

보 도 자 료

방송편성 간섭 금지 및 처벌 사건

[2019헌바439 방송법 제4조 제2항 위헌소원]

[선 고]

헌법재판소는 2021년 8월 31일 재판관 전원일치 의견으로, 방송편성에 대한 간섭을 금지하는 방송법 제4조 제2항의 '간섭'에 관한 부분 및 그 위반 행위자를 처벌하는 구 방송법 제105조 제1호 중 제4조 제2항의 '간섭'에 관한 부분에 대하여, 헌법에 위반되지 않는다는 결정을 선고하였다. [\[합헌\]](#)



2021. 8. 31.
헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 청구인은 2014. 4. 21.과 2014. 4. 30. 대통령 비서실 홍보수석비서관의 지위를 이용하여 한국방송공사(KBS) 보도국장인 김○○에게 직접 전화하여 같은 날 방송된 ‘KBS 9시 뉴스’의 세월호 여객선 침몰 사건에 대한 해경 비판 뉴스 보도에 항의하고 향후 비판 보도를 중단 내지 대체할 것을 요구함으로써 법률에 의하지 않고 방송편성에 간섭하였다는 범죄사실로 기소되어, 2018. 12. 14. 제1심 법원에서 징역 1년, 집행유예 2년의 형을 선고받았다.
- 청구인은 위 판결에 불복하여 항소하였고, 항소심 계속 중 방송편성에 대한 간섭을 금지하는 방송법 제4조 제2항에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였으나 기각되자, 2019. 11. 14. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 방송법(2000. 1. 12. 법률 제6139호로 폐지제정된 것) 제4조 제2항의 ‘간섭’에 관한 부분(이하 ‘금지조항’이라 한다.) 및 구 방송법(2000. 1. 12. 법률 제6139호로 폐지제정되고, 2020. 6. 9. 법률 제17347호로 개정되기 전의 것) 제105조 제1호 중 제4조 제2항의 ‘간섭’에 관한 부분(이하 ‘처벌조항’이라 하고, 두 조항을 합하여 ‘심판대상조항’이라 한다.)이 헌법에 위반되는지 여부이다.

[심판대상조항]

방송법(2000. 1. 12. 법률 제6139호로 폐지제정된 것)

제4조(방송편성의 자유와 독립) ② 누구든지 방송편성에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다.

구 방송법(2000. 1. 12. 법률 제6139호로 폐지제정되고, 2020. 6. 9. 법률 제17347호로 개정되기 전의 것)

제105조(벌칙) 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제4조 제2항의 규정에 위반하여 방송편성에 관하여 규제나 간섭을 한 자

[관련조항]

방송법(2000. 1. 12. 법률 제6139호로 폐지제정된 것)

제1조(목적) 이 법은 방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(용어의 정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “방송”이라 함은 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중(개별 계약에 의한 수신자를 포함하며, 이하 “시청자”라 한다)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로서 다음 각목의 것을 말한다.

15. “방송편성”이라 함은 방송되는 사항의 종류·내용·분량·시각·배열을 정하는 것을 말한다.

17. “방송프로그램”이라 함은 방송편성의 단위가 되는 방송내용물을 말한다.

제4조(방송편성의 자유와 독립) ① 방송편성의 자유와 독립은 보장된다.

□ 결정주문

○ 방송법(2000. 1. 12. 법률 제6139호로 폐지제정된 것) 제4조 제2항의 ‘간섭’에 관한 부분 및 구 방송법(2000. 1. 12. 법률 제6139호로 폐지제정되고, 2020. 6. 9. 법률 제17347호로 개정되기 전의 것) 제105조 제1호 중 제4조 제2항의 ‘간섭’에 관한 부분은 모두 헌법에 위반되지 아니한다.

□ 이유의 요지

● 방송편성의 자유에 대한 보장과 그 제한

○ 헌법 제21조 제1항은 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.”라고 규정하여 언론·출판의 자유를 보장하고 있는바, 방송의 자유는 언론·출판의 자유 중 하나로 인정된다.

특히 방송편성의 자유와 독립은 보장되고, 누구도 방송편성에 관하여 방송법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다(방송법 제4조).

○ 그런데 방송의 자유에 대하여는 방송의 공익성과 같은 특수성으로 말미암아

여러 유형의 제한 내지 규제가 행해지고 있는바, 방송법에는 진입 규제, 소유 규제, 시장점유율 규제, 편성 규제, 광고 규제 등이 광범위하게 존재한다.

- 특히 방송편성의 자유에 대한 제한으로서의 편성 규제는 일종의 내용 규제적 성격을 띠는 것으로서, 방송법상으로는 방송 프로그램의 편성 유형, 국내 프로그램 편성 의무, 광고방송 규제, 협찬고지 규제 등에 관하여 다양한 내용이 규정되어 있다.

● **죄형법정주의의 명확성원칙 위반 여부에 대한 판단**

- 죄형법정주의의 명확성원칙은 법률이 처벌하고자 하는 행위가 무엇이며 그에 대한 형벌이 어떠한 것인지를 누구나 예견할 수 있고, 그에 따라 자신의 행위를 결정할 수 있게끔 구성요건을 명확하게 규정할 것을 요구한다.

이때 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람으로 하여금 그 적용 대상자가 누구이며 구체적으로 어떠한 행위가 금지되고 있는지를 충분히 알 수 있도록 규정되어 있다면 명확성원칙에 위반되지 않는다.

- 이 사건 금지조항은 ‘간섭’이라는 용어의 정의는 물론 그 주체와 객체, 간섭의 시점, 결과발생 여부 등의 문제에 관해 별다른 규정을 두고 있지 않는바, 해석을 통해 규정의 의미를 충분히 파악할 수 있는지 문제된다.
- 우선, 금지조항은 ‘누구든지’ 간섭 행위를 해서는 안 된다고 규정하므로, 그 행위의 주체는 가리지 아니한다. 그러나 일차적으로는 국가권력을 가리키고, 나아가 다양한 사회의 제 세력을 모두 포괄하는바, 여기에는 정당(여당·야당)과 같은 정치권력은 물론, 시민단체·노동조합(언론노조 및 기타 노조)·대기업이나 광고주 등 방송편성의 자유에 영향을 끼칠 만한 존재가 모두 포함된다.
- 방송법이 ‘간섭’이라는 용어의 정의 규정을 두지 않은 이유는, 그 의미가 ‘직접 관계가 없는 남의 일에 부당하게 참견하는 것’이라는 일반인들이 사회생활에서 사용하는 간섭의 뜻과 큰 차이가 없고, 그 통상적인 용례에 따라 의미를 알 수 있어서 굳이 정의 규정을 둘 필요가 없다고 입법자가 판단하였기 때문이다.
- 간섭 행위의 시점에 관해 보자면, 간섭은 방송이 실제로 이루어지기 전에 이루어야 할 것인바, 방송이 이미 이루어진 후에 그 내용이 사실과 다르다고 지적을 하거나 그 내용에 대해 비평·의견표명을 하는 것은 원칙적으로 간섭에 해당한다고 볼 수 없다.

그러나 그와 같은 행위에서 더 나아가 향후 이루어질 방송에 대해 특정한 방향

으로의 방송을 요구하거나, 방송내용의 교체·수정을 요구하는 행위는 간섭 행위가 될 수 있다.

- 요컨대, 금지조항은 방송편성의 자유와 독립을 보장하기 위하여 방송사 외부에 있는 자가 방송편성에 관계된 자에게 방송편성에 관해 특정한 요구를 하는 등의 방법으로 방송편성에 관한 자유롭고 독립적인 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 행위 일체를 금지한다는 의미임을 충분히 예견할 수 있으므로, 죄형법정주의의 명확성원칙에 위반된다고 볼 수 없다.

● 과잉금지원칙 위반 여부에 대한 판단

- 청구인은 주장하기를, 시청자는 왜곡된 보도에 대해 의견 개진 내지 비판을 할 수 있음에도 불구하고 심판대상조항이 그것을 간섭 행위라고 하여 금지·처벌하는 것은 기본권을 침해한다고 하는바, 과잉금지원칙에 반하여 표현의 자유에 대한 침해가 있는지 문제된다.
- 심판대상조항은 1963년 방송법 제정 이래 현행법에 이르기까지 계속 유지되어 온 것으로서, 방송이 국가권력 등으로부터 간섭받은 과거를 반성하는 차원에서 도입된 이래 여러 차례의 방송법 개정에도 불구하고 여전히 생명을 이어온 조항이다.
- 방송법 규정들의 입법취지와 내용 등을 종합하여 보면, 심판대상조항의 입법목적은 국가권력을 비롯한 사회의 다양한 세력들이 법률에 의한 절차에 따르지 않고 방송편성에 영향을 미치는 일체의 행위를 사전에 차단함으로써 방송편성의 자유와 독립을 엄격히 보장하기 위한 것임을 알 수 있다. 따라서 심판대상조항은 그 입법목적의 정당성이 인정된다.
또한 심판대상조항을 통해 방송편성에 간섭하는 행위를 금지하고, 나아가 형사적 제재를 부과하는 것은 위와 같은 입법 목적을 달성하기에 효과적이고 적절한 방법이므로 그 수단의 적합성도 인정된다.
- 심판대상조항은 방송편성에 개입하여 부당하게 영향력을 행사하는 경우만을 규율한다. 즉, 방송편성에 관한 모든 의견 개진이나 비판을 금지하는 것이 아니라 그것이 금지조항이 규정하는 ‘간섭’ 행위에 이르렀을 경우에만 금지·처벌하는 것이다.

한편, 금지조항은 방송법 또는 다른 법률에 의한 규제나 간섭인 경우에는 이를 허용하고 있다. 실제로 방송법과 기타 방송 관련 법률은 시청자가 방송편성에

관하여 적극적으로 의견을 개진하고 방송사업자가 이를 수용할 수 있는 다양한 제도적 장치들을 두고 있다.

특히, 청구인과 같이 특수한 지위에 있는 경우에는 방송 내용에 대해 의견을 표명하기 위해 보도자료 내지 해명자료를 내거나, 브리핑을 하는 등의 공식적인 방법을 취할 수도 있다. 따라서 침해의 최소성원칙에 위배되지 않는다.

- 방송의 자유는 민주주의의 원활한 작동을 위한 기초인바, 국가권력은 물론 정당, 노동조합, 광고주 등 사회의 여러 세력이 법률에 정해진 절차에 의하지 아니하고 방송편성에 개입하여 자신들의 주장과 경향성을 대중에게 전달하고 여론화하는 일이 발생한다면, 국민 의사가 왜곡되고 사회의 불신과 갈등이 증폭되어 민주주의에 중대한 위해가 발생하게 된다.

이 사건에 있어서도 청와대 홍보수석비서관이었던 청구인은 보도자료 배포와 같은 방법 대신 방송종사자에게 직접 전화를 걸어 방송에 간섭하고 있는바, 이는 일종의 잘못된 관행으로서 방송편성 간섭 행위를 엄격히 금지하여야 할 필요가 크다는 점을 확인시켜 준다.

그렇다면, 심판대상조항이 달성하고자 하는 방송편성의 자유와 독립이라는 공익에 비해 청구인의 불이익이 크다고 볼 수 없으므로, 법익의 균형성 역시 충족한다.

따라서 과잉금지원칙에 위반하여 표현의 자유를 침해한다고 볼 수 없다.

결정의 의의

- 본 헌법소원청구의 당해 사건(형사재판)은 1963년 방송법 제정 이래 심판대상조항이 적용된 최초의 사례이다. 이에 헌법재판소 역시 처음으로 심판대상조항의 위헌 여부에 관해 판단을 내렸다.
- 헌법재판소는, 권력과 방송이 유착되어온 우리 방송법의 역사를 돌이켜 볼 때, 전 청와대 홍보수석인 청구인이 2014. 4. 세월호 여객선 침몰 사건에 대한 KBS 뉴스 보도에 관해 보도국장에게 직접 전화하여 개입한 것은 방송편성의 자유에 대한 ‘간섭’ 행위로서, 그러한 방송편성의 자유와 독립에 대한 간섭은 엄격히 금지되어야 한다는 점을 확인하고, 재판관 전원일치의 의견으로 합헌 결정을 하였다.