

제재조치명령의취소

[서울행정법원 2014. 8. 28. 2013구합28954]



【전문】

【원 고】 재단법인 시민방송 (소송대리인 법무법인 이공 외 1인)

【피 고】 방송통신위원회 (소송대리인 법무법인 세종 담당변호사 김성근 외 3인)

【변론종결】2014. 7. 17.

【주문】

]

1. 원고의 청구를 모두 기각한다.

2. 소송비용은 원고가 부담한다.

【청구취지】 피고가 2013. 8. 21. 원고에게 한 각 제재조치명령(방송심의 제2013-225호, 방송심의 제2013-226호)을 모두 취소한다.

【이유】

】1. 처분의 경위

가. 원고의 지위

원고는 시민참여를 중심으로 하는 대한민국의 퍼블릭 액세스(Public Access, 시청자 제작) 전문 텔레비전 채널을 운영하는 법인이다.

나. 다큐멘터리 프로그램의 방송

- 1) 원고는 2013. 1. 21. 22:00 ~ 22:55, 2013. 1. 22. 16:00 ~ 16:55, 2013. 1. 23. 09:00 ~ 09:55, 2013. 3. 2. 22:00 ~ 22:55, 2013. 3. 3. 16:00 ~ 16:55 등 29회에 걸쳐 민족문제연구소가 제작한 다큐멘터리 '(프로그램 명칭 1 생략)' 프로그램을 방송하였다(이하 '이 사건 1 방송'이라고 한다). 이 사건 1 방송의 구체적인 내용은 별지 1 기재와 같다.
 - 2) 원고는 2013. 1. 26. 23:00 ~ 23:45, 2013. 1. 27. 17:00 ~ 17:45, 2013. 1. 29. 16:00 ~ 16:45, 2013. 3. 2. 23:00 ~ 23:45, 2013. 3. 3. 17:00 ~ 17:45 등 26회에 걸쳐 민족문제연구소가 제작한 다큐멘터리 '(프로그램 명칭 2 생략)(제1부)' 프로그램을 방송하였다(이하 '이 사건 2 방송'이라고 한다). 이 사건 2 방송의 구체적인 내용은 별지 2 기재와 같다.
- 다.

제재조치 명령

피고는 2013. 8. 21. 원고에게 이 사건 각 방송이 구 방송심의에 관한 규정(2014. 1. 15. 방송통신심의위원회규칙 제100호로 개정되기 전의 것, 이하 '심의규정'이라고 한다) 중 공정성과 객관성에 관한 제9조 제1항, 제2항, 제14조 및 명예훼손 금지에 관한 제20조 제2항을 위반하였다는 이유로 방송법 제100조 제1항 제3호, 제4호, 제4항에 따라 다음과 같은 내용의 제재조치를 하였다(방송심의 제2013-225호, 방송심의 제2013-226호, 이하 이 사건 1 방송에 관한 제재조치를 '이 사건 1 처분', 이 사건 2 방송에 관한 제재조치를 '이 사건 2 처분'이라고 한다).

■ 이 사건 1 방송에 관하여

【주 문】1. 원고에서 방송된 이 사건 1 방송에 대하여 해당 방송프로그램의 관계자에 대한 징계 및 경고를 명한다.

2. 원고는 방송법 제100조 제4항에 따라 피고로부터 해당 방송프로그램의 관계자에 대한 징계 및 경고의 제재조치를 받은 날부터 7일 이내에 아래 고지방송 내용을 방송하여야 한다(이하 위 항의 내용을 '이 사건 1 고지방송명령'이라고 한다). 가. 고지방송 내용#1이 방송은 방송통신심의위원회의 제재조치 결정에 따른 피고 결정사항 고지방송입니다.
- #2원고는 2013. 1. 26. 등에 방송된 이 사건 1 방송에서, 이승만 초대 대통령에 대해 역사적으로 다양한 해석이 공존함에도 불구하고 이를 균형 있게 반영하지 않고 특정 자료만을 근거로 편향된 내용을 방송한 사실이 있습니다.
- #3이는 방송심의규정 제9조(공정성) 제1항 및 제2항, 제14조(객관성), 제20조(명예훼손 금지) 제2항을 위반한 것으로 방송통신심의위원회의 제재조치 결정에 따라 피고로부터 '해당 방송프로그램의 관계자에 대한 징계' 및 '경고' 조치를 받았습니다.
- #4이러한 제재조치 내용을 알려드리며, 원고는 이를 계기로 방송심의규정 등 관련 법규를 준수하고 보다 좋은 프로그램을 방송하도록 최선의 노력을 다하겠습니다.
- 원고입니다.

- ? 나. 고지방송 방법 ○ 원고는 피고의 결정사항의 '고지방송 내용'을 4개의 전체화면(#1, #2, #3, #4)으로 나누어 음성과 자막(파랑바탕, 흰색글씨)으로 해당 방송프로그램의 본방송 직전 1회 고지하여야 한다.
- 해당 프로그램 종료·폐지 또는 편성 조정 등으로 본방송 직전에 고지방송이 불가능한 경우에는 대체 프로그램 등의 방송 직전 1회 고지할 수 있으며, 이 경우에는 피고와 사전협의하여야 한다.

3. 원고는 피고의 제재조치 처분에 대한 이행 결과를 지체 없이 피고에 보고하여야 한다.

- ?[제재 사유]1. 심의규정 제9조 제1항 및 제14조 위반 ○ 이승만 초대 대통령의 선출과정 등을 1948년 미국 CIA 문서 등을 통해 분석하는 이 사건 1 방송에서, ① '이승만은 사적인 권력욕을 채우기 위해 독립운동을 했고, 자신의 출세를 위해 수단, 방법을 가리지 않았다'는 내용의 CIA 문서, '이승만은 한인 학교에서 반일사상을 가르친다는 것을 부인했다'는 내용을 호놀룰루 스타블러틴 신문, '(이승만 기자회견) 한일합방 후 3년도 지나기 전에 한국은 낡은 인습이 지배하는 느림보 나라에서 활발하고 떠들썩한 산업경제의 한 중심으로 변모했다'고 운운하는 내용의 워싱턴포스트 기사, '(이승만이 재정문제를 제기한 국민회 대의원들을 폭동죄로 고소한 것에 대해) 통국할 재판사건, 5천명 동포가 모두 망신이로다'라는 내용의 신한민보 기사 등을 인용하였고, ② "이승만과 관련되는 수많은 총독은 다 돈과 관련이 있다.

이승만은 임시정부 대통령으로서 (자신을) 탄핵하려는 움직임이 있을 때, 미주지방 성금을 딱 끊어버렸는데, 정치권력에서 헤게모니를 쥔 수 있다는 이승만다운 발상이다"라고 운운하는 소외 7 교수의 인터뷰, "미국사람들과 거래를 할 줄 아는 사람이었다.

프린스턴에서 박사를 받는데 하버드에 석사를 달라고 했다.

일본 감옥에서 고문을 당해 손끝이 시리다고 한 것은 독립투사로서의 이미지를 만드려는 시도였고, 이는 모두 거짓말이었다"라고 운운하는 소외 1 교수의 인터뷰, "(임시정부의 독립성금을 장악했다며) 그것은 이승만의 본능이나 본성에 가까운 행동이었다고 생각이 듭니다"라고 운운하는 소외 8 교수의 인터뷰 내용 등을 방송한 것은, 미국 입장의 사료와 이승만에 대한 부정적인 기사만을 인용하거나, 이승만에 대해 부정적인 학자들의 인터뷰 내용만을 방송함으로써 사실을 왜곡하였다.

- ? ○ 이승만 대통령의 재테크, 사생활, 외교노선 등에 대하여, ① 이승만이 재정문제를 제기한 국민회 대의원들을 경찰에 폭동죄로 고발하고, 하와이 법정에 증인으로 나와 "이들은 소외 9 패당이며 미국 영토에 한국 군대를 만들었습니다.

그리고 위험한 반일 행동을 하며, 일본 군함 이즈모가 호놀룰루에 도착하면 파괴하려는 음모까지 꾸민 무리들입니다.

판사님, 저들을 조처해주십시오"라고 증언했다는 내용, ② 이승만의 재테크 방법에 대해, "(내레이션) 피 튀기는 테러까지 동원하여 국민회를 장악하고 현란한 부동산 재테크에 착수했다"라며, 여학생 기숙사 건립기금 및 국민회 재산 등을 담보로 돈을 챙기고 국민회 재산을 전부 매각해 목돈을 챙겼다는 내용, ③ 이승만과 소외 2의 사진을 패러디로 합성하고, "(내레이션) 나이 마흔 여섯에 스물두 살짜리 여대생과 여행도 하고 틈만 나면 최고급 레스토랑에서 식사를 하고, 최고급 호텔에서 잠을 잤다.

백인 여자들에게도 접근해 재벌 2세처럼 최고급 식사를 사주며 데이트를 즐겼다.

미국 수사관들은 그를 기소해버렸다"라고 운운하는 내용, ④ 이승만이 대통령 연두교서에서 독립운동 전략으로 "우리 형편상 전쟁준비는 국민들에게 맡기는 것이 옳다.

국내외 일반 국민들은 각자 직업에 종사하며 여가시간에 병법을 연마하라. 무기도 각자 구하라. 그러다 좋은 시기가 오면 일제히 나가서 싸우라"라고 발표했고, 독립운동가 이봉창·윤봉길의 의거 등에 대해서는 "어리석은 짓들 좀 작작해라. 독립운동에 하등 도움이 안 된다"라고 충고하였다는 내용, ⑤ 철저한 반공주의자인 맥아더를 향해 러브레터를 썼다며 "(이승만) 저희는 대일전에 참전하고 싶어요. 하지만 나쁜 소련의 방해로 좌절되었어요", "(내레이션) 물론 소련은 방해한 적이 없으나 맥아더의 사랑을 얻기 위해 약간의 거짓말을 좀 섞었다", "(이승만) 미국이 단독으로 한국을 점령해주세요. 전 소련이 싫어요"라고 운운하는 내용, ⑥ 프로그램 전반에 걸쳐 이승만을 저항세력(여운형, 김규식, 김구 등)과 비교하면서 외교정책 등을 비판적으로 다루는 내용을 방송한 것은, 독립운동자금 장악과정과 임시정부 초대 대통령의 행적 등을 설명하면서 이승만을 부도덕한 인물로만 묘사한 것으로, 전체적으로 사실을 정확하고 객관적인 방법으로 다루지 않고, 불명확한 내용을 사실인 것으로 방송하여 시청자를 혼동케 하였다.

?2. 심의규정 제9조 제2항 위반 ○ 이승만 대통령의 업적이나 긍정적인 평가자료 등에 대해서는 일체의 소개 없이, ① 미국 CIA 문서 일부를 인용하여, 이승만을 사적인 권력욕으로 독립운동을 하면서 출세를 위해 수단, 방법을 가리지 않는 인물로 묘사하는 내용, ② 단기간에 거래를 통해 하버드 석사학위를 취득함으로써, 프린스턴 박사학위를 취득했다는 내용, ③ 이승만이 손가락 끝에 입김을 부는 행동은 실제 일본에 의해 고문을 받지 않았음에도 독립투사로서의 이미지를 만들기 위한 것이었다는 내용, ④ 이승만이 독립운동자금을 장악하기 위해 하와이 강패의 본색을 드러냈다고, 이는 이승만의 본능이나 본성에 가까운 행동이었다는 내용, ⑤ 이승만이 여대생 소외 2와 여행을 하다가 '부도덕한 성관계를 목적으로 여자를 데리고 주경계선을 넘으면 불법이다'라는 MANN 법 위반으로 기소를 당하였고, 백인 여자들과 호화 데이트를 즐겼다는 내용, ⑥ 이승만이 맥아더 장군에게 한국을 단독으로 점령해 달라는 내용의 러브레터를 노골적으로 보냈다는 내용 등을 방송한 것은, 이승만 대통령에 대한 긍정적인 평가가 다수 존재함에도 불구하고, 부정적인 시각만으로 평가를 하여, 사회적 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립된 사안을 다루면서 공정성과 균형성을 유지하지 못하고 다양한 의견을 균형 있게 반영하지 못하였다.

?3. 심의규정 제20조 제2항 위반 ○ 이승만 대통령의 행적에 대해 평가하면서, ① "(소외 1 교수) 세상에 제가 만약에 나 여기서 박사를 받는데 아직 거기 석사를 마치지도 않았음에도 불구하고 학위를 달라, 그러면 주겠어요? 미친놈이라는 소리를 듣지", ② "(내레이션, 이승만의 워싱턴포스트 기자회견에 대해) 이승만의 말은 일본의 식민지 근대화론과 똑같다.

이 사건만 본다면 그는 한국이 독립할 필요가 전혀 없다고 선전하고 다니는 악질 친일파다”, ③ “(내레이션, 하와이 시절 이승만에 대해) 이승만, 그는 사이비 기독교인이었던 모양이다.

사랑을 실천하라는 예수님 말씀을 어기고 피 튀기는 테러까지 동원하며 국민회를 장악했다.

십계명도 어기며 현란한 재테크에 착수했다.

이것이 하와이 갱스터의 재테크 비결이다”, ④ 재정문제를 제기한 국민회 대의원들을 고소한 것에 대해, “(내레이션) 이승만의 이런 행동은 자기 조국에 대한 명백한 반역행위 아닌가?”, “(자막) 반역자 BETRAYER, 이승만 A Class Collaborator, A급 민족반역자”, ⑤ “(내레이션, 독립운동성금 장악에 대해) 그리고 한발 더 나아가 하와이 캉패의 본색을 드러내며 정부에서 걷은 돈도 전부 넘기라고 요구했다”, ⑥ “(내레이션, 소외 2와 부적절한 여행을 했다며) 결국 미국 수사관들은 이승만을 부도덕한 플레이보이라고 판단했던지 그를 기소해버렸다”, ⑦ “(내레이션, 이승만의 독립운동 전략에 대해) 대체 왜 이승만은 이런 돌대가리 같은 전략을 내놓은 걸까?, 그 이유는 역시 돈과 관련이 있다”, ⑧ ‘(자막, 이승만에 대한 임시정부 요인들의 발언) 저런 썩은 대가리와 함께 일할 수 없다’ 등의 내용을 방송한 것은, 이승만 대통령을 사적인 권력욕을 채우기 위해 독립운동을 했다거나, 독립투사로서의 이미지를 만들기 위해 거짓말을 하고, 여대생 및 백인 여자와 데이트를 즐기며, 독립자금을 횡령한 인물로 묘사하면서, 직설적이고 저속한 표현을 함께 사용하여, 사자의 명예를 훼손하였다.

■ 이 사건 2 방송에 관하여

[주 문]1. 원고에서 방송된 이 사건 2 방송에 대하여 해당 방송프로그램의 관계자에 대한 징계 및 경고를 명한다.

2. 원고는 방송법 제100조 제4항에 따라 피고로부터 해당 방송프로그램의 관계자에 대한 징계 및 경고의 제재조치를 받은 날부터 7일 이내에 아래 고지방송 내용을 방송하여야 한다(이하 위 항의 내용을 ‘이 사건 2 고지방송명령’이라고 한다). 가. 고지방송 내용#1이 방송은 방송통신심의위원회의 제재조치 결정에 따른 피고 결정사항 고지방송입니다.

#2원고는 2013. 1. 26. 등에 방송된 이 사건 2 방송에서, 박정희 전 대통령에 대해 역사적으로 다양한 해석이 공존함에도 불구하고 이를 균형 있게 반영하지 않고 특정 자료만을 근거로 편향된 내용을 방송한 사실이 있습니다.

#3이는 방송심의규정 제9조(공정성) 제1항 및 제2항, 제14조(객관성), 제20조(명예훼손 금지) 제2항을 위반한 것으로 방송통신심의위원회의 제재조치 결정에 따라 피고로부터 ‘해당 방송프로그램의 관계자에 대한 징계’ 및 ‘경고’ 조치를 받았습니다.

#4이러한 제재조치 내용을 알려드리며, 원고는 이를 계기로 방송심의규정 등 관련 법규를 준수하고 보다 좋은 프로그램을 방송하도록 최선의 노력을 다하겠습니다.

원고입니다.

? 나. 고지방송 방법 ○ 원고는 피고의 결정사항의 ‘고지방송 내용’을 4개의 전체화면(#1, #2, #3, #4)으로 나누어 음성과 자막(파랑바탕, 흰색글씨)으로 해당 방송프로그램의 본방송 직전 1회 고지하여야 한다.

○ 해당 프로그램 종료·폐지 또는 편성 조정 등으로 본방송 직전에 고지방송이 불가능한 경우에는 대체 프로그램 등의 방송 직전 1회 고지할 수 있으며, 이 경우에는 피고와 사전협의하여야 한다.

3. 원고는 피고의 제재조치 처분에 대한 이행 결과를 지체 없이 피고에 보고하여야 한다.

?[제재 사유]1. 심의규정 제9조 제1항 및 제14조 위반 ○ 박정희 대통령의 대외 활동, 한국경제 성장의 원인 등을 1978년 미국 의회에 보고된 프레이저보고서 등을 통해 분석하는 이 사건 2 방송에서, ‘한국의 중장년층은 박정희가 수출주도형 전략을 제시해서 한강의 기적을 만들었다고 믿고 있지만, 박정희는 수출주도형 전략을 제시한 적이 없었다’는

내용의 프레이저보고서 및 비밀이 해제된 미국 기밀문서, '박정희가 해방 후에 공산주의자로 활동하다가 체포되었는데, 동료들을 전부 밀고해서 죽게 만들고 자신의 목숨을 건졌다'는 내용의 미국 기밀보고서, '박정희의 화폐개혁은 믿을 수 없을 만큼 멍청한 짓이었다'는 내용의 보고서 등 미국 입장의 사료와 박정희에 대한 부정적인 보고서 내용을 인용하여 방송함으로써 사실을 왜곡하였다.

- 박정희 대통령의 외교, 경제정책 등에 대하여, ① 일본에 원조요청을 하러간 박정희가 일제 때 천황의 군인들을 양성했던 소위 3 장군에게 고개를 숙이며 "선생님께서 저를 이렇게 키워주셔서 감사합니다"라고 언급한 뒤, 일본어로 "혁명을 했을 때 일본 명치유신의 지사들을 떠올렸습니다.

저는 명치유신의 지사들을 존경하고 있습니다"라고 언급했다는 내용, ② 미국의 동아시아 반공정책에 의해 한국이 수출주도형 전략으로 수정되었다며, "(내레이션) 결국 박정희는 미국의 힘 앞에 굴복했다.

권력유지를 위해 국민들의 지지가 필요했던 박정희, 결국 그는 미국의 힘 앞에 완전히 무릎을 꿇었다.

마침내 미국의 핵심 요구사항이 전부 들어간 새로운 경제개발 계획서가 그 모습을 드러냈다.

그리고 미국의 적극적 개입과 지도를 받는 수출 주도형 개발전략으로 전환됐다"라고 운운하는 내용, ③ 박정희가 한국 경제성장의 성과를 자신에게로 돌렸다고, "(내레이션) 박정희는 기자들을 전부 불러 모았다.

그리고 카메라 앞에서 손가락을 휘두르고 노동자들의 어깨를 두드렸다.

그리고 미친 듯이 손을 흔들며 외쳤다.

수출을 통해 조국이 무섭게 성장하는 모습을 본 한국인들, 그들은 이 모든 것이 박정희의 지도력 덕분이라고 믿기 시작했다"라고 운운하는 내용 등을 방송한 것은, 한국 경제가 미국의 동아시아 반공정책에 의해 수출주도형으로 전환된 것이라고 설명하면서, 박정희를 경제성장의 업적을 가로챈 인물로만 묘사한 것으로, 전체적으로 사실을 정확하고 객관적인 방법으로 다루지 않고, 불명확한 내용을 사실인 것으로 방송하여 시청자를 혼동케 하였다.

- ?2. 심의규정 제9조 제2항 위반 ○ 박정희 대통령의 공적이나 긍정적인 평가자료 등에 대해서는 일체의 소개 없이, ① 프레이저 보고서와 부정적인 일부 내용만을 인용하여, 박정희가 주도적인 정책제시를 하지 않았음에도 경제성장의 성과를 자신에게 돌리기 위해 언론을 이용했다는 내용, ② 반공정책을 보여주기 위해 무고한 언론인 소위 5에게 누명을 씌어 사형판결을 내렸다는 내용, ③ 박정희가 일본의 정치인들 및 조선 침략의 선봉장들인 명치유신의 인사들에게 존경심을 표했고, 이에 일본이 박정희와 손을 잡고 한국을 일본의 경제 식민지로 만들기 위해 박정희 정권에 검은 돈을 주기 시작했으며, 이로 인해 한국은 대일 무역 적자의 수렁 속에 빠지게 됐다는 내용, ④ 박정희의 조카사위인 소위 4가 주가조작을 통해 부정한 정치자금을 모두 박정희에게 상납했고, 박정희의 화폐개혁 실패로 한국 경제에 치명타를 안겼다는 내용 등을 방송한 것은, 박정희 대통령에 대한 긍정적인 평가가 다수 존재함에도 불구하고, 부정적인 시각만으로 평가를 하여, 사회적 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립된 사안을 다루면서 공정성과 균형성을 유지하지 못하고 다양한 의견을 균형 있게 반영하지 못하였다.

- ?3. 심의규정 제20조 제2항 위반 ○ 박정희 대통령의 행적에 대해 평가하면서, ① "(내레이션) 박정희가 일제 때 한국 민족을 배신했던 친일파라는 것이다.

해방 후에는 공산주의자로 활동하다가 체포되었는데, 동료들을 전부 밀고해서 죽게 만들고 자신의 목숨을 건졌다.

이 사건 때문에 미군들은 박정희를 뱀 같은 인간이라며 '스네이크 박'이란 별명을 붙였다"라며, 박정희의 사진과 '뱀 사진'을 나란히 노출하고, 자막으로 'SNAKE PARK(스네이크 박)'이라고 표시하는 내용, ② 박정희가 무고한 언론인에게 사형판결을 내렸다고 "(내레이션) 박정희는 무고한 사람을 살해하며 자신이 얼마나 과격하게 반공정책을 수

행할 수 있는지 보여줬다", ③ 박정희가 일본으로부터 검은 돈을 받았으며, "(내레이션) 친일파 박정희와 손을 잡고 한국을 일본의 경제 식민지로 만들 수 있다.

그렇게 확신한 일본은 박정희 정권에 검은 돈을 주기 시작했다", ④ "(내레이션, 박정희의 조카사위 소외 4가 주가를 조작했다며) 소외 6의 증언에 의하면 이때 소외 4가 굶어모은 돈의 일부는 박정희에게 상납됐고, 공화당 장당 작업, 야당 교란작전에 쓰였다고 한다", '(자막, 박정희의 화폐개혁이 실패했다며) 믿을 수 없을 만큼 멍청한 짓을 저질렀다'라고 운운하는 내용 등을 방송한 것은, 박정희 대통령이 동료들을 밀고해 살아남았다거나 무고한 언론인을 재판을 통해 살해했고, 일본 침략주의자들로부터 검은 돈을 받거나 주가조작을 통해 부정자금을 모았으며, 경제성장의 공로를 가로챈 인물로 묘사하면서, 직설적이고 저속한 표현을 함께 사용하여, 사자의 명예를 훼손하였다.

라. 재심청구

원고는 이 사건 각 처분에 불복하여 방송법 제100조 제6항에 따라 피고에게 재심청구를 하였으나, 2013. 11. 22. 기각되었다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 2, 3호증, 을 제3, 4호증(가지번호 있는 것은 각 가지번호 포함)의 각 기재 및 영상, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 각 고지방송명령에 대한 본안전 항변에 관한 판단

가. 피고의 주장

원고는 피고로부터 제재조치명령을 받음과 동시에 자동적으로 방송법 제100조 제4항에 따라 고지방송의무를 부담하는 바, 이 사건 각 고지방송명령은 이미 법률상 고지방송의무를 부담하는 원고에 대하여 그 의무이행을 촉구하고 권고하는 것일 뿐 원고의 법률상 지위에 영향을 미치는 행정처분에 해당하지 않는다.

따라서 이 사건 각 고지방송명령에 대하여 항고소송으로 다룰 수 없다.

나. 판단

살피건대, ① 방송법 제100조 제4항은 방송사업자가 제100조 제1항에 따른 제재조치명령을 받은 경우 지체 없이 그에 관한 피고의 결정사항전문을 방송하도록 규정하고 있으므로, 원고와 같이 피고로부터 제재조치명령을 받은 방송사업자는 위 규정에 따라 피고의 결정사항전문을 방송할 의무를 부담하게 되는 점, ② 다만, 피고는 방송사업자들의 결정사항전문 방송의무를 감경하여 주고 방송사업자들에게 동일한 방송시간을 할애하여 결정사항전문을 방송할 수 있도록 하기 위해 실무상 결정사항전문을 요약하여 통일된 형태의 고지방송 내용과 방법을 정하여 이를 '고지방송명령'의 형태로 통지한 후 방송사업자들이 피고가 고지방송명령에서 정한 내용과 방법으로 고지방송을 한 경우 결정사항전문을 방송한 것으로 인정해 주고 있는 점(이에 대해 피고는 고지방송의 내용과 방법이 부당하다고 판단하는 방송사업자는 이에 따르지 않고 방송법 제100조 제4항에 따라 결정사항전문을 방송하면 된다고 주장하고 있다), ③ 이 사건 각 처분서(갑 제1호증의 1, 2) 중 제4항에 '위 제재조치처분에 대하여 불복이 있는 경우 방송법 제100조의 규정에 의하여 제재조치명령을 받은 날부터 30일 이내에 피고에게 재심을 청구할 수 있으며, 행정소송법에 의거 동 처분을 받은 날부터 90일 이내에 행정법원에 행정소송을 제기할 수 있다'라고 기재되어 있을 뿐 고지방송명령에 대하여 불복할 수 있다고 기재되어 있지 않은 점 등을 종합하면, 고지방송명령은 방송법 제100조 제4항에 따라 결정사항전문 방송의무를 부담하는 원고에게 고지방송의 내용과 방법을 권고하는 것에 불과하다고 할 것이다.

따라서 이 사건 각 고지방송명령은 제재조치명령과 함께 이 사건 각 처분서(갑 제1호증의 1, 2)에 기재되어 있기는 하나 권고에 불과하여 별도의 처분이 될 수 없고, 이 사건 각 처분은 제재조치명령으로만 이루어져 있다고 할 것이므로, 이 사건 각 처분에 고지방송명령이 포함되어 있음을 전제로 한 피고의 주장은 이유 없다.

3. 이 사건 각 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

1) 절차상 하자

가) 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제25조 제2항에서 대리인의 자격에 관한 규정을 두고 있지 않고, 심의 규정 제61조 제9항에서 행정절차법을 준용하도록 규정하고 있으나 이는 '의견진술'과 관련한 절차를 준용하라는 취지이지 의견진술을 할 대리인의 자격에 관한 규정을 준용하라는 취지가 아니다.

따라서 피고가 행정절차법 제2조에서 정한 대리인에 이 사건 각 방송을 제작한 민족문제연구소 직원이 포함되지 않는다는 이유로 의견진술기회를 주지 않은 것은 위법하다.

나) 설령 이 사건 각 처분과 관련한 의견진술절차에 행정절차법 제2조가 준용된다고 하더라도, 이 사건 각 방송의 제작자측의 의견진술 기회를 박탈한 것은 원고의 의견진술을 막은 것과 동일하므로 위법하다.

2) 방송법상 공정성과 객관성의 심의대상에 관하여

방송법 제6조 제1항은 방송에 의한 보도가 공정하고 객관적이어야 한다고 규정하고 있고, 제33조 제2항에서 방송심의 규정에 포함되어야 할 사항으로 '보도·논평의 공정성·공공성', '방송광고의 공정성·공공성'을 규정하고 있으며, 그 외 방송법에서 공정성과 객관성에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 않으므로, 방송법은 방송에 관한 공정성과 객관성에 관한 심의대상을 '보도 및 논평'과 '방송광고'에 한정하고 있다고 해석해야 한다.

그런데, 심의규정 제9조와 제14조는 공정성과 객관성을 요구하는 범위를 방송 일반으로 확대하고 있으므로 위 각 규정은 방송법이 위임한 범위를 벗어난 것으로 무효이므로, 이 사건 각 처분의 근거가 될 수 없다.

또한 이 사건 각 방송은 역사 다큐멘터리로 '보도 및 논평', '방송광고'에 해당하지 않아 방송법상 공정성 및 객관성의 심의대상이 아니다.

3) 처분사유의 부존재

가) 이 사건 각 방송은 비교적 덜 알려진 사실을 조명함으로써 역사적 통념에 의문을 제기하려는 목적 하에 제작된 점, 공정성이나 객관성은 기계적 중립이나 산술적 평균치를 유지하는 방법으로 확보된다고 볼 수 없는 점, 역사에 관한 다양한 견해들이 자유롭게 교류될 필요성이 있는 점, 이 사건 각 방송은 검증된 역사적 자료에 근거한 사실로 구성된 점 등을 고려하면, 이 사건 각 방송이 진실을 왜곡하였다거나, 사실을 정확하고 객관적인 방법으로 다루지 않고 불명확한 내용을 사실인 것으로 방송하여 시청자를 혼동케 하였다고 할 수 없으므로 심의규정 제9조 제1항, 제14조에 위반되지 않는다.

나) 역사적 인물에 관한 내용은 사회적 쟁점이나 이해관계가 대립되는 사안에 해당되지 않으므로, 심의규정 제9조 제2항이 적용되지 않는다.

다) 이승만, 박정희 전 대통령에 대하여 저속한 표현을 사용하지 않았고, 설령 일부 저속한 표현이 있다고 하더라도 '진실한 사실로서 오로지 공공의 이익을 위한 때'에 해당하므로, 심의규정 제20조 제3항에 의하여 사자의 명예를 훼손하였다고 할 수 없다.

4) 재량권의 일탈·남용

퍼블릭 액세스 채널에는 일반 방송에 관한 심의규정을 그대로 적용할 수 없는 점, 이 사건 각 처분보다 경미한 처분으로 제재의 목적을 달성할 수 있는 점 등을 고려하면, 이 사건 각 처분은 재량권을 일탈하였거나 남용하여 위법하다.

나. 관계 규정

별지 관계 규정의 기재와 같다.

다.

판단

1) 절차상 하자에 관한 주장에 대하여

이 사건 각 처분에 앞서 원고가 피고에게 사전의견진술을 한 사실은 당사자 사이에 다툼이 없는바, 피고가 이 사건 각 방송을 제작한 민족문제연구소측에도 의견을 진술할 기회를 주어야 하는 지에 관하여 본다.

위 인정 사실에 변론 전체의 취지를 더하여 알 수 있는 다음과 같은 사정, 즉 ① 방송법 제100조 제5항, 심의규정 제61조 제1항, 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제25조 제2항에서는 이 사건 각 처분을 할 때에 미리 '당사자 또는 그 대리인'에게 의견을 진술할 기회를 주도록 규정하고 있고, 심의규정 제61조 제9항에서는 의견진술과 관련하여 행정절차법을 준용하도록 규정하고 있는데, 민족문제연구소의 직원은 행정절차법 제2조 및 제12조에서 정하는 이 사건 각 처분에 관한 당사자 또는 대리인에 해당하지 않는 점, ② 원고는 이 사건 각 방송을 편성·방영하였으므로 이 사건 각 방송의 내용에 관한 자료와 지식을 가지고 있다고 보여 피고가 원고 외에 별도로 제작자측의 의견진술을 들어야 할 필요성이 있다고 보이지 않고, 민족문제연구소측에서는 원고를 통하여 의견진술을 할 수도 있는 점, ③ 이 사건 각 처분의 목적은 이 사건 각 방송을 '방영'한 것에 있는 것이지 이 사건 각 방송 자체 내지 제작에 있는 것은 아닌 점 등을 종합하여 보면, 피고가 이 사건 각 처분을 할 때 미리 민족문제연구소측에 의견을 진술할 기회를 주어야 한다고 볼 수는 없다.

따라서 이와 다른 전제에 선 원고의 주장은 이유 없다.

2) 방송법상 공정성과 객관성의 심의대상에 관한 주장에 대하여

방송법 제32조는 방송통신심의위원회가 방송·중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 기타 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보 중 방송과 유사한 것으로 대통령령이 정하는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의·의결하도록 규정하고, 제33조 제1항은 방송통신심의위원회가 방송의 공정성 및 공공성을 심의하기 위하여 심의규정을 제정·공표하도록 규정하고, 제2항은 심의규정에 포함되어 할 사항을 예시하고 있다.

위 관계 법령의 체계 및 내용 등을 종합하여 보면, 방송법은 방송통신심의위원회에 방송 전반에 대한 공정성과 공공성을 심의하도록 위임한 것이지, 객관성과 공정성의 심의대상을 원고의 주장과 같이 일부에 한정하고 있다고 볼 수는 없다.

따라서 이와 다른 전제에 선 원고의 주장은 이유 없다.

3) 처분사유 부존재 주장에 대하여

가) 관련 법리

헌법 제21조 제1항, 제2항은 언론·출판의 자유를 보장하고 있고, 여기에는 방송의 자유가 포함된다.

방송의 자유는 주관적인 자유권으로서의 특성을 가질 뿐 아니라 다양한 정보와 견해의 교환을 가능하게 함으로써 민주주의의 존립·발전을 위한 기초가 된다는 특성을 가지고 있다.

즉, 민주주의는 주권자인 국민이 스스로의 의견을 형성하고 토론을 통해 여론을 형성하며 이에 근거하여 사회를 운영하는 정치제도이므로, 언론의 자유로운 활동을 보장하는 것은 민주주의의 필수적인 전제가 되는 것이다.

또한, 국민은 국정참여를 위한 정보수집권으로서 알 권리를 가지는데, 사회구조가 복잡해지고 정부활동이 증가하는 가운데 언론은 개인을 대신하여 실질적인 알 권리를 보장하는 역할을 수행하고 있다.

언론 중에서도 특히 방송은 신문과 마찬가지로 여론형성에 참여하는 매체로서의 기능은 같지만, 아직까지 그 기술적, 경제적 한계가 있어서 소수의 기업이 매체를 독점하고 정보의 유통을 제어하는 정보유통 통로의 유한성이 완전히 극복되었다고 할 수 없다.

또한, 누구나 쉽게 접근할 수 있는 방송매체는 음성과 영상을 통하여 동시에 직접적으로 전파되기 때문에 강한 호소력이 있고, 경우에 따라서는 대중조작이 가능하며, 방송매체에 대한 사회적 의존성이 증가하여 방송이 사회적으로 강한 영향력을 발휘하는 추세이므로 이러한 방송매체의 특수성을 고려하면 방송의 기능을 보장하기 위한 규율의 필요성은 신문 등 인쇄매체보다 높다(헌법재판소 2003. 12. 18.자 결정 2002헌바49 등 참조).

이에 따라 방송법 제6조 제1항은 방송사업자에게 방송 보도의 공정성과 객관성을 요구하고 있으며, 같은 법 제32조, 제33조 제1항은 방송통신심의위원회로 하여금 방송이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지 및 공적 책임을 준수하고 있는지를 심의하도록 권한을 부여하고 있다.

이를 토대로 심의규정 제9조 제1항은 방송은 진실을 왜곡하지 아니하고 객관적으로 다루어야 한다고 규정하고 있고, 제2항은 방송이 사회적 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립된 사안을 다룰 때 공정성과 균형성을 유지하여야 한다고 규정하고 있으며, 심의규정 제14조는 방송이 사실을 정확하고 객관적인 방법으로 다루어야 하고 불명확한 내용을 사실인 것으로 방송하여 시청자에게 혼동을 주지 않아야 한다고 규정하고 있다.

또한 심의규정 제20조 제2항은 방송이 사자(死者)의 명예도 존중하여야 한다고 규정하고 있다.

나) 이 사건 1 방송 부분

(1) 위 인정 사실에 변론 전체의 취지를 더하여 알 수 있는 다음과 같은 사정에 비추어 보면, 이 사건 1 방송은 방송심의 규정 제9조 제1항, 제2항, 제14조, 제20조 제2항을 위반하였다고 봄이 상당하다.

따라서 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

(가) 이 사건 1 방송은 이승만 대통령이 과연 진정한 독립운동가였는지에 관하여 특정 역사적 자료에 근거하여 의혹을 제기하려는 목적을 가지고, 13개 정도의 에피소드를 삽입하여 이를 토대로 이승만 대통령에 대하여 재평가를 하는 것으로 구성되어 있다.

그중 대표적으로 문제가 되는 부분은 아래 표 기재와 같다.

쟁점방송 요지다른 해석의 가능성 및 방송의 문제점1미국에서의 박사학위 취득 경위이승만의 실력이 아니라 미국 기독교의 지원으로 가능했다.

이승만 대통령이 고종의 밀사자격으로 루즈벨트 대통령에게 조선의 독립을 도와 줄 것을 요청하기위해 미국에 가게 된 내용 및 이승만 대통령의 박사학위 논문이 여러 책에서 인용될 정도로 우수한 점에 관하여 언급하지 않았다. 2친일로 오해할 만한 이승만 대통령의 대일관 - 호놀룰루 스타블러틴○ 이승만은 기회주의자이며 악질 친일파이다.

○ 호놀룰루 스타블레틴지 기사 내용: (다른 해석) 우리 하와이 한인학교는 일본인에 대한 증오를 일체 가르치지 않는다.

우리 학교선생님들은 어느 특정 인종 혹은 민족에 대한 증오를 가르치기에는 너무나 세계 시민적인 사람, 철저한 코스모폴리탄이다.

○ 호놀룰루 스타블레틴지 기사 내용: 우리 학교에서는 일본을 비판하라고 가르치지 않는다.

나는 반일 감정을 일으킬 생각이 없다.

일본 신문들은 나에 대해 오해를 하지 말길 바란다.

오해는 빨리 풀수록 좋다.

: (방송에서 인용되지 않은 마지막 부분) 만약 본토에 사는 일본인, 혹은 해외에 사는 일본인들이 진정으로 한국인과 친근하게 지내길 원한다면, 우리 한국인들은 하나의 민족으로서 생명, 자유, 행복에 관한 원천적 권리를 가지고 있다는 사실을 명확히 기억해 두어야 한다.

3하와이 교민사회의 갈등과 일본 군함 '이즈모호 사건'○ 이승만이 살인 미수범 증인으로 재판정에 들어가서 체포된 대의원들을 포함하는데 그들이 소외 9의 패당이며, 미국 영토에 한국 국민군단을 설립하고 위험한 배일 행동으로 일본 군함 이즈모호가 호놀룰루에 도착하면 파괴하려고 음모하고 있는 무리들이며 이것이 미국과 일본 사이에 중대 사건을 일으켜 평화를 방해하려는 것이니 저들을 조처하여야 한다.

소외 9, 소외 10의 주장을 기재한 책을 근거로 하였을 뿐 이를 인정할 만한 객관적인 자료가 없다.

○ 근거: 소외 9의 '시국소감', 소외 10의 '재미한인오십년사'4이승만과 소외 2의 Mann 법 위반 문제미국 수사관들은 이승만을 부도덕한 플레이보이라고 판단하고 기소했다.

하와의 이민국 소속 RICHARD HALSEY의 보고서의 내용 - '명확한 증거가 제시되지 않는 한, 저는 이승만과 소외 2에게 인간이 마땅히 받아야 할 예우로서 대하는 것이 저의 직업상의 의무라고 생각합니다.

저는 그들에 관한 의심에 아무런 근거가 없다고 생각합니다'5이승만에 대한 CIA문서의 평가이승만은 사적인 권력욕을 채우기 위하여 독립운동을 했다.

이 목적을 추구하면서 그는 자신의 출세를 위해 수단, 방법을 가리지 않았다.

[이 사건 1 방송에서 발췌된 부분의 앞, 뒤 문장과 함께 해석할 경우]그러나 그는 한국에 가장 이익이 되는 것은 자신에게도 가장 이익이 되는 것으로 동일시 하는 경향이 있다.

적어도 그의 마음 속에서는 그 자신이 곧 한국인 것처럼 생각했다.

이승만은 한국의 독립이라는 대의를 위하여 평생을 바쳤는데, 궁극적으로는 그가 그 나라를 통치하겠다는 목적도 포함되어 있었다.

그는 이러한 목적을 추구함에 있어서, 자신의 성취를 위해 활용할 마음이 있는 세력들이 누군지에 관하여는 별로 개의치 않았다.

단 중요한 예외가 있는데, 그는 절대로 공산주의자들과는 손잡지 않는다는 것이다.

이 사실은 이승만이 한국인들의 마음속에 반공주의의 상징이 된 이유를 설명해준다.

(나) 이 사건 1 방송에서 이승만 대통령에 대한 평가를 위한 근거가 되는 에피소드의 사실관계는 역사학자마다 다르게 평가하고 있다.

일반적으로 역사에 관한 사실관계나 그에 대한 평가는 근거 자료 내지 역사관에 따라 다양하게 판단될 수 있는바, 특정 자료와 특정 관점에만 기인한 역사적 사실과 위인에 대한 평가는 다른 해석의 가능성을 전제하지 않는 한 그 자체로 의도적인 사실왜곡이 될 가능성이 있다.

이는 기존의 역사적 통설에 대한 반대견해는 물론 덜 알려진 사실을 조명하는 경우에도 마찬가지이다.

(다) 일반적으로 역사적 위인에 관하여 재조명을 하는 것은 언론으로서 할 수 있는 정당한 범위 내에 있다고 할 수 있으나, 객관적인 근거에 기하여 해당 사실만을 중립적으로 방영하는 것이 아니라 추측이나 과장, 단정적 표현 및 편집기술을 통하여 사실관계와 평가를 자신의 관점으로 왜곡시켜 그 위인을 조롱하거나 희화화하는 것은 그 위인의 명예를 훼손하고 공정성, 객관성을 위반한 것으로 볼 수 있다.

(라) 그런데 이 사건 1 방송은 이승만 대통령에 대한 긍정적인 평가 없이 부정적인 사례(기사 등)와 평가(역사학자의 인터뷰 등)만으로 구성하고, 제작의도와 달리 해석될 수 있는 부분은 의도적으로 배제함으로써 사실을 왜곡하였으며, 사회적 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립된 사안을 다루면서 공정성과 균형성을 유지하지 못하고 다양한 의견을 균형 있게 반영하지 못하였다(역사적 위인과 관련된 역사적 사실은 사회적 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립된 사안으로 볼 수 있고, 특히 이승만 대통령의 평가를 통한 대한민국 건국의 정통성 조명은 역사관에 따른 이해관계가 대립되는 사안으로 보이므로, 이와 달리 이 사건에 심의규정 제9조 제2항이 적용되지 않는다는 원고의 주장은 받아들이지 않는다). 또한 그 불균형의 정도에 비추어 볼 때, 이 사건 1 방송의 기획의도와 참여프로그램의 제도적 취지를 감안하더라도 마찬가지이다.

(마) 이 사건 1 방송은 이승만 대통령에 대한 에피소드의 근거가 된 자료 중 일부가 이승만 대통령과 적대적이었던 사람들(소외 10 등)의 저서이어서 그 자체로 객관성이 담보된다고 보기 어려움에도 이를 근거로 마치 그 사실관계를 역사적 사실인 것처럼 방영하면서 달리 해석될 수 있는 자료 및 관점은 전혀 밝히지 않았다.

또한 신문기사, 보고서 등 자료 전체를 함께 볼 경우 달리 해석될 여지가 있음에도 의도적으로 제작의도에 부합하는 일부만 발췌하여 그 부분만을 역사적 사실인 것처럼 방영하기도 하였고, Mann 법 위반과 관련하여 이승만 대통령은 무혐의 처분을 받았음에도 기소되었다고 하는 등 자료 내용과 달리 이승만 대통령에게 부정적인 방향으로 사실관계를 왜곡, 과장하여 인정하기도 하였으며, 역사적 자료에 근거한 사실관계가 아닌 추측이 가미된 부분도 마치 역사적 사실인 것처럼 재구성하였다.

나아가 위와 같은 사실을 설명하고 이해를 위하여 역사적 자료에 근거하지 않은 사진을 제작자의 의도에 맞게 편집하여 삽입하기도 하였고, 해당 사실관계로부터 곧바로 추론될 수 없음에도 '악질 친일파, A급 민족반역자, PLAY BOY, 하와이 캉패, 돌대가리, 썩은 대가리'라고 단정적이고 저속한 평가를 삽입함으로써 전체적으로 사실을 정확하고 객관적인 방법으로 다루지 않고, 불명확한 내용을 사실인 것으로 방송하여 시청자를 혼동케 하였으며 동시에 사자인 이승만 대통령을 사적인 권력욕을 채우기 위해 독립운동을 했다거나 독립투사로서의 이미지를 만들기 위해 거짓말을 하고 여대생 및 백인 여자와 데이트를 즐기며, 독립자금을 횡령한 인물로 묘사하여 그 명예를 훼손하였다(이 사건 1 방송의 내용이 공공의 이해에 관한 사항으로서 그 목적이 오로지 공공의 이익을 위한 것일 때에는 적시된 사실이 진실이라는 증거가 있거나 증거가 없다고 하더라도 원고가 그것을 진실이라고 믿었고 또 그렇게 믿을 만한 상당한 이유가 있으면 명예훼손의 위법성이 없다고 할 수 있으나, 이를 인정할 만한 충분한 증거가 없다).

(바) 이승만 대통령에 대한 역사적 평가에 대하여 의문을 제기하려는 이 사건 1 방송의 목적은 합리적인 의심에 기초한 것으로 볼 여지가 없지는 않지만, 위와 같은 방송의 구성, 내용, 편집 등에 비추어 볼 때, 이 사건 1 방송은 새로운 관점 내지 의혹을 제기하는 것에 그치지 않고 특정 입장에 유리하게 하거나 사실을 오인하도록 적극적으로 조작하고, 이승만 대통령을 희화화하고 있다.

다) 이 사건 2 방송 부분

(1) 위 인정 사실에 변론 전체의 취지를 더하여 알 수 있는 다음과 같은 사정에 비추어 보면, 이 사건 2 방송은 방송심의 규정 제9조 제1항, 제2항, 제14조, 제20조 제2항을 위반하였다고 봄이 상당하다.

따라서 원고의 이 부분 주장도 이유 없다.

(가) 이 사건 2 방송은 '누가 한국 경제를 성장시켰는가'라는 제목 하에 'Chapter 1. 케네디의 남자들, Chapter 2. 압습한 사무라이들, Chapter 3. 수출주도형 국가의 탄생, Chapter 4. 채찍과 당근'으로 구성되어 있는데, 그중 대표적으로 문제가 되는 부분은 아래 표 기재와 같다.

방송 요지다른 해석의 가능성1박정희가 해방 후 공산주의자로 활동하였다.

박정희 대통령이 주체가 되어 시행한 5. 16. 혁명의 내용과 그 이후의 행보에 비추어 볼 때, 공산주의자가 아니라고 볼 수 있다.

2박정희가 소외 11을 만나 "혁명을 했을 때 일본 명치유신의 지사들을 떠올렸습니다.

저는 명치유신의 지사들을 존경하고 있습니다"라고 말하였다.

박정희는 조선을 침략한 자들에게 존경심을 표한 것이다.

박정희 대통령의 위 말은 일본의 근대화를 존경한다는 의미로 해석할 수 있다.

3결국 박정희는 미국의 힘 앞에 굴복했다.

이제 미국이 동의해주지 않으면 어떤 경제정책도 자유롭게 추진할 수 없게 된 것이다.

마침내 미국의 핵심 요구사항이 전부 들어간 새로운 경제개발 계획서가 그 모습을 드러냈다.

그리고 미국의 적극적 개입과 지도를 받는 수출 주도형 개발전략으로 전환됐다별지 3 표 참조

(나) 이 사건 2 방송은 박정희 대통령에 대한 긍정적인 평가 없이 특정 자료(프레저 보고서 등)에 근거하여 부정적인 사례와 평가만으로 구성하고, 제작의도와 달리 해석될 수 있는 부분(박정희 대통령의 경제성장에 관한 업적)은 의도

적으로 배제함으로써 사실을 왜곡하였고, 동시에 사회적 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립된 사안을 다루면서 공정성과 균형성을 유지하지 못하고 다양한 의견을 균형 있게 반영하지 못하였다.

또한 그 불균형의 정도에 비추어 볼 때, 이 사건 2 방송의 기획의도와 참여프로그램의 제도적 취지를 감안하더라도 마찬가지이다.

(다) 특히, 이 사건 2 방송이 근거로 삼는 프레이저 보고서는 그 작성의 목적이 한국의 객관적인 경제성장의 원인, 과정 등을 파악하는 것이 아니고, 특정 집단(미국)의 입장에서 작성된 것이므로 위 자료만을 근거로 하여 경제성장의 업적에 관한 평가를 단정적으로 할 수는 없다.

(라) 이 사건 2 방송은 한국 경제가 미국의 동아시아 반공정책에 의해 수출주도형으로 전환된 것으로 설명하면서 박정희 대통령을 경제성장의 업적을 가로챈 인물로 단정적인 평가를 하고 있다.

그러나 위와 같은 평가의 근거가 된 프레이저 보고서에는 한국의 급속한 경제성장의 원동력으로 근면한 국민, 정부의 효과적인 이행, 미국과 한국간의 협동을 원인으로 꼽는 등 이와 달리 평가할 수 있는 부분이 있음에도 제작의도에 부합하는 부분만을 발췌하여 마치 그 부분만이 역사적 사실인 것처럼 방영하였고, 박정희 대통령이 미국이 반대한 중화학공업과 사회기간시설을 구축하기도 한 사실 역시 의도적으로 배제하였다.

또한 편집기술과 추측을 가미하여 박정희 대통령이 동료들을 밀고해 살아남았거나 무고한 언론인을 재판을 통해 살해한 것처럼 오인되게 사실관계를 구성하였다.

나아가 위와 같은 사실을 설명하고 이해를 위하여 박정희 대통령을 'SNAKE PARK'으로 표현하면서 박정희 대통령의 사진을 뱀 사진과 나란히 편집한 사진 및 미국의 힘 앞에 굴복했다고 하면서 박정희 대통령을 꼭두각시 인형으로 표현한 사진 등을 삽입하기도 하였다.

따라서 전체적으로 사실을 정확하고 객관적인 방법으로 다루지 않고, 불명확한 내용을 사실인 것으로 방송하여 시청자를 혼돈케 하였으며, 사자인 박정희 대통령의 명예를 훼손하였다(앞서 본 바와 마찬가지로, 명예훼손의 위법성을 조각시킬 사유를 인정할 증거가 없다).

(마) 박정희 대통령에 대한 역사적 평가에 대하여 의문을 제기하려는 이 사건 2 방송의 목적은 합리적인 의심에 기초한 것으로 볼 여지가 없지는 않지만, 위와 같은 방송의 구성, 내용, 편집 등에 비추어 볼 때, 이 사건 2 방송은 새로운 관점 내지 의혹을 제기하는 것에 그치지 않고 특정 입장에 유리하게 하거나 사실을 오인하도록 적극적으로 조작하고, 박정희 대통령을 희화화하고 있다.

4) 재량권의 일탈·남용 여부

위 인정 사실 및 변론 전체의 취지를 통하여 알 수 있는 다음과 같은 사정에 비추어 보면, 이 사건 각 처분이 비례 원칙에 위반하여 지나치게 과중하다거나, 피고가 이 사건 각 처분으로 달성하려는 공익보다 그로 인하여 침해받는 원고의 언론의 자유, 퍼블릭 액세스 및 국민의 알권리의 침해가 훨씬 커서 재량권을 일탈·남용하여 위법하다고 볼 수 없다.

가) 방송은 공동체의 의사결정의 토대가 되는 민주적 여론형성에 참여하는 언론매체라는 점에서는 신문 등의 다른 매체들과 그 기능이 같다.

하지만 방송은 공공의 소유이자 희소자원인 전파의 독점적 사용을 전제로 허가된 매체라는 특성이 있고, 아직까지는 그 기술적, 경제적 한계로 인하여 소수의 방송사가 매체를 독점하고 정보의 유통을 제어하는 것이 가능한 구조로서 정보유통 통로의 유한성이 완전히 극복되었다고 할 수 없다.

한편 수신장치의 광범위한 보급으로 누구라도 쉽게 방송에 접근할 수 있고, 방송매체는 음성과 영상이 동시에 수신자에게 직접적으로 전달되기 때문에 강한 호소력이 있으며, 신뢰도가 다른 매체에 비해 매우 높다.

이로 인해 방송매체에 대한 사회적 의존성이 증가하여 방송이 사회적으로 강한 영향력을 발휘하는 추세이다.

이러한 방송매체의 특수성을 고려하면, 방송의 공적 기능, 공정성 및 공익성을 확보하기 위한 규율 및 규제의 필요성은 신문 등 인쇄매체보다 상대적으로 높다고 할 것이다.

나) 헌법 제21조 제1항에 의해 보장되는 언론·출판의 자유에는 방송의 자유도 포함되는데, 이러한 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 가지고 있다.

방송매체에 대한 규제의 필요성과 정당성을 논의함에 있어서 방송사업자의 자유와 권리뿐만 아니라, 수신자(시청자)의 이익과 권리도 고려되어야 하는 것은 위와 같은 방송의 특성 및 공적 기능 때문이고, 이에 따라 방송사업자에게는 방송의 공정성, 균형성 및 공공성, 공적 책임의 준수 등이 요구된다.

다) 최근에는 매체산업과 기술의 급속한 발달에 힘입어 이른바 '다미디어·다채널' 시대가 도래함에 따라 기술적 측면에서의 방송매체독점의 요인은 점점 사라져 가는 추세이고, 따라서 정보와 견해의 다양성을 확보하기 위한 규제의 필요성이 점차 감소되는 추세임은 원고가 주장하는 바와 같다.

그러나 아직까지는 정보유통 통로의 유한성이 완전히 극복되었다고 할 수 없어서, 정보와 견해의 다양성과 공정성을 보장하기 위한 국가의 규제가 여전히 필요한 상태이다.

라) 이 사건 각 방송은 특정 자료만(CIA 보고서, 프레이저 보고서 등)을 근거로 지나치게 일방적이고 부정적인 시각으로 대한민국의 전통성과 전직 대통령들을 폄하하였고, '전체 관람가'로 2달에 걸쳐 약 55회 방영되어 그 위반의 정도가 상당히 중하다.

마) 피고는 불명확한 내용을 사실인 것으로 방송한 유사 사례에서 '해당프로그램 관계자에 대한 징계 및 경고' 등의 조치를 취하여 왔는바, 이 사건 각 처분이 그 사례들에 비하여 과도하게 중한 제재라고 보이지 않는다.

바) 퍼블릭 액세스 채널이라고 하더라도 방송법상 공정성과 객관성 준수에 대한 책임이 경감된다고 볼 수 없다.

4. 결론

그렇다면, 원고의 이 사건 청구는 모두 이유 없어 이를 기각하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

[별지 생략]

판사 차행전(재판장) 조현욱 김혜성