규제의 숲에서 광고를 보다, '광고 산업 발전을 위한 규제 개선 제언'

글 이시훈 | 계명대학교 광고홍보학과 교수
adworld@kmu.ac.kr

2021년은 방송광고 규제개혁의 원년

올해는 지상파 방송 중간광고 재허용을 시작으로 방송광고 제도 개선이 어느 해보다 활발히 이루어지고 있다. 얼마전인 9월 10일에는 협찬고지에 대한 규칙 개선이 이루어졌다. 개정 내용은 협찬고지 허용시간과 횟수를 그 동안은 중앙 지상파, 지역 지상파, 유료방송으로 구분하여 차별적으로 허용하던 것을 유료방송 수준으로 완화하여 통일하였다. 그래서 협찬고지 시간은 지상파 방송의 경우 기존 30초에서 45초로 증가하였으며, 협찬고지 횟수도 시간당 텔레비전 3회, 라디오 방송 4회로 동일하게 되었다. 또 협찬고지 내용도 협찬주명, 상호, 상품명 등 협찬에 관한 사항으로 포괄적으로 규정하여 협찬고지 내용의 자율성을 대폭 확대하였으며, 자막의 위치도 화면 하단과 우측으로 지정하던 조항을 삭제하고 프로그램 시청에 방해되지 않는 선에서 자율적으로 표시하도록 규제를 완화하였다. 또 가상광고 고지자막도 단순 크기 규제에서 벗어나 배경색과 대비되어 시청자가 명확하게 알 수 있도록 규정하였다.

여기에다가 현재 결합판매 제도 개선, 미디어렙의 이종매체 판매 허용 등에 대해서도 방송통신위원회가 적극적으로 규제개혁 방안을 마련하고 있기 때문에 2021년은 방송광고 제도개혁의 원년이라고 할 정도로 광고산업 발전에 긍정적인 환경이 조성되고 있다. 하지만 여전히 제도 개선이 필요한 부분이 많다고 생각한다. 필자는 최근에 <광고법제로 보는 광고의 이해>라는 책을 발간하였다. 이 책을 쓰면서 국내 광고 관련 규제 법률이 100여개 넘으며, 광고의 개념 정의에서부터 광고 표현 그리고 광고 모델까지도 세세하게 규제하고 있음을 알 수 있었다. 본 글에서는 규제의 숲에서 개선되어야 할 광고법제를 살펴보았다.

광고 금지 품목 및 규제의 완화 필요

광고 금지 품목 중 전문의약품은 이제 광고규제 폐지에 대해서 검토해 볼 단계라고 생각한다. 전문의약품은 의사의 처방이 있어야 살 수 있는 약품으로 일반의약품과 구분되며, 의약품 전문매체를 제외하고는 광고를 금지하고 있다. 전문의약품과 제형 및 함량이 같은 일반의약품도 동일한 광고규제를 하고 있다. 전문의약품은 의사의 처방이 필수적이므로 약물의 오남용 가능성도 적고, 광고를 금지해도 인터넷과 모바일 정보를 통해서 소비자들이 약품과 성분에 대한 정보를 쉽게 접할 수 있기 때문에 대중광고의 금지 명분이 약화되었다고 본다.

주류와 담배는 전 세계적으로 규제가 강한 편이며, 매체별로 광고를 금지하거나 연령, 노출 시간을 제한하는 것이 일반적이다. 국내에서는 <국민건강증진법 시행령> 제10조에 주류광고와 관련하여 17도 이상의 주류는 방송광고를 할 수가 없고, 방송광고가 가능해도 영상광고는 7시부터 22시까지, 라디오광고는 17시부터 다음날 오전 8시까지 광고를 할 수 없고, 라디오광고가 가능한 시간대에도 미성년자를 대상으로 하는 프로그램 전후에는 광고를 할 수 없다. 또 극장광고는 전체관람가, 12세 이상 관람가, 15세 이상 관람가 등급의 영화에 방영할 수 없다. 대중교통수단과 정류장 등에서 주류광고는 금지되며, 옥외광고에서 전광판을 이용할 경우에 7시부터 22시까지 광고가 금지된다.

담배광고는 규제가 더 엄격하여 지정소매인의 판매소 안(외부에서 보이면 안됨)과 각 품종군별로 연간 10회, 회당 2페이지 이내의 잡지광고(여성 및 청소년 대상 잡지는 제외), 국제선의 항공기 및 여객선에만 광고가 허용되고 있다. 하지만 국내에 판매되는 외국정기간행물로서 외국문자로만 쓰여져 있는 잡지인 경우에는 광고게재의 제한을 받지 않는다. 또 일간신문과 인터넷에는 신제품 담배 출시와 관련하여 판매가격의 공고만을 할 수 있도록 제한하고 있다. 이때에도 공고의 크기는 5단, 가로 18센티미터 이내로 판매개시일 5일 전부터 판매개시일까지만 할 수 있도록 하고 있다.

주류 및 담배광고와 관련해서는 17도 이하의 방송광고 허용 부분이 가장 논란이 되고 있다. 그 기준이 명확하지 않으며, 17도 이하의 저도수 소주 출시로 규제의 실효성도 상실하고 있기 때문이다. 담배광고의 경우도 연간 10회, 2페이지 규제와 가격 공고 시 공고의 크기와 판매개시 5일 전부터 판매개시일까지로 시기를 제한한 것은 지나친 규제로 완화할 필요가 있다고 본다.

마지막으로 조제유류 광고에 대한 규제도 개선할 필요가 있다. 모유수유를 장려하기 위해서 조제유류는 신문·잡지·라디오·텔레비전·음악·영상·인쇄물·간판·인터넷, 그 밖의 방법으로 광고하는 행위는 금지하고 있다. 인터넷에 광고가 아닌 표시사항을 게시하는 경우만 허용하고 있다. 현재 여성들의 교육과 지식 수준을 고려할 때, 분유광고를 보고 모유수유를 포기하는 경우가 있을지 의문이다.

시대착오적인 광고모델 규제

전문가 모델을 제한하고 있는 규제도 개선이 필요해 보인다. 현재 <표>에서 정리한 바와 같이 의사, 치과의사, 한의사, 약사, 대학교수 등 전문가 집단이 추천이나 보증 또는 광고 모델로 등장하는 것을 금지하고 있다. 의약품의 경우에는 의사 가운과 같은 복장, 심지어 애니메이션으로 의사나 약사를 표현하는 것조차 금지하고 있다. 전문가가 효능이나 기능에 대해 객관적인 사실에 입각하여 말한다면, 유명인이나 일반인의 메시지보다 더 적합하게 표현될 수 있다는 생각이다. 잘 알지도 못하면서 약품 성분이나 효능에 대해서 소비자에게 말하는 것이 과연 더 적절한 것인지 의문이다.

앞서 담배광고 규제에서 여성과 청소년 대상 잡지에는 광고를 할 수 없다고 했는데, 광고모델도 동일하다. <담배사업법 시행령> 제9조 제3항에 여성 또는 청소년 인물을 묘사해서는 안 된다고 규정하고 있다. 즉 담배광고 모델로 여성이나 청소년을 활용해서는 안된다는 것이다. 미성년자인 청소년 모델 규제는 필요한 규제라고 생각이 들지만, 남녀평등 사회에서 여성모델을 금지하고 있는 것은 이해하기 어렵다. 여성잡지에 광고를 금지하고 여성모델을 담배광고에 금지하는 것은 현재 시대에 부합하지 않는 규제라고 생각한다.

정부광고의 독점 대행 제도 개선

2018년 12월 <정부광고법>이 제정된 이듬해에 바로

| 표 | 업종별 광고모델 제한 현황

업종	모델 제한
건강기능식품	•의사·치과의사·한의사·수의사·약사·한약사·대학교수 등의 추천, 보증 금지
의약품	•의사·치과의사·한의사·약사 또는 그 밖의 자가 추천 보증 금지 •의사·치과의사·한의사·약사·간호사 및 보조인 또는 기타 이와 유사한 자(모델의 분장포함)를 광고모델 활용 금지
의약외품	•의사·치과의사·한의사·약사 또는 기타의 자가 추천, 보증 금지
의료기기	•의사·치과의사·한의사·약사·한약사·대학교수 또는 그 밖의 자가 추천, 보증 금지
화장품	•의사·치과의사·한의사·약사·의료기관·연구기관 또는 그 밖의 자가 추천, 보증 금지

헌법소원이 제기될 정도로 정부광고 대행제도도 시급히 개선이 필요한 영역이다. 정부광고의 독점대행은 <정부광고법>이 아니라 <정부광고법 시행령>에서 규정하고 있는 것부터가 문제라고 본다. 과거 "코바코와 코바코가 출자한 자회사"만이 지상파 방송광고 판매를 할 수 있다는 <방송법 시행령>이 헌법불합치 판결을 받았던 것을 감안하면 정부광고를 공공기관이 독점대행하는 것은 제도적으로 문제가 많다고 본다.

구체적으로 정부광고의 대상이 지나치게 많다는 점이 문제이다. 국민 세금으로 광고가 집행되는 정부, 지자체, 교육관청 뿐만 아니라 공기업, 지방공기업, 특별법에 의해 설립된 특별법인에 이르기까지 법률의 적용대상이 광범위하다. 그 결과 정부광고 대행을 하는 한국언론진흥재단의 취급고가 2020년 1조 원을 넘어서서 국내 5대 광고회사의 위치가 되었다.

광고회사의 수수료 수입이 감소하는 것이 가장 큰 문제이다. 정부광고를 대행할 경우 제작비만을 받을 수 있고 매체비에서의 대행 수수료는 광고프로젝트가 10억원 미만일 경우에 단 한푼도 받지 못하기 때문이다. 언론진흥재단은 피(fee) 형태로 정부광고주에게 10%를 받는 것일 뿐, 정부광고주와 협력 광고회사 그리고 매체사간의 비용 지불에 관해서는 개입할 여지가 없다는 입장이다. 그럼에도 불구하고 소규모 광고회사들이 정부광고를 수주해서 받을 수 있는 수익 규모가 감소한 것은 확실하다. 방송의 협찬고지도 정부광고의 대상으로 삼고 있는 것도 개선되어야 한다. 협찬은 매체사가 광고주와 직거래 형태로 영업을 하는 경우가 많고, 그 과정에서 언론진흥재단의 기여 가능성이 거의 없는데도 불구하고 10%의 수수료를 받는 구조이다. 피(fee)는 서비스에 대한 댓가인데, 매체사 협찬에 언론진흥재단이 어떤 서비스를 제공해 주는지 의문이다. 광고산업 발전을 위해서 정부광고 제도의 대폭적인 개선이 필요한 시점이다.