

공영방송의 고유목적 사업부지에 대한 재산세 과세체계의 개편방안

정지선* · 윤성만**

〈요 약〉

한국방송공사는 국가기간방송사업자로서 재난방송주관사, 난시청해소사업 및 교육방송 무상송신 등 공공성이 강한 방송사업을 수행한다. 본 연구는 한국방송공사가 보유한 토지에 대한 재산세 과세유형의 문제점을 파악하여 합리적인 개편방안을 제시하고자 한다. 먼저, 공영방송사가 보유한 토지에 대한 재산세 과세유형의 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 수익성 위주의 방송을 수행하는 민영방송사와 비수익적인 공익방송을 위주로 수행하는 공영방송사에 대하여 같은 수준의 재산세를 부담시키는 것은 합리성이 없다. 공익적인 방송을 수행하는 한국방송공사가 보유한 사업용 토지는 고유목적외 수익사업이 법적으로 엄격하게 제한되고 있는데 이에 대하여 민영방송사가 보유하는 사업용 토지와 동일하게 재산세를 합산 과세하는 것은 조세부담능력이 다른 것에 대하여 같은 조세부담을 지우는 것이 되어 조세형평성이 문제가 되는 것이다.

둘째, 다른 공공기관에 비해 한국방송공사의 보유토지 중 분리과세 대상이 지나치게 제한적이어서 조세형평성이 저해되고 있다. 현행 지방세법상 저울 분리과세 대상 토지는 그 대부분이 공공기관 보유 토지인데, 1989년 이후 공공기관이 보유한 토지에 대하여 분리과세 유형의 확대가 계속되고 있다. 이와 같은 추세에도 불구하고 유독 공영방송 KBS의 보유 토지에 대하여는 대외방송과 사회교육방송용 중계시설의 부속토지만을 분리과세대상으로 한정하고 있기 때문에 다른 공공기관과의 사이에 조세형평성이 문제가 된다.

셋째, 한국방송공사에 대한 재산세 취급은 비슷한 목적을 가지고 있는 EBS와의 비교에 있어서도 조세형평성에 위배되는 문제점이 있다. EBS는 공영방송이라는 점과 공공행정 목적을 수행하기 위하여 법률에 의해 직접 설립된 공법상 영조물법인이라는 점 및 국민의 기본권 보장을 위한 업무를 수행한다는 점에서 KBS와 유사하다. 그러나 공영방송사 보유 토지분 재산세에 대한 세제조치는 차별적으로 적용되고 있어 조세형평성을 해치는 문제가 있다.

* 서울시립대학교 세무전문대학원 교수, stopline@uos.ac.kr, 주저자

** 서울과학기술대학교 경영학과 교수, ysm6123@seoultech.ac.kr, 교신저자

넷째, 주요 국가의 공영방송사와 비교하더라도 타당성을 인정하기 어렵다고 할 것이다. 일본, 독일, 프랑스 및 미국 등 해외 주요국에 있어서는 공영방송사의 재정건전성을 위해 국가에서 방송 사업용 자산에 대해 보유세의 비과세 또는 감면을 폭넓게 인정하고 있다.

이러한 문제점을 해소하기 위해서는 한국방송공사에 대한 재산세 분리과세대상 토지 범위에 대외방송과 사회교육방송을 위한 중계시설의 부속토지만이 아니라 업무에 사용되는 시설의 부속토지로 하는 것이 타당하다고 할 것이다. 이와 같은 개선을 통해 민영방송사, 비슷한 설립목적이나 운영형태를 갖추고 있는 EBS와 그 밖의 다른 공공기관과의 조세형평성을 제고할 수 있으며, 공공성 있는 방송업무에 보다 집중할 수 있도록 여건을 마련해 주는 효과가 있다. 또한, 공영방송사의 악화된 재정여건을 개선할 수 있을 것이다.

〈주제어〉 공영방송, 재산세, 분리과세, 보유세, EBS

I. 서 론

한국방송공사(Korean Broadcasting System : KBS, 이하 “KBS”라 한다)의 재원 확보측면에서 수신료 인상의 이슈는 가장 오래된 논쟁 이슈 중 하나이다(오형일 등, 2021). 지속적인 수신료의 인상 논쟁은 단순 국민부담의 가중이라는 원초적인 이슈로 다루기보다는 정파적 공방과 정치적 갈등 관점에서 다루어져 왔다. 이로 인해 KBS의 경영성과와 재무상태에도 부정적인 영향이 작지 않은 상황이다. 특히 이러한 KBS의 재정상황에 대해서 이준호(2020)는 현재의 방송법과 지역방송발전지원특별법 등이 다변화된 디지털 미디어 환경을 KBS가 제대로 고려하지 않은 이유를 들고 있다. 즉, KBS 자체 자구책의 부족보다는 공익성과 지역성 등의 방송이념과 다변화하는 산업 환경을 KBS가 고려하지 않았고 이에 대한 적극적인 조치가 미흡했다고 지적하고 있다. 이처럼 신문방송학 학문분야에서 지난 30년간의 연구에 있어서 주로 다루어 왔던 주제가 공영방송 관련 법제와 정책, 발전전략 및 재원 관련 연구가 대부분이었다(박희봉·한동섭, 2020). 그러나 본 연구는 공영방송의 세제측면을 다양한 각도에서의 형평성 관점에서 비교분석 하고자 한다. 특히, KBS가 보유한 토지분에 대한 재산세 과세유형에서 민영방송사, 한국교육방송공사(Korea Educational Broadcasting System : EBS, 이하 “EBS”라 한다), 다른 공공기관과 해외 공영방송사와의 조세형평성 수준을 평가하고 이에 대한 합리적인 개선방안을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

민영방송사와 비교해 보면, KBS는 공공성이 있는 방송을 담당하고 공익성 방송의 책무를 지닌 조직이다. 이는 수익성을 목적으로 하는 민영조직과는 확연한 차별성을 가진다. 그럼에도 불구하고 재산세 과세측면에서는 이러한 KBS의 공공성을 고려하지 않고 민영방송사와 동일하게 재산세를 과세하고 있다.

1973년 이후 가파른 경제성장으로 인한 부동산 투기과열을 억제하기 위해 취득세와 함께 재

산세를 중과하는 방향으로 지방세법이 개편되었고, 이후 재산세는 토지과다보유세의 신설과 부동산 보유세 성격인 재산세로 통합 그리고 도시계획세가 재산세 도시지역분으로 편입 등의 변화가 있었다(이기환, 2018). 그리고 현행 지방세법상 토지분 분리과세 조항이 지속적으로 추가되어 왔는데, 1990년대에 16개, 2000년대에 10개 그리고 2010년대에 8개의 분리과세 대상 토지가 새로이 추가되었다. 이러한 재산세 분리과세 대상 토지는 공공기관이 보유한 공공성 있는 토지가 대부분이다(마정화, 2019).

한편, KBS와 유사한 수준의 공공성을 지닌 조직이면서 공익적 방송을 하는 EBS가 보유하는 토지는 평생교육시설에 직접 사용하는 부동산이라고 해서 재산세가 비과세 내지 감면되고 있다. 특히, EBS의 중계 및 송신기능에 KBS의 시설과 토지 등이 활용되고 있음에도 불구하고 EBS는 재산세가 비과세 또는 감면되고 있지만, KBS의 경우에는 차별적인 재산세 과세가 이루어지고 있는 게 현실이다.

프랑스¹⁾, 미국, 일본 및 독일 등 해외 주요국의 공영방송사의 경우에는 민영방송사와는 다른 과세상 취급을 받고 있다. 공익성 방송의 중요성이 강조되어 우리나라보다 높은 수준의 수신료가 책정되고 있고, 또한 공영방송사의 총 수입에서 수신료 수입이 차지하는 비중이 절대적으로 높은 수준을 나타내고 있다. 따라서 KBS보다 수입측면에서 정부로부터 받는 재정지원이 크고 동시에 국민으로부터 받는 수신료 수준도 높다. 또한 비용측면에서도 민영방송사와는 현격하게 세제상 혜택이 높은 수준이다.

그러나 KBS가 보유한 토지는 현행 지방세법 시행령 제102조 제6항 제3호에서 대외방송과 사회교육방송용 중계시설의 부속토지만이 분리과세 대상토지로 규정되어 있고, 나머지 대부분의 토지는 합산과세되는 상황이다. 이러한 규정은 민영방송사와의 형평성, EBS와의 형평성, 다른 공공기관과의 형평성, 그리고 해외 주요국의 공영방송사와의 형평성 차원에서 여러 문제점을 내포하고 있는 실정이다.

따라서 본 연구는 이러한 각 비교대상과의 형평성 문제를 다루고, 토지분 재산세 과세유형에 대한 합리적인 개선안을 도출하고자 한다.

한편, 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 제Ⅱ장에서는 공영방송사가 보유한 토지분 재산세 과세체계와 현황을 고찰하고, 제Ⅲ장에서는 해외사례 및 유사 기관과의 비교를 다루고자 한다. 또한, 제Ⅳ장에서 현행 지방세법상 KBS의 토지분 재산세 과세체계의 문제점으로써 민영방송사와의 형평성, EBS와의 형평성, 다른 공공기관과의 형평성, 그리고 해외 주요국의 공영방송사와의 형평성을 분석하고, 합리적인 재산세 개선방안을 도출한다. 그리고 제Ⅴ장에서는 본 연구의 내용을 요약하고 결론을 제시한다.

1) 특히 프랑스는 수신료는 강제적인 조세로 취급하고 있으며, 미납에 따른 가산세까지 내야한다(봉미선 · 신삼수, 2019). 이외 노르웨이, 덴마크, 독일, 벨기에, 스웨덴, 스위스, 아이슬란드, 및 핀란드도 공영방송사에 대한 수신료를 조세화한 상태이다(봉미선 · 신삼수, 2020).

II. 공영방송사 보유 토지에 대한 재산세 과세체계 및 현황

1. 토지에 대한 재산세 과세체계

토지분 재산세는 조세의 정책 수단적 기능으로서 토지에 대한 투자를 억제하고, 생산적·정상적인 용도로 사용하도록 유인할 수 있도록 과세체계가 갖추어져 있다. 토지분 재산세는 분리과세대상이 아닌 다른 토지에 대해 소유자가 같은 시·군·구 내에서 소유하는 모든 토지 전체를 합산하여 과세한다. 합산대상이 시·군·구에 제한되기 때문에 합산으로 인한 누진과세 효과는 높지는 않지만 그럼에도 불구하고 과도한 토지소유를 억제하는 효과는 존재한다.

가. 과세대상

토지에 대한 재산세 과세대상은 종합합산과세, 별도합산과세 그리고 분리과세 대상으로 구분되고, 이러한 과세대상의 구분순서는 분리과세, 별도합산과세 및 종합합산과세 대상 순으로 적용하게 된다. 이러한 구분과세는 정책적 차원에서 국가의 보호와 지원 및 중과가 필요한 토지를 대상으로 분리과세 대상 유무를 판단해야 하기 때문이다. 경제적으로 또는 효율적으로 이용되고 있는 토지에 대해 별도합산과세 대상 유무를 판단하고, 분리과세 또는 별도합산 과세대상이 되는 토지 외의 다른 모든 토지는 종합합산과세 대상으로 판단한다(임상빈, 2018).

첫째, 지방세법 제106조 제1항과 제2항에 따라 별도합산과세대상 토지는 도시 내에서 넓은 토지가 필요한 사업용 토지와 주거용 이외의 건축물로서 일정한 면적 이내의 토지를 말한다. 여기서 도시 내에서 넓은 토지가 필요한 사업용 토지는 그 면적에 불구하고 무조건 별도합산대상 토지로 간주하고 있으며, 주거용 이외의 건축물로 일정한 면적 이내의 토지에 대해서는 별도합산하고 일정비율을 초과하는 토지는 종합합산대상 내지 분리과세대상 토지를 의미한다(김태호, 2018).

조건부 별도합산대상 토지는 일정한 조건을 갖춘 경우에만 별도합산대상 토지가 되고, 조건을 갖추지 못하였을 경우에는 종합합산 또는 분리과세대상이 되는 토지를 말한다. 즉 건축물 부속토지로서 건축물의 바닥면적(건물 이외의 시설물이 설치되어 있는 경우에는 그 수평투영면적을 의미한다)에 용도지역별 적용배율을 곱하여 산정한 면적을 초과하지 않은 토지를 말한다. 여기서 용도지역별 적용배율은 건축물의 바닥면적이나 시설물의 수평투영면적에 적용하는 적용배율이다.

또한, 지방세법 시행령 제101조 제3항에 규정하고 있는 무조건 별도합산대상 토지는 주로 운송, 항만, 물류, 정비 등 경제산업활동과 관련해서 넓은 토지가 필요한 분야의 토지로 별도합산과세를 하여야 할 충분한 이유가 있는 토지를 대상으로 하고 있다.

둘째, 분리과세대상 토지는 다른 토지와 구분하여 독립적으로 과세하는 토지를 말한다. 이러

한 분리과세대상 토지는 다음과 같이 고율분리과세·저율분리과세 및 일반분리과세 대상 토지로 구분된다. 여기서 일반분리과세가 되는 토지의 경우에는 <표 1>과 같이 공익성의 정도 등을 고려하여 분리과세하여야 할 타당한 이유가 있는 토지로 이에 대한 토지는 무조건 분리과세대상 토지로 하고 있다.

<표 1> 분리과세대상 토지

구 분	토지범위
고율분리과세	사치성 재산용 토지 : 골프장, 고급오락장 부속토지
일반분리과세	공익성 관련 토지 : 국가 및 지방자치단체 지원을 위한 특정목적 사업용 토지, 에너지·자원의 공급 및 방송·통신·교통 등의 기반시설용 토지·국토의 효율적 이용을 위한 개발사업용 토지
저율분리과세	경제활동용 토지 : 공장용지(산업단지 및 공업지역), 전·답·과수원, 목장용지, 임야

셋째, 종합합산대상 토지는 건축물이 없는 나지, 별도합산대상 토지 가운데 용도지역별 기준을 초과하는 토지와 분리과세대상 토지에서 제외되는 토지가 종합합산대상 토지가 된다. 즉 종합합산대상토지는 과세기준일 현재 별도합산대상 토지와 분리과세대상이 되는 토지에서 제외되는 모든 토지가 된다. 다만, 재산세가 비과세 또는 면제되는 토지와 재산세가 경감되는 토지의 경감비율에 해당하는 토지는 종합합산과세대상으로 보지 않는다.

나. 과세표준 및 세율

재산세의 과세표준은 취득세의 시가표준액에 공정시장가액비율을 곱한 금액이 된다. 여기서 취득세의 시가표준액(토지)는 지방세법 제111조에 따라 개별공시지가가 되며, 공정시장가액비율은 50%에서 90% 사이에서 부동산 시장의 동향과 지방재정 여건 등을 고려하여 결정되고 있으며 토지는 현재 70%가 적용되고 있다. 그리고 세율은 종합합산과세대상, 별도합산과세대상, 분리과세대상으로 구분하여 각각 별도의 세율이 적용되고 있다.

먼저, 종합합산과세대상 토지는 그 대상 토지가액을 시·군·구별로 인별 합산한 후에 그 합산된 가액의 과세표준 단계별로 세율을 적용한다.

<표 2> 토지분 종합합산세율

과세표준액	세 율
5천만원 이하	0.2%
5천만원 초과 1억원 이하	10만원+(과세표준액-5천만원)의 0.3%
1억원 초과	25만원+(과세표준액-1억원)의 0.5%

별도합산과세대상 토지는 그 대상 토지의 가액을 시·군·구별로 인별 합산한 후에 그 합산된 가액의 과세표준 단계별로 세율을 적용한다. 즉 2억원 이하는 0.2%, 2억원 초과 10억원 이하는 0.3% 그리고 10억원 초과는 0.4%의 세율로 초과누진체계이다.

〈표 3〉 토지분 별도합산세율

과세표준액	세 율
2억원 이하	0.2%
2억원 초과 10억원 이하	40만원+(과세표준액-2억원)의 0.3%
10억원 초과	280만원+(과세표준액-10억원)의 0.4%

분리과세대상 토지는 종합합산이나 별도합산과 달리 대상 토지를 합산하지 않고 분리하여 과세하며, 그 세율은 다음에 나타난 표와 같이 고율, 저율 및 일반세율로 구분되고 있다. 즉 전·답·과수원 목장용지·임야는 과세표준액의 0.07%, 일반 분리과세 대상 토지는 과세표준액의 0.2% 그리고 골프장 및 고급오락장용 토지는 중과세율 4%를 적용받는다.

〈표 4〉 토지분 분리과세세율

구 분	세 율
전·답·과수원 목장용지·임야	과세표준액의 0.07%
일반 분리과세 대상 토지	과세표준액의 0.2%
골프장 및 고급오락장용 토지	과세표준액의 4%

2. 공영방송사 보유 토지에 대한 보유세 과세체계

KBS는 특수법인으로서 보편적인 방송서비스를 제공하는 비영리법인에 속하며, 국민들로부터 수신료 수입과 광고수입으로 운영되고 있다. KBS가 보유한 토지는 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세의 과세대상이 된다. 이에 공영방송사업에 사용되는 토지에 대한 재산세 및 종합부동산세의 과세체계를 고찰하고 한다.

가. 토지분 재산세 과세체계

현행 지방세법 시행령 제106조에 의해 KBS의 토지는 용도에 따라 과세체계가 달리 적용되고 있다.

첫째, 종합합산과세 대상의 토지는 지상정착물이 없는 토지인 나대지와 일정기준을 초과하는

토지에 적용되는데, 현행 전주총국, 대전총국, 안동국 연주소, 내포방송센터 부지 등 42,033평으로 전체 보유토지의 4.77%가 해당된다.

둘째, 별도합산과세 대상인 토지는 일반 영업용 건축물의 부속 토지로서 공영방송사 보유 대부분의 토지가 해당되는데 총 428,751평으로 전체 보유토지의 48.61%가 해당된다.

셋째, 분리과세 대상토지는 KBS가 보유한 업무용 토지 중에서 국가가 필요로 하는 대외방송과 사회교육방송을 위한 중계시설의 부속토지로서 김제송신소 등 5개소가 해당되며, 총 249,575평으로 전체 보유토지의 28.3%이다.

KBS 보유토지의 과세표준은 취득세의 시가표준액에 공정시장가액비율을 곱한 금액이 된다. 그리고 그 세율을 적용함에 있어서는 동 토지의 과세대상 적용이 현재 종합합산, 별도합산 및 분리과세로 각각 구분되어 있어 별도의 세율이 적용된다. 우선 분리과세대상이 되는 토지의 세율은 일반 분리과세 대상 토지로 과세표준액의 0.2%의 세율을 적용받고 있다. 그리고 별도합산과세 적용을 받는 토지는 과세표준 단계별로 그 세율을 적용받는다. 즉 과세표준액 2억원 이하 0.2%, 2억원 초과 10억원 이하는 0.3%를 적용하고 10억원 초과는 0.4%의 누진세율을 적용받고 있다. 또한 종합합산과세 적용 토지는 토지가액을 시·군·구별로 인별 합산한 후에 그 합산된 가액의 과세표준이 5천만원 이하는 0.2%, 5천만원 초과 1억원 이하는 0.3% 그리고 1억원 초과분에 대해서는 0.5% 초과누진체제로 이루어져 있다.

〈표 5〉 공영방송사 보유 토지에 대한 과세체계

구 분		합산과세		분리과세
		종합합산	별도합산	
세 율	재산세	0.5%	0.4%	0.2%
	종부세	3%	0.7%	—

나. 종합부동산세의 과세체계

종합부동산세는 과세대상인 토지 등에 대해 과세하는 보유세로 부동산 보유세제 강화목적으로 시행되었다. 이는 부동산을 많이 소유한 세대에 대해 전국 부동산을 합산하여 누진세율로 매년 재산세와 별도로 부과한다. 이하에서는 토지에 대한 종합부동산세 과세체계를 중심으로 살펴보기로 한다.

종합부동산세의 과세대상이 되는 토지는 재산세 종합합산과세대상과 별도합산과세대상이다. 종합합산토지는 과세기준일 현재 토지분 재산세의 납세의무자로서 종합합산과세대상 토지의 공시가격을 합한 금액이 5억원을 초과하는 자이다. 별도합산토지는 과세기준일 현재 토지분 재산세의 납세의무자로서 별도합산과세대상 토지의 공시가격을 합한 금액이 80억원을 초과하는 자

이다. 재산세와 같이, 종합합산토지에는 나대지, 잡종지, 일부 농지·임야·목장 용지 등이 그 범위에 포함되며, 별도합산토지는 일반건축물의 부속토지 등이 포함된다. 이러한 과세대상 부동산은 인별로 전국적으로 합산한 가액이 아래의 과세기준금액을 초과하는 경우에만 과세가 된다.

한편, 종합부동산세의 과세대상이 되는 토지와 주택은 지방세인 재산세가 과세되며 그 과정에서 과세표준 등이 산정되고 있다. 종합부동산세 역시 보유세로서 본질적으로 재산세와 차이가 없으므로 과세표준의 결정 등에 재산세의 내용을 활용하고 있다. 과세대상이 되는 토지의 과세표준은 우선 공시가격인 개별공시지가를 기준으로 인별로 전국의 토지가액을 합산한 후 과세기준금액을 공제하고 공정 시장가액비율을 곱하여 과세표준을 산정한다. 여기서 법정공제세액은 과세기준금액 초과분에 부과된 표준세율로 계산한 재산세 상당액 중 일정액과 세부담 상한액을 초과하는 금액이다. 그리고 종합부동산의 세율은 과세대상별로 각각의 과세구간에 따라 그 세율을 달리 정하여 과세하고 있다.

3. 한국공영방송사의 재정 및 과세 현황

KBS의 경영성과 측면에서 수익은 크게 수신료와 광고수입을 구성되는데, 1981년 2,500원으로 정해진 수신료는 41년 동안 변동 없어 수신료 수입은 정체되어 있다고 할 수 있다. 또한 미디어 환경의 변화로 인해 지속적으로 하향 추세에 있다. 따라서 주요 수입원인 수신료와 광고수입은 한계에 봉착되어 있는 상황이다. <표 6>에서와 같이, 2016년 수신료 수입 6,333억원과 광고수입 4,207억원을 합한 1조 540억원에서 2018년에는 각각 6,595억원과 3,328억원으로 증가 또는 감소하여 전체 수입액은 다소 감소하였지만, 2020년에는 각각 6,790억원과 2,319억원으로 총 9,109억원으로 대폭 감소하였다. 특히 수신료 수입은 일정한 추세를 이루는 정체추세이지만, 광고수입의 경우에는 50% 이상 감소하는 등 수익이 한계에 도달했음을 시사한다.

특히, <표 6>에서 당기순이익의 경우, 2016년 대비 약 32%가 증가하였지만 전체적인 수입은 약 6.5%가 감소한 결과를 나타냈다. 이는 수익성이 높은 광고수입이 약 45%가 감소한 결과로 볼 수 있다. 특히 2018년에는 적자수준의 경영성과를 보였고 2019년에도 큰 흑자로 돌아서지 못하는 등 전반적인 경영악화 상태로 판단된다.

더구나 주요 재원이 되는 수신료수입의 정체상황과 광고수입의 급감으로 인해 수익창출의 한계에 도달하였다고 할 수 있다. 방송산업에서 종편채널과 1인 미디어 등의 등장 등 광고채널 다각화라는 산업의 특성으로 인해 KBS의 광고수입이 지속적으로 악화되는 상황이다. 그리고 가구당 월 2,500원인 공영방송 수신료가 1981년 후 약 40년간 인상이 없는 상황이다.

또한 KBS의 프로그램 제작비는 매년 최고치를 경신 중이다. 초고화질(UHD) 시설투자비, 노후화 방송설비 교체 등 사업비 소요가 지속적으로 증가하고 있다. 이렇게 재정건전성이 악화되어가고 있는 가운데, 2004년 7개 지방 방송국을 폐지하는 등 재원 부족으로 인해 지역에 관계없는 보편적인 방송서비스의 제공이 어려워지고 있다.

이처럼 수신료 인상이 어려운 상황에서 토지 보유세의 부담이 지속적으로 상승한다면 이는 KBS의 재정악화를 가속화하여, 결국 공영방송으로서의 공적 책임 수행에 심각한 장애가 발생 불가피한 상황이어서 향후 재무상태의 전망도 밝지는 않은 상황으로 예상된다.

〈표 6〉 최근 5년간의 손익 현황

(단위 : 억원, %)

구 분		2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2016년 대비 변동율
수입	수신료	6,333	6,462	6,595	6,705	6,790	7.22
	광 고	4,207	3,666	3,328	2,548	2,319	-44.88
	소 계	10,540	10,128	9,923	9,253	9,109	-13.58
	기타수입	4,795	4,810	4,835	5,313	5,233	9.13
	계	15,335	14,938	14,758	14,566	14,342	-6.48
비 용		15,087	14,374	15,079	14,550	14,015	-7.11
당기순손익		248	564	-321	16	327	31.85
사업손익		16	202	-585	-759	-140	-975.00

자료 : KBS 내부자료

2021년도 토지분 재산세 과세유형별 과세표준을 나타낸 <표 7>에서 재산세 본세의 별도합산 과세 과세표준이 93.81%로 가장 높는데 반해 분리과세는 3.32%에 지나지 않는다. 특히 도시지역분까지 포함할 경우, 토지분에 대한 분리과세 과세표준은 단지 1.74%로 KBS 보유 토지 대부분이 별도합산과세체계 내지 종합합산과세체계를 적용받고 있음을 알 수 있다. 이는 재정상황이 좋지 않은 KBS의 경영상황에 재산세 부담이 부정적인 영향을 미치고 있다는 것을 시사한다.

〈표 7〉 2021년 토지분 재산세 과세유형별 과세표준 현황

(단위 : 억원, %)

구분	재산세 본세(A)				재산세 도시지역분(B)				합계(A+B)			
	종합 합산	별도 합산	분리 과세	소계	종합 합산	별도 합산	분리 과세	소계	종합 합산	별도 합산	분리 합계	소계
본사	18	12,573	394	12,984	0.1	12,080	8	12,088	18	24,653	402	25,072
지역	482	3,743	183	4,408	527	3,566	—	4,093	1,009	7,309	183	8,501
합계	500	16,316	577	17,393	527	15,646	8	16,181	1,027	31,962	585	33,573
비율	2.87	93.81	3.32	100	3.26	96.69	0.05	100	3.06	95.20	1.74	100

자료 : KBS 내부자료

특히 <표 8>의 2021년 토지분 보유세의 납부현황을 보면, 토지분 재산세 중 합산과세를 적용 받은 재산세는 236.6억원으로 토지분 재산세의 약 99.4% 수준이며 전체 재산세의 94.6% 수준이다. 특히 KBS의 포괄손익계산서 상의 전체 비용 중 약 2%(=250억원/14,015억원²⁾)에 해당되는 수준이다. 더구나 최근 3년간 KBS의 사업적자 규모가 1,484억원에 달한 것을 감안하면 결국 토지분 재산세 과세체계 하나가 KBS 전체 경영성과 및 재정상태에 미치는 영향으로서 합리적인 수준의 보유세로 보기에는 한계가 있다.

<표 8> 2021년 KBS 재산세(종부세 포함) 납부현황

(단위 : 억원)

구분	과세체계	재산세 납부액	토지분 재산세 비중	전체 재산세 비중	비 고 (토지 소재지)
토지	합산과세				
	종합합산과세	24.4	10.25%	9.76%	전주, 대전, 안동
	별도합산과세	212.2	89.16%	84.88%	본사 등 건물 부속토지
	소계	236.6	99.41%	94.64%	
	분리과세	1.4	0.59%	0.56%	김제, 김포, 당진, 화성, 제주
	비과세 및 감면	0	0.00%	0.00%	도로, 어린이집 등
	소계	238	100.00%	95.20%	
	건축물 등	12		4.80%	
	계	250		100.00%	

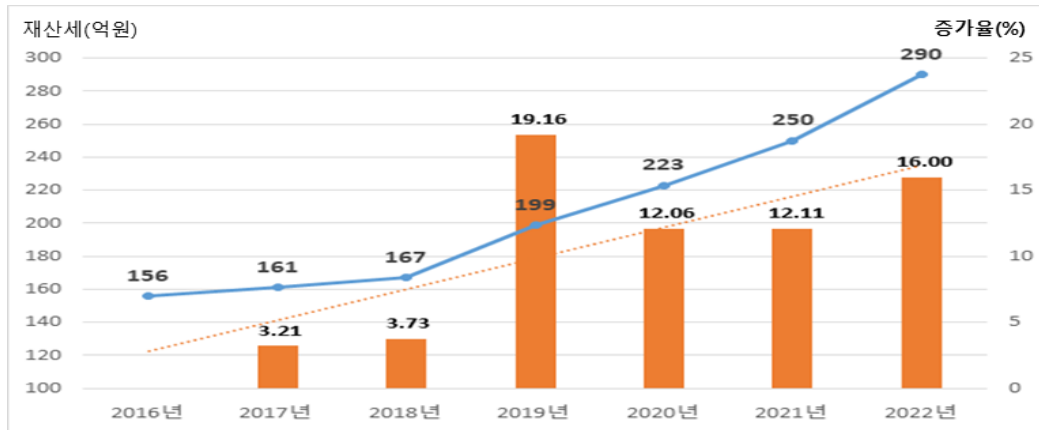
자료 : KBS 내부자료

또한 2016년 이후 재산세(종부세 포함) 납부세액의 추세를 나타낸 <그림 1>에서, 2016년 156억원이었던 것이 2019년 199억원, 2021년 250억원으로 지속적인 증세를 나타내고 있는 가운데, 2019년에는 전년 대비 19.16% 급증하는 추세를 나타냈다. 특히 2022년 납부세액은 2020년 대비 16%가 증가한 290억원 수준으로 추정되었다.

향후 이러한 토지분 재산세 부담은 수신료수입 인상의 제한과 방송환경 변화에 따른 프로그램 제작비용 등의 사업비 증가로 인한 KBS의 재정악화를 가중시킬 것으로 예상된다. 더구나 급격한 공시지가의 상승으로 인한 재산세 과세표준의 증가폭은 더욱 커져 KBS가 부담해야 할 토지분 재산세 부담은 더욱 증가할 것으로 추정된다.

2) 물론 2020년 포괄손익계산서 상의 비용이지만 2021년 전체 비용과 큰 차이는 없을 것으로 예상된다.

〈그림 1〉 KBS의 재산세(토지분+건축물분 재산세와 종부세 포함) 납부(추정)액 추세



주 : 재산세에는 토지와 건축물의 재산세(토지 105억원, 건축물 12억원)와 종합부동산세(133억원)를 합한 세액임

자료 : KBS 내부자료

한편, KBS의 토지분 재산세 과세유형의 특성을 도출하기 위해, 전국 법인의 토지분 재산세 과세유형과 비교의 비중 비교분석 결과를 나타낸 <표 9>를 보면, 전국 법인 보유 토지분 재산세 과세표준으로 별도합산과세(36.72%)보다 분리과세(54.31%)가 절대적으로 높다. 그러나 KBS 보유 토지분 재산세의 별도합산과세가 95.2%이나 분리과세는 1.74%에 지나지 않는다. 이는 법인 보유 토지에 대한 재산세의 각 과세유형별 비중과 상이한 KBS의 특성을 나타낸다. 이와 마찬가지로 토지분 재산세 세액 측면에서도 전국 법인의 토지분 재산세 분리과세 적용분이 41.43%인데 반해, KBS는 0.59%뿐이다.

〈표 9〉 전국 법인과 KBS 보유 토지분 재산세 과세유형의 비교

(단위 : 억원, %)

구 분	토지분 재산세 과세표준				토지분 재산세 세액			
	전국 법인 보유 토지		KBS 보유 토지		전국 법인 보유 토지		KBS 보유 토지	
	과세 표준액	비 중	과세 표준액	비 중	세액	비 중	세액	비 중
종합합산	715,032	8.97	1,027	3.06	3,391	11.25	24.4	10.25
별도합산	2,927,358	36.72	31,962	95.20	14,265	47.32	212.2	89.16
분리과세	4,329,396	54.31	585	1.74	12,487	41.43	1.4	0.59
계	7,971,786	100	33,573	100	30,143	100	238	100

자료 : 2021년 지방세통계연감, KBS 내부자료

이는 다른 법인보다 KBS가 40.6%p 만큼 보유 토지에 대한 분리과세 적용을 받지 못하는 것으로 공공성을 추구하는 KBS의 설립목적에 재산세 과세체계의 적용이 비합리적이라는 것을 간접적으로 나타낸다.

Ⅲ. 해외사례 및 유사기관과의 비교

1. 주요 국가의 공영방송사에 대한 보유세 과세

가. 주요 국가의 공영방송사에 대한 보유세 과세

프랑스 공영방송사의 경우 조세일반법(Code Général des Impôts)에 따라 건설토지세 및 비건설토지세에 대하여 일몰기한 없이 면세혜택을 부여하고 있다. 먼저, 토지세 중 건설토지세로서 영구면세를 적용받는 토지에는 공공서비스 또는 일반이익에 사용되며 수익의 창출을 하지 않는 국가건물, 지역권건물, 데파르트망건물(코뮌 그리고 건물이 속한 데파르트망에서 징수된 세금) 그리고 공공서비스 또는 일반이익에 사용되며 수익의 창출을 하지 않는 코뮌건물(데파르트망 그리고 건물이 속한 코뮌에서 징수된 세금)이 해당된다.³⁾ 또한 비건설토지세 면제대상 토지에는 전시회 및 시장이 열리는 공공장소를 포함한 국가의 도로, 데파르트망의 도로, 코뮌의 도로, 농업과 임업용 토지, 정비단체 도로 그리고 강이 포함된다.⁴⁾ 그리고 공공서비스 또는 일반이익에

3) 프랑스 조세일반법 제1382조

건설토지세 면제대상은 다음과 같다 :

1. 공공서비스 또는 일반이익에 사용되며 수익의 창출을 하지 않는 국가건물, 지역권건물, 데파르트망건물(코뮌 그리고 건물이 속한 데파르트망에서 징수된 세금) 그리고 공공서비스 또는 일반이익에 사용되며 수익의 창출을 하지 않는 코뮌건물(데파르트망 그리고 건물이 속한 코뮌에서 징수된 세금)
[Sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties : Les immeubles nationaux, les immeubles régionaux, les immeubles par les départements et par la commune à laquelle ils appartiennent, lorsqu'ils sont affectés à un service public ou d'utilité générale et non productifs de revenus.]

4) 프랑스 조세일반법 제1394조

비건설토지세 면제대상은 다음과 같다 :

1. 전시회 및 시장이 열리는 공공장소를 포함한 국가의 도로, 데파르트망의 도로, 코뮌의 도로, 농업과 임업용토지 정비단체 의도로, 그리고 강
2. 공공서비스 또는 일반이익에 사용되며 수익의 창출을 하지 않는 국가부동산, 지역권부동산, 데파르트망 부동산(코뮌에서 징수된 세금) 그리고 공공서비스 또는 일반이익에 사용되며 수익의 창출을 하지 않는 코뮌부동산(부동산이 속한 코뮌에서 징수된 세금)
[Sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés non bâties :
1. Les routes nationales, les chemins départementaux, les voies communales, y compris les places publiques servant aux foires et marchés, ainsi que les chemins des associations foncières

사용되며 수익의 창출을 하지 않는 국가부동산, 지역권부동산, 데파르트망 부동산(코뮌에서 징수된 세금) 그리고 공공서비스 또는 일반이익에 사용되며 수익의 창출을 하지 않는 코뮌부동산(코뮌 소재 부동산에 징수된 세금)이 해당된다.

일본 공영방송사인 NHK의 경우 우리나라의 재산세에 해당하는 고정자산세에 관하여 과세표준의 특례적용을 받아 세부담이 경감되고 있다. 즉 NHK가 직접 그 본래의 사업용도에 이용하는 고정자산의 경우에는 고정자산세의 과세표준을 1/2로 하고 있는데,⁵⁾ 이는 실질적으로 고정자산세를 50% 정도 감면하고 있는 것과 동일한 것이다.

NHK가 직접 그 본래의 사업용도에 이용하는 고정자산 중에서 고정자산세의 과세표준은 당해 고정자산에 관한 고정자산세의 과세표준이 되는 가격(토지 또는 가옥의 경우, 토지과세대장 등 또는 가옥과세대장 등에 등록된 기준연도에 따른 부과기일시점의 가격 또는 상각자산의 경우, 상각자산 과세대장에 등록된 부과기일 시점의 해당 가격)의 1/2의 금액이다.⁶⁾ 이 경우 해당 고정자산세와 관련된 상각자산은 방송법 제74조 제1항의 재산목록에 동호의 상각자산으로 등록되어야 하는 조건이 있다.

그리고 독일의 부동산 관련 지방세는 기초자치단체에서 부과 및 징수하는 부동산세로 구성된

d'aménagement foncier agricole et forestier, les rivières ;

2. Les propriétés de l'Etat, les propriétés des régions, les propriétés des départements pour les taxes perçues par les communes et les propriétés des communes pour les taxes perçues par la commune à laquelle elles appartiennent, lorsqu'elles sont affectées à un service public ou d'utilité générale et non productives de revenus.]

5) 일본 지방세법 제349조의3

- ⑩ 일본방송협회(NHK)가 직접 그 본래의 사업용도에 이용하는 고정자산 중 각령으로 정하는 것에 대해 부과하는 고정자산세의 과세표준은 전 2조의 규정에 불구하고 당해 고정자산에 관한 고정자산세의 과세표준이 되는 가격(토지 또는 가옥의 경우, 토지과세대장 등 또는 가옥과세대장 등에 등록된 기준연도에 따른 부과기일시점의 가격 또는 제349조 제2항 단서, 제3항 단서, 제4항, 제5항 단서 혹은 제6항의 규정에 의해 해당가격에 비준하는 것으로 여겨지는 가격을 말하며, 상각자산의 경우, 상각자산 과세대장에 등록된 부과기일시점의 가격을 말한다. 이하 같다)의 2분의 1의 금액으로 한다. 이 경우, 해당 고정자산세와 관련된 상각자산은 제341조 제4호의 규정에 불구하고 방송법(1950년 법률 제132호) 제74조 제1항의 재산목록에 동호의 상각자산으로 등록되어야 하는 것으로 한다. [日本放送協會が直接その本래の事業の用に供する固定資産で政令で定めるものに對して課する固定資産税の課税標準は、前二條の規定にかかわらず、当該固定資産に係る固定資産税の課税標準となるべき価格(土地又は家屋にあつては、土地課税台帳等若しくは家屋課税台帳等に登録された基準年度に係る賦課期日における価格又は第三百四十九條第二項ただし書、第三項ただし書、第四項、第五項ただし書若しくは第六項の規定により当該価格に比準するものとされる価格をいい、償却資産にあつては、償却資産課税台帳に登録された賦課期日における価格をいう。以下同じ。)の二分の一の額とする。この場合において、当該固定資産税に係る償却資産は、第三百四十一條第四号の規定にかかわらず、同号の償却資産で放送法(昭和二十五年法律第百三十二号)第七十四條第一項の財産目録に登録されるべきものとする。]

6) 일본 지방세법 제349조의3 제10항

다. 독일 부동산세법(Grundsteuergesetz)은 내국 공법인이 공적업무 또는 공적 수요를 위해 사용하는 부동산의 경우 부동산세가 면제되고 있다. 특히 독일의 공영방송사의 법적 형태는 공법상 영조물(Anstalt des öffentlichen Rechts)로 구분되지만, 독일 부동산세법에서 법인격이 부여된 공법상의 영조물은 공법인으로 보고 있는데, 독일 공영방송사가 여기에 해당된다. 이때 공적업무 또는 공적수요란 주권적 활동 또는 공공에 의한 합목적적 사용으로 정의 되는데,⁷⁾ 주권적 활동이란 해당 공법인 특유의 수행기능을 의미한다.

따라서 독일 공영방송사가 공영방송의 업무수행에 사용하는 부동산의 경우, 부동산세법 제3조 제1항의 요건을 충족하여 부동산세가 면제된다고 할 수 있다.

이렇듯, 해외의 공영방송사들은 다양한 형태로 부동산 소유와 관련된 세제혜택을 받고 있다고 할 수 있다. 또한 한국 공영방송사와 마찬가지로 수신료 역시 지급받고 있다.

그런데, 한국 공영방송사가 방송과 관련하여 현행법상 유일하게 세제 혜택을 받고 있는 조문은 지방세법 시행령 제102조 제6항 제3호 관련조문 뿐이다.

나. 주요 국가의 공익성 판단기준

해외 주요국가의 방송사에 대한 세제혜택을 부여함에 있어서 가장 중요한 판단기준은 그 방송사와 같은 조직이 공익성이 있는 조직인지를 판단하고, 만약 공익성이 있는 조직이라고 판명된 경우에 한해 세제혜택을 부여하게 된다. 이에 해외 주요국의 공익성 판단수준을 고찰해 보고자 한다.⁸⁾

미국 국세청은 조직테스트(organizational test)와 운영테스트(operational test)를 통해서 해당 단체가 비영리 목적을 위하여 조직되고 운영되고 있는지를 판단하고 있다.

조직테스트는 해당 기관의 관리규정에서 IRC §501(c)(3)에서 명시하고 있는 비영리 목적만을 규정하고, 그 외의 활동을 제한하고 있는지를 검토하는 것이다. 해당 기관의 면세목적 활동, 자산의 사용 및 기관의 해산 등에 관하여 정관에서 적절히 명시하고 있는지 검토하고, 해당 단체의 정관상 고유목적은 자선, 종교, 교육 및 동물학대 방지 등 면세 목적 중의 하나 이상 해당해야 한다.⁹⁾ 정관 등에서 해산 시 구성원이나 주주에게 자산이 분배되는 것으로 명시되어 있지 않아야 하며, 해산 시 자산이 연방정부와 주정부에 분배되거나, 해산된 단체의 목적을 가장 잘 수행할 것으로 판단되는 다른 단체에 분배되어야 한다는 자산 기부 및 자산분배(dedication and distribution of assets) 요건도 충족되어야 한다.

운영 테스트는 해당 단체의 활동이 면세목적(exempt purpose)을 위한 내용이어야 한다는 원칙

7) 독일 부동산세법 제3조 제2항

8) 이하 해외 선진국의 공익성 판단 사례는 김학수 · 송은주 · 이형민 · 조승수(2017), 『주요국의 비영리법인 과세체계 비교연구』 제3장의 내용을 참고하여 정리하였다.

9) IRC §501(c)(3)

이다. 미국 국세청은 해당 단체의 자원이 반드시 일정한 공익목적에 사용되어 운영되는지의 여부를 조사한다. 면세목적이 아닌 지방·주정부·연방정부의 정치 후보자들의 캠페인 활동에 참가하는 행위, 사적인 주주나 개인의 이익을 위한 영리활동, 설립자나 설립자의 가족, 주주나 특정 이해관계자의 이익을 위한 활동, 불법적이거나 기본적인 공공정책을 위반하는 활동을 금지하고 있다.

일본의 경우에는 공익법인을 판단하기 위하여 공익인정법에 근거하여 공익인정위원회를 내각부에 설치하고, 이 공익인정위원회는 2008년 12월 1일에 공익법인에 대한 새로운 제도가 시행되면서 공익인정 등에 관련된 내각총리대신 자문에 대해 심의 후 답신을 보내는 동시에 내각총리대신의 위임을 받아 공익법인 등에 대한 보고를 받고 공익법인에 대한 현장 검사를 실시하는 등 법인에 대한 감독을 수행한다.

공익인정법 제2조 제4호에서는 공익목적사업을 다음과 같이 정의하고 있다. 공익목적사업이란 학술, 기예 자선, 기타 공익에 관한 별표에 열거하는 업종의 사업으로서 불특정 다수의 이익 증진에 기여하는 것을 의미한다. 여기서 별표에 열거된 사업은 23가지로서 학술 및 과학기술 진흥, 문화 및 예술진흥, 장애인 및 생활곤란자 또는 사고, 재해 및 범죄에 의한 피해자 지원, 고령자의 복지 증진, 노동의욕이 있는 자에 대한 취업지원, 공중위생 향상, 아동 및 청소년의 건전한 육성, 노동자의 복지 향상 등이 해당된다. 특정 사업이 공익목적사업에 해당하는지에 대해서는 행정청의 자문을 받은 공익인정위원회가 판단하는데, 기준은 공익인정법 별표에서 열거하는 공익목적사업에 해당하는지와 불특정 다수의 이익 증진에 기여하는지의 여부이다. 공익목적사업을 행하는 일반사단법인 및 일반재단법인이 행정청의 인정을 받아 공익사단법인 및 공익재단법인이 되기 위해서는 공익인정기준에 부합하여야 할 필요가 있다.¹⁰⁾

영국은 비영리단체가 세제혜택이 부여되는 조직으로 인정받기 위해서 공익위원회(Charity Commission)의 승인을 얻어 등록하여야 한다. 공익위원회에의 등록을 위해서는 각각의 단체 정관 및 등록신청서 등을 공익위원회에 제출하고 심사를 받아야 한다. 자선단체는 오직 자선적 목적(charitable purpose)을 위해 설립된 사단(body of persons) 또는 공익신탁(public trust)인 단체를 의미한다.

이러한 자선적 목적을 충족하기 위해서는 공익(public benefit) 요건과 법에서 열거하는 특정 활동 요건을 모두 충족하여야 하는데, 공익요건은 혜택과 공공의 두 가지 측면을 모두 고려해야 한다. 즉 혜택 측면의 목적은 유익하여야 하는데, 이는 식별 가능성과 입증 가능성이 구비되어야 하며, 사적인 견해에 근거하지 않는 방식이어야 한다. 또한 공공 측면은 일반 대중에게 충분한 이익을 주거나 대중의 충분한 부분에 이익을 주며, 부수적이고 개인적 이익 이상을 발생시키지 않아야 한다.

법에서 열거하는 특정 활동 요건은 자선단체의 활동목적이 법에서 열거하는 특정 활동의 취

10) 공익법인인정법 제4조.

지와 유사하거나 해당 범주에 있는 것으로도 충분하다. 즉 가난의 예방 또는 구제, 교육의 발전, 종교의 발전, 건강 증진 또는 생명 구조, 시민의식 향상 또는 지역사회 개발, 예술, 문화, 유산 또는 과학의 발전, 아마추어 스포츠의 발전, 인권증진, 분쟁해결 또는 화해, 종교적·인종적 조화, 평등 및 다양성 증진, 환경 보호 또는 개선의 증진, 건강상태 불량, 장애, 재정적 곤란 또는 기타 불이익의 사유로 도움이 필요한 자를 구제하는 행위, 동물 복지 증진, 왕실 군대의 효율성 증진 또는 경찰, 소방 및 구조 서비스 또는 구급차 서비스의 효율성 증진 등이 있다.

독일의 경우, 조세기본법은 공익이 추구해야 하는 목적과 해당 목적을 실현하는 활동에 대해 구체적으로 열거하고 있으며, 국세청은 비영리단체가 세제혜택을 받을 자격이 있는지의 여부를 판단하게 된다. 공익성이 인정되는 단체는 세제혜택을 받을 수 있으며, 애초에 세법상 과세 대상에 해당되지 않는 경우 세제우대 또한 받을 수 없다. 공익성이 인정되는 단체에는 구체적으로 물적회사(주식회사, 주식합자회사, 유한회사), 협동조합, 상호보험회사, 이외 사법상의 법인, 권리능력 없는 단체, 재단, 이외 사법상 목적재산, 공법상의 법인이 행하는 기업 활동 등이 포함된다.

단체가 아닌 민법상의 조합, 상법상의 합명회사, 합자회사 및 익명조합 등은 세법상의 과세 대상이 아님에 따라 세제우대 또한 받을 수 없는데, 만약 비등록 단체도 법인격은 없으나 국세청으로부터 공익성이 인정되는 경우 면세 혜택을 누릴 수 있다. 여기서 공익단체란 공익, 자선 또는 종교의 가치 등과 같은 공공의 복리증진을 목적으로 삼고 관련 활동을 수행하는 기업, 인적 단체 또는 재산의 집합 등을 의미하며, 공익목적이란 공공복리에 대한 기여로서, 법인의 활동이 물질적, 정신적 또는 도덕적 측면에서 국민 전체의 이타적 발전에 직접적이고, 전속적으로 기여하는 것을 의미한다. 다만, 사회 전반의 이익을 목적으로 함으로써 구성원 또는 특정 소수의 이익이 되는 활동을 하는 것은 공익에 해당하지 않는다.

2. 한국교육방송사(EBS)의 재산세 비과세 사례

EBS는 KBS와 유사하게 한국교육방송공사법에 의하여 설립된 법인으로서 각종 공적인 업무를 수행하고 있으며, KBS로부터 수신료의 일부를 지원받고 있다. EBS 역시 교육방송 실시를 위하여 관련 부동산을 소유하고 있지만, 지방세특례제한법 제44조 제1항 및 지방세특례제한법 시행령 제21조에 의하여 평생교육시설로 인정되어 이미 다양한 세제혜택을 받고 있다. 즉 한국교육방송공사법에서 EBS는 효율적인 교육방송으로 학교교육을 보완하고 국민의 평생교육을 위한 방송사로 규정하고 있다. 따라서 평생교육시설에 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대해서는 취득세를 과세기준일 현재 평생교육시설에 직접 사용하는 부동산(해당시설을 다른 용도로 함께 사용하는 경우 그 부분은 제외)에 대해서는 재산세가 감면된다.

또한 EBS의 경비재원은 KBS와 유사하게 방송통신발전기금의 출연액, 수신료의 일부, 국가나

지방자치단체의 보조금, 교육정보제공체제 운영의 이용료·수수료 및 수익금 그리고 그 밖의 수입금으로 구성된다.

그러나 KBS의 경우 방송과 관련된 세제혜택 규정이 지방세법시행령 제102조 제6항 제3호가 유일하다. 더구나 KBS의 경우 다양한 방법을 통한 수익추구가 현저하게 제한되고 있는 반면에, EBS의 경우 한국교육방송공사법 제19조 제6호에서 그 재원으로 “그밖의 수입금”을 규정하고 있어 상대적으로 자유로운 수익 추구도 가능하다.

3. 공공기관의 사례¹¹⁾

현행 지방세법상 토지분 분리과세의 도입연혁을 보면, 1989년 이후 공공기관이 보유한 공공성 있는 토지분 재산세의 분리과세 유형으로 분류하는 것이 대부분이다. 이러한 분리과세 대상 토지는 1990년대에 16개, 2000년대에 10개 그리고 2010년대에 8개가 새로이 도입되었다.

1989년에 한국토지주택공사가 토지 또는 주택의 분양 및 임대 목적으로 소유하는 토지 및 한국수자원공사의 타인에게 공급할 목적으로 소유하고 있는 토지, 전기사업자의 발전소 및 송전·변전시설에 직접 사용하는 토지, 광업권이 설정된 채광계획의 인가를 받은 토지에 대한 분리과세가 도입되었다.

1990년대에 토지분 재산세의 분리과세 유형이 확대되었는데, 대부분 공공성을 가지고 있는 공기업의 고유목적 사업에 필요한 토지나 개발사업에 대한 분리과세 규정이 주를 이루었다. 즉, 염전, 국방상 목적의 공장구내 토지, 한국지역난방공사, 한국가스공사, 한국석유공사의 고유사업을 위한 발전·공급설비 토지, 도시개발사업에 제공하는 토지 등에 대한 분리과세 등 총 16개의 분리과세대상이 신설되었다.

그리고 1997년에는 외환위기로 한국자산관리공사가 타인에게 매각할 목적으로 일시적으로 취득하여 소유하고 있는 토지에 대한 분리과세가 신설되었다.

또한 2000년대에는 방송, 여객, 철도, 부동산투자, 도시개발 및 산업활성화 등을 이유로 추가적인 분리과세조항이 신설되었는데, 여전히 공공성을 가진 토지에 대해 분리과세조항이 신설되었다. 즉 군용화약류시험장용 토지, 부동산투자회사의 목적사업에 사용하기 위한 토지, 도시개발사업 시행자의 도시개발사업 제공 등에 제공하는 토지, 한국철도공사의 직접 사용토지, 산업단지 및 산업기술단지에서 특정용도로 직접 사용되고 있는 토지 여객자동차터미널 및 물류터미널용 토지, 한국방송공사의 중계시설 부속토지, 기간통신사업자의 전기통신설비에 직접 사용하는 토지 등 10개의 분리과세 대상이 신설되었다.

2015년에도 총 8개의 분리과세 유형이 신설되었는데, 이 또한 공공기관 위주의 공공성 있는

11) 공공기관의 사례부분은 1989년 이후 공공기관의 공공성 있는 토지에 대한 분리과세 대상을 해당 분리과세 조항에 포함되었던 연혁을 위주로 정리하였으며, 이 부분은 마정화(2019)의 연구를 참고하였다.

토지가 대부분을 차지하고 있다. 주택공급을 위한 한국토지주택공사의 공공개발용 비축 토지 등에 대한 토지에 대한 분리과세 조항이 신설되었고, 항만공사의 항만시설 토지, 지식산업센터의 신축 및 증축, 분양입주자의 토지, 인천공항공사의 목적사업을 위한 공항시설용 토지가 신설하였고, 개발사업 관련 토지에 대한 추가적인 분리과세를 도입하였으며 주택공사와의 형평성을 위하여 지방공사의 토지·주택공급용 토지, 한국농어촌공사의 타인 매각용 일시 취득 토지에 대한 분리과세를 신설하였다.

이처럼 공공기관이 보유한 토지에 대해서는 대부분 분리과세를 적용받고 있음을 알 수 있다. 그러나 2007년에 한국방송공사의 보유 토지에 대해서도 분리과세 유형이 신설되었다고는 하지만, 대외방송과 사회교육방송을 위한 중계시설 부속토지로 한정함으로써 타 공공기관에 비해 그 범위가 상대적으로 협소하다. 이는 타 공공기관과 동일한 수준의 공공성을 지녔고 특히 방송이라는 특성으로 인한 공공성의 파급효과가 큼에도 불구하고 이러한 협소한 분리과세를 적용받는다는 것은 조세형평성을 심각하게 침해하고 있다고 할 수 있다.

IV. 현행 공영방송사 보유 토지분에 대한 재산세 과세의 문제점 및 개선방안

1. 현행 공영방송사 보유 토지분에 대한 재산세 과세의 문제점

가. 공영방송으로서 공공성 측면 : 민영방송사와의 비교

KBS는 국내 유일의 국가기간방송사¹²⁾로서 국민의 공익에 기여하는 다수의 공익적 사업을 수행하고 있다. 방송서비스는 모든 국민들이 공동으로 이용 가능한 서비스로서 공익성이 강한 공공재 성격을 지닌다고 할 수 있다. 특히 공영방송은 시청자에게 일상생활에 필요한 다양한 정보와 뉴스를 제공하고 정부정책 등 여론형성의 매개체로서 역할하고 있으며, 건전한 국민문화생활 창달에 기여하는 방송콘텐츠를 제작 전달할 방송법상 의무를 가지고 있다.¹³⁾

12) 방송법 제43조(설치등) ① 공정하고 건전한 방송문화를 정착시키고 국내외 방송을 효율적으로 실시하기 위하여 국가기간방송사로서 한국방송공사를 설립한다.

13) 방송법 제44조(공사의 공적책임)

- ① 공사는 방송의 목적과 공적 책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다.
- ② 공사는 국민이 지역과 주변 여건에 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다.
- ③ 공사는 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발하여야 한다.
- ④ 공사는 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.
- ⑤ 공사는 방송의 지역적 다양성을 구현하고 지역사회의 균형 있는 발전에 이바지할 수 있는 양질의

KBS는 방송운영상 각종 국가 정책에 적극적으로 협조하고 부응할 의무를 가지고 있는데, 대표적으로 국가 재난주관방송사¹⁴⁾로서 재난방송을 전국적으로 실시할 의무가 있다. 또한 지역적 장애없이 재난방송을 송출하기 위해 각 지역거점별 일정 수준의 방송시설을 갖추어야 한다. 또한 KBS는 소외계층을 대상으로 한 난시청 해소사업과 교육방송(EBS)의 무상송신 지원 등 수행할 의무가 있다. 이 밖에 「가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률」에 따른 가족친화지수 측정 대상기업 그리고 「농업인들의 농외소득 활동 지원에 관한 법률」에 따른 농외소득 활동제품에 대한 구매촉진 대상 공공기관으로 지정되어 관련 국가 정책을 충실히 이행하여야 할 책무를 수행하고 있다.

그러나 민영방송사는 공중파를 이용한다는 이유로 약간의 공공성을 부여하고 있기는 하지만, KBS 만큼의 공공성 내지 공익성을 요구하지 않는다. 특히 민영방송사는 상업성 수준이 높은 방송프로그램을 편성하여 수익성 창출을 목적으로 하는 성격이 강하다고 할 수 있다.

특히, 이러한 공익적인 역할 수행의 기반이 되는 공영방송을 위한 토지에 대해 일반 사업용 부지와 동일하게 토지 보유세 성격인 재산세를 합산 과세함으로써 무거운 부담을 지우는 것은 향후 재정여건 하에서 조세부담능력 한도를 넘어설 정도의 경영압박 요인으로 작용하고 있다.

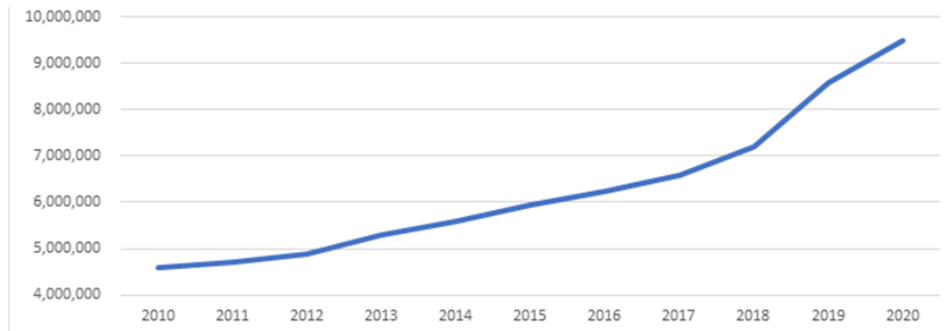
더구나 최근 정부의 부동산 보유세 강화 기조에 따라, KBS가 보유한 사업용 부동산에 대한 보유세 부담은 지속적으로 증가할 것이다. 즉, <그림 2>와 같이 KBS의 주요 토지의 개별공시지가는 지난 11년간 약 106% 상승하고 있기 때문에 현행 보유세 부담보다 더 무거운 재산세를 부담해야 할 것으로 예상된다.

방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.

14) 방송통신발전기본법 제40조의2(재난방송등의 주관방송사)

- ① 과학기술정보통신부장관 및 방송통신위원회는 「방송법」 제43조에 따른 한국방송공사를 재난방송등의 주관방송사로 지정한다.
- ② 제1항에 따른 주관방송사는 재난상황에 관한 업무를 소관하는 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장 등에게 재난상황과 관련된 정보를 신속하게 제공하도록 요청할 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 주관방송사는 다음 각 호의 조치를 취하여야 한다.
 1. 재난방송등을 위한 인적·물적·기술적 기반 마련
 2. 노약자, 심신장애인 및 외국인 등 재난 취약계층을 고려한 재난 정보전달시스템의 구축
 3. 정기적인 재난방송등의 모의훈련 실시
- ④ 제2항 및 제3항에서 규정한 사항 외에 재난방송등의 효과적인 실시를 위하여 필요한 주관방송사의 역할에 대하여는 대통령령으로 정한다.

〈그림 2〉 KBS 보유 토지의 개별공시지가 추이



주) 위의 개별공시지가는 서울시 영등포구 여의공원로 13 소재 본사 토지 기준임.

KBS의 소유 부동산은 용도가 국가 중요시설로서 외부 접근성의 제한과 지역 내 원활한 전파를 위하여 대부분 도심부에 위치하고 있기 때문에 공시지가가 상대적으로 높은 상태에서 현실화율을 적용할 경우 더욱 공시지가의 상승폭이 증폭되는 게 현실이다.

한편, 방송법 시행령상 KBS의 사업비 재원에는 부동산 임대를 통한 수익이 포함되지 않기 때문에 임대 등 기타 수익 창출 목적으로 활용하지 못한다. 특히 보유세 산정의 기초가 되는 시가표준액이 표준지공시지가 기준으로 단순 입지에 따라 차등적으로 책정되기 때문에 KBS의 토지가 사용수익이 제약되는 사실이 반영되지 못하는 문제가 있다.

특히 KBS, MBC 및 SBS 등 지상파방송사의 재무건정성 평가점수를 나타낸 <표 10>과 같이, 민영방송사인 MBC나 SBS에 비해 KBS는 현격히 낮은 수준으로 나타내고 있다. 이는 수입구조 중 수신료수입에 전적으로 의존하는 KBS가 광고수입을 주수입으로 하는 민영방송사에 비해 수익성이 낮다는 것을 의미한다. 더구나 각 방송사가 보유한 토지분 재산세를 동일한 관점에서 과세하고 있기 때문에 민영방송사와의 재무건정성 차이는 더욱 크게 발생하게 된다.

〈표 10〉 지상파방송사의 재무건정성 평가점수 현황

(단위 : 점수)

구 분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
KBS	12.0	9.0	10.5	13.5	15.0	15.0	15.0
MBC	30.0	18.0	18.0	22.5	19.5	18.0	19.5
SBS	22.5	19.5	21.0	22.5	19.5	15.0	22.5

자료 : 오형일 등(2021)

KBS가 보유하는 토지는 민영방송사나 다른 일반기업들이 보유하는 토지의 용도와는 전혀 다른 성격을 지니고 있다. 따라서 수익성 위주의 방송을 하는 민영방송사나 영리사업을 영위하는

일반기업이 보유하는 토지와 동일하게 공익방송을 영위하기 위하여 KBS가 보유하는 토지에 대하여 보유세를 부담시키는 것은 과세형평성이 저해된다고 할 수 있다.

즉, 조세는 응능부담의 원칙에 따라 납세자의 경제적 부담능력의 크기에 상응하여 부과하여야 하는데,¹⁵⁾ 수익성 위주의 방송을 하는 민영방송사나 영리사업을 영위하는 일반기업이 보유하는 토지와 공익방송을 영위하기 위하여 KBS가 보유하는 토지에 대하여 동일한 보유세를 부담시키는 것은 서로 “다른 것”에 대하여 “같은 것”을 취급하는 것이 되어 조세평등주의 또는 응능부담의 원칙에 위반되는 것이다.¹⁶⁾

나. 다른 공공기관 및 EBS와의 형평성

다른 공익사업자와 비교시 고유목적사업용 부동산에 대한 분리과세 적용범위에 있어 형평성이 위배된다고 할 수 있다. 지방세법 시행령 제102조 제6항은 국가의 조세정책적 지원이 필요한 사회기반시설용과 공익사업용 토지에 대해 분리과세 혜택을 부여하되, 분리과세가 적용되는 범위를 통상 해당기관이 보유한 고유목적사업용 부동산 전체로 비교적 폭넓게 규정하고 있다. 즉 공공기관 업무상 목적에 직접 사용하는 토지 전체를 대상으로 삼거나,¹⁷⁾ 관계 법령에 따라 인가받은 토지 중 다른 용도로 사용되는 경우를 제외하는 방식¹⁸⁾으로 분리과세 범위를 포괄적으로 규정하고 있다.

반면, KBS는 공영방송 사업자로서 다양한 공익적 업무를 수행함에도, 오로지 일부 방송 중계시설용 토지에 한해 분리과세가 적용된다.¹⁹⁾ 이는 결국 다른 공공기관에 비해 공영방송사 보유 토지 중 분리과세 대상이 지나치게 한정되어 조세형평성을 심각하게 침해하고 있다고 할 수 있다.

KBS의 방송중계시설은 공영방송의 중계를 위한 여타 방송사업시설과 유기적으로 결합되어야 하는 운용적인 특성을 가지고 있다. 중계시설을 위한 각종 선로시설, 운영시설 및 관리시설 등이 있어야 그 방송중계를 정상적으로 운영될 수 있기 때문에 단순 중계시설로만으로는 정상적인 방송중계가 불가능하다. 특히 EBS 보유 업무용 토지에 대한 재산세가 비과세인데, EBS의 방송 송신을 지원하는 KBS의 방송중계시설을 구성하는 토지에 합산과세를 적용하는 것은 이론적인 타당성이 없다고 할 수 있다.

국내에서 KBS와 유사한 법적 성격을 지니고 있는 방송사로서 EBS를 들 수 있다. EBS는 한국교육방송공사법에 따라 설립된 공법인으로서, 교육방송을 효율적으로 실시함으로써 학교교육

15) 이동식, 일반조세법 제7판, 준커뮤니케이션즈, 2020, 126

16) 한수웅, 헌법학 제10판, 법문사, 2020, 585

17) 지방세법 시행령 제102조 제6항 제4호, 5호, 7호

18) 지방세법 시행령 제102조 제6항 제1호, 2호

19) 지방세법 시행령 제102조 제6항 제3호, 방송법 제54조 제1항 제5호

을 보완하고 국민의 평생교육과 민주적 교육발전에 이바지함을 목적으로 한다. EBS는 ① 공영 방송이라는 점, ② 공공행정 목적을 수행하기 위하여 법률에 의해 직접 설립된 공법상 영조물법인이라는 점, ③ 국민의 기본권 보장을 위한 업무를 수행한다는 점에서 그 설립목적 및 운용형태가 KBS와 유사하다.

그러나 EBS와 재산세 과세측면을 비교해 보면, 현행 지방세법 시행령 규정은 조세 형평성에 위배된다. EBS는 KBS와 달리 취득세 및 재산세 등이 비과세될 뿐만 아니라, 가용 재원에도 제한이 없다. EBS는 지방세특례제한법 제44조 제1항 및 동법 시행령 제21조에 의하여 평생교육시설로 인정되어 취득세와 재산세 등의 비과세 혜택을 받고 있다.²⁰⁾ KBS는 방송법에 따라 토지 등 자산 활용을 통한 수익추구가 현저하게 제한되고 있는데 이에 반해, EBS는 한국교육방송공사법 제19조 제5호에서 재원의 하나로 “그 밖의 수입금”을 규정하고 있어 그 재원에 제한이 없다. 이처럼 KBS는 EBS와 유사한 법적지위 및 역할을 가지고 있음에도 불구하고 합리적 이유 없이 취득세 및 재산세 등의 비과세 혜택에서 배제되고 있을 뿐만 아니라, 가용 재원의 범위에서도 상당한 제한을 받고 있는바, 현행 지방세법 시행령 규정은 조세 형평성에 위배되는 것이다.

조세평등주의에 따라 국가는 조세입법을 함에 있어서 조세의 부담이 공평하게 국민들 사이에 배분되도록 법을 제정해야 한다.²¹⁾ 여기서 공평이란 비슷한 상황에는 비슷하게, 상이한 상황에는 상이하게 그 상대적 차등에 상응하는 법적 처우를 하도록 하는 비례적·배분적 평등을 의미한다.²²⁾

따라서 지방세의 감면 여부를 적용함에 있어서도 그 납세의무자들 사이에 과세의 형평이 이루어져야 하는데, 현재의 과세취급은 조세평등주의를 침해하고 있는 것이다.²³⁾

다. 해외 공영방송사의 비교측면

해외 주요국은 국민의 수신료 부담을 증가시키고 공영방송사의 공익활동이 위축되지 않도록 각종 세제상의 지원을 제공하고 있고, 그 일환으로 재산세를 비과세 또는 감면하는 등의 광범위한 지방세 혜택을 부여하고 있다.

일본의 경우, 공영방송사인 NHK에 대해서는 고정자산세(우리나라의 재산세에 대응하는 지방세) 과세 시 NHK가 직접 그 본래의 사업용도에 이용하는 고정자산의 경우 그 과세표준을 2분의 1로 하는 특례규정을 통해 세부담을 경감하고 있다.

독일의 경우에도 마찬가지로 공영방송사 등의 공공기관(Anstalt des öffentlichen Rechts)²⁴⁾이

20) 서울고등법원 2007. 11. 13. 선고 2007누9947 판결(확정)

21) 헌법재판소 1989. 7. 21. 선고 89헌마38 결정

22) 헌법재판소 1990. 9. 3. 선고 89헌가95 결정

23) 대법원 2016. 12. 29. 선고 2010두3138

24) 독일에서 공영방송사는 법적·행정적으로 국가에서 분리되어 운영되는 단체로서 공공기관에 해당하는

소유하는 토지나 직접적으로 공익목적에 사용되는 토지에 대해서는 부동산세를 비과세하고 있다(이동식, 2012). 또한 프랑스의 경우, 공영방송사인 프랑스 텔레비지옹(France Télévisions)의 건설토지세 및 비건설토지세(우리나라의 재산세에 대응하는 조세)에 대해 일몰기한 없는 면세 혜택을 부여하고 있다.

공영방송의 재정적인 독립은 정치적·경제적 영향력으로부터 공영방송의 기능을 보호함과 동시에 방송의 다양성과 자유를 실현하게 하는 전제조건이 된다. 이를 중시하여 이미 선진국에서는 공영방송의 재원에서 수신료가 차지하는 비중이 매우 높아, 방송의 공정성 및 독립성을 보장하고 있는 상황이다.

<표 11>과 같이, 일본, 독일, 프랑스 및 영국의 공영방송 수신료 수준이 전체 수입액 중 70% 이상인 반면, 국내 KBS의 수입 중 수신료가 약 43% 수준으로 공영방송을 위한 재정수준보다 낮은 수준이다.

〈표 11〉 해외 주요국 공영방송의 재원 대비 수신료 비율 현황

구분	한국	영국	독일	프랑스	일본
수신료 (연간)	30,000원	221,143원 (2018.1. 기준)	282,407원 (2017.12. 기준)	185,582원 (2017.12. 기준)	168,869원 (2017.12. 기준)
전체 수입액 대비 비중	43.2%	76.4%	ARD 85.8% ZDF 87%	82.2%	96.38%

자료 : 이종관(2019)

더구나 최근 영국, 독일 및 프랑스의 경우 정기적으로 수신료를 재산정함으로써 적정 수신료의 현실화를 추진하고 있다(노창희, 2017). 프랑스의 경우, 향후 광고의 전면 폐지를 예정하고 있고, 공영방송의 모범이라고 불리는 영국의 BBC와 일본의 NHK는 상업광고의 편성이 전무하여²⁵⁾ 상업광고로부터의 완전한 재정적 독립을 통해 공영방송의 독립성 향상을 꾀하고 있다. 그러나 국내의 현행 법령상 수신료는 부정기적 조정대상이며 더구나 사실상 수신료가 인상되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 국내의 경우 수신료 외의 적극적인 정책으로 공영방송의 재원 조달을 보전하여야 할 필요성이 대두하고 있는바, 토지 보유세의 경감이 그 효율적 수단이 될 수 있다.

물가수준 대비 지나치게 낮은 수준의 수신료 체계로 재정상태가 지속적으로 악화되고 있는 KBS의 재무상황을 고려 시, 우리나라도 공영방송사에 대한 고유목적 부동산용에 대한 재산세 비과세·감면 제도를 해외 주요국과 같이 합리적으로 정비할 필요가 있다.

것으로 파악된다(김진웅, 2017).

25) 한국경제, 2018. 12. 7., [천자 칼럼] 세계의 공영방송.

2. 개선방안

KBS는 공영방송사로서 민영방송사에 비해 공공성 기능성격을 수행하기 때문에 민영방송사와는 과세상 차별적 취급이 필요하고, 다른 공공기관이나 KBS와 설립목적 및 그 운용형태가 유사한 EBS와의 사이에는 동일한 과세상의 취급이 요구된다. 또한 수신료수입을 주요 수입으로 하는 해외 주요국의 공영방송사와 비교하더라도 KBS의 수입구조 측면에서도 형평성의 문제가 존재한다고 할 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위한 개선방안으로서 본 연구는 <표 12>와 같이, 재산세 분리과세대상 토지를 현행 대외방송과 사회교육방송용 중계시설의 부속토지에 업무에 사용되는 시설의 부속토지로 확대하는 방향으로 지방세법 시행령 제102조 제6항 제3호를 개정하는 것을 제안하고자 한다.

〈표 12〉 지방세법 시행령 개정사항

현 행	개 정 안
지방세법 시행령 제102조(분리과세대상 토지의 범위) ⑥ 법 제106조 제1항 제3호 바목에서 “대통령령으로 정하는 토지”란 다음 각 호에서 정하는 토지(법 제106조 제1항 제3호 다목에 따른 토지는 제외한다)를 말한다. 이 경우 제5호 및 제7호부터 제9호까지의 토지는 같은 호에 따른 시설 및 설비공사를 진행 중인 토지를 포함한다. 1. 생략 2. 생략 3. 「방송법」에 따라 설립된 한국방송공사의 소유 토지로서 같은 법 제54조제1항 제5호에 따른 업무에 사용되는 중계시설의 부속토지	지방세법 시행령 102조(분리과세대상 토지의 범위) ⑥ 법 제106조 제1항 제3호 바목에서 “대통령령으로 정하는 토지”란 다음 각 호에서 정하는 토지(법 제106조 제1항 제3호 다목에 따른 토지는 제외한다)를 말한다. 이 경우 제5호 및 제7호부터 제9호까지의 토지는 같은 호에 따른 시설 및 설비공사를 진행 중인 토지를 포함한다. 1. 생략 2. 생략 3. 「방송법」에 따라 설립된 한국방송공사의 소유 토지로서 같은 법 제 54조 제1항 각호에 따른 업무에 사용되는 시설의 부속토지

이렇게 KBS가 보유한 토지 중 업무에 사용되는 시설의 부속토지를 재산세 분리과세하게 되면 다음과 같은 기대효과가 있다.

첫째, 연 250억원의 토지분에 대한 재산세 등 보유세의 부담을 낮춤으로써 현재 수신료 인상이 되지 않아 악화된 재정상황에 기여할 수 있다. 지속적인 수신료 인상의 논쟁이 종식되어 현실적인 수신료 수준으로 인상되기 전까지 현재의 KBS 재정상황을 유지하는데 도움이 될 수 있다.

둘째, 재산세 과세측면에서 다른 공공기관이나 KBS와 설립목적과 그 기능이 유사한 EBS와

의 과세형평성이 제고될 수 있다. 공공적 성격의 업무를 하는 공공기관 보유의 토지에 대해서는 분리과세 내지 비과세하고, KBS와 유사하게 공익성 방송을 하는 EBS가 보유한 토지분에 대해서 비과세하는 상황에서 KBS의 업무에 사용되는 시설의 부속토지를 분리과세하게 되면 만족할 수준은 아니지만 어느 정도 과세형평성을 회복할 수 있을 것으로 예상된다.

셋째, KBS 보유 토지분에 대한 재산세 분리과세 조치는 국제수준에서 해외 주요국의 공영방송사에 대한 세제혜택 수준에는 미치지 못하지만 어느 정도의 세제혜택을 회복하는 것으로 된다. 이는 국가가 KBS를 국가기간 공영방송사로서의 위상을 보장하는 것으로 KBS가 공공성 있는 방송업무에 보다 집중할 수 있도록 여건을 마련해 주는 것이라고 할 수 있다.

V. 연구요약 및 결론

공영방송 KBS는 현행 방송법상 공적 책임성을 지는 국가기간방송사업자로서 민영방송사업자와는 확연히 대별된다. 공영방송사가 재난방송주관사, 난시청해소사업 및 교육방송 무상송신 등 공공성있는 방송사업을 수행하기 때문에 수익성 위주의 방송을 하는 민영방송사와는 조세측면에서 우대조치가 있어야 조세형평성이 있다고 할 수 있다. 또한 일본, 독일, 프랑스 및 미국 등 해외 주요국의 공영방송사의 재정건전성을 지원하기 위해 국가에서 방송 사업용 자산에 대해 사실상 보유세 비과세·감면 혜택을 부여하고 있다.

특히 현행 지방세법상 토지분 재산세의 분리과세 대상 토지 대부분이 공공성 또는 공익성 사업을 추진하는 공공기관이 보유한 토지인데, 이러한 분리과세대상 토지에 공영방송사 보유의 일부 중계시설 부속토지만 포함되어 정부의 실질적인 공영방송사 재정지원 혜택이 매우 적다고 할 수 있다.

한편, 최근 종편채널 편성과 1인 미디어가 등장하는 등 광고채널이 다각화되고 광고수익이 지속적으로 감소되는 공영방송사의 경영환경이 악화되는 상황이다. 더구나 가구당 월 2,500원인 수신료가 1981년 이후 인상되지 않고 있는 가운데, 각종 프로그램 제작비가 매년 최고치를 경신하고 초고화질의 시설투자가 소요되는 등 재정건전성 수준이 최저치를 나타내고 있다. 즉, 2018년에 585억원, 2019년 759억원 그리고 2020년에는 140억원의 적자가 발생하였고, 향후 5년간 누적손실의 규모가 3700억원이 예상되는 등 정부의 재정지원이 절실한 상황인 것으로 판단된다.

이러한 상황에서 지방세법 시행령 제102조 제6항에 따라 공영방송사가 보유한 대외방송 및 사회교육방송 위한 중계시설용 토지에 대해서만 저율의 분리과세를 적용받고 있다. 그래서 공영방송사가 보유한 전체 사업용 토지 중 약 3.3%만 분리과세대상으로 분류되어, 그 이외 방송사업용 부지에 대해 연간 250억에 달하는 보유세를 부담하고 있다. 이는 어려운 공영방송사의 재정

여건을 더욱 악화시키는 요인으로 작용하고 있다.

KBS는 공영방송사로서 민영방송사에 비해 공공성 기능성격을 수행하고 있음에도 같은 수준의 재산세 부담을 지우고 있고, 다른 공공기관이나 설립목적 및 운용형태가 유사한 EBS에 비하여 과도한 재산세 부담을 지움으로써 이들 사이의 조세형평성이 문제가 된다.

이러한 문제를 해결하기 위한 개선방안으로서 본 연구는 재산세 분리과세대상 토지 범위에 현행 중계시설의 부속토지 뿐만 아니라 업무에 사용되는 시설의 부속토지를 포함할 것으로 제안한다.

이러한 개선을 통해 다음과 같은 기대효과가 있을 것으로 예상된다. 첫째, 연 250억원의 토지분에 대한 재산세 등 보유세의 부담을 낮춤으로써 현재 악화된 재정여건을 개선할 수 있다. 둘째, 재산세 과세측면에서 다른 공공기관이나 설립목적 및 운용형태가 유사한 EBS와의 사이에 조세형평성이 제고될 수 있다. 셋째, 공영방송사로서 더욱 공공성 있는 방송업무에 보다 집중할 수 있도록 여건을 마련해 주는 효과가 있다.

참고문헌

- 김진웅. 2017. 『독일통일과 언론』. 『독일통일 총서-언론 분야 관련 정책문서』, 통일부.
- 김태호. 2018 『지방세개론』, 세연T&A.
- 김학수 · 송은주 · 이형민 · 조승수. 2017. 『주요국의 비영리법인 과세체계 비교연구』. 한국조세재정연구원.
- 노창희. 2017. 『미디어환경 변화에 따른 공영방송 재원구조 변화방안 마련을 위한 연구』. 방송통신위원회 연구보고서.
- 마정화. 2019. 『재산세 분리과세대상 심사제도 도입에 관한 연구』. 한국지방세연구원 정책과제 2019-28호.
- 박희봉 · 한동섭. 2020. 한국의 공영방송 연구 30년 : 1989년~2019년 국내 17개 학술지 메타분석을 중심으로. 『한국방송학보』 제34권 제1호 : 114-151, 한국방송학회.
- 봉미선 · 신삼수. 2019. 공영방송 TV수신료 결정 절차 개선을 위한 입법과제 고찰 ‘수신료위원회’ 설치를 중심으로, 『입법과 정책』 제11권 제3호 : 333-362, 국회입법조사처.
- 봉미선 · 신삼수. 2020. 해외 주요 국가의 TV수신료 제도 변화 고찰 : 북유럽 국가(Nordic countries)를 중심으로. 『입법과 정책』 제12권 제3호 : 203-232, 국회입법조사처.
- 이기환. 2018. 『재산세 연구 및 정책 동향 조사』. 한국지방세연구원 기획과제 2018-04호.
- 이동식. 2012. 『독일의 지방세 제도』. 한국지방세연구원.
- 이동식. 2020. 『일반조세법』 제7판, 준커뮤니케이션즈, 2020.
- 이준호. 2020. 공영방송 발전방안 모색 : KBS의 공익성과 경쟁력 제고를 중심으로. 『지역과 커뮤니케이션』 제24권 제1호 : 103-138, 부산울산경남언론학회.
- 이종관. 2019. 『공영방송 수신료 징수체계 관련 비교법제 연구』. 방송통신위원회 연구보고서.
- 임상빈. 2018. 『토지분 재산세 과세구분체계 개편방안-비영리사업자 소유 토지를 중심으로-』. 한국지방세연구원 정책과제 2018-46호.
- 오형일 · 홍종윤 · 정영주. 2021. 공영방송 KBS의 경영 현황과 책무 재설정 : 수신료 정상화 담론과 방만 경영 담론을 넘어. 『방송통신연구』 2020년 겨울호(통권 제113호) : 53-92, 한국방송학회.
- 한국경제. 2018. 12. 7., [천자 칼럼] 세계의 공영방송.
- 한수웅. 2020. 『헌법학』 제10판, 법문사.
- 행정안전부. 2021. 『2021년 지방세통계연감』.

Improvement of the Property Tax for the Land for the Purpose of Public Broadcasting

Chung Ji Sun* · Yoon Sung Man**

〈Abstract〉

Financing As a national key broadcasting company, public broadcasting companies perform public broadcasting projects such as disaster broadcasting organizers, hard-of-hearing services, and free transmission of educational broadcasting. This study aims to propose a rational improvement by identifying the problems of property tax types on land owned by public broadcasting companies. First, the problems of the type of property tax on land owned by public broadcasters are as follows.

First, unlike private broadcasting companies that focus on profitability, there must be preferential tax supports for public broadcasting companies in order to achieve tax equity.

Second, compared to other public institutions, the subject of separate taxation among land owned by public broadcasters is too restrictive, which may undermine tax equity.

Third, compared to public broadcasters in major foreign countries, the level of tax support provided by the government for public broadcasters is low. In order to support the financial soundness of public broadcasting companies in major overseas countries, such as Japan, Germany, France and the United States, the state is granting virtually non-taxation or reduction of holding tax on land for broadcasting business.

Fourth, EBS is similar to KBS in that it is a public broadcaster, that it is a private companies under the public law directly established by law to fulfill public administrative purposes, and that it performs tasks to guarantee the basic rights of the people. However, the taxation measures for property tax on land owned by public broadcasters are being applied differentially and undermining tax equity.

Therefore, this study proposes to include the land annexed to the facilities used for business as well as the land annexed to the current relay facility in the scope of land subject to separate property tax. The current deteriorating financial conditions of public broadcasters can be improved, and tax equity with EBS can be improved. In addition, as a public broadcasting company, it has the effect of providing conditions to focus on more public broadcasting business.

〈Key words〉 Public broadcasting, property tax, separate taxation, property tax, EBS

* Professor, Graduate School of Science in Taxation, University of Seoul, stopline@uos.ac.kr, First Author

** Professor, Department of Business Administration, Seoul National University of Science and Technology, ysm6123@seoultech.ac.kr, Corresponding Author