

법원기자실 사용 및 출입증 발급 허가, 누가 결정하여야 할까

— 서울고등법원 2021누74480, 대법원 2022두52300
출입증발급 등 거부처분 취소 판결 —

장윤미 법률사무소 삼정 변호사, 前 언론중재위원

1. 사건의 개요

‘미디어오늘’은 2020년 12월 서울고등법원장에게 법원 출입기자 등록신청을 하였다가 기자단 운영은 법원 권한이 아니라는 이유로 거절당하였다. 이에 ‘미디어오늘’은 법원 출입증발급 거부처분을 취소하라며 서울고등법원장을 상대로 행정소송을 제기하였고, 1심 법원은 서울고등법원장의 이 같은 조치는 재량권을 일탈·남용한 것으로 위법하다고 판단하였다(서울행정법원 2021구합57308 판결). 해당 1심 판결의 내용은 본지 2022년 여름호 ‘판례토크’에서 소개한 적이 있다.

위 판결에 대한 대법원의 최종 결론이 나왔다. 피고 서울고등법원장이 항소한 2심 재판에서 ‘미디어오늘’의 청구는 소송요건조차 갖추지 못하였다는 이유로 ‘각하(소(訴)가 형식적인 요건을 갖추지 못한 경우, 부적법한 것으로 하여 내용에 대한 판단 없이 소송을 종료하는 일) 판결’을 받았고, 대법원은 2022년 12월 1일 심리불속행으로 ‘미디어오늘’의 상고를 기각하여 원고 패소 판결을 확정지었다.

1심 법원의 결론은 서울고등법원장이 ‘미디어오늘’의 법원 기자실 사용과 출입증발급 요구를

‘기자단에 문의하라’며 거절한 것은 위법하다는 것이었는데, 2심과 대법원은 왜 미디어오늘의 주장은 소송의 요건조차 갖추지 못하였다고 본 것일까. 그리고 이러한 법원의 판결이 언론계에 가져올 파장은 무엇일까. 이 같은 내용에 대해 살펴보고자 한다.

II. 대상 판결 – 서울고등법원 2021누74480 출입증발급 등 거부처분 취소 판결

가. 1심 판결의 요지

‘미디어오늘’은 2020년 12월 8일 서울고등법원에 출입기자단 등록 신청을 하였는데, 이에 대한 서울고등법원장의 답변은 ‘출입기자단 가입 여부 및 구성은 서울법원종합청사 출입기자단의 자율에 맡기고 있고, 법원은 그 가입 여부 및 구성에 전혀 관여하지 않으니 출입기자단 간사에게 문의하라’는 것이었다. ‘미디어오늘’은 이 같은 서울고등법원장의 회신이 부당한 행정처분이라며 소송을 제기하였고, 1심 재판부는 관계 법령상 국유재산인 법원 청사의 관리 책임은 서울고등법원장에게 있는 것이고, 출입기자단에게 있지 않으므로 청사 출입 여부에 대한 결정권을 기자단에 돌리는 것은 위법하다고 판단하였다.

나. 2심 판결의 쟁점 – 서울고등법원장의 출입증발급 거부가 행정소송의 대상인지 여부

2심 재판부의 판단은 달랐다. 서울고등법원장의 회신이 행정소송의 대상이 되기 위해서는 ‘행정청의 처분에 해당하여야 하고, 이때 ‘처분’은 “행정청의 종국적이고 실질적인 거부의 의사결정이 권한 있는 기관에 의하여 외부로 표시되어 신청인이 이를 알 수 있는 상태에 다다른 것으로 볼 수 있어야 한다”는 것이 판례의 입장인데(대법원 2008. 10. 23. 선고 2007두6212, 6229 판결 등 참조), 서울고등법원장의 위 회신은 판례가 언급한 ‘행정청의 처분’의 요건을 충족하지 못하였다는 이유에서였다. 즉, 서울고등법원장의 회신은 안내에 불과할 뿐 행정소송의 요건이 되기 위한 행정처분에 해당하지 않는다고 본 것이다. 2심 재판부의 판단 근거는 구체적으로 다음과 같았다.

첫째, 서울고등법원장의 회신의 내용은 ‘미디어오늘이 신청한 법원출입등록 여부에 대해 법원이 관여하지 않으니 출입기자단 간사에게 문의하라’는 것으로, ‘미디어오늘’의 신청에 대해 명시적으로 거부하는 의사를 표시하였다고 보기 어렵다. 또, 회신의 내용을 보면 ‘미디어오늘’의 기사실 출입 신청에 대해 종국적이고 실질적인 거부의 의사결정을 대외적으로 표시한 것으로 보기 어렵다.

둘째, ‘미디어오늘’이 출입기자단과 협의를 이루지 못하거나, 협의 결과 출입기자단에 가입하지



못하게 되었더라도 곧바로 기자실 사용 및 출입증 발급이 거부되는 것은 아니고, 서울고등법원장의 회신으로 법원이 미디어오늘의 신청에 대해 중국적인 처분을 할 의무가 소멸한 것도 아니다.

셋째, 서울고등법원장의 회신내용을 보면 ‘미디어오늘’의 출입기자단 등록신청을 연기하거나 보류한 것일 뿐 ‘미디어오늘’의 법률관계에 변동을 일으킨다고 할 수 없다. 즉 회신의 내용을 보면, 행정청의 처분이라기보다 안내하는 취지에 불과하다.

넷째, 서울고등법원장이 법원 청사 관리인으로서 관리, 운영에 있어 광범위한 재량권을 갖고 있고, 기자실의 관리, 운영 등에 관한 기준과 절차의 설정 등도 재량의 영역에 속해 그동안 기자실 운영에 있어 출입기자단의 의견을 반영해 온 점을 고려하면 기자실 출입 및 출입증 발급에 관한 업무를 전적으로 출입기자단에 위임하였다거나 출입기자단의 판단에 맡겨 결정하였다고 할 수 없다. 실질적으로 출입기자단 가입이 선행된 경우에만 소속 기자들의 기자실 출입 및 출입증 발급을 하겠다는 의사를 대외적으로 표시한 것이라고 할 수도 없다.

다섯째, 서울고등법원장은 기자실 출입 관리 등과 관련해, 출입기자단에 가입하지 않은 언론사 소속 기자들의 기자실 출입 및 출입증 발급을 허용하지 않거나 전면적으로 금하는 것으로 관리, 운영을 해왔다고 볼 만한 자료나 정황이 없다. 기자단 가입 여부를 종전의 출입기자단과 협의하도록 했다고 하여 청사관리인으로서 공물관리권에 대한 재량권을 전혀 행사하지 않았거나 게을리 한 것으로 볼 수도 없다.

여섯째, 출입기자단에 가입하지 못하거나 그 협의가 이루어지지 않는다고 하여 그 소속 기자들에 대하여 중국적으로 기자실 사용과 출입증 발급을 허용하지 않거나 제한할 것이라고 단정할 수 없다. 그 경우 서울고등법원장이 기자실 사용 신청을 받아들일 것인지 여부에 대해서는 중국적으로 결정을 하게 된다.

그 밖에도 2심 재판부는, 국회 등 다른 행정기관과 같은 출입기자 등록신청 등에 관한 구체적인 절차와 기준이 마련되어 있지 않은 상황에서 종전 출입기자단과 협의하도록 한 것은 그 협의 결과를 확인한 이후에 중국적인 처분을 하려는 것으로 이는 청사관리를 위한 재량의 범위 내에 있는 절차라는 점, '미디어오늘'이 서울고등법원장의 회신 이후 출입기자단과 협의를 거치지 않고, 서울고등법원장에게 최종적이고 중국적인 처분을 요구하지 않은 채 소송을 제기한 점을 각하의 사유로 판단하였다.

2심 판결 내용을 정리하면, 행정소송의 대상은 '신청인에 대하여 중국적이고 실질적인 거부의 의사표시를 한 행정처분'이어야 하는데 서울고등법원장의 회신은 이 같은 행정처분의 요건을 충족하지 못하였다는 것이다.

다. 대법원의 심리불속행 기각

대법원은 '미디어오늘'이 상고하자 실제 판단을 하지 않고, 2022년 12월 1일 심리불속행 기각 판결을 하였다(대법원 2022두52300 판결). '심리불속행'이란 민사나 가사·행정·특허 분야 상고 사건에서 상고이유에 관한 주장이 헌법이나 법률, 대법원 판례 위반이나 중대한 법령 위반에 관한 사항 등을 포함하지 않은 경우 더 이상 심리하지 않고 상고를 기각하는 제도를 의미한다. 이로써 기자단 가입 신청 2년 만에 '미디어오늘'의 패소판결이 확정되었다.

Ⅲ. 대상 판결에 대한 비판적 검토

2심 재판부와 대법원의 판결에 대해 비판적으로 검토해 보고자 한다. 2심 재판부는 서울고등법원장의 회신은 '미디어오늘'의 법원 기자실 출입신청에 대한 중국적이고 실질적인 거부의 의사표시라고 볼 수 없다고 판단하였다. 기자실 출입에 대한 명시적인 거부 의사자가 아니므로 '미디어오늘'의 법률관계에 변동은 가져오는 것도 아니고 서울고등법원장의 기자실 출입 여부에 대한 처분 의무가 소멸하는 것도 아니라고 보았다. 과연 그럴까.

서울고등법원장은 '미디어오늘'에게 보낸 회신에서 "출입기자단 가입 여부 및 구성은 서울법원 종합청사 출입기자단의 자율에 맡기고 있고, 법원은 그 가입 여부 및 구성에 전혀 관여하지 아니함을 알려드립니다"라고 밝혔다. 언론사의 법원 기자실 출입 여부를 기자단 자율에 맡기고 있어



법원 차원에서는 기자단 가입에 아예 관여하지 않고 있음을 “(서울고등법원장은) 전혀 관여하지 아니함을 알려드립니다”라는 문구로 명확하게 밝힌 것이다.

이처럼 현실에서는 법원기자실 출입을 새로 신청한 언론사가 종전 법원 기자단의 허가를 받지 못하면 기자실 출입은 사실상 불가능하게 된다. 법원이 개입을 하지 않는다고 공언한 상황에서 종전 기자단의 허가를 받지 못하면 이후 서울고등법원장에게 별도의 판단을 구하는 절차는 진행되지 않는다. 서울고등법원장이 ‘미디어오늘’에 보낸 회신에서 “기자단 가입 문제에 대해서는 전혀 관여하지 않는다”라고 명시적으로 밝혔던 것은 이러한 상황을 반영한 것이다.

이 같은 언론현실을 고려할 때, 법원 기자단 가입 문제는 종전 출입기자단과 협의하면 되고, 협의가 되지 않더라도 서울고등법원장에게 가입 여부에 대한 판단을 구하면 되는 것이라는 2심 재판부의 판단은 선뜻 이해가 되지 않는다. 실제로 서울고등법원장에게 판단을 구하는 것이 가능하다면 법원이 “기자단 가입 문제에 전혀 관여하지 않는다”라고 회신하였을 리도 만무하다.

2심 재판부는 서울고등법원장의 회신이 ‘행정처분’이 아닌 ‘안내’에 불과하다고 보았지만 그 기재가 안내의 형식을 띠고 있을 뿐, 그 내용은 기자실 운영에 대하여서는 온전히 기자단의 판단에 맡겨두고 있으며, 법원은 관여하지 않으니 기자단의 허가를 받으라는 것이었다. 실제로 법원이 기자들의 기자실 이용 여부를 기자단의 판단에 맡기고 있는 점, 협의가 되지 않는 경우 기자단의 재승인 이외에 기자단에 가입할 수 있는 방법이 없다는 점, 그러나 서울중앙지방법원 청사

의 관리 책임은 서울고등법원장에게 있는 점 등을 고려할 때 서울고등법원장의 회신은 '기자실 출입 신청에 대한 거부'의 의사표시로 보는 것이 타당하다고 생각된다.

같은 이유로 1심 재판부는 서울고등법원장의 회신은 국유재산 관리에 관한 공물(公物)관리권의 일환으로 이루어진 것이므로 법원 청사의 관리주체로서 행한 행정처분에 해당하며, 언론사로서는 당연히 법령상 법원 청사의 관리주체인 서울고등법원장에게 기자실 출입 등과 관련한 신청을 할 법규상·조리상의 신청권이 있다고 판단하였다. '미디어오늘'의 소제기가 소송요건을 당연히 충족하였다고 본 것이다. 이는 '행정처분'과 관련해 신청인의 권리구제를 위해 비교적 그 범위를 폭넓게 인정하는 종전 법원의 태도에도 부합한다고 생각된다.

IV. 결론

우리 언론에는 '기자단'이 존재한다. 정부부처 기자실에 특정 언론사들이 출입하며, 다른 언론사를 출입기자단에 가입시킬지 여부를 결정짓고, 출입처로부터는 각종 정보와 편의를 제공받는다. 법원 출입기자단의 경우 기자단에 등록되어야 법정 내 노트북 이용이 가능하고, 법원으로부터 판결문을 받을 수 있다. 이러한 '기자단'은 정부부처로부터 취재편의를 제공 받는 것을 넘어 출입처와 언론 간 유착의 단초가 될 수 있다는 점에서 여러 문제제기가 있어 왔다.

기자실을 폐쇄적으로 운영하고, 기득권을 감시해야 할 언론이 오히려 출입처에서 기득권을 누린다는 것은 건강한 언론 환경에 저해가 될 수 있다. 더 큰 문제는 국민의 알권리에도 침해가 될 수 있다는 점이다. 국가인권위원회는 법원과 검찰의 법조기자단 관행과 관련해 '언론의 자유와 국민의 알권리 보호를 위하여 기자실 사용 및 출입증 발급 등 언론사의 취재 지원 서비스 제공에 있어서 합리적 이유 없는 차별대우를 하지 않도록 관행이나 제도를 개선하는 것이 바람직하다'라고 결정한바 있다(국가인권위원회 2022. 2. 9.자 2020진정0891600 결정). 이러한 점을 고려하였을 때 이번 대상 판결은 언론의 잘못된 관행을 바로잡을 수 있는 기회를 놓친 것 같아 여러모로 아쉽다. 