

# 방송광고 개선정책, 언제까지 사회적 논의만 할 것인가

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





지난 2월 16일 방송통신위원회는 <방송광고 규제체계 전면 혁신 추진>이라는 제목의 보도자료를 발표하였다. 제5기 방송통신위원회는 지상파 방송의 중간광고를 허용하고 결합판매 제도의 개선과 방송광고 규제 패러다임의 혁신을 추진하는 등 그 동안, 이전의 위원회보다 제도개선에 힘써온 것이 사실이다. 그런데 작년부터 추진해왔던 제도개선 과제에 대해서 해답을 내놓지 못하고 상당 부분 사회적 논의가 필요하다고 밝힌 것은 유감이 아닐 수 없다.

2021년 방송통신위원회는 4월부터 연구반을 통해서 방송광고 유형을 예외적으로 금지하지 않는 한 모든 것을 허용하는 방송광고 네거티브 규제제도 도입과 지상파 방송사 결합판매 제도 개선을 준비해왔다. 그런데 거의 1년 후 내놓은 것이 사회적 논의를 거쳐 올 연말에 입법안을 마련할 계획이라는 것이다. 그 입법안에 대해서 관련 부처와 협의하고 국회 의결까지 간다면, 결국 빨라야 2023년 연말에서야 개선이 될 것이 아닌가. 2023년까지인 제5기 방송통신위원회의 임기 내에 규제체계의 전면 혁신 추진이 가능할지 의문이다.

### 추진정책의 내용과 평가

보도자료에 따르면, 방통위가 추진하려는 정책의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 방송광고의 기본원칙으로 방송광고의 자율성과 책임, 방송광고와 방송프로그램의 구분, 방송의 독립성 보장, 균형있는 광고노출, 어린이/미성년자보호 등을 제시하였다. 둘째, 7가지 방송광고 유형을 3개 범주로 단순화하되 중간광고 규제, 시간제한 규제 및 어린이 보호 규제는 유지한다. 셋째, 지역·중소방송사 지원을 위해서 광고시간, 협찬고지, 광고품목 규제의 예외적 완화를 검토한다. 넷째, 네거티브 규제체계 도입으로 발생할 수 있는 시청권 침해를 최소화 하기 위해 시청자 영향평가 제도를 마련하여 신속하게 규제체계에 반영한다. 다섯째, 규제 완화에 대응하여 규제의 실효성을 높이기

위한 사후 규제 강화 방안을 검토한다. 끝으로, 이러한 급격한 변화 추진 전 사회적 논의가 필요한 바, 방송광고 유형 변화, 규제 면제 특례 적용, 시청권 보호 방안 등으로 제안하고 있다.

추진정책의 가장 큰 문제점은 시청자 영향평가 제도를 도입해서 규제에 반영한다는 것이다. 광고는 프로그램과 달리 시청을 선호하는 사람이 없다. 광고를 회피하기 위해서 월 1만원이 넘는 수신료를 내고 OTT 서비스를 이용하는 것과 달리, 일반 방송은 프로그램을 무료로 시청하기 위해서 프로그램 전후 또는 프로그램 중간에 노출되는 광고를 봐주는 것이다. 중간광고처럼 시청자에게 불편한 광고가 광고주에게는 시청자에게 확실히 노출을 보장할 수 있는 수단이다. 그래서 더 많은 비용을 감내하는 것이다. 따라서 광고를 일반 콘텐츠처럼 영향평가를 토대로 규제체계에 신속하게 포섭하려는 계획은 적절하지 않다고 본다. 사후 규제의 강화로 충분하다고 생각한다.

둘째, 시간대 제한 규제는 구시대의 산물임에도 미래에도 왜 유지하려고 하는지 모르겠다. 저열량 고카페인 식품은 어린이 식생활 안전을 위해서 오후 5시부터 7시까지 방송광고를 할 수 없고, 주류와 대부업 광고(심지어 저축은행도 포함)는 청소년 보호를 위해서 밤 10시 이후에나 가능하다. 청소년이 밤 10시 이후 방송을 시청하지 않는 한, 위 규제들의 실효성은 부족해 보인다. 또 오후 5시부터 7시까지는 왜 어린이 시청 시간인지 근거도 부족하다. 평일과 주말은 미디어 이용 행태가 상이한데, 시간대 규제는 평일과 주말을 가리지 않고 동일하다.

끝으로, 앞서 지적한 바와 같이 추진 속도가 느리다. 자칫 잘못하면 추진력 부족으로 보일 수도 있다. 또 사회적 합의를 이루었다고 어떻게 확인할 수 있는가. 그리고 사회적 논의를 통해서 합의안을 만들기 쉽지 않은 의제들이다. 광고주와 매체사의 시각으로 보면 시급하게 규제를 푸는 것이 바람직할 것이고, 시청자, 소비자의 시각에서는 지금도 시청을 방해한다고

인식하고 있는 방송광고들의 유형을 풀어주는 것에 찬성하기가 쉽지 않다. 지금의 추진정책에 사후 규제 강화 방안을 마련해서 입법을 추진해도 큰 무리가 없어 보인다.

추진정책에서 긍정적으로 볼 수 있는 것은 지역·중소 방송사들에 대한 배려이다. 지상파 중간광고 제도 허용 이전에 필자는 중간광고의 부작용이 걱정이 된다면, 그 실상을 파악하기 위해서 지역방송사부터 실시해 보자고 주장을 한 적이 있다. 지역·중소방송사 지원책으로 규제 면책 제도를 검토하는 것도 올바른 방향이라고 생각한다. 그렇다면 네거티브 방송광고제도도 지역·중소방송사를 대상으로 먼저 도입해 보는 것도 고려할 수 있다. 또 실기를 하기 전에 광고시간, 협찬고지, 광고품목 규제의 완화를 서둘러 도입하는 것이 좋다고 생각한다.

### 광고시장 활성화를 위한 실질적 개선책

방통위의 금번 발표는 그 대상을 방송광고 네거티브 규제 도입에 국한하고 있는 점도 아쉽다. 광고시장 활성화를 위해서는 방송광고 네거티브 체제 도입만큼이나 제도 개선이 필요한 영역이 많고, 광고주협회, 광고산업협회 등에서 지속적으로 요구해 온 개선과제들이 있다. 지금까지 방송통신위원회를 비롯해서 해당 부처에서 끊임없이 제기한 주요 제도개선 방안을 소개하면 다음과 같다.

첫째, 결합판매 제도의 개선이다. 헌법재판소에서 위헌심판 중인 결합판매 제도는 지상파 미디어렐에게만 부과되고 있고, 전체 매출액이 감소하고 있기 때문에, 중소방송사에 대한 지원금액이 줄어들고 있다. 특히 2012년을 기준으로 결합판매 비율을 결정하였기 때문에 매체력 변화를 제대로 반영하지 못하고 있고, 2020년에 이어서 2021년도에도 6개 중소 라디오 매체의 결합판매 목표를 달성하지 못했다. 당시에는 방송광고 시장에서 라디오 광고가 차지하는 비중이 20%를 넘었으나 지금은 13%에 그치고 있다. 게다가

청취율이 1%, 심지어 0.1%에 불과한 매체도 있기 때문에, 광고주들에게 광고매체로서 가치를 어필하지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 광고금지 품목의 해제이다. 예를 들어 전문의약품과 조제분유와 같은 광고금지 품목의 해제이다. 전문의약품은 광고를 허용해도 의사의 처방이 없이는 구매를 할 수 없기 때문에 광고의 허용이 소비자에게 미치는 피해가 거의 없다. 또 조제유류(조제분유)도 모유수유를 권장하는 국가 정책에 의해서 광고 뿐만 아니라 판촉활동도 금지하고 있다. 하지만 유성분율 60% 이하로 낮춘 성장기용 조제식을 만들어 광고규제를 피하고 있는 것이 현실이다. 조제식은 조제유류가 아니기 때문이다. 그리고 방송광고만 금지하고 있는 의료광고도 전향적인 자세로 개선을 검토해야 한다. 2020년 규제개혁위원회까지 나서서 의료광고의 방송광고 허용을 권고하였지만, 여전히 규제의 영역에 머물고 있다. 또 왜 방송광고만 금지하고 있는지도 근거가 부족하다. 지금은 인터넷, 모바일의 영향력이 방송광고 이상이기 때문에 매체별 형평성을 고려할 때, 방송광고 금지의 명분이 약하다고 생각한다.

셋째, 미디어랩의 업무영역을 제한하는 규제개선도 필요하다. 현재 법으로 허가를 받는 미디어랩은 방송광고 판매만을 대행할 수 있다. 그런데 광고주들은 필요한 매체를 원스톱으로 구매하고 싶은 니즈가 높다. 따라서 미디어랩이 다른 매체와 믹스해서 판매하는 이종매체간 광고를 같이 판매하는 것을 허용할 필요가 있다. 외국의 사례를 봐도 크로스 미디어랩을 허용하고 있다.

끝으로, 정부광고 제도의 개선도 필요하다. 지금 정부광고는 언론진흥재단이 독점대행을 하고 있는데, 광고회사 역할을 제대로 하지 못하면서 대행 수수료만 챙기고 있다는 비판의 목소리가 높다. 또 광고산업에서 얻은 수수료 수입을 언론진흥을 위해 주로 사용하는 것 역시 비판의 대상이 되고 있다. 무엇보다 연간 1조 원이 넘는 정부광고 규모이기에, 취급급

## 광고시장 활성화를 위한 개선책

- ✓ 결합판매 제도 개선
- ✓ 광고금지 품목 해제
- ✓ 미디어랩 업무영역 제한의 규제개선
- ✓ 정부광고 제도 개선

200억짜리 광고회사 50개를 만들 수 있다. 일자리 창출 등 광고시장 활성화에 미치는 긍정적 영향이 크기에, 독점 체제를 해체하고 민간개방을 추진해야 한다고 본다.

이러한 제도개선 사항들은 방통위 업무 영역이 아닌 것도 있고, 법률 개정이 필요한 사항이라 쉽게 추진하기 곤란한 점도 있다. 또 부작용까지 함께 고려해서 정책을 결정해야 하는 주무부처로서의 고충도 이해하지 못하는 바는 아니다. 그래도 검토, 연구, 사회적 합의 도출과 같이 느긋하게 보낼 여유가 없다. 방송산업은 저성장에 허덕이고 있고 광고업계는 우수한 인재들이 등을 돌리고 있다. 실질적인 제도개선책을 마련해서 신속히 추진해야만 한다. ☞