

9. 1980년 해직공무원구제 사건

〈헌재 1993. 5. 13. 90헌바22등 1980년 해직공무원의 보상등에 관한 특별조치법 제2조 및 제5조에 대한 헌법소원, 판례집 5-1, 253〉

가. 사건의 배경

이 사건은 1980년 국가보위비상대책위원회의 정화계획에 의하여 해직된 공무원에 대한 보상 및 특별채용을 위하여 제정된 1980년해직공무원의보상등에관한특별조치법이 정부산하기관의 임직원을 보상대상자에 포함시키지 아니한 것 등에 대하여 위헌결정의 정족수미달로 헌법에 위반된다고 선언할 수 없다고 한 사건이다.

1980년해직공무원의보상등에관한특별조치법 제2조는 1980년 7월1일부터 동년 9월 30일까지의 기간중 정화계획에 의하여 강제해직된 공무원만 보상대상자로 규정하여 정부산하기관의 임직원을 보상대상자에 포함시키지 아니하고 동법 제5조는 정부가 정부산하기관의 직원 중 정화계획에 의하여 해직된 자에 대하여 해직공무원과 상응한 조치가 이루어질 수 있도록 행정지도를 한다고 규정하고 있었다.

청구인들은 정부산하기관의 직원으로 근무하던 중 1980년 7월경 국보위의 정화계획에 의하여 강제해직되었음을 이유로 위 특별조치법 제2조 및 제5조를 근거로 하여 종전에 근무하던 정부산하기관 또는 그 권리의무를 승계한 상사법인 등을 상대로 하여 보상금 청구소송을 제기하면서 위 법률조항에 관하여 위헌법률심판제청을 신청하였으나 법원이 이를 기각하자 헌법소원심판을 청구하였다.

이 사건 이외에도 당시 위 특별조치법과 관련하여 헌법재판소에 위헌심판제청이나 헌법소원심판청구가 여러 건 제기되어 병합심리 되었다(89헌마189, 89헌마281, 90헌마17, 90헌바47내지58, 91헌가2, 92헌바21, 92헌바44, 93헌마41, 93헌마258 등).

나. 결정의 주요내용

헌법재판소는 이 결정에서 5인의 재판관은 다음과 같이 청구의 적법성을 판단한 다음 1980년해직공무원의보상등에관한특별조치법 제2조, 제5조가 평등의 원칙에 위반하여 위헌이라는 의견이었으나 4인의 재판관은 이 사건 심판청구가 재판의 전제성 등 적법요건을 결여하였다고 하여 각하의견을 제시하여 위헌결정 정족수인 6인에 미달하여 헌법에 위반된다고 선언할 수 없다고 결정하였다.

만약 헌법재판소가 1980년해직공무원의보상등에관한특별조치법 제2조 등에 대하여 위헌결정을 하고 그에 따라서 국회가 동법의 위헌부분을 개정한다면 정부산하기관 임직원들은 직접 정부를 상대로 보상청구가 가능하게 될 것이므로 정부산하기관 임직원들이 위와 같은 결과를 기대하고 동법을 근거로 해서 정부를 상대로 하여 보상금청구소송을 제기하고 동법 제2조 와 제5조의 위헌성을 다투면서 위헌여부제청신청을 하였다면 위 법률조항들의 위헌여부는 청구인들이 제기한 보상금청구소송의 재판의 전제가 된다고 보아야 할 것이다. 이 경우 법원으로서 헌법재판소에서 내려질 위헌여부심판의 결과를 기다려서 재판을 하여야 할 것이며 만약 위헌결정이 내려지면 그에 따른 입법시정의 결과를 보고 재판하여야 하는 것으로서 만일 위헌선언에 따라 입법시정이 되었다면 법원으

로서는 원고들의 청구를 기각하는 주문을 낼 수는 없을 것이므로 이러한 의미에서 위헌여부의 판단에 따라 당해 본안사건의 재판의 주문이 달라질 수밖에 없는 것이라면 재판의 전제성은 갖춘 것이라고 보아야 한다.

위 법률은 입법취지가 국가보위비상대책위원회의 위법, 부당한 공권력에 의하여 피해를 입은 공무원이나 정부산하기관 직원들의 명예회복과 피해보상을 위한 것으로서 헌법 제34조 제2항의 규정에 의한 국가의 사회보장책임과 공권력의 불법행위로 인한 손해배상책임을 위한 특별법적 성격을 가진다 할 것이므로, 동일한 공권력행사로 인한 피해자에 대하여 그 신분이 공무원이나 정부산하기관이나에 따라서 국가의 보상 또는 배상책임에 차별을 두는 것은 헌법 제11조 제1항의 평등의 원칙에 반한다.

이에 대하여 조규광, 최광률, 김문희, 황도연 재판관의 각하의견의 요지는 다음과 같다. 위 법률은 명칭부터 '1980년해직공무원의보상등에관한특별조치법'이라 명명되었고, 제1조에서 그 법의 적용대상을 해직공무원에 국한된다고 명시하였으며, 제2조 내지 제4조에서 해직공무원에 한하여 일정한 범위내 또는 조건하에서 보상 또는 특별채용의 혜택을 받을 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 제5조의 규정내용을 보면 그 입법취지는 어디까지나 정부가 정부산하기관에게 정화계획에 의하여 해직된 정부산하기관 직원들에 대하여도 가급적 해직공무원과 상응한 조치가 이루어질 수 있도록 '행정지도(行政指導)'를 하라는 선언적 규정을 둔 것에 불과하다. 또한 행정지도란 원래 법적 구속력없이 상대방의 임의적 협력을 기대하여 행하는 권고적 성질의 사실행위이며, 그 규정에 의한 행정지도의 상대방은 정부산하기관 자체이지 그 직원들이 아니므로 그 규정만으로 해직된 정부산하기관 직원들에 대한 국가의 어떤 법적 책임이 생긴다거나 그들에게 직접 어떤 청구권이 발생한다고 볼 수 없다. 그렇다면 위 법률조항은 처음부터 청구인들이 제기한 당해 소송사건에 적용할 법률이 아니므로 그 위헌여부와는 관계없이 재판의 전제성이 거론될 여지가 없다.

기록에 의하면 청구인들은 그들의 종전에 근무하던 정부산하기관 또는 그 권리의무를 승계한 상사법인만을 상대로 하여 의원면직무효확인, 보수금, 퇴직금 또는 손해배상의 청구소송을 제기하였을 뿐 국가 또는 정부를 상대로 어떤 소송도 제기한 사실이 없으며 청구인 중 1인은 그와 더불어 대한민국을 공동피고로 하여 보상금 청구소송을 제기하였으나 그 청구원인으로서 위 법률 제5조의 행정지도 규정에 의하여 직접 피고들의 연대채무인 보상금 지급의무가 발생하였다고 주장하였을 뿐이다. 그렇다면 위 법률조항에 대하여 설사 위헌결정이 내려진다고 하더라도 현재의 당사자와 청구내용만으로는 법원이 당해 소송사건에서 어떤 국가책임을 인정하는 재판을 할 여지가 없으므로 위 법률조항은 당해 소송사건에서 재판의 전제성이 부인될 수 밖에 없다.

다. 사후경과

헌법재판소는 이 사건 결정 선고전인 1992년 11월 12일 1980년해직공무원의보상등에관한특별조치법 제2조 제2항 제1호의 '차관급 상당 이상의 보수를 받은 자'에 법관을 포함시키는 것은 헌법 제106조 제1항의 법관의 신분보장규정 및 헌법 제11조의 평등권의 보장규정에 위반된다고 하여 위헌결정을 한 바 있었다(헌재 1992. 11. 12. 91헌가2).

이 사건 결정 후에도 위 법률과 관련된 헌법소원사건에 관하여 여러 건의 결정이 내려졌다. 즉 위 법률 제4조(특별채용대상을 6급 이하의 공무원에 한정하는 것)에 대한 헌법소원(헌재 1993. 9. 27. 92헌바21; 1994. 6. 30. 92헌바44) 및 위 법률 제2조 제5항(보상금

산출을 위한 기간산정에 있어서 ‘이민’을 보상제한 사유로 규정한 것)에 대한 헌법소원(헌재 1993. 12. 23. 89헌마189) 사건에서 각 합헌결정을 한 바 있고, 위 법률 제2조 등에 대한 헌법소원(헌재 1993. 11. 25. 90헌바47; 1993. 11. 25. 90헌마17; 헌재 1993. 12. 23. 89헌마281 ; 헌재 1996. 3. 28. 93헌바41) 및 입법부작위에 대한 헌법소원(헌재 1996. 11. 28. 93헌마258) 사건에서 각 각하결정을 하였다.