



제 418회 국회 (정기회)
제12차 문화체육관광위원회

신문 등의 진흥에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 기사·광고 구분 편집 미준수시 과태료 규정 신설 〉

■ 양문석의원 대표발의(의안번호 제2202559)

2024. 11.

문화체육관광위원회

수석전문위원 김원모

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 기사·광고 구분 편집 미준수 시 과태료 규정 신설	3
※ 참고자료	
1. 관계 협회 등 의견	9
2. 관련 법률 개정연혁	10
3. 제21대국회 유사 법률 발의 및 심사 현황	10
4. 민간 자율규제심의 기구 현황	11
5. 민간자율심의기구의 기사·광고 분리 관계 규정	12

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 양문석의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2024. 8. 05.

다. 회 부 일 : 2024. 8. 06.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 신문·인터넷신문의 편집인 및 인터넷뉴스서비스의 기사배열책임자는 독자가 기사와 광고를 혼동하지 아니하도록 명확하게 구분하여 편집하도록 규정하고 있으나, 이에 대한 제재 규정이 없어 매년 ‘기사형광고’가 성행하고 있음.

비슷한 취지로 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」이 정기간행물의 편집인은 독자가 기사와 광고를 혼동하지 아니하도록 명확하게 구분하여 편집하도록 하고, 이를 위반한 경우 1천만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있는 것과 대비됨.

한국광고자율심의기구에 따르면 ‘광고임을 명시하지 않거나, 오인유도표현 금지’ 위반으로 경고, 주의, 권고를 받은 ‘기사형광고’ 건수가 매년 2천 건 이상의 ‘기사형광고’가 적발되고 있으나 언론사의 자정노력이 없어 같은 문제가 계속 반복되고 있는 실정임.

이에 기사와 광고를 구분하여 편집하지 아니한 자에 대하여 처벌할

수 있는 과태료 규정을 신설함으로서 규제의 실효성을 제고하고 ‘기사
형광고’로 인한 독자들의 피해를 최소화하려는 것임(안 제39조제1항
신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 기사·광고 구분 편집 미준수 시 과태료 규정 신설

가. 개정안의 요지

개정안은 법 제6조제3항¹⁾을 위반한 신문·인터넷신문사의 편집인 또는 인터넷뉴스서비스의 기사배열책임자에게 3,000만원 이하의 과태료를 부과하는 근거를 신설하려는 것임.(안 제39조)

현행	개정안
제39조(과태료) <신설>	제39조(과태료) ① 제6조제3항을 위반하여 독자가 기사와 광고를 혼동하지 아니하도록 명확하게 구분하여 편집하지 아니한 신문·인터넷신문의 편집인 또는 인터넷뉴스서비스의 기사배열책임자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.
①·②(생략)	②·③(현행 제1항 및 제2항과 같음)
③ 제1항 및 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화체육관광부장관 또는 시·도지사가 부과·징수한다.	④ 제1항부터 제3항까지에----- ----- -----.

- 1) 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제6조(독자의 권리보호) ① 신문사업자·인터넷신문사업자 및 인터넷뉴스서비스사업자는 편집 또는 제작의 기본방침이 독자의 이익에 충실하도록 노력하여야 한다.
- ② 신문사업자·인터넷신문사업자 및 인터넷뉴스서비스사업자는 독자의 권익을 보호하기 위한 자문기구로 독자권익위원회를 둘 수 있다.
- ③ 신문·인터넷신문의 편집인 및 인터넷뉴스서비스의 기사배열책임자는 독자가 기사와 광고를 혼동하지 아니하도록 명확하게 구분하여 편집하여야 한다.

나. 검토의견

현행법 제6조제3항은 ‘신문·인터넷신문의 편집인 및 인터넷뉴스서비스의 기사배열책임자는 독자가 기사와 광고를 혼동하지 아니하도록 명확하게 구분하여 편집하여야 한다.’고 명시하고 있음.

이는 기사가 언론사가 취재한 객관적 사실을 공정하게 전달하여 국민의 알권리를 신장하고, 공익을 대변하여 민주적 여론형성에 기여하는 것임에 비해, 광고는 광고주가 상품·서비스 등에 관한 정보를 홍보하고 구매를 설득하기 위해 발송하는 메시지로서, 각각의 작성주체, 목적 등이 다르기 때문에 이를 명확히 구분하도록 함으로써 독자의 오인·혼동 및 이로부터 발생될 수 있는 피해를 예방하려는 취지라 할 것임.

그러나 광고임에도 기사와 유사한 구성·내용·편집방식 등을 취하는 소위 ‘기사형 광고’²⁾로 인한 문제 제기는 오래전부터 계속되어 왔으며, 최근에도 이로 인한 피해 등이 지속적으로 발생하고 있는 상황³⁾으로,

한국광고자율심의기구 통계에 따르면, 2023년 기사형광고에 관한 위반 건수는 총 10,485건으로 집계되고 있음.

2) 대법원은 기사형 광고를 “실질은 광고이지만 기사의 형식을 빌린 광고”로 보았으며, 그 구성이나 내용, 편집 방법 등에 따라 일반 독자로 하여금 ‘광고’가 아닌 ‘보도기사’로 쉽게 오인하게 할 수 있는 광고의 일종으로 보고 있음.(대법원 2018. 1. 25. 선고 2015다210231)

3) “수출 계약” 기사형 광고로 현혹...‘175억 사기’ 일당 검거(SBS, 2024.3.26.)

[표 1] 연도별 기사형광고 위반건수

연도	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
위반건수	2,044건	2,663건	3,583건	11,187건	10,485건

주: 2022년부터 위반건수가 대폭 증가한 것은 산정방식을 변경한 것에 기인함(2021년까지 ‘주의’ 5건을 ‘경고’ 1건으로 간주하는 등 위반건수를 집계하였으나, 이후 ‘주의 누적에 의한 경고’ 산정방식을 폐지하였음)

자료: 한국광고자율심의기구

한편, 현행법은 신문사 등으로 하여금 기사와 광고를 명확하게 구분하여 편집하도록 의무를 규정하고 있으나 이를 위반한 경우에 대한 벌칙규정이 없는 바, 개정안은 법 제6조제3항을 위반하여 기사와 광고를 명확하게 구분하여 편집하지 않은 경우 최대 3,000만원 이하의 과태료를 부과할 수 있는 규정을 신설하여 독자 및 소비자의 권리보호를 강화하려는 것으로 입법취지가 인정된다고 할 것임.

다만, 한국신문협회 등은 법 제6조제3항의 ‘독자가 기사와 광고를 혼동하지 아니하도록 명확하게 구분하여 편집하여야 한다’는 규정이 모호하고, 홍보용 보도자료를 통한 기사와 기사형 광고의 구분이 명확하지 않으며, 이로 인해 동 개정안이 정부의 언론에 대한 규제 및 심의기관의 주관적인 판단으로 작용할 우려가 있다는 입장임.

따라서 개정안을 채택할 경우에는 기사와 광고의 명확한 구분이 가능하도록 가이드라인⁴⁾이 함께 제시되어야 할 필요가 있으므로, 시행령에

4) 2006년 (舊)문화관광부는 신문법 시행을 위해 신문과 잡지의 편집인이 준수해야 할 기사형 광고 편집 가이드라인을 제정하고 같은 해 10월부터 시행한 바 있으며, 현재 한국광고자율심의기구, 신문윤리위원회, 인터넷신문윤리위원회 등 민간 자율심의기구에서 내부 자율심의규정에 따라 기사형 광고 등에 대해 심의하고 있으므로, 이를 참고할 필요가 있겠음.

세부적인 편집규정을 마련하도록 위임하는 규정의 신설이 검토되어야 할 것으로 봄.

다음, 네이티브 광고⁵⁾, 애드버토리얼⁶⁾ 등 새로운 정보전달 형태의 등장으로 전문화된 언론·광고 환경에서, 시·도지사가 기사와 광고를 구분하여 편집하지 않은 편집자에게 과태료를 부과하는 객관적인 처분 기준을 마련하는 것은 현실적으로 쉽지 않고, 이 경우 주관적인 판단이 작용하여 헌법상 표현의 자유의 일종으로 보호되는 광고에 대한 사전 검열이 될 가능성⁷⁾이 있다는 지적도 감안할 필요가 있을 것으로 봄.

참고로, 현재 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」⁸⁾은 정기간행물의 편집인에게 기사와 광고를 명확히 구분하여 편집하도록 규정하고, 이를 위반한 경우 1,000만원 이하의 과태료를 문체부장관 또는 기초단체장이 부과하도록 하고 있는데, 문체부는 상기 법률에 따른 과태료 부과

5) Native Advertising, 배너 광고처럼 본 콘텐츠와 분리된 별도 자리에 존재하지 않고 해당 사이트의 주요 콘텐츠와 유사한 형식으로 제작해 노출하는 광고로서, 웹사이트나 앱 내에서 자연스러운 맥락으로 표시되며, 파워링크, SNS 피드광고, 브랜드 웹툰 광고 등이 이에 해당함.

6) Advertorial, 광고(Advertisement)와 논설(editorial)의 합성어로 논설식 광고 또는 기사형 광고로 번역되며, 신문·잡지 등에 기사 형태로 실리는 PR광고로서 일반 대중에 관계있는 부분에서부터 어떤 기업의 주장이나 식견 등을 소개하는 것까지 매우 다양함.

7) 현행 헌법상 사전검열은 표현의 자유 보호대상이면 예외 없이 금지된다. 건강기능식품의 기능성 광고는 인체의 구조 및 기능에 대하여 보건용도에 유용한 효과를 준다는 기능성 등에 관한 정보를 널리 알려 해당 건강기능식품의 소비를 촉진시키기 위한 상업광고이지만, 헌법 제21조 제1항의 표현의 자유의 보호 대상이 됨과 동시에 같은 조 제2항의 사전검열 금지 대상도 된다. 광고의 심의기관이 행정기관인지 여부는 기관의 형식에 의하기보다는 그 실질에 따라 판단되어야 하고, 행정기관의 자의로 개입할 가능성이 열려 있다면 개입 가능성의 존재 자체로 헌법이 금지하는 사전검열이라고 보아야 한다(헌재 2018. 6. 28. 2016헌가8 등).

8) 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제6조(광고) 정기간행물의 편집인은 독자가 기사와 광고를 혼동하지 아니하도록 명확하게 구분하여 편집하여야 한다.

제33조(과태료 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제6조를 위반하여 편집을 한 자

③ 제1항 및 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화체육관광부장관 또는 시장·군수·구청장이 부과·징수한다.

사례가 없는 것으로 파악하고 있음.

따라서 공정하고 객관적인 과태료부과를 위한 판단기준의 마련과 심의·판단을 위한 별도 기구의 설치 등에 대한 검토가 함께 이루어져야 할 것으로 봄.

마지막으로 과태료의 부과 액수의 적정성과 관련하여, 행정상 의무위반 행위에 대한 제재로서 법률상 규정하는 과태료의 액수는 국회가 위반 행위의 내용·태양 및 위법성 정도 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사항이나, 같은 법률상 다른 위반행위 또는 다른 법률상의 유사한 위반행위와의 형평성 등을 고려하여 각 위반행위에 대한 과태료 액수가 적절한 균형을 유지하도록 정할 필요가 있을 것임.

개정안은 법 제6조제3항을 위반한 경우 3,000만원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있는데, 현행법⁹⁾은 신문사업 등을 등록하지 않거나 거짓 또는 부정한 방법으로 등록하여 신문 등을 발행하거나 공표한 자에 대해 2,000만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정한 바,

개정안에서 금지하고자 하는 행위의 위법성이 법률상 핵심적인 사항인 등록을 하지 않고 신문 등을 발행하는 행위의 위법성보다 더 중대한 것인지에 대해 논의할 필요가 있을 것으로 봄.

9) 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제39조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 2천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제9조제1항에 따른 등록 또는 변경등록을 하지 아니하고 신문·인터넷신문 또는 인터넷뉴스 서비스를 발행하거나 공표한 자
 2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제9조제1항에 따른 등록 또는 변경등록을 하여 신문·인터넷신문 또는 인터넷뉴스서비스를 발행하거나 공표한 자
- (이하 생략)

참고로, 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」¹⁰⁾은 기사형 광고에 대한 금지 규정 위반행위에 비해 정기간행물법에 따른 등록 등을 하지 않고 정기간행물을 발행한 자를 훨씬 더 중하게 제재하고 있음.

문 의 처
02)6788-5380

10) 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제31조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제15조제1항 또는 제16조제1항에 따른 등록·변경등록 또는 신고·변경신고를 하지 아니하고 정기간행물을 발행한 자
 2. 거짓 또는 부정한 방법으로 제15조제1항 또는 제16조제1항에 따른 등록·변경등록 또는 신고·변경신고를 하여 정기간행물을 발행한 자
- (이하 생략)

참고 1

관계 협회 등 의견

협회명 (의견제출일자)	의견 주요내용
한국신문협회 (24.8.19)	○ 개정안의 신설 조항은 제18대 국회(2010년)에서 신문법 전부 개정시 삭제하였으며, 삭제 조항을 명확한 이유 없이, 시대적 흐름을 거스르면서까지 복원한다면 '과거로의 퇴행'이라는 비판을 피할 수 없음 ○ 제19, 20, 21대 국회 당시 개정안과 유사한 법률 개정안이 발의됐으나 정부의 언론에 대한 규제 및 심의기관의 주관적인 판단이 작용할 우려가 제기돼 폐기됨 ○ 언론계는 자율 감시기구인 '한국신문윤리위원회'를 설치하고 허위·과장광고, 기사형 광고 등에 대한 자율규제를 강화하고 있으며, 언론 관련 사항은 언론의 자율과 자기교정기능에 맡겨야 함 ○ 지상파방송의 광고총량제·중간광고·광고유형 등의 규제는 완화하면서 신문 광고에만 불필요한 규제를 신설하는 것은 형평성에 반하며, 매체 간 균형발전을 저해함
한국온라인 신문협회 (24.8.19.)	○ 취지는 공감하나 홍보용 보도자료를 통한 기사작성과 기사형 광고 구분이 명확하지 않고 이에 대한 객관적 판단 기준을 만드는게 우선이며, 다른 조항에 비하여 과도한 과태료라 사료됨 ○ 뉴스 서비스가 제공하는 콘텐츠의 종류를 유형화하는 것은 불가능, 부적절함. 언론사의 편집 배열에 대한 권한을 침해해서는 안 됨 - 제품 광고 등을 많이 배열하는 언론사는 독자들이 외면할 것이기 때문에 규제가 아닌 이용자의 선택에 맡기거나 자율 규제하는 것이 바람직
한국전문 신문협회 (24.8.7.)	○ 신문, 인터넷신문의 제작·발행과 관련한 책임은 오히려 발행인의 보다 강하게 책임져야 할 필요가 있기 있어 발행인을 포함시켜야 함 ○ 법안 내용 중 '명확하게'라는 표현에 대한 판단 기준이 구체적이지 않아 오히려 혼동을 야기할 수가 있으므로 분명하게 하기 위해 광고의 경우 법안으로 '광고'라는 문구를 삽입할 필요가 있음
한국인터넷 기업협회 (24.8.19)	○ 개정안에서 규정하는 과태료 상한의 수준이 과도해 헌법상 평등원칙 혹은 자기책임의 원칙을 위반할 수 있음 - 현행법상 과태료 상한액은 2천만원이나 개정안은 3천만원 이하의 과태료 부과로 현행 신문법상의 과태료 범위를 넘음. 기사와 광고를 명확하게 구분하지 않고 편집한 행위가 현행 신문법상 모든 위반행위에 비해 불법성이 크다고 판단하기는 어려움
한국광고자율 심의기구 (24.8.19.)	○ 개별법상 광고사전심의 의무 업종(의료, 의약품, 건강기능식품 등) 광고는 사전에 심의를 받지 않고 기사형광고로 노출되는 편법으로 악용될 소지가 많고, 광고금지·제한 제품(전문의약품, 담배 등)까지도 기사형광고 방식으로 독자에게 노출되어 심각한 폐해가 우려 ○ 법적으로 과태료 조항이 있는 정기간행물법과의 형평성 문제가 있으며, 신문사의 최소한의 사회적 책임이 요구되는 현 시점에서 동 개정안은 필요함

한국신문 윤리위원회 (‘24.8.19.)	○ 신문법 제6조 ③항 '독자가 기사와 광고를 혼동하지 아니하도록 명확하게 구분하여 편집' 규정을 통틀어 '기사형 광고'라 칭하고 있어 정의가 명확하지 않고 포괄적이어서 기사와 광고의 혼동을 판단하기 위한 기준이 정립되지 않은 상황에서 과태료 규정을 신설하는 것은 혼란을 부추길 우려가 있음 ○ 언론에 대한 법적 규제는 언론의 자유를 심각하게 위축시킬 수 있어 신중할 필요 ○ 기사형 광고 문제는 언론이 자율규제의 영역에서 해결할 사안이며, 사회적 논의를 거쳐 보다 세분화된 '언론의 자율적 규제 방안' 도출 필요
인터넷신문 윤리위원회 (‘24.8.19.)	○ 기사와 광고를 혼동하지 않고 명확하게 구분하게 편집하라는 법률적 조항을 실효적으로 적용하기 위해서는 '기사형 광고'에 대한 규제에 앞서 '기사와 광고를 명확하게 구분하여 편집하고 광고 게재 시 명확하게 광고임을 표시하여야 한다'는 문구를 신설하여 과태료 부과 시 명확한 법적 위반 기준을 우선 확립해야 할 것으로 판단됨

참고 2

관련 법률 개정연혁

법률명	개정연혁
신문 등의 진흥에 관한 법률	• 기사·광고 구분편집 미준수 관련 과태료 규정 삭제 (‘09.7.31.)

참고 3

제21대국회 유사 법률 발의 및 심사 현황

법률명 (의안번호)	대표발의 (발의일)	주요내용	심사경과	심사과정에서 주요 쟁점
신문 등의 진흥에 관한 법률 일부 개정법률안 (219101)	이수진 (‘21.3.24.)	기사·광고 구분 편집 미 준수 시 과태료 규정 신설	(상임위) •상정(‘21.6.21.) •임기만료폐기	• 해당사항 없음

참고 4

민간 자율규제심의 기구 현황

구 분	한국신문윤리위원회			인터넷신문윤리위원회			한국광고자율심의기구		
회원사	한국신문협회, 한국신문방송편집인협회, 한국기자협회 등 주축 구성			인터넷기업협회, 광고주협회, 한국언론학회 등 3개 단체			한국디지털광고협회, 한국전광방송협회, 한국언론학회, 한국광고홍보학회, 한국제약바이오협회 등 8개 단체		
심의 대상	종이신문 기사 온라인신문 기사·광고			인터넷신문 기사·광고			인쇄매체 (일간신문 및 잡지) 광고 및 기사형광고		
심의매체 (‘23.12.31 .기준)	일간신문·통신 129개, 온라인신문 138개			인터넷신문 기사·광고 심의 864개			인쇄매체광고 및 기사형광고 141개 (일간지 81종, 잡지 60종)		
심의기준	신문윤리강령 및 실천요강 신문광고윤리강령 및 실천요강			인터넷신문윤리강령 인터넷신문 기사심의규정 인터넷신문광고 윤리강령 인터넷신문광고 심의규정			광고자율심의규정 기사형광고 편집기준, 심의세칙		
심의 실적	구분	신문 기사	온라인 신문 기사	구분	인터넷 신문기사	인터넷 신문 광고	구분	인쇄매체 광고	기사형 광고
	’21년	484	749	’21년	5,200	19,368	’21년	829	3,661
	’22년	685	1,107	’22년	5,600	16,886	’22년	762	11,412
	’23년	730	1,626	’23년	5,913	20,130	’23년	701	10,630

참고 5

민간자율심의기구의 기사·광고 분리 관계 규정

기구	기사와 광고의 분리 관계 규정
신문윤리위원회	[신문윤리실천요강] ⑦ (기사과 광고의 구분) 독자들이 기사과 광고를 명확하게 구분할 수 있도록 편집해야 한다. 광고를 기사과 같은 지면이나 공간에 배치할 때는 독자가 명백하게 광고로 인식할 수 있도록 표시해야 한다.
인터넷신문윤리위원회	[인터넷신문기사 심의규정] 제17조(기사과 광고의 분리) 1. (기사과 광고의 구분) 이용자들이 기사과 광고를 명확하게 구분할 수 있도록 해야 한다. 광고를 기사과 같은 공간에 배치할 때는 이용자가 기사로 오인하지 않도록 명확한 광고 표시를 해야 한다. 2. (광고 목적의 제한) 특정 상품이나 서비스 등을 일방적으로 홍보해 소비자의 선택을 유도하기 위한 보도를 하지 않는다. 3. (협찬 명시) 네이티브광고, 브랜드드콘텐츠, 협찬기사 등 경제적 보상 또는 후원을 받아 작성한 기사나 콘텐츠는 일반보도 기사과 명백히 구별되도록 표시해야 한다. [인터넷신문광고 심의규정] 제12조(광고와 기사의 구분) 인터넷신문광고는 이용자가 광고와 기사를 구분할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 준수 한다. 1. 광고 및 광고지면에 "[광고]", "[AD]" 등의 문구를 사용하여 광고임을 명확히 표시해야 한다. 2. 인터넷신문광고는 기사로 오인할 수 있는 "속보", "특종", "긴급", "단독", "뉴스", "보도" 등 문구를 사용해서는 안 된다. 3. 랜딩페이지는 "NEWS", "기사", "기자명(By-Line)", "독점인터뷰", "전문기자", "칼럼니스트" 등의 표현으로 이용자가 이를 기사로 오인하지 않도록 해야 하며 인터넷신문 홈페이지 및 기사 페이지 등으로 오인할 수 있는 편집방식 등을 사용하여 제작해서는 안 된다.
한국광고자율심의기구	[기사형 광고 심의규정] 제1조(광고의 명시) 기사형광고에는 "광고", "기획광고", "전면광고", "광고특집", "의견광고" 등과 같이 "광고"임을 명시하여야 한다. 제2조(광고 크기에 따른 표시) ① 전면 크기의 기사형광고에는 해당 매체의 면별 안내와 동일한 크기의 글자체로 지면 상단에 "광고"의 표시를 하여야 한다. ② 면별 안내가 없는 전면 크기의 기사형광고나 전면미만 크기의 기사형광고에는 광고 외각선 및 광고란 상단에 광고 본문 글자보다 크게 "광고"의 표시를 하여야 한다. 제3조(오인 유도 표현 금지) 기사형광고에 "취재", "편집자 주", "독점인터뷰", "글(또는 취재)00기자", "전문기자", "칼럼니스트" 등 기사로 오인하게 유도하는 표현을 해서는 아니 된다.

자료: 한국신문윤리위원회, 인터넷신문윤리위원회, 한국광고자율심의기구