광고연구
2015년 겨울 107호
http://www.kadpr.or.kr
한국광고홍보학회
DOI: http://dx.doi.org/10.16914/ar.2015.107.40

국내 지상파 방송광고 제도에 대한 광고 실무자들의 인식에 관한 연구

천현숙 세명대학교 광고홍보학과 부교수*
장승익 동서울대학교 디지털방송미디어과 강의교수**
마정미 한남대학교 정치언론국방학과 부교수***

최근 방송・통신 융합 환경에 따른 급격한 환경 변화로 인해 방송광고 규제 개선이 현실화 되고 있다. 이러한 상황에서 본 연구는 광고 실무를 맡고 있는 광고주, 광고대행사, 매체사 전문가들이 인식하는 각 방송광고 규제 정책의 흐름과 규제 정책의 우선순위, 그리고 어떤 방송광고 규제 개선의 정책 대안이 가장 바람직한지를 파악하고자 했다. 이를 통해 서로 다른 입장을 가진 주체들이 합의점을 찾을 수 있는 현실적이고 실현 가능한 광고 규제 개선 방안을 논의하고자 하는 목적이다. 이를 위해 이 연구는 구체적으로 문헌조사를 통하여 관련 연구 동향 및 방송통신융합 환경에서의 국내 광고규제 현황과 쟁점을 진단하고, 광고대행사 실무자들을 대상으로 전문가 인터뷰를 실시하여 이러한 주요 쟁점에 대한 광고 현장에서의 인식을 파악하였다. 지상파 방송광고 규제에 관해 광고주와 광고대행사의 실무자들을 심층 인터뷰한 결과, 규제 개선의 필요성이 가장 크고 가장 시급한 것은 간접광고/협찬고지인 것으로 나타났다. 다음으로 규제개선이 필요한 제도는 프로그램 광고의 시간 횟수, 광고금지 품목, 가상광고와 중간광고의 개선 및 도입으로 나타났다. 이러한 분석을 바탕으로 방송통신융합 시대 광고규제의 바람직한 방향에 대해 논의하여 보았다. 이러한 규제 개선 방안은 차별화된 광고 수요를 창출하여 방송 산업의 활성화에 기여할 것으로 기대된다.

K E Y W O R D S 지상파 방송광고 규제 • 심층인터뷰 • 광고총량제 • 중간광고 • 간접광고 • 광고금지품목

* ideatruck1@naver.com 주저자

** jjcopy@korea.com

*** neospero@naver.com 교신저자

1. 문제의 제기

미디어 환경이 급변함에 따라 광고 시장도 변화하고 있다. 4대 광고매체라고 불리던 TV와 신문과 같은 전통적인 미디어 광고비 비중은 현저히 낮아지고 인터넷, 모바일 등 뉴 미디어를 기반으로 하는 새로운 광고 시장이 성장하고 있다. 이들 미디어의 특성인 디지털화, 데이터베이스화, 인터랙티비티 등의 기술적 환경에 맞춘 다양한 광고 형태들이 속속 등장하고 있으며 미디어의 디지털화는 정교해진 표적광고와 소비자의 피드백, 정확한 광고 효과 측정을 가능하게 하였다.

이러한 미디어 변화의 환경 속에서 이용자들의 시청 패턴과 미디어 소비 행태 역시 급격히 변화하고 있는 상황이다. 소비자의 미디어 이용 행태와 라이프스타일 변화는 광고 환경에 변화를 야기하여 지상파 방송 광고에 대한 영향력을 점차 감소시키고 있으며 뉴 미디어를 기반으로 한 다양한 형태의 미디어와 양방향 광고 개발을 요구하고 있는 실정이다.

현재 국내 총 광고 시장은 90년대 초반 내수 경기의 활성화로 인해 2003~2012년간 연평균 4.1% 성장하여 2012년 기준 9.8조 원 수준으로 성장하였다. 2013년도 국내광고 시장의 총 규모는 9.6조 원으로 전년도에 비해 2천억 원 가량 감소된 것으로 집계되었으나, 2014년 총광고비는 한국방송광고공사의 집계에 따르면 전년대비 1.6% 성장한 10조9772억 원으로 조사됐다.

과거 지상파 방송의 경우 지배적인 영향력을 행사하며 방송 광고 시장을 독식해 왔으나 케이블TV등 유료 방송과 각종 뉴 미디어의 등장으로 인해 과거와 같은 위상을 유지하지 못하고 있는 상황이 현실이다. 전체적으로 모바일 인터넷, 디지털 사이니지 같은 뉴미디어의 광고비 비중이 늘어난 가운데 신문 · 잡지, 지상파 방송사 광고 매출은 줄어드는 추세여서, 방송 산업의 환경 변화 속에서 방송 광고가 위기를 겪고 있다고 볼 수 있는 것이다. 즉 미디어 환경 변화에 따라 방송 광고가 위기에 처하게 되었으며 새로운 돌파구가 필요한 시점이 되었다(강명현, 2007; 이수범, 2007; 김효규 · 이정교 · 서영남, 2011; 최민욱 · 윤일기, 2011; 서범석, 2012; 정두남, 2014; 염성원, 2015).

이러한 상황에서 지상파 방송사에서는 그동안 끊임없이 방송광고제도에 대한 개선과 규제완화를 요구해 왔고, 방송통신의 디지털융합이 이루어지고 있는 현실에서 비대칭규제의 합리적 개선이나 규제완화요구는 힘을 얻고 있다. 따라서 지상파 광고 규제가 변화하지 않을 수 없다면 전통적으로 중요시되어 왔던 방송의 공익성을 크게 위협

하지 않는 범위 내에서 방송 산업을 활성화할 수 있는 방안을 모색하는 것이 현실적인 해결책이라고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 현재 국내에서 쟁점화 되고 있는 방송 광고 규제 제도를 둘러싼 주요 논의와 정책 현안에 대해 살펴보고자 한다. 현재 각각의 정책적 이슈들은 각계의 입장에 따라 매우 첨예한 대립 양상을 보여주고 있는데, 이러한 갈등 양상이 시사해 주는 것은 결국 국내의 방송 광고 제도 및 정책이 각자의 입장에 따라 편의적으로 해석되어 왔을 뿐 거시적인 정책적 목표나 시청자 주권에 대한 해답을 제시하지는 못했고 특히 광고주 측의 입장은 제대로 반영되지 못했다는 것이다.

이러한 문제의식을 확장시켜 본 연구에서는 광고주와 광고대행사를 비롯한 각계의 입장을 대변할 수 있는 전문가들에 대한 조사를 실시한 뒤 거시적인 정책 목표에 입각하여 각각의 입장을 조율할 것을 목적으로 한다. 현장에서 광고를 집행하는 주체이자 여러 가지 규제와 직접적으로 맞부딪칠 수밖에 없는 주체는 바로 광고대행사와 광고주다. 이 연구는 방송광고 규제 개선 혹은 규제 유지가 필요한지, 규제개선 요구가 있다면 각각의 사안에 대해 결정을 내릴 때 필요한 거시적인 준거 틀을 설정하기 위해 실무자들의 의견을 수렴하는 것에 목적을 두고 있다. 기존 연구에서는 주로 매체사와 방송통신위원회의 정책적 방향에 대한 연구들이 이루어졌다면 이 연구는 광고대행사와 광고주의 입장을 심층적으로 연구한다는 데에 차별점이 있다.

이러한 작업을 통해 방송 · 통신 융합 환경에 적합한 새로운 방송 광고 제도의 기준을 마련하고 구체적으로 각각의 정책적 이슈들을 풀어가는 정책적 기반을 마련하는 것이 연구의 궁극적인 목적이다. 이들이 현행 방송 광고 규제에 대해 실질적으로 어떻게 인식하고 있는지, 규제와 관련해 현장에서 느끼는 구체적인 애로 사항은 무엇인지, 개선이 필요한 부분이 있다면 그것이 무엇이고 또 어떻게 개선하는 것이 바람직한 것인지 등을 파악하기 위해 심층 인터뷰를 실시하였다.

2. 기존 연구 검토와 제도 현황

1) 지상파 방송광고 규제 현황과 논의

국내 전체 방송광고시장의 규모의 추이를 살펴보면 2012년 4조 1,940억 원, 2013년은 4조 2,273억 원, 2014년 4조 2,281억 원으로 거의 유사한 수준이다. 매체별로는 2014년 지상파TV의 매출액이 2조 616억 원으로 전체의 48.8%를 차지해 가장 비중이 컸지만, 2012년 이후 매출액이 감소하는 추세이며, 전년 대비 매출액이 3.5% 감소하면서 방송광고시장에서의 비중은 1.8% 감소했다.

지상파 방송의 광고비는 해마다 감소하고 있는데, 2013년 국내 광고비를 각 미디어별로 살펴보면 지상파 방송이 2.1조 원, 인쇄 미디어(신문, 잡지)가 2.0조 원, 인터넷이 각각 2조 원의 시장을 형성하고 있으며 유료 방송이 1.5조 원, 모바일을 비롯한 기타가 2.0조 원을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 전체적으로 현재 전체 광고 시장에서 지상파 방송과 인쇄 미디어의 비중은 점차 감소하는 반면 인터넷과 기타 모바일, OOH 광고 등은 지속적으로 증가하고 있는 추세임을 알 수 있다.

정두남(2014)에 의하면 지상파 방송 광고의 경우 2003년부터 2012년까지 10년간 연평균 성장률(CAGR)이 오히려 −2.2%로 감소했으며 신문 광고비는 지난 10년간 -1.5% 연평균 성장률을 보이며 감소하였다. 이에 반해 유료 방송과 인터넷 광고비는 각각 19.2%와 24.6%의 연평균 성장률을 기록하는 등 신규 미디어 광고비는 지속적으로 성장하고 있음을 알 수 있다.

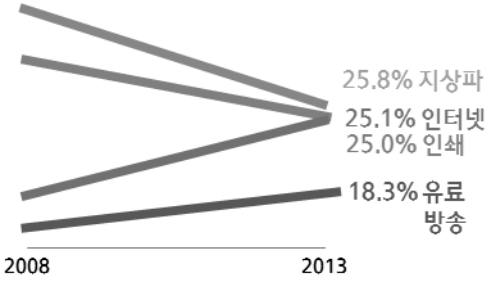
사실 방송 산업은 다매체 · 다채널 환경의 도래와 방송 · 통신 융합 등으로 인해 혁명적인 변화를 거듭해 왔는데(임성원, 2007), 디지털 테크놀로지와 네트워크의 발전에 따라 방송 산업과 통신 산업은 개별 미디어와 개별 사업군 간에 이뤄졌던 각각의 서비스를 하나로 통합시키고 있다. 이에 따라 방송 미디어와 방송 산업, 통신 미디어와 통신 산업은 개별적 산업 구조에서 벗어나 새로운 가치 사슬 구조를 형성하고 있으며 이러한 방송과 통신의 융합은 마케터와 소비자 간의 양방향 커뮤니케이션에 중점을 두는 새로운 광고 패러다임을 요구한다. 따라서 4대 미디어를 중심으로 광고를 적용해 온 기존의 관행으로부터 발상의 전환을 필요로 한다(김상준 외, 2010).

다매체 · 다채널화 환경의 도래와 방송 환경의 변화로 인해 수용자의 선택성은 증대되었다(Webster, 2005)는 사실은 명백하다. 즉 과거에는 종합 편성 채널 이외의 선

표 1. 미디어별 광고매출(2013)

지상파 방송	2.1조 원
유료 방송	1.5조 원
인쇄 미디어	2.0조 원
인터넷	2.0조 원
기타	2.0조 원
전체	9.6조 원

그림 1. 미디어별 광고시장 점유율



자료: 방송통신위원회(2014).

택 영역이 없었으나 전문 편성 채널이 등장하게 되면서 시청자는 자신이 원하는 장르의 프로그램만을 선택하는 것이 가능해지게 되었고 이에 따라 채널 레퍼토리가 형성되게 되면서 수동적이었던 시청자가 능동적인 이용자로 변화하게 되었고(최양수 · 장성아, 1998), 수용자의 선택성이 증대됨에 따라 미디어 간 경쟁도 더욱 치열해지게 되었다(정재민 · 이화진 · 김영주, 2005). 이러한 환경의 변화는 기존의 미디어와 광고 시장을 광고의 효율적인 집행과 전략을 위한 광고 산업 주체에게도 영향을 미치고 있다.

방송광고 산업은 더 이상 독점적인 지위를 유지하기 어려워졌고 광고 산업의 활성화를 위한 노력은 방송 관련제도와 규제에 묶여 한계가 노정되었다. 방송 산업의 특성상 시장의 경쟁자는 많아졌으나 공격적인 경쟁을 할 수가 없는 이런 상황에서 지상파 방송사들을 비롯한 미디어사들은 방송규제 개선에 대한 요구를 지속적으로 요구하여 왔다. 특히 지상파 방송 광고 시장은 방송의 사회문화적 영향력을 고려하여 높은 수준

의 규제가 적용되고 있는 상황이기 때문이다.

방송 광고 관련 규제의 항목은 크게 프로그램 외 광고 규제와 프로그램 내 광고 규제로 분류할 수 있다(정두남, 2014). 현행 광고 제도는 프로그램 중 광고가 집행되는 '시간적 위치'에 따라 프로그램의 전 · 중 · 후 광고로 분류하며 이는 유형 규제에 해당한다. 이에 따라 전 · 후 광고는 총량 기준 제한, 중간광고는 유료 방송에 국한하여 프로그램 길이에 연동한 횟수 및 시간제한, 즉 수량 규제가 적용되고 있다. 이 외에 토막, 시보광고가 횟수와 시간제한이 동시 적용되고 있다.

프로그램 외 광고에 적용되는 규제의 문제점은 광고가 집행되는 시간적 위치 기준의 광고 유형 분류 및 이에 근거한 광고 규제가 적용됨으로써 복잡한 광고 규제에 의해 광고 영업 및 판매를 경직적으로 만들고 있다는 것이다. 방송사가 제작, 송출하는 프로그램 유형 및 편성에 따라 광고의 판매가 유연해질 필요가 있는데 현행 규제는 방송사의 광고 판매에 자율성과 효율성을 저해하는 측면이 있는 것이다. 따라서 광고 시장의 경쟁 심화 및 미디어 이용 패턴의 변화에 대응하기 위해 광고 분류 및 규제 방식을 포괄, 단순화하여 광고 시장의 효율성을 제고할 필요가 제기되고 있다(이종관, 2011).

프로그램 외 광고의 규제 취지는 프로그램 내용의 직접적 관여 없이 광고의 수량에 대한 규제를 통해 프로그램의 방송 시간이 감소하거나 침해되지 않도록 하는 것이다. 따라서 유형, 횟수, 화면 크기 등이 아니라 프로그램 대비 광고 시간 규제를 규제 수단으로 활용하고 있다. 예를 들어 지상파나 유료 방송 프로그램 시간의 10/100, 12/100 등으로 프로그램 시간 대비 광고 시간을 규제하는 방식이다. 이러한 취지는 광고의 과다로 인해 프로그램 상영 시간이 감소하는 것을 방지하는 것에 있으며 특히 광고 일일 총량제의 경우 특정 시간대에 과도한 광고가 집중되는 것을 방지하기 위해 허용하지 않고 있다.

따라서 방송 광고(지상파 및 유료 방송) 프로그램 총량을 완화시키는 방안이 방송 광고 시장 활성화를 위한 주요한 제도 개선 방식으로 빈번하게 제기되어왔다. 이 외에 토막광고 및 시보광고 역시 프로그램 외 광고로써 규제 대상이며 전후광고와 달리 횟수 및 개별 광고 시간 상한 규제를 받고 있다.

간접광고로 대표되는 프로그램 내 광고는 방송사에서 제작, 편집, 송출되는 프로그램의 내에 위치하여 집행되는 광고로써 일부 광고임을 인지하지 못하거나 프로그램의 내용 또는 노출되는 화면과 밀접한 관련성을 갖고 집행되는 광고로 정의된다. 현행 프로그램 내에서 상표 및 브랜드 노출을 하는 간접광고와 상표 및 브랜드 노출을 하지

않는 제작 협찬고지, 화면 노출과 부합되도록 노출되는 가상광고 화면의 일부에 자막을 활용하여 노출하는 자막광고가 이 범주에 해당한다.

간접광고 및 제작 협찬고지, 가상광고 자막광고와 같은 프로그램 내 광고는 시청자의 시청권 보호를 위해 엄격하게 규제되고 있으며 특히 프로그램의 내용을 침해하거나 화면을 침해하는 것을 금지하는 것을 규제 취지로 한다. 이에 따라 횟수 및 노출되는 비율과 같이 총량이 아닌 내용적, 현시적 차원의 규제 수단이 적용되는 것이 프로그램 외 광고와의 차이점이라 할 것이다. 이러한 취지는 시청자의 시청권 보호에 초점을 맞추고 있으며 프로그램과 광고의 엄격한 분리라는 정책 철학이 투영되어 있다. 쟁점이 되고 있는 방송 광고 관련 규제의 세부적인 내용은 다음과 같다.

표 2. 국내 지상파 방송 광고 규제 현황

구분		현행
지상파 TV	프로그램광고	10/100
	중간광고	불허
	토막광고	1분 30초 X 2회 이내
	자막광고	10초 X 4회 이내
	시보광고	10초 X 2회 이내
	시간당계	10분
	거래 규제	미디어렙 의무위탁
	금지 품목	의료 기관, 전문 의약품 등 특정품목 광고 불허

2) 현행 방송광고 규제 개선 논의

방송 광고와 관련된 쟁점들은 현행 규제를 완화하여 좀 더 유연하게 제도를 운영해야 한다는 입장과 지금과 같이 규제를 유지해야 한다는 입장에 따라 큰 갈등을 빚고 있는 상황이다. 이러한 논의를 거치는 동안 방송 광고제도 및 규제에 관한 학계의 연구는 대체로 방송광고총량제 및 중간광고, 간접광고 및 협찬고지, 방송광고 금지품목 규제, 거래 규제 등 주된 쟁점을 중심으로 이루어져왔다.

우선 방송광고총량제와 중간광고에 관련해서는 규제 개선에 대한 문헌 연구(김희

진, 2001; 정연우, 2005; 한은경, 2006; 문철수, 2007; 김상훈, 2007; 안주아, 2007) 및 찬반론 관련 서베이(서범석 · 양병화, 2001; 이수범, 2007), 그리고 제도 개선에 따른 시청량 및 광고 수익 증가분 시뮬레이션 연구(김상훈 · 박현수, 2002; 이규완 · 박원기, 2004) 등 다양한 연구가 진행되었다. 간접광고 관련연구도 상당히 많이 이루어졌는데(김봉현, 2005; 김상훈, 2001; 이희복, 2013; 한규훈 · 문장호, 2015) 주로 간접광고 운용 방안과 규제에 관한 연구와 해외사례와의 비교 연구를 위주로 이루어져왔다.

내용적인 측면에서 살펴볼 때 이와 같은 연구들은 중간광고/방송광고총량제 도입 지지 입장과 반대 입장, 그리고 단계적/제한적 허용론 등으로 구분될 수 있는데 2000년대 전반기에 비해 후반기와 2010년대에 들어 단계적/제한적 허용론(한은경, 2006; 이수범, 2007; 문철수, 2007; 이수범, 2013; 김효규 외, 2013; 정두남, 2014)이 더 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

또한 방송 광고 규제 개선에 따른 방송 광고 시장 영향을 분석한 연구들이 있다. 정책의 효율성을 극대화하기 위해서는 정책 시행 전에 정책이 미칠 영향에 대해 다각도로 분석해 보는 것이 필요하기 때문이다. 우선 염수현 · 정부연 · 이경남(2012)의 연구는 광고비가 시청률의 함수로써 제작비 투자가 시청률에 영향을 미치며 시청률은 광고비와 정(正)의 관계를 가짐을 분석했다. 해당 연구는 이상규(2011)에서 제시한 가정을 채택하여 시청자의 선호 체계가 균등분포를 따르며 방송 프로그램의 품질에 따라 시청자의 선호가 시청률로 나타나고 방송사가 책정하는 시청률 당 단가에 따라 방송사의 이윤 수준이 결정된다고 분석했다.

한은경(2007)은 종합 유선 방송 수준으로 지상파 방송 중간광고를 실시할 경우 지상파 방송 매출액의 약 4%, 약 1,016억 원이 증가할 것이라고 내다봤다. 또 방송 광고 총량제를 도입할 경우 방송 매출액의 약 6.75~11.8%, 약 1,702~2,997억 원이 증가할 것이라고 예측했다. 서범석(2012)은 중간광고를 포함한 방송 광고 총량제가 실시될 경우 약 1,600~3,200억 원의 방송 광고비가 증가할 것이라고 예상했다. 또한 박현수(2013)는 현행 케이블 TV 수준으로 지상파 중간광고를 한다는 전제 하에 시뮬레이션을 실시한 결과 광고 시청률이 약 33% 증가하는 것을 확인했다.

또한 유창조(2008)는 유료 방송에게만 주어졌던 중간광고 혜택이 없어지면서 유료 방송 광고 수입의 감소가 예상되기는 하지만 광고주 대부분이 미디어별 특징을 고려하여 광고비를 집행하는 것을 고려할 때 광고 집행이 지상파 방송으로 대거 이동할 가능성은 낮다고 주장했다. 한편 김효규(2011)의 전문가 설문 조사에 의하면 비대칭 규

제 제도 중 가장 개선이 시급한 부분은 지상파 방송의 중간광고 도입을 포함한 방송광고총량제 시행과 미디어 렙 개선이었으며 방송 광고 금지 품목 해제와 방송 시간 자율 운용은 상대적으로 중요도가 낮은 것으로 나타났다.

방송 광고 규제에 대한 개선안도 상당히 많은 논의가 있었다. 정두남 등(2007)은 '방송 · 통신 융합에 따른 광고 제도 변화에 관한 연구'에서 방송 · 통신 융합 환경이 도래함에 따라 미디어 시장에 수평적 규제 체계의 도입이 필요함을 역설하였다. 그리고 수평적 규제 체계가 도입될 경우 방송 광고 유형, 방송 미디어 재원 구조, 형식 규제, 내용 규제, 방송 광고 미디어 대행 등 국내 방송 광고 제도가 어떠한 방향으로 변화하여야 할지에 대해 학계와 업계 전문가를 대상으로 심층 인터뷰한 결과 현행 방송법 규정의 광고 시간 규제와 위치 규제가 완화되는 방향으로 개선되어야 하며 데이터 방송 규제 보완이 시급하고 내용 규제에 있어서는 규제를 강화해야 한다는 결론을 이끌어냈다.

윤석년(2008)은 '방송 광고 규제 정책의 변화와 영향에 관한 연구'에서 광고 시장 내 지상파 방송 광고의 정체 내지 감소세가 뚜렷한 상황이므로 지상파 방송 광고 제도의 변화가 불가피하다고 역설하였다. 그는 지상파 방송사의 재원 확보를 위해서는 기존의 방송 광고 규제를 완화하여야 하며 중간광고 허용이 이루어져야 한다고 주장하였다. 다만 광고 제도 규제 완화가 가져올 추가적인 광고 수입을 공익적으로 활용하여 그 혜택이 시청자에게 돌아갈 수 있는 방안 및 프로그램 다양성 보장을 위한 취약 미디어 지원 방안 등의 제도적 장치가 필요하다고 보았다.

정연우 등(2008)은 '새로운 방송 광고 정책에 대한 탐색연구'에서 간접광고에 대한 합리적 규제 체계 마련을 위한 현실적 방안을 제시하고자 하였다. 현재의 규제 체계는 간접광고나 협찬고지에 대한 뚜렷한 지침이나 시행 방침이 마련되어 있지 않다고 보고 외국의 규제 현황 분석 및 국내 전문가들의 심층 인터뷰를 통해 규제 체계 개선 방안을 제시하였다.

광고주 측의 의견에 관한 조사는 많지 않지만 윤석년(2008)은 지상파 방송 광고 규제의 완화는 광고주에게 광고의 효율적인 집행을 가능하게 만들어 준다고 주장했다. 그러나 서범석 · 양병화(2001)의 연구에 따르면 방송 광고 총량제 시행에 따른 찬반 여부 조사 결과 전체 응답자의 54.2%가 찬성하고 13.6%가 반대했지만 광고주 집단은 22.7%가 반대한 것으로 나타났다. 이는 같은 조사에서 방송 광고 총량제의 부정적 측면 중 '시청률 높은 프로그램에 텔레비전 광고가 집중될 것이다'가 가장 높게 나타난 걸로 보아 광고비 상승을 염려했기 때문인 것으로 보인다. 이처럼 매체사와 광고주는 같

은 사안에 대해서도 다른 입장을 보일 수도 있다.

한편 수용자라고 할 수 있는 시청자들은 시민 단체의 입장을 통해 추론해 봤을 때 새로운 방송 광고 제도 도입에 대해 부정적이거나 회의적인 반응을 보이고 있다(이수범, 2007). 새로운 방송 광고 제도의 형태가 대체로 상업적인 고려에서 논의된 것이며 이것은 시청자 주권의 침해라는 시각이라는 것이다. 시청자들 입장에서는 새로운 방송 광고 제도의 도입은 방송사의 상업적 도구라는 시각이 지배적이라고 볼 수 있다.

3) 규제개선 방향과 동향

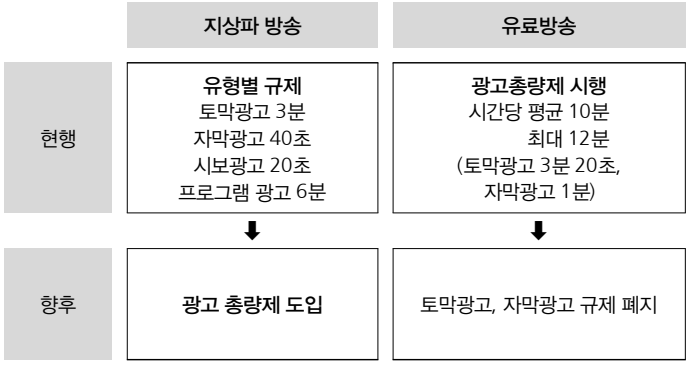
방송광고 규제개선에 대한 학계의 수많은 논의와 업계의 요구가 진행되어 오면서 방송통신위원회는 올해 4월 24일 방송광고총량제를 포함한 방송법 개정안 시행령을 의결했고, 현재 '방송법 시행령'은 지난 7월 법제처 심사와 국무회의를 통과하면서 9월부터 프로그램에 따른 방송 시간 · 종류 규제가 철폐되었다.

'방송 광고 총량 규제 제도'란 방송 광고의 허용 시간에 대해 그 총량만을 법으로 규제하는 방식으로 일정기간 동안 총 방송 광고 허용량 범위 내에서 각 방송사가 시장 자율 기능에 의해 광고 유형, 시간, 횟수, 길이 등을 자율적으로 정하는 방식을 의미한다(양영종 · 이수범 · 정성호 · 최용주, 2004). 이를 도입하게 되면 현재 방송 광고 시간에는 변화가 없으며 단지 방송 시간의 길이에 비례하여 배분하는 것으로 배분 방법을 융통성 있게 조정하여 광고비 단가가 적은 이른 새벽이나 늦은 시간대의 광고량을 줄이는 대신 시청률이 높은 프라임 시간대에 광고량을 늘리는 것이라고 볼 수 있다.

이번 방송법 개정으로 기존의 광고 종류별 칸막이식 규제가 폐지되고, 지상파방송에 '방송프로그램 편성시간당 총량제'가 처음 도입되고, 유료방송은 기존 시간당 총량제에서 '방송프로그램 편성시간당 총량제'로 변화된다. 지상파방송에는 방송프로그램 편성시간당 평균 15/100이내, 최대 18/100의 광고총량을 허용하고(지상파TV의 방송프로그램광고 시간은 최대 15/100), 유료방송에는 방송프로그램 편성시간당 평균 17/100이내, 최대 20/100의 광고총량을 허용한다(방송통신위원회, 2015).

방송통신위원회는 그동안 다양한 논의들을 수렴하여 방송광고제도 개선에 나서고 있는 것으로 보인다. '제3기 방송통신위원회 비전 및 주요 정책과제 발표자료'에 따르면 현재 엄격한 광고 유형별 규제를 적용받고 있는 지상파 방송에 대해서 방송 광고 총량제를 도입하고 미디어 간 영향력을 고려하여 지상파-유료 방송 간 차별화 방안을

그림 2. 방송 광고 균형 발전 위원회 건의안



강구하고자(방송통신위원회, 2014) 했다.

현재 방송통신위원회의 입장은 중간광고의 경우 지상파 방송의 중간광고는 광고 시장에 미치는 파급 효과, 시청권 침해 우려 등을 고려하여 '방송 광고 균형 발전 위원회 건의안'[7]을 포함한 다양한 방안을 검토하는 것으로 가닥이 잡혀 가고 있다. 지상파 방송 중간광고는 드라마, 예능 등 특정 분야 우선 적용하고 유료 방송 중간광고는 횟수, 시간 규제 완화가 제안되었다.

또 간접광고/협찬고지의 경우 간접광고/협찬고지가 명확하게 구분될 수 있도록 관련 규정(간접광고 관련 심의 규정, 협찬고지 규칙 등)의 정비를 추진할 계획이다. 간접광고는 이미 방송 광고에 활력을 불어넣기 위하여 2010년 도입하였으며 협찬고지는 음성적으로 행해지던 협찬고지 관행의 제도화 차원에서 2000년 법제화하여 완화 기조로 가고 있다. 또 획일적인 간접광고 형식 규제(화면 1/4 이하, 프로그램 시간 5% 이하) 등을 완화하고 현행 '상품' 만을 노출하는 개념에서 실물 및 가상의 이미지를 활용하여 표현하는 개념으로 범위 확대를 검토하고 있다. 한편 현재 6가지 즉 캠페인(음성+자막), 행사(자막), 제작(자막), 시상품(음성+자막), 장소・소품(자막), 협찬고지 예고(음성+자막)로 구분되어 있는 협찬고지 허용 방식도 좀 더 간소화하도록 추진하고 있다.

7) 방송광고균형발전위원회는 ' 방송 광고 판매 대행 등에 관한 법률' 제23조와 '방송 광고균형 발전위원회 구성 및 운영에 관한 고시'에 따라 구성되는 방송통신위원회 소속 법정위원회다. 지역 방송과 중소 라디오 방송사에 대한 지원 실적 평가, 방송 광고 매출 배분 분쟁 조정, 방송 광고 균형 발전 기본계획 등을 심의하여 방송통신위원회에 건의하는 역할을 수행한다.

간접광고와 협찬고지의 개념 정의 및 현실적 적용 혼란의 재정비에 대한 필요성을 꾸준히 제기되고 왔는데 전종우(2013)의 연구에서 방송의 외주 제작 비율이 높다는 것은 음성적인 간접광고가 이미 주도적인 시장 형성을 하고 있다는 것을 뜻하며 음성적인 간접광고 시장에서는 광고(노출)의 대가뿐만 아니라 그 외 다른 인센티브적 요소 즉 작가, 감독에 대한 음성적 금전 거래 등이 오가고 있다고 주장했다. 따라서 법률로 제한된 외주 제작 비율을 방송사 자율에 맡겨 제작 시장의 왜곡된 시장 구조를 방송사가 스스로 해소할 수 있도록 해야 할 것이라고 주장한바 있다.

한편 금지 품목의 경우 주류 및 의료 등은 개별 법령(국민건강증진법 시행령, 의료법 등)에서 해당 상품 및 용역을 명시하여 방송 광고를 금지하고 있으며 애니메이션 주인공을 이용한 광고는 어린이 대상 프로그램에서 어린이가 방송과 광고의 명확한 구별을 하기 어렵다는 이유로 해당 프로그램의 광고 시간에 광고 금지(방송 광고심의 규정 제6조 제3항)하고 있다.

표 3. 현행 방송 광고 금지 품목

금지 품목	근거 법령	대상 미디어
주류	국민건강증진법 시행령 제10조 제2항	방송
조제분유, 조제우유	축산물위생관리법 시행규칙 제51조 제1항	신문, 방송, 잡지
의료광고	의료법 제56조 제4항	방송
전문 의약품	의약품 등 안전 규칙 제78조 제1항~제2항	신문, 방송, 잡지

방송 광고 금지 품목 해제에 관한 논의는 경쟁의 활성화와 시청자의 알 권리 측면에서 자주 거론된다. 하지만 예컨대 전문 의약품 광고는 국민 건강과 직결되어 민감한 사안이므로 우선 부분적인 규제 완화를 해야 한다는 지적이 있다. 또한 국내 애니메이션 관련 산업의 활성화를 위해서 캐릭터 광고 허용을 검토하되 고열량 · 저영양 식품, 고카페인 함유 식품은 제외하는 방안을 고려하고 있다.

3. 연구문제 및 연구방법

1) 연구문제

앞선 논의에서 언급했듯이 디지털 기술의 발전, 방송과 통신의 융합을 통해 다양한 형태의 미디어와 채널들이 출현하고 스마트광고와 플랫폼 광고처럼 새로운 경쟁자들이 광고 미디어로 부상하면서 방송 광고의 존재를 위협하고 있는 실정이다. 게다가 시청자의 수용 형태 또한 적극적, 능동적으로 전환됨에 따라 기존의 방송 광고 규제 제도로는 급변하는 미디어 환경과 수용자의 패러다임 변화에 적극 대처할 수 없다는 것은 명백해 보인다.

이 연구는 이러한 현실적 배경 속에서 광고주와 광고회사 종사자들이 느끼는 실질적인 현황과 문제점, 불만들을 수집하고 당면과제를 합리적으로 풀어갈 수 있는 대안, 방송제도에 대한 개선 방안들에 대해 알아보고자 한다. 이에 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

연구문제 1: 현행 지상파 방송광고 규제의 문제점과 당면 과제는 무엇인가?
연구문제 2: 현행 지상파 방송광고 규제 개선의 방향과 방법은 무엇인가?

2) 연구방법

이 연구는 연구목적을 달성하기 위하여 광고주와 광고대행사에서 광고실무를 담당한 전문가들을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하였다.

전문가 심층 인터뷰(depth interview)는 대화형식을 빌려 연구 대상자의 진술을 수집하고 분석하여 사건의 구체적인 배경과 과정, 뒷얘기 등 사건에 대한 연구 대상자의 표현된 인식을 알아보는 연구방법이다. 주로 집단의 담론분석이나 개인과 집단 간의 상호관계 분석 연구에서 사용되는데, 다른 연구방법으로는 접근하기 어려운 풍부하고도 생생한 결과를 도출할 수 있다. 여론조사 등 양적방법을 활용한 연구들은 공신력 있는 기관에서 수집한 1차 자료를 사용하는 경우가 대부분이다. 하지만 심층인터뷰 연구방법에서는 1차 자료를 구하는 것, 즉 적절한 연구대상자를 선정하고 인터뷰 동의를 받아 진솔한 대화의 장으로 이끌어내는 것이 가장 큰 과제다(신혜란, 2007). 또한 그

형식이나 분석방법은 연구의 목적과 범위에 따라 다양하다.

심층 인터뷰의 가장 큰 장점은 연구자가 하나의 주제에 대해 다양한 시각을 얻어 낼 수 있다는 것이다. 연구자는 연구 대상자를 통해 얻는 새로운 정보나 의문점을 토대로 다른 연구 대상자들에게 던질 질문의 내용과 방향을 융통성 있게 조절해 나갈 수 있기 때문이다. 이처럼 인터뷰 진행과정에서 연구자가 발휘하는 재량권은 연구대상에 보다 포괄적이고 균형 잡힌 정보 수집을 가능하게도 한다(박태우, 2012).

(1) 심층인터뷰 대상

심층 인터뷰 대상자는 국내 광고비 상위 10위 권 내 5개 업종의 광고주와 국내 매출액 상위 10위 권 내 5개 광고대행사의 관리자 급 전문가 총 10인으로 하였다. 인터뷰 대상자와 소속 회사에 대한 자세한 사항은 〈표 4〉와 같다.

인터뷰 장소는 대상자의 소속 회사 회의실이었으며 인터뷰 시간은 약 1~2 시간이 소요되었다. 인터뷰는 한 번에 한 사람씩 개별적으로 실시하여 대상자가 주변을 의식하지 않고 자신의 의견을 자유롭게 충분히 피력할 수 있도록 하였다.

표 4. 인터뷰 대상자와 소속 회사 특성

No.	대상자	소속	소속 회사 규모	직급	업종 종사 기간	담당 업무
1	R	광고대행사	빌링 3백억 원 이상	국장	15년 이상	미디어 플래닝
2	P	광고대행사	빌링 1조 원 이상	국장	15년 이상	미디어 플래닝
3	Y	광고대행사	빌링 1조 원 이상	국장	15년 이상	미디어 플래닝
4	LS	광고대행사	빌링 3천억 원 이상	상무	25년 이상	광고 총괄
5	LJ	광고주	광고비 1백억 원 이상	국장	15년 이상	광고 브랜드 총괄
6	L	광고대행사	빌링 1조 원 이상	국장	15년 이상	미디어 플래닝
7	C	광고주	광고비 3백억 원 이상	부사장	50년 이상	광고 마케팅 총괄
8	CJ	광고주	광고비 7십억 원 이상	부장	15년 이상	광고 마케팅
9	J	광고주	광고비 3백억 원 이상	과장	10년 이상	광고 미디어 기획
10	CN	광고주	광고비 1천억 원 이상	과장	10년 이상	광고 마케팅

(2) 심층 인터뷰 질문 항목

심층 인터뷰 질문 항목은 문헌 연구를 토대로 현행 방송 광고 관련 규제에 대한 논의에서 가장 이슈가 되고 있는 것으로 파악된 시장 상황 변화 반영 문제, 국내 광고 산업 활성화 영향 문제, 글로벌 경쟁력 강화 영향 문제, 정부 개입 정도 문제, 그리고 주요 규제 대상인 중간광고 간접광고/협찬고지, 방송 광고 금지 품목, 가상광고 프로그램광고 토막광고 시보광고 자막광고 등에 관련된 것으로 선정하였다.

구체적인 질문 내용은 ① 현행 방송 광고 규제 중 현재 시장 상황을 제대로 반영하지 못하고 있는 점이 있다면 구체적으로 무엇입니까? ② 현행 방송 광고 규제 중 국내 광고 산업 활성화를 위해 개선이 필요한 부분이 있다면 구체적으로 무엇입니까? ③ 현행 방송 광고 규제 중 우리나라 광고 산업의 글로벌 경쟁력 강화를 위해 개선이 필요한 부분이 있다면 구체적으로 무엇입니까? ④ 아래 방송 광고 규제의 유지/개선으로 인해 가장 문제 혹은 도움이 되는 점(법적, 경제적, 국내외 시장 활성화, 방송 및 광고 콘텐츠 질, 소비자 반응, 미디어 간 경쟁 문제 등)이 있다면 무엇입니까? 또 그것에 대한 제도적 보완책은 무엇이라고 생각하십니까? ▲ 중간광고 규제 ▲ 간접광고/협찬고지 규제 ▲ 광고 품목 규제 ▲ 프로그램/토막/시보/자막 광고 등 시간, 횟수 규제 ▲ 가상광고 규제 ⑤ 방송 광고 관련 수요, 공급, 유통에서 정부가 어디까지 개입하는 것이 옳다고 생각하십니까? ⑥ 방송 광고 규제 개선의 가장 큰 걸림돌은 무엇이라고 생각하십니까? ⑦ 방송 광고 규제 개선의 방향과 방법을 제시한다면 어떤 것입니까? 등이었다.

인터뷰 시작 전에 현재 시행되고 있는 주요한 방송 광고 규제 정책을 요약한 정보를 제공하여 질적, 양적 측면에서 풍부한 응답이 나올 수 있도록 조치하였으며 본 인터뷰 주제가 민감한 현안임을 고려하여 인터뷰 대상자의 신상은 물론 인터뷰 내용이 철저히 익명으로 처리됨을 고지하여 신뢰성 있고 충실한 응답이 나올 수 있도록 조치하였다. 인터뷰 대상자의 동의하에 인터뷰 전 과정을 녹음하여 녹취록을 만든 후 그 내용을 분석하였다.

4. 분석결과

1) 현행 방송광고 규제의 문제점과 당면 과제

(1) 현행 방송광고 규제의 시장 변화 반영 측면에 대한 의견

많은 응답자들이 광고품목 규제, 간접광고/협찬 규제, 가상광고 규제, 중간광고 규제 등 지상파에만 집중된 규제가 현재 시장 상황을 제대로 반영하지 못하고 있다고 지적했다.

예컨대 조제분유 품목 규제의 경우 과거 지상파 TV 위주의 생활 패턴 속에서 모자(母子) 건강을 위한 국가적 캠페인 차원에서 만들어진 것인데 이것이 현재 지상파에만 남아서 다른 방송들에 비해 역차별을 받고 있는 형편(광고대행사 P국장)이라는 것이다. 품목 분류의 기준도 애매하여 조제분유는 금지되고 조제식(式)분유는 허용되는 것도 현재 소비자의 납득을 얻기 어려운 부분(광고대행사 L국장)이다.

맥주 광고 시간 별 규제도 밤 10시라는 시간 기준이 현재 미디어 소비자의 생활 패턴과 맞지 않는다는 것(광고대행사 P국장)이다. 요즘은 청소년들이 학교와 학원 공부를 마치고 귀가하는 시간이 밤 10시이므로 미디어 소비가 주로 밤 10시 이후에 이루어지고 있는 상황이기 때문이다.

의약품 규제의 경우에는 소비자의 알권리가 강조되고 있는 요즘 시대에 소비자의 선택을 넓히는 차원에서 광고를 허용해야한다는 의견(광고주 CN과장)과 오남용에 대한 우려가 있어 아직은 시기상조라는 의견(광고주 CJ부장)으로 나뉘어졌다.

간접광고의 경우 프로그램 시간의 5% 이하로 분량을 규제하고 있는데 이것이 현재 드라마의 패턴에서 물리적으로 불가능하다는 지적(광고대행사 L국장)이 있었다. 요즘 드라마 트렌드로는 연출 과정에서 브랜드가 계속 노출될 수밖에 없기 때문이다. 간접광고 규제의 목적이 소비자 오인을 막기 위한 것이라고 한다면 이는 요즘 소비자들의 판단 능력에 대한 과소평가이며 규제가 소비자들의 수준을 못 따라가는 것이라는 의견(광고주 CJ부장)도 있었다.

협찬의 경우 외주 제작사 협찬 보조가 가능하다는 조항이 있는데 현실적으로 봤을 때 굳이 외주 제작사 협찬 보조를 할 이유는 없다는 것이 실무자 의견(광고대행사 L국장)이다. 한 응답자는 협찬 규제에 대해서 다음과 같이 말했다.

"눈 가리고 아웅 하는 식이다. 규제가 존재한다 해도 그다지 의미가 없다. 요즈음 대

부분의 드라마나 예능이 외주 제작인 현실에서 규제는 실효성 자체가 없기 때문이다(광고주 J과장)."

현실적으로 규제하는 것이 불가능하다면 자율에 맡기는 것이 필요하다(광고대행사 L국장)는 것이다.

가상광고는 현재 스포츠 프로그램에만 허용되어 있는데 드라마, 뉴스 같은 경우는 프로그램 흐름을 해칠 수 있기 때문에 제한하는 것이 이해되지만 예능 프로그램 같은 경우는 전체 프로그램 흐름을 해치지 않는 범위에서 가상광고가 얼마든지 가능하기 때문에 허용해야 한다는 의견(광고주 CN과장)이 있었다.

지상파에만 집중된 이러한 규제들이 과거 독점적 지위를 갖고 있던 지상파의 위상이 미디어 환경의 변화로 점점 하락하고 있고(광고대행사 Y국장) MPP들이 오히려 과점 형태를 띠어 가고 있는 현재 시장 상황에서 MPP들에게만 편향적으로 유리하게 작용하여 결과적으로 정부가 나서서 과점 시장을 과장하는 결과를 가져온다는 지적(광고대행사 R국장)이 이었다. 실제로 현재 독점적인 위치를 누리고 있는 몇몇 MPP는 지상파에서 할 수 없는 광고 상품을 패키지 판매 형태를 통해 지상파보다도 비싼 가격에 판매하고 있는 실정이다. 이는 미디어의 균형적 발전이라는 명분에도 맞지 않을 뿐만 아니라 전반적으로 아직은 성장 여지가 많은 국내 광고 시장을 견인하는 힘 자체를 빼앗는 결과를 가져온다(광고대행사 R국장)는 것이다.

또한 방송과 통신 등 미디어 융합이 이루어지고 하루가 다르게 신기술 플랫폼이 등장하는 현 상황에서 공공재라는 명분으로 지상파에 규제를 집중시키는 것은 현실에 뒤떨어진 것이라는 지적(광고주 LJ국장)도 있었다. 이제 방송이 방송과 경쟁하는 시대가 아니라 디바이스 차원에서 다른 상품들과, 그리고 플랫폼 차원에서 다른 서비스들과 경쟁하는 시대이므로 방송 간 차등을 두어 규제를 하는 것은 시대착오적(광고주 LJ국장)이라는 것이다. 더구나 다 채널 시대 소비자들은 콘텐츠 자체를 즐길 뿐이지 지상파, 케이블, 종편과 같이 미디어를 굳이 구분하지 않으므로 미디어 별로 규제를 달리하는 것은 소비자 측면에서 봐도 무의미하다는 것(광고대행사 LS상무, 광고주 C부사장)이다.

이 같은 과도한 규제는 국내적으로 봤을 때 새 정부 출범한 이후 지속적으로 강조되고 있는 규제 완화 정책 흐름과 정면으로 배치될 뿐만 아니라 나라 밖으로 눈을 돌려봤을 때도 많은 선진국들이 자율 규제로 방향을 잡아가고 있는 국제적 흐름에도 역행되는 것이라는 의견(광고주 CJ부장)이 있었다.

정부 규제의 울타리 밑에서 특정 미디어가 보호를 받는 것은 자유 시장 경제의 원리에 위배된다는 지적(광고주 C부사장)도 있었다. 자유 시장 경제 하에서는 소비 주체에게 선택의 자유가 주어져야 할 뿐 아니라(광고주 LJ국장) 공급 주체에게는 경쟁의 자유가 주어져야 하므로 광고주에게는 선택의 폭을 넓혀주고 방송사에게는 경쟁의 기회를 주어야 한다는 것이다. 한 응답자의 다음 발언은 이를 함축적으로 나타내 주고 있다.

"시장 국가라면 비싸게 팔 수 있는 중간광고 등 다양한 형태의 광고를 자유롭게 만들 수 있어야 한다. 좋은 상품을 비싸게 파는데 누가 뭐라고 할 수 있는가?(광고주 C부사장)"

마지막으로 온-오프라인 크로스 미디어 집행이 확산되고 있는 상황에서 크로스 미디어 판매에 대한 명확한 규제 필요성(광고대행사 R국장)도 제기되었다.

표 5. 현행 방송광고 규제의 시장 변화 반영 측면에 대한 의견 요약

No.	대상자	소속	시장 변화 반영 미흡한 규제	이유
1	R	광고대행사	중간광고 규제, 품목규제, 간접광고 규제 크로스 미디어 규제 부재	MPP 과점 시장 과장, 광고비 왜곡 급성장 시장에 대한 적절한 규제 필요
2	P	광고대행사	품목규제, 횟수 규제, 형태 규제	미디어 소비 패턴과 맞지 않음
3	Y	광고대행사	중간광고 등 지상파 방송 집중 규제	지상파 방송 독점적 위치 상실
4	LS	광고대행사	시간/횟수 규제	지상파 방송 역차별, 다채널 시대 소비자 채널 구분 의식 없음, 콘텐츠 질 문제
5	LJ	광고주	지상파 방송 차등 규제 온라인, 케이블 미디어 규제 미비	미디어융합 시대, 다플랫폼 시대 부적절 미디어 환경 변화에 따른 정책 변화 필요
6	L	광고대행사	품목규제 협찬 규제 간접광고 규제	품목 분류 기준 납득 어려움 현실성 없음 실효성 없음
7	C	광고주	과도한 규제 중간광고 규제, 시간/횟수 규제	자율 규제 흐름, 현 정부 탈규제 정책 역행 자유 시장 경제 흐름 역행
8	CJ	광고주	중간광고 규제	국제 추세 어긋남, 지상파 방송 독점적 위치 상실
9	J	광고주	협찬 규제	실효성 없음
10	CN	광고주	가상광고 규제 품목규제	예능 가상광고 프로그램 훼손 않음 의료용품 소비자 선택 차원 허용 필요

(2) 현행 방송광고 규제의 국내 광고 산업 활성화 영향 측면에 대한 의견

또한 이들 광고품목 규제, 간접광고/협찬 규제, 중간광고 규제 등은 국내 광고 산업 활성화를 위해 개선이 필요한 부분으로 지적되었다.

현재 지상파에서 금지되고 있는 중간광고는 광고 회피를 막을 수 있다는 측면 이외에도 콘텐츠 맥락에 따라 광고를 활용할 수 있다는 측면, 호스트 셀링(host selling) 방식의 광고도 가능하다는 측면에서 매우 매력적이기 때문에 기존 기법의 광고에 별 매력을 느끼지 못하던 광고주도 광고를 시도하게 만들어 현재 침체 국면을 맞은 광고 시장을 다시 활성화 할 수 있다는 의견(광고주 LJ국장)이 있었다.

또한 중간광고는 현재 정해진 부분에만 몰려있는 광고를 분산시키는 효과가 있어 결국 광고 클러스터 문제를 해결할 수 있고 이는 곧 소비자 거부감을 줄일 수 있는 방법이 된다는 의견(광고주 CN과장)도 있었다. 다시 말하면 중간광고는 소비자 거부감과 같은 부작용 없이 광고 시간을 늘릴 수 있는 방법이라는 말이다.

또 중간광고가 실시되면 그 여파로 토막광고 등 여타 광고의 가격이 낮아질 가능성이 있기 때문에 결국 광고 전체의 가격 대비 효율성을 높이고 나아가 산업 전체를 활성화할 수 있는 대안이라는 주장(광고주 J과장)도 있었다. 다만 상품의 희소가치 때문에 터무니없는 가격이 형성되어 매체사 수익만 올리는 결과를 경계해야 한다는 우려의 목소리(광고주 CJ부장)도 있었다.

중간광고에 대한 또 하나의 우려가 바로 '빈익빈, 부익부(貧益貧, 富益富)' 현상이다. 즉 인기 있는 프로그램의 중간광고는 구매를 원하는 광고주가 많아지고 이에 따라 판매가도 올라가며 이것이 악순환될 것이라는 것이다. 이것이 일정 부분 사실일 수는 있지만 이는 자본주의 경제 체제 하에서 어쩔 수 없는 일이라는 의견(광고주 C부사장)도 있었고, 반면 이렇게 되면 일부는 이익을 내겠지만 크게 보아 전체 광고 시장 활성화에는 별 도움이 되지 않는다는 의견(광고대행사 L국장)도 있었다. 여기에 대해서는 규제 완화로 발생한 매출 이익을 일부 환수하여 그것을 공공의 이익을 위해 사용하자는 대안(광고주 J과장)이 제시되기도 했다.

그러나 중간광고 규제가 전면 완화되어 양적으로 늘어나면 일부 독점 MPP의 소위 킬러 콘텐츠에만 광고가 집중되어 나머지 군소 미디어들은 광고 재원이 부족하고 그에 따라 좋은 콘텐츠를 만들 수 없는 악순환이 반복되는 현실이 사라지고 전체적으로 광고 시장이 경쟁적인 발전을 이룰 수 있을 것이라는 의견(광고대행사 R국장)이 있었다. 그동안은 중간광고가 희귀 자원이다 보니 선택의 폭이 좁아서 독점 MPP의 중간광

고에 과도한 광고비를 몰아주고 나면 나머지 미디어에 광고를 집행할 여력이 없었던 것이 사실이다.

중간광고와 같은 형식 차원의 규제 완화보다 광고에 대한 의미 확대를 하는 것이 광고 시장 활성화에는 더 큰 도움이 된다는 지적(광고대행사 L국장)도 있었다. 즉 현실성이 없는 규제, 필요성이 없는 규제는 과감히 없애고 광고 제작과 집행에 다양성을 주자는 것(광고대행사 P국장, 광고주 LJ국장)이다. 광고대행사에 근무하는 한 응답자는 현재 금지 품목이 필요 이상으로 너무 많아서 광고주가 광고를 하고 싶어도 하지 못하는 경우가 많다고 지적(광고대행사 L국장)했으며, 광고주에 근무하는 한 응답자는 간접광고에 대한 매력은 느끼지만 비현실적인 규제를 생각하면 광고 집행 의지가 꺾인다는 심정을 토로(광고주 LJ국장)하기도 했다.

극의 흐름과 따로 노는 촌스러운 노출 형태의 간접광고를 에피소드 형태의 간접광고로 바꿀 수 있게 규제를 완화하기만 해도 제작 시장과 함께 광고 시장도 엄청난 성장을 가져올 수 있을 것이란 전망(광고대행사 P국장)이 있었다. 한류 열풍으로 인한 드라마 판권 수익이 정작 우리나라보다 중국에서 더 큰 것은 바로 간접광고 규제 때문이라는 지적(광고대행사 R국장)도 있었다. 한국에서는 규제가 심해 광고 효과가 적지만 중국에서는 합성 광고까지도 가능하기 때문에 광고 효과를 톡톡히 누린다는 것이다. 광고대행사에 근무하고 있는 한 국장의 협찬 고지에 관한 다음 발언은 현행 규제의 불합리성을 한 마디로 나타내 주고 있다.

"자막으로 가능한 것이 왜 음성으로는 안 되는 것인지 의문스럽다(광고대행사 P국장)."

이와 같이 현실성, 실효성, 필요성이 없는 규제만 줄여도 광고의 절대량이 늘어나 엄청난 광고 시장이 창출될 것이라는 것이 지배적인 의견(광고대행사 L국장)이었다. 실제로 현재 지상파는 광고 인벤토리가 남아서 경제적으로 큰 낭비가 되고 있는 것이 사실(광고대행사 R국장)이다.

최근 온라인, 스마트 미디어가 각광을 받고 있는 것은 광고 제작이나 집행에 있어 다양성이 주어지기 때문이며 지상파 광고가 그와 같은 다양한 선택을 제공한다면 현재 침체 일로를 맞고 있는 방송광고 시장이 다시 활성화 될 수 있을 것이라는 진단(광고주 LJ국장)도 있었다.

한 응답자는 지상파에 일방적으로 불리한 현행 비대칭 규제의 가장 큰 문제점은

바로 콘텐츠 생산이라는 측면에서 여전히 큰 역할을 하고 있는 지상파에 계속적으로 불리한 규제를 가함으로써 양질의 콘텐츠를 생산할 수 없는 구조를 만드는 것에 있다고 지적(광고대행사 LS상무)했다. 최근 종편의 콘텐츠가 좋아지고 있다는 평가를 받는 것도 지상파에는 없는 종편만의 유리한 광고 상품이 광고주를 끌어들이고 그러한 재원이 콘텐츠의 질을 높이는 선순환 구조를 만들었기 때문이라는 것이다. 부정적인 결과를 우려해 지상파에 계속 규제를 가하는 것보다는 긍정적인 결과를 기대하면서 규제를 완화해 주는 것이 결국 시장에 도움이 된다(광고대행사 P국장)는 것이다.

표 6. 현행 방송광고 규제의 국내 광고 산업 활성화 영향 측면에 대한 의견 요약

No.	대상자	소속	광고 산업 활성화 저해 규제	이유
1	R	광고대행사	중간광고 규제	독점 MPP 영향력 축소로 광고 시장 활성화, 광고 산업 양적 확대
2	P	광고대행사	시간별 품목규제, 협찬 규제	규제 필요성 의문
4	LS	광고대행사	비대칭 규제	콘텐츠 질 떨어뜨려 광고 시장 활성화, 국가 경쟁력 저해
5	LJ	광고주	중간광고 규제 시간/횟수 규제	콘텐츠 맥락 따른 광고, 호스트셀링 방식 광고로 효율성 높임 광고 형태 선택 자유, 권리 보장
6	L	광고대행사	품목규제 간접광고, 협찬 규제	광고 절대량 확대 실효성 없는 규제 자율화가 시장 도움
7	C	광고주	중간광고 규제	광고 재원 확대, 경쟁력 있는 방송 생존 필요
8	CJ	광고주	중간광고 규제	광고 효과 높임
9	J	광고주	중간광고 규제	중간광고 효과 높아지고 여타 광고 가격 낮아져 서로 긍정적 효과, 광고 전체 효율성 높아짐
10	CN	광고주	중간광고 규제	광고 분산으로 소비자 거부감 줄이고 산업 활성화

(3) 현행 방송광고 규제의 국내 광고 산업 글로벌 경쟁력 강화 영향 측면에 대한 의견

광고품목 규제, 간접광고 규제, 중간광고 규제 등은 우리나라 광고 산업의 글로벌 경쟁력 강화를 위해서도 개선이 필요한 부분으로 지적되었다.

해외 대부분의 국가에서 이미 허용되고 있는 광고 총량제(중간광고 포함)를 시행하고 금지 품목을 완화하는 등 광고 규제가 완화된다면 광고 재원이 크게 늘어나 국내

광고 산업의 경쟁력을 키우는 데 도움이 될 뿐 아니라(광고대행사 R국장) 확보된 재원은 방송사가 양질의 콘텐츠를 생산할 수 있는 바탕이 되고(광고주 C부사장) 또 이렇게 생산된 양질의 콘텐츠는 다시 광고 유인력을 향상시키는 선순환을 가져와(광고대행사 LS상무) 결국 광고 산업뿐만 아니라 방송 산업의 글로벌 경쟁력까지 키울 수 있다는 것이 지배적인 의견이었다.

과도한 규제는 외국계 광고주의 광고 투자를 위축시켜 결국 국내 광고 시장의 글로벌 경쟁력을 약화시킨다는 의견(광고대행사 R국장)도 있었다. 예컨대 메디컬 마케팅의 경우 지상파 TV 광고를 규제하다 보니 옥외 광고를 많이 집행하는데 이는 결과적으로 광고 재원의 대규모 결손만 가져왔을 뿐 법망을 빠져나가는 교묘한 광고 수법의 발달로 인해 애초의 의도와는 달리 소비자에게 더 자극적인 광고 노출이 이루어지고 있다는 것이다.

외국계 광고주들이 한국 광고 시장에서 겪고 있는 어려움에 대한 토로도 있었다(광고대행사 R국장). 우리나라 광고는 15초가 기준이므로 20~30초가 기준인 외국 광고를 가져와 방영하려면 15초로 다시 편집을 해야 하는데 다국적 광고주의 글로벌 규정으로 인해 편집이 불가한 경우가 많다는 것이다. 30초 시간을 찾는 것도 물량 자체가 흔치 않아 어려움이 크다는 것이다. 시간에 대한 다양화가 필요한 부분이다.

재원 확대라는 측면 이외에도 광고 규제 완화는 우리 방송 콘텐츠가 글로벌 스탠다드를 갖추어 콘텐츠 측면에서 글로벌 경쟁력을 높이는 효과까지 가져올 수 있다는 지적(광고주 LJ국장)이 있었다. 예컨대 대개의 해외 드라마는 중간광고 삽입을 고려하여 제작되기 때문에 드라마 수입국에서 중간광고를 삽입하는 데 별 문제가 없지만 우리나라 드라마는 중간광고 삽입을 고려하지 않고 제작되기 때문에 드라마 수입국에서 중간광고를 삽입할 경우 부자연스러울 수밖에 없어 결국 경쟁력이 떨어질 수밖에 없는데 우리나라에서도 중간광고가 실시된다면 이러한 문제가 해결될 수 있다는 것이다.

광고 규제가 산업의 글로벌 경쟁력에 미치는 영향에 대해서 광고대행사에 근무하고 있는 한 응답자는 다음과 같이 적시했다.

> "〈별에서 온 그대〉가 중국에서 폭발적인 인기를 얻으면서 국내 몇 개 광고주만이 자사의 제품을 16억 중국 시장에 노출할 수 있는 행운을 누렸다. 반면 중국 현지에서는 화면 속 제품을 컴퓨터 그래픽을 이용해 다양한 제품으로 바꿔 노출함으로써 충분한 광고 효과를 누렸다. 이 작은 차이 하나 때문에 수많은 국내 기업들이 중국 시장에 진

출할 수 있는 좋은 기회를 놓치고 말았다(광고대행사 LS상무).”

규제 완화는 경제적인 면뿐만 아니라 크리에이티브 면에서도 경쟁력을 강화하는 방법이 될 수 있다는 지적(광고주 LJ국장)이 있었다. 아직은 제한된 틀 안에서 움직이고 있다는 평가를 면치 못하고 있는 우리 광고의 크리에이티브 수준도 광고 규제가 완화되어 자유롭고 새로운 크리에이티브가 꾸준히 시도된다면 많은 향상이 있으리라는 것이다. 제작뿐만 아니라 미디어 집행에서도 크리에이티브가 꾸준히 요구되고 있는 시점에서 이 문제가 해결된다면 결과적으로 우리 광고 산업의 위상도 많이 높아질 수 있을 것이라는 제언(광고주 LJ국장)이 있었다.

표 7. 현행 방송광고 규제의 국내 광고 산업 글로벌 경쟁력 강화 영향 측면에 대한 의견 요약

No.	대상자	소속	글로벌 경쟁력 저해 규제	이유
1	R	광고대행사	중간광고 규제, 품목규제	광고 재원 확대로 글로벌 경쟁력 강화
2	P	광고대행사	과도한 규제	다국적 광고주 투자 위축
4	LS	광고대행사	과도한 규제	규제 완화 재원 확보 → 양질 콘텐츠 생산 → 광고 유인력 향상 선순환, 광고, 방송, 전체 산업 글로벌 경쟁력 강화
5	LJ	광고주	중간광고 규제, 시간/횟수 규제	글로벌 스탠다드로 콘텐츠 글로벌 경쟁력 강화, 크리에이티브 폭을 넓혀 국제 경쟁력 강화
7	C	광고주	중간광고 규제	규제 완화 재원 확보 → 양질 콘텐츠 생산 → 수출 경쟁력 향상

(4) 현행 방송광고 규제의 유지/개선으로 인해 문제 혹은 도움이 되는 점과 제도적 보완책에 대한 의견

① 중간광고 규제

광고를 직접 집행하는 광고주나 광고대행사 입장에서 중간광고는 매우 매력적인 광고 수단인 것으로 확인되었다. 많은 응답자들이 중간광고가 비용은 높지만 가장 효과가 좋은 광고로 꼽았다. 좋은 상품을 선택할 자유를 주어야 한다는 것이 중론(衆論)이었다.

중간광고가 시청자들에게 거부감을 줄 것이라는 것도 하나의 의견에 불과한 것으로 확인되었다. 프로그램 흐름을 해치지 않으면서 자연스럽게 보일 수 있게 하는 기술을 발휘한다면 시청자의 거부감도 없을 것이라는 의견(광고주 CN과장, 광고대행사 LS

상무)이 많았다.

오히려 중간광고가 시청자로 하여금 프로그램에 몰입하게 만들고 긴장감 있게 만든다는 의견도 있었다. 광고주에 근무하고 있는 한 과장은 다음과 같이 말했다.

"중간 중간에 광고가 들어가면 오히려 긴장감이 높아진다. 시청자들이 드라마를 70~80분 계속 이어서 보는 것보다 한두 번 정도 끊고 다시 보는 것이 드라마에 대한 몰입감이나 긴장감이 훨씬 높아진다(광고주 J과장)."

또한 스포츠 프로그램이나 케이블에서 이미 중간광고를 경험했고 이에 익숙해져 있기 때문에 시청자들도 부담 없이 수용할 것이라는 의견(광고대행사 L국장, 광고대행사 LS상무, 광고대행사 R국장)이 많았다. 케이블이나 스포츠 프로그램에서 큰 문제가 되지 않았다는 것은 시청 흐름 방해 문제가 존재하는 것은 사실이지만 그것이 광고주의 기회비용을 상쇄할 만큼 큰 문제는 아니라는 것이다.

중간광고를 실시하면 광고 크리에이티브도 향상될 수 있고 결과적으로 전체적인 콘텐츠의 질도 향상될 것이라는 의견(광고주 J과장, 광고주 C부사장, 광고대행사 LS상무)이 많았다. 광고 시간을 5초, 15초, 20~30초로 다양화한다면 거기에 맞춘 다양하고 재미있는 광고 크리에이티브가 많이 나올 수 있고(광고대행사 LS상무), 타겟에 맞는 광고를 위한 아이디어도 많이 나올 것(광고주 J과장)이라는 것이다. 무엇보다 시청자가 거부감을 갖지 않도록 콘텐츠 맥락에 맞는 광고를 만들려면 크리에이티브에 대한 고민을 많이 할 수밖에 없다(광고대행사 LS상무, 광고대행사 R국장)는 것이다. 예컨대 드라마 PPL과 결합한 중간광고, 드라마의 연장선에서 광고하는 풋티지 광고와 같은 것이다(광고대행사 R국장).

그러나 중간광고 실시 시 광고비 상승에 대한 우려(광고주 CJ부장)가 제기되었다. 중간광고가 효과적이라는 것은 모두가 인정하지만 그것 때문에 광고비가 터무니없이 올라서 한정된 예산으로 감당하기 어렵게 된다면 애초 비용 대비 효율성이라는 도입 명분에 부합하지 않을 뿐 아니라 광고 예산이 많지 않은 중소형 광고주는 상대적으로 광고 기회를 잃게 되는 결과가 나올 수도 있다는 것이다.

이와 함께 광고 판매의 고질적인 관행인 끼워 팔기가 중간광고에도 존재할 수 있다는 우려(광고대행사 LS상무)도 제기되었다. 중간광고가 실시된다면 이러한 편법 판매 방식에 대해서는 적당한 조치가 필요할 것으로 보인다.

그러나 반대로 중간광고 실시가 오히려 실질적인 광고비 인하를 가져올 것이라는 의견(광고대행사 R국장)도 있었다. 그동안 광고 재원이 전체적으로 부족하다보니 끼워 팔기, CM 지정, 패키지 판매 등 편법이 동원돼 광고 단가가 인상된 것은 아니지만 실질적인 광고비가 인상되는 효과가 있었는데 규제 완화로 광고 재원이 넉넉해지면 이런 편법을 사라지고 정해진 단가대로 광고를 집행할 수 있기 때문에 실질적으로 광고비 인하의 효과가 있다는 것이다. 또한 규제가 풀려 중간광고의 희소성이 사라지고 광고주 선택의 폭이 넓어지면 일부 독점적인 MPP의 과도한 광고비 체계도 개선될 수 있을 것이라는 전망(광고대행사 R국장)이다.

중간광고 실시에 대한 또 하나의 우려로 지나친 시청률 경쟁 문제(광고주 CJ부장)가 제기되었다. 경쟁이 치열한 인터넷 포털들에 선정적 콘텐츠가 노출되듯이 중간광고 유치를 위한 시청률 경쟁이 치열해지다보면 방송이 자극적이고 선정적이 될 수도 있다는 것이다. 이에 대한 정책적 보완책으로는 프로그램 별로 순차적으로 도입하는 방안, 방송 심의를 강화하는 방안 등이 제시(광고주 CJ부장)되었다.

반면 방송사가 시청자나 광고주의 평가를 의식해 스스로 조절할 것이라는 의견(광고주 C부사장)도 있었다. 자율에 맡겨두면 방송사 스스로 콘텐츠의 질을 관리할 것이며 어느 정도 경쟁은 오히려 콘텐츠 질 향상에 도움이 된다는 것이다.

또한 광고주의 프로그램에 대한 영향력이 커지고 그에 따라 콘텐츠 질이 떨어질 수 있다는 우려도 제기(광고주 CJ부장)되었다. 중간광고가 실시된다면 이에 대한 제도적 보완이 필요할 것으로 보인다.

이러한 우려와는 달리 중간광고를 통해 광고 재원이 확대되면 콘텐츠에 대한 투자가 늘어나 오히려 양질의 콘텐츠를 만들게 되는 선순환 구조가 만들어질 것이라는 의견(광고주 C부사장, 광고대행사 LS상무, 광고대행사 Y국장, 광고대행사 R국장)이 더 많았다. 이 문제가 중요한 것은 시청자들이 다양한 플랫폼을 통해 콘텐츠를 소비하고 있지만 그것을 만들어내는 것은 대부분 지상파이기 때문이다. 지상파가 질 높은 콘텐츠를 만들어내게 하기 위해서는 규제 완화를 통해 재원을 조달할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 그렇지 않으면 지상파나 케이블이나 비슷비슷한 질의 콘텐츠가 만들어질 수밖에 없기 때문에 장기적으로 봐서는 소비자들에게 손해라는 것이다(광고대행사 P국장). 과거 〈대장금〉, 〈허준〉, 〈파리의 연인〉 등과 같이 소위 대박이라 할 만한 작품들이 최근 드물어졌는데 규제 완화를 통해 재원을 확보해 준다면 제작비에 구애 받지 않고 위와 같은 질 높은 작품을 제작할 수 있을 것이라는 지적(광고대행사 Y국장)이 있었다.

한편 중간광고 규제 유지 시 가장 문제가 되는 점으로는 그것이 비대칭이라는 점이 꼽혔다. 지상파와 케이블의 단순 비교로 규제를 비대칭적으로 적용하는 것은 명분이 부족하고 형평성의 원칙에 어긋난다는 의견이 많았다(광고대행사 L국장, 광고대행사 Y국장, 광고대행사 R국장, 광고주 J과장). 다채널 시대 소비자들은 지상파니 케이블이니 하는 식으로 플랫폼을 구별하지 않고 프로그램을 소비하기 때문에 지상파만 규제를 하는 것은 다분히 역차별이라는 것이다. 케이블이나 종편이 이미 자리를 잡아가고 있기 때문에 지상파에서 중간광고를 실시한다 해도 큰 영향은 없을 것이라는 의견(광고대행사 LS상무)이었지만, 초과 이익에 대해서는 부가적인 징수 제도를 활용하자는 제안(광고대행사 L국장)도 있었다. 마치 잘 사는 사람, 못 사는 사람에게 법 적용은 동일하게 하고 누진세와 같은 부가 징수를 하는 것과 같은 것이다.

중간광고의 비율에 대해서는 논의가 더 필요한 부분으로 보인다. 현재 케이블에서 실시하는 중간광고가 큰 무리가 없기 때문에 같은 비율로 적용하자는 의견(광고대행사 LS상무)도 있었지만, 일부에서 과도한 중간광고 삽입으로 시청자 짜증을 유발하고 있는 사례도 있기 때문에 적정 비율에 대해서는 의견 수렴이 더 필요하다는 의견(광고주 CJ부장, 광고주 J과장)도 있었다.

중간광고 차등 적용에 대해서도 논의가 더 필요할 것으로 보인다. 중간광고 적용 자체를 프로그램 별, 방송 시간 별, 시간대 별로 선별해 실시하자는 의견도 있었다. 예를 들어 공익, 어린이(광고주 LJ국장), 시사, 보도(광고대행사 LS상무, 광고대행사 R국장) 프로그램에는 규제하고 드라마(광고대행사 LS상무), 오락(광고대행사 L국장) 프로그램에만 적용하자는 의견, 1시간 이상 프로그램에만 적용하자는 의견, 오후 프라임 시간대나 주말에만 적용하자는 의견(광고대행사 R국장) 등이다. 적용은 모두 하되 프로그램 별, 방송 시간 별, 시간대 별로 비율을 차등 적용하자는 의견(광고주 J과장)도 있었다.

그러나 채널별로 선별 적용하는 것에 대해서는 반대 의견(광고주 J과장, 광고주 CJ부장, 광고대행사 LS상무)이 더 앞섰다. 그러나 공영 방송이 수신료 재원에 더해서 중간광고 재원까지 확보하면 콘텐츠가 상업화 되어 사회적 책임을 져버릴 수 있으므로 공영(KBS)에는 규제하고 민영이나 반민영(SBS, MBC)에만 적용하자는 의견(광고대행사 R국장)도 있었다.

이에 반해 모든 것을 방송사 자율에 맡기자는 의견(광고주 CJ부장)도 있었다. 어차피 효율적인 비율에 대해서는 방송사와 시청자의 이해관계로 조정되고 해결된다는

표 8. 중간광고 규제의 유지/개선으로 인해 문제 혹은 도움 되는 점과 제도적 보완책에 대한 의견 요약

No.	대상자	소속	유지/개선으로 인한 문제 혹은 도움	제도적 보완책
1	R	광고대행사	• 유지: 패키지 판매로 인한 실질적 광고비 상승 문제, 시장 원리 위배 문제 • 개선: 지상파 방송 경쟁력 강화로 콘텐츠 질 향상, 광고크리에이티브 향상, 콘텐츠의 상업화 문제, 변칙 판매 억제	방송시간/프로그램/시간대/채널별로 선별 적용
2	P	광고대행사	• 유지: 콘텐츠 질 저하	
3	Y	광고대행사	• 유지: 형평성 문제 • 개선: 콘텐츠 질 향상, 효율성 제고	시간/횟수, 프로그램별 규제
4	LS	광고대행사	• 개선: 대형 광고주 독점 문제, 끼워팔기 문제, 시청흐름 방해 문제, 기회 비용, 콘텐츠/광고 크리에이티브 질 향상	규제 조항 마련 제작 기술 개발, 프로그램별 차등 적용
5	LJ	광고주	• 유지: 선택의 자유 문제 • 개선: 광고 효과 제고, 제작 환경에 발전적, 시청자 거부감 문제	프로그램 선별 적용
6	L	광고대행사	• 유지: 역차별 문제	동일 규제 적용 후 부가 징수 제도 활용, 단계별 해소
7	C	광고주	• 유지: 시장 원리 위배 문제 • 개선: 시청률 경쟁 문제, 선정성 문제, 대형 광고주 독점 문제, 재원 확대 → 양질 콘텐츠 선순환, 광고 아이디어 향상	자율조정, 규제 조항 마련
8	CJ	광고주	• 유지: 형평성 문제 • 개선: 광고 효율성 제고, 광고비 상승 문제, 시청률 경쟁 문제, 콘텐츠 질 하락 문제	적정비율 자율조정, 광고비 합리화, 프로그램별 순차 적용, 방송 심의 강화
9	J	광고주	• 유지: 비대칭, 형평성 문제 • 개선: 몰입/긴장감 높아져 콘텐츠/크리에이티브 질 제고, 상품광고에 효율적	시간대/프로그램/시청연령대별 비율 조정, 5/15/20-30초 판매, 채널 간 동일 적용
10	CN	광고주	• 개선: 광고 효율성 제고	프로그램 해치지 않는 방법으로 거부감 줄임

주장이다.

중간광고 규제 유지 시 또 하나의 문제로 지적되는 것은 그러한 규제가 시장의 원리에 위배된다는 것이다. 광고주에 근무하고 있는 한 부사장은 다음과 같이 말했다.

"시청자들은 프로그램을 공짜로 보는 것이라고 생각하는데 사실은 광고를 보는 대가로 프로그램을 제공받는 것이다. 광고주가 많은 광고비를 들여서 프로그램을 지원하

는 것은 바로 광고를 통해 제품을 더 많이 팔기 위함이다. 시청자에게 주권이 있다면 광고주에게도 주권이 있다(광고주 C부사장).”

규제 자체도 시장의 원리에 위배되지만 많은 수익이 보장된 시청률 높은 시간대와 타이밍을 마음대로 판매하지 못하고 시청률 낮은 시간대와 타이밍을 낮은 가격에 판매해야 하는 것도 시장의 논리에 맞지 않다는 지적이다.

② 간접광고/협찬 규제

간접광고/협찬에 대해서는 그 효과에 대한 언급도 가장 많았고 현행 규제의 문제점에 대한 지적도 가장 많았다. 가장 논의가 집중되었던 부분은 음성적 거래의 존재에 대한 것이었다. 코바코와 민영 미디어렙에서 간접광고/협찬을 양성화해서 판매한다 해도 음성적 거래가 없어질 수 없으므로 결국 이중 업무의 부담을 질 수밖에 없다는 것이다. 음성적인 거래가 존재하는 이유는 물론 광고 효과 때문이다. 광고주로부터 제작비 도움을 받아야만 생존이 가능한 제작사 PD나 작가는 광고주의 제품이 작품에 자연스럽게 녹아들어갈 수 있도록 에피소드를 만들어야 하는데 이 부분에서 에이전시를 통한 음성적인 거래가 이루어질 수밖에 없다는 지적(광고대행사 R국장)이다. 아래 광고대행사에 근무하는 한 국장의 말은 이러한 이중 부담의 어려움을 잘 나타내 주고 있다.

“에이전시는 제작 단계에서부터 광고주와 협의를 하여 에피소드를 만든다. 정식 미디어렙을 통해 몇 초 동안 제품을 정 노출로 잡아주는 정도로는 광고주를 만족시킬 수 없기 때문이다. 오히려 작품 흐름에 방해만 된다. 따라서 전문 에이전시를 통한 음성적인 거래에 더 의존할 수밖에 없고 그러다보니 음성적 거래에 대한 단가가 올라갈 수밖에 없다. 이중으로 일을 해야 하다보니 광고대행사와 광고주 부담만 커졌다(광고대행사 R국장).”

음성적 거래를 없애기 위해서는 첫째, 위와 같은 현실을 감안하여 규제를 현실적으로 적절한 수준으로 완화하고 명확한 원칙을 만드는 방안(광고대행사 LS상무)이 제시되었다. 상황에 맞지도 않는 소품을 억지로, 노골적으로 끼워 넣어 지나치게 어색하고 거부감을 주는 것은 당연히 규제해야겠지만 그런 경우가 아니라면 어느 정도 범위까지는 간접광고를 허용하는 것이 바람직하다는 것이다. 예를 들어 제약의 경우 자연스

러운 브랜드 노출까지 원천 규제하는 것은 좀 과하다는 의견(광고주 CJ부장)이다. 시청자 보기에 지나친 것이라면 자연적으로 정화가 되기 때문이라는 것이다.

현재 규제가 너무 현실과 동떨어져 있고 명확하지 않아서 규제의 의미가 사실상 없어지고 양성과 음성 거래의 구분도 힘들다는 지적(광고주 J과장)이 있었다. 현실적으로 규제를 할 수 없는 부분은 과감히 완화하고, 꼭 해야 하는 것은 적절하고 확실한 규제 조항을 제시하며(광고주 C부사장) 이를 위반했을 경우 확실한 제제를 가하는 것이 필요하다는 의견(광고대행사 Y국장)이었다.

이를 위해서는 코바코와 같은 정식 미디어렙의 전문성을 높여야 한다는 지적(광고주 J과장)이 있었다. 간접광고는 광고가 작품 속에 녹아 들어가기 때문에 광고를 하기도 어렵고 규제도 어려운 부분이 많기 때문이다. 다음 한 광고주 과장의 말이 이러한 어려움을 잘 나타내 주고 있다.

> "간접광고의 크기, 시간, 콘텐츠 자체, 그리고 이를 자연스럽게 녹아들어가게 하는 것이 모두 크리에이티브에 속한다. 그것이 규제로 가능하겠는가? 한다면 정성적(定性的)으로 해야 하는 부분인데 정성적인 것을 규제로 판단한다는 것 자체가 아이러니다(광고주 J과장)."

현재는 정식 미디어렙이 협의 능력이 모자라기 때문에 모자이크 처리 정도만 협의하고 나머지는 전문 에이전시와 협의를 해야 하는 형편이라는 고백(광고대행사 Y국장)도 있었다.

음성적 거래를 없애기 위한 두 번째 방안으로는 현재 실질적 역할을 하지 못하고 있는 미디어렙사의 간여를 없애고 거래 주체를 제작사－에이전시－방송사로 단순화하는 방법이 제시(광고대행사 R국장)되었다. 어차피 현재의 열악한 제작 환경을 감안하면 지금 수준의 광고비 지원이 불가피하고 또 그런 지원이 있어야 제작의 질이 어느 수준으로 유지되기 때문이다.

지나친 노출이나 흐름 방해 등 콘텐츠 질과 관련된 문제는 방송사에 맡기는 것이 옳다는 의견(광고대행사 R국장)도 있었다. 지나친 간접광고/협찬으로 인한 역효과는 방송사에게도 이익이 되지 않기 때문이다. 현재 외주 제작이 대다수인 점을 감안하면 방송사 자체 심의로 완화하는 것이 적절하다는 것이다. 문제 발생 시에는 패널티를 방송사가 아닌 광고주가 받아야 한다는 지적(광고대행사 R국장)이 있었다. 문제가 생긴

표 9. 간접광고, 협찬 규제의 유지/개선으로 인해 문제/도움 되는 점과 제도적 보완책에 대한 의견 요약

No.	대상자	소속	유지/개선으로 인한 문제 혹은 도움	제도적 보완책
1	R	광고대행사	• 유지: 음성 거래 문제, 이중 작업 부담 문제, 방송사 패널티 문제	제작사-에이전시-방송사로 거래 단순화, 방송사 자체 규제, 자율심의기구에서 사후 규제 광고주 패널티로 개선
2	P	광고대행사	• 유지: 분리 규제로 인한 혼란	통합 관리
3	Y	광고대행사	• 유지: 비현실적/불명확 규제로 혼란, 음성화	적절하고 명확한 규제 제시, 양성 미디어렙의 전문화
4	LS	광고대행사		중소기업종목화
5	LJ	광고주	• 개선: 수용자 거부감 문제	단계적 도입
6	L	광고대행사	• 유지: 현실성 문제	규제 완화로 양성화
7	C	광고주	• 유지: 명확치 않은 원칙 문제 • 개선: 고급품으로 위화감 조성 문제	명확한 원칙 제시 중소기업 광고비 혜택
8	CJ	광고주	• 유지: 소비자 수준을 못 따라가는 문제	규제 완화하여 소비자 판단에 따라 자율 정화
9	J	광고주	• 유지: 실효성 문제	규제 불가능한 부분 과감히 완화, 양성화

것은 광고주가 과도하게 프로그램에 관여했기 때문이다.

협찬의 경우도 마찬가지로 자막 크기, 품목 제한 등 소비자들의 오인을 유발하는 요소가 아닌 것들은 과감하게 풀어주고(광고대행사 P국장), 협찬 영업 비율은 방송사 권한으로 넘겨야한다는 의견(광고주 C부사장)이 있었다.

간접광고나 협찬은 중소기업 적합 광고 종목으로 유지하자는 의견(광고대행사 LS 상무)이 제시되었다. 광고 예산이 충분하지 않는 중소기업이 선택할 수 있는 광고 툴이 많지 않고, 또 지나치게 고급 제품을 간접광고 하는 것은 위화감 조성의 문제가 발생할 수 있으므로 중소기업에게 우선권을 주는 것이 바람직하다는 지적(광고주 C부사장)이 있었다.

마지막으로 간접광고와 협찬은 구분 경계가 모호하므로 통합 관리가 필요하다는 의견(광고대행사 P국장)이 있었다.

③ 광고품목 규제

응답자들은 자신들이 광고를 하는 입장 혹은 광고를 대행하는 입장임에도 불구하고 광

고품목 규제의 필요성에 대해서는 대체로 공감을 했다.

특히 사행성 제품(광고주 CJ부장, 광고주 C부사장), 주류(광고주 CN과장), 담배(광고주 C부사장), 대부업(광고대행사 R국장, 광고주 LJ국장) 등에 대한 규제의 필요성에 대해서 공감의 폭이 컸다. 담배의 경우 현재 허용하고 있는 인쇄 광고도 규제해야 한다는 의견(광고주 C부사장)이 있었으며 대부업의 경우도 현재 허용되어 있는 케이블에서도 규제를 해야 한다는 의견(광고대행사 R국장)이 있었다.

그러나 먹는 샘물(광고주 C부사장, 광고대행사 LS상무), 조제분유, 수유 용품(광고주 CJ부장)등에 대한 규제에 대해서는 허용해야 한다는 의견이 많았다. 규제의 일관성에 대한 문제 제기도 있었다. 예컨대 맥주의 경우 지상파 TV는 밤 시간 대만 허용되고 라디오는 낮 시간 대만 허용되는 것, 분유의 경우 조제식 분유는 허용되고 조제 분유는 금지되는 것 등은 일관성이 없고 논리적으로도 맞지 않는다는 지적(광고주 CJ부장, 광고대행사 P국장)이다.

의약품 규제에 대해서는 견해 차이가 컸다. 먼저 정보 제공이라는 측면에서는 광고를 허용해야한다는 의견(광고주 CN과장, 광고대행사 R국장)이 있었다. 소비자가 의약품에 대한 정보를 얻기가 사실상 어려우므로 광고의 고유 기능인 정보 전달을 통해 소비자의 알 권리를 충족시켜야 한다는 것이다. 소비자가 약에 대한 정보가 부족하면 약사가 권하는 약을 구입하게 되고 그것이 결국 약사 리베이트 관행의 원인이 된다는 지적(광고대행사 R국장)도 있었다. 또한 광고라는 정보 습득의 창구가 막혀 있으니 소비자들이 블로그 등에서 얻은 확인되지 않은 정보, 잘못된 정보에 더 의지할 수밖에 없다는 지적(광고대행사 R국장)도 있었다.

반면 국민 건강을 위해서 계속 규제해야한다는 의견(광고주 C부사장, 광고주 J과장)도 있었다. 특히 전문의약품의 경우 오남용으로 인한 부작용이 클 수 있기 때문에 오히려 지금보다 규제를 더 강화해야 한다는 의견(광고주 C부사장)이 있었다. 예를 들어 잇몸약으로 광고를 하는 한 의약품의 경우 단순한 비타민 치료를 잇몸 치료로 오인하게 하여 병원치료를 받아야 할 시기를 놓치게 만드는 경우가 많다는 것이다. 소비자 피해는 장기적으로 봤을 때 기업에도 이익이 되지 않기 때문에 규제하는 것이 바람직하다는 것이다.

의료 기관의 경우 단순한 홍보, 예컨대 '친절히 모시겠습니다'와 같은 정도의 광고는 허용 쪽으로(광고주 C부사장), 의술에 관한 광고는 규제 쪽으로(광고주 CJ부장, 광고대행사 LS상무) 의견이 모아졌다. 성형외과, 치과(임플란트) 등의 과장 광고로 인해

발생하는 의료 사고에 대한 우려 때문이다.

같은 맥락에서 고열량 저영양 식품에 대한 규제가 필요하다는 의견이 제기(광고대행사 R국장)되었다. 현재 그 규제 기준 자체가 명확하지 않다는 것, 고열량 저영양 식품의 대표 격이라 할 수 있는 햄버거가 규제를 받지 않고 있는 것, 같은 치킨이라도 메뉴에 따라 규제 여부가 달라지는 것 등이 보완해야 할 점으로 지적(광고주 C부사장)되었다. 참고로 프랑스에서는 햄버거 광고가 일체 금지되고 있다.

위와 같은 특별한 이유에서가 아니라면 나머지 품목은 시청자에게 판단을 맡겨야 한다는 것이 실무자들의 의견(광고주 LJ국장, 광고주 CJ부장)이다. 다음은 광고주에 근무하는 한 부장의 주장이다.

> "요즘 소비자는 정보를 많이 갖고 있다. 모유가 좋다는 것은 누구나 다 안다. 광고를 본다고 해서 모유를 먹이지 않고 분유를 먹일 것이라고 생각하는 것 자체가 현실을 못 쫓아가는 것이다. 소비자에게 판단을 맡길 수 있는 부분은 과감히 맡겨야 한다(광고주 CJ과장)."

규제를 함에 있어서 플랫폼 별로 차별을 두는 것도 불합리하다는 지적(광고주 LJ국장, 광고주 CJ과장)이 있었다. 예컨대 지상파에서는 할 수 없고 케이블에서만 할 수 있다는 것은 광고주 입장에서 보면 상품 선택의 자유를 침해당하는 것(광고주 LJ국장)과 같다는 것이다. 광고대행사에 근무하는 한 국장의 다음 발언은 그 불합리성을 잘 대변해 주고 있다.

> "광고는 광고다. 지상파에서 대부업 광고를 하는 것이 문제가 될 수도 있다. 그렇다면 케이블에서 하는 것도 문제가 된다(광고대행사 L국장)."

④ 프로그램/토막 광고 등 시간/횟수 규제

방송광고의 시간/횟수 규제에 대해서는 대체로 지나친 규제라는 쪽으로 의견이 모아졌다.

우선 글로벌 기준과 너무 동떨어져 있다는 것이다. 대부분 자율 규제에 맡겨진 글로벌 기준을 따르는 것이 우리나라 광고 시장의 국제 경쟁력을 위해서도 바람직하다는 지적(광고대행사 R국장)이었다. 즉 시간/횟수/위치 등은 방송사 자율에 맡겨 탄력적

표 10. 광고 품목규제의 유지/개선으로 인해 문제/도움 되는 점과 제도적 보완책에 대한 의견 요약

No.	대상자	소속	유지/개선으로 인한 문제 혹은 도움	제도적 보완책
1	R	광고대행사	• 개선: 국민 생활 위해 문제 • 유지: 크로스 판매의 위험	부분적 강화 동일 규제
2	P	광고대행사	• 유지: 일관성, 차별 적용 문제	
3	Y	광고대행사	• 개선: 오인, 국민건강/정서 해침	일부 품목 더 강화
4	LS	광고대행사	• 개선: 오남용 문제	
5	LJ	광고주	• 유지: 광고주의 상품 선택 자유 침해	동일 규제 적용 사회경제적 차원에서 고려
6	L	광고대행사	• 유지: 역차별 문제	동일 규제 적용
7	C	광고주	• 유지: 비대칭 규제 문제 • 개선: 국민건강 문제	선별 규제
8	CJ	광고주	• 유지: 현실 반영 부족	조제분유/수유용품 광고 허용
9	J	광고주	• 개선: 오남용 부작용	제한적 허용
10	CN	광고주	• 유지: 소비자 알 권리 문제	정보 전달이 필요한 품목은 완화

으로 운용하도록 하고 광고의 총량만을 규제하자는 것(광고대행사 R국장, 광고주 LJ국장, 광고주 C부사장, 광고대행사 L국장, 광고대행사 Y국장)이다. 단 수신료를 받는 KBS는 제외해야 한다는 의견(광고대행사 R국장)이 제시되었다.

총량제가 실시되면 현재 잘 팔리는 상품은 자리가 없어 광고를 하고 싶어도 못하고 안 팔리는 상품은 인벤토리가 남아서 경제적 낭비를 가져오는 일이 없어지게 된다는 지적(광고대행사 Y국장)이 있었다. 광고대행사에 근무하는 한 국장은 다음과 같은 어려움을 호소했다.

> "팔리지 않는 상품을 만들어 놓고 아무리 팔라고 한들 사겠다는 사람이 없으면 못 파는 것 아닌가? 방송사 입장에서도 인벤토리가 남으면 손해다. 잘 팔리는 쪽으로 몰아서 그 수익을 유용하게 쓰게 하는 편이 훨씬 낫다(광고대행사 Y국장)."

즉 상품 간의 벽을 허물어서 사는 사람이 원하는 상품을 선택할 수 있게 하자(광고주 J과장)는 것이다. 그렇게 되면 인기 없는 상품을 묶어서 판매하는 소위 패키지 판매의 폐단도 없어질 것이라는 지적(광고주 CJ부장)이다.

총량은 케이블과 동일하게 프로그램 시간의 20/100으로 하자는 의견(광고대행사 R국장)도 소수 있었지만 대개는 지상파의 공공재적 성격을 감안해 케이블보다 낮은 수준으로 해야 한다는 의견(광고주 LJ국장, 광고주 C부사장)이었다. 처음에는 낮은 수준으로 하다가 점진적으로 늘려가야 한다는 의견(광고대행사 L국장)도 있었다.

현재 대안으로 제시되고 있는 시간 총량제, 일일 총량제, 주간 총량제, 월간 총량제에 대한 의견은 매우 분분했다. 먼저 시간 총량제를 주장하는 측(광고주 J과장)에서는 나누는 단위가 커지면 커질수록 탄력의 폭이 커져 합리적인 선을 지키기 어려워지기 때문에 가장 작은 단위인 시간 단위로 총량제를 하는 것이 부작용을 줄일 수 있는 방법이라는 의견이었다.

일일 총량제를 실시하면 특정 시간대에 광고 쏠림 현상이 있을 수 있다는 지적(광고주 LJ국장, 광고대행사 L국장)이 있었다. 쏠림은 어느 정도 자연스러운 일이지만 광고주로서는 광고혼잡(Clutter)과 소비자 피로도 등 역효과에 대한 우려 때문에 광고 집행이 원활하지 않을 수도 있다는 것이다.

주간 총량제를 주장하는 측(광고대행사 LS상무)에서는 월화 드라마, 수목 드라마, 주말 드라마와 같이 프로그램이 주로 주간 단위로 편성되고 특집 프로그램도 주 단위로 한 번 씩 편성되기 때문에 거기에 맞춰 광고도 주간 총량제가 적당하다는 의견이었다. 그러나 주 단위로 나누면 주말과 같은 인기 요일에 광고 쏠림이 많아진다는 지적(광고주 CJ부장)이 있었다.

월간 총량제를 주장하는 측(광고대행사 R국장)에서는 현재 광고 판매가 월 단위로 되고 있기 때문에 총량도 월 단위로 정하는 것이 바람직하다는 의견이었다. 그러나 월 단위로 나누면 특정 프로그램에 광고가 쏠릴 수 있다는 지적(광고대행사 LS상무)이 있었다.

도입 시기에 특별한 유예기간이 필요하다는 의견은 없었다.

그러나 총량제에 대한 반대 의견(광고주 C부사장, 광고주 CN과장)도 있었다. 현재 총량제를 실시하고 있는 케이블의 경우 소위 황금 시간대(SA)에 광고가 몰려서 시청자 짜증을 유발하는 일이 있기 때문이다. 이러한 것은 곧 방송의 질과 연결되어 시청자의 외면을 살 수 있고 그렇게 되면 방송사나 광고주 입장에서도 이득이 되지 않는다는 것이다.

총량제를 실시하면 인기 시급의 광고 단가가 올라갈 것이라는 우려(광고주 C부사장)도 있었다. 그러나 인기 시급에 대한 수요 증가로 단가가 올라간다면 비인기 시급

표 11. 시간/횟수 규제의 유지/개선으로 인해 문제 /도움 되는 점과 제도적 보완책에 대한 의견 요약

No.	대상자	소속	유지/개선으로 인한 문제 혹은 도움	제도적 보완책
1	R	광고대행사	• 유지: 글로벌 기준 못 맞춤	광고총량제 KBS 제외
3	Y	광고대행사	• 유지: 인벤토리 남아 경제적 낭비	광고총량제
4	LS	광고대행사	• 유지: 역차별	주간총량제
5	LJ	광고주	• 개선: 특정 프로 쏠림	케이블과 차등
6	L	광고대행사	• 개선: 프라임 시간 쏠림으로 인한 광고혼잡 → 시청률 하락	점진적 도입
7	C	광고주	• 개선: 쏠림으로 인한 시청자 짜증, 반감	케이블과 차등 적용
8	CJ	광고주	• 개선: 광고비 상승 • 유지: 패키지 판매 문제	일일 총량제
9	J	광고주	• 유지: 시장이 논리 문제 • 개선: 합리적인 선 문제	시간총량제
10	CN	광고주	• 개선: 시청자 외면	

또한 수요 감소로 단가가 내려갈 것이기 때문에 많은 부분 상쇄가 될 것이라는 의견(광고주 J과장)도 있었다. 시청자의 평가를 의식해 방송사에서 스스로 조절을 할 것이라는 의견(광고주 CJ부장)도 있었다.

지상파에서 총량제가 실시된다고 해서 전체 광고 예산이 대폭 늘어나지는 않을 것(광고주 CJ부장)이고 10～20% 가량 소폭 증가가 있을 것이라는 의견(광고대행사 R국장, 광고주 J과장, 광고대행사 LS상무, 광고주 C부사장)이 많았다.

미디어 간 광고비 이동에 대해서는 효율적 배분을 위해 지상파 쪽으로 광고비를 이동시킬 것이라는 의견(광고주 CJ부장)도 있었지만 대부분 광고를 집행할 때는 미디어의 특성을 고려해서 하기 때문에 큰 이동은 없을 것이라는 의견이었다. 더구나 케이블이나 종편이 몇몇 경쟁력 있는 콘텐츠로 이미 자리를 잡아가고 있기 때문에 광고비가 대거 빠져나가는 일은 없을 것이라는 지적(광고주 CJ부장)이었다. 소폭의 이동은 미디어들 스스로 경쟁력 제고를 통해 극복해야 한다는 의견(광고주 J과장)도 있었다.

⑤ 자막광고, 가상광고 규제

가상광고는 효과라는 측면에서 광고주와 광고대행사로부터 많은 관심을 받고 있었다.

표 12. 자막, 가상광고 규제의 유지/개선으로 인해 문제 혹은 도움 되는 점과 제도적 보완책에 대한 의견 요약

No.	대상자	소속	유지/개선으로 인한 문제 혹은 도움	제도적 보완책
1	R	광고대행사	• 유지: 크리에이티브 제한, 시장 축소	시간, 크기 완화
4	LS	광고대행사	• 유지: 묶음 판매 문제	중소광고주 혜택
5	LJ	광고주	• 유지: 크리에이티브 제약	
6	L	광고대행사	• 개선: 시청자 거부감	횟수 규제
7	C	광고주	• 유지: 선택의 폭 문제	
8	CJ	광고주	• 개선: 콘텐츠와 혼동	크기 규제, 프로그램 별 적용
10	CN	광고주	• 개선: 시청자 거부감	시간/횟수 규제 오락/교양 프로 확대

콘텐츠 안에 광고가 들어가는 형식이라 콘텐츠를 보는 한 광고를 회피할 수 없기 때문이다(광고대행사 Y국장). 그러한 특성 상 콘텐츠와 연관이 되는 크리에이티브가 발현되므로 제작은 다소 까다롭지만 소비자 반응을 이끌어내기는 쉽다는 것이다(광고주 J과장, 광고주 CJ부장).

따라서 콘텐츠를 방해하지 않는 선에서 어느 정도 규제는 필요하지만(광고주 CN과장) 큰 틀에서 규제를 완화할 필요는 있다는 의견(광고주 C부사장, 광고주 J과장, 광고주 CJ부장, 광고대행사 Y국장)이 많았다. 우선 콘텐츠의 맥락을 방해하거나 혼동을 불러일으킬 수 있기 때문에 뉴스나 드라마 프로그램에는 지양하더라도 오락이나 교양 프로그램에는 허용할 필요가 있다는 의견(광고주 CN과장)이 제시되었다.

또한 현재 크기와 시간 규제로 인해 크리에이티브가 제한을 많이 받고 있는데 이에 대한 완화가 필요하다는 의견(광고대행사 R국장)도 있었다. 다음은 광고대행사에 근무하는 한 국장의 말이다.

> "현재 가상광고 규제에는 프로그램 시간의 5/100 이내, 화면의 1/4 이내로 규정이 되어 있는데 이것 때문에 크리에이티브가 발전하지 못한다. 빈 화면을 활용하는 등 기술적으로 활용할 여지가 많은데 화면 크기와 시간을 쪼개다 보면 제약을 많이 받는다(광고대행사 R국장)."

규제가 완화된다면 크리에이티브가 질적으로 성장할 수 있어 가상광고 시장이 지금보다 훨씬 더 커질 것이라는 전망(광고주 LJ국장, 광고대행사 R국장)이 있었다.

그러나 시간과 크기가 늘어나는 것은 좋지만 횟수가 지나치게 늘어나는 것은 시청의 흐름을 방해할 수 있으므로 규제해야한다는 지적(광고대행사 L국장)도 있었다.

또한 광고주 입장에서는 가격이 부담스럽지 않을 뿐더러 일정 노출 효과를 위해 대량 구매하는 것이 이익이고 판매자 입장에서도 큰 단위로 묶어서 파는 것이 편하기 때문에 대형 광고주를 중심으로 묶음 판매가 일반화되고 있는데 이는 기회 균형을 위해서라도 제도적으로 보완할 필요가 있다는 지적(광고대행사 LS상무)이 제기되었다.

자막광고에 대해서는 다른 규제에 비해 정비가 시급하지 않다는 의견이 많았다. 특히 자막 노출의 시간이 늘어나는 것은 좋지만 크기가 늘어나는 것은 자막광고의 특성이 사라지기 때문에 반대라는 의견(광고주 CJ부장, 광고대행사 R국장)이 있었다.

2) 지상파 방송광고 규제 개선의 방향과 방법

(1) 방송광고 관련 규제 개선의 방향과 방법에 대한 의견

응답자들의 의견은 자유로운 광고 활동을 통해 방송광고 시장이 커지는 방향으로 규제를 개선하는 것이 바람직하다는 데 모아졌다. 부정적인 결과를 우려해 규제를 강화하는 것보다는 긍정적인 결과를 기대하고 기회를 넓히는 것이 옳다는 것이다(광고대행사 P국장). 부족한 쪽에 맞추어 전체적으로 하향 규제를 하는 것보다 경쟁력 있는 쪽을 발전시켜 전체 시장이 상향 발전하도록 하는 것이 낫기 때문이다.

모두가 인정할 수 있는 큰 틀만 합의하고 나머지는 시장에 맡겨서 수요, 공급의 원칙을 따라가게 하는 것이 시장 원리에도 부합한다는 의견(광고대행사 Y국장, 광고대행사 LS상무)이 있었다. 방송광고 시장이 다른 어느 시장보다 소비자 탄력성이 높기 때문에 방송사가 소비자 반응에 민감할 수밖에 없어서 자율에 맡겨둬도 공익에 위배되는 큰 문제는 발생하지 않는다는 것이다(광고주 J과장). 세부적인 것까지 규제하면 오히려 혼란과 대립만 야기할 뿐이라는 지적(광고대행사 Y국장)도 있었다.

시장 원리에 어긋나는 비현실적인 규제가 없어지면 끼워팔기와 같은 편법이 없어지고 대신 다양한 제작 방법과 집행 방법이 시도되어 전체 시장이 활성화 되고 체질이 개선될 것이라는 의견(광고대행사 LS상무, 광고주 LJ국장)이 있었다. 광고주에 근무하는 한 국장은 다음과 같이 말했다.

표 13. 방송광고 규제 개선의 방향과 방법에 대한 의견 요약

No.	대상자	소속	개선 방향	이유
1	R	광고대행사	자유 경쟁 통해 시장 확대 다양한 기구 참여 합의	
2	P	광고대행사	경쟁력 키우기 위한 규제 완화	광고 활성 → 콘텐츠 질 제고 선순환
3	Y	광고대행사	큰 틀만 남기고 규제 완화	혼란과 대립 방지
4	LS	광고대행사	수요와 공급의 원칙 충실	
5	LJ	광고주	광고 제작과 집행의 다양성	시장 활성화
6	L	광고대행사	단계적 개선	이해와 설득 과정
7	C	광고주	불가피한 것 제외 자율에 맡김	광고 시장 발전
8	CJ	광고주	중간광고 허용	
9	J	광고주	규제 완화, 자율 경쟁	시장원리 부합, 체질 개선, 소비자 탄력성 높아 자율 규제 가능
10	CN	광고주	시간/횟수 규제 유지, 시대착오적인 것만 개선	소비자 거부감과 외면

"최근 온라인 미디어, 스마트 미디어의 선호도가 높은 것은 광고 집행이나 크리에이티브에 있어서 다양성이 주어지기 때문이다. 지상파 방송광고가 정체되어 가는 상황에서 이와 같은 다양한 상품 선택의 기회가 주어진다면 정체된 시장이 다시 활성화 될 것이다(광고주 LJ국장)."

또한 정책이나 제도를 만들 때 일부 사업자들의 입장만 고려할 것이 아니라 광고주 협회, 광고대행사 협회 등 다양한 실무 주체들을 참여시켜 이들의 합의에서 올바른 방향을 도출해야 한다는 지적(광고대행사 R국장)이 있었다. 다양한 집단을 이해시키고 설득하기 위해서는 제도 시행이나 개선 시 단계적으로 해나가는 것이 바람직하다는 의견(광고대행사 L국장)도 있었다.

(2) 방송광고 관련 규제 개선의 걸림돌에 대한 의견

규제 개선의 걸림돌로는 집단 간의 이해관계가 가장 많이 거론되었다. 각 집단이 자신들의 이익에 기초한 이기적 입장에서 각각 다른 목소리를 내고 있다는 것이다(광고주 C부사장). 특히 공공의 이익, 균형 발전을 앞세운 사업자들, 시청자 주권을 앞세운 시민 단체들의 비논리적 집단 이기주의가 주요한 걸림돌로 지적되었다. 광고대행사에 근

무하는 한 국장은 다음과 같이 의문을 제기했다.

> "2만원 가까이 하는 비싼 요금을 지불하는 케이블의 중간광고는 용인하면서 왜 공짜나 다름없는 지상파의 중간광고는 용인하지 않는지 논리적으로 이해가 가지 않는다(광고대행사 L국장)."

규제의 기준은 방송을 소비하는 시청자와 광고주가 되어야 하지 이렇게 이익집단의 목적이나 이해가 개입되어서는 안 된다는 지적(광고대행사 LS상무, 광고주 CJ부장)이 있었다.

규제 완화의 목적은 여러 콘텐츠들의 확대 재생산을 통해 창조적 경제 발전을 도모하는 데 있으므로 그러한 큰 틀에서 도움이 되는 것이 무엇인지 판단하여 서로 조금씩 양보하고 절충해야 한다는 의견(광고주 C부사장)이 제시되었다. 정치적 논리가 아닌 경제적 논리로 판단해야 한다는 것이다(광고대행사 LS상무).

또 다른 걸림돌로 지적된 것은 규제를 담당하는 측의 미디어, 플랫폼에 대한 이해 부족이었다. 방송광고 규제는 제작부터 미디어, 수용자까지 일련의 과정을 이해하고 이를 총괄할 수 있어야 할 수 있는 것인데 규제를 담당하는 측에서 이러한 것을 모두 이해하지 못하고 있고 또 그것이 현실적으로도 매우 어렵다는 것이다(광고주 LJ국장). 한 응답자는 정책 입안자들이 실무를 잘 모르기 때문에 사업자들의 일방적 주장만 듣게 되

표 14. 방송광고 규제 개선의 걸림돌에 대한 의견 요약

No.	대상자	소속	걸림돌	이유
1	R	광고대행사	입안자들의 이해 부족, 사업자들의 이해관계	
2	P	광고대행사	이해관계	
3	Y	광고대행사	이익 집단의 로비	
4	LS	광고대행사	정치적 이해관계	케이블/종편/지상파 방송
5	LJ	광고주	규제 담당 측의 이해 부족	신규 미디어/플랫폼의 변화 속도 따라가지 못함
6	L	광고대행사	비논리적 집단이기주의	유료 방송 광고는 용인, 무료 지상파 방송 광고는 거부
7	C	광고주	집단 이기주의	

고 그러다 보니 시장 트렌드에 역행하는 정책들이 만들어지는 것이라고 지적(광고대행사 Y국장)했다.

(3) 방송광고 관련 수요, 공급, 유통에서 정부 개입 범위에 대한 의견

방송광고도 하나의 상품이라 볼 때 광고주는 수요, 방송사는 공급, 광고대행사는 유통을 담당하는 주체라 할 수 있다. 방송광고가 소비되고 유통되는 과정에서 정부는 적당한 가이드라인을 제시하는 정도로 그 역할을 최소화하고 나머지는 시장의 자율에 맡겨야 한다는 것이 많은 응답자(광고대행사 P국장, 광고대행사 Y국장, 광고대행사 LS상무)들의 의견이었다. 개입을 한다는 것은 곧 인위적으로 방향을 바꾼다는 것이기 때문에 시장의 원리를 역행하는 것이며 자율에 맡겨도 될 만큼 우리 민간 부문의 수준도 높아졌고 시장도 성숙했다는 것이다.

예컨대 한국방송광고공사 독점 체제가 끝나고 민영 미디어렙이 도입된 이후 예전보다 선택의 폭이 넓어지고 구매의 탄력성도 높아지는 등 시장에 긍정적인 변화가 있었던 것처럼 규제도 시장에 맡기면 앞으로 긍정적인 방향으로 발전이 있을 것이라는 것이다(광고주 J과장). 광고주에 근무하는 한 부사장은 다음과 같이 주장했다.

> "큰 틀에서 정부는 광고 활동과 미디어 경쟁을 시장에 맡겨야 한다. 광고주는 자사의 특성과 시장 상황에 맞게 선택적으로 광고 활동을 하기 때문에 선택의 다양성을 주기만 하면 된다. 특정 미디어에 광고가 줄어든다면 그것은 스스로 극복하도록 해야 한다(광고주 C부사장)."

단 KBS와 같은 공영방송은 여전히 규제가 필요하다는 의견(광고대행사 R국장)이었다. 국민들의 수신료를 받는 공영방송은 정부의 규제를 받는 것이 당연하고 영국의 BBC 등 외국 공영방송들도 정부의 규제를 받고 있기 때문이다.

물론 정부의 역할이 필요한 경우도 있다는 것에는 많은 부분 공감(광고대행사 Y국장, 광고주 CN과장)이 있었다. 국민들의 건강과 생활을 위협하는 경우는 규제가 불가피하고 이해관계의 상충으로 인한 지나친 대립은 정부가 나서서 조정하고 의견을 수렴할 필요가 있다는 것이다. 그러나 이때도 정부의 개입은 최소한으로, 형평의 원칙에 맞게 해야 한다는 지적(광고대행사 Y국장)이 있었다. 예컨대 광고의 시간, 횟수까지 시시콜콜 규제하는 것이나 미디어 간 다른 잣대를 적용하는 것은 바람직하지 않다는 것

표 15. 방송광고 관련 수요, 공급, 유통에서 정부 개입 범위에 대한 의견 요약

No.	대상자	소속	정부 개입 범위	이유
1	R	광고대행사	정부개입이 성장 저해 공영방송만 규제	경쟁력 잃게 하기 때문 국민 수신료를 받기 때문
2	P	광고대행사	최소한의 가이드라인만 유지	콘텐츠 중심의 수익 구조
3	Y	광고대행사	최소한/형평성 있는 규제	국민 건강 보호
4	LS	광고대행사	최소한 개입 방송 소비자/광고주 기준	
5	LJ	광고주	최소한, 동일 잣대	미디어융합시대
6	L	광고대행사	가이드라인 제시 수준	이해관계 상이로 정부 개입
7	C	광고주	최소한, 자율 규제	공정 경쟁
8	CJ	광고주	가이드라인 제시 수준	민간의 지적 수준 향상
9	J	광고주	최소화, 기본 틀만 제시	시장 논리 위배
10	CN	광고주	입법 의견 조정 수렴	

이다.

과도한 정부의 개입은 오히려 방송광고 산업은 물론 다른 미디어 산업의 발전을 막는 걸림돌이 된다는 지적(광고대행사 R국장)이 있었다. 예컨대 디지털 플랫폼이나 온라인 미디어까지도 지상파 미디어렙에서 판매를 하게 한다는 등의 규제 개선은 오히려 글로벌 시장에서 우리나라 방송 및 광고 산업의 경쟁력을 잃게 만드는 것이라는 것이다.

방송-통신 융합, 미디어 융합 시대에 현행과 같은 세세한 정부 규제는 현실적으로 실효성이 없다는 지적(광고주 LJ국장)도 있었다. 경쟁은 이미 방송이 아니라 다른 디바이스, 다른 플랫폼과 이루어지고 있는데 그것을 정부 규제로 관리한다는 것이 현실적으로 어렵기 때문이다. 이와 같은 환경 변화로 방송사의 수익 구조 또한 광고가 아니라 콘텐츠 위주로 돌아섰기 때문에 콘텐츠가 질적으로 성장할 수 있도록 광고에 대한 규제는 최소한으로 줄여줘야 한다는 지적(광고대행사 P국장)이 있었다.

5. 결론 및 논의

지상파 방송광고 규제에 관해 광고주와 광고대행사의 실무자들을 심층인터뷰한 결과, 규제 개선의 필요성이 가장 크고 가장 시급한 것은 간접광고/협찬고지인 것으로 나타났다. 방송과 광고 시청자를 둘러싼 환경은 급격하게 변화하고 있는데 반해 현행 규제는 그것을 따라가지 못한다는 점이 가장 큰 문제로 지적되었다. 규제의 현실성이 떨어지니 광고를 운용하는 측에서는 변칙적인 방법을 동원할 수밖에 없게 되고 그러다 보니 규제의 실효성마저 없다는 지적이 지속적으로 나오고 있다. 실제로 간접광고/협찬고지 시장에서 가장 큰 역할을 하고 있는 것은 바로 규제를 피한 음성적인 거래인 것으로 밝혀졌다. 이는 그만큼 간접광고/협찬고지에 대한 수요가 크다는 것을 반증하기도 하는데, 간접광고/협찬고지의 규제 기준을 만드는 것은 다른 광고에 비해 더 높은 전문성이 요구된다. 광고가 콘텐츠와 섞이는 특성 때문이다. 예컨대 가상광고는 콘텐츠 위에 광고를 덧입히는 것인 데 반해 간접광고/협찬고지는 콘텐츠 속으로 광고가 스며드는 것이다. 따라서 정량적인 부분보다는 정성적인 부분이 더 많기 때문에 규제가 까다로울 수밖에 없고 현실적으로 불가능한 부분도 있다. 따라서 간접광고/협찬고지 규제의 경우 다른 광고 수단과는 다른 접근이 필요하다.

본 연구의 결과에 의하면 간접광고/협찬고지의 특수성을 고려하여 정량적인 부분에 대해서는 정부가 마련한 규제를 적용하고 정성적인 부분에 대해서는 방송사 자율 규제에 맡길 것이 필요한 것으로 판단된다. 이렇게 되면 정량적인 부분에서는 정해진 기준을 따름으로써 간접광고/협찬고지의 큰 부작용은 줄일 수 있고 정성적인 부분에서는 일반적인 미디어렙이 아니라 간접광고/협찬고지에 대해 전문성을 갖춘 에이전시와 협의하여 제품을 자연스럽게 녹이면서도 지나치게 거부감을 주지 않는 적절한 선을 찾을 수 있을 것이다. 방송 시장은 다른 어떤 시장보다 소비자 탄력성이 높아서 방송사가 소비자 반응에 민감할 수밖에 없기 때문에 자율에 맡겨도 지나친 노출이나 흐름 방해 등 역효과를 가져올 수 있는 부분은 스스로 조절할 것이라는 것이 실무자들의 의견이다.

현행 규제에서는 오락과 교양 프로그램에 한하여 간접광고를 허용하고 어린이 대상 프로그램, 보도・시사・논평・토론 등의 프로그램에서는 금지하고 있다. 객관성과 공정성이 특히 요구되는 뉴스, 시사, 토론 등 보도・논평 프로그램에서 간접광고/협찬을 금지하는 것은 합리적이다. 이에 더해 맥락을 방해하거나 혼동을 일으켜서는 안 되는 교육 프로그램에도 간접광고를 금지하는 것이 필요할 것으로 보인다. 그 외 나머

지 프로그램에 한하여 간접광고/협찬을 허용하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 본 연구의 결과에 의하면 간접광고/협찬의 시간과 크기에 대한 규제는 방송사 자율에 맡기는 것이 필요할 것으로 판단된다. 현실성과 실효성이 없는 규제를 강요해서 편법만 양산하는 것보다는 자율에 맡겨서 지나치게 거부감을 주거나 어색한 부분을 기술적으로 조절할 수 있도록 하는 편이 더 효율적이기 때문이다.

또 간접광고와 협찬고지는 개념적으로 기능적으로 구분이 모호하고 현실적으로 분리 규제가 어렵기 때문에 통합 규제하는 것이 바람직하다는 의견이 있었다. 현재 방송 프로그램이 대다수 외주 제작이고 또 대다수 간접광고/협찬고지 지원을 받아서 제작된다는 점을 감안할 때 외주 제작과 방송사 자체 제작의 차등을 두는 것이나 협찬고지 내용을 지정하는 것은 실효성이 없다. 따라서 간접광고의 현행 규제를 그대로 협찬에도 통합하여 적용하는 것이 바람직하다.

인터뷰 결과 두 번째로 규제 개선 필요성이 시급한 것으로 나타난 것은 프로그램 광고였다. 현행 프로그램 광고를 비롯한 토막광고 시보광고 자막광고 등의 시간, 횟수 규제에 대해서는 큰 틀에서 개선이 필요할 것으로 보인다. 미디어 환경의 급격한 변화, 세계적 탈규제화 흐름 속에서 우리나라 방송 광고 시장이 경쟁력을 갖추기 위해서는 과거 규제 중심 정책의 틀에서 벗어나 제도와 정책을 유연하게 재정비할 필요가 있다는 것이다.

지상파 방송에서 광고의 시간, 횟수를 규제하는 것은 전파의 희소성을 전제로 하여 공공재인 지상파 방송에서 상업적 광고가 지나치게 늘어나는 것을 막는다는 사회적 명분과 국내 광고 시장 규모가 일정한 상태에서 지상파 방송으로 광고 자원이 쏠림으로써 타 미디어들의 균형적인 발전이 저해되는 것을 막는다는 산업적 이유에서이다. 그러나 다매체 다채널 시대가 열리면서 전파 자원의 희소성과 공공성은 무의미해지고 신규 미디어들의 영향력 확대로 지상파 방송의 위상이 많이 추락한 현실 속에서 지상파 방송에만 시간, 횟수 규제를 가하는 것은 이제 그 논리적 타당성을 상실했다.

본 연구의 결과에 의하면 프로그램광고 토막광고 시보광고 자막광고 등 방송 광고의 시간과 횟수를 방송사 자율에 맡겨서 탄력적으로 운용하도록 하고 제도적으로는 광고의 총량만 규제하는 방송 광고 총량제가 필요하다는 의견이 지배적이다. 총량은 현재 유료 방송에 적용되고 있는 방송 프로그램 시간의 20/100 이내보다는 낮은 수준인 18/100 이내로 하는 것이 바람직해 보인다. 현행 규제 유지 주장의 근거가 공공성과 시청권인 점을 감안할 때 처음부터 유료 방송과 같은 비율로 시작하면 시청자들에게 거부

감을 줄 수 있기 때문이다. 시행 초기에는 유료 방송보다 낮은 비율로 시작해서 필요하다면 단계적으로 그 수준을 올리는 것을 검토하는 것이 바람직하다. 총량의 기준은 월 단위로 하는 것이 바람직하다는 것이 중론이다. 기존 광고 판매가 월 단위로 되고 있기 때문에 총량도 월 단위로 하는 것이 혹시 있을지도 모르는 혼란을 막을 수 있기 때문이다. 그러나 방송 광고 총량제를 실시함에 있어 국민 수신료를 받는 공영 방송은 제외하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 영국 등 선진국에서도 공영 방송에 대해서는 정부가 규제하고 있고 국민들의 수신료를 받는 공영 방송이 자칫 지나친 광고로 방송의 질을 떨어뜨리고 사회적 책임을 져버리는 것을 막기 위해서다.

인터뷰 결과 세 번째로 규제 개선의 필요성이 크게 제기된 것이 바로 광고 금지 품목이었다. 광고 금지 품목에 대한 문제 제기는 크게 규제의 일관성에 대한 것과 규제의 합리성에 대한 것으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 규제의 일관성에 대한 문제 제기가 특히 많았다. 예컨대 소위 이유식이라 불리는 조제식 분유는 허용하고 조제분유는 금지하는 것, 맥주 광고를 TV에서는 밤 시간대에만 허용하고 라디오에서는 낮 시간대에만 허용하는 것, 대부업 광고를 지상파 방송에서는 금지하고 유료 방송에서는 허용하는 것, 담배 광고를 방송에서는 금지하고 신문, 잡지에서는 허용하는 것 등은 일관성도 없을 뿐 아니라 논리적으로도 맞지 않는다는 것이다.

그러나 의외로 광고주나 광고대행사의 입장에서도 광고 금지 품목의 존재 필요성에 대해서는 큰 틀에서 공감하고 있는 것으로 나타났다. 특히 사행성 제품 및 기관이나 대부업, 담배, 주류에 대해서는 규제에 대한 공감의 폭이 컸다. 반면 전문 의약품과 의료 기관에 대해서는 시각 차이가 컸다. 소비자의 알 권리라는 측면에서는 허용 논리가 힘을 얻고 국민 건강이라는 측면에서는 규제 논리가 힘을 얻었다. 전자를 앞세우면 오남용이나 의료사고 등의 부작용이 문제가 되고 후자를 앞세우면 잘못된 정보 탐색이나 약사 리베이트 등의 부작용이 문제가 되기 때문에 신중히 검토하고 제도적 보완책을 마련해야 할 필요가 있다.

인터뷰 결과에 의하면 사행성 제품 및 기관, 대부업, 담배, 17 도 이상의 주류 품목에 대해서는 광고 금지를 현행과 같이 유지하고 조제분유, 수유용품에 대해서는 광고 금지 폐지를, 전문 의약품과 의료 기관에 대해서는 단순 홍보는 허용하고 의술이나 약효 광고는 금지하는 방안을 제안하고 있다.

가상광고는 그동안의 규제 개선 논의에서 큰 주목을 받지 못해 왔지만 광고주와 광고대행사 실무자들에 대한 인터뷰 결과 가상광고에 대한 관심이 클 뿐만 아니라 규제

개선 요구도 큰 것으로 나타났다. 간접광고/협찬고지, 프로그램광고 광고 금지 품목 다음으로 규제 개선 목소리가 큰 것이 가상광고였다. 무엇보다 콘텐츠 안에 광고가 들어가는 형식이기 때문에 회피 자체가 어렵고 콘텐츠와 관련된 광고 크리에이티브를 활용할 수 있다는 면에서 가상광고는 시청자 주목과 반응을 이끌어내기 좋은 광고 수단으로 인정받고 있었다. 그러나 현재의 규제가 너무 제한적이어서 이를 제대로 활용하지 못한다는 지적이 많았다. 예컨대 콘텐츠를 방해하지 않는 범위에서 빈 화면을 활용하는 등 기술적으로 크리에이티브를 발휘할 여지는 얼마든지 많은데 그러한 것이 규제에 부딪쳐 시도조차 불가능하다는 것이다. 따라서 콘텐츠를 방해하지 않는 선에서 규제를 최소화하여 작게는 가상광고의 질적 · 양적 성장을 유도하고, 크게는 아직 성장 여지가 많은 국내 광고 시장을 견인하는 힘으로 활용하는 것이 바람직하다.

한편 실무자 심층 인터뷰 결과에 의하면 현행 중간광고 규제는 개선이 필요한 것으로 나타났다. 가장 문제가 되는 부분은 유료 방송에서 이미 시행하고 있는 것을 지상파 방송에서만 금지한다는 것이다. 자유시장 경제 체제하에서도 보편적 시청권이나 공공의 이익이라는 큰 명분으로 유지되어 온 논리지만 시장 원리와 자유 경쟁 원리에 어긋나는 비대칭 규제이기 때문이다. 더구나 다채널 시대 시청자들은 미디어를 구분하지 않고 콘텐츠를 소비하기 때문에 지상파 방송만 규제를 하는 것은 다분히 역차별이라는 인식이 많다.

중간광고가 관계자들에게 첨예한 관심사가 되고 있는 것은 무엇보다 그 효과 때문이다. 광고 회피를 막을 수 있다는 측면 이외에도 콘텐츠 맥락을 이용한 다양한 방식의 광고가 가능하다는 측면 때문에 광고주들에게 큰 관심을 받고 있어서 중간광고 시행은 현재 침체 국면을 맞은 광고 시장을 활성화하는 데 큰 역할을 할 것으로 보인다.

심층인터뷰 결과에 의하면 지상파 방송에도 중간광고를 시행하는 것이 필요하다는 의견이 광고실무자들의 다수의견이라 할 수 있다. 다만 전면적으로 시행하는 것보다는 프로그램의 유형별, 시청 연령대별, 방송 시간별로 선별하여 허용하는 것이 필요할 것으로 보인다. 프로그램 유형별로는 맥락을 방해하거나 내용에 대한 혼동을 일으켜서는 안 되는 뉴스, 시사, 토론 등 보도 · 논평 프로그램과 교육 프로그램을 제외한 나머지 프로그램에 한하여 허용하는 것이 필요하다. 그렇게 되면 현재 시행되고 있는 스포츠 프로그램, 행사 프로그램 이외에도 드라마, 영화, 음악, 쇼, 토크 등 오락 프로그램, 생활, 취미, 다큐멘터리 등 교양 프로그램에서도 중간광고를 할 수 있다. 시청 연령대별로는 아직 판단력이 미약해 오인이나 오남용의 위험성이 큰 어린이 대상 프로그램

을 제외한 나머지 프로그램에 한하여 허용하는 것이 필요하다.

사실 새로운 방송 광고 규제를 현실화하기 위해서는 법제 정비와 기관 운영의 차원을 넘어 미디어 다양성 확보, 공익성 제고 광고 집행의 투명성 확보를 통한 소비자의 신뢰감 형성을 통해 광고 시장을 활성화하고 나아가 신규 시장 창출과 연관 산업의 활성화를 지원할 수 있는 내용을 담아야 한다. 아울러 중간광고나 간접광고 등 새로운 유형의 광고 도입이 가져올 수 있는 부작용을 최소화하고 미디어 다양성 확보를 위한 지원 체계를 구축해야 한다.

이 연구는 현장에서 광고를 집행하는 과정에서 여러 가지 규제와 직접적으로 맞부딪칠 수밖에 없는 광고대행사와 광고주 실무자들과의 인터뷰를 바탕으로 현행 방송광고 규제에 대한 문제점과 개선 방안에 대해서 살펴보았다. 샘플 수가 제한적이지만, 광고매체사가 아닌 광고대행사와 광고주에 근무하는 실무자들의 의견을 들어보았다는 측면에서 이 연구는 의미가 크다고 할 수 있다. 국내 광고비 상위 10위 권 안에 드는 광고주, 국내 매출액 상위 10위 권 안에 드는 광고대행사의 관리자급 전문가를 만나는 것이 쉽지 않은 일이기 때문에 제한적인 수의 인터뷰이로 심층인터뷰를 진행할 수밖에 없었지만 이후 연구에서는 좀 더 많은 실무자들과 만나 그들의 다양한 의견을 들어보고 이를 바탕으로 다양한 개선책을 살펴볼 수 있기를 기대한다.

참 고 문 헌

강명현 (2007). 유료 방송 콘텐츠의 다양화 및 안정적 공급을 위한 법제도적 연구. *2007년 한국언론학회 봄철정기학술대회 발제문.* 대전. 2007년 5월 10~12일.

김봉현 (2005). TV프로그램 내 간접광고로서의 PPL 운용 및 규제에 관한 소비자 인식 조사 연구. *광고학연구,* 16권 2호, 233~261.

김상훈 (2001). TV 간접광고에 대한 인식 및 운용 방안에 관한 연구. *광고학연구,* 12권 3호, 7~29.

김상준 · 이시훈 · 황장선 · 김병수 (2010). *양방향 광고 활성화를 위한 실태 조사 및 규제 제도 개선 방안에 관한 연구.* 방송통신위원회 연구보고서

김상훈 · 박현수 (2002). 방송 광고 운영제도 개선을 위한 총량제와 중간광고의 활용. *광고학 연구,* 13권 5호, 137~158.

김상훈 · 이시훈 (2003). 국내 미디어렙 제도에 대한 전문가 의견 조사 연구. *한국언론학보*, 47권, 5호, 338~362.

김상훈 (2007). 광고 제도의 글로벌 스탠다드와 중간광고 도입 방안에 관한 연구. *광고학연구*, 18권 5호, 351~364.

김상훈 (2007). *중간광고의 구체적 운영 방안.* 한국 방송학회 세미나 및 보고서, 27~41.

김영주 · 정재민 (2010). 방송 산업 내 비대칭 규제에 관한 연구. *한국방송학보,* 24권 5호, 47~89.

김희진 (2001). *방송 광고 총량제 및 중간광고에 대한 쟁점 분석.* 한국 방송학회 세미나 및 보고서, 12~21.

문철수 (2007). 방송 광고 총량제와 중간광고 도입 논의를 중심으로. *언론과학연구,* 7권 4호, 46~78.

문철수 (2007). 지상파 방송의 재원 구조 개선 방안 연구. *언론과학연구,* 7권 4호, 46~78.

방송위원회 (2004). *방송 광고 제도 개선 방안 연구.* 서울: 방송위원회.

방송통신위원회 (2012.11). *2012년 방송 산업 실태 조사 보고서.*

박원기 (2010). *방송 광고 시장 예측에 관한 연구.* 서울: 한국 방송 광고공사.

박현수 (2009). *신 유형(양방향) 방송 광고의 효과분석과 제도 정책 연구.* 방송통신위원회

방송통신위원회 (2014). *제3기 방송통신위원회 비전 및 주요 정책과제 발표자료.*

서범석 (2001). *방송 광고 총량 규제에 대한 태도 결과.* 광고 단체 연합회 주관 방송 광고 제도 개

선을 위한 세미나 발표 논문.

서범석 · 양병화 (2001). 방송 광고총량 규제에 대한 연구. *광고학연구,* 12권 5호, 31~56.

신태섭 (2006). 방송 광고 판매제도 개선 방안 연구: 경쟁 도입의 효과분석과 보완장치 모색을 중심으로. *한국언론정보학보,* 33호, 169~192.

안주아 (2007). *지상파 방송 광고 정책에 관한 평가.* 한국 방송학회 세미나 및 보고서, 47~68.

양영종 · 이수범 · 정성호 · 최용주(2004). *방송 광고 제도 및 법규에 관한 연구.* 서울: 한국광고학회.

염성원 (2014). 지상파TV의 광고활성화를 위한 제도 개선방안 연구. *광고학연구,* 25권 7호, 7~27.

윤석년 (2008). 방송광고규제정책의 변화와 영향에 관한 연구-민영 미디어렙 도입과 중간광고 허용을 중심으로. *방송과 커뮤니케이션*, 9권 2호, 37~66.

이규완 · 박원기 (2004). 지상파 TV의 중간광고 재 도입시 광고시청량 변화에 관한 예측. *광고학연구,* 15권 3호, 113~133.

이수범 (2007). *공영 방송의 콘텐츠 재원 확보 방안.* 한국 방송학회 세미나 및 보고서, 23~54.

이종관 (2011). *2011~2015 광고 시장 전망.* 서울: 미디어미래연구소.

이희복 (2013). 지상파TV의 간접광고 도입 현황과 전문가의 인식: 심층인터뷰를 중심으로. *광고학연구,* 24권 2호, 89~106. 한국광고학회

임성원 (2007). 미디어 융합 시대 방송 플랫폼의 경쟁 구조 연구: 수용자 선택 요인의 플랫폼별 적소비교를 중심으로. *한국방송학보,* 21권 3호, 276~326.

전종우 (2013), 유료 방송 광고 규제의 문제점과 합리적인 정책 방향. *2013 미디어경영학회 봄철 학술대회*

정두남 (2007). *방송 · 통신 융합에 따른 광고 제도 변화에 관한 연구: 수평적 규제 체계의 도입에 따른 광고 규제*, 한국 방송공사 연구보고서.

정두남 (2014). *N스크린 시대 규제 개선을 통한 방송 광고 시장 활성화 방안 연구.* 한국 방송 광고진흥공사 연구 보고서.

정연우 (2005). *수용자 주권과 방송 광고 제도: PPL과 중간광고 총량제.* 한국언론정보학회 주최 '융합 시대, 방송 공공성과 방송 광고 제도' 세미나 발표 논문.

정재민 · 이화진 · 김영주 (2005). 미디어 간 경쟁과 대체: 지상파 방송, 케이블/위성 방송, 인터넷의 적소분석. *한국방송학보,* 19권 4호, 523~564.

최민욱 · 윤일기 (2011). 방송통신융합 환경에서의 광고규제 쟁점에 대한 광고대행사 실무자들의 인식 연구. *방송통신연구,* 75, 116~147.

최양수 · 장성아 (1998). 케이블 텔레비전 시청자의 채널 레퍼토리(repertoire) 분석: 유관 변인

간 상관성 및 채널별 시청 패턴을 중심으로. *한국방송학보,* 10호, 353~383.

한규훈 · 문장호 (2015). 국내 간접광고 규제의 개선방향에 관한 고찰 : 해외의 간접광고 규제 사례 분석을 토대로. *광고연구,* 104, 109~146.

한은경 (2006). *방송 광고 정책과 광고 산업.* 한국 방송학회 세미나 및 보고서, 56~85.

한국전파진흥원 (2007). *방송 광고 제도 개선 방안 연구.*

한국광고 단체연합회. 각 월호. *광고계동향.*

Balasubramaian, S. K.(1994). Beyond advertising and publicity: Hybrid message & publicity policy issues. *Journal of Advertising,* 23(4), 29~46.

OECD (2004). The Implications of Convergence for Regulation of Electronic Communications, DSTI/ICCP/TISP(2003)5/FINAL, 2004.7.12.

Webster, J. G.(2005). Beneath the Veneer of Fragmentation: Television audience Polarization in a Multichannel world. *Journal of communication,* 55(2), 366~383.

최초투고일: 2015년 7월 31일 • 재투고일: 2015년 10월 27일 • 심사일: 2015년 11월 15일 • 게재확정일: 2015년 12월 10일

A Study on the Perception of Advertising Executives for the Terrestrial Broadcasting Advertising System

Chun, Hyun-Suk
Ph.D., Associate Professor, Dept of Advertising and PR, Semyung University

Jang, Seung-Ik
Ph.D., Assistant Professor, Dept of Digital Broadcasting & Media, Dongseoul University

Mha, Jung-Mee
Ph.D., Associate Professor, Dept of Politics, Communication and Defense Studies, Hannam University

With the rapid change in the recent environment of broadcast convergence, adequate considerations of broadcast advertising regulations has been importantly taken. In this circumstance, this study attempts to recount the trends of advertising regulations concerned with broadcast convergence, providing the desirable directions of regulations. Specifically, in order to research both the trends and the directions, the focus of this paper is on broadcast advertising experts' priority over regulatory policies, the relative importance of each broadcast advertising regulatory policy, and the most desirable combination of its policy alternatives. This paper is accordingly concerned with the acceptable guidances of adequate regulations for terrestrial broadcast advertising.

In terms of literature research, the research trends and the position of advertising regulations have been examined, drawing on the key issues of advertising regulations in the circumstance of convergence. Depth interviews have also been conducted in order to explore the perception of the experts (advertisers and advertising agencies) about the key issues of advertising regulations in advertising convergence. As a result of literature research and depth interview, the adequate provision requirements for advertising regulations have been explored as follows. Firstly, PPL and advertising notice need to be improved. Secondly, advertising codes for frequent time, advertising prohibited items, virtual advertising and midprogram advertising have to be regulated. Thus, the improvement plans on terrestrial television advertising regulations can be expected to produce the differentiated demands for advertising, which will contribute to the revitalization of broadcasting industry.

K E Y W O R D S terrestrial television advertising regulations • depth interview • advertising regulations for total amount • mid-program ads • PPL • advertising prohibited items