

DJ정부의 광고정책, 변화는 있되 발전은 없다

광고계 숙원 5년 끝다 결국 다음 정권으로

국민정부를 표방한 DJ정부의 지난 5년간의 광고정책에는 어떤 변화, 발전이 있었는가.

DJ정부 출범 이후 광고계에서는 방송광고 독점 대항 폐지, 중간광고와 총량제 실시, 광고사전심의 폐지, 방송발전기금 조성의 문제점 개선, 광고관련 규제 완화 등 광고계 현안 문제들에 대해 끊임없이 문제제기를 하고 개선을 요구해 왔다. 대통령직인수위원회 때부터 광고계가 건의하고 요구해온 일련의 문제들에 대해 5년간의 국정기간이 지난 지금 변화는 있었으되 발전에는 의문이라는 반응이다.

시민단체 반발로 표류중인 중간광고와 총량제

중간광고의 부활이야말로 광고계의 숙원사업이라는 것은 두말할 나위도 없다. 중간광고는 우리나라 방송 초기에 존재하다가 1974년 방송법 시행령에서 금지시킨 사항이다.

현재 광고계는 중간광고 도입에 있어 방송법 시행령에서 허용하고 있는 10/100 이내의 방송광고시간 중 일부를 프로그램 중간에 넣을 수 있도록 하자는 것

이다.

이러한 중간광고의 도입은 효율적이고 종합적인 광고전략을 가능케 하여, 광고산업의 체계화와 과학화에 이바지하고, 광고가 프로그램 전후에 집중되어 야기되는 재핑현상을 완화하는 한편, 방송광고의 분산을 유도함으로써 시청자의 광고에 대한 거부감을 해소, 광고 시청을 높일 수 있는 유일한 방안이다.

김대중정부 대통령직인수위원회는 97년 11월 중간광고의 환원을 시사한 바 있으나 시청자단체 등의 반

발로 지루한 공방이 아직도 계속되고 있는 실정이다.

광고계는 중간광고가 국제기준과 미래지향적 방송 광고 제도로 꼭 필요하나 제도 도입에 따른 부작용을 최소화하기 위해 우선 프로그램별 단계적 도입을 추진 하고 장기적으로는 업계 자율에 맡기는 것이 바람직하 다는 의견이다.

- 1998년 9월 : 한국광고단체연합회, 한국광고주협회, 한국광고업협회, 한국방송협회가 정부에 중간광고 환 원을 촉구하는 건의문 제출.
- 2000년 초 : 문화관광부는 방송법 시행령(안)에서 중 간광고를 가능케 하였다가 시청자단체, 일부 학회, 연 구자들의 반발로 철회됨.

방송광고총량제는 방송광고의 종류, 시간, 횟수, 방 법 등에 대하여 정부가 법률로 규제하지 않고, 단지 전 체 광고량을 정하여 그 구체적인 운영방법은 방송 사의 자율에 맡긴다는, 방송사의 자율편성권을 보장 하는 제도이다.

이 제도 역시 방송광고 시간을 늘리는 것이 아니라 현재와 같은 시간 안에서 단지 시간 분배와 길이를 조 절하는 것을 뜻한다. 이를 통해 자연스럽게 토막광고, 자막광고의 시간, 횟수, 중간광고의 허용 등이 진행될 수 있다.

- 2000년 방송광고선진화추진실무팀의 '방송광고 선진 화를 위한 기초연구' 보고서에서 방송광고총량제가 공 식적으로 제기됨. 이 제도를 통해 방송광고의 탄력적 시장기능이 회복되고, 방송광고의 수급 현황이 다소 해소될 것이며, 시청자에게 다양한 편성, 질 좋은 프 로그램 공급이 가능해짐.
- 2001년 10월 : 재정경제부는 스포츠산업의 활성화를 위해 방송광고총량제 도입을 검토하고 있다고 밝힘.
- 2001년 방송위원회는 방송정책기획위원회 보고서를 통해 방송광고총량제를 도입할 경우 시청률이 높은 시 간대와 프로그램에 광고가 집중 편성되고, 방송사는 프로그램의 질보다는 시청률 경쟁에 매진하게 될 가능

성이 있다고 우려를 표시함.

방송광고총량제는 대부분의 선진국에 시행되고 있는 선진방송광고운영제도로, 중간광고와 함께 과학적, 효 율적인 광고집행을 가능케 한다. 한편 탄력적인 방송 편성이 가능해져 프로그램의 질이 향상될 것이며, 현재 문제가 되고 있는 끼워팔기 등의 부작용도 완화될 것이 라는 게 업계의 시각이다.

방송법 개정, 광고사전심의 존속

광고심의와 관련 광고계에서 일관되게 요구해 온 것 은 사전심의제도의 폐지이다.

현대와 같은 다매체, 다채널 시대에 광고제도의 합리 성과 효율성을 고려할 때도 사전심의제도는 마땅히 폐 지되어야 한다. 광고의 사후심의로도 법적 규제는 얼마 든지 가능하며, 광고심의와 관련해서는 선자율, 후책임 의 규제정책으로 전환하는 것이 바람직하다는 시각이 지배적이다.

- 98년 3월 : 한국광고자율심의기구 주최로 열린 '방송 광고자율심의 어떻게 해야하나' 토론회에서 방송위원 회의 사전심의는 위헌 소지가 있어 폐지해야 하고, 광 고계 스스로의 책임 하에서 자율심의기구를 통한 사전 심의가 실시되어야 한다는 주장 제기.
- 98년 11월 : 한국광고주협회는 방송법 개정안 중 방 송광고 사전심의 조항에 대한 건의문을 정부에 제출. 방송광고 사전심의는 기업의 경제활동과 방송 발전 을 크게 저해할 것이며, 향후 한국에 진출하는 다국 적 기업에게도 불만 요인이 될 소지가 크기에 방송법 개정안 중 방송광고 사전심의 조항을 삭제하는 것이 바람직하다고 건의.
- 2000년 8월 1일 : 방송법 제103조 제2항에 의거, 방송위원회의 위탁을 받아 한국광고자율심의기구에서 방송광고의 사전심의 실시. 그러나 심의 규정은 여전 히 방송위원회의 그것이 존속되고 있어 방송위원회의 영향력 아래 심의가 이루어지고 있는 셈.

미디어렙 경쟁체제 미해결

광고계는 미디어렙 문제와 관련해 광고판매 행위는 철저한 민간경제영역이기에 경쟁체제 도입이 시급하며, 그 일환으로 한국방송광고공사의 독점적 광고대행제도는 하루빨리 폐지되어야 하고, 방송광고판매는 시장의 자율기능에 맡겨져야 한다고 일관되게 주장해 왔다.

미디어렙 제도와 관련, 지난 5년간의 정책 방향을 정리하면 다음과 같다.

- 98년 2월 : 공정거래위원회는 경제회생을 위한 규제 개혁 방안의 일환으로 광고공사의 독점대행제도를 폐지, 2000년부터 자유경쟁체제로 전환할 것을 결정.
- 98년 2월 : 대통령직인수위원회는 100대 국정과제에 방송광고제도 개선사항을 포함, 공사법 개정과 함께 2000년부터 경쟁체제 도입 추진을 밝힘.
- 98년 3월 : 규제개혁위원회 역시 우선추진과제로 광고공사의 독점대행제도 폐지 및 경쟁체제 도입을 추진
- 98년 8월 : 기획예산처는 133개 정부출현 위탁기관의 경영혁신 방안의 일환으로 한국방송광고공사의 독점 대행제도를 폐지, 2000년 1월부터 경쟁체제로 전환하며 한국방송광고공사를 방송광고 진흥사업을 주도하는 미디어렙의 하나로 전환한다는 등의 내용을 담은 계획을 마련했으나 백지화 됨.
방송광고 시장의 공정경쟁을 위해서라도 방송의 제작, 편성과, 광고영업의 분리를 제도화해 방송사의 직접적인 광고영업을 금지하고, 미디어렙에 대한 방송사 출자 등 방송사의 미디어렙 지배 또한 금지해야 한다고 주장.
- 98년 12월 ~ 99년 2월 : 방송개혁위원회는 한국방송광고공사와 광고제도 개선사항으로 공·민영간의 영업 영역을 구분하고, 2개의 공·민영 방송광고 영업 대행체제를 도입한 후, 2001년 이후부터 공·민영의 영업영역 구분을 폐지하자고 제안.

- 2000년 1월 12일 : 새 방송법이 제정되고, 같은 해 3월 13일 동 시행령이 제정되면서 '자상파 방송사업자는 한국방송광고공사 또는 대통령령이 정하는 방송광고판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없다. 다만 대통령령이 정하는 방송광고에 대하여는 그렇지 아니하다(법 제73 조 제5항)'
법 '제73조 제5항의 본문에서 "대통령령이 정하는 방송광고판매대행사" 라 함은 방송광고 판매대행을 위하여 설립된 주식회사로서 한국방송광고공사가 출자한 회사를 말한다(시행령 제59 조 제3항)'로 법규정이 명확해짐.

새로운 민영미디어렙을 제도적으로 뒷받침하기 위해서 문화관광부는 '방송광고판매대행등에 관한 법률(안)'을 제안했다. 그러나 이 법안이 지나친 규제라고 판단한 규제개혁위원회는 문광부에 다양한 방식의 도입에 따른 예측 결과를 제시해 줄 것을 요구했고, 이후 법 제정이 보류된 상황이다.

공익자금 방송발전기금으로 전환, 준조세 여전히 문제로 남아

한국방송광고공사가 설립된 1981년부터 조성해온 공익자금은 2000년 1월 새 방송법에서 방송발전기금으로 전환되었다.

공익자금 조성 초창기부터 조성자 따로, 수혜자 따로 인 문제로 개선 요구가 끊이지 않았던 방송발전기금은 2000년 방송위원회로 그 운영주체가 바뀐 후에도 여전히 광고계 지원은 뒷전인 상태이다.

방송발전기금의 가장 큰 조성원이 방송광고라는 점에는 누구도 이의를 제기하지 않을 것이다. 그러나 광고분야에 대한 지원은 총 11가지 지원분야 중 하나로 "방송광고 발전을 위한 단체 및 사업 지원"에 국한돼 있다.

현재 이 기금의 지원을 받는 단체는 한국광고단체연합회, 한국자율심의기구, 한국광고업협회 등이며, 1997년부터 광고산업 정보 인프라 구축을 위해 지속적으로 벌여온 광고정보센터, 그 밖의 광고산업 진흥을 위한 행사 및 조사연구사업에 지원되고 있다.

그러나 그 비율은 미비해 98년 5.5%, 99년 6.0%, 2000년 4.65%, 2001년 4.96%에 머물고 있고(자

방송광고정책과 관련 광고계가 오랜기간

그 필요성을 강조해온 중간광고와 총량제는

아직도 제자리걸음을 하고 있다.

방송법이 개정 되었음에도

광고사전심의 또한 여전히 존속하고 있고,

미디어렐의 경쟁체제 전환도 해결 과제로 남아있다.

방송광고를 통해 조성한

방송발전기금의 광고계 지원 역시

평균 5% 대를 넘지 못하고 있다.

바야흐로 국내 광고산업이 6조원대에 접어들었다.

정부의 광고정책 또한 광고산업의 규모에 맞게

선진적으로 발전해야 한다.

료: 한국방송광고공사), 2002년 역시 4%대 수준에 그칠 것으로 예상되고 있다.

광고회관 건립 추진, 광고계와 합의 못이뤄

광고계가 뜻을 모아 추진했던 광고회관 건립사업은 한국방송광고공사가 광고회관건설추진위원회를 구성해 추진 중에 있다.

광고계에서는 광고회관마저 정부 주도하에 광고계의 의견이 충분히 반영되지 않은 상태에서 추진되고 있다며 안타까움을 표시하고 있다.

처음 예정은 2002년도에 기공, 2005년 완공 예정이었으나 현재 일정이 지연되고 있는 상태이다.

표시광고 공정화에 관한 법률 제정

99년 7월에 표시광고 공정화에 관한 법률이 제정되었다.

이 법률안을 기본으로 2001년부터 허위, 과장광고

의 내용을 바로잡는 정정광고가 의무화되었다. '정정광고에 관한 운영지침'은 2002년 4월 1일 개정, 정정광고 부과대상은 확대, 정정문안은 완화하여 시행되고 있다.

또한 표시광고 공정화에 관한 법률안을 통해 허용되었던 비교광고도 2001년 9월 1일 '비교표시광고에 관한 심사지침'이 마련돼 확대 시행되고 있다. 세부지침이 마련된 것을 계기로 2001년 하반기에는 비교광고가 활성화되어 많은 관심을 끌기도 했다.

2001년 4월 1일에는 소비자 선택에 필요한 중요정보에 대해 사업자가 표시광고를 할 때 반드시 포함해야 함을 의무화하는 '중요한 표시광고 사항 고시'가 제정, 시행되고 있다.

고시적용 대상 업종은 부동산중개업, 학습교재업, 학원운영업, 증권투자업, 장의업, 체육시설운영업, 할인카드회원권운영업, 사진현상·촬영업, 화물자동차운수업, 완구업 등 기존 10개 업종에, 의류업, 가구업, 주방용품업, 귀금속·보석업, 자동차부품업, 투자자문·투자일임업, 건강식품업, 산후조리원운영업, 유치원·보육시설운영업, 공동주택업 등 10개 업종이 개정 후 추가되었다.

신문고시 부활

공정거래위원회는 신문업계의 자율정화 성과가 기대에 미치지 못해 99년 폐지되었던 신문고시를 다시 제정, 2001년 7월 1일부터 시행에 들어간다고 밝혔다.

신문고시는 신문판매, 신문광고, 시장지배적 지위남용행위의 금지 등의 조항을 바탕으로, 1차적으로 신문협회의 자율규약을 우선 적용하고 시정이 안될 경우 공정거래위원회가 시정 조치한다는 내용이다.

이 중 신문광고와 관련해서는 거래강제행위, 부당한 고객유인행위, 거래상 지위남용행위 등이 금지항목에 해당된다. ■ 취재·이수지