

■ 특집

1. 과도기의 광고자율 심의 - 자율성을 우선하고 책임은 사후에 묻자

류춘렬 / 국민대 언론학부 교수

오랫 동안 논란이 되어 왔던 방송법이 드디어 통과되어 3월부터 시행되고 있다. 새 방송법은 광고산업에도 큰 의미를 부여하고 있다. 그것은 방송광고가 정부의 직접 규제에서 민간에 의한 자율 규제로의 변화를 명문화하였다는 점이다. 비록 사전 심의 제도는 계속 유지되고 있지만, 방송 광고의 자율 규제는 광고계의 오랜 숙원이었던 만큼 그 운영에 대한 기대가 아주 크다고 할 것이다. 광고에서 차지하는 비중이 가장 크고 이제 막 과도기에 접어든 방송광고를 중심으로 광고의 자율 심의에 대하여 논의해보자.

방송법의 광고심의 관련 조항들

새 방송법에 나타난 광고 심의에 관련된 조항은 아래와 같다. 비록 방송 심의는 사후 심의로 변경되었지만 방송광고의 심의는 여전히 사전에 하도록 되어 있어 광고에 대한 의구심이 남아있음을 보여준다. 그러나 사전심의에 관한 업무를 민간기구나 단체에 위탁한다는 것은 정부의 직접 규제에서 한발 진보한 것으로 평가할 수 있다.

[방송법]

제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의) ①방송위원회는 방송(과)···방송과 유사한 것(의)···내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의·의결한다. 이 경우 매체별·채널별 특성을 고려하여야 한다. ② 위원회는 제1항의 규정에 불구하고 방송광고에 대하여는 방송되기 전에 그 내용을 심의하여 방송여부를 심의·의결할 수 있다.

제103조(권한의 위임·위탁)···②방송위원회는 제32조 제2항의 규정에 의한 방송광고물의 사전심의에 관련된 업무를 대통령령이 정하는 바에 의하여 민간기구·단체에 위탁한다.

[방송법 시행령]

제68조(권한의 위임·위탁) ③방송위원회는 법 제103조 제2항의 규정에 의하여 방송광고물의 사전심의에 관련된 업무를 민간기구·단체에 위탁하고자 하는 경우에는 문화관광부 장관과 협의하여 위탁하고자 하는 기구 또는 단체를 정하여 이를 고시하여야 한다. 이 경우 당해 기구 또는 단체의 방송·광고업계에 있어서의 대표성과 수탁능력을 고려하여야 한다.

방송광고 심의의 민간 위탁의 의미

정부에 의한 방송광고의 사전 심의는 그동안 많은 비판을 받아왔다. 정부의 사전 심의는 일

종의 사전검열로서 바람직하지 않다는 여론이 많았으며, 또 많은 사람들에 의하여 광고계의 창의성을 저해하는 요인으로 지적되어 왔다. 물론 이러한 비판들이 광고의 규제에 대하여 전적으로 반대하는 것은 아니다. 광고가 사회에 미치는 영향을 고려할 때 그에 대한 규제는 당연한 것이다. 다만 사전 심의가 아닌 사후 규제를 통해서 이를 통제하자는 의견이다. 일단 방영이 되면 되돌릴 수 없는 방송의 특성상 부적절한 방송광고에 대한 우려가 있을 수 있지만, 이는 광고계의 사전 자율규제와 방송사의 판단에 맡겨도 별 위험이 없다. 실제로 많은 나라에서 사전 규제는 자율규제에 맡기고 문제를 야기하거나 논란이 되는 광고는 사후의 법적 판단에 따라 처벌 여부를 결정하도록 되어 있다.

방송광고 심의의 민간 위탁은 정부에 의한 사전 심의 제도는 유지하되 실제적으로는 자율 규제를 채택하는 절충적인 모습을 보여주고 있다. 이는 광고의 사전심의에 대한 부정적인 비판을 인정하는 한편 아직도 민간 자율규제에 대한 믿음이 성숙되지 않은 단계에서, 정부가 일정부분 방송광고 규제의 권한을 민간에 위임하는 형식으로 나타난 것이다. 사실 최근 몇 년간 시민운동이 활발해지면서 소비자 운동이 활성화되고, 광고와 관련된 여러 법안이 정비되어 방송광고에 대한 사전 심의의 필요성이 현저히 약화된 상태이다. [표시·광고의 공정화에 관한 법률]이 제정되고 그 시행령이 발표되었으며 그를 근거로 공정거래위원회에서 [부당한 표시·광고 행위의 유형 및 기준 지정 고시]를 발표하는 등 광고에 대한 규제가 세밀한 부분까지 이루어지고 있기 때문이다. 이런 까닭에 부당하거나 부적절한 광고는 사후에 법적인 제재를 받지 않을 수 없고 또한 시민단체나 소비자보호 운동단체의 비난에 직면하게 된다. 이러한 환경 변화를 고려할 때 완전한 자율규제가 아닌 민간 위탁의 현행 제도는 다 소 시대에 뒤쳐지는 느낌이 있다.

민간 자율규제의 특성

광고 심의의 자율규제는 광고업계가 자신의 문제점과 개선할 점을 잘 알고 있기 때문에 효율적으로 문제를 처리할 수 있으며, 따라서 처리가 신속하고 비용도 낮아진다. 정부의 규제는 법적인 절차를 통하여 이루어지기 때문에 시대 상황의 변화에 따라서 법규가 신속하게 변화하지 않으면 경직된 법률 적용으로 광고산업의 발전에 장애가 될 수 있다. 불행하게도 법규는 시대의 상황에 신속하게 적응하기보다는 뒤쳐져서 쫓아가는 경우가 많으며 시대의 첨단을 가는 광고의 경우에 그 폐해가 다른 분야보다 더욱 크다고 하겠다.

자율규제는 법적규제를 세세하게 보완해줄 수 있다. 업계에서 자율적으로 행하는 규제는 업계 상황을 잘 알고 있으므로 관련 법률의 취지를 살리는 방향으로 자세하게 규정을 정하여 법적규제를 보완할 수 있다. 또한 법률은 규제를 하고 싶어도 법의 특성상 어쩔 수 없이 규제의 범위 밖에 두어야 하는 부분이 있기 마련이다. 자율규제는 이러한 제한이 없으므로 법률이 다루기 어려운 미풍양속이나 품위, 성적 표현 등의 문제에 있어서 효율적인 규제가 가능하며, 경우에 따라서 법률보다 더 엄격한 규제를 할 수도 있다.

자율규제는 규정이나 지침이 자발적으로 제정되고 관련 당사자들이 참여해서 협의하여 채택 되기 때문에 규정에 대한 불만이 감소된다. 규정에 대한 문제나 갈등이 생길 때도 정부의 규제처럼 물리적 강제나 처벌에 의한 해결보다 협의에 의하여 해결될 가능성이 높다. 그러나 자율규제는 해당 집단의 이익을 우선할 때 자칫 공공의 이익이 약화될 우려가 있다. 이는 광고업계가 자율규제의 기준을 정하면서 적절한 규제 효과보다 정부의 직접적인 규제를 피할 목적을 앞세워 최소한의 기준만을 채택할 때 그 위험이 커진다. 또한 처벌이 엄격하게 집행되지 않기 때문에 비효율적이 될 수 있다.

현행 제도의 민간 심의 위탁과 자율규제의 차이점

사전심의의 민간기구·단체 위탁은 순수 자율규제와 여러 면에서 차이가 있어 과도기적이다. 자율 규제는 사전 심의에 대한 법적 규제가 없는 상황에서 자율적으로 광고에 대한 규정을 만들고 심의하는 것인데 비하여, 민간 심의 위탁은 사전 심의에 대한 법적 규정이 엄연히 존재하고 그것을 근거로 민간기구·단체에서 심의를 하도록 위탁한 점이 다르다.

방송광고의 사전심의에 대한 법적 규정이 존재한다는 것은 아직도 현행 제도가 순수한 자율 규제와 거리가 있다는 것을 의미한다. 광고계에서 그동안 주장해왔던 순수한 자율규제에는 미치지 못하지만 운영하기에 따라서 오히려 긍정적인 효과도 생각해볼 수 있다. 자율규제의 중요한 단점이 광고주가 심의 결과에 대하여 승복하지 않고 독자적인 행동을 취할 때 심의 결과를 강제적으로 집행할 수 없는 점인데, 사전 심의에 대한 법적 근거는 심의의 결과를 강제할 수 있는 수단을 제공할 수 있을 뿐만 아니라 자율 심의 기구에 공식적인 권위를 부여할 수도 있고 이것이 방송광고뿐만 아니라 인쇄광고에도 파급될 수 있다.

비록 그동안의 꾸준한 비판과 이를 개선하기 위한 노력의 결과로 방송광고가 자율규제에 좀 더 접근하게 되었으나 자율규제에 대한 일반인들과 소비자들의 의구심은 아직 완전히 사라진 것은 아니다. 시민단체나 소비자 단체에서는 자율규제가 자칫 단순한 자유 방임으로 변질되어 광고주들에 의하여 악용될 것을 우려하는 경향이 있다.

자율 심의 제도의 정착을 위해서는 관련 당사자들의 인식 변화, 엄격한 도덕적 기준과 책임 의식, 그리고 위반시의 물리적 책임 등이 필수적인데 과연 광고계에서 이를 자발적으로 준수할 정도의 수준에 도달해 있는가에 대한 확신이 부족한 것이다. 이러한 것들이 잘 지켜지지 않는다면 자율규제가 외면적으로 발전으로 보일 수 있지만 내면적으로 광고의 질을 저하시키는 퇴보의 길을 걸을 수도 있다. 극단적인 경우를 가정한다면, 일반인과 소비자를 보호해야 할 자율규제의 기구가 오히려 광고주의 입장만을 적극적으로 옹호하는 대변인 역할을 할 수도 있다.

그런 점에서 사전 심의에 대한 법적규제의 여지를 남겨두고 있는, 민간기구·단체의 위임은

자율규제에 대한 찬성과 반대의 중간 타협점에 위치한 선택이라고 볼 수 있다. 양쪽의 혼합인 만큼 운영하기에 따라서 시너지적인 긍정적 효과나 또는 극단으로 치우친 부정적인 효과가 나타날 수 있다. 즉, 과도기적 체제에서는 제도 자체보다 운영의 묘가 더욱 중요하다.

민간 심의 위탁의 운영의 묘

민간 심의 위탁 제도가 잘 운영되기 위해서는 무엇보다 법 제정의 취지를 살리는 것이 중요하다. 방송위원회에서 일단 특정한 민간기구·단체에 사전심의를 위탁하였으면 그 기관을 신뢰하고 심의에 대한 자율성을 최대한 보장하여야 한다. 만일 위원회에서 세세한 부분까지 간섭하게 된다면 이중 규제가 되어 오히려 예전 제도보다 더 복잡하고 비효율적으로 변질될 염려가 있다. 또한 그 결과에 대한 책임 소재도 불분명하게 엉키게 된다. 권한은 확실하게 위임하고 나중에 책임을 묻겠다는 태도가 필요하다. 심의를 수탁한 민간기구·단체도 확실한 심의 기준을 제시하고 그를 준수하는 책임있는 태도를 보이는 것이 필요하다.

방송위원회가 최대한 자율성을 보장하는 것만큼 중요한 것은 위탁할 민간기구·단체의 선정이다. 방송법 시행령에 따르면 위탁할 민간기구·단체의 선정은 방송·광고업계의 대표성과 수탁능력을 고려한다고 되어 있다. 굳이 법령에서 지적하지 않더라도 두 가지 선정 기준은 아주 중요하다. 업계의 대표성이 있다는 것은 관련 당사자들이 그를 통하여 자신들의 의견을 표출한다는 것이므로 이해를 조정하거나 심의의 결과에 승복하기가 용이할 것이다. 심의가 광고업계와 관련자에게 미치는 영향이 막대하다는 것을 고려하면 전문적이고 엄격한 심의를 할 수 있는 수탁능력도 대표성 못지 않게 중요하다는 것을 알 수 있다.

어느 기구·단체가 대표성과 수탁능력이 있는가 하는 것을 가장 잘 아는 것은 말할 필요도 없이 관련업계의 종사자들이다. 따라서 관련업계의 의견을 광범위하게 수렴하여 위탁할 기관을 선정해야 한다. 독단적인 과정을 통하여 선정한다면 그 선택이 틀리지 않는다고 해도 잡음을 피할 수가 없고 선정된 기관에도 향후 부담으로 작용할 가능성이 많다. 자신들의 의견이 반영된 선정이라면 관련당사자들도 그 기관의 결정이 다소 자신들과 이해가 상충된다고 해도 거슬릴 명분이 없겠지만 반대의 경우라면 반발할 확률이 높기 때문이다. 위탁기구 선정에서 관련업계 의견 수렴의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 아울러 방송광고와 인쇄광고를 모두 심의할 능력이 있는 기관이 선정되는 것이 광고 심의에서 보편적 기준 적용을 위하여 바람직하다.

실제로 심의를 담당할 심의위원의 구성과 선정도 중요하다. 광고의 전문성을 보유한 광고업계 종사자들이 다수를 차지해야하는 것은 물론이다. 하지만 그렇다고 전적으로 그들만으로 구성하는 것은 일방적인 시각으로 심의가 진행될 우려가 있다. 광고업계 종사자를 주축으로 하되 시민·소비자단체, 학계, 법조계 등이 참여해야 한다. 그러나 사회적 저명도를 기준으로 선정한다면 심의위원의 연령대가 높아져서 지나치게 보수적인 심의 경향을 보일 수 있다.

이는 바람직하지 않으므로 저명도보다 해당분야의 전문성을 고려하여 적절한 연령대의 분포를 이루어야 한다. 서로 다른 시각에 의한 의견 상충이 있을 수 있으나 이는 세부 심의에 대한 자세한 기준과 세칙을 미리 정해 놓음으로써 그에 의거해 합의를 도출할 수 있다. 상품과 그 소비자, 그리고 매체에 따른 차별적인 기준도 마련해야한다.

방송광고 심의의 민간 위탁으로 과도기적 자율 규제 시대가 되었다. 과도기에는 무엇보다 합의와 신뢰가 중요하다. 자율 심의 기준을 정할 때 보편적인 국민적 정서를 바탕으로 결정하고 그 기준을 엄격하게 적용한 후에 신뢰를 바탕으로 점진적인 발전을 이루는 지혜가 바람직하다고 보인다.