



방송광고 활성화를 위한 규제 변화에 대한 제언

글 | 최기호 KBS 광고마케팅팀 차장(법학박사) honestory@kbs.co.kr

방송광고시장은 광고주가 제품이나 브랜드 광고를 통해 효과적인 마케팅활동을 하는 곳임과 동시에 콘텐츠를 제작하는 방송사가 제작비에 필요한 재원을 충당하는 중요한 시장이다. 그런데 전체광고시장 내 방송광고의 비중은 최근 10년 넘게 지속적으로 감소하고 있다.

제일기획 광고연감에 따르면 2013년 37.1%였던 TV 방송광고 점유율은 2022년 20.6%까지 떨어졌다. 인터넷과 스마트폰은 방송 및 광고산업의 전반적인 구조변화를 가져왔고, 광고재원은 계속 디지털광고로 옮겨갔다.

사적재화인 광고는 정보제공적 기능과 설득적 기능 그리고 문화콘텐츠의 하나로 작용한다는 점에서 순기능을 갖고 있다. 반면 역기능도 갖고 있다. 광고를 통해 불특정 다수인에게 과소비와 물질지상주의를 조장할 수 있고, 짧은 시간 내 정보를 전달하고 설득하는 과정에서 광고 속에 사회통념상 허용되기 어려운 잘못된 정보의 내용이 포함되기도 한다. 경쟁브랜드 또는 상품과 비교하면서 과장되거나 사실과 다른 정보가 포함되기도 한다.

이러한 광고의 역기능 외에 방송광고는 국가로부터 한정적 재원에 해당하는 전파허가를 이용한다는 이유로 공공성과 공익성이 요구되어 다른 매체광고에 비해 상대적으로 강한 규제를 받고 있다. 뒤늦게 방송광고 활성화를 위해 지상파 중간광고를 허용하고 광고총량제를 도입했지만 큰 효과가 나타나지 않았다. 이러한 상황 속에서 방송광고 활성화를 위한 규제완화방안에 대해 살펴보고자 한다.



먼저 비대칭규제 해소와 형평성 있는 광고규제에 대한 조치가 필요하다. 방송 관련 신사업은 대부분 정부 주도로 시작했다. 유료방송에 해당하는 케이블TV, 위성방송, IPTV를 비롯하여 종합편성채널 모두 동일했다. 새로운 사업자가 시장에 진입하면서 겪을 어려움을 최소화하기 위해 정부는 기존 방송사업자와의 비대칭적 규제를 도입했다.

2010년까지 간접, 가상광고는 지상파 방송사만 금지되어 있었으며 2021년까지 중간광고 역시 그랬다. 현재 비대칭규제는 지상파 방송과 유료방송사가 아닌 OTT 등 신규사업자와의 형평성 논란으로 이어지고 있고, 지상파 방송사업자의 영업이익 하락의 주요 원인으로 지목되고 있다.

고열량 저영양 식품 방송광고 검토

햄버거, 피자, 탄산음료와 같이 열량이 높고 영양가가 낮아 비만이나 영양불균형을 초래할 우려가 있는 고열량 저영양 식품에 대한 제한이 비대칭 광고규제의 예에 해당한다. 어린이식생활안전관리 특별법 제10조에서는 어린이 기호식품 중 고열량 저영양 식품을 유통, 판매하는 자는 식품이 아닌 장난감이나 그 밖에 어린이의 구매를 부추길 수 있는 물건을 무료로 제공한다는 내용의 광

고를 하여서는 안된다고 규정하고 있다. 동법 시행령 제7조의2에서는 방송시간 중 오후 5시부터 오후 7시까지 방송광고를 금지하고 있다.

이러한 고열량 저영양 식품에 대한 규제는 세 가지 문제점이 있다. 먼저 실시간 방송 이외에 OTT를 비롯한 비선형방송에서는 고열량 저영양식품 광고에 대해 자율규제에 해당하는 가이드라인만 존재할 뿐 타율적 규제는 없다. 역차별에 해당하는 비대칭규제다.

둘째, 당해 시간대의 프로그램 전체에 대해서 규제하고 있다는 점이다. 당해 시간대의 어린이 주시청 프로그램에 한정하여 규제하는 방안이 있음에도 불구하고, 일률적으로 규제했다는 점에서 헌법 제37조 제2항의 과잉금지 원칙 중 피해의 최소성에 반하는 규제에 해당한다.

또 실제로 지상파 방송사의 오후 5시에서 7시에 뉴스, 다큐멘터리 등 성인을 주 시청자로 하는 프로그램이 편성되어 있다. 지상파 방송사에서 동 시간대에 만화를 비롯하여 어린이를 주 시청자로 하는 편성은 과거였음에도 여전히 규제는 과거를 기준으로 이루어지고 있다.

마지막으로 고열량 저영양 식품에 대해 이중규제 소지가 있다. 방송법 시행령 제59조의3 제2항에서 다른 법령 또는 심의규정에 따라 방송광고가 금지되거나 방송광고의 허용시간을 제한받는 상품 등은 간접광고를 할 수 없도록 규정하고 있어, 고열량 저영양 식품은 모든 시간

대에서 간접광고를 할 수 없다. 고열량 저영양식품의 경우 어린이 주시청 프로그램에 한해 방송광고를 제한하되, 간접광고 규제는 완화하는 방향으로 개정하는 방안이 오히려 효과적이고 적절한 규제라고 생각한다.

방송광고 결합판매 해소

또 다른 비대칭규제로는 방송광고 결합판매가 있다. 지역 또는 중소방송사를 보호하기 위한 목적으로 지상파 방송사의 광고를 판매하는 경우에 지역 또는 중소방송사의 방송광고를 결합하여 판매하도록 한 방송광고 결합판매는 방송광고판매대행등에관한법률 제20조에서 규정하고 있다.

방송광고결합판매지원고시 제3조에서는 결합판매에 대한 의무를 부담하는 주체를 KBS와 MBC 방송광고를 판매대행하는 한국방송광고진흥공사와 SBS의 방송광고를 판매대행하는 SBS M&C에 한정하고 있다. 방송광고 결합판매 규정으로 인해 광고주 또는 광고회사는 일정 비율에 대해 원하지 않는 방송사에 광고집행을 해야 한다. 광고제작 및 집행은 기업의 영업활동에 해당하기 때문에 광고주 또는 광고회사의 직업행사의 자유(헌법 제15조)를 제한하는 측면이 있으며, 지상파 방송사 3사 입장에서는 다른 방송사와의 경쟁의 자유(헌법 제15조) 및 평등권(헌법 제11조) 침해 문제가 발생할 수 있다.

무엇보다도 방송광고 결합판매제도는 지상파 방송사 3사는 안정적인 광고재원을 확보하고 있다는 데서 비롯되었는데, 제도의 기반이 되는 전제상황이 달라졌다.

2023년 방송광고 경쟁상황 평가에 따르면 유료방송채널의 광고매출액이 1조 6,345억원인데 반해 지상파 광고매출액은 1조 151억원에 불과하다. 이러한 시장상황에서도 계속 지상파 3사에게만 방송광고 결합판매를 부담하는 것은 시대착오적인 규제에 해당한다.

2020년 4월 17일 지상파방송광고 결합판매에 대해 헌법소원이 제기되어 약 4년 6개월간 계류되어 있는데 조속한 결정이 필요하다. 방송통신위원회에서도 2021년 헌법재판소 결정에 따른 시나리오별 제도개선 방안까지 밝힌 바 있기에 지체할 이유가 없다.

네거티브 규제방식 도입

방송광고 활성화를 위해 현 규제방식 전환에 대해서도 고려해야 한다. 방송법 제73조 제2항에서는 방송광고의 종류를 총 7가지를 열거하면서 이 유형의 광고만 허용한다고 규정하고 있다. 이렇게 제한적으로 허용되는 방식을 열거하고 그 외에는 원천적으로 금지하는 규제방식을 포지티브 규제라고 한다.

국내 대부분의 규제가 포지티브 규제방식을 취하고 있다. 포지티브 규제는 무엇이 허용되는지 명확하게 알 수 있어 법적 안정성 차원에서 장점이 존재한다. 반면 빠르게 변화하는 현실을 신속하게 반영할 수 없다는 단점을 갖고 있다. 미디어산업은 기술의 발달 속도가 여타 산업보다 빠르다는 점에서 법률이나 정책에서 금지하는 것이 아니면 모두 허용하는 네거티브 규제방식 도입을 고려해야 한다. 현재 국회에서 제정한 형식적 의미의 법률로 방송광고 유형을 한정한 것은 방송광고 발전에 발목을 잡는 규제방식이다.

또한 네거티브 형식으로 변경하기 위해서는 방송광고 유형 단순화가 필요하다. 프로그램 내 광고와 프로그램 외 광고, 기타 광고로만 유형화하면 광고총량제를 보다 원활하게 활용할 수 있으며, 새로운 광고형식이 도입되기 용이해진다. 2024년 3월 미디어·콘텐츠산업융합발전위원회에서 발표한 미디어·콘텐츠 산업융합 발전방안에서 방송광고 유형을 단순화하겠다는 안이 포함되어 있다.

광고통합법 제정

마지막으로 광고통합법 제정이 필요하다. 현재 광고 관련 법규는 방송법, 표시광고법 이외에 종목이나 영역별 법률이 산발적으로 존재한다. 한국방송광고진흥공사에 따르면, 국내에 방송광고 관련 법률은 약 250여개이고 광고규제 내용이 포함된 법령은 70여개로 추산된다. 아래 표와 같이 소관부처도 다르고 법률마다 내용규제, 거래규제, 형식규제 등 규제방식도 상이하다.

소관부처	관련법규	성격
공정거래위원회	표시광고법	내용규제
국토교통부	주택법	내용규제
문화체육관광부	신문법	내용규제
	정부광고법	거래규제
방송통신위원회	방송법	내용·형식규제
	방송광고판매대행법	거래규제
방송통신심의위원회	방송광고심의에 관한 규정	내용규제
보건복지부	국민건강증진법, 의료법 등	내용규제
식품의약품안전처	식품표시광고법, 약사법 등	내용규제

광고 관련 법령이 부처별로 산재해 있고 내용도 조금씩 상이한 부분이 있어 광고 관련 업무를 수행하는 과정에서 관련 법 문의 및 확인하기 어렵고 이는 광고산업 수행에 대한 부담으로 이어진다.

소비자 입장에서 허위·부당광고로 인해 피해를 입었을 때 관련 법을 확인하거나 구제절차를 준비하기 어렵다. 통합광고법을 제정하여 민법, 상법과 같이 총칙에 방송법 및 표시광고법 내용을 포함하고 편을 나누는 방법 등 입법론에 대한 심도 있는 논의가 필요하다.

‘철’은 시기 또는 때를 가리키는 순 우리말이다. 곧 다가오는 겨울에 장거리를 이동하는 기러기는 철새라고 표현하고, 우리는 식탁에 제철식품, 제철과일을 올리곤 한다. 나서고 물러서야 하는 시기를 정확하게 구별하지 못하면 ‘철부지’라는 표현을 사용한다.

방송광고 규제 중 철에 맞지 않는 규제가 여전히 많고, 방송광고에 대한 현 규제는 다른 매체광고에 비해 엄격하다. 규제의 필요성은 인정되지만, 다매체시대에서 유튜브 등 뉴미디어 플랫폼에서는 가능한 광고가 방송광

고에서만 허용되지 않는 현실이 방송광고 발전으로의 길목을 가로막고 있다. 방송광고 활성화를 위한 규제완화 및 정비가 필요하다.



필자 | 최기호

KBS에 방송경영으로 입사하여 광고국에서 마케팅업무를 담당하고 있다. 광고 외에 재송신 계약, TV VOD 사업, 5G 관련 사업을 담당한 바 있다. '다매체 시대의 방송광고 규제 현황 및 법 개선 연구'로 법학 박사 학위를 받았다.