

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2016두34257 방송심의체재조치취소청구  
원고, 상고인 주식회사 케이티비씨  
피고, 피상고인 방송통신위원회  
소송대리인 법무법인 케이씨엘  
담당변호사 박기주 외 2인  
원 심 판 결 서울고등법원 2016. 1. 21. 선고 2015누47364 판결  
판 결 선 고 2023. 7. 13.

주 문

원심판결 중 체재조치명령에 관한 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다.

나머지 상고를 기각한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

## 1. 사안의 개요

원심이 인용한 제1심판결 이유와 기록에 의하면 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

가. 2014. 4. 16. 오전 세월호 여객선이 진도 부근 해상에서 침몰하는 사고가 발생하였다.

나. 방송사업자인 원고는 2014. 4. 18. '(프로그램명 생략)'이라는 텔레비전방송 프로그램(이하 '이 사건 프로그램'이라고 한다)에서 세월호 사고에 관한 보도를 하였다. 그 방송내용 중에는 이 사건 프로그램의 진행자가 스튜디오에서 해난구조전문가인 공소외인과 세월호 사고 실종자 구조작업과 관련하여 인터뷰(이하 '이 사건 인터뷰'라고 한다)를 하는 내용도 포함되어 있었다.

다. 진행자가 이 사건 인터뷰 서두에 "다이빙벨을 제가 들은 바로만 말씀드리자면 '유속에 상관없이 20시간 정도 연속 작업할 수 있는 기술이다'라고 말씀하셨는데 어떤 기술을 말씀하시는 겁니까?"라고 질문하자, 공소외인은 다이빙벨의 작동 원리에 대하여 설명하면서 "지속적으로 수색작업. 일단 선체 안에 들어가면 조류의 영향은 없으니까요."라고 답하였고, "그런 기술이 있습니까? 그리고 실제로 활용된 바가 있습니까?"라는 진행자의 질문에 "있죠."라고 답하였다. 공소외인은 나아가 "만약 그런 실질적인 작업이 하루에 말대로 20시간이 계속된다면 불과 한 2, 3일이면 3, 4층 화물칸 다 수색이 끝날 거라고 생각이 됩니다."라고 말하였고, 이어서 '군(軍)에서는 이러한 다이빙벨의 존재를 알고 있으나, 현재 해경이 주도하고 있는 구조작업 체계에서는 다이빙벨을 투입할 수가 없다'는 취지의 의견을 밝혔다.

라. 공소외인은 2014. 5. 1. 03:20경 실제로 다이빙벨을 투입하여 약 2시간 동안 구조작업을 진행하였으나, 이후 다이빙벨을 현장에서 철수하였다.

마. 방송통신심의위원회는 2014. 8. 7. 위 인터뷰 내용이 불명확한 내용을 사실인 것으로 방송하여 시청자를 혼동케 함으로써 구 「방송심의에 관한 규정」(2014. 12. 30. 방송통신심의위원회 규칙 제109호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 심의규정'이라고 한다) 제14조 및 제24조의2 제2항을 위반하였다는 이유로, 이 사건 프로그램에 대하여 '해당 방송프로그램의 관계자에 대한 징계'를 정한다는 의결을 하고 피고에게 제재조치 처분을 요청하였으며, 피고는 2014. 8. 26. 원고에게 '해당 방송프로그램의 관계자에 대한 징계'를 명하는 이 사건 제재조치명령과 구 방송법(2014. 5. 28. 법률 제12677호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 방송법'이라고 한다) 제100조 제4항에 따라 '고지방송' 내용을 고지하여야 한다는 취지의 이 사건 고지방송명령을 하였다.

## 2. 제1 상고이유에 대한 판단

행정청의 어떤 행위가 항고소송의 대상이 될 수 있는지는 추상적·일반적으로 결정할 수 없고, 관련 법령의 내용과 취지, 그 행위의 주체·내용·형식·절차, 그 행위와 상대방 등 이해관계인이 입는 불이익과의 실질적 관련성, 법치행정의 원리, 당해 행위에 관련된 행정청과 이해관계인의 태도 등을 참작하여 구체적·개별적으로 결정하여야 한다(대법원 2011. 6. 10. 선고 2010두7321 판결 등 참조). 행정청 내부에서의 행위나 알선, 권유, 사실상의 통지 등과 같이 상대방 또는 기타 관계자들의 법률상 지위에 직접적인 법률적 변동을 일으키지 아니하는 행위는 항고소송의 대상이 아니다(대법원 2008. 4. 24. 선고 2008두3500 판결 등 참조).

원심은 제1심판결 이유를 인용하여, 이 사건 고지방송명령은 권고적 효력만을 가지는 비권력적 사실행위에 해당할 뿐, 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당하지 않는다고 판단하였다.

원심판결 이유를 앞서 본 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 이러한 판단에 항고소송의 대상에 관한 법리 등을 오해한 잘못이 없다(대법원 2015. 3. 12. 선고 2014두43974 판결 참조).

### 3. 제2 상고이유에 대한 판단

#### 가. 방송의 역할과 방송심의제도의 취지

1) 헌법 제21조 제1항의 언론·출판의 자유에는 방송의 자유가 포함된다. 방송의 자유는 주관적인 자유권으로서의 특성을 가질 뿐만 아니라 다양한 정보와 견해의 교환을 가능하게 함으로써 민주주의의 존립·발전을 위한 기초가 되는 언론의 자유의 실질적 보장에 기여한다는 특성을 함께 가진다. 이러한 방송의 자유를 보호하기 위해서는 국가권력이나 그 밖의 사회의 다양한 세력들로부터 방송편성의 자유와 독립이 보장되어야 한다.

그러나 방송이 여론형성에 미치는 영향력이 크고, 이에 따라 사실을 왜곡하거나 특정 입장에 편파적인 방송이 초래하는 부정적 파급효과의 위험성을 고려하면, 방송내용을 규제할 필요가 있음을 부정할 수는 없다. 다만, 다양한 견해가 사상의 자유시장에서 경쟁할 때 비로소 올바른 여론이 형성될 수 있고, 사회는 자율적인 규제와 정화작용을 통하여 국가의 발전과 공공복리에 기여할 수 있으므로, 국가는 방송내용에 대한 개입을 최대한 자제함으로써 방송의 본질적 역할이 부당하게 위축되는 일이 없도록 하여야 한다.

2) 구 방송법 제32조는 방송통신심의위원회에 방송의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지 여부를 방송된 후 심의·의결하도록 하고 있고, 구 방송법 제33조 제1항은 방송통신심의위원회가 방송의 공정성과 공

공성을 심의하기 위하여 방송심의에 관한 규정을 제정·공표하도록 하고 있으며, 구 방송법 제33조 제2항 각호는 심의규정에 포함되어야 할 사항을 규정하고 있다. 나아가 구 방송법 제100조 제1항, 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제25조 제1항, 제3항에 따르면, 방송통신심의위원회는 방송의 내용이 심의규정에 위반된다고 판단하는 경우에 할 수 있는 제재조치 등을 정할 수 있고, 방송통신위원회는 이에 따라 제재조치 등의 처분을 할 수 있다. 구 방송법 제100조 제1항, 제3항은 제재조치의 종류로 해당 방송프로그램의 정정·수정 또는 중지, 방송편성책임자·해당 방송프로그램의 관계자에 대한 징계, 과징금 부과 등을 규정하고 있다.

위와 같은 방송법령의 위임에 따라 마련된 구 심의규정은 제14조에서 "방송은 사실을 정확하고 객관적인 방법으로 다루어야 하며, 불명확한 내용을 사실인 것으로 방송하여 시청자를 혼동케 하여서는 아니 된다."라고 규정하고 있고, 제24조의2 제2항에서 「자연재해대책법」 제2조에 따른 재해 또는 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에 따른 재난 및 「민방위기본법」 제2조에 따른 민방위사태(이하 '재난 등'이라고 한다)에 따른 피해통계, 사상자·실종자 명단 또는 복구상황 등의 정보를 보도하는 경우 재난 등을 관장하는 행정기관의 장의 발표내용을 반영하도록 하면서, 방송사업자가 직접 취재하여 방송하는 때에는 불명확한 정보를 사실인 것으로 방송하여 시청자를 혼동케 하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

3) 구 방송법 등에서 규정하고 있는 이와 같은 방송심의제도는 민주사회에서 국민의 자유로운 의사형성을 가능하게 하는 방송의 역할을 실질적으로 보장하기 위해 필요한 제도이나, 방송사업자 등의 표현의 자유를 위축시켜 스스로 표현행위를 자제하게 만드는 부작용을 초래할 수 있고, 나아가 건강하고 올바른 여론형성을 저해함으로써

민주주의의 존립·발전에 중대한 장애를 가져올 수도 있다. 따라서 방송내용에 대한 심의를 규정하고 있는 구 방송법 등 관련 규정의 해석·적용은 언론의 자유에 미치는 영향을 고려하여 신중하게 이루어져야 한다(대법원 2019. 11. 21. 선고 2015두49474 전원합의체 판결 참조).

나. 이 사건 인터뷰의 객관성 유지의무 위반 여부

1) 원심은 아래와 같은 사정 등을 들어, 원고가 문제된 인터뷰 내용을 통하여 재난 등에 대한 불명확한 내용이나 정보를 사실인 것으로 방송하여 시청자들을 혼동하게 하였다고 볼 수 있으므로, 구 심의규정 제14조, 제24조의2 제2항이 정한 객관성 유지의무를 위반하였다고 판단하였다.

가) 이 사건 프로그램은 객관적 사실의 전달을 주된 목적으로 하는 뉴스 프로그램이고, 특히 이 사건 인터뷰는 구 심의규정 제24조의2 제1항 및 제2항에 따라 재난 등의 발생을 예방하거나 그 피해를 줄이기 위하여 필요한 사항에 대한 정확한 정보를 제공하기 위한 목적으로 방영된 '재난 등에 대한 방송'에 해당한다. 그러므로 이 사건 인터뷰는 '재난 등에 따른 피해통계, 사상자·실종자 명단 또는 복구상황 등의 정보'를 객관적으로 보도하고 정확한 사실에 근거하여 방영하여야 할 필요성이 일반적인 다른 뉴스 프로그램보다 더욱 강하게 요구된다.

나) 이 사건 인터뷰 내용 중 '유속에 상관없이'라는 부분은 '세월호 침몰 해역의 유속에도 불구하고'라는 의미로 이해되고, 공소외인의 다이빙벨이 세월호 침몰 해역의 유속에도 불구하고 20시간 동안 연속으로 작업할 수 있는 기술이라고 보이지는 아니하므로, 이 사건 인터뷰는 불명확한 사실에 기초한 것으로 보인다.

다) 원고가 공소외인의 일방적인 주장에 대하여 비판적인 질문을 하거나 그와 다른

전문가의 의견을 제시하여 위 주장을 조금 더 객관적으로 바라보려는 시도를 한 바 없고, 결국 시청자로 하여금 다이빙벨이라는 획기적인 방법이 있음에도 정부가 이를 채택하지 않아 구조에 어려움을 겪고 있다는 인식을 가지게 한 점, 오히려 원고가 문제된 인터뷰 내용을 적극적으로 수용하여 그와 동일한 의견을 제시하고자 한 것으로 보이는 점, 이 사건 인터뷰에 앞서 다이빙벨에 관한 사전조사나 검증작업을 철저하게 거쳤다고 볼 만한 증거가 없는 등 객관적인 검증을 소홀히 한 점 등에 비추어 볼 때, 문제된 인터뷰 내용은 단지 전문가가 일방적인 견해를 주장한 것에 불과한 것이 아니라, 출연자의 발언을 통한 '사실관계의 왜곡'이며 '있는 그대로를 정확하게 보도하지 않은 경우'에 해당하여 결국 시청자를 혼동케 한 것으로 보인다.

2) 이러한 원심의 판단은, 평시보다 더욱 정확한 정보제공이 요구되는 국가적 비상상황에서 인터뷰 대상자의 다이빙벨에 대한 발언에 관하여 적절한 반박이나 논평 없이 불명확한 내용을 그대로 방송함으로써 원활한 피해복구 내지 구조 활동에 혼란을 초래한 것으로 보이는 점 등에 비추어, 일부 수긍할 여지가 있다. 그러나 다음과 같은 사정을 종합하면, 이 사건 인터뷰의 특성, 그 내용과 구성 및 목적, 국민의 알권리 보장의 필요성, 당시의 급박한 상황 등에 대하여 심리할 필요가 있어 보이므로, 추가 심리 없이 원심의 결론을 그대로 유지하기는 어렵다고 판단된다.

가) 구 방송법 제6조 제1항, 구 심의규정 제14조의 입법 취지 및 문언적 의미 등을 종합하여 보면, '객관성'이란 사실을 왜곡하지 않고 증명 가능한 객관적 사실에 기초하여 있는 그대로 가능한 한 정확하게 사실을 다루어야 한다는 것을 의미한다(위 2015두49474 전원합의체 판결 참조). 그런데 같은 방송매체나 채널이라고 하더라도 다양한 형태로 정보나 의견을 제시할 수 있고, 방송이 사회에 미치는 영향력의 정도는

방송프로그램별로도 차이가 있으므로, 방송내용이 객관성을 유지하고 있는지 여부를 심사할 때에는 매체별, 채널별 특성은 물론 개별 프로그램 또는 개별 프로그램 내 개별 코너의 특성까지 모두 고려하여야 한다.

나) 이 사건 인터뷰의 주된 목적은, 세월호 수색 및 구조 작업에 대한 해난구조전문가의 의견을 시청자에게 알림과 동시에 그 의견에 대하여 진행자가 부연설명을 하거나 반론을 제기함으로써 시청자가 인터뷰 대상자의 의견을 비판적으로 듣고 이를 통해 그 사안에 대한 견해나 입장을 형성하도록 하는 것이다. 따라서 이 사건 인터뷰는 그 내용의 진실성과 신뢰성에 대한 일반 시청자의 기대의 정도나 사회적 영향력의 측면에서 뉴스보도 프로그램과 다를 수밖에 없다.

다) 문제된 인터뷰 내용은 피해 및 복구 현황 등 재난 상황 자체에 대한 보도라기 보다는 해난구조전문가가 제시하는 대안적 구조방안에 대한 것으로, 구 심의규정 제24조의2 제2항에 따라 엄격한 객관성 유지의무가 부여되는 재난방송에 해당한다고 단정하기 어렵다.

라) 이 사건 인터뷰는 세월호 수색 및 구조 작업 등 공적 사안에 관한 것이고, 특히 전국민적 관심사로 떠오른 대안적 구조방안과 관련하여서는 국민의 알권리 역시 충실히 보장할 필요가 있다.

마) 국내외에서 해난사고시 다이빙벨을 투입하여 수중 수색에 성공한 사례가 있고, 특히 해양경찰청의 2014. 4. 23. 자 보도자료에 의하면 해양경찰청 역시 다이빙벨의 유용성을 일부나마 인정하고 있으며, 공소외인이 실제로 2014. 5. 1. 세월호 침몰 해역에 다이빙벨을 투입하여 약 2시간 동안 구조작업을 진행한 점 등에 비추어 보면, 다이빙벨에 관한 공소외인의 발언내용은 잠수사들이 연속하여 작업할 수 있는 시간을 늘려서

수색 및 구조 시간을 상당히 단축할 수 있음을 강조하거나 과장하여 표현한 것으로 볼 여지가 있다.

바) 인터뷰 보도 생방송에서 엄격한 사전조사나 검증작업을 거친 대안적 구조방안만 제시할 수 있다고 보는 것은, 다소 위험이 따르거나 실험적인 구조방안까지 고려할 수밖에 없었던 당시의 위급한 상황을 도외시하고, 새로운 구조방안의 유효적절성에 대한 논의를 봉쇄할 우려가 있어 바람직하지 않다.

3) 그런데도 원심은 이를 제대로 심리하지 아니한 채 그 판시와 같은 이유만으로 이 사건 인터뷰가 방송의 객관성 유지의무를 위반하였다고 판단하였다. 이러한 원심판단에는 방송의 객관성 유지의무에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

다. 이 사건 제재조치명령의 재량권 일탈·남용 여부

1) 나아가 원심판결 이유와 기록에 의하여 알 수 있는 다음과 같은 사정에 비추어 보면, 이 사건 인터뷰가 방송의 객관성 유지의무를 위반하였다고 인정된다 하더라도, 원고에게 이 사건 방송프로그램의 관계자에 대하여 가장 무거운 제재조치인 징계를 명한 이 사건 제재조치명령은 그 위반의 정도에 비하여 지나치게 가혹하여 재량권 일탈·남용에 해당한다고 볼 여지가 있다.

가) 이 사건 인터뷰는 세월호 수색 및 구조 작업이 제대로 이루어지지 않고 승객들의 생존 가능성이 얼마 남지 않은 매우 급박한 상황에서 이루어졌다. 정부의 기존 구조방법이 효과를 발휘하지 못하고 있는 위급한 상황에서 대안적 구조방안에 대한 해난구조전문가의 의견을 시청자에게 알리고자 하는 공익적 측면을 고려할 때, 위반행위의 동기·내용에 참작할 만한 사정이 충분히 있다.

나) 공소외인이 30년 경력의 해난구조전문가로서 직접 다이빙벨을 이용하여 수중 선체조사를 수차례 진행한 경험이 있는 이상, 원고가 공소외인을 인터뷰 대상으로 선정한 것 자체는 적절해 보인다.

다) 짧은 시간 동안 생방송으로 진행되는 인터뷰의 경우 진행자가 즉각적으로 인터뷰 대상자의 발언을 반박하거나 그 진위를 검증하는 것은 사실상 쉽지 않다. 이러한 인터뷰 보도 생방송의 특수성 역시 재량권 일탈·남용 여부를 판단함에 있어 제반 사정으로 고려할 필요가 있다.

2) 그런데도 원심은, 이 사건 제재조치명령에 재량권 일탈·남용의 위법이 있다고 보기 어렵다는 전제 아래 이 사건 제재조치명령이 적법하다고 판단하였다. 이러한 원심판단에는 재량권 일탈·남용에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 원고의 상고이유 주장은 이유 있다.

#### 4. 결론

그러므로 원심판결 중 이 사건 제재조치명령에 관한 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하며, 나머지 상고를 기각하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장            대법관            이흥구

주    심            대법관            안철상

대법관      노정희

대법관      오석준