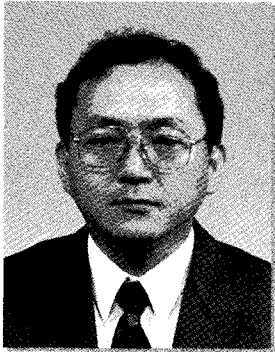


부당표시광고규제의 문제점과 개선방향

- 자율규제의 활성화와 홍보활동 강화 -



이 규 완
한국방송광고공사 광고연구소 책임연구원

1. 광고규제는 왜 하는가?

시장경제체제에서 표시와 광고는 판매자와 구매자를 연결하는 실질적인 교량이라고 할 수 있다. 표시와 광고라는 다리가 공정하고 충분

하면 판매자와 구매자는 서로를 믿고 만날 수 있지만, 불공정하거나 충분하지 않으면 믿지 못하고, 만날 수 없거나, 다리를 건너다가 시궁창에 빠질 수 밖에 없다.

표시와 광고는 필요악이 아니라 시장경제를 운영하는 데 필수적인 것이다. 표시·광고를 규제하는 것은 표시·광고가 본질적으로 사악하기 때문이 아니라 일부 공정하지 않은 표시·광고를 구별하고 퇴출시켜 표시·광고가 더욱 활발하게 운영되고 사회이익의 증대에 기여할 수 있는 환경을 만들기 위한 것이다.

다시 말하면 부당한 표시나 광고를 규제하는 것은 선량한 경쟁사업자와 합리적인 소비자를 보호하기 위한 것이다. 형식은 부당한 표시·광고를 규제하는 것으로 나타나지만, 내용은 사업자와 소비자가 표시·광고를 더욱 믿고 사용할 수 있게 하기 위한 것이고, 또 표시와 광고를 잘 이용하여

이익을 얻도록 하기 위한 것이다.

광고규제에 관한 오랜 기간의 논의들과 규제관련 법규들이 지향하는 공통점을 정리하여 '광고의 사회적 책임 4명제'를 이끌어 낼 수 있다. 각종 광고규제들은 이 4가지 사회적 책임 명제를 구체적으로 실현하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다.

첫째는 광고정보 진실성의 명제이다. 광고가 제공하는 정보는 부분적으로도 사실이어야 하지만 전체적 이미지로도 진실해야 하고, 또한 소비자가 광고를 이용하여 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 충분한 정보를 제공해야 한다는 것이다. 부당한 광고에 대한 규제는 이 영역에 해당한다고 할 수 있다.

둘째는 광고표현 건전성의 명제이다. 광고표현은 취향과 가치관 그리고 문화 등에 관련된 것으로 사회가 수용할 수 있는 범위 내의 것이어야 한다는 것이다. 광고는 재화에 관한 정보를 실생활과 연관되어 상상할 수 있는 에피소드를 지속적으로 만들어 낸다. 즉, 광고는 실제로 있는 것처럼 여겨지지만 실제로 존재하기는 어려운 삶의 모습을 만들어 낸다. 건전성의 명제는 광고가 창조하는 에피소드와 그 표현이 사회가 용납할 수 있는 것이어야 한다는 것이다. 광고가 어린이, 미풍양속 등에 미치는 영향에 관한 논의가 이 영역에 해당한다.

셋째는 광고자원 효율성의 명제이다. 광고는 광고비, 광고매체의 지면과 시간, 광고활동에 투입되는 인력과 기타 비용 등이 어우러진 사회활동이

**부당한 표시나 광고를 규제하는 것은
선량한 경쟁사업자와 합리적인 소비자를
보호하기 위한 것이다.
형식은 부당한 표시·광고를
규제하는 것으로 나타나지만,
내용은 사업자와 소비자가
표시·광고를 더욱 믿고 사용할 수
있게 하기 위한 것이고,
또 표시와 광고를 잘 이용하여 이익을
얻도록 하기 위한 것이다.**

다. 효율성의 명제는 광고에 투입되는 각종 사회 비용이 기회비용의 측면에서 사회의 다른 영역과의 조화를 이루어야 한다는 것이다. 방송광고시간 허용량과 광고방식 등에 관한 규제가 이 영역에 포함된다고 할 수 있다.

넷째는 광고기회 형평성의 명제이다. 광고기회는 광고할 의사와 광고비를 지불할 능력이 있는 사람이나 사업자에게 형평성 있게 제공되어야 한다는 것이다. 즉, 재화 자체가 불법이거나 광고내용이 법으로 금지된 것이 아니라면 누구에게나 광고기회는 열려 있어야 한다는 것이다.

이들 4가지 광고의 사회책임 명제를 실천하기 위해 나라마다 다양한 제도를 운영하고 있다.

2. 광고규제는 어떻게 하는가?

부당한 표시·광고에 대한 규제는 4가지 사회

책임 명제 중에서 광고정보 진실성의 명제에 해당하는 것이라고 할 수 있다. 광고정보의 진실성 여부를 평가하고, 그에 상응하는 조치를 취하는 규제장치들은 대략 다음 여섯 가지의 질문에 대한 답으로 설명할 수 있다.

첫째, 누구의 이익을 보호하기 위한 것인가? 사회활동인 광고를 규제하는 것은 공정한 사업자나 선량한 소비자를 보호하기 위한 것이라고 할 수 있다.

둘째, 누가 규제를 하는가? 부당한 표시·광고에 대한 규제는 사업자 개인이나 개별 사업자가 스스로 하는 '윤리형 규제'에서부터 특정산업과 광고산업 차원에서 이루어지는 '강령형 규제' 그리고 행정기관과 법원이 법률에 근거하여 부당한 표시·광고를 규제하는 '법률형 규제'까지 여러 단계에 걸쳐 이루어진다. 흔히 윤리형 규제와 강령형 규제를 자율규제로 표현하고, 법률형 규제를 타율규제로 표현하기도 한다.

셋째, 무엇을 규제하는가? 광고내용 중에서 사실과 관련된 정보만을 규제대상으로 한다. 즉, 광고가 제공하는 정보의 사실여부와 과장여부를 따지게 된다.

넷째, 언제 규제를 하는가? 광고를 규제하는 시점에 따라 광고를 집행하기 전에 하는 사전규제와 집행 후에 하는 사후규제로 구분할 수 있다. 이 중에서 어느 하나만 할 수도 있고, 두가지를 병행할 수도 있다.

다섯째, 어떤 기준으로 규제를 하는가? 누가 규제하느냐에 따라 법률에 의한 것부터 광고인이나 사업자의 윤리적 판단에 의한 것까지 다양하다. 또 명문화된 규정을 가지고 규제하는 경우도 있고, 표시·광고 사례별로 평가기준을 달리 할 수도 있다.

여섯째, 규제방법은 목적달성을 위한 최소한의

것인가? 표시·광고에 대한 규제는 부당한 표시·광고가 사회나 개인에 미칠 부정적 영향을 최소화하려는 것이다. 모든 광고규제는 단기적 목적과 장기적 목적을 동시에 고려해야 한다. 또 부당한 표시·광고의 피해를 예방하고 교정하는 목적을 고려해야 한다. 부당한 표시·광고에 대한 규제는 이러한 구체적인 목적을 상정하고 그 목적을 달성하는데 가장 최소한의 규제를 행하게 된다. 규제가 최소한의 영역을 넘게 되면 규제를 통해 얻으려는 이익보다 손해가 더 크거나 필요 이상의 사회적 비용을 투입하는 결과가 될 수 있다.

3. 부당한 표시·광고규제의 현황

우리 나라의 부당한 표시·광고규제제도는 공정거래법과 표시·광고의공정화에관한법률(이하 표시광고공정화법)을 근간으로 이루어진다고 할 수 있다. 물론 방송광고를 방송위원회가 사전심의하고 있지만 방송위원회는 광고정보 뿐만 아니라 광고표현도 심의하고 또 경제활동의 한 영역으로 광고를 규제하는 것이라기 보다 방송활동의 영역으로 광고를 심의한다고 할 수 있다.

공정거래법과 표시광고공정화법 모두 공정한 경쟁사업자와 선량한 소비자의 이익을 보호하기 위한 것이지만, 공정거래법은 특히 사업자의 이익을, 표시광고공정화법은 소비자의 이익을 보호하는데 강조점을 두고 있다고 할 수 있다.

이 글에서는 부당한 표시·광고에 대한 규제 중에서 소비자의 이익을 보호하는 것에 초점을 맞추려고 한다.

1999년 7월 1일부터 시행된 표시광고공정화법은 부당한 표시·광고로부터 소비자를 보호하기 위한 것이다. 즉, 법 제1조는 목적에서 “이 법은 상품 또는 용역에 관한 표시·광고에 있어서 소비

모든 광고규제는 단기적 목적과 장기적 목적을 동시에 고려해야 하며, 부당한 표시·광고의 피해를 예방하고 교정하는 목적을 고려해야 한다. 부당한 표시·광고에 대한 규제는 이러한 구체적인 목적을 상정하고 그 목적을 달성하는데 가장 최소한의 규제를 행하게 된다. 규제가 최소한의 영역을 넘게 되면 규제를 통해 얻으려는 이익보다 손해가 더 크거나 필요 이상의 사회적 비용을 투입하는 결과가 될 수 있다.

자를 속이거나 소비자로 하여금 잘못 알게 하는 부당한 표시·광고를 방지하고 소비자에게 빠르고 유용한 정보의 제공을 촉진함으로써 공정한 거래질서를 확립하고 소비자를 보호함을 목적으로 한다”고 밝히고 있다. 또 표시광고공정화법은 부당 표시·광고를 상품이나 용역에 대한 정보가 소비자를 속이거나 소비자로 하여금 잘못 알게 할 우려가 있는 표시·광고라고 규정하면서, 부당 표시·광고의 유형을 ① 허위·과장의 표시·광고, ② 기만적인 표시·광고, ③ 부당하게 비교하는 표시·광고, ④ 비방적인 표시·광고 등 4가지로 구분하고 있다.

소비자의 이익보호는 부당한 표시·광고로 인해 소비자가 피해를 입는 것을 ‘예방’하고, 소비자가 잘못 알고 있는 것을 ‘교정’하고, 소비자의 직접적인 피해를 ‘구제’하는 세가지 방식을 통해 이루어진다고 할 수 있다. 현재 표시광고공정화법

소비자의 이익보호는 부당한 표시·광고로 인해 소비자가 피해를 입는 것을 '예방' 하고, 소비자가 잘못 알고 있는 것을 '교정' 하고, 소비자의 직접적인 피해를 '구제' 하는 세가지 방식을 통해 이루어진다고 할 수 있다. 현재 표시·광고 공정화법은 이 세가지 수단으로 부당한 표시·광고의 금지, 중요한 표시·광고 사항의 고시, 광고내용의 실증, 사업자 단체의 광고제한행위 금지, 시정조치, 임시중지명령, 그리고 표시·광고로 인한 손해배상 등을 규정하고 있다.

은 이 세가지 수단을 모두 규정하고 있다. 즉, 부당한 표시·광고의 금지, 중요한 표시·광고사항의 고시, 광고내용의 실증, 사업자단체의 광고제한행위 금지, 시정조치(정정광고를 포함), 임시중지명령, 그리고 표시·광고로 인한 손해배상 등을 규정하고 있다.

따라서 부당한 표시·광고로부터 소비자를 보호하려는 목적을 얼마나 효과적으로 달성하느냐의 여부는 법의 정신이 실제로 적용되어 나타나는 규제시스템이 우리 사회의 현실에 얼마나 적합하도록 마련되어 있느냐에 따라 결정된다고 할 수 있다.

4. 부당표시·광고 규제의 문제점과 개선점

부당표시·광고규제의 문제점과 개선방안을 규제행위의 시간과 일반소비자에게 알리는 홍보할

동에 국한하여 살펴보려고 한다.

부당한 표시·광고로부터 사업자의 이익을 보호하는 것과 소비자의 이익을 보호하는 것은 상당한 차이가 있다. 사업자 사이의 거래는 일반적으로 지속적이고 반복적으로 일어나지만 소비자와의 거래는 대부분 일회성으로 끝난다. 사업자 사이에는 그것이 거래의 일부일 가능성이 크지만, 소비자의 경우에는 한번 이루어진 거래가 전부인 경우가 많다. 또한 사업자 사이의 거래는 거래조건이나 관계가 소비자와의 경우보다 다양하지 않다. 그리고 사업자 간에는 부당한 표시·광고로 인한 피해를 배상하기가 상대적으로 쉽다. 즉, 소비자의 이익을 보호하는 일이 모든 조건에서 사업자의 이익을 보호하는 것보다 어렵다는 것이다. 따라서 부당한 표시·광고로부터 소비자를 보호하는 일은 더 많은 노력을 필요로 한다.

1) 부당 표시·광고행위를 심의하는 기간을 단축해야 한다.

규제시스템의 적합성 정도에서 중요한 것이 시간적 적합성이다. 미국의 경우, 광고규제에서 제일 먼저 고려하는 것이 규제행위의 시의성이다. 규제를 통해 얻으려는 이익을 실제로 얻을 수 있도록 시기적으로 적절해야 한다는 것이다.

공정거래위원회의 인터넷 홈페이지에 소개된 부당한 표시·광고에 대한 심결사례를 보면 부당한 표시·광고행위가 발생한 시점의 법을 적용하기 때문에 공정거래법을 적용한 것과 표시·광고공정화법을 적용한 것이 함께 섞여 있다. 실제로 행위가 발생한 시점과 최종판단이 내려진 시점을 비교하면 3개월 걸린 것에서부터 약 2년이 걸린 것도 있다. 또 최근의 사례 200여건 중에 주유소의 석유공급자 표시 위반이 44건, 파이낸스나 증권 등의 부당한 광고행위에 관한 것이 43건이나

된다. 동일한 사항의 위반이 40여건이 반복되는 것은 사업자 규제를 위해 불가피한 것이지만 소비자보호 차원에서 다른 방법을 찾을 수는 없는지 검토할 필요가 있다.

소비자의 이익을 보호하려면 부당한 표시·광고에 대한 판단이 가능한 한 짧은 시일 안에 이루어져야 한다.

예를 들어 아파트분양광고에서 경쟁사업자의 아파트를 비방한 광고에 대한 최종 심결조치가 내려지는데 7개월이 걸렸다면, 아파트분양 관행에 비추어볼 때 분양이 이미 끝난 후에 최종 판단이 내려졌을 가능성이 크다. 이 경우, 아파트를 분양 받은 소비자는 그 광고가 부당한 비방광고라는 것을 알지 못하고 분양받았기 때문에 피해를 입고, 분양 후에 특정 광고가 부당한 비방광고였다는 사실이 알려져 분양받은 아파트의 이미지가 나빠져서 이차적으로 피해를 입게 된다. 예외적인 경우이긴 하지만 특정 기관이 아파트건립부지를 광고하면서 환경조건에 대한 정보를 사실과 다르게 제공한 것이 1997년이었는데 그것이 부당한 표시·광고였다는 최종판단은 1999년에 이루어지기도 하였다. 자동차회사끼리의 광고경쟁에 대해 비방광고라는 판단을 내린 것도 수많은 소비자가 자동차를 구입하고 난 뒤에 나왔다.

문제있는 광고로 심사대상이 되면 대부분이 언론에 보도되기 때문에 소비자의 피해를 예방할 수 있고, 또 소비자가 표시·광고의 내용을 좀 더 엄격하게 평가할 것이기 때문에 최종 심결내용이 시간이 걸리더라도 소기의 목적을 달성할 수 있다고 여길 수도 있다.

그러나 이것은 두가지 문제가 있다. 하나는 부당한 표시·광고로 심의대상이 되었다는 언론보도만으로 대부분의 소비자는 그 표시·광고를 믿지 않고 해당 사업자를 부정적으로 보게 된다. 그

부당한 표시·광고 여부를 판단하는데 걸리는 기간을 획기적으로 단축할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 법률형 규제로 시간을 단축하는데 한계가 있다면, 광고산업 자원의 자율규제제도를 활성화하여 법률형 규제와 강령형 규제가 상호보완적으로 운용되도록 하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

런데 만약 해당 표시·광고가 부당한 것이 아니었다면 해당 사업자는 엄청난 손해를 보게 되고, 또 표시·광고를 믿지 않고 다른 의사결정을 한 소비자도 피해를 입게 된다는 점이다. 다른 하나는 상당한 정도로 부당한 표시·광고로 의심이 가는 경우에 실질적인 심의를 하게 되는 것이 상식이라면 최종 판단에 많은 시간이 필요한가 하는 점이다.

물론 법률에 근거한 법률형 규제는 규제행위의 강제력이 크기 때문에 신중히 이루어져야 하고, 엄밀한 증거에 입각하여 심의해야 한다. 더구나 표시·광고는 우리 생활의 모든 영역과 모든 과학분야가 관련되고, 표시·광고의 특성상 그 표현도 창의적이기 때문에 단기간에 처리하기 어려운 것이 사실이다. 현행 표시광고공정화법은 이러한 어려움을 극복하고 표시광고활동을 활성화하기 위해 광고주장의 실증방법을 상당히 합리적으로

적극적으로 각급 학교에 부당한 표시 · 광고행위에 관한 정보를 제공하여 표시 · 광고를 합리적으로 이용하는 것을 교육하는 것은 합리적 소비자 교육의 핵심사항이 될 수도 있다. 또 소비자가 자주 이용하는 공공시설이나 은행 등에 자료를 배포하여 손쉽게 정기적으로 부당한 표시 · 광고에 관한 정보를 얻을 수 있도록 하는 등 다양한 홍보방법을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

제시하고 있다. 또한 공정거래위원회의 경우에 부당한 표시 · 광고를 심의하는 일에만 전력할 수 있는 여건도 아니다.

그러나 이러한 사정을 모두 고려하더라도 부당한 표시 · 광고로부터 소비자를 보호하는 일이 중요하다면 부당한 표시 · 광고 여부를 판단하는데 걸리는 시간을 획기적으로 단축할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.

법률형 규제로 시간을 단축하는데 한계가 있다면, 광고산업 차원의 자율규제제도를 활성화하여 법률형 규제와 강령형 규제가 상호보완적으로 운용되도록 하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 강령형 규제는 법률형 규제와 달리 부당한 표시 · 광고를 상대적으로 짧은 시간에 규제할 수 있다. 법률형 규제는 강령형 규제에 불복하는 사례만 집중적으로 처리하는 방법으로 상호보완적으로 운영할 수 있을 것으로 여겨진다.

2) 부당한 표시 · 광고행위의 규제내용을 소비자에게 적극적으로 알려야 한다.

부당한 표시 · 광고행위로 판단되었을 경우에 그 내용을 가장 잘 알 수 있는 문건은 심결내용이라고 할 수 있다. 현재 이루어지는 법 위반사실에 대한 공표는 많은 경우에 신문광고를 통해 이루어지는데 소비자는 그 내용을 정확하게 알기 어려운 것이 사실이다. 따라서 법 위반사실의 공표 이외에도 심결내용을 소비자에게 적극적으로 알리는 장치가 필요하다.

선진국의 경우에 광고규제에서 가장 배려하는 것이 광고규제활동의 내용을 소비자에게 홍보하는 것이다. 법률형 규제이거나 강령형 규제이거나 소비자에게 규제활동을 잘 알리면 알릴수록 규제효과는 커진다. 소비자가 광고규제활동에 대해 잘 알수록 규제제도는 적은 비용으로 큰 효과를 얻을 수 있다. 따라서 규제활동의 경과와 결과를 소비자에게 적극적으로 알리는 것은 비용이 더 드는 일이 아니라 비용을 줄이는 일이다.

현재 공정거래위원회는 인터넷 홈페이지에 심결사항을 자세하고 체계적으로 정리하여 정보를 제공하고 있어, 관심있고 적극적인 소비자는 많은 정보를 얻을 수 있다. 그러나 이것은 소비자가 찾아오는 형태의 정보제공이라고 할 수 있다. 부당한 표시 · 광고에 대한 사항은 소비자를 찾아가는 정보제공이 더욱 필요하다.

적극적으로 각급 학교에 부당한 표시 · 광고행위에 관한 정보를 제공하여 표시 · 광고를 합리적으로 이용하는 것을 교육하는 것은 합리적 소비자 교육의 핵심사항이 될 수도 있다. 또 소비자가 자주 이용하는 공공시설이나 은행 등에 자료를 배포하여 손쉽게 정기적으로 부당한 표시 · 광고에 관한 정보를 얻을 수 있도록 하는 등 다양한

홍보방법을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

5. 맺음말

부당한 표시·광고를 규제하여 표시·광고의 자유를 확대하고 사업자와 소비자의 이익을 보호하려는 광고규제활동은 외형적으로 표시·광고활동에 대한 규제로 비치기 때문에 이해당사자의 반발이 항상 존재한다. 따라서 표시·광고활동에 대한 규제는 윤리형 규제·강령형 규제·법률형 규제 등 각 단계별로 규제제도를 활성화하여 이해관계의 상충에 의한 갈등과 사회적 비용을 줄여 가는 상호보완적 방법을 정착시켜야 한다. 법률에 의한 규제를 하기 때문에 강령에 의한 규제를 불필요한 것으로 판단하거나 이중의 시간과 비용이 드는 것으로 판단하는 것은 잘못이다. 설사 초기에는 시간이 더 많이 들고 비용이 더 들더라도 단계별 규제제도가 정착하면 비용은 줄고 효과는 증대된다. 이미 많은 선진국 사례에서 이러한 것은 입증되고 있다.

상호보완적인 단계별 규제제도의 활성화와 더불어 규제활동의 내용을 소비자에게 직접 홍보하

표시·광고활동에 대한 규제는 윤리형 규제·강령형 규제·법률형 규제 등 각 단계별로 규제제도를 활성화하여 이해관계의 상충에 의한 갈등과 사회적 비용을 줄여 가는 상호보완적 방법을 정착시켜야 한다. 또 규제활동의 내용을 소비자에게 직접 홍보하는 것은 부당한 표시·광고를 사전에 예방하는데 가장 큰 효과를 가져오며, 부당한 표시·광고로 인한 소비자의 오인을 교정하는데도 중요하다.

는 것은 부당한 표시·광고를 사전에 예방하는데 가장 큰 효과를 가져오는 일이다. 또한 부당한 표시·광고로 인한 소비자의 오인을 교정하는데도 중요하다. **공정**

토막상식

공정경쟁규약(公正競爭規約)

사업자 또는 사업자단체가 일정한 거래분야에 있어서 부당한 고객의 유인과 허위 또는 소비자를 기만하거나 오인시킬 우려가 있는 표시·광고행위나 부당한 경품류 제공을 사전에 방지하고자 일정한 협정을 자율적으로 체결하여 운용하는 규약을 말함. 이는 사업자간 또는 사업자단체의 자숙 및 사전협조에 적합하고 위반행위 종료 후, 즉 사후에 명하는 시정조치 방안보다 사전에 자율적인 규제운용이 보다 실효성 있는 운용방법이라고 보기 때문에 공정거래법은 사업자 또는 사업자 단체가 공정경쟁규약을 정하는 경우 공정거래위원회에 동법 위반 여부에 대한 심사를 요청할 수 있도록 하고 있으며, 공정거래위원회는 이를 심사하여 그 결과를 통보해 주고 있음.