



2011. 07. 11.

## 국내 광고산업 전망과 방송광고시장 활성화 방안

- I. 국내 광고산업의 현황과 전망
- II. 미디어렙 도입법안과 광고시장의 변화
- III. 종합편성채널 개국이 광고시장에 미치는 영향
- IV. 방송광고시장 활성화를 위한 향후 과제

KOCCA  
FOCUS

작성 : 문철수 / 한신대 미디어영상광고학부 교수, moon@hs.ac.kr  
윤호진 / 한국콘텐츠진흥원 정책연구팀장, hjyoon@kocca.kr

## 요 약

### 1. 국내 광고산업의 현황과 전망

- 지상파TV를 포함해, 신문과 라디오, 잡지 등 이른바 4대 매체의 총 광고비가 전 세계적으로 위축 : 우리나라의 경우, 총 광고비 중 4대 매체의 비중은 2000년 78.7%에서 2006년 60.6%, 2008년 55.3%, 2010년 51.1%로 해마다 감소 추세
- 전 세계적으로 광고시장은 내수시장 또는 역내시장의 상황에 크게 의존하기 때문에 경제적으로 부유한 나라일수록 GDP에서 광고가 차지하는 비중이 높아짐
  - 따라서 대외 무역 의존도가 75% 내외이며, 전체 경제 규모에 비해 상대적으로 내수시장 규모가 작은 우리나라의 경우, 규제완화 정책만으로는 GDP 대비 1% 이상의 광고시장을 형성하기가 어려울 것으로 판단되며, 광고시장의 지속적 성장을 위해서는 규제완화뿐만 아니라 매체의 성장과 실물시장의 성장 및 경쟁 활성화가 필요

### 2. 미디어렙 도입법안과 광고시장의 변화

- 향후 KOBACO 문제를 포함하여 미디어렙 제도를 전반적으로 정비함에 있어 현재 결정의 취지를 살리는 방법은 현행 제도가 구현하는 방송의 공익성과 방송광고의 공공성을 살리면서 경쟁체제를 도입하되, 그에 따라 발생할 수 있는 사회적 비용을 최소화할 수 있는 방식이 되어야 함
- 독점적 방송광고 판매제도가 일시에 완전경쟁 체제로 바뀌게 되면 일정 부분의 부작용과 혼란이 야기될 수 있다고 판단되므로, 한시적이거나 적정 수의 민영 미디어렙을 허가제로 운영할 것을 제안하며, 아울러 미디어 구분 없이 교차판매도 허용되어야 할 것으로 봄

### 3. 종합편성채널 개국이 광고시장에 미치는 영향

- 종편채널의 광고수익에 대한 시나리오를 종합해 보면, 종편채널 4개가 각각 약 1%의 시청률을 기록할 경우 약 5,000억 원의 광고수익을 올릴 것으로 보임. 그리고 각각 약 2%의 시청률을 기록할 경우 약 1조원의 광고수익을 올릴 것으로 전망
- 궁극적으로 '규제의 형평성' 원칙을 세워나가기 위해, 진입 초기에는 성공적인 안착을 위하

여 규제 수준이 가벼운 유료방송 매체에 준하는 규제를 부과하고, 종편이 지상파 수준의 영향력을 가지게 되면, 미디어랩을 통한 광고판매로 전환하는 것이 방송의 공익성 유지 및 지상파 방송과의 형평성 유지에 부합

## 4. 방송광고시장 활성화를 위한 향후 과제

- 광고총량제 도입 등 규제완화를 통한 광고시장 확대
  - 방송광고 총량제도는 방송사의 전체 광고량은 규제하되 프로그램별 광고의 형식과 횟수 등을 방송사 자율에 맡기는 제도로서 대다수 선진국들이 채택하고 있는 제도
  - 지상파TV의 중간광고 허용 역시 종편 등 케이블TV와의 비대칭 규제 해소 차원에서 설득력을 얻고 있으며, 이는 광고 편성의 자유와 관련되므로 광고총량제 실시와 동일한 맥락에서 논의 가능
- 광고산업 진흥업무의 전문성 제고와 인프라·인력 확충
  - 광고는 산업적인 측면과 문화적인 측면 모두에서 볼 때, 핵심적인 콘텐츠산업이며, 다른 콘텐츠산업과의 유기적인 연계 속에서만 시너지 효과 가능
  - 스마트 시대 광고업계에서 필요로 하는 전문 인력양성 프로그램 개발과 기존 교육기관과의 유기적 교육협력 방안 마련을 통해 이론과 실무를 겸비한 광고 전문인 재교육 시스템 구축
- 미디어 통합형 광고심의 시스템 구축
  - 신문, 방송, 인터넷, 기타 신유형 매체 등에 통합적으로 적용할 수 있는 공통적인 광고심의 가이드라인 제정의 필요성 제기
  - 미디어별로 분산된 광고심의 주체 및 상이한 규제 체계 등은 미디어 융합이 급격하게 일어나고 있는 시대적 변화 추이에 맞지 않기 때문에 광고 관련 심의체제의 정비 필요성 대두

## I. 국내 광고산업의 현황과 전망

### 1. 국내 광고산업 현황

#### □ 매체별 광고비 현황

- 지상파TV를 포함해, 신문과 라디오, 잡지 등 이른바 4대 매체의 총 광고비가 전 세계적으로 위축되고 있음
  - 국내 총 광고비에서 TV, 신문, 라디오, 잡지 등 전통적 4대 광고매체가 차지하는 비중이 2000년 78.7%에서 2006년 60.6%, 2007년 58.2%, 2008년 55.3%, 2009년 53.6%, 2010년 51.1%로 해마다 감소 추세 보임(문철수, 2011)
  - 2000년과 2010년을 기준으로 주요 매체별 변화 동향을 비교해 보면, TV는 35.3%에서 22.8%, 신문은 36.2%에서 19.5%로 줄어든 반면, 케이블TV는 3.0%에서 11.4%, 온라인 매체는 2.3%에서 18.3%로 뚜렷한 성장세 보임(이규완, 2011)
  - 이러한 경향은 새로운 플랫폼 형성에 따른 수용자들의 전통매체 이탈 현상에서 기인한 것으로 판단되는데, 특히 온라인 매체의 경우 지난 10년간 급성장 추세를 보이며 신문광고시장과 대등한 위치에 올라섰음
- 2010년 국내 광고시장 규모와 매체별 비중을 살펴보면, 전체 시장규모는 8조 4,502억 원으로 집계됨. 이 중에서 4대 매체가 4조 3,199억 원으로 51%를 차지했고, 뉴미디어가 2조 5,748억 원으로 30%의 비중을 나타냄(〈표-1〉 참조)
  - 구체적으로 지상파TV는 전년대비 15% 증가한 1조 9,307억 원을 기록했는데, 이는 밴쿠버 동계올림픽, 남아공 월드컵, 광저우 아시안게임 등 대형 스포츠 이벤트와 G20 개최 등으로 기업 마케팅 비용이 일시적인 증가가 이루어졌기 때문. 따라서 향후에도 이러한 증가세가 계속 유지될 것으로 기대하기는 힘들
  - 반면, 온라인 광고시장 규모는 지상파TV와 신문에 이어 3위의 자리를 굳건히 지키면서 지속적인 성장 추세를 보여주고 있음. 특히 IPTV가 전년대비 2배 정도 성장한 205억 원, 지상파 DMB도 전년대비 약 50% 증가한 271억 원의 광고 매출액을 기록

[표 1] 국내 광고시장 규모와 매체별 총 광고비 비중

(단위: 억 원)

구 분		2010년	2009년	2008년	2007년	2006년
4매체	TV	19,307	16,709	18,997	21,076	21,839
	RADIO	2,565	2,769	2,769	2,807	2,799
	전파계	21,872	19,478	21,766	23,883	24,638
4매체	신문	16,438	15,007	16,581	17,801	17,013
	잡지	4,889	4,388	4,804	4,841	4,591
	인쇄계	21,327	19,395	21,385	22,642	21,604
	4매체 계	43,199	38,873	43,151	46,524	46,242
옥외 광고		7,494	6,248	6,395	6,793	7,737
4매체 제작, 기타		8,061	7,368	7,628	7,873	7,711
뉴미디어	Cable TV	9,649	7,794	8,600	8,297	6,271
	온라인	15,470	12,430	11,900	10,200	7,790
	스카이라이프	153	95	95	120	120
	DMB	271	176	114	88	19
	IPTV	205	114	53		
	소 계	25,748	20,609	20,762	18,706	14,650
총 계		84,502	72,560	77,971	79,897	76,339

\* 출처 : 제일기획 발표자료(2011)

## □ 광고시장의 전반적인 추이

- 국내 광고시장은 1995년 이후 지상파TV로 대표되는 기존 방송사업자와 케이블, 위성 등 신규 방송사업자간의 경쟁이 지속적으로 전개되어 옴
  - 초기에는 지상파TV의 우위가 확연했지만, 케이블방송을 비롯해 위성방송과 온라인 미디어의 정착과 확산 속에서 보수적인 광고시장 지형에 변화 발생
  - 지상파TV의 광고매출액은 2002년 2조 4,394억 원을 정점으로 지속적인 하락세를 보이다가 2005년 2조 1,492억 원까지 하락했고, 다음해 일시 반등했으나 다시 하락세로 돌아섬
  - 케이블TV의 경우, 급격한 성장세를 보여 오다가 2009년에 처음으로 광고매출액이 감소했고, 2010년 성장세로 돌아 선 바 있는데 향후 IPTV의 약진과 중편채널의 등장으로 인해 다소 부정적인 영향을 받을 것으로 전망됨
  - 온라인 광고의 경우에는 2009년 모든 매체의 매출규모가 감소했음에도 불구하고 전년 대비 4.5%나 증가하는 등, 향후 다른 어떤 매체에 비해서도 전망이 밝을 것으로 예상(정두남, 2009; 박상호, 2010).
- 미국 미디어 시장에서의 매체별 광고비 집행 추이는 국내 광고시장 변화 예측에 유의미한 시사점을 주고 있음

- <표-2>에서 확인할 수 있듯이, 미국의 주요 마케팅 담당자들은 모바일, 검색광고, 온라인 배너 광고에 대해 광고비 집행을 늘릴 계획을 가지고 있음. 이에 비해 지상파TV의 경우는 감소, 케이블TV의 경우는 현상유지 정도의 견해를 보임

[표 2] 미국 마케팅 담당자들의 광고비 집행 계획(2009. 2~8)

매체	의견	확대	유지	축소
전체		26%	39%	35%
지상파TV		16%	44%	41%
케이블TV		26%	51%	23%
잡지		15%	33%	53%
모바일		54%	29%	17%
전국신문		5%	35%	60%
온라인배너		51%	32%	17%
검색광고		53%	37%	10%
옥외광고		17%	54%	29%
라디오		19%	42%	39%

\* 출처: Advertiser Perception(2009); 방송통신위원회 연차보고서(2009) 재인용

- 이러한 마케팅 담당자들의 의식 변화는 인터넷과 모바일 영역에서 새로운 광고모델들이 등장하고 있고, 소셜 미디어들이 새롭게 등장하면서 이들을 활용한 배너광고의 효율성이 검증되고 있기 때문

## 2. 국내 광고시장 전망과 광고계 주요 이슈

### □ 국내 광고시장 전망

○ 최시중 방송통신위원회 위원장은 지난 3월 28일 제2기 취임사에서 “앞으로 산업적 측면에서 규제 완화를 더욱 강력하게 추진할 것”이라고 강조하면서, “미디어립의 경쟁 체제를 조기 구축하고 광고와 편성 규제를 대폭 완화해 2015년까지 광고시장을 GDP 대비 1%(약 13조 8,000억 원) 수준으로 키울 것”이라고 밝힌 바 있음

- 제일기획이 집계한 2010년 국내 총 광고비가 8조 4,500억 원이니, 금액으로 보면 5년 내 약 5조 3,500억 원의 새로운 광고시장이 생기는 것임. 그러나 국내 광고비가 1998년 외환위기 이후 10년이 넘도록 GDP의 1%를 넘지 못하고 있으며(<표-3> 참조), 최근 2~3년 동안은 0.8%대 전후에 머물고 있음을 감안할 때 목표 달성이 매우 비관적임

- 전 세계적으로 광고시장은 내수시장 또는 역내시장의 상황에 크게 의존하기 때문에 경제적으로 부유한 나라일수록 GDP에서 광고가 차지하는 비중이 높아짐.
  - 현재 미국, 일본 등 OECD 경제선진국들은 평균 1.0~1.2% 수준을 유지하고 있음(이수범 · 변상규, 2011)
  - 따라서 대외 무역 의존도가 75% 내외이며, 전체 경제 규모에 비해 상대적으로 내수시장 규모가 작은 우리나라의 경우, 규제완화 정책만으로는 GDP 대비 1% 이상의 광고시장을 형성하기가 어려울 것으로 판단되며, 광고시장의 지속적 성장을 위해서는 규제 완화뿐만 아니라 매체의 성장과 실물시장의 성장 및 경쟁 활성화가 선결 조건이라고 할 수 있음(서범석 · 문철수, 2011)

[표 3] 연도별 GDP 대비 광고비

연도	광고비	총 광고비 (백만원)	전년대비 (%)	GDP 대비 점유비	
				GDP(억원)	점유비(%)
1974		43,000	186.1	76,637	0.56
1980		275,524	125.9	377,885	0.73
1985		739,312	108.2	840,610	0.88
1987		972,352	118.8	1,151,643	0.84
1988		1,278,523	131.5	1,371,115	0.93
1990		2,000,133	127.8	1,866,909	1.07
1993		3,228,713	114.7	2,906,756	1.11
1994		4,028,426	124.8	3,402,083	1.18
1996		5,615,599	113.4	4,485,964	1.25
1998		3,484,581	64.8	4,841,028	0.72
2000		5,853,430	126.7	5,786,645	1.01
2002		6,844,211	119.8	6,842,635	1.00
2005		7,053,882	103.1	8,105,159	0.87
2007		7,989,657	104.7	9,025,413	0.89
2009		7,256,000	93.1	9,795,080	0.74

\* 출처 : 광고연감(2010)

## □ 광고계 주요 이슈

- 최근 국내 광고계에서 가장 논란이 되는 이슈 중 하나가 바로 새로운 미디어렘 제도 도입에 관한 문제임. 2008년 헌법재판소에서 헌법 불합치 결정<sup>1)</sup>을 받은 방송광고 영업 관련 법률조

1) '한국방송광고공사(이하 KOBACO)' 또는 'KOBACO가 출자한 회사' 만이 지상파방송의 광고판매 대행 사업을 영위할 수 있도록 규정하고 있는 방송법 제73조 제5항 및 동법 시행령 제59조 제5항에 대해 제기한 헌법소원사건에서 헌법재판소 전원재판부는 재판관 6(헌법불합치) : 2(단순위헌) : 1(일부각하, 일부위헌) 의견으로 2009년 12월 31일을 기한으로 실질적으로 위헌을 의미하는 '헌법불합치' 결정을 내림

- 항에 대한 대체 입법이 지금까지 마련되지 못해, 법적 공백상태가 지속되고 있음
- 이에 대한 혼란을 막기 위해 방송통신위원회는 법안이 마련되어 새로운 광고판매대행사(미디어랩)가 설립될 때까지 종전과 마찬가지로 한국방송광고공사(KOBACO)에 광고판매를 위탁하는 내용의 '권고' 를 하고 있지만 사실상 '무법 상태' 에서 방송광고 거래가 이루어지고 있는 실정임
  - 최근 방송가에서는 SBS가 8월부터 독자영업에 나설 것이라는 관측이 나오고 있음. 종편채널 서비스 개시 일정 등을 감안해, SBS가 독자노선을 내세워 <김연아 특집>류의 독점물에 대한 광고단가를 높이고, 지역방송과 라디오, 케이블채널 등으로 빠져 나가는 저가광고를 잡아 파이를 키울 것이라는 전망이 나옴(헤럴드경제, 2011. 6. 10).
- 또 하나의 주요 이슈는 2010년 말 새롭게 허가된 4개의 종합편성채널과 1개의 보도전문채널 관련 논의인데, 종편이 출범하면서 사업자들은 안정적인 초기 사업기반 확보를 위해 채널 연번제와 의무전송 등을 요구해 다른 케이블 PP와의 형평성 문제가 제기되고 있음.
- 광고시장과 관련하여 중요한 논점은 종편의 지위에 따른 광고시장 내 우월한 경쟁력을 들 수 있는데, 종편의 경우 자율적인 광고판매, 24시간 방송으로 인한 광고물량 증대, 중간광고 가능 등 지상파방송(특히 지역방송 등 취약매체) 대비 우월한 입장에 있음
- 향후 정부 차원에서 광고시장의 파이를 늘리기 위한 여러 가지 제도적 방안들이 논의되고 시행될 전망
- 민영 미디어랩 도입과 종합편성채널의 방송개시 이외에 지상파방송의 중간광고(광고총량제) 허용, 간접광고/가상광고의 확대 시행, 매체 통합형 광고심의 등이 고려대상
  - 종편과 같은 신규 경쟁매체의 진입은 기존 매체들에게 경쟁 심화라는 측면에서 부정적 이슈로 작용할 수도 있으나, 이와 더불어 광고시장의 자율성을 보장하는 규제 완화책이 동반된다면 전반적인 산업 자체의 성장을 기대해 볼 수도 있는 상황임



## II. 미디어렙 도입법안과 광고시장의 변화

### 1. 미디어렙 제도의 특성과 제출법안 개요

#### □ 미디어렙 제도의 유형과 특징

- 민영 미디어렙 제도는 상업방송이나 일부 광고주의 거래 편의주의와 수입 극대화를 충족시키는 반면, 공영 미디어렙 제도는 방송의 공익성을 높이고, 광고주의 방송 미디어에 대한 부당한 영향력 행사를 최소화한다는 특성을 보임(이진로, 2011)
- 2008년 현재의 결정 이후 학계에서도 KOBACO 체제 개편과 관련해 서로 다른 입장이 팽팽히 맞서 왔는데 종합해 보면, 미디어렙 도입에 있어 완전경쟁론과 제한경쟁론<sup>2)</sup> 중 어느 것을 선택하는가에 달려 있음
  - 완전경쟁론은 미디어렙 선택권을 방송사에 부여하여 방송광고 판매를 최대한 시장논리에 맡기자는 입장인데 비해, 제한경쟁론은 방송광고 판매에 시장경쟁을 도입하되 시장실패를 제어하기 위해 국가나 시민사회가 방송광고 판매시장에 일정 수준의 개입 및 조정을 허용하자는 입장(김상훈·이시훈, 2003; 신태섭, 2009)
  - 완전경쟁론의 경우, 미디어렙에 대한 신고제 또는 등록제, 2개 이상의 민영 미디어렙 신설, 방송사의 미디어렙 선택권 및 출자 허용, 공·민영 미디어렙 영역 구분 폐지 등을 골자로 함
  - 이와 달리 제한경쟁론은 미디어렙에 대한 허가제, 1개의 민영 미디어렙 도입, 공·민영 미디어렙간의 업무 영역 구분, 방송사의 미디어렙 출자 제한 등을 옹호함.

#### □ 미디어렙 법안의 주요 내용

- 2008년 말 현재 판결 이후 새로운 미디어렙 제도 모색을 위한 국회의원들의 법안 발의가 본격화 되었는데, 정부와 의원 입법을 포함하면 모두 7개의 법안이 경합을 벌이고 있는 양상(〈표-4〉 참조)

2) 물론 이 두 입장의 기저에는 방송에 대한 상이한 철학과 시각이 존재함. 완전경쟁론은 시장경쟁 원리를 추구하는 신자유주의에, 제한경쟁론은 공익성을 중시하는 신공공론에 입각하고 있음. 이는 관련 당사자들의 이해관계와 맞물려 방송사, 광고주, 광고회사 등은 완전경쟁론을, KOBACO와 시민사회단체 등은 제한경쟁론을 지지하는 양상을 띠고 있음

[표 4] 미디어렐 관련 정부 및 의원 입법(안) 비교

구분	경쟁유형	소유지분	업무영역	취약매체 지원
한선교 (한나라당, 2009.5.15)	1공영 다민영	대기업 금지 1인 지분 51%	지상파, 지상파 계열PP	KOBACO 자산의 기금 전환, 활용
김창수 (자유선진당, 2009.9.25)	1공영 1민영	대기업, 신문사, 통신사 10% 1인 지분 30%	지상파, 종편 및 보도전문PP, IPTV 등	연계판매 취약매체 광고판매 대행
진성호 (한나라당, 2009.11.3)	1공영 1민영 (추후 1공영 다민영)	대기업, 신문사, 통신사 10% 지상파 3년간 금지 1인 지분 30%	지상파 (3년 후 MBC 재검토, 종편 및 보도전문 PP, IPTV 등 포함)	방통위의 종합적 지원계획 수립 KOBACO 자산의 기금 전환, 활용
이용경 (창조한국당, 2009.12.2)	1공영 1민영 (교차판매 허용)	100대 광고주 10% 지상파 20% 1인 지분 20%	지상파, 종편 및 보도전문PP (YTN, MBN 2년 유 예)	연매출 15% 연계 판매 의무화
방통위 (2009.12.11)	1공영 다민영	1인 지분 40%	자율 결정 (지상파 계열PP는 한시적으로 금지)	방송광고균형발전 위원회 설치
전병헌 (민주당, 2009.12.14)	1공영 다민영 (교차판매 허용)	대기업, 신문사, 통신사, 지상파 특수관계자 금지 1인 지분 30%	지상파, 종편 및 보도전문PP	광고할당 방송광고균형발전 위원회 설치
이정현 (한나라당, 2009.12.15)	1공영 다민영 (교차판매 허용)	대기업 10% 1인 지분 40%	지상파	취약매체 광고판매 대행

\* 출처 : 방송통신위원회 내부자료 재구성(2010).

## 2. 주요 쟁점별 논의

### □ 경쟁유형

○ 여야 의원들이 발의한 6개안과 방통위 안을 종합해 보면, KOBACO 조직을 개편해 하나의 공영 미디어렐을 둔다는 점에는 이견이 없는데, 주요 쟁점은 민영 미디어렐 사업자 수를 하나로 제한할지 여부에 있음

- 1민영을 선호하는 제한 경쟁론의 시각에서는 방송광고시장이 완전 경쟁체제가 되면 사실상 방송사와 광고주 간에 직거래가 이루어져 양자 간의 유착, 방송의 상업화와 같은 폐해가 발생할 것을 우려하고 있음(김창수 의원 안)
- 다민영을 주장하는 측에서는 1공영 1민영 체제로는 방송광고의 완전 독점체제 해소와 자유로운 시장경쟁을 통한 산업 발전이 실현되기 어렵다는 입장을 강조(한선교 · 전병헌 · 이정현)

현 의원 안, 방통위 안)

- 중간 안으로 일단 1공영 1민영으로 출발한 뒤 추후 시장 여건 등을 감안해 사업자를 확대하는 방안도 나와 있는데(진성호 의원 안), 경쟁 유형은 1공영 1민영으로 하면서 두 개의 미디어랩이 공영방송과 민영방송에 교차판매 하도록 허용해 각 영역에서의 독점을 방지하고 경쟁을 유도하자는 제안도 있음(이용경 의원 안)

## □ 소유지분

- 미디어랩은 누가 소유하는가에 따라 운영행태가 달라질 수 있다는 점에서 자본의 성격에 대한 규정이 매우 중요함. 따라서 주요 논점은 미디어랩 소유 지분 취득에 있어 누구를 배제할 것인가와 참여 가능 사업자의 지분 한도를 어떻게 정할 것인가의 문제임
  - 먼저 지분 참여와 관련한 핵심 대상은 대기업과 신문사 및 뉴스통신사 그리고 지상파방송사 등인데, 이들의 영향력이 미디어랩에 전이되어 발생할 부작용을 방지하자는 차원에서 대기업의 경우, 전면 금지(한선교·전병현 의원 안)하자는 법안도 있으나 대부분은 10% 선에서 지분 참여를 허용함
  - 신문사와 통신사는 금지(전병현 의원 안)와 10% 한도의 지분 소유(김창수·진성호 의원 안)를 제외하고는 특별한 제한을 두지 않고 있음. 특이한 제안은 지상파의 지분 참여를 3년간 금지하고 신문사와 통신사는 10% 한도에서 허용하자는 법안(진성호 의원 안)인데, 물론 그 취지는 매체 간 공존을 도모하자는 것임
  - 다음으로, 1인 지분 한도는 한 사업자의 독주를 견제하고 힘의 균형을 유지토록 한다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있는데, 현재 법안들은 최대 51%(한선교 의원 안)부터 최소 20%(이용경 의원 안) 사이에서 다양하게 분포되어 있음. 한편, 방통위는 “최대 주주의 지분 51%는 너무 지나치다”는 점을 들어, 현행 방송법에서 적용하고 있는 40%를 가이드라인으로 정해 놓고 있음

## □ 업무영역

- 2010년 말 종편채널 4개와 보도전문채널 1개가 허용됨에 따라 이들을 미디어랩 업무 영역에 포함할지 여부가 쟁점화 되고 있음. 특히, 종편채널이 쟁점의 한복판에 있다고 볼 수 있는데, 7개 법안을 살펴보면 이 문제에 관해서는 여야 간 입장 차이가 분명히 나뉘어져 있음
  - 정부 여당은 기존처럼 미디어랩의 방송광고 판매 대행을 지상파로 한정한다는 입장이며, 그 근거로 지상파방송에 비해 상대적으로 열세인 신규 채널들의 시장 정착률을 들고 있음. 이 경우, 종편채널에 진출한 신문사들(조선, 중앙, 동아, 매경)은 신문과 함께 패키지 판매가 가능해 영업 효율성을 높일 수 있음
  - 다만, 정부 여당 안들 중에도 초기에는 미디어랩이 지상파방송 광고만 취급하되 3년 후부

터는 종편채널을 비롯한 보도전문채널, IPTV, DMB 등 뉴미디어 판매도 대행하게 하자는 입장도 나와 있음(진성호 의원 안)

- 반면 야당 측은 보도 기능을 통해 여론에 영향을 미칠 수 있는 지상파, 종편, 보도전문채널 모두를 미디어렐 업무 영역으로 규정하고 있음. 근거는 종편이 케이블 PP로 분류될 수 있지만 시청자 입장에서 볼 때는, 종편채널이 지상파 방송과 별다른 차이가 없으며 지상파에 뒤지지 않는 영향력과 시장력을 지니고 있는 것으로 판단함
- 이처럼 미디어렐 의무위탁 대상에 대해서는 지상파만 대상(방통위 · 한선교 · 이정현 · 진성호 의원 안)으로 하는 것과 지상파와 종편 · 보도 PP 모두를 대상(전병헌 · 이용경 · 김창수 의원 안)으로 하는 것으로 구분되는데, 종편의 미디어렐 편입 여부를 두고서는 여야가 확연하게 의견을 달리하고 있음을 알 수 있음.

## □ 취약매체 지원

○ 지역방송과 종교방송 등 특수방송은 여론 다양성 측면에서 그 존재가치를 인정받고 있으며, 그동안 KOBACO가 시행한 연계판매를 통해 일정한 수익<sup>3)</sup>을 거둔 바 있음. 이러한 상황에서 방송광고시장이 경쟁체제에 돌입하면 연계판매 중단에 따른 취약매체들의 경영 악화가 불가피하며 이는 곧 여론 다양성의 위축을 의미하기에 취약매체에 대한 지원문제가 현안으로 대두

- 지금까지 제안된 7개 안들은 거의 모두 취약매체를 지원하는 취지를 담고 있는데 직접적인 지원방안으로서 기존에 시행된 연계판매의 긍정적 효과를 유지하기 위해 매출의 15% 이상을 취약매체 연계판매에 연동하도록 하는 제안(김창수 · 이용경 의원 안)과 취약매체의 최근 3년간 광고 배분비율과 매출액을 기준으로 광고할당 규모를 산정하는(전병헌 의원 안) 제안 등이 있음
- 또한 방통위가 취약매체를 행정적, 재정적으로 지원하게 하는 제안이 다수를 이루고 있는데, 방송발전기금의 납부 면제(김창수 · 진성호 · 전병헌 의원 안)부터 방송광고균형발전위원회의 설치(방통위 · 이용경 · 전병헌 의원 안) 그리고 취약매체의 광고판매를 대행할 수 있도록 하는 방안(김창수 · 이정현 의원 안), 방통위의 종합적 지원계획 수립(진성호 의원 안)에 이르기까지 다양한 방안들이 제시됨
- 이 밖에 KOBACO 자산을 기금으로 활용하는 방안(한선교 · 진성호 의원 안)도 제시된 바 있는데, 실제로 취약매체 지원과 관련해 별다른 이견이 없는 것은 미디어렐 구조 개편에 따라 취약매체의 입지가 약화될 것에 대한 우려와 이를 방지하기 위한 지원책 마련에 공감대가 형성되어 있기 때문으로 보임

3) KOBACO에 따르면, 2008년 기준으로 지역 MBC 19개사의 연계판매 추정액이 최대 498억 원으로 전체 광고매출의 20%에 달함. 지역민방은 398억 원으로 25%, 종교방송은 536억 원으로 82%를 차지하고 있음(김성후, 2009. 10. 21)

## 3. 미디어렙 도입에 따른 광고시장의 변화와 정책 방향

### □ 미디어렙 도입 이후 방송광고시장의 변화

- 민영 미디어렙의 도입은 독점적인 방송광고시장을 경쟁 체제로 전환시킴으로써 광고판매의 효율성을 높이고 나아가 광고시장 전체의 성장을 견인하자는데 그 목적이 있음
  - 따라서 방송광고시장의 거래규제를 완화시켜 경쟁체제로 전환될 경우, 제품의 품질(프로그램, 시청률)에 부합하는 적정한 가격이 보장될 것이며, 보다 자유로운 광고영업이 가능하게 될 것으로 전망
  - 사업자별로 프라이م 타임이나 높은 시청률이 나오는 프로그램의 광고단가를 높이고, 비인기 타임 프로그램의 광고단가를 낮추는 형태를 취하게 된다면, 광고주 입장에서 광고비 배분은 보다 효율적으로 이루어질 수 있게 될 것으로 예측(황성진, 2010)
- 광고주협회 조사에 따르면, 미디어렙 도입 이후 지상파TV 3사의 광고단가 상승률은 SA시급의 경우 30-40% 정도로 나타났고, 광고재원 점유율에 있어서도 SA시급의 광고매출이 전체의 40% 이상인 것으로 나타남
- 지난 30여 년 동안 방송광고를 독점 판매해 온 KOBACO의 경우, 방송광고 판매제도 변화에 따른 완전경쟁 도입 시 현 지상파TV 3사의 성장세를 예측하고 있음(〈표-5〉 참조)
  - 구체적으로 살펴보면, 완전경쟁 도입 시 방송매체(취약방송 제외)의 광고비 증가율은 1년차 0.1%, 2년차 21.4%, 3년차 43.3%, 4년차 69.9%로 가파른 상승세를 보임. 이에 비해 일간지들의 광고비는 2년차에 -60.1%를 기록하고, 3대 일간지의 경우 3년차에 -44.2%를 기록하는 등 큰 폭의 감소가 예상됨
  - 그러나 앞서도 지적했듯이, 복수 미디어렙이 허용되고 방송광고시장이 실질적인 경쟁체제에 돌입하게 되면, 지역민방과 종교방송 등 취약매체들의 생존에 심각한 영향을 미치게 되고, 이는 곧 여론 다양성의 위축을 의미하는 것이기에 취약매체에 대한 지원 문제가 현안으로 대두됨. 실제로 그 동안 이들 방송은 KOBACO가 시행한 연계판매를 통해 일정한 수익을 올릴 수 있었음
- 미디어렙 법안이 국회에서 언제 통과될지<sup>4)</sup> 속단하기는 이르지만 어떠한 형태가 되건 지상파 TV의 채널 간 경쟁이 현재보다 더 심화될 수밖에 없고 케이블TV, 신문, 온라인 등 다른 이종매체까지 판매대행이 넓혀진 크로스미디어 패키지로 판매된다면 현재와는 매우 다른 양상을 보이게 될 것으로 예상됨(오완근, 2010)

4) 최근 최시중 방송통신위원장은 미디어렙(방송광고판매대행사) 도입과 관련, "6월 임시국회에서 (관련법) 통과되지 않으면, 방송 시장에 큰 혼란이 일어날 것"이라며 미디어렙 도입을 위한 관련법의 신속한 처리를 요청한 바 있음. 아울러 최 위원장은 "구태여 어느 회사는 어느 곳으로 지정을 하는 것보다는 시행과정에서 회사의 결정에 따라 선택할 수 있는 여지를 주는 것이 어떻까 한다"며 미디어렙의 탄력적인 운용 필요성을 강조함(뉴시스, 2011. 6. 14)

[표 5] 방송광고 판매제도 변화에 따른 완전경쟁 도입 시 광고비 변동 예측

(단위 : 억원, %)

구분	방송매체				신문·잡지					뉴 미디어	기타	총 광고비	
	취약 방송 제외	지역 민방	종교 방송	합계	3대 일간지	기타 일간지	일간지 합계	잡지	합계				
1년	연 제제	21,659	2,104	990	24,753	7,275	9,644	16,919	4,769	21,688	15,697	17,341	79,479
	완전경쟁	21,679	1,628	495	23,802	6,325	5,842	12,167	4,769	16,935	21,400	17,341	79,479
	증감률	0.1	-22.6	-50.0	-3.8	-13.1	-39.4	-28.1		-21.9	36.3		
2년	연 제제	21,676	2,106	991	24,773	7,461		17,352	4,868	22,220	16,672	17,469	80,134
	완전경쟁	26,320	1,749	297	28,366	5,347.4		6,915	4,868	11,784	23,516	17,469	81,134
	증감률	21.4	-17.0	-70.0	14.5	-28		-60.1		-47	41.0		
3년	연 제제	22,210	2,158	1,015	25,383	7,565			5,068		18,202	18,233	84,468
	완전경쟁	31,819	1,843	203	33,865	4,221			5,068		26,414	18,233	84,468
	증감률	43.3	-14.6	-80.0	33.4	-44.2					45.1		
4년	연 제제	22,446	2,180	1,026	25,652				5,152		19,621	17,888	85,872
	완전경쟁	38,135	2,208	103	40,446				5,152		29,476	17,888	85,872
	증감률	69.9	1.3	-90.0	57.7						50.2		

\* 출처 : KOBACO 내부자료(2010).

## □ 미디어렐 도입 연착륙을 위한 정책 방향

- 그 동안 미디어렐 도입은 다양한 이해당사자들의 의견이 엇갈리면서 입법이 연기되어 왔는데, 논란의 핵심은 1공영 1민영 또는 1공영 다민영 체제 중 어떤 것을 선택할 것인지, 다시 말해 미디어렐의 숫자가 문제였음
  - 그러나 현재의 헌법불합치 결정이 내려진지 3년 여 동안 입법 공백 상태였고, 현실적으로 광고시장 자체의 파이를 키워야 하는 상황이기 때문에 더 이상 입법을 미루기는 어려울 것으로 보임
- 따라서 민영 미디어렐 도입과 관련된 논의의 전제 조건은 이 제도가 방송광고산업 발전과 더불어 경제 활성화에 도움이 되어야 한다는 점임
  - 이러한 측면에서 보면 일부이기는 하지만 방송광고에 대해서 고전적인 수탁이론을 내세워 방송의 공공성과 공익성을 담보로 방송광고에 대한 ① 비대칭적 규제 ② 비정상적인 방송광고 유통 과정 ③ 방송광고시장에 대한 정부의 적극적 개입과 같은 주장을 경계해야 할 것으로 봄(김재영, 2010)
- 향후 KOBACO 문제를 포함하여 미디어렐 제도를 전반적으로 정비함에 있어 현재 결정의 취지를 살리는 방법은 현행 제도가 구현하는 방송의 공공성과 방송광고의 공공성을 살리면서 경쟁체제를 도입하되, 그에 따라 발생할 수 있는 사회적 비용을 최소화할 수 있는 방식이 되

어야 할 것임(지성우, 2011)

- 결국 새로운 제도의 부작용을 최소화할 수 있도록 완전경쟁 체제를 채택할 경우, 제한경쟁론에서 우려한 방송광고시장의 투명성과 공정성 확보를 위한 공적 조정기능의 강화에 주력해야 함
  - 아울러 제한경쟁 체제를 선택한다면, 완전경쟁론이 문제시한 방송광고시장의 효율화와 활성화를 위한 정책적 대안을 마련하는 데 주안점을 두어야 할 것으로 봄(이시훈, 2010).
- 마지막으로 1981년부터 30여 년 동안 진행된 독점적 방송광고 판매제도가 일시에 완전경쟁 체제로 바뀌게 되면 일정 부분의 부작용과 혼란이 야기될 수 있다고 판단되므로, 한시적이나마 적정 수의 민영 미디어랩을 허가제로 운영할 것을 제안하며, 아울러 미디어의 구분 없이 교차판매도 허용되어야 할 것으로 봄
  - 또한 방송광고 판매제도 개선으로 발생하는 종교방송과 지역방송의 경영상 어려움을 고려해 이들에 대한 지원 방안을 마련해야 한다는 여론이 비등한데, 일정 기간 동안 공적자금으로 지원하는 것이 바람직하다고 판단됨

## III. 종합편성채널 개국이 광고시장에 미치는 영향

### 1. 종합편성채널 사업자 현황과 미디어 시장 변화

#### □ 종합편성채널 사업자 현황

- 금년 12월, 시험방송을 통해 본격적으로 서비스를 개시할 종편채널의 주요 주주는 중앙일보, 조선일보, 동아일보, 매일경제신문임
  - 이들 종편채널의 4개 사업자는 3~4천억 원 내외의 자본금을 바탕으로, 연 평균 1,500~2,500억 원 규모의 제작비를 투자하며, 해외 주요 방송사 및 제작사와 제휴 등을 통한 공동 제작 등을 계획하고 있음
- 종편채널은 국내 콘텐츠 제작사로부터 일정 규모 이상의 프로그램을 공급 받으며, 오락보다는 정보와 교양에 초점을 맞춰 공익적 프로그램을 많이 편성할 계획임
  - 전체적으로 사업자 선정을 위해 교양의 비중을 높게 책정했으나 수익을 고려한다면 사업수행과정에서 교양보다는 오락에 치중할 가능성도 있어 기존 지상파 방송과 경쟁할 가능성이 높음.
- 종편채널은 보도를 제외한 모든 장르를 외주 위주로 제작할 계획이며, 전반적으로 기존 지상파와는 달리, 외주제작사의 저작권 인정 범위를 확대하고 저작권을 효율적으로 공유하고 관리하여 상생할 수 있는 시스템을 구축하겠다는 계획을 제출

## □ 종합편성채널 사업자 등장에 따른 미디어 시장 변화

- 종편채널 출범과 관련된 가장 큰 논란은 과연 수익성이 확보될 수 있는가와 기존 방송 미디어들과의 과열경쟁 문제임
  - 현실적으로 국내 광고시장의 파이가 제한적인 상황임을 감안할 때, 새로운 플랫폼의 출현이 광고수요 증가로 이어지는 것은 아니라는 데에서 문제가 출발
  - 물론 진입 초기에는 시청률 확보와 광고주 유입 등에 있어 기존 매체에 비해 어려움을 겪을 가능성이 있으나, 종편 허가에 수반되는 정책적 편의성 제공 측면<sup>5)</sup>을 감안하면 어떠한 형태로든 경쟁이 심화될 가능성은 높음
- 최근에는 종편채널에 대한 미디어랩 의무위탁 판매의 필요성이 제기되고 있는데(조준상, 2011), “종편의 광고수주 과정에서 결합상품 판매로 신문광고시장을 잠식하고 투명성이 저하돼 시장 생태계가 복잡해질 것이어서 종편도 직접 판매가 아니라 미디어랩 범주에 넣어야 하는 것”으로 판단하는 의견이 대두됨
- 한편, 종편채널의 광고수입이 제한되고 투자 규모에 미달하는 현상이 지속될 경우 자본 잠식을 막기 위해 특혜와 규제완화에 대한 요구를 높일 것이 우려됨. 만일 종편채널에 편향된 방송광고 정책이 도입될 경우 방송광고시장은 물론 방송 산업 전반에 걸쳐 큰 혼란을 초래할 것임

## 2. 종편채널의 광고시장 영향력과 광고판매 시스템에 대한 논의

### □ 종편채널의 시장 전망

- 종편채널은 말 그대로 종합 프로그램 편성채널이므로 직접적으로는 지상파방송 및 뉴스전문 채널과 시청률 경쟁을 하게 되며, 아울러 보도, 교양, 오락 등의 프로그램등도 편성하기 때문에 간접적으로는 케이블 방송채널사용사업자(PP)와 채널경쟁을 하게 됨
  - 종편채널 사업자들은 출범 초기 시청률을 1% 내외로 예상하고 있고, 손익분기점으로 산정한 2013~2014년에는 2% 내외를 기록할 것으로 예상(정인숙, 2011)
  - 그러나 향후 스마트TV의 등장, MPP 채널들의 공격적인 시장전략 등을 고려할 때 실제 종편채널의 시청률은 그리 높지 않을 전망이다. 특히 시청자들에게 지상파계열 PP들이 제공하는 콘텐츠 이상의 프로그램 만족도를 제공하지 못할 경우 YTN, EBS, tvN 수준의 시청률을 기록할 가능성이 높음(이수범 · 변상규, 2011)

5) 채널 출범 초기 수익성 확보를 위해 종편 사업자들은 의무송출과 채널 연번제 시행을 요구하고 있음. 케이블 의무송출이 시행되면 모든 종편과 보도 PP는 의무송출 대상에 포함되는데, 이 경우 방송망을 갖추지 않아도 전국방송이 가능함. 또한 채널 연번제가 시행될 경우 SO나 위성방송 등 유료방송 사업자들이 송출하는 지상파 채널과 인접해 종편채널들을 편성해야 하는데, 이 경우 종편은 지상파TV와 직접 경쟁이 가능하게 됨.



## □ 종편채널 광고매출 분석

- 종편채널은 주요 수익을 광고에 의존하는 구조로서, 각 사별로 약 2,000억 원 규모의 광고매출을 계획하고 있음
  - 조선일보가 대주주인 CSTV의 경우 2012년 기준 매출액을 약 2,433억 원으로 예상. 향후 종편채널은 방송광고시장에서 유사한 서비스를 제공하는 지상파방송, 방송채널사용사업자(PP)등과 직접 경쟁할 전망(주정민, 2011)
- 종편채널의 광고매출과 관련하여, 크게 두 가지의 시나리오를 예상(주정민, 2011)
- 시나리오 1 : 종편채널이 지상파TV 평균 수준의 광고료를 인정받는 경우
  - 2009년 기준으로 지상파TV의 연평균 시청률 1%당 광고수익은 986억 원임. 종편의 경우 직접 영업을 하는 프리미엄 30% 정도를 고려하면, 1,282억 원의 광고수익이 예상되며, 종편 4개사 전체로 보면 5,128억 원의 광고수익을 기록할 것으로 예측
  - 한편, 연평균 시청률 0.5% 수준일 경우에는 각 사당 641억 원, 전체 2,564억 원의 수익이 예상되고, 2%일 경우 각 사당 2,564억 원, 4개사 전체로 보면 10,256억 원의 광고수익을 기록할 것으로 예상함
- 시나리오 2 : 종편채널이 MPP와 지상파 중간 정도의 광고료를 인정받는 경우
  - 이 경우 기준이 되는 매체는 YTN임. 2009년 YTN의 연평균 시청률은 약 0.5%였고, 광고수익은 612억 원 수준이었음. 이를 기초로 종편채널이 시청률을 0.5%를 기록할 경우 방송사당 약 612억 원 규모의 광고수익이 가능하고, 종편채널 4개 전체로는 2,448억 원의 광고수익 예상
  - 시청률 1%를 기록할 경우 사업자당 약 1,224억 원, 4개사 전체로는 4,896억 원의 광고수익을 올리게 됨. 나아가 시청률 2%를 기록할 경우 사업자당 약 2,448억 원, 종편채널 4개 전체로는 9,792억 원의 광고수익이 예측됨
- 종편채널의 광고수익에 대한 시나리오를 종합해 보면, 종편채널 4개가 약 1%의 시청률을 기록할 경우 약 5,000억 원의 광고수익을 올릴 것으로 보임. 그리고 약 2%의 시청률을 기록할 경우 약 1조원의 광고수익을 올릴 것으로 전망됨
  - 2009년을 기준으로 방송광고시장 규모가 2조 8천억 원이라는 점을 고려하면, 시청률 1% 기록 시 방송광고 전체수익의 약 17.8%, 2%를 기록할 경우 35.7%의 광고시장을 점유하게 되는 것임.
- 따라서 방송광고시장이 더 이상 확대되지 않을 경우, 종편채널의 광고시장 점유율만큼 여타 매체 시장이 축소될 것이 예상되며, 주로 규모가 적고 콘텐츠 경쟁력이 약한 지역방송과 같은 중소 방송사 및 케이블 PP 등의 광고 수익이 크게 감소할 것으로 예상됨

## □ 종편채널 광고판매 시스템에 대한 논의

- 종편채널 사업자들은 안정적인 초기 사업 런칭을 위해 채널 연번제 실시, 의무전송 등을 요구하고 있으며, 이로 인해 여타 케이블 사업자와의 형평성 문제가 제기됨.

- 또한 유력 신문사들이 운영하는 종편채널의 향후 영향력 등을 고려해 볼 때, 미디어랩을 통해 광고를 판매하도록 강제하는 등 지상파와 동일한 수준의 규제가 필요하다는 주장이 대두
- 결국 지상파방송과 종편채널의 미디어랩 해법은 방송의 형식과 내용 중에서 어느 것을 중시하느냐에 따라 달라질 것임
  - 먼저 방송의 형식을 중시할 경우, 종편채널은 케이블방송과 같은 유료방송의 방송프로그램 제공사업자로 분류되는데, 이러한 시각에서는 미디어랩이 지상파TV에게만 해당됨. 결국 종편의 광고판매는 케이블방송의 PP와 같이 직접 판매제를 채택할 가능성이 높음.
  - 다음으로 방송의 내용을 중시할 경우 지상파TV와 종편은 별개의 유형이 아니라고 할 수 있음. 현실적으로 지상파의 전송에 있어 케이블방송이 차지하는 비중이 커지는 추세를 감안한다면 지상파 역시 케이블 PP와 성격이 유사하다고 볼 수 있는데, 이러한 시각에서 보면 미디어랩은 지상파와 종편채널 모두에게 해당
- 한편, 종편의 영향력 여하에 따라 논의가 달라지는데, 대체로 지상파 수준의 영향력을 가지게 되면, 미디어랩을 통한 광고판매가 방송의 공익성 유지 및 지상파 방송과의 형평성 유지에 부합하다는 의견이 제기됨
  - 현실적으로 종합편성을 하는 사업자가 지상파방송사들에 국한되므로, 편성개념(방송법 제 2조 제18항)상으로는 지상파 방송사에 준한다고 판단됨. 반면, 종편이 MPP 수준의 콘텐츠 지배력을 가진다면 케이블 PP와 동일한 광고판매 시스템을 유지하는 것이 형평성에 부합
  - 그러나 방통위의 경우, 종편의 자유 영업을 적극 옹호하는 입장이어서, 종편과 무관한 신문 및 지상파방송의 종편 직접영업 결사반대 의견과 매우 첨예하게 대립되고 있음<sup>6)</sup>
- 궁극적으로 ‘규제의 형평성’ 원칙을 세워나가는 것이 중요할 것인데, 진입 초기에는 성공적인 안착을 위하여 규제 수준이 가벼운 유료방송 매체에 준하는 규제를 부과하고, 종편이 지상파 수준의 영향력을 가지게 되면, 미디어랩을 통한 광고판매로 전환하는 것이 방송의 공익성 유지 및 지상파 방송과의 형평성 유지에 부합하다는 의견이 대두됨
- 한편 메이저 신문사들이 종편 채널을 운영하게 됨에 따라 광고주들은 광고 집행에 있어 미디어의 눈치를 보게 되는 등 많은 부담을 안게 된 것이 현실이며, 이는 방송은 물론 신문 등이 종매체에도 많은 영향을 미칠 것으로 판단되는 바, 건전한 광고시장 확대를 위해 종편의 편법적 광고영업 행위를 방지하는 대안 마련이 시급

6) 지난 6월 15일 국회 문화체육관광방송통신위원회 전체 회의에 출석한 최시중 방송통신위원장은 “미디어랩이든 다른 규제든 현존하는 규제의 틀을 존중하고 그것을 푸는 게 위원회 입장”이라며, “그렇기 때문에 이미 풀어져 있는 자유 영역에 속하는 것을 규제 영역에 포함시키는 것은 동의하기 어렵다”고 입장을 밝히면서, “종편은 현행법상 자유롭게 영업하도록 되어 있다”고 강조함. 반면, 법 언론계에서는 “종편의 미디어랩 지정은 방송의 공공성과 다양성을 수호하고 광고 매체간 균형 발전을 통해 미디어 생태계를 보호하는 출발점”이라며 종편의 직접 영업에 대한 반대 입장을 분명히 하고 있음

## IV. 방송광고시장 활성화를 위한 향후 과제

### 1. 광고총량제 도입 등 규제 완화를 통한 광고시장 확대

#### □ 지상파방송의 광고총량제 및 중간광고 허용

- 현행 방송법 시행령은 방송광고 시간과 형식, 횟수 등을 규제하고 있는데, 일반 방송 프로그램 편성의 경우 오락 프로 50% 이하, 교양 프로 30% 이상 등으로 프로그램 편성의 자율성을 보장하고 있음(방송법 시행령 50조)
- 현재 국내 지상파방송의 시간당 광고허용량(시간당 비율)이 16.7%로 되어 있지만, 광고의 형식과 횟수 등에 적용되는 지나친 세부 규제 조항으로 인해 최대 14% 이하에서만 광고 운용이 가능한 현실이어서 실질적으로 원활한 광고 집행이 매우 어려운 실정임
  - 따라서 방송광고총량제를 실시할 경우 광고주의 입장에서 볼 때, 탄력적인 시장 기능을 회복함으로써 방송광고의 효율성을 제고할 수 있어 글로벌 스탠더드에 부합되는 매체 전략을 수립할 수 있을 것으로 기대
- 종합해 보면, 방송광고 총량제도는 방송사의 전체 광고량은 규제하되 프로그램별 광고의 형식과 횟수 등을 방송사 자율에 맡기는 제도로서 대다수의 선진국들이 채택하고 있는 제도임
  - 광고총량제를 실시하고 있는 프랑스와 영국의 경우, 1일 총량규제 방식을 도입하되, 매 시간(1시간 동안) 최대 광고허용량(9~12분)을 제한해 특정 시간대에 광고가 집중되지 않도록 제도적 장치를 마련해 놓고 있는 데, 이러한 외국사례는 향후 광고총량제 도입 시 고려해야 할 주요 사안이라 판단됨
- 이와 함께, 지상파TV의 중간광고 허용이 종편 등 케이블TV와의 비대칭 규제 해소 차원에서 설득력을 얻고 있으며, 이는 광고 편성의 자유와 관련되므로 광고총량제 실시와 동일한 맥락에서 논의되고 있음
  - 중간광고란 말 그대로 TV 프로그램 중간에 들어가는 광고를 말하는 것으로 우리나라에서 지상파의 경우, 1974년 3월 이후 폐지된 바 있으며, 현재 케이블TV와 위성방송에서만 허용되고 있음
  - 지상파방송에 대한 중간광고 허용 논의는 이미 오랜 기간 검토가 되어 온 사안임. 실제로 지난 2007년 방송통신위원회는 지상파 방송의 중간광고 확대를 결정한 바 있으나, 부정적 여론으로 인해 본격적 시행이 지연되고 있음
  - 지상파TV의 중간광고 허용이 필요한 이유는 크게 두 가지인데, 하나는 디지털 방송 실시에 따른 투자재원 확보의 필요성이고 다른 하나는 종편채널 진입에 따른 지상파방송 광고시장 잠식분 보충임
  - 지상파방송의 중간광고 시행에 따른 구체적인 광고총량 증가 효과에 대해서는 아직 정확한

추정이 불가능하지만, 대략 연간 1,000억 원 이상의 확대효과를 예상(황성진, 2010).

- 향후 지상파TV에서 중간광고가 시행될 경우 현행 케이블TV의 방식을 적용하되, 프로그램 장르별로 단계적인 도입을 제안해 볼 수 있음
  - 구체적 방안으로 드라마, 예능, 영화 등 오락 프로그램, 공식행사 및 대형 이벤트 등에 우선적으로 실시하고, 뉴스와 시사보도 프로그램, 어린이 프로그램, 교육 프로그램 등은 추후 적용시키는 방법 등을 고려해 볼 수 있을 것임

## □ 간접광고/가상광고의 확대시행

- 방송법시행령 개정안의 통과로 본격적인 가상광고 및 간접광고가 가능해졌는데, 모든 업종의 광고에 적절한 것은 아니며, 또한 표현도 일반광고와 달리 제한적이라는 단점을 지니고 있음. 따라서 향후 현재 규정된 광고 허용량과 허용 프로그램의 범위가 확대된다면 관련 매출의 증가가 가능할 것으로 보임.
  - 2010년 1월, 방송법시행령 개정안의 통과로 공식적인 간접광고 및 가상광고가 가능해졌지만 광고시간은 전체 프로그램 시간의 5% 이내, 노출은 화면크기의 1/4을 넘지 않는 범위 내에서만 시행할 수 있음
  - 또한 허용되는 프로그램도 가상광고의 경우에는 스포츠 중계에 한해서, 간접광고의 경우에는 오락과 교양 분야에 한정하고 있음
- 시장규모 예측은 가상광고 100~400억 원, 간접광고는 300~1,900억 원으로 다양했지만(이희복, 2009), 실제 시행 초기년도(2010년) 지상파방송의 매출 현황을 보면 간접광고의 경우 38억 원, 가상광고의 경우 47억 정도의 규모로 매우 적게 나타남
- 간접광고를 한 해 동안 시행해 본 결과 대두된 문제점으로는, 간접광고 정의에 대한 혼란, 간접광고/협찬고지 관련 법 적용의 문제, 간접광고시장의 활성화 문제, 간접광고 수익배분의 문제 등을 들 수 있는데, 이에 대한 해결방안 마련이 필요
- 한편 가상광고는 운동중계 프로그램에 한정돼 더욱 활성화가 어려운 상황에서, 경기장 내 광고물량의 이권과 관련이 있는 해당 경기단체나 협회들의 비협조로 인해 가상광고 공간 확보 자체가 곤란한 경우가 많음
  - 따라서 가상광고의 활성화를 위해서는 경기단체의 협조가 전제되어야 할 것이며, 향후 광고허용량과 허용 프로그램의 범위가 더욱 확대되어야 할 것으로 봄.
- 궁극적으로 간접광고가 정착되기 위해서는 간접광고의 효과를 측정할 수 있는 효과 모델 개발이 선행되어야 할 것이며, 시청률과 연동된 판매제도의 정비가 필요
  - 또한 가상광고가 시장에 안착하기 위해서는 시청자들의 흥미를 유도하는 다양한 크리에이티브 개발과 함께 스포츠 중계 프로그램 뿐 아니라 이벤트나 오락 프로그램 등으로 가상광고의 단계적인 확산이 이루어져야 할 것으로 봄

## 2. 광고산업 진흥업무의 전문성 제고와 인프라 · 인력 확충

### □ 콘텐츠산업과의 연계 속에서 광고산업 진흥업무의 연속성과 전문성 확보

- 지금까지 문화체육관광부가 광고관련 규제 및 진흥 업무를 맡아 왔으나 방송관련 광고에 대한 규제가 방통위로 이관되었고, 양 부처에서 관련 업무를 추진해 오고 있어 업무상 중복 현상이 발생
  - 향후 다양한 방송관련 미디어들이 출현함에 따라 이들의 재원을 커버할 수 있는 광고 진흥에 대한 정책 마련이 매우 시급한 상태이기 때문에, 현 시점에서는 광고에 대한 과도한 규제보다는 방송콘텐츠 산업 발전을 위한 진흥의 대상으로 바라보는 인식의 전환이 필요
- 광고산업은 미디어 환경 변화와 연계하여 디지털 전문인력 양성과 제작인프라 구축을 통해 글로벌 경쟁력을 구비해야 하는 핵심 콘텐츠산업 분야임
  - 또한 문화적인 측면에서 볼 때, 광고영상은 우리 시대의 문화 트렌드세터(trendsetter)로서 대중들에게 강력한 영향력을 지니고 있고, 공익광고는 국가브랜드를 제고하며 사회적 순기능을 담당하는 대표적 공공콘텐츠로 평가받고 있음
  - 요컨대 광고는 산업적인 측면과 문화적인 측면 모두에서 볼 때, 중요한 콘텐츠산업이며, 다른 콘텐츠산업과의 유기적인 연계 속에서만 시너지 효과를 창출할 수 있음

### □ 광고산업 인프라 구축 방안

- 광고산업 내 업무거래 표준화 필요
  - 신유형 광고의 등장, 미디어랩의 경쟁체제 도입 등 광고산업에 영향을 줄 수 있는 외부환경 변화에 광고산업이 효율적으로 대응하고 국내 광고산업의 경쟁력 확보를 위해 거래체계의 정비가 필요
- 공용 인프라 활용
  - 지상파 뿐 아니라 케이블방송, 온라인 등 크로스미디어 광고 영업을 위한 공용 인프라 시스템 구축이 요구되고 있음.
  - 이 시스템을 활용하여 광고영업은 물론, 마케팅 지원, 지식 포털, 광고산업 인력 인프라, 광고통계, 아카이브 등 광고DB의 종합 포털화 실현 가능

### □ 광고 전문 인력 양성 방안

- 광고 전문 인력 양성 및 산학협동 체제 구축
  - 급변하는 기술발달에 의한 매체환경 변화와 다양한 신유형 광고의 출현은 기존 광고업계 종사자들에 대한 재교육의 필요성 제기
  - 디지털 환경에 대응할 수 있는 창의적 재능을 갖춘 우수한 전문 인력의 조기 발굴 육성 중요

- 따라서 스마트 시대 광고업계에서 필요로 하는 전문인력 양성 프로그램 개발과 기존 교육 기관과의 유기적인 교육협력 방안 마련을 통해 이론과 실무를 겸비한 광고 전문인 재교육 시스템을 구축해야 함
- 국제교류 강화를 위한 전문인력 양성
  - 국내 광고업계에서의 외국계 광고회사의 시장 점유율은 이미 50%를 넘은 상황이며, 미디어 시장의 글로벌화 추세로 인해 국제 광고업계에 대한 신속한 동향 파악이 요구되고 있음
  - 따라서 해외교류 및 국제광고를 전담할 전문인력 양성을 도모하고, 국가 간의 인적·물적 교류 확대와 상호간의 정보를 교환할 수 있는 제도적 장치를 통해 국내 광고대행사의 적극적인 해외 진출 토대가 마련되어야 할 것임

### 3. 미디어 통합형 광고심의 시스템 구축

#### □ 광고시장의 변화와 미디어 통합형 광고심의의 필요성

- 최근 들어 광고시장의 변화 및 커뮤니케이션 기술의 발전으로 인해 매체 환경이 급격히 변화하고 있음.
  - 기존의 전통적 매체와 디지털 기반의 뉴미디어 사이의 미디어 컨버전스 현상이 본격화되고 있음. 일례로 신문이 뉴미디어와 접목을 시도해 새로운 환경 변화를 기회로 삼고 있는데, 특히 젊은 세대들의 경우 온라인 뉴스부터 찾는 경향을 보이고 있기 때문에 신문사도 온라인 신문광고와 종이신문 광고를 연계시키는 방안을 적극 모색 중
  - 따라서 이러한 다매체 다채널 시대, 방송과 통신의 융합시대를 맞아 신문, 방송, 인터넷, 기타 신유형 매체 등에 통합적으로 적용할 수 있는 공통적인 광고심의 가이드라인 제정의 필요성 제기

#### □ 통합형 광고심의의 방향

- 2008년도 한국광고자율심의기구의 방송광고 법적 사전심의에 대한 위헌 결정이 내려지면서 지상파TV 광고는 한국방송협회, 케이블TV 광고는 한국케이블TV방송협회, 신문/잡지/기사형광고는 한국광고자율심의기구로 심의 주체가 분산되었고, 인터넷 광고의 경우는 한국인터넷광고심의기구에서 담당
- 이처럼 미디어별로 분산된 광고심의 주체 및 상이한 규제 체제 등은 미디어 융합이 급격하게 일어나고 있는 시대적 변화 추이에 맞지 않기 때문에 광고 관련 심의체제의 정비 필요성 대두
  - 광고가 전달되는 미디어 플랫폼은 다르지만 콘텐츠는 동일한 것이므로 매체별로 상이한 심의 기준은 광고주와 대행사, 매체사 등에 혼란을 줄 가능성이 있으므로 통합적으로 적용될 수 있는 광고심의의 정의 및 기준, 절차 등에 대한 가이드라인을 마련할 필요가 있다고 봄

## 참고자료

- 김민기(2010). “중편 도입 등에 따른 방송광고시장 동향과 전망”. 방송통신연구원 라운드 테이블 발제문.
- 김상훈·이시훈(2003). “국내 미디어랩 제도에 대한 전문가 의견조사 연구”. 『한국언론학보』, 47권 5호, 338-362.
- 김성후(2009). “미디어랩 도입, 지역방송사 경제적 손실은”. 한국기자협회보.
- 김재영(2010). “방송 자원 구조와 미디어랩,” 『미디어정책론』, 커뮤니케이션북스.
- 문철수(2011). “경쟁시대 미디어랩 발전 방향”. 한국언론학회 2011 봄철 정기학술대회 특별 세미나 발제문.
- 박상호(2010). “2010년 하반기 지상파방송 광고시장의 이슈 및 전망”. 『방송문화』, 방송협회.
- 방송통신위원회(2009). 연차보고서.
- 서범석·문철수(2011). “미디어랩 도입과 방송광고시장의 미래”. 한국언론학회 주최 <방송환경 변화에 따른 미디어랩 도입 정책 방향> 세미나 발제문.
- 신태섭(2009). “미디어랩 제한경쟁론의 새로운 모색”. 『시민과 언론』, 87호, 60-65.
- 오완근(2010). “2010년 방송광고시장규모 약 6% 성장 예상”. 『광고계동향』, 12월호, 26-27.
- 이규완(2011). “미디어 빅뱅시대 공영 미디어랩의 역할과 발전방안”. 한국방송광고공사 창사 30주년 특별기획 세미나 발제문.
- 이수범·변상규(2011). “중편채널 진입과 광고산업 발전방안”. 한국언론학회 2011 봄철 정기학술대회 특별세미나 발제문.
- 이시훈(2010). “국내 미디어랩 제도 논의의 쟁점과 바람직한 방안에 관한 연구”. 『언론과학연구』, 10(2), 400-429.
- 이진로(2011). “지상파방송과 중합편성채널의 미디어랩 해법”. 2011 한국광고홍보학회·광고 정책포럼 <미디어랩 해법> 특별세미나 발제문.
- 이희복(2009). “가상광고와 간접광고 도입에 따른 방송광고시장의 변화”. 한국광고홍보학회 추계학술대회 발표문.
- 정두남(2009). “방송광고시장 현황과 전망”. MBC 방송포럼 발제문.
- 정인숙(2011). “방송부문의 과제와 정책”, 『2기 방송통신위원회 방송정책 방향』, 2011 미디어 산업 포럼 발제문.
- 제일기획(2010). 광고연감.
- 조성호(2011). “방송사업자로서 중합편성채널의 바람직한 역할”, 한국방송학회 2011년 봄철 학술대회 발제문.

- 조준상(2011). 『종합편성채널 도입과 방송시장 경쟁구도 전망』. 공공미디어연구소 내부 보고서.
- 주정민(2011). “중편채널과 지역방송의 비대칭 규제의 현황과 규제체계 개선방안”. 한국방송학회 주최 <민영 미디어랩 및 중편채널 도입과 지역방송의 대응 방안> 세미나 발제문.
- 지성우(2011). “헌법재판소 판결로 보는 미디어랩 해법”. 2011 한국광고홍보학회 · 광고정책포럼 <미디어랩 해법> 특별세미나 발제문.
- 최민재 · 조영신(2009). 『종합편성채널과 방송정책』. 한국언론재단.
- 황성진(2010). “Industry Analysis 미디어/광고: 규제완화 vs. 신규 사업자의 진입 및 대형화”, 『HMC 투자증권 보고서』.
- 황학익(2010). “2010년 광고시장 결산 및 2011년 전망”. 『광고계동향』, 12월호, 24-25.