

서울 행정법원

제 13 부

결 정

사 건 2001아2203 위헌제청신청

신 청 인 이

소송대리인 변호사 장

상 대 방 중앙선거관리위원회위원장

주 문

신청인의 이 사건 신청을 기각한다.

신 청 취 지

신청인과 상대방 사이의 이 법원 2001구29533 정당재산및수입·지출내역등등사거부 처분취소 청구사건에 관하여 정치자금에관한법률 제24조의2 제1항의 위헌여부에 대한 심판을 제청한다.

이 유

1. 본안 사건의 경위

가. 정당재산 및 수입·지출내역등 등사거부처분의 경위

.....

(1) 상대방은 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 설치된 헌법기관인 중앙선거관리위원회를 대표하고 그 사무를 통할하는 지위에 있다.

(2) 신청인은 참여민주사회건설을 목적으로 하여 조직된 시민단체인 참

센터의 간사로서, 정치자금의 운영실태를 조사·검증하여 정치자금의 투명성 확보 및 정치개혁과 국민의 알 권리 충족을 도모할 목적으로, 각 정당의 중앙당이 정치자금에관한법률(이하 '정치자금법'이라 한다) 제24조 규정에 의하여 중앙선거관리위원회에 보고한 2000. 12. 31. 현재의 재산상황, 정치자금의 수입금액과 정치자금의 지출에 관한 내역 및 결산내역과 첨부서류(이하 '정당재산 및 수입·지출내역 등'이라 한다)의 열람을 한 데 이어, 2001. 7. 9. 상대방에게 위 정당재산 및 수입·지출내역 등의 등사, 즉 사본 교부를 신청하였다.

(3) 이에 대하여 상대방은 2001. 7. 20. 신청인에게 "정치자금법 제24조의2 제1항의 규정에 의거 정당재산 및 수입·지출내역 등에 대한 열람은 가능하나 사본제공은 안된다"는 이유로 신청인의 등사신청을 거부하는 내용의 이 사건 처분을 하였다.

나. 이에 신청인은, 이 사건 처분의 근거가 된 정치자금법 제24조의2 제1항(이하 '이 사건 법률조항'이라 한다)이 헌법에 위반된다는 등의 이유로 이 법원 2001구29533호로 이 사건 처분의 취소를 구하는 본안소송을 제기하였다.

## 2. 신청인의 주장

이 사건 법률조항은 정당재산 및 수입·지출내역 등에 관하여 공고일로부터 3월간의 열람만을 허용하고 있는 것으로 해석되는데, 이처럼 열람기간을 3월로 제한하고 있을 뿐만 아니라 열람만을 허용하고 등사를 허용하지 않는 것은 국민의 알 권리를 보장하

는 헌법조항인 헌법 제21조 제1항, 제1조 제2항, 제10조, 제34조 제1항과 기본권제한입법의 한계를 규정한 헌법 제37조 제1항, 제2항 등에 반하는 위헌의 법률조항이다.

### 3. 위헌제청신청의 대상인 법률조항

#### [정치자금법]

#### 제24조의2 (재산 및 수입·지출내역등의 열람 및 이의신청)

- ① 관할선거관리위원회는 제24조제1항 및 제2항의 규정에 의하여 보고된 재산상황, 정치자금의 수입금액과 정치자금의 지출에 관한 내역 및 결산내역과 첨부서류를 그 사무소에 비치하고 제26조의 규정에 의한 공고일부터 3월간 누구든지 볼 수 있게 하여야 한다.

### 4. 판단

#### 가. 재판의 전제성

재판의 전제성은 위헌 여부가 문제되는 법률이 당해 소송사건의 재판에 적용될 것으로서 재판의 주문 자체에 영향을 주는 경우 뿐만 아니라 재판의 내용과 효력에 관한 법률적 의미가 달라지는 경우나 재판의 결론을 이끌어 내는 이유를 달리하는 데 관련되는 경우에도 존재하는 것이므로 이 사건 법률조항의 위헌 여부는 이 사건 본안소송 재판의 전제가 된다.

#### 나. 이 사건 법률조항의 위헌 여부

##### (1) 합헌적 법률해석의 원칙

외형상 위헌적으로 보이는 법률일지라도 그것이 헌법의 정신에 맞게 해석될 여지가 있다면 위헌이라고 판단하여서는 아니된다.

이 사건 법률조항은 일응 신청인이 주장하는 바와 같이 열람기간을 제한하고 등사를 허용하지 아니하는 것으로 해석되어 국민의 알 권리를 침해하는 위헌적 법률조항

으로 볼 여지가 없지 아니하다. 그러나 한편, 위 법률조항이 열람기간을 제한하고 등사를 허용하지 아니하는 취지가 아니라고 해석된다면 위헌으로 판단될 수는 없을 것이다.

## (2) 정보공개청구권과 정보공개법

국민의 알 권리, 특히 국가정보에의 접근의 권리는 우리 헌법상 기본적으로 표현의 자유(헌법 제21조)와 관련하여 인정되는 것으로 그 권리의 내용에는 일반 국민 누구나 국가에 대하여 보유·관리하고 있는 정보의 공개를 청구할 수 있는 이른바 일반적인 정보공개청구권이 포함되고, 이 청구권은 헌법 제21조에 의해 직접 보장될 수 있다고 하는 것이 대법원과 헌법재판소의 확립된 판례이다(대법원 1989. 10. 24. 선고 88누9312 판결, 대법원 1999. 9. 21. 선고 97누5114 판결, 헌법재판소 1989. 9. 4. 88헌마22 결정, 헌법재판소 1991. 5. 13. 90헌마133 결정 등 참조).

한편, 위 일반적 정보공개청구권을 포함한 알 권리도 헌법 제21조 제4항, 제37조 제2항에 의해 제한이 가능하므로, 그 보장의 범위와 한계는 결국 법률에 의하여 그 구체적인 내용이 규정되겠지만, 알 권리는 개인이 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하고 행복을 추구하고 국민주권을 실현하는데 필수불가결한 것으로 오늘날 민주국가에서 국민이 갖는 가장 중요한 기본권의 하나로 인식되고 있는 표현의 자유 실현의 전제가 되는 것이므로, 이에 대한 제한은 알 권리의 본질적 내용을 침해하지 않는 범위 내에서 최소한도에 그쳐야 할 것이다.

뿐만 아니라 위 일반적 정보공개청구권을 구체화하기 위하여 1996. 12. 31. 법률 제5242호로 제정되어 1998. 1. 1.부터 시행된 공공기관의정보공개에관한법률(이하 '정보공개법'이라 한다)은, 공공기관이 보유·관리하는 정보의 공개원칙(제3조)



을 규정하면서, 여기서 “공개”라 함은 정보를 열람하게 하거나 그 사본 또는 복제물을 교부하는 것 등을 말한다(제2조 제2호)고 하여 공개의 범위에 사본 또는 복제물의 교부를 포함시키고 있을 뿐만 아니라, 청구인의 정보와의 관련성이나 청구목적 등을 불문하고 모든 국민을 정보공개청구권자로 규정하고(제6조 제1항), 공공기관이 당해 정보를 보유·관리하고 있는 한 공개청구의 기간을 특별히 제한하고 있지도 않는바, 일반적 정보공개청구권을 보장 내지 제한하는 다른 법률의 해석에 있어서도 앞서 살핀 바와 같은 정보공개청구권의 성질 및 제한의 한계와 이를 구체화한 위 정보공개법의 규정내용이 동시에 고려되어야 할 것이다.

(3) 이 사건 법률조항이 헌법 및 정보공개법상의 일반적 정보공개청구권을 제한하는 규정인지 여부

위와 같은 관점에서 이 사건 법률조항이 정당재산 및 수입·지출내역 등의 사본 교부나 열람기간(공고일로부터 3월) 경과 후의 공개를 허용하지 않음으로써 헌법 및 정보공개법상의 일반적 정보공개청구권을 제한하는 취지인지 여부에 관하여 살펴 본다.

(가) 우선 정치자금법은 정치자금의 적정한 제공을 보장하고 그 수입과 지출상황을 ‘공개’함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여함을 목적(제1조)으로 하여 제정된 법률로서, 정치자금에 관한 ‘회계의 공개’ 및 정치자금을 사적 경비로 지출하거나 부정한 용도로 지출하는 것을 금지하는 것을 기본원칙(제2조)으로 하여, 정당 등의 회계책임자에게 회계장부의 비치 및 수입과 지출내역의 기재의무(제22조)와 보존의무(회계보고를 마친 후 3년간, 수입·지출에 관한 명세서 및 영수증 포함, 제23조), 매년마다의 재산상황, 수입금액, 지출 및 결산내역(영수증 기타 증빙서류의 사본 첨부)에 관한 회계

보고의무(제24조) 등을 부과하며, 관할 선거관리위원회로 하여금 보고된 정당재산 및 수입·지출내역 등을 공고(제26조)하고 사무소에 비치하여 누구든지 볼 수 있게 하도록 하는 한편(제24조의2), 이에 대한 이의신청을 받아 그 이의신청사항을 조사·확인하도록 하여 허위기재나 허위보고의 경우에는 벌칙의 제재(제31조 등)를 가하도록 규정하고 있다.

이러한 정치자금법의 제반 규정의 취지는 1차적으로는 정당에 관한 사무를 처리하는 헌법기관인 선거관리위원회로 하여금 정당의 정치자금 수입 및 지출을 감독할 수 있도록 정당 등에 일정한 의무를 부과하고 이를 기초로 선거관리위원회가 정치자금 사용내역 등을 조사, 확인하도록 하여 정치자금의 투명성을 확보하고자 하는 것이지만, 정치자금이 국가의 정치적 의사결정과정에서 가지는 의미와 국민의 세금으로 조성된 국고보조금이 정당의 정치자금으로 배분, 지급되는 점 등을 고려하면, 정치자금의 투명성 확보는 국가기관으로서의 피고뿐 아니라 일반국민 모두가 이에 대한 감시자가 되었을 때 비로소 그 실효성이 담보될 수 있는 것이므로 정당재산 및 수입·지출내역 등에 관한 이 사건 정보는 피고뿐 아니라 일반국민에게 공개되어 이를 감시하는 국민에게 그 비판의 자료를 제공하여야 할 필요성이 크다 할 것이다.

(나) 또한 이 사건 법률조항 자체를 보더라도 “관할선거관리위원회는 …보고된 정당재산 및 수입·지출내역 등을 그 사무소에 비치하고 …공고일로부터 3월간 누구든지 볼 수 있게 하여야 한다”고 하여 정당재산 및 수입·지출내역 등에 관한 3월간의 열람제도를 규정하고 있을 뿐 사본 교부나 위 열람기간이 경과한 후의 공개를 제한하는 내용이 전혀 없는바(정치자금법 제24조의3에 따라 선거비용의 수입·지출보고서 열람에 관하여 규정하고 있는 공직선거및선거부정방지법 제133조 제1항은 단서에서 “다만, 열

람기간이 아닌 때에는 이를 누구에게든지 공개하여서는 아니된다”고 하여 이를 제한하는 명문의 규정이 있다), 그렇다면, 이 사건 법률조항은 선거관리위원회가 보유·관리하는 정보 중 특히 정당재산 및 수입·지출내역 등에 관하여 위 열람기간 동안의 열람 청구권을 보장하는 개별적인 규정에 불과하다고 해석되고, 위 공직선거및선거부정방지법 규정과 같은 명문의 규정이 없음에도 불구하고 열람기간이 경과한 후의 공개가 제한된다거나 열람만이 허용될 뿐 사본 교부는 제한된다고 해석할 아무런 근거가 없다.

(대) 한편, 정보공개법 제4조 제1항은 정보의 공개에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 정보공개법이 적용되도록 되어 있는바, 이 사건 법률조항이 “다른 법률의 특별한 규정”에 해당한다고 한다면, 이는 공공기관으로서 정보공개법의 적용을 받는 선거관리위원회가 보유·관리하는 정보 중 이 사건 법률조항이 명시하고 있는 정당재산 및 수입·지출내역 등에 관한 3월간의 열람에 있어서만 정보공개법의 적용이 배제된다는 의미이므로, 열람 외의 사본 교부나 열람기간이 경과한 후의 공개에 있어서는 헌법상의 일반적 정보공개청구권을 구체화한 일반법인 정보공개법이 적용된다고 해석되고, 이 사건 법률조항이 정보공개법이 제정, 시행되기 전인 1994. 3. 16. 신설된 것인 점, 정보공개법상 공개의 범위에 열람 외에 사본 교부가 포함되어 있고 공개청구권자나 공개청구의 기간에 특별한 제한이 없는 점, 헌법에 의해 직접 보장될 수 있는 일반적 정보공개청구권의 성질과 제한의 한계 등에 비추어 보면, 이 사건 법률조항이 정보공개법의 특별규정으로서 정당재산 및 수입·지출내역 등의 사본 교부나 열람기간 경과 후의 공개를 허용하지 않는 취지라는 해석은 헌법과 정보공개법에 명백히 반하는 해석으로서 받아들일 수 없다(만약 사본 교부에 관하여 달리 규정이 없다고 하여 사본 교부를 허용하지 않는 취지라고 해석한다면, 나아가 이 사건 법률조항

이 명시하고 있지 않은 선거관리위원회가 보유·관리하는 다른 정보의 공개 또한 제한된다고 해석할 수 있다는 것인데, 이 또한 헌법과 정보공개법에 명백히 반하는 해석이다).

위와 같은 점을 모두 종합하여 보면, 이 사건 법률조항은 헌법 및 정보공개법상의 일반적 정보공개청구권을 제한하는 근거로 될 수 없다고 해석되므로(대법원 2001. 9. 28. 선고 99두10698 판결 참조), 결국 이 사건 법률조항은 국민의 알 권리를 보장하는 헌법조항과 기본권제한입법의 한계를 정한 헌법규정 등에 위반되지 않는다.

#### 5. 결론

그렇다면, 신청인의 이 사건 위헌제청신청은 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 결정한다.

2001. 12. 18.

재판장            판사            한위수

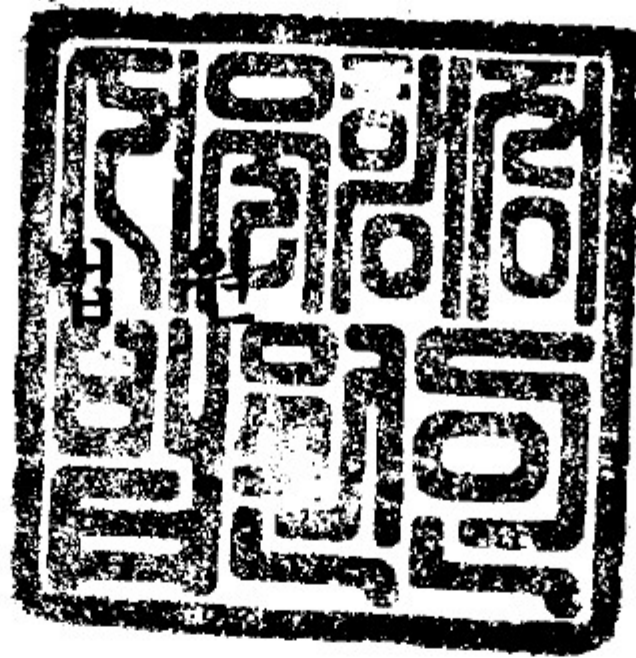
                  판사            김도형

                  판사            유창범



정 본 입 니 다.

서 울 행 정



법원

법원사무관 백

윤

