방송광고 대행수수료제도 법적 규제, 타당성 있는 규제인가

鞨 박영주 | 변호사

광고, 그 중에서도 방송을 통한 광고는 대량생산, 대량소비를 기치로 하는 현대 산업사회에서 그 필요성과 중요성이 해당 상품보다 크다고 해도 과언이 아니다. 그러나 이처럼 사경제활동의 중심적 매개체라고 할 수 있는 방송광고에 대해 ' 사적 경제활동 영역 에 어울리지 않을 정도로 많은 제한과 규제가 행해지고 있다는 사실은 잘 알려져 있지 않다. 지상파방송의 방송광고에서도 현행 법령의 각종 규제들, 특히 방송광고의 대행 및 대행수수료에 대한 규제는 그것이 과연 우리 헌법에서 택하고 있는 자유시장경제 체제에 비추어 허용될 수 있는 것인지 의문일 정도로 과도하다는 비판을 받고 있는 것이 사실이다.

대행수수료 금액까지 규제하고 있는 코바코법

현행 방송광고 수수료제도는 비정상적인 국정운영이 행해지고 있던 1980년말에 도입되었다. 당시 정부는 " 공공에 봉사하는 방송광고 체제를 확립하고, 언론공익사업을 지원하기 위한 목적 "을 실현하기 위해" 한국방송광고공사법(1980. 12. 31. 법률 제3317호) "을 제정했다(위 법 제1조). 위 법의 주요 내용은 지상파방송을 통해 방영할 수 있는 광고물의 수탁업무를 독점하는 " 한국방송광고공사(이하 ' KOBACO ')"를 설립하고, KOBACO의 수탁에 대한 방송광고대행 수수료를 법으로 정해 이를 징수하겠다는 것이었다(위 법 제20조). 이에 따라 광고물을 방송한 지상파방송사업자는 그 광고료의 100분의 14에 해당하는 금액을 수탁수수료로 KOBACO에 납부해야 했고(위 법 시행령 제5조), KOBACO는 위 수수료 중 약 11% 내외에 해당하는 금액을 다시 광고회사에 지급하는 체계(KOBACO 정관 제23조)가 시행되어 왔다.

이러한 방송광고 수수료제도에 대하여는 도입 초기부터 여러 가지 부정적인 견해가 제기되었음에도 불구하고, 방송의 공공성과 방송사업자의 다양성 유지, 지역방송이나 종교방송을 비롯한 군소미디어의 보호, 방송관련 공익사업의 지원을 꾀하기 위해 필요하다는 이유로 현재까지 유지되고 있다.

사적 경제활동에 대한 직접적인 규제, 타당한가

하지만 현행법에 따른 수수료가 비록 국제적 관행에 따른 비율 범위 내라고 하더라도, 기본적으로 사적 경제활동을 위한 광고용역의 거래에 대한 직접적인 규제라는 점에서, 그것이 과연 타당한 것인지에 관하여는 여전히 의문이 든다.

광고와 같은 사유물을 거래하는데 그 거래당사자 및 가격(수수료)을 법령으로 직접 제한하는 것은 경제활동의 과도한 금지에 해당하는 것이어서 헌법에서 보장한 경제상의 자유에 반하는 것은 물론, 자유경쟁에 따른 공공복리의 증진을 꾀하는 시장경제이념에도 반하는 것으로 보이기 때문이다(헌법 제15조 및 제119조).

이러한 이유로 이미 공정거래위원회(1998년 2월)를 비롯한 규제개혁위원회(1998년 3월), 기획예산처(1998년 8월), 방송개혁위원회(1999년 2월) 등 관련 정부 부처들도 KOBACO가 독점하고 있는 지상파방송의 방송광고판매제도를 폐지하고 자유경쟁 체제로 전환할 것을 결정하거나 제안한 바 있다. 그 결과 KOBACO뿐 아니라, KOBACO가 출자한 방송광고판매대행사도 방송광고를 위탁할 수 있도록 방송법이 개정되기도 했지만(2000. 1. 12.) 여전히 KOBACO 독점체제가 유지되고 있다.

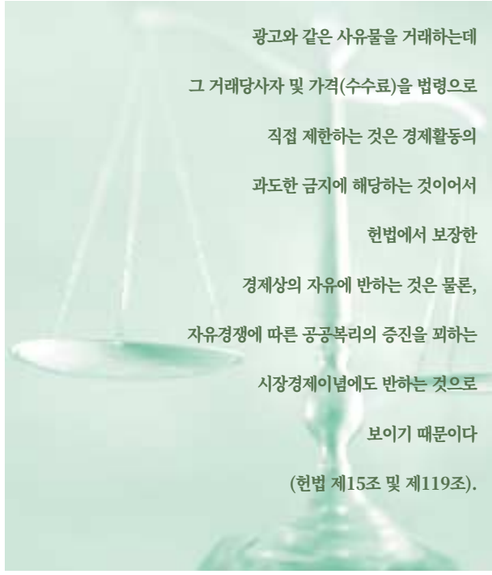
방송광고 대행수수료제도 근본적 변화 불가피

사실 KOBACO가 방송광고의 위탁을 독점하고 있는 현행 법체제하에서 수수료는 거래의 공정성을 담보하기 위한 유일하고, 최소한의 거래기준이라고 할 것이므로, 이를 법령으로 규제하는 것이 불가피해 보이기도 한다. 방송광고 위탁업무를 KOBACO가 독점하고 있는 현행 법체제에서 그에 대한 가격(수수료)에 대하여 아무런 제한을 두지 않는다면, 이는 곧 거래의 일방 당사자인 KOBACO에게 실질적인 가격(수수료)결정권을 부여하는 것이 되어 거래의 불공성이 심화될 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 이런 점에서 수수료를 법령으로 직접 규제하고 있는 것은 어쩌면 현행 KOBACO 독점체제의 폐해를 최소화하기 위한 불가피한" 부산물 "이라고 할 수도 있을 것이다.

하지만 이와 같은 방송광고 수수료제도도 이제 근본적인 변화가 불가피해 보인다. 국무총리 산하 국무조정실 소속 규제개혁기획단은 2005년 현행 KOBACO 중심의 수수료제도가 광고주의 선택권을 제한하고, 광고주에게 제공하는 서비스의 질과 양의 구분 없이 동일한 수수료를 지급하도록 하는 등의 단점이 있다는 이유로, " 광고주가 직접 매체를 선택할 수 있게 하고, 이에 대한 대가(소위 Fee)는 광고회사의 업무를 평가하여 광고주가 직접 광고회사에게 지급하도록 하는 방안 "을 마련하기로 결정했기 때문이다. 주무부서인 문화관광부에서는 이미 이와 같은 방안을 실행하기 위한 구체적인 검토가 행해지고 있다.

KOBACO 중심의 방송광고 수수료제도 유지할 수 없을 것

정부 담당자는 현행 KOBACO 체제를 유지하면서 그에 대한 보완책으로서 시행될 것이라고 하지만, 이와 같은 방안이 시행된다면 현행 KOBACO 중심의 방송광고 수수료제도는 유지할 수 없게 될 것이다. 광고주가 광고회사의 업무실적을 평가하여 지급할 대가(Fee)는 결국 당사자인 광고주와 광고회사의 계약에 의하여 결정될 것이므로, 이를 현재와 같이 법령에 의하여 일정한 금액(비율)을 지급하도록 규정하고 이를 강제할 수 없을 것이기 때문이다. 더구나 현행 KOBACO 독점체제 하에서 제기된 많은 문제점들에 대한 개선방안으로 복수 미디어렙의 도입이 불가피한 현 상황에서는 더 이상 현재의 방송광고 수수료제도를 유지하기 어려울 것이다.

방송광고 수수료제도의 변경방침이 광고회사의 수입구조를 악화시켜 광고 산업 기반을 약화시키고, 지역방송이나 종교방송 등 군소방송의 경우 광고판매가 불가능해지며, 방송의 상업화가 가속화될 것이라는 우려의 목소리도 있다.

그러나 20여년 넘게 시행되어 온 현행 방송광고 대행수수료제도를 모두가 만족하는 방식으로 바꾸는 것이 쉽지 않을지라도 방송의 공익성을 담보하면서도 방송광고를 둘러싼 부당한 규제를 최소화시키는 것, 결코 쉽지 않은 과제를 이제는 더 이상 미룰 수 없을 것으로 보인다. 관련 전문가들의 적극적인 참여와 정부 당국자들의 신중한 결정을 기대해 본다.