

신유형광고유형 분석 및 정책 연구

2015. 1. 31.

정보통신정책학회

제 출 문

미디어랩 A, 조선미디어 랩, J 미디어 랩 대표 귀하

본 보고서를 『신유형광고유형 분석 및 정책 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2015년 1월

연 구 기 관 : 정보통신정책학회

연구 책임자 : 변 상 규(호서대)

요 약 문

1. 제목

신유형광고유형 분석 및 정책 연구

2. 미디어 산업의 진화와 광고

- 디지털 기술이 적용된 다양한 미디어들이 출현하고 확산되면서, 통신과 방송 서비스간에 융합이 일어나기 시작하여 서비스간 경계가 사라지고 있다. 특히 인터넷을 통해서도 방송 서비스 제공이 가능해지면서, 스마트TV, OTT 등이 빠른 속도로 저변을 확대해 나가고 있다. 스마트폰의 확산으로 모바일 방송매체도 출현하는 등 본격적인 다매체 시대가 열리고 있다. 미디어 환경의 변화로 인해 수용자는 시간과 장소에 구애받지 않고 다양한 방송영상 콘텐츠를 선택하여 시청할 수 있게 되어 선택권과 편의성이 확대되고 있다.
- 디지털 방송의 시작으로 프로그램과 연동되는 또는 독립적인 형태로 데이터방송이 제공되었다. 그리고 인터넷과 결합하여 양방향 서비스도 제공되기 시작하였다.
- 광고산업은 미디어 환경 변화로부터 영향을 받는다. 디지털 기술을 이용하여 방송광고에 대한 회피가 늘어나고 있고, 다매체 시대는 매체별 광고 집중도를 떨어뜨려 광고 효과를 감소시킨다. 그러므로 광고주들은 광고를 뉴미디어로 분산할 유인을 갖게 되어 뉴미디어와의 자원경쟁이

심화되고 있다.

- 광고는 소비자에 대한 정보제공과 설득적 기능을 동시에 수행한다. 또한 문화측면의 기여와 산업적 효과, 타 산업에 대한 경제적 파급효과를 통해 국민경제 성장을 견인하는 역할을 하기도 한다. 광고지출에 대한 결정요인으로는 GDP가 유일하게 유의미한 것으로 인정받고 있는데, 고속성장을 지난 우리나라 광고시장의 성장이 빠른 속도로 이루어지는 매체의 증가를 뒷받침하기는 어려운 실정이다.
- 광고는 양면시장의 특성을 가진다. 이는 양면성, 간접적인 네트워크 외부성, 플랫폼을 통한 거래 등으로 규정되는 시장으로, 플랫폼을 사이에 두고 광고주와 시청자 사이에 간접적으로 네트워크 외부성이 발생한다. 그러므로 앞으로 미디어 산업 내에서는 이용자 측면의 경쟁이 치열해지면서 광고 시장에서의 경쟁이 더욱 치열해질 유인이 많은 것으로 예상된다.

3. 광고산업 동향

- 우리나라 광고시장은 GDP 성장을 밀둔다. 또한 전통 4대 매체의 광고비중은 줄어들고, 인터넷 등 뉴미디어 광고의 성장이 빠르게 나타나고 있다. 특히 2012년부터 인터넷이 지상파 TV 방송을 제치고 최대 광고미디어로 자리매김하고 있다.
- 우리나라 미디어 산업의 광고 의존도가 G7 국가들 대비 최고 수준이다. 이는 방송에 대한 지불의사액(WTP)이 유독 낮은 까닭인데, 방송서비스의 공공재화로 인한 시장의 실패와 유료방송 콘텐츠의 경쟁력이 낮았던 데 기인하고 있다. 미디어의 양면시장 특성을 고려하면 앞으로도 광고

비에 대한 의존도는 심화될 전망이다, 흡쇼핑 송출수수료가 여전히 주요 재원으로 자리매김할 것으로 전망된다.

- 현재 매체별로 상이한 수준의 광고규제가 부과되고 있으며, 방송광고의 경우 송출되는 시간이나 순서에 따라 혹은 광고의 유형에 따라 다양하게 분류되어 왔다. 그리고 엄격한 규제가 적용되어 왔다. 반면 인터넷에 대해서는 자율성과 개방성을 보호하기 위해 형식규제는 부과하지 않고 있으며, 내용적으로 허위·불법 등에 대한 사항만 심의하고 있다. 업계에서는 방송광고에 대한 칸막이식 규제와 과도한 규제수준, 그리고 매체간 비대칭적 규제에 대한 불만을 지속적으로 제기하여 왔다.

4. 광고 발전 방향

- 과거에 간접광고와 가상광고, 그리고 디지털형 광고인 데이터 광고가 도입된 바 있다. 그리고 최근에는 디지털 방식의 다양한 신유형광고들이 출현하고 있다. 방송사들은 매체별 장점을 살린 신유형광고들을 개발하여 도입하고 있으며, 이로 인해 매체별 속성에 따라 광고들이 세분화되는 경향을 보이고 있다. 그러나 전체적으로 신유형광고는 양방향화와 개인 맞춤형화의 두 축을 중심으로 발전하고 있다.
- 인터넷 광고는 배너 형태의 ‘노출형 광고’와 검색을 통해 나타나는 ‘검색 광고’가 커다란 두 축을 이루고 있다. 업계에서는 검색광고 시장의 규모는 최소한 현상유지 이상으로 예상하고 있지만, 노출형 광고 시장은 점차 감소할 것으로 의견이 모아지고 있다(최민재·신동희, 2014).

- 현재 KCA가 수행하고 있는 방송광고 모니터링에서 발견되는 위반사례들을 살펴보면, 현행 광고규제에 대한 이해가 낮아 발생한 사례들도 있지만 현 규제체계로 수용이 어려운 신유형광고 사례들도 발견된다.
 - 구체적으로 트리거 광고 문구, 가상광고와 간접광고의 혼합형, EPG 광고, 채널전환 안내자막 및 광고 노출, 자막노출(스크롤, 동영상 그래픽) 등이다.

5. 규제개선방향

- 방송은 막대한 대국민 영향력과 희소한 공적 자원인 주파수의 수탁자라는 신분으로 인해 공익성 실현의 역할을 요구받아 왔다. 그러므로 방송의 자유가 헌법으로 보장된 표현의 자유에 해당되지만, 다양한 정보와 견해의 교환으로 민주주의의 발전에 기여하기 위해 국가에 의한 규제가 정당성을 지닌다.
- 방송 광고도 방송과 동일한 법적 지위를 가지는데, 추가로 미디어 산업의 주요 재원이라는 측면에서 시장의 실패와 양면시장의 특성으로 인해 규제와 활성화의 필요성이 동시에 중요시되고 있다.
- 본 연구에서는 현행 광고제도 하에서 규제가 어려운 신유형광고에 적용 가능한 바람직한 규제방안을 도출하는 과정에서 다음의 상황과 조건들을 검토하였다.
 - ① 광고의 진화 방향이 양방향성과 개인 맞춤형임을 파악하여 신유형광고의 필연성을 고려하였다.
 - ② 방송 미디어 재원의 부족과 미디어간 광고규제의 비대칭성을 고려하여야 하며, 이를 종합하여 신유형광고를 방송광고 영역에 포함시켜야 함을 고찰하였다.

- ③ 해외에서 추진 중인 광고규제 개선에서 가장 중요한 기준이 시청자의 선택권임을 확인하고, 이를 광고규제에 적용하여야 함을 고려하였다
- ④ 방송이 추구하여야 할 궁극적 가치인 공익성도 고려하여 시청권 훼손을 최소화하여야 함을 고려하였다.

o 결론적으로 최근 발견된 데이터방송 광고와 가상광고, 그리고 자막광고 모두를 현행의 자막광고를 확장하여 규제하는 것이 광고의 형태와 타 광고와의 규제 형평성에 부합하는 것으로 제안하였다.

- ① 시청자의 선택권이 극대화되는 미디어환경의 변화를 감안하여 프로그램 내 광고 노출을 폭넓게 인정하여야 함을 주장하였다.
- ② 최초화면에서 선택한 1차 화면에서의 광고도 수평적 규제에 기반하여 시청자의 선택권을 보장하는 차원에서 광고규제를 대폭 완화하여야 함을 주장하였다
- ③ 인터넷 등 타 미디어와의 규제 비대칭성 완화에도 기여할 수 있는 방안임을 주장하였다.
- ④ 시청권 침해를 줄이기 위해 최소한의 형식규제가 필요함도 주장하였다.

o EPG 광고는 선행 연구들에서 새로운 항목으로 분류하는 등 광고의 필요성을 현실적으로 인정하고 있고, 시청자의 선택권이 작용하는 공간에서 광고가 집행되므로 허용한 후 낮은 수준의 형식규제가 적용되어야 함을 주장하였다.

- ① 이 방안이 미디어간 규제 불균형 완화에도 도움이 됨을 주장하였다.

o 미래에 광고 회피 방안으로 도입 가능성이 높은 하이브리드 광고에 대한 우려를 소개하고, 시청자의 입장에서 네트워크에 무관하게 동일서비스 동일규제 원칙 하에 본 연구에서 제안한 확장된 자막광고로 규제할 경우 형평성을 유지하면서 효과적으로 규제할 수 있음을 주장하였다.

그리고 장기적으로는 시간편성 개념에 토대를 두고 있는 방송편성 개념을 공간편성으로 확장할 필요성도 제기하였다.

- ① 인터넷을 통한 광고 메시지에 대한 규제 공백을 이용하려는 방송사의 유인이 작지 않음을 진단하였다.
- ② 시청자가 느낄 불편함과 혼란도 추정하였다.
- ③ 본 연구의 결과가 미래 미디어 환경에서도 유효함을 입증하려 하였다.

목 차

I. 서 론	11
1. 미디어 산업의 진화	11
2. 경제적 측면에서 광고의 역할	15
3. 연구 내용	18
II. 광고산업 및 정책 동향	19
1. 광고산업 동향	19
2. 우리나라 미디어 산업에서 광고의 역할	21
3. 아날로그형 방송광고 유형 및 편성규제	25
4. 인터넷 광고 규제	28
III. 광고 발전 방향	30
1. 신유형광고	30
가. 데이터방송 광고	30
나. 간접광고	31
다. 가상광고	33
2. 뉴미디어 시대, 광고의 발전방향	35
가. 신유형광고의 출현	35
나. 양방향 광고	37
다. 맞춤형 광고	39
라. 방송 광고의 재분류	40
마. 인터넷 광고	42
바. 기타 잠재력을 가진 뉴미디어 광고	44

3. 현재 방송광고 규제현장에서의 신유형광고	46
가. 광고규제 위반 사례	46
나. 신유형광고	48
IV. 규제개선방향	53
1. 방송의 공익성과 광고규제의 근거	53
가. 방송의 공익성	53
나. 광고 규제의 정당성	56
2. 규제 개선 방향	59
3. 신유형광고 규제 방안	62
가. 프로그램 노출 광고 규제 방안	62
나. EPG 광고 규제 방안	67
다. 미래의 광고에 대한 규제 대응	68
V. 결론	73
참고문헌	76

〈표 차례〉

〈표1〉 최근 10년간 지상파/케이블 가구시청률 추이(단위: %)	15
〈표2〉 국내 광고시장 규모 (단위 : 억원)	20
〈표3〉 국내 온라인 광고 유형별 시장 규모 (단위 : 억원, %)	20
〈표4〉 매체별 성장률	21
〈표5〉 아시아태평양 주요국의 케이블방송 월 수신료(ARPU)	23
〈표6〉 광고편성 규제 현황	27

〈그림 차례〉

[그림1] TV방송 자원별 비중	22
[그림2] GDP 대비 국내 총광고비의 변동 현황	24
[그림3] 간접광고와 가상광고의 혼합 유형	48
[그림4] 데이터방송 트리거의 광고성 문구	49
[그림5] EPG 화면 광고 혼합 유형	50
[그림6] 채널 전환시의 자막과 광고 노출	50
[그림7] 자막 노출	52
[그림8] 하이브리드 TV의 개요	69
[그림9] 드라마 ‘시크릿 가든’의 한 장면을 통해 미래의 광고 예시	70

I. 서 론

1. 미디어 산업의 진화

디지털 기술이 적용된 다양한 미디어들이 출현하고 확산되면서 미디어 환경이 빠르게 변화하고 있다. 2005년에 시작된 지상파DMB와 2012년 12월의 지상파 TV 방송의 디지털화 완료에 이어 위성방송, 디지털 케이블 방송, IPTV, Web TV, OTT 등 다양한 디지털 매체가 출현하여 다매체 시대가 열렸다. 그런데 통신과 방송 모두가 디지털 기술을 사용하게 되면서 두 서비스 사이에 융합이 일어나기 시작하였고, 이로 인하여 서비스간 경계가 사라지고 있다.

지금까지 방송 서비스는 지상파, 케이블, 위성 등 네트워크를 보유한 사업자만 제공이 가능하였다. 네트워크의 구축에는 막대한 투자비용도 소요되지만, 방송사업자로서 규제당국의 허가를 받는 것은 더욱 어려운 일이다. 그런데 네트워크의 광대역화, 콘텐츠의 디지털화, 압축 기술의 발달, 단말기의 지능화 등으로 인해 품질보장이 되지 않는 공중(public) 인터넷을 통해서도 방송 서비스가 가능해지면서, 인터넷이 방송영상 콘텐츠의 새로운 배분경로로 활용되기 시작하였다.

인터넷을 이용하는 방송사들의 출현 및 확산으로 네트워크에 얽매어왔던 방송 산업의 구조도 변화하고 있다. 인터넷의 개방성이 다양한 콘텐츠와 서비스의 출현을 유인하여 이용자 효용을 증대시키고 새로운 산업적 효과를 창출하는 기반이 되고 있는 것이다. 그간 미디어 사업에서 소외되어 왔던 콘텐츠 사업자, 플랫폼 사업자, 단말기 사업자들이 직접 가입자를 대상으로 서비스를 제공할 수 있는 계기가 마련되었다. 그리하여 ‘미디어의 미디어’라 불리는 인터넷이 방송서비스까지 포함하는 강력한 매체로 등장하였다. 또한 방송부문에 있어서 생산과 유통이 분리되는 현상이 보편화되고, 이로 인하여 방송 네트워크의 ‘가치중립화’가 나타나고 있다.

인터넷TV는 IPTV로부터 시작되었으나, 폐쇄적인 구조로 운영되면서 다양한 사업자들의 자유로운 참여가 어려웠다. 그러나 이후 스마트TV(Smart TV), OTT(Over-the-top), 하이브리드TV(Hybrid TV) 등이 나타나고 있고(전파연구소, 2010), 빠른 속도로 저변을 확대해 나가고 있다. 이들은 다양한 단말에서 콘텐츠를 제공하며, 무료 혹은 월정액으로 스트리밍(streaming)을 제공하는 서비스 모델을 갖고 있다.

이 중 OTT는 기존의 유료방송 PP(Program Provider), 인터넷 서비스 사업자 등이 제공하는 콘텐츠 중심의 서비스로, 웹(web)TV로도 불린다. ‘Hulu’, ‘Netflix’, ‘YouTube’ 등이 널리 알려져있는데, 고품질 콘텐츠를 모아서 공급함으로써 새로운 콘텐츠 유통망을 개척하고 있다. 스마트TV는 스마트폰의 확산으로 생성되기 시작한 스마트 생태계에서 주목을 받고 있다. 스마트TV의 정의에 대해서는 다양한 의견이 존재하며 통일되어 있지 않다(윤정호, 2010.8.25.; 고찬수, 2011). 그러나 대체적으로 인터넷TV에서 시작하여 OS를 갖추고 앱을 구동할 수 있도록 컴퓨터와 결합된 형태라는데 의견이 모아지고 있다. 네이버, 다음 등 인터넷 사업자들이 스마트TV와 PC, 스마트폰과 태블릿 등 다양한 단말을 통해 동영상 서비스를 제공하고 있어 사실상 방송사업자의 역할을 하고 있다(KCA, 2014.6).

최근 스마트폰의 확산으로 모바일 융합 매체도 출현하였다. 모바일 기기는 인터넷 연결 기능을 탑재하여 통신 및 방송 서비스를 자유롭게 이용할 수 있다. 모바일 콘텐츠는 커뮤니케이션, 정보제공, 전자상거래, 위치기반 등 통신형 서비스가 주를 이루지만, 모바일 네트워크의 빠른 발전으로 인해 방송 등 엔터테인먼트 서비스까지 제공되고 있다(정동훈·조승우·박진우·박원준, 2011). 국내에서는 지상파 방송4사의 연합 사업자인 ‘폭(Pooq)’이 2012년부터 모바일 방송서비스를 제공하고 있고, 유료방송 사업자에 의해 제공되는 ‘티빙(Tving)’도 모바일 방송 서비스를 제공하고 있다.

결론적으로 융합은 ‘Convergence and Divergence’로 요약된다. 즉 방송과 통신이 융합되듯이 미디어는 융합되지만, 한번 제작된 고품질 콘텐츠는 방

송, 통신, 인터넷, 이동통신 등 다양한 경로를 통하여 소비자들에게 전달되면서 유통망이 넓어지는 것이다. 이를 ‘OSMU(One-source Multi-use)’라 부르기도 한다. 그러므로 작금의 미디어환경에서는 고품질 콘텐츠의 제작 및 보급이 가장 중요한 성공요인이 될 것이며, 콘텐츠 제작업체들의 사업영역이 확장되는 계기가 될 것이다. 국경이 없는 인터넷의 속성상 인터넷TV는 세계적 규모로 운영될 수 있어, 가입자 기반을 확대하기가 용이하다. 현재 국제적 규모의 인터넷 방송사들이 자동번역 및 자막 서비스를 제공하는 것은 이러한 목표를 뒷받침해주고 있다.

한편, 디지털 융합기술의 발전은 상품과 서비스의 변화 뿐만 아니라 수용자의 변화도 유발한다. 시청자는 시간과 장소에 구애받지 않고 다양한 방송영상 콘텐츠를 선택하여 시청할 수 있게 되었다. 또한 어떤 기기에서도 콘텐츠를 이용할 수 있도록 ‘N-스크린’ 서비스까지 제공되면서, 시청자(이용자)의 선택권 증대가 가속화되고 있다. 특히 모바일 형태의 매체는 방송을 개인화된 서비스로 변화시키고 있다. 또한 양방향 데이터 서비스를 통하여 추가정보 검색 및 구매로 연결할 수도 있어, 일방향적인 공급자 위주의 방송이 시청자 혹은 이용자의 선택권과 편의성을 최대한 보장해주는 수요자 위주의 서비스로 탈바꿈하고 있다.

디지털 방송의 시작으로 영상 프로그램과 연동되는(Program Associated Data) 또는 연동되지 않는 (Non-program Associated Data) 형태로 데이터방송이 제공되었다. 그리고 인터넷과 결합하여 시청자의 선택이 방송사로 리턴(return)하여 추가적인 정보 등이 제공되는 양방향(interactive) 데이터 서비스도 제공되기 시작하였다. 시청자들은 TV로 월드컵 경기를 시청하면서 팀별 전적이거나 선수들의 실적을 확인할 수 있고, 주식 시세도 확인하는 등 TV가 엔터테인먼트를 벗어나 다양한 정보를 제공하는 기기로 자리매김하게 되었다. 그리하여 무제한의 정보선택권을 제공하는 인터넷과 방송 사이의 거리를 좁혀나갈 것으로 기대를 받았다.

그러나 디지털 방송이 도입되면서 같이 주목을 받았던 다양한 융합형 서

비스들이 지닌 잠재력에도 불구하고, 아직까지 성공 사례가 별로 없다. 다행히 최근 주문형 비디오(Video on Demand, 이하 VoD)의 이용도가 높아지고 매출액이 증가하면서 최초이자 유일한 양방향 데이터 서비스의 성공사례로 인정받고 있다. 그 원인에 대해서는 다양한 분석이 있다. 그 중 인터넷이 ‘lean forward’ 라 불리울 정도로 적극적인 이용자를 확보한데 반해, TV는 TV를 시청할 때 시청자들이 주로 소파에 몸을 파묻는 ‘lean backward’ 행태를 보이는 등 이용자들이 수동적이기 때문에 양방향 데이터방송과는 상황적으로 괴리감이 있다는 주장이 가장 설득력이 높다.

문제는 데이터방송의 부진이 방송산업이 창출할 비즈니스 기회를 박탈하고 있다는데 있다. 현재는 고화질(HD)만으로 경쟁력을 창출하여야 하는데, 이걸로는 충분한 수익의 창출이 어려운 것으로 알려지고 있다.

다매체 시대는 필연적으로 매체간 치열한 경쟁을 유발하고 있으며, 융합으로 인해 이전에는 독립적이던 통신사와 방송사들 사이에도 경쟁이 시작되었다. 미디어 환경의 변화로 매체 이용 형태가 변화하면, 기존 매체의 소비에서 이탈하는 현상이 발생한다(심미선, 2007). 다매체 시대에는 채널의 선택 폭이 증가하여 일인당 이용하는 미디어 수가 증가하는 반면, 미디어 이용시간이 유한하다 보니 개별 미디어에 대한 집중도는 약화된다. 그리고 젊은 층이 뉴미디어로 이탈하는 등 플랫폼별 타겟이 세분화된다(Webster, 1986). 그러므로 광고산업도 미디어 변화로부터 필연적으로 큰 영향을 받는다. 또한 디지털 기술의 발전으로 방송광고에 대한 회피(zippping & zapping) 현상이 늘어나, 전통적인 방송광고의 효과가 감소한다. 그리하여 전통 미디어의 광고효과가 하락하고, 광고주들은 방송과 신문에 집중되었던 광고를 뉴미디어로 분산할 유인을 가지게 되어 뉴미디어와의 자원경쟁이 심화되고 있는 것이다.

<표1> 최근 10년간 지상파/케이블 가구시청률 추이(단위: %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	CAGR
가구 시청률	18.36	17.41	16.08	15.79	15.79	15.82	15.81	15.95	14.41	13.81	-3.1%

※ 출처: AGB 닐슨미디어리서치

최근 시청자들의 TV 이용 문화의 변화를 반영하여 양방향성 광고나 개인 맞춤형 광고가 방송에도 출현하고 있다. 이 과정에서 ‘신유형광고’로 불리는 새로운 형태의 광고도 나타나 규제에 어려움을 더하고 있다. 또한 방송과 인터넷간 비대칭적인 광고 규제로 인하여 매체간 갈등과 경쟁왜곡이 나타나고 있고, 이로 인하여 기존 방송매체들이 겪는 경영상의 어려움이 단기간에 끝나지 않고 앞으로 지속적으로 혹은 더욱 심화될 가능성이 예상된다.

2. 경제적 측면에서 광고의 역할

광고주는 시청자(소비자)들에게 상업적인 정보를 제공함으로써 구매를 권유하기 위해 광고비를 투자한다. 그러므로 광고는 소비자에 대한 정보제공과 설득적 기능을 동시에 수행한다. 그러나 광고는 미디어를 통해 전달되는 미디어 콘텐츠로써 문화 측면의 역할도 가지고 있는데, 공익광고와 같은 설득적 커뮤니케이션이 대표적이다. 또한 광고는 광고제작, 미디어 송출 등을 통하여 고용, 부가가치 창출 등 자체적인 산업을 형성하고 있으며, 동시에 가치사슬을 따라 전후방 산업 혹은 타 산업에 대해서도 다양한 경제적 파급효과를 미치는 산업이기도 하다.

거시적으로 광고지출 결정요인에 대한 연구들이 수행되어 왔다. 광고 시장 규모와 대표적인 거시 변수인 GDP와의 관계에 대한 연구가 많았다. Callahan(1986)은 GNP는 광고지출과 밀접하게 움직인다는 결론을 도출하였다.

그러나 Jones(1985)는 1961년에서 1983년 사이 GDP와 광고 사이에 일치되는 결과를 도출하기는 어렵다고 밝힌바 있다. McCombs(1972)는 통상 광고시장 규모가 GDP에 일정 비율을 유지한다는 상대적 불변성 원칙(Principle of Relative Constancy)을 제기하였다. 그러나 Demers(1994)는 장기간에 걸친 연구에서는 PRC가 유지되지 않는다고 주장하였다. 인과관계에 대해서 Picard(2001)는 GDP 1% 감소가 평균적으로 총 광고비지출의 5% 감소와 연관되어 있으나, GDP와 총 광고비지출 간의 관계는 국가별로 다르다는 것을 밝혔다. Oh(2007)는 일인당 국민소득이 높은 국가의 일인당 총 광고지출액은 높았으나, 소득에서 차지하는 광고지출액의 비중은 낮게 나타남을 보였다. 한편, Ashley, Granger & Schmalensee(1980)는 경제는 광고시장에 영향을 미치지만 광고가 경제에 미치는 영향은 작다고 결론지었다.

미시적 관점에서는 광고가 소비자에 미치는 영향을 토대로 기업간 경쟁환경에 미치는 영향에 대한 연구들이 진행되었다. 이들은 광고의 ‘정보제공’ 기능과 ‘설득적’ 기능에 초점을 맞추어 연구를 진행하였다. 광고의 두 가지 기능은 경제적으로 극단적인 효과를 유발하는 원인이 되는데, 이에 대한 학계의 오랜 논쟁이 진행되었다(마크 알비온, 1995).

설득적 기능에 초점을 맞추면, 반복되는 광고로 인하여 소비자의 선호도와 취향이 변화한다. 이로 인해 불필요한 소비를 조장하는 측면도 있고, 더욱 중요한 것은 광고를 하지 않거나 적게 하는 경쟁 상표(상품)와의 차별화가 초래된다. 즉, 소비자에게 상표에 대한 선호도 또는 충성도가 형성되며, 이로 인하여 소비자는 경쟁상표 제품을 대체품으로 인식하지 못하게 된다. 그 이후에는 기업이 상품의 가격을 인상하여도 상표 충성도가 소비자의 가격 민감도를 감소시켜 쉽게 소비를 옮기지 못한다. 즉, 광고로 인하여 수요의 가격 탄력성이 약화되는 것이다. 그리고 새로이 시장에 진입하려는 잠재적인 경쟁기업은 이미 형성된 상표충성도를 극복하기 위해 광고비를 많이 지출하여야 하는데, 이는 시장진입의 큰 장애요인이 된다. 그러므로 선발 기업은 광고를 통해 시장 지배력을 강화할 수 있고, 이를 이용하여 가격을 인상하여 높은 이윤을 향유

할 수 있다. 일반적으로 시장에서 기업 집중도가 강화될 경우 기술혁신의 유인이 감소하여 품질 하락이 나타나며, 해당 기업은 오히려 광고비 지출을 증대시켜 진입장벽을 높이는데 주력할 유인이 크다

반면 광고의 정보제공 기능에 초점을 맞추면, 광고가 소비에 필요한 상품의 속성에 대한 정보를 제공함으로써 소비자가 여러 상표들을 비교하여 구매를 할 수 있도록 도와 준다. 그러므로 소비자의 가격 민감도가 높아지며, 수요곡선의 탄력성을 높인다. 이로 인해 가격과 품질을 두고 기업간 경쟁이 증가하며, 이 가운데서 효율적인 기업만이 살아남을 수 있게 된다. 또한 효율성이 높거나 신기술을 보유한 신규 기업이 시장에 진입하는 과정에서도 광고를 통해 자사의 경쟁력을 소비자에게 쉽게 전달할 수 있어, 해당 산업의 동태적 효율성을 높인다. 이 경우 광고는 기업간 경쟁을 촉진시켜 가격 하락과 품질 향상을 이루는데 기여하는 효과적인 수단이 된다.

광고와 관련된 또다른 미시적 논의는 양면시장 이론이다. 일반적으로 미디어 산업은 양면시장의 특성을 가지는 것으로 알려져 있다. 양면시장은 문헌에 따라 다소 상이하게 정의되고 있으나, 양면성, 간접적인 네트워크 외부성, 플랫폼을 통한 거래 등으로 규정되는 시장이다¹⁾. 방송 미디어 시장은 시청자와 광고주 등 두 그룹이 방송사(플랫폼)를 사이에 두고, 상호작용을 통해 간접적 네트워크 외부성이 발생하는 전형적인 양면시장인 것이다. 시청자가 증가할수록 광고효과가 높아져 광고주의 편익이 증대되므로, (유료)방송사는 서비스 요금을 한계비용 이하로 낮추어 시청자(가입자)를 늘리고, 이용자 접근권을 광고주에게 높은 가격(광고료)으로 판매할 유인이 존재한다. 그러므로 앞으로 이용자 측면의 경쟁이 치열해지면서 수신료(유료방송) 수입의 증대보다는 광고 집중도를 높여 광고 시장에서 미디어간 경쟁이 더욱 치열해질 유인이 많은 것으로 예상된다.

1) 0 상호연결을 필요로 하는 둘 이상의 구분되는 이용자 그룹들이 존재하고,
0 한 이용자 그룹이 다른 이용자 그룹의 규모가 클수록 큰 편익을 얻으며,
0 양 이용자 그룹이 직접 거래하지 못하고, 플랫폼을 이용해야만 거래가 성사되는 시장

3. 연구 내용

본 연구에서는 변화하고 있는 미디어 환경에서 매체별로 새로이 출현하고 있는 새로운 광고, 즉 신유형광고들의 현황을 살펴보고, 이에 대응하여 규제 방안을 도출하여 제안하고자 한다.

이를 위하여 우리나라의 방송 광고에 국한하기보다는 전 세계적으로 나타나고 있는 전반적인 미디어 산업환경의 변화와 미디어 이용 문화의 변화, 이로 인한 미디어 규제의 변화를 고찰한다. 그리고 국내 미디어 산업에서 광고의 역할을 살펴보고, 다매체 시대에 필연적으로 나타나는 경쟁의 심화와 자원 부족 현상, 광고규제의 완화 추세 등도 종합적으로 고려하고자 한다. 또한 디지털 기술에 기반을 둔 다양한 광고유형의 출현으로 이루어질 앞으로의 광고 발전 방향을 살펴보고, 방송의 공익적 역할에 대해서도 심도 깊게 고려한다. 이러한 요소들을 종합적으로 고려하여 합리적인 신유형광고 규제방안을 도출하고자 한다. 이를 위하여 다양한 국내외 문헌 연구, 산업계와 학계의 광고 전문가들의 자문을 반영하여 보다 현실적인 방안을 도출하며 연구의 신뢰도를 높이고자 한다.

II장에서는 우리나라 광고산업의 동향과 광고 규제 시스템, 그리고 광고가 미디어 산업에서 차지하는 역할을 중점적으로 살펴본다. III장에서는 근래에 도입된 신유형광고에 대한 도입 취지와 동향, 규제 등을 살펴본다. 그리고 뉴미디어 시대에 나타나고 있는 광고의 변화 추세를 매체별로 고찰하고, 그 가운데 실제 우리나라 방송에 도입되고 있는 신유형광고들을 규제 현장에서 수집된 자료들을 이용하여 확인한다. IV장에서는 방송부문에서 규제의 정당성과 역할 및 한계, 세계적인 발전 방향을 고찰하고, 신유형광고에 대한 효율적이고 합리적인 규제개선 방안을 도출한다. 그리고 V장에서 결론을 도출한 후 끝맺는다.

II. 광고산업 및 정책 동향

1. 광고산업 동향

우리나라의 전체 광고시장은 2002~2012년 사이에 연평균(CAGR, Compound Average Growth Rate²⁾) 3.6%씩 꾸준히 증가하여 왔다(명목 광고비 지출 기준)(제일기획). 같은 기간 우리나라 GDP(Gross Domestic Product)는 연평균 6.1%씩 성장하였으므로(원화 기준)(<http://kosis.kr>), 광고시장의 성장은 경제성장을 밀돌고 있다.

2013년 말 우리나라 광고시장 규모는 총 9조 6천억 원 수준이며, 2012년에 온라인 매출이 TV를 추월하여 최대 광고매체로 자리매김한 이후 두 매체간 광고매출 격차가 벌어지고 있다.

전통 4대 매체의 광고매출은 총 4조 6백여억 원으로 전년 4조 3천여 억원 대비 6.2% 감소하였으며, 광고시장에서 42.4%를 차지하는데 그쳤다. 그 중 지상파 TV가 1조 8천여 억원으로 19.1%를 차지하였고, 라디오는 2,246억원으로 2.3%를 차지하였다. 이 두 매체는 전년 대비 광고매출이 각 5.4%, 4.7% 줄어 들었다. 신문은 1조 5천여 억원으로 16.1%를 차지하였고, 잡지는 4,650억원으로 4.8%를 차지하였다. 이 두 매체도 전년 대비 광고매출이 각 6.6%, 8.4% 줄어들어 방송매체 대비 감소 폭이 더욱 컸다.

한편 뉴미디어 광고매출은 총 4조원으로, 전체 광고시장의 41.5%를 차지하는 등 전통 4대 광고매체와 대등한 수준으로 성장하였다. 매체별로는 온라인 광고 매출이 전년 대비 2.5% 성장하여 사상 처음으로 2조원을 돌파함으로써 최대 광고매체로서의 지위를 확고히 다졌다. 그 중 검색 광고가 1조 3천억 원으로 전년 대비 2.0% 증가하였다. 노출형 광고는 6천 8백억원으로 규모는 검색광고 대비 작은 편이지만, 전년 대비 3.5% 증가하여 성장속도는 빨랐다.

2) CAGR : 복리로 계산한 연평균 성장률

그리고 케이블TV 광고(SO+PP 포함)가 전년 대비 4.8% 증가한 1조 4천 5백억 원을 기록하였다. 모바일 광고는 전년 대비 119% 증가한 4천 6백억 원 수준으로 가장 빠르게 증가하고 있다.

<표2> 국내 광고시장 규모 (단위 : 억원)

구분		2013매출(억원)	구분		2013매출(억원)
4대 매체	지상파TV	18,273	뉴미디어	케이블	14,537
	지상파 Radio	2,246		온라인	20,030
	전파계	20,519		skylife	151
	신문	15,447		DMB	124
	잡지	4,650		IPTV	380
	인쇄계	20,097		모바일	4,600
	4대매체계	40,616		뉴미디어계	39,822

※ 자료: 제일기획(2014).

<표3> 국내 온라인 광고 유형별 시장 규모 (단위 : 억원, %)

검색형	13,210	12,950	12,440
	2.0%	4.1%	
노출형	6,820	6,590	6,120
	3.5%	7.7%	

※ 자료: 제일기획(2014).

다매체 환경은 필연적으로 미디어간에 재원을 사이에 둔 경쟁을 유발함을 전술하였는데, 실제 2002~2013년 실적을 살펴보면 전통 매체로부터 뉴미디어로 광고재원의 이동을 확인할 수 있다. 4대 매체는 전체적으로 매년 2.4%씩 감소하여 온 반면, 뉴미디어는 전체적으로는 연평균 24%씩 증가하여 광고시장의 성장을 이끌었다. 이 중 케이블 방송은 매년 18.0%씩, 온라인 매체는 24.2%씩 증가하여 뉴미디어의 성장을 이끌고 있다. 웹TV, 포털 서비스 등 온라인 매체는 이용자로부터 사용료를 직접 받지 않는 사업 모델이 관행으로 굳어지

는 경우가 많다. 그러므로 인터넷 사업자들은 필연적으로 광고매출에 의존할 수 밖에 없고, 이로 인해 광고매출 증대에 주력할 강력한 유인이 존재하는 것이다. 한편, 모바일 광고는 아직 규모는 케이블이나 온라인에 미치지 못하지만 스마트폰의 확산에 힘입어 놀라운 속도로 성장하고 있으며, 전문가들도 대부분 긍정적인 전망을 내어놓고 있다.

<표4> 매체별 성장률

구분		CAGR (2002~2012)	연성장률 (2012~2013)	구분		CAGR (2002~2012)	연성장률 (2012~2013)
4대 매체	지상파 TV	-2.6%	-5.4%	뉴미디어	케이블	18.0%	4.8%
	지상파 Radio	-1.9%	-4.7%		온라인	24.2%	2.5%
	전파계	-2.5%	-5.3%		skylife		16.2%
	신문	-2.4%	-6.6%		DMB		-26.2%
	잡지	-1.5%	-8.4%		IPTV		61.7%
	인쇄계	-2.2%	-7.0%		모바일		119.0%
	4대매체계	-2.4%	-6.2%		뉴미디어계	24.0%	10.5%

※ 자료: 제일기획, 각 연도, 광고연감.

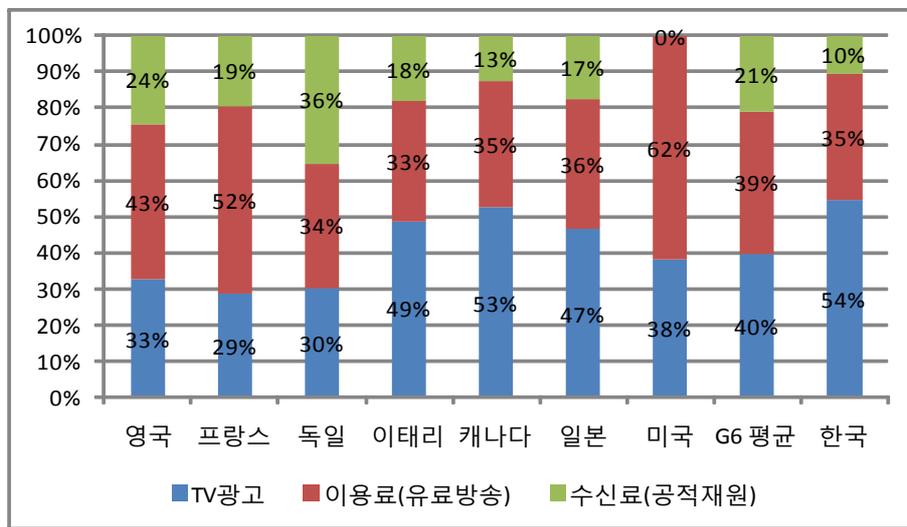
2. 우리나라 미디어 산업에서 광고의 역할

방송산업은 광고, 공영방송 수신료, 유료방송 수신료 등 3대 재원에 크게 의존한다. 그런데 우리나라 방송산업은 광고재원에 대한 의존도가 54%로 영국(33%), 프랑스(29%), 독일(30%) 등 유럽 3강의 광고시장 의존도 평균 30%대에 비해 유난히 높은 편이다. 공적 수신료가 없는 미국도 광고 의존도가 38% 수준임을 감안하면 G7 국가들 대비 우리나라가 광고의존도가 최고 수준인 것이다.

반면 공적재원인 지상파 수신료의 비중은 우리나라가 10% 수준으로, 시청료 제도가 없는 미국을 제외하면 가장 낮다. 유료방송 수신료의 비중은 35%로

독일(34%) 이태리(33%), 캐나다(35%), 일본(36%) 등과 유사한 수준으로 나타났으나, 미국(62%), 프랑스(52%), 영국(43%)에 비해서는 크게 낮다. 결론적으로 우리나라는 G7 국가들 대비 광고 의존도는 높고, 공적재원 의존도는 낮은 특성을 보이고 있는 것이다.

[그림1] TV방송 자원별 비중



* G6 평균은 G7 중 공적재원이 없는 미국을 제외한 수치

※ 출처 : ofcom(2011)/방송통신위원회(2011)

간접납부 방식인 광고에 대한 높은 의존은 국내 방송 수용자들의 낮은 지불의사액(Willingness-to-pay)에 기인한다. 한국은 케이블 방송 월 수신료(ARPU)가 약 7달러로 아시아·태평양권에서 최고 하위 수준을 기록하고 있다. 우리나라 유료방송은 지상파방송 대비 낮은 콘텐츠 경쟁력으로 인해 수신료 수준이 낮게 형성되고 있어, 국내 방송산업에서 저가시장 구조가 정착되었다는 평가를 받고 있다.

<표5> 아시아태평양 주요국의 케이블방송 월 수신료(ARPU)

(단위 : US\$, 2008년 기준)

호주	미국	일본	싱가포르	베트남	태국	말레이	홍콩	인니	대만	필리핀	한국	인도	중국
68	59	44	38	29	29	24	19	16	16	13	7	4	3

※출처 : MPA(2009), PWC(2009) 자료 재정리,

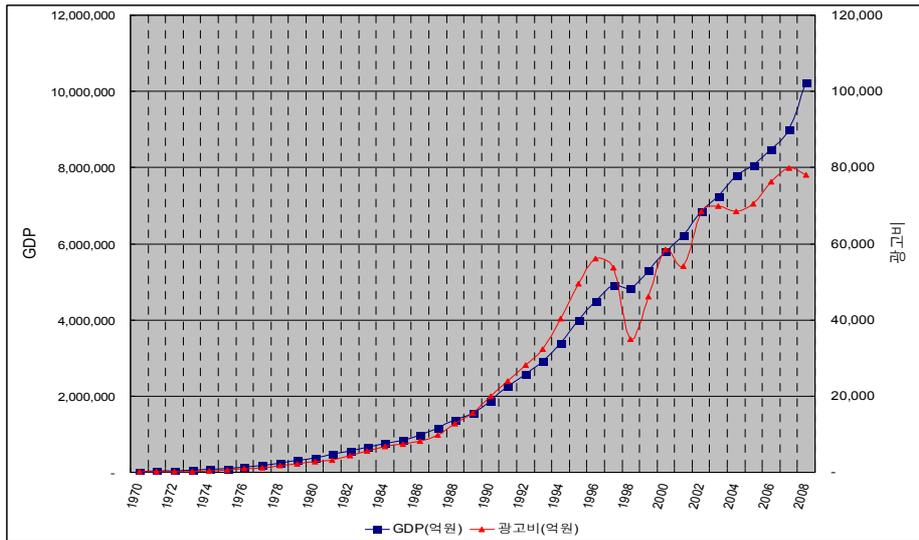
* ARPU 계산에는 VoD, 유료방송 수신료 매출 포함

미디어 산업의 높은 광고의존도와 시청자의 낮은 지불의사액이 결합된 상황에서 국내 미디어 산업의 성장을 위해서는 광고시장의 확대가 전제되어야 한다. 특히 방송통신 융합으로 다양한 디지털 뉴미디어들이 출시되는 시점에서 광고시장의 성장이 미디어 산업에 미치는 영향력은 절대적이다.

그러나 광고시장의 파이가 매체의 증가에 병행하여 확대된다는 증거는 없다는데 문제가 있다. 광고 결정요인에 대한 연구들을 살펴보면, 경제성장이 광고시장에 유의미한 영향을 미치는 유일한 요인으로 알려져 있다(Callahan, 1986; Swerdlow & Blessios, 1993; McCombs, 1972). 그러나 고성장 시기를 지난 우리나라에서 미디어의 빠른 증가와 광고시장 성장 사이에는 시차가 존재하는 것이 사실이다. 실제 지난 수십 년간 국내 광고시장은 GDP와 비슷한 속도로 증가함으로써 GDP의 약 1% 규모를 유지해 왔으나, IMF 외환위기 이후로 광고시장 성장이 GDP보다 느려지면서 규모가 GDP 대비 1% 아래로 떨어졌고, 차이가 확대되는 추세에 있다.

그런데 미디어 산업은 양면시장의 특성을 가진다. 시청자가 증가할수록 광고효과가 높아져 광고주의 편익이 증대되므로, 앞으로도 광고재원 확보를 위해 이용자 측면의 경쟁이 치열해질 것으로 예상된다.

[그림2] GDP 대비 국내 총광고비의 변동 현황



※출처: kobaco

한편, 방송 서비스에 대한 낮은 지불의사액과 간접 납부방식에 대한 시청자의 선호로 인하여 양면시장 효과를 최대한 활용한 독특한 자원 공급방식이 우리나라에 나타났다. 홈쇼핑 등 방송을 이용한 유통사업의 활성화다. 우리나라 TV 홈쇼핑 사업은 6개 사업자가 2012년 한 해 동안 총 8조 4천억 원의 취급고를 올렸고, 3조 151억 원의 매출을 기록하였다. 홈쇼핑 사업자는 채널 송출의 대가로 송출수수료를 유료방송 플랫폼 사업자들에게 지불하는데, 플랫폼 사업자들의 경영에 큰 도움을 주고 있다. 홈쇼핑 사업자들이 매년 케이블 SO와 위성방송 사업자에게 지불하는 송출수수료는 2009년에 4천여억 원에서 시작하여 2012년까지 7,731억 원으로 연 평균 24%씩 빠르게 증가하였다. 그리고 송출 수수료 수입이 해당 플랫폼 사업자의 방송사업 매출에서 차지하는 비중도 동기간 19%에서 27%로 증가하였다. 해당 금액은 콘텐츠를 제작하는 PP에게 직접 배분되지는 않지만, 플랫폼 사업자가 PP에게 수신료 수입을 배분할 수 있는 여력을 높여 줌으로써 간접적으로 미디어 산업 전반을 뒷받침하는 중요한 자원 공급처가 되고 있는 것이다.

결론적으로 우리나라는 다매체 시대를 맞았으나, 낮은 지불의사액과 미디어

어의 양면시장적 특성으로 인해 광고 의존도가 더욱 심화될 것으로 예상되고 있다. 그러나 미디어 수용도의 변화, 광고시장의 정체 등으로 인해 광고시장이 미디어의 증가를 계속 뒷받침해 주기 어려운 상황이다. 특히 매체간 비대칭적인 규제체제로 인하여 전통 방송미디어의 광고 사업은 지속적으로 어려움을 겪을 것으로 예상된다. 재원의 부족은 미디어산업 경쟁력의 원천이 되는 콘텐츠 제작에 투입되는 비용을 축소시켜 콘텐츠 경쟁력의 저하를 초래할 것으로 우려되는 것이다.

3. 아날로그형 방송광고 유형 및 편성규제

기존 아날로그 시절의 방송광고는 프로그램 광고와 토막광고 등과 같이 프로그램을 기점으로 광고가 송출되는 시간이나 순서에 따른 분류와, 시보광고, 자막광고, 간접광고, 가상광고 등 방송 광고 유형에 따른 분류로 구분이 가능했다. 그리고 매체별로, 광고 종류별로 편성 시간을 제한하였다(방송법 제 73조, 시행령 제59조).

방송 프로그램 광고는 프로그램 시작 타이틀 고지 이후부터 본방송 프로그램 시작 전까지와 본방송 프로그램 종료 후부터 프로그램 종료타이틀 고지 전까지 편성되는 광고를 말한다. 지상파 방송 사업자는 프로그램 광고시간을 포함한 총 방송 프로그램 시간의 100분의 10을 초과하여 프로그램 광고를 집행할 수 없다.

중간광고는 하나의 방송 프로그램 시작 후부터 종료 전에 방송프로그램을 중단하고 편성하는 광고를 말한다. 중간광고는 시청자가 프로그램에 몰입한 가운데 채널 변경이 제약되는 상황에서 노출되므로, 광고를 강제로 시청하게 만들어 전후CM에 비해 광고 시청률이 높은 광고이다. 실제 지상파 방송의 스포츠 프로그램에서 중간광고가 전, 후 광고보다 광고 시청률이 69% 높았다는 기록이 있다(방송통신위원회, 2011.11). 그리고 2008년 프로그램 시청률 상위

10대 케이블 채널의 경우 프로그램 전후 광고 대비 중간광고 시청률이 평균 190%로 나타났다(이종원·초성운·김지영, 2009.11). 또한 중간광고가 전후CM에 모여 있는 광고 군집현상을 완화시켜 시청자 불편을 일부 해소하고, 전후CM 광고의 주목도를 높이는 효과도 있다. 그러나 중간광고는 시청자들의 몰입을 방해하고 불편을 줌으로써 시청자로부터 부정적인 반응을 유발할 수 있다. 현재 우리나라에서 유료방송 사업자는 중간광고를 할 수 있으나, 지상파 방송사업자는 운동경기, 문화·예술행사 등 중간에 휴식 또는 준비 시간이 포함되는 방송 프로그램을 제외하고는 중간광고를 할 수 없다.

토막광고는 방송 프로그램과 방송 프로그램 사이에 편성되는 광고를 말하며, 지상파 방송사의 경우 라디오 방송은 매시간 4회 이내, TV 방송은 매시간 2회 이내로 제한된다. 그리고 매회 광고시간은 라디오 방송은 1분 20초 이내로 하고, 매시간 총 광고시간이 5분을 초과할 수 없다. TV 방송은 매회 1분 30초 이내로 하여야 한다.

자막광고는 방송 프로그램과 관계 없이 문자 또는 그림으로 나타내는 광고를 말하며, 방송사업자의 명칭 고지시와 방송 프로그램 안내 고지시에 한해서만 허용된다. 횟수는 매시간 4회 이내, 매회 10초 이내로 제한되며, 자막의 크기는 화면의 4분의 1을 초과할 수 없다.

시보광고는 현재시간 고지시에 함께 방송되는 광고를 말하며, 횟수는 매시간 2회 이내, 매회 10초 이내로 한다. 단, 지상파TV의 경우에는 매시간 2회 이내, 매회 10초 이내, 매일 10회 이내로 제한된다.

유료방송은 채널별로 전체 광고시간을 규제하는데, 모든 광고를 시간당 평균 10분, 최대 12분을 초과하여 집행할 수 없다. 그러므로 유료방송 광고규제는 광고 종류별로 칸막이는 있지만, 하루 최대 허용 한도 내에서 시간대별 최대 허용치인 12분 이내에서 광고시간의 조절이 가능하므로 일일 광고총량제의 형식을 제한적으로 띠고 있다.

유료방송에서 중간광고는 중간광고를 포함하여 총 45 ~ 60분 길이의 방송 프로그램의 경우는 1회 이내, 60 ~ 90분 길이의 프로그램은 2회 이내, 90 ~

120분 길이의 프로그램은 3회 이내, 120 ~ 150분 길이의 프로그램은 4회 이내, 150 ~ 180분 길이의 프로그램은 5회 이내, 180분 이상인 프로그램은 6회 이내에서 중간광고를 집행할 수 있다. 그리고 매회 광고시간은 1분 이내로 한다.

토막광고는 매시간 2회 이내로 하되, 매회 광고시간은 1분 40초를 초과할 수 없다. 자막광고는 매시간 6회 이내, 매회 10초 이내로 하며, 자막의 크기는 화면의 4분의 1을 초과할 수 없다.

<표6> 광고편성 규제 현황

구분	지상파방송사, 지상파 PP, 공동체라디오방송사	케이블방송사, 위성방송사, 유료방송PP
프로그램광고	방송프로그램시간의 10%	채널별 전체 광고시간 : 프로그램/중간/토막/자막/시보 포함하여 평균10분 (최대12분)/시간
중간광고	금지 *운동경기, 문화·예술행사 제외	프로그램시간별 (1분/회) 45~60분: 1회 60~90분: 2회 90~120분: 3회 120~150분: 4회 150~180분: 5회 180분~ : 6회 *운동경기, 문화·예술행사 휴식/준비시간 : 무제한
토막광고	TV : 2회/시간(1분30초/회) R : 4회/시간(1분20초/회, 5분/시간)	2회/시간(1분40초/회)
자막광고	방송사 명칭 또는 프로그램 안내 고지시 4회/시간(10초/회) *크기: 화면 1/4	방송사 명칭 또는 프로그램 안내 고지시 6회/시간(10초/회) *크기: 화면 1/4
시보광고	2회/시간(10초/회) *지상파방송사TV : 2회/시간(10초/회), 10회/일	-

※ 자료: 방송법 시행령 제59조(방송광고), 강준석 외(2012)에서 재인용

이렇게 방송광고의 종류별로 시간, 횟수 등을 구체적으로 제한하는 규제는 창의적인 광고상품 개발을 어렵게 하고 방송사 마케팅 자율권을 저해하여 광고산업 발전에 부정적이라는 것이 업계의 지배적인 의견이다. 방송사가 광고를 편성할 수 있는 자율권을 증대시킨다면 방송광고 시간을 늘리지 않고 동일

한 광고물량을 편성하면서도 고품질의 광고를 공급할 수 있다. 즉, 시청률이 높은 주시청시간대나 인기 프로그램 전후에 광고를 보다 많이 집행할 수 있는데, 광고 공급 탄력성의 증가가 광고 매출의 증대로 이어질 수 있는 것이다. 또한 광고 매체별로 비대칭적인 광고규제로 인하여 특정 사업자의 역차별을 유발하여 경쟁의 왜곡을 유발한다는 불만도 제기되어 왔다.

4. 인터넷 광고 규제

인터넷은 개인의 선택에 기반하여 데이터를 주고 받는 통신 서비스의 일종으로, 개방성과 자율성을 중시하는 특성을 가지고 있다. 인터넷에서 데이터를 전달해주는 라우터(router)는 이용자가 지정한 주소로 전달하기만 할 뿐, 송수신하는 데이터의 형식, 내용, 사용 단말의 종류 등은 전적으로 사용자가 결정한다. 그러므로 서비스 이용에 대한 모든 선택권은 이용자에게 있으며, 이를 통하여 인터넷의 용도가 계속적으로 확장되면서 빠르게 발전해 왔다(조나단 넥터라인·필립 와이저, 2007). 그러므로 자율성과 개방성은 인터넷을 규정하는 주요 속성으로, 정부의 규제가 최소화되어야 할 영역으로 간주되고 있다.

그러나 인터넷의 확산으로 인해 이용자 보호를 위한 최소한의 장치가 필요한 것으로 이해되고 있다. 특히 광고 분야에서는 허위·과장·기만 등의 부당광고, 광고와 정보를 혼동하게 만드는 광고, 이용자가 원치 않는데도 노출하는 광고, 동의 없이 개인정보를 이용하는 광고 등이 나타나고 있다(이재영·이주영·문정욱, 2013).

부당광고는 인터넷 뿐 아니라 대부분의 광고매체에서 찾아볼 수 있는 것들이며, 규제가 가해지고 있다. 콘텐츠와의 구분이 모호한 광고들도 간접광고나 가상광고처럼 일정한 제한 하에서 이루어지고 있다. 검색광고도 검색결과에 스폰서 업체를 상위에 위치시키는 등 정보와 광고를 혼용하고 있다. 한편, 이용자가 원치 않는 광고는 불편을 초래하며, 위치정보 등 개인정보는 프라이

버시 침해의 위험이 있다. 그 이외에도 범죄, 선정적 혹은 폭력적 광고 등은 이용자에게 피해를 유발한다.

온라인광고를 직접 규제하는 법률은 없지만 「전자상거래 등에서의 소비자 보호에 관한 법률」 제21조(금지행위)에 거짓·과장·기만 등으로 소비자를 유인 혹은 거래하는 등에 대한 금지행위들을 열거하고 있다. 민간기구인 ‘한국인터넷광고심의기구’는 광고물에 대한 사전·사후 심의를 진행하고 있는데, 「청소년보호법」, 「의료법」, 「인터넷광고심의규정」, 「인터넷광고 심의 세칙」을 기준으로 삼고 있다. 또한 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률」에 따라 방송통신위원회와 방송통신심의위원회는 불법정보 또는 유해 정보에 대한 심의 및 사후조치를 수행하고 있다.

Ⅲ. 광고 발전 방향

1. 신유형광고

미디어 환경의 변화에 따라 광고도 크게 변화하고 있다. 여기에는 기술적인 발전으로 구현이 가능해 졌거나, 광고 매출을 증대하기 위한 경제적인 원인 등이 복합적으로 작용하고 있다. 새로이 출현한 광고를 통칭해서 ‘신유형 광고’라 부를 수 있겠지만, 이에 대한 뚜렷한 분류는 없다. 이 용어는 간접광고와 가상광고 도입 논의에서 비롯되었다. 그러나 최근에는 그 이후에 나타난 디지털 방식의 광고들을 통칭하는데 사용되고 있다. 본 절에서는 과거에 신유형광고로 분류되었던 광고부터 최근의 신유형광고들까지 자세히 살펴본다.

가. 데이터방송 광고

데이터방송은 디지털 방송의 도입으로 구현이 가능해진 새로운 서비스로, 방송사업자의 채널을 이용하여 데이터(문자·숫자·도형·도표·이미지·기타 정보체계)를 위주로 이에 따르는 영상·음성·음향 및 이들의 조합으로 이루어진 방송프로그램을 송신하는 방송이다(방송법 제2조(용어의 정의) 1호의 다목). 그리고 동일한 서비스 형식이지만 인터넷 등 통신망을 통하여 제공하거나 매개하는 경우에는 해당되지 않는다.

방송위원회(2004)는 데이터방송 정책방안을 발표하면서 통해 데이터방송을 ‘전용 데이터방송’과 ‘보조적 데이터방송’으로 구분하였다. 전용 데이터방송은 방송 프로그램을 송출하지 않고 데이터방송만을 내보내는 형태이며, 보조적으로 데이터방송은 방송프로그램을 송출하면서 보조적으로 데이터를 내보내는 형태이다. 그리고 방송위원회는 보조적 데이터방송을 다시 방송 프로그램과 연관된 정보로 구성되는 ‘연동형’과 방송 프로그램과 관련이 없는

정보로 구성되는 ‘독립형’으로 분류하였다. 데이터방송과 관련한 제도적 토대는 2004년 3월 방송법 개정을 통해 마련되었으며, 데이터방송 광고 역시 2004년 9월에 방송법시행령 제59조(방송광고)의 제2항에 ‘데이터방송채널의 경우’ 규정을 신설하면서 방송규제의 영역으로 들어왔다.

데이터방송에 대한 구분은 관련된 광고규제에도 반영되고 있다. 전용 데이터방송의 경우 시청자가 데이터방송 채널을 선택할 수 있도록 구성하는 최초 화면에서는 자막광고에 한정하고, 자막의 크기는 최초화면의 4분의 1을 초과할 수 없다. 그리고 1차 화면 이후에는 광고 크기가 전체화면의 1/3, 시간은 10분까지 가능하다(방송법 시행령 제59조 제2항 4호.). 그러나 보조적 데이터방송의 경우 「방송법」 제73조 제1항에 의거 프로그램과 광고를 구분할 수 있도록 하기 위하여 최초화면에는 광고를 삽입할 수 없다. 또한 1차화면 이후에는 광고 크기가 전체화면의 1/3, 시간은 10분까지 가능하다(방송법 시행령 제59조 제2항 5호.). 그리고 보조적 데이터방송에 대해서는 따로 「보조적 데이터방송에 관한 지침」이 시행되고 있다. 여기에는 보조적 데이터방송을 운영함에 있어 시청자의 시청권과 선택권 보호가 중요한 목표가 되고 있으며, 이를 위해 방송 프로그램과 광고를 명확히 구분하여야 함을 밝히고 있다. 구체적으로 데이터방송을 안내하고 선택하게 하기 위해 최초 화면상에 표시하는 지정자를 방송 프로그램 시청을 해치지 않는 범위 내에서 표시하여야 한다. 이를 위하여 설명을 10자 이내로 제한하고, 광고나 상업적 내용을 나타내서는 안된다. 당연히 지정자가 상표로 표출되어서도 안된다. 그리고 보도, 시사, 논평, 토론 등 객관성과 공정성이 요구되는 방송프로그램과 어린이를 주시청 대상으로 하는 프로그램에서는 TV 전자상거래를 제한한다.

나. 간접광고

방송사업자가 방송제작에 관여하지 않는 자로부터 프로그램 제작에 필요한 경비, 물품, 용역, 인력, 또는 장소 등을 제공받는 것을 ‘협찬’이라 부른

다(방송법 제2조 22호). 그리고 방송광고와 방송프로그램이 혼동되지 않도록 명확하게 구분하기 위하여 방송 프로그램 내에서 협찬주의 명칭 또는 상호 등을 고지하는 협찬고지 의무가 방송사에게 부과된다. 주로 공익캠페인 및 행사 협찬, 제작협찬, 시상품·경품·장소·의상·소품·정보 등의 실물 협찬이 이루어지고 있다(방송법 시행령 제60조).

그런데 방송프로그램 안에서 상품을 소품으로 활용하여 노출시키는 형태의 광고를 ‘간접광고’로 지칭하면서 2010년부터 허용하였다(방송법 제73조 제2항 제7호). 간접광고는 오락·교양 프로그램에서 가능하며 상표·로고 등의 노출은 화면크기의 1/4, 방송프로그램 시간의 5%까지 허용된다. 그러나 직접적인 상품 언급이나 구매·이용 권유는 금지되며, 어린이 대상 프로그램, 시사·보도·논평 프로그램에서도 금지된다(방송법 시행령 제 59조의3(간접광고) 제1항). 그리고 방송사업자는 방송 프로그램에 간접광고가 포함되는 경우, 프로그램 시작 전에 간접광고가 포함되어 있음을 자막으로 표기하여 시청자가 명확히 알 수 있도록 하여야 한다(방송법 시행령 제 59조의3(간접광고) 제2항).

디지털 뉴미디어들이 출현하면서 다매체 이용 문화가 확산되는 가운데, 미디어별 집중도가 떨어져 전통적인 방송광고의 효과가 감소되고 있다. 그런데 시청자는 리모컨을 이용한 채널 돌리기, PVR, VoD 등의 서비스를 통하여 능동적으로 광고를 회피할 수 있게 되어, 방송광고 매출의 축소가 업계 공통의 우려사항이 되고 있다. 그런데 간접광고는 프로그램 내에 노출되므로 시청자의 광고회피를 어렵게 만들어 광고효과를 높여주는 역할을 한다. 즉, 간접광고는 광고 시청률 측면에서 월등한 효과를 나타낸다.

또한 블록광고의 혼잡에 따른 광고효과 반감에서 자유로워 광고주에게 매력적이다. 한국방송광고진흥공사(2012)의 조사에 의하면 상표가 노출된 간접광고 프로그램 시청자의 35.4%가 해당 브랜드를 정확하게 기억하였으며, 55%가 해당 브랜드에 대한 생각이 긍정적으로 바뀌었고, 54%는 향후 해당 제품을 구매할 의사가 있는 것으로 나타났다. 간접광고는 주로 프로그램 제작비로 충당되므로, 자원 부족에 시달리는 제작사에게 효과적인 자원조달 수단이 된다. 그

리고 모자이크 처리되거나 가려졌던 브랜드가 노출되면서 프로그램의 현실성도 높여 준다.

그러나 간접광고는 시청자에게 시청 여부를 선택할 기회를 주지 않고 시청을 강요하는 광고형태이며, 프로그램과 광고가 혼재되어 프로그램 몰입을 방해할 수 있어서 방송의 공익성을 훼손한다는 반론도 있다. 그리고 방송 프로그램 기획 단계에서부터 간접광고가 치밀하게 구상되어 프로그램의 내용을 좌우는 형태로 발전함으로써 프로그램 제작자의 자율성을 침해할 여지가 크다는 주장이다.

간접광고가 합법화되었으나 제작협찬을 통한 음성적 간접광고가 여전히 암묵적으로 허용되어 간접광고 도입의 취지가 제대로 구현되지 못하고 있다. 이 둘의 차이점을 살펴보면, 간접광고가 상표, 로고 등을 자연스럽게 노출시키는 형태인 반면, 협찬은 상표 등을 노출시키지 못 한다. 그래서 협찬에서는 상표 등을 모자이크 처리하거나 스티커 등으로 가리게 된다. 그런데 협찬을 통해서도 상품 노출이 관행적으로 묵인됨으로써 간접광고의 효과를 누릴 수 있기 때문에, 협찬에 비해 강한 형식적, 내용적 규제를 적용받는 간접광고 시장이 예상보다 활성화되지 못하고 있다는 전문가들의 평가가 있다. 실제 간접광고는 노출 장르, 시간, 크기 등의 형식규제에 더하여 미디어랩을 통한 판매로 인해 광고판매 대행료, 방송통신발전기금 부과 등의 추가적인 손실요인이 있다.

다. 가상광고

프로그램 내에 노출하여 광고회피를 어렵게 할 목적으로 ‘가상광고’가 간접광고와 함께 허용되었다. 2005년 2월 정부는 ‘열린 규제개혁 장관회의’에서 방송사, 소비자 단체, 전문가 등의 의견을 수렴하여 가상광고를 허용하는 문제를 검토키로 했고, 2005년 8월에 공청회를 열어 이해 관계자들의 의견을 수렴하였다. 그리고 2009년 7월에 가상광고와 간접광고의 허용을 담은 방송법

개정안이 국회를 통과하였다.

학계에서도 가상광고 도입에 대하여 찬성과 반대 주장이 대립하였다. 가상 광고에 관한 선행연구(변상규, 2009; 정기현 외, 2005)에서 제기된 도입 필요성에 대한 주장을 살펴보면, 방송 콘텐츠의 경쟁력을 강화하기 위한 가장 현실적인 재원확보 방안이라는 측면이 강조되고 있다. 정기현 등(2005)은 경제적 차원에서 가상광고 도입을 주장하였는데, 가상광고 도입으로 광고주들은 TV 광고비에 2%를 추가로 지출할 것으로 전망하였다. 이 때 신문 광고비가 감소하겠지만, 전체 광고시장 규모는 성장할 것으로 예측하였다. 가상광고 도입을 반대하는 측에서는 신문산업의 위축을 우려하는 목소리가 컸다. 또한 방송의 공익성을 주장하는 시민단체나 학자들은 수용자 주권론적 시각에서 도입을 반대했다.

「방송법」에는 가상광고를 방송프로그램에 컴퓨터 그래픽을 이용하여 만든 가상의 이미지를 삽입하는 형태의 광고로 정의하고 있다(제73조 제2항 제6호). 가상광고는 운동경기를 중계하는 방송프로그램의 경우에 한정하여 집행할 수 있으나, 경기 장소에 있는 선수나 심판, 관중 위에 노출시켜서는 아니 된다. 가상광고는 방송프로그램시간의 5% 이내에서 하여야 하며, 노출 크기는 화면의 1/4을 초과할 수 없다(방송법 시행령 제59조의2(가상광고) 제1항). 방송사업자는 가상광고가 포함된 경우 프로그램 방송 전에 이를 자막으로 표기하여 시청자가 명확히 알 수 있도록 하여야 한다(방송법 시행령 제59조의2(가상광고) 제2항).

한편, 「가상광고 운용지침」에는 시행령보다는 자세하게 운용 방법을 명시하고 있다. 이 지침은 지상파TV는 물론 케이블TV, 위성TV에도 동일하게 적용된다. 이에 따르면 가상광고 노출이 가능한 운동경기를 대한체육회 가맹 또는 인정 단체가 주최하는 운동경기로 한정하고 있다. 그 외의 운동경기는 사전에 방송통신위원회와 협의하여야 한다. 그리고 가상광고의 1회당 최대 노출 허용시간은 30초를 초과할 수 없다.

2010년에 가상광고에 대한 내용을 시행령에 추가한 이후, 한국방송광고공

사가 요금책정, 판매 유형과 과정의 개발, 각종 거래 양식 개발, 대행 수수료 산정 등의 작업을 마치고, 2010년 5월부터 본격적으로 판매에 들어갔다. 첫 번째로 방영된 가상광고는 2010년 3월 26일 SBS를 통해 방송된 ‘2010 세계피겨선수권’ 여자 쇼트 경기에서 5초로 구성된 삼성전자의 ‘하우젠’ 광고로, 경기 오프닝, 김연아 선수 경기 앞, 아사다 마오 선수 경기 앞 등 총 5회 노출되었다. 당시 광고 시청률은 21.6%(AGB 닐슨 기준)로 매우 높았다.

간접광고에 비해 가상광고는 시장의 규모가 작다. 가상광고가 스포츠 중계에 한해 허용되고 있기 때문에 규모 확대에 태생적인 한계가 있다는 전문가들의 지적이 있다(변상규·이수범, 2013). 가상광고가 시행된 초기에 MBC가 김연아 선수의 갈라쇼를 중계하면서 은반 위에 가상광고를 노출하려 했다. 그러나 갈라쇼는 스포츠 경기가 아니라는 이유로 무산된 적이 있다. 그러므로 가상광고의 허용 범위를 스포츠에서 대형 이벤트, 나아가 드라마, 시트콤, 예능 프로그램까지 확대하여야 한다는 주장이 제기되었다(문철수, 2002). 스포츠 경기에서는 주로 대형 광고주 위주로 가상광고를 집행하지만, 오락 프로그램에서는 중소 규모의 광고주들이 가상광고에 동참함으로써 광고시장 파이가 더욱 커질 것으로 예상된다. 또한 방송 프로그램을 해외로 수출할 때 수입국에서 인기 있는 브랜드를 사후 편집을 통해 가상광고로 노출한다면, 2차 광고시장도 창출하여 제작사들에게 추가 수익을 제공할 수 있을 것이다.

2. 뉴미디어 시대, 광고의 발전방향

가. 신유형광고의 출현

본 절에서는 미래의 광고산업 발전 방향을 가늠하기 위하여 현재 시장에서 비중을 더해가고 있는 디지털 기술에 기반을 둔 뉴미디어 광고를 살펴본다.

지금까지 디지털 방송은 드라마, 다큐멘터리, 영화, 스포츠 등 다양한 장르에서 화질 개선 측면이 각광을 받아 왔으며, UHD TV, 3DTV 등 실감형 방송이라는 큰 줄기를 이루면서 지속적으로 발전해나가고 있다. 그런데 디지털 TV는 인터넷과 결합하여 양방향성을 확보하여 방송사에서 시청자로의 일방적인 신호흐름 뿐 아니라 시청자에서 방송사로의 신호 전달을 가능하게 한다. 그런데 지금까지 데이터방송과 양방향성의 특성은 크게 주목받지 못하여 왔으나, 이에 기반하여 광고산업은 또 다른 변화를 시작하고 있다.

변화의 방향을 크게 두 가지로 요약하면 첫째, 이용자들에게 일방적으로 전달하는 기존의 ‘일방향 광고’에서 탈피하여 이용자들의 반응이나 선택을 처리할 수 있는 ‘양방향 광고’로 진화하고 있다. 둘째, 대중을 상대로 무차별적으로 제공하는 ‘Mass형 광고’에서 개인의 특성을 고려한 ‘맞춤형 광고’로 발전하고 있다. 신일기(2011.3)는 뉴미디어를 이용한 새로운 광고를 ‘스마트 광고’로 명명하고, 주요 속성을 ‘개인화 vs. 집단적’, ‘선택중심형 vs. 노출중심형’의 두 축으로 규정하였다. 그리고 두 축을 이용하여 평면을 4분면으로 나누고, 미디어들을 위치(positioning)시킴으로써 경쟁력 판단의 기준을 제시하였다. 그리고 Higham(2005)은 이 과정에서 디지털 양방향 TV 광고가 소비자들로 하여금 광고에 대한 접근을 통제할 수 있도록 해 주고, TV를 통해 제품 주문이 가능하며, 광고와 프로그램 사이의 경계선이 모호해질 것이라고 예측하였다.

한편, 김상준·이시훈·황장선·김병수(2010.8)는 특성을 고려하여 광고를 몇 가지로 구분하였다. 첫째, 즉각적인 상호작용성에 따라 일방향 광고와 양방향 광고, 둘째, 디지털화 여부에 따라서 아날로그 광고와 디지털 광고, 셋째, 전달의 실시간성에 따라서 리니어(linear) 광고와 넌리니어(non-linear) 광고, 넷째, 노출맥락에 따라 프로그램 사전-사후(pre-post) 광고와 프로그램 내 광고, 다섯째, 개인화 정도에 따라 개인형과 매스형 등으로 구분하였다. 또한 이한규·오천인·한경수·현은희·정영호(2014.6)는 앞으로 광고가 방송, 인터넷, 모바일 등 복수 매체간 결합을 통해 서비스되는 ‘매체 융합 광고’의 형태로

발전할 것으로 전망하였다.

미디어 환경의 빠른 변화에 대응하여 출현하고 있는 신유형광고로 인해 기존 광고의 정의 및 개념으로는 설명하기 힘든 현상들이 나타나고 있다. 그래서 학계를 중심으로 관련 논의가 진행되고 있다(Richard & Curran, 2002). 이는 신유형광고의 영향력이 이미 상당 수준으로 커졌기 때문인데, 디지털 광고가 새로운 현상의 중심에 있다(김상준·이시훈·황장선·김병수, 2010.8).

IPTV를 포함하여 법규에 의해 무거운 규제를 받고 있는 전통적인 방송매체들은 기존의 아날로그형 광고유형들에 추가하여 매체별 장점을 살린 신유형 광고들을 개발하여 도입하고 있다. 그리하여 매체별로 속성에 따라 광고들이 세분화되는 경향을 보이고 있다(이시훈·안주아·김인영·박지혜, 2010). 특히 통신 서비스로 분류되는 인터넷의 경우 양방향성이 가장 강력하므로, 변화가 가장 급진적이고 광범위하게 나타난다.

나. 양방향 광고

디지털 방송의 양방향성은 기존 아날로그 방송과는 가장 크게 차별화되는 대표적 속성이다. 이용자들은 방송사가 편성한 시간과 순서에 따라 TV를 시청할 필요가 없고, 원하는 시간에 원하는 장소에서 원하는 콘텐츠를 골라서 시청할 수 있어 시청과정에서 이용자의 선택권이 크게 강화된다. 또한 콘텐츠를 검색하는 것은 사실상 채널이 크게 늘어난 효과를 주기 때문에, 콘텐츠에 대한 선택권도 신장된다. 최근 출시된 스마트TV는 시청자가 직접 제작하여 유통하는 프로그램도 인터넷 스트리밍 형태로 시청이 가능하다. 그리하여 양방향성이 미디어 문화를 크게 바꾸어 놓을 것으로 기대를 모았다.

그런데 지금까지 방송산업에서 양방향성으로 성공한 사례는 많지 않다. 최근 VoD가 활성화되고 있고, T-커머스가 활발히 준비되고 있는 정도이다. 광고 부문에서도 양방향 광고를 서비스해 본 결과 실제 양방향 광고를 이용하는 시청자의 비율이 5% 내외로, 아직 효과가 기대에 못 미치는 것으로 조사되고 있

다(이한규·오천인·한경수·현은희·정영호, 2014.6). 이러한 결과는 TV가 통신과는 달리 소파에 파묻혀서 편성표에 따라 송출되는 프로그램을 수동적으로 시청하는 매체로 자리매김했기 때문이다. 이를 ‘lean backward’ 형 서비스라고 하는데, 시청자는 TV 전원을 켜고 끄거나, 채널을 돌리는 정도만 하면 된다. 즉, 시청자가 아무것도 하지 않아도 TV 프로그램이 자동으로 제공되는 것이다. 이러한 TV 시청 문화에 오랫동안 익숙해진 시청자에게는 양방향 서비스가 번거롭고 귀찮게 느껴질 수 있다.

반면 인터넷 등 통신서비스에서는 이용자가 필요한 정보를 검색하고 찾지 않으면 아무것도 얻을 수가 없는 구조이다. 그러므로 이용자는 고개를 앞으로 숙여 얼굴을 모니터 쪽으로 가까이하면서 이용을 하게 된다. 이를 ‘lean forward’ 형 서비스라고 하는데, 능동적이고 적극적인 인터넷 사용자의 특성을 잘 대변하고 있다.

인터넷 사용 인구가 폭발적으로 늘어나서 검색과 선택이 생활화되고 있는 미디어 문화 속에서, 전통적인 TV에 인터넷의 장점을 접목한 양방향TV 서비스의 전망은 여전히 밝을 것으로 기대된다. 일례로 삼성전자는 ‘갤럭시 탭’ 광고를 집행하면서 신문에 QR 코드(Quick Response Code)를 삽입하였다. 신문을 읽다가 스마트 폰으로 TV 광고나 마이크로사이트에서 진행 중인 다양한 관련 마케팅 정보를 확인할 수 있는 크로스오버 광고를 제공한 것이다. 이는 신문이 양방향성을 이용하여 인쇄 광고의 한계를 뛰어넘으려는 시도인데, 양방향화가 광고 시장에서 매체를 불문하고 진행되고 있는 현상임을 추정할 수 있다(이투데이, 2010.12.20). 그러므로 지상파를 비롯한 방송매체들이 적극 참조하여야 할 모델이라고 생각된다.

이러한 미디어 환경 변화에 힘입어 디지털TV를 통한 양방향 광고도 광고 산업에 큰 변화를 가져다 줄만큼 활용가치가 커질 것으로 예상되고 있다(이시훈·김세철, 2001; 이시훈·탁진영, 2006). 양방향 광고는 광고를 시청하는 이용자들이 광고 상품에 대한 추가적인 정보 탐색, 제품의 구매나 이벤트, 프로모션의 참여를 즉각적으로 할 수 있는 광고형태를 말한다(김상준·이시훈·황

장선·김병수, 2010.8).

양방향 광고는 ‘광고메시지 노출-정보탐색-참여’의 3단계 구조로 이루어진다. 신일기(2011.3)는 양방향 방송이 기존 방송광고보다 다양하고 효율적인 광고를 가능하게 만드는 기반이 되기 때문에, 향후 양방향성이 고객과 광고주의 니즈를 반영하여 광고시장 내 플랫폼간의 가치 이동의 방향 설정을 더욱 강화시킬 것으로 예상하였다. 현재 집집마다 보급된 인터넷을 리턴패스로 이용하면, 지상파 방송이나 케이블, IPTV, 위성방송 등 모든 디지털 방송 미디어들이 시청자에 의해 생성된 선택 신호를 전달받아 양방향 광고를 시행할 수 있다. 그래서 앞으로 광고기획에서 양방향 미디어의 전략적인 사용이 광고 캠페인의 성패에 중요한 역할을 할 것으로 예측되고 있다(이시훈·안주아·김인영·박지혜, 2010).

다. 맞춤형 광고

최근 맞춤형 광고도 증가하고 있다. 미래창조과학부(2013. 5)는 ‘스마트 광고산업 육성전략’ 보고서에서 맞춤형 광고를 ‘이용자의 성향이나 취향에 맞는 광고를 선별하여 개인별로 광고를 노출시키거나 제공하는 광고’로 정의한 바 있다. 즉, 고객 데이터베이스에서 정보를 추출하여 개인형 단말로 송출함으로써 개인별로 광고를 제공하는 것이다.

미국 AT&T는 ‘AdWorks’를 통하여 지역별로 시청이력을 분석하여 시청 연관성이 높은 콘텐츠에 맞춤형 광고를 제공하고, 셋탑박스(u-Verse STB)에 연결된 태블릿, 모바일, PC를 통해 프로그램 시청자에게 쿠폰제공, 배너형 광고 등을 집행하였다. 영국의 BskyB는 ‘AdSmar’를 통하여 셋탑박스에 광고를 저장해 놓고 가입 가구의 연령대, 성별, 소득 등의 특성을 이용하여 상이한 광고를 게재하는 타겟 광고 서비스를 2013년 2월에 출시한 바 있다. 홍콩의 NOW TV는 IPTV 양방향광고를 통해 티켓, 서적, DVD 주문, 식당 예약, 음식 배달 등의 서비스를 제공하고, 주문 내역, 예약 정보 등 이용자가 입력한 정보

를 맞춤형 광고에 활용한 바 있다.

인터넷에서는 미국의 Hulu가 VoD 콘텐츠 시청 전에 ‘Ad Swap’ 을 통해 복수의 광고 중에서 하나를 시청자가 선택할 수 있도록 하고, 그 정보를 이용하여 맞춤형 광고를 제공한다. 아마존은 1억 8,800만 명 고객의 쇼핑기록을 바탕으로 맞춤형광고를 제공하고 있고, 페이스북은 10억 명 가입자의 나이, 성별, 직장, 학력, 관심사 등에 대한 데이터 베이스를 구축하고 이를 이용하여 타겟팅 광고를 제공하고 있다.

모바일에서는 네이버의 ‘초이스클릭’ 이 16개 광역시도와 해외 1개 지역을 선택하여 지역 타겟팅 광고를 노출한 바 있다. 미국 AT&T는 ‘ShopAlert’ 서비스를 제공하면서 고객의 동의를 얻은 후에 고객의 위치를 파악하여 주변 상점에 대한 지역 맞춤형 광고를 제공하였다.

맞춤형 광고는 광고 메시지를 타깃화된 특정 소비자에게만 광고메시지를 전달하는 개인형 광고이므로, 대중에게 무차별적으로 제공되는 기존의 방송광고나 신문광고 등 전통매체 광고보다 효율적이며, 이용자에게 필요한 정보를 심도 깊게 제공하여 이용자들의 편익을 높일 수 있다.

라. 방송 광고의 재분류

양방향 TV광고는 데이터방송의 보조적 서비스와 같이 연동형과 독립형으로 분류된다. 연동형 광고는 연동을 시작하는 콘텐츠에 따라 광고 속에 삽입하여 해당 상품이나 서비스의 부가정보를 제공하는 ‘광고 속 광고(Commercial In Commercial, 이하 CIC)’ 와 방송 프로그램 중에 노출시켜 상호작용적 기능을 부과하여 광고를 시청하거나 T-Commerce까지 연결시키는 ‘프로그램 속 광고(Commercial In Program, 이하 CIP)’ 로 나눌 수 있다(심성욱, 2009). 독립형 광고는 배너 혹은 마이크로사이트 광고와 광고주가 브랜드에 대한 상세 정보를 제공하고자 할 때 사용되는 광고인 ‘광고주 전용 페이지’ 로 나눈다.

시장조사 전문기관인 ‘Forrester Research’ 는 인터랙티브 TV 광고 유형을 전자 프로그램 안내광고(EPG; Electronic Program Guide), 월드 가든(Walled Garden) 그리고 클릭 광고(Click-Ad)로 구분하였다(김상준, 2009). EPG 광고는 프로그램 안내화면에 광고나 동영상 광고를 삽입하는 것이다. 월드 가든은 사업자가 구성해 놓은 조직화된 콘텐츠를 인터넷 콘텐츠와 비슷하게 이용하는 데이터 서비스로, 유럽에서는 이를 ‘DAL(Dedicated Advertisers Location)’ 이라 부른다. 클릭광고는 기존 광고에 인터랙티브 기능을 부여하고, 리모컨으로 클릭해서 부가적인 정보를 보거나 카탈로그, 할인쿠폰을 요청하고, 상품 주문도 가능한 광고이다. 향후 가장 큰 광고매출이 발생할 분야로 여겨지고 있다.

새로운 광고유형의 출시를 반영하여 이시훈·안주아·김인영·박지혜(2010)는 현재 제공되는 다양한 광고들을 조사한 후, 기존 광고에 디지털 시대에 필수적인 광고유형들을 추가하여 매체별로 광고를 재분류하였다. 지상파 방송의 경우 데이터방송 자막광고와 양방향 광고로 크게 구분하였다. 여기서 데이터방송 자막광고는 데이터방송 채널을 안내하고 시청자가 선택할 수 있도록 구성하는 최초 화면의 자막광고이다. 그러므로 자막광고를 원래의 의미인 ‘방송사업자의 명칭고지시 또는 방송프로그램 안내고지시’(방송법시행령제 59조 제2항 라.)에 한해서 시행하는 광고에서 ‘데이터방송 채널의 안내’로 확장시킬 것을 제안하고 있는 것이다. 양방향 광고는 실시간 프로그램에 삽입하는 광고와, 광고에 연동하여 양방향을 부가하거나, 세분화된 타겟에게만 제공되는 일대일 광고로 구성하였다. 케이블 방송광고는 아날로그 광고 중 다소 변형된 탄력시보, 중CM범퍼, 넥스트ID, 스테이션ID, 등급고지, 필러광고, 협찬고지 광고 등을 추가로 분류하였다. 그리고 디지털 광고유형으로 데이터방송 자막광고, VoD 시청 전후에 나타나는 동영상 광고인 VoD광고(로딩광고)와 채널 가이드에 노출되는 EPG광고, 실시간 프로그램에 양방향 광고를 삽입한 실시간 프로그램 연동형 등으로 구분하였다. 여기서 VoD 광고는 VoD 시작 전에 강제로 노출되는 방식의 재핑이 불가능한 광고로, 최근 VoD 시장의 확대와 함께 주목받는 광고 형태이다. 콘텐츠 시청 전에 내보내므로 상대적으로 높은

주목도를 올릴 수 있다. 또 콘텐츠의 성격에 따라 맞춤형 광고를 노출시킬 수 있다는 장점도 지니고 있다(김상준·이시훈·황장선·김병수, 2010.8). IPTV는 케이블 방송광고에다 트리거 광고, 메뉴 입점형 광고, 배너형 광고, 광고주 전용 페이지, 광고연동형, 일대일 광고 등의 디지털 광고들이 추가로 시행되고 있는 것으로 분류되었다.

이러한 디지털 광고들은 대부분 현재의 광고 유형에 부합되지 않은 변형된 형태들로서, 규제 현장에서 어려움을 초래할 것으로 우려되고 있다.

마. 인터넷 광고

방송통신위원회(2010. 10)는 인터넷 광고를 ‘광고주가 자신 또는 자신의 상품 등에 관한 정보를 비용을 지급하고 타인의 사이트에 게재하거나, 검색엔진 또는 타인의 사이트에 연결시키는 등 정보통신망을 통하여 이용자에게 널리 알리는 행위’라고 규정하였다. 그리고 광의의 개념으로는 인터넷을 매체로 하여 홍보를 목적으로 하는 정보제공, 이벤트, 프로모션 등 고객과의 일련의 커뮤니케이션 활동이라고 규정하였다.

인터넷 광고는 기존 광고와는 달리 커뮤니케이션의 위계적 효과 단계를 단축시켰다는 평가를 받는다(이시훈·송기인·안주아·김광협·여송필, 2006). 원래 광고는 구매와 브랜드 충성도의 제고를 목표로 인지 및 태도와 같은 효과 위계모델의 커뮤니케이션 측면에 집중하였다. 그러나 인터넷 광고는 이를 압축 혹은 생략하고, 소비자를 웹사이트로 유도하거나 바로 구매로 연결시키고 있다. 또한 인터넷 광고는 무차별적이며 강제적으로 침투하는 타 광고에 비해 소비자가 최소한 한번 이상의 클릭으로 광고를 요청하는 형식을 취한다. 그러므로 개인의 선택 정보를 광고주에게 제공하기도 한다. 또한 저렴한 가격과 광고효과 평가가 가능한 장점으로 인해 2012년부터 지상파TV 광고시장을 추월하면서 가장 큰 광고 미디어로 자리매김하고 있다. 한국인터넷마케팅협회(2005)는 천명당 도달비용인 CPM(Cost Per Mille) 측정을 통하여 당시 네이버

초기화면에서의 광고 CPM이 3,000원으로 비교 대상인 4대 전통매체 대비 가장 낮음을 주장하였다.

임종현(1998)은 인터넷 광고의 장점을 11가지로 설명하였다. 양방향 커뮤니케이션, 타겟 맞춤, 전 세계 고객을 대상으로 하며, 정보제공의 무제한성, 시간 무제약, 멀티미디어적 요소, 구매와 직접 연결 가능, 광고갱신 용이, 저렴한 비용, 사용자의 혜택, 광고효과 측정 용이 등이다. 반면, 인터넷 광고의 단점으로는 혁신 기피자의 인터넷 광고에 대한 부정적인 태도, 컴퓨터 성능에 따른 속도의 차이로 인해 소비자 불편 유발, 개인의 프라이버시 침해 등을 지적하였다.

현재는 인터넷 광고를 배너 형태의 ‘노출형 광고’와 검색을 통해 나타나는 ‘검색 광고’로 나누는 것이 보편적이다. 여기에 보다 세분화된 구체적인 광고유형들을 포함시켜 인터넷 광고를 분류한 연구들이 진행되었다. 최민재·신동희(2014)는 초기 인터넷 광고는 배너광고가 절대적인 위치를 차지했으나, 콘텐츠의 다변화와 검색기술의 발달로 검색광고, 동영상광고, 텍스트광고, 리치미디어(rich media) 광고 등 다양한 유형들이 등장한 것으로 밝혔다. 한국인터넷광고심의기구(KIADO, 2010.12.)는 광고 이용형태를 일방향적 노출형과 이용자 검색기반의 양방향적 검색형으로 나누고, 형태에 따라 텍스트광고, 배너광고(단순배너, 애니메이션배너), 전면광고 및 떠있는 광고³⁾, 검색광고⁴⁾, 이메일 광고, 웹사이트·콘텐츠 연결형 광고⁵⁾ 등으로 나눈 바 있다. 조용혁·김도승·이준호(2008.12.)는 인터넷 광고를 운용 방법에 따라 정지형 광고, 애니메이션 광고, 리치미디어 광고, 스마트광고, 동영상광고 등으로 나누었다. 여기서 리치미디어 광고는 기존광고에 사운드, 멀티미디어 등의 다양한 기법을 추가한 광고를 말한다. 이시훈·안주아·김인영·박지혜(2010)는 인터넷 광고를 배너광고, 틱입형광고⁶⁾, 콘텐츠형광고⁷⁾, 이메일광고, 텍스트광고, 검색광고, 동영상

3) 웹페이지와는 별도로 위 또는 아래에 새로운 창이 뜨면서 제시되는 광고

4) 입력된 등록검색어에 연동하여 사전에 등록된 광고문구 및 광고대상 사이트의 인터넷주소가 노출되는 광고

5) 미니홈피광고와 같이 웹사이트내에 콘텐츠 혹은 이와 연결되어진 형태로 제시되는 광고

상광고⁸⁾의 유형으로 나누었다.

배너광고는 1994년 미국 웹진 ‘Hot Wired’가 AT&T 배너광고를 시작하면서 시작되었다(이시훈·송기인·안주아·김광협·여송필, 2006). 배너광고는 화면에 직사각형 형태로 노출되는 광고로 제작이 쉬운 장점이 있다. 그러나 크기가 제한되어 전달가능한 정보량도 제한되는 한계도 아울러 지니고 있다. 고정형에서 시작하여 애니메이션형, 동영상형, 양방향형, 리치미디어 등 종류가 다양하다. 업계에서는 인터넷 영역에서는 검색광고 시장과 동영상광고 시장은 규모가 최소한 현상유지 이상으로 예상되고 있는 반면, 디스플레이형 광고시장은 감소할 것으로 의견이 모아지고 있다(최민재·신동희, 2014).

바. 기타 잠재력을 가진 뉴미디어 광고

이시훈(2010.여름)은 스마트폰의 확산으로 배너광고, 검색광고, 동영상광고 등의 인터넷 광고 모델들이 모바일 광고시장에 적용되기 시작한 것으로 주장하였다. 초기에는 SMS와 같은 문자 형태의 광고 수단에서 시작하여, 소셜(social)미디어와의 결합으로 사회적 네트워크를 구성하는 서비스로 성장할 것으로 전망하였다. 또한 김재필·허정욱·성민현(2011)은 포털사업자가 주도하는 검색광고와 웹이나 어플 내 배너 광고가 주목도가 높고 거부감이 적어 모바일 시대에도 성장할 것을 예상하였다. 그 외에도 동영상 시청 전후에 노출되는 양방향 비디오광고, 기업이 배포하는 브랜드 앱, 플랫폼 내에 브랜드 앱 입점 등이 모바일 환경에서 집행되고 있다.

모바일 광고는 인터넷 광고에 비해 높은 응답률, 실시간으로 이벤트와 관련된 트리거(trigger)를 제공할 수 있는 장점들이 있어 광고의 효율적인 집행을

-
- 6) 웹 페이지에서 다음 웹페이지로 넘어가는 사이에 돌출되는 광고. 고정형, 애니메이션
 - 7) 특정 사이트에 스폰서를 제공하여 회사의 로고나 브랜드 이름을 명시함으로써 브랜드 인지도 및 신뢰도 제고를 목적으로 하는 광고. 스폰서쉽, 콘텐츠내, 기사식
 - 8) 포털의 초기면에서 배너에 대한 반응(마우스 오버/드래그 등)을 통해 동영상 노출의 형태로 확장되는 형태와 UCC 프로모션 확대에 따른 동영상 형태의 광고

가능하게 하는 타겟팅 능력이 특징이다(Yaniv, 2008). 또한 통신사업자들이 확보하고 있는 가입자 데이터베이스를 이용하여 연령, 지역, 성별 등 인구통계적인 변수를 고려하여 광고 대상을 사전에 파악한 후 선별적으로 일대일 타겟 광고를 노출시킬 수 있다. 그리고 개인화된 모바일 기기의 특성상 개인화된 광고를 제공할 수 있다. 또한 스마트 기기에 장착된 GPS가 제공하는 위치정보를 이용할 경우 위치기반 광고도 가능하다. 소비자가 위치한 주변지역에 대한 광고를 제공하고 여기에 개인 정보를 결합하면, 효율적이고 개인화된 맞춤형 광고 제공이 가능하다. 반면 불필요한 정보를 받을 확률도 크게 줄일 수 있을 것이다. 그러나 타겟팅 광고를 하기 위해서는 개인의 프라이버시 침해 문제가 먼저 해결되어야 한다.

모바일 기기의 성능이 좋아지면서 리치미디어 광고 사례가 늘어나고 있다. 전술한 바와 같이 스마트 기기의 카메라로 신문지면의 입체광고 코드를 스캔하면 화면에 관련 제품 정보가 나타나고, GPS 정보를 이용하여 이용자 위치를 파악한 뒤 주위 상점의 할인쿠폰을 제공한다. KT는 증강현실을 이용한 게임형 광고 ‘캐치캐치’를 통해 다양한 쿠폰 및 이벤트를 제공하고 있다. 삼성은 갤럭시 노트 제품을 가상의 3D 이미지로 제작하여 사용자의 조작에 반응하도록 구성하였다. BAND-AID(존슨앤존슨)는 어린이들이 좋아하는 캐릭터 밴드를 태블릿PC 앱으로 비추면 밴드에 그려진 캐릭터가 가상현실로 등장하는 서비스를 제공 중이다. 스웨덴의 Volvo는 iOS 기반의 앱을 이용하여 자사 신모델 차량의 내부를 투영하여 볼 수 있으며, 360도 회전이 가능한 광고를 제공하고 있다(이한규·오천인·한경수·현은희·정영호, 2014.6).

업계에서는 현재 주류를 이루고 있는 디스플레이 광고와 검색광고가 향후의 모바일 광고시장에서 퇴조하고, 점차 모바일의 강점을 지닌 새로운 광고 유형의 시장이 확대될 것으로 전망하고 있다(최민재·신동희, 2014). 그러나 개인정보 활용 제한이 상당한 걸림돌로 인식되고 있다.

한편, 스마트TV용 광고는 VoD, 트리거, 배너형, 광고주 전용 홈페이지, 프로그램 연동형 광고로 나눌 수 있다. 이 중에서 VoD광고는 가정 내 TV 셋탑

박스에 부착된 카메라 센서가 시청자의 나이와 성별을 파악한 뒤, 이에 부합하는 맞춤형 광고를 제공하여 광고 효율을 높일 수 있다. 또한 인터넷을 이용하여 아바타 등을 통해 제품을 체험하면서 구매를 권유하거나 홍보하는 실감·체험형 광고도 있다.

3. 현재 방송광고 규제현장에서의 신유형광고⁹⁾

광고에 대한 내용심의는 방송통신심의위원회가 수행하고 있고, 노출 시간, 노출 크기 등 광고형식 심의는 미래부 산하기관인 중앙전파관리소가 수행하여 왔다. 그러나 2014년부터 한국방송통신전파진흥원(KCA)으로 형식심의가 이관되었다. KCA 측은 방송광고 모니터링을 수행하면서 발견한 다양한 위반사례들을 모아 발표한 바 있다(한국방송통신전파진흥원, 2014.12). 여기에는 실제로 발생하는 위반사례들을 종류별로 모았으므로, 방송광고가 진화되는 방향과 규제 개선에 대한 시장의 신호를 잘 읽을 수 있다. 본 절에서는 해당 자료를 이용하여 현재 출현하고 있는 새로운 광고 유형들을 파악하고, 이를 통해 규제 개선의 필요성을 고찰하였다.

가. 광고규제 위반 사례

KCA가 적발한 위반사례를 종류별로 살펴보면, 6분 이상의 인포머셜 광고가 다수 발견되는데, 이는 매체별로 1분 40초 혹은 1분 30초로 제한된 토막광고 시간 기준을 초과한 것이다. 다음으로 광고시간 총량을 2~8분 초과하여 집행한 광고 시간당 총량 위반 사례가 있다. 여기에는 광고 유형에 상관 없이 1시간 내에 포함된 광고를 모두 합산하는데, 큐톤 광고도 당연히 포함된다. 중

9) 본 절에서는 KCA가 모니터링 한 위반사례와 신유형광고로 분류한 사례들을 활용하였다(한국방송통신전파진흥원, 2014.12). 자료 이용에 대해 업무 담당자들에게 깊은 감사를 드린다.

간광고에서는 프로그램 시간에 비례하여 시행하는 중간광고 횟수제한 위반이 많다. 유료방송의 경우 프로그램 길이가 45분 미만임에도 중간광고를 편성하거나, 매회 1분씩 광고를 할 수 있는데 3~4분 동안 광고를 집행하는 사례도 있다. 또한 중간광고 시간에 필러(filler)를 집행하는 경우는 광고로 보아서 중간광고 시간 총량에 포함시키는데, 이를 어기는 경우도 있다. 특히 채널 고지, 자사 프로그램 예고, 뮤직비디오 편성 등은 필러가 아닌 광고에 포함시키고 있다. 자막광고는 1회 자막광고 시간을 초과하거나, 명칭 고지나 방송 프로그램 안내 고지시에만 편성이 가능한데 그 이외의 경우에 노출하여 위반한 사례가 있다. 시보 광고는 1회 광고시간(10초)을 초과하는 사례가 있었다.

간접광고는 상품 등의 노출시간의 총 합이 프로그램 시간의 5%를 초과하는 경우가 많았다. 드라마의 경우 전화 줄거리 및 다음 회차 예고에 간접광고가 포함될 경우 간접광고 노출시간에 포함시켜 산정하고 있었다. 또한 노출되는 상표나 로고 등의 상품을 알 수 있는 표시의 크기가 1/4을 초과하는 경우도 있었다. 여기서 노출 크기는 한 화면 내의 모든 간접광고 노출 상표 크기의 합을 의미한다. 방송법에서는 상품을 알 수 있는 표시를 상표, 로고 등이라고 규정하고 있는데, ‘등’에서 유추할 수 있는 바와 같이 상표와 로고는 상품을 알 수 있는 표시의 사례일 뿐이며, ‘브랜드 이름(text)’이나 ‘로고’만 노출되는 경우에도 모두 간접광고의 규제를 받는 것으로 해석하고 있었다. 간접광고가 프로그램 안에 포함되어 있음을 고지하지 않는 경우도 있었다. 그리고 간접광고 집행에서 주의할 점을 지적하기도 하는데, 필러 영상물의 간접광고는 노출되지 않도록 하여야 하며, 명칭, 상표, 로고, 슬로건, 디자인 등을 일부 변경하여 부각시키는 방식도 광고 효과가 있는 것으로 판단하고 있으므로 주의할 필요가 있다. 그리고 애니메이션, 교양·정보 등의 프로그램에서 기획 단계에서부터 특정 상품을 이용하는 경우 상표 노출이 되지 않도록 주의해야 한다. 한편, 가상광고는 프로그램 내에 가상광고가 포함되어 있음을 자막으로 고지하지 않는 사례가 발견되었다.

이상의 위반사례들은 실무 단계에서 광고를 집행할 때 관련 규제에 대한

정확한 이해가 부족했거나, 조금 특수한 상황에 대한 유권해석이 달라서, 혹은 알면서도 위반한 경우들이라고 판단된다. 그러므로 위의 사례들은 현행 법령으로 규제가 가능하며, 단지 피규제자들에 대한 홍보와 소통을 통하여 규제를 준수하도록 유도할 수 있을 것으로 생각된다.

나. 신유형광고

한편, 모니터링 결과 일부 신유형광고들도 발견되었다. 첫째, 혼합유형 광고가 나타났다. 가상광고와 간접광고를 혼합한 방식인데, 컴퓨터 그래픽을 이용하여 만든 로고나 브랜드를 프로그램 중에 간접광고 형태로 노출시킴으로서 두 광고를 혼합하고 있다. 그러나 가상광고는 스포츠 프로그램에만 노출할 수 있는 제한이 있는 반면, 간접광고는 오락과 교양 분야에 노출이 가능하다. 가상광고는 선수, 심판 관중 위에 노출이 금지되고, 간접광고는 언급이나 구매이용이 금지된다. 나머지 노출 시간이나 크기, 자막고지 의무, 금지 상품 등은 두 광고가 모두 동일한 규제를 받는다.

[그림3] 간접광고와 가상광고의 혼합 유형



※ 출처 : 한국방송통신전파진흥원(2014.12)

둘째, 기존의 데이터방송 광고유형에 해당하지 않는 유형들이 나타났다. 보조적 데이터방송의 경우 일반 광고나 드라마 등 프로그램의 화면 위에 데이터방송 트리거(trigger, 지정자)가 표시되는데, 여기서 광고성 메시지를 노출하는 것은 불법이다. 그런데 트리거는 프로그램이나 광고 화면상의 이미지, 텍스트, 동영상 등의 게이트웨이를 노출시키는 광고로, 트리거를 보고 리모컨에서 동일한 색깔을 가진 버튼을 누르면 해당하는 팝업 광고로 이동하게 된다. 문제는 트리거의 문구가 광고성인지 판단하기 모호할 경우가 있다는데 있다.

[그림4] 데이터방송 트리거의 광고성 문구



※ 출처 : 한국방송통신전파진흥원(2014.12)

셋째, 방송 프로그램을 시청하다가 VoD 등을 시청하기 위해 메뉴 버튼을 누를 경우 EPG 화면으로 전환되면서 광고가 노출되는 경우가 있다. 이는 현재의 광고 규제에는 나타나지 않는다.

[그림5] EPG 화면 광고 혼합 유형



※ 출처 : 한국방송통신전파진흥원(2014.12)

넷째, 채널을 변경하기 위해 리모컨을 작동하면 화면 하단에 채널에 대한 안내 자막이 나타나고, 채널 전환이 완료되면 안내 자막이 사라지면서 프로그램 위에 광고가 노출되는 경우이다. 이 광고는 리모컨에서 나가기 버튼을 누르기 전까지는 지속적으로 노출되어, 시청자에게 불편을 유발한다.

[그림6] 채널 전환시의 자막과 광고 노출





※ 출처 : 한국방송통신전파진흥원(2014.12)

다섯째, 프로그램 위에 자막이 노출되는 경우이다. 자막은 스크롤 자막과 고정자막, 팝업자막 등 3가지로 분류가 가능하다. 화면내 자막의 위치는 다양하게 나타나고 있다. 스크롤 자막은 화면 내에서 흘러가는 자막으로, 해당 채널이나 계열사 채널의 프로그램 예고가 주를 이루며, 전시회·콘서트 등 행사 안내도 많다. 상업적 광고는 발견되지 않고 있으며, 30초에서 2분까지 편성된다. 뉴스나 경제, 증권 분야의 전문채널의 경우 스크롤 자막이 상시에 화면 하단에 노출되고 있다. 고정자막은 주로 PP채널에서 노출되는데, 스크롤 자막보다 많고 더욱 오래 노출된다. 자막의 내용이 프로그램 내에서 바뀌는 경우도 있다. 화면 하단에 스크롤 자막과 고정자막이 함께 노출되는 경우도 있다. 팝업 자막은 동영상이나 그래픽 형태의 팝업으로 노출하는 경우가 발견된다. 팝업의 크기, 빈도, 형태는 채널별로 상이한데, 주로 프로그램 예고 등에 사용된다. 지상파 방송도 팝업공지를 하는 경우는 있으나 동영상을 사용하는 경우는 발견되지 않았다.

[그림] 자막 노출

(a) 스크롤 자막



(b) 고정 자막



(c) 팝업 자막



※ 출처 : 한국방송통신전파진흥원(2014.12)

이상의 사례들을 「방송법」 제73조에서 규정하고 있는 광고 유형을 다소 벗어난 광고들로 규제가 애매한 사례들이다.

IV. 규제개선방향

1. 방송의 공익성과 광고규제의 근거

가. 방송의 공익성

방송은 시장성과 못지않게 공익성(Public Interest)과 공공성이 중시되는 매체로 간주되어 왔고, 공익성은 방송을 통신 등 다른 ICT(Information and Communication Technology) 서비스와 차별화시키는 고유한 속성으로 자리 잡았다. 특히 지상파 방송은 공·민영 공히 우리나라 국민이면 누구나 시청할 수 있는 ‘무료 보편적 서비스’로 자리 잡으면서 시청자 복지를 위해 봉사할 의무를 지닌 공공적인 미디어의 대명사가 되어 왔다. 그런데 공익성은 방송에 구체적인 공적 기능과 역할의 이행을 부과하는데 근거가 되는 개념이다. 즉, 현행 방송법령에서 규정하고 있는 다양한 제한과 규제들이 방송의 공익성을 근거로 하여 정당화되고 있는데, 시장 친화적일 것으로 간주되는 유료 방송 역시 산업적 효과 못지않게 다양한 공익적 책무가 부과되고 이에 걸맞는 다양한 규제가 가해지고 있다.

공익은 공공의 이익을 줄인 말로, 공동선(Common Good) 또는 공공복리(Commonwealth)라는 말들과 비슷한 뜻으로 쓰이기도 한다(이효성, 1996). 이는 사회의 모든 구성원에 관계되는 공통의 이익을 지칭하는 단어이다. 공익은 군주국가에서 근대 시민사회로 전환기에 정치권력이 국민적 합의를 얻기 위해서 태어난 개념이다. 공익은 사회 전체 구성원들의 전체 이익을 대변하는 것이기도 하고 사회에서 바람직하게 여겨지는 지향점을 의미할 수도 있다. 그러므로 공동체의 권익, 다수의 이익, 사회적 약자의 이익, 보편화된 가치 등 대단히 포괄적인 가치들이 혼재되어 있는 개념이다(도준호·변상규, 2010).

그러나 공익은 구체적인 내용이 명확하지 않은 경우가 많다. 정책을 정당화하는 기준으로 공익이라는 말을 많이 쓰이지만, 그것이 구체적으로 무엇인가에 대해서는 언급하지 않고 단지 그 자명성을 강조하는데 그치는 경우가 있다(이한영, 2009). 그러므로 현실에서는 공익의 정의를 두고 정치, 사회적으로 세력간 갈등이 일어나는 경우도 있다. 실제 미국과 영국에서는 방송 산업의 태동기에 방송의 공익성 구현에 대하여 서로 다른 관점에서 접근하였다. 영국은 사회제도적인 관점에서 방송의 공공적 역할을 중요하게 생각해 온 반면, 미국은 방송을 시장원리와 기술 중심적 관점으로 바라보면서 시장을 통해 공익성을 충분히 구현할 수 있는 것으로 믿어왔다. 국내에서도 방송의 공익성에 대한 연구들이 많이 수행되었다. 최영목(1997)은 방송의 공익성의 근거를 ①사회 책임론, ②공공재 산업론, ③공론장 이론, ④참여민주주의론 등 네 가지로 정리했으며, 방송의 공공성을 구성하는 요소로 ①전파의 희소성, ②방송의 사회적 영향력, ③공론장 기능을 꼽았다.

방송의 공익적 역할은 이를 수행하기 위한 공적의무 및 규제를 정당화시켜주는 근거가 되기도 한다. 우리나라 「방송법」에는 방송의 공적 책임과 공정성 및 공익성을 규정하는 다양한 조항들이 있다. 제1조(목적)에는 ‘이 법은 방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다’고 명시되어 있다. 제4조(방송편성의 자유와 독립)에는 방송편성의 독립성을 규정하고 있고, 제5조(방송의 공적 책임)에는 민주적 기본질서 존중, 국민의 화합과 조화로운 국가발전 및 민주적 여론형성에 이바지, 지역간·세대간·계층간·성별간 갈등조장 금지 등의 공적 역할이 규정되어 있다. 제6조(방송의 공정성 및 공익성)에는 공정하고 객관적인 보도, 차별금지, 국민의 기본권 옹호, 국민의 알권리와 표현의 자유보호, 소수자·취약계층 이익 반영, 지역사회의 균형발전과 민족문화 창달에 이바지, 사회교육 및 국민 문화생활의 질적 향상, 표준말 보급, 정치적 이해당사자에 대한 균형성 있는 프로그램 편성 등이 규정되어 있다.

바렌트(Barendt, 1992)는 방송사업자가 공익적 의무를 다해야 한다고 주장하면서, 아날로그 시대의 방송규제의 근거로 ‘공적자원(Public Resource)’, ‘주파수 희소성(Frequency Scarcity)’, ‘사회적 영향력(Social Influence)’을 지적한바 있다. 일반적으로 이러한 논의들에서 방송의 대중 영향력과 주파수 자원의 희소성이 가장 많이 거론되고 있다.

방송 규제의 근거를 구체적으로 고찰해보면 첫째, 방송사가 ‘주파수의 수탁자’로서 의무를 진다는 주장이다. 주파수를 누구나 사용한다면 혼신으로 인해 제대로 된 방송이 이루어질 수 없으므로, 주파수는 효율적으로 배분되어야 하는 유한 희소한 공적 자원이다. 그런 주파수를 방송사가 독점적으로 사용하므로, 이에 대한 반대급부로서 공적 의무를 부담하여야 한다는 논지이다. 즉, 전파자원은 개인의 소유물이 아니고 국민 전체의 소유물이기 때문에 모든 사람들에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 공정하게 사용되어야 함에서 규제의 정당성을 찾고 있다. 이 논리는 전파를 직접 사용하는 지상파 및 위성방송 뿐 아니라, 유선케이블 속에서 주파수를 이용하는 케이블TV나 IPTV에 대한 규제 근거로도 사용되어 왔다. 그러나 아날로그 시대를 마감하고 디지털화가 빠르게 진행되면서 데이터의 압축 전송이 가능해져, 주파수의 가용 용량이 확대되는 바람에 주파수의 희소성이 약화되고 있다는 지적이 많다.

둘째, 방송의 대중 영향력이다. TV 방송은 2011년 기준 수상기 2,177만대가 보급되어 가구 수(1,757만 가구, 2010년) 대비 보급률이 124%에 달한다(방송통신위원회, 2012). 그러므로 상업용을 제외하더라도 우리나라 대부분의 가정(97%)에 수상기가 보급되어 있다. 방송매체 이용에 대한 실태조사에 따르면 TV 이용률이 전 국민의 96.6%에 이르며, 하루 이용시간이 평균 189분으로 모든 매체 가운데 가장 길다(방송통신위원회, 2012.12). 그러므로 방송은 매체 영향력과 매체 충성도 공히 최고의 매체이다. 그런데 방송은 통신과 달리 선형 서비스이며, 편성권한이 방송사업자에게 귀속되어 있다. 그러므로 콘텐츠에 대한 시청자의 선택권이 상대적으로 낮은 미디어이다. 정부는 방송의 막강한 대중 영향력과 상대적으로 낮은 선택권을 감안하여, 건전한 여론 형성과 건전한

문화 창달을 도모하기 위해 방송내용을 심의하는 등 강도 높은 규제를 적용하고 있다. 선정적이거나 폭력적인 내용 등 사회적으로 바람직하지 않고 미성년자에게 해가 될 수 있는 프로그램은 규제의 대상이 된다.

결론적으로 공익성은 방송 정책의 근간을 이루는 가치이며, 이러한 이유로 인해 방송은 전통적으로 규제산업으로 분류되어 왔다. 즉, 방송 콘텐츠가 다양성과 적정한 내용을 추구할 수 있도록 유도하기 위해 방송사업자에 대한 엄격한 진입규제, 소유규제와 콘텐츠에 대한 내용규제가 적용되어 온 것이다.

나. 광고 규제의 정당성

1) 법적 측면

현행 우리나라 「헌법」 제21조 제1항은 ‘모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다’고 규정하면서 표현의 자유를 보장하고 있다. 표현의 자유를 보장하는 사상적 토대는 ‘사상의 자유시장이론(the open market of ideas theory)’이다. 사상의 진실성은 국가가 결정할 수 없고, 사회영역에서 대립되는 사상들과 경쟁을 통해서만 발견할 수 있다는 이론이다. 그러므로 사회 구성원이 자유롭게 의견을 교환하는 ‘사상의 시장’에 대한 자유방임주의를 도입하여 정부의 불간섭을 주장하는 것이다. 이 이론은 존 밀턴(John Milton), 존 로크(John Locke), 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill)의 자유주의 사상에 기반하고 있고, 미국의 홀즈(Oliver W. Holmes) 대법관이 ‘진리 발견을 위한 최선의 방법은 사상의 시장에서의 자유로운 경쟁을 통해 어떤 사상이 최선으로 받아들여지게 하는 것이다’고 표현하면서 자리잡았다.(Abrams v. United States 250 U.S. 616, 1919.) 하지만 사상이 시장논리에 적합한 재화인가에 대한 논란과 시장의 실패에 대한 비판이 제기되기도 했다(박용상, 2002; Edwin Baker, 1989).

그러나 광고주가 미디어를 이용하여 상품이나 서비스에 관한 사항을 이용

자에게 널리 알리는 표현이 「헌법」상 표현의 자유(헌법 제21조 제1항)를 통하여 보호되는 것인가에 관해서는 논란이 있어왔다. 현재 국내외 헌법학계와 국내 헌법재판소도 이를 표현의 자유에 의하여 보호되는 것으로 이해하는 것이 일반적이다(전광석, 2011; 헌재 1998.2.27. 96헌바2). 그러나 광고에 대해서 일반적인 표현의 자유에 비하여 더 많은 제한을 할 수 있다는 것 또한 일반적인 견해이다(이영·정필운, 2013). 즉, 국가가 공익이나 국민의 기본권을 보호할 책무를 동시에 지니므로, 광고에 의한 표현은 헌법 제37조 제2항에 따라 제한될 수 있다.

또한 헌법에서 보장하는 언론·출판의 자유에는 방송의 자유가 포함되고 보는 것이 지배적이다. 그런데 방송의 자유는 주관적인 자유권으로서의 특성 뿐 아니라 다양한 정보와 견해의 교환으로 민주주의의 존립과 발전에 기여하는 특성을 가지고 있다. 그러므로 방송의 자유는 주관적 권리의 성격과 함께 객관적 규범질서로서 제도적 보장의 성격을 가진다. 그래서 자유권 영역의 보장과 함께 이를 위해 국가의 개입이 요구되는 객관적 규범 질서의 영역이 있다. 그러므로 방송매체에 대한 규제를 논의함에 있어 방송사업자의 권리 뿐 아니라 시청자의 이익도 고려되어야 하는 것이다. 결론적으로 광고규제는 방송의 자유라는 기본권의 본질적 내용을 침해하지 않는 범위 내에서 방송 자유의 구현에 대한 제도적 보장으로서 국가에 의한 최소한의 보장 원칙에 의해 한정될 수 있는 정당성을 가진다(신홍균·박민·황승흠·정미나, 2009).

한편, 미국에서 광고 제한은 1938년에 기존 독점규제법을 보완한 ‘Wheeler-lea Act’를 제정하여 광고를 통한 불공정행위를 규제할 권한을 연방거래위원회(FTC)에 부여하면서 시작되었다. 이후 허위광고, 과장광고 등으로부터 소비자 보호를 위한 입법을 하였다(노희범, 2006)

2) 경제적 측면

방송 서비스가 무료보편적 서비스라는 것에는 우리나라 국민 중 특정인의 방송 소비를 배제할 수 없다는 내용이 포함되어 있다. 실제 신호를 무차별적으로 송출하는 기술적 특성으로 인해 방송이 보편적 서비스화된 측면도 크다. 또한 무차별적이고 일방향적으로 송출된 방송 신호를 타인이 수신하더라도 나의 수신에 영향을 미치지 않는 기술적 특성도 가지고 있다. 그러므로 방송 서비스는 마치 국방이나 도로 서비스와 같이 필요성은 높지만, 자신이 비용을 지불하기를 꺼려하고 무임승차(free ride)하려는 유인을 발생시킨다. 그러므로 방송은 프로그램 공급 측면에서 시장실패를 유발할 수 있다.

시장의 실패를 만회 혹은 보충하기 위해 방송광고 시장이 형성되었는데, 광고주는 방송 프로그램에 자사 제품에 대한 정보를 끼워 송출함으로써 단기간 내에 최대한 많은 잠재 소비자에게 전달시킬 유인을 갖는다(이종원·초성운·김지영, 2009.11). 방송사는 시청자들에게 좋은 프로그램을 제공하고, 광고주에게는 시청자 노출이라는 상품을 판매한다. 이는 미디어 산업의 양면시장의 특성에 기인하는데, 다매체 시대를 맞아 한정된 수용자와 재원을 사이에 두고 치열한 이용자 측면의 경쟁을 통해 광고 집중도를 높일 유인이 많은 것이다.

광고가 시청자에게 노출되는 정도에 대해서는 시청률 혹은 시청점유율 등의 지표가 사용되고 있다. 여기에는 광고에 대한 노출이 프로그램에 대한 노출과 비례한다는 전제가 내포되어 있다. 그런데 프로그램의 시청률이 광고가격 설정에 가장 중요한 요인이 되므로, 방송사 입장에서는 높은 광고매출을 확보하기 위해 시청률이 높은 프로그램을 생산 및 편성할 유인이 발생한다. 그리하여 선정적이거나 폭력적인 내용 등 사회적으로 바람직하지 못하지만 시청률이 높은 이른바 상업적인 콘텐츠의 공급이 많아지는 등 방송이 사회적 후생을 떨어뜨리는 역할을 할 가능성이 높아진다.

결론적으로 방송광고가 거래되는 공간은 철저한 시장논리에 의해 지배되

며, 방송의 역할인 공익성을 훼손할 우려마저 존재한다. 방송광고 시장의 효율성이 사회 전체적으로 공익적 기능을 하지 못하도록 유도할 경우, 광고시장에 대한 규제가 정당화될 수 있다(이종원·초성운·김지영, 2009.11).

2. 규제 개선 방향

기술의 발전에 의해 오랜 기간 동안 미디어 산업의 기반이 되어 온 재원 구조가 파괴되고 변화하고 있다. 이 과정에서 고품질의 영상 콘텐츠를 생산해 온 방송업계가 어려움에 처해 있다. 그러므로 해당 산업의 지속적인 성장을 위해서는 새로운 미디어 기술 및 소비 환경에 부합하는 시장을 창출하는 것이 중요하며, 이를 위하여 광고 규제도 이에 발맞추어 변화할 필요가 있다.

학계에서 전개된 규제 개선 논의를 살펴보면, 산업적인 측면에서 윤재석 외(2000)는 한 나라의 광고비 지출은 한도가 있는데, 디지털 기술의 도입으로 다채널 시대가 도래하여 채널당 수용자 쉐어(audience share)는 불가피하게 낮아질 것이므로, 광고수입이 충분하지 않게 될 것이라고 지적하였다. 김상준·이시훈·황장선·김병수(2010.8)는 방송산업 환경변화로 인해 노출형 광고로만 수익을 창출하기 힘든 상황이므로, 다양한 광고 형태를 허용하는 문제를 논의하여야 한다고 주장하였다. 이는 자원 부족과 미디어 환경 변화가 신유형광고의 허용을 산업적으로 정당화하는 것으로 받아들여진다. 이는 지금까지의 광고규제 발전방향과도 부합하는데, 우리나라는 중간광고나 간접광고 도입, 광고 시간 제한 완화, 종류별 칸막이식 규제 완화 등을 통하여 미디어 사업자에게 자유를 보다 많이 보장해 주는 방향으로 광고 규제를 완화하는 추세이다.

규제 집행 측면에서는 기존의 방송과 통신 융합환경을 반영하지 못한 광고 규제체계는 규제중복의 비효율성과 규제공백의 문제를 야기하고 있으므로, 새로운 광고기법에 대하여 예측 가능한 사업환경을 조성해줄 수 있는 방향으로 광고규제가 단순화, 유연화되어야 한다는 주장이 있다(주정민·박천일·하

주용, 2009). 또한 방송 사업자가 인터넷을 통해 광고규제를 회피하는 유인을 지적하면서, 광고규제의 플랫폼간 비대칭성을 지적하기도 한다(이재영·이주영·문정욱, 2013).

한편 규제외의 근본적인 틀을 바꾸자는 주장도 있었는데, 이종원·초성운·김지영(2009.11)은 융합지향적 미디어 환경을 반영하여 방송통신 규제체계가 수평적 규제체계로 전환할 것으로 평가하고, 방송통신광고시장의 규제체계가 이에 맞추어 변화하여야 할 것으로 주장하였다. 그리하여 콘텐츠 영역의 규제체계와 연동하여 선형광고(linear commercial)와 비선형광고(non linear)로 분류하는 방식을 제안하였다. 선형광고는 실시간 방송프로그램 광고를 의미하며, 비선형광고는 T-Commerce의 독립형, 연동형 광고, 인터넷 광고, PPL에서의 연동형 광고 등이 해당된다. 정두남·정인숙(2007)도 수평적 규제체계의 도입이 현행 방송규제의 전제가 되는 형식규제와 내용규제를 지속하기 어려운 상황이 야기되고 있음을 주장하였다. 그러므로 리니어 광고와 논리니어 광고의 규제 구분을 주장하였다. 즉, 논리니어 광고에 대해서는 이용자의 선택성을 고려하여 완화된 규제방식을 강구할 필요가 있다는 것이다.

비슷한 맥락에서 김상준·이시훈·황장선·김병수(2010.8)은 매체간 방송광고 규제 차별화에서 광고유형별 규제 체제로의 전환을 검토하여야 함을 지적하였다. 그리고 나아가 광고유형별 규제마저 탈피하고 총량 규제로 전환이 바람직하다고 주장하였다.

수평적 규제체계에 대한 자세한 내용과 해외의 도입 상황을 참고삼아 살펴본다. 기존의 미디어 규제는 전송 네트워크와 이에 대응되는 서비스 역무에 따라 적용되던 체계로, 수직적(vertical) 규제체계로 불렸다. 그러나 미디어 산업환경이 변화함에 따라 수평적(horizontal) 규제체계가 도입되고 있다. 수평적 규제체계는 전송(carriage)과 콘텐츠(contents) 두 계층으로 구분하고, 각 계층별로 규제를 분리한다. 여기서는 계층별로 기능과 속성에 부합하는 규제요구를 발굴하는 것과, 동일 계층에서는 동일한 규제원칙을 적용하는 것이 중요한 특징이다.

콘텐츠 계층에서는 콘텐츠의 다양성, 다원성, 그리고 적절한 내용을 추구하여야 하므로 엄격한 진입규제, 소유규제, 내용규제를 시행한다. 유럽연합은 2007년 5월, 시청각미디어서비스지침(Audiovisual Media Service Directive)을 발표하여 융합 시대 콘텐츠 규제의 틀을 새롭게 정비하였다(Commission of the European Communities, 2007). 그런데 이용자의 선택(selective contents) 여부에 따라 linear 서비스(일방향적)와 non-linear(이용자 선택) 서비스로 구분하여 규제를 차별화시켰다. 서비스 제공자가 시간적 배열을 결정하여 만든 편성표에 따라 동일한 시간에 시청(simultaneous viewing)하도록 제공(push)되는 기존의 선형적 TV 방송에는 기존의 규제를 유지하였다. 그러나 이용자가 시간의 배열 없이 자신의 의지에 의해 프로그램을 선택(pull)하는 비선형 서비스는 스스로 내용적, 시간적 편성을 수행하는 것으로 판단하여 선정적, 폭력적 내용을 제외하고는 규제의 대상이 되지 않는다. 비선형 채널은 비실시간과 양방향적인 성격을 가지며, 정보 제공자의 통제가 낮기 때문이다.

한편, 전송계층에서는 네트워크간 경쟁을 추구하여 서비스 가격을 낮추고 질을 높이는 것이 최우선 목표로 설정하고, 규제를 줄였다.

영국도 EU의 기본지침에 따라 커뮤니케이션법을 개정하였는데, 네트워크에 구매받지 않고, 전자커뮤니케이션 서비스와 콘텐츠로 이원화된 수평적 규제체계를 적용하고 있다. 콘텐츠 계층에서는 시청자의 선택권과 사회적 파급력을 규제의 기준으로 적용하고 있다. 시청자의 선택권은 실시간 방송과 비실시간 방송의 여부가 대표적이다. 사회적 파급력은 편성 책임을 가지는가의 여부, 개인의 창작 UCC인가의 여부, 콘텐츠 제공이 주목적이 아닌 보조적 형태인가의 여부, 공동체 내부적으로 사용하기 위한 콘텐츠인가의 여부, 공연성이 있는가의 여부, 지상파 방송 사업자인가의 여부 등 다양하다.

3. 신유형광고 규제 방안

KCA에서 2014년에 포착한 신유형광고 사례들을 광고 형태 측면에서 다시 고찰하여보면, 크게 두 가지 유형으로 구분이 가능할 것으로 생각된다. 첫째, 그래픽을 이용한 간접광고와 가상광고의 혼합, 최초화면에서 보조적 데이터방송 트리거의 광고성 문구 해석 및 상표 표출, 채널 변경으로 화면 하단 자막과 프로그램 광고 노출, 프로그램 위 자막 노출 등은 모두 정규 프로그램 위에 광고나 안내 등의 정보들이 문자나 그림, 그래픽, 동영상, 애니메이션 등의 형태로 덧씌워지는 유형이다.

둘째, EPG 광고는 현재 광고 관련 규제에 포함되지 않는 유형이다. 본 절에서는 지금까지의 연구 결과들을 반영하여 이 두 가지 유형에 대한 규제 개선 방안을 도출하고자 한다.

이러한 신유형광고들에 대한 규제수준과 방안을 결정하는 과정에서 1단계로 미디어간 경쟁 심화와 재원의 부족으로 인해 다양한 신유형광고를 방송에서도 인정해야 할 필요성을 인식할 필요가 있다. 지금까지 살펴본 바와 같이 광고 재원의 부족은 변화된 미디어 환경을 이용하여 새로이 출현하는 신유형 광고에 대한 허용 압력으로 작용할 수 있다. 그리고 매체간 규제의 비대칭성으로 인한 규제 강도와 광고재원의 쏠림이 반대 방향으로 진행되는 현상도 방송 미디어에 대한 신유형광고의 허용을 중용하는 중요한 요인이 된다.

가. 프로그램 노출 광고 규제 방안

첫 번째 유형에 대한 규제 방안을 결정하기 위해서는 다음과 같은 다각적인 측면의 검토가 필요하다.

1) 프로그램 내 광고에 대한 관점

첫 번째 신유형광고의 유형들은 모두 방송 프로그램 내 광고이다. 이는 전술한 바와 같이 디지털 기술의 발전으로 시청자들이 광고 회피가 용이해 졌으므로, 강제적으로 광고를 시청하도록 만드는 프로그램 내 광고로 신유형광고가 집중되는 것으로 해석된다. 이러한 추세는 일정 부분 미디어 산업환경의 변화에 따른 불가피한 대응의 측면이 있다.

회피가 어려운 신유형광고는 이미 간접광고나 가상광고에서 현실화되었고, 규제기관은 이를 일정 범위 내에서 허용함으로써 그러한 광고기법을 사실상 받아들이고 있다. 그러므로 프로그램 내 노출을 전제로 하는 신유형광고도 이러한 맥락에서 바라볼 필요가 있다.

다만, 시청자의 불편감 등 시청권 훼손이 걸림돌이 된다. 그러므로 불편함을 최소화시키기 위하여 노출의 크기와 위치를 제한할 필요가 있다.

2) 자막광고의 확장

프로그램 내 노출되는 광고들을 모두 자막광고로 규정하고, 이를 위하여 자막광고의 정의 및 사용 조건을 완화하여 적용 범위를 확장하여 규제를 부과할 수 있다. 이는 기존 연구들에서 데이터방송 자막광고 항목을 따로 구분하여 신설한 것과 맥을 같이하고 있다.

현재의 자막광고는 방송프로그램과 관계없이 문자 또는 그림으로 나타내는 광고를 말하며, 방송사업자의 명칭 고지시 또는 방송프로그램 안내 고지시에 한해 허용된다(방송법 제73조, 시행령 제59조). 자막의 크기는 화면의 1/4을 초과할 수 없고, 횟수는 지상파는 매시간 4회 이내, 유료방송은 6회 이내이며 매회 10초 이내에서 광고를 하여야 한다. 방송 프로그램이나 광고에 자막광고를 할 수 없으므로, 현재의 신유형광고들을 담아내지 못한다. 그러므로 1단계로 자막광고의 허용 범위 제한을 모두 없앨 필요가 있다.

2단계로는 비슷한 유형인 데이터방송의 상황을 고찰하여 자막광고와 데이터방송 광고를 통합할 필요가 있다. 데이터방송에 대한 해외 사례를 보면 초기에는 독립형 데이터방송이 주를 이루지만, 점차 프로그램 연동형 방송이 중심이 되는 경향을 보인다(안중배 · 고장원, 2003). 그러므로 연동형 데이터방송에 대한 규제 개선이 중요한 의미를 지닌다. 그런데 연동형의 경우 프로그램 내 초기 화면에서 데이터방송 지정자를 내보낼 때 광고를 할 수 없다. 이에 대하여 다양한 논의와 개선요구가 있어 왔다. 김봉현(2006)은 이러한 규제가 T-커머스의 활성화에 관건이 될 것으로 예상되는 프로그램 연동형 양방향 광고를 실질적으로 제한하고 있다고 주장하였다. 또한 정보형 광고인 인포머셜이나 프로그램과 연동한 양방향 광고인 CIP의 활성화에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 주장했다. 이시훈(2005)은 해당 규제가 데이터방송의 가장 큰 수익원을 원천적으로 막는다는 비판도 제기한 바 있다.

그러므로 데이터방송의 트리거 역시 자막광고로 전환하여 광고성 문구 및 상표를 표시할 수 있도록 허용할 필요가 있다. 이러한 개선은 간접광고나 가상광고를 도입하여 프로그램 내 상표 노출을 허용하고 있는 상황에서 데이터방송에 대한 역차별 규정에 해당한다는 현업에 근무하는 광고 전문가의 견해와도 부합한다.

3단계로는 데이터방송의 1차 화면 이후의 규제를 개선할 필요가 있다. 자막으로 노출된 광고들이 모두는 아니지만 광고의 발전방향을 고려할 때 상당수가 양방향성을 가질 것으로 생각된다. 그리고 1차 화면 이후는 추가정보 제공이나 구매나 이루어지는 등 광고의 성과가 실질적으로 이루어지는 공간이므로, 이에 대한 규제개선이 매우 중요하다. 노출 보다는 검색형 광고의 빠른 성장이 예상되는 인터넷의 사례에서도 이를 확인할 수 있다.

현행 법령으로는 1차화면 이후는 광고 크기가 전체화면의 1/3, 시간은 10분까지 가능하다(방송법 시행령 제59조 제2항 5호.). 그러나 초기화면과 달리 1차 화면은 시청자가 자의로 선택하는 것이므로, 상업적 콘텐츠와 비상업적 콘텐츠간의 구분이 불필요하다는 주장이 있다(김봉현, 2004). 그리고 이러한

광고는 선택하지 않는 시청자에게는 노출되지 않으므로, 해당 규제가 시청권 보호와는 무관하며, 오히려 상세한 정보가 필요한 시청자들의 편익을 높이는 데 기여할 수 있다. 실제 1차 화면 이후의 광고는 시청자가 통제권을 가지므로, 방송보다는 통신에 가까운 속성을 가진다. 그러므로 인터넷에 준하는 규제를 부여하는 것이 현행 규제체계에 부합하며, 매체간 규제 비대칭성을 완화하는데에도 기여할 것이다.

전술한 바와 같이 유럽에서는 미디어에 대한 수평적 규제체계를 도입하면서 시청자의 선택권에 따라 방송 콘텐츠를 나누고, 선택권이 높은 네티어 콘텐츠에 대해서는 낮은 수준의 규제를 부과하고 있다. 그러므로 디지털 시대에 시청자의 선택권이 규제 수준 설정의 중요한 기준이 되고 있음을 확인할 수 있다. 그래서 데이터방송의 1차 화면 이후에는 시청자의 자율적인 선택권을 존중하여 광고 형식에 대한 제한을 두지 않는 것이 바람직하다.

3) 가상광고와의 규제 통합

가상광고는 간접광고와 동시에 도입되었지만, 사실상 자막광고와 더욱 가까운 형태를 지닌다. 자막광고는 문자와 그림으로 나타내고, 가상광고는 컴퓨터 그래픽을 이용하여 가상의 이미지를 삽입한다. 그런데 현실적으로 대부분의 그림이나 문자가 컴퓨터로 제작되므로, 형식상의 차이가 없어지고 있다.

KCA가 지정한 가상광고와 간접광고의 혼합은 가상광고가 스포츠에 한해 허용되었는데, 마치 간접광고처럼 드라마 등에 그래픽 로고나 브랜드가 노출되는 현상이다. 그런데 애초에 방송법 개정으로 관련 조항이 포함될 때 스포츠에 대해 가상광고를 허용한 배경에는 스포츠 중계에서 방송사가 협찬 또는 간접광고를 유치하기 어렵다는 점이 강하게 작용하였다. 일반적으로 스포츠 경기에 다양한 협찬이 제공되지만, 대부분 구단, 관련 협회 등으로 수익이 귀속되므로, 중계하는 방송사는 추가 수익을 기대하기가 어려운 것이다. 그러므로 프로그램 장르의 구분이 절대적인 의미를 지니지는 않으며, 스포츠 경기의

특성을 감안하여 방송사의 수익을 모든 장르에서 고루 보장하기 위한 목적인 것이다. 그러므로 가상광고가 스포츠 이외의 분야로 적용 범위가 확대된다면, 본 유형은 혼합이라기 보다는 단순한 가상광고로 분류될 수 있는 것이다.

그런데 전술한 바와 같이 가상광고를 유형이 유사한 자막광고로 전환하면, 자연스럽게 허용 범위가 확대될 수 있다. 다만, 시청권 보호를 위해 스포츠 경기의 경우 선수나 심판, 관중 등의 위에 노출 금지 조항을 부과할 필요는 여전히 있다.

4) 광고 형식규제

결론적으로 자막광고, 데이터방송 지정자, 가상광고 등을 모두 자막광고 영역으로 묶어서 동일한 규제를 부과하는 방향으로 개선할 때 추가로 광고형식을 결정할 필요가 있다. 지금 언급하고 있는 모든 유형이 화면 크기의 1/4로 노출의 크기를 제한하고 있다. 그러므로 일단 해당 규정을 적용할 수 있겠다. 그러나 자막 등이 화면의 1/4을 가릴 경우 나타날 시청권의 침해가 용인될 수 있는 수준인가를 다시 한번 평가하여 자막 허용 크기를 조절할 필요는 있다.

또한 자막광고나 가상광고는 현재의 주어진 규제시간 40초(지상파 방송 기준), 60초(유료방송 기준)와 프로그램 시간의 5%를 적용하고 있고, 데이터방송 지정자는 현재 시간 규정이 없다. 그런데 실제 가상광고와 간접광고는 허용 장르가 달라 같이 노출될 가능성이 별로 없는 관계로 프로그램마다 가상 혹은 간접광고의 총량은 프로그램 시간의 5%가 실질적인 상한선이다. 그러나 가상광고의 장르를 확대하면 같은 프로그램에서 간접광고와 가상광고가 동시에 노출될 가능성이 높으므로, 각각 5%씩 노출을 허용하면 시청자는 광고가 대폭 늘어난 느낌을 받게 된다. 그러므로 두 광고의 합을 5%로 유지하는 것이 합리적이다. 또한 데이터방송 지정자는 현재 시간 규제가 없으므로, 추가로 허용 시간을 결정할 필요가 있다. 현재의 자막광고 허용시간에 준하여 결정할 수 있을 것이다. 그리하여 세 종류의 광고시간을 모두 합산하고 이에 간접광

고까지 포함하여 자막광고 허용 시간으로 정하고 제한할 필요가 있다. 즉, ‘자막광고 40초 + 데이터방송 지정자 40초 + 간접광고/가상광고 5%’ 를 가정하면, 확장된 자막광고는 ‘80초 + ‘가상광고+가상광고’ 5% ‘로 허용할 수 있겠다.

자막광고 표시 형식에 대해서는 문자나 그림, 상표, 사진 등 정지영상에 대해서는 지금까지 많이 이용되어 온 형태이므로 허용하고, 동영상이나 애니메이션 등은 시청권 훼손이 우려되므로 유료방송에서 먼저 허용한 후, 시청자와 광고주의 반응을 종합적으로 판단하여 단계적으로 지상파 방송에 도입을 결정할 필요가 있다.

이를 위해서 「방송법」 제73조 제2항의 6호의 ‘가상광고’ 를 삭제하고, 4호 자막광고를 가상광고와 자막광고의 조항을 섞어서 수정할 필요가 있다. 예를 들면 ‘방송프로그램과 관계없이 문자, 그림 또는 컴퓨터 그래픽을 이용하여 만든 이미지를 나타내는 광고’ 정도가 될 것이다. 또한 방송법 시행령 제59조(방송광고) 제2항 5호의 ‘연동형 데이터방송’ 에 관한 조항을 삭제하고, 2항의 각 방송매체별로 명시된 자막광고의 정의에서 ‘ 방송사업자의 명칭고지시 또는 방송프로그램 안내고지시에 한한다’ 는 표현을 삭제할 필요가 있다. 동법 제59조의2(가상광고)도 삭제할 필요가 있다.

나. EPG 광고 규제 방안

EPG는 채널정보 검색이나 VoD 프로그램을 고를 때 이용하는데, EPG 광고는 이 때 화면 한켠에 나타나는 광고이다. EPG 광고는 아직 우리나라 법령에 규정되지 않은 형식이지만, 선행 연구들에서 독립된 분류 항목으로 제안되고 있는 유형이기도 하다.

EPG 화면을 이용하는 시간은 TV를 시청한다기보다는 방송사에서 제공하는 정보를 검색하고, 선택하는 과정이므로 인터넷에 가까운 이용 행태가 된다. 시청자가 EPG 광고를 직접 선택한 것은 아니지만, 관련 콘텐츠나 채널을 검

색하는 것은 시청자의 선택이다. 인터넷에서도 이용자가 선택한 사이트에서 정보와 함께 제공되는 광고에 대한 규제가 거의 없다. 그러므로 시청자가 EPG 화면을 선택했으므로 시청자의 선택권을 존중하여 해당 광고에 낮은 수준의 규제를 부과할 필요가 있다. 즉, 해당 화면 내에 표시되는 광고를 허용하고, 낮은 수준의 형식규제만 부과할 필요가 있을 것으로 판단된다. 그리고 해당 광고는 인터넷 검색화면이나 정보화면에 한켠에 떠있는 배너 광고와 유사한 성격을 지닌다.

그리고 미디어간 광고 규제의 불균형을 완화하기 위해서도 EPG 광고는 허용할 필요가 있다, 다만, 광고가 화면을 가리지 않도록 위치를 잘 선정하여야 하며, 크기에 제한을 둘 필요가 있다. 또한 동영상 광고나 애니메이션 등은 유료방송에서 먼저 시작한 후, 결과를 지켜본 후 지상파 EPG로 적용하는 등 2단계로 나누어 추진하는 것이 필요하다. 이를 위해서 방송법 제73조 제2항의 8호에 EPG 광고의 정의를 추가하고, 방송법 시행령 제 59조(방송광고)에 관련 규제 내용을 추가할 필요가 있다.

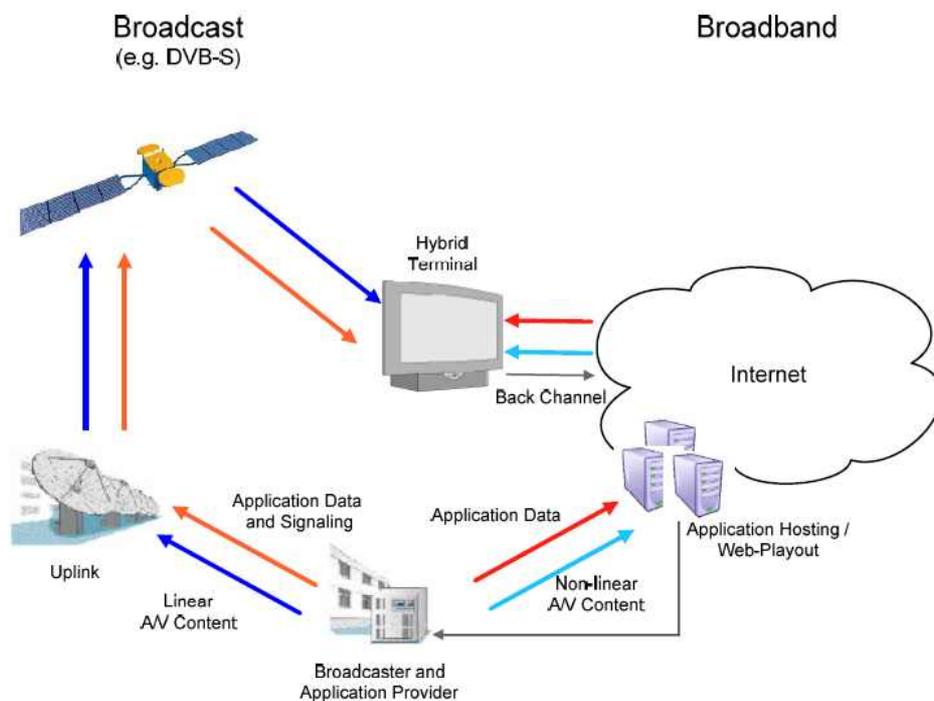
결론적으로 자막광고를 확장하면, KCA에서 발표한 신유형광고 중에서 연동형 데이터방송 트리거 광고, 가상광고와 간접광고 혼합형 광고, 채널전환 후 광고노출, 자막노출 등을 모두 처리할 수 있다. 그리고 EPG 광고 규정을 도입하면 EPG 광고도 처리가 가능하다.

다. 미래의 광고에 대한 규제 대응

방송이나 인터넷 등 네트워크를 기준으로 규제수준을 차별적으로 부과하는 수직적 규제체계에서는 높은 수준의 규제를 받는 방송사업자들이 필히 낮은 수준의 규제를 받는 방향으로 대응할 유인이 크다. 이는 마치 물이 높은 곳에서 낮은 곳으로 흐르는 것과 같은 이치로, 규제 회피는 광고 부문에서도 중요한 흐름이 될 가능성이 있다. 이러한 측면에서 가까운 미래에 출현할 것으로 예상되는 광고형태가 ‘하이브리드 광고’이다.

하이브리드 방송은 방송망을 통하여 실시간 방송 프로그램을 송출하고, 인터넷을 통해 연관된 추가 영상이나 정보, 혹은 광고를 전달하여 수상기가 이들을 통합하여 시청자에게 다양한 멀티미디어 정보를 제공하는 서비스를 의미한다(변상규, 2012). 이를 위하여 방송 화면 내에 인터넷으로 부가될 콘텐츠의 위치정보와 시간적 동기화 정보를 포함하는 메타데이터를 생성하고, 이를 방송망을 통해 송출한다. 하이브리드 방송은 지상파방송사들을 중심으로 기술개발이 이미 완료되어 서비스 개시를 기다리고 있다.

[그림8] 하이브리드 TV의 개요



※ 출처: ETSI(2010.6), Hybrid Broadcast Broadband TV, ETSI TS 102 796 v1.1.1(2010-06)

그러나 하이브리드 방송을 통하여 [그림9]와 같은 다소 극단적인 방송화면이 시청자에게 제공될 우려도 있다. TV 화면에는 위치를 가리지 않고 필요한 정보나 광고가 정규 프로그램이나 광고방송 위에 중첩되어 노출될 수 있고,

이들은 모두 인터랙션 속성을 지닐 수도 있다. 시청자는 이를 클릭하여 해당 상품 전용창으로 이동하여 광고 동영상이나 이미지, 텍스트, 연락처 등 다양한 부가정보를 제공받을 수 있다. 또한 상품이나 서비스를 구매까지 할 수 있으며, 이용자가 동의할 경우 개인 맞춤형 광고도 제공될 수 있다. 이때 정규 방송 프로그램은 광고창 하단에서 축소된 영역 내에서 노출되고 있고, 시청자가 해당 영역을 클릭하면 다시 원래의 화면 구성으로 전환할 수 있다.

[그림9] 드라마 ‘시크릿 가든’의 한 장면을 통해 미래의 광고 예시



※ 출처: 박정배 (2011).

이러한 광고 형태는 현재 시간 편성위주로 진행되고 있고, 다각적인 규제가 엄격히 가해지고 있는 방송광고 규제의 근간을 흔들 수 있다. 방송 광고에 대한 기준만 엄격하게 적용되고, 인터넷에 대해서는 규제가 거의 없는 비대칭적인 상황이므로, 인터넷으로 수신한 광고 메시지를 TV 화면에 노출하는 것에 대한 규제 법령이 현재는 없는 것으로 판단된다. 즉, 인터넷을 통한 광고 메시지를 컴퓨터 모니터 화면 대신 TV 화면에 표시하더라도 이를 차별적으로 규

제할 수 있는 근거는 없는 것이다.

높은 수준의 규제를 거쳐 제작·전송된 지상파 콘텐츠와, 거의 규제가 없이 제작·전송된 인터넷 콘텐츠가 같은 화면에서 동일한 무게감으로 표시될 경우, 현행 네트워크를 중심으로 하는 규제의 비대칭성이 극대화될 것이다. 그러므로 방송사업자들은 엄격한 규제를 벗어나 다양한 광고를 제한 없이 TV 화면에 노출시킬 수 있어, 광고 집행의 자유도가 인터넷에 비견될 정도로 증가하게 된다. 또한 이러한 광고들이 간접·가상광고처럼 프로그램 내에 위치하게 되므로, 시청자들의 광고 회피를 어렵게 만들어 프로그램의 경쟁력을 광고 노출로 연결하여 광고매출을 올릴 수 있다.

그러나 시청자들은 늘어난 광고로 불편함이 가중될 가능성이 높으며, 회피가 불가능한 특성이 시청자의 선택권을 침해하고 시청권을 훼손할 가능성이 높다. 실제 광고가 화면을 덮을 때 시청자가 느낄 불편함은 신호가 방송망을 통하거나 인터넷을 통하거나 모두 동일한 것이다. 또한 특정 방송사가 제공하는 화면은 사실상 해당 방송사의 브랜드 가치를 가진다. 그런데 그 화면 공간에서 공익성에 대한 검증이 이루어지지 않은 광고 혹은 정보 콘텐츠에 노출될 때, 시청자들은 해당 방송사의 정규 콘텐츠에 준하는 영향을 받을 수 있다. 이는 궁극적으로 방송의 공익성을 떨어뜨릴 가능성이 높다.

그러므로 네트워크가 다르다고 시청권의 침해를 방지할 타당성이 없는 것이다. 정부는 방송의 공익성 유지를 위해 시청자의 시청권 훼손을 최소화하여야 할 의무가 있고, 이는 방송 규제의 근간이 된다. 그리고 기존 방송광고와의 규제적 차별성이 사업자간 경쟁에도 왜곡을 초래할 수 있다.

이를 어떻게 규제할 것인가? 단기적으로는 네트워크보다는 수용자인 시청자 중심적 사고에 기반하여 미래 지향적인 ‘동일 서비스 동일 규제’ 원칙을 적용할 필요가 있다. 즉, 광고나 정보가 전송된 네트워크와 무관하게 화면위 노출된 광고나 정보는 모두 앞 절에서 서술한 ‘자막광고’로 분류하여 해당 기준으로 규제할 수 있다. 이를 통해서 인터넷과 방송의 결합으로 출현할 미래형 광고를 타 광고들과의 형평성을 유지하면서 규제할 수 있을 것으로 판단

된다.

장기적으로는 시간편성 개념에 토대를 두고 있는 방송편성 개념을 공간편성으로 확장할 필요가 있다. 편성은 가장 본질적인 방송활동이며, 동시에 방송고유의 권한이다. 방송의 주체가 원하는 프로그램을 제작하고 이를 방영할 수 있는 것은 방송의 자유를 구성하는 가장 핵심적인 근간이 된다(이재진, 2004). 현행 「방송법」 제2조는 편성을 ‘방송되는 사항의 종류, 내용, 시각, 배열을 정하는 것(제15호)’으로 규정하고 있는데, 이를 단순화하면, 채널 내에서 방송프로그램을 시·공간적으로 배열하는 행위라고 할 수 있다. 그러나 하나의 채널에서 다른 채널로의 이동을 막기 위하여 시간대별 시청 패턴에 따라서 가장 극대화된 편성을 지향하여 왔기 때문에 전통적으로 시간 위주의 편성 개념만이 적용되어 왔다. 그러나 VoD나 PVR 등을 통해 프로그램 시청 시간에 대한 선택권이 방송사로부터 시청자에게로 넘어가고 있고, 인터넷과의 결합을 통하여 부가적인 다양한 정보가 한 화면에 노출될 수 있는 상황에서는 시간편성 위주에서 공간배치의 개념까지 포함시켜 규제를 확장할 필요가 있다(김국진, 2010; 고찬수, 2011.).

V. 결론

방송은 막대한 대국민 영향력과 희소한 공적 자원인 주파수의 수탁자라는 지위로 인해 사회적으로 공익성 실현의 역할을 요구받아 왔다. 그러므로 방송의 자유가 ‘사상의 자유시장이론’에 입각한 헌법으로 보장된 표현의 자유에 해당하지만, 다양한 정보와 견해의 교환으로 민주주의의 발전에 기여하기 위해 국가에 의한 규제가 정당성을 지닌다. 방송 광고도 동일한 법적 지위를 가지는데, 이에 더하여 미디어 산업의 주요 재원이 되고 있다는 측면에서 시장의 실패와 양면시장의 특성으로 인해 규제와 활성화의 필요성이 동시에 중요시되고 있다.

디지털 기술로 인해 방송과 통신의 융합이 가속화되면서 다매체 시대가 전개되는 가운데, 미디어 산업 내에서 전방위적인 경쟁이 벌어지고 있다. 그런데 우리나라는 광고에 대한 미디어 산업의 의존도가 타 국가들에 비해 특히 높다. 그 와중에 인터넷을 위시한 뉴미디어에 광고재원의 쏠림 현상이 나타나면서 전통 매체의 어려움이 가중되고 있다. 최근에는 변화된 미디어 기술 및 이용 문화를 반영한 신유형광고들이 방송에 도입되고 있다. 그러나 현행 광고제도 하에서는 규제가 어려운 사례들이 발생하고 있고, 이로 인해 규제 공백이나 방송사업자들의 불만이 야기되고 있다.

본 연구에서는 규제 현장에서 광고를 모니터링하면서 발견된 다양한 형태의 신유형광고들을 대상으로 적용 가능한 바람직한 규제방안을 도출하고자 하였다. 이 과정에서 광고의 진화 방향이 양방향성과 개인 맞춤형임을 파악하여 신유형광고 출현의 필연성을 고려하였다. 또한 방송 미디어 재원의 부족과 미디어간 광고규제의 비대칭성을 고려하였으며, 이를 종합하여 신유형광고를 방송광고 영역에 포함시켜야 함을 고찰하였다. 그리고 해외에서 추진 중인 광고 규제 개선에서 가장 중요한 기준이 시청자의 선택권임을 확인하고, 이를 광고

규제에 도입하여야 함도 고려하였다. 마지막으로 방송이 추구하여야 할 공극적 가치인 공익성을 지키기 위해 시청권 훼손을 최소화하여야 함도 고려하였다.

결론적으로 근래에 발견된 신유형광고들인 데이터방송 광고와 가상광고, 그리고 자막광고 모두를 현행의 자막광고를 확장하여 규제하는 것이 광고의 형태와 타 광고와의 규제 형평성에 부합하는 것으로 판단하였다. 이 과정에서 시청자의 선택권이 극대화되는 미디어환경의 변화를 감안하여 프로그램 내 광고의 노출을 보다 폭넓게 인정하여야 함을 주장하였다. 그리고 최초화면에서 선택한 1차 화면에서의 광고 노출도 수평적 규제의 개념에 기반하여 시청자의 선택권을 보장하는 차원에서 광고규제를 대폭 완화하여야 함을 주장하였다. 또한 인터넷 등 타 미디어와의 규제 비대칭성 완화에도 기여할 수 있는 방안을 주장하였다. 마지막으로 시청권 침해를 최소화하기 위해 최소한도의 형식규제가 필요하며, 이에 대한 추가적인 검토가 필요함을 주장하였다.

EPG 광고는 선행 연구들에서 새로운 독립적인 항목으로 분류하는 등 광고의 필요성을 현실적으로 인정하고 있다. 그리고 시청자의 선택권이 작용하는 공간에서 광고가 집행되므로, 이를 허용하고 낮은 수준의 형식규제가 적용되어야 함을 주장하였다. 그리고 이 방안이 미디어간 규제 불균형 완화에도 도움이 될 것임을 주장하였다.

마지막으로 미래에 기술발전 동향과 사업자들의 광고규제 회피유인을 고려할 때 도입 가능성이 높은 하이브리드 광고에 대한 우려를 소개하고, 인터넷을 통한 광고 메시지 전달에 대한 규제의 공백을 이용하려는 방송사의 유인이 작지 않음을 진단하였다. 이 때 시청자가 느낄 불편함과 혼란도 추정하여 보았다. 결론적으로 시청자의 입장에서 네트워크에 무관하게 동일서비스 동일규제 원칙 하에 본 연구에서 제안한 확장된 자막광고 규정으로 규제하면, 형평성을 유지하면서 효과적으로 규제할 수 있음을 주장하였다. 그리하여 본 연구의 결과가 미래 미디어 환경에서도 유효함을 입증하려 하였다. 그리고 장기적으로는 시간편성 개념에 토대를 두고 있는 방송의 편성 개념을 공간편성으

로 확장할 필요성도 제기하였다.

방송광고에 대한 규제는 시청권 보호라는 공익적 측면과, 미디어 산업의 주요 재원이라는 경제적 측면에 고루 영향을 미친다. 또한 산업구조적 측면에서도 사업자간 경쟁을 왜곡할 수 있고, 사업자간 침해한 갈등을 유발하기도 한다. 그러므로 규제 당국의 부담과 어려움이 크다. 그러나 광고는 궁극적으로 미디어 산업의 성장에 필수적인 에너지원이며, 시장의 논리가 크게 작용하는 분야이기도 하다. 그러므로 미디어 산업의 발전에 발맞추어 광고규제도 꾸준히 발전해 나가야 하며, 이 과정에서 수용자의 미디어 이용 문화의 변화도 감안하여야 한다. 그리하여 앞으로 광고 산업에서 사업자 자율에 맡겨지는 비중이 지속적으로 증가하도록 광고규제를 완화하는 방향이 정책적 기조로 자리잡을 필요가 있다.

참고문헌

- 강준석 등(2012.), 방송광고 편성규제 제도 개선방안 연구, 정보통신정책연구원
- 고찬수(2011), 2015 스마트TV 미래예측, DigiEco Focus, KT경제경영연구소
- 김국진(2010), 국내외 VoD 서비스 산업 현황과 규제법제에 관한 연구, 미디어미래연구소 보고서
- 김봉현(2004), 디지털 쌍방향 방송서비스 환경에서 제품삽입 및 간접광고의 운용방안에 대한 연구, 광고학연구, 15(5), p.317-342
- 김봉현(2006), 디지털 컨버전스 환경에서의 디지털광고의 운용제도에 관한 연구: 광고실무자들의 인식조사를 중심으로, 한국광고홍보학보, 8(2), p.275~304.
- 김상준·이시훈·황장선·김병수(2010.8), 양방향광고 활성화를 위한 실태조사 및 규제제도 개선방안에 관한 연구, 방송통신위원회.
- 김진웅(2001-가을), 방송자유의 제도적 성격에 관한 연구, 한국언론학보 45(4), p.138-140.
- 노희범(2006), 상업광고 규제의 합헌성 심사기준, 헌법논총, 제17집, 헌법재판소.
- 도준호·변상규(2010), 취약매체 지원을 위한 광고할당 방안에 관한 연구, 한국방송광고공사
- 마크 알비온 (1995), 광고와 경제, 서울: 나남출판.
- 미래창조과학부(2013. 5) 스마트 광고
- 박용상(2002), 표현의 자유, 서울:현암사
- 박정배 (2011), 소비자들의 TV시청 행태로 알아보는 스마트TV의 미래, Issue & Trend, p.9.
- 방송위원회(2004), 방송채널운용정책방안.
- 방송통신위원회(2010. 10), 인터넷 광고시장 활성화 종합계획.

- 방송통신위원회(2011.11), 방송통신기본계획.
- 방송통신위원회(2012.), 방송산업 실태조사 보고서.
- 방송통신위원회(2012.12), 2012년 방송매체 이용행태 조사
- 변상규(2009). 신유형광고 도입 관련 이슈: PPL 이슈중심으로. 방송통신위원회 ‘방송광고제도 개선을 위한 전문가 토론회’ 발표집.
- 변상규(2012), 지상파 개방형 하이브리드 방송의 비즈니스 모델 및 규제 개선방안 연구, 경희대학교.
- 변상규 · 이수범(2013), 간접 및 가상광고 규제개선 및 활성화 방안 연구, 한국방송광고진흥공사
- 이수범 · 변상규 · 박남기(2009), 광고산업 활성화를 통한 산업적 효과 극대화 방안 연구, 한국방송광고공사
- 신일기(2011.3), 광고 새로운 패러다임으로 변화: 스마트광고, 마케팅 knowledge, p.45-51.
- 신홍균 · 박민 · 황승흠 · 정미나(2009), 광고 · 편성 규제의 합리화 방안 연구, 방송통신위원회.
- 안종배 · 고장원(2003), 디지털 방송 광고 마케팅의 이해, 서울:도서출판 두남.
- 윤재식 · 빅경세 · 송종길(2000), 디지털 방송이 방송영상산업에 미치는 영향에 관한 연구, 한국방송영상산업진흥원
- 윤정호(2010.8.25). 스마트 디바이스 환경에서의 스마트TV, ICT 산업의 지각 변동을 일으킬 것인가?. Digieco Issue&Trend
- 이시훈(2005), 데이터방송의 현황과 정책과제, 방송연구, 60, p.57-85.
- 이시훈(2010.여름), 모바일 광고 연구경향과 이론화, 커뮤니케이션이론, 6(1), p.6-49.
- 이시훈 · 송기인 · 안주아 · 김광협 · 여송필(2006), 온라인 광고의 정책과 제도에 관한 연구, 한국방송광고공사.
- 이시훈 · 안주아 · 김인영 · 박지혜(2010), 지상파, 케이블, IPTV, 인터넷 광

고유형 분류 체계에 대한 연구, 한국방송광고공사.

이영 · 정필운(2013), 모바일 광고제도의 현황과 전망, *Journal of Communications & Radio Spectrum*, special issue, Vol 38, p.2-15.

이재영 · 이주영 · 문정욱(2013), 스마트 광고 시장성장에 따른 이용자측면의 규제정책 방향연구, 방송통신위원회.

이종원 · 초성운 · 김지영(2009.11), 방송통신광고 편성운용제도의 증장기 개선방안 연구, 정보통신정책연구원

이한규 · 오천인 · 한경수 · 현은희 · 정영호(2014.6), 스마트광고 기술동향, 전자통신동향분석, 23(3), p.1-10.

이한영(2009). 방송통신융합에 따른 공익성 심사제도의 글로벌 스탠다드 연구.

이효성(1996). 한국 언론의 좌표. 커뮤니케이션북스.

임종현(1998), 인터넷 광고 하나에서 열까지, 서울: 동일출판사.

전광석(2011), 한국헌법론, 집현재

정기현, 박주연, 정인숙, 조은기(2005), 『방송사업자 재원구조 변화에 따른 정책 전망: 간접광고와 가상광고를 중심으로』, 한국방송광고공사

정동훈 · 조승우 · 박진우 · 박원준(2011), 스마트 미디어 기반 광고전략 연구, 한국언론재단.

제일기획(2014), 광고연감.

조나단 넥터라인 · 필립 와이저(2007), 디지털 크로스로드, 정영진 역, 서울: 나남출판.

주정민 · 박천일 · 하주용(2009), 방송통신 융합환경에서 방송 · 통신 광고 효율적 규제체계 연구, 방송통신위원회.

최민재 · 신동희(2014), 디지털 광고 환경 변화와 언론사의 대응전략, 한국언론진흥재단.

최영목(1997), 방송공익성에 관한 연구, 서울커뮤니케이션북스

한국방송광고진흥공사 (2012). 2011 Business Highlight. KOBACO Annual

Report 2012.

한국방송통신전파진흥원(2014.12), 알기쉬운 방송광고 모니터링 기준.

한국인터넷마케팅협회(2005), 인터넷 광고 표준화 사업 결과보고서 및 표준화 가이드라인.

KCA(2014.6), 온라인 방송 생중계 서비스의 최근 동향과 시사점, 동향과 전망 : 방송 · 통신 · 전파, 제75호, p41~53.

Ashley, R., Granger, C.W.J., & Schmalensee, R. (1980). Advertising and aggregate consumption: An analysis of causality. *Econometrica*, 48(5), 1149-1167.

Callahan, F.X. (1986). Advertising and economic development. *International Journal of Advertising*, 5(3), 215-224.

Comission of the European Communities(2007). Directive of the European Parliament and of the Council Amending Council Directive 89/552/EEC.

Demers, D.P. (1994). Relative constancy hypothesis, structural pluralism, and national advertising expenditures. *Journal of Media Economics*, 7(4), 31-48.

Baker, E. (1989), *Human Liberty and Freedom of Speech*, Oxford University Press, new York, 1989.

Higham, N.(2005), A covered world could spell the end for TV ads, *Marketting Week*, 21.

Jones, J.P. (1985). Is total advertising going up or down? *International Journal of Advertising*, 4(1), 47-64.

McCombs, M. (1972). Mass media in the marketplace. *Journalism Monographs*, (24).

Oh, J. (2007). Determinants of Aggregate Advertising Expenditures and Advertising Intensity. 『*Korean Journal of Journalism & Communication Studies*』, 51(6), 288-316.

ofcom(2011), International Communications Market Report 2011

Picard, R.G. (2001). Effects of recessions on advertising expenditures: An exploratory study of economic

Yaniv, G.(2008), Sold on Mobile Marketing: Effective wireless carrier mobile advertising and how to make it even more so, International journal of Mobile Marketing, 3(2), p.86-91.

<http://kosis.kr>