

공공기관이나 그 직진이 한 발언이 제한된 목적 범위 내에서의
공공의 인물에 관한 것이었다면 현실적 악의가 있어야
명예훼손이 성립한다는 원심판결은 정당하다

NADEL and DENNY v. THE REGENTS OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA
22 Med. L. Rptr. 2481 (캘리포니아 주 항소법원, 1994. 10)

사건개요

1. 2.8 에이커의 나대지를 포함하는 시민공원(People's Park)은 캘리포니아 대학이 1960년 대 초반에 이를 구입한 이래 30여년간 그 개발용도를 둘러싸고 많은 논란이 있어 왔다. 대학당국은 고육지책으로 1987년부터 1991년 사이에 버클리시와 공동으로 이 공원을 관리하는 방안을 고안하였는데, 공원의 일부분을 시에 대여하여 개발 관리 시키는 대신 대학은 나머지 부분을 옥외 레크리에이션 시설로 개발하는 것이 그 골자였다. 대학은 그 첫 번째 사업으로 공원 구석에 2개의 모래밭 배구코트를 만들기로 하여 1991. 7. 31. 공사가 시작되었다.

2. 배구코트건설의 반대

그러자 이에 반대하는 사람들이 시민의 공원수호연합(People's Park Defense Union)이라는 단체를 만들어 조직적인 반대운동을 전개하기 시작하였고, 얼마 후 배구코트가 완성되어 이용이 시작되자 저항이 거세어져 때로 폭력적인 사태가 발생하여 코트가 파손되고 연합원들과 코트이용자들간에 대치가 이루어지는가 하면 결국 연합원들이 예고한 대로 폭동이 발생하기에 이르렀다. Nadel과 Denny는 매우 열렬한 연합원으로서 배구코트의 건설에 맹렬히 반대해왔다. Nadel은 시의회 회의와 군중집회에서 목청을 높여 배구코트의 건설에 반대하였고, 공원에서 이와 관련된 행사를 가지는 것을 도왔으며 지역신문 편집자에게 편지를 쓰고 대학과 시당국에 공개서한을 띄워 공원개발문제를 거론하였으며, 신문 이외의 잡지 등의 취재에 응하여 자신의 의견을 개진하여 그것이 기사로 실리기도 하였다. Denny도 역시 시의회 회의와 기타의 정치 문화적 행사에 참여하여 개발에 반대하는 자신의 입장을 말하였고, 그녀가 참여하여 구속된 데모에 대하여 기자회견을 가지기도 하였다.

3. 문제의 명예훼손발언

1992. 1. 10. 대학은 Nadel과 Denny를 위 연합 및 다른 두 사람의 연합원과 함께 피고로 제소하여 손해배상과 가처분을 구하였고, 그 중 후자의 신청이 받아들여져 Nadel과 Denny가 더 이상 대학 직원과 시설에 대한 폭력적인 행동을 하지 못하도록 하는 잠정적 가처분(temporary restraining order)이 발하여졌다. 그 후 수개월간에 이사건의 피고가 된 Jesus Mena, Daniel Boggan, Jr., Helwick, Fujii 등 네 명의 대학직원들이 신문에 위 가처분에 관한 기사거리를 제공하면서 Nadel과 Denny를 대체로 폭력적 침입자, 그리고 기물파괴인 이라고 특징을 지워서 지칭하였다. 그들의 발언내용을 구체적으로 살펴보면,

먼저 대학이 위 손해배상소송을 제기한 날에 대학의 공보담당 직원인 Jesus Mena 는 위 소송이 시민 공원연합과 몇몇 열성 연합원 들에 의하여 이루어지는 대학시설과 학생 그리고 직원에 대한 파괴와 폭력 캠페인을 저지하기 위하여 제기되었다는 내용을 신문기사거리로 공개하면서 그들이 저지른 협박과 폭력행위들의 사례를 구체적으로 소개하였다. Jesus Mena 는 기사거리를 제공 하면서 대학 부총장인 Daniel Boggan, Jr.가 「지난 수개월간 몇몇 사람들이 대학시설을 파괴하고 이를 이용하는 사람들을 협박하거나 그들에게 해를 가하는 폭력행위를 통하여 악의적으로 공공의 안녕을 위태롭게 하였다. 대학당국은 이들에 대한 법적인 제재가 공공의 안녕 뿐 아니라 모든 사람들의 권리를 보호하리라고 믿는다」 고 쓴 서면진술도 함께 공개하였다. 그리고 1992.1.27. Daily Californian 이라는 신문에는 대학의 지역사회국장인 Milton Fujii 가 Nadel 과 Denny 를 폭력적이고 파괴적인 행동을 반복하여 행하는 인물들이라고 말한 것으로 보도하였다. 그 후 East Bay Express 라는 신문은 1992.3.13. 대학의 변호사인 Christine Helwick 이 Nadel 과 Denny 를 「폭력적 행동에 관한 전력을 가진 사람들」이라고 지칭한 것으로 보도하였다.

4. 이 사건 소송의 제기경위

Nadel 과 Denny 는 1993 년에 이르러 대학당국과 Mena, Boggan 그리고 Helwick 을 시민적 권리침해와 명예훼손으로 Alameda County 의 California Superior Court 에 제소하였고, 대학당국이 Nadel 과 Denny 를 상대로 제기한 1992 년의 소송에서 피고인 Nadel 과 Denny 가 반소로 끌어들인 Fujii 도 위 반소가 이건 소송과 합쳐지는 바람에 이건 소송의 피고로 합류하였다. 대학당국과 피고들은 명예훼손 부분에 대하여 약식판결(summary judgment)을 구하면서 그 이유로서 New York Times v. Sullivan 사건에서 제시된 헌법상 악의의 기준에 따라 피고들이 명예훼손이라고 주장하는 기사내용 등이 허위라는 것을 알았다거나 또는 그 진실성 여부를 무모하게 무시하였다는 점에 대하여 원고들의 입증이 없다고 주장하였다. 법원은 피고들의 주장을 받아들여 원고들의 청구를 기각하는 약식판결을 선고하였다. 판결문에서 법원은 Nadel 과 Denny 가 그들 자신을 시민공원개발문제에 관한 논의의 전면에 내세움으로써 제한된 목적 내 에서의 공적인 인물이 되었으며, 따라서 피고들의 악의를 입증하여야 하는데 그 입증에 실패하였기 때문에 청구를 기각한다고 판시하였고, Nadel 과 Denny 는 이에 불복하여 캘리포니아주 항소법원에 항소하였다.

판결요지

1. 캘리포니아 공공기관이나, 공공기관에 고용되어 그 고용의 목적범위 내에서 활동하는 직원들에 대한 명예훼손소송에서의 책임요건의 기준은 언론기관에 대한 소송의 경우와 마찬가지로 헌법상의 악의의 존재유무이다.

2. 명예훼손으로 인한 손해배상소송의 원고들이 시의회 회의나 시위대 앞에 나서서 공공연히 발언을 하고 시가 소유하는 공원의 사용용도에 대하여 제기되고 있는 논의의 전면에 나서는 등의 행동을 하는 한 그들은 제한된 목적 범위 내에서 공공적 인물이 된다.

3. 캘리포니아 주립대학이 원고들을 기물을 부수고 폭력을 행사하는 침입자라고 특징지어 발언한 것은 대학의 피용인들이 원고들이 한 특성의 파괴행위와 구타행위에 대한 보고에 근거한 것이며, 거기에 헌법상 악의가 있다고 볼 수 없다. 따라서 대학 당국과 그 피용인들을 상대로 한 명예훼손소송에서 1심 법원이 원고들의 청구를 기각하고 피고 승소의 약식판결을 내린 것은 타당하다. 원심판결을 유지한다.

판결이유(요약)

1. 뉴욕 타임스 사건 기준의 적용 가능성

Nadel 과 Denny 가 제기한 첫 번째 주장은 명예훼손소송에서 피고가 주정부인 경우(캘리포니아대학은 캘리포니아주 정부가 공공기금으로 설립한 대학이며 대학 평의원들은 주정부 자신의 일부분이라고 이해되고 있다. Pennington v. Bonelli(1936) 15 Cal. App. 2d 316, 321) 는 연방헌법 수정 1 조에 의하여 보호받지 못하며 따라서 뉴욕 타임스 사건의 기준이 적용될 수 없다는 것이었다. Nadel 과 Denny 는 준비서면에서 연방헌법 수정 1 조상의 표현의 자유는 이미 가공할 만한 힘을 가진 주정부를 보호하기 위한 것이 아니며, 오히려 주정부에 반대하는 자들을 보호함으로써 주정부를 제어할 수 있도록 하기 위한 것 이라고 주장하였다. 미연방대법원은 New York Times V. Sullivan 사건에서 헌법상 표현의 자유는 피고가 공무원의 직무와 관련된 행위에 대하여 허위의 사실을 적시하여 공무원의 명예를 훼손하였다고 하더라도 피고가 그것이 허위라는 것을 알았다거나 그 진실성 여부를 무모하게 무시하였다는 점(한마디로 현실적 악의)을 입증하지 못하는 한 공무원인 원고는 명예훼손을 이유로 손해배상을 구할 수 없다는 취지를 내포한다고 판시하였다. 대법원의 이와 같은 판시에 대한 첫 번째 논거는 공적인 행위에 대한 비판에 항상 사실의 진실성을 입증하도록 요구한다면 공적인 행위에 대하여 필요한 토론이 왕성하고 다양하게 이루어질 수 없다는 것이었다. 그 뒤의 판결들은 뉴욕 타임스 사건의 판결이 제시한 현실적 악의라는 기준이 공적인 관심사에 대한 제약 없는 토론과 시민을 명예훼손으로부터 보호하기 위한 국가의 제한된 목적간의 조화를 시도한 것이라고 하여 이를 지지하였다. 뉴욕 타임스 사건에서의 원고는 정부관리였으나 그 후의 사건(Curtis Publishing Co. v. Butts)에서 대법원은 뉴욕 타임스 사건의 기준이 공공의 인물(public figure)의 경우에도 적용된다고 판시하였다. 대법원은 이러한 공공의 인물은 두 종류가 있다고 설시 한다. 첫 번째는 광범위한 권한과 영향력을 행사하는 지위에 있어 모든 면에서 공공의 인물이라고 할 수 있는 사람과, 둘째로 보다 흔한 경우로서 어떤 특성의 주제에 대한 결정에 영향을 미치기 위하여 그 주제에 대한 논의의 전면에 나서서 활동함으로써 제한된 목적범위 내에서 공공의 인물이 되는 사람이 그것이다. 그러나 뉴욕 타임스 사건의 기준이 이러한 공무원이나 공공의 인물이 원고가 되어 언론매체가 아닌 피고를 상대로 하여 소송을 제기한 경우에도 적용되는지에 관하여 대법원은 명백히 밝히지 않고 있다. 많은 주법원들은 이에 대한 긍정적인 입장을 나타내고 있으며 Brennan 대법관도 명예훼손법에서 언론매체의 권리가 같은 일을 저지른 개인이나 기타 단체가 누리는 권리보다 결코 우월한 것이 아니라고 하여 (Dun & Bradstreet, Inc. v. Greenmoss Builders(1985) 472 U.S. 749, 983-984) 주법원의

입장을 지지하고 있다. 그러나 뉴욕 타임스 사건의 기준이 정부기관이나 공적 인물이 피고가 된 경우에도 적용되느냐라는 문제는 많은 경우에 정부기관이 저지른 명예훼손에는 정부가 누리는 성문법이나 불문법상의 특권과 면제가 적용되어 사실상 문제되는 경우가 없기 때문에 아직 이에 관한 판례가 나오지 않고 있는데 우리는 이 사건에서 바로 이 문제에 대한 결정을 내려야 하는 것이다.

2. 대립하는 이익간의 갈등

이 사건에서 문제에 대한 결정을 내리기 위하여는 우리는 뉴욕 타임스 사건에 깔려 있는 두 가지 대립하는 이익을 검토하여야 한다. 제약 없는 아이디어의 교환을 위한 연방헌법 수정 1 조상의 표현의 자유에 관한 인간의 권리와 이에 대립하여 주정부가 가지는 시민들을 명예훼손으로부터 보호하여야 할 법적 이익이 그것이며 여기에 한가지를 더 보탠다면 정부권력의 남용으로부터 시민들을 보호하여야 할 헌법적 이익도 문제해결에 있어서 고려하여야 할 요소가 될 수 있다. 먼저미연방대법원은 New York Times 사건 등에서 위 연방헌법 수정 1 조가 시민들이 원하는 정치사회적 변화를 가져오기 위한 아이디어의 제약 없는 교환을 보장하기 위하여 만들어진 것이라고 판시하여 왔다. 여기서 주된 관심사는 언론매체의 면책이 아니라 지역사회가 정보의 자유로운 순환에 대하여 가지는 이익이며 이는 다시 말하면 듣는 사람들의 입장에서 다양하고 때로 반대되는 내용의 정보가 가능한 폭넓게 전파될 수 있도록 하는 것이 더 중요하다는 것이다. 따라서 듣는 사람에게 알리는 기능의 면에서 파악하는 표현의 자유의 본질적 가치는 그 정보의 발생지가 어디냐에 좌우되지 않는 것이다. 말하는 사람이 누구인가 보다는 그 말을 듣는 사람들의 정보를 얻을 권리에 주안점을 두고 보면 말하는 사람이 언론매체인건 아니건, 정부기관인건 아니건 연방헌법 수정 1 조의 적용의 문제에 있어서는 아무런 차이가 없다. 이점 때문에 정부기관도 아니고 언론매체도 아닌 피고에 대하여 그랬듯이, 정부기관인 피고에 대하여도 연방헌법 수정 1 조와 뉴욕 타임스 사건의 기준이 적용되어야 하는 것이다. (E.g., *Miller v. Nestande*, 192 Cal. App. 3d 198) 또한, 정부도 사람들에게 정보를 알리고 그들을 교육하고 설득시키는데 대한 법적 이익을 가지며, 자신의 계획을 수행하는데 필요한 협조를 확보하기 위하여 필요하다면 사람들과 의사소통을 할 수 있어야 한다. 논란의 소지가 있는 문제에 대한 것이라고 하여 정부의 의사표현을 막는다면 이는 민주주의 절차에 어긋나는 것이다. 무절제한 정부의 의사표현에 대한 대표적 비판가인 텍사스 대학의 Mark G. Yudof 교수마저도 정부는 때로 특정 정보를 수집하고 전파하는 독특한 입장에 놓이게 되며 어떠한 경우에는 공적 주제의 특별한 측면에 대하여 이야기하여야 할 유일한 입장에 놓이게 되는 경우도 있다고 말하고 있다. 예를 들어 캘리포니아주에서 소비자 보호국의 책임자는 법에 따라 소비자에게 해가 되는 상관행에 대한 정보를 대중에게 알릴 의무가 있으며 어떤 경우에는 이러한 정보를 획득할 유일한 지위에 있게 되는데 이러한 정보를 언론매체에 알리는 것이 연방헌법 수정 1 조에 의하여 표현의 자유로서 보호되지 않는다면 역시 명예훼손소송의 대상이 될 것이다. 그리고 뉴욕 타임스 사건의 기준이 적용되지 않고 정부기관에 전파내용의 진실성을 입증하도록 요구한다면 정부기관의 알릴 기능을 억제시킴으로써 궁극적으로 소비자에게 발생할 해악을 방치하는 결과가 될 것이다.

뉴욕 타임스 사건 판결의 두 번째 논거는 공무원의 발언은 현실적 악의가 없는 한 대개 면책이 되므로 그들의 공적 행동에 대한 비판에 대하여도 그에 상응하는 면책을 주어야 한다는 것이었다. 이 사건에서는 피고인 정부가 아무런 면책을 원용한 바 없으므로 위의 균형의 논리를 놓고 보아도 뉴욕 타임스 사건의 기준을 이 사건에 적용하는데 무리가 없다. 그러나 한편, 언제 뉴욕 타임스 사건의 기준을 적용할 것이냐에 관하여 미연방대법원은 명예훼손에 의하여 원고가 상처받기 쉬운 정도가 어느 정도인지에 중점을 두었다. 법원은 공무원이나 공적 인물은 효과적인 의사소통의 수단을 가지고 있으며 잘못된 보도에 대하여 반박할 기회를 더 많이 가지기 때문에 그러한 수단을 가지지 못한 사인에 비하여 뉴스매체에 의한 명예훼손으로부터 보호받을 필요가 덜하다고 보았다. 이러한 상처받을 가능성의 차이가 연방헌법 수정 1 조 적용 여부의 관건이라면 피고가 정부기관인 사건에서 뉴욕 타임스 사건의 기준이 적용될 가능성은 희박하다. 그것은 연방이나 주정부가 말싸움에 있어서는 개인에 비하여 월등하게 유리한 지위에 있기 때문이다. 워터게이트사건 이후 정부의 발언에 대한 신뢰가 떨어지고 정부에 대하여 엄청난 양의 비판의 소리를 거리낌없이 쏟아내는 분위기가 있는 것도 사실이어서 이러한 상황에서는 정부의 이야기가 그것이 사인의 것이 아니라는 이유로 특별한 설득력을 가지는 것은 아니다. 그러나 아직 시민들이 정부의 명예훼손행위로 인하여 쉽게 상처를 받을 위험이 있는게 우리의 현실이라면 이러한 위험은 정부가 그 발언에 대한 무제한적 특권을 행사하는 경우보다는 헌법적 악의가 없다는 조건하에서만 특권을 행사하도록 하는 경우에 완화될 수 있음은 분명하다.

이 사건의 세번째 쟁점으로서 Nadel 과 Denny 가 제기한 문제는 뉴욕 타임스 사건에서는 언급되지 않은 것이다. 그것은 연방헌법 수정 1 조가 시민을 정부로부터 보호하기 위한 것이지 정부를 시민으로부터 보호하기 위한 것은 아니라는 주장이었다. Yudof 교수나 Stewart 대법관은 연방헌법 수정 1 조를 정부에도 확대 적용하는 것은 역사적으로 또는 이론적으로 보아도 옳지 않다고 한다. 또한 현실적으로도 정부는 다른 사람에게 위협을 주는 존재가 될지언정 일반 사인과 같이 보호를 받아야 하는 뜻내기는 아니라는 점이 어느 정도 고려하여야 한다는 것은 분명한 사실이다.

3. 조화점의 모색

우리는 위와 같이 대립하는 이익 사이에 조화점을 찾을 수 있다고 본다. 우리는 정부에 대하여도 타인의 명예를 훼손하는 발언을 함으로써 책임을 질 수도 있다는 잠재적 가능성을 유지하는 자체가 정부를 견제하는 역할을 한다고 본다. 뉴욕타임스 사건의 기준을 정부가 한 발언에 적용하더라도 그것이 헌법상 악의가 있는 명예훼손적인 발언인 한 여전히 책임을 지는 것이므로 이러한 책임이 현실화될 위험으로 인하여 상처받기 쉬운 시민을 정부의 명예훼손적 발언으로부터 보호하는 최소한의 기준선의 역할을 할 수 있는 것이다.

그리고 정부가 아이디어의 교환에 있어서 하여야 할 정당한 역할이 있다고 판단된 이 사건에 있어서는 정부도 그러한 역할을 수행함에 있어서 공공의 이익에 관련되는 한 어느 정도의 보호를 받아야 한다. 그렇지 않으면 정부가 공공의 이익과 관련하여 발언한 사건에서 항상 그 발언의 진실성을 입증하여야 한다면 발언은 사실상 금지되어 시민들은 정보를 얻지 못하게 될 것이다. 따라서 뉴욕 타임스 사건에 따른 연방헌법 수정 1 조의 제한된 보호를 정부의 발언에 부여하여 정부의 공무원이나 공공의 인물이 그들이 한 명예훼손적

발언내용이 허위라는 것을 알았거나 그 발언내용의 진실성 여부를 무모하게 무시한 경우에만 정부에 책임을 지우는 것이 타당하다. 이렇게 하여야 정부의 발언과 정부를 상대로 한 비판에 대한 특권 사이에 균형이 유지될 수 있다. 마지막으로 제약 없는 아이디어의 교환이 연방헌법 수정 1 조의 목적이라면 정부의 발언에도 이를 적용하여 명예훼손의 책임으로부터 제한적으로 보호하는 것이 아이디어의 교환을 위한 정부의 역할을 제고한다는 면에서 그 개정의 논리와도 부합하는 것이다. 더욱이 캘리포니아주에서는 공적기관의 불법행위책임은 그 피용인의 책임으로부터 파생하는 것이므로 우리의 1 차적인 관심은 공공기관이 아닌 그 직원에 대하여 연방헌법 수정 1 조상의 권리를 확장하여 그들이 단지 정부에 고용되어있다는 이유만으로 그러한 보호를 포기한 것으로 하여서는 안 된다는 점에 있다. 결론적으로 우리는 뉴욕 타임스 사건의 헌법상 악의의 기준이 정부가 피고인 명예훼손소송에도 적용하는 것이 정부가 한 명예훼손 발언과 관련한 세가지 대립하는 이익 사이에 조화를 찾는 방법이라고 본다.

4. 결론

이제 남은 문제는 Nadel 과 Denny 가 제한된 목적 범위 내 에서의 공공의 인물이며, 따라서 현실적 악의의 입증이 없다고 본 원심의 판단이 타당한지를 검토하는 일이다. Nadel 은 이미 앞서 사건개요에서 본 바와 같이 시의회 회의와 군중집회에서 목청을 높여 배구코트의 건설에 반대하였고, 공원에서 그와 관련된 행사를 가지는 것을 도왔으며 지역신문 편집자에게 편지를 쓰고 대학과 시당국에 공개서한을 띄워 공원개발문제를 거론하였고, 신문 이외의 잡지 등의 취재에 응하여 자신의 의견을 개진하여 그것이 기사로 실리기도 하였다. 뿐만 아니라 그는 대학의 평의원에게 보낸 편지에서 자신들이 지역언론을 장악하였으며, 자신이 라디오에 이미 6 번 출연하였고 앞으로도 11 번 더 출연할 계획이라고 공언함으로써, 언론에 보다 쉽게 접근할 수 있고 이를 통하여 자신에 관한 잘못된 이야기에 대하여 보다 쉽게 반박할 수 있다는 공공의 인물들의 일반적 특징을 자신도 가지고 있음을 보여주었다. Denny 도 역시 시의회 회의와 기타의 정치 문화적 행사에 참여하여 개발에 반대하는 자신의 입장을 말하였고 그녀가 참여하여 구속된 데모에 대하여 기자회견을 가지기도 함으로써 Nadel 과 같은 정도는 아니지만 결국 스스로 문제된 논의의 전면에 나섰음은 분명하므로 이들이 공공의 인물이라고 한 원심의 판단은 정당하다. 마찬가지로 Nadel 과 Denny 가 현실적 악의를 입증하는데 실패하였다고 한 원심의 판단 또한 정당하다. 네명의 피고들은 모두 자신들이 한 발언이 진실이라고 믿었다고 선언하였고 그 점에 있어서 아무런 모순이 없었다. 또한 대학직원들이 Nadel 이 1991.8. 부터 1992.1. 사이에 행한 4 건의 폭력적 행위에 관하여한 구체적 보고는 대학당국이 원고들을 폭력적침입자 또는 기물파괴자라고 믿을만한 근거가 되었기 때문에 그 표현이 사실과 다르거나 다소 과장되었을 가능성은 있으나 그렇다고 하여도 그들이 발언내용의 진실성 여부를 무모하게 무시하였다고(reckless disregard of their truth) 할 수 없다. 따라서 피고들에게 헌법상의 악의가 있었다는 증거가 없다고 한 원심의 판단은 정당하여 이를 유지한다.