

2. 바람직한 방송광고 심의제도의 방향

정만수/숙명여대 언론정보학부 교수

통합방송법에 나타난 방송광고 심의제도의 평가

지난 1999년 12월 28일 통과되고, 2000년 1월 12일 제정 공포된 통합방송법에는 광고산업에 영향을 미칠 수 있는 조항들이 다수 포함되어 있다. 예를들면 방송발전기금의 조성, 방송광고공사의 위상변경과 민간 미디어렐 제도의 도입, 방송광고의 시간, 횟수 및 방법, 방송광고 심의의 민간기구나 단체에의 위탁 등 광고산업에 영향을 미칠 수 있는 조항들이 포함되어 있다. 특히 방송광고 심의제도와 관련하여 민간기구에 의한 자율적 심의가 가능해짐으로써 광고산업에 많은 변화를 가져오리라 예상된다. 광고계에서는 방송광고에 대한 자율적 사후심의와 중간광고를 요구해 왔지만, 이번 새 방송법에는 법적인 사전심의에서 민간기구에 의한 사전심의로 전환되었다는 나름대로 중요한 변화를 수용하였다고 보여진다. 그것은 우리나라 광고산업의 역량에 대한 긍정적인 평가이며, 앞으로 광고업계에 의한 완전한 자율심의로 진행될 수 있는 징검다리의 역할을 할 것으로 보여진다.

한편 통합방송법이 사전심의를 업무를 민간기구 또는 단체에 위탁하지만 이것을 진정한 의미의 자율심의로 보기는 어렵다는 주장과 이러한 변화에 잘 대처함으로써 앞으로 완전한 자율심의를 위한 계기를 마련할 수 있다는 주장이 공존하고 있다. 아직도 방송광고심의를 담당할 기관이 정해지지 않았고 또한 언제부터 심의를 담당할지, 어떠한 조직과 역할을 갖출지 등등 풀어나가야 할 과제가 산적해 있다.

통합방송법은 총 9장 108개 조문 부칙 13개 조문으로 구성되어 있으며, 방송광고 심의제도와 직접 관련이 있는 조항은 제32조와 제103조이다. 방송법 제32조 제2항에는 “방송위원회는 방송이 국민문화의 향상에 이바지하고 그 내용의 공정성과 공공성을 유지하도록 방송광고에 대하여 방송되기 전에 그 내용을 심의하여 방송여부를 심의 의결할 수 있다”고 규정하여 방송광고물의 사전심의제도를 유지하고 있다.

다만 제103조 제2항에 “방송위원회는 제32조 제2항의 규정에 의한 방송광고물의 사전 심의와 관련된 업무를 대통령령이 정하는 바에 의하여 민간기구, 단체에 위탁한다”고 규정하여 자율규제로 나아가는 방향을 제시하였다. 위탁에 대해서 광고계는 미흡하다는 입장을 취하고 있는데, 왜냐하면 위탁이라는 것이 위탁기관의 전적인 통제와 지시, 감독을 전제로 하기 때문에 수탁기관은 실무업무만을 대행하는 정도이기 때문에 결국 방송위원회에 의한 법적규제의 틀을 그대로 유지하는 것이 아니냐는 의구심을 가지고 있기 때문이다.

현재 ‘방송광고심의에 관한 특별규정(안)’을 방송위원회에서 준비하고 있다. 모든 방송심의가 사후에 진행되지만 방송광고만 사전심의를 거치며, 또한 광고심의는 방송위원회에서 민

간자율심의기구로 위탁하기 때문에 일반적인 방송심의에 관한 규정에서 분리하여 별도로 특별규정의 형태를 띠고 있다.

본 심의규정안을 좀더 구체적으로 살펴보면 총칙, 일반기준, 품목별 기준, 금지 및 제한 기준, 심의절차, 보칙 및 부칙으로 구성되었으며, 6장 57조항 및 부칙 2조항으로 구성되어 있다. 본 심의규정안은 기존 방송심의규정에서 흩어져 있던 광고관련 심의조항을 한데 모아 일목요연하게 정리하였으며, 지금까지 방송광고와 관련한 민원사항이나 논의사항에 대해서 일부 의견을 반영하였다는데 의의가 있다.

심의규정안에 따르면 총칙 외에 일반기준을 두었으며, 품목별 기준을 식품, 의약품등, 화장품, 건강보조기구등, 농약, 주류, 영화/비디오물/공연물, 부동산등, 학교/학원/강습소, 여행/관광등, 투자자문업등, 음성정보서비스, 통신판매 등으로 구분하여 광고가 많이 이루어지는 품목들을 구체적으로 열거하고 있다. 이중에 특기할만한 것은 구 심의규정에서는 의약품광고와 화장품광고를 같은 조항에 묶어 동일하게 취급하였으나, 신 규정안에는 화장품광고를 독립된 조항으로 신설하여 현실성을 높였다. 또한 구 심의규정에 없었던 투자자문업에 관한 조항을 신설하였으며, 전자상거래의 활성화에 따라 통신판매조항을 보완하였다

.그 다음 금지 및 제한기준을 별도로 제시하고 있는데, 특히 지금까지 방송금지 품목 가운데 민원사항의 일부를 수용한 경우가 있다. 예를들면 묘지업 및 장의업의 경우 화장 및 납골제도의 조기정착을 위해 유선방송에서는 허용하고 있다. 그러나 피임약 광고와 결혼정보회사의 방송광고는 계속 금지하기로 하였다. 그 밖에 직업소개소에 관한 방송광고와 알콜성분 17도 이상의 주류광고를 금지하였으며, 공중파 텔레비전 방송광고의 경우에는 먹는 샘물을 금지하였다. 기존 심의규정에 의하여 허가받지 않은 금융업은 금지되었으나, 금융업 관련 기준의 완화로 허가받지 않거나 등록하지 않은 금융업으로 완화되었다.

이러한 변화에도 불구하고 전체적인 심의규정안은 기존 심의규정과 크게 다를바가 없다. 실제 크리에이티브 확대를 요청하는 광고인들의 기대에는 크게 못미치는 것으로 보여진다. 다만 민간자율심의기구의 구성원들이 심의규정을 보다 탄력적으로 적용할 수 있는 여지는 남아있는 것으로 보인다.

그리고 심의규정안은 방송위원회가 심의전반에 걸쳐 영향력을 행사할 수 있는 여지를 남겨두고 있다. 예를들면 수탁기관의 선정과 운영에 관한 사항은 방송위원회가 별도로 정한다는 입장이며, '수탁기관은 방송광고물 사전심의 신청인과의 관계에 있어 이 규정에서 정하고 있는 위원회로 본다'고 명시하고 있다.

특히 이번 심의규정안에서 상당히 신경을 쓴 부분이 심의절차에 관한 내용으로 심의신청,

심의신청의 반려 및 철회규정, 보정 및 자료제출, 처리기간, 유효기간, 심의/의결, 심의의결 사항의 통지, 재심 등에 관해서 구체적인 조항을 두고 있다. 한번 심의/의결된 방송광고물은 2년간 효력이 있다는 것과 처리기간은 심의신청을 접수한 날부터 10일(공휴일은 포함하지 아니한다) 이내로 명문화하였다. 그런데 광고심의 처리기간을 10일로 한 것은 신속한 정보전달과 상업적 비밀의 보장이라는 광고의 속성상 지나치게 길게 잡은 것으로 보이며, 시간을 단축할 필요성이 있다.

한편 재심과 관련하여, 민간자율심의기구가 재심을 관할하는 것인지, 아니면 방송위원회에서 방송광고물의 재심을 관할하는 것인지 불분명한 것으로 나타나고 있다. 이러한 불명확성을 해소하기 위해서는 민간자율심의기구에서 재심을 담당하도록 명문화된 조항을 첨부해야 할 것이다.

그런데 아직도 방송광고심의를 담당할 주체가 결정되지 않은 상황이고, 언제쯤 어떤 형태로 심의규정이 제정될 것인지는 결정되지 않은 상황이다. 따라서 자율심의의 주체를 누구로 할 것인가, 방송광고 심의규정을 누가 작성할 것인가, 심의위원회의 인적구성을 어떻게 할 것인가, 실무진의 구성과 업무인수는 어떤 절차를 거칠 것인가 등 산적한 문제들이 가로놓여 있다.

방송광고 심의의 주체

새로운 통합방송법에 의해 방송광고 심의를 민간기구 또는 단체에 위탁할 때 그 심의의 주체는 누가 될 것인가? 방송광고 심의가 방송위원회라는 정부기관에 의한 자율규제에서 민간기구나 단체에 의한 자율규제로 전환하는 것은 광고업계의 발전에 긍정적인 작용을 할 것이다. 그러면 이러한 역할을 수행할 수 있는 민간기구나 단체가 누구냐하는 것이 첫번째 문제가 될 수 있다. 가장 많이 거론되고 있는 것은 한국광고자율심의기구와 한국방송협회로 알려지고 있다. 먼저 한국광고자율심의기구는 16개의 광고관련단체가 모여 1991년 설립된 이후 최근 6년동안 신문과 잡지 등 인쇄매체를 강력하게 나타내었다. 그러나 촉박하게 준비하였으며 광고계의 전반적인 지지기반을 확보하지 못하였고, 지금까지 광고심의에 대한 노하우의 축적과 자율적인 방송광고심의에 소극적이었던 점을 감안하면 광고에 대한 대표성을 확보하기 어렵다고 보여진다. 따라서 한국방송협회는 매체사의 자율심의기구로 남아 자율규제활동을 실시하는 것이 바람직할 것이다.

방송광고심의의광고에 대한 자율적 사후심의를 담당하여 왔으며 나름대로의 노하우를 쌓아왔다. 이처럼 여러 광고관련단체가 의지를 모아 나름대로 업적을 가지고 있고, 공정성과 객관성에 대해서도 상당한 기간 검증을 받아왔다고 할 수 있다. 한국방송협회도 최근 방송광고심의에 대해 상당한 준비를 하였으며 심의를 맡을 의사 주체 선정과 아울러 또하나 고려해야 할 사항은 새로운 광고심의 규정을 누가 제정해야 하는가의 문제이다. 방송위원회는

자신들의 권한을 위탁하는 것이므로 자체적으로 제정하여 민간자율심의기구에 심의를 위임한다고 해석하고 있다.

이러한 법해석에 따라 방송위원회에서 심의규정(안)을 준비중에 있다. 반면 민간자율심의기구에서는 광고심의를 있어 최대한 자율성을 확보하기 위해서는 위임을 받는 기관에서 새로운 심의규정을 제정하고 시행하는 것이 입법의 취지에 맞는 것으로 보고 나름대로 대비를 하고 있다. 법적 안정성 확보와 심의업무의 일관성을 위해서는 방송위원회에서 제정하여 위탁하고자 원하고 있지만, 민간기구로의 위탁을 강제한 입법취지나 자율규제로의 전환을 위해 광고업계의 의견이 대폭 수용되어야 할 것이다. 예를들면 광고실무자, 광고학계, 소비자단체 등의 의견을 수용하기 위해 여러차례 공청회를 거치고 지금까지 축적된 심의결과 가운데 개정의 필요성이 대두된 문안에 대해서는 대폭적인 개정을 해야 할 것이다.

광고심의기구의 구성과 운영

그 다음으로 방송광고심의기구의 인적구성이 중요한 문제로 대두되고 있다. 방송광고의 심의에는 인쇄매체에 대한 사후심의와 비교해 볼 때 훨씬 많은 기자재와 인력이 뒷받침되어야 하며, 주어진 시간안에 신속히 처리하고, 시청자에 대한 영향력도 훨씬 강하다고 할 수 있다.

1) 심의위원회의 구성

방송광고 심의위원회의 인적구성과 관련하여 민간기구에 의한 광고심의를 이루어지더라도 공정성과 객관성의 확보를 위해서 주의를 많이 기울여야 할 것이다. 광고계의 주장처럼 현직 광고인의 참여가 바람직한가 그리고 참여를 허용한다면 어떤 사람을 몇명이나 참여시킬 것인가? 특정 광고회사의 광고물이 심의에 상정되었을 때 자신이 속한 광고회사의 광고물을 객관적으로 심의하기란 쉽지 않을 것이며, 다른 심의위원들에게 상당한 부담감으로 작용할 가능성이 많다. 뿐만 아니라 인적 네트워크의 영향이 상당히 큰 상황에서 현직 광고인이 광고심의를 맡는다는 것은 바람직하지 않다고 보여진다. 그렇다고 퇴직한 광고인은 일반적으로 연령이 높아 보수적인 판단을 할 것이라는 우려도 없지 않다.

이처럼 현직 광고인의 참여가 많은 문제점을 내포하고 있어 매우 제한적인 참여가 이루어져야 하며, 민간기구에 의한 광고심의위원회도 현재 방송위원회에서 주관하는 광고심의위원회의 구성과 대동소이할 것이다. 참고로 현행 심의위원회의 구성을 보면 광고계인사, 변호사, 소비자단체에서 추천한 인사, 광고학 교수, 약사단체에서 추천한 인사, 국어학자가 참여하고 있으며, 광고심의 경험이 풍부한 전문위원이 참여하고 있다. 이처럼 각계각층을 대표하여 구성된 현재의 심의위원회도 소신에 따라 자유롭게 의견을 개진하고, 집합적인 의견도 도출하기 위해 축적된 심의결과와 심의규정을 기준으로 토론을 진행하고 있다.

지금까지 공중파 방송을 위한 방송광고심의위원회와 케이블 텔레비전을 위한 종합유선방송 광고심의위원회가 별도로 운영되었는데, 이러한 이원적인 광고심의가 그대로 유지되어야 할 것으로 보인다. 그것은 공중파와 종합유선방송간에 속성상 차이점 때문에 각기 다른 기준에 의해 판단할 수 밖에 없을 것이다. 일반적으로 공중파의 광고심을 통과하면 종합유선방송에서는 별도의 광고심의절차를 생략할 수 있지만, 종합유선방송에 방영이 허가된 광고는 공중파의 광고심을 다시 받아야 할 것이다.

현재 광고계의 불만 중에 일주일에 두 번만 열리는 광고심의 때문에 제작과 광고집행에 많은 애로사항을 가지고 있다는 점이다. 왜냐하면 단번에 통과되지 않는 경우가 많고, 부분적인 수정을 하고 이를 이행했는지 평가하기 위해서 또다시 며칠을 소요한다. 따라서 광고심의 때문에 평균 1주일 정도 시간지체가 있어 시간적, 경제적 손실이 많으므로 심의위원회를 복수로 운영하여 일주일에 3~4차례 정도 개최한다면 손실을 최소화할 수 있을 것이다.

최근 일주일에 평균 700건 내지 900건의 광고심의 물량이 상정되는데 이 모든 것을 광고심의위원회에서 직접 심의할 수가 없어 사무국이 1차적인 검토를 진행한다. 따라서 문제가 될 소지가 있거나 판단하기 어려운 경우, 또는 새로운 해석이나 법적용이 필요한 경우 등 약 5% 가량이 심의위원회에 상정이 된다

. 따라서 실제 95% 이상의 광고심을 담당하고 있는 사무처 직원들의 전문성과 노하우 습득이 매우 중요한 사안이다. 뿐만 아니라 현실적으로 많은 광고물량을 취급하고 민원인을 만나야 하는 상황이어서 업무가 과중하며, 잦은 인사이동으로 인해 심의의 전문성을 갖지 못하는 경우도 있다. 따라서 충분한 실무경험과 광고에 대한 이해도가 높은 실무진의 구성이 중요한 과제이다. 방송광고에 대한 심의를 담당할 실무진들은 광고와 방송메카니즘에 대한 전문성, 광고의 사회적 책임과 영향력에 대한 이해, 직업인의 윤리와 민원인을 대하는 자세에 대해 강도높은 교육을 실시하여야 한다.

2) 재심청구 및 소비자 불만 처리

민간자율심의기구로 광고심의가 위탁되었을 때 재심청구와 소비자 불만처리는 어떤 방식으로 이루어져야 할 것인가? 그리고 이것을 처리하는 주체는 누가 되어야 하는가 하는 문제도 중요한 논의사항이다. 다시 말하면 재심청구와 방송광고와 관련된 소비자 불만 처리의 주체가 여전히 방송위원회가 될 것인가 아니면 민간자율심의기구가 이것까지 맡아야 할 것인가 하는 문제 등이 고려의 대상이 될 수 있다.

현재 방송광고에 대해서 불만이 있을 때 그리고 광고심의위원회의 결정에 대해 수용하기 어려울 때 시청자불만처리 또는 재심의를 요청할 수 있다. 시청자불만처리는 시청자들이 방송되고 있는 광고내용에 대해 불만을 가지고 있을 때 이에 대한 재심의를 요청하면 광고심의

위원회에서 다시 검토를 실시한다.

그 결과 일부는 이유있다고 판단되어 방송중지결정을 내리기도 하였으며, 원결정에 대해 결정적인 하자가 없는 경우에는 심의의 일관성과 법적안정성을 위해 원결정을 유지한다. 한편 광고제작자가 충분한 의견 개진이나 입증자료를 제시하면서 재심청구를 할 경우에는 재심의 실시하며, 청구가 이유있다고 판단될 경우 원결정을 번복하여 민원인의 입장을 받아들이는 경우가 있다. 초심에는 시간이 촉박하여 불충분한 자료제시를 하였다가 추후에 보완자료를 제출할 경우에 통과되는 경우를 흔히 볼 수 있다.

방송광고심의가 민간자율심의기구에 위탁될 경우에는 재심청구와 소비자불만처리의 일차적 처리도 민간자율심의기구에서 담당해야 할 것이다. 그 이유는 광고심의를 한 주체가 재심청구와 소비자불만처리에 대해 인지하고 있어야 하며, 민간자율심의기구의 재심을 거쳐 방송위원회에서 확정하는 절차를 거치는 것이 바람직한 것으로 보인다

3) 규정개정위원회의 설치 및 운영

민간자율심의기구가 활동을 하기 전까지 한시적으로 적용되고 있는 기존 방송광고심의규정은 지난 1995년에 대폭적인 개정을 하였으나, 그 후 새로운 방송법의 제정이 5년 이상 지지부진하게 미루어지면서 심의규정에 대한 보완과 개정이 보류되어 왔다. 따라서 급변하는 시대적인 환경에 적극적으로 대처하지 못한 경우가 많았다. 특히 인터넷과 컴퓨터의 폭발적인 보급으로 온라인 상거래라는 새로운 개념의 유통과 이에 따른 광고활동이 몇년 사이에 활성화되었으나 이에 대한 광고심의규정이 미비하다. 아울러 홈쇼핑과 택배제도의 발달로 광고활동과 대소비자관련 보호조치가 제대로 이루어지지 않고 있다. 그리고 세계화와 개방화 추세에 맞추어 광고 크리에이티브와 표현의 자유를 확대해 나가는 시대적 추세를 심의규정에서 제대로 반영하지 못하고 있는 것도 사실이다.

앞으로 규정개정위원회를 상설화하여 급변하는 시대의 흐름을 즉각적으로 반영할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 규정개정위원회는 심의위원회에서 논의되었던 규정의 불합리한 적용 등을 정기적인 규정개정을 통해서 반영하며, 이 과정에서 광고인들의 의견개진이 자유롭게 이루어질 수 있는 통로를 개설하여야 할 것이다.

그리고 규정개정위원회의 구성은 빠를수록 좋다. 현재 준비중에 있는 심의규정을 지금과 같이 방송위원회 내부적인 일로 생각해서 관계자 몇 사람의 손으로 만들려 하지 말고, 규정개정위원회에서 논의하여야 한다. 왜냐하면 방송광고심의규정은 광고계와 일반 소비자에게 큰 영향을 미치는 중요한 규정이기 때문에 경제적 및 시간적 손실을 최소화하기 위해 공개적으로 운영할 필요가 있다. 규정개정위원회는 광고계 인사, 소비자단체, 광고학자, 법률전문가, 광고심의회에 참여한 실무담당자 및 광고심의위원 등이 포함되어 충분한 검토를 거친 후 제정

되어야 한다. 국제경제환경의 변화와 사회문화적인 변화가 급속히 진행되고 있는 때에 한번 제정된 심의규정을 몇년씩 손보지 않고 방치해서는 시대적 흐름을 제대로 반영하기 어렵다.

심의방향

그동안 광고관련단체에서는 방송광고의 사전심으로 인한 시간지체와 방송위원회의 관료화에 따른 폐해를 지적하며 사전심의 폐지를 주장하였다. 광고인들은 방송광고심의제도가 시장에서 유용한 정보를 억누르거나 감소시키며, 광고의 창의성을 저해하고 이미 제작된 광고에 대한 수정이나 재제작을 요구하여 불필요한 비용을 추가적으로 투입되게 한다고 생각하고 있다.

지금까지 방송광고 심의제도와 관련하여 광고인들의 불만사항을 정리해 보면 심의의 일관성 결여, 외래어 또는 외국어 사용에 대한 지나친 규제, 어린이 대상의 광고에 대한 과도한 제한, 선정성과 폭력성에 대한 애매한 기준, 광고적 표현이나 창의성에 대한 제한, 심의위원 선정의 대표성 문제, 무리한 자료 제출 등을 문제시하고 있다. 이처럼 많은 광고인들은 기존의 방송광고심의에 대해 거부감을 가지거나 과도한 규제에 대해 비판을 하여 왔다. 그러면 민간자율심의기구에서 방송광고 심의를 실시하면 이들의 불만이 얼마나 줄어들까?

광고인들은 창의적인 사고와 자유로운 제작활동을 바탕으로 수준높은 크리에이티브를 도출하기 위해 표현의 자유를 최대한 보장받기 원하기 때문에 민간자율기구에 의한 심의에 대해서도 여전히 불만을 가질 것으로 보인다. 물론 법적인 광고심의에 비해서는 크리에이티브와 관련하여 좀 더 폭넓은 표현의 자유가 보장될 것으로 기대된다. 그런데 광고표현의 자유가 확장될수록 광고인들이 사회에 대해 느끼는 책임의식은 더욱 커져야 할 것이다.

왜냐하면 광고인들이 제작한 광고물, 특히 방송광고물은 사회의 많은 사람들에게 직간접적으로 영향을 미치며 사회적으로 중요한 문화적 산물이기 때문이다. 흔히 공공재라고 불려지고 있는 전파를 통해 전국에 확산되는 방송광고물은 더 이상 그것을 제작한 광고인 개인이나 광고주의 소유물이 아니라 모든 사람이 공유하게 된다. 이처럼 방송의 공공성과 공정성을 확보하기 위하여 심의가 이루어지고 있으며, 표현의 자유와 이에 대한 제한인 방송광고 심의간에는 필연적으로 갈등관계가 생길 수 밖에 없을 것이다.

따라서 광고인들이 심의제도에 가지고 있는 불만사항은 자율심의기구가 본격적으로 가동되더라도 완전히 없어지지 않을 것이다. 왜냐하면 광고의 특성상 크리에이티브한 창작물에 대해 침해가 가해지는 제약에 대해 수용하기란 쉽지 않을 것이다.

광고표현의 자유가 차츰 확대되어 가는 과정에 있으나, 아직도 일반적인 언론의 자유나 의견 표현의 자유에 비해서 제한적이라 할 수 있다. 그것은 지나치게 광고표현의 자유를 확대

할 때, 대다수의 국민인 일반 소비자들은 기업의 이윤극대화라는 명분아래 희생될 수가 있기 때문이다. 광고물의 제작에는 기업의 이윤추구를 위한 영업활동으로서의 측면과 창의성을 중시하는 정신적 표현의 자유가 공존하기 때문에, 방송광고심의에서는 이 두가지 측면을 함께 고려하여야 한다.

창의적 표현의 자유에 관해서는 최대한 광고인의 입장을 고려하되, 영업행위라는 측면에서는 광고주와 일반소비자의 이익에 대한 비교와 형평이 요구된다. 무제한적인 광고 표현은 소비자보다는 특정 광고주의 이익을 대변할 위험이 있기 때문에, 다수의 소비자들을 보호하기 위한 조치는 불가피하다.

방송광고를 수탁할 자율심의기구는 원활한 업무수행을 위하여 만반의 준비를 갖추고, 지금까지 법적인 사전심의가 지녔던 관료적이고 행정편의주의적 심의절차를 간소화하고 민원인에 대한 서비스의 질을 향상시켜야 할 것이다. 이를 위해 공정성과 전문성을 지닌 인적구성, 재심청구 및 소비자 불만처리위원회 설치, 합리적인 심의규정의 제정, 광고심의위원회의 복수 운영으로 심의기간의 단축, 규정개정위원회를 설치하여 정례적으로 운영함으로써 시대적 변화를 신속적으로 반영하며, 불필요한 규제를 최소화하려는 노력을 기울여야 할 것이다.