

국회 논의를 바탕으로 살펴본 방송통신발전기금 운영 현실

김승환
문화방송 차장

목차

- 1 들어가며
- 2 방송통신발전기금 사용에 논란이 된 사업
- 3 방송통신발전기금 사용에 대한 개선 방안
- 4 나가며

요약

방송통신발전기금은 납부사업자 범위, 징수 규정, 예산 사용방식 등에 대해 국회에서 오랜 기간 총체적인 비판을 받아 왔다. 이 중 방송통신발전기금 예산을 적절하게 사용하는 것은 법과 고시상 개정이 사실상 필요 없는 만큼, 조정이 비교적 용이함에도 문제점을 개선하지 못하고 있다. 국회에서 공개된 예산심사보고서와 국회회의록을 살펴보면 주로 아리랑 국제방송·국악방송·언론중재위원회 지원 등에 예산을 사용하는 것에 문제를 제기하였고, 지역방송 지원에 예산을 확대 하는 것을 제안하였다. 방송통신위원회 등 정부는 미디어 환경이 급변하는 시기에 국회 의견을 바탕으로 방발기금 사용처에 대한 개혁을 조속히 추진할 필요가 있다.

1. 들어가며

방송통신발전기금(이하 방발기금) 운영에 대한 현실과 문제점을 파악하기 위해 국회에서 매년 정리하는 보고서를 살펴보면, 2022년 예산안 예비심사보고서에서 다음과 같은 검토 의견을 확인할 수 있었다.

〈방발기금의 합리적 개선방안 마련 필요〉

- 방발기금은 과거와 달리 방송통신, 미디어 시장의 급격한 변화에도 불구하고 기존의 운영체계를 유지하고 있음.
- 기금의 징수 측면에서 시장의 확대에 따라 신유형의 사업자를 포섭하거나 기존 사업(허가, 승인의 사업 유형)이 과거와 같이 유지하기 어려울 경우라면 이를 조정하거나 변화시키는 것이 필요함.
- 기금의 용도 측면에서 지속적으로 지적되어 온 기금 납부자와 용처 및 지원 대상자 간의 불일치 문제를 해소할 필요가 있음.

이 중 ‘기금 납부자와 용처 및 지원 대상자 간의 불일치 문제 해소가 필요한’ 기금의 용도와 관련하여 이번 글에는 상세히 다뤄보려고 한다.

특히 정부 예산을 심사하고 있는 국회에서 매년 지적되어 온 방발기금 용도의 쟁점과 문제들을 중점적으로 정리해보고, 어떤 대안을 제시하였는지도 정리하여 다뤄보겠다.

2. 방송통신발전기금 사용에 논란이 되었던 사업

매년 국회 과학기술정보방송통신위원회(이하 과방위)에서 작성하는 <상임위 소관 예산안 예비심사보고서>를 살펴보면, 방발기금에 대한 다양한 지적 사항을 확인할 수 있다. 최근 5년간 어떠한 검토 의견이 있었는지 정리해보겠다.¹⁾

1) 2020년도 예산안 예비심사보고서는 과학기술정보방송통신위원회 홈페이지에 공개되어 있지 않은 바, 예비심사검토 보고서 내용으로 대신하여 관련 사항을 파악

1) 국회에서 지적된 방발금 사용 문제점

(1) 최근 5년간 연도별 국회 예산안 예비심사보고서 검토 의견

연도	방송통신위원회 소관 방발금 검토 의견
2019년 예산	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송통신 국제협력 강화 : 당초 예산 반영 취지에 맞는 남북교류사업 추진 필요 등 ○ EBS 프로그램 제작지원 : 동남아 언어교육 프로그램 제작지원 여부 검토 필요 ○ 아리랑 국제방송 지원 : 감독교관과 지원기관의 일원화 노력 필요 ○ 개인정보보호 전문가 육성 체계 구축 : 법령 상 근거 없는 국가기술자격제도 도입 예산 문제 ○ 청각장애인용 자막 · 수어방송 시스템 개발 : 청각장애인용 자막 · 수어방송 시스템 개발 중복 문제 ○ 소외계층 방송접근권 보장 : 스마트 수어방송 서비스 론방송 지원 우려 해소 필요 ○ 방송통신심의위원회 지원 : 방송언어 개선 프로그램 제작지원 여부 검토 필요
2020년 예산	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송통신 국제협력 강화 : 해외한국어 교육프로그램 제작지원 사업의 타당성 검토 ○ 아리랑 국제방송 지원 : 소관기관과 지원기관의 일원화 노력 및 방송기자재 구입 예산의 비목 변경 필요 ○ 국악방송 지원 : 자체수입 확대 필요 및 영상채널 프로그램에 대한 기금지원의 타당성 검토 ○ 공동체라디오 방송콘텐츠 경쟁력 강화 : 과거 지원 대상 사업자와의 중복 및 사업의 효과성 검토 필요 ○ 개인정보보호 전문가 육성 체계 구축 : 법률 개정을 전제로 한 예산 편성 ○ 유료방송 이용자 권익보호 기반 조성 : 목적 달성이 어려운 사업으로 삭감 필요 ○ 지역밀착형 방송광고 활성화 기반 구축 : 사업 수행방식의 차별화 필요 등
2021년 예산	<ul style="list-style-type: none"> ○ EBS 프로그램 제작 지원 : 2TV 채널 차별성 제고 및 프로그램별 시청률 산정 노력 필요 ○ 언론중재위원회 지원, 방송통신심의위원회 지원 : 공공기관 인건비 차등개선론 반영 필요 ○ 인터넷 환경의 신뢰도 기반 조성 : 팩트체크 플랫폼의 객관성 확보 노력 필요 등 ○ 방송통신 국제협력 강화 : 과학기술정보통신부와 동일한 사업의 신규 편성 문제 ○ 공동체라디오 방송콘텐츠 경쟁력 강화 : 국가에 대한 재정 의존도 감축 필요
2022년 예산	<ul style="list-style-type: none"> ○ OTT산업 경쟁력 강화 : 일반회계 사업으로의 전환 검토 필요 ○ 건전한 사이버 윤리문화 조성 : 인터넷윤리 순회강연 사업 수행방식의 장기적 재검토 필요 ○ 인터넷 이용자보호 지원 : 인건비 과다 편성 및 운영 규정 마련 필요 등 ○ 아리랑 국제방송지원 : 국제방송교류재단의 법적 근거 마련 필요
2023년 예산	<ul style="list-style-type: none"> ○ 아리랑 국제방송지원 : '운영비' 및 '경상비'는 문제부 소관 일반회계로 이관 필요 ○ KBS 대외방송 프로그램 제작지원 : 원활한 사업 수행을 위한 예산 확보 필요 ○ 미디어다양성 증진 : N스크린 시청기록 조사의 활용도 제고 필요 ○ 언론중재위원회 지원 : 원활한 사업 수행을 위한 예산 확보 필요 ○ 방송통신심의위원회 지원 : 장 · 차관급 상임위원 보수 등 처우 관련 사항의 투명한 공개 필요 ○ 인터넷 환경의 신뢰도 기반 조성 : 팩트체크네트의 신뢰도 확보 필요 ○ 시청자방송참여활성화지원 : 시청자평가프로그램 활성화 방안 수립 필요 등 ○ 시청자미디어재단 지원 : 운전직원의 전용차량 단독 운행이 최소화될 수 있도록 차고지 변경 필요 ○ 혁신형 중소기업 방송광고 활성화 지원 : 사업자 중도포기 최소화 방안 마련 필요 ○ OTT산업 경쟁력 강화 : 일반회계 사업으로 이관 필요 ○ 재난방송 운영지원 : 방송통역 수어통역사 재교육 인원의 활용 계획 수립 필요 ○ 안전한 인터넷 이용환경 개선 : 위치정보사업자 실태 점검비용의 산출 근거 재검토 필요 ○ 인터넷 이용자보호 지원 : 온라인피해365센터의 운영자침 구제화 필요

예산 감축이 필요하거나, 일반회계 또는 다른 기관으로 예산 이관이 필요하다는 의견이 제시된 사업은 별도 굵은 글씨로 강조하였다. 5년간 2회 이상 지적을 받았던 사업은 아리랑 국제방송지원·공동체라디오 방송콘텐츠 지원·방송통신 국제협력 강화·OTT산업 경쟁력 강화가 있었다. 이 중 방송통신 국제협력 강화는 전체 사업에 대한 예산 적절성 문제제기라기보다는 일부 사안에 대한 조정 의견으로 제외를 하면, 여러 차례 적절성에 대한 지적을 받은 사업은 총 3가지 사업이었다고 할 수 있다.

(2) 최근 5년간 방송통신발전기금 관련 부대 의견

검토 의견에는 포함되지 못했지만, 예산 심의 회의에서 일부 의원들의 지적이 있었던 사항이 부대 의견으로 추가되는 경우도 있다. 부대 의견에 추가된 방발기금 관련 내용에는 무엇이 있었는지도 살펴보았다.

연도	방송통신위원회 소관 방발기금 검토 의견
2021년 예산	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송통신위원회는 '아리랑 국제방송 지원'과 '국악방송지원' 예산이 방송통신발전기금이 아닌 문화체육관광부 일반회계로 편성될 수 있도록 기획재정부 및 문화체육관광부와 적극적으로 협의하고 2021년 3월 전까지 국회 상임위원회에 보고한다.
2023년 예산	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송통신위원회는 '아리랑 국제방송 지원'과 '국악방송지원', '언론중재위원회 지원' 사업의 경우, 예산지원 기관과 감독기관의 불일치 문제가 있으므로 방송통신발전기금이 아닌 문화체육관광부 일반회계로 이관될 수 있도록 기획재정부 및 문화체육관광부와 적극적으로 협의한다. ○ 방송통신위원회는 미디어생태계의 다양성 확보와 지역 균형발전 측면을 고려하여, 방송통신발전기금 부담금 납부 대상에서 지역방송사업자를 제외하거나 지역방송사업자에 대한 방송통신발전기금 지원을 강화하는 등의 방안을 검토한다.

부대 의견에서는 '아리랑 국제방송 지원'과 '국악방송지원', '언론중재위원회 지원' 사업의 예산지원기관과 감독기관의 불일치 문제가 두 차례 지적되었다.

(3) 각 사업별 논란과 쟁점

검토 의견과 부대 의견에서 방발기금 예산 감축이나 용처 조정이 여러 차례 지적된 사업들이 각각 어떤 이유와 쟁점이 있었는지 정리해보겠다.

① 아리랑 국제방송 지원

가장 여러 차례 문제가 지적된 사업이다. 2023년 예산안 심사 보고서에는 아리랑 국제방송 지원 사업과 관련하여 다음과 같이 문제점이 정리되었다.

- 소관기관과 예산지원기관의 불일치 구조는 예산 집행과 성과관리에 있어 책임 있는 관리감독을 제한할 수 있으며, 부처간 긴밀한 협력이 부재할 경우 이중심사로 인한 비효율이 발생할 수 있음. 따라서 그간 국회의 지적과 기획재정부의 보조사업 평가 결과 등을 고려하여 예산심사 과정에서 국제방송교류재단의 운영비 및 경상비 예산을 감액하면서, 해당 내역사업을 문화체육관광부 소관 일반회계로 이관할 필요가 있음.

아리랑 국제방송은 문화체육관광부 산하의 기관이다. 그러나 아리랑 국제방송에 필요한 예산은 높은 비중으로 방송통신위원회 소관 방발기금 예산으로 집행이 되고 있다. 결국 소관기관과 예산지원기관이 일치하지 않는 구조로 운영되고 있으며, 이는 책임 있는 관리감독 제한과 이중심사로 인한 비효율이 발생할 수 있음을 국회에서도 지적한 것이다.

이와 같은 지적은 예산결산심사소위원회 회의에서도 여러 차례 언급된 바 있다.

〈2020년 11월 11일 과방위 예산결산심사소위원회〉

- 방송통신위원회 부위원장 김현 : 아리랑 국제방송의 안정적 운영을 감안하면 21년 정부 원안대로 해 주시고요. 22년 이후에는 예산 자원과 감독기관이 일원화될 수 있도록 문체부와 기재부와 지속적으로 협의를 하겠습니다. 그런데 다만 국제방송이 국가 브랜드 이미지 제고 등 공익·공공의 목적으로 운영되기 때문에 프로그램 제작비 등은 방송통신발전기금으로 지원하고 있다는 점 말씀드리겠습니다.
- 소위원장 변재일 : 그런데 이게 몇 년도부터 방송통신발전기금에서 지원하고 있지요? 그전에는 일반회계 예산에서 지원하던 사업인데. 국악방송하고 아리랑방송이 원래는 방송통신발전기금의 지원 대상이 아니었거든요.
방송통신위원회 부위원장 김현 : 예.
- 소위원장 변재일 : 그러다 일반회계에서 재원압박을 받으니까 이쪽으로 넘어온 사업인데, 이제는 원상 복구시켜야 되는 것이 아니냐……
- 방송통신위원회 부위원장 김현 : 그래서 이번에 인건비는……
- 소위원장 변재일 : KBS나 지상파방송이 다 어렵고 지역방송 같은 경우에는 너무나 어려운데, 우리 집 식구 케어하기도 힘든데 남의 집 식구 케어하는 데 돈을 쓰느냐. 그러니까 저는 이번에 상임위원회에서 이 예산을 전부 삭감시켜 버리면 이제 이것은 일반회계사업으로 하고 방송통신발전기금은 방송사업자의 지원을 위해서 쓰도록 해야 되는 것이 아니냐. 그런 논쟁을 예결위에서 좀 해 달라 이런 취지입니다.

아리랑 국제방송 사업이 국가 브랜드 이미지 제고 등 공익적 목적에서 중요하다는 것은 부인할 수 없다. 그러나 문화체육관광부 일반회계가 아니라 방송통신위원회 산하 방발기금을 사용하는 것에는 분명한 문제가 있다. 2020년 예산결산심사소위원회에서 언급되었듯이 ‘우리 집 식구 케어하기도 힘든 상황에 남의 집 식구 케어하는 데 큰 돈을 쓰는 것’은 분명한 조정이 필요하다.

② 공동체라디오 방송콘텐츠 지원

2021년 예산안 심사보고서에는 공동체라디오 방송콘텐츠 지원 사업에 대해 다음과 같은 이유로 감축이 필요하다는 검토 의견이 제시되었다.

○ 본 사업에 대해서는 공동체라디오방송의 경우 도입 초기 제도 정착을 위하여 시설자금과 프로그램 제작비용을 방송통신발전기금으로 지원한 바 있고, 대부분의 공동체라디오 방송사업자가 전체 제작물의 절반 이상을 국고보조에 의존하고 있는 가운데, 보조금 의존도가 증가하는 추세임을 고려하여 국고의존도를 낮출 방안을 마련할 필요가 있음.

공동체 라디오 방송콘텐츠 지원사업의 경우, 사업자에 대한 중복지원과 지원규모의 적절성, 법령상 불분명한 근거 등의 이유로 방발기금으로 지원하는 것이 타당하지 못하다는 의견이 제시된 바 있다.

다만 뒤에 별도로 다루겠지만, 공동체라디오 방송콘텐츠 지원 사업은 방발기금에서 차지하는 비중이 매우 적은 사업으로 감축을 해도 예산절감 효과가 크지 않다는 부분이 있다.

③ OTT산업 경쟁력 강화

2023년 예산안 심사보고서에는 OTT산업 경쟁력 강화 사업에 대해 다음과 같은 이유로 일반회계 사업으로 이관이 필요하다는 검토 의견이 제시되었다.

○ 본 사업은 국내 OTT 사업자의 해외진출을 지원하기 위한 사업으로, 방송통신발전기금을 통해 수행하고 있으나 기금의 수해자부담원칙에 어긋나고, 기금 분담금을 납부하는 다른 방송사업자의 반발을 초래할 우려가 있으며, 타 부처에서도 OTT 사업자에 대한 지원 사업을 일반회계로 수행하고 있으므로 동 사업을 일반회계 사업으로 이관할 필요가 있어 보임.

OTT 사업자는 기능과 영향력 측면에서 기존 방송사업자와 차이가 없는 수준으로 성장하였음에도 방발기금 분담금을 납부할 의무는 없다. 기금의 재원 조성에 기여한 바가 없는 사업자가 기금을 통해 수혜를 받는 것은 기금의 수혜자부담원칙에 어긋난다는 것이 국회에서의 검토 사항이다. 또한, 과학기술정보통신부나 문화체육관광부는 OTT 사업자 지원을 위한 예산을 일반회계에 포함시키고 있다.²⁾

국내 OTT 사업자의 경쟁력 강화는 국내 콘텐츠 산업 육성을 위해서라도 지원이 반드시 필요하다. 그러나 이를 방발기금을 통해 수행하기보다는 일반회계를 통해 집행하는 것이 보다 타당하다고 할 수 있겠다.

④ 국악방송 지원

2020년 예산안 심사검토보고서에는 국악방송 지원 사업에 대해 다음과 같은 이유로 방발기금 지원에 신중해야 한다는 의견이 제시되었다.

- 국악방송은 국가 보조금에 대한 재정 의존도가 지나치게 높으므로 점진적으로 자체 수입 비중을 늘리는 노력을 기할 필요가 있음.
- '영상채널 프로그램 제작' 내역사업 예산은 2019년 신설시 우리 위원회의 심사를 거치지 않았고, '국악방송 지원' 사업의 성과가 미흡하여 콘텐츠에 대한 체계적인 성과관리가 우선적으로 요구되며, 다른 방송채널사용사업자와의 형평성 등을 고려할 때 이를 방송통신발전기금으로 지원하는 것은 신중히 접근할 필요가 있음.

방발기금을 통한 국악방송 지원 사업은 여러 차례 국회에서 논란이 된 바 있다. 2018년 문화체육관광부는 국악방송 예산을 23억 6500만 원 책정하였는데, 이 중 절반 이상인 13억 원을 방발기금으로 충당하는 것으로 결정된 바 있다. 그런데 의사결정 과정에서 기금을 운용하는 방송통신위원회는 물론이고, 국회 과학기술정보방송통신위원회도 소위 '폐상'이 되었다.

2) 과학기술정보통신부는 '인터넷동영상서비스 글로벌경쟁력강화 기술개발' 사업, 문화체육관광부는 '방송영상콘텐츠 산업 육성' 사업으로 OTT 관련 지원 사업을 편성

애초 방발기금 예산에 포함되지 않았던 국악방송 지원 사업은 예산결산위원회 소소위에서 갑작스럽게 조정되면서 방발기금 예산에 포함이 된 것이다. 이후에도 여러 차례 국회에서 국악방송 지원 사업에 대한 방발기금 지원의 적절성에 대해 지적되었지만, 이렇다 할 개선 없이 현재까지 논란이 지속되고 있다.

〈2022년 11월 9일 과방위 예산결산심사소위원회〉

- 방송통신위원회 부위원장 안형환 : 국악방송 지원은 사실 그동안 논란이 되어 왔었습니다. 소관부처인 문체부 예산으로 지원할 필요가 있다는 지적도 있어 왔습니다. 그래서 이 문제는 저희들이 관계부처와 지속적으로 협의를 하고 있습니다. 국회에서 판단해 주시면 감사하겠습니다.
- 윤영찬 위원 : 국악TV 문제는 이제 방발기금으로 지원을 해야 된다는 것 자체에 대해서 오랫동안 굉장히 많은 논란이 있어 왔지요?
- 방송통신위원회 부위원장 안형환 : 예, 그렇습니다.
- 윤영찬 위원 : 그러면 이 문제에 대해서 소관부처인 문체부하고 협의들은 계속해왔습니까?
- 방송통신위원회 부위원장 안형환 : 오랫동안 협의를 해왔는데 문체부의 태도가 워낙 완강하기 때문에 저희들 주장을 관철시키지 못하고 있습니다.
- 윤영찬 위원 : 그 논리가 뭡니까? 저는 그게 좀 의심스럽습니다. 어떤 논리를 제시하나요?
- 방송통신위원회 부위원장 안형환 : 이제 방송이기 때문에 일단 방발기금을 써야 된다고 하는 거고요. 이런 말씀 드리는 것입니다. 마는 기재부가 예산보다는 방발기금을 써야 한다면서 문체부 손을 들어 주고 있는 그런 상황입니다.
- 윤영찬 위원 : 완전히 편의적으로 방발기금에서 국악방송을 지원하도록 만들어 놓고 있는데, 그러면 국방TV는 왜 국방부가 돈을 댈니까, 그것도 방발기금을 써야지?
- 방송통신위원회 부위원장 안형환 : 예, 그런 혼선이 있습니다.
- 윤영찬 위원 : 그러니까 말도 안 되는 상황인데, 어쨌든 그런 논리 때문에 지금까지 온 건데, 계속 우리 상임위에서 지적을 했음에도 불구하고 어쨌든 이게 개선이 안 되고 있는 상황이라, 저는 저희가 예산 삭감을 못 한다면 원안으로 가되 이 부분에 대해서 문체부 일반회계로 이전해야 된다는 부대의견을 반드시 달아서 보내야 된다고 이렇게 생각을 합니다.

국악방송 지원 사업의 방발기금 사용은 여러 논란이 되는 사업 중에서도 가장 근거가 부실하여 방발기금 지원에 적합하지 않은 사업이다. 심지어 대부분의 국회 과학기술정보방송통신위원회 위원들조차도 오랜 기간 반대하는 사업을 예산결산위원회 소소위에서 감감이로 통과시킨 바 있는데, 이는 절차적으로도 적절하지 않다고 볼 수 있다.

방발기금의 여러 지원 사업 중에서 반드시 조정해야 할 필요가 있는 사업이다.

⑤ 언론중재위원회 지원

언론중재위원회는 언론보도로 인한 분쟁을 신속하고 공정하게 해결하여 법적 소송으로 인한 사회·경제적 비용을 절감하고, 방송, IPTV, 포털 등 언론의 사회적 책임을 제고하기 위한 목적으로 설립된 기관인 만큼 방발기금을 지원하는 것이 적절하다는 의견도 있다.

그러나 아리랑 국제방송 지원 사업이나 국악방송 지원 사업과 마찬가지로 예산지원 기관과 감독 기관의 불일치성을 이유로 방발기금 지원이 타당하지 않다는 지적을 국회에서 여러 차례 받은 바 있다.

〈2019년 10월 21일 방통위 국정감사〉

- 이상민 위원 : 그렇습니다. 지금 말씀, 예시 들은 아리랑TV나 언중위, 다음에 국악방송만 합계해도 한 500억 원 정도거든요.
- 방송통신위원장 한상혁 : 그렇습니다.
- 이상민 위원 : 전혀 방통위가 지출 안 해도 되는 방발기금에서 지출을 한단 말이에요. 그런데 지역방송에 대한 예산은 고작 45억 원이에요. 그러면 이걸 일개 지역방송사로 따지면 약 1억 원씩, 매년 그 정도밖에 지원 안 해 주는 겁니다. 1억 원 가지고 무슨 지역방송의 열악한 환경이라든가 등등에 지원책이 될 수 있겠습니까? 지역방송에 합계 45억 원, 각 개별 방송사로 따지면 1억 원씩 하는 것과 아리랑TV나 언중위, 국악방송, 3개에 매년 한 500억씩 지출하는 것, 그것도 이치에 안 맞는 거고 법적 근거도 없는데 이거 어떻게 시정을 하시겠습니까?
- 방송통신위원장 한상혁 : 계속적으로 문제 제기하고 노력하겠습니다. 국회에서도 이 부분에 대해서 적극적인 의견을 내주셨으면 합니다.
- 이상민 위원 : 국회에서도 예산정책처나 또 전문위원실에서나 계속 지적을 해 오고 있거든요. 예결위에서도 하고 있고, 그런데 왜 어떤, 문체부가 완강하게 버티고 기재부가 동의 안 해 줘서 그런 겁니까?
- 방송통신위원장 한상혁 : 예, 그런 것 같습니다.

사업의 공공성과 적정성을 떠나서 소관기관과 예산지원기관이 일치하지 않다는 점에서 아리랑 국제방송, 국악방송 지원과 함께 방발기금으로 언론중재위원회를 지원하는 것은 적절하지 않다고 볼 수 있다.

1) 최근 5년간 논란이 된 사업별 방발기금 사용 예산

국회에서 방발기금 지원으로 주로 지적받은 5개 사업에 최근 5년간 예산 변화를 정리해 보았다. 국회에서 지적받은 감축, 이관 등의 내용이 실제 반영이 되었는지를 살펴보기 위함이다.

(단위 : 백만 원)

사업명	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
아리랑 국제방송지원	37,156(18.9%)	35,447(17.8%)	22,987(11.8%)	23,675(11.5%)	23,423(11.1%)
공동체라디오 방송콘텐츠 지원	—	200(0.1%)	200(0.1%)	200(0.1%)	200(0.1%)
OTT산업 경쟁력 강화	—	—	—	350(0.2%)	600(0.3%)
국악방송 지원	5,717(2.9%)	6,700(3.4%)	6,370(3.3%)	6,470(3.2%)	6,456(3.1%)
언론중재위원회 지원	12,304(6.3%)	12,753(6.4%)	12,756(6.5%)	12,964(6.3%)	13,186(6.2%)
전체 방발기금 예산	196,469	199,013	195,173	205,378	211,396

※ 괄호 안은 전체 방발기금 중 차지하는 비중

공동체라디오방송콘텐츠 지원·OTT산업 경쟁력 강화 사업 관련 예산은 규모가 미미한 수준이라 감축, 이관을 하더라도 효과가 거의 없는 수준이라 할 수 있다.

반면 아리랑 국제방송 지원·국악방송 지원·언론중재위원회 지원 사업은 2023년 예산 기준으로 방발기금 전체 예산에 20.4% 비중을 점유하고 있다. 2021년 예산에서 아리랑 국제방송 인건비가 문체부로 일부 이관되었지만 여전히 방통위 방발기금 예산에서 큰 점유를 하고 있다.

국회에서 수차례 지적받은 사업들임에도 2021년 아리랑 국제방송 지원 사업 예산이 100억 가량 줄어든 것 외에는 큰 변화가 없었다는 점에서 3가지 사업에 대한 감축, 이관 등 개선이 필요해 보인다.

3. 방송통신발전기금 사용에 대한 개선 방안

지금까지 방발기금 사용에서 논란이 되는 사업들을 확인해보았다. 그렇다면 어떤 사업에 어떠한 방식으로 사용하는 것이 적절할지 개선방안을 정리해보겠다.

1) 수혜자부담원칙에 맞는 사용

2022년 과방위 예산안 검토보고서에서는 방발기금 용도 측면의 문제를 다음과 같이 지적하였다.

- 2022회계연도 방송통신발전기금 계획안에 따르면, 방송통신발전기금을 통해 수행하는 사업 중 지상파방송사업자와 종편·보도PP, 유료방송사업자, 홈쇼핑방송사업자 등 기금을 납부하는 사업자가 직·간접적 혜택을 받는 사업은 상대적으로 비중이 낮음 (후략)
- '이처럼 기금의 수혜자부담원칙에 어긋나는 기금 운용이 이루어지고 있다는 점에서 지속적인 개선이 요구됨'

방발기금은 방송통신발전기본법에 의하여 지상파방송사업자와 유료방송사업자, 종편·보도PP, 홈쇼핑방송사업자들이 납부하고 있는데, 실제 수혜를 받고 있는 기관은 징수 사업자와는 무관한 아리랑 국제방송, 국악방송 등이 방발기금 전체 예산에 무려 20% 가 넘는 기금을 받으면서 혜택을 누리고 있는 것이다. 예산안 검토보고서에서는 이를 수혜자부담원칙이라고 정의하여 문제가 있음을 지적했다.

수혜자부담원칙이란 결국 기금을 통해 수혜를 받는 사업자들이 기금도 납부를 해야 한다는 것이다. 반대로 말하면, 기금을 납부하는 사업자를 중심으로 목적에 맞는 사업에 기금을 지원해줘야 한다. 이러한 수혜자부담원칙을 근거로 방발기금 예산을 살펴보면, 대대적인 조정이 필요할 만큼 부적절한 사용처가 매우 많음을 확인할 수 있다.

2) 기금의 목적에 맞는 사용

기금이란 일정한 목적을 위하여 적립하거나 준비하는 자금인 만큼, 방발기금 사용의 목적도 명확해야 할 필요가 있다. 방송통신발전기본법의 목적에 맞도록 기금을 사용해야 하는 것은 당연하다.³⁾

3) 방송통신발전기본법 제1조(목적) 이 법은 방송과 통신이 융합되는 새로운 커뮤니케이션 환경에 대응하여 방송통신의 공공성·공공성을 보장하고, 방송통신의 진흥 및 기술기준·재난관리 등에 관한 사항을 정함으로써 공공복리의 증진과 방송통신 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

〈2020년 10월 8일 방통위 국정감사〉

○ 한준호 위원 : (영상자료를 보며)방송사업자들의 시청 점유율 추이도 크게 변했습니다. 광고 시장도 변했고, 광고 시장 점유율에 있어서는 CJ ENM 같은 경우에 13.8% 정도였는데 아마 더 올라갔겠지요? KBS의 13.6%를 넘어섰습니다. 매체의 영향력이 크게 변했다는 것을 저희가 지표를 통해서 알 수 있습니다. 그래서 오늘 제가 드리고 싶은 말씀은, 지속적으로 말씀드렸던 방송통신발전기금에 대해 확대를 포함한 재편이 필요하다는 말씀을 다시 한 번 좀 드리고 싶은데요. 저희가 2000년 방송법상에서 문화예술진흥사업을 위해서 방송발전기금이라는 이름을 만들었고 또 2010년에는 방송통신발전기본법에 의해서 방송통신의 진흥을 위해서 이 기금을 활용하고 있습니다. 자금 목적과 다르게 활용되는 면도 있지만 방송 시장이 재편됨에 따라서 여기에 대해서 주체적으로 참여를 해야 되는 대상들도 확대가 되어야 되고 또 방송통신기금 자체가 활용되어야 되는 범위도 바뀌어야 될 거라고 생각을 합니다. 방발기금 규모가 2011년 종편이 출범했던 당시에 906억 정도였고요, 지금 현재는 한 360억 정도로 3분의 1로 쪼그라들었습니다. 이 부분에 대해서 답이 딱 하나밖에 없겠지요. 역시 광고 시장이 변했다는 답변밖에 없지 않겠습니까? 그래서 방발기금의 재편 및 확대에 대해서 저희가 토론회도 펼치고는 했는데, 해외 사례를 살펴보니까 미국이나 유럽 같은 경우에 징수 대상이라든지 부과 기준이 우리와는 좀 다릅니다. 우리 것이 너무 오래된 면도 없지 않아있지 않습니까?

미디어 환경 변화에 따라가지 못하는 방발기금 징수, 사용처에 대해서는 오랜 기간 수차례 비판이 있어 왔다. 이 중에서도 방송통신발전기본법 제26조(기금의 용도)는 사용의 범위가 지나치게 포괄적으로 되어 있어 사용범위 정당성에 대한 논란이 자주 발생하는 등 방발기금 비판의 주원인이 되고 있다.⁴⁾

3) 지역·중소방송 지원 확대가 필요

앞서 말한 수혜자부담원칙에도 맞으면서, 기금의 목적에도 맞는 대표적인 사용처는 지역·중소방송 지원 사업이다. 방발기금을 통한 지역·중소방송 지원 확대는 여야 국회의원 할 것 없이 매년 국정감사, 예산심사 회의마다 지적되어 온 사안이다.

4) 2021.9.24. 방송통신발전기금 제도 합리화 방안 정책세미나, 최우정 발제 〈미디어 생태계의 변화와 방송통신발전기금의 부과, 사용, 관리의 문제〉

〈2022년 10월 6일 방통위 국정감사〉

- 홍석준 위원 : 제가 작년 국감에도 했습니다마는 지역방송사 문제입니다. 잘 아시는 것처럼 지역방송사가 물론 지금 방송통신발전기금이라든지 이런 일부 지원 정책이 있습니다마는 굉장히 미흡한 그런 입장입니다. 그렇기 때문에 어떤 실효성 있는 지원 대책과 아울러서 향후 방송광고 규제 완화를 만약에 한다면 지역방송 광고 부분은 좀 더 적극적으로 규제 완화를 지역방송 진흥 차원에서 들여다볼 필요가 있다고 생각합니다.
- 방송통신위원장 한상혁 : 지역방송 지원을 위한 규제 완화 또는 직접적인 지원 문제에 대해서는 저희들도 항상 관심을 가지고 있는 부분이고요. 저희들 지역방송발전위원회도 있고 거기서도 논의가 계속되고 있습니다.

〈2020년 10월 8일 방통위 국정감사〉

- 김영식 위원 : 그러면 우리 방송통신위원장님께서 지역발전을 위해 가지고, 그러니까 지역방송발전기금을 만들어 우리가 지원할 방안은 혹시 갖고 계신지요?
- 방송통신위원장 한상혁 : 여러 가지 방법 중의 하나라고 생각을 하고요. 구체적인 방법에 대해서는 고민을 하겠습니다. 저희들이 지원책을 마련하려고 계속적으로 노력을 해왔지만 예산 과정에서도 삭감되고 하는 여러 번의 우여곡절을 많이 겪었습니다.

〈2019년 10월 4일 방통위 국정감사〉

- 김성수 위원 : 방통위가 지역방송에 지원하고 있는 금액이 작년에 41억이었던 것도 알고 계시고, 한 회사당 1억 정도 돌아가고 있는 거거든요. 그것도 작년에 증액을 하려고 과방위에서는 했는데 결국 또 다 반 토막이 났고요, 그래서 이것을 앞으로 어떻게 할 수 있을까요, 재정지원 문제는?
- 방송통신위원장 한상혁 : 기금 활용하는 방식을 깊이 있게 고민을 해 봐야 될 것 같다고 생각을 합니다. 방송발전기금이 현재 거의 예산과 같은 용도로 사용되고 있다 보니까 지역방송에 지원하거나 하는 부분에 있어서 탄력성이나 유연성이 떨어지는 부분들도 있다고 생각이 돼서 그 부분을 별도의 기금 형태로 운영을 한다던가 하는 방식에 대해서 깊이 있게 고민해 볼 문제라고 생각을 합니다.
- 김성수 위원 : 지역방송발전위원회라고도 있는데 거기도 사실은 유명무실하거든요. 그 역할을 좀 늘릴 수 있는 방안, 개선할 수 있는 방안을 좀 더 강구를 해야 될 것 같아요.제가 왜 지역방송 얘기를 먼저 꺼내느냐 하면 아리랑TV 문제, 언론중재위 그리고 국악방송, 이게 방통위 소관 기관이 아닌데도 방발기금으로 다 지원해 주고 있잖아요. 이것 계속 문제되고 있는데 해결이 안 돼요. 더 문제는 국악TV 13억 올해 예산 집행하도록 되어 있는 것 아니지요?
- 방송통신위원장 한상혁 : 예.

지역·중소방송 지원 확대는 공공복리의 증진과 방송통신 발전에 이바지하는 방발기금 목적에도 적합한 사업이며, 지역방송사는 어려운 경영환경 속에서도 매년 광고 매출액의 일정 부분을 방발기금으로 납부하고 있기 때문에 수혜자부담원칙에도 맞는 사업이라 할 수 있다.

그러나 앞서 여러 국회의원들이 지적한대로 현재 기금 지원액은 매우 적은 수준에 있다.

(단위 : 백만 원)

사업명	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
지역·중소방송콘텐츠 경쟁력 강화	4,100(2.1%)	4,030(2.0%)	4,030(2.1%)	4,530(2.2%)	4,530(2.1%)

※ 괄호 안은 전체 방발기금 중 차지하는 비중

지역방송사가 거의 40여 사에 육박하는 만큼, 매년 40억 정도 편성되고 있는 해당 사업은 지역방송 1개사 평균 1억 원 정도가 지원되는 것이라고 하겠다. 수혜자부담원칙이나 기금 목적에 어긋나서 매년 논란이 되고 있는 아리랑 국제방송(234억), 국악방송(65억), 언론중재위원회(132억) 지원 사업과 비교하면 예산 규모가 더욱 초라한 실정이다.

심지어 지역방송 지원의 경우 지역방송발전지원특별법에 의하여 방발기금을 활용할 수 있음이 명확하게 규정되어 있어, 법적 근거에 의해 지원할 수 있는 가장 타당한 사업이기도 하다.⁵ 원칙에 어긋나는 사용처에 예산을 축소하고, 지역·중소방송 지원 사업에 예산을 대폭 확대하는 것이 방발기금 사용에 대한 원칙을 준수하는 첫걸음이 될 수 있겠다.

4. 나가며

방발기금에 대한 논란은 사용처나 예산의 적절한 운영 외에도 징수 대상자의 개편, 징수율에 대한 조정 등 여러 이슈가 존재하고 있다. 또한 지역방송발전기금, 미디어발전기금으로 기금사업을 재편, 정보통신진흥기금과 방발기금의 통합 등 거시적으로 봐야 할 사안들도 여러 의원과 학계, 언론에 의해서 제기된 바 있으며 실제 법안으로 발의된 사안들도 있다.

5) 지역방송발전지원 특별법 제7조(지역방송발전지원계획의 수립) 4항 지역방송발전지원계획의 수행을 위한 재원은 「방송통신발전기본법」에 따라 조성·운용되는 방송통신발전기금을 활용할 수 있다.

이 중에서 방발기금 사용에 대한 문제에 집중하여 국회 의견을 중심으로 다뤄본 이유는 가장 현실적으로 속도감 있게 해결할 수 있는 사안이기 때문이다. 방발기금 사용처에 대한 조정은 법률이나 고시를 개정해야 하는 사안이 아니며, 앞서 정리해본 바와 같이 여야가 공통으로 합리적 조정에 대한 필요성을 인식하고 있다. 방통위 역시 국회 의견에 대체적으로 동의 의사를 밝히기도 하였다.

미디어 환경이 급변하는 시기에 오랜 기간 한 목소리로 개편을 요구하는 방발기금 사용처에 대한 개혁이 조속히 이뤄지기를 바라는 바이다. 방발기금 사용처 조정을 시작으로 기금에 대한 큰 제도적 변경도 논의에 들어가야 할 것이다.

shkim@mbc.co.kr

참고문헌

방송통신발전기금 제도 합리화 방안 정책세미나(2021.9.24.) 발제자료 〈미디어 생태계의 변화와 방송통신발전기금의 부과, 사용, 관리의 문제〉 최우정

2019년~2023년 예산안 예비심사보고서 (science.na.go.kr)

2018년~2022년 과방위 방통위 국정감사 회의록, 과방위 예산결산심사소위원회 회의록 (lkms.assembly.go.kr)