

언론의 자유를 위한 『여권법 위헌법률심판제청 신청』 기자회견

“우크라이나 전쟁을 취재 보도하여 형사처벌을 받은 언론인이 있습니다”

2023년 6월 23일 금요일 오전 11시 언론노조 회의실

전국언론노동조합, 한국기자협회, 방송기자연합회, 한국독립PD협회, 한국영상기자협회, 한국PD연합회(6개 현업단체) 언론개혁시민연대, 온빛다큐멘터리, 문화연대, 미디어기독연대, 미디어엑트, 민변 미디어언론위원회, (사)언론인권센터, (사)오픈넷, 서울YMCA 시민중계실, 진보네트워크센터, 표현의자유와언론탄압공동대책위, 한국여성민우회, 새언론포럼, 자유언론실천재단, 경동건설 고 정순규 유가족 모임, 공익인권변호사모임 희망을만드는법, 국제민주연대, 불안정노동철폐연대, 생명안전 시민넷, 인권운동네트워크 바람, 한국노동안전보건연구(21개 시민단체) (총 27개 단체)

○ 사회 : 권순택 언론개혁시민연대 사무처장

1. 경과

22년 2월 24일	러시아, 우크라이나 침공
22년 3월 5일	장진영 사진작가(프리랜서) 한국 언론인 가운데 처음으로 우크라이나에 들어가 보름 동안 취재
22년 4월 6일	취재사진 월간 워커스 보도, 「Ukraine 2022」
22년 4월 7일	취재사진 시사인 보도 「지금의 우크라이나, 도처에 이별이 부유하는 곳」
22년 4월 14일	장진영 사진작가 「여권법」 위반 혐의로 입건
22년 4월 21일	한국영상기자협회 우크라이나전쟁 현장 취재, 언론인 간담회 「전쟁 취재, 제한하는 '여권법' 언론자유, 알권리 침해」
22년 4월 27일	(한국언론진흥재단 세미나) 「우크라이나 전쟁과 언론보도」, 김영미 분쟁취재 전문PD 여권법과 전쟁취재제한 문제점 발표
22년 5월	(방송기자66호) 「우크라이나 전쟁과 우리의 현장」, 방송기자연합회
22년 5월 3일	(영상기자137호) 「진짜 전쟁터는 가지 못하는 한국언론의 전쟁보도」, 한국영상기자협회 (신문과 방송 5월호) 「전쟁 보도의 어려움과 그 현실_취재 허가제 개선해 국민 알 권리 보장해야」, 김영미PD 기고
22년 5월 31일	'여권법' 개선을 위한 세계 분쟁지역 사진전 「금지된 현장」 개최, 온빛다큐멘터리·류가현 공동기획
22년 6월 3일	여권법 개선을 위한 성명 발표 및 토론회
23년 3월 28일	의정부지법 고양지원, 벌금 500만원 약식명령
23년 4월 18일	장진영 사진작가 정식재판 청구
23년 5월 15일	국회 사진 전시회 「우크라이나 1년, 금지된 현장을 가다」 (KISH KIM, 다큐앤드뉴스코리아)
23년 6월 23일	「여권법 위헌법률심판제청 신청」 기자회견
23년 6월 28일	정식재판 시작

2. 여는 말 전규찬 언론개혁시민연대 공동대표

3. 발언 (1) 장진영 사진작가

4. 발언 (2) 김보라미 변호사 (법률사무소 디케)

- 위헌법률심판제청 신청 취지
- UN 프라이버시 특별보고관 진정 서한 내용
(기자회견 후 언론연대 홈페이지에 전문 게재)

5. 발언 (3) 윤창현 전국언론노동조합 위원장

6. 발언 (4) 나준영 한국영상기자협회 회장

7. 발언 (5) 김영미 PD (한국독립PD협회 대외협력위원장)

8. 발언 (6) 유별남 사진작가 (온빛다큐멘터리 운영위원)

9. 발언 (7) 정정은 문화연대 사무국장

10. 공동주최 단체들의 메시지

- 전국불안정노동 철폐연대 “알권리를 위해 행동한 장진영 사진작가에 대한 처벌은 부당합니다.”
- 진보네트워크센터 “언론이 자유롭지 않으면, 우리의 눈과 귀가 가려집니다.”
- (사)언론인권센터 “취재 보도 목적을 판단하는 근거는 언론사의 규모나 형태가 될 수 없습니다. 사진 작가나 독립언론인들에 대한 취재 불허는 사안을 바라보는 다양한 시각을 제한하고, 국민들은 일정한 틀에 주어진 보도만으로 국제문제를 판단할 수밖에 없습니다. 또한 외교부출입 언론사에 조차도 매우 단기의 취재만을 허가한 것 역시 단편적인 내용만을 전달할 수 밖에 없어 국민의 알 권리를 제한하는 것이었습니다.”
“미디어 환경의 변화는 더이상 새로운 것이 아님에도 불구하고 변화한 환경 속에서의 취재 시스템의 다양성과 확장에 대해서는 법적으로 인정하지 않는 것은 사회의 발전에

역행하고 있는 것은 아닌지 생각하게 됩니다.”

“언론인권센터는 국민의 알 권리와 취재의 자유를 위한 '여권법' 대응 운동을 지지하며 함께 힘을 모으고자 합니다.”

- 서울YCMA 시민중계실 “언론자유와 국민의 알권리 신장을 위한 언론연대와 장진영 작가님의 노력에 지지와 성원을 보냅니다”
- 한국독립PD협회 “지지하고 응원하며 함께 하겠습니다!”
- 인권운동네트워크 바람 “언론의 자유 보장”
- 국제민주연대 “언론의 자유를 막는 여권법 개정!”
- 생명안전 시민넷 “지지합니다.”
- 한국PD연합회 “외교부가 언론을 통제하면 안 됨”
- 미디어엑트 “알 권리 보장을 위한 활동에 연대합니다.”
- 한국여성민우회 “우리에게는 전 세계에서 벌어지는 전쟁에 대한 다양한 관점의 뉴스를 접할 권리가 있다. 국민의 안전 운운하며 취재를 제한할 것이 아니라 안전한 취재를 위한 방안을 마련하라.”
- 한국노동안전보건연구소 “언론의 자유는 우리 눈과 귀의 자유다! 장진영 작가님 지지합니다!”
- 경동건설 고 정순규 유가족 모임 “경동건설 고 정순규 유가족 모두 함께 합니다.”
- 미디어기독연대 “여권법은 헌법에 위배된다!”
- 표현의자유와언론탄압 공동대책위원회 “언론의 취재 보도를 허용하라!”
- 한국영상기자협회 “언론인의 해외취재를 제한하는 현재의 여권법은 우리 언론인들의 자유로운 취재, 보도를 제한할 뿐만 아니라 한국 사회의 시각에서 국제뉴스를 보고 판단해야할 시민들의 알권리도 제한하고 있습니다. 한국사회의 국제적 위상이 높아지고 그에 따른 다양한 분야의 역할과 책임도 커져야 할 시기에 우리 언론의 국제문제 취재를 막는 여권법은 결국 우리 시민들의 국제뉴스에 대한 요구를 충족시키지 못하고, 거대한 외신사들의 의존도를 높여 민주주의와 인권을 발전시켜 오며 커진 우리 시민들의 민주적 역량을 새롭게 발전시키고 다른 나라 사회와의 연대와 공감을 위한 노력들을 방해하게 될 것입니다. 한국영상기자협회 소속 회원들은 현장에서 이와 관련해 같은 고민들을 해왔고,

여권법 개정을 위한 시민사회의 고민과 이를 해결하기 위한 행동에 공감하고 동참합니다. "

- 공익인권변호사모임 희망을만드는법 "!"
- (사)오픈넷 "자유민주주의 국가에서 개인의 권리나 공익을 침해하지 않는 언론 활동에 대한 형사처벌이 함부로 이루어져서는 안 됩니다."
- 문화연대 "전쟁 현장에서의 취재는 허가받을 일이 아니라 보호받아야 마땅한 일입니다"

11. 시민 연대 메시지

- 이재훈 "전쟁 현장 취재의 자유를 보장하라"
- 박진형 "응원하고 지지 연대합니다"
- 김계월 "예술의 자유를 보장하라"
- 김세옥 "언론 자유는 허가받아야 하는 게 아닙니다"
- 이상길 "진실을 전하는 언론을 막지 말아야 한다!"
- 진재연 "장진영 사진가를 지지하고 응원합니다"
- 김기영 "국민의 알 권리는 허가받아야 할 사안이 아닙니다"
- 김민정 "한국도 다른 나라들처럼 여권법을 이용해 언론인의 국제 분쟁 취재를 막고 제한하는 대신, 언론인이 전쟁 지역에서 안전하게 취재할 수 있도록 지원하고 보호하는 데 집중해야 합니다."
- 조병래 "힘내세요. 국민을 우물 안 개구리로 만드는 이 나라. 우리 모두 깨어나야 합니다."
- 이승한 "전쟁을 감시하는 눈에 제약을 가하지 마세요."
- 김경훈 "취재는 허가의 대상이 아니다"

12. 국제 연대

- IFJ(International Federation of Journalists, 국제기자연맹) 홈페이지에 지지입장 발표

16 June 2023 <South Korea: Freelance journalist charged for coverage of Ukraine war : 우크라이나 전쟁 취재로 기소된 프리랜서 저널리스트>

<https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/press-releases/article/korea-freelance-journalist-charged-for-coverage-of-ukraine-war>

"The use of the Passport Act, which allegedly violates the constitution of the Republic of Korea, has restricted local reporters' right to travel to conflict areas to conduct their work, with South Korean citizens forced to rely on foreign coverage of war and conflict. The IFJ stands with the JAK in supporting the People's Coalition for Media Reform and its appeal of Jin-young's unfound criminal charges."

"대한민국 헌법에 위배되는 여권법으로 인해 국내 기자들이 분쟁지역에 가서 취재할 수 있는 권리가 제한되고 있으며, 한국 시민들은 전쟁과 분쟁에 대한 정보를 외국의 취재에 의존할 수밖에 없는 상황에 처해 있습니다. IFJ는 한국기자협회와 함께 언론개혁시민연대와 장진영 작가의 근거 없는 형사처벌에 대한 문제제기에 대하여 지지합니다."

○ IPI (International Press Institute, 국제언론인협회) 연대 성명 발표

22 Jun 2023 <South Korea must drop restrictions on journalists reporting from conflict zones : 한국은 분쟁 지역에서 보도하는 언론인에 대한 제한을 철회해야 합니다.>

<https://ipi.media/south-korea-must-drop-restrictions-on-journalists-reporting-from-conflict-zones/>

"The IPI global network urges the South Korean government to drop all restrictions on journalists reporting in conflict zones around the world. We express our solidarity with photojournalist Jang Jin-young, who faces criminal charges and who was fined for traveling to report on Russia's full-scale invasion of Ukraine. We call on the South Korean government to drop all charges against Jin-young and cease its use of the provisions in the country's Passport Act to limit the ability of the country's journalists to travel abroad to cover conflicts."

"국제언론인협회(IPI) 글로벌 네트워크는 한국 정부가 전 세계 분쟁 지역에서 취재하는 언론인에 대한 모든 제한을 철폐할 것을 촉구합니다. 우리는 러시아의 우크라이나 침공을 취재하기 위해 출국했다가 형사 고발을 당하고 벌금을 물게 된 장진영 사진기자와 연대의 뜻을 표합니다. 우리는 한국 정부가 장진영 기자에 대한 모든 기소를 취하하고 한국 여권법 조항을 이용해 자국 언론인이 분쟁을 취재하기 위해 해외로 여행하는 것을 제한하는 행위를 중단할 것을 촉구합니다."

- CPJ (Committee to Protect Journalists, 언론인보호위원회) 아시아 프로그램 코디네이터(BEH Lih Yi) 통해 장진영 작가 지원 위한 사건 내용 질의
- Media Defence (미디어 디펜스, 언론인을 법적으로 방어하는 국제인권단체) CEO Carlos Gaio 장진영 작가에 대한 소송비용 지원 제안
- LaborNet (미국 노동운동 지원 네트워크) 6월 23일 샌프란시스코 주재 한국영사관에 대표단을 파견해 한국 정부에 고소 취하를 촉구하는 서한 전달 예정
- Steve Zeltzer (미국 공영라디오 Pacifica 기자) "I definitely want to organize a support action and get publicity for his case. Also the CWA Newsguild of which I am a member will be having a national convention this July as well as the CWA. An appeal form the JAK to the NewsGuild could be brought up at the convention and we might be able to get journalists around the country to help take up the case."
- Karel Novotny (APC, 국제 정보인권 네트워크) "No journalists should be persecuted for doing their work - covering armed conflicts or any other events. Freedom to Jang Jin-young!"
- Pavel Antonov (Co-founder at BlueLink, 불가리아) "I could expected that Jang Jin-young would have been detained by Russian authorities. But being prosecuted in his own country for covering a war abroad makes no sense whatsoever. It is remarkable that a nominally democratic South Korea employs these provisions to limit war reporting."
- Katcha (ECONNECT, 체코정보인권단체) "Dear Jang Jin-young, I stay in solidarity with you and sending you energy and support. It is ridiculous you are being prosecuted in your own country for covering the war, which has been widely recognized as brutal invasion and criminal act by Russian forces. Take a lot of care, Katerina"
- Toshimaru Ogura (APC집행이사) "I believe that war reporting is easily influenced by national interests. The role of independent journalists is very important. I wholeheartedly support the courageous struggle of all those involved and those who support them. From Japan."

위헌법률심판제청신청

사 건 2023고정250 여권법위반

신 청 인 장 진 영

위 사건에 관하여 신청인의 변호인은 아래와 같이 위헌법률심판제청을 신청합니다.

신 청 취 지

위 사건에 관하여 여권법 제26조 제3호, 제17조 제1항은 헌법 제21조 제1항, 제2항, 제37조에 위반한다.

대 상 법 률

여권법

제26조 (벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2014. 1. 21.>

3. 제17조제1항 본문 및 제2항에 따라 방문 및 체류가 금지된 국가나 지역으로 고시된 사정을 알면서도 같은 조 제1항 단서에 따른 허가(제14조제3항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)를 받지 아니하고 해당 국가나 지역에서 여권 등을 사용하여거나 해당 국가나 지역을 방문하거나 체류한 사람

제17조(여권의 사용제한 등) ① 외교부장관은 천재지변·전쟁·내란·폭동·테러

등 대통령령으로 정하는 국외 위난상황(危難狀況)으로 인하여 국민의 생명·신체나 재산을 보호하기 위하여 국민이 특정 국가나 지역을 방문하거나 체류하는 것을 중지시키는 것이 필요하다고 인정하는 때에는 기간을 정하여 해당 국가나 지역에서의 여권의 사용을 제한하거나 방문·체류를 금지(이하 “여권의 사용제한 등”이라 한다)할 수 있다. 다만, 영주(永住), 취재·보도, 긴급한 인도적 사유, 공무 등 대통령령으로 정하는 목적의 여행으로서 외교부장관이 필요하다고 인정하면 여권의 사용과 방문·체류를 허가할 수 있다. <개정 2013. 3. 23.>

신 청 이 유

1. 재판의 전제성

가. 사실관계

1) 신청인의 프리랜서 사진기자로서의 과거 보도자료들

신청인은 7년차 프리랜서 사진기자로서, 2019년 홍콩민주화시위 당시에 직접 시위 최전선에서 현장을 기록한 사진을 찍어 시사주간지 시사인, 한겨레 21, 보스토크를 통해 현장을 보도한 바 있습니다.(증 제1호증 내지 증 제3호증 각 참고) 시사인 고제규 편집국장은 2019. 12. 3. 「충분히 ‘가까운’ 홍콩 시위 기록 [취재 뒷담화]」 에서 신청인을 “윤무영 사진팀장과 이정현 미술팀장이 인정하는 사진가. 그가 취재한 홍콩 시위 사진을 볼 때마다 저도 엄지 척! <시사IN> 홍콩 관련 기사에 사진을 전재하다시피 하는 장진영 사진가. 11월17일부터 홍콩 현지 취재 중인 장 사진가입니다.”라고 찬사를 아끼지 않았습니다.증 제2호증 2019. 12. 3.자 시사인 편집장의 취재뒷담화 참고)

신청인의 2019 홍콩민주화시위 사진취재 자료들

<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=35318>

(증 제1호증의1 2019. 8. 22.자 시사인 보도사진)

<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=35351>

(증 제1호증의2 2019. 8. 26.자 시사인 보도사진)

<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=40091>

(증 제1호증의3 2019. 9. 2. 자 시사인 보도사진)

<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=40610>

(증 제1호증의4 2019. 11. 11.자 시사인 보도사진)

<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=40742>

(증 제1호증의5 2019. 12. 4. 자 시사인 보도사진)

<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=40795>

(증 제1호증의6 2019. 12. 9. 자 시사인 보도사진)

시사인 편집장의 [취재 뒷담화]

<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=40770>

(증 제2호증 2019. 12. 3. 자 시사인 편집장의 취재뒷담화)

한겨레21

<https://h21.hani.co.kr/arti/photo/oneshot/47481.html>

(증 제3호증 2020. 5. 2. 자 한겨레 21 보도내용)

2) 우크라이나 전쟁 발발과 해외 미디어 파견

블라디미르 푸틴 러시아 대통령은 2022. 2. 24. TV 연설을 통해 우크라이나 동부 돈바스 지역에 특별 군사작전 개시 명령을 선언하고 우크라이나를 침공하였습니다. (이하 “우크라이나 전쟁”)

우크라이나 전쟁의 보도와 관련하여 국내의 경우에는 여권법 때문에 현지 취재가 거의 이루어지지 못하고 외신을 짜깁기하는 수준의 기사를 내놓고 있으나, CNN은 75명, 영국 언론사들도 50명 이상 현장에 파견되어 취재보도하고 있습니다. 2022. 4. 14. 자 임영호 교수의 미디어비평에 따르면 “국내에서 우크라이나 현장에 뛰어든 기자는 거의 없는 것으로 안다”라고 설명하고 있습니다. (2022. 4. 14. 자 임영호 부산대 미디어커뮤니케이션학과 교수 “우크라이나 전쟁 보도로 드러난 외신 기사의 문제점” 참고)

2022. 4. 14. 자 임영호 부산대 미디어커뮤니케이션학과 교수 “우크라이나 전쟁 보도로 드러난 외신 기사의 문제점” 중 일부 발췌 부분

무엇보다 눈에 띄는 특징은 보도의 엄청난 양과 중요도에도 불구하고 직접 취재가 거의 전무하다는 사실이다. ...<중략>...

국내에서 지금까지 나온 우크라이나 관련 기사는 거의 AP, 로이터, AFP 등 해외 통신사와 CNN, 뉴욕타임스, 더타임스, 가디언 등 해외 메이저 언론사 기사를 정리해 옮겨놓은 것이다. 심지어 미러나 뉴욕포스트 등 영미권의 타블로이드 기사 내용까지 국내에 소개된 것은 전례가 없는 일이다. CNN은 현재 우크라이나 리비우에 취재본부를 두고 무려 75명의 직원을 파견해 생생한 뉴스를 송고하고 있다. 이 수치는 구소련권 취재를 전담해 온 전문기자뿐 아니라 통역이나 운전 등 보조 인력까지 포함한 것이다. 영국 언론사들도 50명 이상의 기사를 우크라이나 현장에 투입했다. ... <중략>...

그간의 보도를 통해 파악한 바로는 국내에서는 우크라이나 현장에 뛰어들어 기자는 거의 없는 것으로 안다. 어느 지상파 뉴스에서 방송기자가 폴란드의 국경 도시에서 우크라이나 난민을 인터뷰하는 장면이 나왔는데, 우크라이나 영토에 직접 들어간 것은 아니지만 이 보도가 국내에서는 그나마 전쟁 현장에 가장 가까이 접근한 사례일 것이다. ...<중략>...

좀 거칠게 표현하자면 우크라이나 전쟁 관련 기사 중 상당수는 여기저기서 검색해 짜깁기한 게으른 학부생의 리포트를 연상시킨다. 기사 중간에 “AP와 AFP 등에 따르면” 식으로 살짝 출처를 언급 하긴 하지만 기사 내용과 인용문, 사실 중에서 어디 까지가 AP통신 기사 내용이고 어느 부분이 담당 기자가 조사한 부분인지는 도대체 확인할 방도가 없다. ...<중략>... 팩트체크 부족을 들 수 있다.

방송계의 풀리처 상을 받은 고 브렌트 르노 다큐멘터리 감독, 세계보도사진상을 받은 독립 사진 기자 후안 아레돈도, 풀리처상 수상자인 아다리오 종군사진기자 등 다수의 독립기자들이 현장에서 활약하고 있습니다. 고 브렌트 르노 독립 다큐멘터리 감독은 취재하던 중 숨졌으나, 기자들의 안전을 위해 전쟁지역의 취재를 금지해야 한다는 주장은 그 어느 나라에서도 하지 않습니다.(증 제5호증 “2022. 3. 15.자 ‘포탄 떨어져도 간다’ 목숨 걸고 우크라이나 누비는 종군기자들” 참고)

오랜세월 전 세계는 종군기자들이 용감하게 인도주위적 위기를 보도한 것에 대

하여 존경하는 것이 일반적이고, 상당수 종군기자들은 분쟁지역취재의 전문성 및 특수성 때문에 특정 미디어의 정규직원으로 근무하기 보다는 독립적으로 활동하며 전쟁이 민간인에게 미치는 영향을 세계를 알려온 것이 일반적입니다. 시리아에서 독립기자로 활동하다 시리아 정부의 폭격으로 사망했던 전설적인 종군기자인 고 마리 콜빈도, 스리랑카에서 수류탄을 맞아 한쪽 눈을 실명했었지만 시그니처인 검은색 안대를 착용하며 취재했으며, 수차례 올해의 외국인 기자상, 국제여성 언론상, 미디어 재단의 언론용기상 등을 수상하기도 하였습니다. 그녀의 삶은 2019년 영화 “A Private War”에서 재현해내기도 했습니다. (증 제6호증 마리콜빈에 대하여, 증 제7호증 신문과 방송 “<프라이빗 워> : 무엇을 보고, 찾고, 말해야 하나)

그러나 국내 기자들에게는 이러한 보도는 여권법 때문에 사실상 금지되거나 제한되어 왔습니다. 심지어 신청인처럼 뉴스속에서 무시되고 있는 수많은 사람들, 민간인과 아이들의 공포와 죽음을 찾아 세상에 알리는 분쟁지역 취재 기자들에 대해서 이러한 보도나 취재를 국가 허가없이 진행하였다고 기소되기까지 하였습니다. 즉, 이는 아래에서 보듯 「여권법」 이 헌법이 금지하는 허가제로 운영되고 있기 때문이었습니다.

3) 분쟁 지역 취재에 대한 외교부의 금지에 가까운 허가절차

신청인은 2022. 2. 24. 우크라이나 전쟁이 발발한 이후에도 우크라이나 취재를 진행하려고 하였으나, 외교부가 사실상 여권법상 여권 사용 제한 허가를 “취재 목적”으로도 거의 허용하지 않는 것을 알게 되었습니다. 이미 BBC, CNN, 로이터 통신에서 현장 사진들이 쏟아져 나올 때에도 국내의 언론사들은 외교부가 언론인들에게도 여행을 전면 금지시켜 우크라이나 현지 취재를 하지 못하고 있었습니다.

외교부는 공익적 보도를 위한 우크라이나 방문 취재에 대하여도 전쟁 발발 직후부터 2022. 3. 18.까지 전면 불허하다가, “언론인”이라는 “사람”을 대상으로 하지 않고 2022. 3. 18.부터 극소수 손에 꼽는 일부 매체(특히 외교부 출입매체) 기준으로 한정해 허용하였습니다. 더 나아가 극소수의 일부 매체에서 허용한 내용조차도 자유로운 취재가 아닌 ① 외교부 출입 언론사 소속 직원(동일 기간에 대해 방문 희망하는 언론사가 복수인 경우에는 사전 조율을 해 신청자를 결정), ② 임시 대사관이 있는 체르니우치 주(체르니우치 주는 뒤에 지도에서 보듯 분쟁이 발생한 곳과 멀리 떨어져있는 곳입니다), ③ 방문 기간 3일(3일 이내로 분쟁 지역 취재를 할 수 있는 것은 가능하지 아니합니다)이내, ④ 방문 인원 4명 이내에 한정하여 ⑤ 접수후 허가신청접수, 관계부처 검토, 여권정책심의위원회의 심의 의결을 거쳐 최소 1주 이상 소요 후(급박한 취재가 필요한 상황에서 최소 1주 소요는 사실상 취재를 하지 말라는 말과 같습니다) 허가 여부를 통지하는 내용으로 처리하였습니다. 앞서 본 바와 같이 이미 우크라이나 전쟁이 발발하자, BBC, CNN, 로이터 통신, 뉴욕타임즈, 더 타임스, 가이언 등은 아무런 제한 없이 대규모 기자단을 파견하여 현장을 직접 취재하고 있었음에도, 국내에서는 외교부의 이러한 취재허가제 운영으로 현장 취재가 사실상 극도로 제한되고 있었습니다.

우크라이나 취재 목적 입국(예외적 여권사용) 허가 신청 안내

1. 기본원칙

- (대상) 우크라이나 상황에 대한 공익적 보도를 위한 현지 방문 취재를 희망하는 언론사 소속 직원 ★ 단, 외교부 출입 언론사에 한정
- (조건) 방문지역 : 체르니우치주 / 방문기간 : 3일 이내 / 방문인원 : 4명 이내
★ 동일 기간에 대해 방문 희망하는 언론사가 복수인 경우, 사전 조율을 통해 신청자 결정, 대변인실에 통보 후 신청 접수
- (절차) ① 허가 신청 접수 ② 관계부처 검토 ③ 여권정책심의위원회 심의·의결 ④ 허가 여부 통지
★ 접수 후 허가 여부 결정까지 1주 이상 소요됨을 감안하여 방문일정 수립 요망

2022. 3. 18.자 허가신청안내서

이러한 외교부의 분쟁지역 취재허가제도에 대하여, 김영미 분쟁지역전문 독립 PD는 2022. 4. 20. MBC라디오 <김종배의 시선집중>과의 인터뷰에서 “키이우만 해도 수백 명이 있고 리비우에도 굉장히 많은 취재진이 있다. 영국 총리도 길 거리를 돌아다니는 데가 키이우인데, 한국기자만 들어갈 수 없어서 취재를 직접 할 수가 없다”고 토로한 바 있습니다. 김영미 독립PD는 당시 외교부가 허가조건으로 설정한 2박3일 취재기간제한에 관련해서도 “다큐멘터리 같은 경우는 2박 3일 가서 취재할 것도 없고, 거기(체르니우치)는 뉴스의 초점이 아니다”라고 덧붙이기도 했습니다.(증 제8호증 2022. 4. 20.자 [시선집중] 현지 취재 김영미 PD “우크라이나 피난민들 전쟁 충격에 황설수설, 순간적 기억상실도...” 참고) 그보다 앞서 우크라이나 취재를 마치고 돌아온 KBS 유원중 기자는 2022. 4. 6. 자 「‘2박 3일’의 전쟁 취재와 외교부의 후진적 언론관」 제목의 특파원 리포트를 통해 “취재를 하러 간 건지, 방송에서 ‘나 우크라이나에 들어왔어’라고 증명사진이라도 찍으러 들어온 건지 분간이 안 됐다”, “하루 4명은 안전하고 10명은 안전하지 않다는 것인가”라고 비판하기도 했습니다.(증 제9호증 2022. 4. 6. 자 “유원중 기자의 「‘2박 3일’의 전쟁 취재와 외교부의 후진적 언론관」 제목의 특파원 리포트” 참고)

KBS 유원중 기자는 2022. 4. 6. 자 「‘2박 3일’의 전쟁 취재와 외교부의 후진적 언론관」 제목의 특파원 리포트 중 일부 발췌

전쟁 취재로는 유례를 찾아보기 힘들 만큼 짧은 ‘2박 3일’의 취재 허가 기간을 마치고, 도망치듯 빠져나온 종군기자(?)라는 ‘불명예’를 함께 얻었다. 우크라이나 취재를 통해 경험한 건 전쟁 상황보다 외교부 ‘예외적 여권 사용’ 제도의 허술함과 답답함이다...(중략)...

온라인 민원신청 과정은 쉽지 않았다. 특히 해외에서 생업을 위해 남겠다는 일반 서민들은 이런 걸 과연 준비할 수 있을까 하는 의문이 들었다.

우선 가장 큰 걸림돌은 ‘경호업체’ 계약과 ‘숙박시설’ 예약 증명서였다. 온라인 사이트에는 이게 없으면 서류 접수가 불가할 수 있다는 경고문구도 있다.

그런데 전쟁 중인 나라에서 이런 걸 사전에 다 준비하라는 건 상식적인가.

경호업체나 숙박업소를 사전에 예약하라던 외교부가 최종적 입국 허가를 통보한 건 18일 새벽, 즉 입국 예정 당일이었다. 그것도 2박 3일.

좀 더 여유 있게 알려줬다면 오히려 현지인 안내인이 섭외되고 난 후 이것저것 사전에 필요한 일들을 처리할 수 있었을 텐데. 외교부는 입국해야 할 당일에서야 최종 입국허가를 내줬다...(중략)...

현대사에서 의미가 매우 큰 현장을 한국 기자들에겐 2박 3일의 취재만 허용된 것이다. 그것도 전쟁과는 가장 먼 평온한 지역에서. 언론사가 신청하면 순번을 정해서 취재 하란다.말이 막히고 숨도 막혔다...(중략)...

취재를 하러 간 건지, 방송에서 ‘나 우크라이나에 들어왔어’라고 증명사진이라도 찍으러 들어온 건지 분간이 안 됐다...(중략)...

2박 3일의 널뛰기 취재 후 도망치듯 우크라이나를 빠져나오는 나는 그 속에서 살고 있는 그들을 보기가 너무 미안했고, 어이없는 ‘한국 정부의 여권 허가제도’를 설명하면서 창피함을 모면하고자 했다. 대신 꼭 다시 돌아와 취재를 더 하겠노라고 약속했다.

■ 다시 도전한 우크라이나 취재 신청...외교부, ‘접수 처리할 수 없음’

프랑스 파리로 돌아온 뒤 예외적 여권사용 다시 신청했다. 장소는 지난번 들어갔던 체르니우치와 전 세계 언론인들이 모여 있는 리비우. 취재기간은 한 달(KBS 2팀이 교대로 취재). 그러나 신청 1주일 만에 돌아온 외교부의 답변은 ‘사전에 공지한 조건을 벗어나서 접수 처리할 수 없다’였다.

외교부에 확인해 봐야 하겠지만 ‘접수 처리를 할 수 없음’은 법적 절차인 ‘심사 과정’에 가지도 못하고 반려했다는 뜻으로 읽힌다...(중략)...

이러한 외교부가 다른 나라들에는 전혀 존재하지 않는 기자들에 대한 분쟁지역 여행허가제로 인하여 현재 국내 분쟁지역 취재 기자들은 거의 존재하지 아니하고 있습니다. 외교부의 여행금지로 인하여 취재의 경험이 거의 없어지고 있습니다. 2003년 바그다드 이라크 전쟁 시 국내 취재진은 거의 100명에 달했던 것에 비해 이제는 전쟁보도를 할 수 없는 상황에서 시스템이 개선, 발전되는 것이 요원해졌습니다. 이에 장진영 작가의 위헌법률심판제청신청 기자회견에서 김영미 PD는 “이러다 저널리즘 식민지가 될 수 있다”고 지적하고, 나준영 한국영상기자협회장도 “국경에서 할 수 있는 건 아무것도 없었기 때문에 ... (중략) ... 국제적인 조롱도 당하고 국제 보도를 접하는 국내 많은 시민으로부터 질타를 받았다. 우리가 이라크 전쟁 보도할 때 그 수준에서 멈춰섰다”라고 한탄하기도 한 바 있습니다.(증 제10호 증 2023. 6. 23.자 기자회견보 우크라이나 전쟁 취재 형사처벌 ... 여권법 위헌 여부 묻는다 참고) 더 나아가 허가과정을 경험한 언론인들의 진술을 통해 확인할 수 있는 것은, 외교부가 이러한 허가과정에서 “취재 계획서를 요구”해 사실상 언론사 내부 데스크와 유사하게 취재 내용에 관여하고 참견하고 있었다는 것이 드러나 언론의 자유를 위축시킬 수 밖에 없었다는 것입니다.

이에 대하여 언론연대는, 2022. 4. 21. “전쟁이라는 극단적 폭력이 발생한 상황에서 언론의 첫 번째 책무는 ‘전쟁의 참상을 전달하는 것’이 되어야 한다. 우크라이나에서 하루가 멀다 하고 폭격으로 인해 희생자들이 발생하고 있다는 소식

이 외신을 통해 전해지고 있는데, 국내 언론은 현장에 접근조차 할 수 없다는 건 쉽게 납득하기 어려운 일이다. ‘자국민 보호’가 중요하다고 하지만, 현재 적용되고 있는 취재 제한은 행정편의적이라는 비판이 제기된다. 다큐멘터리나 시사 및 보도 등 다양한 방송 프로그램의 특성을 고려하지 않은 조치이기도 하다.”고 이를 비판하기도 했습니다. (제11호증 “2022. 4. 21. 언론연대, 우크라이나 ‘현지 취재’, 최대한 보장되어야 한다.” 참고)

외교부는 우크라이나 전쟁 취재와 관련한 허가제 운영에 대해 비판에 직면하자 한달 뒤인 2022. 4. 25. 허가제도를 완화하였다고 설명하면서 “완화라고도 볼 수 없는 수준”인 방문기간을 3일에서 5일로 늘리고, 방문인원을 6명 이내로 증가하겠다고 입장을 발표하였습니다. 즉, 외교부의 이렇듯 완화된 허가제도 하에서는 분쟁지역의 취재는 불가능한 상황이었습니다. 해외의 우수 언론들은 기간제한, 방문인원제한없이 취재를 하는 상황에서 국내 언론인들에 대한 이러한 제한은 분쟁지역취재를 가능하지 않게 하는 가장 큰 원인이 되었습니다.

우크라이나 취재 목적 방문(예외적 여권사용) 허가 신청 안내[2]

2022.4.25.(월), 외교부

1. 기본원칙

- (대상) 우크라이나 상황에 대한 공익적 보도를 위한 현지 방문 취재를 희망하는 언론사 소속 직원
- (조건) 방문지역 : 체르누오치주, 르바우주, 자카르파티야주, 이바노프랑키비츠주
 방문기간 : 5일 이내 / 방문인원 : 6명 이내
 ★ 동일기간에 방문을 희망하는 언론사가 다수인 경우, 인원 및 일정 조정 예정
- (절차) ① 신청서류 접수, 상담·조정, 서류 보완 ② 관계부처 검토
 ③ 여권정책심의위원회 심의 개최 ④ 허가여부 통지 및 허가서 발급
 ★ 접수 후 허가여부 결정까지 최소 7일 소요되므로 급변 완화된 조건에 따른 실제 방문은 5.7.(토) 이후에 가능함을 감안, 방문일정 수립 요망

2022. 4. 25. 완화되었다고 하는 허가조건

특히 완화된 조건에서 허용되고 있는 체르니우치주, 르비우주, 자카르파티야주, 이바노프랑키비츠 주는 모두 초기 전쟁과 무관한 지역으로 전쟁취재를 자의적으로 제한하여 취재 및 보도 내용에 간섭하여 제한하는 결과에 이르렀습니다.

우크라이나 내 러시아군 점령 지역



4) 신청인의 우크라이나 취재 경위

신청인은 이미 2022. 2. 21. 우크라이나 전쟁이 발발한 이후 해외 언론인들이 취제한 현장 사진이 실시간으로 중계되는 상황이었음에도, 국내의 경우에는 여권법의 허가조건으로 취재조차 가능하지 않아 부득이 2022. 3. 1. 폴란드에 입국, 경유하여 2022. 3. 5.부터 2022. 3. 20. 까지 우크라이나에서 현장사진을 찍어 시사인, 단비뉴스를 통하여 전쟁의 참상을 알렸습니다. 신청인이 우크라이나에서

현지 취재를 할 당시만 하더라도 외교부는 언론인들의 분쟁지역 취재에 대한 어떠한 허가도 하지 않고 있던 시점이었습니다.

신청인의 현장사진들은, 시사인에서 2022. 4. 7. “지금의 우크라이나, 도처에 이별이 부유하는 곳”이라는 제목하여 국내 최초로 한국인 기자에 의하여 촬영된 사진과 함께 보도되었습니다.

<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=47167> 이 보도에서 신청인의 이름은 김세근이라는 가명으로 보도되어 있습니다. 신청인은 당시 여권법상 처벌을 받을지 모른다는 우려 때문에 이와 같이 가명으로 보도하기도 하였습니다.(제12호증 2022. 4. 7.자 시사인 보도사진 참고)

이후 신청인의 우크라이나 촬영 사진들은, 단비뉴스, 위커스를 통해서도 보도된 바 있습니다.

나. 신청인에 대한 약식명령발부

의정부지방법원 고양지원은 위와 같이 신청인의 우크라이나 방문 취재에 대하여 2023. 3. 28. 신청인에 대하여 “누구든지 외교부장관의 허가를 받지 아니하고 방문 및 체류가 금지된 국가나 지역에서 여권 등을 사용하거나 해당 국가나 지역을 방문하거나 체류하여서는 안 된다. 신청인은 우크라이나에 전쟁이 발생하여 대한민국 외교부에서 우크라이나를 ‘여권의 사용제한 등(여권의 제한 또는 방문·체류 금지_외교부고시 제2022-2호, 2022. 2. 12.)’호 대상국가로 지정한 사실을 알고 있었다. 그럼에도 불구하고 신청인은 외교부장관의 허가 없이 전쟁 상황에 대한 사진촬영을 목적으로 2022. 3. 5.부터 2022. 3. 20.까지 우크라이나를 방문하여 체류하였다”라는 점을 이유로 여권법 제27조 제3호, 제17조 제1항 본문을 적용법령으로 하여 벌금 5,000,000원의 약식명령의 처분을 하였습니다.

다. 신청인의 정식재판청구

신청인은 위 약식명령을 인정할 수 없어 정식재판청구신청을 하여 현재 의정부 지방법원 2023고정250사건이 진행중에 있습니다.

라. 소결어

진행경과 표
22년 2월 24일 러시아, 우크라이나 침공
22년 3월 5일 장진영 사진작가(프리랜서) 한국 언론인 가운데 처음으로 우크라이나에 들어가 보름 동안 취재
22년 4월 6일 취재사진 월간 위커스 보도, 「Ukraine 2022」
22년 4월 7일 취재사진 시사인 보도 「지금의 우크라이나, 도처에 이별이 부유하는 곳」
22년 4월 14일 장진영 사진작가 「여권법」 위반 혐의로 입건
22년 4월 21일 한국영상기자협회 우크라이나전쟁 현장 취재, 언론인 간담회 「전쟁 취재, 제한하는 ‘여권법’ 언론자유, 알권리 침해」
22년 4월 27일 (한국언론진흥재단 세미나) 「우크라이나 전쟁과 언론보도」 , 김영미 분쟁취재 전문PD 여권법과 전쟁취재제한 문제점 발표
22년 5월 (방송기자66호) 「우크라이나 전쟁과 우리의 현장」 , 방송기자연합회
22년 5월 3일 (영상기자137호) 「진짜 전쟁터는 가지 못하는 한국언론의 전쟁보도」 , 한국영상기자협회 (신문과 방송 5월호) 「전쟁 보도의

어려움과 그 현실_취재 허가제 개선해 국민 알 권리 보장해야」 ,
 김영미PD 기고
 22년 5월 31일 ‘여권법’ 개선을 위한 세계 분쟁지역 사진전 「금지된
 현장」 개최, 온빛다큐멘터리·류가현 공동기획
 22년 6월 3일 여권법 개선을 위한 성명 발표 및 토론회
 23년 3월 28일 의정부지법 고양지원, 벌금 500만원 약식명령
 23년 4월 18일 장진영 사진작가 정식재판 청구
 23년 5월 15일 국회 사진 전시회 「우크라이나 1년, 금지된 현장을
 가다」 (KISH KIM, 다큐앤드뉴스코리아)
 23년 6월 23일 「여권법 위헌법률심판제청 신청」 기자회견
 23년 6월 28일 정식재판 시작

앞서 본 것처럼 외교부는 여권법 제17조 단서조항을 근거로 취재·보도목적의 여권사용에도 외교부의 자유재량 범위 내에서 허가제로 운영하여 와 **“취재·보도 목적의 경우에도, 외교부장관이 필요하다고 인정하면 여권의 사용과 방문·체류를 허가할 수 있다.”**고 정한 제17조 단서 조항 중 “분쟁지역 언론에 대한 허가제도” 자체의 위헌성이 확인되면 제17조 전체의 해석이 달라지게 됩니다. 즉, 위 위헌 판단에 따라 취재 보도의 경우 허가를 받지 않더라도 여권의 사용과 방문 체류가 가능하게 되므로 제17조 전체 조항이 의정부지방법원 2023고정 250 사건과 관련하여 적용되는 것이라 해석할 수 있습니다.

즉, 이 사건 대상법률이 구체적인 사건이 법원에 계속중이고, 위헌여부가 문제 되는 법률이 당해 소송사건의 재판과 관련하여 적용되는 것으로서, 그 법률이 헌법에 위반되는지 여부에 따라 당해 사건을 담당할 법원이 다른 내용의 재판을 하게 되는바, 재판의 전제성은 당연히 인정된다 하겠습니다.

2. 여권법 제17조의 위헌성

가. 여권법 제17조의 개정경위와 관련 헌법재판소 판단

여권법 제17조는 2007년 아프가니스탄을 선교목적으로 방문한 우리 국민 23명이 탈레반 무장세력에 납치되어 억류 도중에 2명이 살해당하고 나머지 21명은 42일만에 석방되었던 “아프가니스탄 피랍사건” 이후, 국외 위난상황으로부터 국민의 생명·신체나 재산을 보호하여, 궁극적으로 국가의 국민에 대한 기본권 보장 의무(헌법 제10조)와 재외국민 보호의무를 이행하려는 취지로 입법되었습니다.

과거 헌법재판소는 해외에 체류하며 활동하며 국제구호개발 비정부기구에 채용된 자가 여권법 제17조에 대하여 거주이전의 자유, 직업선택의 자유, 평등권, 행복추구권 침해를 주장하며 헌법소원심판을 청구한 사건에서 헌법상 기본권을 침해하지 않는다고 판단한 바가 있습니다. (헌법재판소 2020. 2. 27.자 2016헌마945 결정) 그러나 위 판결은, 거주이전의 자유, 직업선택의 자유, 일반적 평등권, 행복추구권 침해 여부를 다루었을 뿐입니다. 즉, 그간 헌법재판소가 「여권법」이 다원적 민주체계에 있어서 불가결의 본질적 요소로 사상의 억제나 진리의 추구와 같은 헌법적 가치들을 확보하기 위한 전제조건으로 인정되어와, 고도로 보장되어야 하는 언론의 자유를 허가제로 운영하고, 과잉금지 원칙에 반하여 침해하고 있다는 점에 대하여 판단한 바 없습니다. 따라서 이 사건은 과거 선례가 없는 「여권법」 위헌여부를 다루는 사건으로서 검토되어야 하겠습니까.

아래에서는 이 사건 언론의 자유의 측면에서 이 사건 대상 법률의 위헌성에 대하여 살펴보도록 하겠습니다.

- 나. UN 표현의 자유 특별보고관이 UN 총회에 보고한 무력분쟁시기 허위 조작정보와 의견과 표현의 자유에 대한 보고서(2022. 8. 12. 자 Disinformation and freedom of opinion and expression during armed conflicts)

UN 표현의 자유 특별보고관은, 무력분쟁시기 허위조작정보와 의견과 표현의 자유에 대한 보고서 제13면 에서는 “검열되지 않고 방해받지 않는 뉴스 매체와 언론이 두려움없이 안전하게 일할 수 있는 권리는 의견과 표현의 자유에 대한 권리의 필수적인 일일 뿐만 아니라 분쟁환경을 포함하여 허위조작정보에 대응하는 열쇠”라고 무력분쟁시기에도 언론인의 표현의 자유를 보호해야 함을 강조하고 있습니다. 전세계적으로 분쟁지역취재를 가겠다는 언론인의 출국을 허가제로 운영하는 경우가 없어 관련 보고서에는 그러한 내용이 명시되어 있지는 않으나, 오히려 언론인들이 분쟁상황에서도 두려움없이 안전하게 취재 및 보도할 수 있도록 하는 것은 언론의 자유의 본질적인 부분이라는 점이 적시되어 있습니다.¹⁾

다. 유럽연합의 경우 언론인들의 분쟁지역으로서의 접근은 표현의 자유 및 내용규제의 차원에서 접근하고 있습니다.

1) 유럽연합 2006년 유럽안보협력기구 언론자유대표 특별보고서

유럽연합에서는 2006년 유럽안보협력기구(OSCE) 대표 특별보고서에서 ‘언론인은 공간이 제한된 특정 장소에 접근할 수 있을 뿐만 아니라 전쟁 지역, 위험하다고 간주되거나 안전상의 이유로 당국에 의해 봉쇄된 장소 등 특정 폐쇄구역에도 접근할 수 있습니다. 또한 언론인이 공식행사 및 방문에 참여할 수 있도록 허용합니다’라고 밝히고 있어 원칙적으로 전쟁 지역에서의 언론활동을 표현의 자유로서 접근하고 있습니다. 해당 보고서에서도 언론사 배지(저널리스트들에 대한 확인)와 관련된 인증 시스템을 허가증으로 오용해서는 안된다고 이는 언론인들에

1) 47. Uncensored and unhindered news media and the right of journalists to work safely and without fear are not only integral to the right to freedom of opinion and expression, but also key to countering disinformation, including in conflict settings. International human rights law protects the practice of free, independent and pluralistic journalism and the right of journalists of reexpression, while international humanitarian law is silent on the issue.

대한 부당한 통제에 해당한다고 적시되어 있습니다. (제13호증 유럽연합 2006년 유럽안보협력기구 언론자유대표 특별보고서 번역 참고)

2) 유럽 평의회의 분쟁 및 침략상황에서의 저널리즘 원칙

유럽평의회는 2022. 3. 7. 분쟁 및 침략상황에서의 저널리즘 원칙을 분명히 하고 이에 따라 관련 행위자들에 대한 권고안(증 제14호증 2022. 3. 7.자 유럽평의회의 "분쟁 및 침략상황에서의 저널리즘 원칙" 번역 참고)을 발표하였습니다. 이에 따르면 분쟁 및 침략상황에서의 저널리즘과 관련하여 **언론인을 보호한다는 것을 이유로 언론인의 권리를 제한하는 구실로 삼아서는 안된다**고 설명하고, 유럽 회원국은 "국경간 이동 과 분쟁지역 접근을 포함하여 언론인에게 이동의 자유와 정보의 접근을 보장해야 합니다. 여기에는 비자 및 기타 필요한 서류 발급과 전문 장비의 반출입을 용이하게 하는 것이 포함됩니다"라고 설명하고 있습니다. 특히 인증과 관련하여서는 "행정적 장애물이 없는 명확하고 신속한 절차에 따라 모든 미디어 전문가에게 차별없이 인가를 부여해야 한다. 또한 저널리즘과 언론 자유의 행사가 인가에 의존해서는 안된다"라고 적시하고 있습니다.

위와 같은 유럽평의회의 권고안에 따르면 우리 「여권법」 상 취재제한은 언론인 보호의 필요성을 구실로 언론의 자유를 제한하거나 허가제로 운영하는 국제인권법상 표현의 자유 침해 여지가 크다 하겠습니다.

라. 헌법 제21조 제2항(사전허가금지원칙) 위반의 점에 대하여

헌법 제21조 제2항은 언론·출판에 대한 허가를 인정하지 아니하고 있습니다. 헌법 제21조 제2항의 사전허가금지원칙이라 함은, 행정권이 주체가 되어 사상이나 의견 등이 발표되기 전에 예방적 조치로 심사·선별하여 발표를 사전에 억제하는 제도로, 언론·출판에 대한 허가제도가 허용될 경우 국민 일반의 알권리가

침해될 뿐만 아니라, 행정기관이 집권자에게 불리한 내용이나 표현도 억제할 수 있어 헌법이 직접 어떠한 유보도 허여하지 않고 금지하고 있는 것입니다. 다만, 이 때의 사전허가금지 원칙은 언론·출판을 위해 필요한 물적시설이나 언론기업의 주체인 기업인으로서의 활동까지 포함되는 것은 아니지만(헌법재판소 1992. 6. 26.자 90헌가23결정 등 다수) 내용규제 그 자체가 아니라 하더라도 내용규제 효과를 초래하는 것이라면 헌법이 금지하는 허가에 해당한다고 해석할 수 있습니다.

외교부는 우크라이나 전쟁 발발 직후부터 거의 한달가량을 여권법 제17조 단서 조항을 통해 “방문 및 체류가 금지된 국가나 지역으로의 여행을 전면 금지”시켜 언론인들의 취재조차도 전면 금지시켰습니다. 또한 이후 일부 제한이 풀렸던 2022. 3. 18. 이후에도 외교부 출입매체 중 극히 일부에 한정하여 3일 이내로 정상적인 취재자체를 봉쇄하였고, 2022. 4. 28. 이후 완화된 허가조건에 따르더라도 큰 차이가 없습니다.

우크라이나 전쟁 취재 및 보도 역시 언론·출판의 본질적 자유에 속하는 표현의 자유에 포함되는 것으로, 외교부가 우크라이나 전쟁 발발 직후 2022. 3. 18. 까지 약 1달 간 보도의 내용을 간섭하며 현장취재를 가능하지 않도록 했습니다. 그 이후에도 취재지역, 취재기간, 취재인원, 매체의 성격에 따라 그 현장취재 가능여부를 자의적으로 결정해 왔고, 외교부의 조건으로는 사실상 취재가 가능하지 않거나, 매체(독립PD나 독립 저널리스트들에게는 허가조차 되지 않았으며)에 따라 취재가능여부가 자의적을 결정되어 대다수의 언론인들에게 위축효과가 발생하였습니다. 즉, 이는 표현의 자유에 대한 내용중립적인 여행허가 이슈가 아니라, 우리 언론인들이 우크라이나 전쟁에 대한 내용에 대하여 취재를 할 수 있느냐 없느냐를 결정하는 내용규제의 효과를 초래하는 것으로서 우리 헌법 제21조 제2조가 금지하는 “허가”에 해당된다고 해석되어야 하겠습니까. 특히 우크라이나 전쟁취재시 언론기관 스스로가 아니라, 외교부가 허가절차에서 직접 취재기간, 취

재장소, 취재내용, 매체성격까지 특정하는 데스크킹을 사전에 수행하는 검열이 존재해 내용규제에 해당한다고 볼 수 밖에 없습니다. 즉, 언론사 내부에서 언론사 부장이나, 국장, 차장이 취재기자들 활동을 지원하고 관리하는 작업인 데스크킹을, 국가기관이 수행하며 참견하고 관여하는 것입니다.

2006년 유럽안보협력기구 언론자유대표 특별보고서(중 제13호중)에서도 언론인에게 접근권을 보장하는 것(인가)의 문제가 **내용통제 이슈**라고 설명하고 있습니다. 언론인의 이력서를 요구할 수 있으나, 언론인이 정보나 장소 또는 이벤트에 접근하는 것을 방해하지 않을 경우에만 이를 허용하고, 이를 인가를 거부하거나 철회하는 도구로 이용될 수 없다라고 설명하고 있으며, 그 예로 벨라루스가 2014. 5. 하키 선수권 대회에 대해 국제아이스하키연맹이 “전문 스포츠 미디어를 선호한다”는 이유로 라디오프리 유럽, 라디오 리버티, BBC를 비롯한 여러 외신 특파원의 취재를 거부하고, 취재가 허용된 언론인만 인가된 것은 내용규제의 차원에서 언론의 자유를 침해한다고 설명하고 있습니다.

따라서 앞에서 살펴본 것과 같이 외교부가 자의적으로 특정 언론사에 한정해 취재기간, 취재지역, 취재내용 등을 검토해 취재허가 여부를 자위적으로 결정하는 허가는 내용규제 효과를 초래하는 허가제에 다름아닌바, 헌법상 금지되는 사전허가금지원칙위반에 해당됩니다.

마. 헌법 제21조 제1항 및 제37조 위반 여부

1) 제한되는 기본권

여권법 제17조는 언론인들의 뉴스와 의견의 전파에 중요한 취재 자체를 금지시킴으로서 언론의 기능과 본질적으로 관련되는 영역을 제한하고 있는바, 헌법 제21조 제1항의 언론의 자유를 제한하고 있다고 해석됩니다.

2) 과잉금지원칙위반여부

가) 목적의 정당성 및 수단의 적합성

여권법 제17조는 취재·보도 목적의 여행에 대하여도 대통령령으로 정하는 목적의 여행으로서 외교부장관이 필요하다고 인정하면 여권의 사용과 방문·체류를 허가할 수 있다고 규정하고 있습니다. 또한, 취재·보도 목적의 여행에 대하여 “언론인의 안전을 빌미”로 전면 금지하거나, 특정 매체에 한정하여 이를 허용하고 있습니다.

그러나 여권법 제17조도 단서에서 취재, 보도목적까지 여행을 금지시켜서는 아니됨을 인정하고 있을 정도로 무력분쟁시기 저널리즘과 미디어를 국가가 막아서는 것은 해당 규정의 목적의 정당성 자체를 인정할 수 없습니다.

자유롭고 독립적이며, 공정한 언론의 활동은, 민주사회의 필수적인 토대일 뿐만 아니라, 이를 통해 민간이 보호와 분쟁 예방에 기여할 수 있습니다. 뿐만 아니라 분쟁 참상과 현실을 국제사회의 관심을 환기시키는 것은 원칙적으로 국가의 허가를 받아야 할 내용이 아니라, 오히려 국제사회의 보호의 대상이 되어야 하는 대상입니다.

따라서 이 사건 「여권법」 규정은 해당 “언론인의 안전을 빌미로 언론의 자유를 통제하는 규정”이므로 그 목적의 정당성이 존재하지 아니합니다. 즉, 무력분쟁시기 언론의 자유를 본질적으로 침해하게 되므로 언론의 안전을 빌미로 분쟁지역의 취재를 허가제로 운영하는 것은 목적의 정당성 및 수단의 적합성을 어떠한 경우에도 인정할 수 없다 하겠습니까.

나) 침해 최소화

분쟁 지역에서의 언론인들이 여러 위험상황에 처할 수 있으나, 이의 취재를 제한하거나 전면 금지하는 것은 언론의 자유를 과도하게 침해하는 것입니다. 본질적으로 언론의 자유에 대한 제한은 최소화하여야 하며, 사전적 억제 방식의 접근은 언론의 자유에 큰 장애를 초래하는바, 표현의 자유에 있어서는 대안적 방법이 전혀 존재하지 않는 가장 최후에 고려되어야 하는 접근방법이라 할 것입니다.

2022. 3. 7.자 유럽평의회 회의 분쟁 및 침략상황에서의 저널리즘 원칙(제14호증)에서는 언론인들을 보호하기 위한 여러 보호조치들을 권고하고 있습니다.

제14호증 유럽평의회 회의 분쟁 및 침략상황에서의 저널리즘 원칙 중 일부
<ul style="list-style-type: none"> - 가능하면 미디어를 위해 적절한 장비를 갖춘 보안정보센터를 설치해야 합니다. - 언론인은 자신의 정보 출처를 공개하거나 분쟁 상황을 취재하면서 수집한 정보 및 자료를 넘겨줄 것을 요구받아서 안 됩니다. - 회원국은 명예훼손 및 명예훼손 관련 법률을 오용하여 표현의 자유를 제한해서는 안 되며, 소송이나 불균형적인 제재를 통해 언론인을 협박하는 행위를 삼가야 합니다. - 언론인 인증제도는 필요한 범위내에서만 도입되어야 하며, 분쟁과 긴장 상황에서 저널리즘을 활동을 촉진할 수 있어야 합니다. 국내법에 의해 요구되는 경우 행정적 장애물이 없는 명확하고 신속한 절차에 따라 모든 미디어 전문가에게 차별없이 인가를 부여해야 합니다. 또한 저널리즘과 언론 자유의 행사가 인가에 의존해서는 안 됩니다. 국가는 언론인의 직업활동이나 보도 내용을 이유로 인가취소나 제명 등 언론인에 대한 제한적 조치를 취하지 말아야 합니다. - 종군기자들은 민간인으로서 공격의 대상이 될 수 없으며, 생포시 전쟁 포로 신분을 부여받습니다. - 미디어 기관은 분쟁지역과 같이 어렵거나 위험한 임무에 급여를 받는 언론인과 프리랜서 언론인을 배치하기 위한 사내 지침과 절차를 마련해

야 합니다. 저널리스트는 관련된 위협에 대한 적절한 정보를 제공받고 안전, 디지털 보안 및 개인정보 보호와 관련된 모든 문제에 대한 교육을 받아야 합니다.

- 미디어 기관은 분쟁 지역에서 일하는 언론인의 신체적 안전을 보호하는데 기여하는 적절한 예방조치를 취해야 합니다. 소속직원이든 프리랜서든 모든 언론인에게 실용적인 정보와 교육을 제공하고 생존가이드와 조언을 널리 배포하고 적절한 보호장비의 가용성에 대한 정보를 제공함으로써 분쟁과 긴장 상황에서 위험한 임무에 적절히 대비해야 합니다. 미디어 기관은 분쟁 지역에 파견된 언론인에게 생명 보험은 물론 건강보험과 여행자 보험을 제공해야 합니다. 해당 기관은 저널리스트가 임무에서 돌아왔을 때 법률 지원 및 대리, 트라우마 상담제공도 해야 합니다.
- 저널리즘 학교와 전문협회는 미디어 전문가를 대상으로 적절한 일반 및 전문 안전 교육을 제공할 것을 권장합니다.
- 국제 언론인 단체는 분쟁 상황을 취재하는 프리랜서 미디어 전문가를 위한 보험 시스템 구축을 촉진할 것을 권장합니다.
- 비정기구구는, 언론인에 대한 괴롭힘 및 기타 표현의 자유에 대한 권리 침해 혐의에 대한 상담 및 신고를 위한 지원체계를 유지하고, 직업 활동과 관련하여 공권력과의 소송 또는 문제에 직면한 언론인에게 적절한 경우 무료 법률지원을 포함한 지원을 제공합니다.

앞에서 본 것처럼, 분쟁지역에서의 취재가 언론인들에 대한 보호조치가 필요하다 하더라도 이는 사전적으로 사실상 취재자체를 전면 불허하거나, 외교부 입맛에 맞는 경우만 극히 제한적으로 허용하는 형태로 이루어지는 것은 표현의 자유의 본질적 부분을 침해하는 것으로 최소침해의 원칙에도 위배됩니다. 입법례를 살펴보더라도 OECD 국가 중에 우리나라와 같이 분쟁지역으로의 취재를 전면 금지하거나, 허가제로 운영하는 나라는 존재하지 아니합니다.

따라서 사전적으로 분쟁지역의 취재여행을 허가제로 운영하는 것은 침해최소성 원칙에 위배된다 하겠습니까.

다) 법의 균형성

앞서 본 것처럼 여권법 제17조는 보호하려는 입법목적 자체가 불분명한데에 반하여, 거대 미디어 기업에 소속된 기자들 뿐만 아니라, 신청인과 같은 프리랜서 기자의 경우 분쟁지역에서 언론인으로서 활동할 수 있는 기회 자체를 원천적으로 봉쇄하고 있습니다. 즉, 언론의 자유를 본질적으로 침해하면서, 외교부의 자의에 따라 자의적인 기준에 따라 허가제를 운영하고 있어 이를 통해 보호하려는 법의 이 무엇인지도 알 수가 없습니다. 무력분쟁지역의 취재가 민주사회의 근간으로서 중요하다든 점 뿐만 아니라 언론인들을 위한 지원도, 안전 조치도 전혀 고려되지 않고, 외교부가 행정적인 부담이 없는 수준정도에서만 언론인들의 무력분쟁지역의 취재를 통제, 허가하고 있는 것입니다. 이런 수준의 무력분쟁지역에서의 언론인 통제는 정상적인 민주국가에서라면 선례나, 유사한 예를 찾을 수 없는 수준입니다.

더 나아가 여권법 제17조는, 제26조 제3호에 따라 형사처벌의 대상까지 됩니다. 그 어느 나라에서도 인간의 연민, 윤리, 정의 가치를 되새겨주며, 온 몸을 던져 희생을 해 온 “존경”의 대상인 종군기자를 처벌하는 야만적인 행정처분을 하지 않습니다.

따라서 이 사건의 여권법 제17조가 법의 균형성을 잃고 있음은 다른 사정을 더 살펴볼 것 없이 명백합니다. 그 불분명한 입법목적에 비하여 과도하게 기본권을 침해한다고 해석할 수 밖에 없습니다.

라) 소결어

이 사건 대상법률은 과잉금지원칙에 위배되어 신청인의 언론의 자유를 침해함은 어느 모로 보나 분명하다 하겠습니다.

3. 국제인권원칙위반의 점에 대하여

가. 국내 인권단체들의 인권침해에 대한 문제제기

2023. 6. 23. 전국언론노동조합, 한국기자협회, 방송기자연합회, 한국독립PD협회, 한국영상기자협회, 한국PD연합회 (6개 현업단체) 언론개혁시민연대, 온빛다큐멘터리, 문화연대, 미디어기독연대, 미디어엑트, 민변 미디어언론위원회, (사)언론인권센터, (사)오픈넷, 서울YMCA 시민중계실, 진보네트워크센터, 표현의자유와언론탄압공동대책위, 한국여성민우회, 새언론포럼, 자유언론실천재단, 경동건설 고정순규 유가족 모임, 공익인권변호사모임 희망을만드는법, 국제민주연대, 불안정노동철폐연대, 생명안전 시민넷, 인권운동네트워크 바람, 한국노동안전보건연구(21개 시민단체) (총 27개 단체) 등이 신청인과 같이 여권법을 통한 취재허가제도가 표현의 자유를 침해한다는 점을 문제삼아 함께 문제제기를 하며 기자회견을 진행하였습니다. (증 제15호증 기자회견문 참고)

나. 국제언론 및 인권단체들의 지지와 연대

- 1) IFJ(International Federation of Journalists, 국제기자연맹) 성명서 (2023. 6. 16.)<South Korea: Freelance journalist charged for coverage of Ukraine War : 우크라이나 전쟁 취재로 기소된 프리랜서 저널리스트>(증 제16호증 국제기자연맹 성명서)

<https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/press-releases/article/korea-freelance-journalist-charged-for-coverage-of-ukraine-war>

“The Passport Act came into effect in August 2007 and has since blocked reporters from engaging in coverage in conflict

zones globally. Korean journalists are also banned from reporting without a government permit in Iraq, Somalia, Afghanistan, Yemen, Syria and Libya. The Republic of Korea is the only country in the world to have a ‘permit system’ for reporting in conflict areas.”

“The use of the Passport Act, which allegedly violates the constitution of the Republic of Korea, has restricted local reporters’ right to travel to conflict areas to conduct their work, with South Korean citizens forced to rely on foreign coverage of war and conflict. The IFJ stands with the JAK in supporting the People’s Coalition for Media Reform and its appeal of Jin-young's unfound criminal charges.”

“한국 언론인들은 정부허가없이는 이라크, 소말리아, 아프가니스탄, 예멘, 시리아, 리비아에서도 취재하는 것이 금지되어 있습니다. 대한민국은 세계에서 유일하게 분쟁지역 취재를 위한 허가제를 시행하고 있습니다.”

“여권법으로 인해 국내 기자들이 분쟁지역에 가서 취재할 수 있는 권리가 제한되고 있으며, 한국 시민들은 전쟁과 분쟁에 대한 정보를 외국의 취재에 의존할 수밖에 없는 상황에 처해 있습니다.”

2) IPI (International Press Institute, 국제언론인협회) 성명서

발표(2023. 6. 22.) <South Korea must drop restrictions on journalists reporting from conflict zones : 한국은 분쟁 지역에서 보도하는 언론인에 대한 제한을 철회해야 합니다.>(증 제17호증 국제언론인협회 성명서)

<https://ipi.media/south-korea-must-drop-restrictions-on-journalists-reporting-from-conflict-zones/>

“The IPI global network urges the South Korean government to drop all restrictions on journalists reporting in conflict zones around the world. We express our solidarity with photojournalist Jang Jin-young, who faces criminal charges and who was fined for traveling to report on Russia’s full-scale invasion of Ukraine. We call on the South Korean government to drop all charges against Jin-young and cease its use of the provisions in the country’s Passport Act to limit the ability of the country’s journalists to travel abroad to cover conflicts.”

“국제언론인협회(IPI) 글로벌 네트워크는 한국 정부가 전 세계 분쟁 지역에서 취재하는 언론인에 대한 모든 제한을 철폐할 것을 촉구합니다. 우리는 러시아의 우크라이나 침공을 취재하기 위해 출국했다가 형사 고발을 당하고 벌금을 물게 된 장진영 사진기자와 함께 하는 연대의 뜻을 표합니다. 우리는 한국 정부가 장진영 기자에 대한 모든 기소를 취하하고 한국 여권법 조항을 이용해 자국 언론인이 분쟁을 취재하기 위해 해외로 여행하는 것을 제한하는 행위를 중단할 것을 촉구합니다.

4. 결어

이러한 사정을 모두 종합하여 고려하면 신청인의 대상법률에 대한 위헌법률심판 제청신청은 현행 허가제가 헌법 제21조 제2항에 위배되며, 헌법 제21조 제1항에서 정하고 있는 표현의 자유를 과잉침해하고 있음이 명백하므로 이 사건 신청을 인용하여 주시기 바랍니다.

입 증 자 료

1. 증 제1호증의 1 2019. 8. 22.자 시사인 보도사진

1. 증 제1호증의 2 2019. 8. 26.자 시사인 보도사진
1. 증 제1호증의 3 2019. 9. 2. 자 시사인 보도사진
1. 증 제1호증의 4 2019. 11. 11.자 시사인 보도사진
1. 증 제1호증의 5 2019. 12. 4. 자 시사인 보도사진
1. 증 제1호증의 6 2019. 12. 9. 자 시사인 보도사진
1. 증 제2호증 2019. 12. 3.자 시사인 편집장의 취재뒷담화
1. 증 제3호증 2020. 5. 2. 자 한겨레 21 보도내용
1. 증 제4호증 2022. 4. 14. 자 임영호 부산대 미디어커뮤니케이션학과 교수 “우크라이나 전쟁 보도로 드러난 외신 기사의 문제점”
1. 증 제5호증 2022. 3. 15.자 ‘포탄 떨어져도 간다’ 목숨 걸고 우크라이나 누비는 종군기자들
1. 증 제6호증 마리콜빈에 대해서
1. 증 제7호증 신문과 방송 “<프라이빗 워> : 무엇을 보고, 찾고, 말해야 하나
1. 증 제8호증 2022. 4. 20.자 [시선집중] 현지 취재 김영미 PD “우크라이나 피난민들 전쟁 충격에 횡설수설, 순간적 기억상실도...”
1. 증 제9호증 2022. 4. 6. 자 “유원중 기자의 「2박 3일」의 전쟁 취재와 외교부의 후진적 언론관」 제목의 특파원 리포트”
1. 증 10호증 2023. 6. 23.자 기자협회보, 우크라이나 전쟁 취재 형사처벌 ... 여권법 위헌 여부 묻는다
1. 증 제11호증 2022. 4. 21.자 언론연대, 우크라이나 ‘현지 취재’, 최대한 보장되어야 한다.
1. 증 제12호증 2022. 4. 7.자 시사인 보도사진
1. 증 제13호증 유럽연합 2006년 유럽안보협력기구 언론자유대표 특별보고서 번역
1. 증 제14호증 2022. 3. 7.자 유럽평의회의 ”분쟁 및 침략상황에서의 저

넬리즘 원칙“ 번역

- 1. 증 제15호증 기자회견문
- 1. 증 제16호증 국제기자연맹 성명서
- 1. 증 제17호증 국제언론인협회 성명서

2023. 6. 26.

위 신청인의 변호인
법률사무소 디케이
변호사 김보라미

의정부지방법원 고양지원 형사제8단독 귀 중