

보 도 자 료

정치자금법상 회계보고된 자료의 열람기간에 관한 사건

[2018헌마1168 정치자금법 제27조 제1항 등 위헌확인]

[선 고]

헌법재판소는 2021년 5월 27일 재판관 6:3의 의견으로, 정치자금법상 회계보고된 자료의 열람기간을 3월간으로 정한 정치자금법 제42조 제2항 본문 중 ‘3월간’ 부분이 알권리를 침해하여 헌법에 위반되고, 나머지 심판청구는 모두 각하한다는 결정을 선고하였다[위헌, 각하]

이에 대하여는 위 조항이 알권리를 침해하지 아니하므로 헌법에 위반되지 않는다는 재판관 이은애, 재판관 이종석, 재판관 이영진의 반대 의견이 있다.



2021. 5. 27.

헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 청구인 ○○당은 2012. 10. 22. 중앙선거관리위원회에 등록된 정당으로, 정치자금법 제27조에서 정한 보조금 배분기준을 충족하지 못하여 창당 이래 위 조항에 따라 정당에게 지급되는 보조금을 지급받은 적이 없다.
- 청구인 하□□는 2018. 11. 28. 세종특별시 선거관리위원회에 이◆◆ 의원의 후원회 회계보고서, 국회의원 회계보고서, 첨부서류의 정보공개를 청구하였으나, 위 선거관리위원회는 2018. 12. 11. 통장사본 및 영수증에 대해 비공개결정을 하고 나머지 자료는 공개하였다.
청구인 신△△는 앞으로 선거관리위원회에 보고된 정치자금의 수입·지출 상세내역, 첨부서류 등을 열람하고, 이에 대한 사본교부를 신청하려고 한다.
- 청구인 ○○당은 정당 보조금의 배분기준을 정한 정치자금법 제27조 제1항 내지 제3항이 기본권을 침해한다고 주장하면서, 청구인 신△△, 청구인 하□□는 회계보고된 자료의 열람기간을 3월간으로 제한한 정치자금법 제42조 제2항, 정치자금을 수입·지출한 영수증 그 밖의 증빙서류 사본(이하 ‘영수증’이라 한다), 정치자금을 수입·지출한 예금통장 사본(이하 ‘예금통장’이라 한다)을 사본교부 대상에서 제외한 정치자금법 제42조 제3항 괄호 부분이 기본권을 침해한다고 주장하면서 2018. 12. 5. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 정치자금법(2005. 8. 4. 법률 제7682호로 전부개정된 것) 제27조 제1항 내지 제3항(이하 ‘이 사건 보조금배분 조항’이라 한다)이 청구인 ○○당의 기본권을 침해하는지, 그리고 정치자금법(2010. 1. 25. 법률 제9975호로 개정된 것) 제42조 제2항 본문 중 ‘3월간’ 부분(이하 ‘이 사건 열람기간제한 조항’이라 한다), 정치자금법(2005. 8. 4. 법률 제7682호로 전부개정된 것) 제42조 제3항 중 ‘(제2호 및 제3호의 서류를 제외한다)’ 부분(이하 ‘이 사건 사본교부제한 조항’이라 한다)이 청구인 신△△, 청구인 하□□의 기본권을 침해하는지 여부이다.

[심판대상조항]

- 정치자금법(2005. 8. 4. 법률 제7682호로 전부개정된 것)

제27조(보조금의 배분) ① 경상보조금과 선거보조금은 지급 당시 「국회법」 제33조(교섭단체) 제1항 본문의 규정에 의하여 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다.

② 보조금 지급 당시 제1항의 규정에 의한 배분·지급대상이 아닌 정당으로서 5석 이상의 의석을 가진 정당에 대하여는 100분의 5씩을, 의석이 없거나 5석 미만의 의석을 가진 정당 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정당에 대하여는 보조금의 100분의 2씩을 배분·지급한다.

1. 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여한 정당의 경우에는 국회의원선거의 득표수 비율이 100분의 2 이상인 정당
2. 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여한 정당 중 제1호에 해당하지 아니하는 정당으로서 의석을 가진 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표시·도의회의원선거, 지역구시·도의회의원선거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장선거에서 당해 정당이 득표한 득표수 비율이 100분의 0.5 이상인 정당
3. 최근에 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에 참여하지 아니한 정당의 경우에는 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표시·도의회의원선거, 지역구시·도의회의원선거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장선거에서 당해 정당이 득표한 득표수 비율이 100분의 2 이상인 정당

③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 배분·지급액을 제외한 잔여분 중 100분의 50은 지급 당시 국회의석을 가진 정당에 그 의석수의 비율에 따라 배분·지급하고, 그 잔여분은 국회의원선거의 득표수 비율에 따라 배분·지급한다.

○ 정치자금법(2010. 1. 25. 법률 제9975호로 개정된 것)

제42조(회계보고서 등의 열람 및 사본교부) ② 관할 선거관리위원회는 제40조 제3항 및 제4항의 규정에 의하여 보고된 재산상황, 정치자금의 수입·지출내역 및 첨부서류를 그 사무소에 비치하고 제1항의 규정에 의한 공고일부터 3월간(이하 “열람기간”이라 한다) 누구든지 볼 수 있게 하여야 한다. 다만, 선거비용에 한하여 열람대상 서류 중 제40조(회계보고) 제4항 제1호의 수입과 지출명세서를 선거관리위원회의 인터넷 홈페이지를 통하여 공개할 수 있되, 열람기간이 아닌 때에는 이를 공개하여서는 아니된다.

○ 정치자금법(2005. 8. 4. 법률 제7682호로 전부개정된 것)

제42조(회계보고서 등의 열람 및 사본교부) ③ 누구든지 회계보고서, 정치자

금의 수입·지출내역과 제40조 제4항의 규정에 의한 첨부서류(제2호 및 제3호의 서류를 제외한다)에 대한 사본교부를 관할 선거관리위원회에 서면으로 신청할 수 있다. 이 경우 사본교부에 필요한 비용은 그 사본교부를 신청한 자가 부담한다.

[관련조항]

정치자금법(2005. 8. 4. 법률 제7682호로 전부개정된 것)

제40조(회계보고) ④ 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 회계보고를 하는 때에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

2. 제39조(영수증 그 밖의 증빙서류) 본문의 규정에 의한 영수증 그 밖의 증빙서류 사본
3. 정치자금을 수입·지출한 예금통장 사본

□ 결정주문

1. 정치자금법(2010. 1. 25. 법률 제9975호로 개정된 것) 제42조 제2항 본문 중 ‘3월간’ 부분은 헌법에 위반된다.
2. 청구인 ○○당, 청구인 하□□의 각 심판청구, 청구인 신△△의 나머지 심판청구를 모두 각하한다.

□ 이유의 요지

● 청구인 ○○당의 심판청구

청구인 ○○당은 늦어도 제20대 국회의원선거가 실시된 후 처음으로 경상보조금이 지급된 2016. 5.경에는 이 사건 보조금배분 조항에 해당하는 사유가 발생하여 기본권침해를 받게 되었다고 봄이 상당하므로, 그로부터 1년이 경과한 2018. 12. 5. 제기된 이 부분 심판청구는 청구기간을 초과하였다.

● 청구인 하□□의 이 사건 열람기간제한 조항에 관한 심판청구

정치자금법 제42조 제2항은 2010. 1. 25. 개정되면서 단서의 내용만 바뀌었을 뿐 본문의 내용에는 전혀 변화가 없다. 따라서 청구기간의 기산은 개정 전 구 정치자금법(2005. 8. 4. 법률 제7682호로 전부개정되고 2010. 1. 25. 법률 제9975호로 개정되기 전의 것) 제42조 제2항을 기준으로 하여야 한다. 청구인은 2009. 5. 18. 중앙선거관리위원회에 ▲▲당의 정치자금의 수입·지출내역 및 첨부

부서류의 열람을 신청하였으나 열람기간이 경과되었다는 이유로 거부당한 바 있으므로, 2009. 5. 18.경에는 그 법령에 해당하는 사유가 발생하여 기본권을 침해받게 된 경우에 해당한다. 그로부터 1년이 훨씬 지나 2018. 12. 5. 제기된 이 부분 심판청구는 청구기간을 도과하였다.

● 청구인 신△△, 하□□의 이 사건 사본교부제한 조항에 관한 심판청구

청구인들에 대한 기본권 제한의 효과는 관할 선거관리위원회가 사본교부를 거부하는 집행행위를 하는 때에 비로소 발생하는 것이고, 이 사건 사본교부제한 조항으로 인하여 직접 발생하는 것이 아니다. 따라서 이 부분 심판청구는 기본권 침해의 직접성이 인정되지 않는다.

● 청구인 신△△의 이 사건 열람기간제한 조항에 관한 심판청구

○ 목적의 정당성 및 수단의 적합성

이 사건 열람기간제한 조항이 회계보고된 자료의 열람기간을 3월간으로 제한한 것은, 정치자금을 둘러싼 법률관계 또는 분쟁을 조기에 안정시키고, 선거관리위원회가 방대한 양의 자료를 보관하면서 열람을 허용하는 데 따르는 업무 부담을 줄이기 위한 것으로 입법목적이 정당하다. 또한 위와 같이 열람기간을 제한한 것은 위 입법목적을 달성하는 데 기여하는 적합한 수단이다.

○ 침해의 최소성

- 국민의 정치자금 자료에 대한 자유로운 접근을 가능하게 하고 국민 스스로 정치자금의 투명성을 살필 수 있도록 하는 것은 정치자금법의 입법목적 및 기본 원칙에 부합하며, 이는 정치자금의 투명성을 강화하고 부정부패를 근절하는 것이 시대정신이 된 지금에 와서는 더욱 그러하다. 또한 민주주의가 상시적으로 작동하고 국민들이 선거에서 자신의 입장을 대변할 수 있는 대표를 선출할 수 있도록 하기 위해서는 활동 내역에 대한 정보가 필요하며, 정치자금의 지출 내역 등은 이를 보여주는 핵심적 지표로서 유력한 평가 자료가 되므로 국민들이 필요로 하는 만큼의 자료를 제공할 필요가 있다. 따라서 국민의 정치자금 자료에 대한 접근 제한은 필요 최소한으로 이루어져야 한다.
- 비록 정치자금의 수입과 지출명세서 등에 대한 사본교부 신청이 허용된다고 하더라도, 검증자료에 해당하는 영수증, 예금통장을 직접 열람함으로써 정치자금 수입·지출의 문제점을 발견할 수 있다는 점에서 이에 대한 접근이 보장되어야 정치자금의 수입·지출 내역에 대한 관찰이 원활할 것이다. 영수증, 예금통장

은 그 자료의 양이 많음에도 사본교부가 되지 않는 현행법령 하에서는 열람을 통해 확인할 수밖에 없는데, 열람 중 원칙적으로 필사가 허용되지 않고 열람기간마저 3월간으로 짧아 그 내용을 정확히 파악하고 분석하기 쉽지 않다.

- 공직선거법은 공직선거법상 선거범죄에 대해서 ‘당해 선거일 후 6개월’의 단기 공소시효의 특칙을 규정하고 있는 반면(공직선거법 제268조 제1항), 정치자금법 등에서는 정치자금법 위반행위에 대해 공직선거법과 같은 단기 공소시효의 특칙을 두고 있지 않다. 정치자금을 둘러싼 분쟁 등을 조기에 안정시킬 필요성을 인정하더라도 열람기간이 공직선거법상의 단기 공소시효조차 완성되지 아니한, 공고일부터 3개월 후에 만료된다는 점에서 국민들의 정보에 대한 접근을 본질적으로 침해할 정도로 지나치게 짧게 설정되어 있다.
- 1994년 열람제도 도입 당시 열람기간을 3년으로 하는 법률안이 제출되어 있었음에도, 열람기간에 관한 구체적 논의 없이 ‘3월간’의 열람기간이 채택되었다. 나아가 선거관리위원회는 데이터 생성·저장·유통 기술의 괄목할 만한 성취에 기반하여 이미 회계보고된 자료의 상당 부분을 전자파일로 변환하여 보관하는 등 자료 보관, 열람 및 사본교부 등의 업무 부담을 상당 부분 줄여 왔으므로, 열람기간을 늘린다 하더라도 전자파일로 변환하는 자료의 범위를 보다 넓히는 등의 조치를 취함으로써 업무 부담이 과도해지지 않도록 할 수 있을 것으로 보인다.
- 이를 종합하면, 정치자금을 둘러싼 분쟁 등의 장기화 방지 및 행정부담의 경감을 위해 기간의 제한 자체는 둘 수 있다고 하더라도, 현행 열람기간이 지나치게 짧다는 점은 명확하다.

○ 법익의 균형성

이 사건 열람기간제한 조항으로 인하여 정치자금을 둘러싼 법률관계 또는 분쟁을 조기에 안정시키고 선거관리위원회의 업무부담을 경감시킬 수 있다는 점은 인정된다. 그러나 ‘3월간’의 지나치게 짧은 열람기간을 등에 따라 청구인 신△△는 열람을 원하는 회계보고된 자료를 충분히 살펴 분석하거나, 문제를 발견할 실질적 기회를 갖지 못하게 되었다. 정치자금의 수입과 지출명세서 등에 대한 사본교부 신청이 가능하다고 하더라도 영수증, 예금통장의 열람 과정에서 문제 발견의 기회를 가질 필요가 소멸된다고 볼 수 없다. 이러한 사익의 제한은 정치자금의 투명한 공개가 민주주의 발전에 가지는 의미에 비추어 중대하

다고 볼 수 있다. 결국 이 사건 열람기간제한 조항은 이로 인하여 달성되는 공익에 비해 침해되는 사익이 중대하여 법익의 균형성 원칙에 위반된다.

○ 소결

이 사건 열람기간제한 조항은 과잉금지원칙에 위배되어 청구인 신△△의 알권리를 침해한다.

이 사건 열람기간제한 조항에 관한 반대의견(재판관 이은애, 재판관 이종석, 재판관 이영진) 이유의 요지

○ 목적의 정당성 및 수단의 적합성

이 사건 열람기간제한 조항의 입법목적의 정당성 및 수단의 적합성이 인정되는 점은 법정의견과 같다.

○ 침해의 최소성

- 회계보고된 자료의 열람기간을 어느 정도로 설정할 것인지는 기본적으로 입법자의 입법형성 영역에 속하는 것으로서, 열람기간이 지나치게 짧게 설정되어 국민들의 정보에 대한 접근을 본질적으로 침해하는 정도에 이른 경우가 아니라면 필요 이상으로 알권리를 제한한 것이라고 단정하기 어렵다.
- 일반 국민은 영수증, 예금통장에 대해서는 사본교부를 신청할 수 없어 열람을 통해서만 확인이 가능하지만, 수입·지출의 일자·금액과 수입을 제공한 자·지출을 받은 자 등이 기재된 정치자금의 수입과 지출명세서 등에 대해, 선거비용외 정치자금의 경우에는 언제든지 사본교부를 신청할 수 있고, 선거비용의 경우에는 열람기간 동안 사본교부 신청이 가능하며 수입과 지출명세서는 그 기간 동안 선거관리위원회 인터넷 홈페이지를 통해 일반에 공개되므로, 이를 통해 정치자금의 수입과 지출이 어떻게 이루어졌는지 상세히 파악할 수 있다. 또한 정치자금법은 헌법상 독립기관인 선거관리위원회에 정치자금에 대한 회계보고를 받고 이에 대하여 조사·확인할 수 있는 권한을 부여하고 있으며, 영수증, 예금통장 등을 제출하지 아니하거나 이를 허위로 제출한 자, 영수증을 허위기재·위조 또는 변조한 자 등을 형사처벌 하도록 하는 등 허위의 영수증, 예금통장이 제출되지 않도록 함으로써 정치자금의 수입과 지출 내역이 사실대로 정확하게 보고되도록 하고 있다. 이처럼 정치자금의 수입과 지출명세서 등에

대한 사본교부 신청 또는 인터넷 열람을 통해 정치자금의 지출 내역을 상세히 파악할 수 있고, 허위의 영수증, 예금통장이 제출되지 않도록 하는 제도적 장치가 마련되어 있다는 점을 고려하면, 회계보고된 자료에 대한 열람기간을 3월간으로 제한하더라도 국민들의 정보에 대한 접근권을 본질적으로 침해한다고 보기 어렵다.

○ 법익의 균형성

열람기간을 3월간으로 제한함으로써 정치자금을 둘러싼 법률관계 또는 분쟁을 조기에 안정시키고 선거관리위원회의 업무부담을 경감시킬 수 있으므로 이로 인해 달성되는 공익이 크다. 반면 일반 국민은 수입·지출의 상세내역이 기재된 정치자금의 수입과 지출명세서 등에 대한 사본교부 신청을 할 수 있고 열람기간 동안은 영수증, 예금통장 등 회계보고된 자료 모두를 자유롭게 열람할 수 있는데다, 허위의 영수증, 예금통장이 제출되지 않도록 하는 제도들이 마련되어 있다는 점을 고려하면 열람기간의 제한으로 인한 기본권 제한이 감수할 수 없을 정도로 크다고 보기 어렵다.

○ 소결

이 사건 열람기간제한 조항은 과잉금지원칙에 위배되지 않으므로 청구인 신△△의 알권리를 침해하지 않는다.

결정의 의의

- 헌법재판소는 2010. 12. 28. 2009헌마466 결정에서 이 사건 열람기간제한 조항과 동일한 내용의 구 정치자금법(2005. 8. 4. 법률 제7682호로 전부개정되고 2010. 1. 25. 법률 제9975호로 개정되기 전의 것) 제42조 제2항 본문 중 ‘제1항의 규정에 의한 공고일부터 3월간’ 부분이 헌법에 위반되지 아니한다고 결정하였으나, 이 사건에서 정치자금의 투명성 강화 및 부정부패 근절에 대한 국민적 요구가 커지고 선거관리위원회가 데이터 생성·저장·유통 기술 발전을 이용해 업무부담을 줄일 수 있다는 점 등을 고려해 위 선례를 변경하고 이 사건 열람기간제한 조항에 대하여 위헌 결정을 하였다.
- 이번 결정으로 국민들의 정치자금 자료에 대한 접근권이 보다 강하게 보장될 것으로 예상되고, 궁극적으로는 정치자금의 투명성을 강화하고 부정부패를 근절하는 데 일조할 것으로 기대된다.