

'어린이 식생활안전관리 특별법' 시행령
제정에 대한
건의 의 문

2008. 11. 20

(사) 한국광고주협회

특별법, 시행령(안) 내용 및 건의문 핵심 내용

1. 어린이식생활안전관리특별법 제정 과정

- 1) 2007년 백원우 의원(민주당)에 의해서 발의
- 2) 올해 2월 정기국회에서 통과됨(여야가 쟁점, 삼성특검, 예산 등 핵심쟁점을 제외한 기타 법안에 대해서는 일괄 통과되는 분위기에 묻혀서, 업계의 반대에도 불구하고 통과됨)
- 3) 11월 19일, 보건복지부에 의해 시행령 입법예고됨.

2. 업계가 우려하는 주요 법안의 핵심 내용

- 1) 시행령(안) 제8조에는 어린이의 비만을 유발할 수 있는 '고열량저영양' 식품은 오후 5시 ~ 9시 동안 광고를 못하도록 되어있음.
- 2) '고열량저영양'식품의 기준은 1회 200Kcal, 당 13g, 포화지방 3g이며, 이는 식약청 고시에 포함될 예정이며, 식약청의 시뮬레이션결과 전체식품의 약 20%의 제품이 이에 해당된다고 함.

3. 업계의 우려

- 1) 최근 일련으로 터진 먹거리 문제와 멜라민 파동 등으로 식품업계의 위기 지속, 경영악화에 대한 우려 가중
- 2) 특히, 해외기업(국내는 마케팅법인만 존재하는 곳도 있음)의 경우 국내 기업보다 우려치가 높음.
- 3) 광고를 금지한 어느나라에서도 광고금지 이후 비만을 감소된 나라는

한군데도 없음.

- 4) 지상파 방송3사, CATV는 경영 악화, 2008년 적자예상(금년 10월 방송 광고판매 전년대비 -20% 역성장)
- 5) 2007년 지상파 식음료광고비는 3700억, 식약청시물레이션 결과 20%라고만 따져도, 대략 800억, CATV까지 합하면 방송광고비 총량은 대략 800억 ~ 1,000억 정도가 될 것으로 추산됨.

4. 결 어

- 1) 불황의 골이 깊어지고 있는 가운데, 경기진작을 위해 현재 정부는 경제성장을 저해하는 많은 규제를 철폐해 기업이 경쟁력을 가질 수 있는 정책을 펼치고 있습니다.
- 2) 이번 광고금지 조치로 식품관련 시장은 더욱더 침체일로를 걸을 수밖에 없고, 식품업계의 경영악화는 고용불안, 실업증가, 투자감소 등으로 이어질 수 있습니다.
- 3) 어린이비만의 원인이 다양하고(운동부족, 식단 불균형 등), 이에 대한 해결방법(학교, 가정, 사회 모두의 책임감 있는 노력, 교육 등)이 있음에도 불구하고 전적인 책임을 식품을 만드는 기업에게만 전가하는 것은 부당합니다.
- 4) 어린이 비만(한국 12%) 뿐만 아니라 성인 비만(약 35%)도 문제이며, 이를 해결하기 위한 보다 적극적인 방법을 모색해야합니다. 다양한 체육프로그램을 개발하고, 가정과 학교에서 비만과 관련된 교육프로그램도 만들고, 관련업계는 다양한 사회환원을 통해 건강한 사회를 만드는 공동의 노력이 필요합니다.

I. '어린이 식생활안전관리 특별법 시행령(안)' 주요 문제 조항

□ 광고의 제한 및 금지(특별법 제10조, 시행령(안) 제8조)

< 특별법 >

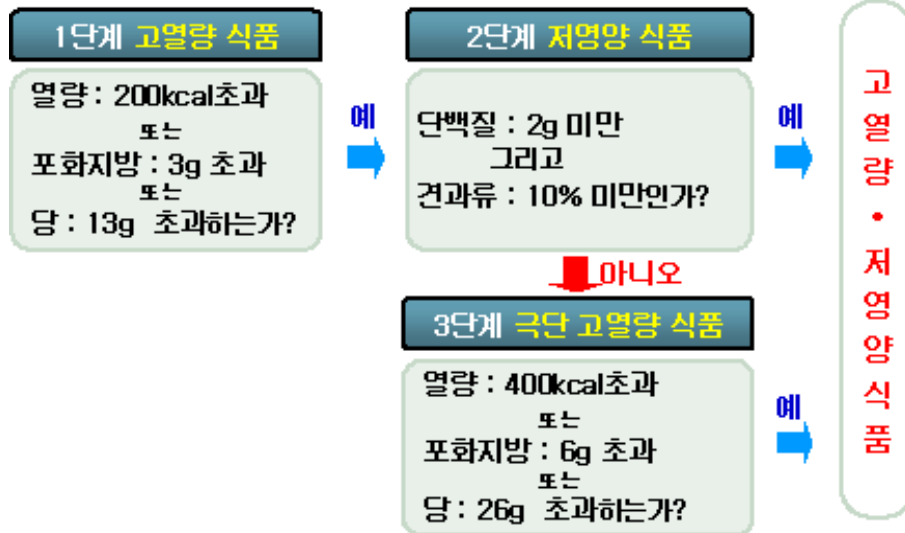
- 제10조(광고의 제한·금지 등) ① 어린이 기호식품을 제조·가공·수입·유통·판매하는 자는 방송, 라디오 및 인터넷을 이용하여 식품이 아닌 장난감이나 그 밖에 어린이의 구매를 부추길 수 있는 물건을 무료로 제공한다는 내용이 담긴 광고를 하여서는 아니된다.
- ② 식품의약품안전청장은 어린이 기호식품을 제조·가공·수입·유통·판매하는 자가 '방송법' 제2조제1호가목의 텔레비전방송을 이용하여 고열량·저영양 식품을 광고하는 경우 그 광고시간의 일부를 제한하거나 광고를 금지하게 할 수 있다.
- ③ 식품의약품안전청장은 제2항에 따라 광고시간의 일부를 제한하거나 광고를 금지하고자 하는 경우 그 대상이 되는 고열량·저영양 식품을 정하여 고시하여야 한다.
- ④ 제2항에 따라 광고가 제한되는 시간, 그 밖에 제한 및 금지와 관련된 필요한 세부사항은 대통령령으로 정한다.

< 시 행 령(안) >

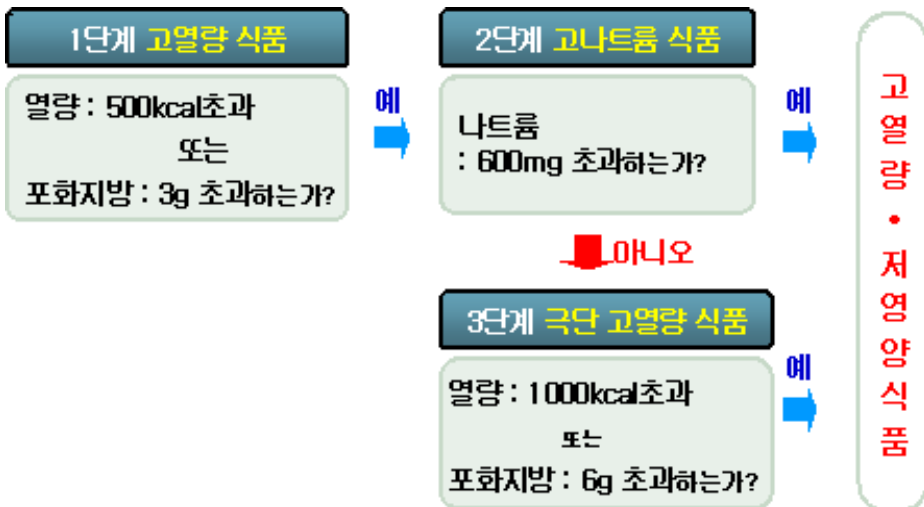
- 제8조(광고시간 제한 등) ① 법 제10조제2항에 따라 고열량·저영양 식품의 텔레비전 광고를 제한하는 시간은 오후 5시부터 오후 9시까지로 한다.
- ② 식품의약품안전청장은 제1항에 따른 텔레비전 광고제한 시간 이외에도 만화, 오락 등 어린이를 대상으로 하는 프로그램의 「방송법」 제73조제2항제2호에 따른 중간광고에는 고열량·저영양 식품의 광고 금지를 명할 수 있다.
- ③ 식품의약품안전청장은 제1항에 따른 텔레비전 광고제한 시간 이외에도 어린이의 잘못된 식생활 습관을 조장하는 광고 등을 하는 자에 대하여 해당 광고의 내용 변경 또는 광고 금지를 명할 수 있다.
- ④ 제3항에 따라 광고의 내용 변경 또는 금지를 명하고자 하는 경우에는 어린이식생활안전관리위원회의 심의를 거쳐야 한다.

□ '고열량저영양' 식품의 기준

1. 간식용



2. 식사용



==> 전체식품의 약 20%가 해당될 것으로 예상

II. 시행령(안)에 대한 주요 의견

1. 광고는 헌법 제15조 및 제21조에 근거한 직업수행의 자유 및 표현의 자유가 발현되는 영역이자 기업경영활동의 중요한 한 축으로서, 예외적인 경우를 제외하고는 모든 기업에게 보장되어야 하는 중요한 권리입니다.

□ 광고는 소비재를 생산, 판매하는 해당기업에서는 마땅히 보장받아야 하는 중요한 마케팅 활동의 기본 수단입니다.

□ 광고는 새로운 제품에 대한 다양한 정보를 제공하여 소비자의 알 권리를 신장하고, 기업간 경쟁을 유발하여 소비자에게 가격인하 등 다양한 혜택을 주는 장점을 가지고 있습니다.

□ 또한 광고는 방송, 신문, 잡지, 라디오, 케이블TV, 온라인, DMB 등 다양한 매체와 언론의 주요 운영 재원으로써 국민들에게 다양한 정보를 신속하게 접할 수 있는 뉴스 생성의 원천입니다.

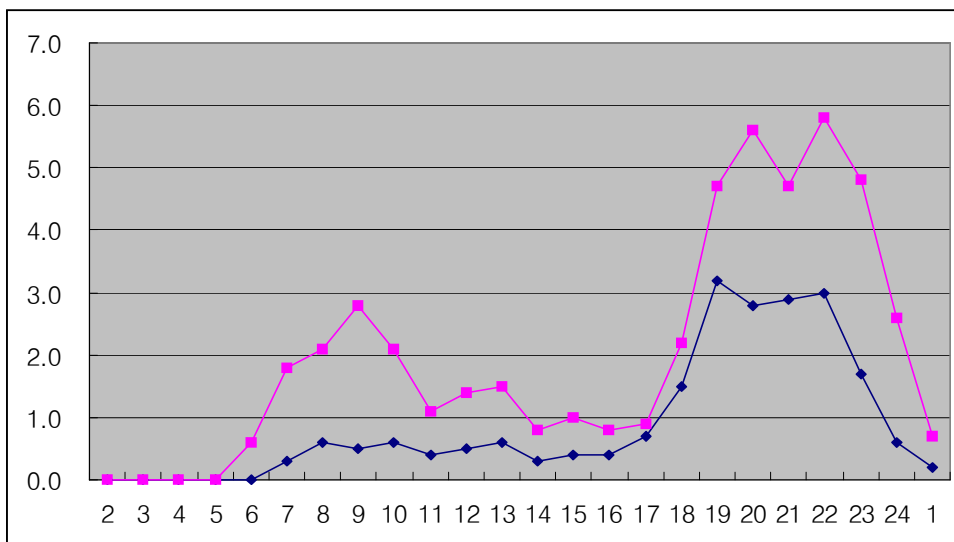
□ 세계적으로 상업언론으로서 광고의 위상이 커지고 있고, 광고의 자유에 대한 목소리도 커지고 있습니다. 현재 국내에서는 방송광고 사전심의 폐지, 장례업, 의료광고, 변호사, 법무사 등 전문직 서비스 등의 광고 제한이 철폐되는 등의 움직임이 감지되고 있습니다.

□ 물론 담배, 술, 사행성 조장사업 등과 같이 사회에 미치는 영향이 큰 경우는 사회적 합의가 이뤄진 범위 내에서 제한을 할 수는 있습니다. 그러나 이 경우에도 해당 제품의 유해성에 대한 과학적인 검증이 선행되고, 기업의 자율규제를 먼저 하는 것이 일반적입니다.

□ 기업의 광고활동에 대한 법적 규제는 헌법재판소가 그 결정예(헌법재판소 2005. 10. 27. 선고 2003헌가3 결정 등)를 통하여 이미 선언한 바와 같이 헌법 제15조 및 헌법 제21조에 의하여 보장되는 직업수행의 자유 및 표현의 자유에 대한 침해가 될 수 있으므로 헌법 제37조에 따라 과잉금지의 원칙이 적용되어 특히 신중을 기해야 한다는 점도 참고해 주시기 바랍니다.

2. 오후 5시~9시는 어린이(국제기준에 따라 13세 이하로 기준 설정)가 부모님과 함께 TV를 주로 시청합니다.

- 전체 공중파TV(방송3사) 어린이 시간별 시청율은 최고 3.2%(19시~20시)이며, 전체 프로그램 일일 평균시청률은 1.0%이며 광고시청율은 이보다 낮은 0.6% 정도에 그치고 있습니다. 물론 성인보다도 광고시청율이 낮습니다.
- 또한 13세 이하 어린이의 시청율을 시간별로 나눠보면 성인들과 거의 흡사한 흐름을 보이고 있습니다. 실제 어린이 평균시청율인 1% 이상의 흐름을 보이는 시간대는 6시대 ~ 11시대 까지이며, 어린이 혼자 보기보다는 부모님과 함께 프로그램을 시청하는 경향을 보입니다.



<시간별(KBS2기준) 시청율 | 분홍:13세이상, 청색:13세 미만>

- 방송사의 경우 어린이 시간대를 오후 4시 ~ 6시로 정하고, 이에 맞게 프로그램을 편성하고 있습니다.

3. 광고금지는 방송사의 경영에 어려움을 줘, 프로그램의 질이 하락할 수 있습니다.

- KBS를 제외한 SBS, MBC, CATV는 모두 광고수입으로 운영됩니다. 프로그램 앞뒤에 붙는 광고는 전파료와 프로그램제작지원비의 명목으로 징수가 되며, 이 광고료로 실제 국민들이 시청하는 프로그램이 만들어집니다.
- 인터넷, DMB, IPTV등 다양한 뉴미디어의 발전과 국가경기 침체로 현재 지상파 방송사의 광고수익은 현격히 줄어들고 있고, 2007년부터 적자가 누적되고 있습니다. 방송사가 어려워짐에도 불구하고, 방송법에 명시된 편성비율에 맞춰 해당 프로그램들이 제작되고는 있지만, 이런 상황이 지속될 경우 어린이 관련 프로그램의 질은 떨어질 수 밖에 없습니다.
- 2007년 지상파 식음료광고비는 3700억, 식약청시물레이션 결과 20%라고만 따져도, 대략 800억, CATV까지 합하면 방송광고비 총량은 대략 800억 ~ 1,000억 정도가 될 것으로 추산됩니다.

4. 과도한 광고금지는 성인들의 시청권을 방해할 수 있습니다.

- 현재 지상파방송사들은 자체적으로 오후 4시 ~ 6시를 어린이 주시청시간대로 정하고 이 시간에 어린이 관련 프로그램을 집중편성하고 있습니다. 그 외의 시간대는 성인들을 위한 프로그램으로 구성됩니다.

□ 일부 어린이가 비만을 일으킬 수 있는 TV광고에 노출될 수 있다라는 우려로 성인 국민이 볼 수 있는 시청권을 침해할 수도 있습니다. KBS를 제외한 기타 방송의 경우 방송프로그램 제작은 전적으로 광고에 의존하기 때문입니다.

5. 현재 방송광고는 한국방송광고공사(KOBACO)라는 국가기관에 의해서 독점적으로 판매가 되며, 이번 귀부처의 광고시간 제한은 관련 기업의 광고비 부담을 가중시키며, 타 업종과의 형평성에 어긋납니다.

□ 다양한 뉴미디어의 등장과 국민의 생활패턴의 변화로 지상파 시청율이 점차 하락하고 있는 가운데, 지상파 시청율 시간별 흐름대에서 본바와 같이 저녁 6시대에서 11시대까지입니다. 이런 상황에서 이번 광고금지 제한으로 해당 업종은 저녁 9시 ~ 11시까지, 고작 2~3시간 밖에 광고를 할 수 없습니다.

□ 국내 지상파 방송광고는 시급(SA, A, B, C 등) 단위로 판매가 됩니다. 저녁 9시 이후는 가장 비싼 SA시급으로 분류가 되며, 관련 기업들은 가장 비싼 광고시간대를 구매해야하기 때문에 기업의 광고비 부담은 가중될 수 밖에 없습니다.

□ 또한 국내 방송광고시장은 한국방송광고공사(KOBACO)에 의해 독점적으로 판매가 되고 있으며, 실제 SA+A+B+C 등 다양한 시급의 프로그램들을 연계하여 패키지로 판매되고 있어, 기업간 형평성에도 어긋날 수 있습니다.

□ KOBACO는 일반적으로, SA시급의 프로그램만을 판매하지 않습니다. 이

번 광고제한 업종의 경우 SA시급의 프로그램만 골라서 구매할 수 없는 시스템입니다. KOBACO는 현재 방송광고판매율이 낮아지면서 잘팔리는 좋은 시간대의 프로그램과 안팔리는 시간대의 광고를 패키지로 구성해 판매하고 있어 이번 광고제한 업종의 기업들은 광고구매에 큰 어려움을 겪게 될 것은 명확한 사실입니다.

6. 어린이 기호식품 광고 금지를 시행한 나라에서조차, 정확한 효과 연구가 나오지 않았으며, 일부 국가에서는 시행 전과 후의 변화가 전혀 없는 것으로 밝혀졌습니다.

□ 현재 어린이 광고와 관련하여 빠른 움직임을 보이고 있는 지역은 유럽이며, 대표적인 곳이 스웨덴, 네덜란드, 캐나다의 퀘벡주입니다. 스웨덴은 1990년 초반부터 어린이 기호식품 광고를 금지하고 있으며 식품관련 광고비중이 전체광고비의 21%(한국의 경우 약 9%로 매우 낮음)로 유럽 내 타 국가와 대비하여 낮은 수준입니다. 반면, 덴마크와 프랑스 등 식품광고 비중이 높은 나라와 스웨덴 모두 어린이 비만율이 18%로 나타나고 있습니다.

□ 캐나다 퀘벡주의 경우 1990년 이후 어린이 광고를 금지하고 있으나 어린이 비만율은 캐나다 내 다른 지역과 비슷한 수준이며, 심지어 1987년 비만율이 13%에서 1998년 20%로 증가하였습니다.

□ 그러나 네덜란드의 경우 식품광고 비중이 아주 높음에도 불구하고 어린이 비만율은 14%로 낮게 나왔으며 지난 15년 동안 비만율은 별다른 변화없이 비슷한 수준을 보이고 있습니다. 스웨덴 어린이의 30%, 캐나다 퀘벡 어린이의 70%가 충분한 운동을 하지 않고 있으며, 네덜란드의 청소년들은 유럽 내에서도 가장 운동량이 많은 것으로 나타났습니다.

□ 이와 같이 광고금지를 시행한 나라에서 비만율이 낮아지는 효과를 보기는 힘들었으며 오히려 비만율은 어린이들의 운동습관과 훨씬 더 밀접한 관련이 있었음을 알 수 있었습니다.

□ 따라서, 어린이 기호식품에 대한 광고를 법적으로 금지하는 것은 그 입법 목적을 달성하는 데에 있어서 적절한 수단이 되지 못하고 헌법상 보장된 표현의 자유 등 다른 기본권과의 균형을 해한다는 점에서 과잉금지의 원칙을 규정한 헌법 제37조에 위반될 소지마저 있다 할 것입니다.

7. 광고를 금지/제한하는 내용의 법안 자체는 물론이고 해당 법안의 내용 중 일부에서도 위헌의 소지가 발견됩니다.

□ 고열량 저영양 등의 기준이 불명확하고 모호하여 기업간 형평성, 법적 안정성을 해칠 수 있다는 점에서 미국 뿐 아니라 우리나라에서도 법령의 위헌 여부를 가리는 기준으로 원용되는 이른바 'Void for Vagueness' 원칙 또는 'The Overbreadth Doctrine'에 위반될 소지가 있습니다.

□ 식품 등의 광고 등에 대한 규제는 식품위생법, 방송을 통한 어린이 대상 광고에 대한 규제는 방송법에 근거한 방송광고심의규정 등에서 현재 그 규제가 이루어지고 있음에도 다시 법안 제10조를 통하여 광고매체 및 마케팅 방식을 규제하는 것은 입법 목적을 달성하기 위한 방법의 적정성, 수단의 필요성을 구비하지 못한 것으로 기본권 제한에 있어 적용되어야 하는 헌법 제37조의 비례의 원칙에도 반하는 것으로 평가될 수 있습니다.

Ⅲ. 현재의 상황에서 광고를 제한, 금지해서는 안되며, 관련 식품을 생산, 제조, 판매하는 관련 업계에서 '어린이 건강'을 위한 자율적인 노력을 하도록 유도해야 하며, 가정, 학교 등 사회 전체가 관심을 기울여야 합니다.

□ 어린이 비만 문제는 다양한 원인에서 발생되고 있으며, 칼로리가 높은 식품을 제조하는 업체의 전적인 책임이 아닌 사회 전체의 책임입니다.

□ 광고는 소비자에게 정보를 제공하고, 해당 업종내 기업간 경쟁을 유도해 소비자가 얻는 Benefits은 늘어나게 되며, 소비재 사업을 영위하는 기업들의 제품 판매를 위한 마케팅, 프로모션 활동의 기본 조건으로서 헌법이 보장하고 있는 표현의 자유 및 직업수행의 자유에 맞는 행위입니다.

□ 해외 선진국의 경우 대부분 어린이 기호식품에 대한 광고 제한은 법으로 정하기 보다는 식품업계 스스로의 자율규제나 윤리강령을 통해 이뤄지고 있습니다. 규제를 하더라도, 특정 기호품에 대한 규제가 아니라, 광고 제작에 있어 가이드라인을 정해 아이들에게 과도한 마케팅메시지가 전달되지 못하도록 하거나, 특정 문구를 삽입하도록 해 광고자체를 차단하기 보다는 현명하고 올바른 방법으로 정보를 접하도록 유도하고 있습니다.

□ 기업의 경제활동의 한 분야인 광고에 대해, 어린이 비만의 책임을 전가시키는 것은 부당한 처사이며, 향후 관련 기업은 경영상황은 매우 악화될 수 있습니다. 사회적으로 웰빙, 건강 트렌드가 형성됨에 따라 국내 식품업계 또한 2002년 이후로 침체일로를 걷고 있습니다. 이와 같은 상황에서 식품업계에 치명적 영향을 줄 수 있는 광고제한 조치, 나아가 광고금지 조치라는 극단적인 법적 규제를 가해서는 안됩니다.

□ 합법적으로 생산되는 제품의 마케팅을 위해 광고에 대한 제한은 있어서는 안됩니다. 광고는 소비자에게 상품에 대한 다양한 정보 제공을 하고, 이를 통해 기업간

경쟁이 이뤄지고, 질높은 상품이 지속적인 생산, 유통, 판매가 됩니다.

- 현재의 사태에 대해 광고계는 큰 우려를 하고 있으며, 업계와의 대화화 협의를 통해 업계의 피해가 최소화될 수 있도록 함께 노력할 것을 제안드립니다.