과도한 최소서비스 범위 설정으로 인한 파업권 침해[1)]

Ⅰ. 사건 개요

Áreas사는 마드리드 바라하스 국제공항 터미널 1, 2, 3 및 4 위성터미널의 보호구역에[2)] 있는 식당 전부, 터미널 4의 보호구역에 있는 식당의 대부분 및 일반구역에 있는 식당의 일부를 관리·운영하고 있다. 청구인인 Áreas사 노동조합은 2017년 12월 4, 5, 22, 23, 29, 30일 13-15시에 파업을 하기로 하고 공항 내 49개 식당에서 일하는 1,216명의 근로자를 소집하였으나, 사측과 파업 시에도 제공되어야 하는 최소서비스의[3)] 범위에 대한 합의를 이루지 못했다.

이에 공공사업부 인프라, 교통 및 주택부 차관(이하 '차관'이라 한다)은 2017년 11월 30일 행정결정을 통해 최소서비스의 범위를 정하였다. 위 행정결정에서는 공항 보호구역에서 Áreas사가 운영하는 식당 모두, 즉 12개 식당에서 제공되는 서비스를 '공동체에 필수적인 공공 서비스'(이하 '필수서비스'라 한다)로 명시하고, 식당 서비스의 안정과 위생을 위해 최소서비스로서 위 12개 식당에서는 운영시간 내내 모든 근로자로 하여금 서비스를 제공하도록 하였다. 위 12개 식당은 Áreas사가 마드리드 바라하스 국제공항에서 운영하는 식당의 24.5%를 차지하며, 이들 식당에서 일하는 근로자는 전체 근로자의 17.75%이다.

청구인은 위 행정결정이 헌법 제28조[4)] 상의 파업권과 노동조합의 자유를

---

1) STC 2/2022, de 24 de enero (2022. 1. 24. 결정).

2) '보호구역'이란 출국심사 및 보안검색을 마친 사람만 출입할 수 있는 구역을 의미한다.

3) 스페인 헌법 제28조 제2항은 파업 시에도 필수서비스를 유지할 것을 요구하고, 다양한 법령에서 이를 위한 구체적인 조치들을 명시하고 있다. '최소서비스'란 필수서비스의 중단을 방지하기 위하여 제공되어야 하는 최소한의 서비스를 말한다.

4) **헌법 제28조 1항** 모든 국민은 노동조합을 자유롭게 결성할 권리를 가진다. 법률은 국방군(Fuerzas o Institutos armados) 또는 군사적 규율에 복종하는 기타 단체에 대하여 이 권리의 행사를 제한하거나 배제할 수 있으며, 공무원에 대하여 그 권리 행사의 특수성을 규제한다. 노동조합의 자유에는 노동조합을 설립하고, 자신이 선택한 조합에 참여하며, 조합 간 연맹을 형성하고, 국제적 조합 조직을 설립하거나 참여할 권리가 포함된다. 누구든지 노동조합에의 참여를 강요당하지 아니한다.
헌법 제28조 제2항 근로자에게는 그 이익을 수호하기 위하여 파업권이 인정된다. 이 권리의 행사를 규율하는 법률은 공동체에 필수적인 공공 서비스 유지에 필요한 보장들을 정한다.

침해한다며 국가법원에 행정소송을 제기하였다. 국가법원은 위 행정결정의 근거가 합리적이므로 행정결정이 정한 최소서비스의 범위가 정당하고, 비례원칙에 부합한다고 판시하였다.

청구인은 대법원에 상고하였으나, 대법원은 청구인의 상고이유서에 행정소송규칙(LJCA) 제88조 제2항[5]에 따른 상고이유가 기재되지 않았다는 이유로 상고가 부적법하다고 판단하였다. 이에 청구인은 헌법 제28조 상 파업권과 노동조합의 자유 및 헌법 제24조 제1항 상 실효적인 사법보호를 받을 권리가 침해되었다며 헌법재판소에 차관의 행정결정과 국가법원 및 대법원의 결정을 다투는 헌법·재판소원(amparo)을 청구하였다.

Ⅱ. 결정 요지

1. 이 사건의 쟁점

이 사건의 쟁점은 ① 차관의 행정결정이 파업 기간 중 최소서비스의 범위를 설정하는 데 있어 헌법 제28조 상의 권리인 파업권과 노동조합의 자유 제한을 정당화하기 위한 충분한 근거를 제시하지 않고 비례원칙을 지키지 않아 위 권리를 침해하였는지 여부 및 ② 위 국가법원 및 대법원의 결정이 헌법 제28조와 관련하여 헌법 제24조 제1항 상 실효적인 사법보호를 받을 권리를 침해하였는지 여부이다. 먼저, 최소서비스의 범위를 정한 행정결정에 대해 살펴본다.

청구인은 ① 정부가 마드리드 바라하스 공항 터미널 보호구역에 있는 식당에서 제공되는 서비스를 필수서비스로 여기고 있다는 것과 ② 이러한 정부의 판단이 행정결정에서 정당화되었다는 것에 대해서는 문제를 제기하지

5) 행정소송규칙 제88조 제2항은 상고이유를 규정하고 있다. 이 사건에서 대법원은 청구인이 상고이유서에 행정소송규칙 제88조 제2항에 따른 상고이유를 기재하지 않았고, 청구인이 행정소송규칙 제88조 제2항 제a호(스페인이나 EU 법규범의 해석과 관련하여 다른 사법기관이 원심결정과 다른 해석을 확립한 경우), 제b호(제a호의 규범과 관련한 원칙이 일반적인 이익에 심각한 위해를 끼친다고 여겨지는 경우), 제e호(원심결정이 명백하게 헌법상의 원칙을 잘못 해석하였거나, 잘못된 해석을 결정의 근거로 삼았을 경우)에 해당하는 사유를 상고이유로 주장하는 것으로 본다 하더라도 청구인이 이에 대해 제대로 설명하지 못하였다면서 상고를 각하하였다.

않았다. 다만, 청구인은 헌법 제28조 제2항을 원용하며, 위 행정결정에서 필수서비스 유지를 보장하기 위한 최소서비스로서 보호구역에 있는 식당 전부에 해당하는 12개 식당의 모든 근로자로 하여금 영업시간 내내 서비스를 제공하도록 한 것이 비례원칙에 어긋나고, 이러한 최소서비스 범위 설정이 행정결정에서 적절하게 정당화되지 않았다고 주장하였다.

2. 행정결정의 정당화 근거

본 재판소는 특정 분야에서 제공되는 서비스가 필수서비스에 해당한다는 것이 해당 분야 근로자들의 파업권이 억제된다는 것을 의미하는 것은 아니라고 판시해 왔다. 헌법 제28조 제2항 상 권리인 파업권에 대한 제한은 필수서비스를 향유하는 주체의 권리, 자유 혹은 복리를 보장하는 데 필요한 최소한의 서비스를 제공하도록 하는 것일 뿐, 평상시와 같은 기능을 보장하거나 평상시와 같은 정도의 서비스 제공에 이르도록 하는 것이 아니다.

최소서비스 범위의 설정은 파업권의 행사가 필수서비스에 영향을 미치는 상황에서 상충하는 헌법적 이익에 대한 제한을 최소화하기 위한 것으로, 최소서비스의 범위를 설정함으로써 파업권을 제한하는 동시에 최소한의 필수서비스를 제공하도록 하는 것이다. 이를 통해 필수서비스가 보장하고자 하는 헌법적 이익을 보호하면서도 파업권을 행사할 수 있게 된다.

이러한 맥락에서 헌법은 파업권을 제한할 때 그 근거를 분명하게 명시할 것을 요구하고 있으며, 정부는 필수서비스를 설정함에 있어 ① 보호하고자 하는 이익, ② 보호하고자 하는 이익의 필요성 및 ③ 이익에 대한 보호의 정도를 분명히 밝혀야 한다.

보호하고자 하는 이익과 관련하여, 청구인의 파업과 가장 직접적으로 관련되는 이익은 공항 이용객의 건강권이라고 할 수 있다. 파업이 항공교통과 관련이 있다고 하지만, 시민 이동의 자유나 관광이라는 국부의 원천은 간접적으로만 영향을 받을 뿐이다. 위 행정결정은 보호구역에서 공항 이용객들이

식품과 음료에 자유롭게 접근할 수 없다는 특수한 상황, 영양과 건강 간의 직접적 관련성 및 건강과 관련하여 스페인에서 이루어진 설문 결과를 언급함으로써 보호구역에서의 식당 서비스와 공항 이용객의 건강권과의 연관성을 입증하였다. 따라서 파업권을 제한함으로써 보호하고자 하는 이익은 분명하게 확인되었다고 할 수 있다.

보호하고자 하는 이익의 필요성과 관련하여, 위 행정결정은 공항 이용객들의 건강을 보호하기 위해 식당 서비스가 필요한 특별한 상황에 대해 구체적이고 분명한 데이터를 제시하였다. 그 내용은 다음과 같다. ① 보호구역은 보안상의 이유로 출입이 자유롭지 않고, 식·음료의 반입이 제한적으로만 허용되므로 보호구역에서의 식당 서비스는 중요하다. ② 파업으로 영향을 받는 식당을 방문하는 인원은 매일 3만 명에 달한다. ③ 파업이 소집된 13-15시는 점심시간이다. ④ 파업으로 인해 모든 식당이 영향을 받게 되면 공항 이용객들은 자동판매기를 통해서만 식·음료를 소비할 수 있는데, 특정 음식을 먹지 못하거나, 알레르기가 있는 사람들에게 있어 자동판매기는 식당 서비스의 대안이 될 수 없다. 이를 근거로 본 재판소는 위 행정결정이 보호하고자 하는 이익의 필요성을 분명히 밝히도록 한 헌법적 요구사항을 충족했다고 판단하는 바이다.

마지막으로 이익에 대한 보호의 정도와 관련하여, 위 행정결정은 보호구역 내 12개 식당의 모든 근로자로 하여금 영업시간 내내 근무하도록 한 것이 공항 이용객의 건강권을 보장하기 위하여 필수 불가결한지를 설명하는 자료를 제시하거나, 그러한 사실을 입증하지 못했다. 위 행정결정은 추가적인 설명 없이 평상시와 같은 정도의 서비스가 최소서비스에 해당한다고 결정하였는데, 이는 보호구역 내 12개 식당에서 근무하는 근로자들의 파업권을 제한하는 것이 아니라 완전히 박탈하는 것이다. 따라서 평상시와 같은 정도의 서비스가 최소서비스로서의 성격을 가진다는 점이 구체적으로 확인될 수 있어야 하나, 위 행정결정은 이를 언급하지 않았다.

3. 비례원칙의 준수여부

이렇게 설정된 최소서비스는 헌법적 이익의 상충을 비례원칙에 따라 해결하지 못한다. 청구인은 마드리드 바라하스 공항에서 Áreas사가 운영하는 49개 식당의 근로자 1,216명을 소집하였다. 정부 측을 대리하는 국가변호사는 위와 같은 최소서비스 설정으로 인하여 Áreas사가 위 공항에서 운영하는 식당의 24.5%, 전체 근로자의 17.75%가 영향을 받는 것에 불과하므로 비례원칙이 충족되었다고 주장하였으나, 이러한 주장을 배척하는 바이다. 위 행정결정은 보호구역 내 12개 식당에서 제공되는 서비스만을 최소서비스로 정하였으므로, 보호구역에 있는 식당과 그 근로자의 경우로 한정하여 비례원칙의 준수 여부를 판단하여야 한다. 최소서비스의 범위는 이들 식당에서 근무하는 근로자의 100%가 근무하여야 하는 것으로 설정되어 있다.

이러한 전제 하에서 다음과 같은 사항을 살펴보아야 한다. 먼저, 파업으로 인한 영향을 받지 않은 식료품점이나 자동판매기가 존재한다는 점은 Áreas사가 공항 이용객들에게 식·음료를 제공하는 역할을 독점하는 것이 아니라는 것을 보여준다. 이는 결국 Áreas사의 식당 서비스는 다른 회사의 식료품점이나 자동판매기와 역할을 분담하거나 서로 보완적 역할을 한다는 의미이다. 그렇다면 최소서비스로서 평상시에 제공되는 서비스의 100%를 유지해야 한다는 행정결정을 정당화할 수 있는 사유가 필요하다.

둘째, 위 행정결정은 파업 소집이 2시간에 한정된 경우 해당 시간이 통상 점심시간에 해당한다 하더라도 장시간 파업의 경우보다는 효율적으로 공항 이용객들에게 대안적 서비스를 제공할 수 있을 것이라고 언급하였는데, 이는 식당 서비스의 대안을 강화함으로써 최소서비스가 보장하고자 하는 헌법적 이익을 보호할 수 있다는 점을 인정한 것이다.

이러한 맥락에서, 파업권과 필수서비스 유지라는 헌법적 이익이 충돌하는 상황에 비례원칙을 적용함에 있어서는 위 행정결정이 Áreas사의 식당과 자동판매기가 공항 이용객에게 식·음료를 제공하는 역할을 분담하고 있다는 점

그리고 파업에 대한 사전통지로써 자동판매기를 통한 식·음료 제공 서비스를 강화할 수 있다는 점을 인정하였다는 것을 간과하여서는 안 된다.

파업시간 동안 Áreas사의 식당이 제공하는 서비스가 평상시와 동일하게 유지되는 상황에서 자동판매기를 통한 식·음료 제공서비스까지 강화될 경우, 파업을 하지 않을 때보다 필수서비스가 더 강화된다고 할 수 있다. 이는 비례원칙 및 헌법 제28조 제2항의 파업권에 대한 존중과 양립할 수 없다.

4. 결론

이에 본 재판소는 위 행정결정이 청구인의 헌법 제28조 제2항 상의 권리인 파업권을 침해하였다고 판단하며, 이와 같이 판단하는 이상 위 국가법원 및 대법원의 결정이 헌법 제24조 제1항 상의 권리를 침해하였는지 여부에 대하여는 더 나아가 판단하지 아니하고 위 국가법원 및 대법원의 결정을 파기, 환송하는 바이다.

Ⅲ. 결정의 의의

이 결정에서 스페인 헌법재판소는, 공항 식당서비스 제공 업체인 Áreas사의 근로자들이 파업을 진행하는 동안에도 공항 보호구역에 있는 모든 식당에서 해당 식당에 근무하는 모든 근로자로 하여금 평상시에 제공되는 서비스의 100%를 최소서비스로서 제공하도록 한 행정결정에 대하여, 위 행정결정이 최소서비스의 범위를 설정함에 있어 그 근거를 명백하게 밝히지 않았고, 그 범위를 과도하게 설정함으로써 비례원칙에 반하여 청구인인 Áreas사 노동조합의 파업권을 침해하여 무효라고 판단하고, 위 행정결정이 정당하다고 판단한 국가법원의 결정 및 청구인의 상고를 각하한 대법원의 결정을 파기, 환송하였다.

스페인 헌법재판소는 그동안 판례를 통하여 다음과 같이 파업권과 관련

한 원칙을 구축해 왔다. 첫째, 기본권, 공공의 자유 및 헌법이 보장하는 복리의 행사를 보장하기 위한 서비스의 제공이 금지 또는 중지될 가능성이 높은 경우 파업권의 행사를 제한할 수 있다. 둘째, 파업과 관련한 당사자들이 필수서비스 유지를 위해 필요한 조치에 관한 합의를 이룰 수 없을 때에는 공평한 제3자에게 이를 결정하도록 해야 한다. 정부 당국은 이를 결정할 가장 합리적인 주체가 될 수 있으나, 이때 필수서비스 유지를 위한 조치들이 파업권의 내용을 무효화하거나 본질적인 내용을 침해하여서는 아니 되며, 필수서비스 유지를 위한 결정에 대한 통제는 엄격한 기준을 따라야 한다. 셋째, 필수서비스 유지를 위한 조치를 정하는 정부 당국의 결정은 이로 인해 영향을 받는 권리와 복리, 파업의 개별적·기능적·지리적 환경, 해당 조치의 기간 및 특성, 파업권과 영향을 받는 복리가 최상의 균형을 이루도록 하는 데 관련되는 제반 사항들을 고려해야 한다. 넷째, 정부 당국은 필수서비스의 유지에 필요한 조치를 결정하는 경우 그 근거를 명확하게 제시해야 하는데, 이는 관련자들이 자신들의 권리와 이익이 제한되는 이유를 분명히 알 수 있도록 하기 위함이다. 관련 행정결정은 해당 서비스의 중요성, 해당 파업의 특성 및 파업으로 인해 영향을 받는 복리에 관해 기술함에 있어 간결함과 명확함의 기준을 따라야 한다.

이 결정은 스페인 헌법재판소가 스페인의 전략 분야인 공항 산업과 관련하여 단시간에 이루어지는 파업 시 제공되어야 하는 최소서비스의 범위에 대하여 판단한 최초의 사례로서, 최소서비스의 범위 설정이 비례원칙을 준수하였는지 여부는 전체 근무장소나 근로자 중 최소서비스를 제공하도록 지정된 근무장소나 근로자의 비율이 아니라 최소서비스를 제공하도록 지정된 근무장소 및 근로자에게 요구되는 서비스의 범위를 기준으로 판단하여야 하고, 정부 당국이 최소서비스에 해당한다고 판단한 서비스의 대안이 존재하는지 여부 및 이러한 대안이 사전에 강화될 수 있는지 등을 고려해야 한다고 판시하였다는 점에서 의미가 있다.