 높지 않았다.

지상파 방송에 대한 방송광고총량제 도입 및 중간광고 허용방안에 대한 방송이용자의 입장은 다소 상이하게 나타났다. 총량제 도입시 이로 인한 방송프로그램 제작 재원 증가가 이루어져 궁극적으로 방송프로그램 품질이 향상될 경우 방송광고총량제를 허용에 찬성하는 응답자(29.2%)가 반대하는 응답자(26.7%)보다 더 많았다. 반면 중간광고 허용으로 인한 방송프로그램 품질 향상이 이루어진다고 가정할 경우에도 허용을 반대하는 응답자(47.8%)가 허용을 찬성하는 응답자(22%)의 두 배 이상으로 나타났다. 이와 같은 결과는 방송이용자가 지상파 방송에 대한 방송광고총량제 도입에 비해서 중간광고 허용에 대해서 더 큰 거부감을 갖고 있음을 의미하고 있다. 따라서 지상파 방송광고 제도 개선 시 이를 감안하여 광고총량제를 우선적으로 도입하고 중간광고를 이후 허용하는 단계적 접근방안 등을 고려해 볼 수도 있겠다.

간접광고와 관련된 설문결과에 따르면 간접광고 증가가 프로그램 품질 향상을 가져온다고 가정할 경우 이를 허용하는 것에 찬성하는 응답자(28.9%)가 반대하는 응답자(34.5%)보다 다소 적은 것으로 나타났으나, 지상파 방송 중간광고 허용에 대해서보다는 간접광고량 증가에 대한 거부감이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 또한 간접광고를 보고 상품 및 서비스에 대한 구매나 이용을 고려한 경험이 있는 응답자의 비중이 전체 설문대상자의 1/3 수준으로 나타나, 간접광고 관련 규제 완화시 방송광고주의 추가적인 지출로 인한 광고시장 확대의 가능성이 존재하고 있음을 시사해주고 있다.

제 3 절 방송광고 제도개선 방안

1. 방송광고량 관련 규제 개선 방안

가. 단계별 규제 완화

현실적으로 지상파 방송에 대해서 전면적인 광고총량제 도입이 쉽지 않은 상황에서 단계적으로 방송광고 운영의 자율성을 높이는 방향으로 점진적인 규제 완화 전략을 선택하

는 것이 적절하다고 판단된다. 급격한 제도 변화에 대한 반발 가능성이 큰 상황에서 실현 가능한 제도 개선 방안부터 우선적으로 실행하자는 것이다. 이후 방송광고시장 내의 경쟁 상황 변화 등 관련 시장환경 변화에 따라 탄력적인 제도 개선이 가능할 것이다.

1) 1단계: 시간당 광고총량제 도입

우선 현재 방송광고 유형별(프로그램/토막/자막/시보)로 규제되고 있는 지상파 방송광고 시간을 방송광고의 유형의 구분 없이 시간당 총량으로 규제하는 방안에 대한 적극적인 검토가 필요하다. 시간당 총량제가 도입될 경우 시간당 허용되는 방송광고의 총량은 현행보다 늘어나지 않아 시청자 후생의 감소가 크지 않으면서 광고판매자의 자율성 증대될 것이다. 특히 자막광고 및 시보광고를 광고효과가 높은 프로그램 및 토막광고로 대체함으로써 광고 판매수익 증진과 방송광고 집행의 효율성향상을 기대할 수 있다.

시간당 총량제를 도입할 경우에는 프로그램 및 토막 광고 시간의 증가는 최대 1분에 불과하여 실질적인 제도 개선효과는 제한적일 수도 있으나, 점진적인 규제완화의 1단계 조치의 실행이라는 측면에서 상당한 상징적인 의미가 있다고 할 수 있겠다. 1973년 방송법 시행령 개정 이후 여타 국가에서는 사례를 찾아 볼 수 없는 방송광고 세부 유형별 광고량 규제가 현재까지 지속되어 왔으며, 시간당 광고총량제 도입을 통해서 이처럼 규제 목적이 불분명하면서도 방송광고 편성의 자율성을 과도하게 침해하는 규제의 철폐가 이루어지는 것이다.

2) 2단계: 일일 광고총량제 도입

장기적으로 일일 광고총량제를 도입하여 지상파 방송사의 광고시간을 규제하는 방안을 도입할 수 있겠다. 일일 광고총량제 채택 시 광고주의 수요가 몰리는 특정 시간대 또는 특정 방송프로그램에 대해서 방송광고 공급을 탄력적으로 증가시킬 수 있어, 시간당 광고총량제보다 방송광고 판매자의 자율성을 증가시키게 된다. 또한 시간대별·방송프로그램별 방송광고 수요량 변동에 따른 공급량의 능동적인 변동이 가능하여 실질적인 방송시장 규모 증가효과가 나타날 가능성이 높다.

일일 방송광고 총량제는 시간당 방송광고 총량제에 비해서 유료방송광고에 부정적인 영향을 미칠 가능성에 대한 우려가 높다. 전체 방송광고시장에서 지상파 방송사의 점유율(2011년 기준)은 지상파 계열 PP를 포함했을 때는 73%로서 지상파 방송사의 시장집중도가 매우 높다고 말할 수 있다. 따라서 2단계 방안의 도입시기는 방송광고시장의 경쟁상황을 살펴보면서 신중하게 결정되어야 한다.

또한 일일총량제 도입 시 프라임 타임대 또는 인기 방송프로그램에 대한 방송광고량 증가로 인한 시청자 후생 감소 가능성이 존재한다. 따라서 일일총량제를 도입하는 경우 해외 주요국이나 국내의 유료방송에 대해서 적용되는 광고량 규제와 마찬가지로 일일총량과 동시에 시간당 편성할 수 있는 광고의 최대량을 동시에 규제(예, 시간당 평균 10분+1시간 최고 12분)하는 것이 특정 시간대 또는 방송프로그램에 대한 과도한 방송광고편성으로 인한 시청권 침해 문제를 해소할 수 있을 것이다.

나. 비대칭적 규제

소유구조(공영, 민영) 및 전송방식(지상파/유료)에 따라서 비대칭적인 방송광고량 규제 채택을 고려해 볼 수 있겠다. 우선 현재 공영과 상업 지상파 방송에 동일하게 적용되고 있는 광고량 규제를 상업 지상파 방송에 대해서 완화함으로써 공적 재원이 투입되고 있는 공영방송에 대해서 보다 엄격한 방송광고량 규제가 이루어지게 되는 것이다. 또한 지상파 방송에 광고총량제를 도입한다고 해도 여전히 유료방송 보다 엄격한 방송광고량 규제가 적용되는 것이 적절하다. 예를 들어 지상파 방송광고 총량제 도입 시 유료방송에 대한 허용량(시간당 평균 10분/ 최대 12분) 보다 낮은 수준의 일일총량 규제(예, 시간당 평균 9분/ 최대 11분)를 도입하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

2. 중간광고 규제 개선 방안

가. 방송광고시장 환경 변화에 따라 지상파 중간광고 허용

지상파 방송에 대한 중간광고 허용은 광고총량제 도입에 비해서 파급효과가 훨씬 클 것으로 예상됨에 따라 신중한 결정이 필요하다. 지상파 중간광고 도입으로 인해 시청흐름 단절로 인한 시청자 불편의 증가가 예상되지만, 시청권을 심각하게 침해할 수준으로 증가하지는 않을 것이다. 오히려 문제는 지상파 방송에 대한 중간광고 허용으로 인한 지상파 방송광고로의 쏠림현상과 이에 따른 유료방송광고 시장 축소 가능성이다. 따라서 지상파 방송사의 방송광고 시장 점유율이 X% 이하로 떨어져 방송광고시장에서 유료방송이 충분한 경쟁력을 갖췄다고 판단될 경우 지상파 방송사에 중간광고 허용 방안을 검토하는 것이 적절하다고 판단된다.

나. 점진적인 규제 완화

지상파 중간광고 도입이 유료방송시장에 미치는 영향에 대해서는 몇몇 연구가 존재하지만, 중간광고 도입의 효과는 실제로 중간광고가 허용된 이후에야 정확하게 파악될 수 있다. 따라서 지상파 방송에 대한 중간광고 허용 시 그 범위와 정도는 중간광고 도입의 효과를 관찰하면서 점진적으로 이루어지는 것이 바람직하다. 예를 들어 중간광고 도입 초기에는 (1) 비프라임 시간대의, (2) 길이 45분 이상 프로그램에 대해서, (3) 1회에 한해서 최대 30초까지 허용하고, 중간광고 도입이 시청권 및 방송광고시장 경쟁상황에 미치는 영향을 살펴 본 후 추가적인 규제 완화를 검토하자는 것이다.

다. 비대칭적 규제

소유구조(공영/민영), 전송방식(지상파/유료), 프로그램 장르에 따라서 비대칭적인 중간광고 규제 채택하는 방식을 고려해 볼 수 있겠다. 우선 지상파 방송 중간광고에 대해서 유료방송에 비해서 강화된 형태(예, 45분 이상 프로그램에 대해서 1회에 한해서 최대 30초 허용)의 규제를 도입하는 것이 타당하다. 또한 특정 장르(예: 뉴스, 어린이, 교육 등)에 속한 프로그램에 대해서는 중간광고를 허용하지 않거나, 특정 장르(예, 오락장르)에 대해서만 중간광고를 허용하는 방안도 검토 가능하다.

3. 간접광고 및 제작협찬 관련 규제 개선 방안

가. 제작협찬을 통한 음성적 간접광고 차단

간접광고 시장활성화와 시청자보호를 위해서는 외주제작사에 대한 간접광고 판매 권한 부여와 동시에 제작협찬을 통한 음성적 간접광고를 차단하는 방향의 근본적인 제도 개선이 필요하다. 이를 위해서는 우선 외주제작사의 지상파 간접광고 판매 권한이 불명확해 외주제작사가 간접광고를 판매하기 어려운 상황이므로 우선 외주제작사의 간접광고 판매 권한의 명확화가 필요하다.³⁰⁾

장기적으로는 제작협찬을 통해 실질적인 간접광고 효과가 나타날 경우 이를 간접광고로 간주하고 해당 규제(시청자 고지의무, 미디어랩 위탁의무, 방발기금 부과, 형식규제 등) 적용 방안 도입 검토할 수 있겠다.

30) 현재 관련 방송법 개정 작업이 진행 중이나 법제화 가능성이 불투명한 상태이다.

제작협찬을 통한 음성적 간접광고 차단을 통해서 간접광고 제도화의 취지를 살리고 방송이용자 시청권 보호를 강화할 수 있을 뿐만 아니라, 실질적인 방송광고인 제작협찬을 통한 음성적 간접광고에 대해서도 간접광고에 준하는 규제를 적용함으로써 규제 형평성 제고가 가능해지게 된다.

외주제작사가 제작비의 상당 부분을 제작협찬을 통해 충당하는 현 상황을 고려할 때, 제작협찬을 통한 간접광고 차단 시 외주제작사 제작비 감소로 인한 프로그램 품질 저하 가능성 존재하나, 외주제작사의 간접광고 직접 판매 허용 시 이와 같은 문제는 충분히 해소 가능할 것으로 판단된다. 또한 외주제작사가 간접광고를 판매할 수 없는 현 상황에서는 지상파 방송사가 간접광고를 판매하고 이로부터 발생한 수익을 외주제작사 제작비로 지급할 경우 현 수준의 제작비 수준의 유지가 가능하다.

나. 외주제작사 간접광고 판매 유인 제공

외주제작사에게 간접광고 판매 권한이 부여될 경우 이들에 대해서 한시적으로 (1) 미디어랩을 통하지 않고 지상파 간접광고 직접 판매 허용하고, (2) 간접광고 판매수익에 대한 방송통신발전기금 납부의무를 면제하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 지상파 간접광고에 부과되는 미디어랩의 판매대행 수수료와 방발기금 납부의무를 면제함으로써 외주제작사의 간접광고 판매 유인 증가를 유도하자는 것이다.

외주제작사의 지상파 간접광고 직접판매에 대한 방발기금 납부의무 면제는 중소방송사업자 보호 측면에서 실현 가능성이 충분하지만, 미디어랩을 통하지 않는 직접판매 허용의 경우 논란의 소지가 상당하다. 이는 외주제작사에게 간접광고 직접판매를 허용할 경우, 방송광고 판매 대행사를 통한 광고 판매라는 지상파 방송광고 판매의 기본 원칙에 위배된다는 문제를 갖고 있기 때문이다.

다. 형식규제 완화

간접광고 및 제작협찬 활성화를 위해서 이들에게 적용되는 시간제한 규제 및 협찬고지 형식규제 완화를 고려해 볼 수 있다. 현행 간접광고 노출 시간 규제 (5/100)시 시간 계산 기준을 현행의 프로그램 본방영 시간 기준에서 전후 CM까지 포함한 프로그램 방영시간 기준으로 변경할 경우, 간접광고 상표 노출 시간 현재 수준보다 최대 10% 증가할 수 있게 된다. 또한 협찬주명만 자막을 통해서 고지 가능한 현행 제작협찬고지 형식규제를 상표명

또는 상품명까지 고지 가능하도록 완화함으로써 제작협찬의 광고효과를 증가시켜 광고주의 제작협찬 유인을 증가시킬 수 있다.

라. 규제 불확실성 해소

간접광고 내용 및 형식에 대한 규제 근거와 규제 내용을 명확화하는 방향으로 관련 법령을 정비하고 간접광고 내용 및 형식 규제에 대한 구체적인 가이드라인을 제시함으로써 규제의 불확실성을 감소시켜야 한다. 현행 방송법 및 관련 법령에서는 간접광고의 내용 및 형식 규제의 근거와 내용이 매우 모호하다. 방송법 시행령에 따르면 간접광고가 “프로그램 내용이나 구성에 영향을 미치거나 방송사업자의 편성의 독립성을 저해”하거나 “해당상품을 언급하거나 구매·이용을 권유하는 내용을 방송”하는 것은 금지하고 있다. 하지만 실제 간접광고 내용을 규제하는 방송통신심의위원회의 간접광고 관련 심결사례를 보면 방송심의에 관한 규정 제46조(광고효과의 제한)를 통해 간접광고 내용 규제를 하고 있다. 하지만 규정 제46조 제5항에 따르면 간접광고에 대해서는 제46조 제2항과 제3항이 적용되지 않고, 제46조 제1항은 협찬의 광고효과에 대한 제한과 관련된 조항으로 간접광고 적용에 대한 논란 가능성이 큰 상황이다.

내용규제에 대해서는 ‘방송심의에 관한 규정’에 간접광고와 관련된 사항을 첨부(방송법 시행령상의 간접광고 내용 규제 관련 부분 반영)하고 관련 내용의 정의와 사례에 대한 구체적인 가이드라인 제시하는 방향으로 제도개선이 이루어지는 것이 적절하다. 형식규제와 관련해서는 ‘상표를 알 수 있는 표시의 노출’과 ‘제작상 불가피한 자연스러운 노출’에 대한 정의와 사례에 대한 구체적인 가이드라인 제시하는 바람직하다. 이와 같이 관련 법령의 정비와 가이드라인 제시를 통해서 한계선을 명확히 설정함으로써 규제에 대한 예측 가능성을 높임으로써, 방송사가 광고 효과를 극대화시킬 수 있는 방향으로 간접광고를 제작해 간접광고에 대한 광고주의 수요와 지불의사 증가시켜 방송광고 시장 활성화에 기여할 수 있을 것이다.

3. 제도개선 로드맵

가. 1단계: 지상파 방송 시간당 총량제 도입, 외주제작사 간접광고 판매 권한 부여

1) 지상파 방송 시간총량제 도입

현행 광고유형별 시간규제 폐지를 통한 시간당 총량제 도입이 방송광고시장의 경쟁상황

이나 시청권 보호에 미칠 수 있는 부정적인 영향은 없으나, 이와 같은 규제에 의한 비효율은 크기 때문에, 가능한 빠른 시간 안에 규제 개선 필요하다.

2) 외주제작사 간접광고 판매 권한 부여

현재 진행 중인 외주사의 간접광고 판매 권한을 명확하게 하는 방송법 개정을 조속히 완료해 간접광고 시장 활성화 기반 조성하도록 한다.

나. 2단계: 지상파 일일총량제 도입, 유료방송 일일총량제 확대, 협찬의 간접광고 편입

1) 지상파 일일총량제 도입

지상파 방송 일일총량제 도입 시기는 다음과 같은 사항을 고려해 결정한다.

- ① 방송광고시장 경쟁상황: 광고주가 한정된 광고예산을 매체별로 배분하기 때문에 지상파 일일총량제 도입 시 유료방송광고시장 규모 축소에 따른 부작용 발생 가능성이 있다. 따라서 방송광고 시장에서 지상파 및 지상파 계열 유료채널이 차지하는 점유율이 현재 수준보다 낮아져, 비지상파계열 유료채널이 방송광고 시장에서 충분한 경쟁력을 갖추게 되는 시점에 지상파 일일총량제 도입하는 것이 바람직하다. 지상파 일일총량제 도입 시 지상파-유료간 비대칭성 유지를 위해 유료방송 일일총량제 확대 연계하는 방안도 검토 가능하다.
- ② 시청자 후생: 지상파 방송광고 시장 규모 축소로 인한 콘텐츠 품질 저하에 따른 시청자 후생감소가, 일일총량제 도입으로 인한 광고량 증가에 따른 시청자 후생감소보다 더 크다고 판단될 경우 일일총량제 도입을 실행하도록 한다.

2) 협찬의 간접광고 편입

외주사의 간접광고 판매 권한 명확화 이전에 협찬을 간접광고 제도로 편입할 경우, 외주사의 콘텐츠 제작 재원 축소 등의 부작용 발생 가능하다. 이에 따라 외주사의 간접광고 판매 허용 이후 협찬을 간접광고 제도로 편입함으로써 음성적 간접광고를 차단하는 것이 적절하다. 다만, 이 경우 외주사가 판매한 간접광고에 대한 수익 배분과 관련된 분쟁 가능성에 대한 정책적 대응책 수립 필요하다. 현재는 지상파 방송사가 판매한 간접광고 수익 배분에 대한 합의는 있지만, 외주제작사가 판매하는 간접광고 수익 배분에 대한 기준은 마련되어 있지 않은 상태여서 관련 기준에 대한 제도정비가 필요하다.

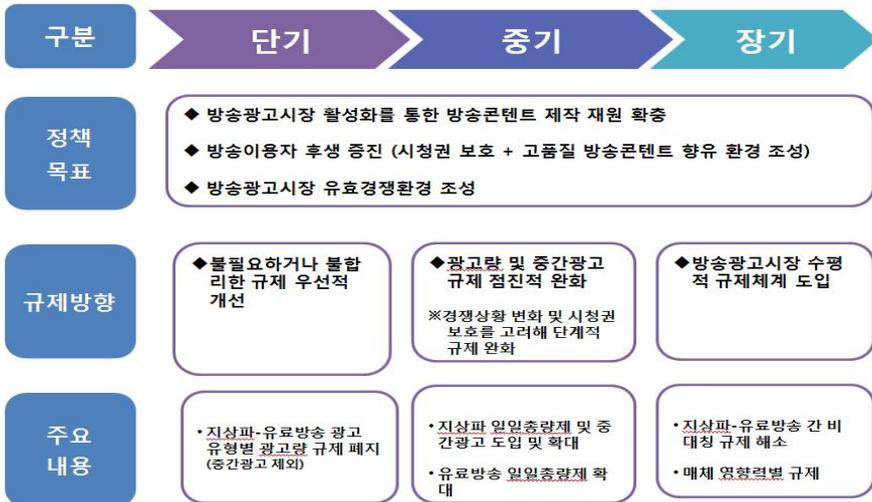
다. 3단계: 지상파 중간광고 허용

지상파 일일총량제 도입으로 인한 시장활성화 효과가 기대보다 작아, 재원구조 악화로 인한 지상파 방송 콘텐츠 품질 저하가 현실화될 가능성이 높아지고, 중간광고 허용으로 인한 시청자 후생 감소보다 중간광고 허용으로 인한 시청자 후생 증가가 더 크다고 판단 될 경우 지상파 중간광고를 허용하도록 한다.

라. 4단계: 수평적 규제체계 도입

장기적으로는 방송광고 규제에도 수평적 규제체계를 도입해 지상파-유료방송간 비대칭 규제를 해소하고 방송매체별 영향력에 따라서 차별적인 규제를 적용하도록 한다.

[그림 5-6] 방송광고 제도 개선 로드맵



제6장 결론

인터넷 등 신규 광고매체의 급격한 성장에 따라 방송 및 인쇄 매체 등 전통적인 광고매체가 전체 광고시장에서 차지하는 상대적인 비중이 빠른 속도로 감소하고 있으며 이들 매체의 절대적인 규모 역시 정체상태에 있거나 축소되고 있는 상황이다. TV방송광고시장 역시 성장정체로 인해서 방송사업자의 재원구조에 상당한 변화가 진행되고 있다. 지상파 방송사업자의 경우 TV방송광고수익(2005년 실질금액 기준)이 2002년의 2조 6,202억 원을 정점으로 지속적으로 감소해 2011년에는 1조 8,160억 원 수준으로 줄어들었다. 아직까지는 지상파 방송사업자가 방송프로그램 판매수익 등 여타 비방송광고수익의 확대를 통해서 방송광고수익의 축소분을 보전하고 있는 상황이지만, 비방송광고수익의 증가에도 한계가 존재하기 때문에, 현재와 같은 추세가 지속될 경우 방송프로그램 제작에 투입되는 재원의 절대적 규모가 축소됨으로써 시청자들에게 제공되는 방송콘텐츠의 품질 저하에 대한 우려가 현실화될 가능성도 완전하게 배제할 수 없는 상황이다.

지상파 방송에 대한 광고총량제 도입이나 중간광고 허용 등과 관련된 제도 개선 필요성에 대한 논의가 간헐적으로 이루어져 온 것이 사실이지만 이해 당사자 간의 의견차이 등으로 인해서 실제 제도 개선으로 이어지지는 못해온 것이 사실이다. 하지만 방송시장과 광고시장의 환경변화가 급격하게 이루어지고 있고 이와 같은 시장환경 변화에 신속하게 대응하지 못할 경우 방송광고시장의 축소뿐만 아니라 방송콘텐츠 품질 저하로 인한 방송이용자의 편익 감소와 이에 따른 사회적 손실 가능성이 높아지고 있어 방송광고시장 활성화의 필요성과 구체적인 활성화 방안에 대한 재검토가 필요한 시점이다.

그 동안 지상파 방송에 대한 방송광고총량제 도입 및 중간광고 허용이 실현되지 못했던 이유는 크게 두 가지로 나누어볼 수 있겠다. 첫 번째 이유는 이와 같은 제도 변화로부터 발생할 수 있는 시청권 침해 가능성에 대한 우려이다. 방송광고총량제가 도입될 경우 방송사가 방송광고시간을 탄력적으로 배치할 수 있게 됨에 따라 저녁 시간 등 프라임타임 또는 인기 방송프로그램에 대해서 기존에 허용되고 있는 최대 광고량보다 더 많은 광고시간을 배정할 수 있게 된다. 이와 같은 방송광고량 증가에 따라서 시청자가 원하는 방송프

로그래를 보기 위해서 대기하는 시간과 시청을 원하지 않는 방송광고에 노출되는 시간이 동시에 증가함으로써 방송이용자의 시청권이 침해 받을 우려가 높아진다는 것이다. 지상파 방송에 대한 중간광고 허용시에도 방송프로그램 중단에 따른 시청흐름 단절로 인해 시청권 침해가 발생한다는 우려가 존재한다.

방송광고 제도 개선이 이루어지지 못했던 두 번째 이유는 제도 변화가 방송광고시장에 미칠 수 있는 부정적인 영향에 대한 우려이다. 지상파 방송광고 규제 완화로 인해서 지상파 방송광고로의 쏠림현상이 발생할 경우 유료방송광고시장의 규모가 축소될 가능성에 대한 우려이다. 이와 같은 가능성이 현실화될 경우 방송광고시장의 경쟁상황이 악화될 뿐만 아니라 궁극적으로는 매체간 균형발전이 저해될 가능성이 있기 때문에 관련 규제 완화가 바람직하지 않다는 것이다.

본 보고서는 방송광고 규제 완화로 인해서 이와 같은 부정적인 효과가 나타날 가능성이 있음에도 불구하고 다음과 같은 이유로 방송광고총량제 및 중간광고와 관련된 규제를 완화하는 방안을 적극적으로 검토할 것을 권고한다. 우선 앞서 언급된 바와 같이 현재와 같은 방송광고시장의 침체가 지속될 경우 중장기적으로 방송이용자에게 제공되는 방송콘텐츠의 품질이 저하됨으로써 시청자 후생이 감소할 가능성이 상당하다. 단기적으로는 비방송광고수익 증가를 통해 방송광고 수익의 손실분을 보전할 수 있을지 몰라도, 비방송광고수익 증가에는 한계가 있어 중장기적으로는 전체 매출액의 감소로 인한 방송프로그램 제작 채원 감소가 방송콘텐츠의 품질 저하로 이어질 수 있다는 것이다. 시청권 보호의 개념을 단순하게 방송광고로부터 발생하는 불편을 감소시킨다는 차원에서 벗어나 시청자에게 보다 좋은 품질의 방송프로그램을 제공하는 것이라고 넓게 해석한다면 방송이용자의 시청권 보호를 위해서는 방송광고에 대한 과도한 노출로 인한 문제뿐만 아니라, 방송콘텐츠 품질 저하로 인한 시청자 후생 감소까지도 종합적으로 고려해서 관련 방송광고 관련 규제 방안을 수립해야 할 것이다.

지상파 방송과 유료방송 사이의 매체간 균형발전 역시 방송정책의 중요한 목표의 하나임은 분명한 사실이고 방송광고 관련 제도 개선 역시 제도 변화가 방송시장에 미칠 수 있는 영향을 염두에 두고 이루어져야 한다. 이와 같은 측면에서 볼 때 지상파 방송광고에 대한 규제 완화가 지상파 방송으로의 방송광고 쏠림현상을 초래할 가능성에 대한 우려에 대해서 적절한 대비가 이루어진다면, 지상파 방송광고 규제 완화를 적극적으로 검토할 필요

가 있다. 현재의 광고시장 현황을 보면 지상파 방송광고와 유료방송광고 사이의 직접적인 경쟁뿐만 아니라 방송광고와 인터넷 등의 신유형 광고 간의 역시 치열하게 벌어지고 있는 것으로 보인다. 방송광고 시장이 지상파 방송광고와 유료방송광고 사이의 제로섬 게임이라면 지상파 방송광고에 대한 규제완화는 전체 방송광고시장 규모를 증가시키기 보다는 지상파 방송광고시장이 증가한 만큼 유료방송광고시장 규모가 감소하게 될 것이다.

방송광고 제도 변화가 이루어진 이후 전체 방송광고시장의 규모가 그대로 유지되고 단지 지상파 방송광고와 유료방송광고 사이의 방송광고수익의 배분 비율만 변동된다면, 제도 개선의 효과는 매우 제한적일 것이다. 하지만 방송광고 제도 변화로 인해서 방송광고 시장이 활성화되고 이에 따라 전체 방송광고시장의 규모가 증가한다면 관련 제도 개선에 대한 충분한 유인이 있다고 말할 수 있다. 특히 관련 제도 개선 이후 방송광고시장에서 유료방송광고가 차지하는 상대적인 비중의 감소된다고 해도 유료방송광고시장의 절대적인 규모가 유지되거나 지금보다 커진다면 외면적으로는 제도 개선으로 인해서 방송광고시장의 경쟁상황이 악화되는 것으로 보여도 실질적으로는 전체 방송시장활성화로 인한 사회적 편익이 더욱 커질 가능성이 크다.

마지막으로 본 보고서는 간접광고 도입의 취지를 살리고 시청자 보호를 강화하기 위해서 간접광고 및 협찬 관련 규제 일원화 등 관련 규제 개선이 이루어지는 것이 적절하다고 판단했다. 2010년 방송법 개정에 따라서 국내에서도 간접광고가 허용되었지만, 여전히 제작협찬 등을 통한 음성적인 간접광고가 제도화된 간접광고 시장보다 훨씬 큰 상황이다. 음성적인 간접광고를 양성화하기 위해서 간접광고를 제도화하였음에도 불구하고, 간접광고와 제작협찬에 대한 비대칭적인 규제로 인해서, 광고주와 방송사업자(방송사 및 외주제작사 등)가 여전히 음성적인 간접광고를 더욱 선호하고 있다. 이와 같은 상황은 제도화된 간접광고 시장 활성화에 악영향을 미칠 뿐만 아니라 방송이용자에 대한 보호측면에서도 바람직하지 않다.

참 고 문 헌

[국내 문헌]

- 김봉철·이용성·이귀옥(2004), 『우리나라 방송광고 제도개선 방안에 관한 연구』, 한국방송광고공사.
- 김지영(2009), 영국 방송광고 규정 현황, 방송통신정책, 제21권 17호, 75~81쪽.
- 박주연(2011), 융합시대 독일의 방송광고 정책 변화에 관한 연구: 방송 프로그램의 협찬 및 간접광고 법제분석을 중심으로, 커뮤니케이션학 연구, 제19권, 1호.
- 신호철(2011), 영국 Ofcom, 간접광고 허용 관련 방송법 개정안 발표, 방송통신정책, 제23권 5호, 66~70쪽.
- 이종원 외(2009), 『방송통신광고 편성운용제도의 중장기 개선방안 연구』, 정책연구 09-45
- 이종관(2011), 『광고산업 생태계 분석 및 광고시장 경쟁상황 평가』, 방송통신위원회, 지정 2011-10.
- 정연우·문철수·조영기(2008), “새로운 방송광고 정책에 대한 탐색연구”, 방송과 커뮤니케이션 제9권 2호.
- 조은기(2005), “방송광고시장 규제원칙에 관한 소고”, 방송연구, 2005년 겨울호, 방송위원회. 방송통신위원회, 『방송사업자 재산상황 공표집』 각 연도.
- _____, 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도.
- 제일기획, 『광고연감』 각 연도.
- 최현철 외(2009), PPL 도입 효과에 관한 연구, 한국방송광고공사.
- 한국인터넷진흥원(2012), 국가별 방송통신 현황 2011.
- 한은경(2007), 『방송광고제도 개선방안 연구: 시장효과분석을 중심으로』, 방송위원회, 지정 2007-조사-47.

[해외 문헌]

Nenova, M.(2007). “The Reform of the EC Audiovisual Media Regulation; Television without Cultural Diversity.” Working Paper. Swiss: Swiss National Center for Competence in Research.

http://www.nccr-trade.org/images/stories/publications/twf_workingpaper.pdf

Informa(2009). Western European TV 13th edition.

_____ (2011). Asia Pacific TV 15th edition.

_____ (2011. 2. 7). Product placement takes its place in European TV, but with variations across member states, TVinternational, 19(3), 11~17.

PWC(2012). Global entertainment and media outlook 2011~2015, 12th.

Zenithoptimedia(2012). Advertising expenditure forecasts.

日本民間放送連盟(2004). 日本民間放送連盟 放送基準.

[부록]

중간광고 도입에 따른 방송광고시장 파급효과 예측

본 연구에서는 유료방송의 중간광고 효과를 기반으로 지상파방송에 중간광고가 도입되었을 때의 광고시장 영향력을 추정하고자한다. 첫 번째 방법은 중CM과 전, 후 CM의 단가 차이를 이용, 두 번째 방법은 시청률 차이를 이용하여 중간광고 도입효과를 예측해보았다.

1. 중간광고 도입 효과: 중간광고 가치

일반적으로 중간광고는 전후CM광고에 비해 높은 가격을 받는다. 이는 프로그램 중간에 삽입됨으로 인해 광고 주목도가 높기 때문이며 광고시청률로 확인할 수 있다. 첫 번째 중간광고 도입효과 추정은 이종원 외(2009)에서 사용한 중간광고 단가 차이를 이용한다.

현행 규제에 따라 프로그램 광고는 프로그램 길이의 10/100만큼 허용되는데, 본 추정에서는 이중, 5/6은 전후CM으로 편성되고 1/6은 중CM으로 편성되는 것으로 가정한다.³¹⁾ 아울러, 중간광고는 SA급과 A급에만 전량 판매되는 것으로 가정한다. 예측에 필요한 유료방송 광고 가격은 KBS계열, MBC계열, SBS계열, 씨제이계열, 티브로드 계열 PP의 홈페이지를 이용하였으며,³²⁾ 지상파 3사의 TV 방송광고 판매액은 한국방송광고공사(KOBACO)로부터 협조를 받았다.

〈표 1〉 주요 PP 프로그램 전후 CM가격 대비 중간광고 가격 규모

	SSA급	SA급	A급	B급
tvN	250%	250%	250%	250%
Mnet	250%	250%	250%	250%
OCN	250%	250%	250%	250%
채널CGV	250%	250%	250%	250%
수퍼액션	250%	250%	250%	250%

31) 1시간을 기준으로 할 때 6분 중 1분이 중간광고로 편성됨을 의미

32) 조사된 데이터는 홈페이지를 통해 확인이 가능한 채널로 한정되었다.

온스타일	250%	250%	250%	250%
스토리온	250%	250%	250%	250%
올리브	250%	250%	250%	250%
XTM	250%	250%	250%	250%
투니버스	250%	250%	250%	250%
온게임넷	250%	250%	250%	250%
바둑TV	250%	250%	250%	250%
NGC	250%	250%	250%	250%
중화TV	250%	250%	250%	250%
E채널	250%	250%	250%	250%
FOX	250%	250%	250%	250%
SCREEN	250%	250%	250%	250%
CHAMP	250%	250%	250%	250%
FashionN	250%	250%	250%	250%
FX	250%	250%	250%	250%
View	250%	250%	250%	250%
Foxlife	250%	250%	250%	250%
Cinef	250%	250%	250%	250%
DRAMA CUBE	250%	250%	250%	250%
KBS스포츠	200%	—	—	—
KBS드라마	170%	—	—	—
KBS JOY	167%	—	—	—
KBS PRIME	167%	—	—	—
MBC드라마넷	200%	200%	200%	200%
MBC every1	200%	200%	200%	200%
MBC MUSIC	200%	200%	200%	200%
MBC Life	200%	200%	200%	200%
SBS Golf	120%	122%	127%	—
SBS E!	200%	200%	200%	200%
SBS ESPN	120%	122%	127%	—
SBS Plus	200%	200%	200%	200%
평균	226%	233%	233%	240%
SSA급, SA급 평균	229%			

자료: 각 PP 홈페이지

유료방송채널의 중간광고 가격은 전후 CM가격의 약 233% 수준인 것으로 나타났다. 씨제이 계열 및 티브로드 계열 PP는 일괄적으로 모든 시급에 대해 중간광고 단가가 전후CM 단가의 250% 수준으로 나타났으며 MBC계열 PP는 200%로 나타났다. KBS 계열 및 SBS계열은 채널별로 다르게 책정되어 있으나 전후 CM대비 최소 120% 수준인 것으로 파악되었다.

〈표 2〉 2011년 지상파TV 시급별 자원 및 신탁액

(단위: 억 원, %)

광고유형	SA급			A급		
	재원	신탁	판매율	재원	신탁	판매율
프로그램	14,039	10,187	72.6%	5,453	3,172	58.2%
토막광고	1,271	997	78.5%	782	559	71.5%
ID	57	50	87.7%	36	27	76.0%
골이어	57	48	84.0%	36	27	75.9%
시보	250	191	76.4%	71	1	1.4%
가상광고	—	17	—	—	7	—
간접광고	—	139	—	—	27	—
소계	15,673	11,629	74.2%	6,378	3,820	59.9%

광고유형	B급			C급		
	재원	신탁	판매율	재원	신탁	판매율
프로그램	4,216	2,141	50.8%	2,421	518	21.4%
토막광고	519	336	64.8%	217	113	51.9%
ID	24	17	70.8%	10	7	64.7%
골이어	24	18	73.9%	10	7	63.3%
시보	38	7	18.7%	2	1	25.3%
가상광고	—	3	—	—	2	—
간접광고	—	8	—	—	1	—
소계	4,821	2,530	52.5%	2,661	647	24.3%

자료: KOBACO(2011)

프로그램 중간광고가 SA급과 A급에서 전량판매 됨을 가정할 때 중간광고 단가의 가치는 전, 후 CM대비 약 2.29배이다. 지상파 방송의 2011년 SA급, A급의 프로그램 광고 재원은 1조 9,491원으로 이중 68.5%인 1조 3,358억 원이 판매되었다. 이 중 1/6이 중간광고 잠재수요량 (2,226억원)이며 여기에 중간광고의 가치를 적용하면 약 5,104억 원을 중간광고

로 간주할 수 있다.

- 중간광고 도입 효과=중간광고 잠재수요*중간광고 단가 가치

$$=2,226\text{억 원} \times 2.29$$

$$=5,104\text{억 원}$$

따라서 중간광고 도입으로 약 2,877억 원의 광고수익이 발생할 것으로 기대 되며 이는 2011년 지상파 방송광고 규모 1조 6,017억 원 대비 약 18% 시장 규모 상승효과를 의미한다.

〈표 3〉 지상파TV 프로그램광고의 중간광고 도입 효과

(단위: 억 원, %)

시급	2008년 판매액	시급별 판매비중	중간광고 시장 창출분	중간광고 후 매출액예상
SA	10,187	63.60%	2,083	12,269
A	3,172	19.80%	649	3,820
B	2,141	13.37%		2,141
C	518	3.23%		518
합계	16,017	100.00%	2,731	18,748

주: 시급별 토막, id, 끈이어, 시보광고 제외

2. 중간광고 도입 효과: ADRATIO

두 번째 지상파 방송의 중간광고 도입효과 예측은 중간광고의 전후CM대비 높은 시청률에 근거한다. 유료방송채널의 ADRATIO(각 CM 시청률 대비 프로그램 시청률의 백분율 값)를 산출하여 지상파방송의 ADRATIO와 비교하고 중간광고 도입시 총광고시청량(GRPs)증가에 따른 광고수익 증가분을 추정하는 방법이다. ADRATIO는 Danaher(1995)에서 처음 도입된 개념이며 이종원외(2009), 한은경(2007), 이규완·박원기(2004)에서 활용된 바 있다.

본 분석을 위해서 지상파 프로그램으로는 KBS2, MBC, SBS 채널, 케이블TV 채널로는 2011년 시청률 상위 10위 내 채널을 선택하였다. 구체적으로는 채널CGV, 코미디TV, DRAMAX, MBC드라마넷, OCN, SBS플러스, tvN, Tooniverse, YTN, KBS드라마가 이에 포함된다. 지상파 프로그램의 경우 전국방송에 해당하는 프로그램 중에서 전, 후 CM분석이 가능한 프로그램이 선택되었으며, 케이블 TV 채널 역시 전, 중, 후 CM분석이 가능한 프로그램을 대상으로 하였다. 프로그램 및 광고 시청률은 AGBNielsen의 2011년 3, 6, 9, 12월의 첫째주 일

주일치 프로그램 및 광고 시청률 자료를 이용하였다.

가. 유료방송 채널의 ADRATIO

프로그램의 시청률을 분모로 하고 해당 프로그램의 전, 중, 후 CM 시청률을 분자로 하여 백분율을 구하는 ADRATIO 방법을 통하여 각 프로그램별 ADRATIO를 산출하였다. 아래 <표 4>는 채널별 시청률 및 ADRATIO 값을 보여준다. 본 연구에서는 10개 채널의 전체 평균 대신, 선행연구의 3가지 가정을 이용한 산출방식을 통해 채널별 단순평균을 구하였다. 산출방식 1은 ADRATIO값이 100이 넘는 경우 신뢰도가 낮다고 판단하여 100을 상한값으로 두고 평균을 내었다. 산출방식 2는 역시 같은 가정을 이용하되 ADRATIO 값이 100 이상인 값을 제거하고 평균을 산출하였다. 마지막으로 산출방식 3은 40분 이상 프로그램의 시청률이 가장 높은 상위 2개의 채널을 평균하는 방식이다.³³⁾ 산출방식 1, 2, 3에 의한 ADRATIO값은 각각 96.7, 93.4, 103.7이며 최종값은 세가지 산출방식을 다시 평균한 97.759이다.

<표 4> 유료방송 채널별 40분 이상 프로그램의 ADRATIO

	시청률(%)				ADRATIO			산출방식		
	시청률	전CM	후CM	중CM	전CM	후CM	중CM	방법1	방법2	방법3
채널CGV	0.467	0.200	0.269	0.431	42.826	57.652	92.300	92.300	92.300	
코미디TV	0.362	0.125	0.195	0.323	34.460	53.750	89.136	89.136	89.136	
Dramax	0.390	0.164	0.222	0.356	41.960	56.944	91.281	91.281	91.281	
MBC드라마넷	0.761	0.377	0.542	0.844	49.531	71.313	110.902	100.000		110.902
OCN	0.475	0.225	0.293	0.476	47.252	61.654	100.189	100.000		
SBS플러스	0.637	0.349	0.463	0.666	54.715	72.627	104.437	100.000		
tvN	0.501	0.203	0.285	0.495	40.459	56.889	98.835	98.835	98.835	
Tooniverse	0.517	0.431	0.476	0.645	83.482	92.077	124.816	100.000		
YTN	0.670	0.385	0.423	0.640	57.473	63.095	95.451	95.451	95.451	95.451
KBS드라마	0.625	0.341	0.465	0.670	54.487	74.332	107.080	100.000		
합계(평균)	0.540	0.280	0.363	0.554	51.769	67.204	102.572	96.700	93.401	103.176
최종중간광고 ADRATIO(방법 1, 2, 3의 평균) = 97.759										

33) 이와 같은 산출방식은 이종원 외(2009), 한은경(2007) 등에서 사용되었다.

나. 지상파방송의 ADRATIO

지상파 방송의 중간광고 도입 효과 분석을 위해 현행 미도입 상태의 전, 후 CM ADRATIO를 구한 뒤 유료방송 채널의 중간광고 ADRATIO를 이용하여 지상파 방송의 ADRATIO 증가율을 산출한다. 이를 위해 중간광고 도입 대상이 되는 40분 이상 프로그램에 대해 전, 후 CM ADRATIO를 산출하였다.³⁴⁾

〈표 5〉 지상파TV 3사 프로그램 ADRATIO

	전CM		후CM	
	40분미만	40분이상	40분미만	40분이상
KBS	90.551	61.793	97.411	80.337
MBC	74.782	69.417	91.089	78.582
SBS	64.149	57.129	95.259	65.709
합계(평균)	76.494	63.304	94.586	77.078

분석의 대상이 되는 40분 이상의 프로그램 ADRATIO는 전 CM 63.304, 후 CM 77.078로 나타났다.

본 연구에서는 선행연구의 가정에 따라, 중간광고 도입 후 40분 길이의 프로그램의 10%인 4분의 광고시간 중 2분은 전CM, 1분은 중CM, 나머지 1분은 후CM에 편성하는 것으로 가정하였다. 지상파 방송의 현재 광고 노출지수는 전CM에 3분, 후 CM에 1분을 편성하는 것으로 가정하여 산출하였다.

- 광고노출지수=CM ADRATIO+편성시간

- 현행 지상파 TV의 광고노출지수

$$=(63.304 \times 3) + (77.708 \times 1) = 266.990$$

- 중간광고 도입시 예상 광고노출지수

$$=(63.304 \times 2) + (97.759 \times 1) + (77.708 \times 1) = 301.445$$

위의 산출방식을 이용하여 중간광고 도입시 40분이상의 프로그램에 전, 중, 후 CM이 2:1:1로

34) 현행 지상파 광고 규정은 프로그램의 실제 길이가 아닌 편성시간을 기준으로 하므로 45분 대신 40분을 적용하였다.

편성될 때 ADRATIO는 약 12.9%의 증가할 것으로 예상할 수 있다. 중간광고 도입에 따른 효과는 40분 이상의 프로그램에만 영향을 미치므로 이를 다시 고려하면, ADRATIO는 7.399%증가하는 것으로 나타난다. 중간광고 도입 후에도 프로그램 길이 및 편성이 현행과 같다는 가정 하에 현행 40분이상의 프로그램과 40분이하의 프로그램의 광고 시청률 비율 57:43을 적용한 것이다. 따라서 중간광고 도입으로 인해 광고 GRPs는 7.399% 증가할 것으로 추정되며, 시청률이 1%p 증가할 때 지상파방송광고 매출도 1% 증가한 다고 가정할 때 2011년 기준 지상파TV 광고매출액은 1,185억 원으로 약 6.4% 증가할 것으로 추정된다.

〈표 6〉 지상파 TV광고시장 규모(2011년)

(단위: 원)

	프로그램	토막/ID/곶이어/시보	총액
SA급	1,018,660,321,348	144,207,332,375	1,162,867,653,723
A급	317,181,498,066	64,810,344,404	381,991,842,470
B급	214,090,427,826	38,867,552,740	252,957,980,566
C급	51,771,170,789	12,956,574,165	64,727,744,954
합계	1,601,703,418,029	260,841,803,684	1,862,545,221,713

〈표 7〉 중간광고 도입에 따른 지상파 TV광고시장 규모

(단위: 원)

	프로그램	토막/ID/곶이어/시보	총액
SA급	1,094,030,998,525	144,207,332,375	1,238,238,330,900
A급	340,649,757,108	64,810,344,404	405,460,101,512
B급	229,930,978,581	38,867,552,740	268,798,531,321
C급	55,601,719,716	12,956,574,165	68,558,293,881
합계	1,720,213,453,929	260,841,803,684	1,981,055,257,613
4개 시급 프로그램 광고시청량 7.4% 증가 시 총 매출액 6.4% 증가			

● 저 자 소 개 ●

강 준 석

- 서강대학교 신문방송학 학사/석사
- Indiana University 텔레커뮤니케이션학 박사
- 현 정보통신정책연구원 부연구위원

주 성 희

- 연세대 신문방송학과 졸업
- 노스웨스턴대학교 Radio/TV/Film 석사
- Univ. of Michigan 커뮤니케이션학 박사
- 현 정보통신정책연구원 부연구위원

박 찬 경

- 서울대 언론정보학과 졸업
- 서울대 언론정보학과 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

유 진 아

- 한국외국어대학교 경제학 학사
- 고려대학교 경제학 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

방통융합미래전략체계연구 지정2012-14
방송광고 편성규제 제도 개선방안 연구
(A Study on the Regulation of TV Advertising Markets)

2012년 11월 일 인쇄

2012년 11월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20

TEL: 02-750-1114

E-mail: webmaster@kcc.go.kr

Homepage: www.kcc.go.kr

인쇄 인성문화
