

# 방송광고 비대칭 규제 해소하고 광고산업 진흥책 마련해야



글 심성욱  
한양대 광고홍보학과 교수  
swsjah33@empas.com



2016년에 조사된 '방송광고통신조사'에 의하면, 지상파방송을 포함한 신문, 잡지 등 전통매체 광고비는 점차 감소하고 모바일, IPTV, 인터넷 광고비가 증가하는 경향은 올해 더욱 극단적으로 나타났다. 2016년 총광고비는 11조 2,960억원으로 전년 대비 -0.7% 성장하였다. 세부 매체별로 살펴보면 지상파TV 광고비는 -14%로 크게 하락한 것으로 나타나 지상파 방송광고 시장이 점차 축소되고 있는 경향을 확인할 수 있었다. 더불어 TV광고, 인쇄매체(신문, 잡지) 광고, 라디오광고 등 전통 매체 광고비가 전반적으로 감소하였다. 그리고 모바일광고의 급성장으로 2016년 기준 모바일광고와 인터넷광고가 전체 광고비에서 차지하는 비중은 33.2%에 이르렀다. 이러한 매체 환경 변화가 지상파 방송광고의 감소로 이어졌다.

또한, 지난 3년간 지상파 방송광고 수입은 해마다 줄어드는 것으로 나타났다. 4월 12일 금융감독원 전자공시

시스템에 따르면, 지난해 MBC 본사 매출은 8,362억원으로 전년 대비 소폭 감소했다. 이 중 광고수익은 4,611억원으로 전년 대비 13%나 줄었다. SBS는 전체 매출이 8,291억원으로 전년 대비 4% 늘었지만, 광고수익은 4,610억원으로 12% 감소했다. 아직 재무제표가 공개되지 않은 KBS 역시 2013년부터 광고수익이 감소세를 보여 왔다는 점에서 MBC, SBS 상황과 크게 다르지 않을 것으로 보인다(미디어오늘, 2017).

## 방송 환경 변화와 지상파 광고 비대칭 규제

이와 같은 광고수입의 감소는 TV방송 환경 변화에 기인한다. 이제 시청자들의 시청 경향은 중편과 케이블방송 쪽으로 변화하고 있다. JTBC의 예능 프로그램들 비롯, CJ E&M에서 만들어지고 있는 다양한 예능 프로그램과 드라마들은 예전에 우리가 상상하지 못했던 내용을 다루면서

지상파 프로그램보다 더 재미있게 되었다. 이러한 시청 변화는 무엇보다 주요 케이블방송 사업자들의 자체 제작 프로그램 등 콘텐츠 경쟁력이 높아지면서 막강했던 지상파 콘텐츠는 힘을 잃었다 (미디어오늘, 2017). 방송통신위원회에 따르면, 지난 2015년 기준으로 지상파 채널의 가구별 일일 평균 TV시청시간이 248분으로, 비지상파채널(260분)에 처음으로 역전당한 것으로 나타났다.

앞으로 이런 상황은 계속 지속될 것으로 보인다. 그런데 문제는 지상파방송의 콘텐츠의 질적 변화가 광고수익의 감소에 기인할 수 있다는 사실이다. 광고수익의 감소는 프로그램 제작비의 감소로 이어져 결국 지상파 방송프로그램 질적 저하로 이어져 결국 지상파방송은 더욱 어렵게 될 전망이다.

이렇게 된 이유에는 지상파 방송광고의 비대칭 규제를 꼽을 수 있다. 비대칭 규제는 우리나라에서는 지상파방송의 독과점을 해결하기 위한 논리로 2000년 이후 매체 균형발전론을 주요 정책이념으로 적용해 왔다. 이 과정에서 전체 영상산업을 진흥하고 케이블TV, 위성방송 등의 연착륙과 성장을 뒷받침한다는 명분하에 지상파방송의 시장지배력을 제한하는 비대칭 규제가 도입되었다(김영주, 2008).

그래서 방송광고 시장에서 이러한 비대칭 규제를 토대로 지상파 방송광고는 중간광고가 허용이 안 되고 있으며 케이블 및 종편 방송광고는 중간광고가 허용되어 방송광고수익간의 차이를 보이고 있다. SBS방송사는 매출 8,290억원과 영업 손실 76억원을 나타낸 반면, CJ E&M은 방송부문 매출 1조 1,284억원과 영업이익 464억원을 나타내 대조를 이루고 있다.

이와 같은 상황에서 지상파 방송광고의 중간광고 규제는 언제까지 지속되어야 할지를 고민해봐야 할 것 같다. 지금까지 지상파 중간광고의 허용 여부에 관한 얘기는 수년간 계속 지속되어 왔다. 지상파 중간광고 규제는 비대칭 규제를 적용받으면서 현재까지 이르렀고 케이블, 종편 등 매체 등은 중간광고 허용하여 매체가 발전하여 왔다. 이와 같이 지상파 중간광고가 허용되지 않는 이유에는 여러 가지가 있었다.

### 지상파 중간광고 광고사업 진흥 방안으로 고려해야

먼저, 전파소유권을 가진 국민의 시청권을 침해한다는 논리이다. 두 번째, 광고의 역기능 해결 없이 광고의 노출 극대화는 바람직하지 않다는 것이다. 세 번째, 방송사에 대한 광고주의 영향력이 커져 선정적이고 폭력적인 흥미위주의 프로그램 제작과 또한 공정정보도 침해 가능성이 있다는 것이다. 네 번째, 프로그램 주인공이 광고모델로 등장, 시청자의 혼란가능성 높아질 수 있다는 것이다. 따라서 보도와 어린이대상 프로그램과 관련하여 시기상조라는 것이다. 마지막으로, 방송사는 지금도 막대한 이익을 내고 있다는 것이었다 (염수현 외, 2012).

그렇지만 현재 이것을 고려해본다면, 지금 해당되는 내용이 몇 개나 있을까? 첫 번째 이유에 대해 말한다면, 이미 시청자들은 종편과 케이블 방송을 통해 중간광고에 익숙해져 있기 때문에 지금의 상황에서는 시청권을 침해 받는다고 생각지는 않을 것 같다. 지금의 상황은 예전과 많이 달라졌다. 특히 지상파 방송사는 막대한 이익을 이제는 보고 있지 않다. 앞서 본 것과 마찬가지로 예전보다 수익이 많이 떨어지고 있는 상황이다.

이제는 지상파의 중간광고 허용을 고려해봐야 할 것 같다. 과거에 매체의 균형 발전에 따라 지상파의 중간광고를 허용하지 않았지만 이제는 다른 매체들이 많이 발전했고 지상파의 광고수익이 최근 몇 년간 감소하고 상황에서 방송 콘텐츠의 제작비용이 상승하고 있기 때문에 중간광고는 필요하다. 물론, 광고비 상승이 되고 있지 않은 상황에서 A매체 광고비 상승은 B매체 광고비 감소로 이어지는 면이 있다. 중간광고 도입으로 인한 지상파의 광고비상승은 크지 않은 것으로 나타났다. 예를 들어, 방송협회는 지상파 중간광고 도입으로 연 1300억원 가량의 지상파 광고매출이 늘어난다고 추산하고 있다. 지상파의 광고수입을 올릴 수 있는 방안은 중간광고 도입이다. 이제는 정책적 판단이 필요한 상황이다. 아울러 전체 광고산업을 진흥시킬 수 있는 방안을 고민해야 할 시점이다. 그래서 전체 산업 크기를 키워 다양한 매체가 광고수익을 올릴 수 있도록 해야 할 것이다.



### 결합판매제도 개선도 고려해야

아울러 중간광고를 도입하기 위해 방송사 스스로 해야 할 일도 있다. 지상파의 공정성 확보가 선행돼야 한다는 것이다. 2016년 김재홍 방송통신위원회 부위원장은 △편성위원회 법정화 △각 부서별 공정성 모니터링 소위원회 운영 등을 중간광고 도입 조건으로 말했으며, 추혜선 정의당 의원은 공영방송 지배구조 개선이 중간광고 도입의 전제조건 이라고 말하기도 했었다. △공영방송 이사회 구조개선 △노사 동수 편성위원회 구성 등이 담긴 방송법 개정안, 방송문화진흥회법 개정안 통과가 선행돼야 한다는 것이다(미디어오늘, 2016). 이렇듯 방송사의 공정성 확보가 중요하다. 이를 위해서는 방송사의 공영, 민영 시스템의 구조가 분명히 선행되어 공영방송과 민영방송이 가야할 길이 명확히 되어야 민영방송에서는 중간광고가 도입될 근거가 될 것으로 본다.

한편, 광고산업을 키우기 위해 해야 할 일은 결합판매제도 개선이다. 결합판매는 코바코 독점판매 시절 ‘끼워팔기’를 법제화시킨 것이다. 미디어랩 결합판매 평균비율은 직전 회계연도 5년간(2009년-2013년) 결합판매 총매출

액을 미디어랩의 총 지상파 방송광고 매출액으로 나눈 비율을 의미한다. 이러한 제도는 광고주의 입장을 고려하지 않은 것이다. 자기가 원하는 광고시간대를 사기위해서는 원하지 않는 프로그램을 같이 사야하는 형편이다. 물론 이 제도를 통해 중소방송사를 지원하여 중소방송사들이 좋은 프로그램을 만들어내는 장점을 지니고 있다. 그러나 현재 지상파의 시청률이 계속 하락하고 있는 상황에서 결합판매제도를 개선해야 한다. 결합판매제도를 통해 지원받는 방송사의 경영 상황을 지속적으로 모니터링하여 이 제도를 통해 개선이 되고 있는지를 파악할 필요가 있다. 향후에는 결합판매를 단계적으로 축소해가며 중소방송사의 발전을 도모하는 제도적 방안을 마련하여 지상파의 방송광고가 발전해 갈 수 있도록 해야 할 것이다.

이와 같이 중간광고 도입, 결합판매제도 개선 등 방송광고를 활성화시키는 정책이 필요하다. 새로운 대통령도 나온 시점에 방송광고의 발전을 모색하는 새로운 정책들이 마련되었으면 하는 바람을 가져본다. 그리고 전체 광고산업을 진흥시키는 정책이 마련되어 매체간의 갈등을 줄였으면 한다. **KAA**

