

보도자료

지방공사 상근직원의 경선운동 금지 사건

[2021헌가24 공직선거법 제57조의6 제1항 본문 등 위헌제청]

[선 고]

헌법재판소는 2022년 6월 30일 재판관 7:2의 의견으로, 서울교통공사의 상근직원이 당원이 아닌 자에게도 투표권을 부여하는 당내경선에서 경선운동을 할 수 없도록 하고 위반행위를 처벌하는, 공직선거법 (2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것) 제57조의6 제1항 본문의 ‘제60조 제1항 제5호 중 제53조 제1항 제6호 가운데 지방공기업법 제2조에 규정된 지방공사인 서울교통공사의 상근직원’에 관한 부분 및 같은 법 제255조 제1항 제1호 중 위 해당부분은 헌법에 위반된다는 결정을 선고하였다. [위헌]



2022. 6. 30.

헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 제청신청인 이○○는 1993. 9. 23.부터 지방공사인 서울교통공사의 직원으로 근무하였고, 2020. 4. 15. 실시된 제21대 국회의원 선거에서 정의당 비례대표 경선 후보로 등록하여 추천 순위 5위를 부여받아 정의당 비례대표 국회의원으로 당선된 사람이다. 제청신청인 박□□는 1984. 4. 20.부터 2020. 12. 31.까지 서울교통공사의 직원으로 근무한 사람이다.
- 제청신청인들은 “2019. 9.경부터 2020. 3.경까지 공직선거법에서 정한 방법 외의 방법으로 정의당 비례대표 당내경선에서 경선운동을 함과 동시에 경선운동을 할 수 없는 지방공사의 상근직원이 정의당 비례대표 당내경선에서 경선운동을 하였다.”라는 공소사실 등으로 기소되었다(서울중앙지방법원 2020고합845).
- 제청신청인들이 제1심 재판 계속 중이던 2021. 3. 5. 서울교통공사 상근직원의 당내경선운동을 금지하고 처벌하는 공직선거법 조항들에 대하여 위헌법률심판제청 신청을 하였고(서울중앙지방법원 2021초기591), 제청법원은 이를 받아들여 이들 조항에 대하여 2021. 9. 6. 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 지방공사인 서울교통공사의 상근직원’에 관한 부분(이하 ‘이 사건 금지조항’이라 한다) 및 같은 법 제255조 제1항 제1호 중 제57조의6 제1항 본문의 ‘제60조 제1항 제5호 중 제53조 제1항 제6호 가운데 지방공기업법 제2조에 규정된 지방공사인 서울교통공사의 상근직원’에 관한 부분(이하 ‘이 사건 처벌조항’이라 하고, 위 두 조항을 통틀어 ‘심판대상조항’이라 한다)이 헌법에 위반되는지 여부이다. 심판대상조항 및 관련조항은 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 600만 원 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 개정되기 전의 것)

제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제1호에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자인 경우와 제4호부터 제8호까지의 규정에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자이거나 후보자의 직계존비속인 경우에는 그러하지 아니하다.

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 지방공사인 서울교통공사의 상근직원’에 관한 부분 및 같은 법 제255조 제1항 제1호 중 제57조의6 제1항 본문의 ‘제60조 제1항 제5호 중 제53조 제1항 제6호 가운데 지방공기업법 제2조에 규정된 지방공사인 서울교통공사의 상근직원’에 관한 부분은 헌법에 위반된다.

□ 이유의 요지

- 심판대상조항이 ‘당원이 아닌 자’에게도 투표권을 부여하여 실시하는 당내경선에서 서울교통공사의 상근직원에 대하여 경선운동을 금지하고 그 위반행위를 처벌하는 것은 당내경선의 형평성과 공정성을 확보하기 위한 것으로 정당한 목적 달성을 위한 적합한 수단이다.
- 서울교통공사의 상근임원인 사장은 서울특별시장이 임면하고 공사를 대표하고 그 업무를 총괄하며 경영성과에 대하여 책임을 지며, 공사의 업무에 관한 중요 사항을 심의·의결하는 이사회 의 구성원이다. 반면 서울교통공사의 상근직원은 시험 성적, 근무성적, 그 밖의 능력의 실증에 따라 사장이 임면하고, 서울교통공사의 경영에 관여하거나 실질적인 영향력을 미칠 수 있는 권한을 가지고 있지 않다.
- 이러한 지위와 권한을 종합하면, 서울교통공사의 상근직원이 특정 경선후보자의 당선 또는 낙선을 위한 경선운동을 한다고 하여 그로 인한 부작용과 폐해가 일반 사기업 직원의 경우보다 크다고 보기 어렵다. 공직선거법 제53조 제1항 제6호가 지방공사의 상근임원과 달리 상근직원은 그 직을 유지한 채 공직선거에 입후보할 수 있도록 규정한 것도 상근직원의 영향력이 상근임원보다 적다는 점을 고려한 것이다.
- 그럼에도 심판대상조항이 서울교통공사 상근임원의 경선운동을 금지하는 데 더하여 상근직원에게까지 경선운동을 금지하는 것은 당내경선의 형평성과 공정성을 확보한다는 입법목적에 비추어 보았을 때 과도한 제한이라고 볼 수 있다.
- 공직선거법은 이미 당원이 아닌 자에게도 투표권을 부여하여 실시되는 당내경선에서 허용되는 경선운동방법을 한정하고(공직선거법 제57조의3, 제255조 제2항 제3호 참조), 업무·고용 그 밖의 관계로 인하여 자기의 보호·지휘·감독을 받는 자에게 특정 경선후보자를 지지·추천하거나 반대하도록 강요한 자를 형사처벌하는 등(공직선거법 제237조 제5항 제3호 참조), 서울교통공사의 상근직원이 당내경선에 직·간접적으로 영향력을 행사하는 행위들을 금지하고 처벌하는 규정을 마련하고 있다.
- 설령 위와 같은 공직선거법 규정들만으로 당내경선의 형평성과 공정성을 확보하기 부족하더라도, 서울교통공사 상근직원이 그 지위를 이용하여 경선운동을 하는 행위를 금지·처벌하는 규정을 두는 것은 별론으로 하고, 당원이 아닌 자에게도 투표권을 부여하여 실시하는 당내경선에서 서울교통공사 상근직원의 경선운동을

일률적으로 금지·처벌하는 것은 정치적 표현의 자유를 과도하게 제한하는 것이다. 따라서 심판대상조항은 침해의 최소성에 위반된다.

- 이처럼 심판대상조항이 정치적 표현의 자유를 중대하게 제한하는 반면, 당내경선의 형평성과 공정성의 확보라는 공익에 기여하는 바가 크다고 보기 어렵다. 따라서 심판대상조항은 법익의 균형성을 충족하지 못하였다.
- 심판대상조항은 과잉금지원칙을 위반하여 정치적 표현의 자유를 침해한다.

■ 반대의견(재판관 이종석, 재판관 이영진)

- 서울교통공사는 안전하고 신속한 대중교통 수단을 제공함으로써 시민의 복리증진에 기여하기 위해 지방공기업법에 따라 설립된 지방공사로서, 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 과열된 경선운동은 정당 소속 후보자와 무소속 후보자 간의 불평등의 문제를 야기할 수 있고, 경선운동이 사전선거운동금지 등 각종 선거운동 관련 규제를 회피하기 위한 탈법적인 수단으로 변질될 우려도 있다.
- 심판대상조항이 서울교통공사의 상근직원에 대하여 당원이 아닌 자에게도 투표권을 부여하여 실시하는 당내경선에서 경선운동을 금지하고 이를 위반한 경우 처벌하는 것은 서울교통공사의 공법적 특수성을 고려하여 당내경선의 형평성과 공정성을 확보하기 위한 것으로 목적의 정당성과 수단의 적합성이 인정된다.
- 서울교통공사의 상근직원은 형법상 뇌물죄와 관련하여 공무원으로 간주되는 등 그 직무의 공공성이 인정되고, 서울교통공사는 서울특별시 도시철도의 건설과 운영 및 이에 따른 도시계획사업 등을 수행한다. 서울교통공사의 상근직원이 직을 그대로 유지한 채 위와 같은 당내경선에서 경선운동을 할 경우, 특정 집단의 이익만을 도모하는 방향으로 업무를 수행하는 등으로 당내경선의 형평성과 공정성을 해할 수 있다.
- 과거와 달리 오늘날에는 문자메시지나 전화 등을 통한 선거 개입이 일반화되고 있어 직급이 낮다고 하여 당내경선에 미치는 영향력이 낮다고 단정할 수 없는 점, 지위를 이용한 경선운동만을 금지할 경우 금지조항으로서의 실효성이 약화될 우려가 있는 점, 서울교통공사의 상근직원은 경선운동에 이르지 아니하는 통상적인

정당활동 등은 할 수 있고, 소속 당원만을 대상으로 하는 당내경선에서는 경선운동을 할 수 있는 점 등을 고려하면 심판대상조항은 침해의 최소성에 위반된다고 볼 수 없다.

- 심판대상조항에 의하여 보호되는 당내경선의 형평성과 공정성의 확보라는 공공의 이익은 본 선거의 형평성 및 공정성과도 밀접 불가분의 관계에 있으므로 높은 가치를 지닌 반면, 심판대상조항이 서울교통공사 상근직원의 정치적 표현의 자유를 제한하는 정도는 크다고 보기 어려우므로, 법익의 균형성도 갖추었다.
- 심판대상조항은 과잉금지원칙을 위반하여 정치적 표현의 자유를 침해하지 않는다.

■ 결정의 의의

- 헌법재판소는 국민건강보험공단 상근직원의 선거운동을 금지·처벌하는 구 ‘공직선거및선거부정방지법’(2003. 2. 4 법률 제6854호로 개정되기 전의 것) 제60조 제1항 제9호가 과잉금지원칙에 반하여 선거운동의 자유를 침해하지 않는다는 이유로 헌법소원심판청구를 기각하였다(헌재 2004. 4. 29. 2002헌마467).
- 이후 헌법재판소는 한국철도공사 상근직원의 선거운동을 금지·처벌하는 구 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정되고, 2020. 3. 25. 법률 제17127호로 개정되기 전의 것) 제60조 제1항 제5호 중 제53조 제1항 제4호 가운데 한국철도공사의 상근직원 부분 및 같은 법 제255조 제1항 제2호 중 위 해당부분이 헌법에 위반된다는 결정을 선고하였다(헌재 2018. 2. 22. 2015헌바124).
- 또한 헌법재판소는 광주광역시 광산구 시설관리공단 상근직원의 경선운동을 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 광산구 시설관리공단의 상근직원’에 관한 부분과 같은 법 제255조 제1항 제1호 중 위 해당부분이 헌법에 위반된다고 결정하였다(헌재 2021. 4. 29. 2019헌가11).
- 이 사건은 ‘서울교통공사’ 상근직원의 ‘경선운동’ 금지·처벌에 관한 것으로 ‘한국철도공사’ 상근직원의 ‘선거운동’ 금지·처벌에 관한 헌재 2018. 2. 22. 2015헌바124 결정 및 ‘광주광역시 광산구 시설관리공단’ 상근직원의 ‘경선운동’ 금지·처벌에 관한 헌재 2021. 4. 29. 2019헌가11 결정과 유사한 취지로 판단하였다.