

# 방송광고 새 시대 개막, 시장경제 입각한 종합적 정책개선 필요



● 서법석 | 세시대 광고홍보역과 교수

한국방송광고공사의 독점적 방송광고판매에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 판정은 한국 현대 광고사의 새로운 시대를 열었다.

한국방송광고공사는 1980년 12월 31일 법률 제 3317호에 의해 무자본 특수법인으로 설립된 독점적 방송광고판매회사이다. 한국방송광고공사의 설립 목적은 공공에 봉사하는 방송광고 체제 정립과 언론 공익사업을 지원하고 방송문화 발전 및 언론인의 후생복지 증진에 기여함'으로 서술되어 있다. 그러나 실제적으로는 전두환 군사정권의 언론 길들이기를 위한 방편이라는 것에 대해 부정할 사람은 많지 않을 것으로 생각된다.

이러한 방송광고공사의 명목상의 설립 목적인 방송광고의 공공성은 멀티미디어시대로 변화되면서 주파수 자원의 희소성을 의미하는 공익개념인 수탁이론(受託理論)은 용도 폐기되어 버렸다. 또한 실제적인 목적인 언론 길들이기 기능도 민주화 과정을 거치면서 상당부분 약화되면서 설립 목적이 유명무실화 되었다고 할 수 있다.

그러나 역대 정권은 광고를 통한 방송통제와 더불어 방송발전기금이란 유혹적인 사탕을 맛보기 위해 방송광고공사 시스템을 지속적으로 유지해왔다.

방송광고공사의 독점적 영업으로 인한 부작용이 확대 재생산되면서 문제가 발생되자, 정부는 2000년 1월 12일(2007년 1월 26일 재개정) 방송법을 개정하면서 제 73조 5항에 '지상파방송사업자(지상파방송사업자와 방송채널사용계약을 체결하고 그 채널을 사용하여 지상파방송을 하는 방송채널사용자를 포함한다)는 한국방송광고공사 또는 대통령이 정하는 방송광고판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없다. 다만 대통령이 정하는 방송광고에 대해서는 그러하지 아니하다'라는 규정과 동법 시행령 제59조 제3항에 제73조 제5항의 본문에서 '대통령이 정하는 방송광고판매대행사라 함은 방송광고판매대행을 위하여 설립된 주식회사로 한국방송광고공사가 출자한 회사를 말한다'라는 규정을 마련하여 방송광고 독점을 일부 해소하려고 했다.

그 후 문화관광부는 2000년 2월에 공·민영 영업 구분을 전제로 하여 공영방송의 광고판매를 대행할 공영미디어랩과 1개사의 민영미디어랩의 광고판매를 위한 민영미디어랩을 허용하는 제한적 경쟁체제를 바탕으로 하는 '방송광고판매대행등에 관한 법률안'을 마련하였다. 이러한 법률안은 규제개혁위원회에서 2년간 한시적으로 방송광고판매대행사에 대한 허가제를 유지하고 2년 후 등록제로 전환하는 내용으로 수정 심의의결 하였으나, 문화관광부의 제심의 요구가 있었다. 이러한 과정에서 시민단체, 종교단체, 언론매체 등의 방송의 사회적 기능과 공공성을 감안하지 않는 시장경제 논리만의 접근이라는 강력한 비판을 받아 무산되었다.

방송광고판매대행에 관한 논의는 그 후 2005년에 들어 방송위원회에서 다시 논의되기 시작하면서 국회 문화관광위원회 소속 손봉숙 의원과 정병국 의원의 수정된 방송광고판매대행에 관한 법률안이 국회 법안소위원회에 상정되었으나 여야 간의 합의가 이루어지지 않아 무산되었다.

그 후 이명박 정권이 들어서면서 방송구조개편계획과 더불어 가시화되면서 2008년 10월 3차 공기업선진화방안'을 발표, 2009년 말까지 미디어랩 경쟁체제 도입을 발표하였다. 이러한 발표는 한국방송광고공사의 존립을 전제로 경쟁체제 방안을 마련하겠다는 것이었다. 그러나 한국방송광고공사, 종교방송, 지역방송, 시민단체의 조직적인 반발로 인해 이를 수행하기는 쉽지 않은 상태였다.

이러한 상황에서 광고계는 오랜 기간 동안에 방송광고공사의 광고시스템에 길들여져서 무감각한 상태였으며, 단지 방송광고제도 개선방안 건의문을 제출하는 수준에서 머물렀다.

그러나 국내 유일의 민간 방송광고판매대행사를 표방한 한국미디어랩은 2004년 12월 30일 방송법시행령 제 59조 제3항에서 제시한 대통령이 정하는 방송광고판매대행사라 함은 방송광고판매대행을 위하여 설립된 주식회사로 한국방송광고공사가 출자한 회사를 말한다'는 법적 근거를 토대로 한국방송광고공사에 출자 요청을 하게

되고, 이러한 요청이 거절당하자 부작위 위법확인 행정소송을 하여 고등법원에 계류중 소를 취하하였다.

그 후 2006년 3월 16일에 태평양미디어엔터테인먼트가 선이 방송법 제73조 제5항 및 방송법시행령 제 59조 제 3항이 위헌이라는 헌법소원을 제출하였고, 2008년 11월 27일 헌법재판소에서 헌법불합치 판정을 내림으로써 지난 28년간 지속되어온 전근대적이고 비민주적인 한국 방송광고공사의 방송광고독점판매제도는 사라지게 되었다.

2009년 12월 31일까지 방송광고 판매 대행을 경쟁체제로 전환하여야 한다.

헌법재판소는 공공성, 공익성을 담보한 제한적 경쟁체제의 방송광고판매회사를 제안했다.

헌법재판소가 한국방송광고공사의 독점적 방송광고판매에 대해 위헌을 결정한 근거는 한국방송광고공사가 출자한 회사에게만 지상파 방송광고 판매대행을 허용하는 것은 지상파 방송광고 판매대행 시장에 경쟁체제를 도입한 것이라고 볼 수 없다. 이러한 독점적 판매행위는 기본권 침해의 최소 침해성 원칙을 위반하고 있어, 결국 과잉금지원칙을 위반하여 청구인의 직업수행의 자유와 평등권을 침해하고 있다고 판단하였다. (헌법재판소 결정요약문, 2008)

헌법재판소는 사실상 위헌이나, 지상파방송의 방송판매가 무질서한 상태에 빠질 것을 우려하여 헌법불합치 결정을 하기로 하여 방송법 제73조 제5항과 방송법 시행령 제59조 제5항은 그 위헌성이 제거될 때까지 잠정적으로 적용하고 늦어도 2009년 12월 31일까지 개정하도록 강제하고 있다.

헌법재판소의 결정 이유의 요지에서 제안한 방송광고판매회사의 조건으로는 ① 방송의 공공성·공익성·다양성을 보장, 실질적인 제한적 경쟁체제 도입 ② 중소 방송국에 일정량의 방송광고를 제공 ③ 방송광고의 가격 상한성 제한 ④ 특정 장르, 특정 시청자를 대상으로 한 프로그램에 제작보조금 지원 ⑤ 방송사 출연금으로 공공적 성격의 프로그램에 제작보조금 지원 ⑥ 방송의 공익성·공공성을 해하는 영업을 할 경우 허가취소 등으로 제한하였다.