교사의 파업 지지로 인한 징계에 대한 재판소원[1)]

1. 사건개요

초등학교 교사인 청구인은 수업 시간 중 학생들에게 같은 달에 있을 예정인 카스티야라만차 자치주의 공무원 파업 사안에 대해 약 10분간 설명하면서, 학부모가 읽어보도록 통지문을 학생들에게 전달하였다. 해당 통지문에는 청구인이 파업을 지지하는 최대 8개의 이유가 기재되어 있었다. 이에 대하여 카스티야라만차 교육, 문화, 체육부 위원회의 조사가 이루어졌고, 동 위원회는 '카스티야라만차 공공 고용에 관한 법률'[2)] 제136조 g)와 동조 i)[3)]의 두 가지 위반행위가 있었다고 간주하여 청구인에 대해 1개월의 정직과 감봉의 징계를 내렸다(2012. 7. 9. 결정). 청구인은 징계처분에 대해 동 위원회에 소청심사청구를 제기하였으나 받아들여지지 않았고(2012. 11. 29. 결정), 또한 징계처분 취소소송을 과달라하라 행정법원에 제기하였는데 해당 행정법원은 청구인의 행위가 '카스티야라만차 공공 고용에 관한 법률' 제136조가 규정하는 전형적인 징계 대상이며 이는 '공무원의 기본규정법'[4)]에서 파생된 의무라고 설시하며 2014. 5. 22. 청구를 기각하였다.

이에 청구인은 당해 결정에 의해 자신의 표현의 자유(헌법 제20조 제1항 a[5)])와 파업권(헌법 제28조 제2항[6)])의 침해, 헌법 제25조 제1항[7)]과 관련해서 징계 요건의 해당성(tipicidad) 결여, 헌법 제24조[8)]에 따른 무죄추정을 받을

---

1) 전원재판부 2018년 2월 8일 결정, 판례번호 12/2018.
2) Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha.
3) 제136조: 다음은 경미한 위반행위(falta leve)에 해당한다.(…)
g) 작은 규모의 공공의 자원과 자산을 개인적 용도 내지 이를 원용한 자를 위해 소비하거나 사용;
i) 매우 심각하거나 중한 위반행위(falta muy grave o grave)로 인정되지 않는, 공무원으로서의 의무와 책임의 불이행
4) Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
5) 헌법 제20조: ① 다음 각 호의 권리는 인정되고 또한 보호된다.
a) 사상, 이념 및 의견을 구두, 서면 내지 어떠한 다른 방법에 의하든 자유롭게 표명하고 전파
6) 헌법 제28조: ② 노동자에게는 그 이익을 수호하기 위하여 파업권이 인정된다. 이 권리의 행사를 규율하는 법률은 사회의 필수적 공적 역무의 유지에 필요한 보장들을 정한다.
7) 헌법 제25조: ① 누구든지 당시 현행법에 의거하여, 사건발생시 범죄, 과실 또는 행정 위반을 구성하지 아니하는 작위 또는 부작위에 대해 소추되거나 처벌받지 아니한다.
8) 헌법 제24조: ① 모든 국민은 자신의 적법한 권리와 이익의 행사를 위하여 법관 및 법원의 효과적인 보호를 받을 권리를 가지며, 어떠한 경우에도 무방어에 처하지 아니한다.

권리의 침해 및 부과된 징계에 대한 이유 있는 판결의 부재를 주장하며 2014. 7. 7. 헌법재판소에 재판소원을 청구하였다.

2. 결정요지

(1) 헌법재판소의 법리에 따르면, 징계 유형의 내용에 관한 해석 및 적용에 관한 절차의 판단은, 헌법재판과 거리가 먼 것으로써 헌법 제117조 제3항[9]에 따라 일반 법원과 법관의 관할에 배타적으로 속한다.[10] 헌법재판소의 권한은 "행정 또는 형사에 관련된 사실의 포섭이나 징계 조항의 구체적 적용이, 징계에 있어서 적법성의 권리(derecho a la legalidad penal)의 요청을 존중하였는지 확인"하는데 있다. 헌법 제25조 제1항에 관한 헌법재판소의 법리에 의하면, 징계 조항 적용의 합헌성은 해당 규범의 문리적 의미, 예측가능성과 관련이 있는데, 이것은 우리 헌법 조문의 가치 기준(pauta axiológica)에 따라 검토되어야 한다. 이에 따라, 조문에서의 가능한 의미를 벗어나는 사실을 해당 조문에 포섭하여 징계 조항을 적용하는 것은 징계에 있어서 적법성의 권리를 침해하는 것이고, 나아가 조문의 실질적인 취지와 본질적으로 반대되는 결과를 초래하여 수범자로 하여금 예측할 수 없게 한다면 헌법에 반한다고 할 것이다.[11] 특히, 형벌 및 징계에 있어서 적법성의 권리는, 현행법에 따라 사건발생시 범죄, 행정적 위반행위를 구성하지 아니하는 작위 또는 부작위로 인해 유죄 판결을 받거나 처벌받을 수 없다는 것을 전제하며, 어떤 행위를 입증된 것으로 간주하여 적용이 되는 징계 조항에 무분별한 방법(modo irrazonable)으로 포섭시킨다면 징계에 있어서 적법성의 권리는 침

② 또한, 모든 국민은 법에서 정한 바에 따라 일반법관에게 재판받을 권리가 있고, 변호인의 변호 및 조력을 받고, 제기된 고소의 내용에 대해 통지받고, 모든 사항이 보장된 부당한 지연이 없는 공개재판을 받고, 적절한 증거 수단을 변호에 이용하고, 스스로 아니라고 진술할 수 있고, 유죄라고 자백하지 않으며 무죄추정을 받을 권리가 있다.
법률은 친족관계 또는 직업상의 비밀을 이유로 유죄로 추정되는 사실에 관하여 표명할 것을 강요당하지 아니하는 경우를 정한다.

9) 헌법 제117조: ③ 모든 절차, 판결과 그 집행에 대한 사법권의 행사는, 권한과 절차 규정에 관하여 법률이 정하는 바에 따라 법원과 재판소에 배타적으로 속한다.

10) 전원재판부 2013년 12월 5일 결정, 판례번호 199/2013.

11) 제2부 2008년 4월 14일 결정, 판례번호 54/2008; 전원재판부 2013년 12월 5일 결정, 판례번호 199/2013; 전원재판부 2014년 11월 6일 결정, 판례번호 185/2014.

해된다고 하겠다.[12] 따라서 헌법 제25조 제1항의 관점에서, 해당 사실에 징계 조항이 적용되는지에 관한 타당성(la razonabilidad de la subsunción de los hechos)은 첫째, 조문의 문리적 해석에 부합해야 하고 유추해석이 금지된다. 둘째, 논리적 모순이 있어서 안 되고, 법조계에서 수용하는 논증의 모델을 따라야 한다(방법론적 타당성). 셋째, 해당 법적 절차의 결과는 헌법 조문에서 제시하는 가치 기준에 따라야 한다(가치적 타당성).[13]

(2) 징계에서 명시된 논거에 따르면, 행정 당국이 청구인에 대해 이행하지 않았다고 판단한 공무원으로서의 의무와 책임을 다음의 두 가지 행위로 나누어 볼 수 있다.

a) 첫 번째 위반행위로 - 카스티야라만차 교육, 문화, 체육부 위원회의 2012. 7. 9. 결정에서 '카스티야라만차 공공 고용에 관한 법률' 제136조 i)에 명백히 포섭된다고 고려한 - 공공의 자원과 자산을 개인적 용도를 위해 사용했다(utilizar recursos y bienes públicos para usos particulares)는 점이 지적되었다. 카스티야라만차 교육, 문화, 체육부 위원회는 "교육 문제에 있어 상급자가 채택한 결정에 관하여 개인적인 의견을 전달하기 위해, 정해진 근무시간과 학부모에게 보내는 통지문과 같이, 공공의 자산을 교사가 사용하는 것은 공무원으로서의 의무와 책임을 실질적으로 위반한다"고 보았다(2012. 7. 9. 결정). 이와 관련해서 '공무원의 기본규정법' 제54조 제5항에서의 공무원의 행동 원칙(principios de conducta)에 따르면 공무원이 "공공 자원과 자산을 엄격하게 관리하며, 이를 자신의 또는 원용하는 자의 이익을 위해 사용하지 않는다"고 명시하고 있다.

그렇지만, 이 사건에서 전달된 정보의 성격과 이를 제공하기 위해 소요되었던 한정된 수업 시간을 고려할 때, 교사의 행동이 행정 당국에서 판단한 징계 유형에 해당한다고 볼 수 없다.

---

12) 제1부 2015년 7월 16일 결정, 판례번호 150/2015.
13) 제1부 2008년 10월 27일 결정, 판례번호 129/2008.

b) 청구인이 공무원으로서의 의무와 책임을 불이행한 두 번째 내용으로 중립성의 의무 위반(infracción del deber de neutralidad)이 제기되었다('공무원의 기본규정법' 제52조와 제53조). 동법 제52조에서 "공무원은 그에게 부여된 업무를 성실히 수행하고 일반의 이익을 수호하며… 다음의 원칙에 따라 행동해야 한다: 객관성, 청렴성, 중립성, 책임감, 공정성, 기밀성, 공공 서비스에 대한 헌신, 효율성"이라고 규정하고 있다. 또한 동법 제53조에 따라 공무원이 준수해야 하는 여러 윤리적 원칙(principios éticos)을 살펴보면, "공무원의 행동은 시민의 일반의 이익의 충족을 추구하며, 개인의, 가족의, 기업의, 고객의 또는 이러한 원칙에 반할 수 있는 지위 등의 다른 요소와 관계없이, 공정하고 공동의 이익을 지향하려는 객관적 고려에 기초한다"(제53조 제2항). "… 공무원은 서비스를 제공하는 행정 당국에 대해 신의 및 성실의 원칙에 따라 그의 행동을 조정한다"(제53조 제3항). 마찬가지로 "공무원은 공공 서비스에 대한 헌신의 원칙에 따라 자신의 권한을 행사하며, 이와 반대되는 행위뿐만 아니라 공공 서비스 행사의 중립성을 훼손하는 제반 행위를 삼가야 한다"(제53조 제11항).

이 사건에서 첫째, 학부모에게 전달된 통지문과 관련하여, 당해 결정에서 청구인이 공교육의 적절한 기능을 수행하지 않았다는 점이 증명되지 않은바, 공무원으로서 필요한 중립성 의무를 위반한 것으로 이해될 수 없다. 징계권이 행사되기 위해 요청되는 (위반행위의) 확실성의 정도(nivel de certeza)를 감안할 때, 학부모에게 보낸 서신이 공무원의 중립성 의무를 위반한 것으로 간주될 만한 정보의 내용을 담고 있었다고 볼 수 없다. 또한 해당 서신은 학생들을 수신인으로 한 것이 아니었다. 둘째, 수업 중에 파업 이유를 학생들에게 설명한 것과 관련하여, 가령 유럽인권재판소는 "교사가 교육 과정에 포함되어 있는 정보와 지식을 객관적이고 비판적이며 다양한 형태(forma objetiva, crítica y plural)로 전달해야 하며, 어떤 세뇌의 방식도 삼가 해야

한다"고 확인한[14] 바 있다. 이 사건 조사 보고서에서 선생님으로부터 어떤 설명을 들었는지에 관한 질문에 대하여 학생들의 증언에 따르면, "선생님께서 통지문을 주셨고 통지문에 파업을 지지하는 이유가 서술되어 있고 이를 부모님도 아셨으면 한다"고 언급되어 있었다. 또한 학생들은 "한 10분 정도 선생님이 이야기 하셨는데, 예산 삭감 때문에 파업이 있을 예정이고 (선생님인) 내가 말한 이유가 해결되었는지 확인하고자 파업에 참여하고 싶다"고 들었다고 전하였다.

살피건대, 이 사건에서 증명된 것으로 볼 수 있는 유일한 사항은 청구인이 학생들에게 파업의 개최와 파업 지지를 알렸다는 점이다. 청구인이 해당 설명을 하면서 파업이라는 방법에 관한 자신의 우호적인 견해를 밝혔을 것이라고 논리적으로 생각해 볼 수도 있다. 그렇지만 이러한 상황 자체로, 세뇌의 목적(propósito de adoctrinamiento) 내지 적어도 학생에게 편향되게 영향을 주려는(influir tendenciosamente en el alumnado) 목적이 있었다고 볼 수 없고, 이와 관련된 언급을 했다는 축약된 사실로부터 당해 결정에서와 같은 결론이 도출되지 않는다. 그리하여 당해 결정에서 청구인이 위반되는 행위를 행했다고 판단했던 의무의 불이행이 증명되지 않았다(no queda acreditado el incumplimiento de los deberes). 이에 따라, 청구인이 공무원으로서 의무 위반에 해당되지 않는 행위에 대해 징계를 받은 것이어서 헌법 제25조 제1항의 침해를 인용함이 타당하다.

적법성 원칙(principio de legalidad)의 침해가 이미 확인된 이상, 전원재판부는 청구인이 제기한 다른 주장에 대해서 검토하지 않기로 한다. 헌법 제25조 제1항의 침해가 확인됨에 따라 당해 결정 다시 말해, 청구인에게 부과된 징계를 기각한 행정법원의 판결에 대한 무효 선언이 수반되기(conlleva la declaración de nulidad de las resoluciones sancionadoras) 때문이다.

---

14) Osmanoglu and Kocabas v. Switzerland (application no. 29086/12), 10 Jan 2017.

3. 주문

첫째, 징계에 있어서 적법성에 관한 청구인의 권리(헌법 제25조 제1항) 침해를 확인한다.

둘째, 청구인의 권리회복을 위해 2012. 7. 9.과 2012. 11. 29. 카스티야라만차 교육, 문화, 체육부 위원회의 결정 및 2014. 5. 22. 과달라하라 행정법원의 판결을 무효로 선언한다.