

연구보고 2000-

放送廣告法制의 課題와 改善方案

2000. 11

研究者 : 金昌奎(研究委員)

한국법제연구원

目次

第1章 序論	5
第2章 放送廣告의 自由와 規制	9
第1節 概觀	9
第2節 放送規制패러다임의 變化	11
I. 放送規制의 傳統的인 理論的 根據	11
1. 電波公物論 또는 公共所有論	12
2. 放送周波數의 稀少性論	13
3. 放送의 社會的 影響力論	14
II. 放送環境의 變化와 放送規制의 本質	15
1. 序說	15
2. 放送의 自由의 二重性	16
3. 主觀的 側面과 客觀的 側面의 關係	18
4. 小結	21
III. 새로운 放送秩序의 形成과 放送規制패러다임	22
1. 序說	22
2. 開放的 放送秩序와 市場競爭體制의 關係	24
3. 小結	27
第3節 放送廣告規制의 正當性	29
I. 概說	29
II. 放送廣告規制와 表現의 自由	31
III. 放送廣告規制와 適用基準	34
第3章 放送廣告法制의 主要爭點과 改善方案	39
第1節 概觀	39
第2節 放送廣告의 事前審議와 自律規制	46
I. 概說	46
II. 放送廣告審議制度의 變遷과 特性	47
III. 主要 國家의 放送廣告審議制度	52

1. 프랑스	52
2. 英國	55
3. 日本	60
4. 美國	66
IV. 放送廣告事前審議의 改善方案	70
第3節 放送廣告의 時間運用과 中間廣告	75
I. 概說	75
II. 主要 國家의 放送廣告時間規制	78
1. 유럽	78
2. 日本	80
3. 美國	80
III. 中間廣告의 許容性論議와 改善方案	80
1. 序說	80
2. 地上波放送에 대한 中間廣告許容의 贊反論	82
3. 小結	85
第4節 放送廣告의 營業獨占과 複數販賣制度	87
I. 概說	87
II. 主要 國家의 放送廣告販賣代行制度	91
1. 프랑스	92
2. 英國	93
3. 日本	93
4. 美國	94
III. 放送廣告營業制度改革과 放送廣告公社法代替立法	94
1. 放送의 公共性과 放送廣告營業獨占의 解體	94
2. 放送廣告營業의 獨占解體論議와 放送廣告公社法代替立法	96
IV. 放送廣告公社法代替立法의 改善方案	98
第4章 結論	101
參考文獻	111
附錄	117

第1章 序 論

방송광고는 시청자의 입장에서 방송이용에 대한 직접적인 비용의 부담 없이 누구나 이용할 수 있고, 광고주의 입장에서 자사의 제품을 단기간에 대다수 소비자들에게 홍보할 수 있는 유용한 기능을 수행하고 있다. 또한 방송광고는 방송사의 입장에서 방송프로그램의 제작 및 운영에 필요한 재원의 조달기능을 수행하고 있다.

이와 더불어 방송광고는 다음과 같은 특성을 가지고 있다.¹⁾ 첫째, 방송광고는 그 수명이 한시적이다(수명의 한시성). 방영시간이 지나면 제품의 가치가 소멸하기 때문에, 어떤 가격에라도 팔아야 한다. 둘째, 방송광고는 공급량이 상당히 제한된 상품이다(공급의 제한성). 광고물량이 증가하면 증편이 가능한 신문 및 잡지와 달리 방송광고시간은 보통 법적으로 제한되고 있다. 셋째, 방송광고는 광고요금이 하락한다고 수요가 급격히 증대하거나 광고요금이 인상한다고 수요가 급격히 감소하지 않는 비탄력적인 상품이다(가격의 비탄력성, 수요·공급의 비탄력성).

이러한 방송광고는 다른 언론매체의 광고와는 달리 전통적으로 엄격한 법적 규제를 받고 있다. 이것은 방송매체 자체의 특수성과 그에 따른 방송 규제논리에 기초하고 있다.²⁾ 즉, 음성과 영상을 통하여 이루어지는 방송매체는 동시적이며 직접적으로 전파되기 때문에 강한 호소력이 있고, 누구나 쉽게 접근할 수 있어서 다른 언론매체 보다는 통제하기가 어려울 뿐만 아니라 방송영상의 구성, 기법, 시간배정 또는 내용배정에 따라서는 대중조작이 가능하며, 방송매체에 대한 사회적 의존성이 증가하는 사회현상으로부터 방송의 영향력은 그 만큼 사회적으로 강한 영향력을 발휘하게 되는 특수성이 있다(방송의 사회적 영향력). 또한 방송은 무선전파를 사용하여 행해지며, 사용가능한 주파수대는 유한하고 희소하다는 특수성이 있다(방

1) 방정배, “IMF 이후의 광고산업발전방안”, '98 광고진흥세미나 종합보고서, 문화관광부/한국광고학회(1998.12), 21면; 김희진, “방송광고의 현안과 과제 -광고산업과 한국방송공사의 변혁을 중심으로”, 방송연구 1998 여름호(제17권제1호/통권 46호), 방송위원회(1998.7), 112면.

2) 방송의 자유와 규제에 관한 자세한 내용은 <김창규, “방송의 자유와 규제”, 월간 법제 통권 제513호, 법제처(2000.9), 23~37면>을 참조.

송주파수의 희소성). 이러한 방송매체의 특수성에 비추어 전통적으로 방송은 공적 매체로서 규정되었으며, 그 공공적 성격이 강조되어 다른 언론매체에 비하여 많은 특수한 규제를 받아 왔다. 방송광고 역시 동일한 논리에 입각하여 다른 언론매체의 광고 보다는 엄격한 법적 규제를 받고 있는 것이다. 그 대표적인 것이 방송광고의 사전심의제도와 방송광고공사에 의한 독점적인 방송광고거래제도의 운영이다.

그러나 최근 방송환경의 급격한 변화는 전통적인 방송질서와 방송규제의 이론적 정당성에 대한 일대 전환을 요구하고 있다. 이러한 내용을 정리하면, 다음과 같다.³⁾

첫째, 뉴미디어의 등장과 통신·방송의 융합화는 방송개념 자체의 변화를 요구하고 있다. 예컨대, 종합유선방송 및 위성방송⁴⁾ 등과 같은 뉴미디어의 등장과 통신·방송의 융합화⁵⁾는 종합유선방송망 및 위성방송망을 이용한 공중 이외의 분배방식, 쌍방향의 방송신호를 전달하는 방식 등을 창출함으로써 이들을 새로운 방송개념에 수용하여야 할 필요성을 제기하고 있다. 특히, 디지털신호라는 공통기반기술의 출현에 힘입어 기존의 정보분배에 목적을 두고 있던 방송영역과 정보교환에 목적을 두고 있던 통신영역이 급속도로 융합되고 있으며, 이와 더불어 전통적인 통신과 방송으로 구분하기 곤란한 경계영역적 서비스들이 등장함에 따라 비교적 엄격하게 구분되고 있던 통신사업자와 방송사업자의 사업영역이 붕괴되고 있다. 이것은 공중을 대상으로 방송신호를 전달하는 무선통신, 일방적 전송을 특징으로 하는 기존의 방송개념에 대한 확장을 요구하고 있다.

둘째, 정보화사회의 확장,⁶⁾ 방송시장의 개방화·국제화에 따라 기존의 방송개념은 문화적, 정치적 함의만을 가진 것이 아니라 경제적, 기술적, 산

3) 김창규, 전계논문, 27~28면.

4) 위성방송법제의 입법방향에 관한 자세한 내용은 <김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7)>을 참조.

5) 통신·방송의 융합에 대비한 법제정비방안에 관한 자세한 내용은 <김창규, 통신·방송융합에 대비한 법제정비방안연구, 한국법제연구원(1998.12)>을 참조.

6) 정보화사회의 확장에 따른 21세기 지식정보화사회에 대비한 법제정비방향에 관한 자세한 내용은 <김창규, “지식정보화사회에 대비한 법제정비방향”, 법제연구 통권 제 17호, 한국법제연구원(1999.12)>을 참조.

업적 함의를 가진 사회적 단위로의 변화가 요구되고 있다. 다시 말해서, 세계무역기구(WTO)의 출범과 더불어 방송시장의 개방화·국제화가 급속히 전개됨에 따라 국경을 초월하여 송·수신되고 있는 위성방송의 급격한 증대는 종래 지상파방송 중심으로 구성되어온 방송의 자유와 공적 책임의 이론에 대한 근본적인 패러다임의 변화를 초래하고 있다.⁷⁾

셋째, 방송서비스산업의 발달, 방송의 다원화현상은 그 규제방식의 변화를 요구하고 있다. 즉, 뉴미디어방송의 등장은 다매체·다채널시대를 초래함으로써 종래 지상파방송에 대한 방송규제의 근거가 되었던 방송의 '사회적 영향력' '방송주파수의 희소성'의 타당성을 약화시키고 있다.⁸⁾

넷째, 새로운 방송환경의 변화에 따른 다매체의 등장, 그리고 이에 따라 등장하는 다양한 방송사업자 상호간 및 수신자와의 관계에서 그 이해관계가 첨예하게 대립되고 있어서 방송법치주의관점에서 그것들을 정책적으로 조화롭게 조정할 수 있는 새로운 방송질서의 형성을 요구하고 있다.⁹⁾

이와 같은 방송환경의 급격한 변화는 방송의 사회적·문화적 성격만을 강조하던 전통적인 방송정책 및 법제도를 경제적·산업적 측면까지 고려한 종합적 패러다임으로 변화된 새로운 방송질서와 방송규제원리에 적합한 형태로 전환될 것을 강하게 요구하고 있다.

이러한 시대적 요구와 더불어 최근 방송광고분야에 있어서도 방송광고법 제 및 방송광고제도의 개선논의가 치열하게 전개되고 있다. 예컨대, 방송광고내용의 사전심의, 방송광고시간의 제한, 방송광고거래의 독점운영 등과 관련한 논의가 그것이다. 구체적으로는 방송광고심의의 자율규제로의 전환, 중간광고의 허용, 방송광고시간의 조정(총량제 도입), 방송광고공사

7) 성낙인, 언론정보법, 나남출판, 1998, 176면.

8) 방송의 다매체·다채널시대에 대비한 법제정비방안에 관한 자세한 내용은 <김창규, "통합방송법과 다양성확보방안", 위크샵99-01 21세기 다매체·다채널화시대에 대비한 통합방송법의 제정방향, 한국법제연구원(1999.12.8), 25~64면; 김창규, 방송의 다양성확보를 위한 법제개선방안연구, 한국법제연구원(1999.8)>을 참조.

9) 통신·방송환경의 변화에 따른 정보통신매체의 다양화와 전기통신사업자의 구조변화에 대응한 고전적 기본권으로서의 '통신의 비밀' 법리의 현대적 조명에 대한 자세한 내용은 <김창규, "지식정보화사회에 있어서 통신의 비밀에 대한 법적 재조명", 제2회 한국법률가대회 '제2주제 : 과학기술 (1) 정보통신분야' 발표원고, 한국법학교수회(2000.10.28), 71~90면>을 참조.

第1章 序論

의 위상 재정립, 공민영미디어렙¹⁰⁾의 도입 등이 주요쟁점사항으로 제기되고 있다. 특히, 방송광고의 거래제도와 관련해서는 현재 “방송광고판매대행등에관한법률제정안”이 입법예고되어 있는 상황이다.

이에 본 보고서는 통합방송법의 제정취지에 따른 방송의 ‘다양성 및 공정성 확립’과 ‘시장경제원리’의 조화를 도모한다는 기본원리에 입각하면서 그동안 제기되어온 방송광고법제의 주요쟁점사항들에 대한 구체적인 법적 분석을 통하여 바람직한 개선방안을 제시하고, 이를 통하여 국가입법정책의 수립을 지원하고자 한다.

10) ‘미디어렙’은 Media Representative의 줄임말이다. 이것은 방송사(매체사)의 위탁을 받아 광고대행사 또는 광고주에게 광고를 판매하고, 방송사로부터 판매대행수수료를 받는 회사를 말한다. 이러한 미디어렙은 Media Sales Company라고도 한다(신대섭, “신공공 원리에 기초한 방송광고 경쟁체제 도입방안”, 세미나자료 : 시청자주권 제고를 위한 방송광고 대체입법, (사)한국시청자연대회의(2000.7.25), 7~8면).

第2章 放送廣告의 自由와 規制

第1節 概 觀

방송광고는 다른 언론매체의 광고와 달리 전통적으로 엄격한 법적 규제를 받고 있다. 이것은 방송매체 자체의 특수성과 그에 따른 방송규제논리, 그리고 광고의 상업성 및 반복성에 대한 규제논리가 가중되고 있기 때문이다.¹¹⁾ 또한 방송광고는 ‘방송’과 ‘광고’라는 두 산업이 중복되어 나타나는 영역이어서 서로 이해를 달리하는 다양한 집단이 관련되어 있기 때문이다.¹²⁾ 이러한 관점에서 방송광고규제의 정당성은 종래 방송규제의 근거와 밀접한 관련성을 가지고 논의되어 왔다고 말할 수 있다.

그러나 최근 방송환경의 급격한 변화에 따라 전통적인 방송질서와 방송규제의 이론적 정당성의 일대 전환이 요구되고 있다. 예컨대, 뉴미디어의 등장에 따른 방송의 다매체·다채널화, 정보통신기술의 발전에 따른 통신·방송의 융합화, 방송시장의 국제화에 따른 방송의 개방화 등 새로운 방송환경에 적합한 새로운 방송규제패러다임의 형성요구가 그것이다. 이러한 시대적 요청과 더불어 방송광고규제의 이론적 정당성 또한 변화가 요구되고 있다.

우리 나라의 방송광고는 종래 전통적인 방송규제의 근거, 즉 전파공물론 또는 공공소유론, 방송주파수의 희소성론, 방송의 사회적 영향론 등에 입각한 방송의 공공성과 공익성 보호를 위한 규제의 필요성 및 정당성에 따라 방송광고의 사전심의, 방송광고시간의 제한, 방송중간광고의 금지, 한국방송공사에 의한 방송광고의 영업독점 등을 주 내용으로 하는 규제가 행해지고 있는데, 오늘날 뉴미디어 및 상업방송의 등장과 더불어 방송의 산업성 및 방송광고의 상품성을 강조하는 방송이념의 산업모델론자(신자유

11) 조병량, “방송광고심의의 합리적 운영방안”, 방송문화 통권 202호, 한국방송협회(1998.4), 21면.

12) 김희진, “방송광고의 현안과 과제 -광고산업과 한국방송광고공사의 변혁을 중심으로”, 방송연구 1998년 여름호(통권 46호), 방송위원회(1998.7), 106면.

주의자)들에 의한 방송 및 방송광고에서의 시장기능회복 주장이 강한 지지를 획득하게 됨에 따라 방송광고규제의 근거에 대한 재검토가 요구되고 있다.

이와 관련한 논의는 뉴미디어로서의 위성방송도입을 위한 통합방송법 입법과정에서 시작되었다. 그 당시 방송이념에 대하여 크게 세가지의 모델이 제시되었다.¹³⁾

첫째, 공영모델론이다. 이것은 방송환경이 아무리 급변해도 여전히 공공성이 가장 중요한 요소라는 점을 강조한다. 이러한 공영모델론은 1990년대에 접어들어 지역민방, 종합유선방송, 위성방송 등의 시작으로 급격하게 증가하고 있는 다채널이 초래할 저질 방송프로그램의 양산, 외화수입의 급증 등을 심각하게 우려하고 있다. 특히, 공영모델론의 대표적 입장인 공영방송발전연구회의 보고서(1994)는 방송의 기초를 공영방송으로 가져 가고, 시장개방과 기술변화에 대처하기 위하여 일부 시장원리의 도입을 주장하는 이른바 ‘공영적 공민영모델’을 주장하였다.

둘째, 산업모델론이다. 이것은 뉴미디어의 도입을 통하여 그 동안 수세적이었던 방송프로그램의 수출이나 국내영상산업의 진흥 등의 적극적인 전략으로의 전환을 강조한다. 특히, 산업모델론의 대표적 입장인 2000년방송정책연구위원회의 보고서(1994)에서는 이를 위하여 종합유선방송과 위성방송 등의 뉴미디어방송은 물론이고 지상파방송까지 포함한 방송전반을 산업적 가치로 인식하는 코페르니쿠스적 전환을 요구하고 있다. 즉, 방송전반을 민영모델로 가져 가고, 일부 방송의 공익적 가치를 보전하는 ‘민영적 공민영모델’을 주장하였다.

셋째, 이중적 공민영모델론이다. 이것은 지상파방송, 뉴미디어방송 모두에 기본적으로 공영성이 전제되기는 하지만, 상대적으로 지상파방송은 공영적 가치위주로, 종합유선방송과 위성방송 등의 뉴미디어방송은 산업적 가치위주로 운영할 것을 강조한다. 아울러 이것은 시청자에게 막강한 영향력을 미치는 지상파방송의 소유규제, 프로그램의 심의, 면허 및 재면허 등에 대하여는 엄격한 공영적 규제를 유지하되, 개인매체적 성격이 강한 뉴미디어방송에 대하여는 대폭적인 규제완화를 강조한다.¹⁴⁾

13) 김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7), 71~72면.

14) 정용준, “바람직한 위성방송의 정책방향을 위한 제언”, 위성방송추진협의회 제1회

이러한 방송이념논의는 방송광고규제의 변화방향에도 영향을 미쳤다. 방송광고규제에 대하여 전통적인 공익과 정부의 주도적 역할을 중시하는 방송의 공공모델론자(공공론자), 시장기능을 우선적으로 신뢰하는 방송의 산업모델론자(신자유주의자), 그리고 국가-시장-시민사회의 견제와 조화를 추구하는 방송의 이중적 공민영모델론자(신공공론자)의 논쟁이 그것이다. 그러나 이러한 논쟁은 1998년 12월부터 1999년 2월까지 활동한 방송개혁위원회의 방송개혁청사진 제시를 계기로 일단락을 맞게 되었다. 즉, 방송의 공공성을 위한 방송광고에서의 규제는 유지하되, 나머지 시장영역은 시장원리에 맡긴다는 절충적인 입장에서 방송광고에서의 공공성과 시장기능의 조화를 도모한다는 것이다(신공공론의 입장).

또한 이러한 방송개혁위원회의 기본취지는 통합방송법의 제정과 더불어 구체화되었다. 그렇다면, 이러한 기본입장에 입각할 때에 방송광고의 바람직한 규제방향은 무엇인가? 이를 위한 전제조건으로서 방송의 새로운 규제패러다임과 방송광고규제의 정당성을 재검토할 필요성이 있다고 할 것이다.

第2節 放送規制패러다임의 變化

I. 放送規制의 傳統的인 理論的 根據

우리 나라 헌법 제21조제1항의 ‘언론·출판의 자유’가 인쇄매체인 신문과 마찬가지로 방송에서도 보장됨에도 불구하고, 신문매체 보다도 방송매체에 엄격한 규제가 존재하는 이유는 무엇인가? 다시 말해서 방송사업은 허가제를, 신문사업은 등록제를 채택하고 있으며, 특히 방송매체에 대하여 소유집중의 배제, 방송의 공적 책임 및 공정성·공공성의 확보, 더 나아가 제한적으로 방송프로그램에 대한 내용규제 등이 행하여지는 정당화의 근거는 무엇인가?

세미나자료 및 녹취록: 바람직한 위성방송 정책, 위성방송추진협의회(1997.2.12), 74~76면.

이러한 방송규제의 근거에 대하여는 종래 다양한 논거들이 제시되었다.¹⁵⁾ 그 주요내용을 살펴보면, 다음과 같다.¹⁶⁾

1. 電波公物論 또는 公共所有論

전파(주파수)는 공공자산이므로 주파수를 방송용으로 사용할 경우에는 공공(정부 또는 정부를 대신한 규제기구)이 허가의 책임을 진다는 가장 전통적인 이론이다. 이것은 국민에게는 본래 전파를 사용할 권리가 없지만, 공공에 의하여 특별히 사용을 허가받은 경우에만 그 사용이 가능하다는 것이다. 따라서 전파의 사용에 대하여는 공공의 광범위한 규제가 미치고, 공정성 등의 요구도 인정된다고 한다.

이에 따라 유럽에서는 전파의 국가독점사상에 기초하여 방송을 공영제로 운영하게 되었고, 이미 민영방송(상업방송)체제가 정착한 미국에서도 이러한 논거가 종래 방송사업의 규제를 위한 강력한 이론적 근거로서 사용되었다. 예컨대, 미국 통신법상의 중요한 방송규제기준, 즉 ‘공공의 이익, 편의 또는 필요’(public interest, convenience or necessity)라는 이른바 ‘공익기준’(public interest standard)은 바로 이러한 전파공물론 또는 공공소유론에 근거를 두고 있다.

그러나 이러한 논거는 정부 또는 정부를 대신한 규제기구에 대하여 광범위한 방송규제를 허용하는 것으로서, 국민이 방송매체를 소유하고 방송하

15) 이와 관련한 자세한 내용은 <Kalven, “Broadcasting, Public Policy and the First Amendment”, 10 Journal of Law and Economics 15(1967); Bollinger, “Freedom of the Press and Public Access: Toward a Theory of Partial Regulation of the Mass Media”, 75 Mich. Law Rev. 1(1976); Carter, “Technology, Democracy and the Manipulation of Consent”, 93 Yale Law Rev. 581(1984); Barendt, Broadcasting Law: A Comparative Study, Clarendon Press: Oxford(1992)> 등을 참조.

16) 이와 관련한 국내문헌은 <Barendt, Broadcasting Law: A Comparative Study, 김대호(역), 세계의 방송법, 한울아카데미(1998), 20~28면; 박용상, 방송법제론, 교보문고(1988); 최용주, “통합방송위원회의 심의정책”. '98방송편성·정책연구위원회 종합보고서, 방송위원회(1998.12), 150~151면; 전정환, “방송사업의 허가제도에 대한 위헌성여부의 고찰”, 공법연구 제24집제4호, 한국공법학회(1996.6), 284~286면> 등을 참조.

는 자유를 전면적으로 부정하는 결과를 초래하기 때문에, 오늘날 수용하기 어렵다는 비판을 받고 있다.

2. 放送周波數의 稀少性論

방송은 무선전파를 사용하여 행해지는 바, 사용가능한 주파수대는 한정되어 있기 때문에, 혼신을 피하여 방송을 하기 위해서는 사용가능한 주파수대를 정하여 배분하지 않으면 안된다. 이러한 의미에서 주파수대는 유한하고 희소하며(물리적 희소성), 또한 사용가능한 주파수대의 수 보다는 사용을 희망하는 사람의 수가 많다고 하는 유한성 내지는 희소성이 발생한다는 것이다(사회적 희소성). 따라서 주파수의 사용을 허용받은 사람은 국민의 알권리에 봉사하는 국민의 ‘수탁자’(trustee)로서, 방송의 다양성, 방송의 공정성 등의 확보를 위한 다양한 법적 규제를 받는다고 한다.

이러한 방송주파수의 희소성론은 오랫동안 지지를 받아왔다. 예컨대, 미국에서는 ‘레드 라이온’(Red Lion)사건에 대한 연방대법원 판결¹⁷⁾에서 “할당된 주파수 보다 방송하고자 하는 개인이 많을 때에 모든 개인이 말하거나 쓰거나 출판할 수 있는 권리를 보장하는 수정헌법 제1조를 인용하는 것은 어리석은 일”이라고 언급하고 있다. 또한 독일의 경우에도 연방헌법재판소가 공영방송의 독점을 정당화하는 근거로서 언급하였다.¹⁸⁾

그러나 이러한 논거에 대하여는 최근 정보통신기술의 발달과 뉴미디어의 등장에 따른 방송의 다매체·다채널화의 급속한 전개와 더불어 비판이 제기되고 있다. 즉, 종합유선방송·위성방송 등과 같은 뉴미디어의 등장은 방송채널의 수를 현저히 증가시켰고, 이에 따라 방송주파수의 희소성론에 따른 방송규제론은 그 근거를 상실하게 되어 새로운 이론적 근거의 모색이 불가피하다는 비판 등이 그것이다. 다만, 이러한 비판에 대하여는 신규 방송국을 허가할 때에 아직도 상당한 다수의 신청자가 경합하는 상황이고, 뉴미디어가 급속하게 보급되고 있는 현 시점에서도 보편적 방송매체로서 지상파방송의 지위가 유지되고 있다는 등의 이유로 ‘방송주파수의 희소성

17) Red Lion Broadcasting v. FCC, 395 US 367, 388.

18) BVerfGE 12, 205, 262.

론'이 그 규제근거를 상실하였다고 단정하기에는 신중한 고려가 필요하다는 반론¹⁹⁾도 존재함에 주의하여야 한다.

3. 放送의 社會的 影響力論

방송에는 인쇄매체에서 볼 수 없는 특수한 사회적 영향력이 있다고 한다. 즉, 방송은 영상이나 음성을 이용하는 호소력이 높은 매체이며, 동시에 가정에 직접 전달되어 수신자의 적극적인 노력이 없이도 정보를 전달받는다는 점에서 인쇄매체와 달리 특별히 강한 사회적 영향력을 갖는다는 것이다. 더구나 방송이 대상으로 하고 있는 지역전체에 즉시 그리고 동시에 정보를 전달하기 때문에, 영향력은 더욱 증가한다는 것이다. 따라서 방송의 다양성의 확보, 방송의 공정성의 확보라는 관점에서 규제의 필요성이 있다는 것이다.²⁰⁾

이러한 '방송의 사회적 영향력론'은 미국의 '패시피카'(Pacifica)사건에 대한 연방대법원 판결²¹⁾에서 지지되었다. 그리고 영국에서는 이러한 논거가 '방송기준위원회'(BSC: Broadcasting Standards Council)의 설치를 통한 성과 폭력에 관한 법적 규제를 강화하는 배경이 되었다. 또한 독일에서도 이와 유사한 주장이 연방헌법재판소의 1981년 제3차방송판결²²⁾에서 제기되었다. 즉, 방송주과수의 다소여부에 불문하고, 방송의 다원주의와 다양성을 보장하기 위하여 규제가 필요하다는 입장이다. 다시 말해서 자유경쟁시장에 있어서 방송은 신문이나 잡지와 같은 다양성을 제공하지 않기 때문에, 프로그램의 내용은 규제되어야 하며, 반독점법을 통하여 매체독점을 감소시켜야 한다는 것이다. 물론, 독일의 연방헌법재판소의 입장

19) 浜田純一, メディアの法理, 日本評論社, 1990, 149頁.

20) 이와 관련하여 '방송의 사회적 영향력론'이 강하게 적용되는 분야는 방송프로그램에 관한 규제로서 음란·폭력 등 사회의 기본가치를 위협하는 내용에 대한 규제 및 청소년보호를 위한 프로그램규제, 그리고 광고방송에 대한 규제이며, 미국에서 방송에 대하여 수정헌법 제1조의 적용과 동시에 그 검열권이 부정됨에도 불구하고 사회적 법익을 보호하기 위하여 방송프로그램에 대한 연방통신위원회(FCC)의 규제가 인정되는 것도 이러한 맥락에서라는 주장도 있다(최용주, 전제논문, 150면).

21) FCC v. Pacifica Foundation, 438 US 726.

22) BVerfGE 57, 295, 322~323.

과 전술한 미국의 연방대법원의 입장은 형식적으로 상당한 차이가 있지만, 방송의 위력과 대중에 미치는 특별한 영향력을 강조하고 있다는 점에서 양국의 입장은 공통점을 갖는다고 할 것이다.²³⁾

그러나 이러한 논거에 대하여 방송이 다른 매체에 비하여 특수한 사회적 영향력을 가진다고 하는 논의는 엄밀하게는 논증할 수 없으며, 사회전체에 의 정보제공능력의 관점에서 방송의 영향력과 마찬가지로 신문의 영향력도 크다는 점 등을 이유로 비판이 제기되고 있다.

II. 放送環境의 變化와 放送規制의 本質

1. 序 說

오늘날의 방송환경은 급격하게 변화하고 있다. 이것은 종래의 방송질서와 방송규제의 전통적인 이론적 근거, 즉 종래의 방송규제의 정당성에 대한 재검토를 강하게 요구하고 있다.

이러한 방송환경의 변화에 따른 방송규제패러다임의 형성과 관련해서는 크게 두 방향의 접근방법을 채택하고 있음을 발견할 수 있다. 예컨대, 그 하나는 1980년대에 ‘공정성원칙’(Fairness Doctrine)을 철폐한 미국의 FCC가 제시한 ‘방송의 자유론’이고, 다른 하나는 독일 연방헌법재판소의 판결을 중심으로 형성된 유럽의 지배적인 ‘방송의 자유론’이다.²⁴⁾ 특히, ‘방송의 자유론’에 있어서 이와 같이 서로 다른 두 방향의 접근방법이 존재하고 있는 가장 본질적인 이유는 ‘방송의 자유’의 ‘이중성’에 기초하고 있다.

이러한 관점에서 오늘날의 방송환경 변화에 대응한 ‘방송의 자유’의 본질, 즉 ‘방송의 자유’의 이중성과 이들 상호간의 관계를 고찰하고, 이를 통하여 새로운 방송질서하의 방송규제 정당성을 재조명하기로 한다.

23) Barendt, *Broadcasting Law: A Comparative Study*, 김대호(역), 전계서, 24면.

24) 田島泰彦, “放送の自由と公平原則 - 公平原則の正當化と制度のあり方をめぐって”, 法律時報68卷2號, 日本評論社(1996.2), 80~81頁.

2. 放送의 自由의 二重性²⁵⁾

‘방송의 자유’는 방송에 있어서 표현자가 의견을 표명하여 정보를 유포하는 자유를 보장한다는 측면(주관적 측면)과 사회에 유통하는 의견 및 정보의 폭넓은 다양성을 보장한다는 측면(객관적 측면)을 동시에 내포하고 있는 이중성을 가지고 있다.

이러한 ‘방송의 자유’의 이중성은 한 국가가 방송정책 및 법제를 수립함에 있어서 어떠한 측면을 강조하는가에 따라 방송의 규제내용 및 규제정도에 차이를 초래하게 된다. 예컨대, ‘방송의 다양성’을 실현하기 위한 방송규제정책에 있어서 그 목적과 수단의 대응관계에 관한 거증책임은 방송의 자유의 주관적 측면을 강조하는 입장에서는 무거울 것이고, 객관적 측면을 강조하는 입장에서는 가벼울 것이다. 반면에 방송정책에 있어서 시장경쟁원리를 도입할 때에는 주관적 측면을 강조하는 입장은 시장경쟁원리의 적절한 기능에 대한 증명정도가 낮아도 그 도입을 허용하지만, 객관적 측면을 강조하는 입장은 시장경쟁원리가 ‘방송의 다양성’의 실현으로 연결될 것이라는 높은 개연성이 증명되지 않는 한, 그 도입을 허용하지 않을 것이다.

또한 ‘방송의 자유’의 이중성은 ‘방송의 자유론’에 대한 서로 다른 접근방법을 초래하게 된다. 그 대표적인 것이 전술한 미국 FCC가 제시한 ‘방송의 자유론’과 독일 연방헌법재판소의 판결을 중심으로 형성된 유럽의 지배적인 ‘방송의 자유론’이다.

전자의 경우, ‘방송의 자유’는 미국 수정헌법 제1조하에서 법률에 의한 규제는 받지만, 방송사업자가 그 자신이 원하는 바대로 방송할 수 있는 권리로 이해한다. 또한 ‘방송의 자유’는 개인적 권리로 인식됨과 동시에 그러한 자유로운 언론의 권리행사는 피면허자 또는 채널의 소유자에게 귀속된

25) 방송의 자유의 이중성에 대하여는 <Hoffmann-Riem, Medienfreiheit und der Außenplurale Rundfunk, AöR(1984), S.306ff.; Jarass, In welcher Weise empfiehlt es sich, die Ordnung des Rundfunks und sein Verhältniss zu anderen Medien - auch unter dem Gesichtspunkt der Harmonisierung - zu regeln?, Gutachten G zum 56. Deutschen Juristentag Berlin 1986(1986), S.G13ff.>을 참조.

다고 한다. 이것은 ‘방송의 자유’를 송신자의 권리라는 관점에서 그 자체가 자기목적적인 권리로서의 성격을 가짐과 동시에 정부로부터의 간섭과 규제를 받지 않는 피면허자에 의한 방송의 무제한적인 자유로 파악하고 있는 것이다. 이러한 자유론에 입각하면, 방송의 다양성 및 공정성 등에 근거한 국가의 방송프로그램규제는 ‘방송의 자유’를 침해하는 것으로서 허용되지 않게 된다.

후자의 경우, ‘방송의 자유’는 그 자체 자기목적적인 것으로 파악하는 것이 아니라, ‘언론의 자유’라는 보다 기본적인 자유에 봉사하는 제도적 자유로 이해한다. 또한 ‘방송의 자유’는 국가의 간섭과 개입으로부터의 독립이라는 소극적인 자유의 보장에 머물지 않고, 국가와 자본의 지배로부터 자유로운 언론을 보호함과 동시에 시청자가 다양한 프로그램과 의견, 그리고 소수자의 의견에 접근할 수 있는 이익을 보장하기 위한 방송프로그램규제 등과 같은 입법조치를 적극적으로 요청하는 자유라고 한다. 이것은 ‘방송의 자유’를 수신자의 권리라는 관점에서 수단적 또는 파생적 성격으로 이해하고 있는 것이다. 이러한 자유론에 입각하면, 방송의 다양성 및 공정성 등에 근거한 국가의 방송규제는 ‘방송의 자유’를 침해하는 것이 아니라, 그것을 촉진하는 것으로서 적극적으로 요구되게 된다.

우리나라의 경우에는 종래부터 ‘객관적 측면’을 강조하는 후자의 입장을 채택하고 있지만, 최근에는 ‘주관적 측면’을 강조하는 경향도 보이고 있다.²⁶⁾

이러한 논의와 관련하여 특히, ‘방송의 자유’를 ‘봉사적 자유’라고 특징지움과 동시에 명확하게 객관적 측면을 중시하고 있는 독일 연방헌법재판소의 사고(후자의 입장)가 미국의 경우에는 일반적으로 수용될 수 없을 것처럼 보이지만, 미국 연방대법원 판결중 “수정헌법 제1조의 목적은 사상이 방해되지 않는 시장을 유지하는 것”, “사회적·정치적·심미적·도덕적 기타 사상 및 경험에 적절하게 접근할 수 있는 공중의 권리”라는 표현, 그리고 이러한 이익을 실현함에 있어서 의회의 적극적인 역할(affirmative

26) 이러한 경향의 대표적인 최근 논문은 <곽상진, “방송의 자유의 제한에 관한 소고”, 금량김철수교수 정년기념논문집 ‘한국헌법학의 현황과 과제’, 박영사(1998), 479~511면>을 참조.

duties)이 강조되고 있는 판례²⁷⁾ 등을 고려할 때에는 사실상 양자간에 유사한 측면도 존재한다는 사실에 주의하여야 한다.

3. 主觀的 側面과 客觀的 側面의 關係²⁸⁾

‘방송의 자유’의 이중성, 즉 주관적 측면과 객관적 측면은 어떠한 관계에 있는가? 이 경우, 기본적으로 다음의 세가지 접근방법이 고려될 수 있다.

첫째, ‘방송의 자유’의 객관적 측면은 주관적 측면의 보장을 통하여 자연스럽게 실현된다는, 즉 개개인의 방송활동에 있어서 자유를 최대한 인정함으로써 사상의 자유시장이 당연히 확보된다는 사고방법이다. 이러한 입장에서는 객관적 측면의 보장을 위한 고유한 조치의 예정은 불필요할 것이다.

둘째, 기본적으로 첫 번째의 견해에 입각하면서도 현실적으로 주관적 측면의 보장이 곧바로 객관적 측면의 보장으로 연결되지 않는 경우에는 이미 주관적 측면의 보장은 이루어지고 있기 때문에, 객관적 측면의 보장을 위하여 그것을 현실화할지의 여부를 시민사회의 자율에 위임하여야 한다는 사고방법이다.

셋째, 방송의 자유의 객관적 측면인 사회에 유통하는 의견 및 정보의 다양성이라는 가치는 현대민주주의의 생활과정에 있어서 불가결한 의의를 가지고 있는 바, 이러한 객관적 측면의 현실화가능성을 불안정한 상태로 방치하는 것은 바람직하지 않기 때문에, 주관적 측면의 보장에만 머물 것이 아니라 객관적 측면을 보장할 수 있는 조치를 마련하여야 한다는 사고방법이 그것이다.

이와 관련해서는 ‘방송의 자유’와 ‘신문의 자유’ 상호간의 성격상의 차이에 대한 새로운 인식이 필요하다. 예컨대, ‘방송의 자유’와 ‘신문의 자유’ 상호간의 성격상의 차이에 대하여는 종래 각각의 기술적 특성에 초점을 맞추어 논의되었지만, 이제는 이러한 각각의 자유에 대한 역사적 성립과정에

27) Red Lion Broadcasting Co. v. FCC, 395 US 367, 390, 392; FCC v. League of Women Voters of California et al., 104 S. Ct. 3106, 3115~3118.

28) 기본권의 주관적 측면과 객관적 측면의 관계에 관한 자세한 내용은 <浜田純一, “制度概念における主觀性と客觀性 - 制度と基本權の構造分析序説 -”, 現代憲法學研究會(編), 現代國家と憲法の原理, 有斐閣(1983), 485頁 이하>를 참조.

기초한 사회적 ‘인지’(perception)의 차이에서 탐구할 것이 필요하다고 할 것이다.

‘신문의 자유’에도 주관적 측면과 객관적 측면이 모두 존재하고 있다. 다만, 이러한 자유는 신문이 자유로운 표현활동을 행함으로써 사회에 있어서 다양한 표현이 보장된다는 것, 다시 말해서 주관적 측면의 보장을 통하여 자연스럽게 객관적 측면이 보장된다는 기능모델이 역사적 과정속에서 사회적인 인지를 거친 공리로 규범적 명제속에 결정화(結晶化)되어 있다. 즉, 검열제도 등을 포함한 다양한 문제와 관련하여 절대주의지배체제에 대항하면서 확립된 ‘신문의 자유’의 역사적 성립과정을 회고해 보면, 이것은 무엇보다도 국가로부터의 자유가 가장 중요한 과제였고, 또한 이를 통하여 신문·출판은 시민사회에서 사상의 자유시장을 실현할 수 있는 것으로 - 적어도 규범적인 이념형으로서 - 간주되었던 것이다. 따라서 주관적 측면의 보장을 실현하는 것만이 규범상의 유일한 관심사였다.

이것과 비교하여 ‘방송의 자유’를 살펴보면, 방송의 자유로운 표현활동을 통하여 당연히 다양한 의견 및 정보의 시장이 보장된다는 기능모델은 방송에 대한 사회적 ‘인지’를 고려할 때에 사람들의 규범적 가치의식속에 정착하고 있는 상황이라고 말하기는 어렵다고 생각된다. 왜냐하면, 방송의 자유는 국가권력과의 투쟁을 통하여 확립되었다기 보다는 이미 국가로부터의 일반적인 자유의 보장이 우선적으로 확보됨으로써 사적 권력의 남용이 문제화되고 있는 것이고, 또한 수신자의 권리의식의 향상과 더불어 육성된 것이기 때문이다. 따라서 ‘방송의 자유’는 ‘신문의 자유’와 같이 주관적 측면의 보장만을 규범화하여서는 만족한 결과를 얻기 어렵다고 생각된다.

이러한 관점에서 ‘방송의 자유’에 대하여 ‘신문의 자유’와 마찬가지로 주관적 측면의 보장으로부터 자연스럽게 객관적 측면이 보장된다는 사고가 사회적 공리로서 사람들의 ‘인지’를 통하여 정착되지 아니하는 한, 오늘날 방송의 다매체·다채널화의 전개에 따라 방송주파수의 희소성이 완화·해소되고, 방송의 사회적 영향력이 약화될지라도, ‘방송의 다양성’의 확보라는 객관적 측면의 보장을 위한 방송규제의 존재는 불가피하다.

이것은 ‘방송의 자유’라는 기본권이 현단계에서는 ‘미성숙한 기본권’이라는 것을 의미한다. 여기에서 ‘미성숙’이란 ‘신문의 자유’의 그것과는 달리 자

유의 주관적 측면과 객관적 측면의 자연적 일체화의 시스템이 아직 충분하게 기능할 수 있는 단계에 이르지 않았기 때문에, 그 시스템의 적절한 기능을 보장하기 위하여 일정한 국가의 규제를 허용 내지는 요청하고 있다는 것이다.

이와 같이 방송의 자유를 ‘미성숙한 기본권’으로 파악하는 사고는 독일과 미국에서도 발견할 수 있다. 즉, 독일에서는 방송의 자유를 ‘봉사적 자유’(dienende Freiheit)로 이해하고 있기 때문에 이러한 사고가 명백한 전제로 되고 있다고 생각한다. 예컨대, 독일의 연방헌법재판소는 1981년 제3차방송판결에서 “인쇄매체에 있어서는 역사적 발전이 현존의 일정한 균형을 초래한 것이다. 따라서 오늘날 인쇄매체에 의한 포괄적인 정보와 의견형성을 보호하기 위해서는 기본적으로 현존하는 (자유경쟁의) 상황을 보장하면 충분하지만, 민영방송의 경우에는 적어도 처음부터 그러한 (자유경쟁의) 상황에서 출발할 수는 없다”고 판시하였다.²⁹⁾ 이것은 그 당시 출발 단계의 민영방송의 보호를 고려한 측면도 무시할 수 없지만, 자유경쟁모델의 정당성을 ‘역사적 발전과정’에서, 그리고 인쇄매체의 자유를 성숙한 역사적 과정을 바탕으로 하는 사회의 ‘인지’에서 도출함과 동시에 이러한 역사적 발전과정을 거치지 아니한 방송의 영역에서는 ‘경쟁의 자기법칙성’이 제대로 기능할 수 없다는 사실을 전제로 하고 있음을 발견할 수 있다.³⁰⁾ 그리고 미국의 연방대법원의 일련의 판례에서도 이러한 사실은 발견된다. 예컨대, 미국의 연방대법원은 한 판결³¹⁾에서 방송규제의 합헌성심사에 있어서 ‘불가결한 정부이익’(compelling governmental interest)의 기준이 아니라, ‘실질적인 정부이익’(substantial governmental interest)을 촉진하여야 하는 한정된 경우에만 규제가 허용된다는 완화된 기준을 적용하였다. 미국에 있어서 일반적으로 이러한 심사기준의 완화는 ‘표현의 자유’의 영역에 있어서 영리적 언론 및 성적 표현 등과 같이 표현의 내용에 따르거나 또는 ‘내용중립적’(content neutral) 규제에서 보듯이 규제의

29) BVerfGE 57, 295, 323.

30) Jarass, a.a.O., S.G22.

31) FCC v. League of Women Voters of California et al., 104 S. Ct. 3106, 3115~3118.

성질에 따른 형태에서만 인정되고 있는 것이다. 그러나 여기에서는 표현의 내용 및 규제의 성질에 관계없이 방송의 자유에 대한 규제전반에 대하여 포괄적으로 심사기준을 완화하고 있다. 또한 그 근거로서 방송의 ‘독특한 성격’(unique characteristic)을 인정하고 있는데, 이것은 결국 방송의 자유가 ‘미성숙’한 기본권이라는 잠재적인 인식을 전제로 하고 있음을 의미한다. 즉, 방송의 자유에 있어서는 주관적 측면의 보장이 곧바로 객관적 측면의 실현을 초래한다고는 생각되지 않기 때문에, 객관적 측면을 위하여 행하는 주관적 측면의 규제의 합헌성이 비교적 완만하게 인정되는 결과를 초래하였다고 생각된다.

4. 小 結

이상과 같이 ‘방송의 자유’는 방송에 있어서 표현자가 의견을 표명하여 정보를 유포하는 자유를 보장하는 측면(주관적 측면)과 사회에 유통하는 의견 및 정보의 폭넓은 다양성을 보장하는 측면(객관적 측면)을 동시에 가지고 있는 바, 이러한 ‘방송의 자유’의 주관적 측면과 객관적 측면의 관계설정이 중요한 문제임을 알 수 있다.

이와 관련하여 ‘신문의 자유’도 ‘방송의 자유’와 마찬가지로 주관적 측면과 객관적 측면이 동시에 존재하는데, 신문은 자유로운 표현활동을 통하여 사회의 다양한 의견이 표현된다는 사고, 다시 말해서 주관적 측면의 보장으로부터 자연스럽게 객관적 측면이 보장된다는 사고가 역사적 과정에서 사회적 공리로서 정착되었다. 이에 대하여 ‘방송의 자유’는 아직 이러한 사회적 공리를 형성하지 못하고 있다. 다시 말해서, 이것은 ‘신문의 자유’와는 달리 ‘방송의 자유’에 있어서는 주관적 측면의 보장만을 통하여 만족한 결과를 얻을 수 없다는 것을 의미한다.

따라서 ‘방송의 자유’에 있어서 ‘신문의 자유’와 마찬가지로 주관적 측면의 보장으로부터 자연스럽게 객관적 측면이 보장된다는 사고가 사회적 공리로서 정착되지 아니하는 한, 오늘날 방송의 다매체·다채널화의 전개에 따라 방송주파수의 희소성이 완화·해소되고, 방송의 사회적 영향력이 약화될지라도, ‘방송의 다양성’의 확보라는 객관적 측면의 보장을 위한 방송

규제의 존재는 불가피하다는 것이다. 결국, 이것은 ‘방송의 자유’라는 기본권은 ‘미성숙한 기본권’으로서, 방송의 적정한 기능을 도모하기 위하여 국가의 규제가 허용·요청된다는 것을 의미한다.

Ⅲ. 새로운 放送秩序의 形成과 放送規制패러다임

1. 序說

방송의 자유에 있어서는 전술한 바와 같이 주관적 측면과 객관적 측면 상호간의 자연적 일체화가 자연스럽게 형성되지 않는다는 인식하에서 객관적 측면의 현실화를 위한 국가의 적극적 역할이 요구되고 있으며, 이것이 오늘날 방송정책의 기본을 이루고 있다.

물론, 방송정책을 수립함에 있어서 본질적으로는 주관적 측면을 최대한 발휘할 수 있도록 배려하여야 하는 것은 당연하다. 그러나 방송에 있어서 주관적 측면의 강조만으로는 객관적 측면의 구체화를 실현할 수 없다는 관점에서 주관적 측면의 활성화를 도모함과 동시에 기존의 방송사업체 이외의 주체가 ‘방송의 자유’의 실현을 위하여 적극적으로 참여할 수 있는 방안의 모색이 필요하다고 할 것이다. 이를 위해서는 절차법적 및 실체법적 접근방법이 동시에 고려되어야 한다.

(1) 節次法的 接近方法

방송의 자유에 있어서 주관적 측면을 강조할지라도 방송주파수의 희소성으로 인하여 방송을 본질적으로 모든 사람들이 향수하기 어렵고, 또한 그러한 권리행사의 수단(방송주파수)이 사용희망자의 수와 비교하여 부족한 경우에는 모든 사람들이 스스로 그러한 수단을 행사하는 대신에 그러한 수단을 이용할 수 있는 사람에게 어떠한 통제의 기회를 부여하는 방법이 고려될 수 있을 것이다.

기본권의 행사에 있어서 일반적으로 그 기본권을 자신이 아니라, 타인으로 하여금 행사하게 한 경우에는 그 효과가 자신에게는 무의미한 것이 보통이다. 그러나 ‘표현의 자유’의 영역에서는 자기 자신이 의견을 표명할 수 없어도

자신이 공감할 수 있는 의견을 타인이 표명한다면, 그것으로부터 일정한 만족을 얻을 수 있다. 따라서 방송의 영역에 있어서는 방송의 실시 그 자체에는 직접 참가할 수 없어도, 제한된 사람들에게 의한 방송의 실시과정에 절차적으로 참가할 수 있다면, 그러한 권리행사의 욕구는 어느 정도 충족할 수 있을 것으로 생각된다. 여기에서 독일의 헤벌레(Häberle)가 1971년 독일공법학자대회에서 주창한 ‘절차적인 기본권의 구체화’(prozessuale Grundrechtskonkretisierung)라는 사고가 적절히 응용될 수 있다고 생각된다.³²⁾

이러한 절차법적 접근방법은 신규허가 또는 재허가와 같은 방송허가절차에의 참가, 프로그램심의제도의 기능의 활성화, 방송매체의 소유관계 등의 공개와 같은 방송기업의 투명화 등에 고려될 수 있다. 그러나 이러한 절차법적 접근방법만으로는 주관적 측면의 활성화를 보장할 수 없기 때문에, 그 실체법적 접근방법도 동시에 고려될 필요성이 있다고 할 것이다.

(2) 實體法的 接近方法

‘방송의 자유’를 보장하기 위한 실체법적 접근방법을 구상함에 있어서 야라스(Jarass)의 견해³³⁾는 시사하는 바가 크다. 즉, 그는 헌법이 보장하고 있는 ‘방송의 자유’를 구체화하기 위해서는 ‘개방적 커뮤니케이션제도’(offene Kommunikationsverfassung)의 원리가 적용되어야 한다고 한다. 예컨대, 서로 다른 구조유형을 가진 매체가 다수 등장하면 할수록 사회에 있어서 커뮤니케이션욕구를 가진 모든 사람들이 현실적으로 표현활동을 할 수 있는 기회가 증대된다. 이것은 ‘다구조적’(polystruktural)으로 구성된 커뮤니케이션질서에 있어서 ‘방송의 자유’의 주관적 측면이 활성

32) 그는 오늘날 급부국가에 있어서 기본권은 배분청구권(Teilhaberecht)으로 이해되어야 한다는 입장에서 ‘절차적 능동적 지위’(status activus processualis)라는 사고를 언급함과 동시에 그것은 기본권의 현실화를 위한 국가의 급부활동상의 과정에 참가하는 것으로서 ‘당사자성’, ‘직접성’ 등의 개념요소를 요구하지 않는 새로운 급부작용의 영역에 대한 새로운 권리보호형식을 의미한다고 하였다. 그리고 이러한 절차법적 해결방법은 실체법적 청구권의 한계에 대응하여 상호 경합하고 있는 기본권의 충돌이 발생하기 이전에 조화를 수용할 수 있다고 지적하였다(Häberle, “Grundrechte im Leistungsstaat”, VVDStRL. H.30(1972), S.86ff.).

33) Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, 1978, S.248f.

화된다는 것을 의미한다. 다만, 여기에서는 ‘방송의 자유’의 행사주체가 양적으로 확대되는 것만을 의미하는 것이 아니라 표현주체에 있어서 자유와 규제의 결합정도를 달리하는 다양한 구조유형의 존재가 전제되고 있다. 따라서 각 구조유형에 있어서 자유의 행사형태 상호간에 적절한 ‘견제와 균형’이 작용함으로써, ‘방송의 자유’의 객관적 측면을 보다 효과적으로 실현할 수 있다는 질적인 의미가 함축되어 있는 것이다.³⁴⁾

이러한 ‘표현기회의 불평등’에 대한 시정과 ‘편집의 자유’의 보장이라는 전통의 양립을 도모하는 사고는 기능적 측면에서 살펴보면, 이론상 방송과 인쇄매체의 관계에서 뿐만 아니라 방송의 내부관계에서도 응용될 수 있다. 즉, 방송의 영역에 있어서 자유로운 부분과 규제되는 부분을 결합시켜 다양한 표현주체의 등장가능성을 확보함과 동시에 그들 상호간의 ‘견제와 균형’을 이루는 조치를 마련하여 전체로서 ‘방송의 자유’에 있어서 객관적 측면의 현실화가 보장될 수 있다는 것이다.

또한 방송의 자유와 규제의 공존을 통하여 다양한 방송실시주체 상호간의 ‘견제와 균형’을 도모한다는 사고는 뉴미디어시대, 즉 방송의 다매체·다채널시대에 적극적으로 대처할 수 있게 한다. 예컨대, 이러한 사고는 개방적 방송질서하에서 액세스채널·시분할방식의 채널·쌍방향CATV 등의 활용 및 ‘방송내부의 자유’의 구체화 등에 적절한 이론적 근거를 제공하게 될 것이다.

2. 開放的 放送秩序와 市場競爭體制의 關係

오늘날의 방송환경은 종래의 방송질서와는 다른 새로운 모습을 보이고 있으며, 이에 따른 새로운 방송질서의 형성을 요구하고 있다.

34) 이와 유사한 견해로서는 ‘매스미디어의 부분적 규제의 이론’을 제시한 볼링거(Bollinger)의 견해가 있다. 즉, 그는 인쇄매체와 구별되는 방송의 특수성이 지금은 존재하지 않기 때문에, 방송에 대한 특수한 규제의 근거가 존재하지 않는다고 하면서도 공정성원칙과 같은 방송에 대한 규제는 여전히 그 정당화가 가능하다고 한다. 다시 말해서 사상의 자유시장을 적절히 기능하게 하기 위해서는 이러한 종류의 규제는 필요하며, 또한 방송규제가 국가에 의해 남용될 위험성에 대하여는 사상의 자유시장에 대한 규제로부터 완전히 자유로운 인쇄매체가 존재함과 동시에 그것이 견제기능을 수행하고 있기 때문에, 이러한 위험성은 회피 내지는 시정될 수 있다고 한다(Bollinger, op. cit., p.26.).

이러한 상황에서 전술한 ‘방송의 자유’의 이중성을 동시에 최대한 도모할 수 있는 새로운 방송질서의 형성이 필요하다. 특히, 이를 위해서는 공영 방송에 의한 방송독점 또는 이원적 방송제도라는 종래의 폐쇄적 공간에서만 방송질서를 고려할 것이 아니라, 다양한 재원·조직형태, 그리고 다양한 규제형태하에 존재하는 다양한 방송주체를 허용할 수 있는 개방적 방송질서의 형성을 고려하여야 한다.

이와 관련하여 우선적으로 고려될 수 있는 것이 ‘경쟁’을 그 운동원리로 하는 방송질서이다. 다만, 이것은 ‘시장경쟁원리’만을 경쟁형태로 이해하는 것이 아니라, 기타의 다양한 경쟁형태를 적극적으로 수용함과 동시에 이들 경쟁형태의 결합관계를 그 운동원리로 한다는 것을 의미하는 점에 주목하여야 한다.

물론, 새로운 방송질서를 형성함에 있어서 오늘날 정보통신기술의 발전에 따라 방송의 다매체·다채널화가 전개되어 방송주파수의 희소성과 방송의 사회적 영향력이 감소되고 있는 현 상황을 고려할 때에 방송질서의 형성에 대한 국가의 역할을 부정하고, ‘시장경쟁원리’만에 입각하여 방송영역에 있어서도 기본적으로 사기업의 자유경쟁에 위임해야 한다는 사고가 존재할 수 있다.

그 대표적인 주장은 미국의 FCC위원장을 역임한 파울러(Fowler)와 그의 법무보좌를 담당한 브렌너(Brenner)의 공동논문에서 발견할 수 있다.³⁵⁾ 즉, 그들은 “우리의 주제는 방송사업자를 커뮤니티로부터 신탁을 받은 피신탁자라는 사고로부터 시장의 참가자라는 사고로 전환되어야 한다는 것이다. 커뮤니케이션정책은 공중이 원하는 서비스를 최대화하는 방향에서 이루어져야 한다. 연방통신위원회는 공중의 수요를 파악하고, 이 수요에 따른 프로그램편성의 적절한 방안들을 강구할 것이 아니라, 일반적인 시장 메카니즘을 통하여 시청자의 요구를 판단하고 있는 방송사업자의 능력을 신뢰하여야 한다. 그리고 여기에서는 공중의 관심이 공공의 이익을 결정하는 것으로 된다. 따라서 수정헌법 제1조는 표현내용에 대한 규제를 원칙적으로 부정하고 있음에 비추어 보면, 위원회는 피면허인에 의하여 행해지는

35) Fowler/Brenner, 60 Texas Law Rev. 207. p.209.

프로그램의 결정에 간섭하는 것을 자제하여야 한다”고 주장하였다.³⁶⁾ 이것은 국가가 시청자의 수요에 자발적으로 대응할 수 있도록 방송사업자에 대한 규제를 해소함과 동시에 방송주파수의 배타적 이용권에 대한 매매를 자유롭게 인정하는 것이 방송주파수자원의 본래적 유효한 이용을 이룰 수 있음과 동시에 시청자의 이익극대화실현에 이바지한다는 것을 의미한다.

그러나 방송을 방송사업자의 능력과 자유경쟁에 대한 신뢰에만 위임하는 것은 수용하기 어렵다. 왜냐하면, 전술한 방송에 있어서 공정성원칙의 합헌성을 인정한 ‘레드 라이온’(Red Lion)판결에서도 이 경우에는 방송사업자에 의한 ‘무제약의 사적 검열’의 발생위험이 있음을 경고한 바이고, 또한 시장메카니즘을 통하여 이러한 위험이 배제된다는 주장에 대한 확고한 현실적 보장이 없는 한, ‘시장경쟁원리’만에 입각한 주장은 하나의 신념의 표현에 불과할 뿐, 방송정책의 결정적인 원리로서는 수용하기 어렵기 때문이다.

또한 오늘날 정보통신기술의 발전에 비추어 보면, 다른 경제분야에서 그 효용성이 입증되고 있는 ‘시장경쟁원리’는 방송의 영역에서도 적용될만한 조건이 성숙된 것처럼 보이기도 한다. 그러나 전술한 바와 같이 ‘방송의 자

36) 이와 유사한 견해로서는 독일의 불링거(Bullinger)를 예시할 수 있다. 즉, 그는 모든 사람들이 전통적 형태의 방송을 초월하고 있는 광파이버를 이용한 광대역케이블망을 통하여 정보제공자로서, 전기적 미디어에 대하여 자유로운 접근을 할 수 있으며, 시청자들이 시청각 소재를 개별적으로 취사선택할 수 있는 상황을 제시함과 동시에 이러한 전기적 미디어에 의한 사상의 시장에 있어서 자유로운 수급관계가 형성되고, 더 나아가 자유로운 의견의 형성을 가능케 하기 위한 의견 및 의견담당자의 동태적·비조화적이며 경쟁적인 공존의 시장이 형성된다고 한다. 여기에서 불링거(Bullinger)는 시장메카니즘에 의한 다양성의 실현을 기대하고 있으며, 그 사고의 전제로서 다원주의적 공동체에 있어서 이러한 자유로운 의견형성의 과정은 본질적으로 무제약적이며, 규제되어서는 안된다는 것에 입각하고 있다. 이와 더불어 불링거(Bullinger)는 인쇄매체와 방송에 있어서 표현기회의 사실상의 평등 보다는 개인적 자유의 요소를 우선적으로 강조하기 때문에, 과도한 권력집중을 배제하기 위한 경우를 제외하고는 기회의 평등을 확보하기 위한 인위적인 구조의 설정을 부정하고 있다(Bullinger, “Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen - Abschied vom Modell harmonisierender Meinungspflege durch gewaltenaufteilende Press- und Rundfunkunternehmen”, AöR(1983), S.161ff.; ders., “Freiheit und Gleichheit in den Medien - Zur Rechtsprechung der Verfassungsgerichte”, JZ(1987), S.260f., 265.). 그러나 여기에서 중요한 것은 불링거(Bullinger) 자신도 표현기회의 평등이라는 요소의 중요성을 완전히 부정하고 있는 것이 아니라, 이것을 단지 개인적 자유 보다는 후순위에 두고 있다는 사실이다.

유'는 미성숙한 기본권이기 때문에, '시장경쟁원리'가 가지는 일정한 의의는 인정될지라도 종래 시청자의 이익보호를 위하여 존재하였던 방송규제가 그동안 성취한 현실적인 성과를 곧바로 부정할 수 없음이 오늘날의 현 상황이라고 할 것이다.

더 나아가 인간은 적어도 방송이라는 정신적 생산물의 유통과정에 있어서는 항상 '경제적 동물'로서, 즉 경제적인 합리주의에 입각하여 행동하는 것도 아니다. 이것은 시청자(소비자) 뿐만 아니라 방송사업자(공급자) 모두에게 적용된다. 예컨대, 인간은 자신이 대가를 지불하고자 하는 생각이 없었던 방송프로그램을 시청한다든지, 종합패키지로 구성된 방송에 있어서 그 대가성을 전혀 의식하지 않고 시청하기도 한다. 이것에 대하여 정보공급자도 우선 당장은 이익이 없을지라도 어떤 메시지를 수신자에게 전달하고자 한다. 이러한 유통과정상의 특성은 일반적인 상품에 있어서는 아주 예외적인 경우에만 인정되는 것이지만, 방송과 같은 정신적 생산물에 있어서는 비교적 일상적으로 보여지는 현상이라고 할 것이다.

그리고 방송시장에 있어서 '가격기구'는 수신자의 개별적인 구매결정과정에서 지배적인 의미를 가지는 것으로서, 일용 다양성을 보장하는 것처럼 보인다. 다만, 이 경우에는 방송에 있어서 구매결정을 행하는 수신자를 단순히 '경제적 동물'이라는 모노타입화한 인간상으로만 상정하고 있다. 그러나 방송정책의 최대 목표가치로서의 다양성은 본질적으로 다양한 가치관·세계관을 가진 인간의 존재 및 행동양식을 전제로 하고 있는 바, 이것은 경제적 가치척도만에 근거하여 모노타입화한 인간상과는 정반대의 것이다.

따라서 새로운 방송질서, 즉 개방적 방송질서의 형성, 그리고 그 방송질서하에서의 규제패러다임은 순수한 시장경쟁원리(개인적 자유의 요소)만을 강조할 것이 아니라, 표현기회의 평등(방송의 다양성)과 개인적 자유라는 두 요소간에 어느 정도의 선택폭을 부여하는 방법이 고려되어야 할 것이다.

3. 小 結

이상의 검토내용을 바탕으로 새로운 방송질서로서의 개방적 방송질서를

형성함에 있어서는 다음의 사항이 반영되어야 할 것이다.³⁷⁾

첫째, 방송매체를 사람들의 광범한 이용에 개방함으로써 탄생되는 다양한 다수 방송사업자를 인정하여야 한다. 이것은 특히 제도적으로 방송의 경영·제작·전송 등의 측면에서 폭넓은 선택구조가 갖추어진 때에 사회에 있어서 커뮤니케이션욕구를 가진 사람들의 현실적인 표현활동기회의 증대를 촉진할 수 있다. 더 나아가 방송매체의 특성을 고려한 다양한 방송사업자간의 경쟁이 촉진될 때에 수신자의 향수가능한 정보선택의 범위는 그 내용이나 시청형태의 면에서도 확대되게 될 것이다.

둘째, 다양한 방송사업자에 대한 규제를 차별화하여야 한다. 예컨대, 공영방송과 민영방송, 민영방송상 VHF와 UHF, 지상파방송과 뉴미디어(종합유선방송·위성방송) 등의 규제정도를 차별화하는 것이 그것이다. 이러한 방송규제의 차별화는 방송활동을 행하고자 하는 자에게는 본인에게 적합한 표현수단을 선택할 수 있는 폭을 넓혀 주고, 시청자에게는 폭넓은 정보선택의 기회를 제공한다는 점에서 의의가 있다. 더 나아가 이것은 규제를 달리하는 방송사업자간에 다른 의견의 표명기회를 제공하고, 이를 통하여 방송매체간에 상호견제하는 기능도 발생시킨다. 이것은 ‘송신자의 자유’와 ‘수신자의 권리’ 상호간의 조화로운 현실화를 도모함과 동시에 다른 규제를 받고 있는 매체간의 공존을 인정한 볼링거(Bollinger)의 ‘매스미디어의 부분적 규제’(partial regulation)론에서도 인정되고 있음은 전술한 바와 같다.³⁸⁾

셋째, 기간방송매체(지상파공공방송)라는 관념을 유지하여야 한다. 이것은 ① 오늘날 뉴미디어의 보급이 급속하게 진행되어 국민전체의 정보생활은 대단히 향상되었지만, 이와 동시에 경제적 이유 등에 의하여 개인간 정보격차의 발생이 예상되기 때문에, 국민전체가 저렴한 가격으로 정보를 향수할 수 있는 기본적 방송수단으로서의 기간방송매체의 존재가 불가결하다. ② 뉴미디어시대의 전개와 더불어 정보향수의 개인화, 즉 사람이 협소한 범위내의 정보향수에만 매몰되는 경향의 발생이 예상되기 때문에, 이러

37) 김창규, 방송의 다양성확보를 위한 법제개선방안연구, 한국법제연구원(1999.8), 25~26면.

38) Bollinger, op. cit., p.36.

한 상황을 해소하기 위하여 폭넓은 관점에서의 종합편성프로그램을 누구나 손쉽게 또한 안정적으로 향수할 수 있는 기간방송매체를 고려하여야 한다.

③ 방송의 영역에서 시장경쟁원리의 신뢰성이 완전히 확인되지 아니한 상황에서 ‘경쟁’으로부터 상대적으로 독립하여 방송의 공공성을 담보할 수 있는 ‘최후의 근거’(last resort)로서³⁹⁾ 기간방송매체를 확보하여야 한다는 등의 이유에서 그러하다.

이와 더불어 이러한 개방적 방송질서하의 방송규제패러다임은 다음의 사항에 입각하여야 할 것이다.⁴⁰⁾

첫째, 원론적으로 ‘방송의 자유’를 직접적으로 침해할 위험성이 높은 내용규제에 대하여는 가능한 한 회피·완화된 기준을 적용하여야 하고, 소유규제 등을 포함한 구조규제에 대하여는 간접적인 방법을 이용하는 것이 바람직하다.

둘째, 구조규제 중에서 소유규제와 관련하여 특히 방송에 대한 엄격한 규제는 방송사업의 위축과 ‘방송의 자유’를 침해할 위험성이 높다는 점에서 보다 한정적인 제도화 등에 머물러야 한다.

셋째, 내용규제에 있어서는 가능한 한 권력적으로 규제할 것이 아니라, 방송규제기구 등을 통한 사후 권리구제와 방송윤리 및 자주규제에 따른 규제방안이 마련되어야 한다.

第3節 放送廣告規制의 正當性

I. 概說

일반적으로 민영상업방송은 방송광고수입을, 공영방송은 수신료를 주채원으로 하는 것이 원칙이다. 그러나 대부분의 국가는 공영방송에 있어서도

39) Junichi Hamada, “The Core Media and the Outskirts Media: A Model of the Media Landscape in the Near Future”, in: Institute of Journalism and Communication Studies, The University Tokyo(ed.), Information and Its Function(1988), p.369.

40) 김창규, 전계서, 27면.

수신료와 함께 방송광고수입을 그 재원으로 한다. 우리 나라의 경우에도 KBS1을 제외한 모든 방송이 방송광고를 하고 있으며, 방송광고수입을 주요재원으로 하고 있다. 다만, 방송광고는 방송시간규제 등을 포함한 엄격한 법적 제한이 부과되고 있다. 그 주된 이유는 방송편성에 대한 광고주의 압력으로부터 방송프로그램의 질을 보호하고, 일간신문 및 정기간행물의 안정적 수입을 보장하여 언론매체의 다원화 및 다양성의 확보에 있다.⁴¹⁾

이러한 방송광고의 헌법적 지위와 관련하여 그 동안 치열한 논쟁이 전개되었다. 예컨대, 방송광고는 상업적인 언론의 형태로서 표현의 자유의 영역에 속하기 때문에 어느 정도 보호되어야 한다는 주장 등이 그것이다.

그렇다면, 과연 방송광고는 우리 나라의 헌법 제21조제1항이 보장하고 있는 ‘언론출판의 자유’, 즉 ‘표현의 자유’의 영역에 속하는 것인가? 이것은 상업적인 표현의 헌법적 지위, 즉 방송광고규제의 정당성과 한계에 관한 문제이기도 하다.

이와 관련한 우리 나라의 대표적인 헌법재판소 판결로서는 공연윤리위원회에 의한 영화사전검열제도의 위헌여부에 대한 1996년 10월 4일의 위헌결정⁴²⁾과 공연윤리위원회에 의한 비디오물사전심의제도의 위헌여부에 대한 1998년 12월 24일의 위헌결정⁴³⁾이 예시될 수 있다. 이들 판결의 주요 내용은 다음과 같다. 즉, 영화는 ‘표현의 자유’와 ‘학문·예술의 자유’의 영역에 속한다. 다시 말해서, 영화는 의사표현의 수단으로써 언론·출판이 지향하는 내용, 즉 보도·비판·교육 또는 여론형성에 관한 내용을 전달하는 수단임과 동시에 (그 제작·상영행위는) 학문·예술을 표현하는 수단이기도 하다는 것이다. 더 나아가 비디오물은 영화나 음반에 비하여 비공연성, 높은 유통성, 복제용이성 및 접근용이성 등의 특성을 가지고 있지만, 영화·음반·비디오물은 본질적으로 동일 내지 유사한 영상매체이므로 영화와 동일한 보호를 받는다는 것이다.

41) Barendt, Broadcasting Law : A Comparative Study, 김대호(역), 전계서, 242면.

42) 헌재결 1996.10.4, 선고 93헌가13, 91헌바10(병합), 영화법 제12조 등에 대한 위헌제청.

43) 헌재결 1998.12.24, 선고 96헌가23, 음반및비디오물에관한법률 제17조제1항 등에 대한 위헌제청.

이러한 헌법재판소의 판결취지에 비추어 방송광고규제의 정당성과 한계, 즉 방송광고규제와 ‘표현의 자유’의 관계를 규명함에 있어서는 다음과 같은 사항이 검토되어야 할 것이다.

첫째, 방송광고는 영화·음반·비디오물과 본질적으로 동일 내지 유사한 영상매체로 취급될 수 있는가 하는 것이다. 이것은 방송광고가 영화·음반·비디오물과 본질적으로 동일 내지 유사한 영상매체로 취급될 수 있다면, 방송광고도 ‘표현의 자유’의 영역에 속한다고 해석되기 때문이다.

둘째, 방송광고가 영화·음반·비디오물과 동일 내지 유사한 영상매체로 취급되어 ‘표현의 자유’의 영역에 속한다고 할지라도 방송광고중 상업적 표현과 비상업적 표현은 동일하게 보호되어야 하는가 하는 것이다.

셋째, 방송광고중 상업적 표현과 비상업적 표현이 ‘표현의 자유’와 관련하여 차별적으로 적용될지라도 상업적 표현의 적법한 규제기준은 무엇인가 하는 것이다.

II. 放送廣告規制와 表現의 自由

현대사회에 있어서 광고는 상품의 판매를 위한 수단일 뿐만 아니라 정보 제공의 원천을 이루고 있다.⁴⁴⁾

이러한 광고는 20세기 초반까지 경제활동의 일부로 인식되어 경제학의 범주에서 다루어져 왔다. 따라서 광고와 관련된 이론이나 개념들은 사람들의 경제적 행동에 초점이 모아졌고, 예술·종교·정치 또는 공공서비스나 아이디어와 같은 비경제적인 영역에서는 적합하지 않는 것으로 간주되었다. 그리고 광고활동의 주도권은 마케터(marketer)에게 주어졌고, 소비자는 주변적인 존재로 인식되었다.

그러나 20세기 후반부터는 광고에 대한 인식이 변화되게 되었다. 즉, 광고활동에 대하여 경제적 인간을 전제로 발생하는 ‘경제적 교환’과 심리적 또는 사회적 교류를 의미하는 ‘상징적 교환’이 혼합하여 일어나는 교환행위

44) 강현두, “방송과 광고의 산업적 문화적 가치 재조명”, 세미나자료 : 방송광고의 환경변화와 과제, 한국언론학회/한국광고학회(2000.7.28), 4면.

로 보게 된 것이다. 이것은 광고에 대한 인식이 종래와 달리 경제적 교환에만 비중을 두는 것이 아니라, 가치의 교환에도 중점을 두는 방향으로 변화되었음을 의미한다. 이와 더불어 종래 광고활동의 주도권자로 인식되었던 마케터의 역할에 의문이 발생하였고, 소비자가 전개하는 영향력에 대한 관심이 고조되게 되었다.

이러한 광고의 위상변화는 헌법상의 '표현의 자유'와의 관계에서 중요한 의미를 함축하고 있다.⁴⁵⁾ 그 하나는 광고에 있어서 소비자의 정보를 받을 권리를 강조하게 되면서 광고가 언론규제와 중첩하는 부분이 발생하게 되었다. 다시 말해서, 광고가 의견과 시장정보를 제공하는 매스 커뮤니케이션의 일 형태로서 새로운 역할을 인정받기 시작한 것이다. 즉, 정치광고 및 의견광고 등의 광고활동에는 표현의 자유라는 보호막이 적용될 수 있는 근거가 마련되게 되었다는 것이다. 다른 하나는 상업광고일지라도 전달하는 정보의 성격에 따라 표현의 자유가 차별적으로 적용될 수 있다는 것이다.

오늘날 광고의 위상변화와 더불어 방송광고와 '표현의 자유'의 상호관계에 있어서 상업광고도 '표현의 자유'에 속한다고 이해하는 것이 일반적이다.⁴⁶⁾ 그러나 이러한 상업광고가 '표현의 자유'에 의하여 보호받기 위해서는 상업적 거래를 제시하는 이상의 의미, 즉 명백하게 공중의 관심을 받을 만한 사실적 정보를 내포하고 있어야 한다는 사실에 주의하여야 한다.

이와 관련하여 우리 나라의 판례를 중심으로 방송광고와 '표현의 자유'의 관계를 정리하면,⁴⁷⁾ 다음과 같은 결론을 발견할 수 있다.

첫째, 상업광고를 불특정 다수인을 대상으로 구매의욕을 자극하기 위한 일련의 활동으로 정의하고 있다. 더 나아가 상업광고와 비상업광고를 구분하여 차별적인 '표현의 자유'의 원칙을 적용하고 있다. 예컨대, 정치광고는

45) 김광수, “광고규제의 이론적 고찰 : 방송광고의 사전심의제도를 중심으로”, 방송연구 1994년 겨울호(통권 39호), 방송위원회(1994.12), 160면.

46) Virginia State Board of Pharmacy v. Virginia Citizens Consumer Council, 425 US 748; BVerfGE 71, 172. 이러한 주장에 대하여 반대하는 문헌으로는 <Baker, Human Liberty and Freedom of Speech, New York, 1989>을 참조.

47) 김광수, “우리나라 광고관련 판례분석”, 광고연구 제23호, 한국방송광고공사(1994), 7~39면.

상업광고와는 달리 보다 강한 ‘표현의 자유’의 보호를 받아야 한다는 것이다.

둘째, 허위와 기만적인 표현을 규제대상으로 하고 있다. 특히, 이익과 책임의 비례원칙을 제시하여 광고표현으로부터 얻는 이익과 상응하게 그 부분에 대한 책임을 부담할 것을 요구하고 있다. 다만, 상품광고에 있어서 다소의 과장이나 허위는 일반상거래의 관행과 신의원칙에 비추어 시인될 수 있는 한 허용하고 있다. 이러한 관점에서 상업광고는 제한적으로 표현의 자유를 누리고 있지만, 소비자가 기만을 당하지 않을 정도의 범위내에서 허용되므로 완전한 표현의 자유의 영역에 포함된다고 볼 수는 없다고 할 것이다.

셋째, 비합법적인 광고표현과 광고형식을 규제대상으로 하고 있다. 예컨대, 음란이나 명예훼손적인 표현의 금지가 그것이다.

이러한 판례의 입장에 비추어 보면, 방송광고는 커뮤니케이션의 차원에서 우월적 지위를 확보하고 있음과 동시에 영리적 차원에서도 공중과 관련된 정보를 담고 있다면 ‘표현의 자유’에 의한 보호를 받게 된다. 다만, 공익성의 비교우위가 결여된 상업적 표현은 완전한 ‘표현의 자유’의 보호를 받지 못한다는 결론에 도달하게 된다.

그렇다면, 완전한 ‘표현의 자유’의 보호를 받지 못하는 ‘상업적 표현’과 그렇지 아니한 ‘비상업적 표현’을 어떻게 구분할 것인가?

이에 대하여는 페티(Petty)의 모델이 유용하다.⁴⁸⁾ 그는 해당 메시지에 접촉하는 수용자가 소비자로서 영향을 받는가, 그렇지 않다면 공중이나 유권자로서 영향을 받는가를 중심으로 ‘상업적 표현’여부를 판단할 것을 제안하고 있다. 다시 말해서, 광고메시지가 수용자에게 소비자로서의 역량에 영향을 주었다면 이것은 상업적이므로 규제의 대상이 될 수 있는 반면, 유권자나 시민으로서의 수용자에게 영향을 미쳤다면 이것은 언론의 자유의

48) Pett, “Advertising and the First Amendment : A Practical Test for Distinguishing Commercial Speech from Fully Protected Speech”, *Journal of Public Policy and Marketing*(1993), pp.170~177; 김광수, “광고규제의 이론적 고찰 : 방송광고의 사전심의제도를 중심으로”, *방송연구* 1994년 겨울호(통권 39호), 방송위원회(1994.12), 160~161면.

보호를 받을 수 있다는 것이다. 이러한 사항에 대한 판단기준은 다음과 같다.

첫째, 광고내용 그 자체이다. 즉, 광고내용 그 자체를 기준으로 메시지의 영향이 소비자에게 받아들여질 것인지, 아니면 공중에게 받아들여질 것인지를 판단하여야 한다.

둘째, 광고주의 의도여부이다. 즉, 광고주가 상품을 판매하기 위한 것인지, 아닌지를 판단하여야 한다. 따라서 광고주의 광고목적이 상품에 대한 태도 및 이미지라면 이것은 상업적 표현에 해당하는 것이다.

셋째, 광고내용 및 광고주의 의도가 불명확한 경우에는 전달되는 메시지에 의하여 과연 소비자로서 영향을 받았는지의 여부를 판단하여야 한다.

넷째, 특정광고가 방송된 이후 특정 상품의 판매량이 증가하였는지의 여부를 판단하여야 한다. 이것은 특정광고 이후 특정상품의 판매량이 증가하였다면 수용자가 소비자로서 영향을 받았다는 증거이기 때문이다.

이러한 판단기준 내지 구분기준에 입각하여 ‘상업적 표현’에 해당하는 사례를 예시한다면, 다음과 같다.⁴⁹⁾ 예컨대, 특정한 브랜드나 기업의 이미지를 제고하는 내용을 담고 있는 방송광고, 경제적인 이윤추구의 동기가 목적인 방송광고, 정치적으로 논란이 되지 않는 방송광고, 메시지의 수용자가 소비자로서의 영향을 받는 방송광고 등이 그것이다.

이와 같은 ‘상업적 표현’은 ‘비상업적 표현’, 즉 정치광고·의견광고·공익광고 등과 달리 많은 규제가 허용되게 되는 것이다.

Ⅲ. 放送廣告規制와 適用基準

방송광고는 ‘상업적 표현’의 광고일지라도 바로 규제로 연결되는 것은 아니다. 오늘날 자유시장경제체제에 근거한 사회에 있어서는 사기업의 자율적인 결정에 의하여 자원이 배분되고 있다. 또한 이러한 결정이 적절하게 이루어지기 위해서는 일정부분 상업적 정보의 자유로운 유통이 보장되어야 한다.

49) 김광수, “방송광고규제의 최선책은 무엇인가? : 우리사회 여건상 사전심의가 타당”, 방송과 시청자 제91호, 방송위원회(1996.12), 51면.

이러한 관점에서 방송광고를 규제함에 있어서도 어떠한 기본원칙이 존재하여야 한다. 다시 말해서, 방송광고규제가 정당성을 확보하기 위해서는 그러한 규제가 필요하고도 합리적이어야 한다.

우리 나라 헌법 제21조제1항은 언론·출판의 자유, 즉 표현의 자유를 보장하고 있다. 이와 더불어 헌법 제37조제2항은 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다고 선언하고 있다. 이것은 헌법에서 보장하고 있는 ‘표현의 자유’도 필요하고도 합리적인 경우에는 법률로써 제한할 수 있도록 규정하고 있는 것이다. 다시 말해서, 강력한 ‘표현의 자유’의 보호를 받고 있는 정치광고 등과 같은 ‘비사업적 표현’의 방송도 형식적인 측면에서 법률에 따른 엄격한 규제가 적용되고 있다. 그 이유도 바로 이러한 필요성과 합리성으로 귀결되고 있다. 예컨대, 선거운동을 위한 방송광고(광고시간 1회 1분), 후보자 등의 방송연설, 방송사주관 후보자연설의 방송, 방송사의 경력방송 등에 대한 규제가 존재하고 있다(공직선거및선거부정방지법 제70조 내지 제74조)⁵⁰⁾. 이러한 상황은 다른 국가에서도 마찬가지이다.⁵¹⁾ 즉, 영국에 있어서 정당의 방송시간제한⁵²⁾, 미국에 있어서 선거운동기간중의 방송의 공평성보장 등이 그것이다.

50) 미국에서는 통신법에 의하여 방송사업자는 후보자에게 합리적인 범위에서 방송국을 사용시킴과 동시에 특정한 후보자에 대하여 방송국의 사용을 인정할 경우에는 다른 모든 후보자에 대해서도 동일한 기회를 제공할 것을 의무화하고 있고, 일본에서는 중의원의원, 참의원의원 및 도도부현지사의 선거에 대해서는 공직선거법에 의하여 선거운동기간에 있어서의 후보자 및 정당의 정견방송, 후보자의 경력방송 등에 대하여 규정하고 있는데, 정견방송에 대해서는 방송회수·방송시간을 규정한 이외에 방송사업자의 편집을 금지하는 등 상세한 규정을 설치하고 있다. 특히, 일본에서는 정견방송을 중파방송 또는 TV방송에 의하여 행하도록 규정하고 있다(일본의 공직선거법 제150조).

51) 김창규, 방송의 다양성확보를 위한 법제개선방안연구, 한국법제연구원(1999.8), 100~102면.

52) 영국에서는 정당방송(선거운동기간외에 있어서 일정한 룰에 근거하여 행해지는 방송)에 있어서의 각 정당에의 시간배분은 정당, BBC 및 ITC로 구성된 정당정치방송위원회를 통하여 전회의 선거에 있어서의 득표수 등에 따라 행해지고 있다. 또한 프랑스에서는 보도프로그램 등에서 정부, 여당 및 야당의 3자에 관한 방송시간을 각각 1/3씩으로 하는 3분할룰이 있다.

그렇다면, 방송광고규제의 필요성과 합리성을 판단하는 기준은 무엇인가?

이에 대하여는 미국의 연방대법원이 센트럴 허드슨(Central Hudson) 사건에서 제시한 4가지의 판단기준이 유용하다.⁵³⁾ 그 내용을 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 광고의 표현이 헌법적으로 보호할만한 성격의 것이어야 한다. 즉, 광고의 표현이 불법적인 내용에 대한 것이거나 허위·기만하는 것이 아니어야 한다는 것이다.

둘째, 정부가 광고규제를 통하여 얻는 이익이 실질적인 것으로 인정되어야 한다. 즉, 광고규제의 사유를 정당화할 수 있는 사회의 실질적인 이해가 있어야 한다는 것이다.

셋째, 정부의 광고규제가 그 규제를 통하여 얻고자 하는 정부의 이익에 직접적으로 이바지하는 것이어야 한다. 즉, 광고의 표현을 금지시킴으로써 정부의 목적이나 이해를 증진시키는 것이어야 한다는 것이다.

넷째, 정부의 광고규제가 그 규제를 통하여 얻고자 하는 이익에 비추어 꼭 필요한 정도의 것으로서 규제의 정도가 과도하지 않아야 한다. 즉, 광고규제가 정부의 이익을 위하여 필요 이상으로 과도한 것이어서는 안된다는 것이다.

이러한 ‘센트럴 허드슨’ 판결의 적용기준이 방송광고규제의 필요성과 합리성을 판단함에 있어서 절대적인 기준이라고 말할 수는 없지만, 상업적 표현의 헌법적 보호를 위한 모델이 되고 있다는 점,⁵⁴⁾ 그리고 지금까지도 방송광고규제의 정당성을 판정하는 중요한 잣대로서의 역할을 수행하고 있다는 점⁵⁵⁾에서 수용할만한 가치가 있다고 생각한다. 다만, ‘센트럴 허드슨’ 판결이 제시하고 있는 적용기준 중에서 넷째의 기준과 관련해서는 다음의 사항이 동시에 고려되어야 한다. 즉, 정부규제의 목적이나 효과가 방송사

53) Central Hudson Gas and Electric Corp. v. Public Service Commission, 447 US 557, 100 S. Ct. 2343, 65 L. Ed. 2d 341.

54) 방석호, 미디어법학, 법문사, 1995, 283~284면.

55) Mandel, “Regulation of Commercial Speech : Did the 1993 Supreme Court Decisions Clarify the Scope of First Amendment Protection?”, Journal of Public Policy and Marketing(1994), pp.159~162.

의 수입을 고갈시킬 정도로 과도해서는 안된다는 것이다. 정부의 방송광고 규제 내지 방송광고수입의 제한은 그 규제목적과 달리 상황에 따라 정반대의 결과를 초래할 수도 있기 때문이다. 예컨대, 방송광고에 대한 정부의 규제목적이 공익이나 지역사회채널의 특성보장 또는 신문이나 민영상업방송에 대한 안정적인 광고수입의 보장을 위한 것일지라도 그러한 방송광고규제가 방송광고 수입료만을 재원으로 하는 민영상업방송채널의 경영악화를 초래할 수도 있다. 이와 관련하여 독일 연방헌법재판소의 1986년 제4차판결⁵⁶⁾은 민영방송이 광고수입에 의존하는 것은 채널의 상업화를 촉진시키지만, 공영채널이 다양한 방송프로그램을 제공하고 있는 한 헌법적인 문제는 없음을 선언함과 아울러 민영방송광고의 다양한 규제에 의하여 광고주에게 매력적이지 않게 되거나 취약해져서는 안된다고 판시하고 있다. 이것은 방송사의 경영을 위협할 정도로 과도한 방송광고의 규제는 ‘표현의 자유’를 간접적으로 구속하는 결과를 초래한다는 사실에 기인하고 있다. 이러한 관점에서 시청자의 이해에 입각하여 방송광고의 횟수를 제한하는 것과 같은 전체적인 규제는 시청자의 이해 뿐만 아니라 방송사의 이해도 동시에 고려한 것이기 때문에 방송광고의 ‘표현의 자유’를 침해하는 것이 아니다. 그러나 광고에 대한 엄격한 제한이 방송사의 생존을 위협할 정도로 과도하다면, 그것은 방송광고의 ‘표현의 자유’를 침해하는 것이라고 할 수 있다.

따라서 이상에서 제시한 적용기준에 입각하여 방송광고의 ‘상업적 표현’을 규제하는 것은 그 규제의 정당성이 확보된다고 할 수 있다.⁵⁷⁾

56) BVerfGE 73, 118, 157.

57) 우리 나라의 판례에서도 이와 유사한 기준을 발견할 수 있는 바, ‘비교형량의 원칙’이 그것이다(김광수, 전제논문, 52면).

第2章 放送廣告의 自由와 規制

第3章 放送廣告法制의 主要爭點과 改善方案

第1節 概觀

방송광고의 규제가 ‘공익’을 위하여 필요하다는 사실은 누구나 공감하고 있지만, 어떠한 방송광고를 어떠한 방식으로 규제할 것인가에 대하여는 다양한 의견이 제시되고 있다. 물론, 방송광고규제가 정당성을 확보하기 위해서는 그러한 규제가 필요하고도 합리적이어야 한다는 사실에는 이견이 없다.

방송광고를 어떠한 방식으로 규제할 것인가 하는 것은 사회질서의 조직원리, 즉 그 사회를 규제하는 기본원리와 결합된 문제이기도 하다. 다시 말해서, 한 나라의 방송제도와 관련된 문제인 것이다.

이와 관련해서는 전통적으로 세가지의 규제원리가 제시되었다. 즉, 국가규제원리, 시장규제원리, 공동체규제원리가 그것이다.⁵⁸⁾ 그러나 이러한 규제원리들은 오늘날의 방송환경변화와 더불어 ‘국가실패’와 ‘시장실패’라는 한계에 봉착하게 되었고, 이에 따라 새로운 방송질서를 추구하는 규제모델에 대한 논의가 제기되면서 공공모델론(공공론), 산업모델론(신자유주의론), 이중적 공민영모델론(신공공론)으로 발전하게 되었다.⁵⁹⁾ 특히, 신공공론은 전통적인 국가규제원리와 시장규제원리의 한계를 극복하기 위한 방

58) 이러한 내용에 대한 자세한 내용은 방송위원회 ‘방송연구’ 2000년 여름호에 게재된 현경보 기자의 “방송내용 규제방식의 분류모델에 관한 연구”를 참조. 이 논문은 방송내용 규제방식의 분류모델을 이론화하기 위하여 2가지 차원의 분류기준을 정하고 있다. 그 하나는 국가와 시장을 양극단으로 하는 일직선상에서 시장에 대한 국가개입 정도를 나타내는 차원이고, 다른 하나는 자율과 연대에 기초한 공동체 규제원리에 따라 시청자들이 자신의 이익을 표출하기 위하여 직접적으로 참여하고 있는 집단을 조직화하는 정도를 나타내는 차원이다. 그리고 이러한 분류기준을 수평과 수직의 축으로 교차시켜 4가지의 규제방식을 유형화하고 있다. 즉, 가부장주의규제방식, 자유주의규제방식, 다원주의규제방식, 조합주의규제방식이 그것이다. 이와 더불어 우리 사회의 적절한 방송내용규제방식으로는 다원주의규제방식과 조합주의규제방식중의 하나를 채택할 것을 제안하고 있다(<http://www.kbc.go.kr/sub5/5sub2.html>).

59) 신태섭, “신공공 원리에 기초한 방송광고 경쟁체제 도입방안”, 세미나자료 : 시청자주권 제고를 위한 방송광고 대체입법, (사)한국시청자연대회의(2000.7.25), 4~5면.

법으로 시청자를 중심으로 하는 시민사회의 자발적인 참여연대를 강조하는 공동체원리의 도입을 강조하고 있다.

우리 나라의 종래 방송법체계는 방송의 기본법적 성격을 가지면서 지상파방송을 규율하는 방송법, 종합유선방송(CATV)을 규율하는 종합유선방송법의 이원적 체계를 기본으로 전파법, 유선방송관리법 등의 규율을 받고 있었다. 특히, 방송법은 지상파방송을 규율하면서도 다른 주요 방송관계법에 대한 총론적 성격을 가지고 있기 때문에 공익성과 공공성의 강조에 따른 방송의 규제논리가 기초를 이루는 반면에, 종합유선방송(CATV)도입을 위하여 1991년에 법제화된 종합유선방송법은 종래의 방송법체계를 유지하면서 방송법과 달리 방송을 하나의 산업으로 인식하여 방송사업자의 개념을 도입하고, 제한적 상업성의 논리를 수용함으로써 방송이 규제의 대상만이 아니라 산업적 자원임을 인식, 방송에 대한 접근방식의 변화를 보여 주었다.⁶⁰⁾

그러나 이러한 방송법체계는 방송매체별·사업자별로 구분되어 있어서 정보통신기술의 발달에 따른 방송과 통신의 융합 및 경계영역적 서비스의 출현에 적절히 대처하기 어려웠고, 더욱이 세계무역기구(WTO)의 출범과 더불어 방송시장의 개방화·국제화가 급속히 전개되고 있는 신방송질서에 대처하여 방송의 국제경쟁력 강화를 위한 종합유선방송 및 위성방송 등과 같은 뉴미디어방송의 적극적 수용에 따른 방송개념, 방송사업자개념 등의 새로운 정립을 통한 새로운 변화에 직면하게 되었다.

또한 종래의 방송정책은 방송의 자유와 책임의 구현, 공공성 및 공익성의 담보를 그 일차적 목표로 삼고 있었으나, 방송의 개방화·국제화가 전개되고 있는 오늘날에는 방송의 자유와 책임, 방송의 공공성 및 공익성의 확보라는 정책기조 이외에 정보복지와 문화적 다원주의의 실현, 방송의 산업발전과 국제경쟁력 제고라는 다원적 목표를 동시에 추구하여야 할 과제를 부여받게 되었다. 이와 관련하여 그 당시 미국·일본 등의 선진외국의 방송정책은 일반적으로 공영방송의 경우에 언론의 자유와 책임, 방송의 공공성 및 공익성의 확보를, 지역방송 및 민영지상파방송의 경우에 정보복지

60) 장호익, “통신과 방송의 융합촉진을 위한 법제정비방안”, 삶의 질 향상을 위한 법제 연구, 법제처(1997.12), 192면.

와 문화적 다원주의의 실현을, 뉴미디어방송의 경우에 방송의 산업발전과 국제경쟁력 제고를 중점목표로 삼아 매체간의 역할분담을 추진하는 경향을 보이고 있었다.

이러한 시대적 요구에 부응하여 우리 정부는 새로운 방송질서에 적합한 새로운 방송법의 제정을 위한 적극적인 노력을 경주하게 되었다. 이러한 입법화과정을 살펴보면, 다음과 같다.⁶¹⁾

먼저, 위성방송의 도입과 관련하여 1993년 그 당시의 공보처는 체신부가 제안한 ‘위성통신법(안)’에 대응하여 ‘위성방송법(안)’을 제안함으로써, 처음에는 기존의 방송법체계와 다른 별도의 위성방송을 규제하는 새로운 법을 제정하고자 하였다. 즉, 1993년 7월에 공보처는 기존의 방송법을 모태로 하여 위성방송의 사업자허가 및 방송편성 등의 위성방송의 특성을 살린 새로운 ‘위성방송법(안)’을 마련하고, 이를 공청회에 회부하였다.

그러나 그 당시 공청회의 지배적인 의견은 공보처가 제안한 ‘위성방송법(안)’의 전반적인 내용이 기존 방송법을 그대로 원용하고 있기 때문에, 굳이 별도의 법을 제정하기 보다는 기존의 방송법을 개정하여 그곳에 명시된 방송의 정의에 위성방송의 개념을 포함시키는 것이 바람직하고, 또한 유사한 내용의 법을 공보처와 체신부가 별도로 제정하는 것은 불합리하다는 지적에 따라 두 법안은 모두 국회에 상정되지 못하게 되었다.

이러한 반대에 부딪친 공보처는 1994년부터 위성방송법의 제정을 통한 방송법개정을 둘러싼 사회적 논란을 최소화하려는 초기의 소극적 입장에서 벗어나 방송관계법의 전면적인 개정이라는 적극적인 방향으로 정책을 전환하게 되었다. 이와 더불어 공보처는 방송관계법의 개정에서 정부의 주도적 역할에 따른 사회적 마찰을 최소화하기 위하여 방송위원회, 방송개발원 등의 참여를 통한 방송정책의 수립 및 방송관계법의 개정방향을 모색하는 우회적인 방법을 택하였다. 즉, 그 당시의 공보처는 방송위원회, 방송개발원의 연구결과를 토대로 향후 5년간 실현가능한 방송정책을 수립하기 위하여 ‘선진방송정책자문위원회’를 구성하여 최종보고서를 제출하게 하고, 이를 기초로 그 동안 제기된 방송관계자 및 단체의 의견을 종합·정리하여

61) 김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7), 54~57면.

1995년 7월에 국가의 중장기방송청사진인 <선진방송5개년계획(안)-1995년~1999년->을 발표하였다. 그리고 공보처는 이 계획안을 토대로 1995년 9월에 통합방송법(안)을 마련, 동년 10월 한달 동안 입법예고기간을 거친 후, 정보통신부와 협의하여 동년 11월에 <급변하는 방송환경에 효율적으로 대처하기 위하여 종전의 방송법과 종합유선방송법을 통합하여 이를 단일방송법체계로 하며, 규제완화를 통하여 뉴미디어·멀티미디어대에 부응하는 한편, 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 확고히 보장함으로써 민주적 여론형성과 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전에 이바지함>을 취지로 하는 방송법(안)을 정기국회에 상정하였다.

이 과정에서 방송위원회와 종합유선방송위원회는 각 기관의 공식의견을 개진하였고, 종합유선방송위원회 노동조합 또한 위원회의 공식의견과는 별도의 입장을 표명하였으며, 한국프로듀서연합회 역시 나름대로의 입장을 공개세미나(1995.9.25)를 통하여 발표하였다. 또한 동년 12월 4일에는 통합방송법의 국회통과저지를 위한 방송4사의 파업찬반투표가 실시되기도 하였다. 또한 입법예고의 시점을 전후하여 정당측에서도 많은 관심이 표출되었는데, 동년 10월 9일에 국민회의 소속 정상용 의원의 명의로 방송법 쟁점에 대한 정책대안이 제시되었고, 그 당시의 야당인 국민회의·민주당·자민련이 공동으로 발의하여 동년 11월 22일에 단일 방송법(안)이 발표되기도 하였다. 이것은 통합방송법과 관련한 여러 차례의 공청회 개최 및 관련단체의 의견청취를 통하여 집약된 의견을 토대로 한 방송법 초안을 마련하고, 47개의 시민단체·종교단체·노동조합·직능단체 등의 연대모임인 방송개혁국민회의, 한국프로듀서연합회, 방송위원회 등과 수정작업을 거쳐 최종법안이 확정된 것이다.⁶²⁾

이와 같은 야당의 단일 방송법(안)의 제출과 함께 그 심의과정에서의 여야간의 의견대립으로 인하여 공보처의 1995년 방송법(안)은 폐기되었다. 그래서 공보처는 그 다음 해, 1996년 11월 종전의 방송법(안)의 내용을 일부 수정·보완하여 대기업과 언론사의 위성방송 참여를 허용하고, 방송위원회와 종합유선방송위원회를 하나로 통합하는 등을 주요골자로 하는 법

62) 이상식, “케이블TV법의 문제점과 개선방안 -폐기된 통합방송법을 중심으로-”, 연세 커뮤니케이션즈 1996 No.4, 연세대학교 언론홍보대학원(1996.4), 32면.

안을 정부안으로 최종 확인하여 입법화시키려 하였으나, 이것도 무산되게 되었다.

그 주된 이유는 방송이념의 대립(공공모델론과 산업모델론의 대립)과 뉴미디어방송 도입과정의 복잡성에 있었다.⁶³⁾ 즉, 이것은 기존의 방송에 대한 사회적 논쟁의 핵심이 방송의 '정치적 독립'과 상업방송의 도입에 따른 '방송의 공익성 확보'라는 사회적 가치관의 갈등에 머물렀으나 다채널·다매체시대의 방송은 기존의 사회적 가치관 이외에도 방송의 경쟁력 및 다양성 확보, 방송산업의 육성 등과 같은 상호 양립되기 어려운 사회적 가치관의 조화를 요구하였고, 또한 정부의 정책과정의 개방화로 인하여 기존에는 정책형성과정에서 배제되었던 이해집단들(예컨대, 재야언론단체 및 방송노조집단 등)이 이제는 정책결정과정과 집행단계에서 다양한 의견을 개진할 수 있게 되었으며, 더 나아가 기존의 방송관련이해집단들(예컨대, 정치인, 방송종사자) 이외에도 신문사, 일반기업 등이 새로이 조직화되어 그들 자신에게 유리한 내용이 통합방송법에 반영되도록 적극적으로 활동하게 된 사정에 기인하였다.⁶⁴⁾

이러한 사회적 갈등을 해소하기 위하여 정부는 1998년 12월 대통령자문기구로 방송개혁위원회를 발족하여 한국방송 전반의 문제를 점검하고, 21세기 한국방송이 나아갈 방향을 종합적으로 제시하도록 하였다. 이에 방송개혁위원회는 2개월 동안의 활동결과를 종합하여 1999년 2월 27일 '방송개혁의 방향과 과제'라는 최종보고서와 함께 동 보고서에 기초한 방송법시안을 대통령에게 제출하였다.⁶⁵⁾

방송개혁위원회의 최종보고서⁶⁶⁾는 '방송의 기본이념'으로서 ① 민주적 가치 실현, ② 민족문화의 창달, ③ 변화와 혁신 추구, ④ 시청자 권익 신

63) 정용준, "바람직한 위성방송의 정책방향을 위한 제언", 위성방송추진협의회 1회 세미나 <바람직한 위성방송 정책> : 세미나자료 및 녹취록, 위성방송추진협의회(1997.2.12), 71~72면.

64) 황상재, "문명정부 방송정책의 문제점과 교훈 -통합방송법의 입법과정을 중심으로-", 여의도클럽회보 통권 제15호, 여의도클럽(1997.12), 67~68면. 황상재 교수는 이외에도 통합방송법 통과를 저해하는 요인으로서 그 당시 공보처의 입법의도에 대한 불신, 공보처와 정보통신부간의 부처이기주의 등을 지적하고 있다.

65) 김창규, 방송의 다양성확보를 위한 법제개선방안연구, 한국연구원(1999.8), 71면.

66) 방송개혁위원회, 방송개혁의 방향과 과제(1999.2), 3~8면.

장의 4개 항목을, ‘방송개혁의 기본방향’으로서 ① 방송의 독립성 확보, ② 방송의 공익성 강화, ③ 방송·통신 융합추세에 능동적 대처, ④ 방송의 품격과 정체성 확보, ⑤ 시청자 권익과 복지의 향상, ⑥ 방송 매체간·채널간 다양성 확보, ⑦ 방송구조 및 조직의 효율화, ⑧ 독과점 방지 및 공정경쟁에 입각한 방송산업의 활성화, ⑨ 방송제작체계의 합리화와 전문성 제고, ⑩ 디지털방송 등 신규서비스의 개발 등의 10개 항목을 제시하고 있다.

이러한 방송개혁위원회의 최종보고서는 기본적으로 국가-시장-시민사회의 견제와 조화를 추구하는 ‘신공공론’의 입장에 입각하고 있음을 알 수 있다. 이것은 방송광고제도개선방안의 제시에서도 나타나고 있다. 그 내용은 다음과 같다.⁶⁷⁾

첫째, 방송광고영업대행체제와 관련하여 공민영방송간 영업영역의 구분을 전제로 2개의 공민영 방송광고영업대행체제를 도입한 후, 2001년 이후 공민영 영업영역의 구분을 폐지한다.

둘째, 광고량규제와 관련하여 종래와 같이 시간별로 규제하되, 제한적 시장가격을 반영한다.

셋째, 광고수탁수수료와 관련하여 방송사의 매출액 대비 광고수탁수수료를 차등적으로 적용한다.

넷째, 중간광고와 관련하여 종래와 같이 금지한다.

다섯째, 협찬금지방송과 관련하여 통합방송법에 근거규정을 마련함과 동시에 구체적인 허용범위 및 대상 등은 방송위원회 규칙으로 정한다.

여섯째, 방송발전기금의 범위와 관련하여 지상파방송사업자 광고매출액의 7/100이내, MBC의 공적 기여금으로 연간 매출액의 7/100이내, 종합유선방송사업자의 지역사업권료로 연간 매출액의 7/100이내, 위성방송사업자 연간 매출액의 7/100이내, 방송채널사용자 연간 매출액의 7/100이내, 방송사업자의 방송발전지원계획에 의한 출연금, 기타 수익금 등으로 조성한다.

일곱째, 방송발전기금의 용도와 관련하여 교육방송 및 기타 공공을 목적으로 운영되는 방송, 공공의 목적을 위한 방송사업자의 설립 및 방송프로

67) 방송개혁위원회, 전게서, 80~84면.

그림의 제작, 방송프로그램 및 영상물의 제작, 시청자 참여방송, 미디어교육 및 시청자단체의 활동, 방송광고의 발전을 위한 단체 및 사업, 문화·예술진흥사업, 기타 방송의 공공성 제고와 방송발전에 필요하다고 방송위원회가 의결한 사업 등의 지원에 사용한다.

이러한 방송광고제도에 대한 방송개혁위원회의 개혁방향을 수용하고 있는 통합방송법이 2000년 1월 12일에 제정⁶⁸⁾됨과 더불어 우리 나라의 방송광고제도는 본격적인 변화의 물결을 맞이하고 있다. 특히, 통합방송법의 구체화를 위한 방송법시행령 제정과 관련한 토론회 및 공청회에서 이해당사자들의 이익반영을 위한 격렬한 논쟁이 전개되었다.⁶⁹⁾ 이러한 과정을 거쳐 2000년 3월 13일 방송법시행령이 제정되었다.

여기에서 제기된 주요 쟁점사항은 크게 방송광고내용의 사전심의, 방송광고시간의 제한, 방송광고거래의 독점운영 등과 관련한 제도개선요구였다. 다시 말해서, 방송광고심의의 자율규제로의 전환, 방송광고시간의 조정(총량제 도입), 중간광고의 허용, 방송광고공사의 위상 재정립, 국민영미디어랩의 도입, 방송광고 수탁수수료 및 대행수수료의 개선, 방송발전기금의 운영 등이 그것이다. 특히, 방송광고의 거래제도와 관련해서는 현재 “방송광고판매대행등에관한법률제정안”이 입법예고되어 있는 상황이기도 하다.

방송광고제도의 변화와 관련한 다수의 쟁점사항은 여전히 이해당사자간에 미흡의된 상태로 존재하고 있다. 이러한 관점에서 방송광고제도의 주요 쟁점사항을 대상으로 바람직한 입법방향을 모색하기로 한다. 다만, 본 보고서의 기본방향은 통합방송법의 기본취지, 즉 방송의 공공성을 위한 방송광고의 규제는 유지하되, 나머지 시장영역은 시장원리에 맡긴다는 절충적인 입장 하에 방송광고의 공공성과 시장기능의 조화를 도모한다는 기본사고에 입각한다.

68) 동법의 시행일은 이 법이 공포된 후 2월이 경과한 날부터이다(부칙 제1조).

69) 방송법시행령 제정과 관련한 주요 공청회 및 토론회를 소개하면, 다음과 같다. 방송위원회 주최의 “방송위원회 방송법시행령안 토론회”(2000.1.31)와 “방송법 시행령안 공청회”(2000.2.24), 문화관광부 주최의 “방송법시행령(안)공청회”(2000.2.14), 언론정보학회 주최의 “방송법 시행령 토론회”(2000.2.22) 등이 그것이다.

第2節 放送廣告의 事前審議와 自律規制

I. 概說

통합방송법의 제정과 더불어 방송광고의 심의방법에 대한 논의가 재차 쟁점으로 부각되고 있다. 즉, 종래와 같이 방송위원회가 담당하여온 법적 사전심의를 계속적으로 유지할 것인가, 아니면 그 동안의 논의와 여론을 고려하여 방송사 또는 민간기구에 의한 사전자율심의로 대체함과 동시에 국가기관에 의한 법적 심의를 사후심의로 전환할 것인가 하는 것이다.

방송사와 광고업계는 그 동안 모든 방송프로그램에 대하여는 사후심의를 하면서 유독 방송광고에 대해서만 방송위원회의 법적 사전심의를 행하고 있는 것은 사전검열제도에 해당한다고 주장하며 방송사 또는 민간기구에 의한 사전자율심사제로의 전환을 강력하게 주장하여 왔는 바, 이러한 주장의 배경에는 다음과 같은 상황변화가 크게 작용하고 있다고 할 수 있다.⁷⁰⁾ 첫째, 정부의 방송매체규제의 원칙이 선 자율, 후 책임의 기조 위에 있다. 둘째, 각종 새로운 방송매체의 등장에 따라 방송광고의 심의대상이 크게 확대되고 있어서 기존의 방송위원회 심의만으로는 이를 포괄하기 어렵다. 셋째, WTO·OECD 등への 가입 등과 같은 국제환경의 변화에 따라 모든 산업분야의 정부규제가 완화되고 있어서 방송광고에 대한 직접규제도 간접규제로 전환할 수밖에 없다. 넷째, 정부개입에 따른 외국의 압력도 피하면서 민간기구에 의한 자율적 여과장치를 통하여 문화적 정체성을 지킬 수 있다는 것이다.

그러나 정부나 시청자들은 여전히 방송규제기구를 통한 방송광고의 사전규제를 선호하고 있다. 현행의 통합방송법은 종래와 동일하게 “방송위원회는 방송광고에 대하여 방송되기 전에 그 내용을 심의하여 방송여부를 심의·의결할 수 있다”(동법 제32조제2항)고 규정하여 방송광고의 사전심의를 제도를 존치시킴과 동시에 “방송위원회는 방송광고물의 사전심의에 관련된 업무를

70) 조병량, “방송광고 심의의 합리적 운영방안”, 방송문화 통권 202호, 한국방송협회 (1998.4), 20면.

대통령령이 정하는 바에 의하여 민간기구·단체에 위탁한다”(동법 제103조 제2항)고 규정하여 민간기구에 의한 사전자율심의제도를 도입하였다. 이러한 법적 근거에 따라 방송위원회는 방송광고의 사전심의와 관련된 업무를 ‘한국광고자율심의기구’에 위탁하기로 결정하였고, 이에 따라 2000년 8월 1일부터 ‘한국광고자율심의기구’는 방송광고심을 수탁운영하고 있다.

II. 放送廣告審議制度의 變遷과 特性

우리 나라 방송광고심의제도에 있어서 1960년대와 1970년대에는 법정 기구가 아닌 자율기구로서의 방송윤리위원회와 민간방송협회를 통한 사전 자율규제가 실시되었다. 물론, 방송윤리위원회는 초기에 사후심을 하였으나, 1973년 방송법개정에 따라 광고윤리규정과 텔레비전심의규정에 의한 사전심의제도로 전환되게 되었다.⁷¹⁾ 이러한 시기의 방송광고심의제도의 특징은 그 당시 법적 근거에 의하여 그 지위가 보장되고 있을지라도 성격상 국가기관이라고 할 수 없는 ‘방송윤리위원회’와 방송사 자체의 사전심의로 운영되었다는 점에서 자율규제와 매체규제 중심의 광고규제시대였다고 정리할 수 있다.

그후, 1980년에 제정된 언론기본법에 의하여 처음으로 국가기구인 방송심의위원회가 사후심을 담당하게 되었고, 재차 1987년에 제정된 방송법에 의하여 국가기구인 방송위원회를 통한 법적 사전심의제도로 강화되게 되었다. 다시 말해서, 1980년대에는 언론기본법에 의하여 설치된 국가기구인 방송위원회의 방송심의위원회가 방송광고의 사후심을 담당함으로써 국가기관에 의한 사전심의는 존재하지 않았지만, 방송광고영업을 대행하는 특수법인인 한국방송광고공사를 통하여 사전심의가 실시되었다. 그러나 1987년 언론기본법의 폐지와 더불어 제정된 방송법에 의하여 국가기관이라고 할 수 있는 방송위원회가 방송광고의 사전심을 담당함으로써 강력한 국가규제이면서 사전 행정처분에 해당하는 규제제도로 변화되게 되었다.

71) 이경렬·진은호, “방송광고 심의규제에 관한 역사적 고찰”, 언론학연구 제3집, 부경언론학회(1999.12), 28면.

이러한 변화에 따라 우리 나라의 방송광고심의제도는 지금까지 방송위원회의 사전규제를 받고 방송된 이후, 다시 관련법규에 위반한 경우에는 해당 법규에 의한 법적 제재가 가능한 사후규제의 이중규제를 받는 형태가 유지되고 있다.

그러나 통합방송법의 제정과정에서 방송광고의 타율적·법적 사전심의제도에 대한 찬반논의가 격렬하게 전개되었다. 특히, 광고업계 및 일부 학자들은 이러한 방송광고의 사전심의제도가 가지고 있는 부당성에 대하여 지속적으로 문제를 제기하여 왔다. 그 주요내용은 다음과 같다.⁷²⁾ 첫째, 방송광고에 대한 방송위원회의 사전심의가 국가에 의한 사전심의로서의 '사전검열'에 해당하여 '표현의 자유'에 대한 위헌성을 안고 있다는 것이다. 즉, 상업언론인 광고도 '표현의 자유'가 있기 때문에, 이러한 사전심의는 '표현의 자유'를 침해하는 사전억제에 해당한다는 것이다. 둘째, WTO·OECD 가입 등과 같은 국제환경의 변화와 더불어 이러한 방송광고의 법적 사전심의는 외국으로부터 국내시장의 진입을 방해하는 규제장치라는 비판을 받고 있는 바, 국제환경의 변화에 적합한 규제제도가 아니라는 것이다. 셋째, 방송통신기술의 발달에 따라 방송규제의 논리적 토대가 되어온 개념들, 즉 전파의 희소성론 및 방송의 사회적 영향론 등이 상당부분 변화되어 이미 이론적 정당성을 상실하고 있으며, 통신·방송의 융합화에 따른 새로운 방송매체의 등장으로 광고심의 대상매체가 확대되는 등의 방송환경 변화와 더불어 방송광고심의제도의 신속적·효율적 대응이 가능한 방향으로의 변화가 요구된다는 것이다.

이러한 주장과 더불어 통합방송법 제정과정에서는 방송광고심의제도에 대하여 민간기구에 의한 사전자율심으로 전환하되, 방송위원회의 사후심의를 존치하는 방안, 방송위원회의 사전심의를 그대로 유지하는 방안 등이 함께 논의되었다.

그 동안 통합방송법의 제정과 관련하여 다양한 통합방송법(안)이 성안되었을 뿐만 아니라 다수의 통합방송법(안)이 국회에 상정되었다가 폐기되기도 하였다. 예컨대, 1995년 11월의 제14대 국회 야당의원단일안, 1995년 11월의 공보처 방송법안, 1996년 11월의 공보처 방송법안, 1998년 3월

72) 조병량, 전제논문, 22면.

의 국민회의안, 1998년 11월의 한나라당안, 1999년 2월의 방송개혁위원회안, 1999년 7월의 국민회의안 등이 그것이다.

이러한 통합방송법안들중 대표적인 방송법안의 내용에 나타난 방송광고 심의제도의 변화상을 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 1995년의 공보처 방송법안은 종래와 동일하게 방송용 극영화와 만화영화(비디오물등을 포함한다), 외국에서 수입한 방송프로그램(운동경기등의 중계 및 보도에 관한 방송프로그램을 제외한다), 광고방송(종래 “한국방송광고공사법 제15조의 규정에 의하여 한국방송광고공사가 방송국에 위탁하여 방송하고자 하는 광고물”로 규정한 표현을 대체)에 대한 방송위원회의 사전심의를 허용함(법안 제48조제3항)과 동시에 “방송물의 사전심의에 관련한 업무를 방송위원회의 규칙이 정하는 바에 따라 민간기구·단체에 대행하게 할 수 있다”(법안 제70조제2항)라고 규정, 방송위원회의 방송광고 심의업무를 광고업계가 주도하는 자율적 사전심의에로의 길을 개방하였다.

둘째, 1996년의 공보처 방송법안은 종래와 달리 방송위원회의 방송광고 사전심의를 불허함(법안 제47조제3항의 사전심의대상에서 방송광고 제외)과 동시에 ‘방송용 극영화와 만화영화(비디오물등을 포함한다)’와 ‘외국에서 수입한 방송프로그램(운동경기등의 중계 또는 보도에 관한 방송프로그램을 제외한다)’(법안 제47조제3항의 사전심의대상)의 사전심의에 관련된 업무를 방송위원회의 규칙이 정하는 바에 의하여 민간기구·단체에 대행하게 할 수 있다(법안 제69조제2항)고 규정하고 있다. 이와 더불어 1996년의 공보처 방송법안은 방송광고에 대한 방송위원회의 사전심의를 방송사 자율규제로 전환함과 동시에 “해당 광고방송의 내용이 허위이거나 공익을 현저히 해할 우려가 있고, 사실확인에 상당한 기간이 소요되는 경우에는 방송위원회의 심의·의결을 거쳐 해당 광고방송에 대하여 30일 이내의 범위내에서 방송중지를 명할 수 있다”(법안 제51조제2항)고 규정하고 있다. 이것은 1995년의 공보처 방송법안 보다 한 걸음 더 나아간 방송광고심의의 자율규제로의 전환을 의미한다.

셋째, 1998년의 한나라당안은 방송위원회 산하의 “심의위원회는 광고방송에 대하여 그 내용이 공공성과 공익성을 유지하도록 사전에 민간자율심의기구에 그 심의를 하되, 사후 방송여부를 의결할 수 있다”(법안 제54조

제2항)고 규정하여 방송광고의 민간자율심의기구에 의한 사전 자율규제로의 전환을 제시하였다.

넷째, 1998년 및 1999년의 국민회의안과 현행 방송법은 “방송광고에 대하여는 방송되기 전에 그 내용을 심의하여 방송여부를 심의·의결할 수 있다”(방송법 제32조제2항)고 규정하여 방송위원회의 방송광고사전심의를 허용함과 동시에 “방송물의 사전심의에 관련된 업무를 대통령령이 정하는 바에 의하여 민간기구·단체에 위탁한다”(방송법 제103조제2항)고 규정하고 있다. 이것은 기본적으로 1995년의 공보처 방송법안과 동일한 취지의 규정이다. 다만, 방송위원회의 사전심의대상을 방송광고로 한정함과 동시에 민간심의기구에서의 방송광고심의위탁을 법적으로 의무화하고 있으며, 또한 그 절차근거를 방송위원회의 규칙이 아니라 대통령령으로 하고 있다는 점에서 차이가 있다.

그리고 지금의 방송위원회는 전술한 바와 같이 2000년 8월 1일 방송법 제103조제2항에 근거하여 방송광고의 사전심의에 관련된 업무를 민간기구인 ‘한국광고자율심의기구’에게 위탁함으로써, 현재 ‘한국광고자율심의기구’에 의하여 방송광고사전심의 관련업무가 수탁운영되고 있는 상황이다. 여기에서 ‘한국광고자율심의기구’란 1991년 8개의 광고관련단체가 연합하여 창설한 조직체로서 현재 16개의 광고관련단체를 회원으로 두고 있는 문화관광부 산하의 사단법인을 말한다.⁷³⁾

이러한 관점에서 우리 나라의 현행 방송광고심의제도는 방송위원회의 지휘·감독 하에 민간기구인 ‘한국광고자율심의기구’에 의한 사전심의를 이루어지는 범구조를 채택하고 있다고 할 수 있다. 또한 이러한 방송광고심의제도의 법적 근거는 2000년 3월 13일부터 시행되고 있는 방송법 및 동법시행령, 2000년 9월 1일부터 시행되고 있는 방송위원회의 ‘방송심의에 관한규정’·‘방송광고심의에 관한규정’·‘협찬고지에 관한규칙’, 그리고 2000년 8월 1일부터 시행되고 있는 한국광고자율심의기구의 ‘광고자율심의규정’에 의하여 이루어지고 있다고 할 수 있다.⁷⁴⁾

73) <http://karb.or.kr/karb/karb1.html>.

74) 이러한 법령 및 규정중 방송광고심의와 직접적으로 관련된 방송위원회의 ‘방송광고심의에 관한규정’ 및 한국광고자율심의기구의 ‘광고자율심의규정’은 부록을 참조.

이상의 내용을 종합하여 우리 나라 방송광고심의제도의 변천과정과 특색을 도표화하면, 다음과 같다.

방송광고심의제도의 변천과 특성⁷⁵⁾

연 대	규제기관	근거법규	규제형태	규제기구 성격	비 고
1960년대	방송윤리 위 원 회	자율설립 방 송 법	사후심의	민간기구	자율규제
	KBS	국영TV임시 조치법	사전심의	매 체 사	매체규제 (강제적 자율)
	민방협회		사전심의	매 체 사	매체자율규제
1970년대	방송윤리 위 원 회	방 송 법	사전심의	민간기구 (법적근거보유)	자율규제 (법적근거보유)
	민방협회		사전심의	매 체 사	매체자율규제
1980년대	방송심의 위 원 회	언론기본법	사후심의	국가기구	정부규제
	한국방송 광고공사	공 사 법 공사정관	사전심의	특수법인 (매체대행사)	매체규제 (강제적 자율)
1987년~ 1990년대	방송위원회	방 송 법	사전심의	국가기구	정부규제
2000년대	방송위원회	방 송 법	사후심의	국가기구	정부규제
	한국광고자 율심의기구	기구정관	사전심의	민간기구	매체규제 (강제적 자율)

75) 이 도표는 '조병량, 전계논문, 21면'에 소개되어 있는 내용을 수정·정리하여 작성한 것이다.

Ⅲ. 主要 國家의 放送廣告審議制度⁷⁶⁾

방송광고심의제도는 다양한 형태로 존재한다. 이것을 규제주체 및 규제 성격에 따라 분류하면, 크게 4가지의 유형으로 구분할 수 있다.

첫째, 국가기관이 심의규정을 제정하여 자율적 사전심의제도를 운영하는 유형이다. 이 유형에는 프랑스가 해당한다.

둘째, 공적 기구가 일종의 심의규정을 제정하고, 실제 사전심의는 방송사가 자율로 하되, 공적 기구는 그러한 심의규정이 제대로 적용되고 있는지를 감독하는 유형이다. 이 유형에는 영국이 해당한다.

셋째, 상업방송국이 연합하여 심의규정을 제정하고, 각 방송국이 이에 기초하여 자율적으로 사전심의를 행하는 유형이다. 이 유형에는 일본이 해당한다.

넷째, 방송사와 광고사가 각각 심의규정을 제정하고, 이를 통하여 철저히 자율적으로 사전심의를 행하는 유형이다. 이 유형에는 미국이 해당한다.

이러한 방송광고심의제도의 차이가 존재하는 이유는 그 나라의 방송문화 제도와 깊은 관련성이 있다고 할 것이다.

1. 프랑스

프랑스의 방송사업은 전통적으로 공공방송만이 담당하였는데, 1980년대 후반에 이르러 민영방송국에 대한 방송면허가 개방되고, 공공방송국 TF1이 민영화되는 등의 정책변화에 따라 지금은 공공방송과 민영방송이 병존하는 공민영혼합체제를 이루고 있다. 특히, 프랑스의 공공방송은 그 재정을 수신료수입 이외에도 광고수입에 크게 의존하고 있기 때문에, 시청

76) 주요 국가의 방송정책 및 법제에 대한 자세한 내용은 <김창규, 통신·방송융합에 대비한 법제정비방안연구, 한국법제연구원(1998.12), 47~160면>을 참조. 특히, 주요 국가의 방송광고제도에 대한 자세한 내용은 <한국방송광고공사(편), 미국의 방송광고, 한국방송광고공사(1998.5); 한국방송광고공사(편), 영국의 방송광고, 한국방송광고공사(1995.12); 한국방송광고공사(편), 프랑스의 방송광고, 한국방송광고공사(1995.12); 한국방송광고공사(편), 일본의 방송광고, 한국방송광고공사(1998.8)> 등을 참조.

를 경쟁이 치열한 상황이다. 이러한 와중에 최초의 민간지상파방송국인 ‘라센크’가 1992년에 도산함으로써, 방송사업자간의 경쟁은 더욱 증대하고 있다.

또한 프랑스의 방송사업은 1974년에 프랑스방송협회(ORTF)가 7개의 공공방송으로 분할된 이래로 프로그램의 제작, 기획·편성, 송신이라는 3 기능이 기본적으로 각각 분리·운영되고 있다. 예컨대, 프로그램의 제작업무는 프랑스프로그램제작회사(SEP), 프로그램의 기획·편성업무는 각 방송국, 프로그램의 송신업무는 프랑스방송송신회사(TDF)에 의하여 운영되고 있다. 물론, 민영방송의 출범이후에는 민간프로그램제작회사가 성장하고, 민영방송국의 송신업무가 자영 또는 TDF이외의 사업자에게 가능하게 되는 등의 정책변화는 있었지만, 지금도 지상파방송의 송신업무는 거의 전적으로 TDF가 담당하고 있는 실정이다.

이러한 프랑스 주요 방송사업자들의 동향을 살펴보면, 다음과 같다.⁷⁷⁾

첫째, 프랑스의 상업방송이다. 이것은 TF1, M6, Canal Plus 등이 담당하고 있다. 예컨대, TF1(Télévision Française1)은 1987년에 구 공공방송 1채널이 민영화됨으로써 방송을 개시하였고, 밤 8시의 뉴스 이외에 드라마, 버라이어티쇼 등의 인기프로그램을 다수 방영하고 있으며, 최대 주주는 보이그이다. M6(Métropole6)은 1985년에 개국한 ‘TV6’로부터 1987년에 면허변경을 통하여 발족, 주로 음악프로그램을 방영하고 있으며, 룩셈부르크의 국제미디어기업 CLT 등이 출자하고 있다. Canal Plus는 유료방송으로서 1984년에 방송을 개시하였고, 논스크램블방송시각에는 광고도 유통하고 있다. Canal Plus는 개국이후 계속적으로 성장, 외국진출을 시도하는 등을 통하여 다수의 관련기업을 산하에 둔 복합미디어기업으로 되었다. 특히, 직접위성방송 이외에도 1996년에는 유럽 초기의 디지털위성방송을 개시하는 등의 적극적인 사업전개를 진행하고 있으며, 주요 주주는 CGE이다.

둘째, 프랑스의 공영방송이다. 이것은 프랑스2(F2), 프랑스3(F3), 라세트(La SEPT), 라센캵 등이 담당하고 있다. 예컨대, France2(F2)는

77) 北村順生, “フランス”, 菅谷 實·清原慶子(編), 通信·放送の融合 -その理念と制度變容-, 日本評論社(1997), 167~168頁.

1992에 'A2'로부터 개칭하였고, 이것은 F3와 합쳐 일반적으로 '프랑스텔레비전'으로 불리고 있다. 특히, 공통의 회장겸 경영위원장하에서 일체적으로 운영이 행해지고 있음을 특징으로 한다. France3(F3)는 1992년에 'FR3'로부터 개칭하였고, 지역프로그램의 독자적인 편성을 행하는 24개의 산하 지방국을 총괄하고 있다. La SEPT(Société Européenne de Programme de Télévision)는 최초의 민간방송국이었던 '라 센크'의 도산 및 방송정지에 따른 빈 채널을 이용하여 1992년부터 방송을 개시하였으며, 독일의 공공방송국인 ARD, ZDF 등과 공동으로 문화교양채널인 'ARTE'를 방송하고 있다. 특히, 다큐멘터리·영화 등의 프로그램이 주종을 이루고, 야간에만 방송을 제공하고 있다. 라 센캅(La Cinquième)은 1994년부터 방송을 개시하였고, 'ARTE'채널의 시간대를 분할하여 이용하고 있으며, 사회교육·문화교양프로그램을 주로 제공하고 있다.

또한 프랑스의 방송사업은 1996년 종래 방송행정을 관할하고 있던 커뮤니케이션성의 폐지와 더불어 설치된 '문화성'(Ministère de la Culture)과 1989년 방송법에 의하여 설치된 '시청각최고위원회'(CSA : Conseil Supérieur de l'Audiovisuel)에 의하여 규제되고 있다. 이들 역할은 다음과 같다.

문화성은 방송을 포함한 영상·음성커뮤니케이션에 관한 정책의 입안 및 실시, 법률에 근거한 규칙의 제정 및 관리, 공공방송기관의 일부경영위원의 임명과 예산책정 등을 행하고 있다. 그리고 시청각최고위원회(CSA)는 1982년의 '시청각커뮤니케이션최고기관'(HACA),⁷⁸⁾ 1985년의 '커뮤니케이션과 자유를 위한 국민위원회'(CNCL)⁷⁹⁾를 대체, 1989년 방송법에 의하여 탄생한 세 번째의 독립행정위원회이다. 이것은 대통령과 상하양원 의장이 각 3명씩 총 9명의 위원을 임명, 구성된다. 그리고 동 위원회는 자

78) 1982년에 발족한 HACA는 공영방송의 독립성을 지키기 위한 규제기구로서 총 9인의 위원으로 구성되며, 공영방송프로그램제작사의 사장임명권을 가진다. 동시에 지역방송국의 면허권을 가지고 있었다.

79) 1985년에 발족한 CNCL은 방송과 통신을 모두 관장하는 총 13명의 위원으로 구성되었으며, 공영·민영을 불문하고 라디오와 지상파방송, CATV, 위성방송사업에 대한 면허권 뿐만 아니라 프로그램기준에 대해서도 규제하는 강력한 권한을 가지고 있었다.

유롭고 다양한 영상·커뮤니케이션을 위한 방송사업의 감독을 목적으로 주파수할당, 공공방송기관의 감독 및 회장의 임면, 민간방송사업자에 대한 면허부여, 각종규칙의 제정·제재 등을 담당하고 있다.⁸⁰⁾ 다만, CATV, 위성 등과 관련한 기술적 규제는 통신담당기관들이 담당하고 있다.

이와 더불어 방송광고심의와 관련해서는 시청각최고위원회(CSA)가 사전심의를 주관하고 있다. 다시 말해서, 프랑스의 방송광고사전심의회는 시청각최고위원회(CSA)의 위원이 의장이 되고, 정부관리와 전문가집단 및 광고심의기구(BVP : Bureau de Vérification de la Publicité)의 대표로 구성되는 라디오텔레비전광고위원회에서 최종결정이 이루어지고 있다.

2. 英國

영국의 방송사업은 1992년에 설립된 영국방송회사(British Broadcasting Company)의 동년 11월 라디오 본방송 개시로부터 시작되었다. 이것은 1927년 국왕의 특허장에 기초한 특수법인으로서의 영국방송협회(BBC : British Broadcasting Corporation)로 계승되었고, 이러한 법적 기초는 지금까지도 유지되고 있다. 그후, 1936년에는 영국방송협회(BBC)에 의한 TV 본방송이 개시되었다.

80) 이러한 점에서 CSA는 종전의 CNCL과 비교하여 몇가지 다른 측면을 가지고 있다. 첫째, CNCL의 위원장이 13명의 위원들에 의하여 투표로 선출되던 것에 비하여 CSA는 대통령과 상하양원의장이 각 3인을 임명하는 9명의 위원으로 축소되고 동시에 위원장도 대통령에 의하여 임명되도록 변경되었다. 둘째, CSA는 정치권으로부터의 독립성과 형평성을 보장하기 위하여 2년마다 위원의 1/3씩 교체하도록 하고 있으며, 위원회의 예산은 국가일반예산으로 운영된다. 셋째, CSA는 의견의 다양성을 보장하기 위하여 뉴스와 현안문제에 대하여 CNSL과 같이 방송사들에게 구속력있는 지침을 강력하게 제시할 수는 없지만, 공영방송사 사장의 중대한 위반사실에 대하여는 일정기간내에 시정할 것을 요구할 수 있다. 넷째, CSA는 공영방송프로그램제작사의 사장을 임명할 수 있고, 또한 경영이나 재정적 문제에 대하여는 간섭할 수 없으나 프로그램의 구체적 내용에 대해서는 공영방송의 일반의무 및 특별의무와 프로그램편성의무를 구분하여 검토·평가할 수 있는 권한이 존재한다. 그리고 이러한 의무에 위반한 자에 대하여는 자체적으로 과징금을 부과할 수도 있다(방석호·정영철·최우석, 방송통신의 융합에 따른 방송통신관계법정비방안연구, 한국방송개발원(1997.12), 29~31면).

영국방송협회(BBC)의 재원은 수신료징수를 통하여 이루어지는데, 이것은 공법적인 수신허가료(license fee)의 형태를 취하고 있다. 이러한 영국방송협회(BBC)에 의한 영국의 공공방송독점체제는 4반세기에 걸쳐 계속되었지만, 1979년에 성립한 보수당정권의 경쟁화정책에 따라 1954년에는 TV법이 제정됨과 동시에 독립TV청(ITA : Independent Television Authority)이 설치되었다. 독립TV청(ITA)은 상업방송을 규제·감독하는 기관임과 동시에 다수 프로그램제작회사의 프로그램을 하나의 시스템으로 전송하는 방송사업자로서의 성격을 공유하는 독특한 기관이었다. 이것은 1973년 방송법(Broadcasting Act 1973)에 의하여 독립상업방송청(IBA : Independent Broadcasting Authority)으로 교체, 다시 1990년 방송법에 의하여 종래 케이블청(Cable Authority)과 합쳐져 독립상업방송위원회(ITC :Independent Television Commission)로 개편되었다.

최근 영국은 방송환경의 변화에 따른 새로운 방송질서에 적응하기 위하여 1996년 방송법을 성립시켰다(1996.7.24). 이것은 1990년 방송법을 개정하는 요소도 있지만, 특히 통신·방송의 융합을 의식한 멀티미디어시대 방송의 새로운 질서를 설정하고자 하는 의욕적인 법률로서 향후 1990년 방송법과 더불어 방송계를 주도하게 될 것이다. 그 주요특징으로서는 미디어소유제도를 크게 완화함으로써 미디어산업의 통합을 허용하고, 디지털방송사업에 대한 경쟁구조를 형성하며, BBC에 대하여 상업방송서비스를 허가함으로써 미디어기업의 국제적 경쟁력을 제공할 뿐만 아니라 새로운 서비스발전에 대한 투자를 활성화하는 방안을 적극 모색하고 있다는 점을 지적할 수 있다.

이러한 방송사업의 규제기관은 국민문화성(DNH)·독립상업방송위원회(ITC)·무선청(RA)이다. 다시 말해서, 방송사업의 주관청으로서의 국민문화성(DNH : Department of National Heritage)은 방송전반의 정책결정을 담당한다(1992년에 내무성에서 이관). 다만, 통신시스템의 측면에 대해서는 통신감독기관이 관여하고 있다. 1990년 방송법에 의하여 설립된 독립상업방송위원회(ITC)는 상업방송전반(위성방송·CATV 등을 포함)을 담당하고, 상업라디오전반의 규제감독 및 면허부여는 무선청

(RA)이 담당하고 있다. 이러한 기관들중에서 성의 장관은 청장 및 위원회의 위원을 임명함과 동시에 이들의 상위기관으로서의 권한을 가지고, 청장 및 위원회는 소관사업자의 면허, 기타 허인가를 부여하는 권한을 가진다. 다만, 통신사업의 면허에 있어서 장관은 청장과 협의하여 부여하고, 청장은 장관의 동의를 얻거나 또는 장관의 일반적 수권에 의해서만 면허를 부여할 수 있다(1984년 전기통신법 제7조).

또한 영국의 방송사업에 있어서 면허주체 및 면허부여절차는 다음과 같다.

상업방송의 경우 1990년 방송법에 의하여 독립상업방송위원회(ITC)는 CH.3, CH.4 및 CH.5에 의한 텔레비전방송서비스, 위성방송서비스, 면허획득가능한 프로그램서비스, 추가서비스⁸¹⁾에 대한 면허를, 무선청(RA)은 전국·지역의 음성방송서비스 등에 대한 면허를 부여할 권한을 가진다(동법 제2조, 제84조). 또한 영국은 CH.3와 CH.5의 면허부여에 입찰방식을 채택하고 있다(동법 제15조 내지 제19조, 제29조). 그리고 위성방송서비스는 기본적으로 DBS용 주파수를 이용하는지의 여부에 따라 국내위성서비스와 비국내위성서비스로 구분하고 있는데(동법 제43조), 현재 국내위성방송서비스의 면허사업자는 존재하지 않고, 룩셈부르크의 중출력 아스트라(Astra)위성을 이용한 SCN방송서비스를 실시하는 사업자(BSkyB)가 존재할 뿐이다.⁸²⁾ 아울러 면허획득가능한 프로그램서비스에는 CATV만

81) '추가서비스'란 "제65조 제1항에 의하여 배정된 주파수 또는 장관이 위원회에 통지한 다른 할당주파수로 제공되는 텔레비전프로그램서비스를 운반하는 부호내부의 여유용량을 사용, 무선전신에 의하여 송신용 전기통신부호를 송출하는 서비스"를 말한다(1990년 방송법 제48조제1항).

82) 영국 위성방송서비스의 현황을 간략하게 정리하면 다음과 같다. 영국의 위성방송정책은 초기부터 순수한 민간위성방송사업을 실현시키기 위한 UNISAT계획을 추진하였다. 즉, 자체위성을 개발·제조함으로써 위성사업을 진흥시키되, 위성의 개발·제조는 물론 방송프로그램의 제작 및 방송운영 등에 있어서도 민간기업위주로 추진함으로써 BBC와의 경쟁구도를 구상한 것이다. 그러나 위성발사에 소요되는 막대한 비용부담으로 인하여, 1980년대 초 위성방송을 처음으로 추진하였던 BBC가 자금난을 이유로 위성방송사업에서 철수함으로써 이러한 계획의 실현이 불가능하다고 인식한 영국은 저렴한 가격의 다른 나라 위성의 수입을 승인하는 한편, 새로운 민간위성방송사업자를 모집하는 방향으로 전환하였다. 이에 따라 그 당시 상업적 지상파방송과 인공위성을 통한 직접방송의 허가권한을 가졌던 IBA는 영국계 자본인 Granada, Person 등의 미디어기업에 의하여 설립된 영국위성방송회사컨소시엄(British Satellite Broadcasting

으로 방송되는 프로그램서비스가 포함되고, 방송주파수대역의 빈 용량을 이용한 서비스(문자방송 등)에 대하여 추가서비스면허를 인정하고 있다. 또한 방송프로그램의 송신을 위해서는 통신시스템 및 전파의 이용이 필요하기 때문에, 1984년 전기통신법에 근거한 통신시스템의 면허와 1949년 무선전신법에 근거한 면허가 필요하게 된다. 그러나 영국에 있어서 상업방송사업자들은 일반적으로 방송프로그램의 송신을 전문회사에 위탁하는 방식을 채택하고 있기 때문에, 실질적으로는 이러한 면허가 필요하지 않는 실정이다.

영국의 공공방송인 영국방송협회(BBC)는 국왕(실질적으로는 국민문화성(DNH) 장관)이 부여하는 특허장(Royal Charter) 및 정부와의 계약이라고 할 수 있는 면허협정서(License and Agreement)에 기초하여

Consortium : BSB)을 새로운 사업자로 선정, 1986년 및 1989년에 걸쳐 5개의 허가를 내주었다. 이것은 영국을 대상으로 1989년 2월부터 룩셈부르크의 중출력 Astra위성을 이용하여 SCN방송을 하고 있던 머독의 Sky채널의 경쟁자로 육성하고자 하는 의도도 있었다. 그러나 1990년 4월부터 BSB의 위성방송은 실시되었지만, 그와 동시에 Sky채널과의 경쟁에 따른 적자의 누적을 견디지 못하고, 1990년 10월 Sky채널에 흡수·합병되어 BSkyB가 탄생하게 되었다. 이 처럼 영국의 BSB가 실패하게 된 이유는 첫째, BSB의 전송방식을 둘러싼 기술적 문제점을 지적할 수 있다. 즉, BSB는 기존 방송의 화면 보다는 양질의 프로그램과 음성전송이 가능하고, HDTV로의 기술이행이 가능하다는 점을 들어 MAC방식의 전송방식을 채택하였는데, 이 경우에 수신자가 이를 통하여 프로그램과 음성의 수신을 위해서는 별도의 칩이 내장된 수신기를 구입하여야 할 뿐만 아니라 기존의 파라볼라안테나 보다는도 기능이 우수한 고가의 안테나를 추가로 구입하여야 하기 때문에 수신자의 부담이 늘어 가입자의 확보에 실패하게 된 것이다. 둘째, 수신자들의 인식부족에 따른 직접위성방송의 외면 및 정부의 직접적 지원이 없는 시장구조 속에서 BSB가 직접위성방송이라는 차별적 매체를 지탱할 프로그램의 원활한 공급을 받지 못하였다는 점도 지적할 수 있다. 현재, 영국의 위성방송정책은 자유시장원리에 입각하여 위성방송사업은 민간주도로 넘기고, 정부는 자유로운 경영여건조성을 위한 제도설정과 감독에만 주력하고 있다. 즉, 영국의 위성방송에 대하여는 지상파방송과 달리 외국인의 투자제한을 두지 않고 있으며, 위성방송을 산업적 측면에서 발전시키기 위하여 규제를 최소한으로 완화하고 있음을 특징으로 하고 있다. 이 결과, 영국의 위성방송은 현재 미국내위성서비스인 BSkyB가 독점하고 있는 상황이다. BSkyB의 지분률은 머독의 NC사가 대주주로서 40%를, Granada, Person 등이 60%를 차지하고 있다. 또한 BSkyB는 대형스포츠중계권의 확보, 뉴스의 강화, 미국의 위성 및 CATV 채널들의 적극적인 유치 등을 통하여 프로그램의 폭을 넓히고 있으며, 아울러 영국 CATV 채널의 주된 프로그램공급원의 역할을 수행하고 있다. 더욱이 수신안테나 및 디코더 가격의 계속적인 인하에 힘입어 그 전망은 밝은 편이다(김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7), 39면 이하를 참조).

운영되고 있다(BBC1, BBC2). 그리고 영국방송협회(BBC)내부의 최고 의사결정기관인 경영위원회(Board of Governors)를 국왕(국민문화성(DNH) 장관)이 임명한다. 이와 같이 영국은 공영방송인 영국방송협회(BBC)의 운영에 대하여 성문법에 기초하기 보다는 면허조건과 영국방송협회(BBC)가 스스로 제정한 내부지침에 근거함을 특징으로 한다. 이것은 방송의 자유는 헌법 또는 법률(영국은 불문법국가이다)에 의하여 제도적으로 보장되어야 한다는 일반원칙에 비추어 보면, 영국방송협회(BBC)에 대한 일정기간의 면허장과 정부와 체결하는 면허협정서, 더욱이 면허협정서에 부여된 조건을 위반하면 면허장 자체를 취소할 수 있다는 영국방송협회(BBC)의 지위는 방송의 자유를 보장한다는 제도적 측면에서는 이해하기 어렵다. 그러나 법에 의하지 않고 국왕의 특허장에 의하도록 한 것은 오히려 입법 자체가 가지고 있는 경직성 및 의원내각제하에서의 의회의 간섭배제를 고려한 정치적 선택이라는 점⁸³⁾에서 그 나라의 정치·문화적 측면을 잘 반영하고 있다고 할 것이다.⁸⁴⁾ 또한 영국방송협회(BBC)는 현재 프로그램송신시스템을 소유하고 있는데, 이를 위해서는 통신시스템 및 전파이용의 면허가 필요하다.

이와 더불어 방송광고심의와 관련해서는 1990년 방송법에 의하여 독립상업방송위원회(ITC)가 방송광고코드를 제정하고, 독립상업방송위원회(ITC) 관할의 모든 방송사는 이러한 코드에 근거하여 사전심의를 행하는 제도를 채택하고 있다. 다시 말해서, 방송광고심의규정은 공적 기구인 독립상업방송위원회(ITC)가 제정하지만, 방송광고사전심의의 운영은 상업방송국에 의하여 자율적으로 이루어지고 있는 것이다.

이러한 관점에서 영국의 방송광고심의제도는 프랑스에 비하여 상업방송국의 자율성이 강하게 인정되는 반면, 심의규정의 제정 및 적용상의 감독 기능을 공적 기구가 주관한다는 측면에서 후술하는 일본과 미국에 비해서는 상업방송국의 자율성이 약한 제도라고 평가할 수 있다.

83) E.M.Barendt, *Broadcasting Law*, Clarendon Press(1995), p.67.

84) 김창규, *위성방송법제의 과제와 입법방향*, 한국법제연구원(1998.7), 41면; 방석호·정영철·최우석, *전개서*, 한국방송개발원(1997.12), 13면.

3. 日本

일본의 방송사업은 1925년의 라디오방송(중파방송)으로부터 시작되었다. 이 당시는 사단법인 일본방송협회에 의한 독점운영체제였다.

그러나 1950년에는 전파3법(방송법, 전파법, 전파감리위원회설치법)이 제정되고, 동시에 방송법중에 민영방송(일반방송사업자)이 인정되었다. 그 결과, 1950년 방송법을 통하여 현재의 NHK와 민영방송이 탄생하게 되었다. 즉, 1951년에 일본 최초의 민영방송이 등장하고, 1953년부터는 TV 방송을 개시하였다. 민영방송은 초기에 교육방송으로 허가되었으나, 곧 그 내용이 오락위주로 바뀌었다. 이후, 유력 일간지들도 TV방송사업에 참가하기 시작하였다. 이 과정에서 우정성은 1957년부터 주파수배정계획을 수립·집행함과 동시에 그 당시 특별한 규정없이 임시적으로 이루어진 방송국 허가절차를 개선하였다. 이 계획에 따라 NHK는 전국적인 방송망을, 민영방송은 지역을 대상으로 하는 방송망을 구성·운영하도록 하고, 1957년에는 36개의 민영상업방송국의 허가를 부여하였다. 따라서 방송사업에 진출한 신문사들은 전국에 걸쳐 방송국을 설립하고, 각 방송국들이 동일한 프로그램을 방영하기 시작함으로써, 민영방송은 네트워크와 유사한 형태로 운영되게 되었다.

그리고 방송사업은 신문·잡지 등과 같은 인쇄미디어와 달리 특별한 법적 규제를 받았다. 그 동안 다양한 언론통제법령이 폐지되는 과정에서 방송에 관련된 규제만은 민주화된 형태로 새로이 재편성되었다. 이러한 특별한 규제는 방송을 행하기 위한 주파수의 희소성 및 방송이 가진 영향력이 크다는 등의 이유에 근거하고 있으며, 그 규제법은 방송법과 전파법이였다. 즉, 방송은 “공중에 의하여 직접수신되는 것을 목적으로 하는 무선통신의 송신”(방송법 제2조 제1호)으로 정의됨과 동시에 방송용무선국의 운용에 관련된 부분(시설부분)은 전파법에, 방송사업의 운용 및 방송서비스의 제공에 관련된 부분은 방송법에 의하여 규율되었다. 그후, 방송법은 1959년에 그 기본정신은 큰 변화없이 프로그램규제 및 NHK관계규정의 정비, 네트워크규제 등과 관련한 규정의 소폭적인 개정이 이루어졌다. 그리고 1972년에 제정된 유선텔레비전방송법은 방송의 시설부분을 보유·관리하

는 유선텔레비전방송시설자와 방송서비스를 실시하는 유선텔레비전방송사업자로 구분하였지만, 통상 양자는 일치하였다. 그리고 시설허가에 관계 지역정부의 의견을 청취하여야 하고, 프로그램의 편집기준이 지상파방송에 준하여 적용되기는 하나 프로그램조화원칙은 준용되지 않기 때문에 뉴스·영화·스포츠 등의 전문방송을 실시할 수 있었다. 그리고 유선텔레비전방송(CATV)시설에 대해서는 지상파방송, 신문사, 통신사 등의 소유제한에 관한 명문규정은 없지만, 운용상 기존의 방송사업자가 CATV시설자가 되는 것을 원칙적으로 금지하고 있었다. 그리고 동일지역에 복수의 CATV 시설을 설치하는 것도 금지되고 있었다. 다만, 해당지역에 신청자가 없거나 해당지역 주민들의 강한 요망이 있는 경우 또는 해당지역에 뉴스나 정보를 배포하는 사업자가 있는 경우에는 예외적으로 인정되고 있었다. 또한 NO와 SO가 분리되어야 한다는 규정이 없었으며, PP에 대하여도 설립규제가 없을 뿐만 아니라 대기업, 신문사, 방송국 등의 기존미디어들의 시장 진입에도 제한이 없었다.

그러나 1980년대에 이르러 방송법제의 대폭적인 변화를 맞이하게 되었다. 그것은 다음과 같은 이유에 기인하고 있다.⁸⁵⁾ 첫째, 정보통신기술의 발달에 따른 통신·방송의 중간영역적 서비스가 등장하고 있다는 것이다. 예컨대, 종래의 통신은 1대1의 쌍방향 전송을 의미함에 대하여, 방송은 1대N의 일방향 전송을 의미하였다. 그래서 통신은 하드와 소프트의 분리가 원칙임에 대하여, 방송은 하드와 소프트의 동일체가 원칙이었다. 그러나 중간영역적 서비스, 즉 TV문자방송(텔레텍스트)과 캡틴시스템(비디오텍스트) 등의 등장은 종래의 법체계로서는 규율할 수 없는 문제를 제기하였다. 둘째, 뉴미디어의 등장은 새로운 사업확대의 기회제공과 다양한 수신자의 요구를 반영한 전문방송채널의 편성을 초래하고 있다는 것이다. 셋째, 방송산업도 산업이라는 인식이 확장되고 있다는 것이다. 넷째, 전세계적으로 정보통신시장의 규제완화와 자유화 및 개방화가 요구되고 있다는 것이다.

이러한 방송환경의 변화에 대처하여 1987년 4월에 발표된 우정성의 ‘뉴미디어시대에 있어서의 방송에 관한 간담회’ 보고서는 전파의 유한회소성

85) 立山紘毅, 現代メディア法研究, 日本評論社, 1996, 157~158頁.

및 사회적·문화적 영향력하에 있는 다양한 새로운 미디어들이 종래의 전형적인 방송영역의 주변에 출현하고 있는데, 이것들은 통신·방송영역의 중간에 위치하므로 종래의 통신과 방송이라는 2원적 행정의 대응은 재검토되어야 하고, 동시에 미디어의 특성에 따라 규제의 정도를 세분화시켜야 한다고 제안하였다.⁸⁶⁾ 그리고 1989년 2월에 발표된 우정성의 ‘통신과 방송의 경계영역적 서비스에 관한 조사연구회’ 중간보고서는 현행의 통신과 방송의 두 영역 이외에 새로이 ‘중간영역적 서비스’를 대상으로 하는 제3분야를 설정할 것이 아니라 종래의 통신으로 구분되는 것은 통신으로, 방송으로 구분되는 것은 방송으로 발전시키는 것이 적절하다는 방침을 제시하였다. 이와 더불어 그 구분기준으로서 통신의 상대방에 대한 특정성을 검토하여 공중에 의하여 직접수신되는 것을 목적으로 하는 방송인지, 그렇지 않는지를 판단할 것을 제안하였다.⁸⁷⁾

이러한 보고서의 내용에 기초하여 일본의 방송법은 두 번에 걸쳐 개정되었다. 먼저, 1988년의 방송법개정이다. 동법의 특징은 두가지를 지적할 수 있다.⁸⁸⁾ 첫째, 법치국가원리가 철저화되었다. 즉, 종래 누구의 권한에 해당하는지가 규정되지 않았던 방송용주파수사용계획의 작성(전과법 제7조 제4항) 및 방송보급기본계획의 작성(개정법 제2조의2 제1항)이 우정대

86) 이 보고서는 특히, 방송의 ‘하드·소프트의 분리’와 관련하여 다음과 같은 장단점을 지적하였다. 첫째, ① 방송대상지역의 설정 및 그 범위내의 방송보급의무 등과 같은 현행의 시설면허에는 친숙하기 어려운 방송정책에 있어서 명확한 근거가 부여될 수 있다. ② 소프트규율 및 주체규율을 하드개념의 중개없이 직접적으로 행할 수 있고, 또한 하드·소프트분리의 요청에 대응하기 쉽다 등을 장점으로 제시하였다. 둘째, ① 언론보도기관인 방송사업 그 자체에 정부가 허가감독 등을 행하는 것은 문제가 있다는 비판을 초래하기 쉽다. ② 방송주변미디어의 등장 가운데 어떤 미디어에 대하여 사업면허제를 취할지의 범위설정 및 그 이론부여가 곤란하다. ③ 방송국의 면허, 재면허와의 관계를 어떻게 정리할지가 문제로 된다 등을 단점으로 제시하였다(郵政省放送行政局(監修), 放送政策の展望, 財團法人 電氣通信振興會(1987), 70頁).

87) 이 보고서는 특히 통신위성을 이용하는 서비스중에서 불특정다수성이 강한 것은 ‘방송’으로 실현하여야 하고, 전문성이 높은 서비스에 대한 프로그램편집기준을 적용함에 있어서 그 특성에 따른 배려가 필요하며, 무선국의 주체와 프로그램제작자를 분리하고, 종래의 방송과 조화를 이룰 수 있도록 단계적으로 도입을 도모하여야 한다는 내용을 담고 있다. 이것에 대한 자세한 내용은 <“衛星利用の類似放送サービス段階的に導入”, 民間放送(1989.2.13)>을 참조.

88) 1988년 방송법개정에 대하여는 <浜田純一, “放送法及び電波法の一部改正について”, ジュリスト 915号(1988)>을 참조.

신의 권한으로 명문화되었다. 그리고 집중배제원칙, 즉 3업종(TV·라디오·신문)간의 겸영금지에 대한 근거규정이 우정성령으로 격상되었다(방송국의개설의근본적기준 제9조 제3항). 둘째, 종래의 'NHK법'적 성격으로부터 '방송기본법전'의 성격으로 강화되었다. 즉, 종래의 방송법은 단지 일본방송협회에 대한 근거법규의 성격을 가지고 있었기 때문에 일반방송사업자(민영방송)를 고려하지 않았음에 대하여, 1988년 방송법은 총칙적인 규율과 방송사업자별 규율을 명확히 구분하였다. 이러한 1988년 방송법은 방송환경의 변화에 적응하기 위한 '잔재해소'의 정도에 불과한 것이었다.⁸⁹⁾ 이러한 1988년 개정방송법에 의하여 방송보급기본계획이 책정되었는데, 복수국지배금지, 3사업지배금지, 외국성배제 등의 원칙이 제시되었다. '복수국지배금지의 원칙'은 한 사업자가 하나의 방송국을 소유하거나, 하나의 위탁방송업무를 인정받거나, 하나의 방송사업자를 경영지배하는 것 가운데 어느 하나만을 할 수 있다는 것으로 한 사업자에 의하여 소유·지배되는 방송사의 수를 제한하여 가능한 많은 자에 대하여 방송실시의 기회를 개방한다는 취지를 가지고 있다. '3사업지배금지의 원칙'은 한 사업자가 중파방송, TV방송, 신문사업을 겸영 또는 경영지배할 수 없다는 것인데, 다만 방송대상지역에 다른 사업자가 있어서 해당지역의 정보를 독점적으로 배포할 우려가 없는 경우에는 예외로 한다는 것이다. '외국성배제의 원칙'은 외국인에게 무선국면허를 부여하지 않을 뿐만 아니라 방송국의 경우에는 더 엄격하게 규정하며, 면허기간중일지라도 면허를 받을 수 없는 자가 되었을 경우에는 면허를 취소할 수 있다는 것이다.

다음으로, 1989년의 방송법개정이다. 이것은 1988년의 개정방송법과 달리 통신·방송융합서비스에 대비한 새로운 제도를 도입하였다. 즉, 수탁 국내방송의 도입이 그것이다.⁹⁰⁾ 이것은 1989년의 개정방송법에 추가된 규정으로서, "타인의 위탁에 의하여 그 방송프로그램을 국내에서 수신되는 것을 목적으로 하여 그대로 송신하는 방송으로서 인공위성의 무선국에 의하여 행해지는 것"(방송법 제2조제1호의3)을 말한다. 즉, 종래의 방송은

89) 1988년 방송법의 문제점에 대하여는 <立山紘毅, 前掲書, 164~167頁>을 참조.

90) 1989년 방송법개정에 대하여는 <片岡俊夫, "放送法, 電波法の一部改正", ジュリスト 941号(1989)>을 참조.

방송시설로서의 무선국이고, 동시에 프로그램제작자인 방송국과 수신자의 관계임에 대하여(하드·소프트동일체), 이러한 방송서비스는 방송시설을 소유하는 수탁방송사업자(프로그램제작은 하지 않는다), 수탁방송사업자에게 방송프로그램의 방송을 위탁하는 위탁방송사업자(무선국을 소유하지 않는다), 수신자의 관계를 형성한다(하드·소프트분리). 여기에서 ‘위탁방송사업자’는 위탁방송업무(수탁방송사업자에게 위탁하여 그 방송프로그램을 방송시키는 업무를 말한다)에 관하여 제52조의13제1항의 인정을 받은 자(방송법 제2조3의5)이다. 즉, ‘위탁방송사업자’는 자신의 방송시설을 갖추지 않고 자신의 방송프로그램을 수탁방송사업자를 경유하여 방송하는 방송서비스제공업자이다. 그리고 위탁방송사업자는 면허가 아니라 우정대신의 인정이 교부되는데, 이것의 성격은 일정기준에 적합하다는 확인행위에 불과하다고 한다.⁹¹⁾ ‘수탁방송사업자’는 <전파법의 규정에 의하여 수탁국내방송을 행하는 무선국의 면허를 받은 자>(방송법 제2조3의4)이다. 즉, 수탁방송사업자는 자신이 소유하는 인공위성을 이용하여 위탁된 방송의 송신을 행하는 설비소유자이다. 그리고 수탁방송사업자는 전파법에 의한 인공위성의 무선국면허의 취득이 필요하고, 서비스를 개시한 이후에 위탁방송사업자로부터 방송위탁신청을 접수하면, 정당한 이유없이 거부할 수 없으며, 인정을 받지 않은 자에 의한 방송위탁 및 인정증기재사항에 따르지 않은 방송위탁을 승낙하지 아니할 의무를 지고 있다(방송법 제52조의9). 이러한 제도의 도입을 통하여 통신위성에 의한 영상프로그램의 직접수신이 가능하게 되었다. 즉, 이것은 ‘하드·소프트의 동일체’ 원칙하의 종래 방송제도에 ‘하드·소프트의 분리’라는 예외규정을 도입한 것이다. 위성의 유효이용이라는 관점에서 이러한 제도개정이 행해졌는데, 그것은 동시에 종래의 한정된 전파자원을 전제로 하는 지상파방송과는 다른 기능을 가진 방송서비스의 제공을 가능하게 만든다. 즉, 다채널화된 방송이다. 그리고 이것은 보도기능을 갖지 않는 전문방송국의 설치도 가능하게 하였다. 즉, 방송의 극히 중요한 사회적 기능으로서의 보도기능을 갖지 않는 방송의 등장에 따른 통신·방송의 융합에 대하여도 방송이 대처할 수 있도록 제도개정을

91) 第114回 國會參議院遞信委員會會議錄 第5号, 28頁.

행한 것을 의미한다.⁹²⁾ 이와 같은 1989년의 방송법개정과 함께 일본 정부는 방송사업에 대하여 미디어의 특성에 따라 규제를 달리함과 동시에 전반적으로 대폭적인 규제완화의 방향으로 나아가고 있다.

이러한 일본의 방송사업은 ‘우정성설치법’에 근거하여 설립된 ‘우정성’이 규율하고 있다. 그리고 우정성은 그 산하에 우무국, 저금국, 간이보험국, 통신정책국, 전기통신국, 방송행정국을 두고 있는데(우정성조직령 제1조 제1호), 이 중에서 방송정책 및 규제업무는 방송행정국이 담당하고 있다(동령 제8조, 제9조, 제10조). 또한 전파 및 방송행정의 운용과 관련하여는 우정성내에 설치된 ‘전파감리위원회’⁹³⁾가 담당하고 있다(전파법 제99조의2).

여기에서 주목되는 것은 종래 방송규제권한을 가지고 있던 미군정하의 ‘전파감리위원회’가 1952년 폐지된 이후에도 우정대신이 법률상 근거없이 계속적으로 방송규제권한을 행사하여 왔고, 그것은 1988년 방송법의 개정을 통하여 합법화되게 되었다는 것이다. 다시 말해서, 제2차 세계대전이후, 미군정하에서 미국의 FCC를 모방한 준사법적 성격을 가지는 독립합의제기구로 ‘전파감리위원회’가 설치되어 일본의 전파 및 방송규제행정을 담당하고 있었는데(전파감리위원회설치법),⁹⁴⁾ 1952년 동 전파감리위원회가 폐지되었다. 그 결과, 방송용주파수사용계획의 작성 및 방송보급계획의 작성 등의 권한은 그 행사를 뒷받침할 수 있는 법적 근거가 어느 부처에도 부여되지 않게 되었다. 그러나 우정대신은 이러한 권한을 계속적으로 행사하여 왔고, 이것은 1988년 방송법의 개정을 통하여 합법화되었다.

이와 더불어 방송광고심의와 관련하여 일본의 방송법은 공영방송인 일본방송협회(NHK)의 방송광고를 금지하고 있을 뿐(동법 제46조제1항), 방

92) 1989년 방송법의 문제점에 대하여는 <立山紘毅, 前掲書, 177~186頁>을 참조.

93) ‘전파감리위원회’는 전파 및 방송규율에 관한 사무의 공평·능률적인 운영을 도모하고, 그 사무에 관한 사항을 조사·심의하여 우정대신에게 필요한 권고를 하고, 또한 전파법에 근거한 우정대신 또는 지방전기통신감리국장 등의 처분과 ‘방송법’, ‘유선텔레비전방송법’, ‘유선라디오방송업의 운영의 규정에 관한 법률’에 근거한 우정대신의 처분에 관한 불복신청을 심의·의결하는 임무를 담당하고 있다.

94) 미군정하의 일본 전파3법(전파법, 방송법, 전파감리위원회설치법)에 대한 입법과정은 <内川芳美, マス・メディア法政策史研究, 有斐閣(1989), 265頁; 放送法制立法過程研究會(編), 資料: 占領下の放送立法, 東京大學出版會(1980)>을 참조.

송광고심의에 관한 특별한 규정을 두고 있지 않다. 다시 말해서, 일본의 방송광고는 민영상업방송의 영역이 되고 있으며, 방송광고의 사전심의도 민영상업방송국이 자율적으로 수행하고 있다. 또한 일본의 광고규제관련법은 100여개가 되지만, 광고 그 자체의 규제를 목적으로 제정된 법률은 존재하지 않고, 각각의 법률이 의도하는 규제목적을 달성하기 위한 부수적 수단으로서 광고활동의 규제가 행해지고 있다.

그리고 민영상업방송국의 방송광고사전심의는 일본민간방송연맹이 제정한 '방송기준'⁹⁵⁾에 의거하여 행해지고 있다. 다시 말해서, 일본의 민영상업방송사는 각각 자체적으로 방송광고심의규정을 제정하는 것이 아니라, 일본민간방송연맹이 제정한 '방송기준'을 적용하여 자율적으로 사전심의를 행하고 있는 것이다.

4. 美 國

미국의 방송사업은 1920년 11월에 웨스팅하우스(Westinghouse)사의 라디오국 KDKA가 라디오 정시방송을 개시한 것이 시초이다.

그후, 1926년 웨스팅하우스·GE·RCA 3사에 의한 NBC가, 1927년 CBS가, 1945년 ABC가 각각 설립되어 주요 3대 네트워크를 구성하게 되었다. 또한 1960년대부터 공공방송도 점차 부상하여 1967년 공공방송법이 제정되었고, 1967년에는 공공방송진흥회(CPB)가 발족함으로써 공공방송의 육성체제도 성립하게 되었다.

더 나아가 뉴미디어로서 1940년대말에 지상파방송의 난시청해소를 목적으로 CATV(community antenna television)가 등장, 지금은 다채널프로그램을 제공하는 독자적인 방송매체로 발달하고 있으며, 1970년대부터는 위성방송이 등장하여 다매체·다채널시대를 맞이하고 있다.⁹⁶⁾

95) 일본민간방송연맹이 제정한 '방송기준'의 내용에 대하여는 <한국방송광고공사(편), 일본의 방송광고, 한국방송광고공사(1998.8), 498~510면>을 참조.

96) 미국에 있어서 '방송'은 종래 일반공중이 직접수신할 것을 목적으로 하는 무선통신으로 이해되었기 때문에, 뉴미디어로서의 CATV는 방송의 범주에 해당하지 않았다. 예컨대, 미국의 1934년 통신법은 지상파방송과 달리 CATV를 다른 편에서 규정하여 양서비스를 별개로 규제하고 있었다. 그러나 양서비스는 전송매체(무선·유선)의 차이는 있지만, 사적 통신의 성질을 갖지 않고, 영상을 일반공중에게 제공한다는 공통

특히, 1996년에 1934년 ‘통신법’(Communications Act of 1934)의 ‘전기통신법’(Telecommunications Act of 1996)으로의 개정을 통하여 종래 CATV와 전화서비스로 구분되어 있던 영상서비스와 통신서비스 시장의 진입장벽이 철폐되게 되었고, 방송사업에 대한 소유규제도 완화되게 되었다.

이러한 미국의 방송사업중 특히 지상파방송사업상의 상업방송과 비상업방송의 운영현황을 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 미국의 상업방송은 네트워크, 지방방송국, 프로그램제작사업자 등으로 구성되어 있으며, 이들을 통한 프로그램의 제작·편성·전송 및 자금 조달에 의하여 운영되고 있다. 예컨대, 네트워크방송국은 주로 프라임시간대 프로그램의 제작·편성·매개 등의 역할을 수행하고 있다. 특히, 전국 뉴스·일일프로그램·스포츠프로그램은 자체 제작하고, 코메디·추리물·영화·프라임타임의 드라마는 독립프로그램제작사업자에게서 구입·스케줄을 편성한다. 이러한 프로그램은 주요 도시에 네트워크가 소유하는 지방방송국을 통하여 전송될 뿐만 아니라 마이크로웨이브·케이블·위성 등을 통하여 전송되기도 한다. 또한 지방방송국은 지방 뉴스 등의 프로그램을 자체 제작하기도 하지만, 거의 모든 프로그램을 네트워크·독립프로그램제작사업자 등으로부터 공급받아 시청자에게 전송하는 역할을 주로 수행하고 있다. 그리고 지방방송국들은 그 2/3가 네트워크에 가맹하고 있으며, 계열하의 방송국들은 일정이상의 네트워크프로그램을 전송할 의무를 지고 있다. 그리고 프로그램제작사업은 워너 브라더스, 콜럼비아, 파라마운트, 21세기폭스, 디즈니 등의 할리우드 영화회사가 주로 담당하고 있지만, 기타 독립프로덕션이 프로그램을 제공하기도 한다.

이와 같은 상업방송은 주로 광고수입을 목적으로 하는 민간사업자에 의한 방송이 중심을 이루고 있다. 특히, 1995년부터는 그 동안 TV네트워크의 신디케이션사업진출을 금지하던 Fin-Syn규칙⁹⁷⁾이 폐지됨에 따라 주요

성을 가진다. 또한 양서비스는 수신자(일반공중·한정가입자)의 차이가 있지만, 방송의 범주에 해당하는 직접위성방송(DTH)이 일반적으로 한정된 가입자에게 스크램블을 거는 방송을 행한다는 점에서는 공통점을 가진다. 이러한 측면에서 뉴미디어로서의 CATV와 DTH는 통신·방송의 융합형태를 보이고 있다고 할 수 있다.

97) 이것은 1970년대 초기에 FCC가 제정한 규칙으로서, 독립제작사가 만든 프로그램

네트워크간의 매수·합병이 활발하게 전개되고 있다. Walt Disney사가 ABC(Capital Cities/ABC)를, Westinghouse사가 CBS를, Time Warner사가 TBS를 인수한 것 등이 그것이다.

둘째, 미국의 비상업방송은 ‘공공방송서비스’(Public Broadcasting Service : PBS)가 대표적이다. 이것은 공공방송국들의 연합체로서, 전국용프로그램의 조달·편성·전송·선전·프로모션 등을 주로 담당하고, 전국용프로그램의 제작은 가맹국과 프로덕션이 담당하고 있다. 또한 공공방송서비스(PBS)에 있어서 각 가맹국들은 자신의 독자성이 보장되고, 프로그램의 편성 등도 비교적 자유롭게 행할 수 있다.

이와 같은 비상업방송은 크게 교육용과 공중용으로 구분되는데, 전자는 주로 교육위원회가, 후자는 비영리단체·대학·주정부 등이 운영한다. 또한 이들 방송국의 재원은 정부자금과 민간자금으로 구분되는데, 정부자금은 연방정부예산·주정부예산으로, 민간자금은 기부금과 코퍼레이터 언더라이팅⁹⁸⁾을 중심으로 구성된다. 특히, 연방정부예산은 공공방송진흥회(CPB)가 규정한 조건을 충족하는 방송국에게만 교부되고 있다. 그러나 종래 공공방송국이 주로 제공하던 아동 및 다큐멘터리의 프로그램에 대하여도 다채널화된 CATV의 제공이 증대함에 따라 공공방송의 존재의의가 상실되어가는 경향을 보이고 있다.

이러한 방송사업의 규제와 관련하여 미국은 각 주의 독립성을 고도로 인정하는 지방분권에 입각한 연방제국가이므로, 연방과 주에 의한 다원적 규제를 특징으로 한다. 다시 말해서, 미국의 방송사업은 연방과 주의 독립행정위원회를 통하여 각각 규제되고 있다. 특히, 연방차원의 규제는 1934년 통신법에 의하여 설립된 독립행정위원회로서의 연방통신위원회(FCC)가 주도적으로 담당하지만, 정책의 수립 및 집행 등에 있어서 연방의회, 연방정부(대통령·상무부·법무부), 법원도 상당히 관여하고 있다.

을 네트워크가 방영한 후에 이러한 프로그램의 배급사업에 참여하여 이윤을 획득하는 것과 네트워크사가 개별방송국에 프로그램을 직접판매하는 신디케이션 사업에 참여하는 것을 금지함을 주요내용으로 하고 있다.

98) 이것은 기업 등이 방송프로그램의 제작비를 부담하는 대신에, 프로그램의 전후에 그 기업의 자사선전을 제한부로 방송할 수 있도록 허용하는 제도이다. 최근 연방정부와 주정부는 재정적자에 따른 공공방송의 예산삭감에 직면하여 공공방송의 자금조달을 위하여 이 제도를 적극적으로 활용하고 있다.

연방통신위원회(FCC)는 1934년 통신법에 의하여 설치된 독립행정위원회이다. FCC의 위원들은 일반적으로 상원의 동의를 얻어 대통령이 임명하며, 임기 5년의 5명으로 구성되고, 다른 업종을 겸임할 수 없을 뿐만 아니라 동일 정당에 소속된 위원이 과반수를 초과해서는 안된다. 위원회의 의장은 위원중 1명을 대통령이 지명하고, 그 의장은 FCC의 행정상 최고 관리가 된다.

이러한 FCC의 주요 권한을 요약하면, 다음과 같다.⁹⁹⁾ 첫째, 통신법을 집행·해석하며, 위원회의 결정사항을 시행하는 행정적 권한을 가진다. 즉, 장거리전화요금·국제전화요금·접속료의 승인, 사업허가증의 발급 및 갱신, 주파수관리 등이 그것이다. 이러한 권한들은 통신 및 방송사업의 독점규제, 방송편성 및 프로그램의 규제 등에 중요한 수단으로 이용되고 있다. 둘째, 법률개정 의 건의, ‘규칙과 규정’(Rules and Regulations)의 제정, 정책보고서의 발행 등의 준입법적 권한을 가진다. 특히, FCC의 규칙제정은 다음의 두 방법을 통하여 이루어지고 있는데, FCC 자신이 규칙안을 제출하여 관계자의 의견을 수렴한 후에 그 규칙을 채택하는 방법, 정보통신사업자·일반인들의 기존 규칙에 대한 불복신청·변경요구신청을 접수하여 재정(裁定)으로서 채택하는 방법이 그것이다. 이 경우, 일반적으로 결정과정에 제출된 의견서 등은 모두 공개되기 때문에, 그 투명성이 높은 제도라고 할 것이다. 셋째, 방송사업자들이 FCC의 정책결정 및 규칙·규정 등을 제대로 이행하는지를 감시·판단하고, 이를 위한 조사 및 청문회 개최 등의 준사법적 권한을 가진다. 이러한 과정에서도 청문회의 개최를 통한 이해당사자들의 다양한 의견진술의 기회를 부여하는 등의 투명한 절차가 강조되고 있다. 다만, 미국의 FCC제도에 대하여 그 위원들이 대통령에 의하여 임명되는 현 제도하에서는 실제로 대통령과 여당의 정책에 상당히 영향을 받는다는 비판이 존재하고 있다.¹⁰⁰⁾

99) 방석호·정영철·최우석, 전거서, 51면.

100) 이와 관련하여 제기되고 있는 비판점으로는 방송국의 허가를 획득함에 있어서 심한 경우에는 5년 내지 10년이 소요되는 등 절차상의 비효율성이 있다는 것, 자격 있는 경쟁자들 가운데 하나를 선택할 수밖에 없는 허가 자체의 기준이 ‘공익’이라는 불확정개념에 기초함으로써 모호하고, 자의적이라는 것, 독립성으로 말미암아 정치적 책임을 묻기가 어렵다는 것, 위원회가 준사법적 권한을 행사하기 위하여 각 위원들이

이와 더불어 방송광고심의와 관련하여 미국의 통신법 등은 특별한 규정을 두고 있지 않다. 이것은 방송시장에의 경쟁도입과 함께 경쟁시장운영에 대한 정부의 규제 및 개입을 최소화하고자 하는 기본정책에 바탕을 두고 있기 때문이다. 이러한 상황하에서 미국의 방송제도는 공영방송으로서의 비상업방송도 존재하지만, 상업방송국이 방송문화의 주도권을 형성하고 있으며, 방송광고의 사전심의도 상업방송사의 자율적인 책임 하에 행해지고 있는 것이다. 다만, 방송광고의 심의기준을 방송사 자체가 자율적으로 제정하여 적용하고 있다는 점에서 일본의 경우와 다르다. 물론, 미국도 종래 '전국방송협회'(NAB : National Association of Broadcasters)가 제정한 코드를 적용하여 방송사의 방송광고사전심의가 이루어졌으나 연방 무역위원회(FTC)로부터 공정거래에 위반된다는 권고를 받은 후, 각 방송사가 자율적인 심의기준을 제정하여 사전심의를 행하게 된 것이다.

또한 이러한 방송사의 자율적인 사전심의운영과 함께 전국적인 규모의 광고주와 광고대행주에 있어서도 자체적인 방송광고의 사전심의가 필요하다고 인식되어 지금은 대부분의 광고주와 광고대행사도 스스로 사전심의를 수행하고 있다.

이러한 관점에서 미국의 방송광고심의제도는 철저하게 자율적인 사전심의가 운영되고 있는 제도로 평가할 수 있다.

IV. 放送廣告事前審議의 改善方案

방송광고의 규제는 그 유형에 따라 자율규제, 타율규제, 사회적 규제로 구분되고, 심의의 규제시점에 따라 사전심의규제와 사후심의규제로 나눌 수 있다.¹⁰¹⁾ 여기에서 타율규제 또는 법적 규제는 소비자보호의 관점에서 법이 가지고 있는 강제력으로 방송광고의 폐해를 제거하려는 타율적인 규

가져야할 정보를 위원회내의 직업공무원들이 독점함으로써 오히려 위원회의 전문적이고 객관적인 판단을 함에 있어서 장애가 된다는 것, 위원회가 준입법권, 준사법권 등의 권한을 많이 가지면 가질수록 이해당사자와의 접촉회수가 증대하여 결정자체의 객관성이 상당히 훼손된다는 것 등이 지적되고 있다(방석호·정영철·최우석, 전게서, 52~53면).

101) 이경렬·진은호, 전게논문, 25면.

제형태를, 자율규제는 방송사와 방송광고대행사 등이 방송광고를 자체적으로 비판·통제하려는 자율적인 규제노력을 말한다. 특히, 자율규제는 규제주체에 따라 방송사에 의한 자율규제, 광고주에 의한 자율규제, 광고주집단에 의한 자율규제, 광고업자들에 의한 자율규제 등으로 구분할 수 있다.

그러나 자율규제와 타율규제는 상호 독립적인 것이 아니라, 상호보완적인 관계를 유지하고 있다. 타율규제는 강제력이 없는 자율규제로 인하여 발생하는 광고폐해를 법적 강제력을 통하여 해결할 수 있는 반면, 자율규제는 방송사와 방송광고대행사 등으로 하여금 내부 규제를 통하여 자발적인 규제를 하게 함으로써 타율적 규제에 의한 불필요한 낭비와 피해를 최소화하고 ‘표현의 자유’를 극대화하여 방송광고산업의 발전을 촉진시킬 수 있다. 다만, 자율규제에 있어서는 법적 강제력이 없으므로 광고제작자의 사회적 책임의식과 건전한 윤리의식이 강조되어야 할 것이다.

방송광고심의제도는 한 나라의 방송문화제도와 깊은 관련성을 가지고 있다.¹⁰²⁾ 특히, 방송이념, 즉 공익성과 상업성의 가치우위와 밀접한 관련성이 있다. 즉, 공영성이 우세하면 공적 기구의 역할이 강해지고, 민영성이 우세하면 방송사에게 보다 많은 자율성이 부여되고 있는 것이다.

이와 관련하여 우리 나라의 방송광고심의제도는 통합방송법의 제정과 더불어 방송위원회의 타율적인 사전심의를 인정하면서(방송법 제32조제2항) 민간기구에서의 심의위탁제도를 도입하고 있다(동법 제103조제2항). 이것은 주요 국가의 방송광고심의제도에 비추어 방송광고의 사전심의제도가 국제적 관행을 벗어난 것으로 보기는 어렵고, 우리 사회의 여건이 아직은 자율심의기구에 의한 방송광고심으로 전환하기에는 시기상조이며, 방송광고의 영업권이 한국방송광고공사 등의 방송광고대행사에 있어서 방송광고 책임을 방송사에게 부과하기는 어렵다는 이유에 기초하고 있다.¹⁰³⁾

그러나 통합방송법의 기본취지, 즉 방송의 공공성을 위한 방송광고의 규제는 유지하되, 나머지 시장영역은 시장원리에 맡긴다는 절충적인 입장에서 방송광고의 공공성과 시장기능의 조화를 도모한다는 기본적인 사고에

102) 김광수, “광고규제의 이론적 고찰 : 방송광고의 사전심의제도를 중심으로”, 방송연구 1994년 겨울호(통권 39호), 방송위원회(1994.12), 170면.

103) 김광수, 전개논문, 180~182면.

입각할 때에 방송광고심의제도의 새로운 개선이 필요한 시점이라고 생각한다. 이것은 방송의 다매체·다채널화와 방송의 개방화로 인하여 방송주파수의 한계성과 사회적 영향력이 약화되고 있으며, 방송광고시간 판매제도에의 시장경제체제 도입논의가 성숙하고 있는 현 상황하에서 모든 방송프로그램에 대해서는 사후심을 하면서 유독 방송광고에 대해서만 국가기관에 의한 방송광고의 법적 사전심의제도를 존치하는 것은 형평성의 문제가 있는 바, 방송위원회의 방송광고에 대한 사후심의를 존치하되, 자율심의로의 전환이 요구되고 있기 때문이다. 물론, 이 경우에도 방송위원회의 방송광고에 대한 사후심의권한과 제재조치는 존재하여야 한다.

또한 방송광고심의제도를 전환함에 있어서는 자율화·개방화·국제화에 적합한 방송광고심의제도의 확립, 방송광고의 자율성과 소비자보호의 균형 유지, 선 자율·후 책임이 강조되는 심의제도로의 전환, 방송광고심의의 일관성 제고 등이 고려되어야 한다.¹⁰⁴⁾

그렇다면, 방송광고심의제도의 바람직한 대안은 무엇인가? 이것을 규명하기 위해서는 두 측면의 문제에 대한 해답이 요구된다. 그 하나는 방송광고의 사전심의를 규정하고 있는 방송법 제32조제2항의 문제이고, 다른 하나는 민간기구에서의 심의위탁제도를 규정하고 있는 방송법 제103조제2항의 문제이다. 이러한 문제를 구분하여 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 방송위원회의 방송광고에 대한 법적 사전심의문제이다. 방송광고심의를 있어서 사전심의절차가 국제적으로 보편적인 현상임은 전술한 바와 같다. 다만, 방송광고의 사전심의를 있어서 국가기구에 의한 법적 사전심의 보다는 방송사·방송광고대행사 등에 의한 자율적인 사전심으로 운영하되, 법적 기구에 의한 사후심의 및 제재조치가 마련되고 있음이 일반적인 경향이라고 할 수 있다.

우리 나라의 방송광고심의제도와 같이 국가기구인 방송위원회에 의한 사전심의제도가 헌법상 위헌이 아님은 당연하다. 전술한 '방송광고규제의 정당성'에서 살펴본 바의 4가지 적용기준에 비추어 보아도 이는 당연하다. 예컨대, 방송광고의 사전심의를 허위와 기만적인 방송광고, 불법적인 방송

104) 조병량, 전계논문, 22면.

광고를 사전에 방지함으로써 시청자 또는 소비자의 피해를 예방하고, 소비자의 합리적인 구매선택을 가능하게 하기 위하여 설치된 제도이므로 정부의 실질적인 관심사와 이해에 관련될 뿐만 아니라 방송광고의 보편성과 즉시성에 따른 영향력 등을 고려할 때에 위법한 방송광고로 인한 피해를 사전에 예방한다는 차원의 사전심의는 정부의 규제목적이나 이익에 직접적으로 이바지하기 때문이다. 다만, 방송광고의 사전심의가 규제를 통하여 얻고자 하는 이익에 비추어 규제의 정도를 초월한 과도한 것이 아닌가 하는 문제가 남지만, 지금까지의 방송문화제도 및 방송광고규제의 자율성에 비추어 방송광고사전심의제도의 정당성은 인정된다고 할 수 있다.

그러나 최근의 방송환경변화 및 방송광고사전심의제도의 국제적인 추세, 그리고 국내의 방송광고판매제도의 동향 등을 고려한다면, 국가기구인 방송위원회에 의한 법적 사전심의제도는 사후심으로 전환하면서 방송사 또는 방송광고대행사 등에 의한 자율규제를 확대하는 방향이 모색되어야 할 시점에 이르렀다고 생각한다. 다시 말해서, 현행 방송광고심의제도를 다른 방송프로그램의 내용규제와 동일하게 사후심으로 전환하되, 사후 제재조치를 강구하는 방향으로 전환되어야 할 것이다. 이 경우, 방송위원회는 방송의 다매체·다채널화를 고려하여 각종 방송매체간 차별성에 입각한 방송광고심의기준의 가이드라인을 제시하고, 이를 위반한 해당 방송광고를 중단하도록 하며, 특히 방송의 공정성 및 다양성을 현저하게 해치는 방송광고의 경우에는 방송중지를 명할 수 있는 제도를 구비하여야 할 것이다.

이러한 주장에 대하여 “방송광고의 즉시성과 광역성, 무차별성 등과 같은 특성으로 인하여 중지 결정이 있기 전에 이미 상당한 광고효과를 거두게 되고, 상품에 대한 구매행위가 이루어진 후 광고 또는 상품에 문제가 밝혀진다면 일반소비자의 권익은 회복될 수 없을 정도로 침해되는 경우가 있을 수 있다. 그리고 광고 신청인 또는 광고주도 방송위원회에서 방송중지를 결정하게 될 경우 이미 판매중인 상품의 유통 또는 판매계획을 변경할 수밖에 없어 오히려 사전심으로 인한 방송불가 결정 때 보다도 불리한 처지에 놓일 수 있다”는 반론이 있을 수 있다.¹⁰⁵⁾ 그러나 방송광고의 법적

105) 박순화, “사전심의 존재 여부 둘러싼 공방”, 방송과 시청자 통권 제91호, 방송위원회(1996.12), 44~45면.

사전심의를 사후심으로 전환하면서 방송사 또는 방송광고대행사 등의 자율심을 강화한다는 것은 방송광고사전심의주체에 대한 방송광고책임의 전환을 의미한다. 따라서 방송광고사전심의주체는 방송광고를 사전에 엄격히 심의하여야 하며, 방송광고의 폐해로 인한 소송 등에도 직접적인 책임을 부담하여야 한다. 이러한 측면에서 누가 방송광고사전심의주체가 되든지, 방송광고사전심의주체는 사전심의를 행함에 있어서 어떠한 형태로든 방송광고관계자들의 엄격한 책임을 요구할 것이기 때문에, 방송광고는 자율적인 이중·삼중의 사전심의가 중첩적으로 이루어지게 되어 큰 문제가 없다고 생각한다.

둘째, 방송광고사전심의의 주체문제이다. 즉, 방송광고의 법적 사전심의제도를 자율심의제도로 전환할 경우에 방송광고의 사전심의주체를 누구로 할 것인가 하는 것이다. 여기에는 방송사, 방송협회, 방송광고대행사, 광고주, 광고주협회, 광고관련협회 등이 고려될 수 있다.

방송의 자유와 방송사의 자주성을 확대한다는 관점에서는 ‘방송사’의 자율규제, 즉 방송사에게 방송광고심의규정의 제정과 운영을 맡기는 것이 가장 바람직할 것이다. 그러나 통합방송법의 기본취지, 즉 방송의 편성·제작과 방송광고영업의 분리를 통하여 광고주(자본)로부터의 ‘방송의 독립성’ 보장과 광고주유치를 위한 ‘방송프로그램의 저질 상업화’ 방지에 있음을 고려할 때에는 수용하기 어렵다고 생각한다. 이러한 점에서 지금 운영되고 있는 민간기구로서의 ‘한국광고자율심의기구’에 의한 방송광고의 사전심의 제도는 하나의 대안이 될 수 있다고 생각한다. 다만, 이 경우에도 기구의 구성 및 권한에 있어서 일정 부분 시청자대표성을 가진 방송광고전문가 참여의 허용, 방송위원회의 업무수탁기관이 아닌 독자적인 기구로서의 자율성 보장을 위한 안정적 재원의 확보, 방송위원회의 방송광고심의 가이드라인에 따른 구체적인 방송광고심의기준의 제정 및 실효성의 확보, 자율심의 기구의 사전심의와 방송위원회의 사후심의가 상호 직접적으로 연계될 수 있는 법적 관계의 정립 등이 함께 고려되어야 한다.

이러한 관점에서 현행 방송광고심의제도는 방송위원회의 이중규제에 의한 피해의 시정을 위하여 다른 방송프로그램의 내용규제와 마찬가지로 사후심으로 대체하되, 각종 방송매체간 차별성에 입각한 방송광고심의기준의

가이드라인 제정, 방송광고위반에 대한 방송중단, 방송의 공정성 및 다양성을 현저하게 해치는 방송광고에 대한 방송중지 등의 권한을 보유하도록 하고, 실질적인 방송광고의 사전심의를 방송계·방송광고업계·시청자대표 등이 함께 참여하는 제3의 독립적인 민간기구가 자율적인 심의규정을 제정·운영하는 형태로 전환되어야 할 것이다.

第3節 放送廣告의 時間運用과 中間廣告

I. 概說

방송광고는 ‘표현의 자유’에 있어서 가장 낮은 정도의 보호를 받고 있음은 전술한 바와 같다. 이러한 관점에서 주요 국가들은 방송광고시간의 횟수, 내용 등에 대한 상당한 제한을 가하고 있다.

우리 나라의 방송법도 상품소개 및 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송에 있어서의 당해 상품소개 및 판매에 관한 방송내용물(방송법 제73조제3항)을 제외한 방송광고에 대하여 방송광고와 방송프로그램은 혼동되어서는 안된다는 원칙을 선언함(동법 제73조제1항)과 동시에 방송광고의 시간·횟수 또는 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다(동법 제73조제2항).¹⁰⁶⁾

또한 방송법시행령은 방송매체별로 방송광고의 시간과 횟수를 차별적으로 규정하고 있다(동법시행령 제59조제1항). 그 내용을 도표화하면, 다음과 같다.

106) 이와 관련하여 방송법은 방송사업자 및 전광판방송사업자의 비상업적 공익광고의 편성비율도 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다(동법 제73조제4항). 또한 방송법은 ‘협찬고지’에 관한 근거규정을 두고 있다(동법 제74조). 즉, 방송사업자는 대통령령이 정하는 범위 안에서 협찬고지를 할 수 있으며, 그 세부기준 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 위원회규칙으로 정하도록 규정하고 있다. 특히, 협찬고지의 근거조항은 통합방송법의 제정과정에서 그 양성화 및 근거신설의 필요성에 의하여 도입된 것이다. 이에 따라 방송위원회는 최근 ‘협찬고지에 관한 규칙’(방송위원회규칙 제24호)을 제정, 2000년 9월 1일부터 시행하고 있다. 다만, 본 보고서에서는 ‘비상업적 공익광고’와 ‘협찬고지’에 대한 논의는 생략하기로 한다.

방송법상의 방송광고시간규제

구 분	지상파방송	종합유선방송/위성방송
광 고 시 간	-방송프로그램시간(방송광고시간을 포함)의 10/100이내	-시간당 평균 10분이내 -매시간 12분이내
중 간 광 고	-중간광고 불허 -운동경기, 문화·예술등 그 중간에 휴식 또는 준비시간에는 제한없음	-중간광고 허용 -횟수 : 45분이상 60분미만(1회) · 60분이상 90분미만(2회) · 90분이상 120분미만(3회) · 120분이상(4회)로 하되, 매회 3건이내 -광고시간 : 매회 1분이내 -운동경기, 문화·예술등 그 중간에 휴식 또는 준비시간에는 제한없음
토 막 광 고	○라디오방송 -횟수 : 매시간 4회이내, 매회 4건이내 -광고시간 : 매회 1분20초이내 ○텔레비전방송 -횟수 : 매시간 2회이내, 매회 4건이내 -광고시간 : 매회 1분30초이내	-횟수 : 매시간 2회이내, 매회 5건이내 -광고시간 : 매회 1분40초이내
자 막 광 고	-방송사업자의 명칭고지나 방송프로그램의 안내·고지에 한정 -횟수 : 매시간 6회이내 -광고시간 : 매회 10초이내 -자막크기 : 화면의 1/4이내	-횟수 : 매시간 4회이내 -광고시간 : 매회 10초이내 -자막크기 : 화면의 1/4이내 -방송사업자의 명칭고지나 방송프로그램의 안내·고지하는 방송광고는 제한없음

그러나 방송광고의 시간운용규제와 관련하여 최근 방송법시행령을 제정하는 과정에서 광고총량제 및 지상파방송에 대한 중간광고의 도입문제가 중요한 쟁점사항으로 대두되었다. 물론, 광고총량제 및 지상파방송에 대한

중간광고의 도입문제는 오래전부터 방송사들이 요구하여 왔던 사항이다.

‘광고총량제’는 방송프로그램 총방송시간이 아니라 1일 또는 월간 전체 광고량의 비율을 규정하고, 그 비율내에서 각 방송사들이 자유롭게 방송광고를 편성할 수 있는 제도를 말한다.¹⁰⁷⁾ 이러한 제도의 도입에 대하여는 그 동안 방송시간의 제한으로 불가능하였던 단기적이며 계절성, 시의성이 있는 기업의 제품이나 홍보용 방송광고수요를 충족시킬 수 있으므로 방송광고의 효율성을 제고할 뿐만 아니라 방송사의 방송프로그램편성에 도움이 된다는 긍정적 견해와 광고총량제의 도입과 함께 방송사들이 제멋대로 주시청시간대에 집중적으로 방송광고를 편성함으로써 방송의 공공성 및 시청자주권을 침해할 우려가 있다는 부정적 견해가 대립하였다.

‘중간광고’는 1974년 방송법시행령의 개정 이전에도 우리 나라에서는 허용되었던 제도이다. 또한 최근의 방송법시행령 제정 이전부터 지상파방송의 경우에는 운동실황중계방송에 한하여 계속적으로 실시되었고(구방송법시행령 제31조제2항), 종합유선방송의 경우에는 방송초기부터 허용되고 있었다(구종합유선방송법 제25조제1항제2호). 이러한 관점에서 중간광고의 도입문제는 새로운 제도의 도입이라기 보다는 방송광고운용방법의 선택 문제라고 할 수 있다.

이와 같은 광고총량제 및 지상파방송에 대한 중간광고의 도입문제는 방송개혁위원회의 최종보고서를 통하여 금지의 방향으로 결론을 맺었으나,¹⁰⁸⁾ 2000년 2월의 방송법시행령(안)에서 부분적인 허용방안이 제시됨으로써 새로운 쟁점으로 부각되게 된 것이다.

방송법시행령(안) 제49조제1항은 ‘광고총량제’와 관련하여 종합유선방송과 위성방송의 경우 “채널별 전체 광고시간은 시간당 평균 10분을 초과할 수 없다. 다만, 매시간 12분을 초과할 수 없다”고 규정함과 동시에 ‘중간광고’와 관련하여 지상파방송의 경우 “가. 방송프로그램 광고시간은 방송프로그램시간(방송프로그램 광고시간을 포함한다)의 100분의 10을 초과할 수 없다. 나. 방송프로그램을 중단하는 중간광고의 횟수는 60분이상 90분미

107) 황선복, “선진 방송광고 영업제도 도입 검토”, 방송과 시청자 통권 제127호, 방송위원회(1999.12), 27면.

108) 방송개혁위원회, 전계서, 81~82면.

만인 방송프로그램(중간광고를 포함한다. 이하 같다)의 경우에는 1회, 90분이상 120분미만인 방송프로그램의 경우에는 2회, 120분이상인 방송프로그램에는 3회 이내로 하되, 매회 4건 이내로 하고, 매회의 광고시간은 1분 이내로 한다. 다만, 운동경기, 문화·예술행사등 그 중간에 휴식 또는 준비시간이 있는 방송프로그램을 송신하는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하여 부분적인 도입을 허용하게 되었다.¹⁰⁹⁾

이러한 방송법시행령(안)의 공개와 더불어 특히, 지상파방송에 대한 ‘중간광고’의 도입에 대한 격렬한 찬반논란이 전개되었다. 예컨대, 중간광고의 도입에 대하여 방송프로그램의 질을 높이기 위한 안정적 재원을 마련할 수 있으며, 광고분산에 따른 방송광고혼잡현상을 해소하여 광고기능을 회복할 수 있고, 방송프로그램제작의 혁신을 가져올 수 있으며, 전세계적으로 실시되는 일반적인 운영방식이다 등을 논거로 하는 ‘긍정적 견해’와 시청자주권을 침해하며, 시청자경쟁을 유발하여 방송의 선정성과 폭력성을 심화시키고, 방송주파수의 공공성 및 공정성에 반한다 등을 논거로 하는 ‘부정적 견해’의 대립이 그것이다.

그러나 방송법시행령의 제정에 있어서는 지상파방송의 중간광고도입에 대한 시민단체 등의 강력한 반대여론에 밀리어 중간광고허용은 실현되지 못하였다. 다시 말해서, 현행의 방송법시행령은 제한적으로 종합유선방송 및 위성방송의 ‘광고총량제’는 도입하였으나, 지상파방송의 ‘중간광고’는 종전과 같이 금지하고 있는 상황이다.

II. 主要 國家의 放送廣告時間規制

1. 유럽

유럽의 경우에는 각 국가들이 종래 채택하고 있던 시장독점적인 방송사업허가제의 폐지를 통한 지상파방송부분을 전면 개방하고, 유럽공동체 전

109) 문화관광부, “방송법시행령(안) 쟁점과 토론”, 방송법시행령(안)공청회 자료집(2000.2.14), 9면; 강대인, “방송법시행령관련 주요 쟁점사항”, 방송법시행령안 제2차 공청회 발제문, 방송위원회(2000.2.24), 23면.

지역의 방송서비스설비와 그 이용의 촉진을 도모하며, 전파월경에 대한 공동대응책을 마련한다는 노력의 일환으로 1989년 5월 5일 ‘국경을 초월하는 TV에 관한 유럽협약’(European Convention on Transfrontier Television)을 채택함과 동시에 1989년 10월 3일 ‘국경없는 텔레비전’지침(Television Without Frontiers’ Directive)을 제정하였다.¹¹⁰⁾ 이러한 유럽연합의 공통방송규범에 의하여 유럽 각국의 방송광고시간 및 횟수의 규제형태는 유사한 모습을 보이고 있다.

유럽연합의 협약 및 지침은 방송광고와 방송프로그램은 구분되어야 한다는 것, 잠재의식광고는 금지된다는 것, 간접광고는 허용되지 않는다는 것을 선언하고(협약 제13조, 지침 제10조), 담배 등의 광고를 금지하며(협약 제15조, 지침 제13조), 방송광고시간은 1일 방송시간의 20% 상한선 제한을 준수한다면 자유롭게 방송광고를 할 수 있고(협약 제12조, 지침 제18조), 중간광고는 방송프로그램의 일관성을 해치지 않고 작가의 권리를 해치지 않는 범위 내에서 허용하고 있다(협약 제14조, 지침 제11조). 다만, 지상파방송에 대하여는 각 국가마다 시청자의 보호차원에서 엄격한 규제를 적용하고 있다.¹¹¹⁾

프랑스의 경우 민영지상파방송은 1일 평균 방송시간당 9분, 매시간 8분¹¹²⁾을 초과할 수 없도록 규제하고 있다. 그리고 중간광고는 뉴스방송프로그램 도중의 경우를 제외하고는 제한적으로 허용하고 있다.

또한 영국의 경우 공영방송인 BBC는 방송광고를 금지하고 있으며, 민영지상파방송은 1일 평균 방송시간당 7분 또는 9분, 매시간 12분을 초과할 수 없도록 규제하고 있다. 그리고 중간광고는 30분이 안되는 뉴스, 다큐멘터리, 어린이프로그램들을 제외하고는 방송프로그램의 일관성과 가치

110) ‘국경없는 텔레비전’지침은 1997년 6월 3일에 개정되었다. 이러한 협약과 지침의 전문내용은 <김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원(1998.7), 125~156면>을 참조.

111) 김민기, “광고에 관한 한 우리는 아직도 19세기”, 방송문화 통권 제227호, 한국방송협회(2000.5), 8면.

112) 종래의 프랑스방송법은 매시간 12분을 초과할 수 없도록 규정하고 있었으나, 1999년 개정을 통하여 8분으로 단축하였다(황근, “새 방송위원회의 정책과제와 방향”, 종합유선방송위원회 제8차 정책세미나 : 2000년 새 방송위원회의 역할과 정책방향, 종합유선방송위원회(2000.1.27), 27면).

를 훼손하지 않는 한, 일반적으로 허용하고 있다. 다만, 광고코드를 통한 특정 방송프로그램내의 중간광고규제 및 영화방송시의 중간광고규제 등이 존재하고 있다.

2. 日 本

일본은 공영방송인 NHK의 방송광고를 금지하고 있으며(방송법 제46조제1항), 민영방송의 경우 방송광고와 방송프로그램의 식별, 학교용 교육 프로그램에의 학교교육에 방해되는 방송광고의 금지를 규정하고 있다(방송법 제51조의2, 제52조의2). 그러나 방송광고시간의 허용범위에 대한 일반적인 제한규정은 존재하지 않는다. 다만, 일본민간방송연맹이 제정한 방송기준에 의하여 주간의 방송광고총량은 총방송시간 18%이내의 자율적인 제한이 가해지고 있다(일본민간방송연맹방송기준 제139조).¹¹³⁾

3. 美 國

미국은 공영방송의 경우 광고목적의 사람에게 설비를 제공하지 못하도록 규정함으로써 공영방송의 방송광고를 금지하고 있으며(1934년 통신법 제399조의b), 상업방송의 경우 아동대상프로그램에의 방송광고 시간량제한과 담배 등의 방송광고를 규제하고 있다(FCC규칙 73.670, 73.4055, 73.4250). 그러나 일본과 동일하게 방송광고시간의 허용범위에 대한 일반적인 제한규정은 존재하지 않는다.

Ⅲ. 中間廣告의 許容性論議와 改善方案

1. 序 說

우리 나라에서는 1974년 방송법시행령의 개정을 통하여 지상파방송의

113) '일본민간방송연맹방송기준'의 전문내용은 <한국방송광고공사(편), 일본의 방송광고, 한국방송광고공사(1998.8), 498~510면; 多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談會(編), 放送多チャンネル時代 : 視聴者中心の放送に向けて, 日刊工業新聞社(1997.2), 90~101頁>을 참조.

중간광고가 폐지된 이후, 방송사를 포함한 방송계로부터 중간광고의 허용 요구가 계속적으로 제기되어 왔다. 예컨대, 1994년 KBS 1TV의 광고폐지론이 거론되던 당시, 광고주협회를 비롯한 관련업계는 방송광고활동을 저해하는 규제나 법의 완화 내지 철폐를 주장하면서 중간광고의 부활을 강력히 요구하였다. 이러한 사회적 분위기를 반영, 1995년에는 그 당시 공보처가 주도한 ‘선진방송5개년계획(안)’을 통하여 중간광고의 부활이 건의되기도 하였다.¹¹⁴⁾

1997년에는 그 당시 오인환 공보처장관이 ‘97 한국광고대회’의 축사를 통하여 1998년부터 중간광고를 단계적으로 허용하는 방안을 검토하겠다는 내용을 발표함으로써 중간광고의 허용논의가 본격화되었다.¹¹⁵⁾

그후, 1998년 1월 한국광고단체연합회, 한국광고주협회, 한국광고업협회, 한국방송협회 등의 4개 광고관련단체가 그 당시의 공보처와 한국방송광고공사에 ‘방송광고 중간CM허용에 관한 건의문’을 제출함으로써 공식적인 중간광고의 허용요청이 이루어졌고, 1999년 5월 박지원 문화관광부 장관은 서울에서 개최된 ‘제46차 세계광고주대회’ 환영만찬에서 광고산업의 활력을 불어넣기 위하여 앞으로 사회적인 합의도출을 통하여 방송광고사전심의제를 폐지함과 동시에 TV중간광고를 허용하도록 노력하겠다는 취지를 선언하였다.

이러한 방송환경변화와 더불어 2000년 2월의 방송법시행령(안)은 지상파방송에 대하여 제한적으로 중간광고를 허용하였다. 그러나 입법과정에서 시민단체들의 격렬한 반대에 부딪쳐 제도화되지 못하였음은 전술한 바와 같다.

방송법시행령이 제정된 현 상황하에서도 지상파방송의 중간광고 허용문제는 여전히 방송법상의 주요쟁점으로 남아 있다. 방송계는 지금도 중간광고의 허용을 요구하고 있으며, 시민단체 등의 입장도 기본적으로 방송광고의 시간운영방법으로서의 중간광고를 반대하는 것이 아니라 방송광고의 ‘공공성’ 차원에서 방송사·광고주 등의 자율의지 부족에 기인한 방송의 상

114) 공보처, 선진방송 5개년계획(안) -1995년~1999년-, 공보처(1995.7), 42면.

115) 임동욱, “중간광고 허용은 시청자 주권의 심대한 침해”, 세미나자료 : TV 중간광고 허용, 어떻게 볼 것인가, 한국언론학회·한국방송학회(2000.2.21), 11면.

업화·저질화에 대한 우려에 바탕을 두고 있고, 또한 오늘날 방송의 다매체·다채널화 및 개방화에 발맞추어 방송광고의 공공성과 시장기능의 조화도 강력하게 요구되고 있기 때문이다.

2. 地上波放送에 대한 中間廣告許容의 贊反論

지상파방송에 대한 중간광고허용의 정당성은 존재하는가? 정당성이 존재한다면, 그 대안은 무엇인가? 이를 규명하기 위한 선결문제로서 중간광고허용에 대한 찬반론을 살펴볼 필요가 있다.

(1) 中間廣告許容論

중간광고의 허용을 주장하는 입장은 다음과 같은 논거에 입각하고 있다.¹¹⁶⁾

첫째, 중간광고의 도입으로 방송프로그램의 질을 높이기 위한 안정적인 재원을 마련할 수 있다. 방송프로그램의 제작을 위해서는 운영자금이 필요한데, 운영자금의 원활한 조달이 없으면 수준미달의 방송프로그램을 제작할 수밖에 없다는 것이다. 따라서 시청자들의 높아져 가는 수준을 고려할 때에 양질의 방송프로그램을 제작하기 위해서는 안정적인 재원의 공급이 필요하고, 이것은 또한 시청자를 위한 좋은 방송프로그램을 제작하기 위한 선결조건이라는 것이다.

둘째, 방송광고기능의 회복을 도모할 수 있다. 현재 지상파방송에 있어서 공익광고를 제외한 방송광고시간은 방송프로그램시간의 10/100이내로 제한을 받고 있어서 1시간 방송프로그램의 경우 방송광고시간 6분(15초광고 24건)으로 방송프로그램 전후 각 3분씩 12건이 방송되고 있으며(방송법 제59조제1항제1호가목), 토막광고는 3분(8건)으로 각 1분30초씩 4건이(동법 제59조제1항제1호다목), 자막광고는 1분으로 각 10초씩 6회가(동법 제59조제1항제1호라목) 방송되고 있다. 이와 같이 1시간 방송프로

116) 김상훈, “TV중간광고 도입 및 시행의 바람직한 방향에 관한 고찰”, 세미나자료 : TV 중간광고 허용, 어떻게 볼 것인가, 한국언론학회·한국방송학회(2000.2.21), 2~4면; 민병호, “최소한의 법적 규제에 업계 자율규제 신뢰 보여야”, 광고정보 11, 한국방송광고공사 광고연구소 홍보출판부(1999.11), 26~27면.

그램을 방송함에 있어서 1회에 10분이상 28건이상의 방송광고가 행해지고 있는 것이다. 이러한 광고군집현상은 시청자의 인내를 강요하고, 시청자의 재평현상(채널 돌리기)을 심화시켜 새로운 정보의 창출, 소비자교육, 사회마케팅의 수단이라는 방송광고의 본래적 기능과 역할을 상실시키고 있다는 것이다. 따라서 방송광고의 제기능을 회복하는 차원에서 중간광고의 허용이 필요하다는 것이다. 또한 중간광고를 허용하면 광고군집현상, 즉 수십편의 광고가 계속적으로 방송되는 블록현상이 없어지기 때문에, 효과적인 광고기획 및 광고집행이 가능하여 광고효과의 제고를 위한 불필요한 광고비의 과다지출을 방지할 수 있는 긍정적인 효과가 있다는 것이다.

셋째, 중간광고의 도입은 방송프로그램 제작의 혁신을 가져올 수 있다. 현행의 방송프로그램은 '통'으로 구성되어 있으나, 중간광고가 도입되면 섹션화된 구성으로 전환되게 되어 치밀한 방송프로그램의 구성을 도모할 수 있다는 것이다. 따라서 중간광고의 도입은 연출자나 작가의 창작의 자유를 위축시키고, 방송프로그램의 질을 저하시키기 보다는 오히려 방송프로그램 구성의 탄탄함을 추구할 수 있다는 것이다.

넷째, 시청자들의 효율적인 방송시청을 도모할 수 있다. 시청자가 방송에 집중할 수 있는 최적의 시간이 30분 전후임을 고려할 때에 중간광고의 도입은 시청자의 생체리듬에 맞는, 즉 시청자들이 효과적으로 방송프로그램을 즐길 수 있는 기회를 제공하게 된다는 것이다.

다섯째, 중간광고는 전세계적으로 실시되고 있는 방송광고의 일반적인 운영방식이다. 또한 외국의 입장에서 우리나라의 중간광고 금지는 정부규제의 하나로 인식하고 있기 때문에, 세계적인 방송의 개방화·국제화 및 규제완화의 추세에 비추어 중간광고의 도입이 필요하다는 것이다.

여섯째, 방송의 다매체·다채널시대에 대처하여 중간광고의 도입이 필요하다. 오늘날 디지털위성방송 등의 뉴미디어 등장과 더불어 중간광고를 허용하는 수백 개의 외국 채널이 제공되고 있는 현 시점에서 우리만이 중간광고를 금지하는 것은 국제방송질서의 흐름에 역행하고 있다는 것이다.

(2) 中間廣告禁止論

중간광고의 금지를 주장하는 입장은 한정된 전파자원을 사용하고 있는

지상파방송의 경우 사회적 재화의 성격이 강하므로 시장화·상업화 보다는 공익성이 우선되어야 하고, 지상파방송의 광고 또한 제한된 지상파방송자원을 사용한다는 점에서 사회적·공익적 성격이 강조되어야 한다는 사실을 강조하고 있다. 그러한 논거를 정리하면, 다음과 같다.¹¹⁷⁾

첫째, 중간광고의 금지는 시청자주권의 그린벨트이다. 중간광고는 전파 소유권을 가진 국민의 시청권을 심대하게 침해하는 것이기 때문에, 이를 도입하기 위해서는 국민의 합의가 필요하다. 그러나 각종 여론조사의 결과에 따르면, 시청자들은 중간광고의 허용을 반대한다는 것이다. 따라서 중간광고허용의 주장은 방송사업자와 광고주의 이익만을 대변한 것일 뿐, 시청자의 이익을 대변하는 것은 아니라는 것이다. 이러한 관점에서 중간광고의 금지는 시청자주권을 지키는 마지막 그린벨트라는 것이다.

둘째, 방송광고에 대한 방송프로그램의 종속화를 가속화시킨다. 중간광고가 도입되면, 방송작가와 제작자들은 방송프로그램을 제작함에 있어서 중간광고를 고려하게 될 것인 바, 이 경우 광고의 효과를 극대화하기 위하여 방송프로그램의 최절정이 시작되는 부분에 중간광고를 삽입할 가능성이 높아서 방송프로그램의 종속화가 심화된다는 것이다. 또한 중간광고가 도입되면, 방송시간이 긴 경우 몇 차례의 중간광고의 삽입을 위하여 방송프로그램의 줄거리를 바꿀 위험성이 많은 바, 이것은 결국 방송광고에 방송프로그램이 종속되는 결과를 초래한다는 것이다.

셋째, 방송광고주의 영향력이 강화되어 방송프로그램의 저질화와 상업화가 발생한다. 중간광고가 도입되면, 광고주의 영향력이 강화되어 시청률위주의 방송프로그램편성이 증대할 것인 바, 이것은 선정적이고, 폭력적이며, 흥미위주의 방송프로그램을 확산시키게 될 것이라는 것이다.

넷째, 방송사는 지금도 막대한 이익을 남기고 있다. 지상파방송사인 KBS, MBC, SBS의 광고수입을 살펴보면, 지금도 막대한 이익을 남기고 있는데, 굳이 중간광고를 허용할 필요가 없다는 것이다. 또한 대기업이 주요시간대의 방송광고를 독점하고 있는 현 상황에서 중간광고의 허용은 대기업의 광고독점현상을 심화시킬 가능성이 높다는 것이다.

117) 임동욱, 전계논문, 13~16면.

3. 小 結

이상에서 살펴본 지상파방송의 중간광고허용에 대한 찬반론은 일면 타당성을 가지고 있다. 그러나 방송광고는 공익성 뿐만 아니라 산업성을 동시에 가진 존재라는 사실을 부정할 수는 없다.

현행 방송법구조하에서 KBS1을 제외한 지상파방송이 방송광고수입에 의존하고 있는 현 상황을 고려할 때에 방송광고에 대한 새로운 인식의 전환이 필요하다. 또한 방송의 개방화 및 국제화에 대응한 지상파방송의 위상, 즉 국경없는 무한경쟁시대에 방송주권수호를 위한 최후의 보루이면서 동시에 국민통합을 도모하는 매체라는 사실을 고려하여야 한다. 그리고 현행 방송법상 방송주파수가 공공의 재산이라는 관점에서 방송사 광고수입의 일정부분을 방송발전기금으로 환원되고 있으며, 방송광고의 요금책정에 있어서도 광고료가 시청률에 연동되는 것이 아니라 시간대판매가 이루어지고 있다는 사실도 고려할 필요가 있다.

이러한 관점에서 중간광고를 방송프로그램의 단절이 아니라 하나의 구성요체로 이해하면서 중간광고의 허용을 반대하는 사람들이 우려하는 역기능의 최소화방안을 함께 강구할 수 있다면, 지상파방송에 대한 중간광고의 단계적이고, 제한적인 허용은 바람직하다고 생각한다. 이 경우, 전술한 유럽연합의 협약 및 지침은 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 그 내용은 다음과 같다.¹¹⁸⁾

“제11조 제1항 : 방송광고와 TV쇼핑 토막광고는 방송프로그램과 방송프로그램 사이에 삽입한다. 다만, 제2항 내지 제5항의 조건이 충족되었을 때에는 방송프로그램의 자연스러운 중단부분과 지속시간, 특성을 고려하여 방송프로그램의 완성도와 가치 및 권리소유자의 권리를 침해하지 않는 방식으로 방송광고와 TV쇼핑 토막광고를 방송프로그램 중간에 삽입할 수 있다.

제11조 제2항 : 서로 독립된 부분으로 구성된 방송프로그램이나 휴식시간이 있는 스포츠프로그램 및 이와 유사하게 구성된 행사나 공연 프로그램에서 방송광고와 TV쇼핑 토막광고는 오직 이 부분들 사이나 휴식시간 중에만 삽입될 수 있다.

118) 유럽연합의 협약 제14조와 지침 제11조는 동일한 내용을 규정하고 있기 때문에, 지침의 내용을 소개하기로 한다.

제11조 제3항 : 시리즈물, 연재물, 가벼운 오락 프로그램, 다큐멘터리 등을 제외한 장편영화나 텔레비전 영화와 같은 시청각 제작물의 방송시간이 45분 이상일 경우, 방송광고와 TV쇼핑 토막광고는 45분마다 1회 삽입될 수 있다. 만약 이와 같은 방송프로그램의 방송시간이 45분의 배수보다 적어도 20분이 초과할 경우, 방송광고와 TV쇼핑 토막광고가 삽입되는 횟수는 늘어날 수 있다.

제11조 제4항 : 제2항의 적용을 받지 않는 프로그램에 방송광고나 TV쇼핑 토막광고가 삽입될 경우, 당해 방송프로그램에서의 방송광고가 방영된 후 다음 광고가 방영될 때까지 적어도 20분이 경과해야 한다.

제11조 제5항 : 종교의식을 방송할 경우 방송광고와 TV쇼핑은 금지된다. 뉴스와 시사 프로그램, 다큐멘터리, 종교 프로그램 및 어린이 프로그램의 총방송시간이 30분미만일 경우 방송광고나 TV쇼핑은 금지된다. 만약 이와 같은 프로그램의 방송시간이 30분이상일 때에는 동조의 제1항 내지 제4항의 규정이 적용된다.”

그러나 지상파방송의 중간광고허용에 대한 반대여론이 강력하게 제기되고 있으며, 방송사의 자율규제경험 및 광고제작자의 의식이 미성숙하고, 시청자주권 및 방송의 공익성이라는 차원에서의 국민적 공감대가 미흡한 우리 나라의 현 상황하에서 유럽연합의 협약 및 지침과 동일한 수준의 중간광고를 허용하기는 현실적으로 어렵다고 할 것이다. 이러한 관점에서 최근 발표된 한 논문이 제시하고 있는 방안은 상당한 설득력을 가지고 있다고 생각된다.¹¹⁹⁾ 그러한 내용에 기본적으로 공감하면서 개선방안을 제시하면, 다음과 같다.

첫째, 중간광고의 도입을 방송프로그램별로 단계적으로 도입하여야 한다. 쇼 및 오락, 공식행사 및 대형이벤트 등의 방송프로그램에 우선적으로 실시하고, 뉴스보도, 어린이 및 교육프로그램 등은 추후 실시를 고려한다.

둘째, KBS1의 중간광고는 금지하고, 나머지 지상파방송에만 중간광고를 허용하되, 방송시간 및 횟수는 제한하여야 한다. 이 경우, 방송법시행령 초안에서 언급된 내용이 바람직하다고 생각한다. 즉, 방송프로그램 광고시간은 방송프로그램시간의 100분의 10이내로 제한하되, 중간광고의 횟수와 광고시간은 60분이상 90분미만인 방송프로그램의 경우 1회, 90분이상

119) 김상훈, 전계논문, 7면.

120분미만인 방송프로그램의 경우 2회, 120분이상인 방송프로그램의 경우 3회 이내, 매회 4건 이내로 하면서 매회의 광고시간을 1분이내로 하는 것이다. 물론, 운동경기, 문화·예술행사등 그 중간에 휴식 또는 준비시간이 있는 방송프로그램은 종전과 같이 가능하도록 한다.

셋째, 방송프로그램의 주인공이 출연한 방송광고에 대하여는 중간광고를 금지하여야 한다. 이것은 시청자들에게 방송프로그램과 방송광고의 혼란을 줄 수 있어서 방송프로그램에 삽입하는 중간광고를 금지하는 것이 바람직하다고 생각하기 때문이다.

第4節 放送廣告의 營業獨占과 複數販賣制度

I. 概說

상업방송의 운영은 광고수입에 기반을 두고 있다. 방송사는 방송프로그램을 시청자에게 제공하고, 이들의 주목을 광고주에게 판매하여 재원을 조달하는 것이 원칙이다.

그러나 우리 나라의 방송광고는 일반적으로 광고주가 한국방송광고공사와 직거래하거나 방송광고대행사를 거쳐 판매하는 방식으로 이루어지고 있다.¹²⁰⁾ 광고주가 한국방송광고공사와 직거래하는 경우, 광고주는 방송사에 광고비를 지불하고, 방송사는 광고주에게 방송시간을 판매한다. 한국방송광고공사는 광고시간판매를 대행한 대가로 방송사로부터 수탁수수료를 받게 된다. 반면에, 광고주가 방송광고대행사를 거쳐 방송광고를 판매하는 경우, 방송광고대행사는 한국방송광고공사로부터 대행수수료를 받게 된다. 또한 우리 나라의 방송광고시장은 방송3사인 KBS, MBC, SBS가 전체의 약 92%정도를 차지하고, 지역민방의 방송광고실적은 전체의 10%를 초과하지 않는 전형적인 과점체제를 형성하고 있다. 이러한 방송광고판매체제의 형성은 한국방송광고공사의 영업독점에 기인하고 있다.¹²¹⁾

120) 최양수, “TV프로그램 신디케이션시장 대두에 따른 방송광고판매제도개선에 관한 연구”, 광고연구 제46호(2000년 봄), 한국방송광고공사 광고연구소(2000.3), 207면.

121) 한국방송광고공사의 방송광고영업독점을 도입한 최초의 모태가 되었던 ‘언론기본

한국방송광고공사는 1980년 12월 국가보위입법회의가 언론정화의 차원에서 ‘신문통신등의등록에관한법률’과 ‘방송법’을 통합하여 ‘언론기본법’을 제정함과 동시에 ‘언론기본법’ 제44조를 구체화하는 법률로서 ‘한국방송광고공사법’(법률제3317호)을 제정·공포함에 따라 설립되었다. 그 설립목적은 “공공에 봉사하는 방송광고질서를 정립하고, 방송광고영업의 대행에 의한 방송광고수입의 일부를 재원으로 하여 방송과 문화예술의 진흥사업을 지원하게 함으로써 국민의 건전한 문화생활과 방송문화의 발전 및 방송광고의 진흥에 이바지함”에 있었다(한국방송광고공사법 제1조). 이것은 방송의 ‘공공성’에 바탕으로 두고, 방송의 편성·제작과 방송광고영업의 분리를 통하여 방송사는 공영방송의 바람직한 방향을 추구하도록 하고, 한국방송광고공사는 방송광고영업을 전담하여 공영방송에 부합하는 방송광고를 개발한다는 취지로서 지상파방송만이 존재하던 그 당시에는 나름대로의 설득력을 가지고 있었다. 또한 과거 우리의 상업방송이 방송의 공공성을 도외시한 채, 독과점이라는 유리한 상황을 악용하여 이윤추구에 급급하여 비난의 대상이 되었던 점을 상기할 때에도 공공에 봉사하는 방송광고체제를 정립한다는 방송광고공사의 설립목적은 상당한 명분을 가지고 있었다.¹²²⁾

이러한 관점에서 한국방송광고공사가 지금까지 어느 정도의 긍정적인 역할을 수행한 것도 사실이다.¹²³⁾ 즉, 방송편성과 광고영업의 분리를 통하여

법’이 폐지된 이후에도 구방송법은 언론기본법 제44조를 계승하여 “②광고방송의 시간과 횟수는 대통령령으로 정한다. ③광고방송에 의한 수익은 한국방송광고공사법이 정하는 바에 따라 방송진흥사업 및 문화·예술진흥사업을 위하여 이를 사용할 수 있다”(동법 제25조)고 규정하였고, 구방송광고공사법은 계속적으로 “국내 각 방송국은 공사가 위탁하는 방송광고물외에는 광고방송을 할 수 없다”(동법 제15조)고 규정함과 동시에 광고물을 방송한 방송국은 광고물의 수탁수수료로서 그 광고료의 19/100에 해당하는 금액을 납부하고(동법 제20조제1항, 동법시행령 제7조), 공사는 광고물수탁수수료의 수입금중 정관이 정하는 일정률을 광고주를 대행하여 당해 방송광고물을 공사에 의뢰한 광고회사에 대하여 수수료로서 지급하며(동법 제20조제2항), 공사는 광고수탁수수료의 수입금중 대행수수료와 공사운영경비를 제외한 금액으로 공익자금을 조성한다(동법 제21조의2)고 규정, 방송광고영업의 독점을 유지하게 되었다. 그러나 후술하듯이 한국방송광고공사의 영업독점은 새로운 변화를 맞이하고 있는 실정이다.

122) 이종훈, 한국방송광고공사의 존재논쟁과 향후 대안, 현안분석 제141호, 국회도서관 입법조사분석실(1997.8), 1면.

123) 전환성·강태영, “한국방송광고공사의 위상에 관한 연구”, 방송광고공사의 발전방안, 연세대학교 언론연구소(1997.12), 3~4면.

광고주가 방송편성에 영향을 미칠 수 있는 유착관계를 근절, 방송광고거래 질서를 구축함과 동시에 방송편성의 자율성을 제고하여 방송의 공공성 확보에 기여하였고, 방송광고공사의 일괄적인 광고영업대행을 통한 총거래의 비용감소 및 영업의 ‘규모의 경제’ 효과 등에 따른 방송광고수익의 일정부분을 흡수하여 공익자금으로 환수, 사회에 환원함으로써 방송사의 안정적인 재원조달과 방송광고요금의 안정화를 구축하였으며, 방송광고대행제도상의 대행수수료제도의 정착을 통하여 광고산업의 발전을 지원하였고, ‘공익광고’의 운영을 통하여 방송광고의 공공성을 높여 사회교육에 이바지하였으며, 광고연구소 및 광고교육원 설립 등과 같은 사업추진을 통하여 광고산업의 과학화와 전문화를 도모함에 기여한 점 등이 그것이다.

이와 관련하여 방송위원회가 1994년 ‘공영방송발전연구위원회’를 통하여 발표한 보고서도 “방송광고공사가 방송광고영업을 대행하여 광고주가 방송사의 방송편성에의 영향력을 배제하여 방송의 공공성에 기여한 점, 방송광고의 매출액 신장을 위한 노력을 통하여 난시청지역의 해소 등에 기여한 점, 과도한 상업주의를 배제하여 방송광고의 공공성을 제고한 점, 방송광고수익의 공익화에 기여한 점” 등을 한국방송광고공사의 긍정적인 역할로 평가하고 있다.¹²⁴⁾

그러나 1990년대 중반이후 종합유선방송의 도입, 지역민방의 허가, 국내 유일의 실질적인 독립방송사인 인천방송의 설립, 뉴미디어로서의 위성방송의 도입 등과 같은 방송의 다매체·다채널화, 더 나아가 방송의 개방화·국제화라는 방송환경의 변화가 발생하였다. 그리고 방송의 산업적인 측면에 비추어 한국방송광고공사의 방송광고영업독점은 그 운영상 방송광고시장의 자율성과 경쟁을 지나치게 제한하여 많은 부작용을 초래하고 있다는 비판에 직면하게 되었다. 즉, 방송광고대행사의 자격을 임의로 제한하여 자유경쟁을 제한함으로써 그룹계열의 대형 방송광고대행사를 비호한다는 지적과 동시에 강압적 거래 및 끼워팔기 등의 불공정거래를 초래하고 있다는 비판 등이 그것이다.¹²⁵⁾

124) 신상근, “공공성과 시장논리 줄다리기”, 방송과 시청자 통권 제107호, 방송위원회(1998.4), 13면.

125) 김희진, “방송광고의 현안과 과제 -광고산업과 한국방송공사의 변혁을 중심으로”, 방송연구 1998 여름호(제17권제1호/통권 46호), 방송위원회(1998.7), 111면.

이러한 방송환경의 변화와 방송광고영업제도의 비판에 따른 한국방송광고공사의 방송광고영업독점에 대한 제도개선논의는 통합방송법 제정과정에서도 치열하게 전개되었으나, 통합방송법의 원활한 통과를 위하여 방송개혁에 필요한 최소한의 부분만 통합방송법에 반영하고, 전반적인 제도개선은 향후의 광고공사법 대체입법을 통하여 추진하기로 합의가 성립되게 되었다.

이에 따라 1999년 12월 통합방송법이 제정됨과 동시에 한국방송광고공사법이 개정되었으며, 2000년 3월 통합방송법과 방송광고공사법의 각 시행령이 새롭게 제정되었다. 방송법은 “지상파방송사업자는 국가 또는 지방자치단체의 방송광고물, 지상파방송사업자의 자체 행사 또는 그 사업을 소개하는 방송광고물, 기타 공익을 목적으로 하는 방송광고물중 문화관광부장관이 고시하는 방송광고물을 제외하고는(동법시행령 제59조제4항) 한국방송광고공사 또는 방송광고판매대행을 위하여 설립된 주식회사로서 한국방송광고공사가 출자한 회사(동법시행령 제59조제3항)가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없다”고 규정함(동법 제73조제5항)과 동시에 종래 한국방송광고공사가 조성·관리·운영하던 공익자금을 방송발전기금으로 전환하여 방송위원회가 운용하되, 기금징수¹²⁶⁾ 및 기금관리를 한국방송광고공사에게 위탁하도록 규정하고 있다(동법 제36조 내지 제40조, 동법시행령 제22조 내지 제24조). 이것은 한국방송광고공사의 방송광고영업 독점해체와 방송광고영업체제에의 경쟁도입을 위한 사전 조치로 평가할 수 있다.

이러한 조치의 후속조치로서 우리 정부는 방송법의 취지를 반영하고, 지상파방송의 방송광고판매대행에 관한 기본법률을 제정하기 위한 노력을 경주하고 있다. 방송광고판매의 효율성을 제고하고, 방송광고시장의 활성화를 도모하며, 더 나아가 방송의 공공성 및 공익성과 조화를 이루어 방송과 방송광고문화의 발전에 이바지할 수 있도록 현행 한국방송광고공사법을 폐

126) 기금의 징수와 관련하여 방송법 제37조제6항은 한국방송광고공사 또는 대통령령이 정하는 방송광고판매대행사에게 위탁할 수 있도록 규정하고 있으나, 방송법시행령 제23조는 법제37조제6항의 규정에 의한 기금징수를 한국방송광고공사에 위탁한다고 규정하여 ‘한국방송광고공사’로 특정하고 있음에 주의하여야 한다.

지함과 동시에 한국방송광고공사에 관한 사항 및 방송광고판매대행사의 설립 등에 관한 사항을 규정하는 ‘방송광고판매대행등에관한법률’의 제정이 그것이다. 동 법률안은 2000년 8월 입법예고되어 있는 상황이며, 금년 중 국회를 통과하여 내년 중 그 시행을 목표로 하고 있다.

이와 더불어 신설 방송광고판매대행사에의 진입 및 출자제한, 공민영 방송광고판매대행사 상호간의 역무분장 및 방송사의 선택권 등에 대하여 다양한 의견이 제기되고 있는 상황이다.

II. 主要 國家의 放送廣告販賣代行制度

‘방송광고판매대행사업’란 방송사업자로부터 방송광고의 판매를 위탁받아 광고주 또는 방송광고대행사에게 판매하는 사업을 말한다(방송광고판매대행등에관한법률안 제2조제1호). 이러한 개념에 입각할 때에 ‘방송광고판매대행사’란 방송광고의 판매를 위탁받아 광고주 또는 방송광고대행사에게 판매하는 회사를 말한다고 정의할 수 있다.¹²⁷⁾ 이것은 일반적으로 국내외 언론학 내지 방송학에서 ‘미디어렙’(Media Representative)이라고 불리고 있다.

이러한 방송광고판매대행사(미디어렙)의 역사를 살펴보면, 미국의 경우 1888년 Emmanuel Kats가 뉴욕에 Special Advertising Agency를 설립하여 1930년 라디오광고의 판매대행을 시작하면서 본격화되었고, 유럽의 경우 1928년 프랑스의 IP사가 미디어렙 업무를 최초로 개시하면서 체계적으로 발전하였다. 그러나 미디어렙은 방송사업이 네트워크 중심으로 이루어지는 미국 보다는 방송제작과 방송광고영업이 분리되어 시행되고 있는 유럽에서 체계적으로 발전한 제도라고 할 수 있다.¹²⁸⁾

127) 방송광고판매대행등에관한법률안은 ‘방송광고판매대행사업자’(방송광고판매자)를 “방송법 규정에 의한 지상파방송사업자의 방송광고판매대행사업을 행하기 위하여 이 법에 의하여 허가를 받은 자”로, ‘방송광고대행사업자’(방송광고대행사)를 “광고주로부터 방송광고에 관한 사항을 위탁받아 방송광고판매자에게 방송광고물을 의뢰하는 사업자”로 정의하고 있다(동법률안 제2조 제2호 및 제3호).

128) 한국방송광고공사(편), 해외미디어렙벤처마킹 기초자료, 한국방송광고공사(1998.11), 7면.

방송광고판매대행사(미디어렙)의 형태는 판매매체의 종류에 따라 동종매체만 취급하는 형태와 이종매체를 복합적으로 취급하는 형태로 구분된다. 전자의 경우로는 ‘TV방송광고’만을 취급하는 독일의 ARD Werbung와 프랑스의 France Espace를, 후자의 경우로는 TV·라디오·케이블·잡지 등을 복합적으로 취급하는 다국적 회사인 프랑스의 IP 등을 예시할 수 있다. 또한 매체사와의 관계에 따라 모회사 매체만을 취급하는 자회사 형태(독일 ARD의 자회사 ADR Werbung, 프랑스 France2·France3의 자회사 France Espace), 모회사 매체와 타매체를 복합적으로 취급하는 자회사 형태(영국 Carton TV의 자회사 Carton), 매체사와 관계없는 독립사 형태(영국 TSMS, Laser) 등이 존재한다. 그리고 매체사의 설립자본과 운영주체의 성격에 따라 공영미디어렙, 민영미디어렙, 국영미디어렙으로 구분된다. 공영미디어렙은 공영매체사 자회사 형식의 미디어렙을, 민영미디어렙은 민영방송사 자회사 형식이거나 독립된 미디어렙을, 국영미디어렙은 국가에서 운영하는 미디어렙을 말한다.¹²⁹⁾ 이러한 분류법에 따르면, 한국방송광고공사는 공영미디어렙이라기 보다는 국영미디어렙에 가까운 형태라고 할 수 있다.

이러한 방송광고판매대행제도의 도입이유는 방송의 편성·제작과 광고영업을 분리시켜 방송사운영의 전문화·효율화를 도모하여 방송경영의 합리화와 수익성을 제고할 수 있고, 광고주와 매체구매회사에 과학적인 매체자료를 제공함으로써 광고주 유치에 용이하다는 장점이 있기 때문이다. 이하, 주요 국가의 방송광고판매대행제도를 간략하게 소개하면, 다음과 같다.

1. 프랑스

프랑스는 프랑스방송협회(ORTF)가 1969년에 설립한 프랑스방송광고공사(RFP)에 의하여 상업광고의 판매, 심의, 관리를 행하였다. 그러나 프랑스광고공사의 방송광고독점에 따른 문제점이 발생하게 되었고, 이에

129) 서범석, “방송광고 미디어렙 제도”, 한국언론학회·한국광고학회 공동 특별세미나: 방송광고의 환경변화와 과제, 한국언론학회·한국광고학회(2000.7.28), 11~12면.

1974년 공영방송사와 공동출자하여 프랑스방송광고공사를 지주회사로 하는 3개의 미디어렙이 신설되게 되었다. 프랑스방송광고공사는 3개의 미디어렙에 대한 경영지도·승인·심의·정책조정 등의 권한을, 방송사들은 신설미디어렙의 사장임명권, 영업권 및 경영참여권 등을 행사하였다.

1982년에는 신설 민영방송이 프랑스방송광고공사와의 공동미디어렙을 거부하고, 독자적인 민영미디어렙을 설립하게 되었다.

이러한 과정을 거쳐 현재 프랑스의 방송광고시장은 공영 4개, 민영 3개의 채널을 이용하는 공민영미디어렙의 경쟁구도로 정립되게 되었다. 예컨대, 공영방송 F2, F3는 자회사인 FTV Publicite가, ARTE, La Cinquième은 IPN이 담당하고 있다. 또한 상업방송 TF1은 자회사인 TF1 Publicite가, M6는 M6 Regie가, Canal Plus는 Canal Plus Regie가 담당하고 있다.

2. 英 國

영국의 공영방송인 BBC1, BBC2는 수신료를 받는 대신에 방송광고를 하지 않는다. 그러나 공영방송인 Ch4, S4C, BBC Worldwide Service Television 등은 상업방송광고를 실시하고 있다. 또한 Ch3(ITV)는 지역상업방송으로서 방송광고를 실시하고 있다.¹³⁰⁾

이러한 상업방송광고의 미디어렙 운영상황을 살펴보면, Ch3, S4C, BBC Worldwide Service Television의 경우 민영미디어렙인 TSMS, Laser, Carlton, ITSI 등이 담당하고 있다. 특히, 영국의 주요 미디어렙은 영국의 3대 미디어그룹의 소유라는 특징을 가지고 있다.

3. 日 本

일본은 민영방송의 경우 대부분 방송사가 직접 방송광고를 판매하는 구조를 채택하고 있다. 이러한 관점에서 순수한 미디어렙은 존재하지 않지만, 대형 광고회사들이 사실상의 미디어렙의 기능을 수행하고 있다고 할 수 있다.

130) 영국의 방송광고체제에 대한 자세한 내용은 <이중훈, 전계서, 18~21면>을 참조.

4. 美 國

미국의 방송광고는 네트워크방송광고, 전국토막광고, 지역광고 등으로 이루어지고 있다. 이들의 방송광고영업상황을 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 네트워크 방송광고는 네트워크가 제공하는 방송프로그램과 함께 방송되는 광고로서, 200개 이상의 방송국을 통하여 동시에 방송광고가 실시되고 있으며, 방송광고판매는 네트워크 자체의 방송광고영업조직을 통하여 이루어지고 있다.

둘째, 전국토막광고는 전국에 산재한 독립방송국들의 방송광고시간이나 네트워크를 통하여 네트워크 계열방송국에 주어지는 토막광고 또는 신디케이트 토막광고를 결합하여 실시되든지 광역지역을 대상으로 실시되는 방송광고로서, 민영미디어랩에 의하여 판매되고 있다.

셋째, 지역광고는 특정지역 방송국의 가시청권역만을 대상으로 실시되는 방송광고로서, 방송국 독자적으로 영업활동을 하거나 지역의 민영미디어랩을 통하여 이루어지고 있다.

이러한 관점에서 미국의 미디어랩제도는 방송국 가시청권역내에서 방송국이 자체적으로 판매하는 지역광고와 네트워크가 직접 판매하는 네트워크의 방송광고를 제외하고는 가시청권역 밖의 전국 광고주를 대상으로 하는 전국방송광고와 일부지역을 대상으로 하는 방송광구의 판매를 민영미디어랩이 담당하는 구조를 채택하고 있다고 할 수 있다. 특히, 미국의 미디어랩은 철저하게 시장경쟁원리에 입각한 판매활동을 하고 있다는 특징을 가지고 있다.

Ⅲ. 放送廣告營業制度改革과 放送廣告公社法代替立法

1. 放送의 公共性和 放送廣告營業獨占의 解體

방송광고는 다른 매체의 광고와는 달리 공공성을 유난히 강조하고 있다. 그 주된 이유는 방송이 전파라는 희소성을 가진 공공소유의 자원을 이용한다는 점과 방송매체의 특성상 방송의 영향력이 다른 매체 보다는 강력하다

는 점에 기초하고 있는 전통적인 방송규제근거에 바탕을 두고 있기 때문이다. 그러나 오늘날 방송환경변화에 적응하기 위해서는 방송광고의 ‘사회적 규제’(Social Regulation)와 ‘경제적 규제’(Economic Regulation)는 구분이 필요한 시점이라고 할 것이다.¹³¹⁾

한국방송광고공사의 방송광고영업독점이 지금까지 인정되어온 존재가치는 방송광고의 ‘공공성’ 확보에 있었다. 이러한 제도의 도입초기에는 지상파방송만이 운영되었고, 지상파상업방송이 독과점 운영체제하에서 이윤추구에 급급했던 그 당시의 방송환경을 고려한다면, 상당한 설득력이 있었음은 전술한 바와 같다. 특히, 한국방송광고공사의 방송광고영업독점제도를 통하여 광고주의 영향력으로부터 방송의 공공성을 확보할 수 있었고, 광고주 유치를 위한 방송프로그램의 저질 상업화를 방지할 수 있었으며, 방송사의 안정적인 재원확보를 가능하게 하여 방송의 다양성을 보호할 수 있었다는 주장은 일면 그 타당성이 인정된다.

그러나 한국방송광고공사의 설립배경, 운영상의 문제점, 방송환경의 변화 등을 고려한다면, 이상의 논리는 그 설득력을 상실하고 있다. 이것은 통합방송법 제정과정에서 제시된 1994년 공영방송발전연구회의 보고서, 1997년 연세대학교 언론연구소의 연구보고서, 그 밖에 다수의 논문에서도 지적되고 있는 바이다.¹³²⁾ 즉, 한국방송광고공사가 언론기본법을 모체로 탄생하여 공익자금을 통한 언론통제의 수단으로 이용되었고, 법제도적인 측면에서 언론기본법의 폐지에도 불구하고 구방송법에 명확한 설립근거 없이 운영되었으며, 광고대행사의 자격을 임의로 제한하여 자유경쟁을 제약함으로써 그룹계열의 대형 방송광고대행사를 비호할 뿐만 아니라 끼워팔기, 강압적 판매 등의 불공정거래의 폐단이 있었고, 방송광고의 과학화에 역행하고 있으며, 방송사의 방송광고영업권을 법에 의하여 독점대행하는 것은 시장경제의 기본원리인 자유경쟁의 원리에 어긋난다는 내용 등이 그것이다.

131) 유승민, “방송광고산업 정부규제의 문제점과 개선방안(II)”, 한국개발연구 제16권 제2호, 한국개발연구원(1994), 58면.

132) 김희진, 전계논문, 114~118면; 이종훈, 전게서, 3~11면; 서범석, 전계논문, 15면; 신상근, 전계논문, 13면.

이러한 배경하에서 시장기능을 우선적으로 신뢰하는 ‘신자유주의론자’의 한국방송광고공사 폐지론과 국가-시장-시민사회의 견제·조화를 추구하는 ‘신공공론자’의 한국방송광고공사의 존치를 전제로 한 국민영미디어렐제도의 도입이 논의되게 되었다. 이와 관련하여 우리 정부는 현재 방송개혁위원회 제1차회의에 따른 신공공론의 입장에서 한국방송광고공사의 존치를 전제로 하는 방송광고영업의 독점제 폐지, 규제완화, 경쟁도입을 주요 내용으로 하는 대체입법을 추진하고 있는 상황이다. 이것은 방송광고영업의 독점제해체를 의미한다.

2. 放送廣告營業의 獨占解體論議와 放送廣告公社法代替立法

한국방송광고공사의 영업독점해체와 관련한 방송광고영업제도의 개선논의는 크게 3가지의 방향에서 진행되었다. 즉, 한국방송광고공사를 폐지하고, 민영미디어렐을 설립하여 방송광고영업의 완전경쟁체제로 나아가는 방안,¹³³⁾ 한국방송광고공사의 독점적 방송영업으로 인한 불공정거래행위 및 언론통제의 폐해, 방송사의 영업권회복, 글로벌스탠다드에 부합되는 방송광고영업제도의 정립 등을 제시하면서 한국방송광고공사에 의한 국영미디어렐을 폐지하고, 공·민영미디어렐의 경쟁체제를 도입하는 방안,¹³⁴⁾ 방송광고제도의 공익성 요구를 중심으로 방송에 대한 자본의 영향력 차단과 완충효과, 요금인상 억제를 통한 물가안정효과, 방송의 다양성 확보 등을 제시하면서 방송광고진흥재단의 설립과 더불어 공영방송은 국영미디어렐인 한국방송광고공사가, 민영방송은 민영미디어렐이 방송광고영업을 대행하되, 민영미디어렐의 일정 지분에 대하여 한국방송광고공사가 참여하는 방안¹³⁵⁾ 등이 그것이다.

이와 관련하여 우리 정부도 다양한 노력을 경주하게 되었다. 그 내용을 살펴보면, 다음과 같다.¹³⁶⁾ 1997년 행정개혁위원회는 방송광고판매에서

133) 한국언론정보학회, 방송광고제도개선방안에 대한 전문가 의견조사, 한국언론정보학회(1998.11), 7~9면.

134) 서범석, 전개논문, 17면 이하.

135) 신태섭, “신공공 원리에 기초한 방송광고 경쟁체제 도입방안”, 세미나자료 : 시청자주권 제고를 위한 방송광고 대체입법, 시청자연대회의(2000.7.25), 4면 이하.

136) 신태섭, 전개논문, 5~6면.

의 경쟁도입을 정부의 개혁과제로 설정하였고, 이를 받아 공정거래위원회는 1998년 2월 한국방송광고공사에 의한 방송광고독점판매는 변화된 방송환경 및 경제환경에서 효율성을 갖기 어렵고, 외국과의 통상마찰에서 주된 표적이 되고 있다는 점에서 ‘외국인투자활성화를 위한 규제개혁’의 일환으로 한국방송광고공사의 독점제도를 폐지하고, 2000년에 자유경쟁체제로 전환할 것을 당시 공보처와 합의하였다.

또한 1998년 2월 대통령직인수위원회도 방송광고제도개선을 포함한 한국방송광고공사법 개정과 2000년부터의 경쟁체제도입을 ‘100대 국정과제’에 포함시켰다. 그리고 1998년 3월 규제개혁위원회는 이를 수용하여 33개 우선 추진과제에 한국방송광고공사의 독점폐지와 경쟁도입을 포함시켰다. 그후, 1998년 8월 기획예산처는 공기업경영혁신의 차원에서 한국방송광고공사의 독점폐지와 2000년도 경쟁도입을 결정하면서 방송사의 직접영업 금지와 미디어랩에 대한 방송사의 출자금지 등이 필요하다는 의견을 제시하였다.

이러한 과정을 거쳐 1998년 12월부터 1999년 2월까지 활동한 방송개혁위원회는 2000년부터 민영미디어랩의 신규 시장진출 허용을 통한 공·민영 복수미디어랩간의 방송광고영업에서의 제한경쟁 도입, 제한적 경쟁에 따른 방송광고의 제한적 시장가격 반영, 공영미디어랩은 공영방송 대행, 민영미디어랩은 민영방송 대행, 2001년 이후 KBS 광고폐지와 MBC 민영화추이를 감안하여 공민영미디어랩의 영업영역구분 폐지 등을 방송광고제도의 개혁방향으로 제시하였다.

방송개혁위원회의 개혁방향은 1999년 12월 방송법 제정에 의하여 구체화되게 되었다. 즉, 방송법 제73조제5항본문은 “지상파방송사업자는 한국방송광고공사 또는 대통령령이 정하는 방송광고판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없다”고 규정, 지상파방송의 광고판매대행을 한국방송광고공사 뿐만 아니라 ‘대통령령으로 정하는 방송광고판매대행사’(신설 미디어랩)도 가능하도록 하고 있다. 다만, 2000년 3월 방송법시행령 제정을 통하여 신설 미디어랩은 ‘한국방송광고공사가 출자한 주식회사’로 한정되고 있다(방송법시행령 제59조제3항).

또한 우리 정부는 최근 한국방송광고공사법을 대체하는 ‘방송광고판매대행등에관한법률’의 제정을 추진하고 있다. 2000년 8월에 입법예고된 동법률안의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 신설 미디어렐에의 진입과 관련하여 문화관광부장관의 허가가 필요하다(동법률안 제6조제1항).

둘째, 신규 미디어렐의 소유제한과 관련하여 누구든지 미디어렐의 주식 또는 지분총수의 30/100을 초과할 수 없고, 대기업·언론사·통신사는 소유가 금지되며, 지상파방송사업자는 5/100이내에서 가능하다(동법률안 제7조제2항 내지 제4항). 또한 한국방송광고공사가 신규 미디어렐의 주식 또는 지분을 소유한 경우에는 주식 또는 지분의 취득일로부터 2년 이내에 모두 해소하여야 한다(동법률안 부칙 제6조).

셋째, 신규 미디어렐의 출자제한과 관련하여 지상파방송사업자는 10/100이내에서 출자·출연가능하고, 외국자본의 출자·출연은 금지한다(동법률안 제9조).

넷째, 미디어렐간의 역부분장과 관련하여 KBS, EBS, MBC는 한국방송광고공사를, 나머지 방송사(SBS 및 지역민방)는 신규 미디어렐에 의한 방송광고판매대행이 곤란하여 방송광고를 판매할 수 없다고 인정되는 경우 한국방송광고공사를 방송광고판매대행사업자(미디어렐)로 하도록 문화관광부장관이 지정할 수 있다(동법률안 제15조).

다섯째, 한국방송광고공사(공영/국영미디어렐)와 관련하여 문화관광부장관이 공사의 업무를 감독하고, 사장을 포함한 임원을 임명한다(동법률안 제23조 및 제25조).

여섯째, 대체입법제정과 관련하여 한국방송광고공사법을 폐지한다(동법률안 부칙 제2조).

IV. 放送廣告公社法代替立法의 改善方案

정부의 ‘방송광고판매대행등에관한법률안’ 입법예고와 더불어 신규 미디어렐의 설립 및 운영, 그리고 경쟁도입방식 등에 관한 다양한 의견이 제기되고 있는 실정이다. 특히, 신규 민영미디어렐에의 진입방식, 공민영미디

어렵의 역무분장 및 방송사의 선택권, 미디어어렵에 대한 방송사의 출자제한 등이 논쟁의 대상이 되고 있다.

첫째, 신규 민영미디어어렵에의 진입방식이다. 이와 관련하여 방송사와의 자유계약에 의한 자유로운 시장진입을 요구하는 입장과 정부의 허가에 의한 시장진입제한을 옹호하는 입장이 대립하고 있다. 우리 정부의 법률안은 후자의 입장을 채택하고 있다. 이에 대하여 전자의 경우 문화관광부장관이 방송광고판매에 대하여 특정 방송광고판매대행사를 지정하는 것은 방송광고제도개선의 기본방향인 방송영업의 독점폐지, 경쟁체제확립 등에 부합되지 못하고, 또한 정부의 적극적인 광고시장에의 개입은 정상적인 광고유통 시스템을 차단하여 방송광고산업을 황폐화시키고, 더 나아가 방송산업의 국제경쟁력을 약화시키는 결과를 초래한다고 반론을 제기하고 있다.¹³⁷⁾

그러나 지상파방송의 공공성, 신설 민영미디어어렵의 태동단계 등을 고려할 때에는 일정한 기간 정부규제는 필요하다고 생각한다.

이러한 관점에서 2년의 한시적인 기간을 설정하여 ‘허가제’로 운영하되, 그 기간의 경과 후에는 ‘등록제’로 완화하는 것이 타당하다고 생각한다.

둘째, 공민영미디어어렵의 역무분장, 방송사의 선택권 등이다. 이와 관련하여 우리 정부의 법률안은 KBS, EBS, MBC의 경우 한국방송광고공사가, 민영방송(SBS 및 지역민방)의 경우 신규 민영미디어어렵이 방송광고영업의 대행을 담당하도록 규정함과 동시에 지상파방송의 출자제한을 규정함으로써 미디어어렵에 대한 방송사의 선택권 등을 배제하고 있다.

그러나 방송의 공익성을 중요시하는 유럽의 경우에도 방송광고판매대행사의 선택권은 전적으로 방송사에 있으며, 일부 유럽국가의 경우 방송사의 필요에 따라 공영방송이 민영미디어어렵을 이용하기도 한다. 또한 방송개혁위원회는 전술한 바와 같이 한시적인 공민영 복수미디어간의 제한적인 경쟁을 도입하되, 일정기간 이후에는 공민영미디어어렵의 영업구분폐지를 제안한 바가 있다.

따라서 공민영미디어어렵간의 한시적인 역무분장은 필요하지만, 최종적으로 공민영미디어어렵간의 영업구분폐지 및 방송사의 선택권이 보장될 수 있

137) 서법석, 전개논문, 20면 이하.

는 방향으로 제도개선이 이루어져야 할 것이다. 이 경우, 과도기적 경쟁체제시스템의 기본개념은 방송광고의 공익사업수행, 정부개입축소, 방송광고영업의 독점해체, 국영미디어렐의 발전적 해체, 방송사별 공정경쟁 등이 가능하도록 구성될 필요가 있다.

이러한 관점에서 1974년의 프랑스 방송광고제도개선모델에 입각하여 제시된 최근 한 논문의 개선방안은 상당한 설득력을 가지고 있다고 생각된다.¹³⁸⁾ 이에 입각하여 개선방안을 제시하면, 다음과 같다. 특히, 이것은 2년간의 한시적인 '과도기적 경쟁체제시스템'을 운영한 이후에 완전경쟁시스템으로 전환하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 과도기적 운영시스템은 방송광고진흥재단을 지주회사로 설립함과 동시에 각 방송사별 3개의 미디어렐을 신설하고, 개별 미디어렐은 경영 및 영업을 독자적으로 수행하며, 현재의 한국방송광고공사의 직원은 개별 미디어렐에서 승계하고, 한국방송광고공사의 사장임명권은 문화관광부장관이, 개별 미디어렐의 사장임명권은 방송사에게 부여하는 형태를 특징으로 하고 있다.

그 구체적인 내용은 첫째, 한국방송광고공사의 발전적 해체를 전제로 사업부분과 영업부분을 구분, 사업부분은 신설되는 방송광고진흥재단이, 영업부분은 신설되는 3개의 미디어렐(KBS미디어렐, MBC미디어렐, SBS미디어렐)이 경영 및 판매를 담당한다. 그리고 EBS·지역민방·종교방송은 자율적으로 개별 미디어렐을 선택한다.

둘째, 방송광고진흥재단의 설립은 한국방송광고공사가 100% 출자하고, 방송광고진흥사업·방송광고정책자문·시청률조사 등의 업무를 수행하도록 하며, 그 수입은 방송광고시스템운영 지원금 및 시청률조사비용으로 사용한다.

셋째, 개별 미디어렐의 설립은 한국방송광고공사가 3개의 미디어렐에 대하여 각 50%씩 출자하고, 3개의 방송사는 개별 미디어렐에 대하여 각 50%씩 출자한다.

138) 서법석, 전계논문, 22~23면.

第4章 結 論

오늘날의 현대사회에 있어서 방송광고는 상품판매를 위한 수단에 머물지 않고, 수신자에게 정보제공의 원천을 이루고 있다. 이러한 방송광고는 다른 언론매체의 광고와 달리 전통적으로 엄격한 법적 규제를 받고 있다. 이것은 방송매체 자체의 특수성과 그에 따른 방송규제논리와 함께 방송광고의 상업성 및 반복성에 대한 규제논리가 가중되고 있기 때문이다.

우리 나라의 방송광고도 종래 전통적인 방송규제의 근거, 즉 전파공물론 또는 공공소유론, 방송주파수의 희소성론, 방송의 사회적 영향론 등에 입각한 방송의 공공성과 공익성 보호를 위한 규제의 필요성에 따라 방송광고의 사전심의, 방송광고시간의 제한, 방송광고의 중간광고금지, 한국방송광고공사의 영업독점 등과 같은 규제가 행해지고 있었다.

그러나 최근 뉴미디어·상업방송의 등장과 함께 방송 및 방송광고의 시장기능회복을 제기하는 주장이 강한 지지를 획득하게 됨에 따라 방송광고규제의 정당성에 대한 재검토 및 방송광고법제의 개선이 요구되고 있는 상황이다. 특히, 방송광고법제개선요구는 통합방송법·동법시행령의 제정 및 최근 정부가 입법예고한 “방송광고판매대행등에관한법률”의 제정과 관련하여 다양하게 제기되고 있다. 예컨대, 방송광고사전심의제도, 방송광고시간운용제도, 방송광고영업제도 등의 개선요구가 그것이다.

이러한 상황하에서 본 보고서는 전술한 바와 같이 방송광고규제의 정당성을 재검토하고, 방송광고법제의 주요 쟁점사항을 분석함과 동시에 법제개선방안을 제시하였다. 이러한 내용들이 국가입법정책에 일조하기를 기대한다.

먼저, 방송광고규제의 정당성에 대한 재검토 내용을 요약·정리하면, 다음과 같다.

일반적으로 상업광고도 헌법이 보장하는 ‘표현의 자유’의 보호대상이 되기 때문에, 방송광고는 ‘상업적 표현’의 광고일지라도 곧바로 규제로 연결되지는 않는다. 방송광고를 규제하기 위해서는 일정한 기본원칙, 즉 방송광고규제가 필요하고도 합리적이어야 한다는 기본원칙에 입각하여야 한다.

이 경우, 방송광고의 표현이 헌법적으로 보호할만한 것이고, 정부가 방송광고규제를 통하여 얻는 이익이 실질적이며, 정부의 방송광고규제가 그 규제를 통하여 얻고자 하는 정부의 이익에 직접적으로 이바지하고, 정부의 방송광고규제가 그 규제를 통하여 얻고자 하는 이익에 비추어 꼭 필요한 정도의 것으로 규제정도가 과도하지 않는다는 조건을 충족하면, 그것은 방송광고규제의 필요성과 합리성이 있다고 이해하여야 한다. 물론, 정부의 방송광고규제의 목적 및 효과가 방송사의 수입을 고갈시킬 정도로 과도하다면, 그것은 방송광고규제의 필요성과 합리성이 인정되지 않는다.

이러한 관점에서 방송광고사전심의, 방송광고시간의 제한 등과 같은 방송광고규제는 방송사의 생존을 위협할 정도로 과도하지 않다면, 그 정당성이 인정된다고 할 것이다.

다음으로, 최근 방송광고제도개혁과 관련하여 제기되고 있는 방송광고법제의 주요 쟁점사항들, 특히 방송광고사전심의제도, 방송광고시간운용제도, 방송광고영업제도에 대한 법적 분석 및 법제개선방안의 제시 내용을 요약·정리하기로 한다. 이에 앞서 본 보고서의 기본방향을 제시하면, 다음과 같다. 방송광고의 규제가 ‘공익’을 위하여 필요하다는 사실은 누구나 공감하고 있지만, 어떠한 방송광고제도를 어떠한 방식으로 규제할 것인가에 대하여는 다양한 의견이 제시되고 있다. 예컨대, 전통적인 공공론, 신자유주의론, 신공공론의 격렬한 대립이 그것이다. 그러나 본 보고서는 통합방송법의 기본취지, 즉 방송의 공공성을 위한 방송광고의 규제는 유지하되, 나머지 시장영역은 시장원리에 맡긴다는 절충적인 입장 하에 방송광고의 공공성과 시장기능의 조화를 도모한다는 기본사고에 입각하기로 한다.

이러한 기본방향에 입각하여 방송광고법제의 주요 쟁점사항에 대한 법제개선방안을 제시하면, 다음과 같다.

첫째, 방송광고사전심의제도의 개선방안이다.

우리 나라의 방송광고심의제도는 통합방송법의 제정과 더불어 방송위원회의 타율적인 사전심의를 인정하면서(방송법 제32조제2항) 민간기구의 심의위탁제도를 도입하고 있다(동법 제103조제2항). 이것은 주요 국가의 방송광고심의제도에 비추어 방송광고의 사전심의제도가 국제적 관행을 벗어난 것으로 보기는 어렵고, 우리 사회의 여건이 아직은 자율심의기구

의한 방송광고심의로 전환하기에는 시기상조이며, 방송광고의 영업권이 한국방송광고공사 등의 방송광고대행사에 있어서 방송광고책임을 방송사에게 부과하기는 어렵다는 이유에 기초하고 있다.

그러나 통합방송법의 기본취지, 즉 방송의 공공성을 위한 방송광고의 규제는 유지하되, 나머지 시장영역은 시장원리에 맡긴다는 절충적인 입장 하에 방송광고의 공공성과 시장기능의 조화를 도모한다는 기본적인 사고에 입각할 때에 방송광고심의제도의 새로운 개선이 필요한 시점이라고 생각한다. 이것은 방송의 다매체·다채널화와 방송의 개방화로 인하여 방송주파수의 한계성과 사회적 영향력이 약화되고 있으며, 방송광고시간 판매제도에의 시장경쟁체제 도입논의가 성숙하고 있는 현 상황하에서 모든 방송프로그램에 대해서는 사후심을 하면서 유독 방송광고에 대해서만 국가기관에 의한 방송광고의 법적 사전심의제도를 존치하는 것은 형평성의 문제가 있는 바, 방송위원회의 방송광고에 대한 사후심의를 존치하되, 자율심의에로의 전환이 요구되고 있기 때문이다. 물론, 이 경우에도 방송위원회의 방송광고에 대한 사후심의권한과 제재조치는 존재하여야 한다.

또한 방송광고심의제도를 전환함에 있어서는 자율화·개방화·국제화에 적합한 방송광고심의제도의 확립, 방송광고의 자율성과 소비자보호의 균형 유지, 선 자율·후 책임이 강조되는 심의제도에로의 전환, 방송광고심의의 일관성 제고 등이 고려되어야 한다.

그렇다면, 방송광고심의제도의 바람직한 대안은 무엇인가? 이것을 규명하기 위해서는 두 측면의 문제에 대한 해답이 요구된다. 그 하나는 방송광고의 사전심의를 규정하고 있는 방송법 제32조제2항의 문제이고, 다른 하나는 민간기구에의 심의위탁제도를 규정하고 있는 방송법 제103조제2항의 문제이다. 이러한 문제를 구분하여 살펴보면, 다음과 같다.

(1) 방송위원회의 방송광고에 대한 법적 사전심의문제이다. 방송광고심의에 있어서 사전심의절차가 국제적으로 보편적인 현상임은 전술한 바와 같다. 다만, 방송광고의 사전심의에 있어서 국가기구에 의한 법적 사전심의 보다는 방송사·방송광고대행사 등에 의한 자율적인 사전심으로 운영하되, 법적 기구에 의한 사후심의 및 제재조치가 마련되고 있음이 일반적인 경향이라고 할 수 있다. 우리 나라의 방송광고심의제도와 같이 국가기구인

방송위원회에 의한 사전심의제도가 헌법상 위헌이 아님은 당연하다. 이것은 ‘방송광고규제의 정당성’ 확보를 위한 기준에 비추어 보아도 이는 당연하다. 예컨대, 방송광고의 사전심의는 허위와 기만적인 방송광고, 불법적인 방송광고를 사전에 방지함으로써 시청자 또는 소비자의 피해를 예방하고, 소비자의 합리적인 구매선택을 가능하게 하기 위하여 설치된 제도이므로 정부의 실질적인 관심사와 이해에 관련될 뿐만 아니라 방송광고의 보편성과 즉시성에 따른 영향력 등을 고려할 때에 위법한 방송광고로 인한 피해를 사전에 예방한다는 차원의 사전심의는 정부의 규제목적이나 이익에 직접적으로 이바지하기 때문이다. 다만, 방송광고의 사전심의가 규제를 통하여 얻고자 하는 이익에 비추어 규제의 정도를 초월한 과도한 것이 아닌가 하는 문제가 남지만, 지금까지의 방송문화제도 및 방송광고규제의 자율성에 비추어 방송광고사전심의제도의 정당성은 인정된다고 할 수 있다. 그러나 최근의 방송환경변화 및 방송광고사전심의제도의 국제적인 추세, 그리고 국내의 방송광고판매제도의 동향 등을 고려한다면, 국가기구인 방송위원회에 의한 법적 사전심의제도는 사후심으로 전환하면서 방송사 또는 방송광고대행사 등에 의한 자율규제를 확대하는 방향이 모색되어야 할 시점에 이르렀다고 생각한다. 다시 말해서, 현행 방송광고심의제도를 다른 방송프로그램의 내용규제와 동일하게 사후심으로 전환하되, 사후 제재조치를 강구하는 방향으로 전환되어야 할 것이다. 이 경우, 방송위원회는 방송의 다매체·다채널화를 고려하여 각종 방송매체간 차별성에 입각한 방송광고심의기준의 가이드라인을 제시하고, 이를 위반한 해당 방송광고를 중단하도록 하며, 특히 방송의 공정성 및 다양성을 현저하게 해치는 방송광고의 경우에는 방송중지를 명할 수 있는 제도를 구비하여야 할 것이다. 이러한 주장에 대하여 방송광고의 즉시성과 광역성, 무차별성 등과 같은 특성으로 인하여 중지 결정이 있기 전에 이미 상당한 광고효과를 거두게 되고, 상품에 대한 구매행위가 이루어진 후 광고 또는 상품에 문제가 밝혀진다면 일반소비자의 권익은 회복될 수 없을 정도로 침해되는 경우가 있을 수 있다. 그리고 광고 신청인 또는 광고주도 방송위원회에서 방송중지를 결정하게 될 경우 이미 판매중인 상품의 유통 또는 판매계획을 변경할 수밖에 없어 오히려 사전심으로 인한 방송불가 결정 때 보다도 불리한 처지에 놓일

수 있다는 반론이 있을 수 있다. 그러나 방송광고의 법적 사전심의를 사후 심의로 전환하면서 방송사 또는 방송광고대행사 등의 자율심의를 강화한다는 것은 방송광고사전심의주체에 대한 방송광고책임의 전환을 의미한다. 따라서 방송광고사전심의주체는 방송광고를 사전에 엄격히 심의하여야 하며, 방송광고의 폐해로 인한 소송 등에도 직접적인 책임을 부담하여야 한다. 이러한 측면에서 누가 방송광고사전심의주체가 되든지, 방송광고사전심의주체는 사전심의를 행함에 있어서 어떠한 형태로든 방송광고관계자들의 엄격한 책임을 요구할 것이기 때문에, 방송광고는 자율적인 이중·삼중의 사전심의가 중첩적으로 이루어지게 되어 큰 문제가 없다고 생각한다.

(2) 방송광고사전심의의 주체문제이다. 즉, 방송광고의 법적 사전심의를 제도를 자율심의를 제도로 전환할 경우에 방송광고의 사전심의주체를 누구로 할 것인가 하는 것이다. 여기에는 방송사, 방송협회, 방송광고대행사, 광고주, 광고주협회, 광고관련협회 등이 고려될 수 있다. 방송의 자유와 방송사의 자주성을 확대한다는 관점에서는 ‘방송사’의 자율규제, 즉 방송사에게 방송광고심의규정의 제정과 운영을 맡기는 것이 가장 바람직할 것이다. 그러나 통합방송법의 기본취지, 즉 방송의 편성·제작과 방송광고영업의 분리를 통하여 광고주(자본)로부터의 ‘방송의 독립성’ 보장과 광고주유치를 위한 ‘방송프로그램의 저질 상업화’ 방지에 있음을 고려할 때에는 수용하기 어렵다고 생각한다. 이러한 점에서 지금 운영되고 있는 민간기구로서의 ‘한국광고자율심의기구’에 의한 방송광고의 사전심의제도는 하나의 대안이 될 수 있다고 생각한다. 다만, 이 경우에도 기구의 구성 및 권한에 있어서 일정 부분 시청자대표성을 가진 방송광고전문가 참여의 허용, 방송위원회의 업무수탁기관이 아닌 독자적인 기구로서의 자율성 보장을 위한 안정적 재원의 확보, 방송위원회의 방송광고심의 가이드라인에 따른 구체적인 방송광고심의기준의 제정 및 실효성의 확보, 자율심의기구의 사전심 의와 방송위원회의 사후심 의가 상호 직접적으로 연계될 수 있는 법적 관계의 정립 등이 함께 고려되어야 한다.

이러한 관점에서 현행 방송광고심의제도는 방송위원회의 이중규제에 의한 피해의 시정을 위하여 다른 방송프로그램의 내용규제와 마찬가지로 사후심의로 대체하되, 각종 방송매체간 차별성에 입각한 방송광고심의기준의

가이드라인 제정, 방송광고위반에 대한 방송중단, 방송의 공정성 및 다양성을 현저하게 해치는 방송광고에 대한 방송중지 등의 권한을 보유하도록 하고, 실질적인 방송광고의 사전심의는 방송계·방송광고업계·시청자대표 등이 함께 참여하는 제3의 독립적인 민간기구가 자율적인 심의규정을 제정·운영하는 형태로 전환되어야 할 것이다.

둘째, 방송광고시간운용제도중 중간광고허용논의와 개선방안이다.

현행 방송법구조하에서 KBS1을 제외한 지상파방송이 방송광고수입에 의존하고 있으며, 방송의 개방화 및 국제화에 대응한 지상파방송의 위상, 즉 국경없는 무한경쟁시대에 방송주권수호를 위한 최후의 보루이면서 동시에 국민통합을 도모하는 매체로서의 역할이 강조되고 있고, 현행 방송법상 방송주파수가 공공의 재산이라는 관점에서 방송사 광고수입의 일정부분을 방송발전기금으로 환원되고 있으며, 방송광고의 요금책정에 있어서도 광고료가 시청률에 연동되는 것이 아니라 시간대판매가 이루어지고 있다는 등의 사실을 고려할 때에 방송광고에 대한 새로운 인식의 전환이 필요한 시점이다.

이러한 상황하에서 중간광고를 방송프로그램의 단절이 아니라 하나의 구성요체로 이해하면서 중간광고의 허용을 반대하는 사람들이 우려하는 역기능의 최소화방안을 함께 강구할 수 있다면, 지상파방송에 대한 중간광고의 단계적이고, 제한적인 허용은 부정할 이유가 없다고 할 것이다. 이 경우, 유럽연합의 협약 및 지침은 시사하는 바가 클 것이다.

그러나 지상파방송의 중간광고허용에 대한 반대여론이 강력하게 제기되고 있으며, 방송사의 자율규제경험 및 광고제작자의 의식이 미성숙하고, 시청자주권 및 방송의 공익성이라는 차원에서의 국민적 공감대가 미흡한 우리나라의 현 상황을 고려할 때에 유럽연합의 협약 및 지침과 동일한 수준의 중간광고를 허용하기는 현실적으로 어려울 것으로 생각된다.

이러한 관점에서 단계적이고, 제한적인 중간광고 도입방안을 채택함이 타당하다고 생각한다. 그 내용을 제시하면, 다음과 같다.

(1) 중간광고의 도입을 방송프로그램별로 단계적으로 도입하여야 한다. 쇼 및 오락, 공식행사 및 대형이벤트 등의 방송프로그램에 우선적으로 실시하고, 뉴스보도, 어린이 및 교육프로그램 등은 추후 실시를 고려한다.

(2) KBS1의 중간광고는 금지하고, 나머지 지상파방송에만 중간광고를 허용하되, 방송시간 및 횟수는 제한하여야 한다. 이 경우, 방송법시행령 초안에서 언급된 내용이 바람직하다고 생각한다. 즉, 방송프로그램 광고시간은 방송프로그램시간의 100분의 10이내로 제한하되, 중간광고의 횟수와 광고시간은 60분이상 90분미만인 방송프로그램의 경우 1회, 90분이상 120분미만인 방송프로그램의 경우 2회, 120분이상인 방송프로그램의 경우 3회 이내, 매회 4건 이내로 하면서 매회의 광고시간을 1분이내로 하는 것이다. 물론, 운동경기, 문화·예술행사등 그 중간에 휴식 또는 준비시간이 있는 방송프로그램은 종전과 같이 가능하도록 한다.

(3) 방송프로그램의 주인공이 출연한 방송광고에 대하여는 중간광고를 금지하여야 한다. 이것은 시청자들에게 방송프로그램과 방송광고의 혼란을 줄 수 있어서 방송프로그램에 삽입하는 중간광고를 금지하는 것이 바람직하다고 생각하기 때문이다.

셋째, 방송광고영업대행의 독점해체와 방송광고공사법대체입법의 개선 방안이다.

한국방송광고공사의 방송광고영업독점해체와 더불어 방송광고공사법대체입법으로서 ‘방송광고판매대행등에관한법률안’이 입법예고됨과 동시에 신규 미디어렐의 설립 및 운영, 그리고 경쟁도입방식 등에 관한 다양한 의견이 제기되고 있는 실정이다. 여기에서는 특히, 신규 민영미디어렐에의 진입방식, 공민영미디어렐의 역무분장 및 방송사의 선택권, 미디어렐에 대한 방송사의 출자제한 등이 논쟁의 대상이 되고 있다. 이에 대한 법제개선 방안을 제시하면, 다음과 같다.

(1) 신규 민영미디어렐에의 진입방식이다. 이와 관련하여 방송사와의 자유계약에 의한 자유로운 시장진입을 요구하는 입장과 정부의 허가에 의한 시장진입제한을 옹호하는 입장이 대립하고 있다. 우리 정부의 법률안은 후자의 입장을 채택하고 있다. 이에 대하여 전자의 경우 문화관광부장관이 방송광고판매에 대하여 특정 방송광고판매대행사를 지정하는 것은 방송광고제도개선의 기본방향인 방송영업의 독점폐지, 경쟁체제확립 등에 부합되지 못하고, 또한 정부의 적극적인 광고시장에의 개입은 정상적인 광고유통 시스템을 차단하여 방송광고산업을 황폐화시키고, 더 나아가 방송산업의

국제경쟁력을 약화시키는 결과를 초래한다고 반론을 제기하고 있다. 그러나 지상파방송의 공공성, 신설 민영미디어랩의 태동단계 등을 고려할 때에는 일정한 기간 정부규제는 필요하다고 생각한다. 이러한 관점에서 2년의 한시적인 기간을 설정하여 ‘허가제’로 운영하되, 그 기간의 경과 후에는 ‘등록제’로 완화하는 것이 타당하다고 생각한다.

(2) 공민영미디어랩의 역무분장, 방송사의 선택권 등이다. 이와 관련하여 우리 정부의 법률안은 KBS, EBS, MBC의 경우 한국방송광고공사가, 민영방송(SBS 및 지역민방)의 경우 신규 민영미디어랩이 방송광고영업의 대행을 담당하도록 규정함과 동시에 지상파방송의 출자제한을 규정함으로써 미디어랩에 대한 방송사의 선택권 등을 배제하고 있다. 그러나 방송의 공익성을 중요시하는 유럽의 경우에도 방송광고판매대행사의 선택권은 전적으로 방송사에 있으며, 일부 유럽국가의 경우 방송사의 필요에 따라 공영방송이 민영미디어랩을 이용하기도 한다. 또한 방송개혁위원회는 전술한 바와 같이 한시적인 공민영 복수미디어간의 제한적인 경쟁을 도입하되, 일정기간 이후에는 공민영미디어랩의 영업구분폐지를 제안한 바가 있다. 따라서 공민영미디어랩간의 한시적인 역무분장은 필요하지만, 최종적으로 공민영미디어랩간의 영업구분폐지 및 방송사의 선택권이 보장될 수 있는 방향으로 제도개선이 이루어져야 할 것이다. 이 경우, 과도기적 경쟁체제시스템의 기본개념은 방송광고의 공익사업수행, 정부개입축소, 방송광고영업의 독점해체, 국영미디어랩의 발전적 해체, 방송사별 공정경쟁 등이 가능하도록 구성될 필요가 있다. 이러한 관점에서 1974년의 프랑스 방송광고제도개선모델을 응용하여 개선방안을 제시하면, 다음과 같다. 특히, 이것은 2년간의 한시적인 ‘과도기적 경쟁체제시스템’을 운영한 이후에 완전경쟁시스템으로 전환하는 것을 목표로 한다. 또한 과도기적 운영시스템은 방송광고진흥재단을 지주회사로 설립함과 동시에 각 방송사별 3개의 미디어랩을 신설하고, 개별 미디어랩은 경영 및 영업을 독자적으로 수행하며, 현재의 한국방송광고공사의 직원은 개별 미디어랩에서 승계하고, 한국방송광고공사의 사장임명권은 문화관광부장관이, 개별 미디어랩의 사장임명권은 방송사에게 부여하는 형태를 특징으로 한다. 그 구체적인 내용은 ① 한국방송광고공사의 발전적 해체를 전제로 사업부분과 영업부분을 구

분, 사업부분은 신설되는 방송광고진흥재단이, 영업부분은 신설되는 3개의 미디어렙(KBS미디어렙, MBC미디어렙, SBS미디어렙)이 경영 및 판매를 담당한다. 그리고 EBS·지역민방·종교방송은 자율적으로 개별 미디어렙을 선택한다. ② 방송광고진흥재단의 설립은 한국방송광고공사가 100% 출자하고, 방송광고진흥사업·방송광고정책자문·시청률조사 등의 업무를 수행하도록 하며, 그 수입은 방송광고시스템운영 지원금 및 시청률조사비용으로 사용한다. ③ 개별 미디어렙의 설립은 한국방송광고공사가 3개의 미디어렙에 대하여 각 50%씩 출자하고, 3개의 방송사는 개별 미디어렙에 대하여 각 50%씩 출자하는 것이다.

第4章 結論

參考文獻

○ 國內文獻

- 강대인, “방송법시행령관련 주요 쟁점사항”, 방송법시행령안 제2차 공청회 발제문, 방송위원회, 2000.2.24.
- 강현두, “방송과 광고의 산업적 문화적 가치 재조명”, 세미나자료 : 방송 광고의 환경변화와 과제, 한국언론학회·한국광고학회, 2000. 7.28.
- 공보처, 선진방송 5개년계획(안) -1995년~1999년-, 공보처, 1995.7.
- 곽상진, “방송의 자유의 제한에 관한 소고”, 금량김철수교수 정년기념논문집 ‘한국헌법학의 현황과 과제’, 박영사, 1998.
- 김광수, “광고규제의 이론적 고찰 : 방송광고의 사전심의제도를 중심으로”, 방송연구 1994년 겨울호(통권 39호), 방송위원회, 1994.12.
- 김광수, “방송광고규제의 최선책은 무엇인가? : 우리사회 여건상 사전심의가 타당”, 방송과 시청자 제91호, 방송위원회, 1996.12.
- 김광수, “우리나라 광고관련 판례분석”, 광고연구 제23호, 한국방송광고공사, 1994.
- 김대호(역), Barendt, Broadcasting Law : A Comparative Study, 세계의 방송법, 한울아카데미, 1998.
- 김민기, “광고에 관한 한 우리는 아직도 19세기”, 방송문화 통권 제227호, 한국방송협회, 2000.5.
- 김상훈, “TV중간광고 도입 및 시행의 바람직한 방향에 관한 고찰”, 세미나 자료 : TV 중간광고 허용, 어떻게 볼 것인가, 한국언론학회·한국방송학회, 2000.2.21.
- 김창규, “방송의 자유와 규제”, 월간 법제 통권 제513호, 법제처, 2000.9.
- 김창규, “지식정보화사회에 대비한 법제정비방향”, 법제연구 통권 제17호, 한국법제연구원, 1999.12.

參考文獻

- 김창규, “지식정보화사회에 있어서 통신의 비밀에 대한 법적 재조명”, 제 2회 한국법률가대회 ‘제2주제 : 과학기술 (1) 정보통신분야’ 발표원고, 한국법학교수회, 2000.10.28.
- 김창규, “통합방송법과 다양성확보방안”, 워크샵99-01 21세기 다매체·다채널화시대에 대비한 통합방송법의 제정방향, 한국법제연구원, 1999.12.8.
- 김창규, 방송의 다양성확보를 위한 법제개선방안연구, 한국법제연구원, 1999.8.
- 김창규, 위성방송법제의 과제와 입법방향, 한국법제연구원, 1998.7.
- 김창규, 통신·방송융합에 대비한 법제정비방안연구, 한국법제연구원, 1998.12.
- 김희진, “방송광고의 현안과 과제 -광고산업과 한국방송공사의 변혁을 중심으로”, 방송연구 1998 여름호(제17권제1호/통권 46호), 방송위원회, 1998.7.
- 문화관광부, “방송법시행령(안) 쟁점과 토론”, 방송법시행령(안)공청회 자료집, 2000.2.14.
- 민병호, “최소한의 법적 규제로 업계 자율규제 신뢰 보여야”, 광고정보 11, 한국방송광고공사 광고연구소 홍보출판부, 1999.11.
- 박순화, “사전심의 존폐 여부 둘러싼 공방”, 방송과 시청자 통권 제91호, 방송위원회, 1996.12.
- 박용상, 방송법제론, 교보문고, 1988.
- 방석호, 미디어법학, 법문사, 1995.
- 방석호·정영철·최우석, 방송통신의 융합에 따른 방송통신관계법정비 방안연구, 한국방송개발원, 1997.12.
- 방송개혁위원회, 방송개혁의 방향과 과제, 1999.2.
- 방정배, “IMF 이후의 광고산업발전방안”, '98 광고진흥세미나 종합보고서, 문화관광부·한국광고학회, 1998.12.
- 서범석, “방송광고 미디어랩 제도”, 한국언론학회·한국광고학회 공동 특별세미나 : 방송광고의 환경변화와 과제, 한국언론학회·한국광고학회, 2000.7.28.

- 성낙인, 언론정보법, 나남출판, 1998.
- 신상근, “공공성과 시장논리 줄다리기”, 방송과 시청자 통권 제107호, 방송위원회, 1998.4.
- 신태섭, “신공공 원리에 기초한 방송광고 경쟁체제 도입방안”, 세미나자료 : 시청자주권 제고를 위한 방송광고 대체입법, (사)한국시청자연대회의, 2000.7.25.
- 유승민, “방송광고산업 정부규제의 문제점과 개선방안(Ⅱ)”, 한국개발연구 제16권제2호, 한국개발연구원, 1994.
- 이경렬 · 진은호, “방송광고 심의규제에 관한 역사적 고찰”, 언론학연구 제3집, 부경언론학회, 1999.12.
- 이상식, “케이블TV법의 문제점과 개선방안 -폐기된 통합방송법을 중심으로-”, 연세커뮤니케이션즈 1996 No.4, 연세대학교 언론홍보대학원, 1996.4.
- 이종훈, 한국방송광고공사의 존폐논쟁과 향후 대안, 현안분석 제141호, 국회도서관 입법조사분석실, 1997.8.
- 임동욱, “중간광고 허용은 시청자 주권의 심대한 침해”, 세미나자료 : TV 중간광고 허용, 어떻게 볼 것인가, 한국언론학회 · 한국방송학회, 2000.2.21.
- 장호익, “통신과 방송의 융합촉진을 위한 법제정비방안”, 삶의 질 향상을 위한 법제연구, 법제처, 1997.12.
- 전정환, “방송사업의 허가제도에 대한 위헌성여부의 고찰”, 공법연구 제24집제4호, 한국공법학회, 1996.6.
- 전환성 · 강태영, “한국방송광고공사의 위상에 관한 연구”, 방송광고공사의 발전방안, 연세대학교 언론연구소, 1997.12.
- 정용준, “바람직한 위성방송의 정책방향을 위한 제언”, 위성방송추진협의회 제1회 세미나자료 및 녹취록: 바람직한 위성방송 정책, 위성방송추진협의회, 1997.2.12.
- 조병량, “방송광고 심의의 합리적 운영방안”, 방송문화 통권202호, 한국방송협회, 1998.4.

參考文獻

- 최양수, “TV프로그램 신디케이션시장 대두에 따른 방송광고판매제도 개선에 관한 연구”, 광고연구 제46호(2000년 봄), 한국방송광고공사 광고연구소, 2000.3.
- 최용주, “통합방송위원회의 심의정책”. '98방송편성·정책연구위원회 종합 보고서, 방송위원회, 1998.12.
- 한국방송광고공사(편), 미국의 방송광고, 한국방송광고공사, 1998.5.
- 한국방송광고공사(편), 영국의 방송광고, 한국방송광고공사, 1995.12.
- 한국방송광고공사(편), 일본의 방송광고, 한국방송광고공사, 1998.8.
- 한국방송광고공사(편), 프랑스의 방송광고, 한국방송광고공사, 1995.12.
- 한국방송광고공사(편), 해외 미디어랩 벤치마킹 기초자료, 한국방송광고공사, 1998.11.
- 한국언론정보학회, 방송광고제도개선방안에 대한 전문가 의견조사, 한국언론정보학회, 1998.11.
- 황 근, “새 방송위원회의 정책과제와 방향”, 종합유선방송위원회 제8차 정책세미나 : 2000년 새 방송위원회의 역할과 정책방향, 종합유선방송위원회, 2000.1.27.
- 황상재, “문민정부 방송정책의 문제점과 교훈 -통합방송법의 입법과정을 중심으로-”, 여의도클럽회보 통권 제15호, 여의도클럽, 1997.12.
- 황선복, “선진 방송광고 영업제도 도입 검토”, 방송과 시청자 통권 제127호, 방송위원회, 1999.12.

○ 外國文獻

- Baker, Human Liberty and Freedom of Speech, New York, 1989.
- Barendt, Broadcasting Law: A Comparative Study, Clarendon Press: Oxford, 1992.
- Bollinger, “Freedom of the Press and Public Access: Toward a Theory of Partial Regulation of the Mass Media”, 75 Mich. Law Rew. 1, 1976.

- Bullinger, “Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen – Abschied vom Modell harmonisierender Meinungspflege durch gewaltenaufteilende Press- und Rundfunkunternehmen”, AöR, 1983.
- Bullinger, “Freiheit und Gleichheit in den Medien – Zur Rechtsprechung der Verfassungsgerichte”, JZ, 1987.
- Carter, “Technology, Democracy and the Manipulation of Consent”, 93 Yale Law Rev. 581, 1984.
- Hoffmann-Riem, Medienfreiheit und der Außenplurale Rundfunk, AöR, 1984.
- Häberle, “Grundrechte im Leistungsstaat”, VVDStRL. H.30, 1972.
- Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, 1978.
- Jarass, In welcher Weise empfiehlt es sich, die Ordnung des Rundfunks und sein Verhältniss zu anderen Medien – auch unter dem Gesichtspunkt der Harmonisierung – zu regeln?, Gutachten G zum 56. Deutschen Juristentag Berlin 1986, 1986.
- Junichi Hamada, “The Core Media and the Outskirts Media : A Model of the Media Landscape in the Near Future”, in : Institute of Journalism and Communication Studies, The University Tokyo(ed.), Information and Its Function, 1988.
- Kalven, “Broadcasting, Public Policy and the First Amendment”, 10 Journal of Law and Economics 15, 1967.
- Mandel, “Regulation of Commercial Speech : Did the 1993 Supreme Court Decisions Clarify the Scope of First Amendment Protection?”, Journal of Public Policy and Marketing, 1994.

参考文献

Pett, “Advertising and the First Amendment : A Practical Test for Distinguishing Commercial Speech from Fully Protected Speech”, *Journal of Public Policy and Marketing*, 1993.

内川芳美, マス・メディア法政策史研究, 有斐閣, 1989.

多チャンネル時代における視聴者と放送に関する懇談会(編), 放送多チャンネル時代: 視聴者中心の放送に向けて, 日刊工業新聞社, 1997.2.

放送法制立法過程研究会(編), 資料: 占領下の放送立法, 東京大学出版会, 1980.

北村順生, “フランス”, 菅谷 實・清原慶子(編), 通信・放送の融合 - その理念と制度変容-, 日本評論社, 1997.

浜田純一, “放送法及び電波法の一部改正について”, *ジュリスト* 915号, 有斐閣, 1988.

浜田純一, “制度概念における主観性と客観性 - 制度と基本権の構造分析序説 -”, 現代憲法學研究会(編), 現代國家と憲法の原理, 有斐閣, 1983.

浜田純一, メディアの法理, 日本評論社, 1990.

郵政省放送行政局(監修), 放送政策の展望, (財) 電気通信振興會, 1987.

立山紘毅, 現代メディア法研究, 日本評論社, 1996.

田島泰彦, “放送の自由と公平原則 - 公平原則の正當化と制度のあり方をめぐって”, *法律時報*68卷2號, 日本評論社, 1996.2.

片岡俊夫, “放送法, 電波法の一部改正”, *ジュリスト* 941号, 有斐閣, 1989.

附 錄

- 방송위원회의 방송광고심의에관한규정 / 119
- 한국광고자율심의기구의 광고자율심의규정 / 133

參考文獻

방송위원회의 방송광고심의에관한규정

제1장 총 칙

제 1 조(목적)이 규정은 방송법(이하 “법”이라 한다) 제32조 및 제33조의 규정에 의하여 방송광고의 심의에 필요한 기준과 절차에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제 2 조(심의의 범위)①방송사업자는 이 규정에 의하여 심의·의결된 방송광고물 이외의 방송광고물을 방송하여서는 아니된다.

②제1항의 규정에도 불구하고 다음 각 호의 방송광고물은 사전에 방송위원회(이하 “위원회”라 한다)의 심의·의결을 받지 않고 송출할 수 있다.

1. 법 제73조제5항 단서의 방송광고물
2. 공직선거및선거부정방지법 제70조제1항의 방송광고물
3. 법 제73조제4항의 규정에 의해 공공의 이익을 증진시킬 목적으로 제작된 비상업적 공익광고
4. 기타 위원회가 정하는 방송광고물

제 3 조(정의)이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “어린이”라 함은 13세 미만의 자를 말한다.
2. “청소년”이라 함은 19세 미만의 자를 말한다.

제2장 일반기준

제 4 조(법령의 준수) ①방송광고는 광고에 관한 제반법령을 준수하여야 한다.

②방송광고는 위법행위를 조장하여서는 아니된다.

제 5 조(품위등)방송광고는 시청자의 정서를 해치거나 방송의 품위를 손상하는 다음의 표현을 하여서는 아니된다.

1. 폭력, 범죄, 반사회적 행동을 조장하는 표현 및 생명을 경시하는 표현
2. 지나친 공포감이나 혐오감을 조성하는 표현
3. 과도한 신체의 노출이나 음란·선정적인 표현
4. 신체적 결함, 약점 등을 조롱 또는 희화화하는 표현

- 5. 지나치게 비속하거나 사회의 선량한 풍속을 해할 우려가 있는 표현
- 6. 특정 성을 비하하거나 성적 수치심을 느끼게 하는 표현

제 6 조(공정성)①방송광고는 기업간의 공정한 경쟁을 도모하고 국민의 소비생활에 편익을 주는데 기여할 수 있도록 하여야 한다.

②방송광고는 소송등 재판에 계류중인 사건 또는 국가기관에 의한 분쟁의 조정이 진행중인 사건에 대한 일방적 주장이나 설명을 다루어서는 아니된다.

제 7 조(방송프로그램과의 구별)①방송광고는 방송프로그램과 명확히 구별되도록 하여야 하며 특정 방송프로그램으로 오인될 수 있는 상황설정이나 기법을 사용하여서는 아니된다.

②방송프로그램의 주요 고정출연자를 등장시킨 방송광고는 해당 방송프로그램의 상황과 흡사하게 표현하여서는 아니된다.

제 8 조(음향·화면)방송광고는 다음 각호의 기법을 사용하여서는 아니된다.

- 1. 방송사고로 오인하게 할 정도로 오래 지속되는 음향·화면이나 무음향·무영상 상태
- 2. 재난이나 긴급상황으로 오인하게 할 정도의 음향이나 화면
- 3. 기타 시청자의 정서를 지나치게 불안하게 하는 음향이나 화면

제 9 조(안전성등)①방송광고는 정상적인 안전을 해치는 표현을 하여서는 아니된다.

②방송광고는 안전과 관련하여 “완전”, “완벽”, “전혀” 등의 표현을 하여서는 아니된다.

제10조(국가등의 존엄성)①방송광고는 국기, 국가, 문화유적 등과 같은 공적 상징물을 부적절하게 사용하거나 모독하여서는 아니된다.

②방송광고는 국민의 자존심과 감정을 존중하여야 한다.

제11조(환경보존등)①방송광고는 자연 보호를 저해하는 표현을 하여서는 아니된다.

②방송광고에서 “무공해”, “저공해”, “환경친화적” 등과 같이 일반적이고 광범위한 환경적 속성과 효능을 표현할 때에는 이를 구체적이고 정확하게 하여야 한다.

③방송광고는 동물을 살상하거나 학대하는 표현을 하여서는 아니된다.

④방송광고는 보호받고 있거나 멸종 위기에 처한 동식물의 멸종, 감소등을 촉진시킬 우려가 있는 표현을 하여서는 아니된다.

제12조(개인 또는 단체의 동의)①다른 사람의 이름이나 초상을 사용한 방

송광고는 그 사용에 동의가 있었음을 증명하여야 한다. 다만, 역사적 인물의 경우에는 그러하지 아니하다.

②특정 기관이나 단체의 이름, 상징물, 시설 등을 이용한 방송광고는 그 사용에 동의가 있었음을 증명하여야 한다.

제13조(표절금지)방송광고는 국내외 다른 광고를 표절하거나 현저하게 모방하여서는 아니된다.

제14조(차별금지)방송광고는 국가, 인종, 성, 연령, 직업, 종교, 신념, 장애, 계층, 지역 등을 이유로 차별하거나 편견을 조장하는 표현을 하여서는 아니된다.

제15조(미끼광고의 제한)방송광고는 판매의 목적이 아닌 상품이나 용역을 제공한다는 내용을 표현함으로써 더욱 고가의 상품이나 용역을 구매하도록 유인하여서는 아니된다.

제16조(잠재의식광고의 제한)방송광고는 시청자가 의식할 수 없는 음향이나 화면으로 잠재의식에 호소하는 방식을 사용하여서는 아니된다.

제17조(비교광고의 기준)①방송광고는 경쟁관계에 있는 상품·용역 또는 기업을 부당한 방법으로 비교하거나 배척하는 표현을 하여서는 아니된다.

②방송광고는 비교나 실물제시에 있어 특성, 성분, 규격 등 비교의 기준을 명확히 밝혀야 하며 부분적인 비교로써 전체적인 우위를 주장하여서는 아니된다.

③방송광고는 당해 기업, 상품, 서비스의 우위 또는 특성을 강조함으로써 그 밖의 상품이나 서비스, 또는 기업 전체까지도 우수하다는 표현을 하여서는 아니된다.

④방송광고는 우위 또는 특성을 비교 주장함에 있어 비록 그 내용이 사실이라 할지라도 상대방을 비방 또는 중상하는 것이어서는 아니된다.

⑤방송광고는 우위 또는 특성을 비교 주장함에 있어 그 내용과 밀접한 관련이 있는 단점이 있는 경우에는 이를 동시에 밝혀야 한다.

제18조(입증책임)소비자에게 중요한 영향을 끼치는 방송광고의 객관적 주장에 대해서는 광고주가 공신력, 신뢰도와 타당성을 갖춘 조사나 자료로써 입증하여야 한다.

제19조(진실성)①방송광고의 내용은 진실하여야 하며 허위 또는 기만적인 표현을 포함하여서는 아니된다.

②방송광고는 소비자를 오인하게 할 수 있는 다음 각 호의 표현을 하여서는 아니된다.

1. 사실이 아니거나 근거가 불확실한 표현
2. 성분, 재료, 함량, 규격, 효능 등에 있어 오인하게 하거나 기만하는 내용
3. 부분적으로 사실이지만 전체적으로 소비자가 오인할 우려가 있는 표현
4. 객관적으로 인정받지 못하거나 확인할 수 없는 최상급의 표현
5. 공신력 없는 단체의 자료 또는 발표내용 등을 인용하는 표현
6. 난해한 전문용어등을 사용하여 소비자를 현혹하는 표현
7. 제조국가등에 있어서 소비자가 오인할 우려가 있는 표현

③방송광고는 중요한 정보를 생략함으로써 소비자가 오인하게 하여서는 아니된다.

제20조(실연·실험·조사등)실연, 실험, 조사 등을 이용한 방송광고에서는 연출이나 재연등을 할 경우 그것이 연출이나 재연등임을 밝혀야 한다. 다만, 시청자가 연출이나 재연등임을 명백히 알 수 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제21조(추천·보증)①방송광고에 사용되는 추천이나 보증은 전체적으로 진실하여야 한다.

②추천이나 보증을 사용한 방송광고는 추천 또는 보증의 내용에 담긴 주장을 입증할만한 객관적인 자료를 제시하여야 한다.

③전문인의 그 전문분야에 관한 추천이나 보증은 그 집단의 대표성을 입증하여야 한다.

제22조(언어)①방송광고는 표준어를 사용하는 것을 원칙으로 하며, 한글 맞춤법 및 외래어표기법을 준수하여야 한다.

②방송광고는 국민의 바른 언어생활을 해치는 비속어·은어·저속한 조어를 사용하여서는 아니된다.

③방송광고는 상품명, 기업명, 기업표어 등의 경우를 제외하고는 불필요한 외국어를 사용하여서는 아니되며(단, 외국어 방송채널의 경우에는 예외로 한다), 외국인 어투를 남용하여서는 아니된다.

④방송광고는 그 화면에 상품명, 기업명, 기업표어를 외국어로 표현할 때에는 한글로 병기하여야 한다. 다만 외국어 방송채널의 경우에는 예외로 한다.

제23조(음악)①방송광고에서는 외국어로 된 광고노래를 사용할 수 없다. 다만 외국어 방송채널의 경우에는 예외로 한다.

②방송광고는 동요 또는 민요(국내에 널리 알려져 있는 외국 민요를 포함한다)를 개사하거나 편곡하여 사용하여서는 아니된다.

제24조(어린이·청소년)①방송광고는 어린이 및 청소년의 품성과 정서,

가치관을 해치는 표현을 하여서는 아니된다.

②방송광고는 어린이 보호를 위하여 다음의 표현을 하여서는 아니된다.

1. 어린이가 상품과 관련된 상업문이나 광고노래, 또는 제품의 특징을 전달하는 표현
2. 상품의 소유로 어린이의 능력이나 행동이 변할 것이라는 표현
3. 상품을 소유하지 못하면 열등감을 갖거나 조롱의 대상이 된다는 표현
4. 상품을 구입하도록 어린이를 충동하거나 부모등에게 상품 구매를 요구하도록 자극하는 표현
5. 어린이의 사행심을 조장하는 표현
6. 어린이를 위험한 장소에 있게 하거나 위험한 행동을 취하게 하는 표현
7. 어린이의 건전한 식생활을 저해하는 표현

③장난감, 게임기 및 기타 어린이들의 관심을 끄는 상품에 대한 방송광고는 어린이의 판단과 경험을 고려하여 다음의 표현을 하여서는 아니된다.

1. 상품의 크기와 비례를 실제 이상으로 보이게 하는 표현
2. 장난감이 기계적으로 움직이는지, 수동적으로 움직이는지 분명하지 않은 표현
3. 장난감과 실제 물건이 혼동될 수 있는 소리나 표현

제25조(경품류 및 할인특매)①경품류 및 할인 특매에 관한 방송광고는 시행기간 및 내용을 명시하여 소비자에게 구체적인 정보를 제공할 수 있어야 한다.

②행사에 관한 방송광고에서 경품류 및 사은품을 언급한 경우에는 허위·기만하는 표현을 하여서는 아니된다.

제3장 품목별 기준

제26조(식품)①식품(특수영양식품 및 건강보조식품을 포함한다)에 관한 방송광고는 다음의 표현을 하여서는 아니된다.

1. 제품·품목, 제조방법 또는 성분등에 관하여 허가를 받거나 신고 또는 보고한 사항 이외의 내용에 대한 표현. 단, 제조방법에 관하여 연구 또는 발견된 사실로서 식품학·영양학등의 분야에서 공인된 사항이거나 성분등이 공인된 시험기관에서 입증된 사항은 예외로 한다.
2. 질병예방이나 치료에 효과가 있다는 내용 또는 의약품으로 혼동할 우려가 있는 내용의 표현

3. “최고”, “가장 좋은”, “특” 등의 표현이나 “특수제조법”, “젊음유지”, “미용효과” 혹은 “천연”, “무공해” 등의 모호한 표현으로 소비자를 현혹시키거나 현혹시킬 우려가 있는 표현. 이 경우 외국어중 “베스트”, “모스트”, “스페셜” 등도 또한 같다.
 4. 화학적 합성품인 경우 그 원료의 명칭등을 사용하여 화학적 합성품이 아닌 것으로 혼동할 우려가 있는 표현
 - ②식품에 관한 방송광고에서는 제품에 함유된 특정 성분을 강조할 경우 해당 성분의 함량표시를 하여야 한다.
 - ③영·유아를 대상으로 하는 식품의 방송광고에서는 그 상품이 모유를 대체할 수 있다는 표현을 하여서는 아니된다.
- 제27조(의약품)①의약품의 방송광고는 효능이나 성능을 과장하거나 약품의 오용과 남용을 조장하여서는 아니된다.
- ②의약품의 방송광고는 효능과 성능을 오인하게 할 다음의 표현을 하여서는 아니된다.
 1. 효능이나 성능 등에 관하여 허가를 받거나 신고한 사항 이외의 내용에 대한 표현. 다만, 식품의약품안전청장이 인정하는 공정서 또는 의약품집에 실려있는 내용이나 공인된 임상결과등 근거문헌을 인용하는 경우에는 그러하지 아니하다. 이 경우 인용문헌의 본뜻을 정확히 전달하여야 하며 연구자의 성명·문헌명과 발표 연월일을 명시하여야 한다.
 2. 사용 전·후의 비교등으로 그 사용결과를 표시 또는 암시하거나 적응증상을 위협적인 표현으로 표시 또는 암시하는 내용
 3. 사용자의 감사장 또는 체험담을 이용하는 표현 또는 “구입·주문해도” 기타 이와 유사한 표현
 4. 의약품이 아닌 제품을 의약품이나 의·약학적인 치료효과가 있는 것처럼 하는 표현
 5. 의사·치과의사·한의사·약사 또는 기타 이와 유사한 자가 이를 지정·공인·추천·지도 또는 선용하고 있다는 표현
 6. 효능·효과를 광고함에 있어 “확실히 보증한다”라는 등의 내용이나 “최고”, “가장 좋은” 등의 단정적인 표현
 7. 주성분이 아닌 성분의 효능·효과에 관한 표현
- ③의약품의 방송광고는 오용과 남용을 조장하는 다음의 표현을 하여서는 아니된다.
1. 의약품의 부작용을 부정하거나 부당하게 안전성을 강조하는 표현

2. 광고대상을 효능·효과와 무관하게 특정 대상자에 한정하는 표현
 3. 의약품을 의약품이 아닌 것으로 오인하게 할 우려가 있는 표현
- ④의약품의 방송광고는 다음의 표현을 하여서는 아니된다.
1. 노래가사에 제품명을 사용한 광고 또는 연호의 방법에 의한 광고
 2. 의약품의 효능·효과와 관련되는 질병의 증상이나 수술장면등의 위협적 표현
 3. 질병에 대한 불안감, 공포감을 조성하거나 저속한 표현
 4. 멸종위기에 처한 야생동·식물의 가공품임을 표현 또는 암시하는 내용
- ⑤의약품에 관한 방송광고에서는 의사·치과의사·한의사·약사·간호사 및 보조인 또는 기타 이와 유사한 자(모델의 분장포함)를 광고모델로 사용할 수 없다.
- ⑥다음 각 호의 의약품등의 방송광고는 하여서는 아니된다.
1. 별표의 의약품
 2. 식품의약품안전청장이 지정하는 광고금지대상 의약품
 3. 성병, 성기 및 부인과 질환에 관한 의약품과 기구
 4. 피임기구 및 약품
- ⑦의약품의 방송광고는 식품의약품안전청장이 정하는 사항을 표시하여야 한다.
- 제28조(의약부외품 또는 의료용구)의약부외품 또는 의료용구에 관한 방송광고는 다음 각 호의 표현을 하여서는 아니된다.
1. 의약부외품을 의약품으로 오인하게 할 우려가 있는 표현
 2. 품질·효능등에 관하여 객관적으로 확인될 수 없거나 확인되지 아니한 사항
 3. 의사·치과의사·한의사·약사 또는 기타의 자가 이를 지정·공인·추천·지도 또는 사용하고 있다는 내용등의 표현
- 제29조(화장품)화장품에 관한 방송광고는 다음 각 호의 표현을 하여서는 아니된다.
1. 의·약학적 효능·효과가 있는 것으로 오인할 우려가 있는 표현
 2. 화장품의 부작용을 부정하거나 부당하게 안전성을 강조하는 표현
 3. 기능성화장품이 아닌 것으로서 제품의 명칭, 제조방법, 효능·효과 등에 관하여 기능성화장품으로 오인시킬 우려가 있는 표현
 4. 의사·치과의사·한의사·약사 또는 기타의 자가 이를 지정·공인·추천·지도 또는 사용하고 있다는 내용 등의 표현
- 제30조(건강보조기구등)①건강보조기구등의 방송광고는 의료기구로 오인

하게 하거나 효능, 효과를 과신하게 하여서는 아니된다.

②건강보조기구등에 관한 방송광고는 객관적인 근거없이 안전성을 보장한다는 표현을 하여서는 아니된다.

제31조(농약)①농약에 관한 방송광고는 농약의 오용과 남용을 방지하고 생활환경을 보존하기 위하여 다음의 표현을 하여서는 아니된다.

1. 농약의 명칭 또는 효과에 관하여 오해를 가져올 수 있는 표현
2. 농약의 오용과 남용을 조장하는 표현
3. 농촌진흥청(소속시험장·연구소·도농촌진흥원 포함) 및 농업에 관한 시험 연구기관 또는 검사기관에서 추천·지도 또는 선용하고 있다는 등의 표현
4. 구입량 및 구입기간 등을 구체적으로 명시하지 아니한 “구입·주문해도” 등의 표현
5. 사은품 또는 현상품을 제공한다는 표현
6. 농약의 사용을 직접적으로 강요하거나 농약의 사용이 농사에 필수적이라고 주장하는 표현
7. 농약의 위험성을 부정하거나 안전을 강조하는 표현

②농약에 관한 방송광고는 농약사용시의 안전사용기준을 확인 후 사용할 것을 밝혀야 한다.

제32조(주류)①주류에 관한 방송광고는 건전한 사회질서와 국민건강, 청소년의 건실한 생활을 해치는 다음의 표현을 하여서는 아니된다.

1. 지나친 음주분위기를 묘사하거나 음주행위를 지나치게 미화하는 표현
2. 음주가 사회적 인정이나 성공에 필요하다고 주장하거나 이를 암시하는 표현
3. 적당한 음주는 건강에 해롭지 않다는 표현
4. 음주가 체력 또는 운동능력을 향상시킨다거나 근심, 걱정을 없애준다거나 질병의 치료에 도움이 된다는 표현
5. 높은 경각심을 필요로 하는 상황에서 음주하는 행위를 묘사함으로써 안전을 저해하는 표현

②주류에 관한 방송광고에 등장하는 인물은 20세 이상이어야 한다.

③주류에 관한 방송광고는 광고노래, 경품류의 제공 및 할인판매에 관한 표현을 하여서는 아니된다.

④주류가 아닌 상품의 방송광고에서도 제1항 각 호에서 금지된 내용의 표현을 하여서는 아니된다.

제33조(영화·비디오물·공연물)영화, 비디오물 및 공연물에 대한 방송광

고는 관람기준을 구체적으로 밝혀야 한다. 다만, 학습용 교재의 경우에는 그러하지 아니하다.

제34조(부동산등)①토지, 건물 등 부동산에 관한 방송광고는 다음 각 호의 표현을 하여서는 아니된다.

1. 근거 없이 투자수익을 보장하거나 투기를 조장하는 표현
2. “장기저리융자”등 모호한 금융혜택에 관한 표현
3. “근거리”, “도보통학 가능”, “시내 10분거리” 등 거리나 위치에 관한 불명확한 표현
4. “전세값으로 내집마련”, “저렴한 분양가”등 가격과 관련하여 소비자를 오인하게 하는 표현
5. “명문학군”등 교육환경과 관련된 근거 불확실한 표현

②토지, 건물 등 부동산에 관한 방송광고는 시행자·시공자·분양자를 명확하게 밝혀야 한다.

제35조(학교·학원·강습소)학교·학원 또는 강습소에 대한 방송광고는 다음의 표현을 하여서는 아니된다.

1. 근거 없이 취업을 약속하거나 과정이수 이후 급여를 과장하는 표현
2. 공인되지 않는 학위나 자격증을 수여한다는 표현
3. 근거 없이 대학, 학교 등 법적 교육기관과 혼동케 할 우려가 있는 명칭을 사용하는 표현

제36조(여행·관광등)①여행·관광 등에 관한 방송광고는 요금 및 서비스 등을 표시하는 경우에 추가비용의 유무와 서비스의 내용을 밝혀야 한다.

②여행 및 관광 등에 관한 방송광고는 일부에만 적용되는 최저가격을 일반가격으로 오인하게 하는 표현을 하여서는 아니된다.

제37조(투자자문업등)증권거래법 제2조제10항의 규정에 의한 투자자문업, 투자일임업에 대한 방송광고에 있어서는 다음 각 호의 표현을 하여서는 아니된다.

1. 일정 수익 또는 수익률의 실현을 약속하거나 보장하는 표현
2. 고객 또는 제3자가 당해 투자자문회사를 추천하거나 보증하는 내용을 표시하는 내용
3. 투자자문계약재산 또는 투자일임계약재산의 특정기간 운용실적을 발췌하여 광고하는 행위
4. 투자자문회사가 이용하는 특정 투자분석기법이 투자자문계약재산 또는 투자일임계약재산의 운용실적을 일정 수준 이상으로 확보하여 준다고 광고하는 행위

제38조(음성정보서비스)음성정보서비스에 관한 방송광고는 다음의 사항을 명확히 밝혀야 한다.

1. 제공되는 서비스의 내용
2. 정보제공업자명 및 정보제공업자의 전화번호
3. 기본요금과 할증액

제39조(통신판매)①통신판매로 상행위가 이루어지는 상품이나 용역의 방송광고에서는 통신판매업체의 소재지를 정확하게 밝혀야 한다.

②통신판매의 방송광고에서는 배달에 소요되는 기간 및 비용 등을 정확히 밝혀야 한다.

③통신판매로 상행위가 이루어지는 상품이나 용역에 대한 방송광고에서는 다음 각 호의 표현을 하여서는 아니된다.

1. 상품을 화면으로 제시하는 경우 실제상품 크기와 다르게 하거나 화면에 나타난 상품의 색상, 디자인 등이 차이가 있음에도 그 내용을 표시하지 않아 상품의 품질등이 실제보다 우수한 것처럼 보이게 하는 표현
2. 객관적인 근거 없이 허위의 일반소매가격을 기준으로 하거나 제조업자가 임의로 정한 권장(희망)소비자가격을 자기의 판매가격과 비교 표시하여 실제보다 저렴하게 판매하는 것처럼 하는 사항
3. 한정판매 상품에 대하여 당초 한정판매 수량보다 적게 판매하거나 판매수량에 제한이 없음에도 한정판매라고 표현하는 행위와 누적 판매 수량을 사실과 다르게 표시하는 내용

제4장 금지 및 제한 기준

제40조(종교)종교에 관한 방송광고는 종교단체의 행사를 고지하는 내용이나 종교 관련 제품의 판매에 관한 내용 이외의 종교·신앙에 관한 내용을 다루어서는 아니된다. 다만, 선교에 관한 전문편성을 행하는 방송의 경우에는 예외로 한다.

제41조(정치)방송광고는 정당의 행사안내, 행사고지, 정책홍보, 당원모집 공고 등 정치활동에 관한 내용을 다루어서는 아니된다. 다만, 법령 또는 선거관리위원회의 결정사항에 따른 경우에는 그러하지 아니하다.

제42조(방송광고의 금지)①다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 방송광고를 할 수 없다.

1. 법령에서 광고를 금지하고 있는 경우

2. 법령에서 금지된 내용

② 다음에 해당하는 상품과 용역은 방송광고를 할 수 없다.

1. 식품위생법시행령에 의한 단란주점영업 및 유흥주점영업
2. 사설비밀조사업 및 사설탐정
3. 혼인매개, 이성교제 소개업
4. 점술, 심령술, 사주, 관상등의 감정 및 미신과 관련된 내용
5. 무기, 폭약류 및 이와 식별이 어려운 모조품
6. 도박 및 이와 유사한 사행행위
7. 담배 및 흡연과 관련된 광고
8. 조제분유, 조제우유, 젓병, 젓꼭지제품
9. 음란한 내용의 간행물, 영상제작물, 공연물, 전기통신을 통한 음성정보·영상정보 및 문자정보
10. 금융관련법령에 의해 인·허가받지 않거나 등록하지 않은 금융업
11. 안마시술소
12. 기부금품 모집광고
13. 직업소개업
14. 알콜성분 17도 이상의 주류
15. 지상파 텔레비전 방송광고의 경우 묘지업·장의업
16. 지상파 텔레비전 방송광고의 경우 먹는 샘물

③ 방송광고는 이 규정에서 금지하고 있는 상품과 용역 등을 주된 소재로 다루어서는 아니된다. 다만, 소비자에게 광고효과를 주지 않는 경우에는 그러하지 아니하다.

제43조(방송광고 출연제한)국가공무원법 또는 지방공무원법에 의한 공무원은 방송광고에 출연할 수 없다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 공익을 목적으로 하는 방송광고에 출연하는 경우
2. 법령 또는 선거관리위원회의 결정에 따른 정치광고에 출연하는 경우
3. 당해 소속기관의 홍보를 위하여 제작한 방송광고에 출연하는 경우

제5장 심의절차

제44조(심의신청)① 방송광고물의 심의를 받고자 하는 자(이하 “신청인”이라 한다)는 별지서식 제1호의 규정에 의한 심의신청서 2부에 방송광고물 및 관련 증빙자료를 첨부하여 위원회에 제출하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 심의신청은 인편 또는 우편으로 하여야 한다. 다만, 서울특별시에 소재하지 아니한 신청인이 서울특별시·인천광역시·경기도에 소재하지 아니한 방송사업자 또는 전광판방송사업자를 통하여 광고하고자 하는 방송광고물로 슬라이드등 화면이 정지화상만으로 구성된 방송광고물과 라디오 방송광고물 및 위원회가 정하는 일정 범위의 방송광고물에 대해서는 심의신청서 및 관련 증빙자료(슬라이드 광고물의 경우에는 화면내용을 포함한다)를 팩시밀리를 이용하여 송부하는 방법으로 신청할 수 있다.

제45조(심의신청의 반려)위원회는 신청인이 신청서에 기재한 내용과 방송광고물이 서로 다를 경우에는 심의신청을 반려할 수 있다.

제46조(심의신청의 철회)신청인은 위원회의 심의결정이 있기 전까지는 심의신청을 철회할 수 있다.

제47조(보정 및 자료제출)①위원회는 제44조의 규정에 의해서 심의신청을 받은 경우에 신청요건을 갖추지 않았으나 보정이 가능하다고 판단되는 때에는 상당한 기간을 정하여 보정을 요청하여야 한다. 다만, 경미한 사항은 직권으로 보정할 수 있다.

②보정은 서면으로 제출하여야 하며 보정이 있는 경우에는 처음부터 적법한 심의신청이 있는 것으로 본다. 다만, 보정기간은 제48조의 규정에 의한 처리기간의 산정에서는 제외한다.

③제1항의 규정에 의한 보정은 신청인의 이익을 위하여 필요한 경우에는 위원회 사무처에서 할 수 있다.

④위원회는 심의를 위하여 필요한 경우 신청인에게 필요한 자료의 제출을 요구하거나 관계자의 의견을 청취할 수 있다.

제48조(처리기간)①위원회는 제44조의 규정에 의해 심의신청을 접수한 때에는 이를 접수한 날부터 7일(공휴일은 포함하지 아니한다)이내에 처리하여야 한다.

②위원회는 제1항의 기간내에 심의신청을 처리할 수 없을 때에는 미리 그 지연 이유와 처리가능한 기간을 명시하여 문서(전자문서를 포함한다) 또는 기타 적절한 방법으로 신청인에게 통보하여야 한다.

제49조(유효기간)제50조제1항 각호의 심의결정은 심의·의결된 날로부터 2년간 효력이 있다.

제50조(심의·의결)①위원회의 방송광고물에 대한 심의·의결은 다음 각호의 결정으로 한다.

1. 방송가

2. 방송불가

②위원회는 방송광고물이 법령이나 이 규정에 위반되지 아니한 경우에는 방송가 결정을 하여야 한다.

③위원회는 다음의 경우에 조건을 붙여 제1항제1호의 결정을 할 수 있다.

1. 경미한 자료의 확인 또는 입증 필요할 때

2. 방송광고물의 부분적인 수정이 필요할 때

④위원회는 필요한 경우 방송매체, 방송사업자, 방송시간 또는 방송광고가 가능한 방송프로그램을 제한하는 조건으로 제1항제1호의 결정을 할 수 있다.

제51조(심의의결사항의 통지)①위원회는 방송광고물을 심의·의결한 때에는 그 결과 및 결정이유를 지체없이 신청인에게 문서(전자문서를 포함한다)로써 통지하여야 한다.

②위원회는 접수한 심의신청서에 심의결과를 기재하여 신청인에게 교부함으로써 제1항의 통지에 갈음할 수 있다.

③위원회는 제44조제2항 단서규정에 따라 심의를 신청한 자와 서울특별시 소재하지 아니한 신청인에게는 팩시밀리를 이용하여 심의결과를 통지할 수 있다.

제52조(재심의)①제50조제1항제2호의 규정에 의한 방송불가 결정과 제50조제3항 및 제4항의 규정에 의한 조건부방송가 결정에 이의가 있는 신청인은 위원회에 재심을 청구할 수 있다.

②위원회는 이미 방송가 결정을 받은 방송광고물이 법령 또는 이 규정에 위반되는 것이 명백하다고 인정되는 때에는 재심에 부의할 수 있다.

제6장 보 칙

제53조(방송광고물의 사전심의 위탁)①위원회는 법 제103조제2항 및 동법시행령 제68조제3항의 규정에 의하여 방송광고물의 사전심의와 관련된 업무를 민간기구·단체(이하 “수탁기관”이라 한다)에 위탁한다. 이 경우 수탁기관은 신청인과의 관계에 있어 이 규정에서 정하고 있는 위원회로 본다.

②제1항의 규정에 의한 수탁기관의 선정 및 운영에 관한 사항은 위원회가 별도로 정한다.

제54조(시행에 필요한 세부사항)①이 규정을 시행하는데 필요한 세부적인 사항 및 기타 필요한 사항은 위원회가 별도로 정한다.

附 錄

②제1항의 규정에도 불구하고 제53조제1항의 규정에 의한 수탁기관이 있는 경우에는 이 규정을 시행하는데 필요한 세부적인 사항 기타 필요한 사항은 수탁기관이 정한다.

제55조(라디오 방송광고의 특칙)위원회는 라디오 방송광고에 대하여 위원회의 결정으로 이 규정의 일부를 적용하지 아니할 수 있다.

부 칙

제1조(시행일)이 규칙은 2000년 9월 1일부터 시행한다.

제2조(경과조치)이 규정은 시행일 이전에 종전의 방송심의에관한규정, 재심의에관한규칙에 의한 방송위원회의 심의·의결과 종합유선방송심의규정에 의한 종합유선방송위원회의 심의·의결은 이 규정에 의해 위원회가 심의·의결한 것으로 본다.

〈별 표〉 방송광고 금지 의약품(제27조제6항제1호)

의약품 분류번호	약효 분류	비 고
211	강심제	
212	부정맥용제	
213	이뇨제	
214	혈압강하제	
215	혈관보강제	
216	혈관수축제	
217	혈관확장제	
218	동맥경화용제	
236	이담제	실리마린 함유제에 한함
259	기타의 생식기관 및 항문용약	
391	간장질환용제	
392	해독제	

(주 : 위 표는 식품의약품안전청의 '의약품등분류번호에관한규정'에 따른 분류임)

한국광고자율심의기구의 광고자율심의규정

제1장 총칙

제1조(목적) 이 규정은 한국광고자율심의기구 정관 제4조와 제32조에 따라 광고윤리를 확립하고 광고의 자율성과 신뢰도를 진작시키며 사회적 책임을 제고하기 위하여 필요한 기준과 사항을 제정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “광고물”이라 함은 커뮤니케이션 미디어를 통하여 수용자에게 전달되는 일체의 광고를 말한다.
2. “어린이”라 함은 13세 미만의 사람을 말한다.
3. “청소년”이라 함은 19세 미만의 사람을 말한다.

제3조(적용범위) 이 규정은 국내외에서 제작되어 수용자에게 도달되는 모든 매체의 광고물을 심의대상으로 한다.

제2장 일반심의기준

제4조(공정성과 윤리성) ①광고는 기업언론으로서 기업간의 공정한 경쟁을 도모하고 국민의 건전한 소비생활에 편익을 주도록 하여야 한다.

②광고는 진실하고 건전해야 하며 사회전반의 신뢰를 얻을 수 있어야 한다.

③광고는 소송 등 분쟁이 계속 중인 사건에 대한 일방적 주장이나 설명으로 소송에 영향을 미치게 하여서는 아니된다.

④광고는 법적 책임뿐만 아니라 윤리적 책임까지도 고려하여야 한다.

제5조(합법성과 상호합의 존중) ①광고는 법령을 준수하여야 하며 합법적이어야 한다.

②광고는 위법행위를 조장하여서는 아니된다.

③광고는 국내외의 광고관련 당사자간의 합의를 존중하여야 한다.

제6조(인간의 존엄성 등 존중) 광고는 인간의 생명과 존엄성을 존중하여야 하며, 특히 타민족이나 타문화 등을 모독하거나 조롱하는 내용이어서는 아니된다.

제7조(진실성) 광고의 내용과 표현은 진실해야 하며, 정확하지 아니하거나 사실이 아닌 정보를 제공하여서는 아니된다.

제8조(품위) 광고는 소비자의 정서를 해치거나 광고의 품위를 손상시키는

다음의 표현을 하여서는 아니된다.

1. 공중도덕과 사회윤리에 위배되는 내용
2. 폭력이나 반사회적 행동을 조장하는 내용
3. 공포감이나 혐오감을 조성하는 내용
4. 신체적 결함이나 약점을 희화화하거나 조롱하는 내용
5. 사회적 위화감이나 열등감을 조성하는 내용

제9조(광고주 표시) ①광고는 상호(商號) 등 광고물의 주체를 밝히는 것을 원칙으로 한다.

②국내에서 일반적으로 인지되고 있는 상품명이나 인터넷 주소를 밝힐 경우에는 제1항의 광고주를 밝힌 것으로 본다.

제10조(허위,기만,오도광고) ①광고는 허위·과장이나 기만적인 내용으로 소비자를 오도하거나 현혹하는 표현을 하여서는 아니된다.

②광고는 근거가 분명하지 아니하거나 소비자에게 착오를 일으키게 하는 다음 각 호의 표현을 하여서는 아니된다.

1. 사실이 아니거나 근거가 불확실한 내용
2. 성분, 재료, 함량, 규격, 효능 등을 오인하게 하거나 기만하는 내용
3. 객관적으로 인정받지 못하거나 확인될 수 없는 최상급의 표현
4. 외국상품을 국내상품으로, 또는 국내상품을 외국상품으로 오인하게 하는 표현

제11조(입증) 광고에서 특별한 주장을 하는 경우는 광고주가 반드시 이를 입증할 수 있는 것이어야 한다.

제12조(추천, 보증) ①광고에 사용되는 추천이나 보증은 전체적으로 진실 되어야 하며 소비자가 그릇 판단하도록 이용되어서는 아니된다.

②추천을 사용한 광고는 추천내용에 담긴 주장을 뒷받침할 만한 객관적인 증거자료를 제시할 수 있어야 한다.

제13조(표절, 복제) 광고는 다른 광고를 포함한 타인의 저작물을 표절하여서는 아니되며, 국내·외 저작물을 불법으로 복제하여 사용하여서도 아니된다.

제14조(성명, 초상) 다른 사람의 이름이나 초상을 사용한 광고는 그 사용에 동의가 있음을 증명하여야 한다. 다만, 역사적 인물의 경우는 그러하지 아니하다.

제15조(자료 등의 인용) 상품 등(이하 “용역” 포함)과 관련된 자료를 인용한 광고는 소비자를 현혹할 수 있는 다음의 표현을 하여서는 아니된다.

1. 상품과 직접적인 관련이 없는 자료나 통계를 인용하거나, 난해한 전

문용어 또는 과학용어를 사용하여 소비자를 현혹하는 표현

2. 부분적으로만 타당성을 갖는 자료를 이용하여 전체적인 타당성이 있는 것처럼 하는 표현
3. 공적 신뢰성이 없는 단체의 발표내용을 인용하는 표현

제16조(배타적인 광고) ①광고는 다른 기업이나 상품 등을 중상하거나 비방, 배척하는 표현을 하여서는 아니된다.

②광고는 근거없이 시장지배적 내용이나 우위성을 배타적으로 과시하는 표현을 하여서는 아니된다.

제17조(비교광고) ①비교광고는 공정한 경쟁을 저해해서는 아니되며, 비교대상 기업이나, 상품 등의 결점 혹은 열등성을 부각시켜서도 아니된다.

②소비자의 구매행위를 오도시킬 가능성이 있는 다음과 같은 비교광고 표현을 하여서는 아니된다.

1. 자사상품의 우월성을 부각시키기 위하여 비교대상 내용이나 항목을 조작적으로 선별하는 내용
2. 부분적인 우월성을 바탕으로 상품 전체의 우월성을 주장하는 내용
3. 상품의 성능, 기능 또는 등급이 전혀 다른 것을 비교대상으로 하는 내용

③비교광고의 자료는 공공기관이나 대학부설연구소 등 광고주와 무관한 연구소 또는 시험검사기관에서 합리적인 절차와 방법에 기초하여 객관적으로 입증되었거나 입증될 수 있어야 한다.

제18조(선정성 등) ①광고는 사회통념상 용납될 수 없는 저속하고 선정적인 표현을 하여서는 아니된다.

②강제추행, 강간 등 성범죄 장면을 묘사하거나, 이를 정당화·희화화하는 표현을 하여서는 아니된다.

③불특정다수를 대상으로 하거나 청소년을 대상으로 하는 매체에서는 성적 충동을 유발할 수 있는 표현을 하여서는 아니된다.

제19조(비과학적 생활태도 조장 광고) 광고는 점술, 사주, 관상, 수상, 인장 등을 통하여 운세와 길흉을 강조하며 인생을 예측하는 보편적인 방법으로 인식되도록 하는 미신적인 행위나 비과학적 생활태도를 조장하여서는 아니된다.

제20조(소비자조사) ①소비자조사를 광고에 사용하는 경우에는 다음과 같은 사항을 제시하여야 한다.

1. 조사실행주체
2. 조사실시 날짜나 표본수 및 조사의 대상지역

3. 조사방법

②조사의 효력기간을 넘어선 결과를 사용할 수 없으며 조사결과를 일반화하여서는 아니된다.

제21조(환경보호 등) ①광고는 환경보호를 저해하는 표현을 하여서는 아니된다.

②객관적인 근거없이 무공해, 녹색, 그린, 환경친화적 등과 같이 광범위한 환경적 효능 또는 환경보호효과를 주장하는 표현을 하여서는 아니된다.

③국가나 공공단체가 인정한 환경관련표시 또는 국제적으로 인정된 환경관련표시를 사용할 권한이 없음에도 이를 사용하거나 이와 유사한 도안이나 기호를 사용하여서는 아니된다.

④(생)분해, 리필(Refill)가능, 오존층에 안전, 초절전, 물절약 등 특정 분야의 환경보호효과를 주장할 경우에는 해당부문 환경보호효과의 내용을 구체적으로 표현하여야 한다.

⑤광고는 보호받고 있거나 멸종위기에 처한 동식물 등의 멸종, 감소 등을 촉진시킬 우려가 있는 표현을 하여서는 아니된다.

제22조(언어) ①광고는 표준어를 사용하는 것을 원칙으로 하며, 우리말에 대한 존엄성을 해치지 않도록 하여야 한다.

②광고는 바른 언어생활을 해치는 다음의 표현을 하여서는 아니된다.

1. 과도한 비속어, 은어 등의 사용
2. 기타 광고에 부적당한 언어의 사용

제23조(어린이 청소년) ①광고는 어린이 및 청소년의 품성과 정서, 가치관을 해치는 표현을 하여서는 아니된다.

②광고는 어린이 및 청소년의 비행 또는 범죄에 관한 긍정적 묘사를 하여서는 아니된다.

제24조(어린이 보호) ①광고는 어린이 보호를 위하여 다음의 표현을 하여서는 아니된다.

1. 어린이가 그 상품을 갖지 못하면 열등감을 갖게 된다거나 다른 어린이로부터 조롱의 대상이 될 것으로 믿게 하는 표현
2. 광고상품을 사용함으로써 부모나 어른들 또는 어린이들로부터 인정을 받을 수 있다는 내용의 직·간접적인 표현
3. 어린이의 사행심을 자극하는 표현
4. 어린이를 위험한 장소에 있게 하거나 위험한 행동을 하게 하는 표현

②장난감, 게임기 및 기타 어린이들의 관심을 끄는 상품에 대한 광고는 어린이의 판단력과 경험을 고려하여 다음의 표현을 하여서는 아니된다.

1. 상품의 크기와 비례가 실제 이상으로 보이는 표현
 2. 장난감이 기계적으로 움직이는지, 수동적으로 움직이는지 분명하지 아니한 표현
 3. 장난감과 실제 물건이 혼동될 수 있는 표현
- 제25조(국가 등의 존엄성) 광고는 국가적 존엄성을 유지할 필요가 있는 국기, 애국가 등 상징이나 성현, 위인, 애국선열 등 인물을 모독하여서는 아니된다.
- 제26조(안전운행) 도로교통에 관한 법률에 위배되거나 자동차 경주 등 위험한 운전행위를 조장하는 내용의 광고를 하여서는 아니된다.
- 제27조(편견) 광고는 특정인종, 성별, 종교, 지역, 연령, 계층을 차별하거나 편견을 조장하여서는 아니된다.
- 제28조(경품 및 할인특매) ①경품 및 할인특매에 관한 광고는 소비자에게 사행심을 조장하거나 소비자를 현혹하는 표현을 하여서는 아니된다.
 ②경품 및 할인특매에 관한 광고는 시행기간 및 내용을 명시하여 소비자에게 구체적으로 정보를 제공할 수 있어야 한다.
 ③경품 및 할인특매 광고는 관련법이나 관련 심의규정이 정한 의무사항과 금지사항을 준수하여야 한다.
- 제29조(미끼광고) 광고는 원래 판매목적이 아닌 상품 등을 미끼로 이용하여 더욱 고가의 대응품을 구입하도록 하여서는 아니된다.
- 제30조(광고물의 식별) 광고는 그 자체가 광고임이 명확히 구별될 수 있도록 적절한 분리방식을 갖추어야 한다.

제3장 분야별 심의기준

- 제31조(식품) ①식품광고는 식품위생법에 의해서 신고 또는 허가받은 사항과 다른 내용의 광고를 하여서는 아니된다.
 ②식품의 영양소 함량에 대한 내용을 광고할 경우에는 다음과 같은 표현을 하여서는 아니된다.
1. 객관적인 근거없이 무가당, 저당도, 저지방, 저칼로리 등의 영양소 함량을 표현하는 내용
 2. 영양소의 함량을 구체적으로 명기함이 없이 특정 영양소의 함량이 일반적인 식품보다 현저한 차이가 있다고 강조하는 내용
 - ③식품광고는 국민의 건강을 위하여 소비자를 기만하거나 오인하게 하는 다음의 표현을 하여서는 아니된다.

1. 의약품으로 오인할 우려가 있는 내용
 2. 의약품처럼 질병의 치료나 예방에 효능이 있다거나 이를 암시하는 내용
 3. 식품위생법에서 규정하고 있는 유용성 등에 대한 허용범위를 벗어나는 내용
 4. 화학적 합성품을 사용한 식품을 마치 천연원료를 사용한 식품인 것처럼 표현하는 내용
 5. 직접 사용해 본 경험이 있다는 소비자가 추천, 보증 또는 감사를 표현하는 내용
 6. 의사, 한의사, 식품영양사 등 의료인이나 전문인이 추천 또는 보증하는 내용
- ④어린이용 가공식품 광고는 다음과 같은 표현을 하여서는 아니된다.
1. 정상적인 식사를 대용할 수 있다는 표현
 2. 모유를 대체한다거나 모유수유(授乳)를 경감할 수 있다는 표현
- 제32조(주류) ①주류에 관한 광고는 건전한 사회질서와 국민건강, 그리고 청소년의 건실한 생활을 해치지 않도록 특별히 유의하여야 한다.
- ②주류광고는 건강을 해치거나 청소년의 건실한 생활을 해칠 우려가 있는 다음의 표현을 하여서는 아니된다.
1. 음주가 사회적 인정이나 성공에 필요하다고 주장하거나 이를 암시하는 표현
 2. 적당한 음주가 건강에 좋다는 표현
 3. 음주가 근심, 걱정을 없애준다거나 치료에 도움이 된다는 표현
 4. 운동, 등산, 작업중에 음주하는 것을 묘사하는 표현
 5. 음주를 운전이나 위험한 일에 긍정적으로 연결하는 표현
- ③주류광고에 등장하는 인물은 19세 이상이어야 한다.
- ④주류가 아닌 다른 상품의 광고에서도 제1항의 각 호에서 금지된 내용의 표현을 하여서는 아니된다.
- 제33조(담배) ①담배광고는 관련법규의 범위안에서 이루어져야 하며 광고가 허용되는 경우에도 흡연은 건강에 해롭다는 내용의 경고문구를 표시하여야 한다.
- ②담배광고는 미성년자를 대상으로 하여서는 아니되며 비흡연자에게 직접 또는 간접으로 흡연을 권장하거나, 유도하여서는 아니된다.
- 제34조(건강관련제품) ①건강보조기구나 건강관련상품을 광고할 경우에는 다음과 같은 표현을 하여서는 아니된다.
1. 의약품이나 의료기구로 오인할 우려가 있는 내용

2. 의약품이나 의료기구와 같은 효능·효과를 주장하는 내용
 3. 건강상태에 대한 불필요한 공포감이나 불안감을 조장하는 내용
 - ②건강관련제품의 효능·효과는 공공기관에 의해 객관적으로 입증된 경우가 아니면 표현하여서는 아니된다.
 - ③건강관련제품의 생산·보급이 국가나 공공기관의 추천이나 지원을 받고 있지 않으면 이를 주장하거나 암시하는 표현을 하여서는 아니된다.
- 제35조(화장품) 화장품 광고(기능성 화장품 포함)는 소비자를 오도 또는 기만할 우려가 있는 다음의 표현을 하여서는 아니된다.
1. 의약품으로 오인하게 하는 표현이나 이를 암시하는 표현
 2. 기능성 화장품이 아닌 것을 기능성 화장품으로 오인하게 하는 표현
 3. 주성분이 아닌 원료나 성분을 과장하여 주성분으로 오인하게 하는 표현
 4. 허가받은 사항이외의 효능을 나타내는 표현
 5. 부작용이나 주의사항을 부정하는 표현
 6. 사용전과 사용후를 뚜렷하게 대비하여 효능을 과신하게 하는 표현
- 제36조(의약품 등) ①의약품 등(의약부외품, 의료용구, 위생용품 포함, 이하 “의약품 등”이라 한다)의 광고는 국민건강을 위하여 약품의 오용과 남용을 조장하여서는 아니된다.
- ②의약품 등의 광고는 오용과 남용을 조장하는 다음의 표현을 하여서는 아니된다.
 1. 허가받은 사항 이외의 효능을 나타내는 표현
 2. 부작용이나 주의사항을 부정하는 표현
 3. 계속사용을 부당하게 권장하는 표현
 4. 근거없이 특정 연령, 특정 계층을 대상으로 의약품의 남용을 조장하는 표현
 5. 근거없이 효능의 속효성과 지속성을 강조하는 표현
 - ③의약품 등의 광고는 소비자를 현혹할 우려가 있는 다음의 표현을 하여서는 아니된다.
 1. 약품의 사용전과 사용후를 뚜렷하게 대비하여 효능을 과신하게 하는 표현
 2. 주성분이 아닌 원료나 성분을 과장하여 주성분으로 오인 또는 약효를 과신하도록 하는 표현
 3. 의약품의 복용이 건강유지나 장수 등 신체적, 정신적 건강에 필수적임을 암시하는 표현
 4. 의약품을 화장품이나 식품으로 오인하게 하는 표현

5. 질병증상에 대한 진단, 처방 및 치료방법을 제시하여 소비자로 하여금 자가진단과 치료를 유도하는 표현
 6. 의료인, 의약전문인 또는 보조인을 통하여 효능, 성능을 입증하거나 추천, 지정, 권장하는 표현
 7. 사용결과에 대한 감사장, 추천장, 체험담을 이용하거나 “주문쇄도”라는 등으로 소비자를 현혹하는 표현
 8. 국내외의 의료기관, 연구기관 등의 명칭으로 추천 또는 실험결과를 표시하거나 암시하는 표현
- ④의약품 등의 광고는 소비자에게 공포감이나 불쾌감을 주는 다음의 표현을 하여서는 아니된다.
1. 질병에 대한 불안감, 공포감을 조성하거나 위협적으로 호소하는 표현
 2. 소비자가 병에 걸린 것처럼 인식하게 하는 막연한 증상이나 포괄적 증상의 표현
 3. 환자를 조롱하거나 질병을 저속하고 품위없이 다루는 표현
 4. 인체해부도 및 수술장면을 사실적으로 묘사하는 표현. 지나치게 회화적인 표현이나 모델의 연기
- 제37조(의료) ①의료법인, 의료기관 또는 의료인이 아니면서 의료에 관한 광고를 하여서는 아니된다.
- ②의료에 관한 광고는 국민의 건강한 생활을 보호하기 위하여 다음의 표현을 하여서는 아니된다.
1. 특정 의료기관이나 의료인의 기능, 진료방법, 조산방법이나 경력 또는 약효 등에 관한 표현
 2. 학술목적 이외의 목적으로 예방의학적, 임상의학적 연구결과, 기능, 약효, 진료 등에 관한 표현
 3. 의학 또는 과학적으로 검증되지 아니한 건강비법 등의 표현
- 제38조(금융 등) ①금융에 대한 광고는 과장, 생략이나 기타 방법을 사용해 소비자가 오인하지 않도록 다음의 사항을 준수하여야 한다.
1. 소득세나 기타 세금 혜택에 대해 언급할 때에는 실제로 그것이 어떻게 적용되는지에 대한 구체적인 설명을 하여야 한다.
 2. 예금이자에 대한 광고가 되는 시점에서 통용되는 것이어야 한다.
 3. 소비자들이 오해할 소지가 있고 명시되지 않은 변수에 근거한 이윤의 계산을 하여서는 아니된다.
 4. 변동가능한 이자율이나 조건 등에 대한 표현은 부정확하거나 오해의 소지가 있어서는 아니된다.

5. 보험과 관련된 이율이나 조건 등에 대한 표현은 부정확하거나 오해의 소지가 있어서는 아니된다.
 6. 생명보험 광고에서 보험 약정 총액을 제시할 때에는 가입자의 나이, 성별, 보험기간, 지불해야 하는 보험료의 액수와 횟수 등 그 액수를 수령하는데 필요한 조건들을 함께 명시해야 한다.
 - ②사채, 사금융 등의 광고는 관련법규를 준수하여야 하며, 허용되는 경우에도 광고주의 명칭, 주소 등 책임소재를 명확히 밝혀야 한다.
- 제39조(투자자문업 등) 증권거래법 제2조제10항의 규정에 의한 투자자문업, 투자일임업에 대한 광고에 있어서는 다음 각 호의 표현을 하여서는 아니된다.
1. 일정 수익 또는 수익률의 실현을 약속하거나 보장하는 표현
 2. 고객 또는 제3자가 당해 투자자문회사를 추천하거나 보증하는 내용을 표시하는 내용
 3. 투자자문계약재산 또는 투자일임계약재산의 특정기간 운용실적을 발췌하여 광고하는 행위
 4. 투자자문회사가 이용하는 특정 투자분석기법이 투자자문계약재산 또는 투자일임계약재산의 운용실적을 일정 수준 이상으로 확보하여 준다고 광고하는 행위
- 제40조(통신판매) ①통신판매광고는 소비자의 피해나 소비자와의 분쟁을 막기 위하여 다음 사항을 명시하여야 한다.
1. 소비자가 광고주 및 상품제공자와 연락할 수 있는 정확한 연락처
 2. 상품의 종류, 제원 및 판매가
 3. 판매가격 이외의 추가비용 여부 및 그 내역
 4. 대금지급 및 상품인도의 시기와 그 방법
 5. 애프터서비스나 반품의 방법 및 그 기간
 6. 상품판매량, 신청기간의 제한 등 기타 특별한 통신판매조건이 있는 경우에는 그내용
- ②소비자에게 제공된 상품은 광고내용과 반드시 일치하여야 한다.
 ③청소년에게 위해로운 상품은 통신판매광고를 하여서는 아니된다.
- 제41조(수입상품) ①수입상품에 대한 광고는 원산지 및 수입자 및 판매자를 밝혀야 한다.
 ②수입상품의 광고는 수입상품임을 과시하여 근거없이 우수성을 과신하게 하거나 문화적·경제적 사대성향을 조장하여서는 아니된다.
- 제42조(학원 등 사설교육과정) 학원 등 사설교육과정 광고는 소비자를 오

도할 수 있는 다음과 같은 표현을 하여서는 아니된다.

1. 공공교육기관으로 오인할 수 있는 내용
2. 근거없이 정부나 지방단체 또는 공공교육기관 등과 특별한 관계가 있는 것처럼 오인할 수 있는 내용
3. 인가받지 않은 교육시설을 마치 인가를 받은 것처럼 오인할 수 있는 내용
4. 근거없이 고수익을 보장한다거나 합격, 취직을 약속하는 내용
5. 근거없이 성적의 향상이나 학습효과의 증진을 과장하는 내용
6. 과정이수 후 취득할 수 있는 자격증의 가치를 과장하는 내용

제43조(자격취득용 수험교재, 학습지) ①각종 자격취득용 수험교재나 학습지 등의 광고는 다음 각 호의 표현을 하여서는 아니된다.

1. 근거없이 자격증 소지자의 의무채용을 명시하거나, 고소득, 취업보장을 주장하는 내용
2. 확정되지 않은 자격시험제도를 이미 확정된 것처럼 묘사하는 내용
3. 누구나 쉽게 특정 시험에 합격할 수 있는 것처럼 주장하는 내용
4. 근거없이 대학교수 등 관계 전문가에 의해서 집필, 추천, 보증된 것처럼 표현하거나 이를 암시하는 내용
5. 근거없이 성적이나 학습효과가 높아진다는 내용
6. 합격률, 적중률 등을 표현하는 내용

②수석합격자 등이 여러 학습지를 동시에 구독하였을 경우에는 이들을 특정 학습지의 광고모델로 사용하여서는 아니된다.

제44조(대리점 모집) 대리점 등의 개설에 따른 수익 주장은 객관적인 근거에 의하여야 하고 실증되지 않은 수익을 주장하는 광고를 하여서는 아니된다.

1. 객관적인 근거없이 고수익이 보장된다거나 성장률, 수익률 등을 과장하는 내용
2. 단기에 투자자본의 회수가 가능하다고 주장하는 내용
3. 무경험자, 초보자도 전혀 실패할 염려가 없다고 주장하는 내용

제45조(부동산) ①부동산 광고는 소비자를 현혹하거나 오도하는 다음의 표현을 하여서는 아니된다.

1. 시공자, 시행자, 분양자를 명시하지 않는 내용
2. 근거없이 투자수익을 보장하거나 투기를 조장하는 내용
3. 미래의 재산가치에 대하여 최상급 표현을 사용하거나 높은 가치를 가질 것처럼 표현하는 내용

4. 근거리, 도보통학 가능, 시내 30분거리 등 거리나 위치에 관한 불명확한 내용
 5. “전세값으로 내 집 마련”, “저렴한 분양가” 등 가격과 관련하여 소비자를 오인하게 하는 내용
 6. “명문학군” 등 교육환경과 관련된 근거 불확실한 내용
 7. 광고주가 근거없이 국가나 지방자치단체 등과 관계가 있는 것처럼 표현하는 내용
 - ②금융기관으로부터의 대출자금을 이용할 수 있다고 표현하는 경우에는 대출약정 혹은 대출알선 여부, 대출약정 금융기관명 등을 명시하여야 한다.
- 제46조(영화 비디오물 공연물) ①영화, 비디오물 및 공연물에 대한 광고는 다음 각 호의 표현을 하여서는 아니된다.
1. 잔인한 폭력, 살인, 고문 등 시청자의 정서를 해치는 표현
 2. 신체부위를 지나치게 노출시키거나 음란하고 자극적인 표현
- ②영화, 비디오물 및 공연물에 대한 광고는 관람기준을 구체적으로 밝혀야 한다. 다만, 학습용 교재의 경우에는 그러하지 아니하다.
- 제47조(음성정보서비스) 음성정보서비스의 광고는 제공되는 서비스의 내용, 국제 혹은 국내전화요금의 여부, 단위당 사용료 등을 밝혀야 한다.
- 제48조(여행, 관광) ①여행, 관광 등의 광고는 여행객 또는 관광객이 오인하지 아니하도록 다음의 사항을 밝혀야 한다.
1. 규정요금 이외에 추가로 소요되는 비용의 유무와 그 내용
 2. 숙박, 교통수단, 식사내용 등 제공되는 용역의 내용 및 조건
- ②여행 및 관광 등의 광고는 일부에만 적용되는 최저가격을 일반가격으로 오인하게 하는 표현을 하여서는 아니된다.
- 제49조(구인, 구직 또는 직업안내 등) ①구인, 구직 또는 직업안내 광고는 인신매매나 윤락행위 등 범죄에 이용되지 아니하도록 특별히 유의하여야 하며, 청소년들이 범죄조직에 소개될 우려가 있는 광고를 하여서는 아니된다.
- ②미성년자들의 유흥업소 취업이나 출입을 유도하는 광고를 하여서는 아니된다.
 - ③직업소개소 또는 결혼상담소 광고는 인허가 사항 및 소재지 등 책임소재를 명확히 밝혀야 한다.
 - ④구인, 구직광고는 공식적으로 인정될 수 없거나 명확한 근거가 없는 단체명을 사용하여서는 아니된다.
- 제50조(옥외광고) 옥외광고는 옥외광고물 등 관리법 및 관련심의규정을

附 錄

준수하여야 한다.

제4장 보 칙

제51조(위탁광고심의) 위탁광고심의를 필요한 규정은 별도로 정할 수 있다.
제52조(시행을 위한 세부사항) 이 규정을 시행하는데 필요한 세부적인 사항 및 기타 필요한 사항은 별도로 정할 수 있다.

부 칙

이 규정은 2000년 8월 1일부터 시행한다.