

소 장

원고 김 영 철
피고 정보통신부장관

소송물가액 금10,000,100원
인 지 대 금50,000원
송 달 료 금45,200원

전파사용료부과처분취소

서울지방법원 귀중

서울시 서초구 서초동 1572-10
서정빌딩 4층(137-070)

합동법률사무소 **길벗**
변호사 河昇秀 李相勳

TEL : (02)587-9400
FAX : (02)587-9373

소 장

원고 김 영 철 ()

소송대리인 변호사 이상훈, 하승수

(TEL: 587-9400, FAX: 587-9373)

피고 정보통신부장관

전파사용료부과처분취소

청 구 취 지

1. 피고가 원고에 대하여 한 1999. 6. 30.자 전파사용료 3,000원의 부과 처분은 이를 취소한다.
 2. 소송비용은 피고의 부담으로 한다.
- 라는 판결을 구합니다.

청 구 원 인

서울시 서초구 서초동 1572-10
서정빌딩 4층(137-070)

합 동 법 률 사 무 소 **길 벗**
변호사 河昇秀 李相勳

TEL : (02)587-9400
FAX : (02)587-9373

1. 원고의 지위

원고는 무선휴대통신 가입자(전화번호 018-324-1664)로서 전파법 제74조의5 제1항에 의한 전파법시행령 제119조의11 제1호, 별표 11에 의하여 1999. 6. 30. 전파사용료 3,000원을 부과받은 자입니다.

2. 전파사용료의 법적 성격

가. 전파법은 전파의 효율적인 이용 및 관리에 관한 사항을 정하여 전파이용 및 전파에 관한 기술의 개발을 촉진함으로써 전파의 진흥을 도모하고 공공복리의 증진에 이바지함을 목적(제1조)으로 제정된 법입니다. 정보통신부장관은 '무선국의 시설자'에 대하여 당해 무선국에서 사용하는 전파에 대한 사용료를 부과, 징수할 수 있고(제74조의5 제1항), 이러한 전파사용료의 부과기준 및 징수방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하게 하며(동조 제2항), 전파사용료를 납부할 자가 납부기한까지 이를 납부하지 아니할 경우에 가산금을 징수하며 이를 체납할 경우 국세체납처분의 예에 의하여 이를 징수할 수 있도록 규정되어 있습니다(동조 제4항, 제5항). 이러한 사용료는 전파 관리에 필요한 경비의 충당과 전파 진흥을 위하여 사용하게 되어 있습니다(동조 제3항).

나. 무선 휴대 통신 가입자가 법 제74조의 5 제1항의 '무선국의 시설자'에 해당한다는 것이 상식에 반하는 면이 있으나, 위 법에 따르면 이동통신 사업체 이외에 휴대폰 사용자도 전파사용료의 납부대상으로 되어 있습니다. 참고로 미국 등 선진국들의 경우 전파사용이 가장 많은 방송사들에 대해 집중적으로 전파사용료를 걷고 있는 것과 달리, 우리나라는 방송사에 대해서는 전파사용료를 전혀 징수하지 않고 가장 편리한 휴대폰 가입자와 사업체들을 중심으로 전파사용료를 걷고 있으며, 그나마 이동통신 사업체와 휴대폰 가입자 모두에게 전파사용료를 부과하고 있어 이중부과가 아니냐는 비판이 제기되고 있는 현실입니다.

다. 전파법의 규정을 종합적으로 해석할 때 이 전파사용료는 '조세'나 '사용료'로 볼 수는 없습니다. 우선 전파사용료는 전파 관리에 필요한 경비의 충당과 전파진흥이라는 특정한 공익사업의 소요경비를 충당하기 위해 부과·징수된다는 점에서, 일반 재정수입을 목적으로 하는 조세와 다른 특징이 있습니다. 또한 전파를 사용하기 위하여 무선국을 개설한 자들에게만 부과된다는 점에서도, 일반 국민을 대상으로 하여 부과되는 조세와 차이가 있습니다.

또한 사용료라면 그 사용량에 비례하여 부과되어야 함에도 전파사용료는 실제로 전파를 사용하는지 여부와 상관없이, 또한 전파의 사용량과 관계없이, 지정된 주파수별로 정액으로 부과되는 점(전파법 시행령 제

119조의 11 제1항 참조) 등을 감안하여 볼 때에, 이를 사용료로 볼 수는 없을 것입니다.

라. 그렇다면 전파사용료는 특정한 공익사업의 경비조달에 충당하기 위하여 특정집단에만 부과되는 특별분담금 내지 조세유사적 성격을 가진 것으로 보아야 할 것입니다. 즉 전파사용료는 전파진흥이라는 특정한 사회적, 경제적 과제에 대하여 직간접의 수혜자라고 볼 수 있는 '무선국의 시설자(이동휴대전화의 단말기의 소지자도 포함)'라는 특정 집단에만 부과되고, 전파진흥이라는 특정과제의 수행을 위하여 별도로 관리되고 있으므로 이를 특별분담금 내지 조세유사적 성격을 가진 것으로 볼 수 있습니다.

현재 1999. 1. 28. 97헌가8 판결에서도, "교통안전기금의 재원의 하나로 운송사업자들 및 교통수단 제조업자들에 대하여 부과되는 부담금은 교통안전사업의 재정충당을 위한 특별부담금의 일종으로 볼 수 있고, 그 사용목적이 교통안전사업으로 제한되며 부과대상자가 특정사업자들로 한정된다는 점에서 조세와는 다르다고 할 것이나, 공익사업의 재정충당을 위하여 부과된다는 점에서 조세 유사적 성격을 가진다"고 판시한 바 있습니다.

3. 전파사용료 부과처분의 위법성

가. 전과법 제74조의 5의 위헌성 및 절차적 위법성

전과사용료는 특별부담금 내지 조세유사적 성격을 가진 것으로 법적 성격을 규정할 때, 그 통제 수단이 문제가 되고 있습니다. 즉 현대 국가에서는 국가가 일반 국민들에게 재산적 부담을 지울 때에는 일반 국민의 대표기관인 국회가 그 수입 및 지출에 대하여 통제를 하는 것이 원칙입니다. 그러나 전과사용료와 같은 특별부담금 내지 조세유사적 성격을 지닌 것에 대하여는, 어떠한 방식으로 그 수입 및 지출을 통제를 하여야 할지 법적으로 깊은 논의가 필요할 것입니다. 이 사건 전과사용료의 경우도 정보통신부는 1998년도에 이동통신업체와 휴대전화 가입자로부터 2554억원의 전과사용료를 걷어 들였고(그 중 60%는 소비자가 낸 것임), 그 중 1476억원만 전과관리 인건비 등 전과관련업무에 사용하였고 1천억원 이상은 정보화 촉진 기금에 편입돼 기술개발비로 전용되거나 통신사업특별회계에 들어가 우정 금융 등 정보통신의 다른 사업에 지원되고 있다고 보도된 바 있습니다(참고자료 신문기사 참조).

이건 전과사용료를 포함한 특별부담금 내지 조세유사적 성격의 것이 갈수록 늘어남에 따라, 행정부의 자의적인 수입 및 지출의 집행에 대한 어떠한 법적 통제가 필요한 시점이고 이에 대한 논의 또한 계속되고 있습니다(참고서적 한국법제연구원 발간 「조세의 금전지급의무제도의 투명성제고를 위한 법제정비방안(1998년)」 등). 이러한 문제점에 대한 대책의 일환으로 특별부담금 내지 조세유사적 성격의 것의 법률

상 근거를 명확히 할 필요가 있으며, 이권 전파사용료 역시 조세는 아니지만 분명히 일반 국민들에게 재정적인 부담을 주는 행위이므로 위임입법의 한계에 대한 원칙 내지 법률유보(의회유보)의 원칙이 분명히 적용되어야 할 것입니다. 결국 휴대폰 사용자에게 전파사용료를 부과하도록 하는 전파법 제74조의 5항은, 다음과 같이 위임입법의 한계와 법률유보(의회유보)의 원칙을 위반한 위헌 법률 조항이기 때문에, 이를 근거로 한 피고의 이 사건 전파사용료 부과처분은 위법한 처분이라 할 것입니다.

아울러 이 건 처분은 전파법에 따른 이의방법 등이 불고지된 채 부과된 것이어서 절차상 위법이 있는 처분이라 할 것입니다.

나. 위임입법금지 원칙의 위반

(1) 전파법은 전파사용료의 부과에 대하여 규정하면서도, 전파법 제74조의5 제2항에서는 부과기준 및 징수방법 등에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있으며, 이에 따라 그 시행령 제119조의 11은 그 부과기준 및 징수방법을 규정하고 있습니다.

(2) 국민주권주의, 권력분립주의 및 법치주의를 기본원리로 채택하고 있는 우리 헌법상 국민의 헌법상 기본권 및 기본의무와 관련된 중요한 사항 내지 본질적인 내용에 대한 정책형성기능은 원칙적으로 주권자인 국민에 의하여 선출된 대표자들로 구성되는 입법부가 담당하여 법률의

형식으로써 이를 수행하여야 하고, 이와 같이 입법화된 정책을 집행하거나 적용함을 임무로 하는 행정부나 사법부에 그 기능을 넘겨서는 아니되며, 헌법 제75조는 "대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항……에 관하여 대통령령을 발할 수 있다"라고 규정하여 위임입법의 근거를 명시하는 한편, "구체적으로 범위를 정하여" 위임하도록 하여 위임의 한계를 제시하고 있습니다.

그렇다면 "구체적으로 범위를 정하여"가 어느 정도를 의미하는 가가 문제인 바, 위 헌법 제75조의 입법 취지가 행정권에 의한 자의적인 법률의 해석과 집행을 방지하고 의회입법의 원칙과 법치주의를 달성하고자 법률에 미리 대통령령으로 규정될 내용 및 범위의 기본사항을 구체적으로 규정하여 두는 것임을 비추어 볼 때, "구체적으로 범위를 정하여"라 함은 법률에 이미 대통령령 등 하위법규에 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 구체적이고도 명확하게 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률 그 자체로부터 대통령령 등에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 함을 의미한다 할 것입니다. 그리고 이와 같은 위임입법의 구체성, 명확성의 요구 정도는 그 규율대상의 종류와 성격에 따라 달라질 것이지만, 특히 국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해할 소지가 있는 법규에서는 구체성, 명확성의 요구가 강화되어 그 위임의 요건과 범위가 일반적인 급부 행정 법규의 경우보다 더 엄격하게 제한적으로 규정되어야 할 것입니다.

(3)이 사건의 경우 전과사용료의 부과기준 및 징수방법은 전과사용료의 납부의무의 범위를 결정하는 데 필수적인 요소로서 국민의 재산권과 관련된 중요한 사항 내지 본질적인 내용이라 할 수 있습니다. 따라서 이 사건 분담금의 분담방법 및 분담비율은 그 내용이 법률로써 가능한 구체적이고도 명확하게 규정되어야 합니다. 특히 조세유사적 성격을 가지는 전과사용료는 납부의무자의 재산권을 직접적으로 제한하거나 침해할 소지가 있으므로 구체성, 명확성의 요구는 조세법규의 경우에 준하여 그 위임의 요건과 범위가 일반적인 급부행정법규의 경우보다 더 엄격하게 제한적으로 규정되어야 할 것입니다(헌재 1999. 1. 28. 97헌가8 위헌판결).

(4) 그런데 전과법 제74조의5 제2항은 그 부과기준 등을 스스로 정하지 아니하였을 뿐 아니라, 부과기준의 대강이나 그 상한, 부과대상자별 부과액의 차등 등을 전혀 규정하지 아니한 채, 이를 전적으로 대통령령이 정하도록 위임하여 납부의무자들이 그 내용의 대강이 어떤 것이 될지를 전혀 예측할 수도 없도록 되어 있습니다.

현재 대다수의 국민들이 이동전화 또는 개인용 휴대전화를 보유하고 있는 실정에서 전과사용료의 부과기준 및 징수방법이라는 것은 수많은 국민들의 이해관계에 직접 관련되어 있음을 결코 부정할 수 없기 때문에, 국민의 재산권 보장 측면에서 볼 때 국민에게 금전납부의무를 지우는 전과사용료 부과처분은 국민의 재산권에 직접적인 제한을 가하는 행정처분이고 전과사용료의 부과기준 및 징수방법이라는 것은 전과사

용료 납부의무자의 범위와 마찬가지로 전파사용료의 부과·징수에 있어서 본질적이고도 중요한 요소라는 점에 비추어 보면, 이 사건 법률조항이 이러한 본질적이고도 중요한 요소에 대하여 규정하지 아니하고 대통령령에 포괄적으로 위임한 것은 포괄적인 위임입법에 해당하며 헌법 제75조에 위반된다고 하지 않을 수 없습니다.

(5) 헌재 1999. 1. 28. 97헌가8에서도, “교통안전공단법이 대통령령으로 정하도록 위임한 ‘교통안전분담금의 분담방법 및 분담비율’은 분담금 납부 의무의 범위를 결정하는데 필수적인 요소로서 국민의 재산권과 관련한 중요한 사항 내지 본질적인 내용이라 할 것이다. ... 교통안전공단법이 분담금의 분담방법 및 분담비율에 관련한 세부적 사항의 결정을 위임하는 경우에는 법률 자체에서 적어도 분담방법의 대강을 정하고, 분담비율을 정하는 기준이나 분담비율의 상한을 정해야 한다. ... 따라서 이 사건 법률조항은 국민의 재산권과 관련한 중요한 사항 내지 본질적인 요소인 분담금의 분담방법 및 분담비율에 관한 기본사항을 구체적이고 명확하게 규정하지 아니한 채 시행령에 포괄적으로 위임함으로써, 분담금 납부의무자로 하여금 분담금 납부의무의 내용이나 범위를 전혀 예측할 수 없게 하고, 나아가 행정부의 자의적인 행정입법권 행사에 의하여 국민의 재산권이 침해될 여지를 남김으로써 경제생활의 법적 안전성을 현저히 해친 포괄적인 위임입법이다”라고 판시한바 있습니다.

다. 법률유보(의회유보)원칙의 위반

(1) 또한 전파사용료의 금액은 납부의무자의 범위나 그 징수절차와 함께 전파사용료 부과징수에 있어서 본질적인 요소이고, 그 금액은 수많은 국민의 재산권행사에 긴밀한 관계에 있는 것으로서 당연히 입법자가 스스로 결정해야 할 내용에 해당합니다. 그럼에도 불구하고 전파법은 그 금액을 어떤 상한이나 구체적인 기준의 제시도 없이 만연히 대통령령에 위임하고 있으며 대통령령은 이를 3,000원으로 정하고 있는 것입니다.

따라서 국민의 재산권보장 측면에서 기본권실현에 관계되어 있는 전파사용료 금액의 결정을 국회 스스로가 하지 아니한 전파법 제74조의5 규정은 헌법 제37조 제2항과 법치국가의 원리에 위반된다고 하지 않을 수 없습니다.

(2) 현재 1999. 5. 27. 98헌바70 결정에서도, “텔레비전 수신료는 특별부담금으로서 국민에게 금전납부의무를 부과하는 것이므로, 한국방송공사가 수신료를 부과·징수하는 것은 국민의 재산권에 대한 제한을 가하는 행정작용임에 분명하고, 그 중 수신료의 금액은 수신료 납부의무자의 범위, 수신료의 징수절차와 함께 수신료 부과·징수에 있어서 본질적인 요소이다. 대부분의 가구에서 수상기를 보유하고 있는 현실에서 수신료의 결정행위는 그 금액의 다과를 불문하고 수많은 국민들의 이해관계에 직접 관련하므로 수신료의 금액은 입법자가 스스로 결정하여야 할 사항이다. ... 그런데 한국방송공사법이 국회의 결정 내지

관여를 배제한 채 공사로 하여금 수신료의 금액을 결정하도록 맡긴 것은 ... 법률유보원칙(의회유보원칙)에 어긋나는 것으로서 헌법 제37조 제2항과 법치주의원리 및 민주주의원리에 위반한다"라고 판시한바 있습니다.

라. 이의방법 등의 불고지

한편, 전파법 시행규칙인 1997. 5. 1. 정부통신부장관령 제37호 제200조 (1997. 7. 25.)에 따르면 전파사용료의 부과처분에는 그 이의방법과 이의기간 등을 함께 고지하도록 되어 있습니다. 그러나 그 부과처분이 전파법 시행령 제119조의12 제3항에 의하여 사업자의 요금고지서에 병기되어 부과되는 과정에서 시행규칙에 따른 이의방법 등의 고지는 전혀 이루어지지 않았습니다. 이로 인해 원고는 부당하게 위 부과처분에 대한 불복의 이익을 침해당하였습니다.

따라서 그 부과처분에 있어서 필요한 이의방법 등을 고지하지 아니한 위 부과처분은 행정절차법 제26조를 위반한 위법한 처분에 해당합니다.

4. 결론

최근 무선 휴대 통신 가입자가 급증하면서 무선 휴대 통신 가입자로부터 거둬들이는 전파사용료의 액수 또한 급증하고 있습니다. 특별부담

(1999. 1. 28. 97헌가8, 1999. 5. 27. 98헌바70) 각 1부

1. 신문기사 각 1부

첨 부 서 류

- 1. 위 입증방법 1통
- 1. 위 참고자료 1통
- 1. 소송위임장 1통
- 1. 송달료

1999. 8. .

위 원고 소송대리인
변호사 이 상 훈

변호사 하 승 수

서울행정법원 귀중