

심결례연구

전파사용료 납부의무자인 무선국 개설자의 의미에 관한 부산고등법원 판결 검토 :

부산고등법원 2017. 3. 31. 선고 2016누24236 판결에 관하여

Commentary on the Busan High Court's Ruling on Interpretation of the
Establishment of the Radio Station Who Is Obligated to Pay the Frequency Usage Fee

박 규 홍(Kyu-Hong Park)*

I. 서설

전파(電波)는 시간에 따라 변하는 전기장과 자기장의 상호작용에 의하여 빛의 속도로 퍼져나가는 파동에너지로서, 제임스 맥스웰(James Clerk Maxwell, 1831-1879)에 의해 물리학 이론으로 체계화되고, 하일리히 헤르츠(Heinrich Hertz, 1857-1894)에 의해 실험을 통한 전파를 이용한 신호송수신이 가능하다는 사실이 확인되었으며, 굴리엘모 마르코니(Guglielmo Marconi, 1874-1937)에 의해 대륙간 무선전신이 성공함으로써 본격적인 전파자원의 활용이 이루어지게 되었다.

전파를 통한 신호송수신은 방송(Broadcasting)과 통신(Telecommunication)에 각각 활용이 되어 왔는데, 전파를 이용자가 아무런 통제 없이 자유이용할 경우 이용자 간 혼신(Interference)이 발생하게 되어 전파이용에 어려움이 발생하게 된다. 이러한 필요성에 따라 세계 각국은 전파자원을 주파수대역별로 분배하고, 이용관계를 설정하는 등의 관리를 수행하고 있다. 우리나라는 1990년대 초반 전파 관련 산업이 발전하기 시작하면서 한정된 전파에 대한 수요가 증가하였고, 이에 따라 전파자원의 효율적인 관리를 위한 제반비용이 필요하게 되었다. 이

에 따라 전파관리에 소요되는 비용 조달을 위하여 1993년 ‘전파사용료’ 제도가 신설되었는데, 전파사용료는 수익자 지불원칙에 따라 무선국별로 무선국을 운영하는 “시설자”에 대하여 당해 무선국이 사용하는 주파수대역·전파의 폭 및 공중전력 등 해당 무선국이 사용하는 전파자원의 양에 상응하여 부과금액이 결정되고 있다(전파법 제67조 제1항). 전파사용료는 무선국을 개설하여 운영하는 동안 매 분기별로 부과·징수된다는 점에서, 무선국의 시설자에게 부과되는 전파사용에 상응한 사용료 또는 관리수수료의 성격을 가지는 것으로 평가된다.¹⁾

II. 전파사용료 납부에 관한 분쟁의 경위

1. 철도산업의 구조조정

철도는 1970년대까지 국가 중추교통수단으로 핵심역할 수행하였으나, 경부고속도로 개통(1970년) 등 자동차 시대로 재편되면서 교통시장 내에서 분

* 변호사, 법무법인 세종 (Attorney at Law, Shin & Kim)

1) 박종수, 「현행 전파법상 전파사용료법제의 개선방안」, 2009. 12., 법제연구 제37호.

담율이 감소하고, 1976년 이후 적자경영이 고착화되었다.²⁾ 그 이후로 철도의 역할 제고 및 경영효율화를 위하여 다양한 노력이 추진되다가 철도청 체계에 한계가 있다고 판단하여 2000년 이후 공사화를 추진하게 되었다. 이에 따라 철도시설의 건설은 2004년 제정된 「한국철도시설공사법」에 의하여 설립된 한국철도시설공단(이하 “시설공단”)이 담당하고, 철도의 운영은 2005년 「한국철도공사법」에 의하여 설립된 한국철도공사가 담당하는 체제로 전환되었다.

2. 철도운용을 위한 무선국 개설

철도는 고속으로 이동하는 이동체이면서, 중앙관제소에서 전체 운영을 통제하는 하나의 체계이므로 열차 간 또는 열차 내 통신이 원활하게 이루어질 필요성이 매우 높다. 이에 따라 철도시스템에는 일찍부터 무선통신기술이 도입되어 철도운용에 활용되어 왔는데, 국내 철도통신시스템은 철도 구간별로 개별적으로 도입되었던 관계로 상이한 통신기술방식이 적용되어, 예컨대 서울-부산 운행 간 총 6회의 절체가 일어나고, 이에 따라 승무원이 다수의 단말기를 휴대해야 하는 문제가 있어 왔다.³⁾ 국토교통부를 비롯한 철도 관련 기관들은 이러한 문제점 해결을 위해 LTE 기술을 기반으로 한 철도통신시스템 개발 및 기술 표준 제정을 추진하고 있다.

철도통신시스템에 무선통신기술 도입된 때부터 그 시스템운용을 위한 무선국이 개설되어 전파자원을 이용하고 있으며, 철도통신시스템이 LTE 기반으로 통합된 이후에는 승무원 간 통신 뿐 아니라 철도운행제어기능까지 구현될 예정인바, 무선국 개설 및 운영은 향후 더욱 늘어날 것으로 전망된다.

3. 시설공단에 대한 전파사용료 부과

(구)철도청은 2004년까지 무선국을 개설하여 운용하여 오다가, 2005. 1.경 철도청에서 한국철도공사로 무선국 시설자의 지위를 승계하였다고 다시 한국철도공사에서 본 사건의 원고인 시설공단에 무선국 시설자의 지위를 승계하였다.

시설공단은 철도청이 최초 개설하여 승계받은 무선국을 비롯하여, 2005년 이후 철도운용에 필요한 무선국을 추가로 개설하여 운용하고 있다.

이 사건의 피고인 부산전파관리소장, 울산전파관리소장, 대구전파관리소장(이하 “피고들”)은 각각 2015. 5.경 관할 구역 내에 설치된 무선국의 주파수 대역 등 전파법이 정하고 있는 전파사용료 산정기준에 따라 원고인 시설공단에 각 전파사용료 부과처분을 하였다.

시설공단은 2015. 6. 16. 피고들의 전파사용료 부과처분이 부당하다는 이유로 부산지방법원에 전파사용료부과처분취소의 소를 제기하였다.

III. 법원의 판단

1. 부산지방법원의 1심 판결

가. 시설공단(원고)의 주장

1) 철도청 개설 무선국 부분

시설공단은 국가, 즉 철도청이 최초 개설하여 시설공단이 승계한 무선국에 관하여는, 국가가 최초에 개설한 무선국은 시설자가 시설공단이더라도 전파법 제67조 제1항 제1호에 따라 전파사용료가 면제되어야 한다고 주장하였다.

2) 시설공단 개설 무선국 부분

또한, 시설공단 설립 이후에 개설된 무선국에 관하여는, ① 철도통신을 위한 무선국이 완공된 때에

2) 국토교통부, 「철도산업 발전방안」, 2013. 6.

3) 조한벽 외 2, 「철도통신시스템 국내외 표준화 동향」, TTA Journal, 2017. 1.

는 그 소유권이 국가에 귀속되고(철도산업발전기본법 제23조 제5항, 철도건설법 제17조 제1항, 제3항, 한국철도시설공단법 제24조 제1항), 그 귀속이 이루어지기 전에도 국가에 귀속될 것을 전제로 한 일시적, 잠정적 상태에 불과하므로, 시설공단이 무선국을 개설하는 경우도 국가가 개설하는 경우와 동일하게 평가되어야 한다거나, ② 철도무선국의 소유 및 권한이 해상, 항공 무선국과 동일함에도 시설자 명의가 시설공단이라는 이유만으로 해상, 항공 무선국과 달리 철도무선국에 대하여만 전파사용료를 부과하는 것은 형평에 맞지 않으며, ③ 가사 그렇지 않다고 하더라도 한국철도시설공단법에 의해 단위사업이 끝나 공용개시되는 날 위 무선국은 국가에 승계되고 전파법상 무선국의 시설자로서의 지위도 승계하게 되므로(한국철도시설공단법 제24조 제1항과 같은 법 시행령 제25조 제1항, 제3항) 시설자의 지위 승계를 규정한 국가가 전파사용료를 부담하고 시설공단은 전파사용료를 납부할 의무가 없다고 주장하였다.

나. 1심 법원의 판단

1) 철도청 개설 무선국 부분

1심 법원은 무선국의 ‘시설자’란 “미래창조과학부장관으로부터 무선국의 개설허가를 받거나 미래창조과학부장관에게 개설신고를 하고 무선국을 개설한 자를 말한다.”고 규정하고 있고(전파법 제2조), ‘개설’의 사전적 의미는 ‘설비나 제도 따위를 새로 마련하고 그에 관한 일을 시작함’인바(국어대사전), ‘국가가 개설한 무선국’을 국가가 시설자인 무선국으로 해석할 수는 없고 국가가 새로 설치한 무선국을 의미한다고 해석함이 위 조항의 문언의 의미에 부합한다는 해석론을 개진하였다.

이러한 해석론에 따라, 철도청이 개설하여 준공 완료한 무선국으로서 시설공단으로 시설자의 지위 승계가 이루어진 무선국은 전파법 제67조 제1항 제1호의 ‘국가가 개설한 무선국’에 해당하여, 전파사용료 면제 대상에 해당한다고 판단하였다.

2) 시설공단 개설 무선국 부분

1심 법원은 시설공단이 최초 개설한 무선국에 대하여는, ① 시설공단은 철도시설의 건설 및 관리와 그 밖에 이와 관련된 사업을 효율적으로 시행하기 위해 설립된 공공기관으로 국가와 별개의 독립된 공법인인 점, ② 철도건설법은 철도건설사업의 시행자로 국가, 지방자치단체와 별도로 시설공단을 규정하고 있을 뿐만 아니라(철도건설법 제8조 제1항), 시설공단이 철도건설사업을 하는 경우 국토교통부장관으로부터 실시계획의 승인을 받아야 하고(철도건설법 제9조), 그 지시·감독에 따르도록 규정하는 등(철도건설법 제24조, 제25조) 국가와 철도건설사업의 시행자로서의 시설공단의 지위를 준별하고 있는 점, ③ 시설공단이 철도산업발전기본법 제19조에 따라 국토교통부장관의 철도시설 건설 및 관리에 관한 업무를 대행하는 경우 시설공단은 그 대행하는 범위 안에서 철도산업발전기본법과 그 밖의 철도에 관한 법률의 적용에 있어서 철도의 관리청으로 간주되나, 이는 시설공단이 철도시설 관리청의 지위에서 철도시설 건설사업을 집행하고 철도시설의 사용 허가나 사용료 징수, 철도시설의 안전 및 관리업무 등(철도산업발전기본법 시행령 제28조)의 권한을 행사할 수 있다는 것에 불과하고 시설공단이 국가의 지위를 갖게 된다고 보아야 할 뿐만 아니라 전파법은 위 철도산업발전기본법의 규정이 적용되는 전제인 철도 관련 법률에 해당한다고 보기도 어려운 점, ④ 전파법 제67조 제1항 제1호에서 규정하는 ‘국가가 개설한 무선국’에 해당하는지 여부는 소유권 귀속 여부와 수익 여부와는 무관한 점 등에 비추어, 시설공단이 개설한 무선국은 ‘국가가 개설한 무선국’에 해당한다고 볼 수 없다고 판단하였다.

한편, 국가가 시설공단이 개설한 무선국의 소유권을 승계한다는 주장에 대하여, 시설공단이 취득한 자산과 부채는 각 사업이 끝나는 때에 국가가 포괄하여 승계하는 것이고(한국철도시설공단법 제24조 제1항), 자산과 부채의 인계에 관하여 국토교통부장관의 승인을 받아야 하는데(같은 조 제2항),

시설공단의 사업이 끝났다거나 국토교통부장관의 승인을 받았다고 보기 어려우므로, 국가가 무선국의 소유권을 승계하였다고 보기 어렵다고 판단하였다.

3) 1심 법원의 결론

결국 1심 법원은 전파법 제67조 제1항 제1호의 무선국 개설자의 의미에 관하여, 무선국 준공검사 당시의 시설자를 의미한다고 해석하고, 그 이후 무선국의 승계는 고려하지 않는다는 해석론을 기초로 철도청이 개설하여 시설공단에 승계한 무선국에 대한 전파사용료부과처분을 취소하였다.

2. 부산고등법원의 항소심 판결

시설공단과 피고들은 모두 1심 판결 중 각자의 패소부분에 대하여 불복하여 부산고등법원에 항소를 제기하였다.

가. 시설공단(원고)의 항소이유 요지

시설공단은 1심 법원에서의 주장을 그대로 유지한 채, 전파사용료는 실제 전파의 이용 여부, 송수신 전파의 양과 무관하게 무선국 시설자이기만 하면 부과되는 특별부담금 또는 조세유사적 성격을 가진 것인데 무선국의 실제 사용자는 한국철도공사이고 시설공단은 국가의 사무를 대행하는 것에 불과하므로 시설공단에게 부과하는 것은 부당하다는 주장을 추가하였다.

나. 피고들의 항소이유 요지

한편, 피고들은 전파법 제67조 제1항 제1호의 ‘국가 등이 개설한 무선국’에 대한 문언 및 입법 취지, 기존 헌법재판소 판례 등 주장을 보강하여 1심 법원의 판단이 부당하다는 점을 적극 다투었다.

다. 항소심 법원의 판단

1) 국가가 개설한 무선국의 의미

항소심 법원은 전파법의 문언과 전체 법체계, 입법 취지 등에 비추어 아래와 같이 무선국 시설자 및 개설자의 의미를 해석하였다.

항소심 법원은 전파법이 ‘무선국’이란 무선설비와 무선설비를 조작하는 자의 총체를 말하는 것으로, 무선설비를 운용하는 인력이 결합된 것임을 분명히 밝히고 있으며(전파법 제2조 제1항 제6호), 무선국의 개설허가 또는 변경허가를 받고자 하는 자는 무선종사자의 배치계획을 수립하여 미래창조과학부장관의 심사를 받아야 하고(전파법 제21조 제2항 제3호), 무선국의 시설자는 전파법령이 정하는 자격 및 정원배치기준에 따라 무선종사자를 무선국에 배치할 의무를 부담하고 있는바(전파법 제71조), 무선국이 단순히 설비 등 자산만을 뜻하는 것이 아니라 무선국 설비를 운용하는 인력을 포함하는 개념이라고 보았다. 나아가 항소심 법원은 무선국의 ‘시설자’란 미래창조과학부장관으로부터 무선국의 개설허가를 받거나 미래창조과학부장관에게 개설신고를 하고 무선국을 개설한 자를 말한다고 규정하고(전파법 제2조 제1항 제8호), 시설자 지위승계시에도 미래창조과학부장관의 인가를 받거나 미래창조과학부장관에게 신고하여야 하는바(전파법 제23조), 무선국의 시설자 및 그 승계자는 미래창조과학부장관의 인허가 또는 신고를 기준으로 정해지는 형식적 개념으로 해석하였다. 또한 무선국 개설자의 결격사유(전파법 제20조)나 무선국의 개설조건(전파법 제20조의 2)에는 무선설비의 소유관계를 묻지 않고 무선설비를 운용하는 자 또는 운용사항과 관련한 사유 등을 규정하고 있다는 점도 함께 고려하였다.

한편, 전파사용료는 실제 전파를 이용함에 따라 발생하는 편익의 범위 내에서 발생된 비용에 비례하여 실제 사용자, 즉 시설자를 대상으로 정기적으로 종량적인 형태로 부과되는 점(전파법 제67조,

전파법 시행령 제91조), 전파사용료의 도입취지는 “전파관리에 필요한 행정경비와 전파자원 및 기술의 개발 등 전파진흥의 필요성과 전파관리경비의 대부분을 우정세입으로 충당하고 있는 정부재정 사정을 감안하여 전파사용료를 징수할 수 있는 근거를 마련하고자 한 것으로, 영리를 목적으로 하는 무선국에 대해 사용료를 부과하여 재원을 마련하기 위함”인 점(1991. 12. 14. 전파관리법 개정취지 참조) 등 전파사용료 제도의 취지에 비추어 전파사용료 부과 당시의 시설자에게 부과되는 것이 더 타당하다고 보았다.

항소심 법원은 그 밖에도, 전파법은 시설자의 변동없이 무선국 무선설비의 전부나 일부를 다른 사람에게 임대·위탁 운용하거나 다른 사람과 공동으로 사용할 수 있도록 하는 무선국 무선설비의 위탁 운용제도도 마련하고 있어 철도청(국가)은 시설공단에 무선국의 시설자 지위를 승계시키지 않으면서 철도 관련하여 무선국을 이용할 수 있도록 할 수 있었으나, 무선국 설비를 이전하고 시설자 지위도 이전함으로써 원고가 시설자로서 소정의 인가 내지 신고절차를 이행하고 무선종사자를 배치하여 해당 무선국을 운영하도록 하였다는 점, 전파법 제67조가 위와 같이 무선국 시설자에게 전파사용료를 부과하도록 하면서 국가 등이 개설한 무선국에 대하여는 전파사용료를 면제하는 취지는 국가 등이 국가안전보장, 질서유지 및 공공복리의 증진을 위해 수행하는 공적 과제와 중국적으로 국민이나 주민에게 돌아가는 경제적 부담을 경감하기 위한 것인데(헌법재판소 2000. 11. 30. 선고 98헌바103 결정 참조), 위 전파법 제67조 제1항 제1호의 ‘국가 등이 개설한 무선국’의 의미를 국가가 새로 설치한 무선국이라고 해석한다면, 국가 등이 아닌 자가 새로 무선국을 설치하였으나 그로부터 국가 등이 시설자 지위를 승계하여 무선국을 운용하고 있는 경우에는 국가 등에게 전파사용료가 부과되게 되고, 반대로 국가 등이 새로 무선국을 설치하였으나 국가 등이 아닌 자가 시설자 지위를 승계하여 영리목적으로 운용하는 경우에도 그에 대한 전파사용료를

부과, 징수하지 못하는 부당한 결론에 이르게 되는바, 이는 위에서 본 전파사용료의 성격이나 도입취지, 국가 등에 대한 전파사용료 면제 취지 등에 반하는 결과를 초래한다는 점, 전파법 제2조 제1항 제8호가 ‘시설자’를 개설허가를 받거나 개설신고를 하고 무선국을 개설한 자로 정의하고 있음에 비추어, 전파법 제67조 제1항 제1호의 ‘국가 등이 개설한 무선국’을 ‘국가 등이 시설자인 무선국’으로 해석하더라도 그 문언의 통상적 의미를 넘어서는 부당한 해석이라고 볼 수 없다는 점 등을 아울러 고려하였다.

결국 항소심 법원은 1심 법원과 달리 국가가 개설한 무선국의 의미에 관하여 피고들의 주장을 받아들여 전파법 제67조 제1항 제1호의 ‘국가 등이 개설한 무선국’은 전파사용료 부과 당시에 ‘국가 등이 시설자인 무선국’을 의미한다고 판단하였다.

2) 시설공단의 새로운 주장에 대한 판단

항소심 법원은 전파사용료의 법적 성격에 관하여, 무선국을 특별부담금 또는 조세유사적 성격을 가진 것이라 보기 어렵고 전파사용에 따른 대가 내지 경비로서 부과되는 것이므로, 시설공단이 전파법에서 정한 전파사용료 부과대상인 무선국 시설자에 해당하는 이상 시설공단에게 전파사용료를 부과, 징수하는 것이 부당하다고 볼 수 없다고 판단하였다.

3) 항소심 법원의 결론

항소심 법원은 1심 법원의 판단 중 시설공단의 청구를 인용하였던 부분을 취소하고, 나머지 부분에 대한 결론은 그대로 유지하였다.

3. 본 전 판결의 평가

전파법은 전파자원을 이용하는 법률관계에 있어 국가에 납부하는 금전적 대가로 주파수할당대와 전파사용료를 규정하고 있다.

주파수할당대가는 희소한 자원인 전파를 배타적

으로 사용하도록 하는 기회비용적인 반대급부이며, 주파수로부터 발생하는 지대(rent) 또는 경제적 가치를 회수하는 성격을 가지는데 반하여, 전파사용료는 실제로 무선국을 설치하여 전파를 사용하는 설비를 관리하는 시설자에 대하여 부과하는 사용료 및 관리수수료적인 성격을 가지는 것으로 볼 수 있다.

철도의 경우, 국가의 공법인화 정책에 따라 철도 시설은 시설공단인, 철도운영은 철도공사가 각각 분담하는 형태로 역할을 분담하고, 철도사업을 국가와 법인격이 분리된 별개의 법인에서 담당하는 이상 전파법 제67조 제1항 제1호의 전파사용료 면제를 주장하는 것은 타당성이 없었고, 나아가 철도 운영을 시설공단이 아닌 철도공사가 담당한다는 점을 들어 시설공단이 소유한 설비와 시설공단이 고용한 직원으로 무선국을 구성하여 미래창조과학부의 허가를 받았음에도 실제 시설자가 다른 법인이라는 주장이 되는데, 그 자체로 무선국에 대한 변경허가를 받을 의무를 해태한 것으로서 위법한 것으로 평가될 수 있는 주장으로 보이는데, 항소심 법원이 이러한 주장을 배척한 것은 일응 타당한 것으로 보인다.

항소심 법원의 판결은 1심 법원의 전파법에 대한 해석상 오류를 시정한 것으로, 전파법상 전파사용료의 문언적 의미, 무선국 인허가 제도의 체계, 입법취지 등에 비추어 올바른 판단인 것으로 사료된다.

IV. 결어

현재 시설공단은 철도무선국에 대하여 해상, 항공 무선국과의 형평성 문제 등을 들어 전파사용료를 면제하여야 한다는 주장을 제기하면서, 자신의 주장을 관철하기 위하여 소송까지 제기하였다. 현재 본 사건은 시설공단의 상고로 대법원에 계류중 인바, 전파사용료 부과에 관한 혼하지 않은 선례가 될 것으로 보인다.

만약 대법원에서도 항소심 법원의 판단이 유지될 경우, 전파사용료의 성격이 전파사용에 대한 관리수수료라는 점이 대법원의 판례에 의하여 인정되는 것으로서 향후 전파사용료 부과에 관한 실무에도 도움이 될 것으로 기대된다.