

정비대상 야립광고물의 합리적 관리를 위한 탐색적 연구 : 전문가 인식조사를 중심으로

김운한 / 선문대학교 미디어커뮤니케이션학부 교수*

박진표 / 동양대학교 철도경영학과 교수**

본 연구는 정비대상 야립광고물의 규제 관리 및 균형 있는 옥외광고 산업 발전 방안을 모색하고자 실시되었다. 정비대상 야립광고물의 광고주, 운영 기관 등 전문가를 대상으로 한 심층면접 결과, 정비대상 야립광고의 현실적 기여점을 고려하여 제한적 양성화 방안이 필요하다는 의견이 다수 나타났다. 세부적인 연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 정보제공자들은 기금조성용 야립광고물의 공적 역할 및 매체 가치에 대해서는 대체로 인지하고 있었으나, 사업자 선정 및 운영방식에 대해서는 불만이 존재하는 것으로 나타났다. 둘째, 대부분의 정보제공자는 정비대상 야립광고물이 적법하지 않은 광고물임을 인지하고 있었으나, 광고주와 광고대행사 등 사업자들은 옥외광고물 법령 개정 이후 정비대상 야립광고물을 위법적으로 보는 것에 대해 불만을 나타냈다. 셋째, 기금조성용 야립광고물의 사업에 미치는 정비대상 야립광고물의 영향과 관련하여, 공공기관 전문가들은 부정적 영향을 줄 것으로 본 반면, 광고주 및 광고대행사 사업자들은 대체로 큰 영향이 없다고 보았다. 넷째, 정비대상 야립광고물의 운영 관리 책임은 지자체에 있다는 의견이 가장 많았다. 다섯째, 관리 이슈와 방안으로는 정비대상 야립광고물의 실질적인 매체사업권을 일부 허용하자는 제한적 양성화 관련 의견이 다수 수집되었다. 마지막으로, 기금조성용 야립광고물 및 정비대상 야립광고물의 합리적 관리를 위해 여러 주체들의 논의가 필요하다는 의견이 수집되었다.

키워드: 기금조성용 야립광고물, 정비대상 야립광고, 매체 가치, 옥외광고 산업, 규제의 역설

I. 연구의 목적 및 필요성

과거 특별법하에서 시행되던 옥외광고사업에 대한 많은 문제점들을 시정하고 새롭게 옥외광고사업을 시행할 수 있는 전문조직의 구성 필요성으로 한국옥외광고센터가 2008년 5월 설립되었으며, 한국옥외광고센터는 광고물의 정비 및 국가행사의 성공적인 개최를 위한 재원을 마련하기 위한 목적으로 기금조성용 옥외광고사업을 2009년부터 현재까지 총 5차에 걸쳐 시행하고 있다. 기금조성용

야립광고물은 대표적인 옥외광고 매체로서 그 중요성을 반영하듯 그동안 적지 않은 연구가 이루어졌는데, 크게 광고매체 효과에 관한 연구(김혜영, 2023; 전중우, 2016; 전중우, 박현, 2013)와 운영 관리 및 제도에 관한 연구(박진표, 2014; 진홍근, 2022)로 구분될 수 있다. 본 연구는 후자의 운영 관리 및 제도 관점에 입각하되, 합법적인 기금조성용 야립광고물과 편법적으로 운영되는 불법광고물의 관리에 초점을 두어 현실적인 개선 방안을 모색하고자 한다.

* hanisugi@empal.com, 제1저자

** z971652@naver.com, 교신저자

기금조성용 야립광고물은 지금까지 5차 사업을 거치며 국가행사 지원은 물론 광고산업 발전에도 크게 기여해왔다. 이러한 공적, 산업적 기여도는 상업적인 성공에 힘입은 바 크다. 기금조성용 야립광고물 수익이 2021년 매체비 541.47억 원에서 2022년 583.59억 원으로 성장하는 등 광고주의 선호도가 높아 그 영향력이 큰 광고 매체로 활용되고 있다(진홍근, 2022). 매체로서 기금조성용 야립광고물의 매력성은 주로 물리적인 크기와 설치 맥락에서 비롯된다(전중우, 박현, 2013). 기금조성용 야립광고물은 대형 빌보드로 운영되므로 가시성 높은 매체로 영향력이 크며, 대형 옥외매체이자 고속도로에서 이격거리가 큰 매체로서 광고혼잡도가 상대적으로 낮다. 또한 운전자와 동승자 모두에서 지속적인 노출이 가능해 광고 효과가 크다고 할 수 있다. 이외에, 수도권 등 주요 고속도로에 운영되어 설치된 지역의 상징성을 가짐으로써 지자체 홍보나 관광 산업에 긍정적인 영향을 줄 수 있다.

이처럼 기금조성용 야립광고물은 매체 매력도가 높은 매체이지만, 한편으로 개선되어야 할 점도 많다. 우선, 디지털 매체 발전을 비롯하여 초기 공적기금사업에 대한 새로운 시대적 역할이 요구됨에 따라 기금조성용 야립광고물에도 새로운 변화 방안이 모색되어야 할 상황이 되었다. 예컨대, 디지털 광고물의 허용이나, 잉여기금의 공적 기금사업 활성화를 위한 사용처 모색 등 시대 변화에 대응할 수 있는 방안이 모색되어야 한다는 주장이 많다(김성훈, 2018; 박진표, 2019; 진홍근, 2022).

이러한 기술적 차원보다 더욱 심각한 것이 바로 광고 운영 환경이다. 전국적으로 지주형 옥외광고들이 정확한 수량조차 파악되지 않을 정도로 난립해 있는데, 기금조성용 옥외광고와는 달리 비허가

된 광고물로 일종의 ‘유사’ 기금조성용 야립광고물 형태를 띠며 광고 효과를 누리고 있는 실정이다. 반면, 광고물의 안전도 문제와 경관과 환경 훼손 등의 문제에 대한 우려가 끊임없이 제기되고 있다(전중우, 박현, 2013; 이경아, 2013). 이러한 비허가 야립광고물은 한시적 유예기간을 두고 철거하기로 되어 있으나 여전히 광고매체로 사용되고 있는 실정이다.

본 연구에서는 이 광고물을 ‘정비대상 야립광고물’로 규정하고, 합리적인 관리 방안에 초점을 두고자 한다. 정비대상 야립광고물은 지자체 홍보 등 공공목적의 홍보 필요성으로 인하여 정비가 더딘 측면이 있으나, 상대적으로 저비용 광고매체라는 점에서 현재에도 새롭게 설치되기도 한다. 본 연구는 철거 또는 정비되어야 할 야립광고물이 다양한 형태로 존속되면서 공적인 기금조성용 광고 사업에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 판단에서 정비대상 야립광고의 관리나 양성화 등 개선 방안을 모색하기 위해 실시되었다. 유사한 형태의 비허가 광고물을 통해 수익을 거둬들여야 야립광고 사업을 저해하며, 안전 문제나 경관 훼손 문제가 야기될 수 있다. 이들 정비대상 야립광고물을 활용하거나 관리하기 위해서도 해당 사업의 의의를 확인하는 작업이 필요하다. 이점에서 본 연구는 정비대상 야립광고의 옥외광고 산업적 영향을 비롯하여 설립 목적 및 존속 이유, 기여도 등을 고려하여 현실적인 관리 방안을 알아보고자 한다.

따라서 원칙적으로는 법에서 규정하는 사항을 지키고 있지 못한 광고물이므로 현재의 정비대상 야립광고물로 지칭하되 현재의 효율적인 관리가 이루어지지 못한 상황을 직시하고 그에 따른 바람직한 관리방안을 제안하고자 한다.

예컨대, 정책이나 법제의 보완을 통한 현실적인

관리 방안, 혹은 현재의 법 체계를 적용하되 지자체를 위한 효율적인 활용 방안 등을 고려해 볼 수 있다.

현재의 기금조성용 야립광고물은 광고사업의 타당성 조사에 기반하여 교통량이 많은 서울, 수도권 주변지역에 주로 설치되어 있으며, 그 외 지방에서는 설치 수량이 적다. 150여개의 광고매체로는 전국의 지역 광고주나 지역홍보 수요를 충족하기에 턱없이 부족한 면이 있다. 이에 본 연구는 지자체의 공공목적 홍보수요를 해소시켜 줄 수 있는 매체로서 기금조성용 야립광고물이 활용되는 방안을 검토하고, 법에 위배되는 광고물은 제한해야 한다는 원칙은 지키되, 기 설치된 정비대상 야립광고물을 포함하여 공공목적 광고물의 기능을 수행할 대안을 모색하는 방안을 아울러 모색하고자 한다.

본 연구는 편법적이고 파행적으로 이루어지는 도로변 정비대상 야립광고물의 관리 및 상생방안을 모색함으로써 정비대상 야립광고물로 인한 안전도 및 경관훼손 문제를 개선하고 해결하는 방안을 모색하고자 한다. 본 연구를 통하여 제시되는 정비대상 야립광고물의 합리적인 관리방안은 현재 합법적으로 운영되는 기금조성용 야립광고물 및 관련 광고 산업 발전을 위해서도 의미 있는 시사점을 제공할 것으로 본다.

II. 이론적 연구

1. 정비대상 야립광고물 현황

정비대상 야립광고물이란 옥외광고센터와 지자체 등 공적인 허가 없이 운영되는 광고물, 자체(시)에서 운영하며 공공 목적을 갖지만 편법적인 방식으로 운영되는 도로변 야립광고물을 말한다. 정비대상 야립광고물들은 지금까지 주로 고속도로 주변 광고 중 상대적으로 상품성이 높은 지역에 설치되어 있으며, 기금조성용 광고 이외에는 법적으로 모두 불법광고물이 되는 상황이다. 이때 '불법'이란 위법(illegality)을 의미하지만 본 연구에서는 불법광고물이라는 표현 대신에 정비대상 야립광고물로 명명하고 현재까지 적절히 관리되고 있지 못한 측면의 상황적 고려를 포함하고자 하였다. 본 연구에서 다루고자 한 정비대상 광고매체가 대부분 공공 목적의 광고를 게재하고 있어, 현행제도를 고려한 위법적인 측면과 함께 그 존립에 대한 타당성도 알아보기 위한 것이다.

그동안 지속적인 정비 노력에도 불법광고물 난립이 계속되고 있다. 보도 자료에 따르면, 2022년 정비 실적은 '21년말 439,470천건으로, 지속적 단속에도 불구하고 설치비용 대비 높은 광고효과, 점포주 간의 경쟁 등으로 여전히 불법광고물이 난립하고 있으며, 신규로 생겨나고 있는 실정이다. 특히 도로변 불법광고물의 경우, '21년말 기준 정비대상 총 811기 중 547기(누계) 철거로 67.4% 정비된 상태이다. 2021년 보고된 정비대상 불법광고물을 유형별로 보면, 지주이용간판 603건(74.4%), 주파수광고물 173건(21.3%), 옥상간판 6건(0.7%), 기타 29건(3.6%)으로, 지주이용간판과 주파수광고

〈표 1〉 2021년 도로변 불법광고물 유형별 정비실적(누계)

구분	합계		지주이용간판		주파수광고물		옥상간판		기타	
	대상	실적	대상	실적	대상	실적	대상	실적	대상	실적
합계	811	547	603	392	173	138	6	2	29	15
공공용	541	326	513	312	-	-	-	-	28	14
사업용	270	221	90	80	173	138	6	2	1	1

출처: 한국옥외광고센터(2021), 2021 옥외광고통계 개요

물이 95%를 넘는다. 〈표 1〉은 2021년 도로변 불법광고물의 정비실적을 요약한 것이다.

2008년부터 적용된 광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률 시행령 제24조에 따라 도시지역 외의 지역의 고속국도 등에는 경계선으로부터 수평거리 500미터 이내의 지역에 광고물 등의 표시가 금지되어 있음에도 불법적인 광고, 즉 정비대상 야립광고물들이 버젓이 운영되고 있다(차승화, 김지현, 2017).

정비대상 야립광고물은 합법적으로 운영되는 야립광고인 기금조성용 야립광고물의 성과에도 영향을 줄 수 있다. 광고의 합법성에 대한 지식이 없는 일반 소비자들의 경우 불법과 합법 설치물을 혼동하여 전체를 부정적으로 평가할 수 있다. 선행연구에서도 기금조성용 야립광고물의 효과에 대해 소비자들은 대형 옥외광고물의 공익적 측면을 인식하고 있으며, 소비자들 대부분은 기금 광고와 지자체 홍보 간판 간의 차이를 알지 못하는 것으로 보고된 바 있다(전중우, 박현, 2013).

현재 도로에는 합법적인 150여개의 기금조성용 야립광고물보다 훨씬 더 많은 불법적인 옥외광고가 설치되어 있다. 2022년 행정안전부 발표자료에 따르면, 21년말 기준 ‘도로변’ 불법광고물 중 미정비된 개수는 전국 477개로, 경기 130개(27.3%), 경남 58개(12.2%), 충북 54개(11.3%) 순으로 많은

것으로 나타났다(행정안전부 자료, 2022년 불법광고물 정비방안). 이는 불법광고물 중 정부의 관리가 이루어지지 않은 광고 개수일 뿐이다. 한 언론 자료에서는 전국 도로변 광고판 1천개중 90% 불법광고라고 나타났는데(연합뉴스, 전국 도로변 광고판 1천개중 90% 불법...지자체들이 앞장, 2017-03-19 게시), 실제 전국적으로 파악되지 않은 옥외광고물을 포함하면 불법 또는 편법적 광고 수는 수천 개를 넘길 것으로 판단된다.

현재까지 장기적으로 운영되고 있는 대표적인 정비대상 야립광고물은 주파수 안내판과 골프장 입구 파이론 탑(Pyron Top)을 들 수 있다(박현, 2016). 주파수 안내판은 방송사의 주파수를 홍보하는 동시에 주파수 홍보면 하단에 일반 상업광고를 유치, 운영하는 광고물로서 해당 설치장소에 대해 일체의 허가나 신고 없이 사업자 임의로 장소를 선정하여 설치한 광고물이다. 이러한 광고물은 방송사 홍보물로 인식되어 관리기관의 단속이나 조치가 쉽지 않고 행정대집행 철거를 하더라도 사업자가 다른 장소로 이전하여 재설치하는 경우가 많아 근본적으로 문제해결이 되지 않고 있다. 그리고 골프장 파이론 탑 역시 골프장 주변 도로변에 임의로 설치되어 운영되고 있는데, 외진 지역의 특성상 매번 방문하여 적발, 관리하기가 어려워 이것 역시 철거와 이전설치가 반복되고 있다.

그럼에도, 기금조성용 야립광고물 이외의 불법적인 야립광고물을 쉽게 철거하지 못하는 이유는 비싼 철거 비용과 제한적인 광고 기회 등의 문제가 얽혀있다. 광고판 1개를 철거하는 데 수천만원의 예산이 소요되어 지자체로서는 부담이 크다. 또한 옥외광고센터가 운영하는 합법적인 기금조성용 야립광고물은 150여개에 불과한데다 그나마 사업성 등으로 인해 수도권에 집중 운영되어 있어 지자체로서는 광고 기회를 얻기 어려운 문제가 있다. 이러한 차원에서 기존의 편법적 광고의 ‘잠재적 순기능’을 함께 고려해야 할 필요도 있다. 이와 관련하여 일정 조건에서 보완 운영해야 한다는 의견도 제기되고 있다. 예컨대, 경부고속도로 안성구간 옥외광고물 정비 시급, 신규 허가 규제로 쾌적한 도로면 만들어야 하며, 지자체 시책 및 지역특산물 등에 대한 대체 홍보수단 허용, 국도·지방도 등 기금조성사업구간 외 도로에 광고물 설치 허용, 자사용 옥상 및 벽면광고물 허용 폐지 또는 규격 축소, 담당공무원의 현장 실사 의무화, 이행 강제금(현행 500만원) 대폭 인상 등으로 불법을 막아야 한다는 주장도 있다(박우열, 2021). 이에 따르면, 현행 ‘옥외광고물관리법’상 고속도로변 광고는 기금조성, 공공시설물에 표시되는 광고물 등을 제외하고는 모두 불법이며, 다만 고속도로 변에 위치한 음식점이나 건물, 공장 등 자기소유의 건물에 자신의 간판을 내걸고 ‘자사 광고’를 하는 경우에 한해 시행령 24조 2항 ①에 의거해 허용하고 있다(박우열, 2021).

한편, 기금조성용 야립광고물의 운영 및 관리 방안을 모색하기 위해서는 소비자들의 인식도 고려할 필요가 있다. 소비자들의 80%가 지자체의 홍보용으로 쓰이고 있는 대다수의 불법 공공목적 야립광고물과 기금조성용 야립광고물의 차이를 인식

하지 못하고 있다는 점도 문제점으로 지적된다(전중우, 박현, 2013). 즉 실제 소비자들에게는 불법광고물이 일정 부분 광고효과를 누리고 있다고 볼 수 있다. 실제, 불법광고물이 전국적으로 과반을 훨씬 넘는 개수인데다, 지주형 야립광고만 보더라도 유사한 형태가 다양하게 존재하여 구분하기도 어렵다. 이점에서 기존 불법광고물의 합리적 관리 방안이 모색되어야 할 필요성이 있다.

2. 기금조성용 야립광고물의 사업성과 가치

기금조성 옥외광고물이란 국제대회 지원 등 특정한 목적을 위해 운영되는 광고로(한광석, 2014), 고속 또는 국도 등의 도로변에 설치되며 지주(支柱), 즉 기둥을 이용한 광고물이라는 뜻으로 흔히 야립광고라 부른다. 1980년대 여러 국제 행사를 유치하면서 체육행사를 지원하기 위한 특별법 근거 하에 옥외광고물 등 관리법에서 허용되지 않는 광고물 설치가 가능해졌다. 이로 인해 단속의 대상으로 인식되어 산업 발전이 제한적이었던 옥외광고시장이 국제대회 유치에 따른 재원 마련의 수단으로 자리잡게 되었다. 특별법 하에서 진행되었던 기금조성용 야립광고물사업에서 사업자 선정, 사업 운영 등의 측면에서 문제점이 파생되었고, 이를 해결하기 위해 2008년 한국옥외광고센터가 설립되어 일반법 하에서 기금조성용 야립광고물사업이 진행되어 오고 있다.

2012년 말 1차 기금조성용 야립광고물사업이 종료되면서 이루어진 다각적인 평가과정에서 긍정적 측면과 부정적 측면들이 제기되었다. 긍정적인 평가로는 다양한 형식의 표현이 가능했다는 점과 매

체별 디자인 가이드라인의 개발을 통해 도시경관과의 조화를 위해 노력했다는 점, 그리고 수익금액의 일부를 광고물이 설치된 지자체에 배분함으로써 지자체의 옥외광고 정비사업을 원활하게 하는데 기여했다는 점 등이 있다. 반면, 옥외광고사업자들과의 의사소통이 원활하지 못함으로써 이해관계자들의 불만의 소지를 증폭시켰고, 초기 시장조사 및 소비자에 대한 분석이 미흡하여 사업의 활성화가 지연되었다는 사업 운영 차원의 부정적 비판이 제기되기도 하였다.

기금조성용 야립광고물은 4차에 걸친 사업 동안 상업적으로 영향이 큰 광고매체로 국내 광고주들이 높은 선호를 보여 왔으나 일부 구간에서 5차 사업자 선정이 불발되어 다각적인 대책이 강구되고 있다. 그 일환으로 기존의 광고매체로서 매력성을 유지하면서도 새로운 광고위치를 확보하는 등 확장적인 사업방안을 모색하고 있다.

기금조성용 야립광고물의 매체 매력성은 대형 빌보드로 운영되므로 상대적으로 영향력이 큰 매체라는 점, 대형 옥외매체이자 고속도로에서 이격거리가 큰 매체로서 광고혼잡도가 낮으며 운전자와 동승자 모두에서 지속적인 노출이 가능하다는 점, 그리고 주로 수도권 부근의 고속도로에 운영되면서 설치 위치의 상징성을 가지며, 지자체 홍보나 관광 산업에 영향을 줄 수 있다는 점이다(전중우, 박현, 2013).

기금조성용 야립광고물의 매체 평가 요인들은 수용자 대상과 광고매체사, 광고주, 지자체 대상으로 구분될 수 있다. 일반적으로 수용자 대상으로는 매체에 대한 매력도, 흥미도, 물리적 특성 등이 있으며(Grewal, Monroe, & Krishnan, 1998; 심성욱, 김미정, 박정선, 2012), 광고 매체사, 광고주, 지자체 대상으로는 광고 집행 의도, 광고 특성,

매체 태도, 광고 형태, 사업방안, 제도 등이 거론된다(김혜영, 2023).

기금조성용 야립광고물의 효과 요인으로 매체 맥락성(media context)도 중요하다. 광고가 노출되는 특정한 상황에 의해 매체 집중도가 달라질 수 있으며, 일반적으로 정보의 과잉노출 상황에서는 부정적인 감성 발생 가능성이 높다(강태중, 2014). 이때, 국내의 다양한 정비대상 야립광고물이 정보 과잉노출 상황을 이끌어내기 쉬우며, 설치 기간이 보다 장기적인 매체들도 많아 기금조성용 옥외광고보다 오히려 소비자들에게 친숙한 매체로 인식될 가능성도 있기 때문에 기금조성용 야립광고물을 포함한 야립광고의 효과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한 기존 설치되어 있던 정비대상 광고물과 기금조성용 옥외광고물을 서로 구별하지 못하는 소비자들에게는 두 종류의 매체에 대한 선호도의 차이가 크게 발생하지 않을 가능성도 있다.

2007년 12월 특별법에서 일반법으로의 법개정을 통해 기금조성용 옥외광고의 설립 근거를 확보한 이후에도 소비자들은 기존에 설치되어 운영되고 있거나 신규로 설치되고 있는 지자체의 홍보광고물과 기금조성용 옥외광고물을 서로 구별하지 못하고 있어(전중우, 박현, 2013), 기금조성용 옥외광고물이 기존 철거대상 위법 옥외광고물에 대한 차별적인 위치 확보와 두 매체에 대한 효율적인 관리방안 마련이 더욱 필요해졌다.

그 동안의 기금조성용 옥외광고와 관련한 연구는 기금조성용 옥외광고사업의 활성화를 위한 운영방안에 대한 검토(한광석, 진홍근, 김재영, 2013), 다양한 매체를 활용한 기금조성용 옥외광고사업의 진행(박진표, 2014), 기금조성용 옥외광고사업의 공적인 측면에서의 위상 강화(박진표, 김운한, 2021) 등에 관한 연구가 진행되어왔으며, 기금조성용 옥

외광고사업의 사업주체인 한국옥외광고센터의 역할 등에 관한 연구(한광석, 2014)도 진행되어왔다.

기존 연구에서는 현재 진행되고 있는 기금조성용 옥외광고사업의 원활한 수행을 위한 사업 주체의 역할 및 사업추진과 관련한 제도, 기금조성 및 기금의 활용 등에 대한 연구들이 주를 이루고 있다. 그에 반하여 일반법하의 기금조성용 옥외광고사업 이전부터 설치되어 있던 기존의 옥외광고매체와 관련한 연구는 전무한 상황이다. 이는 기금조성용 옥외광고사업을 추진하기 위한 경쟁적 환경 요인으로서 기존 유사 매체에 대한 고려나 주된 이해관계자이기도 한 지방자치단체의 의견에 대한 고려가 거의 이루어지고 있지 못한 현실을 반영한 것이라고도 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 기존 기금조성용 옥외광고의 지속적인 경쟁력 제고를 위해 광고 환경을 분석하는 차원에서 연구를 진행하고자 하며, 특히 다양한 정비대상 야립광고물의 현실적이고 합리적인 개선방안을 제안하는 데 초점을 두고자 한다.

3. 정비대상 야립광고물의 관리와 규제의 역할

불법광고물의 규제 또는 관리 방향은 정비대상 야립광고물에도 동일하게 적용될 수 있을까? 우선 기존의 기금조성용 야립광고물과의 관련성을 고려해 판단할 수 있을 것이다. 정비대상 야립광고물로 인해 기금조성용 야립광고의 가치가 하락될 수 있는데, 이러한 문제는 소비자들의 광고에 대한 인식 조사에서도 드러난다. 예컨대, 전종우와 박현(2013)의 연구에 따르면, 실제 소비자들의 80%가 지자체의 홍보용으로 쓰이는 대다수의 불법 공공목적 야

립광고물과 기금조성용 야립광고물의 차이를 인식하지 못하고 있어 매체 가치를 충분히 인정받지 못한다는 지적이 있다. 실제 흉물스런 형태로 경관을 해치거나 광고에 대한 부정적인 이미지를 심어주는 경우도 적지 않다. 반면, 한편으로는 편법적으로 운영되는 이러한 광고들이 지자체를 홍보하거나 유의한 정보를 알려주는 등 긍정적인 역할을 해온 부분도 있을 수 있다.

정비대상 야립광고물을 규제 또는 관리하기 위해 고려해야 될 또 하나의 사항은 그 운영 중심에 지방자치단체가 놓여 있다는 것이다(한광석, 진흥근, 김재영, 2012). 정비대상 야립광고물의 대다수는 지방자치단체 소유이므로 그 철거나 관리도 지방자치단체, 즉 지자체의 책임으로 볼 수 있다(천용석, 2020). 그럼에도 그동안 불법광고물 예방·정비를 위한 정책 수단이 다양하게 이루어지고 있으나 여전히 실효적이지 못하다는 지적이 있다. 예컨대 2021년을 기준으로 수거보상제 실시 지자체는 총 133개로, 수거보상제 참여 지자체가 감소하여 수거실적에도 부정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 옥외광고물법 제6조의2에 따라 지자체의 광고물 정비와 옥외광고산업 진흥을 위하여 발전기금을 설치·운영하도록 규정하고 있으나, 일부 지자체의 경우 조례를 제정하지 않거나 조례 제정 후 옥외광고물 관련 세입을 기금으로 운용하지 않고 일반회계로 편성하여 사용하고 있다. 따라서 옥외광고수익금을 기금 재원으로 지원받아 광고물 등의 정비사업에 지속 추진을 위해서는 기금 신설이 필요하다.

따라서 정비대상 야립광고물의 관리 방안을 모색할 때, 지자체가 중심이 되어야 하며 지자체 및 지역 시민단체와 정부(행정안전부) 관련 전문가의 의견이 반영되어야 한다. 또한, 관리를 위한 노력

도 지자체가 중심이 되어 의견을 수렴한 후 주도적으로 실행해나갈 필요가 있다. 정비대상 야립광고는 일차적으로 지자체 및 관계 기관의 정비 노력이 확대 강화되어야 하는 문제이다. 하지만, 열악한 지방재정과 기존의 잠재적 순기능을 고려한 관리가 필요하며, 이와 관련한 규정을 개정할 필요도 있다. 실제로 지자체들 사이에서는 관련법을 개정, 안전성을 확보하도록 하여 기존 광고판을 양성화하자는 목소리가 높다.

특히 광고물이 설치되어 있는 지방자치단체는 기금조성용 옥외광고사업에서 조성된 기금의 일부를 지원받음으로써 사업의 주된 이해관계자이면서(박진표, 2014) 동시에 정비대상 광고물에 대한 관리주체로서의 역할을 수행함으로써 이중적인 위치에 있다고 볼 수 있다. 또한 지자체 관계자는 기존 옥외광고의 수행주체로서 기금조성광고에 대한 사업추진방식에 대한 이해도가 낮으며, 기금조성용 옥외광고의 디지털화에 지자체가 참여하는 것을 원하거나 기금활용에 대한 제한의 완화를 요구하는 목소리도 있는 것으로 파악되었다(유승철, 전민희, 신일기, 2012).

추가적으로 불법광고물의 규제 관리에 대해 논의함에 있어 규제의 역설 개념이 고려될 만하다. 규제의 역설(paradoxes of regulation)이란 잘못된 규제전략으로 인해 당초 의도한 결과와 정반대의 결과를 가져다 주는 것을 의미한다(Black, 2012). 규제의 역설은 자기파멸적인 전략으로 규제가 과잉됨으로 인해 오히려 과소결과가 초래될 수 있음을 시사한다(이원우, 2008). 국가혁신성과 관련하여 규제가 강할수록 국가혁신성에 대한 기술창업의 긍정적 효과가 약화되거나, 규제가 적절하게 설계되고 이행되지 못한다면 인공지능의 사회적 비용을 낮추기는커녕 증폭시킬 수도 있다는 연구

등이 이와 관련이 있다(권재열, 2012; 최병삼, 2021).

규제의 역설 관점은 규제와 자유, 경쟁, 효율, 공익 등의 관계는 관점에 따라 상황에 따라 상대적인 것이며, 시장, 효율, 경쟁이라는 등식이나 '정부=공익=규제'라는 등식은 타당하지 않다고 본다(이원우, 2008). 정부 규제가 자율 경쟁을 저해하기보다 효율, 경쟁, 자유 등이 촉진될 수도 있기 때문이다. 또한 시장의 기능이 사적인 이익만 추구하는 것이 아닌, 공익수행의 한 가지 수단으로 사용될 수도 있다. 이때 자유 경쟁은 공익과 대립되는 가치가 아니라 공익의 구성요소로 본다(Black, 2012). 즉, 시장경제에서 규제는 필연적으로 요구되지 않을 수 있으며, 그 반대로 "정부규제가 사익에 의해 왜곡되고 공익실현에 실패할 수 있듯이 시장경쟁도 왜곡돼서 효율적 자원배분에 실패할 수 있다"는 주장도 설득력이 있다고 본다(이원우, 2008: 35).

이러한 관점에서 공적재원으로 운영되고 공적재원마련을 위해 운영되는 현재의 기금조성용 야립광고물과 여타의 정비대상 옥외광고물을 반드시 대립구도로 보지 않고, '정부와 시장의 협력' 관점에서 보아야 하며, 이를 통한 기금조성용 야립광고물 사업의 합리적인 가버넌스 구축이 필요할 수 있다. 규제의 역설관점에서 볼 때, 기존의 불법 또는 편법적 옥외광고물이 기여하는 가치와 현실적인 규제 또는 철거 비용을 고려한 정책을 고려할 필요가 있다. 이 점에서, 정비대상 야립광고물의 관리체계를 개선하고 기금조성용 야립광고의 발전적 논의를 위해서는, 먼저 현재 불법으로 방치되어 있거나 편법으로 운영되고 있는 옥외광고물의 현황을 파악한 후, 그 폐해와 현실적 가치를 다각적으로 고려한 합리적인 관리 방안이 필요하다.

4. 연구문제

본 연구는 기금조성용 야립광고물의 가치 제고 방안을 모색하는 데 목적이 있다. 이를 위해 전국 각 지역의 고속도로 및 국도 주변에 산재해 있는 공공목적임을 가장한 각종 불법적이거나 편법적인 광고물의 개선방안을 찾고자 한다. 허가되지 않은 편법적인 지주이용간판, 불법지주탑 광고 등에 관한 규제 또는 정비는 그 자체로 위험도를 갖고 있지만, 현재 합법적인 기금조성용 야립광고물 및 전반적인 옥외광고 산업 발전을 위해서도 필요하다. 다만 본 연구는 불법광고를 철거대상으로만 간주하기보다 기존의 기금조성용 야립광고물을 고려한 현실적인 개선방안에 주목하고자 한다.

특히 본 연구의 대상이 되는 광고매체는 지난 2008년 기금조성용옥외광고를 위한 제도가 정비되면서 2011년 7월까지 3년간의 유예기간을 통하여 철거해야 함에도 아직 철거가 이루어지지 못한 매체, 혹은 그 이후에도 관리책임이 있는 지방자치단체의 적극적인 관리행정이 이루어지지 못한 상황에서 신규로 설치된 매체 등이다. 기존 연구에서도 이미 지자체 중심으로 설치되고 관리되는 공공목적 불법광고물이 기금조성용 옥외광고사업의 원활한 진행에 부정적인 요소라는 문제가 제기되어 왔고(박진표, 2014), 이러한 광고물에 대하여 소비자들은 기금조성용 옥외광고물과의 차이를 거의 인식하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있어(전중우, 박현, 2013) 그에 대한 합리적인 관리방안 마련이 요구되는 시점이다.

따라서 지자체와 옥외광고센터, 환경단체 등 전문가 인식을 조사하여 상기 정비대상 매체에 대한 보다 효율적인 관리방안을 도출하고, 나아가 기금조성용 야립광고물의 경쟁력을 키우는 방안을 제시

하고자 한다. 이에 다음의 연구문제를 수립하였다.

첫째, 기금조성용 야립광고물의 매체 가치에 대한 전문가 인식은 어떠한가?

둘째, 정비대상 야립광고물의 위법성에 관한 전문가 인식은 어떠한가?

셋째, 정비대상 야립광고물이 기금조성용 야립광고물 사업성에 미치는 영향에 대해 전문가 인식은 어떠한가?

넷째, 정비대상 야립광고물의 운영 관리 책임에 대한 전문가 인식은 어떠한가?

다섯째, 정비대상 야립광고물의 규제와 합리적 관리 방안은 무엇인가?

Ⅲ. 연구방법

1. 현상학적 질적 연구방법

질적 연구는 정보제공자의 진술을 분석함으로써 인간이 경험하는 현상의 의미를 밝히는 귀납적이고 기술적인 연구방법으로(Belk, 2017), 현장에서 수집된 자료를 해석함으로써 분석결과를 이론화하는 질적 연구는 일반화 가능성을 추구하지 않고 연구 주제에 대한 통찰력(insight)의 발견을 중시한다(Jackson, Drummond, & Camara, 2007). 본 연구에서는 정보제공자의 관점에서 대상을 이해하며 그 의미를 도출하는 일대일(1:1) 심층면접(in-depth interview) 방법이 연구 목적을 달성하는 데 유용한 방안이라 판단하였다. 질적연구에서는 연구자의 경험이 가장 중요한 정보원(source)으로서(Hine, 2008), 연구자는 관찰자이며 해석자로서 심층면접 결과를 토대로 주관적 성향의 연구 결과를 도출하고자 한다

2. 정보제공자의 선정과 심층면접 절차

조사 목적은 전국 각 지역의 고속도로 및 국도 주변에 산재해 있는 공공목적임을 가장한 각종 불법적이거나 편법적인 광고물의 개선방안을 찾는 데 있다. 이를 위해 기금조성용 야립광고물의 과반수가 설치된 서울, 경기, 인천 등을 비롯한 지역 지자체 관계자와 옥외광고센터 등 전문가들의 인식을 알아보기 위해 심층면접(Depth interview)을 실시하였다.

질적 연구에서 처음부터 대상자의 선택 기준을

정할 경우 다양한 경험 내용을 얻기 어렵다는 지적도 있지만, 연구목적에 부합되는 표본을 선정해 연구를 진행하는 것이 매우 중요하다. 본 연구에서는 정보제공자(informants)를 다양화시키고 각 분야에서 능력을 인정받고 있는 대표적 인물을 선정하되, 제도와 관리 측면을 포함한 포괄적인 경험을 추출하기 위해 광고제작 실무자는 물론 옥외광고 분야를 담당하는 지자체 및 기관의 전문가를 면접 대상으로 구성함으로써 정보제공자의 동질성과 이질성을 최대한 확보하고자 하였다(Kirk & Miller, 1986).

본 연구에서는 정보제공자를 선정하는 방법 중 하나인 할당 선택(quota selection) 방법에 따라(Borman, LeCompte, & Goetz, 1986) 정보제공자 10명을 선정하고, 기금조성용 야립광고물 및 인근의 지주형 야립광고에 대한 인식을 물어보았다. 응답 내용은 정보제공자의 소속에 따라서 입장 차이가 크게 나타날 것으로 예상돼, 정보제공자들의 직업이나 현재 처한 위치를 정보제공자 선정의 우선적인 준거로 삼았다.

면접은 온라인과 오프라인 방식으로 병행하여 진행되었으며, 면접기간은 2023년 6월에서 8월 사이이다. 온라인 상황에서는 질문에 대한 응답 결과를 이메일로 받아보고 출현 주제(emerging theme)를 검토한 다음, 응답 내용이 부실한 경우에는 추가 면접을 전화 및 온라인으로 실시하였다. 면접 전에는 면접 가이드라인에 해당하는 기금조성용 야립광고물 관련 안내글을 사전에 제시하였다. 면접에 응한 정보 제공자 프로필은 <표 2>와 같다.

심층면접의 타당도를 높이기 위해 삼각 검증법(triangulation method)을 사용하였다. 즉 정보제공자 선정과 관련 자료 수집 등을 상이한 속성에

〈표 2〉 정보제공자 프로필

분석기호	전문 영역	분야	직책
#1	옥외광고 매체대행사	대행사	대표
#2	옥외광고 매체대행사		대표
#3	옥외광고 매체대행사		이사
#4	지자체*	광고주	팀장
#5	공공기관(홍보)		주임
#6	기금조성용 야립광고물 운영	기관	부장
#7	기금조성용 야립광고물 운영		부장
#8	옥외광고 및 미디어	학계	교수
#9	옥외광고 정책		교수
#10	옥외광고문화 및 환경	시민단체	대표

* 지자체 소속 정보제공자의 경우 관련 광고 운영 및 책임기관이자 야립광고물을 이용하는 담당자로서, 정비대상 야립광고 이용에 비중을 두어 광고주에 포함시킴.

기반하여 진행하였다. 구체적으로 본 연구에서는 두 가지 유형, 즉 조사자 삼각 검증법(연구팀, 행정학자)과 면접대상에 따라 수정된 항목을 질문하는 방법내(within-method) 삼각 검증법을 적용하여 심층면접을 실시하였다(Feng, Chen, & Ahn, 2021). 우선, 조사자 삼각검증법을 위해 연구자 외에 행정학 전공 교수가 분석에 참여하여 수집한 결과를 공유하고 방안을 논의함으로써 연구 결과 분석의 타당성을 높이고자 하였다. 방법 내 삼각검증법을 위해 기관과 지자체의 경우 규정과 행정 측면의 문항을 추가하여 면접을 진행하였다.

3. 면접 항목 및 분석절차

심층면접 정보제공자의 이해도를 높이기 위해 기금조성용 야립광고물을 포함한 야립광고를 예시하였다. 야립광고는 도로변 광고로서 지주이용광고와 건물옥상형 광고의 두 가지 형태로 제시하였다. 선행연구 결과(김운한 외, 2021), 도로변광고는 다른 주요 옥외광고 유형인 교통광고, 도심광

고, 가로변광고에 광고수량이 적은 것으로 인식하며, 차량으로 이동 중에 접하는 유형이기 때문에 면접 전 일정 수준의 사전 지식이 필요할 것으로 판단되었다. 세부적으로 수집한 주요 주제는 기금조성용 야립광고물의 매체 가치에 대한 인식, 정비대상 야립광고물의 법적 차원에서의 합법성 및 안전성 인식, 정비대상 야립광고물이 기금조성용 야립광고물 사업성에 미치는 영향, 정비대상 야립광고물의 운영관리 책임, 정비대상 야립광고물의 규제와 합리적 관리 방안 등이다. 특히 연구문제 2에서의 합법, 위법에 대한 인식차원에서 위법하지만 관리가 적절히 이루어지지 못하고 있는 측면에서 해당 매체의 기능에 대한 타당성, 그리고 무엇보다 중요하게 제기될 수 있는 안전과 관련한 인식에 대해서 자료를 수집하고자 하였다.

본 연구에서는 기금조성용 야립광고물 사업 전반에 대한 이해와 인식을 파악하기 위해 삼각검증법을 이용하여 관련 전문가들의 의견을 객관적으로 분석하였다. 삼각검증법 중 방법 내 삼각검증법은 기금조성용 야립광고물과 정비대상 야립광고

물의 운영 타당성과 관련된 질문과 사례를 설명할 때 적용하여 분석하였다(Flick, 2000). 예를 들어 지자체 관련자들과 사업자들은 광고의 적법성 인식을 질문한 후, 광고의 이용경험(단기적)이나 지역산업 발전(장기적)에 관련한 예시를 통해 직, 간접 경험담에 초점을 맞추어 말하도록 하였으며, 지자체 관련자들과 옥외광고센터 등 공공기관 전문가들에게는 사례 및 통계에 관한 질문뿐 아니라 정비대상 야립광고물의 책임성, 지역 운영 관련 필요성과 타당성 등의 질문을 매체가치와 관련한 보편적 질문과 함께 섞어서 사용하였다. 구체적으로, 정보제공자에게 야립광고물의 경험과 실제 지자체 경제에 도움을 주는 바, 안전 관련 문제점에 대해 말해줄 것을 요청한 후, 이어서, 좀 더 포괄적인 의미에서 기금조성용 야립광고물의 가치에 대한 의견을 물었다(예, “국가에서 운영하는 기금조성용 야립광고물의 긍정적, 부정적인 측면은 무엇이라 생각하십니까?, 정비대상 야립광고물의 긍정적, 부정적인 측면은 무엇이라 생각하십니까?”).

방법 내 삼각검증법을 사용하는 목적은 첫째, 정보제공자의 경험 방식을 개별적으로 파악함으로써 연구 주제에 대한 보완적 관점을 갖기 위한 것이며(Flick, 2004), 둘째, 정보제공자의 연구 주제에 대한 접근 방식이 주관적일 수 있어 동일한 현상과 관련한 사실 측면들이 서로 다를 수 있는데 이를 명확하게 이해하는 데 있다. 예컨대 지자체 정보제공자의 경우 광고의 경제적 측면과 관련하여 지역 내 광고운영에 대해 구체적인 언급이 있을 수 있는 반면, 공공기관 정보제공자의 경우 보다 추상적인 수준이나 이상적인 측면의 언급이 있을 수 있다. 이러한 관점에서, 정보제공자의 응답 사실성을 검증하는 목적에서 입장이나 견해 차이가 있을 것으로 판단되는 이질적 집단을 병행하여 의

견의 중립성 및 해석의 객관성을 높이고자 하였다.

4. 연구 결과

1) 기금조성용 야립광고물의 매체 가치에 대한 인식

광고주나 지자체 전문가의 경우 기금조성용 야립광고물에 대하여 인지하고 있었으나 사업의 취지나 사업을 통하여 조성된 기금의 운용에 대해서는 정확하게 인지하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 광고대행사 전문가는 기금조성용 야립광고물에 대하여 잘 인지하고 있고 기금의 운용방식에 대해서도 알고 있지만 사업의 운용방식 전반에 대해 부정적인 인식이 강했다. 이에 따라, 일반법 하에서 기금조성용 광고사업이 출범한 지 15년이라는 시간이 흘렀음에도 불구하고 기금조성용 야립광고물 사업의 이해관계자들에 대한 사업에 대한 홍보나 마케팅 활동은 적절히 이루어지지 않고 있는 것으로 파악되며, 광고사업자의 입장에서는 그동안 꾸준히 제기되어 오던 사업자 선정방식 및 전반적인 사업 운영방식에 대한 불만이 여전히 존재하는 것으로 파악되었다. 그 외, 기금조성용 야립광고물의 공적인 가치에 대하여 인정할 수는 있지만 현재의 법체계에서 고속도로 주변의 유일한 합법적 옥외광고 매체가 된 상황은 불합리하다고 보는 인식도 있는 것으로 나타났다.

기금조성용 광고사업에 대하여는 잘 알고 있습니다. 특히 인천공항 쪽에서 관광객을 유치하기 위한 다양한 광고물이 인상적이었습니다. 국가에서 하는 사업이라는 점도 대충 알고 있고 우리는 약간의 광고비를

받고 광고를 이용하고 있습니다. (#2)

기금조성용 광고가 전반적으로 현재의 사업방식을 통하여 일부 사업자들만 참여를 하게 되고 실제로 사업을 통하여 창출되는 수익이 옥외광고발전을 위해서 사용되고 있지 못하다는 인식이 팽배하며, 사업자 선정방식이나 운영방식에 대한 지속적인 개선이 필요하다는 목소리도 있습니다. (#3)

기금조성용 광고가 기금을 조성해서 공적인 일에 쓰인다는 거는 잘은 모릅니다. 광고를 통해 발생하는 수익금에 대한 사용처 등에 대해서는 크게 관심을 가지고 있지 않고요. 현재의 방식에서 대규모의 입찰을 통해서 사업을 시행하고 그 기금을 일정정도 지자체에 보내주는 정도로만 알고 있습니다. (#5)

2) 정비대상 야립광고물의 합법성 및 안전성 인식

정비대상 야립광고물의 합법성에 대해 어떻게 인식하는지에 관한 질문에서는 대부분의 응답자들이 해당 옥외광고물이 '적법하지 않은' 광고물임을 인식하고 있었다. 그러나, 광고물의 설치 당시에는 비록 자체적이지만 지자체 허가 등 절차를 거쳤음에도 '법이 개정됨으로써' 설치 후에 비적법 광고물이 된 데 대해서는 불만의 의견을 표출하였다. 이는 과거 옥외광고물 관련법령이 개정되기 이전에 합법적으로 설치된 광고물과 그 이후 신규로 설치된 위법 소지가 있는 광고물에 대한 적법성을 다르게 해석하는 논의가 필요함을 시사하는 것으로 보인다. 특히, 개인사업자 소유 광고물에 대해 정비의 필요성을 강하게 인식하고 있었다. 광고주 정보제공자 역시 정비대상 야립광고물의

위법성에 대해 인식하고 있었는데, 정비대상 광고물을 현재 주로 개인사업자가 소유한 비허가 광고물로 인식하고 있었다. 그 외, 정비대상 광고물의 불법성은 인지하지만 홍보 수단이 마땅하지 않은 지방에서는 비용이나 방법의 측면에서 다른 대안이 없다는 의견도 복수로 수집되었다.

우리가 159개인데 통계적으로 보통 평균적으로 불법 광고물은 800개가 넘어요. 159개뿐이 안될 때, 옛날에 저희가 조사했을 때 808개 정도 되는데 지금도 아무리 줄어도 700개는 넘을 거예요. 규격도 예전에는 우리 기금 조성 광고물보다는 크기를 되게 적게 했거든요. 양성화 검토할 때 그때는 크기도 적었고, 그러니까 사실은 효과 면에서도 훨씬 저희 게 유리하기 때문에 기금조성 사업자들이 굳이 반대할 필요는 없었던 것 같아요. 그런데, 그래도 어쨌든 자기네한테는 돈벌이가 되는 광고주가 축소된다고 생각을 하는 거죠. (#6)

개인이 갖고 있는 적법하지 않은 광고물이 문제죠. 말씀하시는 정비대상 광고물 중에는 공공목적 광고물처럼 보이거나 실제 개인업자들이 가지고 있는 광고물이 있습니다. 이 개인업자들이 가지고 있는 광고물이 적법하지 않은 광고물로서 관리가 필요한 광고물인지요. 정말 오래된 관행이고 지자체와 관련된 어떤 문제 해결 노력이 필요한 것 같습니다. (#9)

한편, 안전성과 관련해서 광고주들은 현재 운영하고 있는 정비대상 야립광고물에 대해 믿음을 갖고 있었으며, 정기적인 유지보수 관리를 받고 있는 것으로 알고 있었다. 반면, 공공기관 전문가들은 현재 안전에 문제가 있거나 또는 장기적으로 문제가 있을 것으로 생각하며 우려를 나타냈다.

안전이 문제가 되는 상황에서도 철거하지 않는 가장 큰 이유로는 대부분의 정보제공자들이 철거 비용 때문인 것으로 언급하였다.

이 광고물들은 공공목적으로 설치된 거죠. 근데, 현재 우리 기관의 광고물을 게시하고 있는 빌보드는 본 기관에서 광고회사와 협업하여 약 20여년 전에 만들어졌으며, 적법한 절차, 인허가를 거쳐서 만들어졌습니다. 지자체의 광고물과 우리 기관의 광고를 동시에 진행하고 있으며, 지자체에는 관리비용을 받지 않지만, 우리에게는 약간의 광고비를 받고 있습니다. 그 때부터 계속 광고물을 게시하고 있으며, 정기적으로 관리 및 유지보수를 하고 있어 안전성에도 문제없이 이제까지 운영되어 오고 있습니다. 지자체의 안전도 검사에서도 이상 없이 잘 관리하고 있으며, 유지보수 상황이 생기면 즉시 이루어지기 때문에 문제 될 것은 없습니다. (#4)

현재 합법적으로 운영된다고는 하지만 어차피 기금 조성용 광고도 경관이나 환경과 조화롭게 설치되고 운영된다고는 볼 수 없지 않나요? 지금 불법으로 취급되고 있는 광고물도 처음 설치될 때는 합법적으로 허가도 다 받고 설치된 광고물이고 현재 안전점검도 다 받고 있어요. (#5)

그 자치단체에서는 기금조성 광고 안 하거든요. 비싸다고 생각하니까.. 갭이 너무 크죠. 자치단체에서는 우리가 월광고비가 2천만원이라 “광고비가 2천만 원 인데요”, 하면 “연이요?” 이렇게 하니까, 이 정도로 갭이 너무 크죠. 운영비용도 저렴하니까... 결국 사업자들이 하는 거죠. 안전성 문제도 크지만 철거하려면 비용도 문제거든요. (#7)

당연히 무조건 철거예요. 환경적으로 봐서 그렇고, 그전에 불법이죠. 불법은 철거해야 하는 거고요, 이걸 지자체가 노력을 하도록 시민단체가 노력해야죠. 다만 여기 서울에 있는 환경 쪽 관련 시민단체는 중앙적으로 관할하고, 어느 지역에 관할이 돼 있는 건 아닌데, 지방에 모든 민원을 넣거나 나서기에는 어려움도 있죠. (#10)

3) 기금조성용 야립광고에 대한 정비대상 야립광고물의 영향 인식

정비대상 야립광고물이 기금조성용 야립광고물 사업성에 미치는 영향에 대한 전문가 의견을 묻은 결과, 두 광고물은 대체로 보완적 역할을 하며 기존 기금조성용 야립광고물 사업성을 훼손할 가능성이 크지 않으므로 유지되어야 한다는 의견이 담당 공공기관 정보제공자를 제공하고는 대체로 더 많았다. 그 이유로는 정비대상 야립광고물이 지역 홍보 역할을 맡음으로써, 기존의 기금조성용 야립광고물이 수행하지 못한 역할을 하기 때문이라고 답하였다. 정비대상 야립광고물을 이용하고 있는 광고주들의 경우 지역홍보를 옥외광고의 중요한 공공 기능 중 하나로 인식하고 있었으며, 정비대상 야립광고물이 지역소멸 시대를 이겨내기 위한 지역홍보 수단으로 활용되므로 존속되어야 한다는 주장이 상대적으로 많았다. 특히, 광고주 및 광고대행사 전문가들은 주로 정비대상 야립광고물의 철거에 원칙적으로는 동의하면서도 지역홍보 매체로서 현실적인 중요성을 고려해 일정 조건으로 유지, 활용하여야 한다는 주장을 하였다. 반면, 정비대상 야립광고물과 기금조성용 야립광고물을 경쟁관계로 보는 경우는 주로 상업광고에 국한된 것으로 이해하고 있었는데, 정비대상 야립광고물 수량

이 많지 않거나 크기 등에서 크게 경쟁력이 없는 만큼 기존의 기금조성용 아립광고물 사업성을 크게 훼손한다고 보기 어렵다는 것이다.

원칙적으로는 다 없애는 게 맞지만, 기금조성용 광고 말고는 할 방법이 없어서 그렇게 하면 너무 제한적이긴 하다는 겁니다. 너무 풀어주면 기금조성용 광고사업의 지장이 발생할 수 있는 거지만, 지역적인 차별성을 고려해야 한다고 봅니다. (#1)

법은 지켜야 하는 것이 원칙이라는 것에는 동의하지만, 전국을千篇일률적으로 두고 동일한 정책을 추진하는 것은 무리가 있을 수도 있다고 봅니다. 각 지방마다 조례가 존재하듯이 지역의 실정에 맞는 다양한 정책이 필요합니다. 앞서 이야기한 대로 열악한 지역 사정을 고려했을 때 지역의 관광정보나 행사정보를 다룰 광고매체가 필요하고요, 지역소멸에 대한 이슈가 부각되는 만큼 지역 홍보 수단으로서 옥외광고물의 역할이 더 필요해졌다고 봅니다. (#4)

지역에는 다른 홍보수단이 없어 적절히 활용할 수 있는 양성화 방안이 필요합니다. 지역자원의 역할을 한다고 생각합니다. 지방은 많은 어려움을 겪고 있어요. 지방소멸과 관련한 여러 가지 이슈가 있는 것으로 알고 있고요. 지방소멸기금 등을 활용하여 지방자치단체 관광객이나 방문객을 유치하기 위한 광고사업이 필요하며, 그런 내용의 사업이 있어야 할 것 같습니다. 그리고, 새롭게 생기는 광고물도 지자체의 입장에서 필요한 광고물일 수도 있을 것이라고 생각합니다. 기존에 설치된 광고물과 새롭게 생기는 광고물 간에는 차별적인 처리방식이 필요할 것 같습니다. (#5)

4) 정비대상 아립광고물의 운영 관리 책임

정비대상 아립광고물의 운영 관리 책임은 지자체에 있다는 의견이 가장 많았다. 광고물 자체 정비가 이루어져야 함에도 비용문제로 사업자의 관리가 이루어지지 않고 있다는 점에서 사업자의 책임도 거론된 반면, 허가와 철거의 책임을 갖는 지자체도 책임이 있다는 의견이 공공기관 전문가로부터 제시되었다. 이와 함께, 광고매체 사업자들의 경우, 지자체의 허가를 받은 정비대상 아립광고물이 비적법(불법)하다는 것에 대한 체계상의 혼란스러움을 피력하는 응답자도 있었다. 특히 옥외광고 기관 정보제공자의 경우 철거 책임과 권한은 행안부에 있지 않고 자치단체에 있음을 명백히 밝히기도 했다. 요약하면, 지방자치단체가 기금조성용 아립광고물의 적법성을 인정하고 이외의 정비대상 아립광고물에 대해서는 적법성을 엄격하게 따져 허가를 제한하거나, 상위의 정부기관과 관련된 협의의 과정을 거칠 필요가 있음을 시사한다.

저는 광고사업자인데, 중소기업으로서 기금조성용 광고사업에 참여하는 것 자체가 불가능한 환경인데, 이점에 대한 불만이 있습니다. (#1)

지역에 광고물들이 정비 대상광고물인 건 인지하고는 있습니다. 그래도 처음에 적법하게 허가를 거쳐 세워진 광고물인데 법이 바뀌는 바람에 한순간에 정비 대상 광고물이 되어 버린 건데 이 부분은 다소 제고가 필요한 부분입니다. 광고물을 하나의 자산으로 생각하는 것이 필요하죠. (#2)

기존에 합법적으로 설치된 광고물인데 그게 정비 대상이 되는 것은 안타깝네요. 단순하게 법의 규정만

을 적용하여 큰 무리없이 운영되고 있는 광고물이 불법광고물로 취급되는 것은 문제가 있는 것 같습니다. 법에 따라 광고하는 건데도 문제가 되는 것도 문제인데, 그 피해는 누가 보겠습니까. 우리 같은 광고 내는 사람들은 여기 치이고 저기 눈치보고 그냥 당하기만 하게 되는 거죠. (#5)

현재 불법광고 모양새가 다 달라요. 그 형태의 규격이 다 달라요. 이걸 양성화시켜버리면 아무것도 돈 안 들고 그냥 양성화하잖아요. 그런데 최소한 국가에서 하더라도 양성화를 하되 이렇게 저렇게 고쳐라, 예를 들어서 이런 형태로 어떤 기준을 줄 거 아니에요. 그런데도 그 사업자들이나 지자체에서는 그러겠죠. 돈 없는데 그럼 양성화시키는 데서 이렇게 고쳐주면서 국가가 대주세요, 한다고요. 그러면 국가도 불법을 양성화시켜주면서 돈 대주는 건 취지에 안 맞잖아요. (#6)

매년 한 번씩 국회에서 국회의원회관에서 장소를 빌려가지고 행안부, 센터, 5개 광고협회, 시민단체 포함해서 불법 광고 정비를 위한 공청회를 해요. 근데 거기 참석자 중에 누가 없다면, 자치단체가 없어요. 공청회를 해서 개선 방안을 낸다고 매년 공청회를 해요. 그래서 시민단체도 가고 결과도 나오는데 매년 똑같은 결론인데 실행은 안 돼요. 왜냐면 실행을 해야 하는데 실행해야 할 자치단체는 참석을 안 하니까.. (#7)

철거를 강제하거나 하는 권한이 자치단체에 있어요. 집행하는 것이 자치단체의 권한이 있기 때문에 행안부나 센터는 권한이 없는 걸로 알아요. 그렇기 때문에 지자체가 해야 되는데 지자체가 안 하면 그만이 되는 거죠. 행안부에서는 공문을 내려보낼 수는 있고

공문을 내려보내기도 해도 그런데 안 하는 거죠. 안 하면 끝이죠. (#9)

사실 지금 전국에서 있는 광고물이 체계적으로 관리가 안 되어 그 자체가 흉물스럽게 보이는 광고물이 많다기보다, 문제는 이들 안전성 점검이라든가 관리가 전혀 안되고 있다는 점입니다. 개인사업자가 장사를 하고 지자체에서 비용 문제 등으로 봐주기식으로 하는 거죠. 지방에 광고물이 엄청나게 난립하고 있다기보다 문제는 그런 광고물이 언제든지 생겨날 수 있고, 생겨나고 있고, 그래서 관리가 안 된다는 것이 더 큰 문제입니다. (#10)

한편, 광고사업자 중에서도 해당 광고물을 '이용하지 않는' 일반 광고사업자들이 법령 준수와 철거, 정비의 필요성에 대해 보다 적극적으로 의견을 개진하고 있는 것으로 나타났다. 이는 아마 해당 광고물에 대한 체계적인 관리가 이루어지지 않음으로 인해 옥외광고 시장의 질서가 유지되지 못하고 자신들의 사업에 직, 간접적으로 부정적인 영향을 줄 수 있음을 우려하는 측면에서의 의견인 것으로 판단되었다.

지방자치단체의 홍보의 역할을 하고는 있지만 적법하게 해야 하는 것이 맞다고 봅니다. 그 외 상업광고를 통하여 홍보를 하면 되고요. 단속권이 있는 지자체가 적극적으로 하고 있지 않는 게 그 이유가 있지요. (#1)

불법 대형 광고물을 지자체에 민원을 넣죠. 그러면 똑같은 대답이 돌아와요. 이행강제금을 부과했다는 겁니다. 이제, 지자체가 강제 철거권을 행사해야 합니다. 불법 현수막 등 서민들의 생활형 불법 광고물

은 수시로 철거하면서, 왜 불법 대형 광고물은 강제 철거하지 않나요? 옥외광고물법을 개정해서라도 행안부 또는 지자체가 공인된 단체들에게 불법 광고물에 대해 ‘행정대집행(강제 철거)’ 할 수 있도록 위탁해주는 겁니다. 공무원들이 인력 등의 문제로 행정대집행을 못한다면 공인받은 단체에게 그 역할을 주면 됩니다. 이와 함께 이행강제금도 크게 높여야 합니다. 현재 금액은 너무 낮아요. (#3)

제도적으로 불허할 근거는 없지만, 다른 지자체와 비교해 문제점을 찾아 보완해야 하죠. 쾌적한 도로변 환경을 조성하기 위해 신규 허가를 줄이거나 막을 필요도 있고요. (#4)

불법광고를 보면 그런 게 사실은 안전에 관찮을까 걱정되는 관리가 안 되는 것들이 있어요. 구조물이 녹슬고, 사고 한번 나면 큰일이라는 생각이 드는 광고물요. 그래서 양성화할 때도 안전 부분에 얘기를 강하게 했는데, 실질적으로 사업자가 관리를 한다고 하고 해준다고 하지만 사업자들이 거의 안 하거든요. 돈 드는 일이라서. 예전에도 많이 얘기하는데 늘 문제예요. (#6)

편법적인 옥외광고물 운영과 관련한 다양한 주체들의 의견을 듣고 설득하는 과정이 필요하다는 의견이 있었다. 특히 지자체의 실행 노력이 배가 되어야 한다는 의견이 복수로 수집되었다. 지자체를 중심으로 정부(옥외광고센터)와 매체사업자, 시민단체가 광고사업의 합리적, 상생방안을 위해 논의하는 과정이 필요하다는 의견이 제시되었다. 매체 사업자의 경우 광고물 관리에 대한 책임과 공공 정보 등 콘텐츠 게시를 통해 공적 기능을 수행하는 것과 관련이 있다.

세 주체 간 광고가 지향해야 할 내용 및 관리 방향은 중앙부처는 정부홍보 수단으로, 지자체가 대상인 경우는 지역 광고주 참여 매체로, 매체사업자에게는 광고물의 편수 제한과 관리에 대한 비용을 책임지고 부담하며, 공공정보매체로서 일정 부분 공공 콘텐츠를 게시할 필요가 있습니다. (#8)

한편으로는 시민단체나 이런 사람 자율적으로 할 수 있도록 주장을 하면 좋겠는데, 근데 시민단체에서 아무리 말로 해도 자치단체가 움직이지 않거든요. 그리고 무엇보다 이거를 일단 철거를 해야 되는 부분이라서.. 그래서 제 생각에는 먼저 양성화하고, 그 다음에 국가 주도로 관리하는 거 하고, 그 다음에 디지털 광고물 세워서 자치단체 광고를 그 광고물 쪽으로 하고 나머지 광고물은 철거하게 하고 하는 게 필요하죠. 앞으로 국가 차원에서 관리해야 되고 자치단체 입장에서는 양성화해야 되는 거고 그렇죠. (#7)

시민단체가 고발의 대상을 자치단체장과 그 광고주 대표로 해서 해오고 있어요. 지역 내에 있는 시민단체나 이런 단체들이 들고 일어나서 하면 우리가 다 자치단체장 선거 표니까 그런 점도 있고. 하여튼 시민들이 해서 해야 되죠. 우리가 고발해서 그나마 일부 철거를 했죠. 우리는 불법이니까 고발하는 거고, 자치단체는 그에 따라서 처리를 해야죠. 불법광고이고 철거를 안하는 것도 안하면 불법이죠. 저희가 고발하니까 결국은 하는 거예요. 위법이니까 하는거죠. (#10)

5) 정비대상 아립광고물의 규제 및 관리 방안

정비대상 아립광고물의 일부를 제도적으로 수용하면서 관리하고 활용하는 방안에 대한 의견을 수

집하였다. 그 결과, 정비대상 야립광고물의 실질적인 '매체사업권'을 일부 허용하자는 의견이 다수 수집되었다. 수집된 방안은 크게 세 가지 키워드, 즉 디지털 전환, 개수 및 형태의 제한, 공익 용도 확장으로 요약된다. 첫째, 디지털 전환은 정비대상 야립광고물을 이용하는 중소기업도 사업자 및 광고주의 참여를 높이는 위한 것으로 이해된다. 둘째, 개수 및 형태의 제한적 운영은 양성화를 이끌어내고 기존 기금조성용 야립광고물 사업자의 반발을 완화하려는 목적이 강한 것으로 볼 수 있다. 셋째, 공익 용도 확장에 관한 제안은 기금조성광고는 상업성을 강화하고 정비대상 야립광고물은 수익성 제한과 공익기능 부여를 포함하는 내용으로, 상생적 차원에서의 이슈라 볼 수 있다.

세부적으로, 중소기업 참여를 위한 디지털 전환과 관련하여 정비대상 야립광고물의 관리 및 기금조성용 야립광고물의 상생적 발전을 위해, 기금조성용 야립광고물을 디지털 전환방식으로 운영하는 방안이 복수로 제시되었다. 현행의 아날로그 방식이 아닌, 디지털 전환방식은 주로 야립광고 담당 공공기관 전문가에서 제시되었다. 디지털 전환방식을 제안한 세부적인 이유로는 현행 기금조성용 야립광고물의 운영 개수 및 지역이 제한적이어서 지역 중소기업이 참여하기 어려우며, 빗공해 해결에도 유리하다는 점 등이 제안되었다. 반면 기존 기금조성용 야립광고물 사업자들의 경우 정비대상 광고물의 양성화를 반대하는 입장이었다. 또한, 공공기관 전문가의 경우 정비대상 광고물의 양성화 논의와 관련하여 그 책임을 지자체에 두고 공적인 점검 관리가 선행되어야 한다는 의견도 제시하였다.

디지털 방식으로 전환한다면 24시간 같은 광고가 나가는 게 아니고 여러 중소기업도 광고를 할 수 있습니다. 효율적 시간 운용을 해서 화면전환이 가능하고 야간에 노출된 광고물의 경우 어두운 배경의 칼라를 사용함으로써 조도 피해도 줄일 수도 있으니, 관련해서 민원의 소지도 적을 것이고요. (#6)

기금조성용 야립광고물 이외의 비허가 광고들을 운영할 경우 지역 연계 콘텐츠를 게시하는 게 어떨까 합니다. 물론 광고주들의 참여가 필요하겠지만 그러한 지역 콘텐츠 같은 공공성을 담보로 일부 허가해주는 거지요. (#9)

둘째, 개수 및 형태의 제한적 운영과 관련하여, 제안된 방안은 정비대상 야립광고물의 개수 및 형태를 제한하는 내용으로 그 책임을 사업자에게 두는 내용이다. 즉, 자치단체(지자체)는 사업자가 광고사업을 하면서 직접 유지 관리의 책임을 갖는 것을 말한다. 이는 지방자치단체의 비용 부담을 줄이는 안으로, 사용자 중심의 양성화 계획이라 할 수 있다.

예전에 양성화 방안을 행안부에서도 검토를 했었어요. 어떻게 검토됐었냐면 자치단체별로 개수 한정 개수 한정해서 2개까지만 한정하자, 그리고 설치 디자인에 대해서 매뉴얼화하는 거 그러니까 말씀하신 대로 형태를 좀 통일해가지고 좀 경관이나 이런 데 해치지 않게 하자, 그리고 또 하나는 뭐였냐면, 저희 기금 조성용 광고물 있는 쪽 고속도로 주변이 아니라 거리 안에 국도나 이런 쪽에 한정하게 해서 하자. 그리고 또 안전도 중요하고요. 이제 이거를 주로 누가 설치하냐면요. 자치단체에서 직접 안 해요. 사업자가 해요. 영세사업자. 그리고 위에 예를 들어서 성주 참

외 그러면 그 안에 조그맣게 또 광고 하단 광고가 또 있어요. 상업 광고 그걸로 이 사업자들이 상업 광고를 하면서 돈을 버는 거예요. (#6)

어차피 양성화를 하게 되면 반대하는 세력은 현 기금조성 5개 사업장이죠, 왜 반대를 하나면 지역을 가더라도 현 5개 광고 사업자는 이미 5개 기금조성 광고 시장에서 광고를 하고 있는 건데, 만약 양성화하여 그 광고를 기금조성에서 철거하고 국도 쪽으로 빼면 기금조성 사업 구간에 하는 사업자들은 경쟁자가 없어서 도움이 될 것 같지만, 별도로 불법광고물 지어서 광고하면 그만큼 점점 수익성이 떨어지는 거니까 반대하는 거죠. 쉽게 말해, 사업자 입장에서는 자기들 영업 뒷받이기 때문에, 불법만 철거해 달라느니, 자기네 경쟁력 강화를 위해서 철거해 달라는 입장이에요. (#7)

셋째, 공익 용도 확장은 정비대상 야립광고물은 일반 상업 광고를 불허하는 대신 지자체 홍보나 지자체 브랜드 광고를 가능하게 하는 방안을 말한다. 즉, 정비대상 야립광고물에게 공익적 광고를 허용하는 방안인데, 이는 기존의 지자체 및 사업자들에게 일정 부분 이윤을 허가하는 방안이므로 기존의 기금조성용 야립광고물 사업자들은 반대하는 방안일 수 있다. 즉 정비대상 야립광고 매체를 통하여 지자체의 공공목적 광고를 게재하도록 하는 방안은 일종의 타협안으로 지자체 조례로 규정하는 등 암묵적 공조가 필요한 대목이라 할 수 있다. 향후 이에 관한 실질적이고 합리적인 세부 방안이 모색되어야 할 것이다.

지자체가 돈이 있다고 해도 홍보비 반영을 안 하니 까. 홍보비 반영을 안 했으면 홍보를 안 해야 되는

데 자치단체가 반영은 안 해놓고서는 홍보는 해요. 돈이 없는데 지자체가 홍보를 어떻게 하지? 하면 조례로는 되는 거거든요. 예를 들어, '성주 참외'가 성주군에 특산물 때문에 '특산물 보호' 명목을 내세워 광고 만들면 허가를 내주죠. 그러면 사업자는 그저 설치해놓고는 다른 광고주 '상업광고'를 유치해서 거기서 돈 받고 계속 관리해주면서 계속 갈 수 있도록 자치단체가 결탁이 돼가는 거라 볼 수 있습니다. (#2)

지자체에서 불법 광고판을 용인하는 경우도 있고 지자체 소유로 되어 있는 것 등 아마 모르긴해도 전국적으로 매우 복잡한 구조를 가지고 있을 것입니다. 그것을 모두 동일한 잣대로 구분하기는 어려울 거지만 우후죽순으로 생겨나는 불법 광고물에 대한 근절 대책은 필요하다고 봅니다. (#3)

기금조성용 광고도 판매가 잘 안 되는 곳도 있지 않나요? 원활한 기금조성도 매우 중요한 국가사업이지만 기금조성 광고물만 특혜를 받고 있다는 인식을 지우긴 힘듭니다. 기금조성광고가 일부 수도권 및 광고사업이 원활한 곳에만 서 있고 그 외의 지역에는 사업성을 고려하면 설치되기도 힘들고 그 외 광고물은 모두 불법 광고물이 되어 버리니 지방에서는 적법한 광고 홍보 수단이 전혀 없는 상황입니다. (#5)

합법과 불법이라는 이분법적인 잣대로 일괄적으로 관리하는 방식도 필요하지만 지금까지 적절한 관리방안을 내놓지 못하고 있는 중앙정부의 책임도 있다고 봅니다. 일부 수도권 지역에는 지방보다 광고물도 훨씬 많고 이런 법적인 이슈도 지방보다는 훨씬 타당할 것이라는 생각입니다. 현재 법 체계도 법, 시행령, 조례 등의 단계적으로 일부는 지방자치단체의 재량을 인정하고 있는 부분도 있으니, 소멸 위험이 있는 지

방자치단체를 위한 홍보수단으로 현재의 불법, 편법 광고물을 양성화 하는 방안도 필요하다고 생각합니다. 또한 지방소별기금 등의 재원을 활용하여 지방자치단체의 축제, 특산물 등에 대한 적절한 광고, 홍보 수단을 마련해 주는 방안도 필요합니다. (#4)

일단 사업자들은 불법광고물에 되게 불만은 있겠죠. 근데 만약 자체단체 광고까지를 하게 되면 아무래도 좀 그건 공익적인 거니까 그나마 사업자가 덜 반대하겠지만. 근데 예를 들어 지자체에 센터에서 (불법광고물을) 다 없애고 디지털을 만들어서 성주 참외, 영주 사과 이런 식으로 여기에 다 틀어줄테니, 대신 사업자 통해서 광고비 저렴하게 하라고 하면 제일 좋아요. 사업자도 좋고 국가도 불법광고물을 다 철거하고 경관 개선도 좋고 다 좋은데 그건 좀 멀고 요원한 일이에요. 왜냐하면 그렇게 아무리 한다 하더라도 그렇지 조그만 것(광고물)조차도 설치 못하는 어느 군 같은 데서는 또 군 근처에다 광고물을 또 세울 거고요. (#6)

한편으로 지방에는 경관이나 환경적인 문제가 수도권 광고물 밀집지역보다는 자유로운 측면도 있습니다. 국가 사업을 너무 일부 사업성에만 치우쳐 특혜성으로 시행하지 말고 매체의 전반적인 가치 등을 고려하여 전국에 합법적인 광고물이 들어설 수 있는 환경을 조성해 주는 것도 필요한 것 같습니다. 지금 서 있는 불법 광고물의 성격 및 관리방안에 대한 통합적인 접근이 필요하며, 양성화하든지, 철거에 대한 예산지원 및 대체 광고매체에 대한 제안 등이 마련되어야 합니다. (#9)

IV. 결론

1. 연구 결과 요약

본 연구는 기금조성용 야립광고물의 경쟁력 강화와 건전하고 균형 있는 옥외광고 산업 발전 방안을 모색하고자 실시되었다. 전문가를 대상으로 한 심층면접 결과에 따를 때, 기금조성용 야립광고물의 매체 가치 및 경쟁력은 보호되어야 하되, 정비대상 야립광고의 현실적 기여점을 고려하여 '제한적 양성화' 방안이 필요하다는 의견이 다수로 나타났으며, 관리 및 철거의 책임은 지자체에 있다는 의견이 많았다. 세부적인 결과는 다음과 같다.

첫째, 기금조성용 야립광고물의 매체 가치에 대한 인식과 관련하여 광고주나 지자체 전문가의 경우 기금조성용 야립광고물에 대하여 인지하고 있었으나, 사업의 취지나 사업을 통하여 조성된 기금의 운용에 대해서는 정확하게 인지하지 못하고 있었다. 광고사업자의 입장에서는 그동안 꾸준히 제기되어 오던 사업자 선정방식 및 전반적인 사업 운영방식에 대한 불만이 여전히 존재하는 것으로 파악되었다. 그 외, 기금조성용 야립광고물의 공적인 가치에 대하여 인정할 수는 있지만 현재의 법체계에서 고속도로 주변의 유일한 합법적 옥외광고 매체가 된 상황은 불합리하다고 보는 인식이 있었다.

둘째, 정비대상 야립광고물의 합법성 및 안전성 인식과 관련하여 대부분의 응답자들이 해당 옥외광고물이 '적법하지 않은' 광고물임을 인식하고 있었으나, 과거 옥외광고물 관련법령이 개정된 이후 신규 설치된 정비대상 야립광고물을 위법적으로 보는 것에 대해 광고주 및 광고대행사 등 사업자

들은 불만을 가졌다. 또한 정비대상 야립광고물의 안전성에 대해서는 공공기관과 현행 사업자가 큰 이견을 보였다.

셋째, 정비대상 야립광고물이 기금조성용 야립광고물의 사업에 영향을 줄 것인가에 관한 질문에서는 광고주 및 광고대행사 전문가들의 경우 정비대상 야립광고물의 수량이 많지 않거나 크기 등에서 크게 경쟁력이 없다는 이유로 크게 훼손하지 않을 것으로 본 반면 공공기관 전문가는 사업성을 크게 훼손한다고 보아 의견 차이가 큰 것으로 나타났다.

넷째, 정비대상 야립광고물의 운영 관리 책임 소재에 대해서는 사업자의 관리 책임도 거론되었으나 허가와 철거의 책임을 갖는 지자체에 있다는 의견이 가장 많았다.

다섯째, 관리 이슈와 방안과 관련하여, 정비대상 야립광고물의 실질적인 '매체사업권'을 일부 허용하자는 의견이 다수 수집되었다. 이와 관련하여 공공기관 전문가의 경우 기존의 기금조성용 야립광고물의 디지털 전환방식 채택, 정비대상 야립광고물의 개수 및 형태 제한, 정비대상 야립광고물을 지자체 홍보나 지자체 브랜드 광고 등 공익 용도에 사용하는 방안 등이 제안되었다.

여섯째, 기금조성용 야립광고물 사업 및 정비대상 야립광고물의 상생 방안과 합리적 활용을 위해 여러 주체들의 논의 과정 및 합의 도출이 필요하다는 의견이 수집되었다.

2. 논의 및 시사점, 한계점

기금조성용 야립광고물은 국가사업 기금 마련이라는 공익적 목적을 갖고 있는 중요한 전통 매체라 할 수 있다. 반면 4기 사업자 선정에서 일부 구간 매체판매가 저조하게 나타나는 등 그 경쟁력

이 약화될 것으로 보는 시각도 있다. 특히 국내 옥외광고시장 환경에서 디지털 옥외 미디어의 영향력이 커지면서 전통매체로서 기금조성용 야립광고의 사업성과 역할이 약화될 것이라는 우려도 있다. 연구결과에 바탕을 둔 논의 및 시사점은 다음과 같다.

첫째, 현재 정비대상 야립광고물 중에서 일부를 대상으로 하여 지자체 발전 및 중소 옥외광고사업자의 사업기회 부여 등 상생을 전제로 한 '제한적 양성화'를 위한 세부적인 실행 방안이 논의될 필요가 있다. 현재의 위치에서 기금조성용 목적에 반하는 자영업자의 광고사업행위를 허용하는 것은 형평성 문제가 제기되고 있는 상황이므로 무제한적 허용보다는 조건적 허용 방안에 대한 논의가 이뤄지는 것이 바람직하다. 이는 기존의 정비대상 야립광고의 정비를 우선적으로 시행해야 한다는 시각에서 보면 전향적이 될 수 있다. 비합법적임에도 정비대상 야립광고물의 일부 존속이 필요한 주된 근거로는 막대한 철거비용의 부담문제, 지자체의 홍보수단 열악 등을 들 수 있으며, 현실적으로 지방의 홍보수단 등으로 활용된다는 점을 들 수 있다. 규제의 역설관점에서 볼 때, 불법적 광고는 규제 대상이지만 정비대상 야립광고물이 기여하는 가치 및 규제 또는 철거 비용 등이 고려되어야 한다는 것이다. 정부가 '규제의 역설'에서 벗어나기 위해서는 규제를 통한 통제보다 먼저 자생적인 시스템을 조성하고 관리 역량을 갖추는 것이 필요하다.

둘째, 제한적 양성화와 관련하여 현재 기금조성용 야립광고물 사업 주체인 한국옥외광고센터 주도의 체계적인 관리 방안 수립도 요구된다. 즉, 운영기관으로서 한국옥외광고센터와 매체사들의 관리 역량 강화가 필요하다. 한국옥외광고센터에서는 기금조성용 광고사업이 원활하게 수행되기

위한 환경을 구성할 의무와 권리가 있으며, 사업 수행에 지장을 줄 수 있는 정비대상 야립광고물에 대한 개선 방향을 주도하고 요구할 수 있으며 그만큼의 책임도 가져야 한다. 기금조성용 광고가 하나의 제품이라면 소비자인 광고사업자, 더 나아가서는 광고주에게 적절한 제품을 공급해야할 역할을 해 주어야 하는데, 현재 시장상황에서 일부 소비자나 광고주만 대상으로 사업을 진행하고 있는 것은 아닌지 살펴봐야 할 것으로 판단된다.

셋째, 정비대상 야립광고 매체에 대한 제한적 양성화 방안과 관련하여 지역 환경적 특성을 고려한 장기적인 정책이 마련될 필요성이 있다. 물론 경관이나 환경적인 측면에서의 고려도 반드시 병행되어야 하므로 무조건적인 양성화나 규제 완화가 필요한 부분은 아닐 것이다. 다만 상품의 측면에서 기금조성용 야립광고물은 광고비 및 설치 위치 등을 고려했을 때 일종의 명품 매체이며, 따라서 중소 광고사업자 및 지자체가 소비의 대상이 될 수 없는 상황이므로 상품의 다양성 측면에서의 제약사항이 존재한다고 볼 수 있다. 따라서 이들의 요구사항을 수용하기 위해서는 디지털 광고물을 활용하거나 일종의 가이드라인을 두어 안전점검 등의 기준에 부합하고 경관에 대한 폐해가 없는 광고물에 대해서는 양성화 및 합법화 방안 마련하고, 그 외는 보다 강화된 기준을 적용하여 더 이상 우후죽순으로 생겨나지 못하게 하는 방안의 마련이 요구된다.

넷째, 제한적 양성화 방안을 논의하기 이전에 전수조사를 통한 소비자 인식 연구와 이를 바탕으로 한 전반적인 상황 파악이 선행되어야 한다. 왜냐하면 소비자들은 야립광고물 위법성 또는 타당성을 충분히 인식하지 못하고 있기 때문이다. 이를 위한 지자체의 협조도 절실하다. 관리가 부실하여

안전에 문제가 있는 광고물은 우선적으로 철거하고, 비교적 관리가 잘되고 있는 광고물을 중심으로 효율적인 관리가 가능한 수량 등에 대한 공론화를 거치는 방안이 필요하다. 또한 디지털 광고물이나 공공목적 기금조성용 광고물을 지방자치단체에 일부 설치하도록 하여 시너지 효과가 날 수 있도록 하는 방안도 필요하다. 해당 재원은 기금조성용 야립광고물에서 마련된 기금 일부 및 지방소멸기금 등을 활용한다면 크게 문제는 없을 것으로 판단된다.

다섯째, 디지털 전환방식을 도입해 매체 자체의 경쟁력을 높이고 중소기업자의 참여 기회를 제공하는 방안이 필요하다. 디지털 전환 방식 도입은 매체 운영 환경을 개선하여 경쟁력을 높이는 일이기도 하다. 이미 지난 4차산업에서 일부 권역에 입찰이 이루어지지 않았던 점에서 알 수 있듯이, 기금조성용 야립광고물의 낮아진 경쟁력을 재점검하고 혁신해나갈 필요성이 커졌다. 예컨대 디지털 옥외광고 운영과 같은, 매체 자체의 경쟁력을 높여야 함은 물론, 매체 운영 환경을 개선하는 것이 중요하다. 그 외에, 정비대상 야립광고물의 개수 및 형태 제한, 정비대상 야립광고물을 지자체 홍보나 지자체 브랜드 광고 등 공익 용도에 사용하는 방안도 현실 상황을 고려하여 적극 검토되어야 한다.

마지막으로, 정비대상 야립광고물의 상생과 합리적 활용을 위해 여러 주체들의 논의 과정 및 합의 도출이 필요하다. 조사 결과, 정비대상 야립광고물에 대한 광고사업자들의 의견이 엄격한 기준 적용을 통한 일괄 정비에서부터 융통성 있는 관리방안 주문 등에 이르기까지 다양하게 나타나고 있어 조율이 필요하기 때문이다. 이를 위한 사전작업으로는 먼저 정비대상 옥외광고물에 대한 현황자료

의 수집이 필요하다. 비합법 옥외광고물의 범주에 동일하게 포함되는 광고물이라도 다양한 매체 소유주, 운영형태, 광고주 등의 양상을 보이는 만큼 명확한 현황자료가 확보될 필요성이 있다. 또한 지역별로도 매우 다른 양상을 보일 것으로 예측되므로 향후 지역별 형평성 있는 제도 마련과 시행을 위해서도 반드시 그 현황 파악을 위한 사전작업이 필요할 것으로 판단된다.

본 연구는 현실적인 어려움으로 인해 오랫동안 문제점으로 인식되어 온 정비대상 야립광고물의 현실적이고 합리적인 관리 방안으로서 제한적 양성화 방안을 제안하였다는 점에서 논의의 가치를 가진다. 그럼에도 몇 가지 연구의 한계점도 있다. 먼저, 주파수광고는 사전 공공기관의 자문을 통해 연구 대상에서는 제외하였으나, 실제 현황을 명확하게 파악하지 못하고 정비대상 야립광고에서 배제하여 연구를 진행하였다는 점에서 연구자의 자의적인 판단이 일부 개입되었다고 볼 수 있다. 사전에 정비대상 야립광고물을 유형별, 소유주별, 광고주별로 유형을 파악하고 조사를 시행하였더라면 보다 다양한 연구결과 및 시사점을 제안할 수 있었을 것으로 사료된다. 또 하나의 한계점으로는 좀 더 다양한 이해관계자 및 전문가의 의견을 수집하지 못하였다는 것이다. 정비대상 야립광고와 관련한 직접적인 이해관계가 없는 관계자들의 의견은 상대적으로 원활하게 수집할 수 있었던 반면에, 실제 직, 간접적으로 관련된 이해관계자들은 매체의 소유주, 관리 주체인 지자체, 광고주들은 정비대상 야립광고물에 대한 의견을 개진하는 것을 매우 부담스러워하거나 피하는 경향이 있어 의견을 수집하는 데 상당한 어려움을 겪었다. 좀 더 많은 수의 참여자를 확보하였더라면 더욱 다양하고 의미 있는 의견이 도출되었을 수 있을 것이다.

또한 야립광고물은 지역별 설치 특수성이나 관리 등에 편차가 존재할 수 있음에도 이 논문에서는 이러한 요인들을 모두 고려하지 못했다. 면접대상자로 지자체 광고 담당자와 지역 사업자 등 전문가를 포함하기는 하였으나, 후속연구에서는 보다 다양한 지역별, 영역별 전문가를 대상으로 조사가 이루어질 필요가 있다. 아울러 광고효과, 환경 및 안전성 차원 등 연구 주제를 세분화하여 살펴보는 것도 의미 있을 것이다.

참고문헌

- 강태중(2014). 디지털 사인지의 상호작용성에 대한 이용자 지각이 수용과정에 미치는 영향에 관한 연구. *Journal of Integrated Design Research*, 13(3), 73-89.
- 권재열(2012). K-IFRS의 도입과 규제의 역할: 비외감기업이 연결재무제표를 작성하는 경우를 중심으로. *증권법연구*, 13(2), 123-148.
- 김성훈(2018). 옥외광고 산업의 건전한 성장을 위한 탐색적 연구. *OOH광고학연구*, 15(4), 5-21.
- 김혜영(2023). 기금조성용 야립광고물에 대한 수용자 매체 평가연구. *OOH광고학연구*, 20(1), 49-90.
- 박우열(2021). 경부고속도로 안성구간 옥외광고물 정비 시급. *경인일보*, 2021.10.27일자. <http://www.asn24.com/news/articleView.html?idxno=148273>
- 박진표(2014). 기금조성용 야립광고의 발전방향에 관한 연구. *OOH광고학연구*, 101-125.
- 박진표(2019). 변화의 시대, 기금 조성용 광고의 역할과 방향. 한국 *OOH광고학회 학술대회*, 14-18.
- 박진표, 김운한(2020). 기금조성용 옥외광고사업의 활용성에 관한 전문가 인식조사: 남북공동올림픽 등 국제행사 지원을 중심으로. *OOH광고학연구*, 17(1), 5-26.
- 박현(2016). 옥외광고시장에서의 불법광고물 문제와 순기능 유입방안, 2016.01.12 <https://www.adic.or.kr/news/show.do?ukey=443666&oid=@42951%7C1%7C4>
- 심성욱, 김미정, 박정선(2012). 고속도로 야립광고가 수용자에게 미치는 효과 연구. *광고연구*, 95, 318-348.
- 유승철, 전민희, 신일기(2021). 4차 산업혁명 시대-기금조성용 옥외광고의 지속가능한 성장전략에 관한 연구: 디지털 전환 및 세로형 크리에이티브 도입을 중심으로. *OOH광고학연구*, 18(4), 59-83.
- 이경아(2013). 광고물실명제 실행방안에 관한 연구. *OOH광고학연구*, 10(1), 103-119.
- 이원우(2008). 규제개혁과 규제완화: 올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색. *저스티스*, 355-389.
- 전종우(2016). 야립광고의 상징성과 독특성이 광고태도와 광고회피에 미치는 영향. *한국광고홍보학보*, 18(1), 140-164.
- 전종우, 박현(2013). 기금조성용 야립광고에 대한 광고주와 소비자의 인식. *OOH광고학연구*, 10(1), 121-140.
- 진홍근(2022). 기금조성용 광고 활성화 방안 연구: 전문가 인터뷰를 통한 기금 조성용 광고사업 평가와 전망. *OOH광고학연구*, 19(3), 37-66.
- 차승화, 김지현(2017). 서울시 옥외광고물 관리특성과 문제점 분석. *한국디자인문화학회지*, 23(4), 767-779.
- 천용석(2020). 옥외광고 효과에 영향을 미치는 변인의 검증과 예측모델에 관한 연구: 도로변 야립광고를 중심으로. *OH 광고학연구*, 17(3), 137-158.
- 최병삼(2021). *규제의 역할과 인공지능 규제에 대한 시사점*. 정보통신정책연구원.
- 한광석(2014). 국내 옥외광고 진흥을 위한 한국옥외광고센터의 역할. *OOH광고학연구*, 11(1), 31-61.
- 한광석, 진홍근, 김재영(2012). 효율적 옥외광고 사업의 활성화를 위한 탐색적 연구: 기금조성용 야립광고의 운영 방안을 중심으로. *OOH광고학연구*, 9(1), 119-147
- 한국옥외광고센터(2021). *2021 옥외광고통계 개요*. 한국지방재정공제회.
- 한국옥외광고신문(2019). 불법 대형 광고물 근절 왜 안되나? 2019.5.2일자.
- Belk, R. W. (2017). Qualitative research in advertising. *Journal of Advertising*, 46(1), 36-47.
- Black, J. (2012). Paradoxes and failures: 'new governance' techniques and the financial crisis. *The Modern Law Review*, 75(6), 1037-1063.
- Borman, K. M., LeCompte, M. D., & Goetz, J. P. (1986). Ethnographic and qualitative research design and why it doesn't work. *American Behavioral Scientist*, 30(1), 42-57.
- Feng, Y., Chen, H., & Ahn, H. Y. (2021). How consumers react to woke advertising: methodological triangulation based on social media data and self-report data. *Journal of Research in Interactive Marketing*, 15(4), 529-548.
- Flick, U. (2000). Qualitative inquiries into social representations of health. *Journal of Health Psychology*, 5(3), 315-324.
- Grewal, D., Monroe, K. B., & Krishnan, R. (1998). The effects of price-comparison advertising on

buyers' perceptions of acquisition value, transaction value, and behavioral intentions. *Journal of marketing*, 62(2), 46-59.

Hine, C. (2008). The internet and research methods. *Researching social life*, 304-320.

Jackson, R. L., Drummond, D. K., & Camara, S. (2007). What is qualitative research? *Qualitative Research Reports in Communication*, 8(1), 21-28.

Kirk, J. & Miller, M. L. (1986). *Reliability and validity in qualitative research* (Vol. 1). Sage.

Abstracts

An Exploratory Study of Rational Management of Outdoor Advertising for Maintenance: Depth-interviews with OOH Experts

Woon Han Kim

Ph.D. Professor, School of Media Communication, Sun Moon University

Jin Pyo Park

Ph.D. Professor, Dept. of Railroad Management Information, Dongyang University

This study aimed to find ways to manage regulations on outdoor advertising for maintenance(OAM) and develop a balanced outdoor advertising industry. As a result of in-depth interviews with outdoor advertising experts, a 'limited training' plan for OAM was suggested. Detailed results are as follows. First, general awareness of the public role and media value of Fund-raising Outdoor Advertising(FOA), industry experts appeared to be dissatisfied with the operating methods. Second, some experts agreed with the illegality of OAM, while some expressed dissatisfaction with such views. Third, public institution experts viewed a negative impact of OAM on FOA, while advertisers and advertising agency operators disagreed to such negative impact. Fourth, local governments are responsible for the operation and management of OAM. Fifth, as an issue and plan for managing outdoor advertising subject to maintenance, a number of opinions were collected regarding the partial allowing of 'media business rights' for OAM. Lastly, discussions between various entities are suggested to be necessary for the rational management of FOA and OAM.

Key words: Fund-raising Outdoor Advertising(FOA), Outdoor Advertising for Maintenance(OAM), Media Value, Out-Of-Home Media Industry, Paradoxes of Regulation