

방송광고 규제에 대한 비판적 고찰

A Study on the Regulation Policy of Broadcasting Advertising

봉미선 _한국교육방송공사

Bong, Misun _EBS

초록

올해는 가상광고 허용장르 및 허용시간 확대, 신유형 방송광고의 근거마련, 간접광고 허용시간 확대 및 기준명확화, 방송프로그램 편성시간당 총량제 도입 및 협찬고지 금지 완화 및 공공기관·공익법인의 협찬고지 종류를 확대를 골자로 하는 방송법 시행령 일부개정을 통한 활발한 방송광고 규제 완화가 진행 중이다.

본 논문은 다양한 방송광고 규제의 완화 중 협찬고지 관련 법규에 주목하고자 한다. 현 협찬고지에 대한 법규는 근본적인 문제점을 지녀왔다. 그러나 최근 방송통신위원회가 행정예고 한 바 있는 협찬고지에 관한 규칙의 일부 개정안 내용은 협찬고지가 금지된 일부 협찬주의 허용범위를 조정하고 협찬대상을 캠페인에서 공익행사로 확대하는 내용만을 골자로 하고 있다. 더불어, 프로그램 제목에 협찬주명 등의 사용을 허용함에 따라 실질적으로 신광고의 유형을 허가하며, 협찬고지의 내용, 횟수, 위치 등의 형식규제를 완화하는 안을 담고 있다.

현재 협찬고지에 관한 규칙의 일부 개정안은 시청자 및 관련 사업자의 의견 수렴(공청회)의 단계를 거쳤으나 시민단체의 반발 및 사회적 합의를 얻고 있지 못한 상황이다. 이에 본 연구는 협찬고지 관련 개정안과 관련된 규제 완화의 타당성을 분석해 보고 이와 관련하여 발의 된 바 있는 관련 개정안의 분석을 통해 실효성 있는 개정방향을 모색해보고자 한다.

□ 주제어: 방송규제, 방송광고, 광고규제, 협찬고지

Abstract

Recently, there are variety of discussions about the new type of broadcasting advertising, total amount advertising on the broadcasting, indirect advertising, commercial breaks, brief advertising, subtitle advertising, and time signal advertising. In these days, the thesis such as reflection on the reregulation of broadcasting advertising, indirect advertising, announcement of sponsors are becoming a very

important agenda to be discussed. This study was conducted to find out rational methods of regulatory reform for the broadcasting advertising. Furthermore, the study also explores about how sponsorship notices influences commercialization, policy of broadcasting fairness, public benefit and the viewer's rights.

- Key words: broadcasting regulation, broadcasting advertising, broadcasting advertizing regulation, announcement of sponsor.

I. 문제제기

2014년 8월 방송통신위원회는 제3기 방송통신위원회의 비전과 주요정책과제를 제시한 바 있다. 특히 방송광고 제도를 개선하여 방송사의 재원을 확충하고 방송콘텐츠 기반을 강화 할 것을 강조하였다. 당시 방송통신위원회는 첫째, 방송광고 편성제도 개선을 위해 지상파방송의 광고 총량제 도입 및 중간광고 검토, 간접광고 및 협찬고지 관련 규정의 정비와 둘째, 방송광고 금지품목 규제 완화 셋째, 스마트 미디어 환경에 대응하여 스마트 미디어 광고효과의 측정방안 모색 등을 제시하였다, 이에 2015년 4월 방송통신위원회는 해묵은 방송광고 규제를 42년 만에 손질하여 1973년 광고 종류별 칸막이 규제가 도입된 것을 개정함을 알린 바 있다.

이와 같이 올해는 가상광고 허용장르 및 허용시간 확대, 신유형 방송광고의 근거마련, 간접광고 허용시간 확대 및 기준명확화, 방송프로그램 편성시간당 총량제 도입 및 협찬고지 금지 완화 및 공공기관·공익법인의 협찬고지 종류를 확대를 골자로 하는 방송법 시행령 일부개정을 통한 활발한 방송광고 규제 완화가 진행 중이다.

방송은 사회적 통합기능 및 의사의 다양성 제공과 문화적 임무를 수행한다. 이러한 임무는 프로그램의 종합편성을 통해 수행되며 이는 모든 방송의 기본적인 과제가 된다고 할 수 있다. 이에 대해 광고는 시청자에게 유익한 정보를 제공하는 근본적 역할 외에 방송사에 대하여 의사형성을 위한 요소가 되고 프로그램 형성의 자유를 보장하는 중요한 재원이 된다.¹⁾ 즉, 방송광고규제의 완화는 방송

통신위원회가 주된 목적으로 들고 있는 바와 같이 방송광고 시장의 활성화와 방송 산업의 재원을 튼튼히 하여 한류콘텐츠를 재도약 시키고 경제에 활력을 불어 넣을 수 있는 근거라는 것이다.

반면 방송광고물은 사회의 많은 사람들에게 영향을 미치기 때문에 사회적으로 중요한 문화적 산물이 되고 있다. 따라서 방송광고에 대한 엄격한 법적 규제는 방송매체 자체의 특성과 광고의 상업성 및 소비자를 보호하고 공정경쟁을 확보하기 위해 규제의 당위성을 지녀왔다. 특히 방송에서 근본적으로 요구되는 공정성은 소수만의 이익이나 가치만으로 편향되지 않고 전체사회의 이익에 부합될 수 있도록 균형 잡힌 것이어야 함을 고려하여 방송광고에 의해 지나치게 상업화되거나 광고주의 영향으로 방송의 객관성과 공정성이 훼손되지 않도록 보호되어 왔다.

최근 방송통신위원회와 방송통신심의위원회는 간접광고주의 상품을 과도하게 프로그램에 언급하고 상품에 광고 효과를 주는 내용을 방송광고와 명확한 구분 없이 방송하여 시청의 흐름을 훼손한 경우 등에 대해 법정제재를 내린 바 있다. 또한, 협찬주의 요구에 따라 프로그램을 기획하고 제작 및 편성에 개입하도록 한 사례도 오래전 과거의 일이 아닌 현실이다.

이에 본 논문의 문제의식은 현 방송광고규제의 완화에 대한 타당성에서 출발한다. 특히 방송규제는 사회적으로 바람직한 방송질서를 부여하기 위해 방송자원을 분배하고 관련 행위주체들의 활동과 관계를 조정하고, 성과가 바람직한 방향으로 유도될 수 있도록 통제하거나 조정하는 행위이다. 이에 방송규제는 방송의 공익성의 요구수준에 따라 각기 구체화 될 수 있다.

2015년 방송통신위원회가 행정예고 한 바 있는 협찬고지에 관한 규칙의 일부 개정안 내용은 협찬고지가 금지된 일부 협찬주의 허용범위를 조정하고 협찬대상을 캠페인에서 공익행사로 확대하는 내용만을 골자로 하고 있다. 더불어, 프로그램 제목에 협찬주명 등의 사용을 허용함에 따라 실질적으로 신광고의 유형을 허가하며, 협찬고지의 내용, 횟수, 위치 등의 형식규제를 완화하는 안을

1) 권형돈, “방송광고규제의 헌법적 원리와 정당성”, 한국언론법학회 학술세미나 ‘방송광고 규제의 정당성과 정책과제’ 발표문(2015), 5.

담고 있다. 현재 협찬고지에 관한 규칙의 일부 개정안은 시청자 및 관련 사업자의 의견 수렴(공청회)의 단계를 거쳤으나 시민단체의 반발 및 사회적 합의를 얻고 있지 못한 상황이다. 이에 본 연구는 협찬고지 관련 개정안과 관련된 규제 완화의 타당성을 분석해 보고 이와 관련하여 발의 된 바 있는 관련 개정안의 분석을 통해 실효성 있는 개정방향을 모색해보고자 한다.

Ⅱ. 방송의 공정성과 방송광고

1. 방송광고와 규제 정책

‘방송프로그램’과 ‘방송광고’는 방송내용물이라는 동일한 특성을 지니지만 ‘방송프로그램’이라 함은 방송편성의 단위가 되는 방송내용물을 의미하며, ‘방송광고’라 함은 광고를 목적으로 하는 방송내용물을 의미²⁾한다. ‘방송프로그램’과 ‘방송광고’는 제73조 제1항에 따라 ‘방송사업자는 방송광고와 방송프로그램이 혼동되지 아니하도록 명확하게 구분하여야 하며, 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램의 방송광고시간 및 전후 토막광고시간에는 대통령령이 정하는 바에 따라 반드시 광고임을 밝히는 자막을 표기하여 어린이가 방송프로그램과 방송광고를 구분할 수 있도록 하여야 한다’고 규정하고 있다. 현 국내 방송광고도 일반적 언론과 동일한 제한기준이 적용되며 사전허가나 검열이 금지되고 있다. 방송법 제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의)에 의해 ‘방송통신심의위원회는 방송·중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 기타 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보 중 방송과 유사한 것으로서 대통령령이 정하는 정보의 내용이 공정성³⁾과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준

2) 방송법 제2조 제21호.

3) 방송광고심의에 관한 규정 제5조(공정성) ①방송광고는 기업간의 공정한 경쟁을 도모하고 국민의 소비생활에 편익을 주는데 기여할 수 있도록 하여야 한다. ② 방송광고는 소송 등 재판에 계류 중인 사건 또는 국가기관에 의한 분쟁의 조정이 진행중인 사건에 대한 일방적 주장이나 설명을 다루어서는 아니 된다.

수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의·의결함'에 따라 '방송광고심의에 관한 규정'을 두어 사후 규제를 하며, 각 방송사는 사전 규제에 해당하는 자율심의의 단계를 수행한다.

이러한 광고는 자본주의 사회에서 매체성장의 자양분이며 그래서 광고, 매체, 자본주의는 상호의존적이다. 신문, 방송 등 커뮤니케이션 매체는 광고 없이는 생존, 발전할 수도 없으며 정치, 사회, 경제적 기능을 발휘할 수도 없다.⁴⁾ 즉, 방송광고는 시장에서 교환되는 재화(財貨)이며 재화로서 방송광고는 한시적인 상품의 특성을 갖는다. 방송광고는 공급량이 상당히 제한된 상품에 속하는 시장적 접근을 요하며 반면 방송광고를 거래하는 매개수단인 방송의 공공재적 성격을 함께 지닌다. 특히, 방송광고의 경우 그 특성상 방송과 광고가 가질 수 있는 문제점 모두에 노출되어 있다. 방송과 광고 모두 강한 침투성을 가지고 있고 TV광고의 경우 영상매체의 특수성으로 말미암아 그 자극이나 충격이 매우 강하게 직접 전달되므로 잘못된 정보와 표현을 가진 광고가 방송을 통해 내보내졌을 경우 그 폐해는 상당하다 할 수 있다.⁵⁾ 이는 방송광고가 판매자와 구매자 사이에 거래되는 사적 재화이기도 하지만 일반적인 시장에서 유통되는 사적 재화들과는 다른 특성을 지님을 보여 준다.

이에 방송광고 정책은 광고매체의 영향력이 부정적 결과를 초래하지 않도록 규제하고 긍정적 영향을 최대화하도록 유도하고 지원하는 국가조처이다. 방송광고 시장을 정상화하고 허약한 매체나 강력한 광고주가 공평하게 광고시장에 참여하고 공평하고 자유롭게 방송광고를 거래할 수 있게 하는 국가조처와 규제 제도 설립이 광고 정책인 것이다. 즉, 광고수주 경쟁의 자유가 매체력이 큰 몇 개의 방송에 의해 과점되고 이것이 다양한 중소매체들의 경쟁의 자유를 제한하는 경우 국가는 광고 과점 상태를 제한함으로써 다수의 광고수주경쟁의 자유와 기회를 보장해 줄 공익의 담지자 역할을 하는 것이다.⁶⁾ 시장경제를 추구하는 국가에서 사회질서 유지의 주체로는 정부와 시장을 들 수 있는데 정부는 선거를

4) 방정배, 『미디어문화정책론』(서울: 한울아카데미, 2004), 259.

5) 이구현, 『방송법제론』(서울: 커뮤니케이션북스, 2013), 326.

6) 방정배, 앞의 책, 260.

통해 정당성을 인정받은 대통령과 행정기관으로 구성된 통치기구를 상징하며, 시장은 민간영역에서 재화와 서비스의 자유로운 교환관계를 상징한다. 시장경제와 관련하여 정부는 공기업 등의 형태로 민간 영역에 참여하여 독립된 생산주체로 기능하기도 하며, 자신의 수요를 충족시키기 위한 소비주체로서의 역할을 수행하기도 한다. 그러나 규제 측면에서 정부는 국민경제를 정당하게 질서지우기 위해 시장에 간섭을 하는 주체가 된다. 즉, 정부는 국민경제 관점에서 시장경제 기능을 유지와 사회적 목적의 실현을 위해 법률에 근거하여 권력적, 강제적 규제를 수행한다⁷⁾. 방송광고에 대한 규제방식은 일반적인 큰 범주로 형식규제(Form regulation)와 내용규제(Content regulation)로 나눌 수 있으며 이러한 규제 분류 방식은 방송프로그램에도 동일하게 적용가능하다. 방송광고의 규제분류를 좀 더 세분화 하면 규제주체를 중심으로 하는 자율규제(Self-regulation, 매체사에 의한 강제적 자율규제포함)와 국가규제(State/Public Authority Regulation, 정부 규제 포함) 및 이 두 가지 규제방식에 양자가 혼합된 절충형 규제방식이라 할 수 있는 공동규제(Co-regulation)로 구분할 수 있다. 또한, 이와 같은 규제주체에 대한 구분 외에도 규제시점에 의해 사전규제(Ex-ante)와 사후규제(Ex-post)로 분류된다.

2. 방송광고 규제의 함의

국내 방송광고 규제는 총량규제와 유형규제, 내용규제, 거래규제, 품목규제 등으로 구분되며, 방송광고의 유형 또한 프로그램광고, 중간광고, 토막광고, 시보광고 등으로 구분된다. 또한, 방송광고 규제는 방송법 시행령 제59조에 의해 방송사업자별(지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 지상파 DMB사업자), 방송광고 종류별(프로그램광고, 중간광고, 토막광고, 시보광고, 간접광고 등)로 허용 요건, 시간, 횟수, 방법 등을 규제하고 있다⁸⁾.

7) 정기현, 『광고인의 윤리의식과 방송광고 심의제도 개선방안 연구』(한국방송광고공사 조사 보고서, 2007), 37.

8) 정두남, “해외 방송광고제도 동향 및 시사점”, 한국언론법학회 학술세미나 ‘방송광고 규제의 정당성과 정책과제’ 발표문(2015), 31.

<Table 1> 방송광고에 대한 규제 체계 및 주요내용

구분		주요 내용 및 쟁점
방송광고 규제 일반	형법 민법	· 방송광고로 인한 명예훼손죄 등 · 방송광고로 인한 명예훼손 등 손해배상
	표시 광고법	· 소비자를 속이거나 잘못 알게 할 우려 있는 불공정 광고행위 금지 (거짓·과장 광고, 기만적 광고, 부당한 비교 광고, 비방광고 금지) · 부당광고로 인한 피해자 손해배상(고의·과실 없음을 이유로 책임면할 수 없음) · 표시광고 중 사실과 관련한 사항의 실증
	방송법	· 방송광고와 방송프로그램이 혼동되지 않도록 명확하게 구분 · 어린이를 주 시청대상 방송프로그램의 방송광고 자막 표기 · 방송의 공정성 및 공공성
방송광고 콘텐츠		· 부문별 방송광고 사전심의 합헌 판단(건강기능식품등) · 방송사업자의 방송광고 사전심의 · 방송광고 금지품목 및 시간대 규제 · 협찬고지규정에 의한 사후심의
방송광고 유통거래		· 방송광고판매대행제도 적용 · 방송광고판매대행자에 대한 허가제 · 중소방송사에 대한 결합판매(지원대상 및 비율 등 고시) · MBC 방송광고판매대행 공영미디어법 적용 · 방송광고매출배분 분쟁 조정 · 방송광고판매대행시장의 금지행위 규제 · 비상업적 공익광고 의무제공 · 간접광고와 협찬고지의 이원적 관리(광고판매대행 v. 직접영업거래) · 양방향방송광고 이용자의 개인정보보호
방송광고 방법형식		· 중간광고 금지 · 방송프로그램편성당 광고총량제 · VOD 규제

출처: 이승선(2015). 한국의 방송광고 규제 현황과 개선방향. 71쪽.

이승선⁹⁾은 방송광고를 규제하는 목적에 대해 다음과 같이 정리한 바 있다.

9) 이승선, “한국의 방송광고 규제 현황과 개선방향,” 한국언론법학회 학술세미나 ‘방송광고 규제의 정당성과 정책과제’ 발표문(2015).

첫째, 광고로 인한 방송 소비자들의 피해를 예방하거나 제거하기 위함이라는 것이다. 표시광고법을 비롯한 개별 법령은 부당한 광고정보의 제공을 금지하고 광고로 인한 피해가 발생할 때 그 손해에 대해 배상할 것을 규정하고 있다. 소비자를 기만하는 광고, 소비자에게 허위의 정보를 제공하는 광고, 과장하는 광고, 부당하게 다른 사업자를 비방하는 광고 등이 해당된다. 둘째, 방송의 공익성과 공공성의 가치를 추구하는 것과 마찬가지로 방송광고의 공익성과 공공성의 가치를 지키기 위함이다. 이는 방송광고를 거래하는 매개 수단인 방송의 공공재적 성격에 기인한다. 셋째, 방송광고와 관련된 사업자 간의 공정한 경쟁을 침해하거나 우월적 지위를 이용하여 부당한 거래를 강요하는 행위를 억제하는데 목적을 찾을 수 있다. 방송 및 방송광고 산업의 활성화를 위한 전제 조건 중의 하나는 사업자 간의 거래질서가 공정성·투명성을 확보하는 것이다.

반면 방송통신위원회는 2015년 1월 업무보고를 통해 방송광고 규제의 완화의 목적을 밝힌 바 있다. 방송통신위원회는 방송서비스의 활성화를 목표로 방송서비스의 재원 확충 차원에서 광고 제도를 개선하고, MMS 등 새로운 서비스를 유연하게 수용하는 한편, 콘텐츠 기반 확충 및 해외 공동제작을 통해서 한류 재도약을 모색해야 함을 강조한 바 있다. 즉, 전체 광고시장에서 지상파 방송과 인쇄 매체는 지속적으로 감소하는 반면, 인터넷은 증가하고 있는 추세에 따라 방송광고는 광고종류별로 시간과 횟수 등을 나열식으로 규제하고 있어 방송사가 광고시장 요구에 탄력적으로 대응하기 어려우며, 가상광고 등의 경우에도 창의성이 발휘되기 힘든 상황이라는 것이다.

2014년 국내 전체 광고비는 2013년의 9조 6,587억 대비 약 1.0% 성장한 9조 7,576억 기록했으나, 방송광고비는 지속적으로 감소하고 있다. 지상파TV 점유율은 2010년 60%선이 무너진 후, 2014년에 50%선 이하로 떨어졌으며 2014년의 경우 동계올림픽 및 월드컵 중계 등의 대형 스포츠이벤트가 광고수요로 창출되지 못한 바 있다¹⁰⁾(오세성, 2015).

10) 오세성. “2014년 광고시장 결산 및 2015년 전망,” 코바코 이슈 리포트(2015).

Ⅲ. 방송 협찬고지 관련 법규 현안

1. 방송 협찬고지 규칙 개정의 쟁점

방송통신위원회는 2015년 8월 6일 협찬고지 허용 범위가 확대되는 내용으로 방송법 시행령이 개정(대통령령 제26422호, 2015. 7. 20. 일부개정)됨에 따라 ‘협찬고지에 대한 규칙’에 반영하고, 협찬고지에 대한 규제를 개선하여 고품질 방송프로그램 제작 기반을 조성함을 목표로 일부 개정안을 행정 예고 한 바 있다.

방송 협찬고지 규칙 개정안의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 규칙 제명의 변경이다. 협찬고지의 세부기준 및 방법 외에 협찬의 투명성 제고 등 일반원칙이 포함된 점을 고려하여 규칙 제명을 ‘협찬고지 등에 관한 규칙’으로 변경한다. 둘째, 협찬고지 허용 범위 확대(안 제7조)의 내용이다. 1) 방송광고가 금지된 상품이나 용역을 제조·판매 또는 제공하는 자의 협찬고지 허용 범위를 영 제60조제1항제1호의 규정에 의한 공익성 캠페인에서 영 제60조제1항제2호의 규정에 의한 공익행사를 협찬하는 경우까지 확대한다. 2) 방송광고 금지품목과 허용품목을 함께 제공·판매 등을 하는 경우에는 허용품목에 한하여 협찬고지를 허용하되 ‘협찬주명’이 아닌, ‘상품명·용역명’만 고지를 허용한다. 셋째, 방송프로그램 제목에 협찬주명 등 사용을 허용(안제6조)한다. 1) 방송사업자는 협찬주명(로그 포함)·기업표어·상품명·상표 또는 위치(이하 “협찬주명 등”이라 한다)를 방송 프로그램 제목에 포함 가능(단, 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램과 보도·시사·논평·토론 등 객관성과 공정성이 요구되는 방송프로그램은 제외)하다. 2) 협찬주명 등이 포함된 방송프로그램 제목은 방송프로그램 시작타이틀 및 종료타이틀 고지시, 해당 방송프로그램의 예고시, 방송프로그램 전에 편성되는 광고 시간의 화면 좌상단 또는 우상단에 노출하는 방송프로그램 예고자막 방송시에 한하여 허용한다. 3) 협찬주명 등이 포함된 방송프로그램 제목의 크기는 화면의 4분의 1 이내로 한다. 넷째, 협찬의 투명성 제고(안 제5조 제3항 신설, 제7조 제2항, 제3항 신설)를 위한 신설항목이다. 1) 보도·시사·논평·토론 등 객관성과 공정성이 요구되는 방송프로그램의 경우 방송사업자가 특정

상품이나 장소, 명칭 등에 관한 사항을 구체적으로 부각시켜 광고효과를 주는 행위 금지한다. 2) 방송사업자가 협찬주로부터 협찬을 받아 협찬고지를 하는 경우에는 심의절차 마련 등 투명성 제고를 위한 노력 의무를 부과한다. 3) 협찬주는 방송프로그램의 내용이나 구성에 영향을 미치거나 방송사업자의 편성의 독립성을 저해하는 행위를 금지한다. 다섯째, 협찬고지 내용·시간·횟수·위치 등 형식 규제를 완화(제8조~제11조)한다. 1) 협찬고지 내용을 ‘협찬주명’ 또는 광고효과를 주는 상업적 표현이 아닌 기업표어, 위치 중 택일하여 고지하도록 한 것을 협찬주명(로고 포함)·기업표어·상품명·상표 또는 위치 중에서 방송사업자가 자율적으로 선택하도록 하여 방송사업자의 자율성을 제고한다. 2) 고지 1건당 5초 제한시간 폐지, 1회 고지 허용 시간 확대, 고지 위치를 화면 하단에서 사업자 자율 선택을 허용한다.

이와 같이 방송 협찬고지 규칙 개정안은 세부적으로 5가지에 해당하지만 크게 보면 협찬고지범위를 확대하고, 고지 제한시간의 폐지 및 제목에 협찬주명 등의 사용을 허가하는 것에 두고 있다.

<Table 2> 프로그램 제목 관련 방송 협찬고지 규칙 개정 전후

현행	개정안
<p>제6조(협찬주명의 프로그램제목 사용 금지) 방송사업자는 협찬주명을 프로그램제목으로 사용하여서는 아니된다. 다만, 문화예술행사·스포츠행사(중계 및 관련프로그램)의 명칭을 프로그램제목으로 사용한 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>제6조(방송프로그램 제목에 협찬주명 등 사용) ①방송사업자는 협찬주명(로고 포함)·기업표어·상품명·상표 또는 위치(이하 “협찬주명 등”이라 한다)를 방송 프로그램 제목에 포함할 수 있다. 다만, 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램과 보도·시사·논평·토론 등 객관성과 공정성이 요구되는 방송프로그램은 제외한다. ②협찬주명 등이 포함된 방송프로그램 제목은 방송프로그램 시작타이틀 및 종료타이틀 고지시, 해당 방송프로그램의 예고시, 방송프로그램 전에 편성되는 광고 시간의 화면 좌상단 또는 우상단에 노출하는 방송프로그램 예고자막 방송시에 한하여 허용한다. ③협찬주명 등이 포함된 방송프로그램 제목의 크기는 화면의 4분의 1을 초과할 수 없다.</p>

이러한 방송 협찬고지 규칙 개정안에 대해 김경환¹¹⁾(2015)은 협찬고지가 금지된 일부 협찬주의 허용범위 조정과 협찬대상을 캠페인에서 공익행사로 확대하는 내용을 기본으로 하고 있으나, 시청자들의 시청권 보장 차원의 고려가 미흡하며, 현 매체 환경 변화에 부합하는 원칙성 있는 제도로의 검토가 필요함을 지적한 바 있다. 또한, 협찬고지 허용 대상 프로그램의 범위도 재검토 되어야 하며, 협찬고지 제도 운영의 투명성 확보 및 새로운 분쟁 발생 여지 또한 검토되어야 함을 언급한 바 있다. 이에 방송 협찬고지 규제 완화의 경우 프로그램 제목에 협찬주명, 상품명, 기업표어 등 사용 허용(어린이·시사·보도·논평 프로그램 제외) 함에 따른 신규 광고 기법의 도입으로 인한 방송광고시장 활성화와 다양한 형식과 장르의 프로그램의 편성 증가와 기존 시청률의 영향 보다 협찬주명 협찬고지 회사의 프로그램 존속 의견에 따른 프로그램 편성이 가능한 점을 장점으로 보았다. 반면, 광고주들이 광고보다는 제목광고를 선호할 가능성이 높아 투명성이 낮은 협찬시장의 비중을 확대할 가능성이 높고, 개정안의 주된 목표였던 시청률이 낮은 프로그램의 지원보다는 지상파·중편·MPP의 인기프로그램의 편중이 심화 될 수 있음을 지적한다. 또한, 수신료로 운영되는 KBS1를 포함한 광고가 전면 제한되는 채널들도 제목광고가 가능하며, 방송의 극단적 상업화와 제목의 수시 변경 등으로 인한 시청자의 혼란을 초래할 가능성이 높다고 밝힌바 있다.

11) 김경환, “방송 협찬고지 규칙 개정의 문제점과 대안,” 방송통신위원회 방송 협찬고지 규칙 개정 관련 토론회 ‘방송 프로그램에 협찬 기업 이름 붙인다?’ 발표문(2015), 3-12.

<Table 3> 방송 협찬고지 규칙 개정 및 쟁점

개정내용	개정목표	장점	문제점	이해관계자
<ul style="list-style-type: none"> - 규칙제명 - 허용범위 확대 - 프로그램 제목 협찬주명 사용 - 협찬의 투명성 - 형식규제 완화 	<ul style="list-style-type: none"> - 광고 판매가 어려운 방송프로그램 제작 자원 마련 	<ul style="list-style-type: none"> - 방송광고시장 활성화 - 다양한 형식과 장르의 프로그램의 편성 증가 - 시청률 보다 협찬고지 회사의 프로그램 존속에 따른 편성 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 투명성이 낮은 협찬시장 비중 확대 - 인기프로그램 편중 심화 - 광고가 전면 제한된 채널들도 제목광고 가능 - 방송의 극단적 상업화 - 제목의 수시 변경 등 시청자 혼란 초래 	<ul style="list-style-type: none"> - 방송사업자(지상파방송사·일부 종편채널·PP): 제작 다양화로 방송산업의 경쟁력 강화 - 방송사업자(종편채널·신문사): 시사·보도 프로그램이 많은 종편의 경우 실익 미비 - 시민단체: 방송의 공공성과 공익성 훼손 - 방심위: 방통위에 의한 방송 내용 직접 통제

본 규칙 개정안과 관련된 이해당사자의 입장에 있어서는 지상파방송사와 일부 종편채널 및 PP의 경우 방송프로그램 제작의 다양화로 인한 방송산업의 경쟁력 강화를 이룰 수 있다는 점에서 찬성의 입장을 보이는 반면 종편채널을 비롯한 신문사는 대부분 시사·보도프로그램이 많아 대상 프로그램이 적다는 점에서 실익이 미비함에 따라 부정적인 입장이라고 언급한다. 시민단체는 방송 협찬고지의 규칙 개정안은 방송을 기업의 홍보수단으로 전락시키고 방송의 공공성과 공익성을 훼손하는 대표적인 사례가 될 것으로 보며 이는 협찬제도 근본 취지 위배됨에 따라 협찬고지도 방송광고 체계에 포함해 규제하는 안으로 전면

재검토해야 한다는 입장이다. 마지막으로, 방송통신심의위원회의 경우 제목광고는 내용심의의 주요 대상이며, 방송심의 기준과 충돌하는 사안으로 방송통신위원회가 심의기구를 배제하고 중요한 심의기준 변화를 직접 주도 한 사례로 보고 있다는 점이다.

2. 방송 협찬고지 관련 입법(안)

이러한 방송 협찬고지 규칙의 개정안과 관련하여, 협찬고지 입법의 본 의의라 할 수 있는 방송의 공정성과 공익성을 강화하고 올바른 방송광고의 질서를 확립하는 취지를 살려 협찬과 관련한 구체적인 기준과 방법을 하위법령이 아닌 ‘방송법’에서 규율하여 보다 엄격히 집행하고자 하는 법안이 발의된 바 있다.

첫째, 2015년 9월 2일 발의¹²⁾된 바 있는 방송법 일부개정법률안에 의하면, 협찬고지 규칙의 개정안은 방송의 공공성을 훼손하고, 상업화를 가속화시킴으로써 궁극적으로 시청자들의 시청권을 심각하게 침해하는 행위로서 오히려 엄격한 제재가 요구되는 사안으로 보고, 입법기관인 국회를 배제하고 행정기관이 제정·운영하는 규칙의 개정만을 통해 그 규제완화가 시도된 것이라는 점에서 문제가 있음을 지적한다. 또한, ‘협찬고지에 관한 규칙’의 내용 가운데 시청자 또는 방송사업자의 권리·의무에 직접적인 영향을 줄 수 있는 중요한 사항들을 ‘방송법’에 직접 규정함으로써 협찬고지와 관련한 행정기관의 무분별한 규제완화로부터 시청자의 권리를 보호하고, 방송의 공공성과 공적책임을 제고함을 제안이유로 밝히고 있다. 이에, 1) 협찬 및 협찬주의 개념을 「방송법」에 직접 규정함(안 제2조제22호 및 제22호의2), 2) 협찬주에게 광고효과를 줄 수 있도록 방송 프로그램을 기획·편성 또는 제작하는 행위를 금지함(안 제74조제1항), 다) 방송 프로그램의 제목을 통해 협찬주에게 광고효과를 주는 것을 막기 위해 문화예술 행사·스포츠행사의 중계프로그램 등을 제외한 방송프로그램에서 협찬주의 명칭, 상표, 로고, 슬로건을 방송프로그램의 제목으로 사용하는 행위를 금지함(안 제74조제2항), 4) 협찬고지를 대통령령으로 정하는 범위에서만 허용하되, 이 경

12) 유승희의원 대표발의.

우에도 방송프로그램이나 방송광고와 명확하게 구별되도록 하고, 협찬고지를 통해 협찬주에 과도한 광고효과를 주는 것을 금지함(안 제74조제3항)을 담고 있다.

둘째, 2015년 9월 7일 발의¹³⁾된 바 있는 방송법 일부개정법률안은 애초 음성적으로 이뤄지던 방송협찬은 2000년 법제화되면서 양성화가 이뤄진 바 있으며, 입법 당시 과도한 협찬이 방송의 상업성을 부채질할 것을 우려하여 허용범위와 기준을 현행 수준으로 유지하되 위반 시 처벌을 강화하도록 하고 세부적인 내용은 시행령과 규칙으로 위임했음을 강조한다. 하지만 양성화 이후 15년이 지나는 동안 애초의 입법 목적은 퇴색되고 협찬과 관련한 온갖 불법과 탈법행위들이 나타나고 있다고 보고 특히 프로그램 제목에까지 협찬주의 명칭을 사용할 수 있도록 하는 등 협찬의 광고효과 극대화과 방송의 상업화를 노골적으로 부추기는 등 상위법인 ‘방송법’이 위임한 범위와 일탈한 행정입법을 추진하고 있음을 지적한다. 따라서 1) ‘협찬’의 정의를 신설하고, 협찬을 제공받을 수 있는 경우를 프로그램 제작을 지원할 때, 공익성 캠페인이나 행사를 개최할 때 등으로 정함(안 제2조제22호, 제74조제1항). 2) 보도프로그램을 제작하거나, 타인의 캠페인을 홍보할 경우, KBS·MBC·SBS 및 평균 매출이 3천억원 이상인 방송채널사용사업자가 일정 규모 미만의 제작비가 사용되는 자체제작 프로그램을 제작할 경우에는 협찬을 제공받지 못하게 하고, 정당이나 방송광고가 금지된 상품을 판매하는 자 등으로부터 협찬을 제공받지 못하게 함(안 제74조제2항). 3) 협찬고지 방법의 세부기준을 정함(안 제74조제3항). 4) 협찬주의 명칭을 프로그램 제목으로 사용하지 못하게 하고, 법으로 정한 고지방법 이외의 방법으로 협찬주를 노출해 광고효과를 주지 못하게 하며, 제작비 이상의 협찬금을 받지 못하게 하고, 외주 제작사가 제작하는 프로그램의 협찬은 외주제작사가 제공받도록 하는 등 방송의 공정성과 공공성, 투명성을 보장하기 위한 사항을 정함(안 제74조제4항). 5) 협찬주가 협찬을 대가로 프로그램의 기획, 제작, 편성에 관여하지 못하게 하고 이를 어길 시 징역 2년 이하 등으로 처벌함(안 제74조제5항, 제105조제5호)을 제시한다.

13) 최민희의원 대표발의.

IV. 결론

이상으로 본 연구는 최근 방송광고 제도의 규제 완화 사안 중 각각의 방송 협찬고지의 개정 내용에 대해 살펴보았다. 특히, 방송 협찬고지 규칙 개정안은 ‘방송법’이라는 상위의 법에서 제시하고 있는 기본적 방송의 지향점으로 ‘방송의 공적책임’(제5조)과 ‘방송의 공정성과 공익성’(제6조)의 함의를 담아내지 못했음을 확인 할 수 있다. 방송법 제6조(방송의 공정성과 공익성)는 방송에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 하며, 방송은 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등을 이유로 방송편성에 차별을 두어서는 아니 됨과 방송은 국민의 알 권리와 표현의 자유를 보호·신장하여야 하며, 방송은 정부 또는 특정 집단의 정책 등을 공표함에 있어 의견이 다른 집단에게 균등한 기회가 제공되도록 노력하여야 하고, 또한 각 정치적 이해 당사자에 관한 방송프로그램을 편성함에 있어서도 균형성이 유지되도록 함을 명시하고 있다.

이러한 맥락에 현행 제도는 방송프로그램이 협찬주에게 광고효과를 주는 것을 엄격히 금지(현 협찬고지규칙 제3조 방송프로그램 및 방송광고 내용상 뚜렷이 구분, 제5조 협찬주에게 광고효과를 줄 수 있도록 프로그램을 제작·구성 금지, 제6조 협찬주명 프로그램 제목 금지)해 왔다. 그러나 현 방송 협찬고지 규칙 개정안은 무엇보다 편성자율권과 방송제작의 자율성을 훼손 할 가능성이 높다는 점이다.

즉, 방송 프로그램 제작자가 협찬주를 대변할 수밖에 없는 구조가 형성 될 수 있다는 것이다. 이에 다양한 광고기법에 대응 할 수 있는 방송현장을 심층적으로 살펴 개정안의 직접적 목표라 할 수 있는 방송광고의 활성화가 다양한 프로그램의 제작으로 이어질 수 있도록 재검토 되어야 한다는 점이다.

이승선¹⁴⁾은 이러한 협찬고지 제도에 있어 유사한 속성을 가진 간접광고 규제와의 통합적 관리 방식을 제시한 바 있다. 이는 협찬고지 규칙 개정안을 통해 규제를 크게 완화하는 것을 제시하고 있는 바 방송광고판매의 공정한 거래와 투명성 확보에 대해 강력한 비판을 제기 받고 있는 바 협찬고지와 간접광고

14) 이승선, 앞의 글.

제도를 통합하여 관련 운용을 위한 법령의 정비를 모색해 볼 필요가 있다는 것이다. 또한, 김경환¹⁵⁾은 방송 협찬명 고지 허용에 따른 장단점을 세밀하게 검토 후 신중한 규제완화를 추진해야 한다고 보고, 기존 장애인, 다문화, 교양 장르 등 시청률 연동으로 인한 폐지 프로그램 사례 등을 고려해 협찬명 고지 허용안을 우선적으로 마련 할 것을 제시한 바 있다. 더불어, 방송 협찬명 고지 허용에 따른 프로그램 광고 1사 독점 대응방안 마련이 시급한 점과 방송 협찬명 고지 제도 운영의 투명성 확보 및 새로운 분쟁 발생에 따른 조정방안의 마련이 동시에 논의되어야 함을 지적했다.

방송광고 제도는 방송사 운영재원의 상당부분을 차지하는 물적 기반임과 동시에 표현의 자유와 방송의 공익성, 사회적 다양성 확보와 지역성 구현에 중요한 영향을 미치는 제도이다. 그럼에도 불구하고, 최근의 방송광고 제도의 변화와 관련한 논의는 각 사업자들의 입장을 고려한 규제 완화의 흐름으로 귀결되어 왔을 뿐 방송의 공익성과 다양성 구현 및 시청자의 권익에 대한 논의가 미흡한 현실이다. 작금의 미디어 생태계는 새로운 미디어를 둘러싼 치열한 경쟁상황에 놓여있다. 이러한 상황 속에서 방송시장과 산업의 활성화를 도모하면서 시청자의 권익을 담보하고 공익성을 충족하기란 어려운 과업일 수도 있다. 그러나 방송매체의 다원성과 방송수용자의 권익 옹호란 관점에서 방송광고 정책에 접근해야 ‘이기주의적이거나 분파적 접근’¹⁶⁾이란 불순한 협의에서 자유로울 수 있음을 고민해야 할 때라고 생각한다.

- ▶ Submitted : 2015. November. 09.
- ▶ Reviewed : 2015. December. 16.
- ▶ Accepted : 2015. December. 17.

15) 김경환, 앞의 글.

16) 방정배, 앞의 책, 274.

References

- Bang, Jung-bae. 2004. *The Policy-theory of media-culture*. Seoul: Communication books.
- Chung, Doo-Nam. 2015. "The trend and implication of abroad broadcasting advertizing regulation policy." *Korean society for media Law*. 29-47.
- Chung, Ki-Hyun. 2007. *An exploratory study on the sense of ethics of advertising personnel and Korea Advertising Review system*. Korea Broadcast Advertising Corp.
- Kwon, Hyung-Dun. 2015. "Constitutional principle and legitimacy of legal regulation on broadcasting advertisement." *Korean society for media Law*. 1-28.
- Kim, Kyung-Hwan. 2015. "A Study on Several Problems of Laws and Regulations Governing Broadcasting Program Sponsoring." 3-12.
- Lee, Koo Hyun. 2013. *Broadcast Regulation Studies*. Seoul: Communication books.
- Lee, Sung-Sun. 2015. "The Study for advertising Regulation Policy in Korea." *Korean society for media Law*. 57-84.
- Oh, Sa Sung. 2015. *The Korean Advertising Industry Settlement of accounts and next outlook*. Korea Broadcast Advertising Corp.