

주류 광고자율규제의 추진과 미래과제



조성기 한국주류연구원 본부장



주류업계의 주류광고 자율규제는 술의 유해성을 줄이기 위한 중요한 대책 중 하나로 추진된 것이다. 술의 주요 구성인자는 알코올과 물이다. 그 중 알코올의 유해성을 줄이는 과제는 주류업계는 물론 세계보건기구, 정부보건 당국, 보건계, 시민단체들의 오랜 관심사였다. 특히 세계보건기구는 1979년부터 30년이 넘도록 그 노력을 계속 추진해 왔다.

세계보건기구는 금년 5월 제네바에서 세계총회를 열고 알코올의 유해성을 줄이기 위한 노력을 10가지 영역에서 꾸준히 추진할 것을 결의하였다. 모두 잘 알고 있듯이 술은 인류가 오랜기간 동안 즐겨 마셔온 음료이자 기호품이자 음식이기도 한 물질이다. 그렇기 때문에 술의 위험을 줄이는 노력이 누구 혼자 가능한 것이 아니므로 술과 관련된 모든 이해관계자들이 함께 적극적으로 개입하기를 요청한 것이다. 세계보건기구가 공동의 파트너로 합의한 대상이 각국의 정부 부처, 보건계, 시민단체, 학계와 주류업계 등이다.

세계보건기구는 알코올의 유해성을 줄이기 위해 공동노력을 해야 하는 이들에게 특히 향후 3년간 공동협력기구를 구성하고, 각국의 문화적 상황을 고려한 개선목표를 정하고, 그 대책을 수행할 수 있는 정책을 구성하며, 추진일정을 잡아 문제를 해결해 나가야할 책무를 부여하고자 노력하고 있다. 주류업계는 이같은 국제적 노력에 대해 협력하기 위한 실천적 방안을 강구하였는바 그것이 주류광고자율규제인 것이다.

실제로 알코올로 인한 유해성을 줄이기 위한 주류업계의 노력은 1997년으로 거슬러 올라간다. 1997년 한국주류산업협회 중심으로 주류업계는 청소년음주예방홍보와 알코올의존자재활시설 지원사업을 시작하였다. 그 후 2000년에 한국음주문화연구센터를 설립하고 청소년과 대학생,

직장인 등에 대한 음주문제예방과 전문치료병원설립, 의존자 재활시설 설치작업을 수행하였다. 다른 나라의 주류업계와 달리 치료와 재활사업이 가능했던 것은 국세청이 행정지도를 하여 적극 개입한데서 기인하지만 주류업계의 이같은 활동은 괄목할만하고, 그 규모도 적지않은 것이었다.

세계보건기구가 10가지 영역에 대해 모두 함께 노력할 것을 공표한 바 있지만 사실상 한국의 주류업계는 이미 그보다 10여년 전에 리더십과 인식제고(제 1 영역), 보건서비스 지원(제 2 영역), 알코올의 이용가능성(제 5 영역), 불법주류근절(제 9 영역), 감시 및 감독(제 10 영역) 등에 대해 활동을 전개한 것이다. 주류업계가 예방과 치료와 재활을 위해 노력하고 있는 한국음주문화연구센터의 사업은 연간 50억원에 달하는 규모이므로 실제로 정부의 사업규모보다 큰 것이다. 주류업계는 그 기관을 통해 음주운전을 예방하기 위한 포스터배포와 교통방송의 홍보, 시민단체와의 공동캠페인 개최등 노력도 진행하였다. 또한 해외의 연구센터와 만취자 주류제공중단 프로그램을 시범실시하고, 위스키병에 RFID칩을 장착하여 불법주류의 유통을 막는 노력, 음주패턴과 문제를 모니터링하는 각종 대상에 대해 전국조사를 실시하는 노력 등 주류업계가 수행한 그 활동의 폭과 깊이가 괄목할만하다 할 수 있을 것이다.

세계보건기구의 알코올 유해성 저감노력 10개 영역

요구 영역	주요 관련 활동
1. 음주에 대한 정보전달	알코올유해성에 대한 정보전달 캠페인, 광고 등 실시
2. 보건서비스 지원	치료·재활서비스 실시, 사회복지전문가 양성
3. 사회차원의 대처	특수 금주지역 선포, 직장내 알코올프로그램 운영
4. 음주운전 대책	혈중알코올농도 기준 강화, 불시음주운전단속 강화
5. 알코올구입 통제	판매전매제, 판매시간제한, 만취자 판매금지 등
6. 알코올마케팅 제한	마케팅 제한, 스폰서활동 규제 등
7. 가격정책	가격(주세 등)인상, 최저가격제 도입, 비알코올음료 장려금 지원
8. 음주피해 사전방지	건전한 주점 분위기 조성, 만취자 주류제공 금지, 플라스틱 잔 사용
9. 불법주류 근절	납세필증 도입, 불법주류위험성 홍보, 불법주류 추적시스템 강화
10. 감시 및 감독(정보수집 제공)	정보수집·분석시스템 구축, 관련 업무담당기관 임명 또는 신설

※ 자료 : WHO(2010)

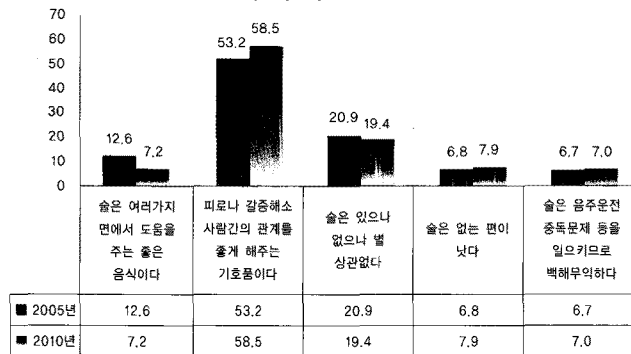
광고자율규제를 위한 주류업계의 준비작업은 2006년으로 거슬러 올라간다. 2006년에 세계보건기구의 서태평양사무소와 자문회의를 개최했으며, 같은 해에 동경에서 모인 글로벌 주류업계의 심포지움에서 한국리포트를 발표했다. 그 후 2007년부터 금년까지 꾸준히 이를 추진하기 위한 세부 설계작업이 진행하였다. 특히 국내 대기업과 글로벌 업체들, 그리고 한국주류산업협회가 자리를 거듭해가며 상세한 조항들을 끊임없이 제시하고 조정했으며, 그 초안을 2010년 10

월 싱가포르의 국제회의에서 업계의 대표자가 발표하였다. 그 최종 결과물이 2010년 11월에 한국 주류산업협회의 회원사 중 모든 주류제조업체가 조인하고 발표한 주류광고자율규제 규약이다.

그간 제시된 많은 자율규제 내용 중 업계의 상황상 당장 실행이 곤란한 조항들은 뒤로 미루어 졌지만 기존의 '광고자율심의기구'의 규약 보다 확대된 것이며, 새로운 매체를 통한 광고에 대해 업계가 앞서 자율규제에 대한 규약을 함으로써 현행 법과 제도에서 처리하지 못하는 문제도 해결하려는 노력을 보였다. 이는 업계가 사회를 선도한 측면이 있다고 해석할 수 있는 점이다. 자율규제안에 포함된 조항들은 정부와 시민단체의 의견을 참조하여 기존의 법을 준수하고 정부의 정책활동에 주류업계가 자발적으로 동참을 선언하는 것이어서 그 의의가 자못 크다. 특히 그 이유는 우리나라에서 법과 제도가 많이 공포되고 있지만 그 실천이 아직 미흡하기 때문이다.

우리나라는 음주관련 법과 제도를 세계적인 수준으로 갖추고 있는 나라다. 하지만 그 실천수준은 아직 선진국에 크게 못 미치고 있어 국민, 민간단체 뿐 아니라 민간업계의 자율적인 동참과 노력이 무엇보다 중요하다. 그동안 규제가 심한 「도로교통법」이나 청소년을 위한 방송광고제한과 경고표시문구 등에 대한 「국민건강증진법」은 어느 정도 준수되고 있다고 볼 수 있다. 그렇지만 청소년의 주점 출입과 주류구입을 제한하는 「식품위생법」과 「청소년보호법」, 조기교육과 치료를 위한 「정신보건법」, 청소년의 보호를 위한 「옥외광고법」, 「교육기본법」, 「학교보건법」, 「아동복지법」 등은 물론 지방자치단체들의 조례도 사실상 잘 지켜지지 않고 있는 것이 사실이다. 법과 제도가 필요성에 대한 선각자들의 인식수준에 맞추어 서둘러 만들어진 이유도 있지만 무엇보다도 국민들의 인식수준이 그를 쫓아가기 어려웠기 때문에 준수가 미흡했던 것이다. 더욱이 수천년 동안 우리국민들의 유전자와 생활습관에 깊이 자리잡고 있는 과음과 폭음의 문화가 그러한 현실에 크게 기여하였다.

술에 대한 태도

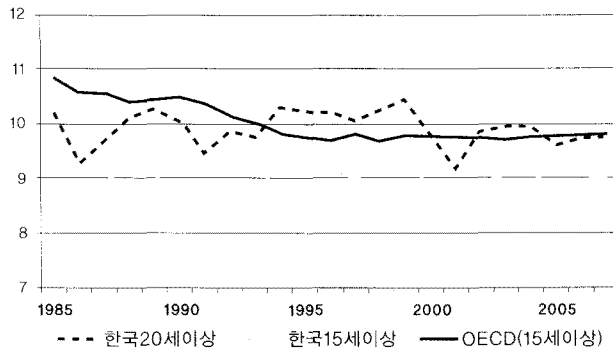


우리국민들 중 술이 없는 편이 낫다(7.9%)거나 술로 인한 문제가 심각하므로 백해무익하다(7.0%)

는 의견을 가진 수는 매우 적으며, 대부분(65.7%)은 술이 좋은 음식이라거나 갈증, 피로, 인간관계에 도움이 된다고 인식하고 있다. 그러한 인식으로 인해 음주와 음주로 인해 발생한 유해한 결과에 대해 긍정적인 태도를 가질 수밖에 없다. 음주와 음주문제에 대해 긍정적인 국민들의 인식과 태도는 음주문제에 대한 과음과 폭음이 건강을 해친다는 연구결과를 쉽게 수용하기 어렵고, 수용한다하더라도 행동으로 이어지지 않게 되었다. 그러므로 법과 제도가 잘 준수되지 않아도 사회적으로 문제가 되지 않는 경우가 많게 되었다. 사실 2006년에 보건당국이 야심적으로 시작한 민관 합동의 '파랑새 플랜2010'에 대해 실효성이 미흡하다는 평가가 나오게 된 것은 이미 예견된 일이었다고 볼 수 있다.

더욱이 우리나라의 1인당 순알코올 음주량은 지난 25년간 9리터 내외에서 정체되고 있다. OECD국가의 평균은 11리터에서 9.8리터 수준으로 점차 줄고 있다. 이는 우리나라의 음주량 수준도 추가로 줄어들 가능성을 있음을 시사하는 것이다. 특히 우리의 인구가 출생을 저하로 세계 어느 나라에 비해서도 앞장서서 줄고 있는 것은 그러한 변화를 쉽게 예상하게 한다.

1인당 순알코올 소비추이(1985-2009)



이러한 지표의 변화가 의미하는 것은 알코올의 유해성을 줄이기 위해 전인구의 음주량을 줄이는 정책적 노력을 우선해야 한다는 정부당국의 주장이 올바른 정책방향이라고 판단하기 어렵게 한다. 사회적인 웰빙인식 제고, 인구감소 등의 지표변화는 총량차원의 개입이 불필요할 뿐만 아니라 전면적인 개입을 하지 않아도 자연감소가 진행되고 있음을 시사한다. 그런데 다른 지표들을 관찰해보면 총량지표가 정체하고 있다고 해서 알코올의 사회경제적 위해성이 정체되고 있는 것은 아님을 쉽게 알 수 있다. 알코올의 위해성은 폭음자의 증가, 여성과 청소년의 음주 증가, 특히 임신여성의 음주추세, 고위험군 음주자들의 증가 등의 지표변화를 볼 때 몇몇 문제가 되는 타겟들을 대상으로 지속적으로 발생하고 있음을 확인하게 된다.

그 위험군에 대해 보다 정확한 자료를 보면, 폭음경험자가 53.5%(2000년)에서 68.1%(2006년)로 증가하고 있고, 매일 폭음하는 자도 같은 기간 중 4.1%에서 5.4%로 증가하였다. 과음과

음주빈도가 많은 여성음주자가 2005년에 1998년대비 2배 이상 늘었고, 임신여성의 음주가능성에 동의 하는 수도 20%가 넘고 있는 실정이다. 청소년 음주율이 60.2%(1999년)에서 74.4%(2004년)로 늘었고 그 이후에도 계속 늘어나고 있다. 또한 문제음주 청소년이 4명중 1명이라는 선별조사결과를 청소년들의 음주문제도 간과하기는 어려운 수준임을 알 수 있다.

이러한 지표의 현황과 변화추세가 의미하는 것은 인구전체의 음주량과 음주문제가 늘고 있지 않는 가운데 고위험군이 늘고 있다는 사실을 명백히 확인할 수 있다는 것이다. 이때 정책적으로 해야 할 일은 무엇일까. 바로 전체 음주자를 대상으로 절주정책을 추진하는 것 보다 고위험군대상 유해성저감 정책을 추진하는 것이 보다 합리적이라는 것이다. 국가의 알코올 유해성 관련 예산이 턱없이 부족한 현실에서 전국민이라는 광범위한 대상을 대상으로 총량감소정책을 추진하는 것은 정책성과를 기대하기 어려운 일이다. 그러한 정책은 비용대비 효과가 없는 정책이라는 좋지 않은 평가를 피할 수 없을 것이다.

이같은 환경조건 하에서 정책목표달성을 위해 노력해야 할 방향 중 하나가 바로 주류업계가 추진하는 주류광고자율규제의 노력이다. 법제도가 있으나 잘 지켜지지 않는 사회적 상황과 음주량 총량정책 국면에서 고위험군이 늘고 있을 때 선택해야 할 일이 과연 무엇일까. 더욱이 알코올 유해성을 줄이기 위한 생활습관과 문화적 차원의 실천이 어렵고, 그를 변화시키기 위한 재원이 크게 부족할 때 할 수 있는 일이 무엇일까. 결국 전체 보다는 부분, 즉 고위험군을 대상으로 각각의 관련자가 해야 할 일과 할 수 있는 일을 선택하여 전략적으로 대처하는 일이 효과적이고 의미있는 일일 것이다. 그러한 결론에 동의하는 것은 결코 어려운 일이 아니다.

주류업계가 추진하는 광고자율규제는 다양한 대상은 물론이고 특히, 고위험군의 유해성 해소에 중점을 두고 있다. 자율규제 규약안의 주요 조항들을 둘러보면 청소년 관련(제1장의 2조), 선정적 광고 관련(3조), 위험한 행동과 음주운전 관련(4조), 음주를 통한 사회적 성공과 성취 관련(5조), 다량구입배제, 언어 등 표현관련(6조)등을 통해 일반적으로 알코올의 유해성 발생예방을 도모하고 있다. 뿐만 아니라 방송시간과 횟수(제3장의 1조), 경고표시문구 준수(제4장의 2조) 등 기존의 법규를 잘 지키는데 동참하겠다는 약속도 포함하고 있다. 또한 과폭음, 건강, 임신여성 음주 관련(제1장의 1조), 캠퍼스 광고 및 공공부문 매체활용규제 관련(제3장의 3조), 온라인광고 제한관련(4조), 초중고등학교 교육시설과의 거리관련(5조) 조항들은 기존에 구체적으로 지정되지 않고 있거나 새로운 광고매체와 관련되어 공식부문에서 아직 다루지 못하는 부문에 대해서도 자율적 규제를 하는 것이다.

공공교통수단 등 청소년 접근성이 많은 곳에서의 광고나 방송광고규제 시간의 확대, 광고효과를 줄이기 위한 횟수규제 등에 대해 시민단체들의 요청이 있었으나 이미 광고가 진행되어 당장에 업체가 경쟁과 관련된 문제가 심각하거나 광고의 유해와의 관련성이 분명치 않은 경우 업계의 합의를 도출하기 어려워 우선 보류된 조항들이 있다. 시작부터 모든 조항을 포함시키는 것

은 쉽지 않은 일이며 그를 위해서는 더 많은 시간이 더 필요하다고 본다.

수요정체 국면의 주류산업은 업체 간에 시장을 둘러싼 경쟁이 매우 치열하다. 더욱이 21세기의 치열한 글로벌 시장경쟁 환경 속에서 국가경쟁력강화위원회나 기획재정부, 농식품부 등은 제조와 유통분야의 진입규제를 완화하고 업계의 경쟁을 보다 촉진하는데 앞장서고 있다. 이는 국제기구와는 의견을 달리하는 것이지만 소위 우리 술의 세계화를 위한 노력의 일환으로 추진되고 있어 나름대로의 정책관을 가지고 있는 것이다. 그런데 이같은 규제완화 정책은 규제강화라는 전세계적인 알코올의 유해성 저감노력과 함께 추진되고 있어 국민을 어리둥절하게 하는 측면이 있다. 우리나라의 알코올 정책은 한편에서는 주류규제를 강화하고 다른 한편에서는 규제를 완화하고 있는, 일관성 부재의 이중적 상황에 놓여있는 것이 현실이다.

글로벌 시장이든 국내시장이든 주류광고는 경쟁적 상황 속에서 업계의 시장을 확보하기 위해 피할 수 없는 마케팅 수단이다. 한편 주류광고는 알코올의 유해성을 줄이자면 역제를 해야 할 사회경제적 관리정책의 대상이 된다. 동전의 양면에 다른 단위가 그려져 있는 화폐와도 같은 상황이 아닌가 한다. 이같이 술의 진흥과 규제를 둘러싸고 정책당국들 간의 공감대도 구성되어 있지 않은 상황에서 주류업계가 주류광고 자율규제를 천명하고 나선 것은 다른 이해관계자들 보다 앞선 결정이라고 평가하는 것이 틀리지 않은 일일 것이다.

주류광고자율규제를 천명하고 나선 것은 주류업계가 시장성공의 전제조건이 소비자의 적극적 보호라는 시대적 판단을 한 것으로 해석할 수 있다. 이는 우리나라의 알코올문제 해결을 위해 주류업계가 적극적으로 앞장서고 있는 것으로 해석가능하며, 글로벌 사회의 일원으로서 큰 걸음을 내딛는 것이라 평가할 수 있을 것이다. 그렇지만 선언적 천명행위만으로는 효과가 발생한 것이 아니므로 실효성을 높이기 위한 후속조치를 체계적으로 추진하는 것이 무엇보다 필요하다. 즉, 자율규제 규약의 효과성 제고를 위한 추진위원회 설치, 공정성을 높이기 위한 제3자 자문단 구성운영, 정부나 소비자들의 불만처리시스템의 운영, 업계 담당자 교육, 시범사례 홍보를 통한 성공체험확대등의 노력이 추가되어야 할 것이다. 더욱이 광고자율규제를 넘어 음주문화의 개선을 위한 환경변화 노력을 부단히 해야 함은 당연한 일이다.

이같은 주류업계의 노력은 알코올유해성 감소를 위한 세계보건기구의 글로벌 전략에 동참함은 물론 정부, 시민단체, 전문가 집단 등과도 함께 알코올 유해성 문제해결에 나서는 적극적인 행보가 된다. 알코올의 유해성 저감과제는 국세청, 기획재정부, 보건복지부, 여성가족부, 노동부 등 유관부처, 파랑새플랜에 참여하는 민간단체들, 기타 민간기구등이 다함께 노력할 때 풀 수 있는 숙제이다. 더욱이 한 두해가 아니라 수십년이상의 노력을 함께 할 때 얻을 수 있는 과실이다. 주류업계로서도 상업적 성공과 사회적 성공을 일치시키는 일관성 있는 사업전략을 선택한 것이 된다. 주류업계가 걷기 시작한 첫걸음이 좋은 결실을 맺을 수 있도록 관계자 모두 함께 노력하는 것이 매우 중요하다.