

■ 진단

통합방송법과 광고 쟁점별 특성과 대응방안

조병량 / 한양대 광고홍보학과 교수

일반적으로 새 방송법이라고도 하고 통합방송법이라고도 하는 방송법이 통과되었다. 이번 방송법은 95년 정부안 제출로 제정 움직임이 시작된 이후 5년여 동안의 우여곡절 끝에 99년 12월 28일 드디어 국회를 통과해 빛을 보게 되었다. 그 동안 2건의 정부안과 3건의 의원발의안, 그리고 4회의 위원회 상정 등 진통 끝에 새 천년을 며칠 앞둔 시점에서 비로소 통합 방송법의 형태로 햇빛을 보게 된 셈이다.

이 법을 통합방송법이라고 하는 데는 그럴만한 이유가 있다. 즉 이 법의 통과와 함께 기존의 방송법, 종합유선방송법, 한국방송공사법, 유선방송관리법 등이 폐지되고(부칙 제2조) 이들 각각의 법률이 다루던 내용이 모두 새 방송법에 통합되었기 때문이다. 이 법의 통과로 앞으로 한국의 방송은 지상파방송을 비롯해서 종합유선방송, 위성방송, 중계유선방송, 음악유선방송, 전광판방송 등이 통합된 방송법에 규율을 받게 되었다.

그러다 보니 많은 분야의 이해가 엇갈리고, 중요도와 완급이 다르며, 의견일치가 안 되는 사항이 너무 많아 이들을 조율하는 것이 쉽지 않았다. 그래서 나타난 현상이 바로 법률에서 정하지 못한 많은 부분을 대통령령(시행령)이나 위원회규칙으로 넘겨놓은 점이다.

물론 그 가운데에는 마땅히 시행령이나 규칙에 해당되는 사항도 있지만, 일부는 국회통과 과정에서 해결되지 못한 과제들을 일단 다음 단계로 넘겨놓은 것, 말하자면 민감하고 핵심적인 사안이나 합의가 어려웠던 난제들이 모두 시행령으로 넘어간 부분이 적지 않다. 그러다 보니 대통령령에서 규정되어야 할 내용이 엄청나게 많아 앞으로 시행령 마련에 많은 논란과 어려움이 예상되기도 한다. 여기서는 새 방송법에 규정되었거나 앞으로 시행령 및 방송위원회규칙에서 다루어질 광고관련 사항들을 살펴보고, 주요쟁점과 방향을 모색해보기로 한다.

방송발전기금 조성, 용도, 관리

방송발전기금은 종전의 공익자금을 대체하는 것으로 이와 관련된 쟁점은 첫째 기금 징수율의 문제, 둘째 기금의 용도문제(지원분야), 셋째 기금관리위원회 구성의 문제 등이 있다. 기금 징수율 중에서 광고와 관련된 부분은 우선 시행령에서 지상파방송의 광고매출액 중 몇 퍼센트를 기금으로 징수하느냐의 문제다. 법률에 규정된 최대범위 100분의 6을 그대로 징수할 경우 종전에 비해 방송사의 수익이 감소되거나 아니면 광고회사의 수수료가 감소되어야 하는 심각한 문제가 야기될 수 있다는 우려가 있다.

종전의 공익자금은 방송광고 수탁수수료와 방송광고공사의 기타수입금을 합한 금액 중에서 조성했으며, 그 비율은 대략 총 방송광고비의 5% 또는 그 미만(98년 4.63%)이었다.

만약 100분의 6을 발전기금으로 징수하게 되면 그 방법은 방송광고 수탁수수료를 현행 19%에서 20%로 올리던가, 아니면 현재 광고회사에 지불하는 대행사 수수료를 평균 11.2%에서 1%정도 내려야 하는 두 가지 방법 가운데 하나를 택해야 한다. 수탁수수료를 1% 올리면 방송사의 광고수입이 광고매출의 81%에서 80%로 1% 감소되어 방송사 수익구조에 영향을 미치게 되고, 그것은 결과적으로 디지털방송 준비와 프로그램 제작비 투자 등에 차질을 빚게 된다. 또 광고회사의 대행수수료를 1% 내리게 되면 그렇지 않아도 국제경쟁이 본격화되어 외국의 대형 광고회사들과 힘겨운 경쟁을 해야 하는 광고회사들의 수익구조에 결정적 영향을 미치게 된다.

외국의 광고회사들과 비교해 규모는 물론 수익구조에서 열세인 국내 광고회사들로서는 받아들이기 어려운 심각한 상황이 될 것이다. 따라서 방송발전기금은 현행 공익자금 조성비율 5%를 넘지 않는 범위 안에서 징수해야 한다는 의견이 많다. 현재와 같은 비율로 징수하더라도 이미 방송광고 매출액이 IMF 이전 수준으로 회복되었고, 또 앞으로도 매년 증가세가 계속될 것이기 때문에 실제 방송발전기금의 조성액수 자체는 상당히 증가할 것이기 때문이다.

다음 기금의 용도와 관련해서 새 방송법은 무려 11가지 지원분야를 규정하고 있으며, 이 중에서 기금의 가장 큰 조성원인 광고분야의 지원은 여섯 번째의 한 항목으로 되어 있다(법 제38조). 자칫 광고분야에 대한 지원이 지금까지보다도 소홀해지지 않을까 우려되는 부분이다. 참고로 공익자금 가운데 광고진흥사업에 지원된 비율은 초창기인 82년 1.2%를 시작으로 95년 12.8%(75억 9,000만원)까지 지원되었으나 97년에는 다시 3.1%(34억 4,000만원), 98년에는 5.5%(37억 4800만원)라는 극히 적은 비율에 머무르고 있다. 따라서 문화산업이자 창조산업인 광고산업의 국제경쟁력 제고와 인력양성, 인프라구축 등을 위해 앞으로는 이 비율이 점진적으로 높아져야 한다는 것이 광고계의 의견이다.

셋째 기금관리위원회 구성과 운영(법 제39조)에 관한 쟁점으로는 기금관리위원회에 광고계 인사가 반드시 포함되어야 한다는 주장이 있다. 물론 기금활용의 공정성과 공익성을 위해 전체적으로는 각 분야의 공적(公的)인물 중심으로 관리위원회가 구성되어야 하는 것이 당연하다. 하지만 기금의 나눠먹기식 수혜경쟁을 예방하고 입법취지에서 벗어나지 않도록 하기 위해서는 기금의 양대 조성원인 광고분야와 방송분야가 배제되어서는 안 된다는 논리다. 이 주장의 또 다른 배경으로는 과거에도 공익자금관리위원회에 광고계 인사가 위원장 또는 위원으로 참여했던 사례를 들고 있다. 이 부분은 앞으로 방송위원회가 구성되면 위원회규칙으로 정해질 사항이다.

방송광고 사전심의와 위탁

방송광고 심의와 관련해서는 이미 오래 전부터 사전검열 논란이 끊이지 않았다. 즉 종전의 방송위원회에 의한 광고심의를 전형적인 법적 사전규제였기 때문이다. 그러다가 최근에 와서는 사전규제에 대한 지속적인 문제제기와 선(先)자율 후(後)책임의 시대적 환경조성, 방송 및 광고환경의 전반적인 변화, WTO 차원에서의 문제제기, 글로벌 스탠더드의 문제 등으로 규제환경의 일대 변화가 불가피하게 되었다. 그 결과 새 방송법에서는 사전심의제도를 그대로 유지하면서도(법 제32조) 그 업무를 민간기구나 단체에 위탁하도록 규정함으로써 한 걸음 진전된 모습을 보이고 있다(법 제103조). 여기에서 대두되고 있는 쟁점은 첫째 그 동안 끊임없이 문제제기가 있었던 법적 사전규제제도가 여전히 존속되고 있다는 점, 둘째 민간기구에 위탁하는 경우 과연 어떤 기구에서 이 업무를 담당하도록 할 것인가 하는 점이다.

첫째 쟁점은 이미 법률로 규정된 사항이라는 점에서 다음 법개정에서 재론하거나 아니면 법 시행 후 헌법소원 등의 방법으로 다룰 문제다. 하지만 둘째 쟁점은 시행령에 포함되어야 할 사항이기 때문에 바로 구체적 방안이 결정되어야 할 문제다. 여기서 반드시 고려해야 할 사항은 새로운 법률조항의 정신과 취지가 어디에 있느냐이다. "민간기구나 단체에 위탁한다"는 것은 방송위원회가 규제권 자체는 갖되 그 실질적 업무는 "민간자율"에 위탁한다는 의미이다.

따라서 국가기구나 산하단체, 또는 그와 유사한 성격의 기구에서 이 업무를 담당하게 하는 눈가림식 위탁은 법의 취지에 정면으로 배치되는 것일 수밖에 없다. "민간기구 위탁"이라는 법 취지를 최대한 살리는 방향에서 방송 및 광고업계가 공인하는 순수 민간기구에 위탁하고, 그와 함께 새로운 환경에 적합한 심의규정 및 심의방법이 마련되어야 할 것으로 보인다. 물론 앞으로 언젠가는 광고의 창의성과 경쟁력제고를 위한 규제완화 차원에서 사전심의 자체를 사후심의제로 전환해야 할 것이다.

방송광고의 시간·횟수·방법

새 방송법은 방송광고의 시간과 횟수, 방법 등을 대통령령에서 정하도록 하고 있다(법 제73조). 잘 알려진 바와 같이 현재까지 방송광고는 방송시간의 100분의 10으로 규정되어 있으며, 중간광고는 허용되지 않았다. 새 방송법의 시행령에서 이 문제는 전진적으로 바뀔 것으로 전망되는데, 그 대표적인 것이 중간광고의 허용 가능성이다.

전문가들 사이에서 이미 많은 문제제기가 있어 왔듯이 방송의 프로그램광고를 허용하면서 중간광고를 불허하는 예는 찾아볼 수가 없다. 광고용어 중에 중간광고라는 별도의 용어가 없는 것은 이것이 너무나 당연한 광고형태이기 때문이다. 아울러 광고시간에 대한 규정도 주중, 주말, 어린이시간 등 다양한 기준에 따라 융통성 있는 양적기준을 정함으로써 지나치게 경직된 규제의 틀을 탈피해야 한다는 주장에도 귀를 기울일 필요가 있다.

방송광고판매대행 복수제도

새 방송법 제73조 제⑤항은 “지상파방송사업자는 한국방송광고공사 또는 대통령령이 정하는 방송광고판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없다”고 규정하고 있다. 새 방송법에서는 복수 대행 사체제를 허용함으로써 일단 독점의 문제를 개선하게 되었고, 그 결과 1980년 이후 20년간 지속되어 오며 논란이 끊이지 않았던 방송광고대행의 독점체제가 부분적으로나마 바뀌게 되었다. 앞으로 시행령에서 구체화될 이 문제 역시 그동안의 논란과 법의 취지를 충분히 고려해서 방송 및 광고분야의 발전에 적합하면서 동시에 시장원리가 반영되는 방안이 마련되어야 할 것이다.

기타

이 외에도 대통령령으로 정하게 된 공익광고의 편성비율, 방송위원회 규칙으로 정하도록 되어 있는 심의위원회 구성과 기금관리위원회 구성 및 운영 등 광고분야와 관련된 사항들이 있다. 앞으로 대통령령을 마련하고 또 위원회규칙을 정하는 과정에서 이들 문제 역시 관련 분야 전문가와 해당업계의 의견을 충분히 수렴하여 법의 취지가 제대로 반영되도록 하여야 할 것이다.

지금까지 새로 마련된 통합 방송법의 광고관련 내용들을 정리하고 이를 중심으로 주요 쟁점 및 과제들을 살펴보았다. 새 방송법은 매체간의 균형발전 등 방송환경의 급격한 변화에 능동적으로 대처하고, 법체계를 통합하여 관련기관들의 역할을 재정립하며, 방송영상산업의 기반을 조성하기 위해 제정되었다. 인간이 만드는 법이나 제도는 항상 최선이 아니라 차선에 머무를 수밖에 없다는 것이 역사적 사례였고, 그것은 이번 방송법도 예외가 아니다. 그럼에도 불구하고 5년의 난산 끝에 태어난 새 법이라는 점에서 이 법에 관련 당사자들이 거는 기대는 클 수밖에 없다. 따라서 앞으로의 과제는 짧은 기간이나마 중지를 모으고 최선을 다해 입법취지를 최대한 살리는 방향으로 시행령을 마련하는 일이다.

새 방송법의 광고관련 조항

새 방송법은 총 9장 108개 조문, 부칙 13개 조문의 방대한 규모로 구성되어 있다. 이 가운데에서 광고관련 조문을 정리하면 다음과 같다.

◆ 법률 조항

제2조(용어의 정의)	방송광고, 협찬고지의 정의
제27조(위원회의 직무)	방송광고 운용·편성에 관한 사항, 방송발전기금 조성 및 관리·운용·편성에 관한 사항
제32조(심의)	방송광고의 사전심의
제33조(심의규정)	심의규정 제정 공표
제34조(심의위원회)	심의위원회 설치

제36조(방송발전기금의 설치)	방송발전기금 설치
제37조(기금의 조성)	②지상파방송사업자, 방송광고매출액 100분의 6 범위 안에서 징수 ③위성방송사업자, 연간 매출액의 100분의 6 범위 안에서 징수 ④홈쇼핑 사업자 당해년도 영업이익의 100분의 15 범위 안에서 징수 ⑥기금징수 위탁 규정
제38조(기금의 용도)	11개 지원분야 규정(이중 6. 방송광고 단체 및 사업지원 포함)
제39조(기금의 관리 운용)	방송발전기금관리위원회 설치
제40조(기금관리의 위탁)	한국방송광고공사에 위탁할 수 있다고 규정
제56조(재원)	한국방송공사의 방송광고수입 규정
제73조(방송광고 등)	①방송광고와 프로그램의 구분 ②방송광고의 시간·횟수·방법 등 대통령령으로 규정 ③홈쇼핑 방송의 경우 상품소개 내용은 방송광고로 보지 않음 ④공익광고 편성 의무 ⑤지상파방송의 복수 방송광고판매대행사 규정
제74조(협찬고지)	협찬고지
제103조(권한의 위임·위탁)	방송광고물 사전심의 관련업무를 민간기구·단체에 위탁

부칙

제12조(다른 법률의 개정)	정부조직법 제35조 제1항 중 "방송행정·출판"을 "영상·광고·출판"으로 개정
-----------------	--

◆ 대통령령(시행령)에 포함될 사항

제37조(기금조성)	②항 내지 ④항 방송발전기금 조성비율에 관한 사항 ⑥기금조성기관 위탁에 관한 사항
제40조(기금관리의 위탁)	기금관리의 위탁에 관한 사항(한국방송광고공사에 위탁)
제56조(재원)	한국방송공사의 수입재원에 관한 사항(수신료, 방송광고수입 등)
제73조(방송광고 등)	②방송광고의 시간·횟수·방법 등에 관한 사항 ④공익광고 편성비율에 관한 사항 ⑤방송광고 판매대행사 규정
제74조(협찬고지)	협찬고지에 관한 사항
제103조(권한의 위임·위탁)	방송광고 사전심의의 민간기구 위탁에 관한 사항

◆ **방송위원회규칙에 포함될 사항**

제34조(심의위원회) 심의위원회 구성과 운영에 관한 사항

제39조(기금의 관리운용) 방송발전기금관리위원회 구성과 운영에 관한 사항

제74조(협찬고지) 협찬고지의 세부기준 및 방법에 관한 사항