

# 정부광고의 효율적 집행과 공적 기능 수행을 위한 고려 사항

김희경  
공공미디어연구소 수석연구위원

## 목차

- 1 정부광고의 디지털 전환 추진 배경
- 2 정부광고의 디지털 매체 집행 효과 바로보기
- 3 정부광고의 디지털 플랫폼 전환 정책에 대한 우려
- 4 정부광고의 효율적 집행은 투명성 제고부터
- 5 정부광고의 효율적 집행과 공적 기능의 균형을 생각할 시점이다
  - 1) 정부광고 집행의 체계적인 효과 측정 필요
  - 2) 정부광고 집행의 투명성 검증 체계 필요
  - 3) 언론사 재원 배분의 효과와 다양성 추구

## 요약

새 정부 출범 이후 정부 거버넌스의 변화와 함께 공적 광고를 담당하는 하부 기관에 대한 논란이 재점화된 바 있다. 방송광고 결합판매 위헌확인 심리가 1년 만에 재개되어 소송이 진행되고 있고, 판결이 확정되면 코바코의 정체성과 역할에 대한 고민과 함께 언론진흥재단과의 업무 조정이 주목받게 되기 때문이다. 여기에 더해 지역 중소방송 등 공적 재원 의존도가 높은 방송사를 중심으로 정부광고 재원에 대한 관심이 쓸리면서 기관 통합과 역할에 대한 논란이 잦아들지 않고 있다.

이와 같은 상황에서 정부광고의 디지털 매체 집행 확대 정책은 다양한 논란을 초래하고 있다. 우선 디지털 광고 효과와 관련해서는 정부정책 홍보에 디지털 광고의 특성이 부합하지 않으며, 디지털 광고 효과에 대한 검증 체계도 정립되지 않았다는 점에서 논란의 여지가 있다. 더욱이 정부광고는 방송시장의 재원 재분배 역할과 동시에 언론의 다양성 등 복합적이고 민감한 가치에 영향을 미치고 있다는 점이 고려되어야 할 것이다.

## 1. 정부광고의 디지털 전환 추진 배경

2024년 정부광고 지출액은 1조 3,103억 원으로, 이는 전체 광고시장의 7.7% 수준이다. 정부광고는 2019년 9,711억 원 대비 34.9% 증가하며 지속적인 상승세를 보이고 있으며, 2023년 기준 방송 광고비는 3조 3,898억 원으로 정부광고가 방송시장 전체 광고의 20.5%를 차지하고 있어 방송시장에서는 매우 중요한 재원으로 인식되고 있다. 그러나 지난 8월 이재명 대통령은 국무회의에서 정부광고 집행을 디지털 중심으로 재편할 것을 지시했고, 중앙부처는 50%, 공공기관은 40%로 향후 디지털 광고 집행을 목표로 하고 있다.

이와 같은 정책의 배경에는 정부광고의 디지털 집행 비중이 상대적으로 적고, 효율성에 대한 고려가 작용한 것으로 판단된다. 일반 광고시장이 디지털 중심으로 재편되고 있지만 정부광고에서는 신문·방송이 여전히 주요한 광고매체다. 2024년 일반 광고시장에서는 온라인 광고 비율이 60%에 육박했지만(2024 방송통신광고비조사) 정부광고의 온라인 광고 비율은 26.9%에 그쳤다. 효율성 측면에서 보더라도 정부광고의 디지털 집행은 긍정적 으로 평가된다. 코로나를 기점으로 일반 이용자들의 디지털 매체 이용이 급증했고 구체적인 타깃 고객을 대상으로 한다는 점에서 디지털 광고는 효과 측정이 유리하다.

상황이 이와 같은데도 정부광고가 신문·방송 등 소위 ‘기성’ 언론을 중심으로 집행되고, 그마저도 비정상적으로 운영된다는 주장이 제기되며 디지털 광고에 정부의 관심이 쏠리는 것은 어찌 보면 당연한 수순이라고 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 시각에는 몇 가지 착시효과가 존재한다. 그렇기에 정부광고의 효과적인 집행을 위해서는 디지털 광고의 효과에 대해 보다 신중한 접근이 요구된다.

## 2. 정부광고의 디지털 매체 집행 효과 바로보기

매체 이용 행태의 변화에 따라 디지털 광고의 집행이 증가했으나 방송 광고 대비 얼마나 효과적인가에 대한 질문은 지속적으로 제기되어 왔으며, 이와 같은 질문은 광고주의 합리적인 예산 배분에 절대적인 영향을 미친다. 디지털 매체의 광고 집행 효과는 일반적인

인식과 같이 효과적인가? 결론부터 말하자면 다수의 연구 결과는 이에 반하는 결론을 제시하고 있다.

최근 광고주협회가 발표한 자료에 의하면 동일한 조건에서 노출된 방송광고는 디지털 광고에 비해 인지도, 선호도, 구매의도 등 모든 성과 지표에서 우위를 보였으며, 비용 효율성 또한 TV가 디지털보다 3.3배 높은 것으로 나타났다(박현수, 2025.10.30). 연구에 의하면 같은 횟수만큼 광고에 노출될 경우, 방송광고에 노출되는 것이 더 높은 광고 효과를 얻는 것으로 나타났는데, 광고에 1~3회 노출된 집단을 기준으로 TV 광고와 디지털 광고의 인지도·선호도·구매 의도 수치를 비교한 결과, TV가 모든 항목에서 우세한 것으로 나타났다.

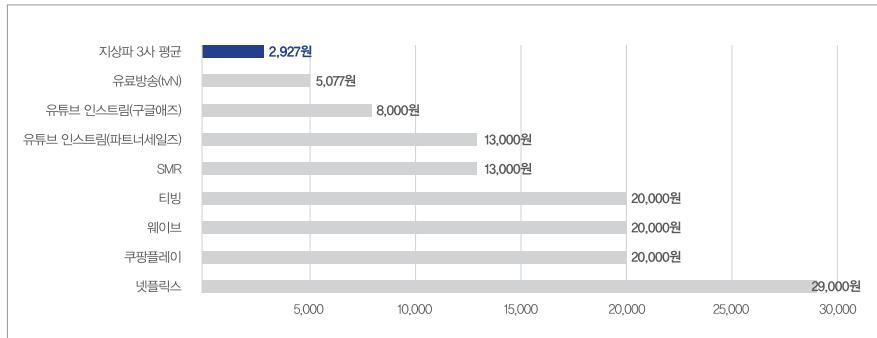
[그림 1] 광고 노출 횟수에 따른 매체 효과 차이 비교



출처 : 박현수, 2025.10.30.

광고매체 간 CPM 비교를 수행한 연구(김활빈, 2025)에서도 이와 같은 의문에 대한 답을 제시하고 있는데, 해당 연구에서도 디지털 매체에 비해 레거시 미디어의 비용 효율성이 높다는 결과를 제시하고 있다. 해당 연구에 의하면 지상파 3사나 유료방송의 광고비용 (2,927원/5,077원)은 유튜브의 약 38%(8,000원), 넷플릭스의 약 10%(29,000원) 수준으로 나타나 가격 경쟁력이 매우 높은 것으로 나타났다.

[그림 2] 매체별 CPM 비교 결과



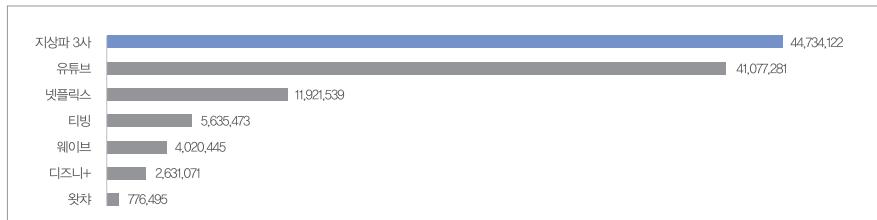
\* 지상파와 유료방송은 2025년 1월~5월 전국 개인 및 전국 광고매출 기준

\* 디지털 플랫폼은 2025년 5월 15일 기본 동영상 광고상품 판매가 기준

출처 : 김철빈, 2025

매체별 이용자 수(커버리지)에 있어서도 방송광고가 디지털 매체보다 우위에 있음을 알 수 있다. 닐슨코리아와 코리안클릭 자료에 의하면, 지상파 3사의 월평균 이용자 수는 4,473만 명으로 유튜브나 넷플릭스보다 더 넓은 커버리지를 보유하고 있음을 알 수 있다. 최근의 매체별 이용자 수를 살펴보면, 시청률 1%는 46만 명 정도로, 방송은 시청률 1%만으로도 정부광고 확대 집행 매체로 거론되는 주요 디지털 플랫폼(유튜브, 네이버 등)보다 더 많은 이용자 수를 확보하고 있음을 파악할 수 있다(한국광고주협회, 2025.8).

[그림 3] 월 평균 이용자 수(커버리지)



\* 방송 : 닐슨코리아, Reach & Frequency, Coverage, 전국권, 개인 전체, 24.10~12.

디지털 : 코리안클릭, 플랫폼별 평균 MAU, MQ, 개인 전체, 24.01~12.

방송 기준은 RCH(1분당 시청), 디지털 기준은 MAU(6초 이상 시청)

출처 : 한국광고주협회, 2025.8

해외에서도 이와 같은 논의가 지속적으로 대두되고 있는데, 영국의 마케팅 대행사 ‘익스포저 닌자(Exposure Ninja)’가 지난 4월 진행한 조사에 따르면 기업 담당자의 65%가 “디지털 광고의 ROI(투자수익률)를 명확히 측정하기 어렵다.”라고 답한 바 있다.

이와 같은 상황에서 실질적인 정부광고 효과를 측정한 최근의 연구에서는 일반 국민이 실제 정부광고를 주로 봤다고 인지하는 매체이자 공중의 이해와 태도, 행동을 향상시키는데 가장 적절한 매체로 방송을 우선적으로 꼽았다는 사실도 감안할 필요가 있다(김희수 외, 2024). 이와 같은 연구 결과는 정부광고의 주요 메시지가 재난, 안전, 보건, 정책 홍보라는 점과 부합한다고 볼 수 있다. 국가와 지자체가 추진하고 있는 각종 공적 정보를 신속하고 광범위하게 전달하는 것이 주요 목적인 정부광고는 옥외나 레거시 미디어가 훨씬 효과적이라는 것이다.

### 3. 정부광고의 디지털 플랫폼 전환 정책에 대한 우려

디지털 광고에 대한 정부광고 집행의 효율성 논란에도 불구하고 국내 정부광고 집행은 대형 글로벌 플랫폼에 집중되어 있어 우려가 제기되고 있다. 정부광고의 구글 광고 집행은 해마다 증가하여 2024년에는 개별 지상파 광고의 매출을 앞지르고 있는데, 디지털 광

[표 1] 매체별 정부 광고 수주액

(단위 : 만 원)

구분 / 연도	2020	2021	2022	2023	2024
정부광고 총합	1조5839억	1조5151억	1조2164억	1조3377억	1조3103억
구글·유튜브	380억3600	524억7700	536억1300	674억5700	708억5600
KBS	490억5600	539억4400	553억9100	647억7300	630억6200
MBC	454억9000	458억	448억7200	443억1200	414억6400
SBS	469억7400	498억2200	542억7000	617억8700	643억3800
JTBC	91억4100	95억300	99억7400	98억2400	88억9000
MBN	59억4400	72억8900	75억7200	116억2400	101억1100
TV조선	68억4000	82억4000	79억7200	160억6300	122억4100
채널A	53억7700	63억8100	64억8400	93억6300	74억6100

고 중 26% 이상이 구글과 메타에 집중되었고, 구글은 단일 매체 기준으로 708억 원을 수주해 1위를 차지하고 있다.

정부가 해외 플랫폼을 선호하는 가장 주된 이유는 조회수 중심의 효과 측정과 비용 효율성에 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 영국에서는 2017년 극단주의 유튜버 콘텐츠에 정부광고가 게재되면서 논란이 일었으며, 당시 ‘세금이 테러리스트에 지급됐다’라는 비판으로 정부 소통청이 3년간 유튜브 정부광고를 중단했던 경험이 있다.

그렇다고 해당 매출이 국내 플랫폼 사업에 집중되기도 힘든 구조를 가지고 있다. 상업 광고시장의 규모에 비해 정부광고 시장에서 디지털 광고의 집행 비중이 낮은 것이 디지털 전환 정책의 주된 이유였지만 상업광고 시장의 절반 이상은 정부광고에 부적합한 검색 광고라는 점을 상기할 필요가 있다. 검색광고는 다수의 경쟁 상품이 존재할 경우 노출 우위를 점하기 위한 광고유형으로서, 유사 서비스 간 경쟁구도가 존재할 수 없는 정부기관의 대국민 정책 홍보 광고에는 부적절한 광고방식이라는 점에서 광고 집행의 효율성을 기하기 어려운 상황이다. 2024년 기준 국내 상업광고 시장의 인터넷 광고매출 중 51%는 검색 광고이며, 이러한 차이를 고려하지 않고 상업광고 시장 내 디지털 광고 비중을 단순히 비교하는 것은 착시 효과를 초래할 수 있다.

[표 2] 국내 인터넷 광고 유형별 시장 점유율 추이

구분 / 연도	2022	2023	2024
검색 광고	49.5%	50.4%	51.0%
디스플레이 광고	45.6%	44.6%	43.8%
IPTV	1.1%	0.7%	0.8%
디지털 옥외 광고	3.8%	4.3%	4.4%

#### 4. 정부광고의 효율적 집행은 투명성 제고부터

정부광고는 공적 성격을 가진 광고인 만큼 매체사를 어떻게 선정해야 하는지, 광고비는 얼마나 줘야 하는지 등 명확한 기준이 마련되어야 하지만 현재는 이와 같은 시스템

이 미비한 실정이다. 정부광고법 시행령에 따르면 문체부는 광고주 요청이 있을 경우 매체사 효과성 분석 등을 조사해야 하지만(시행령 제4조) 실효성 있는 기준이 없는 실정이다. 이에 문화부와 언론재단이 신문 열독률을 기반으로 하는 정부광고 지표를 개발해 2022년부터 적용했지만 현장에서 비판이 이어져 결국 활용이 중단되기도 했다. 정부광고 기준이 없기에 광고 효과성·공공성이 아닌 관례·언론사와의 관계 등 다른 요소가 개입될 가능성 이 크다.

국정감사 등에서 지적된 바와 같이, 신문에 게재되는 정부광고의 35% 이상은 특정 신문에 집중되고 있으며, 방송 역시 수도권 채널에 대부분 집중되고 있다. 더욱이 언론재단에서 공개한 매체별 집행액 중 인터넷 영역에는 중앙일간지가 보유하고 있는 인터넷 신문에 집행된 금액이 명확하게 표기되어 있지 않다. 2020년도 기준 인터넷광고 집행액은 2,600억 원이고, 이 중 일부가 신문광고 집행액인 2,400억 원이 합쳐지면 특정 언론사에 편중된 정부광고 규모는 상당히 다른 수치를 보일 것으로 예측된다. 언론노조와 정보공개센터가 행정소송을 통해 확보한 자료에 의하면 2016~2019년 신문에 집행된 정부광고료는 연평균 2,193억 원이고, 이 중 종합일간지에 전체의 52.8%에 해당하는 1,115억 원 가량이 집행됐다.

이와 같은 문제로 인해 이재명 정부는 실질적인 정부광고 집행의 효율성을 높이기 위한 정책 이전에 오히려 투명성에 대한 요구가 더 시급했을 것으로 판단된다. 국민 세금이 정부 광고로 집행되고 있지만 매체 선정과 적정 광고비에 대한 기준이나 가이드라인이 없는 상황은 특정 매체 길들이기나 특혜로 흐를 가능성이 있어 불필요한 오해를 초래할 수 있기 때문이다.

기사형 광고도 투명한 광고 집행의 장애다. 정부광고에 위법이나 변칙이 난무해도 제재할 수단이 없기 때문에 독자가 기사와 광고를 구분할 수 없게 하는 광고 논란도 지속적으로 문제가 되고 있다. 신문법과 정부광고법에는 기사와 광고를 구분해야 한다는 조항이 있지만 제재 조항은 없어 일부 정부·공공기관이 언론사에 비용을 지불하고 기사를 의뢰해 집행해도 처벌할 방법이 없다. 광고주의 지원을 받고 쓴 기사형 광고임에도 언론사는 ‘광고’ 표기를 하지 않고, 처벌도 받지 않는 것이다. 실제 부산광역시는 2023년 부산 엑스포 유치 홍보 활동을 위해 동아일보·중앙일보·한국경제 등에 기사형 광고를 의뢰했으며, 박근혜 정

부는 2015년 노동개혁 정책 소개를 위해 매일경제에 5,500만 원을 투입해 ‘노동시장 개혁’ 시리즈 기사를 의뢰한 바 있다.

## 5. 정부광고의 효율적 집행과 공적 기능의 균형을 생각할 시점이다

### 1) 정부광고 집행의 체계적인 효과 측정 필요

정부광고의 궁극적 목적은 정책 홍보를 통한 국민 설득에 있다. 이와 같은 목적을 수행하기 위해서는 무엇보다 정부광고의 집행에 대한 체계적인 기획과 수행, 그리고 효과 측정이 수행되어야 한다. 그러나 정부의 적극적인 대국민 정책 홍보 활동에도 불구하고 상기한 바와 같이 정부광고에 대한 국민의 체감도는 그리 높지 않은 것이 현실이다. 이는 정책 광고를 집행하는 광고주로서의 정부 부처나 지자체의 인식이 정립되지 않은 문제에서도 비롯된다. 정책 광고의 효과 측정이 중요하다는 인식이 부족한 것은 정부 정책에 대한 효과 측정을 적절히 관리하지 못한 현실과도 밀접한 관계가 있다. 일반 상업광고를 집행하는 기업의 경우는 광고가 곧바로 매출에 연결되기 때문에 이에 대한 효과 측정과 평가가 무엇보다 중요한 문제로 인식되지만 정부광고의 광고주는 이와 같은 민감도가 떨어지는 것이 사실이다. 매출은 정책에 대한 홍보효과로 나타나고, 홍보 효과는 국민들의 인식을 변화시키는 것인데 이에 대한 효과의 척도 개발이나 효과의 엄밀성에 대한 구체적인 체계를 갖추기는 어렵기 때문이다.

그러나 정부광고는 국민 대상의 소통 행위라는 점에서 파급 효과가 막대하기 때문에 효과 측정이 어느 광고시장보다 중요하다. 그뿐만 아니라 정부 정책광고는 핵심 타깃이 주권자인 국민이고, 국민의 세금으로 공공의 관심사를 취급한다는 점에서 메시지 내용이나 소통 방식에서도 공공성이 중요한 요소다. 따라서 정부의 소통 활동에 대한 평가에서 공익성과 공공성 측면을 고려하고, 정부 정책 메시지의 수용도를 검토하려는 노력은 매우 중요하다(김병희·손영곤, 2024).

## 2) 정부광고 집행의 투명성 검증 체계 필요

정부광고 집행의 투명성을 제고하고, 효율적인 광고 집행을 위해 투명성 검증체계의 제도화가 요구된다. 즉 정부 광고와 관련해서는 광고주가 일방적으로 집행을 결정하는 것이 아니라 공적 기능을 가진 위원회가 구성되어 관련 집행의 투명성을 보장할 수 있는 시스템을 조성할 필요가 있다. 중립적이고 독립적으로 활동이 가능한 전문가 그룹을 통해 매체사 선정과 예산 책정 등 광고 집행 관련 기준을 마련할 필요가 있다.

이를 위해 외부 전문가로 구성된 검증 위원회를 학회 등 독립적이고 중립적인 역할을 수행하는 기관의 추천을 받거나 국회에서 각 교섭단체가 반대하지 않는 중립적인 인사를 추천하는 방식을 통해 검증 및 감시 시스템을 마련하여 공정하고 체계적인 광고 수행을 도모할 필요가 있다.

## 3) 언론사 재원 배분의 효과와 다양성 추구

주목할 점은 정부광고가 언론광고시장 전체에서 차지하는 비중이 높아 본의 아니게 언론시장 재원의 재분배 효과를 초래하고 있다는 점이다. 방송과 신문은 상업광고 시장에서 이미 디지털 시장에 자리를 내주고 있다. 한정적인 광고 수입으로 공적 지원이나 기금에 눈을 돌리고 있지만 그 역시 만만치 않은 상황이다. 지역신문과 지역방송은 각각의 지원 특별법에도 자본잠식의 한계까지 경영위기에 몰리고 있으며, 방송사는 방발기금과 수신료 확대를 주장하며 공적 재원을 마중물로 여기는 것이 현실이다. 여기에 더해 방송시장의 결합판매 위헌 판결이 나올 경우 지역 및 중소방송은 초유의 혼란에 빠질 전망이다. 차라리 퇴출 구조를 만들어 달라는 방송사들의 요구는 이미 여러 해 전부터 나오고 있는 대안 아닌 대안이다.

방치할 경우 답은 명확하겠지만 문제는 이들이 수행하는 언론 매체로의 기능에 있다. 허위조작정보의 진원지이자 어뷰징이 난무하는 디지털 매체와 달리, 팩트체크와 탐사·기획보도 등 심층보도는 정파성 비판에도 불구하고 기성 언론사들이 오랫동안 수행해왔던 저널리즘 기능이다. 그리고 표현의 자유라는 이름으로 다양한 언론을 보장해왔던 것도 이들 레거시 미디어였다는 점은 주지의 사실이다.

정부광고의 효율적인 집행과 더불어 고려할 사항은 정부광고의 언론사 재원 분배 효과와 다양성 추구다. 정부광고가 정책홍보 기능을 효과적으로 수행하는 동시에 공적 업무를 담당하는 광고주라는 차원에서 언론의 공적 역할과 기능 제고를 위한 광고비의 배분 효과를 고려하지 않을 수 없다. 따라서 정부광고는 매체 선정에서 상업광고와 달리 효율성 뿐만 아니라 집행과 검증의 투명성, 공정경쟁, 언론의 다양성 등 복합적이고 민감한 가치를 동시에 고려하는 체계를 구축하는 것이 필수적이다.

---

#### 참고문헌

- 김병희 · 손영곤(2024), 정부광고의 효과 측정을 위한 지수 개발, 〈광고학연구〉, 제35권2호, pp.37~63.
- 김희수 · 박한나 · 강한나 · 최일도 · 전홍식(2024), 방송매체와 인터넷매체 정부광고에 대한 정부광고주 및 국민 인식 조사, 〈미디어 경제와 문화〉, vol.22, no.3, pp.73~105.
- 김활빈(2025), 데이터로 살펴보는 지상파 방송광고의 경쟁력 진단. 〈지상파광고 : 효과의 재발견과 개선과제〉 세미나  
발제문. 한국방송협회.
- 박현수(2025.10.30), 〈광고매체 평가 연구〉, 2025 한국광고주대회 세미나 발제문.
- 한국광고주협회(2025.8), ADZ 광고계 동향.
- <https://www.ad.co.kr/lit/journal/getJournal.do?sourceUkey=1#>