

광고제도의 글로벌 스탠다드와 중간광고 도입방안에 관한 연구

김상훈(인하대 언론정보학과)

1. 서론

지상파 방송의 독점 시대가 저물어가고 있다. 본격적인 디지털 다매체 다채널 시대를 맞아 인터넷, 케이블, 그리고 위성방송 등의 뉴미디어의 성장으로 지상파 방송은 시청률 저하와 함께 광고비 또한 급격히 하락하고 있다. 지상파 TV의 시청률은 2000년 36.5%에서 2005년 27.0%로 하락하였으며, 2007년 상반기 지상파 TV의 광고비는 전년대비 -7% 성장하는 감소추세를 이어가고 있다. 반면 이미 국내 인터넷 가입자 수는 4천만 명을 넘어섰고, 케이블TV의 시청률은 2006년 기준 125분으로 지상파의 87%에 이르고 있다. 지상파 TV 광고비는 2001년부터 2006년까지 월드컵이 있었던 2002년을 제외하고는 매년 3~5% 대의 마이너스 성장을 기록하고 있다. 더욱이 우리나라 전체 광고비가 2001년 5조 3천억 원에서 2006년 7조 5천억원까지 성장한 것을 보면 지상파TV의 광고비 비율이 더욱 축소되고 있는 것을 알 수 있다.

지상파TV 광고시장의 담보상태에 비해 뉴미디어 시장은 2004년 7천 9백억 원에서 2005년 1조 원을 돌파했으며 이어 2006년에는 1조 5천억(전년대비 38.2% 성장)에 이르렀다. 현재 뉴미디어의 광고비 수준은 90년대 초 국내 총광고비에 맞먹는 수준이며 세계적 흐름과 변화의 속도를 감안할 때 훨씬 빠른 증가세를 예상할 수 있다. 그리고 상대적으로 지상파 광고시장은 더욱 위축되고 광고수익에 의존하는 지상파 방송은 위기에 처하게 될 것이다(양병화, 2007). 더욱이 앞으로 PVR(개인영상저장장치)과 IPTV 등 뉴미디어 서비스 도입의 가시화는 지상파 방송의 위기를 더욱 심화시킬 것이 명확하다(김상훈, 2007a).

이러한 추세를 반영하듯 슈나이더 독일 미디어청장은 BCWW 2006 국제방송 콘퍼런스의 기조발제를 통해 “소비자와 직접적으로 접점을 갖고 있는 통신사업자가 미래의 방송시장을 주도할 것이다.”라는 전망을 제시했다. 그의 전망의 근거는 미디어산업의 발전이 개인화와 글로벌화, 디지털화 등 3가지 특성에 따라 진행되고 있는데, 이들이 복합적으로 작용하는 것이 인터넷이기 때문이라는 것이다. 따라서 앞으로의 방송시장은 콘텐츠를 전송하는 플랫폼간의 경쟁이 될 것이며, 이런 경쟁 환경에서는 소비자와 직접적으로 접점을 갖고 있는 통신사업자의 힘이 가장 커질 것이다. 그렇기 때문에 IPTV가 승자가 될 것이라고, 통신 사업자에 대해 낙관적으로 예상했지만 기존의 지상파 방송 사업에 대해서는 비관적인 전망까지 내놓고 있다(김상훈, 2006).

또한 한미 양국은 지난 4월 2일 작년 2월에 개시하여 1년 이상을 끌어온 한미 FTA(Free Trade Agreement: 자유무역협정) 협상을 타결한 바 있다. 이번 협상에서 국내 케이블방송 시장이 전면 개방돼 외국 자본이 간접투자 방식을 통해 방송채널사용사업자(PP: Program Provider)의 지분을 100% 소유할 수 있고, 외국 방송프로그램의 편성 쿼터를 제한하던 국내 PP 보호 장치도 완화돼 외국 콘텐츠의 방송시간이 더 늘어나게 되었다. 즉, 방송의 공적인 기능을 고려하여 협정 발효 3년 내에 보도, 종합편성, 홈쇼핑을 제외한

일반PP에 대한 간접투자를 100%까지 허용하고, 비지상과 PP에 대한 국산 영화 쿼터를 25%에서 20%로, 국산 애니메이션 쿼터를 35%에서 30%로 낮추고, 수입물에 대한 1개국 쿼터를 60%에서 80%로 높인 것이다.

이제 국내 PP들은 콘텐츠 경쟁력 및 자본력에서 월등한 미국의 방송사업자와 1,600만 가입가구를 보유한 유료방송 콘텐츠시장을 놓고 무한 시청을 경쟁을 펼쳐야 하는 상황에 처하게 되었다. 미국 문화콘텐츠 산업의 세계 방송시장 점유율이 41.9%나 되는 상황이어서 지상파 및 일부 대기업 계열을 제외하고 콘텐츠 자체 제작 능력 등 여러 면에서 미성숙 단계에 있는 국내 중소 규모 PP들은 더욱 생존의 위협을 느끼게 될 것으로 보인다. 또한 지상파 방송들도 1,420만 가구를 확보한 케이블을 통해 시청자에게 제공되는 상황에서 MPP로서 미국방송과 경쟁이 불가피하게 되어 장기적으로는 지상파 방송의 시청률이 저하될 수 있다. 따라서 미국 미디어 자본이 국내 유료 방송 시장을 놓고 지상파 채널들과 대기업 계열의 PP들과 광고 수익을 놓고 치열한 경쟁을 벌이게 될 것으로 예상된다.

이처럼 방송통신 융합 등의 매체 환경변화와 또한 한미FTA타결에 따라 지상파 방송사들도 미래의 방송광고 시장에 능동적으로 대처해야 하는 시점이다. 그러나 지금까지의 많은 논의에도 불구하고 방송광고 제도만큼 제자리인 정책도 없는 듯하다. 이러한 상황은 지상파 방송광고에 대한 많은 규제가 원인을 제공하고 있다고 해도 과언은 아닌데, 그 가운데에서 국내 지상파 방송광고는 집행을 위한 종류, 시간, 횟수, 방법 등에 대한 과도한 정부 규제가 법률로 규정되어 있다. 따라서 최근 광고 집행에 대한 과도한 규제를 전체광고량만을 정하여 규제하고, 그 구체적인 운영방법은 방송사에 자율편성권을 보장하는 방송광고 총량규제제도와 방송 프로그램 중간에 광고 시간을 할애하는 중간광고를 다시 허용하자는 목소리가 광고계와 방송계 등에서 제기되고 있다.

방송광고 총량제도란 기본적으로 시장 자율기능에 의해 집행되는 광고 유형, 시간, 횟수, 길이 등을 자율적으로 정하는 방식이므로, 국내에서 문제가 되고 있는 방송광고의 수급불균형 해소뿐만 아니라 광고 효율성을 높이고, 광고 산업의 과학화에도 기여할 수 있는 제도로 평가된다. 한편 최근 디지털방송 및 다 매체 다 채널 시대 도래 등 방송환경 변화에 순응하고, 방송편성의 탄력성 확보를 통하여 광고효율성을 확보하기 위한 새로운 방송광고제도인 중간광고 도입의 필요성 역시 대두되고 있다.

중간광고는 방송 프로그램 중간에 광고시간을 할애하는 것으로서 그리 낮은 광고방식은 아니다. 과거 TV수상기 보급률이 20%를 갓 넘은 70년대 초반까지 중간광고와 프로그램 도중 자막광고를 시행한 적이 있었으나, 1974년 중간광고가 폐지되었고, 현재 중간광고는 스포츠중계나 대형이벤트, 케이블 TV 등의 프로그램에서만 제한적으로 시행되고 있다. 케이블 TV에서는 45분~60분물은 1회, 60분~90분은 2회, 90분~120분은 3회, 120분 이상은 4회 중간광고를 할 수 있으며, 매회 1분 이내, 3건 이내로 중간광고를 시행하고 있다. 또한 지상파 TV의 경우 영화 프로그램 등을 2회로 나누어 방송함으로써 간접적 중간광고의 효과를 유도하고 있는 실정이다. 이러한 중간광고 역시 시청률 경쟁과 방송의 질적 저하 등을 이유로 반대 의견이 존재하며, 중간광고에 대한 논의는 그동안 여러 번 추진되거나 논의되었으나 시민단체의 반대에 의해 무산되기도 하였다.

중간광고를 둘러싼 각계 각층의 의견은 이렇게 다양하며, 제도의 도입에 대한 논란의 여지가 있는 것이 분명하다. 찬성과 반대의 의견을 다시 종합하면, 찬성론자들은 광고의 효율성과 시장원리, 국제적인 사례 등에 논리적 근거를 두고 있는 반면, 반대론자들은 시청자 권리와 방송의 공익성을 강조한다. 이러한 찬성과 반대의

평평한 의견들을 수렴하기 위해 국내에서는 수차례의 토론회를 거쳤으며, 일반 시민과 전문가를 대상으로 설문조사도 실시되었다. 광고단체연합회와 광고학회의 공동연구(서범석, 양병화, 2001)는 방송광고 규제에 대해 응답자의 70.8%가 지나치게 심하다고 판단하고 있다는 결과를 보여주었으며, 광고의 국제경쟁력을 떨어뜨리는 가장 큰 원인이 방송광고에 대한 과도한 정부 규제라고 제시하기도 하였다. 따라서 방송광고 운영제도는 개선되어야 하고, 개선방안 중 하나로 중간광고의 허용에 대해 충분한 논의가 이루어져야 한다.

따라서 본 연구에서는 최근 논란의 대상이 되는 방송광고 운영제도의 문제점 가운데에서 방송광고 수급 상황에 탄력적으로 운영할 수 없도록 규제하는 제도적 문제와 방송광고의 효율성 문제 그리고 매체 환경 변화 등에 따른 규제의 현실적 조정의 일환으로 중간광고를 살펴보고자 한다. 이는 현행 광고 집행 과정에서 나타나는 과도한 규제를 완화하기 위해 중간광고가 기여할 수 있는 부분과 중간광고 도입에 따른 기대효과를 제시하는 동시에 중간광고 도입이 야기할 수 있는 문제점과 문제의 완화방법 등을 제시하려 한다. 또한 본 연구는 중간광고 도입을 위해 적절한 도입의 시기 및 방법에 대하여도 제안하고자 한다.

2. 방송광고운영제도 개선의 주요쟁점

서론에서 언급한 것과 같이 본 연구는 방송광고 운영제도 개선의 주요 쟁점으로 중간광고를 다루고 있으며, 먼저 현재 국내 방송광고에 대한 규제를 알아보고자 한다. 현재 국내 방송광고에서 프로그램광고는 방송프로그램 순서의 10/100 이내(시간당 6분)로 방송 허용시간이 규제되어 있으며, 토막광고는 매 시간 2회 이내로 회당 90초, 횟수는 4회 이내로 제한되어 있다. 자막광고는 매 시간 6회 이내로 회당 10초 이내이며, 화면 크기의 1/4 이내로 허용한다. 따라서 <표 1>에서와 같이, 국내 텔레비전 광고의 총 허용시간은 프로그램광고, 토막광고, 자막광고를 포함하여 100분당 16.7분인 16.7%를 허용하며, 실질적으로는 방송광고 판매를 담당하고 있는 한국방송광고공사에 따르면 구매되지 않는 시간대 등으로 인해 전체 방송시간의 약 14% 정도의 시간만이 광고집행에 사용되고 있다.

<표 1> 텔레비전 방송광고 허용량

구분	방송시간	방 송 광 고 허 용 량					허용량 비율	
		방송시간	토막광고	자막광고				계
				자막광고	이어서광고	시보광고		
허용 기준	평일 14시간 토·일요일 19시간	프로그램 10/100	1시간당 2회 (1회90초)	1시간당 6회 (1회10초)			-	
1일 평균	49.8시간 (2,991분)	286.5분	105.2분	12.5분	12.6분	2.0분	418.8분 (25,127초)	16.7%

※ 출처: 한국방송광고공사

방송 광고 집행에 대한 규제를 완화해야 한다는 주장을 하는 입장에서는 이러한 현재 국내 방송광고 집행에 대한 규제가 광고 산업이 발달한 다른 국가들에 비해서 과도하다고 언급하고 있다. 그 내용을 자세히 살펴보면,

1999년 말에 새로 제정된 방송법은 방송광고의 시간, 횟수, 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 명시하고 있으며, 지상파 방송 사업자는 한국방송광고공사 또는 대통령이 정하는 방송광고 판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없다고 명시하고 있다. 이러한 방송광고 관련 법규는 방송광고 편성권과 방송광고 판매회사 선정권 등을 모두 정부 규제 중심으로 운영함으로써 방송광고 산업의 성장을 저해하고, 국제 경쟁력마저 상실하게 하고 있다는 것이다(서범석 2001).

그에 대한 논리적 근거로는, 방송광고 선진화 추진 실무팀(2000) 등에서 제시한 것과 같이 우리의 광고 집행에 대한 규제가 사회환경과 국제관계 및 시민의식수준 등에 어울리는 발전을 하지 못하고 있다는 점을 들고 있다. 우리의 광고 집행에 대한 규제는 33년 전 허용되었던 중간광고를 다시 규제하기 시작한 후 큰 변화 없는 수준의 규제가 지속되고 있다고 설명할 수 있는데, 우리 사회의 각종 제도나 규제 그리고 국제사회에서의 위치 등은 지난 30여 년 동안 매우 큰 발전을 이루었다. 또한 방송을 포함하는 매체환경과 기술적인 수준도 과거와 비교할 수 없는 발전을 거듭하고 있으며, 이제 우리 사회는 케이블 텔레비전뿐만 아니라 수많은 채널을 제공하는 위성방송과 DMB 등으로 다 매체, 다 채널 시대를 맞고 있다. 이러한 급변하는 매체환경에 부합하는 방송광고 집행을 위해서도 합리적인 수준의 규제 개선이 반드시 필요한 시점이라는 것이다.

중간광고란 우리가 흔히 외국 TV에서 보듯이 프로그램 중간에 삽입하는 광고 형태를 말한다. 현행 국내 프로그램 광고는 방송시간에서 100의 10을 허용하고 있다. 따라서 60분 짜리 프로그램은 54분 길이의 몸체와 6분의 광고로 구성되어 있는데, 이 6분 길이의 광고는 전후광고만 허용된 블록광고형태로서 프로그램 앞과 뒤에 3분씩 나뉘어 출몰하는 상황이다. 중간광고는 예를 들어, 프로그램 전, 후의 광고시간 3분을 2분으로 줄이고, 줄여진 광고량만큼 프로그램 중간에 넣는 형태라고 할 수 있다.

'3분 × 2회'에서 '2분 × 3회'의 차이는 광고 단위량을 줄이느냐, 횟수(빈도)를 늘리느냐 또는 그 반대냐의 갈등을 초래한다. '3분 × 2회'의 현행안과 '2분 × 3회'의 개선 안을 놓고 보면 결과는 같은 수치지만 시간과 빈도, 방송과 프로그램, 시청자와 시청효과의 체감측면에서 몇 가지 문제를 야기하게 된다. 즉, 같은 광고량을 프로그램 중간에 넣는 광고를 포함하느냐 또는 프로그램 전과 후에만 집중하느냐의 차이는 시청자, 광고주, 방송사 3자에게 몇 가지 문제를 야기하는데, 그것은 방송광고의 특성을 먼저 이해해야 한다는 전제가 따른다. 광고채널에 있어 프로그램과 광고는 각각 별개가 아니며 광고를 거부하는 것은 곧 광고채널을 거부하는 것이 되기 때문이다. 문제는 효율적인 운용인데, 현행제도가 3자에게 똑같이 만족스럽지 않다는 데서 문제가 발생하는 것이다(오명환, 1998).

방송광고 총량제도와 같이 중간광고에 대해서도 찬성과 반대의 의견이 대립되고 있는데, 방송사나 광고계에서 중간광고의 도입을 찬성하는 입장은 다음과 같이 요약될 수 있다. 먼저 중간광고의 도입은 현재 '통'으로 되어있는 프로그램 구성을 섹션(section)화 할 수 있으며, 중간광고가 물리적 칸막이가 아니라 프로그램의 강도와 내실을 높이는 장치로 적극 수용된다는 것이다(오명환, 1998). 또한 중간광고는 프로그램의 질을 높이기 위한 효과적이며 안정적인 재원을 마련할 수도 있고, 광고의 효율적 배분으로 광고의 군집현상을 완화하고, 시청자들의 재핑 현상을 완화시킴으로써 광고 본래의 기능을 수행할 수 있다는 것이다. 이외에도 중간광고가 시청자의 신체리듬에 맞는 휴식시간을 제공하며, 세계 대부분의 국가에서 시행하고 있기에 국산 콘텐츠의 해외 판매 시 어려움이 해소될 수 있는 측면을 강조하기도 한다(박노성, 2004).

그러나 중간광고를 반대하는 입장에서는 방송법 시행령 개정이후 현재까지 방송광고 시간이 전체 방송시간의 8%에서 10%로 늘었고 TV수신료 통합고지서 발행으로 징수율이 높아졌는데도 중간광고를 실시하려는 것은 시청자 보호라는 지상파 방송의 공익성을 도외시한 무책임한 처사라고 비난하고 있다(김관명, 1997). 또한 중간광고를 시행하게 되면, 광고주의 영향력을 많이 받는 방송사는 중간광고로 인해 광고주의 영향력이 더욱 커져 시청률 위주로 프로그램을 제작하게 되며, 따라서 선정적이고 폭력적이며 흥미위주의 프로그램이 더욱 기승을 부리게 될 것이 자명하다는 것이다(임동욱, 2000). 이외에도 시청 흐름을 단절하고 광고 시청을 강제하는 것은 시청자주권을 훼손하는 행위라고 주장한다(신태섭, 2005). 아울러 어린이와 청소년 대상 프로그램과 관련하여 중간광고의 도입도 시기상조라고 지적하고 있다. 이러한 중간광고 반대론은 주로 시민사회 진영이 주도하고 있는데 최근에는 유료방송과 신문 등 광고 유치의 경쟁 매체들이 매체 간 균형발전을 이유로 지상파의 중간광고 허용에 민감하게 반응하고 있다. 문화관광부는 중간광고 허용에 긍정적이지만 여론의 동향을 예의주시하고 있다(정연우, 2005). 중간광고 도입에 대한 각계의 의견은 다음과 같다.

〈표 2〉 중간광고 도입에 대한 각계의 의견

의견	구분	의견
찬성	방송계	프로그램 제작에 변화, '통'으로의 구성이 '섹션화'
		프로그램의 질을 높이기 위한 안정적인 자원 마련
		중간광고는 시청자의 TV시청리듬과 일치
		중간광고의 규제는 다매체 다채널 시대의 방송광고환경에 적합하지 않다는 것
	광고계	Zipping, Zapping현상을 완화시켜 광고기능을 회복시킴
		광고의 효율적인 재분배가 가능, 과학적인 광고집행이 가능
		획일적인 제작과 전개에 새로운 전기 마련
		광고주가 기호에 맞는 프로그램에 스폰서로 참여, 방송가능
		중간광고는 전세계적으로 실시되는 방송광고의 일반적인 운영방식이라는 것
반대	언론	시청자 보호라는 지상파 방송의 공익성을 도외시한 처사
	소비자단체	전파소유권을 가진 국민의 시청권 침해
		광고의 역기능 해결 없이 광고의 노출 극대화는 바람직하지 않음
		방송사에 광고주의 영향력이 커져 선정적이고 폭력적인 흥미위주의 프로그램 제작과 또한 공정보도 침해할 가능성
		프로그램 주인공이 광고모델로 참여, 혼란을 줄 가능성
		어린이와 청소년대상 프로그램과 관련하여 시기상조
		방송사는 지금도 막대한 이익을 내고 있다는 것
		방송사는 이미 편법적으로 중간광고를 실시하고 있다는 것

중간광고 도입에 대한 반대의견에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 이러한 제도들이 방송사간의 시청률 경쟁을 유발시켜 방송의 선정성, 폭력성을 심화시킬 것이라는 지적이다. 그러나 이것은 지나친 추측일 수도 있다. 기업들이 제품을 갖고 시장에서 경쟁하듯이 방송사 역시 프로그램이라는 상품을 갖고 당연히 시청률이라

는 목표를 두고 경쟁하고 있다. 따라서 중간광고에 상관없이 방송사들이 경쟁관계에 있는 상황에서는 시청률경쟁은 현실적으로 존재한다. 문제는 이러한 제도 도입으로 인하여 시청률 경쟁이 선정성, 폭력성을 심화시키느냐는 문제인데, 대체로 시청률이 높은 프로그램은 전 가족을 주 시청자로 하는 사극이나 드라마가 주류를 이루고 있는 현실을 고려할 때, 선정성과 폭력성은 시청자들의 일회성 호기심을 이끌어낼 수는 있으나 이를 시청률과 직접적으로 연계시킬 수는 없다.

또한 광고주는 무조건 시청률이 높은 프로그램만을 선호하지는 않는다. 과학적인 매체기획이 도입되면서부터 제품에 맞는 목표청중에 대한 정확한 분석을 통해 프로그램을 구매하는 것이 일반화되어 있고, 선정적이고 폭력적인 프로그램은 시청자에 앞서 광고주가 기피하고 있다. 실제 쇼·오락 프로그램에 대한 광고주 선호도는 10~20대를 타겟으로 한 일부 제품을 제외하고는 저조한 편이다. 또한 미국의 경우에는 시민단체들이 저질 프로그램에 광고하는 제품에 대한 불매운동을 전개하기 때문에 광고주들은 그러한 저질 프로그램에 광고하기를 꺼려하고 있는 실정이다.

또한 중간광고가 시청자의 짜증 유발과 시청자 주권을 침해하는 것이라는 주장 역시 문제가 있다. 광고의 분산은 오히려 긍정적인 반응을 불러일으킬 수 있다. 일본에서의 연구(김재휘, 1999)는 중간광고를 삽입하지 않았을 경우 오히려 프로그램이 지루하고 어색하고 재미가 없다는 등의 거부반응을 보이고 있다. 우리나라의 경우 중간광고를 그 동안 시행하지 않다가 다시 시행하기 때문에 우려를 하는 것이지, 실제로 중간광고가 적절히 시행이 되어 얼마간의 기간이 지나면 크게 불편함을 느끼지 않을 수도 있을 것이다. 더구나 무엇보다도 시청자는 원하는 프로그램을 선택할 수 있는 자유의지를 가진 존재이며, 기본적으로 리모콘을 지닌 시청자는 광고를 볼 것인가 보지 않을 것인가는 시청자가 결정 할 일이다(김상훈, 2000).

김재영(2007)은 시청 흐름의 단절과 광고 시청의 강제에 근거하고 있는 시청자주권 훼손론에 대해 다음과 같은 논리로 반박하고 있다. 중간광고를 시행한다는 것은 예컨대 50분짜리 프로그램의 앞뒤에 3분씩 20개 정도의 광고가 집중 배치되던 것을 일정량으로 줄이고 그 분량만큼을 프로그램 중간으로 옮기는 변화를 의미한다. 프로그램 단위로 볼 때 시청 흐름이 연속되지 않는 것은 사실이나 편성 차원에서 보면 오히려 프로그램 간 연속성이 개선되는 것이다. 광고의 분산은 시청자의 편의를 도모하는 긍정적 효과를 거둘 수 있다. 그리고 프로그램들 사이에 광고가 '몽텅이'로 들어가는 것에 비해 1시간 길이의 프로그램 중간에 2-3개의 광고가 매개되는 방식이 특별히 광고 시청을 강제하는 것은 아니다. 또한 중간광고를 실시하고 있는 외국이나 국내 유료방송에서 특별히 시청권 침해 논란이 불거지지 않은 점을 감안할 때 방송광고 집행 방식의 차이는 시청권 차원에서 우월의 문제가 아니라 익숙함 여부에 있다. 여차피 방송광고의 시청은 지상파를 무료의 보편적 서비스로 향유할 수 있게 하는 대가라는 점을 감안해야 한다.

일반 시민과 전문가를 대상으로 실시한 한국광고학회(2000)의 조사 결과에서도 국내 방송광고 운영제도에 대해 77.7%가 시장경제에 부합되지 못하다고 응답하였으며, 응답자의 75.5%는 현행 국내 방송광고 규제가 심각한 문제를 일으키는 수준이라는 결과를 제시하고 있다. 따라서 이와 같은 조사결과로 볼 때, 방송광고 운영제도에 대한 개선의 필요성이 있다고 판단된다.

중간광고 도입으로 인한 기대효과는 제도에 대한 찬성과 반대 의견이 존재하는 것과 같이, 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 기대할 수 있다. 긍정적인 효과는, 앞서 언급한 것과 같이, 과학적이고 효율적인 광고 집행에

기여하여 광고효과를 증대시킬 수 있다는 것이다. 과학적이고 효율적인 광고 집행에 도움을 줄 수 있다는 것은 중간광고를 통해 현재와 같은 비효율적인 마케팅비용의 감소와 함께 광고활동의 과학화에 기여할 것으로 기대한다. 또한 중간광고의 도입은 방송사들의 편성의 탄력성도 제공할 수 있는데, 이는 작가나 프로그램 제작자들이 더욱 완성도 높은 프로그램과 대형 프로그램을 제작하도록 유도할 수 있게 되며, 채널간 편성 중복현상을 감소할 것이다. 아울러 중간광고를 통해 늘어난 방송사의 수입증대가 우리 사회에 무엇을 기여할 것인가는 증대된 방송사 수입을 어떻게 활용하는가에 달려있다. 새로운 제도의 도입으로 인해 늘어난 방송사 수입은 국민을 위한 방송의 질을 향상시킬 수 있으며, 아날로그에서 디지털 방송으로의 변화가 진행되고 있는 현 시점에서 방송의 디지털화를 위한 기금으로도 사용될 수 있을 것이다.

이제 우리 국민들의 문화의식은 과거 수 십 년 전과 비교하여 큰 발전이 있었다고 판단된다. 미국을 비롯한 선진국들의 영화나 방송 프로그램에 익숙한 국내 소비자들에게 보다 우수한 내용의 방송 프로그램을 제공하는 것은 더 이상 사치가 아닐 것이다. 현재 많은 자금을 동원한 국내 영화들이 할리우드(Hollywood) 등에서 제작한 블록버스터(blockbuster) 영화들과 당당히 겨루고 있는 현실에서도 더 이상 방송 프로그램들이 저 예산의 유사한 프로그램들로 채워지지 않기를 바라는 방송 소비자들의 심리를 읽을 수 있을 것이다. 아울러 방송사의 수입증대는 프로그램의 질적 향상 도모뿐만 아니라 방송발전기금의 확대 징수를 통해 사회에 환원하는 긍정적인 기능도 수행할 수 있다.

이와 비교하여 부정적인 효과는 시청자에게 불편을 주는 중간광고의 도입 등이 문제가 될 수 있다. 이러한 부정적인 효과를 고려하여 중간광고 도입을 위해서는 제도적 보완이 필요한데, 예를 들어, 프로그램 중간에 빈번하게 허용되는 광고 간격을 제한하는 등 문제를 최소화하는 것이 필요하다. 특히 어린이 시간대나 뉴스 시간대 등에는 중간광고를 허용하지 않고 광고량도 다른 시간대보다 적게 조절하는 등의 절충안 마련이 필요할 것으로 판단된다.

3. 중간광고 도입 안

바람직한 중간광고 도입 안은 시청자 대상 설문조사(김상훈, 1999), 전문가 대상 설문조사(정결진·김상훈, 2001) 결과와 그 동안에 제기된 각계각층의 의견을 수렴해 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 중간광고의 도입을 방송프로그램별로 단계적으로 도입하는 것이다. 프로그램 유형에 따라 쇼 및 오락프로그램, 공식행사 및 대형이벤트 등에 우선적으로 실시하고, 뉴스보도 프로그램, 어린이 프로그램, 교육 프로그램 등은 추후 적용시키는 방법을 모색해야 한다. 그러나 이는 2010년까지만 제한하도록 한다.

둘째, 중간광고는 공·민영 형태에 관계없이 광고에 의해 재원이 마련되는 모든 방송에 동시에 실시하는 것이 바람직하며, 중간광고의 시행은 2008년에는 60분~90분물은 1회, 90분~120분은 2회, 120분 이상은 3회 이내로 하되 매회 4건 이내, 매회 1분 허용한다. 이는 2000년 방송법 시행령에서 제기되었던 안이다. 다음 2009년에는 45분~60분물은 1회, 60분~90분은 2회, 90분~120분은 3회, 120분 이상은 4회 이내로 하되, 매회 4건 이내 매회 1분 허용한다. 이는 현재 케이블 TV에서 시행되고 있는 형태이다. 단, 케이블

TV에서 매회 3건은 지상파 프로그램 광고의 길이를 감안하여 4건으로 조정하였다. 다음 2010년 이후에는 방송사 자율에 맡겨 완전 자율화하는 것이 바람직하다.

셋째, 방송시간대별로 중간광고를 허용하는 시간과 허용하지 않는 시간을 탄력적으로 적용하는 것이다. 평일에는 오후 8시에서 11시까지의 시간대, 주말에는 정오에서 오후 5시까지의 시간대에 중간광고를 허용하고 그 외의 시간대에는 허용하지 않는 방안도 고려해 봄직하다. 또한 이 방법은 청소년이나 어린이 프로그램에서는 허용하지 않고 성인 프로그램에서만 적용하는 것으로 운용될 수도 있겠다. 그러나 이는 20010년까지만 제한하도록 한다.

마지막으로, 프로그램의 주인공이 출연한 광고는 중간광고로 시행하지 않는 것이다. 시청자들에게 프로그램과 광고 사이에 혼란을 줄 수 있는 광고는 프로그램 사이에 삽입되는 중간광고로서는 바람직하지 않을 수 있다. 비록 광고주나 광고대행사가 이를 찬성하고 있지만 방송사나 한국방송광고공사는 이에 대해 반대하고 있고, 광고유관단체나 국가기관은 의견이 양분되어 있는 것으로 나타났기 때문이다.

〈표 3〉 중간광고 도입 일정의 예

구 분	중간광고	도입내용
2008년	1단계: 매회 4건 이내 매회 1분 이내	60~90' 1회이내 90~120' 2회이내 120'~ 3회이내
2009년	2단계: 매회 4건 이내 매회 1분 이내	45~60' 1회이내 60~90' 2회이내 90~120' 3회이내 120'~ 4회이내
2010년 이후	3단계: 중간광고 자율화	

그러나 위에 제시한 중간광고 도입의 일정은 연구자가 제시한 하나의 예이며, 도입 일정을 계획하기 위해서는 보다 구체적인 연구와 검토가 필요할 것으로 판단한다. 즉, 중간광고의 실행을 위한 시간대나 횟수 제한 그리고 시청자의 거부반응을 최소화 할 수 있는 방법, 제도의 효과적인 시행을 위한 프로그램의 선별, 그리고 프로그램 흐름이 끊기지 않는 범위 등이 조사되고 연구되어야 할 것이다.

또한 광고료 과다 인상 우려 등에 대한 업계의 의견도 수렴하는 등 가능한 부작용을 최소화하는 방향으로 도입되어야 할 것이다. 따라서 앞서 제시한 예와 같이 중간광고를 시행하는 방법에 있어서는 광고횟수 제한, 시간 및 회당 건수 제한, 프로그램별 및 시간대 제한 등 탄력적으로 적용함으로써 점진적인 단계를 거쳐 시행하는 것이 바람직하다(조병량, 2001). 즉 이러한 새로운 제도 시행에 대한 반대여론, 불편사항이 분명히 존재하고 있음을 감안할 때 점진적이고 단계적으로 시행해 나감으로써 중간광고가 보다 바람직하게 정착해 나갈 수 있도록 해야 하겠다.

아울러 이러한 중간광고의 도입은 광고심의 등 다른 광고 규제에 대한 보완이 함께 적용된다면 그 효과를 극대화 할 수 있을 것으로 판단된다. 박현수(2000)의 조사에 의하면, 약 62%의 방송광고 소비자는 광고가 우리 생활의 경제적인 면에서 꼭 필요하다고 응답하고 있으며, 약 40%의 소비자는 자주 TV광고 보는 것을

즐긴다고 응답하고 있다. 결국 소비자들은 광고의 필요성을 인식하고 있으며, 중간광고의 도입이 현재 15초 중심의 제한된 설득 메시지 전달에서 보다 유연하게 광고 제작자의 창의력이 발휘되는 커뮤니케이션 형태로 발전하는 데에 기여할 수도 있을 것이다.

4. 결론 및 논의

우리나라는 전 세계 109위의 좁은 국토면적에도 불구하고 명목 국내총생산(GDP)은 세계 12위의 경제대국이라 할 수 있다. 그러나 비록 우리의 경제규모가 급격히 성장하고 있고, 특히 광고 산업 규모는 세계 10위권으로 성장하여, 기업의 많은 재원이 광고활동에 투자되고 있지만, 한국의 광고 거래제도에 있어서는 아직도 국제적 기준에 미치지 못하고 있다. 또한 우리의 기업들도 전에 비해 상당히 빠른 속도로 세계적인 기업으로 성장하고 있는 반면에, 국제무대에서 경제행위와 관련한 우리의 의식수준이나 관습은 아직도 선진국 수준에 미치지 못하고 있다. 따라서 한국 광고 산업이 국가경제를 선도하는 주요 산업으로서의 더욱 발전하기 위해서는 각종 비합리적인 광고 거래제도들이 조속히 국제적 기준에 맞게 정상화되어야 할 시점이 아닌가 싶다. 아마도 광고 산업에 있어 국제기준(Global Standard)이라 함은 미국과 서방 유럽과 같은 광고 선진국의 자유 시장경제를 지향하는 제도를 뜻하는 것이고, 서방선진국들의 다국적기업들은 이러한 국제기준에 의한 광고거래를 통해 오늘날 세계 경제를 이끌어 가고 있다.

최근 광고 산업이 발달한 선진국들의 경우에도 광고량 규제는 규제의 정도를 완화하는 방향으로 뚜렷한 정책의 변화를 보여주고 있다. 이러한 국가들도 과거에는 광고의 사회, 문화적 영향력이 크다고 판단하여 광고량에 대한 규제가 엄격하게 실시되었다. 특히 방송광고의 경우에는 전파의 희소성에 따른 방송의 공공성과 그 높은 영향력으로 인해 오히려 방송 프로그램보다 높은 기준의 규제를 받았다. 즉, 노골적인 상업 메시지인 광고에 대한 많은 규제가 당연한 것으로 인식되었다. 그러나 1980년대 중반 이후 텔레커뮤니케이션(telecommunication)의 혁명적인 발전과 케이블 TV, 위성 TV 등의 등장으로 다 매체, 다 채널 시대로 변화하면서 기존의 공공성을 최우선으로 하는 근거들이 이론적 도전을 받기 시작하였으며, 그 결과 대부분의 국가에서 순수 공공 서비스 성격의 방송을 포기하고 광고를 도입하여 재원을 다각화하거나, 상업방송을 허용하여 공영과 민영의 이원적 방송 체제를 형성하였다. 즉, 광고 산업이 발달한 선진국들의 경우 방송광고량의 규제 역시 탈규제의 흐름에 따라 규제가 대폭 완화되고 있는 추세이다(최영목, 2001).

현재 국내 방송사의 주 수입원 중 공영방송은 40% 이상, 상업방송은 100%가 광고로 충당되고 있다. 프로그램 제작을 위해서는 운영자금이 필요하게 되고 자금의 원활한 유입이 없으면 제작비의 감소로 인해서 수준 미달의 프로그램을 제작할 수밖에 없다. 시청자들의 높아져 가는 수준을 감안하면 광고수주를 위해서 시청자를 끌어들이는 것도 양질의 프로그램을 제작하지 않고는 불가능하기 때문에 광고주의 안정적인 재원의 공급은 결국 시청자를 위한, 좋은 프로그램 제작을 위한 선결조건이 된다. 특히, 디지털 방송시대를 맞이하여 우리 방송의 국제경쟁력을 높이기 위해서는 더욱 더 절실한 문제이다.

그러나 중간광고의 시행은 광고주와 방송사, 시청자의 이해가 얽혀있어 간단히 해결될 문제는 아니다. 반대

입장에서는 시청자 권리를 주장하며 광고주와 방송사들이 자신들의 이익만을 위해서 이러한 제도를 시행하려 한다고 반박하고 있다. 그러나 시청자의 권리는 결국 광고를 판매하여 프로그램 제작의 재원을 조달하는 방송사의 운영방식을 인정한다면 어느 정도의 인내를 감수해야만 한다. 광고는 방송사의 핵심적 재원이다. 바꾸어 말하면 광고가 없으면 프로그램은 존재하지 않는다. 따라서 프로그램의 제작비를 제공하는 광고주가 광고비의 대가를 얻고자 하는 것은 당연한 요구일 수 있다. 상업적인 방송구조를 가지고 있는 우리 방송사의 특성을 감안한다면 광고에 대한 시각 역시 하나의 방송구성 요소로 인정해야 할 것이다. 만약 우리가 광고 없는 방송을 원한다면 연 평균 2조4천억원에 달하는 지상파 TV 광고비를 시청료로 지불하여야 하는데 우리나라 가구 수를 약 1800만 가구로 가정했을 때, 이는 가구 당 연간 13만원을 넘는 시청료를 요구하는 것이다(김상훈, 2007b).

더욱이 과도한 지상파 방송광고의 규제는 디지털 지상파, 위성, 인터넷, 케이블 방송, IPTV, DMB 등 수백 개의 채널을 시청할 수 있는 현재의 방송환경에 적합하지 않다. 현재 우리는 인터넷 사용자 4000만명 시대에 살고 있으며, 본격적인 다 매체, 다 채널 시대로 돌입하고 있다. 인터넷 사용이 본격화되면서 지상파방송 시청시간이 줄어들고, 이에 따라 지상파 방송의 영향력은 현저하게 감소하고 있는 실정이며 심지어는 지상파 방송이 언젠가는 공룡의 모습으로 변할 것이라는 예측까지 나오고 있는 실정이다. 이제 우리나라의 방송환경도 다 매체, 다 채널 시대로 돌입하면서 세계 각 나라의 방송환경과 유사한 모습으로 바뀌어야 한다. 아울러 신문이나 잡지 등 인쇄 매체의 경우는 광고지면이 50~60%이상을 차지하고 광고 삽입에 관련해 특별한 규제가 없는 것에 비해 생산과 판매조건에 원칙적인 제한을 갖고 있는 방송에 대한 규제위주의 제도유지는 그 형평성에서도 논란이 제기될 수 있다.

중간광고 도입을 위해서는 도입에 따른 부작용을 최소화하기 위한 제도적 절충이 필요할 것으로 판단되며, 이러한 제도적 절충은 방송사, 광고주 및 회사, 시청자 모두에게 이익이 되는 방향으로 시작되어야 할 것이다. 물론 모두에게 혜택이 나누어질 수 있는 절충적 제도를 만드는 것은 현실적으로 어렵다. 다시 말하면 모두가 어느 정도의 희생을 감수할 때만이 바람직한 방향의 절충이 가능할 수 있을 것이다. 아울러 이러한 제도적 완충을 위해서는 많은 요인들을 고려한 연구가 심도 있게 전개되어야 할 것이며, 본 연구에서는 중간광고 도입을 위한 바람직한 방향을 제시하고자 하였다. 앞으로 우리 광고 산업에서 지상파 방송광고가 보다 효율적이고 합리적인 운영제도를 갖출 수 있도록 정부, 학계, 업계가 모두 함께 노력해야 할 것이다.

참고문헌

- 김관명(1997), “프로그램 중간광고, KBS 수신료 인상,” 한국일보, 11월 13일.
 김상훈(1999), “중간광고 도입 및 운용방안에 관한 연구,” 광고연구, 가을호, 제44호
 김상훈(2000), “TV중간광고 도입 및 시행의 바람직한 방향에 관한 고찰,” 쟁점과토론, 2월, 한국언론학회 · 한국방송학회 공동 주최 학술세미나
 김상훈(2006), 미디어산업 활성화와 지상파광고정책, 방송문화, 10월호.
 김상훈(2007a), 방송광고 규제 현황과 문제점, 한국방송협회 주최 ‘다매체 시대 방송광고 정책’ 토론회 발표논문.
 김상훈(2007b), 중간광고의 구체적 운영방안, 지상파 재원구조와 중간광고 도입에 관한 토론회, 10월, 한국방송학회,

- 한국방송협회, 한국광고주협회, 한국방송인총연합회 공동 주최 학술토론회.
- 김재영(2007), 지상파방송의 중간광고 (재)도입에 관한 하나의 시각: 중간광고는 방송 공익성을 저해하는가?, 지상파 재원구조와 중간광고 도입에 관한 토론회, 10월, 한국방송학회, 한국방송협회, 한국광고주협회, 한국방송인총연합회 공동 주최 학술토론회.
- 김재휘(1999), “중간광고 분산화 연구,” 광고업협회 보고서.
- 박노성 (2004). 『중간광고의 경제 효과에 관한 연구』. 한국방송광고공사 연구보고서.
- 박현수(2000), 광고윤리에 대한 소비자 평가와 EPQ에 의한 윤리적 가치관의 중재효과. 광고학연구 제11권3호.
- 방송광고선진화추진실무팀(2000), 방송광고 선진화를 위한 기초연구.
- 서범석(2001), 방송광고 운영제도 개선방안. 문화관광부 주최 세미나 자료집.
- 서범석, 양병화(2001). 방송광고 총량규제 제도연구. 한국광고단체연합회.
- 신태섭 (2005). 중간광고·광고총량제·미디어랩 도입의 효과와 문제점. 민주언론시민연합 주최 방송광고제도 개선에 관한 토론회 발표논문.
- 양병화(2007), 방송광고 제도 개선은 선택 아닌 생존, 방송문화, 3월호.
- 오명환(1998), “중간광고는 필요선이다,” 광고정보, 1월호.
- 임동욱(2000), “중간광고 허용은 시청자 주권의 심대한 침해,” 쟁점과토론, 2월, 한국언론학회·한국방송학회 공동 주최 학술세미나, pp. 10~18.
- 정걸진, 김상훈(2001), “방송광고 환경변화에 따른 TV중간광고에 관한 탐색 연구(광고관련전문가 중심), 한국광고학보, 봄 제3-1호.
- 정연우 (2005). 수용자 주권과 방송광고제도: PPL과 중간광고, 총량제. 한국언론정보학회 주최 ‘융합시대, 방송 공공성과 방송광고제도’ 세미나 발표논문.
- 조병량(2001), ‘방송광고 제도의 쟁점과 개선방안,’ 방송광고제도 개선방안 마련을 위한 토론회 자료집.
- 최영묵(2001), “방송광고제도 개선방안 연구”, 방송위원회 위탁연구과제