



## 부당 표시·광고 행위 규제에 대한 개선방향

정균화

나라기획 사장

### 광고의 역할과 영향력

현대 사회에서 광고는 자본주의의 꽃이라 불리우듯 이미 우리 생활의 중요한 부분이 되어있다. 광고는 대량생산, 대량소비 경제구조가 원활하게 운용될 수 있도록 정보를 전달하고 동기를 유발하는 경제 커뮤니케이션이다.

광고는 기업의 상품판매, 유통촉진과 수요확대 등의 경제적 기능을 수행하고, 우리생활의 양태와 대중문화의 흐름에도 많은 영향을 미치고 있다. 또한, 현대사회의 신경조직인 언론산업의 발전을 가능케 하는 가장 중요한 재원이기도 하다.

한국의 연간 광고비는 약 5조원으로 세계 6위 규모로 성장했으며 오늘날 우리는 하루도 광고 없는 사회를 상상할 수 없는 시대에 살고있다. 그러나, 실상 광고의 역할이나 영향력을 심각하게 생각하면서 살아가는 사람은 흔치 않은 실정이다. 즉, 광고는 마치 공기와도 같이 우리가 살아가는 환경의 일부가 되어버렸다.

오늘날, 광고는 모든 국가, 조직체 내에서 가장 넓고 보편화된 사회제도인 동시에 가장 영향력 있는 문화양식이다.

광고는 기업으로 하여금 소비자에게 올바른 정보를 제공함으로써, 합리적 소비를 조장하고 이를 통한 기업간 경쟁을 촉진하는 유용한 측면을 가지고 있으며, 소비자로서도 광고를 통해 상품에 대한 많은 정보와 지식을 손쉽게 획득할 수 있다는 점에서 사회적 효용이 큰 정보전달 매체로서의 역할을 지니고 있다. 만일 광고가 없다면 소비자들은 구매하고자 하는 제품정보를 얻기 위하여 엄청난 대가를 지불할지도 모른다.

이와같이 광고는 기업과 소비자를 연결해주는 사회적으로 중요한 매개체 역할을 담당하고 있으나, 일면 부정적인 측면도 동시에 가지고 있다. 이윤의 극대화를 추구하는 기업은 광고를 고객의 창조와 유지 및 이탈방지에 매우 효과적으로 활용하는데 주력하여 진실과는 동떨어진 허위·과장된 내용을 광고에 삽입함으로써 소비자

에게 심각한 피해를 입히거나 가능성을 제공하는 역기능도 상존하고 있다.

## 광고의 책임과 규제

광고는 세계 어느국가에서도 가장 넓게 보편화 되어있는 '사회제도'인 동시에 가장 영향력있는 '문화양식'으로 자리잡게 되었다. 대중매체를 통해 접하게 되는 엄청난 광고량을 통하여 누구도 그 광고의 영향을 벗어날 수 없는 상황이 되었다.

이러한 광고의 영향력 증대는 광고의 긍정적 기능을 강화시키고 역기능을 효과적으로 줄일 수 있는 방법을 강구하고 이를 적절히 운영하는 정책이 필수적으로 필요하게 되었다. 따라서 광고가 경제적으로는 물론 사회·문화적으로 지켜야 하는 책임과 규제가 대두된다.

결국, 오늘날의 광고는 기업에 대해서는 소비자에게 그 기업의 상품이나 서비스를 구매하도록 설득해야 하는 책임 뿐 아니라 소비자의 욕구와 필요에 적합한 상품이나 서비스를 자유롭게 선택할 수 있도록 알려주어야 하는 이중책임을 가지고 있다.

가장 중요한 것은 광고가 어떻게 이러한 이중 책임을 균형있게 잘 수행할수 있는가 하는 것이다. 즉, 광고가 소비자보다 기업에 대한 책임만을 앞세운다면 광고는 법적, 도덕적으로 비판과 규제를 면치 못하게 되며 반면에 광고가 소비자에 대한 책임만을 수행하게 되면 그 광고는 존재 자체를 상실하게 된다.

그러므로 좋은 광고는 이러한 이중책임을 잘 수행할 수 있어야만 한다. 광고주의 속성상 광고 목적은 최대이윤 창출에 우선적 배려를 하게되는 상황하에서는 광고의 규제가 필연적으로 나타나

게 된다.

구체적으로 광고가 규제의 대상이 되어야하는 이유는 첫째, 광고의 공공적 성격으로 자본주의의 최대 이윤추구 원리에 맡겨놓을 경우 공익성이 침해받을 가능성이 높기 때문이다. 즉, '소비자보호'가 가장 중요한 광고규제의 이유이다. 둘째, 광고자체가 상품인 동시에, 상품을 팔기위한 마케팅이기 때문에, 기업의 '공정거래' 측면의 규제도 필요하게 된다.

## 광고규제의 종류 및 현황

광고 규제론은 광고가 지닌 시장 지배력과 증대되고 있는 영향력에 비추어 광고 자체의 사회적 책임을 기대할 수 없다는 가정에서 출발한다. 즉, 광고는 본질적으로 상업활동에 속하며, 공익보다는 사익추구의 도구라는 점에서 일반 창작활동이나 표현행위와는 근본적인 차이가 있고, 따라서 적절한 수준의 통제가 불가피하다는 입장이다.

세계적으로 시행되고 있는 광고에 대한 규제방식은 주로 법에 의한 타율 규제 형식을 지닌 '정부규제'와 광고인이나 기업이 스스로 설정한 윤리강령에 따라 자주적으로 시행하는 '자율규제'의 두가지가 있다. 이 외에 최근 각종 시민단체에 의한 '소비자 통제에 의한 규제'를 들 수 있다. 현재, 우리나라의 광고규제는 타율 규제형식의 '정부규제' 중심으로 발전되어 왔으며 반면에 업계중심의 '자율규제'의 영향력은 극히 미약하게 진행되어 왔다.

광고는 기업과 소비자의 커뮤니케이션 통로다. 그것은 기업의 대표적인 표현행위임과 동시에 경영활동이며, 소비자에게는 알 권리를 충족시키는

정보원이다. 따라서 자유시장 경제체제와 자유언론을 지향하는 우리나라의 경우, 국제화, 개방화, 자율화가 당면과제인 현 시점에서 타율규제 형식의 '정부규제' 강화보다는 완화가 절실히 요구되고 있다. 더욱이 WTO 등 국제환경의 변화에 따라 그 어느때 보다도 국가간 공정거래와 상호주의가 강조되는 상황에서, 지금과 같이 정부가 외국과 달리 직접 규제행위를 담당한다는 것은 자칫 국제간 분쟁의 요소마저 없지않으며, 오히려 자율규제가 행사할 수 있는 규제의 정당성과 효율성마저 상실할 우려가 있다.

실제로 외국이 자율규제에 대해서는 문제제기를 하지 못하지만 정부규제에 대해서는 가능하다는 점을 인식할 필요가 있다. 또한, 정부는 '공익'과 '소비자 보호'라는 명분으로 규제를 정당화하지만, 이는 정부의 규제나 통제에 의해서 증진되는 것은 아니며 이제는 정부가 통제할 수 있는 범위를 이미 넘어선 것으로 보인다.

오늘날 언론이 발달한 선진국일수록 광고의 자유가 최대한 허용되고 업계자율에 의한 조정기능의 역할이 강조되고 있는 상황이다. 광고주와 광고 대행사, 매체사의 자율이 전제될 때 언론과 상업광고가 함께 발전하며, 상업광고가 공익과 소비자의 알 권리 증대에 기여한다는 확신은 선진국에서는 보편적인 사실로, 각국마다 불필요한 정부의 규제를 최대한 완화하는 것도 '자율'이 가져다 주는 이익이, '타율'이 가져다 주는 이익보다 더욱 크기 때문이다.

광고 선진국에서 문제를 해결하는 방법으로 광고의 자유는 최대한 허용하되 책임은 엄중하게 묻는 방법, 즉, 업계 자율 풍토 조성 과 신장을 최우선 과제로 삼는 이유도 바로 그 때문이다. 광고의 규제 강화 또는 완화라는 문제는 정부가

아닌 광고업계의 이해 당사자인 광고주, 광고회사, 매체사의 몫이기 때문이다.

또한 광고 규제는 규제시점에 따라 사전규제와 사후규제로 구분할 수 있는데 우리나라의 대표적 사전규제는 방송광고 사전심의를 들 수 있다. 사전심의를 사실상의 검열제도로 헌법에 명시된 표현의 자유를 제한할 뿐 아니라 광고인들의 크리에이티브 제한 및 기업의 '알릴권리' 및 소비자들의 '알 권리' 즉, 광고의 순기능적인 역할을 원천봉쇄한다는 심각성을 지니고 있다.

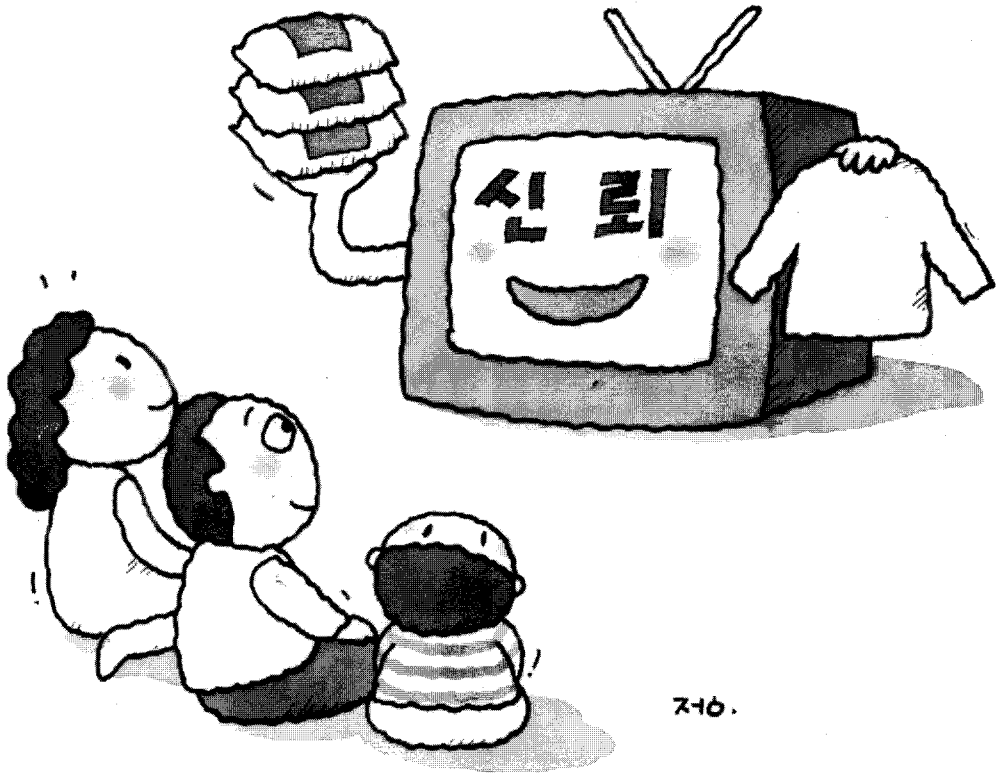
다행히 96년 10월 4일 입법예고된 수정 방송법안에서 사전심의 조항을 삭제하여 사전심의회에 대한 규제가 풀릴 예정으로 있어 광고산업 발전에 큰 전기가 될 전망이다.

### 한국의 자율규제와 개선안

자율규제는 정부 또는 시장의 힘에 의해서가 아니라 기업이나 관련단체, 자체에 의한 자율적인 통제를 가르키는 것으로 기업 스스로가 완전히 책임지는 규제형태를 말한다.

물론 이러한 자율규제는 일반적으로 모두가 따라야 할 도덕적인 기준에 주로 의존하기 때문에 애매성을 갖기가 쉽고, 또 정부가 이를 위법으로 규정하거나 그 기능을 간섭할 때는 자율규제의 자발적 특성이 사라지게 되는 약점도 있다. 또, 이 자율규제의 제재력은 법적 구속력을 갖는 것이 아니라 관련자들에 의해 자유롭게 수용 또는 거부된다는 점에서 대단히 '자발적인 통제방식'이라 하겠다.

자율규제의 목적은 첫째, 모든 광고는 합법적이어야 하고, 점잖아야 하며, 정직하고 진실해야 하며 둘째, 모든 광고물은 사회적 책임감을 갖고



제작되어야 하고, 산업계에서 일반적으로 수용되는 공정경쟁의 원칙에 따라야 하며 셋째, 어떤 광고도 공중의 신뢰를 손상해서는 안된다는 기본 원칙을 토대로 하고 있다.

이러한 원칙에 따라 광고의 자율규제는 첫째, 오도광고, 위법적 광고행위, 과잉강요, 프라이버시 침해, 공격적 메시지로부터 소비자를 보호하는 것이며 둘째, 경쟁업자에 의한 불공정 행위로부터 광고주를 보호하기 위한 광범한 목적을 달성하고자 한다.

이러한 자율규제의 종류로는 중앙자율규제, 광고단체 자율규제, 매체사 자율규제로 구분되어질 수 있다. 이중 광고 전반을 다루는 중앙자율규제

기구는 우리나라에서는 1991년 설립된 '한국 광고 자율심의 기구'를 들 수 있다.

최초에는 실제적인 활동을 못하다가 1993년 사단법인으로 확대 개편되면서 14개 단체가 회원사로 참여하여 비로소 본격적인 사업을 실시하게 되어 실질적인 중앙자율규제 시대가 열리게 되었다. 그러나 '한국 광고 자율심의'는 개선하고 보완해야 할 부분이 적지 않다.

우선 한국 광고계의 일부에서 자율에 익숙치 못하다는 점이다. 무엇보다 스스로 책임지는 자기책임을 전제로 한 '자율' 정신에 적지않은 광고주, 제작사, 매체사가 책임감 없이 광고를 내보내고 있으며 의도적으로 타율적 제재인 법망을

피해다니는 광고가 적잖게 적발되고 있으며 같은 광고를 광고주 이름만 바꾸어 다시하는 '치고 빠지는' 식의 광고가 근절되지 않고있어 타율규제를 불러오는 문제점을 불러오고 있다.

둘째는 심의대상의 문제점이다. 현재는 인쇄매체 광고 중심 심의만을 취급하여, 소비자들에게 더 큰 영향을 미치는 방송광고 심의는 전혀 다루지 못하고 있으나 방송법 개정 입법예고에 따른 방송광고 자율심의 영역확대를 통해서만 선진국의 중앙자율심의기구와 같은 진정한 자율규제를 달성할 것으로 본다.

셋째, 자율심의의 실제적인 효과가 미흡하다는 점이다. 해당 광고주와 매체사의 적극적이고 자발적인 수용만이 자율심의의 성과를 좌우하는 핵심적인 요소임에도 불구하고 아직까지 충분한 수용이 이루어지지 않고 있는 현실이다.

이러한 문제점을 개선하고 보다 실질적인 효과를 거두기 위해서는 다음과 같은 개선사항을 고려해야만 한다.

첫째, 심의기구의 성격 강화와 권위 확보 사항이다. 이를 위해서는 자율심의제도에 대한 새로운 정의와 필요성의 재인식이 필요하며, 모든 광고 관련 산업과 광고관련 인사들의 실질적 참여 효과를 위한 조직과 위상의 재검토가 필요하며 자율심의가 가져다주는 실질적인 이익을 보다 분명하게 알려주어야 한다.

둘째, 심의 업무의 확대이다. 앞서 밝힌바와 같이 방송광고에 대한 시급한 법적 심의권 확보 방안이다.

셋째, 심의방법의 개선이다. 현재와 같은 형식적인 복심제도에서 실질적인 복심제를 도입하고 심의위원도 전문화된 엄정한 기준에 의해 선정되어야만 한다.

넷째, 자율심의 자체에 대한 교육·홍보 강화가 필요하다.

마지막으로 매체사들에 대한 협조방안 모색이다. 실질적으로 자율심의의 성패는 매체사의 협조와 수용여부가 가장 중요한 사안이다.

이러한 개선사항이 이루어져야만 지금껏 타율에 익숙한 우리 광고계가 책임있는 전문분야로 자리잡게 되며, 이 제도의 정착이 광고 선진화의 필수조건임을 다함께 인식해야 할 것이다.

### 공정거래법상의 부당 표시·광고 규제에 대한 개선 방안

현행 공정거래법상에서 불공정 거래행위의 유형 및 기준(공정위 고시) 제9조는 사업자의 규모, 연혁, 생산시설 기타의 내용 또는 상품이나 용역의 가격, 수량, 재료, 성분, 품질, 규격, 함량, 원산지, 제조원, 제조방법, 효능, 기타의 내용이나 거래조건에 관한 사항을 규제대상으로 삼고 있으며 다음 4개 항목을 부당 표시·광고 규제 유형 및 기준으로 명시하고 있다.

#### 1) 허위, 과장 표시·광고

자기의 것 또는 경쟁사업자의 것에 관하여 허위의 내용을 표시·광고하거나 사실을 과장하여 표시·광고하는 행위

#### 2) 기만적인 표시·광고

사실을 은폐하거나 기만적인 방법으로 소비자를 속이거나 속일 우려가 있는 표시·광고 행위

#### 3) 부당한 비교 표시·광고

객관적으로 인정된 근거없이 자기의 것이 경쟁사업자의 것에 비하여 우량 또는 유리하다고 하거나 자기의 것을 경쟁사업자의 것과 비교함에 있어서 자기것의 유리한 부분만을 비교하여 표시

· 광고하는 행위

#### 4) 비방 표시·광고

경쟁사업자의 것에 관하여 객관적으로 인정된 근거없는 내용으로 표시·광고하여 비방하거나 경쟁사업자의 것에 관하여 불리한 사실만을 표시·광고하여 비방하는 행위

상기 4개 항목중, 2항의 기만 표시·광고가 1, 3, 4. 항목보다 부당 표시·광고 여부 판단에 있어서 검출해 내기 가장 어려운 부분이다. 이러한 유형 및 기준에 대하여 부당 표시·광고의 판단 기준이 필요하다.

즉, 광고주의 고의성 여부를 불문하고 광고의 주장내용을 중심으로 우선 일정한 광고가 기만 또는 기만적 형태부류에 해당하는가를 먼저 판단한 다음 광고를 접하는 소비자의 지적 수준정도, 기만(이하 과장·과대 기만적인 경우도 포함)의 개연성 정도, 소비자에게 실질적으로 손해를 입혔는지의 여부, 부당 광고로서의 사실 인정시 경험적 증거의 존재 혹은 필요성 유무 등을 참작하여 최종적 결론을 내려야 한다.

따라서 첫째, 광고를 접하는 소비자의 지적 수준에 대한 명확한 기준이 마련되어야만 한다. 또한 광고 대상별 특성도 고려되어야만 한다. 둘째, 기만이 되기 위해서는 광고표현상 비난 가능성이 있을 정도로 실질적인 것이어야 한다. 셋째, 기만의 개연성과 경험적 증거가 필요하다.

이러한 기만 표시·광고 판단 여부에 따른 명확한 지침 및 예시가 객관적으로 정해져야만 부당 표시·광고 규제에 대한 사전 자율규제가 가능해질 것이다.

특히, 부당 표시·광고 구성요건인 진실(허위)성, 소비자 오인(부당)성, 경쟁 저해성에 대한 구체적이고 객관적인 기준 마련이 시급히 해결되

어야만 소비자가 제품에 대한 정보를 현명하게 판단할 수 있도록 하여 합리적 소비활동을 가능케하고 기업으로 하여금 생산된 제품의 판매신장을 위한 정책적 고려가 요구된다.

따라서 자율규제인 '공정거래법' 상의 부당 표시·광고 규제 보다는 앞에 언급되었던 자율규제 방법을 통한 자발적 판단기준의 설정이 더욱 바람직한 개선 방안이라 사료된다.

## 결론

광고가 사회제도로써 사회적 책임 문제가 야기됨에 따라 광고규제가 중요한 문제로 등장하게 되었다. 우리나라의 경우 대부분 광고가 타율적으로 규제되어 온 것이 사실이다.

최근의 부분적인 심의 규정의 개정만으로는 근본적인 문제를 해결할 수 없으므로 조만간 광고 심의를 자율규제 쪽으로 전환할 필요가 있다. 공정거래법상의 부당 표시·광고 규제도 공정거래법이라는 정부규제에 대한 개선책 준비보다는 자율 규제를 위한 명확한 기준설정이 우선되어야만 한다.

기존의 광고관련 법규에는 광고규제대상을 허위, 과장, 기만, 비방 광고 등으로 규정하고 있으나 동 광고의 개념상의 구분이 어렵고 명확하게 구분되어 있지 못하여 실제 광고 규제 적용시에도 규제 대상이 되는 광고가 어떤 유형의 부당 광고에 속하는지 구분이 매우 어렵다.

따라서, 부당 표시·광고의 실태와 부당 표시·광고 구성요소를 접목하여 명확한 규제기준을 마련한다면 부당 표시·광고에 대한 자율규제 강화로 기업과 소비자 모두에게 실효성을 줄 수 있을 것으로 판단된다. ■