



제 418회 국회 (정기회)
제12차 문화체육관광위원회

정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

< 유사 정부광고 행위에 대한 과태료 부과규정 신설 >
■ 김재원의원 대표발의(의안번호 제2203124호)

2024. 11.

문화체육관광위원회
수석전문위원 김원모

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 유사 정부광고 행위에 대한 과태료 부과규정 신설	2
※ 참고자료	
1. 타 부처 의견	8
2. 관계 협회 의견	8
3. 제21대 국회 유사 법률 발의 및 심사 현황	9

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 김재원의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2024. 8. 23.

다. 회 부 일 : 2024. 8. 26.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 정부광고는 정부기관 등이 국내외의 홍보매체에 광고, 홍보 및 공고 등을 하기 위한 모든 유료고지 행위를 말하며, 정부기관 등은 정부광고 형태 이외에 어떤 홍보형태도 할 수 없고 다만, 홍보매체에 협찬받은 사실을 고지하거나 「방송법」에 따른 협찬고지를 한 경우는 예외로 하도록 하고 있음.

그런데 최근 기사 형태를 취하고 있음에도 광고임을 표시하지 않는 이른바 기사형광고가 정부기관 등이 시행하는 정부광고에도 나타나고 있는데, 공공기관의 동정을 일방적으로 소개하는 기사와 기관장의 인터뷰가 광고 표시 없이 기사로 포장되어 독자에게 소개되고 있어 일정한 제재가 필요한 상황임.

이에 정부광고가 아닌 유사 정부광고를 홍보매체에 의뢰하거나 게재한 정부기관 등에게는 5천만원 이하의 과태료를 부과하도록 함으로써 언론에 대한 국민들의 신뢰를 회복하려는 것임(안 제17조 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 유사 정부광고 행위에 대한 과태료 부과규정 신설

가. 개정안의 요지

개정안은 법 제9조¹⁾를 위반하여 유사 정부광고를 의뢰하거나 게재한 정부기관 및 공공법인에게 문체부장관이 5천만원 이하의 과태료를 부과·징수하는 처벌 규정을 신설하려는 것임.(안 제17조).

현 행	개 정 안
<신 설>	제17조(과태료) ① 제9조를 위반한 자에게는 5천만원 이하의 과태료를 부과한다. ② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화체육관광부장관이 부과·징수한다.

나. 검토의견

“정부광고”란 정부기관 또는 공공법인(이하 “정부기관등”이라 한다)이 국내외의 홍보매체에 광고, 홍보, 제도 및 공고 등을 하기 위한 모든 유료고지 행위로서,

1) 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」 제9조(정부기관등의 유사 정부광고 금지 등) 정부기관등은 정부광고 형태 이외에 홍보매체나 방송시간을 실질적으로 구매하는 어떤 홍보형태도 할 수 없다. 다만, 해당 홍보매체에 협찬받은 사실을 고지하거나 「방송법」 제2조 제22호에 따른 협찬고지를 한 경우에는 그러하지 아니하다.

현행법은 정부기관등의 장이 문화체육관광부장관에게 정부광고를 의뢰할 의무(법 제5조)를 위반하는 경우에 문화체육관광부장관이 시정 조치를 요구(법 제13조)할 수 있고, 국회에 위반 현황을 보고(현행법 제14조)하도록 규정하고 있으나, 제9조의 유사 정부광고 등 금지에 대해서는 의무이행 확보수단을 규정하지 않고 있음.

[정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률]

제5조(광고의뢰) 정부기관등의 장은 소관업무에 관하여 홍보매체에 정부광고를 하려는 경우 소요 예산, 내용, 광고물 제작 여부 등 정부광고에 필요한 사항을 명시하여 미리 문화체육관광부장관에게 요청하여야 한다.

제13조(시정조치 요구) 문화체육관광부장관은 정부기관등의 장이 제5조를 위반한 경우 시정조치를 요구할 수 있다. 이 경우 정부기관등의 장은 이에 따라야 한다.

제14조(국회 보고) 문화체육관광부장관은 정부광고에 대한 집행내용, 제5조를 위반한 정부기관등의 현황 및 제13조에 따른 시정조치 요구 현황과 시정조치 결과 등을 다음 연도 5월 31일까지 국회에 보고하여야 한다.

그런데 최근 정부기관등의 정책홍보기사가 기사형광고로서 별도의 광고표시 없이 게재되는 사례 등이 발생²⁾하고 있는바, 개정안은 법 제9조의 유사광고 금지 의무를 위반한 경우에 과태료를 부과함으로써, 제도의 실효성을 강화하려는 취지라 할 것임.

다만, 개정안은 정부기관등이 유사 정부광고 금지를 위반한 경우 이에 대한 과태료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화체육관광부장관이 부과·징수하도록 하고 있는데,

2) '정책홍보 기사 2개에 2200만 원? 정부광고 천태만상'(미디어오늘, 2024.7.26.)

현행 「질서위반행위규제법」³⁾은 과태료 부과 대상이 되는 “당사자”를 질서위반행위를 한 자연인 또는 법인(법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자 또는 관리인이 있는 것을 포함)으로 정의함에 따라, 독자적 법인격을 가지지 않는 행정기관을 과태료의 부과대상으로 볼 수 있는지에 대해 검토할 필요가 있음.

법무부가 발행한 ‘2022년 질서위반행위규제법 해설집’에 따르면, “원칙적으로 국가기관이 다른 중앙행정기관 등에 과태료를 부과할 수는 없고, 다만, 법률이 예외규정을 두어 명시적으로 국가기관을 당사자로 규정한 경우에는 예외적으로 국가에 대한 과태료 부과가 가능”한 것으로 보고 있음⁴⁾⁵⁾.

이는 국가는 과태료 부과·징수의 주체로서, 국가가 스스로를 대상으로 과태료 부과권을 행사하는 것은 모순되고, 국가는 자신의 고권적인 작용에 의하여 위해가 발생한 경우 이를 스스로 제거해야 할 의무가 있다는 점 등을 고려한 것이라 하겠음.

3) 「질서위반행위규제법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “질서위반행위”란 법률(지방자치단체의 조례를 포함한다. 이하 같다)상의 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 행위를 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 제외한다.
3. “당사자”란 질서위반행위를 한 자연인 또는 법인(법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자 또는 관리인이 있는 것을 포함한다. 이하 같다)을 말한다.

4) 한편, 동 해설집은 “지방자치단체가 기관위임사무를 처리하는 경우 국가기관의 일부로 볼 수 있으나, 그 고유의 자치사무를 처리하는 경우라면 국가기관과는 별도의 독립한 공법인으로서 처벌대상에 해당한다”는 대법원 판례를 들어, 지방자치단체가 고유의 자치사무를 처리하는 과정에서 발생하는 행정질서 위반행위에 대해서는 중앙행정기관의 과태료 처분이 가능한 것으로 봄.

5) 아울러, 법무부는 개정안에 대해 “현행법상 정부광고를 하려는 자는 문체부장관에게 정부광고를 요청해야 하는데, 이를 위반한 경우 문체부장관은 시정조치를 요구할 수 있을 뿐, 별도의 제재규정이 마련되어 있지 않은 점을 고려하여, 유사 정부광고금지를 위반한 행위에 대해 상대적으로 강한 불이익 처분인 과태료를 부과할 경우 유사한 의무 이행 확보 수단 간 차이가 크게 부각될 수 있어 충분히 검토할 필요가 있다”는 입장임.

[국가나 지방자치단체 등 공공기관에 대한 과태료 부과]

「질서위반행위규제법」 제2조제3호는 과태료 부과 대상이 되는 ‘당사자’를 “질서위반행위를 한 자연인 또는 법인(법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자 또는 관리인이 있는 것을 포함, 이하 같음)”으로 명시하고 있다. 따라서 현행 「질서위반행위규제법」은 과태료를 부과하는 행정청과 과태료의 부과대상이 되는 당사자 간의 법적 관계를 전제로 하고 있으며, 이때 당사자는 현행 「질서위반행위규제법」 제2조에 따라 자연인 또는 법인에 한정된다고 할 것이므로, 독자적 법인격이 인정될 수 없는 ‘국가기관’에 대하여는 과태료를 부과할 수 없다.

한편, ‘국가’의 경우 과태료 부과·징수의 주체이므로 주체인 국가가 스스로를 대상으로 과태료 부과권을 행사하는 것은 모순되고, 질서위반행위에 대한 제재효과 역시 미비하다는 점, 국가는 자신의 고권적인 작용에 의하여 위해가 발생한 경우 이를 스스로 제거해야 할 의무가 있고, 국가에 대한 과태료 부과·징수가 국가기관 간 관할권을 침해할 수 있다는 점 등에서 국가에게 과태료를 부과하는 것은 불가능하다. 즉, 국가기관은 국가의 하부기관으로서 독자적인 법인격을 갖고 있지 않으므로 원칙적으로 과태료를 부과할 수 없다. 다만 법률이 예외규정을 두어 명시적으로 국가기관을 당사자로 규정한 경우에는 국가도 법을 준수해야 할 의무가 있고, 국가에 대한 과태료 부과로 인한 공익을 고려해야 할 것이므로, 예외적으로 가능하다고 할 것이다.

자료: ‘2022 질서위반행위규제법 해설집’ 39~41p. (법무부, 2018.12.)

다만, 일부 법률에 중앙행정기관·지방자치단체 등을 대상으로 과태료를 부과할 수 있도록 명시한 사례로서,

「통계법」 제41조는 통계작성기관이 위법행위의 시정요구를 이행하지 않는 경우 등에 500만원 이하의 과태료를, 「개인정보보호법」 제75조는 개인정보처리자가 개인정보 처리 등에 관한 규정을 위반한 경우에 각각 과태료를 부과하도록 하고 있는데, 해당 과태료의 부과대상은 중앙행정기관을 포함하고 있음⁶⁾.

6) 참고로, 「통계법」에 따라 중앙행정기관이 과태료를 부과받은 사례는 없으며, 2022년 「개인정보보호법」 위반(개인정보 처리위탁과정에서 위탁사실과 수탁자를 공개해야 하는 의무 위반)으로 법무부가 과태료 부과처분을 받은 사례가 있음.

[국가나 지방자치단체 등 공공기관에 대한 과태료 부과 입법례]

「통계법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

3. “통계작성기관”이란 중앙행정기관·지방자치단체 및 제15조에 따라 지정을 받은 통계작성지정기관을 말한다.

제41조(과태료) ① 통계작성기관이 제36조제1항에 따른 시정요구 또는 재발 방지 조치계획 수립 요구(같은 항 제9호의 위반행위로 인한 것으로 한정한다)를 이행하지 아니한 경우에는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

「개인정보 보호법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “개인정보처리자”란 업무를 목적으로 개인정보파일을 운영하기 위하여 스스로 또는 다른 사람을 통하여 개인정보를 처리하는 공공기관, 법인, 단체 및 개인 등을 말한다.

6. “공공기관”이란 다음 각 목의 기관을 말한다.

가. 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다) 및 그 소속 기관, 지방자치단체

나. 그 밖의 국가기관 및 공공단체 중 대통령령으로 정하는 기관

제75조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 5천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제25조제2항(제26조제8항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 고정형 영상정보처리기기를 설치·운영한 자

2. 제25조의2제2항(제26조제8항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 이동형 영상정보처리기기로 사람 또는 그 사람과 관련된 사물의 영상을 촬영한 자

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제16조제3항·제22조제5항(제26조제8항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 재화 또는 서비스의 제공을 거부한 자

(이하 생략)

한편, 현행법 상 정부기관등의 장이 문화체육관광부장관에게 정부광고의 의뢰할 의무를 위반하는 경우에 문화체육관광부장관이 시정조치를 요구할 수 있고, 국회에 위반 현황을 보고하도록 규정하고 있는데,

개정안과 같이 유사 정부광고 금지 위반행위에 대해 5,000만원 이하의 과태료 처분을 부과할 경우, 각 위반 사항에 대한 의무이행 확보 수단 간 차이가 발생하게 된다는 점도 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

따라서 개정안 논의 시에는 유사 정부광고 금지를 위반한 행위의 불법성과 제재필요성에 대해 입법정책적으로 판단할 필요가 있을 것으로 보이며, 국가기관 간 과태료 부과·징수는 국고 내에서 출납이 이루어지는 것으로 제재효과가 크지 않을 수 있다는 점도 참고할 필요가 있을 것으로 봄.

문 의 처
02)6788-5380

참고 1

타 부처 의견

부처명 (의견제출일자)	의견 주요내용
법무부 (‘24.10.18.)	• 정부광고법상 다른 의무이행 확보 수단에 비해 불이익의 정도가 적정한지에 관하여 충분 검토 필요 - 현행법상 정부광고를 하려는 자는 문체부장관에게 정부광고를 요청해야 하는데(법 제5조), 이를 위반한 경우 문체부장관은 시정조치를 요구할 수 있을 뿐(법 제13조) 별도의 처벌규정 없음 - 법 제9조 의무위반 시정조치 요구에 비해 상대적으로 강한 불이익 처분인 과태료를 부과한다면 유사한 의무 이행 확보 수단 간 차이가 크게 부각될 수 있으므로 충분 검토 필요

참고 2

관계 협회 의견

기관명 (의견제출일자)	의견 주요내용
한국신문협회 (‘24.9.9.)	• 기사형 광고(유사 정부광고)의 기준이 명확하게 규정되지 않은 상황에서, 정부가 기사형 광고를 빌미로 언론을 규제하려한다는 오해를 불러일으킬 수 있음 • 언론사가 독자에게 알릴 가치가 있는 정보라고 판단해 게재하는 기사도 ‘유사 정부광고’로 오인받을 수 있고, 이는 보도의 위축을 가져와 편집권 침해할 수 있음 • 과태료 부과 두려움으로 인해 정부기관의 정상적인 광고 활동을 위축시켜 국민의 알권리를 침해할 수 있음 • 신문사는 언론 자율 감시기구인 <한국신문윤리위원회>를 통해 기사형 광고 등에 대해 자율적으로 규제중. 언론과 관련된 사항은 법적 처벌을 강화하기보다 언론의 자율과 자기교정기능에 맡기는 것이 바람직함

참고 3

제21대 국회 유사 법률 발의 및 심사 현황

법률명 (의안번호)	대표발의 (발의일)	주요내용	심사경과	심사과정에서 주요 쟁점
정부기관 및 공공법인 등의 광고 시행에 관한 법률 (13349)	김의겸 의원 (21.11.17)	○ 광고 목적 유료 협찬의 정부광고 포함, 모든 정부광고에 표시 의무화 ○ 정부광고 세부 집행내역 상시 공개 ○ 유사 정부광고 의뢰·게재한 자, 표시 의무 위반한 자 과태료 부과	(상임위) • 회부('21.11.18.) • 상정('22.3.29.) • 임기만료폐기	• (상임위 검토보고서) 유사 광고 금지 등 의무 위반 (안 제9조 신설)에는 시정조치 요구에 비해 상대적으로 강한 불이익 처분인 과태료를 부과하도록 한다면 유사한 의무에 대한 이행 확보 수단 간의 차이가 크게 부각될 수 있어 신중 검토가 필요하다는 의견