

# 의사공개원칙에 관한 연구

## A Study on the Public Disclosure of the Congress Session

홍 완 식\*  
Hong, Wan-Sik

### 목 차

- |                            |                            |
|----------------------------|----------------------------|
| I. 머리말                     | III. 의사공개에 관한 법률 규정의 현황과 문 |
| II. 국민의 알권리와 국회에서의 의사공개 원칙 | 제점                         |
|                            | IV. 의사공개원칙에 부합하는 개선방안      |
|                            | V. 맺음말                     |

주권자인 국민의 주권행사를 대신하는 국민의 대표기관인 국회의 모든 회의는 원칙적으로 공개되어야 한다. 이러한 헌법적 원칙을 명시한 규정이 헌법 제50조이며, 이에 따라 국회의 회의는 공개하도록 규정되어 있고, 예외적으로 국회의 회의를 비공개하도록 하는 단서 규정을 두고 있는 것이다. 이러한 헌법적 가치와 헌법규정에 따라 지금까지 국회의 회의는 지속적으로 공개의 범위를 넓혀 왔다. 그러나 국회법의 개정과정에서 전반적인 국회법 체계를 고려하지 않고 법률개정의 필요에 따라 부분적으로만 국회법 규정을 개정하다 보니 소위원회 회의는 공개를 원칙으로 하는데 정작 위원회 회의는 위원장의 허가를 받아야 하는 비공개원칙이 규정되어 있다. 그간 위원회와 소위원회 등에서의 회의 비공개로 인하여 국회법 관련 규정에 대한 헌법소원심판이 제기되는 등의 문제가 발생하였음에도 불구하고, 2009년의 국회운영제도개선 자문위원회나 2014년의 국회개혁 자문위원회에서도 이러한 문제점이 지적되거나 개선방안이 구체적으로 제시된 바 없다. 또한 국회법 관련 규정에는 소위원회 회의에 대해서 공개를 원칙으로 하고 있지만, 비공개 사유를 명시적으로 규정하지 않고 소위원회의 의결로 비공개로 할 수 있다는 규정이 존치되어 있다. 이러한 규정에 대한 많은 비판이 제기되고 있음에도 불구하고, 개정은 아직도 이루어지지 않고 있다. 정보위원회 회의와 징계에 관한 회의 등은 비공개주의를 유지하더라도, 국회 본회의와

투고일 : 2015. 12. 31. / 심사의뢰일 : 2016. 1. 26. / 게재확정일 : 2016. 2. 12.

\* 건국대학교 법학전문대학원 교수

Professor, Law School of Konkuk University

위원회 회의 및 소위원회 회의는 공개를 원칙으로 하고 예외적으로 비공개할 수 있도록 하고 절차와 예외사유 및 관련 문구 등을 정비해서, 의사공개원칙에 관한 헌법정신과 헌법규정이 국회법 등에 충실하게 구현될 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 지방의회의 경우에도 이러한 헌법정신과 헌법규정이 실현될 수 있도록 하는 조례와 규칙의 제정·개정작업이 필요하다.

**[주제어]** 의사공개원칙, 회의공개원칙, 국회법, 위원회중심주의, 알권리

## I. 머리말

우리 헌법은 제3장 국회에 관한 장에서 국회의 의사절차에 관한 기본원칙으로 제49조에서 다수결의 원칙과 제50조에서 의사공개의 원칙을 규정하고 있다.<sup>1)</sup> 특히 국민의 대표기관인 국회는 국민의 다양한 의사를 수렴하여 국민들의 의사를 국가정책의 결정에 반영시켜야 되기 때문에, 국회에서의 모든 의사절차는 원칙적으로 공개되어야 한다. 국회는 주권자인 국민들의 의사를 반영하기도 하여야 하지만, 주권자인 국민의 감시와 통제를 받아야 하기 때문에, 국회의 모든 회의는 원칙적으로 공개되어야 하는 것이다. 주권으로부터 유래하는 국가권력은 투명하게 결정되고 행사되어야 국민들로부터 민주적 정당성과 신뢰를 확보할 수 있기 때문이다. 이러한 이유로 국회에서의 회의가 공개되어야 한다는 원칙은 헌법에 규정되어 있으며, 국회의 의사는 이러한 의사공개원칙에 따라서 운영되어야 한다. 이러한 헌법정신과 헌법규정에 따라 국회법에도 의사공개원칙에 관한 규정이 마련되어 있다. 국회의 회의에는 여러 종류가 있는데 정보위원회의 회의나 징계에 관한 예외를 제외하고는 원칙적으로 의사공개원칙이 적용된다. 지방의회의 회의에 관한 규정에도 이러한 헌법정신이 반영되어 있다. 그러나 이러한 헌법정신과 헌법규정을 국회법에 구현하는 과정과 개정과정에서 입법적 미비가 발생하고 관련 규정의 비체계성이 나타나게 되었다. 국회 소위원회 회의는 원칙적으로 공개하도록 하고 있는데, 상임위원회 회의는 원칙적으로 허가주의를 유지하고 있으며, 소위원회를 비공개하는 경우에 있어서도 비공개사유가 규정되어 있지 않고 다만 의결로 공개하지 않을 수 있다는 규정만 두고 있는 것이다. 이에 관한 헌법소원심판 청구는 비록 기각되었지만, 헌법 제50조의 국회 의사공개원칙은 위원회와 소위원회에도 당연히 적용된다는 원칙이

1) 헌법재판소 2011. 8. 30. 2009헌라7.

헌법재판소의 결정을 통해 확인되었다는 의미를 지닌다. 그러나 입법론적으로는 국민의 대의기관인 국회와 주민의 대의기관인 지방의회에서의 회의공개원칙에 관한 규정들이 헌법상 의사공개원칙에 맞게 입법되어 있는지를 전반적으로 검토할 필요가 있다. 국회법이 개정되는 과정에서 회의공개에 관한 헌법원칙 및 관련된 법률 규정과의 관련성을 고려하지 않고 법률이 부분적으로 개정되고 비체계적으로 정비되었기 때문에 국회법 등의 회의 관련 규정의 체계성을 복원할 필요가 있다. 이러한 문제의식과 방향성 하에 II장에서는 학설과 판례에 나타난 의사공개원칙의 의미와 내용을 살펴보고, III장에서 의사공개에 관한 법률 규정들의 현황과 문제점을 고찰하며, IV장에서는 의사공개원칙에 부합하는 개선방안을 모색해 보고자 한다.

## II. 국민의 알권리와 국회에서의 의사공개원칙

### 1. 의미

주권자인 국민은 대의기관인 국회에서 논의되고 있는 일들에 관하여 알권리가 있으며, 국회는 원칙적으로 국회의 회의를 포함한 모든 의사(議事)를 공개하여야 할 의무가 있다. 이에 헌법 제50조에서는 “국회의 회의는 공개한다. 다만, 출석의원 과반수의 찬성이 있거나 의장이 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다”고 규정하고 있다. 의사(議事)공개 원칙 혹은 회의(會議)공개 원칙은 국회의 의사진행을 국민에게 공개함을 통하여 그 민주적 정당성을 구축하기 위한 것이다.<sup>2)</sup> 또한 민주적 정당성이 확보되기 위해서는 절차적 정당성의 원칙이 지켜져야 하며, 국회의 의사절차에서는 동시에 능률성의 원칙도 지켜져야 한다. 의사공개원칙은 다수결원칙, 회기계속의 원칙, 일사부재의 원칙과 함께 국회 의사절차의 기본원칙이다.<sup>3)</sup> 헌법재판소는 국회의원과 국회의장간의 권한쟁의심판 사건에서 “헌법은 국회의 의사절차에 관한 기본원칙으로 제49조에서 ‘다수결의 원칙’을, 제50조에서 ‘회의공개 원칙’을 선언하고 있다”고 하면서, “회의공개 원칙(헌법 제50조)과 같은 입법절차에 관한 헌법의 규정을 명백히 위반한 흠에 해당하는 것이 아니라면 그 법률안의 가결 선포행위를 곧바로 무효

2) 권영설, “국회의사절차의 헌법상 쟁점과 과제”, 헌법학연구 제10권 제3호, 한국헌법학회, 2004, 110쪽.

3) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2014, 417쪽.

로 볼 것은 아닌데”라고 하고 있다.<sup>4)</sup> 이러한 헌법재판소의 결정을 반대로 해석하면, 국회에서의 회의공개원칙에 대한 위반은 법률안의 가결선포행위를 무효로 볼 정도로 헌법규정을 명백히 위반하는 흠에 해당한다는 것을 의미한다.

대의기관인 국회와 국민 사이의 신뢰를 제공하고 대의기관의 의사결정의 과정을 개방함을 통하여 국민의 참여와 감시를 가능하게 하는 국회의 투명함이 필요한데,<sup>5)</sup> 의사공개 원칙은 대의기관인 국회의 투명성을 확보하기 위한 국회 운영의 기본원칙이다. 헌법재판소도 국회에서의 의사공개 원칙에 대하여 수차례 의견을 밝힌 바 있다. 우선 ‘국회예산결산특별위원회 계수조정소위원회 방청허가불허 위헌확인, 국회상임위원회 방청불허 행위 위헌확인 등’ 사건에서는 의사공개 원칙을 “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”<sup>6)</sup>는 것을 의미한다고 하였다. 또한 ‘국회 소위원회회의의 비공개’의 근거가 된 국회법 제57조 제5항에 대한 위헌소원과 관련하여 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, 국회의 의사공개의 원칙은 대의민주주의 정치에 있어서 공공정보의 공개를 통해 국정에 대한 국민의 참여도를 높이고 국정운영의 투명성을 확보하기 위하여 필요불가결한 요소”<sup>7)</sup>라고 하여 의사공개원칙의 중요성을 강조하고 있다. 이러한 헌법재판소의 견해를 종합하면, 의사공개의 원칙은 대의 민주주의와 국민의 알권리를 실현함에 있어서 필요불가결

4) 헌법재판소 2011. 8. 30. 2009헌라7; 헌법재판소 2009. 10. 29. 2009헌라8, 판례집 21-2하, 14, 81-82, 85-86; 헌법재판소 1997. 7. 16. 96헌라2, 판례집 9-2, 154, 172-173 참조.

5) 백수원, “투명성의 관점에서 본 대의제의 한계와 극복방안”, 미국헌법연구 제22권 제3호, 미국헌법학회, 2011, 185쪽.

6) 헌법재판소 2000. 6. 29. 98헌마443.

7) 헌법재판소 2009. 9. 24. 2007헌바17.

한 원칙이며, 국회의 모든 중요한 회의는 원칙적으로 국민에게 공개되어야 한다는 것이다.

이렇게 의사공개원칙은 국민들의 기본권인 알권리의 보장을 위한 헌법원칙이다. 알권리의 적절한 보장 없이는 국민이 정치과정에 대해 정확한 정보를 획득하기 어려우며 국민의 올바른 정치적 의사형성 또한 불가능하다. 알권리는 민주적 정치의사형성의 초석인 것이다.<sup>8)</sup> 국민은 국회에 대하여 입법과정의 공개를 요구할 권리를 가지며, 국회의 의사에 대하여는 직접적인 이해관계 유무와 상관없이 일반적 정보공개청구권을 가진다.<sup>9)</sup> 의사공개원칙은 국회운영의 효율성이나 국가의 안전보장이라는 측면에서 제한될 수도 있지만, 국민의 정치적 의사형성을 뒷받침하는 중요한 원칙이라는 측면에서 그 가치가 크기 때문에 특별한 경우에만 예외가 인정되어야 한다.<sup>10)</sup> 의사공개원칙에 관한 헌법 규정인 제50조 제1항에서도 단서규정에 “출석의원 과반수의 찬성이 있거나 의장이 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다”고 한 것은 의사공개원칙 및 알권리에 대한 헌법유보이다.<sup>11)</sup> 국민의 알권리가 제한되는 사유를 헌법에 직접 규정함으로써, 법률을 통한 알권리 제한을 엄격히 통제할 수 있기 위한 헌법적 의지의 표현이라고 볼 수 있다. 이러한 의사공개 원칙이 국민의 알권리와 직접 연결되고 국민의 알권리 자체가 민주적 의사형성에 결정적인 역할을 하기 때문에, 헌법 재판소도 이와 관련한 사안을 판단할 경우에는 국민의 알권리와 의사공개원칙이 국회법과 국회운영에서 존중되어야 한다는 보다 분명한 입장표명이 바람직할 것이다.<sup>12)</sup> 헌법상 보장된 알권리의 실현을 위해서는 의사공개 원칙에 입각한 국회법의 형성과 국회회의의 운영이 필요한 것이며, 제한되는 경우에도 국민의 알권리를 형해화 시키는 정도의 내용과 범위로 제한되어서는 아니 되는 것이다.

## 2. 내용

의사공개원칙의 중요한 내용을 구성하는 것은 방청의 자유, 보도의 자유, 의사록의 공표·배포의 자유 등이다. 헌법재판소는 “우리 헌법은 제50조 제1항 본문에서 “국회의 회의는 공개한다.”라고 하여 국회 의사공개 원칙을 천명하고 있다. 이는 방청 및 보도

8) 장영수, “알권리와 의사공개 원칙”, 헌법실무연구 제4권, 박영사, 2003, 220쪽.

9) 헌법재판소 2000. 6. 29. 98헌마443.

10) 권영설, 헌법이론과 헌법담론, 법문사, 2006, 410쪽.

11) 헌법재판소 2000. 6. 29. 98헌마443.

12) 장영수, 앞의 논문, 220쪽.

의 자유와 회의록의 공개 등을 그 내용으로 한다.”<sup>13)</sup>고 하여 의사공개원칙의 중요 내용을 확인하고 있다. 외교통상통일위원회 회의실 출입문을 폐쇄한 상태로 외교통상위원회 회의를 개회한 사건에 있어서 헌법재판소는 “의사공개 원칙은 의회민주주의의 핵심적인 기본원리일 뿐 아니라 대의제도의 이념에 따라 주권자인 국민이 국회의원의 의정활동을 감시하고 비판함으로써 책임정치를 실현시킬 수 있는 불가결의 전제조건이며, 공개성은 의사결정의 공정성을 담보하고 정치적 야합과 부패에 대한 방부제 역할을 한다. 의사공개 원칙은 구체적으로는 방청의 자유, 보도의 자유, 중계방송의 자유, 회의록 열람 공표의 자유 등을 포함한다(국회법 제149조, 제149조의2 참조)”<sup>14)</sup>고 하여, 의사공개 원칙에는 방청의 자유, 보도의 자유, 중계방송의 자유, 회의록 공개 등을 포함한다고 하여, 기존의 결정에서 밝힌 의사공개원칙이 내용에 중계방송의 자유를 추가하였다.

의사공개원칙 중에서도 가장 전형적이고 대표적인 내용은 방청의 자유라고 할 수 있다. 헌법재판소는 국회예산결산특별위원회 계수조정소위원회와 국회상임위원회의 방청불허행위 위헌확인 등 사건에서 방청의 자유에 관해서 상세히 실시한 바 있다. 즉, 헌법 제50조 제1항에 규정된 의사공개 원칙은 “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.”<sup>15)</sup>고 하여 모든 국민에게는 원칙적으로 방청의 자유가 있음을 강조하고 있다.

신문과 방송 등 언론에 의한 보도의 자유도 당연히 보장되지만 국회법은 특히 제149조의2(중계방송의 허용)에서 본회의 또는 위원회의 의결로 공개하지 아니하기로 한 경우를 제외하고는 중계방송이 허용된다는 점을 규정하고 있고, 제149조(국회에 의한 방송)에는 국회방송에 대한 규정도 두고 있다. 헌법재판소도 “의사공개의 구체적 실현을 위하여 국회의사의 중계방송제도를 도입하고 있다”는 점을 밝히고 있다.<sup>16)</sup>

회의록공개에 대해서는 국회법 제118조에서 회의록을 의원에게 배부하고 일반에게 반포한다는 규정을 두고 있다. 국회법 제69조(위원회 회의록)에서는 위원회에서 작성하

13) 헌법재판소 2009. 9. 24. 2007헌바17.

14) 헌법재판소 2010. 12. 28. 2008헌라7.

15) 헌법재판소 2000. 6. 29. 98헌마443.

16) 헌법재판소 2010. 12. 28. 2008헌라7.

는 기재사항 등을 명시<sup>17)</sup>하고 있으며 동조 제4항에서는 소위원회의 회의록에 관해서도 위원회 회의록 규정을 준용하도록 하고 있다. 소위원회 회의록에 대하여 “다만, 소위원회의 의결이 있는 때에는 의사에 관하여 속기방법에 의하지 아니하고 그 요지를 구체적으로 기록할 수 있다”고 하여 회의록이 부실하게 기록되던 것이 2005년 7월의 국회법 개정으로 이러한 단서가 삭제되었고, 소위원회의 회의록 작성이 의무화된 것은 의사공개주의의 취지에 적합한 개정으로 평가될 수 있다. 지방의회 회의의 공개를 전제로 하는 회의록 공개에 관해서는 지방자치법에 관련 규정<sup>18)</sup>을 두고 있다. 공개회의에 반대되는 것은 비공개회의인데, 비공개회의의 내용은 공표가 금지되고 비밀이 유지되어야 하며, 비공개회의록은 일정한 절차에 의해서만 열람할 수 있고 대출이나 복사가 허용되지 아니한다.<sup>19)</sup>

### 3. 적용범위

원칙적으로 의사공개 원칙은 국회에서의 모든 회의에 적용되어야 한다. 특히 국회 운영이 본회의를 중심으로 이루어지는 것이 아니라 위원회를 중심으로 이루어지고 있는 위원회 중심주의 하에서 의사공개 원칙이 국회의 모든 회의에서 적용되어야 한다는 적용범위의 명확화는 대단히 중요하다. 즉, 의사공개 원칙은 본회의, 위원회 회의, 공청회와 청문회, 소위원회 회의 등 국회의 모든 회의에 적용되어야 의사공개원칙의 실질적 의미가 실현되는 것이다. 따라서 국회에서의 의사공개 원칙에 관해서는, 국회법 상의 해당 회의에 관한 규정들에서 이러한 의사공개원칙을 구체화하고 있다. 즉,

17) 국회법 제118조(회의록의 배부·반포) : ① 회의록은 의원에게 배부하고 일반에게 반포한다. 그러나 의장이 비밀을 요하거나 국가안전보장을 위하여 필요하다고 인정한 부분에 관하여는 발원자 또는 그 소속교섭단체 대표의원과 협의하여 이를 게재하지 아니할 수 있다. ② 의원이 제1항의 규정에 의하여 게재되지 아니한 회의록부분에 관하여 열람·복사 등을 신청한 때에는 정당한 사유가 없는 한 의장은 이를 거절하여서는 아니된다. ③ 제2항에 의하여 허가받은 의원은 타인에게 이를 열람하게 하거나 전제·복사하게 하여서는 아니된다. ④ 공개하지 아니한 회의의 내용은 공표되어서는 아니된다. 다만, 본회의의 의결 또는 의장의 결정으로 제1항 단서의 사유가 소멸되었다고 판단되는 경우에는 이를 공표할 수 있다. ⑤ 공표할 수 있는 회의록은 일반에게 유상으로 반포할 수 있다. ⑥ 회의록의 공표에 관한 기간·절차 기타 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

18) 지방자치법 제72조(회의록) ① 지방의회는 회의록을 작성하고 회의의 진행내용 및 결과와 출석의원의 성명을 적어야 한다. ② 회의록에는 의장과 의회에서 선출한 의원 2명 이상이 서명하여야 한다. ③ 의장은 회의록의 사본을 첨부하여 회의의 결과를 그 지방자치단체의 장에게 통고하여야 한다. ④ 회의록은 의원에게 배부한다. 다만, 비밀로 할 필요가 있다고 의장이 인정하거나 지방의회에서 의결한 사항은 공개하지 아니한다.

19) 정호영, 국회법, 법문사, 2012, 334쪽.

본회의에 관해서는 국회법 제75조에서, 위원회에 관해서는 국회법 제55조에서, 소위원회에 관해서는 국회법 제57조에서 의사공개에 관한 원칙에 상응하는 규정을 두고 있다. 다만, 국가기밀에 관련된 사안을 다루거나 징계에 관한 사안을 다루는 회의는 비공개를 원칙으로 하고 의결로 공개할 수 있도록 하는 예외규정을 두고 있다. 즉, 정보위원회 회의에 관해서는 국회법 제54조의2에서, 징계에 관한 회의에 관해서는 국회법 제156조에서 이를 규정하고 있다. 또한 국정감사 및 국정조사에 관해서는 국정감사 및 조사에 관한 법률에, 국회에서의 증언 및 감정에 관해서는 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률에, 국회에서의 인사청문회 회의에 관해서는 인사청문회법에 의사공개에 관한 상세한 규정을 두고 있다. 이러한 규정들을 보더라도 국회에서의 회의는 공개한다는 의사공개 원칙은 특별한 사유로 비공개하는 회의를 제외하고는, 국회의 모든 회의에 적용된다는 것을 알 수 있다. 국회 회의의 비공개가 예외여야 한다는 의미는 엄격한 요건 하에서만 회의의 비공개가 인정되어야 함을 전제하고 있는 것이며,<sup>20)</sup> 이는 의사공개원칙이 국민의 알권리를 최대한 보장하기 위한 국회운영의 원칙이라는 점에서 당연한 귀결이라고 할 수 있다.

### III. 의사공개에 관한 법률 규정의 현황과 문제점

#### 1. 헌법과 국회법 등에서의 의사공개원칙

제헌헌법 제38조에서는 “국회의 회의(會議)는 공개(公開)한다. 단(但) 국회(國會)의 결의(決議)에 의(依)하여 밀회(密會)로 할 수 있다.”고 규정하였다. 1952년 7월 7일의 제1차 개헌을 통하여 헌법 제38조는 “국회(國會)의 회의(會議)는 공개(公開)한다. 단(但) 각원(各院) 또는 양원합동회의(兩院合同會議)의 결의(決議)에 의하(依)여 밀회(密會)로 할 수 있다.”고 약간의 수정을 하였다. 이후 1960년 6월 15일의 제3차 개헌을 통하여 헌법 제38조는 “국회(國會)의 회의(會議)는 공개(公開)한다. 단(但) 각원(各院)의 의결(議決)에 의(依)하여 밀회(密會)로 할 수 있다.”고 규정하였다. 1962년 12월 26일 제5차 개헌을 통하여 헌법 제47조는 “국회(國會)의 회의(會議)는 공개(公開)한다. 다만, 출석의원(出席議員) 과반수(過半數)의 찬성(贊成)으로 공개(公開)하지 아니할 수 있다.” 제7차 개헌

20) 장영수, 앞의 논문, 218쪽.

을 통하여 1972년 12월 27일에 개정된 헌법 제(第)85조(條)에서 “① 국회(國會)의 회의(會議)는 공개(公開)한다. 다만, 출석의원(出席議員) 과반수(過半數)의 찬성(贊成)이 있거나 의장(議長)이 국가(國家)의 안전보장(安全保障)을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공개(公開)하지 아니할 수 있다. ② 공개(公開)하지 아니한 회의(會議)의 내용(內容)은 공표(公表)되어서는 아니된다.”고 규정하였다. 제9차 헌법개정을 통하여 현행 헌법 제50조에서 의사공개원칙을 규정하고 있다.

1948년 10월 제정된 국회법 중에서 회의공개에 관한 규정은 다음과 같다. 국회법 제25조는 “위원회는 의원 이외에 위원장의 허가를 얻은 자가 방청할 수 있다. 단, 위원회의 결의에 의하여 비밀회로 할 수 있다. 위원장은 질서를 유지하기 위하여 방청인의 퇴장을 명할 수 있다.”고 규정되었다. 또한 국회법 제47조는 “국회는 의장 또는 의원 10인 이상의 발의가 있을 때에는 토론을 하지 아니하고 비밀회의에 개부를 결의한다. 비밀회의의 기록은 국회의 결의로 공표하지 아니할 수 있다.”고 규정되어 있었다. 국회법 제93조는 “방청은 방청권을 발행하여 허가한다.”(후략)고 하여 회의방청은 허가사항임을 명시하고 있다. 국회법 제100조에는 “징계사범의 의사는 비밀회의로 한다.”고 하였다. 본회의를 포함한 회의 일반에는 제47조가 적용되고, 위원회 회의에는 제25조가 적용되는 것이다. 당시에는 소위원회에 관한 규정은 존재하지 않았으며, 소위원회에 관한 규정은 1960년 9월 26일의 국회법 전부개정을 통해 신설되었다.<sup>21)</sup> 당시에는 소위원회의 운영 및 공개여부 등에 관해서는 전혀 규정하지 않았는데, 1991년 5월 31일의 국회법 개정을 통해 소위원회 관련 규정을 제54조에서 제57조로 이동하면서 소위원회의 운영 등에 관한 사항을 상세하게 규정하였다.<sup>22)</sup> 이러한 1991년의 국회법 개정을 통해 소위원회에

21) 국회법 제52조 위원회는 소위원회를 둘 수 있다.

22) 제57조 (소위원회) ① 위원회는 특정한 안건의 심사를 위하여 소위원회를 둘 수 있다.

② 상임위원회는 그 소관사항을 분담·심사하기 위하여 상설소위원회를 둘 수 있다. 다만, 이 경우 소위원회의 수는 3개를 초과할 수 없다.

③ 상설소위원회의 위원장은 위원회에서 소위원회의 위원중에서 선출하고 이를 본회의에 보고하며, 소위원회의 위원장이 사고가 있을 때에는 소위원회의 위원장이 소위원회의 위원중에서 지정하는 위원이 그 직무를 대리한다.

④ 소위원회의 활동은 위원회가 의결로 정하는 범위에 한한다.

⑤ 소위원회는 폐회중에도 활동할 수 있으며 그 의결로 의안의 심사와 직접 관련된 보고 또는 서류의 제출을 정부·행정기관 기타에 대하여 요구할 수 있고, 증인·감정인·참고인의 출석을 요구할 수 있다. 이 경우 그 요구는 위원장의 명의로 한다.

⑥ 소위원회에 관하여는 이 법에서 다르게 정하거나 성질에 반하지 아니하는 한 위원회에 관한 규정이 적용된다.

⑦ 예산결산특별위원회는 제1항의 소위원회외에 그 심사의 필요에 의하여 이를 수개의 분과위원회로 나눌

관해서는 원칙적으로 위원회에 관한 규정이 적용되도록 하였다. 따라서 위원회에서는 위원장의 허가를 받아야 방청할 수 있다는 국회법 제55조의 규정이 소위원회에도 적용되었다. 이후 수차례의 국회법 개정을 통하여 본회의는 원칙적으로 공개하고 예외적으로 비공개한다는 규정으로 정착되었지만, 위원회와 소위원회 등은 비공개 주의를 유지하고 있었다.

이후 국회의 회의가 ‘본회의 중심주의’에서 ‘위원회 중심주의’로 전환되고, 위원회에서는 위원회 본회의에서 보다 소위원회에서 중요사안이나 민감사안을 처리하도록 하는 경우가 많아졌다. 이렇게 소위원회에서의 회의가 공개되지 아니하여 투명성이 부족한 밀실회의라는 비판이 있자, 2000년 2월 16일의 국회법 개정을 통하여 소위원회에서의 회의는 ‘원칙적으로 공개하고 예외적으로 비공개’로 한다는 규정이 신설되었다.<sup>23)</sup> 학계에서 주장되어온 소위원회의 공개 요구에 대하여 “국회활동(國會活動)의 투명성(透明性) 확보를 위하여 소위원회(小委員會)의 회의(會議)는 원칙적으로 공개(公開)하고 회의록(會議錄)을 작성하도록 의무화(義務化)함”(안(案) 제(第)57조(條) 제(第)5항(項) 및 제(第)69조(條) 제(第)4항(項))<sup>24)</sup>을 통하여 소위원회의 공개와 회의록 작성을 의무화하는 현재의 국회법 규정이 신설되었다. 오늘날 소위원회는 미국의회에서 뿐만이 아니라 우리나라의 국회에서도 중요한 기능을 담당하고 있으며 입법과정에서 소위원회의 역할과 비중이 증대하였기 때문에 위원회의 심사는 소위원회의 심사라고 일컬어지고 있다.<sup>25)</sup> 그러나 2000년 2월의 국회법 개정을 통하여 소위원회를 공개하도록 하는 규정이 마련되었지만 정작 상임위원회나 특별위원회 등 위원회를 공개하도록 하는 규정은 마련되지 않았다. 즉, 2000년 2월의 국회법 개정을 통해 소위원회는 공개하도록 했지만, 위원회는 위원장의 방청허가제를 유지하였기 때문에 비공개주의를 유지하게 되었다. 결과적으로 위원회는 비공개가 원칙이고 소위원회는 공개가 원칙인 셈이 되는 입법적 미비가 발생하게 되었다.

이후 청문회·공청회·정보위원회·인사청문회 등이 국회법에 새로이 도입되면서 각 규정에 회의의 공개여부에 관한 조항도 규정되었다. 이렇게 회의공개 여부에 관한

수 있다.

23) 국회법 제57조(소위원회) ⑤ 소위원회의 회의는 공개한다. 다만, 소위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다. <신설 2000.2.16>

24) 국회법중 개정법률안, 주요골자, 2000.1, 2쪽.

25) 석인선, “국회 법률안 심의과정에서의 민주성 확보에 관한 소고 -위원회제도를 중심으로-”, 이화여자대학교 법학논집 제12권 제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2008, 14쪽.

국회법의 개별 규정들이 신설되고 인사청문회법, 국정감사 및 조사에 관한 법률, 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 등 국회 관련법이 제정되어 회의공개 여부에 관한 규정이 신설되다보니, 여러 법률을 전체적으로 보면 의사공개의 원칙에 대한 체계성이 결여되는 결과가 발생하였다.

## 2. 의사공개에 관한 규정 현황

헌법 제50조에서 규정하고 있는 의사공개원칙에 따라 국회법 등에서 본회의, 위원회, 소위원회, 청문회 별로 보다 상세한 규정을 두고 있다. 국회에서의 단계별 회의체 구조는 본회의-위원회(상임위원회와 특별위원회)-소위원회의 회의는 공개회의가 원칙이며, 상임위원회 중 정보위원회 회의와 징계에 관한 회의는 비공개를 원칙으로 하고 있다. 국회의 각 회의에 따른 의사공개원칙에 관한 사항에 관해서는 다음 표와 같이 국회법에 비교적 상세한 규정을 두고 있다.

〈표 1〉 국회법에 규정된 의사공개에 관한 규정

| 회의종류  | 조문     | 법률규정                                                                                                                                                                      |
|-------|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 본회의   | 제75조   | ① 본회의는 공개한다. 다만, 의장의 제의 또는 의원 10인 이상의 연서에 의한 동의로 본회의의 의결이 있거나 의장이 각 교섭단체대표의원과 협의하여 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다. ② 제1항 단서에 의한 제의나 동의에 대하여는 토론을 하지 아니하고 표결한다. |
| 위원회   | 제55조   | ① 위원회에서는 의원이 아닌 자는 위원장의 허가를 받아 방청할 수 있다. ② 위원장은 질서를 유지하기 위하여 필요한 때에는 방청인의 퇴장을 명할 수 있다.                                                                                    |
| 소위원회  | 제57조   | ⑤ 소위원회의 회의는 공개한다. 다만 소위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다. ⑦ 소위원회에 관하여는 이 법에서 다르게 정하거나 성질에 반하지 아니하는 한 위원회에 관한 규정이 적용된다. 다만, 소위원회는 축소심사를 생략하여서는 아니된다.                                   |
| 청문회   | 제65조   | ④ 청문회는 공개한다. 다만, 위원회의 의결로 청문회의 전부 또는 일부를 공개하지 아니할 수 있다.                                                                                                                   |
| 정보위원회 | 제54조의2 | ① 정보위원회의 회의는 공개하지 아니한다. 다만, 공청회 또는 제65조의2의 규정에 의한 인사청문회를 실시하는 경우에는 위원회의 의결로 이를 공개할 수 있다. ② 정보위원회의 위원 및 소속공무원은 직무수행상 알게 된 국가기밀에 속하는 사항을 공개하거나 타인에게 누설하여서는 아니된다.            |
| 징계    | 제158조  | 징계에 관한 회의는 공개하지 아니한다. 다만, 본회의 또는 위원회의 의결이 있을 때에는 그러하지 아니하다.                                                                                                               |

국회의 회의는 여러 법률에 법적 근거를 두고 있는데, 국회법 이외에도 국정감사 및 조사에 관한 법률, 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률, 인사청문회법에 국회 회의에 관한 사항이 규정되어 있다. 이러한 법률에 따른 국회 회의에도 역시 헌법 제50조

에서 규정하고 있는 의사공개원칙이 적용되어야 한다. 국회법 이외에 규정되어 있는 국회 회의의 의사공개에 관한 규정은 다음과 같다.

〈표 2〉 기타 국회 관련법에 규정된 의사공개에 관한 규정

| 법률명                  | 조문               | 법률규정                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 국정감사 및 조사에 관한 법률     | 제12조 (공개원칙)      | 감사 및 조사는 공개로 한다. 다만, 위원회의 의결로 달리 정할 수 있다.                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 | 제9조 (증인의 보호)     | ② 국회에서 증언하는 증인·참고인이 중계방송 또는 사진보도 등에 응하지 아니한다는 의사를 표명하거나, 특별한 이유로 회의의 비공개를 요구할 때에는 본회의 또는 위원회의 의결로 중계방송 또는 녹음·녹화·사진보도를 금지시키거나 회의의 일부 또는 전부를 공개하지 아니할 수 있다.<br>④ 국회가 감사 또는 조사시 작성한 서류 또는 녹취한 녹음테이프 등은 이를 외부에 공표할 수 없다. 다만, 이 법의 위반여부가 수사 또는 재판의 대상이 된 경우나 증인·감정인·참고인으로서 증언·감정·진술을 한 자가 그 사본을 요구한 때에는 의장의 승인을 얻어 이를 교부할 수 있다.      |
| 인사청문회법               | 제14조 (인사청문회의 공개) | 인사청문회는 공개한다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.<br>1. 군사·외교 등 국가기밀에 관한 사항으로서 국가의 안전보장을 위하여 필요한 경우<br>2. 개인의 명예나 사생활을 부당하게 침해할 우려가 명백한 경우<br>3. 기업 및 개인의 적법한 금융 또는 상거래 등에 관한 정보가 누설될 우려가 있는 경우<br>4. 계속(繫屬)중인 재판 또는 수사중인 사건의 소추에 영향을 미치는 정보가 누설될 우려가 명백한 경우<br>5. 기타 다른 법령에 의해 비밀이 유지되어야 하는 경우로서 비공개가 필요하다고 판단되는 경우 |

의사공개원칙은 원칙적으로 의회에서의 모든 회의체의 운용에 적용되어야 하며 중앙 의회와 마찬가지로 지방의회에서도 적용되어야 한다. 이러한 이유로 국회법과 마찬가지로 지방자치법에도 지방의회의 회의를 공개한다는 원칙이 명시되어 있다. 지방자치법 제65조(회의의 공개 등) 제1항에는 “지방의회의 회의는 공개한다. 다만, 의원 3명 이상이 발의하고 출석의원 3분의 2 이상이 찬성한 경우 또는 의장이 사회의 안녕질서 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다.”고 규정하고 있다. 지방자치법에는 국회법과 같이 본회의, 위원회, 소위원회 등을 구분하여 의사공개원칙에 관한 사항을 규정하고 있지 않고, 다만 제71조(회의규칙)에서 지방의회는 회의의 운영에 관하여 필요한 사항을 회의규칙으로 정하도록 하고 있다. 이러한 규정에 따라서 각 시도 의회는 회의규칙을 제정하여 회의운영에 관한 사항을 규정하고 있다.

〈표 3〉 지방의회의 회의규칙

| 시도                  | 규정                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 서울특별시<br>의회<br>회의규칙 | 제14조의2(회의의 공개) ① 본회의와 위원회 회의는 공개한다. 다만, 의장 또는 위원장의 제의 또는 재적의원 1/5인 이상의 연서에 의한 동의로 출석의원 3분의 2 이상이 찬성하거나 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 사회의 안녕질서유지를 위하여 비공개가 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다.<br>② 제1항 단서에 의한 제의나 동의에 대하여는 토론을 하지 아니하고 표결한다.                               |
| 경기도의회<br>회의규칙       | 제21조(회의의 공개)<br>① 법 제65조에 따라 비공개회의의 발의에 관하여는 토론을 하지 아니하고 표결하여야 한다.<br>② 의장은 비공개회의를 하고자 하는 경우에는 각 교섭단체대표의원과 협의하여야 한다.                                                                                                                                        |
| 부산광역시<br>의회<br>회의규칙 | 제16조의2(회의의 비공개)<br>법 제65조 제1항 단서에 따른 비공개회의의 발의에 대하여는 토론을 하지 아니하고 표결한다                                                                                                                                                                                       |
| 광주광역시<br>의회<br>회의규칙 | 제15조의2(회의의 공개)<br>① 법 제65조 단서의 규정에 따른 비공개회의의 발의에 대하여는토론을 하지 아니하고 표결한다.<개정 2007.12.12., 2014.6.24><br>② 의장이 비공개회의의 필요성을 인정하고자 할 때에는 의회운영위원회와 협의하여야 한다. <신설 98.9.30>                                                                                          |
| 충청북도<br>의회<br>회의규칙  | 제16조의2(회의의 공개)<br>① 의회의 회의는 공개함을 원칙으로 한다. 다만, 의원 3명 이상이 발의하고 출석의원 3분의 2 이상이 찬성한 경우, 의원의 자격심사, 법령에서 비공개로 할 수 있도록 한 사항, 그 밖에 의장이 사회의 안녕질서 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다. <신설 2009. 6. 26><br>② 비공개회의의 발의에 관하여는 토론을 하지 아니하고 표결하여야 한다. <신설 2009. 6. 26> |

지방의회에 있어서 이처럼 회의규칙에 회의공개에 관한 규정을 두어 의사공개원칙과 예외를 규정하고 있지만 의사공개에 관한 원칙을 규정하고 있지 않은 지방의회도 있다. 지방의회의 회의에서도 의사공개원칙에 따라 회의가 운영되어야 하며, 의사공개원칙은 각 지방의회의 회의규칙에 명시되어야 할 것이다.

### 3. 문제점

#### 3.1 일반론

헌법 제50조에서는 의사공개원칙을 규정하고 있으며, 국회법을 기본으로 하여 인사청문회법, 국정감사 및 조사에 관한 법률, 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 등 국회관계법에서 의사공개원칙을 실현하는 구체적인 사항을 규정하고 있다. 이들 국회관계법에서는 의사공개원칙을 규정한 헌법 제50조를 구체화하면서도 의사공개원칙에 대한 예외가 필요한 경우에는 그에 관한 구체적인 규정을 둬으로써, 의사공개원칙이 범위와 한계를 명확히 해야 할 것이다. 그러나 국회법, 인사청문회법, 국정감사 및 조사에 관한 법률, 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 등 국회관련법에 규정된 국회에서의 의사

공개에 관한 조항들은 통일성과 체계성을 결여하고 있다. 공개 여부에 관한 규정이 없는 국회회의에 관한 규정도 있고, 공개·비공개에 관한 용어나 표현이 통일되지 아니하며, 비공개 요건의 유무 및 비공개 예외사유의 규정방식과 내용에서도 매우 다양한 차이가 있다. 이하에서는 이러한 문제점에 관해서 구체적으로 살펴보기로 한다.

### 3.2 위원회에서의 의사공개

우리 국회가 본회의 중심이 아닌 상임위원회 중심으로 운영되고 있다는 점에 대해서는 이론(異論)이 없다. 학자<sup>26)</sup>들은 물론이고 헌법재판소<sup>27)</sup>도 동일한 의견을 나타내고 있다. 따라서 상임위원회 중심으로 운영되고 있는 우리 국회에서는 특히 위원회에서의 의사공개가 중요함은 말할 나위가 없다. 그러나 본회의에 비하여 위원회 활동은 현실적으로 언론매체의 접근 및 보도가 상대적으로 적어서 일반 국민의 입장에서는 법률안 심의에 대한 접근성이 떨어지고 알권리를 충족시킬 수 없으며 위원회에서 심의중인 법률안의 내용에 대하여 비판할 기회를 갖기가 어렵게 되는 측면이 있다는 점이 지적되었다.<sup>28)</sup> 그럼에도 불구하고 위원회의 회의에 국회의원이 아닌 자는 위원장의 허가를 받아 방청할 수 있다고 규정하고 있다.

위원회의 경우에도 회의공개 원칙이 적용되어야 한다는 점은 지속적으로 지적되고 있다.<sup>29)</sup> 그럼에도 불구하고, 회의의 공개에 관한 다른 규정들은 ‘회의는 공개한다.’는 원칙규정을 둔 후에 단서를 두어 공개하지 않는 사유나 절차 등을 규정하는 방식인데, 위원회의 경우에만 “허가를 받아 방청할 수 있다”는 규정방식을 택하고 있다. 이러한 입법태도는 마치 위원회에서는 비공개주의가 원칙이고 예외적으로 공개를 할 수 있다는 오해를 부를 수 있는 서술방식이다. 이는 헌법 제50조의 회의공개원칙이라고 하는 명시적인 규정과 회의공개에 관한 규정에 반영된 헌법정신에 비추어볼 때 바람직하지 않다.

26) 김학성, 헌법학원론, 피엔씨미디어, 2015, 852쪽; 성낙인, 앞의 책, 424쪽; 장영수, 국가조직론, 홍문사, 2005, 246쪽; 전광석, 한국헌법론, 집현재, 2015, 611쪽; 정재황, 헌법입문, 박영사, 2012, 555쪽; 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2014, 1198쪽.

27) 헌법재판소 2012. 2. 23. 2010헌라5; 헌법재판소 2010. 12. 28. 2008헌라6; 헌법재판소 2003. 10. 30. 2002헌라1; 헌법재판소 2000. 6. 29. 98헌마443; 헌법재판소 2000. 2. 24. 99헌라2 등.

28) 석인선, 앞의 논문, 13쪽.

29) 안병욱, 국회법, 쇼이스디자인, 2012, 72쪽; 임종훈, 한국입법과정론, 박영사, 2012, 178쪽; 정종섭, 앞의 책, 1152쪽; 김윤정, “입법과정에 대한 헌법적 고찰”, 서강법학연구 제8집, 서강대학교 법학연구소, 2006, 231쪽; 박봉국, 국회법, 박영사, 2001, 349쪽.

### 3.3 소위원회에서의 의사공개

국회법 제57조 제5항은 소위원회 회의의 경우 비공개사유를 명시하지 않고 있는데, 해석론에 의하여 비공개사유를 인정할 것이 아니라, 비공개 사유를 명확히 규정하는 것이 필요하다. 소위원회의 의결만으로 비공개를 가능하도록 하는 것은 사실상 의사공개 원칙을 형해화 할 수 있다는 지적<sup>30)</sup>이 있는 것을 보면 이러한 국회법 개정이 있어야 한다. 즉, 소위원회의 회의 비공개 사유를 단순히 의결로서 할 것이 아니라 비공개에 대한 구체적인 사유를 법문에 예시하고 그 요건에 합당할 경우에만 소위원회의를 비공개로 하는 것이 타당하다.<sup>31)</sup> 회의의 비공개에 관한 형식요건들을 갖추지 않은 상태에서 오래된 관행 또는 위원들의 합의 내지 찬성이라는 모호한 기준으로 비공개결정을 내리는 것은 적지 않은 문제<sup>32)</sup>라는 지적도 동일한 맥락에 있다. 이러한 관점에서 헌법재판소가 국회의 자율권에 대한 존중을 내세워 엄격한 심사를 회피하고 소위원회의 방청불허 및 국정감사의 방청불허를 합헌으로 결정한 것은 재고의 여지가 있다<sup>33)</sup>는 비판이 있는 것이다. 동 사건에서 소수의견이 지적하는 바와 같이, 회의를 공개하지 않는 경우에는 갖추어야 할 국회법상의 절차요건을 충족하였는지에 대하여 의문이 제기되었다. 의사공개원칙에 관한 대표적인 사례에서 취한 헌법재판소의 법정의견에는 문제가 있다는 비판<sup>34)</sup>에 주목할 필요가 있다. 헌법과 국회법 제75조 제1항에서 회의공개예외에 관해서 비교적 엄격하게 규정하고 있음과 비교하여, 소위원회의 경우에는 단지 의결로써만 공개하지 아니한다는 규정만을 두고 있기 때문에 위헌의 문제가 발생할 수 있다<sup>35)</sup>는 위헌론을 주목해 볼 필요가 있다. 헌법재판소는 2007헌바17 결정에서 국회법 제57조 제5항 단서는 헌법 제50조 제1항 단서를 그대로 이어받아 규정한 것에 불과하여 위헌이라고 볼 수 없다고 하였다. 해석론으로서는 그럴 수도 있겠지만 입법론적인 관점에서는 바람직한지 의문이다. 즉, 비공개를 정당화할 수 있는 사유가 없는데도 국회의원이 비공개하기로 의결하였다는 이유만으로 비공개하는 것은, 헌법의 의사공개원칙에 부합하지 않는

30) 최희경, “입법과정에서의 국민참여에 관한 연구”, 이화여대 법학논집 제11권 제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2007, 76쪽.

31) 권영설, 앞의 책, 411쪽.

32) 장영수, 앞의 논문, 222쪽.

33) 장영수, 위의 논문, 225쪽.

34) 권영설, 앞의 책, 412쪽.

35) 석인선, 앞의 논문, 32쪽; 장영수, 앞의 논문, 216쪽.

다고 할 수 있다. 따라서 소위원회의 비공개요건을 단순히 의결로써만 할 것이 아니라 비공개에 대한 구체적인 사유를 명시적으로 규정하고 이에 해당하는 경우에만 의결을 거쳐 비공개로 하는 것이 타당<sup>36)</sup>하다는 의견이 지배적이다.

### 3.4 인사청문회에서의 의사공개

인사청문회법 제12조에 따르면 인사청문회는 원칙적으로 공개를 하지만, 위원회의 의결로 비공개로 할 수 있는 5개의 사유가 규정되어 있다. 특히 개인의 명예나 사생활에 대한 부당한 침해를 방지하기 위하여 회의내용과 제출 자료를 공개하지 않을 필요가 있다.<sup>37)</sup> 인사청문 대상자의 명예와 사생활을 존중하는 것 이외에도 발언내용의 공개로 인한 국가기밀, 기업비밀, 공정한 재판 등을 저해할 우려가 있는 경우에는 회의를 공개하지 않을 수 있다. 그러나 인사위원회의 비공개 사유를 이처럼 넓게 규정한 것은 헌법 제50조의 회의공개에 관한 규정에 비추어 논란될 수 있을 것이다. 인사청문회의 비공개 사유가 지나치게 많고 불명확한 것은 아닌지에 대한 검토가 필요하다. 인사청문회를 개최하는 취지가 ‘밀실에 의한 인사’가 아닌 ‘국민에 공개되는 투명한 행사’라고 한다면, 5개 사항에 이르는 방대한 예외사유를 규정하는 것이 바람직한지에 대한 검토가 필요할 것이다.

### 3.5 정보위원회에서의 의사공개

국회법 제54조의2에 의하여 정보위원회의 회의는 비공개를 원칙으로 하고, 단서규정을 통해 공청회와 인사청문회는 위원회 의결을 통해 공개할 수 있도록 하고 있다. 정보위원회에서 다루는 사안의 중요성과 기밀성 등을 감안하면, 정보위원회의 회의를 비공개로 하는 점에 대하여 충분히 이해할 수 있다. 그러나 정보위원회의 회의가 모두 국가안보와 직결된 것이라고는 하기 어렵기 때문에 정보위원회 회의를 획일적으로 비공개로 하는 것은 헌법 제50조의 회의공개에 관한 규정에 비추어 논란될 수 있다.<sup>38)</sup> 더 나아가, 정보위원회 회의의 이러한 비공개원칙에 대해서는 위헌이라고 볼 수도 있다. 국가기밀

36) 정재황, 국회의 입법과정, 고시계, 2004.2, 11쪽; 권영설, 앞의 논문, 23쪽; 석인선, 앞의 논문, 32쪽.

37) 권건보/김지훈, 인사청문회 제도에 대한 비교법적 고찰, 한국법제연구원, 2012, 84쪽.

38) 박봉국, 국회법, 박영사, 2001, 349쪽.

을 다루는 정보위원회의 업무특성상 비공개할 필요는 인정되지만, ‘국가기밀’의 불명확성과 광범위성, 국회의원의 면책특권에 대한 제한, 국민의 알권리에 대한 제한 등이 위헌론의 논거이다.

### 3.6 소결

이상에서 국회의사 공개에 관한 기본원칙을 정하고 있는 헌법 제50조의 헌법정신이 과연 국회 관련법에 충실히 반영되고 있는지에 대한 검토를 하였다. 의사공개원칙에는 본회의만이 아니라 위원회도 포함되지만, 허가를 조건으로 방청을 허용하는 경우에는 국민들이 공개되기를 원하는 의사결정 내용의 대부분이 이러한 비공개 조건 속에 감추어지게 된다. 이는 결국에 단순히 형식적인 절차투명성의 예외에 그치는 것이 아니라 실질적인 의사결정의 내용을 불투명하게 함으로써 결과에 대한 국민적 공감대 반영될 가능성을 축소시키고 밀실정치의 개연성을 확대시키게 된다.<sup>39)</sup> 우리 국가가 위원회 중심주의로 운영되고 있고, 위원회에서도 본회의나 소위원회와 같이 의사공개 원칙이 적용되어야 한다는 것은 당연하다. 따라서 국회법 제55조에서 위원회 회의는 비공개주의가 원칙이고 예외적으로 공개를 할 수 있다는 듯한 취지의 서술방식은 바람직하지 못할 뿐만 아니라 위헌적인 규정으로도 주장되고 있다. 위원회 회의를 공개하는 것이 최선이 아닐 수도 있다는 현실정치적 주장이 나올 수도 있고, 이러한 서술방식으로 인하여 위원회의 회의를 비공개로 하자는 의견도 힘을 얻을 수도 있다. 또한 지방의회의 경우에도 국회와 같이 모든 회의에 원칙적으로 의사공개원칙이 적용되어야 한다. 그러나 지방의회에 있어서 의사공개원칙에 관한 규정은 미비한 점이 있다.

## IV. 의사공개원칙에 부합하는 법률 개정방안

의회의 입법절차는 공정하게 이루어져야 할 뿐만 아니라 공개적으로 이루어져야 한다.<sup>40)</sup> 의원들이 전체 국민의 이익을 추구하여야 하며, 이를 감시하고 통제하는 장치의

39) 김일환/백수원, “헌법상 투명성 원칙에 관한 시론적 고찰”, 공법연구 제39집 제2호, 한국공법학회, 2010, 380쪽.

40) 홍기원, “법치주의의 요청으로서의 입법절차의 공정성 -일반론의 정립을 위한 비교법적 고찰-”, 공법학연구 제12권 제2호, 한국비교공법학회, 2011, 63쪽.

하나로서 의정활동의 공개가 거론된다. 즉 의회에 있어서의 의사공개 원칙은 대의제도의 성공조건 중의 하나이며, 대의민주주의 정치에서 필수적으로 요구되는 사항이다.<sup>41)</sup> 의사공개원칙은 국회 회의과정을 공개하여 국민 누구나 회의 내용을 알고 비판·감사활동을 하게 함으로써 입법과정에서 민주성을 확보한다는데 의의가 있다.<sup>42)</sup> 국회의 모든 회의가 공개되고 국회의 회의록이 공개되어야 국민의 정치적 의사형성과 참여가 실질적으로 가능하게 된다. 국회의 회의공개는 회의과정에 대한 투명성의 제고를 통하여 국민의 정치적 의사형성과 참여에 기여하며 의정활동에 대한 비판과 감시를 가능하게 한다. 회의공개와 함께 회의록을 공개하는 것은 국민의 알권리와 참정권 실현을 위해서 중요하다.<sup>43)</sup> 이렇게 회의공개는 국민의 정치적 의사형성을 뒷받침하는 중요한 원칙이라는 측면에서 그 가치가 크다고 할 수 있으므로 특별한 경우에만 예외를 인정하여야 한다.<sup>44)</sup>

국회 회의에 관한 국회법 규정의 가장 문제점은 상임위원회와 특별위원회 등 국회 위원회의 회의에 관한 규정인 국회법 제55조이다. 국회법 제55조 제1항은 위원회의 공개 원칙을 전제로 한 것이지, 비공개를 원칙으로 하여 위원장의 자의에 따라 공개 여부를 결정케 한 것이 아니다. 위원장이라고 하여 아무런 제한 없이 임의로 방청불허 결정을 할 수 있는 것이 아니라, 회의장의 장소적 제약으로 불가피한 경우, 회의의 원활한 진행을 위하여 필요한 경우 등 결국 회의의 질서유지를 위하여 필요한 경우에 한하여 방청을 불허할 수 있는 것으로 제한적으로 풀이된다.<sup>45)</sup> 이러한 해석 하에 헌법재판소는 국회법 제55조를 위헌이라 할 수 없다고 하였지만, 제도의 취지에 맞게 법문이 정확하게 쓰여질 필요가 있다. 본회의의 회의에 대해서는 “본회의는 공개한다.”(국회법 제75조 제1항 본문)는 규정이 있고, 소위원회의 회의에 대해서는 “소위원회의 회의는 공개한다.”(국회법 제57조 제5항 본문)는 규정을 두고 있으며, 청문회에 대해서도 “청문회는 공개한다.”(국회법 제65조 제4항 본문)는 규정을 두고 있다. 그러나 국회 위원회 회의에 관한 규정만이 “위원회에서는 의원이 아닌 자는 위원장의 허가를 받아 방청할 수 있다.”(국회법 제55조 제1항)는 규정을 두고 있다. 이는 문언 상으로 보면, 회의공개원칙을 규정하고 있는 본회의나 소위원회, 청문회나 국정감사·조사, 인사청문회 등의 다른 회의와는

41) 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2014, 1150쪽.

42) 임종훈, 한국입법과정론, 박영사, 2012, 178쪽.

43) 최희경, 앞의 논문, 75-76쪽.

44) 권영설, 앞의 책, 411쪽.

45) 헌재 2000. 6. 29. 98헌마443.

달리 비공개를 원칙으로 하고 허가를 받은 경우에만 공개하는 것처럼 되어 있다. 그리고 위원회 회의를 본회의나 소위원회와 달리, 정보위원회나 징계에 관한 회의처럼, 비공개를 원칙으로 하여야 하는 특별한 이유도 찾아 볼 수 없다. 다만, 국회법의 개정과정에서 위원회 비공개규정이 고쳐지지 않고, 초기의 비공개 규정이 그대로 남아있는 것으로 생각할 수 있다. 2000년 2월의 국회법개정을 통하여 소위원회 회의는 공개를 원칙으로 하도록 변경하였는데, 이때의 국회법 개정에서 위원회 회의도 공개를 원칙으로 하도록 같이 변경되지 않고 누락된 것으로 이해할 수 있다. 이러한 문제를 시정하기 위한 개선방안은 크게 3가지로 나누어 생각해 볼 수 있을 것이다. 첫째 안은 회의공개에 관한 체제나 규정의 위치 등을 바꾸지 않고 개별규정을 수정하는 방식이고, 둘째 안은 국회법에 회의 공개에 관한 절을 따로 마련하여 회의공개에 관한 규정들을 모아서 규정하는 방식이며, 셋째 안은 국회 관련 법률의 개정과 함께 회의공개에 관한 국회규칙을 별도로 제정하여 상세히 규정하는 방식이다. 회의공개에 관한 체제나 규정의 위치 등을 바꾸지 않고 개별 규정을 수정하는 첫 번째 방식은 현행 국회법 등을 최소한으로 개정하는 방안이므로 간편하고 현실성이 높다고 할 수 있다. 그리고 국회법에 회의공개에 관한 절을 따로 마련하여 회의공개에 관한 규정들을 모아서 규정하는 두 번째 방식은 체계성을 강화하기는 하지만 국회법의 전체적인 틀을 바꾸어야하기 때문에 법률개정의 현실적으로 어려움이 있다. 또한 국회 관련 법률의 개정과 함께 회의공개에 관한 국회규칙을 별도로 제정하여 상세히 규정하는 방식은 병행되어야 하리라고 본다. 국회법이나 국정조사 및 감사에 관한 법률, 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률, 인사청문회법 등 국회관련법의 의사 공개에 관한 규정들의 구체적인 절차나 상세한 내용, 하위규칙에의 위임이 필요한 사항들을 모아서 가칭 ‘국회 회의공개에 관한 규칙’을 제정하자는 것이다. 이중 첫째 방식이 제일 간편하고 신속한 개선방안이므로, 국회법에 있는 본회의와 소위원회의 의사공개에 관한 규정처럼 개정할 수 있을 것이다. 즉, 위원회 회의는 공개한다고 하여 의사공개원칙을 본문으로 신설하고, 의사공개 예외의 사유로서 국가안전보장을 명시하며, 비공개에 필요한 수적 요건으로 출석위원 과반수의 찬성이 필요함을 규정하는 것이 바람직하다. 현행의 ‘질서유지를 위한 방정인 퇴장명령 제도’는 그 취지를 살려 3항에 규정하면 되리라 생각한다.

소위원회 회의의 의사공개에 관한 국회법 제57조의 규정도 약간의 수정이 필요하다. 현행 규정은 “소위원회의 회의는 공개한다. 다만, 소위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.”고 규정하고 있다. 그런데 단서 규정에서 사유를 규정하고 있지 아니하므로,

사유의 제한 없이 의결만 있으면 비공개로 할 수 있도록 규정되어 있다. 이러한 점에서 소위원회의 비공개 사유를 의결로써만 할 것이 아니라 구체적인 비공개 사유를 열거하여 규정하고 그 요건에 합당한 경우에만 의결을 통해 비공개로 하는 것이 타당하다는 의견<sup>46)</sup>에 주목할 필요가 있다. 즉, 소위원회 회의의 의사공개에 관한 국회법 제57조의 이러한 현행 규정은 국회법 제55조에서 위원회의 비공개 사유로 “다만, 국가안전보장을 위하여 필요한 경우에는 출석위원 과반수의 찬성으로 공개하지 아니할 수 있다.”는 규정과 비교하여 볼 때 비공개의 범위가 상대적으로 넓다. 비공개 사유를 제시하지 않더라도 과반수의 의결만 있으면 소위원회 회의를 비공개로 할 수 있다는 점에서, 회의 비공개 요건이 상대적으로 완화되어 있다. 따라서 비공개를 위한 수적 요건만이 아니라 비공개의 사유도 명시할 필요가 있다는 것이다. 첫째 방안을 택할 경우 국회법 제55조만 수정을 할 것이 아니라, 국회법 제65조(청문회), 제156조(징계의 의사), 국정감사 및 조사에 관한 법률 제12조(공개원칙) 등도 이러한 취지의 개정이 필요하다. 또한 의사공개에 관한 원칙을 규정하고 있지 않은 지방의회나 회의공개에 관한 규정을 두고 있는 경우에도 의사공개원칙의 법제화가 미비한 지방의회의 경우에는 조례와 규칙 등 관련 규정을 정비할 필요가 있다.

## V. 맺음말

주권자인 국민의 주권행사를 대신하는 국민의 대표기관인 국회의 모든 회의는 원칙적으로 공개되어야 한다. 이러한 헌법적 원칙을 명시한 규정이 헌법 제50조이며, 이에 따라 국회의 회의는 공개하도록 규정되어 있고, 예외적으로 국회의 회의를 비공개하도록 하는 단서 규정을 두고 있는 것이다. 이러한 헌법적 가치와 헌법규정에 따라 지금까지 국회의 회의는 지속적으로 공개의 범위를 넓혀 왔으며, 이러한 의사공개원칙에 따라 국회법에도 상세한 규정을 두고 있다. 그러나 국회법의 개정과정에서 전반적인 국회법 체계를 고려하지 않고 법률개정의 필요에 따라서 부분적으로만 국회법의 규정을 개정하다보니, 본회의와 소위원회 회의는 공개를 원칙으로 하는데 정작 위원회 회의는 위원장의 허가를 받아야 하는 비공개원칙인 것처럼 오해될 수 있는 규정이 아직도 국회법에

46) 박선영, 헌법 제50조, 헌법 주석서 III, 법제처/한국헌법학회, 2008, 189쪽; 권영설, 앞의 책, 411쪽; 장영수, 앞의 논문, 216쪽; 정재황, 앞의 논문, 11쪽.

남아 있다. 그간 위원회와 소위원회 등에서의 회의 비공개로 인하여 국회법 관련 규정에 대한 헌법소원심판이 제기되는 등의 문제가 발생하였음에도 불구하고, 2009년의 국회운영제도개선 자문위원회나 2014년의 국회개혁 자문위원회에서도 이러한 문제점이 지적되거나 개선방안이 구체적으로 제시된 바 없다. 또한 국회법 관련 규정에는 소위원회의 회의에 대해서 공개를 원칙으로 하고 있지만, 비공개 사유를 명시적으로 규정하지 않고 소위원회의 의결로 비공개로 할 수 있다는 규정이 아직도 남아 있다. 이러한 규정에 대한 많은 비판이 제기되고 있음에도 불구하고, 해당 국회법 규정의 개정은 아직도 이루어지지 않고 있는 것이다. 정보위원회 회의와 징계에 관한 회의 등은 비공개주의를 유지하더라도, 국회 본회의와 위원회 회의 및 소위원회 회의는 공개를 원칙으로 하고 예외적으로 비공개를 할 수 있도록 하고, 관련 절차와 예외 사유 및 관련 문구 등을 이에 부합하도록 정비할 필요가 있다. 이러한 법률 개정작업을 통해서, 의사공개원칙에 관한 헌법정신과 헌법규정이 국회법 등에 충실하게 구현될 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 지방의회의 경우에도 이러한 헌법정신과 헌법규정이 실현될 수 있도록 하는 조례와 규칙의 제정·개정작업이 필요하다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 국회사무처, 헌법·국회법 연혁집, 2006.
- 권건보/김지훈, 인사청문회 제도에 대한 비교법적 고찰, 한국법제연구원, 2012.
- 권영설, 헌법이론과 헌법담론, 법문사, 2006.
- 박봉국, 국회법, 박영사, 2001.
- 박선영, 헌법 제50조, 헌법 주석서 III, 법제처/한국헌법학회, 2008.
- 성낙인, 헌법학, 법문사, 2014.
- 안병옥, 국회법, 초이스디자인, 2012.
- 임종훈, 한국입법과정론, 박영사, 2012.
- 장영수, 알권리와 의사공개의 원칙, 헌법실무연구 제4권, 박영사, 2003.
- 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2014.
- 정호영, 국회법, 법문사, 2012.

### 2. 학술지

- 권영설, “입법과정의 헌법적 조명”, 공법연구 제34권 제3호, 한국공법학회, 2006, 1-22쪽.
- \_\_\_\_\_, “국회의사절차의 헌법상 쟁점과 과제”, 헌법학연구 제10권 제3호, 한국헌법학회, 2004, 109-131쪽.
- 김교창, “의회의 회의법과 평회의체의 회의법”, 저스티스 제34권 제3호, 한국법학원, 2001, 130-149쪽.
- 김윤정, “입법과정에 대한 헌법적 고찰”, 서강법학연구 제8집, 서강대학교 법학연구소, 2006, 223-239쪽.
- 김일환/백수원, “헌법상 투명성 원칙에 관한 시론적 고찰”, 공법연구 제39집 제2호, 한국공법학회, 2010, 369-394쪽.
- 백수원, “투명성의 관점에서 본 대의제의 한계와 극복방안”, 미국헌법연구 제22권 제3호, 미국헌법학회, 2011, 183-215쪽.
- 석인선, “국회 법률안 심의과정에서의 민주성 확보에 관한 소고 -위원회제도를 중심으로-”,

이화여자대학교 법학논집 제12권 제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2008, 1-40쪽.

최희경, “입법과정에서의 국민참여에 관한 연구”, 이화여대 법학논집 제11권 제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2007, 63-81쪽.

한영철, “미의회의 위원회제도 및 운영에 관한 연구”, 명지대학교 사회과학논총 제1권, 명지대학교 사회과학연구소, 1986, 1-30쪽.

홍기원, “법치주의의 요청으로서의 입법절차의 공정성 -일반론의 정립을 위한 비교법적 고찰-”, 공법학연구 제12권 제2호, 한국비교공법학회, 2011, 57-79쪽.

## [ Abstract ]

## A Study on the Public Disclosure of the Congress Session

Hong, Wan-Sik\*

Sessions of the National Assembly shall be open to the public according to the Constitution and the Acts. Sessions of the National Assembly may be closed to the public when it is decided so by a majority of the members present, or when the Speaker deems it necessary to do so for the sake of national security. The public disclosure of the proceedings of sessions which were not open to the public shall be determined by Act. There are some kinds of committee and session in the National Assembly. First of all, the plenary session shall be open to the public. But the plenary session may not be open to the public when the plenary session makes a decision by a proposition of the Speaker or a motion made by a joint signature of ten or more National Assembly members etc. The meetings of the sub-committee and the hearing shall be open to the public too. But they may not open to the public by their resolution. In contrast with most committees, the meeting of the Intelligence Committee and the meeting for the disciplinary actions shall not be open to the public without exception. Problem is the public disclosure of the committee of the National Assembly. The meetings of the committee shall be open to the public. But according to the National Assembly Act §55, persons other than National Assembly members may attend a meeting of the committee with permission of the chairperson. The National Assembly Act §55 shall be amended for the public participation by the congress session publication principle.

[Key Words] National Assembly Act, publication principle, National Assembly, plenary session, committee, sub-committee

---

\* Professor, Law School of Konkuk University