



코바코 이슈 리포트

2015 Vol. 1

kobaco

Contents

지상파TV와 신문은 어떻게 다른가?

p. 1-7

박원기 책임연구위원

N스크린 시대 해외 방송광고제도 현황 및 시사점

p. 8-16

정두남 연구위원

Programmatic Buying: 디지털미디어환경에서
광고거래방식의 변화와 국내광고산업에서의 시사점

p. 17-31

장우성 연구위원

2014년 광고시장 결산 및 2015년 전망

p. 32-46

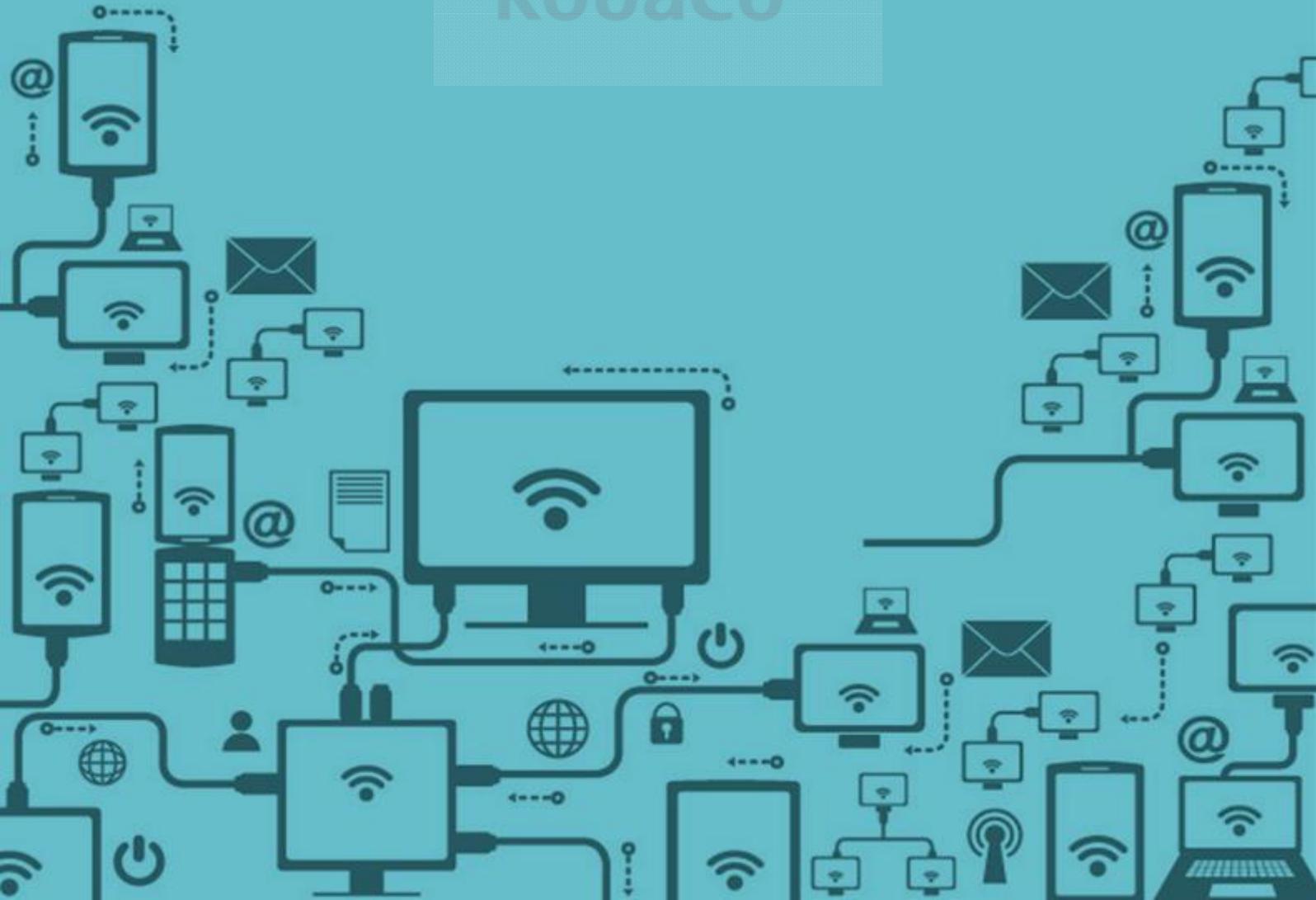
오세성 연구위원

방송협회 주관 '방송문화' 3월호 기고문

N스크린 시대 해외 방송광고제도 현황 및 시사점

정두남 (KOBACO 광고산업연구소)

kobaco



1. 들어가며

▶ 국내 광고시장 현황

국내 총 광고시장은 2002년 약 6조 8천억원에서 출발하여 2014년 10조 2,416억원에 이르기까지 (2008~2009년의 경기 침체기를 제외하고는) 지속적으로 성장해왔다. 2010년 이전까지는 연평균 4% 대의 성장률을 나타냈으나 그 이후에는 국내외 경기불황 등으로 인해 약 2%대의 저성장세를 나타내고 있다. GDP내 광고비 비중 또한 2000년대 중반에 0.8%를 거쳐 2010년 이후 0.7%선 이하로 떨어진 후 연속 3년 동안 감소하고 있다 (KOBACO 2015).

매체별 광고비 추이를 살펴보면 2003년부터 2013년사이 인터넷 광고비가 연평균 40.6%로 가장 높은 성장률을 기록했으며, 방송(지상파TV + 유료방송) 광고비의 경우도 동기간 2.5%의 성장률을 기록했다. 이에 반해 라디오와 신문광고비는 각각 1.8%의 역성장을 기록하였으며, 잡지 광고비 또한 0.7%의 역성장을 나타냈다.

<표 1> 매체별 광고비 추이: 2003~2013년

(단위 : 억원)

	방송 (지상파 +유료방송)	라디오	신문	잡지	인터넷
2003	26,646	2,751	18,900	5,006	2,700
2012	33,545	2,358	16,543	5,076	19,540
2013	33,341	2,246	15,447	4,650	20,030
CAGR('03~'13)	2.5%	-1.8%	-1.8%	-0.7%	64.1%

출처: 제일기획 광고비 통계

한편 방송광고시장 내부의 변화를 살펴보면, 2007년부터 2014년까지 방송광고시장의 연평균 성장률이 1.4%인데 비해 지상파TV의 경우 -2.8%, 케이블PP 4.7%, 종편채널 58%, 그리고 IPTV 46%의 높은 성장률을 나타내고 있다. 이 중에서 2014년 지상파 TV 광고규모는 전년 대비 5.5% 감소한 1조 7,261억원으로 집계됐다. 이는 2003년과 비교하여 6천억원 이상 감소한 수치이다(KOBACO 2015).

<표 2> 방송매체별 연평균 성장률

구분	지상파 TV	라디오	케이블 PP	종편 채널	IPTV	위성 TV	DMB	SO	합계
CAGR (07~14)	-2.8	-4.5	4.7	58	46	6.6	2.3	20.8	1.4

출처, KOBACO (2015)

▶ 국내 방송광고시장의 특징 및 규제 현황

이처럼 국내 광고시장의 흐름을 살펴보면 2000년 이전까지는 신문, 지상파 중심의 전통 매체 광고시장이 지속적으로 성장을 하였으나, 그 이후부터는 유료방송과 인터넷이 급성장하면서 유료방송(케이블TV)과 인터넷 광고 등의 신규 광고시장이 고성장을 나타내고 있다. 또한 방송광고시장의 경우 지상파TV와 유료방송간의 성장의 양극화가 두드러지게 나타나고 있다.

이러한 국내 광고시장 동향의 이면에는 몇 가지 주목할 만한 특징들이 있다. 우선 최근 들어 나타나고 있는 매체 이용환경 변화 양상은 크게 다매체·다채널화, 더 나아가 멀티플랫폼화에 따른 매체 이용의 분산과 전통매체-신규 매체간의 이용 양극화, 인터넷으로 대표되는 양방향 미디어의 확산과 All-IP 환경으로의 미디어 수렴이라고 할 수 있다. 이에 따라 전통 매체 시장은 내부적 경쟁심화 외에도 신규 매체에 의한 이용 및 광고 대체에 직면하게 되고, 결국 전통 매체 시장은 한정된 광고재원에 비해 경쟁이 심화되면서 전체적인 수익구조가 계속해서 악화되고 있다는 점이다.

다른 한편으로 방송광고시장 성장 정체 및 시장 내부의 양극화 현상은 미디어 환경변화를 반영하지 못하고 있는 기존의 경직된 방송광고 규제제도에도 기인한다. 광고산업 중 가장 비중이 높은 방송광고시장에서 특히 지상파방송의 경우 방송의 사회문화적 영향력을 고려하여 수량규제와 유형규제, 내용규제, 거래규제, 품목규제 등 다양한 형태의 규제가 가장 엄격하게 적용되어 왔다.

이와 같은 방송광고 규제유형의 주요 특징은 첫째 공익 목적의 공익규제에 입각하여 이루어진다는 것이며, 둘째로 방송광고 시장의 효율성을 감소시키고 성장을 제한하는 규제가 상당수라는 것이다. 전자의 경우 방송정책 목표 달성을 위한 공익규제이며, 주로 방송의 독립성, 공정성, 공익성 가치를 보호할 목적으로 이루어진다. 후자의 경우 전자의 규제 목적에 따른 보호법익이 시장의 효율성 감소 부분보다 크다는 것을 묵시적 전제로 하고 있으나, 방송광고 시장의 활성화에 큰 걸림돌이 된다는 지적을 받고있다.

방송이 갖는 사회, 문화, 정치, 경제적 중요성으로 인해 광고에 대한 일정 수준의 규제는 분명히 필요하겠지만 이러한 규제들이 미디어 산업의 성장 양극화를 유발하는 기재로 작용하는 것은 아닌지에 대한 검토가 필요하다. 특히 성장정체에 빠진 방송광고산업의 활성화를 위해서는 현행 규제체계의 합리적 개선이 필요한 시점이다.

<표 3> 국내 방송광고 규제현황

구분		지상파방송	유료방송 (케이블TV, 위성방송)
총량 규제 1)	프로그램광고	10/100	12/100
	토막광고	1분30초x2회 이내	3분 20초 (1분 40초x2회)
	자막광고	10초x4회 이내	1분(10초x6회) *화면 1/4이내
	시보광고	10초x2회 이내	별도 규정 없음

	시간당 합계	10분	평균 10분 *매시간 12분 초과 금지
유형 규제	중간광고	원칙적 금지 (스포츠, 문화예술행사 등 제외)	방송프로그램 길이 기준 : 45-60분 1회, 60-90 분 2회, 90-120분 3회, 120-150분 4회, 150-180 분 5회, 180분 이상 6회, 매회 1분
거래규제		-미디어렙 의무위탁 -미디어렙 대행범위 제한	제한 없음*
품목규제		의료기관, 전문의약품, 담배 및 주류 등 특정품목 광고 불허	지상파보다 낮은 수준의 금지품목 적용

출처, 정두남외 (2013). N스크린 시대 규제개선을 통한 광고시장 활성화 방안 연구

이와 같은 맥락에서 이 글에서는 서유럽 주요국 및 미국, 일본 등 해외 주요국의 방송광고 규제현황을 광고총량제, 중간광고, 방송광고 금지품목 규제를 중심으로 살펴보고 국내 방송광고 규제정책에 대한 시사점을 살펴보고자 한다.

우선 국내 지상파TV에 대한 세가지 차원의 규제정책의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 현재 지상파방송에 허용되는 광고총량은 시간당 평균 6분(10%)과 기타 광고(토막, 시보광고등)를 합해 최대 9분 수준이다. 이에 반해 케이블TV의 경우 시간당 평균 10분, 최대 12분(20%)까지 광고가 가능하다. 또한 유료방송과 달리 지상파 방송에서는 중간광고가 원칙적으로 금지되고 있다. 이 밖에도 우리나라에서는 전문의약품, 의료기관, 담배 및 일정 도수 이상의 주류 등에 대한 광고 방송이 관련 법령(국민건강증진법, 식품위생법, 약사법 등)에 따라 금지되고 있다. 최근 정부는 '서비스산업 선진화 방안'(2009.9)을 통해 국내결혼중개업('09.12) 및 생수('11.12)를 방송광고 금지품목 대상에서 해제하였으나 의료분야, 담배, 주류, 조제분유, 수유용품 등은 여전히 방송광고 금지품목 대상에 포함시키고 있다.

1) 개별 광고유형의 개념은 다음과 같다. △프로그램 광고: 방송프로그램의 전후에 편성하는 광고; △중간광고: 1개의 동일한 방송프로그램이 시작한 후부터 종료되기 전까지 사이에 그 방송프로그램을 중단하고 편성되는 광고; △토막광고: 방송프로그램과 방송프로그램 사이에 편성되는 광고; △자막광고: 방송프로그램과 관계없이 문자 또는 그림으로 나타내는 광고; 시보광고 : 현재시간 고지 함께 방송되는 광고

2. 해외 방송광고 규제제도

1) 광고총량제 및 중간광고

회원국들에게 광고규제의 가이드라인 역할을 하고 있는 EU의 시청각 미디어서비스지침(AVMSD)은 기본적으로 광고허용량을 전체방송시간의 20%(12분) 이내로 제한하고 있으며, 간접광고 및 협찬은 광고총량에 포함하지 않는 것으로 규정하고 있다. 이를 토대로 서유럽 주요국들은 총량규제를 시행하고 있으며, 국가별 방송시장의 구조적 특성에 따라 규제 방식에 있어서 세부적 차이를 나타내고 있다.

미국과 일본의 경우 광고총량과 관련해서는 방송사업자의 자율규제 형태를 유지하고 있다. 미국은 특히 FCC의 광고규제 완화조치로 1984년 광고량 규제가 폐지되었으며, 현재 시간당 9.5~16분(15~27%) 이내에서 자유롭게 광고가 허용되고 있다.

한편 중간광고와 관련해서 EU는 시청각 서비스 가이드라인(AVMS) 20조에 따라 TV드라마, 영화, 뉴스 등 특정장르에 한정하여 중간광고를 허용하고 있으며, 특히 최근에는 기존 45분에 1회에서 30분에 1회로 중간광고 허용 수위를 완화한 바 있다.

비교대상국 조사결과에 따르면 프랑스의 경우를 제외하면 공민영, 지상파-비지상파 구분없이 광고를 하는 모든 방송사에게 중간광고가 허용되고 있는 것으로 나타났다. 또한 이들 나라들에서는 시사/보도/종교/어린이 장르를 제외한 영화와 드라마 등 오락 장르 프로그램에 한해 20~30분에 한번씩 중간광고가 허용되고 있다.

중간광고가 허용되는 프로그램의 길이와 관련하여 영국의 경우 지상파상업방송(PSB)의 경우 최소 45분에 1회인 반면, 유료방송의 경우 26분에 1회가 가능하며, 프랑스의 경우는 최소 20분, 독일의 경우 20분(민영방송)~30분(공영방송) 간격으로 중간광고를 허용하고 있다. 한편 미국과 일본의 경우 중간광고에 대한 규제가 존재하지 않기 때문에 모든 장르에 중간광고가 허용되며, 중간광고의 시간 및 횟수 또한 방송사들이 자율적으로 결정하여 시행하고 있다.

<표 4> 중간광고 관련 규정

국가	공영	민영
EU AVMS	- TV드라마, 영화, 뉴스 등에 허용; 종교행사에는 금지 * 기존 45분에서 1회에서 30분에 1회로 규제완화	
영국	광고 재원 없음	- 금지 장르: 종교, 어린이, 의회생중계 프로 - 영화와 뉴스 최소 30분 간격으로 허용 - 허용 횟수 지상파방송: 44분 1회, 54분 2회, 65분 3회, 유료방송: 26분 1회, 45분 2회, 65분 3회
프랑스	- 공영방송(및 영화전문채널) 금지	- 금지장르 : 시사, 보도, 종교 - 영화, 시청각 작품(드라마, 다큐, 애니) 청소년 대상 프로그램에 허용

		<ul style="list-style-type: none"> - 최소 20분 이상 프로그램에 총 2회 허용 - 스포츠, 공연, 이벤트는 예외
독일	<ul style="list-style-type: none"> - 20시 이전 총 20분 광고 - 제한적 허용 - 금지장르: 종교, 어린이프로 - 영화/뉴스 최소 30분 이상의 간격으로 	<ul style="list-style-type: none"> - 금지장르 : 종교, 어린이, 30분 미만의 시사, 보도, 다큐 프로그램 - 최소 20분 간격으로 삽입 - 시간당 최대 12분(20%), 일일 최대 36분(15%) 이내 - 스포츠, 공연, 이벤트는 예외
일본	광고재원 없음	<ul style="list-style-type: none"> * 민간방송연맹 가이드라인 - 전체 장르에 허용; 시간 및 횟수 제한 없음 - 주간 방송시간의 18% 이내
미국	<p>중간광고에 대한 규제가 존재하지 않음 중간광고의 빈도 및 시간의 방송사들이 자율적으로 결정</p>	

출처, 정두남, 김진기(2013), 일부 보완

2) 방송광고 품목 규제

EU의 시청각미디어서비스 지침의 경우 전문의약품 및 진료행위, 담배(제품), 그리고 (청소년 대상) 주류 광고 등을 금지하고 있다. 비교대상국들의 경우 EU 가이드라인과 기본적으로 유사한 경향을 나타내면서도 부분적인 차이를 나타내고 있다. 우선 미국을 제외하고는 전문의약품 (및 진료행위)의 방송광고를 금지하고 있는 것으로 나타났다.

미국의 경우 의료기관에 대한 방송광고 금지규정이 존재하지 않으며, 프랑스 또한 금지규정이 존재하지 않지만 민간병원의 경우 업계의 윤리강령에 따라 억제되고 있는 것으로 나타났다. 일본의 경우 과거에는 세부적으로 가능한 광고를 규정해온 반면 2007년 이후에는 과장광고 및 비교광고를 금지하는 방식으로 규제완화가 이루어지고 있다.

주류 광고의 경우 프랑스가 가장 엄격하게 규제를 하는 반면, 독일의 경우는 과도한 음주 표현을 기본적으로 금지하며 (어린이-청소년 보호를 위해) 시간대별 규제를 시행하는 것으로 나타났다. 한편 영국과 미국, 그리고 일본의 경우 특별한 규제가 없으나 업계 스스로가 주의사항 삽입의무 및 시간대별 규제를 시행하는 등 자율규제가 정착되고 있는 것으로 나타나고 있다.

담배(제품-관련 용품 등) 광고의 경우 EU 뿐만아니라 대다수 국가에서 금지되고 있는 것으로 나타나고 있다. 한편 조제분유 광고의 경우 영국이 유일하게 금지규정이 있으며, 미국에서는 업계의 자율규제로 제한하고 있다. 반면 젖병 등 수유용품에 대한 금지규정을 두고 있는 나라는 존재하지 않는 것으로 파악된다.

<표 5> 광고 금지품목 관련 규제

	규제 내용
EU AVMS	<ul style="list-style-type: none"> - 일반광고 금지품목(AVMS 21, 22조): 전문의약품 및 진료행위, (청소년 대상) 주류 광고 - 간접광고 금지품목(AVMS 11조 4항): 전문 의약품 및 진료행위, 담배(제품), 담배(제품) 제조 및 판매 사업자의 간접광고
영국	<ul style="list-style-type: none"> - BCAP Code(Code of Broadcast Adverting) 10조 및 11조 - 전문의약품(POM) 및 치료행위, 의료기관, - 담배 (관련 용품), - 주류 : 도수 규제 및 시간대 규제는 없으나, 독주의 경우 자율적으로 제한 - 조제분유는 금지, 젖병 등 수유용품 규제는 없음.
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 전문의약품 금지, 일반의약품의 경우 2004년 이후 가능 - 의료기관 : 법규에 따라 금지된 것은 아님(종합병원은 국공립 기관, 개인병원은 자체 윤리강령에 따라 금지) - 주류 : 방송시간대와 무관하게 모든 주류광고 금지 - 담배 (해외 모터스포츠 제외), 영화 (영화전문채널 제외) ※ 2004년 이후 미디어 광고시장 활성화를 위해 기존에 금지해 온 유통, 출판, 인쇄매체의 방송광고 허용(영화는 제외)
독일	<ul style="list-style-type: none"> - 전문의약품 및 의료기관 - 주류 : 도수 규제는 없으나 어린이/청소년 시간대는 금지 - 담배, 복권 등 * 방송광고 관련 금지행위 (RStV 9조)에 따라 제품의 기능/효용 설명하는 행위, 정치-종교적 신념을 표현 하는 광고, 과도한 음주 표현 등 금지
일본	<ul style="list-style-type: none"> - 전문의약품 및 의료행위 - 의료기관의 경우 의료법에 따라 가능한 광고내용 규제, 2007년 이후에는 과장광고 및 비교광고 금지 등으로 규제완화 - 담배, 주류 관련 규제는 없지만 업계가 자율적으로 시간대별 제한 (평일 05~18시, 휴일 05~12시)
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 담배류(담배, 작은 시가, 연기없는 담배, 씹는 담배) 금지 - 전문의약품 및 의료기관에 대한 방송광고를 금지하지 않고 있음. - 주류 광고를 금지하는 법률은 없지만 협회의 자율규제가 유지되고 있음 - 조제분유 금지 규정은 없지만 자율적으로 광고를 하지 않음.

출처, 정두남, 김진기(2013), 이승선의 (2011)

3. 정리 및 시사점

해외 주요국의 방송광고 총량규제와 관련하여 주목할 사실은 미국과 일본의 경우 자율규제가 주를 이루는 반면, 서유럽 주요국의 경우 EU가 정하는 가이드라인을 기준으로 하여 지상파 상업방송과 유료방송에게 시간당 최대 12분(20%)까지 유사한 수준 수량규제를 적용하고 있는 것으로 나타났다. 특히 우리나라와 같이 프로그램·토막·자막·시보광고 등 광고유형별 칸막이 규제를 하는 경우는 찾아보기 힘든 것으로 나타났다.

중간광고와 관련해서는 시간과 횟수에 제한이 없이 전체 장르에 중간광고가 허용되는 미국과 일본을 고려하지 않더라도, 방송광고를 하는 대부분의 방송사에게 (특정 장르에 한정된) '제한적' 중간광고가 허용되는 것으로 나타났다.

방송광고 금지품목 규제와 관련해서는 (미국을 제외할 경우) 전문의약품, 의료행위, 의료기관 그리고 담배 등은 관련 법령에 의해 금지하는 것이 일반적인 것으로 나타났다. 이에 반해 주류 광고의 경우는 프랑스와 같이 법으로 금지하는 경우, 독일과 같이 시간대별 금지 규정을 유지하는 경우, 일본과 같이 업계의 자율규제에 의해 제한하는 등 다양한 형태가 존재하는 것으로 나타났다. 조제분유 광고의 경우 영국이 유일하게 금지규정이 있으며, 미국에서는 업계의 자율규제로 제한하고 있는 것으로 나타났다. 한편 우리나라와 같이 젖병과 젖꼭지 등 등 수유용품에 대한 금지규정을 두고 있는 나라는 존재하지 않는 것으로 파악된다. 이밖에도 금지품목 규제와 관련하여 주목할 사실은 일본민간방송연맹에 의한 자율규제 방식이 법적 강제력은 없지만 위반시 관련 법령에 따라 행정처분을 받을 수 있는 내용을 포함하기 때문에 실제적으로는 법적 규제에 상응하는 영향력을 지닌다는 점이며, 미국의 경우도 사안별로 소송이 발생할 경우 관련 업계가 막대한 피해가 발생할 수 있기 때문에 자율 규제가 강하게 작용하고 있는 것으로 파악된다.

방송통신위원회는 앞서 언급된 국내 방송시장의 저성장 구조를 감안하여 규제개선을 통해 방송광고 매출 증가가 고품질 콘텐츠 제작 증가로 이어지는 선순환 구조를 마련하겠다는 계획이다. 특히 올 2월에는 가상광고 및 간접광고 범위 확대 이외에도 지상파 방송에 대한 편성시간당 광고총량제(시간당 평균 15/100, 최대 18/100) 도입을 위한 방송법 시행령 개정안 관련 공청회를 진행한 바 있다.

이와 같은 방통위의 규제개선 추진은 바람직한 방향이라고 하겠다. 다만 시간당 광고총량제의 경우 방송광고의 탄력적 편성을 일부 가능케 하는 장점은 있으나 광고 혼잡도의 증가나 수용자의 광고회피 가능성, 특히 최근 50% 이하로 하락한 평균광고판매율 등을 감안하여 도입효과를 극대화하는 방안이 검토되어야 할 것으로 판단된다. 오히려 중간광고가 광고의 효율성도 높고, 이미 유료방송을 통해 수용자들에게 널리 익숙함에도 불구하고 도입이 함께 추진되지 못한 점은 아쉬움으로 남는다.

방통위가 현재 추진중인 지상파 방송의 광고총량제 도입과 관련하여 신문 등 경쟁사업자들은 매체간 균형발전을 근거로 강한 반대 입장과 함께 현행 규제체계의 유지를 요구하고 있는 반면, 유료방송 업계는 기존의 지상파와 유료방송간 규제의 차별성 유지를 전제로 조건부 찬성 입장을 나타

내고 있으며, 시민단체들 또한 콘텐츠 제작재원 확대 및 합리적 배분 가능성을 전제로 한 조건부 찬성 입장을 나타내고 있다.

이와 같은 맥락에서 광고와 프로그램의 분리 및 수용자 권익 보호를 기본 원칙으로 삼고 있는 EU와 서유럽 3개국의 경우도 2000년대 후반 미국과의 글로벌 경쟁상황에서 자국 방송광고산업의 경쟁력 강화를 위해 지금까지 금지되어 온 간접광고의 허용 등 규제완화정책을 추진해 왔다는 점을 참고할 필요가 있다. 우리나라의 경우도 2015년 한미FTA 발효 및 한중FTA 체결 등에 따른 방송콘텐츠시장의 완전개방으로 해외 미디어기업의 국내 시장 진출 등 글로벌 경쟁이 심화될 것으로 예상되는 상황에서 국내 방송사업자의 역차별을 유발하거나 시장의 성장을 제한하는 기존 규제제도의 합리화가 시급한 시점이다.

□ 참고 문헌

김효규(2014.11.21). 외국의 방송광고 규제현황. 총량제, 중간광고를 중심으로. 2014년 광고홍보학회 추계학술대회 특별세미나.

방송통신위원회(2015.2.13). 방송광고 제도개선 관련 방송법 시행령 개정 공청회 자료.

이승선 외(2011.1). 지상파방송 금지광고 및 의무광고 개선방향 연구. 한국방송협회 연구보고서 2011-01

정두남, 김진기(2013). N스크린 시대 규제 개선을 통한 방송광고시장 활성화 방안 연구. KOBACO 연구보고서

KOBACO 광고산업연구소(2015.2.16). 2014년 광고시장 결산 및 2015년 전망.