「정부광고법」 광고와 「방송법」 협찬고지의 유사(類似)와 괴리(乖離)

홍문기
한세대학교 미디어영상광고학과 교수

목차

1 서론
2 광고와 협찬의 유사성(類似性)
3 정부광고와 방송협찬 간 괴리(乖離)
4 협찬/협찬고지에 대한 법제처 법령해석
5 광고/협찬 관련 규제체계 변화
6 결론 및 논의

요약

본 연구에서는 「정부광고법」 상의 광고와 「방송법」 상의 협찬고지에 대한 개념을 정리함으로써 개념상 유사성이 커 혼동하기 쉬운 광고와 협찬의 차이를 분석한다. 우선 서로 다른 법적 체계에서 혼란스럽게 운영되는 광고, 협찬 또는 협찬고지 개념의 유사점과 차이점을 법제처 법령해석을 중심으로 살펴보고, 정부광고에서의 유료고지 행위와 방송에서의 협찬/협찬고지 등과 관련된 혼선을 해결하기 위해 방송광고 관련 규제체계가 어떻게 개선돼야 하는지 논의하고자 한다. 이를 통해 정부광고 협찬고지 관련 규정으로 시작된 다양한 이슈들을 방송광고 규제개선 측면에서 살펴보고자 한다. 본 연구를 통해 광고와 협찬/협찬고지를 혼란스럽게 다루는 상황에서 정부부처와 산업 및 관련 관계자 사이의 이견을 좁히고 나아가 국내 방송광고시장이 안정적으로 도약할 수 있는 바람직한 방향을 제시하고자 한다.

1. 서론

「정부광고법」 제2조에서는 정부광고를 정부기관 또는 공공법인이 국내외의 홍보 매체에 광고, 홍보, 계도 및 공고 등을 하기 위한 모든 "유료고지" 행위로 규정하고 있다. 그런데 일반적으로 「방송법」을 포함해 광고 관련 개념을 정의하는 여러 법에서는 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」(이하 표시광고법)이 광고를 정의하는 방식에 따라 "~법 또는 그 밖의 시행령으로 정한 방법으로 소비자에게 널리 알리거나 제시하는 것을 말한다"는 방식으로 광고 개념을 정의하고 있다.[1] 「정부광고법」에서 광고를 정의하면서 사용한 "유료고지"라는 표현은 기존 타 법률에서 매체를 중심으로 광고 개념을 설명한 것과 분명히 다르다.

「방송법」 제2조 22호에서는 "협찬고지"를 타인으로부터 방송프로그램의 제작에 직접적·간접적으로 필요한 경비·물품·용역·인력 또는 장소 등을 제공받고 그 타인의 명칭 또는 상호 등을 고지하는 것으로 정의하고 있다. 그러나 "협찬" 개념은 하위 법률인 「협찬고지 등에 관한 규칙」 (이하 협찬고지) 제2조의 1[2]에 정의돼 있을 뿐 「방송법」에는 정의돼 있지 않다. 따라서 「정부광고법」 제2조에 정의된 "유료고지" 행위에 협찬이 포함된다면, 사실상 「정부광고법」이 협찬 개념을 정의하는 거의 유일한 법률이 된다. 이 경우, 「정부광고법」에 의해 다루어지는 협찬의 개념과 「방송법」에 근거해 운영되는 협찬고지/협찬 개념 간 법 적용 문제가 발생한다. 이 때문에 「정부광고법」 주관부처인 문화체육관광부는 정부기관 또는 공공법인이 「정부광고법」 제9조 단서에 따라 「방송법」 제2조 22호에 따른 협찬고지(이하 "협찬고지"라 함)의 형태로 홍보하려는 경우 「정부광고법」 제5조가 적용될 수 있는가에 대해 법제처에 정부법령해석[3]을 요구했다. 이에 대해 법제처는 2019년 5월 9일 협찬고지를

---

1) 표시광고법에는 "신문 등의 진흥에 관한 법률, 잡지 등 정기 간행물의 진흥에 관한 법률, 방송법, 전기통신기본법, 그 밖의 대통령령으로 정하는 방법으로~" 형식으로 광고를 정의함

2) 협찬은 방송프로그램제작자가 방송제작에 관여하지 않는 자로부터 방송프로그램의 제작에 직 · 간접적으로 필요한 경비 · 물품 · 용역 · 인력 또는 장소 등을 제공받는 것을 뜻함

3) 정부법령해석은 행정기관이 법령을 집행하기 위한 전제로 법령해석을 하는데 있어서 의문이 있거나 다른 행정기관의 관장업무와 관련된 법령에 대한 해석이 서로 엇갈리는 경우에 정부견해의 통일을 위하여 정부 전체 차원에서 법령해석에 대한 전문적인 의견을 법제처가 제시하는 업무를 의미함

광고로 볼 수 있어 정부·공공기관의 협찬과 협찬고지는 「정부광고법」[4]이 적용될 수 있다고 해석한 바 있다. 이러한 법령해석이 또 다른 문제를 불러일으키고 있다.

우선, 협찬고지/협찬 등을 광고로 본다면, 「방송법」에서 구분해 정의한 협찬/협찬고지, 그리고 이들과 유사한 간접광고와의 관계는 어떻게 되는지 혼란스러워진다. 둘째, 「정부광고법」 제5조에서 이미 정부광고를 모든 "유료고지" 행위로 정의해 이미 협찬고지/협찬 등을 (정부)광고에 포함했는데, 왜 다시 동법 제9조 단서 조항에서 「방송법」 제2조 22호에 따른 협찬고지의 경우에는 예외적으로 정부광고 형태 이외의 홍보를 할 수 있게 했는지 이해하기 어렵다(김우균, 2018). "모든 유료고지 행위" 표현에 협찬고지는 정부광고에 포함된다(정부광고법 제5조)면서 "「방송법」 제2조 22호에 따른 협찬고지 방식은 예외적으로 정부광고 형태 이외의 홍보를 할 수 있다"(정부광고법 제9조 단서조항)는 말은 사실상 어불성설(語不成說)이자 불필요한 사족(蛇足)이 된다. 최근에는 방송광고 유형을 프로그램 내(內)/외(外) 광고로 단순화하고 규제체계도 보편적금지/예외적허용에서 보편적허용/예외적금지를 의미하는 네거티브 규제체계로의 전환을 도모하면서도(강준석, 2021), 「정부광고법」과 갈등을 빚는 협찬고지/협찬 등을 프로그램 내(內) 광고로 포섭하지 않는 이유가 무엇인지 궁금하다.

본 연구에서는 「정부광고법」과 「방송법」 등 서로 다른 법적 체계에서 혼란스럽게 운영되는 광고, 협찬 또는 협찬고지 개념의 유사점과 차이점을 법제처 법령해석을 중심으로 살펴보고자 한다. 궁극적으로는 정부광고에서의 유료고지 행위와 방송에서의 협찬/협찬고지 등과 관련된 혼선을 해결하기 위해 방송광고 관련 규제체계가 어떻게 개선돼야 하는지 논의하고자 한다. 이를 통해 본 연구는 정부광고 협찬고지 관련 규정으로 시작된 다양한 이슈들을 방송광고 규제개선 측면에서 연구하고자 한다.

---

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

2. 광고와 협찬의 유사성(類似性)

「정부광고법」에서 “유료고지”라는 표현이 「방송법」/「협찬고지 등에 관한 규칙」(이하 협찬고시)에서 다루는 “협찬고지”/“협찬”을 포함하는가의 문제로 전환된 이유는 「정부광고법」에서는 협찬을 광고와 구별하지 않지만, 「방송법」에서는 “협찬고지”와 “광고”를 분명히 구별하고 있기 때문이다. 협찬고지는 협찬행위를 통해 방송프로그램의 제작을 지원하고, 고지 외에는 어떠한 광고효과도 없어야 한다(봉미선, 2015). 그러나 협찬주 입장에서 광고효과 없는 협찬은 무의미하다. 그래서 프로모션/홍보/마케팅/협찬/광고/스폰서 등 그 표현이 무엇이든 광고효과를 도모해야 협찬이 이루어지고, 이를 바탕으로 프로그램이 기획/제작/편성된다. 이 때문에 협찬은 ‘제작지원계약’의 결과물이라 할 수 있다. 즉 제작자가 협찬주인 기업의 제품이나 이미지 등을 알리거나 인지도를 높이는 등 기업의 주문에 따라 이를 행하고 그에 대하여 협찬주가 대가를 지급하기로 약속한 것이다(이은영, 2010).

프로그램과 접목돼 운영되는 프로그램 내(內) 광고는 협찬 등과 거의 구별되지 않는다. 프로그램 콘텐츠와 접목/용융돼 시청자가 프로그램 내용과 구분하기 힘들게 하는 간접 광고와 협찬은 그 표현 방식이 거의 유사하다. 법적으로 「방송법」 제73조에 의해 명시된 간접광고는 방송프로그램 안에서 상품, 상표, 회사나 서비스의 명칭이나 로고 등을 노출시키는 형태의 광고다. 그러나 「협찬고시」 2조에서 정의한 협찬은 광고가 아니고 「방송법」 제2조 22호에서 정의된 협찬고지도 광고가 아니다. 따라서 법적으로 협찬, 협찬고지, 간접광고 등은 서로 다른 것이다. 그러나 간접광고와 협찬/협찬고지는 사실상 구별하기 어렵다(이승선, 2014).

원칙적으로 「방송법」 제73조(방송광고 등)에서는 방송광고와 방송프로그램이 혼동되지 아니하도록 명확하게 구분해야 한다고 규정하며, 「협찬고시」 제3조 역시 협찬고지는 방송프로그램 및 방송광고와 내용상 뚜렷이 구분되어야 한다고 규정하고 있다. 그러나 방송프로그램 내 상품, 상표, 회사나 서비스의 명칭이나 로고 등을 노출시키는 형태의 광고인 간접광고는 물론 이와 유사한 협찬도 「방송심의에 관한 규정」 제46조에서는 시청 흐름 방해를 금지하는 등 사실상 방송프로그램과 광고의 구별이 모호해지도록 하고 있다. 이 때문에 간접광고와 협찬 모두 광고/협찬 내용과 프로그램 내용 간의 구별은 현실적으로 거의

지켜지지 않고 있다. 심지어 아예 방송프로그램 기획 단계부터 간접광고주와 협찬주의 요청에 의해 프로그램 내용이 광고물/협찬물과 함께 구성되기도 한다. 그래서 두 제도 모두 방송의 객관성과 공정성, 공공성 등을 표방하며 외형적으로는 일정한 규제를 받고 있다. 간접광고는 시사·보도·논평·토론 프로그램 등에 실행할 수 없다. 외관상 협찬고지 역시 프로그램을 제작하는 자의 '시사·보도, 논평·시사토론 프로그램'에 대해서는 금지된다.

3. 정부광고와 방송협찬 간 괴리(乖離)

「방송법」은 방송광고와 협찬고지를 분리해 규제하고 있지만 「정부광고법」에서는 정부광고를 유료고지 행위로 규정함으로써 방송 제작 과정에 거래를 발생시키는 협찬행위를 광고에 포함시키고 있다. 이에 근거해 언론진흥재단은 정부부처와 기관들의 모든 협찬 행위를 정부광고에 속하는 "유료고지" 행위로 간주해 자사가 대행 업무를 해야 한다고 주장한다. 그러나 한국방송협회는 정부기관 협찬 대행을 언론진흥재단이 맡으면 이중 수수료가 발생하는 등의 문제가 있다고 지적한다. 언론진흥재단을 통해 협찬 대행을 하면 언론진흥재단과 민간 광고대행사 모두에게 수수료를 주는 중복대행 상황이 발생할 수 있다는 것이다. 또한 광고 대행을 한다는 것은 광고주와 매체사인 방송사 사이에서 업무를 조율한다는 의미이지만 한국방송협회는 언론진흥재단에서 실제 그런 역할을 하고 있는지 의문을 제기해오고 있다. 이러한 이유로 방송협회는 2018년 12월 회원사에게 향후 정부기관 또는 공공법인으로부터 협찬을 받는 경우 반드시 언론진흥재단을 통할 필요는 없다는 내용의 공문도 발송했다. 정부광고와 방송협찬을 둘러싼 문화체육관광부/언론진흥재단과 방송통신위원회/방송협회 간 괴리(乖離)와 갈등(葛藤)에 대해 법제처는 법령해석[5]을 통한 해결책을 제시했다.

---

5) 법제처 법령해석은 행정부 내부에서 법령의 집행과 행정의 운영을 위해 통일성 있는 법령해석의 지침을 제시하는 제도로 법원의 확정판결과 같은 '법적 기속력'은 없기 때문에 법령 소관 중앙행정기관 등이 구체적인 사실관계 등을 고려해 다르게 집행하는 경우도 있음

4. 협찬/협찬고지에 대한 법제처 법령해석

문화체육광광부가 「정부광고법」 제9조[6] 단서에 따른 협찬고지가 동법 제5조에 의한 "정부광고"에 포함되는지에 대해 법제처에 법령해석을 요청한 이후 협찬고지가 광고인지 아닌지 논란거리가 됐다. 이에 대해 법제처는 법령해석 과정에서 해결방안을 제시했다. 법제처는 헌법재판소 판례[7]를 인용해 협찬이 「정부광고법」에 따라 광고이지만, 「정부광고법」 제9조는 정부광고 규정과 방송법령에 따른 방송광고·협찬고지 관련 규정 등을 검토해야 한다고 설명했다(법제처, 2019).

법제처(2019)는 「정부광고법」 제5조와 관련해 정부기관 또는 공공법인의 장은 소관업무에 관하여 홍보매체에 정부광고를 하려는 경우 소요 예산, 내용, 광고물 제작 여부 등 정부광고에 필요한 사항을 명시하여 미리 문화체육관광부장관에게 요청하도록 하면서 해당 규정이 적용되는 정부광고의 범위를 제한하는 내용을 별도로 규정하고 있지 않아 해당 규정에 따른 "정부광고"의 범위는 정부광고에 대해 정의하고 있는 같은 법 제2조 3을 기준으로 해석해야 한다고 설명했다. 그런데 「정부광고법」 제2조 3에서는 정부광고를 정부기관 등이 국내외의 홍보매체에 광고, 홍보, 계도 및 공고 등을 하기 위한 "모든" 유료고지 행위를 말한다고 포괄적으로 규정하고 있다. 따라서 정부기관 등에서 홍보를 목적으로 예산 등을 사용하여 행하는 일체의 홍보행위에 대해 원칙적으로 정부광고 관련 법령을 따르도록 하려는 취지가 담겨있다고 법제처는 풀이했다. 한편, 법제처(2019)는 「협찬고시」 제2조의 1에 명시된 협찬 개념 즉, "방송사업자가 방송제작에 관여하지 않는 자로부터 방송프로그램의 제작에 직·간접적으로 필요한 경비·물품·용역·인력 또는 장소 등을 제공받는 것"에 근거해 「방송법」 제2조 22호의 협찬고지 개념을 설명했다. 이에 따르면 협찬 개념에 따라 협찬을 받고 그 협찬주의 명칭 또는 상호 등을 고지하는 것을 「방송법」에 명시된 협찬고지로 설명하며 그 본질은 협찬주가 협찬이라는 명목으로 협찬주의 명칭 또는 상호, 이미지 또는 상품을 홍보하기 위해 프로그램 등에 재원

---

6) "정부기관등은 정부광고 형태 이외에 홍보매체나 방송시간을 실질적으로 구매하는 어떤 홍보형태도 할 수 없다. 다만, 해당 홍보매체에 협찬받은 사실을 고지하거나 「방송법」 제2조제22호에 따른 협찬고지를 한 경우에는 그러하지 아니하다."

7) 헌법재판소 2003. 12. 18. 선고 2002헌바49 결정례 참조

을 보조한다는 점에서 방송매체를 통한 광고의 형태, 즉 방송광고로 볼 수 있다고 해석했다.[8] 더욱이 법제처(2019)는 정부기관 등의 유사 정부광고 금지 등에 관한 규정인 「정부광고법」 제9조는 정부기관 등의 홍보 "방법"을 규제하기 위한 규정으로 정부기관 등의 홍보는 일반적인 광고의 형태(방식)로 해야 하고 그 밖의 다른 방식으로 홍보해서는 안 되지만, 개별 정부광고주의 자율성을 존중하여 예외적으로 협찬고지 방식의 홍보는 허용한다는 취지의 규정으로 보아야 한다고 해석했다.

협찬에는 수많은 유형이 존재한다. 이러한 협찬과 관련한 협찬고지들은 「정부광고법」 제2조 3에 따른 광고, 홍보, 계도 및 공고 등을 하기 위한 유료고지 행위에 해당해 협찬고지는 정부광고로 볼 수 있다고 법제처는 판단했다. 이에 따라 동법 제2조 3에 따른 정부광고의 정의에 포섭되는 협찬고지 방식의 홍보에 대해서는 동법 제5조가 적용된다고 보는 것이 관련 규정 체계 및 취지에 부합한다고 판단한 것이다. 이는 정부광고 제9조 중 단서조항은 법체계상 사실상 불필요하지만, 다양하고 복잡한 모든 협찬 중 「방송법」과 「협찬고시」에 명시된 방식으로 이루어진 협찬만 정부광고에 포함됨을 적시하기 위한 것이라 할 수 있다. 이 때문에 법제처(2019)는 정부광고법령에 따른 정부광고 규정과 방송법령에 따른 방송광고·협찬고지 규정 간의 관계 등을 검토해 「정부광고법」 제9조의 내용을 명확히 규정할 필요가 있다고 지적한 것이다.

5. 광고/협찬 관련 규제체계 변화

「정부광고법」에서 시작된 협찬 논란 관련 법제처와 헌법재판소 법령해석의 공통점은 협찬과 광고를 구별하지 않았다는 것이다. 이와 관련해 방송통신위원회(이하 방통위)가 추진하는 방송광고 규제개선 방향에 주목할 필요가 있다. 지난 2023년 2월 방통위는 새해 업무보고에서 법령에서 금하지 않는 사항은 사업자 자율로 편성할 수 있도록 광고규제체계

8) 헌법재판소 2003. 12. 18. 선고 2002헌바49 결정례 참조. 협찬 개념과 관련해 헌법재판소는 2003년 판결문에서 협찬, 간접광고, PPL 등을 같게 보고 협찬을 사실상 광고로 판단함.

를 정비하도록 했다. 이와 관련해 방송통신위원회(2023)는 예외허용/원칙금지 중심의 현 방송광고 규제체계를 원칙허용/예외금지로 전환하겠다고 밝혔다. 여기에는 방송광고 유형을 프로그램 내외광고와 기타 광고의 3가지 유형으로 단순화하는 내용이 포함됐다. 앞으로 최대한 자유롭게 방송광고를 허용하고, 시청자 보호(예: 어린이와 청소년 보호 등)를 위해 예외적 금지사항을 정해 사후규제(예: 시청자 영향평가 제도 등)를 적용하는 방식으로 규제체계는 달라진다(강준석, 2021).

이러한 방송광고 규제체계의 변화는 방송광고 유형의 단순화와 네거티브 규제체계의 도입으로 정리된다(강준석, 2021). 아래 표에 따른 7가지 방송광고 유형을 편성 여부 기준으로 살펴보면 방송프로그램광고/중간광고/토막광고/시보광고/자막광고는 본 프로그램과 구별해 광고로 편성되는 프로그램 외(外) 광고이고, 가상광고/간접광고는 방송프로그램 내에서 방송프로그램과 뒤섞여 노출될 뿐 별도로 편성되지 않는 프로그램 내(內) 광고라 할 수 있다(방송통신위원회, 2022). 방송프로그램의 안에서 집행되는 프로그램 내 광고는 시청자가 광고임을 인지하지 못한 채 프로그램의 내용 또는 노출되는 화면과 밀접한 관련성을 갖고 집행되는 광고다. 이런 관점에서 보면 협찬도 사실상 프로그램 내 광고에 속한다 할 수 있다(홍문기, 2019).

[표 1] 방송광고 유형의 변화

	프로그램 외					프로그램 내	
현행 〈한정적 열거〉	프로그램 광고	토막 광고	자막 광고	시보 광고	중간 광고	가상 광고	간접 광고
↓							
	프로그램 외					프로그램 내	
개선 〈범주화〉	기타 방송광고 : 프로그램 내/외 분류가 어려운 방송광고 협찬(?)						

출처 : 방송통신위원회(2022. 2. 16). 방통위, 방송광고 규제체계 전면 혁신 추진

기존 방송프로그램에 이미지를 덧입히거나 삽입하는 가상광고는 사실상 간접광고의 발전된 형태라 할 수 있다(이수범·이희복·신명희, 2013). 간접광고가 프로그램 기획/제작 단계에서 어떤 제품이나 브랜드를 어떤 프로그램에 어떻게 넣어야 할지를 고민한다면, 가상광고는 프로그램 내 언제 어디서든 삽입해 노출시킬 수 있기 때문에 다양한 방식으로 간접광고를 할 수 있다는 장점이 있다. 가상광고와 간접광고 관련 법령과 규정을 살펴보면 매우 유사하고 프로그램 대상의 차이를 제외한다면 두 광고 유형은 별다른 차이가 없다(강준석·김호정, 2018). 개념적으로 구분하면 프로그램 내 광고는 간접광고, 가상광고 등이지만 표현 방식의 유사성을 고려하면 협찬도 여기에 포함될 수 있다(홍문기, 2019).

가상/간접 광고와 협찬 모두 궁극적으로는 프로그램 내 상품 노출로 설득적 효과를 도모하는 것이기 때문에 사실상 프로그램 내 광고 범주에 포함된다. 특히 협찬과 간접광고 모두 시청자의 시청권 보호를 위해 프로그램과의 관련성 정도에 따라 횟수 및 화면노출 비율 등의 규제가 적용되고 있다는 점에서도 그 유사성이 입증되고 있다(최종선, 2018). 또한 가상/간접광고와 협찬은 거래주체도 거의 같다. 물론 가상/간접광고는 지상파 방송사를 거래주체로 하여 미디어렙을 통한 거래제도가 적용되고, (제작)협찬은 방송사를 배제한 외주제작사와 광고주가 거래주체가 돼 직접영업(거래) 형태의 거래가 이루어진다지만 사실상 그 구별도 사라지고 있다(노동렬·박종구, 2014). 우리나라에서 간접광고는 상품/서비스 노출 및 광고효과 유발이 가능하나 협찬은 이것이 금지되고 협찬고지만 가능하다. 그러나 광고효과 유발이 금지된 협찬의 경우도 '은폐광고' 형식을 통해 광고효과를 유발하는 경우도 있다(한규훈·문장호, 2015).

방송광고 유형이 프로그램 내 광고로 단순화되면 광고 관련 심의 규정은 가상/간접광고를 중심으로 협찬도 통합적으로 운영될 수 있다. 「방송심의에 관한 규정」을 살펴보면 간접광고/가상광고와 협찬은 서로 중복된 내용들을 규제하고 있어 방송광고 유형의 단순화를 적용할 경우 프로그램 내(內) 광고 영역에서 포괄적으로 일관성 있게 정리할 수 있다. 협찬과 유사한 간접/가상광고는 모두 시청흐름을 방해하지 않도록 규제하고 있다. 이 과정에서 사실상 방송프로그램과 광고의 구별이 모호해지게 된다. 이미 협찬고지하지 않는 채 집행되는 일부 언론사의 (제작) 협찬 광고 등은 프로그램 내에서 집행되는 간접/가상광고

와 사실상 거의 구별되지 않는다(최종선, 2018; 노동렬·박종구, 2014; 봉미선, 2015; 이승선, 2014; 김민호; 2011; 이은영; 2010). 간접/가상광고는 자연스러운 노출 등을 강조하면서 이와 유사한 방식으로 노출되면서 고지되지 않는 협찬에 대해 뚜렷이 구분되도록 하는 것이 가능한지 의구심이 든다(홍문기, 2022). 이 때문에 협찬을 프로그램 내(內) 광고에 편입할 것을 제안한다.

[표 2] 협찬과 프로그램 내(內) 광고의 규제 유사성

유형		가상/간접 광고	협찬
영향 및 관련성	내용과의 관련성	높음	높음
	화면과의 관련성	높음	높음
필요 규제 운영	규제 수준	중간	높음
	노출범위	상표, 서비스, 로고, 장소 등	상표, 서비스, 로고, 장소 등
	고지의무	프로그램 시작 전 고지	프로그램 시작 전 또는 후 고지
	거래규제	위탁판매(렙)	직접거래(신고의무)
	내용/심의 규제	• 노출 시 내용 또는 편집과의 적정성 • 구매유도 및 판촉 행위 금지 • 노출 화면의 적정성	• 노출 시 내용/편집과의 적정성 • 구매유도 및 판촉 행위 금지 • 노출 화면의 적정성
	프로그램 규제	• 보도, 시사, 어린이 프로그램 제외	• 보도, 시사, 어린이 프로그램 제외
	품목규제	• 금지품목 규정 준용	• 금지품목 규정 준용
	수량규제(횟수)	• 현행 유지(7/100 이내)	• 현행 유지(7/100 이내)
	노출규제(비율)	• 현행 유지(25/100 이내)	• 현행 유지(25/100 이내)
	타 제도 관계	• 총량 : 광고총량반영 (노출시간) • 금지품목 : 광고 금지 품목 동일	• 총량 : 광고총량반영 (협찬 : 45초) • 금지품목 : 광고 금지 품목 동일

출처 : 홍문기(2019). 재구성

6. 결론 및 논의

본 연구에서는 「정부광고법」 제5조에서 정부광고를 모든 “유료고지” 행위로 정의해 이미 협찬고지/협찬 등을 (정부)광고에 포함했는데, 동법 제9조 단서 조항의 의미는 무엇인지, 그리고 「정부광고법」과 「방송법」에서 광고와 협찬/협찬고지를 혼란스럽게 다루는 상황에서 바람직한 방향은 무엇인지 살펴봤다.

정부광고의 개념을 정의하면서 「정부광고법」에 등장한 “유료고지” 표현에 광고가 포함되는지에 대한 논란은 「방송법」과 「협찬고시」에서 “협찬고지” 또는 “협찬”을 광고와 구별해 정의하는 것과 관련이 있다. 헌법재판소와 법제처는 법령해석 과정을 통해 협찬을 광고로 판단했다. 이에 따라 정부광고주의 협찬고지가 정부광고에 포함되는 것이라면, 동법 제9조는 “정부기관등은 정부광고 형태 이외에 홍보매체나 방송시간을 실질적으로 구매하는 어떤 홍보형태도 할 수 없다”로 개정돼야 한다.

“「방송법」 제2조 22호에 따른 협찬고지를 예외적으로 할 수 있다”는 「정부광고법」 제9조의 단서 조항은 삭제돼야 한다. 특히 「정부광고법」 제2조 3에서 정의하는 ‘정부광고’가 ‘협찬고지’까지 포함하는 ‘모든 홍보형태’를 의미하는 것이라면, 현행 동법 제9조에서 ‘유사정부광고’라는 개념을 도입해 이를 금지한다는 규정을 두는 것은 바람직하지 않다. 「정부광고법」 제2조에서 전혀 다루지 않은 “유사정부광고”라는 개념을 별도 정의 없이 사용하게 되면 정부광고 집행과 관련된 범위가 “정부광고+유사정부광고+허락된 유사정부광고” 등으로 혼란스러워진다. 이 때문에 「방송법」에 명시된 협찬고지가 허락된 유사정부광고인지, 아니면 “유료고지”에 속하는 정부광고인지 이견(異見)이 발생한 것이다.

「방송법」에서의 ‘협찬고지’가 「정부광고법」에서의 ‘광고’에 포함된다는 법제처의 법령해석은 「정부광고법」 제5조와 제9조가 법체계상 서로 맞지 않음을 의미한다. 이 때문에 「정부광고법」의 문언적, 체계적 해석상 「정부광고법」 제9조의 ‘협찬고지’는 ‘정부광고’가 아닌 ‘정부광고 형태 이외의 홍보형태’로 해석하는 것이 타당하다는 주장이 제기되는 것이다(김우균, 2018).

최근에는 방송광고 유형을 프로그램 내(內)/외(外) 광고로 단순화하고 규제체계도 보편적 금지/예외적 허용에서 보편적허용/예외적금지를 의미하는 네거티브 규제체계로의 전환을 도모(강준석, 2021)하면서도, 「정부광고법」과 갈등을 빚는 협찬고지/협찬 등을 프로그램

내(內) 광고에 포함하지 않고 있다. 방송광고 유형의 단순화 과정을 통해 협찬/협찬고지 등을 프로그램 내 광고에 편입시키고 간접광고와 같은 규제 방식을 적용한다면 협찬으로 인해 발생하는 방송 광고시장의 투명성과 공정성 문제를 해결에 도움을 줄 수 있을 것이다.

「정부광고법」의 법적 체계 논란에서 촉발된 협찬 개념의 재정립 문제는 디지털 미디어 환경의 도래로 인한 다양한 이슈 출현과 방송산업 발전을 위한 방송광고 규제개선 관점에서 다루어져야 한다. 특히 다양한 광고기법의 개발(예: 가상광고, VR/AR/XR 광고 등 신유형 광고)과 이에 따른 새로운 간접광고 효과가 기대되는 상황에서 객관적인 시스템을 구축하고, 광고효과 대비 합리적인 광고 가격 체계를 구축/운용하기 위한 방안이 마련돼야 한다(강신규, 2019). 이 과정을 통해 국내 방송광고시장이 안정적으로 도약하는 기회가 속히 다가오길 기대한다.

hmoonki@gmail.com

참고문헌

강신규(2019). 디지털 미디어 시대: 방송광고 가치의 재구성. 〈방송문화〉, 9월호, 48–63.

강준석(2021). 네거티브 규제체계 전환 등 방송광고 제도개선 방안 공청회 발표문.

강준석 · 김호정(2018). 중장기 방송광고 규제체계 개편 및 관련 법령 개선방안 연구. 진천: 정보통신정책연구원.

김민호(2011). 지상파방송광고규제의 문제점 및 개선방안: 협찬고지를 중심으로. 토지공법학회, 토지공법연구, 제55집, 363~382.

김우균(2018). 정부광고법 시행령의 문제점 진단: 협찬고지 관련 규정을 중심으로. 〈방송문화〉, 415, 122–144.

노동렬 · 박종구(2014). 간접광고 도입 등에 따른 협찬제도의 효과적 규제 방안 연구. 〈한국방송광고진흥공사〉.

방송통신위원회(2022.02.16). [보도자료] 〈방송통신위원회〉, 방송광고 규제체계 전면 혁신 추진.

방송통신위원회(2023.02.02). 2023년 주요업무추진계획: 혁신성장 디지털 · 미디어 동행사회. 〈방송통신위원회〉.

법제처(2019.05.07). 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」 제9조 단서에 따른 "협찬고지"가 같은 법 제5조에 따른 "정부광고"에 포함될 수 있는지 여부(「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」 제9조 등 관련). 〈법령해석사례〉, 안건번호 19–0116.

봉미선(2015). 방송광고 규제에 대한 비판적 고찰. 〈정치와평론〉, 17, 97–113.

이수범 · 이희복 · 신명희(2013). 가상광고의 노출횟수 및 수용자 속성에 따른 광고효과 연구. 〈방송과 커뮤니케이션〉, 14권 1호, 77–107.

이승선(2014). 간접광고와 협찬고지 제도의 법적 갈등. 〈광고연구〉, 100, 292–317.

이은영(2010). 규제법령에 위반된 방송제작지원계약의 효력, 대상판결: 서울고등법원 2007. 5. 15. 선고 2005나60231 판결. 홍익법학, 11권 2호, 581~605

최종선(2018). 방송광고 규제완화에 따른 법제도적 쟁점에 관한 연구. 〈법학연구〉, 제26권 제2호, 151–182.

한규훈 · 문장호(2015). 국내 간접광고 규제의 개선방향에 관한 고찰: 해외의 간접광고 규제 사례 분석을 토대로. 〈광고연구〉, 104호, 109–146.

홍문기(2019). 프로그램 내 · 외 광고와 네거티브(Negative) 규제 중심 방송광고 제도 개선 연구. 〈한국소통학보〉, 18권 4호, 325–359.

홍문기(2022). 국내방송광고 및 광고효과 규제 흐름과 시청자보호. 〈방송통신심의동향〉, 24, 6–19.