

정책연구 08-44

방송광고 현황 및 제도 개선방안 연구

초성운/박민수/장범진/황준호/한은영/신호철/이주영/정은옥

2008. 12

서 언

광고는 제품이나 서비스에 대한 정보를 소비자에게 전달합니다. 이에 더해서 광고는 이용자가 방송, 신문, 인터넷 포털 등 매체를 무료로 혹은 보다 싼 값에 이용할 수 있게 합니다. 방송이나 신문을 산업적인 측면에서 볼 때에도 광고의 중요성은 매우 큼니다. 예컨대 지상파 방송사들의 매출액 중 광고매출이 차지하는 비중은 2007년 71.2%나 됩니다. 따라서 이들 매체가 더 많은 양질의 콘텐츠를 제공하기 위해서는 광고시장의 성장이 필수적입니다.

일반적으로 광고시장은 국민의 소득수준에 비례합니다. 우리나라의 광고시장 규모는 2007년 기준으로 7조9,897억원으로 GDP의 0.89% 수준에 달합니다. 그런데 GDP의 1% 수준이었던 2000년대 초반에 비하면 이 비율은 점차 낮아지는 추세를 보이고 있습니다. 특히 지상파TV 광고는 절대적인 규모와 함께 전체 광고시장에서 차지하는 비중도 작아지고 있습니다. 이는 다양한 매체의 등장으로 인한 경쟁환경 하에서 지상파TV의 경쟁력이 하락하고 있음을 의미합니다.

본 보고서는 우리나라 광고시장을 활성화시켜 궁극적으로 매체의 발전을 도모할 수 있는 정책에 대한 연구입니다. 특히 현재 광고제도가 가지고 있는 문제점을 개선하고 경쟁체제를 도입해 보다 효율적인 시장기능이 작동할 수 있도록 하는 방안을 제시하였습니다. 여기에는 방송광고판매대행제도의 개선, 지상파TV에서의 간접광고 허용 등이 포함되어 있습니다. 연구 결과 현행 KOBACO 체제는 일반적으로 독점산업에서 나타날 수 있는 시장기능의 제한 및 경영효율화 저하의 문제를 발생시키고 있으며, 이를 개선하기 위해서는 복수 미디어렐의 도입으로 방송광고시장을 경쟁체제로 전환하는 것이 필요한 것으로 나타났습니다.

보고서는 제도 개선의 효과와 매체별 영향, 그리고 취약매체에 대한 정책적 지원 방안도 검토하였습니다. 미디어렐 시장에 완전경쟁이 도입되면 방송광고가격이 정

상화되고, 광고수요와 프로그램 시청률이 증가할 것입니다. 만약 광고수요가 20% 증가하고 시청률이 평균 1%p 증가하면 방송광고시장은 약 4천8백억원 가량 증가할 것입니다. 중간광고를 허용하고 소유검영규제가 완화되는 등 추가적인 규제완화가 이루어져서 전체 광고시장 규모가 OECD 평균 수준인 0.95%까지 상승한다면 금전적 효과는 5년간 7조1,037억원에 달할 것으로 전망됩니다.

본 연구는 정보통신정책연구원의 초성운 박사, 박민수 박사를 비롯한 방송통신정책연구실의 연구진들이 수고해주셨습니다. 지면을 빌어서나마 이들 모두의 노고를 위로합니다. 본 연구의 결과가 향후 쟁점이 될 것으로 예상되는 방송산업 발전을 위한 제도 개선에 도움이 되기를 바랍니다.

2008년 12월
정보통신정책연구원
원 장 방 석 호

목 차

서 언	1
요약문	9
제1장 서 론	19
제2장 국내외 광고 시장현황 및 제도	20
제1절 국내 광고 시장현황 및 제도	20
1. 광고 시장 개요	20
2. 지상파 방송광고 시장현황	23
3. 방송광고 판매제도 현황	24
제2절 해외 광고 시장현황 및 제도	37
1. 세계 광고시장 규모	37
2. 매체별 광고비 구성	39
3. 해외 주요국가의 미디어렙 제도	39
4. 해외 주요국가의 공익채널 지원 정책	43
제3장 국내 방송광고시장 활성화 정책	49
제1절 국내 지상파방송 광고판매제도의 문제점	49
1. 지상파TV 광고판매 제도의 문제점	49
2. 시사점	55
제2절 미디어렙 경쟁도입 방안	55
1. 미디어렙 경쟁의 특성	55
2. 경쟁도입 방안	56
제3절 중간광고 및 간접광고 제도 도입 방안	60

1. 방송광고 활성화 필요성	60
2. 중간광고 도입 방안	61
3. 간접광고(PPL) 도입 방안	64
제 4 장 광고시장 활성화 정책의 효과 분석	72
제 1 절 미디어렐 경쟁도입의 정량적 효과분석	72
1. 분석 방법	72
2. 분석 결과	74
3. 시나리오별 효과분석	76
제 2 절 활성화 정책에 따른 광고시장 규모 전망	77
1. 보수적 전망	77
2. 낙관적 전망	78
제 3 절 방송광고 관련 시장기능 활성화의 영향 검토	79
1. 검토의 필요성	79
2. 신문－방송 간 광고매출 쏠림 현상	79
3. 자본으로부터 방송의 독립성	82
4. 시청률 경쟁에 따른 프로그램 저질화	82
5. 방송광고 요금 억제 및 물가 안정	83
6. 공익자금 조성 및 광고 산업 육성	84
7. 취약 방송 지원	85
제 5 장 결 론	86
참고문헌	88
〈참고 1〉 방송광고 관련 법조문	90
〈참고 2〉 〈한국방송광고공사법〉 개정경과 및 개정사유	95
〈참고 3〉 법 개정에 따른 KOBACO의 목적 및 업무 변화	101

표 목 차

〈표 2-1〉 명목GDP 대비 매체별 광고비 비중	20
〈표 2-2〉 해외 주요국 GDP 대비 광고비 지출 비중	21
〈표 2-3〉 한국의 매체별 광고비	22
〈표 2-4〉 지상파TV, 라디오 광고매출 총액 및 전체 광고비 대비 비중	23
〈표 2-5〉 지상파TV, 케이블TV 시청률 비교	23
〈표 2-6〉 시청률 1% 당 광고매출액	24
〈표 2-7〉 GS 판매제도의 요금책정 과정	31
〈표 2-8〉 이해 당사자들의 주요 주장 내용	35
〈표 2-9〉 세계 지역별 광고비	38
〈표 2-10〉 세계 10대 광고비 보유국	38
〈표 2-11〉 매체별 광고비 구성(2004~2006년)	39
〈표 2-12〉 영국 지상파방송광고판매 체제	40
〈표 2-13〉 프랑스 지상파방송광고판매 체제	41
〈표 2-14〉 독일의 지상파방송광고판매 체제	42
〈표 2-15〉 네덜란드의 지상파방송광고판매 체제	42
〈표 2-16〉 미국의 지상파방송광고판매 체제	43
〈표 3-1〉 중간광고 규제 현황	61
〈표 3-2〉 주요국의 중간광고 규제 현황	62
〈표 4-1〉 패키지 예	72
〈표 4-2〉 판매율 증가에 의한 매출 증가	75
〈표 4-3〉 프로그램 질 향상에 의한 매출 증가	76
〈표 4-4〉 경쟁도입 방안에 따른 매출액 증가 효과	77

〈표 4-5〉 활성화 정책 실행 시 광고시장에 대한 보수적 전망	78
〈표 4-6〉 활성화 정책 실행 시 광고시장에 대한 낙관적 전망	79

그 립 목 차

[그림 2-1] 매체별 광고매출액	21
[그림 2-2] 국내 방송광고 판매 흐름도(1)	27
[그림 2-3] 국내 방송광고 판매 흐름도(2)	28
[그림 2-4] 시청률 대비 광고단가의 분포(2005년 6월 기준)	29
[그림 4-1] 경쟁도입 전후의 시청률과 요금 간 관계	73
[그림 4-2] 경쟁도입 후의 매출 증가	76
[그림 4-3] 성별/연령별 미디어 노출 현황	81
[그림 4-4] 우리나라의 GDP 대비 광고비 지출	84

요 약 문

1. 국내외 광고시장 현황

- 국내 광고시장 총 매출은 '07년 기준으로 7조 9,897억원으로 GDP의 0.89% 규모
 - 일본과 비슷하고 프랑스, 독일, 이탈리아보다는 높으나, 시장이 발달되어있는 미국, 영국은 물론 OECD 평균보다 낮은 수준
- 2002년 이후 기존 매체인 TV와 신문광고 매출은 감소하고 뉴미디어인 케이블 TV와 인터넷광고 매출은 증가하는 추세
 - 지상파TV의 광고 매출과 비중의 지속적 감소는 타 매체에 대한 지상파TV의 경쟁력이 상대적으로 하락하고 있음을 의미
- 각국의 방송광고판매대행제도는 그 나라의 방송제도와 일정한 관련을 맺고 있음
 - 공민영제도를 갖춘 나라의 경우 공영과 민영으로 미디어렐이 구분되어 있으며, 미국과 일본의 경우 직접 영업행태
 - 미디어렐 지분관계의 경우, 유럽은 방송사가 대주주인 자회사가 일반적임
 - 프랑스의 경우 방송광고판매를 규제하는 법, 싸뽁(SAPIN)법(1993)을 두고 있음
- 해외 주요국은 소출력 라디오 등 커뮤니티 방송에 대해서는 중앙정부 혹은 지방정부 차원에서 재정지원을 하는 사례 존재

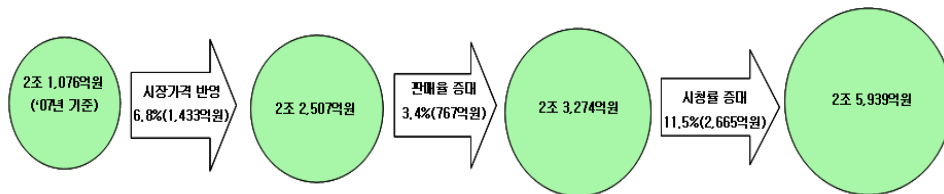
2. 미디어렐 경쟁도입 방안 및 효과

- 현재 방송광고는 KOBACO의 판매대행서비스 독점으로 일반적으로 독점산업

에서 나타날 수 있는 시장기능의 제한 및 경영효율성 저하의 문제가 발생하고 있음

- 패키지 판매 등으로 인해 매출 극대화가 가능한 일부 드라마 및 오락 프로그램에서만 경쟁이 발생하며, 전반적으로는 방송시간 경쟁이 억제되고 프로그램의 질적 향상에 대한 경제적 유인 저하
- KOBACO가 시장경제적 요소를 반영하기 위해 2000년에 'GS(Global Standard) 판매제도'를 도입했으나, 여전히 프로그램 간, 방송시간 분배 기준의 투명성이 부족하고, 광고가격 산식에도 '영업환경 지수' 등 자의적 요소 존재
- 논란이 되고 있는 미디어렐 도입으로 광고시장을 경쟁체제로 전환했을 때의 광고판매 대행서비스 부문의 경제적 영향은 그리 크지 않은 것으로 연구됨
 - 우선 KOBACO는 방송광고판매를 대행하고 있으며, 판매대행으로 인한 수입은 2007년에 729억으로 일반 서비스 시장규모에 비해서 적은 편
 - 미디어렐의 도입이 광고단가의 폭등을 가져올 것이라는 주장은 현재 KOBACO가 시행하고 있는 패키지 프로그램의 구성을 분석한 결과 과도한 주장으로 연구됨
 - 경쟁도입 후 광고가격을 시장가치로 매겨진다고 할 때 시청률 10% 이상인 프로그램의 평균 광고가격은 12.2% 상승하고, 시청률 10% 미만인 프로그램의 광고가격은 약 19.7% 하락
 - 판매율에 변화가 없이 광고가격만 변화하는 경우 지상파방송 광고매출액은 약 6.8% 증가할 것으로 추정되며, 이는 2007년 광고 매출액을 기준으로 연간 약 1,433억 원이 증가하는 수치
 - 요금 인상이 주로 광고 판매율이 높은 인기프로그램에서 이루어지기 때문에 광고매출액 증가율이 요금증가율보다 높게 나타남
 - 다소의 여유분을 가지고 광고공급을 할 수 있는 적정 광고판매율 수준을 80%라고 가정하면 그 이하 프로그램의 광고판매는 증가할 가능성이 높으며,

경쟁도입 후에는 광고가격이 시청률에 보다 밀접하게 연동되기 때문에 프로그램 질 향상 및 시청률 제고 유인이 증가될 것



- 완전경쟁 도입 시 최종적으로 광고수요는 20% 증가하고 시청률은 1%p 증가하며 시장기능 정상화에 3년이 소요된다고 가정할 경우 시장규모는 2.6조원 수준으로 약 4천8백억 증가될 것임
- 제한경쟁 도입 시에는 미디어랩 사업자 수와 이에 따른 경쟁 촉진에 제한될 것이므로, 시장기능 정상화까지 오랜 기간이 소요될 뿐 아니라 적절한 시장가격 반영, 판매율 증대 효과, 시청률 증대 효과 등이 상대적으로 미흡할 것임
- 미디어랩 경쟁 도입은 현행 방식의 광고요금 규제 및 정보독점 철폐가 핵심이며, 미디어랩은 방송사의 광고 영업기능이 대행하는 대리인(agent)이므로 대리인 자격의 획득 및 유지가 미디어랩 서비스 경쟁의 본질임
 - 미디어랩 간 경쟁은 방송사와 광고주에 대한 서비스 질을 향상시키고, 미디어랩의 경영효율성을 제고
 - 미디어랩의 진입과 퇴출이 자유로운 환경에서 특정 미디어랩이 방송사의 이익이 아닌 광고주 또는 특정 집단의 이익을 대변할 경우 방송사의 대리인 역할을 충실히 이행하지 못하므로 퇴출될 가능성이 높음
 - 따라서 방송사에 대한 자본, 일간지 등으로부터의 영향력을 최소화하기 위해서는 완전 경쟁적 미디어랩 시장을 형성하는 것이 바람직함

- 경쟁도입 방안은 완전경쟁을 도입하는 방안, 제한적 경쟁을 먼저 도입하고 점진적으로 완전경쟁 체제로 전환하는 방안, 그리고 KOBACO 체제를 유지하되 시장기능을 활성화하는 방안을 고려할 수 있음
- 경쟁도입 목표를 조속하고 완전하게 달성하기 위해서는 완전경쟁 도입이 필요함
 - 제한경쟁을 도입한다면 단기적인 충격 완화가 가능하나, 추후 완전경쟁으로의 전환을 전제로 한 정책목표 달성에 시간이 걸리고 효과가 제한적
 - KOBACO 체제 유지의 경우 경쟁효과가 나타나지 않는 실효성 없는 방안이 되거나, 정책 실효성이 상당히 떨어지는 방안임
- 완전 경쟁을 지향하는 경쟁도입 방안은 3개 이상 미디어렐이 광고가격 규제 없이 경쟁하는 방안이며, 방송사 내부 영업부서, 방송사의 자회사, 독립 미디어렐 형태가 가능함
 - 방송사가 일정 수준의 지배력을 보유하고 있으므로, 세부 방안에 관계없이 미디어렐 경쟁 구조는 최소한 1사—1렐 이상의 미디어렐이 시장에 존재하는 구조가 될 것
 - 내부부서 또는 자회사의 경우 방송사가 미디어렐을 제어할 것이며, 독립 미디어렐의 시장 진입 및 퇴출이 자유롭다면 독립 미디어렐이라도 방송사가 제어하기가 용이
 - 대기업이 출자한 미디어렐의 출현 가능성이 있으나, 방송사를 대행하는 미디어렐의 특성 상 독립 미디어렐 환경에서 특정 광고주의 이해를 대변하는 미디어렐의 성공 가능성은 낮음
 - 방송사 간 경쟁(시청률 경쟁)은 심화될 가능성이 높음
- 제한 경쟁 방안은 KOBACO와 1개의 민영 미디어렐이 존재하는 방안으로 KOBACO의 자회사 형태와 독립 미디어렐 형태를 고려할 수 있음

- KOBACO 독립 미디어랩 형태도 공영, 민영 방송을 분담하는 형태와 상호 경쟁하는 방안이 있음
- KOBACO가 경영권을 가진 별도 미디어랩을 신설하는 경우 정보독점, 가격규제 등 정책이 그대로 유지되므로 제도개선의 의미가 없으며, 오히려 별도 법인 신설을 위한 비용만 증가하는 결과를 초래
- KOBACO와 민영 미디어랩이 서로 경쟁하는 경우 민영 미디어랩의 경쟁우위가 예상되므로 KOBACO 체제도 경쟁적으로 변화될 것이나, 2개 미디어랩 간 경쟁의 결과는 완전경쟁보다 미흡할 것임
 - 특히, 공·민영 방송사를 구분하여 전담하는 경우 독점체제가 실질적으로 유지되므로 경쟁효과가 나타나기까지 상당한 시일이 소요될 것임
- KOBACO 독점을 유지하되, 가격규제를 철폐하고 끼워팔기에 대한 투명성 및 합리성을 제고하는 방안의 경우에 KOBACO는 방송사와 광고주 간의 브로커 역할만 수행하게 됨
 - 이 경우 KOBACO가 방송사의 대리인 역할을 하는 것은 부적절하므로 방송사는 별도의 영업조직을 운영할 필요가 발생
 - KOBACO의 공익적 기능 중 일부를 계속해서 수행할 수 있으나, 재원의 분배, 가격조정 등 핵심적인 특성이 약화되어 존치 근거에 대한 논란이 예상
- 그간 KOBACO 체제가 나름의 순기능을 하고 있다는 주장도 많이 있음
 - 특히 KOBACO는 취약방송 지원과 같은 공익적 역할을 수행해 왔으며, 미디어랩 경쟁체제 도입이 KOBACO가 해왔던 기능의 전면적인 철폐 내지는 중단을 가져와야만 하는 것은 아님
- 미디어랩 경쟁 도입의 가장 큰 우려점 중 하나는 전체 광고예산은 일정하게 유지되고 방송광고 매출은 급증하는 대신, 인쇄매체에 대한 광고가 급격하게

줄고 이에 따라 특히 광고가 급감하는 신문사의 대규모 퇴출이 일어날 수 있다는 것

- 그러나 미디어렐 경쟁도입만으로 방송광고 매출이 급증하지는 않을 것으로 예측됨
 - 방송광고의 매출이 일부 증가한다고 하더라도 광고주의 미디어 믹스(media mix) 전략상 신문광고가 필요함
 - 광고판매시장이 완전경쟁 체제인 국가에서도 신문광고비중은 14~15%대 유지되며, 미국은 신문의 비중이 15%, 일본은 14%로 나타남
- 미디어렐 경쟁 도입 시 KOBACO가 방송사와 광고주의 영업조직이 직접적으로 접촉하지 못하도록 하여 방송의 제작, 편성기능에 자본의 영향력을 차단하는 기능을 저해한다는 주장도 존재
- 이는 오히려 정권의 방송통제 수단으로 악용되었다는 비판이 제기되기도 했던 부분으로, 영업부서가 방송사와 광고주 간의 유일한 의사소통 경로일 경우에만 KOBACO가 상호 영향력을 차단한다는 논리가 설득력을 가질 수 있음
- 미디어렐 경쟁 도입으로 시청률 경쟁이 심화될 경우 방송 프로그램의 선정성, 폭력성 등이 증가하는 프로그램의 저질화가 우려된다는 주장이 제기됨
- 정교한 계량모형을 통하여 나타난 연구들은 시청률과 프로그램 저질화 간의 유의미한 관계가 없다는 결과를 제시하고 있음
 - 우리나라 방송사들은 KOBACO 설립 후에도 드라마, 오락 프로그램 등을 중심으로 시청률 경쟁을 하고 있으므로, 미디어렐 경쟁이 선정성, 폭력성을 증가시킨다는 것은 설득력이 없음
 - 프로그램의 건전성, 장르 및 편성의 다양성 등은 광고제도를 통하지 않더라도 내용규제, 편성규제 등을 통하여 확보 가능함
- 미디어렐 경쟁 도입이 방송광고요금 안정화 정책을 붕괴시키고 물가상승 요인으로 작용할 것이라는 주장이 제기됨

- 이러한 주장은 경제 규모가 작고 광고 재원이 부족하던 KOBACO 체제 초기에는 일부 효과가 인정될 수 있음
- 연구 결과에 의하면 광고요금 및 매출 인상 수준이 제한적이며, 광고요금 인상이 물가수준에 미치는 영향은 미약
- 언론기관·단체의 운영경비 중 일부로 공익자금을 조성하고 방송분야 및 문화·예술진흥사업과 언론공익사업 등을 지원해 왔음
 - 광고산업 진흥 및 육성 등은 정부의 콘텐츠 및 광고 진흥 정책으로 통합하여 운영되는 것이 효율적일 것임
- KOBACO가 수행해온 기능 중 중요한 것의 하나로 인정되는 것은 취약방송 지원이라는 근거 하에 집행되어 온 종교방송에 대한 재정적 지원임
 - 이는 방송의 다양성이라는 측면에서도 긍정적인 부분이며, 이에 대한 전면적인 개편은 사회적 합의를 전제로 함
 - 종교방송의 특수성을 인정하고 개별 종교방송에 필요한 부분이 수용가능하다면 공적자금 집행을 포함한 관련 제도의 개선을 논의할 필요가 있음
- 결론적으로 현재 방송광고제도가 가지고 있는 문제점을 개선하기 위해서는 시장 기능을 바탕으로 운영될 수 있도록 경쟁체제로 전환을 추진하는 것이 필요함
 - 기존에 KOBACO가 수행하고 있던 공공적 서비스의 경우는 일부는 정부로 기능을 환원하고 일부는 해당 부문에 관련된 제도의 개선을 통해서 수용하는 것을 고려할 필요가 있음

3. 중간광고 및 간접광고 제도 도입 방안

가. 중간광고 관련 규제완화 방안

- 중간광고 도입은 기본원칙의 수립이 중요하며, 2007년도 공청회에서 4가지

원칙이 설정됨

- 상기 공청회 안은 중간광고 시행과 관련된 방송프로그램의 여러 측면을 검토하였으나 몇 가지 보완점 노출
 - － 횟수, 시간 및 방송시간대별 제한은 절대적인 기준설정은 어려운 부분으로 선택 가능한 범위로 제시되었다고 평가됨
 - － 프로그램 장르별 제한은 방송프로그램 오락화, 연성화 등의 경향으로 장르가 혼합되면서 전통적인 보도·교양·오락 프로그램의 구분이 어려워지고 있는 상황에서 좀 더 면밀한 기준 설정 필요
 - － 공영과 민영방송의 구분이 법적 근거가 부재한 상태이기 때문에 적용하기가 어려우며, 이 또한 보다 면밀한 기준 설정 필요

나. 간접광고 관련 규제완화 방안

- 간접광고의 도입 및 양성화를 위해서는 현행 방송법을 개정하여 관련 근거조항을 신설하여야 함
- 간접광고의 도입에 따른 부작용을 최소화하기 위해서는 횟수, 시간 및 전체 금액 등 간접광고와 관련된 모든 요소에 대해 규제를 할 필요가 있으며, 시행 후 추이를 보아 완화 또는 강화를 결정할 필요가 있음
- 기본적으로 프로그램 장르에 따라 허용하는 방식을 취하는 것이 현실적이거나 이는 중간광고의 경우와 마찬가지로 장르의 구분이 모호해지고 있기 때문에 허용범위의 설정에 있어서 좀 더 세부적인 기준의 수립이 필요
- 인센티브로서 HD로 제작되는 드라마 및 오락 프로그램에 우선적으로 시행하는 방안 고려 필요

4. 활성화 정책에 따른 광고시장 규모 전망

- 광고시장 활성화 정책 및 미디어 산업관련 규제완화가 최근의 광고매출 비중 하락추세를 막아 최근 3년간 평균 수준인 GDP의 0.88%를 유지하는데 그친다고 가정하여 활성화 정책의 보수적 효과를 계산
 - 활성화 정책 실행효과를 보수적으로 전망할 경우 5년 이후 광고시장 매출액은 12조 1,740억원으로 예상
 - 활성화 정책 미실행시와 비교하면 5년 간 순효과가 3조 3,401억원에 달할 것으로 전망
- 활성화 정책으로 전체 광고시장 규모가 OECD 평균 수준인 0.95%까지 상승한다고 가정
 - 광고시장 활성화 정책 및 미디어 산업관련 규제완화의 효과가 크게 나타날 경우 5년 이후 광고시장 매출액은 13조 1,424억원에 달할 것으로 예상
 - 활성화 정책 미실행시와 비교하면 5년 간 순효과가 7조 1,037억원에 달할 것으로 전망

제1 장 서 론

- 디지털 기술의 발달과 방송통신 융합의 진전으로 다매체 다채널화가 본격화되면서 지상파방송의 경쟁력이 둔화하고 이와 맞물려 광고점유율도 감소 추세에 있음
 - － 다매체 다채널화로 인한 방송서비스 시장의 경쟁심화는 지상파방송사업자들의 시장점유율과 매출액 감소로 이어지고 있음
 - － 지상파방송의 디지털 전환 및 지상파방송사업자의 사업다각화를 위한 수입원 창출을 위해 기존 비경쟁적 방송광고판매제도에 대한 개선이 요구되고 있음
- 국내의 방송광고 판매제도는 가격규제 및 연계판매를 통한 시장기능 왜곡 및 산업활성화 저해라는 비판적 평가를 받고 있음
 - － 기존 국내 방송광고판매제도는 방송의 제작과 광고영업의 분리를 통한 방송의 공익성 확보, 광고가격 규제를 통한 매체간 균형발전 및 여론 형성의 다양성 보장 등을 목표로 하고 있음
 - － 그러나 국내 방송광고판매제도가 목적하는 바를 제대로 수행해 왔는지에 대한 실증적 증거가 부족
 - － 더욱이 광고가격규제를 통한 연계판매제도는 시장에서의 방송광고 가격을 왜곡시키고 비효율적인 광고시장으로 이끌었다는 비판에 직면
- WTO 및 대외 시장 개방과 관련하여 국내 방송광고 판매제도 개선에 대한 요구가 높아지고 있음
 - － 국내의 방송광고 판매제도는 시장원리나 경쟁체제에 적합하지 않다는 비판에 직면해 있음
 - － 대외 개방 압력 및 전 세계적인 방송광고판매제도 흐름에 대응하기 위한 방송광고판매제도의 적극적 개선이 필요한 시점

제 2 장 국내외 광고 시장현황 및 제도

제 1 절 국내 광고 시장현황 및 제도

1. 광고 시장 개요

가. GDP 대비 국내 총광고비

- 국내 광고시장 총 매출은 '07년 기준으로 7조 9,897억원으로 GDP의 0.89% 규모
- 2000년대 초반 GDP의 1% 규모였던 광고시장은 조금씩 하락하여 0.9% 이하의 수준으로 떨어짐
- 매체별로는 전통적인 매체인 지상파TV와 신문의 광고매출이 지속적으로 감소하는 반면 케이블이나 인터넷 광고가 증가

〈표 2-1〉 명목GDP 대비 매체별 광고비 비중

	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년
전파매체	0.40%	0.35%	0.40%	0.36%	0.32%	0.30%	0.29%	0.27%
인쇄매체	0.39%	0.31%	0.38%	0.33%	0.28%	0.26%	0.25%	0.25%
뉴미디어	0.05%	0.05%	0.06%	0.08%	0.10%	0.13%	0.17%	0.21%
기타	0.16%	0.16%	0.17%	0.19%	0.18%	0.18%	0.18%	0.16%
총계	1.01%	0.87%	1.00%	0.96%	0.88%	0.87%	0.90%	0.89%

- 해외 주요국 평균에 비해 광고매출 비중은 낮은 편
- 일본과 비슷하고 프랑스, 독일, 이탈리아보다는 높으나, 시장이 발달되어있는 미국, 영국은 물론 OECD 평균보다 낮은 수준

〈표 2-2〉 해외 주요국 GDP 대비 광고비 지출 비중

	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년
미국	1.60%	1.45%	1.43%	1.39%	1.38%	1.33%	1.32%
영국	1.12%	1.08%	0.98%	0.96%	0.98%	0.97%	0.94%
프랑스	0.71%	0.66%	0.62%	0.60%	0.60%	0.59%	0.59%
독일	0.97%	0.87%	0.78%	0.74%	0.73%	0.73%	0.74%
일본	0.91%	0.92%	0.86%	0.86%	0.88%	0.88%	0.87%
이탈리아	0.68%	0.68%	0.58%	0.59%	0.60%	0.61%	0.59%
OECD 평균	0.98%	0.96%	0.93%	0.93%	0.96%	0.94%	0.95%

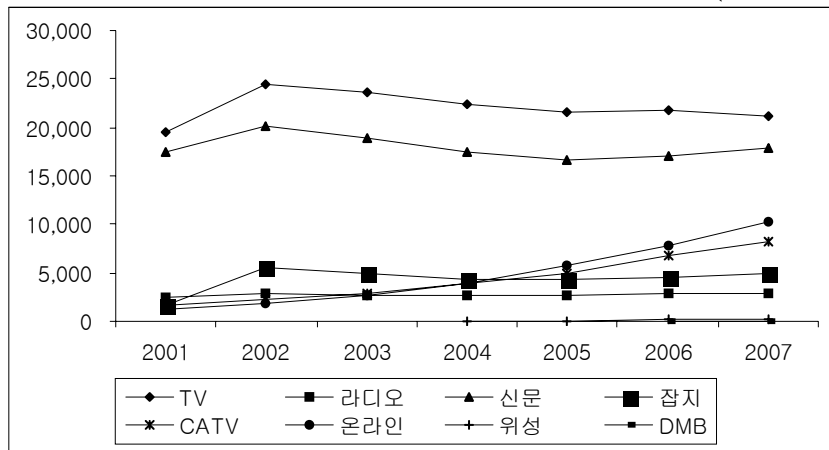
자료: 박원기(2007)

나. 매체별 광고비 및 구성비

- 2002년 이후 기존 매체인 TV와 신문광고 매출은 감소하고 뉴미디어인 케이블TV와 인터넷광고 매출은 증가하는 추세

〔그림 2-1〕 매체별 광고매출액

(단위: 억원)



〈표 2-3〉 한국의 매체별 광고비

(단위: 억원, %)

구 분		광고비			구성비(%)		
		2005	2006	2007	2005	2006	2007
4매체	TV	21,492	21,839	21,076	30.5	28.6	26.4
	라디오	2,683	2,799	2,807	3.8	3.7	3.5
	신문	16,724	17,013	17,801	23.7	22.3	22.3
	잡지	4,368	4,591	4,841	6.2	6.0	6.1
	소계	45,267	46,242	46,524	64.2	60.6	58.2
옥외 광고		7,358	7,737	6,793	10.4	10.1	8.5
4매체 광고제작, 기타		7,315	7,711	7,873	10.4	10.1	9.9
뉴미디어	케이블TV	4,868	6,721	8,297	6.9	8.8	10.4
	온라인	5,669	7,790	10,200	8.0	10.2	12.8
	스카이라이프	62	120	120	0.1	0.2	0.2
	DMB		19	88		0.0	0.1
	소계	10,599	14,650	18,706	15.0	19.2	23.4
총계		70,539	76,339	79,897	100.0	100.0	100.0

자료: 제일기획(2007) 및 신문기사를 토대로 재구성

- 전체 광고매출은 2006년 7.6조원에서 2007년 7.9조원으로 4.7% 증가
- TV광고 매출은 2006년 약 2.2조원에서 2007년 2.1조원으로 3.5% 감소, 신문광고 매출은 2006년 1.7조원에서 2007년 약 1.8조원으로 4.6% 증가
- 반면, 동 기간 동안 라디오광고 매출은 약 2,800억원으로 일정하게 유지되고 케이블TV 광고는 6,721억원에서 8,297억원으로 23.4% 증가, 온라인 광고는 7,790억원에서 약 1조원으로 30.9% 증가
- 향후 IPTV, DMB 등의 활성화로 기존 매체의 광고매출은 더욱 감소할 가능성이 있음
- 다양한 뉴 미디어의 출현은 시청자의 선택권 확대 및 새로운 기능제공을 통하여 후생증가를 가져오므로 미디어 간 경쟁이 촉진되는 것은 바람직함
- 케이블TV는 난시청 해소 및 채널 다양성, 인터넷은 정보의 다양성 및 즉시

성, IPTV는 양방향 서비스 및 고화질을 제공

2. 지상파 방송광고 시장현황

- 지상파TV의 광고 매출과 비중의 지속적 감소는 타 매체에 대한 지상파TV의 경쟁력이 상대적으로 하락하고 있음을 의미
- 특히 2002년의 경우 1월에 광고비 단가가 인상되고 월드컵 특수로 인하여 TV광고 매출액이 증가하였음에도 불구하고, 전체 광고시장에서의 비중은 1.7%p 감소하였음

〈표 2-4〉 지상파TV, 라디오 광고매출 총액 및 전체 광고비 대비 비중

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
T-TV, 억원 (비중, %)	19,537(44.5)	24,397(42.8)	23,671(42.3)	22,350(40.9)	21,492(38.5)	21,839(35.9)	21,076(32.3)
라디오, 억원 (비중, %)	2,372(5.4)	2,812(4.9)	2,751(4.9)	2,653(4.9)	2,683(4.8)	2,799(4.6)	2,807(4.3)
CATV, 억원 (비중, %)	1,652(3.8)	2,345(4.1)	2,975(5.3)	3,999(7.3)	4,868(8.7)	6,721(11.0)	8,239(12.7)
총 계, 억원	43,904	57,069	56,003	54,652	55,866	60,892	65,230

- 지상파TV의 시청률은 지속적으로 감소하는 추세인 반면, 케이블TV의 시청률은 지속적으로 증가하는 추세

〈표 2-5〉 지상파TV, 케이블TV 시청률 비교

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
지상파 합계(KBS1 제외)	12.29	11.48	11.61	10.87	10.26	9.41	7.88
케이블 합계	0.19	0.67	1.32	2.14	2.74	3.12	3.19

자료: ACN, 박원기(2008)에서 재구성

- 평균 시청률 1%p에 대한 광고비용은 지상파TV가 케이블TV에 비하여 월등히 높아, 지상파TV 광고가 케이블TV 광고로 대체되고, 이에 따라 케이블TV 광고단가가 인상되었음

〈표 2-6〉 시청률 1% 당 광고매출액

(단위: 억원)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
지상파TV	1,702	2,101	2,178	2,178	2,284	2,771
케이블TV	2,466	1,777	1,390	1,459	1,560	2,107

3. 방송광고 판매제도 현황

가. KOBACO 설립 배경

1) 1970년대는 방송사 직접영업체제

- '70년대까지 방송광고판매 시장은 자유로운 경쟁 체제

2) 1980년 KOBACO 체제 출범

- 1980년 12월 국가보위입법회의에 의해 제정된 ‘한국방송광고공사법’에 의해 국영 미디어렙¹⁾인 한국방송광고공사(KOBACO) 설립
 - 무자본 특수법인으로 설립되어 현재까지 지상파방송광고판매를 독점 대행
 - 설립목적(법 제1조): 공공에 봉사하는 방송광고질서를 정립하고 국민의 건전한 문화생활과 방송문화의 발전 및 방송광고진흥에 이바지

1) 미디어렙(media rep.)이란 media representative의 약어로서, 특정 매체사와 전속계약을 체결하여 그 매체의 시간 또는 지면을 광고주나 광고회사에 판매하고 그 대금을 회수하여 매체사에 지불하는 기능을 하며, 그 대가로 수수료를 취득하는 회사를 말한다(박찬표 (2004)).

나. KOBACO 제도의 이론적 논거

- KOBACO 도입에 대해서는 '70년대 방송사 직영체제에서 발생한 방송사의 광고 강매, 방송광고요금의 자의적 인상 등의 문제를 해결하는 방안으로 주장하며, 나름대로의 이론적 근거를 제시²⁾

1) 방송의 공익성 및 공공성 확보

- 광고시장에 경쟁이 도입될 경우, 방송의 상업화 저질화 발생한다는 가정
 - 광고시장에 경쟁이 도입되면, 방송사업자들은 시청률 경쟁에 초점을 맞추게 될 것이고, 이는 방송프로그램의 상업화, 다양성 감소 및 저질화로 이어질 것임을 기본 가정으로 하고 있음
 - 구매력이 없는 시청자들이 선호하는 프로그램의 공급이 축소될 것임을 가정
 - 즉, 경쟁체제 하에서는 방송의 공익성 및 공공성은 전혀 담보될 수 없음을 가정하고 있음

2) 자본의 영향력으로부터 독립

- 방송의 제작편성과 광고영업을 제도적으로 분리하여 방송이 자본으로부터의 영향력을 받지 않도록 하고자 함
 - 지상파방송사가 직접 광고영업을 하지 못하도록 하고, KOBACO가 독점적으로 판매대행
 - KOBACO 체제를 통한 방송재원의 안정적 조달
- 지상파중심의 과점적 시장구조, 대기업을 중심으로 한 광고주의 방송사에 대한 영향력은 방송광고시장의 실패로 이어질 수 있음
 - 정부개입을 통해 시장실패 치유가 가능

2) KOBACO 도입당시 제시했던 이론적 근거의 문제점 및 허구성에 대해서는 제4장 제3절 “방송광고 관련 시장기능 활성화의 영향 검토” 참조

- 정부개입을 통해 광고주의 방송사에 대한 자본의 영향력을 차단
- 정부개입에 의해 독점적 지상파방송사업자들의 광고주에 대한 영향력 차단
- 방송프로그램의 제작, 편성권과 방송광고의 영업권을 분리
 - 방송사와 광고주 간 유착 방지

3) 물가 억제를 통한 소비자 보호

- 가격규제를 통해 방송광고단가의 대폭적인 인상으로 인한 물가 상승을 억제

다. KOBACO의 광고판매 방식 현황

1) 미디어렐 관련 법조항

- 지상파방송사업자는 한국방송광고공사(KOBACO) 또는 대통령이 정하는 방송광고판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없음 (방송법 73조 제5항)
 - 방송광고시장에서는 방송광고시간의 판매와 관련해서 방송법으로 허용된 모든 방송광고시간을 한국방송광고공사(KOBACO)를 통해 판매
 - 이전에 지상파방송사들이 직접 광고시간을 광고주에게 판매하는 방식에서 KOBACO라는 국영 미디어렐이 모든 지상파방송사들의 방송광고판매를 독점적으로 대행하는 방식으로 변화³⁾
- 한국방송광고공사는 방송광고판매대행을 위해 설립된 주식회사에 출자

3) 각각의 방송사들이 직접 방송광고시간을 판매할지, 아니면 외부 중개업자인 미디어렐을 이용할지는 기본적으로 거래비용(transaction cost)과 조직비용(organization cost)의 상대적인 크기를 고려하여 결정되어야 할 것이나, 우리나라의 경우 1981년 KOBACO를 설립하여 강제적으로 미디어렐을 이용하게 한 명분은 방송사의 수익극대화를 위한 광고료의 대폭 인상, 광고주 유치를 위한 시청률 경쟁과 그로 인한 프로그램의 저질화 등 방송사들의 직접 영업방식에 따른 부작용을 최소화하기 위해 방송프로그램의 제작, 편성권과 방송광고의 영업권을 분리하자는 것이었다(김민기 (2003)).

를 하지 않음으로써 아직까지 방송광고판매의 독점적 지위를 유지하고 있음

2) 광고판매 방식 현황

가) 국내 방송광고 판매 흐름도

- 총 광고매출액 중 14%가 수탁수수료
 - KOBACO가 3%
 - 광고대행사가 11%
 - 1000원의 광고매출 중, 방송사가 810만원(80%이상), 방송발전기금 52.5원(6%이내), 광고대행사 110원(11%), KOBACO 30원 할당(공사운영비 2%, 세금 1%)

[그림 2-2] 국내 방송광고 판매 흐름도(1)



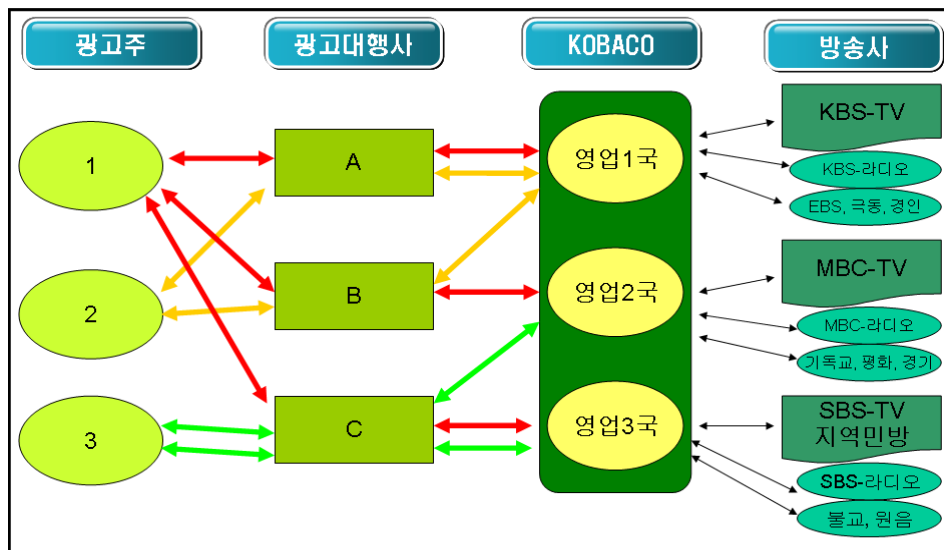
나) 광고요금 규제와 끼워팔기

- 광고수요가 큰 방송사와 방송시간에 대해 광고요금을 낮은 수준으로 억제
 - 인기방송에 대해 초과수요가 발생하는데 이를 해결하기 위해 초과수요에 대해 광고할당제를 실시
- 비인기 방송에 대한 광고수입을 보장해 주기 위해 광고요금을 시장가격 수

준보다 높게 책정

— 여기서 발생하는 초과공급을 끼워팔기를 통해 해결

〔그림 2-3〕 국내 방송광고 판매 흐름도(2)



다) 국내 방송광고 가격결정 요인

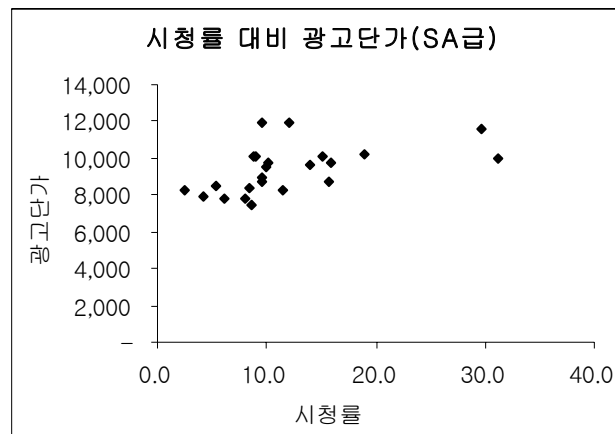
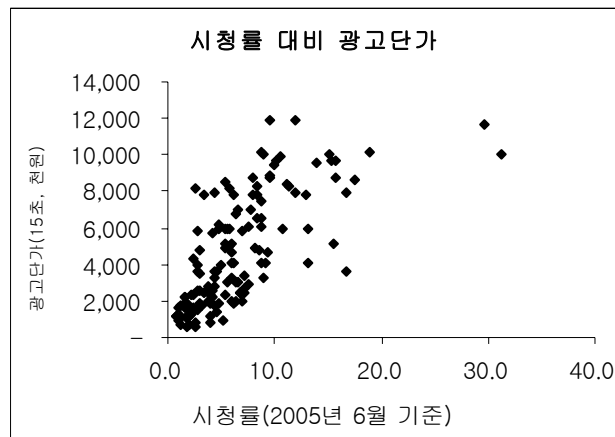
○ 방송광고 단가의 결정

- 시장에서 수요와 공급에 의해 결정되는 것이 아니라
- ‘물가 상승의 억제’와 ‘지상파 방송사의 안정적인 수익 보장’이라는 목표 아래⁴⁾ KOBACO에 의해 결정
- 방송광고의 시급체계는 크게 SA급, A급, B급, C급로 구분
- 시급별 기준 광고단가의 결정은 광고주 선호도 및 수급 상황, 방송사의 안정적인 경영재원 마련, 전통적인 요금수준과 함께 과거 2년 동안의 평

4) KOBACO 홈페이지(<http://www.kobaco.co.kr>) 참조.

- 균 시청률과 최근 3개월간의 평균시청률 등 시청률의 차이를 반영
- 현재 시청률이 광고단가의 결정에서 차지하는 비중은(장르별로 차이는 있으나) 대략 1/6 수준: SA급의 경우에는 광고단가가 시청률에 거의 연동되지 못하고 있는 실정([그림 2-4] 참조)

[그림 2-4] 시청률 대비 광고단가의 분포(2005년 6월 기준)



자료: 시청률은 TNS에서, 광고단가는 한국방송광고공사 홈페이지(<http://www.kobaco.co.kr>)에서 구함

- 현재의 가격결정 방식은 2000년에 새롭게 도입된 GS(Global Standard) 판매제도
 - － 공공성과 시장경제원칙을 조화하는 수준에서 탄력적 방송광고 요금제도를 도입을 주장
 - － 시청률 등 합리적인 자료들을 근거로 광고주 요구에 부응하는 다양한 판매방식의 구축 주장
- GS 판매제도의 핵심적 요소로 주장되는 사항들
 - － 광고요금 결정 시, 시청률의 적절한 반영
 - － 수급상황이 요금 및 판매방식에 수시로 반영
 - － 광고주의 다양한 욕구를 수용할 수 있는 탄력적인 판매시스템 유지
 - － 방송사의 안정적 경영재원을 확보하고, 광고주와 광고회사의 효율적 구매욕구 충족

라) GS 판매제도의 요금책정 과정

- 단계별 요금책정 과정
- 요금책정과정의 예(KBS-2TV 비타민의 방송광고 요금 책정 과정)
 - － 1단계: 평균시청률 조회: 해당 시간대의 최근 2년간 평균시청률과 최근 3개월간 평균시청률을 평균하여 계산: 14.4%
 - － 2단계: 장르별 등급 조회: 정보장르에 해당하고, 정보장르의 평균시청률을 지수화 하면 1.1
 - － 3단계: 평균시청률과 장르별 등급을 곱하면, $14.4 \times 1.1 = 15.84$: D 등급에 해당하고 D 등급의 지수는 1.50
 - － 4단계: 영업환경지수는 1.44
 - － 5단계: $1.50(\text{프로그램 예상지수}) \times 1.44(\text{영업환경 지수}) = 2.16(\text{기준지수})$
 - － 6단계: 초당요금은 270,000원(KBS2TV의 초당 요금)

- 7단계: 판매초수는 15초
- 8단계: $2.16(\text{기준지수}) \times 270,000(\text{초당요금}) \times 1.05(\text{공익성 지수}) = 612,360\text{원}$ -612,000
(천원단위에서 반올림); 판매단가 = $612,000 \times 15(\text{판매초수}) = 9,180,000\text{원}$ * 공익
프로그램이 아닌 일반 프로그램은 1.0적용

〈표 2-7〉 GS 판매제도의 요금책정 과정

단 계	항 목	내 역	산출 예
1단계	시간대별 평균시청률 조화: ①	최근 2년간 평균 시청률과 최근 3개월간 평균 시청률을 평균하여 구함 4개의 시급으로 구분: SA, A, B, C	
2단계	장르별 등급조화: ②	프로그램의 장르별 평균 시청률을 지수화 드라마, 오락=1.2; 보도정보=1.1; 어린이=1.0 등	
3단계	프로그램 예상지수 산출: ③	평균시청률과 장르별 등급을 곱하여 프로그램의 예상지수를 산출: 3.30~0.2점을 7단계로 구분하여 A-G 등급화	③ = ①*②
4단계	영업환경지수 조화: ④	수요가 150%이상에서 40%미만까지 13단계로 구분; 수요가 높을수록 높은 지수를 의미	
5단계	기준지수 산출: ⑤	영업환경지수에 프로그램 예상지수를 곱하여 기준지수를 산출함	⑤ = ③*④
6단계	매체별 초당요금조화: ⑥	프로그램 총 재원에 프로그램 총광고 허용량을 나눈 값	
7단계	광고초수 조화: ⑦	판매초수	
8단계	기준요금 산출: ⑧	기준지수에 매체별 초당요금과 광고초수를 곱함	⑧ = ⑤*⑥*⑦

마) 방송광고요금의 구조

○ 광고요금 = 제작비 + 전파료

- 일반적으로 전파료는 서울과 지방이 70%:30%로 배분
- MBC의 경우, 전파료의 70%는 서울 MBC가 가지고 나머지 30%의 지방
전파료는 MBC의 총 19개 계열사가 동등하게 나누어 가짐. MBC의 경우

어떤 도에는 3~4개의 MBC 계열사가 있는 반면 어느 도에는 1~2개의 계열사가 존재. 전파료는 전파가 도달되는 인구수에 비례해서 배분되는 것이 합리적이거나 현재는 MBC 계열사별로 동등하게 배분하는 구조

라. KOBACO 제도개선 추진경과

- 1997년 이후 행정개혁위원회, 공정거래위원회, 방송개혁위원회 등이 KOBACO 독점 폐지와 방송광고 판매시장의 자유경쟁체제 전환을 제안
 - 1997년 초 행정개혁위원회가 방송광고영업의 경쟁도입을 정부의 개혁과제로 설정
 - 1998년 공정거래위원회는 광고공사의 독점판매대행 제도를 폐지하고 2000년부터 자유경쟁체제로 전환할 것을 결정
 - 1998년 3월 규제개혁위원회도 광고공사의 독점대행제도 폐지 및 경쟁체제 도입을 추진하겠다고 밝힘
 - 1998년 8월 기획예산처가 공기업 경영혁신차원에서 방송광고공사의 독점대행제도를 폐지하고 2000년부터 경쟁체제로 전환기로 결정
 - 1999년 2월 방송개혁위원회는 2000년에 공민영간 영업영역 구분을 전제로 2개의 공민영 방송광고 영업대행체제를 도입한 후, 공영방송인 KBS2의 광고폐지 시기와 연계하여 2001년부터 공민영 영업영역 구분을 폐지하겠다는 방안 발표
- 2000년(통합)방송법 및 시행령에 미디어렐 신설 근거 확보
 - 방송법 제73조 제5항에서 “지상파 방송사업자는 한국방송광고공사 또는 대통령령이 정하는 방송광고판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없다”라고 규정: 미디어렐 부문에 대한 경쟁도입 근거 마련
- 2000년 8월 문화관광부는 “방송광고판매대행 등에 관한 법률(안)” 제정 추진

- 문화관광부장관은 방송광고판매를 특정 방송광고 판매대행사에 지정할 수 있음
- 공영방송(KBS, EBS, MBC)은 국영미디어랩인 KOBACO가 종전과 동일하게 방송광고 판매를 독점하고 민영방송(SBS, 지역민방)은 별도의 미디어랩을 신설하여 운영
- 신설 미디어랩에 대해서 KOBACO가 30%의 지분을 소유
- 이해관계자 반대 및 취약매체 경영악화를 이유로 법률제정 추진 보류
- 2002년 12월 규제개혁위원회
 - 문광부의 안이 지나친 규제라고 판단하여 반려했고 새로운 방안을 제시하였음
 - 미디어랩의 허가존속 기간을 2년으로 단축
 - 허가대상 미디어랩은 2개 이상
 - 방송사의 지분을 5%에서 20%로 확대
 - 공민영 영역구분을 폐지
- 규제개혁위원회(안)에 대한 문화관광부의 수정안 제시
 - 허가를 3년간 존속
 - 방송사의 지분을 10%
 - 공민영 영역구분은 3년간 한시적으로 유지
- 문광부 “방송, 광고 T/F”구성 운영(2005)
 - 1공영, 1민영 미디어랩 체제 도입에 대한 원칙적 합의
- 규제개혁기획단 광고제도 개선계획 1차 발표(2005. 9)
 - 끼워팔기, 사전심의, 수수료제도 및 KOBACO 개선안을 문광부에 요청
- 손봉숙, 정병국 의원 “방송광고 판매대행 등에 관한 법률안” 발의(2005년 10월, 11월) 및 법안심사 소위 논의(2006. 11. 27)
 - 정병국안이 손봉숙안보다 미디어랩대행 대상이 포괄적이나 대신 지상파방송사 총소유규제 한도가 높고 외국인 지분에 대한 언급 부재

- 수탁수수료를 광고판매액의 20% 이내로 제한
- 문광부, 한미 FTA 타결로 제도개선 T/F 구성 및 경쟁체제 도입법안 마련
 - 한미 FTA 타결로 ISD(Investor-State Dispute: 투자자-국가 소송제) 도입 예정(2007. 4. 2). ISD는 외국인 투자자가 투자유치국의 협정의무위반 등으로 피해를 입을 경우, 직접 국가를 상대로 손해배상을 청구할 수 있는 분쟁해결 절차(WTO는 국가만 제소 가능). KOBACO의 독점이 지속되면 KOBACO의 판매대행 수입액 770억원(2006년 기준)의 1/2-1/3정도 규모의 소송이 제기될 가능성이 있음
 - 문광부는 ‘완전경쟁체제 + 취약매체 지원’ 방안 마련
 - 완전경쟁체제 도입의 주장 근거: 외국인 투자자가 직접 국가를 상대로 손해배상을 청구할 수 있는 ISD 절차의 도입으로 ‘1공영+1민영’ 제도는 제한 경쟁체제라는 점에서 소송대상이 될 수 있음
 - ‘1공영+다민영’제도를 도입하되 KOBACO는 KBS와 EBS를 전담대행하고, 민영미디어랩은 타 지상파방송과 뉴미디어의 광고를 대행
 - 경쟁체제하 광고수입 감소가 예상되는 방송사에 대해 우선 자구노력 강요, 그리고 국가 재정지원: 종교방송에 대한 지원은 논란 여지

마. 현행 KOBACO제도 개선에 대한 이해당사자들의 입장 비교

1) 각 이해당사자들의 입장

- 대체적으로 경쟁체제 도입에 찬성하나 도입방법에 대해서는 이견
 - 광고회사, 광고주, 방송3사들은 현재의 KOBACO 독점체제에서 벗어나 미디어랩 경쟁체제 도입에 대해 긍정
 - 다만 이해관계에 따라 경쟁체제 도입방안 등의 입장에 차이가 있음
 - 완전경쟁 찬성: 외국계 광고회사, 광고주, MBC(서울), SBS
 - 제한경쟁 찬성: 중소 광고회사, KBS, KOBACO, 시민단체 등

- 다만, 지역방송사, 언론노조 등은 경쟁체제 도입에 반대
 - － KOBACO체제는 자본의 직접적 영향력을 견제하게 하고, 군소 방송사의 안정적 재정 마련 등에 기여
 - － 복수 미디어렐은 시청률 경쟁을 초래한다는 입장

〈표 2-8〉 이해 당사자들의 주요 주장 내용

구분	이해당사자	주장 내용
경쟁반대	EBS, 지역방송사, 종교·특수 방송사	KOBACO체제는 재정이 열악한 군소방송사들의 재정 마련에 도움을 줌
	언론노조, PD연합회	복수 미디어렐이 방송의 극한적 시청률 경쟁을 유발하는 폐해 초래
완전경쟁	외국계 광고회사	효율적 광고전략 실행을 위해 완전경쟁체제가 바람직
	광고주	강제적 간접 구매방식에 반대, 방송사 자율구매가 바람직
	MBC(서울), SBS	새로운 민영 미디어렐 도입으로 완전경쟁체제의 정립을 원함
제한경쟁	중소 광고회사	완전경쟁체제 도입시 대규모 광고대행사의 시장장악 우려
	KBS	완전경쟁체제의 경우 출혈경쟁과 시청률 경쟁 등이 우려돼 제한경쟁체제인 1공영 1민영 미디어렐 제도 찬성
	KOBACO	공공적 방송광고 판매제도 속의 제한적 경쟁체제 지향
	시민단체	방송의 공공성을 해치지 않는 범위에서 제한적 경쟁체제

자료: 한국광고단체연합회(2004), 「한국광고산업현안문제 조사연구 보고서」, 16쪽과 PD저널, “민영 미디어렐 도입 논란 또 재현”, 2007. 9. 19 내용을 토대로 구성

- KOBACO의 입장
 - － 제한경쟁체제 선호
 - － 그동안 독점체제에 따른 불합리성을 개선하고자 하며, 일정한 경쟁체제 수용은 불가피함을 인정
 - － 그러나 방송제도와 관련하여 공공적 방송광고판매제도 속의 경쟁체제, 즉 제한적 경쟁체제를 선호

2) 광고 관련 각 단체들의 입장

○ 한국광고산업진흥협의회

- 제한경쟁체제 도입 지지
- 현재 광고주, 대행사, 매체사 모두 아직 충분한 준비를 갖추지 못하고 있기 때문에 현실적 고려를 할 때, 시장에 가하는 충격을 완화하고 혼란을 줄이기 위해 점진적 개방이 타당
- 즉, 전면적인 완전경쟁체제를 도입할 경우 종교방송, 지방방송 등 군소 방송사와 주요 신문사를 제외한 신문매체의 경영이 급격히 악화되어 매체간 균형발전이 저해되므로 일정기간 제한경쟁체제 도입이 바람직
- ※ 한국광고산업진흥협의회: 2002년 문화관광부에 의해 출범. 광고 및 방송 학계 전문가 14인으로 구성, 광고제도 변화 등 검토

○ 한국광고업협회

- 대규모 및 외국계 광고회사와 중소 광고회사들간 입장 차이 존재
- 대규모 및 외국계 광고회사: 완전경쟁 주장
 - 현재의 KOBACO 광고영업 독점으로 효율적인 광고전략을 실행하지 못하고 있다는 불만 호소
- 중소 광고회사: 제한경쟁 지지
 - 중소 광고회사들이 아직 경쟁력이 낮기 때문에 완전경쟁체제로 전환할 경우 대규모 광고회사에게 시장을 장악당할 우려 있음
 - 그러나 현재의 KOBACO 독점에 따른 낮은 단가체제는 시장되어야 한다고 인식

○ 한국광고주협회

- 완전경쟁체제 적극 주장
- 방송법 개정을 통해 KOBACO의 방송광고 독점대행제도를 폐지하고 방송사와 광고주간의 자율적인 광고거래를 보장해야 함

- 다수의 미디어랩간의 경쟁을 허용하여 광고요금이 시장에서 시청률을 비롯한 다양한 자료에 근거하여 합리적으로 산출되도록 유도해야 함

○ 시민단체

- 제한경쟁체제 옹호
- KOBACO와 신설 민영미디어랩 사이의 경쟁 필요성은 인정하나 방송의 공공성을 해치지 않는 범위의 제한적 경쟁체제 주장

바. 헌법재판소 판결

- 2008년 11월 27일에 헌법재판소는 KOBACO체제에 대한 사회적 논란에 방점을 찍는 판결을 내림
- 2006헌마352, 방송법 제73조 제5항 등 위헌확인, “한국방송광고공사 지상파 방송광고판매대행 독점 사건”에서 헌법재판소 전원재판부는 구 방송법 제73조 제5항, 구 방송법시행령 제59조 제3항, 방송법 제73조 제5항, 방송법시행령 제59조 제5항에 대해 헌법불합치 결정을 선고
- 청구인의 직업수행의 자유와 평등권을 침해한다는 이유로 상기 방송법과 방송법시행령 규정에 대해 2009년 12월 31일 기한으로 잠정적용을 명함

제 2 절 해외 광고 시장현황 및 제도

1. 세계 광고시장 규모

○ 세계 지역별 광고비

- '06년 세계 광고비는 4,282억 달러(7매체 기준)로 전년대비 6.1% 성장
- '06년 지역별 광고비 비중을 살펴보면, 북미지역(42.8%, 1,832억 달러)이 가장 높고, 다음이 서유럽(23.9%), 아시아·태평양(21.1%) 순
- '06년 성장률은 기타지역(26.6%)과 중부·동부유럽(17.7%) 지역이 매우 높

계 나타남

※ 기타지역: 중동 아랍권 국가와 이스라엘 및 남아프리카 포함

〈표 2-9〉 세계 지역별 광고비

(단위: 억 달러, %)

지역	광고비			2005년/2006년 대비	구성비 2006년
	2004년	2005년	2006년		
북미	1,589	1,741	1,832	5.2	42.8
서유럽	952	987	1,022	1.0	23.9
중부·동부 유럽	176	203	239	17.7	5.6
아시아·태평양	811	855	905	5.8	21.1
중남미	137	165	176	6.7	4.1
기타	67	85	108	26.6	2.5
합계	3,836	4,036	4,282	6.1	100.0

자료: 제일기획(2007)

○ 세계 10대 광고비 보유국

- '06년 세계 10대 광고비 보유국이 세계 광고비에서 차지하는 비율은 76.6%
- 가장 광고비가 높은 나라는 미국, 일본, 영국, 독일 순서이며, 한국은 10위
- 세계 10대 광고비 보유국 중 중국은 가장 높은 성장률을 기록중

〈표 2-10〉 세계 10대 광고비 보유국

(단위: 억 달러, %)

국가	광고비		2005년/ 2006년 대비	2006년 점유율
	2005년	2006년		
미국	1,662	1,748	5.2	40.8
일본	403	412	2.2	9.6
영국	216	219	1.4	5.1
독일	204	208	2.0	4.9
프랑스	127	131	3.1	3.1
중국	98	114	16.3	2.7
이태리	107	110	2.8	2.6
스페인	83	88	6.0	2.1
캐나다	78	83	6.4	1.9
한국	78	81	3.8	1.9
10개국 계	3,135	3,278	4.6	76.6
세계 합계	4,036	4,282	6.1	100.0

자료: 제일기획(2007)

2. 매체별 광고비 구성

○ '04~'06년 매체별 광고비 구성

- 인쇄매체 광고비는 감소 추세로, '06년 전년대비 잡지는 0.3%, 신문은 0.6% 감소
- 라디오 광고도 감소세를 보임
- 상대적으로 인터넷 광고는 '06년 1.1%의 높은 증가세를 기록하였으며, 옥외 광고도 0.1% 증가
- '04~'06년 극장 광고는 큰 변화가 없는 것으로 보이나, TV 광고는 '04년 이후 감소하여 '06년 정체상태

〈표 2-11〉 매체별 광고비 구성(2004~2006년)

(단위: %)

	2004년	2005년	2006년	2005년/ 2006년 대비
신문	30.2	29.9	29.3	-0.6
잡지	13.3	13.1	12.8	-0.3
라디오	8.7	8.5	8.3	-0.2
TV	37.8	37.5	37.5	-
극장	0.4	0.4	0.4	-
옥외	5.7	5.8	5.9	0.1
인터넷	3.7	4.6	5.7	1.1
합계	100.0	100.0	100.0	-

자료: 제일기획(2007)

3. 해외 주요국가의 미디어렐 제도

□ 개 관

- 각국의 방송광고판매대행제도는 그 나라의 방송제도와 일정한 관련을 맺고 있음
 - 공민영제도를 갖춘 나라의 경우 공영과 민영으로 미디어렐이 구분되어 있으며, 미국과 일본의 경우 직접 영업행태

- 미디어렙 지분관계의 경우, 유럽은 방송사가 대주주인 자회사가 일반적임
- 프랑스의 경우 방송광고판매를 규제하는 법, 싸팽(SAPIN)법(1993)을 두고 있음

□ 영 국

- 상업방송 ITV 출범하면서 TV광고 시작, 미디어렙 등장(1955)
- '96년 방송법과 2003년 커뮤니케이션법을 통해 ITV는 15개 지역방송사 연합체제에서, 2004년 11개 방송사들이 통합된 하나의 통합된 단일 소유구조로 변화
- ITV 방송광고를 판매하는 미디어렙 역시 복수 미디어렙으로 전환

〈표 2-12〉 영국 지상파방송광고판매 체제

구분	방송사(국)	미디어렙 및 지분관계	
공영	BBC1, 2	광고없음	
	Channel4	자체판매(내부부서)	
	S4C	자체판매(내부부서)	
민영	ITV - Granada Group - Carlton Group - SMG	Granada Enterprise Carlton Media Sales	Granada그룹 자회사 Carlton그룹 자회사
	Channel5	자체판매	

□ 프랑스

- TV 방송광고 국영방송체제에서 시작(1968)
 - 방송사와 독립된 별도의 공적기구 <프랑스광고공사>(RFP)가 방송광고판매 전담
- TV 3개채널을 포함하여 국영방송체제를 유지해 온 프랑스 각 채널을 분리, 국영TV 채널간 경쟁체제 도입(1974)

- 민영TV 채널 허용(1984)에 이어 프랑스 제1의 TV채널인 TF1을 민영화(1987)함으로써 공민영방송체제로 이행
 - ※ 공영독점미디어렐체제 → 공영미디어렐경쟁체제 → 공민영미디어렐경쟁체제
- 공영방송간 경쟁에 맞게 공영미디어렐간 경쟁체제 구축
 - ※ RFP와 각 TV 방송국간 공동출자를 통해 TV 광고판매 미디어렐 설립
- TF1, Antenne2, FR3의 광고판매를 담당할 3개의 공영미디어렐 출범, 공영미디어렐간의 경쟁은 RFP조정하의 제한적 경쟁
- Canal + (1984), La 5와 TV6(1986) 상업방송 개국, 민영미디어렐 설립
 - ※ TF1(1987)민영화에 따라 RFP를 완전해체하고 민영화된 TF1에 TF Publicte의 RFP 지분을 100% 넘김으로써 RFP의 방송광고 독점시대 종식

〈표 2-13〉 프랑스 지상파방송광고판매 체제

구분	방송사	채널	미디어렐 및 지분관계
공영	France Television	F2, F3, F5	FTP(자회사)
	Arte	Arte	광고없음
민영	TF1	TF1	TF1 Publicte(자회사)
	M6	M6	M6 Publicte(자회사)
	Canal +	Canal +	Canal + Regie(자회사)

- 실질적 의미의 공민영 미디어렐간 경쟁 시작
 - 외형상 공영미디어렐과 민영미디어렐은 모두 방송사 또는 방송사가 속한 모기업의 자회사로 존재
- 독 일
- 공영방송을 근간으로 하는 방송체제로써 상업방송이 출범한 것은 1984년
 - 공영방송 채널의 1일 평균20분 이내에서만 광고방송 허용

- 기본적인 구도는 공/민영방송체제에 조응하는 공/민영 미디어렐 체제
 - － 미디어렐은 방송사 또는 방송사 소속 그룹의 자회사 형태

〈표 2-14〉 독일의 지상파방송광고판매 체제

구분	방송사(TV채널)	미디어렐 및 지분관계
공영	ARD	ARD-Werbung Sales & Service(공영, 자회사)
	ZDF	ZDF Werbefernsehen(공영, 자회사)
민영	TF1	TF1 Publique(자회사)
	M6	M6 Publique(자회사)
	Canal +	Canal + Regie(자회사)

□ 네덜란드

- 지상파TV는 공영방송에 의해서만 운영되어 왔음
 - － 〈네덜란드 라디오TV 광고재단〉(STER)운영
- 상업방송이 도입된 것은 1992년
 - － 다국적 미디어렐이나 자체 판매망을 통해 방송광고 판매

〈표 2-15〉 네덜란드의 지상파방송광고판매 체제

구분	방송사(TV채널)	미디어렐
공영	Nos 1, 2, 3	STER(라디오 및 TV광고재단)
민영	Holland Media Group(RTL4, RTL5, Yorin)	IP Network
	SBS(SBS6, V8, Net5)	SBS

□ 미 국

- 미국의 미디어렐 제도는 법적 규정보다, 경제적인 기업행위로 자연스럽게 정착

〈표 2-16〉 미국의 지상파방송광고판매 체제

구분	방송사(네트워크)	미디어렙	지분관계
공영	PBS		
민영	ABC	ABC National TV Sales	내부조직 혹은 자회사형태
민영	CBS	CBS Television sales CBS-Group W-MaXam EYEMARK TV Sales	
	NBC	NBC Spot Sales NBC TV Staion Sales	
	FOX	FOX Television Sales	

- 주요 방송사들은 내주조직 또는 자회사 형태로 미디어렙 운영, 사실상 방송사의 직접 영업 형태라고 볼 수 있음
- 반면 가맹국들의 경우 방송광고시간판매는 독립 미디어렙을 통해 이루어지고 있음

☐ 일 본

- 광고대행사에 일괄판매(미디어렙 없음)

4. 해외 주요국가의 공익채널 지원 정책

☐ 지역방송 지원정책

- 국가별 지역주의 특성
 - 미국은 전 세계에서 가장 큰 광고시장을 형성하면서 지역방송도 상업적 광고재원에 의존함(공영방송 제외)
 - 영국은 공영방송인 BBC가 지역뉴스와 시사물이라는 지역적 의무만 지고 지역면허를 통하여 출범한 ITV가 강한 지역적 의무를 지님
 - 호주는 영국식 방송모델을 도입하였으나 이민자들을 위한 다문화주의를 받

영하는 SBS(Special Broadcasting Service)와 비상업적 지역공공서비스를 지향하는 지역공동체방송 체제를 유지하고 있음

○ 미 국

- 1967년 공영방송법의 제정에 따라 설립된 CPB(Corporation for Public Broadcasting)는 미국 전역의 비영리조직이나 대학, 각 지역사회가 운영하고 있는 지역 공영방송의 재정적 안정과 지역 가치 구현, 공익적이고 비상업적 프로그램 제작, 공영방송의 역할 과 위상 재정립, 방송환경 분석과 공영방송제도 개선 등을 수행하고 있음
- CPB는 연방정부로부터 지원금을 받아 지역 공영방송사의 운영 및 제작 관련 지원을 담당함
- 지원금은 크게 CPB방송사 지원금과 텔레비전 프로그램 지원금으로 나눌 수 있음(공영방송사 지원금으로 텔레비전 커뮤니티 서비스 지원금, 상호 지원, 텔레비전 시스템 및 방송사 발전 지원금 등이 있음)
- ※ CPB는 1967년 공영방송법(Public Broadcasting Act of 1967) 제정과 함께 의회에 의해 설립되었고 민간(private)의 비영리(nonprofit) 법인(corporation)임
- ※ CPB의 지원을 받아 제작되는 프로그램은 대부분 PBS(Public Broadcasting Service), NPR(National Public Radio), PRI(Public Radio International) 등에 제공됨
- ※ 2007년 CPB는 연방정부 등으로부터 약 5억 1천만 달러를 받아 프로그램 제작 및 설비 지원에 약 5억 2천만 달러를 사용함(CPB Annual Report, 2007)

○ 영 국

- 1990년 방송법은 ITV의 지역적 의무를 규정하고 있는데 크게 지리적 공간성과 콘텐츠의 지역성, 지역사회의 접근성으로 나눌 수 있음
- 그 중 자금 투자와 같은 지원정책은 지리적 공간성에서 나타나고 있는데 그 내용은 다음과 같음

- 1) ITV는 50% 이상의 제작예산을 투자하는 지역제작 예산쿼터제와 지역독립 제작사 할당제를 실시함
- 2) ITV가 제공하는 지역프로그램의 최소 90% 이상은 해당 방송사 소재 지역 내에서 제작함
- 3) 독립제작물의 25%를 지역독립제작사에서 제공함

○ 독 일

- 개방채널은 모든 사람에게 자유롭고 공평한 이용이 보장되어 있는 지역라디오와 텔레비전을 말함
- 개방채널은 매체관리공사가 재정적 보조만 하는 형태와 매체관리공사가 방송의 주체가 되어 조직, 제작기술, 내용상 지원을 제공하는 형태로 나눌 수 있음
- 개방채널은 공영방송이 징수하는 수신료의 2%를 주매체관리청으로부터 지원받음
- 광고는 불가함
- ※ 독일은 연방국가로서 통신은 연방정부가, 방송은 주매체관리청이 관리감독하고 있음

○ 프랑스

- 5개의 라디오방송 카테고리 중 비영리 목적으로 운영되며 전체 매출액 중 광고비 비중이 20%가 넘지 않는 종교방송이나 지역방송이 카테고리 A로 분류
- 라디오와 텔레비전 방송사의 광고수입 일부분을 세금으로 거두어 FSER(Fonds de soutien l'expression radiophonique: 라디오 표현 지원기금)이라고 불리는 '라디오 발전기금'을 조성하고 이를 통해 카테고리 A에 포함되는 소출력 지역방송사를 재정적으로 지원

- 광고수입이 많을수록 부과되는 세금은 많으며 텔레비전 광고에는 라디오 광고보다 높은 세금이 부과됨
- 1984년에 만들어진 이 기금을 통해 한 해 지원을 받고 있는 방송사의 수는 약 600여 개로, 대부분의 소출력 지역 방송국들이 보조금을 받고 있음
- 지원 부분도 점차 확대되어, 1987년에는 소규모 라디오 방송국들의 운영지원 명목으로만 지급되던 것이 1992년에는 초기설립 지원 명목이 신설되었고, 1997년에는 방송장비 지원에 대한 부분도 신설됨
- ‘라디오 발전기금’의 지원대상을 공정히 심사하기 위해 지급 심사위원회가 구성되어 있는데, 일반적인 업무는 총리실 산하 미디어발전국(DDM)에서 주관하며, 심사위원은 위원장을 포함해 총 11인이며, 임기는 3년
- 위원장은 국가평의회 위원이나 감사관 또는 대법관 중에서 임명되며, 심사위원은 국가를 대표하는 자 4인(문화/커뮤니케이션부 2인, 재정부 1인, 노동부 1인)과 전체 매출액에서 광고수입이 20%를 넘지 않는 라디오 방송사를 대표하는 자 4인, 그리고 기금 조성의 직접적인 주체인 공·민영 방송사의 광고를 관리하는 광고대행사를 대표하는 자 2인으로 이루어짐

○ 호 주

- 커뮤니티방송은 공영방송이나 상업방송에서 다루지 않는 지역공동체 이슈를 다루고 해당 지역 주민의 방송참여를 통하여 지역 발전에 기여함을 주목적으로 하고 있음
- 커뮤니티방송에 대한 지원은 사회적 형평성의 이유로 특별 커뮤니티방송에만 지원하며 일반 커뮤니티방송은 미미한 지원만 받음
- 일반 커뮤니티방송의 경우 광고가 불가능하고 커뮤니티방송재단(CBF)을 통해 우회적인 정부지원을 받고 있으며 그 비율은 총 운영비의 8% 수준임
- 정부로부터 지원금 혜택을 받지 못하는 대다수의 커뮤니티방송들은 재정의 대부분을 해당지역으로부터 충당함(스폰서 고지, 멤버십, 기부금, 방송액세

스요금, 교육단체의 보조금 등)

○ 일 본

- 커뮤니티라디오는 지역정보, 행정정보, 복지의료정보, 지역경제산업정보, 관광정보 등 지역밀착 정보를 제공함으로써 지역부흥과 공공복지에 기여함을 목적으로 하고 있음
- 커뮤니티라디오는 반관반민으로 지방정부(전체 방송사 중 52.1%가 지방정부의 자본이 참여)와 지역 대기업 계열사가 지원하고 있음
- 광고가 가능함

□ 종교방송 관련 정책

○ 미 국

- 기독교 텔레비전은 일반적으로 UHF 대역을 이용함
- 크고 작은 종교단체들은 3ABN(Three Angels Broadcasting Network)같이 자체 채널을 소유하거나 공공접근(Public Access) 등의 방식으로 케이블시스템을 이용하여 방송함
- 기독교 방송사들은 NRB(National Religious Broadcasters)라는 협회를 조직하고 있음
- 미국 종교방송사들은 주로 기부를 통해 운영자금을 확충하고 있는 것으로 알려져 있음

○ 영 국

- 종교방송은 지상파 아날로그 방식으로 방송할 수 없음
- 대부분의 종교방송은 위성방송 또는 인터넷 생중계를 통해 제공함
- 종교방송사협회로 CBC(Christian Broadcasting Council)와 CMC(Churches Media Council)가 있는데 CBC는 규모가 작은 편이고 CMC는 BBC와 채널4와 같은 공영방송사에 종교프로그램을 제공하고 있음

- 영국 종교방송사들은 광고수익모델이 없음
- 영국 방송법은 종교단체가 종교방송을 운영하는 것을 금지하여 영국 내 종교방송사들은 해외방송을 통해 수익을 창출했으나 최근 Ofcom은 이러한 규제를 완화하여 국내에서도 수익을 얻을 수 있도록 함
- 또 다른 방법은 방송시간을 판매하는 것으로 설교자, 대형교회, 목사 등이 방송시간을 구입하여 프로그램을 방송할 수 있음. 이는 주로 미국 내 종교방송사들이 취하는 방법임

제 3 장 국내 방송광고시장 활성화 정책

제 1 절 국내 지상파방송 광고판매제도의 문제점

1. 지상파TV 광고판매 제도의 문제점

- 지상파TV 광고제도는 시장측면과 공익성 측면을 모두 고려하여야 하며, 두 정책목표 간의 균형이 필수적임
 - KOBACO에 의하면 지금까지 광고판매제도는 시장 효율성보다는 취약매체 지원, 광고요금 인상 억제, 물가 안정, 자본으로부터의 독립성 확보 등 공익성 증진에 주안점을 두어 왔음
 - 일반적으로 경쟁은 품질향상과 가격인하를 추구하지만 지상파방송 분야에서는 경쟁에 대한 부정적 시각이 대세였음
 - 그러나, 미디어 시장의 융합화 등 시장 환경이 급변함에 따라 지상파방송 시장의 위기가 우려되므로 시장 효율성 제고 및 광고매출 증대를 위한 전향적인 제도 개선의 필요성이 커지고 있음
- 경쟁 유인 저하
- 광고매출 증대를 위해서는 시청률이 상승하여야 하고, 이를 위해서는 양질의 프로그램이 제공되어야 하며, 프로그램의 질적 향상에 기여한 방송사 및 제작진에 대한 보상체계가 필요함
 - 현재로서는 프로그램의 질적 향상을 제작진의 신념, 사명감 등 규범적 요소에 의존할 수밖에 없는 상황임
 - ※ 선정적 및 폭력적 내용의 시청유인 효과 등 여러 가지 논란에도 불구하고

일반적으로 시청률 상승을 위해서는 프로그램의 질적 향상이 최우선 적
이라는 가정은 합리적임

- 현행 광고판매제도는 방송사 간 경쟁을 억제할 뿐 아니라 프로그램 질적 향상에 대한 경제적 유인을 저하시키는 제도임
 - 패키지 판매 등으로 매출 극대화가 가능한 드라마, 일부 오락 프로그램에서만 경쟁을 벌이고 있음
 - ‘프로그램 예상 지수’가 동일 시간대, 동일 장르의 평균 시청률을 반영함으로써, 개별 프로그램의 성과에 대한 반영이 미흡하여, 프로그램의 질적 제고에 대한 유인을 저하시킴
 - ‘영업환경 지수’ 등을 통하여 이루어지는 프로그램 간, 방송사 간의 분배는 분배기준의 투명성이 낮고, 일정부분 자의적인 측면이 있으므로 경쟁유인을 저하시키는 요인으로 작용
 - 취약 방송사에 대한 연계판매를 매출액의 일정 비율(10%~20%)로 책정하는 제도는 경쟁 유인 저하 요인으로 작용
 - 프로그램 전반에 대한 품질향상과 시청률 제고 없이 일부 인기 프로그램 간 경쟁에만 의존할 경우 높은 시청률의 프로그램 이외에는 광고 판매가 어려워 지상파TV 광고시장의 붕괴가 우려될 수 있음
 - KOBACO는 방송사의 재정악화를 완화시킬 목적으로 2008년 1월 광고 단가를 평균 7.9% 인상하였으나, 전년 동기대비 광고 매출은 1/4분기에 3%, 2/4분기에 1.1% 감소하였음
 - 비인기 프로그램의 판매율이 저조한 상황에서 광고단가 인상은 판매율을 더욱 낮추고 인기 프로그램에 대한 광고매출 의존도를 심화시키게 됨
- ※ 가격 인상은 상품 및 서비스에 대한 매력도가 상승하여 수요가 증진되는 경우에 이루어지는 것이 자연스러운 반면, 수요 감소에 따른 매출 감소를 단가 인상으로 보전하는 것은 시장원리에 위배됨

— 이는 판매율 저하 ⇒ 매출 감소 ⇒ 광고단가 인상 ⇒ 판매율 저하의 악순환을 초래할 위험이 있음

○ 따라서, 향후 방송광고 판매제도는 경쟁을 촉진하고 시청률 제고 유인을 제공하여 광고 매출을 증대시킬 수 있는 방향으로 개선될 필요가 있음

□ 인기 프로그램 광고가치의 저평가

○ 인기 드라마 등의 광고는 KOBACO가 정한 광고가격 보다 월등히 높은 가치를 지녀 초과 수요가 나타나지만, 광고단가를 인상할 수 없으므로 일정한 물에 따라 수요를 제한할 필요가 발생함

○ KOBACO는 시장을 분석하여 일정 금액을 제시하고 그 이상을 패키지로 청약하는 광고주에 한하여 동 프로그램의 광고를 허용

— 예) A 방송사의 X 드라마에 1개월 간 주 1회 광고를 싣기 위해서 광고주/대행사는 ₩억원에 해당하는 A 방송사의 프로그램 광고를 패키지로 구입해야 함

— 광고주가 CM순서 지정 등을 원할 경우 추가적 비용이 발생함

※ 패키지 구성은 광고대행사와 KOBACO 간 협의에 의하여 결정되며, 최근에는 광고판매 부진으로 광고대행사의 의견이 많이 반영되는 추세

○ 패키지 판매가 요구되는 수준의 인기 프로그램의 경우 광고 가격은 시장 가격에 근접하는 것으로 분석됨

— 상당수의 기존 연구를 포함하여 인기 프로그램 광고가 시장가격 보다 낮게 판매되고 있다고 이해하고 있으나,

— 광고가치보다 높은 가격의 광고들을 패키지로 구매함으로써 실제로는 추가 비용을 지불

※ 패키지를 구성하는 광고들은 일정부분 인기프로그램 광고를 구입하는 거래의 단위(numeraire)로 활용되고 있음

※ 일부 연구결과에 따르면 인기프로그램의 시급가를 기준으로 분석하여 광고단가가 대폭(100% 이상까지) 인상될 것이라고 주장하고 있으나, 초과수요를 통제하고 있는 현 상황과는 위배되는 결과라고 분석됨

- 인기 프로그램의 광고가치와 패키지 광고의 가치가 혼재되어 있는 불확실성이 해소될 경우 시장 가격은 일부 상승할 가능성이 있음
 - － 광고가격을 타 광고의 구매로 지불함으로써 발생하는 거래비용, 거래조건의 일정부분을 협상에 의존함으로써 발생하는 비가격적 비용이 감소된다면 이 중 일부가 광고비 지출로 전환될 것임
- KOBACO가 추구하는 광고가격 억제 효과는 제한적이며, 특히 마케팅 재원이 부족한 중소기업의 인기프로그램 광고 구매는 매우 어려운 형편임

□ 비인기 프로그램 광고 판매 부진

- KOBACO 체제 초기와 같이 광고 판매율이 높은 경우에는 재원의 적절한 분배를 통하여 프로그램 다양성, 방송사의 다원성 등을 지원하는데 대한 부정적인 효과가 발생하지 않음
- ‘GS 판매제도’ 도입 이후 시장가치를 일부 반영하였으나, 인기 프로그램의 광고가격은 낮게 책정되고, 비인기 프로그램의 광고 가격은 높게 책정되어 왔음
- 따라서, 광고가격보다 가치가 낮은 비인기 프로그램 광고를 독립적으로 판매하기는 어려워지고 상당부분을 인기프로그램 광고 진입을 위한 끼워팔기에 의존하게 되었음
- 따라서, 비인기 프로그램의 광고가격을 광고 가치와 일치하도록 인하하여 광고 판매율을 높이는 방향으로 제도 개선이 필요함
- ※ 일반적으로 수요 탄력성이 높은 경우에만 가격인하가 매출 증대로 나타나

지만 지상파TV 광고의 경우 매출액이 증가하는 것으로 분석됨(⇒ ‘3. 시장 기능 활성화 시 파급효과’ 참조)

- 비인기 프로그램의 경우 가격이 시장가치보다 높게 책정되어 있으므로, KOBACO가 추구하는 광고가격 억제와 반대되는 결과가 나타남
- 중소기업, 벤처기업 등을 대상으로 일부 할인 가격을 제공하고 있으나 대상 프로그램이 제한되어 사업 특성을 반영하기 어려움
- 전면적인 가격인하 없이 중소기업 등의 적극적이고 광범위한 광고 구매를 기대하기는 어려움

□ KOBACO의 독점적 지위

- KOBACO는 방송광고판매대행서비스⁵⁾에 대한 독점권을 법적으로 보장받고 있음
 - 일반적으로 독점기업의 폐해는 독점가격 부과가 대표적이며, 특히 독점 공기업인 경우 경영효율성 저하가 우려됨
- 수탁수수료에서 대행수수료를 제외한 KOBACO의 실질적인 수입은 매출의 3%로 2007년에 729억원을 기록하여 시장규모는 작은 편이므로 경영효율화가 경제전체에 미치는 영향은 크지 않음
- ※ KOBACO가 지상파TV의 시장지배력을 직접 행사하는 것은 아니므로 KOBACO의 독점력은 방송광고시장 전체가 아닌 광고판매 대행서비스 시장의 범위 내에서만 분석하는 것이 타당함
 - 그러나, 순수 미디어렐 기능으로 발생하는 인건비 지출이 약 302억원인 반면 광고산업육성 등 진흥기능으로 지출한 445억원은 순수 미디어렐 기능이 아니므로 비용절감이 가능한 부분

5) 방송서비스 중 ‘방송광고판매대행서비스’는 UNCPC prov. 8711 또는 UNCPC ver1.1 83620에 해당되며, 국가 간 통상협상의 대상이 됨

- KOBACO의 자산규모가 1조 3백억원, 부채는 약 8천억원 수준으로 순수 미디어업으로서의 규모가 큰 편
- 2006년~2008년 국회 국정감사에서 KOBACO의 방만한 경영에 대한 지적이 수차례 있었음
- 많은 경우 독점기업은 사업독점 이외에도 정보독점력을 가지고 있으며 KOBACO의 정보독점도 합리적 시장기능을 저해하고 거래비용을 증가시키는 측면이 있음
 - 광고 가격에 절대적인 영향을 미치는 구체적인 패키지 판매 관련 정보가 방송사에 제공되지 않는 것으로 파악됨
 - 광고 대행사에는 관련 정보가 제공되고 있는 것으로 파악되나, 영업비밀 사유로 자사의 정보 이외에는 제공되지 않으므로 합리적인 시장가격 형성에 장애요인으로 작용
 - KOBACO는 정보독점에 대한 지대(information rent)를 취할 가능성이 있는 반면, 광고주는 비가격적 비용을 직·간접적으로 지불하게 되어 광고매출의 감소를 초래
 - 광고기획사의 협상력에 따라 동일한 프로그램 광고 가격을 달리하는 가격 차별 행위가 관찰됨

□ WTO 협정 위반

- WTO 서비스협상 우루과이 라운드에서 이미 광고서비스를 제한 없이 양허하여 판매대행서비스를 포함한 광고시장이 전면 개방된 상황임
 - 현재 진행 중인 DDA(도하라운드) 협상에서도 우리나라는 광고서비스에 대해 제한 사항이 없는 양허안을 제출한 상태
 - 이는 광고판매 대행서비스에 대한 일체의 양적, 질적 제한이 허용되지 않는다는 것을 의미하므로 현 KOBACO 독점체제에 대한 분쟁이 발생할 경우 패소가 거의 확실시 됨

- 한미-FTA에서도 광고서비스에 대한 유보사항이 없으므로 전면 개방된 것으로 보아야 함
- 한미 FTA 12장에 기재된 ISD 조항이 적용되지 않더라도, USTR 등을 통한 국가 대 국가 간 소송이 가능함

2. 시사점

- 뉴 미디어에 대한 지상파 방송의 경쟁력을 향상시키기 위해서는 광고판매제도가 경쟁억제 정책에서 경쟁촉진 정책으로 전환될 필요가 있음
- 특히, 일부 인기 프로그램 이외에 전반적인 프로그램 품질 향상과 이에 따른 시청률 제고가 절실함
- 낮은 인기 프로그램 광고가격과 높은 비인기 프로그램 광고가격 정상화를 통하여 매출액 및 판매율 증가를 도모할 필요가 있음
- KOBACO의 공익적 기능을 고려하더라도 일정 수준 경영 효율성을 제고할 여지는 있는 것으로 판단됨
- 정보독점을 해소하여 거래비용 및 비가격적 비용을 절감하여 광고판매를 촉진할 필요가 있음
- 광고판매대행 시장 규모가 크지 않으므로 통상 분쟁이 발생할 가능성은 낮으나 포괄 협상 시 협상력을 위축시킬 소지가 있으므로 제도적 보완이 필요함

제 2 절 미디어렐 경쟁도입 방안

1. 미디어렐 경쟁의 특성

- 미디어렐 경쟁 도입은 현행 방식의 광고요금 규제 및 정보독점 철폐가 전제되어야 함

- 미디어랩은 방송사의 광고 영업기능을 대행하는 대리인(agent)이므로, 대리인 자격의 획득 및 유지가 미디어랩 서비스 경쟁의 본질임
 - － 미디어랩 간 경쟁은 방송사와 광고주에 대한 서비스 질을 향상시키고, 미디어랩의 경영효율성을 제고
 - ※ 반대로 광고대행/기획사는 광고주의 대리인으로서 미디어랩과 거래
- 미디어랩의 진입과 퇴출이 자유로운 환경에서 특정 미디어랩이 방송사의 이익이 아닌 광고주 또는 특정 집단의 이익을 대변할 경우 방송사의 대리인 역할을 충실히 이행하지 못하므로 퇴출될 가능성이 높음
- 미디어랩은 방송사의 이익 극대화를 위하여 경쟁을 하므로, 미디어랩 간 경쟁은 곧 방송사의 대리전으로 방송사 간 경쟁을 촉진하게 됨
- 방송사 및 프로그램 간 경쟁이 활성화되면, 방송프로그램의 질적 향상을 기대할 수 있고 제도개선의 궁극적 수혜자는 시청자임

2. 경쟁도입 방안

- 경쟁도입 방안은 완전경쟁을 도입하는 방안, 제한적 경쟁을 먼저 도입하고 점진적으로 완전경쟁 체제로 전환하는 방안, 그리고 KOBACO 체제를 유지하되 시장기능을 활성화 하는 방안을 고려할 수 있음
- 경쟁도입 목표를 조속하고 완전하게 달성하기 위해서는 완전경쟁 도입이 필요함
 - － 제한경쟁을 도입한다면 단기적인 충격 완화가 가능하나, 추후 완전경쟁으로의 전환을 전제로한 정책목표 달성에 시간이 걸리고 효과가 제한적
 - － KOBACO 체제 유지의 경우 경쟁효과가 나타나지 않는 실효성 없는 방안이 되거나, 정책 실효성이 상당히 떨어지는 방안임

□ 제1안: 완전 경쟁

- 완전 경쟁을 지향하는 경쟁도입 방안은 3개 이상 미디어렐이 광고가격 규제 없이 경쟁하는 방안이며, 방송사 내부 영업부서, 방송사의 자회사, 독립 미디어렐 형태가 가능
- 방송사가 일정 수준의 지배력을 보유하고 있으므로, 세부 방안에 관계없이 미디어렐 경쟁 구조는 최소한 1사-1렐 이상의 미디어렐이 시장에 존재하는 구조가 될 것임
 - 내부부서 또는 자회사의 경우 방송사가 미디어렐을 제어
 - 독립 미디어렐의 시장 진입 및 퇴출이 자유롭다면 독립 미디어렐이라도 방송사가 제어
- 독립 미디어렐이 자유롭게 진입할 수 있는 환경을 조성하고 서비스는 미디어렐과 방송사 간의 계약에 의하여 제공
 - 가장 경쟁력 있는 미디어렐이 선정되어 비용절감 및 영업 효율성 제고 기대
 - 독립 미디어렐이 복수 방송사의 광고를 판매하거나 다수의 독립 미디어렐이 시장에 진입하여 방송사를 대상으로 치열한 경쟁을 벌일 가능성은 낮음
 - 대기업이 출자한 미디어렐의 출현 가능성이 있으나, 방송사를 대항하는 미디어렐의 특성 상 독립 미디어렐 환경에서 특정 광고주의 이해를 대변하는 미디어렐의 성공 가능성은 낮음
 - 방송사 간 경쟁(시청률 경쟁)은 심화될 가능성이 높음
- 자회사 미디어렐이 출현하는 경우 독립적인 경쟁 미디어렐의 시장진입 가능성은 낮으므로 비용 및 효율성 측면에서의 경쟁촉진 효과는 독점 체제보다는 높으나 독립 미디어렐보다는 낮음
 - 방송사의 지분참여 비율에 제한을 둘 수 있으나, 시장의 주도권을 소수의

방송사들이 가지고 있으므로 소유구조 규제의 효과는 미미할 것임

- 광고를 판매하는 내부 영업부서를 두는 경우 자회사 미디어랩의 유인과 일치하며 시장파급효과도 유사함
 - 방송사의 임금 등이 높은 것을 감안하면 방송사는 내부 영업부서보다는 비용이 저렴한 자회사를 선호할 가능성이 높음
- 경쟁효과 및 시장기능 회복이 가장 빠르게 진행되고 이에 따른 신속한 광고 매출 증대가 기대됨

□ 제2안: 제한 경쟁

- 제한 경쟁 방안은 KOBACO와 1개의 민영 미디어랩이 존재하는 방안으로 KOBACO의 자회사 형태와 독립 미디어랩 형태를 고려
- KOBACO가 경영권을 가진 별도 미디어랩을 신설하는 경우 정보독점, 가격 규제 등 정책이 그대로 유지되므로 제도개선의 의미가 없으며, 오히려 별도 법인 신설을 위한 비용만 증가하는 결과를 초래
- 가격규제를 적용받지 않는 민영 미디어랩을 허용하되 KOBACO가 공영방송을 민영 미디어랩은 민영방송을 담당하는 경우 KOBACO는 체제의 변화 없이 경쟁 열위가 예상됨
 - 민영방송의 매출 및 수익성이 공영방송에 비하여 우위를 점하게 될 것이며 매출 증가 ⇒ 제작비 증가 ⇒ 프로그램 질 향상의 선순환 구조가 정립된다면 민영방송의 우위가 심화될 것임
 - 따라서 공영방송의 경쟁력 향상을 위해서 KOBACO에 대해 가격규제 및 끼워팔기 철폐, 투명한 정보제공, 합리적 가격정책에 대한 압력이 가해질 것임
 - 단기적 시장 충격은 완화될 수 있는 반면, 미디어랩 경쟁 효율성 제고 효과가 제한적이고 광고시장의 합리성 회복이 더디게 나타남

- KOBACO와 독립 미디어렐이 모든 방송사를 대상으로 영업을 하는 경우 방송사들과 광고주는 규제가 없는 독립 미디어렐으로 쏠리는 현상이 발생할 가능성이 높음
- KOBACO의 가격체계가 유지되는 경우 광고수익에 전적으로 의존하는 KBS2 또는 MBC의 불만이 제기되어 가격체계 전환이 불가피하며,
 - 광고가격이 경쟁체제로 전환되는 경우 KOBACO의 설립 취지가 약화된 상황에서 독점에 의한 효율성 저하 효과만 남게 됨
- 또한, 경쟁구조로 전환되더라도 미디어렐 수가 2개로 제한되므로 완전 경쟁에 비해서는 시장가격의 반영, 광고판매율, 시청률 경쟁에 따른 매출증대 효과도 미흡할 수밖에 없음
- 1공영-1민영 등 제한경쟁의 경우 미디어렐의 시장 진입 및 퇴출이 자유롭지 못하므로, 미디어렐의 독립성이 완전 경쟁 시 보다 취약
 - 민영미디어렐에 대한 방송사의 교차소유는 방송사 간 경쟁을 약화시키는 효과가 있음
 - 대기업, 일간 신문, 통신사가 유일한 민영 미디어렐의 지분을 소유하는 경우 다각도의 이해관계 충돌이 발생 가능함
- 따라서, 단기적 시장 충격을 줄이기 위한 방안으로 제한경쟁을 도입하더라도 궁극적으로는 미디어렐 시장을 완전경쟁체제로 전환할 필요가 있음

□ 제3안: KOBACO 독점 유지 및 개혁

- KOBACO 독점을 유지하되, 가격규제를 철폐하고 끼워팔기에 대한 투명성 및 합리성을 제고하는 방안을 고려
 - KOBACO는 방송사와 광고주 간의 브로커 역할만 수행
 - 이 경우 KOBACO가 방송사의 대리인 역할을 하는 것은 부적절하므로 방송사는 별도의 영업조직을 운영할 필요가 발생함

- KOBACO의 공익적 기능 중 일부를 계속해서 수행할 수 있으나, 재원의 분배, 가격조정 등 핵심적인 특성이 약화되어 존치 근거에 대한 논란이 예상됨
- 경영 효율성 제고는 기대할 수 없으나, 정보 공유, 광고가격 합리화 등이 이루어진다면 광고매출 및 시장 합리성 제고에는 일정 수준의 효과를 기대할 수 있음
- 한편, KOBACO의 감독 하에서 가격의 합리성 제고가 충분히 이루어지지 못할 것이라는 우려가 제기될 수 있음

제3절 중간광고 및 간접광고 제도 도입 방안

1. 방송광고 활성화 필요성

- 2002년 이후 지상파TV의 광고는 2006년에 일시적인 증가는 있었지만 매출과 비중에 있어서 지속적으로 감소 중
 - 경기침체의 영향으로 2008년에 이어서 2009년에도 지상파TV 광고는 상당한 침체가 예상됨
- 지상파TV의 광고부진은 콘텐츠 부문에의 투자여력 감소 및 디지털 전환비용 조달에 부정적 영향 불가피
 - 지상파TV의 주요 재원의 감소는 프로그램 질의 저하를 야기하여 지상파TV의 경쟁력 약화를 불러오며 이는 다시 광고매출 감소하는 악순환 발생 우려
- 국내 GDP 대비 광고매출 비중은 약 0.9% 정도로 다수 선진국의 1.5%에 비해 상당히 적은 편
 - 국내 기업의 내수 대비 수출의 비중이 선진국에 비해서 높기 때문에 국내 광고의 필요성이 상대적으로 적은 점도 이유로 추정할 수도 있으나, 선진국에 비해 상대적으로 광고규제가 많다는 점은 정부정책에 따라서 변화의 여지 존재

- 따라서 선진국과 비교하여 광고부문에 대한 규제를 개선하여 일정부분의 성장 잠재력을 현실화할 필요
- 지상파TV 광고에서 선진국과 비교하여 가장 큰 차이가 나는 부분은 광고방식에 대한 규제로 중간광고와 간접광고(PPL: Product Placement)가 대표적이며, 검토의 필요성이 제기됨

2. 중간광고 도입 방안⁶⁾

가. 중간광고 관련 국내 현황

- 현재 중간광고는 방송법 제73조에 “1개의 동일한 방송프로그램이 시작한 후부터 종료되기 전까지 사이에 그 방송프로그램을 중단하고 편성되는 광고”로 정의되어 있고, 운영방식에 대해서는 방송법시행령 제59조에서 지상파TV는 케이블TV 및 위성방송과 구분된 규제가 적용되고 있음

〈표 3-1〉 중간광고 규제 현황

지상파TV		종합유선·위성방송	
중간광고	시간당 총허용량	중간광고	시간당 총허용량
운동경기, 문화예술행사 등 중간 휴식시간에 허용	10분	45~60분: 1회 60~90분: 2회 90~120분: 3회 120~150분: 4회 150~180분: 5회 180분 이상: 6회 매회 1분, 3건 이내	시간당 평균 10분, 최대 12분

- 지상파TV의 중간광고는 원칙적으로 금지되어 있으며, “다만, 운동경기, 문

6) 중간광고 도입 방안 부분은 2007년 11월 구 방송위원회에서 제시한 “지상파방송 중간광고 허용범위 확대방안 마련을 위한 공청회”안을 중심으로 작성되었음

화·예술행사 등 그 중간에 휴식 또는 준비시간이 있는 방송프로그램을 송신하는 경우에는 그러하지 아니하다”로 매우 제한적으로 허용

－ 케이블TV 및 위성방송은 시간과 횟수를 구체적으로 규정

나. 중간광고 해외 사례

- 해외의 경우에 중간광고는 기본적으로 공영방송과 민영방송에 차별적인 규제를 하고 있으며, 시간 및 장르별로 구분하고 있음

〈표 3-2〉 주요국의 중간광고 규제 현황

국가	공영	민영
영국	중간광고 금지	중간광고 허용 － 프로그램중간 휴식시간 － 45분이상의 영화 등 오락물 － 종교·왕실행사·의회중계·교육 프로그램, 30분미만의 어린이·다큐·뉴스·시사프로그램은 금지
일본	중간광고 금지	중간광고 허용(자율 규제)
미국	중간광고 금지	중간광고 허용(방송사 자체 판단)
독일	* 아르테, 킨더카날, 피닉스 등 대부분의 공영방송은 광고 금지 * ARD, ZDF만 평일 20분 광고 허용 － 광고: 원칙적으로 프로그램과 프로그램 사이에만 허용 · 중간광고: 중간휴식 등 프로그램 흐름을 손상하지 않는 범위에서 허용	중간광고 허용(광고가 허용된 채널) － 프로그램중간 휴식시간 － 일반프로그램은 20분 간격 － 45분이상의 영화 － 어린이·종교프로그램·30분미만의 뉴스·시사·다큐프로그램은 금지
프랑스	* 아르테는 광고 금지 * France2, 3, 5는 광고 허용 － 광고: 원칙적으로 프로그램과 프로그램 사이에만 허용 · 중간광고: 스포츠·공연 등 중간휴식시간에 허용(스포츠 이외에는 20시 이후 중간광고 금지)	중간광고 허용 － 일반프로그램은 20분 간격 － 30분미만의 뉴스·시사·종교·어린이 프로그램은 금지
이태리	공·민영 모두 중간광고 허용 － 일반 프로그램은 20분 간격(110분이하는 2회, 110분 이상은 3회) － 30분미만의 만화영화·뉴스프로그램은 금지	

자료: 방송위원회, “지상파방송 중간광고 허용범위 확대방안 마련을 위한 공청회,” 2007. 11. 14.

- 공영방송: 영국·일본·미국은 금지, 독일·프랑스는 광고를 허용하는 일부 공영방송에 한해서 제한적으로 허용, 이태리는 공민영 공히 허용
- 민영방송: 영국·일본·미국·독일·프랑스·이태리 모두 허용
- 허용방식: 광고간 간격은 20분, 영화는 45분물 이상에서 허용하는 경우가 많으며, 어린이·종교·시사 프로그램에서는 금지되는 것이 일반적

다. 중간광고 관련 규제완화 방안

- 중간광고 도입은 기본원칙의 수립이 중요하며, 2007년도 공청회에서는 다음 4가지를 설정
 - 시청자의 시청흐름을 크게 방해하지 않도록 일정시간 이상의 방송프로그램에 한해 중간광고를 허용함
 - 총 광고시간량이 증가하지 않도록 중간광고를 현행 프로그램광고 허용량(프로그램의 10/100)의 범위에 포함함
 - 운동경기 및 문화예술행사 등 중간에 휴식 또는 준비시간이 있는 경우는 현행기준과 동일하게 중간광고를 적용함
 - 영화 등 대형프로그램에서의 임의적인 프로그램 구분 및 광고편성을 금지함
- 상기 공청회에서는 시간·횟수, 프로그램 장르, 공민영 구분 여부에 대한 안을 제시
 - 횟수제한은 프로그램 길이를 기준으로 하여, 현행 종합유선방송 허용기준(예: 45분 이상 60분 미만 방송프로그램에 1회), 2001년 방송정책기획위원회(안)(최소 25분당 1회 중단), 2000년 문광부 방송법시행령 개정(안)(최소 30분당 1회 중단)이 제시
 - 매회당 시간·횟수 제한은 매회 광고시간, (1) 1분 이내, 3건 이내, (2) 45초 이내, 3건 이내, (3) 30초 이내, 2건 이내로 제시
 - 방송시간대별 제한은 가족시청시간대 등을 기준으로 제한하는 등 5개 안 제시
 - 프로그램 장르별 제한은 기본적으로 오락프로그램에만 제한적으로 적용하

는 안 제시

- 공민영 구분 여부는 공민영 구분없이 적용하는 안과 민영방송에 한해 적용하는 안을 제시
- 상기 공청회 안은 중간광고 시행과 관련된 방송프로그램의 여러 측면을 검토하였으나 몇 가지 보완점 노출
 - 횟수, 시간 및 방송시간대별 제한은 절대적인 기준설정은 어려운 부분으로 선택 가능한 범위로 제시되었다고 평가됨
 - 프로그램 장르별 제한은 방송프로그램 오락화, 연성화 등의 경향으로 장르가 혼합되면서 전통적인 보도·교양·오락 프로그램의 구분이 어려워지고 있는 상황에서 좀 더 면밀한 기준 설정이 필요
 - 이는 편성정책 전반에 대한 검토 및 개선이 요구되는 사항이기 때문에 중간광고의 시행을 위해서는 가능한 장르와 제한하는 장르에 부합하는 추가적인 기준의 설정이 요구됨
 - 공영과 민영방송의 구분이 법적 근거가 부재한 상태이기 때문에 적용하기가 어려우며, 이 또한 보다 면밀한 기준 설정이 필요

3. 간접광고(PPL) 도입 방안

가. 간접광고 관련 국내 현황

- 현재 간접광고는 금지되고 있으나 사실상 드라마 등에서 음성적으로 시행되고 있는 것이 현실이며, 관련 법령으로 협찬에 관한 규제는 정비되어 있음
- 협찬은 방송법 및 시행령에 근거를 두고 있음
 - 방송법 제74조에서는 “① 방송사업자는 대통령령이 정하는 범위 안에서 협찬고지를 할 수 있다. ② 협찬고지의 세부기준 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 위원회규칙으로 정한다.”로 규정

- 동법 시행령 제60조에서는 “① 법 제74조제1항의 규정에 의하여 방송사업자는 텔레비전방송채널 및 라디오방송채널에서 다음 각 호의 경우에 한하여 협찬고지를 할 수 있다. 1. 방송사업자가 행하는 공익성 캠페인을 협찬하는 경우, 2. 방송사업자가 주최·주관 또는 후원하는 문화예술·스포츠 등 공익행사를 협찬하는 경우, 3. 방송프로그램을 제작하는 자(방송사업자를 제외한다)로서 방송사업자와 특수관계에 있지 아니한 자의 방송프로그램 제작을 협찬하는 경우, 3의2. 방송프로그램을 제작하는 자의 공익성이 있는 대형 기획프로그램의 제작을 협찬하는 경우, 4. 방송프로그램 제작과정에서 시상품 또는 경품을 제공하거나 장소·의상·소품·정보등을 협찬하는 경우”로 규정하고
- 동법 시행령 제60조제2항에서는 “② 방송사업자는 제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 협찬고지를 할 수 없다. 다만, 제2호의 경우로서 「한국마사회법」에 의한 한국마사회 등 법률의 규정에 의하여 설치된 공공기관 또는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조의 규정에 의한 공익법인이 제1항제1호의 규정에 의한 공익성 캠페인을 협찬하는 경우에는 협찬주명만을 협찬고지할 수 있다. 1. 정당 그 밖의 정치적 이해관계를 대변하는 단체가 협찬하는 경우, 2. 법령 또는 방송통신위원회규칙에 의하여 방송광고가 금지된 상품이나 용역을 제조·판매 또는 제공하는 자가 협찬하는 경우, 3. 지상파방송사업자의 시사·보도, 논평 또는 시사토론프로그램(특별시를 방송구역으로 하는 지상파방송사업자가 외국을 취재대상으로 하여 외국에서 제작한 라디오 프로그램 및 특별시를 방송구역으로 하지 아니하는 지상파방송사업자가 외국을 취재대상으로 하여 외국에서 제작한 프로그램을 제외한다)을 협찬하는 경우”로 금지하는 경우가 규정되어 있음
- 협찬에 관한 구체적인 사항은 방송통신위원회 규칙 제4호 “협찬고지에 관한

규칙”에서 정하고 있음

- 제2조에서 “협찬이라 함은 방송사업자가 방송제작에 관여하지 않는 자로부터 방송프로그램의 제작에 직·간접적으로 필요한 경비·물품·용역·인력 또는 장소를 제공받는 것”으로 정의
 - 제2조에서 “협찬고지는 방송사업자가 협찬주로부터 방송프로그램의 제작에 직·간접적으로 필요한 경비·물품·용역·인력 또는 장소를 제공받고 그 협찬주의 명칭 또는 상호 등을 고지하는 것”으로 정의
 - 제3조에서는 “협찬고지는 방송프로그램 및 방송광고와 내용상 뚜렷이 구분되어야 한다”고 방송프로그램과의 구별을 규정
 - 제5조에서는 “① 방송사업자는 협찬주에게 광고효과를 줄 수 있도록 프로그램을 제작·구성하여서는 아니된다. ② 방송사업자는 협찬주 또는 관련 있는 제3자의 상품과 용역의 구매를 권유하는 표현을 사용하여서는 아니된다”고 규정
 - 협찬고지 횟수 및 방식 등에 대해서는 동규칙에서 세부적으로 정하고 있음
- 협찬에 대해서는 방송법, 시행령 및 심의규정에서 상세하게 규제를 하고 있기는 하지만 간접광고(PPL)의 경우에는 실제로는 음성적으로 이루어지면서도 상표를 모자이크 처리하는 등으로 인한 프로그램 완성도와 영상품질 저하가 발생하고 있고, 제작비 조달의 어려움으로 대부분의 드라마가 외주제작사에 의해 제작되고 있는 현실에서 지상파 방송사에 대한 간접광고의 당위성 및 실효성이 떨어짐
- 또한, 협찬은 실질적으로는 간접광고와 유사하게 운영되고 있는 것이 사실이나 법적으로 협찬주에게 광고효과를 줄 수 있도록 프로그램이 제작·구성되어서는 안되고, 협찬가능 프로그램이 상당히 제한적인 점 등으로 인해 간접광고를 통해서 광고매출 증대 이외에 해외시장을 목표로 제작되는 드라마에서 국

내 제품의 선전효과 등을 기대한다는지 하는 등의 부수적인 효과를 기대할 수는 없음

나. 간접광고 해외 규제

- 미국은 간접광고(PPL)가 가장 활성화되어 있는 국가로 텔레비전방송이나 영화에서 간접광고를 허용하고 있으며, 거의 규제가 없다고 볼 수 있으나 다음 두 경우가 존재
 - － FCC의 광고협찬주 고지의무(FCC Sponsorship Disclosure Rule): 1950년대 Payola Laws 발효 이후 FCC는 방송 네트워크(ABC, NBC, CBS, FOX)나 TV 방송국이 간접광고(PPL)의 대가를 받는 경우 해당제품과 광고주의 명단을 공개하도록 규제
 - 단, 기부 받은 물품이나 PPL 대가가 지극히 약소한 경우 및 프로그램에 사용된 실물(product)이 극의 사실성을 높이기 위해 사용된 경우는 예외로 함
 - 해당 규제는 영화(TV에 방송되는 경우 포함), 케이블 프로그램, 처음 방송되는 신디케이션 프로그램에는 해당되지 않으며 오직 지상파TV 방송에만 적용됨
 - ※ Payola laws(United States Code, Title 47, Section 317): 1950년대 라디오 PD들이 음반사로부터 뇌물(payload)을 받고 라디오프로그램에서 곡을 틀어주거나 홍보해 준 일을 계기로 제정된 법률. 라디오 프로그램에서 대가(돈)을 받고 곡을 틀어줄 수 있으나 이 경우 반드시 광고주(스폰서)로 방송 중 고지해야 함
- － 특정 품목의 간접광고(PPL) 금지: 담배(담배업계 자율규제)
 - 주요 담배회사가 전국규모의 담배 PPL을 하지 않기로 많은 주정부와 합의 (1998년)
 - 담배로 인한 의료비 증가에 따라 많은 주정부들이 담배회사를 상대로 소

송을 제기했으며, 패소 위기에 있던 담배 회사들이 영화를 포함 대중매체를 통한 간접광고(PPL)를 하지 않기로 합의(일명 “Minnesota Settlement”)
 - 간접광고(PPL) 관련 조항: Communications Act 중 Section 317, Section 507

- 일본에는 방송법 등 관련 법규상에 간접광고(PPL)에 관한 규제는 없음
 - 방송법상 광고 관련 부분: “광고방송은 수신하는 자가 이를 명확히 인식할 수 있도록 해야 한다.”
 - 민영방송연합의 자체기준에도 애매하게 명시되어 있음: “연출상 필요한 경우를 제외하고, 광고효과를 갖는 배경, 무대도구, 의상 등은 광고시간의 일부로 간주한다.”
 - 상기 조항은 연출상 필요한 경우에는 간접광고를 광고로 보지 않는다는 해석도 가능하여 문제의 소지

다. 간접광고 해외 시장

- 미국의 간접광고 현황
 - 2007년 간접광고(PPL) 시장규모: 29억 달러(전년대비 33.7% 증가)
 - 간접광고 시장규모는 방송, 영화 등 모든 매체를 포함하는 수치
 - DVR의 보급확산과 프로그램에서의 product integration의 증가로 간접광고 시장 규모 증가
 - ※ 출처: PQ Media(<http://www.pqmedia.com/reports.html>)
 - 간접광고 유통구조: 1980년대 중반까지는 주로 개별 업체들이 방송사를 찾아 간접광고를 의뢰했으나 최근에는 대기업의 경우에 간접광고 전문부서 설치를 통한 조직적인 간접광고 구매 또는 간접광고 전문 에이전시를 통해 방송사에서 간접광고 구매
- 일본의 간접광고 현황
 - 간접광고(PPL)가 행해지고 있으나 공식화되어 있지는 않으며, 따라서 별도

의 광고비 책정, 판매루트 등의 시스템도 없음

- 실제 제작현장에서 간접광고는 영업담당자의 의뢰에 대해 제작부서측이 판단하여 수용여부 결정. 예를 들어 드라마 등에서 광고주(스폰서)의 상품을 노출시키는 방법 많이 사용되고 있음
 - 하지만 이러한 경우도 모두 스폰서에 대한 서비스 차원으로 이루어지는 것으로 별도의 대가를 요구하는 비즈니스는 아님
- 제작측에서는 간접광고를 공식화할 경우 간접광고에 대한 요구가 많아져 작품의 창의성에 영향을 미칠 수 있다는 점을 우려

○ 유럽의 간접광고 현황

- 유럽은 간접광고를 금지하고 있으나, 규제완화에 따라 간접광고의 증가가 예상되며, 특히 영국, 스페인, 이탈리아에서 큰 폭의 증가 예상
 - EU의 Audiovisual Media Services Directive가 2007년 유럽의회를 통과. 2009년 말까지 EU 회원국 적용예정으로 방송광고 및 간접광고에 대한 규제완화 포함
- EU Directive는 각국의 사정에 맞는 정책을 시행할 것을 권고하고 있으며, 영국의 경우는 간접광고를 계속 불허할 예정

○ 글로벌 간접광고 시장규모

- 2006년 글로벌 간접광고 시장규모: 33.6억 달러
- 2007년 글로벌 간접광고 시장규모: 43.8억 달러(추정치)

○ 국가별 간접광고 규모

- 미국이 글로벌 간접광고 시장의 약 2/3를 차지하며 최대시장 형성
- 브라질(2위), 멕시코(3위), 호주(4위), 일본(5위)

○ 매체별 간접광고 규모(2006년 기준)

- TV가 간접광고의 주요매체: 전체 간접광고의 71.4%(24억 달러)

— 영화: 26.4%(약 885백만 달러)

— 기타매체: 약 2%

※ 자료: PQ Media(<http://www.pqmedia.com/reports.html>)

○ 글로벌 간접광고 시장 전망

— 중국 간접광고 시장이 세계에서 제일 빠른 속도로 성장: 34.5%(2007 추정치)

— 미국: 33.7%(2위), 이탈리아(3위), 인도(4위), 캐나다(5위)

— 기타 매체를 통한 간접광고가 빠른 속도로 성장: 연간 30% 이상의 성장을 예상되며, 18세~34세 인구를 겨냥한 비디오게임 및 온라인 간접광고의 증가 기인

※ 자료: PQ Media(<http://www.pqmedia.com/reports.html>)

라. 간접광고 관련 규제완화 방안

○ 간접광고의 양성화를 위해서는 현행 법규의 개정이 필요하며, 다음과 같은 개정방안이 가능

— 정의 조항 신설: 간접광고(PPL)이라 함은 타인으로부터 방송프로그램의 제작에 필요한 물품, 용역, 또는 장소 등을 제공받고 이를 프로그램에 드러내는 것을 말한다.

— 근거 조항 신설:

① 방송사업자는 대통령령이 정하는 범위 안에서 간접광고를 할 수 있다.

② 간접광고의 세부기준 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 방송통신위원회 규칙으로 정한다.

— 현행 방송법 제74조:

① 방송사업자는 대통령령이 정하는 범위 안에서 협찬고지를 할 수 있다.

② 협찬고지의 세부기준 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 위원회규칙으로 정한다.

－ 개정안:

- ① 방송사업자는 대통령령이 정하는 범위 안에서 협찬고지 및 간접광고를 할 수 있다.
- ② 협찬고지 및 간접광고의 세부기준 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 위원회규칙으로 정한다.

－ 현행 협찬고지에 관한 규칙:

- ① 방송사업자는 협찬주에게 광고효과를 줄 수 있도록 프로그램을 제작·구성하여서는 아니된다.

－ 개정안:

- ① 방송사업자는 시청흐름을 방해할 정도로 협찬주에게 광고효과를 줄 수 있도록 프로그램을 제작·구성하여서는 아니된다.
- 간접광고 도입에 따른 부작용을 최소화하기 위해서는 횟수, 시간 및 전체 금액 등 간접광고와 관련된 모든 요소에 대해 규제를 할 필요가 있으며, 시행 후 추이를 보아 완화 또는 강화를 결정할 필요가 있음
- 기본적으로 프로그램 장르에 따라 허용하는 방식을 취하는 것이 현실적이나 이는 중간광고의 경우와 마찬가지로 장르의 구분이 모호해지고 있기 때문에 허용범위의 설정에 있어서 좀 더 세부적인 기준의 수립이 필요
- 인센티브로써 HD로 제작되는 드라마 및 오락 프로그램에 우선적으로 시행하는 방안을 고려할 필요

제 4 장 광고시장 활성화 정책의 효과 분석

제 1 절 미디어렐 경쟁도입의 정량적 효과분석

1. 분석 방법

- 현재 인기프로그램의 KOBACO 가격은 시장가치보다 낮고 비인기프로그램의 가격은 시장가치보다 높음
 - 인기프로그램일수록 판매율이 낮은 비인기프로그램들을 포함한 패키지를 통해 판매함으로써 가격을 보전받음
- 개별 프로그램의 광고요금은 왜곡이 크더라도 패키지 전체의 가격은 광고주의 지불의사가 반영되어 있으므로 실제 시장가치에 가까운 것으로 볼 수 있음⁷⁾

〈표 4-1〉 패키지 예

프로그램	시청률	KOBACO 가격	시장가치	가치-가격차이
A	30%	1,500만원	2,000만원	500만원
B	5%	1,000만원	500만원	- 500만원
패키지(A + B)		2,500만원	2,500만원	0

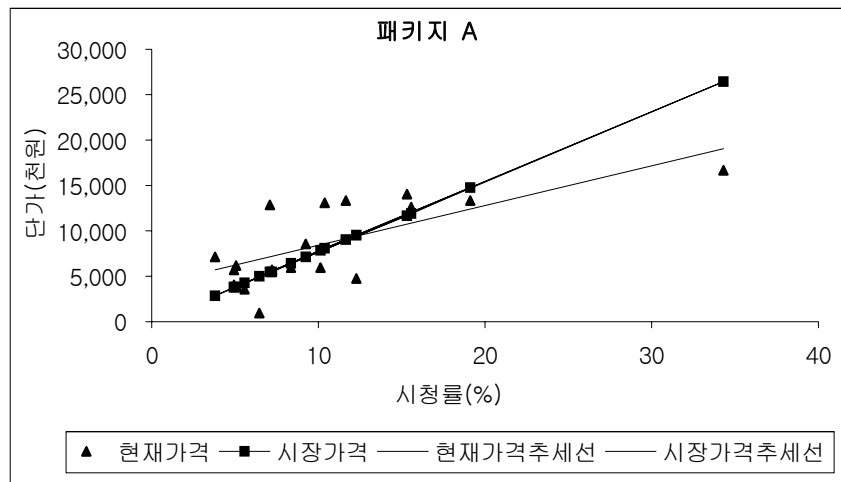
- 경쟁이 도입되고 시장기능이 활성화 될 경우 개별 프로그램의 광고가격은 시청률⁸⁾과 밀접한 연관관계를 갖게 될 것임

7) Yang(2007)도 유사한 가정 하에 국내 광고시장의 요금을 분석하고 있음

8) 시청자 분류, 기업특성 등이 고려될 경우 보다 정확한 광고가치 추정이 가능할 것

- 시청률이 높을수록 광고가격이 상승하는 관계 형성
- 경쟁도입 후 현실화될 광고의 시장가치는 다음의 두 가지 조건을 만족시킨다고 가정하여 추정한 후 파급효과를 분석
 - 시장가치는 시청률에 비례해 증가
 - 패키지에 포함된 개별 프로그램 시장가치의 합은 현재 패키지 가격과 동일
- ※ 경쟁도입 후 방송광고의 시장가치는 시청률의 선형 함수이고, 시청률이 0인 프로그램의 광고가격은 0이라고 가정

〔그림 4-1〕 경쟁도입 전후의 시청률과 요금 간 관계



- 시장가격의 구체적 추정방법은 다음과 같음
 - 시장광고가격이 시청률 r 과 모수 θ 의 함수라 할 때 프로그램 j 의 시장광고가격은 $\hat{P}_j(r_j; \theta)$ 로 나타낼 수 있음

이나, 시청률만으로도 평균적인 결과를 추정할 수 있다고 판단됨

- 프로그램 j 의 현재광고가격을 P_j 라고 하면 모수 θ 의 추정값은 패키지에 포함된 프로그램들의 현재광고가격 합과 시장광고가격 합을 최소화시키는 값
- 이를 수식으로 나타내면 아래와 같음

$$\hat{\theta} = \operatorname{argmin}_{\theta} \sum_k \left[\sum_{j \in k} P_j - \sum_{j \in k} \hat{P}_j(r_j; \theta) \right]^2$$

$$s.t. \quad \partial \hat{P} / \partial r > 0$$

$$\hat{P}(0; \theta) = 0$$

(식에서 k 는 패키지, j 는 각 패키지 k 에 포함되어 있는 프로그램을 의미)

- 분석의 편의를 위해 시장광고가격은 시청률의 선형함수라고 가정하여 [그림 3-1]에서와 같은 시청률에 따른 시장광고함수의 기울기를 구할 수 있음
- 대다수 기존 연구는 시급가를 기준으로 파급효과를 분석하거나 경쟁도입 후 가격변화를 과도하게 가정하여 분석한 반면 본 연구에서는 패키지 가격의 합리성을 분석하여 시청률을 기준으로 한 시장광고가격을 추정
 - 패키지 구성 및 가격은 KOBACO의 영업비밀로 자료를 획득하지 못하였음
 - 대신 방송사, 광고 기획사, 광고주들을 대상으로 한 인터뷰 결과를 바탕으로 KADD 광고 모니터 자료로부터 추정 가능한 패키지 구성을 활용
 - 다만, 추정 가능한 패키지 수가 크지 않으므로 광범위한 패키지 자료 입수 시 결과의 정확성을 제고할 여지가 있음

2. 분석 결과

- 아래의 분석 결과는 경쟁이 도입되고 시장의 가격결정 기능이 완전히 정착된 시장 균형 상태를 분석한 것으로 경쟁도입 형태에 따라 현실화되는 시점은 달라질

수 있음

- 경쟁도입 후 광고가격을 시장가치대로 매겨진다고 할 때 시청률 10% 이상인 프로그램의 평균 광고가격은 12.2% 상승하고, 시청률 10% 미만인 프로그램의 광고가격은 약 19.7% 하락
- 판매율에 변화가 없이 광고가격만 변화하는 경우 지상파방송 광고매출액은 약 6.8% 증가할 것으로 추정됨
 - 이는 2007년 광고 매출액을 기준으로 연간 약 1,433억 원이 증가하는 수 치임
 - 요금 인상이 주로 광고 판매율이 높은 인기프로그램에서 이루어지기 때문에 일부 가격하락에도 불구하고 광고매출은 증가
- 비인기 프로그램의 광고요금이 시장가치를 반영하여 인하될 경우 광고 판매율 이 개선될 것으로 예상됨
 - 다소의 여유분을 가지고 광고공급을 할 수 있는 적정 광고판매율 수준 을 80%라고 가정하면 그 이하 프로그램의 광고판매는 증가할 가능성 높음
 - 광고판매율이 80% 이하인 프로그램 광고수요가 현재보다 각각 10%, 20%, 30% 증가한다면 매출액은 아래와 같이 증가

〈표 4-2〉 판매율 증가에 의한 매출 증가

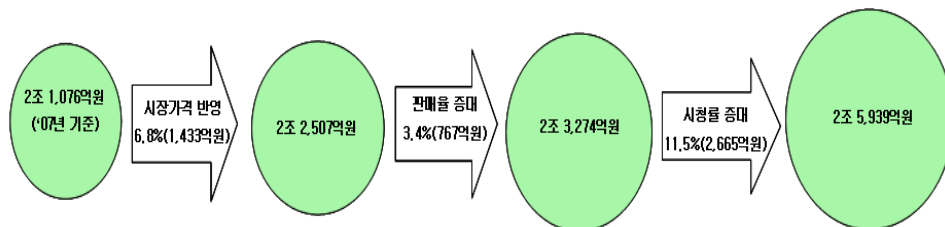
광고수요 증가율	매출 증가율	매출액 증가분
10%	1.7%	383억원
20%	3.4%	767억원
30%	6.8%	1,529억원

- 경쟁도입 후에는 광고가격이 시청률에 보다 밀접하게 연동되기 때문에 시청률 제고 유인이 증가될 것임
- － 프로그램 질 향상으로 전체 시청률이 각각 0.5%p, 1.0%p, 1.5%p 상승할 경우 추가로 아래 표와 같이 매출 증가
- ※ 매출증가분은 요금변화와 20% 광고 수요증가 후 매출액 기준

〈표 4-3〉 프로그램 질 향상에 의한 매출 증가

시청률 증가	매출 증가율	매출액 증가분
0.5%p	5.7%	1,333억원
1.0%p	11.5%	2,665억원
1.5%p	17.2%	3,998억원

〔그림 4-2〕 경쟁도입 후의 매출 증가



3. 시나리오별 효과분석

- 완전경쟁 방식이 도입될 경우 최종적으로 광고수요는 20% 증가하고 시청률은 1%p 증가하며 여타 요인에 의한 매출액 증가는 없다고 가정
- － 완전경쟁 방식의 경우 경쟁도입의 효과가 연도별로 20%(1년후) → 50%(2년후) → 100%(3년후) 나타난다고 가정
- 제한경쟁 방식이 도입될 경우 시장기능 활성화에 5년이 소요되며 완전경쟁 도

입 시 보다 최종적인 효과도 작을 것이라 가정

- 제한경쟁의 경우 효과가 10%(1년후) → 20%(2년후) → 40%(3년후) → 60%(4년후) → 80%(5년후) 나타난다고 가정

〈표 4-4〉 경쟁도입 방안에 따른 매출액 증가 효과

연도	제한 경쟁		완전 경쟁	
	매출액	증가율	매출액	증가율
1년후	22,836	8.3%	23,168	9.9%
2년후	23,168	1.5%	24,185	4.4%
3년후	23,843	2.9%	25,939	7.3%
4년후	24,529	2.9%		
5년후	25,229	2.9%		

제 2 절 활성화 정책에 따른 광고시장 규모 전망

1. 보수적 전망

- 최근 광고시장 매출의 증가추이에 따르면 GDP 대비 비중이 점차 하락하는 추세(〈표 2-1〉 참조)
 - 활성화 정책 미실행시 5년 이후 광고시장 매출액은 11조 2,907억원으로 명목 GDP의 0.82% 수준까지 떨어질 것으로 전망
- 광고시장 활성화 정책 및 미디어 산업관련 규제완화가 최근의 광고매출 비중 하락추세를 막아 최근 3년간 평균 수준인 GDP의 0.88%를 유지하는데 그친다고 가정하여 활성화 정책의 보수적 효과를 계산
 - 활성화 정책 실행효과를 보수적으로 전망할 경우 5년 이후 광고시장 매출액은 12조 1,740억원으로 예상
 - 활성화 정책 미실행시와 비교하면 5년 간 순효과가 3조 3,401억원에 달할 것

으로 전망

※ 중장기 실질GDP 성장률 전망은 KISDI, 물가상승률은 연 3%로 가정

※ GDP 대비 비중의 변동(0.88%~0.90%)은 월드컵, 올림픽 등 큰 스포츠 행사가 있는 해의 광고비 지출 상승을 반영

〈표 4-5〉 활성화 정책 실행 시 광고시장에 대한 보수적 전망

(단위: 억원)

	2009	2010	2011	2012	2013	CAGR (‘09~’13)
정책미실행시	83,936	93,719	99,743	108,761	112,907	7.7%
GDP 대비 비중	0.83%	0.85%	0.83%	0.84%	0.82%	
정책실행시 보수적 전망	89,335	99,471	105,688	116,231	121,740	8.0%
GDP 대비 비중	0.88%	0.90%	0.88%	0.90%	0.88%	
정책실행의 순효과	5,400	5,751	5,945	7,471	8,834	

2. 낙관적 전망

- 활성화 정책으로 전체 광고시장 규모가 OECD 평균 수준인 0.95%까지 상승한다고 가정
 - 광고시장 활성화 정책 및 미디어 산업관련 규제완화의 효과가 크게 나타날 경우 5년 이후 광고시장 매출액은 13조 1,424억원에 달할 것으로 예상
 - 활성화 정책 미실행시와 비교하면 5년 간 순효과가 7조 1,037억원에 달할 것으로 전망

〈표 4-6〉 활성화 정책 실행 시 광고시장에 대한 낙관적 전망

(단위: 억원)

	2009	2010	2011	2012	2013	CAGR (‘09~’13)
정책미실행시	83,936	93,719	99,743	108,761	112,907	7.7%
GDP 대비 비중	0.83%	0.85%	0.83%	0.84%	0.82%	
정책실행시 낙관적 전망	93,396	107,207	114,095	123,980	131,424	8.9%
GDP 대비 비중	0.92%	0.97%	0.95%	0.96%	0.95%	
정책실행의 순효과	9,460	13,488	14,352	15,220	18,517	

제 3 절 방송광고 관련 시장기능 활성화의 영향 검토

1. 검토의 필요성

- 방송광고 시장에 미디어렐을 통한 경쟁의 도입은 가격 기능의 정상화를 통해서 현 우리나라 방송광고 판매방식의 많은 문제를 해결할 것으로 보이나, KOBACO 체제가 나름대로의 순기능을 하고 있다는 지적이 있음
 - 특히 KOBACO 체제를 통해서 취약방송 지원과 같은 공익적 역할을 수행해 왔음은 분명한 사실이며, 미디어렐 경쟁체제 도입이 KOBACO가 해왔던 기능의 전면적인 철회 내지는 중단을 가져와야만 하는 것은 아님
- 따라서 방송광고판매에 경쟁을 도입하면서 고려해야 할 부분에 대한 검토를 통해서 미디어렐 도입에 대한 사회적 우려내지는 발생할 수 있는 문제점에 대한 대안의 제시가 필요

2. 신문-방송 간 광고매출 쏠림 현상

- 미디어렐 경쟁 도입 시 가장 많이 논란이 되었던 점은 전체 광고예산은 일정하게 유지되고 방송광고 매출은 급증하는 반면, 인쇄매체에 대한 광고가 급격하게 준다는 주장이었음

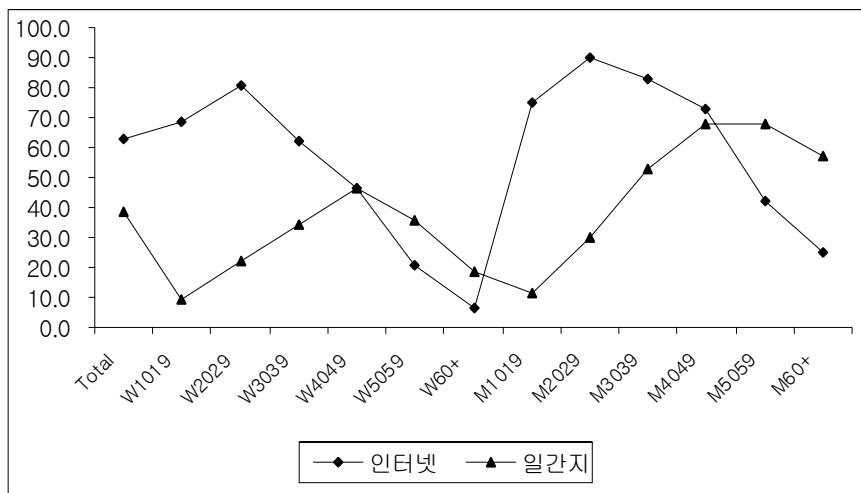
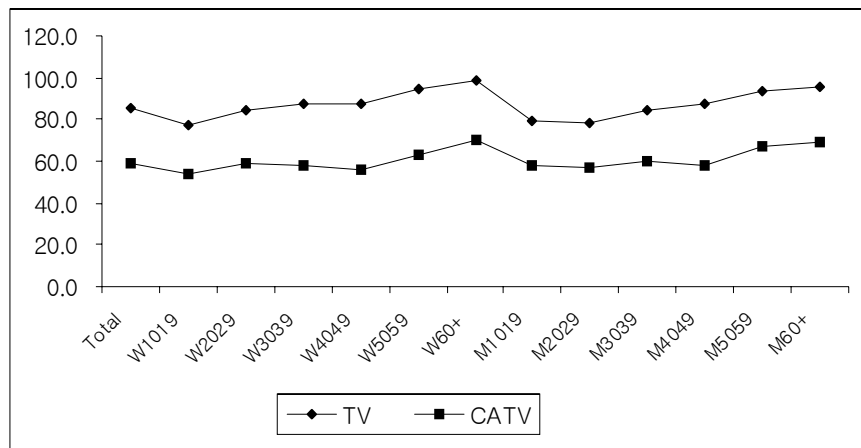
- 특히 광고가 급감하는 신문사의 대규모 퇴출이 우려된다는 주장이 제기됨
- 그러나 본 연구의 결과는 미디어렐 경쟁도입만으로 방송광고 매출이 급증하지는 않은 것으로 예측됨
- 가장 중요한 점은 방송광고의 매출이 일부 증가한다고 하더라도 광고주의 미디어 믹스(media mix) 전략상 신문광고가 필요하다는 점임
 - 광고대상 타겟별로 매체 접촉률이 상이하며, 광고주는 광고효과를 극대화하기 위해 미디어 믹스를 채택
 - ※ 미디어 믹스(media mix): 상품을 광고하기 위해 여러 매체를 조합함으로써 각 매체의 약점을 보완하는 마케팅 기법
 - 광고판매시장이 완전경쟁 체제인 국가에서도 신문광고비중은 14~15%대 유지되며, 미국은 신문의 비중이 15%,⁹⁾ 일본은 14% 정도¹⁰⁾로 나타남
- TV광고와 신문광고가 전달하는 정보의 특성이 서로 다르므로 업종의 특성상 TV광고보다는 신문광고가 더 적합한 경우 이들 광고주는 계속 신문광고를 이용할 수밖에 없음
 - 상세한 정보제공이 필요한 업종일수록 신문광고를 선호하는 반면, 짧은 시간에 이미지 중심의 광고가 효과적인 업종 일수록 TV광고를 선호
 - 특히, 금융, 부동산, 출판, 유통, 관공서 및 단체, 교육 및 복지후생 등은 신문광고를 선호하는 업종임
- 미디어별 접촉도는 지상파TV와 케이블TV가 동일한 그룹에 접촉하고 있는 반면, 신문은 특히 연령에 따라 인터넷으로 대체되고 있는 것으로 보는 것이 타당함
 - 즉, 지상파TV 광고는 케이블TV 광고와 대체관계를 형성하며, 신문광고는

9) Lehman Brothers(2008).

10) 텐츠(2008)에서 재인용.

인터넷광고와 부분적인 대체관계를 형성함

〔그림 4-3〕 성별/연령별 미디어 노출 현황



주: 상기 그림들은 각 연령대 별로 각 미디어에 대한 이용형태를 보여줌. 예로 W1019는 여성 10세~19세까지가 하루 중 지상파TV, 케이블TV, 인터넷, 일간신문을 본 적이 있는가를 보여줌

자료: HRC Telmar(2008).

3. 자본으로부터 방송의 독립성

- 미디어렐 경쟁 도입 시 KOBACO가 방송사와 광고주의 영업조직이 직접적으로 접촉하지 못하도록 하여 방송의 제작, 편성기능에 자본의 영향력을 차단하는 기능을 저해한다는 주장이 제기됨
 - 광고주의 방송사에 대한 자본의 영향력과 독점적 지상파방송사업자들의 광고주에 대한 영향력을 동시에 차단한다는 취지
 - 정권의 방송통제 수단으로 악용되었다는 비판이 제기되기도 하였음
- 사회적 환경변화로 정부가 어떤 형태로든 방송사 또는 광고주의 경영에 개입하기 어려워졌으며 광고 영업이외에도 방송사와 기업 간에는 다양한 대화 채널이 존재함
- 영업부서가 방송사와 광고주 간의 유일한 의사소통 경로일 경우에만 KOBACO가 상호 영향력을 차단한다는 논리가 설득력을 가질 수 있음
- 따라서, KOBACO를 통한 영향력 차단 of 실효성은 낮으며 실제로 KOBACO 체제 하에서도 대기업에 비판적인 보도 후 광고구매 거절 사례가 관찰된 바 있음

4. 시청률 경쟁에 따른 프로그램 저질화

- 미디어렐 경쟁 도입으로 시청률 경쟁이 심화될 경우 방송 프로그램의 선정성, 폭력성 등이 증가하는 프로그램의 저질화가 우려된다는 주장이 제기됨
- 시청률 경쟁과 프로그램 질 간의 관계에 대해서는 지속적으로 연구가 되어 왔음(김선구 외(2003), 김은미 외(2004), 박소라(2003) 등)
 - 정교한 계량모형을 통하여 분석한 연구들은(김선구 외(2003) 등) 시청률과 프로그램 저질화 간의 유의미한 관계가 없다는 결과를 제시하고 있음

- 우리나라 방송사들은 KOBACO 설립 후에도 드라마, 오락 프로그램 등을 중심으로 시청률 경쟁을 하고 있으므로, 미디어랩 경쟁이 선정성, 폭력성을 증가시킨다는 것은 설득력이 없음
- 프로그램의 건전성, 장르 및 편성의 다양성 등은 광고제도를 통하지 않더라도 내용규제, 편성규제 등을 통하여 확보 가능함
- 또한 시청률 경쟁이 일어난다 하더라도 사전에 프로그램의 성패를 가늠할 수 없다는 방송프로그램의 내재적 속성으로 인해 특정 장르의 과다편성은 지나친 우려
 - 방송사의 경우 편성규제와 별도로 보도, 교양, 오락분야의 비율을 적정하게 유지하고 있음

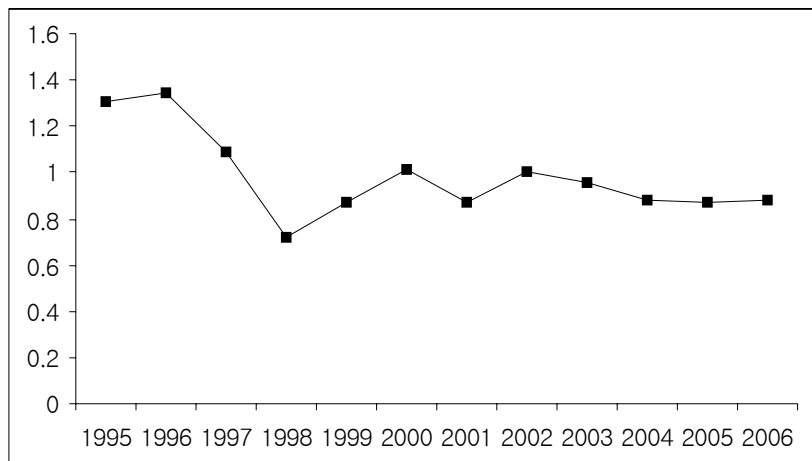
5. 방송광고 요금 억제 및 물가 안정

- 미디어랩 경쟁 도입이 방송광고요금 안정화 정책을 붕괴시키고 물가상승 요인으로 작용할 것이라는 주장이 제기됨
 - 이러한 주장은 경제 규모가 작고 광고 재원이 부족하던 KOBACO 체제 초기에는 일부 효과가 인정될 수 있음
- KOBACO가 도입되던 시기에 비하여 경제규모가 큰 폭으로 성장하여 연간 2조 4천억 수준인 지상파광고 시장이 물가에 미치는 영향은 미미한 수준으로 감소함
 - GDP 대비 광고비 비중: 1989년에 최초로 1%를 넘기고 1996년 1.34%로 정점에 도달한 후 2006년 0.88% 기록
- 유승훈·양창영(2007)의 연구에 의하면 지상파 방송광고 단가가 1% 오를 때 100대 방송광고주 상품가격은 최대 0.004% 상승하고, 전반적인 물가수준은 0.008% 증가하는 데 그침

- 본 연구 결과에 의하면 광고요금 및 매출 인상 수준이 제한적일 뿐 아니라,
 - － 인기 프로그램 광고의 경우 패키지 판매 등으로 요금 억제 효과가 제한적이며, 비인기 프로그램 광고의 경우에는 오히려 요금을 인위적으로 높게 책정하고 있음
 - － 광고 매출이 일부 증가하더라도 물가 등 거시경제에 미치는 영향은 미미할 것임

〔그림 4-4〕 우리나라의 GDP 대비 광고비 지출

(단위: %)



자료: 제일기획, 「2007 광고연감」 참고하여 작성

6. 공익자금 조성 및 광고 산업 육성

- 언론기관·단체의 운영경비 중 일부로 공익자금을 조성하고 방송분야 및 문화·예술진흥사업과 언론공익사업 등을 지원해 왔음
- 2000년(통합)방송법은 공익자금을 방송발전기금으로 전환하고 관리·운영은 방송위가 맡고, 자금의 징수 및 관리는 KOBACO에 위탁
- 광고산업 진흥 및 육성 등은 정부의 콘텐츠 및 광고 진흥 정책으로 통합하여

운영되는 것이 효율적일 것임

- 방송발전기금에 대한 운영 주체는 방송통신위원회이므로, 일부 행정 및 실무를 수행하는 기능이 KOBACO가 존치 근거가 될 수는 없음

7. 취약 방송 지원

- KOBACO가 수행해온 기능 중 중요한 것의 하나로 인정되는 것은 취약방송 지원이라는 근거 하에 집행되어 온 지역방송 및 종교방송에 대한 재정적 지원임
 - 해외의 경우 소출력 커뮤니티 라디오에 대한 중앙정부 또는 지방정부의 재정적 지원 사례가 존재하나 종교방송에 대한 지원사례는 찾아보기 어려움
 - 그러나 취약방송에 대한 지원은 방송의 다양성 제고라는 측면도 존재하므로 이에 대한 전면적인 개편은 사회적 합의를 전제로 함
- 따라서 종교방송에 대해서는 방송발전기금 등을 통해 현재 수준의 재정적 지원을 지속하며, 관련 단체들과 발전적인 개편안을 연구해야 할 것으로 사료됨
 - 종교방송의 특수성을 인정하고 개별 종교방송에 필요한 부분이 수용가능하다면 관련 제도의 개선을 고려하면서 공적자금 집행에 대한 개선을 논의할 필요가 있음

제 5 장 결 론

- 현재 우리나라 지상파TV 광고시장은 지상파TV의 경쟁력 약화와 맞물려 지속적으로 퇴보하고 있음
 - － KOBACO 체제 초기에는 신문과 방송이 정보를 독점하였으나, 미디어융합과 기술발전에 따라 출현한 다양한 뉴 미디어들이 지상파TV와 본격적으로 경쟁 관계를 형성
 - － 지상파TV 매출의 대부분을 차지하는 광고 제도를 경쟁 친화적으로 개선함으로써 지상파TV 분야의 쇠퇴를 방지하는 것은 시급한 과제
- KOBACO 체제는 일반적으로 독점산업에서 나타날 수 있는 시장기능의 제한 및 경영효율화 저하의 문제를 발생시키고 있으며, 이를 개선하기 위해서는 복수 미디어렐의 도입으로 방송광고시장을 경쟁체제로 전환하는 것이 필요함
- 일부 주장된 바와는 달리 미디어렐을 도입했을 때에 현재 KOBACO에서 담당하고 있는 지상파TV 광고시장의 급격한 변화 내지는 동요는 발생하지 않을 것이며, (1) 방송사 간 및 방송 프로그램 간의 경쟁으로 인해 프로그램의 질적 향상을 통한 전반적인 시청률 제고, (2) 인기 프로그램 광고에 대한 적정가격 부과, 및 (3) 비인기 프로그램의 광고판매율 제고효과를 예상할 수 있음
 - － 다만, KOBACO가 담당해 온 일부 공익적 기능에 대한 중요성은 충분히 인식하여 상기한 바와 같은 관련 조치가 필요할 것으로 사료됨
- 현재 방송광고 판매제도가 가지고 있는 문제점을 개선하기 위해서는 시장기능을 바탕으로 운영될 수 있도록 경쟁체제로 전환을 추진하는 것이 필요함
 - － 기존에 KOBACO가 수행하고 있던 공공적 서비스의 경우는 일부는 정부로 기능을 환원하고 일부는 해당 부문에 관련된 제도의 개선을 통해서 수용하는 것

을 고려할 필요가 있음

○ 방송광고산업의 발전을 위해서는 중간광고 및 간접광고 관련 제도 개선이 필요함

－ 중간광고 관련 규제완화 방안

- 중간광고 도입은 기본원칙의 수립이 중요하며, 2007년도 공청회에서 4가지 원칙이 설정됨
- 상기 공청회 안은 중간광고 시행과 관련된 방송프로그램의 여러 측면을 검토 하였으나 몇 가지 보완점 노출된 바, 이에 대한 개선이 필요함

－ 간접광고 관련 규제완화 방안

- 간접광고의 도입 및 양성화를 위해서는 현행 방송법을 개정하여 관련 근거조항을 신설하여야 함
- 간접광고 도입에 따른 부작용을 최소화하기 위해서는 횟수, 시간 및 전체 금액 등 간접광고와 관련된 모든 요소에 대해 규제를 할 필요가 있으며, 시행 후 추이를 보아 완화 또는 강화를 결정할 필요가 있음
- 기본적으로 프로그램 장르에 따라 허용하는 방식을 취하는 것이 현실적이나 이는 중간광고의 경우와 마찬가지로 장르의 구분이 모호해지고 있기 때문에 허용범위의 설정에 있어서 좀 더 세부적인 기준의 수립이 필요
- 인센티브로서 HD로 제작되는 드라마 및 오락 프로그램에 우선적으로 시행하는 방안 고려 필요

참 고 문 헌

- 권지연 · 김경아, “광고는 시청률경쟁을 불러와 프로그램의 질을 저하시키는가”,
AD Information, 2000. 4.
- 김기배 · 권호영, “TV 프로그램에 대한 투입과 성과 간의 관계 연구”, 한국언론학보
49권 6호, 2005, pp.36~56.
- 김선구 · 김재홍 · 류근관 · 이상승 · 조은기, 「방송매체의 소유제한 및 경쟁정책」,
서울대 경제연구소 기업경쟁력연구센터 연구보고서 03-02, 2003.
- 김은미 · 이준웅 · 심미선, “텔레비전 프로그램의 시청률과 품질의 상관관계에 대한
연구”, 한국언론학보 48권 4호, 2004, pp.323~397.
- 김재홍, 「방송광고 경제학—공익성을 높이기 위한 방송광고 정책의 경제학적 접근」,
커뮤니케이션북스, 2005.
- 류근관, “선정성/폭력성이 시청률에 미치는 효과”, 서울대 경제연구소 기업경쟁력연
구센터, 2003년 춘계 심포지엄 발표자료, 2003. 5. 28.
- 박소라, “경쟁 도입이 텔레비전 프로그램 장르 다양성에 미치는 영향에 대한 연구”,
한국언론학보 47권 5호, 2003, pp.222~250.
- 박원기, 「광고매체의 국내외 비교 연구」, KOBACO, 2007.
- _____, 「방송광고제도 변화에 따른 매체별 광고비 영향분석」, KOBACO, 2008.
- 박원기 · 이규완, “방송광고 요금과 판매방식에 관한 연구”, 광고연구 2008 봄.
- 방송위원회, “지상파방송 중간광고 허용범위 확대방안 마련을 위한 공청회,” 2007.
11. 14.
- 유승훈 · 양창영, “지상파 방송광고 단가변동의 경제적 파급효과”, 광고연구, 2007
여름.
- 윤재식, 방송 영상 산업 진흥 정책의 이해, 한국방송영상산업진흥원, 2004.

- 이수일, 『방송산업에의 경쟁도입』, KDI 정책연구시리즈 2006-15, 2006.
- 이혜갑, “텔레비전 광고 요금구조에 관한 연구: 시급을 중심으로”, 광고학연구 제15권 1호, 2004, pp.131~151.
- 정용준, “방송정책의 지역주의에 대한 국가 간 비교 분석”, <언론과학연구>, 한국지역언론학회, 2007. 12.
- 정윤경 외, 『지역방송과 지원 정책』, 한국방송영상산업진흥원, 2004.
- 정희택, 『경쟁미디어랩 도입의 영향평가』, 한국광고주협회 연구총서 4, 2005.
- 제일기획, 『2007 광고연감』, 2007.
- 한국광고단체연합회, 『한국광고산업현안문제 조사연구 보고서』, 2004.
- 이만제, “공동체 라디오의 역할과 전망”, 한국방송영상산업진흥원, 2007.
- CPB, CPB Annual Report 2007.
- 덴츠, 『2007년 일본의 광고비』, Newspapers AD Journal, 2008. 5. 6.
- HRC Telmar, 2008.
- Lehman Brothers, “Internet Databook”, 2008. 4.
- Li, S. S., “Market Competition and the Media Performance of Taiwan’s Cable Television Industry”, Journal of Media Economics, January 2004.
- Newspapers AD Journal, 2008. 5. 6.
- Nilssen, T., and L. Sorgard, “TV Advertising, Program Quality, and Product-Market Oligopoly”, Competition Policy Center, Working Paper Series No CPC00-012, 2000.
- Yang, M.J., “Searching For Implicit Market Prices for Korean Broadcast Advertising Time: A Hedonic Approach”, Ph.D. Dissertation, Michigan State University, 2007.

〈참고 1〉

방송광고 관련 법조문

□ 방송법

제73조(방송광고등)

- ① 방송사업자는 방송광고와 방송프로그램이 혼동되지 아니하도록 명확하게 구분하여야 하며, 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램의 방송광고시간 및 전후 토막광고시간에는 대통령령이 정하는 바에 따라 반드시 광고임을 밝히는 자막을 표기하여 어린이가 방송프로그램과 방송광고를 구분할 수 있도록 하여야 한다.
- ② 방송광고의 종류는 다음 각 호와 같고, 방송광고의 허용범위·시간·횟수 또는 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
1. 방송프로그램광고: 방송프로그램의 전후(방송프로그램 시작타이틀 고지 후부터 본방송프로그램 시작 전까지 및 본방송프로그램 종료 후부터 방송프로그램 종료타이틀 고지 전까지를 말한다)에 편성되는 광고
 2. 중간광고: 1개의 동일한 방송프로그램이 시작한 후부터 종료되기 전까지 사이에 그 방송프로그램을 중단하고 편성되는 광고
 3. 토막광고: 방송프로그램과 방송프로그램 사이에 편성되는 광고
 4. 자막광고: 방송프로그램과 관계없이 문자 또는 그림으로 나타내는 광고
 5. 시보광고: 현재시간 고지 시 함께 방송되는 광고
- ③ 상품소개 및 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송의 경우에는 당해 상품소개 및 판매에 관한 방송내용물은 이를 방송광고로 보지 아니한다.

④ 방송사업자 및 전광판방송사업자는 공공의 이익을 증진시킬 목적으로 제작된 비상업적 공익광고를 대통령령이 정하는 비율 이상 편성하여야 한다.

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

□ 방송법 시행령

제59조(방송광고)

① 법 제73조제1항에 따라 방송사업자는 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램의 방송광고시간 및 전후 토막광고 시간에 화면 좌상단 또는 우상단에 화면크기의 64분의 1 이상의 크기로 광고화면과 명확하게 구분될 수 있도록 “광고방송”이라는 자막을 계속하여 표기하여야 한다.

② 법 제73조제2항의 규정에 의한 방송광고(비상업적 공익광고를 제외한다)의 허용범위·시간·횟수 또는 방법 등은 다음 각 호의 기준에 의한다.

1. 지상파방송사업자·공동체라디오방송사업자 및 지상파방송채널사용사업자의 텔레비전방송채널과 라디오방송채널의 경우

가. 방송프로그램 광고시간은 방송프로그램시간(방송프로그램 광고시간을 포함한다)의 100분의 10을 초과할 수 없다.

나. 중간광고를 할 수 없다. 다만, 운동경기, 문화·예술행사 등 그 중간에 휴식 또는 준비시간이 있는 방송프로그램을 송신하는 경우에는 그러하지 아니하다.

다. 토막광고의 횟수는 라디오방송에 있어서는 매시간 4회 이내 매회 4건 이내로, 텔레비전방송에 있어서는 매시간 2회 이내 매회 4건 이내로 하고, 매회의 광고시간은 라디오방송에 있어서는 1분 20초 이내로, 텔레비전방송에 있어서는 1분 30초 이내로 하되, 라디오방송에 있어서 매시간 총 광고시간은 5분을 초과할 수 없다. 다만, 지상파이동멀티미디어방송사업자 및 지상파이동멀티미디어방송채널사용사업자의 텔레비전방송채널의 경우에는 매시간 4회 이내, 매회 4건 이내로 하고, 매회의 광고시간은 1분 30초 이내로 하되, 매시간 총 광고시간은 3분을 초과할 수 없다.

라. 자막광고(자막으로 방송사업자의 명칭이나 방송프로그램을 안내 또는 고지하는 것은 이를 자막광고로 보지 아니한다. 이하 같다)는 방송사업자의 명칭고지시 또는 방송프로그램 안내고지시에 한하되, 그 횟수는 매시간 4회 이내, 매회 10초 이내로 하며, 자막의 크기는 화면의 4분의 1을 초과할 수 없다. 다만, 지상파이동멀티미디어방송사업자 및 지상파이동멀티미디어방송채널사용사업자의 텔레비전방송채널의 경우에는 매시간 10회 이내, 매회 10초 이내로 하며, 자막의 크기는 화면의 3분의 1을 초과할 수 없다.

마. 시보광고의 횟수는 매시간 2회 이내, 매회 10초 이내로 한다. 다만, 지상파방송사업자(지상파이동멀티미디어방송사업자를 제외한다)의 텔레비전방송채널의 경우에는 매시간 2회 이내, 매회 10초 이내, 매일 10회 이내로 한다.

2. 종합유선방송사업자·위성방송사업자 및 방송채널사용사업자(지상파방송채널사용사업자를 제외한다)의 텔레비전방송채널과 라디오방송채널의 경우

가. 채널별 전체 광고시간은 방송프로그램광고시간, 중간광고시간, 토막광고시간, 자막광고시간 및 시보광고시간을 포함하여 시간당 평균 10분을 초과할 수 없다. 다만, 매시간 12분(방송시간이 120분 이상인 방송프로그램

램이 편성되는 시간에 당해 시간의 전체광고시간이 방송프로그램 시간의 100분의 15를 초과하지 아니하는 경우에는 매시간 15분)을 초과할 수 없다.

나. 중간광고의 횟수는 45분 이상 60분 미만인 방송프로그램(중간광고를 포함한다. 이하 같다)의 경우에는 1회 이내, 60분 이상 90분 미만인 방송프로그램의 경우에는 2회 이내, 90분 이상 120분 미만인 방송프로그램의 경우에는 3회 이내, 120분 이상 150분 미만인 방송프로그램의 경우에는 4회 이내, 150분 이상 180분 미만인 방송프로그램의 경우에는 5회 이내, 180분 이상인 방송프로그램의 경우에는 6회 이내로 하되, 매회 3건 이내로 하고, 매회의 광고시간은 1분 이내로 한다. 다만, 운동경기, 문화·예술행사 등 그 중간에 휴식 또는 준비시간이 있는 방송프로그램을 송신하는 경우에는 그러하지 아니하다.

다. 토막광고의 횟수는 매시간 2회 이내, 매회 5건 이내로 하되, 매회의 광고시간은 1분 40초를 초과할 수 없다. 다만, 위성이동멀티미디어방송사업자 및 위성이동멀티미디어방송채널사용사업자의 경우에는 매시간 4회 이내, 매회 5건 이내, 매회의 광고시간은 1분 40초 이내로 하되, 토막광고의 매시간 총 광고시간은 3분 20초를 초과할 수 없다.

라. 자막광고는 방송사업자의 명칭고지시 또는 방송프로그램 안내고지시에 한하며, 그 자막광고의 횟수는 매시간 6회 이내, 매회 10초 이내로 하며, 자막의 크기는 화면의 4분의 1을 초과할 수 없다. 다만, 위성이동멀티미디어방송사업자 및 위성이동멀티미디어방송채널사용사업자의 경우에는 매시간 10회 이내, 매회 10초 이내로 하며 자막의 크기는 화면의 3분의 1을 초과할 수 없다.

3. 데이터방송채널의 경우

가. 방송사업자가 데이터방송채널을 안내하고 선택할 수 있도록 구성하는 최초화면(이하 이 항에서 “최초화면”이라 한다)에서는 방송광고를 할 수 없다.

나. 당해 데이터방송채널의 1차 화면(최초화면상의 데이터방송채널접속을 통하여 이동한 당해 데이터방송채널의 초기화면을 말한다. 이하 이 항에서 “1차화면”이라 한다)에서 행하는 방송광고는 동영상과 음성을 포함하여서는 아니되며, 방송광고 크기는 전체 화면의 4분의 1(지상파이동멀티미디어방송사업자·위성이동멀티미디어방송사업자·지상파이동멀티미디어방송채널사용사업자 및 위성이동멀티미디어방송채널사용사업자의 경우에는 3분의 1)을 초과할 수 없다.

다. 2차화면(1차화면의 접속을 통하여 이동하는 화면을 말한다)이후 제공되는 동영상 및 음성이 포함된 각 데이터방송광고물의 방송시간은 10분을 초과할 수 없다.

4. 텔레비전방송채널의 텔레비전방송프로그램에 부가되는 데이터방송에서의 방송광고에 대하여는 제3호 가목 내지 다목의 규정을 준용한다. 이 경우 최초화면은 당해 텔레비전방송프로그램이 방송되는 최초화면을 말하고, 1차 화면은 최초화면의 접속을 통하여 이동하는 초기화면을 말한다.

〈참고 2〉

〈한국방송광고공사법〉 개정경과 및 개정사유

1. 1980. 12. 31 제정

제정사유: 공공에 봉사하는 새 방송광고체제를 정립하고, 방송광고문화의 향상을 도모하는 동시에 언론기관·언론단체의 운영을 지원하고, 언론인의 후생복지증진에 기여하기 위하여 한국방송광고공사를 설립하려는 것임.

- ① 한국방송광고회사는 무자본특수법인으로 함.
- ② 공사는 방송광고를 대행위탁하며, 그에 따른 수수료를 받아 언론기관, 언론단체운영의 지원등 언론공익사업을 실시하도록 함.
- ③ 국내 각 방송국은 공사가 대행위탁하는 방송광고물에 한하여 광고방송을 할 수 있도록 함.

2. 1982. 12. 28 개정

개정사유: 공사가 광고물을 방송한 방송국으로부터 납부받은 방송광고대행수수료를 언론공익사업외에 문화예술진흥을 위한 사업에도 사용할 수 있게 하여 문화창달에 기여하도록 하려는 것임.

3. 1989. 12. 30 개정

개정사유: 행정환경과 행정수요의 변화에 능동적으로 대처하기 위하여 행정개혁위원회의 건의를 토대로 중앙행정조직중 우선 시급한 일부기구를 개편하고, 현행법중 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

(중략)

⑦ 국민의 문화욕구에 부응하고, 정부홍보기능의 전문화를 위하여 문화공보부를 문화부와 공보처(국무위원)로 분리·개편함.

⑧ 문화공보부를 분리·개편함에 따라 문화공보부의 관장사무를 문화부와 공보처로 분할하고, 문교부의 예술원 지원에 관한 사무를 문화부로, 체육부의 학교급식에 관한 사무를 문교부로 각각 이관하도록 함.

4. 1990. 8. 1 개정

개정사유: 국민의 자산인 방송전파를 이용하여 얻어지는 방송광고수익의 일부를 공익자금으로 조성하여 공공의 이익으로 환원시킬 수 있도록 한국방송광고공사에 공익자금관리위원회를 설치·운영함으로써 공익자금의 효과적이고 공정한 관리를 도모하려는 것임.

① 공익자금은 방송진흥사업과 문화·예술진흥사업의 지원 및 언론의 공공성과 공정성을 보장하기 위하여 설립된 일정한 기관의 운영경비 지원에 사용하도록 그 용도를 명확히 정함.

② 공익자금의 공정하고 효과적인 관리를 위하여 공사내에 방송계, 문화·예술계 및 각계를 대표하는 각 3인으로 구성되는 공익자금관리위원회를 설치하여 공익자금의 연도별 기본운용계획을 심의·의결하고 이를 공보처장관의 승인을 얻어 공표하도록 함.

③ 공사는 사업계획 및 기본운용계획에 따라 공익자금을 관리·운용하고, 대통령령이 정하는 바에 따라 공익자금의 지원기관별·사업별로 자금사용의 적정성을 검사하여 매년 사용내역 및 실적을 위원회에 보고하고, 위원회는 이를 공표함으로써 공익자금 사용에 있어 철저한 사후관리가 이루어지도록 함.

5. 1993. 3. 6 개정

개정사유: 정부조직법의 개정에 따른 일부개정

현정부조직이 과거 정부주도의 경제개발시대에 형성된 골격을 그대로 유지하면서 환경변화에 따라 부분적으로 조정되어온 관계로 부처 상호간 기능의 불균형과 중첩현상이 나타났으며 국민이 바라는 간소한 정부, 능률적인 정부가 되지 못하고 있으므로 새정부 출범과 함께 21세기 행정수요에 부응하면서 정부의 능률을 제고하기 위하여 기능면에서 부의 수준으로는 미흡한 일부 부처만을 우선적으로 통합하고 그 기능을 합리적으로 조정하려는 것임.

- ① 국민여가생활의 질적 수준 향상을 위한 생활체육의 육성과 청소년보호육성사업의 실효성있는 추진을 위하여 문화부와 체육청소년부를 통합하여 문화체육부를 신설함.

(생략)

6. 1998. 2. 28 개정

개정사유: 정부조직법의 개정에 따른 일부개정

- 국무총리의 정책조정 및 심사평가 기능을 강화하기 위하여 행정조정실을 국무조정실로 개편하고(법 제20조), 공보처를 폐지하며, 국무총리실에 국정홍보 및 홍보업무조정에 관하여 국무총리를 보좌하는 공보실을 설치하고, 방송행정·출판·간행물·해외홍보 기능은 문화관광부로 이관함(법 제22조 및 제35조).
- 총무처와 내무부를 행정자치부로 통합하고(법 제32조), 과학기술 정책의 효율적 추진을 위하여 과학기술처를 과학기술부로 개편하며(법 제34조), 문화체육부와 통상산업부의 명칭을 각각 문화관광부와 산업자원부로 변경함(법 제35조 및 제37조).

7. 2000. 1. 12 개정

개정사유: 방송법의 제정으로 한국방송광고공사의 업무중 공익자금의 조성 및 관리·운용에 관한 업무가 방송위원회로 이관됨에 따른 관련규정을 정비하고, 한국방송광고공사의 독점적인 방송광고영업 대행체제를 개선하기 위하여 동 공사의 독점적 방송광고영업 대행규정을 삭제하려는 것임.

8. 2007. 1. 3

개정사유: 한국방송광고공사의 이사회 구성원으로 경영에 관한 경험과 지식이 풍부한 민간전문가 6인을 비상임이사로 임명하여 이사회 운영의 투명성 및 독립성을 강화하고 경영의 전문성을 높이려는 것임.

변경전	변경후
제8조(임원) ① 공사에는 임원으로 사장 1인, 전무이사 1인, 이사 3인, 감사 1인을 둔다. ② 사장과 감사는 문화관광부장관이 임명한다. ③ 전무이사와 이사는 사장의 추천으로 문화관광부장관이 임명한다.	제8조(임원) ① 공사에 임원으로 사장 1인, 전무이사 1인, 상임이사 3인, 비상임이사 6인 및 감사 1인을 둔다. ② 사장과 감사는 문화관광부장관이 임명한다. ③ 전무이사와 상임이사 및 비상임이사는 사장의 추천으로 문화관광부장관이 임명한다. 이 경우 비상임이사는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 민간전문가 중에서 추천하여야 한다.

9. 2008. 2. 29

개정사유: 정부조직법의 개정에 따른 일부개정

국경 없는 무한경쟁 시대에 국민에게 희망을 주는 일류 정부를 건설하기 위하여, 우리의 미래에 관한 전략기획기능을 강화하고, 정부의 간섭과 개입을 최소화하는 작은 정부 구축을 통하여 민간과 지방의 창의와 활력을 북돋우는 한편, 꼭 해야 할 일은 확실히 하되 나라살림을 알뜰하게 운영하여 국민부담을 줄이며 칸막이 없이 유연하고 창의적으로 일하는 정부를 구축할 수 있도록 기획예산처와 재정경제부를 통합하여 기획재정부를 신설하는 등 정부기능을 효율적으로 재배치하려는 것임.

(중략)

자. 국정홍보처의 폐지(법 제30조, 현행 제24조의2 삭제)

정책홍보기능의 부처 자율화를 통해 국민의 알권리를 신장하기 위하여 국정홍보처를 폐지하고, 종전의 문화부 사무와 국정홍보처의 해외홍보 사무를 통합하여 문화체육관광부를 신설함.

〈참고 3〉

법 개정에 따른 KOBACO의 목적 및 업무 변화

KOBACO에 관한 개정법률	목적 및 업무	법조문
1980. 12. 31	제1조 (목적)	이 법은 한국방송광고공사를 설립하여 공공에 봉사하는 방송광고 체계를 정립하고 언론공익사업을 지원하게 함으로써 건전한 국민 생활과 방송문화의 발전 및 언론인의 후생복지증진에 기여함을 목적으로 한다.
	제14조 (업무)	1. 방송광고대행에 관한 사항 2. 언론기관, 언론단체 및 언론인의 지원등 언론공익에 관한 사항 3. 방송광고물의 조사연구에 관한 사항 4. 방송광고자료, 정보의 국제교류에 관한 사항 5. 기타 공사의 목적달성에 필요한 부대사업
1982. 12. 28	제1조 (목적)	이 법은 한국방송광고공사를 설립하여 공공에 봉사하는 방송광고 체계를 정립하고 언론공익사업과 문화사업을 지원하게 함으로써 국민의 건전한 문화생활과 방송문화의 발전 및 언론인의 후생 복지증진에 기여함을 목적으로 한다.
	제14조 (업무)	1. 방송광고대행에 관한 사항 2. 언론기관, 언론단체 및 언론인의 지원등 언론공익에 관한 사항 3. 문화예술진흥에 관한 사항 4. 방송광고물의 조사연구에 관한 사항 5. 방송광고자료, 정보의 국제교류에 관한 사항 6. 기타 공사의 목적달성에 필요한 부대사업
1989. 12. 30	제1조 (목적)	상동
	제14조 (업무)	상동
1990. 8. 1	제1조 (목적)	이 법은 한국방송광고공사를 설립하여 공공에 봉사하는 방송광고 질서를 정립하고 방송광고영업의 대행에 의한 방송광고수입의 일부를 재원으로 하여 방송과 문화·예술의 진흥사업을 지원하게 함으로써 국민의 건전한 문화생활과 방송문화의 발전 및 방송광고진흥에 이바지함을 목적으로 한다.

KOBACO에 관한 개정법률	목적 및 업무	법조문
1990. 8. 1	제14조 (업무)	1. 방송국의 방송광고의 대행에 관한 사항 2. 제5장(제21조의2 내지 제21조의4)의 규정에 의한 공익자금의 조성 및 관리·운용에 관한 사항 3. 방송광고의 진흥을 위한 조사·연구 및 관련단체에의 지원에 관한 사항 4. 기타 제1호 내지 제3호의 업무에 부대되는 사업
1993. 3. 6	제1조 (목적)	상동
	제14조 (업무)	상동
1998. 2. 28	제1조 (목적)	상동
	제14조 (업무)	상동
2000. 1. 12	제1조 (목적)	이 법은 한국방송광고공사를 설립하여 공공에 봉사하는 방송광고 질서를 정립하고 국민의 건전한 문화생활과 방송문화의 발전 및 방송광고진흥에 이바지함을 목적으로 한다.
	제13조 (업무)	1. 방송법에 의한 지상파방송사업자의 방송광고영업의 대행에 관한 사항 2. 방송법 제37조제6항 및 제40조의 규정에 의하여 방송위원회가 위탁하는 방송발전기금의 징수 및 관리에 관한 사항 3. 방송광고의 진흥을 위한 조사·연구 및 교육 4. 기타 제1호 내지 제3호의 업무에 부대되는 사업
2007. 1. 3	제1조 (목적)	상동
	제14조 (업무)	상동
2008. 2. 29	제1조 (목적)	상동
	제13조 (업무)	상동

● 저 자 소 개 ●

초 성 운

- 연세대학교 신문방송학과 졸업
- 연세대학교 대학원 신문방송학 석사
- Ohio State University 신문방송학 박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원

박 민 수

- 서울대학교 국제경제학과 학사
- 서울대학교 경제학부 석사
- Boston University 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원

장 범 진

- University of Rochester 경제학/수학 학사
- University of Pennsylvania 경제학 박사
- 전 정보통신정책연구원 연구위원

항 준 호

- 서울대학교 언론정보학과 졸업
- 서울대학교 언론정보학과 석사
- 미국 Pennsylvania State University 언론학 박사
- 현 정보통신정책연구원 책임연구원

한 은 영

- 연세대학교 신문방송학과 졸업
- 연세대학교 대학원 신문방송학 석사
- 현 정보통신정책연구원 책임연구원

신 호 철

- 한국외국어대학교 경제학과 졸업
- 서강대학교 신문방송학과 졸업
- 서강대학교 신문방송학과 석사
- 현 정보통신정책연구원 주임연구원

이 주 영

- 고려대학교 경제학과 졸업
- 고려대학교 경제학과 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

정 은 옥

- 한양대학교 신문방송학과 졸업
- 한양대학교 신문방송학과 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

정책연구 08-44

방송광고 현황 및 제도 개선방안 연구

2008년 12월 일 인쇄

2008년 12월 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 978-89-8242-493-9 93320

1. 본 연구보고서는 정보통신진흥기금으로 수행한 정보통신연구개발사업의 연구결과입니다.
2. 본 연구보고서의 내용을 발표할 때에는 반드시 방송통신위원회 정보통신연구개발사업의 연구결과임을 밝혀야 합니다.