

3. 방송법 시행령에 대한 광고관련단체 의견서

지난 5년여 동안 이끌어오던 새 방송법이 지난 99년 말 국회를 통과한 것에 대해 방송광고의 질적 발전과 광고문화 창달을 위해 매진하는 광고관련 단체 측에서는 매우 다행스러운 일이라 생각하며 환영하는 바입니다. 광고관련 단체들은 방송광고가 방송문화 창달 및 사회에 미치는 영향이 매우 크다는 것을 스스로 느끼며, 앞으로 새 방송법의 입법 취지에 방송광고가 기여할 수 있도록 최선의 노력을 다 할 것을 약속드리는 바입니다. 아울러 광고관련 단체들은 앞으로 제정될 새 방송법 시행령 및 방송위원회 규칙 등에서 방송광고의 발전을 위한 광고계의 의견들이 반드시 반영되기를 기원하면서 이와 관련된 몇 가지 의견을 개진하고자 합니다.

* 이 의견서는 지난 1월24일 광고단체연합회가 광고주협회, 광고업협회, 자율심의기구 등 12개 회원사가 공동으로 문화관광부에 전달한 것입니다.

1) 새로 선임될 방송위원중에는 반드시 광고계 인사가 포함되어야 합니다.

방송위원회에 광고계 인사가 포함되어야 하는 이유는 명백합니다. 민영방송의 경우 재원의 90% 이상이 방송광고를 통해 충당됩니다. 우리나라는 공영방송의 경우도 방송광고가 재원의 상당부분을 차지합니다. 또한 방송발전기금의 대부분도 방송광고를 통해 조성됩니다. 방송위원회는 우리 나라 방송 정책을 결정하는 최고위 의결기관으로써 방송 재정에 가장 큰 조성원인 광고계 인사가 위원으로 참여하는 것 당연합니다. 방송산업과 광고산업은 상호 유기적인 관계를 맺고 있기 때문에 광고의 발전 없이는 방송의 발전도 기대할 수 없습니다. 방송위원회에서 담당하게 될 방송광고 정책, 방송광고 심의 정책 등은 광고산업에 절대적인 영향력을 미치게 됩니다.

그러므로 방송 광고정책, 심의정책 등에 광고계 인사가 반드시 포함되어야 합니다.

방송위원회에 광고계 인사가 포함되는 것은 방송법 취지나 위원회 설립 취지에 어긋나지 않습니다. 광고계 인사는 위원의 결격사유를 규정한 방송법 제25조에 해당되지 않습니다. 오히려 광고계 인사는 방송법 제21조에 규정된 전문성과 사회 각 분야의 대표성을 가진 조항에 가장 적절합니다.

광고계에도 전문성, 개혁성, 명망성 등이 높은 방송위원의 자격을 지닌 인사가 많이 있습니다. 광고계에는 과거에 방송계에 종사했거나 경제계 혹은 학계에 종사했던 방송위원으로서 자질을 갖춘 인사가 많이 있습니다. 광고인의 창의성과 치밀성 등은 방송위원회를 이끌어 가는데도 신선한 바람을 불러일으킬 수 있을 것입니다.

2) 새로 위촉될 방송발전기금관리위원회에도 반드시 광고계 인사가 포함되어야 합니다.

기금관리 위원에 조성원 측이 참여하는 것은 당연합니다. 기금 활용의 공정성과 공익성을 위해 각 분야의 공적(公的)인물이 중심이 되어 관리위원회가 구성되어야 하는 것은 당연합니다. 그러나 방송발전기금은 대부분 방송광고를 통해 조성되는 만큼 기금의 주요 조성원인 광고계 인사가 기금 관리위원회에 포함되는 것은 당연합니다.

또한 기금의 나눠 먹기식 수혜 경쟁을 방지하고 입법 취지에 벗어나지 않기 위해서는 기금의 양대 조성원인 광고 분야와 방송 분야가 배제되어서는 안됩니다. 과거 공익자금관리위원회에도 광고계 인사가 위원장 또는 위원으로 참여했던 전례가 있습니다. 초창기 공익자금관리위원회에도 광고계 인사가 참여한 적이 있습니다. 공익자금 관리위원회에 광고계 인사가 참여했을 때 오히려 공익자금의 광고계 지원 폭이 적었습니다.

3) 방송발전기금의 방송광고 발전을 위한 단체 및 사업의 수혜폭이 더 넓어져야 합니다.

기금의 가장 큰 조성원은 바로 방송광고입니다. 그러나 기금의 가장 큰 조성원인 광고분야의 지원은 11가지 지원분야(방송법 제38조) 중 여섯 번째의 한 항목으로만 규정되어 있습니다. 또한 광고계의 지원도 "방송광고 발전을 위한 단체 및 사업 지원"으로 한정시키고 있습니다. 과거 공익자금 지원에서도 광고 분야는 소홀했습니다. 과거 공익자금 가운데 광고진흥사업에 지원된 비율은 초창기인 82년 1.2%를 시작으로 97년3.0%, 98년 5.5% 등 극히 적은 비율에 머물고 있습니다. 문화산업이자 창조산업인 광고산업의 국제 경쟁력 제고와 인력양성, 인프라 구축 등을 위해서는 과거 공익자금 지원 이상의 수준에서 광고산업 지원이 이루어져야 할 것입니다.

방송산업의 발전은 그 재원의 가장 큰 분야를 담당하는 광고산업의 활성화에 있습니다. 대부분의 방송사는 광고 시간의 판매로 재정을 확보하고 있는 만큼 광고산업의 침체는 곧 방송산업의 경영 악화로 이어질 것입니다. 이는 IMF를 통해 이미 경험한 명백한 사실입니다. 특히 위성방송, 케이블 TV 등 새로운 뉴 미디어 환경에서 방송의 대외 경쟁력 강화와 질적 수준 향상을 위해서라도 반드시 일정 비율 이상이 기금이 방송광고 산업에 재투자되어야 합니다.

광고계는 그 동안 공익자금으로 시작한 지속적인 사업이 많이 있으며, 또 앞으로 추진해야 할 사업들이 많이 있습니다. 광고산업의 정보 인프라 구축인 광고정보센터가 3년 전부터 지속적인 사업으로 추진, 현재 거의 완성단계에 와 있습니다. 광고회관 건립은 광고계의 숙원 사업입니다. 광고회관 건립에도 막대한 재정적 비용이 필요합니다. 방송광고의 발전을 위한 광고인 교육, 조사, 연구, 출판 및 보급사업 등도 앞으로 추진해야 할 과제들입니다.

4) 방송광고 심의는 한국광고자율심의기구에 위탁되어야 합니다.

기본적으로 방송광고도 사후심의를 해야 합니다. 그럼에도 불구하고 새 방송법에서는 방송 광고에 대해서만 사전심의를 하도록 규정(방송법 제32조 2항)한 것은 매우 유감스러운 일이 아닐 수 없습니다. 따라서 앞으로 언젠가는 광고의 창의성과 경쟁력 제고를 위한 규제 완화 차원에서 사전심의 자체를 사후심의로 전환해야 할 것이라고 생각합니다. 방송광고 사전 심의의 민간기구 위탁은 한국광고자율심의기구가 되어야 합니다. 이번 방송법에서 '방송광고 사전 심의를 민간기구나 단체에 위탁한다'고 명시한 것은 방송위원회가 규제권을 갖되 그 실질적 업무는 민간자율에 위탁한다는 의미입니다. 따라서 국가 기구나 산하단체 또는 그와 유사한 성격의 기구가 심의 업무를 담당하게 된다면 이는 새로운 법률 조항의 정신과 취지에 배치되는 것입니다.

민간기구 위탁이라는 법 취지를 살리기 위해서는 방송 및 광고업계가 인정하는 순수 민간기구에 심의업무를 위탁하는 것이 옳다고 생각합니다.

한국광고자율심의기구는 방송광고 심의의 가장 적격한 민간기구입니다. 한국광고자율심의기구는 1994년 설립되어 언론계 및 광고계 등의 16개 단체가 회원으로 가입되어 있는 순수 민간기구입니다. 한국광고자율심의기구는 그 동안 광고심의 경험이 풍부하며, 인적 자원도 가장 풍부합니다. 한국광고자율심의기구는 소비자 단체, 시민단체, 학계 등 다양하고 객관적이며 공정하게 광고를 심의할 수 있는 사람들로 심의위원을 구성할 것입니다.

5) 중간광고는 부활되어야 하며, 방송광고의 시간·횟수 등의 규정은 광고계 의견이 최대한 반영되어야 합니다.

중간광고의 금지는 우리 나라에만 존재하는 대표적인 광고규제 사례 중의 하나입니다. 중간광고 금지는 지난 74년 3월 이후 지금까지 존재하는 대표적인 광고규제 조치로, 세계 어느 나라에서도 그 유례를 찾아볼 수 없는 전근대적인 제도입니다.

우리 나라를 제외한 어느 나라에서도 중간광고라는 용어 자체가 존재하지 않습니다. 광고의 국제화, 선진화가 필요한 시점에서 모든 국가가 허용하고 있는 중간광고를 불허하는 것은 후진적 정책이라고 생각합니다. 중간광고 불허는 향후 통상 문제로 비화될 우려가 있습니다. 지난 97년과 98년 미국 국가별 무역장벽보고서(NTE 보고서) 및 AMCHAM, EUCHAM 연례 보고서 등에서 이미 우리 나라 중간광고 금지에 대해 문제를 제기한 적이 있습니다.

중간광고 허용의 필요성은 그 동안 정부에서도 인정해 왔습니다. 지난 97년 공보처 장관이 중간광고 허용을 공식적으로 표명한 바 있으며, 98년에는 문광부가 국회에 제출한 국정감사 자료에서도 중간광고 허용의 필요성을 제시한 바 있습니다. 또한 가장 최근에는 99 한국광고대회에서 박지원 문광부 장관이 중간광고 허용 의지를 밝힌 바 있습니다. 중간광고 도입

은 시청자에게도 도움을 줍니다. 시민단체나 소비자 단체 등에서 우려하는 것처럼 중간광고의 도입이 전체 광고 시간의 증대를 가져오지 않습니다.

새로운 방송법에서는 방송광고 시간을 10/100으로 규정되어 있기 때문에 중간광고가 도입된다 해도 이를 초과할 수는 없습니다. 중간광고는 오히려 프로그램 앞뒤로 광고가 집중되는 클러스터 현상을 해소시키고, 프로그램을 시청하는 시청자들의 긴장감을 해소시킬 수 있습니다. 또한 중간광고로 인해 프로그램 제작자들은 재핑(광고시간에 채널을 돌리는 행위)을 방지하기 위해 프로그램 제작에 더 심혈을 기울임으로써 프로그램의 질적 향상을 가져올 것입니다.

방송광고의 '1일 총량규제' 도입이 필요합니다. 현재의 '시간규제'는 광고의 효율화를 기대할 수 없을 뿐만 아니라 방송국의 '끼워팔기' 등 부작용이 일어날 수도 있습니다. 세계 대부분의 국가에서는 총량규제를 하고 있으며, 미국과 같은 경우에는 광고량 규제를 아예 폐지하고 방송사 자율에 맡기고 있습니다. 미국의 경우 광고량 규제를 폐지한 후 전체 광고량이 줄어든 사례가 있습니다(폐지 전 25%에서 폐지 후 20%). '총량규제'는 탄력적으로 운영할 수도 있습니다. 사회 정서 상 전반적인 총량규제가 어렵다면 주중, 주말, 어린이 시간 등 다양한 기준에 따라 융통성 있게 운영함으로써 현재의 경직된 '시간규제'의 불합리성을 제거해 나갈 수 있을 것입니다.

6) 방송발전기금 징수율 및 방송광고 수탁 수수료가 광고회사 대행 수수료에 악영향을 미치지 않도록 해야 합니다.

현재 광고회사가 받는 대행수수료는 평균 11.2%에 불과합니다. 광고회사의 가장 큰 수입원은 바로 대행수수료입니다. 현재의 대행수수료로도 문화지식기반사업 중 가장 노동집약적인 광고회사의 운영에 어려움을 주고 있습니다. 만약 광고회사의 대행수수료가 현재 수준보다 하향 조정된다면 국제경쟁력이 본격화되어 외국의 대형 광고회사들과 힘겨운 경쟁을 해야 하는 광고회사의 수익구조에 결정적인 영향을 미치게 됩니다. 현재 국내 광고회사들은 규모 및 수익구조에서 외국의 광고회사들에 비해 매우 열악하기 때문에 대행수수료의 하향조정은 받아들이기 어려운 심각한 국면이 될 것입니다.

7) 방송광고판매대행사는 시장 자율기능에 맡겨져야 합니다.

방송광고판매대행사를 법으로 규제하는 것은 시장원리에 맞지 않습니다. 방송광고판매대행사는 방송사, 광고회사 등과 계약에 의한 자율경쟁 체제로 운영되어야 합니다. 방송광고판매대행사의 대행업무를 법으로 규정하는 것은 사장 경쟁 원리에 위배됩니다. 방송광고판매대행사에 광고회사도 참여할 수 있어야 합니다. 새로 탄생될 민영방송광고판매대행사에 광고회사도 참여할 수 있도록 해야 합니다. 광고회사가 민영방송광고판매대행사에 참여함으로써 방송광고 판매율을 높일 수 있으며, 그럼으로써 방송의 질적 발전을 꾀할 수 있습니다.