

## 헌법재판소의 <정부광고법> 합헌 판결의 문제점 분석 : 광고산업에 대한 이해 부족이 낳은 비극

이시훈

계명대학교 광고홍보학과 교수

### 목차

- 1 서론
- 2 현재 판결의 문제점
- 3 결론

### 요약

헌법재판소는 <정부광고법>에 대한 위헌확인 청구를 기각하면서 정부광고 독점대행  
을 통한 공익의 실현이 영업 자유의 제한으로 인한 사익의 침해보다 크다는 점을 강  
조하였다. 본 글에서는 헌법재판소 판결의 문제점을 광고산업의 측면에서 살펴보았  
다. 구체적으로 입법 목적의 달성 여부, 정책홍보의 일관성 유지, 과다한 광고유치 경  
쟁 및 부정과 비리 방지, 소액 정부광고주의 대행 회비 등 열 가지 문제점을 제시하  
고, 정부광고 대상 축소, 광고 수익의 광고산업 지원 확대, 복수 대행기관의 선정 등  
대안을 제안하였다.

## 1. 서론

2023년 6월 정부광고와 관련된 두 가지 뉴스가 등장하였다. 첫째는 <정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률> 헌법소원에 관한 판결 기사이고, 다른 하나는 정부광고 지표조사와 관련하여 한국언론진흥재단에서 대규모 열독률 조사를 했음에도 활용도가 떨어지고 사회적 책임지표 항목을 추가하여 순위를 자위적으로 변경했다는 뉴스<sup>1)</sup>였다. 정부광고 지표조사 문제도 사실상 <정부광고법>이 가진 문제점에서 출발했기 때문에 필자는 2019년 제기된 헌법소원에서 위헌 또는 헌법 불합치 판결을 기대하고 있었다. 그렇게 되면 정부광고와 관련된 논란이 대부분 사라질 것으로 보았다. 그런데 합헌 판결이 나면서 정부광고를 둘러싼 갈등은 앞으로도 지속될 것으로 보인다.

언론재단의 정부광고 독점대행 문제에 대한 지적은 어제 오늘의 일이 아니었다. 필자는 <정부광고법>의 제정 이유 중에 법적 근거가 취약하여 <국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률>을 위반한다는 지적 이외에, 일부 매체로의 광고편중 현상, 정부광고의 공정성과 투명성 제고 어떠한 것도 달성한 것이 없다고 주장하면서, 과도기로 방송매체의 코바코 이관 또는 제3의 법인을 설립하여 언론진흥재단의 업무와 분리하고 광고대행업은 민간영역에 두는 것이 바람직하며, 현행 체제를 유지할 경우에 10억 원 이하의 캠페인도 민간 협력회사에 대한 수수료를 지급하고, 정부광고 수입의 50% 이상을 광고산업으로 환원할 것을 주장하였다(이 시훈, 2021).

이혜온(2019)은 <정부광고법>이 여전히 독점대행 체제를 유지하고 있어서 근원적인 문제를 지니고 있을 뿐만 아니라, 정부광고의 범위를 지나치게 확대해서 규정하면서 유사 정부광고까지도 대상으로 삼고 있는 모순을 가지고 있다고 지적하였다. “제9조 본문은 ‘정부광고가 아닌 홍보형태’는 금지한다는 의미이고 제9조 단서는 ‘협찬고지는 금지하지 않는다’라는 것이어서, 제9조의 본문과 단서 조항을 전체적으로 해석하면 ‘협찬고지는 정부광고가 아닌 홍보형태이지만 예외적으로 금지하지 않는다’라는 의미로 해석될 수 있기 때문이다. 결국, 정부광고법 제2조에 따르면 협찬고지는 정부광고에 포함하고 제9조에 따르면 정부광고가 아

---

1) 바른언론시민행동 트루스가디언. 2023.6.27. “언론재단, 열독률 조작으로 언론사 광고단가 순위 뒤바뀜” 의혹.

닌‘유사 정부광고’에 해당한다는 두 가지 해석이 가능하므로 수범자들의 혼란이 불가피한 상황”(p.139)이라는 것이다.

김우균(2018)도 법에서 협찬고지를 정부광고와 구분하고 있으면서, 시행령에서 협찬고지도 정부광고처럼 언론진흥재단에 의뢰하라고 규정한 것은 위법성이 있으며, 언론진흥재단의 독점대행 역시 문제라고 지적하고 있다. 특히 김연호(2019)는 정부광고 독점대행 제도의 위헌성을 행복추구권, 평등권, 직업수행의 자유 및 영업의 자유 등 기본권을 침해하는 위헌적 요소가 상당하다고 주장하였다. 또 최경미(2022)도 홍보매체라는 용어의 정의 문제에서부터 정부광고와 협찬고지 구분의 모호성 그리고 언론재단의 독점 광고대행의 문제점에 대해서 비판하고 있다.

정부광고 제도에 대한 비판적 연구만 있는 것은 아니다. 정부광고의 크리에이티브 분석, 해외의 정부광고 제도 비교 연구, 정부광고 품질향상, 정부광고 활성화 방안 등의 연구가 많이 수행되었다(이희복, 홍문기, 2023). 또 언론진흥재단의 자체 연구로 해외 주요 국가 정부광고 집행체계 연구(심성욱, 김유경, 2013), 정부광고 대행시스템 개선방안 연구(이희복, 지준형, 2017), 정부광고법 제정의 정책적 함의(최지혜, 최일도, 김병희, 2019), 정부광고 거래방식 및 수수료 체계(최일도, 최지혜, 이희복, 2019), 정부광고 품질향상을 위한 중장기 전략 방안(김병희, 손영근, 2021) 등 많은 연구가 수행되었다. 이 연구들은 모두 현행 정부광고 제도의 장점을 극대화하고 서비스 품질을 제고하는 방안을 모색하는 것을 목표로 하고 있다.

<정부광고법>은 2018년 제정되었지만, 정부광고의 독점대행 체제는 약 50년 전으로 거슬러 올라간다. 1972년 한국홍보협회가 정부광고 대행 업무를 시작하였고, 이후 코바코, 한국국제문화협회, 한국프레스센터를 거쳐 현재 한국언론진흥재단이 담당하고 있다. 50년 동안 정부광고의 거래 구조가 고착화 된 상황에서 복수 대행이나 민간 개방으로의 변화에는 저항이 동반될 수밖에 없다. 특히 헌법재판소의 헌법소원 기각 판결로 현재까지 국회에 제출된 8개의 <정부광고법> 개정안은 수면 아래로 잠잠해질 가능성이 크다. 하지만 <정부광고법>은 여러 법률 전문가들이 그 자체의 문제점을 지적해왔고, 이번 헌법재판소의 판결도 광고산업에 대한 이해 부족에서 비롯된 내용이 많이 보인다. 특히 매체환경과 광고산업의 변화에 눈을 감은 채, 과거의 논리에 기반하여 기각 판결을 한 것은 아쉬움이 크다. 현재 판결의 문제점을 구체적으로 살펴보자.

## 2. 현재 판결의 문제점

헌법재판소의 판결문을 검토해 보면, <정부광고법>의 시행령 조항이 민간 광고회사의 권리 침해를 어느 정도 하고 있음을 인정하고 있다. 이익형량의 법칙에 따라 청구인이 입는 불이익보다 법령이 추구하는 공익이 크기 때문에 기각 결정이 합당하는 주장이다. 그런데 청구인이 입는 불이익은 과소평가하고 있고 언론진흥재단이 정부광고를 대행하면서 얻을 수 있는 공익은 과대평가한 측면이 보인다. 정부광고 시장의 규모가 점차 증가하여 1조 원이 넘었음에도 시장 규모가 크지 않은 것으로 보고 있으며, 민간 광고회사의 참여가 제한적인 수준이지만 가능하다고 했다. 그러나 광고제작을 제외한 대행 영역에서는 10억 원이 넘는 정부광고에만 수수료 분배를 받고, 그것도 일반 대행 수수료의 절반 정도라서 같은 일을 하고도 보상이 적은 불공정을 경험하게 된다. 공익적 측면에서 공공성과 투명성은 조달청 입찰과 다른 법령으로 충분히 달성할 수 있으며, 효율성을 제고하고 있다는 실증 자료는 어디에도 없다. 오히려 업무의 병목 현상이 나타나고 거래 주체가 증가하여 효율성은 더 떨어지고 있다. 헌법재판소의 판결문의 문제점을 적시하면 다음과 같이 열 가지 정도로 요약할 수 있다.

### 1) 입법 목적의 달성

<정부광고법>의 제정 목적은 정부광고 업무의 공공성과 투명성 그리고 효율성을 제고하는 것이다. 공공성과 투명성은 민간 사업자를 배제하고 정부가 위탁하는 대행 기관이 정부광고 업무를 독점대행함으로써 달성할 수 있는 목표로 보인다. 그런데 이러한 부분은 공공조달 시스템을 통해서도 달성할 수 있다. 굳이 독점대행을 허용할 필요가 없는 것이다. 백번 양보하여 이 논리가 정당하다면, 정부 조달의 모든 물품과 용역 서비스는 단일 기관이 독점해야만 공공성과 투명성이 담보된다는 것이다. 왜 정부광고만 유독 독점대행을 통해서 공공성과 투명성을 구현하려고 하는지 알 수가 없다.

소수 의견을 낸 이영진 재판관은 정부광고 독점대행이 헌법 제119조 제1항의 자유시장 경제 질서에 반하는 제도이며, “오히려 단일 수탁기관인 언론진흥재단이 이념적 편향성을 가지고 특정 정치성향을 가진 매체에 광고를 몰아주는 등의 행태를 보일 경우, 정부광고의 투명성이 현저하게 낮아질 위험도 있다”라고 주장하였다(헌법재판소, 2023). 즉 정부광고 독점대행이 자칫 잘못하면 투명성을 저하시킬 수 있다는 것이다. 서론에서 언급한 정부광고 기준

지표 관련 고발과 경찰 수사가 이루어지는 사태를 보면, 이영진 재판관의 걱정이 현실에서 나타나고 있다.

정부광고 업무의 효율성과 관련해서 헌법재판소는 정부광고 업무의 기획부터 제작 그리고 매체집행을 일원화하여 신속하고 효율적으로 정부광고 업무를 처리할 수 있도록 하여서 효율성을 제고하였다고 평가하고 있다(헌법재판소, 2023). 하지만 정부광고법이 통과된 이후 정부광고 대상 기관이 증가하였고, 협찬고지를 포함해서 모든 광고매체를 정부광고로 정의하여서 업무가 폭주한 결과, 일 처리 미숙과 담당자와 연락이 안 된다는 정부광고주의 불만이 속출하고 있다(이희복, 홍문기, 2023).

게다가 정부광고를 일원화하여 통합 관리한다고 하였지만, 정부광고 업무는 일원화될 수가 없으며, 통합 관리도 세금계산서 발행과 광고 요금 정산과 같은 회계적인 부분에 국한할 뿐이다. 그것은 광고 업무가 기획부터 제작, 매체계획, 매체구매, 모니터링, 효과분석, 광고비 정산에 이르기까지 많은 사업자가 협업해야만 하는 특성 때문이다. 2023년 8월 현재 언론진흥재단 홈페이지에서 정부광고주를 담당하고 있는 AE는 31명이며(컨설팅, 모니터링, 휴직자 제외)<sup>2</sup> 정부광고주 수는 2021년으로 기준으로 3,364개에 이른다(이희복, 홍문기, 2023). 1인당 평균 100개가 넘는 광고주를 가지고 있는 셈이다. 광고의뢰서를 받고 광고규모가 큰 광고주는 조달청에 입찰 공고하고 이를 심사해서 민간 제작사나 대행사를 선정하고 세금계산서 끊기에도 바쁘다. 광고기획부터 매체집행에 이르는 전 과정을 통합 관리할 여건이 안 된다고 보인다. 상징적으로 몇 건의 광고캠페인을 입법 목적에 맞게 광고대행 서비스를 할 수는 있겠지만, 정부광고주 입장에서는 담당자와 편하게 전화로 업무협의조차 하기 힘든 환경이다.

## 2) 정책홍보의 일관성 유지를 위한 단일 기관 위탁

정책홍보든 일반기업의 광고캠페인이든 일관성을 유지하는 주체는 광고주이다. 광고대행은 광고주의 홍보 또는 광고목표 달성을 위해서 메시지를 기획, 제작하고 소비자에게 전달하는 역할을 한다. 기획 과정에서 일관성 유지를 위한 콘셉트의 개발이나 슬로건을 제안하기는 하지만, 그것을 채택하고 유지하는 것은 광고주의 몫이다.

---

2) 한국언론진흥재단 조직도 참고.

예를 들어 서울시 도시 브랜드 슬로건이 서울시장의 교체 이후 바뀌고 있다. 박원순 시장의 서울시나 오세훈 시장의 서울시나 광고대행 기관은 언론진흥재단이다. 단일 기관에 위탁해도 많은 재정이 들어가서 익숙해진 도시 슬로건을 바꿀 수 있는 것이 광고주이다. 슬로건을 유지하는 것이 좋은지, 변경하는 것이 좋은지 언론진흥재단이 중심을 갖고 결정을 할 수 있는지 의문이다.

정책홍보의 일관성을 유지하기 위해 단일 기관 위탁제도가 정당하다는 논리는 더 길게 쓸 것도 없이 광고실무와 광고대행의 메커니즘을 전혀 알지 못하는 사람들이 할법한 이야기로 설득력이 전혀 없다. 그리고 이 주장이 맞으려면 정부광고 업무 전반을 언론진흥재단이 주도해야 한다. 그런데 언론진흥재단은 광고매체 선정도 할 수 없고, <정부광고법> 상에도 정부광고주가 주도적으로 할 수 있도록 하고 있다. 광고 업무에 전권을 행사할 수 없는 광고대행사가 단일 기관으로 하면 어떻게 정책홍보의 일관성을 달성할 수 있는지 묻고 싶다.

### 3) 과다한 광고유치 경쟁 및 비리, 부정행위 방지

헌법재판소는 정부광고의 단일 기관 독점대행으로 과다한 광고유치 경쟁을 방지하고 비리 및 부정행위를 막을 수 있다고 주장한다. 이것은 앞서 입법 목적에서 이야기한 투명성과 관련된 내용이다. 헌법재판소의 결정은 광고산업 종사자와 정부광고주를 잠재적 범죄자로 보고 있다. 민간에 맡기면 비리와 부정행위가 발생할 수 있어서 공공 영역에 두는 것이 바람직하다는 논리이다. 그런데 <국가계약법>이 있어서 정부광고 대행 사업자의 선정은 투명하게 관리할 수 있다. 비리나 부정행위가 발생할 가능성이 적다. <국가계약법>에 해당이 되지 않는 <정부광고법> 적용 대상 기관들도 회계가 점차 투명해지고 직업 윤리의식이 높아지고 있는 현 상황에서 비리와 부정행위가 발생할 수 있을지 의문이다. 소수 의견을 낸 이영진 재판관도 실증적 근거가 없다고 일축하고 있다(헌법재판소, 2023).

광고유치 경쟁이 치열한 것을 부정적으로 보고 있는 시각도 문제라고 본다. 헌법재판소(2023)는 정부광고의 다수가 소액광고라 민간 광고회사가 대행을 기피할 것이라고 하면서, 그와 모순되는 과당 광고유치 경쟁을 걱정하고 있다. ‘과다한’이라는 막연한 형용사를 통해서 부정적 이미지의 프레임을 씌우고 있지만, 광고산업은 경쟁을 기반으로 질적 성장을 이룬다. 즉 경쟁이 치열하여야 광고주가 받을 수 있는 서비스가 증가한다.

역사적으로 보면 독점이나 과점 상황에서 비리와 부정이 더 많이 발생했다는 사실을 간과하고 있는 듯하다. 언론진흥재단이 독점적으로 정부광고를 대행하기 때문에 비리와 부정이 더 발생할 것이라는 주장은 아니다. 하지만 부정과 비리는 경쟁시장보다는 독점시장에서 더 많이 발생할 수 있다는 개연성을 이야기하는 것이다.

#### 4) 다수가 소액광고라 민간 광고회사 대행 기피

전술했듯이 정부광고는 다수가 소액광고라 민간 광고회사가 대행을 기피할 것이기에 언론진흥재단이 독점적으로 대행하는 것이 바람직하다고 헌법재판소는 보고 있다. 위 논리는 필자가 2004년 정부광고 제도를 연구할 때(김상훈, 이경렬, 이시훈, 2004), 언론진흥재단이 준 자료에서 본 기억이 있다. 아날로그 환경이라면 일면 타당한 주장이다. 수수료 중심의 보상체계에서는 하는 일에 비해서 받는 돈이 적기 때문에 쉽게 나설 광고회사가 없기 때문이다.

하지만 광고산업이 디지털로 전환하면서 공고 위주의 소액광고는 제작과 전송 비용이 획기적으로 감소하였다. 과거에는 공고 광고를 만들기 위해서 컴퓨터 조판·출력·교정·최종 출력·필름 출력·필름 교정·최종 필름 출력·매체사 전달(퀵 또는 인편 전달)의 과정이 필요했기에 인력과 시간이 많이 소요되는 작업이었다. 그런데 지금은 컴퓨터로 파일을 만들어 그대로 메일 전송이나 웹하드로 공유하면 작업이 종료된다. 소액광고주라고 대행을 기피할 이유가 없다. 정부광고주는 수금에 대한 부담이 적고 어음(보통 3개월)이 없으므로 소규모 광고회사들은 광고대행의 동기가 높게 발생한다.

#### 5) 국민의 세금이 재원이므로 효율적 집행이 중요

<정부광고법>의 적용 대상이 정부기관에만 국한된다면, 세금이 재원이라는 주장이 맞다. 하지만 세금과는 무관한 공공기관과 지방공기업, 게다가 특별법에 따라서 설립된 법인까지 법 적용 대상으로 하였고 때문에 국민의 세금이 광고재원이라는 주장은 출발부터 잘못된 주장이다. 일부 특별법에 따라서 설립된 법인은 언론진흥재단을 거치지 않고 광고를 집행하고 있다. 대표적인 기관이 농협중앙회와 중소기업중앙회이다.

보도에 따르면, 2022년 농협중앙회는 인쇄광고 1,057건, 방송광고 103건, 온라인광고 30건 등 총 1,190건을 직거래했고, 중소기업중앙회는 인쇄광고 354건, 온라인광고 111건, 방송

광고 60건, 옥외광고 2건 등 총 527건을 언론진흥재단을 거치지 않고 집행하였다.<sup>3)</sup> 이렇게 직거래를 하면 문체부 장관의 시정요구를 받아도 벌칙 조항이 없으므로 시정조치를 하지 않아도 제재할 방법이 없다.

그리고 효율적 집행의 근거도 부족하다. 언론진흥재단은 정부광고 대행의 대가로 피(fee)를 받고 있다고 주장하는데(최일도, 최지혜, 이희복, 2019), 매체비의 10%를 고정적으로 받고 있다. 형식상은 광고주로부터 받고 있지만, 매체사에 지급할 광고비의 10%를 사실상 선취하고 지급하는 구조이기 때문에 매체 수수료를 기반으로 한 대행료를 받는 것이다. 이렇게 변화한 이유 중 하나는 매체사의 수수료 인하 요구를 원천적으로 차단하기 위함으로 보인다. 광고주로부터 받는 피(fee)에 대해서 매체사가 관여하는 것은 무리이기 때문이다. 최근에는 대행수수료 대신에 수탁수수료라는 용어를 사용하고 있는데, 업무를 위탁한 광고주로부터 받는 수수료라는 의미를 더 강화한 것이다.

그런데, 효율적 집행을 하려면 광고비를 대폭 할인해서 받아야 하지만, 매체사의 기존 단가체계에서 어느 정도 할인 구매하는지에 대한 정확한 통계가 없다. 피(fee) 제도로 변경하면서 오히려 기존 광고단가를 그대로 유지해주는 역할을 했다. 수수료를 선취하고 나머지 금액을 매체사에 주면서 요금할인까지 시도하기에는 무리가 있었을 것이다. 또 대부분은 광고회사(정부광고주)와 매체사 간에 광고 요금 협상이 끝난 다음에 언론진흥재단을 단순 경유처로 하는 경우가 많아서, 광고비 협상에서 언론진흥재단이 효율적 집행을 위한 노력을 할 공간도 존재하지 않는 경우가 많다.

## 6) 민간 개방 시 홍보효과가 높은 광고매체 집행 곤란

민간 개방 시 홍보효과가 높은 광고매체에 광고집행이 곤란하다는 주장은 매우 터무니없어 보인다. “정부광고와 관련한 충분한 예산 확보가 어렵고 예산집행 절차의 유연성이 부족한 현실을 감안한다”는 이유를 들고 있는데, 민간 개방 시에는 이러한 어려움을 극복할 수 있는 다양한 매체기획 제안을 받아 볼 수 있다. 앞서 말했듯이 정부광고의 매체선정은 정부광고주가 주도적으로 하는 구조이다. 언론진흥재단이 홍보효과가 높은 광고매체를 값싸게 구입

3) 미디어오늘. 2023.6.24. 정부광고법, 안 지켜도 제재 수단 없다.



해서 집행하는 것이 아니다.

정부광고 집행 과정에 언론진흥재단이 개입해서 오히려 예산집행 절차의 유연성이 저하된 것은 아닌지 반대로 따져봐야 한다. 또 충분한 예산 확보가 어려운 것은 정부광고주에 만 국한된 문제가 아니다. 어떤 광고주가 충분한 예산을 가지고 광고비를 집행하고 있는가. 모두가 부족한 예산에서 최고의 효과를 내기 위해서 최적의 매체를 찾고 있는 것이 광고산업의 현실이다.

### 7) 민간 광고회사에 비해 낮은 수수료

민간 광고회사에 비해 낮은 수수료라는 주장에도 문제가 있다. 먼저 언론진흥재단은 매체 수수료가 아닌 광고주에게 서비스를 제공하고 받는 대행료(fee)라는 주장을 하고 있다. 대행료 또는 피(fee)는 제공한 서비스의 원가에 이윤을 합해서 산출하는 것이 보통이다. 그래서 대행료(fee)는 높고 낮다는 개념이 없다. 제공한 서비스에 대한 대가이기 때문이다. 산출의 편의성과 기존 광고단가 수준을 그대로 반영해서 일괄적으로 매체비의 10%로 정해서 운영한다고 해도 그것은 매체 수수료가 아닌 대행료(fee)이기 때문에 적절한 수준인지 아닌지는 제공하는 서비스를 토대로 평가를 해야 한다.

그런데, 이희복과 홍문기(2021, 2023)가 광고업 종사자를 대상으로 한 2회의 인터뷰 결과를 보면, 언론진흥재단이 하는 일이 없이 수수료를 가져간다는 답변이 반복적으로 나온다. 또 매체사들도 언론진흥재단의 수수료 10%가 많아서 인하해야 한다는 주장을 하고 있다(이시훈, 2021). 방송사의 협찬고지를 정부광고 영역으로 포함해 언론재단을 경유하라고 했을 때도, 결국 언론진흥재단이 하는 역할이 없는데(정확히는 계산서 발행은 한다), 수수료 10%는 과하다는 주장이 제기되었다. 언론진흥재단은 대행료(fee)를 광고주로부터 받고 있다고 하지만, 매체사는 수수료(commission)를 언론진흥재단 지급하고 있다고 인식하고 있다. 대행료이든 수수료이든 업무에 비해서 많이 지급하고 있다는 의견이 다수인 가운데, 민간 광고회사에 비해서 낮은 수수료 징수가 내세울 만한 장점이 될 수는 없다.

최일도, 최지혜, 이희복(2019)은 전통적인 방식으로 피(fee)를 계산하면, 정부광고의 수수료는 전체 매체비의 30%에 이른다고 한다. 현재 10%는 상대적으로 덜 받는 구조라는 것이다. 그렇다면 정부광고 회계에서 적자가 나야 하지만, 매년 언론진흥재단 전체 인건비(광고 관련 인력이 아닌 재단 모든 인건비)와 각종 사업비를 다 쓰고도 남아서 기금 출연까지 하고

있다. 이는 역설적으로 10% 피(fee)에 상응하는 인력과 서비스가 제공되지 않고 있다는 반증이라고 본다. 그렇기 때문에 과도한 수수료와 인하 요구가 빚발치는 것이다.

## 8) 수수료 수입의 공익 목적 사용

정부광고 수수료 수입을 언론진흥, 방송·광고 진흥, 언론기금 출연 등 공익적 목적에 사용하기 때문에 민간 기업이 대행해서 이윤을 사적 이용으로 할 때보다 공익성이 높아진다고 헌법재판소는 보고 있다. 이러한 관점이라면 국내 모든 사업은 공기업 또는 국영기업으로 전환해야 한다. 그리고 왜 정부광고 대행사업만 사적 이윤이 발생해서는 안 되는 것인가? 더 큰 문제는 광고산업에서 발생한 이윤을 광고 이외의 영역에 더 많이 사용한다는 점이다. 헌법재판소(2023)의 판결문을 보면, 정부광고와 관련 없는 부분에 다수를 사용하고 정부광고 진흥 사업비는 약 20% 수준에 머무르고 있다.

소수 의견을 낸 이영진 재판관은“2023년 한국언론진흥재단 정부광고 수수료 회계 총 1,014억 2,400만 원 중 ‘정부광고 진흥사업비’ 항목으로 편성된 예산은 221억 2,900만 원으로 전체의 약 21.8%에 불과하고, 나머지 예산 대부분은 일반관리비, 언론진흥사업비, 언론기금 출연금 등에 편성되어 있다”라고 지적하면서, “정부광고 수수료 수입 중 상당 부분을 정부광고 진흥이 아닌 언론진흥을 위하여 사용하는 것은 특정 집단을 위한 수익 배분으로 볼 수 있는 것으로서, 이는 언론의 진흥을 위하여 설립된 한국언론진흥재단에, 언론 진흥과 거리가 먼 정부광고 업무를 위탁하는 데에서 근본적으로 비롯되는 문제”라고 설파하였다.

이러한 편향적 수익의 사용은 언론사에 대한 이중 지원이라는 비판도 있다(이시훈, 2021). 언론사는 정부광고를 수주해서 이미 광고료 수익을 얻었는데, 광고대행 수수료 수익까지 언론진흥사업이나 기금을 내서 이중 지원을 한다는 것이다. 대행 수수료 수입의 원천은 광고이다. 광고업계로 환원되어서 광고산업 발전에 이바지하도록 하는 것이 당연하다고 본다.

## 9) 정부광고가 국내 광고시장에 차지하는 비중

헌법재판소(2023)는 정부광고가 국내에서 차지하는 비중이 크지 않기 때문에 헌법소원 청구인의 영업활동의 자유 침해가 제한적이라고 판결하였다. 비중이 크고 적다는 것도 주관적이고 상대적인 개념이기 때문에, 맞다고 또는 틀리다고 평가하기 어렵다. 정부광고가 전체에서 차지하는 비중은 아래 표에서 보듯이 2019년 8.1%에서 2020년 9.4%로 정점을 찍은

후 하락하여 작년에는 8.0%이었고 4년 평균을 내면 8.4% 수준이다. 전년 대비 성장률도 2019년 2020년 두 자릿수의 높은 성장률을 보이다가 최근 2년 동안에는 성장률이 둔화한 것으로 나타났다. 하지만 4년 평균 성장률은 10%에 이른다. 전체 산업에서 차지하는 비중이 8.4%이고 연평균 10%의 성장하는 영역이라면, 시장에서 차지하는 비중이 적어서 영업활동의 자유가 제한적이라는 판단이 합리적이라고 보이지는 않는다.

[표 1] 정부광고 추이 변화

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	4년 평균
정부광고료(백만 원)	971,195	1,089,337	1,158,132	1,216,449	1,108,778
성장률(%)	16.4	12.2	6.3	5.0	10.0
전체광고비(억 원)	119,747	116,192	139,889	152,842	132,168
정부광고 비중(%)	8.1	9.4	8.3	8.0	8.4

출처 : 제일기획 광고비 통계와 정부광고 통합지원시스템 자료를 토대로 필자가 재구성.

정부광고가 광고산업에서 차지하는 비중을 더 잘 보여주는 지표가 광고 취급액을 기준으로 한 광고회사의 순위이다. 한국광고총연합회(2023)의 발표에 따르면, 2022년을 기준으로 국내 광고회사 중 연간 취급액이 언론진흥재단의 1조 1천억 원보다 큰 회사가 삼성 계열의 제일기획, 현대자동차계열의 이노션, LG 계열의 HS애드 단 3개 회사에 불과하다. 그런데 3개 광고회사는 국내 취급액만큼이나 해외 취급액이 큰 회사들이다. 국내 취급액만을 기준으로 하면 언론진흥재단은 제일기획에 이어서 국내 2위 광고회사가 된다. 전체 취급액 4위, 국내 취급액 2위의 광고대행사가 정부광고를 대행하는 언론진흥재단인데, 국내 광고시장에서 차지하는 비중이 작아서 광고산업에 미치는 영향이 제한적이라는 주장은 쉽게 받아들이기 어렵다.

필자가 근무하는 대구·경북과 같은 지역 광고회사의 취급액을 기준으로 살펴보면, 정부광고의 상대적 비중은 더욱더 높아진다. 지역 광고회사 중에 연간 100억 원 이상의 취급액을 올리는 곳은 매우 드물다. 1조 원이 넘는 정부광고 시장 규모라면, 연간 취급액 100억 원을 올리는 지역 소규모 광고회사 100개를 만들 수 있는 액수이다. 연간 취급액 500억 원 이상의 중규모로 평가받고 있는 광고대행사를 기준으로 한다면 20개 사 이상이 신규로 시장에 진출할 수 있는 규모가 된다.

### 10) 민간 광고사업자의 참여 가능

끝으로, 헌법재판소(2023)는 민간 광고사업자가 협업을 통해 정부광고 업무를 담당할 수 있기에 영업활동의 자유 침해가 제한적이라고 판결하였다. 그런데 광고대행업은 원래 협력회사와의 협업을 통해서 진행한다. 민간 광고회사라고 하더라도 기획, 조사, 제작 인력을 모두 내재화하여 사업을 운영하지 않는다. 광고대행 업무를 제대로 하려면 외부 사업자와의 협업이 필수적이다. 따라서 민간 광고사업자에게 문호를 개방하여 정부광고의 독점대행의 문제를 완화하거나 제도를 보완하려는 의도로 민간 협업이 시작된 것은 아니라는 것이다.

또 민간 광고사업자의 참여도 광고제작과 같은 특수한 영역에 국한되고 있다는 한계를 지닌다. 광고업주의 핵심인 매체구입과 집행업무는 언론진흥재단이 독점하고 민간에 개방하고 있지 않다(헌법재판소, 2023). 또 10억 원 이상의 광고캠페인에서만 언론진흥재단이 받은 수수료 일부를 공유하기 때문에 광고비가 적은 정부광고에는 참여 동기가 적어지고 정부광고의 품질이 저하되는 문제가 발생한다(이희복, 홍문기, 2023).

## 3. 결론

지금까지 <정부광고법> 헌법소원에 대한 헌법재판소 판결의 문제점에 대해서 살펴보았다. 광고제도는 국가마다 미디어 환경과 산업 환경에 따라서 상이하게 운영될 수 있다. 하지만 정부광고 전체를 공공기관에서 단독으로 대행하는 국가는 없다. 그런데도 현재가 현행 <정부광고법>의 위헌 요소가 없다고 판단하였기 때문에, 이 글에서 제기한 문제점을 극복하기 위한 개선방안을 다음과 같이 제안한다.

첫째, <정부광고법>의 대상 기관을 정부기관으로 한정해야 한다. 합헌의 논리는 ‘국민의 세금을 재원으로 하기 때문에’ 광고비를 효율적으로 집행해야 하고, 이윤도 공적 활용을 해야 하고, 독점 대행도 큰 문제가 없다는 것이다. 그렇다면 국민 세금을 재원으로 하는 광고로 대행 대상을 축소하는 것이 바람직하다고 본다.

둘째, 정부광고 수익은 광고산업 진흥을 위해서 사용해야 한다. 수익의 원천은 광고대행 활동이고, 신문사와 방송사 등은 이미 광고비를 받아서 수익을 챙겼다. 언론관련 기금의 출연이나 활동 지원을 대폭 줄이고 광고관련 기금 출연이나 광고산업 발전을 위한 사업을 대

폭 늘려야 한다.

셋째, 복수 대행 체제로의 전환이 필요하다. 관련 법률 어디에도 1개 기관에 정부광고 대행업무를 위탁하도록 하는 조항은 없다. 복수 지정이 가능하다. 현재 국회에 발의된 <정부광고법> 개정안 중 일부는 방송매체에 한해서 코바코로 이관하는 것을 담고 있다. 인터넷, 모바일 분야도 더 잘 할 수 있는 기관을 지정해서 정부광고의 효율성을 더 높여야 한다고 본다.

넷째, 언론진흥재단 인력의 전문성 제고가 필요하다. 언론진흥재단의 본부장급 상임이사는 경영본부, 미디어본부, 정부광고본부 등 3명이다. 최소한 정부광고본부장이라도 광고 전문가를 임명해야 하는데, 지금까지 거의 중앙 신문기자 출신이 많아왔다. 국내 시장 2위 규모의 광고대행사임에도 총괄 책임자를 비(非)광고인이 맡고 있는 것이다. 현재 언론진흥재단의 광고대행 업무가 고도의 전문성이 필요하지 않아도 되는 것인지는 알 수 없으나 지금까지 크게 문제되지 않고 있기는 하다.

끝으로, 정부광고 대행 업무는 매체 구매와 집행 그리고 정산업무로 한정하는 것이 바람직하다. 정부광고를 통합 운영해서 얻을 수 있는 시너지는 광고기획이나 제작에서는 찾기 어렵다. 그 부분은 지금도 언론진흥재단이 할 수 없으므로 민간 광고회사와 협업으로 진행을 한다. 매체 구매는 다르다. 대량 구매를 통한 가격 할인이 가능하기 때문이다. 정부광고비를 효율적으로 쓰려면 가격 할인 능력이 높은 회사 또는 기관에 정부광고 대행업무를 위탁해야 한다. 문화체육관광부 장관이 매년 매체별로 정부광고비 집행 수요를 조사하고, 조달청에 의뢰해서 매체별 대행회사를 선정하는 방법도 있다.

adworld77@hanmail.net

---

#### 참고문헌

- 김병희, 손영근(2021). 정부광고 품질 향상을 위한 중장기 전략 방안. 서울: 한국언론진흥재단.  
김상훈, 이경렬, 이시훈(2004). 정부광고 대행제도에 관한 연구. 서울: 한국언론진흥재단.  
김연호(2019). 정부광고 대행 독점에 대한 위험 소지 검토. 방송문화. 417, 130-140.  
김우균(2018). 정부광고법 시행령의 문제점 진단: 협찬고지 관련 규정을 중심으로. 방송문화. 415, 122-144.  
심성욱, 김우경(2013). 해외 주요국가 정부광고 집행체계 연구. 서울: 한국언론진흥재단.  
윤수현(2019). 정부광고법 시행 1년, 끊이지 않는 논란. 방송문화. 419, 121-128.

- 이시훈(2021). 정부광고의 한계점 극복을 위한 미래지향적 발전방안. 한국광고PR실학회 세미나 발제문(2021년 10월 13일).
- 이혜은(2019). 정부광고법 문제점 검토·입법 취지 실현 가능성을 중심으로. 방송문화, 416, 130-142.
- 이희복, 지준형 (2017). 정부광고 대행시스템 개선방안 연구. 서울:한국언론진흥재단.
- 이희복, 홍문기(2021). 정부광고 제도의 합리적인 운영방안: 전문가 초점집단면접을 중심으로. 커뮤니케이션연구, 20(1), 125-154.
- 이희복, 홍문기(2023). 정부광고의 효율적인 운영에 대한 전문가들은 어떻게 생각하는가. 미디어 경제와 문화, 21(2), 41-71.
- 최경미(2022). 정부광고법의 문제점과 개선방안. 한국방송학회 가을철 정기학술대회 발제집, 102-103.
- 최일도, 최지혜, 이희복(2019). 정부광고 거래 방식 및 수수료 체계. 서울: 한국언론진흥재단.
- 최지혜, 최일도, 김병희(2019). 정부광고법 제정의 정책적 함의. 서울: 한국언론진흥재단.
- 한국광고총연합회(2023). 2022 광고회사 현황조사. 광고계동향, 341, 42-47.
- 헌법재판소(2023). 정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률 10조 등 위헌확인(정부광고 업무 한국언론진흥재단 위탁 사건). 헌법재판소 공보, 321, 1101-1110.