

국회 정보위원회 회의의 일괄 비공개 원칙, 위헌일까

- 헌재 2018헌마1162, 2020헌바428(병합)
국회법 제54조의2 제1항 본문 위헌확인 -

장윤미 법률사무소 삼정 변호사, 前 언론중재위원



I. 사건의 개요

가. 국회 정보위 관련 잇따른 공개거부처분

시민단체 ‘국정원 감시네트워크’ 소속 활동가 5명은 2018년 11월 22일 국회 정보위원회 위원장에게 정보위 1차 법안심사소위 회의에 대한 방청신청을 하였다. 국정원법 개정안 법안심사를 모니터링하기 위해 닷새 뒤에 열릴 회의에 대한 방청을 요청한 것이었다. 이에 대해 국회 정보위는 국회법 제54조의2 제1항 본문 규정을 들어 방청불가 통지를 하였다. 해당 규정은 ‘국회 정보위원회에 대한 특례’ 조항으로 “정보위원회의 회의는 공개하지 아니한다”고 규정하고 있었다.

‘군인권센터’ 소속의 활동가 김 모 씨는 2019년 4월 8일 국회 사무총장에게 국회 정보위원회 전체회의 회의록 일부에 대한 정보공개청구를 하였다. 해당 회의록에 군인권센터 소장의 의혹과 관련한 군사안보지원 사령관 등의 답변 내용이 들어있어 이를 확인하고자 한다는 이유에서였다. 국회 사무총장은 이번에도 국회법 제54조의2 제1항 본문 규정을 근거로 들어 이를 거부하였다.

살펴본 대로, 국회 정보위원회 회의의 방청과 회의록 공개가 불허될 때 근거가 된 법률은 국회법 제54조의2 제1항 본문(이하 ‘심판대상조항’)이었다. 위 조항은 국회 정보위원회 회의의 비공개를 원칙으로 하며(“정보위원회의 회의는 공개하지 아니한다”), 정보위가 주최하는 공청회나 인사청문회의 경우 예외적으로 일정 요건 하에 공개할 수 있도록 규정하고 있었다(“다만, 공청회 또는 제65조의2에 따른 인사청문회를 실시하는 경우에는 위원회의 의결로 이를 공개할 수 있다”).

나. 청구인들 주장의 요지

최상위법인 헌법은 제50조 제1항 본문에서 “국회의 회의는 공개한다”라고 하여 의사공개 원칙을 규정하고 있다. 시민단체 소속 활동가들은 국회법 제54조의2 제1항 본문이 상위법인 헌법과 상충되고, 정보위의 특수성을 감안하더라도 과도한 기본권 침해에 해당한다며 헌법소원을 제기하였다. 구체적으로, 청구인들은 국회 정보위원회의 회의 내용 중 국가안보와 직접적으로 관련된 정보로, 그 공개가 부적절한 경우만을 비공개 대상으로 할 수 있음에도 심판대상조항은 정보위원회의 모든 의사를 비공개하고 이에 대해 국민이 통제할 수 있는 절차도 마련하고 있지 않아 알 권리를 침해한다고 주장하였다. 다른 상임위와 달리 정보위 회의만 비공개하는 것은 평등권 침해라는 주장도 하였다.

II. 국회 정보위의 모든 의사 비공개, 위헌인가

가. 헌법 제50조 제1항 의사공개원칙의 의미

헌법재판소(이하 ‘헌재’라 한다)는 해당 심판에서 “국회의 회의는 공개한다”라는 헌법 제50조 제1항의 의사공개원칙이 민주주의의 근간이라는 점을 강조하였다. 의사공개원칙은 의사진행의 내용과 의원의 활동을 국민에게 공개해 민의에 따른 국회 운영을 실천한다는 민주주의적 요청에서 유래하는 것인데, 의사과정이 공개되어야 국민이 의정활동에 대한 감시와 비판을 할 수 있고, 국민이 국가의사결정 과정에 참여할 수 있는 실질적 기회를 보장받아야 정치적 의사형성에 기여할 수 있기 때문이라는 이유에서였다. 헌재는 의사공개 원칙의 구체적인 방법은 방청, 보도의 자유, 회의록 공개를 통해 이뤄진다고 덧붙였다.

그런데 국회 정보위는 다른 상임위와는 다른 특수한 위상을 갖고 있는 것 또한 사실이다. 국가의 기밀정보를 다루기 때문에 비공개의 필요성이 다른 상임위에 비해 높다. 따라서 헌재의 심판 과정에서는 국회 운영에 있어 의사공개원칙을 견지하되, 이 원칙을 국회 정보위의 특수성과 어떻게 조율할 것인가가 주된 법률적 쟁점이 되었다.

나. 국회 정보위의 특수성

국회 정보위는 정보기관인 '국가정보원'을 피감기관으로 한다. 국정원은 북한과 국외, 방첩, 대 테러, 국제범죄조직, 반국가단체 등에 관한 정보를 수집, 작성, 배포하는 업무를 담당하는 기관이다(국가정보원법 제4조). 투명정보다는 기밀성이 중요한 기관인 셈이다. 국회법상 국회 정보위의 소관업무는 '국가정보원 소관에 속하는 사항' 및 '국가정보원의 정보 및 보안업무의 기획·조정, 대상부처 소관의 정보예산안과 결산심사에 관한 사항'으로 정의되어 있어(국회법 제37조), 국회 정보위 활동 역시 높은 수준의 보안이 요구된다고 볼 수 있다.

이처럼 국회 정보위는 국정원과 관련한 국가기밀 등을 다루기 때문에 국회법은 국회 정보위의 활동과 관련해 다른 상임위와 달리 기밀보호를 위한 여러 안전장치들을 두고 있기도 하다. 국회 정보위 위원정수는 국회법에 12명으로 정하고 있는 점(국회법 제38조 단서), 정보위 활동으로 알게 된 국가기밀에 속하는 사항은 누설을 금지하는 규정(국회법 제54조의2 제2항), 위원회 소속 직원에 대해 국정원장에 신원조사를 의뢰하도록 한 규정(국회법 제54조의2 제3항) 등이 그것이다.

다. 심판대상조항의 위헌 여부—심판대상조항이 헌법 제50조에 위배되는지 여부

(1) 현재는, 의사공개원칙은 국회 내 의사결정의 공정성을 담보하고 정치적 야합이나 부패를 방지할 수 있다는 점에서 대의민주주의의 구체적 실현을 위한 불가결한 요소라는 점을 강조하면서도 이 원칙이 절대적인 것은 아니라고 보았다. 헌법 제50조 제1항이 본문에서 “국회의 회의는 공개한다”고 규정하고 있지만, 단서에서 “출석의원 과반수의 찬성이 있거나 의장이 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때는 이를 공개하지 않을 수 있다”라는 공개의 예외 규정을 두고 있기 때문에 헌법상 의사공개원칙이 절대적인 것은 아니라고 판단한 것이다.

그러나 현재는 이같은 단서 조항에도 불구하고 헌법 제50조 제1항 단서가 매우 구체적으로 비공개 요건을 정하고 있는 만큼 국회 회의의 비공개사유는 엄격하게 해석하여야 한다고 판단하였다. 그러면서 헌법 제50조 제1항으로부터 도출되는 원칙은 “일체의 의사공개를 불허하는 절대적인 비공개는 허용될 수 없는 것”이라고 실시하였다. 정리하면, “특정한 내용의 국회의 회의나 특정 위원회의 회의를 일률적으로 비공개한다고 정하면서 공개의 여지를 차단하는 것은 헌법 제50조 제1항에 부합하지 않는다”는 것이다.

(2) 나아가 현재는, 국회 정보위원회는 국민이 선출한 대표로 하여금 정보기관인 국가정보원의 재량의 남용, 밀행성을 통제할 수 있도록 하는 민주적 통제의 한 방법이므로 정보위 운영의 실효성을 위해서는 회의를 공개해 국민의 비판, 견제가 가능하도록 해야 한다고 판시하였다. 그



런데 심판대상조항은 정보위의 회의 일체를 비공개 하도록 정하며, 예외적으로 공청회와 인사 청문회만을 위원회 의결로 공개할 수 있도록 정하고 있어 이를 제외하고는 출석한 정보위원 과반수의 찬성이 있거나, 정보위원장이 국가의 안전보장과 무관하다고 인정한 경우에도 회의를 공개할 수 없어 정보위원회 활동에 대한 국민의 감시와 견제는 사실상 불가능하게 된다고 보았다. 결국 현재는 심판대상조항이 헌법 제50조 제1항에 위배되어 위헌이라고 결론 내렸다.

라. 헌법재판관 2명의 반대의견

이러한 결론은 만장일치로 내려진 것은 아니었다. 이은애, 이영진 재판관은 심판대상조항이 합헌이라는 반대의견을 냈는데 헌법 제50조 제1항 의사공개원칙의 의미에 대해서부터 다수 의견과 견해를 달리하였다.

이은애, 이영진 재판관은 “헌법 제50조 제1항은 국회 스스로 회의의 공개 여부를 결정할 수 있는 자율권이 있음을 인정하면서 그 자율권 행사에 대한 한계를 설정하고 있는 조항”이라고 판단하였다. 그러면서 헌법 제50조 제1항의 단서(“다만, 출석의원 과반수의 찬성이 있거나 의장이 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다”)의 의미는, ‘국회 회의의 비공개를 위해서 모든 회의마다 반드시 출석의원 과반수의 찬성이나 의장의 결정



이라는 절차를 거칠 것을 요구하는 조항이라기보다 회의에 참여한 구성원들이 실질적으로 비공개에 대한 합의에 이르렀다고 볼 수 있거나 국가의 안전보장을 위해 필요하다는 것이 인정되는 경우에는 의사공개원칙에 대한 예외가 허용된다는 것으로 보는 것이 타당하다며 현재 다수 의견과는 다른 견해를 제시하였다.

두 재판관은 이같은 전제에서, 정보위 모든 회의는 실질적으로 국가기밀에 관한 사항과 직·간접적으로 관련되어 있으므로 국가안전보장을 위하여 회의의 비공개가 필요하며, 심판대상조항은 일률적으로 회의를 비공개하도록 정하고 있지만 이는 개별 회의마다 일정 수 이상의 구성원의 동의나 위원장의 비공개 결정과 같은 절차를 따를 필요 없이 헌법에서 정한 비공개 요건을 갖춘 것으로 본다는 입법자의 의사가 법률의 형식으로 반영된 것으로 보아야 한다고 판단하였다. 심판대상조항은 헌법 제50조에 위배되지 않으며 합헌이라는 결론이었다.

III. 판결에 대한 검토

현재 소수의견에 대해서도 고개가 끄덕여지는 부분은 있다. 특히 “국회 회의의 절차적 사항을 정하고 있는 국회법 조항에 관해서는 헌법이 정한 자율권의 한계를 명백히 넘어서는 경우가 아니라면 가급적 이를 존중함이 바람직하다”고 실시한 부분이 그렇다. 삼권분립의 원칙상 사법부

의 입법부 통제는 필요최소한에 그쳐야 하는 것이 바람직한 것이 사실이다.

하지만 심판대상조항에 헌법 제50조 제1항 단서의 요건이 입법자의 결단으로 들어가 있다는 현재 소수의견의 견해에는 동의하기 어렵다. 헌법 제50조 제1항이 매우 구체적으로 의사공개 원칙의 예외를 규정하고 있는 만큼 헌법 제50조 제1항의 단서 조항은 실질적인 강제성을 가진 규정으로 보아야 할 것이다. 따라서 이 단서 조항의 내용이 심판대상조항에 입법자의 결단으로 암묵적으로 포함되어 있다는 취지의 판시에는 선뜻 동의가 되지 않는다.

경향신문과 민주사회를위한변호사모임은 매년 10대 디딤돌, 결림돌 판결을 선정하는데, 이번 현재 판결은 2022년 10대 디딤돌 판결 중 하나로 선정되었다. 그동안 심판대상조항은 공개의 대상, 범위, 내용 등에 대한 아무런 판단 없이 일률적으로 국회 정보위 회의를 공개하지 않도록 규정해 국민이 정보위 회의에 접근할 방법 자체를 차단해 왔다. 때문에 이번 디딤돌 판결 선정에 공감이 된다. 심판대상조항이 헌법의 의사공개원칙에 위배된다는 점에 대해 이론을 달기 어렵다고 생각한다.

국회는 심판대상조항이 위헌으로 판단 받은 만큼 후속입법을 마련해야 할 것이다. 현재의 결정 취지에 따른다면, 국회 정보위 회의를 원칙적으로 공개하되, 정보위의 특수성을 감안해 비공개로 할 사유와 그 방법을 구체적으로 정하는 것이 필요해 보인다. 합리적이면서 합헌적인 후속입법을 기대해 본다. 🙏