

방송광고 규제 혁신 방안 : 적극적인 네거티브 규제 도입 방안 제언

문철수

한신대학교 미디어영상광고홍보학부 교수

목차

- 1 서론
- 2 방송광고 네거티브 규제 전환의 의미
- 3 방송광고 네거티브 규제 체계 개요
- 4 방송광고 규제면제 특례 및 타이틀스폰서십
- 5 네거티브 규제 전환에 따른 시청자 보호 방안
- 6 결론 및 제언

요약

방송광고 시장 위축으로 인한 자원 감소는 고품질 콘텐츠 및 한류 콘텐츠 제작을 어렵게 해 시청자 복지 축소와 국내 미디어 시장의 경쟁력 약화를 초래하게 되었다. 이러한 상황에서 방송광고 네거티브 규제 체계 도입을 위한 시도는 국내 방송광고 시장의 경쟁력을 회복시킬 수 있는 규제 개선의 중요한 시발점이라 생각하고, 적극적인 실천이 이루어지기를 바란다. 구체적으로 프로그램 외 광고에 대한 일총량제가 네거티브 규제 취지에 맞게 방송사 자율적으로 시행되어야 할 것이고, 프로그램 내 광고인 가상광고와 간접광고 역시 최대한 허용이 가능해야 할 것으로 본다. 또한 신규 형광광고가 적극적으로 도입될 수 있는 토대가 마련되고, 경영상 커다란 어려움을 겪고 있는 지역·중소방송에 대한 규제 면제 특례 등이 적극 고려되어야 할 것이다. 마지막으로 방송광고 심의의 경우 방송사업자의 자율심의와 기존 사후 심의기관의 후속 조치 등을 활용하고, 문제 발생 시에는 사후에 시청자 영향평가 등을 적용해 시청자 복지 확대와 동시에 방송광고 경쟁력 강화에도 기여할 수 있기를 바란다.

1. 서론

기획재정부가 전망한 올해 한국 경제성장률은 1.6%인데, 한국은행(1.7%)과 한국개발연구원(KDI)·경제협력개발기구(OECD) 등의 전망치(1.8%)보다 낮다. 한편, IMF는 지난해 10월 우크라이나 전쟁의 장기화, 인플레이션 압박, 주요국 통화 긴축 등의 영향을 반영해 올해 세계 경제성장률을 2.9%(7월 전망)에서 2.7%로 하향 조정한 바 있다(안광호, 2023. 1. 7.). 실제로 2023년도 세계 경제 및 국내 경제 모두 비관적 전망이 압도적인데, 특히 국내 경제는 대외 의존도가 높아 수출 감소뿐 아니라 금리 상승에 따른 이자 부담으로 기업들이 건축재정을 통해 보수적 경영을 할 가능성이 높다. 이 같은 경기 둔화 여파로 인해 광고시장 역시 하락세가 지속될 것으로 보는데, 기업들의 저비용·고효율 광고 집행으로 인해 시장은 크게 위축될 전망이다.

한편, 지난 2020년 전 세계를 강타한 코로나19는 현재까지도 영향을 미치고 있는데, 그동안 꾸준한 성장세를 보여왔던 국내 광고시장도 예외 없이 코로나19의 영향을 받았다. 월드컵과 동계올림픽 같은 스포츠 빅이벤트가 있었던 2022년도의 경우, 국내 총광고비는 전년 대비 1.6% 성장에 머물 것으로 보인다(한국방송광고진흥공사, 2022. 12.). 특히 방송광고 시장은 넷플릭스가 작년 하반기 국내에서도 광고 요금제를 출시했고, 디즈니+가 미국에서 광고형 서비

[표 1] 매체별 국내 광고비와 전년 대비 증감률(2017년~2023년)

(단위 : 백만 원)

매체	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년 추정치	2023년 추정치
방송매체	3,950,057	3,931,829	3,771,046	3,484,137	4,053,056	4,242,410	4,521,309
	-4.47%	-0.46%	-4.09%	-7.61%	16.33%	4.67%	6.57%
지상파TV	1,551,679	1,421,935	1,244,653	1,106,607	1,359,684	1,382,173	1,427,471
	-11.1%	-8.4%	-12.5%	-11.1%	22.9%	1.7%	3.3%
라디오	253,015	207,309	208,481	232,980	259,767	254,176	262,030
	5.5%	-18.1%	0.6%	11.8%	11.5%	-2.2%	3.1%
지상파DMB	5,287	4,404	2,340	2,580	2,195	2,262	2,545
	-27.0%	-16.7%	-46.9%	10.3%	-14.9	3.1%	12.5%
PP	1,853,673	1,990,163	2,002,092	1,891,678	2,182,364	2,354,356	2,580,708
	-2.2%	7.4%	0.6%	-5.5%	15.4%	7.9%	9.6%
SO	139,124	140,775	139,140	114,539	109,012	110,262	111,853
	3.4%	1.2%	-1.2%	-17.7%	-4.8%	1.1%	1.4%
IPTV	99,307	116,113	124,301	102,544	107,056	106,861	105,353
	17.4%	16.9%	7.1%	-17.5%	4.4%	-0.2%	-1.4%
위성방송	47,972	51,130	50,039	33,210	32,978	32,319	31,349
	69.5%	6.6%	-2.1%	-33.6%	-0.7%	-2.0%	-3.0%

출처 : 2022년 방송통신광고비 조사보고서(한국방송광고진흥공사, 2022. 12.)

스를 시작해 조만간 국내에도 도입될 예정이며, 글로벌 OTT의 K-콘텐츠 공격적 투자 확대 등으로 경쟁이 더욱 심화될 전망이다.

지난해 동계올림픽과 월드컵 특수에도 불구하고 지상파 방송사들의 광고 매출 규모가 제자리걸음에 그쳤다는 분석이 나왔다. 국제 스포츠 경기가 없는 기간 동안 전반적인 지상파 시청률 하락세가 원인으로 꼽힌다(금준경, 2023. 1. 19). 한국방송광고진흥공사가 발표한 ‘2022 방송통신광고비 조사보고서’에 따르면, 2022년 지상파 방송사 TV광고 시장이 전년 대비 1.7% 증가할 것으로 추정했다. 2022년 지상파방송 TV광고비는 1조 3,822억 원 규모(추정치)인데, 2021년에는 1조 3,600억 원 규모였다. 한편, 2017년 이후 매년 감소하던 지상파 TV 광고비는 중간광고가 도입된 2021년에 큰 폭으로 증가한 후 소폭 증가하는 모양새를 보여준다. 2020년 1조 1,070억 원을 기록한 지상파 TV광고비는 2021년 1조 3,600억 원 규모로 전년대비 22.9%나 성장했지만, 2018년(1조 4,220억 원) 수준에도 못 미치는 수준이다. 전반적으로 현재 방송광고 시장은 PP가 성장세를 주도하고 있는 실정이다[표 1 참조].

이러한 상황 속에서 방송통신위원회는 최근의 미디어 환경 변화 등을 고려해, 혁신 성장 디지털·미디어 동행 사회 구현을 위한 4대 핵심 과제를 중점적으로 추진한다는 2023년도 업무계획을 발표한 바 있다. 이 중에서도 미디어 콘텐츠 성장 재원 확충 차원에서 법령에서 금지하지 않는 사항은 사업자 자율로 편성할 수 있도록 ‘원칙 허용, 예외 금지’라는 방송광고 네거티브 규제 체계 도입을 선언했다. 특히 방송광고 규제 완화는 새 정부 국정과제인 미디어 규제 혁신 및 성장 지원을 통한 ‘글로벌 미디어 강국 실현’ 과제에 포함된 사항이기도 하다.

현행 방송광고 규제 체계는 광고유형을 과도하게 세분하고 형식 규제의 벽이 너무 높아 새로운 방송광고의 도입과 활용을 어렵게 함으로써, 광고주가 방송광고에 매력을 잃어가고 있어 규제 개선의 필요성이 꾸준히 논의되어 왔다. 방송통신위원회에서도 미디어 시장의 환경 변화와 방송광고 시장 침체에 대응하기 위해 현행 방송광고 규제 체계의 문제점 및 적정성 등을 전면적으로 검토하고, 제도 개선이 시급한 상황임을 인식해 포지티브 규제 방식에서 네거티브 규제로의 전환을 추진해 왔다. 특히 지난해에는 방송광고 네거티브 규제 체계 도입을 위한 논의를 위해 학계, 방송사 및 광고주 유관 단체, 미디어렙, 법조계, 시민단체, 정부, 연구기관 등의 전문가들로 협의체를 구성해 네거티브 규제 체계 도입에 대해 심도 있는 논의를

진행했는데¹⁾, 본고에서는 방송통신위원회 협의체 논의사항 및 학계의 정책 제안 등을 종합적으로 참고해 향후 방송광고 시장 활성화를 위한 제언을 시도해 보고자 한다.

2. 방송광고 네거티브 규제 전환의 의미

1) 방송광고 네거티브 규제 도입의 필요성

우리나라의 경우 1인 가구 증가 영향으로 TV 대신 OTT를 이용하는 콘텐츠 헤비유저 성장, 스마트TV 보급 확산으로 TV를 통한 스트리밍 시청 증가, 콘텐츠 과잉 공급에 따른 선택적 시청 선호 등 미디어 이용 및 콘텐츠 소비행태 변화가 가속화되어, 지상파 콘텐츠 경쟁력은 더욱 약화되고 있다. 이처럼 미디어 환경이 급변하고 있고 글로벌 사업자와 온라인 미디어 사업자는 초고속으로 성장하고 있는 반면, 기존 방송 영역은 지속적으로 침체 일로에 있다. 특히, 방송광고는 매출이 지속적으로 급감하고 있어 경쟁력을 제고할 수 없는 광고 유형별 칸막이식 규제 및 복잡한 형식 규제를 과감히 폐지해야 한다는 목소리가 높다(조성동, 2022. 12. 2).

실제로 국내 방송광고 규제는 방송광고 유형을 프로그램광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고, 중간광고, 가상광고, 간접광고 등 광고유형·시간·배치 방식 등을 까다롭게 정한 후 이 규정 외의 것은 모두 불허하는 방식의 포지티브 규제 원칙을 고수하고 있다. 이처럼 방송광고의 총량 또는 광고 유형별로 광고 시간을 규제하는 포지티브 규제 방식은 일정 시간 이상의 광고 송출을 제한하고, 다양한 신유형 광고를 직간접적으로 규제하는 부작용이 있다(홍문기, 2019).

한편, 메타버스 광고나 글로벌 OTT 사업자의 광고형 서비스 도입 등은 국내 방송광고 시장 경쟁을 더욱 가속화할 전망이다. 방송광고에 대한 과도한 형식 및 내용 규제는 광고효과를 제한해 광고주를 온라인 및 모바일 매체로 이동시키고 있다. 물론 신규 매체 활성화에 따른 기존 매체 영향력 감소는 자연스러운 보일 수 있으나, 경쟁 매체 대비 엄격한 규제가 방송광고

1) '방송광고 네거티브 규제 체계 도입을 위한 협의체'는 2022년 6월 출범해 연말까지 활동하며, 방송사업자가 방송광고를 자율적으로 제작·편성하고, 기술발전에 따른 신유형 광고를 도입할 수 있도록 방송광고 규제를 완화하는 방향에서 방송법 개정안에 대해 논의한 결과를 협의체 건의문 형태로 방송통신위원회에 전달한 바 있다.

경쟁력을 인위적으로 제약하고 있어 개선이 필요할 것으로 본다(신지형, 2022. 7.22).

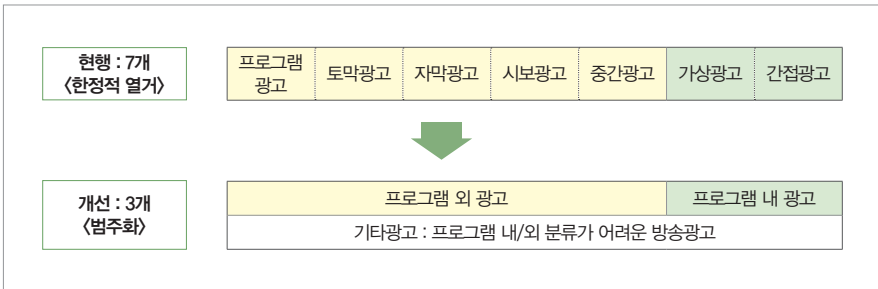
이처럼 방송광고 시장 활성화 차원에서 규제혁신에 대한 요구가 높아지는 가운데, 방송법 제73조에서 명시하는 포지티브 규제 방식을 개정해 금지 대상 외에는 다양한 형식의 자유로운 광고 집행을 원칙적으로 허용하는 ‘네거티브 규제 방식’으로 전환하는 논의가 적극 필요한 시점이다.

2) 방송광고 네거티브 규제 논의 방향

방송통신위원회의 ‘방송광고 네거티브 규제 체계 도입을 위한 협의체’는 포지티브 방식의 방송법 체계에 대한 문제점을 분석해 방송광고의 과도한 형식 및 내용 규제를 완화하는 네거티브 방식으로의 개선방안과 방송광고 제도 변화에 따른 시청자 보호 방안 등을 논의한 것으로 확인된다. 현재 방송법상에 정의되어 있는 7가지 유형(프로그램광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고, 중간광고, 가상광고, 간접광고) 이외의 방송광고 유형은 허용되지 않는 포지티브 규제 방식을 영국이나 독일 등과 같이 원칙적 허용, 예외적 금지·제한의 네거티브 규제 방식으로 전환해 방송광고 운영의 자율성 제고를 도모하고자 한 시도라고 생각한다.

이 같은 취지 아래 현행 7가지 방송광고 유형을 프로그램 방송 시간을 기준으로 프로그램 내/외 및 기타 광고로 범주화해 논의했는데, 기존 방송광고 유형 중 실제 프로그램 외부에 노출되는 5개(프로그램광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고, 중간광고) 유형을 ‘프로그램 외 광고’, 가상광고와 간접광고는 ‘프로그램 내 광고’, 나머지 유형은 ‘기타 광고’로 구분하고 있다 [그림 1 참조].

[그림 1] 네거티브 규제 방식의 방송광고 유형



※ 방송통신위원회 토론회 및 업무계획, 관련 기사 자료 등을 종합해 참조.

3. 방송광고 네거티브 규제 체계 개요

1) 프로그램 외 방송광고 규제 개선

(1) 방송광고 일 총량제 도입

프로그램 외 광고 규제 중 가장 핵심적인 내용은 일 총량제에 대한 현실화 문제일 것이다. 현행 프로그램 편성 시간당 허용량 규제하에서는 개별 프로그램에 대한 광고주의 초과 수요 발생 시, 광고 시간의 탄력적인 공급이 곤란해 광고 시간제한이 없는 온라인 매체와의 경쟁 관계 속에서 방송사업자에 대한 자율성 확대가 시급한 실정이다. 물론 2015년 광고총량제 도입 이후 허용되는 방송광고량도 미디어 시장환경 변화에 대응해 지속적인 완화 추세를 보여 왔는데, 과도한 광고 시간 편성으로부터 시청자 보호를 위해서 광고 허용량(프로그램 편성 시간당 최대 20/100, 일평균 17/100 이내)을 제한해 왔다. 향후 개선방안은 일 총량 수준을 적절히 정하고 자율성을 확대 적용하되, 새로운 제도 도입에 따른 시청자 보호 문제를 충분히 숙의해 합리적 제도로 안착시키는 방향으로 나아가야 할 것이다.

(2) 자막광고 규제 폐지

자막광고는 방송사업자의 명칭고지 또는 방송프로그램의 안내고지의 경우에만 허용되며, 크기는 화면의 1/4 이내로 제한하고 있어 방송광고 기법 등을 자유롭게 선택할 수 있도록 하는 네거티브 규제와는 상충되는 제도이다. 이에 자막광고 시점 및 크기 규제를 폐지하고, 전체 허용 시간 내에서 자율적으로 운영해 실질적인 광고 시간 확대를 유도하는 개선방안이 제시되고 있다.

2) 프로그램 내 방송광고 규제 개선

(1) 허용 장르 확대

간접광고 및 가상광고 도입(2010년) 당시 방송 프로그램의 장르별 특성을 고려해, 간접광고는 도입 시부터 현재까지 오락 및 교양 프로그램에만 허용되고 있다. 가상광고는 최초 도입 시에는 운동경기 중계 시에만 허용되었지만, 2015년부터는 오락, 스포츠 분야 및 보도 프로그램까지 확대됐다. 그러나 프로그램 내에서 상품 등이 노출된다는 측면에서 볼 때, 간접광고와 가상광고의 속성이 유사하고 디지털 간접광고 도입 등으로 간접광고와 가상광고가 융합

되고 있는 상황에서 두 가지 유형에 대한 구분이 사실상 의미가 없어졌다. 영국의 Ofcom도 간접광고(PPL) 허용 후, 가상광고(virtual advertising) 규제는 폐지하고 가상광고에 대해서도 간접광고 규제를 적용하고 있다. 따라서 가상광고와 간접광고를 프로그램 내 광고로 통합하면서, 비대칭적인 허용 장르를 일원화하고 허용 장르를 확대해 오락, 교양, 스포츠 중계, 스포츠 보도 장르 모두에서 가능하도록 개선할 필요가 있다.

(2) 광고 허용량 일원화

프로그램 내부에서 노출되는 제공방식의 유사성과 간접광고 형태의 가상광고 도입 등 제작환경 변화를 고려해 통합된 광고시간 규제의 필요성이 증대하고 있다. 간접광고와 가상광고는 최초 도입 당시(2010년)에는 각각 프로그램 시간의 5/100까지 허용했으나, 2015년부터는 각각 7/100까지 확대된 바 있다. 대체로 간접광고와 가상광고 각각에 대해서 별도로 정해진 허용 시간을 일원화해 프로그램 내 광고 시간을 탄력적으로 운용하는 것은 합리적인 방안이지만, 간접광고와 가상광고 각각에 허용된 시간의 합계(14%)까지 통합해 운영하는 방향에 대해 진지한 논의가 요구되는 상황으로 보인다.

(3) 프로그램 내 광고 크기 규제 폐지

과도한 광고노출로부터 시청자를 보호하기 위해서 가상광고와 간접광고의 크기는 각각 화면 크기의 1/4 이내로 제한해 왔는데, 크기 규제 집행과 준수를 위해 규제 당국과 방송사업자 양측에 모두 과도한 행정 비용이 발생하고 있다. 실제로 EU국가(독일, 영국 등)들도 간접광고 크기는 과도하지 않은(not be unduly prominent) 수준에서 방송사업자가 자율적으로 설정하도록 정성적인 규제만 적용하고 있는데, 크기 제한이 폐지되더라도 시청자 이탈 방지와 콘텐츠 품질 유지를 위해 해당 광고의 크기를 과도하게 설정하지 않을 것으로 판단된다. 따라서 가상광고와 간접광고를 프로그램 내 광고로 통합하면서, 해당 광고에 대한 크기 규제는 폐지하되, 프로그램 내에서 과도하게 화면을 축소·분할하는 화면분할광고(split-screen advertising) 등의 형식은 규제 검토가 필요할 것이다.

(4) 상표 등의 언급 관련 규제 완화

현행 방송법상 과도한 광고효과 발생과 시청 흐름 방해로부터 시청자를 보호하기 위

해 프로그램 내에서 상품 등을 언급하는 것은 엄격하게 금지하고 있으나, 라디오 광고 시장의 침체가 장기화 됨에 따라 라디오의 간접광고 규제 완화를 통해 시장 활성화 방안을 모색할 필요가 있다. 실제로 TV의 경우는 상품 및 상표 등이 상품배치나 이미지 등으로 프로그램 내에서 노출 가능하지만 라디오는 매체 특성상 프로그램 진행 도중에 상품 등의 언급을 통해서만 프로그램 내 광고가 가능하나 현재는 이를 금지하고 있다. 따라서 라디오 프로그램 진행자나 출연자가 방송 중에 상표 및 상품 등을 언급하는 라이브리드(live-read)를 허용하고, 지역 소상공인 및 지역 특산물 관련 상품 및 서비스 등의 언급을 허용하는 방안 등을 적극 논의해 나갈 필요가 있다.

4. 방송광고 규제면제 특례 및 타이틀스폰서십

1) 방송광고 규제 면제 특례 도입

미디어 이용환경 변화로 인한 방송광고 시장의 침체는 재정적 기반이 열악한 지역·중소 방송사의 경영 여건 악화를 더욱 가속화시켜 지역MBC 광고매출은 2012년 2,712억 원에서 2021년 1,269억 원으로, 지역민방 광고매출은 2012년 1,844억 원에서 2021년 1,185억 원으로 10년 새 각각 53.2%, 35.7%나 감소했다(방송통신위원회, 2022. 6.). 이와 같은 상황에서 지역성·다양성 구현에 기여하고 있는 지역·중소 방송사의 광고 관련 규제를 일부 면제해 줌으로써, 주요 매체 대비 열악한 광고경쟁력을 제고할 필요가 있다. 이에 지역·중소 지상파 방송사와 중소 PP에게 방송광고 및 협찬고지 규제의 준수 의무를 완화해 주는 방안으로, 자체 제작 또는 최초 제작 콘텐츠에 대해서는 일 총량 규제를 완화해 주거나 라이브리드 허용과 같은 협찬고지 규제 완화 등이 논의되고 있다.

2) 타이틀스폰서십 도입

타이틀스폰서십의 경우 방송법상 허용되는 방송광고 유형에 속하지 않고, 협찬고지 규칙도 프로그램 제목의 협찬주 명칭 포함을 금지(문화예술행사 및 스포츠행사의 경우는 허용)하고 있다. 그러나 경쟁 매체인 온라인 및 모바일 매체의 경우 이미 타이틀스폰서십이 활발하게 활용되고 있어 방송광고의 경쟁력 저하가 우려되는 실정이다. 현재 미국, 영국, 일본 등 해외 주

요 국가들에서도 제목협찬이 허용되고 있어, 콘텐츠 제작 재원 확충을 위해서 광고주 등의 명칭, 로고, 상품명 등을 제목으로 사용하는 타이틀스폰서십 도입이 요구된다. 다만, 시청자 및 프로그램 내용 등에 미치는 영향 등을 고려해 오락 장르 프로그램에 우선 도입 후, 그 효과 등을 살펴보고 다른 장르로 점차 확대해 나갈 필요가 있어 보인다. 타이틀스폰서십은 타 광고 대비 주목도가 크며, 최근 화두인 ESG 관련 프로그램의 경우 타이틀스폰서십을 통한 기업 이미지 개선 등을 기대하는 광고주의 잠재적 수요가 많은 것으로 조사되었지만 제도적으로 금지되어 있어 광고주의 선택권이 없는 실정이다. 따라서 협찬고지 개정을 통해서 제목협찬(타이틀스폰서십)을 우선 허용하고, 향후 예상되는 문제점을 보완하여 제도화할 필요가 있어 보인다.

5. 네거티브 규제 전환에 따른 시청자 보호 방안

현행 포지티브 규제 체계는 새로운 유형의 방송광고가 시청자에게 미치는 영향을 사전에 평가해, 이에 대한 허용 여부를 시장 진입 이전에 판단하고 있다. 그러나 원칙적 허용, 예외적 금지·제한의 네거티브 규제 체계에서는 사전에 금지 또는 제한되지 않는 새로운 유형의 방송광고 유형을 자유롭게 도입가능하다. 따라서 새롭게 진입하는 신유형 방송광고로 인한 부작용 발생 여부 등에 대한 사후적 평가 및 규제 실효성 확보는 필요해 보인다. 방송기술 발달로 인해 새롭게 도입되는 방송광고 유형 및 유사 방송광고로 인해 시청자 권익침해가 발생되어서는 안 되므로 이와 관련해 문제가 발생하는 경우 시청자 영향평가 등으로 시정하는 제도적 보완을 실시할 필요가 있어 보인다.

또한, 현행 방송법은 방송사업자가 부당하게 다른 방송사업자의 방송시청을 방해하는 행위를 금지행위로 규정하고 있는데, 방송사업자 사이의 관계(B2B)와 관련된 시청 방해 행위(예: 시설 및 장비 파괴 등을 통한 방송시청 방해) 외에도, 향후 방송기술 발전 등에 따라 편법적으로 실시될 가능성이 큰 유사 방송광고(예: 재핑광고, 채널진입광고 등) 남용 등은 적절히 컨트롤 할 수 있는 방안 마련이 필요할 것으로 보인다. 이러한 우려를 해소하기 위해서는 기본적인 네거티브 규제 표기를 통해 기본 규제 범주를 적절히 적시할 필요가 있다. 예를 들어, 방송프로그램을 부당하게 광고 내용물로 변경하는 행위, 광고출송시 채널 변경 시간의 지연, 유사 방송광고 제공, 시청자의 광고 회피 방해 등을 제한사항으로 둘 수 있겠다.

6. 결론 및 제언

방송광고가 여전히 방송사업자의 주요한 수익원인 상황에서 방송광고 시장 위축으로 인한 재원 감소는 고품질 콘텐츠 및 한류 콘텐츠 제작을 어렵게 해, 시청자 복지 감소와 국내 미디어 시장의 경쟁력 약화를 초래하고 있다. 이처럼 방송광고 시장의 경쟁력 회복과 시청자 복지 제고에 대한 필요성이 절실한 상황에서 '방송광고 네거티브 규제 체계 도입을 위한 협의체'가 운영된 것은 의미 있는 과정이었다고 볼 수 있겠다. 물론 그동안 방송광고 시장 활성화를 위한 논의는 지속적으로 이루어져 왔지만, 실행에 있어서는 미흡한 점이 없지 않았다. 따라서 향후에는 보다 적극적인 실천이 이루어지길 기대하면서 보완 의견을 제시해 보고자 한다.

첫째, 프로그램 외 광고에 대한 총량제 문제이다. 네거티브 규제 도입 방향 취지에 맞게, 특정 시간대에 대한 제한을 두지 말고 방송사가 전체 총량을 유지한 가운데 자율적으로 광고를 집행하도록 보장해야 할 것으로 본다. 방송사들은 기본적으로 총량제를 실시하더라도 시청자 이탈, 회피 우려뿐만 아니라 채널 그 자체의 브랜드 가치 고양 전략을 강구해야 하기 때문에 시청자와의 교류와 자정 작용이 자연스럽게 이루어질 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 프로그램 내 광고인 가상광고와 간접광고의 허용량은 기존에 각각 보장된 7/100 규정을 적용해 시간당 평균 14/100 수준을 허용하고, 간접광고의 경우 자연스러운 노출을 위해 중장기적으로는 노출 시간이나 크기 제한 규정도 완화해야 할 것으로 본다. 특히, 간접광고는 말 그대로 간접적인 노출 시도이기 때문에 의무적인 시간 규제보다는 프로그램 내에서 자연스럽게 노출되되 사후 내용심의를 통해 시장에 더욱 적절히 안착해 나가는 방향을 권장할 필요가 있을 것이다.

셋째, 신유형 광고 활성화를 위한 제도적 보장이 요구된다. 실제로 신유형 광고 도입 시 정책 당국은 이를 “어느 분류체계에 넣고 규제할까” 고민하게 되는데, 앞으로는 신유형 광고가 산업영역에서 어떻게 작동하는지 모니터링 한 뒤 문제가 발생하면 최소한으로 개입하는 것이 네거티브 규제 취지에 부합하는 정책이라고 본다. 방송이 타 뉴미디어 대비 방송광고 경쟁력을 고양시킬 수 있는 시도이기 때문에 신유형 방송광고에 대해서는 창의성 있는 시도를 권장하고, 규제 당국의 적절한 사후 검토가 최적화 될 필요가 있을 것이다.

넷째, 지역·중소방송에 대한 규제 면제 특례를 확대해야 할 것이다. 경영상 어려움이 있는 중소·지역방송 등에 규제 면제 특례를 적용해, 협찬고지 완화, 중간광고 확대 등을 도모

해야 할 것으로 본다. 일례로 타이틀스폰서십이나 라이브리드 등을 적극 도입하고, 신유형 광고에 대한 규제 완화도 고려 해 볼 만하다.

다섯째, 방송광고 심의에 대한 논의이다. 방송광고 저성장의 원인으로 차별 규제를 꼽을 수 있는데, 특히 방송광고 심의에 관한 규정 제43조에서 정하고 있는 방송광고 금지 품목, 시간제한, 방송광고 출연 제한 등 과도한 규제에 대한 개선이 절실하다(이시훈, 2022.12. 2). 따라서 협의체에서 제시한 시청자 영향평가 역시 방송사업자의 자율심의와 기존 사후 심의기관 후속 조치 등을 우선 활용하고, 문제 발생 시에 한하여 시청자 영향평가 등을 적용해 사후 규제하는 방송광고 심의 경쟁력 강화 방안 등이 마련되어야 할 것으로 본다.

마지막으로, 상당한 시간이 소요되는 법 개정 사항이 아닌 방송통신위원회 전체의결을 통한 협찬 고지 규칙 개정으로 조속히 도입할 수 있는 ‘프로그램 제목협찬’과 ‘라이브리드(live-read)’의 실행방안을 시급한 정책개선 과제로 제안하고자 한다. 실제로 이 두 가지는 방송사업자와 광고주 모두가 관심을 보이는 새로운 광고 방식으로 침체의 늪에 빠져 있는 광고 시장에 실질적인 도움을 줄 수 있으리라 판단된다.

1) TV 프로그램 제목협찬(타이틀스폰서십) 도입 방안

우선 다음과 같이 <협찬고지 등에 관한 규칙> 개정으로 제목협찬이 가능할 것으로 본다. 규칙 제6조에 제시된 제목협찬(타이틀스폰서십)의 기본적인 실시 방향을 네거티브 방식으로 제한하고, 필요시 단서조항에 따라 사후 심의를 통한 규제 근거를 명시한다면 조속한 시행이 가능할 것으로 본다.

제6조(방송프로그램 제목 및 고지 화면의 협찬주명 사용 제한)

- ① 방송사업자는 협찬주명(로그 포함)·기업표어·상품명·상표 또는 위치(이하 “협찬주명 등”이라 한다)를 방송프로그램 제목 및 고지 화면에 포함할 수 있다. 다만, 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송 프로그램과 보도·시사·논평·토론 등 객관성과 공정성이 요구되는 방송프로그램은 실시할 수 없다.
- ② 협찬주명 등이 포함된 방송프로그램 제목 및 고지 화면은 방송프로그램 시작 타이틀 및 종료 타이틀 고지 시, 해당 방송 프로그램의 예고 시, 방송 프로그램 전에 편성되는 광고 시간의 화면 좌상단 또는 우상단에 노출하는 방송 프로그램 예고자막 방송 시 외에는 실시할 수 없다.
- ③ 협찬주명의 크기는 화면의 4분의 1을 초과하여 실시할 수 없다.

특히, 타이틀스폰서십은 프로그램명에 직접 협찬주명을 혼합하는 방식 외에도 홍보 및 브랜딩 목적으로 프로그램명과 분리되어 상·하단·측면 등에 다양한 방식으로 표어나 문구 등을 협찬주명과 혼합해 표현할 수도 있다. 또한 공익적 방식(ESG 등)의 메시지도 게재할 수 있어 시청자들도 거부감 없이 받아들일 수 있을 것으로 판단된다[그림 2 참조]. 아울러 규칙 개정의 경우 사후 검토 과정에서 정책 당국 및 시민 사회의 요구가 있다면 충분히 단서 조항을 부과해 조정할 수 있으리라 본다.

[그림 2] 프로그램 제목협찬(타이틀스폰서십) 적용 가능 예시





2) 라디오 라이브리드(live-read) 및 프로그램 제목협찬 도입 방안

라이브리드(live-read)는 우리나라에 적합한 방식으로 변형, 개선해서 도입할 필요가 있어 보인다. 이미 해외 주요 국가들에서는 라이브리드를 도입하고 있지만, 우리나라 라디오 제작 및 청취 환경에서는 불편하게 받아들일 수 있기 때문이다. 따라서 노골적인 방식의 라이브리드 보다는 '정보성 멘트나 협찬성 멘트의 확장형 방식'으로 청취자에게도 무리가 없고, 라디오 제작영역에서도 무리가 없는 전략적 광고 방식의 개발 및 도입이 적합해 보인다(변혜민, 2022). 즉, 라디오 분야의 간접광고 혹은 더 많은 정보를 담은 협찬 정도로 실질적인 실행방안을 준비해 나갈 필요가 있을 것이다. 구체적으로 현재 라디오에서 시행하고 있는 협찬고지 방식을 방송 프로그램 진행시 간접적으로 상업적 표현이 가능하도록 개선하는 것이 적절해 보인다. 추가적으로 라이브리드에 대한 거부감을 완화시킬 수 있도록 상업적 메시지보다는 공익적 메시지를 중심으로 한 라이브리드를 우선 집행하여 청취자에게 해당 유형을 익숙하게 한 뒤, 상업적 메시지를 노출하는 단계적 접근이 필요할 것으로 본다.

한편, 라디오의 오락프로나 토크쇼 등에 제목협찬(타이틀스폰서십)을 도입하는 방안도 강구해 보아야 할 것이다. 일본의 경우 TV나 라디오 프로그램 모두 타이틀스폰서십을 시행하고 있고, 해외 주요 국가들에서 유연한 방식(뉴스, 시사, 어린이 프로 제외 등)으로 타이틀스폰서십을 확장하고 있으며, 국내 방송 프로그램에서도 이미 이와 유사한 방식으로 후원사를 소개하고 있음을 참조할 필요가 있다.

그러나 청취자들의 반발을 줄이기 위해서는 프로그램 중 특정 코너와 관련된 후원을 고지하는 형태가 적절해 보인다. 우선적으로 공공기관이나 지자체, 정부 등의 광고를 고려해 볼 수 있겠는데, 일례로 출근시간대 라디오 프로그램에서 '건강'에 관한 코너를 구성하고, 특정 기관 종사자(보건복지부, 국립암센터, 질병청 등)가 게스트로 출연하여 청취자들의 사연을

듣고 이에 대한 건강 지식을 전달하면서, “해당 코너는 000의 후원으로 진행됩니다.”와 같은 후원 문구를 진행자가 소개할 수 있도록 하는 방식으로 접근할 필요가 있다(변혜민, 2022). 이 역시 <협찬고지 등에 관한 규칙> 개정으로 가능할 것이라 생각된다.

실제로 타이틀스폰서십과 라이브리드는 프로그램 제작에 직접적인 도움이 될 수 있을 것으로 판단되기 때문에, 이에 대한 도입을 전향적으로 고려해야 할 것으로 본다. 물론 프로그램의 지나친 상업화를 차단하는 방안도 함께 논의해 조속한 시일 내에 도입되길 희망해 본다.

이상에서 살펴보았듯이 네거티브 규제 체계로의 전환은 콘텐츠 제작 재원 확보에 어려움을 겪는 방송사의 경쟁력 확보에 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다. 아울러 신유형 방송광고의 신속한 시장 진입과 활용이 가능한 환경을 조성해 방송광고 시장 활성화에 도움을 줄 것으로 판단된다.

특히 <방송광고 네거티브 규제 체계 도입을 위한 협의체>가 논의해온 내용과, 외부 산업 영역의 건의 및 학계의 개선 방안 제안 등을 고려해 방송통신위원회는 시장환경에 능동적으로 대응할 수 있는 합리적인 방송광고 정책을 수립할 필요가 있다. 네거티브 방송광고 규제 개선을 통해 방송광고 시장이 활성화된다면 방송사는 고품질 프로그램의 지속적인 생산이 가능해질 것이고, 더 나아가 국민경제 차원에서의 선순환 구조 창출로 이어질 것이라 믿어 의심치 않는다.

moon@hs.ac.kr

참고문헌

- 강준석 외(2022. 12.). <방송광고 네거티브 규제 체계 도입을 위한 협의체 건의문>.
- 김준경(2023. 1. 19.). 2022년 월드컵 특수에도 지상파 광고 성장 제자리 걸음. <미디어 오늘>.
- 방송통신위원회(2022. 6.). <2021년도 방송사업자 재산상황 공표집>.
- 변혜민(2022). <매체 환경 변화에 따른 라디오산업 활성화 방안>. 한국방송광고진흥공사.
- 신지형(2022. 7. 22.). [시정동향] 디지털 환경에서 광고 시장의 변화: 메타버스, 어드레서블 TV 광고를 중심으로. <KSDI Perspectives>, July No.1, pp.1-9.
- 안광호(2023. 1. 7.). “새해는 더 임을” 가계·기업들 허리띠 조른다. <경향신문>.
- 이시훈(2022. 12. 2.). 방송광고 규제체계 전환의 필요성과 방향. <한국광고실학회 가을철 정기학술대회 발표논문집>.
- 조성동(2022. 12. 2.). 방송광고 경쟁력 강화 방안 연구: 네거티브 규제체계 도입 논의를 중심으로. <한국광고실학회 가을철 정기학술대회 발표논문집>.
- 한국방송광고진흥공사(2022. 12.). <2022년 방송통신광고비 조사보고서>.
- 홍문기(2019). 프로그램 내·외 광고와 네거티브(Negative) 규제 중심 방송광고 제도 개선 연구. <한국소통학보>, 18(4), pp.325-359.