

필수 불가결한 방송광고 제도 개선 과제

문철수 | 한신대 미디어영상광고홍보학부 교수 moon@hs.ac.kr



기획재정부는 지난 연말 '2013 경제정책 방향'을 발표하면서 새해 경제성장률을 3%로 예측했다. 광고시장 규모는 경제성장률과 밀접하게 연계되므로 역시 3% 내외의 성장이 예상된다.

한편, 국내 광고시장의 경우 전체 시장 규모에서는 경제성장률과 연동되는 모습을 보여주고 있으나, 매체별로는 매우 다른 양상을 보여주고 있는데, 전통매체는 역성장 또는 정체되는 반면, 모바일과 인터넷 매체는 꾸준한 성장세를 나타내고 있다. 특히 지난 수십 년간 방송광고 시장에서 독점적 지위를 누리왔던 지상파 방송은 새로운 매체들의 출현으로 정체 내지 퇴보하는 상황에 처해 있다. 매체 환경의 변화에 따라 공공 미디어로서의 역할을 수행해 온 지상파 방송의 운영이 크게 위협받고 있는 것인데, 지상파 방송의 공적 역할 수행을 위해 안정적 재원 확보가 시급한 상황이다.

2013년 새해에도 글로벌 경기의 부진이 지속되어 국내 경제 및 광고시장의 전망이 밝지 않은 편인데, 광고업계에 따르면 지상파TV의 경우 금년보다 3~5% 정도의 역성장이 예상된다. 이러한 상황 속에서 침체된 광고산업을 진작 시키기 위한 방안의 하나로 지상파 방송광고 분야에서의 몇 가지 제도적 개선 방안을 논의해 보고자 한다.

방송광고 총량제 중간광고 도입 시급

첫째, 방송광고의 탄력적 운영을 위해 방송광고 총량제와 중간광고 도입을 제안한다.

현재 국내 전체 광고시장에서 지상파 방송의 점유율이 현저하게 감소한 것은 새로운 미디어의 등장으로 인한 시청자의 시청패턴 변화가 커다란 요인이다. 그러나 다른 한편으로는 방송광고 운영에 대한 비합리적인 규제가 매체의 효율성을 떨어뜨리는 역할을 했다고 볼 수 있겠다.

실제로 방송법 시행령에 의해 방송광고의 횟수, 시간, 광고량 등을 통제함으로써 방송편성과 광고편성이 획일적으로 정형화되어 광고주의 요구에 부합되는 탄력적인 운영이 어려운 실정이다. 이로 인해 현행 방송광고 규정에 의해 사용할 수 있는 전체 광고량인 16.7%도 모두 사용할 수 없으며, 작년의 경우 경기 침체의 여파로 광고주들이 선

택적 매체운영을 함으로써 전체 방송광고 가용시간의 10% 미만만이 사용되었다.

따라서 방송광고운영 방식의 변화가 시급하다고 할 수 있겠는데, 우선 지난 수년간 검토되었던 방송광고 총량규제가 도입되고, 중간광고가 재실시되어야 한다고 본다. 방송광고 총량제는 이미 미국, 유럽 등 대부분의 광고 선진국에서 시행되고 있으며, 심지어 사회주의 국가인 중국의 경우에도 중간광고를 포함한 방송광고 총량제를 운영하고 있다. 거의 전 세계에서 채택하고 있는 방송광고 총량제도를 우리만 외면함으로써 방송광고 시장에서는 심각한 수급 불균형 현상이 나타나고 있으며, 특히 광고주나 방송사들이 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다.

그러나 변화하는 방송환경에 대응하기 위해 제안된 방송광고 규제 완화 조치는 매번 사회적 합의를 도출하는 데는 실패해 왔다. 무엇보다 시민단체를 중심으로 제기된 시청권 훼손에 대해 이를 해소할 사회적 공감대를 만들지 못했기 때문이다. 따라서 정책 결정 과정에 있어 방송광고 총량제의 부작용에 대한 논의를 간과해선 안 될 것으로 본다.

방송광고 총량제 시행으로 인해 가장 우려되는 부작용은 역시 특정 시간대에만 광고가 편중되는 현상일 것이다. 광고총량제가 시행될 경우 광고 간격의 조정 문제, 1회 광고 허용량 문제, 프로그램별 제한적 허용의 문제, 프라임 타임대의 최대 허용량 문제 등은 우선적으로 고려해야 할 정책 사안이다. 이외에도 시청자주권 침해 문제, 시청률 경쟁 심화로 인한 프로그램의 질적 저하 문제, 광고의 빈번한 노출로 인한 소비문화 조장 문제, 어린이와 청소년에게 미치게 될 부정적 영향 등의 우려도 반드시 해소되어야 할 것으로 본다.

방송광고 규제 품목 현실적 합리적 완화 조치 필요

둘째, 방송광고 규제 품목에 대한 제한 완화 조치를 들 수 있다.

방송광고는 방송사업자의 주요한 운영 재원일 뿐만 아니라 관련 산업의 공정 경쟁 및 시장 활성화에 기여하고 있으며, 광고주인 기업의 경영에 있어 필수 요소라는 점에서 방송광고의 제한은 공익을 위해 불가피하다고 인정되는 경우에 한해 공익과 사익이 조화를 이룰 수 있는 수준에서 이뤄져야 할 것으로 본다. 이러한 측면에서 볼 때, 그동안 수돗물 공급정책에 지장을 초래한다는 취지하에 금지해 왔던 먹는 샘물(생수) 광고가 금년 1월 1일부로 지상파에 허용된 것은 매우 고무적인 조치라 볼 수 있겠다.

그러나 여전히 조제분유, 조제우유, 젓병, 젓꼭지 등은 방송광고 금지 품목으로 묶여 있다. 현재 세계 최하위 출산율을 나타내고 있는 상황에서 이러한 필수적인 육아용품에 대한 규제가 과연 존치해야 하는지에 대해 의문을 제기하는 광고인들이 많은데, 광고 허용으로 육아제품 시장 활성화를 유도해야 한다는 지적이 대두되고 있다.

시청자들의 경우 분유 광고에 이미 노출되어 있는데, 현재 광고 중인 분유 제품들은 조제분유가 아닌 6개월 이상 된 영아를 대상으로 하는 '조제식 분유'이다. 조제분유와 조제식 분유의 결정적 차이는 유당 함량인데, 조제분유는 유당 함량이 60% 이상인 '모유 대용품'이고, 조제식 분유는 유당함량 60% 이하인 영양 보충식으로 '이유식' 개념이다. 결국 모유 수유 권장 차원에서 조제분유 광고가 불허되는 것인데, 이처럼 광고 품목 제한 규정을 통해 강제화시킬 필요가 있는 것인지 의문이다.

한편, 작년 9월 보건복지부는 주류광고에 대한 규제를 대폭 강화하는 내용이 포함된 국민건강증진법 전부개정법률안을 입법예고했다. 이는 술 소비가 증가하고 과음으로 인한 사회적 경제적 부담이 국가발전을 저해한다는 지적이 계속됨에 따라 정부가 주류에 대한 규제 강화에 적극적으로 나선 것이라고 해석할 수 있겠다. 그러나 주류광고가 일련의 사건들에 대해 직접적으로 영향을 미쳤다는 정확한 근거 없이 광고에 대한 규제를 강화함으로써 해당 산업의 마케팅 활동을 위축시키게 될 것이라는 우려의 목소리도 높다. 특히 미성년자가 볼 수 있는 프로그램 전후에는 광고가 전면 금지된다는 조항이 있어 광고집행에 상당한 어려움을 겪을 것으로 예상된다.

또한 이번 개정안이 내포하고 있는 제한 범위가 광범위해 지상파 방송에서 17도 이하의 주류도 광고를 거의 할 수

없게 되어 업계 추산 연간 300억 원 이상 지상파 방송광고 시장이 타격을 받게 될 것이라는 예측도 나오고 있다. 근본적으로 주류광고는 음주 행위를 조장하기 위한 것이라기보다 브랜드 이미지 구축과 제품 홍보를 목적으로 하는 건전한 기업활동의 일환으로 볼 수 있다. 아울러 현재 스마트 미디어를 활용해 다양한 영상 콘텐츠를 접촉하는 상황에서 청소년들의 건전한 음주문화 형성을 위해 광고 금지라는 ‘네거티브 방식’보다는 이들을 대상으로 현명한 음주문화 습관을 만들도록 교육하는 ‘포지티브 방식’으로의 변화가 필요할 것으로 본다.

결합판매 금지하고 간접광고 협찬 규정 명확히 해야

셋째, 지상파 방송광고의 연계판매에 대한 지적이다.

작년 2월 공포된 <방송광고 판매대행 등에 관한 법률>에서는 KOBACO와 미디어크리에이트가 지상파 방송 3사의 광고를 지역 지상파 방송 및 중소 지상파 방송 광고와 결합판매하도록 의무화해 원활한 광고 판매를 어렵게 하고 있다. 이는 기존의 방송광고 판매에 있어 비정상적 관행이었던 ‘끼워 팔기’를 정부에서 합법화해준 것으로 광고주, 광고대행사, 지상파 방송사들의 불만을 사고 있다. 물론 상생의 차원에서 독자적 생존이 어려운 지역 지상파 방송 및 중소 지상파 방송에 대한 지원의 취지는 어느 정도 이해되지만, 건전한 방송광고 시장 형성에 많은 지장을 주는 것이 사실이다. 향후 결합판매 규정에 대한 정비와 함께, 지역 및 중소 방송사들이 자생할 수 있는 궁극적인 제도적 장치가 마련되어야 할 것으로 본다.

마지막으로 현재 시행 중인 간접광고 활성화에 대한 제안이다.

국내에서 간접광고의 경우 법적 근거는 마련되어 있으나, 아직 제자리를 찾지는 못했다는 평가이다. 우선 협찬과 지와의 중복적 개념이 문제가 되고 있다. 간접광고가 합법화된 이후에도 간접광고와 협찬고지의 기능상 유사성이나 협찬과 간접광고에 대한 비대칭 규제, 그리고 외주제작물의 경우 광고주체인 방송사와 외주제작사간 간접광고료 분배에 대한 이견 등 여러 가지 문제들이 제기되고 있어 아직 실용적인 광고 방안으로 안착되지 못하고 있다.

또한 현행 방송법 시행령에서는 ‘방송분야 중 오락과 교양 분야에 한정하여 간접광고를 할 수 있다. 다만, 어린이를 주 시청대상으로 하는 프로그램과 보도·시사·논평·토론 등 객관성과 공정성이 요구되는 방송 프로그램의 경우에는 간접광고를 할 수 없다’고 규정하고 있다. 그러나 실무적 차원에서 볼 때, 오락과 교양을 명확히 구분하기 힘든 혼성적 장르가 많이 등장하고 있다. 특히 다양한 시청자를 유입하기 위해 오락과 교양 장르를 보도나 시사 장르와 혼합하는 등 소위 탈장르적 프로그램이 빈번히 발생하는 방송 현장에서 이러한 포괄적인 기준은 제작진의 주관에 의해 적용될 가능성이 높기 때문에 현실성을 고려한 하위 장르에 대한 기준이 마련되어야 할 것으로 본다. 이외에도 간접광고와 협찬관련 제작 주체의 인식 제고를 위해 교육 및 제도작업과 함께 관련 주체가 협의하고 논의할 수 있는 장을 마련해 간접광고 및 협찬 등에 대한 심의 가이드라인을 제정할 필요성이 대두되고 있다.

앞에서 제시한 이러한 제도적 보완은 방송사, 광고주, 시청자 모두에게 이익이 되는 방향을 전제로 시작되어야 할 것이다. 물론 모두에게 고른 혜택이 돌아갈 수 있는 제도를 만드는 것은 현실적으로 어려울 것이므로 어느 정도의 희생을 감수한 절충 방안이 마련되어야 할 것으로 본다.

따라서 향후 지상파 방송광고가 보다 효율적이고 합리적인 운영제도를 갖출 수 있도록 정부, 학계, 업계 모두 함께 공론화를 통해 여론을 수렴하고 시청자들과 시민단체의 동의를 얻어야 할 것이다. 아울러 대안 모색을 위해서는 다양한 요인들을 고려한 심도 있는 연구가 필요할 것으로 보는데, 우선적으로 이해 관계자들간 상생의 신뢰감이 전제되어야 할 것으로 본다. **K A A**