

# 국 가 인 권 위 원 회

## 침해구제제2위원회

### 결 정

사 건 21진정0708300 지자체의 현수막 게시 거부에 의한 표현의 자유 침해

진 정 인 ○○○

피진정인 ○○시장

### 주 문

○○시장에게, 진정인의 현수막 게시 불허를 재검토하고, 주민들의 표현의 자유를 침해하지 않도록 ○○시 도시재생과 직원을 대상으로 재발방지를 위한 교육을 실시할 것을 권고합니다.

### 이 유

#### 1. 진정요지

진정인은 2021. 9. 16. ○○○도 ○○시에서 운영하는 지정게시대에 현수막을 게시하고자 사단법인 ○○○도 옥외광고협회 ○○시지부를 통해 ○○시에 현수막 게시를 신청하였으나, 2021. 9. 17. 피진정인은 「○○○○도 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 조례」 제12조 4호 “특정 개인 또는 단체를 비방하는 내용을 표시할 수 없다”는 규정을 근거로 게시를

거부하였는바, 이는 표현의 자유를 침해하는 행위이다.

## 2. 당사자들의 주장 요지

### 가. 진정인

위 진정요지와 같다.

### 나. 피진정인

진정인은 2021. 9. 17. 사단법인 ○○○도 옥외광고협회 ○○시지부를 통해 피진정기관 지정게시대에 현수막 게시를 신청하였다. 지정게시대는 누구나 어디서든 쉽게 볼 수 있는 생활밀착형 공공시설물로, 진정인이 신청한 현수막은 화투 그림이 포함되어 있어 지정게시대에 게시될 경우 사행성을 조장함으로써 일부 청소년에게 위해를 끼칠 우려가 있었다. 따라서 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」(이하 「옥외광고물법」이라 한다) 제5조 제2항 3호에 따라 해당 현수막을 “청소년의 보호·선도를 방해할 우려가 있는 것”으로 검토하였다.

또한 해당 현수막은 피진정인을 탐관오리를 상징하는 역사적 인물인 ‘조병갑’에 빗대어 묘사하였을 뿐만 아니라, 희화성 표현을 사용하여 시민 다수로 하여금 피진정인의 사회적 평가와 명예를 현저하게 떨어뜨리는 비방적 내용을 담고 있었다. 이에 「○○○○도 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고 산업진흥에 관한 조례」(이하 “조례”라 한다) 제12조 제3항 4호 “특정 개인 또는 단체를 비방하는 내용을 표시할 수 없다”는 규정을 적용하였다.

진정인은 피진정인의 행위가 표현의 자유를 침해하였다고 주장하나, 진정인은 집회·시위를 통하여 2021. 8.부터 피진정기관 정문 등에 현수막을 27

회 이상 게시하며 지속적으로 정치활동 의사표현을 하고 있으므로, 표현의 자유가 침해되었다고 보기 어렵다.

### 3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

### 4. 인정사실

진정서, 피진정인의 서면진술서 및 제출자료 등을 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 ○○시에 소재한 시민단체인 ‘○○○○○○○○○○’ 대표로, 2021. 9. 16. 사단법인 ○○○도 옥외광고협회 ○○시지부에 지정게시대 사용을 신청하였다. 진정인이 게시하고자 한 현수막의 내용은 아래와 같다.

〈현수막 사진 삭제〉

나. 피진정기관 지정게시대 현수막 게시에 관한 운영 업무를 민간위탁받아 수행하는 사단법인 ○○○도 옥외광고협회 ○○시지부는 진정인의 현수막 게시 신청을 접수하여 피진정기관 도시재생과에 협의를 의뢰하였고, 2021. 9. 17. 피진정기관 도시재생과는 진정인이 신청한 현수막 게시 여부에 대해 검토한 뒤 게시 불허로 결정하였다. 이후 사단법인 ○○○도 옥외광고협회 ○○시지부는 유선상으로 진정인에게 현수막 게시가 불가능하다고 통지하였다.

다. 진정인은 2021. 9. 17. 피진정인에게 현수막 게시 신청 불허 이유를

문는 민원을 제기하였으며, 이에 피진정인은 2021. 9. 27. 조례 제12조 제3항 4호의 “특정 개인 또는 단체를 비방하는 내용을 표시할 수 없다”에 의거하여 현수막의 지정게시대 게시를 불허하였다고 답변하였다.

라. ○○○도는 2020. 6.~7. 피진정기관에 대한 감사를 실시하여 공무원근로자 신규채용 부적정으로 기관경고 및 훈계 조치를 하였고, 2022. 1. 검찰은 피진정인 등을 불법 정치자금 수수, 부당 채용으로 기소하여 현재 재판 중이다.

## 5. 판단

「대한민국 헌법」 제21조 제1항은 모든 국민은 언론·출판의 자유를 가진다고 규정하여 표현의 자유를 보장하고 있다. 유엔 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제19조는 표현의 자유가 인류 사회 모든 구성원의 존엄을 위해 필수불가결한 권리임을 확인하고 있으며, 이와 같은 권리의 행사는 국가안보, 공공의 안전, 공공질서, 공중보건이나 도덕의 보호 또는 타인의 권리와 신망의 존중을 위하여 법률에 의하여 필요한 경우에만 제한받을 수 있다고 규정하고 있다.

표현의 자유는 우리 사회가 민주적 발전을 이루고 개인의 지적·인격적 발전을 도모하기 위한 필수적 권리라 할 것이나, 공동체의 이익 또는 다른 개인의 권리나 이익을 침해하는 상황과 결부되기 쉬우므로 필요한 경우 법률로써 제한될 수 있다. 그러나 제한하는 경우라도 그 본질적 내용을 침해할 수 없다.

한편, 피진정인은 진정인이 신청한 현수막에 화투 그림이 포함되어 있어

사행성을 조장함으로써 일부 청소년에게 위해를 끼칠 우려가 있었으므로 「  
 옥외광고물법」 제5조 제2항 3호의 ‘청소년의 보호·선도를 방해할 우려가 있  
 는 것’으로 검토하여 진정인의 현수막 게시를 불허하였다고 주장한다.

청소년에게 유해한 매체물 등으로부터 청소년을 보호하는 것을 목적으로  
 하는 「청소년 보호법」 제2조 제2호 차호는 「옥외광고물법」에 따른 옥외광  
 고물을 ‘매체물’로 보고 있다. 따라서 「옥외광고물법」 제5조 제2항 3호의  
 ‘청소년의 보호·선도를 방해할 우려가 있는 것’의 해석과 관련하여 「청소년  
 보호법」상 유해성 판단 기준을 참고할 수 있을 것이다.

그런데 화투는 「청소년 보호법」상 ‘청소년유해매체물’과 ‘청소년유해물건’  
 에 해당되지 않으므로, 이를 「옥외광고물법」 제5조 제2항 3호의 ‘청소년의  
 보호·선도를 방해할 우려가 있는 것’으로 보는 것이 적절한지 의문이다.

나아가, 피진정인은 진정인이 신청한 현수막이 현 ○○시장인 피진정인을  
 탐관오리를 상징하는 역사적 인물인 ‘조병갑’에 빗대어 묘사하였고, 희화성  
 표현을 사용하여 시민 다수로 하여금 피진정인의 사회적 평가와 명예를 현  
 저하게 떨어뜨리는 비방적 내용을 담고 있었으므로 조례 제12조 제3항 제4  
 호 ‘특정 개인 또는 단체를 비방하는 내용’에 해당하는바 진정인의 현수막  
 게시를 불허하였다고도 주장한다.

대법원은 「형법」상 명예훼손과 관련하여, ‘사람을 비방할 목적’이란 가해  
 의 의사와 목적을 필요로 하는 것으로, 그 판단은 적시한 사실의 내용과 성  
 질, 사실의 공표가 이루어진 상대방의 범위, 표현의 방법 등 표현 자체에  
 관한 여러 사정을 감안함과 동시에 그 표현으로 훼손되거나 훼손될 수 있

는 명예의 침해 정도 등을 비교·형량하여 살펴야 하며, 적시한 사실이 공공의 이익에 관한 것인 경우에는 특별한 사정이 없는 한 부정된다고 보고 있다. 어떠한 사실이 공공의 이익에 관한 것인지는 명예훼손의 피해자가 공무원 등 공인(公人)인지 아니면 사인(私人)에 불과한지, 그 표현이 객관적으로 국민이 알아야 할 공공성·사회성을 갖춘 공적 관심 사안에 관한 것으로 사회의 여론형성이나 공개토론에 기여하는 것인지 아니면 순수한 사적인 영역에 속하는 것인지, 피해자가 명예훼손적 표현의 위협을 자초한 것인지 여부, 그리고 표현으로 훼손되는 명예의 성격과 침해의 정도, 표현의 방법과 동기 등 여러 사정을 고려하여 판단하여야 하고, 행위자의 주요한 동기와 목적이 공공의 이익을 위한 것이라면 부수적으로 다른 사익적 목적이나 동기가 포함되어 있더라도 비방할 목적이 있다고 보기는 어렵다고 판시한 바 있다(대법원 2011. 11. 24. 선고 2010도10864 판결 등 참조).

이러한 점에서 볼 때 정부, 국가기관, 지방자치단체와 같은 공적 기관의 업무수행과 관련된 사항은 항상 국민의 감시와 비판의 대상이 되어야 함은 물론이고, 국민이 이를 비판하는 과정에서 그 업무수행에 관여한 공직자에 대한 사회적 평가가 다소 저하될 수 있는 표현을 사용하더라도, 현저히 상당성을 잃은 수준에 이르지 않는다면 그로써 바로 해당 공직자에 대한 명예훼손에 이르렀다거나 국민의 표현의 자유를 제한하여야 할 사유가 된다고 보기 어렵다.

따라서 진정인이 현수막에 피진정인을 특정 역사적 인물에 비유하면서 ‘주민무시’, ‘불법특혜’, ‘환경파괴’, ‘직권남용’, ‘부정채용’ 등의 문구를 현수막에 기재하였더라도, 이는 피진정인이 위와 같은 사안으로 기소되어 현재 재판 중인 점을 고려하면, 주민들이 알아야 하는 공적 관심 사안에 관한 것

인바 조례 제12조 제3항 제4호 '특정 개인 또는 단체를 비방하는 내용'이라  
보기 어렵다고 판단된다.

종합하면, 피진정인이 화투 그림은 청소년의 보호·선도를 방해할 우려가  
있다는 이유와 ○○시장인 자신의 사회적 평가를 현저하게 떨어트릴 우려  
가 있다는 이유로 「옥외광고물법」 제5조 제2항 3호와 조례 제12조 제3항  
제4호에 의거하여 진정인의 지정게시대 현수막 게재 신청을 불허한 행위는  
「대한민국 헌법」 제21조에서 보장하고 있는 진정인의 표현의 자유를 침해  
한 것이다.

이에 ○○시장에게, 진정인의 현수막 게시 불허를 재검토하고, 주민들의  
표현의 자유를 침해하지 않도록 ○○시 도시재생과 직원을 대상으로 재발  
방지를 위한 교육을 실시할 것을 권고한다.

## 6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주  
문과 같이 결정한다.

2022. 5. 13.

위 원 장 박 찬 운

위 원 석 원 정

위 원 윤 석 희

<별지>

## 관련 규정

### 1. 「대한민국 헌법」

제21조 ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다. ② 언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.

제37조

- ① 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.
- ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

### 2. 「형법」

제307조(명예훼손)

- ① 공연히 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자는 2년 이하의 징역이나 금고 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.
- ② 공연히 허위의 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

제309조(출판물 등에 의한 명예훼손)

- ① 사람을 비방할 목적으로 신문, 잡지 또는 라디오 기타 출판물에 의하여 제307조제1항의 죄를 범한 자는 3년 이하의 징역이나 금고 또는 700



만원 이하의 벌금에 처한다.

② 제1항의 방법으로 제307조제2항의 죄를 범한 자는 7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다.

제310조(위법성의 조각) 제307조 제1항의 행위가 진실한 사실로서 오로지 공공의 이익에 관한 때에는 처벌하지 아니한다.

### 3. 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」

제2조의2(적용상의 주의) 이 법을 적용할 때에는 국민의 정치활동의 자유 및 그 밖의 자유와 권리를 부당하게 침해하지 아니하도록 주의하여야 한다.

제5조(금지광고물등) ② 누구든지 광고물에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 내용을 표시(제2호 및 제3호의 경우에는 제작을 포함한다)하여서는 아니 된다.

3. 청소년의 보호·선도를 방해할 우려가 있는 것

### 4. 「청소년보호법」

제1조(목적) 이 법은 청소년에게 유해한 매체물과 약물 등이 청소년에게 유통되는 것과 청소년이 유해한 업소에 출입하는 것 등을 규제하고 청소년을 유해한 환경으로부터 보호·구제함으로써 청소년이 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “매체물”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

차. 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」에 따른 옥외광고물과 가목부터 자목까지의 매체에 수록·게재·전시되거나 그 밖의 방법으로 포함된 상업적 광고선전물

3. “청소년유해매체물”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

가. 제7조제1항 본문 및 제11조에 따라 청소년보호위원회가 청소년에게 유해한 것으로 결정하거나 확인하여 여성가족부장관이 고시한 매체물

나. 제7조제1항 단서 및 제11조에 따라 각 심의기관이 청소년에게 유해한 것으로 심의하거나 확인하여 여성가족부장관이 고시한 매체물

4. “청소년유해약물등”이란 청소년에게 유해한 것으로 인정되는 다음 가목의 약물(이하 “청소년유해약물”이라 한다)과 청소년에게 유해한 것으로 인정되는 다음 나목의 물건(이하 “청소년유해물건”이라 한다)을 말한다.

나. 청소년유해물건

2) 청소년에게 음란성·포악성·잔인성·사행성 등을 조장하는 완구류 등 청소년의 사용을 제한하지 아니하면 청소년의 심신을 심각하게 손상시킬 우려가 있는 물건으로서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 청소년보호위원회가 결정하고 여성가족부장관이 고시한 것

3) 청소년유해약물과 유사한 형태의 제품으로 청소년의 사용을 제한하지 아니하면 청소년의 청소년유해약물 이용습관을 심각하게 조장할 우려가 있는 물건으로서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 청소년보호위원회가 결정하고 여성가족부장관이 고시한 것

5. 「○○○○도 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 조례」

제12조(현수막의 표시방법) ③ 지정게시대를 이용하는 현수막 및 그 지정게시대는 다음 각 호의 기준에 따라 표시하여야 한다.

4. 특정 개인 또는 단체를 비방하는 내용을 표시할 수 없다.