

# SPECIAL THEME

Special Theme

본 내용은 지난 2003년 1월 한국광고주협회가 대통령직인수위원회, 문화관광부, 공정거래위원회, 국회, 민주당, 한나라당 등에 제출한 정책 제안서를 정리한 것이다.

## 방송 및 방송광고 선진화를 위한 정책 제안

### 방송 및 방송광고 선진화를 위한 8대 과제

#### 1 방송광고독점판매 대항제도 폐지

##### 현황

가) 지상파 방송사업자는 한국방송광고공사(KOBACO)와 KOBACO가 출자한 방송광고판매대행사를 통해서만 광고를 판매하도록 하고 있음

- 실질적으로 정부가 방송광고판매를 독점 대행하고 있는 형태임

나) 관련 법규 : 방송법, 한국방송광고공사법

##### 개선방안

KOBACO의 방송광고 독점대행 제도를 폐지하고 방송사와 광고주간의 자율적 광고거래를 보장함. 다수의 미디어랩간의 경쟁을 허용하고 광고요금은 시장에서 시청률을 반영하도록 자율화함

가) 방송법 개정을 통해 KOBACO의 방송광고 독점대행 폐지

나) 미디어랩 시장의 경쟁허용. 방송사가 자율적으로 미디어랩을 선택하도록 함

다) 광고요금을 자율화하여 시장에서 시청률이 반영되도록 함. 단 독과점요금은 일반적인 공정거래법을 적용하여 규제함

라) KOBACO의 독점권 소멸에 따라 현행 수탁수수료는 자동 폐지됨

##### 개선사유

가) KOBACO의 독점은 방송 및 방송광고산업의 발전 저해

- 방송광고의 수요자와 공급자간의 자유로운 시장거래를 원천적으로 봉쇄하여 광고산업의 자율성과 효율성을 저해하고 있음

- 정부의 광고시장개입은 정상적인 광고유통시스템을 차단하여 광고산업

발전을 저해하기 때문에 독점 폐지 및 경쟁체제 확립이라는 정부 경제정책에도 부합되지 않음

나) KOBACO 독점권의 위헌적 요소

- 민영방송의 광고영업권을 정부가 가진다는 것은 광고회사와 방송사의 영업권을 침해하고 헌법이 보장하는 계약자유의 원칙에도 위배되어 위헌적 요소가 있음

- 한국방송광고공사에 대한 사장 임명, 예산 승인, 업무 감독을 문화관광부 장관이 하도록 하고 있어 실질적으로 방송영업을 정부에서 관장하여 언론의 독립성 보장에 위배

- 무자본 특수법인으로서 인위적 독점사업을 허용하여 잠재적 시장 진입자에 대한 평등원칙 위반

- 지상파방송사업자가 광고료 14/100에 해당하는 금액을 KOBACO에 납부토록 하는 것은 민간방송사업자의 경우 헌법에서 보장하는 재산권 침해의 소지가 있으며 주주의 이익배당권을 침해하고 있음

## 2 방송광고사전심의제도의 사후심의제 전환

### 현황

- 가) 방송법에 의한 방송광고의 법적 사전심의의 의무화
  - 1987년 이후 계속된 정부 사전규제의 근간 유지
  - 2000년 통합방송법 이후 방송광고의 사전심의업무를 민간기구에 위탁할 수 있도록 함

나) 관련 법규 : 방송법 등

### 개선방안

방송광고에 대한 정부주도의 사전심의제도를 폐지하고 광고관련 주체들의 자율심으로 대체함. 허위과장광고는 공정거래법에 의해, 공익성저해광고는 방송위원회와 시민단체의 사후규제로 규제함

가) 현행 방송위원회 주도의 방송광고 사전심의제도 폐지

나) 방송사, 광고주, 광고회사 등 광고관련 주체들이 자율적으로 심의함

다) 허위과장광고는 공정거래법의 사후규제 대상으로 유지함
 

- 선정성, 폭력성 등 공익저해 요소가 큰 광고는 현재의 방송프로그램에 대한 규제와 동일하게 방송위원회와 시민단체의 사후규제 대상으로 하되 공익성 보호의 실효성을 높이기 위해 규제기준을 합리화하고 그에 따른 제재 조항을 강화함

### 개선사유

- 가) 위헌적 요소
  - 헌법에서 보장하는 언론 및 표현의 자유라는 측면에서 사전 검열은 위헌적 요소가 있음
  - 행정작용에 의해 可·不可를 결정함

으로써 표현규제를 사전에 차단하는 과도한 규제는 경제적 활동의 합리적 제한이라고 보기 어려움

나) 공정거래위원회와 방송위원회의 관할권 정리 필요

- 양 정부기관 모두 광고를 통한 경쟁질서의 왜곡 문제에 대해 중복적으로 관할권을 행사할 수 있고 그것 자체가 불필요하게 운영상 적용 기준의 모호함을 초래할 수 있기 때문에 법적 정리 필요

다) 방송법상 표현규제는 공익적 기준에 적합한가를 판단하는 것이어야 함

- 광고가 드라마나 오락 등의 타 프로그램의 내용보다 공익을 저해할 위험성이 높다고 볼 수 없으며 방송프로그램에 대한 규제와 마찬가지로 이는 사후 규제, 벌칙조항을 합리적으로 선택함으로써 효과적으로 방지될 수 있음

라) 사전 검열에 따른 사회적 손실을 줄여야 함

- 사전검열에 따른 광고산업의 비효율, 즉 광고제작 비용의 증대와 광고제작의 창의성 억제 등과 같은 사회적 손실 규모는 사전검열로 얻어지는 것으로 판단되는 사회적 이익과 비교할 수 없음

## 3 방송광고시간 규제완화

### 현황

가) 방송광고 시간, 횟수, 방법이 엄격하게 제한됨

- 프로그램광고 10/100, 토막광고 시간당 2회(3분), 기타 자막광고 등
- 중간광고는 스포츠중계 및 문화예술행사 중계외는 불가
- 총광고량은 시간당 10분(16.7%)임

나) 관련 법규 : 방송법

### 개선방안

현행 경직된 광고시간 규제를 완화하여 총 허용 광고시간내에서 광고의 자유로운 편성 허용

가) 현재와 같은 광고시간 총량은 유지하되 방송사에게 광고편성의 자율권을 보장하는 광고총량제를 도입함

나) 프로그램의 중간광고를 제한적으로 허용하여 프로그램 전후에 광고가 과도하게 집중되는 문제점 개선(예를 들어 30분당 30초 등. 이때 중간광고시간은 총 프로그램 광고시간에 포함)

### 개선사유

가) 방송광고발전을 위한 세계 유례없이 경직된 방송광고운영제도 개선 필요

- 방송광고운영제도의 경직성으로 인해 방송광고 수급상황에 탄력적으로 대처할 수 없음
- 프로그램 전후에 방송광고가 집중됨으로써 소비자의 광고에 대한 거부감이 증폭되고 있음. 이는 국가적으로도 손실임
- 광고 집중화에 따른 효율성 저하와 이에 따른 기업의 마케팅 전략에 손실 초래, 새로운 방송광고형식 적용에도 문제점이 있음

나) 방송발전을 위한 규제완화 필요

- 방송광고에 대한 경직된 규제로 인하여 방송프로그램 편성에 악영향을 주어 방송의 다양성, 차별성이 제한되고 있어 시청자의 불권리 침해
- 총량규제제도는 방송사의 자율적 광고편성권 확보와 디지털 재원 확보를 가능케 함
- 시청자는 방송광고량이 늘어나지 않는 범위에서 다양한 프로그램과 질 높은 방송을 시청할 수 있으며 광고분산에 따른 광고 기피 현상을 해소할 수 있음

# 4

## 방송발전기금 폐지와 전파료 징수

### 현황

- 가) 방송위원회에서 방송광고매출액의 6%범위 내에서 먼저 기금 징수토록 함. KBS, EBS는 MBC의 2/3
  - 한국방송광고공사가 설립된 1981년부터 약 20년간 조성해오던 '공익자금'이 통합방송법(2000년)이 제정되면서 방송발전기금으로 명칭이 변경되고 관리기구가 방송위원회로 이관됨
  - 방송발전기금은 방송, 문예, 언론 진흥사업에 사용됨
  - 기금징수는 KOBACO에 위탁
- 나) 관련 법규 : 방송법, 한국방송광고공사법 등

### 개선방안

현행 방송발전기금은 폐지하고 방송사에 대해서는 전파법에 규정된 전파사용료 납부의무를 적용함

- 가) 준조세 성격의 방송발전기금의 폐지
- 나) 방송사들은 전파사용의 대가로 전파법이 규정한 전파사용료를 납부함

### 개선사유

- 가) 방송발전기금은 잘못된 출발의 결과임
  - KOBACO의 설립과 KOBACO에 의한 기금징수는 1981년 언론통제를 위해 만들어진 잘못된 제도로부터 출발하고 있음
- 나) 기금징수 이유인 방송사의 독점이윤회수는 논리적으로 순임
  - 만일 독과점적 이윤이 발생한다면 공정거래법상 독과점 규제에 대체되는 것이 보다 타당함
- 다) 위헌적 요소
  - 특별부담금의 부과는 법상 '용도'로 표현된 특정과제와 의무부담 주체간 '특별하고 긴밀한 관계'가 형성되어

야 하는데 방송발전기금은 이를 벗어나고 있음

- 라) 전파의 배타적 사용의 대가는 전파법에 의해 전파료로 납부되어야 함
  - 정부가 방송사에 전파사용료를 징수하지 않는 이유는 KOBACO가 징수하는 광고대행 수탁수수료와 방송발전기금 징수 때문임
  - 따라서 KOBACO의 폐지는 전파료 징수 부활로 나타날 수 있음
- 마) 수혜자 부담 원칙에 위배되는 준조세는 폐지되어야 함
  - 규제기관인 방송위원회가 피규제기관인 방송사로부터 기금을 징수하여 운영자금으로 사용하는 것은 부당함
  - 필요한 방송발전자금은 정부예산이나 수혜자 부담원칙에 입각, 합리적 조달방안을 모색해야 함

# 5

## MBC, KBS-2의 민영화

### 현황

- 가) 전국네트워크를 보유한 5개 채널의 지상파 방송중 공영과 민영의 비율이 4대 1임
  - 공영 4개 채널 : KBS-1, KBS-2, MBC, EBS
  - 민영 1개 채널 : SBS
- 나) 관련 법규 : 방송법, 방송문화진흥회법, 한국교육방송공사법, 한국방송광고공사법, 전파법 등

### 개선방안

- 가) 전국적 네트워크를 보유한 5개 채널의 지상파 방송의 공영 대 민영의 구조를 현재 '4:1'에서 '2:3'의 구조로 개선함
  - 공영방송 : KBS-1, EBS
  - 민영방송 : KBS-2, MBC, SBS
- 나) 방송문화진흥회법을 폐지하고 MBC를 민영화함
- 다) KBS-2를 순수 민영방송으로 전환함

### 개선사유

- 가) 현재의 방송재원 구조는 실질적인 민영형태임
  - 공영방송 KBS-2와 MBC의 재원은 광고수입에 의존, 실질적 민영방송구조 형태임
  - 내용적으로는 민영방송형태이면서 형식적으로 공영을 유지함으로써 비용의 비효율적인 집행 등으로 경쟁력을 상실하고 있음
  - 공영과 민영방송의 확실한 자리매김으로 공영방송의 경우 공익기능을 더욱 강화시킬 수 있음
- 나) 방송환경의 급격한 변화
  - 디지털 기술의 진전에 따른 다매체 다채널의 무한 경쟁시대가 도래하고, 세계화, 개방화가 가속되는 현실에서 우리나라도 경쟁력 있는 방송을 위한 방송구조 개혁 필요

- 다) 방송프로그램 질 제고를 위한 경쟁체제 도입 필요성 제고
  - 방송민영화를 통한 경쟁체제 도입으로 여론독점의 문제점을 해소하고 시청자의 요구에 부응하는 프로그램의 고급화, 다양화 추구

# 6

## 공영방송의 경영 및 재원조달의 합리화

(KBS-2, MBC민영화 이후 공영방송의 경영재원)

### 현황

- 가) 공영방송의 재원은 수신료이며, 필요하다면 광고수입으로 충당토록 하고 있음
  - 수신료는 KBS에서 징수하고 있으며 일부를 EBS에 지원하고 있음
  - 광고는 현재 KBS-2에만 하고 있으며 KBS-1은 광고를 중지하였음
  - EBS 재원은 수신료 일부, 방송발전기금, 광고 등 임
- 나) 관련 법규 : 방송법, 한국교육방송공사법 등

## 개선방안

공영방송은 그 본래의 공익적 기능을 효율적으로 수행하도록 공익성 준수를 명확히 하며 구조조정 및 경영합리화를 추진하도록 함. 이를 전제로 수신료와 광고료를 통해 재원을 조달하도록 함

### 가) 경영

- 공영방송의 본래적 기능인 공익성 관련 프로그램 제공 준수 의무화
- 공영방송의 본래적 기능과 상관없는 사업부문 정리, 구조조정
- 비용최소화 등의 경영합리화 준수 의무화
- 공영방송이 정부의 영향을 받지 않도록 하기 위해 독립성, 전문성, 책임성을 갖춘 이사회가 실질적 의사결정기구가 될 수 있도록 제도화함

### 나) 재원

- 공영방송의 효율성 제고 인센티브를 위해 광고를 허용하고 독립성 보장을 위해 현행 수신료 제도를 유지하여 광고수입과 수신료로 재원을 조달하도록 함. 단 공영방송의 본래적 기능수행을 위해 광고수입이 수신료 수입을 초과하지 않도록 함

## 개선사유

### 가) 정치적 독립을 위한 수신료 제도 유지

- 공익성 실현을 위해 재원을 제공하는 이익집단들의 영향을 받지 않도록 공영방송이 직접 국민으로부터 운영재원 조달토록 함
- 영국, 일본, 프랑스, 독일 등 공영방송들은 권력과 자본으로부터 독립할 수 있도록 수신료 제도를 운영하고 있음

### 나) 공영방송 효율성 제고 인센티브를 위한 광고 허용

- 현실적으로도 물가상승에 따른 수신료가 매년 이루어 질 수 없기때문에 추가적인 재원조달 방안이 필요함
- 공영방송의 경영효율성을 높이고, 스스로 경영합리화를 추구할 인센티브를 갖도록 하기 위해 광고를 통한 재원 조달 필요

# 7 방송시장 진입규제 완화

## 현황

- 가) 대기업, 언론사, 외국자본의 방송 참여 엄격히 제한
- 지상파, 종합 및 보도채널, 위성방송 : 불가
  - 종합유선방송, 방송채널사업 : 제한적 허용
- 나) 관련 법규 : 방송법

## 개선방안

방송산업의 경쟁력 강화를 위해 소유규제를 포함한 진입규제를 완화함

### 가) 방송시장 진입규제 완화

- 대기업, 일간신문사, 통신사업자 등 특정인의 방송시장 진입 규제를 완화하여 시장 진입을 허용함
- 신문, 방송, 통신간 다각화 혹은 겸업 허용하여 복합미디어 육성

### 나) 언론의 집중화 방지 장치 마련

- 대기업, 신문사 등의 시장 진입을 허용하되 소유집중 방지를 위한 동일인의 지분을 제한하고 전체미디어 시장의 총 시장 점유율의 상한선을 설정하여 언론의 집중화를 방지함

## 개선사유

### 가) 헌법에 보장된 경제활동의 자유 제한의 문제점

- 현재의 특정인에 대한 기업활동 규제는 헌법에 보장된 경제활동의 자유를 제한하는 문제점이 있음

### 나) 복수소유, 겸영 등을 허용하여 규모의 경제 실현을 통한 국제 경쟁력 확보

- 방송산업은 규모의 경제로 인한 비용절감이 이루어지는 특징이 있고, 타매체와의 경쟁관계에 있기 때문에 오히려 '규모의 경제' 필요
- 상대적으로 비용이 많이 드는 공익적 성격의 프로그램인 뉴스 및 교양 프로그램 제작을 회피하지 않도록 경제력을 모을 필요가 있음

다) 미국, 일본, 독일, 영국 등 선진국의 소유제한 완화

- 통신수단의 발달과 채널의 다양성에 따라 많은 선진국이 소유제한을 완화하였음

# 8 방송통신위원회(가칭) 설립

## 현황

가) 현재 방송위원회와 통신위원회가 분리 운영되고 있음

나) 관련 법규 : 방송법, 통신법

## 개선방안

방송과 통신의 융합에 부응하는 독립규제기구로서 방송통신위원회를 운영함

가) 현재 문화관광부와 정보통신부 등으로 분산되어 있는 방송 및 통신산업에 대한 규제관련 정책을 일원화함

즉 방송위원회와 통신위원회의 규제기능을 통합하여 규제정책의 일관성 유지

나) 방송통신위원회의 전문성과 독립성을 보장하고 위원회의 결정이 실질적 구속력을 가질 수 있도록 함

## 개선사유

가) 통합적 규제기관의 설립과 위상 정립

- 방송통신기술의 혁신적 변화에 따른 뉴미디어의 원활한 진입을 촉진하고 방송산업의 경쟁력을 제고할 수 있도록 통합적 규제기관의 설립과 위상정립이 이루어져야 함

나) 행정, 규제정책의 일관성, 안정성, 효율성 제고를 위한 일원화

- 방송과 통신의 진흥정책은 문광부와 정통부의 업무 소관으로 남겨두고 이를 제외한 방송통신 관련 허가, 규제, 행정업무는 방송통신위원회로 일원화 필요