

## 방송광고 금지품목과 헤어질 결심 : 규제 개선에 대한 고민과 실천

이희복

상지대학교 미디어영상광고학과 교수

### 목차

- 1 문제제기 : 수능금지곡은 금지되는가?
- 2 광고 산업과 방송 산업의 현 위치
- 3 방송광고 금지품목의 타당성 논의
- 4 지상파 방송광고의 과제와 해결방안

### 요약

방송 산업은 콘텐츠의 공장, 방송광고 시장, 공론의 토론장, 한류의 현장의 역할을 수행해 온 공공재다. 우리 공동체에 미치는 사회적, 문화적, 정치적 영향력을 고려한다면 산업과 경제적인 논리로만 설명하기 어렵다. 그 역할과 가치를 쉬이 간과해서는 안 된다. 지속적으로 제기되고 있는 기존 방송 영역의 비대칭 규제로 인한 매출 감소는 거액의 제작비가 소요되는 드라마와 다큐멘터리 등 프로그램 제작을 꺼리는 현상으로 이어진다. 자연스럽게 콘텐츠의 퀄리티가 떨어져 시청자에게 외면 받는 상황이 반복되고 있다. 50년 넘게 이어져 온 방송광고 금지품목과 함께 수능금지곡을 떠올려 보자. 모든 노래를 금지시킨다고 '수능금지곡'의 문제가 사라지는가? 1980년대의 인식으로 2024년의 방송 산업과 광고 산업을 규제한다면 설득력이 부족하다. 방송이 지속가능해야 제 역할을 할 수 있다. 네거티브를 정책의 방향으로 삼았다면 이제 네거티브를 실천해야 한다. 시청자와 세상이 변했다. 중진국의 함정을 넘었다는 대한민국에서 이미 80년대 시작된 선진국의 규제 완화 논의를 지금까지 이어오고 있다는 점은 우려스럽다. 제도경 제학자들이 주장하듯이 제도가 뒷받침되지 않으면 '반쪽 선진국'에 머물 수밖에 없다. 방송과 미디어, 콘텐츠도 변하고 있다. 이제 정책이 뒤따라야 한다. 시가 세상을 흔들고 있다. 지금이야말로 방송광고 금지품목의 규제 개선 목소리에 귀 기울여야 한다.

## 1. 문제제기 : 수능금지곡은 금지되는가?

‘한번 들으면 절대 잊히지 않아서 수능능력시험과 같이 집중이 필요한 시험 등에서 문제가 생길 수 있는 노래’ 수능금지곡을 검색하면 이런 설명을 만날 수 있다. 일단 듣고 나면 멜로디가 귓속에서 떠나지 않아 공부도, 일도 집중력이 떨어져 정신을 차릴 수 없게 되기 때문이다. 특정 노래가 귓속을 계속 맴도는 ‘귀벌레(Earworm) 현상’은 가요와 팝, 동요, CM 송 등 장르를 초월해 나타난다. 그러나 지금까지 수능금지곡을 실제로 금지했다는 이야기는 듣지 못했다. 과거 권위주의 시대에서 이와 다른 이유로 금지라는 빨간 딱지를 붙여 실제로 방송과 유통을 허용하지 않은 사례는 있었지만 ‘금지곡’을 잊은 지 오래다. 도리어 이렇게 소비자에게 한 번만 노출하고도 쉽게 각인시킬 크리에이티브가 있다면 모든 광고인들의 환영을 받을 것이다.

우리 방송광고에는 이런 빨간 딱지가 붙여져 있는 금지품목이 50년째 이어져 내려오고 있다. 광고 산업과 방송 산업이 위기를 넘어 생사의 기로에 선 이 시점에서, 미디어의 지형과 경쟁 환경이 180도 뒤바뀐 현 상황의 논의를 점검하고자 한다. 얼마나 많은 문제가 아직 남아있는 것인지, 아니라면 어떠한 접근으로 해결해 나갈 수 있는 것인지에 대한 점검과 개선방안 마련이 시급하다. 물론 지난 수년간 업계와 학계에서 논의를 거듭해 온 내용들인 만큼 전혀 새로운 것은 없다. 정책의 결심과 실행이 수반되지 않은 상황에서 수능금지곡을 금지하지 않는 교육당국처럼, 금지품목을 금지하지 못하는 미디어 정책, 광고 산업 정책 부문의 결심이 필요해 보인다. 그럼 방송광고 금지품목과 헤어질 결심으로 논의를 이어가 보자.

## 2. 광고 산업과 방송 산업의 현 위치

### 1) 광고 산업의 현 위치

매스미디어 광고에 대한 소비자의 관심이 줄어들면서 광고효과를 기대하는 광고주의 고민이 커지고 있다. 광고 산업에서 매스미디어의 영향력이 대폭 감소하는 것은 통계로 쉽게 살펴볼 수 있다. 지상파방송의 매출을 보면 2002년 2조 3,521억 원에서 2022년 9,666

억 원으로 20년 만에 41%로 대폭 감소했다(방송통신위원회, 2023). 2023년 총 광고비는 16조 74억 원(-3.1%)으로 예상되었다. 이는 광고 산업과 방송 산업이 매우 어려운 상황이라는 것을 보여주고 있는데 방송광고는 3조 3,000억 원으로 전년 대비 -17.7%로 큰 감소세를 보였다. 반면 온라인광고는 9조 원으로 전년대비 3.6% 성장하면서 전체 광고비 중에서 가장 큰 비중으로 나타났다. 기타 미디어 중 인쇄 1조 9,200억 원(-9.7%), 옥외 1조 1,146억 원(+7.2%)이었다. 전체 광고비 규모는 전년 대비 3.1% 감소하였다. 2024년 총광고비는 2023년 대비 2.7%(약 3,654억 원) 증가한 16조 4,367억 원에 이를 것으로 예측되었다.

**[표 1] 매체유형별 광고비** (단위 : 백만 원)

매체유형	2020년	2021년	2022년	2023(e)년	2024(e)년
방송	3,484,137	4,053,056	4,021,190	3,307,627	3,249,387
인쇄	1,920,054	2,020,766	2,127,737	1,920,849	1,977,074
온라인	7,528,378	8,003,643	8,706,170	9,021,589	9,387,038
옥외	835,759	930,197	1,069,335	1,146,571	1,201,596
기타	351,960	509,712	595,842	610,812	621,617
총광고비	14,120,289	15,517,375	16,520,276	16,007,449	16,436,712

출처 : 한국방송광고진흥공사(2024)

2024년 7월 4일 광고 산업 관계자들이 잠실에 모여 광고인 대회를 열었다. 축하나 기념을 위한 자리가 아니라 더 이상 버티기 어려워 살려달라는 정책당국에 대한 아우성이었다. 이른바 「광고산업진흥법」(김승수의원 대표발의)의 제정을 촉구하는 이 자리에서는 광고 진흥 종합계획과 전문 인력 양성 등 광고 산업 전반의 경쟁력을 높이자는 염원이 담긴 법안 제정을 요구하였다. 구글(유튜브), 페이스북, 인스타그램, 넷플릭스 등 해외로 유출되는 광고비는 늘어나는 반면 내수시장은 경기침체에 빠지면서 광고마케팅 비용이 대폭 줄어들었다. 디지털 전환은 업종 간의 경계를 무너뜨리고 무한 경쟁을 초래하고 있으며 AI의 등장으로 위기감이 한 층 증폭되고 있다. 폐업과 부도로 내몰리는 광고회사들이 늘어가는 실정이다(정현영, 2024). 지푸라기라도 잡고 싶은 심정일 텐데 그동안의 노력이 모두 수포로 돌아가는 것은 아닌지 비관적인 전망이 이어지고 있다.

## 2) 방송 산업의 현 위치

지상파방송을 비롯한 방송의 상황도 녹록치 않다. 인터넷과 스마트폰의 도입 이후, 온라인과 모바일, 유튜브와 SNS, 그리고 최근의 챗GPT와 AI의 등장 어느 하나 방송 산업에 반가운 뉴스라고 보기 어렵다. 지상파방송의 고전이 이어질 것은 뻔하다. 광고형 OTT(A-VOD) 서비스를 비롯한 새로운 서비스는 우상향의 성장을 보이는 반면 방송 영역에서는 전방위적 규제와 비대칭적 규제로 인해 미디어 사업자 간의 규제 형평성이 지켜지지 않는 실정에 이르고 있다(조성동, 2024).

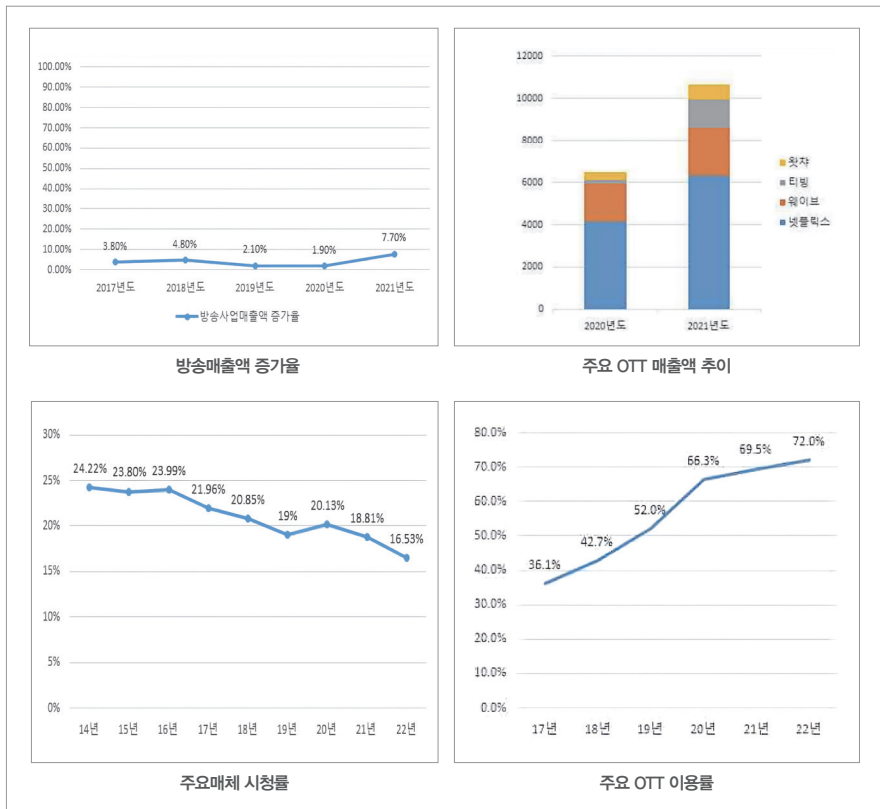
소위 레거시(Legacy) 미디어로 불리는 방송미디어는 지나간 과거의 경험과 기억만이 아닌 과거로부터의 배움과 미래에 긍정적인 기여를 의미한다고 한다. 홍원식(2024)은 한 세미나에서 ‘방송 생태계 균형을 위한 지상파 방송의 지위와 역할 재고찰’을 주제로 공공재로서의 지상파, 지상파 제작 시장의 가치, 공론장으로서 역할, 한류에서 지상파에 대한 의의를 강조했다. 결국 변화하는 미디어 환경 속에서 지상파방송은 방송이 갖는 사회적 책임과 시청자의 기대에 부응하면서도 시장 안에서 성과를 도출해야 하는 과제를 갖는다는 주장이다. 공공성과 시장성의 한쪽을 선택하지 않고 균형감 있는 경험과 가치는 방송의 다양한 역할에 대한 그동안의 평가를 바탕으로 하며 콘텐츠 시장의 가치와 함께 공론장의 역할과 방송 산업의 정책적 고민 속에서 다면적으로 평가되어야 한다고 했다.

이를 토대로 요약해 보면 방송미디어는 콘텐츠의 공장, 방송광고 시장, 공론의 토론장, 한류의 현장 역할을 수행해 온 공공재다. 우리 공동체에 미치는 사회적, 문화적, 정치적 영향력을 고려한다면 산업과 경제적인 논리로만 설명하기 어렵다. 그 역할과 가치를 쉬이 간과해서는 안 된다. 지속적으로 제기되는 기존 방송 영역의 비대칭 규제로 인한 매출감소는 거액의 제작비가 소요되는 드라마와 다큐멘터리 등 프로그램 제작을 꺼리게 만든다. 이로 인해 자연스럽게 콘텐츠의 퀄리티가 떨어져 시청자에게 외면 받는 상황이 반복되고 있다. 시대에 맞지 않는 규제를 과감하게 덜어내고 신규 미디어와 글로벌 미디어 등과 공정하게 경쟁할 수 있는 규제 패러다임의 전환이 필요하다(노동렬, 2024; 이시훈, 2022).

### 3) 정책적 대응의 현 위치

방송통신위원회 2023년 업무보고에서는 미디어 빅블러(Big Blur)가 방송통신 시장 생태계 변동을 심화시킨 것으로 보고, 이에 따라 지상파·유료방송 등 전통 매체는 시장규모가 정체되며 이용률이 급락하고 OTT 등 신유형 미디어가 빠르게 성장하며 전통 매체를 강력하게 대체하였다고 평가했다. 방송사의 매출은 정체하고 시청률은 지속적으로 하락하고 있다([그림 1] 참조). OTT 서비스의 급성장으로 플랫폼 간 경계가 희석되고, 국경을 초월한 서비스 제공으로 치열한 글로벌 경쟁에 놓이게 된 결과로 풀이된다.

[그림 1] 전통 매체와 OTT의 매출액 및 시청(이용) 행태 비교



출처 : 방송통신위원회, <2023 방송통신위원회 업무보고>

정부가 이에 대해서 손을 놓고 있는 것은 아니다. 다만 정책부서인 방송통신위원회의 파행이 이어지면서 관련 논의와 결정, 실행이 미뤄지고 있어 시의적절한 정책적 성과를 거두지 못하는 형편이다. 정부에서도 방송 등 미디어 정책 개편의 필요성을 인지하고 있지만 이를 실효적으로 수행할 수 있는 의지와 역량이 부족해 보인다. 대통령 소속 규제개혁위원회, 국무총리 규제혁신추진단, 각 부처와 위원회 규제개혁 혁신과제 추진 등 다차원적으로 접근하고 있으나 더딘 방송 분야의 규제개혁은 ‘규제의 늪’으로 평가되며 계획 발표 수준이라는 평가다. 2024년 3월 발표된 국무조정실의 <미디어 콘텐츠 산업 융합 발전방안>과 방송통신위원회의 <2024년 주요업무 추진계획>에서는 방송 분야의 해묵은 과제가 다시 나열되었다.

방송통신위원회의 연도별 방송광고 관련 추진과제를 살펴보면 매년 크게 바뀌지 않고 네거티브 규제, 광고규제 완화가 반복되는 것을 볼 수 있다([표 2] 참조). 다만 2024년의 경우 OTT 등 뉴미디어 활성화와 매체 간 차등 규제로 인한 방송광고 시장 침체를 해소하기 위해서 크로스미디어랩 도입(결합판매 허용), 타이틀 스폰서십 도입, 협찬 규제 완화 등 ‘광고 판매규제 형평성 강화’를 추진과제로 제시하는 구체성이 있었으나 3분기에 이른 지금 시점에서 얼마나 달성되었는지는 의문이다.

[표 2] 방송통신위원회 연도별 방송광고 추진과제

연도	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
추진 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 결합판매제도 개선</li> <li>- 크로스미디어랩 도입</li> <li>- 자상파와 유료방송의 가상간접 허용시간 통일</li> <li>- 중간광고 자상파 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 결합판매제도 개선</li> <li>- 크로스미디어랩 도입</li> <li>- 네거티브 규제 제도 도입</li> <li>- 중간광고 자상파 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 네거티브 규제제도 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광고 규제체계 정비</li> <li>- 방송광고 유형 단순화 (7가지-3가지)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광고유형 간소화 및 형식규제 폐지</li> <li>- 크로스미디어랩 도입</li> <li>- 타이틀 스폰서십 도입 등 협찬규제 완화</li> </ul>

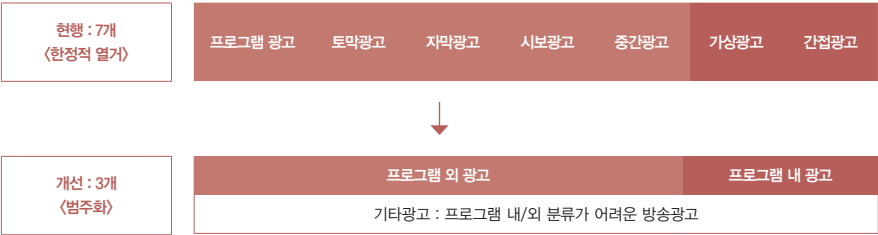
조성동(2024)은 정부 출범 초기에 제안한 ‘미디어혁신위원회’가 ‘미디어 콘텐츠 산업융합발전위원회’보다 상위의 위원회로 진행되어야 하며 2000년대의 방송법 체계를 정비하고 방송통신위원회의 「통합미디어법(안)」을 통해 시의적절한 법체계와 규제 정비가 이뤄져야 한다고 주장했다. 네거티브 규제 도입 방식의 신속한 정비와 함께 사업자들 간의 공정한 경쟁이 이뤄져 미래지향적인 방송 진흥 기반이 마련되어야 한다

고 덧붙였다. 뒤돌아보면 규제당국의 ‘네거티브 규제’로의 태세 전환은 벌써 수년 전인 데 반해 법안은 여전히 제자리걸음을 걷고 있다.

방송광고는 지난 1973년 광고 종류별 칸막이식 규제가 도입된 이래 50여 년 만에 규제를 전면 혁신하는 만큼 쟁점별로 충분한 사회적 논의가 필요하다는 것을 방송통신위원회도 인정했다. 먼저 방송광고 유형에 관계없이 모든 광고에 적용이 가능한 기본원칙을 제시했다. 방송광고의 자율성과 책임을 보장하되 방송광고가 방송프로그램과 혼동되지 않도록 명확하게 구분해야 하고, 광고주가 방송프로그램의 기획, 편성, 제작 등에 부당하게 영향을 끼치는 것을 금지하며 방송사는 어린이, 미성년자 보호 조치를 강화하도록 했다. 급변하는 미디어 환경에 대응하기 위한 조치이며 시청자 보호를 위해 예외적으로 금지된 사항에 대한 사후 규제를 강화하고, 시청자 영향평가제도를 도입한다는 점도 강조하였다.

방송통신위원회는 광고 유형의 경우, 기존 7가지 유형(방송프로그램 광고, 중간광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고, 가상광고, 간접광고)의 방송광고만 허용하는 포지티브 규제 방식에서 프로그램 내/외 방송광고, 기타 방송광고 3가지로 범주화하고 원칙적 허용, 예외적 금지의 네거티브 규제 방식으로 전환한다고 밝혔다([그림 2] 참조). 광고 시간의 경우, 현행 방송 프로그램별 광고 시간의 총량을 규제해온 것을 완화하여 일 총량제를 도입하기로 했다. 프로그램 외 광고(프로그램 전, 후, 중간광고)는 일 프로그램 시간 총합의 17% 내에서 허용하고, 프로그램 내 광고는 오락, 교양 및 스포츠 중계, 스포츠 보도 프로그램 장르의 10% 이내에서 허용하는 방안을 검토하였다. 이외에도 가상·간접 광고(PPL) 금지 품목 규제를 완화하는 방안도 제시되었다. 다만 이 같은 방송광고 규제 개선을 위한 「방송법」 제73조의 개정이 수년째 미뤄지는 실정이다.

[그림 2] 네거티브 규제 방식의 방송광고 유형



이밖에도 지역과 중소방송사 지원 방안 역시 제자리를 맴돌고 있다. 콘텐츠 제작 자원 확보에 어려움을 겪는 지역과 중소방송사에 광고 시간, 협찬고지 방법, 광고품목 규제 등을 예외적으로 완화하는 규제 면제 등의 특례 적용도 아이디어 수준에 머물고 있다. 방송과 광고, 정책의 현 상황을 토대로 방송광고 금지품목에 대한 논의로 넘어가 보자.

### 3. 방송광고 금지품목의 타당성 논의

광고규제는 규제 성격에 따라 형식규제, 내용규제, 거래규제로 나뉜다. 형식규제는 「방송법」 제73조와 동법 시행령 제59조에 근거하여 방송광고 유형을 7가지로 구분하고 이외의 새로운 형식의 방송광고는 제공할 수 없도록 규정하고 있다. 내용규제는 부당한 광고 표현, 의무표시 사항 강제, 광고 금지 업종 규정, 광고모델 규제, 광고시간대 규제가 있다. 마지막으로 거래규제는 지상파, 종편의 직접 광고판매 금지, 지상파방송 결합판매 의무 부과, 이종매체간 결합판매 금지(크로스미디어렐), 정부광고 정부 대행이 있다. 이중 내용규제를 중심으로 살펴보면 크게 4가지 이슈로 요약할 수 있다(이시훈, 2022). 첫째는 광고 금지품목이다. 전문의약품 광고, 의료광고 방송광고, 조제유류 광고, 주류광고 알콜도수, 사행산업 방송광고. 둘째, 방송광고 시간대 규제가 있다. 고열량·저영양 식품 및 고카페인 함유식품은 오후 5~7시 시간대에는 방송광고가 금지되고, 주류의 경우 광고가 가능한 16.9도 이하이더라도 밤 10시부터 오전 7시까지만 허용된다(라디오는 아침 8시부터 오후 5시까지 허용). 셋째, 전문가 모델의 제한이다. 전문가 모델이 사용, 보장, 공인한다는 표현은 금지하고 추천만 제한적으로 허용한다. 마지막으로 업종별 자율심의 제도다. 업종 중심의 사전광고 심의 축소와 사후심의 개편, 심의매체, 심의방법, 심의 후 절차 표준화가 과제로 남아있다. 많은 부분은 법률 또는 시행령, 심의 규정의 개정으로 가능하다.

이중 방송광고의 경우 규제 개선에 대한 가능성이 높고 실무적으로 검토 가능한 방송광고 금지품목을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.<sup>1)</sup>

---

1) 한국방송협회의 <방송광고 금지품목 규제개선 건의서>를 토대로 작성하였다.



[표 3] 품목별 방송광고 제한 근거법령

품목	근거법령	내용
전문의약품 광고	약사법 제68조제6항	· 전문의약품의 방송광고 금지
의료광고	의료법 제56조제3항	· 의료광고의 방송광고 금지
조제유류 광고	식품표시광고법 시행규칙 제8조	· 조제유류의 광고 금지
주류 광고	국민건강증진법 시행령 제10조	· 17세 이상의 주류 방송광고 금지 · TV : 오전 7시 ~ 밤 10시 광고금지 · 라디오 : 오후 5시 ~ 익일 오전 8시 광고금지
사행산업 광고	방송광고심의에 관한 규정 제43조제2항제6호	· 도박 및 이와 유사한 사행행위 금지
고열량·저영양 식품 및 고카페인 함유식품	어린이식생활법 시행령 제7조의2	· 고열량저영양 식품 및 고카페인 식품의 오후 5시~오후 7시 방송광고금지 · 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램의 중간광고 금지
전문가 모델 제한	식품표시광고법 시행령 제3조 의약품안전규칙 제78조 의료기기법 제24조 화장품법 시행규칙 제22조	· 의사, 치과의사, 한의사, 약사 또는 그 밖의 자가 제품을 지정·공인·추천·지도 또는 사용하고 있다는 표현

1) 의료광고

현재 의료광고는 방송을 제외한 모든 매체에서 집행되고 있다. 교통광고인 지하철 광고, 버스 옆면광고, 버스 음성광고, 옥외광고인 전광판광고는 물론 유튜브 광고와 신문광고, 팟캐스트와 인스타그램 등에서 제한 없이 광고가 가능하다. 이는 의료법에서 의료광고의 방송광고를 금지하고 있기 때문인데 2005년 헌법재판소의 의료광고 금지가 위헌으로 결정된 바(2003헌가3 결정, 2005.10.27.) 있다. 다만 이후 무제한적 의료광고 허용이 국민건강에 미치는 위해를 막고자 2007년 국회의 의료법 개정과정에서 ‘광고효과가 큰’ 방송광고의 의료광고를 제한한 결과가 지금까지 이어지고 있다.

다만 2024년의 미디어 지형을 살펴볼 때 이와 같은 의료광고 방송 금지가 형평성에 맞는 규제인지는 정책적 고민이 필요해 보인다. 방송의 영향력을 2005년 당시와 20년이 지난 지금을 비교해보면 쉽게 이해가 된다. 예컨대 지상파의 방송광고 매출액의 경우 2005년

대비 2023년은 57.1% 감소한 것으로 보인다. 또한 시청률에 있어서도 2008년 대비 2022년 지상파 프라임 시간대 가구 시청률 역시 -57.2%를 기록하고 있다. 매출은 18년 만에, 시청률은 14년 만에 60% 가까이 대폭 준 것을 알 수 있다([표 4], [표 5] 참조). 방송의 영향력을 매출과 시청률만으로 평가할 수는 없지만 방송 관련 핵심지표로서 방송광고 판매 매출과 시청자들의 시청률보다 이를 설명할 지표는 없다.

[표 4] 지상파의 방송광고 매출액 변화

	2005년	2023년	증감률
방송광고 매출액	2,502,761,082,000원 <sup>1</sup> (2조 5,028억원)	1,075,642,000,000원 <sup>2</sup> (1조 786억원)	-57.1%

출처 : 1) 방송통신위원회, <2005년 방송산업 실태조사 보고서>, 2) 한국방송광고진흥공사, <2023 방송통신광고비조사>

[표 5] 지상파방송 핵심 시간대 가구 시청률 변화

(단위 : %)

	2008년	2022년	증감률
MBC	11.8	4.1	-65.3
KBS1	12.0	5.5	-54.2
KBS2	10.9	5.7	-47.7
SBS	12.3	4.8	-61
합계	47	20.1	-57.2

출처 : 닐슨, 수도권 핵심 시간대 가구 시청률

그동안 의료광고 방송 규제의 논리는 방송의 매체력이었다. 2009년 기획재정부에서는 경기회복과 지속성장 내수기반 확충을 위해 의료분야 방송광고를 단계적으로 허용하려는 시도가 있었지만 실행되지는 못했다. 이제 의료광고의 방송 허용을 진지하게 고민해야 한다. 전문가들은 피해의 최소화 원칙에 위반과 의료 정보의 비대칭성 해소, 자유 공정 시장경제질서에 위반을 지적하고 있다.

의료광고 확대에 따른 부작용 방지를 위해서 1) 의료광고 사전심의 필수 2) 의료광고 자율심의 기구(대한의사협회, 대한치과의사협회, 대한한의학협회) 3) 사후 모니터링 4) 처벌과 처분 기준 등 충분한 보완장치가 이미 마련되어 통제가 가능하므로 방송광고를 금

지하는 것은 ‘피해의 최소화’ 원칙에 위반된다. 또한 의료 정보의 접근성이 확대되어 앱은 물론 AI와 챗GPT에 이르기까지 의료시장에서 공정한 경쟁이 이뤄질 수 있어 방송광고가 가능한 여건이다. 마지막으로 자유 공정 시장경제 질서에서 의료 정보의 원활한 유통이 필요하고 의료인들이 방송에서 의료광고를 함으로써 영업을 유지하고 국민 보건을 증진할 수 있다. 「의료법」 제56조(의료광고의 금지 등)제3항을 삭제하고 제57조(의료광고의 심의)제6항을 신설하면 의료광고의 방송광고는 가능하다.

[표 6] 「의료법」 현행과 개정건의안 비교

현행	개정건의안
<p><b>제56조(의료광고의 금지 등) ① ~ ② (생략)</b></p> <p>③ 의료광고는 다음 각 호의 방법으로는 하지 못한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「방송법」 제2조제1호의 방송</li> <li>2. 그 밖에 국민의 보건과 건전한 의료경쟁의 질서를 유지하기 위하여 제한할 필요가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 방법</li> </ol> <p>(중략)</p>	<p><b>제56조(의료광고의 금지 등) ① ~ ② (현행과 같음)</b></p> <p>③ &lt;삭제&gt;</p> <p>(중략)</p>
<p><b>제57조(의료광고의 심의) ① (생략)</b></p> <p>1 ~ 4 (생략)</p> <p>5. 그 밖에 매체의 성질, 영향력 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 광고매체</p> <p>6. &lt;신설&gt;</p> <p>② ~ ⑩ (생략)</p>	<p><b>제57조(의료광고의 심의) ① (현행과 같음)</b></p> <p>1 ~ 4 (현행과 같음)</p> <p>5. 「방송법」 제2조제1호의 방송</p> <p>6. 그 밖에 매체의 성질, 영향력 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 광고매체</p> <p>② ~ ⑩ (현행과 같음)</p>

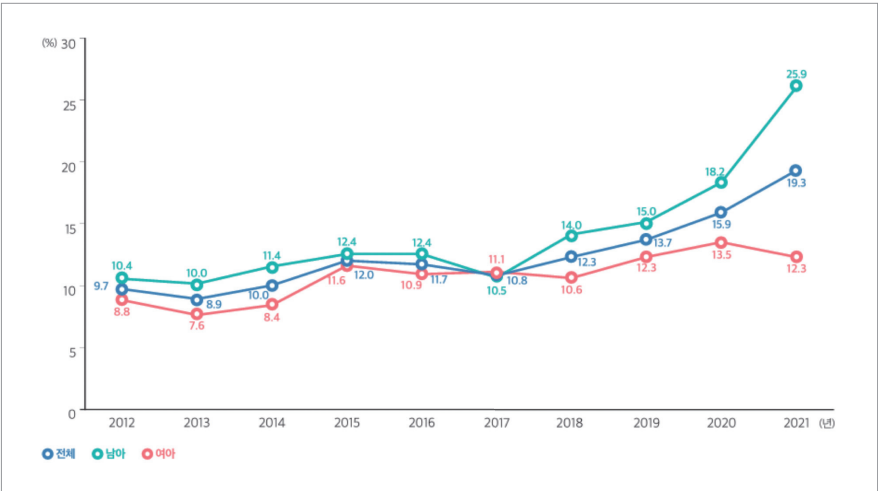
## 2) 고열량·저영양 식품광고

햄버거와 피자 등 이른바 패스트푸드의 지나친 섭취가 자라나는 어린이들의 건강을 해친다는 점에서 방송광고를 규제해온 그동안의 정책은 일면 타당한 조치로 인정되어왔다. 하지만 생활패턴의 변화와 신체활동 감소, 식품 섭취량 증가로 비만과 건강에 해친다는 우려에서 시작한 고열량·저영양 식품의 방송광고 시간대 제한이 여전히 타당한 것인지 면밀한 검토가 필요하다. 현행 규제에 따르면 고열량·저영양 식품과 고카페인 함유 식품은

오후 5시부터 오후 7시까지 모든 TV에서 광고가 금지된다. 어린이를 주 시청 대상으로 하는 방송프로그램의 중간광고에도 역시 금지된다. 이는 「어린이 식생활 안전관리 특별법」 제10조(광고의 제한·금지 등)에 따른 것인데 동법 시행령 제7조의2(광고시간의 제한 등)에서 이를 명시하고 있다. 다만 고열량·저영양 식품의 광고시간대 제한은 첫째, 비만과 방송광고의 상관관계 입증 불가. 둘째, 규제 일몰제 취지에 소홀했던 심사. 셋째, 규제 실효성과 타당성의 상실. 넷째, 방송 산업에 위축 효과와 규제로 인한 어린이 방송콘텐츠 투자 부족 문제를 지적할 수 있다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 첫째, 방송광고가 어린이 비만을 유발시킨다는 논리의 과학적 상관관계는 부족하다. 호주와 뉴질랜드에서도 비만과 광고의 관계입증이 어렵다는 이유로 광고규제를 거부한 사례도 있었다. 국내의 경우에도 광고규제가 지속된 지난 10년여 동안 비만율은 도리어 지속적으로 증가해 온 것으로 나타났다([그림 3] 참조).

[그림 3] 10년 간 소아청소년 비만 유행률 추이



출처 : 대한비만학회, 2023 비만 팩트 시트(2023 Obesity Fact Sheet)

둘째, 규제 일몰제 취지에 심사가 소홀했다. 2013년과 2015년, 그리고 일몰제 폐지를 심사한 2018년의 경우에도 광고가 과학적으로 어린이 비만을 유발한다는 본질적 논리에 관한 객관적인 평가와 심사가 없이 행정규제가 지속 강화되었다. 당시 심사에서는 오직 청소년과 학부모를 대상으로 한 설문조사만이 제시되었다. 이러한 규제는 규제 일몰제의 기본 취지에 어긋나고 규제의 실효성과 최소한 범위 내의 효과성을 고려해야 하는 「행정규제기본법」을 위반한 사례다.

「행정규제기본법」 제5조(규제의 원칙)

① 국가나 지방자치단체는 국민의 자유와 창의를 존중하여야 하며, 규제를 정하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 아니하도록 하여야 한다.

② 국가나 지방자치단체가 규제를 정할 때에는 국민의 생명·인권·보건 및 환경 등의 보호와 식품·의약품의 안전을 위한 실효성이 있는 규제가 되도록 하여야 한다.

③ 규제의 대상과 수단은 규제의 목적 실현에 필요한 최소한의 범위에서 가장 효과적인 방법으로 객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록 설정되어야 한다.

셋째, 규제 실효성과 타당성이 상실되었다. 미디어의 중심이 매스미디어에서 모바일과 스마트폰으로 바뀐에 따라 어린이와 청소년의 미디어 사용은 과거와 전혀 다르다. TV 시청은 유튜브와 디지털 미디어로 대체되었고 규제 시간대의 어린이 TV 시청률은 0%에 머물고 있다. [표 7] 규제시간대 2023년 어린이의 오후 5시대 TV 월평균 실시간 시청률을 살펴보면 10대 남자는 0.103%~0.19%, 10대 여자는 0.109%~0.18% 수준에 머물고 있다. 프로그램 시청률보다 광고시청률이 82%에 머문다는 연구결과를 볼 때 실제 광고 시청률은 이보다 훨씬 낮은 것으로 볼 수 있다. 따라서 방송매체를 대상으로 한 광고시간대 규제는 사실상 실효성도 없고 타당성도 부족하다.

[표 7] 규제시간대 어린이 TV 월평균 시청률

- 10대 남자

(단위 : %)

프로그램 시작시간	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
오후5시 ~ 오후5시59분	0.148	0.143	0.19	0.131	0.103	0.112	0.113	0.131	0.137	0.134	0.121	0.133
오후6시 ~ 오후6시59분	0.313	0.283	0.287	0.242	0.227	0.226	0.238	0.242	0.233	0.262	0.217	0.263

프로그램 시작시간	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
오후5시 ~ 오후5시59분	0.147	0.12	0.109	0.11	0.117	0.12	0.129	0.14	0.172	0.18	0.16	0.144
오후6시 ~ 오후6시59분	0.28	0.263	0.241	0.247	0.255	0.256	0.292	0.268	0.283	0.339	0.285	0.239

출처 : 한국방송광고진흥공사, 2023년 고정형TV 실시간 시청점유율조사

넷째, 방송 산업에 위축효과를 가져와 방송콘텐츠의 투자가 감소한다. 광고주협회(2010.1)의 자료에 따르면 해당 규제도입으로 한국방송광고진흥공사 추산 약 130억 원, 케이블TV협회 추산 800억 원, 총 930억 원(2010년 추산 당시)의 광고 매출 손실이 예상되었다. 이는 2022년 기준으로 방송광고 매출의 3.1%에 해당하는 규모이다. 이미 10대 어린이들의 필수매체는 TV에서 스마트폰으로 옮겨갔으며 이용자 비율도 TV는 대폭 줄고 이용률 1위는 스마트폰이다. 이렇게 TV 광고 제한으로 인한 방송사의 수입 감소는 어린이 프로그램 제작의 위축으로 이어져 규제 중심의 정책이 바람직하지 않다는 지적이 이어지고 있다(국회예산정책처 <정부 규제영향분석서 평가>, 2011.5).

이제 고열량·저영양 식품의 TV 광고 시간대 규제 정책의 전환이 필요한 시점이다. 양육자에 대한 정보제시 기능과 매체 간 규제 형평성을 강화하고 자율규제를 원칙으로 바꿔야 한다. 이는 아래의 「어린이식생활 안전관리 특별법」 제10조의 개정으로 가능하다.

[표 8] 「어린이식생활 안전관리 특별법」 제10조 현행과 개정건의안 비교

현행	개정건의안
<p><b>제10조(광고의 제한·금지 등)</b></p> <p>① (생략)</p> <p>② 식품의약품안전처장은 어린이 기호식품을 제조·가공·수입·유통·판매하는 자가 「방송법」 제2조제호가목의 텔레비전방송 또는 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제1호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송을 이용하여 고열량·저영양 식품과 고카페인 함유 식품을 광고하는 경우 그 광고시간의 일부를 제한하거나 광고를 금지하게 할 수 있다.</p> <p>③ 식품의약품안전처장은 제2항에 따라 광고시간의 일부를 제한하거나 광고를 금지하고자 하는 경우 그 대상이 되는 고열량·저영양 식품과 고카페인 함유 식품을 정하여 고시하여야 한다.</p> <p>④ (생략)</p>	<p><b>제10조(광고의 제한·금지 등)</b></p> <p>① (현행과 동일)</p> <p>② 식품의약품안전처장은 어린이 기호식품을 제조·가공·수입·유통·판매하는 자가 고열량·저영양 식품과 고카페인 함유 식품을 광고하는 경우 식품의 판별 유형과 경고문구를 포함하여야 한다.</p> <p>③ 식품의약품안전처장은 제2항에 따라 식품의 판별 유형과 경고문구를 광고에 포함해야 하는 고열량·저영양 식품과 고카페인 함유 식품을 정하여 고시하여야 한다.</p> <p>④ (현행과 동일)</p>

### 3) 조제유류 광고

조제유류 광고 금지의 도입 배경에는 세계보건기구(WHO)의 1981년 권고사항을 식품 관련 법 시행규칙에 반영하면서 시작되었다. 다만 모유대체식품에 관한 국제규약의 채택은 법규가 아닌 권장사항이었으며 모유 대체품의 판촉이 모유 수유의 보호와 증진을 방해할 수 있어 모유 수유 감소 현상의 주요 원인으로 지목하면서 규제된 것이다. 현재 「식품 등의 표시·광고에 관한 법률」 제7조(광고의 기준)와 시행규칙 제8조(광고의 기준), 「방송 광고심의회에 관한 규정」 제43조(방송광고의 금지)제8호 조제분유, 조제우유에 따라 조제유류의 방송광고는 금지되고 있다.

조제유류 광고의 경우 첫째, 기본권 제한의 법률적 근거 미흡. 둘째, 국가 위상에 부합하지 않는 규제. 셋째, 저출산 대응 방향과 충돌. 넷째, 국내 조제유류 산업에 대한 역차별의 문제가 지적된다. 첫째, 기본권 제한과 관련해서는 식품 등의 광고 준수사항을 광고행위 금지로 적용하는 것은 과잉규제라는 것이다. 이는 헌법적 기본권에 해당하는 직업수행의 자유를 침범하는 것으로 법익의 균형성 원칙을 위배한다. 둘째, 국가 위상과도 맞지 않는다. OECD 국가 대부분(86.7%)에서 모유 대체품 광고에 대한 법적으로 규제하지 않는 점을 고려할 필요가 있다. 일부 저개발국가와는 달리 영유아 안전을 위해 광고를 전면 금지해야 할 상황은 아니며 광고가 허용되어도 다양한 표시광고의 제어 수단이 있어 공격적인 마케팅도 불가능하다. 셋째, 저출산 정책과도 부딪힌다. 2023년 합계출산율 0.72명(통계청, 2024.2.28.)으로 초저출산 국가인 우리나라에서 모유량이 부족하거나 일하는 여성에게 조제유류는 반드시 필요한 필수 육아 상품이다. 엄마들의 사회적 인식과 의향이 높아진 상황에서 모유 수유로 인한 사회적 책임감과 죄의식을 강요하기는 어렵다. 임신과 출산에 장애가 될 수 있다면 과잉 규제를 완화해서 이를 대신할 수 있도록 하는 사회적 노력도 필요하다. 마지막으로 국내 조제유류 산업에 대한 역차별 해소가 필요하다. 광고의 금지는 국내 제조업자에게 제재로 작용하지만 해외 직구나 수입 판매에 실효성이 부족해 기울어진 운동장을 만든다. 국내 산업의 보호와 공정한 경쟁 환경 조성을 위해 조제유류 광고 규제의 개선이 재고되어야 할 때다. 이에 대한 대안으로 「식품 등의 표시·광고에 관한

법을 시행규칙」 제8조(광고의 기준)와 「방송광고심의에 관한 규정」 제43조(방송광고의 금지) 조항의 개정이 제시 가능하다.

[표 9] 개정 건의(안) 신규대조표

1) 「식품 등의 표시·광고에 관한 법률 시행규칙」 제8조(광고의 기준) 관련(별표 6)

현행	개정건의안
<p><b>식품 등의 광고 시 준수사항(제8조 관련)</b></p> <p>1. (생략)</p> <p>2. (생략)</p> <p>3. 조제유류에 관하여는 다음 각 목에 해당하는 광고 또는 판매촉진 행위를 해서는 안 된다.</p> <p>가. 신문·잡지·라디오·텔레비전·음악·영상·인쇄물·간판·인터넷, 그 밖의 방법으로 광고하는 행위. 다만, 인터넷에 법 제4조부터 제6조까지의 규정에 따른 표시사항을 게시하는 경우는 제외한다.</p> <p>나. ~ 바. (생략)</p> <p>4. (생략)</p>	<p><b>식품 등의 광고 시 준수사항(제8조 관련)</b></p> <p>1. (현행과 동일)</p> <p>2. (현행과 동일)</p> <p>3. 조제유류에 관하여는 다음 각 목에 해당하는 판매촉진 행위를 해서는 안 된다.</p> <p>가. &lt;식제&gt;</p> <p>나. ~ 바. (현행과 동일)</p> <p>4. (현행과 동일)</p>

2) 「방송광고심의에 관한 규정」 제43조(방송광고의 금지)

현행	개정건의안
<p><b>제43조(방송광고의 금지)</b></p> <p>① (생략)</p> <p>② 다음 각 호의 상품과 용역에 대해서는 방송광고를 할 수 없다</p> <p>1. ~ 7. (생략)</p> <p>8. 조제분유, 조제우유</p> <p>9. ~ 14. (생략)</p> <p>③ (생략)</p>	<p><b>제43조(방송광고의 금지)</b></p> <p>① (현행과 동일)</p> <p>② 다음 각 호의 상품과 용역에 대해서는 방송광고를 할 수 없다</p> <p>1. ~ 7. (생략)</p> <p>8. &lt;식제&gt;</p> <p>9. ~ 14. (현행과 동일)</p> <p>③ (현행과 동일)</p>

### 4) 주류광고

「국민건강증진법 시행령」에 따라 17도 이상의 주류광고는 방송광고가 금지되고 있다. 16.9도 이하의 경우에도 방송광고는 시간대의 제한을 받는다. 그러나 방송을 제외한 인쇄와 온라인, 옥외매체는 주류광고의 도수제한 규제를 받지 않는다. 이러한 주류광고의 도수 제한에 대한 문제 제기가 이어지고 있다. 첫째, 법익의 균형성과 과잉금지 원칙 위배. 둘째, 변화된 미디어 환경에 따른 실효성과 형평성 부족. 셋째, 해외 주요국 규제와 비교다.



[표 10] 매체별 주류광고 규제 현황

구분	방송매체			인쇄매체	온라인매체	옥외
	TV	DMB · IPTV · 데이터방송	라디오	신문 · 잡지	OTT · 유튜브 · SNS등	옥외 동영상 광고물
도수제한	17도 이상 주류			제한없음	제한없음	제한없음
광고제한시간	07시~22시	17시~익일 8시		없음	없음	07시~22시

첫째, 주류광고와 주류 소비량 사이의 상관관계가 부족해 공익의 달성 여부가 부족하다. 17도 이상의 주류광고가 불가함에 따라 주류사업자의 직업수행 자유를 침해한다는 주장도 있다. 둘째, 미디어 환경의 변화는 1980년대와 1990년대 방송매체의 영향력을 대폭 줄였다. 반면 유튜브, SNS, OTT 등 디지털 미디어의 파위가 TV를 대체했다. 따라서 TV광고에만 적용되는 주류광고 규제는 형평성을 상실한 규제다. 왜 방송광고만 규제를 받아야 하는가에 대한 명확한 대답이 어렵다. 통제가 어려운 SNS 등에서 주류광고의 내용상 문제가 발생하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 셋째, 해외 주요국 주류광고 규제와 형평성 문제다. G7국가의 경우 자율규제 체제로 프랑스와 이탈리아를 제외하고는 시간대 제한도 없다. 국내의 경우 방송광고에 도수제한, 시간대제한, 내용규제 3종의 법적규제가 적용되고 있다. 따라서 과도한 광고규제는 더 이상 실효성이 없으므로 음주예방 교육을 강화하는 방식으로 유도하고 단계적으로 도수제한 폐지가 필요하다. 이는 「국민건강증진법 시행령」과 「방송광고심의에 관한 규정」의 개정으로 가능하다.

[표 11] 개정 건의(안) 신규대조표

1) 「국민건강증진법 시행령」 제10조(주류광고의 기준)

현행	개정건의안
<b>주류광고의 기준(제10조 관련)</b> 1. (생략) 2. 알코올분 17도 이상의 주류를 방송광고하지 않을 것 3. ~ 7. (생략)	<b>주류광고의 기준(제10조 관련)</b> 1. (현행과 동일) 2. <삭제> 3. ~ 7. (현행과 동일)

2) 「방송광고심의에 관한 규정」 제43조(방송광고의 금지)

현행	개정건의안
<b>제43조(방송광고의 금지)</b> ① (생략)  ② 다음 각 호의 상품과 용역에 대해서는 방송광고를 할 수 없다 1. ~ 12. (생략) 13. 알콜성분 17도 이상의 주류  ③ (생략)	<b>제43조(방송광고의 금지)</b> ① (생략)  ② 다음 각 호의 상품과 용역에 대해서는 방송광고를 할 수 없다 1. ~ 12. (생략) 13. <삭제>  ③ (생략)

4. 지상파 방송광고의 과제와 해결방안

이제 수능금지곡 해결방법에서 방송광고 금지품목의 문제 해법을 찾아보자. 수능금지곡은 특정한 노래가 머릿속에서 계속 울리는 귀벌레(Earworm) 현상으로 스트레스를 완화하기 위한 뇌의 작용이다. 긴장 상태에 있을 때, 이를 해소하기 위해 즐거운 노래나 문구를 떠올리는 것이다. 이미 해외의 여러 연구진에서 귀벌레 현상에 대한 대처법을 내놓았다. 가장 완벽한 대처법이라면 수능 몇 주 전부터 아무런 노래도 듣지 않는 것이다.

50년 넘게 이어져 온 지상파방송의 광고 금지품목을 떠올려 보자. 의심되는 모든 노래를 금지시킨다고 ‘수능금지곡’의 문제가 사라지는가? 1980년대의 인식으로 2024년의 방송 산업과 광고 산업을 규제한다면 설득력이 부족하다. 방송이 지속가능해야 제 역할을 할 수 있다. 네거티브를 정책의 방향으로 삼았다면 이제 네거티브를 실천해야 한다. 시청자와 세상이 변했다. 중진국의 함정을 넘었다는 대한민국에서 이미 80년대 시작된 선진국의 규제 완화 논의를 지금까지 이어오고 있다는 점은 우려스럽다. 제도경제학자들이 주장하듯이 제도가 뒷받침되지 않으면 ‘반쪽 선진국’에 머물 수밖에 없다. 방송과 미디어, 콘텐츠도 변하고 있다. 이제 정책이 뒤따라야 한다. AI가 세상을 흔들고 있다. 지금이야말로 방송광고 금지품목의 규제 개선 목소리에 귀 기울여야 한다.

---

#### 참고문헌

- 노동렬 (2024). 방송사의 자연도태 징후 : 편성이 양극화와 프로그램의 다양성 위기를 중심으로. 한국방송학보, 38(2), 279~318.
- 노창희 (2022.12.2.). 해외 국가들의 방송광고 규제 개선 사례연구. 한국광고PR실학회 세미나 발제집.
- 머니투데이 (2022.2.16.). 낮은 방송광고 규제, '원칙허용·예외금지' 네거티브 방식 전환.
- 방송통신위원회 (2023.2.3.). <2023 방송통신위원회 업무보고>.
- 방송통신위원회 (2024.3.21.). <2024년 방송통신위원회 업무계획>.
- 방송통신위원회 (2024). <2024년도 방송사업자 재산상황 공표집>.
- 이시훈 (2022.12.2.). 방송광고 규제체계 전환의 필요성과 방향. 한국광고PR실학회 세미나 발제집.
- 정현영 (2024). 광고산업진흥법 주요 내용과 기대효과. 광고계동향 5.6월호. 한국광고총연합회.
- 조성동 (2024.6.). 방송 규제개혁 실천 방향 제언 : 형식적 규제개혁 공표에서 실질적 규제혁신 실천으로. 방송문화 여름호.
- 한국방송광고진흥공사 (2024). <2023 방송통신광고비조사 보고서>.
- 한국방송협회 (2024.7.). <방송광고 금지품목 규제개선 건의서>.
- 한국경제 (2024.7.4.). 광고총연합회, 광고산업진흥법 촉구.
- 홍원식 (2024). 방송 생태계의 균형을 위한 지상파 방송의 지위와 역할 제고찰. 방송학회 세미나발제집.