

방송법 시행령 입법예고 공고 취소 등

[2024. 5. 30. 2023헌마820·862(병합)]

【판시사항】

1. 2023. 6. 16. 방송통신위원회공고 제2023-50호 방송법 시행령 일부개정령(안) 입법예고 중 의견제출 기간을 10일로 규정한 부분에 대한 심판청구의 이익을 인정할 수 있는지 여부(소극)
2. 수신료 징수업무를 지정받은 자가 수신료를 징수하는 때 그 고유업무와 관련된 고지행위와 결합하여 이를 행해서는 안 된다고 규정한 방송법 시행령 제43조 제2항(이하 “심판대상조항”이라 한다)이 법률유보원칙에 위배되는지 여부(소극)
3. 심판대상조항이 입법재량의 한계를 위반하여 청구인의 방송운영의 자유를 침해하는지 여부(소극)
4. 심판대상조항이 적법절차원칙을 위반하는지 여부(소극)
5. 심판대상조항이 신뢰보호원칙을 위반하는지 여부(소극)

【결정요지】

1. 이 사건 입법예고기간은 그 기간만료일 경과로 종료되었고, 입법예고된 심판대상조항이 시행되었으므로 이 사건 입법예고를 다룰 권리보호이익이 소멸하였다. 청구인이 이 사건 입법예고기간에 대한 심판청구를 통하여 종국적으로 다투고자 하는 것은 심판대상조항으로 인한 기본권 침해 여부인바, 청구인의 주장취지 및 권리구제의 실효성 등을 종합적으로 고려할 때, 심판대상조항에 대하여 본안 판단에 나아가는 이상, 이 사건 입법예고기간에 대하여는 심판청구의 이익을 인정하지 아니한다. 따라서 이 사건 입법예고기간에 대한 심판청구는 부적법하다.
2. 심판대상조항은 수신료의 구체적인 고지방법에 관한 규정인바, 이는 수신료의 부과·징수에 관한 본질적인 요소로서 법률에 직접 규정할 사항이 아니므로 이를 법률에서 직접 정하지 않았다고 하여

의회유보원칙에 위반된다고 볼 수 없다. 심판대상조항은 수신료의 징수를 규정하는 상위법의 시행을 위하여 수신료 납부통지에 관한 절차적 사항을 규정하는 집행명령이다. 집행명령의 경우 법률의 구체적·개별적 위임 여부 등이 문제되지 않고, 다만 상위법의 집행과 무관한 독자적인 내용을 정할 수 없다는 한계가 있다. 심판대상조항은 청구인이 방송법 제65조, 제67조 제2항에 따라 수신료 징수업무를 위탁하는 경우 그 구체적인 시행방법을 규정하고 있을 뿐이라는 점에서 집행명령의 한계를 일탈하였다고 볼 수 없다.

3. 심판대상조항은 수신료의 통합징수를 금지할 뿐이고, 수신료의 금액이나 납부의무자, 미납이나 연체 시 추징금이나 가산금의 금액을 변경하는 것은 아니므로, 규범적으로 청구인의 수신료 징수 범위에 어떠한 영향을 끼친다고 볼 수 없다. 공법상 의무인 수신료 납부의무와 사법상 의무인 전기요금 납부의무는 분리하여 고지·징수하는 것이 원칙적인 방식이고, 미납이나 연체된 수신료에 대한 추징금 및 가산금의 징수 및 강제가 가능하며, 지난 30년간 수신료 통합징수 시행을 통하여 수상기 등록 세대에 대한 정보가 확보된 점, 30년 전 통합징수가 실시되기 이전과는 달리 현재는 정보통신기술의 발달로 각종 요금의 고지 및 납부 방법이 전산화·다양화된 점 등을 고려할 때 심판대상조항으로 인하여 곧 청구인의 재정적 손실이 초래된다고 단정할 수 없다. 통합징수방식이 공영방송의 재원에 기여한 측면은 있으나, 수신료와 전기요금의 통합징수방식으로 인한 수신료 과오납 사례가 증가함에 따라 이를 시정할 필요가 있고, 청구인은 필요시 수신료 외에도 방송광고수입이나 방송프로그램 판매수익, 정부 보조금 등을 통하여 그 재정을 보충할 수 있는 점을 고려할 때, 심판대상조항은 공영방송의 기능을 위축시킬 만큼 청구인의 재정적 독립에 영향을 끼친다고 볼 수 없다.

4. 심판대상조항의 개정 절차를 살펴보면, ‘국민 불편을 해소하고 국민의 권리를 보호하기 위해 신속한 개정이 필요’하다는 이유로 방송통신위원회 위원장은 법제처장과 입법예고기간을 10일로 단축할 것을 협의한 사실을 인정할 수 있고, 이는 행정절차법 및 법제업무운영규정에 따른 것으로 절차상 위법한 내용이 없다. 관련 방송통신위원회의 의결도 재적위원 3인 중 2인의 찬성으로 의결이 된 것으로

‘방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’상 절차를 위반한 사실을 인정하기 어렵다. 심판대상조항은 법률에서 정하는 수신료 징수방법의 절차를 구체화하는 것으로서, 규제의 신설이나 강화에 해당한다고 보기 어려워 규제영향분석 대상도 아니므로 적법절차원칙에 위배되지 않는다.

5. 개정 전 법령이 전기요금과 수신료를 통합하여 징수하는 방식만을 전제로 하였다거나 그러한 수신료 징수방식에 대한 신뢰를 유도하였다고 볼 수 없으며, 청구인과 한국전력공사 간 TV 방송수신료 징수업무 위·수탁 계약서도 관련 법률의 개정 등 사유를 예정하고 있는 점, 심판대상조항으로 인하여 청구인이 징수할 수 있는 수신료의 금액이나 범위의 변경은 없고 수신료 납부통지 방법만이 변경되는 점 등을 고려할 때 심판대상조항이 신뢰보호원칙에 위배된다고 볼 수 없다.

재판관 김기영, 재판관 문형배, 재판관 이미선의 심판대상조항에 대한 반대의견

심판대상조항은 법률유보원칙에 위반하여 청구인의 방송의 자유를 침해한다.

심판대상조항은 수신료 징수업무를 위탁하는 경우 통합징수를 금지하여 청구인의 방송운영의 자유를 제한하므로 상위법령의 위임을 요하는 위임명령에 해당한다. 방송법은 청구인의 수신료 징수업무를 위탁을 허용하면서, 청구인이 수탁자로 지정할 수 있는 자의 범위나 징수업무 위탁 시 구체적인 징수방법 등을 제한하는 규정을 두고 있지 않고, 그러한 사항을 하위법령이 정하도록 위임하는 규정도 두고 있지 않다. 그럼에도 심판대상조항이 청구인으로부터 징수업무를 위탁받은 자가 수신료를 징수하는 경우에 통합징수라는 특정의 징수방법을 금지하는 것은 청구인의 방송운영의 자유를 법률의 근거나 위임 없이 제한하는 것으로서 법률유보원칙에 위배된다.

재판관 김기영, 재판관 문형배의 심판대상조항에 대한 반대의견

심판대상조항은 나아가 적법절차원칙, 신뢰보호원칙도 위반하여 청구

인의 방송운영의 자유를 침해한다.

이 사건 입법예고기간은 국민 및 이해관계인이 해당 입법안에 대해 심사숙고하여 의견을 개진할 수 있는 최소한의 기간조차 부여하지 않아 사실상 입법예고를 생략한 것과 다를 바 없는 정도에 이르렀다고 볼 수 있고, 그럼에도 불구하고 입법예고의 생략에 관한 행정절차법 제41조 제1항 각호의 예외사유 어디에도 해당하지 않는다. 또한, 심판대상조항은 청구인의 방송사 운영에 필요한 재무 관련 사항을 규제하는 것으로, 국가가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하는 사항을 신설한 경우에 해당한다. 따라서 심판대상조항의 법령안에 대하여는 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여 입법예고 기간 동안 국민에게 공표하였어야 함에도 불구하고, 그와 같은 절차가 이루어지지 아니하였다. 따라서 심판대상조항은 헌법상 적법절차원칙에 위배된다. 심판대상조항을 시행하여 달성하고자 하는 공익은 수신료 분리징수의 강제가 아닌 다른 방식으로도 달성할 수 있는 반면, 30여 년간 일관되게 시행되어 온 통합징수제도를 신뢰하고 이를 전제로 각종 재정적 제한을 감수하여 온 청구인에 대하여 다른 재원 마련 방안에 대한 아무런 대책 없이 분리징수제도를 갑자기 시행함으로써 청구인이 일반적으로 입게 되는 재정적 불이익과 그에 따른 공영방송으로서의 중립성, 독립성, 지속가능성의 훼손 우려는 매우 중대하여, 심판대상조항은 신뢰보호원칙에 위배된다.

【심판대상조문】

방송법 시행령(2023. 7. 12. 대통령령 제33634호로 개정된 것)

【참조조문】

헌법 제21조 제3항

구 방송법 시행령(2000. 3. 13. 대통령령 제16751호로 폐지제정되고, 2023. 7. 12. 대통령령 제33634호로 개정되기 전의 것) 제43조 제2항

방송법(2020. 6. 9. 법률 제17347호로 개정된 것) 제56조, 제64조, 제66조, 제67조

방송법(2008. 2. 29. 법률 제8867호로 개정된 것) 제65조

행정절차법(2012. 10. 22. 법률 제11498호로 개정된 것) 제41조, 제42조 제43조, 제44조
법제업무 운영규정(2013. 1. 22. 대통령령 제24326호로 개정된 것) 제14조

【참조판례】

1. 헌재 2018. 8. 30. 2016헌마263, 판례집 30-2, 481, 493
헌재 2022. 1. 27. 2020헌마497, 공보 304, 293, 297
2. 헌재 1999. 5. 27. 98헌바70, 판례집 11-1, 633, 645-646
헌재 2008. 2. 28. 2006헌바70, 판례집 20-1상, 250, 261-262
3. 헌재 1999. 5. 27. 98헌바70 참조, 판례집 11-1, 633, 645
헌재 2003. 12. 18. 2002헌바49, 판례집 15-2하, 502, 523
4. 헌재 2018. 4. 26. 2016헌바453 참조, 판례집 30-1상, 587, 591
5. 헌재 2002. 2. 28. 99헌바4, 판례집 14-1, 106, 116
헌재 2019. 8. 29. 2014헌바212등, 판례집 31-2상, 109, 133-134
헌재 2021. 6. 24. 2020헌마651 참조, 판례집 33-1, 763, 778-779

【당 사 자】

청 구 인 한국방송공사
대표자 사장 박민
대리인 법무법인(유한) 엘케이비엔파트너스
담당변호사 문준필 외 3인
법무법인 정행인
담당변호사 이종훈

【주 문】

1. 방송법 시행령(2023. 7. 12. 대통령령 제33634호로 개정된 것) 제43조 제2항에 대한 심판청구를 기각한다.
2. 청구인의 나머지 심판청구를 각하한다.

【이 유】

1. 사건개요

가. 수신료 분리징수 경위

청구인은 방송법에 근거하여 설립된 공영방송 법인으로, 방송법에 의하여 텔레비전수상기(이하 ‘수상기’라 한다)를 소지한 자로부터 징수하는 월 2,500

원의 텔레비전방송수신료(이하 ‘수신료’라 한다)를 주요 재원으로 하고 있다. 청구인은 방송법 제67조 제2항에 따라 한국전력공사에 수신료 징수업무를 위탁하였고, 한국전력공사는 2023. 7. 12. 대통령령 제33634호로 개정되기 전의 구 방송법 시행령 제43조 제2항에 근거하여 자신의 고유업무인 전기요금 징수 업무 고지행위와 결합하여 수신료를 고지·징수하여 왔다. 한국전력공사가 전기요금과 수신료를 결합하여 고지·징수하는 방식(이하 ‘통합징수’라 한다)은 1994년부터 시행되어 온 것이었다.

대통령 비서실은 2023. 3. 9.부터 2023. 4. 9.까지 대통령실 국민제안 홈페이지를 통해 ‘TV수신료 징수방식(TV수신료와 전기요금 통합징수) 개선’에 대한 국민참여토론을 진행한 뒤, 그 결과를 바탕으로 2023. 6. 5. 방송통신위원회와 산업통상자원부에 수신료 분리징수를 권고하였다. 방송통신위원회 위원장은 2023. 6. 16. 방송통신위원회공고 제2023-50호로, 수신료의 징수를 전기요금과 결합하여 행할 수 없도록 하는 내용의 방송법 시행령 제43조 제2항 일부개정령(안)을 의견제출기간은 2023. 6. 26.까지로 정하여 입법예고하였다.

나. 2023헌마820 사건

청구인은 2023. 6. 21. 위와 같은 방송법 시행령 일부개정령안에 대한 개정절차 진행의 정지를 구하는 효력정지가처분(2023헌사672)을 신청한 뒤, 입법예고기간을 2023. 6. 26.까지 10일로 정한 입법예고가 청구인의 표현의 자유, 알 권리, 평등권을 침해한다고 주장하면서 헌법소원심판을 청구하였다.

다. 2023헌마862 사건

방송통신위원회는 2023. 7. 5. 위 방송법 시행령 제43조 제2항 일부개정령안을 심의·의결하였고, 위 개정령안은 2023. 7. 11. 국무회의 심의를 거쳐 같은 날 국무총리가 부서하고 대통령이 재가한 후 관보에 게재함으로써 개정절차가 완료되어 2023. 7. 12. 공포·시행되었다.

이에 청구인은 2023. 7. 12. 방송법 시행령(2023. 7. 12. 대통령령 제33634호로 개정된 것) 제43조 제2항으로 인하여 방송의 자유와 직업수행의 자유를 침해받았다고 주장하며, 위 시행령 조항에 대해 헌법소원심판을 청구하였다. 같은 날 청구인은 2023헌사672 사건 효력정지가처분의 신청취지를 변경하여 방송법 시행령 제43조 제2항에 대한 효력정지를 구하는 예비적 신청취지를 추가하였다.

2. 심판대상

이 사건 심판대상은 ① 2023. 6. 16. 방송통신위원회공고 제2023-50호 방송

법 시행령 일부개정령(안) 입법예고 중 ‘3. 의견제출’ 가운데 ‘2023년 6월 26일까지’부분 (이하 ‘이 사건 입법예고기간’이라 한다)과, ② 방송법 시행령 (2023. 7. 12. 대통령령 제33634호로 개정된 것) 제43조 제2항(이하 ‘심판대상조항’이라 한다)이 청구인의 기본권을 침해하는지 여부이다. 심판대상 및 관련조항은 다음과 같다.

[심판대상]

2023. 6. 16. 방송통신위원회공고 제2023-50호

방송통신위원회공고 제2023-050호

「방송법 시행령」 일부개정령안 입법예고를 하는 데 있어, 그 이유와 주요 내용을 국민에게 미리 알려 이에 대한 의견을 듣기 위하여 ‘행정절차법’ 제 41조에 따라 다음과 같이 공고합니다.

2023년 06월 16일

방송통신위원장

「방송법 시행령」 일부개정령(안) 입법예고

1. 개정이유

전기요금과 결합하여 고지·징수되고 있는 현행 텔레비전방송수신료 징수 방식을 개선하려는 것임

2. 주요내용

○ 텔레비전방송수신료 통합고지·징수 금지(안 제43조 제2항)

- 한국방송공사가 지정하는 자*가 자신의 고유업무 관련 고지행위와 결합하여 수신료를 고지·징수할 수 없도록 함

* 방송법 제67조 제2항의 규정에 의하여 한국방송공사가 지정하는 자로서 텔레비전수상기의 등록업무 및 수신료의 징수업무를 위탁받은 자 (현재 한국전력공사)

3. 의견제출

이 개정안에 대해 의견이 있는 기관·단체 또는 개인은 2023년 6월 26일까지 국민참여입법센터(<http://opinion.lawmaking.go.kr>)를 통하여 온라인으로 의견을 제출하시거나, 다음 사항을 기재한 의견서를 방송통신위원회에 제출하여 주시기 바랍니다.

가. 예고 사항에 대한 찬성 또는 반대 의견(반대 시 이유 명시)

나. 성명(기관·단체의 경우 기관·단체명과 대표자명), 주소 및 전화번호

다. 그 밖의 참고 사항 등

[이하 생략]

방송법 시행령 일부개정령안

방송법 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제43조 제2항 중 “행할 수 있다”를 “행하여서는 아니 된다”로 한다. [중략]

신·구조문대비표

현행	개정안
제43조(수신료의 납부통지) ① (생략) ② 지정받은 자가 수신료를 징수하는 때에는 지정받은 자의 고유업무와 관련된 고지행위와 결합하여 이를 행할 수 있다.	제43조(수신료의 납부통지) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----행하여서는 아니 된다.

방송법 시행령(2023. 7. 12. 대통령령 제33634호로 개정된 것)

제43조(수신료의 납부통지) ② 지정받은 자가 수신료를 징수하는 때에는 지정받은 자의 고유업무와 관련된 고지행위와 결합하여 이를 행하여서는 안 된다.

[관련조항]

구 방송법 시행령(2000. 3. 13. 대통령령 제16751호로 폐지제정되고, 2023. 7. 12. 대통령령 제33634호로 개정되기 전의 것)

제43조(수신료의 납부통지) ② 지정받은 자가 수신료를 징수하는 때에는 지정받은 자의 고유업무와 관련된 고지행위와 결합하여 이를 행할 수 있다.

방송법(2020. 6. 9. 법률 제17347호로 개정된 것)

제56조(재원) 공사의 경비는 제64조에 따른 텔레비전방송수신료로 충당하되, 목적업무의 적정한 수행을 위하여 필요한 경우에는 방송광고수입 등 대통령령으로 정하는 수입으로 충당할 수 있다.

제64조(텔레비전수상기의 등록과 수신료 납부) 텔레비전방송을 수신하기 위하여 텔레비전수상기(이하 “수상기”라 한다)를 소지한 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공사에 그 수상기를 등록하고 텔레비전방송수신료(이하 “수신료”라 한다)를 납부하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 수상기에 대하여는 그 등록을 면제하거나 수신료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다.

제66조(수신료등의 징수) ③ 공사는 제65조의 수신료와 제1항 및 제2항의 가산금 또는 추징금을 징수할 때 체납이 있는 경우에는 방송통신위원회의 승인을 얻어 국제체납처분의 예에 의하여 이를 징수할 수 있다.

제67조(수상기 등록 및 징수의 위탁) ① 공사는 제66조에 따른 수신료의 징수업무를 시·도지사에게 위탁할 수 있다.

② 공사는 수상기의 생산자·판매인·수입판매인 또는 공사가 지정하는 자에게 수상기의 등록업무 및 수신료의 징수업무를 위탁할 수 있다.

③ 공사가 제1항 및 제2항에 따라 수신료 징수업무를 위탁한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 수수료를 지급하여야 한다.

방송법(2008. 2. 29. 법률 제8867호로 개정된 것)

제65조(수신료의 결정) 수신료의 금액은 이사회가 심의·의결한 후 방송통신위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되고, 공사가 이를 부과·징수한다.

행정절차법(2012. 10. 22. 법률 제11498호로 개정된 것)

제41조(행정상 입법예고) ① 법령등을 제정·개정 또는 폐지(이하 “입법”이라 한다)하려는 경우에는 해당 입법안을 마련한 행정청은 이를 예고하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다.

1. 신속한 국민의 권리 보호 또는 예측 곤란한 특별한 사정의 발생 등으로 입법이 긴급을 요하는 경우
2. 상위 법령등의 단순한 집행을 위한 경우
3. 입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우
4. 단순한 표현·자구를 변경하는 경우 등 입법내용의 성질상 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우
5. 예고함이 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해칠 우려가 있는 경우

제42조(예고방법) ③ 행정청은 입법예고를 할 때에 입법안과 관련이 있다고 인정되는 중앙행정기관, 지방자치단체, 그 밖의 단체 등이 예고사항을 알 수 있도록 예고사항을 통지하거나 그 밖의 방법으로 알려야 한다.

제43조(예고기간) 입법예고기간은 예고할 때 정하되, 특별한 사정이 없으면 40일(자치법규는 20일) 이상으로 한다.

제44조(의견제출 및 처리) ① 누구든지 예고된 입법안에 대하여 의견을 제출할 수 있다.

- ② 행정청은 의견접수기관, 의견제출기간, 그 밖에 필요한 사항을 해당 입법안을 예고할 때 함께 공고하여야 한다.
- ③ 행정청은 해당 입법안에 대한 의견이 제출된 경우 특별한 사유가 없으면 이를 존중하여 처리하여야 한다.
- ④ 행정청은 의견을 제출한 자에게 그 제출된 의견의 처리결과를 통지하여야 한다.
- ⑤ 제출된 의견의 처리방법 및 처리결과의 통지에 관하여는 대통령령으로 정한다.

법제업무 운영규정(2013. 1. 22. 대통령령 제24326호로 개정된 것)

- 제14조(법령안 입법예고) ① 법령안 주관기관의 장은 법령을 제정·개정 또는 폐지하려면 입법예고를 하여야 하며, 부처에 소속된 기관의 장은 그 소속 부처의 장의 승인을 받아 입법예고를 하여야 한다.
- ② 법령안 주관기관의 장은 행정절차법 제41조 제1항 각 호 외의 부분 단서 및 같은 조 제4항 단서에 따라 입법예고를 생략하려고 하거나 특별한 사정이 있어 입법예고기간을 같은 법 제43조에서 정한 법령의 최단 입법예고기간 미만으로 줄이려는 경우에는 법제처장과 협의하여야 한다.

3. 청구인의 주장

가. 이 사건 입법예고기간

행정절차법 제43조에 따라 입법예고기간은 특별한 사정이 없으면 40일 이상으로 하도록 규정하고 있고, 법제업무 운영규정 제14조 제2항에 따르면 행정절차법 제43조의 최단 입법예고기간 미만으로 줄이기 위하여는 특별한 사정이 있는 경우에 한하여 법제처장과 협의절차를 거쳐야 한다. 그런데 방송통신위원회는 특별한 사정 없이 입법예고기간을 40일에서 10일로 줄이면서, 이와 관련하여 법제처장과 협의를 거쳤는지도 확인되지 않는바, 이 사건 입법예고기간은 법적 절차를 위반하였고 그로 인해 청구인의 표현의 자유, 알 권리, 평등권이 침해되었다.

나. 심판대상조항

심판대상조항은 법률로 정해야 할 사항을 법률의 위임이나 근거 없이 시행령에서 정하고 있으며, 수신료 징수방식을 통합징수에서 분리징수로 변경하는 것은 국회가 제정한 법률에 의해 직접 규율되어야 하는 것이므로 심판대상조항은 법률유보원칙에 위배된다.

방송법에 따라 수신료 납부의무가 규정된 이상, 국민들에게 ‘납부선택권’을 돌려준다는 입법목적의 정당성은 인정할 수 없다. 수신료 분리징수는 오히려 국민의 불편을 초래하는 점에서 국민편의 증진을 위해 적합한 수단이 아니다. 국민들이 수신료의 징수 여부와 금액을 명확히 인지하여 납부할 수 있도록 하는 다양한 방안이 있음에도 수신료 징수율을 감소시키는 분리징수 방식을 택한 것은 침해의 최소성에 반한다. 심판대상조항으로 인해 달성되는 공익이 거의 없는 반면, 공영방송의 중립성과 독립성에 큰 지장을 주므로 법익의 균형성도 충족하지 못한다. 따라서 심판대상조항은 과잉금지원칙을 위반하여 청구인의 방송의 자유, 직업수행의 자유(영업의 자유)를 침해한다.

약 30년간 유지되어온 통합징수제도에 대하여 청구인의 신뢰이익이 형성되었고, 그 신뢰이익은 특별한 보호가치가 있으며, 심판대상조항으로 인해 청구인이 막대한 손해를 입는 반면 그로 인해 실현되는 공익은 미약하므로 심판대상조항은 신뢰보호원칙에 위배된다.

또한, 이 사건 입법예고기간이 자의적으로 단축되었고, 5인의 위원으로 구성되어야 할 방송통신위원회에서 당시 재적위원 3인 중 2인의 찬성만으로 심판대상조항 일부개정령안이 의결되었으며, 규제영향분석이 생략되는 등 절차적 위반사항이 있으므로, 심판대상조항은 적법절차원칙에도 위배된다.

4. 이 사건 입법예고기간에 대한 판단

헌법소원은 국민의 기본권침해를 구제하는 제도이므로 헌법소원심판청구가 적법하려면 심판청구 당시는 물론 결정 당시에도 권리보호이익이 있어야 한다(헌재 2022. 1. 27. 2020헌마497 참조).

이 사건 입법예고기간은 그 기간만료일 경과로 종료되었고, 방송통신위원회는 2023. 7. 5. 이 사건 입법예고에서 이미 예고한 개정령(안)과 동일한 내용으로 방송법 시행령 일부개정령안을 심의·의결하여 심판대상조항은 2023. 7. 12. 공포 및 시행되었다. 이에 이 사건 입법예고를 다룰 권리보호이익이 소멸하였다. 따라서 이 사건 입법예고에 주관적 권리보호이익은 소멸하였고, 다만 예외적으로 심판청구의 이익을 인정할지 여부가 문제된다.

헌법소원제도는 개인의 주관적 권리구제뿐만 아니라 헌법질서를 보장하는 기능도 가지고 있으므로, 헌법소원심판청구가 청구인의 주관적 권리구제에는 도움이 되지 않는다 하더라도 그러한 침해행위가 앞으로도 반복될 위험이 있고, 당해 분쟁의 해결이 헌법질서의 수호·유지를 위하여 긴요한 사항이어서 헌법적으로 그 해명이 중대한 의미를 지니고 있는 경우에는 심판청구의 이익

을 인정할 수 있다(헌재 2018. 8. 30. 2016헌마263 참조).

청구인이 이 사건 입법예고기간에 대한 심판청구를 통하여 중국적으로 다 투고자 하는 것은 심판대상조항으로 인한 기본권 침해 여부이다. 이 사건 입법예고기간은 심판대상조항이 이미 시행된 이상 반복될 위험이 없고, 청구인의 주장취지 및 권리구제의 실효성 등을 종합적으로 고려할 때, 심판대상조항에 대하여 본안 판단에 나아가는 이상, 이 사건 입법예고기간에 대하여는 심판청구의 이익을 인정하지 아니한다.

그렇다면 이 사건 입법예고기간에 대한 심판청구는 부적법하다.

5. 심판대상조항에 대한 판단

가. 제한되는 기본권

심판대상조항은 청구인이 지정한 자를 통하여 수신료를 징수하는 경우, 징받은 자가 그 고유업무와 관련된 고지행위와 결합하여 수신료를 징수할 수 없도록 정하고 있다. 이는 결국 청구인의 수신료 징수방법을 제한하는 것으로, 청구인이 방송사 운영에 필요한 재무 관련 사항을 규제함으로써 방송운영의 자유를 제한한다. 따라서 심판대상조항이 청구인의 방송의 자유의 한 내용으로서 방송운영의 자유를 침해하는지 여부가 문제된다.

청구인은 심판대상조항으로 인하여 영업의 자유도 침해된다고 주장하나, 심판대상조항은 수신료 징수방법에 관한 규제로서 청구인의 방송사업 운영에 관한 내용을 규율하는 것이므로 일반적인 직업수행의 자유보다 방송운영의 자유에 더 밀접하고 특별한 관계를 가지고 있다. 따라서 방송운영의 자유를 중심으로 그 제한의 한계 위반 여부를 살펴보기로 한다.

나. 방송의 자유와 공영방송 수신료

(1) 방송의 자유의 성격

방송의 자유는 헌법 제21조 제1항 및 제3항에서 도출되는 것으로서, 주관적인 자유권으로서의 특성을 가질 뿐 아니라 다양한 정보와 견해의 교환을 가능하게 함으로써 민주주의의 존립·발전을 위한 기초가 되는 언론의 자유의 실질적 보장에 기여한다는 특성을 가지고 있다(헌재 2003. 12. 18. 2002헌바49 참조).

헌법 제21조 제3항은 “통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.”라고 규정하고 있는바, 입법자는 자유민주주의를 기본원리로 하는 헌법의 요청에 따라 국민의 다양한 의견을 반영하고 국가권력이나 사회세력으로부터 독립된 방송을 실현할 수 있도록 광범위한 입법형성재량을 갖고 방송체제의 선택을 비롯하여, 방송의 설립 및 운영에 관한

조직적, 절차적 규율과 방송운영주체의 지위에 관하여 실체적인 규율을 행할 수 있다(헌재 2003. 12. 18. 2002헌바49 참조). 현행법상 이러한 내용은 ‘방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적’으로 하는 방송법에 반영되어 있다(방송법 제1조).

(2) 공영방송의 의의

우리나라는 방송의 공공성을 고려하여 공익향상과 문화발전을 위한 공영방송제도를 두고 방송운영에 대하여 국가가 직·간접적인 지원과 규율을 하고 있다(헌재 1999. 5. 27. 98헌바70 참조). 공영방송은 민주주의를 실현하기 위한 필수조건인 다양하고 민주적인 여론을 매개하고, 공적 정보를 제공함으로써 시민의 알 권리를 보장하며, 사회·문화·경제적 약자나 소외계층이 마땅히 누려야 할 문화에 대한 접근기회를 보장하여 인간다운 생활을 할 권리를 실현하는 기능을 수행하므로 우리 헌법상 그 존립가치와 책무가 크다.

방송법은 공정하고 건전한 방송문화를 정착시키고 국내의 방송을 효율적으로 실시하기 위하여 국가기간방송으로서 청구인인 한국방송공사를 설립하고(제43조), 청구인의 공적 책임으로서, ‘청구인은 방송의 목적과 공적 책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 하고, 국민이 지역과 주변 여건과 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 하며, 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발하여야 하고, 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 하며, 방송의 지역적 다양성을 구현하고 지역사회의 균형 있는 발전에 이바지할 수 있는 양질의 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다’고 규정하고 있다(제44조).

(3) 수신료의 의의

청구인이 공영방송사로서 다양한 의견과 정보를 균형 있고 공정하게 방송하는 공적 기능을 수행하면서도 아울러 언론자유와 주체로서 방송의 자유를 향유하기 위하여서는 국가권력 및 특정한 사회 세력으로부터 그 독립성이 보장되어야 한다. 공영방송사의 독립성은 그 조직구성과 재원조달 측면에서 관철되어야 하는바, 특히 재원조달과 관련하여서는 청구인이 그 방송프로그램에 관한 자유를 누리고 국가나 정치적 영향력, 특정 사회세력으로부터 자유로울 수 있도록 적정한 재정적 토대가 확립되어야 한다(헌재 1999. 5. 27. 98헌바70 참조).

방송법은 청구인의 경비를 수신료로 충당하되, 필요한 경우 방송광고수입 등 대통령령으로 정하는 수입으로 충당할 수 있는 것으로 정하고 있고(제56조), 나아가 국가가 청구인의 업무에 필요한 비용의 일부를 보조하거나 재정자금을 융자할 수 있으며 청구인의 사채를 인수할 수 있다고 정하고 있다(제61조). 수신료는 수상기를 소지한 자에 대하여 징수하며(제64조), 수신료의 금액은 청구인의 이사회가 심의·의결한 후 방송통신위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정하고, 청구인이 이를 부과·징수하는 것으로 정하고 있다(제65조). 수상기의 등록을 하지 아니하거나 수신료를 연체한 자에 대해서는 청구인이 추징금 또는 가산금을 징수하며, 이를 체납한 자에 대해서는 국세체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다고 정하고 있다(제66조).

헌법재판소는 수신료의 법적 성격에 관하여, 수신료는 공영방송사업이라는 특정한 공익사업의 경비조달에 충당하기 위하여 수상기를 소지한 특정집단에 대하여 부과되는 특별부담금에 해당한다고 판시하였고, 조세나 수익자부담금과는 구분된다고 보았다(헌재 2008. 2. 28. 2006헌바70 참조).

다. 쟁점의 정리

(1) 법률유보원칙 위배 여부

심판대상조항은 법률로써 규정하여야 하는 사항을 법률의 위임 내지 근거 없이 행정입법인 시행령에서 규정하고 있는지 여부가 문제되느냐, 심판대상조항이 법률유보원칙을 위배하여 방송운영의 자유를 침해하는지 여부를 살펴본다.

(2) 입법재량의 한계 일탈 여부

심판대상조항이 수신료 징수방법에 관한 사항을 과도하게 규제하여 방송운영의 자유를 침해하는지 여부가 문제되느냐, 심판대상조항이 입법재량의 한계를 일탈하여 방송운영의 자유를 침해하는지 여부를 살펴본다.

(3) 적법절차원칙 위배 여부

심판대상조항의 입법예고기간이 단축된 점, 규제영향분석 및 그 공표 등이 생략된 점, 방송통신위원 2인의 공석으로 인하여 3인의 재적위원만으로 방송통신위원회에서 심판대상조항에 관한 심의·의결이 이루어진 점 등이 문제되느냐, 이와 관련하여 심판대상조항의 개정이 적법절차원칙에 위배되어 방송운영의 자유를 침해하는지 여부를 살펴본다.

(4) 신뢰보호원칙 위배 여부

수신료 통합징수제도에 대하여 청구인의 신뢰가 형성되었음에도 이를 일방

적으로 폐지하여 청구인의 재정에 막대한 손해가 발생할 우려가 있는지 여부가 문제되느냐, 심판대상조항이 신뢰보호원칙에 위배되어 방송운영의 자유를 침해하는지 여부를 살펴본다.

라. 법률유보원칙 위배 여부

(1) 헌법은 법치주의를 그 기본원리의 하나로 하고 있으며, 법치주의는 행정작용에 국가가 제정한 형식적 법률의 근거가 요청된다는 법률유보를 그 핵심적 내용으로 하고 있다. 그런데 오늘날 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공통체와 그 구성원에게 기본적인이고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권 실현에 관련된 영역에 있어서는 행정에 맡길 것이 아니라 국민의 대표자인 입법자 스스로 그 본질적 사항에 대하여 결정하여야 한다는 요구까지 내포하는 것으로 이해하여야 한다(이른바 의회유보원칙). 그런데 입법자가 형식적 법률로 스스로 규율하여야 하는 사항이 어떤 것인가는 일률적으로 획정할 수 없고 구체적 사례에서 관련된 이익 내지 가치의 중요성, 규제 내지 침해의 정도와 방법 등을 고려하여 개별적으로 결정할 수 있을 뿐이나, 적어도 헌법상 보장된 국민의 자유나 권리를 제한할 때에는 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 입법자가 법률로써 스스로 규율하여야 할 것이다(헌재 1999. 5. 27. 98헌바70; 헌재 2008. 2. 28. 2006헌바70 참조).

(2) 헌법재판소는 1999. 5. 27. 98헌바70 결정에서 수신료는 국민의 재산권보장의 측면에서나 한국방송공사에게 보장된 방송자유 측면에서나 국민의 기본권 실현에 관련된 영역에 속하고, 그 중 수신료의 금액, 납부의무자의 범위, 징수절차는 수신료 부과·징수의 본질적인 요소이므로 입법자가 스스로 결정하여야 할 사항이라고 판시하였고, 한국방송공사법 제36조 제1항에서 국회의 결정이나 관여를 배제한 채 한국방송공사로 하여금 수신료 금액을 결정해서 문화관광부장관의 승인을 얻도록 한 것은 법률유보원칙에 위반된다는 이유로 헌법불합치결정을 하였다. 위 헌법불합치결정에 따라 개정된 방송법 조항에 대하여 헌법재판소는 2008. 2. 28. 2006헌바70 결정에서 다음과 같이 판시하였다.

『헌행 방송법이 위 98헌바70 결정에서 판시한 수신료 부과·징수의 본질적인 요소들을 모두 규율하고 있는지 살펴보면 첫째, 위 헌법불합치결정의 취지에 따라 수신료의 금액은 한국방송공사의 이사회에서 심의·의결한 후 방송위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻도록 규정하고 있으며(제65조), 둘째, 수신료 납

부의무자의 범위를 ‘텔레비전방송을 수신하기 위하여 수상기를 소지한 자’로 규정하고(제64조 제1항), 셋째, 징수절차와 관련하여 가산금 상한 및 추징금의 금액, 수신료의 체납 시 국제체납처분의 예에 의하여 징수할 수 있음을 규정하고 있다(제66조). 따라서 수신료의 부과·징수에 관한 본질적인 요소들은 방송법에 모두 규정되어 있다고 할 것이다.

다만 방송법은 한국방송공사가 지정하는 자 등에게 징수업무를 위탁할 수 있도록 규정하고 있고(방송법 제67조 제1항, 제2항), 방송법 시행령에서는 징수업무를 위탁받은 자는 자신의 고유업무와 관련된 고지행위와 결합하여 징수업무를 할 수 있는 것으로 규정하고 있는바(방송법 시행령 제43조 제2항), 앞서 본 바와 같이 수신료의 금액, 납부의무자의 범위, 징수절차에 관하여 방송법에 기본적인 내용이 규정되어 있는 이상 징수업무를 한국방송공사가 직접 수행할 것인지 제3자에게 위탁할 것인지, 위탁한다면 누구에게 위탁하도록 할 것인지, 위탁받은 자가 자신의 고유업무와 결합하여 징수업무를 할 수 있는지는 징수업무 처리의 효율성 등을 감안하여 결정할 수 있는 사항으로서 국민의 기본권 제한에 관한 본질적인 사항이 아니라 할 것이다.』

(3) 위 판시내용은 현재도 그대로 유효하여 수신료의 부과·징수에 관한 본질적인 요소들은 방송법에 모두 규정되어 있음을 인정할 수 있다. 나아가, 심판대상조항은 수신료의 구체적인 고지방법에 관한 규정인바, 이는 수신료의 부과·징수에 관한 본질적인 요소로서 법률에 직접 규정할 사항이 아니므로 이를 법률에서 직접 정하지 않았다고 하여 의회유보원칙에 위반된다고 볼 수 없다.

또한, 청구인이 방송법 제65조에 따라 수신료를 부과하고 이를 징수하기 위하여 수신료 납부의무자에 대하여 수신료 납부통지서를 송부하는 등의 절차가 필요한바, 방송법 시행령 제43조는 ‘수신료의 납부통지’라는 표제하에 제1항에서 수신료 납부통지서의 기재사항 및 송부기한을 규정하고 있고, 제2항에서는 수신료 징수업무를 위탁하여 지정받은 자가 수신료를 징수하는 경우 이러한 수신료에 관한 고지행위를 수탁자의 고유업무와 관련된 고지행위와 결합하여서는 안 된다고 규정하고 있다. 방송법 시행령 제43조는 단순히 수신료 납부통지에 관한 절차적 사항을 규정하고 있으므로, 이를 상위법의 시행에 필요한 절차·형식을 규율하는 집행명령으로 보는 것이 타당하다.

집행명령의 경우 법률의 구체적·개별적 위임 여부 등이 문제되지 않고, 다만 상위법의 집행과 무관한 독자적인 내용을 정할 수 없다는 한계가 있다. 심

판대상조항은 청구인이 방송법 제67조 제2항에 따라 수신료 징수업무를 위탁하는 경우, 수탁자가 수신료를 징수할 때 고유업무와 관련된 고지행위와 결합하여 이를 행하지 않도록 하는 수신료 징수업무를 구체적인 시행방법을 규정하고 있을 뿐이라는 점에서, 방송법 제65조 및 제67조 제2항의 집행과 무관한 새로운 법률사항을 정한 것이라고 보기 어렵고, 집행명령의 한계를 일탈하였다고 볼 수도 없다. 따라서 심판대상조항은 법률유보원칙에 위배된다고 볼 수 없다.

마. 입법재량의 한계 일탈 여부

(1) 공영방송 수신료제도에 관한 입법재량의 한계

헌법 제21조 제3항에 따라 입법자는 방송체제의 선택을 비롯하여, 방송의 설립 및 운영에 관한 조직적, 절차적 규율과 방송운영주체의 지위에 관하여 실체적인 규율을 행할 수 있다(헌재 2003. 12. 18. 2002헌바49 참조). 그런데 방송의 자유를 보장함으로써 달성하고자 하는 헌법적 가치를 고려할 때, 이러한 입법자의 입법형성재량은 일정한 한계를 가진다. 특히, 국민의 다양한 의견을 반영하고 국가권력이나 사회세력으로부터 독립된 방송을 실현하기 위하여 공영방송제도를 채택한 경우, 공영방송을 형성하는 규범은 자유민주주의 등 헌법상의 기본원리를 지키면서 방송의 자유를 실질적으로 보장할 수 있어야 하는 것이다.

공영방송에 관한 규정의 경우, 앞서 살펴본 바와 같이 공영방송의 책무인 헌법상 민주주의 원리, 알 권리, 인간다운 생활을 할 권리 등을 실현하는 객관적 규범질서를 형성하여 방송의 기능과 자유를 보장할 수 있는지 여부가 입법재량의 한계를 판단하는 기준이 된다. 공영방송이 이러한 기능을 수행하기 위하여는 국가 및 특정 사회세력으로부터 그 조직 및 재원이 독립되어야 한다. 그 중 재원의 독립과 관련하여, 헌법재판소는 공영방송이 제대로 공적 기능을 수행하고 방송의 자유를 향유하기 위하여서는 그 재원조달의 문제가 중요한 의미를 지니며, 방송프로그램에 관한 자유를 누리고 국가나 정치적 영향력, 특정 사회세력으로부터 자유롭기 위하여는 적정한 재정적 토대의 확립이 필요한 점을 확인한 바 있다(헌재 1999. 5. 27. 98헌바70 참조).

심판대상조항은 방송법에서 규정하고 있는 수신료의 부과·징수와 관련하여, 수신료 납부통지에 관한 절차적 사항을 구체화하고 있는바, 심판대상조항이 정하는 절차가 입법재량의 한계를 준수하였는지 여부는, 그 내용이 청구인이 공영방송의 헌법적 기능을 수행하기 위하여 필요한 재정적 독립성을 침해

하는지 여부에 따라 판단하여야 한다. 즉, 심판대상조항에 따른 수신료의 징수 방법으로 인하여 청구인이 적정한 재정적 독립성을 유지할 수 없는 정도에 이른다면, 심판대상조항은 입법재량의 한계를 일탈하였다고 볼 수 있을 것이다.

(2) 심판대상조항의 입법재량 일탈 여부

심판대상조항은 수신료의 구체적인 징수방법으로서, 청구인이 지정하는 자에게 수신료의 징수업무를 위탁할 수 있다고 정한 방송법 제67조 제2항을 보다 구체화하여, 지정받은 자가 수신료를 징수하는 때에는 지정받은 자의 고유업무와 관련된 고지행위와 결합하여 이를 행하여서는 안 된다고 정하고 있다. 이러한 수신료 징수업무 수탁자의 수신료 징수방법에 관한 규제가 청구인의 재정적 독립성을 침해하여 공영방송으로서의 기능을 보장하지 못하는 정도에 이르는지 여부에 관하여 본다.

(가) 수신료 징수금액의 변동 유무

심판대상조항은 오로지 수신료의 구체적인 징수방법에 관하여, 징수업무 수탁자가 자신의 고유업무와 관련된 고지행위와 결합하여 수신료를 징수하지 못하도록 규정하고 있고 수신료의 금액이나 납부의무자, 미납이나 연체 시 추징금이나 가산금의 금액을 변경하는 것은 아니다. 따라서 심판대상조항으로 인하여 청구인이 징수할 수 있는 수신료의 금액이나 범위가 달라지지 않는다. 이 점에서 심판대상조항이 규범적으로 청구인의 수신료 징수 범위에 어떠한 영향을 끼친다고 볼 수 없다.

방송통신위원회는 국민의 수신료 ‘납부선택권’을 보장하기 위하여 심판대상조항을 도입하였다는 취지로 설명하고 있기도 하다. 그러나 심판대상조항으로 인하여 방송법상 수상기를 보유한 자의 수신료 납부의무가 면제되는 것은 아니고 수신료 납부의무자는 여전히 수신료를 납부하여야 할 의무를 부담하는 점에서 실질적으로 수신료 납부의무자가 수신료의 납부 여부를 선택할 수 있다고 보기는 어렵다. 이러한 표현은 오로지 수신료 납부의무자가 보다 확실하게 수신료를 의식하고 이를 납부하고, 수신료 납부의무가 없는 자가 부지불식간에 수신료를 납부하지 않도록 보장한다는 것으로 이해하여야 한다.

(나) 청구인의 재정적 손실 여부

수신료 징수업무 수탁자인 한국전력공사에 대한 수신료 납부의무는 특별부담금으로서 공법상 의무이고, 전기요금 납부의무는 사법상 의무이므로, 수신료와 전기요금을 분리하여 고지·징수하는 것이 원칙적인 방식이다. 수신료와 전기요금을 통합하여 고지할 경우 일부 납부 시 변제충당의 문제가 발생하고,

각각의 법적 성질에 따라 미납금에 대한 집행절차가 다르기 때문이다. 한국 전력공사가 수신료 체납을 이유로 전기공급을 거부하는 것은 허용되지 않음에도 불구하고 실무상 전기요금과 수신료가 통합고지된 결과 통합고지액 중 수신료에 해당하는 금액이 체납되더라도 전기공급이 거부되는 경우가 발생할 가능성도 있었다.

심판대상조항으로 인하여 종전과 달리 수신료를 전기요금과 분리하여 고지·징수할 경우, 미납되는 수신료가 증가할 것이라는 우려가 있을 수 있다. 그러나 미납 및 연체된 수신료에 대하여 방송법은 이미 추징금 및 가산금의 징수를 가능하게 하고, 국세체납처분의 예에 의하여 이를 징수할 수 있도록 하여 강제수단을 마련하고 있다(방송법 제66조). 이러한 강제수단에도 불구하고 수신료를 납부하지 않을 가능성을 완전히 차단하기 위하여 나아가 개인의 일상생활에 필수적인 전기의 사용요금에 이를 결합하여 징수하는 것이 반드시 필요하다고 보기 어렵다.

또한, 전기요금과 수신료를 통합하여 징수하기 시작한 1994년 이전에는 수신료의 수납률이 상당히 낮았고 징수비용도 높았다는 점을 근거로 청구인의 재정적 손실이 클 것이라는 우려도 있다. 그러나 지난 30년간 수신료 통합징수 시행을 통하여 수상기 등록 세대에 대한 정보가 확보된 점, 정보통신기술의 발달로 각종 요금의 고지 및 납부 방법이 전산화·다양화된 점, 공영방송에 관한 사회적 인식의 변화가 있는 점, 방송법 제67조 제3항 및 같은 법 시행령 제48조에서 징수업무 위탁 수수료의 상한을 정하고 있는 점 등을 고려하면, 현재 전기요금과 수신료를 분리하여 징수한다고 하여 그 수납률이나 징수비용 등이 전기요금과 수신료의 통합징수가 실시되기 전의 상황으로 곧바로 회귀된다고 단정하기 어렵다.

(다) 통합징수 금지의 필요성

수신료와 전기요금의 통합징수방식은 1994년에 도입되어 약 30년간 유지되어 오면서 공영방송의 재원에 기여한 측면이 있으나, 전기요금에 수신료가 합산되어 있는 사실을 정확하게 인지하지 못하여 수신료를 과오납하는 경우가 점차 증가하였다. 특히 영업양수도, 건물 매입, 리모델링, 이사 등의 사유로 수상기 소지 여부 또는 그 개수에 변경이 생겼음에도 수신료 납부 여부 및 금액에 관한 확인이 늦어져 부지불식간에 수신료를 잘못 납부하는 사례가 빈번하였다. 기록에 따르면, 2022년도 기준으로 수상기 미소지자 수신료 민원접수 건수는 59,017건에 달하고, 이 중 환불 건수는 38,391건, 총 환불금액은 8억 원을

넘었다. 뒤늦게 과오납 사실을 알게 되어 환급신청을 한 사례 중에는, 장래를 향한 수신료 면제 외에 그 이전의 기간 동안은 수상기 미설치가 증명되지 않는다는 이유로 환불이 이루어지지 않은 사례도 다수 확인된다.

심판대상조항은 수신료를 전기요금과 분리하여 고지·징수하도록 함으로써 수신료의 징수 여부와 그 금액을 명확하게 인지하고 납부할 수 있도록 하고, 잘못 고지된 경우 이를 바로 인지하여 대처할 수 있도록 하기 위하여 도입되었는바, 수신료 납부의무가 없는 자의 과오납을 예방할 수 있는 적합한 수단이 된다고 할 것이다.

수신료 통합징수로 인한 수납의 편리성, 징수비용의 절약 등을 고려할 때, 수신료 통합징수제도가 효율적이라고 평가할 여지가 있으나, 통합징수의 부작용으로 나타나는 부당한 수신료의 징수나 과오납으로 인한 불편을 고려하여 이를 택하지 않는다고 하여 그 자체로 헌법에 위반된다고 단정할 수 없다. 전기요금과 수신료를 통합하여 징수하는 방법만이 가장 효율적인 징수방법이라고 볼 수 없고, 특히 수신료 과오납의 방지라는 공익을 고려할 때 이러한 공익의 달성을 위해 다른 방식의 수신료 징수를 고안하는 것도 허용된다고 할 것이다.

(라) 수신료 외의 수입

1994년 수신료와 전기요금의 통합징수를 실시하면서, 청구인은 그 전까지 수신료 징수의 어려움에서 벗어나 획기적으로 개선된 수신료 징수율과 비용 절감의 혜택을 누릴 수 있었고, 이는 수신료 동결, KBS 1TV 광고 폐지, 취약층 수신료 면제 확대 등 공익적 업무를 확대하는 데 도움이 된 점은 인정할 수 있다. 심판대상조항의 도입으로 인하여 수신료를 더 이상 전기요금과 통합하여 징수하지 않을 경우, 청구인의 주장과 같이 수신료 수입이 일정 부분 감소된다고 하더라도, 방송법에 따라 청구인은 수신료 외에도 방송광고수입이나 방송프로그램 판매수익, 정부 보조금 등을 통하여 그 재정을 보충할 수 있다(방송법 제56조, 동법 시행령 제36조).

다만, 수신료 외의 방송광고수입이나 국가 보조금의 비율이 증가할수록 사인이나 국가에 의한 영향력이 증가하여 공영방송의 독립성이 훼손될 우려가 있는 점에서, 향후 수신료에 의한 재원이 충분하지 않을 경우, 공론화 및 여론의 수렴을 통하여 입법부가 수신료를 증액하거나 징수 범위 등을 개선하는 등의 방안을 고려할 필요가 있다.

(3) 소결

따라서 심판대상조항은 공영방송의 기능을 위축시킬 만큼 청구인의 재정적 독립에 영향을 끼친다고 볼 수 없으므로, 입법재량의 한계를 일탈하여 청구인의 방송운영의 자유를 침해하지 아니한다.

바. 적법절차원칙 위배 여부

적법절차원칙은 공권력에 의한 국민의 생명·자유·재산의 침해는 반드시 합리적이고 정당한 법률에 의거해서 정당한 절차를 밟은 경우에만 유효하다는 원리로서, 그 의미는 누구든지 합리적이고 정당한 법률의 근거가 있고 적법한 절차에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색을 당하지 아니함은 물론, 형사처벌 및 행정벌과 보안처분, 강제노역 등을 받지 아니한다고 이해되는바, 이는 형사절차상의 제한된 범위 내에서만 적용되는 것이 아니라 국가작용으로서 기본권 제한과 관련되는 아니든 모든 입법작용 및 행정작용에도 광범위하게 적용된다고 해석하여야 한다(헌재 2018. 4. 26. 2016헌바453 참조). 이하 심판대상조항의 입법과정이 적법절차원칙에 위배되었는지 여부를 살펴본다.

(1) 입법예고기간의 단축

행정절차법 제41조는 법령을 개정하려는 경우 해당 입법안을 마련한 행정청은 이를 예고하여야 한다고 규정하고, 제43조는 입법예고기간은 예고할 때 정하되, 특별한 사정이 없으면 40일 이상으로 한다고 정하고 있다. ‘법제업무 운영규정’ 제14조는 주관기관의 장은 법령안에 대하여 40일 이상 입법예고를 실시하여야 하고, 다만 입법예고를 생략하거나 입법예고기간을 단축하려는 경우에는 법제처장과 협의하여야 한다고 정하고 있다.

기록에 의하면 이 사건의 경우, 방송통신위원회 위원장은 ‘수신료를 전기요금과 분리하여 고지·징수함으로써 수신료 징수 여부를 명확히 인지하여 납부할 수 있게 하는 등 국민 불편을 해소하고 국민의 권리를 보호하기 위해 신속한 개정이 필요’하다는 이유로 2023. 6. 15. 법제처장과 입법예고기간을 10일로 단축할 것을 협의한 사실을 인정할 수 있다. 이러한 입법예고기간의 단축은 위 행정절차법 및 법제업무 운영규정에 따른 것으로 절차상 위법한 내용이 없다.

(2) 방송통신위원회 의결

방송통신위원회는 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함한 5인의 상임 위원으로 구성된다[방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(이하 ‘방통위법’이라 한다) 제4조 제1항]. 위원 5인 중 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명하고 3인은 국회의 추천을 받아 임명되되, 국회는 위원을 추천할 때 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 1인을 추천하고 그 외 교섭단체가 2인을 추

천한다(방통위법 제5조 제2항). 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다(방통위법 제13조 제2항).

심판대상조항에 관한 의결 당시, 방송통신위원회 재적위원 3인 중 2인의 찬성으로 의결이 된 이상, 절차상 방통위법 제13조 제2항을 위반한 사실이 있다고 인정하기 어렵다.

(3) 규제영향분석

행정규제기본법 제7조에 따라 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려면 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여 입법예고기간 동안 공표하고 제출된 의견을 검토하여야 한다. 심판대상조항은 법률에서 정하는 수신료 징수방법의 절차를 구체화하는 것으로서, 규제의 신설이나 강화에 해당한다고 보기 어려워 규제영향분석의 대상이 된다고 보기 어렵다.

(4) 소결

심판대상조항의 입법과정에 위법사항이 있었다고 보기 어려우므로, 적법절차원칙에 위배되지 않는다.

사. 신뢰보호원칙 위배 여부

(1) 신뢰보호원칙은 헌법상 법치국가의 원칙으로부터 도출되는데, 그 내용은 법률의 제정이나 개정 시 구법질서에 대한 당사자의 신뢰가 합리적이고도 정당하며 법률의 제정이나 개정으로 야기되는 당사자의 손해가 극심하여 새로운 입법으로 달성하고자 하는 공익적 목적이 그러한 당사자의 신뢰의 파괴를 정당화할 수 없다면, 그러한 새로운 입법은 신뢰보호의 원칙상 허용될 수 없다는 것이다(헌재 2019. 8. 29. 2014헌바212등 참조). 그러나 사회환경이나 경제여건의 변화에 따른 필요성에 의하여 법률은 신축적으로 변할 수밖에 없고, 변경된 새로운 법질서와 기존의 법질서 사이에는 이해관계의 상충이 불가피하다. 따라서 국민이 가지는 모든 기대 내지 신뢰가 헌법상 권리로서 보호될 것은 아니고, 신뢰의 근거 및 종류, 상실된 이익의 중요성, 침해의 방법 등에 의하여 개정된 법규·제도의 존속에 대한 개인의 신뢰가 합리적이어서 권리로서 보호할 필요성이 인정되어야 한다(헌재 2002. 2. 28. 99헌바4 참조).

신뢰보호원칙의 위반 여부는 한편으로는 침해받은 신뢰이익의 보호가치, 침해의 중한 정도, 신뢰침해의 방법 등과 다른 한편으로는 새 입법을 통해 실현하고자 하는 공익목적을 종합적으로 비교형량하여 판단하여야 한다(헌재 2021. 6. 24. 2020헌마651 참조).

(2) 방송법 제67조 제2항은 청구인이 수상기의 생산자·판매인·수입판매인

또는 그가 지정하는 자에게 수신료의 징수업무를 위탁할 수 있다고 규정하고, 개정 전 방송법 시행령 제43조 제2항은 지정받은 자가 수신료를 징수하는 때에는 지정받은 자의 고유업무와 관련된 고지행위와 결합하여 이를 ‘행할 수 있다’고 규정하고 있을 뿐, 반드시 청구인이 한국전력공사에 수신료 징수업무를 위탁하여 전기요금과 수신료를 통합하여 징수하는 방식만을 전제로 하였다거나 그러한 수신료 징수방식에 대한 신뢰를 유도하였다고 볼 수 없다는 점에서 과거 징수방식에 대한 청구인의 신뢰이익의 보호가치가 크다고 보기 어렵다.

제출된 청구인과 한국전력공사 간 TV 방송수신료 징수업무 위·수탁 계약서에 따르면, 양자는 위·수탁 업무의 계약기간을 3년으로 정하고, “계약기간은 특별한 사유가 없는 한 자동 연장하되, 계약기간 중 위·수탁 업무와 관련하여 관련법률 개정 등 특별한 사유가 발생할 경우 그 사유를 상대방에게 통보하고 계약내용에 대하여 상호 협의·결정한다.”라고 정하고 있다(제3조). 이러한 내용에 비추어 보더라도 청구인은 수신료 징수 관련 법령의 개정 가능성을 고려하고 있었다고 볼 수 있다.

이에 반하여 앞서 살펴본 바와 같이 심판대상조항으로 인하여 청구인이 징수할 수 있는 수신료의 금액이나 범위의 변경은 없고 오로지 그 징수방법이 기존 전기요금과 통합하여 납부통지하던 것에서 이를 분리하여 납부통지하는 것으로 변경될 뿐이다. 반면, 심판대상조항을 통하여 수신료 납부의무 유무를 인지하고 과오납 되지 않도록 보장하고자 하는 공익 실현의 중요성을 고려할 때, 심판대상조항이 신뢰보호원칙에 위배된다고 볼 수 없다.

6. 결론

그렇다면 청구인의 심판청구 중 심판대상조항에 대한 부분은 이유 없으므로 이를 기각하고, 나머지 심판청구는 부적법하므로 이를 각하하기로 하여, 주문과 같이 결정한다. 이 결정은 아래 7.과 같은 재판관 김기영, 재판관 문형배, 재판관 이미선의 심판대상조항의 법률유보원칙 위반 여부에 대한 반대의견과 아래 8.과 같은 재판관 김기영, 재판관 문형배의 심판대상조항의 적법절차원칙, 신뢰보호원칙 위반 여부에 대한 반대의견이 있는 외에는 관여 재판관들의 일치된 의견에 의한 것이다.

7. 재판관 김기영, 재판관 문형배, 재판관 이미선의 심판대상조항의 법률유보원칙 위반 여부에 대한 반대의견

우리는 법정의견과 달리 심판대상조항이 법률유보원칙을 위반하여 청구인의 방송운영의 자유를 침해한다고 생각하므로, 다음과 같이 의견을 밝힌다.

가. 심판대상조항의 법적 성격

법정의견은 심판대상조항의 법적 성격을 집행명령으로 판단하고 있으나, 다음과 같은 이유로 이에 동의할 수 없다.

행정관청이 일반적 직권에 의하여 제정하는 집행명령은 상위법령이 규정한 범위 내에서 이를 현실적으로 집행하는 데 필요한 세부적인 사항만을 규정할 수 있을 뿐, 상위법령의 위임이 없는 한 상위법령이 규정한 개인의 권리·의무에 관한 내용을 변경·보충하거나 상위법령에 규정되지 아니한 새로운 내용을 규정할 수는 없다(대법원 2012. 7. 5. 선고 2010다72076 판결 참조).

법정의견도 인정하고 있는 바와 같이 심판대상조항은 청구인의 수신료 징수방법을 제한함으로써 청구인의 방송운영의 자유를 제한하고 있다. 그런데 상위법령인 방송법은 청구인의 수신료 징수방법을 제한하는 규정을 두고 있지 아니하다. 즉 방송법은 제67조 제2항에서 청구인이 그 지정하는 자에게 수신료의 징수업무를 위탁할 수 있다고만 규정할 뿐 그 경우 수신료 징수방법의 제한 가능성에 대해서는 어떠한 규정도 두고 있지 아니하다. 그렇다면 심판대상조항을 단순히 방송법이 규정한 내용을 집행하는 데 필요한 세부적인 사항을 정한 집행명령으로는 볼 수 없고, 국민의 권리·의무에 관한 사항을 정한 위임명령으로 보아야 한다.

구 방송법 시행령(2000. 3. 13. 대통령령 제16751호로 폐지제정되고, 2023. 7. 12. 대통령령 제33634호로 개정되기 전의 것) 제43조 제2항은 징수업무를 위탁받은 자가 수신료를 징수하는 경우 그 자의 고유업무와 관련된 고지행위와 결합하여 징수할 수 있다고 하여 통합징수를 허용하였는데, 통합징수 방식의 수신료 고지행위로 인하여 수신료 납부의무자가 수신료 납부를 용이하게 거부하지 못한다는 사실상의 불편은 있으나 통합징수 자체에 의해 수신료 납부의무자인 국민의 재산권이 제한되는 것은 아니었다. 그러나 앞서 본 바와 같이 심판대상조항은 청구인의 수신료 징수방법을 제한함으로써 청구인의 방송운영의 자유를 제한하므로, 심판대상조항과 위 구 방송법 시행령 제43조 제2항을 동일하게 볼 수 없다.

나. 심판대상조항이 법률유보원칙에 위반되는지 여부

(1) 기본권 제한에 있어 법률유보원칙의 의미

국민의 기본권은 헌법 제37조 제2항에 따라 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 이를 제한할 수 있으나, 그 제한은 원칙적으로 법률로써만 가능하다. 여기서 기본권 제한에 관한 법률유보원칙은

‘법률에 근거한 규율’을 요청하는 것이므로, 기본권 제한의 형식이 반드시 법률의 형식일 필요는 없다라도 법률에 근거를 두면서 헌법 제75조가 요구하는 위임의 구체성과 명확성을 구비하여야 위임입법에 의한 기본권 제한이 가능하다(헌재 2005. 2. 24. 2003헌마289 참조).

(2) 판단

(가) 방송법 제67조는 제2항에서 청구인이 그 지정하는 자에게 수신료의 징수업무를 위탁할 수 있다고 규정하면서 청구인이 지정할 수 있는 자의 범위나 수탁자의 징수업무 수행방법 등을 제한하고 있지 않고, 제3항에서 청구인이 수신료 징수업무를 위탁한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 수수료를 지급하여야 한다고 규정하여 위탁수수료에 대한 통제 가능성만을 규정하고 있다. 이는 청구인이 자율적으로 수신료 징수업무를 위탁할 자를 지정하고 징수업무를 처리 등에 관한 사항을 정할 수 있도록 함으로써 효율적인 수신료 징수업무 처리 방법을 모색할 수 있도록 하기 위한 것으로 볼 수 있는데, 이러한 법률의 취지에 따르면 청구인이 수신료 징수업무를 위탁하는 경우 수탁자가 위탁받은 징수업무를 어떠한 방식으로 수행할 것인지는 원칙적으로 위탁자인 청구인과 수탁자 사이의 약정에 따라 자율적으로 정할 수 있다고 볼 것이다.

그런데 심판대상조항은 청구인이 지정한 자가 수신료를 징수하는 때에는 그의 고유업무와 관련된 고지행위와 결합하여 이를 행하여서는 안 된다고 규정하여 통합징수를 금지하고 있다. 앞서 거듭 밝힌 바와 같이 이는 청구인이 그 지정한 자를 통하여 수신료를 징수하는 경우에 있어 그 징수방법을 제한함으로써 청구인이 방송사를 운영하는 데 필요한 재무 관련 사항을 규제하는 것으로, 청구인의 방송운영의 자유를 제한한다. 따라서 이러한 제한에는 반드시 법률상 근거가 필요한바, 심판대상조항이 기본권 제한에 관한 법률유보원칙을 준수하였는지 여부가 문제 된다.

앞서 본 바와 같이 방송법은 청구인의 수신료 징수업무를 위탁을 허용하면서도, 청구인이 수탁자로 지정할 수 있는 자의 범위나 징수업무 위탁 시 구체적인 징수방법 등을 제한하는 규정을 두고 있지 않고, 그러한 사항을 하위법령이 정하도록 위임하는 규정도 두고 있지 아니하다. 그럼에도 심판대상조항이 청구인으로부터 징수업무를 위탁받은 자가 수신료를 징수하는 경우에 통합징수라는 특정의 징수방법을 금지하는 것은 법률의 근거 없이 청구인의 기본권을 제한하는 것이다. 방송법 제67조 제3항의 위임사항은 위탁수수료임이 명백하므로 위 조항을 심판대상조항의 법률적 근거라고 볼 수도 없다.

그렇다면 심판대상조항은 청구인의 방송운영의 자유를 법률의 근거나 위임 없이 제한하는 것으로서 법률유보원칙에 위배된다.

(나) 한편 헌재 2008. 2. 28. 2006헌바70 결정은 수신료 징수업무를 청구인이 직접 수행할 것인지 제3자에게 위탁할 것인지, 위탁한다면 누구에게 위탁하도록 할 것인지, 위탁받은 자가 자신의 고유업무와 결합하여 징수업무를 할 수 있는지는 국민의 기본권 제한에 관한 본질적인 사항이 아니라고 판단하였다. 위 결정의 취지는 수신료의 구체적인 징수방법에 관한 사항은 수신료 납부의무를 부담하는 국민의 재산권 제한에 관한 본질적인 사항이 아니어서 이를 반드시 법률로 규율하지 않더라도 의회유보원칙에 위반되지 않는다는 것으로, 시행령인 심판대상조항에 의해 청구인의 방송운영의 자유를 제한하는 것이 기본권 제한에 관한 법률유보원칙을 준수한 것인지 여부가 문제되는 이 사건에 위 법리를 그대로 적용할 것은 아니다.

다. 소결

심판대상조항은 법률유보원칙을 위반하여 청구인의 방송운영의 자유를 침해한다.

8. 재판관 김기영, 재판관 문형배의 심판대상조항의 적법절차원칙, 신뢰보호원칙 위반 여부에 대한 반대의견

우리는 나아가 심판대상조항이 적법절차원칙, 신뢰보호원칙도 위배하여 청구인의 방송운영의 자유를 침해한다고 생각하므로, 다음과 같이 의견을 밝힌다.

가. 적법절차원칙 위배 여부

헌법 제12조 제1항 후문과 제3항에 규정된 적법절차원칙은 형사절차상의 제한된 범위뿐만 아니라 국가작용으로서 모든 입법 및 행정작용에도 광범위하게 적용된다(헌재 2009. 6. 25. 2007헌마451 참조). 그러나 이 원칙이 구체적으로 어떠한 절차를 어느 정도로 요구하는지 일률적으로 정하기 어렵고, 이는 규율되는 사항의 성질, 관련 당사자의 사익, 절차의 이행으로 제고될 가치, 국가작용의 효율성, 절차에 소요되는 비용, 불복의 기회 등 다양한 요소들을 형량하여 개별적으로 판단할 수밖에 없다(헌재 2003. 7. 24. 2001헌가25 참조).

한편, 헌법 제12조 제1항 후문은 ‘법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는...’이라고 규정하고 있고, 행정절차법 및 행정규제기본법은 행정절차 및 행정규제에 관한 공통적이고 기본적인 내용을 정하고 있으므로, 행정청이 시행령 등 법령을 제정 또는 개정하는 경우에는 행정절차법 및 행정규제기본법의 관련 규정들을 준수하여야 ‘법률과 적법한 절차’에 의하였다고 볼 수 있다.

(1) 입법예고기간의 단축

(가) 입법예고제도의 의의 및 취지

입법예고는 법령을 제정·개정 또는 폐지할 때 법령안의 내용을 국민들에게 미리 알려 다양한 의견을 수렴하는 제도이다. 이는 단순히 법령안의 내용을 미리 알리는 차원을 넘어, 법령안에 대한 국민이나 이해관계인의 다양한 의견을 수렴하여 입법에 반영함으로써 이들의 입법참여 기회를 보장하고, 입법과 관련된 이해관계를 조정하며, 이를 통하여 입법절차에서의 민주주의를 실현하고 입법의 공정성, 투명성 및 실효성을 높이고자 하는 것이다.

(나) 입법예고제도의 내용

행정절차법 제41조 제1항에 따르면 법령을 개정하려는 경우 해당 법령의 입법안(이하 ‘법령안’이라 한다)을 마련한 행정청은 이를 예고하여야 하고, 다만 ① 신속한 국민의 권리 보호 또는 예측 곤란한 특별한 사정의 발생 등으로 입법이 긴급을 요하는 경우, ② 상위 법령등의 단순한 집행을 위한 경우, ③ 입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우, ④ 단순한 표현·자구를 변경하는 경우 등 입법내용의 성질상 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우, ⑤ 예고함이 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해칠 우려가 있는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다.

입법예고를 하는 경우 법령안 주관기관의 장은 법령안의 취지, 주요 내용 또는 전문(全文) 등을 관보 및 법제정보시스템 등을 통하여 공고하여야 하며, 해당 법령안과 관련이 있다고 인정되는 중앙행정기관, 지방자치단체, 그 밖의 단체 등이 예고사항을 알 수 있도록 예고사항을 통지하거나 그 밖의 방법으로 알려야 한다(행정절차법 제42조 제1항 제1호, 제3항, ‘법제업무 운영규정’ 제15조 제1항 내지 제3항).

누구든지 예고된 법령안에 대하여 의견을 제출할 수 있으며, 법령안 주관기관의 장은 해당 법령안에 대한 의견이 제출된 경우 특별한 사유가 없으면 이를 존중하여 처리하여야 하고, 의견을 제출한 자에게 그 제출된 의견의 처리결과 및 처리이유 등을 지체 없이 통지하여야 한다. 법령안 주관기관의 장은 입법예고 결과 제출된 의견 중 중요한 사항에 대해서는 그 처리 결과를 법률안 또는 대통령령안의 경우에는 국무회의 상정안에 첨부하고, 총리령안 또는 부령안의 경우에는 법제처장에게 제출하여야 한다. 법제처장은 법령안 심사 시 입법예고 결과 제출된 의견을 검토하고, 법령안 주관기관의 장이 법령안에 반영하지 아니한 의견 중 법리적인 사항 또는 입법체제적인 사항으로서 입법에

반영하는 것이 바람직하다고 판단되는 의견에 대해서는 이를 반영하도록 권고할 수 있다(행정절차법 제44조 제1항, 제3항, 제4항, ‘법제업무 운영규정’ 제18조, 제19조).

(다) 입법예고기간 및 그 단축

앞서 보았듯이 입법예고제도는 입법안에 관한 국민이나 이해관계인의 입법 참여 기회를 보장하기 위한 것이므로, 그 제도의 구체적인 사항들을 설계함에 있어 이들이 의견을 표명할 수 있는 기회가 실질적으로 보장되도록 하여야 한다. 그리고 그러한 기회 보장의 측면에서 입법예고기간은 중요한 의미를 지닌다. 입법예고기간이 지나치게 짧을 경우 국민이나 이해관계인이 해당 입법안에 대하여 숙고한 후 의견을 제출할 수 있는 기회가 사실상 봉쇄되어, 입법예고제도가 유명무실하게 될 수 있기 때문이다.

행정절차법 제43조는 입법예고기간은 예고할 때 정하되, 특별한 사정이 없으면 40일(자치법규는 20일) 이상으로 한다고 정하고 있다. ‘법제업무 운영규정’ 제14조 제2항은 특별한 사정이 있어 입법예고기간을 위 행정절차법 제43조에서 정한 법령의 최단 입법예고기간 미만으로 줄이려는 경우에는 법제처장과 협의하여야 한다고 규정하고 있다.

행정절차법 제정 당시 위 입법예고기간은 ‘20일 이상’이었으나, 2011. 12. 2. 법률 제11109호로 개정된 행정절차법에서 입법예고기간을 ‘40일(자치법규는 20일) 이상’으로 연장하였다. 이는 정부의 입법추진과정에서 국민의 의견을 충분히 듣고 이를 법령에 반영함으로써 정부입법절차가 보다 민주적이고 투명하게 이루어질 수 있도록 하기 위한 것이었다. 이러한 사정에 더하여 앞서 살펴본 행정상 입법예고제도의 취지 및 입법예고기간의 중요성을 함께 고려하면, 입법예고기간의 단축에 관한 행정절차법 제43조의 ‘특별한 사정’은 제한적으로만 인정되어야 한다. 그리고 입법예고기간을 단축해야 할 ‘특별한 사정’이 있다고 인정되는 경우에도, 그와 같이 단축된 기간은 국민들이나 이해관계인이 해당 입법안에 대하여 심사숙고한 후 의견을 정리하여 제출할 수 있는 최소한의 기간은 되어야 한다. 만약 그러한 기간이 너무 짧아서 사실상 입법예고를 생략한 것과 다를 바 없는 정도에 이른다면, 이는 국민들 및 이해관계인이 입법에 참여할 기회를 실질적으로 박탈하여 입법예고제도의 취지를 몰각한 것으로서, 입법예고의 생략에 관한 행정절차법 제41조 제1항 각 호의 예외사유가 없는 한 행정절차법 제41조 제1항 및 제43조에 위배되어 ‘법률과 적법한 절차’에 의하도록 한 헌법상 적법절차원칙을 위반한 것으로 봄이 타당하다.

한편, ‘법제업무 운영규정’ 제14조 제2항은 법령안 주관기관의 장이 입법예고를 생략하려고 하거나 입법예고기간을 행정절차법 제43조에서 정한 법령의 최단 입법예고기간 미만으로 줄이려는 경우에는 법제처장과 협의하여야 한다고 정하고 있으나, 이는 입법예고의 생략·단축 절차를 규정한 것일 뿐 ‘특별한 사정’ 유무의 판단이 그러한 절차를 통해 이루어진다고 볼 수 없으므로, 법제처장과 협의를 마쳤다는 사유만으로 해당 입법예고의 생략·단축에 ‘특별한 사정’이 있다고 볼 수는 없다.

(라) 이 사건의 경우

방송통신위원회 위원장은 2023. 6. 16. 이 사건 입법예고를 하면서 그 의견제출기간을 2023. 6. 26.까지로 정하여, 입법예고기간을 10일로 단축하였다. 이는 행정절차법 제43조가 정한 최소한의 입법예고기간의 4분의 1에 불과하며, 위 기간에 포함되어 있는 두 번의 주말을 제외할 경우 업무일 기준으로는 사실상 일주일일 채 되지 않는 매우 짧은 기간이다.

그런데 수신료는 이 사건 입법예고 이전까지 30여 년간 전기요금과 통합징수되어 오다가 이 사건 입법예고에서 처음으로 분리징수가 규정된 점, 뒤에서 보듯이 수신료의 징수방법은 공영방송의 공정성 회복을 위한 각종 대책들과 맞물려 있어 그 징수방법의 변경이 청구인의 재정 및 독립성 등에 미치는 영향을 분석하고 그에 따른 대책을 마련할 필요가 있는 점 등을 고려하면, 위와 같은 입법예고기간은 국민 및 이해관계인이 해당 입법안에 대하여 심사숙고하여 의견을 개진할 수 있는 최소한의 기간조차 되지 못하여 사실상 입법예고를 생략한 것과 다를 바 없는 정도에 이르렀다고 봄이 타당하다.

따라서 이 사건 입법예고는 입법예고의 생략에 관한 행정절차법 제41조 제1항 각 호의 예외사유가 없는 한 헌법상 적법절차원칙을 위반한 것으로 봄이 타당하므로, 이하에서는 이 사건 입법예고에 위 예외사유가 있는지 여부에 관하여 살펴본다.

앞서 보았듯이 행정절차법 제41조 제1항에 따르면 ① 신속한 국민의 권리 보호 또는 예측 곤란한 특별한 사정의 발생 등으로 입법이 긴급을 요하는 경우, ② 상위 법령등의 단순한 집행을 위한 경우, ③ 입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우, ④ 단순한 표현·자구를 변경하는 경우 등 입법내용의 성질상 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우, ⑤ 예고함이 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해칠 우려가 있는 경우 입법예고를 하지 아니할 수 있다.

법률유보원칙 위배 여부에서 살펴보았듯이 심판대상조항은 모법으로부터 명시적으로 위임받지 아니한 사항을 규정하고 있으므로 상위 법령등의 단순한 집행을 위한 경우라고 볼 수 없고, 단순한 표현·자구를 변경하는 경우에도 해당하지 않으며, 입법예고를 하는 것이 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해칠 우려가 있는 경우에도 해당하지 않으므로, 위 ②, ④, ⑤의 예외 사유에 해당하지 아니함은 명백하다. 수신료 징수방법의 변경은 수신료를 납부하는 국민들의 입장에서는 매달 납부하는 수신료 납부방법이 변경되는 것이므로, 국민의 일상생활과 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있어 ③의 예외 사유에 해당하지 아니한다는 점도 명백하다.

①의 예외 사유와 관련하여, 방송통신위원회는 ‘수신료를 전기요금과 분리하여 고지·징수함으로써 수신료 징수 여부를 명확히 인지하여 납부할 수 있게 하는 등 국민 불편을 해소하고 국민의 권리를 보호하기 위해 신속한 개정이 필요하다’는 이유로 법제처에 입법예고기간 단축을 요청하였다. 그러나 심판대상조항은 수신료 납부의무를 변경하는 것이 아니고, 기존에도 수신료의 과오납이 발생한 경우 방송법 시행령 제46조 제1항에 따라 그 과오납금을 환급받을 수 있었으며, 심판대상조항은 단지 수신료의 징수 여부와 과오납 여부를 보다 쉽게 인식할 수 있도록 할 뿐이므로, 신속한 국민의 권리 보호 등을 위하여 심판대상조항의 입법이 긴급을 요하는 경우에 해당한다고 보기 어렵다.

그렇다면 이 사건 입법예고는 국민 및 이해관계인이 해당 입법안에 대해 심사숙고하여 의견을 개진할 수 있는 최소한의 기간조차 되지 못하여 사실상 입법예고를 생략한 것과 다를 바 없는 정도에 이르렀다고 볼 수 있고, 그럼에도 불구하고 입법예고의 생략에 관한 행정절차법 제41조 제1항 각 호의 예외사유 어디에도 해당하지 않으므로, 심판대상조항은 그 입법과정에서 행정절차법 제41조 제1항 및 제43조를 위반하여 ‘법률과 적법한 절차’에 의하도록 한 헌법상 적법절차원칙을 위반하였다고 봄이 타당하다.

(2) 규제영향분석의 생각

(가) 규제영향분석의 의의 및 취지

‘규제영향분석’이란 규제에 의하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것을 말한다(행정규제기본법 제2조 제1항 제5호).

이러한 규제영향분석은 신설·강화되는 규제의 영향을 사전에 분석하기 위

한 사전적 입법평가제도로써, 객관적이고 과학적인 방법을 통해 도출된 규제의 타당성 판단기준을 제시함으로써 비효과적인 규제의 신설을 방지하고 규제의 품질을 제고하며, 이를 통하여 입법내용의 비례성을 확보하고 입법절차의 객관성, 투명성, 공정성을 담보하고자 하는 것이다.

(나) 규제영향분석제도의 내용

행정규제기본법 제7조 제1항, 제2항에 의하면, 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려면 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여 입법예고 기간 동안 국민에게 공표하여야 하고, 제출된 의견을 검토하여 규제영향분석서를 보완하며, 의견을 제출한 자에게 제출된 의견의 처리 결과를 알려야 한다.

규제영향분석에서는 규제의 신설 또는 강화의 필요성, 규제 목적의 실현 가능성, 규제 외의 대체 수단 존재 여부 및 기존규제와의 중복 여부, 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단과 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교 분석, 규제의 시행이 중소기업에 미치는 영향, 경쟁 제한적 요소의 포함 여부, 규제내용의 객관성과 명료성, 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요 등의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다(행정규제기본법 제7조 제1항).

(다) 행정규제기본법 제7조의 해석

행정규제기본법 제7조의 ‘규제’란 같은 법 제2조 제1항 제1호에서 정한 ‘행정규제’를 말하는데, ‘행정규제’란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다(행정규제기본법 제2조 제1항 제1호).

행정규제기본법은 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력이 지속적으로 향상되도록 함을 목적으로 한다(같은 법 제1조). 위와 같은 입법목적은 개인뿐만 아니라 법인에게도 공통적으로 적용되고, ‘기업활동 규제완화에 관한 특별조치법’에서도 법인 또는 개인이 영리를 목적으로 계속적·반복적으로 행하는 모든 행위 및 이에 부수되는 행위를 ‘기업활동’으로 정의하면서 기업활동에 관한 행정규제에 대하여 행정규제기본법이 적용됨을 전제하고 있으므로(같은 법 제2조 제1호, 제3조 참조), 위 행정규제기본법 제2조 제1항 제1호의 ‘국민’에는 개인뿐만 아니라 법인도 포함된다

고 봄이 타당하다.

한편, 공법인의 경우 일반적으로는 위 ‘국민’에 포함될 수 없을 것이다. 그러나 앞서 보았듯이 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하고자 하는 행정규제기본법의 취지를 고려하면, 공법인이 사경제 주체로서 활동하거나 조직법상 국가로부터 독립한 고유 업무를 수행하는 등의 경우에는 위 법의 적용과 관련하여 공법인을 사법인과 달리 취급할 이유가 없으므로, 위와 같은 경우에는 공법인 역시 행정규제기본법 제2조 제1항 제1호의 ‘국민’에 포함된다고 봄이 타당하다.

(라) 이 사건의 경우

청구인은 방송법 제43조 제1항에 따라 국가기간방송으로서 설립된 공법인 이기는 하나, 국가로부터 독립한 고유 업무인 라디오·텔레비전 등 방송의 실시, 방송시설의 설치·운영 및 관리 등의 업무를 수행하므로(방송법 제54조 제1항), 그러한 업무수행과 관련하여서는 방송운영의 자유 등 기본권의 주체가 된다. 그리고 심판대상조항은 청구인의 방송사 운영의 주요 재원인 수신료의 징수방법을 변경하는 것으로서 청구인의 업무수행과 밀접하게 관련되므로, 심판대상조항과 관련하여 청구인은 행정규제기본법 제2조 제1항 제1호의 ‘국민’에 해당한다고 봄이 타당하다.

심판대상조항은 청구인이 지정한 자를 통하여 수신료를 징수하는 경우, 지정받은 자가 그 고유업무와 관련된 고지행위와 결합하여 수신료를 징수할 수 없도록 정하고 있다. 이는 청구인의 수신료 징수방법을 제한하는 것으로, 청구인의 방송사 운영에 필요한 재무 관련 사항을 규제함으로써 방송운영의 자유를 제한한다. 그렇다면 심판대상조항은 국가가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하는 사항을 신설한 경우에 해당하므로, 행정규제기본법 제7조 제1항의 ‘규제를 신설하거나 강화’한 경우에 해당한다.

따라서 심판대상조항의 범령안에 대하여는 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여 입법예고 기간 동안 국민에게 공표하였어야 함에도 불구하고, 그와 같은 절차가 전혀 이루어지지 아니하였다. 이는 행정규제기본법 제7조를 정면으로 위반한 것이므로, 그와 같이 위법한 절차에 따라 제정된 심판대상조항은 ‘법률과 적법한 절차’에 의하도록 한 헌법상 적법절차원칙에 위배된다고 봄이 타당하다.

(3) 소결

심판대상조항은 헌법상 적법질차원칙에 위배되어 청구인의 방송운영의 자유를 침해한다.

나. 신뢰보호원칙 위배 여부

신뢰보호원칙은 헌법상 법치국가의 원칙으로부터 도출되는데(헌재 1995. 10. 26. 94헌바12 참조), 그 내용은 법률의 제정이나 개정시 구법질서에 대한 당사자의 신뢰가 합리적이고도 정당하며 법률의 제정이나 개정으로 야기되는 당사자의 손해가 극심하여 새로운 입법으로 달성하고자 하는 공익적 목적이 그러한 당사자의 신뢰의 파괴를 정당화할 수 없다면, 그러한 새로운 입법은 신뢰보호의 원칙상 허용될 수 없다는 것이다. 이러한 신뢰보호원칙의 위반 여부를 판단하기 위해서는, 한편으로는 침해받은 신뢰이익의 보호가치, 침해의 중한 정도, 신뢰가 손상된 정도, 신뢰침해의 방법 등과 다른 한편으로는 새로운 입법을 통해 실현하고자 하는 공익적 목적을 종합적으로 비교衡量하여 판단하여야 한다(헌재 1999. 7. 22. 97헌바76등 참조).

(1) 신뢰이익의 존재 및 보호가치

개인의 신뢰이익에 대한 보호가치는 ① 법령에 따른 개인의 행위가 국가에 의하여 일정방향으로 유인된 신뢰의 행사인지, ② 아니면 단지 법령이 부여한 기회를 활용한 것으로서 원칙적으로 사적 위험부담의 범위에 속하는 것인지 여부에 따라 달라진다. 만일 법령에 따른 개인의 행위가 단지 법령이 반사적으로 부여하는 기회 활용을 넘어서 국가에 의하여 일정 방향으로 유인된 것이라면 특별히 보호가치가 있는 신뢰이익이 인정될 수 있고, 원칙적으로 개인의 신뢰보호가 국가의 법령개정이익에 우선된다고 볼 여지가 있다(헌재 2002. 11. 28. 2002헌바45; 헌재 2007. 4. 26. 2003헌마947등 참조).

수신료와 전기요금 통합징수제도가 도입된 배경은 다음과 같다. 1980년대 초반부터 1990년대 초반까지 수신료, 전기료, 상하수도료 등을 통합한 ‘통합공과금제도’가 일부 지역에서 시행되고 있었는데, 위 ‘통합공과금제도’로 인해 검침업무 부실화, 제도개선 장애 등의 불편을 겪던 한국전력공사가 전기요금을 통합공과금에서 제외하는 대신 청구인의 수신료를 징수하는 데 협조하는 방안을 추진하였다. 한편, 그 당시 청구인은 수신료 징수율이 약 53%에 불과하여 수신료 체납액이 누적되고 있었음에도 체납수신료에 대한 강제징수가 제대로 이루어지지 않고 있었고, 청구인의 재원 중 광고료가 차지하는 비중이 높아 공영방송의 독립성에 대한 우려가 제기되고 있기도 하였다. 이에 전기요금 및 수신료의 통합징수 문제와 공영방송의 공정성 회복을 위한 대책이 함께 맞물리

게 되었다.

결국 1994년 한국전력공사가 전기요금에 수신료를 병과징수함으로써 수신료의 수납률을 높이는 동시에, 위와 같은 통합징수제도로 인해 수신료 수입이 증가하고 수신료 징수비용이 절감됨으로써 청구인의 운영재원이 안정적으로 확보된다는 점을 감안하여, KBS 1TV의 상업광고방송을 폐지하고, 저소득층 및 난시청지역의 수신료 면제폭을 확대하며, 수신료를 2,500원으로 동결하는 방안이 시행되었다. 후자는 공영방송의 중립성, 독립성과 보편적 시청권의 보장을 위한 것이라 할 수 있다.

이에 따라 청구인은 통합징수를 통한 수납률 증대효과를 누리는 대신 방송 광고 수입을 일정부분 포기하고 수신료 징수범위의 축소를 감수하여 왔다. 그리고 위와 같은 수신료 통합징수제도는 그 제도의 도입 이래 30여 년 동안 일관되게 유지되어 왔다. 그렇다면 수신료 통합징수는 단지 청구인의 사익만을 위한 것이 아니라, 국가가 공영방송의 중립성, 독립성 및 보편적 시청권 보장이라는 또 다른 공익을 실현하고자 일정한 방향으로 유인·권장한 것이라 볼 수 있으므로, 이에 대한 청구인의 신뢰는 헌법상 특별히 보호가치가 있는 신뢰라고 볼 수 있다.

(2) 공익과의 비교형량

신뢰보호원칙의 위반 여부를 판단함에 있어서는 법령준속에 관한 개인의 신뢰이익과 법령개정을 통하여 달성하려는 공익을 비교형량하여 어떠한 법익이 우위를 차지하는지를 살펴보아야 한다.

심판대상조항은 수신료를 전기요금과 분리하여 고지·징수하도록 함으로써 국민들이 수신료의 징수 여부와 그 금액을 명확하게 인지하고 납부할 수 있도록 하고, 이를 통하여 수신료의 과오납을 방지하고자 하는 것이다. 그러나 2023년을 기준으로 전체 가구 중 TV 수상기를 보유한 가구의 비중이 95%를 상회하는 점, 전기요금 고지서에 수신료가 명시되어 있고 그 금액이 30여 년간 동일하였으므로 수신료 납부에 대한 인식이 어렵지 않았던 점, 수신료의 과오납은 일상적으로 발생하는 일이 아닌 점, 가구당 부과되는 수신료의 금액이 월 2,500원으로 비교적 소액인 점 등을 감안하면, 위와 같은 공익의 중요성이 크다고 보기는 어렵다. 그뿐만 아니라 TV 수상기를 보유한 대부분의 가구의 경우 통합징수가 분리징수에 비해서 수신료 납부가 훨씬 편리하다는 점을 감안하면, 심판대상조항은 오히려 공익을 해하는 면도 있다.

나아가 위와 같은 공익은 반드시 수신료 분리징수를 강제함으로써만 달성

될 수 있는 것도 아니다. 현행의 수신료 통합징수제도를 유지하면서도 전기요금 고지서에 방송법 제64조의 수신료 납부의무, 같은 법 시행령 제38조 내지 제46조에서 정한 수상기의 등록, 등록면제, 등록변경신고 및 등록말소, 수신료의 면제 및 감액, 과오납금의 처리 등에 대한 안내 문구를 상세히 기재하거나, 위 내용들에 대하여 사회관계망서비스(SNS) 등 다양한 매체를 활용하여 국민들에게 널리 알리는 방법 등을 통하여도 위와 같은 공익을 달성할 수 있다. 게다가 앞서 보았듯이 TV 수상기를 보유한 대부분의 가구의 경우 통합징수가 분리징수에 비해서 훨씬 편리하므로, 심판대상조항과 같이 분리징수를 강제할 것이 아니라 국민들이 분리징수 여부를 선택할 수 있게 하는 것만으로도 얼마든지 위와 같은 공익을 달성할 수 있다.

반면 청구인은 앞서 보았듯이 30여 년간 일관되게 유지되어 온 수신료 통합징수제도를 신뢰하고 이를 전제로 KBS 1TV의 상업광고방송 제한, 저소득층 및 난시청지역의 수신료 면제, 수신료의 동결 등 각종 재정적 제한을 감수하여 왔다. 그런데 수신료 분리징수 방식을 채택할 경우 전기요금 청구서와 별도의 수신료 청구서를 제작·발송하여야 하고 수신료를 위한 별도의 데이터베이스 및 청구·수납 시스템을 구축하여야 하므로 통합징수 방식과 비교할 때 수신료 징수비용은 상승하고, 수신료 납부거부나 납부회피 등으로 수신료 징수율이 낮아져 청구인의 수신료 순수입 규모가 감소할 것임이 합리적으로 예측된다. 그럼에도 불구하고 심판대상조항은 통합징수를 전제로 청구인에게 가해지고 있는 제한들은 전혀 완화하지 않은 채 통합징수제도만을 폐지하여 분리징수를 강제하고 있는데, 그에 따라 청구인은 통합징수를 전제로 합의된 체계에서 일방적으로 재정적 불이익을 입을 수밖에 없다.

청구인이 공영방송사로서의 공적 기능을 제대로 수행하면서도 아울러 언론 자유의 주체로서 방송의 자유를 제대로 향유하기 위해서는 그 재원조달의 문제가 결정적으로 중요한 의미를 지닌다. 청구인이 그 방송프로그램에 관한 자유를 누리고 국가나 정치적 영향력, 특정 사회세력으로부터 자유롭기 위하여는 적정한 재정적 토대를 확립하지 아니하면 아니되는 것이다(헌재 1999. 5. 27. 98헌바70 참조). 방송법 제56조는 청구인의 경비를 원칙적으로 수신료로 충당하도록 규정하고 있고, 실제로 심판청구 당시를 기준으로 최근 5년 간 수신료는 청구인의 연평균 전체수입의 45% 이상을 차지하고 있으므로, 수신료는 청구인의 가장 주된 재원이라고 할 수 있다. 따라서 수신료 순수입 저하는 청구인의 재정 부족을 야기하여 공영방송으로서의 중립성, 독립성, 지속가능

성 등을 직접적으로 위협할 수 있으므로, 심판대상조항이 청구인의 수신료 순수입 감소가 예상되는 분리징수 제도를 도입하려면 그에 앞서 청구인의 다른 재원 마련방안에 대한 논의가 선행되었어야 한다. 그러나 이 사건 기록상 그와 같은 논의가 있었다고 볼 만한 사정을 발견할 수 없다.

나아가 청구인은 장애인과 소외계층을 위한 프로그램 제작, 남북화합과 소통을 위한 프로그램 제작, 재난주관방송사로서의 역할 수행, 한국어 교육 및 진흥사업 실시, 난시청 해소 및 수신환경 개선 사업 등 여러 가지 공적 책무를 수행하고 있는데, 수신료 수입이 감소되면 위와 같은 공적 책무를 이행하는 데 필요한 재원이 충분히 확보되지 못할 위험이 있다. 그리고 청구인은 매년 수신료 수입의 100분의 3에 해당하는 금액을 한국교육방송공사에 지원하고 있는데(방송법 제68조, 같은 법 시행령 제49조), 수신료 수입의 감소로 인하여 한국교육방송의 경영도 함께 어려워질 수 있고, 청구인의 지역방송국의 정상적인 운영도 어려워질 수 있다.

게다가 30여 년간 유지되어 온 수신료 징수방법이 근본적으로 변경됨에도 불구하고, 앞서 보았듯이 심판대상조항에 대한 입법예고기간은 10일에 불과하였으며 입법과정에서 이루어졌어야 할 규제영향분석도 이루어지지 아니하였다. 게다가 방송법 시행령 부칙(2023. 7. 12. 대통령령 제33634호)은 아무런 경과규정을 두지 않고 심판대상조항을 공포한 날부터 바로 시행하도록 하였다. 이는 심판대상조항의 입법안이 입법예고된 2023. 6. 16.부터 기산하더라도 채 한 달이 되지 않는 짧은 기간이다. 그러나 심판대상조항의 시행 당시에 수신료의 통합징수로 인한 청구인의 재정적 손실을 보전할 아무런 대책을 마련하지 않은 채 심판대상조항을 그 공포일부터 바로 시행해야 할 긴급한 필요성이 있었다고 볼 만한 사정은 발견되지 않는다.

오히려 위 부칙이 심판대상조항을 공포한 날부터 시행하도록 하였음에도, 실제로는 수신료를 전기요금과 분리하여 고지·징수하기 위한 고지서 제작·발송 인프라 구축, 수납시스템 보완 등에 일정한 준비기간이 필요하여 징수방법이 바로 변경되지 못하였다. 이에 방송통신위원회, 산업통상자원부 등 유관 부서는 심판대상조항의 시행일부터 분리고지 및 징수 준비가 완료되기까지의 과도기에는 종전과 같이 전기요금과 수신료를 통합하여 고지하되, 위 기간 동안 수신료의 분리납부를 원하는 국민들은 개별 신청에 의하여 수신료를 분리하여 납부할 수 있도록 하는 임시조치를 시행하였는데, 위 임시조치는 그 시행기간이 계속 연장되어 2024. 5. 현재까지도 분리징수가 현장에서 본격적으로

시행되지 못하고 있다. 특히 아파트 등 집합건물의 경우 집합건물 관리주체가 수신료를 별도로 수납하는 방안을 자체적으로 마련하도록 하였는데 이에 대하여 아파트 관리주체들과 이들을 대변하는 대한주택관리사협회가 반발하는 등 큰 혼란이 발생하였다. 이와 같은 현실은 심판대상조항을 시급히 시행할 필요성이 없었을 뿐만 아니라, 이를 시급히 시행하는 것이 오히려 사회적 혼란을 야기하였다는 점을 보여주는 것이다.

이상의 내용을 종합하면, 심판대상조항을 시행하여 달성하고자 하는 공익의 중요성이 크다고 볼 수 없고, 그러한 공익은 수신료 분리징수의 강제가 아닌 다른 방식으로도 달성할 수 있는 반면, 30여 년간 일관되게 시행되어 온 통합징수제도를 신뢰하고 이를 전제로 각종 재정적 제한을 감수하여 온 청구인에 대하여 다른 재원 마련 방안에 대한 아무런 대책 없이 분리징수제도를 갑자기 시행함으로써 청구인이 일방적으로 입게 되는 재정적 불이익과 그에 따른 경영방송으로서의 중립성, 독립성, 지속가능성의 훼손 우려는 매우 중대하므로, 심판대상조항을 시행하여 달성하고자 하는 공익보다는 수신료 통합징수제도의 존속에 관한 청구인의 신뢰이익이 훨씬 더 크다고 볼 수 있다.

(3) 소결

심판대상조항은 신뢰보호원칙에 위배되어 청구인의 방송운영의 자유를 침해한다.

재판관 이종석 이은애 이영진 김기영 문형배 이미선 김형두
정정미 정형식