

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2023두39724 텔레비전방송수신료부과처분취소

원고, 피상고인 대한민국

피 고 한국전력공사

피고 보조참가인, 상고인

한국방송공사

소송대리인 법무법인 정세

담당변호사 손수림 외 1인

원 심 판 결 광주고등법원 2023. 4. 6. 선고 2022누11575 판결

판 결 선 고 2023. 9. 21.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 피고 보조참가인이 부담한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 다음 제출된 상고이유보충서의 기재는 상고이

유를 보충하는 범위에서)를 판단한다.

1. 행정절차법 적용 및 준수 여부에 관한 상고이유에 대하여(제1 상고이유)

가. 행정절차에 관한 일반법인 행정절차법 제21조 내지 제23조에서 사전 통지, 의견 청취, 이유 제시에 관하여 정하고 있다. 행정청이 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우에는 미리 '처분의 제목', '처분하려는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거', '이에 대하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻과 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리방법', '의견제출기관의 명칭과 주소', '의견제출기한' 등의 사항을 당사자 등에게 통지하여야 하고(제21조 제1항), 다른 법령 등에서 필수적으로 청문을 하거나 공청회를 개최하도록 규정하고 있지 아니한 경우에도 당사자 등에게 의견제출의 기회를 주어야 하며(제22조 제3항), 행정청이 처분을 할 때에는 원칙적으로 당사자에게 그 근거와 이유를 제시하여야 한다(제23조 제1항). 따라서 행정청이 침해적 행정처분을 하면서 위와 같은 절차를 거치지 아니하였다면 원칙적으로 그 처분은 위법하여 취소를 면할 수 없다(대법원 2019. 1. 31. 선고 2016두64975 판결, 대법원 2020. 7. 23. 선고 2017두66602 판결 등 참조).

한편 행정절차법 제2조 제4호에 의하면, '당사자 등'이란 행정청의 처분에 대하여 직접 그 상대가 되는 당사자와 행정청이 직권 또는 신청에 의하여 행정절차에 참여하게 한 이해관계인을 의미하는데, 같은 법 제9조에서는 자연인, 법인, 법인 아닌 사단 또는 재단 외에 '다른 법령등에 따라 권리·의무의 주체가 될 수 있는 자' 역시 '당사자 등'이 될 수 있다고 규정하고 있을 뿐, 국가를 '당사자 등'에서 제외하지 않고 있다. 또한 행정절차법 제3조 제2항에서 행정절차법이 적용되지 아니하는 사항을 열거하고 있는데, '국가를 상대로 하는 행정행위'는 그 예외사유에 해당하지 않는다.

위와 같은 행정절차법의 규정과 행정의 공정성·투명성 및 신뢰성 확보라는 행정절차법의 입법취지 등을 고려해보면, 행정기관의 처분에 의하여 불이익을 입게 되는 국가를 일반 국민과 달리 취급할 이유가 없다. 따라서 국가에 대한 행정처분을 함에 있어서도 앞서 본 사전 통지, 의견청취, 이유 제시와 관련한 행정절차법이 그대로 적용된다고 보아야 한다.

나. 원심은 판시와 같은 이유로 국가인 원고에게도 행정절차법이 적용된다고 판단한 후, 방송법 시행령 제43조가 행정절차법 제3조 제1항의 '다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우'에 해당하지 아니하고, 원심 판시 이 사건 처분이 행정절차법 제21조 내지 제23조를 준수하였다고 보기 어렵다고 판단하였다. 원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 판단에 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 행정절차법 적용 및 준수 여부에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

2. 방송법 제64조 단서, 방송법 시행령 제39조 제10호의 해석과 관련한 상고이유에 대하여(제2, 3 상고이유)

가. 조세나 부과금 등의 부담금에 관한 법률의 해석에 관하여, 그 부과요건이거나 감면요건을 막론하고 특별한 사정이 없는 한 법문대로 해석하여야 하고 합리적 이유 없이 확장해석하거나 유추해석하는 것은 허용되지 않는다(대법원 2022. 12. 29. 선고 2022다218585 판결 등 참조). 이는 텔레비전수상기(이하 '수상기'라 한다)를 소지한 특정 집단에 대하여 부과되는 특별부담금인 텔레비전방송수신료(이하 '수신료'라 한다)의 부과 및 면제요건을 해석함에 있어서도 마찬가지이다.

방송법 제64조 단서에 의하면 대통령령으로 정하는 수상기에 대해서는 등록을 면제할 수 있고, 방송법 시행령 제39조 제10호는 '군 및 의무경찰대 영내에 갖추고 있는

수상기를 등록이 면제되는 수상기로 정하고 있다. 그런데 위 시행령 제39조 각호에서는 등록이 면제되는 수상기를 제10호와 같이 수상기가 위치한 장소만을 요건으로 하는 경우와 제12호, 제13호와 같이 장소 외에 그 용도까지 함께 그 요건으로 하는 경우를 구분하여 규율하는 방식을 취하고 있다. 따라서 '군 영내'에 있는 수상기는 그 사용 목적과는 관계없이 등록의무가 면제되는 수상기로서 이에 대하여는 수신료를 부과할 수 없다고 보아야 한다.

나. 원심은 판시와 같은 이유로 원고 비행단의 영내 독신자숙소 및 외래자숙소에서 보유(소지)하는 수상기는 방송법 시행령 제39조 제10호에서 정한 등록의무가 면제되는 수상기에 해당하므로, 이에 관하여 수신료를 부과한 이 사건 처분이 위법하다고 판단하였다. 원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 이유설시에 다소 부적절한 부분이 있으나, 원심의 판단에 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 방송법 제64조 단서, 방송법 시행령 제39조 제10호의 해석에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

또한 방송법 시행령 제39조 제10호가 군 업무와 관련이 없더라도 등록이 면제되는 것으로 해석된다면 이는 방송법의 위임 한계를 벗어난 것으로 무효라는 취지의 상고이유 주장은, 상고심에 이르러 처음으로 하는 주장으로서 적법한 상고이유가 될 수 없을 뿐 아니라 나아가 살펴보더라도 그 주장을 받아들일 만한 사정이 없다.

3. 결론

상고를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 노태악

 대법관 김선수

 대법관 오경미

주 심 대법관 서경환