

광고시장 활성화를 위한 광고계 건의

한국광고주협회와 광고총연합회, 광고산업협회, 그리고 한국광고학회는 지난 6월 문화체육관광부에 '광고시장 활성화를 위한 광고계 건의문'을 전달했다. 국내 광고시장이 경제성장에도 못 미치는 저성장 국면에서 정체되어 있고, 방송광고 비대칭규제와 같은 불합리한 관행과 규제가 여전하기 때문이다. 또한 기사를 빌미로 협찬이나 광고를 강요하는 일부 유사언론행위도 근절되지 않고 있어 광고

시장 발전을 저해하고 있기 때문이다.

건의문에는 합리적이고 과학적인 광고환경 조성, 규제 완화를 통한 광고시장 활성화, 미디어 윤리규범 실행을 통한 언론계의 자정 노력 촉구, 공익적 알고리즘을 통해 저널리즘 가치가 반영되는 환경 조성, 포털의 사회적 책임 강화 등 총 5가지의 주요 내용을 포함하고 있다.

〈건의문 전문〉

오늘날 대한민국의 광고산업은 비약적인 발전을 거듭하며 10위권의 광고대국으로 성장하였습니다. 특히 광고는 새로운 부가가치를 창출하는 대표적인 콘텐츠산업으로, 글로벌 시장에서 'Made in Korea'의 가치와 품격을 높이는 데 크게 이바지하고 있습니다. 그러나 우리 광고에 대한 높은 대외적 평가에도 불구하고, 국내 시장은 방송광고의 비대칭 규제와 같은 불합리한 관행과 규제가 여전하며, 기사를 빌미로 협찬이나 광고를 강요하는 일부 유사언론이 광고시장의 발전을 저해하고 있습니다.

이러한 광고시장을 둘러싼 환경을 반영하듯, 최근 국내 광고시장은 경제성장에도 못 미치는 저성장 국면을 벗어나지 못하고 있는 실정입니다. 이제 우리는 국가 경제와 광고산업 발전의 장애요인을 걷어내고, 새로운 도약을 위한 청사진을 모색해야 할 시점입니다. 이에 광고계는 선진화된 광고문화 정착을 통한 광고산업 발전은 물론, 미디어산업의 발전을 바라며 다음과 같이 '광고시장 활성화를 위한 정책 제언'을 하고자 합니다.

1. 합리적이고 과학적인 광고 환경이 조성되어야 합니다.

- 유료·발행부수 + 온라인 구독률 포함한 통합ABC보고서 도입
- VOD, OTT이용 등 비실시간 시청률이 반영된 방송 통합시청률 실시

급속한 디지털 기기의 발달은 소비자의 미디어 이용행태 변화를 불러왔고, 수많은 정보가 실시간으로 제공되는 현재의 디지털 환경은 전통매체 포맷의 한계를 드러냈습니다. 이에 광고의 효율성을 높이기 위해서는 현재의 미디어 환경 변화에 맞는 매체 영향력에 대한 정확한 검증이 필요한 실정입니다.

최근 광고주협회가 조사¹⁾한 바에 따르면 대부분의 광고주들은 온라인 구독률을 포함한 ‘통합ABC제도’와 VOD, OTT 등 비실시간 시청을 반영한 ‘통합시청률’ 도입의 필요성을 제기하고 있습니다(각 각 88%/93%). 이는 변화된 미디어 환경에 맞춰 기존 조사의 보완과 변화를 통해 대중매체의 영향력과 신뢰성에 대한 제고가 이루어져야 함을 의미합니다.

미국을 비롯한 광고 선진국에서는 일찌감치 온·오프라인에서의 매체 이용실태조사를 실시해 발행 및 유가부수는 물론 웹사이트 방문자 수, 앱 사용량, SNS계정 가입자 수 등 세세한 내용의 독자 파일을 통합하여 보고서를 발표하고 있습니다. 이런 세계적 흐름에 맞춰 국내에서도 기존 ABC 부수공사의 범위와 방식을 확대해, 오프라인뿐만 아니라 온라인과 모바일에서 소비되는 뉴스 콘텐츠의 유통량을 파악할 수 있는 통합 ABC보고서가 마련되어야 합니다.

또한, 콘텐츠 중심의 시청 패턴 변화를 반영한 ‘통합시청률’ 도입되어야 할 것입니다. 이를 통해 광고주는 동일 콘텐츠에 대한 각 디바이스별·플랫폼별 실시간과 비실시간 소비율을 파악할 수 있고, 그에 따른 효과적인 매체기획도 용이해질 것으로 기대됩니다. 2016 인터넷이용실태조사에서도 인터넷 사용자의 92.7%가 PC나 모바일을 통해 콘텐츠(방송, 뉴스 등)를 이용하고 있는 것으로 나타난 만큼, 플랫폼별 콘텐츠 소비를 반영한 합리적인 매체력 검증이 필요한 시점입니다. 이처럼 매체 가치가 반영된 광고집행이 가능해질 때 국민과 광고주의 신뢰 확보는 물론, 광고효과에 기반을 둔 마케팅 활동이 증가함으로써, 광고시장의 성장과 매체의 발전도 기대할 수 있을 것입니다.

2. 규제 완화를 통해 광고시장에 활력을 불어 넣어야 합니다.

- 매체간 비대칭 규제 완화...지상파 중간광고 도입돼야
- 지역·중소방송의 경쟁력 강화 유도 및 연계판매 규모 축소

미디어 환경 변화에 따라 플랫폼별 광고 유치 경쟁이 더욱 치열하게 변화하는 가운데, 관행적으로 이어진 각종 규제로 광고산업 발전이 저하되고 있습니다. 한국광고주협회에서 조사한 바에 의하면 시급히 개선되어야 할 광고 규제로 방송광고 결합판매제도(56%)를 최우선으로 꼽았으며, 그 뒤를 이어 매체간 비대칭 규제 해소(38%), 광고금지품목 완화(36%) 등으로 나타났습니다.

무엇보다 지상파 방송광고 시장이 점차 축소되고 있는 상황에서 지상파 방송의 비대칭 규제는 매우 불합리한 규제로 사료됩니다. 실제로 방송통신위원회에 따르면, 지난 2015년 기준 지상파채널의 가구별 일일 평균 TV시청 시간(248분)은 비지상파채널(260분)에 역전당하는 등 지상파의 영향력은 갈수록 낮아지고 있습니다. 더욱이 최근 정보통신정책연구원(KISDI)의 조사 결과에서도, 지상파 광고총량제가 도입된 후 12개월 간 방송 3사에서 발생한 매출액 증가는 109억 원으로, 같은 기간 전체 TV 광고매출의 0.84% 수준에 불과할 정도로 중간광고가 제외된 광고총량제 도입은 실효성이 없다는 지적이 이어지고 있는 만큼, 중간광고의 도입은 선결되어야 할 과제입니다.

또한, 지상파 광고판매를 통해 지역 및 중소방송사를 지원하는 ‘끼워팔기’ 제도는 해외 어디에서도 찾아볼 수 없는 사례로, 광고를 집행하는 기업 입장에서는 원하지 않는 상품을 강제로 구매하도록 해 광고의 효율적 집행을 저해하는 문제점을 내포하고 있습니다. 더욱이 지상파 방송사의 경우 광고판매에 어려움을 겪고 있고, 그 어려움이 지속적이고 구조화될 것으로 전망되는 가운데, 결합판매로 부담을 지우는 것은 매우 비효율적으로 비춰집니다. 따라서 중소방송사에 대한 지원은 광고판매 지원이 아닌 콘텐츠 제작 지원이나 장비, 인건비 지원과 같은 직접적인 지원으로 방향을 변경하고, 광고시장의 효율성을 저하시키는 결합판매 제도는 폐지 또는 개선 방안을 강구해야 할 것입니다. 이와 같은 규제 완화를 통해 방송사는 콘텐츠의 질을 높이고, 광고주는 광고 실효성 향상과 광고 효율성 제고를 통해 광고시장의 활력을 제고할 수 있을 것입니다.

1) 한국광고주협회, 광고시장 활성화를 위한 개선 과제 의견 조사(2017)

3. 미디어 윤리규범 실행을 통한 언론계의 자정 노력이 요구됩니다.

- 인쇄매체 협찬 비중 지속적 증가...광고시장의 선순환 발전에 역행
- 편집국의 협찬 요청 자제하고, 정당한 권원에 의한 협찬 이뤄져야

최근 언론사 협찬이 과도하게 증가함에 따라 기업의 부담이 가중되고 광고산업 발전에 장애요인으로 작용하고 있어, 이에 대한 개선이 시급하다는 지적이 끊이지 않고 있습니다. 실제로 광고학회²⁾에서 발표한 자료에 따르면, 광고홍보 담당자의 43%가 광고예산의 50% 이상을 협찬으로 지출하고 있다고 합니다. 이는 2015년 1월부터 2016년 6월까지 코리안클릭 월별 방문자 순위 상위 33개 언론사를 대상으로 매체사 협찬의 실태를 분석한 결과에서도 잘 나타나고 있습니다. 동 조사에 의하면, 광고주는 언론사 행사에 연간 총 520회나 협찬하였으며, 그 수는 전년 동기 대비 70.7%나 크게 증가한 것으로 분석되었습니다.

이처럼 급증하는 협찬 요청은 기업들에게 큰 부담으로 작용하고 있습니다. 최근에는 포털 중심의 뉴스 유통으로 언론사 수까지 급증하면서 기업들이 대응해야 하는 언론사 수는 감내하기 어려운 수준에 이르고 있습니다. 이러한 협찬 위주의 광고환경은 한정된 광고예산을 가지고 효율적으로 광고를 집행해야 하는 기업의 자유로운 마케팅 활동을 가로막는 것은 물론, 광고비 집행액의 감소를 불러와 광고산업의 선순환 발전에 제약 요인으로 작용하고 있어 개선이 시급합니다. 매체사 입장에서, 협찬에 의존한 매체 수익구조는 급변하는 미디어 환경을 역행하는 일이라는 지적이 있는 만큼, 하루빨리 과도한 협찬의존도에서 벗어나 매체의 경쟁력 강화와 광고 가치 제고를 위한 노력이 이뤄져야 할 것입니다.

언론윤리의 중요성이 강조되는 시점에서, 편집국 및 취재기자의 협찬 요청도 개선되어야 할 관행입니다. 최근 광고주협회가 100대 기업 광고·홍보 담당자를 대상으로 기자의 비윤리적 취재행위 경험 유무를 조사해본 결과, 응답자의 77.3%가 취재기자로부터 신문구독을 요구받은 적이 있으며, 72.7%가 광고 수주 및 사업 후원 요구를 경험한 적이 있는 것으로 조사되었습니다. 이처럼 편집·보도국에서 이루어지는 협찬 요청은 언론윤리에 위배되는 문제일 뿐만 아니라, 언론의 신뢰를 저하시킬 수 있다는 점에서 지양되어야 할 부분입니다.

지나해부터 시행된 '부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률'(일명 김영란법)을 계기로 광고홍보 환경에 변화가 요구되고 있습니다. 최근 일부 언론에서도 독자의 신뢰 회복을 위해 보도 윤리 규범을 마련하는 등 자정의 움직임을 보이고 있는 만큼, 정당한 권원에 의한 협찬이 이루어질 수 있도록 협찬의 당위성과 투명성을 제고할 수 있는 환경이 마련되어야 할 것입니다.

4. 공익적 알고리즘을 통해 저널리즘 가치가 반영되는 환경을 조성해야 합니다.

- 실시간 검색어 서비스 개선 및 뉴스 어뷰징 근절
- 가짜뉴스 유통매체에 대한 엄중조치 요구돼

세계 온라인 뉴스 소비를 분석한 <디지털 뉴스 리포트 2016: 한국>³⁾에 따르면, 우리나라의 뉴스에 대한 신뢰도는 조사대상 25개국 중에서 22위에 머무른 것으로 조사됐습니다. 광고계에서는 트래픽(Traffic) 올리기에만 매진하는 언론생태계 속에서 자극적인 소재와 제목 등을 반복 전송하는 어뷰징 행위의 증가가 이용자들의 신뢰 저하로 이어진 결과라고 분석하고 있습니다.

현재 포털 상에 수많은 인터넷 언론들은 신뢰성이 담보된 양질의 기사보다 선정적인 제목, 실시간 인기검색어 중복 입력 등을 통해 뉴스를 다량으로 유포하며 클릭 수를 높이는 데 주력하는 양상을 보이고 있습니다. 최근에는 '가짜뉴스'까지 급속도로 퍼지고 있어 사회적으로도 큰 논란이 되고 있는 실정입니다. 그러나 매체사들은 트래픽 경쟁을 이유로

2) 이시훈, 2016 매체사 협찬 실태조사

3) 한국언론진흥재단과 영국 로이터 저널리즘연구소 협력 발행. 세계 디지털 뉴스의 변화에 대한 보고서로, 2016년부터 우리나라도 조사 대상국에 포함되었다.

어뷰징을 포기하지 못하고, 포털도 어뷰징이나 가짜뉴스에 대해서는 책임을 전가하는 입장만 취할 뿐 실질적인 개선책을 내놓지 못하고 있는 상황입니다. 매체의 보도나 기사는 전 국민을 대상으로 한 공공재적 성격을 지니고 있는 만큼, 국민들에게 양질의 정보가 제공되어 질 수 있는 환경이 만들어져야 합니다. 이런 점에서, 기사를 생산하고 유통하는 언론 및 매체는 보다 책임감을 가지고 저널리즘 가치가 반영될 수 있는 알고리즘을 개발·적용해야 할 것입니다. 세계 1위 검색업체인 구글(Google)은 언론사의 기사 생산량, 언론사 뉴스룸 크기, 언론사 지국 수, 실명 인용보도 수 등을 뉴스랭킹 알고리즘에 반영하는 등 신뢰도 높은 매체가 노출될 수 있도록 노력을 기울이고 있습니다. 국내에서도 신뢰할 수 있고 공익적인 알고리즘 개발과 적용을 통해 어뷰징·가짜뉴스를 차단할 수 있는 환경을 구축해야 할 것입니다.

아울러, 최근 독일에서도 가짜뉴스 확산을 방지하기 위해 가짜뉴스 제작 유포 시 1건당 50만 유로의 벌금이나 최대 5년의 징역형에 처하는 규제를 추진하고 있는 만큼, 국내에서도 가짜뉴스 유통에 대한 엄중한 제재를 통해, 오보·왜곡 보도로 인한 피해를 최소화하여 기업의 경제 활동 자유를 증진시킬 수 있는 실용적인 방안을 도출해 주시기 바랍니다. 이는 향후 언론의 신뢰 회복은 물론, 다양성·균형성이 유지되는 언론환경 생태계 조성에 큰 밑거름이 될 것입니다.

5. 포털의 사회적 책임을 강화해야 합니다.

- 국민 56% - 광고주 75.5%, 포털 '언론'으로 인식
- 뉴스 이용자 80% 이상, 포털 통해 뉴스 소비...언론사로서의 책임의식 가져야

포털의 언론 폐해에 대한 지적은 어제 오늘 일이 아닙니다. 앞서 언급한 어뷰징이나 가짜뉴스, 유사언론행위 등은 포털의 뉴스유통 구조 속에서 드러나는 대표적 폐해 사례들입니다. 실제로 광고주협회가 실시한 '2016 유사언론행위 피해 실태조사' 결과에 따르면, 뉴스 생태계가 혼탁해진 주요 원인으로 '포털의 기사 유통에 대한 책임이 결여되었다(61.9%)'는 의견이 제기된 가운데, 포털의 기사 어뷰징이 심각하다는 응답은 95.3%로 높게 나타났습니다. 이에 광고계는 뉴스 이용자의 80% 이상이 포털을 통해 뉴스를 소비할 정도로 국민 의식과 여론에 끼치는 영향력이 상당한 만큼, 언론으로서의 책임감을 가지고 언론환경 개선에 나설 것을 촉구해 왔습니다.

그러나 현재 포털은 신문법 또는 언론중재법에서 '인터넷뉴스서비스 사업자'로 규정되어 있지만, 관련 규제가 낮고 해석 또한 모호한 상태로 책임 회피 수단이 되고 있는 실정입니다. 포털은 뉴스 배열이라는 '편집' 기능을 통해 사실상 언론의 기능을 하고 있으며, 뉴스 유통이 포털의 영업이익에 상당한 비중을 차지하는 만큼, 그에 맞는 책임이 요구됩니다. 이에 신문 또는 정보통신망법과는 별개로 포털의 뉴스 유통에 대한 책임, 기사 배열, 사업 영역 등을 규정하는 '인터넷뉴스 유통 사업자법(포털법)'을 만들어 포털이 언론으로서의 책임을 가질 수 있도록 해야 할 것입니다. 최근 언론재단이 조사한 '2016 언론수용자 의식조사'에 따르면, 국민의 56%가 포털을 언론으로 생각한다고 응답하였으며, 광고주협회의 조사에서도 광고주의 75.5%가 포털을 언론으로 보고 있는 만큼, 법 개정은 당면 과제로 인식되어야 할 것입니다.

4차 산업혁명 시대를 맞아 국가 경제와 광고산업 발전을 위촉시키는 교란 요인들을 해소하고, 선진화된 광고문화를 정착시켜 나가야 합니다. 기업들이 더 좋은 환경에서 투자하고 마케팅 활동을 할 수 있도록 정부는 물론 언론계, 광고계가 앞장서서 불합리하고 불필요한 규제를 완화하고, 광고시장의 장애요인을 걷어내 보다 합리적이고 과학적인 광고환경 조성에 매진해야 합니다. 이러한 노력이 결실을 맺는다면, 침체되어 있는 광고시장이 활력을 되찾고, 언론과 미디어의 발전, 나아가 우리 경제가 성장하는 선순환적 환경이 조성되어질 수 있을 것입니다.