

# 지상파 중간광고 재허용을 계기로 남아있는 방송광고 제도 개선도 서둘러야

글 이시훈 | 계명대학교 광고홍보학과 교수  
adworld@kmu.ac.kr



지난 7월 1일부터 지상파 방송에서 금지되었던 중간 광고가 다시 허용되었다. 1973년부터 금지되었던 지상파의 중간광고는 다른 신규 방송 매체와의 형평성 논란이 지속되어왔다. 1995년 케이블TV, 2000년 위성방송 그리고 2008년 IPTV와 같은 유료방송 채널은 시장 진입과 동시에 중간광고가 허용되었지만, 지상파 방송은 ‘매체간 균형발전’이라는 정책목표와 ‘시청권 보호’라는 명분에 밀려서 중간광고가 허용되지 않고 있었다. 이제 지상파에도 중간광고가 허용된 지금 시점에서 중간광고 재허용의 의미, 그리고 이후 발표된 방송통신위원회의 관련 고시 내용에 대한 소개와 함께 향후 추가적인 방송광고 규제개선의 내용을 제안하였다.

### 지상파 중간광고 재허용의 의미

지상파 중간광고 재허용의 의미는 정책적 차원, 방송사 수익 차원, 소비자 보호 차원에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 정책적 차원에서는 동일 서비스, 동일 규제의 원칙을 실현하였다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 같은 TV 수상기에 제공하는 방송을 전송 수단이 상이하다고, 그것도 그 상이함을 시청자들이 인식하지 못하는 상황에서 차별적인 규제를 한다는 것은 합리적인 정책이 아닌 것이다. 이제 제자리를 잡아가고 원

칙을 바로 세우는 계기가 되었다고 본다.

둘째, 방송사의 매출 증가 효과는 제한적일 것이다. 중간광고 재허용 이전에 지상파 방송사는 프로그램을 1부, 2부 등으로 쪼개서 편성하고 그 사이에 후 CM과 전 CM을 편성해서 최대 3분까지 광고를 하는 PCM(Premium CM)을 운영하였다.

그런데 중간광고의 허용과 함께 앞으로는 연속편성을 동일 프로그램으로 간주하고, PCM도 중간광고와 동일하게 취급해 시간·횟수를 적용키로 했다(해당 내용은 다음 장에서 자세하게 설명한다). 이에 따라 일부 프로그램에서는 PCM대비 중간광고 편성 시 광고량이 줄어들 가능성도 있다. 하지만 PCM이 프로그램을 시간에 따라서 기계적으로 나누었다면, 중간광고는 프로그램의 클라이막스 또는 맥락에 따라서 편성이 가능해, 주목도 등 노출효과가 클 것으로 보인다. 즉 광고의 양은 줄지만, 광고의 질은 높아진다고 할 수 있다.

마지막으로, 소비자의 시청권 보호에 기여할 것으로 보인다. 이미 유료방송을 통해서 프로그램 중간에 광고에 노출되는 경험을 많이 한 시청자들에게 지상파 방송 중간광고는 낯설지 않을 것이다. 또 PCM을 통해서 중간광고에 대한 면역도 이미 생성되었다. 게다가 PCM보다 광고 시간이 감소하기 때문에 중간광

**표 | PCM(Premium CM) vs. 중간광고**

PCM	중간광고
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하나의 방송 프로그램을 2부 또는 3부로 분리하여 그 사이에 편성한 광고 (프로그램광고로 취급)</li> <li>• 광고총량에 맞춰 유연하게 횟수, 시간 할당</li> <li>• 매체구분 없이 매 방송 프로그램 편성시간당 최대 20/100까지 광고편성이 가능하며, 1일 방영 프로그램의 편성시간당 방송광고 시간의 비율 평균이 17/100이하 이어야 함</li> <li>• 광고시간 총량에는 프로그램/중간/토막/자막/시보 광고시간이 포함되고, 가상/간접광고는 총량에서 제외</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1개의 동일한 방송프로그램이 시작한 후부터 종료되기 전까지 그 사이에 프로그램을 중단하고 편성하는 광고</li> <li>• 1회당 1분</li> <li>• 45분 이상 1회, 60분 이상 2회, 이후 30분당 1회씩 추가되며 최대 6회까지 할 수 있음</li> </ul>

고가 미치는 시청권 침해 현상은 우려할 수준으로 나타날 가능성이 없다.

### <연속편성>에 대한 개념과 적용방법을 익혀야

중간광고 재허용과 함께 방송통신위원회는 기존의 중간광고와 유사하게 운영되었던 PCM에 대한 가이드 라인을 마련하였다. 2021년 7월 1일부터 적용이 되는 <연속편성 세부기준 등에 관한 고시>를 제정, 공표한 것이다. 고시 제정의 목적은 동일한 프로그램으로 인식되는 2개 이상의 연속된 텔레비전 방송프로그램 사이에 편성된 광고는 중간광고로 간주하여 1부, 2부, 3부 등으로 분리편성 한 후 그 사이에 PCM 상품을 판매하는 것을 금지시키기 위해서이다. 그리고 이 고시는 지상파 방송 뿐만 아니라 모든 텔레비전 방송채널을 대상으로 한다는 점을 유의해야 한다.

위 고시를 정확히 이해하기 위해서는 용어에 대한 정의부터 살펴볼 필요가 있다. 이전에는 PCM을 하기 위해서 프로그램을 인위적으로 나누는 것을 <분리편성>이라고 했는데, 새로운 고시에서는 <연속편성>이라는 용어를 사용하고 있다. 연속편성은 “제목 또는 구성이 유사하거나 동일하고 내용이 연결되어 사실상 동일 방송프로그램으로 인식되는 2개 이상의 텔레비전 방송 프로그램들을 연속하여 편성하는 것”으로 정의하고 있다. 여기에 해당될 경우 이를 동일한 프로그램으로 간주하여 총 방송프로그램 시간들 기준으로 중간광고 1회를 할 수 있다는 것이다. 그 시간은 방송법 시행령 제59조제2항제1호다목을 준용하여 회당 1분을 넘을 수 없다.

하지만 다음과 같은 여섯가지 경우에는 연속편성의 적용을 예외로 할 수 있다. 첫째는 연속편성 하지 않고 이미 방송한 프로그램을 해당 채널 또는 타 채널에서 연속하여 재방송하는 경우이다. 예를 들어 <월화드라마>를 일요일에 연속하여 재방송하는 경우, 연속편성으로 보지 않고, 각각 중간광고를 편성할

수 있다. 둘째, 한 편이 80분 이상인 영화를 2개 이상의 방송프로그램으로 편성하는 경우도 예외이다. 이는 PCM 도입 이전부터 연속편성을 해오던 장르였기에 예외로 인정하고 있다. 셋째, 총 편성시간의 합이 100분 이상인 생방송 프로그램으로서 제작 인원 교체 등 제작환경의 특수성으로 인해 방송프로그램 사이에 간격을 두어야 하는 경우도 예외로 하고 있다. 이 경우도 아침 생방송을 보도와 시사교양으로 나누어 1부, 2부, 3부로 편성했던 것으로, PCM 판매와 무관한 사항이기에 예외를 인정하고 있다. 넷째, 재난방송, 선거 개표방송, 시상식, 올림픽 등 특정한 계기로 연속편성하는 경우, 다섯째, 결방과 같이 예외적인 사유로 2회 이상 연속하여 편성하는 경우, 끝으로, 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자가 보도 프로그램을 연속하여 편성하는 경우도 예외로 인정하기로 했다.

### 아직도 갈 길 먼 방송광고 제도 개선

지상파 중간광고 재허용으로 방송광고 제도개선이 완료된 것이 아니다. 아직도 갈 길이 멀다. 남아있는 방송광고 제도 개선도 서둘러 추진해야 한다. 현재 방송통신위원회가 연구하고 검토하고 있고, 필자가 생각하기에 우선적으로 추진해야 할 과제들을 소개하면 다음과 같다.

첫째, 결합판매 제도의 개선이다. 결합판매는 중소방송사 지원을 위해서 지상파 3사의 광고와 연계해서 판매하는 제도이다. 지상파 방송의 성장기에는 균형 발전과 중소방송사 성장에 기여를 하였지만, 이제는 중소방송사 지원 판매액이 점차 감소하고 있다. 2012년 2,480억 원 수준이던 결합판매 광고매출이 2020년 1,092억 원으로 반토막이 났다. 일부 광고주들은 결합판매를 피하기 위해서 아예 라디오 광고를 만들지 않는다는 이야기까지 나온다. 또 결합판매 제도는 위헌소송까지 제기된 상황이다. 주무부처인 방송통신위원회는 헌법재판소가 합헌 판결을 해도



제도개선을 할 입장이라고 하니, 결합판매 제도는 변경이 불가피하다. 시장 원리에 반하고, 광고주에게 불필요한 부담을 준다는 점에서 개선의 필요성과 공감대는 형성되었다. 하지만 중소방송사의 경영 악화를 어떻게 지원할 수 있을 것인가가 제도 개선 전 해결해야 할 과제로 부상하고 있다. 현재 연구반에서 기금사용, 정부광고 우선 배정 등 여러 대안들을 검토하고 있지만, 마땅한 해결방안이 없는 것으로 알려지고 있다.

둘째, 방송광고 유형규제의 폐지이다. 국내 방송광고는 프로그램광고, 중간광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고, 가상광고, 간접광고 등 일곱 가지 유형으로 엄격하게 법률로 정의하고, 다른 유형의 광고를 금지하고 있다. 즉 포지티브 규제방식을 적용하고 있다. 그 결과 창의적인 광고활동의 제약요소로 작용하고 있다. 따라서 광고유형을 프로그램의 광고와 프로그램내 광고 등으로 단순화하고 포괄적 네거티브 규제로 전환하는 것이 바람직하다고 생각한다.

셋째, 정부광고 제도 개선이다. 현재 정부광고는 한국언론진흥재단이 독점 대행을 하고 있다. 2019년

독점 대행에 대한 위헌판단을 요청한 헌법소원이 제기된 상태이다. 현재 이상민 의원, 김영식 의원 등이 법률 개정안을 발의했는데, 방송매체의 코바코 이관, 협찬 부분의 직거래 허용 등이 주된 내용이다. 그런데 정부광고의 대행 업무 전체를 공공기관이 맡는 것은 부적절하다고 생각한다. 불륨 디스카운트를 위해서 정부광고 물량을 공공기관이 중앙집중적으로 관리하는 구매중심의 미디어렙 기능을 하는 것에는 찬성하지만, 광고대행 업무는 민간에 개방하는 것이 바람직하다고 본다.

끝으로, 방송광고 금지품목의 일부를 해제하는 등 개선이 필요하다. 과거 텔레비전에 대한 시청자들의 의존도가 높고, 대안 미디어가 없을 때에는 방송광고 품목에 대한 엄격한 규제가 필요했다. 하지만 이제는 방송매체 이외에도 다양한 매체를 통해서 상품이나 서비스에 대한 정보를 얻을 수 있다. 따라서 방송광고 금지의 실효성이 높지 않다고 본다. 전문의약품, 조제분유, 조제우유, 알콜성분 25도 이상의 주류에 대해서 방송광고를 허용한다면, 광고시장 확대에 기여할 수 있을 것이다. ㉔