

2018. 8. 24. 보도자료

국민과 함께하는 정의의 파수꾼



공보관실 02)708-3411 / 팩스 02)766-7757

헌법재판소
Constitutional Court of Korea

제 목 : 7월 선고 즉시보도사건 외 보도자료

우리 재판소에서 2018. 7. 26. (목) 선고한 심판사건 결정요지 등 (즉시보도 외 사건 보도자료)을 보내 드리오니 참고하시기 바랍니다.

- 일시 : 2018. 7. 26. (목) 14:00 ~
- 장소 : 헌법재판소 대심판정

붙임 즉시보도 외 사건 보도자료 4건. 끝.

보 도 자 료

군무원이 정치적 의견을 공표하는 행위를 금지하는 구 군형법 조항 위헌소원 사건

[2016헌바139 구 군형법 제94조 위헌소원]

[선 고]

헌법재판소는 2018년 7월 26일 재판관 전원일치 의견으로, 구 군형법(2009. 11. 2. 법률 제9820호로 개정되고, 2014. 1. 14. 법률 제12232호로 개정되기 전의 것) 제94조 중 ‘연설, 문서 또는 그 밖의 방법으로 정치적 의견을 공표한 사람’ 부분 가운데 제1조 제3항 제1호의 군무원에 관한 부분은 헌법에 위반되지 않는다는 결정을 선고하였다. [합헌]

□ 사건개요

- 청구인은 국군○○○○○○ 소속 ○○○단의 단장직을 수행하였던 사람이다. 청구인은 직접 또는 ○○○단 소속 부대원들로 하여금 인터넷 사이트 및 SNS 등에 웹툰이나 동영상을 포함한 댓글을 작성하거나 타인의 글을 리트윗하게 하는 등의 방법으로 정치적 의견을 공표하였다는 등의 범죄사실로 제1심 법원으로부터 징역 2년을 선고받았다.
- 청구인은 항소심 계속 중 구 군형법 제94조에 대해 위헌법률심판제청신청을 하였으나, 그 신청이 기각되자 2016. 3. 25. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 구 군형법(2009. 11. 2. 법률 제9820호로 개정되고, 2014. 1. 14. 법률 제12232호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 군형법’이라 한다) 제94조 중 ‘연설, 문서 또는 그 밖의 방법으로 정치적 의견을 공표한 사람’ 부분 가운데 제1조 제3항 제1호의 군무원에 관한 부분(이하 ‘심판대상조항’이라 한다)이 헌법에 위반되는지 여부이다.

[심판대상조항]

구 군형법(2009. 11. 2. 법률 제9820호로 개정되고, 2014. 1. 14. 법률 제12232호로 개정되기 전의 것)

제94조(정치 관여) 정치단체에 가입하거나 연설, 문서 또는 그 밖의 방법으로 정치적 의견을 공표하거나 그 밖의 정치운동을 한 사람은 2년 이하의 금고에 처한다.

[관련조항]

군형법(2009. 11. 2. 법률 제9820호로 개정된 것)

제1조(적용대상자) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 대하여는 군인에 준하여 이 법을 적용한다.

1. 군무원

군형법(2014. 1. 14. 법률 제12232호로 개정된 것)

제94조(정치 관여) ① 정당이나 정치단체에 가입하거나 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 사람은 5년 이하의 징역과 5년 이하의 자격정지에 처한다.

1. 정당이나 정치단체의 결성 또는 가입을 지원하거나 방해하는 행위
 2. 그 직위를 이용하여 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 지지 또는 반대 의견을 유포하거나, 그러한 여론을 조성할 목적으로 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 찬양하거나 비방하는 내용의 의견 또는 사실을 유포하는 행위
 3. 특정 정당이나 특정 정치인을 위하여 기부금 모집을 지원하거나 방해하는 행위 또는 국가·지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 자금을 이용하거나 이용하게 하는 행위
 4. 특정 정당이나 특정인의 선거운동을 하거나 선거 관련 대책회의에 관여하는 행위
 5. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 정보통신망을 이용한 제1호부터 제4호에 해당하는 행위
 6. 제1조 제1항부터 제3항까지에 규정된 사람이나 다른 공무원에 대하여 제1호부터 제5호까지의 행위를 하도록 요구하거나 그 행위와 관련한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 주거나 이를 약속 또는 고지(告知)하는 행위
- ② 제1항에 규정된 죄에 대한 공소시효의 기간은 「군사법원법」 제291조 제1항에도 불구하고 10년으로 한다.

□ 결정주문

- 구 군형법(2009. 11. 2. 법률 제9820호로 개정되고, 2014. 1. 14. 법률 제12232호로 개정되기 전의 것) 제94조 중 ‘연설, 문서 또는 그 밖의 방법으로 정치적 의견을 공표한 사람’ 부분 가운데 제1조 제3항 제1호의 군무원에 관한 부분은 헌법에 위반되지 아니한다.

□ 이유의 요지

● 헌법상 군무원의 정치적 표현의 자유와 정치적 중립의무

- 헌법상 군무원은 국민의 구성원으로서 정치적 표현의 자유를 보장받지만, 그

지위와 업무의 특수성으로 인하여 국가공무원으로서 헌법 제7조에 따른 정치적 중립을 요청받을 뿐만 아니라, 국군의 구성원으로서 헌법 제5조 제2항에 따라 정치적 중립의 요청이 더욱 강조되기 때문에, 그 정치적 표현에 엄격한 제한이 따를 수밖에 없다.

- 헌법 제5조 제2항에서 국군의 정치적 중립을 명시적으로 강조한 것은 우리의 헌정사에서 다시는 군의 정치개입을 되풀이하지 않겠다는 의지를 표현한 것이다. 헌법상 국군의 정치적 중립 규정은 현행 헌법에 처음으로 도입되었는데, 과거 군부의 정치 관여에 대한 반성에서 이를 명시함으로써 민주헌정체제의 수립을 확고히 하였다.
- 군무원은 국군의 구성원으로서 군부대에서 근무하며 군인의 전투 수행을 지원하는 등의 임무를 담당하고 있어, 그 역할과 영향력이 상당하다. 이러한 지위와 업무의 특수성으로 인하여 군무원은 일반 공무원보다 높은 질서와 규율을 요구받는다.

● 죄형법정주의의 명확성원칙 위반 여부

- 심판대상조항은 금지되는 “정치적 의견”의 범위를 따로 정하지 않고 있어, 제한의 영역이 지나치게 포괄적이고 광범위하다는 의심이 있다. 그러나 공무원과 국군의 정치적 중립성을 선언한 헌법의 입법목적, 심판대상조항의 입법취지 그리고 관련 규범들과의 관계 등을 종합적으로 고려하여, 체계적이고 모순 없는 해석을 통해 그 규범 내용을 한정적으로 파악하는 것이 가능하다면, 죄형법정주의의 명확성원칙에 위반된다고 할 수 없다.
- 헌법상 공무원과 국군의 정치적 중립의무와 심판대상조항의 입법취지에 따르면, 금지되는 군무원의 “정치적 의견”은 ‘군조직의 질서와 규율을 무너뜨리거나 민주헌정체제에 대한 국민의 신뢰를 훼손할 수 있는’ 정도에 이르러야 한다.
- 오늘날 정당의 역할과 기능을 고려할 때, 군무원이 특정 사회 문제에 대한 의견을 공표하는 것을 넘어, ‘특정 정당이나 특정 정치인 또는 그들의 정책이나 활동 등에 대한 지지나 반대의 의견을 공표하는 행위’는 정치성을 뚜렷하게 지닌 것으로 볼 수 있고, 이를 제한할 필요성이 있다. 국가공무원법 제65조 제2항도 공무원이 선거에서 특정 정당 또는 특정인을 지지 또는 반대하기 위한

일정한 행위를 하는 것을 금지하고 있다.

- 공무원이 일반 국민에 비해 그 기본권을 보다 넓고 강하게 제한받을 수 있는 것은 공무원이라는 지위의 특수성으로 인하여 국가의 행위로 의제될 가능성이 있기 때문이다. 특히 군은 국가 내의 최대 무력집단으로서 실질적 영향력을 가지고 있고, 실제 우리나라의 헌정사에서 군은 그 영향력을 행사하여 장기간 정치에 개입하였으므로, 국민들은 군의 정치 개입에 대해 중대한 우려를 지니고 있다. 따라서 군무원이 개인의 지위에서 정치적 의견을 공표한 것이 아니라, ‘그 지위를 이용하여’ 정치적 의견을 공표하는 경우에, 이를 금지할 필요성이 있다.
- 앞서 본 바와 같이 헌법의 입법목적, 심판대상조항의 입법취지 그리고 관련 규범들과의 관계 등을 종합적으로 고려하면, 심판대상조항에서 금지하는 “정치적 의견을 공표”하는 행위는 ‘군무원이 그 지위를 이용하여 특정 정당이나 특정 정치인 또는 그들의 정책이나 활동 등에 대한 지지나 반대 의견 등을 공표하는 행위로서 군조직의 질서와 규율을 무너뜨리거나 민주헌정체제에 대한 국민의 신뢰를 훼손할 수 있는 의견을 공표하는 행위’로 한정할 수 있다.
- 심판대상조항이 수범자인 군무원의 예측가능성을 해한다거나 법집행 당국의 자의적 해석과 집행을 가능하게 한다고 보기 어려우므로, 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위반된다고 할 수 없다.

● 정치적 표현의 자유 침해 여부

- 심판대상조항의 입법목적은 군조직의 질서와 규율을 유지·강화하여 군 본연의 사명인 국방의 임무에 전력을 기울이도록 하고, 우리나라의 민주헌정체제와 이에 대한 국민의 신뢰를 보호하는 데에 있다. 이러한 입법목적은 정당하고 심판대상조항은 이를 달성하기 위한 효과적이고 적합한 수단이다.
- 군무원은 그 지위와 업무의 특수성 및 헌법의 요청에 따라 그 정치적 의견을 공표하는 행위를 엄격히 제한받을 필요성이 있다. 그러나 앞서 본 바와 같이 심판대상조항은 한정적으로 해석되므로, 군무원의 정치적 표현의 자유에 대한 제한을 최소한으로 줄이고 있다. 또한 군무원의 정치적 의견 공표 행위를 목적이나 내용, 방법 등을 고려하여 세분화하여 금지하는 것만으로는 심판대상조항의 입법 목적을 충분히 달성할 수 없다. 나아가 현행 군형법이 심판대상조항을

개정하여 금지되는 행위태양을 구체화한 것은 심판대상조항으로 포괄할 수 없는 다양한 정치 관여 행위를 구체화하여 실효성을 높이려고 하였기 때문으로서, 심판대상조항에서 금지하는 행위가 현행 균형법에서 금지하는 행위에 대체로 포함되므로, 심판대상조항이 지나치게 포괄적이라고 할 수도 없다. 따라서 심판대상조항은 침해의 최소성원칙에 위반되지도 않는다.

- 심판대상조항은 군무원의 정치적 표현의 자유에 대한 제한을 축소하고 있는 반면, 심판대상조항이 달성하고자 하는 공익은 헌법 제5조 제2항에 명문화된 국민의 결단으로부터 유래하는 것으로서 매우 엄중하다. 따라서 심판대상조항이 법익의 균형성원칙에 위반되지도 않는다.
- 그러므로 심판대상조항은 과잉금지원칙에 반하여 군무원의 정치적 표현의 자유를 침해한다고 볼 수도 없다.

□ 결정의 의의

- 이 사건 결정은 군무원의 정치적 표현의 자유를 제한하는 내용의 실정법을 해석할 때 관련된 헌법 규정의 의미와 내용을 충분히 고려하여 조화롭고 체계적으로 해석하여야 한다는 것을 명시한 점에 의미가 있다.
 - 특히 이 사건 결정은 헌법 제5조 제2항이 군의 정치개입을 되풀이하지 않겠다는 국민의 결단을 표현한 것으로서, 민주헌정체제의 수립을 위해 군의 정치적 중립이 필수적이라는 헌정사적 의미를 포함하고 있다고 보았고,
 - 군무원은 국군의 구성원으로서 군부대에서 근무하며 군의 전투를 지원하는 등의 업무를 수행하고 있기 때문에, 그 지위와 업무의 특수성으로 인해 헌법상 정치적 중립의 요청이 더욱 강조된다고 하였다.
 - 그렇다고 군무원의 정치적 표현의 자유를 전면적으로 제한할 수 있는 것은 아니고, 헌법상 정치적 표현의 자유의 중요성과 군무원에 대한 정치적 중립 의무의 의미, 심판대상조항의 입법취지, 관련 규범들의 내용을 종합적으로 고려하여, 심판대상조항을 한정적으로 해석하여야 한다고 하였다.
- 이 사건 결정은 군의 정치개입이 군 본연의 사명에 반하는 것이자 민주헌정체제에 역행하는 것으로서 헌법 제5조 제2항에 반하는 것임을 분명히 하였다.

보 도 자 료

각급 법원 인근 옥외집회 금지 사건

[2018헌바137 집회 및 시위에 관한 법률 제11조 제1호 위헌소원]

[선 고]

헌법재판소는 2018년 7월 26일 재판관 전원일치의 의견으로, 누구든지 각급 법원의 경계지점으로부터 100미터 이내의 장소에서 옥외집회 또는 시위를 할 경우 형사처벌한다고 규정한 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ [2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정된 것] 제11조 제1호 중 “각급 법원” 부분 및 제23조 제1호 중 제11조 제1호 가운데 “각급 법원” 에 관한 부분이 모두 헌법에 합치하지 아니한다는 결정을 선고하였다. [\[헌법불합치\]](#)

□ 사건개요

- 청구인은 대법원 청사의 경계지점으로부터 100미터 이내에 위치한 대검찰청 정문 앞에서 집회를 주최하였다는 공소사실로 기소되어 1심에서 유죄판결을 선고받았다. 청구인은 항소심에서 위헌법률심판제청 신청을 하였으나 그 신청이 기각되자 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 집시법(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정된 것) 제11조 제1호 중 “각급 법원” 부분 및 제23조 제1호 중 제11조 제1호 가운데 “각급 법원”에 관한 부분이 헌법에 위반되는지 여부이다.

[심판대상조항]

집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정된 것)
제11조(옥외집회와 시위의 금지 장소) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 청사 또는 저택의 경계 지점으로부터 100미터 이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다.

1. 국회의사당, 각급 법원, 헌법재판소

제23조(벌칙) 제10조 본문 또는 제11조를 위반한 자, 제12조에 따른 금지를 위반한 자는 다음 각 호의 구분에 따라 처벌한다.

1. 주최자는 1년 이하의 징역 또는 100만 원 이하의 벌금

□ 결정주문

- ‘집회 및 시위에 관한 법률’(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정된 것) 제11조 제1호 중 “각급 법원” 부분 및 제23조 제1호 중 제11조 제1호 가운데 “각급 법원”에 관한 부분은 모두 헌법에 합치되지 아니한다.
- 위 법률조항은 2019. 12. 31.을 시한으로 개정될 때까지 계속 적용한다.

□ 이유의 요지

- 집회의 자유 침해 여부

- 법관의 독립은 공정한 재판을 위한 필수 요소로서 다른 국가기관이나 사법부 내부의 간섭으로부터의 독립뿐만 아니라 사회적 세력으로부터의 독립도 포함한다. 심판대상조항의 입법목적은 법원 앞에서 집회를 열어 법원의 재판에 영향을 미치려는 시도를 막으려는 것이다. 이런 입법목적은 법관의 독립과 재판의 공정성 확보라는 헌법의 요청에 따른 것이므로 정당하다. 한편, 각급 법원 인근에 집회·시위금지장소를 설정하는 것은 입법목적 달성을 위한 적합한 수단이다.
- 법원 인근에서 옥외집회나 시위가 열릴 경우 해당 법원에서 심리 중인 사건의 재판에 영향을 미칠 위험이 존재한다는 일반적 추정이 구체적 상황에 따라 부인될 수 있는 경우라면, 입법자로서는 각급 법원 인근일지라도 예외적으로 옥외집회·시위가 가능하도록 관련 규정을 정비하여야 한다.
 법원 인근에서의 집회라 할지라도 법관의 독립을 위협하거나 재판에 영향을 미칠 염려가 없는 집회도 있다. 예컨대 법원을 대상으로 하지 않고 검찰청 등 법원 인근 국가기관이나 일반법인 또는 개인을 대상으로 한 집회로서 재판업무에 영향을 미칠 우려가 없는 집회가 있을 수 있다. 법원을 대상으로 한 집회라도 사법행정과 관련된 의사표시 전달을 목적으로 한 집회 등 법관의 독립이나 구체적 사건의 재판에 영향을 미칠 우려가 없는 집회도 있다.
 입법자로서는 집회의 자유에 대한 과도한 제한 가능성이 완화될 수 있도록, 법관의 독립과 구체적 사건의 재판에 영향을 미칠 우려가 없는 옥외집회·시위는 허용될 수 있도록 그 가능성을 열어두어야 한다.
- 심판대상조항은 다중의 압력으로부터 법원을 보호함으로써 법원에서 심리 중인 구체적 사건의 재판에 대한 영향을 차단하는 것을 목적으로 한다. 그런데 집시법은 심판대상조항 외에도 집회·시위의 성격과 양상에 따라 법원을 보호할 수 있는 다양한 규제수단을 마련하고 있다. 각급 법원 인근에서의 옥외집회·시위를 예외적으로 허용한다고 하더라도 이러한 수단을 통하여 심판대상조항의 입법목적은 달성될 수 있다.
- 심판대상조항은 입법 목적을 달성하는 데 필요한 최소한도의 범위를 넘어 규제가 불필요하거나 또는 예외적으로 허용 가능한 옥외집회·시위까지도 일률적·전면적으로 금지하고 있으므로, 침해의 최소성 원칙에 위배된다.
- 심판대상조항은 법관의 독립이나 법원의 재판에 영향을 미칠 우려가 있는 집

회·시위를 제한하는 데 머무르지 않고, 각급 법원 인근의 모든 옥외집회를 전면적으로 금지함으로써 법익의 균형성 원칙에도 어긋난다.

- 심판대상조항은 과잉금지원칙을 위반하여 집회의 자유를 침해한다.

● 헌법불합치 결정

- 각급 법원 인근에서의 옥외집회·시위를 금지하고 있는 심판대상조항에는 위헌적 부분과 합헌적 부분이 공존하고 있다. 또한, 입법자로 하여금 법관의 독립이나 법원의 재판에 영향을 미칠 우려가 없는 상황 등 제반 사정을 감안하여 어떤 경우 예외적으로 옥외집회·시위가 허용된다고 할 것인지 정하도록 하는 것이 입법자의 입법재량을 존중하는 방법이다.
- 심판대상조항에 대하여 헌법불합치결정을 선고하되, 심판대상조항에는 합헌적 부분이 있으므로 입법자가 2019. 12. 31. 이전에 개선입법을 할 때까지 계속 적용되어 그 효력을 유지하도록 하고, 만일 위 일자까지 개선입법이 이루어지지 않는 경우 심판대상조항은 2020. 1. 1.부터 그 효력을 상실하도록 한다.

□ 결정의 의의

- [선례변경] 헌법재판소는 종래 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 제11조 제1호 중 ‘각급 법원’ 부분에 대하여 2차례 헌법에 위반되지 않는다는 결정을 선고하였으나(2004헌가17 결정, 2006헌바13 결정), 이 사건에 있어서는 재판관 전원 일치의 의견으로 심판대상조항에 대하여 헌법불합치 결정을 선고하였다.
- 이 사건 결정에서 헌법재판소는, 심판대상조항이 법관의 독립이나 법원의 재판에 영향을 미칠 우려가 있는 집회·시위를 제한하는 데 머무르지 않고 각급 법원 인근의 모든 옥외집회를 전면적으로 금지함으로써 집회의 자유를 침해한다고 보았다.

보도자료

공무원연금 급여의 압류금지 규정 위헌확인 사건

[2016헌마260 공무원연금법 제32조 위헌확인]

[선 고]

헌법재판소는 2018년 7월 26일 재판관 4 : 5의 의견으로, 공무원연금법상 급여의 압류를 금지하는 조항에 대한 심판청구를 기각하고, 재판관 전원의 일치된 의견으로 지급된 급여 중 1개월간 생계비에 해당하는 금액의 압류를 금지하는 공무원연금법 조항에 대한 심판청구를 기각하였다.

재판관 이진성, 안창호, 서기석, 조용호, 유남석의 위헌의견은 구 공무원연금법 및 공무원연금법 제32조 제1항 중 ‘양도압류’에 관한 부분 가운데 집행채권이 양육비채권인 경우는 청구인의 자녀양육권과 재산권을 침해하여 헌법에 위반된다는 견해를 밝혔다. [\[기각\]](#)

□ 사건개요

- 대전가정법원은 청구인 자녀의 아버지가 청구인에게 양육비를 지급하여야 한다는 결정을 하여 확정되었다. 청구인은 공무원연금법 제32조로 인하여 양육비채권을 집행채권으로 하여 청구인 자녀의 아버지가 받는 공무원연금을 압류하여 강제집행을 할 수 없다는 이유로 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 ① 구 공무원연금법(2015. 6. 22. 법률 제13387호로 개정되고 2016. 12. 27. 법률 제14476호로 개정되기 전의 것) 제32조 제1항 본문 중 “양도·압류”에 관한 부분, ② 공무원연금법(2016. 12. 27. 법률 제14476호로 개정된 것) 제32조 제1항 본문 중 “양도·압류”에 관한 부분, ③ 공무원연금법(2015. 6. 22. 법률 제13387호로 개정된 것) 제32조 제2항(다음부터 제32조 제1항 본문 중 “양도·압류”에 관한 부분을 ‘압류금지조항’이라 하고, 제32조 제2항을 ‘압류제한조항’이라 한다)이 청구인의 기본권을 침해하는지 여부이다.

[심판대상조항]

□ 구 공무원연금법(2015. 6. 22. 법률 제13387호로 개정되고 2016. 12. 27. 법률 제14476호로 개정되기 전의 것)

제32조(권리의 보호) ① 급여를 받을 권리는 양도, 압류하거나 담보로 제공할 수 없다. 다만, 연금인 급여를 받을 권리는 대통령령으로 정하는 금융기관에 담보로 제공할 수 있고, 「국세징수법」, 「지방세기본법」, 그 밖의 법률에 따른 체납처분의 대상으로 할 수 있다.

□ 공무원연금법(2016. 12. 27. 법률 제14476호로 개정된 것)

제32조(권리의 보호) ① 급여를 받을 권리는 양도, 압류하거나 담보로 제공할 수 없다. 다만, 연금인 급여를 받을 권리는 대통령령으로 정하는 금융기관에 담보로 제공할 수 있고, 「국세징수법」, 「지방세징수법」, 그 밖의 법률에 따른 체납처분의 대상으로 할 수 있다.

□ 공무원연금법(2015. 6. 22. 법률 제13387호로 개정된 것)

제32조(권리의 보호) ② 수급권자에게 지급된 급여 중 민사집행법 제195조 제3호에서 정하는 금액 이하는 압류할 수 없다.

□ 결정주문

- 이 사건 심판청구를 기각한다.

□ 이유의 요지

● 재산권 침해 여부(소극)

가. 구 공무원연금법(1982. 12. 28. 법률 제3586호로 전문개정되고 2009. 12. 31. 법률 제9905호로 개정되기 전의 것) 제32조 본문 중 “압류금지” 부분에 대한 합헌 선례(헌재 2000. 3. 30. 98헌마401등)

- 헌법재판소는 2000. 3. 30. 98헌마401등 결정에서 압류금지조항과 같은 내용의 구 공무원연금법 제32조 본문 중 “압류금지”부분이 헌법에 위반되지 아니한다고 결정하였다.

“공무원연금법상의 급여는 퇴직공무원 및 그 유족의 생활안정과 복리향상을 위한 사회보장적 급여로서의 성질을 가지므로, 일신전속성이 강하고 사적거래의 대상으로 삼기에 적합하지 아니하며 압류를 금지할 필요성이 크고, 급여를 받은 이후까지 압류를 금지하는 것은 아니므로 기본권 제한의 입법적 한계를 넘어서 재산권의 본질적 내용을 침해한 것이라고 볼 수는 없다.”

나. 압류금지조항의 합헌 선례원용 및 압류제한조항의 재산권 침해 여부

- 헌재 98헌마401등 결정이 있는 뒤, 수급권자에게 지급된 급여 중 ‘채무자등의 생활에 필요한 1월간의 생계비로서 대통령령이 정하는 액수의 금액’ 이하는 압류할 수 없도록 하는 압류제한조항이 신설되었다. 그러나 압류제한조항이 생기기 전에도 민사소송법은 연금채권의 2분의 1과, 연금 급여 중 1개월간의 생계비에 해당하는 금전의 압류를 금지하고 있었다. 그러므로 압류제한조항이 신설되었다는 사정만으로 선례의 판단이 달라져야 한다고 볼 수 없어, 압류금지조항이 청구인의 재산권을 침해한다고 볼 수 없다.
- 압류제한조항은 1개월간의 생계비를 보호하는 취지로, 민사집행법의 같은 규정이 적용되는 것을 주의적으로 확인하는 것에 불과하다. 압류금지조항을 선례와 같이 합헌으로 보는 이상, 압류제한조항이 과잉금지원칙에 위반된다고 볼 여지

는 없다.

- 심판대상조항은 과잉금지원칙에 위배하여 청구인의 재산권을 침해한다고 볼 수 없다.

● 압류금지조항의 개정 필요성

가. 현재 2000. 3. 30. 98헌마401등 결정의 입법개선권고

- 헌법재판소는 위 98헌마401등 결정에서 압류금지조항의 개정필요성을 지적하였다.

“공무원연금법이 급여수급권 전액에 대하여 채권자의 압류를 금지한 근본취지는 채무자인 공무원 및 그 유족의 인간다운 생활을 보장하기 위한 것이다. 그런데 채무자의 사정은 천차만별이고 채권자의 생활상황이 오히려 채무자보다 더 어려운 경우도 있을 수 있으므로, 채무자와 채권자의 사정을 전혀 고려하지 아니한 채 획일적으로 압류를 전액 금지하면 채권자의 희생 아래 채무자를 과도하게 보호하는 경우가 생길 수 있다. 이와 같은 결과는 헌법에 정면으로 위반되지는 않더라도 헌법정신에 합당하다고 보기 어렵다. 그러므로 입법자는 공무원연금법에도 민사소송법 제579조의2(현행 민사집행법 제246조 제3항)의 규정과 같이 채권자와 채무자의 생활형편 등 여러 가지 사정을 고려하여 채권자와 채무자 사이의 대립되는 이익을 합리적으로 조정할 수 있도록 압류금지범위를 변경할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 바람직하다.”

나. 압류금지조항의 개정 필요성의 재확인

- 헌법재판소의 위와 같은 결정이 선고된 뒤 18년이 지났지만, 채권자와 채무자의 이익을 합리적으로 균형 있게 조정할 규정은 여전히 입법되지 않았다. 그 결과 공무원연금수급권자가 생계비를 넘는 연금을 받는 경우에도 채권자가 보호받지 못하고, 집행채권이 고의의 불법행위로 인한 손해배상 채권인 경우 등도 채권자가 보호되지 못하고 있다. 이 사건과 같은 양육비채권은 본래 압류금지조항에 의하여 보호되어야 하는 채권임에도, 공무원연금 수급권자가 양육비용 부담을 회피하는 경우 압류금지조항에 의하여 양육비채권자 내지 자녀의 법익이 침해되는 결과가 빚어질 수 있다.

그러므로 입법자는, 법원이 채권자와 채무자의 생활형편 등 구체적 사정을 감안하여 압류 제한 범위를 조정할 수 있도록 하거나, 특별히 보호가 필요한 채권에 대하여는 압류를 일부 허용하는 예외를 두는 등 연금수급자와 채권자의 이해관계를 조정할 수 있는 제도적 장치를 시급히 마련하여야 한다.

□ 재판관 이진성, 안창호, 서기석, 조용호, 유남석의 압류금지조항에 대한 위헌의견

● 압류금지조항 중 집행채권이 양육비채권인 경우 청구인의 자녀양육권, 재산권 침해여부(적극)

가. 양육비채권의 의의

- 헌법상 기본권인 자녀양육권은 혼인과 가족생활을 국가가 보장하여야 한다고 규정한 헌법 제36조 제1항, 행복추구권을 보장하는 헌법 제10조 및, 열거되지 아니한 기본권도 보장하도록 한 헌법 제37조 제1항으로부터 도출되는 것이며, 동시에 부모는 자녀가 정상적인 사회적 인격체로 성장할 수 있도록 돌볼 헌법상 의무가 있고, 부모의 양육에 따라 자녀가 누리는 이익은 헌법의 보호를 받는 법익이다.
- 양육비채권은 부모가 실제로 공동으로 양육하지 못하는 경우에, 부모의 공동부담으로 이루어지는 자녀양육의 물적 기초를 이루는 재산권이다.

나. 집행채권이 양육비채권인 경우의 특수성

- 공무원연금법상의 급여는 수급권자 본인 뿐 아니라 그가 부양하여야 할 가족의 생활안정도 함께 도모하고 있다. 그러므로 압류금지조항의 입법목적에는 수급권자의 자녀 등 부양가족의 생활을 보호하는 것이 포함된다.
- 수급권자가 양육비를 지급하지 아니하여 양육비채권을 집행채권으로 하여 공무원연금법상 수급권을 압류하고자 하는 경우는, 수급권자와 양육대상인 자녀의 이해관계가 상충되는 예외적 상황으로서, 이 경우 압류금지조항은 수급권자 본인과 그와 같이 사는 가족만의 생활을 보호하는 기능을 하고 양육대상인 자녀의 생활보호의 목적을 도외시하는 결과를 가져온다.

- 양육비를 법원이 정할 경우 부모의 소득 등 재산 상황과 그 밖의 사정을 참작하므로, 다른 채권에 비하여 양육비를 집행채권으로 하여 강제집행을 하더라도 수급권자의 생계를 위협하는 가혹한 결과를 가져올 우려는 적다.

다. 집행채권이 양육비채권인 경우 압류금지조항의 위헌성

- 압류금지조항은 입법목적의 정당성, 수단의 적합성, 침해의 최소성은 충족하고 있다.
- 압류금지조항이 보호하고자 하는 수급권자 본인 및 그와 같이 사는 가족의 생활보호와 양육비채권자 및 양육대상 자녀의 법익 사이의 균형이 준수되었는지는, 압류금지조항이 없다고 가정할 경우와 있을 때의 법익의 보호정도를 비교함으로써 알 수 있다.

압류금지조항이 없더라도, 민사집행법에 따라 수급권자 본인 및 그와 같이 사는 가족은 보호를 받게 된다. 양육비채권의 금액은 수급권자 본인 및 그와 같이 사는 가족의 생계나 복리에 위해가 될 정도로 과다하게 정해지는 경우가 발생하기 어렵다. 그러므로 압류금지조항이 없더라도 수급권자 본인 및 그와 같이 사는 가족의 법익침해가 그리 크지 않다.

반면, 압류금지조항으로 인하여 양육비채권자의 자녀양육권과 재산권에 가해지는 불이익의 정도는 심하다. 압류금지조항은 공무원연금 수급권 전부에 전혀 압류를 할 수 없도록 하고 법원이 조정할 여지도 두고 있지 않으며 연금액이 생계비를 넘어서는 다액이라도 예외를 두고 있지 않기 때문이다.

특히 압류금지조항에 의하여 발생하는 청구인의 자녀양육권과 재산권의 제한은 규범적 측면에서도 중대하다. 헌법 제36조 제1항의 혼인 및 가족생활의 보장은 미성년의 자녀들이 건강한 환경에서 교육받고 성장할 수 있도록 부모의 자녀양육을 보호할 국가의 과제를 포함하고 있고, 양육비채권은 양육의 필수불가결한 물적 기초를 이루는 것과 동시에 부모가 헌법상 자녀양육의 의무를 이행하기 위한 것이기 때문이다.

- 그러므로 압류금지조항 중 집행채권이 양육비채권인 경우는 법익균형성을 충족하지 못하고, 과잉금지원칙을 위반하여 청구인의 자녀양육권과 재산권을 침해하므로 헌법에 위반된다.

● 압류제한조항에 대한 청구의 기각

- 압류제한조항은 1개월간 생계비 상당의 압류를 제한할 뿐이므로, 수급권자와 그와 같이 사는 가족의 최소한의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하는 것으로서, 과잉금지원칙에 위배되지 아니한다. 그러므로 이 부분은 법정의견과 견해를 같이한다.

□ 결정의 의의

- 헌법재판소는 2000. 3. 30. 공무원연금법상 급여의 압류를 금지하는 조항에 대하여 합헌결정을 하였다(98헌마401등). 재판관 김이수, 김창중, 강일원, 이선애 4인의 법정의견은 이 사건 압류금지조항과 같은 내용을 규정한 합헌 선례를 변경할 필요가 없다고 판단하고, 나아가 압류제한조항이 청구인의 재산권을 침해하지 아니한다고 판단하여, 심판대상조항에 대한 청구를 모두 기각하였다. 다만, 위 98헌마401등 결정은 채권자와 채무자의 생활형편 등 여러 가지 사정을 고려하여 채권자와 채무자 사이의 대립되는 이익을 합리적으로 조정할 수 있도록 압류금지범위를 변경할 수 있는 제도적 장치를 마련하도록 입법자에게 권고하였으나, 18년이 지난 지금까지 입법개선이 이루어지지 못하였다. 법정의견은 다시, 입법자에게 채권자와 채무자의 이익을 합리적으로 균형 있게 조정할 제도적 장치를 마련하도록 입법개선을 촉구하였다.
- 재판관 이진성, 안창호, 서기석, 조용호, 유남석 5인은 압류금지조항 중 집행채권이 양육비채권인 경우에 관한 부분이 청구인의 자녀양육권과 재산권을 침해하여 헌법에 위반된다고 판단하였다. 압류금지조항 중 집행채권이 양육비채권인 경우에 관한 부분에 관하여는 위헌의견이 다수이지만, 위헌결정을 위한 심판정족수에는 이르지 못하므로 재판관 4인의 합헌의견이 법정의견이 되었다.
- 압류금지조항에 대한 위헌의견이 위헌결정을 위한 심판정족수에 이르지 못하였으나, 법정의견도 공무원연금수급권자가 생계비 이상의 연금급여를 받으면서도 채무 이행을 의도적으로 회피하는 경우 어려운 처지에 있는 채권자가 보호받지 못하는 문제가 해소되지 않고 있다는 점을 인정하고, 입법개선을 촉구하고 있다.

보 도 자 료

예비후보자 선거비용 보전 제한과 반환보전비용 인계 의무를 정한 공직선거법 및 정치자금법 조항 위헌확인 사건

[2016헌마524등 공직선거법 제122조의2 제2항 제1호 등 위헌확인]

[선 고]

헌법재판소는 2018년 7월 26일 재판관 전원일치 의견으로, 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것) 제122조의2 제2항 제1호 중 ‘지역구국회의원선거의 후보자’에 관한 부분과 정치자금법(2012. 2. 29. 법률 제11376호로 개정된 것) 제58조 제1항, 제4항 중 ‘지역구국회의원선거의 정당추천후보자’와 ‘후원회의 후원금’에 관한 부분이 헌법에 위반되지 않는다는 결정을 선고하였다. [기각]

□ 사건개요

- 청구인들은 제20대 국회의원선거에서 지역구국회의원선거의 ○○○당 예비후보자로 등록한 후 후보자로 출마하였으나 투표 결과 모두 낙선하였다. 다만 청구인들은 15% 이상의 득표를 하여 지출한 선거비용을 전액 보전받게 되었다.
- 공직선거법 제122조의2 제2항 제1호는 예비후보자 선거비용을 보전 대상에서 제외하고, 정치자금법 제58조 제1항, 제4항은 후보자가 반환받은 기탁금과 보전받은 선거비용 중 자신의 재산(차입금을 포함한다)으로 지출한 비용을 공제한 잔액(이하 ‘반환·보전비용’이라 한다)을 20일 이내에 소속 정당에 인계하여야 하고, 인계하지 않을 경우 국고에 귀속시키도록 정하고 있다.
- 이에 청구인들은 위 법률조항들이 청구인들의 기본권을 침해한다고 주장하면서, 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것) 제122조의2 제2항 제1호 중 ‘지역구국회의원선거의 후보자’에 관한 부분(이하 ‘선거비용 보전 제한조항’이라 한다)과 정치자금법(2012. 2. 29. 법률 제11376호로 개정된 것) 제58조 제1항, 제4항 중 ‘지역구국회의원선거의 정당추천후보자’와 ‘후원회의 후원금’에 관한 부분(이하 위 조항들을 합하여 ‘반환·보전비용 처리조항’이라 한다)이 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부이다.

[심판대상조항]

공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것)

제122조의2(선거비용의 보전 등) ② 제1항에 따른 선거비용의 보전에 있어서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 비용은 이를 보전하지 아니한다.

1. 예비후보자의 선거비용

정치자금법(2012. 2. 29. 법률 제11376호로 개정된 것)

제58조(후보자의 반환기탁금 및 보전비용의 처리) ① 공직선거의 후보자가 후원회의 후원금 또는 정당의 지원금으로 「공직선거법」 제56조(기탁금)의 규정에 의한 기탁금을 납부하거나 선거비용을 지출하여 같은 법 제57조(기탁금

의 반환 등) 또는 제122조의2(선거비용의 보전 등)의 규정에 의하여 반환·보전 받은 경우 그 반환·보전비용[자신의 재산(차입금을 포함한다)으로 지출한 비용을 모두 공제한 잔액을 말한다]은 선거비용을 보전받은 날부터 20일 이내(이하 이 조에서 “인계기한”이라 한다)에 정당추천후보자는 소속정당에, 무소속후보자는 공익법인 또는 사회복지시설에 인계하여야 한다.

④ 공직선거의 후보자가 제1항에 따라 인계하여야 하는 반환·보전비용을 그 인계기한 이내에 소속 정당 등에 인계하지 아니한 경우에는 이를 국고에 귀속시켜야 한다. 이 경우 국고귀속절차에 관하여는 제4조(당비) 제3항 및 제4항의 규정을 준용한다.

[관련조항]

정치자금법(2012. 2. 29. 법률 제11376호로 개정된 것)

제58조(후보자의 반환기탁금 및 보전비용의 처리) ② 국회의원선거의 당선인은 제1항의 규정에 불구하고 그 반환·보전비용을 자신의 정치자금으로 사용할 수 있으며, 이 경우 제34조(회계책임자의 선임신고 등) 제4항 제1호의 규정에 의한 예금계좌(후원회를 두지 아니한 경우에는 자신의 명의로 개설한 예금계좌를 말한다)에 입금하여 정치자금으로 사용하여야 한다.

결정주문

- 청구인들의 심판청구를 모두 기각한다.

이유의 요지

● 선거비용 보전 제한조항에 관한 판단

- 선거비용 보전 제한조항은 예비후보자 선거비용을 보전하지 않도록 규정함으로써 지역구국회의원선거 후보자들이 이를 부담하도록 하고 있으므로, 이것이 헌법이 정하고 있는 선거공영제에 반하여 청구인들의 선거운동의 자유를 침해하는 것인지 문제된다.
- 선거비용 보전 제한조항의 입법목적은 선거가 조기에 과열되거나 불필요한 선거운동이 남용되어 선거 과정이 혼탁해지는 것을 방지하는 한편, 선거공영제를 운영함에 있어 국가 예산의 효율적 집행을 도모하기 위한 것이다. 이와 같은

입법목적은 정당하고, 선거비용 보전 제한조항은 그 입법목적을 달성하기 위한 효과적이고 적절한 수단에 해당한다.

- 선거비용 보전 제한조항은 다음과 같은 이유에서 침해의 최소성원칙에 반하지 않는다.
 - 공직선거법은 선거운동이 조기에 과열되는 것을 방지하면서 정치신인에게 홍보의 기회를 부여하기 위해 예비후보자의 선거운동을 비용이 많이 들지 않는 선거운동에 한하여 제한적으로만 허용하고 있다. 또한 예비후보자는 정치자금법에 따라 후원회를 둘 수 있어 선거비용을 후원회 기부금으로부터 지출할 수 있다. 그리고 선거비용은 집중적인 선거운동이 이루어지는 선거일 전 14일 동안의 선거운동에 더 투입된다. 따라서 예비후보자 선거비용이 후보자에게 지나친 부담이 된다고 할 수 없다.
 - 우리나라의 선거법제는 선거비용의 상당 부분을 공적으로 부담하고 있거나 선거비용액의 상한을 제한하여 후보자의 부담을 경감시켜주고 있으므로, 예비후보자 선거비용을 후보자가 부담한다고 하여 선거공영제의 취지에 반하는 정도에 이른다고 할 수 없다.
 - 일정 비율 이상의 득표를 하여 선거비용을 보전받을 수 있는 후보자에 대해 예비후보자 선거비용도 보전해주는 방법은 예비후보자 제도의 취지에 부합하지 않을 수 있고 선거비용 보전 제한조항의 입법목적에도 어긋난다.
- 후보자가 선거비용 보전 제한조항으로 인하여 받게 되는 불이익이 보호하려는 공익보다 더 크다고 할 수 없으므로, 선거비용 보전 제한조항은 법익균형성원칙에도 반하지 않는다.
- 그러므로 선거비용 보전 제한조항은 청구인들의 선거운동의 자유를 침해하지 않는다.

● 반환·보전비용 처리조항에 관한 판단

- 반환·보전비용 처리조항은 지역구국회의원선거에서 낙선한 자가 당선된 자와 달리 반환·보전비용을 소속 정당에 인계하거나 국고에 귀속시키도록 하고 있으므로, 이것이 청구인들의 평등권을 침해하는 것인지 문제된다.
- 정치자금법은 정치자금의 적정한 제공을 보장하고 그 수입과 지출내역을 공개하여 투명성을 확보하며 정치자금과 관련한 부정을 방지하려는 목적에서 정치

자금을 수입·지출하는 주체를 엄격히 한정하고 있다. 낙선한 후보자는 정치자금법상 정치자금 수입·지출 주체에 포함되지 않기 때문에 정치자금인 반환·보전비용을 보유하거나 사용할 수 없다. 반면 당선된 후보자는 향후 국회의원의 지위에서 정치활동을 하며 정치자금법상 후원회를 둘 수 있고, 정치자금법에 따른 엄격한 통제를 받는다. 따라서 낙선한 후보자와 달리 당선된 후보자가 반환·보전비용을 정치자금으로 사용할 수 있도록 하더라도 이를 불합리한 차별이라고 할 수 없다.

- 또한 정당의 기능이나 후원금의 성격을 고려할 때 반환·보전비용을 후보자가 소속된 정당에 인계하거나 국고에 귀속시키는 것이 부당하다고 할 수 없다.
- 따라서 반환·보전비용 처리조항이 지역구국회의원선거에서 낙선한 후보자와 당선된 후보자를 달리 취급하고 있다고 하더라도, 이를 불합리하다거나 자의적이라고 볼 수 없으므로, 반환·보전비용 처리조항은 청구인들의 평등권을 침해하지 않는다.

결정의 의의

- 이 사건 결정은 공직선거법이 일정한 예비후보자의 선거운동을 허용하는 이상 그에 소요되는 비용을 보전해주지 않는 것이 선거운동의 자유를 제한하는 것이 될 수 있다고 보면서도, 선거운동의 자유를 침해하는 것으로 인정하기 위해서는 헌법상 선거공영제의 취지에 반하는 정도에 이르러야 한다는 것을 명시하였다.
- 또한 이 사건 결정은 정치자금과 관련된 부정이 계속되고 있는 현실을 고려하여, 반환·보전비용 처리조항이 낙선한 후보자에 대해서 당선된 후보자와 달리 취급하는 것이 불합리하거나 자의적이지 않다고 보았다.