

국회 비공개회의록 및 불게재 부분의 공표 방안 연구

김 장 환*

1. 서론
2. 국회 비공개회의록 및 불게재 부분 관련 법규 현황과 문제점
 - 1) 비공개회의록과 불게재 부분의 법적 근거
 - 2) 문제점
3. 비공개회의록 공표 관련 주요 외국 사례와 시사점
 - 1) 미국 의회
 - 2) 영국 의회
 - 3) 시사점
4. 비공개회의록과 불게재 부분 공표를 위한 개선 방안
 - 1) 국회법 개정
 - 2) 국회규칙 제정
5. 결론

* 국회도서관 국회기록보존소 기록연구사, 명지대학교 기록정보과학전문대학원 박사과정

[국문초록]

국회회의록은 「대한민국헌법」에 근거하여 일반에 공개하는 것이 원칙이다. 다만, 비공개로 진행된 회의에서 생산된 회의록(비공개회의록)과 국회법 제118조 제1항에 따라 '의장이 비밀을 요하거나 국가안전보장을 위하여 필요하다고 인정'한 경우 게재하지 아니하는 불게재 부분은 국민에게 공개되지 않고 있다. 두 회의록 모두 현재 외부에 공표될 수 있는 절차가 마련되어 있지 않아 헌법적 권리인 국민의 알 권리를 심각하게 침해하고 있다. 특히 헌법적 근거가 없는 불게재 부분은 위헌적 요소까지 다분하다.

이에 본 연구에서는 의회 민주주의가 발달한 미국과 영국을 중심으로 비공개회의록 공개와 관련된 법규 및 지침을 살펴보고, 지난 2004년 국회기록물관리위원회의 심의·의결 결과 및 정청래 의원이 발의한 규칙안의 내용을 토대로 법률적인 측면에 초점을 맞추어 비공개회의록과 불게재 부분의 공표 방안을 제안하였다.

주제어: 국회회의록, 비공개회의록, 불게재 부분, 국회기록보존소, 국회기록관리

1. 서론

「대한민국헌법」(이하 '헌법'이라 함)은 국회에서 열리는 회의는 공개해야 함을 명시하고 있다.¹⁾ 대의제를 채택하고 있는 민주주의 국가에

1) 헌법 제50조

①국회의 회의는 공개한다. 다만, 출석의원 과반수의 찬성이 있거나 의장이 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다.

서 국민의 정치적 의견과 목소리는 국민이 직접 선출한 의원을 통해 국정에 반영된다. 직접 민주주의가 불가능한 현대 민주주의 국가에서 국민이 대의기관인 국회의원을 견제함으로써 재신임을 물을 수 있도록 한 강력한 수단이 바로 헌법이 보장하고 있는 회의의 공개 원칙이다. 즉, 회의 공개의 원칙은 국민의 입장에서 국민을 대변할 수 있는 인물을 선출하기 위하여 필요한 제도로서 대의민주제의 실현을 뒷받침한다고 평가할 수 있다.²⁾

그러나, 회의의 공개 원칙이 실효성을 가지기 위해서는 국민이 국회의원의 의정활동을 보고 평가할 수 있는 수단이 존재해야만 한다. 국민들이 일일이 본회의, 상임위원회, 소위원회 등을 모두 모니터링할 수 없는 것이 현실이기 때문이다. 이때 「국회법」 제115조³⁾에 따라 생산되

②공개하지 아니한 회의내용의 공표에 관하여는 법률이 정하는 바에 의한다.

2) 이주성, 「국회 회의공개원칙의 연구」, 명지대학교 대학원 법학과 석사학위논문, 2003, 47쪽.

3) 국회법 제115조(회의록)

①국회는 회의록을 작성하고 다음 사항을 기재한다.<개정 1994.6.28, 2005.7.28>

1. 개의·회의중지와 산회의 일시
2. 의사일정
3. 출석의원의 수 및 성명
4. 개회식에 관한 사항
5. 의원의 이동
6. 의석의 배정과 변동
7. 의안의 발의·제출·회부·환부·이송과 철회에 관한 사항
8. 출석한 국무위원과 정부위원의 성명
9. 부의안건과 그 내용
10. 의장의 보고
11. 위원회의 보고서
12. 의사
13. 표결수
14. 기명·전자·호명투표의 투표자 및 찬반의원 성명
15. 의원의 발언보충서
16. 서면질문과 답변서

는 회의록에 개의에서부터 산회까지 회의의 모든 내용이 속기 방법으로 기록되기 때문에, 회의록은 국민이 접근하여 국회의원의 정치적 견해와 발언을 모두 감시할 수 있는 수단으로서의 역할을 하게 된다. 따라서, 국회회의록은 회의의 공개 원칙이 실현되는 구체적인 방법이며 실질적 국민주권⁴⁾을 구현하는 도구라 할 수 있다.

그러나, 헌법 제50조 제1항의 단서에 따라 ‘출석의원 과반수의 찬성이 있거나 의장이 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때’에는 회의를 공개하지 않을 수 있도록 하고 있으며,⁵⁾ 공개하지 않는 회의에서 생산된 회의록 역시 외부에 공개하지 않는다. 이렇게 일반에 공개되지 않는 국회회의록은 ‘비공개회의록’뿐만 아니라 국회법 제118조에 따라 그 내용이 배부회의록에 게재되지 않는 ‘불게재 부분이 포함된 보존회의록’(이하 ‘불게재 부분’이라 함)도 존재한다. 일반에 공개되지 않는 이들 회의록은 현직 의원만이 열람할 수 있어 국민의 알 권리를 심각하게 침해하고 있는 게 사실이다.

이러한 국회회의록의 공개⁶⁾ 문제는 국내에 연구된 바가 거의 없다.

17. 정부의 청원처리결과보고서

18. 정부의 국정감사 또는 조사결과처리보고서

19. 기타 본회의 또는 의장이 필요하다고 인정하는 사항

②본회의의 의사는 속기방법으로 이를 기록한다.

③회의록에는 의장, 의장을 대리한 부의장, 임시의장과 사무총장 또는 그 대리자가 서명·날인하여 국회에 보존한다.

4) 국민을 추상적·형식적으로 취급하여 결국 주권 소유는 하나의 이데올로기가 될 수밖에 없어 다분히 비민주적인 가능성을 내포하는 개념이 형식적 주권주의라면, 장 자크 루소에 의해 확립된 실질적 국민주권은 실질적으로 국민이 주권 행사를 함으로써 국민이 직접 의사결정에 참여하는 현대적 국민대표 사상이라 할 수 있다. 즉, 형식적 국민주권은 ‘의사결정능력이 없는 국민’을 가정하며, 실질적 국민주권은 ‘의사결정능력이 있는 국민’을 가정한다. 이에 대한 자세한 설명은 이주성(2003, 12-18쪽)의 글을 참고하라.

5) 「헌법」 외에도 「국회법」, 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 등에서 구체적으로 회의의 비공개에 대하여 규정하고 있다. 이와 관련된 자세한 내용은 후술하도록 한다.

이원영(2004·2005),⁷⁾ 서연주·양승민(2005),⁸⁾ 한은정·임진희(2009),⁹⁾ 이승일(2008),¹⁰⁾ 김유승(2011·2012),¹¹⁾ 정태영·김유승(2012)¹²⁾ 등이 국회 기록관리와 관련하여 연구하였지만 국회회의록이 주요 연구 대상은 아니었다. 국회회의록과 관련해서는 윤대근·남태우(2011)¹³⁾의 연구가 대표적인데, 국회회의록에 대한 전반적인 관리체계를 행정조직 부분, 법률 부분으로 구분하여 연구하였다. 그러나 관리체계 전반에 걸친 문제점과 개선방안을 도출하는 것으로 연구의 범위를 설정하고 있어 비공개회의록 등의 공표에 대한 구체적인 개선 방안까지 도출하지는 못하고 있다.

한편, 학계에서의 연구 성과와는 별개로 국회기록관리를 총괄하는 국

-
- 6) ‘공개’와 ‘공표’는 엄밀한 의미에서는 그 개념이 다르다. 그러나 헌법 조항에 이 미 회의의 공개와 회의록의 공표를 같은 조항 내에서 구분 없이 사용하고 있고, 국회에서도 “회의공개 원칙”은 ‘회의록의 공표’를 의미하며 ‘공표’는 회의의 경과와 결과를 일반대중이 주지할 수 있는 상태에 두는 것을 말한다”(출처: 국회 법지식데이터베이스, 법률지식정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr/law/>)라고 해석하고 있기 때문에 이 글에서는 ‘공개’와 ‘공표’를 같은 개념으로 취급하여 서술하도록 한다.
 - 7) 이원영, 「의회기록의 특질과 종류」, 『기록학연구』 제9호, 한국기록학회, 2004 ; 「국회기록 인터넷 정보서비스 개선방안」, 『정보관리학회지』 제22권 제1호, 한국정보관리학회, 2005.
 - 8) 서연주·양승민, 「국회기록관리 체제정비에 관한 연구」, 『정보관리학회지』 제22권 제3호, 한국정보관리학회, 2005.
 - 9) 한은정·임진희, 「국회의원 활동기록의 특성과 관리방향」, 『기록학연구』 제21호, 한국기록학회, 2009.
 - 10) 이승일, 「기록물관리법의 제정과 국회기록관리체제의 개편(1999~2008)」, 『기록학연구』 제18호, 한국기록학회, 2008.
 - 11) 김유승, 「국회 영구기록물관리기관에 관한 연구」, 『한국기록관리학회지』 제11권 제2호, 한국기록관리학회, 2011 ; 국회 라키비움의 전망에 관한 연구, 『한국기록관리학회지』 제12권 제2호, 한국기록관리학회, 2012.
 - 12) 정태영·김유승, 「국회 전자기록물 관리체계 개선방안에 관한 연구」, 『한국기록관리학회지』 제12권 제1호, 한국기록관리학회, 2012.
 - 13) 윤대근·남태우, 「국회 회의록의 관리체계에 관한 연구」, 『한국기록관리학회지』 제11권 제2호, 한국기록관리학회, 2011.

회기록보존소에서 국회회의록의 공개 문제를 해결하기 위하여 실무적인 차원에서 노력한 바 있다. 2004년도 국회기록물관리위원회¹⁴⁾(2004. 3. 11. 개최)를 통해 ① 회의록 불게재 부분 공개여부 결정의 건, ② 생산연도 종료 후 30년이 경과한 비공개회의록 및 비밀의안문서 공개여부 검토의 건 등 2건을 심의안건으로 올려 심의를 받았다.

그 결과 ①번 안건에 대하여는 “회의록 불게재 부분의 공개대상을 생산연도 종료 후 10년이 경과한 회의록까지로 확대, 그 내용을 발췌·정리하여 차기 회의에서 건별 공개여부를 결정하기로” 하였으며, ②번 안건에 대하여는 “비공개회의록의 공개여부 결정은 국회법(제118조)의 규정을 우선적으로 적용하여 비공개회의록의 공개 기준·기간·절차 심의기구 등에 관한 근거 규정을 마련한 후 차기회의에서 동 규정이 정하는 바에 따라 공개방안을 재심의하기로” 결정되었다.¹⁵⁾

이는 당시 「공공기록물 관리에 관한 법률」(이하 ‘기록관리법’이라 함)과 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 ‘정보공개법’이라 함)의 규정을 준용하여 일정 기간이 경과하여 더 이상 비공개 필요성이 없다고 판단되는 사안에 대하여는 공개하는 것이 시대적 상황에 부합한다고 판단했기 때문이다. 심지어 기록관리법의 생산종료 후 30년 경과 후 공개 원칙을 더욱 전향적으로 받아들여 생산종료 후 30년 경과 회의록에서 생산종료 후 10년 경과 회의록까지 불게재 부분의 공개 대상을 확대하여 검토할 것으로 심의·의결하였음을 확인할 수 있다.

다만, 비공개회의록의 경우에는 국회법 제118조의 규정에 따라 비공개회의록 공개 기준·기간·절차 및 심의기구 등에 관한 근거 규정을 마련하는 것이 선행되어야 함을 지적하고, 국회기록물관리위원회가 비공개 기록물의 공개분류에 관한 사항을 심의하여 교섭단체 대표의원과

14) 지난 2011년 「국회기록물관리규칙」이 전부개정됨에 따라 ‘국회기록물관리위원회’에서 ‘국회기록관리위원회’로 명칭이 변경되었다.

15) 「국회기록물관리위원회 회의결과보고」, 『국회기록물관리위원회첩』, 국회사무처 국회기록보존소, 2004.

의 협의를 거쳐 의장결재를 얻을 경우 절차상 문제는 없을 것이라 결론지어졌다.

이는 기록관리법과 정보공개법의 입법취지와 함께 국민의 알 권리를 최우선시하는 시대적 상황과 사회적 분위기를 감안하여 최대한 전향적으로 접근한 것으로 평가할 수 있다. 당시 위원회의 위원 구성을 보면, 국회사무차장이 위원장이었으며 국회운영에 관하여 실질적인 의사결정 권한이 큰 국회운영위원회 수석전문위원을 포함한 법제사법위 수석전문위원, 행정자치위 수석전문위원, 국회사무처 기획조정실장 등이 위원으로 포함되어 있었기 때문에 심의·의결된 내용은 쉽게 무시할 수 없는 것이었다.

이러한 국회기록물관리위원회의 회의결과를 바탕으로 2004년 12월 1일 정청래 의원이 대표발의하여 총 17인의 의원이 「국회회의록의공표에관한규칙안」(의안번호 171016)을 발의하였다.¹⁶⁾ 이 규칙안은 “게재하지 아니한 회의록(비공개회의록, 불게재회의록)의 공표에 관한 규칙이 마련되어 있지 않아, 이미 오랜 시간이 경과하여 비밀을 유지할 만한 사유가 없고, 국가안전보장상에 문제가 없으며, 국민이 알아야 할 사안임에도 불구하고 제대로 공개되고 있지 못한 형편임”을 지적하고, 이에 “국회회의록의공표에관한규칙”을 제정하여 ‘게재하지 아니한 회의록’의 공표와 관련한 ‘재분류의 절차’, ‘재분류의 기준’ 등을 마련하여 국민의 알권리를 보다 적극적으로 보장”하기 위하여 제안했음을 제안이유에서 밝히고 있다.¹⁷⁾

16) 규칙안의 자세한 내용은 국회의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=029346)을 참고하라.

17) 규칙안의 주요내용을 살펴보면 아래와 같다.

- 가. 이 규칙에서 정하는 공표대상은 ‘비공개회의록’과 ‘불게재회의록’을 말함.
- 나. 의장은 회의록의 공표여부에 대해 회의록 작성 후, 매 10년을 주기로 결정하여야 하고, 작성 후 30년이 경과한 ‘비공개회의록’ 및 작성 후 10년이 경과한 ‘불게재회의록’에 대하여는 우선적으로 그 공표여부를 결정하여야 함.
- 다. 의장은 공표하기로 한 회의록을 국회공보 또는 인터넷 등 정보통신망에 게

위 규칙안은 국회운영위원회에서도 긍정적으로 검토되었으나,¹⁸⁾ 당시 국회사무처의 최고 의사결정권자인 사무총장이 바뀌는 등 국회사무처 내부사정으로 인하여 국회회의록 공표 방안에 관한 논의는 더 이상 진전되지 못하였고, 결국 제17대 국회가 끝남과 동시에 위 규칙안은 자동폐기되고 말았다.

이후 국회기록보존소는 직제개정으로 인하여 2009년 4월 국회사무처에서 국회도서관으로 이관되었고, 국회도서관으로 이관된 후 비공개회의록 공표 방안 마련이 다시 한 번 주요 과제로 부상하였다. 이 글 역시 이러한 국회기록보존소의 공표 방안 마련 과정에서 쓰여진 것이다. 이에 본 연구에서는 2004년도 국회기록물관리위원회의 결과와 주요 외국의 사례를 바탕으로 헌법적 권리인 국민의 알 권리를 실현하고 향후 연구자들에 의해 올바른 의정사 연구가 가능할 수 있도록 국회 비공개회의록과 불게재 부분을 공표할 수 있는 방안을 법률적인 측면에 초점을 맞추어 제안하고자 한다.

2. 국회 비공개회의록 및 불게재 부분 관련 법규 현황과 문제점

1) 비공개회의록과 불게재 부분의 법적 근거

회의록의 종류는 「국회법」의 하위규정인 「국회회의록의 발간 및 보

재함으로써 공표하며, 공표하기로 의결 또는 결정한 날부터 2주일 이내에 공표하여야 함.

18) 「국회회의록의공표에관한규칙안(정청래 의원 대표발의) 검토보고」, 국회운영위원회, 2005. 12. (출처: 국회의안정보시스템)

존 등에 관한 규정」에 상세하게 명시되어 있는데, 회의체의 종류에 따라 ‘본회의 회의록’, ‘위원회 회의록’, ‘국정감사 및 조사 회의록’으로 구분되며, 발간 특성에 따라 ‘임시회의록’, ‘전자임시회의록’, ‘배부회의록’, ‘전자회의록’, ‘보존회의록’, ‘비공개 회의록’으로 구분된다.¹⁹⁾

그중 비공개회의록은 「국회법」 제57조 제5항 단서²⁰⁾ 및 제75조 제1항 단서,²¹⁾ 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제12조 단서,²²⁾ 「인사청문회법」 제14조 단서²³⁾ 및 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제9조 제2항²⁴⁾의 규정에 따른 본회의 또는 위원회(소위원회 포함)의 의결,

19) 각 회의록에 대한 자세한 설명과 특징은 위의 윤대근·남태우(2011)의 연구를 참고하라.

20) 제57조(소위원회) ①~④ (생략)

⑤ 소위원회의 회의는 공개한다. 다만, 소위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.

⑥~⑧ (생략)

21) 제75조(회의의 공개) 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 (생략)

22) 제12조(공개원칙) 감사 및 조사는 공개로 한다. 다만, 위원회의 의결로 달리 정할 수 있다.

23) 제14조(인사청문회의 공개) 인사청문회는 공개한다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 위원회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.

1. 군사·외교 등 국가기밀에 관한 사항으로서 국가의 안전보장을 위하여 필요한 경우

2. 개인의 명예나 사생활을 부당하게 침해할 우려가 명백한 경우

3. 기업 및 개인의 적법한 금융 또는 상거래 등에 관한 정보가 누설될 우려가 있는 경우

4. 계속(繫屬)중인 재판 또는 수사중인 사건의 소추에 영향을 미치는 정보가 누설될 우려가 명백한 경우

5. 기타 다른 법령에 의해 비밀이 유지되어야 하는 경우로서 비공개가 필요하다고 판단되는 경우

24) 제9조(증인의 보호) ① (생략)

② 국회에서 증언하는 증인·참고인이 중계방송 또는 사진보도등에 응하지

『국회법』 제75조 제1항 단서²⁵⁾의 규정에 따른 국회의장 또는 위원장의 결정 또는 『국회법』 제54조의2 제1항 본문²⁶⁾ 및 제158조 본문²⁷⁾의 규정에 따라 공개하지 아니하기로 한 회의내용을 게재한 회의록을 의미한다.

국회의회의록은 헌법상 회의의 공개 원칙에 따라 『국회법』(이하 ‘법’이라 함) 제115조에서 작성을 하도록 법률적으로 명시하고 있다. 그러나 법은 제118조 제4항을 통해 공개하지 아니한 회의의 내용은 공표되어서는 안된다는 점을 원칙으로 하고 있으며, “본회의의 의결” 또는 “의장의 결정”에 한하여 제1항의 단서, 즉 “비밀을 요하거나 국가안전보장을 위하여 필요하다고 인정”된 사유가 소멸되었다고 판단될 경우 공표가 가능하도록 하고 있다.

제118조(회의록의 배부·반포) ① 회의록은 의원에게 배부하고 일반에게 반포한다. 그러나 의장이 비밀을 요하거나 국가안전보장을 위하여 필요하다고 인정한 부분에 관하여는 발원자 또는 그 소속교섭단체대표의원과 협의하여 이를 게재하

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.

③~④ (생략)

25) 제75조(회의의 공개) 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 (생략)

26) 제54조의2(정보위원회에 대한 특례) ① 정보위원회의 회의는 공개하지 아니한다. 다만, 공청회 또는 제65조의2의 규정에 의한 인사청문회를 실시하는 경우에는 위원회의 의결로 이를 공개할 수 있다.

②~④ (생략)

27) 제158조(징계의 의사) 징계에 관한 회의는 공개하지 아니한다. 다만, 본회의 또는 위원회의 의결이 있을 때에는 그러하지 아니하다.

지 아니할 수 있다.

②의원이 제1항의 규정에 의하여 게재되지 아니한 회의록 부분에 관하여 열람·복사 등을 신청한 때에는 정당한 사유가 없는 한 의장은 이를 거절하여서는 아니된다.

③제2항에 의하여 허가받은 의원은 타인에게 이를 열람하게 하거나 전재·복사하게 하여서는 아니된다.

④공개하지 아니한 회의의 내용은 공표되어서는 아니된다. 다만, 본회의의 의결 또는 의장의 결정으로 제1항 단서의 사유가 소멸되었다고 판단되는 경우에는 이를 공표할 수 있다.

⑤공표할 수 있는 회의록은 일반에게 유상으로 반포할 수 있다.

⑥회의록의 공표에 관한 기간·절차 기타 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

한편, 불게재 부분은 외부에 공개되지 않는다는 점에서 비공개회의록과 유사하지만, 헌법에 근거를 두고 있는 비공개회의록과는 그 성격이 다르다. 불게재 부분은 법 제118조 제1항에 따라 의장이 비밀을 요하거나 국가안전보장을 위하여 필요하다고 인정한 부분에 관하여 발언자 또는 그 소속교섭단체대표의원과 협의하여 회의록에 이를 게재하지 않는 부분을 의미한다.²⁸⁾ 따라서, 불게재 부분은 일반에게 공표되는 ‘배부회의록’에는 포함되어 있지 않으며, 회의록을 생산하는 국회사무처 의정기록과에서 회의록 보존·관리를 책임지는 국회기록보존소로 이관하는 ‘보존회의록’에는 그 내용이 가감 없이 기록되어 있다.

현재 국회기록보존소에서 관리하고 있는 비공개회의록과 불게재 부

28) 여기서 “협의”라 함은 의장의 의사결정에 필요한 절차상의 요건으로서 협의가 원만하게 이루어지지 않는 경우에는 의장이 결정할 수 있다고 볼 수 있다(출처: 국회법지식데이터베이스, 법률지식정보시스템).

분의 보유 현황은 아래와 같다.

〈표 1〉 비공개회의록 및 불계재 부분 보유현황

| | 비공개회의록 | | | | 불계재 부분 | | |
|-----------|--------|-----|------|-----|--------|-----|----|
| | 본회의 | 위원회 | 국정감사 | 총권수 | 본회의 | 위원회 | 건수 |
| 제헌 | - | - | - | - | - | - | - |
| 제2대 | - | - | - | - | - | - | - |
| 제3대 | - | - | - | - | - | - | - |
| 제4대 | - | - | - | - | - | - | - |
| 제5대 | - | - | - | - | - | - | - |
| 최고회의 | 1 | - | - | 1 | - | - | - |
| 제6대 | - | - | - | - | - | 1 | 1 |
| 제7대 | 7 | 6 | 2 | 15 | - | - | - |
| 제8대 | 1 | 3 | - | 4 | 2 | 2 | 4 |
| 비상국무회의 | - | - | - | - | - | - | - |
| 제9대 | 3 | 86 | - | 89 | 3 | 1 | 4 |
| 제10대 | 1 | 13 | - | 14 | - | - | - |
| 국가보위 입법회의 | - | 15 | - | 15 | - | - | - |
| 제11대 | - | 68 | - | 68 | - | - | - |
| 제12대 | - | 39 | - | 39 | - | - | - |
| 제13대 | - | 28 | 50 | 78 | - | - | - |
| 제14대 | - | 52 | 31 | 83 | - | - | - |
| 제15대 | | 49 | 44 | 93 | - | - | - |
| 제16대 | | 41 | 39 | 80 | - | - | - |
| 제17대 | | 18 | 2 | 20 | - | - | - |
| 제18대 | 1 | 82 | 22 | 105 | - | - | - |
| 합계 | 14 | 621 | 223 | 858 | 5 | 4 | 9 |

2) 문제점

비공개회의록과 불게재 부분은 회의의 공개 원칙에도 불구하고 회의록 상에서 회의의 내용을 비공개하거나 불게재함으로써 일반 국민이 접근하여 확인할 수 없다는 공통점이 있다. 물론 기록관리 측면에서 봤을 때 민감한 정보의 경우 일정 기간 공개를 유예하는 것은 피할 수 없는 조치이긴 하지만, 공개 여부를 재분류하여 비공개 사유가 소멸되었을 경우 그 내용을 일반에 공개할 수 있는 방법이 없다는 것은 국민의 알 권리 보장이라는 측면에서 큰 문제점으로 지적될 수 있다.

즉, 비공개회의록의 공표 방안에 대하여 규정하고 있는 국회법의 경우, 1차적으로 비공표가 원칙이고 공표가 예외사항이라는 사실 자체에 문제의 소지가 있으며, 2차적으로 그 사유가 소멸되었을 경우 공표할 수 있는 세부 절차가 마련되어 있지 않아 현재 비공개회의록과 불게재 부분은 공개 재분류를 통해 일반인에게 공개될 수 있는 여지가 전혀 없다는 문제가 있다. 이와 관련하여 법 제118조가 내포하고 있는 문제점과 함께 국회법이 기록관리 관련 법규와 어떠한 관계에 있는지 구체적으로 살펴보려고 한다.

(1) 법 제118조의 해석 문제

법리적으로 볼 때 법 제118조는 두 가지 문제점을 지니고 있다. 첫 번째 문제점은 제6항에서 회의록의 공표에 관한 기간·절차 기타 필요한 사항은 국회규칙으로 정하도록 되어 있는데, 이때 회의록의 범주에 비공개회의록과 불게재 부분이 있는 회의록까지 모두 포함하는지 불분명하다는 점이다.

여기에는 두 가지 해석이 가능하다. 첫 번째 법 해석은 문리적으로 봤을 때 제6항에 ‘회의록’이라고만 명시되어 있기 때문에 당연히 비공개회의록과 불게재 부분 등을 모두 포함하는 개념이라 볼 수 있다는 입장

이다. 두 번째 법 해석은 제4항에서 이미 비공개로 진행된 회의의 내용은 공표하지 않는다는 원칙을 정하고 있으며 비공개 사유가 소멸되었다고 판단되는 경우에만 이를 공표할 수 있다고 명시하고 있기 때문에 제6항에서의 회의록은 ‘이미 공표하기로 결정된 회의록’만 해당한다고 보는 입장이다.

두 번째 문제점은 제1항의 불게재 부분과 관련된 단서조항과 제4항의 비공개회의록이 결부되어 있다는 점이다. 즉, 제1항은 비공개회의록이 아닌 불게재 부분과 관련된 내용이기 때문에 제4항에 따라 비공개회의록뿐만 아니라 불게재 부분도 비공개 사유가 소멸되었을 경우 공표할 수 있는지 여부가 불명확하다는 것이다.

이 문제 역시 두 가지 해석이 가능한데, 만약 제4항에 따라 공표할 수 있는 회의록에 불게재 부분이 포함되지 않는다면, 비공개회의록과는 별도로 불게재 부분을 공표할 수 있는 법적 근거를 마련해야 할 필요성이 있으며, 불게재 부분이 포함된다면 비공개회의록과 함께 공표 근거를 마련할 수 있을 것이다.

위의 두 가지 문제점을 법 해석에 따라 표로 정리하면 아래와 같다.

- 문제점 1: 법 제118조 제6항에 근거하여 공표 가능한 ‘회의록’의 범위
- 문제점 2: 법 제118조 제1항의 불게재 부분을 같은 조 제4항에 따라 공표할 수 있는지 여부

〈표 2〉 국회법 제118조 법 해석

| 국회법 제118조 | 법해석 1 | 법해석 2 |
|---|---|------------------------------------|
| ①회의록은 의원에게 배부하고 일반에게 반포한다. 그러나 의장이 비밀을 요하거나 국가안전보장을 위하여 필요하다고 인정한 부분에 관하여는 발언자 또는 그 소속교섭단체대표의원과 협의하여 이를 게재하지 아니할 수 있다 | - 제4항에 따라 불게재 부분도 불게재 사유가 소멸하면 공표 가능 | - 불게재 부분 공표 불가 |
| ②~③ (생략) | - | - |
| ④공개하지 아니한 회의의 내용은 공표되어서는 아니된다. 다만, 본회의의 의결 또는 의장의 결정으로 제1항 단서의 사유가 소멸되었다고 판단되는 경우에는 이를 공표할 수 있다 | - 비공개 사유의 소멸 여부를 판단할 수 있는 절차를 국회규칙으로 정할 수 있음 - 불게재 부분도 공표 가능 | - 비공개 회의록 공표 불가 - 불게재 부분도 공표 불가 |
| ⑤ (생략) | - | - |
| ⑥회의록의 공표에 관한 기간·절차 기타 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다. | - 비공개 회의록 및 불게재 부분 포함 | - 비공개 회의록 및 불게재 부분 불포함 |

이 문제와 관련하여 국회도서관에서는 법률 전문가를 초청하여 자문 회의를 개최한 바 있다.²⁹⁾ 간담회 결과 첫 번째 문제와 관련해서는 회의록의 범주에 ① 배부회의록이 당연히 포함되며, ② 비공개회의록 중 비공개 사유가 소멸된 회의록만이 포함된다고 의견이 모아졌다. 따라서, 두 번째 문제와 관련하여 공표에 관한 기간·절차 등을 정할 수 있

29) 「국회 비공개회의록 관련 국회법규 해석 자문회의」(2012. 6. 20.), 자문위원: 경건 위원(서울시립대), 조정찬 위원(법령정보관리원), 전원배 위원(국회사무처), 전진영 위원(국회입법조사처) 등 4인.

는 회의록에는 불게재 부분은 포함되지 않기 때문에 제4항에 따라 불게재 부분을 공표하기는 힘들다는 결론이 도출되었다.³⁰⁾

이는 문리적으로 법문을 그대로 해석하여 제6항을 공표의 대상이 된 회의록에 관한 행정 절차를 규정한 것으로 본 것이다. 그러나 법을 문리적으로 해석하였을 경우, 비공개회의록도 공표할 수 있는 근거가 분명히 존재하는데, 불게재 부분을 공표할 수 없다는 것은 이치에 맞지 않는다. 또한 『국회 선례집』을 보면, 국회에서는 이미 실무적인 차원에서 불게재 부분을 비공개회의록과 같이 취급하고 있음을 확인할 수 있다.³¹⁾ 하지만, 문리적으로 해석할 경우 여전히 법문 자체에 문제가 있기 때문에 법을 개정하여 불게재 부분에 대한 공표 근거를 명확히 마련하는 것이 바람직하다.

(2) 기록관리 관련 법규와의 관계

기록관리법은 “공공기관의 투명하고 책임있는 행정의 구현과 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적 활용을 위하여 공공기록물의 관리에 관하여 필요한 사항”을 정하기 위하여 제정되었다.

기록관리법에서 정의하는 기록물은 “공공기관”이 업무와 관련하여 생산 또는 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료와 행정박물을 의미하는데(기록관리법 제3조), 이때의 공공기관에는 “국가기관·지방자치단체 그 밖에 대통령령이

30) 다만, 불게재 부분의 경우 일반 국민이 접근하여 볼 수는 없지만 현직 국회의원이 열람·복사 등을 신청한 경우에 국회의장은 정당한 사유가 없는 한 이를 거절할 수 없도록 규정하고 있다. 물론 이때에도 열람·복사한 의원이 타인에게 이를 열람 또는 전제·복사할 수 없도록 명시하고 있으며, 이를 위반한 경우에는 징계를 받도록 국회법 제155조에 규정하고 있다. 그러나 이는 극히 제한적인 경우에, 그것도 현직 의원만이 볼 수 있도록 한 조항이기 때문에 일반 국민에게 공개할 수 있는 절차 마련이 필요하다.

31) 『국회 선례집』, 국회사무처, 2008, 438-439쪽.

정하는 기관”이 포함되기 때문에 국가기관인 국회 역시 기록관리법에 따른 관리 기관에 포함된다. 다만, 각 헌법기관은 법의 시행에 관하여 필요한 사항은 행정부의 대통령령이 아닌 자체 규칙으로 정할 수 있도록 위임하고 있다(기록관리법 제49조). 이에 국회는 행정부의 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」이 아니라 국회규칙인 「국회기록물관리 규칙」을 제정하여 국회기록관리 업무를 수행하고 있다.

주지하다시피 기록관리법은 그 목적에 나와 있듯이 기록의 안전한 보존뿐만 아니라 “효율적 활용”을 목표로 한다. 그래서 제8장에 기록물의 공개·열람 및 활용을 두어 비공개로 재분류된 기록물에 대하여는 재분류된 연도부터 매 5년마다 공개 여부를 재분류하도록 하고 있으며, 생산연도 종료 후 30년이 지나면 모두 공개함을 원칙으로 하고 있다(제35조). 뿐만 아니라 비공개기록물조차도 제한적으로 열람을 할 수 있도록 근거를 마련해 놓음으로써 비공개라 할지라도 최대한 국민이 접근하여 기록을 이용할 수 있도록 법제화하였다.

이는 국회법이 비공개를 원칙으로 하고 예외적으로 공개할 수 있도록 한 것과 크게 비교된다. 즉, 기록관리법은 공개를 원칙으로 하며 제한적인 경우에 비공개하도록 하고 있어 국민의 알 권리 측면을 최대한 반영한 것으로 평가할 수 있다. 기록관리법을 모범으로 하는 「국회기록물관리규칙」 역시 제32조를 통해 30년이 경과한 비공개기록물은 공개하는 것을 원칙으로 정하였다.

이러한 기록관리법의 법 정신은 기록관리법보다 먼저 제정된 정보공개법에서도 확인할 수 있다. 이 법은 공공기관이 보유·관리하는 정보에 대한 국민의 공개청구 및 공공기관의 공개의무에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 하고 있다(제1조). 그리고 법의 적용 범위는 기록관리법과 마찬가지로 국가기관이 포함되어 있기 때문에 국회 역시 이 법에 따라야 한다.

정보공개법에 따르면 공공기관이 보유하고 있는 모든 정보는 국민에게 공개하여야 하며, 정보공개법 제9조의 예외적인 경우에 한하여 공개하지 아니할 수 있도록 하고 있다. 즉, 정보공개법도 기록관리법과 마찬가지로 공개를 원칙으로 하고 비공개를 예외적으로 인정하고 있는 것이다. 법률상으로는 ‘비공개’라 표현하지만, 실질적으로는 공개를 유예하는 ‘공개유예’라 할 수 있다.³²⁾

이처럼 공공기록과 정보의 관리를 관장하는 기록관리법과 정보공개법의 공개 원칙에도 불구하고 같은 법적 지위를 가지고 있는 현행 국회법은 비공개회의록의 경우 비공개를 원칙으로 하고 예외적인 경우에 한해 공개를 허용하고 있어 기록관리 관련 법률의 법 정신과 어긋나는 부분이 있다. 그러나, 기록관리법(제8조)과 정보공개법(제4조)에 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 해당 법률을 따르도록 하고 있어, 국회회의록의 경우 회의록 생산과 배부·반포를 구체적으로 규정하고 있는 국회법에 따르는 것은 법적으로 문제가 되지 않는다. 결국 국회법보다 나중에 제정된 기록관리법과 정보공개법에 맞추어 국회법을 개정하는 것이 바람직할 것이다.

또한, 국회법 제115조 제6항에서 “회의록의 공표에 관한 기간·절차 기타 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다”라고 규정하고 있음에도 불구하고 현재 국회에는 입법미비로 인하여 해당 국회규칙이 마련되어 있지 않다. 따라서, 국회법뿐만 아니라 향후 제정되어야 할 국회규칙 역시 기록관리법과 정보공개법의 법 정신을 최대한 반영하여야 할 것이다.

32) 조영삼, 「국민의 알권리 이대로 좋은가? -제도를 중심으로-」, 투명사회를 위한 정보공개센터 창립 1주년 기념토론회, 2009, 5쪽.

3. 비공개회의록 공표 관련 주요 외국 사례와 시사점

비공개회의록의 공표 문제는 의회 민주주의가 발달한 주요 선진국의 사례를 통해 시사점을 찾아볼 수 있다. 본 장에서는 의회 민주주의가 발달한 미국, 영국의 사례를 통해 비공개회의록 등의 공표 방안을 위한 시사점을 도출해 보고자 한다.

1) 미국 의회

미국의 경우 의회기록은 「정보자유법(Freedom of Information Act: FOIA)」에 따른 공개 대상이 아니기 때문에³³⁾ 회의록의 비공개와 관련하여 상원 의사규칙 및 하원 의사규칙, 그리고 상원과 하원의 각 위원회 규칙에서 관련 내용을 규정하고 있다. 그러나 회의록의 비공개와 관련된 최상위 법령은 우리나라와 같이 헌법(Constitution of the United States)이다. 헌법 I조(Article I: 의회) 제5조 제3문에 “상원과 하원 각 원은 회의록(a Journal of its Proceedings)을 유지하고 이를 공개하여야 하나, 비공개가 요구된다고 판단되는 사항에 대하여는 예외로 할 수 있다.”라고 명시하고 있다.

또한 미국의 경우 입법절차상 본회의 단계 이후부터는 일반적으로 토론 과정이 모두 국민에게 방영되는 등의 방식으로 공개되고 있으나, 위원회 단계에서 이루어지는 입법 과정은 그 내용이 국가안보나 개인정보 등과 관련될 경우 비공개로 진행될 수 있다.³⁴⁾

33) The FOIA: An Overview and Reference Handbook(출처: <http://www.copyright.gov/foia/>) [인용 날짜: 2012. 12. 5.]

34) Walter J. Oleszek, 「Congressional Lawmaking: A Perspective On Secrecy and Transparency」, Congressional Research Service, 2011. 11. 30.

우선 미국 상원의 경우, 상원 의사규칙에서 회의의 비공개와 관련된 규정을 정하고 있는데, 청문회를 포함한 위원회의 각 회의는 일반에 공개하는 것을 원칙으로 하되, 회의 내용이 국가안보, 외교, 범죄와 관련된 개인기소, 정보원 공개와 관련된 사안일 경우에는 비공개로 논의할 것인지를 위원회 구성원의 다수결 투표로 결정할 수 있다고 명시하고 있다(Rule XXVI (5)(b)).³⁵⁾

이외에도 각 상임위원회별 위원회 규칙에서 회의록 공개 제한에 대한 내용을 정하는 사례가 있다. 그중 대표적으로 윤리특별위원회(Select Committee on Ethics)는 민감하거나 비밀로 취급되는 위원회 기록을 취급하는 사항에 대하여 별도로 규정하고 있다(Rule 8).³⁶⁾ 정보특별위원회(Select Committee on Intelligence) 역시 위원회 규칙(Rule 9)으로 비밀 자료나 민감한 사항에 대한 자료의 취급절차에 대하여 별도로 규정하

35) 출처: <http://rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RuleXXVI> [인용날짜: 2012. 12. 5.]

36) 구체적인 내용은 다음과 같다.

- ① 위원회의 위원장과 부위원장은 위원회의 민감한 자료(전직 또는 현직 위원이나 관리, 직원 등에 의한 불법 행위에 대한 정보 등)나 비밀 정보·자료(대통령령 11652에 따라 특정된 자료 등)가 허가 없이 공개되는 것을 방지하는 절차를 두도록 함[Rule 8(a)].
- ② 위원회에 속하는 각 의원은 위원회의 비밀 자료에 접근(열람 등)할 수 있음. 위원회 직원(staff member)의 경우에는 적절한 비밀취급허가(security clearance)를 가지고 위원장 및 부위원장의 허가를 받았을 때 위원회의 비밀 정보에 접근할 수 있음[Rule 8(b)(3)].
- ③ 윤리위원회에 속하지 않는 상원의원이 공개대상이 아닌, 민감하거나 비밀인 문서·자료에 접근(열람 등)하고자 하는 경우에는 서면으로 요청하여야 함. 위원회는 다수결 투표에 따라 해당 문서·자료를 이용하도록 할 것인지를 결정함. 접근이 허용된 경우 의원은 위원회가 허용한 경우가 아니면 정보를 공개해서는 아니됨[Rule 8(c)(4)].
- ④ 위원회가 민감하거나 비밀인 문서·자료를 위원회에 속하지 않는 상원의원이나 또는 위원장과 부위원장에게 요청한 위원회 운영직원에게 공개하도록 하는 경우에는 그때마다 그 문서·자료를 요청한 상원의원의 신원 및 어떤 자료가 공개되었는지를 기술한 서면기록을 작성해야 함[Rule 8(c)(5)].
(출처: <http://www.ethics.senate.gov/public/>) [인용날짜: 2012. 12. 5.]

고 있다.³⁷⁾

그리고 기록에 대한 접근과 관련하여 미국 상원은 상원 의사규칙을 통해 S. Res. 474(제96대 의회 회기)에 따라 상원 기록에 접근할 수 있도록 하고 있는데, 이에 따르면 대부분의 기록은 20년 후 연구 목적으로 공개하는 것을 원칙으로 하고 있다. 다만, 개인에 관한 정보를 포함한 인사 기록, 임명 기록 등은 개인의 프라이버시를 보호하기 위하여 일반적으로 50년간 공개를 유예하며, 국가안보 비밀 정보(National security classified information)는 일반문서로 재분류되어 비밀에 해당되지 않을 때까지 공개하지 않도록 되어 있다.³⁸⁾

한편, 미국 하원의 경우, 하원 의사규칙을 따로 제정하여 시행하고 있으며, 제7의사규칙(Rule VII)에서 의회기록물에 대한 전반적인 사항을 규정하고 있다. 제7의사규칙 제3조에서 “하원·위원회 및 소위원회가 이미 일반인의 이용을 허가한 경우”(제1호), “기록물의 이용시간·절차·조건 등이 규정된 하원규칙에 따라 일반인에게 공개되는 경우”(제3호)를 제외하고는 30년이 경과하기 전까지 일반인에게 제공할 수 없도록 규정하고 있다. 다만, 제3조에서 “생존하고 있는 특정 인물의 인적사

37) 구체적인 내용은 다음과 같다.

- ① 비밀 문서·자료의 복사, 사본작성, 위원회 사무실로부터의 반출은 위원회 업무에 필요한 경우가 아니면 금지되며, 규칙 10.3에 따라야 함[Rule 9.2].
- ② 위원회의 민감한 정보·자료라 함은 정보특별위원회의 비밀 업무나 절차에 관한 것으로서 위원회가 소유·관리·생산하거나 위원장 및 부위원장에 의해 지정된 것 등을 의미함[Rule 9.3].
- ③ 위원회에 속한 의원은 언제든지 모든 서류와 자료에 접근이 가능함. 위원회에 속하지 않는 의원이 다른 위원회에 공개할 경우에는 그 수령자에게 구두 또는 서면으로 일정한 (자료)보안책임에 대한 고지가 수반되어야 함. 위원회의 보안담당관(Security Director)은 이러한 고지가 제공된 것을 확실히 하여야 하며, 전달된 특정 정보가 무엇인지, 그 정보를 받은 상원의원이나 위원회가 어디인지 서면으로 기록하고 유지하여야 함[Rule 9.5].

(출처: <http://www.intelligence.senate.gov/pdfs/11214.pdf>) [인용날짜: 2012. 12. 5.]

38) 출처: http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/generic/About_United_States_Senate_Archives.htm [인용날짜: 2012. 12. 5.]

항에 관한 조사기록(공개 시 정당한 사유 없이 사생활 침해의 우려가 있는 기록), 인사 관련 문서 및 제11의사규칙 제2조 제g항 제2호³⁹⁾에 따라 비공개로 진행된 청문회와 관련된 자료 등은 50년이 경과하지 아니하는 한 이를 일반인에게 제공할 수 없다”라고 규정하고 있다.⁴⁰⁾ 이는 일반적으로 30년이 경과한 후에는 기록을 공개하여야 하며, 제2항에 명시되어 있는 경우에 한해서는 50년이 경과한 후 일반인에게 공개한다는 것을 의미한다.

그리고, 미국 하원은 정보특별위원회와 윤리위원회의 경우 관련 조항을 별도로 두고 있다. 우선 정보특별위원회는 제10의사규칙(Rule X) 제11조에서 “그 보유 정보를 당사자 동의없이 공개함으로써 당사자의 사생활 또는 헌법상 기본권을 부당하게 침해하는 것을 방지하기 위하여 필요하다고 판단되는 규칙 및 절차를 제정·실행하여야 한다.”라고 정하고 있으며, “비밀정보를 공개함으로써 얻게 되는 국익이 개인의 사생활 침해보다 명백히 중하다고 결정되는 경우” 비밀정보를 공개할 수 있도록 제한적으로 공개를 허용하고 있다.⁴¹⁾ 윤리위원회는 제11의사규칙(Rule XI)의 제2조에서 “윤리위원회의 비공개회의에서 이루어진 기록 표결의 결과는 당해 위원회 위원 과반수의 찬성이 없으면 일반인이 열람하도록 할 수 없다”라고 규정하여 민감한 정보를 많이 취급하는 위원회에서도 무조건 정보를 비공개하는 것이 아니라 국민의 기본권이 나

39) 조항의 내용은 다음과 같다.

(g)(2)(A) 위원회 및 소위원회(윤리위원회 및 그 소위원회 제외)의 청문회는 라디오·TV·사진촬영 취재를 포함하여 일반인에게 공개하여야 한다. 다만, 위원회 및 소위원회가 과반수의 위원이 참석한 공개회의에서 기록표결로 당일 청문회의 전부 또는 일부를 비공개로 할 것을 결정한 때에는 그러하지 아니하다. 이때 비공개의 사유는 증언·증거 및 여타 사항의 공개가 국가안보를 해하거나 민감한 수사정보에 해가 되거나 하원 관련 법규를 위반할 우려가 있는 경우이다.

40) 『미국의회 의사규칙』, 국회사무처 의사국, 2007, 56-57쪽.

41) 위의 책, 144쪽.

사생활 침해와 관련된 정보일 경우 공개를 제한하고 있음을 확인할 수 있다.⁴²⁾

2) 영국 의회

영국은 의회 체제의 모태가 되는 국가로서 본회의 중심으로 의회가 운영되기 때문에 의회 민주주의의에 있어 많은 시사점을 제공하는 나라이다. 영국 의회는 그 전통이 강한 만큼 의회 기록관리도 국립기록보존소(The National Archives: TNA)의 간섭 없이 별도로 수행하고 있다. 즉, 미국과 달리 영국에서 의회기록은 공공기록(public records)의 범주에 포함되지 않기 때문에, 의회기록을 TNA에 이관하지 않고 영국 의회 내에 의회기록보존소(Parliamentary Archives)를 설치하여 자체적으로 관리하고 있다.

영국도 미국과 같이 상원과 하원 양원 체제로 의회가 구성되어 있지만, 실질적인 영향력을 보면 상원에 비하여 하원의 영향력이 훨씬 더 큰 나라이다. 그래서 국정조사 등 우리나라 국회에서의 주요 입법 기능을 대부분 하원에서 수행하고 있다.

때문에 영국 하원의 의사규칙에 우리나라의 국회법과 같이 본회의와 상임위원회, 특별위원회 등의 구성과 운영 등에 대하여 자세히 규정하고 있다. 그중 V. 청원·의회자료·일반인의 제163조에서 회의의 비공개 동의에 대하여 규정하고 있는데, 이 조항은 본회의 또는 전원위원회의 회의 중에 의원이 ‘회의를 비공개로 한다’라는 동의를 제안한 경우 의장 또는 전원위원장은 해당 의제를 즉시 의결에 부치도록 하고 있다.⁴³⁾

한편, 영국 하원의 의사규칙은 비공개회의록에 대한 열람 및 공개에

42) 위의 책, 170쪽.

43) 『영국의회 의사규칙』, 국회사무처 의사국, 2006, 328-329쪽.

대한 사항을 별도로 규정하지 않고 있다. 대신 「2000년 정보자유법(Freedom of Information Act 2000)」(이하 ‘정보자유법’이라 함)에서 의회 기록까지 관장하게 되어 있어 이에 따라 영국 의회기록에 공개 여부가 결정된다.

영국의 정보자유법에는 국민의 알 권리 충족을 위해 정부기관에서 생산한 모든 기록에 접근하여 열람할 수 있는 권한이 부여되어 있으며, 우리나라의 정보공개법과 같이 법에 정보공개청구권자와 공개범위, 절차, 불복절차 등에 대하여 자세하게 규정하고 있다. 정보자유법의 조항 중 의회기록과 관련된 부분의 주요 내용을 살펴보면 아래와 같다.

우선 정보공개청구권자는 우리나라처럼 특별한 제한없이 누구나 할 수 있도록 되어 있다. 그리고 이 법에 따라 정보공개청구를 할 수 있는 대상 국가기관은 정보자유법 제3조에 명시되어 있는데 영국 하원과 상원이 모두 포함된다.

우리나라 정보공개법 제9조에 해당하는 비공개 대상 정보는 제2조(Effect of the exemptions in Part II) 제3항에서 별도로 규정하고 있으며, “제21조 다른 방법으로 인해 접근 가능한 정보, 제23조 향후 발행 예정인 정보, 제32조 법원기록, 제34조 의회 특권, 제36조 의회 상원과 하원에 관한 정보를 담고 있어 효과적인 공무 수행에 선입견을 제공할 수 있는 정보, 제40조 개인정보, 제41조 비밀로 제공된 정보, 제44조 공개가 금지되어 있는 것” 등이 포함된다.

위에 열거한 정보를 제외하고, 제24조부터 제43조에서 언급하고 있는 비공개 대상 정보의 경우 공개 요청한 정보를 제공할지 여부를 판단할 때 발생하는 공익이 정보를 공개할 때 발생하는 공익보다 클 때, 또는 위와 같이 비공개 대상을 관리하는 공익이 해당 정보를 공개하는 데서 발생하는 공익보다 클 때, 해당 정보를 공개하지 않을 수 있다고 규정하고 있다(제2조). 이외에도 정보공개 요청에 응하는 데 드는 비용이 적절한 제한 금액을 초과하는 경우 해당 정보를 공개하지 않을 수 있으며

(제12조), 정보공개를 계속적으로 남발하는 경우도 해당 정보를 공개하지 않을 수 있다(제14조).

정보자유법 제46조는 대법원장(Lord Chancellor)에게 각 기관들이 기록을 보존, 관리, 폐기하는 데 필요한 실무를 위해 참고가 될 만한 실행규칙(Code of Practice)⁴⁴⁾을 만들 수 있는 권한을 부여하고 있는데, 이에 근거하여 「2000년 정보자유법 제46조에 따른 기록관리를 위한 대법원장 실행규칙(Lord Chancellor's Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000)」이 제정되었다. 이 실행규칙의 시행 범위에는 영국 의회도 포함된다.⁴⁵⁾

이 실행규칙의 제18.1조에 따르면 해당 정부기관의 기록을 TNA로 이관하기 전에 아래와 같이 공개 재분류(access review)를 하도록 규정하고 있다.

- 본 법에 따라 이관하고자 하는 정보가 비공개 대상에 속하지 아니하기 때문에 공개하여야 하는지 여부
- 해당 정보가 비공개 대상에 해당하더라도 공익을 위하여 열람이 필요한지 여부
- 해당 정보가 비공개 대상에 해당하더라도 30년 경과에 따라 공개하도록 할 것인지 여부
- 해당 정보가 비공개 대상에 속하는지 여부

그리고 제18.5조에 따라 비공개 대상일지라도 민감한 정보를 부분공개(redaction)하고 공개할 것인지 여부를 결정하도록 규정하고 있음을 확인할 수 있다.⁴⁶⁾

44) 출처: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.justice.gov.uk/guidance/docs/foi-section-46-code-of-practice.pdf> [인용날짜: 2012. 12. 5.]

45) 이에 영국 의회기록보존소에서는 「의회기록관리 정책」을 별도로 만들었는데, 제1조에 대법원장 실행규칙을 준수하고 있다고 명시하고 있다.

3) 시사점

지금까지 살펴본 바와 같이 미국의 경우 헌법에 회의 비공개에 대한 근거가 있으며 이에 대한 공개 관련 규정도 상·하원의 규칙과 위원회 규칙으로 관련 규정이 상세하다는 점을 알 수 있다. 반면 영국의 경우에는 별도의 의사규칙에 따라 비공개가 가능하지만, 비공개 의회기록의 공개와 관련해서는 의사규칙이 아닌 정보자유법에서 포괄적으로 관리한다는 점에서 우리나라와 차이가 있다. 그러나 회의의 공개를 원칙으로 하되 회의 및 회의록의 비공개가 가능하다는 점에서는 공통적이다.

미국 상원의 경우 20년 후 공개하는 것을 원칙으로 하되, 개인 정보를 포함한 인사기록 등은 50년간 공개를 유예하도록 명시하고 있으며, 국가안보 상 비밀에 해당하는 정보는 일반문서로 재분류될 때까지 비공개를 유지하도록 하고 있다. 비밀이 유지되는 동안 그 정보를 공개하지 않는 것은 상식적으로 당연한 내용이다.

미국 하원 역시 대부분의 경우 30년이 경과한 후 일반인에게 공개하는 것을 원칙으로 하고 있으며 생존하고 있는 특정 인물의 인적사항에 관한 기록, 인사기록, 비공개로 진행된 청문회와 관련된 기록 등은 50년이 경과한 후 일반인에게 제공하도록 하고 있다.

영국 하원도 비공개로 회의를 진행할 수 있으나, 정보자유법에 따라 해당 정보의 공개여부를 재분류하여 공개 가능한 기록은 공개하도록 하며 30년이 경과하면 공개하는 것을 원칙으로 하고 있음을 확인할 수 있다.

이처럼 의회민주주의가 발달한 두 국가와 비교해 볼 때, 우리나라는 앞서 현황 및 문제점에서 살펴본 바와 같이 국회법에서 비공개회의록 및 불계재 부분의 공표와 관련된 절차가 미비하여 헌법에서 보장하고

46) 이처럼 기관에서 정보를 공개하기 전에 민감한 정보를 삭제하고 부분공개할 수 있도록 지원하기 위해 TNA는 「Redaction Toolkit」을 제공하고 있다.

있는 국민의 알 권리와 회의의 공개 원칙을 크게 위배하고 있음을 알 수 있다. 따라서 지금까지 살펴본 미국·영국의 사례와 과거 국회기록보존소에서 추진했던 규칙안을 토대로 공표 방안을 시급히 마련할 필요가 있다.

4. 비공개회의록과 불게재 부분 공표를 위한 개선 방안

국회의 비공개회의록 및 불게재 부분을 공표하기 위해서는 우선 직접적인 근거가 되는 국회법을 개정해야 한다. 그리고 공표에 관한 구체적인 절차는 국회법의 하위 규칙으로 제정하거나 기존의 『국회회의록 발간·보존 등에 관한 규정』을 개정하여 마련하는 것이 타당하다.

원론적인 차원에서 법 개정 방향을 고려하면, 법률적 지위를 가지고 있는 국회법 상에 공표에 관한 절차를 상세히 규정하는 것이 바람직하겠지만, 국회법은 국회의 조직·의사 기타 필요한 사항을 규정하는 조직법적 성격이 강하므로 구체적인 절차는 하위 규칙으로 위임하는 것이 적절할 것으로 보인다.

또한 실무적인 차원에서 봤을 때에도 이미 법 제118조 제6항에 ‘회의록의 공표에 관한 기간·절차 기타 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.’라고 규정하고 있기 때문에 법에서 불게재 부분에 대한 공개 근거를 마련해주면 국회규칙으로 비공개회의록과 불게재 부분을 모두 공표하는 것이 가능하다.

따라서 이 글에서는 국회법에서 비공개회의록과 불게재 부분의 공표 근거를 마련하고 세부적인 절차는 국회규칙을 통해 해결하는 방향으로 법률적인 차원에서 공표 방안을 제안하고자 한다.

1) 국회법 개정

헌법 제50조 국회 회의의 공개 원칙에 따라 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고 비공개회의록 역시 원칙적으로 공개해야 한다. 따라서 국회법 제118조를 개정하여 비공개 회의뿐만 아니라 불게재 부분에 대해서도 그 사유가 소멸되었다고 판단되면 당연히 회의록도 공개가 되어야 하는 것이 합목적적이다.

이를 위하여 아래와 같이 크게 두 가지 내용을 보완할 필요가 있다.

첫째, 게재되지 아니한 회의록 부분과 공개하지 아니한 회의의 내용은 생산연도 종료 후 30년이 경과하면 공표하는 것을 원칙으로 하되, 생존하고 있는 인물의 인적사항에 관한 조사기록이거나 「인사청문회법」 제14조에 따라 공개하지 아니하기로 한 인사청문회 관련 기록은 생산연도 종료 후 50년이 경과하기 전까지 공표하지 아니할 수 있도록 한다.

여기서 생산연도 30년 공개 원칙은 미국 하원과 영국의 사례, 그리고 우리나라 기록관리법의 공개 원칙을 준용한 것이다. 그리고 미국 의회와 같이 생존하고 있는 인물의 개인정보 또는 조사기록, 그리고 인사청문회 관련 기록은 50년 공개 원칙을 적용하였다. 개인의 사생활과 관련된 정보는 가급적 법적인 차원에서 보장해주는 것이 바람직하다고 판단했기 때문이다.

〈표 3〉 제118조 제4항 및 제5항 신규조문대비표

| 현 행 | 개정(안) |
|---|--|
| <p>제118조(회의록의 배부·반포) ①~③ (생략)</p> <p>④공개하지 아니한 회의의 내용은 공표되어서는 아니된다. 다만, <u>본회의의 의결 또는 의장의 결정으로 제1항 단서의 사유가 소멸되었다고 판단되는 경우에는 이를 공표할 수 있다.</u></p> | <p>제118조(회의록의 배부·반포) ①~③ (현행과 같음)</p> <p>④제1항에 따라 게재되지 아니한 회의록 부분과 공개하지 아니한 회의의 내용은 <u>생산연도 종료 후 30년이 경과하면 공표하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 그 내용이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 생산연도 종료 후 50년이 경과하기 전까지 공표하지 아니할 수 있다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 생존하고 있는 인물의 인적사항에 관한 조사기록 2. 「인사청문회법」 제14조에 따라 공개하지 아니하기로 한 인사청문회 관련 기록 |

둘째, 30년 또는 50년 경과 후 공개하는 것을 원칙으로 하되 제118조 제1항에 따라 게재되지 아니한 회의록 부분과 공개하지 아니한 회의의 내용은 본회의의 의결 또는 의장의 결정으로 그 사유가 소멸되었다고 판단되는 경우에 이를 공표할 수 있도록 하고, 이 경우 제1항 단서의 사유가 소멸되었는지를 심의하기 위하여 의장이 ‘국회회의록공표심의회(가칭)’를 구성·운영하도록 규정한다. 그리고 공개 원칙에 따라 일반에게 공개하는 회의록의 공표에 관한 기간·절차와 국회회의록공표심의회 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정하도록 한다.

이는 회의록과 불게재 부분이 30년 또는 50년이 경과하지 아니한 경우라 할지라도 비공개 사유가 소멸되었다고 판단되면 바로 공표할 수 있도록 하고, 이를 위해 국회회의록공표심의회를 구성·운영하도록 한 것이다. 2004년에 제안된 규칙안에는 국회기록관리위원회가 그 역할을

수행하도록 하였으나, 국회 조직 운영의 현실을 고려할 때 그 위상을 더 높일 필요가 있어 새로운 기구의 설치를 규정하였다.⁴⁷⁾

〈표 4〉 제118조 제6항 신구조문대비표

| 현 행 | 개정(안) |
|---|--|
| <p><신 설></p> <p>⑤ (생략)</p> <p>⑥회의록의 공표에 관한 기간·절차 기타 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.</p> | <p>⑤제4항에도 불구하고 제1항에 따라 게재되지 아니한 회의록부분과 공개하지 아니한 회의의 내용은 본회의의 의결 또는 의장의 결정으로 그 사유가 소멸되었다고 판단되는 경우에는 이를 공표할 수 있다. 이 경우 의장은 제1항 단서의 사유가 소멸되었는지를 심의하기 위하여 국회회의록공표심의회를 구성·운영하여야 한다.</p> <p>⑥ (현행과 같음)</p> <p>⑦제1항에 따라 일반에게 반포하는 회의록과 제4항 및 제5항에 따라 공표할 수 있는 회의록의 공표에 관한 기간·절차 및 국회회의록공표심의회 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.</p> |

2) 국회규칙 제정

다음으로 앞서 제안한 개정 국회법을 근거로 비공개회의록과 불게재 부분 공표를 위한 세부 절차를 마련해야 한다. 우선 현재 국회에 있는 관련 법규 중 관련 내용을 가장 많이 담고 있는 규정은 「국회회의록 발

47) 현재 국회기록관리위원회는 국회도서관장이 위원장이며, 각 소속기관의 기획부서의 장(국회사무처 기획조정실장 및 법제실장, 국회도서관 기획관리관, 국회예산정책처 기획관리관, 국회입법조사처 기획관리관)과 외부 민간위원 3인 등 총 10인으로 구성되어 있다.

간·보존 등에 관한 규정」이다. 이 규정은 회의록의 작성·발간·공표 및 보존 등에 관하여 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 하고 있으나, 실제 내용을 보면 작성·발간에 초점이 맞추어져 있고 공표와 관련된 내용은 배부회의록에 한하여 규정하고 있다. 따라서, 현재 국회규정의 위상을 가지고 있는 현행 규정을 폐지하고, 「국회회의록 발간·보존·공표 등에 관한 규칙」으로 격상하여 국회규칙으로 제정함으로써 비공개회의록과 불게재 부분의 공표 절차에 대한 내용을 상세하게 담을 필요가 있다.

이에 국회기록보존소가 체계적으로 국회 비공개회의록 및 불게재 부분을 이관받아 관리하고 원활하게 외부에 공개되기 위해서는 다음과 같은 내용이 국회규칙 제정안에 포함되어야 한다. 이하의 내용은 현행 「국회회의록 발간·보존 등에 관한 규정」의 조항과 비교하여 제정 규칙(안)을 제안한 것이다.

첫째, 비공개회의록 및 불게재 부분의 공표 근거를 신설 조항인 제13조에 마련하고, 보존회의록 및 비공개회의록을 보존기간의 기산일부터 2년 이내에 국회도서관으로 이관하도록 한다.

이는 제10조의 조제목이 ‘회의록의 배부·공표’임에도 불구하고 배부회의록과 임시회의록 등의 공표에 대해서만 다루고 있기 때문에 비공개회의록과 불게재 부분의 공표 근거를 별도로 마련하도록 한 것이다. 그리고 현재 실무적으로 회의록이 매년 국회사무처에서 국회기록보존소로 이관되고 있음에도 불구하고 이에 대한 명확한 법적 근거가 없어 현행 「국회기록물관리규칙」상의 일반 기록물 이관 시기에 맞춰 보존기간의 기산일부터 2년 이내에 이관하도록 규정한 것이다.

특히 정보위원회와 같은 경우, 현재까지 국회기록보존소로 회의록을 이관한 적이 단 한 번도 없다. 예민한 정보가 많이 포함되어 있는 정보위원회의 회의록이 국회기록보존소의 보존문서고와 같은 보안 시설이 제대로 갖추어져 있지 않은 상태에서 계속 관리되고 있는 것인데, 이는

관리적인 측면에서 봤을 때 국회뿐만 아니라 국가 전체적으로도 심각한 위험요소가 될 수 있다. 따라서 다른 상임위원회와 마찬가지로 정보위원회 역시 국회기록보존소로 이관 시기에 맞춰 회의록을 이관함으로써 중요 기록이 안전하게 관리되도록 해야 한다.

〈표 5〉 제정 규칙(안) 제10조 및 제11조 신규조문대비표

| 현행 규정 | 제정 규칙(안) |
|--|--|
| 제10조(회의록의 배부·공표) ①~⑥ (생략) <u><신 설></u> | 제10조(회의록의 배부·공표) ①~⑥ (현행과 같음) ⑦비공개회의록 및 보존회의록 중 불게재 부분(이하 “불게재 부분”이라 한다)의 공표는 제13조에 따른다. |
| 제11조(회의록의 보존) ①~② (생략) <u><신 설></u> | 제11조(회의록의 보존 및 이관) ①~② (현행과 같음) ③제1항 및 제2항에 따른 보존회의록과 비공개회의록은 보존기간의 기산일부터 2년 이내에 국회도서관으로 이관하여 보존하여야 한다. |

둘째, 회의록의 열람장소를 지정하여 회의록 원본이 훼손되지 아니하도록 규정한다.

이는 아직 외부에 공개되지 않은 비공개회의록과 불게재 부분에 대하여 현직 의원이 열람 신청을 했을 경우 열람 장소 역시 외부 유출의 위험이 없는 곳으로 지정해야 함에도 불구하고 현행 규정에는 관련 근거가 없어 신설한 것이다.

〈표 6〉 제정 규칙(안) 제12조 신구조문대비표

| 현행 규정 | 제정 규칙(안) |
|---|---|
| <p>제12조(회의록의 열람·복사) ①~③ (생략)</p> <p><신 살></p> | <p>제12조(회의록의 열람·복사) ①~③ (현행과 같음)</p> <p>④회의록의 열람 장소는 국회의사무총장이 지정하는 곳으로 하되, 국회도서관으로 이관된 회의록에 관하여는 국회도서관장이 지정하는 곳으로 한다.</p> <p>⑤ 제1항 및 제2항에 따라 열람하고자 하는 경우에는 열람 담당자의 입회 하에 원본이 훼손되지 아니하도록 하여야 한다.</p> |

셋째, 법 제118조 제1항 단서의 사유가 소멸하였는지를 심의하기 위하여 비공개회의록 및 불게재 부분을 재분류하여 공개할 수 있는 기간, 절차 등을 마련한다.

이는 비공개회의록 및 불게재 부분이 30년 또는 50년이 경과하기 전에 비공개 사유가 소멸했는지 여부를 평가하여 공개 재분류하는 구체적인 절차를 규정한 것으로 2004년 규칙안에서 설정한 10년의 기간을 준용하여 매 10년마다 공표 여부를 재분류하도록 한 것이다. 이때 공개 결정은 해당 회의록을 생산한 위원회의 의견조회, 국회회의록공표심의회 의결, 그리고 각 교섭단체의 대표의원과의 협의를 거쳐 하도록 하였다. 그리고 이에 따라 공표하기로 결정된 비공개회의록 또는 불게재 부분은 공표 결정이 난 날로부터 6월 이내에 공표하도록 하였는데, 이는 해당 회의록을 데이터베이스화하여 시스템에 업로드하는 최소한의 시간을 고려한 것이다.

〈표 7〉 제정 규칙(안) 제13조 신구조문대비표

| 현행 규정 | 제정 규칙(안) |
|--------------------|---|
| <p><신 설></p> | <p>제13조(비공개회의록 및 불게재 부분의 공표)</p> <p>①의장은 법 제118조 제5항에 따라 비공개 및 불게재의 사유가 소멸되었는지를 판단하기 위하여 제11조에 따라 국회도서관으로 이관된 회의록 및 불게재 부분에 대하여 이관된 연도부터 매 10년마다 공표여부를 재분류하여야 한다. 이 경우 비공개회의록과 불게재 부분은 해당 회의록을 생산한 위원회의 의견조화와 제14조에 따른 국회회의록공표심의회 심의, 그리고 각 교섭단체대표의원과의 협의를 거쳐 의장이 공표한다.</p> <p>② 제1항에 따라 공표되는 비공개회의록 및 불게재 부분은 특별한 사유가 없는 한 공표하기로 결정한 날부터 6월 이내에 공표하여야 한다.</p> |

넷째, 법 제118조 제5항에서 비공개 및 불게재 사유의 소멸 여부를 평가하기 위해 만들어진 국회회의록공표심의회 구성 및 운영에 관한 사항을 규정하였다.

심의회는 국회 소속공무원 5인과 외부의 민간 전문가 6인을 임명 또는 위촉하도록 하였으며, 실제 심의회를 운영할 경우 국회 소속공무원 구성은 국회 운영에 대한 실질적인 권한을 가지고 있는 국회사무차장과 국회운영위원회 수석전문위원을 포함한 주요 상임위원회 수석전문위원, 그리고 국회사무처 기획조정실장 등 기획부서의 장 이상으로 구성하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

〈표 8〉 제정 규칙(안) 제14조 신구조문대비표

| 현행 규정 | 제정 규칙(안) |
|--------------------|---|
| <p><신 설></p> | <p>제14조(국회회의록공표심의회)</p> <p>①법 제118조제5항에 따른 국회회의록공표심의회(이하 ‘공표심의회’라 한다)는 위원장 1인을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성하며, 위원장 및 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.</p> <p>②위원은 국회회의록에 관하여 전문적 지식이 있는 국회 소속공무원과 민간 전문가 중에서 의장이 임명 또는 위촉한다.</p> <p>③ 위원 중 6인은 민간위원으로 위촉하고 5인은 국회소속 공무원으로 임명하되, 위원장은 의장이 위원 중에서 임명 또는 위촉한다.</p> <p>④ 공표심의회 회의는 의장의 요청에 따라 소집되며, 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑤ 의장은 공표심의회 회의에 참석한 위원에 대하여는 예산의 범위 안에서 회의수당 및 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.</p> <p>⑥ 그 밖에 공표심의회 운영에 관하여 필요한 사항은 공개심의회 의결을 거쳐 위원장이 정한다.</p> |

넷째, 회의록 원고와 속기 원문 등 회의록에 게재하지 아니하는 각종 참고자료 및 서면질의·답변서 등을 국회도서관으로 이관하여 관리하도록 규정한다.

이는 현재 최종 결과물인 회의록만 국회기록보존소로 이관되고 있기 때문에, 조선왕조실록에서의 사초(史草)에 해당하는 회의록 원고 및 속기 원문 등을 국회기록보존소로 함께 이관하도록 규정하여 회의록 생

산의 맥락을 더욱 체계적으로 관리하기 위한 것이다.

〈표 9〉 제정 규칙(안) 제15조 신규조문대비표

| 현 행 | 개정(안) |
|--|--|
| <p>제15조(원고 등의 보존) ①회의록원고와 속기원문 등은 회의록이 발간된 후 <u>폐기한다</u>.</p> <p>②회의록에 게재하지 아니하는 각종 참고자료 및 서면질의·답변서 등은 3년간 <u>보존한다</u>.</p> | <p>제15조(원고 등의 보존) ①회의록원고와 속기원문 등은 회의록이 발간된 후 <u>회의록과 함께 국회도서관으로 이관하여야 한다</u>.</p> <p>②회의록에 게재하지 아니하는 각종 참고자료 및 서면질의·답변서 등은 3년간 <u>보존한 후 국회도서관으로 이관하여야 한다</u>.</p> |

이외에도 비공개회의록 및 불게재 부분의 보존관리에 관한 조항도 추가할 필요가 있다. 현재 보존회의록은 단 1부만 생산되어 보존되고 있기 때문에 보존회의록의 영구보존을 위한 이중보존매체 제작 등을 위하여 국회 직원이 비공개회의록 및 불게재 부분에 접근하여 회의록을 열람하고 작업을 할 수 있는 근거를 마련해야 한다.

또한 이와 더불어 비공개회의록 및 불게재 부분의 관리 담당자를 지정하여, 해당 담당자가 비밀을 누설하였을 경우 처벌할 수 있는 조항도 추가하는 것이 바람직할 것이다.

5. 결론

이상 국회법 등을 중심으로 비공개회의록과 불게재 부분을 공표할 수 있는 방안에 대한 법률적인 보완 사항을 살펴보았다. 위의 공표 방안이 현실화될 경우, 현재 법규에 비하여 국회회의록에 대한 국민의 접근이 훨씬 더 용이해져 국민의 알 권리는 지금보다 높은 수준을 유지하

게 될 것으로 보인다.

그러나, 위의 공표 방안은 국회의 조직 현실과 실무 환경을 반영하여 검토한 것이기 때문에 헌법학이나 기록학적으로 봤을 때 여전히 한계점을 지니고 있다. 대표적으로 불개재 부분의 경우, 본 연구에서는 이미 존재하고 있는 불개재 부분에 대한 공표 방안이 초점을 맞추고 있기 때문에 헌법적 근거가 없는 불개재에 대한 과감한 삭제를 제안하지 못했다. 원론적으로 국회법 제118조 제1항의 불개재 관련 조항은 헌법에서 보장하는 국회 회의 공개의 원칙에 비추어 볼 때 위헌적 소지가 다분하다. 더구나 문리적으로 해석하였을 경우 불개재 부분을 공표할 수 있는 근거 자체가 원천적으로 봉쇄되어 있기 때문에 과감히 조항에서 삭제하는 것이 바람직할 것이다.

다만, 이 글에서는 법문에 대한 논리적인 해석을 근거로 비공개회의록과 불개재 부분을 동일하게 취급하여 비공개회의록과 불개재 부분이 모두 일반에 공개될 수 있는 현실적인 방안을 고려하여 국회법과 하위규칙의 제·개정을 제안한 것이다.

한편, 본 연구에서 제안하고 있는 개선방안이 실제 법규에 반영되기 위해서는 국회 내부의 실무적·조직적인 차원에서 더욱 많은 노력을 필요로 한다. 국회기록보존소는 기록관리법 제10조에 따라 국회회의록, 의안문서, 행정기록물 등 국회에서 생산·접수되는 모든 기록물을 총괄 관리함으로써 입법부 영구기록물관리기관 업무를 수행하는 국회의 주무부서이다.⁴⁸⁾ 따라서 국회기록보존소는 기록관리법의 취지에 따라 국회기록보존소가 보유하고 있는 국회기록물이 국민에게 공개되어 활용될 수 있도록 적극적으로 노력해야만 한다.

48) 국회기록보존소는 2000년 입법부 영구기록물관리기관으로 설치되었으나 2011년 「국회기록물관리규칙」이 전부개정되어 영구기록물관리기관으로서의 지위를 잃고 국회도서관이 영구기록물관리기관이 된다. 이에 대한 자세한 내용은 김유승의 다음 글을 참고하라. 김유승, 「국회 영구기록물관리기관에 관한 연구」, 『한국기록관리학회지』 제11권 제2호, 한국기록관리학회, 2011.

그러나 국회의 직제(『국회사무처 직제』 제8조)에 따른 사무분장에 의하면 국회법 등 회의록 관련 법규를 제·개정하는 주체는 국회사무처의 주무부서인 의사국이다. 따라서, 국회기록보존소뿐만 아니라 국회사무처 의사국이 주도적으로 의지를 가지고 회의록 공표에 대한 법규 개정을 추진해야 한다.

이 논의를 시발점으로 하여 향후 가장 핵심적인 국회기록인 국회회의록뿐만 아니라 국회기록보존소가 보유하고 있는 의안문서, 일반 행정문서 등 모든 국회기록이 좀더 적극적으로 국민에게 공개되어 활용될 수 있기를 기대해 본다.

ABSTRACT

A Study on a Plan to Make Public of the Closed Minutes and the Non-published Minutes at the National Assembly of R.O.K

Kim, Jang-hwan

It is principle that the National Assembly Minutes are open to the general public based on the Constitution of the Republic of Korea. However, it will not be released to the public when the minutes are produced at a meeting held privately –the closed minutes– and the parts of the minutes are not published because of ‘the demands on keeping confidential of the Chairman of the National Assembly or needs for the National Security’ based on the National Assembly Act article 118 clause 1.

These two minutes infringe the democratic rights, the public’s rights to know seriously by reason that there are no procedures to disclose to the public. Especially the non-published parts of the minutes are highly likely in breach of the constitution.

This paper will deal with the regulations and guidelines related to the disclosure of the closed minutes focusing on the United States and the United Kingdom where developing countries on the parliamentary democracy. Then, it is suggested placing an emphasis on the legal aspects that the plans to make public of the closed minutes and non published parts of the minutes based on the reviewed results of the committee of the

National Assembly Archives and the initiative proposed by the member of the National Assembly, Jung Chang-rae in the last 2004.

Key Words: the National Assembly Minutes, the closed minutes, non-published parts of the minutes, National Assembly Archives of R.O.K