



# 방송발전기금 부과기준의 개선방안 연구

 방송통신위원회  
KOREA COMMUNICATIONS COMMISSION

 korpa 한국전파진흥원

# 방송발전기금 부과기준의 개선방안 연구



이 보고서는 2009년 방송통신위원회 조사연구지원사업의 연구 결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식 입장과 다를 수 있습니다.

# 제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

이이 보고서를 방송통신위원회가 지원하여 수행한 ‘방송발전  
기금 부과기준의 개선방안 연구’의 최종보고서로 제출합니다.

2009년 12월

주관연구기관 : 서강대학교 산학협력단

책임연구원 : 홍 대 식(서강대학교 법학전문대학원 교수)

공동연구원 : 박 훈(서울시립대학교 법학전문대학원 교수)

연 구 원 : 심 은 미(서강대학교 대학원 석사과정)

전 성 남(서강대학교 대학원 석사과정)



# Contents

## 목 차

요약

### I 서 론

- 1. 연구의 목적 .....3
- 2. 연구의 내용과 범위 .....4

### II 방송발전기금 부과기준의 현황과 문제점

- 1. 방송발전기금 부과기준의 변천과정 .....9
  - 가. 개요 .....9
  - 나. 부과기준 .....10
- 2. 방송발전기금 부과 현황과 운용 현황 .....17
  - 가. 방송발전기금 부과 및 징수 현황 .....17
  - 나. 방송발전기금 운용 현황 .....20
- 3. 방송발전기금 부과기준의 법적 문제점 .....24
  - 가. 부담금관리기본법상의 원칙과의 관계 .....24
  - 나. 법령상 부과기준금액의 매체별 차이에 따른 문제점 .....28
  - 다. 법령상 구체적 기준 설정 방식의 문제점 .....35
  - 라. 실제 세부기준의 위임 근거와 방식의 문제점 .....36
- 4. 방송발전기금 운용절차의 법적 문제점 .....37
  - 가. 징수율 차등 책정 기준 운용의 문제점 .....37
  - 나. 법령상 징수 방식의 문제점 .....38

### III 동종유사 제도로서의 부담금 및 과징금 제도와의 비교

- 1. 동종 제도로서의 부담금 제도 .....43
  - 가. 부담금의 개념적 표시와 본질 .....43
  - 나. 부담금의 기능 .....45

다. 부담금의 유형 분류	47
라. 부담금 부과율의 요율 및 기준	52
마. 부담금의 지출원칙	57
바. 부담금 평가	60
2. 유사 제도로서의 과징금 제도	70
가. 과징금의 의의와 중요성	70
나. 과징금의 법적 근거	71
다. 과징금 부과시 고려사항	76
라. 과징금의 부과기준과 산정방법: 공정거래법의 경우를 중심으로	77
마. 과징금 부과시 고려사항	83

#### IV

#### 외국의 부담금 및 과징금 제도와의 비교

1. 외국의 부담금 제도	91
가. 일본의 부담금 제도	91
나. 독일의 부담금 제도	97
다. 미국의 부담금 제도	99
2. 외국의 과징금 제도	102
가. 일본	103
나. EU	108
다. 독일	113

#### V

#### 개선방안

1. 주요 쟁점	121
가. 부과기준금액 관련 쟁점	121
나. 징수율 관련 쟁점	121
다. 법령과 고시의 규정체계 관련 쟁점	122
라. 징수방식과 절차상의 쟁점	122
2. 개선 방향	122
가. 부과기준금액 산정 근거의 개선	122

나. 징수율 산정기준의 개선 .....	125
다. 법령과 고시의 규정체계의 개선 .....	132
라. 부과기준금액을 통일할 경우 수반되는 개선사항 .....	132
마. 징수방식과 절차의 개선 .....	135
3. 개선안 반영을 위한 법령 개정방안 .....	135
가. 방송법 개정방안 .....	136
나. 방송법 시행령 개정방안 .....	138
* 참고문헌 .....	143
* 참고자료 .....	145



# Contents

## 표 목 차

<표 II-1> 방송발전기금 주요내용 .....	10
<표 II-2> 방송법 제37조 변천과정 .....	11
<표 II-3> 방송발전기금 징수율의 변천과정 .....	13
<표 II-4> 연도별 기금 징수율 변동 현황 .....	14
<표 II-5> 방송발전기금 부과근거 .....	15
<표 II-6> 방송발전기금의 산정기준 및 징수율 .....	16
<표 II-7> 방송발전기금 부과 현황 .....	17
<표 II-8> 매체별 기금 부담 비중 .....	17
<표 II-9> 방송사업자별 부담금 징수 실적 및 비중 현황 .....	19
<표 II-10> 연도별 부담금의 부과·징수실적 .....	20
<표 II-11> 부담금의 법정 사용용도 .....	21
<표 II-12> 방송발전기금의 지출 현황 .....	22
<표 II-13> 방송발전기금의 사업비 현황 .....	23
<표 II-14> 방송발전기금의 부과요건 등 근거법령별 규정방식 .....	25
<표 III-1> GSF 지침의 재정수입 분류 .....	49
<표 III-2> 부담금의 헌법적 정당화 기준 .....	66
<표 III-3> 평등의 원칙의 부담금 부과 근거 .....	67
<표 III-4> 비례의 원칙의 부담금 부과시 준수 요건 .....	68
<표 V-1> 납부의무자별 산정기준의 공공성 및 수익성별 규정내용 .....	126
<표 V-2> 공공성 및 수익성별 반영요소(징수율 제외) .....	127
<표 V-3> 방송운용의 수익성과 손익계산서상 항목의 비교 .....	129
<표 V-4> 방송법 신·구 조문대비표 .....	136
<표 V-5> 방송법 시행령 신·구 조문대비표 .....	138

# Contents

## 그림 목 차

---

<그림 II-1> 방송사업자별 방송발전기금 부과 추이 .....	19
-------------------------------------	----

# 요 약 문

방송사업자의 매출 구조나 사업 환경이 변화하고 있으므로 현행 부과기준의 타당성 등을 재검토하여 부과기준의 개선방향을 제시하고 그 방안을 마련하는 한편, 이를 바탕으로 하여 법령 및 고시의 개선 필요성을 검토하고 추진하는 규범적 작업이 필요하다. 또한 동종의 방송매체에 해당하는 방송사업자별로도 방송운용의 공공성과 수익성 등을 기준으로 징수율을 차등 책정하여 방송통신위원회가 고시하도록 되어 있는데, 징수율을 책정하는 기준이 보다 구체적이고 명확하게 규정될 필요가 있다. 이 연구는 이러한 관점에서 현행 부과기준의 현황과 문제점을 검토하고 국내외의 동종유사의 제도와의 비교 연구를 통하여 방송발전기금의 부과 목적에 부합하는 합리적이고 효율적인 부과기준과 세부적인 제도화 방안을 정립하는 것을 목적으로 한다.

이 연구는 현행 방송발전기금의 제도적인 틀의 현황에 초점을 맞추어 이를 크게 바꾸지 않는 범위에서 보다 규범적인 합리성을 기하기 위하여 부과기준의 규정체계와 방식을 검토하고 개선하는 구체적인 법제도적인 방안을 제시한다는 점에서 선행 연구들과 차별성을 갖고 현행 방송발전기금 부과기준 및 실제 운용상의 문제점 제시, 방송발전기금 부과기준의 변화 및 부과 현황 분석, 국내외 동종 제도로서의 부담금과 유사 제도로서의 과징금 부과기준의 비교 분석, 방송발전기금의 부과 목적에 부합하는 합리적이고 효율적인 부과기준 정립, 방송발전기금 부과기준의 세부적인 제도화 방안 정립을 그 내용과 범위로 한다.

제2장에서는 방송발전기금 부과기준의 현황과 문제점을 살펴보았다. 방송발전기금은 방송통신위원회가 직접 운용하는 기금으로, 방송진흥 및 문화예술진흥을 위해 2000년 방송법에 따라 처음 설치되었고, 주요 재원은 방송사업자로부터 징수하는 법정부담금으로 충당된다. 방송발전기금은 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자(이하에서는 “홈쇼핑채널사용사업자”와 혼용하기로 한다), 위성방송사업자 등으로부터 한 해 약 1,600억원 정도가 징수된다.

방송발전기금의 부과근거에는 방송법과 동법 시행령, 인터넷멀티미디어방송사업법과 동법 시행령, 방송발전기금 징수에 관한 규칙 및 방송통신위원회 고시가 있다. 방송발전기금은 방송법 제37조와 동법시행령 제13조, 제22조, 제23조에서 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자, 홈쇼핑채널사용사업자로부터의 기금 부과 근거를 밝히며 인터넷멀티미디어방송사업법 제23조와 동법시행령 제21조에서 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자로부터 출연금을 통한 기금부과근거를 마련하였고 그 구체적인 징수절차와 징수율은 방송통신위원회의 공고와 고시를 통하여 그 체계가 정립되어 있다.

방송발전기금의 법적 문제점은 부과기준의 문제점과 운용절차의 문제점으로 나누어 볼 수 있다. 이 중 운용절차의 법적 문제점은 징수율 차등 책정 기준 운용의 문제점과 법령상 징수 방식의 문제점으로 나누어 볼 수 있다.

부과기준의 법적 문제점은 부담금관리기본법상의 원칙과의 관계에서부터 살펴볼 필요가 있다. 방송발전기금징수금은 부담금관리기본법상 부담금의 일종이므로 동법의 적용을 받는다. 방송발전기금에 대해 부담금관리기본법 제4조에 따른 부과 및 징수주체, 설치목적, 산정기준, 부과요율을 방송법 제36조, 제37조에 규정한 것은 부담금관리기본법에 부합한 것이라 할 수 있다. 그런데 부담금관리기본법 제4조 단서에서 “부과요건등의 세부적인 내용은 당해 법률이 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라” 규정하도록 되어 있는데 방송법 제37조 및 동법시행령 제22조가 이러한 포괄위임금지(구체적 위임)원칙에 위배되는지 여부가 논란이 될 수 있다.

부과기준의 구체적인 법적 문제점은 법령상 부과기준금액의 매체별 차이에 따른 문제점, 법령상 구체적 기준 설정 방식의 문제점, 실제 세부기준의 위임 근거와 방식의 문제점을 들 수 있다. 현행 방송 관련법상 방송발전기금은 방송사업자 중에서도 지상파방송사업자, 위성방송사업자, 종합유선방송사업자, IPTV 제공사업자, 홈쇼핑방송채널사용사업자에 대하여 부과되는데, 법상 부과기준은 일정한 단위 금액에 징수율을 곱하여 산정하는 방식으로 되어 있다. 그런데, 매체별로 법령상 부과기준이 되는 단위 금액에 차이가 있다. 이러한 차이는 매체별 차이를 고려한 것이라고 볼 수도 있으나, 현재와 같은 차이를 유지하는 것은 그 합리적 근거를 찾기 어려워 형평성에 문제가 있을 뿐만 아니라 단위 금액을 객관적으로 산출하는 데에도 어려움이 있다는 점이 지적되어 왔다. 더욱이 단위 금액이 달라짐에 따라 징수율 역시 다른 기준에 의해 설정하여야 하므로, 이를 감안하여 매체별 형평성을 기하기는 더

욱 어려움이 있다. 징수율은 법적 상한의 범위 내에서 방송운용의 공공성과 수익성 등을 고려하여 방송통신위원회가 고시하도록 되어 있는데, 징수율 산정기준을 평가하여 징수율 산정에 반영하는 구체적인 방법이 충분히 개발되어 있지 않고 그 기준 설정이 합리적인 것인지에 대한 문제가 제기될 수 있다. 규정체계와 관련하여 법률에서 시행령에 기금 징수에 관한 사항을 포괄적으로 위임하고 시행령에서 고시에 징수율을 정하도록 위임하는 방식은 법령의 체계상으로는 부담금납부의무자의 예측 가능성을 확보한다는 차원에서 바람직한 입법이라고 보기 어렵다.

제3장과 제4장에서는 제2장에서 제기된 문제점에 대한 개선방향을 구상하기 위한 착안점과 시사점을 얻기 위하여 방송발전기금과 동종의 제도인 부담금 제도와 유사한 제도인 과징금 제도와 비교 연구를 행한다. 제3장에서는 국내 제도, 제4장에서는 외국 제도를 연구 대상으로 한다.

부담금이란 특정의 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전지급의무로 이해되어 왔다. 그런데, 현행 법상 부담금은 “명칭 여하를 불문하고” 그 실질을 기준으로 유형을 포섭하는 방식을 취하고 있는 까닭에 강학상의 부담금 개념보다 다소 넓은 외연을 갖는다고 할 수 있다. 방송발전기금의 경우에도 징수금이란 표현으로 부담금이 부과되고 있다.

부담금관리기본법 제5조에 제시된 부담금부과의 원칙에 따르면, 부담금은 설치목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 범위 안에서 공정성 및 투명성이 확보되도록 부과될 것이 요구된다. 따라서 수익자 부담원칙에 따른 것은 그 수익의 범위 내에서, 원인자 부담원칙에 따른 것은 당해 대상자가 유발시킨 비용의 범위 내에서, 그리고 특정사업의 재원조달을 목적으로 하는 경우에는 해당 사업의 재원소요 등을 고려하여 부담금을 부담하도록 요율수준이 설정되어야 한다. 다만 이러한 수익 또는 비용의 범위를 파악하는 것은 매우 어려운 일이어서 재원의 용도 및 사용내역 등을 종합적으로 고려되어야 하는 측면이 있다. 현행법상 부담금 부과요율의 산정 기준 부담금의 성격에 따라 매우 다양하게 나타나는데, 특히 수익자부담금의 경우 공익사업으로부터 특별한 이익을 받는 자에 대하여 그 수익의 한도 안에서 사업경비의 전부 또는 일부를 부담하는 방식을 취하고 있어서, 주로 수익을 추정할 수 있는 지표들을 부과기준으로 설정한다는 특징을 보인다.

과징금은 일반적으로 행정법상의 의무 위반으로 인한 경제적인 부당이득을 박탈

하고 제재적 효과를 달성하기 위 행정 제재벌의 일종이다. 과징금의 유형을 행정상의무이행 확보수단으로서 특히 경제법상의 의무위반행위로 얻은 불법적인 이익 자체를 박탈하기 위하여 부과되는 유형의 과징금과 다수 국민이 이용하는 사업이나 국가 및 사회에 중대한 영향을 미치는 사업을 시행하는 자가 행정법규에 위반하였을 경우 그 위반자에 대하여 영업허가취소·정지처분과 선택적 또는 이에 갈음하여 부과되는 과징금으로 나누는 것이 일반적인 견해이므로 법적 근거와 성격도 그에 따라서 달라질 것이다. 전자를 본래의 의미에서의 과징금 또는 전형적 과징금, 후자를 변형된 의미에서의 과징금 또는 변형된 과징금이라고 한다.

대표적인 과징금 제도인 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 “공정거래법”이라 한다)상의 과징금은 과징금 부과 기준이 되는 매출액은 일반적으로 직전 사업연도의 매출액이나 위반행위의 기간 동안 사업자의 관련 상품 또는 용역의 매입액 또는 이에 준하는 금액, 즉 관련 매출액으로 정하고 있다. 기본과징금은 위반행위의 내용 및 정도를 중대성의 정도에 따라 3단계로 구분한 후 관련 매출액에 각 단계별 부과기준율을 곱하는 방식으로 산출된다.

외국의 부담금 제도에 관해서는 공과금체계와 이에 따른 부담금제도를 채택하고 있는 독일과 일본의 부담금제도를 중심으로 하되, 개발부담금제도가 특히 발달한 미국의 부담금제도를 필요한 범위 내에서 고찰하였다. 그리고, 외국의 과징금 제도에 관해서는 우리나라 공정거래법에 상응하는 일본의 「사적 독점의 금지 및 공정거래 확보에 관한 법률」, 유럽연합의 「EC 조약 제81조 내지 제82조에 규정된 경쟁규범의 시행에 관한 이사회 규칙」, 독일의 경쟁제한방지법에 규정된 과징금 제도를 부과기준을 중심으로 살펴보았다.

제5장에서는 이상에서의 논의를 바탕으로 하여 개선방안을 제시하는 전제로서의 주요 쟁점을 정리하고 쟁점 별로 개선 방향을 제시한 후 개선방안을 반영하기 위한 법령 개정방안을 구체적으로 제시하였다. 주요 쟁점은 부과기준금액 관련 쟁점, 징수율 관련 쟁점, 법령과 고시의 규정체계 관련 쟁점, 징수방식과 절차상의 쟁점으로 구분되고 개선방안도 그에 따라 제시되었다.

부과기준금액 산정 근거의 개선방안으로서, 지상파방송사업자의 경우 현재와 같이 지상파방송사업자에 대한 방송발전기금 부과기준금액을 방송광고매출액으로 고정시키는 방식보다는 방송시장 환경의 변화와 방송사업의 공공성의 정도 등을 고려하여

방송사업으로 인한 매출액의 범위 내에서 대통령령 개정을 통하여 부과기준금액의 범위를 탄력적으로 정할 수 있도록 하는 규범 형식을 도입할 필요가 있음을 제시하였다. 방송사업으로 인하여 발생한 매출액, 즉 방송사업 관련 매출액이 방송발전기금 부과기준금액으로 되어 있는 위성방송사업자, 종합유선방송사업자, IPTV 제공사업자의 경우에는 방송사업 관련 매출액을 정의할 때 방송사업과 매출액의 관련성을 기준으로 하여 기금 징수 대상인지 여부를 판단할 수 있도록 그 규정을 정비할 필요가 있음을 제시하였다. 또한 방송 영업이익이 부과기준금액으로 사용되는 홈쇼핑채널사용사업자의 경우에는 부과의 근거가 되는 방송사업인 홈쇼핑채널사용사업과 영업이익과의 관련성을 보다 명확하게 제시하기 위한 법령의 개정이 요구된다는 점을 지적하였다.

징수율 산정기준의 개선방안으로서, 방송법 제37조 제5항에 방송운용의 공공성과 수익성 등에 따라 징수율이 달라질 수 있음을 규정하고 있다는 점에서 “방송운용의 공공성”과 “방송운용의 수익성”이 징수율의 공통적인 산정기준이라 할 수 있음을 전제로 하여 방송운용의 공공성과 수익성을 구체화할 수 있는 기준을 제시하면서 징수율 책정 과정에서 이들 기준이 실제적인 규범적인 기준으로 작용할 수 있는 방안을 모색하였다. 구체적으로 수익성 기준을 구체화할 수 있는 요소로서 현재 규정되어 있는 재정상태와 가입자의 수 및 수신료 외에 시청률 또는 시청점유율, 영업성과 및 규모 등을 제시하고, 공공성과 관련해서는 보다 현실적인 방안으로서 방송법상 방송평가결과를 반영하는 방안을 제안하였다.

법령과 고시의 규정체계를 개선하는 방안으로서, 법에서 직접 구체적인 범위를 정하여 고시에서 징수율을 정할 수 있도록 위임하는 방식을 도입하고 법에서 시행령에 기금 징수에 관한 사항을 포괄적으로 위임하고 시행령에서 일정한 기준을 설정한 후 고시에 징수율을 정하도록 위임하는 방식을 유지하면서도 규범적 성격을 높이기 위해서 법, 시행령, 고시로 이어지는 법령의 체계상 필요한 사항의 규정이 잘 배치되어 법의 위임범위가 보다 분명하게 규정되는 방안을 제시하였다. 징수 방식과 절차의 개선을 위해서는, 지상파방송사업자에 대하여도 직접징수 방식을 확대하는 방안을 제시하고, 납부기한, 분할징수, 수납기관에 대한 사항과 같이 납부의무자의 경우 중요한 사항에 대하여 방송법 시행령 제22조의2를 신설하여 방송발전기금의 분할징수 규정을 두는 방안을 제안하였다.





PART

서론



# I. 서 론

## 1. 연구의 목적

부담금의 일종인 방송발전기금 부과 근거가 되는 방송법 제36조는 방송통신위원회가 방송진흥사업 및 문화·예술진흥사업을 목적으로 하는 방송발전기금을 설치할 수 있도록 명시하고 있으며 동법 제37조는 기금조성을 위하여 대상 사업자별로 부과요율을 정하여 방송발전기금을 징수하도록 하고 있다. 또한 인터넷멀티미디어 방송사업법 제23조에도 인터넷멀티미디어 방송 제공사업자에 대한 방송발전기금 출연 근거를 두고 있다. 이처럼 방송발전기금은 지상파방송사업자, 위성방송사업자 및 종합유선방송사업자, 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자, 인터넷멀티미디어 방송 제공사업자를 그 부과 대상으로 한다.

방송발전기금은 일부 특정 방송사업자에게 정부가 제한된 사업기회를 부여함으로써 발생하는 이윤을 사회로 환원하는 성격의 부담금으로서 부과 기본적 타당성이 인정된다. 방송발전기금은 전파자원이라는 공공재를 직접적으로 이용하거나 지역적 또는 방송영역별로 독점적인 사업권을 갖고 방송사업을 영위함으로써 창출된 사적이익의 사회적 환수 및 재분배를 위한 유일한 통로로 볼 수 있다.

그런데, 현행 방송관련법은 방송발전기금 부과기준을 방송매체별로 다르게 규정하고 있어 규제 형평성 또는 합리성의 문제가 제기되고 있다. 이에 대하여는 방송사업자별로 방송발전기금의 부과 성격이 다르므로 그 기준도 다르게 설정되었다는 반론이 가능할 수 있다. 예컨대, 지상파방송사업자는 사회적 자원인 전파자원을 직접적으로 이용하는 데 대하여, 위성방송사업자는 사회적인 자원인 전파자원의 직접적 이용 및 사업권 독점에 대하여, 종합유선방송사업자는 지역적인 독점적 사업권 보장에 대하여, 다른 방송발전기금 부과 대상 사업자와 다르게 콘텐츠 영역에 속하는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 경우 정보 광고라는 영역을 방송프로그램으로 사용하는 특혜에 대하여 반대급부로서의 기금을 부과한다는 점에서 부과 성격의 차이를 고려한 부과기준을 정하였다고 볼 수 있다.

그러나, 방송사업자의 매출 구조나 사업 환경이 변화하고 있으므로 현행 부과기준의 타당성 등을 재검토하여 부과기준의 개선방향을 제시하고 그 방안을 마련하는 한편, 이를 바탕으로 하여 법령 및 고시의 개선 필요성을 검토하고 추진하는 규범적 작업이 필요하다. 또한 동종의 방송매체에 해당하는 방송사업자별로도 방송운용의 공공성과 수익성 등을 기준으로 징수율을 차등 책정하여 방송통신위원회가 고시하도록 되어 있는데, 징수율을 책정하는 기준이 보다 구체적이고 명확하게 규정될 필요가 있다.

이 연구는 이러한 관점에서 현행 부과기준의 현황과 문제점을 검토하고 국내외의 동종·유사의 제도와의 비교 연구를 통하여 방송발전기금의 부과 목적에 부합하는 합리적이고 효율적인 부과기준과 세부적인 제도화 방안을 정립하는 것을 목적으로 한다.

## 2. 연구의 내용과 범위

방송발전기금 제도에 관하여는 이 연구 이전에 몇 가지 선행연구가 수행되었다.

먼저 안태식 외 2인의 연구(2005)<sup>1)</sup>는 방송발전기금 징수방법의 문제점, 국내외 기금징수 사례, 징수방법의 개선안, 지상파방송사업자의 징수율 합리화 방안을 연구 내용으로 하여 방송발전기금 및 지역사업권료 부과요건과 합리적 산정방법에 대한 기준을 제시하였다.

다음으로 김국진·주정민(2005)<sup>2)</sup>의 연구는, 방송발전기금 운영 실태 및 현황, 국내외 유사기금 사례 조사, 중장기 기금운용 목표 및 전략, 중장기 중점 재원 배분 방향, 기금운용의 방송발전 환류방안을 연구 내용으로 하여 개괄적인 중장기 방송발전기금 운용목표 및 전략을 제시하였다.

또한 박기백·김지영(2008)<sup>3)</sup>의 연구는, 방송통신 기금 등 현황, 기금 부담의 이론, 재정체계 개선방안을 연구 내용으로 하여 재원 분리 후 독립적 기금을 설치하고 운용하는 안, 재원 통합 후 계정을 분리 운용하는 안 등 방송통신

1) 안태식·박소라·김도연, “방송발전기금 징수관련 개선방안 연구”, 방송위원회, 2005.

2) 김국진·주정민, “중장기 방송발전기금 재원배분 전략 연구”, 방송위원회, 2005.

3) 박기백·김지영, “방송통신 재정체계 정비방안”, 방송통신위원회, 2008.12.

재정체계의 전체적인 틀을 재구성하고 운영하는 방안을 제시하였다.

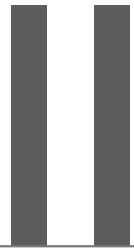
이처럼 선행연구들은 거시적 차원에서 징수제도 일반의 문제, 중장기 재원 배분, 방송통신 재정체계 정비 등에 관한 사항을 연구한 것이라 할 수 있다. 이에 반해 이 연구는 현행 방송발전기금의 제도적인 틀의 현황에 초점을 맞추어 이를 크게 바꾸지 않는 범위에서 보다 규범적인 합리성을 기하기 위하여 부과기준의 규정체계와 방식을 검토하고 개선하는 구체적인 법제도적인 방안을 제시한다는 점에서 선행연구들과 차별성이 있다.

또한 방송발전기금에 국한된 2005년도의 선행연구들의 경우 이 연구와 그 대상 및 목적 면에서 공통적인 요소가 있으나, 위 연구들은 지상파 DMB, 인터넷멀티미디어방송, 즉 IPTV와 같은 새로운 매체가 도입되기 이전의 연구라는 점에서 현재의 바뀐 방송환경까지 고려한 새로운 부과기준의 개선방안을 모색하는 데 해당 연구결과를 그대로 적용하기는 어려운 점이 있다. 구체적으로 볼 때, 지상파방송사업자의 방송사업을 통한 매출 구조가 콘텐츠 판매 및 유통 등으로 다양화되고, 지상파 DMB, IPTV 등 다채널플랫폼이 새롭게 등장하고 있으며, 2008년 11월 헌법재판소의 한국방송광고공사의 방송광고 판매대행 독점에 대한 헌법 불합치 결정 이후 논의되고 있는 민영미디어랩(방송광고 판매대행사) 도입이 본격화되는 경우 현행 부과기준의 타당성 등이 재검토될 필요가 있으나, 이러한 변화된 환경을 고려한 연구는 충분히 이루어지지 못하고 있는 상태이다. 따라서, 이 연구를 통해 현재의 방송통신기금의 부과기준과 제도운용상에 나타난 문제점을 인식하고 이를 바탕으로 실질적 개선을 위한 합리적 부과기준을 마련하고 법제도 개선방안을 모색하는 것은 변화된 방송환경에 비추어 시의성 있는 작업으로 생각된다. 또한 겸영사업자(SO-PP, 일반 PP-홈쇼핑)의 부과기준, 결산상 영업이익 산정기준(홈쇼핑 PP) 등에 대한 명확한 기준 제시가 필요하고 이를 바탕으로 한 법령 및 고시 개선 작업 역시 필요하다.

이러한 전제 하에 이 연구에서는 현행 방송발전기금 부과기준 및 실제 운용상의 문제점 제시, 방송발전기금 부과기준의 변화 및 부과 현황 분석, 국내외 동종 제도로서의 부담금과 유사 제도로서의 과징금 부과기준의 비교 분석, 방송발전기금의 부과 목적에 부합하는 합리적이고 효율적인 부과기준 정립, 방송발전기금 부과기준의 세부적인 제도화 방안 정립을 그 내용과 범위로 한다.



PART



방송발전기금  
부과기준의  
현황과 문제점





## II. 방송발전기금 부과기준의 현황과 문제점

### 1. 방송발전기금 부과기준의 변천과정

#### 가. 개요

기금은 1961년에 종전의 재정법을 대체하여 새로이 제정된 예산회계법에 근거하여 처음으로 도입되었으며, 현행 국가재정법 제5조는 “기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하며 이에 따른 기금은 세입·세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.”고 규정하고 있다.

2009년 현재 우리나라에는 과학기술진흥기금, 영화발전기금, 축산발전기금 등 모두 63개<sup>4)</sup>의 기금이 있으며 기금 전체 운용규모는 대략 422조원 정도인데 방송발전기금은 약 2,900억원 정도로 전체 기금 중 41번째 운용규모가 된다.

방송발전기금은 방송통신위원회가 직접 운용하는 기금으로, 방송진흥 및 문화·예술진흥을 위해 2000년 방송법에 따라 처음 설치되었고, 주요 재원은 방송사업자로부터 징수하는 법정부담금으로 충당된다. 방송사업자가 한정된 자원인 전파자원에 대한 독점적인 이용권 또는 지역적으로 독점적인 사업권을 갖고 사업을 하거나, 상품소개와 판매에 관한 전문적인 채널, 즉 홈쇼핑채널 편성 등을 통해 영업을 하면서 얻은 이익의 대가를 거둬 방송발전을 위한 재원으로 재투자하기 위해서다. 방송발전기금은 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자(이하에서는 “홈쇼핑채널사용사업자”와 혼용하기로 한다), 위성방송사업자 등으로부터 한 해 약 1,600억원 정도가 징수된다.

방송발전기금의 부과목적과 부과대상 등을 요약하면 아래의 표와 같다.

---

4) 대한민국정부, 「2008회계연도 기금결산」에 따르면 2008년 말 현재에는 국가재정법 제5조에 의해 설치된 기금은 60개이나 2009년 중 3개의 기금이 추가로 설치되었다.

<표 II-1> 방송발전기금 주요내용

구분	주요내용	관련법령
부과목적	· 방송진흥사업 및 문화·예술진흥사업을 하기 위함 · 방송사업자가 사회적 공공자원인 방송을 이용하여 취득한 상업적 이익을 사회에 환원시킴으로써 방송의 공공성·공익성을 제고하고 방송발전을 효율적으로 지원하기 위함	방송법 제36조
부과대상 · 부과요건	지상파방송사업자의 방송광고매출액의 100분의 6 범위 안에서 기금 징수	방송법 제37조 제2항
	위성방송사업자와 종합유선방송사업자의 연매출액의 100분의 6 범위 안에서 기금 징수	방송법 제37조 제3항
	상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 결산상 영업이익의 100분의 15범위 안에서 기금 징수	방송법 제37조 제4항
	신규로 허가받은 방송사업자의 출연금	방송법 제37조 제1항 제3호
	인터넷 멀티미디어 방송사업으로 발생한 연간 매출액의 100분의 6의 범위 안에서 기금 징수	인터넷 멀티미디어방송사업법 제23조

## 나. 부과기준

방송발전기금의 부과근거에는 방송법과 동법 시행령, 인터넷멀티미디어방송사업법과 동법 시행령, 방송발전기금 징수에 관한 규칙 및 방송통신위원회 고시가 있다. 이하에서 개별적인 조항과 그 변천내역을 살펴본다.

### 1) 방송법

현재 방송통신위원회가 부과하는 방송발전기금은 국가재정법 제5조, 방송법 제36조에 의거하여 2000년에 설치되었으며 방송법 제37조와 동법 시행령 제22조, 제23조에 의거하여 징수한다.

현행 방송법 제37조의 주요 내용은 제1항에서 기금의 재원을 제2항 내지 제

4항의 규정에 의한 징수액과 방송사업자의 출연금이나 기타 수입금으로 지정하고 있으며 제2항에서는 지상파방송사업자로부터 방송광고 매출액의 100분의 6의 범위 안에서, 제3항에서는 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자로부터는 매출액의 100분의 6의 범위 안에서, 제4항에서는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자로부터 결산상 영업이익의 100분의 15의 범위 안에서 방송발전기금을 징수할 수 있도록 규정되어 있다. 또한 제5항에서는 방송사업자의 방송운용의 공공성과 수익성 등에 따라서 방송사업자별로 그 징수율을 차등하여 책정할 수 있도록 규정하고 있으며 제6항에서는 기금징수의 위탁을 규정하며 제7항 및 제8항에서는 100분의 5의 범위 안의 가산금과 체납처분을 규정하고 있다.

한편 방송법 시행령 제22조에서는 방송법 제37조와 관련하여 추가적으로 한국방송공사와 한국교육방송공사에 대한 징수율은 지상파방송사업자에 대한 징수율의 3분의 2로 하며 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자, 홈쇼핑채널사용사업자의 재정상태·수신자의 수 및 수신료와 방송운용의 공공성 등을 참작하여 정하는 징수율을 고시하도록 규정하고 있다.

위와 같이 방송발전기금의 부과기준을 제시하고 있는 방송법 제37조의 변천과정을 살펴보면 다음과 같다.

<표 II-2> 방송법 제37조 변천과정

연도	개정조문	주요내용
2004	제7항, 제8항 신설	가산금 및 체납처분 조항 추가
2005	제1항	지역사업권료를 기금의 재원에서 삭제
	제3항	기존 위성방송사업자에 종합유선방송사업자 추가
2006	제1항	과징금 징수액을 기금의 재원에서 삭제
2008	제2항·제3항·제4항	방송위원회에서 방송통신위원회로의 명칭 변경

2004년에 기존에 미비하였던 가산금과 체납처분관련 조항을 보완하였고, 2005년에는 기존에 종합유선방송사업자에게 방송법 제12조 제3항에 의하여 ‘지역사업권료’라는 이름으로 징수하였던 것을 방송발전기금의 재원에서 삭제

하고 제3항에서 위성방송사업자와 동일하게 취급하도록 개정하였다. 2006년에는 방송법 제19조 제2항부터 제4항까지 규정하던 과징금 징수액을 삭제하며 이를 기금의 재원에서도 삭제하였으며 2008년 방송통신위원회의 조직개편과 관련하여 명칭변경의 개정이 있었다.

## 2) 인터넷 멀티미디어방송사업법

2008년에 제정되어 시행되고 있는 인터넷 멀티미디어방송사업법 제23조 제1항에서 방송통신위원회는 인터넷 멀티미디어 방송사업의 진흥 및 이용자의 복지증진을 위한 사업에 사용하기 위하여 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자로 하여금 방송발전기금에 출연하도록 할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 동법 시행령 제21조 제1항에서 사업을 허가받은 후 3년간 부과 유예가 가능하도록 규정하고 제2항에서는 해당 출연금은 해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업으로 발생한 연간 매출액의 100분의 6의 범위에서 해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자의 재정 상태, 가입자 수 및 이용요금과 사업 운영의 공공성 등을 고려하여 방송통신위원회가 정하여 고시하는 비율에 따라 산정하도록 규정하고 있다.

## 3) 방송발전기금 징수에 관한 규칙

방송통신위원회는 방송법시행령 제22조 제8항에 따라 ‘방송발전기금 징수에 관한 규칙’<sup>5)</sup>을 제정하여 그에 의하여 방송발전기금을 징수하는 데 필요한 사항으로 기금 산정기준과 납부기한, 분할징수 및 수납기관을 정하고 있다.

## 4) 방송통신위원회 고시

방송통신위원회는 방송법 제37조와 동법시행령 제22조에 따라 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자, 홈쇼핑채널사용사업자로부터 징수하는 방송발전기금의 징수율을 고시하여야 하는데 그 징수율의 변천현황을 살펴보면 아래 표와 같다.

---

5) 2009. 7. 1.자 방송통신위원회 규칙 제13호.

<표 II-3> 방송발전기금 징수율의 변천과정

일 자	변 천 내 용																									
'00. 3월	◦ 지상파방송사업자의 기금징수율을 5.5% (KBS와 EBS는 3.67%)로 최초 고시																									
'01. 6월	◦ 지상파방송사업자의 기금징수율을 5.5%에서 5.25%로 0.25% 인하(KBS와 EBS는 3.67%에서 3.5%로 0.17% 인하)하고, 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 징수율을 10%로 최초 고시																									
'02. 6월	◦ 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 징수율을 10%에서 8%로 2% 인하함																									
'03. 6월	◦ 지상파방송사업자 중 지역 및 종교방송의 징수율을 4.37%로 0.88% 인하 ◦ 종합유선방송사업자 중 1·2차 승인사업자의 징수율을 1%로 최초 고시 ◦ 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 징수율을 10%로 인상함																									
'04. 6월	◦ 지상파방송사업자 중 SBS의 징수율을 5.45%로 인상 ◦ 종합유선방송사업자 중 1·2차 승인사업자의 징수율을 2%로 인상하고, 3차 허가(승인)사업자의 징수율을 1%로 최초 고시 ◦ 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 징수율 8%로 인하함.																									
'05. 6월	◦ 지상파방송사업자 징수율 인하 <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th>구 분</th> <th>변경전</th> <th>변경후</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>■ 지상파사업자</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>  ▪ KBS, EBS</td> <td>3.50%</td> <td>3.17%</td> </tr> <tr> <td>  ▪ MBC</td> <td>5.25%</td> <td>4.75%</td> </tr> <tr> <td>  ▪ SBS</td> <td>5.45%</td> <td>4.75%</td> </tr> <tr> <td>  ▪ 지역방송</td> <td>4.37%</td> <td>3.37%</td> </tr> <tr> <td>  ▪ 라디오방송</td> <td>4.37%</td> <td>2.87%</td> </tr> </tbody> </table> ◦ 종합유선방송사업자에 대해 허가(승인) 차수 구별없이 매출액 구간별 초과 누적징수율 적용 <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th>매출액 구간</th> <th>초과 누적징수율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>25억원 이하</td> <td>1%</td> </tr> </tbody> </table>	구 분	변경전	변경후	■ 지상파사업자			▪ KBS, EBS	3.50%	3.17%	▪ MBC	5.25%	4.75%	▪ SBS	5.45%	4.75%	▪ 지역방송	4.37%	3.37%	▪ 라디오방송	4.37%	2.87%	매출액 구간	초과 누적징수율	25억원 이하	1%
구 분	변경전	변경후																								
■ 지상파사업자																										
▪ KBS, EBS	3.50%	3.17%																								
▪ MBC	5.25%	4.75%																								
▪ SBS	5.45%	4.75%																								
▪ 지역방송	4.37%	3.37%																								
▪ 라디오방송	4.37%	2.87%																								
매출액 구간	초과 누적징수율																									
25억원 이하	1%																									

	25억원 ~ 50억원	1.3%
	50억원 ~ 100억원	1.8%
	100억원 ~ 200억원	2.3%
	200억원 초과	2.8%
	◦ 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 징수율 10%로 인상	
'07. 6월	◦ 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 징수율 12%로 인상	
'08. 6월	◦ 위성방송사업자(DMB 제외)의 징수율 1%로 최초 고시	
'09. 7월	◦ 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자를 구분하여 텔레비전 방송채널사용사업자는 징수율 12%로 유지하고, 데이터 방송채널사용사업자의 징수율을 10%로 최초 고시	

자료 : 2008년도 부담금 운용 종합보고서, 재정경제부

징수율변화를 살펴보면 지상파방송사업자는 방송광고 매출액의 6%이하로 규정되어 있지만 실제 징수율은 2000년 이후 2~3회에 걸쳐 단계적으로 인하되어 현 수준('05년~)은 법정 부과한도의 50% ~ 80% 수준임을 알 수 있다. 종합유선방송사업자의 경우에는 '05년도부터 매출액별 누적 징수율을 차등 적용하고 있는데 이 또한 법정부과한도인 연 매출액의 6% 이하에 크게 못 미치는 수준이다. 위성방송사업자도 재정 상황을 고려하여 최소한의 징수율을 적용하고 있는데 스카이라이프(일반위성)는 08년 매출액의 1%로 최초로 징수되었다. 홈쇼핑의 경우는 영업이익의 10%에서 8%사이로 등락하다가 현재 12%를 부과하고 있는데 이 역시 법정부과한도의 50%~80% 수준이다.

<표 II-4> 연도별 기금 징수율 변동 현황

구 분	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05~06년	'07년	'08년
■ 지상파								
KBS, EBS	3.67%	<b>3.50%</b>	3.50%	3.50%	3.50%	<b>3.17%</b>	3.17%	3.17%
MBC(SBS)	5.50%	<b>5.25%</b>	5.25%	5.25%	5.25%(5.45)	<b>4.75%</b>	4.75%	4.75%

지역방송	5.50%	<b>5.25%</b>	5.25%	<b>4.37%</b>	4.37%	<b>3.37%</b>	3.37%	3.37%
라디오방송	5.50%	<b>5.25%</b>	5.25%	<b>4.37%</b>	4.37%	<b>2.87%</b>	2.87%	2.87%
■ SO						매출액 구간별 누적징수율		
1차('93년 53개)	-	-	-	1%	2%	- 25억원 이하 1%		
2차('94년 24개)	-	-	-	1%	2%	- 25억원~50억원 1.3%		
3차('01년 33개)	-	-	-	-	1%	- 50억원~100억원 1.8%		
4차('02년 9개)	-	-	-	-	-	- 100억원~200억원 2.3%		
						- 200억원 초과 2.8%		
■ 홈쇼핑	-	10%	8%	10%	8%	10%	12%	12%
■ 위성			-	-	-	-	-	1% (DMB제외)

자료 : 방송통신위원회

### 5) 요약

이상에서 살펴본 현행 방송발전기금의 부과근거를 요약하면 아래 표와 같다.

<표 II-5> 방송발전기금 부과근거

구 분	근 거 법 령	규 정 내 용
법률	방송법 제37조	방송사업자의 방송운영의 공공성과 수익성 등을 기준으로 징수율을 차등 책정하여 방송발전기금 징수
	인터넷 멀티미디어 방송사업법 제23조	인터넷 멀티미디어 방송사업의 진흥 및 이용자의 복지 증진을 위한 사업에 사용하기 위해 기금 출연금 부과 가능
시행령	방송법시행령 제22조, 제23조	방송사업자별 징수율 산정 고려사항, 납부기한 및 징수방법, 기금징수의 위탁, 가산금의 징수 등
	인터넷 멀티미디어 방송사업법 시행령 제21조	사업 허가 후 3년간 부과 유예 가능, 징수율 산정시 고려사항, 납부기한 및 징수방법
시행규칙	방송발전기금 징수에 관한 규칙	홈쇼핑방송사업자의 징수기준, 방송사업자의 분납규정, 수납기관 등
고시·훈령	방송통신위원회 고시	방송사업자별 징수율 고시

이처럼 방송발전기금은 방송법 제37조와 동법시행령 제13조, 제22조, 제23조에서 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자, 홈쇼핑채널사용사업자로부터의 기금 부과 근거를 밝히며 인터넷 멀티미디어방송사업법 제23조와 동법시행령 제21조에서 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자로부터 출연금을 통한 기금부과근거를 마련하였고 그 구체적인 징수절차와 징수율은 방송통신위원회의 공고와 고시를 통하도록 그 체계가 정립되어 있다.

또한 방송발전기금의 법정부과기준과 한도, 현재의 징수율 및 그 산출식을 정리하면 다음과 같다.

<표 II-6> 방송발전기금의 산정기준 및 징수율

납부의무자	징수율(%)	산출식
지상파 방송사업자	6% 이내에서 재정상태와 방송운용의 공공성 등을 참작하여 징수율 고시(단, KBS와 EBS는 MBC징수율의 2/3) (현재 : KBS·EBS 3.17%, MBC·SBS 4.75%, 지역방송사업자 3.37%, 라디오방송사업 2.87%)	방송광고 매출액 × 징수율(6%이내)
위성방송사업자와 종합유선방송사업자	6%이내에서 재정상태와 수신자의 수 등을 참작하여 징수율 고시 (현재: 종합유선방송 사업자는 매출액 구간별 1~2.8% 초과누적 징수율 적용, 위성방송사업자 징수율은 1%)	연 매출액 × 징수율 (6%이내)
홈쇼핑채널사용사업자	15%이내에서 재정상태와 수신자의 수 등을 참작하여 징수율 고시(현재 : 텔레비전 방송채널사용사업자 12%, 데이터 방송채널사용사업자 10%)	결산영업이익 × 징수율(15% 내)
인터넷 멀티미디어방송사업자	6%이내에서 재정상태와 사업운영의 공공성 등을 참작하여 징수율 고시 (현재 : 징수유예)	인터넷 멀티미디어 방송사업으로 발생한 연매출액 × 징수율



## 2. 방송발전기금의 부과 현황과 운용 현황

### 가. 방송발전기금 부과 및 징수 현황

#### 1) 기금 부과 현황 및 매체별 비중

지상파방송사업자, 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자, 홈쇼핑채널사용사업자에 대하여 방송통신위원회가 고시하는 징수율에 따라 부과한 방송사업자별 기금부과 현황 및 매체별 비중은 다음 표와 같다.

<표 II-7> 방송발전기금 부과 현황

(단위 : 백만원)

구분	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년
지상파	94,704	106,978	129,525	123,224	114,109	102,442	97,057	94,652	86,286
종합				5,205	15,165	16,271	19,186	23,306	28,414
홈쇼핑		2,982	4,754	7,028	1,563	11,817	25,267	35,298	28,793
위성									3,545
합계	94,704	109,960	134,279	135,457	130,838	130,530	141,510	153,256	147,037

자료 : 방송통신위원회

<표 II-8> 매체별 기금 부담 비중

(단위 : %)

구분	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년
지상파	100	97.3	96.5	91	87.2	78.48	68.59	61.76	58.68
종합	-	-	-	3.8	11.6	12.47	13.56	15.21	19.32
홈쇼핑	-	2.7	3.5	5.2	1.2	9.05	17.86	23.03	19.58

위성	-	-	-	-	-	-	-	-	2.41
합계	100	100	100	100	100	100	100	100	100

자료 : 방송통신위원회

2008년 결산 기준으로 방송발전기금의 총부과액은 약 1,470억원으로 이 중 지상파방송사업자에 대한 기금 부과액이 863억원으로 전체 부과액의 59%정도를 차지하고 있으며, 홈쇼핑채널사용사업자와 종합유선방송사업자가 288억원과 284억원으로 각각 19% 정도를, 위성방송사업자는 2008년에 처음으로 35억원이 부과되어 2%의 비율을 차지하고 있다. 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 2008년에 그 부과기준이 마련되어 2008년말 현재에는 부과내역이 존재하지 않는다.

방송발전기금 총부과액의 추이는 기금이 최초로 설치되었던 2000년에 지상파방송사업자에게만 부과한 947억원의 수준에서 시작하여 가파르게 상승하다 2002년 이후로 지상파방송사업자 부과액의 감소와 종합유선방송 및 홈쇼핑채널사용사업자 부과액의 상승에 따라 소폭의 상승과 하락을 반복하며 안정을 찾아가고 있다.

방송사업자별 기금부과의 추이를 살펴보면 지상파방송사업자의 비율은 2002년 이후로 꾸준히 감소하고 있는 반면에 종합유선방송사업자와 홈쇼핑채널사용사업자의 부담금 비율은 계속 증가하고 있음을 알 수 있다. 지상파방송사업자의 부과액이 감소하는 이유는 광고시장의 다각화와 대체매체의 성장에 따라서 지상파방송광고 매출액이 감소하였고 매체간 형평성을 고려한 징수율 인하여 그 원인이 있다. 종합유선방송사업자의 경우 지역유선방송사간의 통·폐합과 대형화에 따라 매출액이 증가함에 따라 기금 부과액이 증가하고 있으며 홈쇼핑채널사용사업자는 서비스 매출 증가나 매출원가절감 등과 같이 영업이익을 증가시키는 성장과 그에 따른 부담금 징수율 상향조정으로 인하여 기금 부과액이 증가하고 있는 추세였으나 최근에는 영업실적 악화에 따라 기금 부과액이 감소하였다.

위성방송사업자에 대한 기금은 2004년부터 징수할 수 있었으나 사업자의 재정상태를 고려하여 징수를 유예하다가 2008년에 최초로 스카이라이프(일반위성)에 대하여 매출액의 1% 부과가 시작되었고 향후 티유미디어(위성DMB)에 대하여는 매출액의 3%로 부과될 예정이다.

<그림 II-1> 방송사업자별 방송발전기금 부과 추이

2) 기금 징수 현황 및 매체별 비중

앞에서 살펴본 부과 현황에 따른 징수 실적 및 매체별 비중 현황을 살펴보면 다음과 같다.<sup>6)</sup>

<표 II-9> 방송사업자별 부담금 징수 실적 및 비중 현황

(단위 : 백만원, %)

구 분	2004년		2005년		2006년		2007년		2008년	
	실적	비율	실적	비율	실적	비율	실적	비율	실적	비율
지상파방송	116,401	87.0	97,673	66.6	97,202	68.2	100,358	59.0	94,097	59.8
종합 유선방송	15,165	11.3	16,271	11.1	19,174	13.4	23,319	13.7	28,514	18.1
홈쇼핑방송	1,563	1.2	11,817	8.1	25,267	17.7	35,298	20.8	28,792	18.3
위성 방송사업자	-	-	-	-	-	-	-	-	3,545	2.3

6) 기획재정부의 부담금 '징수' 실적에는 민간출연금, 가산금등이 포함되어 방송통신위원회의 기금 '부과' 자료와 수치상 차이가 난다.

민간출연금	700	0.5	20,931	14.2	951	0.7	11,070	6.5	2,430	1.5
합 계	133,829	100.0	146,692	100.0	142,594	100.0	170,044	100.0	157,378	100.0

자료 : 부담금운용종합보고서, 각 연도, 재정경제부

또한 연도별 방송발전기금의 부과·징수실적은 다음의 표와 같은데 2008년말 현재를 기준으로 누적 징수율은 98.5%를 보이고 있는데 이는 한국방송광고공사에 위탁징수하고 있는 지상파방송사업자로부터의 부담금 수익은 방송광고매출이 발생한 월의 말일에 부과하여 약 3.5개월 후에 징수하기 때문에 부과 규모와 실적 간 차이가 발생하는 것이다.

<표 II-10> 연도별 부담금의 부과·징수실적

(단위 : 건, 백만원, %)

	부 과		징 수		차 이		징수율 (b/a)
	건 수	금 액(a)	건 수	금 액(b)	건 수	금 액	
합계	957	1,331,587	953	1,311,120	4	20,467	98.5
2008	154	149,087	154	157,378	-	△8,291	105.6
2007	159	165,076	159	170,044	-	△4,968	103.0
2006	164	142,461	164	142,594	-	△133	100.0
2005	156	150,461	157	146,692	△1	3,769	97.5
2004	130	132,538	129	133,829	1	△1,291	101.0
2003 이전	194	591,964	190	560,583	4	31,381	94.7

자료 : 2008년도 부담금 운용 종합보고서, 재정경제부

## 나. 방송발전기금 운용 현황

방송발전기금은 방송법 제38조에 따라 교육방송 및 기타 공공을 목적으로 운영되는 방송, 공공의 목적을 위한 방송사업자의 설립 및 방송프로그램 제작

등에 사용되는데 그 구체적인 내용은 다음 표와 같다.

<표 II-11> 부담금의 법정 사용용도

사 용 용 도	관 련 법 령
1. 교육방송 및 기타 공공을 목적으로 운영되는 방송 2. 공공의 목적을 위한 방송사업자의 설립 및 방송 프로그램 제작 3. 방송프로그램 및 영상물 제작 지원 4. 시청자가 직접 제작한 방송프로그램 5. 미디어 교육 및 시청자단체의 활동 6. 방송광고 발전을 위한 단체 및 사업 지원 7. 방송기술 연구 및 개발 8. 장애인 등 방송소외계층의 방송접근을 위한 지원 9. 문화·예술진흥사업 10. 언론공익사업 11. 남북간 방송교류·협력 및 남북공동 방송프로그램 제작지원 12. 해외한국어방송에 대한 지원 13. 기타 방송의 공공성 제고와 방송발전에 필요하다고 위원회가 의결한 사업 14. 방송의 공공성, 공익성 제고와 방송진흥 및 시청자복지를 위한 융자 및 투자재원	방송법 제38조

**1) 부담금 귀속 자원별 운용현황**

방송발전기금의 지출은 크게 기금사업비, 기금운영비, 여유자금운용으로 구분할 수 있다. 기금의 기금운영비는 인건비와 기타경비로 구성되는데, 2008년 기준으로 약 168억원이 지출되었으며, 전체 기금 운용액의 6.9%를 차지하는데 2003년 이후 급격한 증가를 보이다가 최근 감소하는 추세를 보인다. 여유자금 운용액은 약 943억원으로 전체 기금운용액의 39.0% 규모이며, 기금이 최초로 설치되었던 2000년 268억원에 비하여 4배 가까이 증가하였고 2001년 이후 최고치를 보이고 있다.

<표 II-12> 방송발전기금의 지출 현황

(단위 : 억원)

구 분		2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년 (계획)
지 출	○기금사업비	-	811	877	1,149	948	1,317	1,437	1,396	1,307	1,646
	- 경상사업	882	811	877	889	861	1,058	1,235	1,256	1,162	1,514
	- 용자사업	-	-	-	160	86	149	129	140	145	190
	○기금운영비	1	2	2	2	267	272	291	297	168	8
	○여유자금운용	268	1,091	660	371	849	727	594	851	943	-
	합 계	1,251	1,943	1,539	1,622	2,364	2,316	2,321	2,544	2,418	2,913

자료 : 2008년도 기금현황, 기획예산처, 2008년도 부담금 운용 종합보고서, 재정경제부, 2009년도 기금현황, 기획재정부

방송발전기금은 방송의 공공성·공익성 제고와 방송진흥 및 시청자복지 향상을 위한 사업을 수행하고 있는데, 2008년 기준으로 방송발전기금의 사업비 지출 규모는 약 1,307억원 수준으로 전체 기금 운용액의 54.1%를 차지하고 있다.

이는 2007년 1,396억원으로 전체 기금 운용액의 54.9%였던 것에 비하여 지출 규모나 비율이 다소 감소한 수치인데 이는 전체 기금지출액의 감소와 여유자금 운용의 증가에 기인한다.

## 2) 방송발전기금 사업비 운용 현황

방송발전기금이 수행하는 사업은 구체적으로 방송콘텐츠 활성화 사업, 시청자 복지증진 사업, 방송기반 강화 사업, 방송교류협력 활성화 사업, 용자사업으로 구분할 수 있다.<sup>7)</sup>

7) 기존 방송발전기금의 운용 체계는 공익방송 지원, 방송진흥, 콘텐츠 진흥, 기관단체 운영 지원, 시청자 지원, 방송산업 진흥 용자, 시청자미디어센터 건립으로 분류하였다. 하지만 2007년부터 방송위원회는 방송정책과 재정지원의 연관성을 강화한다는 방침하에 이를 4개의 분류체계로

<표 II-13> 방송발전기금의 사업비 현황

(단위 : 백만원, %)

기금사업	2006년		2007년		2008년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
1. 방송콘텐츠활성화	71,052	49.5	70,982	50.9	78,209	54.2
2. 시청자복지증진	29,619	20.6	31,121	22.3	29,179	20.2
3. 방송기반강화	22,498	15.7	16,170	11.6	9,285	6.4
4. 방송교류협력강화	4,900	3.4	6,314	4.5	8,605	6.0
5. 기관단체운영지원	2,734	1.9	1,008	0.7	908	0.6
6. 프로그램제작비용자	1,326	0.9	1,998	1.4	2,000	1.4
7. 디지털방송전환용자	11,528	8.0	11,974	8.6	16,000	11.1
기금사업비 합계(A)	143,657		139,566		144,186	
기금운용액(B)	232,099		254,414		239,426	
기금사업비 비중 (A/B)	61.9		54.9		60.2	

먼저 방송콘텐츠 활성화 사업은 공익방송 사업의 안정성을 확보하고 공익성을 제고하며, 다양한 방송콘텐츠를 제공함으로써 방송의 공적 기능을 강화하기 위한 사업이다. 구체적으로 KBS(사회교육 및 국제방송 지원), EBS, 아리랑 TV, 국악방송, 국회방송 등 공익방송에 대한 방송콘텐츠 제작비 및 방송기자재 구입비 지원 등의 세부 사업을 수행한다. 2007년 방송콘텐츠 활성화 사업비는 약 710억원으로 2006년 711억원에 비해 다소 감소하였으나, 방송콘텐츠 활성화 사업은 전체 기금사업비의 50.9%를 차지할 정도로 가장 규모가 큰 사업이다.

시청자 복지증진 사업은 시청자의 방송접근권을 강화하고 시청자 권익을 보호하기 위한 사업이다. 방송소외계층의 방송접근권 보장(장애인 단체), 시청자참여

---

재정비하였다. 그에 따라 방송발전기금의 사업은 방송콘텐츠 활성화, 시청자 복지 증진, 방송기반 강화, 방송교류 협력 활성화, 기관단체 운영지원으로 재분류하였다.

프로그램의 제작 지원(방송사업자), 시청자미디어센터 운영, 지역미디어센터 연계사업 지원, 시청자미디어센터 시설장비 구축, 시청자단체 활동 지원(시청자단체), 시청자평가원 활동 지원(방송사업자), 방송광고 사전심의 지원(광고자율심의기구), 언론피해구제활동 지원(언론중재위원회), 디지털방송심의시스템 구축(방송위원회) 등의 세부사업으로 구성되어 있다. 2007년 시청자 복지증진 사업 지출액은 2006년보다 5.1% 증가한 약 311억원으로 전체 사업비의 약 20% 비중을 차지하고 있다.

방송기반 강화 사업은 방송의 디지털 전환과 이에 따른 방송기술의 개발 등 방송기반의 구축을 지원하고, 다채널·다매체화 등 방송환경 변화에 대비한 조사 연구와 연수교육 등을 지원하는 사업이다. 2007년 방송기반 강화 사업 규모는 2006년 225억원에 비해 크게 감소하여 약 162억원이 지출되었으며 전체 기금사업비의 11.6% 규모이다.

방송교류협력 활성화 사업은 남북 간 방송교류 확대를 통한 민족동질성 회복을 위한 남북방송교류 사업, 해외 한국어방송 지원 등 해외 방송교류 사업 및 방송교류 행사 지원 사업으로 구성되어 있다. 2007년 약 631억원이 지출되었으며, 전체 기금사업비에서 차지하는 비중은 작지만 지출규모가 계속 증가하는 추세이다.

방송발전기금 용자사업은 프로그램제작비 용자와 디지털방송 전환 용자사업으로 구분된다. 2007년 용자집행 실적을 살펴보면, 프로그램제작비 용자는 약 20억원, 디지털방송전환용자는 약 120억원이 집행되었으며, 이는 총사업비의 약 10%에 달하는 규모이다. 디지털방송전환 용자사업은 투자자금이 부족한 방송사업자에 대한 용자지원을 통하여 디지털방송 전환을 유도하기 위한 목적의 사업이다. 반면, 프로그램제작비 용자사업은 독립제작사 및 방송채널사용사업자(PP)의 경우 열악한 자금사정으로 금융기관에서 요구하는 담보능력이 부족하기 때문에 이들에 대한 용자 지원을 통하여 방송콘텐츠 제작·공급을 활성화하고, 방송영상산업의 경쟁력을 도모하기 위한 목적으로 2005년부터 시행되었다.

### 3. 방송발전기금 부과기준의 법적 문제점

#### 가. 부담금관리기본법상의 원칙과의 관계



방송발전기금징수금은 부담금관리기본법상 부담금의 일종이라 할 수 있다. 부담금관리기본법상 제2조에서는 “부담금”이라 함은 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 분담금, 부과금, 예치금, 기여금 그 밖의 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세외의 금전지급의무를 말한다.”고 정의하고 있고, 동법 제3조와 별표 제05호에서 “방송법 제37조의 규정에 의한 방송발전기금징수금”이 부담금임을 명확히 규정하고 있다. 따라서 방송발전기금징수금은 방송법 이외에도 부담금관리기본법의 적용을 받는다고 할 수 있다.

조세의 경우는 헌법 제59조에 따라 세목과 세율을 법률로 정하도록 되어 있는데, 부담금의 경우는 헌법상 직접적인 명문의 규정은 없고 헌법 제23조 제1항의 재산권보장규정의 적용을 받는다 할 것이다. 방송발전기금징수금은 부담금의 일종으로 재산권의 제한은 부담금관리기본법 및 방송법 등의 법률에 의한다고 할 수 있다. 부담금관리기본법 제4조에서는 “부담금부과의 근거가 되는 법률에는 부담금의 부과 및 징수주체·설치목적·부과요건·산정기준·산정방법·부과요율 등(이하 "부과요건등"이라 한다)이 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다. 다만, 부과요건등의 세부적인 내용은 당해 법률이 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다.”고 규정하고 있고 방송법상 방송발전기금(징수금)이 이러한 부과요건 등에 대한 규정을 부담금관리기본법 제4조에 따라 되어 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 방송법 제36조, 제37조 및 동법시행령 제22조에서는 방송발전기금의 부과요건 등을 규정하고 있다. 이를 표로 나누어 보면 다음과 같다.

<표 II-14> 방송발전기금의 부과요건 등 근거법령별 규정방식

규정내용 근거법령	부과 및 징수주체	설치목적	부과요건 (납부의무자)	산정기준	산정 방법	부과요율
방송법	방송통신위원회(37조) *위탁규정(한국방송공사, 방송광고판매대행사)	방송진흥사업 및 문화·예술진흥사업(36조)	지상파방송사업자(37조2항)	방송광고매출액(37조2항)		100분의 6의 범위안(37조2항) 방송사업자의 방송운용의 공공성과 수익성 등을 기준으로 방송사업자별로 그

					징수율을 차등 책정 (*이하 공통) (37조5항)
			종합유선방송사업자 및 위성방송사업자(37조3항)	년 매출액 (37조3항)	100분의 6의 범위안 (37조3항)
			방송채널사업자 (37조4항)	당 해 연 도 결산상 영업 이익 (37조4항)	100분의 15의 범위안 (37조4항)
방송법 시행령			지상파 방송사업자 (22조1항)	방송광고 매출액 (22조1항)	100분의 6의 범위안에서 당해 지상파방송사업자의 재정상태와 방송운용의 공공성 등을 참작하여 정하는 징수율을 고시(22조1항) *한국방송공사와 한국교육방송공사에 대한 징수율은 방송문화진흥회가 최다출자자인 지상파방송사업자에 대한징수율의 3분의 2
			종합유선방송사업자 및 위성방송사업자 (22조2항)	연간 매출액 (22조2항)	100분의 6의 범위안에서 당해 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자의 재정상태·수신자의 수 및 수신료와 방송운용의 공공성 등을 참작하여 정하는 징수율을 고시 (22조2항)
			방송채널사업자 (22조3항)	방송사업과 관련된 당해 연도 결산상 영업이익 (22조3항)	100분의 15의 범위안에서 당해 방송채널사용사업자의 재정상태·수신자의 수 등을 참작하여 정하는 징수율을 고시(22조3항)
방송통신위원회 고시			한국방송공사와 한국교육방송공사 (2008-89호, 2008.6.30)	방송광고 매출액	3.17%
			(주)문화방송과 (주)SBS(2008-89호, 2008.6.30)	방송광고 매출액	4.75%
			지역지상파방송사업자	방송광고 매출액	3.37%

		(2008-89호, 2008.6.30)			
		라디오방송사업자 (2008-89호, 2008.6.30)	방송광고 매출액		2.87%
		수도권 및 광주권 영어FM (2008-125호, 2008.11.28)	방송광고 매출액		2.87%
		종합유선방송사업자 (2008-90호, 2008.6.30)	방송 관련 매출액이 25억 원 이하		(방송관련 매출액의) 1%
			방송 관련 매출액이 25억원 초과 50억원 이하		25,000,000원+25억원을 초과하는 방송관련 매출액의 1.3%
			방송 관련 매출액이 50억원 초과 100억원 이하		57,500,000원+50억원을 초과하는 방송관련 매출액의 1.8%
			방송 관련 매출액이 100억원 초과 200억원 이하인 사업자		147,500,000원+100억원을 초과하는 방송관련 매출액의 2.3%
			방송 관련 매출액이 200억원을 초과		377,500,000원+200만원을 초과하는 방송관련 매출액의 2.8%
		위성방송사업자 중 일반위성방송사업자 (2009-18호, 2009.7.10)	방송사업으로 인한 매출액		1%
		위성이동멀티미디어방송사업자 (2009-18호, 2009.7.10)	방송사업으로 인한 매출액		0%
		상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자 중 텔레비전 방송채널사용사업자(데이터방송채널사용사업을 겸영하는 자를 포함 한다)	방송사업과 관련된 결산상 영업이익		12%

			(2009-19호, 2009.7.10)			
		데이터 방송채널사용사업자 (2009-19호, 2009.7.10)		방송사업과 관련된 결산 상 영업이익		10%

방송발전기금에 대해 부담금관리기본법 제4조에 따른 부과 및 징수주체, 설치 목적, 산정기준, 부과요율을 방송법 제36조, 제37조에 규정한 것은 부담금관리기본법에 부합한 것이라 할 수 있다. 그런데 부담금관리기본법 제4조 단서에서 “부과요건등의 세부적인 내용은 당해 법률이 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라” 규정하도록 되어 있는데 방송법 제37조 및 동법시행령 제22조가 이러한 포괄위임금지(구체적 위임)원칙에 위배되는지 여부가 논란이 될 수 있다. 실제 최종적인 징수율(부과요율)은 방송통신위원회 고시에 의해 나타나고 있고 종합유선방송사업자의 경우는 초과누진세율의 형태를 취하기도 한다. 부담금납부의무자의 예측가능성을 확보한다는 차원에서는 법률에서 시행령에 위임하고, 시행령에서 고시에 징수율을 위임하는 것은 바람직한 입법이라 보기 어려운 점이 있다. 징수기관의 자율성을 확보하고 시장상황을 신속히 반영한다는 점에서 고시에 징수율 자체를 정하는 것 자체가 무조건 문제로 지적될 것은 아니지만, 종합유선방송사업자의 경우 방송관련 매출액에 대해 5단계 초과누진세율을 적용하는 것은 법령에서 예측하는 범위를 넘는다고 볼 수 있다.

### 나. 법령상 부과기준금액의 매체별 차이에 따른 문제점

현행 방송 관련법상 방송발전기금은 방송사업자 중에서도 지상파방송사업자, 위성방송사업자, 종합유선방송사업자, IPTV 제공사업자, 홈쇼핑방송채널사용사업자에 대하여 부과되는데, 법상 부과기준은 일정한 단위 금액에 징수율을 곱하여 산정하는 방식으로 되어 있다. 그런데, 매체별로 법령상 부과기준이 되는 단위 금액에 차이가 있다. 지상파방송사업자의 경우에는 방송광고매출액을 기준으로 하고 있고(방송법 제36조 제2항), 위성방송사업자, 종합유선방송사업자의 경우에는 연 매출액을(방송법 제36조 제3항), IPTV 제공사업자의 경우에는 해당 IPTV 제공사업으로 발생한 연간 매출액(IPTV 사업법 시행령 제21조 제2항),

홈쇼핑방송채널사용사업자의 경우에는 당해연도 결산상 영업이익을(방송법 제36조 제4항) 기준으로 하고 있다.

이러한 차이는 매체별 차이를 고려한 것이라고 볼 수도 있다. 즉 방송사업을 전송 및 플랫폼 계층에 속하는 사업과 콘텐츠 계층에 속하는 사업으로 구분할 때, 전송 및 플랫폼 계층에 속하는 사업을 영위하는 사업자인 위성방송사업자, 종합유선방송사업자, IPTV 제공사업자의 경우에는 매출액 기준을 사용하고, 콘텐츠 계층에 속하는 사업을 영위하는 홈쇼핑방송채널사용사업자에 대하여는 영업이익 기준을 사용하는 것으로 볼 수 있다. 지상파방송사업자의 경우에는 이와 달리 전송 및 플랫폼 계층과 콘텐츠 계층에 속하는 사업을 모두 영위한다는 특징이 있으나, 기본적으로 매출액 기준을 사용한다는 점에서 전송 및 플랫폼 계층에 속하는 사업을 영위하는 위성방송사업자, 종합유선방송사업자, IPTV 제공사업자와 공통적이다. 다만 위성방송사업자, 종합유선방송사업자, IPTV 제공사업자는 방송을 유료로 시청하는(pay-per-view) 특정 다수의 수신자들을 기반으로 하는 유료방송사업인 데 반하여, 지상파방송사업자는 불특정 다수의 수신자들에게 무료로 송신되는(free-to-air) 방송으로서 수신자 기반을 이용하여 광고주에게 방송광고시간을 판매하여 얻는 매출액이 주된 수입원이라는 점에서 매출액 기준을 방송광고매출액 기준으로 특정하고 있는 것으로 볼 수 있다.

그러나, 이처럼 매체별 차이에 따라 부과기준의 단위 금액이 다르게 설정되어 있다는 점을 고려하더라도 현재와 같은 차이를 유지하는 것은 그 합리적 근거를 찾기 어려워 형평성에 문제가 있을 뿐만 아니라 단위 금액을 객관적으로 산출하는 데에도 어려움이 있다는 점이 지적되어 왔다. 더욱이 단위 금액이 달라짐에 따라 징수율 역시 다른 기준에 의해 설정하여야 하므로, 이를 감안하여 매체별 형평성을 기하기는 더욱 어려움이 있다. 이하 좀 더 자세히 살펴본다.

### 1) 지상파방송사업자의 경우

지상파방송사업자의 경우에는 방송광고매출액이 부과기준의 단위 금액이다. 일단 매출액 중에서도 방송광고매출액에 한정하는 것의 타당성은 별도로 하고 영업이익 기준이 아니라 매출액 기준을 사용하는 데 대하여 선행연구<sup>8)</sup>에서는

8) 안태식 외 2(2005), 8면.

중앙민간방송사와 지역민간방송사 사이에 입장의 차이가 있다는 점을 보고하고 있다. 즉 MBC, SBS 같은 중앙민간방송사는 방송발전기금이 국가 전과자원의 사용에 따른 초과이익의 사회 환원이라는 취지에서 볼 때 영업이익 또는 당기순이익이 부과기준으로서 합리적이라고 주장하는 데 반하여, 지역민간방송사는 수익 규모는 경영행위의 결과이므로 부과기준으로는 부적합하고 대신에 방송매출액을 부과기준으로 하되 차등 징수율을 적용하여야 한다는 입장이라고 한다.

방송법 제36조 제5항은 방송사업자별로 징수율을 차등 책정할 수 있는 기준으로서 방송사업자의 방송 운용의 공공성과 함께 수익성을 제시하고 있다. 여기서 수익성을 부과기준의 단위 금액 설정에 있어서도 중시한다면, 매출액 기준보다는 영업이익 기준을 채택하는 것이 더 타당할 것처럼 보인다. 그러나, 방송발전기금의 부과기준은 기금 부과의 경제적, 정책적 근거를 객관적으로 반영하는 것이 되어야 한다는 점에서 기금 부과기준의 결정과 부과기준에 따른 구체적인 기금 부과액 산정기준의 결정은 구별될 필요가 있다. 방송발전기금의 부과는 제한된 채널 자원의 배타적 사용권 부여에 따른 독점지대를 환수해야 한다는 논리에 근거한 것이다. 따라서, 이러한 독점지대는 제한된 채널 자원을 독점적으로 사용하는 데 대한 사용료의 성격을 갖고 있으므로 방송사의 영업 실적에 관계없이 지급해야 하는 측면이 있다. 매출액 기준은 방송발전기금의 독점지대 환수적 성격에 보다 더 부합하는 기준이라고 볼 수 있다. 또한 매출액 기준은 부과기준 단위 금액의 산출비용이 적게 들고, 방송사업자들의 방송 영업이익 조정 가능성을 없앨 수 있으며, 경제적 효율성을 살릴 수 있다는 장점이 있다.

보다 근본적인 문제는 지상파방송사업자의 경우 매출액 중에서도 방송광고매출액에 한정하는 것이 여전히 타당성을 갖는가 하는 문제이다. 선행 연구<sup>9)</sup>에서는 첫째, 방송광고매출액은 한국방송광고공사에서 정확히 포착되므로 부과기준액을 따로 산출할 필요가 없고 신뢰할 수 있는 정보라는 점, 둘째, 한국방송광고공사에 의해 방송발전기금이 원천징수되므로 방송사업자가 징수금을 체납할 가능성이 전혀 없다는 점에서 지상파방송사업자의 경우에는 방송광고매출액을 부과기준으로 삼는 것이 바람직하다는 결론을 내린 바 있다.

그러나, 선행 연구의 결론이 방송사업을 둘러싼 시장의 여건이나 제도적 환경이 변화하였음에도 여전히 타당하다고 볼 수 있는지는 의문이다.

9) 안태식 외 2(2005), 43면.

첫째, 방송통신 융합의 환경에서 다채널 유료방송시장이 확대됨에 따라 지상파방송사업자의 수입원도 방송광고에 국한하지 않고 다변화되고 있는 추세이다. 예컨대, 지상파방송의 유료 재전송으로 인한 수입, 지상파방송이 제작한 콘텐츠의 판매로 인한 수입, 협찬 수입 등을 들 수 있다. 방송광고 외의 다른 방송 관련 수입도 제한된 채널 자원으로 인한 독점지대와 논리적으로 연결을 갖고 있다는 점에서 이러한 수입으로 인한 매출액 역시 방송발전기금 부과 대상으로 포착될 필요가 있다.

둘째, 방송광고매출액 기준이 타당성을 가지는 것은 한국방송광고공사의 독점적 방송광고판매대행시장의 구조가 갖는 징수의 편리성과 밀접한 관계가 있으나, 헌법재판소의 위헌 결정으로 향후 방송광고판매대행시장의 구조에 근본적인 변화가 초래될 것이므로 징수의 편리성에 기초한 논리는 그 근거를 상실하게 된다는 점이다. 또한 현재도 지상파방송사업자가 판매하는 방송광고 중에는 한국방송광고공사에 판매대행을 위탁하지 않아도 되는 것이 법상 예외적으로 허용되어 있는데<sup>10)</sup> 현재의 징수체제 하에서는 이러한 방송광고매출액이 사실상 포함되지 않는 문제가 있다.

셋째, 지상파방송사업자는 지상파텔레비전방송사업자, 지상파라디오방송사업자 그리고 지상파이동멀티미디어방송사업자로 구분될 수 있고 지상파방송채널사용사업자, 지상파이동멀티미디어방송채널사용사업자도 상정할 수 있는데, 이처럼 다양한 유형으로 발전하는 지상파방송사업자에게 공통적으로 적용될 수 있는 기준으로 방송광고매출액 기준이 타당한지에 대한 의문이 증폭될 수 있다는 점이다.

## 2) 위성방송사업자, 종합유선방송사업자, IPTV 제공사업자의 경우

10) 방송법 제73조 제5항에서는 “지상파방송사업자(지상파방송사업자와 방송채널사용계약을 체결하고 그 채널을 사용하여 지상파방송을 하는 방송채널사용사업자를 포함한다)는 한국방송광고공사 또는 대통령이 정하는 방송광고판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없다. 다만, 대통령이 정하는 방송광고에 대하여는 그러하지 아니하다.”고 규정하고, 법 시행령 제59조 제6항에서는 법 제73조 제5항 단서에서 “대통령이 정하는 방송광고”라 함은 1. 국가 또는 지방자치단체의 방송광고물, 2. 지상파방송사업자의 자체 행사 또는 그 사업을 소개하는 방송광고물, 3. 기타 공익을 목적으로 하는 방송광고물중 문화체육관광부장관이 고시하는 방송광고물을 말한다고 규정하고 있다. 따라서, 여기에 해당하는 방송광고의 경우에는 한국방송광고공사에 위탁할 필요가 없다.

위성방송사업자, 종합유선방송사업자, IPTV 제공사업자의 경우에는 공통적으로 매출액 기준에 의하여 방송발전기금을 부과하도록 규정되어 있다. 다만 규정의 형식면에서는 다소 차이가 있다. 위성방송사업자, 종합유선방송사업자에 대하여는 방송법에서 “대통령령이 정하는 바에 의하여 연 매출액”을 기준으로 하면서(방송법 제36조 제3항) 법 시행령에서 매출액의 의미를 결산상 매출액 중 방송광고수입, 방송수신료수입, 방송프로그램 판매수입 등 방송사업으로 인한 매출액에 한한다고 규정하고 있어(방송법 시행령 제4조 제2항 제1호) 매출액의 의미를 법령을 종합하여 파악할 수 있는 반면에, IPTV 제공사업자의 경우에는 IPTV 사업법에서는 부과기준에 관하여 구체적인 규정을 두지 않고 시행령에 위임한 후 시행령에서 비로소 “해당 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업으로 발생한 연간 매출액”을 부과기준으로 정하고 있다(IPTV 사업법 시행령 제21조 제2항). 뒤에서 보듯이 이런 규정 형식에는 모두 문제가 있으나, 결과적으로 다채널 유료방송의 전송 및 플랫폼 사업자로 분류될 수 있는 위성방송사업자, 종합유선방송사업자, IPTV 제공사업자의 경우에는 공통적으로 총 매출액이 아니라 방송사업으로 인한 매출액, 즉 방송 관련 매출액을 부과기준으로 하고 있다. 이는 해당 방송사업자의 총 매출액 중에 방송 관련 매출액과 비방송 관련 매출액을 구별하여 전자인 방송 관련 매출액만을 대상으로 방송발전기금을 부과한다는 의미를 갖는다.

방송 관련 매출액을 부과기준으로 하는 것과 관련해서는, 첫째 방송 관련 매출액이 방송 관련 영업이익보다 더 합리적이고 효율적인 기준인가 하는 점, 그리고 둘째 방송사업자의 총 매출액 중에서 방송 관련 매출액을 포착하는 기준이 합리적으로 설정되었는가 하는 점에 대한 문제가 제기될 수 있다.

첫째 문제에 관해서는 앞서 지상파방송사업자에 관하여 논의했던 내용이 그대로 적용될 수 있다. 즉 영업이익 기준보다는 매출액 기준이 방송발전기금의 부과 논리에 부합하고 보다 효율적이다. 특히 매출액 또는 영업이익에서 방송 관련 부분과 비방송 관련 부분을 구별할 때, 매출액의 경우에는 그 구별이 비교적 객관적으로 나타날 수 있고 조작의 가능성이 적으나 영업이익의 경우에는 방송사업자가 내부적으로 비용의 배분을 달리하여 방송 관련 영업이익을 임의로 줄이고 비방송 관련 영업이익을 임의로 늘리는 방법으로 기준이 되는 금액 자체를 조작할 가능성이 있다. 또한 방송 관련 매출액을 부과기준으로 할 경우 방송사



업과 비방송사업을 모두 영위하는 방송사업자 입장에서도 예측가능성이 보장될 뿐만 아니라 경영진의 효율적인 운영으로 영업이익이 증가할 경우 그 이익이 기금으로 환수되지 않고 방송사업자에게 유보될 가능성이 보다 높아지게 되므로 방송사업자의 경영 합리화 유인이 창출되어 경제적 효율성 증대에도 도움이 된다.

보다 문제가 되는 것은 두 번째 문제, 즉 현재의 방송 관련 매출액 산정기준이 합리적으로 설정되었다고 볼 수 있는가 하는 점이다. 위성방송사업자, 종합유선방송사업자의 경우에는 방송법 시행령에서 방송사업으로 인한 매출액을 방송광고수입, 방송수신료수입, 방송프로그램 판매수입 등으로 예시하고 있다. 방송광고수입과 방송수신료수입은 전송 및 플랫폼 사업자로서의 위성방송사업자, 종합유선방송사업자의 수입원을 포착한 것으로 볼 수 있으나, 방송프로그램 판매수입은 이들 사업자가 방송콘텐츠를 직접 제작하거나 유통에 관여하여 방송사업의 범위가 방송콘텐츠 사업에 확대될 경우도 포착하기 위한 규정으로 볼 수 있다. 그러나, IPTV 제공사업자의 경우에는 IPTV “제공사업”으로 발생한 연간 매출액이라고 정하여 IPTV 제공사업자가 IPTV 콘텐츠 사업도 영위할 경우에 발생할 수 있는 매출액은 포착하지 않는 구조를 갖고 있다. 다채널 유료방송시장에서 위성방송사업자, 종합유선방송사업자와 IPTV 제공사업자가 실질적인 경쟁관계를 구성하고 있다는 점에서 이러한 차이는 부과기준의 형평성에 문제를 야기할 수 있다.

또한 총 매출액 중 방송 관련 매출액과 비방송 관련 매출액의 구별이 반드시 명확한 것은 아님에도 이 점을 고려한 규정은 제대로 마련되어 있지 않다. 특히 방송통신 융합 환경에서 방송과 통신을 결합한 상품이 주력상품으로 등장하고 있으나, IPTV 제공사업자에 대하여는 IPTV 사업법 제8조에 전기통신사업법에서와 같은 회계정리에 관한 규정을 두고 있는 반면에 방송법에는 위성방송사업자, 종합유선방송사업자에 대하여 그와 같은 규정을 두고 있지 않으므로 통신서비스도 제공하는 위성방송사업자, 종합유선방송사업자가 결합상품 판매로 인한 매출액에서 방송 관련 매출액의 규모를 임의로 줄일 가능성에 제대로 대처하기 어려운 문제가 있다.

### 3) 홈쇼핑방송채널사용사업자의 경우

홈쇼핑방송채널사용사업자에 대한 방송발전기금의 부과기준금액은 당해 연도 결산상 영업이익이다. 방송발전기금의 부과 대상인 방송사업자 중 영업이익 기준이 적용되는 방송사업자는 홈쇼핑방송채널사용사업자가 유일하다. 홈쇼핑방송채널사용사업자는 사회적 자원인 전파자원이나 지역적인 사업권을 이용하는 전송 및 플랫폼 계층에 속하는 사업자가 아닌 콘텐츠 계층에 속하는 사업자라는 점, 그리고 홈쇼핑방송채널사용사업자의 경우 방송법 제37조 제5항에 규정된 부과시 참작사유인 방송운용의 공공성과 수익성 가운데 수익성의 요소가 더 크게 나타난다는 점에서 방송 매출액보다 수익성의 지표로서 더 적합한 방송 영업이익을 부과기준으로 하는 것이 더 타당하다고 생각될 수도 있다.

그러나, 방송법상 홈쇼핑방송채널사용사업은 승인 대상(방송법 제9조 제5항 단서)으로서 수익성만이 아니라 중소기업 보호, 소비자 보호와 같은 공공성이 고려되고 있으므로 수익성만의 지표인 방송 영업이익을 부과기준으로 할 경우 정보광고라는 영역을 방송프로그램으로 사용하는 특혜에 대한 반대급부로서의 기금 부과가 제한된 전파 자원이나 채널 자원의 독점적 이용에 비견된다는 점에서 독점지대 환수라는 기금의 논리와 상충되는 문제가 있다.

또한 법상 결산상 영업이익의 계산 방식에도 불명확한 부분이 있다. 법에서는 “대통령령이 정하는 바에 의하여 당해연도 결산상 영업이익”(법 제36조 제4항)을 부과기준으로 정하고 있으나, 시행령에서는 “방송사업과 관련된 당해연도 결산상 영업이익”(시행령 제22조 제3항)으로 규정되어 있어 방송사업의 범위를 홈쇼핑방송채널사용사업에 국한하고 있지 않다. 따라서, 해석상으로는 승인 대상으로서 기금 부과의 근거가 되는 홈쇼핑방송채널사용사업 외에 다른 방송사업도 영위하는 방송사업자의 경우 방송사업으로 분류될 수 있다면 모두 기금 부과대상이 될 수 있는 것으로 해석될 여지가 있다. 그에 반하여 영업이익 계산의 어려움을 구제하기 위하여 시행령 제22조 제8항의 위임에 의하여 제정된 「방송발전기금 징수에 관한 규칙」에서 기금 산정기준에 관하여 규정하고 있으나, 여기서는 “방송채널사용사업과 그 밖의 사업을 겸영하는 경우에 영 제22조 제3항에 따른 방송사업과 관련된 당해연도 결산상 영업이익은 결산상 영업이익에 전체 매출액 중 방송사업으로 인한 매출액이 차지하는 비율을 곱하여 계산한 금액으로 한다”고 규정하여 법상 방송사업을 방송채널사용사업으로 한정하여 해석하는 입장을 취하고 있다. 따라서, 이러한 해석상의 혼선을 바로잡기 위한 규정의 정

비가 요청된다.

선행연구에서는 영업이익 기준의 경우 그 징수의 어려움에 따른 문제가 많이 제기된 바 있다. 그러한 문제로서 회계전문가가 참여하여 실사하는 과정을 거쳐 방송사업으로 인한 영업이익을 산출하고 있어 시간과 비용이 소요되는 문제,<sup>11)</sup> 그럼에도 불구하고 방송채널사용사업자가 감사 대상이 아닌 방송 영업이익을 재무제표에서 따로 구분하지 않기 때문에 방송 영업이익을 계산하기 위해서는 감사 받은 영업비용(판매관리비)을 다시 방송 관련 비용과 비방송 관련 비용으로 구분해야 하는데 방송사업자는 부과되는 부담금을 줄이기 위해 고의적으로 방송 관련 판매관리비를 과대계상하여 방송 영업이익을 줄이려는 유인이 있게 되므로 방송 영업이익을 정확히 산출하기 어렵다는 문제<sup>12)</sup>가 지적되고 있다.

#### 다. 법령상 구체적 기준 설정 방식의 문제점

법상 징수율 상한에 관하여, 매출액 기준을 적용하는 방송사업자에 대하여는 100분의 6(방송법 제36조 제2항, 제3항, IPTV 사업법 제21조 제2항), 영업이익 기준을 적용하는 방송사업자에 대하여는 100분의 15(방송법 제36조 제3항)를 법상 상한으로 설정하고 있다.

징수율 상한 범위 내에서 징수율을 정하여 고시하기 위하여 참작하여야 할 사유로서 지상파방송사업자에 대하여는 당해 지상파방송사업자의 재정상태와 방송 운용의 공공성 등을(법 시행령 제22조 제1항), 종합유선방송사업자, 위성방송사업자에 대하여는 당해 방송사업자의 재정상태, 수신자의 수 및 수신료와 방송 운용의 공공성 등을(같은 조 제2항), 홈쇼핑채널사용사업자에 대하여는 당해 방송사업자의 재정상태, 수신자의 수 등을(같은 조 제3항), IPTV 제공사업자에 대하여는 당해 사업자의 재정상태, 가입자 수 및 이용요금과 사업 운영의 공공성 등(IPTV 사업법 시행령 제21조 제2항)이 규정되어 있다. 이러한 참작사유는 법상 방송사업자별로 징수율을 차등 책정할 수 있는 기준이 되는 방송운용의 공공성과 수익성 등(방송법 제36조 제5항)을 구체화한 기준으로서의 의미를 갖는다.

징수율은 해당 방송 매체별로 사회적 자원인 전파 또는 채널 자원을 독점적으

11) 남시환, 방송발전기금의 징수에 관한 연구, 방송위원회, 2002.

12) 안태식 외 2(2005), 38-39.

로 이용하거나 지역사업권 또는 특정 영역의 사업권을 보장 받는 데에 따른 초과이윤, 즉 독점지대(monopoly rent)의 크기에 비례하여 정해져야 할 것이다. 그러나, 독점지대의 크기를 정확하게 측정하는 것이 어려울 뿐만 아니라 이론적으로 예상할 수 있는 독점지대의 크기와 실제 방송 영업을 통하여 얻을 수 있는 이윤의 크기에는 차이가 있을 수 있기 때문에 보다 현실적이고 적절한 징수율을 정하기 위하여 관련된 다른 요소를 참작하는 것이 허용될 수 있다. 시행령 규정이 그와 같이 참작하여야 할 사유를 예시하고 있는 것은 방송통신위원회가 징수율을 정하는 재량을 행사함에 있어 적정성을 기하도록 하고 방송사업자들에게도 예측가능성을 부여한다는 점에서 의의가 있다.

문제는 그와 같은 사유를 어떻게 평가하여 징수율 산정에 감안할 것인지에 대한 구체적인 방법이 충분히 개발되어 있지 않다는 점이다. 시행령에서 예시되고 있는 사유는 재정상태(기금 부과 대상이 되는 모든 방송사업자에 공통적), 방송 운용의 공공성(지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, IPTV 제공사업자), 수신자 또는 가입자의 수(종합유선방송사업자, 위성방송사업자, IPTV 제공사업자, 홈쇼핑채널사용사업자), 수신료 또는 이용요금(종합유선방송사업자, 위성방송사업자, IPTV 제공사업자)으로 나눌 수 있다. 그런데, 각 사유를 객관적으로 평가하고 징수율 수준을 정할 때 어떻게 참작할 것인지를 판단구조와 방법이 제대로 밝혀져 있지 않다.

또한 방송 매체별로 징수율을 정하여 고시하는 기준이 다르게 정해져 있는데, 방송 매체별로 공공성과 수익성이 차지하는 비중이 다르다는 점을 감안하더라도 기준 설정이 합리적인 것인지에 대하여는 의문이 제기될 수 있다.

## 라. 실제 세부기준의 위임 근거와 방식의 문제점

현재 방송법상 방송발전기금징수금의 규정체계는 법에서는 징수율에 관하여 법적 상한을 정하고 그 범위 내에서 대통령령이 정하는 바에 따라 기금을 징수할 수 있도록 하는 포괄적인 위임 규정을 두고 있으며(방송법 제36조 제2 내지 제4항), 동법 시행령에서 비로소 구체적으로 정해지는 징수율을 고시로 정하도록 위임하는(동법 시행령 제22조 제1항 내지 제3항) 방식을 취하고 있다. 다만 법 시행령에서 징수율을 정하는 기준으로서 방송사업자별로 재정상태, 수신자의 수,

수신료와 같이 방송운용의 수익성과 관련된 요소와 방송운용의 공공성을 참작하여 징수율을 정하도록 하는 규정을 두고 있다.

그러나, 이처럼 법률에서 시행령에 기금 징수에 관한 사항을 포괄적으로 위임하고 시행령에서 고시에 징수율을 정하도록 위임하는 방식은 법령의 체계상으로는 부담금납부의무자의 예측가능성을 확보한다는 차원에서 바람직한 입법이라고 보기 어렵다.

## 4. 방송발전기금 운용절차의 문제점

### 가. 징수율 차등 책정 기준 운용의 문제점

방송법 제36조 제5항에서는 징수율 차등 책정 기준으로 방송사업자의 방송운용의 공공성과 수익성 등을 기준으로 제시하고 있다.

구체적으로 동종 매체인 경우 법에서는 사업자별로 어떻게 징수율을 차등 책정할 것인지에 대한 유형적인 기준을 제시하고 있지 않는 것을 원칙으로 한다. 예외적으로 법 시행령 제22조 제1항에서 지상파방송사업자 중 한국방송공사와 한국교육방송공사에 대하여는 「방송문화진흥회법」에 의한 방송문화진흥회가 최다출자자인 지상파방송사업자, 즉 MBC에 대한 징수율의 3분의 2로 한다는 점을 명시하고 있다.

구체적으로 지상파방송사업자(지상파 DMB 제외)의 경우에는 현재 텔레비전방송사업자에 대하여는 MBC·SBS 4.75%, KBS·EBS 3.17%, 지역민간방송사업자 3.37%으로 차등 책정하고, 라디오방송사업자에 대하여는 2.87%를 적용하고 있다. 종합유선방송사업자의 경우에는 승인 차수 구별 없이 매출액 구간별 초과누적징수율을 1% 구간부터 2.8% 구간까지 5단계로 구분하여 적용하고 있다. 위성방송사업자의 경우 일반위성방송사업자에 대하여는 현재 1%의 징수율을 적용하고 있고, 위성이동멀티미디어방송사업자(위성DMB)에 대하여는 0%의 징수율을 적용하여<sup>13)</sup> 사실상 징수를 하고 있지 않다. 또한 홈쇼핑방송채널사용사업자의 경우 징수율이 텔레비전 방송채널사용사업자는 12%, 데이터 방송채널사용사

13) 2009. 7. 10.자 방송통신위원회 고시 제2009-18호, 위성방송사업자에 대한 방송발전기금 징수율.

업자는 10%로 정해져 있다.<sup>14)</sup>

이처럼 시행령에 징수율 차등 책정의 근거와 기준이 명시되어 있고 그에 따라 징수율이 방송사업자 유형별로, 또는 동종의 방송사업자 내에서도 다시 세분화된 유형별로 책정되고 있으나, 그 기준이 추상적으로 규정되어 있을 뿐만 아니라 징수율 책정 과정에서 그 기준을 어떻게 적용할 것인지에 대한 구체적인 방법이 개발되어 있지 않은 것이 문제로 지적될 수 있다.

## 나. 법령상 징수 방식의 문제점

방송법 제36조 제6항에 따르면 방송통신위원회는 지상파방송사업자로부터 받는 기금 징수를 한국방송광고공사법에 의한 한국방송광고공사 또는 대통령령이 정하는 방송광고판매대행사에 위탁할 수 있다. 방송법시행령 제23조 제1항에서는 이러한 기금징수의 위탁을 한국방송광고공사에만 제한하고 있다. 한국방송광고공사는 매월 10일까지 전월에 징수한 기금의 내역을 방송통신위원회에 보고하여야 한다(방송법시행령 제23조 제2항). 그런데 이러한 위탁징수는 한국방송광고공사가 지상파방송사업자의 방송광고 판매대행을 독점할 때 징수의 편의를 위해 규정된 것이라 할 수 있다.

방송법 제73조 제5항의 “지상파방송사업자(지상파방송사업자와 방송채널사용계약을 체결하고 그 채널을 사용하여 지상파방송을 하는 방송채널사용사업자를 포함한다)는 한국방송광고공사 또는 대통령령이 정하는 방송광고판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없다. 다만, 대통령령이 정하는 방송광고에 대하여는 그러하지 아니하다.”는 규정과 동법시행령 제59조 제5항의 “법 제73조제5항 본문에서 “대통령령이 정하는 방송광고판매대행사”라 함은 방송광고판매대행을 위하여 설립된 주식회사로서 한국방송광고공사가 출자한 회사를 말한다.”는 규정에 대해서는 2008.11.27의 헌법재판소의 불합치결정(2006헌마352)에 따라 2009. 12. 31.을 시한으로 개정될 때까지 계속 적용되도록 되어 있다. 이러한 헌법불합치결정으로 한국방송광고공사는 지상파방송의 방송광고 판매대행과 관련하여 내년부터 민간의 광고판매대행사(미디어랩)와 경쟁을 하게

14) 2009. 7. 10.자 방송통신위원회 고시 제2009-19호, 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자에 대한 방송발전기금 징수율.

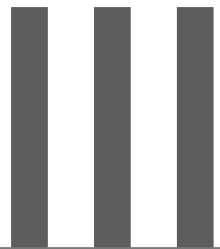
된다. 그런데 방송법 제36조 제6항에 따르면 민간광고판매대행사의 경우 위탁징수를 할 수 있으나 시행령에는 한국방송광고공사에만 한정하고 있다. 지상파방송의 방송광고 판매대행의 변화가 생기면 위탁징수기관도 한국방송광고공사 이외의 광고판매대행사가 직접 할 수 있을 것이다. 위탁징수를 계속 유지하는 경우 한국방송광고공사 뿐만 아니라 다른 광고판매대행사에게 방송광고 판매대행시 방송발전기금을 위탁징수를 할 수 있도록 방송법시행령 제23조 제1항이 개정되어야 한다.

이러한 광고판매대행사의 다변화는 위탁징수가 아닌 방송통신위원회의 직접징수로 전환이 계기가 될 수 있다. 지상파방송사업자에 대한 방송발전기금의 산정기준이 현재는 방송광고매출액에 국한되어 있으나 일부 지상파방송사업자의 방송광고를 하지 않으려는 방침고려나 지상파방송사업자의 방송광고 이외 방송관련 수익창출 비율의 증대 등을 고려한다면 방송광고에 대한 징수만을 전제로 한 위탁징수의 변화의 필요는 더욱 크다고 할 수 있다. 따라서 위탁징수를 직접징수로 바꾸는 것이 타당하다. 방송법 제40조, 동법시행령 제24조에 따르면 방송통신위원회가 방송발전기금의 관리업무중 기금의 교부 및 회계관리 업무를 한국방송광고공사에 위탁할 수 있는데, 이러한 경우에도 방송통신위원회가 방송발전기금 자체를 직접 징수하는 것은 가능하다.





# PART



동종·유사 제도로서  
의 부담금 및 과징금  
제도와와의 비교



### Ⅲ. 동종·유사제도로서의 부담금 및 과징금 제도와 비교

#### 1. 동종 제도로서의 부담금 제도

##### 가. 부담금의 개념적 표지와 본질

부담금이란 특정의 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전지급의무로 이해되어 왔다. 그간 부담금의 개념에 대하여 강학상 여러 방식의 정의가 시도되었으나,<sup>15)</sup> 「부담금관리기본법」이 제정되면서<sup>16)</sup> 이 개념에 관한 입법적 규명이 이루어지게 되었다. 동법에서 정의하고 있는 부담금의 개념은 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 분담금, 부과금, 예치금, 기여금 그 밖의 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무”라는 것이다. 이를 통해 부담금의 개념요소 및 본질을 추출해 볼 수 있다.

먼저 부담금관리기본법이 “재화 또는 용역의 제공과 관계없이”라고 규정하고 있는 점에서 볼 수 있듯이 국가 등이 제공하는 특정한 급부에 대한 반대급부로서 부과되는 것이 아님을 분명히 하고 있다. 부담금과 관련된 공적 과제의 수행으로부터 납부의무자 중 일부 또는 전부가 이익을 얻을 수도 있기는 하지만, 부담금의 산정에는 그러한 이익과의 엄밀한 등가성이 관철되어 있지 않다.<sup>17)</sup> 반대

15) 정부 등 공적기관 서비스 공급의 대가로 사용자나 수익자가 직접 지불하거나 해당 서비스와 연관이 깊은 재화, 서비스 사용 시 간접적 형태로 대가를 지불하는 금액이라고 하거나, 수익자나 비용발생자를 특정하여 직간접적 부담을 청구할 수 있을 때 널리 사용된다(김남진, 행정법Ⅱ, 1993, 433면; 이상규, 신행정법론(하), 1993, 554면; 정재호 외, 환경, 건설·교통 관련 부담금의 선진외국사례 연구, 한국조세연구원, 2004; 배준호(2005), “국민건강증진부담금 등 부담금 운영 실태: 한국적 특징의 모색”, 사회보장연구, Vol. 21, No.2, 2005 199면 등 참조).

16) 2001년 12월 31일 개정·공포되어 2002년 1월 1일부터 시행되고 있으며, 부담금의 설치·관리 및 운용에 관한 기본적 사항을 규정함으로써 부담금 운용의 공정성과 투명성을 확보하고 이를 통하여 국민의 불편을 최소화하고 기업의 경제활동을 촉진하기 위한 내용 등을 담고 있다.

17) 현재결 2004.07.15. 2002헌바42.

급부적 성격이 없이 공법상 강제로 부과·징수되는 점에서는 부담금과 조세는 매우 유사하지만, 조세가 국가 등의 일반적 과제의 수행을 위한 것으로서 담세능력이 있는 일반국민에 대해 부과되는 것과 달리, 부담금은 특별한 과제의 수행을 위한 것으로서 당해 공익사업과 일정한 관련성이 있는 특정 부류의 사람들에 대해서만 부과되는 점에서 전자와 차이가 있다. 이 점에서 부담금은 특정한 사업과 이해관계를 가지는 자에 대한 “특별한 재정책임”(besondere Finanzverantwortung)을 본질로 한다고 볼 수 있다. 국민의 납세의무는 개인의 담세능력에 따라 국가의 일반적 과제수행을 위한 참여라는 의미를 가지며 국민의 국가에 대한 일반적인 재정적 책임의 표현이다. 그러나 이러한 일반적인 재정책임으로서의 납세의무를 초과하는 재정책임이 존재할 수 있는데, 이러한 경우에는 그 재정적 책임을 또 다시 일반납세자에게 귀속시키는 것은 부담평등의 원칙에 반하게 될 것이다. 따라서 부담금을 납부할 의무를 지는 집단은 다른 집단 또는 일반적 납세의무자보다 징수목적에 있어서 명백하게 관련이 있을 것이 요구된다.<sup>18)</sup>

또한 부담금은 “특정 공익사업”과 관련하여 부과하는 것인 만큼, 일반재정수요를 위하여서는 사용될 수 없다. 즉, 부담금은 헌법상 규정된 조세수입의 경우처럼 국고에 귀속되지 않고 대부분 특정사업을 위한 경비를 충당하기 위하여 특별한 기금이나 특별회계의 형태로 관리되기 때문에 일반적인 국가의 재정수요를 충당하기 위한 목적을 결여하고 있다. 이러한 점에서도 일반적인 재정수요의 충당을 목적으로 하는 조세와 구별된다. 즉, 부담금은 조세에 있어서의 일반적 재정충당이라는 목적이 아니라 경제정책적 또는 유도적·조정적 기능 등이 주목적이라 할 수 있다.<sup>19)</sup>

18) 헌법재판소에서도 「특별부담금은 공적기관에 의한 반대급부가 보장되지 않는 금전급부의무를 설정하는 것이라는 점에서 조세와 유사하다. 물론 특별부담금은 특별한 과제를 위한 재정충당을 위하여 부과된다는 점에서 일반적인 국가재정수요의 충당을 위하여 부과되는 조세와는 구분되고, 무엇보다도 특별부담금은 특정집단으로부터 징수된다는 점에서 일반국민으로부터 그 담세능력에 따라 징수되는 조세와는 다르다」라고 판시하고 있다(관광진흥법 제10조의4제1항 위헌확인, 헌법재판소 전원재판부 1999.10.21. 97헌바84).

19) 헌법재판소에서도 「(수질개선)부담금은 특정한 행정과제의 수행을 위하여 그 과제에 대하여 특별하고 긴밀한 관계에 있는 특정집단에 대하여만 부과되는 조세외적 부담금으로서, 먹는샘물 제조업자에게 재정적 부담을 지움으로써 지하수자원을 고갈시키고 침해하는 기업활동을 억제하도록 간접적으로 유도함과 아울러 먹는물, 특히 수도물 수질개선이라는 환경정책 실현을 위한 재원을 마련하고자 하는 것이므로 그 내용상 환경에 관한 부담금이고, 기능상으로는 정책목표 달성을 유도하고 조정하는 성격을 가진 부담금이다」(구 먹는물관리법 제28조 제1항

한편 현행법상 부담금은 “명칭여하를 불문하고” 그 실질을 기준으로 유형을 포섭하는 방식을 취하고 있는 까닭에 강학상의 부담금 개념보다 다소 넓은 외연을 갖는다고 할 수 있다. 이를테면 현행법상으로는 부담금이나 분담금, 부과금, 예치금, 기여금으로 이름 붙여진 것 이외에도 출연금, 수익이익금, 이행보증금, 납부금, 부가금, 조성비, 기여금, 혼잡통행료, 조성금, 납입금, 수입금, 협력금 등의 용어로 표기되는 부담금들이 다수 존재하며, 방송발전기금의 경우에도 징수금이란 표현으로 부담금이 부과되고 있는 것이다.<sup>20)</sup>

## 나. 부담금의 기능

부담금은 재정수입의 확충이나 의무이행의 확보, 사회적으로 바람직한 행위의 유도 등의 목적을 달성하기 위하여 설치 및 운용되고 있다.

### 1) 재정수입의 확충

부담금은 주로 공익목적 달성에 필요한 재원을 확보하기 위한 수단으로 동원된다.<sup>21)</sup> 부담금은 기금이나 특별회계 또는 특정 공공기관의 수입으로 귀속되어 사용용도에 칸막이가 됨에 따라 특정용도의 재정지출에 대한 자금을 안정적으로 확보할 수 있다는 장점이 있다. 단 아울러 정책적 우선순위에 따른 재정운영의 효율성을 떨어뜨릴 수 있다는 점도 지적된다.

부담금은 또한 특정부담과 특정지출을 연계함으로써 조세저항을 줄이면서 재정수입을 확보할 수가 있게 된다. 일반적인 용도로 사용할 재원을 특정사회집단에 부과하면 상당한 조세저항이 나타날 수 있지만 당해 사회집단에 편익을 제공할 목적으로 조세나 부담금을 부과하면 조세저항이 상대적으로 작을 수 있다.<sup>22)</sup>

위헌제청, 헌법재판소 전원재판부 1998. 12. 24, 98헌가1)라고 판시하고 있다.

20) 이 같은 본질에 부합하도록 부담금을 운용하기 위해 기획재정부장관은 각 부담금의 부과적·부과실태 및 사용내용의 건전성 등을 지속적으로 점검·평가하도록 하고 있고, 이러한 평가결과 부담금 운용이 적정하지 아니하였다고 인정하는 경우에는 부담금 소관 중앙행정기관의 장에게 당해 부담금의 폐지 등을 위한 제도개선을 요청할 수 있도록 하였으며, 이러한 제도개선 요청을 받은 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 부담금의 폐지 등을 위한 법령의 개정방안, 부담금을 대체할 수 있는 제도의 신설 등의 대책을 마련하여 기획재정부장관과 협의하도록 하였다.

21) L.Wicke, Umweltökonomie, 2.Aufl., S.357.

경제적 효율성 측면에서 가장 바람직한 부담금은 조세와 마찬가지로 편익원칙에 따라 부과하는 것이라 할 수 있다.<sup>22)</sup> 개별부담자가 정부의 제반 공공서비스로부터 받은 편익에 비례하도록 부담을 배분하는 방식을 의미한다. 이렇게 일반 국민들이 각종 공공사업에서 그들이 누리는 한계편익만큼의 세금이나 부담금을 납부하는 것이 당해 지출 분야의 사회적 공급수준을 적정수준으로 유지하는데 도움이 될 수 있지만, 편익을 과소 표출하는 문제 때문에 실제로 적용하는 것에는 어려움이 따르기도 한다.

## 2) 의무이행의 확보

한편 부담금 가운데는 새로운 의무이행확보 수단으로도 활용되는 것들이 적지 않다. 현행법상 일부 부담금은 행정법상 의무이행의 확보수단인 간접적 강제 제도 중에서 국민의 금전적 부담을 수반하게 하는 의무이행의 수단으로 볼 수 있다. 사업주가 기준 고용률에 미달하는 장애인을 고용하는 경우에 일정액의 부담금을 납부하도록 하는 장애인고용촉진 및 직업재활법에 의한 장애인고용부담금 등이 그러한 경우에 해당된다.

## 3) 바람직한 행위의 유도

부담금은 법적으로 가치 있는 행위를 상대방에게 유도하는 기능을 수행하기도 한다. 즉, 법적가치에 반하는 행위를 하는 경우에도 그러한 행위를 하는 대가로 부담금을 납부하고, 국가나 지방자치단체는 징수한 부담금으로 당해 목적달성에 필요한 재정지출을 하게 된다. 반대로 부담금을 납부할 의무자가 법적인 가치에 적합하게 행위를 하는 경우에는 부담금을 면제시키거나 아니면 다른 반가치적인 행위를 한 자로부터 징수한 부담금으로 이에 따른 비용을 보상하게 할 수도 있다. 수도권정비계획법에 의해 설치된 과밀부담금이 이러한 성격의 부담금이라 볼 수 있다.

22) K.Schmidt, Grundprobleme der Besteuerung, in: F.Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3.Aufl., Bd.2, S.139.

23) W.J.Baumol / W.E.Oates, The Use of Standard and Prices for Protection of the Environment, in: Swedisch Journal of Economics, Nr.73, 1971, S.42 ff..

## 다. 부담금의 유형 분류

부담금은 크게 공익사업과의 관계에 의한 분류, 법적성격에 의한 분류, GFS (Government Finance Statistics) 체계상의 분류로 구분할 수 있다.

### 1) 공익사업과의 관계에 의한 분류체계

부담금은 일반적으로 사업종류에 따라 도로부담금·하천부담금·도시계획부담금·사방부담금·농지개량부담금 등으로 분류할 수 있으며, 공익사업과의 관계에 따라서 수익자부담금·원인자부담금·손상자부담금 등으로 분류된다. 우리의 경우 가장 일반적인 유형분류방식이라고 할 수 있다. 다만, 이를 구별함으로써 얻을 수 있는 실익이 크지는 않으며, 현재 시행하고 있는 부담금 가운데 이러한 분류체계 가운데 어떤 유형에 귀속시켜야 할 것인지가 분명치 않은 경우도 있다는 점에 유의할 필요가 있다. .

먼저 수익자부담금은 특정 공익사업으로부터 특별한 이익을 받는 사람에 대하여 그 수익의 한도 안에서 사업경비의 전부 또는 일부를 부담하게 하는 것을 말한다. 이러한 수익자부담금은 공익사업의 실시에 의하여 그 공공목적에 반하여 사회정의의 관점에서 보아 존재를 허용하지 않는 예외적 내지 우발적 이익이 생기는 경우에 이와 같은 이익을 공공에게, 즉 국민 또는 주민전체에게 환원시키는 기능을 하고 있다. 원인자부담금은 특정한 공사의 시행을 필요하게 한 원인을 조성한 자에 대하여 그 공사비용의 전부 또는 일부를 부담시키는 부담금을 말한다. 손상자부담금의 경우는 특정한 공익사업의 시설에 손상을 주는 행위를 한 자에 대하여 그 시설의 유지 또는 수선에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담시키는 것으로 정의될 수 있다.

### 2) 부담금의 법적 성격에 의한 분류체계

부담금은 공익사업과의 관계에 따라 분류하는 것이 일반적이거나, 부담금에 관한 개념과 기능이 점차 확대되고 새로운 유형의 부담금이 계속 생겨나고 있기 때문에 독일의 경우에는 부담금의 법적성격에 따라 이를 구분하기도 한다. 이

경우 ① 조세유사적인 특별부담금과 ② 비조세적인 부담금으로 구별할 수 있다.

조세유사적 특별부담금으로는 재정충당 특별부담금, 유도적 특별부담금이 있다. 재정충당 특별부담금은 조세유사적 부담금으로 일정한 임무를 수행하는데 필요한 재정경비를 조성하기 위해 설치된 것이다. 재정충당 특별부담금은 재정충당기능을 한다는 점에서 조세와 공통점을 가지나 이러한 수단의 목적이 보다 상세하게 규정된다는 점에서 조세와 구별된다. 유도적 특별부담금은 법상의 명령이나 금지와 같은 직접적인 규제수단과는 달리 금전에 의한 간접적인 규제수단에 의하여 일정한 국가목적에 유도하고 조정하는 기능을 가지는데, 이는 재정충당목적이 아니라 행정객체의 행위동기에 영향력을 행사하고 부담금을 피하기 위하여 국가의 유도적 행위에 따르도록 설득하는데 그 목적이 있다.

비조세적 부담금으로는 수익자 부담금, 단체부담금 등이 있다. 수익자부담금은 국가가 반대급부를 보장하는 모든 부담금을 포괄하며, 수수료 및 사용료, 분담금 등이 이에 해당한다. 수익자부담금에 대한 구분은 그것이 반대급부를 의미하는지의 여부에 의하여 좌우되며, 독일연방헌법재판소의 판례에 따르면 이 경우의 반대급부는 모든 부담금 납부의무자에게 이익이 발생하는 개별적인 반대급부를 의미한다고 한다.

### 3) 국제기구의 기준에 의한 분류체계

UN등의 국민계정체계(System of National Accounts, 이하 'SNA')와 IMF의 재정통계편람(Government Finance Statistics Manual, 이하 'GFS 편람')은 모두 일국의 통계체제와 개념에 대한 국제적 기준으로서, 부담금이란 명칭과 제도가 우리나라에 고유한 것이고 또 아직 그 체계가 정립되지 않고 있다면 이들을 분류하는 작업에서는 SNA지침과 GFS편람이 참고가 된다. 이들은 국제적으로 인정되는 재정통계의 분류기준이기 때문에, 통계상의 재정수입에 관한 항목별 분류기준을 검토하면서 개별 부담금들이 재정수입의 어느 항목에 해당하는지를 파악한다.

2001년도 GFS편람에 의하면 재정수입은 아래와 같이 크게 조세수입(tax revenue), 사회보험료(social contribution), 출연(grants), 기타 수입(other revenue)의 4개 대분류 항목으로 구분된다. '기타 수입'은 다시 재산소득, 재화·용역의



판매수입, 벌금·과태료·몰수금, 출연이외의 자발적 이전, 기타 및 미분류 수입 등 5개 항목으로 구분된다. GFS편람에서는 준조세, 부담금 등의 항목이 따로 존재하지 않기 때문에 우리나라의 제반 부담금과 준조세는 GFS 분류 항목들의 실질적 성격을 감안하여 적절하게 구분할 수 있다.

<표 III-1> GFS 지침의 재정수입 분류

구분	항목명
조세 수입	1. 소득·이윤·자본이득에 대한 세금 2. 임금총액 및 근로자수에 따라 부과되는 세금 3. 재산에 대한 조세 4. 재화와 용역에 대한 조세 5. 국제무역과 거래에 대한 조세 6. 기타 조세
사회 보험료	1. 사회보장보험료 2. 기타 사회보험료
출연	1. 외국정부의 출연 2. 국제기구의 출연 3. 여타 국내정부의 출연
기타 수입	1. 재산소득 2. 재화·용역의 판매수입 3. 벌금·과태료·몰수금 4. 출연 이외의 자발적 이전 5. 기타 및 미분류 수입

① 조세수입

조세는 제도단위(institutional units)의 정부단위(government units)에 대한 강제적(compulsory), 비상환적(nonrepayable), 비대가적(unrequited) 성격의 지급으로 정의된다. 여기서 강제성의 의미가 명확하게 정의되어 있지는 않으나, 정부에 대한 지급을 회피할 수 없으며 각종 법령에 의해 그 지급이 의무적이라는 의미를 담고 있다. 비상환성이란 당해 지급이 향후에 회수되지 않는다는 것을 의미하고, 비대가성이란 지급의 직접적인 대가로서 재화와 용역 등이 이전되지 않는다는 것을 의미한다.

조세는 강제적, 비상환적, 비대가적 성격의 지급으로 정의되기 때문에, 지급의 형식적 명칭과 무관하게 파악된다. 특정 제도단위(institutional units)의 정부단위(government units)에 대한 지급이 실질적으로 3가지 성격을 만족시키면 당연히

조세로 간주되어야 한다. 예컨대 정부단위에 대한 강제적인 자금대여 또는 경기 대응을 목적으로 정부가 제도단위에 지급을 강제하고 여기에 조세라는 명칭을 붙였다 하더라도, 그 금액이 차후에 상환된다면 당해 지급은 조세가 아니라 정부의 자금조달로 간주되어야 한다. 조세는 그 명칭에 의해 조세로 간주되는 것이 아니기 때문에 개별 재정수입의 항목별 성격을 분석하여 이들을 조세로 구분 분류하는 것은 쉬운 일이 아니다. GFS지침의 정부의 각종 수입 중에서 GFS체제에서는 조세를 과세기반에 따라 위의 표와 같이 6개로 구분한다. 그런데 조세 중에서 그 수입의 용도가 사회보장제도로 지정되어 있다면 당해 수입은 사회보험료로 간주된다.

## ② 사회보험료

사회보험료는 고용주가 피용자를 위해 명시적·암묵적으로 납입하거나 피용자·자영업자·비취업자가 자기 자신을 위해 납입하는 금액으로서, 사회보험료가 납입되면 납입자나 납입자의 피부양인 또는 유족들은 사회급여를 받을 권리를 얻게 된다. 보험료 납입은 강제적일 수도 있고 자발적일 수도 있다. 사회보험료는 봉급, 임금총액, 또는 근로자수를 기초로 부과된다. 자영업자 등의 경우에는 총임금의 대응변수로서 소득을 기초로 사회보험료가 산정될 수도 있다. 그 용도가 사회보장제도에 한정되어 있지만 봉급·임금총액·근로자수 이외의 기반에 대해 부과되는 강제적 이전은 조세로 취급된다. 사회보험료의 유형인 사회보장보험료(social security contributions)는 사회보장제도에 대한 보험료를 의미한다. 여기에 포함되는 피용자 보험료(employee contributions)는 피용자가 직접 납부하거나 또는 이들을 대신하여 고용주가 피용자의 월급 및 봉급에서 공제하여 납부한다. 고용주 보험료(employer contributions)는 고용주가 피용자를 위해 직접 납부한다. 기타 사회보험료(other social contributions)는 정부가 고용주로서 정부피용자들을 위해 운영하는 사회보험제도 가운데 퇴직급여를 제공하지 않는 사회보험제도에 납입되는 명시적 또는 암묵적인 보험료를 말한다. 사회보장제도에서와 달리 정부피용자에 대한 사회보험제도에서는 일반적으로 급여수준이 보험료수준과 직접 연결되어 있다.

### ③ 출연

출연(grants)은 다른 정부단위 또는 국제기구로부터 수취한 비강제적 경상 및 자본이전을 의미한다. 출연을 분류할 때에는 어떤 단위가 출연을 제공하였는가를 일차적 분류기준으로 삼으며 경상출연인가 아니면 자본출연인가를 이차적 분류기준으로 삼는다. GFS 체제에서는 출연을 그 원천에 따라 세 가지로 구분한다. 외국정부의 출연(grants from foreign governments), 국제기구의 출연(grants from international organizations), 여타 국내정부의 출연(grants from other government units)이 그것이다. 경상출연은 수혜자의 경상지출을 지원하기 위해 제공되는 것으로서 수혜자의 자산취득과 어떤 형태로든 연결되어 있지 않은 것을 말한다. 자본출연은 수혜자의 자산취득을 지원하기 위해 제공되는 것으로서 여기에는 자산(재고자산 이외)의 취득에 사용될 것으로 기대되거나 요구되는 현금의 이전, 자산(재고자산 및 현금 이외)의 이전, 그리고 채권자와 채무자의 상호합의에 의한 채무의 탕감이 있다.

### ④ 기타 수입

기타 수입의 유형인 ‘재산소득’은 정부가 소유하는 금융 또는 비생산자산을 여타 제도단위의 처분에 맡기는 데 대한 대가로 획득하는 다양한 형태의 수입을 말한다. 구체적으로는 이자, 배당금, 준기업(quasi-corporations) 소득의 인출, 보험가입자에게 귀속되는 소득, 지대 등의 형태를 취할 수 있다.

‘재화와 용역의 판매수입’은 GFS편람에서 4가지로 구분된다. 첫째, 시장기관에 의한 판매수입으로서 정부부문 내의 특정 기관이 그 산출물을 ‘경제적으로 의미 있는 가격(economically significant prices)’에 판매하는 것을 의미한다. 둘째, 행정수수료로서 이는 정부가 생산한 서비스에 대한 대가이지만 그 산출물이 법령으로 정부기관에 의해 독점적으로 공급되고 산업적·상업적 성격을 갖지 않는다는 점에서 여타의 재화와 용역의 판매수입과 구분된다. 셋째, 시장외적 기관에 의한 부수적 판매수입으로서 정부기관의 통상적인 활동에 부수되는 판매수입(예컨대, 교도소의 제작품 판매, 연구소의 씨앗판매 등)이 여기에 해당된다. 넷째, 재화와 용역의 암묵적 판매수입으로서 형식적으로는 판매가 아니지만 사실상 판

때로 간주되어야 할 것(예컨대 피용자에 대한 현물급여)들을 포괄한다.

‘재화와 용역의 판매수입’ 중에서 특히 유의해야 할 사항으로는 행정수수료(administrative fees)를 들 수 있다. 행정수수료는 서비스의 대가라는 특성을 가지고 있지만, 이들 서비스가 그것이 필요한 경우에는 사실상 의무적이며 회피불가능하다. 이와 같은 강제성을 띠기 때문에 행정수수료는 조세와 유사하며, 또 이러한 이유로 조세와 행정수수료를 구분하는 일은 제반 사실과 상황을 검토한 후 상당 부분 판단에 의존할 수밖에 없을 것이다.

‘벌금·과태료(fines, penalties)’는 제도단위가 법률 또는 행정규칙을 위반했을 때 법원 또는 준사법적 기구가 이에 대해 부과하는 강제적 경상이전이다. ‘몰수금(forfeits)’은 법적 또는 행정적 조치가 진행되는 도중에 정부단위에 보관되었다가 당해 조치가 해결되면서 정부단위로 이전된 금액이다.

‘출연이외의 자발적 이전’이란 정부기관들이 개인, 민간 비영리기관, 비정부재단, 기업, 그리고 정부 및 국제기구 이외의 기타 단위들로부터 수취한 선물과 자발적 기부금이 포함된다. 경상이전에는 예컨대 정부가 수취한 구호용 식량·담요·의약품이 포함되고, 자본이전에는 병원·학교·박물관·극장·문화센터의 건설 또는 매입을 위한 이전, 그리고 토지·건물·무형자산(특허권, 저작권 등)의 증여가 포함된다.

‘기타 및 미분류수입’이란 다른 항목으로 분류되지 못하는 모든 수입이 포함된다. 여기에 나타날 수 있는 항목으로는 자산으로 분류되지 않은 군수용품 및 기타 물품의 매각, 폐품의 매각, 보험회사에 대한 비생명보험 청구권, 정부운영 보험제도의 비생명보험료 수입, 법원판결에 따른 손해배상금 이외의 정부재산에 대한 손해배상금, 그리고 달리 분류할 수 있는 적절한 정보가 없는 모든 수입이 있다.

## 라. 부담금 부과 요율 및 기준

### 1) 부과기준 및 요율 책정의 원칙

부담금관리기본법 제5조에 제시된 부담금부과의 원칙에 따르면, 부담금은 설치목적의 달성하기 위하여 필요한 최소한의 범위 안에서 공정성 및 투명성이 확

보되도록 부과될 것이 요구된다. 따라서 수익자 부담원칙에 따른 것은 그 수익의 범위 내에서, 원인자 부담원칙에 따른 것은 당해 대상자가 유발시킨 비용의 범위 내에서, 그리고 특정사업의 재원조달을 목적으로 하는 경우에는 해당 사업의 재원소요 등을 고려하여 부담금을 부담하도록 요율수준이 설정되어야 한다. 다만 이러한 수익 또는 비용의 범위를 파악하는 것은 매우 어려운 일이어서 재원의 용도 및 사용내역 등을 종합적으로 고려되어야 하는 측면이 있다.

방송발전기금징수금의 경우 부과요율의 산정방식과 구체적 기준의 경우 II장에서 살펴 본 바와 같이, 부과대상을 세분화하면서 방송사업자의 유형에 따라 서로 다른 부과요율을 적용하되, 매출액과 영업이익을 기준으로 삼고 있다는 특징을 보이고 있다.

## 2) 부담금 유형별 부과요율(징수율) 및 산정식

현행법상 부담금 부과요율의 산정기준은 부담금의 성격에 따라 매우 다양하게 나타난다. 원인자부담금부터 살펴보자면, 특정한 공사의 시행을 필요하게 한 원인을 조성한 자에 대하여 그 공사비용의 전부 또는 일부를 부담시키는 방식을 취하는 것이 일반적이다. 예를 들어 도로법 제76조 소정의 원인자 부담금의 경우 “타 공사 또는 타행위자에 대하여 타 공사로 인하여 필요하게 된 도로공사비용”을 부과시키고 있다. 수도권 대기환경 개선에 관한 특별법 제20조에 따른 수도권 대기환경 개선총량 초과부과금의 경우에는 배출허용총량을 초과하여 오염물질을 배출한 자에 대하여 “초과배출량×오염물질 1kg당 부과금액×지역별 부과계수×연도별부과금 산정지수×배출허용총량 초과율별 부과계수×위반횟수별 부과계수”의 부과요율에 따라 부담금을 부과하고 있다.

한편 손상자부담금의 경우에는 특정한 공익사업의 시설에 손상을 주는 행위를 한 자에 대하여 그 시설의 유지 또는 수선에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담시키게 된다. 예를 들어 자연환경보전법 제46조에 따른 생태계보전협력금의 경우는 생태계훼손의 최소화를 유도하고 생태계 복원 등 자연환경보전을 목적으로 개발사업을 시행하는 사업자에 대하여 “생태계훼손면적(m<sup>2</sup>)×단위면적당부과금액(250원)×지역계수(0~4)”의 부과요율에 따라 부담금을 부과하게 된다. 한편 항만법 제58조에 따른 항만시설 손괴자부담금의 경우, 항만시설을 사용하는 자

또는 항만공사를 시행하는 자에 대한 부담금 부과기준이 아직 마련되어 있지 않은 상태이다.

이 두 형태의 부담금의 부과기준 내지 요율산정방식은 원인유발 및 피해규모를 부과기준으로 설정한다는 공통점을 가진다고 할 수 있겠다.

반면에 수익자부담금의 경우, 공익사업으로부터 특별한 이익을 받는 자에 대하여 그 수익의 한도 안에서 사업경비의 전부 또는 일부를 부담하는 방식을 취하고 있어서, 주로 수익을 추정할 수 있는 지표들을 부과기준으로 설정한다는 특징을 보인다. 대표적인 예로서 연간 매출액 등을 기준으로 하는 방식을 들 수 있는데, 수익자부담금의 한 유형인 방송발전기금징수금 역시도 이런 부과기준을 채택하고 있다. 단 매출액만이 유일한 기준은 아니고 영업이익으로 삼거나 기준이, 판매단위마다 일정비율의 부담금을 부과하는 방식을 취하는 경우도 있다.

### 3) 수익자부담금의 산정기준

수익자부담금의 부과기준을 매출액으로 삼고 있는 경우로는 방송발전기금징수금 이외에, 전기통신기본법 제12조에 따라 기간 및 별정 통신사업자에 대해 부과되는 전기통신사업자 연구개발출연금은 “전년도 매출액×부과요율(0.5%)”의 부담금을 부과하고 있으며,<sup>24)</sup> 한국화재보험협회 출연금의 경우 “전체 손해보험회사의 수입보험료 총액×부과요율”을, 원자력연구개발 사업비용 부담금의 경우 “전년도 원자력발전력(kWh)×1.2(원/kWh)”을 부과요율로 하고 있다.

영업이익 등 수익을 기준으로 하는 유형으로는, 방송발전기금징수금 이외에, 개발이익환수에 관한법률 제3조에 따른 개발부담금이 “개발이익(종료시점지가 - 개시시점지가 - 정상지가상승분-개발비용)×25%”의 부담금을, 댐건설 및 주변 지역 지원 등에 관한 법률 제23조에 따른 댐건설 수익자 부담금의 경우 부과대상 다목적댐 하류발전 사업자에 대해 “발전예상증가수익의 50%”를 부과하고 있다.

판매단위마다 일정비율의 부담금을 부과하는 방식의 예로는 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제23조, 제24조의3, 제25조의2에 따른 영화상영관입장권 부과금의 경우 ‘영화상영관 경영자에 대하여 입장권 가액의 100분의 3’의 부담금을 부과하는 경우와, 국민건강증진법 제23조에 따른 국민건강증진 부담금의 경우는

24) 시장지배적 사업자는 0.75%의 부과요율이 적용된다.

담배제조업자와 수입판매업자에게 ‘퀄런 20개비 당 354원’의 부담금을 부과하는 경우를 예로 들 수 있다. 단, 판매단위당 일정비율의 부담금을 부과하더라도 부과대상이 사업자가 아니라 가입자나 소비자가 부담하는 경우는 다른 고찰대상과 비교하여 그 성격이 이질적이라고 할 수 있다. 25조의2에 따른 책임보험 등에 가입하여야 하는 자에 대하여 ‘책임보험 등의 보험료×1.0%의 부담금’을 부과하는 손해배상 보장사업 부담금의 경우가 그렇다.

#### 4) 부과대상별 차등부과 방식의 예

부담금은 원인유발의 정도나 수익의 규모 등에 따라 부과대상에 대한 금전부담의 달리하는 경우가 있다. 방송발전기금의 경우도 이러한 사고에 기초하여 방송사업의 유형과 수익구조에 따라 차등화 된 요율기준을 적용하고 있는데, 이와 유사한 사례들이 다른 형태의 부담금에서도 간혹 발견된다. 예를 들면 해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률 제40조에 의한 해양심층수이용부담금의 경우 먹는 해양 심층수 제조·수입업자에 대해서는 평균 판매가격의 1천분의 46의 부과요율이, 상업용 목적으로 해양 심층수를 구입하는 자 : 평균 공급가격의 1천분의 75의 부과요율이 각각 적용된다. 수질개선부담금의 경우, 판매단위당 일정 금액을 부과하면서 샘물 개발자가 취수한 샘물은 1,300원/m<sup>3</sup>, 먹는 샘물 제조업자가 취수한 샘물은 4,150원/m<sup>3</sup>, 먹는 샘물 수입판매업자가 수입한 먹는 샘물은 4,150원/m<sup>3</sup>을 적용함으로써 부과요율을 차등화 하였다. 또한 회원제 골프장 시설 입장료에 대한부가금도 같은 경우라 할 수 있는데, 회원제골프장 시설 이용자에 대하여 1인 1라운드당 1만원~2만원은 1,000원의 부담금을, 2만원~3만원은 1,500원, 3만원~4만은 2,000원, 4만원~5만원은 2,500원, 5만원 이상은 3,000원은 각각 차등부과하고 있다.

#### 5) 세부적인 부과요율(징수율) 위임의 근거와 한도

한편 방송발전기금징수금은 대상별로 부과요율에 차이를 두되, 부과한도를 정하면서 그 한도 내에서 구체적인 부과율 설정기준이 위임되어 있는 방식을 취하였다는 점에서도 특징을 보이고 있다. 현행 부담금관리기본법의 규율을 받는 부

담금 중에도 부담금 산정기준 및 부과요율의 전부 또는 일부를 하위법령에 위임하거나 상위법령의 명확한 근거 없이 고시, 훈령 또는 징수주체의 내부업무규정으로 규정하는 경우를 종종 발견할 수 있다.

이와 관련하여 현행 「부담금관리기본법」 제4조에서는 부담금부과의 근거가 되는 법률에는 부담금의 부과 및 징수주체·설치목적·부과요건·산정기준·산정방법·부과요율 등이 구체적이고 명확하게 규정되어야 하며 다만 이들 부과요건의 세부적인 내용은 당해 법률이 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있도록 하고 있다.<sup>25)</sup> 부담금이 조세법률주의의 엄격한 적용을 받는 조세와는 달리 법적 근거가 불분명한 상태로 도입되는 사례가 없지 아니하였기 때문에 부담금부과에 따른 절차의 투명성을 제고하기 위한 것이라 할 수 있다. 부담금의 부과요율을 명확히 하는 것은 부담금 부과 관청의 자의를 배제하고 신중하고 합리적인 처분을 행하게 함으로써 공정을 기함과 동시에 납부의무자에게 부과처분의 내용을 상세히 알려 이에 대한 불복 여부의 결정과 불복신청의 편의를 주려는데 그 근본취지가 있는 강행규정이라 할 수 있다.

다만, 헌법재판소는 “법률에서 위임받은 사항을 전혀 규정하지 않고 재위임하는 것은 ‘위임받은 권한을 그대로 다시 위임할 수 없다’는 복위임금지의 법리에 반할 뿐 아니라 수권법의 내용변경을 초래하는 것이 되고, 부령의 제정·개정 절차가 대통령령에 비하여 보다 용이한 점을 고려할 때 재위임에 의한 부령의 경우에도 위임에 의한 대통령령에 가해지는 헌법상의 제한이 당연히 적용되어야 할 것이다. 따라서 법률에서 위임받은 사항을 전혀 규정하지 아니하고 그대로 재위임하는 것은 허용되지 않으며 위임받은 사항에 관하여 대강을 정하고 그 중의 특정사항을 범위를 정하여 하위법령에 다시 위임하는 경우에만 재위임이 허용된다”라고 판시한 바가 있다.<sup>26)</sup>

25) 이와 관련하여 헌법재판소는 “사회현상의 복잡다기화와 국회의 전문적·기술적 능력의 한계 및 시간적 적응능력의 한계로 인하여 모든 법규를 예외 없이 형식적 의미의 법률에 의하여 규정한다는 것은 사실상 불가능할 뿐만 아니라 적합하지도 아니하므로 경제현실의 변화나 전문적 기술의 발달 등에 즉시 대응하여야 할 필요 등 부득이한 사정이 있는 경우에는 법률로 규정하여야 할 사항에 관하여 국회 제정의 형식적 법률보다 탄력성이 있는 행정입법에 위임함이 허용된다(헌재결 1996.6.26. 93헌바2)”라고 하고 있으나 “대통령령 등의 하위법규에 입법을 위임할 경우에는 법률로써 반드시 그 위임의 범위를 구체적으로 정하여야 하며 일반적이고 포괄적인 입법위임은 허용되지 않는다는 것”이라고 판시하여 위임입법의 한계를 정하고 있다(헌재결 1995.11.30. 94헌바40, 95헌바13(병합)).



문제는 어느 시행령의 규정이 모법에 저촉되는지의 여부가 명백하지 않다는 점인데, 모법과 시행령의 다른 규정들과 그 입법 취지, 연혁 등을 종합적으로 살펴 모법에 합치된다는 해석도 가능한 경우라면 그 규정을 모법위반으로 단정적으로 무효라고 선언할 수는 없다. 이는 국가의 법체계는 그 자체가 통일체를 이루고 있는 것이므로 상·하 규범 사이의 충돌은 최대한 배제되어야 한다는 원칙과 더불어, 민주법치국가에서의 규범은 일반적으로 상위규범에 합치할 것이라는 추정원칙에 근거하고 있을 뿐만 아니라 실제적으로도 하위규범이 상위규범에 저촉되어 무효라고 선언되는 경우에는 그로 인한 법적 혼란과 법적 불안정은 물론 그에 대체되는 새로운 규범이 제정될 때까지의 법적 공백과 법적 방향은 상당히 심각할 것이므로 이러한 폐해를 회피하기 위함이다.

따라서 부담금의 부과요율 등에 관하여 어느 정도 범위를 한정하여 하위법규에 위임함으로써 보다 세부적인 유형과 판정기준을 그 때 그 때의 사회경제적 상황에 따라 탄력적으로 대통령령에서 정할 수 있도록 하거나 정책적 차원 또는 입법기술상 자세한 부과기준을 상위법에서 설정하기가 어려운 측면이 있는 경우에는 포괄적 위임입법의 금지원칙에 반한다고 할 수 없다.

결국 「부담금관리기본법」에 명시된 부과요율의 명확화 내지 법제화원칙을 준수하기 위해서는 부담금제도를 규정한 관련법령을 검토·분석하는 한편 부과요율 등에 관하여 법령상 근거가 결여되어 있거나 투명성의 제고가 필요한 부분을 발굴하여 지속적으로 정비하는 작업이 뒤따라야 한다.

### 마. 부담금의 지출원칙

부담금은 재정확보의 목적과 공익친화적인 행위를 유도할 목적으로 부과되는 공법상의 금전급부이다. 유도적인 목적인 없는 순수한 재정적인 목적을 위한 부담금은 공익친화적 행위를 유도하는 데에 기여하는 것이 아니라, 국가나 지방자치단체가 기본권보호의무, 공공이익의 실행을 수행하는 데에 필요한 재정확보의 목적에서만 징수하는 공법적 금전급부이다. 따라서 여기서 징수한 재정수입은 국민의 기본권보호의무를 수행하는 데에 필요한 재정확보를 목적으로 하여야 한다는 법적 구속을 받는다. 부담금은 동시에 한편으로 관련자에게 공익친화적 행

26) 헌재결 1996.2.29. 94헌마213.

위를 하도록 동기를 부여하고, 다른 한편으로 부담금으로 징수한 수입을 특정된 공익목적으로 사용을 하도록 제한을 받아야 한다.<sup>27)</sup>

### 1) 사용목적의 기속성

부담금은 한편으로 다양한 법정책에 필요한 재정보호에 기여할 수 있고, 다른 한편으로는 단순한 재정적인 부담을 넘어서 공익친화적인 행위를 유도할 수 있다. 공익친화적 행위의 유도는 거시적인 측면에서 사회의 지적인 배경을 설정하고, 미시적인 측면에서 기업의 이익보장을 경제적인 부담정책으로 이용하는 것이다.

행위유도적 목적으로 부과되는 부담금으로 징수된 부담금수입은 사용목적에 제한을 받는다. 그러므로 부담금의 수입도 특정된 행위유도목적으로 지출되어야 한다. 예를 들면 허용기준치의 초과에 대하여 부과하는 환경부담금의 수입은 환경오염방지, 환경오염의 정화 및 환경오염으로 인한 피해의 최소화에 사용되어야 한다. 사고방지나 환경오염감소를 목적으로 부과하는 부담금으로 얻은 재정수입은 안전기술 또는 환경기술의 개발이나 발전과 같은 목적으로 사용할 수 있으나 다른 산업의 발전목적으로는 사용할 수 없다.

그러므로 원래의 목적과 결부되지 아니하는 유도목적 부담금은 필요에 따라 폐지되어야 한다. 물론 목적과 결부된 부담금의 수입은 새로운 그리고 잠정적인 문제를 해결하기 위하여 지출될 수 없다.

### 2) 사회정책적인 목적에의 지출금지

27) 헌법재판소에서도 이러한 점을 강조하여 「부담금을 부과함으로써 국민의 재산권을 제한하는 법률규정이 헌법에 위배되지 않기 위해서는 헌법 제37조제2항에서 규정하고 있는 과잉금지의 원칙이 지켜져야 하고, 평등의 원칙에 위배되어서는 아니됨은 물론이다. 특히 조세유사적 성격을 지니고 있는 특별부담금의 부과가 과잉금지의 원칙과 관련하여 방법상 적정한 것으로 인정되기 위해서는, 이러한 부담금의 부과를 통하여 수행하고자 하는 특정한 경제적·사회적 과제에 대하여 특별히 객관적으로 밀접한 관련이 있는 특정집단에 국한하여 부과되어야 하고, 이와 같이 부과·징수된 부담금은 그 특정과제의 수행을 위하여 별도로 지출·관리되어야 하며 국가의 일반적인 재정수입에 포함시켜 일반적 국가과제를 수행하는데 사용하여서는 아니 된다고 할 것이다. 부담금의 수입이 반드시 부담금의무자의 집단적 이익을 위하여 사용되어야 한다고는 볼 수 없으나, 부담금의무자의 집단적 이익을 위하여 사용되는 경우에는 부담금부과의 정당성이 제고된다고 할 것이다」라고 판시하고 있다(관광진흥법 제10조의4 제1항 위헌확인, 헌법재판소 전원재판부 1999.10.21. 97헌바84).

부담금의 수입이 사회정책적인 동기로 지출되는 것은 원칙으로 허용되지 않는다. 왜냐하면 이러한 사회정책적 과제는 안전·환경수준이 향상되어 부담금의 수입이 없어지는 경우에 더 이상의 재정지원을 할 수 없게 되기 때문이다. 만일 이러한 재정지출이 허용되면, 국가나 지방자치단체는 사회정책적 과제를 수행하기 위하여 가능한 사고방지와 환경오염방지를 하지 않음으로써 재정수입의 증대에만 관심을 가질 것이다. 왜냐하면 안전사고의 위험이나 환경오염을 줄이는 것은 부담금수입의 감소로 연결되기 때문이다. 사회정책적인 재정지출은 목적과 결부되지 않은 일반조세수입(일반세)에서 재정적 지원을 하는 것이 적합하다.

부담금의 지출이 사회정책목적으로 전환되면, 부담금은 의도한 공익친화적 행위유도력을 다시 약화시키게 된다. 예를 들면 국가가 직접 사고나 환경오염의 위험을 방지하기 위하여 실시하는 지출은 부족한 재정으로 어려움에 직면할 수 있게 된다. 조세법체계의 명확성과 간편화를 위하여도 부담금의 부과여부와 부담금액 그리고 지출간의 목적결부성은 유지되어야 한다. 왜냐하면 특정된 사람의 집단이나 행위에 대하여 예외적으로 재정지출을 하게 하는 것은 행정에게 명령된 특정된 공익목적의 달성을 어렵게 한다.

### 3) 종합적 기술개발에의 지출

사고나 환경오염을 방지하거나 예방하는 데에 필요한 기술은 기계나 시설물의 안전성확보나 환경오염의 감소에 필요한 기술이다. 산업이 발전하고 지상구조물이나 지하구조물이 발달하면 할수록 이에 적합한 안전기술이나 환경기술은 발전되어야 한다. 특히, 통신시설을 기반으로 하는 정보화시대에서 통신망의 중요성은 아무리 강조하여도 지나치지 아니하다. 통신망의 안전성확보는 우선 테러나 화재부터의 안전성확보에 있다. 그러므로 통신망의 화재로부터 안전을 확보하기 위한 기술개발에 화재유발부담금으로 징수한 수입을 사용하는 것은 가능하다. 안전이나 환경오염방지와 관련된 기술개발은 다양한 분야에서 나타나고 있기 때문에 특정된 분야에만 지출하는 것은 허용되지 아니하고, 안전이나 환경의 종합적인 측면에서 지출이 허용되어야 한다.

### 4) 지속적 개선행위에 동기제공

부담금으로 징수한 재원의 지출은 현재의 특정된 공익달성을 위한 기술을 발전시키는 데에 특별한 동기를 부여할 수 있다. 즉, 사고위험의 감소나 환경오염의 감소가 기업의 생산비를 절감하게 한다면, 관련된 기업은 사고위험과 환경오염을 지속적으로 줄이는 데에 연구력을 투입할 것이고 이렇게 함으로써 안전기술과 환경기술을 향상시킬 수 있고, 안전수준과 환경수준은 전체적으로 높아 질 수 있다.

새롭고 향상된 안전기술을 개발하도록 동기를 부여하는 데에는 강제적인 수단은 적합하지 아니하다. 왜냐하면 현재의 기술수준으로 사고위험이나 환경오염을 방지하는 것으로도 안전기준과 환경기준을 준수할 수 있다면, 기업은 추가적으로 사고위험이나 환경오염을 줄이는 데에 노력을 할 아무런 동기를 부여받지 못한다. 왜냐하면 기업은 현재의 기술수준으로도 충분히 개별 규제법을 준수하는 데에 하등의 문제가 없으며, 보다 발전된 기술을 도입하여 지출을 증대할 필요성이 기업의 경제적인 면에서 존재하지 않기 때문이다.

새로운 안전기술과 환경기술발전의 동기를 부여하는 데에 불충분한 규제법적 장치의 한계를 유도목적의 부담금의 도입으로 극복할 수 있다. 예를 들면 가능한 적절한 유도목적의 부담금을 확정함으로써 기술발전에 적극적인 동기를 부여할 수 있다.

## 바. 부담금 평가

### 1) 부담금 평가 근거

부담금부과의 원칙으로서 ‘부담금은 설치목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 범위 안에서 공정성과 투명성이 확보되도록 부과되어야 하며, 특별한 사유가 없는 한 동일한 부과대상에 대하여 이중의 부담금이 부과되어서는 아니된다’라고 동법 제5조는 명시하고 있으며, 제6조에서는 부담금제도 신설에 대한 절차적 통제, 제7조 및 제8조에서는 부담금운용에 대한 사후관리 등을 규정하고 있다.

이를 자세히 살펴보면 부담금 운용에 대한 사후관리로서 법 제7조에서는 부담금운용종합보고서의 국회제출과 이를 위한 절차에 대하여 규정하고 있는데, 부

담금을 규정하고 있는 법률의 소관 중앙행정기관의 장은 매년 전년도 부담금의 부과실적 및 사용명세 등이 포함된 부담금운용보고서를 작성하여 기획예산처장관에게 제출하여야 하며, 기획예산처 장관은 이러한 부담금운용보고서를 제출받은 후 이를 기초로 부담금 운용종합보고서를 작성하여 매년 정기국회 개회일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

법제8조에서는 부담금운용의 평가에 관하여 다음과 같이 규정하고 있는데, 기획예산처장관은 부담금운용의 적정을 기하기 위하여 각 부담금의 부과목적, 부과실태 및 사용내용의 건전성 등을 지속적으로 점검·평가하도록 하였고, 기획예산처장관은 이러한 평가결과 부담금운용이 적정하지 아니하였다고 인정되는 경우에는 부담금의 소관 중앙행정기관의 장에게 당해 부담금의 폐지 등을 위한 제도개선을 요청할 수 있도록 하고 있다. 또한, 이러한 제도개선을 요청받은 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 부담금의 폐지 등을 위한 법령의 개정, 부담금을 대체할 수 있는 제도의 신설 등의 대책을 마련하여 기획예산처 장관과 협의하도록 하고 있다.

이와 관련하여 영 제4조는 위 평가를 위하여 필요하다고 인정될 때에는 기획예산처장관은 부담금의 소관 중앙행정기관의 장에게 필요한 자료를 요구할 수 있도록 하고 있고, 영 제5조는 기획예산처장관이 부담금운용 실태의 점검 및 평가를 하거나 부담금제도에 대한 전문적, 기술적인 연구를 하거나 자문을 구하기 위하여 30인 이내의 해당 전문가들로 구성된 부담금운용평가단을 운영할 수 있도록 하고 있다.

## 2) 부담금 평가 기준

### (1) 부담금 평가 기본원칙

부담금은 설치목적의 달성을 위하여 필요한 최소한의 범위 안에서 공정성 및 투명성이 확보되도록 부과되어야 하며, 특별한 사유가 없는 한 동일한 부과 대상에 대하여 이중으로 부과되어서는 아니 된다.

기획재정부 장관은 부담금 운용의 적정을 기하기 위하여 각 부담금의 부과목적, 부과실태 및 사용내용의 건전성 등을 지속적으로 평가함으로써 그 운용에

있어 공정성과 투명성을 확보하여 국민의 불편을 최소화하고 기업의 경제활동을 촉진할 수 있도록 하여야 한다.

또한 부담금의 신설시 필요한 요건과 함께 부과실태 및 사용내용 등 부담금 운용의 실제내용이 적절하게 이루어지고 있는지 등을 고려하기 위하여는 부과의 타당성, 유사부담금의 존재여부, 부과·징수 실적, 부과요율 수준의 적정성, 부담금 부과요건의 법제화 여부 등과 같은 평가기준이 설정되어야 한다. 부담금 평가기준 설정에 관하여 2005년에 헌법재판소가 학교용지부담금에 대한 위헌결정(헌법재판소 2005.3.31. 선고 2003헌가20 결정)을 내림에 따라 부담금의 위헌성 판단에 대한 구체적인 기준을 제시하고 있는 바, 이러한 기준은 부담금 평가 기준에 있어 반영되어야 할 것이다. 아울러 부담금 운용평가에 고려되어야 할 또 다른 요소로는 모든 부담금제도에 대하여 일몰제를 적용할 것인가 여부인데, 이는 법률에 의하여 특히 국민에게 부담을 가하는 제도는 그 타당성과 함께 실효성이 담보되어야 할 것이고 따라서 부담금제도를 도입한 후 일정기간 이상 전혀 부과 및 징수실적이 없거나 지극히 미미한 경우에는 제도의 실효성이 발휘되지 아니하는 경우이므로 비록 그 논리적 타당성이 인정된다 하더라도 제도를 계속적으로 존치할 필요성이 있는가에 대한 검증이 있어야 할 것이다. 그러므로 부담금 평가기준에 일몰제 도입 및 그 구체적인 도입방법이 추가되어야 할 것이다.

## (2) 부담금 평가의 기준

### ① 부과의 타당성

부담금은 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 부과된다는 점에서는 조세와 유사하나 특정의 공익사업과 관련하여 부과된다는 점에서 조세와는 차이가 있다고 할 수 있다. 일반조세의 경우, 특정한 공익사업과 연계되는 것이 아니라 납세자의 부담능력이나 공공서비스로부터의 편익 등 지출측면과는 별도의 원칙과 기준에 따라 부과되는 것이며 일반회계에 귀속되어 정부 전체의 광범위한 활동에 사용된다.

물론 주행세나 자동차세 등 일부 조세의 경우 편익원칙(benefit principle) 또는

비용유발자 및 원인자 부담원칙이 반영되는 경우도 있으나 이는 특정한 사업과 연계되는 것이라기보다는 보다 넓은 범위의 일반적인 차원에서 공공서비스 제공과 연계되는 것으로서 부담금과 같이 수익자 및 원인자 부담원칙이 직접적으로 적용되는 것은 아니라고 할 수 있다. 조세 중 목적세의 경우 그 세입이 특정한 용도와 연계되며 일반조세에 비해서 수익자 또는 원인자 부담원칙이 상대적으로 강하게 적용되기도 하지만, 특정의 공익사업과 직접적인 연계성을 가지기보다는 보다 광범위한 공익목적에 연계된다는 점에서 범위상의 차이를 보이게 된다.

일부 부담금의 경우 사실상 특정 공익사업과의 연계성이 낮아 조세로서 전환하는 것이 타당함에도 불구하고 세목을 신설하는 것이 현실적으로 매우 어렵다는 측면, 그리고 해당 수입을 일반재원이 아닌 특정 기금이나 특별회계 등으로 연계하고자 하는 목적 등으로 부담금으로 존치되는 경우가 많다고 할 것이다. 따라서 부담금의 근거가 되는 특정 공익사업의 목적과 범위의 구체성에 대한 검토가 필요하고, 특정 공익사업의 구체성이 낮고 조세적인 성격을 가지는 부담금은 장기적으로 조세로 전환하는 관점에서의 검토가 필요하다.

## ② 유사부담금의 존재 여부

「부담금관리기본법」 제5조에서 제시한 부담금 부과 기본원칙은 특별한 사유가 없는 한 동일한 부과대상에 대하여 이중의 부담금이 부과되어서는 안된다고 규정하고 있다. 동일한 사유에 두 가지 이상의 부담금을 중복하여 부과하는 것은 동일한 조세채무자 동일한 과세기간 동안에 동일한 과세대상에 대하여 반복하여 과세하는 것을 금지하는 이중과세 금지의 원칙과 같은 차원에서 허용되지 아니한다. 따라서 부담금을 부과함으로써 국민의 재산권을 제한하는 법률규정은 헌법 제37조 제2항에서 정하고 있는 과잉금지의 원칙이 지켜져야 하고, 평등의 원칙에 위배되어서는 아니 됨은 물론이며, 특히 조세유사적 성격을 가지고 있는 부담금의 부과가 과잉금지의 원칙과 관련하여 방법상 적정한 것으로 인정되기 위해서는 이러한 부담금의 부과를 통하여 수행하고자 하는 특정한 경제적·사회적 과제에 대하여 특별히 객관적으로 밀접한 관련이 있는 특정집단에 국한하여 부과되어야 하고 이와 같이 부과·징수된 부담금은 그 특정과제의 수행을 위하여 별도로 지출·관리되어야 하며 국가의 일반적 재정수입에 포함시켜 일반

적 국가과제를 수행하는데 사용하여서는 아니된다(헌법재판소 1999.10.21. 선고 97헌바84 결정).

동일한 부과대상에 대하여 유사한 목적을 가지는 또 다른 부담금이 부과되는 경우에는 이를 통폐합하여 납부자의 불편과 부담을 줄여야 할 것이며, 통합 시 부과요율 수준의 과다에 대한 검토를 통해서 인하 가능성도 동시에 고려하여야 할 것이다.

한편 동일한 부과대상에 대해서 서로 다른 목적을 위한 여러 가지 조세나 목적세, 부담금 등이 중복되어 과세 또는 부과되는 경우도 흔히 발견되고 있는데, 담배소비에 대해서 국세인 부가가치세, 지방세인 담배소비세, 보건복지부의 국민건강증진부담금, 환경부의 폐기물부담금 등이 중첩되어 부과되고 있다. 이러한 경우 개별 조세 또는 부담금의 부과 자체의 타당성은 인정되는 것이라고 할 수 있지만, 전체 부담수준의 적정성을 중요하게 살펴보아야 할 것이다.

또한 사용료나 수수료, 요금 등의 경우 재화나 용역의 사용량 등과 직접적인 연계성을 가진다는 점에서 부담금과는 차이가 있으며 부담금의 경우 통상적으로 해당 사안이 발생한 시점에서 일회적으로 부과되는 경우가 대부분이라는 점에서도 차이가 발견된다.

### ③ 부과요율 수준의 적정성

부담금관리기본법 제5조에 제시된 부담금부과의 원칙에 따르면 부담금은 설치 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 범위 안에서 공정성 및 투명성이 확보 되도록 부과되어야 한다고 명시하고 있다.

따라서 수익자 부담원칙에 따른 것은 그 수익의 범위 내에서, 원인자 부담원칙에 따른 것은 당해 대상자가 유발시킨 비용의 범위 내에서, 그리고 특정사업의 재원조달을 목적으로 하는 경우에는 해당 사업의 재원소요 등을 고려하여 부담금을 부담하도록 요율수준이 설정되어야 할 것이다. 물론 이러한 수익 또는 비용의 범위를 파악하는 것은 사실상 매우 어렵다고 할 수 있지만 재원의 용도 및 사용내역 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다.

전체적으로 해당 부담금이 어떠한 용도로 사용되고 있는가를 파악하고 과연 그 용도가 부담금의 부과내용에 비추어 적합한 것인지, 그리고 사업규모 등에



비해서 부담금의 징수수준이 적정한 것인지 살펴볼 필요가 있고, 정책적 또는 공익의 목적에서 부담금의 감면이나 면제가 이루어지는 경우 그 적정성 여부 및 감면 기간 등에 대해서도 검토가 필요하다.

#### ④ 부담금 부과요건 법제화

「부담금관리기본법」 제4조는 부담금부과의 근거가 되는 법률에는 부담금의 부과 및 징수주체·설치목적·부과요건·산정기준·산정방법·부과요율 등이 구체적이고 명확하게 규정되어야 하고 다만 이들 부과요건의 세부적인 내용은 당해 법률이 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있도록 하고 있다.

「부담금관리기본법」에 명시된 부과요건의 법제화원칙을 준수하기 위해서는 장기적으로는 유사한 성격의 부담금에 관하여는 부과요건 등을 정형화하는 표준적인 입법모델을 개발하여야 할 것이며, 단기적으로는 부담금제도를 규정한 관련법령을 검토·분석하여 부과요건 등에 관하여 법령상 근거가 결여되어 있거나 미약한 부담금제도를 발굴하여 이의 개선을 도모하는 한편 부과절차의 민주성과 투명성의 제고를 위하여 징수절차, 이의제기절차 등을 정비하는 작업이 필요하다.

#### ⑤ 헌법재판소의 위헌결정에서 제시된 기준

우리나라는 그동안 조세, 사용료와 수수료, 분담금, 사회보험료, 특별부담금 등 각각의 공과금이 상호 다른 개념적 요소에 의하여 구별됨에 따라 납부의무자들에게도 수용되는 정당화의 근거가 서로 달라 독자적인 체계를 성립·발전시키는데 장애요인으로 작용하였다.

초기 현재의 결정례는 특별부담금의 헌법적 정당화 요건으로서 ‘집단적 동질성’, ‘집단적 효용성’, ‘객관적 근접성’, ‘집단적 책임성’을 들고 있지만 이를 엄격하게 심사하지 않고 지나치게 관대하게 부담금의 합헌성을 인정하는 경향을 보여주었다. 특히 부담금이 이른바 유도적 목적을 가지는 경우에는 위 네 가지 요건 중 일부를 적용하지 않고 부담금의 합헌성 심사기준으로서 과잉금지의 원칙

에 의존하는 입장을 취하기도 하였다. 그러나 문예진흥기금 납입금 결정과 학교 용지부담금결정에서는 이 부담금들이 모두 재정목적을 가지는 특별부담금으로 보고 위 네 가지 정당화 요건을 엄격하게 적용한 결과 위헌으로 결정하여 평등권 침해 여부를 심사하는 엄격기준으로 확립하였다.

■ 부담금의 헌법적 정당화 기준

<표 III-2> 부담금의 헌법적 정당화 기준

구 분	기 준
집단적 동질성	납부의무자는 일반인과 구별되는 동질성을 지닌 특정집단이어야 함
집단적 효용성	부담금 수입이 납부의무자의 집단적 이익을 위하여 사용되어야 함
객관적 근접성	특정집단이 부담금 부과를 통하여 수행하고자 하는 특정한 공익적 과제와 특별히 밀접한 관련성이 있어야 함
집단적 책임성	특정한 공익적 과제의 수행에 관하여 특정집단이 조세외적 부담을 져야할 특별한 책임이 인정되어야 함

재정충당목적이 전혀 없는 순전한 유도적 특별부담금인 경우와, 재정충당의 목적과 유도의 목적이 혼재된 특별부담금의 경우에는 구체적인 사안별로 위와 같은 헌법적 정당화 요건은 일정 부분 요청되지 않을 수 있으나, ‘객관적 근접성’과 ‘집단적 책임성’은 부담금의 본질적인 요건이라는 원칙을 설정한 바 있다.

■ 문예진흥기금 납입금 결정(헌재결 2003.12.18. 2002헌가2)

헌법재판소는 문화시설을 이용하는 국민이 납부하는 문예진흥기금의 납입금은 문화예술의 진흥을 위한 다양한 사업에 사용하기 위한 문예진흥기금의 재원으로 사용되므로 전형적인 재정적 목적의 특별부담금으로 보며, 유도적 목적을 위주로 하는 특별부담금과는 달리 집단적 동질성, 집단적 효용성, 객관적 근접성, 집단적 책임성의 요건을 모두 갖추어야 헌법적으로 수용될 수 있음을 분명히 하여

국민의 부당한 재산권 침해행위를 방지하겠다는 의지를 표명하였다.

■ 학교용지부담금 위헌판결(헌재결 2005.3.31. 2003헌가20)

헌법재판소는 “(구)학교용지확보에관한특례법”의 학교용지부담금 근거규정을 위헌이라고 선언하면서 재정조달목적의 부담금의 경우 다음의 원칙들이 준수되어야 한다고 하였다.

○ 특별한 재원확보의 필요성: 재정충당목적의 부담금의 경우 특별한 재원확보의 필요성이 있어야 한다. 의무교육에 필요한 학교시설은 국가의 일반적 과제이고, 학교용지는 의무교육을 시행하기 위한 물적 기반으로서 필수조건이므로 이를 달성하기 위한 비용은 국가의 일반재정으로 충당하여야 하므로 특별한 재원확보의 필요성이 없다.

○ 평등의 원칙: 부담금 부과는 특별한 의무집단에게 부과되므로 부담금이 부과되지 아니하는 다른 집단과 차별할 합리적 근거가 있어야 한다. 이 경우 다음과 같은 요건을 갖추어야 한다.

<표 III-3> 평등의 원칙의 부담금 부과 근거

구 분	요 건
특별한 공익사업 관련성	의무자 집단 전체가 특별한 공익사업과 집단적인 관련성 및 이에 따른 집단적 책임성을 인정할 수 있어야 함
의무자집단의 동질성	납부의무자들 사이에 일정한 동질성이 있어야 함. 동질성 요건은 의무자집단이 동질적 요소에 의하여 일반 국민과 구별되어야 할 뿐만 아니라 의무자집단 내부의 납부의무자들 사이에서도 동질성의 정도가 서로 유사하게 유지되어야 함
밀접한 관련성	납부의무자는 재정조달 대상인 특정한 공익사업에 대하여 일반 국민에 비해 특별히 ‘밀접한 관련성’을 가져야 함

○ 비례의 원칙: 부담금 부과는 의무자 집단의 기본적 인권의 직접적인 침해가 되므로 기본권제한의 일반원칙 특히 비례의 원칙을 준수하여야 한다. 이 경우 다음과 같은 요건을 갖추어야 한다.

<표 III-4> 비례의 원칙의 부담금 부과시 준수 요건

구 분	요 건
목적의 정당성	부담금 제도가 정당한 목적을 가지고 있어야 함
방법의 적절성	부담금이 부과주체, 부과대상, 부과요건, 사용재원 등을 고려할때 적절한 방법이어야 함
피해의 최소성	부담금이 의무자집단에게 이중의 부담이 되어서는 아니되며, 그 피해는 최소에 그쳐야 함
법익의 균형성	부담금제도의 목적에 비하여 의무자집단의 피해가 과도하게 커서는 아니 됨

■ 헌법재판소 2003.7.24. 2002헌바82

위임에 의하여 제정된 행정입법이 국민의 기본권을 침해하는 성격이 강할수록 보다 명확한 수권이 요구되며, 침해적 행정입법에 대한 수권의 경우에는 급부적 행정입법에 대한 수권의 경우보다 그 수권이 보다 명확해야 한다.

■ 헌법재판소 1998.6.25. 95헌바35, 97헌바81, 98헌바5·10 병합

부담금은 그 납부의무자로 하여금 국가 등에 대하여 금전 급부의무를 부담하게 하는 것이어서 납부의무자의 재산권을 제약하는 면이 있고, 그 산정기준에 관한 위임입법 시 요구되는 구체성, 명확성의 정도는 조세법규의 경우에 준하여, 그 요건과 범위가 엄격하게 제한적으로 규정되어야 한다.

■ 대법원 2001.12.24. 선고 2000두2037 판결

부담금과 같이 국민에게 부담을 주는 제도에 대한 법령의 해석에 있어서는 법의 근거 없이 행정편의적인 확장해석이나 유추적용을 하는 것은 허용되지 않는다.

### (3) 「부담금관리기본법」 제4조의 법적기준

「부담금관리기본법」 제4조에 규정된 부담금법정화 원칙은 국민에게 의무를 부과하는 것을 법률에 의하여서만 가능하다는 헌법원칙에 비추어 당연한 내용으로 보이지만, 부담금이 조세법률주의의 엄격한 적용을 받는 조세와는 달리 법적 근거가 불분명한 상태로 도입되는 사례가 없지 아니하기 때문에 부담금 부과에 따른 절차의 투명성을 제고하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다.

국민의 재산권과 관련된 중요한 사항 내지 본질적인 요소인 부담금의 부담방법 및 부담비율에 관한 기본사항을 구체적이고 명확하게 규정하는 것은 납부의 무자로 하여금 납부의무의 내용이나 범위를 예측할 수 있도록 함으로써 경제생활의 법적 안정성을 도모하는 한편 자의적인 입법권 행사에 의하여 국민의 재산권이 침해될 여지를 사전에 방지하려는 것에 있다.

그러나 「부담금관리기본법」의 규율을 받는 부담금 중 일부는 부담금 부과요건의 주요내용인 산정기준, 부과요율, 부과절차 등의 전부 또는 일부를 고시, 훈령 또는 징수주체의 내부업무규정으로 규정하고 있을 뿐 아니라 법적 성격상 유사한 부담금인데도 불구하고, 부과절차와 관련한 규정이 누락되거나 명확성이 결여된 규정이 다수 존재하였다. 이에 따라 헌법재판소에서도 일부 부담금의 부과요건 등을 하위법령에 위임한 사안에 대하여 “납부의무자로 하여금 부담금 납부의무의 내용이나 범위를 전혀 예측할 수 없게 하고 나아가 행정부의 자의적인 행정입법권 행사에 의하여 국민의 재산권이 침해될 여지를 남김으로써 경제생활의 법적 안정성을 현저히 해친 포괄적인 위임입법”에 해당하는 것으로서 위헌판결을 내리기도 하였다.

부담금제도를 규정하고 있는 현행 법제가 부담금의 법적 성격에 따라 다양하게 마련되어 있고 그 부과요건이나 절차 등도 그 때 그 때의 현실적인 필요에 따라 수시로 개정하면서 전체법체계의 전체적 조정에 유의하지 아니한 입법정책 내지 입법기술의 부족에서 기인한 부조화 내지 부적합한 규정이 다수 지적되고 있다.

## 2. 유사 제도로서의 과징금제도

### 가. 과징금의 의의와 중요성

과징금은 일반적으로 행정법상의 의무 위반으로 인한 경제적인 부당이득을 박탈하고 제재적 효과를 달성하기 위 행정 제재벌의 일종이다.<sup>28)</sup> 원래 과징금은 1977년 개정된 일본의 사적독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률의 제7조의2 및 제8조의 3에서 위법한 거래제한행위에 의한 경제적 이득을 박탈하여 그 실효성을 확보할 목적으로 도입된 제도<sup>29)</sup>이다. 우리나라에는 1980년 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제6조에서 경제기획원장관의 가격인하 명령에 불응한 시장지배적사업자에게 그 가격인상의 차액에 해당하는 금액을 국고에 납부하도록 한 것이 과징금이 실정법에 최초로 편입되었다.

우선, 법 위반행위에 의하여 위반자가 얻는 부당한 경제적 이익은 통상 매우 크지만, 위법행위에 대한 제재가 약하다면 위법행위는 반복해서 일어나게 될 것이다. 그리고 형벌이나 과태료와 같은 전통적인 제재수단만으로 부당이득이 발생하는 경제적 위반행위에 대하여 제재의 실효성을 확보하기 어려운 문제가 있다. 실질적으로 위반행위를 예방하려면 법 위반행위를 통하여 취득할 수 있는 경제적 이익보다 더 큰 경제적 제재가 가해져야 할 것이다. 특히 적발가능성을 고려하면 당해 위반행위에 의하여 취득한 이익과 비슷한 정도의 제재로는 부족하고, 제재로 인한 경제적 손해액에 적발되어 제재처분을 당할 확률을 곱한 금액이 부가되어야 위법행위를 저지하는 효과를 발휘할 수 있을 것이다. 이 경우 과징금은 위반행위를 한 사업자의 매출액을 토대로 부과되기 때문에 위반행위로 인한 이익이 과태료나 벌금에 의해 환수되기 어렵거나, 위반행위자의 경제적 능력에 차이가 있어 정액(定額)의 금전적 제재를 부과하는 것이 실효성이 없는 경우 등에 있어서 매우 효과적인 제재수단이 될 수 있을 것이다.

또 하나의 측면으로 위법행위를 한 사업자에 대하여 인·허가 취소나 영업정지 등의 강력한 행정처분을 내릴 수 있으나, 그럴 경우 당해 위법행위자에게 제재의

28) 박균성, 행정법(상), 제7판, 박영사(2008), p.508.

29) 박해식, "독점규제 및 공정거래에 관한 법률상의 과징금에 관한 연구", 고려대학교 법무대학원 석사학위논문(2002), p.13.

효과가 가는 것은 별론으로 하고, 다른 거래 상대방들과 일반 소비자 및 공익에 커다란 위해를 가져오는 경우가 있을 것이다. 그 경우에 영업정지 등의 처분은 제재수단으로서 실효성에 문제가 있기 때문에 그러한 행정 처분에 갈음하여 그 기간에 해당하는 영업수익 정도의 과징금을 부과한다면, 거래상대방, 소비자와 공익에 피해를 주는 대신에 당해 위반행위에 대한 제재로서 효과적일 것이다.

과징금제도가 실효성 확보수단으로 사용되는 이유는 자유시장 경제질서를 저해하는 법 위반행위에 대하여 전통적 제재수단인 형벌로 제재하는 것이 효율적이지 못하여 더 적합한 다른 제재수단을 강구해야 한다는 요구가 이른바 “비범죄화”의 요구와 맞물려 있기 때문이다. 시장 질서를 저해하는 행위는 비록 형사상 범죄의 성립에 요구되는 실체법적 또는 절차법적 요건에는 못 미치더라도, 시장에서의 위험을 고려한다면 행정상의 제재의 필요성이 높다고 할 것이다. 행정상의 제재는 형사적 제재와는 달리 반사회성, 반윤리성 및 고의 등을 요건으로 하지 아니하며, 단지 그러한 행위가 일정한 위험상태를 야기하였거나 위험을 촉발할 개연성이 있기만 한다면 쉽게 부과할 수 있는 것이다.<sup>30)</sup>

## 나. 과징금의 법적 근거

### 1) 법적 근거

과징금은 강제적인 금전 제재벌이므로 법률유보의 원칙이 엄격하게 적용되어야 한다. 현재는 과징금에 대하여 행정절차법 등에 규정된 바 없고, 개별 법률에 의하여 규정되고 있다.

앞서 서술하였듯이 과징금의 유형을 행정상 의무이행 확보수단으로서 특히 경제법상의 의무위반행위로 얻은 불법적인 이익 자체를 박탈하기 위하여 부과되는 유형의 과징금과 다수 국민이 이용하는 사업이나 국가 및 사회에 중대한 영향을 미치는 사업을 시행하는 자가 행정법규에 위반하였을 경우 그 위반자에 대하여 영업허가취소·정지처분과 선택적 또는 이에 갈음하여 부과되는 과징금으로 나누는 것이 일반적인 견해이므로 법적 근거와 성격도 그에 따라서 달라질 것이다.

30) 이원우, "현행 금융감독법상 과징금제도의 쟁점과 개선방안", BFL 제15호(2006.01), 서울대학교 금융법센터.

전자를 본래의 의미에서의 과징금 또는 전형적 과징금, 후자를 변형된 의미에서의 과징금 또는 변형된 과징금이라고 한다. 다만, 전형적 과징금의 특징인 부당이득 환수적 성격을 엄격히 이해하여 부과 여부에 대한 행정청의 재량이 인정되지 않고 과징금액도 현실적인 부당이득액에 한정되는 과징금만을 전형적 과징금으로 보는 견해<sup>31)</sup>가 있으나, 반드시 부당이득 환수적 성격만을 갖고 있지 않고 제재적 성격도 갖고 있다고 하더라도 부당이득을 환수함으로써 위법행위로의 유인을 차단하는 데 기본적인 취지가 있다고 한다면 전형적 과징금으로 파악하는 것이 타당할 것이다.

## 2) 전형적 과징금

전형적 과징금의 규정을 두고 있는 대표적인 법률은 독점규제 및 공정거래에 관한 법률이다. 법 위반행위로 인한 불법적인 이익을 박탈하기 위하여 부과되는 유형의 과징금은 그 밖에도 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률, 금융지주회사법, 물가안정에 관한 법률, 방문판매 등에 관한 법률, 방송법, 보험업법, 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률, 상호저축은행법, 외국환거래법, 인터넷 멀티미디어 방송사업법, 전기사업법, 전기통신사업법, 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률, 표시·광고의 공정화에 관한 법률, 하도급거래 공정화에 관한 법률 등에 규정되어 있다.

### ▶ 독점규제 및 공정거래에 관한 법률

#### 제6조 (과징금)

공정거래위원회는 시장지배적사업자가 남용행위를 한 경우에는 당해 사업자에 대하여 대통령령이 정하는 매출액(대통령령이 정하는 사업자의 경우에는 영업수익을 말한다. 이하 같다)에 100분의 3을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령이 정하는 경우(이하 "매출액이 없는 경우 등"이라 한다)에는 10억원을 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있다.

31) 김홍대, "과징금 제도의 의의와 법적 성격", 법조 제51권 제12호, 법조협회, 2002.12., p.22



▶ 상호저축은행법

제38조의2 (과징금의 부과)

금융위원회는 상호저축은행이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 각 호의 구분에 따라 과징금을 부과할 수 있다.<개정 2008.2.29>

- 1. 제12조에 따른 신용공여의 한도를 초과하여 신용공여를 한 경우 : 초과한 신용공여 금액의 100분의 10 이하
- 2. 제37조를 위반하여 신용공여를 하거나 가지급금을 지급한 경우 : 신용공여를 하거나 가지급한 금액의 100분의 20 이하

제38조의3 (과징금의 부과기준 등)

①제38조의2에 따른 과징금의 부과기준은 다음 각 호의 사항을 고려하여 대통령령으로 정한다.

- 1. 위반행위의 내용 및 정도
- 2. 위반행위의 기간 및 횟수
- 3. 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모

②그 밖에 과징금의 부과에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 변형된 과징금

오히려 우리 법률에는 다수 국민이 이용하는 사업이나 국가 및 공익에 중대한 영향을 미치는 사업을 시행하는 자가 법 위반행위를 하였을 경우에, 영업정지 등의 행정처분에 갈음하여 부과되는 과징금 규정이 대다수를 차지하고 있다. 그런데 이러한 변형된 과징금은 위반행위 자체로 인한 이익을 박탈하는 것이 아니라 위반행위로 인하여 단속상 마땅히 정지되어야 할 사업을 당해 사업의 이용자의 편의 등을 고려하여 정지시키지 아니하고 사업을 계속하게 함으로써 얻은 이익을 박탈하는 제도라는 점에서 전형적 과징금과는 차이를 보인다. 이에 변형된 형태의 과징금을 과태료의 방향으로 전환하자는 견해도 있다.<sup>32)</sup>

32) 신봉기, "경제규제입법에 있어서 과징금 제도의 내용과 문제점", 단국대학교 법학논총 제18집 (1992), p.184.

가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률, 건강기능식품에 관한 법률, 건설산업기본법, 건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률, 게임산업진흥에 관한 법률, 고압가스 안전관리법, 공인회계사법, 공중위생관리법, 관광숙박시설지원등에관한특별법, 관광진흥법, 관세법, 국민건강보험법, 궤도운송법, 금강수계물관리 및 주민지원 등에 관한 법률, 기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률, 낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률, 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률, 대기환경보전법, 도시가스사업법, 도시철도법, 마약류관리에 관한 법률, 먹는물관리법, 모자보건법, 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률, 물류정책기본법, 부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률, 비료관리법, 사료관리법, 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률, 산업안전보건법, 산업재해보상보험법, 생명윤리 및 안전에 관한 법률, 석유 및 석유 대체연료사업법, 석탄산업법, 소방시설공사업법, 소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률, 수산업법, 수상레저안전법, 승강기 시설 안전관리법, 승강기제조 및 관리에 관한 법률, 식품위생법, 실험동물에 관한 법률, 악취방지법, 액화석유가스의 안전관리 및 사업법, 약사법, 여객자동차 운수사업법, 여객자동차터미널법, 여신전문금융업법, 영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 영화진흥법, 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률, 원양산업발전법, 원자력법, 위험물 안전관리법, 유선 및 도선사업법, 유해화학물질 관리법, 음악산업진흥에 관한 법률, 응급의료에 관한 법률, 의료기기법, 의료법, 자동차관리법, 잔류성 유기오염물질 관리법, 장사 등에 관한 법률, 저작권법, 전기공사업법, 전자거래기본법, 전자무역 촉진에 관한 법률, 전자서명법, 전파법, 정신보건법, 주차장법, 주택법, 집단에너지사업법, 철도사업법, 축산물가공처리법, 폐기물관리법, 하수도법, 항공법, 항만법, 항만운송사업법, 해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률, 해운법, 화물자동차 운수사업법, 화장품법 등에 규정되어 있는 과징금이 이른바 변형된 과징금의 형태로 규정되어 있다.

변형된 과징금은 전형적 과징금에서 고려하여야 하는 사항보다는 영업정지로 인하여 받을 경제적 불이익과 국가 또는 소비자의 공익 등을 고려하여야 할 것이다.

▶ 폐기물관리법

제28조 (과징금 처분)

- ① 환경부장관이나 시·도지사는 제27조에 따라 폐기물처리업자에게 영업의 정지를 명령하려는 때 그 영업의 정지가 다음 각 호의 어느 하나에 해당한다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 영업의 정지를 갈음하여 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.<개정 2007.8.3>
  - 1. 해당 영업의 정지로 인하여 그 영업의 이용자가 폐기물을 위탁처리하지 못하여 폐기물이 사업장 안에 적체(적체)됨으로써 이용자의 사업활동에 막대한 지장을 줄 우려가 있는 경우
  - 2. 해당 폐기물처리업체에 보관 중인 폐기물이나 그 영업의 이용자가 보관 중인 폐기물의 적체에 따른 환경오염으로 인하여 인근지역 주민의 건강에 위해가 발생되거나 발생될 우려가 있는 경우
  - 3. 천재지변이나 그 밖의 부득이한 사유로 해당营业을 계속하도록 할 필요가 있다고 인정되는 경우
- ② 제1항에 따라 과징금을 부과하는 위반행위의 종류와 정도에 따른 과징금의 금액, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ③ 제1항에 따른 과징금을 내지 아니하면 환경부장관은 국세 체납처분의 예에 따라서, 시·도지사는 지방세 체납처분의 예에 따라서 각각 징수한다.
- ④ 제1항 및 제3항에 따라 과징금으로 징수한 금액은 징수 주체가 사용하되, 광역 폐기물처리시설의 확충 등 대통령령으로 정하는 용도로 사용하여야 한다.

▶ 여객자동차 운수사업법

제88조(과징금 처분)

- ① 국토해양부장관 또는 시·도지사는 여객자동차 운수사업자가 제85조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하여 사업정지 처분을 하여야 하는 경우에 그 사업정지 처분이 그 여객자동차 운수사업을 이용하는 사람들에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있는 때에는 그 사업정지 처분을 갈음하여 5천만원 이하의 과징금을 부과·징수할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 과징금을 부과하는 위반행위의 종류·정도 등에 따른 과징금의 액수, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ③ 국토해양부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따라 과징금 부과 처분을 받은 자가 과징금을 기한 내에 내지 아니하는 경우 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라

징수한다.

- ④ 제1항에 따라 징수한 과징금은 다음 각 호 외의 용도로는 사용할 수 없다.
  1. 벽지노선이나 그 밖에 수익성이 없는 노선으로서 대통령령으로 정하는 노선을 운행하여서 생긴 손실의 보전(보전)
  2. 운수종사자의 양성, 교육훈련, 그 밖의 자질 향상을 위한 시설과 운수종사자에 대한 지도 업무를 수행하기 위한 시설의 건설 및 운영
  3. 지방자치단체가 설치하는 터미널을 건설하는 데에 필요한 자금의 지원
  4. 터미널 시설의 정비·확충
  5. 여객자동차 운수사업의 경영 개선이나 그 밖에 여객자동차 운수사업의 발전을 위하여 필요한 사업
  6. 제1호부터 제5호까지의 규정 중 어느 하나의 목적을 위한 보조나 융자
- ⑤ 시·도지사는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 과징금으로 징수한 금액의 운용 계획을 수립하여 시행하여야 한다.
- ⑥ 제4항과 제5항에 따른 과징금 사용의 절차·대상, 운용 계획의 수립·시행, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 다. 과징금 부과시 고려사항

전형적 과징금은 위반행위로 인한 부당이득의 환수에 제재적 성격을 강조하고 있다. 따라서 과징금을 부과할 때 고려사항으로 위반행위의 내용, 정도 및 법 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모 등을 고려하도록 하고 있다.

##### ▶ 독점규제 및 공정거래에 관한 법률

제55조의3 (과징금 부과)

① 공정거래위원회는 이 법의 규정에 의한 과징금을 부과함에 있어서 다음 각호의 사항을 참작하여야 한다.

1. 위반행위의 내용 및 정도
2. 위반행위의 기간 및 회수
3. 위반행위로 인해 취득한 이익의 규모 등

이러한 참작사유는 공정위가 과징금 부과 여부를 결정하거나 과징금 액수를 산정할 때 반드시 참작하여야 할 재량고려사유로서 처분기준을 형성할 뿐만 아니라 공정위의 재량권 행사의 적정성을 통제하는 심사기준이 된다.

한편 법 제55조의3 제3항은 제1항의 과징금의 부과기준에 관하여 시행령에 정하도록 위임하고 있는데, 그 위임에 따른 법 시행령 제61조 제1항 관련 [별표 2] 제1호에서는 위반행위에 대하여 과징금을 부과할 것인지 여부를 결정하는 기준으로 '위반행위의 내용 및 정도'를 우선적으로 고려하고 여기에 시장상황 등을 종합적으로 참작하도록 하였다. 그 밖에도 과징금 고시는 과징금 부과 여부를 위반행위의 내용 및 정도를 우선적으로 고려하고 시장상황 등을 종합적으로 참작하여 결정하되, 자유롭고 공정한 경쟁질서의 저해효과나 소비자 등에게 미치는 영향의 크기를 중요한 질적인 고려사항으로 하도록 규정하고 있다(과징금 고시 III.1.가). 공정거래법 위반행위의 내용 및 정도는 위반행위의 성격, 시장에 미치는 영향, 위반행위의 과급효과와 같은 것을 고려하여 판단될 수 있다.

## **라. 과징금의 부과 기준과 산정 방법: 공정거래법의 경우를 중심으로**

### **1) 과징금 부과대상자**

현행법상 과징금은 위반행위를 행한 사업자 또는 사업자 단체에게 부과되며, 사업자 또는 사업자 단체에 해당하는 이상 부과대상자에 대한 제한은 없다. 따라서, 위반행위의 효과가 귀속될 수 있는 한 공정거래법의 적용을 받는 모든 사업자 또는 사업자단체가 그 대상이라고 할 수 있다. 즉 그 대상이 사업자 또는 사업자단체에 해당한다는 점과 그에 대하여 위반행위의 효과가 귀속된다는 점이 위반행위자를 특정하는 원칙을 구성하는 요소가 된다.

### **2) 과징금 부과 요건**

위반행위의 주관적 요소는 경성 카르텔 행위와 같이 문제되는 행위 자체가 경쟁제한을 그 목적으로 갖고 있다는 점을 위반행위자가 인식하지 못했을 것이라고 보기 어려운 행위 유형보다는 행위 자체만으로는 경쟁제한을 그 목적으로 갖

고 있다는 점이나 행위의 비난가능성이 상대적으로 명백하지 않은 경계 영역 또는 회색지대에 있는 행위 유형에 대하여 과징금 부과 여부를 판단하는 경우에 더 의미가 있다. 예컨대, 과징금 고시에서 원칙적인 과징금 부과대상으로 규정하고 있는 시장지배적 지위 남용행위의 경우 행위의 남용성의 경계는 경성 카르텔 행위의 그것에 비하여 덜 확립되어 있으며, 확립된 법원칙으로부터 판단 근거를 추출하기 어려운 새로운 거래행위 유형이 나타나고 있다는 점에서 주관적 요소를 별도의 독립적인 요건으로 보지는 않더라도 범위반행위의 존재 여부 및 더 나아가 과징금 부과 여부를 판단하기 위한 보완적인 요건으로 고려하여야 할 경우가 적지 않을 것이다.

### 3) 과징금의 산정

#### (1) 법상 과징금 상한액과 기본과징금

공정거래법 시행령 및 고시에 정해진 과징금 산정구조의 출발점은 법에 정해진 과징금 상한액과 구별되는 개념으로 '기본과징금'을 상정한 것이다. 과징금 산정은 위반행위의 효과적인 억제라는 면을 고려한 것인 반면, 법정 상한액은 해당 사업자의 과징금 부담능력을 고려한 것이므로, 법정 상한액은 산정된 과징금이 당해 사업자의 부담능력을 초과하지 않도록 한계를 설정하는 기능을 한다.

산정된 과징금이 법 상 한도액을 넘을 경우에 법 상 한도액을 부과하도록 하고 있는 것이 당사자 간에 형평에 반하는지의 여부가 문제시되었다. 대법원은 부당공동행위를 한 각 사업자들에 대하여 임의적 조정과징금을 산정한 다음, 각 사업자들의 평균매출액 중 5%에 상당한 금액을 각각에 대한 부과과징금으로 산정한 것은, 구 공정거래법(2004. 12. 31. 법률 제7315호로 개정되기 전의 것) 제22조 및 구 공정거래법 시행령(2005. 3. 31. 대통령령 제18768호로 개정되기 전의 것) 제9조 제1항에서 부당한 공동행위를 한 사업자에 대하여 직전 3개 사업 연도의 평균매출액에 100분의 5를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과하도록 규정하고 있는 데 따른 것이다. 이는 각 사업자들의 평균매출액을 기준으로 과징금의 상한을 정한 것으로서 각 사업자들의 경제적 부담능력을 고려한 것으로 이해된다.

따라서 이와 같이 하여 산정된 과징금 액수가 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 회수, 위반행위로 인해 취득한 이익의 규모 등 공정거래법 제55조의3 제1항에서 정하고 있는 참작요소들에 비추어 부당공동행위의 참여자들 사이에 균형을 상실하여 현저히 부당하다고 인정되지 않은 이상, 결과적으로 부당공동행위를 주도하고 시장점유율도 높은 사업자가 비율적으로 더 많이 감경되었다 하더라도, 그러한 사정만으로 곧바로 그 처분이 재량권의 범위를 일탈하거나 재량권을 남용한 것으로 판단할 수 없는 것이라고 판시하여 범 상 한도액으로 부과하더라도 형평성에 반하는 것은 아니라고 판시하였다.<sup>33)</sup>

기본과징금은 법정 상한액을 설정할 때 사용하는 총 매출액 대신에 원칙적으로 관련 매출액을 기준으로 위반행위의 중대성에 따라 산출하도록 하고 있다. 예외적으로 관련 매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우의 정액 기준과 위반액 기준(경제력집중억제 규정 위반행위의 경우), 지원금액 기준(부당지원행위의 경우)을 병행하여 사용하고 있다.

## (2) 과징금 부과기준 매출액의 문제

과징금 부과 기준이 되는 매출액은 일반적으로 직전 사업연도의 매출액이나 위반행위의 기간 동안 사업자의 관련 상품 또는 용역의 매입액 또는 이에 준하는 금액으로 되어 있다. 관련상품은 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 상품의 종류와 성질, 거래지역, 거래상대방, 거래단계 등을 고려하여 행위유형별로 개별적·구체적으로 판단한다. 관련상품에는 당해 위반행위로 인하여 거래가 실제로 이루어지거나 이루어지지 아니한 상품이 포함된다. 관련상품의 범위를 정하기 곤란한 경우에는 당해 위반행위로 인하여 직접 발생하였거나 발생할 우려가 현저하게 된 다른 사업자(사업자단체를 포함한다. 이하 같다)의 피해와 연관된 상품을, 다른 사업자의 직접적 피해가 없는 경우에는 소비자의 직접적 피해와 연관된 상품을 관련상품으로 볼 수 있다.

대법원은 사업자가 다른 사업자와 공동으로 부당한 공동행위를 한 경우에 공정거래위원회는 그 사업자에 대하여 당해 위반행위 기간 동안의 매출액을 기준으로 하여 산정한 과징금을 부과할 수 있고, 과징금 산정의 기준이 되는 매출액

33) 대법원 2009.5.28. 선고 2007두24616 판결.

을 산정하면서 그 전제가 되는 부당한 공동행위와 관련된 상품 또는 용역의 범위는 부당한 공동행위를 한 사업자간의 합의의 내용에 포함된 상품 또는 용역의 종류와 성질, 용도 및 대체가능성과 거래지역·거래상대방·거래단계 등을 고려하여 개별적·구체적으로 판단하여야 한다고 판시하였다.<sup>34)</sup>

매출액은 사업자의 회계자료 등을 참고하여 정하되, 위반행위로 인하여 발생한 매출이 없는 경우에는 과거 실적, 관련 사업자의 계획, 시장상황 등을 종합적으로 고려하여 매출액을 산정할 수 있다. 다만, 이 경우 반품 등의 사유로 일부가 공제된 경우에는 이를 고려할 수 있다. 그리고 위반행위가 상품의 구매와 관련하여 이루어진 경우에는 매입액을 기준으로 하고, 입찰 또는 특정 계약에 직접 관련되거나 한정된 경우에는 계약금액을 기준으로 한다.

대법원은 기업회계상 부가가치세는 매출액에 포함되지 않고 예수금의 일종으로서 유동부채 계정으로 분류되어 기재되는 것이 일반적인 점, 부가가치세는 재화 등을 공급한 자가 이를 공급받는 자로부터 일시적으로 수취하여 보관하였다가 세무관서에 납부하는 것으로서 그 성질상 재화 등을 공급한 자가 그 부당공동행위로 인하여 얻는 경제적 이득이라고 보기 어려운 점, 구 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령(2005. 3. 31. 대통령령 제18768호로 개정되기 전의 것) 제4조 제1항이 시장지배적 사업자에 해당하는지 여부의 기준이 되는 구 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(2004. 12. 31. 법률 제7315호로 개정되기 전의 것) 제2조 제7호 단서상의 '연간 매출액 또는 구매액'을 정의하면서 상품 또는 용역에 대한 간접세를 '연간 매출액 또는 구매액'에서 제외하고 있는 점 등을 종합하여 볼 때, 위 시행령 제9조 제1항의 평균매출액의 산정에서도 부가가치세는 제외하는 것이 타당하다고 판시하였다.<sup>35)</sup>

### (3) 기본과징금의 결정

기본과징금은 법 제55조의3 제1항이 정한 의무적 참작사유를 반영하여 일정한 범위를 설정하는 방법으로 정한다. 법에 열거된 의무적 참작사유는 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 횟수, 위반행위로 인해 취득한 부당이득의 규

34) 대법원 2009.6.25. 선고 2008두17035 판결.

35) 대법원 2009.3.26. 선고 2008두21058 판결.



모인데, 시행령 및 과징금 고시는 이 중 위반행위의 내용 및 정도에 따라 기본과징금을 산정하도록 하고 있다. 즉 위반행위의 내용 및 정도에 따라 위반행위를 "중대성이 약한 위반행위", "중대한 위반행위", "매우 중대한 위반행위"로 구분하고, 각 위반행위의 유형에 따라 위반행위의 중대성의 정도별로 정하는 기준에 의하여 산정한 금액을 과징금 산정의 기초가 되는 금액인 기본과징금으로 한다.<sup>36)</sup> 기본과징금은 위반행위의 내용 및 정도를 중대성의 정도에 따라 3단계로 구분한 후 관련 매출액에 각 단계별 부과기준율을 곱하는 방식으로 산출된다.

법 제55조의3 제1항이 정한 참작사유는 법상 과징금 산정과정에서 의무적으로 참작하여야 할 사항이지만, 반드시 기본과징금 결정 단계에서 이를 모두 고려할 필요는 없다. 의무적 참작 사유 중 위반행위의 내용 및 정도는 비교적 구체적인 행위 유형에 따라 공통적인 형량 요소를 특정하여 사안 유형을 설정하는 것이 가능하다는 점에서 현행 과징금 제도는 위반행위의 내용 및 정도라는 요소를 기본과징금을 설정하는 객관적 기준으로 채택한 것이라고 볼 수 있다. 다만 '부당이득의 규모'도 의무적 참작사유로 명시되어 있으므로 이를 객관적으로 산정하는 것이 가능한 경우에는 그 이익액과 균형을 이루도록 조정하여 억제효과를 고려한 개별화가 가능하도록 하여야 할 것인데, 뒤에서 보는 바와 같이 현행 과징금 제도의 체계상 그와 같은 조정단계가 잘 갖추어져 있지 못하다.

#### (4) 기본과징금의 조정

시행령 및 과징금 고시는 위반행위의 내용 및 정도에 따라 기본과징금을 산정하도록 한 후 위반행위의 기간 및 횟수, 부당이득의 규모의 재량고려요소는 그 다음 단계에서 기본과징금을 조정하는 행위요소로서 작용하도록 하고 있다. 그리고, 이렇게 하여 산정된 의무적 조정과징금에 대하여 행위자요소에 의한 가중, 감경사유를 고려한 임의적 조정을 거쳐 부과과징금을 결정하는 방식으로 과징금 부과 및 가중·감경기준을 정하고 있다.

과징금 고시는 의무적 조정과징금을 산정하기 위해 위반행위의 기간 및 횟수, 부당이득의 규모라는 객관적인 행위요소에 의하여 기본과징금을 조정하며, 임의적 조정과징금을 산정하기 위한 가중·감경사유는 행위자의 특성을 반영한 요

36) 시행령 제61조 제1항 관련 [별표 2] 제2호 가.목, 과징금 고시 II.1.

소에 의하여 정하도록 하고 있다. 행위요소는 법 제55조의3 제1항에 정한 의무적 참작사유가 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 횟수, 위반행위로 인해 취득한 이익의 규모와 같이 행위자의 주관적인 사정을 고려하지 않은 객관적인 요소로 되어 있는 점에 착안한 것으로, 기본적으로 행위자의 주관적 사정에 따라 달라질 수 있는 가중, 감경요소에 의한 조정 전에 어느 정도 정형적인 부과기준의 틀을 마련하기 위한 것이다. 위반행위의 기간에 따라 기본과징금이 조정되고, 당해 사건에 관하여 과거 3년간 3회 이상 법 위반으로 조치(경고 이상을 포함하되 과태료 부과는 제외한다)를 받고 별점 누산점수가 5점 이상인 경우에는 4회 조치부터 기본과징금이 가중되며, 부당이득 금액은 전체적인 경제적·사회적 관계 등을 고려하여 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 얻은 경제적 이익으로 산정하되, 관련 사업자의 회계자료 등을 기초로 하여 조정한다.

법 제55조의3 제1항에 정해진 의무적 참작사유의 하나인 부당이득의 규모는 현행 과징금 제도 하에서는 의무적 조정과징금 단계에 규정되어 있다. 이와 관련해서는 부당이득의 규모를 가중사유로만 규정할 것인가 아니면 가중사유 및 감경사유로 모두 규정할 것인가, 관련 매출액 기준에 의한 산정액과 예상되는 부당이득액 사이의 비례적 균형 유지를 위한 방안은 무엇인가, 부당이득의 규모를 사후적 결과 발생의 개념으로 볼 것인가 사전적 결과 발생 우려의 개념으로 볼 것인가 등과 같은 문제가 여전히 고려되어야 할 것이다.

한편 행위자요소 등에 의한 가중·감경사유는 법에 구체적으로 명시되어 있지 않지만 합리적으로 예측할 수 있고 과징금의 구체적인 산정 과정에서 반영될 수 있는 행위자의 정상에 속하는 요소를 고려하도록 하는 것이다. 다수의 사업자가 관련된 상황에서 위반행위를 주도하거나 선동한 경우, 위반행위의 위법성과 공정거래위원회의 조사가 진행되고 있음을 알면서도 정당한 이유 없이 과징금 부과처분을 명하는 심의일까지 위반행위를 종료하거나 위반상태를 시정하지 아니한 경우, 위반사업자가 위반행위에 응하지 아니하는 다른 사업자에 대하여 보복조치를 하거나 하게 한 경우, 위반사업자 또는 그 소속 임원·종업원이 위반행위의 조사를 거부·방해 또는 기피하거나, 위반행위를 적극적으로 은폐하는 등의 방법으로 공정거래위원회의 조사를 어렵게 한 경우, 위반사업자의 이사 또는 그 이상에 해당하는 고위 임원(등기부 등재 여부를 불문한다)이 위반행위에 직접 관여한 경우 등은 가중사유로 고려된다. 그리고 사업자들간에 공동행위의

합의를 하고 실행을 하지 아니한 경우, 입찰담합의 경우로서 입찰이 무효가 된 경우, 다수의 사업자가 관련된 상황에서 위반행위에 단순 가담하거나 추종적인 역할만을 수행한 것이 명백한 경우, 또는 자신의 이익과는 무관하게 오로지 다른 사업자의 권유나 대리로 참여하였거나 기망 또는 강박에 의하여 부득이하게 참여한 경우, 조사에 적극 협력한 경우, 정부의 시책(구속력이 있는 행정지도 포함)이 동인이 되어 위반행위가 이루어진 것으로 인정되는 경우, 위반행위를 자진 시정한 경우, 과실에 의한 것이거나 상당한 주의를 기울인 경우, 법에 위반하는 내용의 계약이나 관행을 실제로는 이행하지 못한 경우, 재정적으로 과징금 부담 능력이 부족한 경우 등은 감경사유로 고려된다.

**(5) 부과과징금의 결정**

임의적 조정과징금이 위반사업자의 현실적 부담능력, 당해 위반행위가 시장에 미치는 효과, 기타 시장 또는 경제여건 등을 충분히 반영하지 못하여 현저히 과중하다고 판단되는 경우, 자진신고자 감면의 경우에 공정거래위원회는 최종단계에서 과징금을 조정하여 부과과징금을 결정할 수 있다.

**마. 과징금과 관련한 제 문제**

**1) 과징금의 헌법적 쟁점**

헌법재판소는 부당내부거래를 한 사업자에 대하여 그 매출액의 2% 범위 내에서 부과되는 전형적 과징금이 이중처벌 금지원칙, 적법절차 원칙, 비례성 원칙에 위반되지 않는다고 결정하였다.<sup>37)</sup> 헌법재판소는 행정권에는 행정목적 실현을 위하여 행정법규 위반자에 대한 제재의 권한도 포함되어 있으므로, '제재를 통한 억지'는 행정규제의 본원적 기능이라 볼 수 있는 것이고, 따라서 어떤 행정제재의 기능이 오로지 제재(및 이에 결부된 억지)에 있다고 하여 이를 헌법 제13조 제1항에서 말하는 국가형벌권의 행사로서의 '처벌'에 해당한다고 할 수 없는바, (구) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제24조의2에 의한 부당내부거래에 대한

37) 헌법재판소 2003. 7. 24. 선고 2001헌가25 결정.

과징금은 그 취지와 기능, 부과 주체와 절차 등을 종합할 때 부당내부거래 억지라는 행정목적 실현을 위하여 그 위반행위에 대하여 제재를 가하는 행정상의 제재금으로서의 기본적인 성격에 부당이득 환수적 요소도 부가되어 있는 것이라 할 것이고, 이를 두고 헌법 제13조 제1항에서 금지하는 국가형벌권 행사로서의 '처벌'에 해당한다고 할 수 없으므로, 공정거래법에서 형사처벌과 아울러 과징금의 병과를 예정하고 있더라도 이중처벌금지원칙에 위반된다고 볼 수 없으며, 이 과징금 부과처분에 대하여 공정력과 집행력을 인정한다고 하여 이를 확정판결 전의 형벌집행과 같은 것으로 보아 무죄추정의 원칙에 위반된다고도 할 수 없다고 하였다. 아울러 과징금은 부당내부거래의 억지에 그 주된 초점을 두고 있는 것이므로 반드시 부당지원을 받은 사업자에 대하여 과징금을 부과하는 것만이 입법목적 달성을 위한 적절한 수단이 된다고 할 수 없고, 부당지원을 한 사업자의 매출액을 기준으로 하여 그 2% 범위 내에서 과징금을 책정토록 한 것은, 부당내부거래에 있어 적극적·주도적 역할을 하는 자본력이 강한 대기업에 대하여도 충분한 제재 및 억지의 효과를 발휘하도록 하기 위한 것인데, 현행 공정거래법의 전체 체계에 의하면 부당지원행위가 있다고 하여 일률적으로 매출액의 100분의2까지 과징금을 부과할 수 있는 것이 아니어서, 실제 부과되는 과징금액은 매출액의 100분의2를 훨씬 하회하는 수준에 머무르고 있는바, 그렇다면 부당내부거래의 실효성 있는 규제를 위하여 형사처벌의 가능성과 병존하여 과징금 규정을 둔 것 자체나, 지원기업의 매출액을 과징금의 상한기준으로 삼은 것을 두고 비례성원칙에 반하여 과잉제재를 하는 것이라 할 수 없다고 보았다.

아울러 헌법재판소는 의료기사가 아닌 자로 하여금 의료기사의 업무를 하게 하거나 의료기사에게 그 업무의 범위를 일탈하게 한 때 의료인의 면허자격을 정지하게 하는 의료법 제53조와 보건복지부장관은 요양기관이 제1항 제1호의 규정에 해당하여 업무정지처분을 하여야 하는 경우로서 그 업무정지처분이 당해 요양기관을 이용하는 자에게 심한 불편을 주거나 기타 특별한 사유가 있다고 인정되는 때에는 그 업무정지처분에 갈음하여 사위 기타 부당한 방법으로 부담하게 한 금액의 5배 이하의 금액을 과징금으로 부과·징수할 수 있다는 국민건강보험법 제85조 제2항 등의 위헌소원에서 (변형된) 과징금도 이중처벌의 금지원칙에 위배되지 않으며, 재산권 및 영업의 자유를 침해하지 않는다고 판시하였다.

▶ 헌법재판소 2008.7.31. 선고 2007헌바85 전원재판부 【의료법제53조등위헌소원】

가. 헌법 제13조 제1항이 정한 “이중처벌금지의 원칙”은 동일한 범죄행위에 대하여 국가가 형벌권을 거듭 행사할 수 없도록 함으로써 국민의 기본권 특히 신체의 자유를 보장하기 위한 것이므로, 그 ‘처벌’은 원칙적으로 범죄에 대한 국가 수 없권 실행으로서의 과벌을 의미하는 것이고, 국가가 행하는 일체의 제재나 불이익처분을 모두 그에 포함된다고 할 수는 없다.

구 의료법 제53조 제1항 제5호의 의사면허정지제도와 구 국민건강보험법 제85조 제2항의 과징금부과제도는 범죄에 대한 국가의 형벌권 실행으로서의 과벌에 해당한다고 할 수 없고, 구 의료법 제53조 제1항 제5호에 의한 의사면허자격정지처분은 ‘의료기사가 아닌 자로 하여금 의료기사의 업무를 하게 하거나 의료기사에게 그 업무의 범위를 일탈하게 한 때’를 대상으로 부과하는 것이고, 구 국민건강보험법 제85조 제2항에 의한 과징금처분은 의료법상 정당한 의료행위가 아니어서 요양급여비용을 지급받을 수 없음에도 불구하고 ‘사위 기타 부당한 방법으로 요양급여비용을 부담하게 한 때’를 대상으로 부과하는 것이어서 양자는 제재대상이 되는 기본적 사실관계, 보호법익, 목적 및 처분대상을 달리하고, 또한 전자에 대한 제재 시에 후자에 대한 위반행위까지 이미 평가되었다고 할 수 없으므로 후자를 전자의 불가벌적 사후행위라고 할 수도 없다. 따라서 구 의료법 제53조 제1항 제5호에 의한 의사면허자격정지처분과 구 국민건강보험법 제85조 제2항에 의한 과징금부과처분이 이중처벌에 해당한다고 할 수는 없다.

나. 구 국민건강보험법 제85조 제2항의 과징금제도는, 사위 기타 부당한 방법으로 요양급여비용을 부담하게 하는 행위에 대하여 제재를 가함으로써 국민이 납부한 보험료로 운영되는 건강보험의 건전한 재정운동을 유지하고자 입법된 것으로서 입법목적의 정당성이 인정되고, 이 제도로 인하여 부당한 보험급여청구에 대한 제재를 통하여 국민이 납부한 보험료에 의하여 운영되는 건강보험의 건전성을 확보함으로써 국민보건을 향상시키고 사회보장을 증진할 수 있다고 하는 사회적 공익은 매우 크다고 볼 수 있어 공익에 비하여 사익이 과도하게 침해된다고 할 수 없으므로, 청구인의 재산권을 침해하고 있다고 할 수 없다.

다. 구 국민건강보험법 제85조 제2항은 사위 기타 부당한 방법으로 부담하게 한 금액의 5배 이하의 금액을 과징금으로 부과·징수할 수 있고, 과징금을 부과하는 위반행위의 중별·정도 등에 따른 과징금의 금액 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다

고 규정하여 과징금의 상한기준은 이를 정하고 있으나 구체적인 부과기준은 이를 정하지 않고 대통령령에 위임하고 있으나, 위 조항에 의하더라도 부과할 과징금의 상한기준이 정해져 있고, 이에 따라 필요한 경우 과징금의 액수가 상한기준인 부당한 방법으로 부담하게 한 금액의 5배 이내에서 구체적으로 정해지게 될 것임은 위 조항으로부터 쉽게 예측할 수 있다고 할 수 있다. 또한, 국민건강보험법의 입법취지에 비추어 그때그때의 건강보험 재정사정과 위반의 강도, 기간, 회수 등에 따라 과징금의 수액을 적절히 현실화할 필요가 있기 때문에 법률로서 과징금의 구체적인 액수나 과징금 부과 기준을 정하는 것보다 대통령령으로 상황에 맞게 유동적으로 위반 정도에 따라 과징금의 구체적 기준을 정하는 것이 보다 더 합리적이라고 보이므로 포괄위임입법금지의 원칙에 위반되지 않는다.

## 2) 과징금 산정에서의 재량권

법 위반행위에 대하여 과징금을 부과할 것인지 여부와 만일 과징금을 부과할 경우 법과 시행령이 정하고 있는 일정한 범위 안에서 과징금의 액수를 구체적으로 얼마로 정할 것인지에 관하여 행정청이 재량을 가지고 있다고 할 것이므로, 법 위반행위자에 대한 과징금 부과처분은 재량행위라 할 것이고, 다만 이러한 재량을 행사함에 있어 과징금 부과 기소가 되는 사실을 오인하였거나, 비례·평등의 원칙에 위배하는 등의 사유가 있다면 이는 재량권의 일탈·남용으로서 위법한 것이 원칙이다.<sup>38)</sup> 그리고 행정청이 정한 '과징금 산정방법 및 부과지침'(1997. 4. 29. 제정) 중 입찰담합에 관한 부분은 법 제22조에 규정된 금액의 범위 내에서 과징금 산정기준을 정한 피고의 내부 사무처리준칙이라고 할 것인바, 구체적인 사안에서 위 기준을 적용한 결과가 비례·평등의 원칙 등에 반하지 아니하는 이상 위 기준에 따라 과징금을 산정하였다는 사유만으로 과징금 부과처분이 그 자체로 위법하다고 할 수는 없다고 본다.<sup>39)</sup>

공정거래법 규정요건에 해당하는 위법한 행위 여부를 판단하는 것은 처분사유의 문제지만 과징금의 부과 여부와 부과금액을 결정하는 것은 재량고려사유, 즉 정상참작 사실의 문제이므로, 공정거래법상 공정위는 과징금의 부과 여부뿐만 아니라 부과 시에도 구체적인 액수 산정에 대하여 폭넓은 재량을 누리고 있다.

38) 대법원 2008.4.10. 선고 2007두22054 판결.

39) 대법원 2008.2.15. 선고 2006두4226 판결.

즉 공정거래법상 과징금 부과 요건으로는 단지 법위반행위가 있다는 사실만으로 족할 뿐 다툼의 여지가 있는 법해석의 문제로서 위반사업자의 고의 또는 과실을 요건으로 하지 않을 뿐만 아니라, 행정제재벌이라는 성격상 법원이 과징금 부과 과정에 전혀 관여하지 못한다. 그런데 공정위에 일정한 정도의 재량이 인정된다고 하더라도 그것은 단지 공정위의 편의를 위한 것이 아니라 공정거래법의 전문적이고 탄력적인 적용을 통하여 법 집행의 효율성을 제고하는 데에 의의가 있음을 유의하여야 한다. 따라서, 공정위의 재량이 적절히 통제되지 못할 경우 결국 경쟁질서를 보호하기 위한 공정거래법 집행의 정당성에 대한 의문이 제기될 수밖에 없다는 점에서 공정위가 내린 처분의 합목적성을 담보하고 수범자인 사업자에게 법적 안정성과 예측가능성을 제고하기 위하여 공정위가 갖는 재량의 원인·성격과 그 한계를 규명하고 재량권의 남용·일탈에 대해 적절하게 통제할 수단이 필요하다.<sup>40)</sup>

대법원은 최근 서울특별시 의사회가 진단서 등 의료기관 증명서의 발급수수료를 현행보다 2배 수준으로 인상하기로 의결하고 이를 소속 회원들에게 시행하도록 한 행위에 대하여 공정거래위원회가 과징금 납부를 명령한 사안에서, 그 행위가 경쟁질서의 저해 정도가 매우 강하고 다수 소비자에게 직접 피해가 발생할 우려가 있는 가격담합행위의 일종으로서 독점규제 및 공정거래에 관한 법률이 특히 금지하고자 하는 행위유형에 속하는 점 등에 비추어, 이를 과징금부과 세 부기준 등에 관한 고시에 정한 ‘중대한’ 위반행위로 보아 30%의 과징금 부과기준을 적용하여 과징금을 산정한 것이, 재량권의 한계를 일탈하거나 남용한 것이 아니라고 하였다. 그리고 처분을 할 것인지 여부와 처분의 정도에 관하여 재량이 인정되는 과징금 납부명령에 대하여 그 명령이 재량권을 일탈하였을 경우, 법원으로서 재량권의 일탈 여부만 판단할 수 있을 뿐이지 재량권의 범위 내에서 어느 정도가 적정한 것인지에 관하여는 판단할 수 없어 그 전부를 취소할 수 밖에 없고, 법원이 적정하다고 인정하는 부분을 초과한 부분만 취소할 수는 없다는 것을 명백히 하였다.<sup>41)</sup>

그런데 공정거래위원회가 부당한 공동행위에 대하여 위반행위의 기간 및 그 동안의 이익 규모 등을 참작하여 과징금을 정하면서 위반행위기간이 아닌 기간

40) 이봉의, "공정거래위원회의 재량통제", 규제연구 제11권 제1호, 2002, p. 3.

41) 대법원 2009.6.23. 선고 2007두18062 판결.

을 포함시켜 매출액을 산정하고 그것을 과징금 부과기준 매출액으로 삼은 경우, 이는 과징금부과 재량행사의 기초가 되는 사실 인정에 오류가 있다고 할 것이므로 과징금납부명령이 재량권을 일탈·남용한 것으로서 위법하게 된다고 판시하였다.<sup>42)</sup>

---

42) 대법원 2008.9.25. 선고 2006두14247 판결.



PART

IV

외국의 부담금  
및 과징금  
제도와의 비교



## IV. 외국의 부담금 및 과징금 제도와의 비교

### 1. 외국의 부담금 제도

이하에서는 우리의 부담금제도와 유사한 공법적 금전부담제도를 운영하고 있는 나라들의 법제 및 운용실태를 살펴보기로 한다. 분석 대상은 공과금체계와 이에 따른 부담금제도를 채택하고 있는 독일과 일본의 부담금제도를 중심으로 하되, 개발부담금제도가 특히 발달한 미국의 부담금제도를 필요한 범위 내에서 고찰해 보기로 한다.

#### 가. 일본의 부담금 제도

##### 1) 개요

일본에서 정의되고 있는 부담금의 개념은 "국가 또는 공공단체가 특정한 사업의 경비를 충당하기 위하여 그 사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 부과하는 금전급부의무"로 요약될 수 있다. 일본의 부담금제도는 용어나 그 실질에 있어서 우리의 현행 부담금제도와 매우 유사한 특징을 보인다. 예컨대 부담금에 대한 개념정의를 보면 금전급부의무로서 인적 공용부담의 일종인 특별부담을 부담금으로 파악하고 있다는 점에서 공통된다. 공용부담의 부과권의 귀속이 국가 또는 공공단체, 기타 공공단체에 준하는 성질의 단체로 국한되며, 사인에게는 그 같은 권리의 주체성이 인정되지 아니한다는 점도 우리와 같다.

##### 2) 일본의 부담금의 유형

일본의 부담금제도의 유형 역시 우리나라와 마찬가지로 사업과의 관계의 내용에 따라 I) 특정 사업에 의해 특별한 이익이 존재하는 경우에 그 사업에 의해서 특별한 이익을 받는 자에 대하여 부과되는 수익자부담금, ii) 그 사업을 필요하게 만드는 원인을 제공한 자에 대하여 부과하는 원인자부담금, iii) 그 사업의 시

설을 손상시키는 행위를 행한 자에 대하여 부과하는 손상자부담금으로 구분하고 있다. 이 가운데 가장 보편적인 것은 수익자부담금이며, 원인자부담금 및 손상자부담금은 그 성질상 공공시설의 관리를 내용으로 하는 사업에 한정되기 때문에 실제로 부과되는 사례는 매우 드문 것으로 알려진다.

### 3) 부담금의 부과주체

전술한 바와 같이 부담금을 부과할 수 있는 권리는 원칙적으로 당해 사업의 주체가 행사하게 된다. 다만, 예외적인 경우로서 국영공비사업을 들 수 있는데, 국영공비사업은 일본의 관련 법률의 취지상 그 사업의 경제적 부담을 지는 공공단체가 직접 제3자에 대한 권리의무의 주체가 되는 것으로 이해되고 있다.

부담금을 부과할 수 있는 사업은 구체적으로 지정되는 것이 일반적이지만 경우에 따라서는 추상적으로 규정되고 있기도 하다. 예컨대 지방자치법 제224조에서 "보통 지방공공단체는 정령으로 정하는 경우를 제외하고 수인 또는 보통지방 공공단체의 일부에 대하여 이익 있는 사건에 관하여 그 필요한 비요에 충당하기 위하여 당해 사건으로 특히 이익을 받는 자로부터 그 이익의 한도 내에서 분담금을 징수"할 수 있도록 한 규정을 예로 들 수 있다. 다만 이때에는 어떤 사업이 그러한 경우에 속하는지가 개별 사안마다 별도로 판단되어야 한다.

### 4) 부담금의 납부의무자

부담금의 납부의무를 지는 자는 부담금의 유형에 따라 달라진다.<sup>43)</sup>

#### (1) 수익자부담금

수익자부담금의 부담의무자는 그 사업에 의해 특별한 이익을 받는 자이며, 법상으로는 다음과 같은 몇 가지 유형으로 규정되고 있다.

43) 福家俊朗, 「現代財政の公共性と法-財政と行政の相互規定性の法的位相-」, 信山社, 2001, 35頁 이하 참조.

첫째, 법률이 직접 어떤 사람이 그 경우에 해당하는지에 대하여 구체적으로 지정하는 경우로서, 사업에 속하는 시설이 다른 공작물의 효용을 겸하는 때 그 공작물의 관리자로서 그 비용을 부담시킬 수 있다는 취지를 규정하고 있는 경우 및 전용시설을 이용하여 유수(流水)를 관개용으로 제공하는 자는 댐의 건설비용을 부담할 의무가 있으며, 유수를 댐설치의 목적인 용도에 이용하는 자는 댐의 건설비 및 관리비를 부담할 의무가 있다고 규정하고 있는 경우<sup>44)</sup>가 이에 해당한다. 이러한 경우에는 법률이 명시적으로 당해 사업에 의해 특별한 이익을 받는 자가 부담의무자임을 정하고 있기 때문에 그들은 당연히 이를 부담할 의무가 있고, 따라서 특히 이익을 받지 아니하였다는 것을 입증하여 이를 면할 수 없는 것이다.

둘째, 법률이 직접 일정한 범위를 정하거나 또는 명령이나 지방공공단체의 조례로 이를 정하게 하여 그 범위에 속하고 또한 그 사업에 의해 특별한 이익을 받는 자가 부담의무자가 되는 경우이다. 따라서 이 경우에는 그 범위에 속하지 않는 자는 그 사업에 의해 특별한 이익을 받을지라도 부담의무자가 되지 않을 뿐만 아니라 당해 범위에 속하는 자일지라도 특별한 이익을 받지 않는 자는 부담의무자가 되지 않는다. 즉, 이 경우에는 특정한 자가 부담의무자가 되기 위해서는 법령 또는 조례가 정한 범위에 속하는 자임과 동시에 그 사업에 의해 특별한 이익을 받는 자라는 2중의 요건을 필요로 하며, 법령 또는 조례가 정한 범위에 속하는 자인지의 여부 및 그 사업에 의해 이익을 받는 자인지에 대한 인정은 특히 기속행위이므로 잘못 인정하여 부담금을 부과한 때에는 그 행위는 위법한 행위이며, 따라서 이를 부과 받은 자는 재송수단을 통하여 그 취소를 청구할 수 있다.

셋째, 법률이 "이익을 받는 자", "현저하게 이익을 받는 자", "특히 이익을 받는 자" 또는 "이익관계의 정도를 표준으로 하여 불균일의 부과를 한다"라는 규정형식에 의하여 그 사업에 의해 특별한 이익을 받은 자를 규정하고 있는 경우이다. 이 경우의 부담의무자는 구체적인 경우에 따라 개별적으로 정하여야 하지만, 그 자가 그 사업에 의해 특별한 이익을 받는 자인지의 여부에 대한 인정은 위의 경우와 마찬가지로 기속행위인 바, 그 인정에 잘못이 있는 경우는 소송대상이 된다.

44) 일본 特定多目的법法 제7조제1항·제10조·제33조.

## (2) 원인자부담금

원인자부담금의 부담의무자는 도로의 수선을 필요하게 하는 원인이 된 수도·가스·하수도·전기·지하철도 등의 공사를 행한 자와 같이 그 사업을 필요하게 한 원인을 제공한 자이다. 따라서 원인자부담금의 부담의무자는 객관적으로 명백한 바, 법률은 일반적으로 그 원인인 공사 또는 행위에 대한 비용부담자를 부담의무자로 하고, 다만 예외적으로 법정량 이상의 하수의 배수시설을 설치함으로써 하수도의 개축을 필요하게 만든 자를 원인자부담의 부담의무자로 규정하고 있는 경우<sup>45)</sup>와 같이 구체적으로 부담의무를 지정하거나 또는 그 사업에 속하는 부대공사에 대해서도 이것을 필요하게 만드는 원인을 행한 자에 대하여 부담금을 부과할 수 있음을 규정하고 있는 경우가 있다.

## (3) 손상자부담금

손상자부담금의 부담의무자는 그 사업의 시설을 특히 손상하는 사업 또는 행위를 행한 자이다. 그러나 그 사업의 시설을 이용하는 자는 모두 정도의 차이가 있을 뿐 이것을 손상하는 자이기 때문에 여기서의 문제는 그 가운데 누가 그것을 특히 손상하는 자인가에 있는바, 법령이 그 기준을 정하는 것은 아니기 때문에 개개의 경우에 대해 구체적으로 정할 수밖에 없다. 다만, 이러한 인정 역시 기속행위에 해당하며 따라서 이 인정에 잘못이 있는 경우 소송의 대상이 되는 것은 앞의 경우와 같다.

부담금은 모두 특별부담이며, 그 자가 그 사업과 특별한 관계가 있는 것에 기초하여 부과되는 것이므로 지방공공단체 또는 공공조합의 사업에 있어서 주민 또는 조합원 이외의 자로 그 사업과 특별한 관계가 있는 자에 대해서도 부담금을 부과할 수 있다.

## 5) 부담금의 부담금액

일본에서도 부담금의 부과금액의 기준과 한도는 부담금의 종류에 따라 다르게

---

45) 일본 下水道法 제19조.

나타난다.

### (1) 수익자부담금

수익자부담금의 경우 부담금으로서 부과되어야 할 액수는 원칙적으로 사업을 위하여 필요한 비용의 일부에 한정된다. 수익자부담금을 징수하는 사업은 모두 공익사업이며 따라서 그것에 의해 이익을 받는 자는 부담의무자에 한정되지 않고, 다만 부담의무자는 그 가운데 특히 이익을 받는 자에 불과하므로 이를 이유로 공익사업을 위하여 필요한 경비의 전부를 부담시킬 수는 없다. 따라서 거의 모든 법률은 명시적으로 이러한 취지를 규정하고 있으며, 예외적으로 부담의무자 이외에 그 사업에 의해 이익을 받는 자가 없는 경우에 한하여 특히 그 비용의 일부에 한정하지 않고, 그 전부를 부담금으로서 부과할 수 있는 것으로 하고 있다.<sup>46)</sup> 부담금으로서 부과되는 액수가 사업을 위하여 필요한 비용의 일부인 경우 그 부과금액은 법령이 스스로 이것을 규정하고 있는 경우를 제외하고는 사업에 의해 부담의무자에게 발생한 특별한 이익의 액수를 표준으로 하여 정하여야 한다.

그리고 부담의무자가 부담해야 할 액수는 그가 받은 특별한 이익을 한도로 하며, 그 결과 다수의 법률에서 "그가 받은 이익의 한도"를 부과 상한 기준으로 제시하고 있다. 또한 부담의무자가 2인 이상인 경우 각 부담의무자의 부담비율은 법령이 이에 대하여 특별히 정함이 없는 경우는 각 부담의무자가 받은 특별한 이익의 비율에 의한다.

### (2) 원인자부담금

원인자부담금으로서 부과되어야 할 액수는 법률이 "그 필요를 발생한 한도에서" 또는 "그 공사의 필요를 발생한 정도에서"라고 규정하고 있으며, 따라서 원인자의 행위에 의해 필요하게 된 액수를 초과할 수 없도록 하고 있다. 다만, 이 범위 안에서 어느 정도의 액수를 부담시켜야 할 것인지에 대해서는, 일견 원인자의 행위에 의해 유발된 것이기 때문에 전액을 부담시키는 것이 타당하다는 논

46) 일본의 地方自治法 제224조, 森林法 제36조 제1항이 그러하다.

거도 성립될 수 있겠으나, 현실적으로 원인자의 행위만이 그것이 필요하게 한 유일한 원인이라고 보기 어려운 경우가 적지 않은데다, 원인자 외에도 그로 인해 이익을 받는 자가 존재하는 것이 일반적이므로 법에서는 대개의 경우 비용의 "전부 또는 일부"로 규정함으로써, 전부를 부담시키는 방식에 소극적 입장을 취하고 있다.<sup>47)</sup> 일부를 부담시키는 경우 그 액수 및 부담의무자가 2인 이상인 경우의 각 부담의무자의 부담비율은 수익자부담금에 준한다.

### (3) 손상자부담금

손상자부담금의 경우 손상이 그 시설의 이용결과로 야기된 것이므로 그 시설을 이용하는 자가 부담금을 부담하여야 하며, 이 경우 손상자는 그 비용을 유발한 유일한 자가 아니기 때문에 비용전액을 부담할 필요는 없다. 손상자부담을 원인자부담에 포함하여 규정하고 있는 법률에 그 비용의 "전부 또는 일부"라고 규정된 것도 이러한 취지로 볼 수 있다.

이에 반해 손상이 이용의 결과가 아닌 경우에는 그 자 이외에 시설을 손상한 자는 없고, 그 비용을 필요하게 만든 유일한 자이기 때문에 그 전액을 부담시키는 것이 당연하므로 이러한 손상의 경우를 포함한 하수도법에는 "그 전부 또는 일부"라고 하여 전부를 부담시킬 수 있음을 인정하고 있다.<sup>48)</sup> 그 가운데 일부를 부담시키는 경우의 그 액수 및 부담의무자가 2인 이상인 경우의 각 부담의무자의 부담비율은 모두 전술한 수익자부담에 준하여 규정해야 한다.

### 6) 부담금의 징수절차

부담금은 조세와 같은 공법상의 금전급부의무이기 때문에 일본에서도 그 불이행에 대한 강제집행은 행정상의 강제징수, 즉 조세채납처분의 방법에 의해야 한다. 지방공공단체의 부담금에 대해서는 부정한 수단에 의한 그 포탈, 기타 그 징수에 관해 조례로서 과료의 벌칙을 규정할 수 있다.<sup>49)</sup> 한편 부과징수에 대해서는 공히 불복신청의 수단이 인정되고 있다.

47) 일본 하수도법의 경우 명시적으로 부과 액수를 그 일부로 한정하고 있다.

48) 일본 下水道法 제18조.

49) 일본 地方自治法 제228조 제2항 및 제3항.



## 나. 독일의 부담금제도

### 1) 개요

독일에 있어서 국가 등이 공적으로 부과하는 금전적 부담은 전통적으로 조세, 수수료 및 사용료, 사회보험료 그리고 부담금의 네 가지 유형의 공과금 체계로 구분되어 왔었다. 하지만 근래 들어 전통적인 공과금체계에 편입되지 않는 새로운 형태가 출현하여 폭넓게 활용되고 있는데 그것이 소위 특별부담금(Sonderabgaben) 제도이다. 이 같은 공과금의 유형 가운데 전통적 공과금 형태의 하나인 부담금(Beitrag, ‘협회의 부담금’이라고 표현되기도 한다)과 최근 새롭게 등장한 특별부담금이 우리나라의 부담금제도에 해당하는 것이라 할 수 있다.

### 2) 부담금(Beitrag)

독일의 부담금제도는 공공시설이나 시설물의 설치, 유지, 수선(도로나 광장의 경우), 확대 등에 필요한 경비충당을 위하여 그러한 시설이나 시설물로부터 특별한 경제적 이익을 받는 자에 대하여 그러한 이익에 대한 반대급부로서 징수하는 공법상의 금전급부로서 이해되어 왔다. 여기서 부담금의무자가 경제적 이익을 사실상 향수하였는지 여부는 문제되지 않으며, 이익을 향수할 가능성이 인정되는 경우에는 부담금의 징수가 정당화된다. 이러한 측면에서 부담금은 수익자부담금의 일종으로 파악하고 있다.<sup>50)</sup>

부담금에 대한 법적 개념 정의는 프로이센(Preußen) 지방공과금법<sup>51)</sup> 제9조에 처음 시도되었다. 동법에 의하면 “지방자치단체는 공익을 위하여 필요한 공공시설의 설치와 유지를 위한 비용의 충당을 위하여 이러한 시설에 의하여 특별한 경제적 이익을 향수하는 토지소유자와 영업자에 대하여 시설비용을 위한 부담금을 징수”할 수 있도록 하고 있는바, 이로부터 부담금 개념의 표지들이 추출되었다. 한편 연방입법 차원에서는 기반시설설치(Erschließung)에 있어서 부담금을 부과할 수 있도록 한 건설법전(Baugesetzbuch) 제127조 등을 찾아 볼 수 있

50) 박영도 외, 「부담금운용의 효과와 실태분석」, 한국법제연구원, (2002.8), 77면 이하 참조.

51) 1893. 7. 14, GS S.152.

으며, 그 밖에는 대개 주 차원의 공과금법에 의하여 각종의 분담금들이 규율되고 있다. 아울러 공법상의 단체구성원이 단체의 목적수행을 위하여 필요한 경비를 부담하는 경우인 단체부담금(Verbandslasten)도 분담금으로 구분되기도 한다. 단체부담금의 예로는 상공회의소, 의사회, 변호사회 등의 회원이 내는 분담금이 있다. 그밖에 그 법적 성질이 분담금인지 여부가 다투어지는 공과금으로는 사회보험료와 TV시청료 등이 있다.

### 3) 특별부담금(Sonderabgaben)

새로운 형태의 공법상 금전급부의무인 특별부담금의 경우, 그 설정근거와 형태면에서 종전의 공과금과 이질적인 특징을 보였다. 그 결과 한 동안 법령이나 판례, 학설상 특별부담금에 대한 정확하고도 통일적인 용어가 정립되지 않았었다. 그러다가 1943년에 W. Weber의 논문에서 ‘조세와는 달리 경제정책적인 목적을 가지고 재정적인 목적을 가지지 않는 금전급부의무’라는 의미로 현재와 같은 특별부담금(Sonderabgaben)이 이라는 표현을 처음 사용한 이래 현재에 이르게 되었다.

이후 독일 연방헌법재판소를 통하여 특별부담금을 정당화하는 근거에 대한 논의가 활발히 진행되어 왔으며, 1980년 12월 10일에는 특별부담금법상 하나의 이징표로 불리우는 직업훈련장촉진법 제3조에 의하여 일정한 수 이상의 근로자를 고용하는 사용자가 근로자의 직업교육을 위하여 부담하는 직업교육부담금(Arbeitsausbildungsabgabe)에 대한 판결을 통하여 헌법상 특별부담금의 부과요건으로서 다음의 네 가지를 천명하게 되었다.

그 하나는, 부담금의 의무자는 사회적으로 동질성을 가져야 한다는 것이고(Gruppenhomogenitat), 두 번째로 부담금의무자는 부담금의 부과를 통하여 추구되는 목적에 대하여 여타의 사회집단 혹은 일반 납세자보다 객관적으로 근접한 위치에 있어야 한다는 것이며(Sachnahe), 세 번째로 그러한 객관적인 밀접성으로 인하여 부담금의 의무자는 부담금의 부과를 통하여 수행되는 과제에 대하여 특별한 집단적 책임을 져야 한다는 것이다.(Gruppenverantwortung). 그리고 끝으로는 부담금의 수입은 부담금 의무자들의 집단적 이익을 위하여만 사용될 것(Gruppennutzigkeit)이 요구된다는 것이다.

이를 토대로 독일에서 특별부담금의 개념은 "일반적인 국가 재정수요의 충당을 위하여 일반국민으로부터 징수하는 것이 아니라, 특별한 과제를 위한 재정충당을 위하여 시민 중 특정집단으로부터 징수되는 공과금"으로 정의되었다. 조세, 수수료, 부담금에 해당되지 않는 것 가운데 여러 가지의 경제정책적 문제의 해결을 위하여 부과된 금전급부의무로서의 특별한 공과금의 여러 가지 유형에 대한 상위개념이라 할 수 있다.

특별부담금은 실정법 차원에서는 건설 및 환경영역에서 주 입법들을 통해 제도화되고 있다. 이를 테면 하수공과금법에 의한 하수부담금, 폐유부담금, 각주법상의 산림부담금, 물부담금, 각주법상의 자연보호법에 의한 자연보호조정부담금 등을 그 예로 들 수 있다. 그밖에 판례상 논란이 된 특별부담금으로 직업교육부담금, 장애인부담금, 투자촉진부담금, 예술인의 사회보험료, 사회주택의 무자격임차인에 대한 부담금(Fehlbelegungsabgaben) 등도 특별부담금의 예에 해당한다.

## 다. 미국의 부담금제도

### 1) 개요

미국의 경우 우리나라의 부담금과 유사한 제도로 들 수 있는 것이 special assessment<sup>52)</sup>이다. 이 제도의 기원은 독립이전인 1691년의 뉴욕 "수익자부담법"으로 알려지며, 따라서 영국적 영향이 배경이 된 것으로 볼 수 있다. 이후 미국이 영국으로부터 독립하면서 각 주가 개발사업을 추진하는 과정에서 관련하여 이러한 제도가 입법화되었다.

### 2) 개발부담금제도의 연혁

#### (1) 개발지에 필요한 도로용지등의 제공

미국의 개발부담금제도의 선구적인 것으로는 토지분할제도(subdivision)가 있는바, 이는 개발자에 대하여 개발사업 이후 토지의 일부를 도로용지(하수도용지

52) 국내에는 수익자부담금 또는 개발부담금으로 번역되기도 한다.

등을 포함)로서 지방자치단체에 제공하여 지방자치단체가 그 토지에 대한 권원을 취득하는 제도이다.

이러한 제도를 채택한 것은 첫째, 1920년대부터 1930년대에 걸쳐서 개발부담금(special assessment)의 징수가 불황에 따른 체납으로 인하여 미미하였으므로 지방자치단체는 토지분할제도를 통하여 개발자에게 자기의 비용으로 도로 등의 용지를 제공하도록 하였으며, 둘째, 전후의 새로운 동향으로서 도시로의 인구집중에 수반하지 않는 새로운 개발이 전개되었지만, 지방자치단체는 이에 수반한 공공시설의 설치를 위한 재정적 수단이 없었으므로 개발업자에게 도로용지 등을 제공하는 방법이 넓게 행해졌다.

분할규제에 관한 법률과 조례 등에서 이러한 용지제공에 관하여 규정되었으며, 이에 대하여 「개발부담(development exaction)」이라고 표현하고 있다. 이 제도는 개발부담 중에서 가장 넓게 이용되었으며, 그 대표적인 것이 개발지구 내의 용지제공(intra-developmental dedication of land)이다. 이러한 용지제공의 대상으로는 도로용지, 수도관배수관, 그리고 레크리에이션용 및 교육용토지 등이 있다.

## (2) 학교공원 등의 시설의 제공 및 대체부담금

용지의 제공이 개발지 내 내지 개발지에 접한 토지를 대상으로 한 것인 것에 반하여 ("on-site improvements"라고 부른다), 학교공원 등의 시설의 제공은 개발지구로 부터 떨어진 장소에 대하여 도로정비를 요구하고, 학교공원 등의 용지의 제공을 요구하는 것이다("off-site improvements"라고 말해진다).

대체부담금(in-lieu fees)은 소규모적인 개발의 경우, 적절한 규모의 토지를 현물로 제공할 수 없는 경우에 이에 대신하여 개발자가 부담금을 부담하도록 한 제도이다.

### 2) 개발부담금의 의의

개발부담금은 일반적으로 「영향부담금(impact fee)」이라고 말하여지는바, 이는 대체부담금과 유사하다. 이러한 개발부담금을 새로운 개발에 의해 필요로 되는 경비충당을 위한 세입을 얻기 위하여 새로운 개발에 대해 지방정부에 의해 부과

되는 부담금으로 정의되고 있다.

한편 대체부담금은 용지제공이 가능한 경우를 전제로 하는 것이기 때문에 추가적인 토지를 거의 요하지 않는 경우에는 사용될 수 없는데, 개발부담금에 대해서는 그러한 제약이 없다. 또한 징수시기는 일반적으로 개발허가의 시점인 경우가 많으며, 또 징수금액은 토지의 면적과 가격보다는 구체적인 개발이익을 기준으로 하여 산출되는 경우가 많다. 그리고 개발지구내시설보다는 개발지구외시설의 정비를 위하여 징수되는 경우가 많은 것도 특색이다.

### 3) 부담금의 부과주체

공공사업을 행하는 권한을 가진 자나 공공기관이 스스로 법적 근거 없이 그러한 사업에 필요한 비용을 충당하기 위한 부담금을 징수할 권한을 가지는 것은 아니며, 그러한 권한은 헌법, 법률, 헌장에 의하여 권한을 부여받은 경우에 한하여 인정될 수 있다. 즉, 입법부만이 부담금을 부과할 입법을 제정할 수 있으며, 이는 주권행위의 일종으로 보고 있다. 공공개발사업의 경비충당을 위하여 부담금을 부과할 권한에 대한 합법적인 위임이 없는 경우에는 그 사업주체는 부담금을 부과할 수 없다. 일반적으로 부담금은 지방자치단체에 의하여 부과 징수되지만, 이러한 징수권이 지방자치단체의 고유한 권한이 아니며, 입법부가 공공개발사업을 위한 부담금 부과권을 지방자치단체에 위임한 것으로 보고 있다.

이러한 부담금부과권의 법적 성질은 일반적으로 경찰권이나 수용권의 행사가 아니라 조세부과권의 일종으로 보고 있다. 그러나 인도(人道)나 하수도개량사업과 같은 공공사업은 공공의 안녕이나 보건, 복지 등과 관련이 있으므로, 경찰권 행사의 일종으로 볼 수도 있다.

### 4) 부과요건

미국에서 논의되어 온 부담금 부과요건은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 부담금은 수익의 한도를 초과하지 않아야 한다. 즉, 부담금은 개발사업에 의하여 다른 일반재산권자가 누리는 일반이익 이외에 재산권소유자에게 특별한 이익이 발생된 경우에만 부과될 수 있다. 따라서 부담금은 발생한 이

익에 대한 상쇄비용이라 할 수 있다. 그리고 이익은 실제적인 것이어야 하며, 부담금은 발생한 이익과 형평에 맞게 부과되어야 한다. 이러한 이익의 산정에 있어서는 개발이전과 개발이후의 재산권의 시장가치가 기준이 된다.

둘째, 부담금은 토지재산권만을 대상으로 한다. 수익의 발생은 토지에 기인하므로 공공사업의 결과 나타나는 이익에 대한 부담금의 부과대상은 토지에 국한된다.

셋째, 징수된 부담금은 사용목적이 한정되어야 한다. 즉, 부담금은 그 개발사업에 필요한 경비에 충당되어야 한다.

넷째, 부담금의 적용이 제외되는 대상은 엄격히 제한하여야 한다. 이러한 부담금의 부과가 제외되는 경우로는 인디안(indian)보호구역의 토지, 정부나 지방자치단체재산, 묘지용 토지, 철도재산권 등이 있다.

## 5) 부과대상사업

부담금은 광범위한 목적의 개발사업에 대하여 부과되는바, 가장 일반적인 사업으로는 도로 및 고속도로, 하수시설, 수도시설, 가로등시설등과 관련한 사업이다. 이러한 사업은 새로운 건설의 경우 뿐 아니라 이에 대한 보수 및 개량 등의 경우도 포함된다. 공공도서관, 학교건물, 법원청사 등의 건설의 경우에는 그러한 건설에 의한 이익이 일반적으로 공공모두에 제공되므로 부담금을 징수할 수 있는 대상사업에서 제외된다.

## 6) 부담금의 산정

공공개발사업의 경비충당을 위한 부담금액에 대한 결정권한은 입법부가 가지며, 이러한 권한은 대부분 지방자치단체에 위임된다. 이 경우 부담금의 액수는 발생한 특별한 이익의 범위 내에서 정하여지며, 개발사업에 필요한 경비충당의 범위를 넘어서서는 아니 된다.

## 2. 외국의 과징금 제도

## 가. 일본

### 1) 개요

일본은 1965년 석유카르텔 사건이 발생한 것을 계기로 1977년 사적 독점의 금지 및 공정거래 확보에 관한 법률(이하 ‘독점금지법’이라 한다) 제7조의2에 과징금을 도입하였다. 제정 당시에는 형사벌, 손해배상청구 등이 제대로 기능을 발휘하지 못하는 상황에서 독점금지법 위반행위에 대한 제재를 보다 실효성 있게 하고 또 부당한 이득을 방지하는 것은 사회 공정성에 반하는 것이라는 관점에서 도입되었다. 당시 손해배상사건으로 松下電産 재판매손해배상청구소송<sup>53)</sup>이 있었는데 손해에 대한 입증에 부족하다는 이유로 원고가 패소하였다.

일본의 경우에는 원래 과징금이 순수한 부당이득 환수적인 성격을 가졌으나, 1991년, 2005년에 과징금 규정을 대폭 개정되면서 제재적 성격이 강화되었다. 그리하여 과징금의 성격은 부당한 거래제한행위로 인한 부당이득을 효과적으로 환수하며, 위반행위의 재발방지라는 행정목적 달성을 위한 것으로 인정되는 것이 일반적이며,<sup>54)</sup> 일본 공정거래위원회는 합리적인 수준으로 과징금을 산정할 수 있는 법적 근거가 마련된 것이다.

### 2) 부당한 거래제한행위에 대한 과징금

#### (1) 과징금의 부과 원칙

독점금지법 제7조의2 제1항은 사업자가 부당한 거래제한 또는 부당한 거래제한에 해당하는 사항을 내용으로 하는 국제협약 또는 국제적 계약에서 상품 또는 용역의 대가와 관련되거나 또는 상품 또는 용역에 관하여 공급량, 구입량, 시장점유율<sup>55)</sup> 또는 거래 상대방 중 어느 하나를 실질적으로 제한함으로써 그 대가에

53) 東京高裁判決, 소화52. 9.19. 高民30-3 247면.

54) 諏訪園 貞明 편, 평성17년 개정 독점금지법, 상사법무(2005), p.21.

55) 「시장점유율」이라 함은 일정한 거래 분야에서 일정한 기간 내에 공급된 상품 또는 용역의 수량 중 1또는 2 이상의 사업자가 공급하거나 또는 공급을 받는 당해 상품 또는 용역의 수량이 차지하는 비율 또는 일정한 거래 분야에서 일정한 기간 내에 공급된 상품 또는 용역의 가액 중 1또는 2 이상의 사업자가 공급하거나 또는 공급을 받는 당해 상품 또는 용역의 가액이

영향을 주는 것에 해당하는 행위를 한 때에는 공정거래위원회로 하여금 제8장 제2절에 규정한 절차에 따라 당해 사업자에 대하여 과징금을 부과할 수 있다.

당해 행위의 실행으로서의 사업활동을 한 날부터 당해 행위의 실행으로서의 사업활동이 소멸된 날까지의 기간(당해 기간이 3년을 초과한 때에는 당해 행위의 실행으로서의 사업활동이 소멸된 날부터 소급하여 3년간으로 한다. 이하 ‘실행기간’이라 한다)에서의 당해 상품 또는 용역의 정령으로 정하는 방법에 따라 산정한 매출액(당해 행위가 상품 또는 용역의 공급을 받는 것과 관련된 것인 경우에는 당해 상품 또는 용역의 정령으로 정하는 방법에 따라 산정한 구입액)에 100분의 10(소매업에 관하여는 100분의 3, 도매업에 관하여는 100분의 2로 한다)을 곱하여 얻은 금액에 상당한 금액의 과징금을 국고에 납부할 것을 명한다. 다만, 그 금액이 100만원 미만인 때에는 그 납부를 명할 수 없다.

정령(시행령) 제5조에 따르면 정령이 정하는 매출액을 산정하는 방법은 원칙적으로 실행기간에 판매한 상품 또는 용역의 대가의 합계로 한다. 이 경우에 증량부족, 품질불량 또는 파손, 서비스의 부족 내지 불량 기타 사유가 있는 경우 대가의 액은 전부 또는 일부를 공제한 금액이다. 그리고 실행기간에 제공된 상품이 반품된 경우 반품된 대가는 공제한다. 상품의 인도 또는 용역의 제공이 할부계약으로 이루어진 경우에는 실행기간중에 당해 할부계약이 정한 방법으로 산정한 금액을 매출액으로 한다(시행령 5조 1항).

그리고 사업자단체에 대해서는 사업자가 부당한 거래제한 기타 위반행위를 한 경우 당해 구성 사업자에게 과징금을 부과할 수 있다(독점금지법 8조의3).

## (2) 중소기업 또는 조합에의 감경

만일 당해 사업자가 ① 자본금액 또는 출자총액이 3억엔 이하의 회사 및 평상시 사용하는 종업원의 수가 300명 이하의 회사 및 개인으로서 제조업, 건설업, 운수업 기타 업종<sup>56)</sup>에 속하는 사업을 주된 사업으로서 운영하거나, ② 자본금액 또는 출자총액이 1억엔 이하의 회사 및 평상시 사용하는 종업원의 수가 100명 이하의 회사 및 개인으로서 도매업(제5호의 정령으로 정하는 업종을 제외)에 속

차지하는 비율을 말한다.(법 7조의2 3항).

56) 도매업, 용역업, 소매업, 제5호의 정령으로 정한 업종을 제외한다.



하는 사업을 주된 사업으로서 운영하거나, ③ 자본금액 또는 출자총액이 5천만 엔 이하의 회사 및 평상시 사용하는 종업원의 수가 100명 이하의 회사 및 개인으로서 용역업(제5호의 정령으로 정하는 업종을 제외)에 속하는 사업을 주된 사업으로서 운영하거나, ④ 자본금액 또는 출자총액이 5천만엔 이하의 회사 및 평상시 사용하는 종업원의 수가 50인 이하의 회사 및 개인으로서 소매업(제5호의 정령으로 정하는 업종을 제외한다)에 속하는 사업을 주된 사업으로서 운영하는 사업자인 경우와 협업조합 그 밖의 특별한 법률에 의하여 협동으로 사업을 할 것을 주된 목적으로 하여 설립된 조합(조합의 연합회를 포함) 중 정령으로 정하는 바에 따라 각 업종마다 각각 정하는 규모에 상당한 규모의 것의 경우에는 과징금의 상한은 시행령이 정하는 매출액의 100분의 4, 소매업에 관하여는 100분의 1.2, 도매업에 관하여는 100분의 1로 된다.

제5호의 정령으로 정한 업종은 자본금 3억엔 이하 및 종업원 900인 이하의 고무제품 제조업(자동차 및 항공기용 타이어제조업은 제외), 자본금 3억엔 이하 및 종업원 300인 이하의 소프트웨어업 및 정보처리서비스업, 자본금 5천만엔 이하 및 종업원 200인 이하의 여관업을 말한다.

### 3) 사적독점행위예의 준용

부당한 거래제한에 대한 과징금 규정은 만일 사업자가 다른 사업자의 사업활동을 지배하는 사적 독점에서 피지배사업자가 공급하는 상품 또는 용역에 관하여 상품 또는 용역의 대가와 관련되거나 또는 상품 또는 용역에 관하여 공급량, 구입량, 시장점유율 또는 거래 상대방 중 어느 하나를 실질적으로 제한함으로써 그 대가에 영향을 주는 것에 해당하는 행위를 한 경우에도 준용된다.

이 경우에 실행기간 동안 당해 사업자가 피지배사업자에게 공급한 당해 상품 또는 용역(당해 피지배사업자가 당해 행위와 관련된 일정한 거래분야에서 당해 상품 또는 용역을 공급하기 위하여 필요한 상품 또는 용역을 포함한다) 및 당해 일정한 거래분야에서 당해 사업자가 공급한 당해 상품 또는 용역(당해 피지배사업자에게 공급한 것을 제외한다)의 정령으로 정하는 방법에 따라 산정한 매출액의 100분의 10(당해 사업자가 소매업을 운영하는 경우에는 100분의 3, 도매업을 운영하는 경우에는 100분의 2로 한다)을 곱하여 얻은 금액

에 상당한 금액의 과징금을 국고에 납부할 것을 명할 수 있다.

#### 4) 형벌규정과의 관계

행정처분인 과징금과 형벌은 그 취지, 목적, 성격, 절차가 다르므로 병과할 수 있다. 그러나 공정거래위원회는 과징금을 부과하는 경우에 동일사건에 관하여 당해 사업자에 대하여 벌금형에 처하는 확정재판이 있는 때에는 산정한 과징금액에 같음하여 그 금액으로부터 당해 벌금액의 2분의 1에 상당한 금액을 공제한 금액을 과징금의 금액으로 한다. 다만, 산정된 과징금액이 당해 벌금액의 2분의 1에 상당하는 금액을 초과하지 아니한 때 또는 당해 공제 후의 금액이 100만원 미만인 때에는 그러하지 아니하다(법 7조의2 14항).

공정거래위원회는 14항 단서의 규정에 따라 과징금의 납부를 명하지 아니한 경우에는 벌금형에 처하여진 사업자에 대하여 당해 사업자가 한 제1항 또는 제2항에 규정한 위반행위와 관련된 사건에 관하여 당해 사업자 이외의 사업자에 대하여 제1항(제2항에서 대체 준용하는 경우를 포함한다)의 규정에 따른 명령을 할 때에 이와 아울러 문서로써 그 취지를 통지한다.

#### 5) 과징금의 산정

과징금액은 과징금 부과 대상인 행위의 실행기간 중에 위반행위의 대상이 된 상품 또는 용역의 관련매출액에 일정한 비율을 곱하여 얻은 금액으로 한다. 위반행위의 기간이 과징금 산정의 필수요소가 된다. 실행기간의 개시일은 과징금 부과대상행위의 실행으로 볼 수 있는 사업활동이 시작된 날이며, 종료일은 실행으로 볼 수 있는 사업활동을 종료한 날이다.

과징금 산정 대상이 되는 매출액은 실행기간 내에 위반행위와 관련하여 일정한 거래분야에서 당해 상품 또는 용역을 판매한 금액의 총합계액으로 한다. 그런데 실행기간에 판매한 상품의 불량, 품질부족, 서비스의 불량 등으로 대가의 일부 또는 전부가 공제된 경우, 상품이 반품된 경우, 상품의 인도 또는 용역의 제공이 할부로 이루어진 경우에 당해 실행기간에 입금되지 않은 할부액, 리베이트 등은 매출액의 산정에 있어서 공제된다.

## 6) 회사의 합병과 과징금 책임

부당한 거래제한행위나 사적독점금지 위반행위를 한 사업자가 회사인 경우에 당해 회사가 합병에 의하여 소멸한 때에는 당해 회사가 한 위반행위 및 당해 회사가 받은 시정 명령, 통지 및 심결은 합병 후 존속하거나 또는 합병에 의하여 설립된 회사가 한 위반행위 및 당해 합병 후 존속하거나 또는 합병에 의하여 설립된 회사가 받은 시정 명령, 통지 및 심결로 본다.

## 7) 과징금 납부명령과 시효

부당한 거래제한에 대한 과징금, 사적 독점에 의한 과징금, 사업자단체의 위반행위에 대한 과징금 납부명령은 문서에 의하여 이를 행하고 과징금 납부명령서에는 납부하여야 할 과징금액 및 그 계산의 기초, 과징금과 관련된 위반행위 및 납부기한을 기재하고 위원장 및 합의에 출석한 위원이 이에 기명날인하여야 한다. 납부명령은 그 수신인에게 과징금 납부명령서의 등본을 송달함으로써 그 효력이 발생하며, 납부기한은 과징금 납부명령서의 등본을 발행한 날부터 3월을 경과한 날로 한다.

납부명령에 불복이 있는 자는 공정거래위원회 규칙으로 정하는 바에 따라 과징금 납부 명령서의 등본의 송달된 날부터 60일 이내(천재 그밖에 이 기간 내에 심판을 청구하지 아니한 것에 관하여 부득이한 이유가 있는 때에는 그 이유가 종료한 날의 다음날부터 기산하여 1주간 이내)에 공정거래위원회에 대하여 당해 납부명령에 관하여 심판을 청구할 수 있고, 그 기간 내에 동항의 규정에 따른 청구가 없을 때에는 납부명령은 확정한다.

그런데 공정거래위원회가 과징금 납부명령을 한 후 동일 사건에 관하여 당해 납부명령을 받은 자에 대하여 벌금형에 처하는 확정재판이 있는 때에는 당해 납부명령과 관련된 과징금액이 당해 벌금액의 2분의 1에 상당한 금액을 초과하지 아니한 때 또는 당해 변경 후의 금액이 100만엔 미만으로 될 때가 아닌 범위 내에서 공정거래위원회는 심결로 당해 납부명령과 관련된 과징금액을, 그 금액에서 당해 재판에서 명령받은 벌금액의 2분의 1에 상당한 금액을 공제한 금액으로 변경하여야 한다. 이 경우 당해 납부명령과 관련된 심판절차

가 종료되지 아니한 때에는 공정거래위원회는 동항 본문의 규정에 관계없이 당해 납부명령과 관련된 심판청구에 대한 심결에서 당해 납부명령과 관련된 과징금액을 당해 심판절차를 거쳐 결정된 금액에서 동항 본문에 규정한 벌금액의 2분의 1에 상당한 금액을 공제한 금액으로 변경한다.

그리고 변경 또는 취소 전의 납부명령에 근거하여 이미 납부된 금액에서 환급할 것이 있는 때에는 지체 없이 금전으로 환급하여야 한다. 만일 당해 납부명령과 관련된 과징금액이 당해 벌금액의 2분의 1에 상당한 금액을 초과하지 아니한 때 또는 당해 변경 후의 금액이 100만원 미만으로 되는 경우에는 공정거래위원회는 심결로 당해 납부명령을 취소하여야 한다(독점금지법 50, 51조).

실행기간이 종료한 날부터 3년을 경과한 때에는 공정거래위원회는 당해 위반행위와 관련된 과징금의 납부를 명할 수 없다(법 7조의2 21항).

## 나. EU

### 1) 개요

EU 집행위원회는 경쟁법 위반행위에 대하여 제재금(fine)을 부과할 수 있다. 그 근거는 2004. 5. 1.부터 시행되고 있는 “EC조약 제81조 내지 제82조에 규정된 경쟁규범의 시행에 관한 이사회 규칙(이하 ‘규칙 1/2003’이라 한다)”<sup>57)</sup> 제23조이다. 규칙 1/2003의 제23조는 제재금에 대한 포괄적인 규정으로서, 제1항에서는 허위자료 제출, 조사 방해 등 절차적 위반행위에 대하여, 제2항에서는 EC조약 제81조, 제82조에 위반하는 행위에 대한 제재금을 규율하고 있다. 절차적인 위반행위에 대하여 부과되는 전자의 제재금은 우리 법 상 과태료에 대응되는 것이고, 실체법의 위반행위에 대한 제재금은 우리 법 상 과징금에 대응하는 것으로 볼 수 있다. 아울러 제24조는 이행강제금(periodic penalty payment)에 관한 규정을 두고 있다.

EU 경쟁법 상으로는 실체법 위반행위에 대하여 부과되는 금전적 제재나 절차적 위반행위에 부과되는 금전적 제재의 산정, 부과절차와 불복절차는 같

57) Council Regulation (EC) No.1/2003 of 6. 12. 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Art. 81 and 82 of the Treaty, OJ 2003/L 1/1.

다. 여기에서는 우리 법 상 과징금에 대응하는 실제적 위반행위에 대한 제재금을 중심으로 설명하기로 한다.

## 2) 과징금 부과 대상

EU 집행위원회는 EC조약 제81조 또는 제82조를 고의 또는 과실로 위반한 사업자 또는 사업자단체에 대하여 결정으로서 과징금 부과를 명할 수 있다. 과징금은 기본적으로 위반행위의 정도(gravity)와 위반행위의 기간을 고려하여 부과되며, 규칙 1/2003의 법 상 과징금 상한을 넘지 않는 범위에서 인정된다. 과징금은 본질상 형사 처벌적 성격을 가져서는 안된다(규칙 1/2003 23조 5항). 그러나 과징금을 부과하기 위해서는 위법행위가 ‘고의(intentionally)’ 또는 ‘과실(negligently)’로 이루어져야 한다.

모자회사가 동일한 위반행위를 하였을 경우에 모회사가 자회사를 실질적으로 지배하였고 자회사가 독립성이 없을 경우에는 모회사에게 과징금을 부과할 수 있다. 특히 자회사의 주식을 100% 소유한 모회사는 자회사의 위반행위에 대하여 실질적인 영향력을 행사하였다고 보이므로 모회사에게 과징금을 부과한다.

EU 판례가 고안해 낸 경제적 연속성 이론(economic continuity theory)에 따르면 만일 분할회사의 업무가 법적 형태나 명칭의 변화에도 불구하고 분할전의 회사와 인적, 물적 자원과 사업내용이 동일하여 경제적인 관점에서 동일시 할 수 있다면 분할전 회사의 반경쟁적 행위 책임에 대해서 면책될 수 없다고 해석한다. 다만, 분할전 회사가 존재함에도 불구하고 분할 후 회사에게 책임을 전가하는 식으로 적용되지는 않는다고 하여 제한되게 해석하고 있다.<sup>58)</sup>

Suiker Unie<sup>59)</sup> 판결에서 4개의 설탕제조업자들은 조합의 형태로 담합 등의 위반 행위를 하다가, 인적, 물적 자산을 통합하여 Suiker Unie SA 유한회사로 신설하였는데, 유럽최고법원(ECJ)는 동일한 인적구성과 동일한 자산, 그리고 동일한 업무방식을 유지하고 있기 때문에 경제적으로 연속하다고 판시하여

58) Karen Dyekjaer-Hansen/Katja Hoegh, "Succession of liability for competition law infomngement with special reference to due diligence and warranty claims", ECLR 2003, 203, 206.

59) ECJ, C-40/73 1975 ECR 1663, "Cooperatieve Vereniging Suiker Unie UA v Commission"

Suiker Unie가 법 위반행위의 책임을 승계한다고 보았다. 반면 Anic 판결<sup>60)</sup>에서 Anic 사는 1977~1982년까지 카르텔에 참가하였으나, 1982년에 폴리프로필렌(polypropylene) 사업부를 다른 회사에 매각하였기 때문에 자신은 매각된 부분에 대하여 위반행위의 책임이 없다고 주장하였으나, ECJ는 경제적 동일성 이론은 이전 회사가 흡수합병되거나 더 이상 존재하지 않을 때에만 적용되는 것이므로 이 경우에는 여전히 Anic이 위반행위의 책임을 면할 수 없다고 판시하였다.

### 3) 과징금의 산정

#### (1) 개요

규칙 1/2003 제23조 제3항은 EU 집행위원회가 제재금의 액수를 결정함에 있어서 위반행위의 중대성과 기간을 고려하도록 하고 있다. 투명성과 형평성이 보장되며, EU 경쟁법 상의 원칙에 충실함과 아울러 부당이득의 환수와 함께 효율적인 제재수단으로서 작용할 수 있도록 규칙 1/2003 제23조 제2항에 따른 과징금 산정을 위해서 EU 집행위원회는 ‘제재금 산정 방법에 대한 지침’<sup>61)</sup>을 고시하고 그에 따라 과징금을 산정하고 있다.

2006년에 개정된 지침은 중대성의 정도에 따른 위반행위의 분류를 폐지하였으며, 제재의 수단을 정하는 위반행위의 기간을 산정하는 방법에 대하여 구체적인 기준을 제시하였고, 반복행위자에 대한 억제와 함께 진입비용(entry fee)의 개념을 도입하여 기간과 상관없는 판매액의 가치를 기본 과징금 산정의 기준으로 삼도록 한 것이 기존의 지침과 다른 점이다.

#### (2) 과징금 산정의 순서

##### ① 제1단계 : 기본과징금(Basic amount)의 산정

60) ECJ, C-49/92P 1999 ECR I-4125, "Commission v Anic"

61) 제재금 산정방법에 대한 지침은 1998.1.14년에 제정되었고 현재에는 2006. 12. 8.에 개정된 지침이 유효하다. Guidelines on the method of setting fines imposed pursuant to Article 23(2)(a) of Regulation No 1/2003(OJ 2006/C 210/02)

EU 집행위원회는 제재금액수의 결정 요소로 규정된 위반행위의 중대성에 따라 관련시장에서 위반행위와 직접 또는 간접적으로 관련이 있는 상품 또는 서비스의 가치(value)를 산정하여야 한다. 이는 직전 회계연도에 당해 위반행위 사업자가 판매한 가치를 합산하여 산정한다. 그리고 관련 매출액의 산정에 있어서 부가가치세와 간접세는 제외한다. 만일 위반행위가 EEA(European Economic Area, 유럽경제구역) 외에서 이루어진 경우 EEA 내부에서의 관련 매출액은 정확히 산정되지 않을 수 있다. 이 경우 집행위원회는 EEA에서의 총매출액으로 관련매출액을 갈음할 수 있다. 위반행위의 정도에 따라 산정된 관련 매출액의 가치는 일반적으로 30%가 상한이다. 위반행위의 중대성을 결정할 때 주된 고려요소는 위반행위의 성질, 관련 시장과 사업자의 시장점유율에 실제로 미친 영향, 관련 지역시장의 규모이고, 그 밖에도 관련 사업자의 수, 관련 사업자의 규모와 경제력, 사업자들의 상대적인 시장 지위와 공동체 시장 내의 관련 시장의 상황, 위반자가 위반행위로 취득한 이익, 위반행위와 관련된 상품 또는 용역의 범위와 가치, 위반행위 유형이 EU의 목적에 주는 위협, 제재금의 억제 효과, 사건의 정황과 구체적인 상황 등이 고려될 수 있다. 부과기준율의 결정과 관련하여 EU 집행위원회의 재량은 비례원칙에 적합하게 행사되어야 할 것이다.

구 과징금 고시에서는 위반행위를 경미한 위반행위, 중대한 위반행위, 매우 중대한 위반행위 등 3단계로 나누었으나, 2006년 개정으로 그러한 중대성의 정도에 따른 위반행위의 분류는 폐지되었다. 다만, 가격담합, 시장분할 등의 본질상 경쟁을 제한하는 효과가 큰 행위의 경우에는 정책적으로 30%의 기준의 상한부분의 비율을 적용한다.

과징금 산정 지침 제13조는 판매액의 가치와 관련하여 ‘위반행위와 직접 또는 간접적으로 관련이 있는 사업자의 상품 또는 용역의 매출가치’라는 표현을 사용하고 있다. 간접적인 관련성에 관하여 ‘특정 상품의 수평적 가격합의에서 그 상품의 가격이 그 상품보다 품질이 높거나 낮은 상품의 가격을 설정하는데 기초로 작용할 경우는 간접적인 영향이 있다.’라고 예시하고 있다.

결정된 위반행위의 가치에 위반행위의 기간을 6개월 단위의 정수로 곱한다(multiply). 6개월의 위반행위는 0.5이며 1년은 1을 곱한다. 위반행위의 기간과 관계없이 판매액의 가치에 따라 가변적인 진입비용(entry fee)이 15~25%의

일정한 비율로 정해진다. 위반행위의 중대성이 큰 가격담합, 시장분할 및 출고 조절행위에 대해서는 진입비용 자체가 기본과징금에 포함될 것이나, 그 밖의 경우에는 진입비용이 적용될 수 있다고 해석할 수 있다.

## ② 제2단계 : 과징금의 가중 또는 경감

1단계에서 정해진 기본과징금에 대하여 가중사유와 감경사유를 적용하여 이를 산술적으로 조정하는 단계이다. 동일한 사업자에 의한 동종의 반복적인 위반행위(100%), 위원회 조사 등의 협력 거절 또는 방해, 위반행위를 주동하거나 선동하는 역할, 위반행위를 구성하는 관행을 시행할 목적의 다른 사업자에 대한 보복 조치 등이 제재금을 가중하는 사유로서 열거되어 있다. 우리 법과는 달리 부당이득의 규모가 제재금 산정의 재량 고려요소로 규정되어 있지 않기 때문에 부당이득의 규모에 대한 고려는 가중사유에서 고려할 수 있는 요소에 불과하다. 효과적 억지를 위해서 일정한 비율의 가중이 가능하다(specific increase for deterrence).

감경사유로는 집행위원회의 조사가 개시될 때 위반행위를 중단할 때, 위반행위가 과실로서 이루어졌을 때, 소극적이거나 추종적인 역할, 위원회의 조사가 있는 후 즉각적인 위반 행위의 종료, 공공기관이나 법령에 의하여 조장된 행위, 제재금 감면 고시의 적용범위에 해당되지 않는 조사에의 협력 등이 열거되어 있다.

## ③ 제3단계 : 최종 과징금의 결정

최종 제재금의 결정 단계에서는 제재금 감면 고시에 의한 감면사유가 있는 경우 그 사유가 적용되는 한편, 직전 사업연도의 전세계적인 매출액의 10%라는 법정 상한액을 넘지 않도록 하는 조정이 이루어진다. 아울러 구체적인 경제상황, 특정한 사회상황에 있어 위반자들의 구체적인 지불능력 등도 고려된다. 부당이득의 규모는 의무적 가중사유임과 동시에 위반 사업자들 사이의 부당이득의 상대적 차이와 같이 최종 과징금 결정단계에서의 조정사유로 작용하는 경우도 있다.



#### 4) 과징금 징수

EU 집행위원회는 유로화폐단위로 과징금을 산정하고 집행한다. 일반적으로 과징금은 결정이 있는 후 3개월 내에 집행되며, 이자율은 결정으로 정해진다. 만일 결정에 불복하는 경우에는 은행의 보증하에 미지급의 경우보다는 낮은 이자율로서 징수가 유예된다.

#### 다. 독일

##### 1) 개요

독일의 경쟁제한방지법(GWB)은 카르텔, 시장지배적 지위 남용행위 등 경쟁법 위반행위에 대하여 제재금(Bussgeld) 또는 부당이득 환수(Vorteilsabschoepfung)의 조치를 취할 수 있다. EU법과 마찬가지로 독일법은 실체법 규범을 위반한 경우와 절차법을 위반한 경우에 대해서 동시에 부과될 수 있기 때문에 우리 법 상의 과징금과 과태료의 성격을 모두 갖고 있다고 볼 수 있다. 부당이득 환수의 경우에는 제34조에 규정되어 있으며, 과징금에 대해서는 제81조에 규정되어 있다. 제81조에 의한 과징금은 질서위반행위(Ordnungswidrigkeit)로 규정되어 있고, 과태료의 부과 절차에 대한 구체적인 내용은 질서위반법(OwiG)을 준용하도록 규정되어 있다.

##### 2) 위반행위로 인한 경제적 이득의 환수

경쟁제한방지법 제34조는 경제적 이득의 환수절차를 규정하고 있다. 이는 경쟁법 위반행위로 인하여 취득한 경제적 이익(wirtschaftliche Vorteile)을 환수하여 과징금 절차와 함께 위반행위를 효과적으로 제재하는 수단이 되고 있다. 부당이득을 환수하기 위해서는 법 위반행위의 고의 또는 과실이 전제가 되어야 한다. 경제적인 이득은 위반행위로 인하여 실제로 얻은 이득액뿐만 아니라 경쟁에 있어서 유리한 위치를 차지하였기 때문에 얻은 경제적인 유리함을 포함하는 개념이다.

연방 카르텔청은 EC조약 제81조, 제82조 그리고 경쟁제한방지법 위반행위에 대하여 경제적 이득의 환수를 명할 수 있다. 그러나 경제적 이득이 손해배상액의 지급이나 과태료의 부과 또는 몰수명령(질서위반법 29조의a)에 의하여 환수된 경우에는 적용되지 않으며, 사업자가 경제적 이득이 환수된 후에 손해배상을 지급하거나 금전적 제재의 부과가 이루어진 경우에는 해당하는 금액을 환급받을 수 있다(질서위반법 34조 1,2항). 즉 환수명령은 손해배상의 보충적 규정의 역할을 한다.

만일 경제적 이득의 환수가 당사자에게 부당하게 가혹할 경우에는 환수명령은 적절한 금액으로 감경 또는 면제될 수 있으며, 경제적 이득이 매우 작다면 환수 처분을 면제하여야 한다. 일반적으로 부당 이득은 실제 위반행위가 있을 때의 매출액에서 위반행위가 없다고 추정할 때의 매출액의 차액으로 산정된다.

### 3) 과징금의 부과

#### (1) 부과대상

원칙적으로 질서위반 행위에 대한 제재금은 자연인에게 부과되는 것이다. 이는 법인 또는 인적단체의 과징금 책임을 그 기관인 개인에게 확장시킨 역할을 한다. 따라서 법인의 대표자 또는 대표기관의 구성원, 파산관재인 등의 관리인 등 법정대리인, 소유자에게 부과된 임무를 자기의 책임으로 이행할 것을 명시적으로 위탁받은 자 등이 1차적인 과징금 부과대상이며, 대리권이나 위탁관계의 근거가 되는 법률행위가 무효인 때에도 적용된다(질서위반법 제9조). 그리고 이러한 자연인의 위반행위로 법인 또는 인적단체가 이득을 얻게 되었거나 될 수 있을 때에는 당해 법인 또는 인적 단체에 대하여 과징금이 부과된다(질서위반법 제30조). 그리고 EU법과는 달리 동일한 기업집단 내의 모기업과 자기업이 동일한 법 위반행위를 한 경우에는 각기 과징금이 부과된다.<sup>62)</sup>

수 인의 자가 경쟁법 위반행위에 관여하고 있는 때에는 그 관여자 각각이

62) Bechtold, *GWB-Kommentar*, C.H.Beck(2006), p.538.

질서위반행위를 한 것으로 보며, 1인의 유책성이 없는 경우에도 나머지 관여 자들에 대해서는 처벌이 가능하다(질서위반법 제14조). 유책성 판단에 있어서 고의 또는 과실 모두 처벌이 가능하지만, 특별히 거래거절, 불이익 제공, 허위 정보제공 행위는 고의범만 처벌한다. 고의는 “행위의 실현을 인식하고 의도” 하는 것으로 해석하는 것이 일반적이며, 구성요건의 착오는 질서위반행위의 고의를 조각한다.

## (2) 과징금 부과대상 행위

### ① EC조약 제81조, 제82조 위반행위

질서위반행위로 보아 과징금 부과대상이 되는 행위는 우선 고의 또는 과실로 EC조약 제81조 제1항에 반한 협정, 결의 또는 협조행위를 하는 행위이다. 위반행위의 실행에 이를 필요가 없으며, 제81조 제3항의 예외가 성립하지 않아야 할 것이다. 그리고 제82조 1문에 반하여 시장지배적 지위를 남용한 경우에도 과태료 부과대상이 된다. 명문에 82조 1문만 언급되어 있으나, 제82조 2문은 1문의 예시적 열거이므로, 1문 위반행위가 성립하면 자동으로 2문의 요건이 충족된다고 본다.

### ② 실체법 위반행위에 대한 과징금

그리고 고의 또는 과실로 경쟁제한방지법 제1조(공동행위)를 위반한 행위도 과징금 부과대상이 된다. 합의만 있으면 과징금 부과대상이 되므로 실행행위에 대하여 별도의 과징금 부과대상이라고 볼 수 없다. 그리고 제19조 제1항(시장지배적 지위남용행위), 제20조 제1항, 제2항 제1문(우월적 지위남용행위), 제20조 제3항 제1, 2문(부당한 방해 또는 차별취급), 제20조 제4항 제1문 또는 제6항(사업자의 거래 거절, 거래 강제 등 방해남용행위), 제21조 제3항, 제4항(경제적 불이익의 제공) 또는 제41조 제1항 제1문(기업결합의 실행)에 위반한 행위도 과징금 부과대상이 된다.

### ③ 절차법 위반행위에 대한 과징금

또한, 실체적 규범에 위반되는 행위뿐만 아니라 절차적 위반행위에 대해서도 과징금의 부과가 가능한데, 이는 우리 법 상 과태료의 성격이 있다. 연방 카르텔청의 시정조치와 관련된 집행 가능한 명령에 위반한 행위, 기업결합 신고규정을 위반하거나 이행처분을 위반한 행위, 연방 카르텔청의 조사에 대하여 그릇된 정보, 불완전한 정보, 시기가 지연된 정보를 제공하는 행위, 기업결합에 있어 신고의무를 위반하여 허위신고를 하거나 불완전한 신고를 한 행위에 관해서 과징금 부과가 가능하다.

#### (3) 과징금 부과 결정

##### ① 과징금 상한

실체적 규범위반이나 기업결합의 시정명령을 위반한 등의 행위는 중한 것으로 보아 과징금 부과액 상한이 100만 유로다. 나머지 절차적 규범 위반행위에 대해서는 상한이 10만 유로인데, 7차 GWB 개정(2005)에 따라 경미한 과징금 부과 상한액이 10만 유로로 인상된 것이다. 과실범은 과징금 상한의 2분의 1을 부과할 수 있으므로 5만 유로 또는 50만 유로가 그 상한이다.

만일 과징금이 기관이 속한 사업자 또는 사업자 단체에게 부과될 경우에는 카르텔과 관련있는 매출액이 아닌 전년도 총매출액의 10% 범위 내에서 과징금이 부과된다. 과실범의 경우에는 5%로 상한이 축소된다.

##### ② 과징금 산정

과징금 부과에 대해서는 연방 카르텔청에게 폭넓은 재량권이 인정되므로 질서위반법 제17조에 따라 부과결정을 한다. 과징금 산정에 있어서는 위반행위의 중대성과 기간을 고려한다(제81조 제4항).

연방 카르텔청은 2006년 사업자와 사업자단체에 관한 과징금 부과 기준을 고시<sup>63)</sup>하였다. 이에 따르면 부당이득 환수 부분은 제외하고 제재적 부분에만

초점을 맞추고 있다. 연방 카르텔청은 국내 관련 매출액의 30% 범위 내에서 위반행위의 중대성과 기간을 고려하여 기본과징금을 산정한다. 관련 매출액은 위반행위와 관련하여 실제 위반행위로 인하여 달성한 매출액으로 하지만, 위반행위의 종류에 따라(예컨대 시장분할담합) 실제 위반행위의 매출액이 산정되지 않는 경우에는 추정된 금액으로 한다. 위반행위의 중대성은 위반행위의 종류, 시장에 미치는 효과, 관련 사업자의 시장에서의 위치, 당해 시장의 크기와 의미 등을 고려하여 판단한다. 가격, 생산량, 지역분할 등 경쟁제한성이 큰 수평적 공동행위의 경우에는 가장 높은 수준의 기본과징금을 부과한다. 위반행위의 기간은 월단위로 산정한다. 기업결합의 경우에는 참가 사업자가 당해 기업결합과 관련된 국내 시장에서 얻은 매출액을 관련매출액으로 한다.

기본과징금 산정후 과징금의 조정과정을 거친다. 기본과징금은 100%까지 가중이 가능하다. 고의의 중한 정도, 과실의 중한 정도, 반복된 위반행위, 공동행위에서의 역할 등이 과징금의 가중요소로 고려되며, 추종, 강제된 공동행위의 참가, 행정기관의 인가 내지 개입여부 등이 감경요소로 고려된다. 여기까지 산정된 과징금이 법정 상한선을 초과하였는지의 여부를 검토하며, 마지막으로 자진신고자 감면과 사업자의 지불능력을 통한 최종부과과징금의 조정을 거친다.

#### 4) 과징금의 시효

과징금의 상한이 15,000유로를 초과하는 질서위반행위에 있어서는 3년이 경과함으로써 소추시효가 완성된다(질서위반법 제31조 2항 1문). 다만, 제81조 제8항에 따라 특정한 위반행위에 대한 과징금은 5년의 소추시효가 있다. 시효는 행위의 종료시부터 진행한다.

---

63) Bekanntmachung Nr.38/2006.



PART

V

개선방안





## V. 개선방안

### 1. 주요 쟁점

#### 가. 부과기준금액 관련 쟁점

방송사업자의 유형별로 다르게 정해져 있는 부과기준금액을 전제로 하더라도 현재와 같이 법에 이를 명시하는 경직된 규정체계를 유지할 것인가, 아니면 부과기준금액의 범위를 탄력적으로 정할 수 있도록 하는 규범 형식을 도입할 것인가 하는 쟁점이 있다. 또한 현재의 규정체계에서 방송사업과 매출액 또는 영업이익의 관련성을 보다 명확하게 하기 위한 개선점을 생각해 볼 수 있다.

보다 근본적으로는 현재 혼용되고 있는 방송 관련 매출액, 방송광고매출액, 방송 영업이익을 하나의 기준으로 통일할 것인가, 통일할 경우 어떤 기준을 사용할 것인가의 쟁점이 있는데, 이 연구에서는 현재의 부과기준금액을 전제로 할 경우의 부과기준 개선방안에 초점을 맞추고 있으므로 마지막 쟁점에 대하여는 부과기준금액을 통일할 경우 수반되는 개선사항을 중심으로 간단히 언급하기로 한다.

#### 나. 징수율 관련 쟁점

구체적인 징수율을 정하는 방식을 현재와 같이 일정한 참작사유를 고려하여 재량적으로 정하게 하는 방식을 유지할 것인가, 아니면 일정한 통계지표에 근거하여 기준율을 정한 후 일정한 참작사유를 고려하여 조정하도록 하는 방식을 채택할 것인가 하는 점을 쟁점으로 생각해 볼 수 있다. 후자와 관련하여 종합유선사업자의 경우에는 매출액 구간별로 초과 누적징수율을 적용하는 방식을 채택하고 있는데, 이러한 방식을 보다 발전시키고 다른 방송사업자에게도 적용될 수 있는 통계지표를 개발하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 다만 현재 규범적으로 활용 가능성을 검토할 수 있는 통계지표가 충분히 개발되어 있지 않은 상태이므로

이 연구에서는 이 쟁점을 다루지 않는다.

규범적으로 의미 있는 것은 징수율 산정기준을 어떻게 개선하고 구체화할 것인가에 관한 쟁점이다. 즉 현재 방송운용의 공공성과 수익성으로 대별되는 산정기준을 현재에 비하여 보다 구체화하고 다양하게 규정할 것인가, 산정기준별로 객관적으로 평가하는 방식을 어떻게 개발하여 규범화할 것인가의 쟁점이 있다.

## 다. 법령과 고시의 규정체계 관련 쟁점

방송발전기금의 징수 근거를 정하고 있는 방송법과 IPTV 사업법은 현재 서로 다른 규정체계를 갖고 있을 뿐만 아니라 IPTV 사업법에 비하여 상대적으로 정비된 방송법의 경우에도 법령과 고시의 규정체계가 법령의 위계질서와 위임원칙에 비추어 법적인 문제를 갖고 있으므로 개선점을 확인하여 개선하는 방안을 정립하는 것이 중요한 쟁점이라고 할 수 있다.

## 라. 징수방식과 절차상의 쟁점

징수방식 및 절차와 관련해서는 위탁징수와 직접징수로 나누어져 있는 현재의 징수방식을 특히 지상파방송광고 판매대행시장의 변화를 예상하여 어떻게 합리적으로 개편할 것인가의 쟁점이 크게 대두된다. 아울러 징수절차에 관한 전문적·기술적인 사항에 대한 세부적 쟁점도 검토할 필요가 있다.

## 2. 개선 방향

### 가. 부과기준금액 산정 근거의 개선

#### 1) 방송광고매출액의 경우

지상파방송사에 대한 방송발전기금 부과기준금액은 방송법 제36조 제2항에 방

송광고매출액으로 규정되어 있고, 시행령이나 고시에는 그 의미를 구체화한 규정이 없다. 따라서, 방송광고의 의미는 방송법의 다른 규정에 근거하여 이해할 필요가 있다. 방송법 제2조 제21호에 의하면, 방송광고라 함은 광고를 목적으로 하는 방송내용물을 말한다. 따라서, 방송광고매출액은 광고를 목적으로 하는 방송내용물의 제공에 따라 발생한 매출액을 말한다고 할 수 있다.

매출액은 영업수익의 지표라는 점에서 기금 산정을 위한 합리적인 기준이라고 할 수 있는데, 지상파방송사업자에 대하여는 영업수익 창출의 기초가 되는 매출액 중 방송광고매출액만이 부과기준금액으로 되어 있어 그 대상이 한정되어 있다. 지상파방송사업자의 매출액 중 영업수익 창출의 기초가 되는 매출액으로는 방송광고매출액 외에도 한국방송공사와 한국교육방송공사의 방송서비스 제공에 따른 텔레비전 수신료인 방송수신료매출액, 방송법 제2조제22항에 따른 협찬고지수익으로 타인으로부터 방송프로그램의 제작에 직접적·간접적으로 필요한 경비·물품·용역·인력 또는 장소 등을 제공받고 그 타인의 명칭 또는 상호 등을 고지함에 따라 발생하는 수익인 협찬고지수익과 관련된 매출액, 방송프로그램을 포함한 자사의 모든 영상물 판매로 인한 프로그램판매매출액, IPTV사업자 등에 대한 프로그램 재송신수익인 프로그램판매매출액, 기타 방송사업 매출액TV사업자<sup>64)</sup> 방송수신료매출액은 별도로 보더라도 협찬고지, 프로그램판매 등으로 인한 매출액의 경우 지상파방송사업자가 한정된 전파자원을 독점적으로 이용하는 데 따른 초과수익의 환수라는 방송발전기금 부과 성격에 부합하는 매출액임에도 규범적으로 명확한 근거 없이 기금 부과기준금액에서 제외되어 있다.

그러나, 특별한 사정이 없는 한 향후 지상파방송사업자에 대한 부과기준금액도 방송사업 관련 매출액으로 개정하여 전송 및 플랫폼 계층에 속하는 방송사업자라는 공통점을 갖는 위성방송사업자, 종합유선방송사업자, IPTV 제공사업자와 일원화된 기준을 적용하는 방향으로 개선할 필요가 있다. 그렇지 않고 지상파방송사업자에 대하여 방송광고매출액과 같은 구별된 기준을 적용하기 위해서는 위성방송사업자, 종합유선방송사업자, IPTV 제공사업자와 구별하는 근거가 규범적으로 명확히 나타날 필요가 있다. 그와 같은 기준으로 생각해 볼 수 있는 것은 지상파방송사업자가 행하는 지상파방송의 경우 불특정 다수의 수신자들에게 무

64) 2008. 12. 31.자 방송통신위원회 훈령 제38호, 방송사업자 회계처리 및 보고에 관한 지침 제10조 제2항 참조.

료로 송신되는 방송(free-to-air)으로서 방송에 대한 접근성의 측면에서 방송사업의 공공성이 상대적으로 높게 나타난다는 점인데, 이를 감안하더라도 지상파 방송사업자의 매출액 가운데 방송수신료매출액만이 공공성을 고려하여 기금 부과 대상에서 제외하더라도 합리성을 가질 수 있을 것으로 생각된다.

이러한 점을 고려하여 현재와 같이 지상파방송사업자에 대한 방송발전기금 부과기준금액을 방송광고매출액으로 고정시키는 방식보다는 방송시장 환경의 변화와 방송사업의 공공성의 정도 등을 고려하여 방송사업으로 인한 매출액의 범위 내에서 대통령령 개정을 통하여 부과기준금액의 범위를 탄력적으로 정할 수 있도록 하는 규범 형식을 도입할 필요가 있다. 그와 같은 방안으로는 방송법 제36조 제2항에서 “대통령령이 정하는 바에 의하여 방송광고매출액의”로 되어 있는 부분을 “방송사업으로 인하여 발생한 매출액 중 방송운용의 공공성을 고려하여 대통령령으로 정하는 매출액의”로 개정하는 방안을 고려할 수 있다.

## 2) 방송사업 관련 매출액의 경우

위성방송사업자, 종합유선방송사업자, IPTV 제공사업자의 경우에는 방송사업으로 인하여 발생한 매출액, 즉 방송사업 관련 매출액이 방송발전기금 부과기준금액이다. 그러나, 법령의 구조와 형식면에서 부과기준금액이 방송사업 관련 매출액이라는 점을 쉽게 인식하기 어렵게 되어 있다. 즉 방송법의 경우 법에서 “대통령령이 정하는 바에 의하여 연 매출액”을 기준으로 한다고 규정되어 있으나(방송법 제36조 제3항) 동법 시행령에서 매출액에 관한 사항은 위임 근거규정인 방송법 제36조 제3항과 직접 연결되지 않는 동법 시행령 제4조 제2항 제1호에 규정되어 있어 위임관계가 명확하지 않다. IPTV 사업법의 경우에는 법에서 부과기준금액에 관한 사항을 전혀 규정하고 있지 않아 문제가 더 크게 나타난다. 따라서, 법 규정의 위임에 대응하여 방송사업 관련 매출액의 의미를 명확히 하는 시행령 규정을 마련할 필요가 있다.

한편 방송사업 관련 매출액을 정의할 때 방송사업과 매출액의 관련성을 기준으로 하여 기금 징수 대상인지 여부를 판단할 수 있도록 그 규정을 정비할 필요가 있다. 이와 관련하여 매출액의 개념 정의를 하고 있는 방송법 시행령 제4조 제2항 제1호에서는 “방송사업으로 인한 매출액”이라고 정의하면서 매출액 중 방

송광고수입, 방송수신료수입, 방송판매프로그램수입을 예시하고 있다. 그런데, 방송발전기금의 효과적인 징수를 위해서는 법 규정에서 정부가 부여한 제한된 사업기회를 통하여 해당 방송사업자가 얻는 초과이윤 발생의 재원을 포착할 수 있는 일정한 재량의 범위를 부여할 필요가 있다는 견지에서 보면, 방송사업으로 “인한”이라는 표현은 해석에 따라서는 엄격한 인과관계를 요구하게 되어 그 범위가 제한될 소지가 있다.

따라서, 부과기준금액 산정의 기초가 되는 방송사업 자체는 해당 방송사업자가 방송발전기금 부과 대상이 되는 근거가 되는 방송사업을 기준<sup>65)</sup>으로 하되, 그에 국한하지 말고 그 방송사업과 직접 또는 간접적으로 관련성 있는 사업으로 넓게 정의하는 방식을 고려할 필요가 있다. 즉 방송사업 관련 매출액은 “광고수입, 수신료수입, 방송프로그램판매수입 등 방송사업과 직접 또는 간접적으로 관련성 있는 사업으로 인하여 발생한 연 매출액”임을 명확하게 규정하는 것이 바람직하다.

### 3) 방송 영업이익의 경우

방송 영업이익이 부과기준금액으로 사용되는 홈쇼핑채널사용사업자의 경우에는 부과의 근거가 되는 방송사업인 홈쇼핑채널사용사업과 영업이익과의 관련성을 보다 명확하게 제시하기 위한 법령의 개정이 요구된다. 다만 홈쇼핑채널사용사업으로 발생한 영업이익을 부과의 출발점으로 하되 매출액 기준과 마찬가지로 반드시 엄격한 인과관계를 요구할 필요는 없다는 점에서 “상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업과 직접 또는 간접적으로 관련성 있는 사업을 통하여 얻은 당해연도 결산상 영업이익”으로 규정하는 것이 바람직하다.

## 나. 징수율 산정기준의 개선

방송사업자의 경우 방송사업자별로 징수율 산정기준 자체가 통일되어 있지 않

65) 예컨대, 종합유선방송사업자는 종합유선방송사업, IPTV 제공사업자는 IPTV 제공사업이 관련 매출액 산정의 기초가 되는 방송사업이 될 것이다.

다. 방송운용의 수익성과 공공성이 산정기준의 큰 축을 이루고 수익성을 나타내는 세부적인 항목이 사업자별로 달리 나타나고 있다. 지상파 방송사업자, 위성방송사업자와 종합유선방송사업자, 홈쇼핑채널사용사업자의 경우는 방송법 제37조 제5항에 방송운용의 공공성과 수익성 등에 따라 징수율이 달라질 수 있음을 규정하고 있다는 점에서 “방송운용의 공공성”과 “방송운용의 수익성”이 징수율의 공통적인 산정기준이라 할 수 있다.

이에 반해 IPTV 제공사업자의 경우는 법률 차원에서는 이러한 산정기준을 제시하고 있지 않고, 징수율에 대해 IPTV 사업법 제23조 제2항에 위임 근거규정을 두고 동법 시행령 제21조 제2항에 “재정 상태, 가입자 수 및 이용요금과 사업 운영의 공공성 등”을 개별적인 산정기준으로 제시하고 있다. 이 역시 “방송운용의 공공성”과 “방송운용의 수익성”이라는 공통적인 기준이 적용될 수 있는 개별산정기준이라 할 수 있다. 따라서 IPTV 제공사업자의 경우 징수율의 상한선뿐만 아니라 공통적인 산정기준을 IPTV 사업법 제23조 제2항에 규정하는 것이 다른 사업자와의 법체계의 통일성을 맞춘다는 점에서 개정이 필요한 부분이라 할 수 있다.

홈쇼핑채널사용사업자의 경우 결산 영업이익 기준을 사용하고 있는데, 이는 다른 사업자의 경우와 달리 영업비용을 차감하여 산정되는 것이라는 점에서 그 합리적 차별의 기준이 명확하지 않는 경우 형평성에 반한다고 할 수 있다. 물론 홈쇼핑채널사용사업자와 다른 사업자의 형평성을 위해 산출식을 동일하게 하는 경우에는 현재의 징수율도 다른 사업자와 동일한 수준으로 인하하여야 할 것이다.

각 방송사업자별 방송운용의 공공성과 수익성이 관련 법령 등에 어떻게 규정되어 있는지를 표로 나타내면 다음과 같다.

<표 V-1> 납부의무자별 산정기준의 공공성 및 수익성별 규정내용

납부의무자	현행		
	산정기준		산출식(징수율 포함)
	공통	개별	
지상파 방송사업자	방송운용의 공공성과 수익성 등	재정상태와 방송운용의 공공성 등	방송광고 매출액×징수율(6%이내) (방송법 37조 2항[징수율 상한

		(방송법시행령 22조 1항)	선 제시], 동법시행령 22조 1항)
위성방송사업자와 종합유선방송사업자	(방송법 37조 5항)	재정상태·수신자의 수 및 수신료와 방송운용의 공공성등 (방송법시행령 22조 2항)	연 매출액×징수율(6%이내) (방송법 37조 3항[징수율 상한 선 제시], 동법시행령 22조 2항)
홈쇼핑채널 사용사업자		재정상태와 수신자의 수 등 (방송법시행령 22조 3항)	결산영업이익×징수율(15%이내) (방송법 37조 4항[징수율 상한선 제시], 동법시행령 22조 3항)
IPTV 제공사업자	(별도 규정 없음)	재정 상태, 가입자 수 및 이용요금과 사업 운영의 공공성 등 (인터넷멀티미디어법 시행령 21조 2항)	인터넷 멀티미디어 방송사업 으로 발생한 연매출액×징수율 (6%이내) (인터넷멀티미디어법 23조 2항, 동법시행령 21조 2항[징수율 상한선 제시])

위 표에서 징수율과 관련법령 근거를 제외하고 방송운용의 공공성과 방송운영의 수익성을 납부의무자별로 다시 정리하면 다음과 같다.

<표 V-2> 공공성 및 수익성별 반영요소(징수율 제외)

납부의무자	산정기준	
	방송운용의 공공성	방송운용의 수익성
지상파 방송사업자	방송운용의 공공성	재정상태 ----> 방송광고 매출액
위성방송사업자와 종합유선방송사업자	방송운용의 공공성	재정상태·수신자의 수 및 수신료 ----> 연 매출액
홈쇼핑채널사용사업자	-	재정상태와 수신자의 수 등 ----> 결산영업이익

인터넷 멀티미디어방송사업자	사업 운영의 공공성	재정 상태, 가입자 수 및 이용요금 ---> 인터넷 멀티미디어 방송사 업으로 발생한 연매출액
-------------------	------------	---

법률에서 제시된 공통적인 산정기준인 방송운용의 공공성, 방송운용의 수익성은 시행령에서 개별 방송사업자별로 좀 더 상세히 규정되어 있다. 수익성의 경우만을 고려한다면 일정기간 동안의 영업수익, 영업비용, 영업외수익, 영업외수익 등을 고려하게 될 것이다. 방송운용의 수익성이라면 수익성이 방송운용과 관련성이 있어야 될 것이고 영업수익 및 영업비용이 방송운용과 관련성을 갖게 된다. 방송사업자가 법인의 경우라면 그 방송사업자의 경제적 가치는 일정기간 동안의 수익뿐만 아니라 일정시점의 순자산도 함께 고려된다. 기업의 가치를 평가할 때 순자산가치와 순손익가치를 함께 고려하는 것도 그러한 이유에서이다. 방송사업자의 경우도 예외는 아니다. 방송사업자 회계처리 및 보고에 관한 지침(방송통신위원회위원장 훈령) 제4조에서도 방송통신위원회에 제출하는 재무제표에 대차대조표, 손익계산서 등이 포함되어 있다.

방송운용의 수익성과 관련하여서는 방송법, 인터넷멀티미디어법에서는 지상파 방송사업자의 재정상태, 위성방송사업자와 종합유선방송사업자의 재정상태·수신자의 수 및 수신료, 홈쇼핑채널사용사업자의 재정상태와 수신자의 수 등, 인터넷 멀티미디어방송사업자의 재정 상태, 가입자 수 및 이용요금 등을 예시하고 있다. 위 요소를 반영하여 관련법령에서는 방송광고 매출액, 연 매출액, 결산영업이익, 인터넷 멀티미디어 방송사업으로 발생한 연매출액이 징수율에 곱해지는 금액으로 제시하고 있는 것이다.

이러한 기준에 따라 부담액을 계산할 때에는 재무제표상 대차대조표와 손익계산서의 한 항목으로 나타나게 될 것이다. 방송사업자 회계처리 및 보고에 관한 지침(방송통신위원회위원장 훈령)에 따른 손익계산서의 사업자별 구성요소를 보면 연 매출액은 영업수익에, 결산영업이익은 당기순손익에 대비된다고 할 수 있다. 그러나 이러한 대비도 명확한 것이라 하기 어렵다. 방송사업자의 경우 회계처리 및 보고를 하여야 하고, 이러한 회계처리 및 보고와 관련해서는 최근 방송법개정안(2009.8.3, 김효재의원 대표발의)에 따르면 법률 차원에서 법적 의무로



규정되고 있다. 동법개정안 제98조의2(회계정리)에 따르면, “방송사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 회계를 정리하고, 매 회계연도 종료 후 3개월 이내에 전년도 영업보고서를 작성하여 방송통신위원회에 제출하고 관련되는 장부와 근거자료를 비치하여야 한다.”고 규정하고 있다.<sup>66)</sup> 방송사업자가 얼마의 방송발전기금을 부담하는지에 대해서는 징수주체나 납부의무자 모두 명확한 기준을 갖고 있어야 되고 이는 방송사업자가 작성하는 손익계산서의 경우를 살펴봄으로써 좀더 구체적인 기준제시가 가능할 수 있다.

방송사업자 회계처리 및 보고에 관한 지침에 나타난 손익계산서의 항목 중 방송법상 방송사업자의 영업수익중 방송사업수익의 경우를 살펴본다. 법령상 매출액은 손익계산서상 “영업수익”이라는 용어가 사용되는 것으로 보인다.

지상파 방송사업자의 경우에는 방송수신료수익, 광고수익, 협찬수익, 프로그램 판매수익, 기타방송사업수익 등이, 위성방송사업자와 종합유선방송사업자의 경우에는 방송수신료수익, 광고수익, 협찬수익, 홈쇼핑송출수수료수익, 시설설치수익, 단말장치대여수익, 중계유선방송수신료수익, 기타방송사업 수익 등이, 홈쇼핑사업장의 경우에는 방송수신료수익, 광고수익, 협찬수익, 프로그램판매수익, 방송시설임대수익, 행사수익, 홈쇼핑방송매출수익, 기타방송사업 수익 등이 손익계산서상 방송수입사업항목으로 계정으로 제시되고 있다.

<표 V-3> 방송운용의 수익성과 손익계산서상 항목의 비교

납부의무자	방송운용의 수익성	
	법령상 기준	손익계산서상 항목 (방송사업수익)
지상파 방송사업자	재정상태 ---> 방송광고 매출액	방송수신료수익 광고수익 협찬수익 프로그램판매수익 기타방송사업 수익

66) 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업의 경우에는 현행 인터넷 멀티미디어 방송사업법 시행령 제8조 제2항에 “인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 제1항에 따라 작성한 회계에 관한 사항이 포함된 영업보고서를 매 회계연도 종료 후 3개월 이내에 방송통신위원회에 제출하고, 관련 장부와 근거자료를 비치하여야 한다.”고 규정하고 있다.

위성방송사업자와 종합유선방송사업자	재정상태·수신자의 수 및 수신료 ----> 연 매출액	방송수신료수익 광고수익 협찬수익 홈쇼핑송출수수료수익 시설설치수익 단말장치대여수익 중계유선방송수신료수익 기타방송사업 수익
홈쇼핑채널사용사업자	재정상태와 수신자의 수 등 ----> 결산영업이익	방송수신료수익 광고수익 협찬수익 프로그램판매수익 방송시설임대수익 행사수익 홈쇼핑방송매출수익 기타방송사업 수익
인터넷 멀티미디어방송사업자	재정 상태, 가입자 수 및 이용요금 ----> 인터넷 멀티미디어 방송사업으로 발생한 연매출액	-

방송수신자 또는 가입자의 수, 수신료, 이용요금 등은 결국 재정상태에 영향을 미친다는 점에서 재정상태와 별도로 징수율 산정의 기준으로 제시할 필요는 없다고 볼 수도 있다. 다만 가입자 기반의 방송서비스를 제공하는 다채널유료방송사업자인 위성방송사업자, 종합유선방송사업자, IPTV 제공사업자의 경우에는 가입자의 수, 수신료 또는 이용요금이 수익성의 지표로서 독자적인 의미를 가질 수 있고 또한 현행 방송법 체계상 이용요금이 승인 대상으로 되어 있다는 점에서, 재정상태와 별도의 기준으로 제시하는 현행 방식도 그 타당성을 인정할 수 있다. 그러나, 콘텐츠 계층에 속하는 방송사업자인 홈쇼핑채널사용사업자의 경우에도 수신자의 수가 산정 기준으로 제시되어 있는데, 이를 측정하기도 어렵고 홈쇼핑채널사용사업자의 수익성과의 관련성도 별로 없다는 점에서 이를 삭제하는 것이 바람직하다.

그 밖에도 방송운용의 수익성을 평가하는 구체적 지표를 개발하거나 징수율

책정에 고려할 수 있는 요소가 될 만한 것을 규범적으로 보다 다양하게 제시할 수 있을 것이다. 그와 같은 고려요소로서 생각해 볼 수 있는 것으로는 시청률 또는 시청점유율을 들 수 있다. 기존의 고려요소들이 개별 방송사업자의 관점에서 검토될 수 있는 요소인 반면에, 시청률 또는 시청점유율은 전체 시장의 관점에서 검토될 수 있는 요소라는 점에서 차별성이 있을 뿐만 아니라 방송산업에서 구조적으로 발생하는 독점지대로서의 초과이윤의 발생 가능성을 측정할 수 있는 유용한 지표가 될 수 있을 것이다.

한편 징수율 산정기준의 다른 한 축인 공공성에 관해서는 지상파방송사업자의 징수율 합리화와 관련하여 그 실현 정도에 따라 기금 징수율을 차등화하는 방안<sup>67)</sup>에 대한 선행연구가 이루어진 바 있다. 그에 따르면, 공공성 또는 공익성 판단 기준을 사업 영역과 프로그램 영역으로 나누어 사업 영역에서의 공익성 실현의 경우 금전적 수량화하는 지표를 개발하고 프로그램 영역에서의 공익성 실현의 경우 어느 정도의 객관적 지표들을 종합적으로 고려한 평가를 한 후 사업 영역에서 비영리사업에 참여한 만큼 기금 징수금을 감면하고, 프로그램 영역에서 공익적 프로그램을 시청율이 낮음에도 불구하고 편성할 경우 그만큼 징수율을 감경해주는 방식을 제안하고 있다.

위와 같은 제안은 현실적으로 징수율 책정 과정에서 크게 작용하지 못하고 있는 방송운용의 공공성을 실질적으로 반영할 수 있는 방안을 제시하고 있다는 점에서 그 의의가 있다. 그러나, 방송발전기금의 징수율을 책정하기 위하여 공공성 또는 공익성 판단기준을 별도로 개발하는 작업을 추진하고 이를 범제화하는 데에는 현실적인 제약이 따를 것이다. 따라서, 보다 현실적인 방안으로서 현재 방송통신위원회가 시행하고 있는 방송평가결과를 징수율 책정에 반영하는 방안을 고려할 필요가 있다. 방송법 제31조 제3항에 의하여 방송통신위원회가 방송평가 위원회를 구성하여 방송사업자의 방송프로그램 내용 및 편성과 운영에 관하여 종합적으로 평가하는 방송평가제도의 운영과 관련하여 「방송평가에 관한 규칙」<sup>68)</sup>에서는 방송평가 영역을 내용, 편성, 운영으로 구분한 후 각 영역별 평가대상을 구체화한 평가항목 및 척도를 개발하여 규정하고 있고, 이는 실제로 방송사업자의 공익성의 실현 정도를 측정하여 비교하는 지표로서 활용되고 있다.

67) 박소라, “지상파방송사업자 징수율 합리화방안 마련”, 안태식 외 2(2005), 67 이하.

68) 2008. 5. 19.자 방송통신위원회 규칙 제7호.

그러므로, 방송발전기금 관련 규정에 징수율 책정에 있어 방송평가결과를 반영할 수 있도록 하는 근거 규정을 두고 반영 정도에 관한 구체적인 방법을 개발할 경우 징수율 산정기준으로서의 방송운용의 공공성이 실제적인 규범적인 기준으로 작용할 수 있게 될 것으로 기대된다.

## 다. 법령과 고시의 규정체계의 개선

현재의 방송발전기금 규정체계는 법에서 시행령에 기금 징수에 관한 사항을 포괄적으로 위임하고 시행령에서 일정한 기준을 설정한 후 고시에 징수율을 정하도록 위임하는 방식을 취하고 있다. 이러한 입법방식을 유지하면서도 규범적 성격을 높이기 위해서는 법, 시행령, 고시로 이어지는 법령의 체계상 필요한 사항의 규정이 잘 배치될 수 있도록 법의 위임범위가 보다 분명하게 규정되는 한편 시행령에서도 징수율을 정하는 기준을 보다 구체적으로 설정하는 규정을 둘 필요가 있다. 방송통신위원회의 징수율 고시가 법의 위임을 받은 시행령의 재위임을 통하여 법규보충적 행정규칙의 성질을 가질 수 있다고 볼 경우 이러한 개선은 징수율 고시가 상위 법령의 위임 사항과 결합하여 이를 보충하는 내용을 담는다는 점에서 그 규범적 가치를 높일 수 있는 방안이 될 것이다.

보다 근본적인 개선방안으로는 법에서 직접 구체적인 범위를 정하여 고시에서 징수율을 정할 수 있도록 위임하는 방식을 도입할 필요가 있다. 징수율을 정하는 것은 전문적·기술적 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 법령 사항이라고 할 수 있으므로 행정규제기본법 제4조 제2항 단서에 따른 규제법정주의의 예외로 인정받을 수 있을 것이다.

## 라. 부과기준금액을 통일할 경우 수반되는 개선사항

이 연구에서는 결론을 유보하였으나, 현재 매체별로 다르게 규정되어 있는 부과기준금액을 통일할 경우 방송사업 관련 매출액을 공통적인 부과기준금액으로 정하는 방안을 유력하게 검토할 수 있다. 다만 이와 같은 방안을 채택할 경우 그에 수반하여 방송발전기금 부과체계의 전반에 걸쳐 세부적으로 조정하

고 개선하여야 할 사항이 적지 않다. 여기서는 그와 같은 개선사항에 대하여 간단히 살펴본다.

### 1) 징수율의 법적 상한의 조정

방송사업자별 방송발전기금징수금의 액수는 부과기준금액에 징수율을 곱하는 방식으로 산정되고 징수율은 법에서 그 상한을 규정하고 있으므로, 부과기준금액이 변경될 경우 그에 따라 법적 상한도 조정될 필요가 있다. 특히 매출액과 그 성격이 다른 홈쇼핑채널사용사업자의 경우에는 법적 상한이 다른 부과 대상 방송사업자와 달리 100분의 15로 정해져 있으므로 대폭적인 조정이 필요하다.

그에 반하여 지상파방송사업자의 경우 부과 대상이 방송사업 관련 매출액 중에서도 방송광고매출액에 한정되어 있으면서 법적 상한은 위성방송사업자, 종합유선방송사업자, IPTV 제공사업자와 마찬가지로 100분의 6으로 정해져 있는데, 지상파방송사업자의 경우 부과 대상 매출액의 범위가 방송광고매출액보다 확대할 것인지 여부의 판단은 방송시장 환경의 변화를 고려하여 지상파 방송사업이 갖는 공공성의 정도를 재평가하는 데 따른 것이고 방송사업 관련 매출액 중에서 방송광고매출액과 협찬수익 관련 매출액, 프로그램판매수익 관련 매출액 등 다른 매출액 사이에 징수율 산정기준이 달라지는 것은 아닐 것이므로 부과기준금액의 변경에도 불구하고 법적 상한의 조정 필요성이 크지는 않을 것이다.

### 2) 구체적인 징수율 책정 방식과 기준의 개선

구체적인 징수율 책정 방식에 관해서는, 전체 방송발전기금의 소요 예산을 예측하여 결정한 후, 전체 방송사업 관련 매출액 가운데 각 방송 매체가 점하는 매출액의 비율에 따라 방송 매체별로 배분하는 방식의 도입 가능성을 검토해 볼 필요가 있다. 이와 관련하여 선행연구<sup>69)</sup>에서는 방송유통업에 속하는 홈

69) 안태식 외 2(2005), 36.

쇼핑채널사용사업자의 특성에 비추어 홈쇼핑채널사용사업자를 포함할 경우 매출액의 비율에 따른 배분 방식에 문제가 있음을 지적하고 있다. 이에 대하여는 2003년 기업회계기준의 변경으로 홈쇼핑채널사용사업자의 경우에도 상품판매로 인한 총 매출액이 아니라 순 매출액, 즉 판매수수료 합계액이 방송사업 관련 매출액으로 산정되므로 합리적인 배분 기준 개발이 가능할 것으로 생각된다.

또한 위 선행연구에서는 각 매체별 방송 관련 추정 초과이익의 분포를 매체별 배분의 기준으로 제시하고 있는데, 실제로는 기준 변경으로 인한 비중의 변화가 크게 발생하지 않도록 기존의 실제 배분 비율을 고려하여 적절히 조정할 필요가 있을 것이다.

### 3) 징수율 산정기준의 정비

방송사업 관련 매출액을 공통적인 부과기준으로 사용할 경우 방송사업자의 개별적, 구체적인 영업 현황에 따른 사정이 제대로 반영되지 않을 가능성에 대비하여 현재 징수율 책정시 참작사유로 되어 있는 방송운용의 공공성과 수익성 외에도 방송사업자의 영업 성과와 규모를 추가적으로 고려할 수 있도록 규정의 내용을 개선할 필요가 있다. 또한 현재 매체별로 다르게 규정되어 있는 징수율 산정시 고려사항을 통일적으로 규정하는 것을 원칙으로 하여 매체의 특성에 따라 별도로 정해야 할 사항이 있는 경우 예외적으로 이러한 사항을 제시하는 규정 방식을 생각해 볼 수 있다.

### 4) 기금 부담능력을 고려한 감면 기준의 신설

방송사업 관련 매출액을 공통적인 부과기준금액으로 사용할 경우 자본잠식 상태에 있거나 당기순손실이 발생한 방송사업자에 대하여는 기금 부담능력을 고려하여 기금을 감경하거나 경우에 따라 면제할 수 있는 기준을 신설할 필요가 있다.

## 마. 징수방식과 절차의 개선

지상파방송사업자에 대한 방송광고매출액을 기준으로 방송발전기금을 한국방송광고공사에게 위탁징수를 하는 것을 직접징수로 바꾸는 경우에는 징수율의 일정한 기간마다 고시하는 것, 납부기한, 분할징수, 수납기관에 대해 명확히 규정하는 것이 필요하다.

현행 방송법 시행령 제22조제8항, 방송발전기금 징수에 관한 규칙<sup>70)</sup> 제1조부터 제6조는, 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자, 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 직접징수에 대한 규정이라 할 수 있다. 현행 방송법 제37조 제6항만을 보면 현행 규정 하에서도 지상파방송사업자에 대해 방송통신위원회가 방송발전기금을 직접 징수할 수 있다. “위탁할 수 있다”고 되어 있기 때문이다. 그렇지만 방송법 제37조 제6항의 집행명령으로서 방송법 시행령 제23조에서는 “위탁한다.”고 되어 있어 방송통신위원회가 직접 징수하기 위해서는 방송법 시행령 제23조는 개정되어야 한다. 직접 징수로 완전히 전환하는 경우에는 방송법 제37조 제6항 및 동법시행령 제23조 규정이 필요 없게 된다. 이러한 직접징수시에는 그 절차를 명확하게 하기 위해 지상파방송사업자가 다른 방송사업자에 대한 것과 마찬가지로 하기 위해 「방송발전기금 징수에 관한 규칙」이 적용되는 방송사업자를 확대할 필요가 있다. 다만 납부기한, 분할징수, 수납기관에 대한 사항은 납부의무자의 경우 중요한 사항이라 할 수 있다는 점에서 조세의 경우 법률 차원에서 규정을 하고 있는 예를 비교해 볼 때 위 사항을 방송법 시행령 제22조의2를 신설하여 방송발전기금의 분할징수 규정을 두는 것을 생각해 볼 수 있다.

## 3. 개선안 반영을 위한 법령 개정방안

이하에서는 앞서 주제 또는 항목별로 살펴본 개선방안을 반영할 때 현재의 방송법과 동법 시행령을 어떻게 개정할 것인가에 관한 구체적인 방안을 제시하기로 한다. 이 방안은 하나의 예시에 불과하지만 실제로 개정을 추진함에

70) 2009. 11. 05. 방송통신위원회 규칙 제14호로 개정된 바 있다.

있어 유용한 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다. 인터넷멀티미디어 방송 사업법과 동법 시행령의 관련 규정은 방송법과 동법 시행령에 비하여 훨씬 더 많은 개정을 필요로 하나 대체로 방송법과 동법 시행령에 준하여 그 내용을 정할 수 있을 것이므로 따로 언급하지 않는다.

### 가. 방송법 개정방안

<표 V-4> 방송법 신·구 조문대비표

현 행	개정안
<p>제37조 (기금의 조성)</p> <p>① 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제2항 내지 제4항의 규정에 의한 징수액</li> <li>2. &lt;삭제&gt;</li> <li>3. 방송사업자의 출연금</li> <li>4. &lt;삭제&gt;</li> <li>5. 기타 수입금</li> </ol> <p>② 방송통신위원회는 지상파방송사업자로부터 <u>대통령령이 정하는 바에 의하여 방송광고매출액의 100분의 6의 범위 안에서</u> 기금을 징수할 수 있다.</p> <p>③ 방송통신위원회는 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자로부터 <u>대통령령이 정하는 바에 의하여 년 매출액의 100분의 6의 범위 안에서</u> 기금을 징수할 수 있다.</p>	<p>제37조 (기금의 조성)</p> <p>① (현행과 같음)</p> <p>② 방송통신위원회는 지상파방송사업자로부터 <u>방송사업과 관련된 연간 매출액 중 방송운용의 공공성을 고려하여 대통령령으로 정하는 매출액의 100분의 6의 범위 안에서</u> 기금을 징수할 수 있다.</p> <p>③ 방송통신위원회는 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자로부터 <u>방송사업과 관련된 연간 매출액 중 방송운용의 공공성을 고려하여 대통령령으로 정하는 매출액의 100분의 6의 범위 안에서</u> 기금을 징수할 수 있다.</p>



④ 방송통신위원회는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자로부터 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해연도 결산상 영업이익의 100분의 15의 범위 안에서 기금을 징수할 수 있다.

⑤ 제1항 제1호 및 제2호의 재원에 대하여는 방송사업자의 방송운용의 공공성과 수익성 등을 기준으로 방송사업자별로 그 징수율을 차등 책정할 수 있다.

⑥ 방송통신위원회는 제2항의 규정에 의한 기금 징수를 한국방송광고공사법에 의한 한국방송광고공사(이하 "한국방송광고공사"라고 한다) 또는 대통령령이 정하는 방송광고판매대행사에 위탁할 수 있다.

⑦ 방송통신위원회는 제2항 내지 제4항의 규정에 의하여 기금을 납부하여야 할 자가 납부기한까지 이를 납부하지 아니한 때에는 체납된 금액의 100분의 5 이내의 범위에서 대통령령이 정하는 바에 따라 가산금을 부과할 수 있다.

⑧ 방송통신위원회는 제2항 내지 제4항의 규정에 의한 기금 및 제7항의 규정에 의한 가산금을 납부하여야 할 자가 납부기한까지 이를 납부하지 아니한 때에는 국세체납처분의 예에 따라 이를 징수한다.

④ 방송통신위원회는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자로부터 방송사업과 관련된 당해연도 결산상 영업이익 중 방송운용의 공공성을 고려하여 대통령령으로 정하는 영업이익의 100분의 15의 범위 안에서 기금을 징수할 수 있다.

⑤ 제1항 제1호의 재원에 대하여는 제2항 내지 제4항에 정한 부과기준금액에 방송사업자의 방송운용의 공공성과 수익성 등 대통령령이 정하는 기준에 따라 방송통신위원회가 고시하는 징수율을 곱한 금액을 산정하여 징수할 수 있다. 방송통신위원회는 대통령령이 정하는 기준에 따라 방송사업자별로 그 징수율을 차등 책정할 수 있다.

⑥ <지상파방송사업자에 대하여도 직접징수로 전환할 경우에는 삭제>

⑦ <현행과 같음>

⑧ <현행과 같음>

<신설>	⑨ 그 밖에 기금의 산정 및 징수를 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
------	---

## 나. 방송법 시행령 개정방안

<표 V-5> 방송법 시행령 신규 조문대비표

현행	개정안
<p>제22조 (방송발전기금의 징수)</p> <p>① 방송통신위원회는 법 제37조 제2항의 규정에 의하여 지상파방송사업자로부터 법 제36조의 규정에 의한 방송발전기금(이하 "기금"이라 한다)을 징수하고자 하는 경우에는 방송광고 매출액의 100분의 6의 범위 안에서 당해 지상파방송사업자의 재정상태와 방송운용의 공공성 등을 참작하여 정하는 징수율을 고시하여야 한다. 이 경우 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 의한 한국교육방송공사(이하 "한국교육방송공사"라 한다)에 대한 징수율은 「방송문화진흥회법」에 의한 방송문화진흥회가 최다출자자인 지상파방송사업자에 대한 징수율의 3분의 2로 한다.</p> <p>② 방송통신위원회는 법 제37조제3항의 규정에 의하여 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자로부터 기금을 징수하고자 하는 경우에는 연간 매출액의 100분의 6의 범위 안에서 당해 종합유선방송사업자 및 위성방송</p>	<p>제22조 (방송발전기금의 징수)</p> <p>① 법 제37조 제2항에서 "대통령령으로 정하는 매출액"이란 방송광고와 직접 또는 간접적으로 관련된 매출액(이하 "방송광고 매출액"이라 한다)을 말한다. 방송통신위원회는 법 제37조 제5항에 의하여 지상파방송사업자에 대한 방송발전기금(이하 "기금"이라 한다)의 징수율을 고시하기 위해서는 당해 지상파방송사업자의 재정상태, 영업 성과 및 규모와 시청점유율 등을 참작하여 징수율을 정하여야 한다. 이 경우 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 의한 한국교육방송공사(이하 "한국교육방송공사"라 한다)에 대한 징수율은 「방송문화진흥회법」에 의한 방송문화진흥회가 최다출자자인 지상파방송사업자에 대한 징수율의 3분의 2로 한다.</p> <p>② 법 제37조 제3항에서 "대통령령으로 정하는 매출액"이란 광고수입, 수신료수입, 방송프로그램판매수입 등 종합유선방송사업 및 위성방송사업과 직접 또는 간접적으로 관련성 있는 사업으로 인하여 발생한 매출</p>

<p>사업자의 재정상태·수신자의 수 및 수신료와 방송운용의 공공성등을 참작하여 정하는 징수율을 고시하여야 한다.</p>	<p>액(이하 “방송 매출액”이라 한다)을 말한다. 방송통신위원회는 법 제37조 제5항에 의하여 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자에 대한 기금의 징수율을 고시하기 위해서는 법 제31조의 규정에 의한 당해 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자에 대한 방송평가결과와 당해 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자의 재정상태, 수신자의 수 및 수신료, 영업 성과 및 규모와 시청점유율 등을 참작하여 징수율을 정하여야 한다.</p>
<p>③ 방송통신위원회는 법 제37조제4항의 규정에 의하여 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자로부터 기금을 징수하고자 하는 경우에는 방송사업과 관련된 당해 연도 결산상 영업이익의 100분의 15의 범위안에서 당해 방송채널사용사업자의 재정상태·수신자의 수 등을 참작하여 정하는 징수율을 고시하여야 한다.</p>	<p>③ 법 제37조 제4항에서 “대통령령으로 정하는 영업이익”이란 광고, 방송매출수입 등 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업과 직접 또는 간접적으로 관련성 있는 사업으로 인하여 발생한 영업이익(이하 “방송 영업이익”이라 한다)을 말한다. 방송통신위원회는 법 제37조 제6항에 의하여 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자에 대한 기금의 징수율을 고시하기 위해서는 법 제31조의 규정에 의한 당해 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자에 대한 방송평가결과와 당해 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 재정상태, 영업 성과 및 규모와 시청점유율 등을 참작하여 징수율을 정하여야 한다.</p>
<p>④ 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 제2항의 규정에 의한 기금의 산정에 필요한 다음 각 호의 서류 및 자료를 매출이 발생한 연도의 다음 연도 3월 31일까지 방송통신위원회에 제출하여야 한다.</p>	<p>④ 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 법 제37조 제5항의 규정에 의한 기금의 산정에 필요한 다음 각 호의 서류 및 자료를 매출이 발생한 연도의 다음 연도 3월 31일까지 방송통신위원회에</p>

<p>1. 손익계산서 및 부속명세서 2. 공인회계사의 감사증명서 3. 그 밖에 방송통신위원회가 기금의 산정을 위하여 특히 필요하다고 인정하여 요구하는 자료</p>	<p>제출하여야 한다. 1. 손익계산서 및 부속명세서 2. 공인회계사의 감사증명서 3. 그 밖에 방송통신위원회가 기금의 산정을 위하여 특히 필요하다고 인정하여 요구하는 자료</p>
<p>⑤ 방송통신위원회는 제2항의 규정에 의한 기금을 징수하고자 하는 때에는 기금 납부금액·납부기한 및 수납기관을 명시한 납부통지서를 매출이 발생한 연도의 다음 연도 6월 30일까지 <u>종합유선방송사업자 및 위성방송사업자에게</u> 송부하여야 한다.</p>	<p>⑤ 방송통신위원회는 법 제37조 제5항의 규정에 의한 기금을 징수하고자 하는 때에는 기금 납부금액·납부기한 및 수납기관을 명시한 납부통지서를 매출이 발생한 연도의 다음 연도 6월 30일까지 <u>지상파방송사업자, 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자에게</u> 송부하여야 한다.</p>
<p>⑥ 제5항의 규정에 의하여 통지를 받은 <u>종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는</u> 납부기한 내에 방송통신위원회가 정한 수납기관에 기금을 납부하여야 한다.</p>	<p>⑥ 제5항의 규정에 의하여 통지를 받은 <u>지상파방송사업자, 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는</u> 납부기한 내에 「<u>한국은행법</u>」에 따른 한국은행(국고대리점 및 국고수납대리점을 포함한다)에 기금을 납부하여야 한다.</p>
<p><u>&lt;신설&gt;</u> ⑦ 제4항 내지 제6항의 규정은 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자에 대한 기금의 징수에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 "매출이 발생한 연도"는 이를 "당해연도 결산상 영업이익이 발생한 연도"로 본다.</p>	<p>⑦ 법 제37조 제5항의 규정에 의한 기금의 납부기한은 다음 각호와 같다. 1. 매년 7월 31일(제2호에 해당하는 경우를 제외한다) 2. 7월 11일 이후 납부통지서를 받은 때에는 받은 날부터 20일 이내</p>
<p>⑧ 그 밖에 기금의 징수에 관하여 필요한 사항은 방송통신위원회규칙으로 정한다.</p>	<p>⑧ 제4항 내지 제6항의 규정은 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자에 대한 기금의 징수에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 "매출이 발생한 연도"</p>

	<p>"는 이를 "당해연도 결산상 영업이익이 발생한 연도"로 본다.</p> <p>⑨ 그 밖에 기금의 산정 및 징수에 관하여 필요한 세부적인 사항은 방송통신위원회규칙으로 정한다.</p>
<p>제22조의2(방송발전기금의 분할징수) &lt;신설&gt;</p>	<p>제22조의2(방송발전기금의 분할징수)</p> <p>① 방송통신위원회는 방송사업자가 납부하여야 할 기금이 1억원을 초과할 때에는 다음 각 호에 따라 분할징수할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 징수할 금액이 2억원 이하인 때에는 1억원을 초과하는 금액</li> <li>2. 징수할 금액이 2억원을 초과하는 때에는 징수할 금액의 100분의 50 이하의 금액</li> </ol> <p>② 제1항에 따라 분할하여 납부하는 금액의 납부기한은 제4조에 따른 기한이 경과한 날로부터 2개월 이내로 한다.</p> <p>③ 방송사업자가 제1항에 따라 기금을 분할 납부하려면 해당 연도 7월 10일까지 별지 서식에 따른 기금 분할납부신청서를 방송통신위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제4조제2호의 경우에는 납부통지서를 받은 날부터 10일 이내에 제출하여야 한다.</p> <p>④ 방송통신위원회는 제3항에 따른 신청인에게 분할납부 허가 여부를 서면으로 통지하여야 한다.</p> <p>⑤ 방송통신위원회는 제4항에 따라 분할납부 허가를 받은 방송사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되면 그 분할납부 허가를 취소하고 한꺼번에 기금을 징수할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 분할납부하기로 결정된 기금을 납부기</li> </ol>

	<p>한까지 내지 아니한 경우</p> <p>2. 「국세징수법」 제14조제1항 각호의 어느 하나에 해당하거나 그에 준하는 사유로 분할납부기한까지 분할납부하기로 결정된 기금의 전액을 징수할 수 없다고 판단되는 경우</p> <p>⑥ 방송사업자가 분할납부하기로 결정된 기금을 납부기한까지 내지 아니한 경우에 가산금의 부과대상이 되는 체납금은 전체 부과금액에서 납부한 금액을 제외한 금액으로 한다.</p>
<p>제23조 (기금징수의 위탁)</p> <p>① 방송통신위원회는 법 제37조제6항의 규정에 의하여 법 제37조제2항의 규정에 의한 기금징수를 「한국방송광고공사법」에 의한 한국방송광고공사(이하 "한국방송광고공사"라 한다)에 위탁한다.</p> <p>② 한국방송광고공사는 매월 10일까지 전월에 징수한 기금의 내역을 방송통신위원회에 보고하여야 한다.</p>	<p>제23조 (기금징수의 위탁)</p> <p>&lt;지상파방송사업자에 대하여도 직접징수로 전환할 경우에는 삭제&gt;</p>

● 참고문헌 ●

- 기획예산처(2006), 2005년도 부담금 운용 종합보고서.
- 기획예산처(2008), 2008년도 기금현황.
- 기획재정부(2009), 2009년도 기금현황.
- 대한민국정부(2009), 2008회계연도 기금결산.
- 대한민국정부(2009), 2009년도 기금운용계획안.
- 김국진·주정민(2005), 중장기 방송발전기금 재원배분 전략 연구, 방송위원회.
- 김성수(2005), 특별부담금의 헌법적 정당화요소에 대한 연구, 한국법제연구원.
- 남시환(2002), 방송발전기금의 징수에 관한 연구, 방송위원회.
- 박균성(2008), 행정법(상), 제7판, 박영사.
- 박기백·김지영(2008), 방송통신 재정체계 정비방안, 방송통신위원회.
- 박영도(2009), 부담금 부과요건 등의 법정화 검토, 한국법제연구원.
- 안태식·박소라·김도연(2005), 방송발전기금 징수방안 개선방안 연구, 방송위원회.
- 오준근(1998), 부담금을 종합적으로 관리하는 법률의 제정방안 연구, 경제법제 분석 98-1, 한국법제연구원.
- 오준근(2000), 부담금관리기본법 제정 및 기부금품모집규제법 개정안 마련, 한국법제연구원.
- 윤석민(2007), 커뮤니케이션의 이해, 커뮤니케이션북스.
- 재정경제부(2008), 2008년도 부담금 운용 종합보고서.
- 정재호 외(2004), 환경, 건설·교통 관련 부담금의 선진외국사례 연구, 한국조세연구원
- 한국법제연구원(2002), 부담금 운용의 실태 분석, 기획예산처 정책보고자료.
- 한국법제연구원(2002), 부담금 운용의 효과와 실태 분석.
- 홍대식·김성훈(2009), 과징금 산정에 있어 관련 매출액 기준에 관한 연구, 공정거래위원회.
- 김홍대(2002), "과징금 제도의 의의와 법적 성격", 법조 제51권 제12호, 법조협회.
- 박영도 외(2002), 「부담금운용의 효과와 실태분석」, 한국법제연구원.
- 박해식(2002), "독점규제 및 공정거래에 관한 법률상의 과징금에 관한 연구", 고

- 려대학교 법무대학원 석사학위논문.
- 배준호(2005), "국민건강증진부담금 등 부담금 운영 실태: 한국적 특징의 모색", 사회보장연구, Vol. 21, No.2.
- 신봉기(1992), "경제규제입법에 있어서 과징금 제도의 내용과 문제점", 단국대학교 법학논총 제18집.
- 안태식·박종찬·정형록, "회계정보를 이용한 방송발전기금 부과원칙에 관한 연구", 한국방송학보 제19권 제4호.
- 이봉의(2002), "공정거래위원회의 재량통제", 규제연구 제11권 제1호.
- 이원우(2006), "현행 금융감독법상 과징금제도의 쟁점과 개선방안", BFL 제15호, 서울대학교 금융법센터.
- 이준서(2008), "환경부담금제도의 입법동향과 전망", 입법평가연구센터, 한국법제연구원.
- 홍대식(2006), 공정거래법상 과징금 제도에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 福家俊朗(2001), 「現代財政の公共性と法-財政と行政の相互規定性の法的位相-」, 信山社.
- 諏訪園 貞明 편(2005), 평성17년 개정 독점금지법, 상사법무.
- Bechtold(2006), *GWB-Kommentar*, C. H. Beck.
- Steve Buckley etc.(2007), *Broadcasting, Voice, and Accountability*, The University of Michigan Press.
- Joanna Goyder(2009), *EC Competition Law*, Oxford.
- Jackie Harrison/Lorna Woods(2007), *European Broadcasting Law and Policy*, Cambridge.
- Margot Horspool(2008), *European Union Law*, Oxford.
- James Potter(2008), *Media Literacy*, Sage.
- Karen Dyekjaer-Hansen/Katja Hoegh(2003), "Succession of liability for competition law infringement with special reference to due diligence and warranty claims", *ECLR*.



● 참고자료 ●

개별 부담금<sup>71)</sup>

개별 부담금 개요

(단위 : 백만원)

부담금명 (설치연도)	설치근거	설치목적	부과기관	부과대상	부과기준 (부과요율)	징수기관	귀속주체	징수액 ('08년)
1. 주택금융 신용보증기 금 출연금 (2003년)	한국주택금 융 공사법 제 56조 제3항	담보능력이 미 약한 개인 및 주 택사업자에 계 신용보증 지원	주택금융 신용 보증기금 (관리기관: 한국 주택금융공사)	공사법 제56조 제3항에 의한 금융기관 (국민주택기금, 한국산업은행, 중 소기업은행 등)	출연기준대출금 월중평균잔×부과 요율×당해 월의 일수/365	주택금융 신용 보증기금 (관리기관: 한국 주택금융공사)	중앙정부: 주택금융신 용 보증기금 (100%)	430,633
2. 농림수산 업자 신용 보증기금 출연금 (1972년)	농림수산업 자 신용 보 증법 제4조 제4항	농림수산업자 등의 신용 보증	농림수산업자 신용보증기금 (관리기관: 농협중앙회)	금융기관 (농·수협중앙 회 등)	출연기준대출금 월중평균잔×부과 요율×당해 월의 일 수/365	농림수산업자 신용보증기금 (관리기관: 농 협중앙회)	중앙정부: 농림수산업 자 신용보 증기금 (100%)	160,086
3. 기술신용 보증기금 출연금 (1986년)	기술신용보 증기금법 제 13조 제3항	기술신용보증 기금의 업무수 행을 위한 기 본재산의 조성	기술보증기금	신기술사업금융 업자, 금융기관	대상용자금의 분 기 또는 월중 평균 잔액×부과요율	기술보증기금	중앙정부: 기술보증기금 (100%)	437,873
4. 신용보증 기금 출연 금 (1974년)	신용보증기 금법 제6조 제3항	중소기업에 대 한 신용보증 지 원을 위한 기본 재산의 조성	신용보증기금	출연대상금융 기관	출연기준대출금 의 월중평균잔액 ×부과요율	신용보증기금	중앙정부: 신용보증기금 (100%)	769,336
5. 한국화재 보험협회 출연금 (1973년)	화재로 인 한 재해보 상과 보험 가입에 관 한 법률 제 14조	화재예방 및 소 화시설에 대한 안전점검과 이에 관한 연구 등의 법정업무수행	한국화재보험 협회	한국화재보험 협회사원사 (10개 손해보 험회사)	전체 손해보험회 사의 수입보험료 총액×부과요율	한국화재보험 협회	한국화재보 험협회 (100%)	10,277
6. 공적자금 상환기금 출연금 (2003년)	공적자금상 환기금법 제 5조 제4항, 제5항	공적자금 상환	금융위원회	우체국예금· 보험특별회계	· 우체국예금: 전년도 평균잔액 ×부과요율  · 우체국보험: 전년도 수입보험 료와 책임준비금 과의 평균금액×부 과요율	금융위원회	중앙정부: 공적자금상 환기금 (100%)	55,094
7. 예금보험 기금 채권 상환기금 특별기여금 (2003년)	예금자보호 법 제30조의3	공적자금 상환	예금보험공사	부보금융기관	예금 등의 평균잔 액×부과요율	예금보험공사	중앙정부: 예금보험기 금채권 상 환기금 (100%)	747,159

71) 200년도 부담금운용종합보고서 <부 록> 개별 부담금 개요 p.739참조

개별 부담금 개요

(단위 : 백만원)

부담금명 (설치연도)	설치근거	설치목적	부과기관	부과대상	부과기준 (부과요율)	징수기관	귀속주체	정수액 ('08년)
8. 주택담보 노 후 연금 보 증 계 정 출연금 (2007년)	한국주택금융 공사법 제 59조의3	노 후 생활 자금 의 원활한 공급	주택금융신용 보증기금 (관리기관: 한국 주택 금융공사)	공사법 제2조 제11호에 의한 금융기관	출연금 기준 대출금 월증평잔×부과요 율×당해월의 일수 /365	주택금융신용 보증기금 (관리기관: 한국 주택금융공사)	중앙정부: 주택금융신 용보증기금 ( 주택 담 보 노 후 연 금 보 증 계 정, 100%)	24
9. 연초경 작지원 등 의 사업을 위한 출연금 (2001년)	담배사업법 제25조의 3	연초경작자의 영농기술개발 지원	(재)연초생산 안정화재단	담배제조회사	관련 20개비당 15원	(재)연초생산 안정화재단	(재)연초생산 안정화재단 (100%)	0
10. 학교용 지부담금 (1995년)	학교용지 확보에 관 한 특별법 제5조	시도의 학교 용 지 확보	시도 및 시군구	공동주택 또는 단독주택용 토 지를 분양하는 자	· 공동주택: 분양가격×부과 요율 (0.4%)  · 단독주택: 토지분양가격× 부과요율(0.7%)	시도 및 시군구	광역·기초 지방자치단 체	147,719
11. 원자력 연구 개발 사업 비용 부담금 (1997년)	원자력법 제9조의 3	원자력연구개발 사업 수행	교육과학기술부	발전용원자로 운영자	전년도 원자력발 전력(kWh)×1.2 (원/ kWh)	한국과학재단	중앙정부: 원자력연구 개발기금 (100%)	171,532
12. 원자력 관계 사업 자의 비 용부담금 (1990년)	원자력법 제111조	방사선 재해로 부 터 국민을 보호하 고 공공의 안전과 환경보전을 달성 하기 위한 원자력 안전규제 사업 수 행	한국 원자 력 안전기술원	원자력관계사 업자	· 발전용원자로: 원전호기×기준단가  · 발전용원자로 외: 투입인력×기 준단가	한국 원자력안 전기술원	원자력안전 기술원 (100%)	36,510
13. 국제교 류기여금 (1992년)	한국국제교 류재단법 제 16조	한국국제교류 재단의 국제교 류 기금 조성	한국국제교류 재단	여권발급 받는 자	여권 종류에 따라 2,000~15,000원	한국국제교류 재단	중앙정부: 국제교류기금 (100%)	36,629
14. 국제빈 곤퇴치 기 여금 (2007년)	한국국제 협력단법 제18조의2	개발도상국의 빈곤 및 질병 퇴 치를 지원	외교통상부	공항을 통하여 출국하는 자	출국 항공권 1매당 1,000원	외교통상부 (위탁)	한국국제협 력단 (100%)	15,002
15. 지방자치 단체공공 시설수익자 부담금 (1988년)	지방자치법 제138조	지자체 공공시 설 설치·관리	광역·기초지 방자치단체	공공시설 수익자	각 지자체 조례로 정함	광역·기초 지 방자치단체	광역·기 초지방 자 치단체	113,308
16. 출국 납 부금 (1997년)	관광진흥개 발기금법 제 2조	관광사업의 발 전 및 관광의 화수입의 증대	한국 공 항 공 사, 인천국제 공항공사, 부 산항만 공사, 지방 해양 항 만청	국내 공항 및 항 만을 통하여 출 국하는 자	1인당 1만원 (선박이용시 1천원)	한국공항공사, 인천국제공항 공사, 부산, 인 천항만공사, 지 방 해양수산청	중앙정부: 관광진흥개 발기금 (100%)	154,020

개별 부담금 개요

(단위 : 백만원)

부담금명 (설치연도)	설치근거	설치목적	부과기관	부과대상	부과기준 (부과요율)	징수기관	귀속주체	징수액 ('08년)
17. 카지노 사업자 납 부금 (1995년)	관광진흥법 제30조	관광사업의 발 전 및 관광의화 수입의 증대	문화체육관광부	카지노사업자	총 매출액에 따라 차 등 부 과 (1~10%)	문화체육관광부	중앙정부: 관광진흥개 발기금 (100%)	151,672
18. 관광지 등 지원 시 설 이용자 분담금 (1985년 /1998년)	관광진흥법 제64조	관광단지내 지 원시설 건설 비 용의 전부 또는 일부를 사업시 행자가 이용자 에게 분담	경북관광개발 공사 (보문관 광단지), 한국 관광 공사 (중 문관광단지), 전 남 구 례 군 (지리산온)	관광단지내 지 원시설의 이용 자	· 지원시설 건설 비용: 시설이용자 와 협의  · 공동시설관리 비용: 업체별 매출 액 등을 기준으로 산정	· 경북관광개 발공사 (보문관광단지)  · 한국관광공사 (중문관광단지)  · 전남구례군	공단등기타: · 보 문 관 광단지 (78.0%)  · 중 문 관 광단지 (19.4%)  · 지 리 산 관광단지 (2.6%)	1,516
19. 관광지 등 지원 시 설 원인가 부담금 (1986년)	관광진흥법 제64조	관광단지내 지 원시설 건설의 원인이 되는 공 사 또는 행위가 있는 경우 당해 공사 또는 행위 의 비용을 부담	시·도지사, 시·장 군수, 한국관광 공사, 한국토지 공사, 지방공사 공단, 민간 개발 자	관광단지내 지 원시설 건설의 원인이 되는 행 위의 비용을 부 담 하여야 할 자	이용자 부담금 준 용	시·도지사, 시 장·군수, 한국 관광공사, 한국 토지공사, 지방 공사·공단, 민 간 개발자	공단등기타: · 보 문 관 광단지 (41.2%)  · 무창포해수 욕장관광지 (58.8%)	849
20. 회원제 골프장 시 설 입장료 에 대한 부 가금 (1983년)	국 민 체 육 진 흥 법 제 20조, 제23 조 및 55조	고속특계층으 로 주대상이 제 한되는 회원제 골프장 입장료 에 대한 부가금 사업을 통해 체 육기금 조성	국민체육진흥 공단	회원제골프장 시설 이용자	1인 1라운드차등 부과  · 1만원~2만원: 1,000원  · 2만원~3만원: 1,500원  · 3만원~4만원: 2,000원  · 4만원~5만원: 2,500원  · 5만원 이상: 3,000원	국 민 체 육 진 흥 공 단	· 중앙정부: 국민체육진 흥기금 (97.8%)  · 공단등기타: 개별회원제 골프장운영 자(2.2%)	37,255
21. 영화상 영관입장권 부과금 (2007년)	영화및비디 오물의진흥 에관한법률 제23조, 제 24조의3, 제 25조의 2	영화예술의 질 적 향상 및 한국 영화·비디오 산 업의 진흥	영화진흥위원회	영화상영관 경 영자 (예술, 단 편영화 등의 전 용상영관 제외)	입장권 가액의 100분의 3	영화진흥위원회	중앙정부: 영화발전기 금(100%)	26,161
22. 농지 복 구비용 예 치금 (1996년)	농 지 법 제 36조	농지를 일정기 간 동안 타용도 로 사용한 후 농 지로의 복구위 협	시· 군· 구	농지를 타 용도 로 일시 사용하 고자 하는 자	농지로 복구하는데 소요되는 금액(지방 자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법 률시행령 규정 준용)	시· 군· 구	기타: 농림부 세 입세출외 (100%)	25,111
23. 농지 보 전부담금 (1981년)	농지법 제 38조	농지의 효율적 인 관리와 해외 농업 개발에 필 요한 재원확보	시·도 및 시·군·구	당해 농지를 전용하려는 자	전용하는 농지의 면적×개별 공시 지 가의30/100(상한 금액: 5만원/ m2)	시·도 및 시·군·구	중앙정부: 농지관리기 금(100%)	1,412,643

개별 부담금 개요

(단위 : 백만원)

부담금명 (설치연도)	설치근거	설치목적	부과기관	부과대상	부과기준 (부과요율)	징수기관	귀속주체	정수액 ('08년)
24. 농산물 수입이익금 (농수산물 유통및 가격 안정에 관한 법률) (1994년)	농수산물유통 및 가격 안정에 관 한 법률 제 16조	W T O 협 정 에 따라 양허세율 로 수입되는 농 산물에 수입이 익금을 부과 수하여 농산물 가격안정 사업 및 유통개선사 업 지원 활용	농 수 산 물 유통 공사	수입권을 부여 받은 자	수입권을 부여받 은 자가 경쟁입찰 시 납입의사를 표 시한 금액	농 수 산 물 유통 공사	중앙정부: 농산물가격 안정기금 (100%)	42,098
25. 쓰레기 유발부담금 (1994년)	농수산물유통 및 가격 안정에 관한 법률 제42 조 제1항	도매시장의 쓰레 기 발생억제	서울특별시, 농 수산물공사 등	도매시장 쓰레 기 유발자	품목별 부담금액 ×물량(톤)	서울특별시, 농수 산물공사 등	· 기초지방 자치단체 (33.3%), · 구리농 수산물도 매시장관 리공사 (66.7%)	3
26. 농산물 수입 이익 금 (양곡관 리법) (19954)	양곡관리법 제13조의 2	농산물가격안 정기금에 납입 하여 농산물 가 격안정 및 유통 개선사업 추진	농수산물유통 공사	수입권을 부여 받은 자	수입권을 부여받 은 자가 경쟁입찰 시 납입의사를 표 시한 금액	농 수 산 물 유통 공사	중앙정부: 농산물 가 격 안 정 기 금 (100%)	36,577
27. 농산물 가격안정 기금 납입 금 (1995년)	인삼산업법 제20조 제3 항	인삼 및 인삼류 의 생산성 향상 및 수출·축진· 유통 개선으로 가격안정을 도 모 하고 인삼 산 업 진흥	농 수 산 물 유통 공사	수입권을 부여 받은 자	수입권을 부여받 은 자가 경쟁입찰 시 납입의사를 표 시한 금액	농 수 산 물 유통 공사	중앙정부: 농산물 가 격안정기금 (100%)	236
28. 대체초 지조성비 (1992년)	초지법 제 23조	축산업의 발전 과 축산물의 원 활한 수급 및 가 격안정 도모	시· 군	초지를 전용하 는 자	납입단가(초지조성비 +초지조성 후 3년간 관리비)×전용면적	농협중앙회	중앙정부: 축산발전기 금(100%)	1,319
29. 축산물 수입 이익 금 (1976년)	축산법 제 45조	축산업의 발전 과 축산물의 원 활한 수급 및 가 격안정 도모	농협중앙회	축산물수입자	수입권을 부여받 은자가 경쟁입찰 시 납입의 의사를 표시한 금액	농협 중앙회	중앙정부: 축산발전기 금(100%)	1,357
30. 농산물 수입이익금 (FTA법) (2004년)	자유무역협 정 체결에따 른농어업인 등의지원에 관한 특별법 제11조, 제 19조	농어업의 경쟁 력 제고를 위한 지원으로 활용	농수산물유통 공사	수입권을 부여 받은 자	수입권을 부여받 은 자가 경쟁입찰 시 납입의사를 표 시한 금액	농 수 산 물 유통 공사	중앙정부: 자유무역협 정이행지원 기 금 (100%)	22
31. 수산물 수입 이익 금 (2007년)	자유무역협 정 체결에따 른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 제19조	어업인 등의 지 원에 기여	농림수산식품부	수입권을 부여 받은 자	수입권을 부여받 은 자가 경쟁입찰 시 납입의사를 표 시한 금액	농림수산식품부	중앙정부: 수산발전기 금(100%)	6,271

개별 부담금 개요

(단위 : 백만원)

부담금명 (설치연도)	설치근거	설치목적	부과기관	부과대상	부과기준 (부과요율)	징수기관	귀속주체	정수액 ('08년)
32. 수산자원조성금 (1995년)	기르는어업육성법 시행령 제12조	수산자원조성사업을 위한 투자재원 확보	시·도 및 시·군·구	어업인 등 수혜자	업태별 ha당, 총톤수당, 건당 등으로 부과	시·도 및 시·군·구	· 광역지자체일반회계 (40%) · 기초지자체일반회계 (60%)	956
33. 안전관리부담금 (1997년)	고압가스안전 관리법 제34조의 2	가스의 안전관리와 유통구조의 개선	한국석유공사	· LPG제조·판매자 · LPG·LNG수입자	· LPG: 4.5원/kg · LNG: 3.9원/m	한국석유공사	중앙정부: 에너지 및 자원 사업특별회계 (100%)	110,306
34. 광물수입·판매부과금 (1994년)	광업법 제87조	광물의 수급 및 가격안정과 사업지원	산업자원부	법정광물 수입·판매자	없음 * 시행령등 미비	없음	중앙정부: 에너지 및 자원 사업특별회계 (100%)	-
35. 전기사용자 부담금 (1984년)	농어촌전기공급사업촉진법 제3조	전기미공급지역의 전기공급을 촉진하여 농어민의 생활향상 도모	한국전력공사	농어촌전기공급사업지역에 있는 전기 사용자	정액(16만4천원)	한국전력공사	공단등기타: 전력산업기반자금 (100%)	5
36. 석유 및 석유 대체연료의 수입·판매 부과금 (1995년)	석유 및 석유 대체연료사업법 제18조, 제19조의2	석유의 수급 및 가격안정	한국석유공사	석유정유업자, 석유수출·판매업자	<석유수입시> · 원유및석유제품: 16원/L · 천연가스: 24,242원/톤 <석유판매시> · 고급휘발유: 36원/L · 부탄: 62,283원/톤	한국석유공사	중앙정부: 에너지 및 자원 사업특별회계 (100%)	1,882,968
37. 특정물질 제조업자 수입업자로부터 징수하는 수입금 (1991년)	오존층보호를 위한 특정 물질의 제조규제 등에 관한 법률 제21조, 제22조	몬트리올 의정서 규제물질인 오존층 파괴물질의 사용을 억제 및 대체물질의 개발	지식경제부	오존층파괴 물질의 제조업자 및 수입업자	· CFC-11 등 16종: 공장도가격의 15%/1kg · Halon-1301 1종: 공장도가격의 3%/1kg · Halon-1211 1종: 공장도가격의 7.5%/1kg · Halon-2402 1종: 공장도가격의 5%/1kg · CFC-216 1종: 공장도가격의 15.7%/1kg	한국정밀화학공업 진흥회	중앙정부: 특정물질사용합리화기금(100%)	298
38. 전력산업기반기금 부담금 (2001년)	전기사업법 제51조	전력산업의 지속적인 발전과 기반조성	한국전력공사	전기사용자	전기요금×37/1,000	한국전력공사	중앙정부: 전력산업기반기금 (100%)	1,110,614

개별 부담금 개요

(단위 : 백만원)

부담금명 (설치연도)	설치근거	설치목적	부과기관	부과대상	부과기준 (부과요율)	징수기관	귀속주체	정수액 ('08년)
39. 집단에너지 공급 시설 건설 비용 부담금 (1987년)	집단에너지 사업법 제18조	집단에너지 공급시설의 건설 비용 부담	집 단 에 너 지 사업자	공동주택 및 건물소유자, 사업주체	· 주택용(온수): m <sup>2</sup> 당 14,040원 ~7,050원 · 업무용(온수): 연결열부하 Mcal/h당 167,630원 ~69,300원 · 공공용(온수): 연결열부하 Mcal/h당 150,860원 ~62,370원 · 냉수: 연결열부하 Mcal/h당 429,300원 ~208,600원	집단에너지 사업자	공단등기타: 지역난방공사 및 개별집단 에너지사업자 (100%)	250,149
40. 광해방지의무자에 대한 부담금 (2005년)	광산피해의 방지및복구에관한법률 제24조, 제26조	광해방지 및 자연환경의 원상회복을 위하여 부과	지식경제부	광해방지의무자	· 광해방지사업에 의한 당해연도 총사업비×부과요율 (30%) · 산림복구 또는 토지 복구 비용 ×100%	지식경제부	중앙정부: 에너지및자원사업특별회계 (100%)	10,227
41. 전기통신사업자 연구개발출연금 (1991년)	전기통신기본법 제12조	정보통신에 관한 연구개발사업, 인력양성, 산업기반조성 등 정보통신의 진흥	지식경제부	기간 및 별정 통신사업자	전년도 매출액×부과요율(0.5%) *시장지배적 사업자는 0.75%	정보통신연구진흥원	중앙정부: 정보통신진흥기금 (100%)	182,650
42. 사용후핵연료 관리 부담금 (2008년)	방사성폐기물관리법	방사성폐기물관리사업을 위해 지식경제부에서 조성하는 '방사성폐기물관리기금'에 충당	한국방사성 폐기물관리공단	원자력발전 사업자인 한국수원자력(주)	추정비용×(1+물가상승률)물가 반영기간×1/(1+할인율)할인기간	한국방사성 폐기물관리공단	중앙정부: 방사성폐기물관리기금 (100%)	-
43. 국민건강증진부담금 (1995년)	국민건강증진법 제23조	국민건강증진사업의 원활한 추진	보건복지가족부	담배제조업자, 수입판매업자	월련 20개비당 354원	보건복지가족부	중앙정부: 국민건강증진기금 (100%)	1,636,923
44. 의약품 부작용 피해 구제사업비용 부담금 (1991년)	약사법 제86조	의약품부작용으로 인한 피해를 구제 및 약품의 안전성 향상을 위한 연구사업 수행	의약품 제조업자, 품목허가를 받은 자나 그 수입자로 조직된 단체	의약품제조업자 품목허가를 받은 자 또는 수입자	없음 * 시행령 등 미비	의약품제조업자 품목허가를 받은 자나 그 수입자로 조직된 단체	없음	-
45. 대기환경보전법상 배출 부과금 (1983년)	대기환경보전법 제35조	대기오염물질로 인한 국민건강·재산보호하고 생태계의 피해를 방지	지방자치단체	오염물질 배출사업자	오염물질 배출량에 지역별·위반횟수별 계수 등 적용	지방자치단체	중앙정부: 환경개선특별회계 (100%)	5,446

개별 부담금 개요

(단위 : 백만원)

부담금명 (설치연도)	설치근거	설치목적	부과기관	부과대상	부과기준 (부과요율)	징수기관	귀속주체	정수액 ('08년)
46. 수질개 선 부담금 (1995년)	먹는물관리 법 제31조	공공의 지하수 자원을 보호하 고 먹는 물의 수질 개선	시·도지사	· 먹는샘물 제 조·수입업자  · 기타샘물 개 발 허가를 받 은 자	· 기타 샘물 개발 자가 취수한 샘물: 1,300원/㎡  · 먹는샘물 제조업 자가 취수한 샘물: 4,150원/㎡  · 먹는샘물 수입 판매업자가 수입 한 먹는 샘물: 4,150원/㎡	시·도지사	중앙정부: 환경개선특 별회계 (100%)	21,750
47. 원인자 부담금(수 도법) (1991년)	수도법 제 71조	원인자부담 원칙에 따라 수 도 사업의 원 활한 추진	지방자치단체	당해수도공사 를 행함에 있어 비용 발생의 원 인을 제공한 자	각 지자체 조례로 정 함	지방자치단체	상수도 특별회계 · 광역지자체: 5.9%  · 기초지자체: 94.1%	218,168
48. 수질보 전법상 배 출 부과금 (1983년)	수질및수생 태계 보전 에관한법률 제41조	수질오염물질 로 인한 수질환 경 상의 피해 방 지 및 감소	지방환경청 및 시·도	기준이상 오염 물질 배출자	오염물질 배출량에 지역별·위반횟수 별 계수 등 적용	지방환경청 및 시·도	중앙정부: 환경개선특 별회계 (100%)	5,313
49. 원상회 복 예치금 (1995년)	자연공원법 제24조	자연공원 잠 사용행위자의 원 상회복의무이 행을 보증	국립공원 관 리공단, 광역 시·도, 시·군	행위자(자연 공원법 제23조 규정에 의한 행 위허가를 득한 자)	건축물 공사비의 5% 등	지방자치단체 및 국립공원 관 리공단	기타: 환경부 및 기초 지방 자치단체 세입세출외 (100%)	182
50. 생태계 보전 협력 금 (2001년)	자연환경보 전법 제46조	생태계 훼손의 최소화를 유도 하고 생태계 복원 등 자연 환경보전	광역시·도	개발사업을 시 행하는 사업자	생태계 훼손면적 (㎡)×단위면적 당부과금액(250 원)×지역계수 (0~4)	광역시·도	중앙정부: 환경개선특 별회계 (100%)	85,221
51. 폐기물 부담금 (1993년)	자원의 절약 과 재활용촉 진에 관한 법 률 제12조	폐기물의 발생 억제 및 자원의 낭비 방지	한국환경자원 공사	제품·용기의 제 조업자 또는 수 입업자	· 부동액:L당 198.8원  · 껌:판매가의 1.8%  · 담배:20개비당 7원 등	한국환경자원 공사	중앙정부: 환경개선특 별회계 (100%)	46,476
52. 재활용 부과금 (2003년)	자원의 절 약과 재활 용 촉진에 관한 법률 제19조	재활용의 무를 미이행한 생산 자에게 재활용 책임을 부과 하여 재활용을 촉 진	한국환경자원 공사	재활용의무 생 산자, 재활용사 업 공제조합	재활용의무량 중 재 활용되지 않은 수량 ×활용단위비용	한국환경 자원 공사	중앙정부: 환경개선특 별회계 (100%)	4,129
53. 원인자 부담금 (하수도법) (1966년)	하수도법 제 61조 제1항 내지 제3항	공공하수도 개 축 소요비용 부 담	시·군·구	공사발생 원인자	각 지자체의 조례 로 정함	시·군·구	지방자치단체: 하수도사업 특별회계 (100%)	478,289

개별 부담금 개요

(단위 : 백만원)

부담금명 (설치연도)	설치근거	설치목적	부과기관	부과대상	부과기준 (부과요율)	징수기관	귀속주체	정수액 ('08년)
54. 폐기물 처리 이행 보증금 (1999년)	폐기물관리 법 제40조	폐기물처리업 체 및 폐기물재 활 용신고자의 부도 등으로 폐 기물을 처리하 지 못하여 발생 되는 폐기물 의 적정 처리 도모	지방환경청 및 지방자치단체	폐기물처리업 허가를 득한 자 및 폐기물 재활 용신고자	폐기물종류별 허용 보관량×폐기물 종류별 처리단가 ×1.5	지방환경청 및 지방자치단체	중앙정부: 환경개선특 별회계 (100%)	198,577
55. 폐기물 처리 시설 의 사후관 리 이행보 증금 (1991년)	폐기물관리 법 제51조	폐기물 매립시 설의 사용종료 후 침출수 유출 등으로 인한 주 민의 건강 및 주변환경 피해 시 조치자금 확 보	지방환경청 및 지방자치단체	폐기물매립시설 을 설치, 사용하 다가 사용종료 또는폐쇄한 자	사후관리비용(20 년간)×100%	지방환경청 및 지방자치단체	중앙정부: 환경개선특 별회계 (100%)	4,817
56. 물이용 부담금 (한강수계) (1999년)	한강수계 상 수원 수질개 및 주민지원 등에 관한법 률제19조	한강수계 상수 원지역 수질 개 선사업 및 주민 사업을 효율적 으로 추진	시·군 수도사 업자 및 한국수 자원공사	공공 수역에서 취수된 유수(流 水)를 사용하는 최종 수요자	물 사용량×부과 요율 (160원/톤)	시·군 수도사 업자 및 한국 수자원공사	중앙정부: 한강수계관 리기금 (100%)	386,266
57. 환경개 선 부담금 (1992년)	환경개선비 용 부담법 제9조	경유 등 환경 오 염의 직접적 원 인이 되는 배출 자에 대한 환경 개선 사업 추진 책임 부과	시·군·구	법에의거한 시 설 소유자 (연 면적 160m <sup>2</sup> ) 및 경유자동차 소유자	<시설물 > 연료(용수) 사용 량×단위당 부과 금액×연료(오염 유발)계수× 지역 계수  <자동차> 대당기본부과금 액×오염유발계수 ×차량계수×지역 계수	시·군·구	중앙정부: 환경개선특 별회계 (100%)	624,514
58. 폐수종 말 처리 시 설 설치운 영부담금 (1987년)	수질및수생 태계 보전 에 관한법률 제48조의2	폐수종말처리 시설을 설치·운 영 하는 자에게 그 사업에 소요 되는 비용을 부 과	환경시설 관리 공사	폐수종말처리 시설에서 공동 으로 처리하는 수질오염 물질 을 배출하는 사 업자	소요사업비 전액 (단, 수도권은 50%, 접경지역 및 수도권 외 지역은 100% 국고보조)	환경시설 관리 공사	· 중앙정부: 환경개선특 별회계 및 재 정 용자특별 회계  · 기타: 환경시설관 리공사 등 시설 운영비	22,313
59. 총량초 과 부과금 (금강수계) (2002년)	금강수계물 관리 및 주 민지원등에 관한 법률 제13조	오염총량관리 계획의 적정 이 행 유도 및 초과 된 오염물질 처 리를 위한 비용 징수	광역시, 시·군, 지방환경청	합당한 오염 부하량 또는 지정된 배출 량을 초과하여 배출한 자	(초과배출이익× 초과율별부과계수 ×지역별부과계수 ×위반회수별부 과계수)-감액대 상 배출 부과금 및 과징금	광역시, 시·군 지방환경청,	중앙정부: 환경개선특 별회계 (100%)	74



개별 부담금 개요

(단위 : 백만원)

부담금명 (설치연도)	설치근거	설치목적	부과기관	부과대상	부과기준 (부과요율)	징수기관	귀속주체	정수액 ('08년)
60. 물이용 부담금 (금강수계) (2002년)	금강수계 물 관리및 주민지 원등에 관한 법 률 제30조	금강수계 상수 원의 적정한 관 리와 수질개선 사업 및 주민지 원사업을 효율 적으로 추진	시·군 수도사 업자 및 한국 수자원공사	공공수역에서 취수된 원수를 직접 또는 정수 하여 공급받는 최종수요자	물사용량×부과 요율 (160원/톤)	시·군 수도 사 업자 및 한국수 자원공사	중앙정부: 금강수계관 리기금 (100%)	80,820
61. 총량초 과 부과 (낙동강수계) (2002년)	낙동강수계 물관리및 주민지 원등에 관한 법 률 제13조	오염총량 관리 계획의 적정 이 행 유도 및 초과 된 오염 물질 처 리를 위한 비용 징수	광역시, 시·군, 지방환경청	할당된 오염 부하량 또는 지 정된 배출량을 초과하여 배출 한 자	(초과배출이익× 초과율별부과계 수×지역별부과 계수×위반회수 별부과계수)- 감 액대상 배출 부과 금 및 과징금	광역시, 시·군, 지방환경청	중앙정부: 환경개선특 별회계 (100%)	1
62. 물이용 부담금 (낙동강수계) (2002년)	낙동강수계 물관리및 주민지 원등에 관한 법 률 제32조	낙동강수계 수 질 개선 및 주민 지원사업을 효 율적으로 추진	시·군 수도 사 업자 및 한국수 자원공사	공공수역에서 취수된 원수를 직접 또는 정수 하여 공급받는 최종수요자	물사용량×부과 요율(150원/톤)	시·군 수도 사 업자 및 한국수 자원 공사	중앙정부: 낙동강수계관 리기금 (100%)	186,040
63. 총량초 과 부과 (영산강·섬진 강수계) (2002년)	영산강·섬 진강수계 물 관리및 주민지 원등에 관한 법률 제 13조	오염총량 관리 계획의 적정 이 행 유도 및 초 과된 오염 물질 처리를 위한 비 용징수	광역시, 시·군, 지방환경청	할당된 오염 부 하량 또는 지 정된 배출 량을 초과하여 배출 한 자	(초과배출이익× 초과율별부과계 수×지역별부과 계수×위반회수 별부과계수)-감액대 상 배출 부과금 및 과징금	광역시, 시·군, 지방환경청	중앙정부: 환경개선특 별회계 (100%)	0
64. 물이용 부담금 (영산강·섬진 강수계) (2002년)	영산강·섬 진강수계 물 관리및 주민지 원등에 관한 법률 제 30조	영산강·섬진 강수계 상수원 의 수질개선 및 주민 지원사업 을 효율적으로 추진	시·군 수도사 업자 및 한국수 자원공사	공공수역에서 취수된 원수를 직접 또는 정수 하여 공급받는 최종수요자	물사용량×부과 요율(170원/톤)	시·군 수도사 업자 및 한국 수 자원공사	중앙정부: 영산강·섬진 강 수계관리 기금 (100%)	63,931
65. 수도권 대기 환경 개선 총량 초과 부과 금 (2007년)	수도권대기 환경 개선 에 관한 특별 법 제20조	배출허용총량 을 초과하여 배 출한 원인자가 취득한 부당이 득에 대한 환수 조치 및 오염된 대기환경 개선 비용 마련	지방자치단체 (서울특별시, 인천광역시, 경기도)	배출허용총량 을 초과하여 오 염물질을 배출 한 자	초과배출량×오염 물질 1kg당부과 액×지역별 부과 계수×연도별부과 산정지수×배출허 용총량초과율별부 과계수×위반회수 별부과계수	지방자치단체 (서울특별시, 인천광역시, 경 기도)	중앙정부: 환경개선특 별회계 (100%)	-
66. 재활용 부과금 (전기·전자 제품 및 자 동차) (2007년)	전기·전자제품 및 자동차의 자 원순환에 관한 법률 제18조	전기·전자제품 생산자에게 재 활용 책임을 부 과하여 재활용 을 촉진	한국환경 자원 공사	재활용의무 생 산자, 재활용 사 업공제조합	재활용의무량 중 재활용 되지 않은 수량×재활용 단 위비용+가산금액	한국환경 자원 공사	· 중앙정부: 환경개선특 별회계 (90%) · 기타(10%)	-
67. 오염총 량 초과 부 과금 (2007년)	수질 및 수 생태계 보 전에 관한 법률 제4조 의7	오염총량 관리 계획의 이행 유 도 및 초과된 오염 물질 처리	광역시·시장, 시 장·군수, 지방 환경청	할당된 오염 부 하량 또는 지 정된 배출량을 초과하여 배출한 자	(초과배출이익× 초과율별부과계 수×지역별부과 계수×위반회수 별부과계수)-감액대 상 배출 부과금 및 과징금	광역시·시장, 시 장·군수, 지방환경 청장	중앙정부: 환경개선특 별회계 (100%)	-

개별 부담금 개요

(단위 : 백만원)

부담금명 (설치연도)	설치근거	설치목적	부과기관	부과대상	부과기준 (부과요율)	징수기관	귀속주체	정수액 ('08년)
68. 임금채권 보장기금사업주부담금 (1998년)	임금채권보장법 제9조	도산사업장에서 퇴직한 근로자가 지급받지 못한 임금과 퇴직금을 대신 지급하는데 소요되는 비용을 충당	근로복지공단	산업재해보상보험법 적용사업의 사업주	임금총액 × 0.4 / 1,000	근로복지공단	중앙정부: 임금채권보장기금 (100%)	106,370
69. 장애인 고용 부담금 (1991년)	장애인고용촉진 및 직업재활법 제33조	장애인 고용촉진 및 직업재활도모	한국장애인고용촉진공단	월평균 상시 100인 이상의 근로자를 고용하는 사업주로서 장애인 의무고용률을 충족하지 못한 사업주	의무고용률 2% 미만시 1인당 월 50만원	한국장애인고용촉진공단	중앙정부: 장애인고용촉진 및 직업재활기금 (100%)	143,249
70. 개발제한 구역보전 부담금 (2000년)	개발제한 구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제21조	개발제한 구역의 훼손을 억제하고 개발제한 구역을 관리	시·군·구	토지형질변경행위 허가를 받은 자 또는 해제지역 개발자	토지의 형질변경허가면적 ×지가차액 × 부과요율 해제대상지역의 제곱미터당 개별공시지가 평균치의 10/100	시·군·구	중앙정부: 국가균형발전특별회계 (100%)	125,568
71. 복구예치금 (1992년)	골재채취법 제29조	골재채취 구역의 복구 등에 필요한 비용예치	시·군·구	골재채취 피허가자	골재채취 현장의 복구에 필요한 비용 × 100%	시·군·구	기타: 건교부 세입세출외 (100%)	65,945
72. 개발 부담금 (1990년)	개발이익환수에 관한법률 제3조	토지에 대한 투기를 방지하고 토지의 효율적인 이용을 촉진하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지	시·군·구	개발사업 시행자	개발이익 (종로시점지가 - 개시시점지가 - 정상지가 상승분 - 개발비용) × 25%	시·군·구	· 중앙정부: 국가균형발전특별회계 (50%) · 기초지방자치단체: 일반회계 (50%)	126,637
73. 광역교통시설부담금 (2001년)	대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 제11조	대규모 개발사업에 따른 광역교통난을 완화	시·도	개발사업 시행자	· 택지조성사업 (표준개발비 × 부과요율 × 개발면적 × 용적율 / 200) - 공제액 *부과요율 (30%~15%) · 주택건설사업 (표준건축비 × 부과요율 × 건축연면적) - 공제액 *부과요율 (4%~2%)	시·도	· 중앙정부: 교통시설특별회계 (40%) · 광역지방자치단체: 지방광역교통시설특별회계 (60%)	122,392
74. 댐건설 수익자 부담금 (1999년)	댐건설 및 주변 지역 지원 등에 관한 법률 제23조	다목적 댐건설로 현저한 이익을 받는 경우에 그 수익의 범위 안에서 건설비용의 일부를 부과	국토해양부	다목적댐 하류 발전 사업자	발전예상증가수익의 50%	국토해양부	중앙정부: 일반회계 (100%)	-

개별 부담금 개요

(단위 : 백만원)

부담금명 (설치연도)	설치근거	설치목적	부과기관	부과대상	부과기준 (부과요율)	징수기관	귀속주체	정수액 ('08년)
75. 원인자 부담금 (도로법) (1961년)	도로법 제 76조	타공사 또는 타행 위로 인하여 필요 하게 된 도로 공 사 비용에 대한 원인자 부담	각 지방 국토관 리청	타 공사 또는 타 행위자	타 공사로 인하여 필요하게 된 도로 공사비용	각 지방 국토관 리청	중앙정부: 교통시설특 별회계 (100%)	42
76. 부대공 사 비용부 담금 (1961년)	도로법 제 77조	도로공사로 인 하여 필요하게 된 타공사의 비 용을 도로공사 시행자에게 부 과	각 지방 국토관 리청	타 공사를 유 발하게 하는 도로 공사 시 행자	도로공사로 인하 여 필요하게 된 타 공사 비용	각 지방 국토관 리청	중앙정부: 교통시설특 별회계 (100%)	-
77. 공공시 설관리자의 비용 부담 금 (2000년)	도시개발법 제56조제1 항, 제57조 제2항	도시 개발 사업 의 시행으로 이 익을 받는 자가 도시 개발사업 에 소요 되는 비용을 부담	지방자치단체	도시 개발 사업 의 수익자	·공공시설 : 도시개발사업 총소요비용의 1/3이내 공동구 : 소요비용전액	지방자치단체	지방자치단체: 도시개발특 별회계 (100%)	-
78. 도시개 발 구역밖 의 도시개 발시설 및 추가 설치 비용부담금 (2000년)	도시개발법 제57조, 제 58조	도시 개발 사업 의 시행 또는 개 발 계획의 변경 으로 인하여 도 시개발 구역 밖 에 도로 등 도시 기반 시설을 신 설 또는 추가로 설치가 필요한 경우 시행자가 설치비용을 부 담	지방자치단체	도시 개발 시 행 자 시도, 시·군· 구 및 공공시 설 관리자	도시기반시설 및 추가설치비용: - 개발계획 포함 시 100%,  - 개발계획 미포 합시 10% 이내	지방자치단체	지방자치단체: 도시개발특 별회계 (100%)	18,998
79. 혼잡통 행료 (1996년)	도시교통정 비 촉진법 제35조	도심으로 진입 하는 자동차를 감축시키거나 우회하도록 유 도 하여 도심의 교통혼잡을 완 화	서울특별시	교통혼잡지역으 로 진입하는 자 동차의 운전자	당해 지자체의 조 례 (남산 1.3호 터널 통과차량에 대해 2,000원 부과)	서울특별시	서울특별시: 도시교통사 업특별회계 (100%)	15,553
80. 교통유 발 부담금 (1990년)	도시교통정 비 촉진법 제36조	교통유발원인 자에게 경제적 부담을 부과하 여 교통량 감축 유도 및 대중교 통개선 사업 추 진	지방자치단체	교통유발의 원 인이 되는 시설 물의 소유자 (10만 이 상의 도시 안에 있는 시설물로서 바 닥면적 합계 1,000m <sup>2</sup> 이상)	바닥면적의 합계 (m <sup>2</sup> )×350원×교 통유발 계수	지방자치단체	광역· 기초지 방 자치단체:	154,341
81. 시설부 담금 (산업입지 및 개발에 관한 법률) (1990년)	산업입지 및 개발에 관한 법률 제33조	사업시행자가 산업단지 내 도 로·공원·녹지 등 공공시설 설 치를 위한 제원 을 부담	산업단지 개발 사업시행자	시설소유자, 토 지분양자	공공시설의 설치 비용/분양총면적 ×소유부지면적	산업단지 개발 사업시행자	공단등기타: 사업시행자 (100%)	-

개별 부담금 개요

(단위 : 백만원)

부담금명 (설치연도)	설치근거	설치목적	부과기관	부과대상	부과기준 (부과요율)	징수기관	귀속주체	정수액 ('08년)
82. 파밀부담금 (1994년)	수도권정비계획법 제12조 ~ 제17조	인구와 산업의 과도한 수도권 집중억제	서울특별시	대형 건축물을 신증축 및 용도 변경하고자 하는 자	표준건축비의 5~10%	서울특별시	· 중앙정부: 국가균형발전특별회계 (50%) · 서울특별시: 도시개발특별회계제정비축진특별회계 (50%)	155,821
83. 시설부담금 (물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률) (1996년)	물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 제44조	물류단지내의 도로, 공원, 녹지 등 공공시설의 설치나 준지 시설 보존에 필요한 사업 추진	물류단지개발사업시행자	준치시설의 소유자 또는 개발 후 토지·시설 등을 분양 받은 자	(공공시설 설치비용: 개발후 분양면적) × 소유 부지면적	물류단지개발사업시행자	사업시행자 (100%)	-
84. 손해배상 보장사업 분담금 (1977년)	자동차손해배상보장법 제37조	자동차손해배상보장 사업의 원활한 수행	국토해양부	책임보험등에 가입하여야 하는 자	책임보험등의 보험료 × 1.0%	국토해양부	공단등기타: 대한손해보험협회 (100%)	131,066
85. 소음부담금 (1993년)	항공법 제109조	항공기 소음을 유발하는 자가 소음피해 방지 사업에 필요한 재원을 부담	김포항공관리사무소, 부산지방항공청	소음피해 지역으로 지정·고시된 공항에 착륙하는 항공기의 소유자	착륙료 × 부과요율 (10~30%)	김포항공관리사무소, 부산지방항공청	중앙정부: 교통시설특별회계 (100%)	3,763
86. 지하수이용부담금 (2005년)	지하수법 제30조의2, 3	지하수의 적절한 개발·이용과 보전·관리에 필요한 재원을 조성	시·군·구	지하수법의 규정에 의하여 지하수를 개발·이용하는 자	물이용부담금 상당액의 50/100 범위내에서 지자체의 조례로 정함	시·군·구	기초지자체: 지하수관리특별회계 (100%)	4,388
87. 재건축부담금 (2006년)	재건축초과이익 환수에 관한 법률 제3조	주택재건축사업에서 발생하는 초과이익을 환수 함으로써 주택 가격 안정과 사회적 형평도모	시·군·구	도시 및 주거환경정비법에 의한 주택재건축사업의 조합 또는 조합원	초과이익 (조합원 1인당 평균이익이 3천 만원 초과) × 부과요율 (10%~50%)	시·군·구	· 중앙정부: 국민주택기금 (50%) · 지방자치단체: 도시·주거환경정비기금, 재정비축진특별회계, 국민주택사업특별회계 (광역: 20%, 기초: 30%)	-
88. 분담금 (해양환경관리법) (1997년)	해양환경관리법 제69조	해양에 배출된 기름 등 폐기물의 방제, 방제에 관한 교육훈련 및 기술 개발, 방제에 필요한 자재·약제 및 장비의 비축 및 대여	해양환경관리공단	· 1만kl 이상의 기름저장시설 소유자 · 500톤이상 유조선 소유자, 1만톤 이상 선박 (유조선 이외의 선박 소유자)	· 기름저장시설: 100L 당 7.2원 · 유조선: · 내항선 톤당 4.8원, 외항선 톤당: 13.6원 · 유조선이외선박: 내항선 톤당 2.4원, 외항선 톤당 6.8원	해양환경관리공단	한국해양오염방제조합 (100%)	14,892

개별 부담금 개요

(단위 : 백만원)

부담금명 (설치연도)	설치근거	설치목적	부과기관	부과대상	부과기준 (부과요율)	징수기관	귀속주체	정수액 ('08년)
89. 항만시설 손괴자 부담금 (1991년)	항만법 제58조	항만시설의 보수 또는 유지에 필요한 비용이나 손괴의 예방을 위하여 손괴할 공사 또는 행위를 한 행위자로 하여금 비용 부담	지방해양항만청	· 항만 시설을 사용하는 자 · 항만공사를 시행하는 자	없음  *시행령 등 미비	지방해양항만청	중앙정부: 교통시설특별회계 (100%)	-
90. 해양생태계 보전협력금 (2006년)	해양생태계의 보전및관리에 관한법률 제49조 내지 제51조	해양생태계를 훼손한 자에게 그 비용을 부담케 하여 생태계 보전 및 복원사업에 사용	각 시·도	해양생태계에 대한 개발사업자	훼손 단위면적(m <sup>2</sup> ) 당 250원×지역계수(2~4)	각 시·도	중앙정부: 수산발전기금(100%)	4,263
91. 해양심층수 이용 부담금 (2007년)	해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률 제40조	해양심층수의 수질관리, 해양심층수 관련 산업의 육성 및 해양심층수 등 해양자원에 대한 연구개발 사업의 지원	각 시·도	· 먹는 해양심층수 제조업자 · 먹는 해양심층수 수입업자 · 상업용 목적으로 해양심층수를 구입하는 자	· 먹는 해양심층수 제조·수입업자: 평균 판매가격의 1천분의 46 · 상업용 목적으로 해양심층수를 구입하는 자: 평균 공급가격의 1천분의 75	각 시·도	중앙정부: 수산발전기금(100%)	67
92. 해양환경 개선부담금 (2001년)	해양환경관리법 제19조	해양환경의 복원 및 개선사업 추진	해양경찰청	폐기물 등 해양배출사업자	폐기물 해양배출량(m)×단위당 부과금액(1,100원/m)×부과계수(1.0~2.34)	해양경찰청	중앙정부: 수산발전기금(100%)	21,591
93. 기반시설 설치비용 (2008년)	국토의계획 및 이용에관한법률 제68조	기반시설의 설치에 필요한 지역을 대상으로 단독주택 및 숙박시설 등의 신·증축 행위로 인하여 유발되는 기반시설을 설치하거나 그에 필요한 용지를 확보하기 위함	각 시·도	부과대상인 건축행위를 하는 자(건축주)	(기반시설표준시설비용+용지비용)×건축면적×20%-공제액	각 시·도	광역지자체 기반시설특별회계 (100%)	-
94. 소하천 소요공사비 예치금 (1995년)	소하천정비법 제10조, 제16조	소하천 공사시 부도 등으로 인한 공사 중단시 피해 사전예방	각 시·도	개발사업 시행자	소요공사비×50% 이내	각 시·도	공단 등 기타: 기초 지방자치단체 세출외(100%) 비관리청시행자	3,486
95. 대체산림자원 조성비및분할납부 이행보충금 (1990년)	산지관리법 제19조	산림의 타용도 전용으로 줄어드는 산림자원을 대체조성	시·군·구, 지방산림관리청국유림관리소	개발사업 시행자	산지전용면적×고시단가	시·군·구, 지방산림관리청국유림관리소	중앙정부: 농어촌구조개선 특별회계 (100%)	135,961

개별 부담금 개요

(단위 : 백만원)

부담금명 (설치연도)	설치근거	설치목적	부과기관	부과대상	부과기준 (부과요율)	징수기관	귀속주체	정수액 ('08년)
96. 임산물 수입 이익 금 (1995년)	산림자원의 조성 및 관리 에 관한 법률 제41조	국내 임산물 생 산기반 조성 재 원확보 및 가격 안정 도모	산림청	수입권을 부여 받은자	수입권을 부여 받은자가 경쟁입찰 시 납입의사를 표 시한 금액	산림조합중앙회	중앙정부: 농어촌 구조개 선 특별회계 (100%)	978
97. 산림복 구비용 예 치금 (1980년)	산지관리법 제38조	산림복구 이행담보	시·군·구, 지방 산림관리청 국 유림관리소	산지를 전용하고 자 하는자 또는 토석을 굴취·채 취하고자 하는자	·산지전용 등의 면 적×예치기준액	시·군·구, 지방 산림관리청 국 유림관리소	공단등기타: 산림청 세 입세출외 (100%)	1,034,048
98. 산림복 구하자 보 수보증금 (2001년)	산지관리법 제42조제2 항 및 제3항	산림복구를 완 료한 후 발생할 수 있는 하자를 보수하도록 하 기 위한 이행담 보금	시·군·구, 지방 산림관리청 국 유림관리소	복구준공검사 를 받고자 하 는 자	복구공사비×0.04	시·군·구, 지방 산림관리청 국 유림관리소	공 단 등 기 타: 산림청 세 입세출외 (100%)	22,916
99. 원인자 부담금 (사방사업법) (1962년)	사방사업법 제19조	사방사업이 아 닌 다른 공사 또는 행위로 인 해 사방사업이 필요하게 된 경 우 원인자부담 의 원칙에 따라 당해 사업에 소 요되는 비용의 전부 또는 일부 를 부담	시·군·구, 국유 림관리소	공사의 시행자 또는 행위자	산림공학기술자가 복구 설계한 금액	시·군·구, 국유 림관리소	중앙정부: 일반회계 (100%)	-
100. 방송 발전기금징 수금 (2000년)	방송법 제 37조 인터 넷 멀티미디 어 방송사업 법 제23조	방송의 공공성· 공익성을 제고 하고 방송발전 사업을 지원	방송통신위원회	방송사업자	· 지상파사업자: 방송광고매출액× 부과요율 (2.87%~4.75%) · 위성방송사업자: 매출액×부과요율 · 종합유선방송 사업자: 매출액×부과요율 (1~2.8%) · 홈쇼핑채널사용 사업자: 영업이익×부과요율 (현재12%) · 인터넷멀티미 디 어 방송사업자: 연매출액×징수율 (현재징수유예)	방송통신위원회	중앙정부: 방송발전기 금(100%)	157,378
101. 지역신 용보증 재단 및 전국 신 용재단연합 회 금융기관 출연금 (2006년)	지역신용보 증 재 단 법 제 7 조 제 3 항내지 제5 항	담보력이 부족 한 소기업 및 소상공인의 채 무보증을 지원	전국신용보증 재단연합회	한국산업은행, 중소기업은행, 신탁회사 등	출연기준대출금 월중 평균잔액×부 과요율×일수/365	전국신용보증 재단연합회	·공단등기타: 지 역 신 용 보 증 재 단 (70%), · 전 국 신 용 보 증 재 단 연합회 (30%)	62,585



방송통신위원회 정책 2009-27

## 방송발전기금 부과기준 개선방안 연구

---

발 행 일 2009년 12월 (비매품)

발 행 인 최 시 중

발 행 처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20 (세종로100지) 방송통신위원회

대표전화 : 02-750-1114

E-mail : [webmaster@kcc.or.kr](mailto:webmaster@kcc.or.kr)

Homepage : [www.kcc.or.kr](http://www.kcc.or.kr)

인 쇄 처 영진사

---