

소 장

원 고

위 원고들의 소송대리인 변호사 손 지 원
서울 서초구 서초대로50길 62-9, 402호 법률사무소 이음
02-581-1643, museofu@gmail.com

피 고 방송통신심의위원회

서울 양천구 목동 동로 233 방송회관

시정요구처분 취소 청구의 소

청 구 취 지

1. 피고가 2014. 8. 7. 원고에 대하여 한 시정요구(삭제) 처분을 취소한다.
 2. 소송비용은 피고가 부담한다.
- 라는 판결을 구합니다.

청 구 원 인

1. 이 사건 처분의 경위와 당사자의 지위

가. 원고 서울의 소리는 인터넷신문으로 등록된 정보통신서비스제공자이며, 원고 백은중은 서울의 소리의 편집인입니다.

나. 원고 백은중은 2014. 7. 23. 이 사건 URL(amn.kr/sub_read.html?uid=15131)에 “유병언 시신 사진 유출, 쪽 뺐은 다리-꺾인 풀 ‘이상한 현장’”이라는 제목으로 고 유병언의 시신 사진과 함께 이에 대하여 의혹이 제기되고 있다는 취지의 기사(이하 ‘이 사건 정보’라 합니다.¹⁾ 강제1호증 - 이 사건 정보 전문)를 게재하였습니다.

다. 피고 방송통신심의위원회는 2014. 8. 7. 제45차 통신심의소위원회에서, 이 사건 정보가 정보통신에 관한 심의규정 제8조 제2호 사목 ‘그 밖에 사람 또는 동물 등에 대한 육체적·정신적 고통 등을 사실적·구체적으로 표현하여 잔혹 또는 혐오감을 주는 내용’임을 이유로 ‘삭제’의 시정요구를 의결하였고, 2014. 8. 8. 원고 서울의 소리에 이를 전자문서로 통지하였습니다(이하 ‘이 사건 처분’이라 합니다). (강제2호증 심의결과 통지 메일, 강제3호증 심의결과 통지, 강제4호증 심의결과 내역)

1) 시정요구의 대상이 되는 ‘정보’가 무엇인지에 관하여 법령에서 아무런 규정을 하지 않고 있는 점도 문제가 있습니다. 즉, 문제가 되는 부분만을 의미하는 것인지, 문제가 된 부분을 포함하고 있는 URL 내의 전체 콘텐츠를 의미하는 것인지 등을 알 수 없어, 처분의 상대방은 어떠한 ‘정보’를 ‘시정(삭제)’하여야 조치의무를 이행한 것인지조차 알 수 없습니다. 일단 원활한 청구원인의 개진을 위하여 후자(URL 내의 정보 전체)를 ‘이 사건 정보’로 전제하되, 아래에서 이와 관련한 하자를 다루겠습니다.

2. 시정요구의 처분성

가. 피고가 행하는 시정요구의 처분성에 대하여 헌법재판소는 다음과 같이 판시한 바 있습니다(헌재 2012.2.23. 2011헌가13, 헌재 2012. 2. 23. 2008헌마500).

「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제21조 제4호에서는 심의위원회의 직무의 하나로 "전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구"를 규정하고 있다.

심의위원회는 방송 내용의 공공성 및 공정성을 보장하고 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위하여 방송통신위원회법에 의하여 설립된 기관으로(제18조 제1항), 심의위원회의 위원은 대통령이 위촉하고, 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있으며(제18조 제3항, 제7항), 별도의 기금 이외에 국고에서 심의위원회의 운영 등에 필요한 경비를 지급받을 수 있도록 하고 있다(제28조). 심의위원회는 이 사건 법률조항에서 정한 정보의 심의 및 시정요구 외에 방송법 제100조에 따른 제재조치 등에 대한 심의·의결 등을 할 수 있고, 심의규정의 제정 및 공표를 하며, 심의규정에 위반되는 경우에는 그 제재조치를 결정할 수 있다(제21조, 제24조, 제25조).

이와 같이 심의위원회의 설립, 운영, 직무에 관한 내용을 종합하면, 심의위원회를 공권력 행사의 주체인 국가행정기관이라 인정할 수 있다.

...(중략)...

이 사건 시정요구는 행정지도 내지 권고의 외관을 띠고 있지만, 그 요구의 상대방은 표현의 자유를 침해당하는 해당 정보의 게시자가 아니라 사실상 제3자인 서비스제공자 등이고, 서비스제공자 등은 게시글의 유지보다는 사업상의 감독기관인 방송통신위원회 및 심의위원회와의 원활한 협조관계에 월

등한 이해관계를 갖고 있으므로, 정보의 삭제 등 시정이 정보게시자의 의사나 동의에 의해서가 아니라 행정기관의 개입과 이에 따르는 서비스제공자 등의 이행에 의하여 이루어질 가능성이 높다.

또한 시정요구는 해당 정보의 삭제 또는 접속차단을 넘어 이용자에 대한 이용정지 또는 이용해지에까지 이를 수 있으므로, 정보통신망의 이용자의 표현의 자유를 위축시켜 스스로 표현행위를 자제하게 만드는 위축효과가 결코 작다고 할 수 없다.

...(중략)...

이상에서 본 바와 같이, 행정기관인 심의위원회의 시정요구는 정보통신서비스제공자 등에게 조치결과 통지의무를 부과하고 있고, 정보통신서비스제공자 등이 이에 따르지 않는 경우 방송통신위원회의 해당 정보의 취급거부·정지 또는 제한명령이라는 법적 조치가 예정되어 있으며, 행정기관인 심의위원회가 표현의 자유를 제한하게 되는 결과의 발생을 의도하거나 또는 적어도 예상하였다 할 것이므로, 이는 단순한 행정지도로서의 한계를 넘어 규제적·구속적 성격을 갖는 것으로서 헌법소원 또는 항고소송의 대상이 되는 공권력의 행사라고 봄이 상당하다.

이 사건 시정요구를 공권력의 행사라고 보는 이상 이는 항고소송의 대상에 해당하는 행정처분이라 할 것이고, 청구인들은 이 사건 시정요구에 의하여 표현의 자유를 침해받을 우려가 있으며, 이 사건 시행령도 이용자인 청구인들의 이의신청권을 규정하고 있는 점(제8조 제5항) 등에 비추어 보면, 청구인들의 원고적격도 인정할 수 있으므로, 청구인들은 이 사건 시정요구에 대하여 행정소송을 제기할 수 있다.」

나. 따라서, 피고가 행하는 시정요구는 항고소송의 대상에 해당하는 행정처분이라 할 것입니다.

3. 이 사건 처분 근거법령의 구조

가. 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제21조 제4호(이하 ‘이 사건 법률조항’이라 합니다)에서는 심의위원회의 직무로서 ‘전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구’를 규정하고 있습니다.²⁾

나. 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령 제8조 제1항에서는 ‘법 제21조제4호에서 "대통령령이 정하는 정보"란 정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 따른 불법정보 및 청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보’를 말한다고 규정하고 제2항에서는 ‘법 제21조 제4호에 따른 시정요구의 종류’로서 ‘1호 해당 정보의 삭제 또는 접속차단, 2호 이용자에 대한 이용정지 또는 이용해지, 3호 청소년유해정보의 표시의무 이행 또는 표시방법 변경 등과 그 밖에 필요하다고 인정하는 사항’을 규정하고 있습니다. (이하 ‘이 사건 시행령 조항’이라 합니다)³⁾

다. 한편, 피고는 규칙으로 ‘정보통신에 관한 심의규정’(이하 ‘심의규정’이라고만 합니다)을 제정하고 여기에 규정된 심의기준에 따라 위 법령상의 심의 및 시정요구 처분 권한을 행사하고 있습니다. 이 사건 처분은 심의규정 제8

2) 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제21조(심의위원회의 직무) 심의위원회의 직무는 다음 각 호와 같다.

4. 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구

3) 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령 제8조(심의위원회의 심의대상 정보 등)

① 법 제21조제4호에서 "대통령령이 정하는 정보"란 정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 따른 불법정보 및 청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보를 말한다.

② 법 제21조제4호에 따른 시정요구의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 해당 정보의 삭제 또는 접속차단

2. 이용자에 대한 이용정지 또는 이용해지

3. 청소년유해정보의 표시의무 이행 또는 표시방법 변경 등과 그 밖에 필요하다고 인정하는 사항

조 제2호 사목 ‘그 밖에 사람 또는 동물 등에 대한 육체적·정신적 고통 등을 사실적·구체적으로 표현하여 잔혹 또는 혐오감을 주는 내용’(이하 ‘이 사건 심의규정 조항’이라 합니다)임을 근거로 하고 있습니다.

4. 이 사건 법률조항(방통위법 제21조 제4호)의 위헌성

가. 이 사건 법률조항은 ‘건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구’를 피고의 직무 중 하나로 규정하고 있습니다.

나. 그러나 이 사건 법률조항은 ‘시정요구’ 처분에 대한 아무런 정함이 없어 법률유보원칙에 위반됩니다.

1) 국민의 기본권은 헌법 제37조 제2항에 의하여 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 이를 제한할 수 있으나 그 제한은 원칙적으로 법률로써만 가능합니다. 오늘날 법률유보원칙은, 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분하다는 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적이고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 기본권적 중요성을 가진 영역에 있어서는 국민의 대표자인 입법자가 그 본질적 사항에 대해서 스스로 결정하여야 한다는 요구까지 내포하고 있습니다.

이러한 통신정보의 시정요구가 규율하는 것은 국가공동체와 그 구성원에게 기본적이고도 중요한 의미를 갖는 영역, 즉 표현의 자유라는 기본권 제한의 영역에 속하므로, 이와 관련하여서는 입법자의 규율밀도가 더욱 높을 것이 요구되고, 따라서 이에 관한 법률유보원칙의 적용은 단순히 형식적으로 법률에 규정되었는가가 아니라 그 본질적 사항이 법률에 규정되었는가를 기

준으로 하여야 합니다.

2) 이 사건 법률조항의 위헌제청 사건(헌법재판소 2012. 2. 23. 2011헌가 13)에서 헌법재판소의 재판관 3인은 반대의견으로 이 사건 법률조항의 ‘시정요구’ 부분에 대하여 다음과 같이 법률유보원칙 위반으로 판단한 바 있습니다.

「이 사건 법률조항은 "전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구"라고 규정하여, 심의 및 시정요구의 대상인 정보의 범위만을 대통령령에 위임하고 있을 뿐, 시정요구의 상대방, 내용, 효과, 방법 및 절차에 관하여는 전혀 규정하지 아니하고, 대통령령에 이를 위임하지도 않고 있다. 이는 ‘대통령령이 정하는 정보’의 범위를 정하고 있는 방송통신위원회법 시행령 제8조 제1항이 위임명령의 형식을, 시정요구의 종류를 정하고 있는 같은 시행령 제8조 제2항이 집행명령의 형식을 취하고 있는 점에 비추어 보아도 분명하다. ...(중략)...

시정요구의 상대방이 정보의 게시자인지, 정보통신서비스제공자인지 여부, 시정의 내용이 정보의 시정에 그치는 것인지, 정보게시자에 대한 조치도 포함하는 것인지 여부 및 시정요구로 인하여 상대방에게 어떠한 법적 효과가 발생하는지 등을 전혀 예측할 수 없어, 임의적인 집행명령의 제정(실제 시행령 제8조 제2항 제2호의 이용자에 대한 조치는 정보의 시정요구의 문언적 의미를 넘어서는 것으로 보인다) 등 행정권의 자의적 행사를 가능하게 함으로써 궁극적으로 개인의 자유와 권리가 침해되는 결과를 초래한다.」

3) 이 사건 법률조항은 ‘시정요구’에 대하여 전혀 규정하지 아니하고 대통령령에 위임한바 없음에도, 이 사건 시행령조항은 자의적으로 ‘삭제’, ‘접속차단’ 등의 시정요구 종류를 창설하였습니다. 그런데 아래에서 논의할 바와 같

이, 이 사건 시행령조항 역시 시정요구 종류만을 열거하였을 뿐, 이에 대하여 구체적으로 규정하고 있지는 않습니다. 다만, 실무상 이 사건 처분인 ‘삭제’의 시정요구는 정보통신서비스제공자로 하여금 해당 정보를 URL 단위로 삭제하도록 하는 것으로 해석·집행되고 있습니다.

이 사건 정보에서도, 문제가 될 수 있는 부분은 부패된 시신 사진 부분일 것입니다. 그러나 위와 같은 행정기관의 자의적 해석에 따라, 이 사건 처분은 위 시신 사진뿐만 아니라 이 사건 정보내에 포함된 보도 및 의견 표현 부분까지 모두 함께 삭제하도록 하고 있어 과잉금지원칙에 어긋나는 결과가 발생하고 있습니다.

즉, 이 사건 법률조항이 처분의 내용과 방법을 전혀 규정하고 있지 않음으로 인하여, 시정요구 처분에 대한 행정권의 자의적이고 위헌적인 제정 및 적용을 가능하게 하고 있는 것입니다.

다. 결론적으로, 입법자가 표현의 자유를 제한하는 시정요구 제도를 창설함에 있어서는 적어도 시정요구 제도를 구체화할 수 있는 시정요구의 상대방, 내용, 효과에 대해 입법자 스스로 결정하여, 법률에서 명확히 규정하거나 구체적인 범위를 정하여 대통령령에 위임하였어야 함에도 불구하고, 이 사건 법률조항이 이에 대하여 전혀 언급하지 아니하고 대통령령에 이에 관한 위임을 하지도 아니한 채, 심의위원회의 직무의 하나로 ‘정보의 시정요구’를 규정하고 있는 것은 법률유보원칙에 어긋난다고 할 것입니다.

라. 소결

따라서, 이 사건 법률조항은 법률유보원칙에 위반되고, 위헌인 이 사건 법률조항에 근거한 이 사건 처분 역시 위법하여 취소되어야 합니다.

5. 이 사건 시행령 조항(방통위법 시행령 제8조 제1항 및 제2항)의 위헌성 및 위법성

가. 이 사건 시행령 제8조는 제1항에서는 ‘법 제21조제4호에서 "대통령령이 정하는 정보"란 정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 따른 불법정보 및 청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보’를 말한다고 규정하고, 제2항에서는 ‘법 제21조 제4호에 따른 시정요구의 종류’로서 ‘1호 해당 정보의 삭제 또는 접속차단, 2호 이용자에 대한 이용정지 또는 이용해지, 3호 청소년유해정보의 표시의무 이행 또는 표시방법 변경 등과 그 밖에 필요하다고 인정하는 사항’을 규정하고 있습니다.

위에서 실시한 바와 같이 이 사건 시행령 조항의 근거법령인 이 사건 법률조항이 위헌이므로 이 사건 시행령조항도 위헌임을 면치 못한다고 할 것이나, 아래는 이 사건 법률조항이 합헌적으로 해석될 수 있다고 하더라도, 이 사건 시행령 조항이 독자적으로 위헌 또는 위법인 이유를 실시하도록 하겠습니까.

나. 이 사건 법률조항의 합헌적 해석

1) 근거법률의 연혁

헌법재판소는 ‘공공의 안녕질서 또는 미풍양속을 해하는 통신’이라는 기준에 의하여 불온통신의 취급거부, 정지, 제한이라는 제재처분을 할 수 있도록 함으로써 표현의 내용에 대한 규제를 하였던 구 전기통신사업법 제53조 제1항에 대하여 명확성원칙 및 과잉금지원칙에 위배된다는 이유로 위헌결정을 한 바 있습니다(헌재 2002. 6. 27. 99헌마480).

위 결정에 따라 2002. 12. 26. 법률 제6822호로 개정된 전기통신사업법은 종래 금지대상이었던 ‘공공의 안녕질서 또는 미풍양속을 해하는 통신’으로서의 불온통신을 대신하여 ‘불법통신’을 금지대상 정보로 규정하고(제53조 제1항), 음란한 내용의 통신, 타인의 명예를 훼손하는 내용의 통신 등 9개의 유형으로 분류하여 이를 구체화하였으며, 불법통신에 대한 규제수단으로서 종래와 같이 정보통신부장관의 전기통신사업자에 대한 해당 전기통신의 취급의 거부·정지명령 제도를 두었고(제53조 제2항), 이후 2007. 1. 16. 법률 제8289호로 개정되어 2007. 7. 27. 시행된 정보통신망법은 종래 전기통신사업법이 규정하고 있던 불법통신에 관한 규제제도를 받아들이면서, 불법통신의 내용에 관한 규제는 종전 전기통신사업법으로부터 정보통신망법으로 그 위치를 옮기게 되었습니다.

이 때 위 정보통신망법 제44조의9 제1항 제3호는 정보통신윤리위원회(피고의 전신)의 직무로서 ‘정보통신망을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 이 법 및 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구’를 규정함으로써 이 사건 시정요구와 유사한 형태의 시정요구제도를 처음으로 도입하였는데, 방송통신위원회법이 2008. 2. 29. 법률 제8867호로 제정되면서 심의위원회가 설치되고(제18조 제1항), 이 사건 법률조항에 심의위원회의 직무 가운데 하나로써 ‘전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구’가 규정되면서 위 정보통신망법 제44조의9는 삭제되었습니다.

결국, 방송통신위원회의 취급거부·정지·제한명령제도(정보통신망법 제44조의7 제3항)라는 기존의 규제제도 외에 이 사건 법률조항에 의해 심의위원회의 시정요구라는 또 하나의 표현의 내용 규제제도를 창설하면서, ‘건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항’이라는 모호하고도 추상적인 기준을 제시함으로써, 이미 헌법재판소에서 위헌이라고 판단되었던 ‘불온통신’이 ‘불

건전정보'라는 모습으로 되살아난 것입니다.⁴⁾

따라서 이 사건 법률조항 역시 불온통신 사건과 같은 취지에서 명확성 원칙 및 포괄위임입법금지원칙에 위반되는 위헌의 소지가 있습니다. 그러나 헌법재판소는 최근 이 사건 법률조항(방통위법 제21조 제4호)에 대한 위헌법률심판에서 다음과 같이 이 사건 법률조항의 심의 대상 정보의 의미를 한정함으로써 합헌적 해석의 길을 열어놓았습니다.

2) 최근 헌재 결정에 따른 이 사건 법률조항의 합헌적 해석

가) 헌법재판소는 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제21조 제4호 위헌제청 사건(2011헌가13)에서, 다음과 같이 판시한 바 있습니다.

“이 사건 법률조항은 ‘건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항’이란 요건을 추가하여 ‘전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보’ 중 대통령령에 위임되는 심의 및 시정대상 정보의 범위를 한정하고 있는 바, 정보통신망법의 목적 및 불법정보 규정 (제1조, 제41조 내지 제44조의3, 제44조의7) 등 관련 법조항을 유기적·체계적으로 종합하면, 심의 및 시정요구의 대상으로 대통령령에 규정될 불건전정보란 위 정보통신망법 조항들에 의해 금지되거나 규제되는 정보 내지 이와 유사한 정보가 될 것임을 누구나 예측할 수 있다고 할 것이므로, 포괄위임금지원칙에 위배되지 아니하(...다)”

즉, 이 사건 법률조항이 다소 광범위하고 추상적인 용어를 사용하였더라도, 관련 법조항인 정보통신망법상의 조항들을 근거로 해석함으로써 합헌성을 확보할 수 있다는 취지입니다.

4) 헌법재판소 2012. 2. 23. 2011헌가13, 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제21조 제4호 위헌제청 사건의 재판관 김종대, 송두환, 이정미의 반대의견

나) 위에서 실시한 바와 같이, 정보통신망법은 연혁적으로도 피고의 심의 및 시정요구제도 및 심의 대상 정보에 대하여 이 사건 법률조항보다 앞서 규정하고 있었습니다. 또한 제44조의7과 같은 조항을 통하여 규제되는 정보의 기준에 대해 방통위법에 비하여 훨씬 구체적으로 유형화하고 있으며, 이용자들 역시 유통금지대상 정보를 구체적으로 유형화한 해당 조항을 행위기준으로 삼아 정보통신망을 이용하고 있습니다. 이렇듯 정보통신망상에 유통되는 정보를 일반적으로 규율할 수 있는 근거 법률이 존재하고 있음에도, 방송통신위원회 및 방송통신심의위원회의 조직과 직무를 설정하기 위하여 제정된 방통위법이, 피고의 직무를 설정하는 과정에서 정보통신망에 유통되는 정보를 일반적으로 규제할 수 있는 ‘시정요구’라는 제도를 또 다시 만들어 운용하고 있는바, 체계 부조화를 이루고 있는 것입니다.

이러한 상황에서 헌법재판소는 이 사건 법률조항을, 그 모태이자 더 구체적인 규율을 하고 있는 정보통신망법에 기초하여 조화롭게 해석함으로써, 정보 콘텐츠 규제에 대한 체계 정합성을 확립하고 국민들의 예측가능성을 담보할 수 있다고 보아, 이 사건 법률조항의 합헌적 해석 근거로서 정보통신망법을 적시한 것입니다. 그렇다면 정보통신망법 조항들에 의해 ‘금지되거나 규제되는 정보의 내용’과, ‘금지 및 규제의 범위’가 무엇인지를 검토하여야 합니다.

다) 정보통신망법은 ‘사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보’(제44조)와⁵⁾, ‘음란’, ‘비방목적 명예훼손’, ‘협박’, ‘기술적 손괴’, ‘표시 의무위반의 영리적 청소년유해매체물’, ‘사행행위’, ‘국가기밀누설’, ‘국가보안법 위반’, ‘기타 범죄 교사·방조’ 내용의 불법정보(제44조의7 제1항)⁶⁾에 대

5) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조(정보통신망에서의 권리보호) ① 이용자는 사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보를 정보통신망에 유통시켜서는 아니 된다.

6) 제44조의7 (불법정보의 유통금지 등) ①누구든지 정보통신망을 통하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 유통하여서는 아니 된다.

하여 일반적 유통금지의무(‘~를 유통하여서는 아니된다’)를 부과하고 있습니다.⁷⁾

따라서, 위 헌법재판소 결정이 의미하는 ‘이 사건 법률조항에 따라 심의 및 시정요구의 대상으로 대통령령에 규정될 불건전정보’란 위 정보통신망법 제44조 제1항과 제44조7 제1항에 규정된 불법한 내용의 정보 및 최소한 이와 유사한 내용의 정보(예를 들면, 본조에 열거되지 않았으나 법률로써 금지되는 행위 내용을 담고 있는 정보 등), 즉 불법(유사)정보를 의미한다고 할 것입니다.

다. 이 사건 시행령 제8조 제1항(심의 및 시정요구 대상 정보 규정)의 위법, 위헌성

1) 이 사건 시행령 조항은 이 사건 시행령조항은 합헌적으로 해석되는 이 사건 법률조항의 위임의 범위 내에서 심의 및 시정요구 대상 정보, 즉 ‘정보통신망법 조항들에 의해 금지되거나 규제되는 정보 내지 이와 유사한 정보’가 무엇인지를 구체화할 의무가 있습니다. 그러나 이 사건 시행령조항은 심

1. 음란한 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나 공공연하게 전시하는 내용의 정보
2. 사람을 비방할 목적으로 공공연하게 사실이나 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보
3. 공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하도록 하는 내용의 정보
4. 정당한 사유 없이 정보통신시스템, 데이터 또는 프로그램 등을 훼손·멸실·변경·위조하거나 그 운용을 방해하는 내용의 정보
5. 「청소년 보호법」에 따른 청소년유해매체물로서 상대방의 연령 확인, 표시의무 등 법령에 따른 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공하는 내용의 정보
6. 법령에 따라 금지되는 사행행위에 해당하는 내용의 정보
7. 법령에 따라 분류된 비밀 등 국가기밀을 누설하는 내용의 정보
8. 「국가보안법」에서 금지하는 행위를 수행하는 내용의 정보
9. 그 밖에 범죄를 목적으로 하거나 교사(教唆) 또는 방조하는 내용의 정보
7) 정보통신망법 제41조에 ‘음란 폭력 등의 청소년유해정보’가 언급되고 있기는 하나, 이는 ‘금지되거나 규제되는 정보’로서 언급된 것이 아니라, 청소년의 접근을 제한할 수 있는 시책을 마련하라는 취지로서 수범자가 국가기관입니다.
제41조(청소년 보호를 위한 시책의 마련 등) ① 방송통신위원회는 정보통신망을 통하여 유통되는 음란·폭력정보 등 청소년에게 해로운 정보(이하 "청소년유해정보"라 한다)로부터 청소년을 보호하기 위하여 다음 각 호의 시책을 마련하여야 한다.

의 및 시정요구 대상 정보에 대하여 “정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 따른 불법정보 및 청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보”라고 규정하고 있는바, “등 심의가 필요하다고 인정되는 정보”라는 포괄적 문구를 사용함으로써 인하여, 어떠한 내용의 정보가 규제 대상이 될 수 있는지에 대하여 전혀 구체화하지 않고 있습니다. 또한 ‘심의가 필요하다고 인정’하는 주체는 심의와 시정요구의 권한을 스스로 행사하는 피고라고 할 것인데, 이는 결국 심의대상·기준에 관한 판단을 모두 행정기관인 피고의 자의에 일임한 것으로서, 법령에서 아무것도 기준을 정하지 않은 결과가 되었습니다. 이에 따라, 아래 6.항에서 논할 바와 같이, 피고는 실제로 이 사건 시행령 조항을 근거로 스스로 광범위한 심의기준을 마련하여 ‘정보통신망법 조항들에 의해 금지되거나 규제되는 정보 내지 이와 유사한 정보’에 해당되지 않는 정보들까지 규제하고 있습니다. (이 사건 심의규정조항인 ‘그 밖에 사람 또는 동물 등에 대한 육체적·정신적 고통 등을 사실적·구체적으로 표현하여 잔혹 또는 혐오감을 주는 내용’도 이에 해당합니다.)

즉, 이 사건 시행령조항은 이 사건 법률조항의 위임을 구체화하지 않고, 오히려 피고의 심의 필요성 여부 판단에 따라 무한정하게 대상 정보를 확장하고 있는 것으로서, 합헌적으로 해석될 수 있는 근거법률의 위임의 범위(정보통신망법 조항들에 의해 금지되거나 규제되는 정보 내지 이와 유사한 정보)를 넘은 규제를 가능케 하고 있는 것으로서, 위법 또는 법률유보원칙에 위반하는 위헌적인 것입니다.

2) 또한 이 사건 법률조항은 명확성 원칙에도 위반됩니다. 헌법재판소는 구 전기통신사업법 제53조 등 위헌확인사건(소위 ‘불온통신규제’ 사건 - 헌재 2002. 6. 27. 99헌마480)에서, 표현의 자유에 관한 제한규정의 명확성 원칙에 대하여 다음과 같이 판시한 바 있습니다.

「법률은 명확한 용어로 규정함으로써 적용대상자에게 그 규제내용을 미리 알 수 있도록 공정한 고지를 하여 장래의 행동지침을 제공하고, 동시에 법집행자에게 객관적 판단지침을 주어 차별적이거나 자의적인 법해석을 예방할 수 있다. …(중략)… 그런데 표현의 자유를 규제하는 입법에 있어서 이러한 명확성의 원칙은 특별히 중요한 의미를 지닌다. 현대 민주사회에서 표현의 자유가 국민주권주의의 이념의 실현에 불가결한 존재인 점에 비추어 볼 때, 불명확한 규범에 의한 표현의 자유의 규제는 헌법상 보호받는 표현에 대한 위축적 효과를 수반하고, 그로 인해 다양한 의견, 견해, 사상의 표출을 가능케 하여 이러한 표현들이 상호 검증될 거치도록 한다는 표현의 자유의 본래의 기능을 상실케 한다. 즉, 무엇이 금지되는 표현인지가 불명확한 경우에, 자신이 행하고자 하는 표현이 규제의 대상이 아니라는 확신이 없는 기본권 주체는 대체로 규제를 받을 것을 우려해서 표현행위를 스스로 억제하게 될 가능성이 높은 것이다. 그렇기 때문에 표현의 자유를 규제하는 법률은 규제되는 표현의 개념을 세밀하고 명확하게 규정할 것이 헌법적으로 요구된다

…(중략)… 헌법 제37조 제2항에 근거한 과잉금지원칙은 모든 기본권제한입법의 한계원리이므로 표현의 자유를 제한하는 입법도 이 원칙을 준수하여야 함은 물론이나, 표현의 자유의 경우에 과잉금지원칙은 위에서 본 명확성의 원칙과 밀접한 관련성을 지니고 있다. 불명확한 규범에 의하여 표현의 자유를 규제하게 되면 헌법상 보호받아야 할 표현까지 망라하여 필요 이상으로 과도하게 규제하게 되므로 과잉금지원칙과 조화할 수 없게 되는 것이다.

…(중략)… 표현의 자유를 위축시키지 않게 명확하면서도, 진정한 불온통신을 효과적으로 규제할 수 있도록 입법한다는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 그러나 규제대상이 다양·다기하다 하더라도, 개별화·유형화를 통한 명확성의 추구를 포기하여서는 아니되고, 부득이한 경우 국가는 표현규제의 과잉보다는 오히려 규제의 부족을 선택하여야 할 것이다. 해악이 명백히 검증된 것이 아닌 표현을 규제하는 것은 득보다 실이 크다고 보는 것이 표현의 자유

의 본질이기 때문이다.」

이 사건 시행령조항에서, 심의 및 시정요구라는 제한의 구성요건으로서 정보 내용의 기준이 무엇인지에 대하여 ‘심의가 필요하다고 인정되는’ 문구를 사용하고 있는 것은, ‘제한이 필요한 것이 제한된다’라는 순환논리의 오류를 범하고 있을 뿐 결국 아무것도 규정하고 있지 않은 셈입니다. 헌법재판소 역시 ‘제한상영가’ 등급의 영화를 ‘상영 및 광고·선전에 있어서 일정한 제한이 필요한 영화’라고 정의한 영화진흥법 규정에 대하여 ‘이 규정은 제한상영가 등급의 영화가 어떤 영화인지를 말해주기보다는 제한상영가 등급을 받은 영화가 사후에 어떠한 법률적 제한을 받는지를 기술하고 있는바, 이것으로는 제한상영가 영화가 어떤 영화인지를 알 수가 없고, 따라서 영진법 제21조 제3항 제5호는 명확성원칙에 위배된다’고 판시한 바 있습니다(헌재 2008. 7. 31, 2007헌가4, 영화진흥법 제21조 제3항 제5호 등 위헌제청).

3) 따라서, 이 사건 시행령 조항은 심의 및 시정요구 대상 정보를 불명확하게 규정하여 명확성 원칙을 위반하고, 이 사건 법률조항의 위임에 따른 구체화를 전혀 하지 않고 오히려 법률의 위임 범위를 넘어 포괄적 규제를 가능케 하여 법률유보 원칙에도 위반하고 있으므로, 위법 또는 위헌입니다.

라. 이 사건 시행령 제8조 제2항(시정요구 규정)의 위법, 위헌성

1) 위 4.에서 검토한 바와 같이, 이 사건 법률조항이 시정요구의 상대방, 내용, 효과, 방법 및 절차에 관하여는 전혀 규정하지 아니하고, 대통령령에 이를 위임하지도 않고 있음에도, 이 사건 시행령 제8조 제2항이 ‘법 제21조 제4호에 따른 시정요구의 종류’를 규정한 것은, 법률유보 사항인 기본권 제한 규정을 임의로 규정한 것으로서 위법 또는 법률유보원칙에 위반한 위헌적

규정입니다.

2) 나아가 본 조항은 시정요구의 종류만을 규정하고 있을 뿐, 정보의 내용에 따라 어떠한 수준과 범위의 시정요구가 발해져야 하는지도 전혀 규정되어 있지 않아, 심의의 필요성만 인정된다면 어떠한 종류의 시정요구를 내릴 것인지에 대하여는 피고가 재량적으로 판단하고 있습니다. 따라서 아래 7.항에서 실시할 바와 같이 청소년의 접근만을 제한해도 되는 불법성이 없는 내용의 유해정보에 대하여도, 성인의 접근권까지 차단하는 삭제 등의 시정요구가 행해지고 있는바, 이 사건 시행령 조항은 명확성 원칙 및 과잉금지원칙에 위반하는 규정이라 아니할 수 없습니다.⁸⁾

또한 이 사건 시행령조항은 시정의 대상이 되는 ‘정보’가 무엇인지에 관하여 아무런 규정을 하지 않고 있습니다. 즉, 문제가 되는 부분만을 의미하는 것인지, 문제가 된 부분을 포함하고 있는 URL 내의 전체 정보를 의미하는 것인지 등을 알 수 없어, 처분의 상대방은 어떠한 ‘정보’를 ‘시정(삭제)’하여야 조치의무를 이행한 것인지조차 알 수 없습니다(이는 처분 대상의 불특정 문제로도 이어지므로 아래 7. 라.항에서 더욱 구체적으로 다뤄겠습니다).

또한 시정요구의 ‘상대방’이 누구인지도 규정하고 있지 않습니다. 시정 조치를 취할 상대방이 정보통신서비스제공자인지, 정보의 게시자인지가 불분명하여, 행정기관의 자의대로 해석되고 있고, 실질적으로 표현의 자유를 침해 받는 자는 게시자(이용자)임에도, 현재 처분의 상대방은 정보통신서비스제공

8) 이 사건 법률조항에 대한 위헌법률심판에서는 “이 사건 법률조항에 따른 시정요구는 시행령에서 구체화되어 단계적으로 ‘해당정보의 접속차단’, ‘해당정보의 삭제’, ‘이용자에 대한 이용정지’, ‘이용자에 대한 이용해지’로 구분되어 있는바(방송통신위원회법 시행령 제8조 제2항), 이는 심의대상 정보의 불법성 내지 시정필요성의 경중에 따라 시정요구의 상대방에게 단계적으로 적절한 시정요구를 함으로써 해당 정보게시자의 표현의 자유에 대한 제한을 최소화하고” 있으므로 과잉금지원칙에 위배되지 않는다고 판시한바 있습니다.

그러나 위 결정문에 실시된 1호의 삭제 및 접속차단 및 2호의 이용정지, 이용해지 등은 모두 ‘전면적’으로 정보통신망에서 해당 정보에 대한 접근을 차단하는 조치로서, 정보통신망상에서 표현물을 ‘유통하느냐 금지시키느냐’라는 양자택일의 문제에서 ‘금지’를 택한 처분일 뿐, 단계적인 조치로 보기 어렵습니다. (특히 2호의 이용정지 및 해지는 정보통신서비스제공자와 이용자간의 사적 계약에 관여하는 것으로서 ‘시정요구’의 문언적 의미를 넘어서는 것으로 보입니다).

자로 해석되어 이들에게만 처분의 통지가 이루어지고, 정작 권리를 제한받는 게시자들은 자신의 권리가 제한받는지조차 모르고 있는 것입니다.

따라서 이 사건 법률조항 및 시행령 조항은, 시정요구가 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 처분임에도, 시정요구의 대상이 되는 ‘정보’가 무엇인지도 규정하지 않고, 처분의 상대방과 방식도 규정하고 있지 않으며, 심의 대상 정보의 불법성 내지 시정필요성의 경중에 따른 단계적으로 적절한 시정요구를 할 것을 규정하지 않아, 결국 피고가 대상 정보 기준의 설정부터 시정 수준까지 모두 자의적인 선택을 가능하게 하고 있으므로, 명확성 원칙 및 과잉금지원칙에도 위반하여 표현의 자유를 침해하는 위헌적인 규정입니다.

마. 소결

이 사건 시행령조항은 불명확하게 규정되어 심의 및 시정요구의 기준부터 방식까지 행정권의 자의적 적용과 집행을 가능하게 하고 있습니다. 그 결과 이 사건 처분과 같이 ‘정보통신망법 조항들에 의해 금지되거나 규제되는 정보 내지 이와 유사한 정보’가 아닌 정보가 심의 및 시정요구의 대상이 되고 있고, 시정요구도 전면적인 유통을 금지하는 종류의 시정요구가 발하여지고 있습니다. 따라서 이 사건 시행령 조항은 이 사건 법률조항의 합헌적 해석에 위반한 위법한 조항이자, 법률유보원칙, 명확성원칙, 과잉금지원칙에 어긋나는 위헌적 조항이며, 또한 이에 근거하여 내려진 이 사건 처분 역시 위법 또는 위헌적인 것으로서 취소되어야 합니다.

6. 이 사건 심의규정조항의 위헌성 및 위법성

가. 이 사건 법률조항과 시행령조항이 위헌·무효이므로, 근거 상위 규정이 없는 ‘정보통신에 관한 심의규정’ 역시 일응 위헌임을 면치 못한다 할 것입니다. 다만 아래에서는 이 사건 법률조항과 시행령조항이 합헌이라고 할지라도 심의규정 자체가 위법·위헌인 이유를 설시하도록 하겠습니다.

나. 이 사건 법률조항과 시행령조항이 규정하고 있는 심의 및 시정요구 대상 정보는 이 사건 법률조항에 대한 최근 헌법재판소 결정(2011헌가13)에 따라 ‘정보통신망법 조항들에 의해 금지되거나 규제되는 정보 내지 이와 유사한 정보’로 해석되어야 합니다.

그러나 피고는 스스로 광범위한 심의기준을 마련하여 이에 해당되지 않는 정보들을 ‘유해정보’로 분류하여 모두 규제하고 있습니다. 대표적으로 문제가 될 수 있는 조항들을 적시하자면 다음과 같습니다.

정 보 통 신 에 관 한 심 의 규 정 제 2 장 심 의 기 준

제5조(국제 평화 질서 위반 등)

3. 그 밖에 외국의 정치·종교·문화·사회에 대한 비방·비하·멸시 등 국가 간의 우의를 현저히 해할 우려가 있는 정보

제6조(헌정질서 위반 등)

5. 헌법에 반하여 역사적 사실을 현저히 왜곡하는 정보

제7조(범죄 기타 법령 위반)

3. 범죄, 범죄인 또는 범죄단체 등을 미화하여 범죄를 정당하다고 보이게 할 우려가 있는 정보

제8조(선량한 풍속 기타 사회질서 위반 등) 선량한 풍속 기타 사회질서를 현저히 해할 우려가 있는 내용의 다음 각 호의 정보를 유통하여서는 아니 된다.

2. 폭력성·잔혹성·혐오성 등이 심각한 다음 각목의 정보

나. 구토·방뇨·배설시의 오물, 정액·여성생리분비물 등을 구체적·사실적으로 묘사

<p>하여 혐오감을 불러일으키는 내용</p> <p>다. 낙태, 절개·절단, 출산, 수술 장면 등 의료행위를 지나치게 상세히 표현하여 혐오감을 불러일으키는 내용</p> <p>바. 과도한 욕설 등 저속한 언어 등을 사용하여 혐오감 또는 불쾌감을 주는 내용</p> <p>사. 그 밖에 사람 또는 동물 등에 대한 육체적·정신적 고통 등을 사실적·구체적으로 표현하여 잔혹 또는 혐오감을 주는 내용</p> <p>3. 사회통합 및 사회질서를 저해하는 다음 각목의 정보</p> <p>다. 특정 종교, 종파 또는 종교의식을 비방, 왜곡하거나 조롱하는 내용</p> <p>마. 학교교육 등 교육을 왜곡하여 현저히 교육기풍을 해하는 내용</p> <p>카. 그 밖에 사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는 내용</p> <p>5. 반인륜적 패륜적 행위 등 선량한 풍속 그 밖의 사회질서를 현저히 저해하는 정보</p>

이와 같이 심의규정상에는 정보통신망법상으로 규율되는 불법정보가 아닌 단순 유해 정보 및 유해하다고 판단하기도 애매한 정보들까지 심의 및 시정요구의 대상으로서 나열되고 있습니다.⁹⁾ 그 중에는 이 사건 처분의 근거가 된 심의규정조항인 제8조 제2호 사목(그 밖에 사람 또는 동물 등에 대한 육체적·정신적 고통 등을 사실적·구체적으로 표현하여 잔혹 또는 혐오감을 주는 내용)도 포함되어 있습니다. 이는 행정권이 근거법령의 위임 범위를 넘어 새로운 기준을 창설하여 국민의 기본권을 제한하고 있는 것입니다.

따라서 이 사건 심의규정조항은 위법 또는 법률유보원칙을 위반한 것으로서 위헌적 규정입니다.

다. 또한 이 사건 심의규정조항은 명확성 원칙에도 위배됩니다.

1) 이 사건 시행령 조항에서 ‘심의가 필요하다고 인정되는 정보’를 심의 및 시정요구 대상 정보로 규정함에 따라, 피고는 ‘정보통신에 관한 심의규정’에서 심의기준을 창설하고 이에 따라 심의 및 시정요구를 행하고 있습니다. 따

9) 또한 이러한 정보들은 시정요구 방식의 단계적인 제한도 받음이 없이, 피고의 재량으로 시정요구 유형을 결정할 수 있는 바, 위와 같은 유해(의심)정보들에 대하여 청소년뿐만 아니라 성인의 접근까지 전면적으로 차단되는 삭제 등의 시정요구가 가능하고 실제 다수 행하여지고 있어, 국민의 표현의 자유 및 알권리가 심대하게 침해되고 있는 것입니다.

라서 심의규정은 형식적으로는 행정규칙이지만, 실질적으로는 위 법령들과 결합하여 국민의 표현의 자유를 제한하는 법규적 효력을 갖습니다. 그러므로 심의규정의 각 조항 역시 법령과 같은 수준에서 헌법상 제원칙에 따른 심사가 이루어져야 하고, 특히 위에서 적시한 표현의 자유에 특수하게 적용되는 엄격한 명확성 심사가 이루어져야 합니다.

2) 위 심의규정 인용표에서도 알 수 있듯, 심의규정상의 심의기준 장에는 불명확한 개념이 사용되어 집행자의 주관적 판단이나 자의가 개입될 수 있는 조항들이 다수 존재합니다. 이 사건 심의규정 조항인 제8조 제2호 사목 ‘그 밖에 사람 또는 동물 등에 대한 육체적·정신적 고통 등을 사실적·구체적으로 표현하여 잔혹 또는 혐오감을 주는 내용’ 역시 그 중 하나입니다.

‘고통’을 ‘사실적·구체적으로 표현’하는 것은 매우 다양합니다. 예를 들면 영화에서 사랑하는 사람을 잃고 매우 슬퍼하거나 방황하는 모습을 표현하는 것도 ‘정신적 고통을 사실적으로 표현’하는 것으로 평가될 수 있을 것입니다. 개념의 불명확성으로 말미암아 규제될 수 있는 표현이 해석에 따라 무한정하게 늘어나게 되는 것입니다. 또한 특히 후단의 ‘잔혹 또는 혐오감’과 같은 개념은, 수용자의 주관적 기준에 따라 달리 판단될 수 있는 ‘감정 개념’으로서, 이를 심의기준으로 삼는 것 역시 명확성 원칙에 위반됩니다.

라. 소결

따라서 이 사건 심의규정조항은 위법 또는 위헌적인 것이며, 이에 근거하여 이루어진 이 사건 처분은 취소되어야 합니다.

7. 이 사건 처분의 위헌성 및 위법성

가. 앞에서 실시하였듯, 이 사건 근거법령 및 심의규정이 위헌무효이므로 이 사건 처분도 근거가 없어 취소되어야 할 것입니다. 아래에서는 이 사건 근거 법령 및 심의규정이 합헌적으로 해석될 수 있음을 전제하고 이 사건 처분의 고유한 위법성 및 위헌성을 다투겠습니다.

나. 유해정보에 대하여 삭제 등의 시정요구를 하는 것은 과잉금지의 원칙에 어긋나는 처분입니다.

1) 서설 - 정보의 내용과 시정요구의 종류

가) 이 사건 시행령조항에 따르면, 피고의 심의 대상 정보는 크게 ‘정보통신망법 제44조의7 제1항에 따른 불법정보’(이하 ‘불법정보’라 합니다)와 ‘청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보’(이하 ‘유해정보’라 합니다)로 구분할 수 있습니다.

나) 이 사건 시행령 제2항에서는 시정요구의 종류로서, ‘1호 해당 정보의 삭제 또는 접속차단, 2호 이용자에 대한 이용정지 또는 이용해지, 3호 청소년 유해정보의 표시의무 이행 또는 표시방법 변경 등과 그 밖에 필요하다고 인정하는 사항’을 규정하고 있습니다.

이러한 시정요구들은 위에서 실시한 바와 같이 상대방 및 조치대상 정보의 범위 등이 구체적으로 규정된 바 없어 문제가 되지만, ‘실무상’ 다음과 같이 정의되고 있습니다. 제1호의 ‘삭제’란 정보통신서비스 제공자로 하여금 해당 정보를 게시글(URL) 단위로 삭제하도록 하는 조치이고, ‘접속차단’이란 해외에 서버를 두고 있는 정보에 대하여 인터넷 접속역무를 제공하는 기간

통신사업사업자로 하여금 국내에서의 접속을 차단하도록 하는 조치를 말합니다. 제2호의 ‘이용해지 및 정지’는 정보통신서비스 제공자와 이용자 사이의 이용계약(사이트, 블로그, ID 등의 이용 계약)을 해지하거나 이용자의 서비스 사용을 중지시키는 조치로서, 해당 이용자 계정의 사이트·블로그 전체가 일시적 혹은 영구적으로 폐쇄되는 조치입니다. 제3호의 ‘청소년유해정보의 표시의무 이행’이라 함은 청소년유해정보로 결정된 정보에 대하여 청소년유해표시를 하도록 하는 조치를 말합니다.

즉, 제3호를 제외한 제1호 및 제2호의 시정요구(이하 ‘삭제 등의 시정요구’라 합니다)는 국내 이용자라면 누구나 해당 정보에 접근할 수 없게 되는 전면적 유통금지조치인 바, 가장 일반적으로 행하여지고 있는 시정요구의 형태입니다.¹⁰⁾

다) 이 사건 처분은 불법정보가 아닌 ‘유해정보’에 대하여, ‘삭제’의 시정요구를 한 사안입니다.

2) 불법 표현물은 유통을 금지하는 규제가 가능하지만, 유해 표현물은 표현의 자유로 보호되는 표현이자 성인의 알 권리의 대상이 되므로 이를 전면 금지시키는 것은 과잉금지원칙에 위반되는 것입니다. 이는 표현물 규제의 기본원리이며 우리 헌법재판소에서도 몇 차례 천명된 바 있습니다.

가) 음란한 간행물뿐만 아니라, 저속한 간행물의 출판에 대해서도 등록취소를 할 수 있도록 규정한 출판사및인쇄소의등록에관한법률 제5조의2 제5호 등 위헌제청사건(헌재 1998. 4. 30, 95헌가16)에서, 헌법재판소는 다음과 같이 판시한 바 있습니다.

10) 피고가 발간한 ‘제2기 방송통신심의위원회 백서’에 따르면, 제3호의 시정요구 비율은 전체 시정요구의 약 1.3%에 불과합니다.

「“저속”이란 그 외설성이 음란에는 달하지 않는 성적 표현뿐만 아니라 폭력적이고 잔인한 표현 및 욕설 등 상스럽고 천한 내용 등의 표현을 가리키는 것이라고 파악할 수 있다. ... (중략)... 저속한 표현은 음란표현과는 달리 언론·출판의 자유의 보호영역에 속하는 표현이며 일정한 사회적 가치를 지니고 있고, 이러한 표현을 전면 금지시키는 것은 특수한 상황에서 이를 정당화할 수 있는 중대한 이유가 있는 경우를 제외하고는 표현의 자유를 본질적으로 침해할 우려가 있기 때문이다. 물론 청소년의 건전한 심성을 보호하기 위해서 퇴폐적인 성표현이나 지나치게 폭력적이고 잔인한 표현 등을 규제할 필요성은 분명 존재한다. 따라서 저속한 표현을 규제하더라도 그 보호대상은 청소년에게 한정되어야 하고, 규제수단 또한 청소년에 대한 유통을 금지하는 방향으로 좁게 설정되어야 한다. ... (중략) ... 더 나아가 청소년 보호라는 명목으로 성인이 볼 수 있는 것까지 전면 금지시킨다면 이는 성인의 알권리의 수준을 청소년의 수준으로 맞추어 줄 것을 국가가 강요하는 것이어서 성인의 알권리를 명백히 침해한다고 하지 않을 수 없다. 요컨대, 이 사건 법률조항은 헌법상 보호받는 저속한 표현에 대해서까지 이를 전면적으로 무단히 금지시킴으로써 청소년보호의 입법목적을 넘어선 과도한 기본권제한임이 분명하다. 따라서 이 사건 법률조항 중 “저속한 간행물” 부분은 헌법 제 37조 제2항의 과잉금지의 원칙에도 위반된다.」

이 결정문에서의 ‘음란’ 표현물은 ‘불법’ 표현물을 의미하고, ‘저속’한 표현은 결국 불법에 이르지 않은 ‘유해’한 표현물을 의미합니다. 즉, 헌법재판소는 유해 표현은 불법한 내용의 표현과는 달리 표현의 자유로서 보호되어야 하며, 일정한 사회적 가치를 지니고 있으므로, 이러한 표현을 전면 금지시키는 것은 표현의 자유를 본질적으로 침해하며, 청소년 보호를 위하여 해당 표현을 규제할 필요성이 존재하더라도 성인의 접근까지 전면 금지시키는 것은 성인의 알권리 수준을 청소년의 수준을 맞추어 줄 것을 국가가 강요하는 것이어서 성인의 알권리도 침해한다고 판시하고 있습니다.

나) 또한 불온통신 사건 (헌재 2002.06.27, 99헌마480)에서는, 다음과 같이 판시한 바 있습니다.

「온라인매체상의 정보의 신속한 유통을 고려한다면 표현물 삭제와 같은 일정한 규제조치의 필요성 자체를 부인하기는 어렵다고 하더라도, 내용 그 자체로 불법성이 뚜렷하고, 사회적 유해성이 명백한 표현물-예컨대, 아동 포르노, 국가기밀 누설, 명예훼손, 저작권 침해 같은 경우가 여기에 해당할 것이다-이 아닌 한, 청소년보호를 위한 유통관리 차원의 제약을 가하는 것은 별론으로 하고, 함부로 내용을 이유로 표현물을 규제하거나 억압하여서는 아니된다. 유해성에 대한 막연한 의심이나 유해의 가능성만으로 표현물의 내용을 광범위하게 규제하는 것은 표현의 자유와 조화될 수 없다. ... (중략)... 청소년유해매체물은 청소년보호를 위해 그 유통·관리를 규제하는 매체물이다. 여기에는 성인에게도 금지되는 음란물 같은 불법표현물도 포함될 수 있지만, 성인에게는 접근이 허용될 수 있지만 청소년에게만 금지되는 표현물도 포함되어 있다.

그런데 “공공의 안녕질서 또는 미풍양속” 개념의 포괄성으로 말미암아 청소년에 대한 접근만 금지하여도 족할 표현물도 불온통신에 해당되어 규제받게 된다. 예를 들어 성적인 욕구를 자극하는 선정적인 표현물은 청소년의 접근으로부터는 차단할 필요가 있다 하더라도(청소년보호법 제10조 제1항 제1호 참조), 그것이 음란물에 이르지 않는 한 성인에 의한 표현과 접근까지 금지할 이유는 없는 것이다. 그럼에도 불구하고 그러한 표현물들도 “미풍양속”에 반하는 불온통신이라 하여 규제받을 수 있게 된다. ... (중략) ...

대저 전체주의 사회와 달리 국가의 무류성(無謬性)을 믿지 않으며, 다원성과 가치상대주의를 이념적 기초로 하는 민주주의 사회에서 “공공의 안녕질서”나 “미풍양속”과 같은 상대적이고 가변적인 개념을 잣대로 표현의 허용 여부를 국가가 재단하게 되면 언론과 사상의 자유시장이 왜곡되고, 정치적,

이데올로기적으로 악용될 우려가 있다. 더욱이 집권자에 대한 비판적 표현은 “공공의 안녕질서”를 해하는 것으로 쉽게 규제될 소지도 있다. 우리 재판소는, 민주주의에서 어떤 표현이나 정보의 가치 유무, 해악성 유무를 국가가 1차적으로 재단하여서는 아니되고 시민사회의 자기교정기능, 사상과 의견의 경쟁메커니즘에 맡겨야 한다고 확인한 바 있음을(헌재 1998. 4. 30. 95헌가 16) 환기하여 둔다.]

즉, ‘공공의 안녕질서 또는 미풍양속을 해하는 내용의 통신’을 금하는 전기통신사업법 조항에 대하여, 불법적인 내용의 표현뿐만 아니라, 청소년에게만 금지되어도 족한 유해한 표현을 전면적으로 금지시킬 위험이 있으므로 과잉금지원칙에 위반하여 위헌이라고 판단한 것입니다.

3) 이 사건 법률조항에 대한 헌법재판소의 최근 결정(2011헌가13)에 비추어 보더라도, 이 사건 근거 법령들이 유해정보에 대하여 삭제 등의 시정요구를 할 수 있는 것으로 해석되지 않습니다.

가) 위 헌법재판소 결정에서는 ‘정보통신방법의 관련 법조항을 유기적·체계적으로 종합하여, 심의 및 시정요구 대상 정보는 정보통신방법 조항들에 의해 금지되거나 규제되는 정보 내지 이와 유사한 정보’로 해석함으로써 이 사건 법률조항의 합헌성을 확보할 수 있다고 판시한바 있습니다.

위에서 검토하였듯, 정보통신방법은 제44조(타인권리 침해)와 제44조의7 제1항상의 불법정보에 대하여 일반적 유통금지의무(‘~를 유통하여서는 아니 된다’)를 부과하고 있습니다.

그러나 정보통신방법상, ‘유해’한 내용의 정보에 대하여 일반적인 유통금지의무나 규제를 규정한 조항은 어디에도 없습니다. 물론 제41조에서 음란,

폭력 등의 ‘청소년유해정보’를 언급하고 있으나, 이는 일반적 유통금지나 규제 대상으로서의 정보로 언급된 것이 아니라, 청소년유해매체물임을 표시하거나 청소년의 접근으로부터 제한할 수 있는 시책을 마련하라는 취지입니다.¹¹⁾

따라서 ‘유해정보’에 대하여 일반적·전면적 유통금지를 하도록 하는 ‘삭제 등의 시정요구’를 하는 것은, 정보통신망법과 체계적이고 조화로운 해석을 도모하고 기본권 제한의 예측가능성을 담보하려는 위 결정의 취지에 어긋나는 것입니다.

나) 또한 이 결정에서는 ‘심의대상 정보의 불법성 내지 시정필요성의 경중에 따라 시정요구의 상대방에게 단계적으로 적절한 시정요구를 함으로써 해당 정보게시자의 표현의 자유에 대한 제한을 최소화’하고 있다면 과잉금지원칙에 위배되지 않는다고 판시한바 있습니다.

위에서 검토한 바와 같이, 유해정보에 대하여 청소년의 접근을 제한하는 방식으로 관리할 필요성이 있다고 하더라도, 이를 위하여 일반적 유통금지를 하는 것은 과잉금지원칙에 어긋나는 것입니다. 따라서 피고에게 유해정보에 대한 규제 권한이 있다고 하더라도, 이에 대하여는 이 사건 시행령 제2항 3호 ‘청소년유해정보 표시의무의 이행 등’의 시정요구를 할 수 있으므로, 이 사건 처분처럼 일반적 금지인 ‘삭제 등의 시정요구(1호 및 2호)’를 하는 것은 과잉금지원칙에 어긋나는 것입니다.

4) 인간의 존엄과 가치는, 어떻게 행위를 하고, 어떠한 것을 선택하며 어떻게 수용할 것인가를 자유롭게 결단할 수 있는, 개개인의 주체성과 자기결정권을 존중할 때 보장되는 것입니다. 가치있는 행동이나 표현만이 인간의 존

11) 제41조(청소년 보호를 위한 시책의 마련 등) ① 방송통신위원회는 정보통신망을 통하여 유통되는 음란·폭력 정보 등 청소년에게 해로운 정보(이하 "청소년유해정보"라 한다)로부터 청소년을 보호하기 위하여 다음 각 호의 시책을 마련하여야 한다.

1. 내용 선별 소프트웨어의 개발 및 보급
2. 청소년 보호를 위한 기술의 개발 및 보급
3. 청소년 보호를 위한 교육 및 홍보
4. 그 밖에 청소년 보호를 위하여 대통령령으로 정하는 사항

업과 가치로서 보호되는 것은 아니며, 위험한 생활방식으로 살아갈 권리도 기본권으로 보호됩니다. 다만 개인의 자유의지의 발현이 명백히 해악일 경우에만 예외적으로 국가가 제한이 가능하다는 것이 법치주의 사회의 당연한 원리인 것입니다. 이에 이르지 않은 막연한 유해성이나 불건전성만을 가지고 성인에게까지 일반적·전면적으로 금지하거나 규제를 하는 경우는 없습니다. 음주행위나 흡연 등이 사회적으로 유해하다고 여겨질 수 있으나 전면적인 금지를 할 수 없는 것과 마찬가지로입니다.

특히 ‘표현’은 ‘행위’와 달리 어떠한 물리적 유해성을 가지고 있지 않아 더욱 ‘명백하고 현존하는 위험’이 있는 경우에만 제한될 수 있다고 천명되고 있습니다. 변별력과 의지력을 갖춘 성인인 국민이 어떠한 표현을 하고, 어떠한 표현을 선택하여 접하고, 이를 어떻게 수용할지는 원칙적으로 개인의 자유 영역에 속하고 이들의 자율적 판단과 책임에 맡길 일입니다.¹²⁾ 입법자나 국가기관이 후견인적 시각에서 어떤 것이 유해한 것이고, 이로써 국민이 어떠한 영향을 받을 것이라고 미리 단정하고 원천적으로 이에 대한 접근을 차단하여 국민을 보호하겠다는 것은, 국가가 성인인 국민을 유아시하여 자기결정권을 부정하는 것으로써, 인간의 존엄과 가치에 역행하는 것입니다.¹³⁾

또한 무엇보다 위 현재결정들이 실시하고 있듯, ‘유해성’자체가 추상적, 주관적, 가변적인 개념이기 때문에 이를 일률적인 기준으로 삼아 전면적으로 차단하는 것은 부정의하고, 무엇보다 어떠한 것이 ‘유해’한 것인지를 국가가 1차적으로 재단한다는 것은, 절대적 가치는 없으며 시대에 따라 가치 기준이

12) 한편, 방송의 경우, 희소 전파 자원을 독점하고, 시청자에게 일방향적으로 침투하는 성격을 가지고 있어 공적 책임과 공익성이 강조되어 인쇄매체 등 타 매체보다 강한 규제조치가 정당화되는 매체입과는 달리, 인터넷의 경우에는 쌍방향성이 보장되어 정보의 접근 및 교환에 있어서 이용자의 적극적·능동적·계획적인 행동이 전제되므로, 어떠한 내용의 정보에 접근할 것인지, 회피할 것인지를 스스로 선택할 수 있기 때문에, 이러한 자유의 영역에 국가가 개입하여 일률적으로 금지·규제하는 것이 더욱 위헌적으로 해석됩니다.

13) 다만 성장 과정에 있는 청소년의 경우, 사회적 의미에 대한 변별력이 성인에 비하여 상대적으로 미약하여 외부의 영향에 취약하다는 점에서 예외적으로 보호의 대상이 되는 것 뿐입니다. 표현물이 유해한 내용을 담고 있다고 하여 성인에 대한 유통 및 이용까지 금지시키는 제도는 현재 찾아볼 수 없으며, 게임·영화 등의 표현물의 경우에도 일률 유해한 내용을 담고 있다고 인정되는 경우 등급제 혹은 연령별 제한상영가 제도에 따라 청소년 등의 접근만을 금지시키고 있습니다.

변화할 수 있다는 가치상대주의와 다원주의에 기초하여 자유로운 표현을 보장하는 민주주의를 왜곡시키는 것입니다.

5) 소결

따라서, 이 사건 정보가 유해정보에 해당한다고 하더라도, 이에 대하여 성인의 접근까지 전면적으로 차단하는 ‘삭제’의 시정요구를 하는 것은 과잉금지 원칙에 위반하여 표현의 자유 및 알권리를 침해하는 위헌 또는 위법한 처분으로써 취소되어야 합니다.

나. 이 사건 정보가 이 사건 심의규정 조항(제8조 제2호 사목)에 해당하는지 여부

1) 또한, 이 사건 정보는 처분근거가 된 이 사건 심의규정(제8조 제2호 사목)에 포섭되지 않습니다.

2) 위에서 실시한 바와 같이, 이 사건 심의규정과 같은 법령보충적 행정규칙의 경우, 법규명령과 같은 엄격한 제정 및 개정절차를 요하지 아니하고, 민주적 정당성을 부여받지 않은 행정기관이 스스로 제정·집행하는 것임에도 불구하고, 상위법령과 결합하여 대외적 구속력을 가지고 국민의 자유와 권리를 제한하거나 의무를 부과한다는 면에서, 엄격한 해석 및 적용이 이루어져야 함은 두말할 여지가 없습니다.

이 사건 시정요구의 근거가 된 이 사건 심의규정 조항은 “그 밖에 사람 또는 동물 등에 대한 육체적·정신적 고통 등을 사실적·구체적으로 표현하여 잔혹 또는 혐오감을 주는 내용”입니다.

3) 그러나 이미 사망하여 백골화가 진행된 시신의 상태를 연출하고 있는 이 사건 정보가 일률적으로 통상인의 관점에서 ‘잔혹 또는 혐오감을 주는 내용’으로 보기는 어렵습니다. 이 사건 정보가 이미지로서 가지는 화질 자체도 매우 낮고, 또한 백골화가 상당히 진행되어 있어, 언뜻 보아서는 시신인지 혹은 시신 현장을 재현하기 위하여 허수아비나 인형으로 연출해놓은 것인지조차 분간하기 어렵습니다. 또한 시신인 것을 알 수 있다고 하더라도 이 사건 정보에 노출되어 있는 시신의 형상 자체는 박물관에서 흔히 볼 수 있는 미이라의 형상과 유사한 정도에 불과한 바, 이를 두고 ‘잔혹감’이나 ‘혐오감’을 일률적으로 불러일으킨다고 판단할 수는 없는 것입니다.

위에서 실시한 바와 같이, ‘잔혹’, ‘혐오’라는 감정적·추상적인 개념을 기준으로 삼은 것 자체에서 많은 문제들이 과생되기 때문에, 단순히 ‘잔혹 또는 혐오감을 주는 내용’인지 여부로 판단할 것이 아니라, 이 사건 심의규정 앞부분에서 비교적 구체적으로 한정하고 있는 문장을 엄격히 해석하여 이에 포섭되는 정보만을 심의하여야 합니다.

이 사건 심의규정 조항에서 ‘잔혹 또는 혐오감을 주는 내용’을 수식하며 한정하고 있는, ‘사람 또는 동물 등에 대한 육체적·정신적 고통 등을 사실적·구체적으로 표현하여’ 부분을 문리적으로 해석하면, 통상인의 관점에서 육체적·정신적 고통을 교감할 수 있을 정도의 사실감이 있는 표현을 의미한다고 할 것입니다. 제8조 제2호의 다른 목의 규정들이 신체에 대한 직접적 손상을 가하는 내용을 실시하고 있는 점에 비추어 볼 때, 이 사건 심의규정은 이에 이르지 아니한 간접적 폭력으로 인한 고통을 묘사하는 표현물에 적용하기 위한 것임을 알 수 있습니다. 예를 들면 새디즘·마조히즘 등 상대방에게 정신적·육체적 고통을 가하거나 받음으로써 성적 만족을 얻는 이상성욕을 표현한 표현물이나, 직접적 접촉이 없이 오물, 질식, 수면부족, 금식 등을 이용

한 학대나 고문으로 인하여 사람 또는 동물이 괴로워하고 고통받는 모습을 묘사한 표현물 등, 생명 경시로 이어질 수 있는 과도한 가학·피학적 행위를 선동하거나 미화한 표현물에 적용되는 것입니다.

부패 정도가 매우 심각하여 사람의 구체적 형상조차 알아볼 수도 없는 시신의 상태를 현출하고 있을 뿐인 이 사건 정보는, 어떠한 가학·피학적 ‘행위’도 묘사되어 있지 않고, 따라서 ‘육체적·정신적 고통’이 ‘사실적·구체적으로 표현’된 부분을 찾을 수 없습니다. 위에서도 실시하였듯, 낮은 화질과 상당한 부패 수준 때문에 언뜻 보아서는 시신인지조차 분간하기 어려우며, 박물관에서 흔히 볼 수 있는 미이라의 형상과 유사한 수준의 이 사건 정보가, 이 사건 심의규정상의 ‘육체적·정신적 고통 등이 사실적·구체적으로 표현’한 정보에 해당한다고 판단하는 것은 문언의 의미를 넘어서는 해석으로서 위법한 유추·확장해석이라고 할 것입니다. 14)

3) 소결

따라서 피고가 처분사유로 제시한 이 사건 심의규정 조항은 이 사건 정보에 적용될 수 없는 것으로서, 이 사건 처분은 처분사유가 부존재하는 위법한 것이므로 취소되어야 합니다.

다. 비례의 원칙을 위반하여 재량권을 일탈·남용한 위법한 처분

1) 불법성이 전혀 없는 이 사건 정보에 대하여 유해성을 이유로 삭제의 시정요구를 하는 것이 과잉금지원칙을 위반한 처분임은 위에서 살펴본 바와 같습니다. 이하에서는 만일 유해정보로 규정된 정보에 대하여 삭제 등의 시정요구를 하는 것이 헌법적으로 인정된다고 하더라도, 특정정보인 이 사건

14) 피고는 이 사건 정보를 조지함에 있어 적용하기에 적절한 심의규정을 찾을 수 없어 이 사건 심의규정 조항을 무리하게 적용한 것으로 추측됩니다.

정보를 시정요구한 것 자체가 비례의 원칙을 위반하는 것은 아닌지 검토하겠습니다.

2) 헌법 제37조 제2항에 의하여, 국민의 자유와 권리를 제한하는 처분을 할 때에는 비례의 원칙에 따라, 처분 목적의 정당성과 그 목적달성을 위한 방법의 적정성, 피해의 최소성, 그리고 그 처분에 의하여 보호하려는 공공의 필요와 침해되는 기본권 사이의 균형성을 모두 갖추어야 합니다.

특히, 처분으로서 침해되는 기본권이 표현의 자유와 같은 정신적·핵심적 기본권일 경우에는 더욱 엄격한 비례의 원칙을 준수하여야 하며, 표현의 자유를 제한하는 경우에는 명백하고 현존하는 위협의 원칙에 따라, 법률상 금지되는 해악을 초래할 명백하고 현존하는 위협이 있는 표현의 경우에만 그 제한이 가능하다고 할 것입니다.

이러한 헌법원칙은 기본권 제한에 있어 당연히 준수하여야 할 원칙이며, 정보통신에 관한 심의규정 제4조 제2항에서도 심의를 함에 있어 ‘1. ... 선량한 풍속 그 밖의 사회질서 위반 등을 판단함에 있어서 양적·질적 정도와 전체에서 차지하는 비중, 2. 사회윤리적, 문학적, 예술적, 교육적, 의학적, 과학적 측면과 제공유형별 특성, 3. 건전한 윤리관, 법의식, 사회통념에 대한 위해(危害) 여부, 4. 정보의 표현형태, 성격과 영향, 내용과 주제, 전체적인 맥락’ 등을 고려하여야 한다고 스스로 천명하고 있습니다.

특히 정보통신에 관한 심의규정은 다수의 조항에서 위에서 실시한 바와 같은 매우 추상적, 포괄적인 개념을 사용하고 있어, 관련 심의규정이 존재한다는 이유만으로 법익간의 형량 없이 이를 무분별하게 적용할 경우에는 인터넷상의 대다수의 글들이 시정요구의 대상이 되는 부당한 결과가 발생할 것입니다. 따라서 개별 사안에 대하여 비례원칙에 따른 법익형량을 하는 것

은 심의에 있어 매우 중요합니다.

따라서 이 사건 처분 역시, 그 처분근거인 ‘잔혹·혐오감을 주는 내용’을 규제함으로써 얻는 이익과, 이 사건 정보 자체가 갖는 표현의 자유와 알 권리 등 기본권적 가치 등을 형량하여 전자가 후자보다 클 때에만 합헌적인 처분이라 할 것입니다.

3) 이 사건 정보는, 고 유병언 전 세모그룹 회장의 시신 사진을 포함하고 있는 내용의 정보로서 많은 사회적 함의를 담고 있습니다.

고 유병언 전 회장은, 세월호의 실소유주로 지목되어 세월호 참사 책임의 핵심적 인물로 집중적 조명을 받고 있었던 자입니다. 검경은 계열사 자금 횡령, 배임, 조세포탈 등의 피의사실 등으로 유병언을 사상 최고의 현상금 액수인 5억원을 걸고 공개수배하였으며, 128만명 가량의 경찰력을 투입하여 수사를 진행하였습니다.¹⁵⁾ 그러나 경찰은 2014. 7. 22. 유병언의 순천 별장 근처에서 지난 6월에 발견된 노숙자 추정 시신이 유전자 검사 결과 유병언인 것으로 확인되었다고 밝혀 전 국민을 황망하게 하였습니다. 전 국민적 관심과 언론의 대대적 보도, 사상 최대의 수사 규모에 불구하고 이러한 황망한 결과에 수많은 의혹이 제기될 수밖에 없었고, 국민들은 이미 수사력에 있어 상당한 신뢰를 잃은 수사기관의 일방적 발표만을 접하며 의혹을 더욱 키워 나갈 수밖에 없었습니다. 게다가 국립과학수사연구소는 발견된 시신의 부패 정도가 상당하여 사인 판명도 불가하다고 발표하여 사건은 미궁으로 빠졌습니다.

이러한 와중에 (어떠한 경위인지 확인되지 않지만) 해당 시신 사진이 온라인상에 유출되었고, 사진을 둘러싼 더욱 세밀하고 합리적 의심이 제기되었

15) 관련기사 <http://www.tvreport.co.kr/?c=news&m=newsview&idx=536207>

습니다.

20일 전이 채 안된 시기에 사망한 시신이라기엔 시신의 부패가 심각한 수준인데다 시신의 키가 유병언에 비하여 상당히 큰 점, 점퍼 속 상의가 위로 말려 올려간 듯 돼있고, 안경이 없는 점, 사람은 대개 숨질 때 고통으로 다리를 구부리는 데 시신의 다리는 쪽 뻗고 있는 점, 숨진 뒤 보름 이상 지났다면, 시신 주변의 풀이 어느 정도 다시 자라있어야 할 텐데, 누가 자리를 마련한 듯 풀이 꺾여 있는 점 등에 많은 네티즌들이 상당히 과학적인 의문을 제기하였습니다. 이 사건 사진을 본 서울대 법의학교실 이윤성 교수 역시 "사진을 보면 양다리가 다 아주 쪽 뻗어 있다. 일부러 갖다, 시체를 옮기느라고 발을 잡아서 생긴 거 같은 또는 그 자리에 사망했다라도 누군가가 이렇게 줌 손을 댄 거 같은 인상이다"라고 밝히기도 하였습니다.¹⁶⁾

즉, 이 사건 이미지는 ‘시신’에 중점이 있는 것이 아니라, 이를 둘러싼 배경(시신의 상태, 유류품의 상태, 주위 환경 등)에 그 중점적 가치가 있어, 시신 현출 그 자체만을 가지고 시정요구 대상인지를 판단하여서는 안됩니다.

네티즌 사이에서는 이 사건 사진을 둘러싸고 유병언의 시신이 맞는지부터 시작하여, 시신이 맞다고 하더라도 타살이거나 발견된 시신 자체에 인위적인 상태 변경이 있었는지 여부에 대한 심도 있는 분석과 토론이 오고 갔습니다. 즉, 이 사건 사진과 이에 대하여 분석한 글들은 국민이 사회적 이슈에 대하여 ‘알 권리’와, 사회적 이슈를 직접 분석하고 의견을 제시하는 ‘표현의 자유’를 발전적으로 실현하고 있는 표현물인 것입니다. 이러한 국민들의 의혹 제기는, 당시 수사기관이 엄청난 인력을 동원하였음에도 유병언을 검거하지 못하였던 점, 세월호 참사에서 해경이 보여주었던 무능 등을 통하여 수사 공권력에 대한 국민의 불신이라는 민심의 발로라 할 수 있습니다.¹⁷⁾ 또한 이러

16) 관련기사, 서울경제 ‘유병언, 꺾인 풀 뻗은 다리 '경악'...시신사진 유출, 누구?’

<http://economy.hankooki.com/lpage/society/201407/e2014072400270493780.htm>

17) 당시 경찰은 스스로도 초동수사를 미흡하게 한 책임을 물어 전남 순천경찰서 지휘부들을 문책하였고, 순천경찰서장과 담당 형사과장 직위해제하고, 과학수사팀장 등 관련자 전원에 대한 감찰에 들어갔습니다.

한 표현은 수사 공권력 역시 국민의 감시와 견제의 대상이 될 수 있으며, 이를 통하여 국가기관이 더욱 투명하고 민주적으로 운영될 수 있게 하는 것으로써, 민주주의 사회에서 표현의 자유가 갖는 가장 핵심적인 가치를 내포하고 있는 것입니다.

4) 이 사건 정보 역시 단순히 이미지만을 게시하고 있는 것이 아니라, 사진이 시사하는 바와, 관련 의혹들을 제기하고 분석하고 있는 글을 병기하고 있습니다.

「 23일 SBS 8뉴스는 "유병언 시신 사진이 SNS를 통해 유출됐고, 경찰도 이를 확인했다"며 "이 사진 때문에 의혹이 증폭되고 있다"고 보도했다. ... (중략)...

사진 속 유병언 시신은 하늘을 보고 반듯이 누워있는데 가슴은 부풀었고, 배 부분은 완전히 꺼진 상태. 이미 부패가 80% 이상 진행으로 백골화가 진행된 상태였다는 경찰 발표와 일치한다. 또한 시신 주변의 풀은, 사진을 본 네티즌들의 의구심을 더욱 부추긴다. 숨진 뒤 보름 이상 지났다면 어느 정도 다시 자라서 일어나 있어야 할 풀이 꺾여 있어 인위적으로 보이기 때문이다. 검찰 수사대로 유병언이 5월 25일까지 별장에 머물고 있었다면 최장 18일 만에 이런 상태가 된 것이다. ... (중략)...

또한 이 사건 정보에서는 원고 서울의 소리의 여러 구독자들도 기사의 댓글란을 통하여 ‘세월호 발생하기도 전인 4월부터 시신이 있었다는 증언이 있습니다’나 ‘4월부터 시신이 있었다면 누군가 신고해 수습하였겠죠’, ‘당시 순천 기후가 덥고 비도 많이 와서 2주일이면 백골화 가능하다는 전문가들의 증언이 많았는데 이건 무조건 음모론이네’ 등의 의견을 교환하고 토론을 하고 있습니다.

관련기사 <http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0300&key=20140722.99002153359>

그러나 이 사건 처분인 ‘삭제’의 시정요구는 실무상 URL 단위로 그 안의 모든 정보들을 삭제하도록 하는 것을 의미하는 것으로서, 이미지뿐 아니라 위와 같은 보도기사 내용 및 여러 독자들의 표현의 자유도 모두 제한되도록 하는 것입니다.

특히, 원고 서울의 소리는 인터넷신문사이고, 이 사건 정보는 원고 서울의 소리가 운영하는 인터넷신문상에 게재된 기사입니다.

인터넷신문은 보도가치가 있는 정보를 널리 전파하여 국민의 여론 형성에 기여하는 역할을 하는 언론매체입니다. 또한 인터넷신문을 발행하기 위하여는 신문 등의 진흥에 관한 법률에 따라 관할 시·도지사에게 등록을 하여야 하고(제9조 제1항), 인터넷신문은 동법 제2조 제2호 및 시행령 제2조에 따른 기준을 충족하여야 하는 등 고도의 관리의무가 부과되는만큼 다른 일반적 표현물에 비하여 언론의 자유가 폭넓게 보장되는 특수한 표현 매체라는 점도 고려하여야 합니다.¹⁸⁾

5) 한편, 이 사건 정보를 삭제함으로써 얻는 가치는 단순히 ‘잔혹 또는 혐오감’으로부터의 보호라 할 것입니다. 그러나 위에서 실시한 바와 같이 ‘잔혹 또는 혐오감’은 주관적인 감정으로서 개개인마다 그 기준이 다를 수 있습니다. 또한 인터넷은 매체의 특성상 개인이 원하는 정보를 특정하여 찾거나, 게시글의 제목을 보고 해당 내용을 접할지를 취사선택할 수 있는바, 이 사건 정보의 제목에는 ‘유병언 시신 사진’이 적시되어 있어, ‘잔혹 또는 혐오감’을 원치 않는 일반인들은 해당 게시글을 클릭하지 않는 방법으로 스스로 보호할 수 있습니다. 따라서 이 사건 정보를 삭제함으로써 얻는 이익은 거의 없거나 상당히 미미한 수준이라고 할 것입니다.

18) 이 사건 처분과 같은 피고의 통신심의는 ‘삭제 등의 시정요구’ 혹은 ‘해당없음’이라는 경직되고 양자택일적인 결정만이 존재하여, 균형있고 유연한 시정 방법이 도출되기 어렵습니다. 이에 따라 언론매체의 보도 내용에 문제가 있는 경우, 언론의 자유와 공적 책임을 조화시키기 위하여 제정된 ‘언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률’에 의하여, 언론중재위원회의 유연하고 다양한 내용의 조정 및 중재로 규율되는 것이 일반적입니다.

6) ‘시신 사진’이 잔혹하다고 혐오스럽다는 이유만으로 이러한 엄격한 비례의 원칙에 따른 형량없이 일률적으로 규제될 수 있다면, 민주화운동 열사들의 시신 사진, 풀리처상 수상 사진의 대부분을 차지하는 국제 전쟁·기아 현장의 사진 등 사회고발적 메시지가 있는 이미지들 역시 본 규정을 이유로 인터넷상에서 사라지게 할 수 있다는 부정의한 결과가 발생할 것입니다.

특정인의 인격권을 침해하는 표현도 공익과의 형량을 통하여 보호되는 것인데, 하물며 이 사건 정보는 특정한 피해자도, 불법성도 없음에도 불구하고, 어떠한 형량 과정도 거침이 없이, 단지 ‘유해’하다는 이유만으로 삭제의 시정요구 대상이 되었습니다. 국민의 알 권리를 보장하고 사회적 이슈를 분석하는 고도의 표현물로서 민주주의 사회에서 가지는 기능과 가치가 매우 큰 이 사건 정보에 대하여 삭제의 시정요구 처분을 한 것은, 현저히 비례의 원칙에 위반하여 표현의 자유와 국민의 알 권리를 침해하는 위법한 처분이라 아니 할 수 없습니다.

7) 소결

따라서 이 사건 처분은 개별적 법익의 형량 없이 행하여진 것으로서, 현저히 비례의 원칙에 위반하여 표현의 자유와 국민의 알 권리를 침해하는 것으로서 위헌 또는 위법한 처분으로서 취소되어야 합니다.

라. 처분의 대상이 특정되지 않은 위법한 처분

1) 이 사건 근거법령들은 처분의 대상인 ‘시정의 대상이 되는 정보’가 무엇인지에 관하여 아무런 규정을 하지 않고 있습니다. 즉, 문제가 되는 부분만을 의미하는 것인지, 문제가 된 부분을 포함한 URL 내의 전체 정보를 의미

하는 것인지 등이 불분명하여 많은 문제가 발생합니다.¹⁹⁾

2) 이로 인하여 처분의 상대방은 ‘어떠한 정보’를 ‘시정(삭제)’하여야 조치의무를 이행한 것인지조차 알 수 없습니다. URL 내 전체 정보를 삭제하여야 하는지, 문제가 되는 부분만을 삭제하면 되는 것인지, 또는 어떠한 부분이 문제가 되는지조차 알 수가 없는 것입니다. 예를 들면, 게시판의 본문글에는 전혀 문제가 없는데 댓글 중 1개의 글이 불법한 내용인 경우, 시정요구를 받은 게시판 운영자는 게시판 본문글도 같은 URL내의 정보로서 삭제하여야 하는 것인지 아니면 해당 댓글만 삭제하면 되는 것인지를 알 수가 없습니다. 이에 따라 해당 시정요구가 과잉하여 위법·위헌인지, 혹은 결정사유가 정당한지 여부도 파악하기 어렵습니다.

또한 시정요구는 보통 게시자가 아닌 정보통신서비스제공자에게 발하여지는데, 조치 전에 게시자가 문제되는 부분을 스스로 수정한 경우에도 정보통신서비스제공자가 해당 URL를 조치하여야 하는 것인지도 문제가 될 수 있습니다.

2) 이 사건 처분에서 피고가 원고 서울의 소리에 통지한 ‘심의결과 내역’(갑제4호증)을 보더라도, "URL"란에 “amn.kr/sub_read.html?uid=15131”가 적시되어 있고, “결정사유”란에 “해당 정보는 일반사이트 일부게시물에서 신체손상 등을 구체적으로 표현하여 잔혹감 또는 혐오감을 주는 정보를 제공하고 있음”이라고만 적시되어 있습니다. 이를 보면 삭제의 시정조치를 하여야 하는 정보의 범위가 ‘신체 손상 등을 구체적으로 표현’한 이미지로 한정되는지, 이미지 정보를 포함한 기사 내용(독자의견란을 제외한)인지, 아니면 적시된 URL내 전체 정보를 삭제하여야 하는지를 전혀 알 수 없습니다.

3) 즉, 이는 처분의 대상이 특정되지 아니하여 내용이 불명확한 처분으로서,

19) 위에서도 실시한 바와 같이 실무상으로는 URL 내에 전체 정보가 시정의 대상으로 해석되고 있으나, 이는 행정권 내부의 해석일 뿐, 시정요구 처분의 상대방으로서는 이를 알 수 없습니다.

처분 상대방으로 하여금 어떠한 권리나 의무가 변동되는지를 알 수 없게 하고, 소송상 불복의 범위도 확정짓지 못하게 하는 중대한 하자를 안고 있는 것입니다.²⁰⁾ 따라서, 이 사건 처분은 처분의 대상이 특정되지 아니한 것으로서 무효이거나 적어도 취소되어야 합니다.

8. 이 사건 처분 절차상의 위법성

가. 사전통지의무 위반 및 의견제출 기회 미부여

1) 행정절차법 제21조 제1항에서는 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우 미리 ‘처분하려는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거’ 및 이에 대하여 ‘의견을 제출할 수 있다는 뜻’ 등을 당사자 등에게 통지하여야 한다고 규정하고 있습니다.²¹⁾

2) 피고가 행하는 시정요구 처분은, 처분의 직접 상대방인 정보통신서비스제공자(원고 1 서울의 소리)에게는 조치의무 혹은 이 사건 시행령 제8조 제3항에 따른 조치결과 통지의무를 부과하고 있고, 정보통신서비스제공자가 시정요구를 이행하는 경우 이용자(표현주체)인 원고 백은종에게는 본인의 표현물이 삭제되어 표현의 자유가 제한되는 것으로서, 본조의 ‘당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분’에 해당합니다. 그럼에도 불구하고

20) 대법원 1964.5.26, 선고, 63누136, 판결 “행정처분은 그 유효요건으로서 그 처분의 목적물이 특정되어 있어야 할 것이고 이것이 특정되어 있지 아니한다 할것 같으면 그 행정처분은 무효임을 면할 수 없다 할 것이다”

21) 제21조(처분의 사전 통지) ① 행정청은 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우에는 미리 다음 각 호의 사항을 당사자등에게 통지하여야 한다.

1. 처분의 제목
2. 당사자의 성명 또는 명칭과 주소
3. 처분하려는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거
4. 제3호에 대하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻과 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리방법
5. 의견제출기관의 명칭과 주소
6. 의견제출기한
7. 그 밖에 필요한 사항

피고는 원고들에게 어떠한 사전통지도 하지 않았으며 의견제출의 기회도 부여하지 않았습니다.

3) 행정청이 사전통지나 의견제출의 기회를 주지 아니하고 처분을 한 경우에 대하여 대법원은, ‘구 행정절차법(2012. 10. 22. 법률 제11498호로 개정되기 전의 것) 제21조 제1항, 제4항, 제22조에 의하면, 행정청이 당사자에게 의무를 과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우에는 미리 처분하고자 하는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거, 이에 대하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻과 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리방법 등의 사항을 당사자 등에게 통지하여야 하고, 또한 다른 법령 등에서 필수적으로 청문을 실시하거나 공청회를 개최하도록 규정하고 있지 아니한 경우에도 당사자 등에게 의견제출의 기회를 주어야 하되, ‘당해 처분의 성질상 의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우’ 등에는 처분의 사전통지나 의견청취를 아니할 수 있다. 따라서 행정청이 침해적 행정처분을 하면서 당사자에게 위와 같은 사전통지를 하거나 의견제출의 기회를 주지 아니하였다면, 사전통지를 하지 아니하거나 의견제출의 기회를 주지 아니하여도 되는 예외적인 경우에 해당하지 아니하는 한, 그 처분은 위법하여 취소를 면할 수 없다(대법원 2013. 1. 16. 선고 2011두30687 판결 등 참조)’고 판시한 바 있습니다.

4) 이 사건 정보의 경우 위에서 검토한 바와 같은 많은 문제를 안고 있음에도, 피고는 아무런 사전통지나 의견 제출의 기회를 주지 아니하였습니다. 인터넷 신문인 ‘서울의 소리’의 홈페이지의 첫화면에는 편집인의 이름, 이메일, 주소, 대표전화 및 휴대폰번호까지 게재되어 있어 얼마든지 손쉽게 원고들에게 사전통지를 하거나 의견을 들을 수 있었음에도, 피고는 최소한의 주의나 노력을 기울이지 않고 이러한 처분 절차를 지키지 아니한 것입니다.

5) 따라서 이 사건 처분은 행정절차법 제21조 제1항에 위반한 것으로서 취소되어야 합니다.

나. 문서에 의하지 아니한 처분

1) 행정절차법 제24조는 처분의 방식으로서 ‘행정청이 처분을 할 때에는 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 문서로 하여야 하며, 전자문서로 하는 경우에는 당사자등의 동의가 있어야 한다.’고 규정하고 있습니다.²²⁾

2) 대법원은 본조에 위반하여 소방시설 불량사항에 관하여 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률 제9조에 의거한 시정보완명령을 구두로 한 사안에 관하여, ‘행정절차법 제24조는, 행정청이 처분을 하는 때에는 다른 법령 등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 문서로 하여야 하고 전자문서로 하는 경우에는 당사자 등의 동의가 있어야 하며, 다만 신속을 요하거나 사안이 경미한 경우에는 구술 기타 방법으로 할 수 있다고 규정하고 있는데, 이는 행정의 공정성·투명성 및 신뢰성을 확보하고 국민의 권익을 보호하기 위한 것이므로 위 규정을 위반하여 행하여진 행정청의 처분은 하자가 중대하고 명백하여 원칙적으로 무효이다. 따라서 시흥소방서의 담당 소방공무원이 피고인에게 행정처분인 위 시정보완명령을 구두로 고지한 것은 행정절차법 제24조에 위반한 것으로 그 하자가 중대하고 명백하여 위 시정보완명령

22) 제24조(처분의 방식)

- ① 행정청이 처분을 할 때에는 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 문서로 하여야 하며, 전자문서로 하는 경우에는 당사자등의 동의가 있어야 한다. 다만, 신속히 처리할 필요가 있거나 사안이 경미한 경우에는 말 또는 그 밖의 방법으로 할 수 있다. 이 경우 당사자가 요청하면 지체 없이 처분에 관한 문서를 주어야 한다.
- ② 처분을 하는 문서에는 그 처분 행정청과 담당자의 소속·성명 및 연락처(전화번호, 팩스번호, 전자우편주소 등을 말한다)를 적어야 한다.

은 당연 무효라고 할 것[대법원 2011.11.10, 선고, 2011도11109, 판결]’이라고 판시한 바 있습니다.

3) 이 사건 처분의 경우, 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 침익적 처분임에도, 처분의 방식이 문서로 이루어진바가 없습니다. 당사자의 동의를 얻은바 없음에도, 만연히 전자우편을 통한 전자문서로만 통지가 송달되었을 뿐입니다. (갑제2호증 심의결과통지메일)

4) 따라서 이 사건 처분은 행정절차법 제24조에 위반한 것으로서 무효이거나 취소되어야 합니다.

다. 불복절차 고지의무 위반

1) 행정절차법 제26조는 ‘행정청이 처분을 할 때에는 당사자에게 그 처분에 관하여 행정심판 및 행정소송을 제기할 수 있는지 여부, 그 밖에 불복을 할 수 있는지 여부, 청구절차 및 청구기간, 그 밖에 필요한 사항을 알려야 한다’고 규정하고 있습니다.

2) 이 사건 처분은 항고소송을 제기할 수 있는 행정처분임이 명백함에도, 피고 스스로가 인용여부를 결정하는 이의신청(시행령 제8조 제5항)절차만을 안내하고 있을 뿐(갑제3호증 심의결과 통지), 행정소송의 가부 및 청구절차·청구기간 등을 안내하지 않았습니다. 이는 행정기관으로부터 의무부과 및 권익제한을 당하는 일반국민인 당사자가, 처분의 법적 의미 및 사법적 구제수단을 알고 이를 실현할 기회를 봉쇄하고 있는 것과 다름 없습니다.

3) 판례는 본조에 위반하여 불복절차를 고지하지 않은 절차상의 하자가 있

는 경우 취소사유가 될 수 있다고 판시한 바 있습니다.²³⁾ 따라서 행정소송의 불복절차를 고지하지 않은 이 사건 처분은 행정절차법 제26조를 위반한 것으로 취소되어야 합니다.

라. 소결

이 사건 처분은 원고들에 대하여 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분임에도 행정절차법상 거치게 되어 있는 처분의 사전통지, 의견제출기회 부여의 절차를 거치지 않았고, 그 처분의 방식 또한 문서로 이루어지지 않았으며, 불복절차도 고지되지 않은 중복적이고 중대한 절차상 하자를 지닌 위법한 것으로서 취소되어야 합니다.

9. 결어

가. 이 사건 법률조항은 법률유보원칙에 위반되고, 위헌인 이 사건 법률조항에 근거한 이 사건 처분 역시 위법하여 취소되어야 합니다.

나. 이 사건 시행령조항은 이 사건 법률의 위임 범위를 벗어난 것으로서 위법하거나 법률유보 원칙, 명확성 원칙, 과잉금지원칙 등에 위반하여 표현의 자유 및 알권리를 침해하는 위헌적 규정이므로, 이에 근거하여 내려진 이 사건 처분 역시 위법 혹은 위헌으로서 취소되어야 합니다.²⁴⁾

23) 행정심판 등 불복절차를 고지하지 않았거나 잘못 고지한 절차상의 하자가 있다 하더라도 이러한 불복절차 고지규정은 행정처분의 상대방이 그 처분에 대한 행정심판 등 불복절차를 밟는 데 있어 편의를 제공하기 위한 것인 점, 행정심판 등 불복절차에 관한 불고지(不告知) 또는 오고지(吳告知)에 관하여 행정심판법과 행정소송법에서 행정심판과 행정소송의 제기기간에 관한 연장규정을 두고 있고 있는 점 등에 비추어 이러한 불복절차 고지규정 위반은 행정처분의 당연무효사유가 아니라 단지 취소 사유에 불과하다. (인천지법 2006.11.2, 선고, 2006가합3895, 판결)

24) 헌법 제107조 제2항에 따라 법원은 재판의 전제가 된 명령·규칙에 대하여 위헌 여부를 심사할 권한을 가지는바, 특히 이 사건 시행령과 심의규정의 위헌성 및 이에 따른 처분의 위헌성에 대하여 귀원이 엄중한 선언을 내려주시기 바랍니다.

다. 이 사건 심의규정조항은 근거법령의 위임 범위를 벗어난 것으로서 위법하거나 법률유보 원칙, 명확성 원칙 등에 위반하여 표현의 자유 및 알권리를 침해하는 위헌적 규정이므로, 이에 근거하여 내려진 이 사건 처분 역시 위법 혹은 위헌으로서 취소되어야 합니다.

라. 이 사건 처분은 근거법령의 합헌적 해석에 위반한 위법한 처분이거나 과잉금지원칙에 위반하여 표현의 자유 및 알 권리를 침해하는 위헌적 처분으로서 취소되어야 합니다.

마. 이 사건 처분의 근거가 된 이 사건 심의규정 조항은 이 사건 정보에 적용될 수 없는 것으로서, 이 사건 처분은 처분사유가 부존재하는 위법한 것이므로 취소되어야 합니다.

바. 이 사건 처분은 개별적 법익의 형량 없이 행하여진 것으로서, 현저히 비례의 원칙에 위반하여 표현의 자유와 국민의 알 권리를 과도하게 침해하는 위헌 또는 위법한 처분으로서 취소되어야 합니다.

사. 이 사건 처분은 처분의 대상이 특정되지 아니하여 내용이 불명확한 처분으로서 취소되어야 합니다.

아. 이 사건 처분은 원고들에 대하여 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분임에도 행정절차법상 거치게 되어 있는 처분의 사전통지, 의견제출기회 부여의 절차를 거치지 않았고, 그 처분의 방식 또한 문서로 이루어지지 않았으며, 불복절차도 고지되지 않은 중복적이고 중대한 절차상 하자를 지닌 위법한 것으로서 취소되어야 합니다.

입 증 방 법

1. 갑제1호증 - 이 사건 정보 전문
2. 갑제2호증 - 심의결과 통지 메일 화면
3. 갑제3호증 - 심의결과 통지
3. 갑제4호증 - 심의결과 내역

첨 부 서 류

1. 위 각 입증방법
2. 소장 부분
3. 소송위임장
4. 납부서

2014. 10. 31.
위 원고들의 소송대리인
변호사 손 지원

서 울 행 정 법 원 귀 증