헌 법 소 원 심 판 청 구 서

청 구 인　　오 병 일 외 4

헌법재판소　　귀중

헌법재판소 귀중

헌 법 소 원 심 판 청 구 서

청 구 인　오병일 외 4 (별지1 목록)

대리인 법무법인 다산(담당변호사 조지훈) 외 3 (별지2 목록)

피청구인　국회 정보위원회

서울 영등포구 의사당대로 1

대표자 정보위원장 이학재

심판청구취지

1. 피청구인이 2018. 11. 26. 국회 정보위원회 법안심사소위원회를 공개하지 아니한 것은 헌법 제50조 제1항에 위배되고 청구인들의 알 권리를 침해한 것이므로 헌법에 위반된다.
2. 국회법 제54조의2 제1항 본문은 헌법에 위반된다.

라는 결정을 구합니다.

심판청구원인

1. 당사자 관계

청구인들은 '국정원감시네트워크'(이하 '국감넷'이라고 합니다)라는 연대체를 구성하는 시민사회단체들의 활동가들이고, 피청구인은 청구인들의 알 권리를 침해하는 법률조항을 제정·시행하고 이를 근거로 2018. 11. 26.자 국회 정보위원회 소속 법안심사소위원회를 비공개 조치한 국가기관입니다.

2. 이 사건의 경위

가. '국감넷'의 국정원 감시 활동과 국정원법 개정의견 등 제시

청구인들은 '국감넷'을 통하여 2011년경부터 국가정보원에 대한 권력감시활동을 해왔고, 특히 2016년~2017년 국정원의 댓글공작, 여론조작, 선거개입, 간첩조작, 민간인사찰, 정치개입 등 온갖 불법적인 행위들이 밝혀진 이후 국정원 개혁이 민주주의 수호를 위한 가장 중요한 과제임을 인식하고 국가정보원법(이하 '국정원법'이라고 합니다) 개정을 지속적으로 요구했습니다.

'국감넷'의 활동은, ① 국정원 개혁을 위한 원내정당의 원내대표들에 대한 호소에서부터[갑 제1호증 "20대 국회에서 국정원에 대한 민주적 통제 장치 마련을 요청하는 공개서한을 원내 각 당에 발송"(2016. 5. 10.자 보도자료)],

② 국정원 개혁방향을 담은 입법정책에 관한 의견서 발표[갑 제2호증의 1 " 정권안보기구, 국정원을 개혁하라" 국정원 개혁을 위한 정책의견서 발표 기자회견(2017. 9. 25.자 보도협조요청), 2 국가정보원 개혁을 위한 정책의견서(2017. 9. 26.)], ③ 국정원 개혁방안 토론회 개최[갑 제3호증 "국가정보원 개혁방안 모색 토론회 - 국정원 어떻게 개혁할 것인가?" 자료집(2017. 11. 7.)], 그리고 ④ 국정원법 개정안 발의에 대한 평가[갑 제4호증 "진일보한 김병기 의원의 국정원법 개정안 발의 환영 - 국회는 국정원 개혁법안 논의 즉각 시작하라"(2018. 1. 12.자 논평)]도 밝히는 활동을 했습니다.

청구인들의 이와 같은 노력과 국민들의 수많은 개혁입법 처리 요구에도 국회는 지금까지도 국정원법 개정법률안을 제대로 논의조차 하지 않고 있습니다. 이러한 상황에서 '국감넷' 소속 단체 활동가들은 최근 2018. 11.경 국회 앞에서 국정원법 연내개정을 요구하는 1인 시위를 진행하고 있습니다.

나. 국회 정보위원회 법안심사소위원회에 대한 방청신청

청구인들은 국정원법 개정법률안들을 논의하는 국회 정보위원회 제1차 법안심사소위원회가 2018. 11. 26. 오전 10시에 개최된다는 것을 국회 정보위원회 홈페이지를 통해 알게 되어, 2018. 11. 22. 위 법안심사소위원회에 대한 방청신청을 하였습니다[갑 제5호증 국회정보위법안심사소위일정, 갑 제6호증 '국회 정보위원회 법안심사소위원회 방청신청'(2018. 11. 22.자 공문)].

이에 대하여 국회 정보위원회 사무처 행정실 담당직원은 청구인들에게 문

서로 보내주지는 않은 채, 청구인 김효선에게 전화를 하여 '국회법 때문에 허가여부 자체가 논의될 수 있는 사안이 아니다, 그래서 문서로 보내줄 수도 없다'는 내용만을 구두로 전달하였습니다.

다. 문제되는 국회법 규정의 내용과 침해된 기본권

피청구인 소속 직원이 말한 '국회법'이란 아래의 규정을 말합니다.

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

위 국회법 규정에 따라 국회 정보위원회 회의는, 공청회 또는 인사청문회를 제외하고는, 어떤 회의든지 모두 '비공개'인 것이고, 이는 법안심사소위원회도 마찬가지라는 것입니다. 그러나 이는 헌법 제50조 제1항의 국회의사공개의 원칙에 위배되고 국민의 알권리를 심각하게 침해하는 것이므로 위헌적 법률조항입니다.

3. 국회법 제54조의2 본문의 위헌성

가. 헌법 제50조 제1항의 의사공개의 원칙 위배 관련

1) 헌법재판소 판례의 설시 내용

헌법재판소는 아래와 같이 헌법상의 의사공개의 원칙의 의미를 설시한 적이 있습니다. 이러한 의사공개의 원칙에 근거하여 ① 방청의 자유, ② 보도의 자유, ③ 의사록의 공개 등이 보장됩니다.

"헌법 제50조 제1항은 "국회의 회의는 공개한다"라고 하여 의사공개의 원칙을 규정하고 있는바, 이는 단순한 행정적 회의를 제외하고 국회의 헌법적 기능과 관련된 모든 회의는 원칙적으로 국민에게 공개되어야 함을 천명한 것으로서, 의사공개원칙의 헌법적 의미, 오늘날 국회기능의 중점이 본회의에서 위원회로 옮겨져 위원회중심주의로 운영되고 있는 점, 국회법 제75조 제1항 및 제71조의 규정내용에 비추어 본회의든 위원회의 회의든 국회의 회의는 원칙적으로 공개되어야 하고, 원하는 모든 국민은 원칙적으로 그 회의를 방청할 수 있다"[헌법재판소 2000. 6. 29. 선고 98헌마443,99헌마583(병합) 결정].

"우리 헌법은 제50조 제1항 본문에서 "국회의 회의는 공개한다"라고 하여 국회의사공개의 원칙을 천명하고 있다. 이는 방청 및 보도의 자유와 회의록의 공개 등을 그 내용으로 한다. 의사공개의 원칙은 의사진행의 내용과 의원의 활동을 국민에게 공개함으로써 민의에 따른 국회운영을 실천한다는 민주주의적 요청에서 유래하는 것인바, 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 있게 된다. 따라서, 국회 의사공개의 원칙은 대의민주주의 정치에 있어서 공공정보의 공개를 통해 국정에 대한 국민의 참여도를 높이고 국정운영의 투명성을 확보하기 위하여 필요불가결한 요소" 등으로 헌법상의 국회의사공개의 원칙의 의미를 설시하였습니다(헌법재판소 2009. 9. 24. 선고 2007헌바17 결정).

2) 의사공개의 원칙과 민주주의의 발전

의사공개의 원칙은 주권자인 국민이 자신의 대표자를 감시하고 통제하기 위한 중요한 전제조건의 하나라는 의미에서 의회민주주의의 필수불가결한 요소로 인정됩니다.

의회를 중심으로 한 민주주의가 제대로 실현되기 위해서는 의회내부의 모든 활동이 가능하면 최대한 공개되어야 합니다. 국민 대표자의 활동에 대한 감시·비판을 가능하게 하는 의회활동의 투명성이 보장되어야만 의회민주주의가 실현될 수 있기 때문입니다. 또한 의회활동의 공개를 통해서만 국민대표기관에 대한 국민의 신뢰가 형성되면 이를 바탕으로 민주적 정당성이 부여될 수 있습니다.

의회민주주의의 실현을 위한 이러한 중요성을 고려하면 의사공개의 원칙은 매우 엄격한 요건 하에서 부득이하게 요청되는 경우에만 예외적으로 제한될 수 있습니다. 즉, 의사공개의 내용과 범위가 확대되면 될수록 의회민주주의는 그만큼 더 발전할 수 있지만, 의사공개의 축소는 의회민주주의의 위

기를 초래하게 됩니다.

3) 헌법 제50조 제1항에 위배되는 국회법 제54조의2 본문의 규정 내용

헌법 제50조 제1항은 '공개'를 원칙으로 하고, 일정한 요건(출석의원 과반수 찬성 또는 의장이 국가안전보장을 위해 필요하다고 인정할 때)이 있는 경우에만 예외적으로 비공개할 수 있도록 규정하고 있습니다.

그런데 국회법 제54조의2 본문은 국회 정보위원회 회의 일체에 대하여 모두 '비공개'하도록 규정하고 있습니다. 이는 ㈀ 헌법이 원칙적 공개, 예외적 비공개로 규정하고 있는 형식과도 배치되고, ㈁ 어떠한 재량도 부여하고 있지 않은 채 일괄적으로 국회 정보위원회의 모든 회의를 비공개하는 것은 의사공개의 원칙의 기본취지에 정면으로 반하는 것입니다.

따라서 국회법 제54조의2 본문의 규정은 국회법 제50조 제1항에 위배되는 위헌규정입니다.

나. 청구인들의 알 권리 침해 관련

1) 헌법재판소 판례의 설시 내용

헌법재판소는 지방의회 방청공개 관련하여 다음과 같이 설시한 적이 있습니다. 비록 국회 회의와는 다른 것이나 판결의 취지 자체는 이 사건에서도

참고할 만한 내용들입니다. 지방 차원이 아닌 국가 전체의 의사결정을 대변하는 국회에서는 지방의회 보다 더 넓게 의사공개의 원칙이 적용되어야 할 것입니다.

"(1) 의사공개원칙은 헌법원칙으로 대의민주제에서 국정운영에 대한 알 권리를 보장하고, 주권자인 국민의 정치적 의사형성과 국정운영에 대한 감시·견제·참여를 가능케 하며, 의회 의사결정의 공정성을 담보할 뿐만 아니라 정치적 야합과 부패에 대한 방부제 역할을 하기도 한다. 이러한 의사공개원칙은 합의제 대의기관·의결기관인 지방의회 회의에서 더욱 강조될 필요가 있다.

⑵ 지방의회 회의를 방청할 자유는 의사공개원칙의 한 내용을 이루는 것이며 알 권리의 일환으로서 헌법상 보장되는 기본권이다. 방청불허행위는 알 권리를 제한하는 것이므로 헌법 제37조 제2항에 따라 불가피하고 예외적인 경우에만 그 제한이 정당화될 수 있다. 방청불허행위가 회의비공개에 관한 의결정족수를 충족하여 결정되었다고 하더라도 마찬가지이다. 지방의회의 자율권은 존중될 필요가 있으나, 지방의회는 자율권을 이유로 임의로 그 회의의 방청을 제한할 수 없다.

⑶ 피청구인은 이 사건 방청불허행위가 운영행정위원회 위원들의 자유로운 의사발언 기회를 보장하고 원활한 회의 진행을 위하여 이루어진 것이라고 하나, 이러한 사정을 인정할 자료가 없다.

지방의회 위원장이 국가안보와 관련 없는 공적 성격의 안건과 관련하여 방청불허결정을 할 수 있는 사유란 회의장의 장소적 제약으로 불가피한 경우, 회의의 원활한 진행과 같은 회의의 질서유지를 위하여 필요한 경우 등으로 한정된다. 그런데 이 사건 방청불허행위 당시 이러한 사유가 있었다는 사실을 인정할 증거가 없고, 피청구인이 이 사건 방청불허행위를 하면서 청구인들에게 불허결정

의 구체적인 사유와 불복방법 및 절차를 충분히 통지하지 않았다.
이 사건 방청불허행위로 달성하려는 공익목적이 불분명함에 비하여 청구인들이 회의를 방청하지 못함으로써 당시 논의된 안건에 대하여 정치적 의사를 형성할 수 없었던 불이익 등은 중대하다. 따라서, 이 사건 방청불허행위는 과잉금지원칙을 위반하여 알 권리를 침해하였다"(헌법재판소 2017. 7. 27. 선고 2016헌마53 결정).

2) 청구인들의 알 권리 침해

국회법 제54조의2 본문 및 이를 근거로 한 2018. 11. 26.자 국회 정보위원회 법안심사소위원회 회의를 비공개한 조치는 과잉금지원칙에 위배하여 청구인들의 기본권인 알 권리를 침해하였습니다.

청구인들은 국회 정보위원회의 모든 회의들을 공개하라고 청구하는 것이 아닙니다. 최소한 국가안전보장과 관련이 없는 법안심사소위원회 회의는 국민들에게 공개되어야 한다는 것입니다. 참고로 다른 국회 상임위원회 소속 소위원회는 '공개'가 원칙이고(국회법 제57조 제5항), 법안심사소위원회는 축조심사를 생략할 수가 없도록 규정되어 있습니다(같은 조 제7항 단서).

국회 정보위원회라는 특수성을 인정한다고 하더라도, 국정원법 개정법률안과 같은 중요한 권력기관 개혁에 관한 법률안 논의 자체를 "어떠한 예외도 없이 모두 비공개한다"는 것은 수단의 적절성에도 맞지 않고, 침해의 최소성 원칙에도 위배되는 것으로 과도한 알 권리 침해입니다.

다. 소결

이렇듯 국회법 제54조의2 본문의 규정은 헌법 제50조 제1항의 의사공개의 원칙에 위배되고 헌법 제37조 제2항에 따른 과잉금지원칙을 위반하여 국민의 알 권리를 침해한 것으로 위헌인 것입니다.

4. 헌법소원 청구의 적법요건 관련

이 사건의 심판대상과 심판조항은 모두 법률의 규정 자체에 의한 것이고, 국회 정보위원회의 법안심사소위원회의 비공개 조치는 국회법 제54조의2 본문에 따라 이루어진 것이므로, 헌법재판소법 제68조 제1항에 의한 헌법소원에 의하지 않고서는 그 위헌성을 따질 수가 없기에, 청구인들의 이 사건 소는 적법요건을 모두 충족하였습니다.

5. 결론

그러므로, 국회법 제54조의2 본문은 헌법 제50조 제1항에 위배되고, 청구인들의 알 권리를 침해하는 것으로 헌법에 위반되고, 위헌인 법률조항에 근거하여 이루어진 2018. 11. 26. 국회 정보위원회 제1차 법안심사소위원회 비공개 조치 또한 위헌인 것이므로, 청구인들의 이 사건 청구를 인용하여 주시기 바랍니다.

입 증 방 법

갑 제1호증	"20대 국회에서 국정원에 대한 민주적 통제 장치 마련을 요청하는 공개서한을 원내 각 당에 발송"(2016. 5. 10.자 보도자료)
갑 제2호증의 1	"정권안보기구, 국정원을 개혁하라" 국정원 개혁을 위한 정책의견서 발표 기자회견(2017. 9. 25.자 보도협조요청)
2	국가정보원 개혁을 위한 정책의견서(2017. 9. 26.)
갑 제3호증	"국가정보원 개혁방안 모색 토론회 - 국정원 어떻게 개혁할 것인가?" 자료집(2017. 11. 7.)
갑 제4호증	"진일보한 김병기 의원의 국정원법 개정안 발의 환영 - 국회는 국정원 개혁법안 논의 즉각 시작하라"(2018. 1. 12.자 논평)
갑 제5호증	국회정보위법안심사소위일정
갑 제6호증	'국회 정보위원회 법안심사소위원회 방청신청'(2018. 11. 22.자 공문)

2018. 12. 4.

위 청구인들의 대리인

법무법인 다산

담당변호사 조 지 훈

담당변호사 이 주 희

변호사 김 하 나

변호사 서 채 완

변호사 전 정 환

헌법재판소 귀중