

## 방송통신발전기금 제도의 문제점과 개선

윤성옥

경기대학교 미디어영상학과 교수

### 목차

- 1 방송통신발전기금 논의의 어려움
- 2 방송통신발전기금의 도입과 변화
- 3 방송통신발전기금 법제 현황과 특징
- 4 방송통신발전기금의 문제점
- 5 방송통신발전기금의 법적 성격
- 6 방송통신발전기금의 합헌성과 징수대상 확대
- 7 방송통신발전기금 제도 개선방안

### 요약

‘공익자금’으로 시작된 방송통신발전기금은 지원범위, 사용범위 확대 과정을 거쳐 과  
학기술정보통신부와 방송통신위원회가 함께 운영하는 현재의 기금 모습을 갖추게  
되었다. 방송통신발전기금 근거조항은 방송통신발전기본법에 마련되어 있으며, 기금  
의 목적, 재원조성, 이익신청 절차, 기금의 용도, 기금의 관리·운용 등에 대한 정리를  
통해 방송통신발전기금의 법제 현황과 특징을 살펴보고자 한다. 살펴본 법제를 기준  
으로 그 동안 제기된 방송통신발전기금 제도의 문제점과 기금의 법적 성격을 분석하  
고 방송통신발전기금 제도의 개선방안에 대한 제언을 하고자 한다.

## 1. 방송통신발전기금 논의의 어려움

미디어 환경을 둘러싼 사회는 격변하고 있는데 이상하게 국내에서 규제체계와 법은 잘 바뀌지 않는다. 해외는 조금씩 논의를 진척시키고 있는 수평적 규제체계도 우리는 조금도 나아가지 못하고 있다. 공영방송 제도, 수신료, 광고정책도 마찬가지이다. 수십 년 같은 얘기를 반복하고 있다. 동일한 주장을 매번 되풀이 하는 것은 정책 연구자로서는 참으로 재미없는 일이다. 사업자간 치열한 경쟁과 첨예한 입장 차이, 부처 간 이기주의, 정파적 정책결정 과정 등 한국만의 특수한 상황이 있다고 본다.

방송통신발전기금도 그런 정책 중 하나이다. 수십 년 기금의 문제점과 제도 개선방안을 논의했지만 실제로 개선된 것은 거의 없다. 담당부처가 과학기술정보통신부와 방송통신위원회로 이원화되었으니 어쩌면 그동안 제도는 더 악화된 것이나 마찬가지이다.

공영방송, 민영방송, 지역방송, 종편방송, 유료방송, 상품판매방송 사업자들은 각자 자신들의 불합리함을 주장하고 있다. 그들의 주장이 상당히 타당하고 설득력 있는 것은 사실이다. 그러나 결론적으로 사업자들이 한 목소리를 내는 데는 실패하고 있다. 방송통신위원회는 과학기술정보통신부에게, 과학기술정보통신부는 기획재정부에게 책임을 떠넘기고, 기획재정부는 방송통신 분야의 특수성에 대한 이해가 부재하다. 어느 부처에 책임을 물을 수도 없다.

그 사이 프랑스는 글로벌 IT기업에게 온라인 광고 매출의 3%를 디지털세로 부과했고 영국, 이탈리아, 스페인 등 여러 나라들이 유사 제도를 도입하거나 고려하고 있다는 소식이 들렸다. 각국이 해외 플랫폼 사업자에게 공적 책무를 요구하는 법제를 신설하고 있지만 국내에서는 먼 얘기일 뿐이다. 해외 사업자와 국내 사업자간 기울어진 운동장, 규제 불균형 등등 여러 문제 제기를 해도 ‘현실적으로 한계가 있다’는 답변만 돌아온다. 국내 방송사업자들이 언제까지 경쟁력을 유지할 수 있을지 솔직히 우려스럽다.

최근 기획재정부는 2023년 기금준치평가 결과 정보통신진흥기금과 방송통신발전기금을 통합해야 한다는 의견을 낸 것으로 알려졌다(뉴시스, 2023. 5. 23). 기금의 기능과 역할이 유사하다는 이유라고 한다. 기금을 통신 분야에 맞추면 그럴 수도 있겠다. 그러나 방송통신발전기금은 수익을 내는 통신사업자에게 징수하여 공적 책무를 수행하는 방송사업자에게 지원해야 한다. 방송 중심으로 본다면 기금의 기능과 역할이 다르다. 그런 측면에서 이번 기획재정부의 기금 통합 의견은 방송사 입장에서는 아무 의미가 없거나 더 악화될 수도 있다. 방송통신위원회

예산 규모를 증액하지 않는 한 방송사 대상의 징수율, 징수 기준을 합리화하기란 어렵다. 기금이 통합되더라도 소관부처가 아닌 기획재정부가 방송사들의 지원에 적극 나설 것이라 기대하기도 힘들다.

## 2. 방송통신발전기금의 도입과 변화

방송통신발전기금의 전신은 ‘공익자금’이다. 1980년 12월 한국방송광고공사법이 제정되면서 공익자금을 마련하였다. 초기 한국방송광고공사법에서는 문화공보부 장관이 정하는 광고대행 수수료를 방송국이 납부하고 이 중 일정액을 언론 공익사업을 위하여 사용할 수 있도록 방송광고공사에 권한을 부여했다.<sup>1)</sup> 본격적으로 ‘공익자금’이라고 지칭한 것은 1982년 개정을 통해서이다. 방송광고공사는 ‘방송진흥사업 및 문화·예술진흥 사업을 위한 자금(공익자금)’을 조성하도록 했다. 공익자금이라고 명칭을 부여하고 자금의 지원범위도 방송뿐만 아니라 문화 예술 진흥으로 확대하였다.

1990년 8월에는 공익자금의 사용범위를 더 확대한다. 방송위원회, 언론중재위원회 등 언론기관, 공보처 장관의 허가를 받거나 등록된 언론 관련 단체의 운영경비를 대통령령으로 지원할 수 있도록 하였다. 방송광고공사가 공익자금을 징수 및 운영하다가 2000년 방송법에 따라 방송발전기금으로 명칭이 바뀌었으며 기금의 징수 및 운영 주체도 방송위원회로 변경되었다.

방송통신융합 환경에 맞추어 2008년 새로운 규제 기구인 방송통신위원회가 출범하였고 기금을 관리·운영하게 된다. 이후 2010년 방송통신발전기본법에 방송통신발전기금 관련 조항을 마련하였다. 이에 따라 2011년부터 약 3천억 원 규모의 방송발전기금과 1조 2천억 원 규모의 정보통신진흥기금의 일부(45%)를 방송통신발전기금으로 통합한다. 이 무렵 방송

1) 한국방송광고공사법 제20조 ① 제15조의 규정에 의하여 광고물을 방송한 방송국은 문화공보부장관이 정하는 바에 따라서 공사의 광고대행수수료로서 일정액을 공사에 납부하여야 한다. ② 공사는 제1항의 규정에 의한 수익금 중 정관이 정하는 율(率)의 일정액을 언론공익사업을 위하여 사용하여야 한다.

통신발전기금운용심의회도 구성되었고 방송통신발전기금의 징수·운용 및 관리를 방송통신 전파진흥원에 위탁하기로 결정하였다.

2013년 정부조직 개편에 따라 방송통신 규제가 미래창조과학부와 방송통신위원회로 이원화하면서 운영주체도 공동이 담당하게 되었다. 2017년 문재인 정부 출범과 함께 미래창조 과학부 대신 과학기술정보통신부가 방송통신위원회와 함께 운영주체가 되었다.

[표 1] 기금의 변화과정

명칭	운영주체(관리기관)	지원범위	법률	연도
언론공익사업(비)	한국방송광고공사 (한국방송광고공사)	언론공익사업	한국방송광고공사법	1980년
방송진흥사업 및 문화예술진흥 사업(비) (공익자금)	한국방송광고공사 (한국방송광고공사)	방송진흥사업 문화예술진흥사업	한국방송광고공사법	1982년
방송진흥사업 및 문화예술진흥 사업(비) (공익자금)	한국방송광고공사 (한국방송광고공사)	방송진흥사업 문화예술진흥사업 언론기관 언론기관관련단체	한국방송광고공사법	1990년
방송발전기금	방송위원회 (방송위원회)	방송진흥사업 문화예술진흥사업	방송법	2000년
방송발전기금	방송통신위원회 (방송통신위원회)	방송진흥사업 문화예술진흥사업	방송법	2008년
방송통신발전기금	방송통신위원회 (방송통신전파진흥원)	방송통신 진흥	방송통신발전기본법	2010년
	미래창조과학부 방송통신위원회 (방송통신전파진흥원)	방송통신 진흥	방송통신발전기본법	2013년
	과학기술정보통신부 방송통신위원회 (방송통신전파진흥원)	방송통신 진흥	방송통신발전기본법	2017년

전통적으로 방송통신발전기금의 성격으로는 주파수 독점에 따른 초과이윤 환수라는 관점이 많았다. 방송사업은 일반 제조업과는 달리 한정된 주파수 자원의 이용권을 배타적이고 독점적으로 확보함에 따라 초과이윤을 발생시키는 속성이 있으므로 사업권자로부터 이익의 일정 부분을 환수하여 공적인 목적을 위해 사용하는 것이 정당하다는 것이다(이화진, 2005; 유승훈, 2012).

행정 및 수수료의 성격이라는 입장도 있다. 방송통신발전기금은 국가적으로 희소한 전파자원의 배타적 이용 또는 방송사업권의 행사에 따르는 경제적 가치뿐만 아니라 방송발전을 위한 행정비용을 포함하고 있다는 것이다(유승훈, 2012). 방송사업자에게 부과되는 방송통신발전기금은 공공이익의 제고 및 방송발전 도모를 통해 방송 복지를 실현하기 위한 방송발전 행정 및 관리 수수료의 성격으로 보는 것이다.

이처럼 방송통신발전기금에 두 가지 성격이 혼재되어 있는 것은 여러 문제점을 발생시킨다. 기금의 목적이 주파수 사용에 대한 초과이윤 환수인지 행정수수료 성격인지에 따라 각각 타당한 징수기준과 징수목적이 있을 것이고 그에 적합하게 기금이 집행되어야 한다. 성격이 모호하다면 기금 징수와 집행에 있어 혼란을 야기할 수밖에 없다.

아울러 주파수 독점에 따른 초과이윤 환수나 행정수수료 성격이라는 기존의 방송통신발전기금의 정책논리에서 과감하게 벗어나야 한다는 비판적 접근도 있다. 시장 환경이 변화했으므로 새롭게 설정된 정책범위 안에서 사업자들의 책무를 수행할 수 있는 정책논리를 개발해야 한다는 주장이다. 예를 들면 여론집중도와 같은 사회적 영향력 지수 개념을 도입해 기금 정책의 논리개발 및 포섭범위를 확대하자는 주장이다(김광재, 2018). 이러한 주장은 tvN과 같은 대기업 계열PP, 포털사업자 등으로 방송통신발전기금의 납부대상 확장을 염두에 둔 것이다.

### 3. 방송통신발전기금의 법제 현황과 특징

방송통신발전기금 근거조항은 방송통신발전기본법에 마련되어 있다. 우선 기금의 목적, 재원조성, 이의신청 절차, 기금의 용도, 기금의 관리·운용 등에 대해 정리할 필요가 있다.

첫째, 방송통신발전기금의 목적은 ‘방송통신 진흥 지원’이라고 할 수 있다. “과학기술정보통신부장관과 방송통신위원회는 방송통신의 진흥을 지원하기 위하여 방송통신발전기금을 설치한다”고 규정되어 있다(법 제24조).

둘째, 방송통신발전기금은 정부의 출연금 또는 용자금, 주파수 할당 대가, 방송사업자의 분담금, 방송사업자의 출연금, 수익금, 그 외 수입금 등으로 조성하도록 하고 있다(법 제25조).

셋째, 기금의 관리운용 주체는 과학기술정보통신부와 방송통신위원회가 공동으로 담당한다. 또한 기금의 징수 운용·관리에 관한 사무의 일부를 관련 기관이나 단체에 위탁할 수

있도록 하고 있다(법 제27조 제5항). 이에 따라 한국방송통신전파진흥원이 기금의 수입 및 지출, 회계업무, 여유자금 운영, 융자사업 등을 수행한다(시행령 제16조). 기금의 운용·관리사항은 고시로 정한다(시행령 제18조). 방송통신 업무가 이원화되어 있어 과학기술정보통신부는 케이블SO, 위성방송, IPTV, 홈쇼핑채널의 징수를 담당하고 방송통신위원회는 지상파, 종편 PP, 보도PP를 담당한다.

넷째, 분담금 부과대상인 방송사업자의 범위와 부과기준은 다음과 같다. 지상파방송, 종편PP, 보도PP의 분담금은 전년도 방송광고 매출액(6/100 범위 내) 기준으로 방송통신위원회가 징수한다. 케이블SO, 위성방송, IPTV는 방송서비스 매출액(6/100 범위 내)을 기준으로, 홈쇼핑채널은 전년도 영업이익(15/100 범위 내)을 기준으로 과학기술정보통신부가 징수하도록 하고 있다(법 제25조 제2항~제5항). 이외에 분담금 산정 및 징수에 관한 사항은 과학기술 정보통신부 장관과 방송통신위원회가 각각 고시하도록 했다. 시행령에서는 방송사업자의 분담금 징수를 산정 시 방송운영의 공공성, 방송시장의 경쟁상황, 해당 사업자의 수익규모 및 재정상태 등을 종합적으로 고려해야 한다고 정하고 있다(시행령 제12조).

[표 2] 방송통신발전기금 관리대상(방송사업자)과 주체

부처	관리대상	
	2013년 이전	2013년 이후
(미래창조과학부) 과학기술정보통신부		종합유선방송사업자 위성방송사업자 인터넷멀티미디어방송제공사업자홈쇼핑 방송채널사용사업자
방송통신위원회	지상파방송사업자 종합편성채널사용사업자 보도전문채널사용사업자 종합유선방송사업자 위성방송사업자 홈쇼핑방송채널사용사업자 인터넷멀티미디어방송제공사업자	지상파방송사업자 종합편성채널사용사업자 보도전문채널사용사업자

다섯째, 방송사업자에게 분담금을 면제·경감하거나 차등 적용할 수 있도록 했다. 과학기술정보통신부와 방송통신위원회는 분담금을 면제하거나 경감할 수 있고, 징수율도 차등 책정할 수 있다(법 제25조). 시행령에 면제·경감할 수 있는 기준을 제시하고 있는데 다음과 같다. 지상파, 종편/보도PP의 경우 전년도 방송광고매출액이 50억 원 이하인 사업자, 당기순손실이 발생한 사업자는 면제된다. 전년도 결손금이 자본금 총액 이상인 사업자도 분담금이 면제된다. 결손금이 자본금 총액 미만인 사업자의 경우 결손금의 자본금 총액에 대한 비율만큼 경감하도록 하고 있다(시행령 제13조).

여섯째, 분담금에 대한 이의신청과 절차를 마련하고 있다. 방송사업자는 방송통신발전기금 분담금에 대해 이의를 제기할 수 있다. 지상파/종편/보도PP는 방송통신위원회에, 케이블SO/위성/IPTV와 홈쇼핑PP는 과학기술정보통신부에 신청한다(법 제25조의2).

일곱째, 방송통신발전기본법상 기금의 용도를 살펴보면 크게 <방송통신 공동>, <방송사업>, <통신사업> 세 분야로 구분할 수 있다. <방송통신 공동>으로 지원하는 분야는 연구개발 사업, 표준 개발, 인력양성, 서비스 활성화 및 기반 조성, 콘텐츠 제작·유통 지원, 시청자와 이용자의 피해 구제 및 권익증진 사업, 광고 발전, 소외계층의 접근권, 남북 및 국제 교류협력, 공익·공공을 목적으로 운영되는 방송통신 지원, 그 밖에 방송통신 발전에 필요하다고 인정되는 사업이다. <방송사업 분야>는 지역 및 중소 지상파방송의 공익적 프로그램 제작지원, 시청자 제작 프로그램과 미디어교육 지원, 방송광고균형발전위원회 운영비용, 해외 한국어 방송 지원, 지역방송발전지원계획(지역방송발전지원 특별법 근거) 지원이 있다. <통신사업 분야>는 주파수 회수 손실보상금과 반환하는 주파수 할당 대가를 지원하도록 하고 있다.

여덟째, 방송통신발전기금은 용자 및 투자 재원으로 활용할 수 있도록 하고 있다. 즉 과학기술정보통신부와 방송통신위원회는 기금의 일부를 방송통신의 공공성 제고와 방송통신 진흥 및 시청자 복지를 위하여 용자 및 투자 재원으로 활용할 수 있다고 규정하고 있다(법 제26조 제2항).

아홉째, 공정하고 효율적인 관리·운용을 위해 방송통신발전기금운용심의회를 10명 이내로 구성하도록 하였다. 심의회 위원 구성은 과학기술정보통신부장관이 방송통신위원회와 협의를 거쳐 임명한다(법 제27조). 그리고 시행령에서는 과학기술정보통신부 제2차관, 방

[표 3] 방송통신발전기금 용도(방송통신발전기본법)

구분	내용
방송통신	① 연구개발 사업 ② 표준개발 ③ 인력양성 ④ 서비스 활성화 및 기반 조성 ⑤ 공익·공공을 목적으로 운영되는 방송통신 지원 ⑥ 콘텐츠 제작유통 지원 ⑦ 시청자와 이용자의 피해구제 및 권익증진 사업 ⑧ 광고발전 ⑨ 소외계층의 접근권, 남북 및 국제 교류협력 ⑩ 그 밖에 방송통신발전에 필요하다고 인정되는 사업
방송	① 지역 및 중소 지상파방송의 공익적 프로그램 제작지원 ② 시청자 제작 프로그램과 미디어교육 지원 ③ 방송광고규정발전위원회 운영 비용, ④ 해외 한국어 방송 지원 ⑤ 지역방송발전지원계획(지역방송발전지원 특별법 근거) 지원
통신	① 주파수 회수 손실보상금, 반환하는 주파수 할당 대가 지원

송통신위원회 위원, 한국방송통신전파진흥원장, 문화체육관광부장관 추천 2인(공무원 제외) 등 심의회 위원구성에 대해 보다 구체적으로 제시하고 있다(시행령 제15조).

4. 방송통신발전기금 제도의 문제점

앞서 살펴본 법제를 기준으로 그동안 제기된 방송통신발전기금 제도의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 방송통신발전기금의 목적이 다소 불분명하다는 점이다. 이에 방송통신발전기금의 목적을 수익자 부담의 성격을 가지는 경제적 지대(초과이윤)의 회수와 원인자 부담의 성격을 가지는 행정 및 관리비용의 충당으로 명확하게 구분하자는 주장도 있다. 구체적으로 기금을 징수할 때부터 행정수수료와 부담금(경제적 지대)을 개념적으로 구분하자는 것이다(유승훈, 2012). 마치 공공요금제에서 기본요금과 사용량 요금으로 이원화하는 것과 유사하다고 한다.



둘째, 기금 규모의 불확실성이다. 주파수 활용에 따른 진입비용과 면허 기간 내 이용료 부과나 이익 환수 제도가 불분명하다는 주장이 제기되어 왔다. 이에 대해서는 방송사업자별로 다른 부담금을 부과하는 것보다 고정 비용을 부담시키는 방안이 제시되기도 했다(전범수, 2005). 2014년 기획재정부도 부담금운용보고서를 통해, 방송통신발전기금의 징수율이 필요에 따라 거의 매년 변경되어 왔는데 중장기적으로 일관성과 연속성을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다고 지적하고 있다. 이러한 문제는 사업자에게 징수율과 부담금이 얼마나 될지 불투명한 측면도 있지만 기금이 얼마나 조성될지 기금 규모의 예측 가능성도 떨어뜨리는 요인이 될 수 있다.

셋째, 방송통신발전기금의 사용범위가 포괄적이라는 비판이다(유승훈, 2012; 김명식, 2012; 최우정, 2016 등). 특히 기존의 방송통신발전기금과 정보통신진흥기금의 일부가 통합 운용됨에 따라 성격이 다른 재원의 통합적 사용의 적절성과 타당성에 문제를 제기하고 있다(김명식, 2012).

넷째, 방송통신발전기금심의회의 문제점이다. 정부에서 준비한 기획 및 지출 결과에 대해 심의하고 평가하는 현행 방식으로는 방송통신발전기금의 투명한 집행과 관리나 발전에 제한이 된다는 것이다(조성동, 2016). 실제로 방송통신발전기금심의회가 입법취지에 맞게 제대로 작동되는지에 대해서는 거의 알려진 바가 없다.

다섯째, 방송통신발전기금의 용도 문제이다. 대표적으로 해외 한국어방송과 언론중재위원회 지원이 문제가 되고 있다(최우정, 2016). 아리랑 국제방송의 목적은 민주여론 형성을 통한 민주적 기본질서의 확립에 있는 것이 아니라 국가홍보이다. 따라서 국가홍보라면 국가적인 차원에서 재정적 지원이 이루어져야 한다는 입장인 것이다. 아울러 언론중재위원회 지원도 적절하지 않다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔다. 현재 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제12조에 따라 언론중재위원회의 운영재원은 방송통신발전기금이다. 언론중재위원회는 신문, 방송, 잡지 등 정기간행물, 인터넷신문 등 언론 등의 보도 또는 매개로 인한 분쟁에서 조정중재를 통해 이용자 피해를 신속히 구제하는 기능을 한다. 준사법적 기구의 성격을 가지는 공적 기관이다. 언론중재위원회의 업무영역이 방송뿐 아니라 신문, 인터넷언론까지 포함하는 상황에서 방송통신발전기금을 주요한 운용재원으로 하는 것은 적절하지 않다는 주장이다.

여섯째, 기금을 방송시장의 시장실패를 보완하기 위한 공익 프로그램의 제작비 지원에 보다 확대해야 한다는 의견이다(이화진, 2005; 전범수, 2005). 공적 기금을 통한 직접적인

자금 지원을 통해서 방송사업자와 독립제작사들이 품질 높고 공익적인 프로그램을 제작하는 기반을 제공해야 한다는 것이다. 특히 어린이, 문화, 소수시청층을 위한 특정 프로그램과 같은 의무편성프로그램에 실질적으로 지원하는 것이다. 나아가 프로그램 제작 기금(Program Production Fund)을 별도로 분리 설립하자는 안도 제시되었다. 유사하게 방송통신발전기금을 방송기술에 사용해야 한다는 주장도 있었다. 과거 지상파 UHD 방송의 기술전환, 수신안정화, 콘텐츠제작/공급 등에 보다 지원해야 한다는 의견이다(최우정, 2016). 이는 실제 법률안 개정으로 추진되기도 했다.<sup>2</sup>

## 5. 방송통신발전기금의 법적 성격

방송통신발전기금의 성격이 모호하다는 비판이 있어왔지만 법적 성격에 대해서는 ‘부담금’이라는 견해에 이견은 없다(김명식, 2012; 최우정, 2016 등). 부담금이란 “특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무”(부담금관리 기본법 제2조)를 말한다.<sup>3</sup> 특정 공익사업을 위한 경비에 충당되고 부과대상과 특정 공익사업 간에 밀접한 관련성이 있어야 한다는 특징이 있다. 유사한 개념으로 수수료, 사용료 등이 있지만 부담금과는 차이가 있다. 부담금은 특정의 공공서비스를 창출하거나 바람직한 행위를 유도하기 위해 특별한 이해관계자에게 부과하는데 반해 수수료는 국가 또는 지방자치단체가 제공하는 개별적인 서비스에 대한 반대급부(요금)이고, 사용료는 국가 또는 지방자치단체가 제공하는 공공시설을 이용하거나 재산 사용에 대한 반대급부(대가)로서 부과되는 것이다(기획재정부, 2016).

2) 신경민의원 대표발의안(의안번호 2003240호, 제안일자 2016. 11. 3.) 방송통신발전기금을 “방송사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자의 방송콘텐츠 제작 및 부가서비스 개발 등의 지원에 사용할 수 있도록 함(안 제26조제6호의2 신설). 동 개정안은 2018년 2월 21일자로 공포되었다.

3) 재정총당 목적의 특별부담금은 국민의 재산권이나 조세평등을 침해할 우려가 있다. 헌법적 정당성을 충족하기 위해서는 ①징수집단의 동질성 ②특정과제와의 객관적인 경제적·사회적 근접성 ③납부의무자의 집단적 책임성 ④납부의무자의 집단적 이익을 위하여 사용되어야 할 집단적 효용성 등을 갖추어야 한다(김명식, 2012).

부담금은 공적 기관에 의한 반대급부가 보장되지 않는 금전 지급의무를 설정하는 것이라는 점에서는 조세와 유사하다. 그러나 특별한 과제를 위한 재정 충당을 위하여 부과된다는 점에서는 일반적인 국가 재정 수요의 충당을 위하여 부과되는 조세와 구분된다. 무엇보다도 특정 집단으로부터 징수되어 특정 목적 사업을 위해서만 사용된다는 점에서 일반 국민으로부터 그 담세 능력에 따라 징수되어 일반적인 목적에 사용되는 조세와는 다르다(김명식, 2012).

따라서 특별부담금은 ①부담금의 부과를 통하여 수행하고자 하는 특정한 경제적·사회적 과제와의 객관적이고 밀접한 관련성이 있을 것 ②독점적 허가권의 반대급부로 특정 집단에 한정하여 부과될 것 ③특정 과제의 수행을 위하여 별도로 지출·관리될 것 등을 요건으로 국민으로부터 징수할 수 있다(헌재, 1999; 2004 등). 부담금은 부담 주체에게 비자발적인 금전적 지출을 하게 하나 부과 주체와 해당 공익사업 사이에 특수한 관계가 있는 경우에 한하여 법률에 따라 부과되고 엄격한 관리제도 아래에서 국민이 필요로 하는 특정한 공공서비스 창출에 사용해야 하는 것이다.

부담금은 설치 목적 및 성격에 따라 이용자·원인자 부담금, 수익자 부담금, 유도성 부담금 등으로 분류할 수 있다. ①이용자·원인자 부담금은 각종 시설의 건설 또는 유지 등을 위하여 그 사용자 또는 원인자에게서 관련 비용을 징수하는 경우로 기반시설 설치비용, 수도법상 원인자부담금, 물이용 부담금 등이 있다. ②수익자 부담금은 공공사업 또는 시설로 인해 특별한 이익을 받은 자에게 징수하는 부담금으로 개발 부담금, 농산물수입 이익금 등이 있다.

[표 4] 방송통신발전기금의 성격 및 부과기준(2017년 기준)

구분	성격	부과기준(징수율)
지상파	사회적 자원인 전파자원 이용권의 반대급부*	방송광고 매출액 6% 이내 (KBS 2.87%, EBS 1.54%, MBC 4.30%, SBS 4.30%)
중편채널	사회적 자원인 사업권 독점의 반대급부	방송광고 매출액 6% 이내(1.0%)
보도채널	사회적 자원인 사업권 독점의 반대급부	방송광고 매출액 6% 이내(1.0%)
홀쇼핑채널	정보 광고를 방송프로그램으로 사용하는 특혜에 대한 반대급부*	영업이익의 15% 이내 (홀쇼핑TV 데이터방송 겸업 13%, 데이터방송 10%)
위성방송	사회적 자원인 전파자원 이용권 및 사업권 독점의 반대급부*	방송서비스 매출액의 6% 이내(1.5%)
IPTV	사회적 자원인 사업권 독점의 반대급부	방송서비스 매출액의 6% 이내(1.5%)
케이블SO	지역사업권 보장의 반대급부*	방송서비스 매출액의 6% 이내(1.5%)

\* 유승훈(2012) 일부 인용.

③유도성 부담금은 직접적인 규제 수단이 아닌 금전에 따른 간접적인 규제 수단에 의하여 일정한 국가목적들을 유도하기 위한 부담금으로 장애인고용부담금, 배출부과금, 과밀부담금 등이 있다(기획재정부, 2016). 이러한 경계는 모호하거나 의미가 중첩될 수 있어 구분이 항상 명확한 것은 아니다.

## 6. 방송통신발전기금의 합헌성과 징수대상 확대

방송통신발전기금의 법적 성격은 현재 명확하다. ‘부담금’이기 때문에 부담금관리기본법 상 적용대상이어서 기획재정부가 부담금운용종합보고서/계획보고서를 매년 국회에 제출하고 부담금의 부과 목적, 실태, 부과 절차의 공정성 등을 지속적으로 점검 평가하도록 되어 있다. 따라서 방송통신발전기금도 기획재정부가 관리하는 기금 중 하나이다. 그리고 부담금관리기본법에 따라 부담금 신설 또는 변경하고자 할 경우 부담금운용심의위원회의 심사를 거치도록 하고 있다.<sup>4</sup> 징수주체를 확대 또는 조정하는 경우 관련 법률을 따르며 된다. 다만 징수주체나 범위가 합헌적 범위 안에서 변경되어야 할 것이다. 따라서 그 동안 헌법재판소가 부담금에 대해 어떻게 판단해왔는지 검토할 필요가 있다.

헌법재판소는 수신료는 재정조달 목적 부담금이라고 판단했다. 즉 필요한 공익적 사업의 재원을 마련하기 위해 부과되는 특별부담금에 해당한다고 하였다(헌법재판소, 1999; 2008년). 장애인고용부담금은 정책 실현 목적 부담금이라고 했다. 국민의 행위를 특정 방향으로 유도하기 위한 부담금으로 장애인 고용률을 하회하는 사업자에게 기금을 부과해 상회하는 사업자에게 지원함으로써 궁극적으로는 사업자들이 장애인 고용의무를 다 지켜서 부담금을 징수하지 않아도 되는 게 목적이라는 것이다(헌법재판소, 2003).

그러나 부담금의 목적이 항상 명확하게 구분되는 것은 아니고 두 성격이 병존하기도

---

4) 부담금관리기본법 제6조(부담금의 신설 또는 변경에 관한 심사) ① 중앙행정기관의 장은 소관 사무와 관련하여 부담금을 신설 또는 변경(부담금의 부과대상을 확대·축소하는 경우와 부담금의 부과요율을 인상·인하하는 경우를 포함한다. 이하 같다)하려는 경우에는 해당 법령안을 입법예고하거나 해당 중앙행정기관의 장이 정하기 전에 기획재정부장관에게 부담금 신설 또는 변경의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

한다. 해외여행자에게 부담금을 부과하는 국외여행자납부금은 해외여행을 억제하고 국내여행을 유도(정책 실현 목적 성격)하는 목적과 관광사업 발전, 외화 수입 증대를 위한 관광진흥개발기금 재원 마련(재정조달 목적) 목적이 병존한다는 것이다(헌법재판소, 2003).

헌법재판소 결정 사례를 고려한다면 방송통신발전기금은 방송통신 분야의 발전이나 공적 기능 강화를 위한 ‘방송통신 진흥’ 기금 마련이라는 측면에서 재정조달 목적 부담금에 가깝다고 볼 수 있을 것이다.

징수 대상이라고 할 수 있는 부담금 납부자의 합헌적 범위에 대해서 헌법재판소는 ‘특별한 밀접성’을 기준으로 한다고 제시했다. 즉 ①집단적 동질성(일반인과 구별되는 특정 집단인가), ②객관적 근접성(부담금으로 수행하는 과제가(부과 대상자가) 관련성이 있는가?) ③집단적 책임성(그 집단이 (부담금이 목적으로 하는 과제 수행에 있어) 특별한(조세 외적) 책임이 있는가?) ④ 집단적 효용성(부담금 사용이 부담금 납부의무자의 집단적 이익을 위해 사용될 경우 정당성은 제고됨)을 판단한다.

헌법재판소는 공연 등을 관람한다는 이유만으로 역사적, 사회적으로 나아가 법적으로 다른 사람들과 구분할 만한 동질성이 있는 특별한 집단으로 인정하는 것은 무리라며 문예진흥기금에 대해서는 위헌 결정을 내린 바 있다(헌법재판소, 2003b). 그러나 이후 수신료를 납부하는 TV 수상기 소지자(헌법재판소, 2008a), 영화진흥기금을 위한 영화관람객(헌법재판소, 2008b)은 부담금 납부의무자로 합헌으로 판단했다. 그 외 먹는샘물 수입판매업자(수질개선부담금), 폐기물해양배출업자(해양환경개선부담금) 등도 부담금 납부자로 합헌성이 인정되었다(헌법재판소, 1998; 2004; 2007).

**[표 5] 부담금에 대한 헌법재판소 결정사례**

	기금명칭	법률	사건번호	결정일	결과
1	영화발전기금, 영화상영권 입장권부과금	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제 25조의2	2007헌마860	2008.11.27	가각, 각하
2	수질개선부담금	구 먹는물관리법 제28조 제 1항	98헌가1	1998.12.24	합헌
3		먹는물관리법 제28조 제1항	2002헌바42	2004.7.15	합헌
4	국외여행자납부금	관광진흥개발기금법 제2조 제3항	2002헌바5	2003.1.30	합헌
5	텔레비전방송수신료	한국방송공사법제35조	98헌바70	1999.5.27	헌법불합치, 합헌
6		방송법 제64조 등	2006헌바70	2008.2.28	합헌, 각하
7	장애인고용부담금	구 장애인고용촉진 등에 관한 법률 제35조 제1항	2001헌바96	2003.7.24	합헌

	기금명칭	법률	사건번호	결정일	결과
8	학교용지부담금	구 학교용지확보에관한특례법 제2조 제2호 등	2003헌가20	2005.3.31	위헌
9	해양환경개선부담금	해양오염방지법 제46조의3 제1항	2006헌바25	2007.12.27	합헌
10	관광진흥개발기금	관광진흥법 제10조의4 제1항	97헌바84	1999.10.21.	합헌
11	문예진흥기금	구 문화예술진흥법 제19조 제5항 등	2002헌가2	2003.12.18.	위헌
12	교통안전기금	교통안전공단법 제17조	97헌가8	1999.1.28	위헌

방송통신발전기금은 헌법법상 부담금이므로 기금 목적, 용도, 부과 범위 등을 헌법재판소의 합헌적 범위에서 판단할 필요가 있다. 따라서 포털, OTT 사업자 등 부과 대상 확대도 ‘허가나 승인사업자’ 기준이 중요한 것이 아니라 헌법재판소의 부담금 부과대상자로 합헌적 범위에 있는지 판단할 필요가 있다. 헌법재판소의 합헌성 판단기준인 ‘밀접한 관련성’ 원칙을 적용한다면 포털사업자, OTT 사업자로 확대하는 것이 큰 무리는 없다고 본다. 포털사업자를 예시로 든다면 특정한 서비스를 제공하는 인터넷 사업자로서 일반 국민과 구별되는 집단적 동질성을 가지고 있으며(집단적 동질성), 뉴스 제공 및 검색서비스를 통해 수익을 얻는 수혜자라는 점에서 객관적으로 밀접한 관련성을 가지고 있고(객관적 근접성), 인터넷의 여론형성 장으로서 기능을 고려할 때 공적 과제 실현에 있어 조세 외적 부담을 저야 할 집단적 책임이 인정되고(집단적 책임성), 부담금 수입이 결국 인터넷 여론의 다양성 보장과 콘텐츠 투자 제작 등 산업적 발전이라는 집단적 이익을 위하여 사용(집단적 효용성)된다면 합헌적이라고 판단할 여지가 크다고 본다.

## 7. 방송통신발전기금 제도 개선방안

첫째, 징수 주체에 대한 조정이 필요하다. 이를 위해 부담금관리기본법에 따라 관련된 절차를 거쳐 심사를 받는 것도 방법이다. 방송통신 분야의 발전이나 공적 기능을 강화하기 위한 재정조달 목적의 부담금이라면 해외 OTT 사업자, 포털사업자, 일정 규모 이상의 콘텐츠 제작자 등으로 징수 주체를 확대하는 것도 가능하다고 본다. 반대로 공적 기능을 강화하기 위한

부담금의 목적을 고려한다면 지역방송, 공영방송 등은 징수 대상에서 제외하거나 최소한의 범위에서 징수하는 것이 바람직하다.

둘째, 방송과 통신 진흥을 위한 예산 규모의 불균형성을 해소해야 한다. 과학기술정보통신부와 방송통신위원회는 기금의 공동주체이고 법률상도 공동의 사용 책임이 있다. 그럼에도 과학기술정보통신부와 방송통신위원회의 예산 범위에서는 현저한 차이가 나타나고 있다. 방송통신발전기금의 전체 수입금 중 대체로 방송통신위원회의 사업비 지출은 20%에 불과한 반면 60% 이상이 과학기술정보통신부의 사업비로 지출되고 있다. 미디어 규제 조지를 이원화할 때 방송통신위원회의 소관 매체를 지상파/중편/보도채널로 한 것은 여론형성에 미치는 영향력과 방송의 공익성 등의 특징으로 우리 사회에서 중요한 역할을 하거나 해야 할 의무가 있는 매체이기 때문이었다. 이러한 구조적 문제는 기금의 본래 목적인 용도에 맞게 공익적 사업에 적절히 투자되지 못하는 결과로 이어진다. 단순히 양적 비교가 아니라 질적 접근을 한다면 두 기관의 역할과 기능의 중요성을 고려하건대 예산 불균형이 해소되어야 한다.

셋째, 기금이 적절한 용도로 지원되는가의 문제이다. 현재 법률상 기금의 용도는 대단히 추상적, 포괄적, 나열식으로 제시되어 있다. 이는 향후 기금 목적에 부합하도록 가급적 구체적으로 법 개정이 필요한 사항이다.

기금의 지원제도에 있어 가급적 현행 법률에 맞게 집행하는 것도 필요하다. 예를 들면 현재 방송통신발전기금으로 추진하는 지원사업명이 법률상 제시하고 있는 16개 기금의 용도 항목과 매칭이 되어야 한다는 것이다. 그렇게 구분했을 때 법에 명시한 대로 적절하고도 균형적인 지원이 이루어지고 있는지 판단할 필요가 있다. 현재 법률대로라면 방송, 통신, 방송통신 융합 세 분야가 균형적이어야 한다. 그러나 실제 지원 현황을 살펴보면 ‘방송통신 공통’을 명분으로 ‘통신’에 집중 지원하는 경향이 있다.

또한 법률에 근거해 연구개발, 콘텐츠, 기반 조성(인프라), 운영지원 등으로 구분해 보더라도 인프라에 비해 콘텐츠에 대한 지원은 현저히 부족한 것도 문제이다. 이는 방송발전기금 시절부터 지원해야 할 공익적 사업으로 콘텐츠(콘텐츠 펀드) 등이 제시되었다는 점을 상기한다면 매우 아쉬운 대목이다. 해외의 유사 기금을 살펴보더라도 방송 프로그램 제작에 주로 지원되는 것이 타당하다. 따라서 지역방송, 공영방송, 라디오방송의 프로그램 제작이나 노인, 어린이청소년, 다문화 등 소외계층 대상 프로그램, 자연 다큐멘터리/소외되는 스포츠 종목 등 시장에서 실패할 가능성이 있는 콘텐츠 제작에 대한 지원이 보다 확대되어야 할 것이다.

넷째, 방송의 공익성과 다양성 지원에 대한 소의 문제이다. 2018년 예산 지원을 살펴 보면 방송통신분야(16개)에 집중하고 있다. 그 외 방송분야(3개), 통신(1개)으로 나타났다. 표면상 통신이 가장 적고 방송통신 공통 분야에 집중 지원하고 있다. 물론 방송통신 분야에 방송이 포함될 수도 있지만 규모는 상당히 미흡할 것으로 추정된다. 결국 방송통신의 범주로 묶어 대체로 네트워크, 인터넷, 전파, 주파수 등에 지원 사업이 집중되어 있다고 할 수 있다. 이러한 특징은 신규 사업이나 증액사업에서도 나타나는데 UHD방송 외에 모두 인터넷, 블록체인, 주파수 등에 신규로 지원하거나 증액하고 있다. 방송통신위원회는 공익적이고 다양한 방송분야 지원 사업을 추진하려는 의지가 있어도 예산규모가 작아 쉽지 않은 것으로 판단된다. 예산 범위 내에서는 해마다 변경할 수 있는 사업이 매우 최소화되어 있고 예산범위 내에서 다른 공공기관을 지원하는 부담까지 안고 있다. 그러다 보니 이용자나 시청자를 위한 공익적 사업을 추진하기에 현재의 기금제도는 많은 한계가 있다.

다섯째 기금 평가 제도의 문제이다. 기금을 어떻게 조성할 것인가 못지않게 어떻게 지원할 것인가는 대단히 중요하다. 기금 집행에 대한 적절한 평가는 기금의 효율성을 증대하는 효과를 가져온다. 그럼에도 현재 방송통신발전기금심의회는 기능과 역할에는 많은 한계가 있어 보인다. 그동안 형식적으로 관행적으로 운영되어 오고 있는 것은 아닌지 의구심이 든다. 심의회 활동이나 실적이 공개된 바가 없기 때문이다. 따라서 심의회가 제대로 운영될 수 있도록 감시나 견제장치가 필요하다.

okyun@kgu.ac.kr

#### 참고문헌

- 과학기술정보통신부(2018). <2018년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료> 4권.  
 권기원(2017). 방송통신발전기본법 일부개정법률안 검토보고서(신경민 의원 대표발의, 2016. 11. 3. 의안번호 2003240호)  
 기획재정부(2017). <2016년도 부담금운용종합보고서>.



- 김광재(2016. 9월). 방송통신발전기금, 정당성과 그 정책적 방향. <방송문화> 서울: 한국방송협회
- 김광재(2018. 1월). 방송통신발전기금, 운용 및 제도 합리화를 위한 제안. <방송문화> 서울: 한국방송협회
- 김명식(2012. 11월). 새로운 기금의 사용용도에 대한 타당성 검증 필요. <방송문화> 서울: 한국방송협회.
- 김영재(2009). 한국 애니메이션 유통 활성화를 위한 방송발전기금 활용 타당성. <애니메이션연구>, 제5권 제2호, 7-31.
- 국회예산정책처(2017). <2018년도 예산안 위원회별 분석(과학기술정보방송통신위원회소관)>.
- 뉴시스(2023. 5. 23.). 국민연금 수익률 -8.28% '역대 최저'...60개 기금사업 구조조정 권고. [https://newsis.com/view/?id=](https://newsis.com/view/?id=NISX20230523_0002312902&cID=10401&pID=10400)  
NISX20230523\_0002312902&cID=10401&pID=10400
- 방송통신위원회(2018). <2018년도 예산 및 기금운용계획 개요>
- 유승훈(2012. 11월). 방송발전기금 징수율의 경제학적 검토. <방송문화> 서울: 한국방송협회.
- 이화진(2005. 2월). 과학적인 기금징수와 공적 활용방안 마련돼야. <방송문화> 서울: 한국방송협회
- 전범수(2005. 2월). 방송발전기금 어떻게 운용할 것인가. <방송문화>.
- 조성동(2016. 11월). <방송통신의 발전을 위한 방송통신발전기금 징수제도 개선 방안 제언> 한국언론학회 세미나 '방송통신발전기금 운용의 합리적 정책 방안 제언' 서울: 프레스센터.
- 최우정(2016. 11월). <방송통신발전기금 운용의 법적 문제점과 개선방향> 한국언론학회 세미나 '방송통신발전기금 운용의 합리적 정책 방안 제언' 서울: 프레스센터.
- Debrett, M.(2009). Riding the wave: public service television in the multi-platformera. Media Culture & society, 31(5), 807-827.
- Fowler, M. S. & Brenner, D. L.(1982). A marketplace approach to broadcast regulation, Texas Law Review, 60, 207-244.
- Syvertsen, T.(2003). Challenges to Public Television in the Era of Convergence and Commercialization. Television & New Media, 4(2), 155-175.
- Zlotlow, D. S.(2004). Broadcast License Auctions and the Demise of Public Interest Regulation. California Law Review, 92(3), 885-926.
- Barnett, S. (2006) 'Can the BBC Invigorate our Political Culture?', pp. 58-69, in J. Lloyd and J. Seaton (eds) What Can Be Done? Making the Media and Politics Better. Oxford: Blackwell Publishing.
- Jacka, E. (2002) 'Digital Spaces, Public Places', Southern Review 35(1): 1-8.
- Meijer, I.C. (2005) 'Impact or Content? Ratings v Quality in Public Broadcasting', European Journal of Communication 20(1): 27-53.
- Ward, D. (ed.) (2004) Public Service Broadcasting. Change and Continuity: A Special Issue of Trends in Communication. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Whittle, S. (2004) 'Public Service Broadcasting in the New Media Age', pp. 3-14 in D.Ward (ed.) Public Service Broadcasting: Change and Continuity: A Special Issue of Trends in Communication, Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

---

## 판례

- 헌법재판소 98헌가(1998. 12. 24.)
- 헌법재판소 98헌바70(1999. 5. 27.)