

보 도 자 료

지방공단 상근직원의 경선운동 금지 사건

[2019헌가11 공직선거법 제57조의6 제1항 등 위헌제청]

[선 고]

헌법재판소는 2021년 4월 29일 재판관 7:2의 의견으로, 광주광역시 □□공단의 상근직원이 당원이 아닌 자에게도 투표권을 부여하는 당내경선에서 경선운동을 할 수 없도록 금지·처벌하는 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것) 제57조의6 제1항 본문의 ‘제60조 제1항 제5호 중 제53조 제1항 제6호 가운데 지방공기업법 제2조에 규정된 지방공단인 광주광역시□□공단의 상근직원’에 관한 부분 및 같은 법 제255조 제1항 제1호 중 위 해당부분은 헌법에 위반된다는 결정을 선고하였다. [위헌]

이에 대하여는 위 조항들이 과잉금지원칙에 반하지 아니하여 헌법에 위반되지 않는다는 재판관 이종석, 재판관 이영진의 반대의견이 있다.



2021. 4. 29.

헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 제청신청인 김○○는 2014. 8.부터 2017. 7. 28.까지 지방공단인 광주광역시□□공단(이하 ‘이 사건 공단’이라 한다)의 임원인 이사장이었고, 2018. 6. 13. 실시된 제7회 전국동시지방선거에서 △△당의 당내경선 과정을 통해 광주광역시 ◆◆구청장 후보로 출마하여 당선된 사람이다. 제청신청인 김▲▲, 유★★, 최◆◆은 이 사건 공단의 상근직원으로 근무했던 사람들이다.
- 제청신청인 김▲▲, 유★★, 최◆◆은 이 사건 공단의 상근직원으로서 경선운동을 할 수 없음에도, 제청신청인 김○○ 등과 공모하여, 2017. 7.경부터 2017. 10.경까지 △△당 광주광역시 ◆◆구청장 당내경선에 출마하려는 제청신청인 김○○를 위하여 권리당원 4,116명을 모집하면서 사회관계망서비스(SNS) 전파용 홍보물을 배포하는 등의 방법으로 경선운동을 하였다는 공소사실 등으로 기소되어 유죄판결을 선고받았다(광주지방법원 2018고합135).
- 제청신청인들은 항소하여 그 항소심(광주고등법원 2018노428) 계속 중 공직선거법 제57조의6 제1항, 제60조 제1항 제5호 중 제53조 제1항 제6호 상근직원 부분 및 같은 법 제255조 제1항 제1호 중 위 해당부분에 대하여 위헌법률심판 제청신청을 하였고, 제청법원은 2019. 3. 26. 공직선거법 제57조의6 제1항, 제60조 제1항 제5호 중 제53조 제1항 제6호 가운데 광주광역시□□공단의 상근직원 부분 및 같은 법 제255조 제1항 제1호 중 위 해당부분에 대하여 위헌법률심판제청을 하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것) 제57조의6 제1항 본문의 ‘제60조 제1항 제5호 중 제53조 제1항 제6호 가운데 지방공기업법 제2조에 규정된 지방공단인 광주광역시□□공단의 상근직원’에 관한 부분 및 같은 법 제255조 제1항 제1호 중 위 해당부분(이하 위 두 조항을 합하여 ‘심판대상조항’이라 한다)이 헌법에 위반되는지 여부이다. 심판대상조항 및 관련조항의 내용은 다음과 같다.

[심판대상조항]

공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것)

제57조의6(공무원 등의 당내경선운동 금지) ① 제60조 제1항에 따라 선거운동을 할 수 없는 사람은 당내경선에서 경선운동을 할 수 없다. 다만, 소속 당원만을 대상으로 하는 당내경선에서 당원이 될 수 있는 사람이 경선운동을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제255조(부정선거운동죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제57조의6 제1항을 위반하여 당내경선에서 경선운동을 한 사람

[관련조항]

구 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정되고, 2020. 3. 25. 법률 제17127호로 개정된 것)

제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. (단서 생략)

5. 제53조(공무원 등의 입후보) 제1항 제2호 내지 제8호에 해당하는 자(제4호 내지 제6호의 경우에는 그 상근직원을 포함한다)

공직선거법(2015. 12. 24. 법률 제13617호로 개정된 것)

제53조(공무원 등의 입후보) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다. (단서 생략)

6. 「지방공기업법」 제2조(적용범위)에 규정된 지방공사와 지방공단의 상근 임원

□ 결정주문

- 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것) 제57조의6 제1항 본문의 ‘제60조 제1항 제5호 중 제53조 제1항 제6호 가운데 지방공기업법 제2조에 규정된 지방공단인 광주광역시□□공단의 상근직원’에 관한 부분 및 같은 법 제255조 제1항 제1호 중 위 해당부분은 헌법에 위반된다.

□ 이유의 요지

- 심판대상조항이 당원이 아닌 자에게도 투표권을 부여하여 실시하는 당내경선에서 이 사건 공단의 상근직원에 대하여 경선운동을 금지하는 것은 당내경선의 형평성과 공정성을 확보하기 위한 것으로서 목적의 정당성 및 수단의 적합성이 인정된다.
- 구청장이 임면하는 이 사건 공단의 상근임원인 이사장은 이 사건 공단의 대표

자로서 그 업무를 총괄하며 경영성과에 대하여 책임을 지고, 이 사건 공단의 업무에 관한 중요 사항을 심의·의결하는 이사회 의 구성원이 되는 반면, 이 사건 공단의 상근직원은 시험성적, 근무성적, 그 밖의 능력의 실증에 따라 이사가 임면하고, 이 사건 공단의 경영에 관여하거나 실질적인 영향력을 미칠 수 있는 권한을 가지고 있지 아니하다.

- 이와 같은 이 사건 공단의 상근직원의 지위와 권한에 비추어 볼 때, 이 사건 공단의 상근직원이 특정 경선후보자의 당선 또는 낙선을 위한 경선운동을 한다고 하여 그로 인한 부작용과 피해가 크다고 보기 어렵다. 공직선거법 제53조 제1항 제6호가 지방공단의 상근임원과 달리 상근직원은 그 직을 유지한 채 공직선거에 입후보할 수 있도록 규정한 것도 상근직원의 영향력이 상근임원보다 적다는 점을 고려한 것이다.
- 그럼에도 불구하고 심판대상조항이 직급에 따른 업무의 내용과 수행하는 개별 구체적인 직무의 성격에 대한 검토 없이 모든 상근직원의 경선운동을 금지하고 이에 위반한 경우 처벌하는 것은 정치적 표현의 자유를 지나치게 제한하는 것이다.
- 공직선거법은 이미 당원이 아닌 자에게도 투표권을 부여하여 실시하는 당내경선에서 허용되는 경선운동방법을 한정하고 있고(공직선거법 제57조의3, 제255조 제2항 제3호), 업무·고용 그 밖의 관계로 인하여 자기의 보호·지휘·감독을 받는 자에게 특정 경선후보자를 지지·추천하거나 반대하도록 강요한 자는 형사처벌하는 등(공직선거법 제237조 제5항 제3호) 이 사건 공단의 상근직원이 당내경선에 직·간접적으로 영향력을 행사하는 행위들을 금지·처벌하는 규정들을 마련하고 있다.
- 위와 같은 공직선거법 규정들만으로 당내경선의 형평성과 공정성을 확보하기 부족하더라도, 이 사건 공단의 상근직원이 그 지위를 이용하여 경선운동을 하는 행위를 금지·처벌하는 규정을 두는 것은 별론으로 하고, 이 사건 공단의 상근직원의 경선운동을 일률적으로 금지·처벌하는 것은 정치적 표현의 자유를 과도하게 제한하는 것이다. 그러므로 심판대상조항은 침해의 최소성 원칙에 위배된다.
- 심판대상조항이 당원이 아닌 자에게도 투표권을 부여하여 실시하는 당내경선에서 이 사건 공단의 상근직원 모두에 대하여 일률적으로 경선운동을 금지하는

것은 정치적 표현의 자유를 중대하게 제한하는 것인 반면, 이 사건 공단의 상근직원이 당내경선에서 공무원에 준하는 영향력이 있다고 볼 수 없는 점 등을 고려하면 심판대상조항이 당내경선의 형평성과 공정성의 확보라는 공익에 기여하는 바가 크다고 보기 어렵다. 따라서 심판대상조항은 법익의 균형성을 충족하지 못하였다.

- 심판대상조항은 과잉금지원칙에 반하여 정치적 표현의 자유를 침해하므로 헌법에 위반된다.

□ **반대의견(재판관 이종석, 재판관 이영진)**

- 이 사건 공단은 구청장이 지정하는 시설을 효율적으로 관리·운영하기 위하여 지방공기업법 제76조에 따라 설립된 지방공단으로서, 그 사업 내용이나 목적의 공공적 성격이 강하고, 그 조직·운영 등에도 공법적 특수성이 인정된다.
- ‘당원이 아닌 자’에게도 투표권을 부여하여 실시하는 당내경선에서는 사실상 선거운동기간 이전에 선거구민을 상대로 특정 정당 소속 경선후보자를 홍보할 기회가 주어지므로, 정당 소속 후보자와 무소속 후보자 간의 불평등의 문제를 야기할 수 있고, 경선운동이 사전선거운동금지조항 등을 회피하기 위한 탈법적인 수단으로 변질될 우려도 있다.
- 심판대상조항은 당내경선의 형평성과 공정성을 확보하기 위하여 이 사건 공단의 상근직원에 대하여 당원이 아닌 자에게도 투표권을 부여하여 실시하는 당내경선에서 경선운동을 하는 것을 금지·처벌하는 것이므로 목적의 정당성 및 수단의 적합성이 인정된다.
- 이 사건 공단의 상근직원은 형법상 뇌물죄와 관련하여 공무원으로 간주되는 등 그 직무의 공공성이 인정된다. 또한 이 사건 공단은 생활폐기물 수집·운반, 공영주차장 관리 등 ◆◆구민의 복리증진을 위한 사업을 수행하고, 광주광역시 ◆◆구의 인구는 약 40만 명에 불과하기 때문에, 이 사건 공단의 상근직원이 ◆◆구의 당내경선에서 행사할 수 있는 영향력은 매우 크다.
- 따라서 이 사건 공단의 상근직원이 당내경선에서 경선운동을 할 경우, 특정 집단의 이익만을 도모하는 방향으로 업무를 수행하는 등으로 당내경선의 형평성과 공정성을 해칠 수 있다.
- 사회관계망서비스(SNS) 등을 통한 선거 개입이 일반화되고 있어 직급이 낮다

고 하여 당내경선에 미치는 영향력이 낮다고 단정할 수 없는 점, 지위를 이용한 경선운동만을 금지할 경우 금지조항으로서의 실효성이 약화될 우려가 있는 점, 이 사건 공단의 상근직원은 경선운동에 이르지 아니하는 통상적인 정당활동 등을 할 수 있고, 소속 당원만을 대상으로 하는 당내경선에서는 경선운동을 할 수도 있는 점 등을 고려하면, 심판대상조항이 침해의 최소성 원칙에 위배된다고 볼 수 없다.

- 심판대상조항에 의하여 보호되는 당내경선의 형평성과 공정성의 확보라는 공공의 이익은 본 선거의 형평성 및 공정성과도 밀접 불가분의 관계에 있으므로 높은 가치를 지니는 것인 반면, 심판대상조항이 이 사건 공단의 상근직원의 정치적 표현의 자유를 제한하는 정도는 크다고 보기 어려우므로, 법익의 균형성 원칙에 위배되지 않는다.
- 심판대상조항은 과잉금지원칙에 반하여 정치적 표현의 자유를 침해하지 않으므로 헌법에 위반되지 않는다.

□ 결정의 의의

- 헌법재판소는 2004. 4. 29. 국민건강보험공단 상근직원의 선거운동을 금지·처벌하는 구 ‘공직선거 및 선거부정방지법’(2003. 2. 4 법률 제6854호로 개정되기 전의 것) 제60조 제1항 제9호가 과잉금지원칙에 반하여 청구인의 선거운동의 자유를 침해하지 않는다는 이유로 헌법소원심판청구를 기각하였다(헌재 2004. 4. 29. 2002헌마467).
- 이후 헌법재판소는 한국철도공사 상근직원의 선거운동을 금지·처벌하는 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것) 제60조 제1항 제5호 중 제53조 제1항 제4호 가운데 한국철도공사의 상근직원 부분 및 같은 법 제255조 제1항 제2호 중 위 해당부분이 과잉금지원칙에 반하여 선거운동의 자유를 침해하므로 헌법에 위반된다는 결정을 선고하였다(헌재 2018. 2. 22. 2015헌바124).
- 이 사건 심판대상은 경선운동의 주체를 제한하는 점에서, 선거운동의 주체를 제한하는 위 두 선례의 심판대상과는 차이가 있다. 또한 상근직원이 소속된 조직의 규모, 업무 내용 등에 있어서도 위 두 선례와는 차이가 있으나, 상근직원의 지위와 권한에 비추어 볼 때 경선운동에 미칠 수 있는 영향력이 크지 않다

고 본 점에서는 위 현재 2018. 2. 22. 2015헌바124 결정과 유사한 취지로 판단한 것으로 볼 수 있다.