

보 도 자 료

국가공무원법상 공무원의 집단행위 금지 사건

[2018헌마550 국가공무원법 제66조 제1항 위헌확인]

[선 고]

1. 헌법재판소는 2020년 4월 23일 재판관 7[기각]:2[인용]의 의견으로, 국가공무원법(2008. 3. 28. 법률 제8996호로 개정된 것) 제66조 제1항 본문 중 ‘그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단행위’ 부분은 「법원이 헌법 및 국가공무원법을 고려하여 한정해석하고 있으며 통상적 법해석으로 의미가 보충될 수 있어 명확성원칙에 위반되지 않고, 공무원의 집단행위는 정치적 중립성을 훼손시킬 수 있으므로 이를 제한하는 것은 과잉금지원칙에 위반되지 않는다」는 취지에서 일부 청구인들의 심판청구를 기각하는 결정을 선고하였다. 다만 이 결정에 대하여 「심판대상조항의 의미는 여러 요소의 형량을 통해 구체화되는데, 어떤 요소가 형량에 투입될지 불분명하기 때문에 명확성원칙에 반하고, 정치적 편향성에 대한 추상적 우려를 불식하기 위해 민주사회의 중요한 기본권인 집단적으로 의사를 표현할 자유가 심각하게 침해되므로 과잉금지원칙에도 위반된다」는 취지의 재판관 2인의 반대 의견이 있다. [기각]
2. 일부 청구인들의 심판청구는 청구기간을 준수하지 못하여 부적법하므로, 이 부분 심판청구를 각하하였다. [각하]



2020. 4. 23.

헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 청구인 신○○, 박▲▲, 허□□, 이▣▣, 홍★★, 김△△은 각 2018. 3. 1.에, 청구인 이◆◆, 강◆◆은 각 1990. 3. 1.에 국가공무원인 공립학교 교원으로 임용되었다. 청구인들은 국가공무원법 제66조 제1항 본문이 청구인들의 기본권을 침해한다고 주장하면서 2018. 5. 29. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 국가공무원법(2008. 3. 28. 법률 제8996호로 개정된 것) 제66조 제1항 본문 중 ‘그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단행위’ 부분이 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부이다.

[심판대상조항]

국가공무원법(2008. 3. 28. 법률 제8996호로 개정된 것)

제66조(집단행위의 금지) ① 공무원은 노동운동이나 그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다.

□ 결정주문

- 청구인 이◆◆, 강◆◆의 심판청구를 모두 각하한다.
- 청구인 신○○, 박▲▲, 허□□, 이▣▣, 홍★★, 김△△의 심판청구를 모두 기각한다.

□ 이유의 요지

● 청구인 이◆◆, 강◆◆ 심판청구의 적법 여부(소극)

- 청구인 이◆◆, 강◆◆은 1990. 3. 1. 국가공무원인 공립학교 교원으로 임용되었고, 그 후 2008. 3. 28. 심판대상조항이 시행되어 그 적용을 받게 되었으므로, 그로부터 1년이 경과한 2018. 5. 29. 제기된 청구인 이◆◆, 강◆◆의 심판청구는 청구기간을 초과하여 부적법하다.

● 심판대상조항의 명확성원칙 및 과잉금지원칙 위반 여부(소극)

○ 헌법재판소는 헌재 2014. 8. 28. 2011헌바32등 결정에서 심판대상조항과 동일한 내용의 국가공무원법(2008. 3. 28. 법률 제8996호로 개정된 것) 제78조 제1항 제1호의 ‘이 법’ 부분 중 국가공무원법 제66조 제1항 본문의 ‘공무 외의 일을 위한 집단행위’ 부분이 명확성원칙 및 과잉금지원칙에 위반되지 않는다고 판단하였는바, 그 요지는 다음과 같다.

[명확성원칙]

- 법원은 ‘공무 외의 일을 위한 집단행위’란 공무에 속하지 아니하는 어떤 일을 위하여 공무원들이 하는 모든 집단적 행위를 의미하는 것이 아니라 언론의 자유를 보장하고 있는 헌법 제21조 제1항과 국가공무원법의 입법취지, 국가공무원법상의 성실의무와 직무전념의무 등을 종합적으로 고려하여 ‘공익에 반하는 목적을 위하여 직무전념의무를 해태하는 등의 영향을 가져오는 집단적 행위’라고 한정하여 해석하고 있다. 여기서 집단행위란 ‘공무원의 직무전념성을 해치거나 공무에 대한 국민의 신뢰에 손상을 가져올 수 있는 다수의 결집된 행위’, ‘공익’이란 ‘개인 또는 특정 단체나 집단의 이익이 아니라 일반 다수 국민의 이익 내지는 사회공동의 이익’을 각 의미한다. 따라서 심판대상조항은 명확성원칙에 위반된다고 볼 수 없다.

[과잉금지원칙]

- 심판대상조항이 ‘공무원의 공무 외의 일을 위한 집단행위’를 금지하고 있는 것은 공무원의 집단행동이 공무원 집단의 이익을 대변함으로써 국민 전체의 이익추구에 장애가 될 소지가 있기 때문이고, 그것은 공무원이라는 특수한 신분에서 나오는 의무의 하나를 규정한 것으로 이해되는바, ‘공무 외의 일을 위한 집단행위’라고 함은 ‘공익에 반하는 목적을 위하여 직무전념의무를 해태하는 등의 영향을 가져오는 집단적 행위’라고 한정하여 해석할 수 있으므로 이것이 표현의 자유에 대한 과도한 제한이라고 보기는 어렵다.
- 공무원이 집단적으로 정치적 의사표현을 하는 경우에는 이것이 공무원이라는 집단의 이익을 대변하기 위한 것으로 비춰질 수 있으며, 정치적 중립성의 훼손으로 공무의 공정성과 객관성에 대한 신뢰를 저하시킬 수 있다. 따라서 심판대상조항이 정치적 표현행위를 포함하여 공무원의 집단행위를 제한하더라도 이것이 표현의 자유에 대한 과도한 제한이라고 볼 수 없다.
- 설령 공무원의 집단적인 정치적 표현행위가 공익을 표방한다고 하여도 우리나라

라의 정치 현실상 정치적 편향성에 대한 의심을 제거하기가 어려운 것이 사실
이므로, 공익을 표방하는 공무원의 집단적인 정치적 표현행위는 심판대상조항
의 적용이 배제되는 ‘공익’을 위한 행위에 포함된다고 볼 수는 없다.

- 헌법 및 국가공무원법의 해석상 직무전념의무란 ‘불편부당한 입장에서 자신이 맡은 업무에 성실히 임하는 것’을 의미한다,
- 위 2011헌바32등 결정과 달리 판단해야 할 사정의 변경이나 필요성을 인정할 수 없다.

□ 반대의견(재판관 이석태, 재판관 김기영)

● 심판대상조항의 명확성원칙 위반 여부(적극)

- 현재 2014. 8. 28. 2011헌바32등 결정의 반대의견은 심판대상조항을 ‘공익에 반하는 목적을 위하여 직무전념의무를 해태하는 등의 영향을 가져오는 집단적 행위’라고 축소 해석한다고 하더라도, 공익을 해할 목적이 있는지 여부를 판단하기 위하여는 공익간 형량이 불가피하지만 그 형량 결과가 언제나 객관적으로 명백한 것은 아니기 때문에 심판대상조항은 명확성원칙에 위반된다고 하였다.
- 다양한 가치가 경합하는 우리 사회에서 공익의 의미는 형량을 통해 구체화되는데, 이 형량에는 당해 사안과 관련된 자료, 이에 대한 평가 및 규범적 판단 등 여러 요소가 투입된다. 그런데 통상적인 해석 방법으로는 당해 사안에서의 형량에 투입되어야 하는 요소가 무엇인지 알 수 없으므로 공익의 의미는 불명확할 수밖에 없으므로 심판대상조항은 명확성원칙에 위반된다.

● 심판대상조항의 과잉금지원칙 위반 여부(적극)

- 현재 2014. 8. 28. 2011헌바32등 결정의 반대의견은 심판대상조항이 행위와 정치적 중립성과의 관련성, 공무원의 직무와 직급 등을 구분하지 않고 일률적·전면적으로 기본권을 제한하며, 헌법질서 수호유지를 위한 정치적 의사표현까지 집단적으로 이루어지기만 하면 공익에 반하는 행위로 전제하고 모두 금지하므로 과잉금지원칙에 위반된다고 하였다.
- 학생들은 교원의 정치적 표현행위를 맞닥뜨리게 되더라도 다른 이들을 통한 일

반화·상대화 과정을 거쳐 의견의 균형을 이룰 수 있는 주체이다. 따라서 교원의 근무시간 외의 집단행위는 학생들에게 간접적·사실적 영향만 미침에도 이를 이유로 기본권 행사를 제한하는 것은 교원으로부터 기본권을 박탈하는 것이다.

- 심판대상조항은 정치적 편향성에 대한 추상적 우려를 잠재우기 위해 교원의 기본권 행사를 전면적으로 제한하여, 교원의 지위를 갖고 있는 자가 시민 또는 정부의 편향성을 시정하는 교원으로서 의견과 전문성을 표현할 가능성을 거의 허용하지 않는다. 그 결과 다양한 견해가 공존하는 사회를 위해 보장되어야 할 집단적으로 의사를 표현할 자유가 심각하게 침해된다.
- 심판대상조항은 과잉금지원칙에 위반된다.

결정의 의의

- 이 사건에서 헌법재판소는 심판대상조항이 명확성원칙에 위반되지 아니하고, 공무원의 집단적 정치적 표현의 자유를 침해하지 아니한다고 판단하였다.