

정책연구 09-54

# 방송통신광고 편성운영제도의 중장기 개선방안 연구

이종원/초성운/김지영

2009. 11

1. 본 연구보고서는 방송통신위원회의 출연금으로 수행한 방송통신정책 연구용역사업의 연구결과입니다.
2. 본 연구보고서의 내용을 발표할 때에는 반드시 방송통신위원회 방송통신정책연구용역사업의 연구결과임을 밝혀야 합니다.

## 서 언

우리나라에서 방송을 산업으로 인식하게 된 것은 얼마 되지 않습니다. 방송을 가능케 해준 생산요소들 중의 하나가 광고이지만 그간 광고는 많은 이들로부터 홀대를 받아 왔습니다. 그러나 지금 우리는 방송광고의 중요성과 필요성을 절실히 느끼고 있습니다. 광고재원이 불안정하면 양질의 방송프로그램이 제작되거나 시청할 수 있는 기회 역시 불확실해질 것입니다. 양질의 방송프로그램은 방송 산업의 경쟁력을 가늠하는 잣대입니다. 그러나 그 기반이 유약해지고 있습니다. 우리나라에게만 국한된 것은 아닙니다. 세계 선진 국가들도 TV재원에서 광고의 비중이 점차 줄어들고 있습니다.

본 보고서는 이와 같은 문제의식 하에 우리나라 방송통신광고시장을 규율하는 편성운용규제에 대한 검토를 통해 방송의 재원을 확충하고, 광고제도의 선진화를 도모할 수 있는 중장기 정책방안을 모색하고자 기획되었습니다. 구체적으로 해외 방송통신 광고시장의 현황 및 전망을 TV방송 산업의 3대 재원인 수신료, 광고, 유료방송시청료로 구분하여 분석하였습니다. 이와 함께 해외 선진국의 TV광고비중 감소에 따른 각국의 방송광고편성운용 제도 개선의 노력과 현황을 정리하였습니다. 제3장에서는 현 방송광고편성운용규제의 정당화 논리를 정리하며 변화된 광고 환경에서 그 논리가 유약해지고 있음을 설명하였습니다. 제4장에서는 방송광고편성운용규제들을 개선하였을 때의 정책적 효과를 실증적으로 분석하였으며, 제5장에서는 정책적 효과를 기초로 방송광고편성운용제도의 중장기 정책방향을 제시하였으며 장기적으로 방송광고와 통신광고를 아우르는 수평적 규제체계로의 전환 시 고려해야 할 요소들과 분류 방향을 제언하였습니다.

본 연구는 정보통신정책연구원의 조성운 선임연구위원, 이종원 책임연구위원, 김지영 연구원이 수행하였으며, 광고시장과 관련한 업계 및 시장동향 분석에 자문을 준

한국광고단체연합회의 김상준 사무국장 등이 수고해 주셨습니다. 지면을 빌어서나마 이들 모두의 노고를 위로합니다.

본 연구의 결과가 향후 국내 방송광고시장의 활성화와 방송재원 확충을 위한 제도개선에 도움이 되기를 바랍니다.

2009년 11월  
정보통신정책연구원  
원 장 방 석 호

## 목 차

서 언 .....	1
요약문 .....	11
제1 장 서 론 .....	13
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	13
2. 기존의 논의 .....	14
3. 보고서의 구성 .....	19
제2 장 국내외 방송통신 광고 시장현황 및 제도 .....	21
제1 절 글로벌 방송통신 광고시장 현황 및 전망 .....	21
1. 세계 TV방송 산업 재원 현황 .....	21
2. 주요국 TV방송 산업 재원별 매출 구조 .....	23
3. 글로벌 광고시장 현황 및 전망 .....	30
4. 주요국 광고시장 구조 .....	34
제2 절 국내 방송광고시장 현황 및 제도 .....	44
1. 국내 TV방송 산업 재원 현황 .....	44
2. 국내 광고 산업 매체별 시장구조 .....	49
3. 방송광고편성운용제도 현황 .....	54
4. 소결: 시사점 .....	57
제3 절 해외 각국의 방송광고편성운용 제도 현황 .....	58
1. EU .....	58
2. 영 국 .....	59
3. 프랑스 .....	61

4. 독 일	62
5. 미 국	63
6. 호 주	64
7. 일 본	65
8. 소결: 시사점	67
<b>제 3 장 국내 방송통신광고시장 활성화 정책 방향</b>	70
제 1 절 광고시장의 환경 변화	70
1. 기술발전과 산업 패러다임의 변화: 방송과 통신의 융합	70
2. 신 유형 광고의 등장: 양방향 광고	72
3. TV소비자 및 재원의 변화	73
4. 미디어 규제체계의 변화와 방송광고: EU, AMSP(2007)	76
제 2 절 방송광고편성운용 규제의 한계	79
1. 방송광고시장 vs 방송프로그램 시장: 프로그램 공급시장의 시장실패 보정	80
2. 방송시장의 최종 거래 상품: “시청자의 노출”	80
3. 방송광고규제 도입의 핵심 논거: 방송프로그램의 공익성, 다양성 제고	81
제 3 절 방송광고편성운용 규제 개선 방향	82
<b>제 4 장 방송광고제도개선의 정책 효과</b>	86
제 1 절 중간광고 도입에 따른 정책 효과	86
1. 현 황	86
2. 중간광고 도입 효과 1: 케이블TV 가격대비	87
3. 중간광고 도입 효과 2: ADRATIO 적용	91
제 2 절 TV방송광고제도 개선 효과: 광고주 지불의사를 중심으로	98
1. 분석 목적	98
2. 분석방법	99
3. 분석결과	102

제 5 장 방송통신광고시장 활성화를 위한 중장기 정책방향 .....	111
1. 지상파TV 중간광고 도입 .....	111
2. 케이블TV 실질적 광고총량제 도입 .....	112
3. 장기적으로 수평적 규제체계로의 전환: 선형(linear)광고 vs 비선형(nonlinear)광고 .....	114
제 6 장 결 론 .....	116
참고문헌 .....	119

## 표 목 차

<표 2-1> 세계 10대 광고 시장 규모 및 비중 .....	34
<표 2-2> 미국 주요 산업별 광고집행비 .....	41
<표 2-3> 2008년 국내 TV방송 산업 세부 매출 구조 및 비중 .....	48
<표 2-4> TV 방송광고 유형 및 허용량 .....	56
<표 2-5> 공공서비스 채널의 프로그램에 허용된 중간휴식 횟수 .....	60
<표 2-6> 비공공서비스 채널의 프로그램에 허용된 중간휴식 횟수 .....	60
<표 2-7> 프랑스의 방송광고량 규제 현황 .....	61
<표 2-8> 프로그램 방영시간에 따른 방송 가능 광고량 .....	66
<표 2-9> 주요국의 방송광고 규제정책 .....	68
<표 3-1> 광고패러다임의 변화 .....	71
<표 3-2> 네티니어 시청각미디어서비스에만 적용되는 규제조항들 .....	77
<표 3-3> 리니어 시청각미디어서비스에만 적용되는 규제조항들 .....	78
<표 3-4> EU의 수평적 규제체계에서 광고관련 규제 현황 .....	78
<표 4-1> 주요 PP 프로그램 전후 CM가격 대비 중간광고 가격 규모 .....	89
<표 4-2> 2008년 지상파TV 시급별 채원대비 판매액 .....	90
<표 4-3> 중간광고 도입에 따른 지상파TV 프로그램광고 매출규모 .....	91
<표 4-4> 케이블 PP별 40분이상 프로그램의 ADRATIO .....	98
<표 4-5> 지상파TV 3사 프로그램 ADRATIO .....	94
<표 4-6> 지상파 TV광고시장 규모(2008년) .....	97
<표 4-7> 중간광고 도입에 따른 지상파 TV광고시장 규모 .....	97
<표 4-8> 지상파방송 광고시장의 광고주 규모 .....	98
<표 4-9> 미디어 랩 도입 시 광고주 매체별 지출의사 .....	103

<표 4-10> 중간광고 허용 시 광고주 매체별 지출의사 .....	103
<표 4-11> 간접광고 도입 시 광고주 매체별 지출의사 .....	104
<표 4-12> 광고총량제 도입 시 광고주 매체별 지출의사 .....	105
<표 4-13> 각 제도별 개선효과 비교 .....	105
<표 4-14> 4가지 방송광고제도 개선이 모두 이루어질 경우 광고주 지출의사 ..	106
<표 4-15> TV방송광고 제도 개선 시 제도별 개선 순효과 .....	108
<표 4-16> 제도개선에 따른 광고비 변화(2008년 기준) .....	109
<표 5-1> 지상파TV 중간광고 도입(안) .....	112
<표 5-2> 케이블TV 광고유형 및 허용량 .....	113
<표 5-3> 케이블TV 광고총량제 도입(안) .....	114

## 그 립 목 차

[그림 2-1] 세계 TV 3대 재원 규모 및 전망 .....	21
[그림 2-2] 세계 TV 3대 재원별 비중 현황 및 전망 .....	22
[그림 2-3] 세계 TV 3대 재원별 성장률 .....	23
[그림 2-4] 주요국 3대 재원 규모 및 재원별 매출 비중 .....	24
[그림 2-5] 영국 TV재원 현황 및 전망 .....	25
[그림 2-6] 프랑스 TV재원 현황 및 전망 .....	26
[그림 2-7] 독일 TV재원 현황 및 전망 .....	26
[그림 2-8] 이태리 TV재원 현황 및 전망 .....	27
[그림 2-9] 미국 TV재원 현황 및 전망 .....	28
[그림 2-10] 캐나다 TV재원 현황 및 전망 .....	28
[그림 2-11] 일본 TV재원 현황 및 전망 .....	29
[그림 2-12] 한국 TV재원 현황 및 전망 .....	30
[그림 2-13] 세계 광고시장 규모 전망 .....	31
[그림 2-14] 세계 매체별 광고 시장 규모 .....	31
[그림 2-15] 세계 매체별 광고 비중 .....	32
[그림 2-16] 세계 인터넷 광고 시장 현황 및 전망 .....	33
[그림 2-17] 세계 TV 광고 시장 현황 및 전망 .....	33
[그림 2-18] 세계 10대 광고시장 매체별 규모 및 전체시장 성장률 .....	35
[그림 2-19] 세계 10대 광고 시장 매체별 성장률 .....	36
[그림 2-20] 주요국 GDP 대비 광고 산업 및 TV방송광고시장비중 .....	37
[그림 2-21] 2008년 주요 국가 매체별 광고 비중 .....	38
[그림 2-22] 영국 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률 .....	39

[그림 2-23]	프랑스 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률 .....	39
[그림 2-24]	독일 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률 .....	40
[그림 2-25]	이태리 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률 .....	41
[그림 2-26]	미국 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률 .....	42
[그림 2-27]	캐나다 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률 .....	43
[그림 2-28]	일본 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률 .....	44
[그림 2-29]	국내 TV방송 산업 매출 추이 .....	45
[그림 2-30]	국내 TV재원별 매출 비중의 변화 .....	46
[그림 2-31]	국내 TV방송 산업 3대 재원별 매출 성장률 .....	47
[그림 2-32]	국내 광고 산업 매체별 광고매출액 .....	49
[그림 2-33]	매체별 광고시장 비중 .....	50
[그림 2-34]	국내 광고 매체별 성장률 .....	51
[그림 2-35]	국내 방송광고시장 분야별 매출 규모 .....	52
[그림 2-36]	국내 방송광고시장 분야별 매출 성장률 .....	52
[그림 2-37]	국내 신문/잡지 광고 시장 현황 및 성장률 .....	53
[그림 2-38]	국내 인터넷 광고 시장 현황 및 성장률 .....	53
[그림 2-39]	국내 기타광고 시장 현황 및 성장률 .....	54
[그림 3-1]	미래의 TV산업을 좌우하는 핵심 요인 .....	74
[그림 3-2]	TV소비자의 양극화와 세대차이 .....	74
[그림 3-3]	미디어 사업자의 소비자별 접근 전략 .....	75
[그림 3-4]	TV재원의 변화 .....	76

## 요 약 문

본 연구는 방송산업의 주 재원인 방송광고의 비중이 점차 줄어들고 있는 점에 주목하여, 현행 방송통신광고편성운용 제도에 대한 전반적인 검토를 통해 방송 산업의 재원 확충, 광고시장의 활성화라는 두 가지 목적을 구현하기 위한 중장기 정책방향을 모색하였다.

첫째, 최근의 미디어 광고시장의 변화는 매체 간 영향력의 변화를 이끌고 있으며 이는 방송 산업뿐만 아니라 광고 산업 내에서 뉴미디어 비중의 확대, 전통 미디어의 위축이라는 구조적 변화를 유도하고 있다. 이러한 변화는 각 국가의 특성에 따라 차이는 있으나 글로벌 차원에서 진행 중이며, 국내에서도 유료방송 매출 및 인터넷 광고의 성장, 지상파 TV 및 신문·잡지 광고시장의 위축이라는 유사한 변화가 나타나고 있다.

둘째, 제도적인 측면에서 볼 때 해외 선진국들은 방송광고편성운용제도에 대대적인 규제완화를 모색하고 있으며, 이를 실행하고 있는 것을 알 수 있다. EU를 중심으로 한 유럽 국가들의 경우 콘텐츠 산업의 경쟁력 확보를 위해 광고 관련 규제완화를 단행하고 있는 것에서 알 수 있듯이 여전히 광고가 방송 산업의 주재원이라는 점을 무시할 수 없다. 특히 광고에 대한 의존도가 높은 우리나라로써는 다른 선진국들보다 규제가 많은 현실에서 방송시장의 확대를 기대하기가 어렵다.

셋째, 현행 방송광고편성운용 제도는 방송과 통신의 융합, 양방향 신 유형 광고의 등장, TV 소비자 및 재원의 변화, 수평적 규제체계에 기초한 미디어 규제체계의 변화라는 환경변화로 인해 운용상에 한계를 갖는다. 방송광고시장은 방송프로그램 시장과 연결되어 있으며, 현 방송광고편성운용제도 규제는 방송프로그램의 공익성을 구현하기 위해 인위적으로 방송광고시장의 효율적 운용을 제한해 왔다. 그러나 최근의 환경변화는 방송광고시장의 효율성을 제약하며 다양성을 구현하고자 하는 인

위적인 정책개입이 바람직하지 않다는 것을 시사한다. 따라서 효율성을 높이고 그에 따른 다양성을 구현하기 위해서는 일차적으로 현행 방송광고시장에 대한 규제 개선이 선행되어야 한다.

넷째, 방송광고시장의 경쟁력 제고를 위한 방송광고제도 개선의 정책효과를 중간광고 도입 효과분석과 광고주 지불의사에 기반한 미디어렙, 중간광고, 간접광고, 광고총량제 도입 효과분석을 통해 추정하였다. 그 결과 지상파TV 중간광고 도입의 경우 케이블TV 중간광고 요금 적용 시 약 1,261억 원 정도 증가하는 것으로 나타났다. 또한 ADRATIO(프로그램 시청률 대비 광고시청률 지수)를 적용해 분석한 결과 지상파TV 광고시장은 약 6.3%(993억 원) 증가하는 것으로 나타났다. 또한 실질적인 광고시장을 주도하는 광고주들의 수요조사 결과 중간광고 도입 시 추가 지출의사가 가장 컸으며, 각 제도들이 도입될 경우 지상파TV를 제외한 타 매체간의 대체효과가 크게 나타나는 것으로 분석되었다.

마지막으로 향후 중장기 정책방향으로 지상파TV 중간광고 도입은 필요하나 현재 진행 중인 방송광고시장의 변화를 조망하며 도입을 결정하는 것이 바람직할 것이다. 또한 도입을 할 경우 현행 케이블TV 중간광고 운용의 절반 수준으로 도입하는 것이 적절할 것으로 보인다. 그리고 매체 간 경쟁력 확보차원에서 케이블TV에 운용되고 있는 시간당 총 허용량을 일일 총량제로 전환하되 특정시간대 광고 집중배치에 따른 문제점을 최소화하기 위해 시간당 총량제를 병행하는 것이 바람직하다. 다만, 중간광고의 경우 시청자의 시청흐름을 보호한다는 차원에서 중간광고 허용량은 현행을 유지하되 광고재원의 손실을 보전하기 위해 회당 3건을 회당 4건으로 개선하는 것이 적절하다. 장기적으로는 방송통신광고시장의 수평적 규제체계로의 전환을 모색하여야 한다. 광고를 매개하는 플랫폼의 유형과는 상관없이(blind platform), 시청자 혹은 소비자를 두고 경쟁하는 실질적 경쟁 환경을 조성하는 것이다. 유일한 규제 틀 마련의 기준은 광고의 유형이 아니라 광고가 실시간 광고(linear commercial)나 아니면 비실시간 양방향광고(nonlinear commercial)냐에 따라 구분되는 것이라 하겠다.

## 제1장 서론

### 1. 연구의 필요성 및 목적

디지털 컴퓨팅 기술의 발달과 네트워크의 광대역화로 미디어 환경이 급격하게 변화하고 있다. 네트워크 고도화에 따른 방송과 통신의 융합은 이종사업자간, 동종사업자간 경쟁을 심화시킨다. 예컨대 방송분야 동종사업자간 경쟁은 가입자 혹은 시청자 확보를 위한 경쟁으로 나타나게 되며, 이는 곧바로 재원의 불확실성을 발생시킨다. 전통적으로 방송매체의 주 수입원은 광고이다. 광고수익이 시청자 수와 연동되어 있다는 고유한 특성을 인정한다면 동종사업자 증가로 인한 시청자 혹은 가입자 확보 경쟁 심화는 자사 광고수익의 감소를 가져올 수밖에 없다. 이는 전통적인 광고기반의 미디어들이 수익원을 다변화시키는 핵심 요인이 된다.

이러한 현실은 동종사업자 뿐만 아니라 이종사업자간에도 나타나고 있다. 신문과 잡지의 경우 최근 몇 년간 광고수익이 감소하고 있으며, 신문의 경우 더 이상 종이 신문이 아닌 인터넷을 통한 인터넷신문으로, 단순히 읽는 뉴스가 아니라 보고 들을 수 있는 동영상 뉴스로 변화하고 있다. 이러한 변화는 광고를 기반으로 한 전통적인 미디어들이 시장전략을 다변화 시킬 수밖에 없는 환경적 요인들이다. 특히 초고속 인터넷 보급률의 증가로 인터넷 사용자가 증가함에 따라 인터넷 광고에 대한 수요가 증가하면서 인터넷 광고시장은 꾸준한 성장세를 이어가고 있다.

방송광고 제도 측면에서 볼 때 지금의 방송광고운용제도는 급변하는 미디어 환경에 부합하지 않는 측면이 있다. 요컨대 새로운 형식의 비즈니스 모델을 창출하며 신규 서비스들이 등장함에 따라 규제의 공백이 나타나고 있다. 인터넷 동영상 서비스에서 제공하는 광고들의 경우가 여기에 해당한다. 또한 새로운 유형의 쌍방향 광고들이 등장함에 따라 기존의 TV방송광고규제체계와 충돌이 나타날 개연성이 높아지고 있다. 이러한 문제점을 해결하고자 해외 각국은 방송재원 확충차원에서 방송광

고시장에 불합리한 규제가 있는지에 대한 검토를 통해 규제개선을 추진하고 있으며, 방송통신 융합에 따라 등장할 수 있는 규제 체계간 충돌을 해소하기 위한 규제 프레임워크에 대한 논의도 진행되고 있는 실정이다.

우리나라 역시 세계적인 흐름과 크게 다르지 않다. 방송 산업의 주 재원인 방송광고시장의 비중은 점차 줄어들고 있는 추세이며, 이는 방송사들이 양질의 프로그램을 제작할 수 있는 재정적 기반을 약화시키고 방송사의 디지털 전환을 위협하는 요인이 되고 있다. 광고시장의 경우 경기변화에 민감하다는 점, 그리고 기업의 입장에서 광고비를 무한정 증가시킬 수 없다는 경영적 요인이 있음을 고려할 때 광고비의 효율적 집행과 그에 따른 효과의 극대화는 현행 방송통신광고 편성운용제도<sup>1)</sup>에 대한 문제점을 검토하게끔 하는 대표적 요인들이다.

## 2. 기존의 논의

가. 방송통신융합에 따른 방송광고 규제체계의 변화

네트워크 고도화에 따른 방송과 통신의 융합이 현실화되기 시작하면서 새로운 방송 환경에서의 방송광고 규제 방향에 대한 다양한 연구가 진행되고 있다.

김봉현(2005)은 ‘디지털 쌍방향데이터 방송환경에서의 방송광고정책 및 과제—인포머셜을 중심으로’에서 디지털 쌍방향 방송환경이 방송광고정책에 영향을 줄 수밖에 없으며, 이러한 상황에 대해 원론적 논의보다는 구체적 정책 과제에 대한 논의를 하여야 한다고 주장하였다. 그는 광고의 기술과 내용이 아무리 다양하게 발전한다 하더라도 프로그램과 광고는 구분되어야 하며, 동시에 시청자에 의해 광고 유무가 식별 가능하여야 한다는 입장에서 방송광고 규제 방안을 논의하였다. 또한 양방향 광고와 연동할만한 프로그램(뉴스/시사, 오락)이나 매체(공영, 민영)의 특성에 따라 규제를 차별적으로 적용해야 하며, 일부 프로그램에는 양방향 광고의 제한이 필요

1) 본 보고서에서 방송통신광고편성운용제도라 함은 방송법 제73조(방송광고 등)의 사항, 통신의 경우 인터넷광고 등과 관련된 사항들을 의미한다.

하다고 주장하였다.

주정민 외(2006)의 ‘미디어융합에 따른 관련 기구 및 제도 효율화 방안’에 관한 연구에서는 미디어 융합과 규제정책을 방송, 통신, 인쇄, 미디어 시장으로 구분하여 설명하고 융합 환경에서의 새로운 규제체제를 제시하고 있다. 이 연구에서는 유럽 연합과 OECD 국가의 사례를 바탕으로 변화하는 미디어 환경에 효과적으로 대응하기 위해서는 수평적 규제체계가 필요하다는 결론을 이끌어 내었다.

여송필(2006)은 ‘데이터방송 광고요금 및 판매대행에 관한 연구’에서 데이터방송을 가능하게 하는 미들웨어의 종류와 국내 표준기술, 양방향 서비스의 사례, 양방향 광고 운용과 발전을 위한 방안 및 KOBACO의 관련 역할 정립에 대한 시사점을 제시하였다.

정두남 외(2007)는 ‘방송통신융합에 따른 광고제도 변화에 관한 연구’에서 방송통신 융합 환경이 도래함에 따라 미디어 시장에 수평적 규제체계의 도입이 필요함을 역설하였다. 그리고 수평적 규제체계가 도입될 경우 방송광고유형, 방송매체 재원 구조, 형식규제, 내용규제, 방송광고매체대행 등 국내 방송광고 제도가 어떠한 방향으로 변화하여야 할지에 대해 학계와 업계 전문가를 대상으로 심층 인터뷰하였다. 그 결과 현행 방송법 규정의 광고 시간 규제와 위치 규제가 완화되는 방향으로 개선되어야 하며, 데이터방송 규제 보완이 시급하고, 내용규제에 있어서는 규제를 강화해야 한다는 결론을 이끌어냈다. 또한 지금까지의 방송규제가 타율규제에 가까웠다면 방송통신 융합시대에 디지털 콘텐츠를 기반으로 한 향후의 방송시장에서 방송광고 규제는 디지털 콘텐츠에 익숙한 엘리트 시청자를 대상으로 한 보다 성숙한 규제 체계로 바뀌어야 할 것을 주장하였다.

#### 나. 광고 규제체계의 효율성 제고

현재 국내 방송시장의 주된 재원은 광고이다. 따라서 방송사의 유지 및 발전을 위해서는 광고 수익의 증대가 절대적으로 필요하지만 이와 상반되게 방송의 다양성이 감소할 가능성도 제기된다. 융합 환경 이전에도 광고 규제 체계의 효율성 제고 방안 에 대한 다양한 논의가 있어 왔으며, 최근 변화된 미디어 환경과 광고 규제 체계의

핵심적 역할을 담당한 KOBACO 체제가 헌법불합치로 판결됨에 따라 이에 대한 논의가 더욱 활발해지고 있다.

이종민(2000)의 ‘국내 방송광고 요금제도 및 판매제도 운영상의 개선방안에 관한 연구’에서는 과거 고정광고 요금제와 일괄적 시급제가 갖는 획일성의 문제를 지적하며 시청률과 시장의 수요상황을 반영하는 탄력적인 요금제도의 필요성에 대해 업계 담당자들의 인터뷰 결과를 바탕으로 역설하였다. 또한 시장 상황을 반영한 요금제도의 정착을 위해서는 과학적이고 합리적인 시청률 데이터가 확보되어야 함을 주장하였다.

남인용 외(2005)는 “방송광고 판매활성화를 위한 거래방식 비교연구”에서 미국, 영국, 일본, 호주 등의 방송광고제도와 한국의 방송광고제도를 비교 분석하며 해외의 광고판매제도에서 벤치마킹할 수 있는 광고 판매 활성화 방안이 무엇일지에 대해 광고주를 대상으로 설문조사하였다. 그 결과를 바탕으로 방송광고 시장의 활성화를 위해 광고주들은 패키지 판매 제도가 폐지되어야 하며 방송광고 심의규정이 폐지 또는 완화되어야 한다고 생각하고 있음을 보여주었다.

정두남(2008)은 ‘방송통신융합시대 지상파방송 규제체계 개선방안 연구’에서 KOBACO의 방송광고독점체제에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 판결 이후 바람직한 지상파 방송광고 판매 제도가 무엇인지에 대하여 논하였다. 그는 방송재원의 확대를 위해서는 방송광고 판매시장의 완전경쟁체제를 고려할 수 있겠지만 그럴 경우 주요 방송사의 광고시장 독과점 심화와 매체 간 균형발전 저해 가능성이 있을 것을 지적하였다. 또한 완전 경쟁 체제로의 급진적 변화는 부작용을 낳을 수 있음을 우려하며 제한적 경쟁체제로의 전환이 바람직하다고 주장하였다. 덧붙여 방송광고 판매제도의 경쟁도입 과정에서 방송의 공익성과 다양성을 담보하기 위한 취약매체 지원, 요금 규제 등 다양한 보완 조치가 마련될 필요가 있음을 주장하였다.

윤석년(2008)은 ‘방송광고 규제정책의 변화와 영향에 관한 연구’에서 광고시장 내 지상파 방송광고의 정체 내지 감소세가 뚜렷한 상황이므로 지상파 방송광고제도의 변화가 불가피하다고 역설하였다. 그는 지상파 방송사의 재원 확보를 위해서는 기

존의 방송광고규제를 완화하여야 하며 대표적으로 현재 제기되고 있는 방식인 민영 미디어랩 도입과 중간광고 허용이 이루어져야 한다고 주장하였다. 다만 광고제도 규제 완화가 가져올 추가적인 광고수입을 공익적으로 활용하여 그 혜택이 시청자에게 돌아갈 수 있는 방안 및 프로그램 다양성 보장을 위한 취약매체 지원 방안 등의 제도적 장치가 필요하다고 보았다.

정연우 외(2008)는 ‘새로운 방송광고 정책에 대한 탐색연구’에서 간접광고에 대한 합리적 규제 체계 마련을 위한 현실적 방안을 제시하고자 하였다. 현재의 규제 체계는 간접광고나 협찬고지에 대한 뚜렷한 지침이나 시행방침이 마련되어 있지 않다고 보고 외국의 규제 현황 분석 및 국내 전문가들의 심층 인터뷰를 통해 규제 체계 개선 방안을 제시하였다. 이 연구에서는 간접광고가 양성화될 수 있도록 규제는 완화하되 수익 구조를 투명화하고 광고 가이드라인을 상세하게 마련하는 방안을 제안하고 있다.

#### 다. 뉴미디어의 등장과 양방향 광고

디지털 테크놀로지의 등장과 발전은 컴퓨터 및 통신기기, 가전 등의 융합을 가능하게 하였고, 과거 수동적 미디어였던 TV는 양방향 정보서비스를 갖춘 능동적인 미디어로 전환되기 시작하였다. 대표적인 능동적 TV는 IPTV일 것이다 여기서 중요한 것은 IPTV의 도입은 단순한 미디어 시장의 변화에 국한되지 않는다. 양방향 정보서비스가 가능한 IPTV는 미디어 시장에서의 콘텐츠의 생산과 유통, 소비구조뿐만 아니라 기존의 방송광고가 생산되고 유통, 소비되는 형태까지 바꿀 것으로 전망된다. 또한 기존 4대 매체 중심으로 이뤄져온 지금까지의 광고 집행 패러다임을 변화시킬 것이라는 주장이 제기되고 있다.

양방향 광고란 “소비자와 생산자간의 상호적 행동을 포함한 수단으로 매개된, 광고주를 명시한 상품과 서비스, 아이디어에 관한 유료, 무료의 표현물과 프로모션”이라고 정의된다. 즉 양방향 TV광고가 일반TV광고와 구별되는 가장 큰 특징은 상호작용성에 있다. 양방향 TV이용자는 정보제공자와 이용자 간 실시간 혹은 비실시간의 상호작용 기능을 통해 자신이 원하는 정보나 콘텐츠를 간단한 리모컨 조작을 통

해 이용할 수 있다. 양방향 TV광고의 상호작용성은 텔레비전 시청에서 이용자들의 선택의 다양성을 제고함과 동시에 능동성을 보장한다(심성욱, 2009).

양방향TV광고 유형에 대한 분류는 국가별 혹은 지역별 방송환경과 인프라에 대한 차이를 보이기 때문에 정형화된 유형 분류가 어려운 실정이다. 현재 국내에서 실제로 실행되는 양방향TV광고는 T-Commerce 기반의 연동형광고와 독립형 광고로 분류된다.

양방향 광고에 대한 국내연구는 2001년부터 본격적으로 시작되었다. 기존 연구들을 구분해 보면 시장예측연구와 사례연구, 개념화와 시청자 반응에 관한 연구, 정책제도 연구, 인식조사 및 실험연구 등으로 연구의 영역을 확대해 오고 있다. 그리고 이러한 선행연구에 대한 정리와 유목화는 많은 연구자들에 의해 수행되어 왔다. 기존의 연구들 중 양방향 TV광고 관련 정책제도 연구들을 살펴보면, 여송필(2001; 2002)은 KOBACO의 지상파 방송광고 영업대행과 관련하여 양방향TV광고에서 영업대행구조의 유지가 가능한지를 파악하였다. 전반적인 양방향 미디어의 광고동향을 정리하였으며, 실제적으로 양방향TV 광고를 구현하기 위한 시스템 구축 방법을 제안하였다.

김명중(2002)은 우리나라 양방향TV 광고의 도입을 위한 정책연구에서 유럽을 중심으로 양방향TV의 운영현황을 살펴보았다. 영국, 프랑스, 스웨덴, 독일의 양방향 광고의 성공사례, 광고요금 체계 및 수준, 관련 기술, 법적 규제 등을 총체적으로 고찰한 후, 국내 도입을 위한 제작, 기술, 요금, 광고주 확보 방안, 광고효과 분석 등에 대한 정책방안을 제안하고 있다.

한편 최용준(2002)은 양방향TV 광고뿐만 아니라 디지털 양방향TV에 대한 전반적인 연구를 진행하였다. 디지털 양방향 TV의 개념과 구조, 기술기반, 사업기반 및 구조, 국내외 서비스 사업자 현황, 비즈니스 모델로써 T-Commerce의 양방향 TV광고를 개념적으로 검토하였다.

이시훈(2003)은 양방향TV광고 활성화를 위해서 양방향TV 광고의 형식과 규격의 표준화, 법적 제도의 보완이 필요함을 주장하였다.

기존의 논의를 통해 알 수 있듯이 방송광고제도에 관한 연구는 지속적으로 이루어져왔다. 그러나 대부분 개별 현안에 대한 연구라는 점, 그리고 방송통신 융합과 방송광고규제체계의 변화와 직접적인 접점이 어떻게 형성되는가에 대해서는 미진하였다. 다시 말해 광고시장 전반에 대한 분석과 변화된 미디어 환경에서 새로운 방송통신 광고 규제틀을 어떻게 만들 것인가에 대한 중장기적 접근은 시도되지 못하였다.

### 3. 보고서의 구성

본 연구에서는 이상의 연구필요성 및 목적, 기존 연구결과 검토를 통해 첫째, 국내 방송통신 광고시장의 현황을 방송시장의 주 자원 중심으로 체계적으로 분석하고, 둘째 광고시장 환경변화와 현행 방송광고규제 체계에 대한 전반적인 검토를 통해 현 방송광고편성 규제체계의 문제점 및 규제개선 방향 제시, 셋째 방송광고제도 규제개선에 따른 정책효과를 제시하였으며, 마지막으로 이상의 논의와 분석을 기반으로 방송광고편성운용제도의 중장기 정책방향을 제시하였다. 이러한 작업의 궁극적 목적은 광고산업의 활성화, 양질의 프로그램을 제작 공급할 수 있는 방송자원 마련이라는 현실적인 문제를 해결하고자 하는 데 있다. 이상의 연구내용에 따라 보고서는 다음과 같이 구성되었다.

제1장에서는 본 연구의 필요성 및 목적에 대해 기술하였다.

제2장에서는 국내외 방송통신 광고시장 현황 및 제도를 TV방송의 3대 재원을 중심으로 해외 각국의 재원별 현황 및 비중, 그리고 광고시장의 변화 추세를 살펴보았다. 이와 함께 제도적인 측면에서 EU의 권고사항과 각국의 방송광고 편성운용제도를 중간광고, 간접광고, 가상광고, 광고총량제를 중심으로 살펴보았다. 또한 현행 국내 방송광고편성제도 운영현황과 동년 7월에 국회를 통과한 방송광고 관련 방송법 일부 개정안과 동시행령에 대해서도 서술하였다.

제3장에서 이상의 방송통신 광고시장 분석과 관련 제도들에 대한 논의에 기반을 두어 국내 방송광고 시장 활성화를 위한 정책방향을 고민하였다. 미디어 환경의 변

화와 현행 편성운용규제제도의 한계 분석을 통해 중장기적으로 지향해야 할 규제 개선방향을 제안하였다.

제4장에서는 규제개선 효과 분석으로 현재 케이블TV에서 시행되고 있는 중간광고를 지상파TV방송에 도입할 경우 나타날 시장효과를 케이블TV 가격대비, ADRATIO 분석을 통해 제시하였다. 이와 함께 미디어 렵 도입, 중간광고 허용, 간접광고 도입, 광고총량제 도입 등 4가지 제도개선 효과를 추정하기 위해 상위 20대 광고주와 상위 20대 광고주에 포함되지 않은 업종별 대표 광고주를 선정, 본 연구진의 개별 방문을 통한 설문조사 및 심층인터뷰를 통해 각 제도의 효과 및 4가지 제도를 모두 도입했을 때의 효과를 광고주 지불의사를 기반으로 추정하였다. 효과 분석 시 지상파 TV광고에 대한 추가 지불의사 및 다른 광고미디어간의 대체효과 또한 추정하였다.

제5장에서는 이상의 논의와 분석결과를 기초로 방송통신광고 편성운용제도 중장기 정책방향에 대한 의견을 피력하였다.

마지막으로 결론에서는 본 연구의 결과를 요약하고, 정책적 시사점, 그리고 본 연구의 한계점 및 후속 연구를 위한 제언들을 담았다.

## 제2 장 국내외 방송통신 광고 시장현황 및 제도

### 제1 절 글로벌 방송통신 광고시장 현황 및 전망

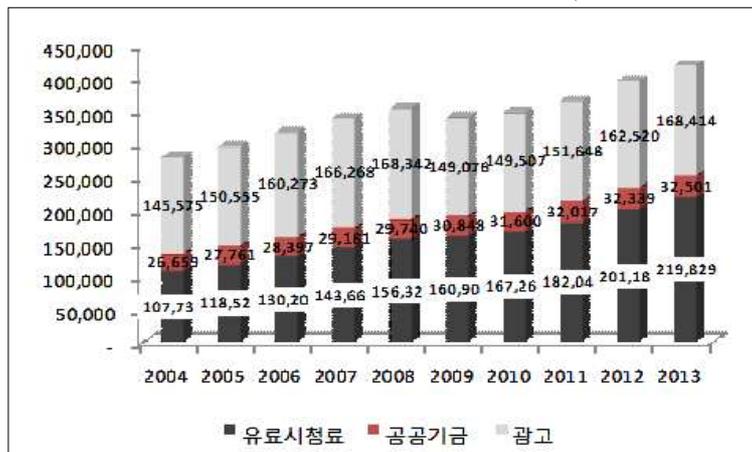
#### 1. 세계 TV방송 산업 자원 현황

##### 가. 세계 TV방송 산업 자원 현황 및 전망

TV 방송의 자원은 크게 유료시청료<sup>2)</sup>, 수신료를 포함한 공공기금, 광고로 나눌 수 있다. 세계TV 방송 산업의 3대 자원의 규모는 2004년~2008년 4년간 연평균(CAGR) 6.1% 성장률을 보였으며, 2008년의 경우 전년대비 4.5% 성장한 3,544억 달러이다.

[그림 2-1] 세계 TV 3대 자원 규모 및 전망

(단위: US million\$)



주: 1. 48개 국가의 2004~2008년 데이터는 실측치이며 2009년부터는 전망치임  
 자료: PWC(2009), Global entertainment and media outlook 2009~2013

2) 유료시청료 수입은 일반 수신료와 페이퍼뷰, VOD, 유료모바일TV로 구성됨

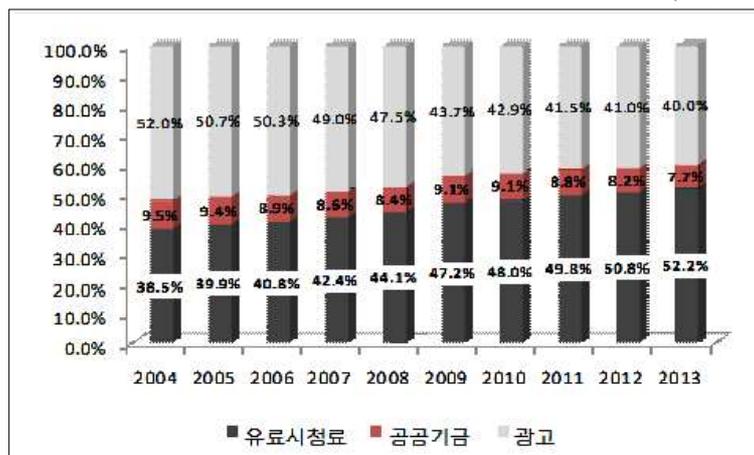
### 나. 주요 재원별 비중

각 재원별 비중을 살펴보면 2004년부터 2008년까지는 시청료와 공공기금의 합이 광고와 유사한 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 광고의 경우 2004년 52.0%에서 2008년 47.5%로 감소하였으며, 이러한 추세는 향후에도 지속될 전망이다.

반면 유료시청료가 차지하는 비중은 증가하여 2004년 38.5%에서 2008년 44.1%로 증가하였고, 2009년 이후부터는 유료시청료가 차지하는 비중이 세 재원 중 가장 클 것으로 전망된다.

수신료를 포함한 공공기금 수입의 비중은 2004년 9.5%에서 2008년 8.4%로 감소하였다.

[그림 2-2] 세계 TV 3대 재원별 비중 현황 및 전망  
(단위: %)



주: 48개 국가의 2004~2008년 데이터는 실측치이며 2009년부터는 전망치임  
자료: PWC(2009), Global entertainment and media outlook 2009~2013

### 다. 주요 재원별 성장률

세계 TV 3대 재원의 성장 추세를 분석해 보면, TV방송 산업의 주 수익원이었던 광고매출은 2004년~2008년 4년간 연평균 3.7% 성장하였고, 2008년의 경우 전년대비 1.2% 성장하는 등 성장률 둔화로 점유 비중이 다소 감소하였다. 2009년에는 경

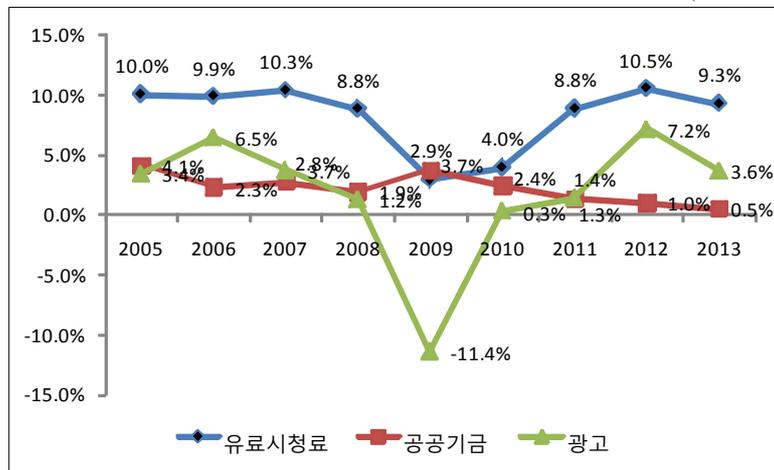
기 침체의 여파가 광고시장에 영향을 미쳐 2009년 광고 성장률은 -11.4%일 것으로 전망된다.

유료방송시청료 매출은 연 평균 9.8% 성장하여 전체 TV방송시장의 성장률보다 높았다. 2007년 대비 8.8% 성장하는 등 지속적인 고성장으로 점유 비중이 확대되고 있으며, 향후 이러한 추세는 지속될 전망이다.

수신료를 포함한 공공기금의 최근 4년간 성장률은 2.7% 수준이다.

[그림 2-3] 세계 TV 3대 자원별 성장률

(단위: %)



주: 48개 국가의 2004~2008년 데이터는 실적치이며 2009년부터는 전망치임  
 자료: PWC(2009), Global entertainment and media outlook 2009~2013

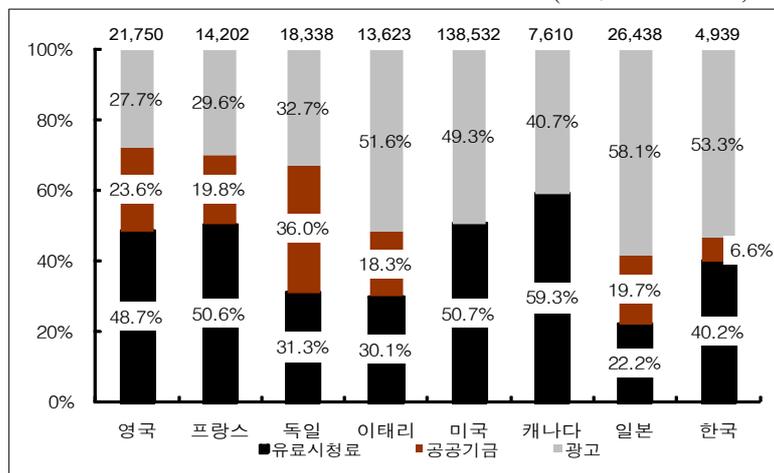
## 2. 주요국 TV방송 산업 자원별 매출 구조

### 가. 주요국 3대 자원 규모 및 비중

2008년 기준 주요국의 TV자원별 매출구조의 특징을 살펴보면 각 국가별로 재원 간 비중에 차이가 있으며, 유럽 국가인 영국, 프랑스, 독일은 방송광고가 차지하는 비율이 25%~30% 수준으로 낮은 데에 비해 유럽 중에서도 이태리의 광고 재원 비중과 아시아 국가인 일본, 한국의 광고 재원 비중은 50% 이상인 것으로 나타났다.

미주 지역인 미국과 캐나다의 경우 유료방송 시청료와 광고로 TV산업이 운영되고 있으며, 이 중 광고가 차지하는 비율은 미국은 49.3%, 캐나다는 40.7%로 광고와 유료시청료의 비중이 유사하게 양분된 모습을 보이고 있다.

[그림 2-4] 주요국 3대 자원 규모 및 자원별 매출 비중  
(단위: US million\$, %)



주: 2008년 기준, 한국 2008년 연평균 1US\$=1,102.38원

자료: PWC(2009), Global entertainment and media outlook 2009~2013

이를 국가별로 비교하면, TV방송 산업의 3대 자원 중 유료시청료매출의 비중이 높은 나라는 캐나다 59.3%, 프랑스 50.6%, 영국 48.7%이며, 방송광고매출 비중이 높은 나라는 일본 58.1%, 한국 53.3%, 이태리 51.6%이며, 독일은 공공기금이 36.0%로 가장 높고, 미국은 유료방송시청료 50.7%, 광고 49.3%로 유료방송시청료와 광고의 비중이 유사하다.

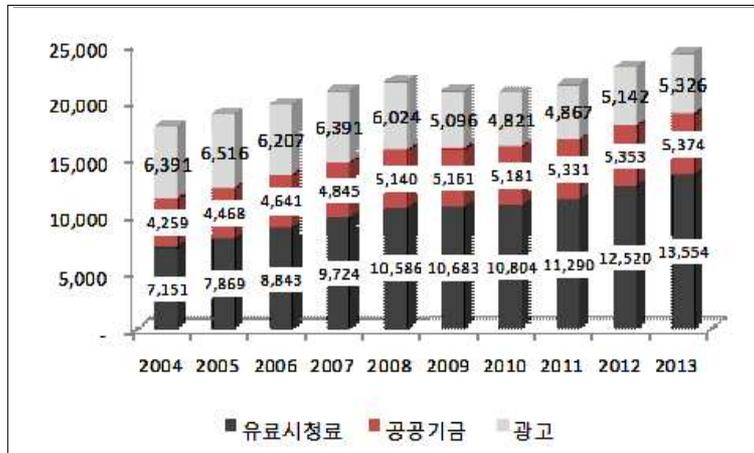
이러한 각 국가별 TV산업의 자원구조는 2008년과 같은 세계적 경제 위기의 상황에서 TV 방송사의 위기 대처 능력에 차이를 가져올 것으로 보인다. 유료시청료나 공공기금에 비해 경기의 영향을 크게 받는 광고 재원에 대한 의존 정도에 따라 TV 방송 산업에 미치는 경기 침체의 여파가 달라질 것이다. 이하에는 구체적으로 각 대륙별 주요국가의 TV 자원 현황 및 전망을 살펴본다.

나. 유럽

국가별 TV방송 재원 현황 및 전망을 살펴보면 영국은 2008년 유료시청료가 전체 재원의 약 49%에 해당하는 10,586백만 달러, 공공기금은 전체 재원의 약 23%인 5,140백만 달러, 광고는 약 28%인 6,024백만 달러의 규모였다. 2009년에는 유료시청료와 공공기금은 다소 상승하고 광고 수입은 경기 여파로 크게 감소하여 TV 방송 재원 전체적으로는 약 3.7% 감소할 것으로 전망된다.

[그림 2-5] 영국 TV재원 현황 및 전망

(단위: US million\$)



주: 2004~2008년 데이터는 실측치이며 2009년부터는 전망치임

자료: PWC(2009), Global entertainment and media outlook 2009~2013

프랑스는 2008년 유료시청료가 전체 재원의 약 50%에 해당하는 7,188백만 달러, 공공기금은 전체 재원의 약 20%인 2,814백만 달러, 광고는 약 30%인 4,200백만 달러의 규모였다. 2009년에는 유료시청료와 공공기금은 다소 상승하고 광고 수입은 경기 여파로 감소하나 감소의 폭이 유료시청료 증가에 비해 작아 TV 방송 재원 전체적으로는 약 0.4%정도 상승할 것으로 전망된다.

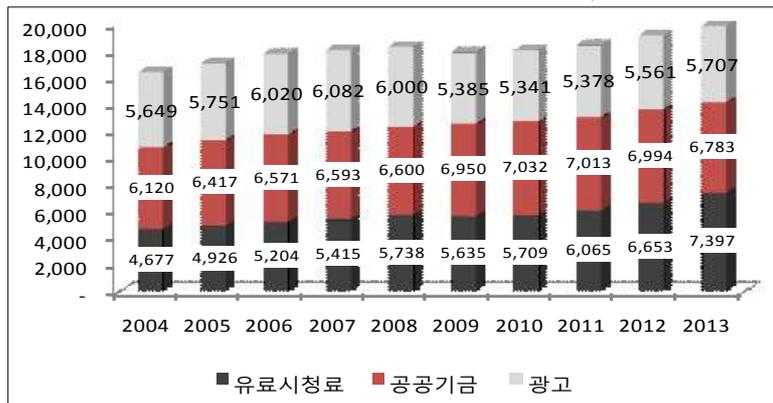
[그림 2-6] 프랑스 TV재원 현황 및 전망  
(단위 : US million\$)



주: 2004~2008년 데이터는 실측치이며 2009년부터는 전망치임  
자료: PWC(2009), Global entertainment and media outlook 2009~2013

독일은 2008년 유료시청료가 전체 재원의 약 31%에 해당하는 5,738백만 달러, 공공기금은 전체 재원의 약 36%인 6,600백만 달러, 광고는 약 33%인 6,000백만 달러였다. 2009년에는 공공기금 이외의 유료시청료와 광고 수입 감소로 TV 방송 재원 전체적으로는 약 2%정도 감소할 것으로 전망된다.

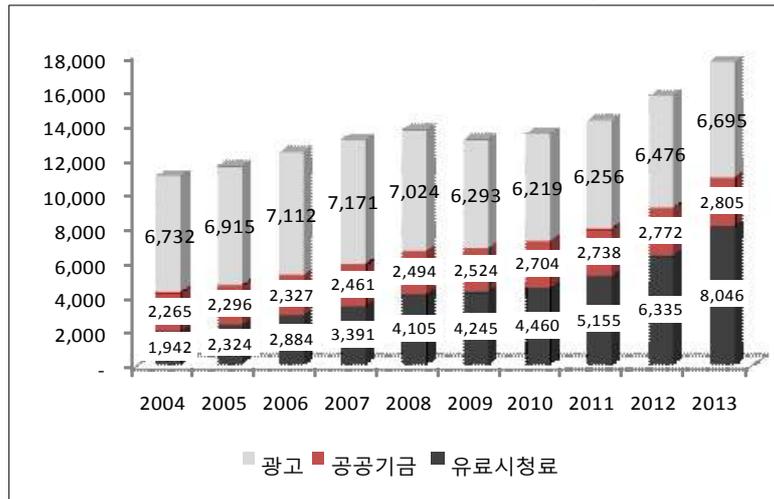
[그림 2-7] 독일 TV재원 현황 및 전망  
(단위: US million\$)



주: 2004~2008년 데이터는 실측치이며 2009년부터는 전망치임  
자료: PWC(2009), Global entertainment and media outlook 2009~2013

[그림 2-8] 이태리 TV재원 현황 및 전망

(단위: US million\$)



주: 2004~2008년 데이터는 실측치이며 2009년부터는 전망치임

자료: PWC(2009), Global entertainment and media outlook 2009~2013

이태리는 2008년 유료시청료가 전체 재원의 약 30%에 해당하는 4,105백만 달러, 공공기금은 전체 재원의 약 18%인 2,494백만 달러, 광고는 약 52%인 7,024백만 달러였다. 2009년에는 공공기금과 유료시청료의 증가 예상에도 불구하고 광고 시장의 하락으로 인해 TV 방송 자원 전체적으로는 약 4%정도 감소할 것으로 전망된다.

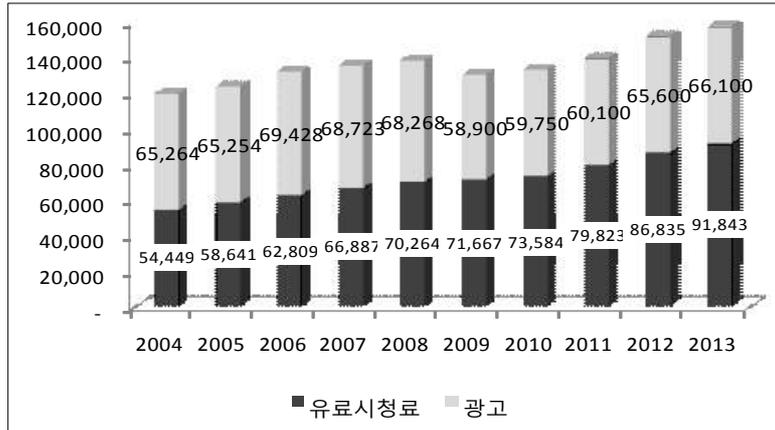
다. 미주

공공기금의 비중이 큰 유럽에 비해 미주 지역은 대부분 유료방송 시청료와 광고로 방송사를 운영하고 있다. 이에 따라 2009년 경기 침체로 인한 TV 자원의 감소 여파가 유럽 지역에 비해 더 클 것으로 전망된다.

미국은 2008년 유료시청료가 전체 재원의 약 51%에 해당하는 70,264백만 달러, 광고는 약 49%인 68,268백만 달러의 규모였다. 2009년에는 광고 수입 감소로 TV 방송 자원 전체적으로는 약 5.8%정도 감소할 것으로 전망된다.

[그림 2-9] 미국 TV자원 현황 및 전망

(단위: US million\$)



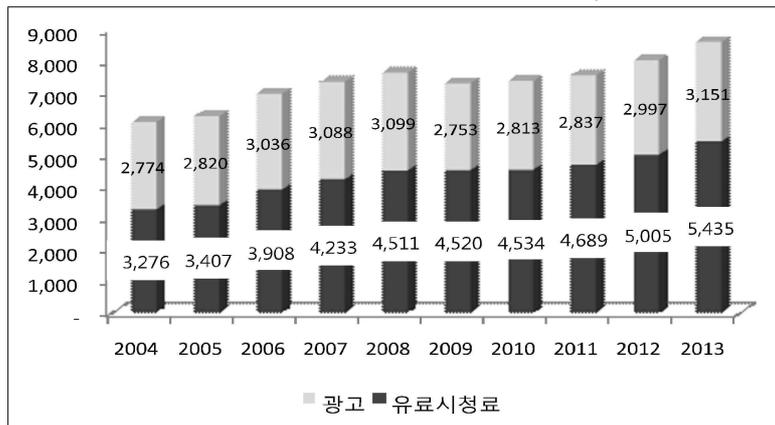
주: 2004~2008년 데이터는 실적치이며 2009년부터는 전망치임

자료: PWC(2009), Global entertainment and media outlook 2009~2013

캐나다는 2008년 유료시청료가 전체 재원의 약 59%에 해당하는 4,511백만 달러, 광고는 약 41%인 3,099백만 달러의 규모였다. 2009년에는 광고 수입 감소로 TV 방송 자원 전체적으로는 약 4.4%정도 감소할 것으로 전망된다.

[그림 2-10] 캐나다 TV자원 현황 및 전망

(단위: US million\$)



주: 2004~2008년 데이터는 실적치이며 2009년부터는 전망치임

자료: PWC(2009), Global entertainment and media outlook 2009~2013

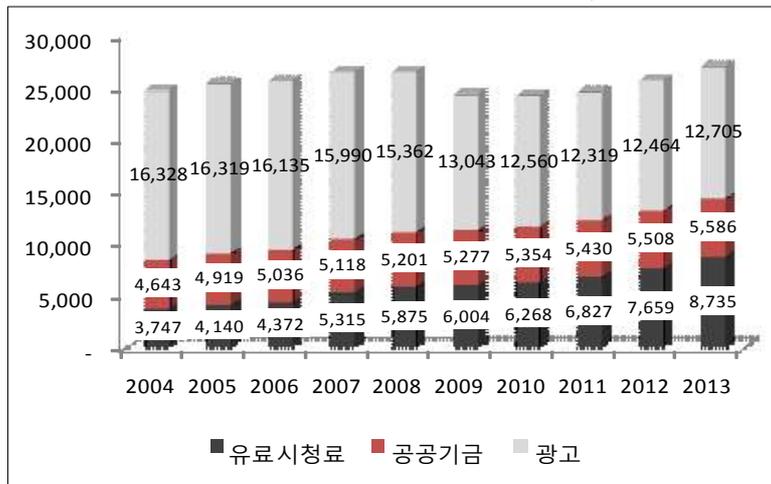
라. 아시아

광고 재원에 대한 의존도가 큰 일본과 한국의 방송 산업도 2009년 경기 침체의 여파로 방송 산업 재원이 감소할 것으로 전망된다.

일본은 2008년 유료시청료가 전체 재원의 약 22%에 해당하는 5,875백만 달러, 공공기금은 전체 재원의 약 20%인 5,201백만 달러, 광고는 약 58%인 15,362백만 달러의 규모였다. 이와 같이 일본 TV 방송 산업은 광고에 대한 재원 의존도가 상대적으로 높은 편이다. 이에 따라 경기 침체의 영향으로 광고가 감소한 2009년의 방송 시장 재원은 약 8%정도 감소할 것으로 전망된다.

[그림 2-11] 일본 TV재원 현황 및 전망

(단위: US million\$)



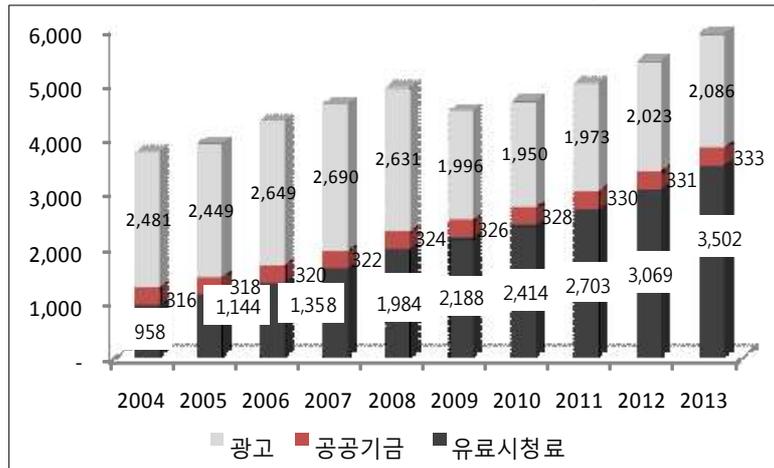
주: 2004~2008년 데이터는 실적치이며 2009년부터는 전망치임

자료: PWC(2009), Global entertainment and media outlook 2009~2013

한국은 2008년 유료시청료가 전체 재원의 약 40%에 해당하는 1,984백만 달러, 공공기금은 전체 재원의 약 7%인 324백만 달러, 광고는 약 53%인 2,631백만 달러의 규모였다. 한국의 방송 산업 역시 광고에 대한 재원 의존도가 높아 광고가 감소한 2009년에는 방송 시장의 재원이 약 8.7%정도 감소할 것으로 전망된다.

[그림 2-12] 한국 TV자원 현황 및 전망

(단위: US million\$)



주: 2004~2008년 데이터는 실적치이며 2009년부터는 전망치임

자료: PWC(2009), Global entertainment and media outlook 2009~2013

### 3. 글로벌 광고시장 현황 및 전망

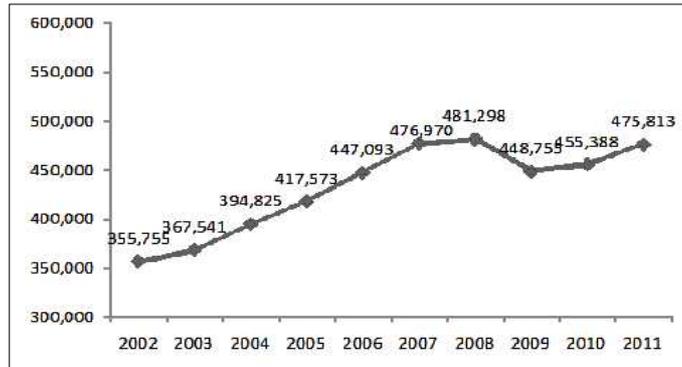
#### 가. 글로벌 광고시장 동향

Zenithoptimedia(2009)에 따르면 2009년 세계 광고시장의 규모는 448,755백만 달러에 이를 것으로 예상된다. 이는 2008년 대비 약 6.76% 감소한 규모로 2008년 이후 세계적인 금융위기로 인한 경기 침체를 고려한 결과이다.

경기 침체의 영향으로 전 세계 소비자들은 소비 지출 규모를 줄이고 보다 많은 시간을 가정에서 보내는 것으로 나타났다. 이러한 소비 감소 추세에 따라 기업의 광고 집행비가 줄어들 것으로 예상되며, 그에 따른 예상치가 2009년에 반영되었다. 그렇지만 Zenithoptimedia는 2010년 약 1.5%의 재성장을 시작으로 다시 광고 시장 규모가 상향될 것으로 예상하였다.

2002년부터 2008년까지 세계 광고시장의 연평균 성장률(CAGR) 5.2% 이었으며, 각 매체별로는 TV 광고시장이 5.6%, 라디오 광고시장이 3.0%, 인터넷 광고시장이 30.6%, 신문/잡지 광고시장이 1.7%, 옥외광고 등 기타 광고시장이 7.7% 성장하였다.

[그림 2-13] 세계 광고시장 규모 전망  
(단위: US million)

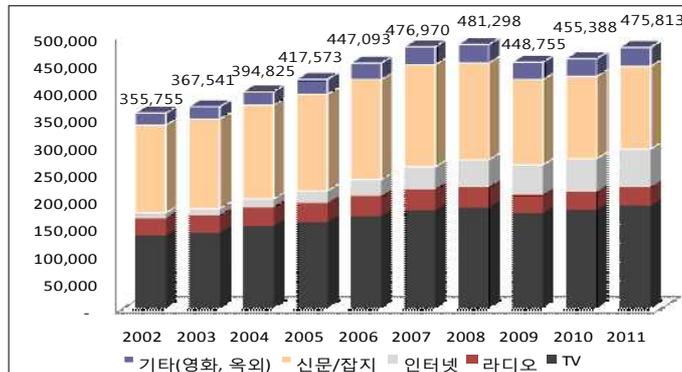


주: 대상국가 79개국, 2009년부터는 전망치  
자료: Zenithoptimedia(2009), Advertising expenditure forecasts

나. 매체별 규모 및 비중의 변화

2008년 기준 TV 광고시장은 총 시장의 38.1%인 183,277백만 달러, 라디오 광고시장은 7.8%인 37,361백만 달러, 인터넷 광고시장은 10.4%인 49,994백만 달러, 신문/잡지 시장은 36.7%인 176,851백만 달러, 옥외광고 등 기타 광고시장은 7.0%인 33,815백만 달러의 매출을 기록하였다.

[그림 2-14] 세계 매체별 광고 시장 규모  
(단위: US million\$)

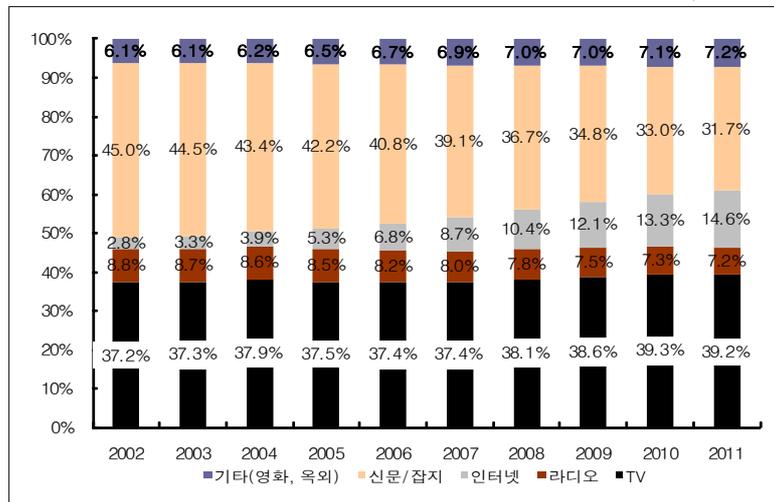


주: 대상국가 79개국, 2009년부터는 전망치  
자료: Zenithoptimedia(2009), Advertising expenditure forecasts

전통적으로 TV와 신문/잡지 광고가 전체 광고시장 중 70% 이상의 대부분을 차지하고 있으나 신문/잡지 광고의 비중이 줄어들고 새로운 광고매체인 인터넷이 성장하고 있는 추세이다.

[그림 2-15] 세계 매체별 광고 비중

(단위: %)

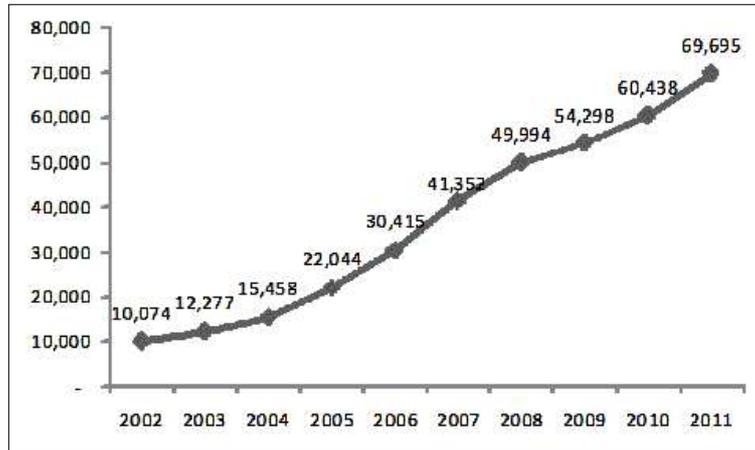


주: 대상국가 79개국, 2009년부터는 전망치

자료: Zenithoptimedia(2009), Advertising expenditure forecasts

한편 인터넷 광고시장의 성장세는 경기 침체의 상황에도 불구하고 2009년에도 지속될 것으로 전망된다. 인터넷 광고의 포맷 발달과 소비자가 야외보다 집에 있는 시간이 늘어나면서 인터넷에 대한 의존도 상승효과로 2009년 인터넷 광고 시장은 약 8.6% 증가할 것으로 보인다. 이러한 인터넷 광고 증가에는 검색 광고 시장의 성장이 상당 부분 기여하고 있는 것으로 분석되었다. 이는 소비자들이 합리적인 가격으로 구매하고자 하는 욕구가 커져 인터넷에서의 구매 전 검색에 투자하는 시간이 길어질 것으로 예측한 것이다.

[그림 2-16] 세계 인터넷 광고 시장 현황 및 전망  
(단위: US million\$)

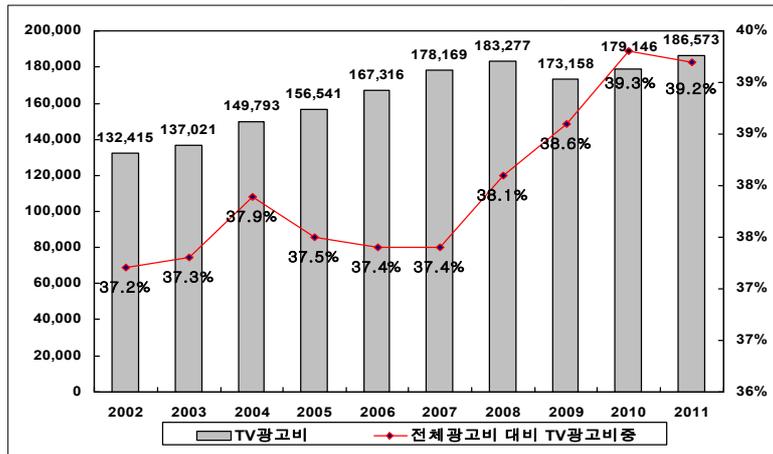


주: 대상국가 79개국, 2009년부터는 전망치  
자료: Zenithoptimedia(2009), Advertising expenditure forecasts

다. TV광고비 비중

TV 광고도 전체 광고비의 감소 추세에 비해 선전할 것으로 전망되었다. 따라서

[그림 2-17] 세계 TV 광고 시장 현황 및 전망  
(단위: US million\$, %)



주: 대상국가 79개국, 2009년부터는 전망치  
자료: Zenithoptimedia(2009), Advertising expenditure forecasts

2009년 기준 TV 광고비는 전년대비 약 5.5% 감소할 것이나, 총 광고비 중 TV 광고비가 차지하는 비중은 전년대비 증가할 전망이다. 이는 대부분의 광고주들이 모든 광고 집행 매체 중 TV에 대한 광고비 삭감을 가장 마지막에 진행하는 경향이 있는 점을 반영한 것이며, 인터넷과 비슷하게 소비자가 집에 있는 시간이 길어짐에 따라 TV 시청률도 높아질 것이라는 전망 또한 반영한 것이다.

#### 4. 주요국 광고시장 구조

##### 가. 세계 10대 광고시장 현황

다음으로 세계 광고 시장에서 주요 국가의 광고 매출 비중을 살펴보았을 때, 상위 10개 국가에서 지출하는 광고비가 세계 광고비의 약 70%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 비록 상위 10개 국가의 광고비 비중이 감소하고 있기는 하지만 이들이 세계 광고 시장에 미치는 영향력은 여전히 매우 크다 할 수 있다.

<표 2-1> 세계 10대 광고 시장 규모 및 비중

(단위: US million\$)

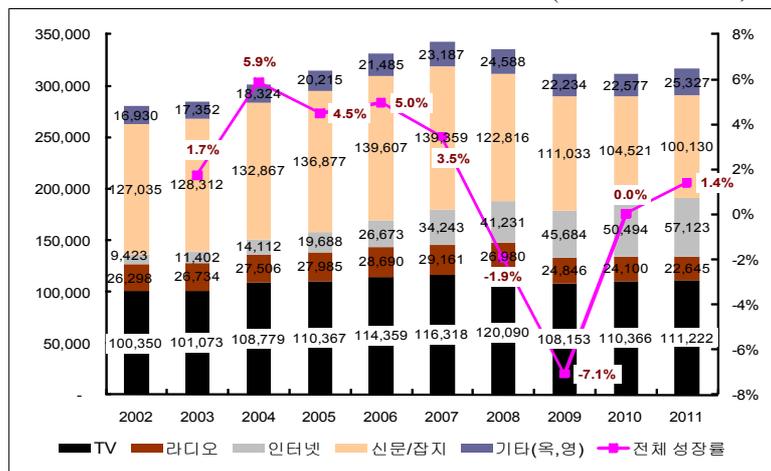
	2004		2005		2006		2007	
1	미국	161,487	미국	166,235	미국	174,838	미국	179,251
2	일본	37,049	일본	40,301	일본	40,746	일본	41,048
3	영국	22,832	영국	23,541	독일	24,684	독일	25,758
4	독일	22,152	독일	23,180	영국	23,926	영국	25,452
5	프랑스	12,742	프랑스	12,967	프랑스	13,531	중국	15,438
6	이태리	11,418	이태리	11,694	중국	13,327	프랑스	13,956
7	중국	9,518	중국	11,084	이태리	11,821	이태리	12,191
8	한국	8,276	스페인	9,030	스페인	9,770	스페인	10,739
9	스페인	8,265	한국	8,628	한국	9,279	한국	9,967
10	호주	7,910	호주	8,473	호주	8,890	호주	9,831
소계		301,649		315,132		330,814		343,633
비중		76.3%		75.1%		73.7%		71.7%

	2008		2009		2010		2011	
1	미국	171,913	미국	156,925	미국	154,261	미국	155,961
2	일본	39,454	일본	37,490	일본	36,953	일본	37,320
3	미국	25,268	독일	23,869	독일	24,406	독일	25,096
4	영국	24,993	영국	22,809	영국	23,325	영국	24,379
5	중국	18,336	중국	19,325	중국	20,336	중국	22,148
6	프랑스	13,973	프랑스	12,958	프랑스	13,268	프랑스	13,792
7	이태리	11,856	브라질	11,447	브라질	12,318	브라질	13,266
8	브라질	11,563	이태리	11,265	이태리	11,172	이태리	11,370
9	러시아	10,736	캐나다	9,374	캐나다	9,550	한국	10,583
10	호주	9,929	호주	9,285	호주	9,214	러시아	9,852
소계		338,021		314,747		314,802		323,767
비중		69.8%		69.9%		68.9%		67.8%

자료: Zenithoptimedia(2009), Advertising expenditure forecasts

세계 10대 국가의 광고시장 동향을 살펴보면, 시장 규모는 경제 침체 상황을 맞아 2008년 -1.9%, 2009년 -7.1% 성장률을 보일 것으로 보인다. 2008년 기준 TV 광

[그림 2-18] 세계 10대 광고시장 매체별 규모 및 전체시장 성장률  
(단위: US million\$, %)



주: 대상국가 79개국, 2009년부터는 전망치

자료: Zenithoptimedia(2009), Advertising expenditure forecasts

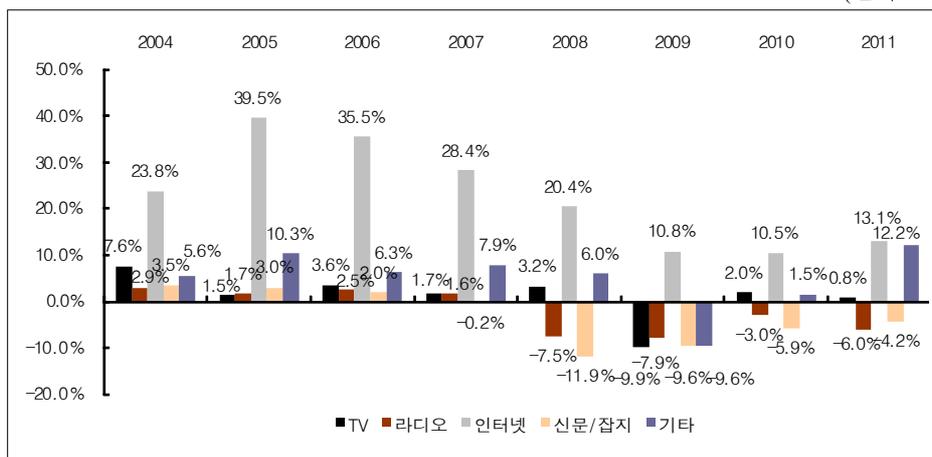
고시장은 총 시장의 35.8%인 120,090백만 달러, 라디오 광고 시장은 8.0%인 26,980백만 달러, 인터넷 광고시장은 12.3%인 41,231백만 달러, 신문/잡지 시장은 36.6%인 122,816백만 달러, 옥외광고 등 기타 광고시장은 7.3%인 24,588백만 달러의 매출을 기록하였다. 2009년에는 인터넷 광고시장을 제외한 대부분의 광고 시장이 감소하였다가 2010년부터 서서히 성장하여 2011년에는 전체적으로 1.4%의 성장률을 보일 것으로 전망된다.

#### 나. 세계 10대 광고시장 매체별 성장률

매체별 광고시장의 추세를 살펴보았을 때, 10대 국가들의 광고시장 역시 세계 광고시장의 흐름과 함께 전통적 매체인 신문/잡지의 광고 비중이 줄어들고 새로운 매체인 인터넷의 광고 비중이 성장하고 있는 추세이다. 이에 더불어 경기 침체의 영향으로 2008년과 2009년 신문/잡지와 라디오 광고 시장은 마이너스 성장을 보일 것으로 전망된다. 반면 인터넷 광고 시장은 꾸준히 성장하여 전체 광고 시장 내 매출 비중을 높일 것으로 예상된다.

[그림 2-19] 세계 10대 광고 시장 매체별 성장률

(단위: %)



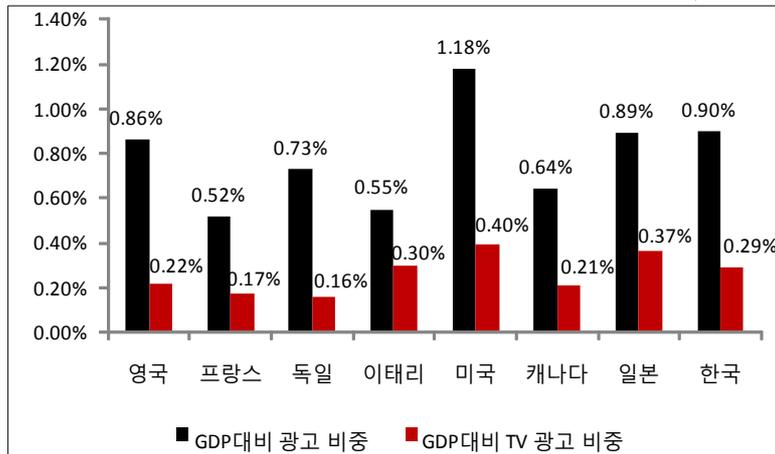
주: 대상국가 79개국, 2009년부터는 전망치

자료: Zenithoptimedia(2009), Advertising expenditure forecasts

다. 주요국가의 국내총생산(GDP) 대비 광고시장 비중

주요국가의 GDP 대비 광고 시장 비중은 2008년 기준 미국이 1.18%로 가장 높으며, 한국 0.90%, 영국 0.86%, 일본 0.89%가 다른 비교국보다 높은 수준이다. TV 광고의 GDP 비중은 미국 0.40%, 일본 0.37%, 이탈리아 0.30%로 한국 0.29%는 이들보다 낮지만 다른 비교국보다는 높은 수준이다.

[그림 2-20] 주요국 GDP 대비 광고 산업 및 TV방송광고시장비중 (단위: %)



주: 2008년 기준, 한국 2007년 연평균 1US\$=929.3원  
 자료: Zenithoptimedia(2009), Advertising expenditure forecasts

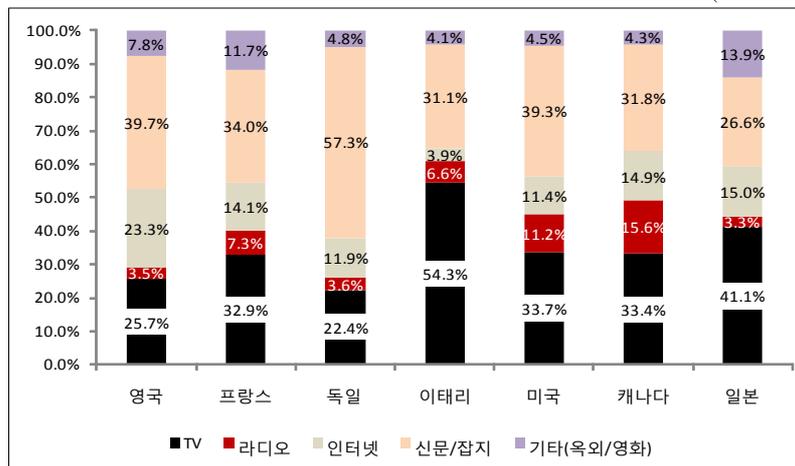
라. 주요국의 광고 산업 내 매체별 광고시장 구조

2008년 기준 주요국의 광고 시장 내 매체별 구조를 살펴보면 신문/잡지 광고의 비중이 높은 나라는 독일 57.3%, 영국 39.7%, 미국 39.3%, TV 광고의 비중이 높은 나라는 이태리 54.3%, 일본 41.1% 미국 33.7%, 인터넷 광고 비중이 높은 나라는 영국 23.3%, 일본 15.0% 캐나다 14.9%, 기타 매체 광고 비중은 일본이 13.9%, 프랑스가 11.7%로 타 국가 대비 높은 편이다. 한국의 경우 신문/잡지 26.3%, TV광고 39.6%, 인터넷 15.0%. 라디오 3.3%, 기타 매체광고 13.9%로 주요국과 비교할 때 신문/잡지광고의 비중은 낮고 TV광고의 비중이 높은 국가라 하겠다. 그리고 인터넷

광고의 비중이 높은 나라에 속한다.<sup>3)</sup> 이하에서는 국가별 광고 산업의 매체별 시장구조에 대해서 자세히 살펴본다.

[그림 2-21] 2008년 주요 국가 매체별 광고 비중

(단위: %)



자료: Zenithoptimedia(2009), Advertising expenditure forecasts

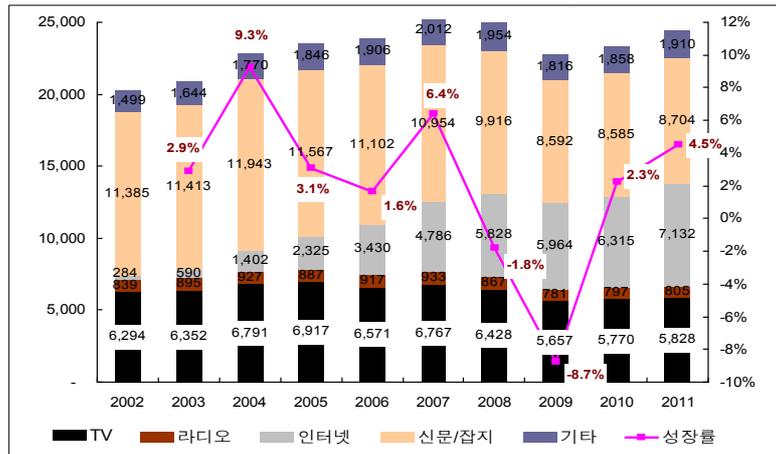
### 1) 유럽

국가별 광고시장 현황 및 전망을 살펴보면 영국은 2008년 전년대비 -1.8%의 성장률을 보이는 보이고 있다. 영국 광고 시장의 매체별 비중은 TV 광고가 약 25.7%, 라디오 광고가 약 3.5%, 인터넷 광고가 약 23.3%, 신문/잡지 광고가 약 39.7%, 옥외 광고 등 기타광고가 약 7.8%로 세계 광고시장에서의 매체별 비중에 비해 인터넷 광고의 매출 비중이 높은 것으로 나타났다. 2009년에는 인터넷 광고시장 외 모든 매체의 광고 매출이 감소하여 총 -8.7%의 성장률을 보일 것으로 전망된다.

프랑스는 2008년 전년대비 0.1%의 성장률을 보이고 있다. 프랑스 광고 시장의 매체별 비중은 TV 광고가 약 32.9%, 라디오 광고가 약 7.3%, 인터넷 광고가 약 14.1%, 신문/잡지 광고가 약 34.0%, 옥외광고 등 기타광고가 약 11.7%로 세계 광고시장에

3) 국내 광고시장 현황에 대해서는 제2절에서 자세히 분석

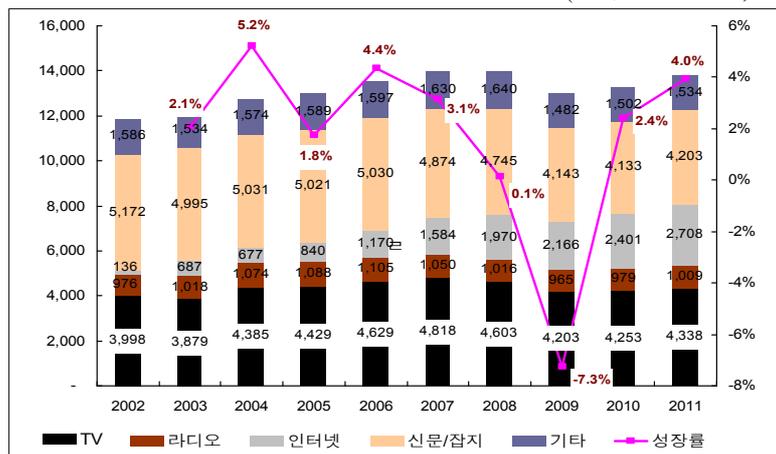
[그림 2-22] 영국 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률  
(단위: US million, %)



자료: Zenithoptimedia(2009), Advertising expenditure forecasts

서의 매체별 비중에 비해 옥외광고 등 기타광고의 매출 비중이 높은 것으로 나타났다. 2009년에는 인터넷 광고시장 외 모든 매체의 광고 매출이 감소하여 총 -7.3%의 성장률을 보일 것으로 전망된다.

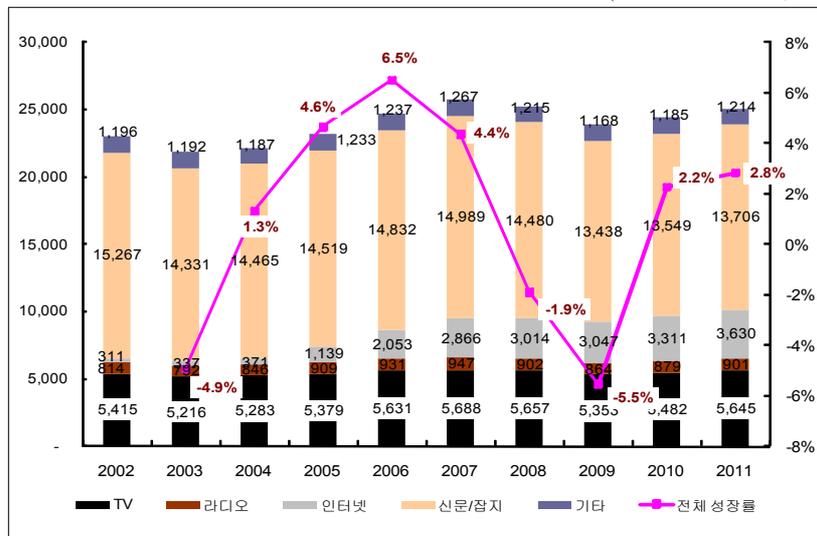
[그림 2-23] 프랑스 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률  
(단위: US million, %)



자료: Zenithoptimedia(2009), Advertising expenditure forecasts

독일은 2008년 전년대비 -1.9% 성장하였다. 독일 광고 시장의 매체별 비중은 TV 광고가 약 22.4%, 라디오 광고가 약 3.6%, 인터넷 광고가 약 11.9%, 신문/잡지 광고가 약 57.3%, 옥외광고 등 기타광고가 약 4.8%로 세계 광고시장에서의 매체별 비중에 비해 TV광고 비중이 작고 신문/잡지에의 광고 비중이 매우 높은 것으로 나타났다. 2009년에는 인터넷 광고시장 외 모든 매체의 광고 매출이 감소하여 총 -5.5%의 성장률을 보일 것으로 전망된다.

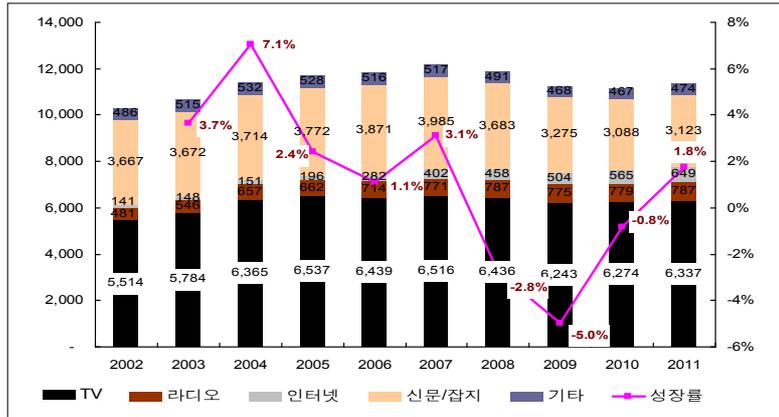
[그림 2-24] 독일 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률  
(단위: US million, %)



자료: Zenithoptimedia(2009), Advertising expenditure forecasts

이태리는 2008년 전년대비 -2.8%의 성장률을 보이는 보이고 있다. 이태리 광고 시장의 매체별 비중은 TV 광고가 약 54.3%, 라디오 광고가 약 6.6%, 인터넷 광고가 약 3.9%, 신문/잡지 광고가 약 31.1%, 옥외광고 등 기타광고가 약 4.1%로 세계 광고 시장에서의 매체별 비중에 비해 TV광고 비중이 높고 인터넷 광고 비중이 매우 낮은 것으로 나타났다. 2009년에는 인터넷 광고시장 외 모든 매체의 광고 매출이 감소하여 총 -5.0%의 성장률을 보일 것으로 전망된다.

[그림 2-25] 이태리 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률  
(단위: US million, %)



자료: Zenithoptimedia(2009), Advertising expenditure forecasts

2) 미주

세계 광고시장에 가장 큰 영향력을 차지하고 있는 미국의 경우, 2008년 4분기에 소비 지출도가 미국 역사상 두 번째로 현격하게 감소하였다.(Zenithoptimedia, 2009) 2009년 들어 증가 추세로 돌아서기는 하였으나 소비 지출에 대한 감소가 광고 시장을 포함한 전 시장에 영향을 미치지 않을 수 없을 것이다. 이에 더하여 2009년 2월 미국 실업률은 8.1%로 증가하였다. 이러한 거시적 환경의 영향으로 2008년 미국의 주요 광고주의 광고집행비가 감소하였는데, 특히 자동차와 소매 부분에서의 광고집행비 감소가 두드러졌다.

<표 2-2> 미국 주요 산업별 광고집행비

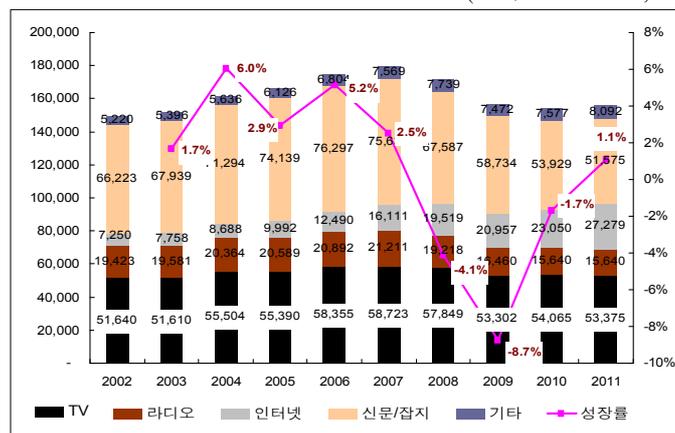
2007년 순위	2008년 순위	산업	2007. 1~09 (US 백만 달러)	2008. 1~09 (US 백만 달러)	성장률(%)
2	1	소매	8,853	8,289	-6.4
1	2	자동차	9,200	8,135	-11.6
3	3	미디어 & 광고	7,427	7,577	2.0
4	4	금융	6,370	6,479	1.7
5	5	커뮤니케이션	6,343	6,008	-5.3

2007년 순위	2008년 순위	산업	2007. 1~09 (US 백만 달러)	2008. 1~09 (US 백만 달러)	성장률(%)
7	6	기타 서비스 & 오락	5,718	5,909	3.3
6	7	계약 & 의료	5,823	5,732	-1.6
8	8	직접응대회사 (direct response company)	5,611	5,625	0.2
9	9	보험 & 부동산	4,448	4,060	8.7
10	10	음식점	3,731	3,973	6.5
10개 산업 계			83,524	61,787	-2.7
전체 산업 계			103,341	101,865	-1.4

자료: Zenithoptimedia(2009)

이러한 영향으로 2008년 미국의 광고 집행은 전년대비 -4.1%의 성장률을 보이고 있다. 미국 광고 시장의 매체별 비중은 TV 광고가 약 33.7%, 라디오 광고가 약 11.2%, 인터넷 광고가 약 11.4%, 신문/잡지 광고가 약 39.3%, 옥외광고 등 기타광고가 약 4.5%로 대체적으로 세계 광고시장에서의 매체별 비중과 비슷하나 신문/잡지 광고 비중이 조금 높은 편이다. 2009년에는 인터넷 광고시장 외 모든 매체의 광고 매출이 감소하여 총 -8.7%의 성장률을 보일 것으로 전망된다.

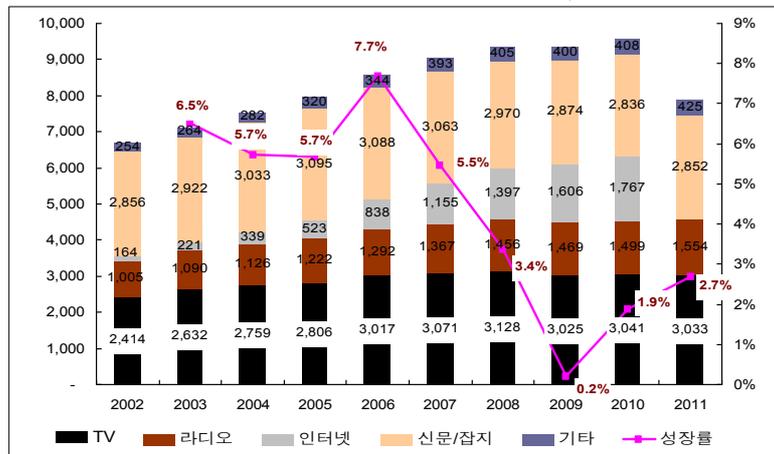
[그림 2-26] 미국 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률  
(단위: US million, %)



자료: Zenithoptimedia(2009), Advertising expenditure forecasts

캐나다는 2008년 전년대비 3.4%의 성장률을 보이는 보이고 있다. 캐나다 광고 시장의 매체별 비중은 TV 광고가 약 33.4%, 라디오 광고가 약 15.6%, 인터넷 광고가 약 14.9%, 신문/잡지 광고가 약 31.8%, 옥외광고 등 기타광고가 약 4.3%로 세계 광고시장에서의 매체별 비중에 비해 라디오 광고 비중이 높은 것으로 나타났다. 2009년에는 라디오와 인터넷 광고시장 외 다른 매체의 광고 매출이 감소할 것으로 예상하였으나 다른 국가에 비해 광고 시장의 감소가 크지 않아 총 0.2%의 성장률을 보일 것으로 전망된다.

[그림 2-27] 캐나다 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률  
(단위: US million, %)



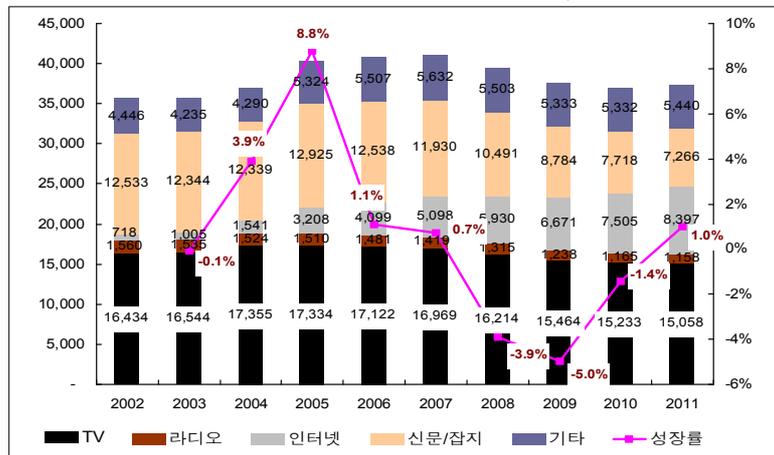
자료: Zenithoptimedia(2009), Advertising expenditure forecasts

### 3) 아시아

세계 광고시장 중 두 번째로 큰 시장인 일본 역시 세계 경기 악화의 여파로 광고 시장 규모가 크게 감소하였다. 덴쓰의 분석을 참고한 Zenithoptimedia의 조사에 따르면 일본은 2008년 4분기 GDP가 12.1%나 감소한 것으로 나타났다. 이에 따라 북경 올림픽의 영향에도 불구하고 2008년 광고 시장의 규모는 전년대비 -3.9% 축소되었다. 매체별로는 신문 광고가 전년대비 12.5% 감소하여 매체 중 가장 큰 폭으로 광고 매출이 감소한 데 비해 인터넷 광고는 16.3% 성장하였다. 일본 광고 시장의 매체

별 비중은 TV 광고가 약 41.1%, 라디오 광고가 약 3.3%, 인터넷 광고가 약 15.0%, 신문/잡지 광고가 약 26.6%, 옥외광고 등 기타광고가 약 13.9%로 세계 광고시장에 서의 매체별 비중에 비해 TV 광고와 옥외광고 등 기타광고 비중이 높은 것으로 나타났다. 그리고 일본 역시 경기 침체의 영향으로 2009년 광고시장이 -5.0% 위축될 것으로 전망된다.

[그림 2-28] 일본 광고시장 매체별 매출 및 전체시장 성장률  
(단위: US million, %)



자료: Zenithoptimedia(2009), Advertising expenditure forecasts

## 제 2 절 국내 방송광고시장 현황 및 제도

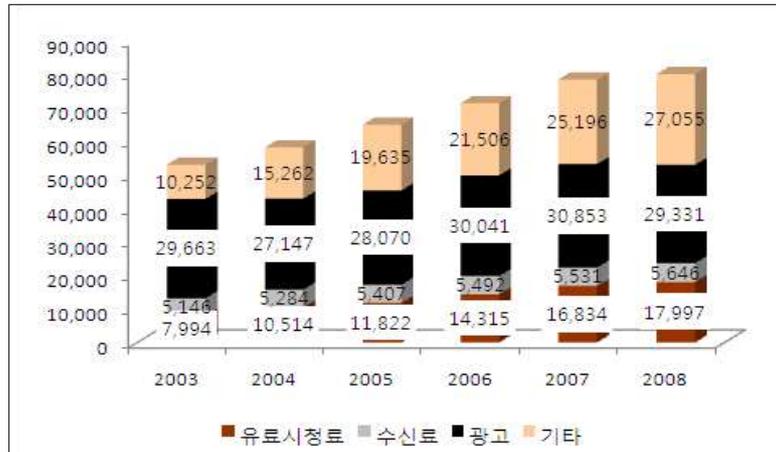
### 1. 국내 TV방송 산업 자원 현황

#### 가. 국내 TV방송 산업 규모

국내 TV 방송 산업의 자원은 케이블TV와 위성방송 등의 유료방송 시청료, 지상파 TV의 KBS수신료, 광고, 그리고 그 밖의 기타 수입으로 구성된다. 국내 TV방송 산업은 2003년부터 2008년까지 5년간 연평균(CAGR) 8.6% 성장률을 기록하였으며, 2008년의 경우 전년대비 2.1%의 성장률을 보였다.

[그림 2-29] 국내 TV방송 산업 매출 추이

(단위 : 억 원)



연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TV산업규모	53,055	58,206	64,935	71,354	78,414	80,030
성장률		9.7%	11.6%	9.9%	9.9%	2.1%

주: '03년 광고로 분류되었던 SO의 홈쇼핑송출수수료를 '04년 SO 광고매출 vs 홈쇼핑송출수수료매출 비율(25.2% vs 74.8%)을 적용하여 광고매출에서 분리

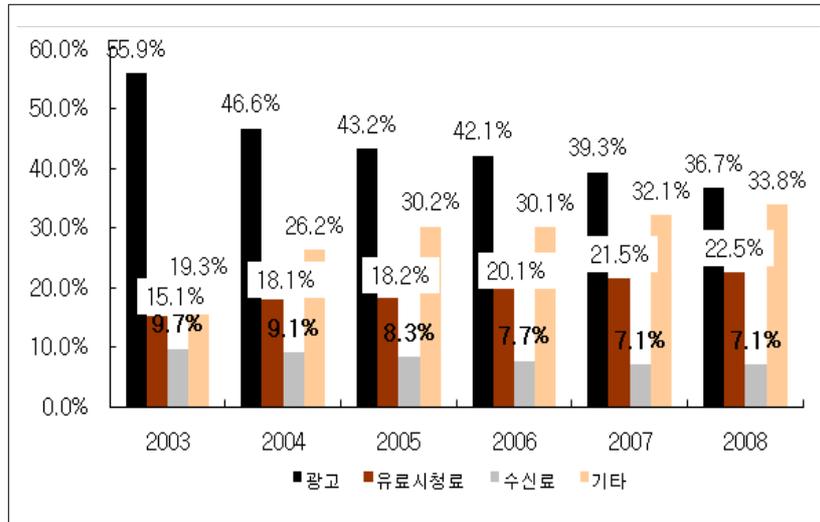
자료: 방송 산업 실태조사 각년도

나. 주요 재원별 비중

[그림 2-30]에서 보듯이 TV방송 산업 내 주요 재원별 비중변화를 살펴보면, 광고 수입의 비중이 2008년 36.7%로 4대 재원 중 가장 큰 비중을 차지하고 있으나 2003년 55.9%에 비해 점유 비중이 크게 감소하였다. 반면 유료시청료와 기타 재원의 비중은 2008년 각각 22.5%, 33.8%로 2003년 대비 비중이 확대되었다. 1981년 이후 수신료의 인상 없이 가구당 2,500원을 징수하고 있는 수신료는 타 재원 매출의 성장으로 인해 점유 비중이 점차 축소되고 있다.

[그림 2-30] 국내 TV재원별 매출 비중의 변화

(단위: %)



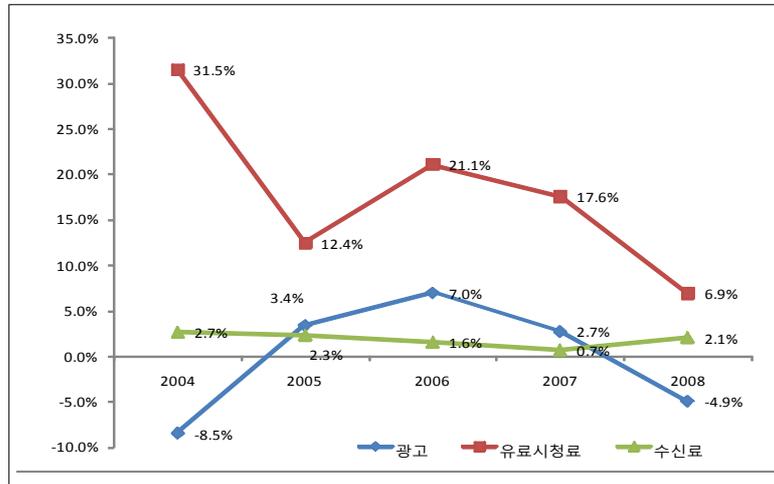
자료: 방송 산업 실태조사 각년도

## 다. 주요 재원별 성장률

TV방송 산업 내 주요 재원별 매출 성장률을 살펴보면(<그림 2-31>참고), 광고매출은 연평균(CAGR) -0.2%의 성장률을 보이며, 전년대비 -4.9% 감소 등 전체 TV 방송 산업 대비 낮은 성장으로 점유 비중이 2003년 55.9%에서 2008년 36.7%로 감소하였다. 유료시청료 매출은 연평균 17.6%, 2008년에는 전년대비 6.9% 증가하는 등의 성장세를 보이며 점유 비중이 2003년 15.1%에서 2008년 22.5%로 점유 비중이 대폭 확대되었다. 수신료 매출의 경우 수신료 인상이 없는 상태에서 타 재원매출의 성장으로 인해 점유율이 2003년 9.7%에서 2008년 7.1%로 축소되었다. 기타 방송사업 매출은 연평균 21.4%, 2008년 전년대비 7.4% 성장을 보이는 등 높은 성장세로 점유 비중을 2003년 19.3%에서 2008년 33.8%로 대폭 확대하였다. 2008년 기타 방송사업의 매출구성 현황을 보면 협찬 13.3%, 프로그램판매 6.3%, 홈쇼핑송출수수료 14.1%, 상품판매수입 61.7% 이다.

[그림 2-31] 국내 TV방송 산업 3대 자원별 매출 성장률

(단위: %)



	2004	2005	2006	2007	2008	CAGR
기타 방송사업 매출 성장률	48.9%	28.7%	9.5%	17.2%	7.4%	21.4%

자료: 방송 산업 실태조사 각년도

라. TV방송 산업 내 세부 시장구조

2008년 TV방송 산업 내 세부 시장구조를 살펴보면, 수신료를 기반으로 한 공영방송(KBS, EBS)은 전체 TV방송 산업 매출의 14.1%를 점유하고 있는 것으로 나타났다. 이를 자원 구조별로 볼 때 수신료 수입은 38.1%(’07년 38.6%), 광고 35.9%(’07년 41.5%), 기타 방송사업 15.8%, 방송사업 이외 수입 10.2%로 수신료 수입의 비중이 광고보다 높은 것으로 분석되었다. 이는 2008년 경기하락에 따른 광고수익의 감소에 따른 결과라 해석할 수 있다.

민영지상파방송시장은 전체 TV방송 산업의 17.5%를 점유하고 있으며, 자원별로 보면 광고 76.3%(’07년 79.2%), 기타방송사업 18.6%, 방송사업 이외 수입 4.9% 인 것으로 나타났다.

&lt;표 2-3&gt; 2008년 국내 TV방송 산업 세부 매출 구조 및 비중

(단위: 억 원, %)

		방송매출					방송이외 매출	합계
		수신료	유료시청료	광고수익	기타	소계		
지상파 TV	공영	5,621 (5.4)	—	5,304 (2.2)	2,332 (2.2)	13,257 (12.7)	1,512 (1.4)	14,769 (14.1)
	민영, 특수	25 (0.02)	—	13,910 (13.3)	3,392 (3.2)	17,328 (16.6)	897 (0.9)	18,225 (17.5)
	소계	5,646 (5.4)	—	19,215 (18.4)	5,724 (5.5)	30,585 (29.3)	2,409 (2.3)	32,994 (31.6)
유료 방송	플랫폼	—	15,013 (14.4)	1,353 (1.3)	4,760 (4.6)	21,126 (20.2)	8,289 (7.9)	29,416 (28.2)
	PP	—	2,984 (2.9)	8,763 (8.4)	16,571 (15.9)	28,319 (27.1)	13,669 (13.1)	41,988 (40.2)
	소계	—	17,997 (17.2)	10,116 (9.7)	21,331 (20.4)	49,445 (47.4)	21,959 (21.0)	71,404 (68.4)
TV방송 합계		5,646 (5.4)	17,997 (17.2)	29,331 (28.1)	27,055 (25.9)	80,030 (76.7)	24,368 (23.3)	104,397 (100.0)

주: 1. 플랫폼: SO, RO, 위성, 위성DMB, 비지상파계열DMB

2. 플랫폼 유료시청료: SO, RO, 위성, 위성DMB의 수신료수익

3. 민영 특수 수신료: 평화방송과 국제방송교류재단(2008년부터 지상파로 분류)의 PP 수신료수익

4. 지상파계열DMB매출은 지상파TV사업자 매출에 포함

자료: 방송산업실태조사 보고서(2009)

유료방송 플랫폼 시장은 전체 TV방송 산업의 28.2%를 점유하고 있는 것으로 나타났다. 세부적으로 유료시청료 51.0%, 광고 4.6%, 기타 방송사업 16.2%, 방송사업 이외 수입 28.2%로 구성되어 있다.

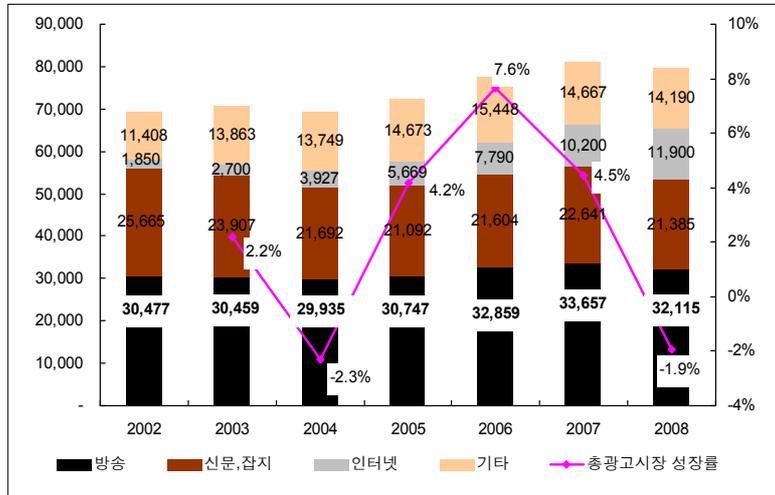
유료방송 PP 시장은 전체시장의 40.2%를 점유하고 있으며, 매출 구성은 유료 시청료(프로그램 사용료 수입) 7.1%, 광고 20.9%, 기타 방송사업 39.5%, 방송사업 이외 수입 32.6%이다. TV홈쇼핑 매출 등 기타 방송매출, 방송사업 이외 매출 및 광고 의존도가 높고 유료 시청료(프로그램 사용료)수입은 매우 낮은 구조를 보이고 있다.

2. 국내 광고 산업 매체별 시장구조

가. 국내 광고산업의 규모

국내 광고 산업은 2003년~2008년 5년간 연평균(CAGR) 2.3% 증가하였다. 그러나 세계적인 금융 위기 여파에 따른 국내 경기침체로 인해 2008년 7조 9,590억 원으로 전년대비 -1.9%가 감소하였다.

[그림 2-32] 국내 광고 산업 매체별 광고매출액 (단위: 억 원)



연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008
광고 산업규모	70,929	69,303	72,181	77,701	81,165	79,590
성장률	2.2%	-2.3%	4.2%	7.6%	4.5%	-1.9%

주: 방송 광고 매출은 TV와 라디오 광고 매출의 합계임  
 자료: 방송(방송 산업 실태조사 보고서), 방송 이외(광고연감, 신문방송연감)

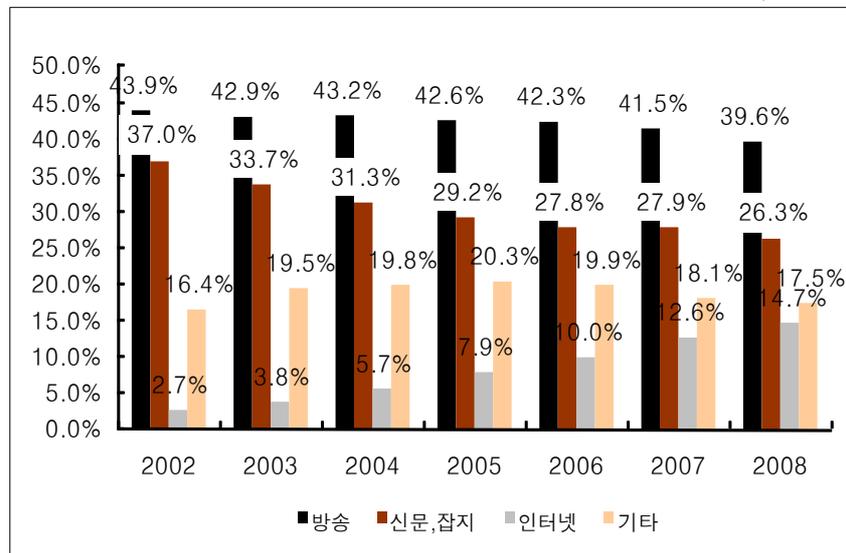
나. 매체별 비중의 변화

매체별 광고시장 비중을 살펴보면, 방송광고의 비중이 2008년 39.6%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으나 2003년 이래로 점차 비중이 감소하고 있으며, 신문/잡지 등 인쇄광고 비중 역시 2003년 이후 줄곧 감소하여 2008년 26.3%를 차지하고 있다. 이

에 비해 인터넷 광고는 2003년 이후로 꾸준히 비중을 확대하여 2008년 14.7%의 비중을 차지하고 있다.

[그림 2-33] 매체별 광고시장 비중

(단위: %)



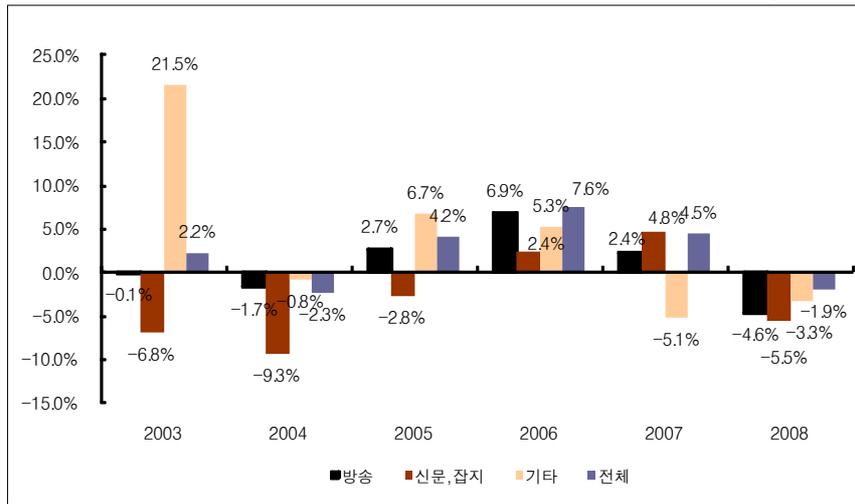
자료: 방송(방송 산업), 방송 이외(광고연감, 신문방송연감)

#### 다. 주요 매체별 성장률

광고 산업 내 주요 매체별 광고매출 변화를 살펴보면 [그림 2-34]와 같다. 방송 광고는 연평균(CAGR) 1.1%, 2008년 전년대비 -4.6% 성장률로 성장이 둔화되는 추세이며 전체 광고시장 내 점유비중이 감소하고 있다. 신문/잡지 등 인쇄 광고는 연평균 -2.2% 성장률을 보이며, 2008년 전년대비 -5.5% 성장률로 광고매체 중 성장률이 가장 침체되어 점유 비중이 대폭 감소하였다. 이에 비해 인터넷 광고는 연평균 34.5%, 2008년 전년대비 16.7% 성장 등 매우 높은 성장을 지속하면서 비중이 대폭 확대되고 있다. 옥외광고 등 기타 광고는 연평균 0.5%, 2008년 전년대비 -3.3%로 이 매체 역시 성장세가 둔화된 상황이다.

[그림 2-34] 국내 광고 매체별 성장률

(단위: %)



연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008
인터넷성장률	45.9%	45.4%	44.4%	37.4%	30.9%	16.7%

자료: 방송(방송산업실태조사), 방송 이외(광고연감, 신문방송연감)

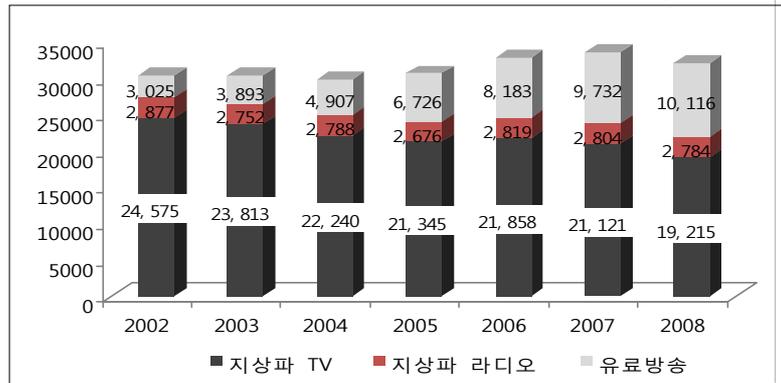
라. 방송광고 내 매체별 광고매출 변화

방송 광고 중 지상파 TV광고는 2003년~2008년 5년간 연평균 -4.2%의 성장률을 보이며, 전년대비 -9.0% 성장하여 전체 광고시장 내 점유 비중이 2003년 33.6%에서 2008년 23.7%로 감소하였다.

유료방송 광고는 연평균 21.0% 성장하여 높은 성장세를 보이고 있으며, 이에 따라 전체 광고시장 내 점유비중이 2003년 5.5%에서 2008년 12.5%로 확대되었다. 그러나 2008년 성장률 측면에서 전년대비 한 자리 숫자인 3.9%의 성장세를 보여 유료방송 가입자 시장의 포화 및 국내 경기 침체에 따른 결과라 해석할 수 있다. 이러한 결과는 그간의 저가요금을 통한 가입자 확보 및 광고수입 의존이라는 국내 유료방송 비즈니스 모델에 혁신이 요구되는 대목이라 하겠다.

[그림 2-35] 국내 방송광고시장 분야별 매출 규모

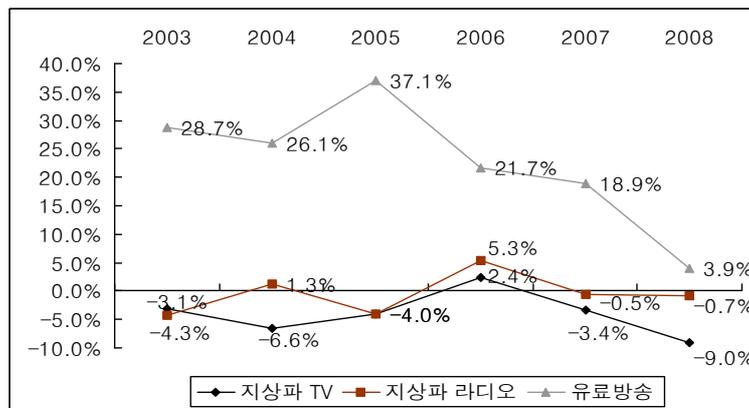
(단위: 억 원)



자료: 방송산업실태조사 각년도

[그림 2-36] 국내 방송광고시장 분야별 매출 성장률

(단위: %)



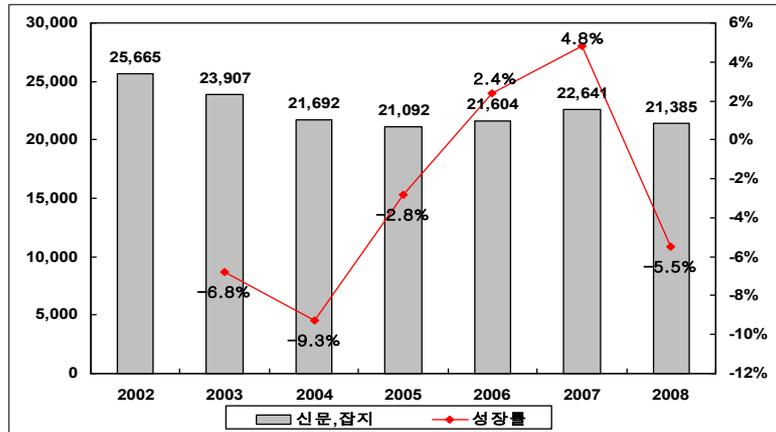
자료: 방송산업실태조사 각년도

#### 마. 신문/잡지 광고매출 변화

2008년 인쇄매체인 신문과 잡지의 광고시장 규모는 2007년 대비 5.5% 감소한 21,385억 원으로 집계되었다. 2002년 약 2조 6천억 원의 규모이던 신문/잡지 광고 시장은 2008년 2조 1천억 원 수준으로 감소하였으며 광고 매체 중 가장 낮은 성장률을 보이고 있다.

[그림 2-37] 국내 신문/잡지 광고 시장 현황 및 성장률

(단위: 억 원, %)



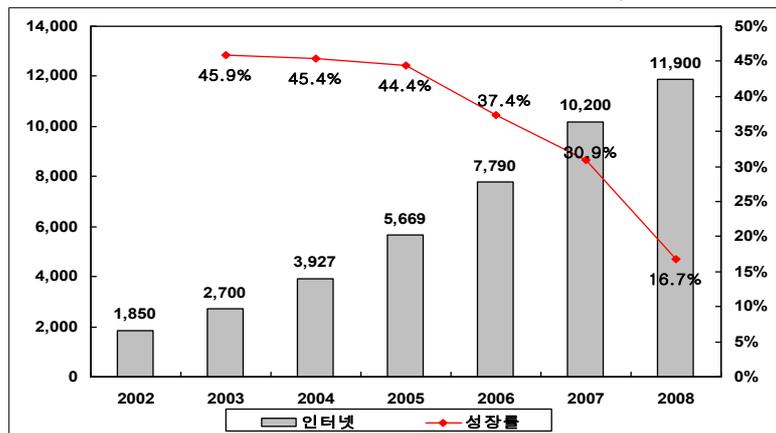
자료: 제일기획, 광고연감 각 해당년도, 한국언론재단, 신문방송연감 각년도

바. 인터넷 광고시장 동향

인터넷 광고 시장은 2008년 경제위기에도 불구하고 전년대비 16.7% 성장하여 11,900 억 원으로 집계되었다. 인터넷 광고 시장은 2003년부터 연평균 34.5%, 2008년에는 전년대비 16.7% 성장률을 보이는 등 높은 성장을 통해 광고시장 내 비중을 확대하고 있다.

[그림 2-38] 국내 인터넷 광고 시장 현황 및 성장률

(단위: 억 원, %)



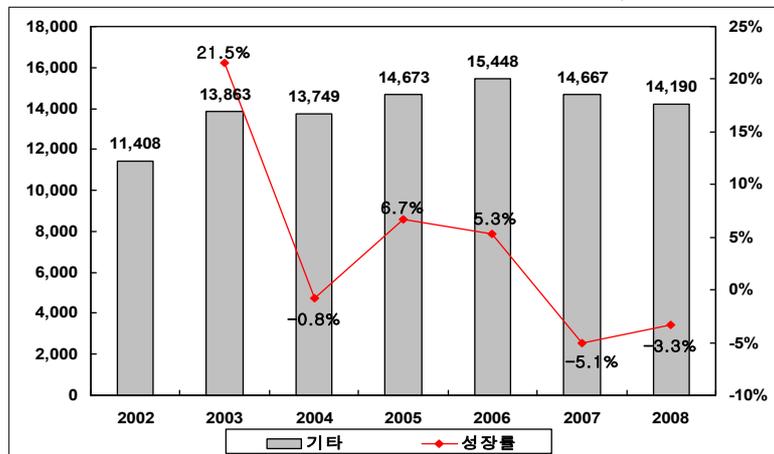
자료: 광고연감 각년도

### 사. 기타 광고시장 동향

2008년 옥외광고 등 기타 광고시장은 전년대비 3.3% 감소한 14,190억 원 수준으로 나타났다. 기타 광고 중 영화광고 시장은 성장하고 있으나 전통적 매체인 옥외광고의 비중 축소로 2003년부터 5년간 기타광고 시장 연평균 성장률은 0.5%에 그치고 있다.

[그림 2-39] 국내 기타광고 시장 현황 및 성장률

(단위: 억 원, %)



자료: 광고연감 각년도

### 3. 방송광고편성운용 제도 현황

현행 방송광고 집행과 관련해서는 방송법상 방송사업의 운영에 대한 제73조(방송광고 등), 제74조(협찬고지), 방송광고금지과 관련해서는 제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의)와 제33조(심의규정)에 근거에 의해 규율 받고 있다.

방송법 제73조는 방송광고의 종류(유형), 방송광고의 허용범위·시간·횟수 또는 방법 등에 관한 규정, 지상파방송 광고의 판매대행 규정(KOBACO) 등이 명시되어 있으며, 이에 대한 시행에 관한 사항은 대통령령으로 정하고 있다. 방송법 제74조는 주로 프로그램제작과 관련해 간접적인 재원 확충을 위한 조항이라 하겠다.

앞에서도 살펴보았듯이 전통적으로 광고가 주 재원인 방송시장에서 광고가 국내 경기에 따라 부침을 거듭함에 따라 전 세계적으로 방송광고 제도에 관한 규제완화 및 검토가 이루어지고 있으며, 중장기적으로 주 재원이 유료화 모델로 변화하고 있다.

이러한 흐름은 국내 방송시장에도 영향을 주어, 방송광고시장을 활성화하고 불합리하고 시대에 뒤쳐진 현행 광고 제도를 개선하려는 움직임이 전개되고 있다. 먼저 방송광고판매제도와 관련해 2008년 11월 27일 헌법재판소가 방송법 제73조 5항과 동법 시행령 제59조 5항의 규정에 헌법불합치 판결을 내리면서 2009년 12월 31일까지 방송법 관련 조항에 대해 개정을 주문한 상황이다. 이에 2008년 내에 관련 법 개정이 이루어져야 한다는 점에서 국회를 중심으로 관련 방송법 개정안이 제출되어 심의가 이루어지고 있는 상황이다.

이와 함께 금년 7월 31일 국회를 통과한 방송법 일부 개정 법률안에는 방송법 제73조와 관련해 그간 금지되어 왔던 간접광고(PPL), 가상광고 도입을 위한 법적 근거를 마련하였다. 이와 함께 이에 대한 구체적인 시행령이 11월 2일 방송통신위원회에서 의결이 되었다. 동 시행령의 경우 간접광고와 가상광고가 지상파 방송과 케이블 채널 등에 허용되며 가상광고는 스포츠 중계 도중에 가능하며, 간접광고는 어린이 프로그램과 보도, 시사 프로그램을 제외한 드라마나 오락프로그램 등에서 특정 기업의 제품을 노출시키는 형태로 가능하다. 다만 간접광고와 가상 광고 모두 방송시간의 5%이내, 전체 화면의 1/4 수준으로 제한하고 있다. 다음의 <표 2-4>는 개정된 방송법 일부 개정을 포함한 TV방송광고편성운용제도 현황을 정리한 것이다.

이상의 광고유형을 기준으로 각 매체별로 시행령을 두고 있는 바, 매체별 영향력이나 매체별 특성을 고려해 시간량과 위치를 규제하고 있다. 특히 데이터 방송의 경우 방송법 제73조 1항의 정의를 적용하여 방송프로그램과 광고를 구분할 수 있도록 하기 위해 최초화면에는 광고를 삽입할 수 없으며, 리모컨 버튼을 통해 후속 화면에서 광고를 할 수 있도록 허용하는 것과 함께 시간량 및 위치를 규제하고 있다. 데이터 방송 광고의 경우 양방향적 속성을 갖고, 향후 신 유형 방송광고의 경우 대부분이 이에 해당한다는 점에서 광고시장 활성화라는 차원에서 개선될 여지가 많은 영

&lt;표 2-4&gt; TV 방송광고 유형 및 허용량

매체	프로그램 광고	중간광고	토막광고	자막광고	시보광고	시간당 총허용량
지상파 TV	방송프로그램 시간(방송프로 그램 광고시간 포함) 10 /100이내	금지 (운동경기, 문화예술행사 등 예외)	매시간 2회이내 매회 4건이내 매회 90초 (시간당 3분)	매시간 4회 이내 매회 10초이내 화면의 1/4 (시간당40초)	매시간 2회이내 매회 10초이내 매일 10회이내 (시간당20초)	10분
지상파 T_DMB	"	"	매시간 4회이내 매회 4건이내 매회 90초 (시간당 3분)	매시간 10회이내 매회 10초이내 화면의 1/3 (시간당 1분40초)	매시간 2회이내 매회 10초이내 (시간당20초)	11분
종합 유선 및 위성	-	45~60분: 1회 60~90분: 2회 90~120분: 3회 120분이상: 4회 매회3건·매회1분 (*150~180분 :5회 180분이상 :6회 개정)	매시간 2회이내 매회 5건이내 매회 100초 (시간당 3분 20초)	매시간 6회이내 매회 10초이내 화면의 1/4 (60초)	-	시간당 평균 10분, 최대 12분이내
위성 DMB	-	"	매시간 4회이내 매회 5건이내 매회 100초 (3분 20초)	매시간 10회이내 매회 10초이내 화면의 1/3 (1분 40초)	-	"
데이터 PP	최초화면: 광고 불가 1차 화면: 동영상 및 음성 불가, 전체화면의 1/4 이하(DMB: 1/3) 2차 화면: 동영상 및 음성 가능, 10분 초과 금지					
개정안	간접광고: 모든 방송사업자 오락, 교양분야에 한정(어린이, 보도시사프로그램 제외), 프로그램시 간의 5/100, 화면의 1/4 가상광고: 스포츠 중계에 한정, 프로그램시간의 5/100, 화면의 1/4					

역이라 하겠다. 또한 표에서 보는 바와 같이 방송광고의 규제체계가 대단히 복잡하  
며, 광고주 입장에서 보았을 때 매체간의 광고 집행의 효율성을 제약할 가능성이 높

다는 것을 간접적으로 확인할 수 있다.

#### 4. 소결: 시사점

최근의 미디어 광고시장의 변화는 매체간 영향력의 변화를 이끌고 있으며 이는 방송 산업뿐만 아니라 광고 산업 내에서 뉴미디어 비중의 확대, 전통 미디어의 위축이라는 구조적 변화를 유도하고 있다.

이러한 변화는 각 국가의 특성에 따라 차이는 있으나 글로벌 차원에서 진행 중이며, 국내에서도 유료방송 매출 및 인터넷 광고의 성장, 지상파 TV 및 신문·잡지 광고 시장의 위축이라는 유사한 변화가 나타나고 있다. 해외 각 국가들 중 광고의존도가 낮지만 유료화 수입에 의존도가 높은 나라의 경우 광고의존도가 높은 나라들보다 경기 변화에 민감도가 낮은 경향이 있다.

반면 국내 방송 산업은 수신료 및 유료시청료 매출 규모가 낮은 상황에서 광고마저 침체를 보이고 있어 방송 산업이 성장할 수 있는 잠재력 또한 위축되고 있는 것이 현실이다. 방송 산업의 성장 위축은 양질의 방송콘텐츠의 수급문제와 직결될 뿐만 아니라 디지털 전환 등과 같은 국민들의 실질적 후생에 영향을 끼친다는 점에서 이를 돌파하기 위한 대안이 필요시 되는 대목이라 하겠다. 이 때 우리가 이러한 현실을 극복하기 위한 기본 방향은 양질의 방송프로그램을 국민들에게 지속적으로 공급할 뿐만 아니라 경쟁력 있는 콘텐츠를 생산할 수 있는 환경을 어떻게 만들어 낼 것인가로 집중할 필요가 있다.

해외 선진국들과 비교해 현행 방송광고제도에 불합리한 규제가 없는지, 만약 있다면 규제개선을 통해 방송광고시장이 커질 수 있는 여력이 있는지, 또한 현행 방송광고편성운용규제가 변화된 현실에 부합하는지의 여부 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다. 이를 위해 먼저 해외 선진국들의 방송광고편성운용 제도에 대해 살펴보기로 하자.

### 제3 절 해외 각국의 방송광고편성운용 제도 현황

#### 1. EU

유럽연합(EU)은 2007년 제정된 ‘시청각미디어서비스 지침’(Audiovisual Media Service Directive: AVMS)을 통해서 방송광고에 대한 새로운 규제방침을 밝히고 있다(EC, 2007). AVMS는 EU에 속한 각국의 방송규제기관들이 변화된 미디어 환경에 대응하도록 하기 위해 기존의 ‘국경 없는 TV 지침’(Television Without Frontiers Directive: TVWF)을 대체하여 방송광고에 대한 규제를 대폭 변경했다.

##### 가. 광고총량제

기존의 TVWF는 텔레비전 방송사의 하루 광고총량을 3시간으로 규제하였다. 그러나 어떤 방송사도 하루 3시간 이상의 광고를 실제로 내보내지 않았다(Nenova, 2007. p.19). AVMS는 3시간 규제를 폐지하고 방송시간 1시간당 12분이상 광고시간을 배정하지 못하도록 일일 광고총량제에서 시간당 광고량 제한으로 규정을 변경하였다.

##### 나. 중간광고

EU는 AVMS를 통해 텔레비전 방송의 중간광고를 허용하고 있다. 텔레비전을 위해 만들어진 영화(made-for-TV films), 극장상영 영화, 또는 뉴스프로그램 방영시 방송사는 최소한 30분 간격으로 중간광고를 해야 한다. 어린이 프로그램의 경우 해당 프로그램의 길이가 30분 이상일 경우, 매 30분 당 한 번의 중간광고시간을 허용한다. 종교행사의 경우에는 중간광고가 허용되지 않는다.

##### 다. 간접광고(PPL)

기존의 TVWF에서 간접광고(PPL)를 완전하게 금지했던 것과는 달리, 새로 채택된 AVMS는 개별회원국들이 반대하지 않는다면 텔레비전 방송사들에게 간접광고를 부분적으로 허용하고 있다. 간접광고 허용배경에는 텔레비전 방송사에 대한 새로운 수입원의 제공을 통해서 시청각산업의 경쟁력을 증가시키려는데 있다(Nenova, 2007.

p.21). AVMS는 텔레비전 방송사에 대해서 영화, 드라마 시리즈, 스포츠경기 중계, 오락프로그램 등에 간접광고를 허용하고 있다. 그러나 AVMS는 어린이 프로그램에서 간접광고는 금지하고 있다. 또한 담배와 그 관련제품, 처방전에 의해서만 구입할 수 있는 의약품의 간접광고도 금지되어 있다.

## 2. 영 국

영국은 2009년 5월 텔레비전 광고에 대한 새로운 규제안을 발표했다(Ofcom, 2009).

### 가. 광고총량제

영국에서는 공공서비스채널(public service channel)과 비공공서비스채널(nonpublic service channel)에 대해 각기 다른 차별적인 광고량규제를 채택하고 있다. 공공서비스 채널의 경우에는 24시간 기준으로 1시간 방송시간 중 평균 7분 이상을 광고시간으로 할당해서는 안 된다. 또한 공공서비스채널은 저녁 6시부터 밤 11시까지인 프라임 타임 동안 시간 당 평균 8분 이상을 광고에 할당할 수 없다. 이에 비해 비공공서비스 채널은 24시간 기준으로 평균 9분 이상의 시간을 광고에 할당할 수 없다. 결국 24시간 기준으로 공공서비스 채널의 경우에는 168분까지를 광고시간으로 할당할 수 있고, 비공공서비스 채널의 경우에는 216분까지를 광고시간으로 할당할 수 있는 것이다.

### 나. 중간광고

영국에서는 텔레비전 방송사의 중간광고가 허용되고 있다. 위에서 살펴본 광고시간총량제와 마찬가지로 중간광고의 횟수 역시 공공서비스 채널과 비공공서비스 채널간 차별적인 규제가 이루어지고 있다. 아래의 표에서 보이는 바와 같이 기본적으로 비공공서비스 채널에 대해서 공공서비스 채널에 비해서 더욱 빈번한 중간광고 방송을 허용하고 있다.

프로그램의 방영시간 뿐만 아니라 프로그램의 종류에 따라서도 중간광고에 대한 규제가 다르게 이루어진다. 우선 영화나 뉴스 프로그램의 방영시에는 중간광고가

&lt;표 2-5&gt; 공공서비스 채널의 프로그램에 허용된 중간휴식 횟수

프로그램 방영 시간	중간휴식 허용 횟수
21 ~ 44분	1
45 ~ 54분	2
55 ~ 65분	3
66 ~ 85분	4
86 ~ 105분	5
106 ~ 125분	6

자료: Ofcom(2009)

&lt;표 2-6&gt; 비공공서비스 채널의 프로그램에 허용된 중간휴식 횟수

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

자료: Ofcom(2009)

단 한번 허용된다. 어린이용 프로그램의 경우 30분 이하의 방송프로그램은 중간광고가 허용되지 않으며 종교프로그램, 국경일 기념행사, 학교에서 시청하도록 기획된 교육용 프로그램(schools programme)의 경우 해당 프로그램의 방영시간에 관계없이 중간광고가 허용되지 않는다. 의회의 행사를 생중계하는 경우에도 30분 이하의 방송프로그램에 대해서는 중간광고가 허용되지 않는다. 스포츠 경기나 음악공연 등의 라이브 이벤트의 경우 중간휴식의 빈도를 방송사에서 통제할 수 없기 때문에 프로그램 특성에 맞는 적절한 중간광고의 빈도를 인정한다.

#### 다. 간접광고

현재 영국에서는 간접광고가 금지되어 있다. 하지만 간접광고 관련 법률에 대한 개정작업이 진행 중이며 가까운 시일 안에 간접광고를 허용할 가능성이 있다. Ofcom에서 간접광고(product placement)에 대한 리뷰작업을 진행 중이며 올해 9월 영국의 문화부 장관 역시 간접광고에 대한 규제완화가 빠른 시일 안에 이루어질 가능성을 언급했다(the Department for Culture, Media, and Sport, 2009).

### 3. 프랑스

#### 가. 광고총량제

현재 프랑스에서는 각 채널별로 방송광고량을 규제하고 있다. <표 2-7>에서 보는 바와 같이 하루 방송광고량과 시간당 최대방송광고량이 각 방송사별로 다르게 규제되고 있다.

<표 2-7> 프랑스의 방송광고량 규제 현황

방송사	France2	France3	France5	TF1	M6
시간당 평균	6분	6분	6분	6분	6분
1시간 최대	8분	8분	8분	12분	12분
광고블럭최대크기	4분	4분	4분	X	X

자료: CSA(2008).

#### 나. 중간광고

프랑스에서는 중간광고가 허용되어져 왔다. 특히 유럽연합의 AVMS 지침의 변경에 따라서 이전에는 2009년부터 2시간 30분이상의 방영시간을 가진 프로그램에만 허용해오던 2번째의 중간광고시간을 허가하기로 결정했다. 영화, 라이브 쇼 등의 경우 한 번의 중간광고시간을 갖기 위해서 방송프로그램의 길이는 최소한 30분이상이 되어야 하고, 두 번째의 중간광고시간을 갖기 위해서는 프로그램의 방영시간이 60

분이상이 되어야 한다. 시리즈물, 통속드라마, 또는 다큐멘터리의 경우 방영시간에 관계없이 2번의 중간광고시간을 가질 수 있다. 두 번의 중간광고시간을 가지는 경우 최초중간광고가 종료한 후 최소한 20분 이후에 두 번째의 중간광고시간이 할당되어야 한다. 또한 영화 프로그램의 경우, 중간광고의 시간이 6분을 넘어서는 안 된다.

#### 다. 간접광고

프랑스 정부는 2009년 3월 5일 개정된 방송법을 통해서 그 이전까지 금지되어 왔던 간접광고를 허용하기로 결정했다. 방송법은 프랑스의 방송규제기구인 CSA에게 방송프로그램 간접광고를 삽입할 수 있는 조건을 만들 것을 지시했다. 방송법은 CSA로 하여금 간접광고와 관련하여 다음과 같은 사항들을 방송사들이 지킬 것을 감독하도록 명령했다.

우선 간접광고로 인해 프로그램 제작자의 편성책임과 독립성이 훼손되어서는 안 된다. 간접광고가 포함된 방송프로그램은 상품 또는 서비스에 대한 구매 및 이용을 직접적으로 자극해서는 안 되며 광고성 정보를 담아서도 안 된다. 특히 프로그램이 간접광고를 하고 있다는 사실을 시청자들에게 분명하게 알려야만 한다. 방송의 시작이나 종료 시, 중간광고 이후 해당 프로그램에 간접광고가 삽입되어 있다는 것을 시청자들에게 전달해야 한다. 현재 CSA는 간접광고와 관련하여 개정된 방송법을 반영하는 시행령을 만드는 중에 있다.

### 4. 독일

#### 가. 광고총량제

독일에서는 방송국에 대한 광고량의 일일총량규제와 시간당 규제가 동시에 이루어지고 있다. 하루 총 방송시간 중에서 홈쇼핑을 제외한 일반광고는 방송시간의 15퍼센트를 넘어서면 안 된다. 이에 추가적으로 하루 총 방송시간의 5퍼센트까지 홈쇼핑(teleshopping)광고에 방송시간을 할당할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 1시간 당 20퍼센트 이상의 방송시간이 방송광고와 홈쇼핑광고에 할당되어서는 안 된다.

#### 나. 중간광고

지상파텔레비전방송국은 중간광고로 인해 프로그램의 질적 저하가 있어서는 안 되며, 프로그램 저작권자의 권리를 침해해서도 안 된다. 중간휴식을 가지는 스포츠 프로그램과 이와 유사한 형태의 프로그램은 중간광고가 중간휴식기에만 삽입되어야 한다. 또한 여타의 프로그램들의 경우 중간광고는 최소한 20분의 간격을 두고 방송되어야만 한다. 영화, 시리즈물, 오락물, 다큐멘터리 프로그램의 경우 프로그램의 길이가 45분이상이 되면 한 번의 중간광고를 할 수 있다. 만약 프로그램의 길이가 110분이상이 된다면 한 번의 중간광고시간을 추가적으로 할당할 수 있다. 지상파텔레비전의 뉴스, 시사프로그램, 다큐멘터리, 종교프로그램은 프로그램의 길이가 30분보다 짧을 경우 중간광고를 할 수 없다.

#### 다. 간접광고

2009년 초 발표된 방송협약은 지상파방송국의 간접광고를 허용하고 있다. 간접광고를 포함시키기 위해서는 프로그램 편집상의 독립권이 지켜져야 하고, 간접광고에서 소개된 상품이나 서비스에 대한 직접적인 구매요청 메시지가 포함되어서는 안 되고, 마지막으로 간접광고에 나온 제품이 과도하게 집중적으로 비추어져도 안 된다. 간접광고가 포함된 프로그램이 방송될 때는 프로그램의 시작과 마지막, 그리고 중간광고가 방송된 이후에 반드시 해당 프로그램이 간접광고를 담고 있다는 것을 알려야 한다. 공영방송(public service broadcasters)의 경우 간접광고를 영화, 시리즈물, 스포츠중계, 오락프로그램에 포함시킬 수 있다. 예외적으로 어린이를 대상으로 하는 프로그램에는 간접광고를 할 수 없고, 간접광고에 따른 금전적 대가 대가를 받아서도 안 된다.

### 5. 미 국

여타의 나라들과 달리 미국에서는 텔레비전 방송광고에 대한 규제가 최소한으로 이루어지고 있다. 어린이 프로그램과 관련된 광고규제와 금지품목에 대한 광고에

대한 규제만이 존재할 뿐이다.

#### 가. 광고총량제

미국에서 텔레비전 방송의 광고량은 개별 방송국에 의해서 자율적으로 정해진다. 예외적으로 광고량이 제한되는 경우는 어린이 프로그램으로써 지상파 텔레비전 방송국은 주중에는 한 시간 당 12분 주말에는 한 시간 당 10.5분이상을 광고시간을 어린이 프로그램의 방영시간 중에 할당할 수 없도록 규정하고 있다.

#### 나. 중간광고

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

#### 다. 간접광고

미국은 간접광고에 대한 규제가 거의 이루어지고 있지 않다. 간접광고에 대한 유일한 규제는 광고주에 대한 공개이다. 커뮤니케이션 법에 의하면 방송국이 방송프로그램에 대한 금전적 또는 비금전적인 협찬을 받을 경우 이 사실을 시청자들에게 프로그램 상에 고지해야 한다. 따라서 방송국이 제작한 프로그램이 간접광고를 포함할 경우, 방송국은 프로그램에서 간접광고의 광고주가 누구인지를 시청자들에게 알릴 의무가 있다.

2008년 FCC는 간접광고에 대한 규제정책의 변화 가능성을 타진했다. 하지만 FCC는 간접광고에 대한 근본적인 정책의 변화를 의도하는 것이 아니라, 현재의 제도가 시청자들에게 간접광고의 포함여부 또는 광고주의 정체에 대해서 올바른 정보를 적절하게 제공하고 있는가에 대한 문제를 더 연구해 보겠다는 것이었다.

## 6. 호 주

#### 가. 광고총량제

호주에서는 시간대 별로 구분하여 상업텔레비전 방송국의 광고량을 규제하고 있다. 오후 6시부터 자정까지는 한 시간 당 평균 13분의 광고시간을 가질 수 있으며 P

기간(취학연령이상의 아동을 대상으로 하는 프로그램이 방영되는 기간)이나 C기간(취학연령이상의 아동을 대상으로 하는 프로그램이 방영되는 기간)을 제외한 나머지 시간대에는 한 시간 평균 15분까지 광고시간을 할당할 수 있다. 평균광고시간 뿐만 아니라 위의 시간대에 방송할 수 있는 최대 광고시간도 규제하고 있다. 즉, 상업 텔레비전 방송국은 저녁 6시부터 자정까지 중에서 한 시간 동안 최대 15분까지를 광고시간에 할당할 수 있다. 그러나 그럴 경우 나머지 네 시간 동안은 한 시간 당 최대 14분까지만 광고시간으로 할당할 수 있다. 저녁 6시부터 자정을 제외한 시간 동안은 한 시간 평균 15분 기준을 지킨다면 한 시간에 최대한 16분까지를 광고시간으로 할당할 수 있다. 단, P기간이나 C기간 동안에는 프로그램 방송 30분 당 5분 이하로만 광고시간이 허용된다.

#### 나. 중간광고

호주에서는 상업텔레비전의 중간광고가 허용되고 있다.

#### 다. 간접광고

호주에서는 간접광고가 허용되고 있다.

### 7. 일 본

일본의 경우 광고에 대한 규제가 정부차원에서 이루어지지 않고 상업방송국들의 협의기구에서 자율적으로 이루어지고 있다. 이러한 자율적 규제는 그 성격상 법적인 효력을 가지고 있지 않고 소속 방송국들이 규제를 따르지 않았을 경우 그에 대한 법적인 제재를 가할 수 있는 방법도 없다.

#### 가. 광고총량제

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

&lt;표 2-8&gt; 프로그램 방영시간에 따른 방송 가능 광고량

프로그램 방영시간	광고시간
5분	1분
10분	2분
20분	2.5분
30분	3분
40분	4분
50분	5분
60분	6분

자료: Araki(2005).

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

#### 나. 중간광고

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

#### 다. 간접광고

일본의 방송법이나 상업방송협회의 방송기준은 간접광고(PPL)에 대한 규제를 하고 있지 않다.

## 8. 소결: 시사점

본 절에서는 해외의 방송광고 제도 중 광고총량제, 중간광고, 간접광고에 대한 규제현황을 살펴보았다. 이를 간략히 정리하면 다음과 같다(<표 2-9> 참조).

미국의 경우 이미 수십 년 전부터 대부분의 광고규제를 철폐하고 방송사들에게 광고시간의 양, 중간광고의 빈도, 간접광고의 사용여부 등을 자율적으로 결정하도록 하고 있다.

일본의 경우 방송광고에 대한 정부차원의 규제는 전혀 존재하지 않는다. 민간차원(일본상업방송협회)에서 광고량에 대한 자율규제가 이루어지고 있지만, 중간광고나 간접광고(PPL)의 도입과 운영에 대해서는 개별방송국에 재량권을 주고 있다.

유럽 국가들의 경우 미국이나 일본과 달리 정부에서 광고에 대한 강력한 규제를 실시해 왔으나 최근 들어 방송광고에 대한 규제에 큰 변화가 나타나고 있다. 2007년 이전에는 중간광고의 빈도와 지속시간이 엄격하게 제한되었고 대부분의 유럽 국가에서 간접광고는 허용되지 않았다. 그러나 경쟁 환경과 규제철폐의 변화에 따라서 방송광고에 대한 유럽의 주요국들에서도 탈규제정책이 빠르게 도입되고 있다. 특히 2007년 새롭게 제정된 EU의 ‘시청각미디어서비스 지침’(AVMS)은 회원국의 방송사들에게 이전의 강력하게 금지되었던 간접광고(PPL)의 방송프로그램 삽입을 허용하는 등의 방송광고에 대한 규제를 크게 완화한다.

AVMS의 도입에 따라 EU의 회원국들은 AVMS의 내용을 자국의 방송광고 규제에 적용하기 시작하고 있다. 프랑스나 독일의 경우 이전에 완전히 금지되었던 간접광고(PPL)를 제한적으로 허용하기로 결정했으며, 영국의 경우도 아직까지는 금지하고 있으나 가까운 시일 안에 간접광고를 허용하게 될 가능성이 높다.

지금까지 살펴본 바와 같이 국내외 방송광고시장 현황 및 전망을 방송의 주 재원인 광고시장을 중심으로 분석한 결과 광고가 TV방송의 주 재원으로 가져왔던 지위가 점차 하락하고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 현실적으로 광고가 TV방송의 주 재원이라는 점을 고려할 때 각 국은 방송광고편성운용제도에 대대적인 규제완화를 모색하고, 이를 실행하고 있는 것을 알 수 있다. EU를 중심으로 한 유럽 국가들의

&lt;표 2-9&gt; 주요국의 방송광고 규제정책

	광고량	중간광고	간접광고(PPL)
미국	- 규제 없음 (어린이프로그램에 대해서만 규제)	- 허용	- 허용 (광고주에 대한 정보를 프로그램상에서 밝혀야 함)
일본	- 민간자율규제 - 1주일 방송시간의 18% 미만 - 프라임타임에 대한 광고량 별도 규제	- 허용	- 허용
호주	- 프로그램 종류와 시간대에 따라 차등적으로 광고량 제한	- 허용	- 허용
영국	- 공공서비스채널은 1시간 평균 7분미만 - 비공공서비스채널은 1시간 평균 9분미만 - 프라임시간대에 대한 별도 규제 존재	- 허용 - 프로그램길이에 따라서 차별적 적용	- 금지 - 완화방안이 논의 중
독일	- 일일총량규제(총방송 시간의 15퍼센트) - 추가적으로 시간당 제한(1시간 당 15퍼센트)	- 허용 - 2회까지 가능	- 허용 - 어린이 프로그램은 금지
프랑스	- 채널별로 차등하여 1시간 당 평균 광고시간과 최대광고시간 규제	- 허용 - 2회까지 가능	- 허용(현재 CSA가 시행령 마련 중)
EU AVMS 지침	- 방송시간 1시간 당 12분미만	- 허용 - 종교행사 방송시 금지	- 허용 - 어린이 방송 및 종교행사 방송시 금지

경우 콘텐츠 산업의 경쟁력 확보를 위해 규제완화를 단행하고 있는 것에서 알 수 있듯이 여전히 광고가 방송 산업의 주 재원이라는 점을 무시할 수 없는 현실의 반증이기도 하다.

우리나라의 경우도 예외는 아니다. 특히 광고에 대한 의존도가 높은 우리나라로써는 다른 선진국들보다 규제가 많은 현실에서 광고시장의 확대를 기대하기가 어렵

다. 광고시장이 국내 경기변화에 민감하게 반응한다 할지라도, 방송광고시장의 경쟁력 확보는 국내 경기의 호전과 함께 규제개선이라는 양축을 통해 달성될 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 현재 우리나라 방송광고시장을 규율하는 제도들에 대한 검토, 요컨대 불합리한 규제는 없는지, 있다면 무엇을 완화해야 할 것인지. 그리고 현행 방송광고편성운용제도가 변화하는 미디어 환경에 부응할 수 있는 합리적인 제도인지를 다각도로 살펴보아야 할 것이다. 예컨대 환경변화 차원에서 지금의 변화를 추동하는 요인들이 무엇인가, 그리고 변화하는 환경 속에서 지금의 방송광고시장을 규율하는 규제의 정당화 논거는 무엇이며, 여전히 유효한가. 유효하지 않다면 이를 어떤 방향으로 개선해 나갈 것인가 등이 논의되어야 할 것이다. 제3장은 이상의 문제에 대해 고민하였다.

## 제3 장 국내 방송통신광고시장 활성화 정책 방향

### 제1 절 광고시장의 환경 변화

#### 1. 기술발전과 산업 패러다임의 변화: 방송과 통신의 융합

디지털 테크놀로지의 발전에 따라 방송 산업과 통신 산업은 개별 미디어와 개별 사업군 간에 이뤄졌던 각각의 서비스를 하나로 통합시키고 있다. 이에 따라 방송미디어와 방송 산업, 통신미디어와 통신 산업은 컨버전스로 인해 개별적으로 발전하던 산업 구조에서 새로운 가치사슬구조를 형성하고 있다.

디지털 융합현상은 사업자/시장, 서비스/콘텐츠, 네트워크/단말기, 정책/규제 등의 4가지 차원에서 순차적으로 그리고 다양한 형태로 발생하고 있다. 첫째, ‘사업자 또는 시장’의 측면에서는 방송사업자와 통신사업자가 서로의 영역으로 진출하거나 합병하는 등 사업의 다각화 전략을 시도하기 위한 목적에 따라, 관련기업과 수직적 혹은 수평적으로 결합, 인수합병의 형태로 나타나고 있다.

둘째, ‘서비스 또는 콘텐츠’ 측면에서는 방송과 통신의 구분이 모호해지는 경계 영역적 서비스가 출현하여 두 가지 이상의 서비스를 패키지로 묶어 판매하는 현상이 나타나고 있다. 예를 들어 TPS(Triple Play Service), QPS(Quadruple Play Service) 등처럼 여러 가지 방송, 통신 서비스를 결합(bundling) 혹은 끼워(tying) 판매하고 있다. 또한 상호작용성 및 주문형 서비스로 인하여 커뮤니케이션 기능과 콘텐츠 구현이 결합하는 융·복합 콘텐츠가 증가하고 있다. 인터넷과 TV의 결합으로 소비자가 다양한 콘텐츠를 재목적화(repurposing)하고 매쉬업(mesh-up)하는 현상도 콘텐츠의 융합현상을 보여주는 사례라 할 수 있다.

셋째, ‘네트워크 또는 단말기’ 측면에서는 신문, 방송, 케이블, 위성, 영화 등 서로 다른 시스템이나 네트워크가 서로 분리되었던 영역의 기술적 장벽을 극복하고 네트

워크가 광대역화되면서 하나로 통합되어 가고 있다. 단말기의 경우 소비자 중심의 진정한 의미에서의 방송통신융합서비스를 제공받는 것이 가능해졌으며, 이는 이동성과 휴대성을 지닌 소형 단말기에서 주로 통합되는 현상을 나타내고 있다.

넷째, ‘정책 및 규제’ 측면에서는 전통적으로 개별 미디어 또는 콘텐츠산업에 따라 분리되어 적용되던 정책과 규제가 모호해지는 현상이 증가하고 있다. 즉 개별시장과 산업의 특성에 따라 제도화된 정책과 규제가 더 이상 적용하기 어려워지고 있다는 것이다. 대표적으로 ‘공공서비스’를 이념으로 삼는 방송과 ‘보편적 서비스’를 지향가치로 삼는 통신이 융합되고, 이러한 융합 서비스를 규율하기 위한 규제 및 제도의 통합이 추구하고 있는 것이다.

이러한 방송과 통신의 융합은 기존 미디어 산업의 시장 패러다임의 변화를 가져오고 있다. 새로운 디지털 환경은 마케터와 소비자 간의 양방향 커뮤니케이션에 중점을 두는 새로운 광고 패러다임을 요구한다. 따라서 4대 매체를 중심으로 광고를 적용해온 기존의 관행으로부터 발상의 전환을 필요로 한다. 즉, 방송과 통신이 융합이 되면서 새로운 미디어가 등장함과 동시에 새로운 광고가 나타나고 있으며, 기존의 Ad 1.0에서 Ad 2.0시대로의 전환을 보이고 있다(김상준, 2009)

<표 3-1> 광고패러다임의 변화

	Ad 1.0	Ad 2.0
Why	Attention	Engagement
When	On time	Real time
Where	Limited	Ubiquitous
Whom	Mass	Individual
What	Information	Contents
How	One-Way	Interactive

출처: SDF Forum(2007)

융합 환경에서는 미디어 및 광고 시장에서 정통적으로 강세를 보이던 TV가 디지털방송시대를 맞아 경쟁력을 상실하면서 한 공간에서 미디어 콘텐츠를 접하는 것이

아니라 어느 공간에서도 미디어 콘텐츠를 접할 수 있는 DMB, IPTV, Mobile 광고 등 ‘유비쿼터스’적 성향을 갖춘 광고가 각광을 받고 있다. 또한 디지털 기반의 융합형 통합플랫폼의 등장으로 대중이 아닌 개인에게 양방향 광고를 할 수 있게 되었다.

## 2. 신 유형 광고의 등장: 양방향 광고

디지털 환경에서는 기존의 방송광고보다 훨씬 다양한 유형의 광고가 가능하다. 다시 말해 양방향이 가능한 플랫폼 환경 하에서 리턴패스가 확보된다면 다양한 형태의 양방향 광고가 등장할 수 있는 물리적 환경이 충족된다. 따라서 디지털 케이블 TV나 IPTV의 경우 양방향 광고가 활성화될 수 있는 기반이 충족되어 있으며, 위성 방송과 지상파 디지털 방송의 경우 리턴패스만 충족된다면 양방향 광고가 활성화될 수 있는 매체로써 손색이 없다.

일반적으로 인터랙티브 TV광고는 연동형 광고와 독립형 광고로 분류된다. 첫째로 연동형 광고는 광고 속에 광고를 삽입하여 해당 상품이나 서비스의 부가정보를 제공하는 ‘광고 속 광고’와 프로그램 방송 중에 광고가 노출되는 형태로 A/V와 광고를 동시에 시청하거나 참여할 수 있는 ‘프로그램 속 광고’로 나뉘어 볼 수 있다. 대표적으로 T-Commerce가 이에 해당한다 하겠다. 둘째로 독립형 광고는 단순 이미지 광고나 부가정보 제공에 용이한 광고인 ‘Banner/Micro site 광고’와 광고주가 브랜드에 대한 상세 정보를 제공하고자 할 때 사용되는 광고인 ‘광고주 전용 페이지’로 나뉘고 있음을 알 수 있다. 현재 우리나라에서 연동형광고와 독립형광고를 분류하여 시행하고 있는 방송은 스카이라이프 방송이다. 스카이라이프 방송 서비스는 현재 웹서비스와 비슷하게 텔레비전에서 날씨, 운세, 주식 등의 정보를 꺼내보는 독립형 서비스인 데이터 채널광고가 있으며 텔레비전을 보면서 연속극의 줄거리를 볼 수 있고 주인공의 옷을 살 수 있는 연동형 서비스인 CIC나 CIP를 제공하고 있다(심성욱, 2009).

한편 시장조사 전문기관인 Forrester Research사의 연구원 베르노프(Bernoff)는 인터랙티브 TV 광고 유형을 전자 프로그램 안내광고(EPG; Electronic Program Guide),

월드 가든(Walled Garden) 그리고 클릭 광고(Click-Ad)로 구분하였다(김상준, 2009).

첫째, 전자 프로그램 안내광고(EPG)는 시청자들의 시청 편의를 증진하기 위해 채널별 방송일정, 장르별, 성인과 청소년 프로그램의 구분 등의 정보를 제시해 주는 서비스를 말한다. 시청자는 리모컨의 버튼을 이용하여 손쉽게 프로그램을 검색하고 선택할 수 있다. 자신이 원하는 방송이나 프로그램을 찾아서 그 채널로 바로 넘어갈 수 있는 전자 프로그램 안내를 이용해, 다채널 시대에 시청률과 동반 하락하는 광고 효과를 방지하기 위한 대비책으로 마련되었다. 광고는 프로그램 안내 초기화면과 이어지는 검색화면에 광고나 동영상 광고를 삽입하는 방법이다.

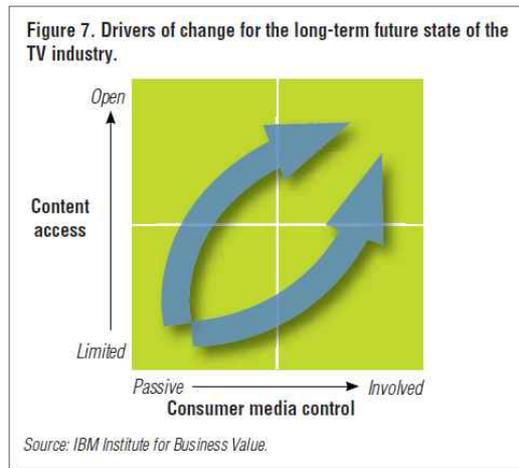
둘째, 월드 가든(Walled Garden)은 TV를 통해 인터넷 콘텐츠를 이용하는 것과 비슷한 상황이지만, 사업자가 구성해 놓은 조직화된 콘텐츠만 이용할 수 있는 데이터 서비스를 말한다. 각 콘텐츠 제공 화면의 일부에 역시 배너광고 형태의 광고나 동영상 광고를 제공하게 된다. 최근에는 이를 DAL(Dedicated Advertisers Location)이라고 칭하는데, 미국에서는 월드 가든, 유럽에서는 DAL이라고 불리는 것이 보편적이다.

셋째, 클릭광고(Click-Ad)는 기존 광고에 인터랙티브 기능을 부여하여 리모컨으로 클릭하면 부가적인 정보를 볼 수 있고, 카탈로그, 할인쿠폰의 요청뿐만 아니라 상품의 주문이 가능한 형태의 광고를 말한다. 향후 인터랙티브 TV 광고가 활성화 될 경우 가장 큰 광고매출이 발생할 분야로 여겨지고 있다.

### 3. TV소비자 및 재원의 변화

2006년 IBM은 “TV의 종말(The end of television as we know it)”이라는 미래 산업 전망 리포트를 발표하였다(IBM, 2006). 이 리포트에서는 TV산업의 미래를 추동시키는 핵심요인을 [그림 3-1]과 같이 콘텐츠에 대한 접근성과 소비자의 미디어 통제라는 두 가지 요인으로 설명하고 있다. 미디어의 콘텐츠 접근성이 제한적인 상황에서 개방적인 상황으로 이동하고 있으며, 소비자들은 미디어로부터 수동적인 존재에서 능동적·관여적으로 변화하고 있다는 점이다.

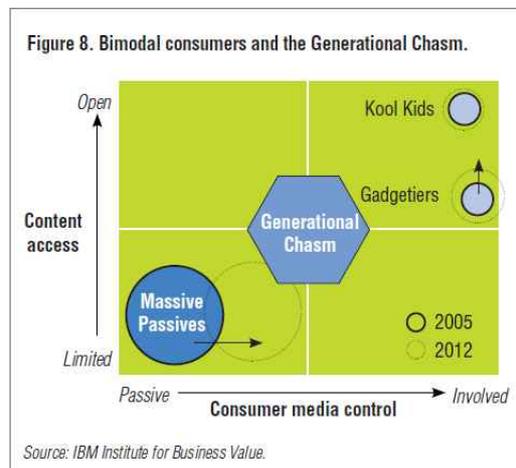
[그림 3-1] 미래의 TV산업을 좌우하는 핵심 요인



자료: IBM Report(2006)

이와 같은 TV산업의 변화를 추동하는 TV소비자의 행동은 TV소비자들의 양극화와 세대격차를 유발하며, 수동적인 TV소비자 역시 장기적으로는 미디어에 대해 능

[그림 3-2] TV소비자의 양극화와 세대차이



자료: IBM Report(2006)

동적으로 변화하게 될 것으로 전망하였다. 다시 말하자면 콘텐츠에 대한 접근이 제한되고 미디어 통제가 소극적인 집단인 전통적인 TV소비자와 양방향 TV서비스처럼 새로운 TV서비스를 이용하는 소비자 간의 간극이 발생한다는 것이다.

또한 이들 세 부류의 소비자들은 미디어 및 콘텐츠, 서비스 선호도에서도 차이를 보일 뿐 만 아니라 광고에 대한 선호도에서도 차이를 보이고 있다.

[그림 3-3] 미디어 사업자의 소비자별 접근 전략

Figure 10. Suppliers will need divergent strategies for divergent consumers.

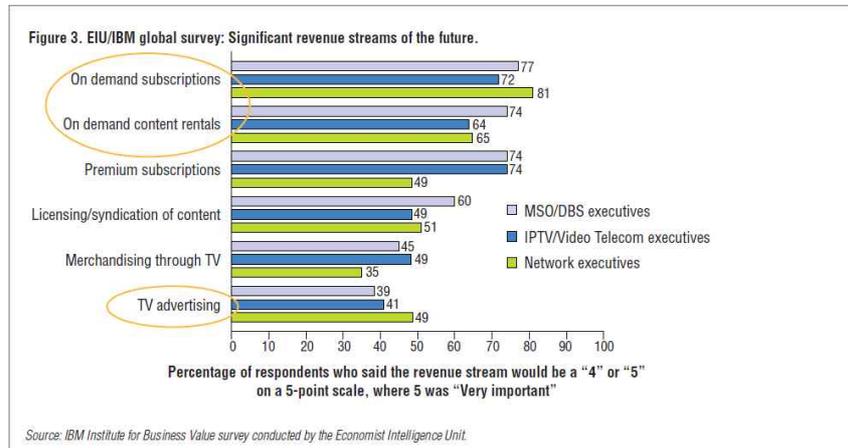
	Lean back consumers		Lean forward consumers	
	Massive Passives	Gadgetiers	Kool Kids	
<b>Screens</b>	• TV	• HDTV • TV on PC	• TV on cell phone, PSP	
<b>Content preferences</b>	• BBC World News • Good Morning America • World Cup Soccer • Monday Night Football	• The Office preview episodes • Daily Show interactive • CNET news segments	• Ring tones of Alias • Lost video blog • GameTap	
<b>Content consumption</b>	• Appointment TV • Prime-time	• On demand • On replay via DVR • On own time	• P2P download • On replay via DVR • On demand to mobile device	
<b>Advertising</b>	• 30-second spots • Program-integrated messages	• Click-throughs • Long-form/short-form content • Program-integrated messages	• Social networking links • Instant Message (IM) advertisements • Short-form content	
<b>Communication applications</b>	• Traditional applications for each device	• Multi-purpose devices • Cell phone programming of DVRs and other convenience-oriented services	• Constant social connection across devices • Instant messaging and communities on TV screen	
<b>Service packages</b>	• Bundled TV channels • Bundled "triple plays"	• A la carte niche channels • On demand season's pass by program	• Bundled channels (parents) • A la carte mobile VOD	
<b>Marketing outlets</b>	• Best Buy • Reitangruppen • Wal-Mart	• BitTorrent • Google • Del.icio.us • Bic-Camera Yurakucho	• My Space • Facebook • Hi5	

Sources: IBM Institute for Business Value analysis.

자료: IBM Report(2006)

이와 함께 국내의 방송통신 광고시장 현황에서 자세히 살펴보았듯이, TV방송 산업의 3대 재원 중 광고의 비중은 점차 감소하고 있는 추세이다. 각 국가들마다 광고 규제 개선을 통해 재원을 확충하려는 노력은 전개되고 있으나 궁극적으로는 TV소비자의 미디어 소비 패턴의 변화에 따른 전통적인 TV광고의 소구력 감소, 시청률의 감소로 인해 TV광고보다는 온디맨드(On-Demand) 수입의 증가세가 예상되고 있다.

[그림 3-4] TV재원의 변화



자료: IBM Report(2006)

#### 4. 미디어 규제체계의 변화와 방송광고: EU, AMSD(2007)

EU는 2007년 5월 유럽 시청각미디어 산업의 발전과 규제방안에 대한 구체적인 내용을 담은 “시청각미디어서비스지침(Audiovisual Media Services Directive)”을 발표하였다.<sup>4)</sup> 동 지침은 1989년에 제정되고, 1997년 한 차례 개정되어 현재에 이르고 있는 기존의 “국경 없는 텔레비전 지침”을 계승, 발전시킨 것으로 방송과 통신의 융합 환경으로 인한 전체 시청각미디어 산업의 변화에 직면하여 콘텐츠 산업에 대한 규제틀을 새롭게 재정비하고자 하는 의도에서 기획되었다.

동 지침의 제정배경은 방송과 통신의 융합으로 야기된 콘텐츠 계층의 환경변화에 적절한 규제방안 수립의 필요성이 대두되었기 때문이다. 예컨대 인터넷이나 모바일 기술을 텔레비전 서비스와 같은 기술과 서비스의 융합, 디지털TV와 3G네트워크, PPV, VOD와 같은 주문형서비스의 활성화, 전통적 시청행태의 변화, 새로운 광고기법의 등장으로 인하여 전통적 방송서비스의 규제를 위해 마련되었던 국경 없는 텔

4) 이하의 주요 내용은 황준호·이상우(2007)를 참고하였음

레비전 지침도 새로운 변화를 맞았기 때문이다.

동 지침의 특징은 콘텐츠의 특징에 따라 차별규제(two-tier approach)를 적용하였다는 데 있다. 콘텐츠 계층의 규제범위를 리니어서비스(linear service)와 넌리니어서비스(nonlinear service)로 구분하고 리니어서비스와 넌리니어서비스 간에 규제의 차별성을 부각했다는 데 있다. 넌리니어서비스의 경우 이용자 선택 및 통제의 측면과 사회에 미치는 영향력의 측면에서 리니어서비스 보다 낮은 수준의 규제를 적용했다는 데 있다. 이에 대한 사항은 <표 3-2>에 정리되어 있다.

<표 3-2> 넌리니어 시청각미디어서비스에만 적용되는 규제조항들

해당조항	규제 내용
3조a항	- 미디어서비스 제공업자, 규제기구, 감독기구의 정보(이름, 지리적 주소, 이메일, 웹사이트 주소) 제공
3조b항	- 인종, 성별, 종교, 국적에 근거하여 증오를 유발하는 시청각미디어서비스에 대한 수신자의 자유 제한 규정
3조ba항	- 시각, 청각 장애인들에 대한 시청각미디어서비스의 용이한 접근
3조c항	- 저작권 계약 기간을 지난 극영화(cinematographic works) 전송 금지
3조d항	- 상업적 시청각커뮤니케이션 관련 포괄적 규제사항
3조e항	- 스폰서 프로그램에 대한 규제사항
3조f항	- 간접광고와 관련한 규제사항
3조g항	- 미성년자에 미치는 영향력과 관련한 규제사항
3조h항	- 주문형 서비스의 유럽작품 활성화 준수사항

자료: 황준호 · 이상우(2007)

반면, 텔레비전 방송과 같이 이용자의 선택, 통제권이 상대적으로 약하고, 사회에 미치는 영향력이 지대하다고 판단되는 리니어 시청각미디어서비스에 대해서는 다음과 같은 규제조항들을 두고 있다.

한편 EU의 ‘시청각미디어서비스지침’(Audiovisual Media Services Directive: AMSD)의 주요내용 중 광고관련 부분을 보면, 수평적 규제체계 하에서는 TV광고에 대한 규제가 상당부분 완화되고 있음을 알 수 있다.

&lt;표 3-3&gt; 리니어 시청각미디어서비스에만 적용되는 규제조항들

해당조항	규제 내용
3조1항	- 사회적 중요도가 높은 이벤트에 대한 텔레비전 방송의 독점권 규제
3조2항	- 단신보도에 관한 텔레비전 방송의 독점권 규제
4조~9조	- 유럽작품의 제작, 유통의 활성화를 위한 규제
10조~20조	- 텔레비전 광고와 텔레쇼핑에 관한 규제
22조	- 텔레비전 방송의 미성년자 보호 규제
23조	- 텔레비전 방송의 반론권 사항

동 지침은 텔레비전 광고에 대한 규제완화의 측면을 분명히 보여주고 있는데, 그 하나는 광고시간의 확대이다. 전체 총 일일 광고시간 제한규정이 폐지되었고, 다만 시간당 20%(최대 12분)을 초과할 수 없도록 하였다(18조(1)). 또한 '97년 지침이 극장상영용 영화와 텔레비전용 영화에 대해서 매 45분 당 한 번의 중간광고시간을 허용했던 것에 비해서 '07년 지침은 이들 프로그램에 대해서 매 30분 당 한 번의 중간 광고시간을 허용하도록 함으로써 중간광고에 대한 규제완화가 이루어졌다. 반면에 '07년 지침은 종교행사의 방송시에 중간광고를 금지시키는 새로운 규제를 도입했다.

&lt;표 3-4&gt; EU의 수평적 규제체계에서 광고관련 규제 현황

주요이슈	근거조항	비고
상업적 시청각커뮤니케이션 관련 포괄적 규제사항	AMSD 3조 d항	Nonlinear 서비스에만 적용
스폰서 프로그램에 대한 규제	AMSD 3조 e항	Nonlinear
간접광고 관련 규제	AMSD 3조 f항	Nonlinear
미성년자에 미치는 영향력과 관련된 규제	AMSD 3조 g항	Nonlinear
주문형 서비스의 유럽작품 활성화 준수사항	AMSD 3조 h항	Nonlinear
텔레비전 광고와 텔레쇼핑	AMSD 10조~20조	Linear/Nonlinear

또한 새로운 광고기법으로 각광받고 있는 간접광고(Product Placement: PPL)를 제한된 범위 내에서 일부 허용하였다. 기본적으로 간접광고를 금지하면서도, 개별 회원국의 판단에 따라 극영화, 시청각미디어서비스용 영화나 시리즈물, 스포츠 프로그램, 연예오락프로그램의 경우 간접광고를 허용할 수 있도록 하였다(3조f). 그럼에도 불구하고 어린이 프로그램, 의료품의 간접광고 금지 등을 추가적으로 명시하였다.

EU 시청각미디어서비스 지침의 경제적, 산업적 의도는 광고규제의 대폭적인 완화로 보인다. 총 광고시간의 증가, 중간광고 규제완화, 간접광고 허용 등은 콘텐츠 사업자의 안정적 재정조달을 위한 탈 규제적 조치로써 유럽 방송 및 콘텐츠 산업의 활성화를 위한 정책의 전환을 의미한다. 광고물의 내용과 관련한 다양한 규제들은 이전의 지침보다 강화된 측면이 있으나, 광고내용 규제강화는 특히 미성년자들을 대상으로 하는 콘텐츠의 해악적 측면에 대한 강도 높은 규제를 의미하는 것으로 광고일반의 규제강화로 해석되어서는 안 될 것이다.

지금까지 논의한 융합 환경 하에서의 미디어 환경 변화와 규제체계의 변화는 광고시장의 변화를 추동하는 핵심요인이다. 또한 이러한 변화의 흐름은 국내 방송통신광고편성운용 제도 개선의 필요성을 검토하게끔 하는 강제요인들이다.

## 제2 절 방송광고편성운용 규제의 한계

현행 방송광고편성운용에 대한 규제의 정당화 뿌리는 방송의 공익성에 근거한다. 문제는 우리가 통념적으로 생각하고 있는 방송의 공익성은 방송프로그램 시장에서 구현되는 것임에도 불구하고 광고제도 개선 시 등장하는 이슈가 방송의 공익성 훼손에 대한 주장이었던 데 있다. 그것은 방송광고가 방송프로그램 시장과 밀접하게 연관이 되어 있기 때문이다. 따라서 현행 방송광고편성운용 규제의 한계점을 논하는데 있어 이들 간의 관계를 규명하는 것은 무엇보다 중요하다.

## 1. 방송광고시장 vs 방송프로그램 시장: 프로그램 공급시장의 시장 실패 보정

주지하였다시피 방송프로그램이 갖는 내재적 상품속성은 소비의 비배제성, 비경합성으로 인해 시장 실패가 발생한다는 데 있다. 타인의 소비를 배제할 수 없고, 타인의 소비가 나의 소비에 직접적 영향을 주지 않는 방송프로그램은 마치 국방이나 공원처럼 사적으로는 제공되기 어려운 상품이다. 예컨대 국방이나 공원의 경우 모두가 필요하다고 인식하지만 자신의 비용을 직접 지불하는 것을 꺼려하는 것과 동일하다. 이는 시청자가 방송프로그램의 가치를 인정하지만 먼저 나서서 그 비용을 부담하려 하지 않는다는 것과 유사하다. 결국 모두가 양질의 방송프로그램에 대한 필요성과 시청유인을 갖지만 실제로 자신이 비용을 지불하지 않고 무임승차하려는 행위가 발생한다는 점이다. 이는 바로 프로그램 공급시장의 시장실패를 발생시킨다.

반면 광고시장에서 광고주는 다수의 잠재적인 소비자에게 자사 제품에 대한 정보를 단기간 내에 최대한 많은 잠재적 소비자에게 전달시킬 유인을 갖는다. 그렇기 때문에 전국 매체로서의 지상파 방송은 이러한 광고주의 요구를 가장 잘 충족시켜줄 수 있는 매체이다. 여기서 만약 광고주가 자사 제품에 대한 정보를 최대한 전달하기 위해 특정 채널을 임대해 광고전용 채널을 운용한다고 가정해 보자. 문제는 이와 같은 채널을 시청할 시청자들이 있겠는가 하는 점이다. 그렇기 때문에 광고주의 선택은 소비자에게 어떤 것을 제공하고(프로그램) 거기에 끼워서 자사의 상품 메시지를 전달하는 방식을 선택하게 된다. 그리고 바로 이 지점이 방송프로그램 시장과 방송광고시장이 연결되는 핵심 고리이며, 방송프로그램 공급시장의 시장실패를 보정하기 위해 광고시장이 작동하는 지점이다.

## 2. 방송시장의 최종 거래 상품: “시청자의 노출”

방송사는 광고시장과 프로그램 시장을 연결하는 매개자이다. 시청자의 입장에서 본다면 시청자는 자신에게 가치가 있는 프로그램을 무료로 시청함으로써 “시청자 노출”이라는 새로운 상품을 만들어 낸다. 반면 광고주는 시청자가 생산한 시청자 노

출이라는 상품을 구입한다. 방송사는 시청자 노출을 증대시킬 수 있는 프로그램을 시청자에게 제공하는 것과 함께 시청자의 노출이라는 상품을 패키지로 해서 광고주에게 판매한다. 즉 방송사는 시청자들에게 좋은 프로그램을 제공하고 광고주에게는 ‘시청자 노출’이라는 상품을 판매한다. 따라서 지상파 방송시장에서 최종 거래되는 상품은 프로그램이 아니라 시청자의 주목이라는 상품이라 하겠다. 문제는 시청자의 주목이라는 상품은 방송프로그램과 같이 시장에서 시장실패가 발생하지 않는다는 데 있다. 예컨대 시청자의 주목이라는 나만의 고유한 특성을 갖는 것으로 광고주 입장에서는 소비의 비배제성, 비경합성이 발생하지 않는다. 따라서 시청자의 노출에 근거한 광고는 공공재가 아니라 사유재이며, 따라서 시청자의 노출이 거래되는 방송광고시장에 시장원리가 도입되는 것은 바람직하지 않다는 주장은 방송광고편성 운용규제를 논하는 데 있어 논점을 벗어나는 것이 된다.

### 3. 방송광고규제 도입의 핵심 논거: 방송프로그램 공익성, 다양성 제고

그렇다면 방송광고시장은 시장 원리 도입을 통해 ‘시청자 노출’이라는 상품이 시장에서 자유롭게 거래될 수 있는 것임에도 불구하고, 정책당국의 인위적 규제가 도입되었던 이유는 무엇인가? 이에 대한 분명한 답은 첫째, 정책당국이 광고상품의 거래를 제약할 수밖에 없는 뚜렷한 이유가 있었는가, 둘째 그 이유가 분명하다면 그것이 지금과 같은 방송광고 규제만을 통해서만이 달성할 수 있는 성질의 것인가에 달려 있다. 즉 현재의 방송광고규제가 기대하는 목적이 변화하는 미디어 환경에서 여전히 지금과 같은 방식으로 이루어져야 하는가에 대한 문제제기이다.

이때 방송광고시장에 대한 규제와 관련된 논의의 핵심은 방송광고시장 자체에 있기 보다는 방송프로그램과 궁극적으로 시장에서 거래되는 시청자 노출이라는 상품과의 관련성에서 찾아질 필요가 있다. 시청자 노출은 시청자들의 프로그램에 대한 주목의 규모로써 시청률이라는 수치로 계량화된다. 시청자의 노출규모는 시청률로써 표시되고, 시장에서는 시청자의 노출규모가 실제 가격을 형성한다. 다시 말해 시청률이 높을수록 시청자의 노출규모라는 상품가치는 높게 표출되며, 이를 판매하는

방송사 입장에서 보면 보다 높은 가치를 갖는 시청자 노출규모를 생산할 수 있는 방송프로그램을 편성할 수밖에 없다.

이와 같은 구조 하에서 방송사의 합리적 행위가 낮은 생산원가로 높은 가치의 프로그램(높은 시청률)을 생산하려 했을 때 이와는 상반되게 사회문화적 가치(다양성)와 충돌하는 경우, 방송광고시장에서의 효율성이 사회전체로 보아 바람직하지 못한 결과를 초래한다는 뚜렷한 근거가 있을 때, 이를 규율하기 위한 광고시장의 규제는 정당화될 수 있다. 그리고 이상의 논리가 현행 지상파 방송광고시장에 대한 규제철학이자 논거라 하겠다.

현행 방송광고시장의 규제운용의 정당화 논거는 보다 광의의 차원에서 방송시장에 이루어져 온 방송시장 규제의 정당화 논거와 동일한 연장선상에서 해석될 수 있다. 주파수 희소성 명제에 근거한 수탁제 모델 하에서의 방송시장, 혹은 방송편성규제 도입의 논거는 책임 있고 신뢰할 만한 주체에게 주파수 사용에 대한 독점적 권리를 부여하지만, 잠재적 주파수 이용자의 이해를 배제해서는 안 되며 그 사회의 다양한 목소리를 대변해야 한다는 것이다. 이를 달리 표현하면 독점적 주파수 사용자가 자신의 이익을 극대화할 수 있는 프로그램만을 제작, 공급해서는 안 되며, 자신의 이익과는 상충되지만 사회적으로 필요로 하는 프로그램을 공급해야 한다는 것이다. 이와 같은 논리는 방송의 형식, 예컨대 무료방송이나 유료방송의 방송광고시장에 적용되어 온 동일한 규제 운용원리였다.

그리고 이상의 논거는 방송광고시장의 효율성 제약을 통해 다양성을 제고하는 것이 사회적으로 바람직하다는 것이 전통적인 인식이었다.

### 제 3 절 방송광고편성운용 규제 개선 방향

전통적인 방송광고시장 편성운용 규제의 정당화 논거가 변화하고 있는 미디어 환경에서 여전히 유효한가는 방송광고시장의 효율성 제약을 통해 다양성을 제고하는 것이 사회적으로 바람직한가에 대한 판단이다. 이를 규명하기 위해서는 첫째, 방송

시장의 환경 변화에 대한 이해와 이를 기반으로 한 현행 방송광고편성운용규제 논리가 여전히 정당화 될 수 있는가. 둘째, 광고시장의 효율성을 보장할 때 다양성 감소가 우려된다면, 광고시장의 효율성 제고와 함께 그와 상반되게 나타날 수 있는 다양성 감소를 보정할 수 있는 다른 제도적 대안은 없는가에 대한 문제로 압축된다.

후자의 문제부터 살펴보자. 만약 광고시장의 효율성 제고를 통한 편익이 다양성 감소에 따른 비용을 상쇄하고도 남을 만큼의 편익을 발생시킨다면 정책당국의 인위적 정책적 개입은 바람직하지 않을 수 있다. 예컨대 현재와 같이 방송광고에 대한 초과수요가 없는 현실에서 시장원리를 도입해 양질의 오락프로그램이 생산, 유통되고 시청률에 연동될 수 있는 광고시장이 형성된다면, 다양성을 제고할 수 있는 소수 취향의 프로그램이 등장할 수 있는 내부보조 메커니즘을 가동시킬 수 있을 것이다.<sup>5)</sup> 그러나 이와는 반대로 초과수요가 없는 방송광고시장에서 시장의 효율성을 제약하며 다양성을 제고하고자 하는 인위적인 노력은 오히려 시청자 편익을 감소시킬 수 있다는 점이다.<sup>6)</sup> 따라서 지금의 변화된 환경에서는 방송광고시장의 효율성을 제고하되 그에 따른 방송프로그램의 다양성 감소를 보정하기 위한 정책당국의 인위적 지원 정책을 통해 규율하는 것이 오히려 효율적일 수 있다.

이제 보다 근원적인 문제로써 첫 번째 문제를 살펴보자. 주지하다시피 방송시장의 환경변화 중 가장 주목할 만한 것은 주파수 희소성 명제에 기초한 수탁제 모델의 정당화 논리가 희석되었다는 점이다. 지상파 방송규제의 정당화 논거인 수탁제 모델은 이미 유료방송인 케이블TV가 등장하면서 유약해졌고, 디지털 기술의 발달과 전송네트워크의 고도화는 방송과 통신의 융합을 현실화시키며 IPTV와 같은 새로운 방송서비스들이 지속적으로 등장하면서 전통적인 규제 정당화 논거는 더욱 약화되고 있다. 이는 방송시장의 외연이 확대되는 것과 함께 방송콘텐츠에 대한 수요가 급

5) 1990년대 중반 초과수요가 있는 방송광고규제 체계 하에서는 이러한 내부보조메카니즘이 제대로 작동하였다는 점을 상기할 필요가 있다.

6) 오히려 양질의 오락프로그램이 생산, 유통되고 시청자들이 소비할 수 있는 기회마저 소실될 수 있다.

등하고 있는 현실에서 콘텐츠 제작비 확보 차원에서 광고시장의 효율적 운영은 더 이상 피할 수 없는 현실이 되었기 때문이다. 따라서 전통적 수탁제 모델 하에서의 규제원리인 시장의 효율성을 제약할 경우 오히려 다양한 프로그램이 등장할 수 있는 물리적 기반을 취약하게 만들 가능성이 높아질 수 있다.

둘째, 앞서 살펴보았듯이 전 세계적으로 TV 재원이 취약해짐에 따라 광고시장에 대한 규제완화가 전 세계적으로 진행되고 있다는 점이다. TV재원이 취약해지고 있다는 것은 방송광고규제 개선이 필요시 되는 환경변화들 중 대표적 요인이라 하겠다. 새로운 유형의 방송매체들이 등장하면서 전통적인 고정형 TV중심의 광고 매체에서 개인형, 이동형 광고매체가 등장하며 매체가 다변화되고 있다. 또한 소비자들의 매체 이용행태에 있어 변화가 나타남에 따라 새로운 매체 유형에 맞는 신 유형 광고들이 등장하며 광고의 집행 매체 역시 다각화되고 있다. 이러한 변화는 그간 방송광고시장에 대한 불합리한 규제에 대한 개선의 필요성과 함께 세계적으로 방송광고운용제도에 대한 개선으로 나타나고 있다는 점이다.

마지막으로 방송시장에 대한 규제체계의 변화이며 이는 방송광고시장 규제체계의 변화를 수반할 수밖에 없다는 데 있다. 방송과 통신의 융합으로 그간의 각 영역별 칸막이식 규제체계는 방송망에서의 통신서비스의 제공, 통신망에서의 방송서비스의 제공이 현실화됨에 따라 규제 공백, 규제충돌, 규제중복이라는 문제를 낳았다. 전 세계적으로 이에 대한 문제를 해결하고 관련 산업의 활성화를 위해 규제체계의 변화, 요컨대 칸막이식 수직적 규제체계에서 계층별 분류에 입각한 수평적 규제체계로의 전환을 진행하고 있다.

수평적 규제체계로의 전환은 방송통신광고시장의 규제체계 변화를 유도할 수밖에 없다. 앞서 논의하였듯이 방송프로그램 시장과 방송광고시장은 동전의 양면이기 때문이다. 따라서 방송통신시장의 규제체계가 수평적 규제체계로 전환할 경우, 방송통신광고는 현행의 광고유형과 새로이 등장하는 광고유형을 감안할 때 콘텐츠 영역의 규제체계와 연동하여 선형광고(linear commercial)와 비선형광고(non linear)로 분류하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 예를 들어 선형광고는 현행과 같은 실시간 방송

프로그램의 광고, 반면 비선형광고는 T-Commerce의 독립형, 연동형 광고, 인터넷 광고, PPL에서의 연동형 광고 등이 이에 해당할 것이다.

지금까지 방송통신광고시장의 환경변화, 그리고 환경변화에 따른 방송광고편성운용규제 개선의 필요성을 전통적인 방송시장 규제의 정당화 논거에 연계시켜 살펴보았다. 그 결과 현행 방송통신광고시장 및 방송광고편성운용규제는 콘텐츠 산업의 활성화, TV재원의 확보, 소비자의 변화, 규제체계의 변화라는 측면에서 개선될 필요성이 있다. 다음 장에서는 이상의 논의 결과를 기반으로 현행 방송광고편성운용규제를 개선했을 경우의 정책적 효과를 검토한다.

## 제 4 장 방송광고제도개선의 정책 효과

### 제 1 절 중간광고 도입에 따른 정책 효과

#### 1. 현 황

##### 가. 정의

중간광고란 프로그램 중간에 삽입되는 광고를 뜻한다. 예컨대 60분짜리 프로그램이 있다고 할 때, 이 프로그램은 54분의 본체와 6분의 광고(100분의 10)로 구성된다. 현 방송법상 6분의 길이 광고는 전후CM만 허용된 블록광고 형태로서 프로그램 전후에 3분씩, 혹은 프로그램의 시간대에 따라 약간 변동을 주어 편성하고 있다. 그러나 중간광고를 허용할 경우, 전후CM의 광고량을 줄여서 줄여진 양만큼 프로그램 사이에 넣는 형태로 변형할 수 있다.

과거 TV보급률이 20%를 갓 넘은 1970년대 초반까지 중간광고와 프로그램도중 자막광고를 시행한 적이 있었으나 1974년 중간광고가 폐지되었다(한은경, 2007). 현재 중간광고는 방송법상에 법률조항을 두고 있으나 시행령상 지상파방송사업자는 운동경기, 문화·예술행사 등에 한하여 허용이 되어 있으며, 일반 프로그램에 대해서는 금지하고 있다. 반면 케이블TV의 경우 45분~60분 미만인 방송프로그램의 경우 1회, 60분~90분미만 2회, 90분~120분미만 3회, 120분~150분미만 4회, 150분~180분미만 5회, 180분이상인 경우에는 6회로 하되, 매회 3건이내로 하고, 매회의 광고시간은 1분이내로 하도록 되어 있다.

##### 나. 지상파TV 중간광고 도입을 둘러싼 기존의 논의

지상파TV 중간광고 도입과 관련한 그간 논의의 기본 축은 크게 바뀌지 않을 것으로 예상된다. 그간의 논의들을 찬반양론으로 나누어 정리해 보면 다음과 같다.<sup>7)</sup>

7) 이에 대한 논의는 국내 방송광고시장에 중간광고를 법적으로 도입할 당시 개최되

먼저 중간광고 도입을 주장하는 진영에서는 선진국의 경우 이미 중간광고가 허용되고 있는 세계적 흐름이라는 차원에서 광고제도의 선진화와 함께 중간광고의 긍정적인 효과를 주장한다. 중간광고의 도입은 방송광고의 효율적 배분을 가능케 한다는 점이다. 예컨대 현재와 같이 프로그램 전후에 많은 광고가 몰리는 현상을 감안할 때 중간광고의 도입은 혼잡도를 완화시킴으로써 광고주목도와 효율성을 높일 수 있다는 점이다. 즉 지상파 방송을 통해 방영되는 광고가 블록화 현상 때문에 소비자가 외면하는 현상이 나타남으로 광고효율성은 제고되기 어렵다는 점이다. 특별히 유료 TV에서 광고효과가 높다는 것을 경험한 광고주 입장에서는 중간광고에 대한 선호도가 대단히 높을 수밖에 없다.

이와는 상반되게 중간광고 도입을 반대하는 진영에서는 시청자의 시청흐름을 단절시키므로 시청자의 볼 권리를 제한할 뿐만 아니라 방송의 상업화를 더욱 가속화시킬 것이라는 주장이다. 이와 함께 중간광고의 도입으로 지상파TV로의 광고쏠림 현상이 증가해, 케이블TV 광고시장이 위축될 것이므로 매체간 균형발전 차원에서 바람직하지 않다는 것이 대표적인 논거라 하겠다.

이하에서는 현재 중간광고가 도입되어 시행되고 있는 케이블TV PP의 중간광고 운용현실을 감안해 두 가지 방식으로 중간광고 도입에 따른 시장효과를 분석한다. 첫 번째, 현행 케이블TV 광고요금을 기준으로 하여 지상파TV 중간광고도입의 효과를 추정하며, 둘째는 ADRATIO 분석기법을 이용해 추정한다.

## 2. 중간광고 도입 효과 1: 케이블TV 가격대비

### 가. 분석 방법

본 절에서는 현재 유료TV 방송광고시장에서 운용되고 있는 케이블TV PP광고시장의 중간광고 가격을 이용하여 지상파TV 광고시장에 중간광고가 도입될 경우 지

---

었던 학계(김상훈, 2000; 임동욱, 2000) 토론회 및 연구 보고서(한국방송광고공사, 2002; 한은경, 2007)를 참고하여 정리하였음

상파 TV방송광고시장의 규모를 추정하고자 한다.

이를 위해 먼저 케이블TV 전후 CM광고비 대비 중간광고 가격을 이용하여 중간광고의 가치를 산출한다. 둘째, 지상파TV 중간광고 도입을 위한 가정을 설정한 후, 마지막으로 케이블TV 전후 CM대비 중간광고 가격의 가치를 반영하여 지상파TV의 중간광고 도입 효과를 정량적으로 추정한다.

분석을 위해 전체 케이블TV PP 중 시청률 상위 17개 채널을 선정한 후, 케이블TV협회(KCTA, 2008)의 2008 PP광고가이드의 광고요금표(전후CM, 중CM)를 이용하였으며, 2008년 지상파 TV방송광고판매액은 한국방송광고공사(KOBACO)의 자료를 이용하였다.

#### 나. 가정

(가정 1) 지상파TV 중간광고 도입 시 시간 당 6분의 프로그램 광고 중에서 1분을 중간광고로 전환

(가정 2) 2008년 지상파 TV 프로그램광고 판매액 기준으로 시급별 광고효과가 높은 SA와 A급의 중간광고 물량은 전량 판매되며, B와 C급은 전혀 판매되지 않고, 기존 전후 CM으로 편성한다.

#### 다. 분석결과

##### 1) 케이블 PP 중간광고의 가치

케이블TV 채널(PP) 중 시청률 상위 17개 채널의 중간광고 가격과 프로그램 전후 광고 가격을 비교한 결과 평균적으로 중간광고 가격이 전후CM 가격보다 SSA급 63.7%, SA급 58.4%, A급 60.3% 더 비싼 것으로 나타났다.<sup>8)</sup> <표 4-1>에서 보듯이 지상파 계열 PP의 중간광고 가격이 높으며, 다음으로는 주요 MPP들의 가격이 높은 것으로 분석되었다.

8) PP의 경우 각 PP들마다 채널 장르의 특성을 고려하여 시급별 시간대를 달리 설정하고 있다.

&lt;표 4-1&gt; 주요 PP 프로그램 전후 CM가격 대비 중간광고 가격 규모

	SSA	SA	A	B
KBS Drama	200.00%	200.00%	200.00%	200.00%
MBC Drama	200.00%	200.00%	200.00%	200.00%
SBS Drama+	200.00%	200.00%	200.00%	200.00%
mbn	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
YTN	150.00%	150.00%	150.00%	150.00%
SBS Sports	120.00%	122.22%	126.67%	
애니원	140.00%	120.00%	120.00%	120.00%
Tooniverse	128.57%	150.00%	187.50%	150.00%
채널CGV	171.43%	166.67%	166.67%	200.00%
	175.00%			
OCN	175.00%	160.00%	166.67%	187.50%
SUPER ACTION	166.67%	150.00%	166.67%	150.00%
코미디TV	120.00%	125.00%	120.00%	
e채널	175.00%	166.67%	150.00%	150.00%
KBS joy	200.00%	200.00%	200.00%	
MBC every1	166.67%	150.00%	150.00%	160.00%
Mnet	155.56%	133.33%	120.00%	133.33%
	166.67%			
tvN	200.00%	200.00%	200.00%	200.00%
평균	163.71%	158.46%	160.25%	164.35%
SSA급과 SA급 평균	161.23%			

## 2) 2008년 지상파TV 광고재원 현황 및 판매실적

2008년 지상파TV 총 광고재원 대비 판매율은 54.8% 수준인 것으로 나타났다(<표 4-2> 참고). 이를 광고 유형별로 살펴보면, 프로그램 광고의 경우 SA급 59.2%, A급 56.2%, B급 48.8%, C급 23.4% 순인 것으로 분석되었다. 토막광고(SB)의 경우 SA급 79.3%, A급 61.5%, B급 50.0%, C급 38.7% 순인 것으로 나타났다. 전반적인 국내 경기 침체에 따른 영향이라 할 수 있다.

프로그램광고만을 놓고 볼 경우, 총 광고재원 대비 판매율은 52.9%, SA와 A급 프

로그래밍 광고의 경우 59.2%, 56.2% 정도에 그친 것으로 나타났다.

<표 4-2> 2008년 지상파TV 시급별 자원대비 판매액

(단위: 억 원, %)

광고유형	SA급			A급		
	재원	신탁	판매율	재원	신탁	판매율
프로그램광고	14,963	8,852	59.2	6,312	3,549	56.2
토막광고	1,797	1,425	79.3	1,177	733	61.5
ID	83	73	87.7	55	36	66.3
끝이어	83	71	85.0	54	36	67.2
시보	298	243	81.7	83	45	54.3
소계	17,224	10,664	61.9	7,681	4,389	57.1

광고유형	B급			C급		
	재원	신탁	판매율	재원	신탁	판매율
프로그램광고	5,351	2,611	48.8	3,161	739	23.4
토막광고	708	354	50.0	399	154	38.7
ID	33	19	57.9	192	10	51.1
끝이어	33	19	57.7	19	9	49.0
시보	48	25	52.8	3	2	88.8
소계	6,173	3,029	49.1	3,601	915	25.4

자료: KOBACO(2008)

### 3) 지상파TV 중간광고 도입에 따른 시장효과

다음의 <표 4-3>은 지상파TV 중간광고 도입 시 프로그램광고의 매출규모를 추정한 결과이다. 본 분석의 가정대로 SA, A급대 프로그램의 시간당 6분의 프로그램 광고 중에서 1분을 중간광고로 전환할 경우(SA + A/6) 약 2,067억 원이 중간광고의 잠재수요가 될 것이며, 이 때 중간광고의 수요는 케이블 PP SSA급, SA급 중간광고 가격의 가치 1.61이 반영된 3,328억 원이 된다. 결국 지상파TV 중간광고 도입에 따른 시장 창출분은 1,261억 원으로 추정되며, 이에 SA급과 A급을 더한 판매액의 각 비중을 적용하여 시급 별 시장 창출분을 구하면 SA급(비중 71.3%) 900억 원, A급

(28.6%) 361억 원일 것으로 예상된다.

결론적으로 지상파TV 방송의 시간 당 6분의 프로그램 광고 중 1분을 중간광고로 전환할 경우 2008년 기준 지상파TV 프로그램광고 매출액(1조 5,750억 원) 대비 약 10.7%(1,261억 원) 증가한 1조 7,011억 원 규모일 것으로 추정된다.

<표 4-3> 중간광고 도입에 따른 지상파TV 프로그램광고 매출규모

(단위: 억 원, %)

시급	2008년 판매액	시급별 판매비중	중간광고 시장 창출분	중간광고 후 매출액예상
SA	8,852	56.2%	900	9,752
A	3,548	22.5%	361	3,909
B	2,611	16.6%		2,611
C	739	4.7%		739
합계	15,750	100.0%	1,261	17,011

주: 시급별 토막, id, 끈이어, 시보광고 제외

### 3. 중간광고 도입 효과 2: ADRATIO 적용

#### 가. 분석 방법

본 절에서는 다니허(Danaher, 1995)가 제안한 ADRATIO 개념을 사용해 케이블TV PP의 광고시청률 패턴을 원용해 지상파TV중간광고도입에 따른 광고시청률과 광고 시청량의 변화를 통해 시장창출효과를 분석하고자 한다. ADRATIO란 프로그램 시청률 대비 각 광고 블록별 시청률 지수(index)의 평균을 의미한다. 즉  $ADRATIO = (\text{각 CM 시청률 평균} / \text{프로그램 시청률}) * 100$ 이다.<sup>9)</sup> 국내에서 ADRATIO 개념을 적용

9) 이 값은 프로그램 시청률이 100일 때 이 프로그램에 나간 광고들의 평균 지수가 얼마인가를 나타내는 것으로써, 예를 들어 프로그램 시청률이 10%인 A라는 프로그램에 광고가 4개가 노출되었고, 각각의 광고시청률이 7%, 8%, 8%, 9%일 때, 광고시청률은 평균 8%이므로 ADRATIO는 80이 된다. ADRATIO는 1995년 뉴질랜드에서 다니허(Danaher, 1995)가 피플미터를 이용한 시청률 자료를 이용해 TV광고에서 프로그램 대비 광고물의 시청행태를 연구하기 위해 고안한 측정치이며, 국내에서는

해 중간광고의 도입에 따른 광고시청량 변화와 시장효과를 분석한 연구로는 이규완·박원기(2004), 한은경(2007)이 있다.

본 절에서는 다나허(Danaher, 1995), 이규완·박원기(2004), 한은경(2007)의 연구 방법을 적용하여 지상파TV 중간광고 도입에 따른 시장효과를 분석한다. 분석에서는 지상파 3개 채널인 KBS2, MBC, SBS에 중간광고가 편성될 수 있는 프로그램, 요컨대 현행 케이블TV 수준 40분이상의 프로그램에 대해 중간광고도입에 따른 ADRATIO 증가비율을 적용하여, 중간광고 도입 시 총광고시청량 즉, 총광고시청량(GRPs) 증가분을 도출함으로써 지상파TV 3사의 총재원 GRPs의 증가량 및 증가율을 추정하고자 한다.

#### 나. 데이터

본 분석을 위해서 다음과 같은 방식으로 분석기간 및 분석대상을 설정하였다. 분석기간은 2008년 홀수 달인 1월, 3월, 5월, 7월, 9월, 11월 총 6개월의 매달 첫째 주 1주일 치(월~일)로 선정하였다. 짝수 달의 경우 8월 북경올림픽 기간이라는 특수성을 고려해 배제하였다.

분석대상으로는 지상파 3사인 KBS2, MBC, SBS와 케이블TV PP의 경우 2008년 시청률 순위 20위권 이내 채널 중 전/후/중CM 분석이 가능한 10개 채널을 선정하였다. YTN, 투니버스, SBS드라마플러스, OCN, Mnet, MBC드라마넷, KBS스포츠, KBS드라마, Champ, 채널CGV 등이 이에 해당하였다. 또한 지상파3사의 경우도 전/후 CM 분석이 가능한 프로그램만을 분석대상으로 선정하였다.

그 결과 최종 분석대상 프로그램의 경우 2008년 기준 지상파3사 2,950개, 케이블 TV PP 6,942개로 전체 9,532개의 프로그램이 사용되었다. 그리고 시청률 자료 및 광고(전, 후, 중CM)시청률 자료는 AGBNielsen의 자료를 이용하였다.

---

조정식·김경희(1997), 이규완·박원기(1999), 조정식(2000), 이종선(2004) 등의 연구에서 사용된 바 있다(이규완·박원기, 2004).

## 다. 분석 결과

## 1) 케이블TV PP 중간광고 ADRATIO 산출

아래의 <표 4-4>는 분석대상 10개 케이블PP의 중간광고 ADRATIO 산출결과이다. 선행연구의 산출방식에 따라 3가지 방법으로 구한 그 평균값을 최종 중간광고 ADRATIO로 투입하였다. 여기서 40분미만의 프로그램을 제외한 것은 케이블TV PP 관련 방송법상의 광고규정상 중간광고가 편성 가능한 것은 최소 45분이상이라는 점을 고려했기 때문이다.

첫 번째 방법은 중간광고 ADRATIO 중 100이 넘는 Tooniverse와 SBS 드라마 플러스는 상한선을 100으로 두고 100미만의 채널들과 평균을 구하였다. 이는 지상파 TV 채널이 종합편성 채널이라는 특성상 케이블TV PP보다 프로그램 충성도가 높아 채널간 이동이 심할 수 있기 때문에 100을 넘는 ADRATIO를 적용하는 것은 무리가 있다는 판단이다. 다시 말해 ADRATIO 100이 넘는 케이블PP 채널이 갖는 의미는

&lt;표 4-4&gt; 케이블 PP별 40분이상 프로그램의 ADRATIO

	시청률(%)				ADRATIO			산출방식		
	시청률	전CM	후CM	중CM	전CM	후CM	중CM	방법1	방법2	방법3
YTN	0.588	0.359	0.407	0.553	64.432	68.526	89.227	89.227	89.227	
Tooniverse	0.867	0.497	0.643	0.858	64.922	72.030	101.693	100		101.693
SBS드라마플러스	0.719	0.330	0.508	0.807	50.615	75.386	104.411	100		
OCN	0.497	0.220	0.271	0.437	48.593	57.342	84.512	84.512	84.512	
Mnet	0.218	0.081	0.129	0.228	70.943	71.348	92.546	92.546	92.546	
MBC드라마넷	0.861	0.368	0.535	0.972	49.791	62.725	100.315	100.315	100.315	
KBSN스포츠	0.233	0.101	0.127	0.258	60.615	73.035	97.073	97.073	97.073	
KBS드라마	0.692	0.305	0.432	0.729	51.958	65.124	99.977	99.977	99.977	
champ	0.881	0.393	0.504	1.040	40.936	54.602	92.465	92.465	92.465	92.465
채널CGV	0.460	0.153	0.204	0.361	35.856	49.955	73.643	73.643	73.643	
합계(평균)		0.281	0.376	0.624	53.866	65.007	93.586	92.976	91.220	97.079
최종중간광고 ADRATIO(방법 1, 2, 3의 평균)=93.758										

프로그램이 종결되더라도 채널이동 없이 그 채널에 시청자들이 머물러 있다는 것을 의미한다는 점에서 현실성이 부족하다. 이러한 점을 고려했을 때 첫 번째 방법을 이용해 산출된 ADRATIO는 약 92.98이다.

두 번째 방법은 중간광고 ADRATIO가 100을 넘지 않는 8개 PP에 대한 중간광고 ADRATIO 평균을 구한 결과 약 91.22이다.

세 번째 방법은 상대적으로 다른 케이블TV PP에 비해 시청률이 높은 Tooniverse와 champ의 경우에 한정해서 보면 ADRATIO 평균값은 97.08이다.

이상의 세 가지 방법으로 산출된 ADRATIO 값의 평균을 구하면 93.758이며, 이 값을 최종적인 중간광고 ADRATIO 투입 치로 정하고자 한다.

## 2) 지상파TV 중간광고 도입 시 ADRATIO 산출

### ① 지상파 3사 전/후 프로그램 광고 ADRATIO

지상파TV의 중간광고 도입 시 ADRATIO 증가량을 파악하기 위해서는 현재 지상파 3사 전/후 프로그램 광고의 ADRATIO를 산출해야 한다.

아래의 <표 4-5>는 프로그램 길이에 따른 지상파방송 3사의 전CM과 후CM별 ADRATIO 이다. 중간광고 도입이 가능한 40분이상의 프로그램과 40분미만의 프로그램으로 구분한 까닭은 케이블TV PP의 중간광고 허용기준은 45분이상부터 시작하나 이 시간은 Spot, 캠페인, 각종 안내 및 예고 등이 포함된 시간이다. 따라서 실제 프로그램 시간이 40분 정도가 되어도 중간광고가 가능하다. 따라서 ADRATIO를 활

<표 4-5> 지상파TV 3사 프로그램 ADRATIO

	전CM		후CM	
	40분미만	40분이상	40분미만	40분이상
KBS2(770개)	82.958	59.761	90.651	83.928
MBC(917개)	82.247	65.235	94.114	87.889
SBS(903개)	83.365	64.271	91.814	81.118
합계(평균)	82.587	63.089	92.193	84.312

용하는 경우 프로그램 시간은 광고가 포함된 편성시간을 기준으로 하는 것이 아니라 순수 프로그램 방영시간을 의미한다.

본 분석에 이용된 프로그램은 KBS2 770개, MBC 917개, SBS 903개의 프로그램이다. 중간광고 도입이 가능한 40분이상 프로그램의 경우 평균적으로 전CM은 63.1, 후CM은 84.3 이다. 기존 연구결과에서도 후CM이 전 CM의 광고시청률 보다 높게 나타나고 있다(이종선, 2004; 이규완·박원기 1999; 조정식·김경희, 1997; 김희진·오완근, 1996). 이에 대한 이유에 대해서는 분분하나, 이러한 결과는 시청자들의 TV시청행태와 전CM에 후CM보다 많은 광고를 편성하는 한국방송광고공사의 광고편성전략 때문에 나타난 것으로 해석하였다(조정식·김경희, 1997).

#### ② 지상파 TV 중간광고 도입 시 ADRATIO 증가량

먼저 현재와 같이 지상파TV에 중간광고가 도입이 안 되었을 때의 전/후CM ADRATIO 63.1과 84.3을 이용해 광고노출지수를 구한 후, 중간광고 도입 가정 시 앞서 분석한 케이블TV 중CM ADRATIO 93.7을 적용했을 경우의 광고노출지수를 구한 후 이를 통해 양자간의 ADRATIO 증가량을 산출한다.

본 분석에서의 가정은 지상파TV 프로그램의 길이가 40분인 경우 그 길이의 10/100인 4분의 프로그램 광고가 가능할 때, 현재 지상파TV의 광고편성 관례를 고려하여 전CM에 2분, 후CM에 1분의 광고를 편성하고, 중간광고 도입 시 전CM중 1분을 중간광고로 편성하는 것으로 한다.

이상의 분석절차에 따라 산출한 결과는 다음과 같다.

- 현행(중간광고 미시행시) 광고노출지수
 
$$= (\text{전CM ADRATIO} \times 3\text{분} \times 4\text{회}) + (\text{후CM ADRATIO} \times 1\text{분} \times 4\text{회})$$

$$= (63.089 \times 3 \times 4) + (84.312 \times 1 \times 4) = 757.068 + 337.248 = 1,094.316$$
- 중간광고 도입 시 광고노출지수
 
$$= (\text{전CM ADRATIO} \times 2\text{분} \times 4\text{회}) + (\text{중CM ADRATIO} \times 1\text{분} \times 4\text{회}) + (\text{후CM ADRATIO} \times 1\text{분} \times 4\text{회})$$

$$= (63.089 \times 2 \times 4) + (93.758 \times 1 \times 4) + (84.312 \times 1 \times 4) = 504.712 + 357.032 + 337.248 = 1,198.992$$

- 중간광고 도입 시 ADRATIO 증가율

$$= [(중간광고 도입시 광고노출지수 - 현행광고노출지수) / (현행 광고노출지수)] * 100$$

$$= [(1,198.992 - 1,094.316) / 1,094.316] * 100 = (104.676 / 1,094.316) * 100 = 9.57\%$$

분석결과 중간광고 도입 시 ADRATIO 증가율은 9.57%인 것으로 나타났다. 이 수치는 ADRATIO에 대한 가정과 전후CM 및 중간광고의 편성비율이 동일하다면 프로그램의 길이가 40분 이상 늘어나도 동일하다고 볼 수 있다.<sup>10)</sup>

3) 지상파TV 중간광고 도입에 따른 지상파TV 3사의 총채원 광고 GRPs 증가량  
중간광고 도입 시 지상파TV의 ADRATIO 증가율 9.57%를 통해 실제 지상파TV의 총채원 광고GRPs 증가율을 산출하면 다음과 같다. 여기서 G는 중간광고 도입에 따른 ADRATIO 증가율 0.0957, A는 지상파TV 3사 전체 프로그램에서 40분미만 프로그램 광고GRP 비중 0.343(112,779.1), B는 지상파TV 3사 전체 프로그램에서 40분이상 프로그램의 광고GRP 비중 0.657(216,009.2)이다.

- 중간광고 도입 시 광고GRPs 증가율

$$= [G \times B / (A + B)] \times 100$$

$$= [0.0957 \times 0.657 / (0.343 + 0.657)] \times 100$$

$$= 6.287\%$$

결론적으로 지상파TV 중간광고 도입에 따른 총채원 광고GRPs는 6.287% 증가할 것으로 예상되며,<sup>11)</sup> 이는 중간광고의 도입으로 증가될 가능성이 있는 방송광고채원은 6.287% 수준이라는 것을 의미한다. 또한 중간광고를 도입할 경우 방송광고시간

10) 이규완·박원기(2004)의 연구결과에서는 10.7%, 한은경(2007)의 경우 9.2%였다.

11) 이규완·박원기(2004)의 연구결과에서는 7.0%, 한은경(2007)의 경우 6.7%였다.

의 양을 증가시키지 않더라도 중간광고가 도입되는 프로그램에 대해서는 광고시청량을 9.57% 정도 높일 수 있다는 의미이다. 광고주나 방송사 입장에서는 효율성이 높아지는 것을 뜻한다.

케이블TV PP의 중간광고 ADRATIO가 93.7 수준이라는 것은 중간광고가 시청자의 시청권을 침해하는 정도가 6.3% 수준이라는 점을 의미한다. 그러나 중간광고 도입에 따른 시청권 침해 이슈는 정량적 분석 이외에 다양한 측면에서의 분석이 이루어져야 한다는 점에서 후속연구가 필요시 되는 대목이다.

이상의 결과를 2008년 기준 지상파TV 광고시장에 적용할 경우, 중간광고 도입 시 지상파TV 광고매출액은 993억 원 정도 증가, 전체 TV광고시장의 규모는 5.22% 증가할 것으로 추정된다.

<표 4-6> 지상파 TV광고시장 규모(2008년)

(단위: 원)

	프로그램	토막/ID/곶이어/시보	총액
SA급	885,220,855,450	181,190,470,490	1,066,411,325,940
A급	354,846,386,155	84,059,739,650	438,906,125,805
B급	261,138,080,390	41,725,779,950	302,863,860,340
C급	73,882,109,430	17,588,169,700	91,470,279,130
합계	1,575,087,431,425	324,564,159,790	1,899,651,591,215

<표 4-7> 중간광고 도입에 따른 지상파 TV광고시장 규모

(단위: 원)

	프로그램	토막/ID/곶이어/시보	총액
SA급	940,989,769,343	181,190,470,490	1,122,180,239,833
A급	377,201,708,483	84,059,739,650	461,261,448,133
B급	277,589,779,455	41,725,779,950	319,315,559,405
C급	78,536,682,324	17,588,169,700	96,124,852,024
합계	1,674,317,939,605	324,564,159,790	1,998,882,099,395

4개 시급 프로그램 광고시청량 6.3% 증가 시 총 매출액 5.22% 증가

## 제 2 절 TV방송광고제도 개선 효과: 광고주 지불의사를 중심으로

### 1. 분석 목적

본 연구에서는 중간광고 도입의 정책효과 이외에 TV방송광고제도와 관련해 미디어 어랩 도입, 간접광고, 중간광고, 광고총량제 등과 같은 제도들이 시행될 경우 제도개선에 따른 시장효과와 매체간 대체성 여부 및 규모를 파악하고자 하였다. 그러한 까닭은 여전히 광고가 방송의 주 재원이라는 점을 감안할 때, 방송재원의 잠재적 규모는 방송채널정책을 수립하는 데 있어 중요한 근거가 되기 때문이다. 요컨대 방송의 3대 재원이 유료방송수신료, 광고, 시청료라는 점을 감안한다면, 향후 재원조달의 원천이 유료로 이전될 것이라는 점을 감안하더라도 일정정도 방송의 주 재원이 광고라는 점을 무시할 수는 없다. 또한 앞서 분석한 중간광고의 창출규모의 적정성 여부를 추가적으로 검토할 수 있을 것이다.

아래의 <표 4-8>에서 보듯이 2008년 기준 지상파방송의 광고시장 규모(지상파 DMB 포함)는 약 2조 1,381억 원으로 이 중 TV방송광고가 1조 8,894억 원으로 88.4%를 점유하고 있으며 라디오방송광고의 경우 2,488억 원으로 11.6을 점유하고 있다(KOBACO 신탁금액 기준, 2008).

<표 4-8> 지상파방송 광고시장의 광고주 규모

순위	광고비(백만 원)	비중
Top 10	426,711	20.0%
Top 20	610,577	28.6%
Top 100	1,363,328	63.8%
Top 200	1,730,891	81.0%
Total	2,138,121	

자료: KOBACO(2008)

이를 광고주 규모로 살펴보면 지상파방송광고시장에서 상위 10대 광고주가 20%인 4,267억 원, 상위 20대 광고주 28.6%인 6,106억 원, 상위 100대 광고주 63.8%인 1조 3,633억 원, 200대 광고주 81.0%인 1조 7,309억 원 점유하고 있다. 지상파방송에 광고를 하고 있는 광고주들은 수천 개에 이르고 있으나 실질적으로 방송광고시장에 영향을 미칠 수 있는 광고주들은 최상위 광고주들이다.

본 절에서는 TV방송광고제도개선에 따른 시장효과, 예컨대 미디어 랩 도입, 중간광고, 간접광고(PPL), 광고총량제 등에 대한 개별 제도개선의 효과와 4가지 제도를 모두 도입했을 경우 방송광고시장에 미칠 효과, 그리고 미디어 간 대체성 여부 및 규모를 광고주 설문 인터뷰 방식을 통해 추정한다.

## 2. 분석방법

### 가. 설문대상 광고주

2008년 기준 지상파방송광고비 지출 규모 최상위 광고주 20개와 이에 포함되지 않는 업종을 분류하여 업종을 선정하고, 각 업종의 최상위 광고주 10개를 선정하여 총 30개 광고주를 본 조사의 설문대상 광고주로 선정하였다. 선정된 각 업종의 최상위 광고주 10개 업체 중 설문 거절을 통보한 경우 그 업종의 후순위 광고주로 대체하였다.

조사과정에서 영업비밀(2개), 일방적 응답 거부(2개), 응답결과의 극단치(1개) 등이 발생해 5개 업체를 배제한 25개 광고주의 응답결과를 분석 자료로 사용하였다.

### 나. 조사기간 및 방법

본 조사는 2009년 10월 7일~21일(10일) 동안 수행되었으며, 리서치회사가 아닌 정보통신정책연구원(KISDI)의 연구진이 광고주들을 직접 방문하여 설문조사 및 심층인터뷰를 수행하였다(20개). 그리고 일부 광고주들의 경우(5개) 전화 설명 후 인터넷 이메일로 설문결과를 수령하였다. 그 결과 본 분석에 이용된 광고주 설문조사 결과는 25개이다.

다. 지상파TV 방송광고제도 개선에 관한 설문내용

광고주 설문지는 다음과 같이 구성하였다. 지상파 TV 방송광고제도 개선 내용에 대한 설명으로 4가지 광고제도개선에 대한 가정과 예상효과를 기술하였다. 이와 함께 광고주들에게 TV광고효과 및 제도 이외의 조건, 예를 들어 거시적 시장 환경 또는 회사의 영업활동 및 재무구조는 동일하게 유지된다는 것을 전제로 해서 응답해 줄 것을 요구하였다. 다음으로 통계처리를 위한 질문으로 해당 광고주들의 지상파 방송광고비 지출액을 KOBACO의 2008년 실측치로 설문지에 제시하였다. 이는 설문조사 결과의 신뢰성을 높이기 위한 장치이다. 그리고 통계적 분석을 위해 해당 광고주의 연간 미디어 광고비 지출 총액과 전체 매체별 광고비지출액을 작성하도록 하였다.

세 번째 파트는 4가지 광고제도 개선 사항으로 4가지 광고제도 개선이 모두 이루어진다고 가정할 때 해당 광고주들의 TV방송광고비 지불의사를 설문하였다. 이와 함께, TV방송광고비 지출을 변화시킬 경우 타 매체광고비 지출의 변화 의사를 설문하였다.

마지막으로 4가지 방송광고제도 개선 중 다른 관련제도는 현재와 동일하게 유지되면서 각각의 제도가 도입될 경우 광고주들의 지불의사를 설문하였다. 타 매체광고비 지출변화의사 역시 위의 설문문항과 동일하게 구성하였다.

아래의 내용은 광고주들에게 제시한 TV방송광고 제도개선에 대한 설명문이다.

#### 1) 미디어 랩

- 개선방향에 대한 가정: 현재 KOBACO 독점체제인 미디어랩 시장에 일정한 조건을 갖춘 미디어랩이 자유롭게 진입하여 사업할 수 있도록 허용<sup>12)</sup>
- 예상효과: ① 미디어랩 시장에 경쟁이 도입되면 지상파 TV 광고요금이 시장가치를 반영해 시청률이 높은 프로그램의 광고가격은 상승하는 반면 시

---

12) 본 설문에서는 미디어랩 시장의 구조와 관련해 경쟁유형에 따른 지불의사를 설문하지 않았다. 그러나 심층면접과정에서 광고주들은 경쟁유형에 대해 다수의 미디어랩이 시장에서 경쟁하는 상황으로 인식하고 있음을 확인할 수 있었다.

청률이 낮은 프로그램의 광고가격은 하락할 것임, ② 패키지 구매의 강제성도 줄어들 것임, ③ 시청률과 광고가격의 연관성이 높아짐에 따라 방송사들은 시청률을 높이기 위해 더 많은 노력을 할 것이므로 전반적인 프로그램 시청률은 높아질 것으로 예상

## 2) 중간광고

- 개선방향에 대한 가정: ① 현행 지상파 프로그램 광고 허용량(10/100) 중 45분이상의 프로그램에 한하여 1분까지 중간광고 허용, ② 뉴스, 어린이 프로그램은 제외
- 예상효과: 중간광고의 경우 선-end나 후-top 광고 이외의 일반 프로그램 광고에 비해 광고시청률이 높을 것으로 예상되며, 현재 시행중인 2008년 프로그램 시청률 상위 10대 케이블 채널의 경우 프로그램 전후 광고시청률 대비 중간광고 시청률은 평균 190% 높은 것으로 나타남
- ※ 케이블 10대 채널 전CM 시청률 0.28%, 후CM 0.376%, 중CM 0.624%

## 3) 간접광고(PPL)

- 개선방향에 대한 가정: ① 모든 방송사업자(지상파TV, SO, PP, 위성)의 오락, 교양 분야에 한정, 다만 어린이를 주 시청대상으로 하는 프로그램과 보도·시사·논평·토론 등의 프로그램의 경우 제외(방송법 시행령 개정안), ※ 2008년 방송3사 편성현황: 어린이 주 시청대상 프로그램(6.3%), 보도, 시사, 논평, 토론프로그램(22%), ② 표식(상품, 로고)의 노출시간은 해당 방송 프로그램시간의 100분의 5(화면의 1/4)
- 예상효과: PPL이 양성화됨으로써 새로운 형태의 방송광고 가능, 기존 협찬에서 간접광고를 이용할 경우 광고효과 증대될 것으로 전망

## 4) 광고총량제

- 개선방향에 대한 가정: ① 현재 제한되어 있는 프로그램광고와 기타 토막 및 시보광고간의 시간 배분을 없애고 총량으로 운영, 최대 12분
- ※ 예를 들어 현재 케이블 채널의 경우 중간광고는 매회 1분 이내이며 회당

3건 이내, 토막 및 자막 광고는 4분으로 제한되어 있는 것을 광고형태에 관계없이 최대 12분까지 허용

- 예상효과: 현재 판매율이 높은 지상파TV 인기프로그램의 경우 프로그램 SA, A급 시간대 프로그램 광고량 증가 예상

### 3. 분석결과

#### 가. 효과추정 방식

TV방송광고<sup>13)</sup> 제도개선에 따른 광고주 지불의사비율은 개별 광고주의 TV방송광고에 대한 지출의사를 각 광고주의 TV방송광고 지출액으로 가중 평균하여 계산하였다. 광고주마다 방송광고시장에서 차지하는 비중(방송광고비 규모가)이 다르기 때문에 가중치를 부여해야 한다. 이를 간단히 표현하면 다음과 같이 정리될 수 있다.  $\sum(\text{TV방송광고지출의사} \times \text{TV방송광고지출액}) / \text{TV방송광고지출총액}$ . TV방송광고 지출 변화에 따른 각 매체별 광고비 지출변화 역시 위와 동일한 방법으로 가중 평균하여 매체별 지출의사를 산출하였다.

TV방송광고제도개선의 효과는 세 가지 차원으로 나누어 분석하였다. 먼저 개별 제도개선시의 효과, 둘째 4가지 제도개선이 모두 이루어질 경우, 셋째 4가지 제도개선이 모두 이루어질 경우 개별 제도 간 대체효과가 발생하기 때문에 이를 배제한 개별제도의 순효과를 계산하였다.

#### 나. 개별 제도개선 효과

##### 1) 미디어랩 도입

광고주들은 다른 광고관련 제도가 현재와 동일한 상황에서 방송광고판매시장에 경쟁을 도입할 때 TV방송광고비를 5.3% 추가 지출할 의사가 있는 것으로 나타났다(<표 4-9> 참조). 반면 유료방송 -6.3%, 신문 -2.5%, 잡지 -1.2%, 라디오 -2.1% 등 인터넷, 영화를 제외하고는 모두 지출을 줄일 의사가 있는 것으로 분석되었다.

13) 이하 TV 방송광고란 지상파TV 방송광고를 의미한다.

&lt;표 4-9&gt; 미디어 렵 도입 시 광고주 매체별 지출의사

매체	지불의사(%)	증감효과(%)
TV광고비	105.2904	5.2904
유료방송	93.68888	-6.31112
신문	97.5201	-2.4799
잡지	98.80508	-1.19492
인터넷	103.7557	3.7557
라디오	97.8801	-2.1199
옥외	98.03903	-1.96097
영화	100.2621	0.2621
기타(DMB, IPTV등)	100.0681	0.0681

주: 기준: 현재의 매체별 광고 지출 규모 100%

## 2) 중간광고 허용

다른 방송광고 관련 제도는 현재와 동일한 상황에서 중간광고만 허용했을 경우 광고주들은 지상파TV 방송광고비에 9.2% 추가 지출할 의사가 있는 것으로 나타났다(<표 4-10> 참고).

한편 중간광고가 허용될 경우 광고주들은 타 매체 광고비 지출과 관련해 유료방송 -6.0%, 신문 -1.9%, 잡지 -1.1%, 라디오 -3.1%에 대한 지출을 줄일 의사가 있는 것으로 분석되었다. 인터넷과 영화의 경우 1.6%, 영화 0.1% 씩 추가 지출할 의사가 있는 것으로 분석되었다.

&lt;표 4-10&gt; 중간광고 허용 시 광고주 매체별 지출의사

매체	지불의사(%)	증감효과(%)
TV광고비	109.2151	9.2151
유료방송	93.98354	-6.01646
신문	98.12976	-1.87024
잡지	98.92105	-1.07895
인터넷	101.6416	1.6416

매체	지불의사(%)	증감효과(%)
라디오	96.92548	- 3.07452
옥외	97.88783	- 2.11217
영화	100.0865	0.0865
기타(DMB, IPTV등)	99.96466	- 0.03534

주: 기준: 현재의 매체별 광고 지출 규모 100%

### 3) 간접광고 도입

다른 방송광고관련 제도는 현재와 동일한 상황에서 간접광고 허용시 광고주들은 TV방송광고비에 6.97% 추가 지출할 의사가 있는 것으로 분석되었다.

### <표 4-11> 간접광고 도입 시 광고주 매체별 지출의사

매체	지불의사(%)	증감효과(%)
TV광고비	106.9667	6.9667
유료방송	92.56447	- 7.43553
신문	99.29003	- 0.70997
잡지	97.91756	- 2.08244
인터넷	100.7449	0.7449
라디오	94.95323	- 5.04677
옥외	97.63346	- 2.36654
영화	98.15513	- 1.84487
기타(DMB, IPTV등)	99.7054	- 0.2946

주: 기준: 현재의 매체별 광고 지출 규모 100% 대비

한편 간접광고 도입 시 TV방송광고비 지출변화에 따른 각 매체별 광고비의 경우 인터넷을 제외하고 모든 매체에서 광고주들은 광고비를 감소시킬 의사가 있는 것으로 나타났다.

### 4) 광고총량제 도입

마지막으로 다른 방송광고관련 제도는 현재와 동일한 상황에서 광고총량제만 도입하였을 경우 광고주들은 TV방송광고비에 3.51% 추가 지출할 의사가 있는 것으로

분석되었다.

매체별로 살펴보면, 광고주들은 광고총량제 도입으로 TV방송광고비 지출변화에 따른 각 매체별 광고비 운영을 인터넷을 제외하고 모든 매체에서 지출을 감소할 의사가 있는 것으로 나타났다(<표 4-12> 참조).

<표 4-12> 광고총량제 도입 시 광고주 매체별 지출의사

매체	지불의사(%)	증감효과(%)
TV광고비	103.511	3.511
유료방송	97.05876	-2.94124
신문	97.5352	-2.4648
잡지	97.27597	-2.72403
인터넷	101.8286	1.8286
라디오	97.17598	-2.82402
옥외	98.66535	-1.33465
영화	99.65475	-0.34525
기타(DMB, IPTV등)	99.93737	-0.06263

주: 기준: 현재의 매체별 광고 지출 규모 100% 대비

#### 5) 각 제도별 개선효과 비교

<표 4-13>은 각 제도별 개선 시 광고주들의 매체별 지출의사를 총 정리해 놓은 것이다. 각 제도별 개선이 이루어질 경우 광고주들은 TV광고비와 관련해 중간광고, 간접광고, 미디어 랩 경쟁 도입, 광고총량제 순으로 추가 지출 의사가 있는 것으로 나타났다.

<표 4-13> 각 제도별 개선효과 비교

(단위: %)	TV	유료	신문	잡지	인터넷	라디오	옥외	영화	기타
미디어랩경쟁도입	5.29	-6.31	-2.48	-1.19	3.76	-2.12	-1.96	0.26	0.07
중간광고 허용	9.22	-6.02	-1.87	-1.08	1.64	-3.07	-2.11	0.09	-0.04
간접광고 허용	6.97	-7.44	-0.71	-2.08	0.74	-5.05	-2.37	-1.84	-0.29
광고총량제 도입	3.51	-2.94	-2.46	-2.72	1.83	-2.82	-1.33	-0.35	-0.06

매체간 대체효과의 경우 유료TV(PP) 영역의 광고비 지출감소가 다른 매체들과 비교해 뚜렷하게 나타나고 있다는 점에서, TV방송광고시장에서 지상파TV와 경쟁관계에 있음을 간접적으로 확인할 수 있다. 반면 신문의 경우는 지출감소율이 유료방송보다 적은 것은 광고주들이 미디어 믹스차원에서 신문이 갖는 고유한 광고소구력 및 매체 정체성을 인정하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 또한 인터넷의 경우 미디어 이용패턴의 변화가 광고시장에도 직접적인 영향을 주고 있다는 점에서 인터넷 광고시장의 잠재성은 지상파 방송광고제도개선으로 영향을 받지 않을 것으로 보인다.

다. 동시 제도개선에 따른 총 효과 및 제도별 순효과

1) 총효과

이번에는 미디어랩 경쟁 도입, 중간광고 허용, 간접광고 허용, 광고총량제 도입 등 4가지 TV방송광고제도가 모두 이루어 질 경우 광고주들은 지상파TV 방송광고비에 추가 지출할 의사가 13.4% 인 것으로 나타났다.

<표 4-14> 4가지 방송광고제도 개선이 모두 이루어질 경우 광고주 지출의사

매체	지불의사(%)	증감효과(%)
TV광고비	113.4179	13.4179
유료방송	93.078	-6.922
신문	94.95631	-5.04369
잡지	97.75151	-2.24849
인터넷	103.4455	3.4455
라디오	95.96078	-4.03922
옥외	96.9727	-3.0273
영화	100.233	0.233
기타(DMB, IPTV등)	99.99745	-0.00255

주: 현재의 매체별 광고 지출 규모 100% 대비

또한 4가지 광고제도선이 모두 이루어질 경우 TV방송광고비 지출변화에 따른 각 매체별 광고비 지출의사를 살펴보면, 유료방송 -6.92%, 신문 -5.04%, 라디오 -4.04%,

옥외 -3.03% 감소하는 것으로 나타났다. 반면 인터넷은 3.45%, 영화 0.23% 추가 지출할 의사가 있는 것으로 분석되었다.

## 2) 제도별 순효과

4가지 TV방송광고제도 개선이 모두 이루어질 경우, 각 제도의 개선에 따른 순효과를 추정하기 위해서 다음과 같은 방식을 이용하였다. 앞서 분석한 개별 제도 개선에 따른 효과는 다른 제도들의 변화가 없다는 것을 전제로 광고주들의 지출의사를 파악한 것으로, 4가지 제도가 모두 이루어질 경우와 비교해 지출의사의 규모가 클 수밖에 없다. 따라서 4가지 제도개선이 모두 이루어졌을 경우의 총효과보다 개별제도개선의 효과가 크게 된다.

따라서 개별 제도개선의 총효과 증가분에서 제도개선이 모두 이루어졌을 경우의 총효과 증가분을 차감한 증가분에 개별 제도개선의 합에 대한 각 제도의 비중을 적용하여 산출된 결과를 총효과에서 개별 제도간의 대체분(cannibalization)으로 가정 한 후, 각 제도의 대체분을 개별 제도의 효과에서 차감한 수치를 각 제도의 순효과로 정의하였다. 이에 대한 산출 식은 다음과 같다.

### － 개별제도의 대체효과 산출 방식

개별제도의 대체효과 = (총 제도간 대체효과, 0.1156) × (각 개별제도의 비중: 미디어랩 0.248, 중간광고 0.257, 간접광고 0.252, 광고총량제 0.243)

총 제도간 대체효과 = {개별제도개선시 광고증가분 합: (개별제도개선 기중평균의 합: 4.2498) - 4 = 0.2498} - {모두 도입시 광고증가분 합: 1.1342 - 1 = 0.1342} = 0.1156

∴ 개별제도의 대체효과 = 미디어랩 0.029, 중간광고 0.030, 간접광고 0.029, 광고총량제 0.028

※ 모두 도입시 제도별 순효과 = (개별제도 규제개선효과) - (개별제도의 대체효과분)

이와 같은 산출방식에 따라 계산한 결과 4가지 광고제도개선이 모두 이루어질 경

우 TV방송광고비는 13.42% 증가할 것으로 전망되며, 각 제도별 대체효과를 반영한 각 제도별 개선 순효과는 미디어 랩 도입시 광고주들의 경우 TV방송광고 2.43%, 중간광고 6.24%, 간접광고 4.06%, 광고총량제 0.69% 추가 지출할 의사가 있는 것으로 분석된다. 아래의 <표 4-15>는 이상의 결과를 정리한 것이다.

<표 4-15> TV방송광고 제도 개선 시 제도별 개선 순효과

(단위: %)

TV방송광고제도	개별제도개선 (A)	제도별 대체효과분 (B)	모두 개선 시 제도별 순효과(A-B)
미디어랩 도입	105.2904	2.8653	102.4251
중간광고 허용	109.2151	2.9721	106.243
간접광고 허용	106.9667	2.9109	104.0558
광고총량제 도입	103.511	2.8168	100.6941

주: 기준: 현재의 매체별 광고 지출 규모 100% 대비

<표 4-16><sup>14)</sup>은 이상의 TV방송광고제도 개선의 정책효과를 2008년 광고시장에 적용해 추정한 시장규모이다. 먼저 독립적으로 제도별 개선이 이루어질 경우 중간광고 도입 시 지상파TV 방송광고시장은 1,772억 증가하며, 간접광고 1,339억 원, 미디어랩 경쟁도입 시 1,016억 원, 광고총량제 도입 시 674억 원 증가할 것으로 예상된다. 이와 함께 지상파TV광고제도개선에 지상파TV광고비 증가로 유료방송, 신문, 잡지, 라디오, 옥외광고의 경우는 광고비가 감소할 것으로 보인다.

다음으로 미디어랩, 중간광고, 간접광고, 광고총량제가 모두 도입될 경우 지상파TV광고비는 2,579억 원이 증가할 것으로 전망된다. 이 중 중간광고 1,199억 원, 간접광고 780억 원, 미디어랩 467억 원, 광고총량제 133억 원 정도가 TV광고비 증가분을 구성할 것으로 추정된다. 반면 타 매체 광고비의 경우 신문 836억 원, 유료방송 700억 원, 잡지 108억 원, 라디오 112억 원 감소할 것으로 예상된다. 미디어랩 도

14) <표 4-16>의 2008년 광고비 중 TV, 라디오, 유료방송 광고비는 방송산업 실태조사 보고서, 그 외 광고비는 광고연감의 데이터를 사용.

입에 따른 광고비 증가분이 중간광고 도입 시 광고비 증가분보다 적은 것은 두 가지 측면에서 해석될 수 있다.

첫째, 미디어렙 도입으로 인한 시장가치 증가분이 중간광고 도입으로 인한 효과와 상쇄관계에 있는 것으로 해석할 수 있다. 미디어렙 도입으로 인한 시장효과는 광고판매량 증대, 시청률 인상, 시장가치 인상이라는 세 가지 요인이 증충적으로 작동한다. 이때 시장가치는 판매량이나 시청률이라는 변수와는 다르게 광고시간대의 가치 상승분을 의미한다. 중간광고의 경우 전·후 CM에서 프로그램 중간에 삽입됨으로 인해 발생할 수 있는 시장가치가 반영되기 때문에 미디어렙 도입의 시장가치 상승분과 상쇄될 수 있기 때문이다.

<표 4-16> 제도개선에 따른 광고비 변화(2008년 기준)

(단위: 억 원)

매체 (2008년 광고비)	TV광고비(19,215)		유료 방송 (10,116)	신문 (16,581)	잡지 (4,804)	인터넷 (11,900)	
모두 도입 시 정책효과 (증감분)	미디어렙	(467)	21,794 (2,579)	9,416 (▽700)	15,745 (▽836)	4,696 (▽108)	12,311 (411)
	중간광고	(1,199)					
	간접광고	(780)					
	광고총량제	(133)					
개별제도 효과(증감분)							
미디어렙 경쟁도입	20,231 (1,016)		9,478 (▽638)	16,170 (▽411)	4,747 (▽57)	12,347 (447)	
중간광고 허용	20,987 (1,772)		9,507 (▽609)	16,271 (▽310)	4,752 (▽52)	12,095 (195)	
간접광고 허용	20,554 (1,339)		9,363 (▽753)	16,463 (▽118)	4,704 (▽100)	11,988 (88)	
광고총량제 도입	19,889 (674)		9,819 (▽297)	16,173 (▽408)	4,673 (▽131)	12,118 (218)	

매체 (2008년 광고비)	라디오 (2,783)	옥외 (6,395)	영화 (803)	기타(DMB, IPTV 등)(167)	계 (72,764)
모두 도입 시 정책효과 (증감분)	2,671 (▽112)	6,201 (▽194)	804 (1)	167 (0)	73,805 (1,041)
개별제도 효과(증감분)					
미디어렙 경쟁도입	2,724 (▽59)	6,270 (▽125)	805 (2)	167 (0)	72,939 (175)
중간광고 허용	2,698 (▽85)	6,260 (▽135)	803 (0)	167 (0)	73,540 (776)
간접광고 허용	2,642 (▽141)	6,243 (▽152)	788 (▽15)	167 (0)	72,913 (150)
광고총량제 도입	2,705 (▽78)	6,310 (▽85)	800 (▽3)	167 (0)	72,653 (-110)

둘째, 광고주들이 매체 광고비 운용에 있어서 미디어렙 도입에 따른 광고가격 인상에 대해서는 부담을 갖지만, 연계판매와 같은 강제판매행위가 없어질 것이라는 점에 대해서는 긍정적이라는 양면적인 태도가 결과에 반영된 것으로 보인다.

종합적으로 볼 때 방송광고제도개선이 모두 이루어질 경우 전체 광고비는 2008년 7조 2,764억 원에서 1,041억 원이 증가한 7조 3,805억 원 규모가 될 것으로 추정된다.

## 제 5 장 방송통신광고시장 활성화를 위한 중장기 정책방향

### 1. 지상파TV 중간광고 도입

향후 미디어 광고 시장은 미디어렙 도입, 간접광고 및 가상광고 허용 등으로 큰 변화가 예고되고 있다. 국내 방송광고시장의 규제변화는 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째 방송재원의 확보, 둘째 불합리한 규제의 개선, 셋째 콘텐츠 시장의 경쟁력 확보이다. 이상의 세 가지 측면은 전 세계적인 방송시장 규제완화의 흐름과 맥을 같이하는 측면이 있으며, 각 국가가 처한 미디어 현실을 고려해 선택과 집중을 통한 규제개선이 진행되고 있다. 그 중 국내에서 지속적으로 논의가 되어 온 것이 지상파TV의 중간광고 도입 이슈이다.

중간광고 도입과 관련해 그간에 찬반이 뚜렷하였으나 지상파TV의 재원이 취약해지고 있는 현실, 방송의 디지털화 및 다매체 환경에서의 경쟁 심화, 주요 선진국의 광고규제 수준 등을 종합적으로 고려할 때 중간광고 도입은 시대적 조류임이 분명하다. 앞서 정책효과 분석에서도 실증적으로 검토한 바와 같이 지상파TV의 중간광고 도입은 지상파방송사의 자원 확충에 크게 기여할 것으로 예상된다.

그러나 문제는 미디어렙 도입이나 간접광고 및 가상광고 등의 도입으로 미디어 광고시장의 급격한 변화가 예상된다는 점을 고려할 때, 미디어 광고시장의 변화를 일정기간 주목한 후 도입을 논의하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 그러한 까닭은 최근의 방송광고시장 규제완화로 지상파TV방송의 광고쏠림에 대한 우려가 있는 상황에서 규제완화의 효과가 실제로 시장에서 어떻게 나타나는지를 파악한 후 시장 충격을 덜 줄 수 있는 방향으로 중간광고를 도입하는 것이 바람직할 것으로 보이기 때문이다. 또한 시청시간의 흐름을 크게 방해하지 않도록 일정 시간 이상의 방송프로그램과 특정 장르에 한하는 것이 적절할 것이다.

만약 중간광고를 도입하고자 한다면 현행 케이블TV 수준의 중간 정도로 도입하

되 장르는 드라마에 한정할 필요가 있으며, 어린이 프로그램이나 보도 교양프로그램의 경우는 배제할 필요가 있다. 또한 총 광고시간량이 증가하지 않도록 현행 프로그램 광고허용량(프로그램의 10/100)의 범위 내에서 운용하는 것이 적절할 것이다.

<표 5-1> 지상파TV 중간광고 도입(안)

현행 케이블TV 중간광고	지상파TV중간광고 도입시 (드라마, 프로그램 10/100 범위 내)
45~60분: 1회	45~60분: 1회
60~90분: 2회	60~90분: 2회
90~120분: 3회	90~120분: 3회
120~150분: 4회	120~150분: 4회
150~180분: 5회	150~180분: 5회
180분이상: 6회	180분이상: 6회
매회 1분 이내: 회당 3건	매회 30초 이내: 회당 2건

## 2. 케이블TV 실질적 광고총량제 도입

광고총량제란, 방송광고의 허용시간에 대해 현재와 같이 프로그램 광고시간, SB 광고(토막광고, 자막광고)의 시간 및 횟수에 대한 별도의 규제 없이 그 총량만을 규제하는 방식으로 일정기간 동안 총 방송광고 허용량 범위 내에서 각 방송사가 시장 자율기능에 의해 광고 유형, 시간, 횟수, 길이 등을 자율적으로 정하는 방식을 말한다. 이는 방송광고편성운용규제의 정당화 논거에서 서술했듯이 방송프로그램의 편성 장르를 오락프로그램 50%이하, 교양프로그램 30% 이상 등으로 규제하는 것과 동일하게 방송광고 역시 하루 또는 시간에 따라 어느 정도의 시간 또는 비율 이하로 광고방송을 할 수 있도록 규제하는 방식이다.

광고총량제는 현재의 방송광고시간을 늘리는 것이 아니라 현재와 같은 시간을 광고방송에 할당하면서 단지 광고 시간의 분배와 그 길이를 조절하는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 광고총량제는 방송사의 자율성을 보장하는 제도라 하겠다.

해외 각국의 경우 광고총량제는 제도화되어 있다. EU의 ‘시청각미디어서비스’ 지

침은 일일광고총량제에서 시간당 광고총량제(1시간당 12분이내)로 규정을 변경하였고, EU회원국인 영국은 1일 총량제 방식을 도입하여 1시간당 7분(1일 방송시간이 10시간이면 10시간×7분=70분)으로 제한하고 있으며, 프라임타임대의 경우 평균 8분이상을 넘지 못하도록 하고 있다. 그러나 중간광고의 경우에 한하여 시간량 규제를 두고 있다.<sup>15)</sup>

<표 5-2>는 우리나라의 케이블TV PP의 광고유형 및 허용량을 정리한 것이다. 프로그램광고에 대한 허용량 제한은 없으나 그 이외 중간광고, SB광고에 대한 제한을 두고 있으며 시간당 총허용량 규제(시간당 평균 10분)를 두고 있다.

<표 5-2> 케이블TV 광고유형 및 허용량

매체	프로그램 광고	중간광고	토막광고	자막광고	시보광고	시간당 총허용량
종합 유선 및 위성	-	45~60분: 1회 60~90분: 2회 90~120분: 3회 120~150분: 4회 150~180분: 5회 180분이상: 6회 매회 1분 이내: 회당 3건	매시간 2회이내 매회 5건이내 매회 100초 (시간당 3분 20초)	매시간 6회이내 매회 10초이내 화면의 1/4 (60초)	-	시간당 평균 10분, 최대 12분이내

그러나 현행 케이블TV에 적용되고 있는 시간당 총 허용량은 광고유형별로 시간내 제한을 두고 있다는 점에서 순수한 광고총량제로 보기는 어렵다. 이와 함께 중간광고 허용량의 경우 매회 1분당 3회 이내로 제한을 두고 있어 탄력적이지 못하다는 문제점을 갖는다. 예컨대 해외에서 구입한 프로그램의 경우 길이가 제각각이라는 점에서 법정 광고시간 준수의 어려움이 따른다. 현행 방송광고는 대부분 15초이므

15) 각국의 제도운용현황과 관련해서는 제2장 제3절 각국의 방송광고편성운용제도 현황을 참고

로 중간광고 매회 1분 이내, 3건 이내의 규정을 적용할 경우 회당 15초의 광고재원 손실이 발생한다는 점이다.

지상파방송광고시장에 대한 규제완화가 이루어지는 점을 고려하고, 케이블TV 광고시장의 경쟁력을 높이기 위해서는 현행 시간당 총허용량을 일일 총량제로 전환하되 특정시간대 광고 집중배치에 따른 문제점을 최소화하기 위해 시간당총량제를 병행하는 것이 바람직하다. 1일 총량제 방식을 도입하여 1시간당 10분(1일 방송시간이 24시간이면  $24시간 \times 10분 = 240분$ )으로 제한하고, 프라임타임대의 경우 시간당 최대 15분을 넘지 못하도록 운용제도를 개선할 필요가 있다. 이러한 변화는 현행 ‘평균 10분 이내’ 규정과 동일한 광고량으로써 광고량의 증가는 발생하지 않으며 방송사업자의 자율성을 최대화하는 방향이라 하겠다. 다만, 중간광고의 경우 시청자의 시청흐름을 보호한다는 차원에서 중간광고 허용량은 현행을 유지하되 광고재원의 손실을 보전하기 위해 회당 3건을 회당 4건으로 개선하는 것이 적절할 것으로 보인다.

<표 5-3> 케이블TV 광고총량제 도입(안)

매체	프로그램 광고	중간광고	토막광고	자막광고	시보광고	일일 총량제
종합 유선 및 위성	—	45~60분: 1회 60~90분: 2회 90~120분: 3회 120~150분: 4회 150~180분: 5회 180분이상: 6회 매회 1분 이내 · 회당 4건	—	—	—	일일허용량 (240분) 시간당 10분, 주시청시간 대 15 분이내

### 3. 장기적으로 수평적 규제체계로의 전환: 선형(linear)광고 vs 비선형(nonlinear)광고

융합 환경에서 수평적 규제체계로의 전환이 갖는 함의는 새로운 신규 서비스의

활성화, 규제의 형평성 제고, 콘텐츠 산업의 활성화와 경쟁력 제고로 집약된다. 이를 방송통신광고시장에 적용할 경우 첫째 신규 서비스의 활성화는 신 유형광고의 등장과 발전을 의미한다고 볼 수 있다. 기술의 발전과 함께 광고의 형태가 기존의 수동적 광고에서 능동적 광고로 발전하고 있으며, 시청자와의 쌍방향 통신을 기반으로 광고효과를 극대화하는 방향으로 진화하고 있다. 이러한 신 유형 광고를 활성화하거나 규율하기 위해서는 현재와 같은 유형별 광고 규제(칸막이식 규제)로는 한계가 있다.

둘째 규제의 형평성 제고이다. 지금까지 방송광고에 대한 규제는 동일한 규제원리, 요컨대 규제의 강도 면에서 차이만 있을 뿐 기본적인 뿌리는 방송의 공익성이라는 이념에 기초한다. 매체간 운용에서의 차이는 있지만 기본적인 규제 시각은 동일하다. 그러나 미래에는 전송수단과 관계없이 지상파TV광고, 케이블TV광고, 위성방송 광고, IPTV광고 등 매체간에 차이가 없이 동일한 광고시장을 두고 매체간 경쟁이 심화될 것이다. 차이라고 한다면 수동적 광고 노출이나, 능동적 광고 노출이나의 차이만 존재할 것이며 이는 장기적인 관점에서 규제체계를 어떻게 가져갈 것인가에 대한 중요한 단서를 제공한다.

마지막으로 콘텐츠 산업의 활성화이다. 이를 광고시장에 적용한다면 광고산업의 활성화로 귀결된다. 수평적 규제체계로의 전환은 광고주들 간의 경쟁, 매체간의 경쟁을 촉발시켜 방송통신광고시장의 활성화를 초래할 것이라는 점이다.

따라서 방송통신광고시장의 수평적 규제체계로의 전환은 광고유형에 상관없이, 즉 광고를 매개하는 플랫폼의 유형과는 상관없이(blind platform), 시청자 혹은 소비자를 두고 경쟁하는 실질적 경쟁 환경을 조성하는 데 있다. 유일한 규제틀 마련의 기준은 광고가 실시간 광고(linear commercial)냐 아니면 비실시간 양방향광고(non-linear commercial)냐에 따라 구분되는 것이라 하겠다. 이 때 비선형광고에 대해서는 실시간 선형광고에 비해 완화된 규제를 적용함으로써 신 유형광고의 등장이라는 방송광고시장의 변화상을 능동적으로 반영해 광고시장의 활성화를 도모하는 방향으로 규제틀이 마련되어야 할 것이다.

## 제 6 장 결 론

방송통신 융합과 매체간 경쟁이 심화되고 있는 현실에서 방송산업의 재원이 점차 취약해지고 있다. 전통적으로 방송산업의 주 재원은 광고이다. 방송광고의 비중 감소는 중장기적으로 재원구조의 변화를 모색할 수밖에 없게 하지만 여전히 광고의 역할은 지대하다 하겠다.

본 연구는 방송산업의 주 재원인 방송광고의 비중이 점차 줄어들고 있는 점에 주목하여, 현행 방송통신광고편성운용 제도에 대한 전반적인 검토를 통해 방송산업의 재원 확충, 광고시장의 활성화라는 두 가지 목적을 구현하기 위한 중장기 정책방향을 모색하였다. 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 최근의 미디어 광고시장의 변화는 매체간 영향력의 변화를 이끌고 있으며 이는 방송산업 뿐만 아니라 광고산업 내에서 뉴미디어 비중의 확대, 전통 미디어의 위축이라는 구조적 변화를 유도하고 있다. 이러한 변화는 각 국가의 특성에 따라 차이는 있으나 글로벌 차원에서 진행 중이며, 국내에서도 유료방송 매출 및 인터넷 광고의 성장, 지상파 TV 및 신문·잡지 광고시장의 위축이라는 유사한 변화가 나타나고 있다. 해외 각 국가들 중 광고의존도가 낮지만 유료화 수입에 의존도가 높은 나라의 경우 광고의존도가 높은 나라들보다 경기 변화에 민감도가 낮은 경향이 있다.

둘째, 제도적인 측면에서 볼 때 해외 선진국들은 방송광고편성운용제도에 대대적인 규제완화를 모색하고 있으며, 이를 실행하고 있는 것을 알 수 있다. EU를 중심으로 한 유럽국가들의 경우 콘텐츠 산업의 경쟁력 확보를 위해 규제완화를 단행하고 있는 것에서 알 수 있듯이 여전히 광고가 방송산업의 주 재원이라는 점을 무시할 수 없다. 우리나라의 경우도 예외는 아니다. 특히 광고에 대한 의존도가 높은 우리나라로써는 다른 선진국들보다 규제가 많은 현실에서 광고시장의 확대를 기대하기가 어렵다. 광고시장이 국내 경기변화에 민감하게 반응한다 할지라도, 방송광고시장의

경쟁력 확보는 국내 경기의 호전과 함께 규제개선이라는 양측을 통해 달성될 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 현재 우리나라 방송광고시장을 규율하는 제도들에 대한 검토, 요컨대 불합리한 규제는 없는지, 있다면 무엇을 완화해야 할 것인지. 그리고 현행 방송광고편성운용제도가 변화하는 미디어 환경에 부응할 수 있는 합리적인 제도인지를 다각도로 살펴보아야 할 것이다.

셋째, 현행 방송광고편성운용 제도는 방송과 통신의 융합, 양방향 신 유형광고의 등장, TV소비자 및 재원의 변화, 수평적 규제체계에 기초한 미디어 규제체계의 변화라는 환경변화로 인해 운용상에 한계를 갖는다. 방송광고시장은 방송프로그램 시장과 연결되어 있으며, 현 방송광고편성운용 규제는 방송프로그램의 공익성을 구현하기 위해 인위적으로 방송광고시장의 효율적 운용을 제한해 왔다. 그러나 최근의 환경변화는 방송광고시장의 효율성을 제약하며 다양성을 구현하고자 하는 인위적인 정책개입은 바람직하지 않다는 것을 시사한다. 따라서 효율성을 높이고 그에 따른 다양성을 구현하기 위해서는 일차적으로 현행 방송광고시장에 대한 규제가 완화될 필요가 있다. 그리고 장기적으로는 방송통신시장의 수평적 규제체계로의 전환과 맞물려 콘텐츠 영역의 규제체계와 연동하여 광고를 선형광고(linear commercial)와 비선형광고(nonlinear commercial)로 분류하고 그에 따른 규제체계를 갖출 필요가 있다.

넷째, 방송광고시장의 경쟁력 제고를 위한 방송광고제도 개선의 정책효과를 지상파TV 중간광고 도입 효과와 광고주 지불의사에 기반한 미디어랩, 중간광고, 간접광고, 광고총량제 도입 효과를 추정하여 분석하였다. 그 결과 지상파TV 중간광고 도입의 경우 케이블TV 중간광고 요금 적용시 약 1,260억원 정도 증가하는 것으로 나타났다. 또한 ADRATIO(프로그램 시청률대비 광고시청률 지수)를 적용해 분석한 결과 지상파TV 프로그램 광고시장은 약 993억 원 정도 증가하는 것으로 나타났다. 또한 실질적인 광고시장을 주도하는 광고주들의 수요조사 결과 중간광고 도입시 추가 지불의사가 가장 컸으며(약 1,199억원), 각 제도들이 도입될 경우 지상파TV를 제외한 타 매체간의 대체효과가 크게 나타나는 것으로 분석되었다.

마지막으로 이상의 분석결과를 감안하여 향후 방송광고편성운용제도와 관련한

중장기 정책방향으로 지상파TV 중간광고 도입은 필요하나 현재 진행 중인 방송광고시장의 변화를 조망하며 도입을 결정하는 것이 바람직할 것이다. 또한 중간광고 도입을 할 경우 현행 케이블TV 수준의 절반 정도의 수준으로 도입하는 것이 적절할 것으로 보인다. 광고총량제 도입에 있어서는 매체간 경쟁력 확보차원에서 케이블TV에 운용되고 있는 시간당 총허용량을 일일 총량제로 전환하되 특정 시간대 광고 집중배치에 따른 문제점을 최소화하기 위해 시간당 총량제를 병행하는 것이 바람직하다. 다만, 중간광고의 경우 시청자의 시청흐름을 보호한다는 차원에서 중간광고 허용량은 현행을 유지하되 광고재원의 손실을 보전하기 위해 회당 3건을 회당 4건으로 개선하는 것이 적절하다. 장기적으로는 방송통신광고시장의 수평적 규제체계의 전환을 모색해야 할 것이다. 광고유형에 상관없이, 즉 광고를 매개하는 플랫폼의 유형과는 상관없이(blind platform), 시청자 혹은 소비자를 두고 경쟁하는 실질적 경쟁환경을 조성하는 것이다. 유일한 규제틀 마련의 기준은 광고가 실시간 광고(linear commercial)나 아니면 비실시간 양방향광고(nonlinear commercial)나에 따라 구분되는 것이라 하겠다. 이 때 비선형광고에 대해서는 실시간 선형광고에 비해 완화된 규제를 적용함으로써 신 유형광고의 등장이라는 방송광고시장의 변화상을 능동적으로 반영해 광고시장의 활성화를 도모하는 방향으로 규제틀이 마련되어야 할 것이다. 또한 실시간 광고의 경우 플랫폼과 상관없이 동일한 수준의 규제를 받는 것으로 규제의 수준을 균일화하는 것이 필요할 것이다.

이상의 결과를 놓고 볼 때 상대적으로 통신광고, 즉 인터넷 광고시장의 메카니즘이나 문제점 등에 대한 논의가 이루어지지 않았다. 향후 연구에서는 일차적으로 인터넷 광고시장에 대한 심층연구가 있어야 할 것이며, 이에 기반해 방송과 통신광고시장을 아우르는 새로운 규제체계, 수평적 규제체계 도입 논의를 본격화하여야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### 국내 문헌

- 김봉현(2005), “디지털 쌍방향데이터 방송환경에서의 방송광고정책 및 과제—인포머셜을 중심으로”, 방송연구, 2005년 겨울호, 111~138.
- 김명중(2002), 『우리나라의 바람직한 쌍방향 TV광고도입 연구』, 한국방송광고공사
- 김상준(2009), “신 유형 방송광고 현황 및 전망.” 과제자문결과보고서. 정보통신정책연구원
- 김상훈(2000), “TV중간광고 도입 및 시행의 바람직한 방향에 관한 고찰.” 쟁점과 토론, 2월, 한국언론학회·한국방송학회 공동 주최 학술세미나.
- 김희진·오완근(1996), “텔레비전 시청중복률 예측모델에 관한 연구.” 광고연구, 제32호, pp.325~355.
- 남인용·조경섭·김현·박재진(2005), “방송광고 판매활성화를 위한 거래방식 비교연구”, 한국방송광고공사
- 박찬표(2005), “주요국의 광고관련 법제 비교 연구”, 한국방송광고공사, 05-08
- 심성욱(2009), 『IPTV와 광고수익모델 결합』, 티콤미디어
- 여송필(2001), “인터랙티브 미디어의 광고동향 연구”, 한국방송광고공사
- \_\_\_\_\_ (2002), “인터랙티브 광고시스템 구축방안 연구”, 한국방송광고공사
- \_\_\_\_\_ (2006), “데이터방송 광고요금 및 판매대행에 관한 연구”, 한국방송광고공사
- 윤석년(2008), “방송광고 규제정책의 변화와 영향에 관한 연구”, 방송과 커뮤니케이션, 제9권 2호
- 이규완·박원기(1999), “방송프로그램 전/후CM의 광고노출효과 비교연구.” 광고학연구, 제10권, 4호, pp.7~34.
- \_\_\_\_\_ (2004), “지상파TV의 중간광고 제도입시 광고시청량 변화에 관한 예

- 측”, 광고학연구, 가을, pp.113~133.
- 이시훈(2003), 『인터랙티브 광고 활성화 방안 연구』, 한국방송광고공사 연구보고서
- 이종민(2000), “국내 방송광고 요금제도 및 판매제도 운영상의 개선방안에 관한 연구”, 광고연구, 제49호, pp.163~185
- 이종선(2004), “TV광고의 블록위치와 방송순서에 따른 시청률 차이 연구”, 경희대학교 대학원 박사학위 논문
- 임동욱(2000), “중간광고 허용은 시청자 주권의 심대한 침해”, 쟁점과 토론, 2월, 한국언론학회 · 한국방송학회 공동 주최 학술세미나.
- 정두남 · 정인숙 · 문연주 · 조영신 · 최은경 · 이 원(2007), “방송통신융합에 따른 광고제도 변화에 관한 연구”, 한국방송광고공사
- 정두남(2008), “방송통신융합시대 지상파방송 규제체계 개선 방안 연구”, 한국방송광고공사
- 정연우 · 문철수 · 조영기(2008), “새로운 방송광고 정책에 대한 탐색연구”, 방송과 커뮤니케이션 제9권 2호
- 조은기(2005), “방송광고시장 규제원칙에 관한 소고”, 방송연구, 2005년 겨울호, 방송위원회
- 조정식 · 김경희(1997), “텔레비전 광고시청률과 프로그램시청률의 차이 분석.” 광고연구, 제34호, pp.10~29
- 주정민 · 이상식 · 황용석(2006), “미디어융합에 따른 관련 기구 및 제도 효율화 방안에 관한 연구”, 한국방송광고공사
- 조성운 외(2008), 『방송광고 현황 및 제도 개선방안 연구』, 정책연구 08-44
- 최용준(2002), 『디지털 양방향 서비스』, 한국방송진흥원 연구보고서
- 케이블TV협회(2008), 2008 pp 광고가이드
- 한국방송광고공사(2002), 『방송광고 운영제도 개선방안 연구: 광고총량제, 중간광고, 비주얼 광고를 중심으로』
- 한은경(2007), 『방송광고제도 개선방안 연구: 시장효과분석을 중심으로』, 방송위원

회, 지정 2007-조사-47

황준호 · 이상우(2007), 『방송통신 융합시대 콘텐츠 계층의 규제방안 연구: 유럽연합 시청각미디어서비스 지침의 정책적 시사점』, KISDI 이슈리포트 07-16, 정보통신정책연구원  
 방송산업실태조사 보고서, 각 해당년도  
 광고연감, 각 해당년도

#### 해외 문헌

- Araki(2005). “Comparative study on the impact of control measures on the televisual advertising markets in European Union Member States and certain other countries: Japan.” [http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/003/44\\_03\\_rj\\_jap.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/003/44_03_rj_jap.pdf)
- CSA(2008). Publicité, parrainage et téléachat à la télévision et à la radio. [http://www.csa.fr/upload/publication/brochure\\_publicite\\_%20janvier2008.pdf](http://www.csa.fr/upload/publication/brochure_publicite_%20janvier2008.pdf)
- Danaher, Peter J.(1995). “What happens to television ratings during commercial breaks?.” *Journal of Advertising Research*. Jan/Feb, pp.43 ~ 53.
- EC(2007). The Audiovisual Media Services Directive 2007/65/EC(AVMS Directive). [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l\\_332/l\\_33220071218en00270045.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_332/l_33220071218en00270045.pdf).
- IBM(2006). The end of television as we know it
- Nenova, M.(1997). “The Reform of the EC Audiovisual Media Regulation: Television without Cultural Diversity.” Working Paper. Swiss: Swiss National Center for Competence in Research. [http://www.nccr-trade.org/images/stories/publications/twf\\_workingpaper.pdf](http://www.nccr-trade.org/images/stories/publications/twf_workingpaper.pdf)
- Ofcom(2009), “Code on scheduling of TV advertising-Rules on advertising minutage, breaks and teleshopping”, <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/rada08/statement/costa.pdf>
- PWC(2009). Global entertainment and media outlook 2009 ~ 2013, 10th

The Department for Culture, Media, and Sport(2009). Ben Bradshaw's Speech to the Royal Television Society.

[http://www.culture.gov.uk/reference\\_library/minister\\_speeches/6194.aspx](http://www.culture.gov.uk/reference_library/minister_speeches/6194.aspx)

Zenithoptimedia(2009). Advertising expenditure forecasts

● 저 자 소 개 ●

---

이 종 원

- 성균관대학교 독어독문학 학사
- 서강대학교 신문방송학 석사/박사
- 전 방송위원회 연구위원
- 현 정보통신정책연구원  
방송·전파정책연구실 책임연구원

김 지 영

- KAIST 경영공학 학사/석사
- 현 정보통신정책연구원  
방송·전파정책연구실 연구원

초 성 운

- 연세대학교 신문방송학 학사/석사
- 미국 워싱턴 주립대학교 언론학  
박사과정수료
- 미국 오하이오 주립대학교 언론학 박사
- 현 정보통신정책연구원  
방송·전파정책연구실 선임연구위원

정책연구 09-54

방송통신광고 편성운용제도의 중장기 개선방안 연구

---

---

2009년 11월 일 인쇄

2009년 11월 일 발행

발행인 방 석 호

발행처 정 보 통 신 정 책 연 구 원

경기도 과천시 주암동 1-1

TEL: 570-4114 FAX: 579-4695~6

인 쇄 인 성 문 화

ISBN 978-89-8242-589-9 93320

---

---