

# 디지털 방송시대 새로운 방송수신매체의 등장과 방송수신료에 대한 법적 고찰 : 현재 2008. 2. 28. 2006헌바70의 평석을 중심으로

\*이연주 \*\*정필운  
한국전파진흥원  
\*yeonjoo@korpa.or.kr

## TV Licence Fee in the Digital Broadcasting Era : From a Legal Perspective

\*Lee, Yeon-Joo \*\*Pilwoon Jung  
Korea Radio Promotion Agency

### 요약

디지털 방송시대에 새롭게 등장하는 다양한 방송수신매체를 통해 이제 방송 수신은 TV뿐만 아니라 PC, DMB 수신기, DMB 수신기 가능한 휴대폰, PDA, 네비게이션 등 다양한 방식으로 확대되었다. 이러한 방송환경의 변화는 그간 우리 방송법에 따라, 우리나라 공영방송의 주요 제작재원 및 운영자금으로 부과되어 온 방송수신료에 대한 새로운 해석을 요한다. 그럼에도 2008년 우리 헌법재판소는 일부 국민이 제기한 수신료 부과처분에 대한 헌법소원심판에서 새로운 방송수신 매체를 통해 방송을 수신할 수 있음에도 불구하고, TV수상기 소지자에게만 방송수신료를 부과하는 현 방식이 평등의 원칙에 반하는 것이 아니라고 주장하며, 일부 국민의 청구를 기각하였다.

이 논문은 공영방송의 기능과 방송수신료의 헌법적 의미에 비추어 볼 때, 새로운 수신 매체에 대한 수신료 부과와 관련한 위의 헌법재판소 결정례는 방송수신료의 법적 성격에만 집착한 나머지 방송수신료의 헌법적 의미에 관하여 진지한 질문과 대답이 결여되어 있고, 새로운 방송수신매체간의 차이점에 대한 세심한 분석을 결하였으며, 이론적으로는 수신료를 부과하는 것이 타당한 매체까지도 면제대상에 포함시킨 시행령을 너무 쉽게 정당한 것으로 인정하고 정책적 측면에서 면제할 필요성의 검토를 소홀히 하였다. 나아가 새로운 방송수신 매체 중 방송수신 기능이 부가적이라도, 부가적인 한도에서 제한적으로 수신료를 지불하는 것에 대하여 검토했다면 더욱 설득력 있는 결정이 되었을 것이라고 비판하였다.

### 1. 서론-문제의 제기

하루가 다르게 급변하는 미디어 환경은 방송의 디지털화가 본격화됨에 따라 다채널, 다매체 시대의 도래를 맞이하게 되었다. 특히 방송과 통신의 융합으로 인해 새롭게 생겨난 디바이스를 통해 이제 방송수신은 TV에 국한되었던 차원을 넘어서 PC, DMB 수신기 가능한 휴대폰, PDA, 네비게이션 등 다양한 방식으로 확대되었다. 전형적인 가족융합형, 거실 매체였던 TV가 점차 손안에 들어오는 개인형 디바이스를 통해 personal media로의 진화를 보이고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

이와 같은 방송환경의 변화는 그간 우리 방송법에 의거 우리나라 공영방송의 주요 제작재원 및 운영자금의 수단으로 부과되어 온 수신료에 대한 새로운 해석을 요하지 않을 수 없다. 효율적인 공영방송 재원 마련 차원에서 볼 때, 30여 년 간 동결되어온 우리나라 TV 수신료의 인상 정당성 여부에 관한 논의에 편중되어 있는 현재의 시론에서 새로운 수신환경에 따른 공영방송 수신료 재정비에 대한 고찰 역시 중요하다고 본다.

지난 2006년 일부 국민이 수신료 부과처분에 대하여 행정소송을 제기하는 한편, 이에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였고, 이것이 기

각당하자 헌법 제68조 제2항에 의한 헌법소원심판을 청구하였다. 여기서 청구인은 개인용 컴퓨터(PC), 이동멀티미디어방송(DMB)을 수신할 수 있는 휴대폰, 네비게이션, PDA 등 새로운 방송수신 매체를 통하여 수상기를 보유하지 아니하고도 방송을 수신할 수 있게 되었음에도 유독 수상기를 소지하는 자에 대하여만 수신료를 부과하는 것은 평등의 원칙에 반하는 것이라고 주장하였다. 그러나 우리 헌법재판소는 이를 기각하였다.<sup>1)</sup>

이 논문은 공영방송의 재원구조와 이에 따른 수신료 부과와 법적 의미 및 새로운 방송수신매체에 대한 수신료 부과에 관한 쟁점을 위의 헌법재판소 결정을 검토하며 분석하고자 한다.

### 2. 공영방송의 기능과 그 재원으로서의 방송수신료

방송이 공공적 서비스를 하도록 하기 위해서 안정적 재원을 확보해야 한다는 것은 공영방송 체계를 가진 모든 나라에서 유효하다.<sup>2)</sup> 특히 공영방송의 방송수신료는 공영방송사업의 경비조달, 특히 콘텐츠

1) 현재 2008. 2. 28. 2006헌바70.

2) 정연우(2010) 공영방송의 경제성과 수신료 인상의 정당성에 관한 논의, 방송통신연구, 2010년 봄호.

제작재원을 위하여 방송수신매체를 소지한 특정집단에 대하여 부과하는 급원이다. 이는 공영방송사를 운영하는 자금조달수단 중 하나로, 우리 방송법 제56조는 "공사의 경비는 제64조의 규정에 의한 텔레비전방송수신료로 충당하되, 목적 업무의 적정한 수행을 위하여 필요한 경우에는 방송광고수입 등 대통령령이 정하는 수입으로 충당할 수 있다"고 규정하고 있으며, 제64조는 "텔레비전방송을 수신하기 위하여 텔레비전수상기(이하 '수상기'라 한다)를 소지한 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 공사에 그 수상기를 등록하고 텔레비전방송수신료를 납부하여야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 수상기에 대하여는 그 등록을 면제하거나 수신료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다"고 규정하고 있다.

공영방송의 재원조달 방식은 공공재로서의 공영방송의 존립 의미를 대변하는 중요한 요소라고 할 수 있다. 공영방송의 재원구조를 논의하는 선행연구들 가운데 윤준호(2009)는 공영방송의 재원 중 수신료 비중이 클수록 공영방송의 공영성이 강화되고, 이에 따라 상업방송들도 공영성의 영향을 받아 건전한 방송을 하게 된다고 했다.

KBS의 수신료는 1981년 2,500원으로 책정된 이후 30년간 동결되어왔다. 2008년 기준 전체 수입 중 수신료가 41.9%, 광고수입이 40.9%를 차지하고 있어 다른 나라들에 비해 광고수입에 대한 의존도가 매우 높다.<sup>3)</sup> 2007년 기준 영국의 BBC는 전체 재원구조 가운데 수신료 비중이 73.2%, 일본 NHK는 96.6%, 독일의 ARD는 79.1%, 프랑스 FT는 64.2%<sup>4)</sup>를 차지하고 있다. 결국 공영방송사는 일차적으로 국가로부터, 이차적으로는 사회의 여러 세력으로부터 독립을 구현하여야 할 필요가 있는데, 공영방송사의 존립 의미를 결정짓는 재원을 광고수입에 크게 의존하면 특히 사회의 여러 자본가로부터 독립의 기반이 무너지게 된다. 그만큼 효율적으로 공영방송사의 재원을 마련할 수 있는 의미로서의 수신료가 큰 역할을 차지하고 있으며, 따라서 오늘날과 같은 새로운 방송환경에서는 기존 일률적인 TV 수상기 소지 기준의 수신료 부과에 대한 재논의가 필요하다.

### 3. 새로운 방송수신매체 수신료 부과에 관한 헌법재판소의 견해

서론에서 언급한 일부 국민의 수신료 부과처분 헌법소원에 대해 헌법재판소는 다음과 같이 판시하며 이를 기각하였다.

기존의 수상기와 컴퓨터, 이동멀티미디어방송(DMB)을 수신할 수 있는 휴대폰 등은 모두 텔레비전 방송을 수신할 수 있다는 점에서는 본질적으로 동일하다고 볼 수 있으나, 기존의 수상기는 주로 방송수신이라는 목적만을 가지지만 개인용 컴퓨터나 이동멀티미디어방송(DMB)을 수신할 수 있는 휴대폰 등의 경우는 방송수신이 부가적인 기능일 뿐 주된 기능은 정보검색이나 이동통신 등 따로 있으므로 기존의 수상기 소지자들은 방송을 수신하고자 하는 목적에서 수상기를 소지하고 있을 가능성이 큰 반면 컴퓨터나 휴대폰 등의 소지자들은 방송 수신 외의 다른 목적에서 이러한 기기들을 소지할 가능성이 더 높고 그에 따라 수상기 소지자들이 컴퓨터나 휴대폰 등의 소지자들보다 방송을 수신할 가능성이 월등히 높고 공영방송사업과도 더욱 특별하고 긴밀한 관계에 있다는 점, 컴퓨터의 경우 이미 가정마다 텔레비전 등 방송수신기가 보편적으로 보급되어 있는 상황에서 세대별로 1대 분의 수신료만을 징수하는 내용의 방송법 시행령 제42조 제1항 제1호에 비추어 볼 때 수신료 부과가 크게 실효성이

없을 것이라는 점, 이동멀티미디어방송(DMB)의 경우는 동 방송사업의 초기 안정화와 활성화라는 정책적인 측면에서 수신료를 면제할 필요성이 있다는 점 등을 고려할 때 일반 수상기와 차별화 할 수 있는 합리적인 이유가 존재하는바, 방송법 제64조는 헌법상 평등의 원칙에 위반되지 않는다.<sup>5)</sup>

### 4. 비판적 검토 및 결론

공영방송사는 국가와 사회 여러 세력으로부터 독립을 구현하여야 할 헌법적 요청이 있으므로, 그 운영재원을 방송수신료라는 형식으로 조달하는 것이 정당화되며, 일정한 한도를 넘어 국가의 보조금이나 광고수입에 의존하는 것은 타당하지 않다. 이러한 기반 아래 공영방송사가 국가 및 사회 여러 세력으로부터 독립하여 운영되며, 공적 의견의 형성을 위하여 다양한 정보를 제공하고 국민의 알 권리를 보장하여야 하므로 공영방송사의 방송수신료가 정당화될 수 있는 것이다.

이러한 방송수신료의 헌법적 의미에 비추어 보면, 개인용 컴퓨터(PC), 이동멀티미디어방송(DMB)을 수신할 수 있는 휴대폰, 네비게이션, PDA 등 새로운 방송수신 매체에 대한 수신료 부과와 관련한 우리 헌법재판소의 결정례는 다소 아쉬운 점이 있다. 우선 방송수신료가 세금인지, 사용료인지, 특별부담금인지에 너무 집착하여 좀 더 근본적인 문제인 방송수신료의 헌법적 의미에 관해서는 진지한 질문과 대답이 결여되어 있다. 즉 기존의 텔레비전수상기와 새로운 방송수신 매체의 다른 점에 관해서 논쟁을 하면서, 새로운 방송수신 매체간의 차이점에 관해서 세심한 분석을 결하고 있다. 다르다는 기준인 '방송수신기능의 주기능성'을 기준으로 보았을 때, 필자가 판단하기에는 앞서 언급한 새로운 방송수신 매체 중, PC, DMB를 수신할 수 있는 휴대폰, 네비게이션, PDA 등은 제작 및 이용단계에서 방송수신이 부가적인 기능인 매체인 반면, DMB 수신기는 오직 DMB 방송수신만을 위한 매체이다. 따라서 적어도 이론적으로는 수신료를 부가하는 것이 타당하다. 그리고 이 경우 헌법재판소가 판시하고 있는 것처럼, 정책적인 측면에서 수신료를 면제할 필요성이 있다는 것은 논증이 필요한 사안이었다. 예를 들어, 현재 텔레비전수상기의 수신료만으로도 공영방송사의 운영재원이 충분하다든지, 그것이 충분치 않더라도 이동멀티미디어방송 산업이 초기라 그 활성화를 위하여 수신료를 면제할 필요성이 있다는 것을 실증적으로 논증했다라면 더욱 설득력 있는 결정이 되었을 것이다. 결국 이론적으로는 수신료를 부가하는 것이 타당한 매체까지도 면제대상에 포함시킨 시행령을 너무 쉽게 정당한 것으로 인정하고 정책적 측면에서 면제할 필요성의 검토를 소홀히 하였다. 나아가 새로운 방송수신 매체의 경우 방송수신 기능이 부가적이라도, 부가적인 한도에서 제한적으로 수신료를 지불하는 것은 이론적으로 어떻게 검토될 수 있는지 논증했다라면 더욱 설득력 있는 결정이 되었을 것이다.

공영방송의 기능과 공적책임에 대한 논의에는 공영방송사가 국가와 사회 여러 세력으로부터 독립을 구현하여야 할 필요성이 있다는 점이 크다. 공영방송 제작재원으로서의 수신료의 의미를 되새길 때, 다른 나라들과 비교하여 공영방송 운영재원 중 수신료가 차지하는 비율이 매우 낮은 우리나라의 경우, 그만큼 헌법상 요청인 공영방송으로서의 기능을 유지하기 힘든 구조를 가지고 있다. 이 글이 우리 헌법학과 방송학계가 새로운 방송수신환경에서 일방적인 수신료 인상 주장을 넘어, 새로운 수신료 부과 매체의 발굴과 부과의 효율성을 재고하는 방안을 논의하는데 기여하기를 기대하며 글을 맺는다.

3) 오성일(2010) BBC/NHK/KBS 재원구조 비교. KBS 해외방송정보

4) 프랑스는 지난 2009년 3월 방송법 개정에 따라 2011년까지 FT에서 광고집행을 점차적으로 줄여 중국적으로 완전히 없앨 계획이다.

5) 헌재 2008. 2. 28. 2006헌바70.