

## 소 장

(

원 고 참여연대 의정감시센터  
서울 종로구 안국동 175-3 신관 3층  
간사 이 강 준

소송대리인 변호사 장 유 식

피 고 중앙선거관리위원회 위원장

정당 재산 및 수입·지출내역 등 등사거부처분 취소 청구의 소

(

## 청 구 취 지

1. 피고가 2001. 7. 9. 원고에 대하여 한 '정당이 2001. 2. 15.까지 보고한 2000. 12. 31. 현재의 재산상황, 정치자금의 수입금액과 정치자금의 지출에 관한 내역 및 결산내역과 첨부서류' 등사거부처분을 취소한다.
2. 소송비용은 피고의 부담으로 한다.

라는 판결을 구합니다.

## 청 구 원 인

1. 당사자

(

원고는 각계 각층의 국민들의 자발적인 참여로 이루어진 시민단체입니다. 국가권력을 감시하고, 구체적인

정책과 대안을 제시하며, 실천적인 시민행동을 통하여 자유와 정의, 인권과 복지가 바르게 실현되는 참여민주 사회를 건설하는 것을 목적으로 하고 있고, 다수인이 결합해서 그 결합체의 의사를 결정하고 업무를 집행할 기관들 및 대표자를 두고 이를 정관에도 규정하고 있습니다. 2001. 4.부터는 그 동안 감시와 견제의 사각지대였던 정치자금에 직접 실시하여 확인된 문제점에 대하여는 적절한 시정조치가 취해질 수 있도록 하고, 구체적인 정치자금 운영실태를 조사·검증하여 정치자금의 투명성을 확보하고 정치개혁이 이루어질 수 있도록 하는 한편 국민의 알권리를 충족시켜 국민주권의 실질화에 기여하려는 의도를 가지고 정치자금의 실태조사를 하고 있습니다.

피고는 정당사무처리, 선거 및 국민투표업무관장, 정치자금관리 및 배분 등의 헌법상 권한을 가진 중앙선거관리위원회의 위원장으로서 행정소송의 피고적격을 가진 자입니다. 특히 본 청구와 관련하여서는 정치자금에 관한 법률에 따라 정치자금의 기탁을 받고 기탁된 정치자금을 각 정당에 배분지급하며, 정당에 대한 국고보조금을 배분지급하고 그 지출을 조사·확인하는 업무를 수행하고 있습니다.

## 2 이 사건 정당 재산 및 수입·지출내역 등 등사신청의 배경

정당은 국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사의 형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직으로서 국가의 정치적 의사결정 과정에서 중요한 역할을 수행하고 있으며 정당의 의사결정 과정은 국민의사의 국정에의 반영과 직결되는 중요한 문제입니다. 정당의 정치적 의사결정은 정당에게 정치자금을 제공하는 개인이나 단체에 의하여 현저하게 영향을 받을 수 있으므로, 사인이 정당에 정치자금을 기부하는 것 그 자체를 막을 필요는 없으나, 누가 정당에 대하여 영향력을 행사하려고 하는지, 즉 정치적 이익과 경제적 이익의 연계는 원칙적으로 공개되어야 합니다. 유권자는 정당의 정책을 결정하는 세력에 관하여 알아야 하고, 정치자금의 제공을 통하여 정당에 영향력을 행사하려는 사회적 세력의 실체가 정당의 방향이나 정책과 일치하는가를 스스로 판단할 수 있는 기회를 가져야 하는 것입니다. 국고보조금 역시 국민의 세금으로 지급되는 것이므로 그것이 어떻게 쓰여지는지 국민이 알아야 하는 것은 주권자로서의 당연한 권리라고 할 수 있습니다.

선거관리위원회는 이렇게 중요한 의미를 갖는 정치자금에 대한 보고를 각 정당으로부터 받고 있으며 선거관리위원회는 헌법상 규정된 국가기관으로서 비공개대상정보가 아닌 이상 정보를 공개할 의무를 지니고 있습니다. 그리하여 원고는 각 정당의 중앙당이 정치자금에 관한 법률 제24조 규정에 의하여 중앙선거관리위원회에 보고한 재산 및 수입·지출내역등의 열람을 같은 법 제25조 제1항에 규정된 기간(공고일부터 3월)내에 한 바 있습니다.

니다. 그런데 그 내용의 검토 및 분석을 통해 문제점을 발견하고 시정을 요구하기 위해서는 단순한 열람만으로는 부족하고 등사를 하여 보다 자세한 검토를 해야 할 필요가 있었습니다.

### 3. 원고의 피고에 대한 정당 재산 및 수입·지출내역 등 등사신청 및 피고의 거부처분

그리하여 원고는 2001. 7. 9. 피고에 대하여 청구취지 기재 자료의 등사신청을 하였습니다. 그러나 피고는 “정치자금에관한법률 제24조의2(재산 및 수입·지출내역 등의 열람 및 이의신청) 제1항의 규정에 의거 재산상황, 정치자금의 수입·지출내역 및 첨부서류에 대한 열람은 가능하나 사본제공은 안 된다”는 이유로 등사신청에 대하여 거부한다는 내용의 거부처분을 같은 달 20.에 한 바 있고 원고는 이를 동 20일에 수령하였습니다.

### 4. 피고의 거부처분의 처분성 및 위법성

가. 이 사건에서 문제가 된 등사신청은 정치자금에관한법률에서 정하고 있는 열람기간이 경과하고 난 뒤에 이루어진 것이므로 등사신청권은 물론이고 열람신청권조차 없어 등사신청거부행위가 거부처분이 아니라는 주장이 있을 수 있으나 이 사건 등사거부행위는 다음과 같은 이유로 거부처분이라고 할 것입니다. 3월간 열람만이 가능하도록 규정하고 있는 조항은 위헌이므로 원고에게는 헌법상 알권리 및 공공기관의 정보공개에관한 법률에 기하여 열람 등사 신청권이 있고 원고의 등사신청에 대하여 피고가 이를 거부한 것은 거부처분에 해당됩니다. 피고는 행정권이 보유하는 다양한 정보에 대한 국민의 자유로운 접근을 인정하여 국민의 알권리를 보장함으로써 열린 정부에 의한 행정의 공정화 민주화를 실현하려는 데에 그 기본이념이 있는 정보공개제도의 취지를 몰각하고 위헌인 법률에 근거하여 등사거부처분을 한 것입니다. 결국 등사거부처분은 위헌인 법률에 기하여 이루어진 것으로서 합리적 이유가 없으므로 결국 위법한 것입니다. 이에 대하여 아래에서 더 구체적으로 살펴보기로 합니다.

나. 정치자금에관한법률 제24조의2 제1항에서 정하고 있는 3월간의 열람기간 제한은 국민의 알권리를 보장하는 헌법조항에 반하여 위헌이라고 할 것입니다.

(1) 모든 국민은 알권리를 가지고 있습니다. 이는 헌법 제21조의 표현의 자유에 당연히 포함되는 것입니다. 알권리는 현대 민주주의 사회에서 국민이 의사를 결정하고 그 의사를 국정에 반영시켜 국민주권을 실현하는데 있어서 그 전제가 되는 기본권으로서 고도의 보장이 요구되는 권리라고 할 것입니다. 따라서 알권리는

청구인에게 이해관계가 있고 타인의 기본권을 침해하지 않으면서 동시에 공익실현에 장애가 되지 않는다면  
가급적 널리 인정하여야 할 것이고, 적어도 직접의 이해관계가 있는 자에 대하여는 특단의 사정이 없는 한  
( 의무적으로 공개하여야 합니다. 이렇게 해석하는 것이 헌법 제21조에 규정된 표현의 자유의 한 내용인 국민의  
'알권리'를 충실히 보호하는 것이고, 국민주권주의(헌법 제1조), 인간의 존엄과 가치(헌법 제10조), 인간다운  
생활을 할 권리(제34조 제1항)도 아울러 신장시키는 결과가 됩니다. 알권리는 자유권적 성질과 청구권적 성질  
을 공유하고 있습니다. 자유권적 성질은 일반적으로 정보에 접근하고 수집 처리함에 있어서 국가권력의 방해  
를 받지 아니한다는 것을 말하며, 청구권적 성질은 의사형성이나 여론형성에 필요한 정보를 적극적으로 수집  
하고 수집을 방해하는 데 대해 방해제거를 청구할 수 있다는 것을 의미하는 바, 이는 정보수집권 또는 정보공개  
청구권으로 나타납니다. 나아가 현대사회가 고도의 정보화사회로 이행해 감에 따라 알권리는 한편으로 생활권  
적 성질까지도 획득해나가고 있습니다.

(2) 이와 같은 알권리의 실현은 법률의 제정이 뒤따라 이를 구체화시키는 것이 충실하고도 바람직하지만  
그러한 법률이 제정되어 있지 않다고 하더라도 불가능한 것은 아니고 헌법 제21조에 의해 직접 보장될 수  
있는 구체적 권리입니다(헌법재판소 1989. 9. 4. 88헌마22결정, 1991. 5. 13. 90헌마133 결정 참조). 또한 알권리를  
구체화하는 입법을 함에 있어서는 알권리의 위와 같은 내용이 충실히 보장될 수 있도록 해야 할 것입니다.  
그리하여 알권리를 구체화한 입법으로서 공공기관의정보공개에관한법률이 제정되어 시행중에 있고 동법은  
( 제3조에서 정보공개의 원칙을 선언하고 있습니다. 동법 제6조는 모든 국민을 정보공개청구권자로 규정하여  
알권리를 최대한 보장하고자 하는 헌법정신을 반영하고 있습니다. 동법이 정하는 정보공개는 정보의 열람  
등사를 의미하는 것으로 해석되고 있습니다(헌법재판소 2001. 2. 22. 2000헌마620 결정 참조). 동법은 정보공개  
청구의 기간을 제한하고 있지도 않습니다. 다만 제4조 제1항에서 정보공개에 관하여 다른 법률에 특별한 규정  
이 있는 경우를 제외하고는 동법이 정하는 바에 의한다고 규정하고 있는바, 정치자금에관한법률 제24조의2  
제1항은 정보공개청구의 기간을 제한하고 있고 열람만을 규정하고 있으므로 다른 법률에 특별한 규정이 있는  
경우에 해당한다고 할 것입니다. 다른 법률의 특별한 규정이 알권리의 보장범위를 축소시키는 것이라면 그  
목적의 정당성, 수단의 적정성, 침해의 최소성, 법익의 균형성이라고 하는 기본권제한입법의 한계를 준수하여  
이루어진 것이어야 합니다.

(3) 그러나 동 조항의 기간제한의 목적이 정당하다고 보기는 어렵습니다. 정당의 정치자금에 국민이 지속적  
으로 감시하여 그 자금의 투명성을 높이는 것이 민주정치의 건전한 발전에 기여하는 길이 되는 것입니다.  
기간을 제한하는 것은 그 기간만을 어떻게 잘 넘기면 영원히 해당 정치자금이 공개되는 길을 막아 정치자금이  
감시와 견제의 사각지대에 놓이게 만듭니다. 이는 정치자금에 관한 각종 법령상의 규제를 어기고도 열람기간  
( 만을 잘 넘기면 된 다는 생각을 하게 만들어 정치자금이 투명하게 관리되지 않도록 하는 부작용을 낳기만

합니다.

- (4) 기간제한에 어떠한 정당한 목적을 인정할 수 있다고 하더라도 3개월의 기간은 지나치게 짧아 침해의 최소성 원칙에도 반한다고 할 것입니다. 회계보고 의무가 있는 각 정당의 중앙당, 시·도지부, 지구당 및 후원회와 후원회를 둔 국회의원, 국회의원후보자의 정치자금 수입금액, 지출내역, 결산내역 등을 제대로 열람하여 내용을 파악하기에도 짧은 기간을 열람기간으로 정해놓은 것은 침해의 최소성 원칙에 반하는 것입니다. 적어도 그 전 한해동안의 정치자금에 관한 내용은 다음해 1년 동안 열람이 가능하도록 해야 할 것입니다. 알권리가 현대 민주주의 사회에서 갖는 중요성, 정치자금이 정치적 의사결정과정에서 갖는 의미, 공공기관은 공개 청구되지 아난한 정보라도 국민이 알아야 할 필요가 있다고 인정되는 정보에 대하여는 이를 국민에게 제공하도록 적극적으로 노력하여야 한다는 공공기관의정보공개에관한법률 제21조 규정 등을 모두 고려해보면 3개월의 기간이 지나치게 짧다는 것은 쉽게 인정할 수 있을 것입니다.

- (5) 기간의 제한으로 정당이 과거의 정치자금으로부터 자유롭게 되어 미래지향적인 활동을 수행할 수 있을 것이라는 법익과 기간이 제한됨으로써 국민의 알권리가 제한되어 정치자금의 사용이 음성적으로 이루어지고 민주적 정치과정에 장애가 된다는 결과를 비교해보았을 때 주권자인 국민의 알권리가 우선된다고 볼 수 있을 것입니다. 정당의 미래지향적인 활동이라는 것도 주권자인 국민의 뜻을 떠나서는 존재할 수 없는 것이기 때문입니다. 즉 기간제한 규정은 법익의 균형성도 충족시키고 있지 못한 것입니다. 잘못 사용된 정치자금은 국민이 언제라도 그 잘못을 지적하고 시정을 요구할 수 있어야 진정으로 정당이 건전화되고 국가의 정치적 의사결정 과정에 제대로 기여할 수 있게 되어 미래지향적인 활동이 가능해질 것입니다.

다. 열람만을 허용하고 등사는 허용하지 않는 것도 위헌입니다.

헌법상 인정되는 알권리는 형식적 알권리가 아니라 국민이 당해 정보를 수집 처리하여 의사를 형성하여 여론 형성과정에 참여하고 국가의 의사결정과정에 영향력을 행사할 수 있도록 해준다는 의미에서의 실질적인 알권리를 의미하는 것입니다. 그러나 정치자금에관한법률 제24조의2 제1항에서 합리적 근거도 없이, 원래는 법률 규정이 없어도 인정되고 공공기관의정보공개에관한법률로서 인정하고 있는 정보의 열람 등사권을 열람만 가능하도록 제한하고 있는 것은 그냥 한 번 열람대상정보를 훑어보는 것만을 가능하게 하고 실질적인 정보 처리과정에 어려움을 초래하여 알권리를 형해화시키는 규정으로서 기본권제한입법의 한계를 벗어나 위헌이라고 할 것입니다.

## 5. 결론

위에서 본 바와 같이 피고의 이 사건 정당 재산 및 수입·지출내역 등 등사거부처분은 위법하므로 원고는 그 취소를 구하고자 이 건 소송에 이르게 된 것입니다.

## 입 증 방 법

- |          |                      |
|----------|----------------------|
| 1. 갑 제1호 | 등사거부통보서              |
| 1. 갑 제2호 | 정당 재산 및 수입·지출내역등 필사본 |
| 1. 갑 제3호 | 정치자금 투명성 캠페인 기사      |

## 첨 부 서 류

- |           |     |
|-----------|-----|
| 1. 위 입증서류 | 각1통 |
| 2. 소장부분   | 1통  |
| 3. 위임장    | 1통  |
| 4. 납부서    |     |

2001. 7. 24.

위 원고의 소송 대리인

변호사 장 유 식 (인)

서울행정법원 귀중