



지상파방송의 위기와 중간광고 규제 개선

김여라*

유사 중간광고 논란을 일으키는 지상파방송의 분리편성광고가 증가하고 있다. 이 글은 지상파방송이 겪고 있는 재정 위기 상황과 분리편성광고 현황을 살펴보고, 지상파방송 중간광고 규제 개선의 필요성과 개선의 방향을 논의하였다.

1 문제제기

방송과 통신 간의 인수합병과 넷플릭스와 같은 인터넷동영상서비스(OTT)의 급성장 등 미디어 시장의 환경 변화가 계속되고 있고, 시청자의 미디어 이용행태도 달라지고 있다. 이러한 변화의 흐름 속에 전통적인 방송 플랫폼인 지상파방송의 위기와 규제 완화에 대한 필요성이 제기되고 있다.

지상파방송¹⁾은 소유·허가·외국 자본의 출자 및 출연·방송편성·방송광고 등에 있어 유료방송보다 상대적으로 강한 규제를 받고 있다. 그런데 지상파방송의 콘텐츠 경쟁력이 약화되고 광고 매출이 감소하는 등 재정적 위기 상황을 맞게 되었다.

이에 지상파방송은 2017년부터 1개의 방송프로그램을 1부, 2부 또는 회차로 분리하여 편성하고 중간에 광고를 삽입하는 분리편성광고를 시작하였다. 초기에는 예능 및 드라마에 국한되었으나 최근에는 뉴스프로그램에도 도입되고 있어 유사 중간광

1) 방송을 목적으로 하는 지상의 무선국을 관리·운영하며 이를 이용하여 하는 방송.

고 논란을 가중시키고 있다. 지상파방송의 ‘분리편성광고’²⁾는 법률이 금지한 중간광고는 아니지만 유사 중간광고라는 지적을 피하기 어려운 상황이다.

이 보고서는 지상파방송의 재정 위기상황과 분리편성광고 현황을 살펴보고, 지상파방송의 중간광고 규제 개선의 타당성과 방향에 대하여 검토하고자 한다.

2 지상파방송의 위기

방송통신위원회의 「2019 방송매체 이용행태조사」³⁾에 의하면, 2019년 기준으로 전체 TV 보유 가구 중 유료방송 가입 가구 비율은 97.2%로, 2010년 92%에서 조금씩 상승하였다.⁴⁾ 즉 지상파방송

2) ‘분리편성 광고’란 같은 날 방송되는 동일한 제목의 프로그램을 2개 이상으로 쪼개 방송프로그램 사이에 편성되는 광고로, ‘PCM(Premium Commercial Message)’이라고도 함.

3) 2019년 6월 3일~8월 9일까지 전국의 3,945가구에 거주하는 만 13세 이상 남녀 가구원 6,375명을 대상으로 조사함

4) 2019년 기준으로 전체 가구 중 유료방송 가입 가구 비율은 93.2%임; 방송통신위원회, 「2019 방송매체 이용행태조사」, 2019, 30쪽.

직접 수신 가구는 약 3%에 그치고 있고, 대부분의 시청자들은 유료방송에 재송신되는 지상파방송을 이용하는 것이다.

지상파 TV만 이용하는 가구는 2.6%이고, 유료 방송 가구 중 유료방송에 연결되지 않은 TV나 컴퓨터 등으로 지상파 방송을 수신하는 가구는 12.2%로, 전체 지상파방송 수신 가구는 14.8%로 나타났다.⁵⁾ 특히 1인 가구의 TV 수상기 보유율은 88.1%이고, 20대 이하는 62.5%에 그치는 등 세대 구성과 연령에 따라 매체 보유 및 이용의 행태도 변화하고 있어,⁶⁾ 미래의 방송 이용은 현재와는 더욱 다를 것으로 예측된다.

2019년 기준으로 지상파방송사업자의 방송사업 매출은 3조 5,168억 원으로, 2018년 대비 2,797억 원이 감소하였고, 2015년부터 지속적으로 감소하고 있는 추세이다.⁷⁾

[표 1] 지상파방송사업자의 방송사업 매출 현황

(단위: 억 원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
방송사업 매출액	41,007	39,987	36,837	37,965	35,168

※ 주: 지상파방송사업자에는 KBS, MBC, SBS, EBS, 지역MBC, 지역 민방, 기타사업자가 포함됨.

※ 자료: 방송통신위원회, 「2019년도 방송사업자 재산상황 공표집」, 2020, 17쪽.

지상파방송사업자의 2019년 광고매출은 2018년 대비 2,008억 원 감소한 1조 999억 원으로, 2011년 이후 계속해서 감소하고 있다.⁸⁾ 지상파방송사업자의 2019년 영업 손실은 2,140억 원으로 2018년 대비 97억 원 줄어들었으나, 2017년부터 적자가 지속되고 있는 추세이다.⁹⁾

5) 방송통신위원회, 앞의 글, 76쪽.

6) 방송통신위원회, 앞의 글, 133쪽.

7) 방송통신위원회, 「2019년도 방송사업자 재산상황 공표집」, 2020, 17쪽.

8) 방송통신위원회, 앞의 글, 22쪽.

9) 방송통신위원회, 앞의 글, 17쪽.

[표 2] 지상파방송사업자의 광고 매출 현황

(단위: 억 원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
광고 매출액	19,112	16,228	14,121	13,007	10,999

※ 주: 지상파방송사업자에는 KBS, MBC, SBS, EBS, 지역MBC, 지역 민방, 기타사업자가 포함됨.

※ 자료: 방송통신위원회, 「2019년도 방송사업자 재산상황 공표집」, 2020, 22쪽.

한편 2019년도 유료방송사업자(종합유선 방송·위성방송·IPTV)의 방송사업 매출은 6조 4,279억 원으로, 2018년 대비 3,471억 원 증가하였는데, 이는 주로 IPTV의 증가로 인한 것이었다.

[표 3] 유료방송사업자의 방송사업 매출 현황

(단위: 억 원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
종합유선 방송	22,590	21,692	21,307	20,898	20,227
위성방송	5,496	5,656	5,754	5,551	5,485
IPTV	19,088	24,277	29,251	34,358	38,566
계	47,174	51,625	56,312	60,808	64,279

※ 자료: 방송통신위원회, 「2019년도 방송사업자 재산상황 공표집」, 2020, 23~24쪽.

특히 코로나19로 인하여 경기가 침체되면서 매체별 광고 집행이 감소하였는데,¹⁰⁾ 지상파 3사는 예상 광고매출 대비 약 40% 감소를 우려하며 정부에 지원을 요청하기도 하였다.¹¹⁾

이처럼 지상파방송 직접 수신 가구 감소, OTT서비스 이용증가, 지상파방송의 콘텐츠 경쟁력 약화 및 광고매출 감소 등으로 인하여 지상파방송은 재정적 위기를 겪고 있다. 이에 지상파방송은 위기 대응의 한 방편으로 분리편성광고를 편성하고 있다.

10) 권예지, 「코로나19가 미디어·광고시장에 미친 영향」, 『Media Issue & Trend』, 2020, 7, 74쪽.

11) 한국방송협회, 「코로나19 직격탄 맞은 지상파, 긴급 정책 지원 촉구: 지상파 3사 사장단 긴급 회동 후 한국방송협회 성명 발표」, 한국방송협회 2020년 4월 2일자 보도자료.

3 지상파방송의 중간광고 관련 현황

(1) 지상파방송의 중간광고 규제 현황

「방송법」 제73조제2항제2호에 의하면, ‘중간광고’란 ‘1개의 동일한 방송프로그램이 시작한 후부터 종료되기 전까지 사이에 그 방송프로그램을 중단하고 편성되는 광고’를 말한다. 「방송법 시행령」 제59조제2항제1호라목에 의하면 지상파방송사업자는 운동경기, 문화·예술행사 등 그 중간에 휴식 또는 준비시간이 있는 방송프로그램을 제외하고는 중간광고를 하지 못한다.

방송통신위원회는 2018년 12월 지상파방송사업자의 중간광고 허용과 관련하여 「방송법 시행령」 일부 개정안을 입법예고하였으나, 여러 가지 반대 의견 등으로 현재 계속 의견을 수렴하는 중이다. 2020년에는 지상파방송사업자의 중간광고 허용을 포함한 전반적인 방송광고제도 개선을 위한 협의회를 운영 중이다.¹²⁾

한편 각 지상파방송사는 「방송프로그램 연속편성 가이드라인」을 자율적으로 제정하여 활용하고 있다. 이 가이드라인은 방송편성의 자유와 독립을 보장하면서 최대한 시청자의 시청흐름을 방해하지 않는 선에서 연속편성을 하도록 규정하며, 관련 세부 기준을 정하고 있다.

(2) 지상파방송의 분리편성 및 PCM 광고 현황¹³⁾

2020년 4월 방송통신위원회는 지상파(KBS2, MBC, SBS, EBS) 및 주요 유료방송(TV조선, 채널 A, JTBC, MBN, tvN) 총 9개 채널의 2월 한 달 간 53개 분리편성 프로그램 전체를 대상으로 분리편성 현황 및 방송광고·협찬 고지 관련 법규 준수 여부를 조사하여 그 결과를 발표하였다.

12) 방송통신위원회 관계자 인터뷰, 2020년 8월 20일.

13) 방송통신위원회, 「방통위, 분리편성광고 집중 모니터링 결과 발표」, 2020년 4월 1일자 보도 자료를 바탕으로 작성함.

실태조사 결과, 지상파방송은 총 49개의 분리편성 프로그램을 편성하고 있었는데, 60분 분량의 짧은 프로그램이나 3부로 쪼개어 구성된 프로그램의 분리편성광고도 있었다. 유료방송의 경우 총 4개의 분리편성광고가 있었는데, 중간광고와 함께 분리편성광고를 동시에 편성한 사례도 있었다. 즉 특정 프로그램의 경우 2회 이상의 중간광고를 편성하면서 동시에 60초에서 180초에 이르는 분리편성광고도 편성한 것이다.

4 지상파방송 중간광고 규제 논의와 방향

(1) 지상파방송 중간광고 규제 개선의 필요성

‘분리편성광고’는 「방송법」 제73조제2항제1호에 의한 방송프로그램광고¹⁴⁾ 유형으로 분류될 수 있다. 그러나 동일한 프로그램을 1부, 2부로 나누어 중간에 삽입되는 광고이기 때문에 시청자들에게는 중간광고와 유사하게 받아들여질 수 있다.

지상파방송은 분리편성광고를 중간광고와 유사하게 운용하고 있고, 일부 유료방송은 중간광고에 더하여 분리편성광고를 추가함으로써 시청자의 시청권을 침해하고 있다. 현재 유료방송의 중간광고 시간은 매회 1분 이내로 제한되지만 분리편성광고는 매 방송프로그램 편성 시간당 방송광고 총량만 지키면 되기 때문에 오히려 규제의 사각지대에 놓일 수 있다.

지상파방송의 독점적 지위와 영향력은 무너지고 있고, 콘텐츠 제작을 위한 경쟁력은 약화되고 있으며, 편법적인 분리편성광고로 시청자들의 불만을 쌓고 있는 현실을 감안하여 규제 개선이 필요한 상황이다.

14) 방송프로그램의 전후(방송프로그램 시작타이틀 고지 후부터 본방송프로그램 시작 전까지 및 본방송프로그램 종료 후부터 방송프로그램 종료타이틀 고지 전까지를 말한다)에 편성되는 광고.

(2) 해외의 지상파방송 중간광고 규제 현황

해외 주요국의 경우 지상파방송의 유형(공영·민영), 방송프로그램의 성격 및 특성 등에 따라 중간광고를 허용하고 있다.

영국은 공영방송인 BBC를 제외한 기타 공공서비스 채널(public service channels)의 중간광고를 허용하되, 「방송광고규정(Code on the Scheduling of Television Advertising)」¹⁵⁾에 따라 시간을 제한하고 있다. 학교프로그램의 중단은 허용되지 않고(제11조), 30분 이하의 어린이 프로그램의 광고는 금지하며(제12조), 영화나 뉴스 프로그램은 적어도 30분이 지나야 광고를 할 수 있다(제10조). 종교적인 서비스를 포함하는 프로그램 및 공식적인 왕실의 행사 등의 중간광고도 금지한다(제13~제14조). 무엇보다도 방송광고는 방송프로그램의 온전성을 훼손하지 않아야 하고, 방송프로그램의 자연스러움과 연속성을 유지하도록 해야 한다(제8조).

일본 또한 공영방송인 NHK의 방송광고는 금지하되(「방송법(放送法)」 제83조), 다른 지상파방송의 경우는 학교용 프로그램 중 학교교육에 방해되는 광고방송 외에는 허용한다.¹⁶⁾ 프랑스는 기본적으로 중간광고를 허용하되 30분 이하의 뉴스, 시사, 종교, 어린이 프로그램의 중간광고는 금지하며, 무엇보다 시청자의 권리를 침해하지 않아야 한다고 규정하고 있다(「광고, 협찬 및 홈쇼핑 분야 발행인의 의무에 관한 일반원칙을 정한 정부명령(Décret n°92-280)」 제15조).¹⁷⁾

(3) 지상파방송의 중간광고 규제 개선의 방향

지상파방송의 중간광고 규제의 가장 큰 목적은

15) Ofcom, 「Code on the Scheduling of Television Advertising」, (최종 검색일: 2020년 8월 21일), <https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0014/32162/costa-april-2016.pdf>.

16) 김성훈, 「지상파 중간광고 관련 일본·영국·프랑스 입법례」, 『최신외국입법정보』, 국회도서관, 2020, 4쪽.

17) 김성훈, 앞의 글, 2020, 5쪽.

시청자의 시청권을 침해하지 않는 등 방송의 공공성에 대한 책임을 다하는 것이다. 신문, 유료방송 등 타 매체와의 공정한 경쟁 환경 조성의 이유도 있다. 그러나 현재 방송시장은 변하고 있고, 지상파방송의 영향력은 감소하고 있다. 매체 간 공정한 경쟁 환경 조성을 위해 오히려 현재의 차별적 규제가 필요하다는 의견도 있다.¹⁸⁾

따라서 해외 주요국의 중간광고 규제 사례와 방송의 공공성 등을 고려하여 방송프로그램 종류, 중간광고 시간, 횟수 등을 제한하여 중간광고를 허용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 즉 방송광고의 상업적 메시지에 상대적으로 영향을 받기 쉬운 시사 및 보도 프로그램, 어린이 및 청소년 대상의 프로그램 등에서의 중간광고를 금지하거나 또는 제한하는 방식이다.

중간광고의 제한적 허용과 함께 분리편성광고에 대한 정부의 대응도 필요하다. 분리편성광고를 현재와 같이 방송프로그램 광고로 분류하여 중간광고와 동시에 편성할 수 있도록 하는 것은 시청자의 시청권에 대한 침해가 될 수 있기 때문이다.

지상파방송의 중간광고 규제완화는 궁극적으로 콘텐츠 제작 재원을 확충하여 양질의 콘텐츠를 생산함으로써 시청자의 복지를 제고하기 위한 것이다. 그러나 지상파방송의 기타 자구 노력이 수반되지 않는다면 지상파방송의 위기는 계속될 수밖에 없다. 방송의 개념이 확장되고 있고, 매체는 계속해서 진화하고 있다. 현재의 미디어 환경에 맞는 새로운 규제의 틀에 대한 고민도 필요한 때이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

18) 윤석년, 「방송광고 규제체계 단순화를 통한 산업 활성화 모색: 지상파방송의 중간광고 허용을 계기로」, 『방송문화』, 2018, 76쪽.

