

20. 노동조합의 정치자금 기부금지 사건

<헌재 1999. 11. 25. 95헌마154 노동조합법 제12조등 위헌확인, 판례집 11-2, 555>

가. 사건의 배경

이 사건은 노동조합의 정치자금기부를 금지하는 규정이 헌법상의 결사의 자유, 표현의 자유 및 평등권을 침해하여 헌법에 위반된다고 결정한 사건이다.

모 주식회사의 노동조합인 청구인은 노동조합의 정치활동을 금지한 노동조합법 제12조, 노동조합은 정치자금을 기부할 수 없다고 규정한 정치자금에관한법률 제12조 제5호, 노동조합을 포함한 모든 단체의 선거운동을 금지하는 공직선거및선거부정방지법 제87조 등이 청구인의 표현의 자유, 정치활동의 자유, 단결권, 평등권 등을 침해한다는 이유로 위 법률조항들에 대하여 헌법소원을 제기하였다. 그러나 노동조합의 정치활동을 금지한 노동조합법 제12조는 1996. 12. 31. 노동조합및노동관계조정법의 시행으로 폐지되었고, 노동조합을 포함한 모든 단체의 선거운동을 금지하는 공직선거및선거부정방지법 제87조는 사회단체중 노동조합에게만 예외적으로 선거운동을 할 수 있도록 1998. 4. 30. 개정되었다.

나. 결정의 주요내용

헌법재판소는 다음과 같이 재판관전원의 일치된 의견으로 정치자금에관한법률 제12조 제5호는 헌법에 위반된다는 결정을 하였고, 이 사건의 다른 심판대상규정들에 대해서는 법률의 개정으로 인하여 기본권침해가 제거되었다는 이유로 권리보호이익을 부인하여 심판청구를 각하하였다.

오늘날 개인은 그의 다양한 이익과 욕구를 집결, 선별하고 조정하는 집단을 통해서 비로소 자신을 정치적으로 실현할 수 있는 가능성이 있기 때문에, 이익단체와 정당은 민주적 의사형성을 위한 불가결한 요소이고, 사회단체는 정당 다음으로 국민과 국가를 잇는 연결매체이다. 따라서 노동단체가 단지 단체교섭 및 단체협약 등의 방법으로 '근로조건외 향상'이라는 본연의 과제만을 수행해야 하고 그외의 모든 정치적 활동을 해서는 안된다는 사고에 바탕을 둔 이 사건 법률조항의 입법목적은 헌법상 보장된 정치적 자유의 의미 및 그 행사가능성을 공동화시키는 것이다.

그런데 이 사건 법률조항이 다른 사회단체, 특히 사용자단체에게는 정치자금의 기부를 허용하면서 노동단체에게만 정치자금의 기부를 금지하는 것은 정당에 대한 기부를 통하여 정당에 영향력을 행사하고 정치적 의사형성과정에 참여하는 노동단체의 영향력을 제한하는 것이다. 이는 특히 사용자나 사용자단체와의 관계에서 사회세력간의 정당한 이익조정을 크게 저해하고 근로자에 불리하게 정치의사를 형성

하는 결과를 가져올 수 있다.

정치헌금으로 인하여 우려되는 노동단체 재정의 부실이나 조합원의 과중한 경제적 부담을 방지하고자 하는 입법목적도 노동단체의 정치자금의 기부에 대한 금지를 정당화할 수 없다. 노동조합의 재정이 빈약하다는 것은 노사단체가 근로조건에 관한 사적 자치를 통하여 근로조건을 형성함에 있어서 사적 자치가 기능할 수 있는 조건인 ‘세력의 균형’이나 ‘무기의 대등성’이 근로자에 불리하게 깨어졌다는 것을 의미할 뿐, 이에 더하여 국가가 사회단체의 정치헌금 가능성을 노동조합에게 불리하게 규율함으로써 다른 사회단체에 비하여 노동단체의 지위를 더욱 약화시키는 것을 정당화하지는 않는다.

노동조합에게 요구되는 ‘자주성’은 엄격한 정치적 중립이나 종교적 또는 세계관적 관점에서의 중립성을 뜻하는 것이 아니라 사실적인 측면에서 조직상의 독립과 법적 측면에서 의사결정구조의 자주성을 의미하는 것이다. 그러므로 사회적·경제적으로 같은 상황에 있고 정치적으로 같은 목적을 추구하는 노동자들이 그들의 근로조건 향상을 위하여 노동조합을 결성하고 그들의 자유의사에 근거하여 그들의 지도원칙에 따라 노조활동을 함으로써 국민의 정치적 의사형성 과정에 영향력을 행사하려고 하는 것은 노동단체의 자주성과는 직접적인 관련이 있는 것이 아니다.

결론적으로, 이 사건 법률조항의 입법목적인 “노동단체의 정치화 방지”나 ‘노동단체 재정의 부실우려’는 헌법상 보장된 정치적 자유의 의미에 비추어 입법자가 헌법상 추구할 수 있는 정당한 입법목적의 범위를 벗어난 것으로 판단되며, 설사 이러한 입법목적 중 일부가 정당하다고 하더라도, 노동단체의 기부제한을 정당화하는 중대한 공익을 인정하기 어려우므로 이 사건 법률조항은 청구인의 표현의 자유 및 결사의 자유를 침해하는 위헌적인 규정이다.

이 사건 법률조항은 평등원칙에도 위반된다. 민주주의에서 사회단체가 국민의 정치의사형성 과정에 있어서 가지는 의미와 기능의 관점에서 본다면, 노동단체는 다른 사회단체와 본질적으로 같은 것으로서 같게 취급되어야 하는데, 이 사건 법률조항이 다른 이익단체, 특히 사용자의 이익을 대변하는 기업이나 사용자단체의 정치헌금을 허용하면서 유독 노동단체에게만 정치자금의 기부를 금지한 것은 노동단체로 하여금 정당에 영향력을 행사할 수 있는 정치활동의 영역을 다른 사회단체와 달리 차별대우하고 있다고 볼 수밖에 없다.

다. 사후경과

정치자금에 관한 법률 제12조 제5호는 노동조합의 정치활동을 금지하는 일련의 규정 중의 하나로서, 개인이나 사기업에게는 정치자금의 기부를 허용하면서 노동단체에게만 정치자금을 기부할 수 없도록 한 것은 위헌이라는 주장이 일찍부터 제기되

었다.

이 결정으로 인하여 노동조합은 정치자금에관한법률이 정한 범위내에서 다른 사회단체와 마찬가지로 자유롭게 정치자금을 기부할 수 있게 되어 앞으로 상당한 정치적 영향력을 행사할 수 있을 것으로 보인다. 한편, 이 결정에 대하여, ‘심판대상규정의 위헌성심사에 있어서 노동조합의 재산과 분리기금을 구별하여 각각에 대한 기부금지가 헌법적으로 허용되는가의 문제를 판단해야 하고 따라서 노동단체의 정치자금기부를 금지한 법규정에 대하여 한정위헌결정을 했어야 한다’는 견해도 제기되었다(판례월보 2000. 3.).

이 결정이 나온 직후, 현대자동차 노조는 전국 노조단체 가운데에서 처음으로 현대자동차 출신의 시·구의원 4명에게 의정활동 자금을 지원하기로 결정하였고, 이러한 움직임을 시초로 하여 다른 노조단체에서도 정치자금지원이 추진되면 앞으로 노동자의 정치세력화가 더욱 앞당겨질 수 있을 것으로 예상된다. 이 결정 이후 입법자는 2000. 2. 16. 정치자금에관한법률을 개정하여, 사업 또는 사업장별로 조직된 단위노동조합이 아닌 노동조합(단위노동조합의 연합조직)이 정치자금을 기부하는 것은 허용하는 한편, 정치자금을 기부하고자 하는 경우에는 “정치자금의 기부를 위한 별도의 기금을 설치·관리하여야 한다”고 규정함으로써, 노동조합이 별도의 기금 조성을 통하여 정치자금을 기부하도록 하였다.