

시정요구처분취소

[서울행법 2010. 2. 11. 2009구합35924]



【판시사항】

- [1] 방송통신심의위원회는 행정청에 해당하고 인터넷 포털사이트에 대한 방송통신심의위원회의 게시물의 삭제 등의 시정요구는 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 한 사례
- [2] 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7 제1항 제2호의 '사람을 비방할 목적'이 부인되는 '적시한 사실이 공공의 이익에 관한 것'인지 여부의 판단 기준
- [3] 인터넷 포털사이트의 블로그에 재활용 폐기물로 생산된 국내산 시멘트의 유해성에 관한 글을 게시한 것은 공공의 이익을 위한 것으로 거기에 비방의 목적이 있다고 볼 수 없으므로, 이를 불법정보로 보아 게시글의 삭제를 요구한 방송통신심의위원회의 시정요구는 위법하다고 한 사례

【판결요지】

- [1] 방송통신심의위원회는 대통령이 위촉하는 9인으로 구성되고 위원들은 국가공무원법상 결격사유가 없어야 하고 그 신분이 보장되며, 국가로부터 운영에 필요한 경비를 지급받을 수 있고 그 규칙이 제정·개정·폐지될 경우 관보에 게재·공표되는 등의 사정에 비추어 행정청에 해당하고, 인터넷 포털사이트 등에 대한 방송통신심의위원회의 게시물의 삭제 등의 시정요구는 단순히 비권력적 사실행위인 행정지도에 불과한 것이 아니라 의무의 부담을 명하거나 기타 법률상 효과를 발생하게 하는 것으로서 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 한 사례.
- [2] 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7 제1항 제2호의 '사람을 비방할 목적'이란 형법 제309조 제1항의 '사람을 비방할 목적'과 마찬가지로 가해의 의사 내지 목적을 요하는 것으로서 공공의 이익을 위한 것과는 행위자의 주관적 의도의 방향에 있어 서로 상반되는 관계에 있다고 할 것이므로, 적시한 사실이 공공의 이익에 관한 것인 경우에는 특별한 사정이 없는 한 비방할 목적은 부인된다고 봄이 상당하다. 여기에서 '적시한 사실이 공공의 이익에 관한 경우'란 적시된 사실이 객관적으로 볼 때 공공의 이익에 관한 것으로서 행위자도 주관적으로 공공의 이익을 위하여 그 사실을 적시한 것이어야 하는데, 공공의 이익에 관한 것에는 널리 국가·사회 기타 일반 다수인의 이익에 관한 것뿐만 아니라 특정한 사회집단이나 그 구성원 전체의 관심과 이익에 관한 것도 포함한다. 적시한 사실이 공공의 이익에 관한 것인지 여부는 당해 명예훼손적 표현으로 인한 피해자가 공무원 내지 공적 인물과 같은 공인인지 아니면 사인에 불과한지 여부, 그 표현이 객관적으로 국민이 알아야 할 공공성·사회성을 갖춘 공적 관심 사안에 관한 것으로 사회의 여론형성 내지 공개토론에 기여하는 것인지 아니면 순수한 사적인 영역에 속하는 것인지 여부, 피해자가 그와 같은 명예훼손적 표현의 위험을 자초한 것인지 여부, 그리고 그 표현에 의하여 훼손되는 명예의 성격과 그 침해의 정도, 그 표현의 방법과 동기 등 제반 사정을 고려하여 판단하여야 한다.
- [3] 환경운동가로서 재활용 폐기물로 생산된 국내산 시멘트의 유해성을 공론화할 의도로 몇몇 연구소들에 국내외 시멘트 제품에 대한 시험을 의뢰한 후 그 결과를 바탕으로 하여 글을 게시한 점 등에 비추어, 인터넷 포털사이트의 블로그에 재활용 폐기물로 생산된 국내산 시멘트의 유해성에 관한 글을 게시한 것은 공공의 이익을 위한 것으로 거기에 비방의 목적이 있다고 볼 수 없으므로, 이를 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7 제

1항 제2호의 불법정보로 보아 게시글의 삭제를 요구한 방송통신심의위원회의 시정요구는 위법하다고 한 사례.

【참조조문】

- [1] 행정소송법 제2조 제1항 제1호
- [2] 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7 제1항 제2호
- [3] 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7 제1항 제2호

【참조판례】

- [1] 대법원 2005. 10. 14. 선고 2005도5068 판결

【전문】

【원 고】 원고 (소송대리인 법무법인 상록 담당변호사 장주영)

【피 고】 방송통신심의위원회 (소송대리인 변호사 이균부)

【변론종결】2010. 1. 14.

【주문】

】

- 1. 피고가 2009. 4. 24. 별지 목록 기재 각 게시글에 대하여 한 시정요구(해당정보의 삭제)처분을 취소한다.
- 2. 소송비용은 피고가 부담한다.

【청구취지】주문과 같다.

【이유】

】 1. 처분의 경위

가. 원고는 포털사이트인 주식회사 다음커뮤니케이션의 블로그(블로그명 생략)에 국내산 시멘트에 관하여 별지 게시글의 제목 및 주요 내용란의 기재와 같은 글(이하 '이 사건 게시글'이라고 한다)을 게재하였다.

나. 피고는 한국양회공업협회 등으로부터 이 사건 게시글에 대한 심의신청이 제기됨에 따라 이를 심의한 결과, 이 사건 게시글이 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7 제1항 제2호 소정의 '불법정보'(비방 목적의 명예훼손 정보)에 해당한다는 이유로 2009. 4. 24. 위 다음커뮤니케이션에 대하여 해당정보의 삭제를 요구(이하 '이 사건 시정요구'라고 한다)하였다.

다.

이에 원고는 이의신청을 제기하였는데, 피고는 2009. 6. 23. 이 사건 게시글의 기각이유란의 기재와 같은 이유로 이 사건 게시글에 대한 원고의 이의신청을 기각하였다(당초에는 "쓰레기 발암시멘트, 과연 안전한가"라는 제목의 게시글도 함께 위와 같은 시정요구를 받았으나, 위 게시글에 대하여는 피고가 2009. 9. 11. 원고의 이의신청을 받아들여 그 시정요구를 취소하였다).

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 1, 2호증, 을 2~4, 6~9호증(각 가지번호 포함)의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 시정요구의 처분성 여부

가. 피고의 주장

피고는 민간인으로 구성된 독립기구의 성격을 지니고 있을 뿐 행정청에 해당하지 아니하고, 설령 행정청이라고 본다고 하더라도 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(이하 '법'이라고 한다)상 정보통신서비스제공자 등이 피고의 시정요구에 응할 의무가 없으므로, 이 사건 시정요구는 단순히 권고적 효력만을 가지는 비권력적 사실행위인 행정지도에 불과하여 항고소송의 대상이 되는 행정처분이라고 볼 수 없다.

나. 판단

항고소송의 대상이 되는 행정처분이라 함은 행정청의 공법상의 행위로서 특정사항에 대하여 법규에 의한 권리의 설정 또는 의무의 부담을 명하거나 기타 법률상 효과를 발생하게 하는 등 국민의 구체적인 권리의무에 직접적 변동을 초래하는 행위를 말하는 것이고, 행정권 내부에서의 행위나 알선, 권유, 사실상의 통지 등과 같이 상대방 또는 기타 관계자들의 법률상 지위에 직접적인 법률적 변동을 일으키지 아니하는 행위 등이 항고소송의 대상이 될 수 없음은 피고의 주장과 같다(대법원 1998. 7. 10. 선고 96누6202 판결 등 참조).

그러나 다음과 같은 사정을 종합하면, 피고는 행정청에 해당하고 또한 이 사건 시정요구는 단순히 권고적 효력만을 가지는 비권력적 사실행위인 행정지도에 불과한 것이 아니라 주식회사 다음커뮤니케이션 등에게 의무의 부담을 명하거나 기타 법률상 효과를 발생하게 하는 것으로서 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 해석함이 상당하다.

- (1) 피고는 대통령이 위촉하는 9인의 위원으로 구성되는데, 위원들은 국가공무원법상 결격사유가 없어야 하고 그 신분이 보장되며(법 제18조, 제19조, 제20조), 위원 중 위원장과 부위원장을 포함한 3인은 상임으로 임명되고 형법 등의 벌칙 적용에 있어서 공무원으로 의제된다(법 제26조 제4항). 그리고 국가로부터 피고의 운영 등에 필요한 경비를 지급받을 수 있고 피고의 규칙이 제정·개정·폐지될 경우 관보에 게재·공표된다(법 제28조, 제29조). 이는 종래 피고와 유사한 기능을 담당하던 정보통신윤리위원회를 규율하고 있던 구 전기통신사업법(2007. 1. 26. 법률 제8289호로 개정되기 전의 것)에는 없었던 규정인데, 위와 같은 규정의 내용에 비추어 볼 때 피고는 방송통신위원회와 마찬가지로 합의제 행정청에 해당한다고 봄이 상당하다.
- (2) 피고는 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보의 심의 이외에도 전기통신서비스제공자 등에 대하여 해당 정보의 삭제 또는 접속차단·이용자에 대한 이용정지 또는 이용해지 등을 하도록 시정요구를 할 수 있고(법 제21조 제4호, 법 시행령 제8조 제1항, 제2항), 피고로부터 시정요구를 받은 전기통신서비스제공자 또는 게시판 관리·운영자는 그 조치결과에 대하여 피고에게 지체 없이 통보하여야 할 법률상 의무가 있다(법 시행령 제8조 제3항).
- (3) 또한 이러한 시정요구에 대하여 전기통신서비스제공자, 게시판 관리·운영자 또는 해당 이용자는 피고에게 이의신청을 제기할 수 있고, 피고는 이의신청이 있는 날부터 15일 이내에 이를 심의하도록 함으로써(법 시행령 제8조 제5항, 제6항), 시정요구에 대한 불복절차가 마련되어 있다.

(4) 물론 피고의 시정요구에 불응함으로써 추후 방송통신위원회의 제재처분이 있게 되면 위 제재처분에 대하여 항고소송의 방법으로 다룰 수 있는 것은 당연하겠지만, 이 사건의 경우와 같이 정보통신서비스제공자가 피고의 시정요구에 따라 게시물을 삭제한 경우에는(주식회사 다음커뮤니케이션은 2009. 4. 28. 이 사건 시정요구에 따라 이 사건 게시물을 삭제한 것으로 보인다) 방송통신위원회가 나아가 제재처분을 할 여지가 없는 것이므로, 이 사건 시정요구를 행정처분으로 보아 원고가 민사상 손해배상청구의 방법 이외에 위 시정요구의 적법성에 대하여도 바로 항고소송으로 다룰 수 있게 하는 것이 직접적인 권리구제 수단이 되고, 결과적으로 개인의 온라인상 표현의 자유 등을 두텁게 보호할 수 있는 방법이 된다.

3. 이 사건 시정요구의 적법 여부

가. 관계 법령

별지 기재와 같다.

나. 인정 사실

(1) 시멘트를 제조하기 위해서는 주원료인 석회석과 부원료인 점토질, 규산질, 산화철이 필요한데, 비용절감 및 환경보호를 위하여 1980년대 초부터 우리나라를 비롯한 선진국 등지에서 위 주원료 및 부원료의 주요 성분을 포함하고 있는 석탄재, 비철금속, 슬래그 등 일부 재활용 자원이 새로운 원료로서 사용되고 있고, 시멘트를 만드는 소성로를 가동시키기 위해서도 유연탄 대신 폐유, 페타이어, 페플라스틱 등이 재활용 자원으로 사용되고 있다.

(2) 2005. 3.경 한국방송공사(KBS)의 '(프로그램명 생략)'이란 프로그램에서, 국제암연구회, 국립보건원, 환경보호협회 등이 시멘트에 함유된 6가크롬을 발암물질로 규정하고 있다는 것을 전제로 대구카톨릭대학의 산업보건학과 허용, 소외인 교수가 "발암물질 등으로 생명을 위협하는 콘크리트 대책을 세워야 한다.

"고 말하는 것이 방영된 이후 국산 시멘트의 유해성 여부가 사회적으로 문제되기 시작하였다.

(3) 원고는 목사이자 환경운동가로서 2006년경부터 산업쓰레기로 만든 시멘트의 유해성을 공론화하여 왔는데, 이 사건 블로그에는 2006. 12. 25.부터 "발암시멘트가 무죄라고?"라는 제목의 게시글을 게시하기 시작하여 2008. 12. 9.까지 이 사건 게시글을 포함하여 58건의 글을 게시하였다.

이러한 환경운동으로 원고는 2008. 4. 20. 교보생명 교육문화재단으로부터 환경운동 부분 대상을 수상하기도 하였다.

(4) 원고는 2008. 4. 3. 실시된 한국화학시험연구소의 시험분석 결과 등을 근거로 하여 '국산 시멘트에는 발암물질인 6가크롬이 다량 포함되어 있지만 중국산 시멘트에는 발암물질인 6가크롬이 전혀 검출되지 않았고 납과 카드뮴 등의 인체 유해 중금속도 국내 시멘트 제품보다 현저히 낮았다'라는 내용 등을 이 사건 블로그에 게시하였다.

(5) 환경부와 국립환경과학원은 폐기물을 재활용하여 생산된 국내산 시멘트의 유해성 논란과 관련하여 2007. 11.부터 2008. 4.까지 민·관합동조사를 실시한 결과, 국내산 시멘트의 6가크롬 함량은 자율관리기준 이내이지만 일본·중국산에 비하여 약 30% 정도 높게 검출되었고 기타 6개 중금속(납, 구리, 카드뮴, 비소, 수은, 총크롬)의 함량은 모두 기준치 이내로 나타났다.

(6) 원고는 폐유를 정제하는 회사의 지정폐기물을 담아 운반 중인 차량을 영동고속도로 장평 톨게이트 근처(강릉 55km 전방)에서부터 대관령을 넘어가기까지 추적하는 과정에서 위 차량을 촬영하여 그 영상과 함께 "어떤 유독성 지정폐기물을 실은 것일까요? 화학공장에서 나온 알 수도 없는 지정폐기물이 시멘트공장으로 향하고 있습니다.

오늘도 수많은 유독물질이 시멘트공장으로 들어가고 시멘트로 만들어지고 있습니다.

"라는 내용의 글(별지 게시글 순번 3번)을 이 사건 블로그에 게시하였는데, 그 차량의 최종 목적지는 확인되지 않았다.

(7) 원고는 2008. 10. 6. 환경부 등을 피감사기관으로 한 국회 환경노동위원회의 국정감사에 참고인으로 출석하여 국내 산 시멘트의 유해성에 관하여 진술하기도 하였다.

(8) 국회 환경노동위원회는 2009. 1. 12. '시멘트 유해성 및 소성로 관리 부실과 폐기물 반입감독소홀 관련 감사청구안'을 통과시켰는데, 감사청구 제안이유에서 시멘트제품에 대한 2006년 국립환경과학원의 조사 결과 국산 시멘트에서 6가크롬이 중국·일본 등 외국산 시멘트보다 50배까지 높게 검출되었고 이로 인하여 아토피 및 천식 등 환경성질환이 증가하고 있고, 전국의 건설노동자들의 건강에 위해요소로 작용하고 있으며, 또한 쓰레기 소각장의 일산화탄소 배출기준이 30ppm임에도 불구하고 시멘트 소성로의 경우 1,400ppm까지 나오는 등 인근 주민의 건강에 위험을 초래하고 있다고 지적하고 있다.

이에 감사원은 예비조사 및 환경부 등을 대상으로 한 실지감사를 통하여 2009. 6. 11. '중금속배출기준의 설정, 시멘트 소성로와 폐기물, 수입폐기물 관리의 개선, 시멘트공장 주변의 환경관리 강화' 등의 개선조치가 필요하다는 감사결과를 국회에 보고하였다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 3, 4, 7~18호증, 을 4호증(각 가지번호 포함)의 각 기재, 변론 전체의 취지

다.

판단

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7 제1항 제2호의 '사람을 비방할 목적'이란 형법 제309조 제1항의 '사람을 비방할 목적'과 마찬가지로 가해의 의사 내지 목적을 요하는 것으로서 공공의 이익을 위한 것과는 행위자의 주관적 의도의 방향에 있어 서로 상반되는 관계에 있다고 할 것이므로, 적시한 사실이 공공의 이익에 관한 것인 경우에는 특별한 사정이 없는 한 비방할 목적은 부인된다고 봄이 상당하고, 여기에서 '적시한 사실이 공공의 이익에 관한 경우'라 함은 적시된 사실이 객관적으로 볼 때 공공의 이익에 관한 것으로서 행위자도 주관적으로 공공의 이익을 위하여 그 사실을 적시한 것이어야 하는데, 공공의 이익에 관한 것에는 널리 국가·사회 기타 일반 다수인의 이익에 관한 것뿐만 아니라 특정한 사회집단이나 그 구성원 전체의 관심과 이익에 관한 것도 포함하는 것이며, 적시한 사실이 공공의 이익에 관한 것인지 여부는 당해 명예훼손적 표현으로 인한 피해자가 공무원 내지 공적 인물과 같은 공인인지 아니면 사인에 불과한지 여부, 그 표현이 객관적으로 국민이 알아야 할 공공성·사회성을 갖춘 공적 관심 사안에 관한 것으로 사회의 여론형성 내지 공개토론에 기여하는 것인지 아니면 순수한 사적인 영역에 속하는 것인지 여부, 피해자가 그와 같은 명예훼손적 표현의 위험을 자초한 것인지 여부, 그리고 그 표현에 의하여 훼손되는 명예의 성격과 그 침해의 정도, 그 표현의 방법과 동기 등 제반 사정을 고려하여 판단하여야 할 것이다(같은 법 제70조 제1항의 '사람을 비방할 목적'의 의미에 관한 대법원 2005. 10. 14. 선고 2005도5068 판결 등 참조).

이 사건의 경우, 앞서 본 사실 및 위 각 증거들에 의하여 알 수 있는 다음과 같은 사정, 즉 ① 원고는 환경운동가로서 재활용 폐기물로 생산된 국내산 시멘트의 유해성을 공론화할 의도로 몇몇 연구소들에 국내외 시멘트 제품에 대한 시험을 의뢰한 후 그 결과를 바탕으로 하여 이 사건 게시글(특히 2007. 10. 31.에 게시된 별지 목록 게시글 순번 1번)을 게시한 점, ② 설령 별지 목록 게시글 순번 3번에 삽입된 사진에 등장하는 특정차량이 시멘트 공장으로 향한 것은 아니라고 하더라도, 위에서 본 바와 같이 현재 폐기물 등이 시멘트의 제조에 사용되고 있는 것은 피고도 인정하는 사실이고, 원고가 사진을 삽입한 이유는 단지 본문의 내용을 좀더 생생하게 전달하기 위한 것으로 보여질 뿐인 점에 비추어 보면, 그 사진으로 인하여 별지 목록 게시글 순번 3번의 내용이 전체적으로 허위라고 단정할 수는 없는

점, ③ 6가크롬 및 6개 중금속의 함량이 기준치 이내인 것으로 나타난 환경부와 국립환경과학원에 의한 민·관합동조사의 결과가 나온 이후에도 원고는 이 사건 게시글에서 계속하여 '발암시멘트, 쓰레기시멘트'라는 용어를 사용하고 있는데, 단지 다소 과장된 표현일지언정 시멘트의 유해성이라는 공적 관심사에 대하여 주의를 환기시켜 향후 이에 대한 적절한 대책 등을 촉구하고자 하는 것이 위 게시글의 주된 목적이었다고 보이는 점, ④ 원고의 적극적인 활동이 시멘트의 안전성에 대한 사회의 여론형성 및 대책수립에 일정 부분 기여한 것으로 보이는 점 등 제반 사정을 종합하여 볼 때, 원고가 이 사건 게시글을 게재한 것은 공공의 이익을 위하여 한 것으로 봄이 상당하고, 거기에 비방의 목적이 있었다고 볼 수 없다.

따라서 이 사건 게시글이 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7 제1항 제2호의 불법정보에 해당함을 전제로 한 이 사건 시정요구는 위법하다.

4. 결론

그렇다면 원고의 이 사건 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

판사 장상균(재판장) 이동욱 진현섭