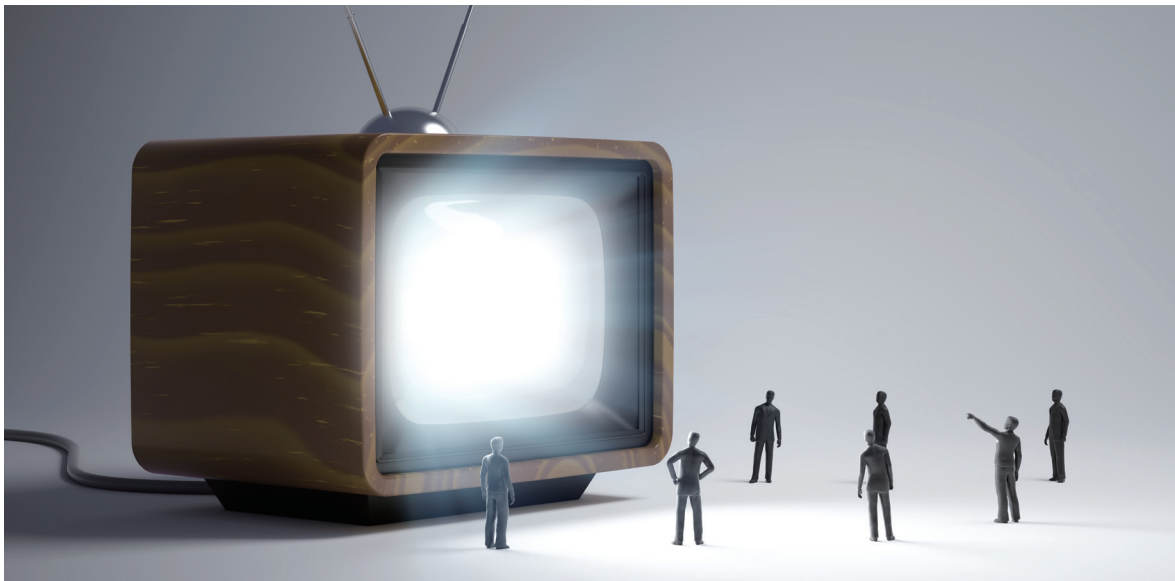


방송광고가 살아야 광고산업이 활성화된다



●●● 방송통신위원회, 중간광고를 제외한 방송광고총량제 도입 광고주, 시청자, 방송사에게 도움이 되지 않는 탁상공론 광고정책

방송통신위원회(이하 방통위)는 지난 8월 4일에 '제3기 방송통신위원회 비전 및 주요 정책과제'를 발표하였다. 그중 방송광고제도와 관련하여 "광고총량제는 엄격한 광고유형별 규제를 적용받고 있는 지상파 방송에 대해서 광고총량제를 도입하고, 매체 간 영향력을 고려하여 지상파, 유료방송 간 차별화하는 방안을 강구하고, 지상파방송의 중간광고는 광고시장에 미치는 파급효과, 시청권 침해 우려 등을 고려하여 '방송광고균형발전위원회 건의안'을 포함한 다양한 방안을 검토하겠다"고 발표했다. 또한 지상파방송 중간광고는 드라마, 예능 등 특정 분야에 우선 적용하고 '시청자권익보호위원회' 등을 통해서 시청자 의견을 수렴하겠다고 하였다.

결과적으로 현재의 시간당 프로그램광고 6분, 토막광고 3분, 자막광고 40초, 시보광고 20초 형식의 유형규제를 풀고, 시간당 10분 범위 내에서 중간광고를 제외한 방송광고총량제를 우선 실시하고, 중간광고는 다양한 의견 수렴을 한 후 제한적으로 실시할 계획이라는 의견이다. 방통위는 방송광고제도 개선을 통해 재원을 확충하고 신규 서비스를 적극적이고 유연하게 수용하여 방송 콘텐츠 기반을 강화하겠다고 하였다.

그러나 중간광고를 제외한 방송광고총량제의 실시는 많은 문제점을 내포하고 있다. 중간광고를 제외한 방송광고총량제를 실시할 경우 첫째, 프로그램의 전후에 실시되는 프로그램광고와 더불어 토막광고, 자막광고, 시보광고가 집중화

되기 때문에 광고혼잡도가 발생하여 광고효과가 상대적으로 떨어지게 되고 그로 인하여 광고주의 참여도가 현저하게 줄어들 것으로 판단된다. 둘째는 시청자들도 광고시간이 일정시간에 집중화됨에 따라 짜증효과가 증가하게 될 것으로 생각된다. 셋째는 광고효과가 상대적으로 상실되어 지상파 방송사의 광고매출이 증가하지 않을 것으로 판단된다. 결과적으로 광고주, 시청자, 방송사에게 도움이 되지 않는 탁상공론에 불과한 정책이라고 할 수 있다.

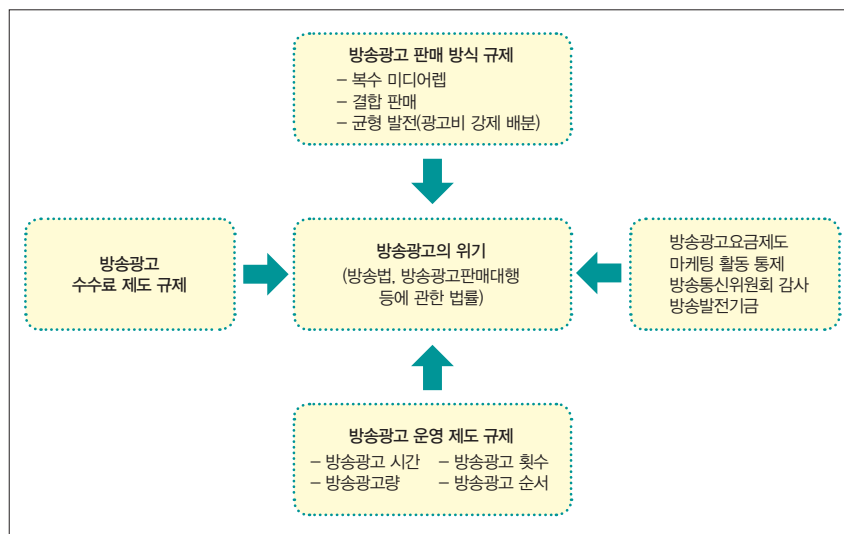
●●● 지상파 방송광고는 판매제도, 수수료제도, 마케팅 정책, 운영방식을 법적으로 통제 실제적으로 독자적인 마케팅 활동 상실

지상파 방송광고시장의 위기는 다매체 다채널 시대로의 변화, 소비자의 매체사용 형태의 변화, 집단소비자에서 개별소비자로의 전환, 인터넷 매체의 활성화로 인한 1:1 마케팅 커뮤니케이션으로 변화 등이 원인이지만, 지상파 방송광고에 대한 네 가지 법적 규제가 지상파 방송광고의 마케팅 활동을 강력하게 제한하고 있다고 볼 수 있다. 첫째는 2008년 11월 27일에 태평양미디어엔커뮤니케이션이 제출한 방송법 73조 5항 및 59조 3항에 대한 헌법소원이 헌법불일치 판정나면서 2012년 2월 '방송광고판매대행에 관한 법률'이 확정되고, 복수 미디어렐, 결합판매 허용, 방송광고균형발전제도 등이 운영되면서 지상파 방송광고에 대한 광고효과는 크게 감소되었다고 할 수 있다. 둘째는 방송광고판매대행에 관한 법률 제16조, 시행령 11조에 의해 방송사, 방송광고판매대행사, 광고회사간의 수수료를 법적으로 통제하고 있다는 것이다. 셋째는 방송광고요금제도, 마케팅 활동, 광고영업정책 등이 통제되고 있으며, 준조세 형식의 방송발전기금을 법적으로 징수하고 있어, 경쟁적이고

차별화된 영업정책의 실행이 매우 어렵게 되어 있다. 넷째는 방송광고운영제도의 경우 방송광고 유형, 시간, 방송광고량, 횟수 등을 법적으로 통제하고 있어 방송광고의 편성권이 없다고 할 수 있다. <표 1>

현재 논의 중인 방송광고총량제는 방송광고운영제도 중의 일부로 전체 시간을 제한하고 중간광고를 실시하지 않는 범위에서 방송광고 유형과 횟수, 순서 등을 방송사의 자율에 맡기는 것이라고 할 수 있다.

<표 1> 지상파 방송광고 규제 모형



●●● 방송광고 운영방식의 일부인 방송광고총량제 실시는 정부의 시장개입이 필요하지 않는 방송사의 경제적 활동으로 보아야 한다

방송광고정책에서 중간광고와 총량제에 대한 논의는 한국언론학회·방송학회(2000)를 시작으로 방송광고선진화실무팀(2000), 방송위원회 방송정책기획위원회(2001), 한국광고학회(2000,2002,2007,2013,2014), 광고홍보학회(2012), 광고PR실학회(2013) 등에서 수많은 토론이 진행되었다. 학회나 공청회 등에서 논의된 사항을 보면 광고산업 측면에서 총량제 실시는 글로벌 스탠다드, 광고규제의 비대칭이 강조되었고, 소비자 측면에서는 시청자 주권 침해, 시청률 경쟁 심화로 저질 프로그램 양산 등이 주된 논쟁거리였다. 그러나 이러한 소비자 측면의 과제는 중간광고를 포함한 총량제 실시가 광고의 혼잡효과 감소

와 광고에 대한 긍정적인 반응을 일으킨다는 연구조사(김재휘, 2000)와 더불어 시청률 경쟁이 방송프로그램의 선정성, 폭력성을 증가시킨다는 가정은 한국언론학회(1995), 한국방송진흥원(2000), 서울대 기업경쟁력연구센터(2002)등의 연구에서 상관관계가 없는 것으로 분석되었다.

방송광고총량제 실시에 따른 의견을 종합적으로 분석해 보면 네 가지 측면에서 접근이 가능하다.

경제학적 측면에서 제기되는 것은 방송광고의 공익성 문제로 공익의 필요조건으로 효율성을 제시하고 있으며, 방송광고를 통해 공익을 증진하려면 시장원리가 더 철저하게 적용되어야 하고, 시장을 통한 경쟁은 공익보호의 최선의 방법이라고 할 수 있다.(김재홍, 2003) 방송광고 운영방식의 개선으로 인하여 시장실패가 발생되지 않는다면, 정부가 개입하는 공익성의 영역이라기보다는 시장경제 영역이라고 판단된다.

법적 측면에서 보면 1934년의 FCC에서 공포한 지상파 방송에 대한 고전적 이론인 ‘수탁이론’이 아직도 존재하고 있다. 즉, ‘주파수 자원의 희소성’을 기준으로 전파자원의 주인으로서 방송 프로그램의 공익성을 강제할 권리가 있다는 주장이다. 그러나 이러한 접근은 다매체 다채널 시대로 전환되면서 폐지된 이론이라고 할 수 있다.

시청자 측면에서 보면 방송광고에 대한 시청자 주권은 사회문화적 규제가 필요하나 방송광고운영제도인 총량제는 경제적 활동이라고 판단된다.

광고산업 및 미디어 산업적 측면에서는 광고운영방식의 다양화를 통해 광고시청률을 증가시키고 결과적으로 효율성을 증대시킬 수 있다. 미디어 산업적 측면에서는 프로그램 편성의 탄력적 운영으로 창의적 프로그램을 생산할 수 있으며, 광고 편성의 자율권을 확보함으로써 광고혼잡도를 줄여 광고효과를 극대화하여 재원을 확보 할 수 있다. 또한 수출 콘텐츠의 광고 편의성을 확보할 수 있다.

●●● 광고주는 지상파 방송사 콘텐츠의 질적 향상을 통한 시청률 확보 기대 중간광고를 포함한 총량제 실시해도 당분간 유보적 입장 취해

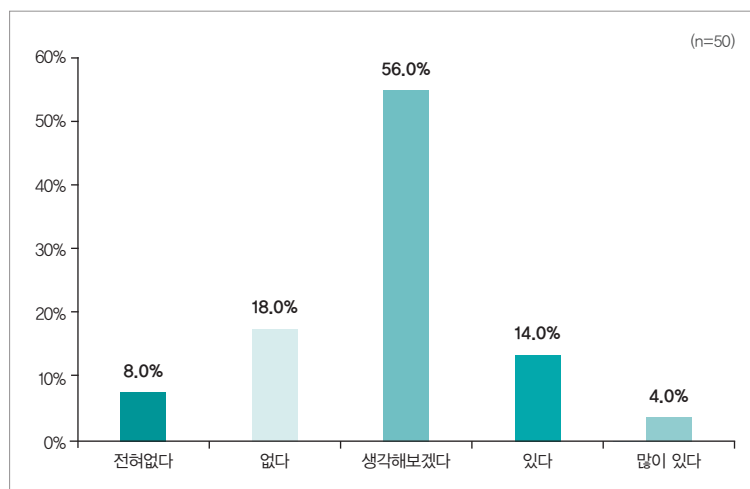
1974년 방송법 시행령으로 인하여 중간광고가 중지된 후 허용되지 않고 있다. 현재 방송법시행령 59조 1항 나목에 “방송 프로그램을 중단하는 중간광고는 이를 허용할 수 없다.”라고 규정하고 있다.

지상파 방송광고의 중간광고, 총량제 실시에 대한 의견조사를 보면, 한국광고학회(2000)의 전문가 대상 조사에서는 전체 응답자의 74.5%가 중간광고 도입을 찬성하고 있으며, 한국광고단체연합회(2001) 조사에서는 전문가의 76.8%가 찬성하

고, 일반인의 경우도 찬성이 43.1%, 반대 14.9%로 나타났다. 광고단체연합회(2009) 분석결과를 보면 중간광고를 포함한 총량제가 27.2%, 제한적 총량제 실시 51.7%로 약 78.9%가 찬성하고 있는 것으로 나타났으며, 중간광고를 제외한 총량제는 12.6%로 나타났다.

최근 서범석(2014)이 방송광고 활성화 방안에 대한 광고주의 개별 인터뷰 및 온라인 설문조사 결과를 보면, 지상파 방송광고의 매체효과 극대화를 위한 변화 요인으로 지상파 방송사의 콘텐츠 제작 능력을 우선으로 판단하고 있었다. 또한

〈표 2〉 중간광고 실시에 따른 광고비 증액 의사



중간광고 실시에 따른 지상파 방송광고비 증액 의사에 대한 설문에서는 증액 의사가 있다가 18% 수준에 머무르고 있으며, 생각해 보겠다고 56%를 차지하고 있어 유보적인 입장을 취하고 있다. <표 2> 중간광고 실시에 따른 광고비 증액비율을 보면 현재수준 유지가 31.6%, 3-5%로 증액이 23.7%로 나타났다. 광고주들은 40년 만에 부활된 중간광고에 대한 단순 기대보다는 지상파 방송사가 콘텐츠 제작 능력을 향상시켜 시청률을 증가시킨다는 전제 하에 중간광고 참여에 관심을 가지는 것으로 판단된다.

결과적으로 방통위의 중간광고를 제외한 총량제 실시 및 중간광고를 포함한 총량제를 검토하겠다는 방송광고정책은 방송광고 시장의 수요와는 동떨어진 먼 나라의 이야기인 것으로 판단된다.

●●● 인터넷·모바일 광고비 지상파 방송광고비보다 앞서 지상파는 미디어 산업을 이끄는 콘텐츠 산업의 원천

2002년 전체 광고비 중 지상파 방송광고비의 비중이 40%에서 2013년 21.4%로 급격한 감소현상을 보이고 있는 반면, 인터넷·모바일 광고비는 3%에서 25.7%로 급성장하였으며, 케이블·종편 광고는 14.4%를 차지하고 있다. 또한 네이버 단일회사 광고비가 지상파 주요 방송사 합계 광고비를 능가하는 것으로 나타났다. 이러한 상황에서 지상파 방송의 제작비는 급증하고 있어서 최근 영업이익률을 분석하면 지상파는 0.6%, 케이블은 20%, 홈쇼핑은 15%, 네이버는 23% 수준으로 큰 차이를 보이고 있다. 채널당 평균제작비를 보면 SBS는 2,073억 원, C케이블은 89억 원으로 23배의 차이를 보이고 있으며, 신규 프로그램 편성비율을 보면 지상파 80%, C케이블의 경우 19% 수준이며, 콘텐츠 수출을 보면 지상파는 케이블에 비해 15배 정도의 차이가 나는 것으로 분석되었다. 또한 지상파 방송은 한류 지속의 원천이며, 관광수입에 직접적으로 기여하고 있어 방송의 문화적 가치를 수행하고 있다. 종편의 경우 재방송 비율을 보면 62.2%-43.5%에 이르고, 보도프로그램 편성을 보면 14.2%-48.2%를 차지하고 있다. 지상파 방송은 콘텐츠 생산의 원천으로 미디어 산업을 이끌어 가는 중심이라고 할 수 있다.

‘관공 포청천’같은 양질의 콘텐츠를 생산했던 타이완의 경우, 유료방송 중심의 방송정책을 실시하여 지상파 방송의 재원 위기로 인한 콘텐츠 산업의 붕괴로 이어져 최근에는 콘텐츠 수입국으로 전락하였다.

우리나라의 경우도 매체환경의 변화, 지상파에 편중된 과도한 광고규제로 인하여 지상파 방송광고비의 급격한 감소와 더불어 지상파의 재원 확보가 어려워지게 됐고, 이는 지상파의 콘텐츠 제작 능력 감소로 이어져 미디어 산업에서의 콘텐츠 생산의 원천이 파괴되고 있다.

●●● 중간광고를 포함한 총량제 실시는 비정상화의 정상화 정책 지상파는 언론 기능과 콘텐츠 제작 능력을 향상시켜야 한다

최근 광고주조사에서 효과적인 광고매체로서 49.2%가 아직도 지상파 방송광고라고 판단하고 있다. 지상파 광고는 비용 대비 높은 도달률, 매체의 신뢰성, 짧은 시간에 인지율 확보의 강점을 가지고 있는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 장점을 가지고 있음에도 불구하고 다양한 비민주적인 규제 정책으로 인하여 지상파 매체 자원의 효율적 운영이 어렵다는 것이다.

방통위에서 제안한 단순 총량제는 광고수요자에 대한 이해 부족으로 판단되며, 중간광고를 포함한 총량제를 실시하여야 한다. 중간광고를 포함한 총량제는 지상파에 주는 특혜가 아니며, 글로벌 스탠다드에 부합되는 것으로 실제로 비정상화된 광고정책을 정상화시키는 것으로 판단된다. 중간광고를 포함한 총량제 실시가 지상파 방송광고 규제완화의 아주 작은 부분이지만 새로운 광고유형으로 광고효과가 입증된다면 지상파 방송광고의 활성화가 기대되고 이로 인하여 광고산업이 활기를 띠게 될 것으로 판단된다.

그러나 지상파 방송의 활성화를 위해서는 심각하게 훼손된 언론 본원의 기능과 콘텐츠 제작 능력을 향상시켜야 하는 전제조건이 있다. 