

보도자료

정보위원회 회의를 비공개하도록 규정한 국회법 조항에 관한 사건

[2018헌마1162 국회법 제54조의2 제1항 본문 위헌확인 등,
2020헌바428(병합) 국회법 제54조의2 제1항 위헌소원]

[선 고]

헌법재판소는 2022. 1. 27. 재판관 전원일치 의견으로, 국회 정보위원회 위원장이 청구인들의 국회 정보위원회 법안심사소위원회 회의에 대한 방청신청을 불허한 행위에 대한 심판청구를 각하하고, 재판관 7:2의 의견으로, 정보위원회 회의는 공개하지 아니한다고 정하고 있는 국회법(2018. 4. 17. 법률 제15620호로 개정된 것) 제54조의2 제1항 본문이 헌법에 위반된다는 결정을 선고하였다. [각하, 위헌]

이에 대하여 위 국회법 조항은 의사공개원칙 및 과잉금지원칙에 위배되지 아니한 것으로 헌법에 위반되지 아니한다는 재판관 이은애, 재판관 이영진의 반대의견이 있다.



2022. 1. 27.
헌법재판소 공보관실

보도기사 작성용 결정문입니다.

헌 법 재 판 소 결 정

사 건 2018헌마1162 국회법 제54조의2 제1항 본문 위헌확인 등
2020헌바428(병합) 국회법 제54조의2 제1항 위헌소원
청 구 인 [별지] 청구인 명단과 같음
피 청 구 인 국회 정보위원회 위원장(2018헌마1162)
당 해 사 건 서울행정법원 2019구합74799 정보공개거부처분취소(2020
헌바428)
선 고 일 2022. 1. 27.

주 문

1. 국회법(2018. 4. 17. 법률 제1562호로 개정된 것) 제54조의2 제1항 본문은 헌법에 위반된다.
2. 청구인 오○○, 청구인 강□□, 청구인 김△△, 청구인 이◆◆, 청구인 이▲▲의 나머지 심판청구를 각하한다.

이 유

1. 사건개요

가. 2018헌마1162

청구인 오○○, 청구인 강□□, 청구인 김△△, 청구인 이◆◆, 청구인 이▲▲(이하

‘청구인 오○○ 등’이라 한다)는 2018. 11. 22. 피청구인에게 국회 정보위원회 제1차 법안심사소위원회 회의(이하 ‘이 사건 회의’라 한다)에 대한 방청을 신청하였다. 그러나 국회 정보위원회 사무처 담당직원이 청구인 오○○ 등에게 ‘국회법 규정에 의하여 이 사건 회의는 방청 허가 여부 자체가 논의될 수 있는 사안이 아니므로 문서로 답변을 보내줄 수 없다’는 내용을 유선으로 전달하였을 뿐, 피청구인은 달리 청구인 오○○ 등의 방청신청에 대하여 어떠한 조치를 취하지 않았다.

이에 청구인 오○○ 등은 이 사건 회의를 공개하지 않은 피청구인의 조치 및 국회 정보위원회 회의는 공개하지 않는다고 규정한 국회법 제54조의2 제1항 본문이 헌법 제50조 제1항에 규정된 의사공개원칙에 위배되고 청구인 오○○ 등의 알 권리 등을 침해한다며, 2018. 12. 4. 그 위헌확인을 구하는 취지의 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

나. 2020헌바428

청구인 김★★은 2019. 4. 8. 국회사무총장에게 제367회 국회(임시회) 제3차 정보위원회 전체회의 회의록 중 특정 부분의 공개를 청구하였으나, 국회사무총장은 2019. 5. 3. 국회법 제54조의2 제1항 본문 및 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’ 제9조 제1항 제1호에 따른 비공개 대상 정보에 해당한다는 이유로 청구인 김★★의 정보공개 청구를 거부하였다.

이에 청구인 김★★은 위 정보공개거부처분의 취소를 구하는 소를 제기하고(서울 행정법원 2019구합74799), 재판 계속 중 국회법 제54조의2 제1항에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였으나(서울행정법원 2020아11343), 2020. 7. 24. 위 청구 및 제청신청이 모두 기각되자, 2020. 8. 24. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

2. 심판대상

가. 2018헌마1162

청구인 오○○ 등은 국회 정보위원회를 피청구인으로 하여 이 사건 회의를 공개하지 아니한 조치의 위헌확인 및 이러한 조치의 근거규정인 국회법 제54조의2 제1항 본문의 위헌확인을 구하고 있다. 그런데 방청신청에 대한 허가 여부를 정하는 것은 상임위원회 위원장에게 속하는 권한이므로(국회법 제55조 제1항, 제57조 제8항), 피청구인을 국회 정보위원회 위원장으로 확정하기로 한다. 또한 방청신청에 대한 불허는 별도의 형식 없이 구두로도 이루어질 수 있으므로 정보위원회 소속 직원이 청구인 오○○ 등의 방청신청에 대하여 ‘국회법 규정에 따라 방청 허가 여부 자체가 논의될 수 없다’는 의사를 유선으로 전달함으로써 피청구인은 국회법 제54조의2 제1항에 따라 이 사건 회의의 방청을 불허한다는 거부 의사를 사실상 확정적으로 표명하였다고 할 것이다. 따라서 피청구인이 청구인 오○○ 등의 방청을 불허한 작위행위를 심판대상으로 본다.

나. 2020헌마428

청구인 김★★은 국회법 제54조의2 제1항 전체의 위헌확인을 구하고 있으나, 당해 사건에 적용되고 청구인 김★★이 구체적으로 위헌성을 다투는 부분은 위 조항 중 본문에 해당하므로 심판대상을 이 부분으로 한정한다.

다. 소결

따라서 2018헌마1162 사건의 심판대상은 피청구인이 청구인 오○○ 등의 이 사건 회의 방청을 불허한 행위(이하 ‘이 사건 방청불허행위’라 한다) 및 국회법(2018. 4. 17. 법률 제15620호로 개정된 것) 제54조의2 제1항 본문이 청구인 오○○ 등의 기본

권을 침해하는지 여부이고, 2020헌바428 사건의 심판대상은 국회법(2018. 4. 17. 법률 제15620호로 개정된 것) 제54조의2 제1항 본문(이하 ‘심판대상조항’이라 한다)이 헌법에 위반되는지 여부이다. 심판대상조항 및 관련조항은 다음과 같다.

[심판대상조항]

국회법(2018. 4. 17. 법률 제15620호로 개정된 것)

제54조의2(정보위원회에 대한 특례) ① 정보위원회의 회의는 공개하지 아니한다. 다만, 공청회 또는 제65조의2에 따른 인사청문회를 실시하는 경우에는 위원회의 의결로 이를 공개할 수 있다.

[관련조항]

대한민국 헌법(1987. 10. 29. 헌법 제10호로 전부개정된 것)

제50조 ① 국회의 회의는 공개한다. 다만, 출석의원 과반수의 찬성이 있거나 의장이 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다.

② 공개하지 아니한 회의내용의 공표에 관하여는 법률이 정하는 바에 의한다.

구 국회법(2018. 7. 17. 법률 제15713호로 개정되고 2020. 12. 15. 법률 제17646호로 개정되기 전의 것)

제37조(상임위원회와 그 소관) ① 상임위원회의 종류와 소관 사항은 다음과 같다.

16. 정보위원회

가. 국가정보원 소관에 속하는 사항

나. 국가정보원법 제3조 제1항 제5호에 따른 정보 및 보안 업무의 기획·조정 대상 부처 소관의 정보 예산안과 결산 심사에 관한 사항

국회법(2020. 12. 15. 법률 제17646호로 개정된 것)

제37조(상임위원회와 그 소관) ① 상임위원회의 종류와 소관 사항은 다음과 같다.

16. 정보위원회

가. 국가정보원 소관에 속하는 사항

나. 국가정보원법 제4조 제1항 제5호에 따른 정보 및 보안 업무의 기획·조정 대상
부처 소관의 정보 예산안과 결산 심사에 관한 사항

국회법(2018. 4. 17. 법률 제15620호로 개정된 것)

제54조의2(정보위원회에 대한 특례) ② 정보위원회의 위원 및 소속 공무원(의원
보좌직원을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)은 직무수행상 알게 된 국가기밀에 속하
는 사항을 공개하거나 타인에게 누설해서는 아니 된다.

③ 정보위원회의 활동을 보좌하는 소속 공무원에 대해서는 국가정보원장에게 신
원조사를 의뢰하여야 한다.

④ 이 법에서 정한 사항 외에 정보위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 국회
규칙으로 정한다.

제55조(위원회에서의 방청 등) ① 의원이 아닌 사람이 위원회를 방청하려면 위원
장의 허가를 받아야 한다.

제57조(소위원회) ⑤ 소위원회의 회의는 공개한다. 다만, 소위원회의 의결로 공개
하지 아니할 수 있다.

제75조(회의의 공개) ① 본회의는 공개한다. 다만, 의장의 제의 또는 의원 10명 이
상의 연서에 의한 동의(動議)로 본회의 의결이 있거나 의장이 각 교섭단체대표의원
과 협의하여 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할
수 있다.

제118조(회의록의 배부) ① 회의록은 의원에게 배부하고 일반인에게 배포한다. 다만, 의장이 비밀 유지나 국가안전보장을 위하여 필요하다고 인정한 부분에 관하여는 발언자 또는 그 소속 교섭단체 대표의원과 협의하여 게재하지 아니할 수 있다.

④ 공개하지 아니한 회의의 내용은 공표되어서는 아니 된다. 다만, 본회의 의결 또는 의장의 결정으로 제1항 단서의 사유가 소멸되었다고 판단되는 경우에는 공표할 수 있다.

⑤ 공표할 수 있는 회의록은 일반인에게 유상으로 배포할 수 있다.

공공기관의 정보공개에 관한 법률(2013. 8. 6. 법률 제11991호로 개정된 것)

제9조(비공개 대상 정보) ① 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개 대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다.

1. 다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령(국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·통령령 및 조례로 한정한다)에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보

3. 청구인들의 주장

가. 2018헌마1162

이 사건 방청불허행위와 그 근거 법률인 심판대상조항은 헌법 제50조 제1항에 규정된 의사공개원칙에 위반되고, 일체의 예외 없이 모든 정보위원회의 회의를 공개하지 아니하도록 하는 것으로 알 권리를 침해한다.

나. 2020헌바428

심판대상조항은 국회 정보위원회에 대한 국민의 참여를 배제하여 국민주권주의

에 위반되고, 헌법 제50조 제1항 본문에 규정된 의사공개원칙은 같은 항 단서의 헌법 유보 조항에 의해서만 제한될 수 있으므로 헌법 제50조 제1항의 의사공개원칙에 위반된다.

또한 국회 정보위원회 회의 내용 중 국가안보와 직접적으로 관련된 정보로서 그 공개가 부적절한 경우만을 비공개대상으로 할 수 있음에도 심판대상조항은 정보위원회의 모든 의사를 비공개하고 이에 대해 국민이 통제할 수 있는 절차도 마련하고 있지 아니하여 알 권리를 침해하고, 다른 상임위원회와 달리 정보위원회 회의만 비공개함으로써 평등권을 침해한다.

4. 이 사건 방청불허행위에 관한 판단

청구인 오○○ 등이 방청을 신청하였던 이 사건 회의는 이미 종료되었으므로 심판 청구 당시 이 사건 방청불허행위에 관한 주관적 권리보호이익은 소멸하였다. 다만, 헌법소원은 주관적 권리구제뿐만 아니라 헌법질서 보장의 기능도 겸하고 있으므로 같은 유형의 침해행위가 앞으로도 반복될 위험이 있고, 헌법질서의 수호유지를 위하여 그에 대한 헌법적 해명이 긴요한 사항에 대하여는 심판청구의 이익을 인정하여야 한다(헌재 2011. 12. 29. 2009헌마527; 헌재 2018. 8. 30. 2016헌마263 참조).

이 사건 방청불허행위에 대해 예외적으로 심판청구의 이익을 인정할 것인지를 살펴본다. 이 사건 방청불허행위는 심판대상조항에 근거하여 이루어진 것으로서 이 사건 방청불허행위와 유사한 기본권침해가 반복될 가능성이 있는 것은 결국 심판대상조항이 현존하고 있기 때문이라 할 수 있다. 또한 청구인 오○○ 등이 종국적으로 다 투고자 하는 것 역시 정보위원회의 회의를 공개하지 않는다고 명시적으로 규정하고 있는 심판대상조항의 위헌성이다. 따라서 청구인 오○○ 등의 주장 취지 및 권리구

제의 실효성 등을 종합적으로 고려할 때 심판대상조항에 대한 심판청구의 적법성을 인정하여 본안 판단에 나아가는 이상, 이 사건 방청불허행위에 대해서는 별도로 심판청구의 이익을 인정하지 아니한다(헌재 2018. 8. 30. 2016헌마263 참조).

따라서 청구인 오○○ 등의 이 사건 방청불허행위에 대한 심판청구는 부적법하다.

5. 심판대상조항에 관한 판단

가. 국회 의사공개원칙 및 정보위원회에 대한 특례 개관

(1) 의사공개원칙

헌법 제50조 제1항 본문은 “국회의 회의는 공개한다.”라고 하여 의사공개원칙을 규정하고 있다. 의사공개원칙은 의사진행의 내용과 의원의 활동을 국민에게 공개함으로써 민의에 따른 국회운영을 실천한다는 민주주의적 요청에서 유래하는 것으로, 국회에서의 토론 및 정책결정의 과정이 공개되어야 주권자인 국민의 의정활동에 대한 감시와 비판이 가능하고 의사결정의 공정성을 확보할 수 있을 뿐 아니라, 국민에게 의제에 대하여 이해하고 의견을 발표할 수 있도록 정보가 제공되고 국가의사결정의 과정에 참여할 수 있는 실질적 기회가 부여되어 국민의 정치적 의사형성에 기여할 수 있다. 따라서 의사공개원칙은 대의민주주의 정치에 있어서 공공정보의 공개를 통해 국정에 대한 국민의 참여도를 높이고 국정운영의 투명성을 확보하기 위하여 필요불가결한 요소라 할 수 있다(헌재 2009. 9. 24. 2007헌바17 참조).

의사공개원칙은 방청 및 보도의 자유와 회의록의 공표를 그 내용으로 한다. 의사공개원칙의 헌법적 의미를 고려할 때, 헌법 제50조 제1항 본문은 단순한 행정적 회의를 제외하고 국회의 헌법적 기능과 관련된 모든 회의는 원칙적으로 국민에게 공개되어야 함을 천명한 것으로(헌재 2000. 6. 29. 98헌마443등 참조), 국회 본회의뿐만 아니

라 위원회의 회의에도 적용된다. 따라서 본회의든 위원회의 회의든 국회의 회의는 원칙적으로 공개하여야 하며, 원하는 모든 국민은 원칙적으로 그 회의를 방청할 수 있다(헌재 2000. 6. 29. 98헌마443등; 헌재 2010. 12. 28. 2008헌라7등 참조).

다만, 의사공개원칙은 절대적인 것은 아니고, 출석의원 과반수의 찬성이 있거나 의장이 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다(헌법 제50조 제1항 단서).

국회법 역시 의사의 공개에 대하여 구체적으로 규정하고 있다. 국회법 제75조 제1항은 “본회의는 공개한다. 다만, 의장의 제의 또는 의원 10명 이상의 연서에 의한 동의로 본회의 의결이 있거나 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다.”라고 규정하고 있으며, 위원회 회의의 공개에 대해서는 명문의 규정을 마련하고 있지 아니하나 국회법 제71조에 따라 국회법 제75조 제1항이 위원회의 회의에도 준용된다. 나아가 국회법 제57조 제5항에서 “소위원회의 회의는 공개한다. 다만, 소위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.”고 규정하여 소위원회 회의 역시 공개가 원칙임을 명시하고 있다.

(2) 정보위원회에 대한 특례

(가) 국가정보원(정보위원회가 신설될 당시에는 그 명칭이 ‘국가안전기획부’였으나, 1999. 1. 21. 법률 제5681호로 국가정보원법이 개정되면서 ‘국가정보원’으로 기관의 명칭이 변경되었다. 이하 현행법을 기준으로 양자를 구분하지 아니하고 ‘국가정보원’으로 표시하기로 한다) 소관에 속하는 사항과 정보 및 보안 업무의 기획·조정, 예산안과 결산 심사에 관한 사항은 본래 국방위원회의 소관사항이었으나, 국회법이 1994. 6. 28. 법률 제4761호로 개정되면서 국회법 제37조 제17호에 정보위원회가 신

설되어 정보위원회의 소관사항으로 이관되었다. 이는 별도의 상임위원회를 설치함으로써 국내 유일의 정보기관으로서 다른 행정부처와 성격을 달리 하는 국가정보원에 대한 국회의 통제를 강화하기 위한 것이었다.

정보위원회가 신설되면서 국가의 기밀정보를 다루는 정보위원회의 특성을 고려하여 정보위원회의 경우 위원정수를 12인으로 국회법에서 명문으로 규정하고(국회법 제38조 단서), 정보위원회 위원은 의장이 각 교섭단체 대표의원으로부터 해당 교섭단체 소속 의원 중에서 후보를 추천받아 부의장 및 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 선임하거나 개선하도록 하되, 다만 교섭단체 대표의원은 당연직 정보위원회 위원이 되도록 하며(국회법 제48조 제3항), 정보위원회에 국가정보원 소관 예산안과 결산에 대한 실질적인 최종 심사권을 부여하고(국회법 제84조 제4항), 국가정보원의 예산심사를 비공개로 하도록 하였다(국가정보원법 제16조 제7항). 이외에도 정보위원회 신설 당시에는 정보위원회의 경우 폐회 중 최소한 월 1회 정례회의를 개최하도록 정하고 있었으나[구 국회법(1994. 6. 28. 법률 제4761호로 개정되고, 2016. 12. 16. 법률 제14376호로 개정되기 전의 것) 제53조], 이후 2016. 12. 16. 법률 제14376호로 국회법을 개정할 당시 3월과 5월에 1회 이상 정례회의를 개최하는 것으로 개정하였다가, 2020. 12. 22. 법률 제17756호로 국회법이 개정되면서 삭제하는 등, 입법자는 정보위원회를 다른 위원회와 여러 가지 면에서 다르게 규정하였다.

또한 국회법은 국회법 제54조의2에서 정보위원회에 대한 특례규정을 마련하여, 정보위원회의 회의는 공개하지 아니하고(국회법 제54조의2 제1항 본문), 정보위원회의 위원 및 소속 공무원은 직무수행상 알게 된 국가기밀에 속하는 사항을 공개하거나 타인에게 누설하여서는 아니되는 의무를 부담하며(국회법 제54조의2 제2항), 기

밀을 공개하거나 누설한 경우 가중처벌되고(특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 제4조의3), 정보위원회의 활동을 보좌하는 소속 공무원에 대해서는 국가정보원장에게 신원조사를 의뢰하도록 하였다(국회법 제54조의2 제3항).

(나) 1994. 6. 28. 법률 제4761호로 국회법이 개정되면서 신설된 국회법 제54조의2 제1항은 이후 2005. 7. 28. 법률 제7614호로 국회법이 개정되면서 공청회 또는 인사청문회는 위원회의 의결로 공개할 수 있다는 예외를 규정하였고, 2018. 4. 17. 법률 제15620호로 개정되기는 하였으나, 일부 자구의 수정을 제외하고는 내용의 큰 변화 없이 현재까지 유지되고 있다.

국회법 제54조의2 제1항에서 정보위원회의 회의를 공개하지 아니하도록 하는 특례를 마련한 것은 정보기관인 국가정보원에 대한 민주적 통제를 강화하면서도 국외 정보 등을 수집하고 국가기밀에 속하는 사항에 대한 보안 업무를 담당하는 국가정보원 직무의 성격을 고려하여(국가정보원법 제4조 제1항) 국가의 기밀을 보호하기 위한 것이다.

나. 쟁점

(1) 알 권리는 민주주의 국가에서 국정에 대한 참여를 보장하고, 인격의 자유로운 발전을 도모하며, 인간다운 생활을 확보하기 위하여 필요한 정보수집의 자유와 권리를 의미한다(헌재 1991. 5. 13. 90헌마133 참조). 국민이 정치적 의사를 형성하기 위해서는 필요한 정보에의 접근 및 수집이 보장되어야 하고, 이러한 정보를 바탕으로 국민이 그들이 선출한 대표자의 의정활동을 파악하고 비판하는 것은 국민주권주의와 민주주의에 내재된 헌법적 요청이다. 특히 헌법 제50조 제1항에 따라 국회의 회의는 원칙적으로 공개되어야 하고, 국민은 국회의 회의의 공개를 요구할 수 있다(헌재

2009. 9. 24. 2007헌바17 참조). 그런데 심판대상조항은 명시적으로 국회 정보위원회의 회의를 공개하지 않는다고 규정하고 있으므로, 심판대상조항이 의사공개원칙을 명문으로 규정하고 있는 헌법 제50조 제1항에 반하거나 과잉금지원칙에 위배되어 청구인들의 알 권리를 침해하는지 여부가 문제된다.

(2) 청구인들은 심판대상조항이 국회 정보위원회에 대한 국민의 참여를 배제하여 국민주권주의에 위배되고 다른 상임위원회와 달리 정보위원회 회의만 비공개함으로써 평등권을 침해한다고 주장하나, 이는 결국 정보위원회 회의를 일률적으로 비공개하는 것의 위헌성을 다투는 것으로 심판대상조항이 의사공개원칙 및 과잉금지원칙에 위배되어 청구인들의 알 권리를 침해한다는 것과 사실상 다르지 아니하므로 이에 대해서는 별도로 판단하지 아니하기로 한다.

다. 의사공개원칙 위배 여부

(1) 헌법 제50조 제1항의 해석

헌법 제50조 제1항은 의사공개원칙을 명문으로 정하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 의사공개원칙은 의사진행의 내용과 의원의 활동을 국민에게 공개함으로써 민의에 따른 국회운영을 실천한다는 민주주의적 요청에서 유래한 것이다. 국회에서 하는 토론 및 정책결정의 과정이 공개되어야 주권자인 국민의 정치적 의사형성과 참여, 의정활동에 대한 감시와 비판이 가능할 뿐만 아니라 의사를 공개함으로써 의사결정의 공정성을 담보하고 정치적 야합이나 부패를 방지할 수 있다는 점에서, 의사공개원칙은 대의민주주의의 구체적 실현을 위한 불가결한 요소이다(헌재 2000. 6. 29. 98헌마443등 참조).

헌법 제50조 제1항은 본문에서 국회의 회의를 공개한다는 원칙을 규정하면서, 단

서에서 ‘출석의원 과반수의 찬성이 있거나 의장이 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때’에는 이를 공개하지 아니할 수 있다는 예외를 두고 있다. 이러한 헌법 제50조 제1항의 구조에 비추어 볼 때, 헌법상 의사공개원칙은 모든 국회의 회의를 항상 공개하여야 하는 것은 아니나 이를 공개하지 아니할 경우에는 헌법에서 정하고 있는 일정한 요건을 갖추어야 함을 의미하는 것이다. 또한 헌법 제50조 제1항 단서가 정하고 있는 회의의 비공개를 위한 절차나 사유는 그 문언이 매우 구체적이므로, 예외적인 비공개 사유는 문언에 따라 엄격하게 해석되어야 한다.

이러한 점에 비추어 보면, 헌법 제50조 제1항으로부터 일체의 공개를 불허하는 절대적인 비공개가 허용된다고 볼 수는 없다. 회의의 내용이 국가안전보장에 영향을 미치지 아니하는 경우나 회의의 구성원인 출석의원 과반수가 회의의 공개에 찬성하는 경우에도 회의를 공개할 수 없도록 정하여, 국회의 회의의 공개를 원천적으로 차단하는 것은 헌법 제50조 제1항의 문언에 정면으로 반하기 때문이다. 따라서 특정한 내용의 국회의 회의나 특정 위원회의 회의를 일률적으로 비공개한다고 정하면서 공개의 여지를 차단하는 것은 헌법 제50조 제1항에 부합하지 아니한다.

(2) 심판대상조항이 헌법 제50조 제1항에 위배되는지 여부

정보위원회는 국민이 선출한 대표로 하여금 정보기관인 국가정보원의 재량의 남용, 밀행성을 통제할 수 있도록 하는 민주적 통제의 한 방법이므로, 정보위원회의 실효성을 위해서는 국가안전보장에 위협이 발생할 여지가 없는 한 회의를 공개하여 국민의 비판 또는 견제가 가능하도록 운영되어야 한다. 그럼에도 불구하고, 심판대상조항은 정보위원회의 회의 일체를 비공개 하도록 정하고 있다. 위원회의 의결로 공개할 수 있는 것도 공청회와 인사청문회뿐이어서(국회법 제54조의2 제1항 단서), 이

를 제외하고는 출석한 정보위원 과반수의 찬성이 있거나, 정보위원장이 국가의 안전보장과 무관하다고 인정한 경우에도 회의를 공개할 수 없다. 이로 인해 정보위원회 활동에 대한 국민의 감시와 견제는 사실상 불가능하게 되는 바, 이는 헌법 제50조 제1항에 위배되는 것이다.

심판대상조항이 헌법 제49조에서 정하고 있는 바에 따라 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결되었다는 이유만으로, 심판대상조항의 존재 자체가 헌법 제50조 제1항 단서의 ‘출석의원 과반수의 찬성’ 요건을 충족하는 것으로 해석할 수도 없다. 헌법 제50조 제1항 단서는 번거롭더라도 개별·구체적인 회의마다 회의에 참여하는 구성원의 실질적인 합의나 회의 내용을 고려한 위원장의 결정을 통해 공개 여부를 자율적으로 정하라는 취지이다(헌재 2000. 6. 29. 98헌마443등 참조). ‘출석의원 과반수의 찬성’ 또는 ‘위원장의 국가안전보장을 위해 필요하다는 결정’은 각 회의마다 충족되어야 하는 요건으로 이를 달리 해석할 여지는 없으며, 입법과정에서 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결되었다는 사실만으로 헌법 제50조 제1항 단서의 ‘출석의원 과반수의 찬성’이라는 요건이 충족되었다고 보는 것은 헌법 제50조 제1항을 장식에 불과한 것으로 만드는 해석이다. 만일 이 사건에서 심판대상조항이 의결정족수를 충족하여 의결되어 국회법으로 성립되었다는 이유로 헌법 제50조 제1항의 출석의원 과반수 찬성이라는 요건이 충족되었다고 해석하게 되면, 본회의를 포함한 모든 국회의 회의를 비공개한다는 내용의 입법이 이루어져도 출석의원 과반수 찬성이라는 요건을 충족한 것이 되어 헌법재판소로서는 이러한 입법이 헌법 제50조 제1항에 위반된다는 판단을 할 수 없게 된다. 이는 국민주권주의, 민주주의 원리에 정면으로 배치되고, 의사공개원칙을 선언한 헌법 제50조

제1항은 꺾이기만 남게 될 것이다.

(3) 소결

이처럼 심판대상조항은 헌법 제50조 제1항에 위배되는 것으로, 과잉금지원칙 위배 여부에 대해서는 더 나아가 판단할 필요 없이 청구인들의 알 권리를 침해한다.

6. 결론

그렇다면 심판대상조항은 헌법에 위반되고, 이 사건 방청불허행위에 대한 심판청구는 부적법하므로 주문과 같이 결정한다. 이 결정은 아래 7.과 같은 재판관 이은애, 재판관 이영진의 심판대상조항에 대한 반대의견이 있는 외에는 관여 재판관들의 일치된 의견에 의한 것이다.

7. 재판관 이은애, 재판관 이영진의 심판대상조항에 대한 반대의견

우리는 심판대상조항이 의사공개원칙 및 과잉금지원칙에 위배되지 아니한 것으로 청구인들의 알 권리를 침해하지 아니한다고 보므로, 다음과 같은 반대의견을 개진한다.

가. 의사공개원칙 위배 여부

(1) 헌법 제50조 제1항의 해석

헌법은 국가의 최고규범으로서 헌법규범을 해석함에 있어 그 문언이 우선되어야 함은 물론이나, 개별 헌법규범이 정하고 있는 핵심적인 사항을 훼손하지 아니하는 범위 내에서는 시대의 변화나 현실상황을 고려하여 전체 헌법 체계 내에서의 정합적인 해석을 통해 그 구체적 의미를 도출하는 것이 허용된다.

헌법 제50조 제1항은 본문에서 국회의 회의를 공개하도록 정하여 대의민주주의의 실현을 위한 불가결한 요소인 의사공개원칙을 확인하면서 동시에 단서에서 출석의

원 과반수의 찬성이 있거나 의장이 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 이를 공개하지 아니할 수 있다고 정함으로써 이에 대한 예외를 구체적으로 규정하고 있다.

그런데 국회는 의사와 그 내부 사항을 자율적으로 정할 수 있는 자율권을 가지며 헌법 제50조 제1항 단서 역시 출석의원 과반수의 찬성이 있는 경우를 회의의 비공개 사유로 정함으로써 국회 회의의 공개 여부에 관하여 회의 구성원들의 자율적인 판단을 허용하고 있는 점, 헌법 제50조 제1항 단서에서 의장이 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 회의를 공개하지 아니할 수 있다고 정하고 있는 것은 국가안전보장을 회의를 공개하지 아니할 수 있는 사유의 하나로 정하고 이러한 사유가 인정되면 일정한 절차를 거쳐 국회의 회의를 공개하지 아니할 수 있음을 포괄적으로 규정하고 있는 것으로 해석되는 점, 헌법 제50조 제1항의 회의에는 단순한 행정적 회의를 제외한 국회의 헌법적 기능과 관련된 모든 회의 및 위원회의 회의가 모두 포함되는데(국회법 제71조, 제75조 제1항) 현행 헌법이 개정된 1987. 10. 29. 이후 국회의 상임위원회가 폐지되거나, 명칭이 변경되거나, 신설되기도 하여 헌법 제50조 제1항이 현재 국회법에 규정된 상임위원회의 개별적인 특수성을 모두 고려하여 예외사유를 구체적이고 열거적으로 정한 것이라고 보기 어렵다는 점 등을 고려할 때, 헌법 제50조 제1항은 대의민주주의의 전제가 되는 의사공개원칙을 명문으로 규정하여 주권자인 국민이 정보를 제공받고 국가의사결정의 과정에 참여할 수 있는 실질적인 기회를 부여하면서도 출석의원 과반수의 찬성이 있거나 의장의 결정이 있을 것이라는 절차적 요건과 국가의 안전보장을 위한 필요라는 내용적 요건을 의사공개원칙을 제한할 수 있는 핵심적인 사유로 정한 것으로 보는 것이 타당하다. 즉 헌법 제50조 제1항

은 국회 스스로 회의의 공개 여부를 결정할 수 있는 자율권이 있음을 인정하면서 그 자율권 행사에 대한 한계를 설정하고 있는 조항인 것이다.

이처럼 헌법 제50조 제1항 단서는 국회 회의의 비공개를 위해서 모든 회의마다 반드시 출석의원 과반수의 찬성이나 국가의 안전보장을 위하여 필요성이 인정된다는 의장의 결정이라는 절차를 거칠 것을 요구하는 조항이라기보다는 회의에 참여한 구성원들이 실질적으로 비공개에 대한 합의에 이르렀다고 볼 수 있거나 국가의 안전보장을 위해 필요하다는 것이 인정되는 경우에는 의사공개원칙에 대한 예외가 허용된다는 것으로, 국회의 자율권의 한계를 개방적으로 설정하고 있는 조항이다. 따라서 국가안전보장을 위해 회의 내용의 비공개가 필요하다는 점에 대해 구성원들의 포괄적인 합의가 이루어져 개별 회의에서 회의의 비공개를 위해 헌법 제50조 제1항 단서에서 열거하고 있는 절차나 요건을 생략할 수 있도록 정하였다면, 이는 국회의 자율권의 한계 내에 있는 것으로 헌법 제50조 제1항에 위배되지 아니한다.

예컨대, 국회법 제158조는 “징계에 관한 회의는 공개하지 아니한다. 다만, 본회의나 위원회의 의결이 있을 때에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있는데, 회의의 내용을 공개하는 것이 부적절하다는 점에 대해 실질적인 합의가 이루어지고, 위원회의 심사, 안건 심의, 본회의 상정 및 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결로 이러한 법률안이 통과되었다면, 징계에 관한 회의의 비공개에 있어 개별 회의마다 의결 및 국가안전보장을 위해 필요하다는 의장의 결정이라는 요건을 생략하더라도 이를 헌법 제50조 제1항에 위배되는 것이라 보기 어렵다.

(2) 심판대상조항이 헌법 제50조 제1항에 위배되는지 여부

(가) 국회법은 국회의 회의운영과 조직을 규정하는 근간이 되는 것으로 기본적인

로 국회의 자율적인 영역에 관해 정하는 법률이다. 따라서 입법자는 헌법 제50조 제1항이 허용하는 범위 내에서 각 위원회의 특성에 따라 회의의 비공개에 관한 구체적인 요건과 절차를 국회법으로 정할 수 있다고 보는 것이 헌법과 국회법의 체계에 비추어 타당하다. 국회는 헌법이나 법률 규정을 명백히 위반한 혐의 있는 경우가 아닌 한 의사의 공개 여부를 스스로 판단하여 결정할 수 있고, 특히 국회 회의의 절차적 사항을 정하고 있는 국회법 조항에 관해서는 헌법이 정한 자율권의 한계를 명백히 넘어서는 경우가 아니라면 가급적 이를 존중함이 바람직하다.

(나) 심판대상조항이 헌법 제50조 제1항에 위반되는지 여부를 살펴본다.

먼저 정보위원회는 국가정보원 소관에 속하는 사항 및 국가정보원법 제4조 제1항 제5호에 따른 정보 및 보안 업무의 기획·조정 대상 부처 소관의 정보 예산안과 결산 심사에 관한 사항을 심의하는바, 정보위원회의 모든 회의는 실질적으로 국가기밀에 관한 사항과 직·간접적으로 관련되어 있으므로 국가안전보장을 위하여 회의의 비공개가 필요하다는 점이 인정된다.

또한 심판대상조항은 일률적으로 회의를 비공개하도록 정하고 있으나, 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 보인다. 헌법 제50조 제1항의 취지를 고려할 때, 국회는 헌법 제50조 제1항 단서가 적시한 출석의원 과반수의 찬성보다 더 엄격한 본회의 의결을 통해 민주적 정당성을 갖춘 법률의 형식으로 위원회 회의의 비공개를 결정할 수 있다고 봄이 상당하고, 본회의 의결을 통해 국회가 국가안전보장을 위한 필요를 고려하여 정보위원회의 회의를 공개하지 아니하도록 결정한 이상, 개별 회의마다 출

석의원 과반수의 찬성이나 국가안전보장을 위해 필요하다는 의장의 결정이 있을 것이라는 요건을 생략하도록 하였다는 이유만으로 심판대상조항이 의사공개원칙에 위배된다고 볼 수는 없다.

국회법은 1994. 6. 28. 신설된 정보위원회가 국가의 기밀정보를 다룬다는 특수성을 고려하여 정보위원회에 관한 여러 규정을 두고 있다. 심판대상조항 역시 국가안전보장을 위해서는 정보위원회 회의의 비공개가 필요하다는 점을 고려하여 헌법 제50조 제1항이 정하고 있는 절차적 요건과 내용적 요건을 모두 갖추어 마련된 것인바, 심판대상조항은 헌법 제50조 제1항에 위배되지 아니한다.

(3) 소결

따라서 심판대상조항은 헌법 제50조 제1항의 의사공개원칙에 위배되지 아니한다.

나. 과잉금지원칙 위배 여부

(1) 목적의 정당성 및 수단의 적합성

심판대상조항은 의사공개원칙에 관하여 정보위원회에 대한 특례를 규정한 것으로, 정보위원회 회의를 비공개하는 것은 국외 정보 등을 수집하고 국가기밀에 속하는 사항에 대한 보안 업무를 담당하는 국가정보원 직무의 성격을 고려하여 국가의 기밀을 보호하고 국가안전보장에 기여하기 위한 것이다. 국가의 안전보장은 독립적 주권국가로서 국가의 존립과 영토의 보전, 국민의 생명·재산의 수호를 위한 불가결한 전제조건이자 모든 국민이 자유를 행사하기 위한 기본적인 전제조건이라 할 것이므로(헌재 2011. 8. 30. 2008헌가22등 참조), 국가의 안전을 보장하기 위한 심판대상조항의 입법목적은 정당하고, 공청회와 인사청문회를 제외한 정보위원회의 회의를 비공

개하는 것은 이와 같은 입법목적을 달성하기 위한 적합한 수단이 된다.

(2) 침해의 최소화

심판대상조항은 정보위원회 회의가 국가기밀 등 국가안전보장과 밀접한 관련이 있는 사안에 관한 것인지를 불문하고, 일률적으로 모든 정보위원회 회의를 비공개하도록 규정하고 있으므로 이에 관하여 살펴본다.

먼저 정보위원회 회의를 안건의 내용만을 기준으로 국가안전보장과 밀접한 관련이 있는지 여부를 판단하여 공개 여부를 결정하는 것은 원활하고 효율적인 의사진행을 곤란하게 한다. 정보위원회의 소관 사항은 국가정보원 소관에 속하는 사항 일체로 국가정보원법 제8조, 제16조 제7항 등 법률에서 비공개로 규정한 국가정보원의 조직, 소재지, 정원, 예산 등이 포함되고, 성질상 국가기밀과 관련되지 않은 내용을 별도로 분리하기 어렵다. 특히 국회의원은 국민의 대표로서 대통령의 명령에 귀속되는 국가기관을 적절하게 견제하는 역할을 수행하며, 이러한 역할을 충실하게 수행하기 위해서는 해당 국가기관의 의견을 충분히 청취할 수 있어야 한다. 국회가 대통령 소속으로 대통령의 지시와 감독을 받는 국가정보원을 효과적으로 견제하기 위해서는 국가정보원장을 포함하여 국가정보원 관계자로부터 충분한 정보를 제공받고 충실한 의견을 청취할 수 있어야 하며, 국회의원들 사이에 활발한 의견 교환도 필요하다. 그런데 안건의 내용을 기준으로 회의를 공개하게 되면 국가정보원장이나 관계자들이 정보제공이나 의견제시를 꺼릴 수 있고, 국회의원들 역시 국가의 안전보장과 밀접한 관련이 있는 내용을 논의할 기회를 가지지 못하게 된다. 이처럼 정보위원회 회의내용을 세세하게 구분하여 국가안전보장과 관련된 사항과 관련이 없는 사항을 분리하는 것이 가능할 것으로 보이지 아니하고, 개별 회의마다 의결이나 의장의 결

정을 거쳐 일일이 회의의 공개 또는 비공개를 결정할 경우 국가정보업무에 대한 국회의 효율적인 통제라는 정보위원회의 목적을 달성하기 어렵다는 점을 고려한다면, 각 안건의 주제에 따라 공개 여부를 결정하도록 하는 것은 실효성 있는 대안이 될 수 없다.

다음으로 회의를 원칙적으로 비공개하되 위원회의 의결 또는 위원장의 결정에 따라 각 회의마다 일일이 공개 또는 비공개를 결정하도록 하는 방안 역시 국가정보업무에 대한 국회의 민주적·효율적 통제라는 정보위원회 본연의 역할을 충실히 수행하는 것을 어렵게 한다. 특히 방청 및 보도를 허용할 것인지 결정하기 위해서는 회의의 공개 여부를 사전적으로 판단해야 하는데, 안건의 주제만으로 공개 여부를 결정하기 어려울 뿐 아니라 신청 시기에 따라 판단 시점이 촉박하여 과도한 부담이 될 수 있다. 따라서 정보위원회 회의를 일률적으로 비공개하면서 이에 대한 예외를 두지 않았다 하더라도, 이를 알 권리에 대한 과도한 제한이라고 보기 어렵다.

또한 의사공개원칙에 관한 헌법 제50조는 국회 회의의 공개 여부에 관하여 회의 구성원의 자율적 판단을 허용하고 있다고 보아야 하고, 각 위원회는 위원회 소관 업무의 성격, 심사대상인 의안의 특성, 회의 공개로 인한 장단점, 그간의 의사관행 등 여러 사정을 종합하여 회의 공개 여부를 합리적으로 결정할 수 있다(헌재 2000. 6. 29. 98헌마443등 참조). 나아가 의사공개원칙은 절대적인 것이 아니라 각 국이 각자의 현실과 회의의 내용 등을 고려하여 구체적 내용을 정할 수 있는 것이다. 예컨대 독일은 연방의회의 회의는 공개하되(기본법 제42조 제1항) 위원회 회의는 원칙적으로 비공개하도록 정하면서(연방의회 의사규칙 제69조 제1항) 다만 의결로써 위원회 회의의 공개 여부를 정할 수 있다고 규정하고 있으며, 연방정보기관을 통제하는 통제위원회

의 심의에 대해서는 이를 비밀로 한다고 명시하고 있다(연방의회통제법 제10조 제1항). 미국 의회에서는 상원 정보특별위원회와 하원 상설정보특별위원회가 정보기관에 대한 감독을 담당하고 있는데, 그 회의는 공개함이 원칙이나 상원 정보특별위원회 회의의 경우에는 국방 또는 연방정부의 기밀한 외교관계 수행상 비밀을 요하는 사항이 공개되는 경우 등 ‘상원 의사규칙’ 제26장 제5조 제b항에 열거된 사유가 인정되는 경우 이를 비공개할 수 있고(상원 의사규칙 제26장 제5조 제b항), 하원 상설정보특별위원회 회의의 경우에는 국가안보를 위협하게 할 수 있는 경우, 민감한 수사정보에 해가 되는 경우, 특정인에 대한 명예훼손·품위손상·비방이 되는 경우 및 기타 법률 또는 하원 의사규칙을 위반할 우려가 있는 경우에는 이를 일반에 공개하지 아니할 수 있다(하원 상설정보특별위원회 운영규칙 제4조). 입법자는 우리가 현재 북한과 휴전 중이라는 특수한 상황에 있고 국가정보원이 국외 및 북한에 관한 정보를 수집·작성·배포하는 등의 직무를 수행하여 직무내용의 비밀을 유지할 필요성이 크다는 사정 등을 종합적으로 고려하여, 국가정보원과 관련된 사항을 소관 사항으로 하고 있는 정보위원회 회의를 일률적으로 공개하지 아니하도록 정한 것인바, 이를 과도한 제한으로 보기 어렵다.

한편, 국회법은 공개하지 않은 회의의 내용은 공표되어서는 안 되나 본회의 의결 또는 의장의 결정으로 비밀유지나 국가안전보장을 위하여 필요하다고 인정되는 사유가 소멸되었다고 판단되는 경우에는 회의의 내용을 공표할 수 있다고 규정하고(국회법 제118조 제4항), 본회의의 규정은 위원회에 준용되므로(국회법 제71조) 정보위원회의 회의록의 공표까지 모두 제한되는 것은 아니다. 또한 법률안의 경우 위원회의 심의를 거쳐 본회의에 회부된 후 위원장의 심사보고를 듣고 질의토론을 거쳐 표

재판관 이석태 _____

재판관 이은애 _____

재판관 이종석 _____

재판관 이영진 _____

재판관 김기영 _____

재판관 문형배 _____

재판관 이미선 _____

[별지]

청구인명단

1. 오○○(2018헌마1162)
2. 강□□(2018헌마1162)
3. 김△△(2018헌마1162)
4. 이◆◆(2018헌마1162)
5. 이▲▲(2018헌마1162)

청구인 1 내지 5의 대리인 법무법인 다산

담당변호사 조지훈, 이주희

변호사 김하나, 서채완

6. 김★★(2020헌바428)

대리인 변호사 서채완, 이동균