NHK 공영방송 수신계약 체결의무를 규정한 방송법의 합헌성
(2017년 12월 6일 일본 최고재판소 대법정판결)[1]

1. 사건개요

원고는 일본 전역을 대상으로 라디오·텔레비전 방송을 하는 공영방송사업자로 방송법에 근거하여 설립된 일본방송협회(Nippon Hoso Kyokai, 이하 'NHK'로 약칭함.)이다.[2] 방송법 시행 전에는 방송시설자로서 사단법인 일본방송협회만 있었으나 1950년 방송법과 관련 법제들이 제정되면서 공영방송사업자와 민간방송사업자로 나누어 방송시설자로 하는 체제를 구축하였다. 이전에는 방송 수신설비의 설치허가를 받기 위해서는 허가원서와 함께 일본방송협회에 청취계약서를 제출해야 하였으나, 방송법이 시행되면서 수신설비의 설치허가제도는 없어지고 NHK의 사업운영의 기본적인 재원을 수신설비 설치자가 방송법 제64조[3] 제1항에 근거한 수신계약에 따라 지불하는 수신료로 마련하게 되었다. 한편, 제64조 제3항은 수신계약의 내용에 대해서는 원고가 미리 총무대신의 인가를 얻도록 규정하고 있고, 그 수신계약 조항의 내용은 방송법시행규칙[4] 제23조의 항목에 맞추어 규정하도록 되어 있다. 원고는 그 항목에 따라 그 구체적인 사항을 '일본방송협회방송수신규약'(日本放送

---

1) 平成29年(2017年)12月6日、最高裁判所大法廷判決、平成29年(オ)第1130号、平成29年(受)第1440号、第1441号. 受信契約締結承諾等請求事件.

2) **방송법**(放送法 1950년 법률 제132호) **제15조 [목적]** 협회는 공공의 복지를 위하여 일본 전국에서 보편적으로 수신할 수 있도록 풍부하고 좋은 방송 프로그램으로써 국내 기간(基幹)방송(국내방송인 기간방송을 말함. 이하 동일.)을 하고, 동시에 방송 및 그 수신의 진보발달에 필요한 사업을 하며, 국제방송 및 협회 국제위성방송을 하는 것을 목적으로 한다.
방송법 제16조 [법인격] 협회는 전조의 목적을 달성하기 위해 이 법률 규정에 근거하여 설립되는 법인으로 한다.

3) **방송법 제64조 [수신계약 및 수신료]** ① 협회의 방송을 수신할 수 있는 수신설비를 설치한 자는 협회와 그 방송의 수신에 대한 계약을 하여야 한다. 다만, 방송의 수신을 목적으로 하지 않는 수신설비 또는 라디오 방송(음성 그밖에 음향을 보내는 방송으로 텔레비전 방송 및 다중방송에 해당하지 않는 것을 말한다. 제126조 제1항에서도 같다.) 혹은 다중방송에 한하여 수신할 수 있는 수신 설치만 한 자에 대해서는 그렇지 아니하다.
② 협회는 사전에 총무대신의 인가를 얻은 기준에 의하지 않으면 전항 본문의 규정에 따라 계약을 체결한 자로부터 징수하는 수신료를 면제해서는 아니 된다.
③ 협회는 제1항의 계약 조항에 대해서는 사전에 총무대신의 인가를 얻어야 한다. 이것을 변경하고자 할 때에도 마찬가지다. (이하, 생략)

4) **방송법시행규칙**(放送法施行規則 1950년 전파감리위원회규칙(電波監理委員会規則) 제10호)
제23조는 수신계약 조항에 수신계약의 체결방법(1호), 수신계약의 단위(2호), 수신료의 징수방법(3호), 수신계약자의 표시에 관한 것(4호), 수신계약의 해약 및 수신계약자의 명의 또는 주소변경의 절차(5호), 수신료의 면제에 관한 것(6호), 수신계약의 체결을 해태한 경우 및 수신료의 지불을 연체한 경우에서의 수신료의 추징방법(7호), 원고의 면책사항 및 책임사항(8호), 계약조항의 주지방법(9호)을 담아야 함을 규정하고 있다.

協會放送受信規約, 이하 '방송수신규약'이라 약칭함.)으로 정하여 총무대신의 인가를 받아 이것을 수신계약 조항으로 사용하고 있다.

피고는 동경도 내에 거주하는 60대 남성으로 2006년 3월 22일부터 현재까지 위성 텔레비전 방송을 수신할 수 있는 컬러텔레비전 수상기를 본인의 주거지에 설치하고 있었다. 피고는 2011년 9월 21일 NHK로부터 방송법 제64조 제1항에 근거하여 방송수신계약을 체결할 것을 신청한다는 내용의 통지를 받았으나 '편향된 방송내용에 불만이 있다.'는 등의 이유로 이러한 계약체결을 거부하였다. NHK는 동년 11월 피고에 대해 수신설비 설치가 이루어진 다음 달인 2006년 4월분부터 2014년 1월분까지 21만 5620엔의 수신료 등을 청구하여 제소하였다.[5]

2. 사안의 쟁점 및 사건 경과

방송법 제64조 제1항에서 '수신설비를 설치한 자는 NHK와 계약하여야 한다.'고 규정하고 있는 것에 대해, 피고 측은 본 규정은 강제력이 없는 훈시규정으로 수신계약이 강제된다면 계약의 자유, 알권리 및 재산권 등에 대한 중대한 침해로 헌법 제13조[6], 제21조[7], 제29조[8]에 반하여 위헌이라고 주장하였고, NHK 측은 본 규정은 의무규정으로서 공영방송의 의의를 생각한다면 필요성과 합리성이 있으므로 합헌이라고 주장하였다.

또 수신계약이 성립하는 것이라면 그 성립시기를 언제로 볼 것인가에 대해 NHK 측은 계약체결을 신청한 시점에서 자동적으로 성립하는 것으로 텔레비전 수상기 설치 시로 소급하여 수신료를 지불하여야 한다고 주장하였고, 피고 측은 NHK가 미계약자에 대해 제소하여 계약수용을 명령하는 판결이

---

5) 원심에서 적법하게 확정된 사실관계에 따르면, 방송법 시행 후 60년 이상에 걸쳐 원고는 동법에 근거하여 사업을 해왔고 최근까지 수신계약 체결에 응하지 않은 자에 대해 본건 소송에서와 같은 강제적 수단을 사용한 적은 없고, 수신설비 설치자와 임의로 체결한 수신계약에 따라 수신료를 수수해 왔다. 원고가 추계하여 공표하는 바에 따르면 수신계약의 계약률은 2016년 말 약 8할이다.

6) **헌법 제13조** 모든 국민은 개인으로서 존중된다. 생명과 자유, 행복추구에 대한 국민의 권리는 공공의 복지에 반하지 않는 한 입법과 그 밖의 국정에서 최대의 존중이 필요하다.

7) **헌법 제21조** ① 집회, 결사 및 언론, 출판 그 밖의 모든 표현의 자유를 보장한다. ② 검열은 해서는 아니 된다. 통신의 비밀은 침해해서는 아니 된다.

8) **헌법 제29조** ① 재산권을 침해해서는 아니 된다. ② 재산권의 내용은 공공복지에 적합하도록 법률로 정한다. ③ 사유재산은 정당한 보상 하에 공공을 위하여 사용할 수 있다.

확정된 시점에서 계약이 성립하는 것으로 그 이후의 지불의무 밖에 없다고 반론하였다.

제1심[9]과 제2심[10] 판결은 방송법 규정은 합헌이고 계약의무가 있다고 판단하였다. 또 피고에게 계약을 수용할 것을 명령하는 판결이 확정된 시점에서 계약은 성립하는 것이고, 텔레비전 설치 시로 소급하여 수신료를 지불할 것을 명하였다. 양 측의 상고[11]를 받아 최고재판소는 2016년 11월 15인의 재판관 전원으로 헌법판단과 중요한 쟁점을 판단하는 대법정에 심리를 회부하였다.

3. 본 판결

(1) 재판결과

재판관 木内道祥의 반대의견이 있는 외, 재판관 전원일치의 의견으로 주문대로 판결함. 재판관 岡部喜代子의 보충의견, 재판관 鬼丸かおる의 보충의견, 재판관 小池裕와 재판관 菅野博之의 보충의견이 있음.

[주문]

본건 각 상고를 기각한다.

각 상고비용은 각 상고인의 부담으로 한다.

(2) 본안에 대한 판단[12]

1) 방송법 제64조 제1항의 합헌성

9) 平成25年(2013年)10月10日、東京地方裁判所判決、平成24年(ワ)第3922号.

10) 平成26年(2014年)4月23日、東京高等裁判所判決、平成25年(ネ)第6245号.

11) NHK는 平成29年(オ)第1130号·平成29年(受)第1440号의 피상고인이자 平成29年(受)第1441号의 상고인으로 이 글에서는 단순히 '원고'로 그 상대방은 '피고'로 표시하였다.

12) 이하에서는 헌법판단이 이루어진 쟁점을 주로 다룬다. 참고로 그 밖의 쟁점에 대한 최고재의 최종판단은 ① 지불 의무가 있는 수신료의 기산점에 대해서는 수신계약 신청에 대한 승낙의 의사표시를 명하는 판결의 확정으로 동 계약이 성립한 경우, 수신설비의 설치달 이후 분의 수신료채권이 발생한다고 보았고, ② 소멸시효의 기산점에 대해서는 수신계약에 의해 발생하는 수신설비의 설치달 이후 분의 수신료채권(수신계약성립 후에 이행기가 도래하는 것을 제외함)의 소멸시효는 수신계약 성립 시부터 진행하는 것으로 해석함이 상당하다고 보았다.

① 방송법 제64조 제1항의 의의

㈀ 공영방송의 목적과 수신료의 법적 성격

방송은 헌법 제21조가 규정하는 표현의 자유의 보장 하에서 국민의 알권리를 실질적으로 충족시키고, 건전한 민주주의의 발달에 기여하는 것으로서 국민에게 널리 보급되어야 하는 것이다. 방송법이 '방송이 국민에 최대한으로 보급되어 그 효용을 보장할 것', '방송의 불편부당, 진실 및 자율을 보장함으로써 방송에 의한 표현의 자유를 확보할 것' 및 '방송에 종사하는 자의 직책을 분명히 함으로써, 방송이 건전한 민주주의의 발달에 기여하도록 할 것'이라는 원칙에 따라 방송을 공공의 복지에 적합하도록 규율하고, 그 건전한 발달을 도모하는 것을 목적으로 하여(제1조) 제정된 것은 이러한 방송의 의의를 반영한 것이다.

상기의 목적을 실현하기 위하여 방송법은 이전에는 사단법인 일본방송협회만이 방송사업을 하던 것을 바꾸어, 공영방송사업자와 민간방송사업자가 각자 장점을 발휘하여 서로를 계몽함으로써 각각의 결점을 보완하고, 방송으로 국민이 충분히 복지를 향유할 수 있도록 하는 양대 체제를 채택하게 된 것이다. 그리고 동법은 양대 체제의 한 축을 담당하는 공영방송사업자로 원고를 설립하고 그 목적, 업무, 운영체제 등에 대하여 규정하여, 원고를 민주적이고 다원적인 기반에 근거하면서 자율적으로 운영되는 사업체제로 성격짓고, 공공의 복지를 위한 방송을 하도록 한 것이다.

방송법이 원고에 대해 영리 목적의 사업과 타인의 영업에 관한 광고 방송을 금지하고(제20조 제4항, 제83조 제1항), 사업운영의 재원을 수신설비 설치자로부터 지불되는 수신료로 조달하도록 한 것은 원고가 가진 공공적 성격을 그 재원적인 면에서 특징지운 것이다. 즉 이러한 재원조달 구조는 특정 개인, 단체 또는 국가기관 등에 의한 재정면에서의 지배와 영향이 원고에게 미치지 않게 하고, 현실적으로 원고의 방송을 수신할 수 있는 환경에 있는 자에게 공평하고 넓게 부담하도록 함으로써 원고가 상기의 자들 전체에 의

해 유지되는 사업체여야 함을 나타내는 것이다.

방송법 제64조 제1항은 원고의 재정적 기반을 확보하기 위하여 법적으로 실효성이 있는 수단으로서 규정된 것으로 해석되고, 법적 강제력을 가지지 않는 규정으로 정해졌다고 보는 것은 곤란하다.

㈁ **수신계약 체결에서의 의사표시**

방송법 제64조 제1항이 수신설비 설치자는 원고와 '그 방송의 수신에 대한 계약을 하여야 한다.'고 규정되어 있다는 점에서 보면, 방송법은 수신설비를 설치하는 것만으로 수신료 지불의무를 발생시키거나, 원고가 수신설비 설치자에게 일방적으로 신청하는 것만으로 수신료 지불의무를 발생시키거나 하는 것이 아니라 수신계약의 체결, 즉 원고와 수신설비 설치자 사이의 합의에 따라 수신료 지불의무를 발생시키는 것으로 하고 있음은 분명하다고 할 수 있다.

구법 하에서 실질적으로 청취계약의 체결을 강제하던 수신설비 설치의 허가제도를 폐지하고 그 대신 방송법 제64조 제1항을 수신설비 설치자에게 원고와의 수신계약의 체결을 강제하기 위한 규정으로서 둔 것으로 해석된다. 동법 자체에 수신계약 체결의 강제를 실현하는 구체적인 절차는 규정되어 있지 않지만 민법상, 법률행위를 목적으로 하는 채무에 대해서는 재판으로써 채무자의 의사표시를 대신할 수 있으며(민법 제414조 제2항 단서), 방송법 제정 당시의 민사소송법상, 채무자에 의사표시를 하여야 한다고 명하는 판결의 확정으로써 해당 의사표시를 한 것으로 간주한다는 규정이 있었으므로(민사소송법 제736조. 민사집행법 제174조 제1항 본문과 같은 내용), 방송법 제64조 제1항의 수신계약 체결의 강제는 상기의 민법 및 민사소송법의 각 규정에 따라 실현시키는 것으로 해석함이 상당하다.

이 점에 관하여 원고는 승낙의 의사표시를 명하는 판결을 얻지 않으면 수신료를 징수할 수 없다고 하는 것은 우회적인 절차를 강요하는 것이라고 주장하나, 방송법에 따른 양대 체제 하에서 공영방송을 담당하는 원고의 재정

적 기반을 안정적으로 확보하기 위해서는, 기본적으로는 원고가 수신설비 설치자에 대해 동법에서 규정된 원고의 목적, 업무내용 등을 설명함으로써 수신계약의 체결에 이해(理解)를 얻을 수 있도록 노력하고, 이에 응하여 수신계약을 체결하는 수신설비 설치자에 의해 지지되어 운영되는 것이 바람직하다. 동법은 임의로 수신계약을 체결하지 않는 자에 대해 계약을 성립시키는 방법에 관한 특별한 규정을 두고 있지 않으므로 임의로 수신계약을 체결하지 않는 자와의 사이에서도 수신계약의 성립에는 쌍방의 의사표시의 합치가 필요하다고 하여야 한다.

㈂ 수신계약 내용을 정한 일본방송협회방송수신규약

수신계약의 체결을 강제함에 있어서 그 계약의 내용이 방송법으로 정해져 있지 않고, 일방 당사자인 원고가 책정하는 방송수신규약에 따르도록 되어 있는 점은 문제가 될 수 있다.

그러나 수신계약의 가장 중요한 요소인 수신료 금액은 국회가 원고의 매 사업연도 수지예산을 승인하여 정하도록 되어 있고(방송법 제70조 제4항) 또, 수신계약 조항은 미리 총무대신의 인가를 받도록 되어 있으며, 총무대신은 그 인가에 대하여 전파감리심의회에 자문하여야 하는 것으로 되어 있다(동법 제177조 제1항 제2호). 동법이 이러한 수신계약의 내용이 동법에서 정한 원고의 목적에 적합함을 예정하고 있는 것은 분명하다. 동법에 수신계약 조항에 대한 총무대신의 인가 기준을 정한 규정이 없다고는 해도, 방송법시행규칙 제23조가 수신계약의 조항에 담아야 할 내용을 규정하고 있고, 방송수신규약에는 이러한 사항에 관한 조항이 명확하게 규정되어 있다. 본소 청구에 관한 방송수신규약의 각 조항은 방송법에 규정된 원고의 목적에 맞는 적정·공평한 수신료징수를 위해 필요한 범위의 것이라고 할 수 있다.

㈃ 이상에 따르면, <u>방송법 제64조 제1항은 수신설비 설치자에 대하여 수신계약의 체결을 강제하는 규정이고, 원고가 수신계약을 신청해도 수신설</u>

비 설치자가 승낙하지 않는 경우에는 원고가 그 자에게 승낙의 의사표시를 명령하는 판결을 구하고, 그 판결이 확정되었을 때 수신계약이 성립한다고 해석함이 상당하다.(원문 하선)

② 방송법 제64조 제1항의 헌법적합성에 대해

피고는 방송법 제64조 제1항이 계약의 자유, 알권리 및 재산권 등을 침해하여 헌법 제13조, 제21조, 제29조에 위반한다고 주장한다.

㈀ 설비유무에 근거한 수신료 지불의무 발생의 합헌성

피고의 주장은 방송법이 원고의 재정적 기반을 수신설비 설치자에게 부담시키기 위해 실제로 수신하고 있지 않은 자에 대해서도 수신료 지불의무를 지우는 것이 헌법상 허용되는가를 묻는 것이다.

방송법 시행 전에는 방송사업 및 방송의 수신이 행정권의 광범위한 자유재량에 따라 감독·관리·통제되던 것이었기 때문에, 현행 헌법 하에서 이러한 상황을 개선하게 된 것이다. 그러나 구체적으로 어떤 제도를 구축하는 것이 적절한가에 대해서는 헌법상 일의적으로 정해지는 것은 아니다. 헌법 제21조의 취지를 구체화하는 방송법의 목적을 실현하는데 걸맞는 제도는 국회에서 검토하여 정하는 것이고 그런 의미에서의 입법재량은 당연히 인정된다고 할 것이다.

공영방송사업자인 원고의 재정적 기반을 수신료로 확보한다는 구조는 헌법 제21조가 보장하는 표현의 자유 하에서 국민의 알권리를 실질적으로 충족시키기 위하여 채택된 것으로 그 목적에 맞는 합리적인 것이라고 해석된다. 그 합리성이 오늘날에 이르러 상실되었다는 사정도 발견할 수 없으므로, 이것이 헌법상 허용되는 입법재량의 범위 내에 있음은 분명하다고 할 수 있다. 이러한 제도의 틀을 벗어나 피고가 수신설비를 사용하여 방송을 시청할 자유가 헌법상 보장되고 있다고 해석할 수는 없다.

㈁ **수신계약 체결 강제의 합헌성**

피고의 주장은 수신계약의 체결을 강제하면서도 그 계약내용이 법정되어 있지 않고 계약의 한 쪽 당사자인 원고가 책정하는 방송수신규약에 의해 정해지는 점에서 계약자유의 원칙에 반한다는 것이다.

방송법은 수신료 지불의무가 수신계약에 의해 발생하고, 임의로 수신계약을 체결하지 않는 수신설비 설치자에 대해서는 최종적으로는 승낙의 의사표시를 명하는 판결의 확정에 따라 강제적으로 수신계약을 성립시키는 것으로 하고 있다.

수신계약에 따라 수신료 지불의무가 발생하도록 하고 있는 것은 원고가 방송법 시행 후 오랫동안 임의로 체결된 수신계약에 근거하여 수신료를 수수함으로써 존립되어 왔고, 동법의 목적 달성을 위한 업무를 수행해 왔다는 점에서 보아도 적절한 방법이라고 할 수 있다.

방송법이 아니라 방송수신규약에서 그 내용을 정하고 있는 점에 대해서는, 동법이 예정하는 수신계약의 내용은 원고의 동법 목적에 적합한 것으로서, 수신계약의 체결강제의 취지에 비추어도 적정하고, 수신설비 설치자 간의 공평도 도모되는 것이어야 한다. 방송법 제64조 제1항은 수신설비 설치자에 대하여 이러한 내용의 수신계약 체결을 강제하는데 그친다고 해석되므로 상술한 동법 목적을 달성하는데 필요하고 합리적인 범위 내의 것으로서 헌법 상 허용된다고 할 수 있다.

㈂ 이상에 따르면 <u>방송법 제64조 제1항은 동법에서 규정된 원고의 목적에 맞는 적정·공평한 수신료징수를 위해 필요한 내용의 수신계약의 체결을 강제하는 내용을 정한 것으로서 헌법 제13조, 제21조, 제29조에 위반되지 않는다.</u>(원문 하선)

2) 보충의견 및 반대의견[13)]

13) 다수의견 외, 岡部喜代子 재판관의 보충의견, 鬼丸かおる 재판관의 보충의견, 小池裕·菅野博之 재판관의 보충의견, 木内道祥 재판관의 반대의견의 순으로 이어지나, 이하에서는 방송법 제64조 제1항의 합헌성에 관한 쟁

① 재판관 岡部喜代子의 보충의견

피고는 방송법 제64조 제1항은 훈시규정이라고 주장하고, 또 이것을 훈시규정이라고 해석하지 않으면 헌법에 위반한다고 주장하므로 그 점에 대해서 보충한다.

방송법 제64조 제1항은 원고의 방송을 수신하지 않는 자 내지 수신하고 싶지 않은 자에 대해서도 수신계약의 체결 및 수신료의 지불을 강제하는 것으로 해석되는바, 피고는 그러한 방송법 제64조 제1항이 헌법에 위반한다고 주장한다. 헌법은 표현의 자유의 파생원리로서 정보취득의 자유를 인정하고 있다(最高裁昭和63年(オ)第436号平成元年3月8日大法廷判決 · 民集43卷2号89頁參照). 정보취득의 자유는 정보를 취득하지 않을 자유(정보취득을 강제당하지 않을 자유)를 포함하는 것으로 해석할 수 있다. 피고는 이러한 정보취득의 자유에 대하여 명확하게 주장하고 있지는 않고, 다수의견도 이것을 언급하고 있지는 않으나, 방송법 제64조 제1항은 원고의 방송 시청을 강제하고 있는 것은 아니라 하더라도, 수신할 수 있는 지위에 있음을 이유로 경제적 부담을 지우고 있다는 점에서 상기와 같은 정보취득의 자유에 대한 제약이라고 볼 여지도 있다. 그러나 다수의견이 판시하는 것처럼 수신료제도는 국민의 알권리를 실질적으로 충족시키고 건전한 민주주의의 발달에 기여하는 것을 궁극적인 목적으로 하여 형성된 것으로 국민의 알권리의 보장에 있어서 중요한 제도이다. 한편, 수신설비를 설치하고 있으면 긴급 시 등의 필요한 때에는 원고의 방송을 시청할 수 있는 지위에는 있게 되는 것이며, 수신료의 공평부담의 취지에서도 수신설비를 설치한 자에게 수신계약을 신청하는 것은 합리적이라고 할 수 있다. 원고의 독립된 재정기반 확보의 중요성이라는 측면에서 보면, 위와 같은 경제적 부담은 합리적인 것으로 방송법 제64조 제1항은 정보취득의 자유와의 관계에서 보아도 헌법에 위반된다고는 할 수 없다.

점을 다룬 의견 소개에 그친다. 반대의견은 방송법 제64조 제1항이 정하는 계약체결의무에 대해서는 다수의견과 달리 의사표시를 명하는 판결을 구할 수 있는 성질의 것이 아니라고 해석하여, 그 이유를 상론하였고 小池裕 재판관과 菅野博之 재판관의 보충의견은 다수의견에 찬성하면서 반대의견에 대한 견해를 밝히고 있다.

② 재판관 鬼丸かおる의 보충의견

수신계약의 체결이 강제되어야 한다는 것은 다수의견과 같은바, 이것이 계약체결의 자유라는 사법의 대원칙의 예외이며 또한 체결의무자에게 수신료의 지불이라는 경제적 부담을 가져오는 것임을 감안하면, 본래는 수신계약의 내용을 포함하여 법정되는 것이 바람직할 것이다.

실제로 방송수신규약 안에는 수신계약의 체결을 강제하는 것에 대해 의구심이 들게 하는 내용도 포함되어 있다. 즉 방송수신규약 제2조 제1항은 '방송수신계약은 세대마다 행하는 것으로 한다.'고 정하고 있는데 이것은 방송법 제64조 제1항의 규정에서 바로 도출된다고는 하기 어렵다. 뿐만 아니라 방송수신계약은 수신계약을 체결할 의무가 세대 중 어떤 자에게 있는가에 대해 규정을 두고 있지는 않다. 수신계약의 체결을 요구받는 측에서 보아도 그 의무를 지는 자를 법령상 일의적으로 특정할 수 없으면 체결의무를 지고 있다는 자각도 곤란할 것이다.