

## 국회법 제34조 등 위헌확인

[2004헌마654, 2008. 3. 27., 전원재판부]



### 【판시사항】

1. 교섭단체 소속의원의 입법활동을 보좌하기 위하여 교섭단체에 정책연구위원을 두도록 하는 국회법 제 34조 제1항이 교섭단체를 구성한 정당과 그렇지 못한 정당을 차별하는 규정인지 여부(적극)
2. 정책연구위원을 교섭단체 구성 여부만을 기준으로 배정하는 것이 소수정당의 평등권을 침해하는지 여부(소극)

### 【결정요지】

1. 국회법은 정당과 원내교섭단체간의 일체성을 인정하여, 국회에 20인 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체로 보고, 국회의원은 둘 이상의 교섭단체에 소속될 수 없으며, 국회의원의 소속 정당이 변경된 경우에는 지체 없이 의장에게 보고하도록 하고 있다. 따라서 교섭단체에 정책연구위원을 둔다는 국회법 제34조 제1항 규정은 교섭단체를 구성한 정당에게 정책연구위원을 배정한다는 것과 실질적으로 다를 바 없다고 할 것인바, 이 규정은 교섭단체 소속의원과 그렇지 못한 의원을 차별하는 것인 동시에, 교섭단체를 구성한 정당과 그렇지 못한 정당도 차별하고 있다고 할 것이다. 그렇다면 국회의원 20인 이상을 확보하지 못하여 교섭단체를 구성하지 못한 청구인은 이 사건 규정으로 인하여 자신의 기본권을 침해받을 가능성이 있다.

2. 국회의 역할 중 가장 중요한 것은 국민의 요구와 기대를 수렴하여 입법화하는 일이다. 그런데 국민의 의사를 수렴하여 정책을 수립하고 이를 법률안으로 구체화하는 일은 국회의원 개개인보다 그들의 결사체인 정당 등 교섭단체가 하는 것이 더 적절하고 효율적일 것이다. 나아가 원내에서도 법률안을 발의하는 데에는 의원 10인 이상의 찬성이 있어야 하는 점, 이를 심의하기 위한 의사일정에 관하여 교섭단체 간의 타협과 조정이 필요한 점, 법률안 심의는 주로 본회의가 아닌 소관 상임위원회 중심으로 이루어지는데 상임위원회 수가 17개에 달하는 점, 법안이 의결되기 위하여는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성을 필요로 하는 점 등을 고려하여 볼 때, 일정수 이상의 소속의원을 가진 교섭단체가 입법활동을 주도할 가능성이 높다. 이러한 상황에서 국회 입법활동의 활성화와 효율화를 이루기 위하여는 우선적으로 교섭단체의 전문성을 제고시켜야 하며, 교섭단체가 필요로 하는 전문인력을 공무원 신분인 정책연구위원으로 임용하여 그 소속의원들의 입법활동을 보좌하도록 할 필요성이 발생하므로 교섭단체에 한하여 정책연구위원을 배정하는 것은 입법재량의 범위 내로서 그 차별에 합리적인 이유가 있다 할 것이다. 재판관 조대현, 재판관 이동흡의 반대의견(각하의견)

국회법 제34조 제1항은 국회 안에서 일정한 역할을 담당하는 교섭단체에 정책연구위원을 두어 교섭단체 소속 국회의원의 입법활동을 보좌하게 하는 것이므로, 교섭단체에 소속되지 아니한 국회의원을 불리하게 차별하는 것이라고 할 수는 있을지 몰라도, 교섭단체가 아닌 정당의 법적 지위에 영향을 주는 것이라고 할 수 없다.

국회의 교섭단체는 국회의원만으로 구성되어 국회의 업무를 일부 담당하는 국회 안의 조직이므로, 국회 밖에 있는 별개의 단체인 정당과는 구별하여야 한다. 국회의원만이 교섭단체의 구성원으로 될 수 있는 것이고, 국회의원이 아닌 정당원이나 정당은 국회 교섭단체의 구성원도 될 수 없고 교섭단체도 될 수 없다. 따라서 정당인 청구인은 국회법 제34조 제1항으로 인하여 평등권 기타의 기본권을 침해받을 가능성이 전혀 없으므로 이 사건 헌법소원은 부적법하다.

재판관 김종대, 재판관 송두환의 반대의견(위헌의견)

인간의 존엄성과 자유로운 인격의 발현을 최고의 가치로 삼는 우리 헌법질서에서 소수에 대한 배려가 전혀 없다면, 다수에 의해 압도당한 소수는 영원히 소수로 머무를 수밖에 없으며, 이 경우 다양한 견해가 공존하는 다원주의 사회로의 발전은 결코 이루어질 수 없을 것이다. 소수정당의 보호는 이러한 맥락에서 중요성을 갖는다고 할 것인데, 소수정당을 지지하는 국민들의 의사도 입법으로써 반영될 수 있어야 할 것이고, 그러기 위하여는 입법활동을 보좌하는 전문인력인 정책연구위원을 소수정당에게 배정하는 것이 필요하다. 그러나 국회법 제34조 제1항은 정책연구위원의 배정에 있어서 오로지 교섭단체의 구성 여부만을 유일한 기준으로 삼아 의원 20인 이상을 확보하지 못한 정당에게는 정책연구위원을 전혀 배정하지 아니하도록 규정함으로써 소수정당을 합리적 이유 없이 차별하고 있다. 다만, 위 규정을 단순위헌으로 선언하는 경우에는 정책연구위원 배정의 일반적 근거가 소멸하여 정책연구위원을 전혀 배정할 수 없는 결과가 발생할 것이므로, 단순위헌을 선언하는 대신에 이 사건 규정의 잠정적 적용 및 일정 시한 내의 법률개정을 촉구하는 내용의 헌법불합치 선언을 하여야 할 것이다.

### 【심판대상조문】

헌법 제11조 제1항

국회법(1988. 6. 15. 법률 제4010호로 전부개정 된 것) 제34조(교섭단체정책연구위원) ① 교섭단체소속 의원의 입법활동을 보좌하기 위하여 교섭단체에 정책연구위원을 둔다.

②~③ 생략

### 【참조조문】

국회법(1988. 6. 15. 법률 제4010호로 전부개정 된 것) 제33조(교섭단체) ① 국회에 20인 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다. 그러나 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 20인 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성할 수 있다.

②~③ 생략

국회법(1988. 6. 15. 법률 제4010호로 전부개정 된 것) 제34조(교섭단체정책연구위원) ① 생략

② 정책연구위원은 당해 교섭단체대표의원의 제청에 따라 의장이 임명한다.

③ 정책연구위원은 별정직공무원으로 하고, 그 인원·자격·임면절차·직급 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

교섭단체 정책연구위원 임용 등에 관한 규칙(2004. 7. 15. 국회규칙 제127호로 일부 개정된 것) 제2조(직무) ① 정책연구위원은 소속교섭단체대표의원의 지휘·감독을 받아 당해교섭단체소속의원의 입법활동을 보좌한다.

② 정책연구위원이 법률이나 다른 규칙의 규정에 의하여 특별한 직무를 부여받은 때에는 이에 따라야 한다.  
교섭단체 정책연구위원 임용 등에 관한 규칙(2004. 7. 15. 국회규칙 제127호로 일부 개정된 것) 제3조(정원 등) ① 정책연구위원의 정원은 교섭단체의 수가 2개인 경우는 63인, 3개 이상인 경우는 67인으로 한다.

② 정책연구위원은 1급 내지 4급상당 별정직 국가공무원으로 보한다.

교섭단체 정책연구위원 임용 등에 관한 규칙(2004. 7. 15. 국회규칙 제127호로 일부 개정된 것) 제4조(정원의 배정) 각 교섭단체에 배정하는 정책연구위원의 정원은 다음 각 호와 같다.

1. 교섭단체의 수가 2개인 경우는 교섭단체소속의원수의 비율에 의하여 배정한다.
2. 교섭단체의 수가 3개인 경우는 각 교섭단체에 12인씩 균등배정하고, 나머지 인원은 교섭단체소속의원수가 50인을 초과하는 교섭단체간의 소속의원수의 비율에 의하여 배정한다.
3. 교섭단체의 수가 4개인 경우는 각 교섭단체에 10인씩 균등배정하고, 나머지 인원은 교섭단체소속의원수가 40인을 초과하는 교섭단체간의 소속의원수의 비율에 의하여 배정한다.
4. 교섭단체의 수가 5개 이상인 경우는 각 교섭단체에 8인씩 균등배정하고, 나머지 인원은 교섭단체소속의원수가 30인을 초과하는 교섭단체간의 소속의원수의 비율에 의하여 배정한다.

### 【참조판례】

헌재 2000. 6. 29. 99헌마289, 판례집 12-1, 913, 933

헌재 1997. 10. 30. 96헌마94, 판례집 9-2, 531

헌재2000. 8. 31. 97헌가12, 판례집 12-2, 167, 181

헌재2002. 10. 31. 2001헌바59, 판례집 14-2, 486, 497-498

### 【전문】

#### 【당 사 자】

청 구 인 민주노동당

대리인 변호사 김영중 외 2인

#### 【주 문】

이 사건 심판청구를 기각한다.

#### 【이 유】

1. 사건의 개요와 심판의 대상

가. 사건의 개요

청구인은 2004. 5. 경 제17대 국회개원 시 원내교섭단체를 구성하지 못한 소수정당이었는데, 2004. 7. 8. 국회운영위원회에서 원내교섭단체인 열린우리당과 한나라당이 ‘교섭단체 정책연구위원 임용 등에 관한 규칙’을 표결 통과시키자, 국회법 제34조와 위 규칙 제3조, 제4조가 자신의 평등권을 침해한다고 주장하며, 2004. 8. 20. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

나. 심판의 대상

청구인이 주장하는 심판대상 규정은 국회법 제34조(1988. 6. 15. 법률 제4010호로 전부 개정된 것), ‘교섭단체 정책연구위원 임용 등에 관한 규칙’(2004. 7. 15. 국회규칙 제127호로 일부 개정된 것) 제3조, 제4조이다. 그런데 청구인이 이 사건에서 다투는 점은 교섭단체를 구성한 정당에게만 정책연구위원을 배정하도록 하는 것이 청구인의 기본권을 침해한다는 것인바, 국회법 제34조 제1항만이 청구인의 이러한 주장과 직접적으로 관련된다 할 것이다. 따라서 이 사건 심판대상을 국회법 제34조 제1항(이하 ‘이 사건 규정’이라 한다)으로 한정함이 상당하다. 이 사건 심판대상 규정 및 관련 규정들은 다음과 같다.

[심판대상규정]

국회법 제34조(교섭단체정책연구위원) ① 교섭단체소속의원의 입법활동을 보좌하기 위하여 교섭단체에 정책연구위원을 둔다.

[관련규정]

국회법 제33조(교섭단체) ① 국회에 20인 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다. 그러나 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 20인 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성할 수 있다.

②~③ 생략

제34조(교섭단체정책연구위원) ① 생략

② 정책연구위원은 당해 교섭단체대표의원의 제청에 따라 의장이 임명한다.

③정책연구위원은 별정직공무원으로 하고, 그 인원·자격·임면절차·직급 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

교섭단체 정책연구위원 임용 등에 관한 규칙 제2조(직무) ① 정책연구위원은 소속교섭단체대표의원의 지휘·감독을 받아 당해 교섭단체소속의원의 입법활동을 보좌한다.

② 정책연구위원이 법률이나 다른 규칙의 규정에 의하여 특별한 직무를 부여받은 때에는 이에 따라야 한다.

제3조(정원 등) ① 정책연구위원의 정원은 교섭단체의 수가 2개인 경우는 63인, 3개 이상인 경우는 67인으로 한다. ② 정책연구위원은 1급 내지 4급 상당 별정직 국가공무원으로 보한다.

제4조(정원의 배정) 각 교섭단체에 배정하는 정책연구위원의 정원은 다음 각 호와 같다.

1. 교섭단체의 수가 2개인 경우는 교섭단체소속의원수의 비율에 의하여 배정한다.
2. 교섭단체의 수가 3개인 경우는 각 교섭단체에 12인씩 균등배정하고, 나머지 인원은 교섭단체소속의원수가 50인을 초과하는 교섭단체 간의 소속의원수의 비율에 의하여 배정한다.

3. 교섭단체의 수가 4개인 경우는 각 교섭단체에 10인씩 균등배정하고, 나머지 인원은 교섭단체소속의원수가 40인을 초과하는 교섭단체 간의 소속의원수의 비율에 의하여 배정한다.

4. 교섭단체의 수가 5개 이상인 경우는 각 교섭단체에 8인씩 균등배정하고, 나머지 인원은 교섭단체소속의원수가 30인을 초과하는 교섭단체 간의 소속의원수의 비율에 의하여 배정한다.

## 2. 청구이유와 관계기관의 의견

### 가. 청구이유의 요지

이 사건 규정은 비교섭단체 소수정당은 배제한 채, 이미 '정치자금에 관한 법률'에 의하여 상당한 국고지원을 받고 있는 교섭단체 정당에게만 정책연구위원을 배정함으로써 비교섭단체 정당을 교섭단체 정당에 비하여 합리적 이유 없이 차별하고 있으며, 이는 청구인의 평등권을 침해하는 것이다.

### 나. 한나라당의 의견요지

이 사건 심판청구는 개정 국회법 시행일로부터 1년이 지나 청구되었고, 따라서 청구기간을 준수하지 못한 청구로서 부적법하다. 한편, 청구인은 국회법에 수용된 교섭단체제도가 시행되고 있는 상태에서 선거에 참여하였고, 그 결과 교섭단체를 구성하지 못하자 이를 문제삼고 있는바, 이는 신의성실원칙에 반하는 것으로서 부당하다.

## 3. 적법요건에 대한 판단

가. 헌법재판소법 제68조 제1항에 의하면 헌법소원심판은 '공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 기본권을 침해받은 자'가 청구하여야 한다. 이 때 '공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 기본권의 침해를 받은 자'라 함은 공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 자기의 기본권이 현재 그리고 직접적으로 침해받은 경우를 의미하므로, 원칙적으로 공권력의 행사 또는 불행사의 직접적인 상대방만이 이에 해당한다고 할 것이고, 공권력의 작용에 단순히 간접적·사실적 또는 경제적인 이해관계에 있을 뿐인 제3자는 이에 해당하지 않는다(헌재 2000. 6. 29. 99헌마289, 판례집 12-1, 913, 933). 청구인은 교섭단체를 구성하지 못한 소수정당으로서, 이 사건 규정이 교섭단체를 구성한 정당과 그렇지 못한 정당, 즉 소속의원 20인 이상을 보유하고 있는 정당과 그렇지 못한 정당을 차별하고 있다고 주장하므로, 이 사건 규정으로 인하여 청구인의 기본권이 현재 그리고 직접적으로 침해받고 있다고 볼 수 있을 것인지를 살펴본다.

이 사건 규정은 "교섭단체소속의원의 입법활동을 보좌하기 위하여 교섭단체에 정책연구위원을 둔다"고 규정함으로써 교섭단체 소속 국회의원은 입법활동에 있어 정책연구위원의 보좌를 받도록 하는 반면, 교섭단체를 구성하지 못한 국회의원은 정책연구위원의 보좌를 받을 수 없도록 하고 있다. 따라서 직접적인 차별의 효과는 교섭단체에 소속된 국회의원과 교섭단체에 소속되지 아니한 국회의원 사이에 발생하는 것이고, 정당 사이에 차별이 발생하는 것은 아니라고 보아야 할 것이 아닌지 의문을 가질 수 있다.

그런데, 의회민주주의와 정당정치 전통이 확립되는 과정을 거치면서 정당과 원내교섭단체는 서로 불가분의 일체를 이루게 되었다. 즉 정당이 장기적인 정책구상을 바탕으로 정책의 기본방향 및 전반적인 계획을 수립하여 국민에게 제시하면, 그 정당 소속 의원 전원으로 구성되는 원내교섭단체는 그 정당의 정책을 법안으로 형성한 후 정과 간 교섭을 거친 입법작용을 통하여 그 정책을 구체적으로 실현시키게 된다.

우리 국회법도 정당과 원내교섭단체 간의 이러한 일체성을 인정하여, "국회에 20인 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다"고 규정하고(국회법 제33조 제1항), 국회의원은 둘 이상의 교섭단체에 소속될 수 없으며(같은 항 단서 참조), 국회의원의 소속 정당 변경 시에는 지체 없이 의장에게 보고하도록 규정하고 있다(같은 조 제2항, 제3항).

한편, 현대 정당국가하에서는 국회의원 개인이 정당과 다른 독자적인 노선을 선택하여 입법활동을 하는 것을 기대하기 어려운 정도로 정당이 입법활동의 실질적 주체로서 역할을 하고 있고, 국회법은 이러한 견지에서 정당의 입법활동을 지원하고자 하는 것이며, 다만 정당은 국민의 자발적인 정치적 결사라는 법적 성격을 가지므로 정책연구위원을 직접 정당에 배정하는 대신에 국회 내의 정당별 교섭단체에 정책연구위원을 배정하는 방식을 취하고 있는 것으로 이해된다. 그렇다면, 이 사건 규정이 교섭단체에 정책연구위원을 둔다고 하고 있는 것은 교섭단체를 구성한 정당에게 정책연구위원을 배정한다는 것과 실질적으로 다를 바 없다고 볼 것이고, 이 사건 청구인과 같이 교섭단체를 구성하지 못한 소수정당이 이 사건 규정으로 인하여 정책연구위원을 배정받지 못하는 불이익을 입는 경우에, 그것이 단순히 간접적 사실적 또는 경제적인 이해관계라고 볼 수는 없다.

결국 이 사건 규정은 교섭단체소속의원과 그렇지 못한 의원을 차별하는 것인 동시에, 교섭단체를 구성한 정당과 그렇지 못한 정당을 차별하고 있는 것이라고 볼 것이고, 따라서 국회의원 20인 이상을 확보하지 못하여 교섭단체를 구성하지 못한 청구인은 이 사건 규정으로 인하여 자신의 기본권을 침해받을 가능성이 있다고 할 것이다.

나. 한편, 헌법재판소법 제68조 제1항에 의한 헌법소원심판은 그 사유가 있음을 안 날부터 90일 이내에, 그 사유가 있는 날부터 1년 이내에 청구하여야 한다(헌법재판소법 제69조 제1항). 그런데 법률에 대한 헌법소원의 청구기간은 그 법률의 시행과 동시에 기본권의 침해를 받게 되는 경우에는 그 법률이 시행된 사실을 안 날로부터 90일 이내에, 법률이 시행된 날로부터 1년 이내에 헌법소원을 청구하여야 하고, 법률이 시행된 뒤에 비로소 그 법률에 해당하는 사유가 발생하여 기본권의 침해를 받게 된 경우에는 그 사유가 발생하였음을 안 날로부터 90일 이내에, 그 사유가 발생한 날로부터 1년 이내에 헌법소원을 청구하여야 한다. 청구인은 2000. 1. 30. 창당되어 같은 해 4. 제16대 국회의원 총선거에서 후보자를 추천하였으나 의석을 전혀 확보하지 못하였고, 2004. 4. 제17대 총선에서야 비로소 2명의 지역구의원과 비례대표의원 8명을 당선시켜 10명의 국회의원을 가진 정당이 되었다. 따라서 청구인이 정책연구위원 배정과 관련하여 실질적인 이해관계를 가지게 된 것은 창당되어 국회의원 총선거에 입후보자를 낸 2000년이 아니라 10명의 국회의원 당선자를 낸 2004년 제17대 국회의원 선거 직후가 될 것이고, 이 사건 정책연구위원제도에 의해 기본권침해를 받게된 시기는 제17대 국회가 시작된 2004. 5. 30. 이후가 될 것이다. 그렇다면 2004. 8. 20. 에 청구된 이 사건 심판청구는 청구기간을 준수하고 있다고 할 것이다.

다. 위에서 살펴본 바와 같이 청구인의 이 사건 심판청구는 적법요건을 모두 갖추었으므로 적법하다. 다만, 이 사건 심판청구의 적법 여부에 대하여는 아래 6. 과 같은 재판관 조대현, 재판관 이동흡의 반대의견(각하의견)이 있다.

#### 4. 본안에 대한 판단

##### 가. 정책연구위원제도

국회의장은 교섭단체대표의원의 제청에 따라 정책연구위원을 임면하되, 임명 시 1급 내지 4급 상당 별정직 국가공무원으로 보한다(국회법 제34조 제2항, 제3항, ‘교섭단체 정책연구위원 임용 등에 관한 규칙’ 제3조 제2항). 정책연구위원은 소속교섭단체대표의원의 지휘·감독을 받아 의원의 의정활동에 필요한 자료의 수집, 정리, 검토와 당해 교섭단체에서 제출하는 안건의 작성, 수정안·대안 등의 작성, 교섭단체의 정책개발 등과 같은 해당 교섭단체소속의원의 입법활동을 보좌하는 직무를 수행한다(위 규칙 제2조 제1항). 정책연구위원의 정원은 63 내지 67인으로 교섭단체소속의원수 등을 고려하여 각 교섭단체에 배정된다(위 규칙 제4조).

오늘날 국가기능의 확대와 사회의 다변화로 인하여 입법작용에 있어서도 깊은 지식과 고도의 전문성이 요구된다. 따라서 입법기능을 담당하고 있는 국회 구성원인 국회의원들이 그 기능을 원활하게 수행하기 위해서는 입법대상에 관한 폭넓은 이해와 전문적 지식을 갖추어야 한다. 그러나 국회의원 개개인이 입법에 필요한 모든 분야에서 이러한 능력과 정보를 가질 수는 없는 것이므로, 이를 보완하기 위하여 전문성을 가진 외부인력의 조력을 받게 하는 제도적 장치가 필요하게 된다. 결국 이 사건 정책연구위원제도는 국회의원들의 결사체인 교섭단체가 필요로 하는 전문가를 국가공무원의 신분을 부여하여 당해 교섭단체에 배정함으로써 소속 국회의원들의 입법작용을 활성화 및 전문화시키기 위한 것이다.

##### 나. 이 사건 규정과 평등 심사의 정도

우리 헌법 제11조 제1항은 "모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다."라고 규정하여 평등원칙을 천명하고 있지만, 일반적으로 이러한 평등원칙은 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 입법과 법의 적용에 있어서 합리적인 근거가 없는 차별을 하여서는 아니 된다는 상대적 평등을 뜻하는 것이므로 합리적인 근거가 있는 차별은 평등의 원칙에 반하는 것이 아니며, 합리적 근거 없는 자의적 차별만이 금지된다고 할 것이다(헌재 1997. 10. 30. 96헌마94, 판례집 9-2, 531; 헌재 2002. 10. 31. 2001헌바59, 판례집 14-2, 486, 497-498). 다만 헌법에서 특별히 평등을 요구하고 있는 경우와 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래하게 되는 경우에는 위와 같은 합리적 심사만으로 부족하고 엄격한 비례심사를 거쳐야 한다(헌재 2000. 8. 31. 97헌가12, 판례집 12-2, 167, 181). 그런데 이 사건 규정으로 인한 정책연구위원의 배정 문제는 헌법에서 특별히 평등을 요구하고 있는 분야도 아니고 관련 기본권에 중대한 제한을 초래하는 경우도 아니므로 그 위헌 여부의 심사는 합리성 심사로 족하다 할 것이다. 다. 평등권 침해 여부

##### (1) 차별의 발생

이 사건 규정으로 인하여 교섭단체는 국가공무원의 신분을 가진 정책연구위원을 배정받을 수 있는 데 반하여 비교섭단체는 위 정책연구위원을 배정받지 못하게 되므로, 앞에서 본 바와 같이 교섭단체를 구성하는 국회의원과 그렇지 못한 국회의원 간에, 교섭단체인 정당과 비교섭단체인 정당 간에 각 차별이 발생한다.

(2) 합리적 차별 여부

(가) 교섭단체의 성격과 필요성

국회는 다양한 의견과 이해관계를 가진 국회의원으로 구성되기 때문에 그 본연의 권한과 임무를 효율적으로 수행하려면 의원들의 의사를 몇 가지의 교섭합으로 묶어내고, 이에 대해 다시 토의를 거치면서 점차 하나의 공적 견해로 수렴해 가는 과정이 필요하다. 그런데 세계관 및 가치관 그리고 정치적 성향이 유사한 의원들을 하나의 교섭단위로 인정하여 자체적으로 하나의 공통의견을 내도록 한다면, 그러한 의사의 통합·조정 작업은 한결 수월해질 것이고, 신속하고 능률적인 의사 진행도 기대할 수 있을 것이다. 이러한 이유로 의회정치의 발달과정에서 의회 내의 교섭단위별 활동은 자연스럽고 바람직한 현상으로 받아들여져 왔다.

(나) 교섭단체와 정책연구위원

국회의 역할 중 가장 중요한 것은 국민의 요구와 기대를 수렴하여 입법화하는 일이다. 그런데 국민의 의사를 수렴하여 정책을 수립하고 이를 법률안으로 구체화하는 일은 국회의원 개개인보다 그들의 결사체인 정당 등 교섭단체가 하는 것이 더 적절하고 효율적일 것이다. 나아가 원내에서도 법률안을 발의하는 데에는 의원 10인 이상의 찬성이 있어야 하는 점(국회법 제79조 제1항), 이를 심의하기 위한 의사일정에 관하여 교섭단체 간의 타협과 조정이 필요한 점, 법률안 심의는 주로 본회의가 아닌 소관 상임위원회 중심으로 이루어지는데 상임위원회 수가 17개에 달하는 점(같은 법 제37조 제1항), 법안이 의결되기 위하여는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성을 필요로 하는 점(같은 법 제109조) 등을 고려하여 볼 때, 일정수 이상의 소속의원을 가진 교섭단체가 입법활동을 주도할 가능성이 높다. 이러한 상황에서 국회 입법활동의 활성화와 효율화를 이루기 위하여는 우선적으로 교섭단체의 전문성을 제고시켜야 하므로, 교섭단체가 필요로 하는 전문인력을 공무원 신분인 정책연구위원으로 임용하여 그 소속의원들의 입법활동을 보좌하도록 할 필요성이 발생한다. 따라서 교섭단체에 한하여 정책연구위원을 배정하는 데에는 합리적인 이유가 있다 할 것이다.

(다) 교섭단체인 정당과 비교섭단체인 정당 간 차별 필요성

위와 같이 교섭단체에만 정책연구위원을 배정할 합리적 이유가 있을 뿐 아니라, 비교섭단체인 정당도 다른 비교섭단체인 정당 또는 무소속 의원들과 함께 교섭단체를 구성함으로써 정책연구위원을 배정받을 수 있으므로, 이 사건 규정이 입법재량을 넘어 비교섭단체인 정당을 불합리하게 차별한다고 볼 수 없다.

라. 소 결

결국 이 사건 규정이 교섭단체를 구성한 정당에게만 정책연구위원을 배정하고 그렇지 못한 정당에게는 정책연구위원을 배정하고 있지 않더라도 그 차별에는 앞에서 본 바와 같은 합리적인 이유가 있으므로, 이 사건 규정이 헌법상 보장된 청구인 민주노동당의 평등권을 침해하였다고 볼 수 없다.

5. 결 론

그렇다면 청구인의 이 사건 심판청구는 이유 없으므로 기각하기로 하여 주문과 같이 결정한다. 이 결정은 아래 6. 과 같은 재판관 조대현, 재판관 이동흡의 반대의견(각하의견)과 아래 7. 과 같은 재판관 김종대, 재판관 송두환의 반대의견(위헌의견)이 있는 외에는 나머지 관여 재판관 전원의 일치된 의견에 의한 것이다.



6. 재판관 조대현, 재판관 이동흡의 반대의견(각하의견)

국회법 제34조 제1항은 국회 안에서 일정한 역할을 담당하는 교섭단체에 정책연구위원을 두어 교섭단체 소속 국회의원의 입법활동을 보좌하게 하는 것이므로, 교섭단체에 소속되지 아니한 국회의원을 불리하게 차별하는 것이라고 할 수는 있을지 몰라도, 교섭단체가 아닌 정당의 법적 지위에 영향을 주는 것이라고 할 수 없다. 국회의 교섭단체는 국회의원 20인 이상으로 조직되어 국회의원의 좌석 배치, 상임위원 배정, 국회 본회의나 상임위원회의 의사일정이나 회의진행방법에 관한 협의 등과 같은 국회 업무를 담당하는 국회 안의 단체이다. 그래서 국가의 예산으로 정책연구위원을 교섭단체에 지원하도록 하는 것이다.

국회의 교섭단체는 국회의원만으로 구성되어 국회의 업무를 일부 담당하는 국회 안의 조직이므로, 국회 밖에 있는 별개의 단체인 정당과는 구별하여야 한다. 국회법 제33조 제1항 전문은 "국회에 20인 이상의 소속 의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다"고 규정하고 있지만, 이는 교섭단체는 20인 이상의 국회의원으로 구성된다는 취지와 하나의 정당에 소속된 의원이 20인 이상이면 하나의 교섭단체를 구성한다는 취지를 규정한 것일 뿐, 정당 자체가 교섭단체로 된다는 취지가 아니다.

국회법 제33조 제1항 후문은 "다른 교섭단체에 속하지 아니하는 20인 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성할 수 있다"고 규정하여 국회의원이 교섭단체의 구성원임을 명시하고 있다. 국회의원만이 교섭단체의 구성원으로 될 수 있는 것이고, 국회의원이 아닌 정당원이나 정당은 국회 교섭단체의 구성원도 될 수 없고 교섭단체도 될 수 없다.

국회법 제34조 제1항은 국회의원 20인 이상으로 구성된 교섭단체에 정책연구위원을 두도록 규정하고 있을 뿐이고, 그 국회의원이 소속된 정당에게 정책연구위원을 준다는 취지가 아니다.

따라서 정당인 청구인은 국회법 제34조 제1항으로 인하여 평등권 기타의 기본권을 침해받을 가능성이 전혀 없으므로, 청구인의 이 사건 헌법소원은 부적법하여 각하되어야 한다.

7. 재판관 김종대, 재판관 송두환의 반대의견(위헌의견)

이 사건 규정은 교섭단체 구성 여부만을 기준으로 하여 정책연구위원을 배정함으로써 소수정당에 대한 차별을 하고 있는바, 다수의견이 이를 헌법상 용인되는 차별이라고 보는 데 대하여는 견해를 달리한다.

가. 오늘날 대의제민주주의하에서는 국민의 정치적 의사형성을 위한 매개체로서의 정당의 역할이 증대됨에 따라 정당을 배제하고는 국회의 운영을 논할 수 없게 되었다. 이에 우리 헌법은 정당을 다른 결사에 비하여 특별히 보호하는 규정을 두고 있으며, 관련 법령들에서는 정당에 대하여 여러 가지 혜택을 부여하는 규정들을 두고 있다. 그런데 관련 법령들이 정당을 특별히 보호하는 규정을 두면서 다수정당만을 우선으로 삼아 소수정당을 그 보호대상에서 배제한다면 그 보호 의무를 다한 것이라고 볼 수 없다. 인간의 존엄성과 자유로운 인격의 발현을 최고의 가치로 삼는 우리 헌법질서에서 소수에 대한 배려가 전혀 없다면, 다수에 의해 압도당한 소수는 영원히 소수로 머무를 수밖에 없으며, 이 경우 다양한 견해가 공존하는 다원주의 사회로의 발전은 결코 이루어질 수 없을 것이다. 다수가 소수에 대하여 배려하고 관용을 베풀으로써 다수와 소수의 교체 가능성을 항상 열어 놓아야 할 이유가 여기에 있다. 소수정당 보호는 이러한 맥락에서 중요성을 갖는다.

나. 국회법상의 교섭단체는 일정한 정당에 속하는 의원들의 의사를 교섭단체별로 사전에 통합, 조정하여 각 정파 간 교섭의 창구역할을 하도록 함으로써 국회의 의사를 원활하게 운영하려는 데 그 목적이 있다. 이에 따라 국회법은 여러 규정에서 국회의 의사 진행을 원활하게 하기 위한 교섭단체의 역할을 규정하고 있다. 교섭단체제도는 효율적인 국회 운영을 위하여 국회법이 수용하고 있는 제도라는 점에서 교섭단체와 비교섭단체를 구별하여 취급하는 것을 내포하고 있다고 할 수 있다. 그러나 이는 어디까지나 국회의 효율적이고 원활한 운영이라는 측면에서 허용되는 것이고, 국회의 의사 운영과 관련성이 없거나 또는 희박한 분야에서까지 차별하여 취급하는 것을 허용하는 것이라고 볼 수는 없다.

다. 정책연구위원회제는 입법활동을 보좌할 전문인력을 정당에 배정함으로써 정당의 입법활동을 지원하고, 그리하여 궁극적으로는 국회가 전문성을 가지고 충실한 입법을 하도록 하기 위한 제도이며, 단순히 국회의 의사 운영에 관련한 사항이 아니다. 나아가, 입법활동에 관한 보좌 및 지원의 필요성은 정당이 교섭단체를 구성하고 있는지 여부에 따라 달라지지 않는다. 오늘날의 정당국가하에서는 소수정당을 지지하는 국민들의 의사도 입법으로써 반영될 수 있어야 할 것이고, 그러기 위하여는 소수정당에게도 정책연구위원을 배정하는 것이 필요하다.

라. 물론, 모든 정당에게 일률적으로 정책연구위원이 배정되어야 하는 것은 아니다. 우리 헌법이 요구하는 평등은 절대적·산술적 평등이 아니라 상대적 평등이므로, 합리적 범위 내에서의 차별은 허용된다. 그러나 소수에 대한 차별이 합리적 차별이 되기 위하여는 소수를 위한 최소한의 배려가 전제되어야 한다. 따라서 각 정당에 대하여 정책연구위원을 배정함에 있어서, 다수정당 또는 소수정당을 가리지 않고 일률적으로 배정하여야 한다거나 또는 반드시 엄격한 산술적 비례에 의하여 배정하여야 한다고는 할 수 없지만, 적어도 소수 정당에 대하여도 최소한의 배정이 이루어질 수 있도록 배정의 기준을 합리적으로 정해야 할 것이고, 그렇지 아니한 경우에 발생하는 차별은 정당화될 수 없다.

마. 이와 같은 관점에서 이 사건의 경우를 보건대, 이 사건 규정은 정책연구위원의 배정에 있어서 오로지 교섭단체 구성 여부만을 유일한 기준으로 삼아 의원 20인 이상을 확보하지 못한 정당에게는 정책연구위원을 전혀 배정하지 아니하도록 규정함으로써 소수정당을 위한 최소한도의 배려조치 하지 아니하고 있다.

바. 이 사건 규정의 불합리한 차별성은 정치자금법이 정당에게 국고보조금을 지급함에 있어서 소수정당을 배려하는 것과 비교하여 보면 쉽게 확인할 수 있다. 즉, 정치자금법은 정당의 운영비를 국고보조금으로 지원함에 있어서, 교섭단체를 구성하지 못한 소수정당에게도 5석 이상의 의석을 확보하고 있으면 보조금의 100분의 5를 배분·지급하고, 의석이 없거나 5석 미만의 의석을 가진 정당에게도 국회의원 선거 등에서 득표수 비율이 100분의 2 이상이면 보조금의 100분의 2를 배분·지급하도록 규정함으로써(정치자금법 제27조), 교섭단체의 구성 여부만이 아니라 정당의 의석수나 득표수 비율도 고려하여 소수정당의 보호를 함께 도모하고 있는바, 이는 단지 교섭단체 구성 여부만을 유일한 기준으로 삼는 대신에 소수정당을 배려하는 다른 합리적 방안을 강구할 수 있는 여지가 충분히 있음을 보여주는 것이다.

사. 한편, 국회법 제79조 제1항은 10인 이상의 의원이 의안의 발의를 할 수 있도록 규정하고 있는바, 이를 이 사건 규정에 비추어보면, 10인 이상 20인 미만의 의원이 소속된 소수정당은 입법의안의 발의를 독자적으

로 할 수 있는 지위에 있으면서도 그 입법안의 형성 및 발의를 위한 정책연구위원의 보좌, 지원을 전혀 받을 수 없게 된 것인바, 이를 합리적 사태라고 할 수 없음은 명백하다 할 것이다.

아. 결국, 이 사건 규정이 정책연구위원 배정 문제에 있어서 소수정당에 대한 입법 보좌의 필요성이나 다른 요소들은 전혀 고려하지 아니하고, 국회의 의사 운영을 효율적으로 하기 위해 둔 교섭단체의 구성 여부만을 유일한 고려 요소로 삼아 의원 20인 이상을 확보하지 못한 소수정당에게는 정책연구위원을 전혀 배정하지 않는다고 규정한 것이 합리적 차별이라고는 도저히 말할 수 없다. 이것은 소수자 보호를 기본 전제로 하는 우리 헌법질서에 어긋나는 것이다.

자. 이에 관련하여, 국회법에 의하면 다른 교섭단체에 속하지 않는 20인 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성할 수도 있으므로(같은 조 제1항 단서) 차별의 문제가 해소되는 것이 아닌가 하는 의문이 있을 수 있다. 그러나 교섭단체의 구성 및 운영이 정치적 소신을 같이 하는 동일한 정당을 중심으로 할 수밖에 없는 오늘날의 정당국가 현실에서는, 정치적 색채를 달리하는 서로 다른 소수정당들이 전반적인 정책의 공조를 의미하는 하나의 교섭단체가 된다는 것은 거의 실현 불가능하다. 나아가, 소수정당이 정강정책, 기타 정치적 소신을 달리하는 다른 정당 또는 무소속 의원들과 연합하지 아니하고는 입법활동의 보좌, 지원을 받을 수 없다는 것은 그 자체로써 차별을 받는 것이라고 할 것이다.

따라서, 국회법상 교섭단체를 구성하지 못한 여러 정당이 연합하거나 무소속 의원들과 연합하여 교섭단체를 구성할 수 있는 가능성이 열려있다고 하더라도 그것만으로 소수정당에 대한 차별이 없는 것이라고 볼 수는 없다.

차. 이상에서 본 바와 같이, 이 사건 규정은 합리적 이유 없이 소수정당을 차별하고 있는 점에서 헌법에 위반된다. 다만, 이 사건 규정을 단순위헌으로 선언하는 경우에는 정책연구위원 배정의 일반적 근거가 소멸하여 정책연구위원을 전혀 배정할 수 없는 결과가 발생할 것이므로, 단순위헌을 선언하는 대신에 이 사건 규정의 잠정적 적용 및 일정 시한 내의 법률개정을 촉구하는 내용의 헌법불합치 선언을 하여야 할 것이다.

재판관 이강국(재판장) 이공현 조대현 김희욱 김종대 민형기  
이동흡 목영준 송두환(주심)