

23. 공무원의 노동운동 금지 사건

<헌재 2005. 10. 27. 2003헌바50등, 판례집 17-2, 238>

가. 사건의 배경

이 사건은 공무원의 노동운동을 금지하고 있는 지방공무원법의 관련조항이 헌법에 위반되지 않는다고 결정한 사안이다.

지방공무원법 관련조항은 사실상 노무에 종사하는 공무원을 제외한 모든 공무원에 대하여 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단행위를 금지하고 있고, 이를 위배할 경우 형벌의 제재를 가하고 있다. 그런데 청구인들은 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행위를 한 사실 등으로 인하여 기소된 공무원들로서 형사 재판 계속 중에 위 지방공무원법 관련조항이 위헌이라고 주장하면서 헌법소원심판을 청구하였다.

나. 결정의 주요내용

헌법재판소는 재판관 5 : 4의 의견으로 이 사건 법률조항이 헌법에 위반되지 않는다는 결정을 선고하였는바, 그 이유의 요지는 다음과 같다.

1) 다수의견

가) 이 사건 법률조항이 근로3권이 보장되는 공무원의 범위를 사실상 노무에 종사하는 공무원에 한정하고 있는 것은 근로3권의 향유주체가 될 수 있는 공무원의 범위를 법률로 정하도록 위임하고 있는 헌법 제33조 제2항에 근거한 것으로 입법자에게 부여하고 있는 형성적 재량권의 범위를 벗어난 것이라고는 볼 수 없다. 또한 이 사건 법률조항이 공무원의 공무 이외의 일을 위한 집단행위를 금지하고 있는 것은 공무원의 집단행동이 공무원 집단의 이익을 대변함으로써 국민전체의 이익추구에 장애가 될 소지가 있기 때문에 공무원이라는 특수한 신분에서 나오는 의무의 하나를 규정한 것이고, 위 개념이 '공익에 반하는 목적을 위하여 직무전념의무를 해태하는 등의 영향을 가져오는 집단적 행위'라고 명백히 한정하여 해석되므로, 위 법률조항이 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유의 본질적인 내용을 과도하게 침해한다고 볼 수 없다.

나) 이 사건 법률조항이 사실상 노무에 종사하는 공무원에 대하여서만 근로3권을 보장하고 그 이외의 공무원들에 대하여는 근로3권의 행사를 제한함으로써 양자를 달리 취급하는 것은 헌법 제33조 제2항에 그 근거를 두고 있을 뿐 아니라 합리적인 이유가 있다 할 것이므로 헌법상 평등의 원칙에 위반되는 것이 아니다. 한편, 입법자는 합리적인 기준에 따라 능력이 허용하는 범위 내에서 법적 가치의 상향적인

구현을 위한 제도의 단계적 개선을 추진할 수 있는 길을 선택할 수 있는 것이므로, 공무원의 근로3권을 제한하는 것이 헌법에 위반되는 것이 아닌 이상 현시점에서 교원의노동조합설립및운영등에관한법률 소정의 교원은 단결권과 단체교섭권을 향유할 수 있으나 공무원에게는 이를 보장하지 못하고 있다고 하여 이를 두고 자의적인 차별을 가하는 것이라 할 수는 없다.

다) 국제인권규약들은 권리의 본질을 침해하지 아니하는 한 국내의 민주적인 대의절차에 따라 필요한 범위 안에서 근로기본권에 대한 법률에 의한 제한은 용인하고 있으므로 이 사건 법률조항과 정면으로 배치되는 것은 아니고, 그 밖에 근로기본권에 관한 국제법상의 선언, 협약 및 권고 등은 우리나라가 비준한 바 없거나 권고적 효력만을 가지고 있어 위 법률조항에 대한 위헌성 심사의 척도가 될 수 없다.

2) 재판관 2인의 반대의견

이 사건 법률조항은 사실상 노무에 종사하는 공무원인지의 여부에 따라서만 근로기본권을 부여할지 여부를 결정할 뿐 다른 요소를 전혀 고려하지 않고 있어 범익형량을 이루었다고 볼 수 없고, 공무원의 직무의 공공성은 공무원의 종류 및 직급, 직무의 성질에 따라 다를 수 있음에도 불구하고 오직 신분이 공무원이라는 이유만으로 근로기본권 자체를 인정하지 않고 있어 근로기본권의 본질적인 내용을 침해하거나 최소침해의 원칙에 어긋난다. 한편, 세계인권선언이나 국제인권규약들, 공무원의 근로기본권에 관한 국제노동기구의 관련 협약들 및 국제기구의 권고들은 비록 우리나라가 비준한 바 없다거나 유보되었다든지 권고적 효력만 있다는 등 직접적인 구속력이 없다고 하더라도 고도로 추상화된 헌법 규정의 의미나 내용 및 적용범위를 해석함에 있어 중요한 지침이 될 수 있으므로, 이러한 점을 존중하여 근로기본권에 관한 헌법 조항들을 해석하여 보더라도, 공무원의 근로기본권을 극도로 제한하고 있는 이 사건 법률조항은 헌법에 부합될 수 없다. 또한, 공무원이 담당하는 직무 중에는 교원의노동조합설립및운영등에관한법률 소정의 교원 등의 직무와 같거나 유사한 정도의 공공성을 지닌 직무가 있을 수 있음에도 불구하고 이 사건 법률조항은 신분이 지방자치단체에 근무하는 공무원이라는 이유만으로 근로기본권 자체를 인정하지 않고 있기 때문에 그 차별에 합리적인 이유가 있다고 할 수 없다.

3) 재판관 2인의 반대의견

단결권은 단체교섭권·단체행동권의 전제가 되는 것으로 노동조합의 조직을 형성하는 과정에 있어서 가장 근원적인 것이라고 할 수 있고, 단체교섭권 또한 노사의 대등관계를 실현시켜 단체교섭을 유리하게 인도하기 위한 수단인 단결권과 단체행동권의 목적을 이루기 때문에 근로기본권의 본질적인 내용을 구성한다고 할 것임

로, 공무원의 단결권과 단체교섭권을 전면적으로 제한하는 것은 최소침해성과 법의 균형성에 어긋날 뿐만 아니라, 입법형성의 재량범위도 일탈한 것이다. 그러나, 공무원의 단체행동권을 무제한으로 허용하는 것은 국민과의 관계에 있어서 공무원 직무의 공익성·공정성·성실성 및 정치적 중립성을 침해할 우려가 있으므로 일반 사기업의 경우처럼 단체교섭의 일환으로서의 쟁의권이 헌법상 일반적으로 당연히 보장된다고는 단정할 수 없다. 다만 어떤 범위의 공무원에게 단체행동권을 부여할 수 있는지에 대하여 이를 결정하는 과업은 헌법재판소의 소관일 수 없고, 이는 광범위한 입법형성권을 가진 입법자의 재량의 영역이며, 입법정책으로 결정되어야 할 문제이므로, 이 사건 법률조항에 대하여 단순위헌을 선언할 것이 아니라 헌법불합치 결정을 선고하여 입법자로 하여금 헌법에 합치되는 법률규정을 두도록 개선입법을 명하여야 한다.

다. 사후경과

언론매체들은 이 결정에 대하여 다수의견과 함께 반대의견도 비교적 상세하게 소개하면서 객관적·중립적으로 보도하였다(한겨레신문 2005. 10. 29.자). 한편 민주노총 등 전국의 노동단체들은 이 결정이 나오자 다음날 강하게 반발하는 내용의 성명을 발표하였다. 일부 인터넷 언론매체는 이 결정이 결국 공무원노조 등의 단체행동에 강경대응 해 온 정부 방침을 보다 강화할 것으로 예측하면서도 재판관 4인의 위헌의견을 근거로 앞으로 공무원의 근로3권 보장의 가능성을 열어둔 결정이라는 시각을 소개하기도 하였다(레이버투데이 2005. 10. 31.자).