

출입처 기자단 가입 허가, 기자들의 권한일까

— 서울행정법원 2021구합57308 출입증발급 등 거부처분 취소 판결 분석 —

장윤미 법률사무소 삼정 변호사

I. 사건의 개요

언론사 ‘미디어오늘’은 2020. 12. 8. 서울고등법원장에게 법원 출입기자 등록신청을 하였다. 돌아온 답변은 ‘기자단 운영은 법원 권한이 아니며, 법원 출입기자단의 자율에 맡기고 있으므로 기자단 간사에게 문의하라’는 것이었다. 정당한 답변이었을까. ‘미디어오늘’은 서울고등법원장을 상대로 출입증발급 거부처분을 취소하라는 행정소송을 제기하였고, 위 질문에 대한 1심 재판부의 대답은 ‘정당하지 않다’라는 것이었다(이같은 1심 판단에 피고 서울고등법원장은 불복해 현재 항소심 계류 중이다(서울고등법원 2021누74480)).

우리 언론에 특이한 문화가 있다. ‘기자단 문화’가 그것이다. 각 출입처, 이를테면 기획재정부, 교육부, 국방부 등 정부부처, 서울시, 경기도 등 지자체, 경찰청, 검찰청, 법원 등의 각 청사에 기자실이 따로 있고, 이 기자실에 출입하는 기자들이 주요 언론사 소속 기자들로 제한되어 있는 것이다. 국회의 경우 출입기자가 2천 명에 육박할 정도로 출입기자 등록이 비교적 자유롭지만¹⁾

1) 노지민 (2020. 5. 14). 출입기자 1700명 시대, ‘국회 기자’의 오늘. <미디어오늘>. URL: <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=207057>

언론사의 출입처 중 국회가 예외적이라고 할 정도로 각 출입처의 ‘기자단’은 지금도 공고하게 운영되고 있다.

이러한 기자단 운영시스템을 두고 ‘언론 카르텔’이라는 비판이 제기되는데, 실제 기자단이 어떻게 운영되는지를 보면 이러한 비판은 어느 정도 정당한 측면이 있다. 예를 들어, 법조 출입기자의 경우 크게 법원 출입과 검찰 출입으로 나뉘는데, 기자단에 등록이 된 법원 출입기자는 법정 내 노트북 이용이 가능하고, 법원으로부터 판결문을 받을 수 있다. 기자단 소속 검찰 출입기자의 경우 검찰로부터 보도자료를 받고, 주요 피의자들의 압수수색·소환·구속영장 청구와 발부 등 수사 관련 정보를 문자로 통보 받는다.²⁾

이 말인즉슨, 기자단에 등록이 되어 있지 않은 언론사의 기자들은 이러한 취재혜택을 누릴 수 없다는 이야기이다. 그런데 기자단에 특정 언론사 소속 기자를 포함시킬지 말지에 대한 결정은 기존의 법조 기자들이 내린다. 기자단에 특정 언론사 소속 기자의 이름을 올릴지 여부는 이미 법조에 출입을 하고 있는 기자단의 심사와 투표 등을 통해서 결정되는 것이다. 이러한 언론의 관행에 제동을 건 판결이 이번에 다룰 서울행정법원 2021구합57308 출입증발급 등 거부처분 취소 판결이다.

II. 대상 판결 - 서울행정법원 2021구합57308 출입증발급 등 거부처분 취소 판결

가. ‘미디어오늘’의 법원 기자실 출입신청에 대한 서울고등법원장의 답변

‘미디어오늘’은 2020. 12. 8. 서울고등법원에 출입기자단 등록 신청을 하였는데, 신청내용은 ① 법원 기자실에 대한 사용신청, ② 출입증 발급신청, 두 가지였다. 법원 기자실은 서울 법원종합청사 건물동 안에 위치해 있는데, ‘미디어오늘’이 서울고등법원장에게 신청서를 낸 것은 「국유재산법」의 위임에 따른 대법원 규칙(‘재산관리관 및 물품관리관 등의 지정에 관한 규칙’)에서 고등법원이 다른 법원과 공동으로 사용하는 토지 및 그 지상에 설치된 국유재산에 관하여는 고등법원 사무국장이 재산관리인이 되도록 규정하고 있기 때문이다. 서울중앙지방법원과 서울고등법원은 한 청사에 위치해 있다. 그러니 법원을 출입하는 기자들이 사용하는

2) 박영홍(2021. 12. 10). 법원이 법조기자단의 카르텔을 무너뜨렸다. <한겨레21>. URL: https://h21.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/51313.html

기자실에 대한 관리주체는 서울고등법원이 되는 것이다.

이러한 '미디어오늘'의 신청에 대해 돌아온 서울고등법원장 명의의 답변은 '우리의 소관이 아니니 기자단에 문의하라'는 것이었다. 법원의 구체적 답변 내용은 다음과 같았다. "1. 귀하께서 신청하신 민원의 요지는 기자실 사용신청 및 출입증 발급신청으로 보입니다. 2. 서울법원종합청사의 출입기자실은 '법원홍보 업무에 관한 내규' 제10조에 의하여 설치 운영되고 있으며, 서울고등법원장이 위 내규 제12조에 의하여 '출입기자'에 대한 표식을 시행하고 있음을 알려드립니다. 3. 출입기자단 가입 여부 및 구성은 서울법원종합청사 출입기자단의 자율에 맡기고 있고, 법원은 그 가입여부 및 구성에 전혀 관여하지 아니함을 알려드립니다. 4. 따라서 서울법원종합청사 출입기자단 가입 등에 관한 사항은 서울법원종합청사 출입기자단 간사에게 문의하시기 바랍니다. 끝."

거의 모든 출입처의 관리 주체들은 기자단 가입 여부를 기자들 자율영역에 맡기고 있고, 서울고등법원장 역시 그 연장선상에서 '우리가 관여할 바가 아니다'라는 입장을 견지하였던 것이다. 그러자 '미디어오늘'은 이러한 답변은 사실상 행정청의 출입증발급 거부행위에 해당한다며 위 거부행위를 취소해 달라는 행정소송을 제기하였다.

나. 1심 소송의 쟁점 - 행정소송의 요건을 갖추었는가

행정소송은 행정청의 행정처분을 대상으로 한다. 즉, 행정청이 내린 결정이 위법한지 아닌지를 소송으로 따지기 위해서는 그 전제로 행정청의 결정이 우선 '행정처분에 해당하여야 한다. 판례는 행정처분을 '행정청이 공권력의 주체로서 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서 국민의 권리의무에 직접적으로 영향을 미치는 행위'로 규정한다.

피고 서울고등법원장은 '미디어오늘'의 신청에 대해 회신한 답변은 행정청의 행정처분에 해당하지 않아, '미디어오늘'이 제기한 소송이 행정소송의 요건 자체를 갖추지 못해 부적법하다고 반박하였다. 원고 '미디어오늘'의 신청에 대한 서울고등법원장의 답변은 처리절차를 안내하는 회신에 불과하기 때문에 행정청의 행정처분에 해당한다고 볼 수 없다는 주장이었다. 하지만 1심 재판부의 판단은 달랐다.

재판부는 피고 서울고등법원장이 한 통지는 국유재산 관리에 관한 공물(公物)관리권의 일환으로 이루어진 것으로 보는 것이 타당하고, 관련하여 「국유재산법」, 「국유재산법」의 위임을



받은 대법원 규칙('재산관리관 및 물품관리관 등의 지정에 관한 규칙') 등에 서울고등법원장을 법원 청사의 관리주체로 정한 법적 근거가 있다고 판단하였다. 아울러 피고 서울고등법원장이 '미디어오늘'에 보낸 회신에서 언급하였던 '법원홍보 업무에 관한 내규'는 법원 청사 관리 중 기자들과 관련한 내용을 구체화한 것으로 볼 수 있다고 보았다. 정리하면, 서울고등법원장의 답변은 단순한 안내가 아니라 행정청이 공권력의 주체로서 행한 국민의 권리의무에 직접적으로 영향을 미치는 행위라고 판단내린 것이다.

피고 서울고등법원장은 원고인 언론사 '미디어오늘'에게 기자실 사용신청과 출입증 발급신청을 요구할 법규상·조리상 신청권이 없다는 주장도 펼쳤는데 이 주장 역시 받아들여지지 않았다. 법원 청사 관리와 관련한 여러 법령 등이 오히려 언론사의 기자실 출입 등과 관련한 신청이 있을 것임을 당연히 예정하고 있다고 볼 수 있다는 이유에서였다.

이같은 피고의 주장은, 언론사 소속 '개별 기자에게는 출입처 기자실 사용 등과 관련한 신청권이 있다고 하더라도 기자가 소속된 '언론사에는 이러한 신청권한이 없다는 취지였다(원고가 '미디어오늘' 소속 기자가 아닌 '주식회사 미디어오늘'이었기 때문에 나온 주장으로 보인다). 하지만 재판부는, 언론사 소속 기자들의 출입처는 계속 변동되는 것이고, 한 언론사에 소속된 법원 출입기자가 여러 명인 경우 업무 편의 측면에서 보더라도 언론사가 그 소속 기자들에 대한 기자실 출입허가를 법원에 구하는 것이 자연스럽다고 보았다. 나아가 헌법상 보장

된 언론의 자유 관점에서 볼 때 언론기관의 신청이 거부됨에 따라 침해되거나 제한되는 기본권은 그 소속 기자들에 대한 것뿐만 아니라 언론기관 고유의 것도 포함된다고 덧붙였다.

다. 서울고등법원장의 통지가 위법한지 여부

1심 재판부는 위와 같이, 원고 '미디어오늘'이 제기한 소송이 행정소송이 갖추어야 할 적법요건을 충족하였다고 결론 낸 뒤 피고의 통지는 피고에게 부여된 재량권을 일탈·남용하여 위법하다고 판단하였다. 법원 청사 내 기자실 출입과 관련한 '미디어오늘'의 신청에 대해 답변할 의무의 주체는 종전 기자단이 아닌 피고 서울고등법원장임을 분명히 한 것이다. 판단의 근거는 다음과 같았다.

첫째, 기자실 사용허가 및 출입증 발급허가는 서울중앙지방법원과 서울고등법원의 청사관리인인 피고 서울고등법원장의 업무여서 출입기자단의 판단에 이를 맡길 수 없고, 피고 스스로 재량권을 행사하여 결정하여야 한다.

둘째, 설령 피고가 재량권을 행사하기 위하여 출입기자단의 의견을 참조할 필요가 있다고 하더라도 원칙적으로 그러한 의견은 피고가 출입기자단에게 직접 물었어야 마땅하다. 행정재판인 청사 내 기자 공간 사용 및 출입기자 표시 발급 허부를 법령상 별다른 근거도 없이 국유재산 관리청 스스로의 결정이 아닌 제3자에게 미루는 것은 법치행정의 원칙상 허용될 수 없다.

셋째, 피고가 출입기자단에게 의견을 묻는 것이 불가능했거나 어려웠다고 볼 사정도 찾아보기 어렵다. 설령 피고가 직접 출입기자단의 의견을 듣는 것이 불가능하거나 어려웠다고 가정하더라도 적어도 원고에게 출입기자단의 의견을 받아서 피고에게 제출하면 중국적으로 그 허부 결정을 하겠다는 취지를 분명하게 표명하면서 그 결정을 보류하는 처분을 하였어야 한다. 이렇게 함이 「국유재산법」 제3조가 천명하는 “투명하고 효율적인 절차를 따를 것”이라는 준수원칙에 부합한다.

넷째, 더욱이 출입기자단 의견을 물어서 피고가 최종 허부를 결정하는 경우에도, 「국유재산법」 제3조의 기본원칙과 청사 내에서의 질서와 보안유지, 출입 기자의 활동에 대한 편의제공, 법원의 질서, 보안, 재판관계인의 인권보호 등과 같이 피고 스스로 수립한 원칙에 근거하여 그 허부를 결정해야 한다. 그러나 피고의 통지에는 이러한 비교형량을 통해 최종적 신청 허부가 결정될 것이라는 점이 전혀 드러나 있지 않다. 오히려 이와 같은 비교형량에 필요한 구

체적 자료를 검토해야 한다는 점을 간과한 것으로 보인다.

이번 판결의 핵심은, 법원 기자실 운영과 관련하여 기자의 기자실 사용여부, 출입증 발급 여부를 결정할 주체는 법원 청사 관리권한을 가진 서울고등법원장이지, 종전에 법원 기자실을 출입하는 기자들이 될 수는 없다는 것이다.

III. 판결에 대한 검토

이번 판결은 어떻게 보면 너무나 당연한 결과로 보이기도 한다. 법원 청사 안에 있는 기자실의 사용 여부를 먼저 해당 공간을 사용하고 있던 기자들의 판단에 맡긴다는 것은 재판부가 언급한대로 법적 근거가 없다. 기자실도 청사의 일부이고, 그렇다면 법이 정하고 있는 청사 관리권한의 주체가 기자의 기자실 출입 여부를 결정하는 것이 당연한 논리적 귀결이다.

‘기자단’의 가입 여부를 같은 언론사이자, 종전의 출입처 출입권한을 가진 언론사가 결정하게 되면 기존의 언론사가 신생 언론사의 취재를 통제하는 결과가 될 수도 있고, 기존 언론사가 부당한 기득권을 행사하는 결과로 이어질 수도 있다. 이번 판결은 ‘기자단’의 존재를 이유로 출입처의 출입 여부를 온전히 ‘기자단’의 결정에 맡기는 언론의 관행에 제동을 건 판결로 상당한 의미가 있다고 생각된다.

이번 판결에 대한 피고의 불복으로 항소심이 진행되고 있지만 이번 1심 판결 뒤 국가인권위원회는 법조기자단 운영방식에 문제가 있다며 서울고등법원장과 검사장에게 개선을 주문하였다. 언론의 자유와 국민 알 권리 보호를 위해 취재 지원 서비스를 제공하는데 있어 합리적 이유 없이 언론사를 차별대우하지 않도록 관행이나 제도를 개선하라는 주문이었다.³⁾

현재 '미디어오늘'의 서울고등법원장을 상대로 한 항소심 이외에도, 인터넷언론인 뉴스타파와 설록이 서울고등검찰청 검사장을 상대로 출입증발급 등 거부처분 취소소송을 진행하고 있다. '기자단'에 소속되지 못한 언론사들이 잇따라 제기한 소송의 결과에 따라 우리 언론지형에 상당한 변화가 불가피할 것으로 보인다. 지금 진행되고 있는 여러 건의 소송 결과가 잘못된 언론관행에 제동을 걸고, 언론환경에 긍정적 변화를 가져올 계기를 마련해 줄 수 있기를 기대해 본다. 🌐

3) 정철은 (2022. 2. 26). 국가인권위원회 “법조기자단 문제 있다” 〈미디어오늘〉. URL: <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=302578>