

수신	방송통신위원회
발신	언론개혁시민연대 (담당 김동찬 사무처장 010-7710-3251)
날짜	2016년 5월 30일(월)
제목	방송통신위원회 방송법 시행령 일부개정령(안) 입법예고(공고 제 2016 - 018호)에 관한 언론개혁시민연대 의견서

‘대부업·주류광고 간접·가상광고 허용안’에 대한 언론연대 의견서

- 언2016년 4월 18일 방송통신위원회는 <방송법 시행령 일부 개정안>을 입법예고했다. 이 개정안에 관한 언론개혁시민연대의 의견을 <아래>와 같이 제출한다.

<아래>

- 언론연대는 방통위가 입법 예고한 <방송법 시행령 일부 개정안>의 내용 중 ‘방송광고 허용시간 제한품목의 가상광고 및 간접광고 규제 정비’ (안)에 반대하며 이를 즉시 철회할 것을 요구한다.

방통위 개정안의 주요내용

라. 방송광고 허용시간 제한품목의 가상광고 및 간접광고 규제 정비(안 제59조의2제2항 및 제59조의3제2항)

알콜성분 17도 미만 주류, 대부업 등 개별법에서 일정 시간대에만 방송광고를 제한하는 상품의 경우 개별법상 방송광고가 허용되는 시간대(예: 대부업 방송광고는 평일 9시~13시, 22시~익일 7시, 토요일·공휴일 22시~익일 7시 전까지 허용)에는 다른 방송광고와 마찬가지로 가상광고, 간접광고도 가능하도록 정비함

① 반대의 주요 이유

- 첫째, 방통위(안)은 무분별한 대출로 인한 서민경제의 피해를 줄이고자 도입된 대부업법 광고규제의 입법취지에 정면으로 충돌한다.
 - 둘째, 방통위(안)은 국민건강증진 및 알코올 중독 예방을 위해 정부가 추진 중인 음주 규제 강화 정책에 반한다.
 - 셋째, 개별법과 방송법이 충돌해 규제를 맞춰야 한다는 방통위의 개정 이유는 타당하지 않다.
 - 넷째, 간접, 가상광고는 시청자가 광고를 회피하기 어렵고 프로그램과 광고의 구분이 명확하지 않아 대부업·주류광고의 폐해가 더욱 클 것이다.
-

② 대부업 광고규제 완화의 문제점

○ 대부업 방송광고 제한의 국회 입법취지

- 대부업 방송광고는 짧은 시간에 진행되어 금융이용자가 대부조건이나 주의사항 등을 제대로 파악하기 어려우며, 무차별적 광고를 통한 고객 유인으로 대부업체가 대부 규모를 키워왔다는 비판이 제기되어 왔다.

이에 따라 19대 국회에서는 대부업법을 개정하여 ① 평일 오전 7시부터 오전 9시까지 및 오후 1시부터 오후 10시까지, ② 토요일과 공휴일 오전 7시부터 오후 10시까지 <방송법> 제2조 제1호에 따른 방송을 이용한 광고를 금지하였다.(2015.7.24. 신설)¹⁾

1) 국회의원 김기식 보고서, <정무위원회 소관 부처 19대 국회 주요성과 및 20대 국회 제언>. 2016.5.18

- 대부업 방송광고 제한을 담은 19대 국회 발의안은 다음과 같다.

- 2013. 5. 14. 새누리당 심재철 의원 외 (14인)

- (제안이유) 케이블 방송 등에서 대부업 광고가 자주 방영되고 있는데, 특히 어린이와 청소년이 텔레비전을 많이 시청하는 시간대에도 여과 없이 대부업 광고가 방영되고 있어 앞으로 건전한 금융생활에 부정적 영향을 끼칠 우려가 있음. 이에 **어린이와 청소년이 시청하는 시간대에는 대부업 방송광고를 금지하려는 것임.**

- 2013. 12. 17. 더불어민주당 이학영 의원 외 (11인)

- (제안이유) 최근 케이블방송 등의 텔레비전방송에서 대부업 광고가 빈번하게 방송되고 있음. 텔레비전방송 광고는 짧은 시간에 진행되어 금융이용자가 대부조건이나 주의사항 등을 제대로 파악하기 어렵고, 특히 아직 경제관념이 형성되지 않은 청소년 등이 무분별하게 대부업 광고에 노출되어 대부업에 대한 그릇된 가치관을 가질 수 있는 문제가 있음. 이에 **텔레비전방송에 대부업 광고를 하지 못하도록 규정함으로써 대부업 광고의 피해를 최소화하려는 것임.**

- 19대 국회는 대부업 광고의 피해를 줄이기 위해 방송광고를 제한해야 한다는 필요성에 여야가 동의하였으며, 대부업 과잉광고로 인한 국민피해에 대해 정부도 동의하였다. 다만 “**광고의 총량을 제한할 경우 기술적인 이유로 구체적 수치는 법률에 정하기보다는 시행령에 위임되는데 대부업계 및 광고수익을 얻는 방송계의 반발을 고려하면 이 경우 시행령 제정 과정에서 국회의 입법 취지가 제대로 반영되지 못할 수 있다**”는 ‘정부의 주장’에 따라 “**시간대를 정해 법률에서 직접 제한하는 방안을 제시했다.**”²⁾ 이에 국회는 정부의 주장을 수용한 대안법안을 처리하였다.

- 따라서 대부업법 개정 조항을 근거로 광고 확대(간접, 가상광고 허용)를 추진하는 것은 타당하지 않으며 대부업 광고제한을 통해 서민경제의 피해를 예방코자 한 국회의 입법 취지를 훼손하는 것이다.

2) 앞의 글

③ 17도 미만 주류 광고규제 완화의 문제점

○ 알코올로 인한 피해 감소 및 국민건강증진을 위한 국가정책 방향

- 2011.7. 보건복지부 <제3차 국민건강증진종합계획>(국민건강증진계획 2020) 발표 (주요내용)
-

중점과제 2. 절주

음주조장환경을 개선하여 필요한 규제를 강화함 - 음주운전 규제 및 단속 확대, 공공장소 음주제한, 주류광고 및 판촉제한, 청소년 주점 출입 단속강화

주류광고를 규제하는 법으로 광고를 규제하고 있으나, 현실적 적용에 있어서 광고 사각지대가 많이 존재하고, 규제를 적절히 통제할 수 있는 법적인 제도가 없으므로 위법하는 사례를 규제하기 어려운 점이 존재한다.

<음주조장환경 개선사업>

1) 사업의 배경

- 주류광고제한 정책의 문제점은 공중파 방송의 제한만으로 그 효과가 크지 않다는 점이다. 음주 취약계층이 자주 접하는 옥외광고, 지상광고 및 웹기반의 광고 역시 적절히 통제될 수 있도록 하여야 한다.

2) 사업내용

○ 주류광고 규제 강화

- 공중파방송 광고시간 : 11시, 12시 이후로 점차 확대
 - 공중파방송 허용알코올도수 : 15.0%, 5.0%, 1.0%미만으로 점진적으로 강화
 - 유선방송 광고 적용을 공중파방송과 동일하게 적용함
 - 실내 및 옥외의 영상 광고 규제
-

● 2012.9. 보건복지부 <국민건강증진법 전부개정법률> 입법예고안 : 주류광고 금지 매체 확대

제36조(주류에 관한 광고 제한) ①주류의 광고를 하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 광고를 하여서는 아니된다.

4. 「방송법」 제2조제1호에 따른 텔레비전방송·라디오방송·**데이터방송·이동멀티미디어 방송**, 「전기통신기본법」 제2조제1호에 따른 **전기통신**을 통해 제공되는 오전 7시부터 오후 10시 사이의 광고

5. 「방송법」 제2조제1호에 따른 **텔레비전방송·라디오방송·데이터방송·이동멀티미디어 방송**, 「전기통신기본법」 제2조제1호에 따른 **전기통신**, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」에 따른 **인터넷 멀티미디어 방송**에서 미성년자 이용 등급 전후 시간 또는 중간에 제공되는 광고

● 2012. 9 개정안 규제영향분석서 : 주류광고 금지 지속적으로 확대 강화

▪ (규제존속기한) 청소년 등의 음주폐해 예방을 위해 주류에 대한 위해정보 제공, **주류광고 금지를 지속적으로 확대하고 규제할 필요**가 있으므로 규제존속 기한 미지정.

▪ 신설규제

- TV·라디오·**인터넷**, **IPTV 미성년자 이용등급**, 신문 및 정기간행물에 대한 **광고 제한**

▪ 비용편익 분석

○ (비용) 주류 광고 제한으로 인한 **광고시장의 단기적 위축이 우려되지만 장기적으로는 다른 상품의 광고시장 확대로 상쇄 가능**

○ (편익) **청소년의 음주를 감소, 일반 대중의 위험음주 감소로 연간 20조에 이르는 음주로 인한 사회적 비용 중 일정 부분 감소** 기대

○ 전 세계적으로도 주류 광고에 대한 제한 강화 추세

- WHO : ‘해로운 음주감소를 위한 세계전략’에서 주류 마케팅의 내용, 분량 및 광고 매체 규제 제안

- 미국 : 일부 주는 방송 및 인쇄매체 주류 광고 불허

- 영국 : 청소년 대상 음주광고 금지, 주류 광고 모델 연령 제한(25세 이상)

- 프랑스 : 청소년 대상 프로그램 시간대 주류 광고 불허, 인쇄매체 독자층에 따라 주류 광고 불허

● 2016.2. 보건복지부 <정신건강 종합대책(2016~2020년)> 관련 보도

<연합뉴스> '술 광고' 보기 어려워진다...인터넷·IPTV 등에서도 제한 (2016.2.25.)

보건복지부는 25일 발표한 '정신건강 종합대책(2016~2020년)'의 일환으로 **알코올 중독 예방을 위한 사회적 환경을 조성하기 위해 주류 광고를 할 수 없는 매체를 확대하는 방안을 추진한다고 밝혔다.**

정부는 알코올에 대한 인식을 바꾸기 위해 관련법을 개정해 **광고 불가 매체를 점차 확대해 나갈 계획**이다. 버스 등 대중교통, 인터넷, IPTV, 디지털멀티미디어방송(DMB) 등이 포함될 것으로 관측된다.

○ **방통위의 주류광고 규제 완화는 정부 건강정책 비전과 엇박자**

● 주류광고 규제에 관한 정책 주체는 보건복지부다. 위에서 본 바와 같이 보건복지부는 주류광고 금지를 지속적으로 확대하고 규제를 강화하는 정책을 펼쳐왔다. 주류광고 금지 확대는 2020년까지 계획된 국민건강증진 플랜의 중점과제 중 하나이다. 방통위의 주류광고 확대방안은 국가의 장기적인 건강정책 비전에 부합하지 않는다.

● 음주는 국민건강을 위협하는 중대한 요인이다. 음주로 인한 사회경제적 손실은 연간 20조에 이르는 것으로 추산된다.(2008, 정우진) 음주가 건강에 미치는 위해성과 이로 인한 사회경제적 비용을 고려할 때 절주정책은 지속적으로 강화되어야 한다. 단기적인 방송광고 확대효과를 위해 국민 건강권을 희생하여서는 안 된다.

④ 개별법과 방송법이 충돌해 규제를 맞춰야 한다는 개정논리의 문제점

- 이번 개정안을 추진하는 이유로 방통위는 개별법과 방송법 시행령이 서로 충돌한다는 이유를 들고 있다. 대부업법과 국민건강증진법 시행령은 광고 허용 시간만 규제하는 반면 방송법 시행령은 간접·가상광고(유형)까지 전면 금지하고 있어 규제를 맞춰야 한다는 논리다. 그러나 방통위의 개정논리는 타당하지 않다. 그 이유는 다음과 같다.

- 첫째, 현행 방송법 시행령은 대부업법의 입법목적과 충돌하지 않는다.

앞에서 본 바와 같이 국회가 대부업 광고 제한을 새로 도입한 목적은 방송에서 대부업 광고를 줄이기 위해서다. 이런 입법취지를 볼 때 광고제한 상품의 간접·가상광고를 금지한 현행 방송법 시행령은 대부업법 입법 취지에 반하지 않는다.

국회가 시간대를 정해 대부업 광고를 금지한 것은 입법 기술상의 이유이지 금지 시간대 외에는 기존 규제를 풀어 대부업 광고를 확대하겠다는 의미가 아니다. 또한 입법 당시 방송법 시행령 상에 이미 광고 제한 품목에 대한 간접, 가상광고 금지조항이 있었기 때문에 이는 논의의 대상이 되지 않았다.

정부와 국회는 대부업법 개정과정에서 광고제한 범위를 시행령에 위임할 경우 대부업계와 방송계의 반발로 인해 입법취지가 훼손될 것을 우려하였는데, 방통위의 이번 개정안이 바로 그에 해당한다 할 것이다.

설사 방통위 주장대로 법률 체계상 문제가 발생한다 하더라도 이는 대부업법 또는 국민건강증진법 시행령 등 해당 법률에서 입법취지에 맞게 해소해야 할 문제이지 방통위가 반드시 기존 규제를 폐지해야 할 이유는 될 수 없다.

- 둘째, 국민건강증진법 상 주류 광고에 대한 시간대 규제가 오랫동안 아무 문제없이 유지되어 왔다는 점에서 방통위의 주장은 설득력이 없다. 대부업법 개정안은 일정 도수 이하 술의 방송광고허용시간을 제한한 국민건강증진법의 사례를 원용한 것이다. 이 법이 시행된 지는 20년 이상 되었고, 2010년 방송법 시행

령에 간접광고에 관한 규정이 신설된 이후로도 아무 문제없이 유지되어 왔다. 방통위 논리대로라면 방통위는 “개별법과 충돌하여 위법소지가 있는” 법률을 장기간 방치해온 것이다.

- 셋째, 방통위 해석대로 국민건강증진법상 17도 이하 술에 대한 허용시간 규제의 취지가 ‘금지시간 외에는 모든 유형의 방송광고를 허용한다’는 의미라면 보건복지부 역시 방통위 개정안에 동의해야 할 것이다. 그러나 해당 법률의 소관부처인 보건복지부는 이번 개정안에 반대하고 있다. 나아가 방송에서 주류광고를 전면금지하고 규제대상 매체를 현행 방송, 케이블에서 IPTV, 인터넷, 옥외광고 등으로 확대하는 법률개정안을 추진 중이다.

- 넷째, 개별법의 규제에 따라 방송법 시행령을 맞춰야 한다는 논리는 광고(유형별)규제에 관한 방통위의 권한을 스스로 부정하는 것이다.

방송광고 금지 상품 등에 대해서는 개별법의 규제와 동일하게 맞추는 게 당연한 일이다. 그러나 방송광고의 허용시간만을 제한한 경우 허용시간대의 광고규제(허용범위, 유형, 시간, 횟수, 방법 등)는 방송법에서 정하는 것이다.³⁾ 개별법에서 금지하지 않는 시간대라 하더라도 광고제한을 받는 상품 등의 특성에 따라 광고유형별로 어떻게 규제할 것인지는 방통위 소관인 것이다.

그런데 방통위는 법률상 충돌로 인해 ‘어쩔 수 없이’ 시행령을 개정해야 하는 것처럼 몰아가며 이번 개정안을 마치 법률 기술적인 문제인 것처럼 주장하고 있다. 이는 왜곡이자 책임회피이다. 이번 개정안의 결정주체는 방통위이고, 이에 대한 책임도 방통위가 져야 한다.

3) 물론 이 경우에도 개별법의 광고제한취지에 부합하도록 해야 함이 마땅하다.

④ 결론

- 방통위의 이번 개정안은 대부업 및 주류 광고의 폐해를 해소하여 서민경제 피해를 최소화하고, 국민건강을 증진하려는 국가정책에 어긋난다.
- 특히 간접, 가상광고의 경우 시청자가 광고를 회피하기 어렵고, 광고와 프로그램이 명확히 구분되지 않아 대부업, 주류 광고에 따른 폐해가 매우 클 것으로 쉽사리 예측할 수 있다. 이에 반해 대부업, 주류에 대한 간접, 가상광고를 통해 발생할 광고 증대 및 콘텐츠 제작효과는 특정 사업자에게 편중되거나 단기적인 효과에 머물 것이다.

나아가 PPL의 특성상 대부업과 음주문화를 교묘하게 미화할 우려가 매우 크며, 광고기법이 발달하고 다양해짐에 따라 사후규제의 실효성이 현저히 떨어질 것으로 예상된다.

VOD 등 비실시간 방송, 뉴미디어 플랫폼의 방송콘텐츠에 포함된 대부업·술 광고에 대한 어린이·청소년 보호 대책도 제대로 마련되지 않은 상황이다.

방통위는 이런 비용/편익에 대한 충분한 연구나 사후 대책에 대한 논의도 없이 일방적으로 규제완화를 추진하고 있다.

- 대부업·주류 상품에 대한 방송광고 규제는 서민경제와 국민건강권 증진을 위해 더욱 강화되어야 한다. 간접, 가상광고 금지는 현행 유지되어야 하며 법률상 미비로 현행 규제에서 빠져있는 IPTV 등으로 금지매체가 확대되어야 한다.

언론연대는 방송통신위원회가 ‘방송광고 허용시간 제한품목의 간접, 가상광고를 허용’ 하는 방송법 시행령 개정안을 즉시 폐기할 것을 촉구하며, 방통위가 이번 시행령을 강행할 경우 시청자, 보건의료, 대부업 피해자단체 등과 함께 강력한 반대투쟁을 전개해나갈 것임을 밝힌다. (끝)

2016년 5월 30일 언론개혁시민연대

