



국내 양방향광고 규제의 문제점과 바람직한 정책 개선을 위한 제언

영국과 미국의 규제 사례 분석을 토대로

권오범 숙명여자대학교 홍보광고학과 겸임교수, 광고학 박사*
한규훈 숙명여자대학교 홍보광고학과 부교수, 광고학 박사**

국내 양방향광고 규제에 관한 기존의 연구와 논의는 규제 완화의 필요성에 대한 주장에 치우치다 보니 법적 타당성과 기본 원칙에 관한 논리적 설득에 한계가 있었다. 이에 본 연구는 새로운 미디어와 플랫폼이 등장할 때마다 임시처방적이고 근시안적으로 정책을 적용했던 관행을 지양하고 근본적이고 거시적인 관점에서 규제원칙의 기본틀을 정립할 수 있는 해법을 찾고자 하였다. 이를 위해 선행문헌 연구를 통해 양방향광고의 특성에 따른 기존 규제방식의 한계성을 살펴본 후, 영국과 미국에서의 양방향광고 관련 규제의 기본 원칙 및 철학적 근거를 미디어 관련 이론과 광고 관련 이론을 접목해 고찰하였다. 연구 결과, 영국과 미국에서 모두 사회적 약자층 보호 차원의 규제는 양방향 방송서비스와 광고부문에서조차 강력한 원칙과 가이드라인을 적용해서 강화하는 것으로 나타났으나, 그 외에는 철저하게 탈규제와 탈중양화, 탈수직적 규제형태, 즉 공영방송 중심에서 상업방송과 유료미디어 중심으로 변화하는 경향을 확인하였다. 결국 이러한 탈규제정책은 효과적인 경쟁과 비편향적이고 정확한 정보제공, 다양성과 다원성 확보라는 사상의 자유시장 원리에 기초한다는 것을 의미한다. 본 연구는 해외선진국의 사례 분석을 통해 국내 미디어환경에 적합한 양방향광고 규제의 기본 원칙과 방향성을 제시하고자 했으며, 양방향광고 규제에 대한 정책적 개선의 필요성을 논의하고 그 구체적인 함의를 제공했다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

KEY WORDS 양방향광고 • 광고규제 • 규제정책 • 사례연구

* opkwon@empas.com, 주저자.

** hanque@sookmyung.ac.kr, 교신저자.

1. 서론

최근 디지털기술의 급속한 발전에 따라 예측불허 수준의 미디어융합이 전개되면서 다양한 유형의 뉴미디어광고가 등장하고 새로운 미디어 비즈니스 모델이 나타나는 등 미디어와 광고 관련 산업이 급변하고 있다. 이러한 과정에서 등장한 양방향광고(interactive advertising)는 개인성과 맞춤형의 특성을 띄며, 광고의 유통 또한 유튜브 등의 각종 소셜 네트워크 미디어를 통해 이루어지면서 공간과 채널의 제약을 뛰어넘고 있다. 이렇듯 새로운 방통기술의 도입과 미디어융합시대의 도래는 국내에서도 미디어와 광고산업 전반의 변화를 촉진하였다. 이명박 정부의 출범과 함께 방송통신위원회 주도로 미디어산업 환경의 급속한 변화는 전개되었고, 시장친화적인 정부정책에 따라 기존의 공익지향적 미디어 이념이 해체되면서 미디어의 산업적 가치가 증대되는 경향을 보여왔다(정두남·정인숙, 2007). 이 같은 경향은 국내 미디어 패러다임에도 직접적인 영향을 미친 결과, 자율과 경쟁, 효율과 선택성으로 특징지을 수 있다. 이는 결국 현행 광고 규제체계의 적합성을 판단하기 위한 정책적·철학적 고려사항이 된다.

현재 국내 적용 중인 광고규제체계는 이처럼 급속하게 변화되고 있는 디지털 양방향 미디어환경과 달리 기존 아날로그 체제에 머무르고 있다. 이러한 맥락에서 현재 미디어 형식규제 면에서 쟁점이 되고 있는 사항들은 화면단위 규제, 광고유형별 규제, 플랫폼별 비대칭 규제 등이 있다(권오범·한상필, 2012). 이 중 화면단위 광고규제 문제 중에서 한 가지 예를 들어 간략하게 살펴보면, 양방향방송광고 최초화면의 의미와 범위를 기존 방송법시행령 상의 법 규정은 채널전환 이후 미니 EPG 상의 트리거 또는 화면상단의 트리거가 보이는 화면으로 규정하는 등 기존 아날로그 방송체제에서의 규제 접근법을 취하고 있다. 그러나 업계에서는 이러한 정부의 아날로그적인 최초화면 개념정의만으로는 변화하는 양방향방송광고의 소구방법과 형태를 반영한 진정한 디지털 시대의 양방향 미디어환경을 구현할 수 없다는 입장이며, 그에 따라 최초화면의 범위를 트리거를 눌러 전환된 화면으로 규정하는 것이 합당하다는 논리다. 이처럼 간단한 사례에서 살펴보았듯이 방통융합 결과의 산물인 양방향광고는 기존의 일방향방송 광고규제로는 적용될 수 없는 사항이 많기 때문에 정부는 기존의 지상파방송에 적용되던 방송관련 각종 규제를 디지털 양방향방송광고에 적합하도록 수정·보완하려는 노력이 절실히 요구된다. 따라서 본 연구는 국내 디지털미디어 환경에서 양방향방송서비스와 광고

에 적합한 규제원칙과 기준을 도출하기 위해 해외 선진국에서의 양방향광고 관련 규제 정책의 현황과 기본철학을 고찰해 보고자 한다.

양방향방송서비스와 양방향광고와 관련된 새로운 형태의 광고규제정책 필요성에 대한 연구가 국내에서 일부 이루어졌지만(e.g., 김희경, 2010; 김희경·차영란, 2009; 이시훈, 2003; 정두남·정인숙, 2007), 본격적인 디지털방송 시대의 도래와 함께 양방향광고가 증대되고 있는 현 시점에서 합리적인 광고 관련 규제정책의 기본 원칙과 방향성을 도출하기 위해서는 현재 적용 중인 관련 법조항 내용과 개선사항에 대한 심층적인 연구와 폭넓은 논의가 서둘러 진행되어야 할 것이다. 이에 본 연구는 광고규제와 관련된 미디어이론과 광고이론을 고찰하고, 아울러 영국과 미국의 사례 분석을 통해 국내 미디어환경에 적합한 양방향광고 규제정책의 기본 원칙과 바람직한 지향점을 제시하고자 한다. 이를 통해 국내 양방향광고 규제정책 개선을 위한 유용한 함의를 제공하는 것이 본 연구의 목적이다.

2. 문헌연구

1) 양방향광고의 개념과 특성

국내 양방향광고 규제정책에 관한 논의를 위해서는 먼저 양방향광고의 개념과 그 특성에 대한 정확한 이해가 선행되어야 한다. 최근 디지털기술발전으로 미디어융합이 진전되면서 각종 양방향광고 등 다양한 유형의 광고가 등장하고 급격한 미디어환경의 변화와 함께 광고산업의 일대 변혁을 겪고 있다. 여기서 양방향광고란 개념을 한마디로 정의하기는 용이하지 않다. 즉 학계와 업계에서 나름대로 양방향광고를 각기 규정하고 있다. 그러나 기존 일방향광고와 구별되고 소비자에게 다르게 접근하는 양방향광고의 정의에 포함되는 몇 가지 핵심개념들을 먼저 이해할 필요가 있다. 즉 양방향광고를 정의하기 위한 핵심개념은 디지털화, 미디어 간 융합과 양방향 커뮤니케이션을 기반으로 한 개방과 참여의 상호작용 등이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 개념들을 중심으로 양방향광고를 정의하면 양방향광고는 디지털미디어를 통한 유료 커뮤니케이션으로 수용자의 자발적 수용의사를 근간으로 수용자와 상호작용이 가능한 형태의 광고로 규정할 수

있다(심성욱·김운한·신일기, 2011). 또한 시청자가 프로그램 시청 중에 접촉하는 자막형태의 광고 또는 광고시청 중에 나타나는 버튼을 리모컨으로 조작해서 광고주 전용 데이터 채널(Dedicated Advertiser Location)로 이동해서 상세정보나 이벤트 참여, 제품구매 등 다양한 피드백 행위를 수행할 수 있는 형태의 광고로 정의할 수도 있다(권오범, 2010). 그리고 디지털방송에서 양방향광고란 양방향 서비스영역을 활용해서 시청자에게 양방향으로 커뮤니케이션할 수 있는 광고물을 제공하는 것을 의미한다. 즉 전통적인 방송광고가 시청자의 선택여지가 없는 일방적인 광고라면 양방향광고는 시청자가 광고를 볼 것인지 여부를 직접 결정하는 선택성과 광고 선택 후 심층적인 정보를 추구하거나 상품을 주문하는 등 의사전달의 가능성이 내재되어 있는 광고기법이다(이시훈·김세철, 2001). 현재 이러한 양방향광고가 적용되고 있는 미디어나 플랫폼으로는 방송과 통신이 융합된 디지털 위성TV를 비롯해서 IPTV, 디지털 지상파TV 또는 스마트TV, 디지털 CATV, 각종 디지털 옥외 사이니지 등을 들 수 있으며, 최근에는 각종 SNS를 활용한 스마트폰과 테블릿PC 등의 모바일 기기들을 들 수 있다. 아울러 현재로서 양방향광고의 주 플랫폼 역할을 하는 IPTV와 디지털케이블TV의 국내 가입자 수는 2010년 6월 기준 600만 명에서 2013년 6월 기준 1,323만 명으로 증가한 것으로 보고된 바 있다(조선일보, 2013). 즉 전체 TV 시청자의 약 54.2%에 해당되는 수인 이들 대다수가 넓은 의미의 인터넷TV를 시청하고 각 플랫폼에서 운영하는 양방향광고에 접촉될 가능성이 큰 잠재적인 대상층인 셈이다.

이러한 양방향광고의 특성을 살펴보면 무한성(boundless)과 혁신(breakthrough), 그리고 오락성(branded entertainment)으로 요약된다. 무한성은 기존 광고의 많은 제약에서 벗어나 창의력이 발휘되는 무한한 가능성을 제시한다는 점이다. 그리고 혁신은 기존 광고와 완전히 다른 형태의 광고양식과 기발함으로 소비자를 놀라게 한다는 점이다. 또한 오락성은 소비자에게 광고를 제품판매를 위한 도구가 아니라 참여해서 공유하고 즐길 수 있는 엔터테인먼트 도구로 인식시킨다는 점이다(심성욱·김운한·신일기, 2011). 또 다른 관점에서의 양방향광고의 특성은 일대일 또는 일대 소수 형태의 타겟광고가 가능하다는 점, 잠재고객대상 상품에 대한 효과적인 노출이 가능하다는 점, 시간과 지면의 제한 없이 무제한적인 정보 제공이 가능하다는 점, 광고접촉과 그에 따른 구매결과로의 연계가 가능하다는 점, 광고제작물의 업데이트를 상대적으로 신속하고 저렴하게 할 수 있다는 점 등을 들 수 있다. 아울러 역동적인 제품 이미지 형성을 통

한 소비자 구매동기를 유도할 수 있다는 점, e-CRM을 통한 고객만족도 및 소비자권익을 증대시킬 수 있다는 점, 이용자의 즉각적인 피드백에 의한 단기적이고 정교한 광고 효과 측정이나 신속한 광고 메시지 보완이 가능하다는 점, 각종 프로모션 활동에 따른 고객 데이터베이스 확보가 용이하다는 점도 양방향광고의 특성으로 꼽을 수 있다. 또한 2009년 상반기에 이벤트 참여수단으로 휴대폰 SMS의 사용을 허용한 이후 이용자의 편리성 증대와 그에 따른 참여 수가 증가하고 있다는 점도 양방향광고의 긍정적 측면이라 볼 수 있다(권오범, 2010; 심성욱·김운한·신일기, 2011).

양방향광고는 기존의 일방향광고와 몇 가지 특성에서 뚜렷한 차이점을 보인다. 첫째, 양방향광고에는 시청자의 선택과 피드백이 포함되어 있기 때문에 기존 일방향 형태의 아날로그광고에서는 불가능했던 상호작용성이 구현될 수 있다. 아날로그식 일방향적 광고는 광고주가 정한 광고 메시지를 시청자가 일방적으로 보았지만 디지털식 양방향광고에서는 시청자에게 조정권과 선택권이 주어지게 된다. 따라서 시청자가 원하는 광고를 선택할 수 있고 방송광고가 진행되는 동안 광고내용에 상호작용하면서 원하는 광고내용을 탐색하거나 원하는 것을 얻기 위해서 적극적으로 광고에 반응하게 된다는 점이다.

둘째, 기존광고와 달리 양방향광고는 광고에 대한 접근성과 연동성에서 차이점이 존재한다. 기존 방송광고는 지정된 방송광고 시간대에만 방영되도록 한정되어 있다. 그러나 양방향광고에서는 다양한 시간대와 경로를 통해서 시청자에게 접근할 수 있다는 점이다. 즉 1년 365일, 하루 종일 마케팅활동이 가능하고, 시간적, 공간적, 지역적 한계를 극복할 수 있을 뿐만 아니라, 광고에서는 광고주 전용사이트(DAL)에 연동시키는 등 시공간적 제약 없는 광고가 가능하다.

셋째, 양방향광고에서는 기존 일방향광고에서 불가능했던 시청자 세분화가 용이하고 특정 고객집단을 대상으로 하는 광고인 타겟광고가 가능하다. 양방향방송 가입자 구 개개인이 어느 채널의 프로그램을 시청하고 어느 광고에 노출되고 어떤 상품주문을 하는지 등의 각종 미디어 접촉과 광고에 대한 반응 결과물 등이 셋톱박스에 의해서 자동 저장된다. 이후 이 기록은 전화선을 통해서 방송국의 가입관리자 시스템으로 전송되어 데이터베이스화되고 사전에 확보한 소비자의 이러한 빅데이터를 기반으로 잠재고객 층에게도 효율적으로 광고 메시지를 노출시킬 수 있다.

마지막으로, 양방향광고는 기존 광고보다 더 다양한 용도로 활용될 수 있다. 양방

향광고는 기존 일방향광고의 주요 기능인 브랜드 인지도 향상과 브랜드 인지도 제고로 그 역할을 종료하는 것이 아니라 인쇄매체보다 더 다양하고 심층적인 정보를 제공할 수 있다(심성욱·최일도, 2009). 그리고 판촉을 활성화시키고 시청자의 제품 구매나 행사 참여를 유도하는 등 다양한 목적으로 활용될 수 있다.

2) 양방향광고 규제의 개편 필요성

이처럼 양방향광고는 기존의 일방향광고와 개념과 특성 차원에서 명확한 차이점을 보임에도 불구하고 법적 규제 면에서 이전 아날로그식 규제체계에 머무르고 있는 것이 현실이다. 물론 어느 사회조직에서든 법과 규제라는 것은 그 사회에서 발생되고 있는 현상과 문제점에 선행해서 미리 수립되기는 현실적으로 불가능하다. 그러나 현재 국내에서 전개되고 있는 다양한 뉴미디어의 탄생과 새로운 플랫폼의 등장에 무원칙적으로 규제체계를 수립하는 것도 심각한 문제점과 후유증을 불러일으키게 된다. 현재 상황에서는 뉴미디어와 새로운 플랫폼이 등장할 때마다 미디어별 플랫폼별 법적규제 장치를 수립하는 것은 현실적으로 불가능할 뿐만 아니라 비효율적임과 동시에 규제의 불균형 문제와 비형평성 문제가 끊임없이 대두될 수밖에 없다. 따라서 미디어별 플랫폼별 규제체계가 아닌 유료방송 대 무료방송, 즉 상업성 미디어와 공익성 미디어라든지, 일정 기준과 원칙에 준한 분류에 따라 큰 틀의 규제원칙과 기준을 설정하고, 이를 바탕으로 규제 적용의 범위를 정하는 것이 타당할 것이다.

국내에서 양방향광고와 관련한 법적·제도적 규제에 대해 논의가 시작된 것은 2001년으로 제2기 디지털추진위원회에서 데이터방송과 부가서비스에 대한 정책방안이 마련되었고, 양방향서비스가 방송법 개정을 통해 방송으로 개념이 규정된 2004년에 비로소 사회적 이슈로 거론되기 시작하였다. 그러나 아직까지도 이러한 환경 변화에 대응할 만한 양방향미디어와 양방향광고에 대한 법적 규제체계의 개편이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 방통융합의 산물로 등장한 양방향광고는 기존의 일방향방송 광고 규제로는 적용될 수 없는 부분이 많기 때문에 정부는 기존 지상파방송에 적용되었던 방송관련 각종 규제를 디지털 양방향방송광고에 적합하도록 수정·보완하는 것이 불가피하다. 그러나 거대한 디지털미디어 환경변화에도 불구하고 이를 보완·수정하기 위한 정부 차원의 노력은 매우 미흡하다는 것이 문제다. 국내 양방향광고에 대한 실질연

구도 2000년도부터 이루어져 왔지만 일부 결과를 제외하고는 양방향방송광고에 대한 구체적인 법적 타당성 검토보다는 규제완화 필요성만을 주장하는 등 규제완화의 타당성과 설득력에서 한계성을 보이고 있다.

향후 양방향방송광고는 방송의 중요한 비즈니스 모델이 될 것이다. 멀티채널 시대에는 다양한 형태의 디지털방송과 플랫폼의 도입으로 채널수가 증가하게 되고 증가된 채널수에 비례해서 다양하게 확대된 채널과 플랫폼에 각 프로그램의 평균 시청자수는 제로섬 원칙에 따라 분산되면서 감소하게 된다. 이와 더불어 미국 티보사나 리플레이사에서 개발한 PVR(Personal Video Recorder)이 내장된 디지털TV 보급이 일반화될 경우, 시청자들은 버튼 기능을 활용해서 얼마든지 불필요한 일반적인 광고를 자동 재핑하게 된다(권오범, 2010). 이는 결국 기존 아날로그 형태의 일방향적 광고 메시지는 시청자인 소비자에게 도달될 수 없게 되고 광고주로부터 외면을 받게 되어 방송사 또는 미디어사의 기존 아날로그 방식의 일방향적 광고수익은 감소하게 될 수밖에 없고 그 대응책으로 양방향광고와 같은 새롭고 다양한 오락성 서비스가 주요 수익원이 되게 된다. 그러므로 양방향 방송광고 전략의 성공 여부는 디지털방송미디어를 이용해서 광고 콘텐츠를 얼마나 유효적절하게 양방향의 장점과 결합하느냐에 있다. 최근의 비선형광고(non-linear advertising) 형태 중심의 양방향광고가 증대되는 시점에서 기존 선형광고(linear advertising) 중심의 일방향광고에서 적용되던 규제 틀이 무의미해진다는 것은 광고와 방송기술의 패러다임 변화를 살펴보면 이의를 제기할 수 없다. 따라서 기존 선형광고 중심의 아날로그방송체제에서의 일방향광고에 대한 규제와 다르게 비선형광고 중심의 디지털미디어 환경에 적합한 양방향광고에 대한 별도의 규제체계가 필요하다. 즉 선형광고에 대한 기존 시간량 규제와 위치규제, 내용규제를 무조건적으로 완화하기보다는 일정 기간 유지하면서 점진적인 개선방안을 적용하고, 비선형광고에 대한 규제는 이용자들의 선택성을 감안해서 보다 완화된 규제방식을 적용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 또한 사회적 책임을 바탕으로 한 내부 자율규제정책을 적용하는 것을 원칙으로 하되, 특정 시청자그룹을 대상으로 한 광고에 대해서는 제한적으로 이전보다 엄격한 정부규제 필요성도 검토해 볼 수 있다. 결론적으로 방통융합의 결과로 등장하고 있는 양방향광고는 기존의 일방향방송 광고규제로는 적용될 수 없는 범위의 부분이 많기 때문에 정부는 지상파방송에 적용되었던 방송관련 각종 규제를 디지털 양방향방송광고에 적합하도록 수정·보완하는 것이 필연적이다.

3) 양방향광고 규제에 관한 국내 선행연구

이처럼 규제개편의 필요성이 대두되고 있는 양방향광고와 관련된 국내에서의 실질적 연구는 2001년부터 여러 연구자들에 의해서 다루어졌다. 즉 양방향방송이 방송법에 편입된 시점을 출발점으로 국내 양방향광고에 대한 전반적인 내용에 대한 총괄적 접근과 연구로부터 시작되었는데, KOBACO의 시각에서 기존 지상파TV 방송광고 영업대행구조로 양방향광고 영업대행 가능성을 평가하기 위해서 여송필(2001)이 전반적인 양방향미디어광고 동향을 연구한 것과 2002년에 실제적으로 양방향광고를 실현하기 위한 시스템구축방안을 제시한 것이 초기연구다. 비슷한 시기에 디지털 양방향방송의 개념과 구조, 사업기반, 국내의 서비스사업자현황, 비즈니스모델로서의 T커머스와 양방향광고를 개념적으로 검토한 연구가 최용준(2002)에 의해 수행되었다. 또한 정책수립 차원에서 해외 적용사례를 고찰한 연구로서 김명중(2002)은 국내 양방향광고 도입을 위한 정책연구에서 유럽을 중심으로 양방향방송 운영현황을 분석하였다. 즉 영국 등의 양방향광고 성공사례, 법적규제, 광고요금체제와 수준 등을 전반적으로 검토함과 동시에 국내도입을 위한 규제법규와 규제방식, 광고효과분석 등에 대한 정책방안을 제시하였다. 그리고 이시훈(2003)이 양방향광고 활성화 차원의 양방향광고의 법적·제도적 미비점 보완 필요성, 형식과 규격 표준화의 필요성을 주장하였다.

이후 2005년 시점부터 본격적인 규제개편의 필요성에 대한 연구가 시작되었다고 할 수 있다. 즉 이시훈(2005)은 IPTV가 도입된 이후 데이터방송 개념이 방송법에 머무는 때 발생하는 사업자 지위와 기술, 사업적 차원에서 제기하면서 양방향광고 규제의 문제점을 거론하였다. 이후에도 그는 방통융합시대에서의 양방향광고에 대한 새로운 규제의 필요성을 제기하였고, 구체적인 규제체제의 미비 상황을 비롯해서 규제목표, 위치제한 등과 관련된 문제점을 지적하였다(이시훈, 2008). 이후 데이터방송규제가 양방향방송광고에 미치는 영향을 감안해서 방송법을 비롯해 IPTV특별법과 디지털전환추진위원회 정책방안 등을 검토하고 양방향광고의 경영적, 규제적 요소들이 김희경·차영란(2009)에 의해서 연구되었다. 이들은 연구과정에서 양방향방송광고 관련법의 개념규정과 규제방식이 방통융합시대에 부적합하기 때문에 인터넷규제보다 강화되지만 방송법보다는 완화된 통신법 수준의 규제로 수정되어야 함을 강조하였다. 그리고 양방향방송광고가 선택형서비스로 분류되지만 현행 방송법규제에 따라 비적용됨을 지적하

면서 유료플랫폼의 양방향광고 운영현황과 모델을 현행법의 규제내용에 적용해서 규제의 현실적합성을 검토하고 향후 새로운 형태의 양방향광고 서비스 제공을 위해 탄력적인 법적용과 안정적인 규제원칙의 정립 필요성을 주장하였다(김희경, 2010).

광고산업 진흥 차원에서의 연구경향으로는 정인숙·김경환·김희경(2007)이 광고진흥을 포함한 종합적 접근 차원에서 양방향방송광고뿐 아니라 데이터방송규제정책에 대한 관련 이해당사자들의 심층인터뷰를 통해서 다양한 쟁점을 도출한 것을 들 수 있다. 주요 쟁점으로는 양방향광고 규제, 데이터방송의 법적규제 등이 포함되어 있다. 그리고 이시훈(2009)은 양방향방송광고를 개념 규정과 규제, 진흥방안 차원으로 분류해서 접근하였다. 그는 양방향광고 관련 법적개념과 업계용어가 단일화되지 않았다는 점을 지적하며 데이터방송, 양방향방송광고, VOD광고, T커머스가 포함되어야 함을 강조하였다. 또한 규제면에서 T커머스 금지영역이 과다하기 때문에 신기술 발달에 적합한 정책변화의 필요성을 강조하였고 진흥방안에서는 데이터방송, 디지털방송 시청자 확산과 디지털방송광고 활성화 지원방안, 양방향광고 성장을 위한 협력체계 구축 필요성을 제기하였다. 그리고 김관규(2010)는 법제적 관점과 산업적 관점에서 양방향광고 규제와 진흥의 문제점을 연구하였다. 그는 법제적 관점에서 양방향광고 활성화를 위한 방송법과 방송법시행령 개정방향을 제시하고, 산업적 관점에서 양방향광고 본래 목적인 타깃광고 적용을 위해서 마련되어야 할 산업적 시스템을 언급하였다(〈표 1〉 참조).

표 1. 양방향TV광고 규제 관련 주요 선행연구

연구자	주요 연구내용
이시훈	데이터방송 양방향서비스의 기존 방송법상 적용규제 관련 본격 논의(2005), 방통융합시대의 양방향방송광고에 대한 새로운 규제 필요성 강조(2008), 신기술발달에 따른 T커머스 과다규제 정책변화 필요성 제시(2009)
정인숙·김경환·김희경	양방향방송광고와 데이터방송규제정책관련 심층인터뷰조사에 따른 쟁점도출과 법적규제 문제점 제시(2007)
김희경·차영란	데이터방송규제가 양방향방송광고에 미치는 영향 고려한 방송법과 IPTV특별법 등에 관한 연구와 디지털전환추진위원회 정책방안 연구(2009)
김희경	양방향방송광고가 선택형서비스로 분류될 수 있지만 현행 방송법규제로 인해서 적용되지 못함을 언급하였다. 따라서 유료플랫폼의 양방향광고 구동현황과 모델을 현행법의 규제내용에 적용해서 법적규제의 현실적 적합성을 검토해야함을 제기(2010)
김관규	법제적 측면과 산업적 측면에서 양방향광고규제와 진흥의 문제점을 검토(2010)

4) 광고규제와 관련된 이론 고찰

광고규제를 논하기 위해서는 최우선적으로 그 기저가 되는 방송환경과 방송규제연구에서 출발하게 될 수밖에 없다. 따라서 여기에서는 최근 급속도로 변화되는 방송환경과 관련해서 논란이 되고 있는 방송의 공익성에 대한 접근과 관련된 미디어 관련 이론, 즉 수탁이론, 공론장이론, 속의민주주의이론, 시장경쟁이론에 대해서 먼저 검토해 보기로 한다. 광고이론에 앞서 미디어이론을 고찰한 이유는 광고가 미디어와 불가분의 관계이고 큰 틀에서 광고규제 역시 미디어규제와 상관관계가 있기 때문이다. 따라서 보다 중요한 것은 양방향광고와 직접적으로 관련된 광고규제의 기본 틀이 되는 광고의 철학적인 이론을 살펴보는 것이 그 무엇보다도 중요할 것이다. 그리고 그 다음으로 문화에 대한 일괄적인 가정들이 대부분 사회제도로서 표현되고 있기 때문에 사고와 사회제도 간의 상관관계를 함께 살펴보는 것이 중요하다. 따라서 미디어 관련 이론 외에 라츨, 해프너와 샌디지(Rotzoll, Haefner, & Sandage)가 언급한 광고 관련 이론인 고전적 자유주의이론과 신자유주의이론 또는 신고전주의이론에 대해 고찰하고자 한다.

(1) 미디어 관련 이론

최근 급변하는 방송환경과 관련해서 방송의 공익성에 대한 논란이 재론되고 있는데, 논의가 제대로 전개되기 위해서는 우선 공익성의 개념과 본질에 대한 이해가 선행되어야 한다. 공익이란 개념 활용의 기원은 명확하지 않지만 계몽주의 시대에는 사회계약 목적에 적합한 특성을 지니고 있는 것으로 해석되었고(Nohlen, 1991), 사회적 다원성을 기초해서 민주주의의 기본적 사안에 대해서 결정하는 것이며 사회정책적 갈등의 소산인 동시에 사회적 실체가 아니라 조정적 역할을 하는 일련의 사상을 의미한다고 할 수 있다(Fraenkel, 1979). 방송의 공익성은 공공성을 실현하기 위해서 수용자 대중의 이익 확보를 위한 바람직한 방송활동의 기준을 제시하기 때문에 수용자 측면이 강조된다(한국언론학회, 1995). 방송의 공익성에 대한 다양한 관점으로 인해서 실제 적용과정에서 많은 논란이 제기되고 있지만, 전통적인 관점에서 방송의 공익성에 대한 접근방법으로 전파회소성, 시장논리적 입장, 속의민주주의라는 세 가지로 분류하는 것이 일반적이다(한균태, 2003). 아울러 탈규제 디지털시대의 방송규제 차원에서 속의민주주의와 시장

주의를 비교해서 제시하기도 하고(윤영철, 2001), 시장론자의 입장에서 경제적 관점의 방송 공익성 문제에 접근하기도 한다(김재홍, 2003). 따라서 이들을 포괄해서 재구성하면 크게 네 가지 관점, 즉 방송매체의 속성 차원, 언론의 사회적 위상과 기대 차원, 민주사회의 정치적 기능 차원, 그리고 경제적 역할 차원 등으로 분류할 수 있다. 그리고 이들은 이론적 관점에서 각각 수탁이론(trusteeship theory), 공론장이론(public sphere theory), 숙의민주주의이론(deliberative democracy theory), 그리고 시장경쟁이론(market competition theory)에 해당된다고 할 수 있다.

먼저 수탁이론은 가용전파, 즉 채널의 희소성과 공공성에 근거해서 방송을 특정 개인이나 단체가 독점할 수 없고 대신 공적으로 사용해야 한다는 입장이다. 전파의 희소성은 외부의 규제가 아니라 자연적 결과로 독점적 상태가 형성된 자연독점성을 유발하고 채널운영에 소요되는 많은 비용의 필요성은 잠재적 접근의 보편성을 큰 폭으로 제한한다. 아울러 전파자원은 공공재로서 자유재와 대비되는 것으로 역사적으로 공동소유가 필요한 공익사업으로 국가 또는 공적기관에 의해 통제되어야 하고 다른 미디어에 비해 방송의 사회적 영향력이 크다는 점이 이 이론에 더욱 정당성을 부여하고 있다(이봉호, 2007). 따라서 이 이론은 방송을 공공산업 영역으로 규정하고 이에 걸맞은 공익의무를 전제로 접근하는 관점이다. 즉 우선되어야 하는 것은 시청자의 권리고 방송사의 권리가 아님을 전제로 하는 이 이론은 희소한 자원인 주파수의 배분을 통해 사업하는 지상파 방송사에 대한 이론적 규제모델이다. 미국 판례법에서 1960년대에 이론적으로 체계화되었고 내용규제를 포함해서 방송에서의 다양한 규제를 정당화하는 유력한 근거로 현재에도 그 영향력을 미치고 있다(김재홍, 2003). 수탁이론은 방송을 공공산업 영역으로 규정하고 이에 상응하는 공익의무를 부과해야 한다고 강조한다. 즉 사적 소유에 기초한 시장경쟁원리와 방송의 공익성은 배치된다고 판단하여 소유도 일정 지분 한도 안에서 규제하는 것이 타당하다는 입장이다(이봉호, 2007).

공론장이론은 방송이 민주사회의 유지와 발전에 필수적인 여론형성기능을 담당하는 역할과 관련되어 핵심적인 공론장 역할을 수행해야 한다는 입장이다. 공론장이란 하버마스(J. Habermas)가 주장한 개념으로서, 여론이 형성되는 생활영역이자 시청자들이 다양한 견해를 접하고 토론에 참여할 수 있는 열린 논의의 장을 의미한다(Habermas, 1962). 교육기관을 중심으로 한 다양한 사회적 기관이 생활영역에 속하는데, 이 중에서 여론형성을 관여하는 공간이 공론장인 셈이다. 특히 방송은 공론장으

로 현대사회에서 가장 핵심적인 역할을 담당하기 때문에 다각도로 논의되어 왔고, 이는 민주사회의 유지와 발전에 필수불가결적인 여론형성 기능을 담당하는 역할과 관련되어 있다. 따라서 현재 방송의 본질적 요소로 인식되고 있는 공공성 개념도 공론장으로부터 파생되었다고 언급할 수 있고 방송의 공익성에 대한 철학적, 이념적 배경으로 인식되고 있다(김진웅, 2003). 그러나 이 이론은 다른 공익성의 관점과는 달리 현실적인 방송질서를 관리하는 역동적이고 실천적인 성향과는 다소 거리를 두고 있는 정태적인 의미를 지니고 있다. 공론장이론은 공적 숙의라는 민주주의의 이념형을 제시하면서 근대를 새롭게 복원시켰다는 평가를 받았다(이봉호, 2007). 특히 공론장이론은 공영방송이나 인터넷 같은 대중미디어가 공론장이 될 수 있는 가능성이 부분적으로 확인되면서 미디어 학계에서도 큰 주목거리가 되었다. 그러나 이 이론은 민주주의 정치과정에서 공적인 것을 재평가했다는 의미가 있는 반면에 사적인 것을 배제했다는 비판을 받게 된다(Ku, 2000). 그러나 서구사회에서 공·사 구분은 근대에 들어 전형화된 것으로 탈근대사회에서 의미가 크게 희석되었다. 하지만 공사가 같은 것은 아니며 개념에 대한 자각과 이분화의 약점에 대한 경계만 늦추지 않는다면 분석적 범주로서 그 구분은 유효하다(Weintraub, 1997).

숙의민주주의이론은 공론장 개념을 방송의 공익성과 연계시키면서 이를 위한 다양한 의견이 방송을 통해 실질적인 확산이 되는 것을 숙의(deliberation)의 핵심조건으로 주장한다. 이러한 숙의민주주의 입장은 아렌트(Arendt, 1958)와 하버마스(Habermas, 1989; 1996) 등으로 이어지는 공론권과 의사소통적인 권력 또는 합리성 논의에 크게 의존하고 있다. 즉 다수에 의해서 선택되고 결정된 결과라 할지라도 숙의 과정을 거치지 않으면 공익과 일치하는 것이 아니라고 보기 때문이다(윤영철, 2001). 숙의는 선호의 형성과정이며, 이를 위해서는 참여자로 하여금 다양한 정보를 접할 수 있도록 하여 이를 통해 자신의 오류를 수정하고 선호여부를 정확히 파악하여 올바른 판단에 이르게 하는 것이 숙의민주주의이론의 핵심이다. 즉 멀티채널로 인한 선택의 다양성이 곧 공익성을 제고하는 것이 아니기 때문에 경제적 이해관계로부터 독립된 공공채널이나 공공프로그램의 공급을 통해 다양한 정보와 토론을 유도해야 함을 강조한다. 따라서 다양성을 보장할 제도적 장치가 있어야 함을 주장하면서 시장경쟁원리에 따른 탈규제 논리를 반박하고 공영방송 존속의 필요성을 강조한다(이봉호, 2007). 이에 따라 이 이론의 추종자들은 인터넷에 의해서 형성되는 사이버공간이 합리적인 숙의와 공적

시민을 형성할 수 있는 새로운 공론권의 가능성에 주목한 것이다(Barber, 1998; Fernback, 1997; Hauben & Hauben, 1997; Moore, 1999). 그러나 이러한 숙의민주주의 이론은 시청자 속성상 개인적 욕구충족에 맞춘 오락 중심의 방송 시청과 접근 추구성향이 강하고 이러한 시청자의 욕구에 맞춘 최대공약수를 추구하는 방송은 공익과 괴리감이 존재하고 오히려 숙의민주주의를 저해한다고 본다(김진웅, 2003). 그 결과 현재의 방송환경과 현실을 고려할 때 멀티채널에 따른 선택의 다양성이 공익성을 보장하는 것이 아니라는 것을 전제로 하며, 따라서 다양한 의견 교류, 즉 다양성 보장을 위해서 사전규제 또는 내용규제 등의 인위적인 규제도 필요하다고 판단한다. 결국 이는 공익을 위한 것이고 이에 걸맞은 수준의 정책적 개입이 허용된다(김진웅, 2003).

마지막으로 시장경쟁이론은 자유주의에 기반한 사상의 자유시장 원칙에서 출발해서 방송 공익성은 시청자가 원하는 프로그램을 방영하는 것, 즉 시청자 취향에 따른 최대공약수로 보는 입장이다. 이는 소비자에게 자유로운 선택의 기회를 제공함으로써 실현하는 소비자주권을 의미한다(윤영철, 2001). 이 관점은 시장경쟁 하에서는 특정개인이나 집단이 타인의 이익을 저해하지 않고 개인적 이익을 취할 수 있기 때문에 공익성을 공정한 시장경쟁을 통한 개인적 이익의 집합으로 정의한다(김진웅, 2003). 이 이론은 기존의 규제정책을 경쟁원리에 입각한 개방정책으로 바꾸어 규제를 통한 개별적 또는 조직적 이해갈등을 의도적으로 유도하기보다는 모든 참여자가 평등에 입각한 비간섭적 경쟁을 통해서 자연스럽게 공익을 추구토록 도모해야 함을 강조한다. 다른 이론들이 정보 송신자를 규제하는 관점에서 출발한 데 비해, 이 이론은 수용자에 의한 자율적 규제 또는 선택을 중시한다(한군태, 2003). 즉, 이 이론에서는 시장경쟁 관점에서 공익 목표는 규제보다는 시장원리에 의한 가격경쟁을 통해서 가장 잘 달성될 수 있는데, 이는 개인이 자신이 원하는 상품과 서비스를 경쟁적인 시장에서 가장 저렴한 가격으로 선택할 수 있기 때문이다. 따라서 시장경쟁이론은 커뮤니케이션 통로를 정부가 독점하는 것은 반대하며, 모든 매스미디어의 소유와 운영권을 원하는 모든 사람들에게 개방되어야 한다고 주장한다(이봉호, 2007). 시장경쟁이론의 핵심은 기존 규제정책을 경쟁원리에 입각한 개방정책으로 전환해야 한다는 것으로서, 멀티미디어 멀티채널 시대가 전개되면서 탈규제 논리차원에서 본격적으로 거론되기 시작하였다. 따라서 시장경쟁이론자들은 방송채널의 희소성과 공공성을 부정하고 이를 근거로 수립된 공익적 규제모델도 비판한다. 이 이론에서 언급되고 있는 방송 공익성은 시청자가 원하는 프로그램을

방영하는 것, 즉 시청자 취향에 따른 최대공약수를 공익으로 간주한다(윤영철, 2001).

미디어 공익성 관련 주요 이론 네 가지 고찰을 통해서 다음과 같이 각 이론의 특성을 비교분석할 수 있다. 즉 수탁이론은 공익성 수준과 통제주체 관점에서 공론장이론과 속의민주주의이론, 시장경쟁이론의 두 가지 요소를 함께 지니고 있고, 규제정도나 제도적 장치 면에서 보통과 사전·사후규제를 함께 주장하는 것으로 나타난다. 그러나 공론장이론과 속의민주주의이론은 높은 수준의 공익성을 요구하는 반면, 시장경쟁이론은 보다 낮은 수준에 그치고 있는 것으로 분석된다. 통제주체 관점에서 공론장이론과 속의민주주의이론은 송신자에 중점을 두는 반면에 시장경쟁이론은 수신자에게 맡기고 있다는 점이다. 그리고 규제정도와 제도적 장치 차원에서 공론장이론과 속의민주주의이론은 강력한 규제를 요구하는 반면에 시장경쟁이론에서는 약한 규제와 사후규제 장치를 필요로 하고 있다는 점이다(〈표 2〉 참조).

최근 디지털화에 따른 방통융합 환경 하에서 방송산업의 상업성이 증가하고 있고, 이는 곧 공익성의 위축을 초래할 수 있다는 비판이 제기되고 있다. 즉 공익론자들은 방통사업자들의 방송시장 진입을 거대자본에 의한 방송시장 장악으로 간주하여 방송시장의 공익성 유지 차원에서 방통사업자들의 방송시장 진입을 부정적으로 바라보고 있다. 그러나 시장주의자들은 디지털화로 인한 방송시장에서의 경쟁이 보다 건전한 방송 산업구조를 이끌고 있다고 보고 전통적인 방송 공익성 개념의 재정립을 요구하고 있다. 분명한 것은 전 세계적으로 시장경쟁체제로의 전환과 함께 방통융합 환경이 도래하면서 전통적인 방송규제방식에 대폭적인 변환이 요구되고 있다는 것인데 이러한 경우, 양방향광고에 대한 규제정책에서도 기존의 수탁이론을 기초한 접근법에서 시장경쟁이론을 바탕으로 한 규제방식으로서의 변화가 필요한 시점이다. 그러나 현재 상황은 공익성을

표 2. 방송 공익성 관련 미디어 이론별 특성분석

이론적 관점	공익성 수준	통제주체	규제정도	제도적 장치
수탁이론	보통	송·수신자	보통	사전·사후규제
공론장이론, 속의민주주의이론	높음	송신자	강함	사전적 규제
시장경쟁이론	낮음	수신자	약함	사후적 규제

출처: 김진웅(2003), p.28, 재구성.

바탕으로 한 방송정책의 이념체계와 이를 토대로 한 정책적 목표와 방향들이 대립과 혼란을 겪고 있는 것이 현실이다.

(2) 광고 관련 이론

미디어 관련 이론에 이어서 핵심적인 광고이론을 통해서 광고에 대한 문화적 기대 관점에서 분석하면 양방향광고를 포함한 광고규제의 원칙과 배경, 그리고 방향을 이해하는데 도움이 될 것이기 때문에 라츨, 해프너와 샌디지(Rotzoll, Haefner, & Sandage, 1994)가 언급한 고전적 자유주의이론(classical liberalism theory)과 신자유주의이론(neo-liberalism theory) 또는 신고전주의이론(neo-classicism theory)을 토대로 접근하고자 한다.

먼저 고전적 자유주의이론을 고찰해 보면, 라츨(Rotzoll) 등은 인간사회의 다양성을 분류하기 위해서는 세 가지의 사고체계, 즉 전통주의(tradition), 권위주의(authority), 그리고 고전적 자유주의를 이해할 필요가 있다고 강조한다(Rotzoll, Haefner, & Sandage, 1994). 사실 모든 사회는 전통적인 요소를 대부분 가지고 있지만 현대사회와 같이 글로벌 커뮤니케이션이 원활한 상황에서 순전히 전통에만 근거한 사회형태는 존속하기 어렵다. 그러나 우리는 전통이란 사고체계가 권위주의와 함께 모든 인류역사를 통해서 오랫동안 인류활동을 지배해 왔기 때문에 시각을 확장할 필요가 있다. 만일 사고체계가 사회제도로 형성된다면 광고가 전통에 근거한 사고체계 하에서 사회제도로 성립될 수 있다고 보기에는 회의적이다. 그 이유는 광고의 주된 메시지는 변화에 대한 요구이기 때문이다. 따라서 전통이 지배하는 사회에서 광고가 사회제도로 자연 발생하기에는 현실적으로 어렵다(Boorstin, 1974).

유럽사회를 수백 년간 지배해 왔던 전통과 권위를 종식시킨 고전적 자유주의 사고는 주권을 지닌 개인에게 그 초점을 맞추고 있는데 그 출발점은 이기주의(egoism)다. 기본적으로 인간본성에 대한 이기주의적 해석은 인간이 본질적으로 자아를 추구하는 존재라고 주장한다. 그래서 모든 인간의 행동은 자기이익이 그 동기가 된다고 해석될 수 있다. 그러나 주목해야할 점은 일방적으로 각자의 개인적 이익을 추구하는 개인들은 결과적으로 전체의 선을 지향하게 된다는 고전적 자유주의 가정이고 이를 사회적 책임의 위협이라고 한다(Levitt, 1958). 고전적 자유주의의 관점에서 보면 광고 또한 사람

들을 조작하지 않고 잠재적인 욕구와 필요를 자극할 뿐이므로, 소비자주권과 개인의 이익을 통해 시장제도를 이끌어나가는 능력 있는 개인들을 가정한다. 즉, 소비자 개인을 주권을 지닌 신중하고 사려 깊은 의사결정자로 보고, 그들이 자신의 개인적 이익을 추구하는 데 있어서 도움이 되는 정보는 무엇이든 취사선택할 수 있다고 가정하는 것이다 (Rotzoll, Haefner, & Sandage, 1994).

이에 반해, 신자유주의이론 또는 신고전주의이론은 변화하고 있는 개인적 이익, 개인의 이성, 경쟁개념에 대한 인식들을 반영한다. 이 이론에 따르면, 지역과 지방, 국가, 그리고 세계적 차원에서 규제자 또는 기획가로서 정부가 어떻게 기능해야 하는지에 대해서 다양한 역할론이 존재하지만, 명백한 점은 정부의 중대한 역할에 대해서 인정하고 받아들여야 한다는 것이다(Rotzoll, Haefner, & Sandage, 1994). 정부의 역할에 대한 이러한 주장은 고전적 자유주의 세계관에서 가장 명백하게 이탈된 시각이며, 정부가 우리 생활의 모든 국면에서 실제적으로 주요한 역할을 수행하고 있다고 받아들이는 것 자체가 완전한 고전적 자유주의 사고로부터 상당히 벗어난 것이다(Boorstin, 1974). 신자유주의는 새로운 사조라기보다 고전적 자유주의의 다른 접목이라고 할 수 있기 때문에 라츨, 해프너와 샌디지(Rotzoll, Haefner, & Sandage, 1994)는 그들의 저서 'Advertising in Contemporary Society'에서 신자유주의이론을 신고전주의이론으로 지칭한 바 있다. 고전적 자유주의 세계관의 가장 중요한 요소들, 즉 이기주의, 지성주의, 원자주의, 경제, 정부의 역할 등을 재검토해 보면 사회제도에 대한 의문이 발생한다. 광고주가 개인적인 이익에만 충실할 경우 개인의 이성에 반하는 요소들이 존재하게 되고, 원자주의적 경쟁이 이루어지지 않는 상황에서라면 경제적, 사회적 착취현상이 존재하게 되기 때문이다. 따라서 이럴 경우 사회적 책임의식에 근거한 내적 자율규제와 정부에 의한 외적 규제의 필요성이 생기게 된다(Rotzoll, Haefner, & Sandage, 1994).

고전적 자유주의 이론을 통해서 사회의 사고체계와 사회제도와와의 관계를 살펴본 결과, 광고의 성장태양은 부분적으로 다수를 지배하는 지혜로운 소수에 대한 여러 가정을 하고 있는 권위주의적 사고체계에 존재할 수 있다는 것이다. 그러나 여기서의 관건은 개인에게 의사결정권이 얼마나 허용되느냐에 달려 있다. 광고가 성장할 수 있는 가장 적합한 태양을 제공하는 사고체계는 고전적 자유주의로 이는 이기주의, 지성주의, 냉소주의, 원자주의에 관한 여러 가정들이 주를 이루고 있다(Rotzoll, Haefner, &

Sandage, 1994). 그러나 광고는 자원분배 메커니즘으로서의 시장을 분석할 때 좀 더 많은 이해가 이루어질 수 있다. 고전적 자유주의에 근거할 때, 자기중심적인 개인들의 행동으로부터 전체의 선이 도출되고 마치 보이지 않는 손처럼 시장은 자기영속적이고 자기수정적이라고 가정된다(Levitt, 1958). 광고행위와 광고에 대한 사고에 있어서 옹호론과 비판론의 대부분은 이러한 사고에 근거한 것이다. 20C 후반에 있어서 광고에 대한 논의는 아주 넓은 주제이고 많은 논쟁을 불러일으키기는 했지만 그러한 논의는 현대사회에서 광고에 대한 지지론자들에게 많은 위안을 주고 있고 광고에 대한 여러 측면을 이해하고자 할 때 아주 유용한 분석시각을 제공해 주고 있다는 것이다.

신자유주의이론에서 규제는 필연적으로 정부개입을 의미한다. 정부는 간혹 비고전적 자유주의 또는 고전적 자유주의의 목적달성을 위해서 규제자로서 기능한다(Rotzoll, Haefner, & Sandage, 1994). 이에 대해서 혹자는 정부의 불개입과 시장주의를 주장하는 반면 일부에서는 정부개입의 필요성을 주장하는 등 여전히 규제의 적절한 한계에 대한 양비론적 입장이 상존하고 있다. 명백한 것은 정부의 중대한 역할에 대해서 인정하고 받아들여야 한다는 사실이다. 물론 이러한 정부가 계속 존재한다는 사실은 경제와 사회가 국민들이 용인할 수 없는 경제적, 사회적 희생 없이 자율적으로 규제하는 것은 불가능하다는 것이다(Levitt, 1958). 아마도 정부역할에 대한 주장은 고전적 자유주의 세계관에서 가장 명백하게 이탈된 시각일 것이다. 그러나 이러한 정부의 역할에 대한 강조는 변화하고 있는 개인적 이익, 개인의 이성, 경쟁개념에 대한 인식들을 적절히 반영시키고 있는 것이라고 볼 수 있다(〈표 3〉 참조).

양방향광고에 대한 규제원칙과 방향관련 광고이론의 핵심적인 두 가지 이론을 고찰한 결과, 광고에 대한 시각을 보면 현대광고의 다면적인 특성을 오히려 신자유주의이론에서 제대로 접근하고 해석했다고 평가된다. 고전적 자유주의이론에서 광고에 바라보는 인식, 즉 소비자 개인들의 사고와 행위에 대한 변화를 유도하기보다 개인이 이미 보유하고 있는 사고와 행위를 강화시켜 주는 데 필요한 존재인 동시에 대안에 대한 선택권을 제공해주는 역할을 수행한다는 데는 이론의 여지가 없다(Boorstin, 1974). 그러나 현대광고가 이처럼 역할과 기능을 단정적으로 결정지을 수 있을 정도로 결코 단순하지 않다는 데 그 한계점이 있다. 신자유주의이론에서 광고를 보는 시각, 즉 관점에 따라서 주인 또는 봉사자로 역할을 수행하기도 하고, 시장의 친구 또는 적의 모습으로, 때에 따라서는 정보분배자 또는 상징조작자 등의 다양한 모습으로 존재한다고 보는 것이

표 3. 광고 관련 이론별 관점의 차이

광고이론	경제에 대한 견해	규제역할에 대한 견해	광고에 대한 인식
고전적 자유주의이론	자기보유적, 자기수정적/ 보이지 않는 손 작용	최소한의 정부로서 개입 규제/ 자유방임적 자율규제 의존	개인들의 사고와 행위에 대한 변화 보다 강화위해 필요한 존재이자 대안에 대한 선택권 제공 역할
신자유주의 이론 (신고전주의)	조정과 통제 필요/ 사회적 책임	규제자와 기획자로서 정부 외적 규제와 내적 자율규제의 공존 필요	신고전주의 관점에서 주인· 봉사자·시장의 친구 또는 적·정보분배자·상징조작자 등의 다양한 모습으로 존재

오히려 현대광고의 다면성을 설명하는 데 좀 더 설득적이라고 판단된다. 이러한 신자유주의이론의 광고에 대한 인식의 연장선상에서 광고규제에 대한 견해 역시 규제자와 기획자로서 정부의 외적 규제와 내부 자율규제의 공존 필요성에 대한 고민과 검토가 필요하다.

3. 연구방법

본 연구는 양방향광고 관련 규제 정책의 기본철학과 지침으로 접목 가능한 커뮤니케이션 또는 미디어이론과 광고이론을 바탕으로 우리보다 먼저 양방향방송서비스와 광고를 적용하고 있는 해외선진국 사례연구 분석방법을 통해서 국내 디지털미디어 환경에 적합한 양방향광고 형식규제 정책의 방향성을 도출하고자 한다. 특히 사례연구 위주로 현재 미디어와 광고산업 분야에서 세계적 흐름을 주도하고 있는 미국과 영국을 중심으로, 그들의 관련 규제 정책에 대한 주요 규제현황과 원칙을 고찰하기로 하였다. 이들 두 나라는 특히 양방향광고를 상당 수준에서 활발하게 진행하고 있고, 그에 따른 각종 규제와 운영 가이드라인이 시장에서 광범위하게 적용되고 있다는 점에서 연구대상으로 적절하다고 판단되었다. 물론 국가 간 이념과 통치철학, 미디어와 광고산업 등 제반환경이 서로 다른 상황에서 이들 해외 선진국들의 사례를 그대로 도입하여 적용하는 것은 바람직하지 않다. 하지만 우리나라보다 앞서 양방향광고 규제 방안에 대해 고민하고 제

도적 정립을 시도한 선진국의 사례를 고찰하고, 그에 대한 평가를 토대로 국내 미디어 환경에 적합한 양방향광고 규제 관련 정책의 방향을 모색하는 것은 타당한 접근법이라고 판단된다. 따라서 구체적인 사례연구 접근으로 우선 이들 두 국가의 광고규제기관과 규제원칙을 분석하고, 최근에 적용되고 있는 양방향광고 등 뉴미디어 부문의 규제정책과 가이드라인을 심층적으로 연구하였다.

또한 앞서 문헌연구 분석방법을 통해서 고찰한 미디어이론과 광고이론 관점에서 어떤 철학과 원칙을 실제 적용하고 있는지를 심층적으로 접근하여 살펴보고, 이를 통해 도출된 분석결과를 토대로 양방향광고 형식규제에 대한 개선 방향성을 제시하고자 하였다. 이 과정에서 자료의 신뢰성 차원에서 이들 국가의 공신력 있는 관련 기관인 광고표준공사(ASA: Advertising Standards Authority), 커뮤니케이션위원회(Ofcom: The Office of Communications), 독립텔레비전방송위원회(ITC: Independent Television Commission), 연방통신위원회(FCC: Federal Communications Commission) 등에서 제시한 규제와 가이드라인, 그리고 통신법(Telecommunication Act) 등을 주로 참고하였다. 광고규제정책이 미디어 관점의 형식규제와 크리에이티브 관점의 내용규제로 구성되어 있지만, 이들 두 가지를 함께 접근하기에는 너무 광범위하고, 내용규제 경우 심의주체자의 주관적인 판단과 평가에 많은 영향을 받기 때문에 본 연구에서는 이를 제외하고 미디어 관점에서 형식규제로만 연구영역을 제한하였음을 밝혀둔다.

4. 연구결과

1) 영국의 양방향광고 규제 정책

방통융합 추세는 소비자들의 생활방식 뿐만 아니라 이전 전통적 미디어광고에 대한 인식과 태도에도 커다란 변화를 불러일으키고 있다. 즉 디지털방송을 본격화한 주요국들에서 과거 광고시장에 절대 군림하던 지상파방송광고가 뉴미디어 등장으로 인해서 방송재원을 확보하는 데 일대위기를 맞고 있다. 아울러 불시에 등장하는 다양한 뉴미디어로 광고시장은 예측 불가능한 변화와 진화를 거듭하는 결과 우리와 마찬가지로 기존 광

고제도의 변화를 신중하게 재검토해야 할 상황에 직면해 있다.

광고규제정책의 원칙과 철학 관점에서 살펴보면 미디어산업과 관련해서 세계적 트렌드를 선도하고 있는 영국은 방송광고시장에서 탈규제와 수평적 규제를 기반으로 자유시장주의를 지향해 오고 있고 글로벌광고네트워크들이 광고산업을 주도하고 있는 특성을 띠고 있다. 이들의 수평적 광고규제체계의 핵심은 공공적 재원으로 운영되는 공영방송 BBC와 방송의 공익성을 연대적 책임으로 인식하고 있는 일반상업방송사들과의 합의로 이해될 수 있다. 즉 각종 단말기 등 하드웨어시장에선 공정한 자율경쟁은 최대한 보장하지만, 규제제도를 통해서 사회 약자층은 철저히 보호한다는 것이다. 그러나 콘텐츠 등 소프트웨어시장에서의 여러 채널을 활용한 유통방식에서는 이해관계집단들 간의 합의가 기본 원칙이다. 그러나 양방향미디어를 포함한 뉴미디어 경우, 정확한 시장변화를 예측하기 힘든 현 상황에서 공정경쟁을 촉진시키기 위해 시장진입장벽을 낮추고 신뢰성 있는 뉴미디어광고시장 정착을 위해서 규제 틀을 단계적으로 구체화 중이어서 규제기구 간의 통합과 합의가 더욱 중요하게 되었다(Brown & Robert, 2004). 따라서 지상파방송사들의 적극적인 협력으로 디지털완전전환 작업은 향후 양방향방송을 포함한 뉴미디어서비스 시장의 성장가능성을 예측할 수 있기 때문에 각종 투자와 개발이 지속적으로 확대되고 있다(Lugmayr, et al., 2004). 그리고 갈수록 위축되고 있는 광고시장을 재기시키기 위해 지상파 상업방송사들은 계열채널의 유료가입자 확대에 힘쓰고 있지만 멀티미디어 멀티채널 시대로 인해서 변화하는 소비자들의 시청분산현상을 막기에는 한계가 있다. 이처럼 방통융합 환경에 대처하는 낮은 수준의 규제체계가 영국의 최근 방송광고규제정책 원칙과 방향으로 요약된다.

규제와 규제 관련 기관의 역사 고찰차원에서 살펴보면, 탈규제 정책과 관련해서 영국은 상업방송의 면허부여과정에서 1990년 방송법을 통해서 경쟁입찰제를 도입하였고, 1996년 방송법에서는 동종소유와 교차소유를 완화시켰다. 그리고 디지털방송전환 작업논의를 1996년부터 시작하면서 방통융합 환경을 위한 법적 규제 시스템을 체계적으로 정비해 왔다. 그 결과 문화미디어스포츠부(DCMS)가 방송, 통신 등의 창조산업부문을 종합관장하면서 독립규제기구들이 방송과 통신을 분리 규제하는 이원화된 시스템을 구축하였지만(Katz, 2001), 방송규제기구와 통신관리소(Ofcom)를 통합한 방송통신위원회 설치안이 1998년에 수립되었다. 그 후 2003년 커뮤니케이션법 제정으로 자유경쟁정책을 구체화시키면서 디지털지상파 방송산업의 경쟁구조를 마련하였고, 방송통

신위원회 산하 규제기구들이 오프콤(Ofcom)이라는 단일규제기구로 비로소 통합되게 되었다. 즉 오프콤은 영국의 수평적 규제 시스템을 본격화하는 초석을 마련하는 계기가 되었고 방송광고부문에서의 최종 규제기구로 설정되었다. 이와 더불어 BBC에 대한 외부규제 강화와 이종 미디어 간 소유규제 대폭 완화, 미디어 다양성 보장 차원에서 최소 규제를 유지하는 선에서 교차소유와 비유럽자본 참여허용 등의 규제완화정책과 소유·집중방지를 위한 경쟁법 등을 추가적으로 시행하였다(이봉호, 2007). 그러면서도 오프콤은 규제기구의 효율성과 자율적 규제강화를 위해서 대부분의 광고규제행위를 광고업계의 자율적 규제 시스템에 넘기고 방송광고도 ASA에 이관하면서 수평적 규제 시스템을 구축하였다(정두남·정인숙, 2007).

영국에서 대표적인 비방송 분야이면서 디지털미디어기술 발전과 미디어융합으로 급증하는 양방향방송을 포함한 뉴미디어는 최근 새로운 규제의 관심대상으로 주목되고 있다. 그 중 최근 인터넷미디어는 접근용이성과 저렴한 제작비 등으로 시간과 장소에 구애받지 않고 소비자들에게 전달되기 때문에 오프콤과 ASA를 중심으로 뉴미디어 광고규제에 신속하게 대응하고 있다(Brown & Robert, 2004). 이 과정에서 광고규제 대상이 되는 뉴미디어 플랫폼으로는 대부분이 양방향TV, 모바일 커뮤니케이션과 모바일 옥외광고 등 디지털기술 중심으로 발전 중인 차세대 뉴미디어들이다(ASA, 2005). 광고규제 원칙과 관련해서 오프콤이 규정하고 있는 광고물량과 배급에 관한 규칙은 지상파상업방송 채널의 광고량과 허용시간, 광고유형을 규정하고 있지만, 수평적 광고규제 시스템의 핵심은 공공적 재원으로 운영되는 BBC와 방송의 공익성을 연대적인 책임으로 인식하고 있는 일반상업방송사들과의 합의로 이해될 수 있다(Ofcom, 2010a). 오프콤은 양방향방송광고의 명확성과 공공성, 안정성, 접근성 등을 강조하면서 양방향방송 광고가 인터넷과 모바일광고에 비해 보다 엄격한 규제를 받아야 한다는 견해다. 특히 양방향TV 기능사용에 능숙하지 못한 어린이와 노인들을 배려하는 기술개발과 거래행위의 투명성과 안전성을 위한 규제가 필요하다는 것이 핵심이다(Ofcom, 2005a).

광고규제 핵심내용으로는 오프콤이 2010년에 발표한 양방향방송 포함 뉴미디어 광고규제 관련내용을 살펴보면 유용하다. 첫째, 소비자들은 브랜드별로 다른 신뢰도를 가지고 있다는 점이다. 즉 높은 공신력의 BBC 같은 방송사들은 무책임한 광고주들로부터 제공되는 부적합한 광고콘텐츠를 사전 차단해준다는 신뢰감이 있지만 비용 지불자인 소비자 입장에서는 광고콘텐츠를 쉽게 신뢰하지 못한다는 것이다. 이는 결국 신뢰

가능한 브랜드를 제공해야 하는 비즈니스모델을 추구해야 한다는 것이다. 둘째, 미검증된 새로운 미디어와 기술시스템 남용에 대해서 규제기관들은 지속적인 추적과 감시 활동을 수행해야 한다는 점이다(Ofcom, 2010b). 비록 높은 교육수준의 소비자도 매일 전달되는 스팸메일과 유해광고 메시지를 항상 제대로 거를 수는 없다. 따라서 규제기관이 소비자에게 기본적인 뉴미디어 통제방법을 교육하고 알려야 할 의무가 있다는 것이다. 셋째, 뉴미디어 광고콘텐츠와 기술에 대한 신뢰영역을 구축해야 한다는 점이다. 즉 TV나 모바일 등 어떤 유형의 플랫폼으로 전달되는 광고콘텐츠일지라도 소비자가 원하면 언제든지 차단할 수 있는 기능을 제공해야 한다는 것이다. 그리고 끝으로 규제법망을 교묘하게 피해 다니는 성인광고콘텐츠에 대한 어린이 보호인식이 필요하다는 점이다(Ofcom, 2010c). 물론 소비자가 직접 인터넷이나 TV수상기 잠금장치를 이용해서 유해 사이트와 광고내용을 차단할 수 있지만 인터넷서비스 사업자와 모바일폰 회사들이 어린이보호 콘텐츠 관리방법을 자발적으로 교육해야 한다는 것이다(Ofcom, 2005b).

2) 미국의 양방향광고 규제 정책

미국 광고규제정책의 원칙과 철학은 다양한 형태의 다른 미디어규제처럼 자유방임적이어서 상업광고 역시 표현의 자유 때문에 함부로 규제할 수 없다는 것이다(Ray, 1989). 물론 어린이 프로그램 등에 대해서는 예외적으로 엄격하게 규제기준을 적용하고 있지만 대부분 다른 국가규제에 비하면 일반적 수준에 불과하다. 영국을 비롯한 대부분 서방선진국들은 광고품목과 광고시간량 규제를 함께 하지만 미국에서는 광고품목만 집중 규제하는 편이고 광고시간량 규제는 어린이 프로그램 이외 다른 일반 프로그램에는 적용하지 않는다. 광고규제 대상품목으로는 술과 담배, 도박 등이 해당되고 어린이들의 시청을 통제할 수 있는 묘안이 없기 때문에 이들 상품광고 규제를 적용하고 있다(Eisenach & May, 2001). 결국 미국에서는 높은 세율 상품일수록 광고를 하지 못한다고 이해하면 된다.

광고규제 원칙과 철학 차원에서 미국은 방통융합미디어에 대한 새로운 규제를 FCC를 통해서 적용하기보다는 통신법 제정의 기본 이념인 미디어 간 경쟁을 촉진하여 미디어융합을 유도해서 궁극적으로 소비자 선택권을 보장하는 데 중점을 두고 있다

(FCC, 2011). 최근 미디어 소비자들의 행태를 실제 살펴보면 콘텐츠 활용의 선택성과 통제성, 유연성을 추구하는 성향이 크게 증가하는 것으로 분석되었다. 즉 제공된 콘텐츠를 그대로 사용하기 보다는 자신들이 원하는 콘텐츠를 직접선택하고, 선택 콘텐츠 사용법을 자기취향에 적합하게 직접 결정하고자하는 소비자가 확대되고 있다. 특히 첨단 기술에 익숙한 젊은 계층들에게 이러한 경향은 강하게 나타나고 있고 능동적인 형태의 소비자로 변화하고 있다. 이들은 자기시간의 자율관리와 자신들만의 콘텐츠 생산과 다른 사람들과 생산 콘텐츠 공유성향이 강하다(Lugmayr, et al., 2004). 즉 조기수용자인 이 계층들은 미디어와 콘텐츠들에 대한 구체적인 소비객체와 효율적인 소비방법과 시기 등을 요구한다.

따라서 미국의 규제원칙과 철학은 이처럼 변화하는 소비자성향을 반영하여 새로운 형태의 뉴미디어 진출로 방통신장경쟁을 확대시키고 초고속정보통신망에 대한 투자도 유도하고 있다. 이에 따라 향후 초고속정보통신망 보급 확대로 원거리 진료나 지역간 격차 해소 등의 당면과제를 해결하기 위해서 FCC는 초고속정보통신망에 대한 투자와 이를 활용한 서비스 확대를 권장하고 있다(정두남·정인숙, 2007). 이러한 정책적 배경에 따라 기본적으로 인터넷미디어는 무규제 정책을 적용하고 있는데 특히 레이건 행정부는 일반적으로 광고에 영향을 줄 수 있는 부분을 포함해서 실제적으로 모든 부분에서 강력하게 탈규제 프로그램을 추구했다. 이러한 연방정부의 규제공백을 주정부 차원의 규제로 보완하고 있는 구도를 보이는 것이 미국의 일반적인 규제 시스템인 것이다. 1996년 통신법을 기본으로 미국은 탈규제정책을 유지하고 있는데, 이러한 맥락에서 시장경쟁을 촉진시키고 경쟁적인 국제환경에서 미국방송과 통신산업의 경쟁력을 높일 목적으로 오래 유지되어 왔던 이종 또는 동종 미디어 간의 소유규제를 대폭완화 내지는 해제하였다(이봉호, 2007).

미국의 규제기관을 역사적 차원에서 고찰해 보면, 기본적으로 의회가 정책의 기본틀을 수립하는 기관이지만 미국의 광고정책을 올바르게 이해하기 위해서는 실질적인 광고정책집행기관인 연방통신위원회(FCC)와 식약청(FDA), 연방통상위원회(FTC) 이들 3개 광고규제기관과 규제원칙의 이해가 선행되어야 한다. 이들 세 기관은 정책방향이 각기 다른 독립단체지만 의회요구로 공동작업을 수행하기도 하는데, 이 중 특히 1934년 ‘커뮤니케이션법’에 의해 설립된 FCC는 전파이용에 관한 포괄적인 업무를 수행하는 미국의 방송통신정책 주관기구이자 준정부, 준사법 기구다. FCC와 같이 정부조

직이 아닌 방송통신정책과 규제 기능을 포괄하는 독립기구를 둔 국가는 미국이 최초로 시행규칙을 제정하는 준입법권과 사업자간 분쟁을 조정하는 준사법권도 행사하고 있고 FCC의 결정사항은 1심 법원과 동일한 효력을 지닌다. 그리고 1914년에 설립된 FTC는 셔먼법, 크레이튼법 등 독점금지법의 실시상황 감사, 가격협정 등 불공정경쟁 방지 또는 식품과 의약품 등의 과대광고 단속 등에 임하는 미국 정부기관으로 필요에 따라 사법권 발동을 요청하거나 스스로 정지명령을 행사하는 권한을 지니고 있다. 또한 1938년 식품·의약품과 화장품에 대한 법률이 제정된 뒤 보건후생부 산하기관으로 독립된 행정기구로서 FDA는 미국 내에서 생산되는 식품, 의약품, 화장품뿐만 아니라 수입품과 일부 수출품의 효능과 안전성을 주로 관리하고 있기 때문에 실질적인 광고규제정책에 많은 관여를 하고 있다.

광고규제 핵심내용으로는 FCC에서 1984년 이후 광고규제 완화정책에 따라 8가지의 최소한의 기본적인 광고규제 원칙의 핵심내용을 이해할 필요가 있다(김보민, 2009). 첫째, 정치광고에 관한 요건, 아동 프로그램이 방송되는 상업광고들의 수에 대한 제한, 그리고 비상업적 교육방송국들에서 광고의 금지를 제외하면 FCC는 그 광고요금이나 그 수익과 같은 방송국사업자의 사업관행을 규제하지 못한다(FCC, 2013a). 둘째, 방송을 위해서 금전이나 다른 대가를 방송국 관계자가 수령했거나 임의 약속한 경우 해당 방송국은 방송 중에 그 사실을 후원업체 명단 식별과 함께 완전 공시해야 한다(FCC, 2013b). 이 요건은 방송프로그램에 따라 일반대중을 설득하려고 하고 있는지를 FCC가 알아야 한다는 원칙에 근거하고 있다. 셋째, 비상업 교육 방송국들은 주로 방송 시간 중 기부자명을 언급 또는 표시하여 협찬광고자를 알리지만 경우에 따라서는 영리 기부자, 협찬광고업자들의 재화나 서비스를 판촉할 수도 있다. 넷째, FCC는 광고방송을 포함해서 방송프로그램의 음량을 규제하지 않는다. 실태조사와 전문연구결과에 따르면 특정 방송물의 지각된 음량은 수용자들의 주관적 판단이고 자료내용과 스타일, 말하는 사람의 음성과 어조 등과 같은 여러 요인으로부터 영향을 받고 있는 것으로 분석된다. 따라서 FCC는 방송국들이 광고 메시지를 강조하기 위해서 음량수준을 의도적으로 높인다는 증거를 발견하지 못한다면 규제할 수 없다. 다섯째, FCC는 광고가 거짓이거나 또는 현혹적인지를 결정하는 것과 후원자에 대해서 조치를 취하는 것에 대한 일차적인 책임을 가진다. 즉 식품과 의약품 제품광고 경우, 우선적으로 FDA가 제품 안전성에 대한 일차적인 책임을 지지만 그 다음으로 FCC가 광고성격에 따라 대중에게 거짓

또는 현혹적이라고 판단되는 광고에 관해서 관련기관들과 협의해서 판단한다. 여섯째, 방송광고가 특별법이나 규칙을 위반하지 않은 한 FCC는 그에 대한 조치를 취할 수 없다. 그러나 일반대중이 특정광고의 광고품목성격, 고시일정 또는 메시지 제시방법 등에서 불쾌함을 느껴 불만을 제기할 경우, FCC는 방송일자와 시간, 해당 광고주 제품에 대한 규제가 가능하다. 일곱째, 연방법은 FCC 관할권 하에서 라디오, TV, 또는 다른 전자통신매체에 모든 형태의 담배광고 방송을 금지하되 흡연 액세서리, 파이프, 시가 생산기계 광고 등은 금지하지 않는다. 그리고 의회는 어떤 종류의 알콜음료 방송광고 금지법을 제정하지 않았고, FCC는 그러한 광고들의 규제원칙이나 정책을 가지고 있지 않다. 여덟째, 일반인이 인지하기 어려운 빠른 속도와 미세 음을 노출하는 방법인 잠재의식 프로그래밍(subliminal programming)의 경우, FCC는 대중이 무의식적으로 불쾌감을 느끼거나 어떤 행위에 대한 부정적인 지각형성이 생긴다면 규제할 수 있음을 명시하고 있다(FCC, 2013a).

FCC의 기본적인 광고규제 원칙의 핵심내용과 함께 미국 디지털방송사업자들의 공익구현 의무를 검토한 1998년 대통령자문위원회 보고서의 정책내용들을 살펴볼 필요가 있다. 이 보고서에서는 첫째, FCC가 디지털방송사업자들에게 정기적으로 공익적 프로그램의 방송근거와 공익실현 활동증거를 제출하도록 하는 것과 함께 디지털시대에 적합한 윤리강령을 채택하여 공익성 실현의지를 천명토록 제안하고 있다. 둘째, 디지털방송이 공익적 가치가 높은 방송을 할 수 있도록 의회는 신용기금을 조성하도록 해야 한다는 것이다. 이는 디지털방송으로의 전환비용과 비상업적 교육전문채널 개설 등을 위해서 정부가 개입해야 한다는 것이다. 셋째, 디지털방송의 다중방송서비스 특성을 공익프로그램의 방송을 위해서 사용할 수 있어야 한다는 것이다. 넷째, 디지털방송사업자는 정치담론의 질적 향상을 위해서 노력하도록 명시해야 한다고 조언한다. 다섯째, 국가적 재난이 발생할 경우, 디지털방송사업자들이 재난에 대한 상세한 정보를 예보하는 공익적 책임을 완수해야 한다는 것이다. 여섯째, 장애인을 포함한 사회적 약자들의 편의를 최대한 고려하기 위한 조치를 취하고, 일곱째, 지역사회의 다양한 상업적 이해와 정치적 견해를 반영하기 위한 다양성 증진을 위해서 사용되어야 한다는 것이 그 핵심내용이다(PIAC, 1998). 디지털방송의 공익성 실현을 위한 정책방향에는 국가별로 커다란 격차가 존재하지 않는다. 앞서 살펴본 영국 사례에서도 산업보호와 육성이라는 목표와 공익성 강화라는 목표 사이에서 타협점을 모색하고 있다.

3) 이론적 차원에서의 고찰

영국과 미국의 미디어와 광고규제정책과 원칙을 종합적으로 고찰해본 결과, 어느 나라보다도 실생활에서 IT분야 등 뉴미디어 적용속도가 빠른 우리나라 경우 완전 무규제정책을 적용하는 것은 불가능하겠지만 시대흐름에 적합한 규제완화로의 정책 방향전환이 필요함을 확인할 수 있다. 영국과 미국의 사례에서 보듯이 해외 주요국의 방송과 광고 규제흐름은 사회적 약자인 어린이나 노인층 보호 차원에서 양방향 방송서비스와 광고 부문에서 오히려 원칙과 가이드라인을 강력하게 적용하는 방향으로 전개되고 있다. 그러나 그 외에는 철저하게 탈규제와 탈중앙화, 탈수직적 규제형태, 즉 공영방송 중심에서 상업방송과 유료미디어 중심으로 변화하는 경향을 보이고 있고 이러한 탈규제 정책으로 미디어기업의 확장이 가속화되고 있다. 결국 이러한 탈규제정책은 효과적인 경쟁과 비판항적이고 정확한 정보제공, 다양성과 다원성 확보라는 사상의 자유시장 원리에 기초한다.

디지털 양방향방송광고시대로 접어든 현재에도 방송의 공익성은 여전히 현대사회가 추구해야 할 중요한 사항이다. 그러나 공익성을 어떻게 개념화하고 어떠한 정책으로 실현할 것인지는 앞서 살펴본 바와 같이 논란의 대상으로 남아 있다. 디지털화가 실현되는 상황에서 기존 아날로그 채널처럼 하나의 스펙트럼에서 5~6개의 복수 디지털채널을 사용할 수 있다. 따라서 방송의 공익성 개념에 대한 근거를 전파의 희소성에서 접근하는 수탁이론은 이미 그 존재 의미를 상실했기 때문에 소비자주권주의에서 접근해야 한다는 시장경쟁주의론자들과 디지털시대에서도 속의의 필요조건인 의견의 다양성이 보장될 수 있도록 규제가 지속되어야 한다는 속의민주주의론자들 간의 대립이 지속되고 있는 것이 현실이다.

커뮤니케이션 또는 미디어이론 측면에서 영국과 미국 모두 자유시장 원리에 근거한 자유경쟁이론을 적용하고 있는 것으로 나타나고 있지만 미국보다 영국에서 더 높은 사회적 책임을 강조하는 시장경쟁이론을 지향하고 있는 것으로 판단되어진다. 그에 비하면 미국의 적용 미디어이론은 자유방임에 가까운 자유시장경쟁이론을 지향하고 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 자유로운 시장 여건 하에서 이제 경쟁정책의 목표는 반경쟁적인 행위를 방지하는 것이며 시장경쟁이론에 따른 공정경쟁은 콘텐츠의 질과 방송사의 구조적 혁신, 상품가격의 하락으로 이어져 소비자들의 이익에 충실해져야 한다.

기존 국내방송시장 환경은 공익성을 표방하는 지상파방송을 중심축으로 CATV방송이 수직적으로 편승하는 공생적인 형태를 띠고 있다. 즉 국내 기존 미디어산업 규제이념은 크게 수탁이론과 미디어 균형발전론이라는 개념틀 속에서 이루어지고 있다. 그러나 이러한 규제는 지상파방송의 공공성을 제외하고라도 CATV, IPTV 등의 뉴미디어들이 경쟁력을 확보하기 어려운 환경을 만드는 요인으로 작용하고 있다. 결국 제한된 시장에서 공익성과 수용자들의 보편적 시청권 등을 내세워 새롭게 등장하는 각종 뉴미디어들의 시장진입과 강력한 차별적 규제 강화를 통해 기존 방송들의 기득권을 지키고 이익을 추구하는 방향으로만 전개되어서는 안 될 것이다(Pagani, 2003).

광고이론 측면에서 고찰해 본 결과, 영국과 미국에서의 적용이론이 다소 상이한 것으로 평가된다. 즉 영국은 고전적 자유주의이론보다는 신자유주의이론 또는 신고전주의이론을 지향하고 있는 것으로 판단된다. 다시 말해서 영국은 광고에 대한 인식이 신자유주의적 시각, 즉 주인이자 봉사자인 동시에 때로는 시장의 친구 또는 적, 정보 분배자, 상징조작자 등의 다양한 모습으로 광고가 존재한다고 보는 성향이 강하다. 따라서 내적 자율규제를 기본으로 적용하되 규제자와 기획자로서 정부 외적 규제가 공존할 필요성이 있다고 판단한다. 반면에 미국은 영국과 달리 신자유주의이론보다 고전적 자유주의이론을 지향하고 있는 것으로 판단된다. 미국의 광고규제 원칙을 단적으로 표현하자면 여러 유형의 다른 미디어규제처럼 자유방임적이어서 상업광고조차도 표현의 자유에 해당되기 때문에 함부로 규제할 수 없다는 것이 특징이다(Ray, 1989). 따라서 특별한 경우를 제외하고는 최소한의 정부개입 규제와 자유방임적 자율규제를 추구한다고

표 4. 영국과 미국의 양방향광고 규제와 한국과의 특성 비교

국가	규제흐름	예외사항	적용 미디어이론	적용 광고이론
영국	탈규제/ 수평적 규제	사회적 약자층 보호차원에서 엄격한 제한적 규제	사회책임적 시장경쟁이론 지향	고전적 자유주의이론 < 신자유주의이론
미국	탈규제/ 수평적 규제	사회적 약자층 보호차원에서 엄격한 제한적 규제	시장경쟁이론 지향	고전적 자유주의이론 > 신자유주의이론
한국	네거티브규제중심/ 수직적 규제	특별한 예외사항 없음	수탁이론 중심의 미디어균형발전론 적용	준 신자유주의이론 지향

평가된다. 즉 미국이 적용하고 있는 고전적 자유주의이론에서는 광고를 개인들의 사고와 행위에 대한 변화를 보다 강화시켜 주기 위해 필요한 존재이자 대안에 대한 선택권을 제공해 주는 역할을 담당하는 것으로 인식하고 있기 때문이다(〈표 4〉 참조).

5. 결론

1) 연구결과의 요약

급격히 변화하고 있는 디지털 양방향 미디어 환경과는 달리 현재 적용중인 국내 광고규제 체계는 기존의 아날로그 수준에 머무르고 있는 것이 현실이다. 따라서 방통융합의 결과로 등장하고 있는 양방향광고는 기존의 일방향방송 광고규제로는 적용될 수 없는 범위의 부분이 많기 때문에 정부는 기존의 지상파방송에 적용되었던 방송 관련 각종 규제를 방송과 통신이 융합된 디지털 양방향방송광고에 적합하도록 수정 보완하는 것이 필연적일 수밖에 없다. 이에 본 연구의 목적은 해외선진국에서의 양방향광고 관련 규제정책의 기본 원칙과 방향을 고찰하고 심층 분석하여 국내 디지털미디어 환경에서 양방향방송서비스와 광고에 적합한 규제원칙과 기준을 도출하는 것이었으며, 아울러 국내 양방향광고 미디어 형식규제 상의 주요 이슈들에 대한 향후 정책의 방향성도 제안하고자 하였다.

디지털기술 발전의 급속화와 미디어 융합의 다양화가 전개되면서 광고와 미디어 환경이 격변하고 있음은 주지의 사실이다. 새로운 유형의 양방향광고는 개인형 또는 맞춤형 특성을 띠고 있을 뿐만 아니라 유튜브 등 각종 소셜 네트워크 미디어의 유통과정을 통해서 보듯이 광고유통 또한 탈 특정 미디어화와 탈국경화 현상이 이미 현실이 되었다. 그러나 이러한 시점임에도 불구하고 국내 양방향광고에 대한 이전 대다수 연구에서는 법적 타당성과 기본 원칙에 관한 고찰보다는 규제완화 필요성만을 주로 주장하고 있기 때문에 규제완화의 타당성에 대한 논리적 설득력이 떨어질 수밖에 없는 것이 한계점이다. 그러다보니 양방향광고 집행시 화면 단위 광고규제 문제 등 세부적인 사안에서 미디어 정체성과 규제원칙 문제로 갈등이 지속적으로 발생되고 있다. 따라서 본 연구는 뉴미디어와 플랫폼이 등장할 때마다 임시처방적이고 근시안적으로 정책적용을 하는 현

재 관행을 지양하고 근본적이고 거시적인 관점에서 규제원칙의 기본 틀 정립의 필요성 차원에서 그 해법을 찾고자 하였는데 이는 정책적 차원에서 양방향광고 규제기본 원칙과 방향을 수립하는 데 기여할 것으로 판단된다. 아울러 산업적 차원에서는 본격적인 디지털방송 시대로의 진입과 그에 따른 양방향광고가 증대되게 될 현 시점에서 보다 합리적인 광고 관련 규제 정책의 기본 원칙과 방향을 도출하고 현재 적용 중인 관련 법조항 내용과 개선사항에 대한 일괄적인 정리와 함께 폭넓고 실질적인 논의를 할 수 있는 논리적 근거를 제공해 주는 역할을 해줄 것으로 판단된다. 그리고 학술적 차원으로는 주요 미디어이론과 광고이론 연구결과를 바탕으로 해외사례연구를 통해서 해외 선진국의 양방향광고 관련 규제 정책의 기본 원칙과 방향을 국내 디지털미디어 환경에서 양방향방송서비스와 광고에 적합한 규제정책방향과 적합한 이론을 도출하고자 한 것이 공헌점이라고 할 수 있겠다.

먼저 문헌연구를 통해서 양방향광고의 특성에 따른 현재 국내 양방향광고 규제방식의 한계성을 검토하였고, 바람직한 양방향광고 규제원칙과 철학적 근거로 삼을 수 있는 주요 미디어이론과 광고이론을 고찰하였다. 이 과정에서 주요 미디어이론으로 방송매체의 속성 차원, 언론의 사회적 위상과 기대 차원, 민주사회의 정치적 기능 차원, 그리고 경제적 역할 차원에서 수탁이론을 비롯한 주요 네 가지 이론의 적용가능성과 적합성을 논의하였다. 아울러 탐구의 준거틀을 바탕으로 라츨(Rotzoll) 등이 언급한 광고이론, 즉 고전적 자유주의이론과 신자유주의이론에 대한 고찰과 그에 따른 논의를 하였다. 이러한 접근을 시도한 이유는 이들 이론을 통해서 광고에 대한 문화적 기대 차원에서 분석하면 양방향광고를 포함한 광고규제의 원칙과 배경, 그리고 방향을 수립하는 데 도움이 될 것으로 판단되었기 때문이었다.

아울러 효율적인 국내 양방향광고 규제방안을 모색하기 위해서 양방향방송서비스와 광고를 일찍 도입해서 적용하고 있는 영국과 미국의 양방향광고 관련 규제 정책의 방향, 방송통신의 법제화 기본 원칙을 기초로 적용원칙과 철학적 연구결과를 사례연구 방법을 통해서 고찰하였다. 영국은 1996년 디지털방송전환 작업논의 시작시점부터 방송통합 환경을 위한 법적 규제 시스템 정비를 구체화하였고, 그 결과 문화미디어스포츠부는 방송·통신 등 창조산업부문을 종합관장하면서 독립된 규제기구들이 방송·통신을 나누어 규제하는 이원화된 전통을 형성하였다(Katz, 2001). 영국은 탈규제와 수평적 규제의 자유시장주의를 표방해 온 까닭에 글로벌광고네트워크들이 광고산업을 이끌

고 있는 상황이다. 따라서 영국의 수평적 광고규제체계의 핵심은 공공적 재원으로 운영되는 공영방송 BBC와 방송 공익성을 연대적 책임으로 인식하고 있는 일반상업방송사들과의 합의로 이해될 수 있다(Brown & Robert, 2004). 결국 영국 방송광고규제정책의 원칙과 방향은 방통미디어 융합환경에 대응하는 방식의 최소화된 규제체계로 정리될 수 있다. 이에 반해서 미국의 광고규제 원칙은 여러 유형의 다른 미디어규제처럼 자유방임적이며, 그 결과 상업광고도 표현의 자유에 해당되기 때문에 함부로 규제할 수 없다는 것이다. 이러한 미국의 규제원칙과 철학은 FCC를 통해서 방통 융합미디어에 대한 새로운 규제를 적용하기보다 기존 통신법 제정의 기본 이념인 미디어 간 경쟁을 촉진함으로써 미디어융합을 유도하고 이를 통해 소비자 선택권을 확보하는 데 초점을 맞추고 있다(FCC, 2011). 실제 최근 미국 내 미디어 소비자들의 다양한 행태연구 결과를 보면 콘텐츠 활용의 유연성과 선택성, 통제성을 추구하는 소비자 성향이 크게 증가하는 경향이 강한 것으로 나타난다. 이들 두 개 국가의 미디어와 광고규제정책과 원칙을 종합적으로 고찰해 본 결과, 방송과 광고규제의 흐름은 사회적인 약자 보호차원의 규제는 어느 부문이든 예외 없이 원칙과 가이드라인을 적용해서 오히려 강화하는 방향으로 전개되고 있는 것으로 분석되었다. 그러나 그 외에는 철저하게 탈규제와 탈중앙화, 탈수직적 규제의 경향을 띠고 있었다. 결국 이러한 탈규제정책은 효과적인 경쟁과 비편향적이고 정확한 정보제공, 다양성과 다원성 확보라는 사상의 자유시장 원리에 기초한다는 것을 파악할 수 있었다.

미디어이론 관점에서 영국과 미국 모두 자유시장 원리에 근거한 자유경쟁이론을 적용하고 있지만, 미국보다 영국에서 더 엄격한 사회적 책임을 강조하는 시장경쟁이론을 지향하고 있으며, 오히려 미국에서는 자유방임에 가까운 자유시장경쟁이론을 지향하고 있는 것으로 판단되었다. 따라서 자유로운 시장여건 하에서 경쟁정책목표는 반경쟁적인 행위를 방지하는 것이며, 시장경쟁이론에 따른 공정경쟁은 콘텐츠의 질과 방송사의 구조적 혁신, 상품가격의 하락으로 이어져 소비자들의 이익에 충실해야 한다고 판단된다. 그러나 국내방송시장 환경은 공익성 표방의 지상파방송을 중심으로 CATV 방송이 수직적으로 공생하는, 즉 수탁이론과 미디어 균형발전론이라는 개념 틀 속에서 전개되고 있다. 결국 이러한 규제는 지상파방송의 공공성을 제외하고라도 새롭게 등장하는 뉴미디어들의 경쟁력 확보에 오히려 걸림돌로 작용하고 있다. 궁극적으로 이러한 시스템은 정보수용자의 이익 추구보다 기존 방송사 중심의 틀을 고착화하는 쪽으로 시

장구조가 전개될 가능성이 크고, 결국 오랫동안 논의해 온 방통융합의 진전속도를 저해한 주요 요인이다. 이처럼 제한된 시장에서 공익성과 수용자들의 보편적 시청권 등을 내세워 뉴미디어들의 시장 진입과 차별규제 강화를 통해 기존 방송들의 기득권 유지와 이익 추구로 정책방향이 전개되면 결코 바람직하지 못하다.

또한 광고이론 관점에서 영국과 미국의 적용 이론이 다소 상이한 것으로 나타났는데, 영국은 고전적 신자유주의이론을 지향하고 있는 것으로 평가된 반면, 미국은 고전적 자유주의이론을 지향하고 있는 것으로 평가되었다. 즉 영국은 광고에 대한 인식이 신자유주의적 시각인 다양한 모습으로 광고가 존재한다고 보는 성향이 강한 것으로 나타났다. 따라서 내적 자율규제를 기본으로 적용하되 규제자와 기획자로서 정부 외적 규제가 공존할 필요성이 있는 것으로 분석되었다. 그러나 미국의 광고규제 원칙은 자유방임적이어서 상업광고 역시 표현의 자유문제로 규제할 수 없으며, 따라서 특별한 경우 외에는 최소한의 정부개입 규제와 자유방임적 자율규제를 추구하는 것으로 나타났다. 이는 미국이 적용하고 있는 고전적 자유주의이론에서 광고는 개인들의 사고와 행위에 대한 변화를 강화시켜주는 데 더욱 필요한 존재이고 대안에 대한 선택권을 제공해 주는 역할을 담당하는 것으로 인식되고 있기 때문이다.

2) 연구의 시사점과 제언

어느 사회조직이든 법과 규제라는 것은 그 사회현상과 문제발생에 선행해서 수립되기에는 현실적으로 불가능하다. 그러나 현재 국내에서 전개되는 다양한 뉴미디어와 새로운 플랫폼의 등장에 무원칙적이고 임기응변적인 규제체계를 수립하는 것도 심각한 문제점과 후유증을 불러일으키게 된다. 즉 뉴미디어와 플랫폼 등장 때마다 미디어별 플랫폼별 법적규제 장치를 사안별로 수립하는 것은 비효율적이고 규제 불균형 문제가 끊임 없이 대두될 수밖에 없다. 따라서 미디어별 플랫폼별 규제체계가 아닌 일정 기준과 원칙에 따른 큰 틀의 규제원칙과 기준을 설정하고 이를 바탕으로 응용해서 적용하는 것이 올바른 방법일 것이다. 따라서 본 연구에서는 국내 양방향광고 규제원칙과 철학적 근거로 삼을 수 있는 주요 미디어이론과 광고이론을 우선적으로 고찰하였다. 이 과정에서 주요 미디어이론으로 수탁이론 등 네 가지 이론의 적용 가능성과 적합성을 논의하였다. 또한 광고 관련 이론으로서 고전적 자유주의이론과 신자유주의이론에 대한 고찰과 그

에 따른 논의를 하였다. 이러한 접근을 시도한 이유는 이들 이론을 통해서 광고에 대한 문화적 기대 차원에서 분석하면 양방향광고를 포함한 광고규제의 원칙과 배경, 그리고 방향을 수립하는 데 도움이 될 것으로 판단되었기 때문이었다. 이론적 고찰결과를 바탕으로 본 연구는 영국과 미국의 양방향광고 관련 규제정책의 기본 원칙과 방향을 탐색해보고, 국내 디지털미디어 환경에서 양방향방송서비스와 광고에 적합한 규제정책 원칙과 방향을 논의해 보고자 하였다. 분석결과를 토대로 도출된 몇 가지 제언을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 향후의 양방향광고 관련정책 수립과 법 개정 작업은 탈규제와 더불어 수평적 규제와 디지털미디어 환경변화에 따른 사회적책임적 시장경쟁이론과 신자유주의이론을 기본철학으로 삼아 추진해 나가야 한다. 이는 이미 영국과 미국 등 해외선진국의 양방향광고 관련 규제정책 원칙과 방향연구에서 시장흐름이 탈규제와 수평적 규제를 기반으로 자유시장주의를 표방하고 있음을 확인하였다. 그리고 미디어환경이 선형적 형태의 일방향적 아날로그미디어 사회에서 이제는 비선형적 디지털양방향미디어 지배사회로 변하였기 때문에 이전 규제체계는 더 이상 유효하지 않다. 따라서 획일적이고 경직된 규제정책을 표방하던 우리나라 경우 급속한 완전 탈규제가 현실적으로 반영되기는 어렵겠지만, 단계적이고 적극적인 형태의 개방적인 규제정책으로 방향을 변경할 필요가 있다. 아울러 이전의 수직적인 규제형태에서 수평적인 규제형태로의 궤도수정이 필요하다. 기존의 수직적 규제구분이 공적자원 이용과 사회적 영향력 등을 바탕으로 한 미디어별·플랫폼 유형별 차등규제였다. 하지만 이러한 차등적 규제는 미디어사업영역의 상호배타성이 무너진 방통융합형 산업 패러다임에는 바람직하지 않다고 본다. 따라서 방통융합서비스에 대한 과잉 또는 중복규제의 혼란을 방지하고 양방향광고운영에서의 제약요소를 극복하기 위해 수평적 규제형태로의 전환이 필수다.

둘째, 양방향광고 중심의 디지털미디어 환경에서는 사회적책임적 시장경쟁이론과 신자유주의이론을 바탕으로 시장에서의 자유로운 경쟁을 촉진시키고 정보수용자들에게 혜택이 제공될 수 있도록 규제와 관리가 필요하다. 정보수용자 주권은 시민으로서 필요한 공공적 서비스를 무료로 제공받거나 또는 개인적 취향과 관련 다양한 서비스를 저가로 선택할 수 있도록 하는 것이다(Brown & Robert, 2004). 이를 위해 전자는 상업적 영역으로 분리된 공공 서비스를 통해서 실현되어야 하고, 후자는 여러 상업적 서비스들 간 경쟁을 통해서 실현되도록 해야 한다. 특히 후자 경우는 독점 사업자가 아닌

다양한 사업자들 간의 치열한 경쟁이 필연적이다. 따라서 이 경우 다양한 신규 미디어와 플랫폼들의 시장진입을 허용해야 하고, 공정경쟁으로 정보수용자 혜택이 증진되는 방향으로 정책이 수립되어야 한다. 그러나 현재 국내 상황은 많은 진입장벽들로 인해 유료방송시장에서의 실질적인 경쟁이 활발하지 못한 편이다. 그 이유는 진입장벽요소로서 법제도 같은 구조적 장벽 못지않게 시장 선진입자들의 선발자 우위전략으로 신규진입을 저지하는 전략적 장벽이 크게 작용하기 때문이다. 따라서 현재 진행 중인 양방향광고규제정책 수립과정에서 이러한 여러 진입장벽을 해소하고 유료방송과 광고시장에서 방통융합구조를 지닌 플랫폼과 네트워크들 간의 자유로운 경쟁을 촉진할 수 있는 방향으로 그 규제원칙과 정책이 정해져야 한다.

셋째, 양방향광고 중심의 디지털미디어 광고정책은 탈규제와 수평적 규제, 개방적인 규제원칙으로 전환하되, 사회적책임적 또는 사회제도적 관점에서 특정계층보호와 관련해서는 규제를 더욱 엄격하게 강화해 나가야 한다. 공익적 성향의 지상파방송뿐 아니라 상업적 성향의 유료방송채널과 모든 플랫폼에도 공통적으로 엄격하게 적용하는 것이 올바른 접근법이라고 판단된다. 이는 영국 오프콤에서 발표한 양방향방송을 포함한 뉴미디어 광고규제 핵심내용에도 잘 드러나 있듯이 소비자보호, 특히 사회적 약자 보호 문제는 방통산업 내지는 광고산업발전과 타협하거나 묵인할 사항이 아니기 때문이다.

넷째, 새로운 형태의 뉴미디어 등장에 따라 기존의 전용 네트워크에서 제공되는 서비스들이 점차 범용 인터넷망 또는 N스크린 서비스로 제공되는 상황에서 이러한 서비스들의 법률적 성격을 명확히 규명해야 한다. 그렇지 않으면 방송과 통신규제 주체문제는 물론 영역에 따른 미디어와 양방향광고규제 범위에 대한 논란은 끊임없이 야기될 수밖에 없다. 따라서 기존 유사 미디어들과의 형평성과 규제체계의 조화뿐 아니라 새로운 기술혁신과 서비스 촉진이라는 측면을 균형 있게 고려해야 한다.

마지막으로, 본격적인 디지털미디어 시대 진입에 따른 수평적 규제도입과 함께 규제기관과 규제법을 명확하게 수립해야 한다. 기존의 수직적 규제 틀을 재정립된 규제기관과 규제법을 통해서 양방향광고운영에 적합한 수평적 규제틀로 전환하는 것이 바람직하다고 본다. 아울러 미디어서비스과정에서 실제 드러나고 있는 양방향광고에 대한 규제중복과 규제불일치 문제들로 야기되는 것들과 새로운 융합서비스 개발과 운영과정상의 제약요소 또는 잠재적 제약요소로 존재하는 요인들을 제거해야 한다. 그러기 위해서는 기존 규제방향이 방송과 통신별 또는 미디어별, 플랫폼별로 분리되어 별개의 법으

로 규제하던 수직적 규제형태에서 플랫폼, 네트워크, 콘텐츠 단위로 통합관리하는 수평적 규제형태로 변화해야 한다.

이미 앞에서 서술한 바와 같이, 방통융합 환경에서의 양방향광고는 기존 일방향방송 광고규제로는 적용될 수 없는 사항이 많기 때문에 정부는 지상파방송에 적용되던 방송관련 각종 규제를 디지털 양방향방송광고에 적합하도록 수정 보완해야 한다. EU의 규제체계를 보면 기존 선형광고와 비선형광고에 대한 차별적인 규제체계를 적용하고 있다. 선형광고에 대한 기존 시간량 규제와 위치규제, 내용규제 방식을 무조건적으로 규제완화하기보다는 일정 기간 유지하면서 점진적 개선이 필요한 반면에 비선형광고 규제는 이용자들의 선택성을 감안해서 보다 완화된 규제방식을 적용하는 것이 필요할 것이다. 비선형광고 경우 시간량 규제와 위치규제 등이 패쇄적인 규제였다면 향후에는 개방적인 규제로 가는 것이 합당하고 최소 규제의 가이드라인만 제시하는 것이 방송광고기술면에서도 타당하다고 판단된다.

방송산업에서의 미디어 간 균형발전논리에 대해서도 새롭게 고찰할 필요성이 제기된다. 이 논리는 다양한 기술을 바탕으로 하는 미디어들이 일정 시장지분을 가지고 방송시장에 존재한다면 다원성과 다양성이 증진될 것이고 이는 곧 공익과 연결될 것이란 주장이다. 그러나 이는 경쟁이 인위적으로 차단된 상황에서 사업자에게 발생 가능한 비효율에 대한 고려가 거의 없다는 문제가 있다. 제도적으로 신규진입이 제한된 상태에서 선 경쟁이 원천적으로 봉쇄되기 때문에 다양한 소비자의 방송수요를 충족시키기 위해서는 진입장벽을 낮추어 방송산업을 보다 공정한 경쟁적 구조로 바꾸어야 한다. 결국 융합환경에서의 정부규제는 새로운 방송사업자들의 접근성을 보장하는 정책들, 즉 경쟁정책이 주요한 정책수단이 되어야 한다. 방송산업에서 소유와 진입의 문제는 공익성과 연결시키기보다는 방송산업에서의 공정한 경쟁환경 구축차원에서 논의되어야 하며 공정경쟁이 방송산업에서의 주요 정책목적이 되어야 한다.

결국 이러한 내용을 종합해 볼 때 양방향광고에 대한 미디어 공익성 관련 이론은 사회적 책임을 전제로 한 시장경쟁이론을 적용하는 것이 적합한 것으로 판단된다. 즉 보편적 시청권을 지닌 무료 시청형태의 지상파방송은 일정 수준의 공익성을 근거로 한 개선된 형태의 수탁이론을 적용하는 반면 다양한 형태의 유료 시청형태의 채널과 플랫폼을 대상으로는 사회적, 법적 책임을 전제로 한 시장경쟁이론을 적용하는 것이 시대적 흐름에 적합하다고 판단된다. 이를 위해서 정부와 관련기관에서는 정보수용자들이 다

양한 미디어를 이해하고 광고를 포함한 각종 정보와 메시지를 판별하거나 분석, 평가하여 올바르게 이용할 수 있는 미디어 리터러시(media literacy)와 미디어 큐레이팅(media curating) 교육을 강화시켜야 할 것이다.

3) 연구의 한계점 및 후속연구의 방향성

본 연구의 의의와 시사점에도 불구하고 단일연구로서 다음과 같은 한계점을 지닌다. 첫째, 거시적인 연구내용과 미시적인 연구내용을 결합하여 논리적으로 결과를 도출하는 연구방법론상에서 다소의 무리가 따랐을 가능성이 있다. 즉 거시적인 내용의 미디어 관련 이론과 광고 관련 이론을 통해서 국내 양방향광고의 형식규제내용과 결부시키는 과정에서 논리적 비약 등 접근의 문제점이 나타날 수 있다. 따라서 향후 연구에서의 방법론적 보완이 필요한데 국내 양방향광고 규제의 주요 이슈들에 대한 고찰과 방향성 설정을 면밀히 하기위해 정책 관련 실무자와 전문가 견해를 심층인터뷰를 통해 수렴하고, 그를 통한 해법 찾기를 시도하려는 노력이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 해외사례 연구대상으로 영국과 미국에 국한해서 접근했기 때문에 양방향광고 규제에 관한 세계 여러 국가의 상황까지는 고찰대상에 포함하지 못했다. 물론 이들 두 국가가 세계 미디어와 광고 트렌드를 지배하고 주도해 가고 있고 본 연구의 관심사항인 양방향광고 부문에서 많은 새로운 시도와 그에 따른 규제와 원칙이 다른 국가에 비해 오랫동안 연구되고 수립되어 온 것은 사실이지만, 분석 사례의 다양성과 일반화 차원에서 미흡한 것으로 비춰질 수 있기 때문이다. 따라서 후속연구에서는 우리와 기술 수용 속도와 문화적 유사성을 지니고 있는 동아시아 국가 등의 사례 분석이 시도될 필요가 있겠다.

인터넷멀티미디어 방송사업법이 이전 방송위원회와 정보통신부 간의 오랜 주도권 다툼 속에 어렵게 제정되었음에도 불구하고 양방향방송에 대한 공익적 관점에서의 과잉규제 논란, 전송 미디어별 규격적용에 따른 타 미디어와의 비호환성 등의 문제가 디지털방송산업의 발전을 저해한 측면이 있다. 이러한 문제들이 정책적인 차원에서 해결의 실마리를 찾지 못한다면, 상업적 플랫폼과 콘텐츠를 공익적 관점에서 접근하고 규제할 때 빚어질 제도적 차원에서의 갈등도 심화될 수밖에 없을 것이다. 따라서 새로운 형태의 양방향서비스와 양방향광고에 대한 형식적 규제 방향성과 범위를 도출해 내는 것

은 매우 중요한 과제다. 더욱이 위성방송과 IPTV를 중심으로 한 양방향서비스와 광고는 현행 방송규제의 기본전제가 되고 있는 형식규제와 내용규제를 지속적으로 적용받기에는 미디어 특성상 부적합하다. 따라서 정보수용자의 선택성에 따라 콘텐츠의 수요공급이 달라지고 프로그램과 광고의 구분을 전제로 해서 규정하게 되어 있는 현행 방송광고규제는 개선이 필연적이다. 국내 양방향광고 규제정책이 올바른 개선책 모색과 추진의 과정을 거쳐 바로 서고, 그를 통해 우리나라의 디지털미디어산업도 건전한 발전의 풍토에서 꾸준히 성장해 나갈 수 있길 기대한다.

참 고 문 헌

- 권오범(2010). *실전미디어플래닝노트*. 한국학술정보, 84~96.
- 권오범·한상필(2012). 인터랙티브광고 형식규제 정책에 관한 탐색적 연구. *사회과학연구*, 24권 2호, 263~303.
- 김관규(2010). 양방향광고 활성화를 위한 법적·산업적 검토: IPTV 사업자 등 방송통신사들의 T커머스 활성화 방안모색, 한국방송학회 봄철 정기학술세미나 발제문, 26~37.
- 김명중(2002). *우리나라의 바람직한 쌍방향TV광고 도입 연구*. 한국방송광고공사연구보고서, 128~176.
- 김보민(2009). *FCC의 방송 사업자규제와 소비자 참여에 관한 가이드라인 분석*. 정보통신정책연구원, 46~50.
- 김상훈(2009). *신유형 방송광고의 미래, 신유형 방송광고 발전방안 대책보고서*. 한국광고단체연합회, 24~25.
- 김재홍(2003). *시장원리와 공익성의 조화; 경제학적 관점*. 한국광고주협회, 19~87.
- 김진웅(2003). 방송 공익성의 철학적, 제도적 분석. *방송과 커뮤니케이션*, 4권, 6~31.
- 김희경(2010). 선택형 서비스로서의 양방향 방송광고에 대한 법적규제의 타당성 고찰. *한국방송학보*, 24권 4호, 47~81.
- 김희경·차영란(2009). 디지털시대 양방향광고 규제정책에 관한 연구. *광고학연구*, 20권 2호, 125~149.
- 송종길(2006). *방송통신 융합시대 방송규제구조 개편방안 연구*. 한국방송광고공사 연구보고서, 101~132.
- 심성욱·최일도(2009). *신유형 방송광고 실태조사 보고서*. 한국광고단체연합회, 176~187.
- 심성욱·김운한·신일기(2011). *인터랙티브 광고론*. 서울경제경영, 4~17.
- 여송필(2001). *인터랙티브 미디어의 광고동향 연구*. 한국방송광고공사 연구보고서, 58~95.
- 여송필(2002). *인터랙티브 광고시스템 구축방안에 관한 연구*. 한국방송광고공사 연구보고서, 62~103.
- 윤영철(2001). 디지털시대의 방송의 공익성과 민주주의. *방송연구*, 52호, 33~55.
- 이기훈(2012). 신유형 미디어서비스 도입에 따른 각국 규제논의 현황. *KISDI 이슈리포트*, 24권 13호, 정보통신정책연구원, 29~32.
- 이봉호(2007). *디지털 미디어 시대의 미래 IT정책 아젠다 개발*. 정보통신정책개발 보고서, 4~

- 이시훈(2003). *인터랙티브광고 활성화 방안 연구*. 한국방송광고공사 연구보고서, 92~100.
- 이시훈(2005). 데이터방송의 현황과 정책과제. *방송통신연구*, 60호, 74~80.
- 이시훈(2008). 방송통신융합시대 양방향 방송광고정책. *디지털미디어트랜드*, 22호, 5~20.
- 이시훈(2009). *디지털방송광고정책*. 디에드포럼 출범기념 세미나 발제문, 9~21.
- 이시훈·김세철(2001). 인터랙티브TV 광고의 도입과 지상파 방송광고 위상. *광고연구*, 52호, 217~240.
- 정두남·정인숙(2007). *방송통신융합에 따른 광고제도변화에 관한 연구: 수평적 규제체계의 도입에 따른 광고규제 개선방안*. 한국방송광고공사 연구보고서, 166~251.
- 정인숙·김경환·김희경(2007). *방통융합시대 데이터방송 정책에 관한 연구*. 방송위원회 연구보고서, 67~104.
- 조선일보(2013). T커머스 폭발 성장… 연초보다 매출 10배 증가, 2013년 9월 17일.
- 최용준(2002). *디지털 양방향 서비스의 운영모델 탐색과 비즈니스 모델연구*. 한국방송영상산업진흥원 연구보고서, 24~59.
- 한국언론학회(1995). *한국방송 프로그램의 공영지수 연구*. 50~60.
- 한균태(2003). *시장원리와 공익성의 조화; 언론학적 관점*. 한국광고주협회, 159~236.
- Advanced Television(2012). Diller: OTT must be regulated as broadcasters, Apr., 25, 2012.
- Advisory Committee on Public Interest Obligations of Digital Television Broadcasters(1998). *Charting the Digital Broadcasting Future*, Report of PIAC.
- Arendt, Hannah(1958). *The Human Conditions*. 이진우·태정호 역(1996). *인간의 조건*, 서울: 한길사.
- ASA(2005). *ASA Annual Report 2005*. 22~34.
- ASA(2010). *ASA CAP Annual Report 2010*. 7~11.
- Barber, R., Benjamin(1998). *A Place for Us: How to Make Society Civil and Democracy Strong*, New York: Hill & Hughes.
- Boorstin, D.(1974). *Advertising and American Civilization*, in Yale Brozen(ed.), *Advertising and Society*, New York: New York University Press.
- Brown, A., Robert, G. P.(Eds).(2004). *Digital Terrestrial Television in Europe*. Routledge. 33~121, 137~166.
- Eisenach, J., A., May, R., J.(Eds).(2001). *Communications Deregulation and FCC*

- Reform, Springer; 1st edition, 1~110, 185~228.
- FCC(2011). Rules & Regulations for Title 47.
<http://www.fcc.gov/encyclopedia/rules-regulations-title-47>
- FCC(2013a). http://www.fcc.gov/search/results/business%20practices%20and%20advertising?solsort=sort_title%20asc.
- FCC(2013b). Enhanced Underwriting for Non-Commercial Broadcast Stations.
<http://transition.fcc.gov/eb/broadcast/enhund.html>.
- Fernback, J.(1997). *The Individual within Collective: Virtual Ideology and the Realization of Collective Principles*, in Steven G. Jones, ed. *Virtual Culture: Identity and Communication in Cyber-society*. London: Sage.
- Fraenkel, E.(1979). *Deutschland und die Westlichen Demokratien*, Stuttgart.
- Habermas, J.(1962). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. The MIT Press.
- Habermas, J.(1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge: The MIT Press.
- Habermas, J.(1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hauben, Michael & R. Hauben(1997). *Netizens: On the History and Impact of Usenet and Internet*. Los Alamitos, CA: IEEE Computer Society.
- Katz, B.(2001). Interactive TV in the UK: New advertising opportunities in comparison. *Diplomar-beiten Agentur diplom.de*. 8-42.
- Ku, A., S.(2000). Revisiting the notion of “public” in Habermas’s theory-toward a theory of politics of public credibility. *Sociological Theory*, 18(2), 216~240.
- Levitt, T.(1958). The Dangers of Social Responsibility. *Harvard Business Review*, Sep./Oct. 48~50.
- Lugmayr, A., Niiranen, S., & Kalli, S.(2004). *Digital interactive TV and metadata*. Springer. 3~7, 143~178.
- Moore, Richard K.(1999). *Democracy and Cyberspace*, in B. N. Hague and B. D. Loader, eds. *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*, London: Routledge.
- Nohlen, Dieter(1991). *Woeiterbuch Staat und Politik*, Muenchen, Piper, 192~197.
- Ofcom(2005a). Ofcom’s approach to Impact Assessment.
http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/better-policy-making/Better_Policy_Making.pdf. 10~22.
- Ofcom(2005b). The Ofcom Broadcasting Code.
<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/broadcast-Code-2005.pdf>. 6~73.
- Ofcom(2010a). *Communications Market Report*.

- http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/753567/CMR_2010_FIN_AL.pdf, 15~82, 122~193.
- Ofcom(2010b). The Ofcom Broadcasting Code.
<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/broadcast-Code-2005.pdf>, 6~73.
- Ofcom(2010c). The Effectiveness of Converged Regulation. Stationery Office, 7~31.
- Ornebring, H. & Jonsson, A.(2004). Tabloid journalism and the public sphere: A historical perspective on tabloid journalism. *Journalism Studies*, 5(3), 283~295.
- OTT monitor(2012). FCC: Should OTT Services be Included in the Definition of MVPD?, May, 18, 2012.
- Pagani, M.(2003). *Multimedia and interactive digital TV: Managing the opportunities created by digital convergence*. Hershey, PA: IRM Press. 156~200.
- PIAC(1998). Charting the Digital Broadcasting Future, Final Report of the Advisory Committee on Public Interest Obligations of Digital Television Broadcasters, Dec. , 18, 1998.
- Ray, W., B.(1989). *FCC: The Ups and Downs of Radio-TV Regulation*. Iowa State Pr; 1st edition, 48~176
- Rotzoll, K., Haefner, J. & Sandage, J.(1994). *Advertising in Contemporary Society: Perspectives toward Understanding*. 한상필 · 김대선 역(1994), 현대사회와 광고, 서울; 한나래.
- Satellite News(2012). FCC Decision on MVPD Status for OTT Providers Worries Broadcast Industry, May, 18, 2012.
- Weintraub, J.(1997). *The theory and politics of the public · private distinction*, In J. Weintraub & K. Kumar(Eds.), Public and private in thought and practice: Perspectives on a grand dichotomy, Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1~42.

참고법령

방송법.

방송법시행령.

방송위원회(2004). 보조적 데이터방송에 관한 지침; 제2조-정의, 제11조-데이터방송의 제한,
2004년 11월.

방송법시행령 일부 개정령(2008). 제59조 제2항-데이터방송의 규제 완화 안, 2008년 12월 31일
시행.

방송법시행령 일부 개정령(2009). 제59조 제3항-간접광고, 제59조 제2항-가상광고, 2009년 11월
1일 시행.

인터넷 멀티미디어 방송사업법.

인터넷 멀티미디어 방송사업법 시행령.

Abstract

A Study on the Directions of Interactive Advertising Regulations in South Korea Based on the Case Studies of the UK and the US

Kwon, Oh-Pum

Ph.D., Adjunct Professor, Sookmyung Women's University, Dept. of Public Relations & Advertising

Han, Kyoo-Hoon

Ph.D., Associate Professor, Sookmyung Women's University, Dept. of Public Relations & Advertising

There has been a focus on existing research regarding regulations on interactive advertising, particularly the necessity of deregulation itself, rather than considering the legal legitimacy of interactive advertising regulations. This study tried to address the rules and significant concepts of relevant laws and sought fundamental and macro-level solutions, refraining from setting tentative and shortsighted policies forwarded whenever new media and platforms emerge. To do this, an in-depth literature review had been conducted to identify the limitations and challenges the regulations faced. Then, major theories related to media and advertising were taken to be investigated, some of which could be used to support the basic rule and philosophical evidence. Case studies were conducted to reveal the directions for desirable regulations on interactive advertising in South Korea, focusing on the cases of two advanced countries in the broadcasting and advertising industries: the UK and the US. Results indicate that the regulations in both countries empathize the protection of second-class citizens, by making the forceful principles and guidance come in effect in the interactive broadcasting services and advertising. Also, findings include that de-regulatory policies are generally based on the free market competition theory, which enables efficient competition, diversity, and pluralism to deliver unbiased and accurate information. Based on the implications drawn from the case analyses, this study provided several suggestions to set up appropriate policies and regulations on interactive broadcast advertising.

KEY WORDS interactive advertising • advertising regulation • regulation policy • case study