

방송통신정책연구

09-진흥-나-20

# 전파법제도 정비방안 연구

(A study on the plans for improving Radio wave Act)

2009. 12. 31.

연구기관 : 한국전파진흥원





방송통신정책연구

09-진흥-나-20

# 전파법제도 정비방안 연구

(A study on the plans for improving Radio wave Act)

2009. 12. 31.

연구기관 : 한국전파진흥원

총괄책임자 : 이승훈

# 제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『전파법제도 정비방안 연구』의 연구개발결과보고서로 제출합니다.

2009. 12.

연구 기관 : 한국전파진흥원

연구 책임자 : 이 승 훈

참여 연구원 : 선 종 준

김 영 훈

송 송 이

이 상 미

# 요 약 문

## 1. 제목

전파법제도 정비방안 연구

## 2. 연구의 목적 및 중요성

### 가. 연구의 목적

- 전파법령 제·개정을 위한 법령 정비방안 마련에 기여
- 전파법 개정에 따른 시행령 및 시행규칙, 고시 등 전파관련 법령 정비방안 마련 등에 기여

### 나. 연구의 중요성

- 전파이용이 국민생활 전 분야로 확대되고, 다양한 신기술 등장 및 서비스 발전에 따라 전파관리제도의 실효성 확보 등을 위한 법제도 정비방안 연구 필요
- 국내외 시장/제도환경 등을 분석하여 전파법제도 정비방안을 제시하는데 기여하고자 함
- 전파법령 개정수요의 지속적인 발굴 및 '08년 전파법 개정에 따른 하위법령의 정비방안 마련

## 3. 연구의 구성 및 범위

#### 가. 전파환경변화에 따른 전파법제도 정비방안 연구

- 전파이용 유형(할당/지정/사용승인)에 따른 전파법체계 정비방안
  - ※ 전파이용 규정 일원화 추진과 유형별 이용절차, 권리 및 사용료 등 비교분석
- 경제위기 극복 및 국민불편 해소 등을 위한 전파법령 제·개정사항 발굴·제안

#### 나. 2009년 법개정에 따른 하위법령 정비방안 연구

- 무선국 이용관련 전파법 시행령 등 하위법령 정비방안 마련
- '09년 법개정에 따른 해설집 및 업무편람 정비방안 마련

#### 다. 전파이용 관련 행정처분 법령의 정비방안 마련

- 전파법령 위반유형 분류 및 행정처분 현황 조사·분석
- 행정처분 관련 유사 입법사례 분석을 통한 법령 정비방안 연구
- 전파이용 행정처분 합리적 부과방안 마련

### 4. 연구내용 및 결과

- 해외 주요국의 전파방송 정책 및 법제도 추진현황을 분석하여 전파이용 유형별 전파법 체계의 개편방안 마련
- 국민의 불편을 해소하기 위하여 무선국 개설절차 등에 대한 이해가 쉽도록 전파법령을 무선국 허가·신고에 따라 재편성하고, 전파사용료 등의 부과방안을 검토하여 경제상황에 맞는 사용료 징수기준을 마련

- 행정제재처분과 관련하여 유사법령 및 현행 전과법의 내용을 분석하여 오해의 소지가 있거나, 불합리한 처분기준을 합리적으로 수정하는 방안 마련

## 5. 정책적 활용내용

- 전과·방송 법령 개선 및 향후 관련 현행 법체계 문제점 검토 및 개선방향 마련에 기여
  - 전과이용 유형을 고려한 법체계 정비방안 도출 및 전과법령 제·개정 방안 마련
  - 적정수준의 과태료, 벌금 등을 부과할 수 있는 근거를 마련
  - 전과법령 준수의 실효성 확보에 기여
- 무선국 개설절차 등 전과법령이 정비됨에 따라 관련 법규 준수의 실효성을 확보할 수 있는 방안을 마련하여 건전한 전과이용환경 조성에 기여함

## 6. 기대효과

- 전과법령 위반에 따른 행정처분의 실효성을 확보하여, 전과이용환경 건전화에 기여할 것임
- 전과법령 개선 및 관련제도 개선에 활용
  - 현행 전과법령의 행정처분 부과기준 등의 정비방안 마련에 활용
  - 전과법 시행령·시행규칙 및 고시 등 전면 정비방안 마련에 활용
- 전과이용 관련 법령체계 정비를 통해 전과자원의 효율적 이용을 촉진하고, 전과이용 행정처분의 실효성 확보를 통하여 효과적인 사후관리 시행

# 목 차

<b>제1장 서 론</b> .....	<b>9</b>
제1절 연구의 목적 및 배경 .....	9
제2절 연구의 추진방법 및 결과 .....	11
제3절 기존 문헌 연구 .....	12
1. 통방융합시대의 전과법 개정방향에 관한 연구 .....	12
2. 전과법령위반자 처벌방법 개선방안 연구 .....	13
3. 전과방송 법·제도 정비 연구 .....	14
4. 전과법령 개정방안 연구 .....	14
5. 전과관련 법령과 규제체계 개선 연구 .....	15
6. 전과자원 이용·관리 발전방안 연구 .....	16
7. 전과법령 재량행위 투명화관련 법령 및 정비기준 연구 .....	17
8. 전과법령 개선방안 연구 .....	17
<b>제2장 환경변화에 따른 전과법 정비방안</b> .....	<b>19</b>
제1절 주요국의 전과관리 법령 및 법체계 현황 .....	19
1. 미국 .....	19
2. 영국 .....	22
3. 호주 .....	27
4. 일본 .....	35
제2절 전과환경 변화에 따른 전과법 정비방안 .....	38
제3절 국민 불편 해소 및 경제위기 대처 등 전과법 정비방안 .....	43

제4절 하위법령 정비방안 .....	57
1. 무선국 개설절차 등 시행령 개정방안 .....	57
2. 전파법 해설집 및 업무편람 .....	62
<b>제3장 행정처분 정비방안 .....</b>	<b>64</b>
제1절 행정처분 일반론 .....	64
1. 과태료의 법적 성질 및 의의 .....	64
2. 과징금 제도의 일반원리 .....	69
제2절 합리적 부과방안 .....	84
1. 개요 .....	84
2. 전파법상 과징금 부과기준 .....	85
3. 전파법상 과태료 부과기준 .....	91
4. 제재수단의 가중·감경기준 개선방안 .....	93
5. 주의·경고 및 권고 관련 개선 사항 .....	95
6. 그 밖의 개선사항 .....	104
<b>제4장 결 론 .....</b>	<b>107</b>



	전파법 시행령 신·구조문 대비표 .....	53
<표 2-26>	위성DMB 전파사용료 감면 근거규정 전파법 시행령 신·구조문 대비표 .....	54
<표 2-27>	전파사용료 가입자 수 산정기준 관련 전파법 시행령 신·구조문 대비표 .....	55
<표 2-28>	해외 주요국 방송국 면허 유효기간 .....	59
<표 2-29>	적합인증, 적합등록 대상기기 분류기준 .....	61
<표 3-1>	과징금 유형 1 입법 사례 .....	76
<표 3-2>	과징금 유형 2 입법 사례 .....	77
<표 3-3>	전파법 제72조제2항 관련 위반행위별 과징금 비교표 .....	86
<표 3-4>	운용정지·제한기간에 따른 과징금의 액수 .....	88
<표 3-5>	전파법 시행령 별표27 개정안 .....	89
<표 3-6>	전파법 시행령의 과태료 부과기준 개정안 .....	92
<표 3-7>	전파법 시행령 제118조 개정안 .....	94

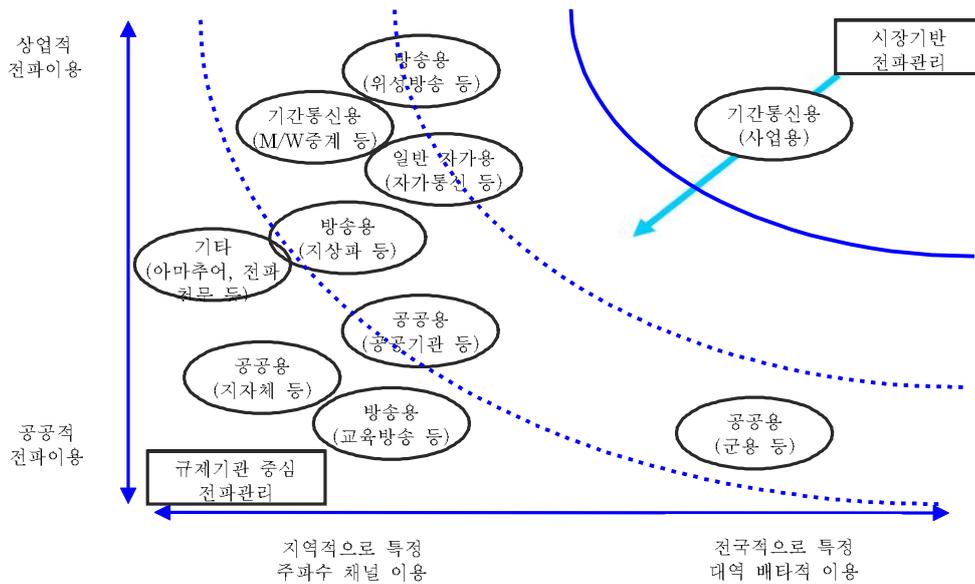
## 그 립 목 차

<그림 1-1> 전파이용 유형 및 전파관리 개선 추진방향 .....	9
<그림 1-2> 전파분야 적정 규제를 통한 편익 극대화 필요 .....	10
<그림 1-3> 전파법제도 정비방안 연구 추진체계 .....	11
<그림 2-1> Ofcom 조직도 .....	23
<그림 2-2> ACMA 조직도 .....	28
<그림 2-3> 전파이용 유형별 허가종류 및 유형별 절차 .....	31
<그림 2-4> 호주 전파 및 방송통신 법체계 .....	32
<그림 2-5> 일본 전파관리 조직 현황 .....	35
<그림 2-6> 일본의 전파 관련 법령 관계도 .....	36
<그림 2-7> 2000년 전파법 개편에 따른 주파수 이용체계 다양화 .....	38
<그림 2-8> 잠정인증 세부운용절차안 .....	63

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적 및 배경

본 과제는 전파법제도 정비방안 연구로 전파이용환경 변화에 따른 전파법령의 제·개정을 위한 법령의 정비방안을 마련하는데 기여하고, 법개정에 따른 하위법령의 정비방안을 연구하여 정합성 있는 전파법령 체계를 마련하며, 전파이용관련 불법행위 유형을 파악하고, 현행법상의 행정처분, 과태료 등의 적정성을 연구하여, 전파법령 위반에 대한 실효성 있는 처분기준을 마련하는데 기여하는 것을 목표로 하고 있다.

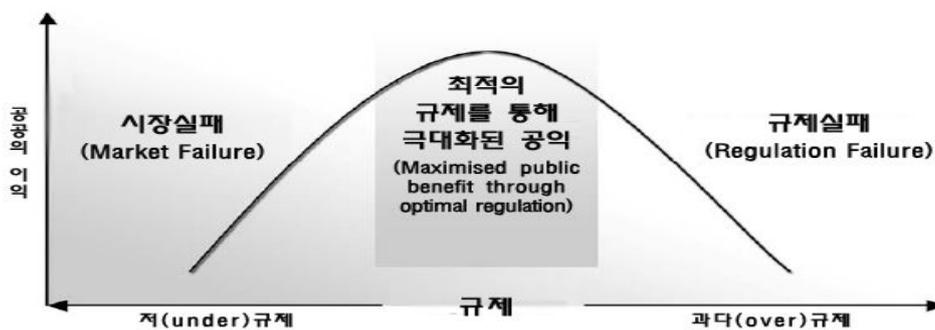


<그림 1-1> 전파이용 유형 및 전파관리 개선 추진방향

전파이용이 국민 생활의 전 분야로 확대되고, 다양한 신기술이 등장하고 서비스가 발전함에 따라 전파이용 유형별 전파관리제도의 실효성을 확보하기 위한 법제도의 정비방안을 연구할 필요성이 대두되고 있다. 전파이용 유형은 주파수할당(기

간통신 사업용), 주파수지정(방송용, 공공용 등), 주파수사용승인(군용 및 외교용)으로 구분할 수 있으며, 현재 기간통신 사업용 주파수를 중심으로 대가할당(경매 포함) 적용, 주파수 임대 허용 등의 시장기반 전파관리가 적용되고 있다. 주파수지정 및 주파수사용승인의 주파수 이용절차 및 이용조건 등에 대한 명확화를 통하여 효율적 사용을 유도하고, 시장기반의 전파관리제도 적용방안에 대한 연구가 필요한 시점이다.

또한 현행 전파법 개정안이 '08년 입법 예고되었으며, '09년1월 국회에 상정됨에 따라 개정될 법률의 내용을 하위법령에 반영해야 하는 등 환경변화에 따른 하위법령을 정비해야 할 필요가 있다. 그리고 전파이용 환경의 변화로 관련 법령이 정비됨에 따라 법 위반시 행정처분의 현황을 파악하고, 현행 행정처분의 형평성, 적정성을 분석하여 실효성을 확보할 수 있는 정비방안 마련이 필요하다. 전파분야를 포함해서 일반 일반적으로 규제는 해당 분야에서 최적 규제를 통해 무선국 시설자, 소비자 등 공익을 극대화하는 것이 바람직하다. 과소한 규제(under regulation)는 과도한 전파이용으로 서비스 제공 불가, 불법 무선기기 유통 확대 등 시장실패(market failure)가 발생할 수 있으며, 과도한 규제(over regulation)는 시장 활성화 및 이용자의 자율적인 이용 등을 제한함으로써 규제실패(regulation failure)가 발생할 수 있다.

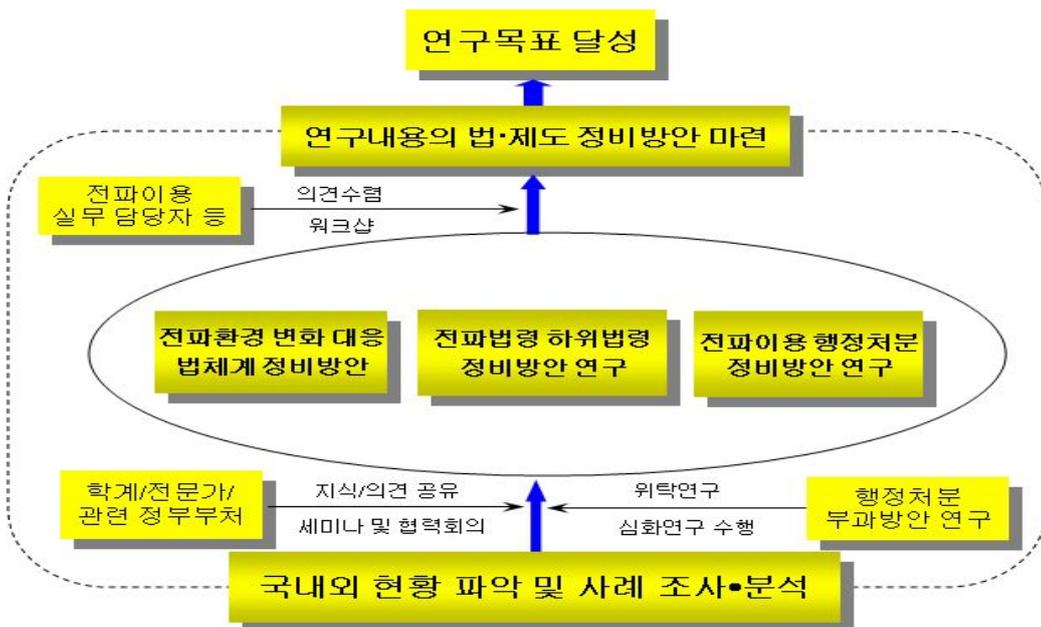


자료: ACMA, "Spectrum Management Principles", 2008.4

<그림 1-2> 전파분야 적정 규제를 통한 편익 극대화 필요

## 제2절 연구의 추진방법 및 결과

연구내용에 따른 세부방안을 마련하기 위하여 해외 주요국의 전파방송 정책 및 비제도 추진현황을 분석하였다. 또한 해외 규제기관의 홈페이지 등 검색 및 문헌 조사를 통하여 기본정보를 수집하여 분석하였으며, 국제 세미나 참석을 통하여 심도 깊은 자료 조사를 병행하였다. 연구수행에 필요한 관·산·학·연 기관과의 역할분담을 통해 연구결과 및 정보를 공유하고 다양한 의견수렴과정을 통해 정책의 실효성을 높이는 방법을 취했다. 그리고 전파법령 제·개정 방안 마련 등을 위하여 개정수요를 조사하고 워크숍 개최 등을 통하여 전파관계 실무 담당자의 의견을 청취하는 기회도 마련하였다.



<그림 1-3> 전파법제도 정비방안 연구 추진체계

본 과제의 수행을 통하여 주파수할당, 주파수지정, 사용승인의 전파이용유형에 따른 전파법령의 체계를 개편하는 방안을 검토하였으며, 재난지역에서의 전파사용료

를 감면해주는 방안 등을 검토하여 사회적 약자에 대하여 전과이용환경을 확보할 수 있도록 도와줄 수 있는 방안 등을 마련하였다. 또한 수시로 변화하고 있는 전과환경에 대응하여 전과법 시행령의 개정방안을 검토하여 전과법령과 현실의 조화를 꾀하였다. 또한 전과이용 관련 행정제재처분의 실효성을 확보하기 위하여 과태료 등 행정처분기준의 개선방안을 마련하였다.

### 제3절 기존 문헌 연구

전과관리 패러다임의 지속적 변화는 결과적으로 전과관련 법제의 개선 및 발전을 이끌게 된다. 실제로 우리나라의 전과관리 제도 또한 전과법의 개정을 통해 변화를 가져오고 있다. 이에 따라 여러 연구 및 보고서에서도 전과법의 개정방향이나 법령 정비, 법체계 개선 등을 주요 내용 및 정책목표로 삼고 있다. 다만, 그 내용에 있어 다양한 조사 및 연구를 통해 도출된 정책적 개선안을 법제화 하는 정도에 그치고 있고 법학적인 관점을 기초로 하여 전과법체계를 전체적으로 정비하는 내용의 보고서는 많지 않다. 전과법의 정비방안을 제시함에 앞서, 전과법과 관련하여 개선 및 방향에 대한 기존의 연구를 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

#### 1. 통방융합시대의 전과법 개정방향에 관한 연구(최계영 외)

이 연구에서는 국내 전과부문의 경쟁력 제고 및 점차 심화되는 전과자원의 희소성 문제 해결을 위해서는 현행 전과법이 보다 개선될 여지가 남아 있음을 전제로, 유비쿼터스 시대로의 진입과 디지털 컨버전스 현상이라는 환경변화에 따른 보다 효율적인 전과자원의 관리 방안과 중장기적인 주과수 이용계획의 모색을 중점으로 전과법의 개정방향을 제시하고 있다.

여기에서는, 현행 전과법은 분배 및 할당과 관련하여 시장지향적 요소가 일부 도입되어 있으나 아직 주요 선진국의 경우처럼 시장 기능이 잘 구현될 수 있는 체계에는 이르지 못하고 있다고 보았다. 이를 개선하기 위해 기존의 전과자원 분배/할당체계를 보다 시장지향적으로 전환시키고 전과자원 이용자의 권리와 의무를

명확히 하는 방안에 연구의 초점을 맞추었으며, 통방융합시대를 위한 전과법 시행령 및 시행규칙에 관한 후속 연구의 필요성과 시급성을 재확인했다.

특히 전과법의 개선방향으로, 심사할당의 대가할당 전환이 용이하도록 범제도를 정비함과 동시에 기존 사업자에게 대한 주과수 추가 할당절차 마련, 할당대가 산정 시 실제매출액을 고려하여 대가를 산정하는 방안 검토, 주과수 이용권의 명확성 확보, 기술방식 변경에 대한 청구 및 승인절차를 마련, 주과수 회수 및 재배치의 정의 규정을 신설, 주과수 이용실적 판단기준 설정, 이해당사자의 자율 협상에 의한 보상절차 마련, 허가대상 무선국 중 간이무선국에 대한 규제완화, 방송수신환경 개선조치 권고 근거 마련, 인증절차 간소화, 민간 중심의 인증제도를 구축 등을 제시하였다.

## 2. 전과법령위반자 처벌방법 개선방안 연구(계경문 외, 2003)

전과법은 특성상 많은 규제사항을 포함하고 있을 수밖에 없으며, 우리 전과법도 이를 위하여 다양한 의무이행확보수단이 규정되어 있다. 이 연구는 전과법의 규정 중 전과법상 의무 불이행과 같은 전과법령 위반자의 처벌을 구체적으로 적용하면서 노출된 문제점을 지적하면서 이에 대한 개선방안을 모색한 연구 결과이다.

여기서는, 행정법일반에서 전개되는 행정법상 의무이행확보수단의 강화상의 논의를 간략히 소개한 다음, 전과법상 의무이행확보수단인 허가취소, 운용정지 등 행정처분 과태료, 행정형벌, 과징금에 대해 심도있게 살펴면서 외국(미국, 일본, 프랑스 등)의 입법례를 제시하여 우리의 법령체계와 비교하였다.

연구의 결과로 형법상의 대 원칙인 죄형법정주의의 원칙을 준용하여 무선국별 형평의 원칙에 어긋난다는 점을 가장 큰 문제점으로 지적하고, 과징금 제도의 도입 및 개선, 소액벌금 대상자에 대한 범칙금제도의 도입, 허가취소 등 행정처분과 행정형벌의 병과가 가능한 조항과 그렇지 않은 조항의 구분예시등을 내용으로 하고 있다.

### 3. 전파방송 법·제도 정비 연구(염용섭 외)

다른 연구와 마찬가지로, 이 보고서 또한 시장원리에 따른 전파관리 도입, 방송의 디지털화, 통신방송의 융합 진전, 위성케도 확보경쟁 심화 등 전파·방송분야의 급속한 환경변화에 대응하여 전파·방송 법제도 정비 필요성을 강조하고 있다. 특히, 세계적 수준으로 발전한 국내 전파·방송산업에 부응하고 전파자원의 이용효율 촉진을 위하여 관련 법제도 선진화 도모가 필요성을 실시하면서 국내 실정에 적합한 새로운 전파관리 법제도를 강구하였다.

이 연구는 방송법에 대한 내용이 많은 부분을 차지하고 있지만, 전파법에 관해서도 미국, 호주, 영국 등 해외 주요국의 사례를 자세하게 비교 분석하여 전파자원 배분체계 정립, 시장기반 전파관리제도 확대적용을 주요추진과제로 도출하였다. 이에 대한 구체적인 내용으로는 전파자원 배분절차의 제도화, 주파수할당체계 개선, 주파수할당제도와 사업허가의 관계 정립, 주파수 회수 및 재배치 및 무선국 허가제도의 선진화, 주파수 이용권 확대, 주파수경매제 도입, 기심사할당 주파수의 전환, 전파사용료 제도 개선, 비사업용주파수 관리제도를 제시하였다.

### 4. 전파법령 개정방안 연구(서보현 외)

2000년 전파법 전면개정을 통해 전파부문의 급속한 규제완화가 추진되었음을 배경으로, 이 보고서는 통신시장의 개방에 따른 세계화 추세와 전파통신산업의 진흥을 위한 불필요한 규제의 폐지를 주장하고 있다. 다만, 규제개혁 목적의 당위성 하에서도 전파법의 규정과 부합되고 국제협약과 RR에 정하고 있으며, 제외국의 규정에도 명시되어 있는 제도 등은 규제대상에서 제외될 필요가 있음은 재확인 하였다.

이렇듯 이 연구는 2000년의 전파법 전면 개정에 따른 일부 미비점을 보완하고 체계를 정비할 목적에서 논의되고 있는 주파수 경매제도, 무선국 허가 및 검사제도, 전파부문 자격제도 등을 주요현안으로 다루었다.

그 구체적인 내용으로 먼저 무선국 허가 및 검사제도와 관련하여 주파수 배분과

이용형태가 완전히 다른 사업용과 비사업용을 구분하지 않고 동일한 절차와 규정을 적용하고 있는 무선국 허가제도의 개선과 함께 무선국 절차의 간소화를 주장하였다. 주파수 경매제도에 있어서도 전파자원 배분체계의 불명확성, 주파수 할당 방식의 비탄력성, 주파수 이용의 경직성, 주파수 회수 또는 재배치 기준 미흡 등에서 미흡한 면이 있어 이에 대한 개선이 필요함을 강조하였고, 주파수 회수 또는 재배치 기준 및 절차가 미흡했던 당시의 전파법 현실을 문제점으로 지적하였다. 마지막으로 전파부분의 자격제도 개선에 대해서는 자격등급 등 업무범위의 체계화, 무선국별 무선통신자격자의 배치기준 및 정원의 합리화, 자격제도의 탄력성 제고를 위한 시험과목 및 경력인정범위 조정, 자격제도 개선에 따른 법령체계 조정 및 관련고시 전면개정, 새로운 자격제도 도입을 위한 연구과제 수행 등을 개선방안으로 정책제시 하였다.

#### 5. 전파관련 법령과 규제체계 개선 연구(이홍재 외)

이 보고서는 기존의 전파·방송정책이 현재 가시화되고 있는 환경변화를 인식하고 이를 반영해 전파법 개정 등 새로운 정책방향을 모색하고 있으나 아직 미진한 부분이 있음을 지적하면서 부분적으로 선진적인 전파관리제도가 도입되었으나 구체적인 실행방안의 수립이 필요하며, 제도간 일관성 및 연계성을 유지하기 위해 전파법체계를 일관하는 원칙을 정립하는 것이 요구됨을 강조했다.

이에 따라 주요국의 전파자원 이용·관리정책 비교연구한 뒤 국내 전파관련 법제도의 현황을 자세히 고찰 및 평가하여 국내 전파관련 법제도의 주요 추진 과제를 제시하였다. 주요 추진과제의 내용은 다음과 같다.

첫째는 전파관리제도 정립으로, 전파자원의 분배에서 할당 또는 지정에 이르는 각 단계에 대한 세부절차를 제도화, 사업용 주파수의 할당방식을 대가할당방식으로 일원화, 주파수 재할당의 기준 강화율 내용으로 하고 있다.

둘째는 시장기반 전파관리제도의 확대적용으로, 기술진화 및 시장환경 변화에 신속적으로 대응이 가능하도록 사업용 주파수 제공가능 역무의 범위를 확대하고 주파수이용권 이전제약을 완화하며, 정책환경 변화에 따라 정책수단의 선택폭과

유연성을 확대하기 위해 주파수경매제의 근거조항 수립과 함께 비사업용 주파수 관리제도 개선 및 전파사용료제도 개선을 제시하였다.

셋째로 주파수 이용효율 제고로써, 미이용 전파자원이 적극적으로 반납될 수 있는 유인제도를 발굴하고, 이용실적이 저조한 주파수의 회수 및 재배치 시행과 함께 이동통신 고도화, 초고속 무선접속망 구축, 공공 복리·안전을 위한 주파수를 중점 확보하여 적기 이용의 추진을 제안하였다.

마지막으로 전파산업 고도화를 위하여, 미래 이동통신 고도화에 수반되는 핵심기술 개발, 전파자원의 효율적 이용과 새로운 전파자원의 발굴, 전파특성 분석 등 기초기술을 연구하여 전파기술개발의 기반 마련, 전파자원 이용효율 제고를 위한 법·제도 개선, 전파핵심 기반기술 확보 및 전파전문 인력을 양성이 필요함을 결론으로 하고 있다.

## 6. 전파자원 이용·관리 발전방안 연구(이홍재 외)

본 연구는 국내 전파자원 이용·관리 정책방안 마련을 위해 전파산업의 환경변화와 신규 전파통신서비스시장의 현황, 선진국의 전파이용관리정책 연구, 국내 전파자원 이용·관리정책의 현황과 개선방향 등을 체계적으로 분석하였다. 전파산업의 환경변화와 신규 전파통신서비스시장에서는 전파의 이용 확산에 따른 다양한 환경변화가 전개되고 있으며, 다양한 신규 전파통신 인프라가 등장하고 있음을 나타내었다. 또한 선진국의 전파이용관리정책 연구에서는 미국, 영국, 일본 등 해외 주요국의 전파관련 정책동향과 주요이슈를 구체적으로 요약·정리하였으며, 이를 바탕으로 국내 전파 이용·관리정책의 현황 및 문제점과 개선방안을 다루고 있다.

제5장에서는 국내 법제도 개선방향을 다루고 있다.

첫째, 시장기반 관리제도의 선별적 도입에서 현황 및 문제점으로는 주파수 할당 방식의 효율성 증대, 주파수 총량규제의 검토 등을 다루었으며, 개선방향으로 가격경쟁방식의 도입 및 할당제도 정비, 주파수 총량제의 도입검토를 제시하였다.

둘째, 주파수이용제도의 개선방안에서 현황 및 문제점으로는 전파자원 배분체계의 불명확, 주파수이용의 경직성, 주파수 회수 또는 재배치를 위한 기준 및 절차

미흡 등을 다루었으며, 개선방향으로는 전파자원 배분체계의 정립, 주파수 이용의 유연성 제고, 주파수 회수 또는 재배치 기준 및 절차 근거규정 마련 등을 제시하였다.

셋째, 이용자 중심의 관리제도에서 무선국 허가 및 검사제도의 개선, 주파수 이용권의 양도제한 검토 등을 다루었으며, 기타로는 위성제도 관련 법·제도에 대한 준비를 제시하고 있다.

## 7. 전파법령 재량행위 투명화관련 법령 및 정비기준 연구(최상호 외)

이 연구는 제목에서와 알 수 있는 바와 같이 전파법령 자체의 불명확성으로 인하여 재량권이 남용될 가능성이 있는 부분을 검토하고, 법제처 등의 정비기준에 따라 전파법률 비롯하여 동법의 시행령, 시행규칙을 정비함으로써 재량권이 객관적인 기준에 따라 행사될 수 있는 제도적 기반을 조성하고, 행정의 신뢰성·예측가능성 제고와 투명한 행정 구현에 기여하는 것을 목적으로 하였다.

구체적인 연구내용으로는, 행정 재량권의 객관성·공정성 확보와 예측가능성을 제고하기 위하여 포괄적으로 규정된 무선국 허가 취소·정지 등의 사유를 세분화하였고, 한 국가의 업무위탁수행에 따른 무선국 검사수수료 등을 진흥원이 자체 재원으로 직접 사용할 수 있는 근거를 마련하는 한편, 전파관리의 실효성 확보와 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하는 대안을 제시하였다.

## 8. 전파법령 개선방안 연구(최상호 외)

이 연구는 기존의 전파법 체계 개선 방안 검토, 통신방송 융합 서비스 도입에 따른 법체계 개선의 필요성 고찰을 방향으로 삼아 여러 가지 다양한 전파법령의 개선방안을 제시하였다. 재량권이 객관적인 기준에 따라 행사될 수 있는 제도적 기반을 조성하고 전파법령의 이해 용이성을 높여 대국민 편익을 증진하며, 융합에 따른 중복규제와 상호간 반대되는 규제적용, 서비스 도입 지연 등의 문제 발생을 해결하기 위해 장기적으로 통신과 방송, 융합서비스 등을 활성화할 수 있는 전파

관리 체계를 마련하는 것이 이 보고서의 구체적인 내용이다.

특히, 앞에서 언급한 선행연구를 더욱 구체화하여 재량행위 투명화 관련 행정처분기준의 구체화, 국가의 업무위탁수행으로 인한 수수료 등의 직접 사용 근거 마련, 규제공백 보완을 통해 규제 형평성 제고, 전파관리의 실효성 확보 및 기타 제도운영상 나타난 미비점 개선, 어려운 용어 및 표현을 우리말로 순화하여 모호하거나 번잡한 표현을 고친 개선안을 실제로 제시한 것은 이 보고서의 특징이라고 볼 수 있다. 더불어 향후 단일법이 예상되는 통신과 방송과는 달리 전파법은 통신과 방송 이외의 공공안전, 치안, 국방 등을 위한 최소한 주파수 자원의 수급·관리 등을 위해 별도의 법령으로 유지될 것으로 예상하면서 방송통신 융합 대비 전파법체계 개편방안 연구에 있어서도 다양한 법체계 개편 방안을 모색하고 있다.

## 제2장 환경변화에 따른 전파법 정비방안

### 제1절 주요국의 전파관리 법령 및 법체계 현황

#### 1. 미국

##### 가. 전파관리 및 법령 현황

미국의 전파관리 목적은 무선 전송의 채널에 대하여 미국연방의 통제를 유지하고, 연방 당국이 부여하는 면허(license)를 받은 자가 한정된 기간 동안 주파수를 소유하지 않고 사용하도록 하기 위함<sup>1)</sup>이다. 전파관리 연방정부용과 민간용으로 구분하여 각각 상무성 소속의 NTIA(National Telecommunications & Information Administration)와 FCC(Federal Communications Commission)가 관리하는 이원화된 구조로 운영되고 있다. NTIA는 국가주파수 기본계획 수립, 연방정부의 주파수 할당·관리, 국가 주파수 이용 및 통신정책에 관한 연구 개발 지원, 국가 정보화 확산, 정보격차 해소 지원 등의 업무를 수행하고 있다. FCC는 통신법에 의하여 설립된 독립적인 위원회로서 통신과 방송의 정책·규제기능을 통합 관장하고 있으며, 불공정경쟁규제 및 내용규제, 방송·통신사업자의 허가, 주·지방정부 및 민간 주파수 관리, 방송·통신에 관한 준입법적·준사법적 권한을 갖고 있다.

미국은 전파법이 별도로 존재하지 않고, 방송통신서비스 및 전파에 관한 사항은 통신법(Communications Act of 1934, 1996)에 통합 규정되어 있다. 무선관련 사항은 1996년 통신법의 제3장(Title III)에 규정되어 있으며, FCC의 전파관리 권한 및 범위, 무선국 면허 등에 관한 내용을 포함하고 있다.

##### 나. 전파이용 유형에 따른 법체계

미국에서 무선국은 통신법 제301조에 따라 연방정부의 면허를 받은 후 운용하도

---

1) Communications Act of 1934,1996 제301조

록 규정하고 있다. 각각의 면허조건에 관한 사항은 서비스별로 FCC 규칙에 규정되어 있으며, 일반적인 면허절차, 경매에 의한 면허절차, 비면허 절차로 구분할 수 있다. 주파수의 공동 대역(a common band) 사용자의 경우 주파수 조정(coordination) 절차를 거친 후 면허를 부여하고 있다.

<표 2-1> 미국의 전파이용 유형 및 세부내용

구분	내용	비고
일반적 면허절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설허가 신청, 무선설비 공사 및 허가 심사를 통해 무선국 운용</li> <li>- 공동대역의 경우 주파수 조정(coordination) 절차를 거친 후 면허 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주파수 조정은 시스템간의 잠재적인 간섭을 최소화하고, 영향을 받는 시설자간에 이루어짐</li> </ul>
경매에 의한 면허절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 최초 운영면허 및 건설허가 신청시 경쟁 입찰을 이용</li> <li>- 경매로 할당된 경우, 일괄적으로 면허와 허가 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경영향평가를 받음</li> </ul>
비면허 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 별도의 허가 없이, 해당 설비 또는 기기에 관한 인증을 받은 이후에 사용할 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통신법 제305조의 정부소유 무선국, 소출력 무선국, 통신법 제307조(e)(1)의 무선국</li> </ul>

미국은 전파이용 유형을 명확히 구분하고 있지 않으며, 무선국 허가신청 및 면허부여를 중심으로 절차가 이루어지고 있다.

미국의 통신법상 무선 관련 규정을 살펴보면, 무선국 허가 또는 면허에 관한 사항을 총칙에서 규정하고 있다. 주파수 경매의 경우도 면허 신청시 경쟁적인 수요가 있는 경우, 적정 이용자를 선별하는 방안으로 적용하고 있다. 선박, 상업 여객선 등에 관한 사항은 별도로 규정하고 있다.

<표 2-2> 미국의 통신법상 무선 관련 규정의 주요 내용

구분	주요 내용	
PART I - 총칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 무선통신 또는 에너지 전송의 면허</li> <li>○ 전파수신 간섭 장치</li> <li>○ FCC의 일반적 권한</li> <li>○ 면허자의 권리포기</li> <li>○ 정부소유 무선국</li> <li>○ 시설의 배분, 면허의 기간</li> <li>○ 면허신청, 국제통신을 위한 면허의 조건</li> <li>○ 신청의 처리절차, 면허의 형식과 조건</li> <li>○ 면허의 소유와 이전의 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 방송서비스 신청에 대한 특별 요건</li> <li>○ 행정 제재</li> <li>○ 공정거래법의 적용, 면허 및 허가 등의 거부</li> <li>○ 시장경쟁의 보호</li> <li>○ 건설 승인 또는 면허의 변경</li> <li>○ 송신장치의 운용</li> <li>○ 건설 승인</li> <li>○ 조난신호 등 무선국 운용사항</li> <li>○ 방송 관련 사항</li> </ul>
PART II - 선박의 무선장비와 무선국 운용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선박 무선국과 운용</li> <li>○ 무선기사 등 배치요건</li> <li>○ 기술요건 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정보의 송신의무, 선장의 권한, 등록증</li> <li>○ 검사</li> <li>○ 자동 선박조난 및 안전 시스템</li> </ul>
PART III - 상업 여객선의 무선설치	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 무선 전화 장치를 갖추어야 하는 선박</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 검사</li> </ul>
PART IV - 공공 통신시설의 지원, 통신 시범사업, 공공 방송회사	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공공 통신시설의 지원</li> <li>○ 어린이 교육 텔레비전 국가 기금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통신 시범사업</li> <li>○ 공공 방송 회사</li> </ul>

#### 다. 전파관리 법체계 특징

미국은 일찍부터 방송통신서비스와 전파관리가 단일 법령인 통신법에 근거하여 FCC가 관리하고 있다. 미국은 호주와 같이 90년대 초부터 주파수 경매를 통해 특정 주파수 대역의 이용권을 할당하고 있다. 그러나 전파이용 유형을 특정 주파수 대역을 이용하는 주파수 할당 개념과 해당 무선국별 주파수를 정하여 부여하는 주파수 지정 개념으로 명확히 구분하고 있지 않다. 그러므로 미국의 전파관리 법체계에서는 무선국 허가를 중심으로 규정되어 있음을 알 수 있다. 예를 들어, 주파수 경매를 통해 할당된 주파수의 경우에 주파수 양도, 임대 등 이용권 부여에 관

하여 통신법에서 규정하지 않고 있으며, 관련 법령을 별도로 마련하여 주파수 임대를 허용하고 있다.

## 2. 영국

### 가. 전파관리 및 법령 현황

영국은 전파 이용에 있어 혼신을 방지하는 한편 최적의 전파 이용을 촉진<sup>2)</sup>하는 것을 전파관리의 목표로 두고 있다. 2003 커뮤니케이션법에 따라 통신, 방송, 전파 분야의 기존 5개 규제기구<sup>3)</sup> 및 그 권한이 모두 통·폐합되어 Ofcom으로 일원화됨에 따라 현재 모든 전파 관리는 Ofcom에서 담당하고 있다. Ofcom의 전파관리 권한은 1949년 무선전신법에 규정<sup>4)</sup>되고 2003년 커뮤니케이션법에서 개정되었으며, 현재는 커뮤니케이션법과 2006년 개정 무선전신법에 동일 조항이 모두 담겨있다.

<표 2-3> 영국 Ofcom의 전파관리 권한 부여 관련 법령

2003 통신법	2006 무선전신법
<b>CHAPTER 2 SPECTRUM USE</b>	<b>PART 1 GENERAL PROVISION ABOUT RADIO SPECTRUM</b>
<b>General functions relating to spectrum use</b>	<b>Radio spectrum functions of OFCOM</b>
152 General functions of OFCOM in relation to radio spectrum	1 General functions
153 United Kingdom Plan for Frequency Authorisation	2 United Kingdom Plan for Frequency Authorisation
154 Duties of OFCOM when carrying out spectrum functions	3 Duties of OFCOM when carrying out functions
155 Advisory service in relation to interference	4 Advisory service in relation to interference
156 Directions with respect to the radio spectrum	5 Directions of Secretary of State
157 Procedure for directions under s. 156	

2) Ofcom, Spectrum Framework Review, 2005.6.28

3) Oftel(Office of Telecommunications), ITC(Independent Television Commission), RA(Radio Authority), BSC(Broadcasting Standards Commission), RA(Radiocommunications Agency)

4) 1949년 무선전신법 Section 1(2)에서 Ofcom이 무선전신기기의 설치 및 이용에 관한 면허를 발급하는 권한을, Section 1(4)에서 이를 철회 또는 변경하는 권한을 부여

Ofcom 조직내의 집행국 및 주파수자문위원회에서 전파관리 업무를 수행하고 있다. 집행국 내에는 정책집행부, 운영위원회, 수석운영위원단 등 전반에 걸쳐 각각 전파정책개발, 전파이용관리, 주파수시장분석 등 업무를 구분하여 담당하고 있다. 주파수자문위원회에서는 최적의 주파수 이용 및 공익 보장을 위해 Ofcom의 전략적 주파수 관리와 관련된 독립적인 자문을 제공하고 있다.

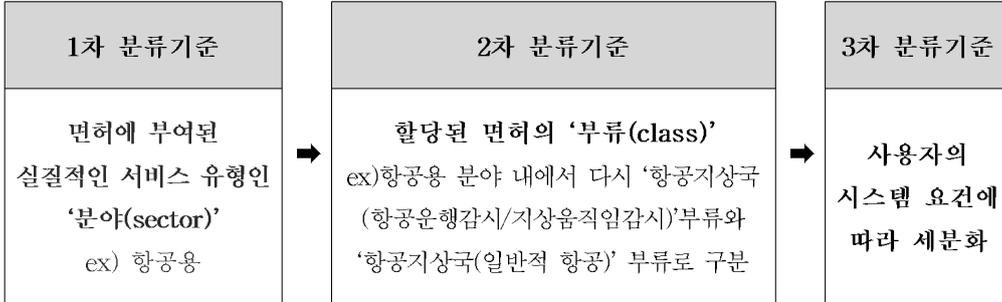


<그림 2-1> Ofcom 조직도

#### 나. 전파이용 유형에 따른 법체계

영국에서 무선국 또는 무선설비를 설치 및 운용하기 위해서는 2006년 무선전신법에 따라 Ofcom이 발급하는 면허를 받아야 한다. 그러나 비면허(Licence Exempt) 기기, 정부 및 공공기관(Crown)에서 사용하는 기기는 면허 없이 이용할 수 있다. 영국의 전파이용 관련 면허의 유형은 실질적 서비스 분야에 관하여 1차 대분류하고, 해당 분야 내에서 다시 중분류하고, 사용자 요건에 따라 소분류를 거쳐 구분되고 있다.

<표 2-4> 영국 전파이용 관련 면허유형 분류기준



이러한 면허유형 분류기준에 따라 Ofcom이 발행하는 모든 면허는 제조형 면허(Pre-packaged Licence), 주문형 면허(Customised Licence), 주파수면허(Spectrum Licence)의 세 가지 유형으로 구분되고 있다.

<표 2-5> 영국 전파이용 관련 면허유형

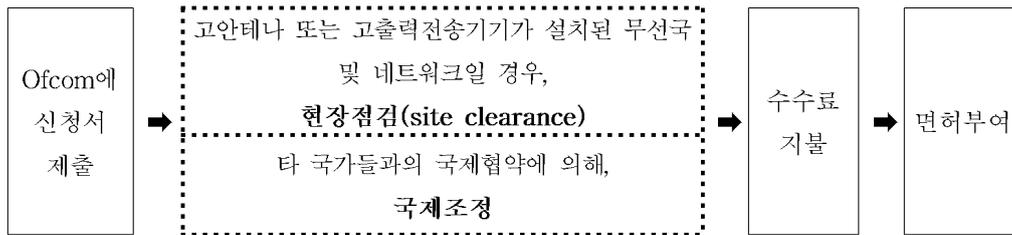
구분	특징
<b>제조형 면허</b> <b>Pre-packaged</b>	o 규격면허(off the shelf licence) o 대부분 특별한 주파수 할당이나 조정이 필요하지 않음 (예) : Citizen’s Band Radio
<b>주문형 면허</b> <b>Customised</b>	o 특별한 수요에 맞춰진 면허 (hand crafted licence) o 간섭 발생 가능성을 줄이기 위해 타 서비스와 조정하거나 개별적 할당이 요구될 수 있음 (예) : 고정 링크(Fixed links)
<b>주파수 면허</b> <b>Spectrum</b>	o 전체 주파수 블록(block)을 사용하도록 허용함 o 면허조건 범위 내에서 면허권자는 가장 적절하다고 여기는 방식으로 주파수 블록을 활용할 수 있음 (예) : 공중무선 영역(Public networks area)

<주> 상기 구분은 일반적인 각 면허의 특징이며, 제조형 면허에서 조정이나 개별적 할당을 요구하는 등 일부 예외는 있을 수 있음

면허는 일반적으로는 Ofcom에 신청서를 제출하고, 필요시 현장점검(Site

Clearance)<sup>5)</sup> 또는 국제조정이 시행될 수 있다. 면허발급 수수료를 지불한 이후, 면허 발급의 절차를 거치게 되는데, 일반적으로 6주 내에 처리가 이루어지고 있다.

<표 2-6> 영국 면허부여 절차



영국에는 전파를 관할하는 무선전신법(Wireless Telegraphy Act 1949, 1998, 2006)이 있으며, 통신·방송 및 일부 전파규정을 포함하는 커뮤니케이션법(Communications Act 2003)을 별도로 제정하였다. 2006년 무선전신법은 기존의 1949, 1998 법을 기초로 통신법, 방송법 등 그 외 법령에 흩어져 있는 전파 관련 법률을 통합한 것으로, 무선전신과 관련한 허가, 수수료, 행정규제 등에 대한 내용을 다루고 있다.

<표 2-7> 영국 무선전신법 제·개정 연혁

법 령	제·개정	연도	주요 내용
무선전신법 (Wireless Telegraphy Act)	제정	1949	- 무선전신과 관련된 허가, 수수료, 행정규제 등에 대한 내용 규정
	개정	1998	- 주파수 경매에 대한 근거법령 마련
	개정	2006	- 기존의 주파수 분야 통합 법령

5) 현장점검(Site Clearance) : 특정 지역에서 할당된 주파수 또는 출력이 다른 전파이용자 (ex:긴급서비스, 군 또는 항공서비스)에게 간섭을 유발하는지를 조사하는 것으로, 이 과정에서 잠재적 문제가 있다고 판단될 경우 충분한 해결책이 마련될 때 까지 신청을 유보하게 됨

2006년 개정 무선전신법에서는 먼저 Ofcom 등 전파관리 담당 조직의 기능 및 의무를 규정한 후, 무선전신 면허 발급(할당 등), 무선 주파수 관리, 기기관리 및 기타 처벌규정 순으로 되어있다. 영국은 전파이용 관련 면허를 3가지로 구분하고 있으나, 무선전신법 내에서는 유형별로 구분하여 규정하지 않고, 무선전신면허(제2장 제1절)와 RSA(Recognised Spectrum Access)(제2장 제2절)의 발급으로 구분하고 있다.

<표 2-8> 영국 무선전신법 세부규정 현황

구분	세부규정	구분	세부규정
제1장 무선주파수 관련 일반적인 규정들	<b>OFCOM의 무선주파수 관련 기능들</b> 제1조 ~ 제6조 <b>멀티플렉스용 주파수 확보</b> 제7조		<b>제5절 추가사항</b> <b>무선전신 관련 규정들</b> 제45조 ~ 제46조 위반 <b>무선전신의 오용</b> 제47조 ~ 제49조 <b>추가사항</b> 제50조 ~ 제53조
제2장 무선주파수 규정	<b>제1절 무선전신면허</b> <b>무선전신 면허 발급</b> 제8조 면허 및 면제 제9조 조건, 규정, 및 제한 제10조 절차 제11조 면허의 양도 <b>요금 등</b> 제12조 면허 발급 요금 제13조 고려사항 제14조 면허 발급을 위한 입찰 제15조 환급 제16조 규정 제17조 12~16조에 대한 해석 <b>제2절 RSA의 발급</b> <b>RSA 발급</b> 제18조 RSA의 발급 제19조 절차 제20조 RSA 발급의 효과 <b>요금 등</b> 제21조 ~ 제26조 <b>제3절 무선 주파수 관리</b> <b>일반규정</b> 제27조 ~ 제30조 <b>무선전신 등록</b> 제31조 <b>통계정보</b> 제32조 ~ 제34조 <b>제4절 집행</b> <b>비 허가 이용 등</b> 제35조 ~ 제38조 <b>위반 시의 절차</b> 제39조 ~ 제44조	제3장 기기 규정 <b>부당한 간섭</b> 제54조 ~ 제61조 <b>제한명령</b> 제62조 ~ 제67조 <b>고의적 간섭</b> 제68조	제4장 기기의 인증 등 <b>기기의 인증</b> 제69조 ~ 제71조 <b>인증 방법 등</b> 제72조 ~ 제75조 <b>해석</b> 제76조
		제6장 일반 규정 <b>벌금</b> 제96조 <b>진입, 조사 및 압류</b> 제97조 ~ 제100조 <b>처분과 몰수</b> 제101조 ~ 제104조 <b>집행, 절차 등</b> 제105조 ~ 제110조 <b>정보공개</b> 제111조 <b>통지 등과 전자적 작업</b> 제112조 ~ 제114조 <b>해석</b> 제115조 ~ 제117조 <b>범위 및 적용</b> 제118조 ~ 제120조 <b>보완 규정</b> 제121조 ~ 제126조	

#### 다. 전파관리 법체계 특징

영국은 전파이용 관련하여 특정 주파수 대역을 이용하는 주파수 면허, 무선국이 이용하는 주파수 지정 형태의 주문형 면허, 소출력 무선기기 등과 같이 규격화된 기기 형태의 제조형 면허로 구분하고 있다. 영국의 무선전신법 체계를 살펴보면, 전파이용 유형별로 신청, 관리 및 이용권 등에 관하여 규정하고 있지 않고, 무선전신 면허 발급을 포괄적으로 규정하고 있다.

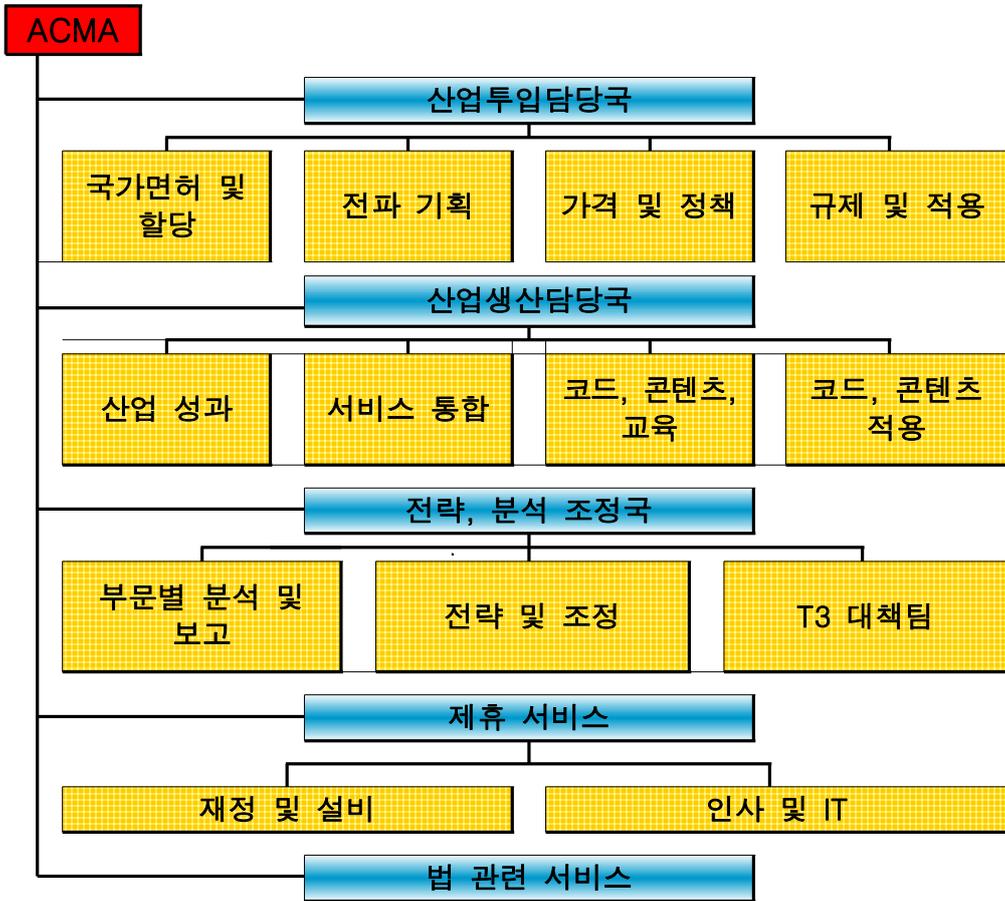
### 3. 호주

#### 가. 전파관리 및 법령 현황

호주의 전파관리 원칙은 효율적인 주파수 할당 및 주파수 사용을 통해 궁극적으로 공익을 극대화하는 것이며, 이를 위해 시장 메커니즘과 규제를 최적화하는 것이다. 호주의 전파관리 5대 원칙<sup>6)</sup>은 다음과 같다. 첫째, 주파수의 이용 또는 이용 목적이 갖는 가치를 가장 높일 수 있도록 분배하고, 둘째, 주파수의 이용 또는 이용 목적이 갖는 가치를 가장 높이는 방안을 조성하고, 셋째, 주파수 관리 정책의 목표를 달성하기 위한 최소의 비용과 최소의 규제하고, 넷째, 주파수의 이용 또는 이용 목적이 갖는 가치를 확대하기 위하여 확실성과 유연성을 촉진하고, 다섯째, 주파수 효율성 증대로 인한 이익과 이로 인한 혼신 발생 비용 간의 균형을 맞추는 것이다.

---

6) ACMA는 2009년 3월 말, 주파수 관리 5대 원칙과 주파수 관리 5개년('09~'13) 계획을 발표하였으며, 이것은 앞으로 호주 주파수 관리 및 이용 계획을 결정의 중요 자료임



<자료> ACMA 홈페이지

<그림 2-2> ACMA 조직도

ACMA(Australia Communications Media Authority)는 방송·통신 독립규제 기관으로서, 호주의 방송통신 산업의 육성 과 규제 및 무선주파수 관리 관련 업무를 담당하고 있다. ACMA는 총 5개국으로 구성되어 있으며 그 중, 전파 관련 업무는 산업투입담당국(Inputs to Industry)에서 담당하고 있다. ACMA는 전파를 산업 투입요소(input)로 간주하고 있으며, 산업투입담당국내 4개 하위부서(국가면허 및 할당, 전파기획, 가격 및 정책, 규제 및 적용)가 전파 업무를 나누어 관리한다.

<표 2-9> 산업투입담당국의 주요 업무

구 분	주요 업무내용
국가면허 및 할당 (Licensing & Allocation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 무선통신 면허 및 주파수 할당</li> <li>· 방송 서비스 계획</li> <li>· 전자통신 번호 분배</li> <li>· 전자통신 면허 업무 및 장비 설치 허가</li> </ul>
규제 및 적용 (Regulation & Compliance)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 무선통신 및 전자통신 표준 개발</li> <li>· 무선통신 적합성 및 행정 정책 수립</li> <li>· 무선통신 사업자 권한 규정 및 면책</li> <li>· 지역 사무소 및 사업 센터 관리</li> </ul>
전파기획 (Planning)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 방송 주파수 계획</li> <li>· 무선통신 주파수 계획</li> <li>· 우주 및 국제 규제(space and international regulation)</li> </ul>
가격 및 정책 (Pricing & Policy)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 무선통신 및 전기통신 면허 프레임 및 관련 규제 정책 개발</li> <li>· 시장 기반 주파수 관리 체제 개혁</li> <li>· 주파수 가격</li> <li>· 전자통신 번호 정책 문제 처리</li> <li>· USO 기금, 방송 서비스 면허 사용료 담당</li> </ul>

<자료> ACMA 홈페이지

#### 나. 전파이용 유형에 따른 법체계

ACMA는 무선통신기기에 대한 면허 유형을 기존의 기술 중심의 면허인 기기면허(Apparatus License)와 경매방식을 사용하고 기술 중립적인 주파수면허(Spectrum License), 그리고 특정 목적에 맞는 유형의 기기를 운영할 수 있는 종별면허(Class License) 3종으로 구분하여 부여하고 있다. 주파수면허는 한국의 주파수 할당에 해당하는 것으로 1992년 전파법 제정을 통해 최초로 경매의 대상이 되었으며 거래도 가능하고 면허보유자의 선택에 따른 기술로 운영할 수 있게 되었다. 기기면허는 지정받은 무선국 면허에 해당하는 것으로 특정기기의 운용을 전제로 무선국의 종별에 따라 부여하고 있다. 종별면허는 법 제132조에 의거 특정기기의 기술적 특성과 운용방법이 종별허가 조건에 일치할 때, 사전에 관보에 공고하여 사용을 허가함으로써 자유롭게 운용하게 하는 제도로, 국내의 형식등록과

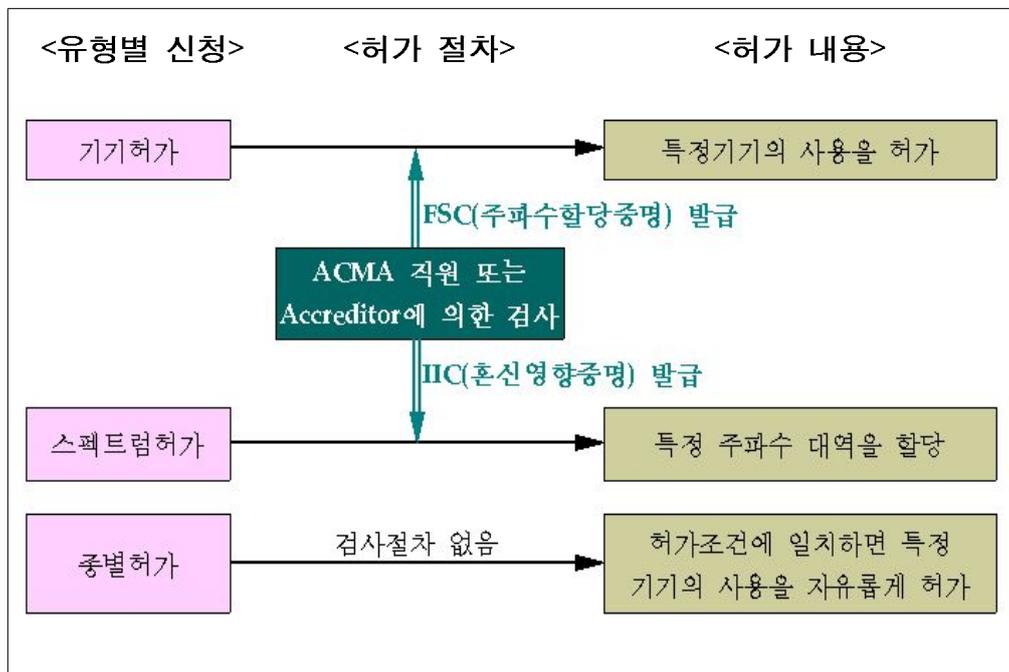
유사하다고 볼 수 있다.

<표 2-10> 전파이용 유형의 구분

구분	주파수 면허 (spectrum license)	기기 면허 (apparatus license)	종별 면허 (class license)
정의	허가를 받은 자에게 해당 주파수의 광범위한 사용권 부여	특정기기의 운용을 전제로 무선국의 종별에 따라 부여되는 일반적인 무선국 면허	허가 조건을 갖추고 있는 특정 무선설비에 대해 가법적·집단적으로 사용하기 부여
근거법령	Radiocommunications Act Chapter 3, Part 3.3	Radiocommunications Act Chapter 3, Part 3.2	Radiocommunications Act Chapter 3, Part 3.4
권리	특정 주파수 대역 및 지역 내에서 주파수 운용 시스템 설비 설치 등이 자유로운 사용권으로 규정에 따라 제3자에 양도 가능	특정지역, 지리적 지역, 기술요소 등에 부합하는 특정기기 사용권이며 규정에 따라 제3자에 양도 가능	특정 목적에 맞는 특정 기기를 어느 누구나 운영할 수 있는 권리
의무	모든 관련 요금 납부 및 관련 규정 준수 송신기 등록	모든 관련 요금 납부 및 관련 규정 준수	신청할 필요 없으며 fee도 없음
부여	경매, 입찰, 사전결정가 및 협상가 등의 방식을 통해 경쟁 가격으로 부여	경쟁 가격으로 부여하며, 신청자의 과거 행태 고려	관보 공지 (개인에게 부여되지 않음)
기간	10년 ~ 최대 15년	1일 ~ 최대 5년 (보통은 1년 단위로 부여 후 매년 갱신)	등록된 날로부터 최소 전까지 유효
양도	사용기간내에는 보유면허의 전부 또는 일부를 분할하여 제3자에 양도 가능 (ACMA에 거래관련 사항 통지해야 함)	신청 및 ACMA 승인에 따라 양도 가능	해당 없음
갱신	만료시 정해진 절차에 따라 새로이 재할당하며 공익에 부합하는 경우 기존 면허 소지자에 갱신가능	신청에 따라 갱신하며, 불허시 상세히 공지	해당 없음
강제회수/ 취소	장관의 승인 및 공지 절차 거쳐야 하며, 시장가치에 기반한 보상 시행	재할당이나 대역 계획에 따라 취소될 수 있으며, 법적 보상규정은 없음	법적 보상 규정 없음

<자료> 박재경(2008)

전파이용 유형별 면허신청에 따라 허가절차가 구분되고 있다. 기기허가의 경우에는 ACMA 또는 민간의 Accreditor에 주파수할당증명을 받고 특정기기를 사용할 수 있으며, 주파수허가의 경우에는 ACMA 또는 민간의 Accreditor에 혼신영향증명을 받고 특정 주파수 대역을 이용할 수 있게 된다. 종별허가의 경우에는 일정기준을 준수할 경우 특정기기의 사용을 자유롭게 이용할 수 있다.

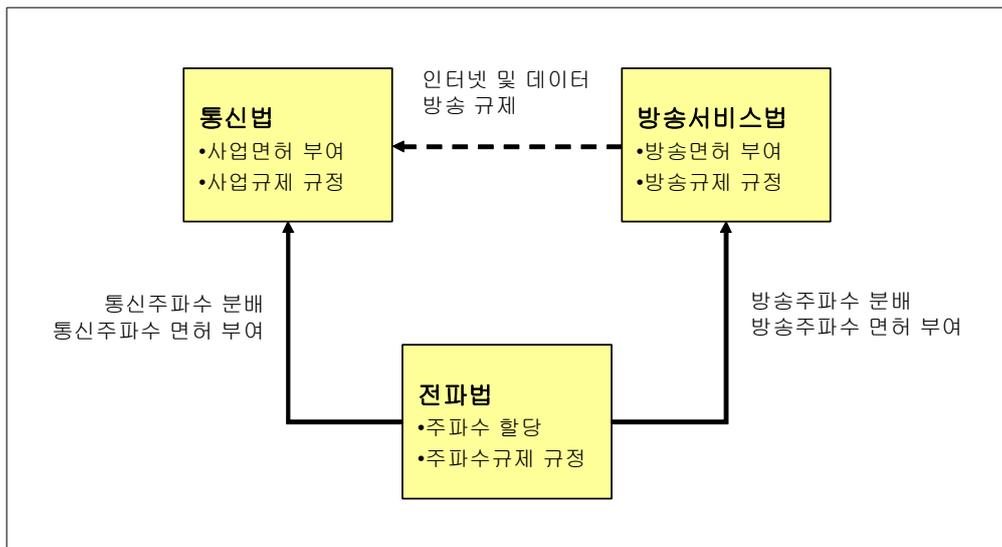


<그림 2-3> 전파이용 유형별 허가종류 및 유형별 절차

호주의 전파·통신·방송 관련 법체계는 전파법(Radiocommunications Act 1992), 전기통신법(Telecommunications Act 1997), 방송법(Broadcasting Services Act 1992) 등이 각각 독립적으로 운영되는 분리법 체계이다.

전파법은 총 6장, 315개 조항으로 구성되며 통신사업용 주파수의 효율적 할당 및 이용, 주파수 이용권의 범위 등에 관한 내용을 규정하고 있다. 전파법의 하위 법령으로 전파규칙(Radiocommunications Regulations 1993) 등이 있다. 호주의 전파통신 규제는 1905년 무선전신법(the Wireless Telegraphy Act 1905)<sup>7)</sup>에서 출발하고

있으며, 1923년에 전파방송관련 규제가 도입되었다. 1980년 개정된 무선전신법에서는 방송통신 서비스 이용자에게 이용대가를 부과하기 위하여 이용자 지불 (user-pays) 정책을 도입하였으며, 1983년 전파법(Radiocommunication Act 1983)이 제정되었으나 선착순 배분, 면허의 양도 불가, 12개월마다 면허갱신, 연간 면허 사용료 부과 등 기존 관리체계 유지하였다. 그리고 1992년 전파법(Radiocommunications Act 1992)에 주파수 분배 및 할당, 주파수 관련 허가제도, 주파수 경매제도에 대한 근거규정을 마련하였다. 1992년 이전에는 각 대역에 있어 중앙의 주파수계획에 따라 주파수 사용 결정하였으나, 1992년 전파법 개정 이후로 시장 기반의 주파수 할당 체계를 도입하였으며, 할당의 행정체계 개선, 전문적 주파수 행정기관을 설립하였다.



<그림 2-4> 호주 전파 및 방송통신 법체계

호주는 전파이용 관련하여 면허에 관한 규정 내에서 비허가 무선통신, 주파수면허, 기기면허, 종별면허, 면허 등록 등을 별도로 규정하고 있다.

7) 호주는 주파수 관리를 위한 법률을 최초로 제정하였음(1905년)

<표 2-11> 호주 전파법 세부규정 현황

구분	내용
제 1 장 (Chapter 1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서문(Preliminary)</li> </ul>
제 2 장 (Chapter 2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 무선주파수 계획(Radio frequency planning)</li> <li>- Part 2.1 :스펙트럼 계획과 주파수대역 계획(Spectrum plans and frequency band plans)</li> <li>- Part 2.2 : 전환계획과 판매계획(Conversion plans and marketing plans)</li> </ul>
제 3 장 (Chapter 3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 무선통신 면허(Licensing of radiocommunications)</li> <li>- Part 3.1 : 비허가 무선통신(Unlicensed radiocommunications)</li> <li>- Part 3.2 : 주파수면허(Spectrum licences)</li> <li>- Part 3.3 : 기기면허(Apparatus licences)</li> <li>- Part 3.4 : 종별면허(Class licences)</li> <li>- Part 3.5 : 면허 등록(Registration of licences)</li> <li>- Part 3.6 : 주파수 재배치(Relocation of encumbered spectrum)</li> </ul>
제 4 장 (Chapter 4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 일반 규제조항(General regulatory provisions)</li> <li>- Part 4.1 : 표준과 기술수준(Standards and other technical regulation)</li> <li>- Part 4.2 : 전파발사에 관한 위반(Offences relating to radio emission)</li> <li>- Part 4.3 : 혼신 분쟁의 해결(Settlement of interference disputes)</li> <li>- Part 4.4 : 이용지역의 제한(Restricted use zones)</li> </ul>
제 5 장 (Chapter 5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 행정과 집행(Administration and enforcement)</li> <li>- Part 5.1 : 권한의 위임(Delegation)</li> <li>- Part 5.2 : 공공 조사(Public inquiries)</li> <li>- Part 5.3 : 권고 지침(Advisory guidelines)</li> <li>- Part 5.4 : 인가(Accreditation)</li> <li>- Part 5.5 : 집행(Enforcement)</li> <li>- Part 5.6 : 결정의 검토(Review of decisions)</li> <li>- Part 5.7 : 수수료(Charges)</li> <li>- Part 5.8 : 집행 가능한 약속</li> </ul>
제 6 장 (Chapter 6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 보칙(Miscellaneous)</li> </ul>

호주 전파법의 무선통신 면허에 관한 세부규정을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 허

가를 받지 않는 무선통신의 경우를 먼저 규정함으로써 일반인에게 전파법에 관한 이해를 제고할 수 있을 것으로 평가된다. 둘째, 전파이용 유형별로 규정함에 따라 주파수면허, 기기면허, 종별면허 각각에 대하여 면허부여, 관리체계 및 이용권 등에 관하여 쉽게 이해할 수 있도록 규정하고 있다. 셋째, 무선통신 면허의 범위에 면허의 등록과 주파수 재배치를 포함하고 있다. 이는 무선통신 면허의 범위를 포괄적으로 규정하고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 2-12> 호주 전파법의 무선통신 면허 세부규정 현황

구분	내용
Part 3.1 : 비허가 무선통신 (Unlicensed radiocommunications)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Division 1 - 위반(Offences)</li> <li>• Division 2 - 민사소송(Civil proceeding)</li> </ul>
Part 3.2 : 주파수면허 (Spectrum licences)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Division 1 - 주파수면허 발행(Issuing spectrum licences)</li> <li>• Division 2 - 주파수면허 변경(Varying spectrum licences)</li> <li>• Division 3 - 주파수면허의 연장과 취소(Suspending and cancelling spectrum licences)</li> <li>• Division 4 - 주파수면허 재발행(Re-issuing spectrum licences)</li> <li>• Division 5 - 주파수면허 거래(Trading spectrum licences)</li> <li>• Division 6 - 주파수면허 재개(Resuming spectrum licences)</li> </ul>
Part 3.3 : 기기면허 (Apparatus licences)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Division 1 - 기기면허의 유형(Types of apparatus licences)</li> <li>• Division 2 - 기기면허 발행(Issuing apparatus licences)</li> <li>• Division 3 - 기기면허의 조건(Conditions of apparatus licences)</li> <li>• Division 4 - 제 3의 이용자(Third party users)</li> <li>• Division 5 - 자격을 갖춘 운영자(Qualified operators)</li> <li>• Division 6 - 기기면허의 연장과 취소(Suspending and cancelling apparatus licences)</li> <li>• Division 7 - 기기면허 갱신(Renewing apparatus licences)</li> <li>• Division 8 - 기기면허의 전환(Transfer of apparatus licences)</li> </ul>
Part 3.4 : 종별면허 (Class licences)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Division 1 - 일반요건(General)</li> <li>• Division 2 - 권고사항(Requests for advice)</li> </ul>

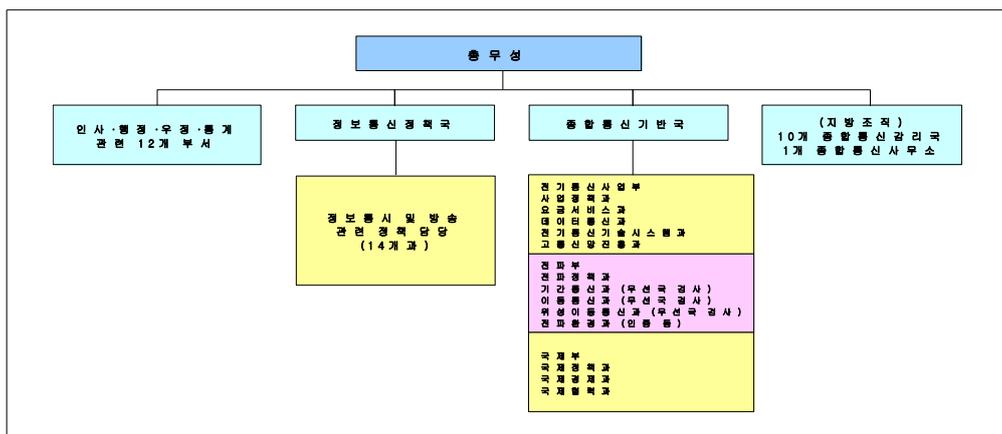
#### 다. 전파관리 법체계 특징

호주는 전파이용 유형을 면허를 받지 않는 경우, 면허가 필요한 경우, 면허의 등록, 주파수 재배치로 구분하고 있음을 알 수 있다. 특히 전파면허의 경우도 주파수 면허, 기기면허, 종별면허로 구분하고, 전파법에 별도로 구분하여 면허의 발행, 면허의 취소, 이용권 관련해서 규정함으로써 일반인이 보다 쉽게 전파이용의 이해를 제고할 수 있을 것으로 판단된다. 또한, 전파이용 유형별로 전파관리 및 이용권 관계 설정 등이 구별되고, 새롭게 정해야 할 경우에 이러한 구분된 법령체계에서는 보다 쉽게 법제도 개선이 이루어질 수 있을 것으로 예상된다.

### 4. 일본

#### 가. 전파관리 및 법령 현황

일본은 전파의 공평하고 능률적인 이용을 확보하여 공공의 복지를 증진하는 것을 전파관리의 목적으로 하고 있다. 전파관련 법률 전체의 해석 또는 운용의 지도이념으로 내국인간 차별금지, 전파의 선착순 배분 금지, 전파의 혼·간섭 배제 등의 의미를 내포하고 있다.

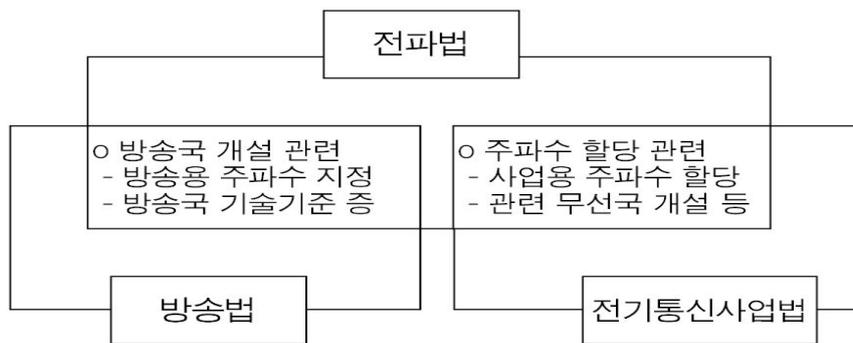


<그림 2-5> 일본 전파관리 조직 현황

총무성(The Ministry of Internal Affairs & Communications)은 통신, 방송 및 전파 관련 정책수립과 규제 및 진흥 전반을 담당하는 단일 규제 기관으로 총무성에서 전파·방송 관련 정책 및 규제기능을 관할하고 있다. 종합통신기반국에서는 주파수 할당 및 전파 감독 관리, 전파감시 및 전파의 질 시정, 전파의 이용촉진 등의 업무 수행하고 있다. 방송과 통신을 포함한 전체 주파수를 종합통신기반국의 전파부에서 담당하고 있다.

#### 나. 전파이용 유형에 따른 법체계

일본의 전파관련 법체계는 전파법, 전파법 시행령, 전파법 시행규칙 등으로 2008년 이전 우리 전파법 체계와 유사한 체계로 구성되어 있다. 일본 전파법 제7조를 보면 면허신청 심사요건 중에 “주파수할당이 가능할 것”이라 하여 2000년 이전 우리 전파법에서 사용하던 용어를 여전히 사용<sup>8)</sup>, 이는 현행 전파법에서 사용하는 지정의 의미와 동일한 것으로 파악되고 있다. 일본 전파법의 경우 우리 전파법의 할당과 같은 제도가 없이 우리의 ‘지정’과 동일한 제도를 ‘할당’이라는 용어를 사용하여 운용하고 있다.



<그림 2-6> 일본의 전파 관련 법령 관계도

8) 최호용, '주파수이용에 관한 법적 연구', 성균관대 대학원 박사학위논문, P43

일본의 주파수 이용은 우리나라의 경우와 같이 주파수할당 개념을 도입하지 않고 있다. 통신사업용, 방송용, 일반 자가용 등 대부분의 주파수는 무선국 개설절차를 통해 주파수 지정 형태로 이루어지고 있다. 주파수 지정은 무선국 개설 허가시 특정한 주파수를 지정하는 것을 말하는 것으로, 일반적으로 무선국 면허시 주파수, 전파형식, 출력, 무선국의 종류와 목적, 운영허용시간 등을 명시하게 하여, 전파의 혼·간섭이 발생하지 않도록 차단하는 등, 무선국 전파지정기준 및 절차는 무선국 면허제도와 밀접한 연관이 있다.

<표 2-13> 일본의 전파법 주요 구성현황

제1장 총칙
제2장 무선국 면허 등
제1절 무선국 면허
제2절 무선국 등록
제3절 무선국 개설에 관한 알선 등
제3장 무선설비
제3장의2 특정무선설비 기술기준적합증명 등
제4장 무선종사자
제5장 운용
제6장 감독
제7장 이의신청 및 소송
제7장의2 전파감리심의회
제8장 잡칙
제9장 벌칙

<자료> 일본 전파법

#### 다. 전파관리 법체계 특징

일본의 전파관리에 국가주도의 체계를 채택하여 전파자원을 배분하여, 시장에 의한 자율적인 주파수 분배와 할당을 근간으로 하는 경제적 매커니즘 도입한 미국, 영국, 호주 등의 국가와 다른 입장을 취하고 있다. 일본 전파법 구성을 살펴보면, 우리나라의 2000년 전파법 개정 이전의 무선국 개설 중심의 전파법 체계와 유사

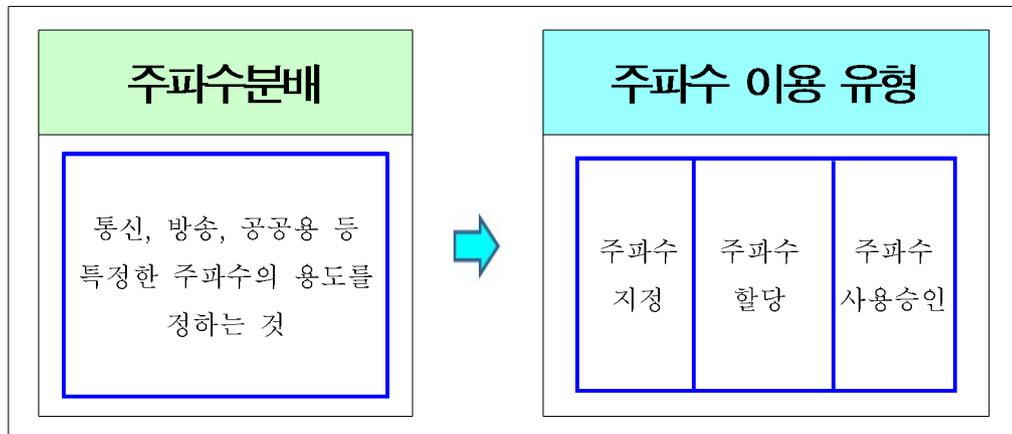
하도록 볼 수 있다.

## 제2절 전파환경 변화에 따른 전파법 정비방안

### 1. 전파이용 환경 변화

#### 가. 전파이용 유형 다양화

2000년 전파법 개정을 통해 국내 전파이용 유형의 다양화가 이루어졌다. 영국과 호주의 경우처럼 사업용 주파수의 경우에는 특정 대역에 대한 이용권을 부여하는 방식으로 주파수 이용체계의 변화가 이루어졌으며, 특히 군용, 외교용 등의 경우에는 주파수 사용승인 제도를 통해 국가안보 등을 고려해서 별도의 체계를 마련하였다.



<그림 2-7> 2000년 전파법 개편에 따른 주파수 이용체계 다양화

주파수할당은 특정한 주파수를 이용할 수 있는 권리를 특정인에게 부여하는 것을 의미하며, 호주의 주파수면허와 영국의 주파수면허와 유사하다고 볼 수 있으며, 미국의 경우 경매로 할당된 주파수의 경우도 이에 해당된다고 볼 수 있다. 주파수할

당의 특징은 특정 대역을 장기간 이용할 수 있는 권리를 부여함으로써 할당 받은 사업자는 안정적으로 주파수를 이용 할 수 있게 된다. 주파수지정의 경우에는 일반적인 무선국 개설을 위하여 해당 주파수의 이용가능성 여부를 고려하여 허가 또는 신고에 의하여 개설하는 무선국이 이용할 수 있는 특정한 주파수를 지정하는 것으로, 실제 무선국이 주파수를 이용할 수 있게 된다. 주파수 지정에 의한 무선국 개설은 호주의 기기면허와 영국의 주문형 면허에 해당한다고 볼 수 있으며, 기기면허에 비해서 상대적으로 짧은 이용기간과 주파수 이용권이 보장되고 있다. 주파수 사용승인의 경우에는 국가안보, 외교 및 영사업무, 국가행사 등을 수행하는 주파수 이용을 승인하는 것으로, 주파수 할당 및 지정과 별도의 절차로 운영되고 있다.

<표 2-14> 주파수 이용 유형 구분 및 주요 내용

구분	의미	주요 내용	비고
주파수 지정	무선국의 주파수별 이용 허용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 별도의 주파수 지정절차가 규정되어 있지 않음</li> <li>- 무선국 개설허가(법 제21조) 신청 요청시 KCC는 주파수지정이 가능한지 여부를 심사하여야 함</li> <li>※ KCC 주파수 지정기준(내부 지침)에 따라 무선국 개설허가시 주파수 지정이 이루어지고 있음</li> </ul>	주파수 이용의 대부분을 차지함
주파수 할당	특정 주파수대역별 이용 허용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 할당 공고(법 제10조)→할당신청(시행령 제12조)→대가 또는 심사할당(법 제11조 및 제12조)→이용기간 만료시 재할당(법 제16조)</li> <li>※ 주파수할당의 결격사유(법 제13조), 주파수 이용권 (법 제14조)및 이용기간(법 제15조), 할당취소(법 제15조의 2) 등이 규정되어 있음</li> </ul>	사업용 주파수 이용 절차임
사용승인	특정 주파수대역 및 무선국 주파수별 이용 허용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주파수 사용승인 신청·처리절차가 규정되어 있지 않음</li> <li>- 주파수 사용승인을 얻은 지는 무선국을 개설(법 제19조)할 수 있음</li> <li>※ 군 및 공공용 주파수의 투명하고 효율적인 이용을 유도하기 위하여 주파수 이용절차 명확화 필요</li> </ul>	주파수 이용의 상당부분 차지함

나. 국내 전파법체계 분석

국내 전파법은 '61년 전파관리법에 근거하고 있으며, '91년 전파법으로 개정 이전까지는 무선국 허가 중심의 관리법적 성격을 나타내고 있다. '91년 전파법 개정을 통해 전파진흥 규정이 도입됨에 따라 관리와 진흥법적 성격을 포함하게 되었다. '00년 전파법 전면 개정을 통해서 현행 전파관리, 전파진흥 및 자원 확보 및 배분의 법적 성격을 포함하게 되었다.

<표 2-15> 국내 전파법 법체계 개편현황

구분	전파관리법	전파법	
	'61년/'71년/'81년	'91년	'00년 이후
주요 목차	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제1장 총칙               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 목적/정의</li> <li>- 전파에 관한 조약</li> </ul> </li> <li>· 제2장 무선국의 허가               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 허가기준공검사</li> <li>- 무선국의 허가</li> <li>- 간이한 허가절차 등</li> </ul> </li> <li>· 제3장 무선설비               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기술기준형식검정</li> <li>- 무선설비 공동사용 등</li> </ul> </li> <li>· 제4장 무선종사자               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자격검정수첩교부('81년)</li> <li>- 배치 및 정원 등</li> </ul> </li> <li>· 제5장 운용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 목적외 사용금지</li> <li>- 조난/긴급안전통신 등</li> </ul> </li> <li>· 제6장 검사               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 무허가/무선무위조사·조치</li> <li>- 정기검사/임시검사 등</li> </ul> </li> <li>· 제7장 감독               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주파수등의 변경</li> <li>- 무선국 허가취소 등</li> </ul> </li> <li>· 제7조의2 무선종사자 협회</li> <li>· 제8장 잡칙               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수수료의 징수</li> <li>- 전자파장해방지구역 등</li> </ul> </li> <li>· 제9장 벌칙               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 벌칙/양벌규정 등</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제1장 총칙               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 목적(진흥포함)/정의</li> <li>- 전파에 관한 조약</li> </ul> </li> <li>· 제2장 무선국의 허가               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 허가기준공검사</li> <li>- 무선국의 허가</li> <li>- 간이한 허가절차 등</li> </ul> </li> <li>· 제3장 무선설비               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기술기준형식검정</li> <li>- 무선설비 공동사용</li> <li>- 전자파장해방지구역</li> <li>- 무선설비 임대허용 등</li> </ul> </li> <li>· 제4장 무선종사자               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자격검정 및 수첩교부 등</li> </ul> </li> <li>· 제5장 운용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조난/긴급안전통신 등</li> </ul> </li> <li>· 제6장 검사               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정기검사/임시검사 등</li> </ul> </li> <li>· 제7장 감독               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전파감시/무선국 취소</li> <li>- 과징금의 부과</li> </ul> </li> <li>· 제7조의2 무선종사자 협회</li> <li>· 제7조의3 전파의 진흥               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전파진흥기본계획 등</li> </ul> </li> <li>· 제8장 보칙               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전자파장해방지구역 등</li> <li>- 전파사용료</li> </ul> </li> <li>· 제9장 벌칙               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 벌칙/양벌규정 등</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제1장 총칙               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 목적(진흥포함)/정의</li> <li>- 전파자원의 이용촉진</li> <li>- 전파에 관한 조약</li> </ul> </li> <li>· 제2장 전파자원의 확보               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 확보/이용효율 개선</li> <li>- 회수재배치/손실보상</li> <li>- 전파진흥기본계획 등</li> </ul> </li> <li>· 제3장 전파자원의 분배 및 할당               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주파수분배할당</li> <li>- 이용권/이용기간</li> <li>- 재할당/관리대상 등</li> </ul> </li> <li>· 제4장 전파자원의 이용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 무선국 허가/운용</li> <li>- 방송국 허가/운용</li> <li>- 우주통신의 운용</li> </ul> </li> <li>· 제5장 전파자원의 보호               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기술기준형식검정</li> <li>- (국제)전파감시 등</li> </ul> </li> <li>· 제6장 전파의 진흥               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전파연구표준화</li> <li>- 인력양성/국제협력 등</li> </ul> </li> <li>· 제7장 무선종사자               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자격 및 배치</li> </ul> </li> <li>· 제8장 보칙               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 과징금 부과 등</li> </ul> </li> <li>· 제9장 벌칙               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 벌칙/양벌규정</li> </ul> </li> </ul>

‘00년 전파법 개정으로 국내의 전파법은 호주와 영국과 유사한 체계로 평가할 수 있으나, 전파이용 유형의 다양화됨에 따라 전파법 체계의 구분이 주파수할당과 무선국 개설의 절차로 구분되었다. 이에 따라 현행 전파법 체계에서는 주파수 용도를 정하는 분배단계의 이후, 주파수는 할당을 통해 이용할 수 있는 것으로 이해할 수 있을 수 있다는 것이다. 한편, 호주의 경우처럼 전파면허를 주파수 면허, 기기면허, 종별면허로 구분하여 전파법을 구성하고 있다. 특히 주파수 이용 관련해서 허가를 받지 않는 무선통신을 우선 정하고, 이후 허가 또는 인증 등이 필요한 경우를 규정하고 있다. 그리고 3가지 전파면허에 대하여 순차적으로 규정함으로써 해당 서비스 또는 무선국을 이용하자 하는 시설자(신청자)는 보다 용이하게 주파수를 이용할 수 있도록 규정되어 있다.

<표 2-16> 주요국의 전파법 법체계 현황

구분	미국	영국	일본	호주
	통신법의 무선규정	무선전신법	전파법	전파법
주요 목차	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;Title 3 무선관련 규정&gt;</li> <li>· 제1장 일반 규정들               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 무선통신 등의 면허</li> <li>- FCC의 일반적 권한</li> <li>- 사실의 배분 면허 기간</li> <li>- 면허 신청, 면허조건</li> <li>- 신청 처리절차, 면허의 형식과 조건(309조)</li> <li>- 간섭허가/조난통신</li> <li>- 간섭폐지 등</li> </ul> </li> <li>· 제2장 선박의 무선 장비와 무선국 운영               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 선박 무선국과 운용</li> <li>- 정보의 송신/검사 등</li> </ul> </li> <li>· 제3장 상업 여객선의 무선 설비               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 영리 목적의 7인 이상 승객수송 선박은 무선전화장치 필요</li> <li>- FCC 권한설비 등</li> </ul> </li> <li>· 제4장 공공통신시설의 지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통신 사법사업 공공 방송회사</li> <li>- 공공통신시설의 지원</li> <li>- 어린이 교육TV 국가 기금/통신사법사업공공방송회사 등</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제1장 무선주파수 관련 일반 규정들               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ofcom 기능</li> <li>- 주파수 허가에 대한 계획</li> <li>- 멀티플렉스용 주파수 확보 등</li> </ul> </li> <li>· 제2장 무선주파수 규정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 면허/조건/제한요금</li> <li>- RSA 발급/고려사항</li> <li>- 주파수 전환거래</li> </ul> </li> <li>· 무선전신 등록(통계)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비허가 이용</li> </ul> </li> <li>· 위반시의 절차 등</li> <li>· 제3장 기기 규정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기기 사용과 판매</li> <li>- 기기사용 집행제한 등</li> </ul> </li> <li>· 제4장 기기의 인증 등               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기기인증/인증방법 등</li> </ul> </li> <li>· 제5장 바다 또는 항공으로부터 방송금지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 선박과 항공기로부터의 방송</li> </ul> </li> <li>· 집행권리 행사               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 벌칙과 절차 등</li> </ul> </li> <li>· 제6장 일반 규정들               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 벌금/처분과 몰수</li> <li>- 집행/정보공개/통지 등</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제1장 총칙               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 목적/정의</li> </ul> </li> <li>· 제2장 무선국 면허 등               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 무선국 면허(개설)</li> <li>- 면허 유효기간</li> <li>- 갱신 면허절차</li> <li>- 주파수할당계획</li> <li>- 전파이용상황 조사</li> <li>- 무선국 등록</li> </ul> </li> <li>· 제3장 무선설비               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전파의 질/안전시설 등</li> <li>- 제3장의2 특정무선설비 기술기준적합증명 등</li> </ul> </li> <li>· 제4장 무선종사자               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보고 및 출입검사</li> </ul> </li> <li>· 제5장 운용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 목적외 사용금지</li> <li>- 해안국 등 운용</li> <li>- 항공국 등 운용</li> </ul> </li> <li>· 제6장 감독               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주파수등 변경/검사</li> <li>- 무선국 면허취소 등</li> </ul> </li> <li>· 제7장 이의신청 및 소송               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제7장의2 전파감리심의회</li> </ul> </li> <li>· 제8장 잡칙               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수수료/전파이용료 징수</li> </ul> </li> <li>· 제9장 벌칙</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제1장 서문               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전파법의 목적</li> <li>- 정의/적용 등</li> </ul> </li> <li>· 제2장 주파수계획               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주파수계획(대역포함)</li> <li>- 전환/마케팅 계획</li> <li>※ 강대근거 규정 포함</li> </ul> </li> <li>· 제3장 무선통신의 허가               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비허가 무선통신</li> <li>- 주파수면허(국내 할당)</li> <li>- 기기면허(국내 지정)</li> <li>- 종별면허(국내 신고)</li> <li>- 면허의 등록</li> <li>- 주파수 재할당</li> </ul> </li> <li>· 제4장 일반규제조항               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 표준과 기술기준</li> <li>- 전파발사 위반</li> <li>- 혼신분쟁의 해결</li> <li>- 이용지역의 제한</li> </ul> </li> <li>· 제5장 행정과 집행               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 권한의 위임</li> <li>- 공공조사/권고지침</li> <li>- 인가/집행/수수료 등</li> </ul> </li> <li>· 제6장 보칙               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제협정</li> <li>- 면허, 인증 등 포기</li> <li>- 벌칙 등</li> </ul> </li> </ul>

#### 다. 국내 전파법체계 정비방안

전파이용 기술이 급변하고, 주파수 및 무선국 이용 관련해서 신청자(시설자)등의 권리 확대를 통해 보다 주파수를 효과적으로 이용할 수 있는 기반을 마련하는 것이 향후 중요한 이슈로 부각될 수 있다. 이러한 전파이용 환경을 고려하고, 주파수를 이용하고자 하는 신청자(시설자)가 보다 용이하게 주파수 및 무선국을 이용 및 개설하고자 하는 절차 마련 및 중장기적인 법체계 개편방안 마련이 필요할 것으로 예상된다. 주파수 이용 및 무선국 개설 등에 관한 법령 개정은 관련 시장 및 시설자 등에게 혼란을 유발하지 않도록 충분한 시간을 두고 검토하는 것이 필요하다.

전파환경 변화에 따른 전파법 개정방안은 단기적 추진방안과 중기적 추진방안을 고려할 수 있다. 단기적 추진방안은 우선 현행 전파법 체계 내에서 주파수 할당, 주파수 지정의 경우처럼, 주파수 사용승인에 관한 정의 개념을 구체화하고, 전파이용 유형에 관하여 제2장 전파자원의 확보 또는 제3장 전파자원의 분배 및 할당의 규정 내에 포함하는 방안을 고려할 수 있다. 전파이용 유형을 규정함으로써 각각의 유형 특성을 고려하여 주파수 이용 및 무선국 개설에 관한 규정을 정비하는 방안을 고려할 수 있다. 이러한 정비는 우선 현행 전파법 체계 내에서 주파수 이용 유형을 명확히 함으로써 일반인이 주파수 이용 유형을 파악할 수 있다는 것이다. 한편, 호주의 경우처럼 주파수 및 무선국 개설 관련해서 허가 또는 신고 없이 이용하는 유형에 관해서도 우선적으로 법령에 기술하는 방안을 고려할 수 있다. 장기적 추진방안으로는 단기적 추진방안을 후속 단계로 볼 수 있을 것이다. 주파수 또는 무선국 개설에 관한 전파이용 유형에 따라 면허의 발생, 변경, 연장과 취소, 재발행, 거래(또는 임대), 갱신 등의 절차를 규정하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 전파자원 관리의 목적 및 자원 확보에 관한 기본적인 내용을 제1장, 제2장에 규정하고, 전파이용 유형에 관하여 별도를 규정하는 장 또는 조항을 이후에 배치하는 방안을 고려할 수 있다. 사업자 또는 일반인이 전파이용 유형에 관하여 파악을 한 이후, 해당 주파수 이용 또는 무선국 개설 절차 등에 관한 장 또는 규정을 살펴보게 된다면, 보다 용이하게 법령 및 관련 규정을 이해 할 수 있을 것으로

기대된다. 또한 전파를 관리하는 규제기관의 경우에도 전파이용 기술 발전 및 주파수 이용 관련 권리확대 등을 고려하여 시의 적절하게 전파관리 체계 개선이 가능할 수 있을 것으로 예상된다.

### 제3절 국민 불편 해소 및 경제위기 대처 등 전파법 정비 방안

#### 1. 전파사용료 관련 법령 정비

##### 가. 전파사용료 제도 및 관련 법령 현황

전파사용료는 '91년 전파법 개정을 통해 전파관리에 필요한 경비의 충당과 전파관련 분야 진흥에 필요한 예산 확보를 위해 도입된 제도로, 실제 부과는 '93년부터 시작되었다. 전파법령에서는 다음과 같이 전파사용료 부과대상, 사용목적 및 부과 기준을 규정하고 있다.

<표 2-17> 전파사용료 관련 법체계 현황

전파법 규정				전파법 시행령 규정
제67조 (전파 사용료)	제①항	부과·징수 근거 규정	○시설자에게 부과	-
		전부 면제 대상	○국가나 지방자치단체, 비영리 방송국, 허가의 제 무선국(휴대폰)	-
		전부 및 일부 감면 대상	○방송발전기금 납부 위 성사업자 및 대가할당 사업자 무선국  ○비영리 및 공공복리 증 진 무선국(대통령령)	○제89조 (전파사용료의 감면) -비상국, 실험국, 아파 추어국 등 전부 감면 -위성방송 및 대가할당 사업자 무선국 30% 감 면

	제②항	사용 목적	○전파관리 경비 및 전파 관련 분야 진흥	-
제68조 (전파 사용료의 부과기준 등)	제①항	부과 기준	○시설자의 무선국별로 대역, 폭, 출력 등 기준	○제90조 (전파사용료의 산정기준 등) ○제91조 (전파사용료의 징수기간 등)
			○할당된 주파수 이용 기간통신사업자인 경우 가입자의 수를 기준으로 함	
	제②항	가산금 부과	○사용료 미납 시 체납금의 5% 범위 내에서 가산금 부과	○제92조 (전파사용료 가산금의 비율)
	제③항	미납 시 조치	○가산금 미납 시 국제 체납처분에 따라 징수	○제93조 (전파사용료의 징수철자)

전파사용료는 원칙적으로 무선국 시설자에게 부과되는 것으로, 해당 무선국이 사용하는 전파에 대한 사용료를 부과·징수하는 것이다. 여기서 ‘시설자’란 무선국의 개설허가를 받거나 개설신고를 하고 무선국을 개설한 자를 의미한다(전파법 제2조(정의) 제8호). 다만 예외적으로 감면 또는 면제를 적용하는 경우는 다음과 같다. 첫째, 국가나 지방자치단체가 개설한 무선국, 비영리 방송국, 허가의제(휴대폰 등) 무선국은 전부 면제한다. 둘째, 방송발전기금 납부 위성방송사업자 및 대가할당 받은 사업자의 무선국, 비영리 또는 공공복리 무선국은 전부 또는 일부를 감면한다.

전파사용료 부과기준은, 원칙적으로는 사용하는 주파수 대역, 전파의 폭 및 출력 등을 기준으로 무선국 별로 부과하도록 되어있다. 단, 가입자 보유 및 이동 여부에 따라 예외적인 기준을 마련하였는데, 해당된 주파수를 이용하는 기간통신사업자인 경우 해당 역무를 제공받는 가입자의 수를 기준으로 산정할 수 있도록 한 것이다.

<표 2-18> 유형 별 전파사용료 부과 기준 및 특성

기준	부과 산식	주요 내용	비고	예시
<b>□ 가입자보유 기간통신 사업자 개설 무선국</b>				
별표8	가입자수 X 서비스별 단가 X 전파특성계수 x 감면계수 [1-(공용화+로 밍+이용효율)]	o가입자 보유의 기간통신 사업자 대상 o가입자 당 단가 책정(2 천원~30원) o공용화 및 로밍, 이용효 율 감면계수 o전파특성계수	o환경친화감면계수 없음 o위성 이용 가입자 기반 기간통신역 무 산정기준 제검 토 필요	이동 통신
<b>□ 기타 기간통신사업자 무선국 및 위성방송사업자 방송 보조국</b>				
별표9	기초가액(250,000원) X 전파사용량계수 X 서비 스계수 X (1-공용화 감 면계수)	o가입자 미보유의 기간통 신사업자 및 위성방송사 업자의 방송보조국 o전파사용량(대역 및 전 파의 폭 합계) 기준 o서비스계수 조정을 통한 부과수준 조정	o위성방송사업자의 방송보조국 사용 료 부담이 상대적 으로 높음	KT중 계
<b>□ 기간통신사업자 이외의 무선국</b>				
별표10	기초가액(2,000원) X (√ 공중선전력+전파의 폭) X 신호계수 X 이용형태 계수 X 목적계수 X (1- 공용화 감면계수)	o기간통신사업자 이외의 일반 무선국 대상 o주파수 대역, 전파의 폭, 출력 등을 기준 o신호계수, 이용형태계수 및 목적계수	o이용형태계수 적 용의 정책 목적 상실 및 이용의 불확실성 확대	방송 중계
<b>□ 이동체에 설치하는 무선국 및 임대목적 지구국</b>				
별표11	o선박·자동차등 이동체 에 개설하는 지구국 및 기간통신 사업자의 임 대 목적의 지구국 : 2만 원 o기타 무선국(일부 육상 이동국 제외) : 3천원	o이동체에 설치하는 무선 국 및 임대목적 지구국 o무선국 당 정액부과 o육상이동국 제외를 통한 면제	o육상이동국 면제를 법 또는 시행령에 근거하지 않고 있 음	VSAT

## 나. 법령 정비의 필요성 및 분야

전파사용료 제도는 '93년 도입된 이래,, 전기통신사업자 투자활성화, 디지털전환 촉진, 이용자 부담완화 등을 위해 주로 목적계수·서비스계수 조정 등의 방법으로 부과 기준 및 법제도 개정을 지속적으로 추진 해 왔다.

<표 2-19> 전파사용료 개정 연혁

시기	주요 개정 내용
'93년	○ 모든 무선국을 대상으로 지정 주파수별·출단위로 부과 (현행 별표10) → 디지털 전환 시 부담 급증 문제 발생
'96년	○ 가입자 무선국 허가 간소화(허가의제) ○ 휴대폰 등 정액부과 : 이동전화 8천원, TRS 4천원 등 ○ 목적계수 적용 : 디지털 0.1, 아날로그 0.8
'99년	○ 이동전화 사용료 3천원으로 인하 ○ 기준정비 (이동형 무선국 : 현행 별표11, 고정형 기간통신사 무선국 : 현행 별표9, 기간통신사 이외 무선국 : 현행 별표10)
'00년	○ 가입자(이동전화) 면제 ○ 기준정비 (가입자 보유 기간통신사 무선국 : 현행 별표8; 기타 기간통신사 무선국 : 현행 별표9; 상기 기간통신사 이외 무선국 : 별표10; 이동형무선국, 임대 목적 지구국 : 별표11)

최근 전파 이용 빈도가 높아지고 가용 주파수 대역이 증가하면서, 전파 관리 활동에 필요한 비용을 충당하고 전파 관련 연구개발에 필요한 재원을 원활히 확보하는 것 한편으로, 공평하고 합리적인 부과 원칙을 세우고 이행해야 함 역시 요구되고 있다. 특히 전파사용료 산정 방식 및 각종 계수에 대한 객관적인 근거를 마련하고 효율적인 전파 이용을 촉진할 수 있는 방향으로 산식 개정이 필요해졌다. 보다 근본적으로는, 부과 목적과 취지에 맞게 그 성격을 명확히 정의하고, 할당대가 등과의 관계를 차별화하며, 전파사용료의 적절한 사용 여부를 주기적으로 검토

해야할 필요성이 증대되고 있다.

이에 근거해, 전파사용료와 관련한 법령 개정 및 제도 개선 분야를 다음과 같이 크게 세 가지로 도출하였다. 첫째, 위성이용 서비스 적용체계를 일원화하고 전파사용료 감면 및 면제규정을 명확화 하는 등 전파사용료 부과체계 개선, 둘째, 전파사용료 부담 형평성 제고를 위해 위성DMB, 선박국, VSAT, M/W 등 전파사용료 부담 수준 조정, 셋째, 이용형태계수, 공용화감면계수, 환경친화감면계수 등 산정식 내 각종 계수 조정·신설·폐지 및 가입자 수 제외대상 명확화 등 전파사용료 산정기준 개선이다.

<표 2-20> 전파사용료 제도 개선 사항

구분	개선사항	문제점 및 개선 필요성
부과체계 개선	위성이용 가입자 기반 기간통신역무 산정기준 마련	○위성이용기간통신역무는 가입자 기반의 서비스로 현행 [별표8]의 가입자 기준 적용이 타당하므로 단가 신설이 필요
	전파사용료 감면 및 면제규정 정비	○특별재난지역, 철도용 무선영상전송시스템 등 공공복리용 무선국 전파사용료 면제 규정 도입 및 육상이동국 면제 및 부과 규정 명확화 필요
부담수준 조정	위성 DMB 전파사용료 감면	○위성DMB가 이동통신 등 타 서비스에 비해 전파사용료 부담이 높은 관계로 감면이 필요
	선박국 전파사용료 면제	○선박국에 무선국 설치 의무가 확대됨에 따라 생계형 소형선박국의 전파사용료 면제 범위 확대가 필요
	VSAT 전파사용료 감면	○농어촌 인터넷 등 VSAT 유사서비스 비용을 고려, 전파사용료 감면 필요
	M/W 전파사용료 감면	○고주파수 대역 이용 활성화 등을 위해 M/W 사용료 감면이 필요
산정기준 개선	이용형태계수 폐지	○이용형태계수 적용 여부에 따라 사용료 변화가 크고 우연한 신청에 의해 적용되므로 개선 필요

	공용화감면계수 조정 및 환경친화감면계수 신설	○공용화 수준 포화에 따른 기존 공용화 계수 상향 조정 및 환경친화무선국 확대를 위한 감면계수 신설이 필요
	가입자 수 산정 시 제외대상 명확화	○군입대 및 요금채납에 따라 정지된 무선국과 시스템 감시용 무선국의 가입자 수 제외 범위 명확화 필요

#### 다. 국민 불편 해소를 위한 법령 정비 성과

##### 1) 특별재난지역 전파사용료 감면 근거 마련

정부는 자연재해 및 산불 또는 기름 유출 등의 대규모 피해 발생 지역을 ‘특별재난지역’으로 선포하여, 피해 극복 및 재건을 위한 여러 가지 혜택을 부여하고 있다. 그 예로 지난 ‘05년 4월 강원도 양양, 고성 산불에 따라 특별 재난지역으로 선포되었으며, ‘07년 12월에는 충남 태안군 일대를 특별재난지역으로 선포하였다. 전파 사용료 측면에서도, 특별재난지역의 재난 극복 지원방안으로 시설자의 부담 완화 등 공공복리 증진 측면에서 전파사용료 감면<sup>9)</sup> 필요성이 제기되고 있다. 그러나 현행 전파법에 재난지역 시설자의 사용료 감면 규정이 없었기 때문에 이의 신설이 요구되었다.

이에 따라 ‘09년 전파법 개정안(국회제출)에 특별재난지역으로 선포된 지역에 개설된 무선국의 전파사용료를 감면하는 법적 근거를 다음과 같이 마련하여, 재난복구활동을 효과적으로 지원할 수 있도록 하였다.

9) 전파법 제67조 규정에 따라 영리를 목적으로 하지 아니하거나 공공복리를 증진시키기 위해 개설한 무선국 중 대통령령으로 정하는 무선국은 사용료를 전부 또는 일부 감면 가능

<표 2-21> 특별재난지역 전파사용료 감면 근거규정 전파법 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
<p>제67조 (전파사용료) ① 방송통신위원회는 시설자(수신전용의 무선국을 개설한 자는 제외한다)에게 해당 무선국이 사용하는 전파에 대한 사용료(이하 “전파사용료”라 한다)를 부과·징수 할 수 있다. 다만, 제1호부터 제3호까지의 무선국 시설자에게는 전부를 면제하고, 제4호부터 제6호까지의 무선국 시설자에게는 대통령령으로 정하는 비에 따라 전부나 일부를 감면할 수 있다.</p> <p>1. ~ 6. (생략)</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>② (생 략)</p>	<p>제67조 (전파사용료) ① ----- ----- ----- ----- -----, 제4호부터 제7호까지----- ----- ----- -----.</p> <p>1. ~ 6. (현행과 같음)</p> <p>7. 「재난 및 안전관리기본법」 제60조제1항에 따라 특별재난지역으로 선포된 지역에 개설된 무선국 중 방송통신위원회가 고시로 정하는 기준에 부합되는 무선국</p> <p>② (현행과 같음)</p>

## 2) 무선영상전송 시스템의 전파사용료 감면 검토

무선영상전송시스템은, 철도 사고 원인 분석과 사고재발방지 및 기타 안전사고 예방 등을 위해 지하철(철도)용 무선영상전송시스템을 이용한다. 즉, 대구지하철 화재사고와 같은 재난을 예방 및 대비하기 위해 객차가 역사 내 전동차 승하차 상황, 승객 안전 확인, 옥외 재해감시, 시설물 관리 등 다양한 모니터링을 목적으로 구축 된 것이다.

현재 무선영상전송시스템을 사용 현황은 다음<표>와 같다. 서울메트로는 18GHz 대역을 사용하며 무선국 허가가 필요하므로 시설자에 포함되어 분기 당 약 730만원의 전파사용료를 납부하고 있으나, 그 외 2.4GHz·5.8GHz의 ISM 대역의 경우에는 별도의 허가·신고 없이 무선국을 사용하고 있기 때문에, 전파사용료 부과 대상에

포함되지 않는다.

<표 2-22> 지하철(철도) 영상전송용 무선주파수 사용현황

구 분	설치역사	설치업체	무선국수	주파수대역	전파사용료
한국철도공사	○ 경의선, 중앙선, 영등포-광명구간, 분당선(오라선릉)	파인텔레콤	80대	5.8GHz	미부과
서울특별시도시철도공사	○ 5~7호선 미설치 ○ 8호선 17개 전 역사 설치·운영 중	지멘스	34대	50.5MHz	미부과
한국철도시설공단	○ 경춘선 및 중앙선 설치 예정	비츠로시스 (발주중)	-	-	-
서울메트로	○ 2호선 시범설치 -신정지선 5개 역사 -성수지선 5개 역사	현대정보기술	10대, 50장치	18GHz	연간 800만원 납부 (장치 당 분기별 4만원)
서울메트로 9호선	○ 9호선 25개 전 역사 설치·운영 중	포스데이터	50대	5.8GHz	미부과
대전광역시도시철도공사	○ 1호선 22개 전 역사 설치·운영 중	삼성SDS	44대	2.4GHz	미부과
부산교통공사	○ 3호선에만 설치 ○ 건설 중인 4호선 14개 전 역사에 설치 중*	삼성SDS	17대	5.8GHz	미부과
광주광역시도시철도공사	○ 20개 전 역사 설치·운영 중	포스콘	54대	5.8GHz	미부과
대구광역시도시철도공사	○ 1호선 미설치 ○ 2호선 26개 전 역사 설치·운영 중	SK C&C	52대	46~56 MHz	미부과

\* 4호선은 무인운행시스템 (열차 내 영상을 관제실로 전송, 18GHz 이용)

서울메트로만 부과하는 데에 따른 부담 형평성의 문제, 전파사용료 부담에 따른 운용 상 어려움 뿐 아니라, 무선영상전송시스템이 시설자의 이익창출 목적이라고 하기 보다는 승객안전 확보 등 공공복리를 위해 추가로 광대역영상전송이 가능한 시설을 구축·운영하는 것이라는 점에서 전파사용료 부과에 대한 재검토 필요성이 요구되고 있다. 즉, ISM 대역을 사용하여 해당 서비스를 제공할 수 있으나, 보

다 나은 승객의 안전 확보를 위해 광대역에 추가로 설치한 무선국으로 볼 수 있기 때문이다.

이에 따라 안전 및 공공목적을 위하여 개설 및 사용 사용되고 있는 지하철(철도 등) 무선영상전송장치의 전파사용료를 전체 또는 일부 감면해주는 규정을 마련하는 것이 필요할 것으로 보이며, 향후 이에 대한 전파사용료 개선 방향을 마련할 계획이다.

## 라. 경제 위기 대처를 위한 법령 정비 성과

### 1) 지하에 설치된 위성DMB용 위성방송보조국의 전파사용료 면제 근거 마련

위성DMB는 위성을 통해 정지·이동 중에 방송을 시청할 수 있도록 하는데, 음영 지역 및 지하 공간 등에서는 위성방송보조국(Gap filler)을 설치하여 수신하게 된다. 이 위성방송보조국은 9,633개가 설치되어 있으며, 이중 10%가 건물 등의 지하 공간에 설치되어 있다('07년 기준).

위성DMB 사업자의 전파사용료 부과 규모는 총 27억 원으로, 위성(우주국 및 방송국), 방송센터(지구국), 위성방송보조국에 각각 부과되며 이 중 주가 되는 것이 위성방송보조국이다. 위성방송보조국의 전파사용료는 [별표9]에 의해서 부과되고 있다.

위성DMB 전파사용료 제도 개선 요구는 전파사용료 부과 형평성 문제에서 기인한다. 현재 터널, 도시철도(지하), 건축물의 지하층 등에서 기간통신사업자가 제공하는 전기통신역무를 이용할 수 있도록 개설하는 무선국은 전파사용료가 면제되고 있으나, 위성 DMB 사업자는 '위성방송사업자'인 관계로 혜택을 받지 못하고 있으며, 할당대가, 전파사용료, 방송발전기금 등 전파 관련 재원을 모두 부담하고 있어 과다 부과 및 부과 형평성 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 요컨대, 건물의 지하층에 개설된 위성방송보조국에 전파사용료를 부과하는 것은 부담 형평성 차원에서 문제가 있기 때문에, 개선이 필요하게 되었다.

그 결과, '09년 전파법 시행령 개정안에 위성DMB의 전파사용료 감면을 위한 근거 조항을 마련하였다. 기간통신사업자 외에도 위성DMB 사업자가 터널, 도시철도

(지하에 설치된 부분만 해당), 건물의 지하층 등에 개설한 위성방송보조국의 전파사용료 역시 전부 감면하도록 규정한 것이다.

이에 따라 전파사용료 부과 규제 형평성 제고 뿐 아니라, 위성DMB 사업자의 전파 관련 재원 과다 부담에 따른 경영상의 애로점을 해소하는 데에도 기여할 수 있을 것으로 전망된다. 건축물 지하층에 개설된 위성방송보조국의 사용료 면제 시, 전체 1만여 무선국 중 10%인 1천여 국이 그 혜택을 보게 된다.

<표 2-23> 위성DMB 전파사용료 감면 근거규정 전파법 시행령 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
제89조 (전파사용료의 감면) ① 법 제67조 제1항제6호에서 "대통령령이 정하는 무선국"이란 다음 각 호의 무선국을 말한다. 1. ~ 3. (생략) 4. 터널, 도시철도(지하에 설치된 부분만 해당한다), 건축물의 지하층 등에서 기간통신사업자가 제공하는 전기통신역무를 이용할 수 있도록 <u>개설하는 무선국</u> 5. ~ 6. (생략) <u>&lt;신 설&gt;</u>	제89조 (전파사용료의 감면) ① ----- ----- ----- ----- 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. 터널, 도시철도(지하에 설치된 부분만 해당한다), 건물의 지하층 등에 <u>개설하는 무선국으로서</u> 기간통신사업자가 제공하는 전기통신역무를 이용할 수 있도록 <u>개설한 무선국 및 위성이동멀티미디어방송사업자가 개설한 위성방송보조국</u> 5. ~ 6. (현행과 같음) 7. <u>유선 초고속인터넷서비스가 제공되지 않는 농어촌 지역에 초고속인터넷 서비스를 제공하기 위해 기간통신사업자가 개설한 지구국</u>

## 2) 생계형 소형 선박국의 전파사용료 면제 근거 마련

기존에는 2MHz(50W이하), 20MHz(25W이하)대역을 사용하는 선박국에 대하여는 [별표7]에 의해 전파사용료를 전액감면해주고 있었다. 그러나 '09년 7월 1일부터 「선박안전법」에 따라 5톤 이상의 어선 선박국에 대해서도 156MHz를 사용하는 VHF/DSC<sup>10)</sup>를 의무적으로 설치하도록 되어 있어, 기존에 전파사용료를 전부 감면 받고 있던 선박국에 전파사용료가 부과되는 문제가 발생하였다.

VHF/DSC 의무가입 대상이 되는 5톤 이상의 어선 무선국은 약 8천 국으로, 이중 70%이상인 5,600여 톤이 20톤 미만의 소형어선으로 생계형 어선이라고 할 수 있다. 따라서 25W미만의 생계형 소형어선의 선박국일 경우, 전파사용료 부과 취지에 맞게 156MHz대 무선설비에 대하여도 전파사용료 면제 범위를 확대할 필요가 있게 되었다.

<표 2-24> 선박 규모별 무선국 현황

(단위 : 국)

구분	5톤 미만	VHF/DSC 의무가입 대상			소계	총계
		5톤 이상 10톤 미만	10톤 이상 20톤 미만	20톤 이상		
무선국 수	2,824	4,913	730	2,307	7,950	10,774

※ 자료 : 수협중앙회 어업정보통신부('09)

이에 '09년 전파법 시행령 개정안에서 [별표7]의 전파사용료 전부 감면 항목 중 선박국에 156MHz대역 25W 이하 선박국도 추가함으로써, 기존의 소형 어선의 전파사용료 전부감면을 유지하도록 하였다. 이를 통해 생계형 소형 어선이 「선박안전법」 개정에 따라 전파사용료를 부담하게 됨으로써 발생하게 될 경제적 애로점을 방지·해결 할 수 있을 것으로 기대된다.

<표 2-25> 선박국 전파사용료 감면 근거규정 전파법 시행령 신·구조문 대비표

현행				개정안			
[별표 7] 전파사용료가 전부 감면되는 무선국(제89조제1항제3호 관련)				[별표 7] 전파사용료가 전부 감면되는 무선국(제89조제1항제3호 관련)			
구분	주파수대 (MHz)	전파의 폭 (kHz)	공중선 전력(w)	구분	주파수대 (MHz)	전파의 폭 (kHz)	공중선 전력(w)
선박국	2 <u>20</u>	2.8 2.8	50w 이하 <u>25w</u> 이하	선박국	2 <u>27</u> <u>156</u>	2.8 2.8 <u>16</u>	50w 이하 <u>20w</u> 이하 <u>25w</u> 이하
항공기국	100	6	10w 이하	항공기국	100	6	10w 이하
간이무선국	146	8.5	5w 이하	간이무선국	146	8.5	5w 이하

10) VHF 대역의 무선설비에 부과되는 디지털 선택 호출 장치(Digital Selective Calling)로, 선박이 타 무선국을 호출할 필요가 있을 때 선택적인 기능을 가지고 호출할 수 있으며 조난경보신호를 디지털 신호로 발신하여 모든 선박이나 해안국에서 자동 수신 할 수 있도록 하는 장치임.

### 3) 농어촌 용 초소형위성통신지구국(VSAT) 전파사용료 면제 근거 마련

초소형위성통신지구국(Very Small Aperture Terminal; 이하 VSAT)은 일반적으로 직경 2m 이하의 초소형 안테나를 사용하는 지상의 송수신국(지구국)을 지칭한다. 현재 전파법에 따르면 VSAT은 '기간통신사업자가 임대를 목적으로 개설하는 지구국'으로 분류되어, [별표11]에 의해 무선국 당 분기 별 20,000원 정액의 사용료가 부과되고 있다. 그런데 현재 위성 관련 VSAT의 쓰임을 살펴보면 주로 농어촌에 초고속 인터넷을 제공하기 위해 사용되고 있어, 보편적서비스 제공 차원에서 전파사용료 감면이 요구되었다.

이에 '09년 전파법 시행령 개정안에서 농어촌에 인터넷을 제공할 목적으로 개설하는 VSAT 무선국 전파사용료를 전부 감면해주는 규정을 마련하였다. 위성을 이용한 서비스를 제공할 목적으로 개설한 지구국의 전파사용료를 전부 감면해 줌으로써, 보편적 서비스 제공 확대 측면에서 농어촌 지역에 VSAT 서비스를 제공 중인 사업자의 경제적 애로점을 미연에 방지하고, 농어촌 지역의 원활한 인터넷 서비스 보급을 촉진할 수 있을 것으로 기대된다. 특히 유선 초고속 인터넷 서비스 제공이 어려운 농어촌 지역의 정보 격차 해소에 기여할 수 있을 것으로 보인다.

<표 2-26> 위성DMB 전파사용료 감면 근거규정 전파법 시행령 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
<p>제89조 (전파사용료의 감면) ① 법 제67조 제1항제6호에서 "대통령령이 정하는 무선국"이란 다음 각 호의 무선국을 말한다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p>4. 터널, 도시철도(지하에 설치된 부분만 해당한다), 건축물의 지하층 등에서 기간통신사업자가 제공하는 전기통신역무를 이용할 수 있도록 <u>개설하는 무선국</u></p>	<p>제89조 (전파사용료의 감면) ① ----- ----- ----- -----.</p> <p>1. ~ 3. (현행과 같음)</p> <p>4. 터널, 도시철도(지하에 설치된 부분만 해당한다), 건물의 지하층 등에 <u>개설하는 무선국으로서</u> 기간통신사업자가 제공하는 전기통신역무를 이용할 수 있도록 <u>개설한 무선국 및 위성이동멀티미디어</u></p>

<p>5. ~ 6. (생략) &lt;신 설&gt;</p>	<p><u>어방송사업자가 개설한 위성방송보조국</u> 5. ~ 6. (현행과 같음) 7. <u>유선 초고속인터넷서비스가 제공되지 않는 농어촌 지역에 초고속인터넷 서비스를 제공하기 위해 기간통신사업자가 개설한 지구국</u></p>
-------------------------------------	---

#### 4) 요금 체납에 의한 무선국 사용정지 시 가입자 수 산정 제외 근거 규정 마련

가입자를 보유한 기간통신사업자의 전파사용료는 [별표8]에 의해 가입자 수에 기반하여 산정되고 있다. 따라서 가입자 수 규모가 전파사용료에 큰 영향을 미치게 되기 때문에, 전파사용료의 합리적 부과를 위해서는 가입자 수를 규정하는 데에 투명성과 형평성이 전제되어야 한다.

현재 [별표] 제2항에서는 가입자 수 산정기준을 규정하고 있는데, 「병역법」에 따른 징집 또는 지원에 의하여 입영한 현역병'으로 무선국 이용을 정지한 경우에는 가입자 수에서 제외함으로써 전파사용료를 면제해 주고 있다. 그러나 요금체납으로 정지된 경우에는 전파사용료가 부과되고 있어, 똑같은 무선국 이용 정지라는 측면에서 전파사용료 부담 형평성의 문제가 제기되었다.

이에 '09년 전파법시행령 개정안에서는 요금 체납으로 인해 무선국 이용이 정지된 경우에도 가입자 수 산정에서 제외하도록 [별표8]을 개정하였다. 그 결과 무선국 이용 정지 상태임에도 불구하고 전파사용료를 부과하는 데에 따른 경제적 부담을 완화하고 부과 형평성을 제고할 수 있을 것으로 기대되고 있다.

<표 2-27> 전파사용료 가입자 수 산정기준 관련 전파법 시행령 신·구조문 대비표

현 행	개 정(안)
[별표 8] 전파사용료 산정기준(제90조제1항 관련)	[별표 8] 전파사용료 산정기준(제90조제1항 관련)



개선 과제로 전파사용료의 성격 및 부과체계 개선, 전파사용료 회계 편입방식 개선, 전파사용료 공평 부과방안 마련 등 크게 세 가지가 도출되었다.

첫째, 전파사용료의 성격 및 부과체계 개선으로, 전파법에 근거하여 전파사용료는 전파관리에 필요한 경비의 충당과 전파 관련 분야 진흥을 위해 사용되도록 하고 있다. 반면 할당대가는 IT 분야 진흥을 위해 사용하도록 하고 있어, 전파사용료와 할당대가의 사용 목적으로 보다 구체화하도록 추진하는 것이 필요하다. 이를 위해 전파관리비용 원가 검증 작업이 선행되어야 할 것이다.

둘째, 전파사용료 회계 편입방식 개선으로, 전파사용료의 목적 외 사용을 방지하고 보다 투명한 운영을 담보하기 위해, 현재 일반회계가 아닌 특별회계나 기금 등과 같은 독자회계로 운영되는 것이 바람직 할 것으로 보인다. 이를 위해 전파사용료 사용 실적 분석이 요구된다.

셋째, 전파사용료 공평 부과 방안 마련으로, 형평성과 수익자 부담 원칙에 입각하여 전파를 사용하는 모든 영리사업자에게 공평하게 부과될 수 있는 방안 마련이 필요하다. 이를 위해 면제 대상 무선국 이용률 조사 및 부과 규모 예측이 선행되어야 하며, 특히 방송사업자들의 전파사용료 부과 대상 포함 여부에 대한 지속적인 검토가 요구된다.

## 제4절 하위법령 정비방안

### 1. 무선국 개설절차 등 시행령 개정방안

#### 가. 개요

경쟁적 수요가 있는 주파수의 경우에는 시장기능을 통해 주파수 가치를 산정하고, 무선설비 성능향상 등에 따른 전파이용자 불편 해소와 기업친화적인 선진국형 방송통신기기 인증체계 기반 등을 마련하기 위하여 2009년 1월 전파법 개정이 추진되었다. 무선국은 전파를 송·수신하는 무선설비로서 주파수와 함께 전파관리의 핵심요소이고, 2008년 12월말 기준으로 101만국의 허가 및 신고대상 무선국이 운

용되고 있다. 전파이용 기술의 보편화 및 무선국 장비의 성능이 개선됨에 따라 이동통신 사업자 등의 무선국은 허가제에서 신고제로 전환 등 사전규제를 완화하고 있다. 이에 따라 무선국 운용 등에 관하여 다음과 같은 전파법 개정안을 마련되었다. 첫째, 주파수를 할당받은 주파수 대역 내에서 운용되는 무선국으로서 전파의 혼신·간섭의 우려가 적은 이동통신 기지국에 대하여 전수검사가 아닌 표본추출방법으로 준공검사를 할 수 있는 근거를 마련하였다. 한편, 표본추출 검사 결과 불합격율이 일정비율을 초과하는 경우 등에 대해서는 전수검사를 받도록 하였다. 둘째, 자연환경 및 도시미관 보호를 위해 시설자에 대한 환경친화 무선국 설치명령의 근거를 시행령에서 법으로 상향입법하여 권리제한의 법률적 근거를 명확히 하였다. 셋째, 무선국 사후관리의 실효성 제고를 위해 혼신유발 등 전파법 위반 무선국에 대한 단속시 담당 공무원이 현장에 출입할 수 있도록 하였다. 넷째, 이동통신 등 새로운 수요에 대비하여 주파수 회수·재배치 관련 손실보상 업무를 민간 전문기관에 위탁할 수 있는 근거 규정을 마련하였다. 현행 전파법 규정에서는 방송통신위원회가 손실보상 주체로 되어 있으며, 다수의 시설자들이 이전하는 경우 등에 대해서 보다 효율적으로 절차를 진행하고, 보상업무를 수행하기 위해서는 별도의 전담기관에 이를 의뢰하는 것이 필요한 상황이다. 또한 현행 전파법에서는 무선국을 개설하고자 하는 자는 방송통신위원회의 허가를 받아야 하는 것을 원칙으로 하고 있으나, 전파법의 전파자원의 이용(법 제4장) 중 무선국 개설(법 제19조)에서 준용규정(법 제33조)까지 전파이용자의 편의를 위한 개선방안이 검토되었다.

무선국 개설체계를 개선하는 기본원칙은 현행 무선국 개설체계를 유지하면서 전파이용자가 보다 쉽게 절차를 이해할 수 있도록 추진하는 데 있다. 우선 허가와 신고를 구분하여 명확히 규정하고자 현행 제1절 무선국의 허가 및 운용 규정 내에서 허가와 신고를 구분하고, 무선국 개설 관련 허가와 신고의 공통 규정은 앞쪽으로 배치한 후, 허가(신청·변경 등 포함)→검사→운용→폐지 순으로 배치하였다. 그리고 현행 4가지 형태의 인증유형 분류에서 적합인증과 적합등록으로 이원화되고 기술기준이 마련되어 있지 않은 기기에 대해 잠정인증 등 도입되는 등 적합성 평가제도 전반에 대한 개편이 추진되었다. 적합성평가관련 법체계도 전파법으로 일원화되고 평가유형도 국제 추세에 따라 제조자가 자체적으로 시험하고 인증여

부를 판단하는 적합등록 제도가 새로 도입됨에 따라, 현재 적합성평가 방법 및 절차 등에 대한 법제도 마련이 시급히 요청되고 있다.

이렇듯 전파법 개정안이 국회에 계류중에 있으며, 2009년 2월과 3월에는 무선국 허가의 유효기간을 현재 5년에서 7년으로 확대하고, 전과정책심의위원회를 정부위원회 정비계획에 따라 폐지하는 등의 전파법 개정도 있었다. 이에 따라 무선국 개설절차와 관련된 사항, 표본검사의 구체적인 내용, 적합성평가제도와 관련된 세부 사항 등에 대한 시행령 개정안의 마련이 필요하게 되었다. 이하에서는 개정이 필요한 시행령의 세부적인 사항에 대하여 검토해 보고자 한다.

#### 나. 전파법 시행령 개정 필요 사항

2009년2월 방송사업 안정성 제고, 방송산업 활성화 및 행정비용 감소 등을 위해 무선국의 허가유효기간을 법률상 최장 5년에서 7년으로 연장하도록 전파법 제22조제1항이 개정되었다. 이렇게 무선국의 허가유효기간을 7년 이내의 범위에서 시행령에서 정할 수 있도록 함에 따라 방송국의 유효기간을 3년에서 5년으로 연장하는 방안이 고려될 수 있다. 참고로 해외 주요국의 방송사업 허가유효기간을 영국, 프랑스는 10년, 미국은 8년, 캐나다는 7년, 독일, 일본, 호주는 5년으로 설정하고 있다.

<표 2-28> 해외 주요국 방송국 면허 유효기간

국가	법	시행령
미국	- 8년 이하 : 통신법 §307	- 8년이하 : 연방규정 §73.1020(a)
영국	- BBC 10년 : 칙허장(Loyal Charter) - Channel 4 10년 : 방송법 - Independant TV 10년 : 통신법 - Independant Radio 12년 : 통신법	※ BBC의 설립 근거 : BBC는 1922년에 설립되어, 1927년 영국왕으로부터 칙허장(Royal Charter)를 받아, 국영기업이 되었음
프랑스	- 최대 10년 : 5년씩 2번 갱신 가능	※ 방송사업자에 대한 인허가와 관련한 결정권은 CSA가 행사
일본	- 5년 : 전파법 13조	- 5년 : 시행규칙 제7조
캐나다	- 7년 이하 : 방송법	

또한 행정안전부의 “정부위원회 정비계획”에 따라 “전과정책심의위원회”가 폐지

됨에 따라 관련 시행령인 제78조에서 제84조까지의 조항은 폐지할 필요가 있으며, 무선국 개설절차가 허가와 신고로 구분되어 규정되도록 개정안이 마련되어 있으므로, 이에 따른 시행령의 재배치가 불가피하게 되었다. 그리고 국회 계류중인 법안(2009년1월 정부이송)에서 무선국의 허가·검사와 관련하여 가장 큰 변화는 표본검사제도의 도입이다. 이와 관련하여 전과법 개정안에서는 표본검사의 대상이 되는 무선국을 대통령령으로 정하도록 규정하고 있으므로, 이에 따라 표본검사 적용대상 무선국을 시행령에서 규정해 주어야 한다. 이와 관련하여 표본검사를 실시함에 있어 여러 시행착오와 오류들을 수정해나가야 하기 때문에 모든 기간통신사업자의 무선국에 대하여 표본검사를 실시하기에는 무리가 있으며, 우선은 기간통신사업자가 주과수를 할당받아 개설하는 무선국 중에서 광중계기지국의 개설신고에 따른 준공검사에 한정하여 표본검사를 실시하도록 하여야 할 것이다. 또한 표본검사를 위한 준공신고는 검사관할지역별로 신고하도록 하고, 표본 추출은 역무를 고려해 대표성을 갖도록 추출하고, 표본의 수량은 실행에 따라 적절하게 조정할 수 있도록 고시에 위임하도록 하는 것이 바람직하다. 또한 표본검사 불합격 판정기준, 표본검사 합격 판정기준 및 검사증명서 교부방안 등을 시행령에서 규정해 줄 필요가 있다. 그리고 전과법 개정안 제24조제1항 및 제26조와 관련되어 놓쳐서는 안될 부분이 있다. 개정안에서는 제26조의 변경허가 및 변경검사와 관련된 사항을 허가와 검사관련 조항으로 흡수하여 규정을 새로 하고 있다. 이 과정에서 제24조제1항의 준공검사에 변경검사가 포함되는 것으로 개정안이 마련되었던 것처럼 해석된다. 제24조제1항이 변경허가에 따른 준공신고 및 변경검사가 포함되어 있는 것으로 해석된다면 표본검사의 대상을 확정함에 있어서도 변경검사까지 표본검사로 진행할 것인지에 대하여는 신중한 검토가 필요하다고 여겨진다.

다음으로 적합성평가제도의 개편이 커다란 이슈 중의 하나이다. 개정안에서는 제5장의2(방송통신기기의 관리)를 신설하여 현행 4가지 형태의 인증유형 분류를 적합인증과 적합등록으로 이원화하고 기술기준이 마련되어 있지 않은 기기에 대해서는 잠정인증이 도입되는 등 적합성평가제도 전반에 대한 개편이 추진되고 있다. 적합성평가관련 법체계도 전과법으로 일원화되고 평가유형도 국제 추세에 따라 제조자가 자체적으로 시험하고 인증여부를 판단하는 적합등록 제도가 새로 도입

됨에 따라, 현재 적합성평가의 방법 및 절차 등에 대한 세부적인 사항이 시행령을 통하여 마련되어야 한다. 여기에는 적합인증 및 등록 대상기기의 분류기준 등이 포함되어야 하며, 인증과 등록을 구분하는 주요한 기준으로는 위해성과 부적합율이 있다. 대상기기 분류에 있어 위해성이란 방송통신기기가 전파이용환경, 방송통신망 및 이용자에게 위해를 줄 우려가 있는 기기으로써 전파 혼·간섭을 초래하거나, 방송통신망의 안정적 운용을 저해하거나, 인명안전의 침해 등 사용자에게 위해를 일으킬 수 있는 것을 말한다. 위해성은 구체적으로 전파 및 방송통신망 환경에서의 기기의 전기적 출력정도, 용도(산업용·일반용) 및 사용 환경, 망의 전기적 위해 가능성, 사후관리를 통한 경험적 요건 등을 고려하고, 그 밖에 어린이, 노약자 등 사회적 약자 또는 인체 및 인명안전에 위해를 줄 수 있는 경우를 판단하여 정한다. 향후 적합등록 대상기기를 확대하고자 하는 경우 위해성에 대한 기술적·정책적 개념 정립이 필요하며, 불법·불량기기에 대한 정부기관의 사후관리를 통해 구체적 통계치가 파악하는 과정 및 부적합율 수치에 대한 데이터화 작업 등이 필요한 상황이다. 이러한 요건들을 고려하여 구체적으로 적합인증 및 적합등록 대상기기를 분류한 판단기준은 다음의 표와 같다.

<표 2-29> 적합인증, 적합등록 대상기기 분류기준

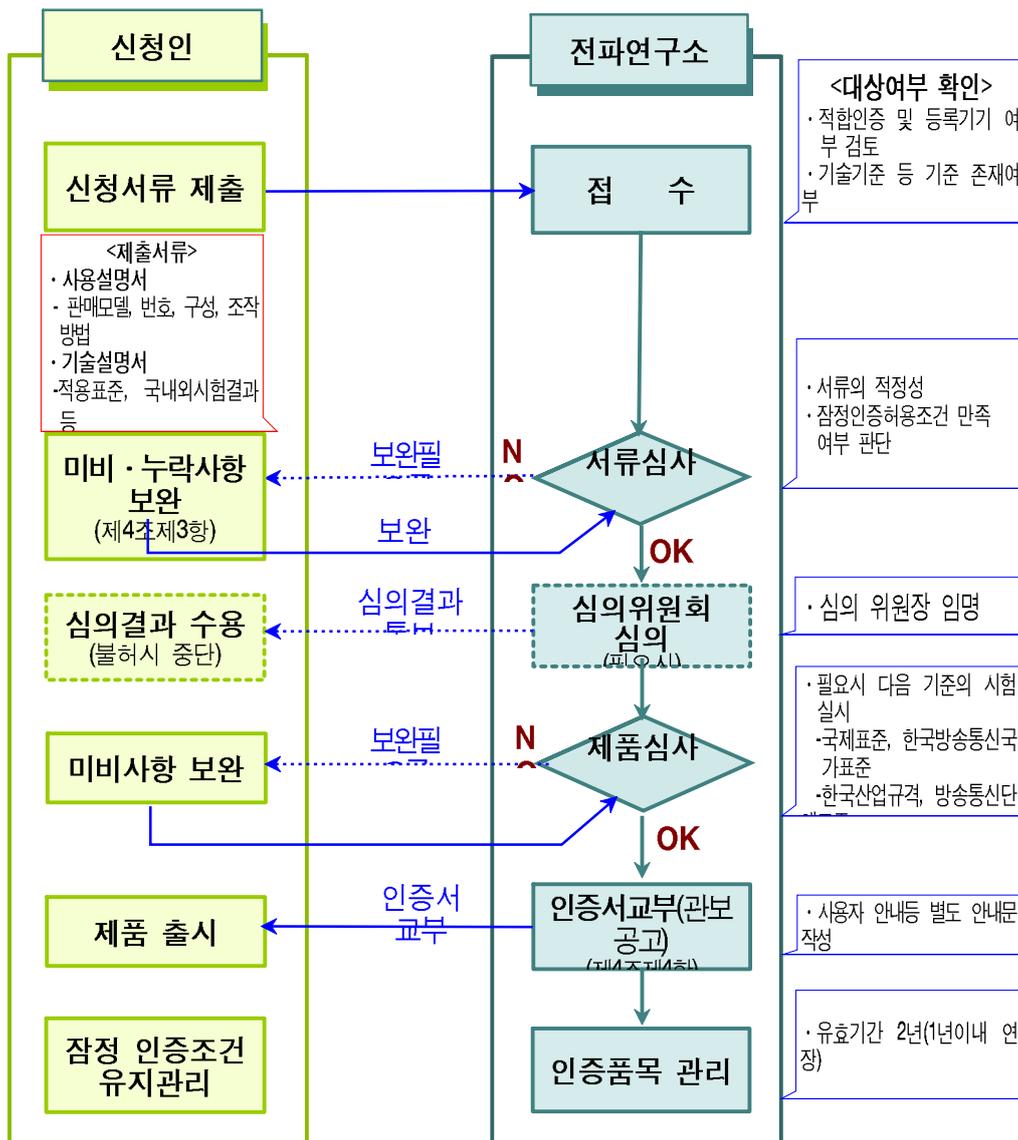
구분	적합인증 분류기준	적합등록 분류기준
전파의 혼신·간섭	- 전파의 혼신·간섭의 발생으로 무선 통신을 통한 방송통신서비스가 불가능할 경우, 업무상 손실 및 긴급상황 발생시 대처가 어렵기 때문에 무선 방송통신서비스의 안정적 제공 (예: 무선전화, 휴대폰 등)	- 무선 방송통신서비스의 안정적 제공 - 소출력 등 혼·간섭의 우려가 낮은 비허가대상기기 중 특정 소출력기기 일부 및 미약전계강도기기는 등록으로 전환 (예: 무선랜, 생활무선기기 등)
망 분계점 접속	- 유선방송통신 서비스는 일상생활에 있어 중요하기 때문에 긴급상황 발생 등에 대비하여 서비스의 안정적 제공 (예: 전화망에 연결되는 단말기 등)	- 유선방송통신서비스의 안정적 제공을 위한 관리 필요 - 망과 제2, 3차적 접속하는 부속적 구성품, 부적합율이 낮은 품목은 적합등록 전환 (예: 전화기, 분배기 동축케이블 등)
지능형홈 네트워크 설비,	- 건물 또는 집안의 구내 방송통신 서비스의 안정적 제공 (예: MATV 등 공시청설비 등)	- 건물 또는 집안의 구내 방송통신 서비스의 안정적 제공을 위하여 관리 필요 - 부속적 구성품인 경우는 적합등록으로

공동수신 안테나 및 그 부속설비		전환(케이블, 맨홀 등)
인체, 인명안전 및 재산	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 방송통신기기를 사용한 이용자(어린이, 노인 포함)의 건강보호, 선박 및 항공기 등의 안전사고 방지, 재산적 피해 방지 및 인명구조 등을 위하여 관리 필요(예: 휴대폰 등대부분의 무선기기, 형성검정대상기기 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 방송통신기기를 사용한 이용자(어린이, 노인 포함)의 건강보호, 선박 등의 안전사고 방지, 재산적 피해 방지 및 인명구조를 위해 필요</li> <li>- 무선 또는 유선기기라도 부적합을 또는 위해정도가 극히 미약한 품목은 적합등록으로 전환(미약전계강도기기, 특정소출력기기등)</li> </ul>

## 2. 전파법 해설집 및 업무편람

전파법령이 개정됨에 따라 기존에 마련하였던 전파법 해설집 및 업무편람에 대해서도 수정도 불가피하다. 전파법 해설집에는 주파수 할당체계 및 방송통신기기 인증체계 등의 개정에 따른 기존 법·제도와 의 정합성 및 개정 취지 등에 대한 설명이 필요하며, 앞서 살펴본 개정법안의 내용이 반영될 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 이번 전파법 개정안의 조문별 개정취지 등이 반영되어 개정연혁까지 함께 살펴볼 수 있도록 하여야 할 것이다. 업무편람 또한 무선국 개설절차 등에 대하여 조문 순서 및 실제 운영절차 등이 일치하도록 개선이 필요하다고 여겨진다. 또한 적합성 평가제도와 관련하여서는 제도가 전반적으로 크게 변경되는 만큼 이에 대한 반영이 적절하게 이루어져야 할 것이다. 특히 잠정인증제도처럼 새로 도입되는 부분에 대하여는 상세하게 기술될 필요가 있다. 기술기준이 마련되어 있지 않은 신제품의 경우 방송통신망 및 전파 이용환경에 위해를 가하지 않고 안전성이 보장되는 범위 내에서 잠정인증을 허용하며, 잠정인증을 받은 기기는 기술기준 또는 적합성평가절차가 마련되기 전까지 제조·수입이 가능하며 제조·수입기간, 판매대수, 설치지역 등의 조건을 이행하도록 규정하고 있다. 잠정인증제도는 서류심사와 제품심사로 이원화하고 필요 시 심의위원회 심의를 거치도록 할 예정이다. 잠정인증의 유효기간은 2년 이내로 하되, 만료 2개월 전 제 신청을 하는 경우 1년의

범위에서 연장을 허용할 방침이다. 그 밖에 심사절차 및 제출서류 등은 적합인증을 준용한다. 잠정인증 받은 사항의 변경은 불가능하나, 상호, 성명, 주소 등 단순한 인적 사항의 변경 시는 방송통신위원회에 통보하도록 의무화하고 인증표시 이외의 사용자 안내문을 별도로 부착할 수 있도록 규정할 계획이다.



<그림 2-8> 잠정인증 세부운용절차안

## 제3장 행정처분 정비방안

### 제1절 행정처분 일반론

행정상 의무불이행에 대해서, 의무이행을 강제적으로 실현하는 행정상 강제집행 제도가 허용되지 않는 경우, 예컨대 행정상 의무중에서 비대체적 작위의무나 부작위의무에 대해서 법률에 특별한 근거가 없다면, 그 의무를 불이행한 자에 대하여 불이익한 제재를 과하여 위하적 효과를 노리는 방법이 강구된다. 그것은 제재수단이고 그 대표적인 수단이 행정벌이다.

행정벌은 처벌의 내용에 따라 형벌이 부과되는 행정형벌과 과태료가 부과되는 행정질서벌로 나누어진다.

#### 1. 과태료의 법적 성질 및 의의

##### 가. 의의

행정목적에 직접 침해하는 행위에 대하여 과하는 行政刑罰과는 달리, 과태료는 행정법규의위반의 정도가 비교적 경미하여 직접적으로 행정목적이나 사회법익을 침해하는데까지 이르지 않고 다만 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 줄 위험성이 있을 정도의 작위, 부작위에 대하여 과하는 일종의 金錢罰을 지칭하는 것을 말한다. 따라서 과태료는 그것이 형벌과는 그 성격이 다르기 때문에 원칙적으로는 형법총칙의 규정이 적용되지 않으며 따라서 과태료가 과하여져도 前科者가 되는 것은 아니며, 다른 벌칙과의 사이에 누범관계가 생길 수 없다. 행정질서벌인 과태료는 직접적으로 행정목적이나 사회공익을 침해하는데까지는 이르지 않고 다만 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 줄 위험성이 있는 정도의 단순한 의무태만에 대한 제재로서 과하여지는데 불과하므로 다른 특별한 규정이 없는 한 원칙적으로 고의 과실을 필요로 하지 아니한다고 해석하는 것이 통설로 보인다.<sup>11)</sup>

11) 사건명 : 과태료결정에대한재항고 대법원, 1969.7.29, 69마400

과태료는 행정기관의 입장에서 보면 행정적 판단에 의하여 직접부과하고, 복잡한 사법적 절차를 거치지 않고 신속한 절차에 의하여 부과할 수 있으며, 행정법규위반자도 복잡한 절차나 전과의 우려없이 처벌을 받을 수 있다는 점과 行政刑罰에 비해서 상대적으로 가벼운 制裁手段이라는 이유 등에서 법령에서 널리 채용되고 있다.

#### 나. 종류

일반적으로 과태료라고 법령상 규정된 금전형에는 법령위반에 대한 제재로서 과하여지는 秩序罰로서의 과태료, 강제집행의 한 방법으로 과하여지는 執行罰로서의 과태료, 특별권력관계에 있어서의 징계의 수단으로 과하여지는 懲戒罰로서의 과태료 등이 있다. 여기서 질서벌로서의 과태료는 다시 그 제재목적에 따라 民事秩序罰인 과태료, 訴訟秩序罰인 과태료 및 行政秩序罰인 과태료가 있고 행정상 질서벌로서의 과태료는 그 부과주체에 따라 국가의 법령위반에 대한 과태료, 조례위반에 대한 과태료로 나누어 지고 있다.

현행 우리나라 법체계에서 과태료가 부과되는 유형은, 첫째 행정형벌에 대응하는 것으로 국민 일반을 대상으로 하여 행정상의 의무를 이행하지 않거나 사회질서에 위협을 초래하였을 때 부과되는 경우, 둘째 질서금의 성격을 가지고 있는 것으로

---

#### 【판시사항】

통상적인 행정질서 벌인 과태료는 다른 특별한 규정이 없는 한 원칙적으로 고의 과실을 필요로 하지 아니한다

#### 【판결요지】

행정질서벌인 과태료는 다른 특별한 규정이 없는 한 고의과실을 필요로 하지 아니한다.

#### 【참조조문】

무역거래법 제30조, 형법 제8조, 행정법 총칙 「행정벌」 편

【원 결 정】 서울민사지방법 1969. 4. 16. 선고 68라1188 결정

【이 유】 재항고이유에 대하여 살피건대, 무역거래법 제30조 규정에 의하여 과하여지는 과태료는 통상적인 행정질서법중의 하나로서 행정형벌과는 다르다 할 것이다. 즉, 행정질서벌과 행정형벌은 다같이 행정법령에 위반하는데 대한 제재라는 점에서는 같아도 행정형벌은 그 행정법규 위반이 직접적으로 행정목적과 사회공익을 침해하는 경우에 과하여지는 것이므로 행정형벌을 과하는데 있어서 고의 과실을 필요로 할 것이냐의 여부의 점은 별문제로 하더라도 행정질서벌인 과태료는 직접적으로 행정목적이나 사회공익을 침해하는데까지는 이르지 않고 다만 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 줄 위험성이 있는 정도의 단순한 의무태만에 대한 제재로서 과하여지는데 불과하므로 다른 특별한 규정이 없는 한 원칙적으로 고의 과실을 필요로 하지 아니한다고 해석하여야 할 것이다.

소송절차상의 범규위반에 대하여 소송절차의 진행을 원활하게 하기 위하여 부과되는 경우, 징계금적 성격을 가진 것으로 특정전문집단 내에서의 질서를 유지할 목적으로 의무위반자에 부과되는 경우로 대별할 수 있다.

### 1) 집행벌로서의 과태료

執行罰이란 비대체적 작위의무 또는 부작위의무를 불이행하는 경우에 그 의무를 강제적으로 이행시킬 목적으로 의무이행주체에게 일정한 기간을 주고 의무이행이 없을 때에는 일정한 과태료를 처할 것을 戒告하는 것을 말한다. 이러한 집행벌의 중요한 요건중의 하나는 의무자 자신에 의하지 않으면 이행될 수 없는 작위, 또는 부작위라는 점이고, 의무자 자신을 심리적으로 압박하여 자발적으로 이행하도록 함을 목적으로 한다는 것이다. 현행법상 執行罰로서의 過怠料는 거의 채용되고 있지 않다.

### 2) 징계벌로서의 과태료

이것은 특정한 조직이나 집단내부의 질서유지를 위하여 부과된 의무에 대하여 이를 위반한 경우에 권력관계의 작용으로서 과하여지는 과태료이며, 조직구성원에 대해서만 부과된다는 점이 특징이다. 현행법상 懲戒罰로서의 過怠料는 주로 자격법규를 규정한 법령에서 다수 규정하고 있다.

### 3) 질서벌로서의 과태료

일반적으로 과태료는 행정질서벌로서의 과태료가 그 대부분이다. 질서벌로서의 과태료는 일반권력관계를 전제로 하며 행정상 목적으로 위하여 과하여진 의무에 대한 위반의 制裁로서 과한다. 질서벌로서의 과태료는 신고의무위반, 유사명칭사용, 등록.등기.공고의무위반, 통지.보고.자료제출의무위반 등 주로 행정상의 의무에 대한 위반의 정도가 경미하여 직접적으로 행정목적이나 사회법익을 침해하지 않고 다만 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 초래할 위험성이 있을 정도의 단순

한 의무해태에 대하여 과하여 진다. 또한 질서벌로서의 과태료는 그 제재목적에 따라 民事秩序罰인 과태료, 訴訟秩序罰인 과태료로 유형화할 수 있다. 민사질서벌로서의 과태료는 사법적 질서를 유지하기 위하여 법령에 의하여 과하여진 의무의 위반에 대한 제재이며, 이것은 처벌의 원인인 행위가 일정한 법률위반이라는 점에서는 다른 질서벌과 같으나 법률이 그 의무를 명한 목적이 사인간에 있어서의 사법관계의 질서를 유지함에 있다는 점이 다르다. 訴訟秩序罰인 과태료는 소송법상의 의무위반에 대한 제재로서 과하여지는 것으로서, 주로 소송의 진행을 위한 질서유지를 위하여 부과되는 의무인 증인불출석, 선서.증언거부 기타 법정소란행위등에 대하여 부과된다.

#### 다. 과태료의 부과 대상

과태료는 형벌과 구분된다. 따라서 행정법규위반에 대한 과태료의 부과대상을 확정함에 있어서 가장 중요한 것은 제재수단을 형벌로 할 행정법규위반과 과태료로 규정할 행정법규위반을 구별하는 기준을 설정하는 문제에 관한 것이다. 그러나 양자의 구별기준에 대해서는 일반적인 원리가 있다고 보여지지는 않으며, 다만 전적으로 입법자의 재량에 맡겨지고 있다고 보는 것이 통설이다. 憲法裁判所는 “어떤 행정법규위반행위에 대하여 이를 단지 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 줄 위험성이 있음에 불과한 경우(단순한 의무태만 내지 의무위반)로 보아 행정질서벌인 과태료를 과할 것인가, 아니면 직접적으로 행정목적과 공익을 침해한 행위로 보아 행정형벌을 과할 것인가, 그리고 행정형벌을 과할 경우 그 법정형의 형종과 형량을 어떻게 정할 것인가는, 당해 위반행위가 위의 어느 경우에 해당하는가에 대한 법적 판단을 그르친 것이 아닌 한 그 처벌내용은 기본적으로 입법권자가 제반사정을 고려하여 결정할 그 입법재량에 속하는 문제라고 할 수 있다.”라고 결정하고 있다.<sup>12)</sup>

#### 라. 행정질서벌의 특성

12) 集會및示威에관한法律 제2조 등에 대한 憲法訴願(1994.4.28. 91헌바14).

질서위반행위의 성립요건 등과 관련하여 행정질서벌인 과태료를 부과함에 있어서 죄형법정주의 내지 형법총칙의 적용 여부가 논의 대상이 되어 왔다. 죄형법정주의는 범죄를 규정하고 그에 대한 형벌을 정하는 것으로서 입법자가 제정한 법률로써 정하여야 한다는 원칙이므로 행정질서벌인 과태료는 죄형법정주의의 규율대상이 아니라고 보는 것이 통설이다. 판례도 그러한 태도를 취하고 있다.

또한 행정질서벌인 과태료는 형벌이 아니라는 이유로 원칙적으로 형법총칙이 적용되지 않는 것으로 보아 왔다. 판례를 통해서 법원은 행정질서벌의 특성에 대해서 형법총칙과의 관련하여 다음과 같은 태도를 취해 왔다.

첫째, 행정질서벌은 행정법규 위반이라는 객관적 사실에 대하여 과해지는 제재라는 이유로 원칙적으로 위반자의 고의 또는 과실을 요하지 않으며<sup>13)</sup>,

둘째, 과태료결정 후 징수의 시효, 즉 과태료 재판의 효력이 소멸하는 시효에 관하여는 과태료의 처벌권에 적용되거나 준용되지는 않으며<sup>14)</sup>,

셋째, 과태료의 부과처분은 확정판결의 범주에 속하지 아니한다.<sup>15)</sup>

#### 마. 과태료의 법적 쟁송 관련

과태료 부과처분은 비송사건절차법에 준한 준사법적 절차에 의하도록 규정되어 있으므로 행정소송의 대상이 되지 않는다

- 따라서, 과태료부과처분에 불복하여 취소소송을 제기할 수 없고, 비송사건절차법에 따라 법원에서 과태료처분의 당부를 판단
- 원칙적으로 과태료 재판에서는 행정소송에서와 같은 신뢰보호의 원칙 위반여부가 문제로 되지 아니하고, 다만 위반자가 그 의무를 알지 못하는 것이 무리가 아니었다고 할 수 있어 그것을 정당시킬 수 있는 사정이 있을 때 또는 그 의무의 이행을 당사자에게 기대하는 것이 무리라고 하는 사정이 있을 때 등 그 의무해태를 탓할 수 없는 정당한 사유가 있는 때에는 이를 부과할 수 없다.(대법원 2006. 4. 28. 자 2003마715결정)

13) 대법원 1994.8.26, 선고 94누6949 판결

14) 대법원 2000.8.24, 자 2000마1350 결정

15) 대법원 1992.2.11 선고 91도2536 판결

- 행정소송이 아니므로, 신뢰보호원칙이 적용되지 않고 과태료 근거 규정을 고려하여 법원이 판단함
- 종전 판례에서는 고의, 과실이 없는 경우에도 질서위반행위가 있으면 과태료를 부과하였으나, 질서위반행위규제법 제정을 통해 고의 또는 과실이 있는 질서위반행위에 과태료를 부과하는 것으로 법에서 규정

## 2. 과징금 제도의 일반원리

### 가. 과징금의 의의

과징금제도는 전통적인 행정의 실효성확보를 위한 수단이외의 것으로서, 현행 실정법상 최초로 규정된 것은 1980년 12월 31일 법률 제3320호로 제정된 “독점규제및공정거래에관한법률”에서 비롯한다. 즉 동법 제6조에서 경제기획원장관의 가격인하명령에 불응한 시장지배적 사업자에게 그 가격인상의 차액에 해당하는 금액을 국고에 납입하도록 하였던 바, 이를 과징금이라고 명명하였던 것이다. 그러나 과징금제도가 종래의 행정법상 의무의 이행을 강제로 담보하는 제도로서 전통적으로 인정되어 왔지만, 그 정확한 개념파악에 있어서는 학자 및 실무자들 사이에서도 한결같지 아니하다.

일반적 의미에서 과징금이란 “행정법상의 의무를 위반한 자에게 경제적 이익이 발생한 경우 그 이익을 박탈하여 경제적 불이익을 과하기 위한 제도”, “행정청이 일정한 행정법상의 의무에 위반한 데 대한 제재로서 부과하는 금전적 부담”, “행정법상 의무불이행 또는 의무위반이 있을 때에 행정청이 의무자에게 부과·징수하는 금전적 제재”, “국가가 그 사법권 또는 행정권에 의거하여 국민에게 부과하고 국민으로부터 징수하는 금전부담으로서 조세이외의 것”, “광의로는 조세를 제외하고 국가가 국권에 기초하여 수납하는 일체의 금전을 의미하는 것으로 볼 수 있고, 협의로는 행정법상 의무위반에 대한 제재로서 행정권에 기초하여 행정권이 부과하는 금전적 부담 중 세법상에 근거한 것을 제외한 것을 의미한다” 등으로 다양하게 정의되고 있다.

이와 같은 과징금이라는 용어는 국가의 일방적인 금전의 부과, 또한 국민의 입장에서 본다면 금전의 부담이라는 것이 되며 그 의미에서는 사법권에 의거한 벌금, 料料, 행정권에 의거한 과태료 등도 여기에 포함되는 일종의 일반개념이라고 할 수 있다. 그러나 행정법상의 의무위반에 대해서 금전적인 불이익이 가해지는 제도가 어떠한 것이 있는가라는 관점에서 본다면 과징금이라는 관념을 구체적으로 파악할 수 있다.

## 나. 과징금과 구별되는 개념

### 1) 벌금과 과료

벌금이란 국가가 범죄인에게 일정한 금액의 납부를 명령하여 그 금액한도 내에서 범죄인의 재산박탈을 내용으로 하는 형벌임. 벌금과 과료의 구별은 단지 그 금액의 차이로 결정되며, 과료는 비교적 경미한 범죄에 대해서 적용된다.

### 2) 과징금과 벌금의 차이

반면에, 과징금은 단순한 금전부담에 의한 형사처벌이 아니며, 구체적으로 과징금의 벌금의 차이를 언급하면 다음과 같다.

- 과징금은 행정청이 부과하나 벌금은 법원의 재판으로 부과한다는 점,
- 과징금은 행정청이 구체적인 행정법상의 위반행위자에 대하여 부과하는 행정행위에 속하나 벌금은 형법상의 범죄행위에 대하여 과하는 형벌에 해당한다는 점,
- 일정한 종류의 과징금은 형벌의 면제를 의미하지만 벌금은 형법상의 형벌에 해당한다는 점,
- 과징금은 행정처분으로 부과하는 것이므로 불복은 행정소송절차에 의하나 벌금은 행정형벌로서 부과되므로 불복은 원칙적으로 형사소송절차에 의한다는 점,
- 과징금부과자는 징수금액과 관계없이 전과자가 되지 아니하나 벌금부과자는

징수금액이 과소하더라도 전과자가 된다는 점 등임.

따라서 논리적으로는 동일한 법령위반행위에 대하여 한편으로 행정제재인 과징금을 부과하고 다른 한편으로 형사제재인 벌금을 과하는 것도 가능하다고 할 수 있다. 그러나 실질적으로는 과징금이나 벌금은 다같이 금전적 부담으로서 양자를 동시에 부과하는 것은 이중부담 내지 이중처벌의 문제가 발생할 수도 있다.

### 3) 과태료(過怠料)

과태료란 일종의 금전벌(金錢罰)로서, 총괄적인 용어정의 및 의의를 파악하는 것은 어려우나, 대개 행정상의 질서위반행위에 대한 제재로서, 행정법상의 의무에 대한 위반의 정도가 비교적 가벼워서 직접적으로 행정목적이나 사회목적을 침해하지 않는다 해도 다만 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 초래할 위험성이 있을 정도의 단순한 의무위반에 대해 부과함이 일반적이다.

과징금과 과태료의 차이를 요약하여 보면 다음과 같다.

- 과징금도 행정법상의 의무위반행위가 전제가 된다는 점에서 과태료와 공통점을 갖고 있고, 금전벌의 특수한 형태로서 과태료와 유사함.
- 그러나 과태료는 질서위반행위에 대하여 부과되는 반면에, 과징금은 경제행법 분야에서 부당이득을 환수하거나, 영업허가의 취소 또는 정지에 해당할 정도로 중대한 의무위반에 대해 부과된다는 점에서 차이가 있다.

양자의 차이를 보다 구체적으로 언급하면 다음과 같다:

- 과태료는 행정상 의무위반행위에 대한 질서벌(秩序罰)이며, 과징금은 행정상 의무위반시 그 이행을 확보하기 위한 행정상의 수단인 점,
- 과태료로서 부과될 금전의 한도액은 가벌성의 정도에 따라서 결정되나, 과징금은 의무위반상태 하에서 영업수익의 예상치내에서 결정된다는 점, ③과태료는 원칙적으로 법원에 의하여 부과되며 부과결정에 대한 이의는 비송사건절차법(非訟事件節次法)에 의하고, 과징금은 행정청에 의하여 부과되며 그 이의는 행정소송절차법(行政爭訟節次)에 의한다는 점이 다름.

그러나 현재 우리의 실정법에서 인정되고 있는 과징금제도는 과태료와 비교해 볼 때 행정법상의 의무위반행위가 전제가 된다는 점에서 공통성을 가지고 있고 위반

행위의 경중 등 요건에서는 명백한 구별의 표준을 발견하기가 어렵기 때문에, 동일한 법령위반행위에 대하여 행정처분인 과징금과 과태료를 동시에 부과하는 것은 이중처벌의 문제를 야기하기 때문에 허용되지 않는 것이 일반적이다

#### 4) 가산금(加算金)·가산세(加算稅)·부당이득세(不當利得稅)

가산금이란 일정한 행정법상의 급부의무 또는 작위의무를 진 자가 그것을 이행하지 아니할 경우에 그 의무불이행에 대한 제재로서 과하는 일정한 금전부담을 말한다. 이것은 당해 행정청이 일정한 지급의무의 위반이 있다고 인정함으로써 부과하는 것인 점에서 가산금의 부과는 하명적 성질의 행정행위라고 할 수 있으며, 기간내의 의무이행을 위하여 금전지급의무를 부과함으로써 조세채무의 이행에 대한 간접강제의 효과를 갖는다.

한편 가산세는 벌금과 마찬가지로 조세법상의, 의무위반에 대한 금전적인 제재로서 조세법상의 의무이행확보를 위한 행정적인 조치에 해당한다.. 조세법상 법정 신고기간내에 신고하여 납부하여야 할 의무가 있는 경우에 신고하지 아니 하였거나 과소신고를 하였을 경우에는 일정비율의 납부불성실가산세라든가 신고불성실가산세 등이 과하여진다(所得稅法151조 등). 마지막으로 부당이득세도 일종의 조세이긴 하지만 다른 조세와 같이 국가의 수입을 목적으로 한다기보다는 정부가 결정 등을 행한 통제가격을 초과하여 거래를 하지 아니할 의무를 강제하는 수단이기도 하다. 부당이득세법은 물가안정에관한법률이나 기타 법률에 의하여 정부가 결정·지정·승인·인가 또는 허가하는 물품의 가격, 부동산이나 기타 물건의 임대료 또는 요금의 최고액을 기준으로 거래단계별·지역별 기타의 구분에 따라 국세청장이 따로 정하는 가액을 초과하여 거래를 함으로써 부당한 이득을 얻은 자에 한해서는 실제로 거래한 가격·임대료 또는 요금에서 기준가격을 감한 금액전부를 부당이득세로 징수하도록 하고 있다(동법 제1조).

가산금과 가산세의 경우 강제적 불이익을 가함으로써 신고납세제도의 정착을 도모하기 위하여 설정된 행정상의 조치라는 점에서는 과징금과 유사한 성격을 가지고 있다. 부당이득세의 경우에는 특정기준가격제도에 위반한 경우에 이른바 초과한 금액의 한도에서 이를 환수하는 구조를 갖추고 있다는 점에서 독점규제및공정

거래에 관한 법률에서 규정한 과징금제도와 매우 유사하다. 그러나 과징금은 행정법상의 금지행위등 의무위반에 대한 제재인 반면에, 가산금은 그 의무위반자가 급부 의무를 이행하지 아니할 경우에 그 의무불이행에 대한 제재라는 점에서 차별되며, 이중처벌의 문제가 해당되지 않는다. 한편, 가산세의 부당이득세는 세법에 의한 제재로서 그 목적이 다르기 때문에 동일행위에 대한 것이라 할지라도 이중처벌의 문제가 발생하지 않는다.

#### 5) 강제금(強制金)

강제금이란 일정 기간 내에 비대체적(非代替的) 작위의무 또는 부작위의무를 이행하지 아니하면 소정의 금액을 부과·징수할 것을 계고한 후 당해 의무불이행에 대하여 과하는 금전벌이다. 이러한 강제금은 현재 존재하고 장래에도 존속하게 될 불복종을 타파하여 장래에 대해 복종을 강제하는 것을 직접목적으로 한다는 점에서 간접목적으로 의무이행을 강제하는 행정벌과 과거의 위반에 대한 제재를 행하는 형벌과 서로 구별된다. 즉 강제금은 처벌이라는 의미보다 의무이행이라는 점에서 보다 큰 의미를 갖는 탓으로 일종의 처벌이라고 할 수 있는 과태료 등과 성질을 다소 달리한다고 볼 수 있다. 따라서 이와 같은 강제금은 그 본질에 있어서 집행벌과 동일하다는 의미에서 과징금과는 전혀 그 의미와 내용면에서 다르다.

#### 6) 범칙금(犯則金)

범칙금제도란 일정한 금액의 범칙금의 납부를 통고하고 그 통고를 받은자가 기간 내에 이를 납부한 경우에는 해당 범칙행위에 대해서는 공소가 제기되지 아니하고 납부하지 아니할 때에는 형사처벌절차가 진행되는 제도를 말한다. 이 제도는 대량적인 도로교통법 위반사건을 간이·신속하게 처리함으로써 사법부의 부담을 줄이고 도로교통의 안전과 원활을 도모하려는 행정목적의 효율적인 달성과 형사벌을 줄이고, 형사벌의 과벌절차와 관련된 국민의 불편을 덜어주려는 취지에서 채택된 것이라 할 수 있다. 이러한 범칙금은 그 성질상 행정상의 제재금의 일종으로 볼 수 있으나, 이 제도는 일정한 범위의 도로교통법위반에 대해서 형벌적 제재를 유

보하면서 행정상의 조치를 선행시키는 것으로서 실질적으로 도로교통법 위반사건의 일반적 처리절차라는 점에서 과징금제도와는 본질적으로 다르다.

#### 다. 과징금의 법적 성격

과징금은 일정한 행정법상의 의무를 위반함으로써 그 위반자에게 일정한 경제적 이익이 발생하게 되는 경우에 그 이익을 흡수하여 오히려 경제적 불이익을 가하는 일종의 금전적 행정제재금이라고 할 수 있다. 따라서 과징금을 과하면 위반행위로 인한 불법적인 경제적 이익을 박탈당하기 때문에 사업자는 위반행위를 하더라도 아무런 경제적 이익을 얻을 수 없게 되므로 간접적으로 행정법상의 의무이행을 강제하는 효과를 얻게 된다. 결국 과징금의 법적 성격규명은 과징금제도를 규정한 입법유형에 따라 조금씩 달라질 수 밖에 없다.

##### 1) 부당이득 환수 및 제재로서의 성격

과징금은 원래 부당이득 환수의 성격을 가진다. 과징금제도가 부당이득세와 매우 유사한 성격을 가지고 있다는 점에 착안하여 원래의 과징금이 경제법상의 의무위반행위 자체로 얻은 불법적인 경제적 이득을 박탈하는데 있다는 것이다.<sup>16)</sup> 대표적인 사례로서 "독점규제및공정거래에관한법률"에 규정된 과징금은 행정기관의 가격인하명령을 전제로 이에 불응한 사업자에 대하여 인상차액에 따른 이득을 과징금으로 부과하므로 부당이득의 환수를 위한 부당이득세적성격을 가진다.

이 입장에 의하면 과징금부과대상은 범위반으로 인한 부당이득의 발생을 전제로 하며 과징금은 이러한 부당이득에 해당하는 금액만으로 산정되어야 하며 이는 반드시 부과·징수되어야 한다. 따라서 부과여부나 금액산정에 있어서 행정기관의 재량권은 인정되어부않는다. 나아가, 이와 같이 과징금이 부당한 이득을 박탈하는 것에 불과하므로 형벌적인 성격은 없으며, 따라서 과징금과 형벌을 병과하더라도

16) 과징금제도가 실정법상 최초로 도입된 것은 1980년 12월 31일 법률 제3320호로 제정된 獨占規制및公正去來에관한法律에서였다. 즉, 동법 제6조에서 경제기획원장관의 가격인하명령에 불응한 시장지배적 사업자에게 그 가격인상의 차액에 해당하는 금액을 국고에 납입하도록 하였던 바, 이를 課徵金이라고 명명하였던 것이다.

이중처벌의 문제가 발생하지 않는다는 견해다.

반면에 원래의 과징금제도의 법적 성격을, 부당이득세라고 보는 것은 옳지 않고, 행정법상의 위법행위에 대한 행정제재금으로 파악하는 견해도 있다. 즉 과징금은 위법행위에 대한 제재의 목적을 가지고, 행정권에 의거하여 일정한 범익을 박탈하거나 의무이행을 확보하는 수단인 하나이자 위법행위의 반복을 막을 수 있는 억지의 수단으로 이해하는 견해다. 이 견해는 과징금의 제재법적 성격에서 기인한다.

이 입장에 의하면 과징금부과대상은 범위반으로 인한 부당이득의 발생유무와는 관계없이 범위반으로 충분하고 과징금산정은 범위반에 대한 제재적 효과를 거둘 수 있는 방법이면 족하다는 것이다. 이러한 입장에서는 금액산정에 있어서 행정기관의 폭넓은 재량권이 인정된다. 나아가, 형벌이 이러한 과징금에 반영될 수 있고, 따라서 과징금과 형벌을 병과하면 이중처벌의 여지가 있을 수 있다.

상기 2가지 견해를 조합하여 과징금 성격을 정리하면 다음의 3가지로 구분할 수 있다:

- 부당이득환수로서의 성격을 갖는 과징금: (예)시장지배적 사업자의 부당한 가격인상에 대한 공정위의 가격인하명령위반에 대한 과징금
- 행정제재벌로서의 과징금: (예)대규모기업집단의 상호출자금지, 출자총액제한, 채무보증제한위반, 사업자의 재판매가격유지행위, 부당한 국제계약의 체결에 대한 과징금
- 부당이득환수적 성격과 행정제재법적 성격을 동시에 지닌 과징금: (예)시장지배적 사업자의 비가격남용행위, 사업자의 부당한 공동행위 및 불공정거래행위에 대한 과징금 현재의 일반적 과징금제도는 단순히 부당한 이득을 환수한다는 점도 있으나, 부당한 이득의 박탈에 그치지 않는 요소(즉 의무이행의 확보수단이자 위법행위의 반복을 막을 수 있는 억지의 수단으로서의 제재법적 성격)가 다분히 포함되어 있는 것도 사실이다. 왜냐하면, 과징금제도의 도입취지가 부당한 이득에 대한 환수가 목적이 아니라, 행정목적달성하기 위한 제재적인 수단으로서 사용하는 것이기 때문이다. 따라서 과징금의 성격은 결국 (상기 예와 같이) 부과대상행위의 유형이나 내용에 따

라 개별적으로 판단하여 결정할 수밖에 없다.

위 첫 번째 성격이 실정법상 도입된 것을 제1유형이라고 볼 때, 이 유형은 대체로 이른바 경제법 영역에서 도입·운동되고 있다고 보이는데, 위반유형에 대한 선험적 판단에 의해서 경제적 이익이 추구되는 행위로 볼 수 있거나, 또는 과징금의 산출 방식이 매출 등과 같이 계량적으로 산정될 수 있는 지표에 기초하고 있다. 다음 표가 유형 1에 속하는 실정법 및 주요 내용을 담고 있다.

<표 3-1> 과징금 유형 1 입법 사례

법령명	주요 내용
금융지주회사법	○ §64(금융지주회사 또는 자회사가 일정한 투자한도 내지 주식소유한도, 신용공여한도 등을 초과한 경우에 과징금부과)
독점규제 및 공정거래에 관한 법률	○ §6(시장지배적 사업자가 남용행위를 한 경우 과징금부과) ○ §17①(상호출자의 금지 및 출자총액제한규정에 위반하여 주식을 취득·소유한 회사에 대해 과징금부과) ○ §17②(계열회사에 대한 채무보증금지위반에 과징금부과) ○ §17④(지주회사등의 행위제한에 규정에 위반에 과징금부과) ○ §22(부당한 공동행위제한규정의 위반에 과징금부과) ○ §24의2(불공정거래행위금지의 위반에 대해 과징금부과) ○ §28(사업자단체의 일정금지행위의 위반에 대해 과징금부과) ○ §31의2(재판매가격유지행위의 제한위반에 대해 과징금부과) ○ §34의2(부당한 국제계약체결제한행위의 위반에 대해 과징금부과)
은행법	○ §65의3(금융기관이 동일차주에 대한 신용공여한도, 대주주에 대한 신용공여한도, 대주주가 발의한 주식취득한도, 다른 회사에 대한 출자제한, 금지업무, 외국금융기관의 국내자산보유 의무 등을 위반한 경우에 과징금 부과)
보험법	○ 제98조 특별이익의 제공금지 ○ 제106조 자산운용의 방법 및 비율의 한도 초과 ○ 제111조 대주주와의 거래제한
전기통신사업법	○ §37의2(전기통신사업자의 일정한 금지행위위반에 대하여 과징금부과)
증권거래법	○ §206의11(신고서·설명서 기타 서류제출의 허위기재 또는 미제출 등의 경우에 유가증권신고서상의 모집가액 또는 매출가액의 100분의3을 초과하지 아니하는 범위안에서 과징금부과)

다음으로 제2유형으로 분류될 수 있는 것으로서 다수국민이 이용하는 사업이나 국가 및 사회에 중대한 영향을 미치는 사업을 시행하는 자가 행정법규를 위반하였을 경우, 그 위반자에 대하여 영업정지처분을 한다면 오히려 국민에게 불편과 생활의 어려움을 줄 수 있으므로, 이러한 영업정지처분에 갈음하여 과징금을 부과

시키고 영업자로 하여금 당해 사업을 계속 수행하게 하여 국민의 편의를 도모하려는 방향으로 과징금제도를 규정하는 입법유형이다. 이 유형의 대표적인 법률들은 아래의 표와 같다.

<표 3-2> 과징금 유형 2 입법 사례

법률명	주요내용
도시가스사업법	○ §10(도시가스사업자가 일정 의무를 위반한 때 사업정지 또는 제한 명령에 갈음하여 과징금부과)
도시철도법	○ §19의2(도시철도사업면허자가 일정의무를 위반할 경우 사업정지에 갈음하여 과징금부과)
수산업법	○ §91의2(면허받은 어업행위 등의 위반행위를 한 때 제한 또는 정지처분에 갈음하여 과징금부과)
여객자동차운수사업법	○ §79(여객자동차운수사업자가 일정의무를 위반한 경우 사업정지처분에 갈음하여 과징금부과)
의료법	○ §53의2(의료기관이 일정의무를 위반한 때 의료업정지처분에 갈음하여 과징금부과)
전기사업법	○ §12(전기사업자가 일정 명령에 위반한 때 사업정지명령에 갈음하여 과징금부과)
전기통신기본법	○ §24(자가전기통신설비의 일정의무위반에 대하여 사용정지명령에 갈음하여 과징금부과)
전기통신사업법	○ §37의2(전기통신사업자의 금지행위위반에 대하여 과징금부과)○ §64(전기통신사업자가 일정의무를 위반한 경우 사업정지처분에 갈음하여 과징금부과)
전자서명법	○ §13(전자서명업무자가 일정의무를 위반한 때 업무정지처분에 갈음하여 과징금부과)
전파법	○ §73(무선국의 운용정지 또는 주파수 제한을 하여야 하는 경우에 그 정지·제한에 갈음하여 과징금부과)
항공법	○ §131(정기항공운송사업자가 일정의무에 위반한 때 사업정지처분에 갈음하여 과징금부과)
해운법	○ §21(여객운송사업자가 일정의무를 위반한 때 사업정지 또는 과징금부과)

물론 여기서 말하는 제제는 형사벌상 형사책임을 추궁한다는 제재와는 기본적으로 다른 차원의 것이다 즉 형벌의 경우에는 불이익을 부여하는 것 자체가 그 행

위목적이 되나, 과징금은 불이익을 부여하는 것 자체가 목적이 되는 것이 아니라 어떠한 행정목적을 달성하기 위한 수단으로서 사용하는 것이다.

## 2) 과태료의 성격

행정질서벌로서의 과태료와 과징금이 구별된다고 볼 수도 있으나, 실질적으로는 과징금 제재의 사용 사례가 늘어나면서 과태료를 단순히 행정질서유지에 방해가 될 우려가 있는 행위에 대한 제재가 아니라 광의로 해석하여 과징금이 과태료로서의 성격을 지니는 것이라는 견해가 등장하기도 한다. 즉 이른바 변형된 과징금 제도의 경우<sup>17)</sup>, 영업의 성질상 영업정지가 불가능한 업종에서 영업정지제도가 실효성이 없어 행정제재의 실효성을 높이기 위한 수단으로서 제도화된 행정기관이 과하는 것이 성격상 과태료의 일종이라는 것이다.

그러나 과징금과 과태료의 구분이 필요하다는 주장도 제기된다. 그러한 주장에 따르면 과징금제도를 과태료와 비교해 볼 때 행정법상의 의무위반행위가 전제가 된다는 점에서 공통성을 가지고 있지만, 위반행위의 경중 등 요건에서 차이가 있으며, 과징금은 사업정지처분에 갈음하는 것이고 사업정지처분의 대상이 되는 행위는 대부분 징역 또는 벌금의 행정형벌에 해당하는 내용을 포함하고 있기 때문에 그러한 행위를 전부 도덕적으로 비난할 수 없는 행위라 볼 수 없기 때문에, 과징금을 행정질서벌로서의 과태료와 동일시할 수는 없다는 것이다. 또한 실정법상 과징금을 규정한 대부분의 행정입법은 과태료를 함께 규정하고 있으므로 입법자체에서도 과징금과 과태료를 명백히 구별한다는 측면에서도 양자를 동일시하는 것은 타당하다고 할 수 없다는 입장이기도 하다.

다만, 지적되어야 할 것은 과태료와 과징금이 구분되는 기준중의 하나가 의무위반행위의 경중이라고는 하지만, 경중을 구분하는 기준 자체가 명확하지 않다면, 과

---

17) 다수 국민이 이용하는 사업이나 국가 및 사회에 중대한 영향을 미치는 사업을 시행하는 자가 행정법규를 위반하였을 경우 그 위반자에 대하여 영업정지처분을 한다면 오히려 국민에게 불편과 생활의 어려움을 줄 수 있으므로 영업정지처분에 갈음하여 과징금을 부과시키고 영업자로 하여금 당해사업을 계속 수행하게 하여 국민 편의를 도모하려는 방향으로 과징금제도를 규정하는 것

징금과 과태료의 구분의 실익이 무엇인가라는 점이다.

### 3) 속죄금(贖罪金)의 성격

이른바 변형된 과징금제도에서 규정하고 있는 것처럼 일정한 행정법규를 위반한 자가 사업정지처분의 대상이 될 때 이에 갈음하여 행정기관이 그 불이익처분을 면제하는 대신 일정 금액의 납부를 명한다면 과징금은 일종의 속죄금으로서의 성격을 가진다고 볼 수 있다.

### 4) 재원확보금(財源確保金)의 성격

과징금은 벌금과는 달리 국고에 귀속되지 아니하며, 그 분야의 행정목적 달성을 위하여 직접 쓰이고 있다는 점에서 수입증대 내지 특정사업의 경비를 확보하기 위한 수단으로서 활용되고 있고 그러한 점에서 과징금제도를 규정하는 입법례가 다수 증가하고 있는 것도 부인할 수 없는 사실이고 이를 지적하는 경향이 증대하고 있다. 그러나 과징금제도의 입법취지는 행정법규 위반에 대한 재제제도 합리화에 목표를 두어 공익 및 이용자의 이익을 도모하기 위하여 도입한 제도이며, 단순히 행정 편의주의에 입각하여 고안된 제도는 원칙적으로 부정되는 것이 맞다.

### 5) 과징금과 형사벌의 관계 : 이중처벌의 문제

과징금제도와 관련하여 하나의 주요 문제로 제기되는 것은 과징금제도가 부당이득의 박탈이라는 성격을 초과하여 재제로서의 성격·목적성을 가진다면 현행 헌법 제13조의 이중처벌의 금지와 관련하여 위헌문제가 발생되지 않는가라는 점이다.

즉, 형벌은 행위자의 사회적·윤리적 책임을 추궁하는 외에 그를 통하여 위반의 일반적 예방을 목적으로 하며, 그 의미에서 행정제재와 공통의 성격을 가지고 있다. 또한 형벌이라는 명칭을 가지지 않더라도 불이익의 정도, 내용에 따라서는 형사제재적인 성격을 가질 수 밖에 없다. 따라서 행정제재라 하더라도 그 실질면에

서 형벌과 동일시될 수 있는 경우에는 이중처벌의 문제가 될 수 있다는 것이다.

실제로 현행 법제를 살펴보면 많은 경우에 형벌과 가산세, 영업의 취소·정지 내지 과징금이 등이 병과되도록 규정되는 경우가 있으며, 이 병과는 형벌이 위의 수단과는 목적이 서로 다르다는 등의 이유로 가산세, 과징금 등만으로는 목적을 달성할 수 없는 경우도 있을 수 있다는 예상하에 형벌을 규정하고 있다. 그러나 다른 수단이 제재적 성격을 가지며 병과의 필요성이 크지 않을 경우 동일한 행위에 대하여 이중처벌로 이해될 가능성도 있으며 따라서 헌법 제13조와의 저촉여부가 문제될 수 있다.

형사벌과 과징금의 관계를 둘러싸고 일본에서도 과징금제도의 도입당시부터 많은 논의가 제기되었으며, 일반적으로 과징금은 경제적인 의미에서는 제재적 색채를 지닐 수 있더라도 법률적으로는 형사제재가 아니라, 어디까지나 행정적 조치라고 파악하고 있다.

따라서 동일행위에 대해서 이중처벌을 과하는 것은 일본헌법 제39조에 위반하나 동일행위에 대해 형사벌이 부과되고, 또한 동시에 행정처분에 의한 조치가 가해지더라도 헌법 제39조에 위반하지 않는 것은 最高裁의 판례에 의해 인정되고 있다고 한다. 또한 과징금은 카르텔 피지의무위반의 발생을 방지하고 자유경쟁의 이행을 도모하려는 행정상의 조치라고 이해될 수 있다고 한다.

한편 우리의 헌법재판소에서도 “헌법 제13조제1항은 모든 국민은…… 동일한 범죄에 대하여 거듭 처벌받지 아니한다고 하여 이른바 이중처벌금지의 원칙을 규정하고 있는 바, 이 원칙은 한번 판결이 확정되면 동일한 사건에 대해서는 다시 심판할 수 없다는 일사부재리의 원칙이 국가형벌권의 기속원리로 헌법상 선언된 것으로서, 동일한 범죄행위에 대하여 국가가 형벌권을 거듭 행사할 수 없도록 하여 국민의 기본권 특히 신체의 자유를 보장하기 위한 것이라고 할 수 있으므로, 이러한 점에서 헌법 제13조제1항에서 말하는 처벌은 원칙적으로 범죄에 대한 국가의 형벌권실행으로서의 과벌을 의미하는 것이고, 국가가 행하는 일체의 제재나 불이익처분을 모두 그 처벌에 포함시킬 수는 없는 것이다”라고 판시하면서 “따라서 부동산실명법상의 의무위반에 대하여 처벌을 함과 동시에 과징금 또는 이행강제금을 부과하는 것이 바로 이중처벌에 해당하여 헌법에 위반된다고 보기는 어렵다고

할 것이고, 다만, 동일한 행위를 대상으로 하여 형벌을 부과하면서 아울러 과징금이나 이행강제금을 부과하여 대상자에게 거듭 처벌되는 것과 같은 효과를 낳는다면 이중처벌금지의 기본정신에 배치되어 국가입법권의 남용이 문제될 수도 있다 할 것이나, 이는 이중처벌금지 원칙의 문제라기보다는 그러한 중복적 제재가 과잉에 해당하는지 여부의 문제로 다루어져야 할 것”이라고 판시하고 있다.<sup>18)</sup>

#### 6) 과징금과 형사벌의 관계 : 형벌과 행정제재의 관계

과징금의 법적 성격 가운데 이른바 "제재"의 형사벌에서의 "제재"의 관계를 이론적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 형벌의 목적과 행정제재의 목적의 관계이다. 형벌이든 행정제재이든 불이익의 부과(이익상태의 악화)라는 위협에 의하여 법적인 의무 내지 의무는 아니지만 행정이 바람직하다고 생각하는 행동을 유도하는 기능이 있는 점에서는 차이가 없다. 아울러 그것이 공권력의 발동으로서 일방적으로 행해지는 점에도 양자간의 차이는 없다. 그러나 같은 공권력의 발동에 의한 국민에 대한 불이익의 일방적 부여라는 행위에도 불구하고 양자의 결정절차는 매우 다르다. 형벌은 형사소송법에 의거하여 사법절차로 결정되며, 행정제재는 과태료의 경우에도 비송사건절차법의 절차로 결정되며 그 이외에는 행정청의 처분으로 결정된다. 절차의 차이가 양자의 성격의 차이를 낳는 것은 아니나, 양자의 성격의 차이가 절차의 차이를 낳고 있는 것이다. 그렇다면 그 차이란 무엇을 의미하는가가 문제된다. 형벌은 "위반자의 부정행위의 반사회성 내지 반도덕성에 착안하여 이에 대한 제재로서 과해지는" 것이다.

이러한 논리에서의 제재는 응징, 벌 등이라는 의미에서의 제재이며, 그것이 불이익의 부여라는 형식을 갖는다. 이 경우 불이익의 부여는 형벌의 목적 그 자체이다. 한편 행정제재는 같은 제재라는 용어를 사용하고 있으나, 그 목적이 행위자에 대한 응보에 있는 것이 아니라 각각의 행정제재를 규정한 실정법규의 행정목적을 달성하는 것이다. 행정제재에서의 불이익의 부여는 그 자체가 목적이 아니라 불이익의 부여는 다른 목적을 달성하기 위한 수단에 불과하다고 정리할 수 있다. 같은

18) 헌재결 2001.5.31. 99헌가18, 99헌바71.111, 2000헌바51.64.65.85, 2001헌바2(병합).

공권력에 의한 국민에의 불이익의 부과임에도 불구하고 형벌과 행정제재는 그 決定節次가 다른 것도 이러한 관점에서 설명하는 것이 가능하다. 일반적으로 응보로서의 공권력의 발동은 신중하여야 하며, 법치국가의 이념적 요청이 형벌의 결정에서 신중한 절차를 요구한다. 다른 한편 공권력에 의한 응보가 아닌 행정목적달성의 수단인 행정제재는 행정에게 요구되는 신속성의 관점이 요구되기 때문에 상대적으로는 보다 간편한 절차를 취하고 있다고 생각된다.

둘째, 제재의 양과 질의 문제이다. 형벌과 행정제재의 목적의 차이는 당연히 각각이 부여하는 불이익의 질과 양에도 영향을 미친다.

형벌이 부여하는 불이익은 범죄행위에 대한 응보로서 범죄행위가 지니는 반사회성에 상응하도록 질과 양이 결정된다. 형벌의 부과에 있어서는 반사회적인 행위에 의하여 행위자가 얻은 이익이 어느 만큼인가라는 관점은 전혀 고려하지 않고 있다. 행위의 반사회성에 비추어 불이익이 무엇인가라는 관점이 결정적인 것이 된다.

이에 대해 행정제재에 의한 불이익의 질과 양은 의무이행을 확보하는데 족한 필요최소한도의 불이익이라는 관점에서 결정된다. 사안의 성질상 당연히 경찰비례의 원칙이 작용하기 때문이다. 따라서 의무의 불이행이 행위자에게 이익을 가져오는 경우에는 그 이익을 상쇄하여 이익이 전혀 없는 상태만큼의 불이익이 행정제재에 의하여 부과할 수 있는 不利益의 이론적인 한계가 되는 것이다. 인간의 영리욕에 작용하여 바람직한 부작위상태(부작위의무의 준수)를 도출하기 위해서는 일반적으로 행위에 의한 이익이 없게 하면 족하다고 생각되기 때문이다. 그 한도를 초과하는 불이익의 부여는 수단을 초과하여 불이익의 부여자체가 목적이 되는, 즉 응보성이 강해진다. 그 경우에는 헌법상 규정된 기본권보장과의 관계에서 형벌이외의 형태로 공권력에 의한 응보가 허용되는가라는 문제가 발생한다. 질적·양적으로 應報로서의 성격이 강하면 강할수록 형벌이라는 형태 이외로 그 불이익의 부과를 제도화하는 것은 허용되지 않는다고 보아야 한다. 왜냐하면, 행정청의 행위라는 법형식, 즉 행정처분에 의하여 그러한 불이익을 주는 경우에는 위반자(피의자)에 대한 보호가 어떻게 전제되고 있는가를 따져보아야 하는데, 그러한 보호가 없다고 판단되기 때문이다. 달리 말하면, 형벌의 결정에 즈음해서 무력한 국민 대 공권력

이라는 구조를 전제로 하여, 무력한 국민을 보호하고 실질적인 공평을 확보하기 위해서는 형사재판고유의 법칙이 설정되어 있다. 그에 대하여 같은 공권력의 응보라는 실질을 지닌 행위가 형식적으로 행정청의 행위라는 범형식으로도 제도화될 수 있다면 행정청의 행위에는 피의자에 대한 보호가 작용하지 않으며, 형벌과의 균형을 상실하여 헌법상의 기본권보장의 취지가 무색하게 된다.

셋째, 행정제재와 재량과의 관계이다. 과징금에 관해서는 부당이득환수적 성격을 인정할 경우 재량이 인정되지 않으며, 따라서 예컨대 현행 공정거래법은 과징금 부과를 할 것인가의 여부, 금액을 얼마로 할 것인가 등에 관하여 공정거래위원회에 재량이 부여되어 있다는 점에서 과징금을 행정제재적인 성격을 가지고 있다고 보아야 한다.

형벌은 본래 개별범죄행위에 대하여 사회적으로 상응하는 응보의 질과 양을 결정하는 것이다. 그러나 죄형법정주의의 요청이 있는 이상 법정의 처벌의 질과 양은 정형화된 범죄에 관하여 상정되는 제반 상황을 감안하여 관념할 수 있는 상한의 형태를 취하지 않을 수 없다. 다른 한편 개별 범죄의 반사회성은 그것이 행해진 상황의 관계에서만 평가할 수밖에 없고 일반화가 불가능한 이상 法定의 상한 가운데서 개별의 결정이 재량에 맡겨지는 것은 필연적이다.

이에 대하여 행정제재는 범위반의 상태의 발생을 방지하기 위한 수단으로서 필요 최소한도의 불이익을 부과하는 것이다. 이러한 행정제재제도는 일반예방적 효과가 좀 더 높은 상태를 실현한다는 관점에서 구축된 것이다. 그러한 전제에서 범위반에 대하여 일률적으로 불이익이 관련되는 상태를 확보하는 것이 좀 더 일반예방 효과를 높이기 때문에 불이익을 얼마나 부과할 것인가에 대한 재량이 인정되지 않는다고 보는 것이다. 또한 행정제재의 경우에는 부과되는 불이익이 이론상 필요 최소한도에 그치고 있으며 개별상황에 상응한 최적의 불이익의 결정이라는 것이므로 이 점에서도 재량이 인정될 필요는 없다.

그러나 실제로 필요최소한도의 불이익이 무엇인가는 명백하지 않으므로, 그것을 현실제도로 할 경우에는 제도적인 의제가 필요하다. 그것은 개별의 구체성을 희생하여야만 비로소 가능한 작업이며, 더구나 실효성의 확보를 고려하는 이상 제재의 효과를 높이는 만큼 불이익의 질과 양은 상정되는 다양한 사례를 평균화한 최소

한도 내지 최소한의 상한에 근접하지 않을 수 없다. 따라서 오히려 불이익의 필요최소한도성을 실질적으로 담보하기 위해서는 정형화할 수 있는 상한에서의 최소한의 불이익을 法定해 두고, 그 범위내에서 개별적으로 최소한의 불이익을 결정하는 것이 합리적이다. 그것이 행정제재의 실효성과 국민의 재산·자유의 확보라는 요청에 부합하는 것이기 때문이다. 또한 과징금 등 행정제재에 관해서는 현행법상 당연히 재량이 인정되고 있다는 점도 유의하여야 한다.

## 제2절 합리적 부과방안

### 1. 개요

전파이용 환경의 변화로 관련 법령이 정비됨에 따라 법 위반시 행정처분의 현황을 파악하고, 현행 행정처분의 형평성, 적정성을 분석하여 실효성을 확보할 수 있는 정비방안 마련이 필요하다. 전파분야를 포함해서 일반 일반적으로 규제는 해당 분야에서 최적 규제를 통해 무선국 시설자, 소비자 등 공익을 극대화하는 것이 바람직할 것이다.

현행 전파법은 주파수할당, 무선국허가운용, 형식검정/형식등록/전자과적합등록 등 여러 가지 제도가 혼재되어 있으며, 이러한 제도들은 전파라는 공통분모를 가지고 있기는 하지만, 그 동질성이 약한 부분이 있다. 대표적으로 형식검정/형식등록/전자과적합등록은 독자적으로 운용되고 있는 경향이 있으며, 주파수할당과 관련하여서는 전기통신사업법상 허가절차와 병행하여 운용되고 있다. 무선국 허가운용 중 기간통신사업자에 대한 부분은 주파수를 할당받아 제공하는 역무를 하는 이동통신사업자의 의무가 주된 의미를 가지고 있다.

행정권은 공익의 실현을 위하여 국민에게 일정한 작위, 부작위 의무를 부과하고 있고, 이러한 의무의 이행을 확보하거나 위반상황을 시정하기 위하여 여러 가지 강제수단을 법률에 규정하고 있다. 이러한 강제수단은 크게 직접적 강제수단과 간접적 강제수단으로 분류되는 바, 직접적 강제수단으로는 행정상 강제집행, 행정상 즉시강제가 이에 해당된다. 간접적 강제수단으로는 행정형벌, 행정질서벌(과태료),

과징금, 가산금, 수익적 행정행위의 철회, 정지 등이 있다.

행정청이 공익의 실현을 위하여 이러한 강제수단들을 이용함에 있어서는 행정법의 일반원칙들이 적용된다고 할 것이다. 대표적인 행정법의 일반원칙으로는 비례의 원칙과 평등의 원칙이 있다. 비례의 원칙은 적합성의 원칙, 필요성의 원칙, 균형성의 원칙으로 나누어 구성된다고 할 수 있다<sup>19)</sup>. 적합성의 원칙은 행정작용이 그 실현하고자 하는 공익의 달성에 적합한 수단일 것을 요구하고, 필요성의 원칙은 공익의 달성을 위한 행정작용은 최소한도로 침해적인 것을 선택하여야 한다는 것이며, 협의의 비례의 원칙은 당해 행정작용에 의해 침해의 정도와 그 추구하고자 하는 공익 사이에 합리적인 균형관계가 인정되어야 한다는 것이다. 평등의 원칙은 합리적인 사유가 없는 한 국민을 차별하여서는 아니된다는 원칙으로, 행정작용을 함에 있어서는 같은 것은 같게, 다른 것은 다르게 취급하여야 할 것이다.

이런 기본 원칙을 기준으로 전파법상의 과징금 부과기준, 과태료 부과기준을 살펴보고, 무선국 허가 취소 등의 행정제재처분의 개선방안을 모색할 필요가 있다.

## 2. 전파법상 과징금 부과기준

### 가. 전파법의 과징금 규정 현황 및 문제점

전파법에서는 무선국의 운용정지 또는 주파수 등의 제한을 명하여야 하는 경우에 그 정지나 제한이 해당 무선국의 이용자에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있으면 해당 행정처분에 갈음하여 3천만원 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다.(법 제73조제1항) 전기통신사업용 무선국 및 방송국과 그 밖의 무선국은 과징금 액수에 따른 제재의 효과가 상이함으로 이를 구분하여 과징금에 차등을 두고 있다. 그러나 행정처분 기간과 과징금 금액이 비례하지 않은 경우가 있어, 행정처분 기간 등을 고려하여 과징금 부과기준을 합리화할 필요가 있다.

현행 전파법 시행령 별표27의 제1호에서 제4호까지 및 제13호상의 위반행위는 지위 승계시 인가 및 신고 미준수(1호 및 2호), 검사거부 및 방해(3호), 허가 및 신

---

19) 김동희, 행정법I(5판), 1999, 56면 등

고사항 위반(4호)의 행위를 대상으로 하고 있으며, 운용정지처분 1개월인 경우 무선국에 대한 과징금은 500만원으로 부과되는 것을 기준으로 하여, 2배에서 4배까지의 편차를 보이고 있으며, 일정한 균형성이 유지되고 있는 것으로 판단된다. 하지만 전과법 시행령 별표27의 제5호, 제8호, 제9호상의 위반행위는 운용제한처분이 1개월에서 2개월의 범위에서 부과되는 행위들로서, 500만원에서 1,000만원까지의 과징금이 부과되고 있다. 운용제한이 운용정지보다 대상자에 대한 불이익이 적다고 할 것인바, 제1호부터 제4호까지의 과징금과 비교할 때 형평성 문제 제기될 소지 있다. 전과법 시행령 별표27의 제6호, 제7호, 제10호에서 제12호까지의 위반행위는 운용정지처분이 3개월에서 6개월까지의 범위에서 부과되는 반면 이에 반하여 과징금은 300만원에서 1,000만원까지의 범위에서 부과되고 있어, 여타 행위들보다 더 중한 과징금이 부과되고 있다. 중한 운용정지처분 부과에도 불구하고 과징금간은 일률적으로 부과되는 경우가 있어 형평성 문제 제기될 소지 있어 보인다. 다음의 표는 전과법 제72조제2항과 관련하여 위반행위별 과징금을 비교한 것이다.

<표 3-3> 전과법 제72조제2항 관련 위반행위별 과징금 비교표

위반행위	해당 법조문	과징금의 금액		운용 정지		운용 제한
		전기통신사업용 무선국 또는 방송국	기타의 무선국	무선 국	종사 자	
1. 법 제23조제2항에 따라 시설자의 지위를 승계하려는 자가 인가를 받지 아니하고 무선국을 운용한 경우	법 제72조제2항 제4호	1천만원	500만원	2개월		
2. 법 제23조제3항에 따른 신고를 하지 아니하고 무선국을 운용한 경우	법 제72조제2항 제4호	500만원	300만원	1개월		
3. 법 제24조제4항 및 제5항(법 제33조 및 제58조제3항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 검사를 거부하거나 방해한 경우	법 제72조제2항 제5호	500만원	300만원	1개월		

4. 법 제25조제2항을 위반하여 허가 또는 신고 사항의 범위를 벗어나 무선국을 운용한 경우	법 제72조제2항제9호	2천만원	1천만원	3개월	1년	
5. 법 제28조제1항을 위반하여 의무선박국 및 의무항공국이 갖추어야 할 사용주파수 및 전파형식 등의 무선국의 조건을 갖추지 아니한 경우	법 제72조제2항제10호		1천만원			1개월
6. 법 제30조제1항을 위반하여 통신보안에 관한 사항을 지키지 아니한 경우	법 제72조제2항제11호	500만원	300만원	3개월	1년	
7. 법 제31조제2항을 위반하여 실험국과 아마추어국이 암호어를 사용하여 통신을 한 경우	법 제72조제2항제13호		300만원	6개월	2년	
8. 법 제45조를 위반하여 무선설비의 기술기준에 적합하지 아니한 경우	법 제72조제2항제14호	1천만원	500만원			1개월
9. 법 제47조를 위반하여 무선설비를 안전시설기준에 따라 설치하지 아니한 경우	법 제72조제2항제15호	1천만원	500만원			2개월
10. 법 제48조제1항을 위반하여 승인을 받지 아니하고 무선설비를 다른 사람에게 임대·위탁운용하거나 다른 사람과 공동으로 사용한 경우	법 제72조제2항제16호	1천만원	500만원	3개월		
11. 법 제70조제3항을 위반하여 무선종사자가 종사범위를 벗어나 무선설비를 운용하거나 공사를 한 경우	법 제72조제2항제18호	1천만원	500만원	3개월	2년	
12. 법 제70조제4항을 위반하여 무선종사자가 아닌 자가 무선설비를 운용하거나 공사를 한 경우	법 제72조제2항제19호	1천만원	500만원	6개월		

13. 법 제71조를 위반하여 무선종사자를 무선국에 배치하지 아니하거나 같은 조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 무선국에 배치한 경우	법 제72조제2항 제20호	1천만원	500만원	본문	단서	본문	단서	본문	단서
				1개월	3개월	1개월	3개월	1개월	3개월

#### 나. 검토 의견

전파법 제72조의 행정처분은 무선국의 시설자에게 내려지는 것이며, 무선국 시설자는 사업자뿐만 아니라 일반인도 될 수 있다. 또한, 무선국은 사업목적을 위해서만 개설되는 것이 아니며, 의무선박국이나 의무항공기국과 같이 인명안전 등을 위하여 의무적으로 개설해야 하는 경우도 존재한다. 따라서, 사업규모나 매출액 등을 기준으로 행정처분 1일당 부과금액을 산정하기는 곤란한 측면이 있다.

과징금은 행정처분에 갈음하여 부과하는 것이기 때문에 행정처분 기간과 과징금이 비례해야 형평성의 측면에서 적정하다. 운용정지처분 기간을 기준으로 하여 과징금의 금액을 조정해야 한다. 전파법상의 과징금 최고금액인 3천만원을 기준으로 운용정지 기간에 따른 과징금의 액수를 비례적으로 구성하면 다음의 표와 같다.

<표 3-4> 운용정지·제한기간에 따른 과징금의 액수

운용정지·제한 기간	전기통신사업용 무선국 또는 방송국		기타의 무선국	
	운용정지	운용제한	운용정지	운용제한
1개월	500만원	250만원	200만원	100만원
2개월	1,000만원	500만원	400만원	200만원
3개월	1,500만원	750만원	600만원	300만원
6개월	3,000만원	1,500만원	1,200만원	600만원

사업용 무선국 및 방송국은 일반 무선국에 비하여 의무이행에 대한 필요성이 더 크다고 볼 수 있으므로, 과징금의 최고금액은 사업용 무선국 중 6개월의 운용정지

처분을 받은 경우로 하고, 이를 기준으로 적절하게 금액을 배분하는 것이 타당하다고 여겨진다. 또한 운용제한처분은 운용정지처분에 비하여 행정처분의 수위가 낮으므로, 과징금도 운용정지처분의 2분의 1 수준에서 결정되는 것이 바람직하다. 또한 가중·감경의 사유를 구체적으로 규정하기 위하여 현행 무선국의 규모 및 특수성, 위반행위의 정도 및 횟수뿐만 아니라, 위반행위의 고의·과실여부, 해당 위반행위의 동기·내용, 과징금을 부과받은 사실이 있는 경우 등도 고려하도록 해야 한다고 판단되어, 이러한 사유를 가중·감경시 고려사항으로 추가하였다. 이러한 기준으로 전과법 시행령 별표27을 구성하면 다음과 같다.

<표 3-5> 전과법 시행령 별표27 개정안

위반행위	해당 법조문	과징금의 금액	
		전기통신사업 용 무선국 또는 방송국	기타의 무선 국
1. 법 제23조제2항에 따라 시설자의 지위를 승계하려는 자가 인가를 받지 아니하고 무선국을 운용한 경우	법 제72조제2항제4호	1천만원	500만원
2. 법 제23조제3항에 따른 신고를 하지 아니하고 무선국을 운용한 경우	법 제72조제2항제4호	500만원	300만원
3. 법 제24조제4항 및 제5항(법 제33조 및 제58조제3항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 검사를 거부하거나 방해한 경우	법 제72조제2항제5호	500만원	300만원
4. 법 제25조제2항을 위반하여 허가 또는 신고 사항의 범위를 벗어나 무선국을 운용한 경우	법 제72조제2항제9호	2천만원	1천만원
5. 법 제28조제1항을 위반하여 의무선박국 및 의무항공기국이 갖추어야 할 사용주파수 및 전파형식 등의 무선국의 조건을 갖추지 아니한 경우	법 제72조제2항제10호		<u>150만원</u>

6. 법 제30조제1항을 위반하여 통신보안에 관한 사항을 지키지 아니한 경우	법 제72조제2호제11호	<u>2천만원</u>	<u>1천만원</u>
7. 법 제31조제2항을 위반하여 실험국과 아마추어국이 암어를 사용하여 통신을 한 경우	법 제72조제2호제13호		<u>2천만원</u>
8. 법 제45조를 위반하여 무선설비의 기술기준에 적합하지 아니한 경우	법 제72조제2항제14호	<u>250만원</u>	<u>150만원</u>
9. 법 제47조를 위반하여 무선설비를 안전시설기준에 따라 설치하지 아니한 경우	법 제72조제2항제15호	<u>250만원</u>	<u>150만원</u>
10. 법 제48조제1항을 위반하여 승인을 받지 아니하고 무선설비를 다른 사람에게 임대·위탁운용하거나 다른 사람과 공동으로 사용한 경우	법 제72조제2항제16호	<u>2천만원</u>	<u>1천만원</u>
11. 법 제70조제3항을 위반하여 무선종사자가 종사범위를 벗어나 무선설비를 운용하거나 공사를 한 경우	법 제72조제2항제18호	<u>2천만원</u>	<u>1천만원</u>
12. 법 제70조제4항을 위반하여 무선종사자가 아닌 자가 무선설비를 운용하거나 공사를 한 경우	법 제72조제2항제19호	<u>3천만원</u>	<u>2천만원</u>
<u>13. 법 제71조 각 호 외의 부분 본문을 위반하여 무선종사자를 무선국에 배치하지 아니한 경우</u>	<u>법 제72조제2항제20호</u>	<u>250만원</u>	<u>150만원</u>
<u>14. 법 제71조 각 호 외의 단서를 위반하여 같은 조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 무선국에 배치한 경우</u>	<u>법 제72조제2항제20호</u>	<u>2천만원</u>	<u>1천만원</u>

비고: 방송통신위원회는 위반행위의 고의·과실여부, 해당 위반행위의 동기·내용, 이 법을 위반하여 과징금을 부과받은 사실이 있는 경우, 무선국의 규모 및 특수성, 위반행위의 정도 및 횟수나 그 밖의 특별한 사유 등을 고려하여 과징금 금액의 2분의 1의 범위에서 가중하거나 경감할 수 있다. 다만, 가중할 때에도 과징금의 총액은 3천만원을 초과할 수 없다.

### 3. 전파법상 과태료 부과기준

#### 가. 전파법상 과태료 부과기준 현황

전파법에서는 위반행위와 무선국의 종류, 위반무선국의 숫자에 따라 과태료 금액을 세분화하여 규정하고 있다. 전파법은 전파혼신방지 등을 위하여 무선국을 기준으로 의무부과를 하고 있어 의무위반 무선국의 수가 위법성의 정도를 판단하는 척도가 된다. 또한 방송·전기통신사업용 무선국과 그 밖의 무선국은 전파이용환경에 미치는 영향력이 상이함으로 이를 구분하여 과태료에 차등을 두고 있다.

과태료의 가중·감경사유와 관련하여서는 위반행위가 둘 이상인 경우 가장 중한 과태료 금액에 2분의 1을 가중하여 부과하고, 처분을 받은 날부터 1년 이내에 다시 위반행위를 하는 경우 및 전파 이용에 방해를 주는 등의 결과가 중대한 경우에는 2분의 1을 가중할 수 있도록 하고 있다. 위반행위가 과실에 의한 것이거나 위반 결과가 경미한 경우에는 2분의 1까지 경감할 수 있다.

#### 나. 개선방안

전파법은 위반행위의 종류뿐만 아니라 위반 무선국의 수 및 종류에 따라 과태료 금액을 세분화하여 규정하고 있어 세부 기준에 대한 개선필요성은 없어 보인다. 또한 과태료처분을 받은 날부터 1년 이내에 다시 과태료 처분에 해당하는 위반행위를 한 경우에는 2분의 1까지 가중하여 처벌할 수 있도록 규정하고 있으므로, 횡수를 고려한 제재방법도 존재한다. 하지만 수개의 위반행위에 대하여는 ‘질서위반행위규제법’ 제13조의 내용을 반영하여 개정할 필요가 있다. 질서위반행위규제법에서는 하나의 행위가 2개 이상의 위반행위에 해당하는 경우에는 각 위반행위에 대하여 정한 과태료 중 가장 중한 과태료를 부과하도록 하고, 위반행위가 2개 이상인 경우에는 각 위반행위에 대하여 정한 과태료를 각각 부과하도록 하고 있다. 질서위반행위규제법은 과태료 등의 부과와 관련하여 기본법이라고 볼 수 있으므로 특별한 사정이 없는 한 이를 따르는 것이 타당하다고 보여진다.

이에 따라 현행 전파법 시행령 별표28의 과태료 부과기준 중 일반기준에 대한 정안은 다음과 같다.

<표 3-6> 전파법 시행령의 과태료 부과기준 개정안

현행 전파법 시행령	개정안
<p>[별표 28] 과태료 부과기준</p> <p>1. 일반기준</p> <p>가. 위반행위가 둘 이상인 경우에는 가장 중한 과태료 금액에 해당하는 위반행위의 과태료 금액의 2분의 1을 더하여 부과하고, 위반행위가 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위반행위 과태료 금액의 2분의 1까지 가중할 수 있다. 이 경우 과태료의 총액은 법 제90조부터 제92조까지의 규정에 따른 해당 위반행위의 과태료 금액을 초과할 수 없다.</p> <p>1) 과태료처분을 받은 날부터 1년 이내에 다시 과태료처분에 해당하는 위반행위를 한 경우</p> <p>2) 위반행위로 인하여 다른 무선국 시설자의 전파 이용에 방해를 주는 등 그 결과가 중대한 경우</p> <p>3) 위반상태가 6개월 이상 계속된 경우</p> <p>나. 위반행위가 다음의 어느 하나에 해당하는 때에는 해당 위반행위의 과태료 금액의 2분의 1까지 경감할 수 있다.</p> <p>1) 위반행위가 과실에 의한 것인 경우</p> <p>2) 위반행위의 결과가 경미한 경우</p>	<p>[별표 28] 과태료 부과기준</p> <p>1. 일반기준</p> <p>가. <u>하나의 행위가 둘 이상의 위반행위에 해당하는 경우에는 각 위반행위에 대하여 정한 과태료 중 가장 중한 과태료를 부과하고, 수 개의 행위가 수 개의 위반행위에 해당하는 경우에는 각 위반행위에 대하여 정한 과태료를 각각 부과한다.</u></p> <p><u>나.</u> 위반행위가 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위반행위 과태료 금액의 2분의 1까지 가중할 수 있다. 이 경우 과태료의 총액은 법 제90조부터 제92조까지의 규정에 따른 해당 위반행위의 과태료 금액을 초과할 수 없다.</p> <p>1) 과태료처분을 받은 날부터 1년 이내에 다시 과태료처분에 해당하는 위반행위를 한 경우</p> <p>2) 위반행위로 인하여 다른 무선국 시설자의 전파 이용에 방해를 주는 등 그 결과가 중대한 경우</p> <p>3) 위반상태가 6개월 이상 계속된 경우</p> <p><u>다.</u> (현행과 같음)</p>

#### 4. 제재수단의 가중·감경기준 개선방안

##### 가. 가중·감경기준의 현황

전과법에서는 무선국 관련 전과법위반에 대한 면허 관련 제재로서 경중에 따라 무선국의 운용허용시간 및 주파수 또는 공중선 전력제한, 무선국의 운용정지, 무선국의 개설허가 취소 또는 폐지명령의 3가지 제재를 규정하고 있다. 무선국 면허관련 제재는 질적, 양적인 측면에서 단계를 이루고 있음에도 불구하고, 사유에 따라 가중은 가능하도록 하되, 감경은 제재수단 내부에서는 가능하나 제재수단간에는 가능하지 않도록 되어 있다.

##### 나. 개선 방안

무선국의 운용허용시간, 주파수 또는 공중선전력 제한의 경우 운용허용시간을 점점 줄어나가 제재의 강도를 높임으로써 운용허용시간이 0시간이 되면 무선국의 운용정지와 같은 효과가 발생하게 되고, 공중선전력 제한의 경우에도 공중선전력의 세기를 점점 줄어나가 제재의 강도를 높임으로써 공중선전력이 0W가 되면 역시 무선국의 운용정지와 같은 효과가 발생하게 된다. 무선국의 운용정지 역시 운용정지 기간이 늘어나고, 운용정지 기간이 무한대가 되는 시점에서 운용정지는 무선국의 개설허가 취소/개설신고 폐지명령과 동일한 효과가 발생하게 된다.

그런데 이와 같이 양적, 질적으로 연속된 관계에 있는 제재수단간에 사유에 따라 가중은 가능하도록 하되, 감경은 제재수단 내부에서는 가능하나 제재수단간에는 가능하지 않도록 되어 있다. 즉, 전과법 시행령 118조 1항 1호, 별표 23은 무선국의 운용허용시간 주파수 또는 공중선전력 제한을 별표 24는 무선국의 운용정지를, 별표 25는 무선국의 개설허가 취소/개설신고 폐지명령을 정하고 있는바, 동시행령 제118조 제2, 3항은 위반전력에 따라 해당 제재를 가중하거나, 상급의 제재를 가할 수 있도록 하고 있다. 예컨대, 무선국의 운용허용시간 주파수 또는 공중선전력 제

한에 해당하는 위반사유가 1년 이내에 재발된 경우에는 2배 가중을 할 수 있고, 다시 2년 이내에 재발한 경우에는 무선국의 운용정지처분을 할 수 있도록 하고 있다.

그리고 감경과 관련하여서는 무선국의 운용허용시간 주파수 또는 공중선전력 제한, 무선국의 운용정지에 대해서는 “위반사항의 내용으로 보아 그 위반의 정도가 경미하거나 그 밖에 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우에는 그 처분기간을 2분의 1의 범위에서 감경할 수 있다.”고 하여 제재수단 내부에서는 감경이 가능하도록 하고 있다(시행령 제118조제1항제1 및 제2호, 별표 23, 24).

그런데 무선국의 운용정지처분 사유에 해당하는 것을 감경하여 무선국의 운용허용시간 주파수 또는 공중선전력 제한으로 처분하거나, 무선국의 개설허가 취소/개설신고 폐지명령 사유를 감경하여 무선국의 운용정지처분을 할 수 있도록 하는 규정은 마련되어 있지 않다.

다만, 전파법시행령 제119조는 “위반행위가 고의 또는 중대한 과실에 기인하지 아니한 것으로서 시정이 가능한 경미한 위반행위인 경우에는 처분을 하지 아니하고 무선국의 시설자 또는 무선종사자에 대하여 시정지시 및 경고를 할 수 있다”고 규정하고 있는바, 결국 현재 전파법상 제재수단 자체를 낮추어 제재를 하는 것은 가능하지 않고, 무거운 제재를 하는 방안 아니면 제재를 전혀 하지 않는 방안 중에서 선택하여야 하는 상황이 발생할 수 있게 되어 있다.

이러한 측면에서 살펴보았을 때 전파법시행령에서 무선국의 규모 및 특수성, 위반행위의 고의·과실여부 위반행위의 정도 및 횟수 등에 비추어 그 위반의 정도가 경미하거나 그 밖에 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우에는 하위의 제재수단으로 감경할 수 있도록 규정하는 것이 타당하다고 보여진다.

이에 따른 전파법 시행령 개정안을 살펴보면 다음과 같다.

#### <표 3-7> 전파법 시행령 제118조 개정안

현행 전파법 시행령	개정안
제118조 ⑤ <신 설>	제118조 ⑤ <u>방송통신위원회는 무선국의 시설자 또는 무선종사자가 무선국의 개설허가 취소 및 개설신고 폐지명령, 무선종사자의 기술자격 취소, 무선국의 운용정지 또는 무선종사자의 업무종사정지 사유에 해당하는 경우라도, 무선국의 규모 및 특수성, 위반행위의 고의 과실여부 위반행위의 정도 및 횟수 등에 비추어 그 위반의 정도가 경미하거나 그 밖에 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우, 무선국의 개설허가 취소 및 개설신고 폐지명령은 무선국의 운용정지로, 무선국의 운용정지는 무선국의 운용허용시간·주파수 또는 공중선전력의 제한으로 무선종사자의 기술자격 취소는 무선종사자의 업무종사정지로, 무선종사자의 업무종사정지는 무선종사자의 업무정지로 감경하여 처분할 수 있다. 이 경우 정지의 기간은 해당 처분의 정지기간의 상한을 원칙으로 한다.</u>

## 5. 주의·경고 및 권고 관련 개선 사항

### 가. 법적 성질 및 의의

“주의”라 함은 국어사전적으로 “마음에 새겨 두고 조심함”, “나쁜 결과가 나오지 아니하도록 조심하는 것”등의 의미로 사용된다. “경고”라 함은 주의와 비슷한 말이지만 “주의하지 아니하면 불이익을 당할 수 있음을 알려주는 것”이라는 의미에서 주의 보다는 강한 의미로 사용된다. “권고”는 “어떤 일을 하도록 권함”을 말하며, 이는 긍정적인 일을 하도록 권한다는 점에서 부정적인 일을 하지 아니하도록 권유하는 주의 또는 경고보다 긍정적인 이미지를 가지고 있는 것으로 해석된다.

주체의 측면에서 보면 주의·경고 및 권고는 행정기관의 작용이다. 이를 행하는 주체는 방송통신위원회이며, 방송통신위원회는 합의제 행정기관이기 때문이다.

다음으로 작용대상의 측면에서 보면 주의·경고 및 권고는 행정기관이 국민을 대상으로 하는 행정법상의 행정작용이다. 이는 행정기관인 방송통신위원회가 무선국의 운용자를 대상으로 행하는 행정작용의 하나이므로 행정법상의 행정작용으로서의 법적 성질을 갖는 것으로 분류되기 때문이다.

마지막으로 그 강제성의 측면에서 보면 주의·경고 및 권고는 비권력적, 사실적 작용이다. 예컨대 무선국 운용자에게 직접적인 명령 또는 강제작용이 아니며, 그 법적 지위에 아무런 변화를 가져오지 아니한다는 점에서 행정행위에 해당하지 아니한다.

행정절차법 제2조 제3호는 행정지도를 지도, 권고, 조언 등을 하는 행정작용이라고 규정한다.<sup>20)</sup> 행정지도를 행정법 이론적으로 분류 하면 비권력적 사실행위에 해당한다. 행정지도는 상대방의 임의적 협력을 전제로 하므로 원칙적으로 비권력적이다. 실질적인 강제 또는 제재를 수반하지 아니하므로 사실행위에 해당 된다.

행정청이 주의·경고와 권고 등 직접적으로 국민에게 명령하지 아니하고 참여와 협력을 구하는 방법으로 행정목적 달성과자 도모하는 현상은 우리나라나 일본에만 국한된 것은 아니다. 독일 헌법 및 행정법분야의 학설과 판례를 주목할 경우, 20세기 중엽까지의 공법학의 이론은 국가권력과 국민의 자유와 권리의 분야를 명백히 구분함을 그 중심 원칙의 하나로 하고 있었다. 종래의 이론에 비추어 볼 때에는 국가와 국민의 책임의 한계에 대한 명백한 구분이 비교적 가능하였다. 국가에게는 예로부터 지금까지 필요하고 또 불가피하다면, 국민의 자유와 권리를 침해할 권한이 부여되어 있다. 다만 국가가 이 권한을 행사할 경우 그 한계로서 오직 법률의 근거위에서만, 직접적이고 명백한 침해를 가하도록 요구되어 왔다<sup>21)</sup>. 종래의 국가들은 권력을 사용한 침해행정을 그 행정작용의 중심에 놓고 있었다.

20) 이 규정을 인용하면 다음과 같다. “행정지도라 함은 행정기관이 그 소관사무의 범위 안에서 일정한 행정목적 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도·권고·조언 등을 하는 행정작용을 말한다”.

21) 참조 W. Brohm, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 1972, S. 246 ff

그러나 이러한 현상은 근본적으로 변화되었다. 미국, 독일 및 프랑스를 비롯한 대부분의 현대 민주국가는 그 주안점을 명령 및 강제에 두기보다는 협력과 참여와 수인에 두게 되었기 때문이다<sup>22)</sup>. 국가권력은 명백히 인식할 수 있는 법적, 독점적 권력으로서 국민에 대하여 나타나기보다는 경제적인 힘으로서, 또는 객관성을 강조함으로써 국민의 신뢰를 받는 공적권위로서 행사되어지는 경향을 드러내고 있다. 권력을 사용하여 명령하고 강제했던 국가의 행정작용은 국민의 의사 및 동기를 결정하는데 영향을 주는 조치들로 속속 바뀌어 지고 있다. 직접적인 명령과 강제가 행해졌던 자리를 약속, 권고, 경고, 유인, 호소, 경제적 특혜, 심리적 강제들이 차지하는 일이 빈번해지고 있다. 이와 발맞추어 개인으로서의 국민과 법인으로서의 기업들의 행동은, 최소한 겉으로 보기에, 국가에 의하여 직접 강제된 것이 아니라, 스스로의 결정에 의한 것으로 나타나게 되었다. 이와 같은 현상은 긍정적인 측면만 있는 것은 아니다. 특히 사법부의 입장에서 볼 때 ① 국민의 자유의사에 의한 자발적 행동과 국가의 강제조치에 의한 비자발적 행동이 서로 뒤섞여서 분간하기 어렵게 되었다는 점, ② 이에 따라 행정기관과 국민 책임영역이 서로 전가되어 명확한 판단을 어렵게 한다는 점 등의 문제가 터져 나오고 있기 때문이다.

#### 나. 주의·경고·권고에 관한 법제분석

##### 1) 법률적 근거의 필요성

주의·경고 및 권고를 법제화한 사례를 분석함에 앞서서 이 제도에 대한 법률적 근거가 필수불가결한 것인가에 대한 검토가 필요하다. 위에서 언급한 바와 같이 주의·경고 및 권고의 법적성질은 행정지도로서 비권력적인 사실행위에 해당한다. 다시 말해서 국민에게 직접적인 권리의 침해를 가하지 아니하며, 권리·의무의 변동을 가져오지 아니하는 행정작용인데 여기까지도 법률적 근거가 필요한가에 대하여 논란의 소지가 있기 때문이다.

---

22) H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2002, S. 411 ff.; Wade/Forsyth, Administrative Law, 2000, pp. 161; Rosenbloom, Handbook of Regulation and Administrative Law, 1994, pp. 73

법률적 근거의 필요성은 행정법의 기본원리인 법치국가원리의 한 내용인 “법률유보” 이론으로 논의되고 있다<sup>23)</sup>. 법률유보의 이론 중 행정지도의 법률적 근거의 필요성과 관련하여 중요한 것은 전면적 전부유보설과 중요사항유보설이다.

첫째, 전면적 전부유보설은 모든 행정작용에 대하여 법률의 근거를 요구한다. 이 학설을 취할 경우에는 순수한 임의적 협력을 요구하는 비권력작용인 행정지도도 법률의 근거를 가져야 한다. 그러나 이 설은 소수설에 속한다. 그 이유로는 첫째, 모든 행정작용에 법률의 근거를 요구할 경우, 현대 행정국가가 변화하는 행정수요에 탄력적으로 대처하는 기능을 잃게 될 것이라는 현실적인 문제, 둘째, 입법기능의 한계상 장래의 모든 행정수요를 예측하여 미리 모든 법률을 준비하고 있을 수는 없다는 또 다른 현실적 문제점 등을 들 수 있다.

둘째, 중요사항유보설은 모든 행정작용에 법률의 근거를 요구하는 것은 불가능하며 불합리하므로 행정조직 및 국민에 대하여 본질적인 중요한 사항에 대하여 법률의 근거를 요구한다. 이 학설이 행정법학의 다수설이다. 이에 따를 경우 순수하게 상대방의 임의적 협력을 요청하는 행정지도를 포함한 모든 행정지도에 대하여 법률의 근거를 요구할 필요는 없고, 오직 행정권과 국민에 대하여 본질적인 중요한 영향을 미치는 행정지도에 대하여 법률의 근거를 요구하게 된다.

## 2) 법률적 근거와 관련한 행정지도의 유형

주의·경고 및 권고와 같은 행정지도를 그 법률적 근거와 관련하여 전혀 법령에 근거하지 아니한 행정지도, 법령의 간접적인 근거에 의한 행정지도, 법령의 직접적인 근거에 의한 행정지도 등 세 가지 유형으로 구분하는 것이 일반적이다.<sup>24)</sup>

첫째 범주의 행정지도는 전혀 법령에 근거하지 아니한 경우이다. 이에겐 행정기관이 그 권한의 범위 안에서 상대방의 임의적 협력을 요청하는 비권력작용으로서

23) 법률유보이론은 “중요한 행정권의 발동에는 법률의 근거가 있어야 하며, 법률의 근거가 없는 경우에는 행정개입의 필요성은 있더라도 행정권이 발동될 수 없음”을 그 원칙으로 한다. 법률유보의 범위에 관하여 ①전면적 전부유보설, ②급부행정유보설(사회유보설), ③권력행정유보설, ④중요사항유보설 등 학설의 대립이 있다. 법률유보이론에 관하여는 김도창, 일반행정법론(상), 122쪽 이하; 김남진, 행정법I, 36 쪽 이하; 박윤훈, 최신행정법 강의(상), 47쪽 이하; 김동희, 행정법 I, 29쪽 이하; 박균성, 행정법 I, 22쪽 이하 등 참조

24) 행정지도의 유형별 구분에 대하여는 오준근, 행정절차법, 456쪽 참조

직접적 및 간접적으로 아무런 강제력을 수반하지 아니하는 행정지도가 해당한다<sup>25)</sup>).

둘째 범주의 행정지도는 강제적 행정처분에 관한 법률 규정 집행의 전단계로서 법규명령 또는 행정규칙을 근거로 하여 행정지도를 행하는 경우이다. 법률에 처분에 관한 근거규정은 있지만 행정지도에 관한 근거규정은 없는 경우, 행정기관은 그 처분에 신중을 기하기 위하여 경미한 규정위반이 있거나, 규정위반으로 단정짓기는 애매하지만 위반의 심증이 짙은 경우 법규명령 또는 행정규칙에 근거하여 행정지도를 행한다.

셋째 범주의 행정지도는 법률에 근거를 확보하고 있는 경우이다. 이 경우의 행정지도는 강제적 효과의 담보를 함께 규정하는 경우가 많다. “지도”, “주의”, “경고”, “권고” 등 다양한 용어로 사용되는 행정지도작용이 법령에 근거를 두고 행하여지는 경우를 인터넷 법제처 법령검색사이트 등을 통하여 검색할 경우 1,000건을 훨씬 넘어선다<sup>26)</sup>. 행정지도가 이와 같이 빈번히 사용되는 이유로는 현대 국가의 행정기능이 갈수록 확대되어 간다는 점, 확대된 행정기능을 급변하는 국제정세와 과학기술의 발전에 맞추어 탄력성 있고 신속하게 수행함이 필요하다는 점, 행정수요에 대응하기 위하여 행정기관이 국민에게 경직적인 명령·강제를 행하기보다는 임의적 협력을 요하는 행정지도를 선호한다는 점 등을 들 수 있다.

---

25) 법령에 근거가 없는 행정지도의 경우에도 아무런 법적 제약을 받지 아니하는 것은 아니다. 행정절차법은 법령에 근거하지 아니한 행정지도를 대상으로 몇 가지 행정지도의 기본원칙을 설정하고 있다. 첫째, 행정지도의 적법성의 원칙이다. 그 내용은 행정지도는 적법·정당하여야 하며, 국민에게 위법행위를 중용하여서는 아니된다는 것이다. 둘째, 행정지도에 있어서의 비례의 원칙이다. 그 내용은 행정지도는 그 목적달성에 필요한 최소한도에 그쳐야 한다는 것이다(행정절차법 제48조 제1항 전단). 셋째, 행정지도에 있어서의 강요금지의 원칙이다. 그 내용은 행정지도의 상대방의 의사에 반하여 부당하게 강요하여서는 아니된다는 것이다(행정절차법 제48조 제1항 후단). 넷째, 행정지도에 수반하는 불이익조치 금지의 원칙이다. 그 내용은 행정기관은 행정지도의 상대방이 행정지도에 따르지 아니하였다는 것을 이유로 불이익한 조치를 하여서는 아니된다는 것이다(행정절차법 제48조 제2항). 행정지도가 위와 같은 행정절차법이 규정한 법원칙을 위반할 경우 위법하다. 다만 법률에 특별한 근거를 두고 그 예외를 규정할 경우에는 특별법우선의 원칙에 따른다. 즉 행정절차법이 규정한 법원칙과 다른 내용의 행정지도를 운용하고자 할 경우 별도의 법적 근거를 요한다. 행정절차법에 근거한 행정지도의 법원칙에 관하여는 오준근, 행정절차법, 452쪽 이하 참조

26) 법제처 법령검색사이트를 통한 검색결과로는 지도 958건, 경고 182건, 주의 472건, 권고 382건 등 위의 네 가지 키워드만으로도 약 2000건에 달한다. <http://www.moleg.go.kr/> 법령검색사이트 참조

행정지도가 법령에 적극적으로 도입되는 이유는 행정지도가 임의적 협력을 전제로 하기는 하지만, 협력이 이루어지지 아니할 경우, 사실상 강제력이 발휘될 수 있도록 각종 법적 장치로 뒷받침되어야 할 필요가 제시되기 때문이다. 위에서 예들든 바와 같이 강제력을 발휘할 수 있는 법적 장치로는 행정지도에 불복하는 자에 대한 후속조치로서의 이행명령과 같은 규제적 조치와 행정지도에 따르는 자에 대한 지원조치로서의 보조금의 지급, 조세지원 등과 같은 조성적 조치 등을 들 수 있다.

#### 다. 전파법상의 주의·경고·권고

##### 1) 주의·경고·권고에 관한 대표적 입법례

주의·경고 및 권고에 관한 대표적인 입법례로서 은행법등 금융감독과 관련한 법제를 들 수 있다.

금융감독기구로서 “금융감독기구의설치등에관한법률”에 의하여 금융감독위원회와 금융감독원이 설치되어 있다. 금융기관은 경영의 건전성을 유지하기 위하여 ①자본의 적정성, ②자산의 건전성, ③유동성 등의 사항에 관하여 대통령령이 정하는 바에 따라 금융감독위원회가 정하는 경영지도기준을 준수하여야 한다(은행법 제45조). 금융감독위원회는 금융기관이 은행법 또는 이 법에 의한 규정·명령 또는 지시를 위반하여 금융기관의 건전한 경영을 해칠 우려가 있다고 인정하는 경우에는 금융감독원장으로 하여금 당해 위반행위의 중지 및 경고 등 적절한 조치를 하게 할 수 있다(은행법 제53조). 아울러 금융기관의 임원이 위반행위를 하였거나 금융기관의 건전한 운영을 크게 해치는 행위를 한 때에는 금융감독원장의 건의에 따라 당해 임원의 업무정지를 명하거나 주주총회에 대하여 그 임원의 해임을 권고할 수 있으며, 금융감독원장으로 하여금 경고등 적절한 조치를 하게할 수 있다(제54조).

##### 2) 주의·경고·권고에 관한 판례분석

주의·경고 및 권고에 대한 입법례는, 위에서 언급한 바와 같이, 법률에 엄격한 근거를 두고 있는 경우와 그리하지 아니한 경우로 나뉜다. 판례도 이와 같다. 주의·경고 및 권고의 처분성을 직접 긍정한 판례와 이를 부인한 판례로 구분할 수 있기 때문이다. 이하에서 이를 나누어 분석한다.

#### 가) 처분성을 긍정한 판례

행정지도의 처분성이 긍정된 사례로는 “대법원 1994.12.13. 93다49482”판결을 들 수 있다. 이는 1985년 정부의 국제그룹정리방안에 따라 재무부 이재국장등이 그룹이 소유하고 있던 신한투자금융주식회사의 주식을 주식회사 제일은행에게 매각하도록 권고한 행정지도가 강제성을 띤 처분에 해당하는가에 대한 판단이었다. 행정지도와 관련한 대법원의 판단요지를 분석하면 다음과 같다.

첫째, 행정지도라 함은 행정주체가 일정한 행정목적 실현하기 위하여 권고 등과 같은 비강제적인 수단을 사용하여 상대방의 자발적 협력 내지 동의를 얻어내어 행정상 바람직한 결과를 이끌어내는 행정활동이다.

둘째, 적법한 행정지도로 인정되기 위하여는 우선 그 목적이 적법한 것으로 인정될 수 있어야 할 것이다.

셋째, 주식매각을 권고하는 행정지도가 정당한 법률적 근거 없이 자의적으로 주주에게 제재를 가하는 것이라면 이 점에서 벌써 행정지도의 영역을 벗어난 것이다.

넷째, 행정지도의 영역을 벗어난 자의적인 공권력 행사까지 행정지도에 해당된다고 판단한다면 이는 행정지도라는 미명하에 법치주의의 원칙을 파괴하는 것이라고 하지 않을 수 없다.

다섯째, 당사자인 주주가 주식매각의 종용을 거부한다는 의사를 명백하게 표시하였음에도 불구하고, 행정청이 집요하게 위협적인 언동을 함으로써 그 매각을 강요하였다면 이는 위법한강박행위에 해당한다고 하지 않을 수 없다.

#### 나) 처분성을 부정한 판례

행정지도의 처분성을 부정한 사례로 주목할 필요가 있는 판례로는 서울행정법원 2004.10.12. 2004구합9821 경고 및 관계자경고 처분 취소건을 들 수 있다.

이 판결은 구 방송위원회가 주식회사 문화방송을 상대로 2004.3.9. 행한 경고 및 관계자경고에 대한 취소청구에 대하여 행정지도임을 이유로 그 처분성을 부인하고 청구를 각하한 것이다. 행정지도에 관한 법원의 판결내용을 분석하면 다음과 같다.

첫째, 법률에 구체적인 위임없이 그 내부규정으로 임의로 정한 행정조치라 하더라도 그 내부적 구속력에 의하여 상대방에게 권리의 설정 또는 의무의 부담을 명하거나 기타 법적인 효과를 발생하게 하는 등으로 상대방의 권리·의무에 직접적 영향을 미치는 행위라면 이 경우 취소소송의 대상이 되는 행정처분이 된다.

둘째, 방송심의규정에 의한 주의나 경고의 경우, 방송사업자로 하여금 어떠한 의무를 부과하는 규정이나 그 경고내용에 위배되었다하여 이를 강제할 수단이 마련되어있지 아니하므로 행정처분으로서의 법적 성격을 인정할 수 없다.

셋째, 방송법과 방송심의규정이 법정제재에 대하여 재심등 불복절차를 규정하나, 주의·경고·권고에 대한 아무런 불복절차를 마련하지 아니한 점은 이들 조치가 행정처분에 해당하지 아니함을 전제로 하고 있다고 판단된다.

서울행정법원은 위와 같은 이유를 들어서 구 방송위원회의 문화방송에 대한 경고조치는 문화방송에 대하여 어떠한 의무를 부담시키거나 기타 법적인 효과를 발생시킨다고 볼 수 없어 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당하지 아니하므로 행정처분으로 볼 수 없는 이 사건 경고조치를 대상으로 그 취소를 구하는 이 사건 소는 부적법하다고 판결하고 있다<sup>27)</sup>. 그러나 2007년 위헌판결이후, 방송법 개정을 통해서 주의·경고 조치가 방송법 제100조에 규정된 바 있고, 따라서 현행 규정에 따르는 조치도 처분성이 부정되는가에 대해서는 재고의 여지가 있다.

#### 다) 판례의 분석

행정지도에 관한 판례가 종합적으로 제시하는 것은 다음의 두 가지 원칙이다.

27) 다만 방송심의규정과 방송평가에 관한 규칙 등 방송위원회 규칙에 대하여, 직접적인 판단을 한 것은 아니지만 그 내용 가운데, 내부규정, 재량준칙 등 단순한 행정규칙으로 평가한 것은 문제점으로 지적된다, 오준근, 전계논문(공법연구 제32집 제3호), 418쪽 이하 참조

첫째, 대부분의 판례에서는 기본적으로 취소소송의 대상이 되는 처분과 행정지도의 한계를 설정한다. 취소소송의 대상이 되는 처분은 “행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용”이다<sup>28)</sup>. 처분성이 인정되려면, 행정작용의 형식과 관계없이, 당사자의 법률상의 이익에 직접적인 영향을 미치는 공권력의 행사가 있어야 한다. 그 반면에 행정지도는 “행정기관이 그 소관사무의 범위 안에서 일정한 행정목적 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도·권고·조언을 행하는 행정작용이다. 행정지도는 비권력적 사실행위에 해당한다. 행정지도가 이와 같은 법적 성격 및 한계를 지킨 경우 모든 판례는 행정지도가 취소소송의 대상이 되는 행정처분이 될 수 없음을 분명히 하고 있다. 서울행정법원의 위 판결은 이러한 점을 명확히 하였다는 점에서 하급심판결임에도 불구하고, 중요한 의미를 부여할 수 있다.

그 반면에 행정지도로 시작하였더라도 그 한계를 벗어나면 처분성이 인정될 수 있다. 먼저 언급한 대법원의 판단을 엄밀히 분석하면 행정지도 그 자체의 처분성을 긍정한 것이 아니라, 비권력적 사실행위로서의 행정지도가 권력적 행정행위가 되는 한계를 설정한다. 상대방의 자발적 협력을 기대하는 한계 안에 있는 권고는 행정지도에 해당하지만 정당한 법률적 근거가 없이 자의적으로 국민에게 강제하는 행정효과를 미치는 권고는 행정지도가 아니라 처분에 해당함을 분명히 하고 있는 것이다<sup>29)</sup>.

### 3) 전파법 시행령 제119조에 따른 시정지시 및 경고

28) 행정소송법 제2조, 행정절차법 제2조. 그 해석에 관하여는 오준근, 행정절차법, 284쪽 이하 참조

29) 헌법재판소 2003.06.26. 2002헌마337결정도 이와 동일한 의견을 제시하고 있다. 즉 “교육인적자원부장관의 대학총장들에 대한 이 사건 학칙시정요구는 고등교육법 제6조 제2항, 동법시행령 제4조 제3항에 따른 것으로서 그 법적 성격은 대학총장의 임의적인 협력을 통하여 사실상의 효과를 발생시키는 행정지도의 일종이지만, 그에 따르지 않을 경우 일정한 불이익조치를 예정하고 있어 사실상 상대방에게 그에 따를 의무를 부과하는 것과 다를 바 없으므로 단순한 행정지도로서의 한계를 넘어 규제적·구속적 성격을 상당히 강하게 갖는 것으로서 헌법소원의 대상이 되는 공권력의 행사라고 볼 수 있다”고 판단한다.

전과법 시행령 제119조는 “방송통신위원회는 제118조의 처분사유가 되는 위반행위가 고의 또는 중대한 과실에 기인하지 아니한 것으로서 시정이 가능한 경미한 위반행위인 경우에는 처분을 하지 아니하고 무선국의 시설자 또는 무선종사자에 대하여 시정지시 및 경고를 할 수 있다”고 규정하고 있다.

첫 번째 해석으로서 여기서의 경고는 제118조에서 정한 처분사유의 발생시에 적용될 수 있는 처분기준으로서의 기능을 하는 것이기에 행정지도로서 한계, 즉 권력적 행정행위가 되지 않는다. 즉 무선국 시설자 등이 위반을 한 경우의 제재는 제118조에서 규정하고 있고, 제119조의 경고는 그러한 위반에 대한 행정처분기준이고, 새로운 제재를 부과하거나 강제하는 행정효과가 발생하는 것은 아니다.

다른 한편으로는 행정처분의 기준으로서 작용하는 것이라기보다는 법 제118조에서 규정하고 있는 행정처분 사유, 즉 사실상 전과법상 의무위반 전체에 대해서 방통위가 행정처분에 이르지 않는 시정지시 및 경고를 할 수 있다는 법률적 근거를 시행령 제119조가 부여한다는 해석이 가능하다. 구체적으로 살펴 보면 첫째, 제119조에 따른 시정지시 및 경고를 위반한 경우에 대한 제재가 전과법에 규정되어 있지 않다. 둘째, 따라서, 강제적 행정처분에 관한 법률 규정 집행의 전단계로서 법규명령 또는 행정규칙을 근거로 하여 행정지도를 행하기 위한 법률적 근거로서의 기능이 제119조의 기능이다. 앞에서 살펴 본 바와 같이, 행정처분에 관한 근거규정은 제118조의 경우와 같이 있지만, 행정기관은 그 처분에 신중을 기하기 위하여 경미한 규정위반이 있거나, 규정위반으로 단정 짓기는 애매하지만 위반의 심증이 짙은 경우 행정지도를 행하는 것을 선호한다. 제119조가 전형적인 사례에 해당한다.

## 6. 그 밖의 개선사항

### 가. 과태료, 과징금, 벌금의 병과문제 개선

동일한 위반행위에 대하여 과태료와 과징금을 병과하는 것은 법리상 가능하나, 일반 국민의 법감정에 반하고, 불복절차도 달라 이중의 시간적 경제적 손실 초래

로 헌법상 과잉금지 원칙에 위반할 우려가 있다. 이에 대한 개선방안으로 과태료와 과징금이 병과되는 경우에는 하나의 제재시 다른 제재를 배제하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이와 관련하여 전파법 제72조의 무선국의 운용정지 또는 주파수 등의 제한에 갈음하여 과징금을 부과할 수 있도록 하면서(제73조), 동법 제90조, 제91조 등에서 300만원, 200만원 이하의 과태료에 처할 수 있도록 하는 것을 지적할 수 있다. 그런데 여기에서의 과징금은 "영업정지에 갈음"하는 것인바, 중복되는 금전적 제재라기보다는 과태료와 영업정지가 병과되는 것이 변형된 형태로 이해하는 것이 합리적이고, 따라서 과태료와 영업정지가 병과되는 것이 필요한지에 대한 판단이 필요할 것이다.

과태료는 금전적 제재인바, 금전적 제재만으로는 공익목적의 달성이 어려운 사항이 있을 수 있다는 점에서, 과태료와 영업정지를 병과하는 것은 원칙적으로 허용하는 것이 합리적이라고 사료되고, 전파법의 경우는 영업정지에 갈음하는 과징금이 부과되는 경우로서, 과태료와 영업정지를 병과하는 경우와 달리 불만한 특별한 사정이 없으므로 현행을 유지하는 것이 합리적이라고 판단된다.

동일한 위반행위에 대하여 과태료와 무선국 허가취소 등의 행정제재를 부과하도록 하는 것에 대해서도 경미한 위반의 경우에는 허가취소나 정지를 폐지하고, 국민의 생명, 건강, 안전 등과 관련해서는 병과를 유지하고, 시설요건, 표시 검사, 준수 의무 명령위반 등은 과태료를 폐지하는 방안을 제시되고 있다. 전파법에서는 제25조제1항의 준공검사를 받지 않고 무선국을 운용하는 경우, 제25조제2항의 허가 및 신고사항을 준수하지 아니하고 무선국을 운용하는 경우, 제30조제1항의 통신보안 사항 미준수, 제45조에 따른 무선설비 기술기준에의 부적합, 제47조의 무선설비 안전시설기준의 미설치, 제70조제4항의 무선종사자가 아닌 자가 무선설비를 운용하거나 설치공사를 한 경우 등이 이에 해당된다고 볼 수 있다. 이 경우 위의 견해에 따르면 과태료를 폐지하고 무선국 개설허가취소 등의 행정처분만을 하여야 한다. 그런데 이러한 위반행위들은 이러한 위반행위를 통하여 일정한 이익을 취득할 수 있다는 점(예를 들면, 준공검사 수수료의 면탈 등)에서 이러한 이익을 회수하는 조치가 필요하고, 과태료가 이에 가장 적합한 수단은 아니지만, 최소한 이익취

득의 동기를 억제하는 수단이 될 수 있다는 점에서 과태료의 제재가 필요한 것으로 사료된다. 따라서 현행을 유지하는 것이 더 타당하다고 보여진다.

#### 나. 향후 검토 과제

현행 전과법상의 행정제재처분 기준은 2008년6월 개정시 “이 법 또는 이 법에 의한 명령이나 처분에 위반한 때”로 불명확하게 규정되어 있던 것을 구체화한 것이다. 현재의 처분사유들은 개정전 전과법 시행규칙에 있던 행정처분사유들이었으며, 이를 기준으로 구체화하여 상향입법하면서 위반사유를 나열하는 규정형식을 취하게 된다. 따라서 그동안의 제·개정을 통하여 위반행위에 따른 처분의 적정성 및 실효성에 대한 검토가 미흡했던 것이 사실이다. 향후에는 위반행위의 유형별 재분류 및 유형화를 통하여 처분의 적정성을 검토할 필요가 있으며, 위반행위에 대한 적발 가능성 등의 실무적인 부분에 대하여 면밀한 현황과악이 수반되어야 할 것이다. 이를 통해 위반행위의 발생여지가 없어 사문화된 행정처분 사유 등을 찾아내 재정비할 필요가 있다고 하겠다.

## 제4장 결 론

본 연구과제는 전파이용이 국민생활의 전 분야로 확대되고, 다양한 신기술 등장 및 서비스의 발전에 따라 전파자원의 효율적 관리 및 관리제도가 실효성 확보 등을 위하여 전파법제도의 정비방안을 마련하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

전파법은 전통적으로 전파이용의 혼신 및 간섭 방지와 무선국 관리 등의 기술 및 관리법적 성격이었으나, '2000년대 이후 전파자원의 확보 및 배분이 중요해짐에 따라 전파자원의 공평한 이용 등 경쟁법적 성격을 포함하게 되었다. 특히 2000년 이후 주파수 할당제도, 주파수 임대제 도입, 주파수 회수·재배치시 손실보상 산정기준 도입, 주파수 할당취소 조항의 신설 등 전파이용 법·제도의 상당한 변화가 있었다. 그리고 아직도 지속적으로 전파법의 개정에 대한 수요가 제기되고 있어, 이에 따른 개정작업이 꾸준히 계속되고 있는 실정이다. 이렇듯 잦은 법령 개정으로 인하여 전체적인 틀에서 전파이용 유형별로 보다 정합성이 있고, 체계적으로 법령 정비가 필요하다는 인식이 늘어가고 있다. 이에 따라 전파자원의 확보, 배분, 이용, 보호, 진흥 등의 현행 전파법 전체의 체계를 고려하여 각 단계별, 전파의 이용유형별로 법체계를 정립해야 할 필요가 있다. 그리고 주파수 경매제, 표본검사제도의 도입, 방송통신기기에 대한 적합성평가제도의 재정립 등에 따라 관련 하위법령도 신속하게 정비되어야 할 것이다.

전파법에 따른 행정처분기준은 행정의 실효성과 국민의 권익보호를 달성하기 위한 주요한 법제적 수단임에 틀림없다. 행정은 끊임없이 변화, 발전하는 전파이용실태에 맞추어져야 하며, 이를 규율하는 관련 법령의 내용도 그에 맞추어 변화하여야 한다. 그리고 이를 보조하는 행정처분기준은 변화하는 제반내용들을 빠짐없이 반영하여 상위법과의 관계에서 모순이 없어야 하며, 무엇보다도 처분 양정을 합리적이고 적정하게 마련하여 국민의 권리와 이익이 행정의 공익목적에 희생되는 일이 없도록 조율하여야 한다. 현행 전파법령에 의한 행정처분기준을 보면, 행정처분기준이 설정되어 있더라도 사실상 사문화되어 있는 경우, 불명확하여 이해하기 어려운 경우, 비례의 원칙 등 행정법의 일반원칙을 위배한 경우 등의 문제점을 내포하고 있어, 이에 대한 정비필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 따라서 본 연구에

서는 비례에 맞지 아니한 과징금의 금액을 정비하고, 행정제재처분의 가중·감경 사유를 일반적이고 합리적으로 개정하는 방안을 제시하였으며, 개별적인 처분사유 중에서 개선이 필요한 부분을 지적하였다. 앞으로 실무 현장에서 이루어지는 행정처분의 실태를 좀 더 면밀하고 파악하여 분석하고, 처분사유들을 유형화 하는 등의 노력을 통하여 행정처분 수준의 적정성 및 실효성 확보를 위한 개선방안 마련을 위해 꾸준한 연구가 지속되어야 할 것이다.

## [참 고 문 헌]

- [1] 서순복, “전파법 축조해설집 발간 연구”, 광주대학교(2001)
- [2] 정보통신부, “전파법 해설집”, 전파방송정책국, (2004.10)
- [3] 이윤경 등, 전파관리제도 및 주파수 가치산정에 관한 연구, 방송위원회, (2006)
- [4] 전파법령 재량행위 투명화 관련 법령 및 정비기준 연구 최종보고서, 한국전파진흥원, (2007.09)
- [5] 정삼영 등, 무선설비 기술기준에 관한 연구, 전파연구소, (2006.12)
- [6] 계경문, 주파수 회수 및 재배치 정책 개선방안, 정보통신법포럼 발표자료 (2008.01)
- [7] 주파수거래제의 활성화를 위한 법·제도적 제언, 정보와 통신, (2007.09)
- [8] 김용규, 주파수 관리정책의 동향과 정책과제, 정보통신정책학회, (2008)
- [9] 나종갑, 주파수자원의 법적분질 및 주파수정책에 대한 의미, 저스티스 통권 제91호, (2006.06)
- [10] 박재천·양제민, 새로운 주파수관리 패러다임의 분석과 정책제안, 정보통신정책연구 제13권 제1호, (2006)
- [11] 서순복, 새로운 전파환경 하에서 무선국 허가제도의 개선에 관한 연구, 광주·전남행정학회보 제6호, (1999)
- [12] 이건창·이승진, 전파사용료 제도의 합리적 개선방안에 대한 연구, 경영과학 제23권 제3호, (2006.11)
- [13] 이윤환·양석진, 정보통신 환경변화에 따른 전파법상 주파수할당제의 개선방안, 법과 정책연구 제3집 제1호.
- [14] 최호용, 주파수이용에 관한 법적 연구, 성균관대 박사학위 논문, (2006)
- [15] 신봉기, 경제규제법상 과징금제도, 한국공법학회 제28회 월례발표회 발표문, (1992)
- [16] 최호용, 주파수이용권의 양도·임대에 관한 고찰, 상사법연구 제26권 제1호, (2007)
- [17] 박재경, 호주의 주파수면허 할당체계 분석, 『전파방송통신저널』 2호, 46~51, (2008).
- [18] 임동민·이승훈, 호주의 전파관련 면허제도 현황과 시사점, 『정보통신정

책』 15권 16호, 1~16, (2003).

- [19] Australia Communications and Media Authority(ACMA), Principles for spectrum management, ACMA, 2009.
- [20] Commonwealth of Australia, Radiocommunications Inquiry Report 22, 2002. [www.acma.gov.au](http://www.acma.gov.au)
- [21] Ofcom, Wireless Telegraphy Act Licensing Policy Manual : A practical user guide to licensing policy, Version 6, 2007.1
- [22] Ofcom, Wireless Telegraphy General Licence Conditions Booklet, Ofcom traded version OF195.1, 2006.2
- [23] Ofcom, Ofcom Licensing Procedure Manual for the Mobile Services and Wireless Broadband, Version 2, 2007.2

기타 전파관련 법령: 국내 전파법('61년 이후 법령), 미국 통신법(1996), 영국 무선전신법(2006), 호주 전파법(1993), 일본 전파법

1. 본 연구보고서는 방송통신위원회의 출연금 등으로 수행한 방송통신정책연구용역사업의 연구결과입니다.
2. 본 연구보고서의 내용을 발표할 때에는 반드시 방송통신위원회 방송통신정책연구용역사업의 연구결과임을 밝혀야 합니다.