



전국국공립대학교수회연합회

Newsletter

제2011-05호 (2011.05.27)

국교련 회원교 교수님께.

2011년 5월 27일 오전 10시, 전국국공립대학교수회연합회(상임회장 김형기, 경북대 교수회 의장)는 국공립대학교 교수들에게 성과급적 연봉제를 강제하는 [공무원보수규정] 제39조의2에 대하여 헌법소원심판청구서와 효력정지가처분신청서를 헌법재판소에 제출하였습니다. 이와 관련된 소식을 전해드리오니, 많은 관심과 의견을 부탁드립니다.

아울러 뜻있는 결정으로 헌법소원 청구인으로 참여해주신 22명의 회원교 신임교수님을 비롯한 교수님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

2011. 5. 27

전국국공립대학교수회연합회 상임회장 김형기

* 「성과급적 연봉제 헌법소원심판청구」 제출식	1
* 관련 보도자료	3
* 헌법소원심판청구서	5
* 효력정지가처분신청서	37

* 「성과급적 연봉제에 대한 헌법소원심판청구」 제출식

□ 일 시 : 2011년 5월 27일(금) 10시

□ 장 소 : 헌법재판소

□ 참석자

- 국교련 : 김형기(상임회장, 경북대 교수회 의장), 마대영(공동회장, 경상대 교수회 회장), 박관우(공동회장, 대구교육대 회장), 이병운(공동회장, 부산대 교수회 회장), 호문혁(공동회장, 서울대 교수협의회 회장), 문희(공동회장, 전남대 평의원회 의장), 김형래(고등교육법개정추진 실행위원장, 경북대 교수회 부의장), 김창록(국교련 법률자문교수단 간사, 경북대 법학전문대학원), 황종인(전문위원)

- 법무법인(유)태평양 : 주한길(변호사)

□ 관련 사진



*** 관련 보도자료**

보 도 자 료				
수 신	대학 담당 기자님		발신일자	2011년 5월 27일
문의처	부서명	전국국공립대학교수회연합회	연락처	김형기 회장 ☎010-8566-5413
제 목	성과급적 연봉제에 대한 헌법소원심판청구			

전국국공립대학교수회연합회(상임회장 김형기, 경북대학교 경제통상학부 교수)는 2011년 5월 27일 오전 10시, 국공립대학교 교수들에게 성과급적 연봉제를 강제하는 [공무원보수규정] 제39조의2에 대하여 헌법소원심판청구서와 효력정지가처분신청서를 헌법재판소에 제출했다. 이번 헌법소원심판청구는 지난 5월 2일 단과대학장 직선제를 폐지한 [교육공무원임용령]에 대하여 헌법소원심판청구를 한 데 이어 20여일 만에 이루어진 것이다.

지난 2011년 1월 10일자로 개정된 [공무원보수규정] 제39조의2에서는 “연봉제 적용대상인 교육공무원의 성과연봉은 대학의 장이 정하는 바에 따라 일정 기간 동안의 교육·연구·봉사 등의 업적을 평가하여 그 결과에 따라 차등 지급한다”라고 규정하고 있다.

헌법소원심판청구서에서 국교련 상임회장 김형기 교수 등 청구인들은, [공무원보수규정] 제39조의2가 기본권제한의 법률유보원칙, 교원지위 법정주의 및 과잉금지의 원칙에 위반하여 헌법 제22조 제1항과 제22조 제1항 및 제31조 제4항에서 보장하고 있는 청구인들의 기본권인 학문의 자유와 대학의 자치를 침해한다고 청구의 이유를 밝혔다.

또한 청구인들은, [교육공무원법] 제34조에는 교육공무원의 보수는 “자격 및 경력과 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 따라 대통령령으로 정한다”라고 하고 있고, 이 법의 어디에서도 보수의 결정기준을 교원들의 성과나 업적을 포함시킬수 있다거나

이에 대하여 대통령령에 위임한다는 내용의 규정을 두고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 아무런 근거없이 대통령령으로 국립대 교원의 보수를 연구·교육·봉사 등의 성과에 기초하여 지급하는 성과급적 연봉제를 도입하는 것은 기본권제한의 법률유보원칙에 반하는 위헌적인 조항이라 할 수 있다.

청구인들은, 모법인 [국가공무원법]의 위임이 전혀 없음에도 불구하고, 대통령령인 [공무원보수규정]의 개정을 통해, 외부의 평가에 영향 받지 않고 자율적으로 연구하고 교수할 청구인들의 기본권을 제한하는 것은 기본권제한의 법률유보원칙에 위반되며, 교원의 지위를 법률로 정하도록 하고 있는 교원지위 법정주의에도 위배되어 헌법에 위반된다고 주장했다.

또한 청구인들은 교원들의 연구 의욕 고취 및 교육의 수월성 제고가 필요하다고 하더라도, 학문 연구와 교육은 본질적으로 계량적인 측정과 평가가 불가능하다는 점을 고려할 때, 외부에 의한 정량 평가를 통한 성과연봉제는 소기의 목적을 달성할 수 없을 뿐만 아니라, 오히려 성과 위주의 비학문적인 경쟁을 조장함으로써 대학의 교육 역량이나 연구 역량을 약화시킬 것이므로, 기본권제한의 한계인 과잉금지원칙에도 반하여 헌법에 위반된다고 주장했다.

* 헌법소원심판청구서

헌법소원심판청구서

청구인 김형기 외 50인(별지 청구인 목록 기재와 같음)

청구인들 대리인 법무법인(유한) 태평양
서울 강남구 역삼동 647-15 한국타이어빌딩
(우편번호: 135-723)
담당변호사 한위수, 주한길, 주성준, 조아라
(전화: 3404-0541, 팩스: 3404-7686)
(전자우편: weesoo.han@bkl.co.kr)

청 구 취 지

공무원보수규정(2011. 1. 10. 대통령령 제22617호로 개정된 것) 제39조의2
는 헌법에 위반된다.
라는 결정을 구합니다.

침해된 권리

헌법 제22조 제1항 학문의 자유, 제22조 제1항, 제31조 제4항 대학의 자치

침해의 원인

공무원보수규정(2011. 1. 10. 대통령령 제22617호로 개정된 것) 제39조의2는 기본권제한의 법률유보원칙, 과잉금지의 원칙에 위반하여 청구인들의 기본권인 학문의 자유, 대학의 자치를 침해합니다.

청 구 이 유

1. 사건의 개요

1.1. 청구인들의 지위

청구인들은 현재 국내 각 국립대학교 교원으로 재직 중인바, 별지 청구인 목록 기재 1.김형기 내지 28.문병연은 2011. 1. 10. 이전부터 국립대학교 교원으로 재직하고 있었고, 같은 목록 기재 29.김경운 내지 51.황기철은 2011. 3. 1. 신규 임용된 교원들입니다(갑 제1호증 각 재직 증명서).

1.2. 사건의 배경 및 경과

교육과학기술부장관은 2010. 9. 28. 운영체제 효율화를 통한 국립대학 경쟁력 제고라는 명분하에 “국립대학 선진화 방안”을 발표하였습니다(갑 제2호증의 1, 2).

위 방안은 ① 자율·책임 운영체제 구현을 위한 지배구조 선진화, ②

교·직원 경쟁력 강화를 위한 인사·보수 운영체제 개선, ③ 대학운영 시스템 효율화·자율화, ④ 경쟁적 환경 조성을 통한 국립대학 체질 개선 및 책무성 확보를 주요 내용으로 하고 있으며, “교·직원 경쟁력 강화를 위한 인사·보수 운영체제 개선”의 일환으로 교원의 보수체계를 현행 호봉제에서 교육·연구 성과에 연동하는 ‘성과급적 연봉제’로 전환하여 역량제고를 유도한다고 밝히고 있습니다.

행정안전부장관은 2010. 12. 9. 국립대학 교원에 대한 현행 연공서열에 따른 호봉제를 대체하는 성과연봉제 도입을 내용으로 하는 공무원 보수규정 일부개정령안을 입법예고하였고(행정안전부공고 제2010-353호, 갑 제3호증), 이후 일부 자구와 체계의 수정을 거쳐 2011. 1. 10. 공무원보수규정(대통령령 제22617호)이 공포되어 같은 날부터 시행되었습니다.

이와 같이 시행된 공무원보수규정에 신설 조항으로 추가된 제39조의2(교육공무원의 성과연봉 지급)는 제1항에서 “연봉제 적용대상인 교육공무원의 성과연봉은 대학의 장이 정하는 바에 따라 일정 기간 동안의 교육·연구·봉사 등의 업적을 평가하여 그 결과에 따라 차등 지급한다.”라고 하여 성과연봉제 도입을 규정하고, 제2, 3, 4, 5항¹⁾에서

1) ② 제1항의 업적평가를 위하여 필요한 사항은 교육과학기술부장관이 따로 정할 수 있다.

③ 성과연봉은 대학별로 실시하는 성과평가 결과 대상인원의 20퍼센트에 해당하는 최상위의 교원에게는 성과연봉 기준액의 1.5배 이상에서 2배미만, 대상인원의 30퍼센트에 해당하는 그 다음 상위의 교원에게는 성과연봉 기준액의 1.2배 이상에서 1.5배 미만, 대상인원의 40퍼센트에 해당하는 그 다음다음 상위의 교원에게는 성과연봉 기준액 이하로 하여 각각 대학의 장이 정하는 금액을 지급하고, 그 밖의 인원에 대해서는 지급하지 아니한다. 다만, 대학의 장은 필요한 경우 최상위 교원은 대상교원의 15퍼센트에서 25퍼센트까지, 그 다음 상위 교원은 대상인원의 25퍼센트에서 35퍼센

그에 따른 구체적인 내용을 규정하고 있습니다(이하 공무원보수규정 제39조의2를 ‘이 사건 조항’이라 합니다).²⁾

2. 이 사건 심판청구의 적법성

2.1. 헌법소원심판청구의 적법요건

헌법재판소법 제68조 제1항에 의한 헌법소원심판을 청구하기 위해서는 ① 청구인의 기본권 주체성, ② 공권력의 행사 또는 불행사의 존재, ③ 헌법상 보장된 기본권의 침해, ④ 기본권 침해의 자기관련성·현재성·직접성, ⑤ 보충성, ⑥ 청구기간 준수의 요건을 모두 갖추어야만 합니다.

2.2. 청구인들의 기본권 주체성

자연인인 국민은 생존한 동안 기본권의 주체가 되므로 국립대학교

트까지, 그 다음다음 상위 교원은 대상인원의 35퍼센트에서 45퍼센트까지, 그 밖의 인원은 5퍼센트에서 15퍼센트까지 범위 안에서 각각 조정할 수 있다.

④ 대학의 장은 성과연봉 기준액의 1.5배 이상에서 2배 미만을 지급받는 교원 중 당해 대학을 대표할 만한 탁월한 업적을 나타낸 교원을 선정하여 성과연봉 기준액의 2배 이상에 해당하는 금액을 지급할 수 있다.

⑤ 교육공무원에 대한 성과연봉 기준액, 지급방법, 절차 및 그 밖에 성과연봉의 지급에 필요한 사항은 교육과학기술부장관이 기획재정부장관, 행정안전부장관과 협의하여 정한다.

2) 또한 중요한 것은 이러한 차등적 성과연봉제는 기본급에 부가하여 지급되는 수당을 결정하는 것이 아니라 전체 보수를 결정하는 것이라는 점입니다. 즉, 이 사건 조항이 시행되기 전에도 이미 국립대학 교원의 보수는 「호봉(연공급) + 성과급」 방식으로 결정되고 있었는데, 이 사건 조항의 시행으로 호봉제는 아예 없어지고 성과급적 연봉제로 보수 체계가 전면적으로 전환되게 된 것입니다.

교수로 재직 중인 청구인들은 당연히 기본권의 주체성이 인정됩니다. 헌법재판소는 “대학의 자치의 주체를 기본적으로 대학으로 본다고 하더라도 교수나 교수회의 주체성이 부정된다고 볼 수는 없고, 가령 학문의 자유를 침해하는 대학의 장에 대한 관계에서는 교수나 교수회가 주체가 될 수 있고, 또한 국가에 의한 침해에 있어서는 대학 자체 외에도 대학 전 구성원이 자율성을 갖는 경우도 있을 것이므로 문제되는 경우에 따라서 대학, 교수, 교수회 모두가 단독, 혹은 중첩적으로 주체가 될 수 있다고 보아야 할 것이다.”라고 판시한 바 있습니다(헌법재판소 2006. 4. 27. 선고 2005헌마1047 결정). 이러한 헌법재판소 판례의 취지에 따라 교수인 청구인들은 대학의 자치의 기본권 주체성이 인정된다고 할 것입니다.

2.3. 공권력의 행사 또는 불행사의 존재

헌법재판소는 “헌법재판소법 제68조 제1항은 공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자는 법원의 재판을 제외하고는 헌법소원심판을 청구할 수 있다고 규정하고 있는바, 이 조항에서 말하는 공권력이란 입법권, 행정권 등 모든 공권력을 말하는 것으로서 행정부에서 제정한 명령·규칙도 이 사건 시행령 [별표 1]의 경우와 같이 그것이 별도의 집행행위를 기다리지 않고 직접 기본권을 침해하는 것일 때에는 모두 헌법소원심판의 대상이 될 수 있는 것”이라고 판시한 바 있습니다(헌법재판소 1997. 6. 26. 선고 94헌마52 결정).

후술하는 바와 같이 이 사건 조항은 별도의 집행행위를 기다리지

않고 직접 청구인들의 기본권을 침해하므로, 헌법소원심판의 대상인 공권력의 행사에 해당됩니다.

2.4. 헌법상 보장된 기본권의 침해

2.4.1. 학문의 자유

학문의 자유라 함은 진리를 탐구하는 자유를 의미하며, 개인에게 있어서 헌법에 보장된 학문의 자유란 연구와 교수 및 연구결과 발표에 있어서 국가의 간섭이나 침해에 대한 방어권적 자유를 뜻한다 할 것입니다(헌법재판소 2009. 7. 30. 선고 2007헌마991 결정).

2.4.2. 대학의 자치

한편, 대학의 자유 또는 대학의 자치라 함은 연구와 교육이라는 대학 본연의 임무를 달성하는데 필요한 사항은 가능한 한 대학의 자율에 맡겨야 한다는 것을 내용으로 하는 기본권으로서 대학, 교수, 교수회 모두가 단독 혹은 중첩적으로 그 주체가 될 수 있습니다(헌법재판소 2006. 4. 27. 선고 2005헌마1047 결정). 대학이 국가권력이나 설립자 등을 비롯한 외부세력의 간섭 또는 압력을 받게 되면 학문 활동이 외부의 가치판단에 영향을 받게 되기 때문에, 그러한 외부세력의 간섭을 배제하고 대학에서 자유로운 학문 활동을 실효적으로 보장하기 위해서는 대학의 자유 또는 대학의 자치가 보장되어야만 합니다. 이처럼 대학의 자치는 학문의 자유를 실효적으로 보장하기 위한 수단으로서 학문의 자유에 관한 헌법 제22조 제1항에

그 근거를 두고 있으며, 헌법 제31조 제4항은 대학의 자율성의 보장에 관한 명문의 규정을 두고 있습니다.

헌법재판소 역시 “헌법 제22조 제1항에서 규정한 학문의 자유 등의 보호는 개인의 인권으로서의 학문의 자유뿐만 아니라 특히 대학에서 학문연구의 자유·연구 활동의 자유·교수의 자유 등도 보장하는 취지이다. 이와 같은 대학에서의 학문의 자유에 대한 보장을 담보하기 위하여는 대학의 자율성이 보장되어야 한다. 헌법 제31조 제4항도 ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다’고 규정하여 교육의 자주성·대학의 자율성을 보장하고 있는데, 이는 대학에 대한 공권력 등 외부세력의 간섭을 배제하고 대학구성원 자신이 대학을 자주적으로 운영할 수 있도록 함으로써 대학인으로 하여금 연구와 교육을 자유롭게 하여 진리탐구와 지도적 인격의 도야(陶冶)라는 대학의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하기 위한 것이며, 교육의 자주성이나 대학의 자율성은 헌법 제22조 제1항이 보장하고 있는 학문의 자유의 확실한 보장수단으로 꼭 필요한 것으로서 이는 대학에게 부여된 헌법상의 기본권이다.”라고 판시하여 대학의 자치를 기본권으로 인정하고 있습니다(헌법재판소 1998. 7. 16. 선고 96헌바33 결정).

대학의 자치의 범위에 관하여 위 헌법재판소 96헌바33 결정은 “여기서 대학의 자율은 대학시설의 관리·운영만이 아니라 전반적인 것이라야 하므로 연구와 교육의 내용, 그 방법과 대상, 교과과정의 편성, 학생의 선발과 전형 및 특히 교원의 임면에 관한 사항도 자율의 범위에 속한다.”라고 판시하였습니다.

2.4.3. 이 사건의 경우

성과연봉제 도입은 청구인들의 학문 연구 및 교수의 내용이 외부에 의하여 평가되는 것을 전제로 하고 있는 것인바, 이러한 평가에 영향 받지 않고 자주적, 독립적으로 학문, 연구, 교수의 내용과 방법을 정할 수 있는 청구인들의 권리는 헌법상 보장된 기본권인 학문의 자유 및 대학의 자치에 포함된다고 할 것입니다.

2.5. 기본권 침해의 자기관련성·현재성·직접성

2.5.1. 자기관련성

이 사건 조항은 교육공무원의 보수에 관하여 정하고 있으므로, 국립대학에 재직하고 있는 청구인들은 그 직접적인 수범자에 해당하여 기본권침해의 자기관련성이 인정됩니다.

2.5.2. 현재성

헌법소원심판청구의 청구인은 현재 기본권을 침해당한 경우이어야 합니다. 다만 기본권침해가 장래에 발생하더라도 그 침해가 틀림없이 발생할 것이 현재 확실히 예측된다면 기본권구제의 실효성을 위하여 침해의 현재성이 인정됩니다. 헌법재판소는 “불이익을 입게 될 수도 있다는 것을 현재의 시점에서 충분히 예측할 수 있는 이상 기본권침해의 현재성을 인정하여 헌법소원심판청구의 이익을 인정

하는 것이 옳을 것이다. 기본권 침해가 눈앞에 닥쳐올 때를 기다렸다가 헌법소원을 하라고 요구한다면 기본권구제의 실효성을 기대할 수 없기 때문이다.”라고 판시하였습니다(헌법재판소 1992. 10. 1. 선고 92헌마68 결정).

이 사건의 경우 2011. 3. 1. 임용된 신입교원들인 별지 청구인 목록 기재 29.김경운 내지 51.황기철은 연봉 결정에 있어 현재 수행하고 있는 교육 연구 등의 업적이 모두 평가 대상에 포함되는 것이므로 기본권침해의 현재성이 인정됩니다.

한편, 이 사건 조항이 개정되기 이전부터 국립대학에 재직하고 있던 기존교원들인 별지 청구인 목록 기재 1.김형기 내지 28.문병연은 2011. 1. 10. 대통령령 제22617호로 개정된 공무원보수규정의 부칙 경과규정³⁾에 의해 아직 성과연봉제의 적용을 받지 않지만, 경과규정에서 정한 시행일부터 이 사건 조항이 적용될 것을 충분히 예측할 수 있으므로 기본권침해의 현재성이 인정됩니다.

2.5.3. 직접성

법령헌법소원의 경우 직접성이란 “집행행위에 의하지 아니하고

3) 부칙 제8조(이 영 시행 당시 국립대학에 재직 중인 교원에 대한 경과조치)

① 이 영 시행 당시 국립대학에 재직 중인 교원에 대해서는 2012년 12월 31일까지는 제36조 제2항, 제36조의2, 제37조 제2항, 제39조 제1항, 제39조의2, 제49조 제2항, 별표 30의3, 별표 31 및 별표 33의 개정에도 불구하고 종전의 규정에 따른다. 다만, 2012년 12월 31일 현재 「교육공무원임용령」 제5조의2 제1항에 따른 근무기간이 「교육공무원법」 제47조에 따른 정년까지의 기간에 해당하는 교원의 경우에는 2014년 12월 31일까지 종전의 규정에 따른다.

법률 그 자체에 의하여 자유의 제한, 의무의 부과, 권리 또는 법적 지위의 박탈이 생긴 경우”를 말합니다(헌법재판소 2008. 4. 24. 선고 2004헌마440 결정).

이 사건 조항은 국립대학 교원에 대한 보수 지급에 있어, 각 교원의 업적 등(교육·연구·봉사 등의 업적)을 평가한 결과에 따라, 이 사건 조항이 정하고 있는 차등지급 기준과 범위에 따라 성과연봉을 지급하도록 하고 있습니다. 비록 이 사건 조항에서는 세부적 내용인 기준액, 지급방법이나 절차는 교육과학부장관이 기획재정부장관, 행정안전부장관과 협의하여 정하도록 하고 있으나, ‘업적 등에 따른 성과연봉’을 대상 교원 중 일정 비율에 대하여(이른바 상대평가) 기준액의 일정 배율에 해당하는 금액을 지급해야 한다는 점을 분명히 하고 있어, 적어도 이 사건 조항 자체만에 의하여도 국립대학의 교원들은 교육공무원법 제34조가 규정하는 ‘자격 및 경력과 직무의 곤란성 및 책임의 정도’에 의하여 보수가 결정되는 것이 아니라, 학문 연구 및 교수의 내용에 대한 외부의 평가결과에 의하여 전체보수가 결정되는 연봉시스템의 적용을 받게 되는 것이 명백하므로, 별도의 집행행위의 매개 없이 그 자체로 청구인들의 기본권을 제한하는 것이어서 기본권 침해의 직접성도 인정됩니다.

2.6. 보충성

공권력의 행사 또는 불행사로 기본권을 침해당한 경우에 다른 법률에 구제절차가 있는 경우에는 그 절차를 모두 거친 후가 아니면 헌법소원심판을 청구할 수 없습니다(헌법재판소법 제68조 제1항 단서).

그러나 이 사건과 같이 법령 자체에 의한 직접적인 기본권 침해가 문제될 때에는 그 법령 자체의 효력을 직접 다투는 것을 소송물로 하여 일반법원에 소송을 제기하는 길이 없어 구제절차가 있는 경우가 아니므로 바로 헌법소원을 청구할 수 있다고 할 것입니다(헌법재판소 1996. 10. 4. 선고 94헌마68 결정 등).

2.7. 청구기간의 준수

2.7.1. 신임교원들의 경우

법령에 대한 헌법소원심판청구의 경우 그 법령의 시행과 동시에 기본권의 침해를 받게 되는 경우에는 그 법률이 시행된 사실을 안 날부터 90일 이내에, 법령이 시행된 날부터 1년 이내에 헌법소원심판을 청구하여야 하고, 법령이 시행된 뒤에 비로소 그 법령에 해당되는 사유가 발생하여 기본권의 침해를 받게 되는 경우에는 그 사유가 발생하였음을 안 날로부터 90일 이내에, 법령이 시행된 날로부터 1년 이내에 헌법소원심판을 청구하여야 합니다(헌법재판소법 제69조 제1항, 헌법재판소 2003. 9. 25. 선고 2001헌마93 결정 등).

이 사건 조항은 청구인들 중 신임교원인 청구인 29.김경운 내지 51.황기철이 2011. 3. 1. 교육공무원으로 각 임용되기 이전부터 시행되어 오던 규정이므로, 위 규정으로 인한 위 청구인들의 기본권침해사유의 발생 시기는 위 청구인들이 교육공무원으로 임용되면서 이 사건 조항에 따라 보수의 산정을 하게 될 때라고 할 것입니다.

따라서, 가사 신입교원인 위 청구인들이 임용되는 날 바로 이 사건 조항으로 인한 기본권 침해 사실을 알았다 하더라도 그로부터 90일이 되는 날은 2011. 5. 29.이지만 위 날은 공휴일이므로 민법 제161조에 의하여 그 다음날인 2011. 5. 30.까지 헌법소원심판을 청구할 수 있습니다. 따라서 이 사건 심판청구는 청구기간을 준수하였습니다.

2.7.2. 기존교원들의 경우

기존교원들에 대하여 성과연봉제가 적용되는 시기는 공무원보수 규정 부칙 제8조에 의하여 2013. 1. 1.로 유예되어 있습니다. 이러한 경우 청구인들의 기본권이 명백히 구체적·현실적으로 침해당하는 것은 법 시행일이 아니라 유예기간이 경과하여 성과연봉제의 적용을 받게 되는 때라고 보는 것이 타당합니다(헌법재판소 1996. 3. 28. 선고 93헌마198 결정 4인 반대의견, 헌법재판소 2003. 1. 30. 선고 2002헌마516 결정 6인 반대의견).

만약 위와 달리 개정된 법령이 시행된 시점을 청구기간의 기산점으로 파악한다면, 기존교원들의 경우 현실적으로 어떠한 변화도 없는 상태에서, 즉 구체적으로 기본권침해가 발생하기도 전에 헌법소원심판을 청구할 것을 요구받게 되고, 그와 같이 앞당겨진 기산점으로부터 90일 내지 1년이 지난 후 개정 법령 소정의 유예기간이 경과하여 비로소 현실적으로 기본권이 침해되는 상황이 발생한 시점에는 이미 청구기간이 도과했다는 이유로 헌법소원심판을 청구할 수 없게 되는 부당한 결론을 피할 수 없게 됩니다.

국민의 기본권보장이라는 헌법소원제도의 본질에 비추어 보더라도, 헌법재판소가 굳이 청구기간의 기산점을 앞당겨서 헌법소원심판의 청구인으로 하여금 본안판단을 받을 기회를 박탈하기보다는, 법적 안정성을 해하지 않는 범위 내에서 청구기간에 관한 규정을 국민의 기본권보장을 강화하는 방향으로 해석함으로써 본안판단의 기회를 폭넓게 인정하는 것이 보다 바람직하다고 할 것입니다.

그렇다면, 청구인들 중 기존교원인 1.김형기 내지 28.문병연의 경우 이 사건 청구기간의 기산점은 기본권 침해 시점인 2013. 1. 1.이므로 위 청구인들의 이 사건 청구는 기본권침해 발생 전의 청구로서 청구기간 도과의 문제가 발생할 여지가 없는 경우에 해당합니다 (기본권침해 발생 전이지만 현재성이 인정된다는 점은 앞서 본 바와 같습니다).

2.8. 소결론

이 사건 심판청구는 헌법소원심판청구의 적법요건을 모두 갖추었습니다.

3. 이 사건 조항의 위헌성

3.1. 기본권제한의 법률유보원칙 위반

3.1.1. 기본권제한의 법률유보원칙과 교원지위 법정주의

헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적 내용을 침해할 수 없다.”고 규정하고 있습니다. 즉, 기본권제한은 원칙적으로 국회가 제정한 형식적 의미의 법률에 의해서만 가능하며, 예외적으로 법률에 근거가 있을 경우에 한하여 대통령령 등 행정입법에 의한 제한이 가능한 것입니다.

이처럼 행정입법에 의한 기본권제한의 경우에는 법률유보의 원칙, 법률우위의 원칙, 포괄위임입법금지의 원칙 등 위임입법의 한계를 준수하여야 하는바, 헌법재판소는 법률의 근거 없이 미결수용자의 면회횟수를 제한한 군행형법 시행령에 대한 헌법소원사건에서 “헌법 제37조 제2항은 기본권제한에 관한 일반적 법률유보조항이라고 할 수 있는데 법률유보의 원칙은 ‘법률에 의한 규율’을 요청하는 것이 아니라 ‘법률에 근거한 규율’을 요청하는 것이기 때문에 기본권의 제한에는 법률의 근거가 필요할 뿐이고 기본권 제한의 형식이 반드시 법률의 형식일 필요는 없는 것이다. 그러나 비록 그렇다 하더라도, 헌법 제75조는 ‘대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.’라고 규정하여 위임입법의 근거를 마련함과 아울러 위임입법의 범위와 한계를 명시하고 있으므로, 대통령령으로 면회의 횟수를 제한하는 경우에는 반드시 그에 관한 법률의 위임이 있어야 하고 그 위임은 구체적으로 범위를 정하여 위임하는 것이 아니면 안 된다.”라고 판시한 바 있습니다(헌법재판소 2003. 1

1. 27. 선고 2002헌마193 결정).

대법원도 "대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여만 대통령령을 발할 수 있는 것이므로(헌법 제75조), 법률의 시행령은 모법인 법률에 의하여 위임받은 사항이나 법률이 규정한 범위 내에서 법률을 현실적으로 집행하는데 필요한 세부적인 사항만을 규정할 수 있을 뿐, 법률에 의한 위임이 없는 한 법률이 규정한 개인의 권리·의무에 관한 내용을 변경·보충하거나 법률에 규정되지 아니한 새로운 내용을 규정할 수는 없다고 할 것인바, 일정한 권리에 관하여 법률이 규정한 존속기간을 뜻하는 제척기간은 권리관계를 조속히 확장시키기 위하여 권리의 행사에 중대한 제한을 가하는 것이므로, 모법인 법률에 의한 위임이 없는 한 시행령이 함부로 제척기간을 규정할 수는 없다고 할 것이다."라고 판시한 바 있습니다(대법원 1990.

9. 28. 선고 89누2493 판결).

또한 헌법 제31조 제6항은 "학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다."고 규정하여, 교육과 관련한 본질적인 내용들이 법률에 규정되어야 한다는 점을 재차 강조하고 있습니다. 헌법재판소도 "헌법 제31조 제6항이 규정한 교원지위 법정주의는 단순히 교원의 권익을 보장하기 위한 규정이라거나 교원의 지위를 행정권력에 의한 부당한 침해로부터 보호하는 것만을 목적으로 한 규정이 아니고, 국민의 교육을 받을 기본권을 실효성 있게 보장하기 위한 것까지 포함하여 교원의 지위를 법률로 정하도록 한 것이다."라고 판시

하고 있습니다(헌법재판소 1998. 7. 16. 선고 96헌바33 결정).

위와 같은 헌법재판소와 대법원 판례 그리고 헌법조항의 취지에 따르면, 대통령령이 모법인 법률의 구체적인 위임 없이 국민의 기본권을 제한하는 내용을 규정할 경우 이는 기본권제한의 법률유보원칙에 반하는 위헌·무효의 규정이라고 할 것이고, 특히 그 내용이 교원의 보수에 관한 사항임에도 불구하고 이를 법률이 아닌 대통령령에서 규율한다면 이는 교원지위 법정주의에도 반하는 위헌·무효의 규정이 될 것입니다.

3.1.2. 이 사건 조항의 법률유보원칙 및 교원지위 법정주의 위반

앞서 검토한 바와 같이 이 사건 조항은 국립대학교 교원의 보수체제를 종전의 연공서열에 기초한 호봉제에서 업적 등에 따른 차등지급을 내용으로 하는 성과연봉제로 변경함으로써 청구인들의 학문의 자유, 대학의 자치에 대한 중대한 제한을 초래하고 있습니다. 따라서 이 사건 조항이 규정된 공무원보수규정의 모법인 국가공무원법 또는 교육공무원법에 이에 관한 구체적인 위임의 근거규정이 존재하지 않는다면, 이 사건 조항은 기본권제한의 법률유보원칙 위반으로 위헌·무효가 될 것입니다.

국가공무원법은 공무원의 보수에 관하여 제46조(보수 결정의 원칙)에서 “① 공무원의 보수는 직무의 곤란성과 책임의 정도에 맞도록 계급별·직위별 또는 직무등급별로 정한다. 다만, 직무의 곤란성과 책임도가 매우 특수하거나 결원을 보충하는 것이 곤란한 직무에 중

사하는 공무원과 제4조 제2항에 따라 같은 조 제1항의 계급 구분을 적용하지 아니하는 공무원의 보수는 따로 정할 수 있다. ④ 공무원의 보수 중 봉급에 관하여는 법률로 정한 것 외에는 대통령령으로 정한다.”라고 규정하고 있습니다. 또한 같은 법 제47조 제1항에서는 보수에 관하여 대통령령으로 정할 사항을 “1. 봉급·호봉 및 승급에 관한 사항 2. 수당에 관한 사항 3. 보수 지급 방법, 보수의 계산, 그 밖에 보수 지급에 관한 사항”으로 한정하고 있습니다. 국가공무원법의 특칙이라고 할 수 있는 교육공무원법 역시 이와 유사한 취지로 보수결정 원칙을 규정한 제34조에서 “① 교육공무원의 보수는 우대되어야 한다. ② 교육공무원의 보수는 자격 및 경력과 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 따라 대통령령으로 정한다.”라고 규정하고 있으며, 대통령령에 정할 사항으로 “1. 대통령이 정하는 학교의 교원이나 학과를 담당하는 교원에 대한 특별수당에 관한 사항 2. 기간제교원의 보수에 관한 사항 3. 연구수당에 관한 사항 4. 교직수당에 관한 사항”을 열거하고 있습니다.

위와 같은 법률조항을 종합하여 보면, 법률에서는 공무원 보수의 결정기준을 ‘자격, 경력, 직무의 곤란성, 책임의 정도’로 정하고 있으며, 대통령령에는 위 기준에 의거하여 정해진 보수를 지급하는 방법 등과 수당에 관한 사항을 정할 것을 위임하고 있을 뿐입니다.

그런데 이 사건 조항은 교원 보수의 결정기준으로 법률에서 정하거나 위임하지 않은 내용인 “교육·연구·봉사 등의 업적”을 규정하고 있습니다. 즉, 국가공무원법이나 교육공무원법의 교원 보수에 관한 조항에서는 어디에서도 그 결정기준으로 교원들의 성과나 업적을 포함시킬 수 있다거나 이에

대하여 대통령령에 위임한다는 내용의 규정을 두고 있지 않음에도 불구하고, 이 사건 조항은 아무런 근거 없이 위와 같은 내용을 규정하고 있는 것입니다.

또한 헌법 제31조 제6항이 규정한 교원지위 법정주의에 따르면, 교원의 권익을 보장하기 위한 내용이나 교원의 지위를 행정권력에 의한 부당한 침해로부터 보호해야 할 사항에 관하여는 법률로 정하여야 할 것인데, 이 사건 조항에 의하면 교원의 권익 보장과 밀접한 관계가 있는 보수에 관한 사항을 대통령령의 형식으로 규제할 수 있게 된다는 점에서 이 사건 조항은 교원지위 법정주의에도 반하는 위헌적인 조항이라 할 것입니다.

따라서 이 사건 조항은 모법인 국가공무원법의 위임 없이 교원보수를 교육·연구·봉사 등의 업적에 따라 정하도록 함으로써 근본적으로 청구인들이 외부의 평가에 영향 받지 않고 자율적으로 연구하고 교수할 기본권을 제한하고 있으므로 기본권제한의 법률유보원칙에 위반되고, 교원지위 법정주의에도 반한다고 할 것입니다.

3.1.3. 소결론

이 사건 조항은 기본권제한의 법률유보원칙에 반하여 모법의 위임 없이 청구인들의 기본권을 제한하고, 교원지위 법정주의에도 위배되므로 헌법에 위반된다고 할 것입니다.

3.2. 과잉금지원칙 위반

3.2.1. 과잉금지의 원칙의 의의

헌법재판소는 “국가작용 중 특히 입법작용에 있어서의 과잉입법 금지의 원칙이라 함은 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법활동을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙 내지 입법활동의 한계를 의미하는 것으로서, 국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고(목적의 정당성), 그 목적의 달성을 위하여 그 방법이 효과적이고 적절하여야 하며(방법의 적절성), 입법권자가 선택한 기본권제한의 조치가 입법 목적달성을 위하여 설사 적절하다 할지라도 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한은 필요한 최소한도에 그치도록 하여야 하며(피해의 최소성), 그 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교 형량할 때 보호되는 공익이 더 커야한다(법익의 균형성)는 법치국가의 원리에서 당연히 파생되는 헌법상의 기본원리의 하나인 비례의 원칙을 말하는 것이다.”라고 판시하여, 과잉금지의 원칙이 기본권제한입법의 한계임을 명확히 밝히고 있습니다 (헌법재판소 1992. 12. 24. 선고 92헌가8 결정).

따라서 국민의 기본권을 제한하는 입법이 목적의 정당성·방법의 적절성·피해의 최소성·법익의 균형성 중 어느 하나라도 충족시키지 못한다면 과잉금지원칙에 위반하여 위헌·무효라고 할 것입니다.

3.2.2. 이 사건 조항의 과잉금지원칙 위반 여부

① 목적의 정당성

교육과학기술부는 보도자료에서 이 사건 조항을 신설하는 취지가 “현행 호봉제를 성과급적 연봉제로 전환하여 교원의 ‘동기부여’ 및 ‘역량제고’를 유도”하기 위한 것임을 밝힌 바 있습니다(갑 제2호증의 1 제3면, 갑 제2호증의 2 제7면). 즉, 이 사건 조항의 입법목적은 교원들의 연구 의욕 고취 및 교육의 수월성 제고를 통한 대학경쟁력 강화라고 할 것입니다. 이러한 입법목적 자체는 정당한 것으로 볼 수 있으나, 아래에서 살펴보는 바와 같이 그 방법의 적절성, 침해의 최소성, 법익의 균형성에 위배됩니다.

② 방법의 적절성

국립대학 선진화 방안을 입안한 교육과학기술부는 교원들의 보수 체제를 기존의 호봉제에서 성과급적 연봉제로 전면적으로 전환하면 교원들의 학문 연구 및 교육에 대한 의욕이 높아지고, 그로 인하여 교원들의 역량과 교육의 질이 향상되어 대학경쟁력이 강화될 것이라고 기대하고 있는 것으로 보입니다. 그러나 이는 다른 직업의 일반적인 업무와 대학교 교원의 학문 연구 및 교육 직무 사이의 본질적인 차이를 전혀 고려하지 않은 채, 대학 교원의 경우에도 계량적으로 성과를 평가할 수 있으며, 그와 같이 평가된 성과에 비례한 경제적 보상이 효율적인 결과를 가져온다는 검증되지 않은 (오히려 학문 연구 및 교육의 본질을 고려하면 잘못된 견해임이 자명한) 막연한 믿음에 근거하여 내린 잘못된 방안인바, 아래에서 보듯이 성과연봉제의 도입은 위 입법 목적을 달성할 수 있는 적절한 방법이 될 수 없습니다.

먼저, 학문 연구와 교육의 본질은 계량적인 측정과 평가가 불가능하기 때문에 외부에 의한 정량적 평가에 적합하지 않습니다. 학문 연구란 '진리 탐구 활동'을 의미하는데, 이는 그 결과나 영향력의 범위에 따라서 당해 학문 연구 활동의 가치나 그 크기를 객관적으로 평가할 수도 없을 뿐만 아니라, 그 탐구 과정 자체만으로도 의미가 있는 것이므로 누구의 학문 연구가 더 좋은 성과를 내었는지와 같은 기준이나 잣대로 평가할 수 있는 성질의 것이 아닙니다. 교육 역시 여러 가지 방법으로 가능한데다가, 특히 대학교육의 경우 단순한 지식의 전달이 아니라 학생들과 함께 진리 탐구 활동을 하는 과정이라고 볼 수 있으며, 교육의 성과 내지 업적을 무엇을 기준으로 판단할 것인지 객관적이고 보편적인 기준을 설정할 수 없는 학문 분야도 매우 많습니다. 그럼에도 이 사건 조항은 사실상 평가가 불가능한 "교육·연구·봉사 등의 업적"에 따라 연봉을 차등지급할 것을 내용으로 하고 있는 것인바, 목적 달성을 위하여 적절한 방법인지 여부를 떠나서 그 자체로 성립되기 어려운 방법인 것입니다.

그리고, 만약 학문 연구 및 교육에 대하여 평가의 잣대를 들이대기 시작한다면, 그 대상이 되는 대학교원들로서는 어쩔 수 없이 특정 연구사업 추진 실적이나 가시적인 성과를 중심으로 좋은 평가를 받으려고 하는 부작용을 피할 수 없게 될 것입니다. 이는 결국 학문이나 교육의 본질적인 측면과는 거리가 먼 교육환경을 만드는 것이어서, 이러한 평가 방법으로는 이 사건 조항의 입법목적인 교원의 '동기부여' 및 '역량제고'를 달성할 수도 없습니다. 오히려, 성과 위주의 비학문적인 경쟁으로 흐르게 되어 대학의 교육 역량이나 연구 역량이

약화되고 대학경쟁력이 하락될 가능성마저 있습니다.

따라서 이 사건 조항은 방법의 적절성 요건을 충족시키지 못하였습니다.

③ 피해의 최소성

실사 성과연봉제의 도입이 입법목적 달성을 위하여 적절한 방법이라고 하더라도, 교원의 '동기부여' 및 '역량제고'라는 목적달성을 위해서는 성과연봉제 도입 방안 외에도 기존의 수당 제도의 활용이나 학문 연구나 교육 방법에 있어서 적절한 기준 설정 등 다른 방안이 있을 수 있습니다.

그러나 이 사건 조항은 입법목적 달성을 위하여 위와 같이 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 청구인들의 기본권에 대한 제한을 필요한 최소한도에 그치게 할 수 있었음에도 불구하고, 성과연봉제의 도입이라는 상대평가에 기초한 획일적이고 극단적인 방법을 선택함으로써 청구인들의 기본권인 학문의 자유와 대학의 자치에 대한 심각한 침해를 야기하였습니다.

따라서 이 사건 조항은 피해의 최소성 요건을 충족시키지 못하였습니다.

④ 법익의 균형성

이 사건 조항이 보호하려는 공익은 교원의 '동기부여' 및 '역량제고'를 통한 교육의 질 향상입니다. 이로 인해 침해되는 법익은 성과의 평가를 받게 됨으로써 자유롭게 학문연구와 교육을 하지 못하게 되는 교원들의 학문의 자유, 대학의 자치라는 중대한 법익입니다. 또한, 교원들의 위 권리가 제한받게 되면 대학교육을 받는 학생들이 대학교육의 본질에 부합하는 교육을 받을 권리 역시 제한됨으로써 중대한 공익 침해의 결과를 초래하게 됩니다. 구체적으로는 성과의 평가에 따라 보수가 크게 차이가 나게 되는데 확실하지 않은 평가 방법으로 인하여 불공정성의 문제가 부각되는 점, 단기적인 성과나 업적이 중요하게 부각되고, 질보다는 양 중심으로 쏠리게 되어 협동 연구나 공동사업 또는 장기간에 걸친 연구는 더욱 위축될 위험, 필연적으로 낮은 등급의 성과연봉을 받을 수밖에 없는 일정 비율 교원의 사기저하 등의 문제가 발생할 수 있습니다.

결국 이 사건 조항은 교원의 역량과 교육의 수월성을 제고한다는 목적달성과는 거리가 멀고, 오히려 그러한 목적에 반하는 부작용들이 우려되는 성과연봉제 도입이라는 방안을 통하여 청구인들의 학문의 자유와 대학의 자치의 본질적 내용을 침해하는 것으로서, 이를 통해 추구하려는 공익보다 침해되는 법익이 훨씬 중대하다고 할 것입니다.

따라서 이 사건 조항은 법익의 균형성 요건을 충족시키지 못하였습니다.

3.2.3. 소결론

이 사건 조항은 방법의 적절성·피해의 최소성·법익의 균형성을 모두 충족시키지 못하였으므로 기본권제한의 한계인 과잉금지원칙에 반하여 헌법에 위반된다고 할 것입니다.

4. 결론

이상 살펴본 바와 같이, 이 사건 조항은 기본권제한의 법률유보원칙, 과잉금지의 원칙에 위반하여 청구인들의 기본권인 학문의 자유, 대학의 자치를 중대하게 침해하고 교원지위 법정주의에도 반하는 것입니다. 그러므로 청구인들은 위헌인 이 사건 조항에 대하여 청구취지와 같은 위헌결정을 구하고자 이 사건 청구에 이른 것입니다.

입 증 방 법

갑 제1호증	각 재직증명서
갑 제2호증의 1	보도자료
갑 제2호증의 2	국립대학 선진화 방안
갑 제3호증	공무원보수규정 일부개정령안

첨 부 서 류

1. 위 입증방법	각 1통
1. 청구서부분	1통

- | | |
|-------------|----|
| 1. 위임장 | 1통 |
| 1. 담당변호사지정서 | 1통 |

2011. 5. 27.

위 청구인들 대리인

범무법인(유한) 태평양

담당변호사 한위수

담당변호사 주한길

담당변호사 주성준

담당변호사 조아라

헌 법 재 판 소

귀 중

별지

청 구 인 목 록

1. 김형기
대구 수성구
2. 김형래
대구 북구
3. 전현수
대구 북구
4. 문희
광주 서구
5. 오원태
충북 청주시
6. 김시주
경북 안동시
7. 박오복
전남 순천시

8. 남시병

강원도 동해시

9. 마대영

경남 진주시

10. 박관우

대구광역시 달서구

11. 김세환

강원 춘천시

12. 양경식

제주 제주시

13. 이병운

부산 금정구

14. 이종원

대전광역시

15. 이재철

강원도 동해시

16. 신기동

강원도 동해시

17. 양길현

제주도 제주시

18. 장기효

강원도 삼척시

19. 이영미

강원 태백시

20. 허상택

제주 제주시

21. 서정희

강원 삼척시

22. 김성중

경기 성남시

23. 소운영

강원 삼척시

24. 조현국

강원 삼척시

25. 남궁승
강원 춘천시
26. 노효련
부산 남구
27. 정미애
강원 삼척시
28. 문병연
서울 송파구
29. 김경운
강원 태백시
30. 김경준
부산 남구
31. 김미애
제주 제주시
32. 김봉준
경남 밀양시

33. 김윤희

부산 금정구

34. 김주성

제주 제주시

35. 김진수

대구 북구

36. 김태형

서울 송파구

37. 박성흠

부산 기장군

38. 서성용

부산 수영구

39. 서종진

대전 유성구

40. 손민영

창원시 마산합포구

41. 안상욱

부산 남구

42. 원용선

부산 남구

43. 오석진

부산 남구

44. 유성일

부산 동래구

45. 윤민호

서울 관악구

46. 이명기

부산 수영구

47. 이진수

부산 북구

48. 정진호

제주 제주시

49. 최연욱

부산 수영구

50. 최요순

부산 남구

51. 황기철

경남 김해시

* 효력정지가처분신청서

효력정지가처분신청서

신청인 김형기 외 50인(별지 신청인 목록 기재와 같음)

신청인들 대리인 법무법인(유한) 태평양
서울 강남구 역삼동 647-15 한국타이어빌딩
(우편번호: 135-723)
담당변호사 한위수, 주한길, 주성준, 조아라
(전화: 3404-0541, 팩스: 3404-7686)
(전자우편: weesoo.han@bkl.co.kr)

신 청 취 지

공무원보수규정(2011. 1. 10. 대통령령 제22617호로 개정된 것) 제39조의2의 효력은 헌법재판소 2011헌마*** 사건의 종국결정 선고시까지 이를 정지한다.

라는 결정을 구합니다.

침해된 권리

헌법 제22조 제1항 학문의 자유, 제22조 제1항, 제31조 제4항 대학의 자치

침해의 원인

공무원보수규정(2011. 1. 10. 대통령령 제22617호로 개정된 것) 제39조의2는 기본권제한의 법률유보원칙, 과잉금지의 원칙에 위반하여 신청인들의 기본권인 학문의 자유, 대학의 자치를 침해합니다.

신 청 이 유

5. 사건의 개요

5.1. 신청인들의 지위

신청인들은 현재 국내 각 국립대학교 교원으로 재직 중인바, 별지 신청인 목록 기재 1.김형기 내지 28.문병연은 2011. 1. 10. 이전부터 국립대학교 교원으로 재직하고 있었고, 같은 목록 기재 29.김경운 내지 51.황기철은 2011. 3. 1. 신규 임용된 교원들입니다(소갑 제1호증 각 재직증명서).

5.2. 사건의 배경 및 경과

교육과학기술부장관은 2010. 9. 28. 운영체제 효율화를 통한 국립대학 경쟁력 제고라는 명분하에 “국립대학 선진화 방안”을 발표하였습니다(소갑 제2호증의 1, 2).

위 방안은 ① 자율·책임 운영체제 구현을 위한 지배구조 선진화, ②

교·직원 경쟁력 강화를 위한 인사·보수 운영체제 개선, ③ 대학운영 시스템 효율화·자율화, ④ 경쟁적 환경 조성을 통한 국립대학 체질 개선 및 책무성 확보를 주요 내용으로 하고 있으며, “교·직원 경쟁력 강화를 위한 인사·보수 운영체제 개선”의 일환으로 교원의 보수체계를 현행 호봉제에서 교육·연구 성과에 연동하는 ‘성과급적 연봉제’로 전환하여 역량제고를 유도한다고 밝히고 있습니다.

행정안전부장관은 2010. 12. 9. 국립대학 교원에 대한 현행 연공서열에 따른 호봉제를 대체하는 성과연봉제 도입을 내용으로 하는 공무원 보수규정 일부개정령안을 입법예고하였고(행정안전부공고 제2010-353호, 소갑 제3호증), 이후 일부 자구와 체계의 수정을 거쳐 2011. 1. 10. 공무원보수규정(대통령령 제22617호)이 공포되어 같은 날부터 시행되었습니다.

이와 같이 시행된 공무원보수규정에 신설 조항으로 추가된 제39조의2(교육공무원의 성과연봉 지급)는 제1항에서 “연봉제 적용대상인 교육공무원의 성과연봉은 대학의 장이 정하는 바에 따라 일정 기간 동안의 교육·연구·봉사 등의 업적을 평가하여 그 결과에 따라 차등 지급한다.”라고 하여 성과연봉제 도입을 규정하고, 제2, 3, 4, 5항4)에서

4) ② 제1항의 업적평가를 위하여 필요한 사항은 교육과학기술부장관이 따로 정할 수 있다.

③ 성과연봉은 대학별로 실시하는 성과평가 결과 대상인원의 20퍼센트에 해당하는 최상위의 교원에게는 성과연봉 기준액의 1.5배 이상에서 2배미만, 대상인원의 30퍼센트에 해당하는 그 다음 상위의 교원에게는 성과연봉 기준액의 1.2배 이상에서 1.5배 미만, 대상인원의 40퍼센트에 해당하는 그 다음다음 상위의 교원에게는 성과연봉 기준액 이하로 하여 각각 대학의 장이 정하는 금액을 지급하고, 그 밖의 인원에 대해서는 지급하지 아니한다. 다만, 대학의 장은 필요한 경우 최상위 교원은 대상교원의 15퍼센트에서 25퍼센트까지, 그 다음 상위 교원은 대상인원의 25퍼센트에서 35퍼센

그에 따른 구체적인 내용을 규정하고 있습니다(이하 공무원보수규정 제39조의2를 ‘이 사건 조항’이라 합니다).⁵⁾

6. 신청인들의 헌법소원심판청구

6.1. 헌법소원심판청구의 적법요건

헌법재판소법 제68조 제1항에 의한 헌법소원심판을 청구하기 위해서는 ① 청구인의 기본권 주체성, ② 공권력의 행사 또는 불행사의 존재, ③ 헌법상 보장된 기본권의 침해, ④ 기본권 침해의 자기관련성·현재성·직접성, ⑤ 보충성, ⑥ 청구기간 준수의 요건을 모두 갖추어야만 합니다.

6.2. 신청인들의 기본권 주체성

자연인인 국민은 생존한 동안 기본권의 주체가 되므로 국립대학교

트까지, 그 다음다음 상위 교원은 대상인원의 35퍼센트에서 45퍼센트까지, 그 밖의 인원은 5퍼센트에서 15퍼센트까지 범위 안에서 각각 조정할 수 있다.

④ 대학의 장은 성과연봉 기준액의 1.5배 이상에서 2배 미만을 지급받는 교원 중 당해 대학을 대표할 만한 탁월한 업적을 나타낸 교원을 선정하여 성과연봉 기준액의 2배 이상에 해당하는 금액을 지급할 수 있다.

⑤ 교육공무원에 대한 성과연봉 기준액, 지급방법, 절차 및 그 밖에 성과연봉의 지급에 필요한 사항은 교육과학기술부장관이 기획재정부장관, 행정안전부장관과 협의하여 정한다.

5) 또한 중요한 것은 이러한 차등적 성과연봉제는 기본급에 부가하여 지급되는 수당을 결정하는 것이 아니라 전체 보수를 결정하는 것이라는 점입니다. 즉, 이 사건 조항이 시행되기 전에도 이미 국립대학 교원의 보수는 「호봉(연공급) + 성과급」 방식으로 결정되고 있었는데, 이 사건 조항의 시행으로 호봉제는 아예 없어지고 성과급적 연봉제로 보수 체계가 전면적으로 전환되게 된 것입니다.

교수로 재직 중인 신청인들은 당연히 기본권의 주체성이 인정됩니다. 헌법재판소는 “대학의 자치의 주체를 기본적으로 대학으로 본다고 하더라도 교수나 교수회의 주체성이 부정된다고 볼 수는 없고, 가령 학문의 자유를 침해하는 대학의 장에 대한 관계에서는 교수나 교수회가 주체가 될 수 있고, 또한 국가에 의한 침해에 있어서는 대학 자체 외에도 대학 전 구성원이 자율성을 갖는 경우도 있을 것이므로 문제되는 경우에 따라서 대학, 교수, 교수회 모두가 단독, 혹은 중첩적으로 주체가 될 수 있다고 보아야 할 것이다.”라고 판시한 바 있습니다(헌법재판소 2006. 4. 27. 선고 2005헌마1047 결정). 이러한 헌법재판소 판례의 취지에 따라 교수인 신청인들은 대학의 자치의 기본권 주체성이 인정된다고 할 것입니다.

6.3. 공권력의 행사 또는 불행사의 존재

헌법재판소는 “헌법재판소법 제68조 제1항은 공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자는 법원의 재판을 제외하고는 헌법소원심판을 청구할 수 있다고 규정하고 있는바, 이 조항에서 말하는 공권력이란 입법권, 행정권 등 모든 공권력을 말하는 것으로서 행정부에서 제정한 명령·규칙도 이 사건 시행령 [별표 1]의 경우와 같이 그것이 별도의 집행행위를 기다리지 않고 직접 기본권을 침해하는 것일 때에는 모두 헌법소원심판의 대상이 될 수 있는 것”이라고 판시한 바 있습니다(헌법재판소 1997. 6. 26. 선고 94헌마52 결정).

후술하는 바와 같이 이 사건 조항은 별도의 집행행위를 기다리지

않고 직접 신청인들의 기본권을 침해하므로, 헌법소원심판의 대상인 공권력의 행사에 해당됩니다.

6.4. 헌법상 보장된 기본권의 침해

6.4.1. 학문의 자유

학문의 자유라 함은 진리를 탐구하는 자유를 의미하며, 개인에게 있어서 헌법에 보장된 학문의 자유란 연구와 교수 및 연구결과의 발표에 있어서 국가의 간섭이나 침해에 대한 방어권적 자유를 뜻한다 할 것입니다(헌법재판소 2009. 7. 30. 선고 2007헌마991 결정).

6.4.2. 대학의 자치

한편, 대학의 자유 또는 대학의 자치라 함은 연구와 교육이라는 대학 본연의 임무를 달성하는데 필요한 사항은 가능한 한 대학의 자율에 맡겨야 한다는 것을 내용으로 하는 기본권으로서 대학, 교수, 교수회 모두가 단독 혹은 중첩적으로 그 주체가 될 수 있습니다(헌법재판소 2006. 4. 27. 선고 2005헌마1047 결정). 대학이 국가권력이나 설립자 등을 비롯한 외부세력의 간섭 또는 압력을 받게 되면 학문 활동이 외부의 가치판단에 영향을 받게 되기 때문에, 그러한 외부세력의 간섭을 배제하고 대학에서 자유로운 학문 활동을 실효적으로 보장하기 위해서는 대학의 자유 또는 대학의 자치가 보장되어야만 합니다. 이처럼 대학의 자치는 학문의 자유를 실효적으로 보장하기 위한 수단으로서 학문의 자유에 관한 헌법 제22조 제1항에

그 근거를 두고 있으며, 헌법 제31조 제4항은 대학의 자율성의 보장에 관한 명문의 규정을 두고 있습니다.

헌법재판소 역시 “헌법 제22조 제1항에서 규정한 학문의 자유 등의 보호는 개인의 인권으로서의 학문의 자유뿐만 아니라 특히 대학에서 학문연구의 자유·연구 활동의 자유·교수의 자유 등도 보장하는 취지이다. 이와 같은 대학에서의 학문의 자유에 대한 보장을 담보하기 위하여는 대학의 자율성이 보장되어야 한다. 헌법 제31조 제4항도 ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다’고 규정하여 교육의 자주성·대학의 자율성을 보장하고 있는데, 이는 대학에 대한 공권력 등 외부세력의 간섭을 배제하고 대학구성원 자신이 대학을 자주적으로 운영할 수 있도록 함으로써 대학인으로 하여금 연구와 교육을 자유롭게 하여 진리탐구와 지도적 인격의 도야(陶冶)라는 대학의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 하기 위한 것이며, 교육의 자주성이나 대학의 자율성은 헌법 제22조 제1항이 보장하고 있는 학문의 자유의 확실한 보장수단으로 꼭 필요한 것으로서 이는 대학에게 부여된 헌법상의 기본권이다.”라고 판시하여 대학의 자치를 기본권으로 인정하고 있습니다(헌법재판소 1998. 7. 16. 선고 96헌바33 결정).

대학의 자치의 범위에 관하여 위 헌법재판소 96헌바33 결정은 “여기서 대학의 자율은 대학시설의 관리·운영만이 아니라 전반적인 것이라야 하므로 연구와 교육의 내용, 그 방법과 대상, 교과과정의 편성, 학생의 선발과 전형 및 특히 교원의 임면에 관한 사항도 자율의 범위에 속한다.”라고 판시하였습니다.

6.4.3. 이 사건의 경우

성과연봉제 도입은 신청인들의 학문 연구 및 교수의 내용이 외부에 의하여 평가되는 것을 전제로 하고 있는 것인바, 이러한 평가에 영향 받지 않고 자주적, 독립적으로 학문, 연구, 교수의 내용과 방법을 정할 수 있는 신청인들의 권리는 헌법상 보장된 기본권인 학문의 자유 및 대학의 자치에 포함된다고 할 것입니다.

6.5. 기본권 침해의 자기관련성·현재성·직접성

6.5.1. 자기관련성

이 사건 조항은 교육공무원의 보수에 관하여 정하고 있으므로, 국립대학에 재직하고 있는 신청인들은 그 직접적인 수범자에 해당하여 기본권침해의 자기관련성이 인정됩니다.

6.5.2. 현재성

헌법소원심판청구의 청구인은 현재 기본권을 침해당한 경우이어야 합니다. 다만 기본권침해가 장래에 발생하더라도 그 침해가 틀림없이 발생할 것이 현재 확실히 예측된다면 기본권구제의 실효성을 위하여 침해의 현재성이 인정됩니다. 헌법재판소는 “불이익을 입게 될 수도 있다는 것을 현재의 시점에서 충분히 예측할 수 있는 이상 기본권침해의 현재성을 인정하여 헌법소원심판청구의 이익을 인정

하는 것이 옳을 것이다. 기본권 침해가 눈앞에 닥쳐올 때를 기다렸다가 헌법소원을 하라고 요구한다면 기본권구제의 실효성을 기대할 수 없기 때문이다.”라고 판시하였습니다(헌법재판소 1992. 10. 1. 선고 92헌마68 결정).

이 사건의 경우 2011. 3. 1. 임용된 신입교원인 별지 신청인 목록 기재 29.김경운 내지 51.황기철은의 경우 연봉 결정에 있어 현재 수행하고 있는 교육 연구 등의 업적이 모두 평가 대상에 포함되는 것이므로 기본권침해의 현재성이 인정됩니다.

한편 이 사건 조항이 개정되기 이전부터 국립대학에 재직하고 있던 기존교원들인 별지 신청인 목록 기재 1.김형기 내지 28.문병연은 2011. 1. 10. 대통령령 제22617호로 개정된 공무원보수규정의 부칙 경과규정6)에 의해 아직 성과연봉제의 적용을 받지 않지만, 경과규정에서 정한 시행일부터 이 사건 조항이 적용될 것을 충분히 예측할 수 있으므로 기본권침해의 현재성이 인정됩니다.

6.5.3. 직접성

법령헌법소원의 경우 직접성이란 “집행행위에 의하지 아니하고

6) 부칙 제8조(이 영 시행 당시 국립대학에 재직 중인 교원에 대한 경과조치)

① 이 영 시행 당시 국립대학에 재직 중인 교원에 대해서는 2012년 12월 31일까지는 제36조 제2항, 제36조의2, 제37조 제2항, 제39조 제1항, 제39조의2, 제49조 제2항, 별표 30의3, 별표 31 및 별표 33의 개정에도 불구하고 종전의 규정에 따른다. 다만, 2012년 12월 31일 현재 「교육공무원임용령」 제5조의2 제1항에 따른 근무기간이 「교육공무원법」 제47조에 따른 정년까지의 기간에 해당하는 교원의 경우에는 2014년 12월 31일까지 종전의 규정에 따른다.

법률 그 자체에 의하여 자유의 제한, 의무의 부과, 권리 또는 법적 지위의 박탈이 생긴 경우”를 말합니다(헌법재판소 2008. 4. 24. 선고 2004헌마440 결정).

이 사건 조항은 국립대학 교원에 대한 보수 지급에 있어, 각 교원의 업적 등(교육·연구·봉사 등의 업적)을 평가한 결과에 따라, 이 사건 조항이 정하고 있는 차등지급 기준과 범위에 따라 성과연봉을 지급하도록 하고 있습니다. 비록 이 사건 조항에서는 세부적 내용인 기준액, 지급방법이나 절차는 교육과학부장관이 기획재정부장관, 행정안전부장관과 협의하여 정하도록 하고 있으나, ‘업적 등에 따른 성과연봉’을 대상 교원 중 일정 비율에 대하여(이른바 상대평가) 기준액의 일정 배율에 해당하는 금액을 지급해야한다는 점을 분명히 하고 있어, 적어도 이 사건 조항 자체만에 의하여도 국립대학의 교원들은 교육공무원법 제34조가 규정하는 ‘자격 및 경력과 직무의 곤란성 및 책임의 정도’에 의하여 보수가 결정되는 것이 아니라, 학문 연구 및 교수의 내용에 대한 외부의 평가결과에 의하여 전체보수가 결정되는 연봉시스템의 적용을 받게 되는 것이 명백하므로, 별도의 집행행위의 매개 없이 그 자체로 신청인들의 기본권을 제한하는 것이어서 기본권 침해의 직접성도 인정됩니다.

6.6. 보충성

공권력의 행사 또는 불행사로 기본권을 침해당한 경우에 다른 법률에 구제절차가 있는 경우에는 그 절차를 모두 거친 후가 아니면 헌법소원심판을 청구할 수 없습니다(헌법재판소법 제68조 제1항 단서).

그러나 이 사건과 같이 법령 자체에 의한 직접적인 기본권 침해가 문제될 때에는 그 법령 자체의 효력을 직접 다투는 것을 소송물로 하여 일반법원에 소송을 제기하는 길이 없어 구제절차가 있는 경우가 아니므로 바로 헌법소원을 청구할 수 있다고 할 것입니다(헌법재판소 1996. 10. 4. 선고 94헌마68 결정 등).

6.7. 청구기간의 준수

6.7.1. 신임교원들의 경우

법령에 대한 헌법소원심판청구의 경우 그 법령의 시행과 동시에 기본권의 침해를 받게 되는 경우에는 그 법률이 시행된 사실을 안 날부터 90일 이내에, 법령이 시행된 날부터 1년 이내에 헌법소원심판을 청구하여야 하고, 법령이 시행된 뒤에 비로소 그 법령에 해당되는 사유가 발생하여 기본권의 침해를 받게 되는 경우에는 그 사유가 발생하였음을 안 날로부터 90일 이내에, 법령이 시행된 날로부터 1년 이내에 헌법소원심판을 청구하여야 합니다(헌법재판소법 제69조 제1항, 헌법재판소 2003. 9. 25. 선고 2001헌마93 결정 등).

이 사건 조항은 신청인들 중 신임교원인 신청인 29.김경운 내지 51.황기철이 2011. 3. 1. 교육공무원으로 각 임용되기 이전부터 시행되어 오던 규정이므로 위 규정으로 인한 위 신청인들의 기본권침해사유의 발생 시기는 위 신청인들이 교육공무원으로 임용되면서 이 사건 조항에 따라 보수의 산정을 하게 될 때라고 할 것입니다.

따라서, 가사 신입교원인 위 신청인들이 임용되는 날 바로 이 사건 조항으로 인한 기본권 침해 사실을 알았다 하더라도 그로부터 90일이 되는 날은 2011. 5. 29.이지만 위 날은 공휴일이므로 민법 제161조에 의하여 그 다음날인 2011. 5. 30.까지 헌법소원심판을 청구할 수 있습니다. 따라서 이 사건 심판청구는 청구기간을 준수하였습니다.

6.7.2. 기존교원들의 경우

기존교원들에 대하여 성과연봉제가 적용되는 시기는 공무원보수 규정 부칙 제8조에 의하여 2013. 1. 1.로 유예되어 있습니다. 이러한 경우 신청인들의 기본권이 명백히 구체적·현실적으로 침해당하는 것은 법 시행일이 아니라 유예기간이 경과하여 성과연봉제의 적용을 받게 되는 때라고 보는 것이 타당합니다(헌법재판소 1996. 3. 28. 선고 93헌마198 결정 4인 반대의견, 헌법재판소 2003. 1. 30. 선고 2002헌마516 결정 6인 반대의견).

만약 위와 달리 개정된 법령이 시행된 시점을 청구기간의 기산점으로 파악한다면, 기존교원들의 경우 현실적으로 어떠한 변화도 없는 상태에서, 즉 구체적으로 기본권침해가 발생하기도 전에 헌법소원심판을 청구할 것을 요구받게 되고, 그와 같이 앞당겨진 기산점으로부터 90일 내지 1년이 지난 후 개정 법령 소정의 유예기간이 경과하여 비로소 현실적으로 기본권이 침해되는 상황이 발생한 시점에는 이미 청구기간이 도과했다는 이유로 헌법소원심판을 청구할 수 없게 되는 부당한 결론을 피할 수 없게 됩니다.

국민의 기본권보장이라는 헌법소원제도의 본질에 비추어 보더라도, 헌법재판소가 굳이 청구기간의 기산점을 앞당겨서 헌법소원심판의 청구인으로 하여금 본안판단을 받을 기회를 박탈하기보다는, 법적 안정성을 해하지 않는 범위 내에서 청구기간에 관한 규정을 국민의 기본권보장을 강화하는 방향으로 해석함으로써 본안판단의 기회를 폭넓게 인정하는 것이 보다 바람직하다고 할 것입니다.

그렇다면, 신청인들 중 기존교원인 1.김형기 내지 28.문병연의 경우 이 사건 청구기간의 기산점은 기본권 침해 시점인 2013. 1. 1.이므로 신청인들의 이 사건 청구는 기본권침해 발생 전의 청구로서 청구기간 도과의 문제가 발생할 여지가 없는 경우에 해당합니다(기본권침해 발생 전이지만 현재성이 인정된다는 점은 앞서 본바와 같습니다).

6.8. 소결론

이 사건 심판청구는 헌법소원심판청구의 적법요건을 모두 갖추었습니다.

7. 이 사건 조항의 위헌성

7.1. 기본권제한의 법률유보원칙 위반

7.1.1. 기본권제한의 법률유보원칙과 교원지위 법정주의

헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적 내용을 침해할 수 없다.”고 규정하고 있습니다. 즉, 기본권제한은 원칙적으로 국회가 제정한 형식적 의미의 법률에 의해서만 가능하며, 예외적으로 법률에 근거가 있을 경우에 한하여 대통령령 등 행정입법에 의한 제한이 가능한 것입니다.

이처럼 행정입법에 의한 기본권제한의 경우에는 법률유보의 원칙, 법률우위의 원칙, 포괄위임입법금지의 원칙 등 위임입법의 한계를 준수하여야 하는바, 헌법재판소는 법률의 근거 없이 미결수용자의 면회횟수를 제한한 군행형법 시행령에 대한 헌법소원사건에서 “헌법 제37조 제2항은 기본권제한에 관한 일반적 법률유보조항이라고 할 수 있는데 법률유보의 원칙은 ‘법률에 의한 규율’을 요청하는 것이 아니라 ‘법률에 근거한 규율’을 요청하는 것이기 때문에 기본권의 제한에는 법률의 근거가 필요할 뿐이고 기본권 제한의 형식이 반드시 법률의 형식일 필요는 없는 것이다. 그러나 비록 그렇다 하더라도, 헌법 제75조는 ‘대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.’라고 규정하여 위임입법의 근거를 마련함과 아울러 위임입법의 범위와 한계를 명시하고 있으므로, 대통령령으로 면회의 횟수를 제한하는 경우에는 반드시 그에 관한 법률의 위임이 있어야 하고 그 위임은 구체적으로 범위를 정하여 위임하는 것이 아니면 안 된다.”라고 판시한 바 있습니다(헌법재판소 2003. 1

1. 27. 선고 2002헌마193 결정).

대법원도 "대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여만 대통령령을 발할 수 있는 것이므로(헌법 제75조), 법률의 시행령은 모법인 법률에 의하여 위임받은 사항이나 법률이 규정한 범위 내에서 법률을 현실적으로 집행하는데 필요한 세부적인 사항만을 규정할 수 있을 뿐, 법률에 의한 위임이 없는 한 법률이 규정한 개인의 권리·의무에 관한 내용을 변경·보충하거나 법률에 규정되지 아니한 새로운 내용을 규정할 수는 없다고 할 것인바, 일정한 권리에 관하여 법률이 규정한 존속기간을 뜻하는 제척기간은 권리관계를 조속히 확장시키기 위하여 권리의 행사에 중대한 제한을 가하는 것이므로, 모법인 법률에 의한 위임이 없는 한 시행령이 함부로 제척기간을 규정할 수는 없다고 할 것이다."라고 판시한 바 있습니다(대법원 1990.

9. 28. 선고 89누2493 판결).

또한 헌법 제31조 제6항은 "학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다."고 규정하여, 교육과 관련한 본질적인 내용들이 법률에 규정되어야 한다는 점을 재차 강조하고 있습니다. 헌법재판소도 "헌법 제31조 제6항이 규정한 교원지위 법정주의는 단순히 교원의 권익을 보장하기 위한 규정이라거나 교원의 지위를 행정권력에 의한 부당한 침해로부터 보호하는 것만을 목적으로 한 규정이 아니고, 국민의 교육을 받을 기본권을 실효성 있게 보장하기 위한 것까지 포함하여 교원의 지위를 법률로 정하도록 한 것이다."라고 판시

하고 있습니다(헌법재판소 1998. 7. 16. 선고 96헌바33 결정).

위와 같은 헌법재판소와 대법원 판례 그리고 헌법조항의 취지에 따르면, 대통령령이 모법인 법률의 구체적인 위임 없이 국민의 기본권을 제한하는 내용을 규정할 경우 이는 기본권제한의 법률유보원칙에 반하는 위헌·무효의 규정이라고 할 것이고, 특히 그 내용이 교원의 보수에 관한 사항임에도 불구하고 이를 법률이 아닌 대통령령에서 규율한다면 이는 교원지위 법정주의에도 반하는 위헌·무효의 규정이 될 것입니다.

7.1.2. 이 사건 조항의 법률유보원칙 및 교원지위 법정주의 위반

앞서 검토한 바와 같이 이 사건 조항은 국립대학교 교원의 보수체제를 종전의 연공서열에 기초한 호봉제에서 업적 등에 따른 차등지급을 내용으로 하는 성과연봉제로 변경함으로써 신청인들의 학문의 자유, 대학의 자치에 대한 중대한 제한을 초래하고 있습니다. 따라서 이 사건 조항이 규정된 공무원보수규정의 모법인 국가공무원법 또는 교육공무원법에 이에 관한 구체적인 위임의 근거규정이 존재하지 않는다면, 이 사건 조항은 기본권제한의 법률유보원칙위반으로 위헌·무효가 될 것입니다.

국가공무원법은 공무원의 보수에 관하여 제46조(보수 결정의 원칙)에서 “① 공무원의 보수는 직무의 곤란성과 책임의 정도에 맞도록 계급별·직위별 또는 직무등급별로 정한다. 다만, 직무의 곤란성과 책임도가 매우 특수하거나 결원을 보충하는 것이 곤란한 직무에 중

사하는 공무원과 제4조제2항에 따라 같은 조 제1항의 계급 구분을 적용하지 아니하는 공무원의 보수는 따로 정할 수 있다. ④ 공무원의 보수 중 봉급에 관하여는 법률로 정한 것 외에는 대통령령으로 정한다.”라고 규정하고 있습니다. 또한 같은 법 제47조제1항에서는 보수에 관하여 대통령령으로 정할 사항을 “1. 봉급·호봉 및 승급에 관한 사항 2. 수당에 관한 사항 3. 보수 지급 방법, 보수의 계산, 그 밖에 보수 지급에 관한 사항”으로 한정하고 있습니다. 국가공무원법의 특칙이라고 할 수 있는 교육공무원법 역시 이와 유사한 취지로 보수결정 원칙을 규정한 제34조에서 “① 교육공무원의 보수는 우대되어야 한다. ② 교육공무원의 보수는 자격 및 경력과 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 따라 대통령령으로 정한다.”라고 규정하고 있으며, 대통령령에 정할 사항으로 “1. 대통령이 정하는 학교의 교원이나 학과를 담당하는 교원에 대한 특별수당에 관한 사항 2. 기간제교원의 보수에 관한 사항 3. 연구수당에 관한 사항 4. 교직수당에 관한 사항”을 열거하고 있습니다.

위와 같은 법률조항을 종합하여 보면, 법률에서는 공무원 보수의 결정기준을 ‘자격, 경력, 직무의 곤란성, 책임의 정도’로 정하고 있으며, 대통령령에는 위 기준에 의거하여 정해진 보수를 지급하는 방법 등과 수당에 관한 사항을 정할 것을 위임하고 있을 뿐입니다.

그런데 이 사건 조항은 교원 보수의 결정기준으로 법률에서 정하거나 위임하지 않은 내용인 “교육·연구·봉사 등의 업적”을 규정하고 있습니다. 즉, 국가공무원법이나 교육공무원법의 교원 보수에 관한 조항에서는, 어디에서도 그 결정기준으로 교원들의 성과나 업적을 포함시킬 수 있다거나 이

에 대하여 대통령령에 위임한다는 내용의 규정을 두고 있지 않음에도 불구하고 이 사건 조항은 아무런 근거 없이 위와 같은 내용을 규정하고 있는 것입니다.

또한 헌법 제31조 제6항이 규정한 교원지위 법정주의에 따르면, 교원의 권익을 보장하기 위한 내용이나 교원의 지위를 행정권력에 의한 부당한 침해로부터 보호해야 할 사항에 관하여는 법률로 정하여야 할 것인데, 이 사건 조항에 의하면 교원의 권익 보장과 밀접한 관계가 있는 보수에 관한 사항을 대통령령의 형식으로 규제할 수 있게 된다는 점에서 이 사건 조항은 교원지위 법정주의에도 반하는 위헌적인 조항이라 할 것입니다.

따라서 이 사건 조항은 모법인 국가공무원법의 위임 없이 교원보수를 교육·연구·봉사 등의 업적에 따라 정하도록 함으로써 근본적으로 신청인들이 외부의 평가에 영향 받지 않고 자율적으로 연구하고 교수할 기본권을 제한하고 있으므로 기본권제한의 법률유보원칙에 위반되고, 교원지위 법정주의에도 반한다고 할 것입니다.

7.1.3. 소결론

이 사건 조항은 기본권제한의 법률유보원칙에 반하여 모법의 위임 없이 신청인들의 기본권을 제한하고, 교원지위 법정주의에도 위배되므로 헌법에 위반된다고 할 것입니다.

7.2. 과잉금지원칙 위반

7.2.1. 과잉금지의 원칙의 의의

헌법재판소는 “국가작용 중 특히 입법작용에 있어서의 과잉입법 금지의 원칙이라 함은 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법활동을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙 내지 입법활동의 한계를 의미하는 것으로서, 국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고(목적의 정당성), 그 목적의 달성을 위하여 그 방법이 효과적이고 적절하여야 하며(방법의 적절성), 입법권자가 선택한 기본권제한의 조치가 입법 목적달성을 위하여 설사 적절하다 할지라도 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한은 필요한 최소한도에 그치도록 하여야 하며(피해의 최소성), 그 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교 형량할 때 보호되는 공익이 더 커야한다(법익의 균형성)는 법치국가의 원리에서 당연히 파생되는 헌법상의 기본원리의 하나인 비례의 원칙을 말하는 것이다.”라고 판시하여, 과잉금지의 원칙이 기본권제한입법의 한계임을 명확히 밝히고 있습니다 (헌법재판소 1992. 12. 24. 선고 92헌가8 결정).

따라서 국민의 기본권을 제한하는 입법이 목적의 정당성·방법의 적절성·피해의 최소성·법익의 균형성 중 어느 하나라도 충족시키지 못한다면 과잉금지원칙에 위반하여 위헌·무효라고 할 것입니다.

7.2.2. 이 사건 조항의 과잉금지원칙 위반 여부

① 목적의 정당성

교육과학기술부는 보도자료에서 이 사건 조항을 신설하는 취지가 “현행 호봉제를 성과급적 연봉제로 전환하여 교원의 ‘동기부여’ 및 ‘역량제고’를 유도”하기 위한 것임을 밝힌 바 있습니다(소갑 제2호증의 1 제3면, 소갑 제2호증의 2 제7면). 즉, 이 사건 조항의 입법목적은 교원들의 연구 의욕 고취 및 교육의 수월성 제고를 통한 대학경쟁력 강화라고 할 것입니다. 이러한 입법목적 자체는 정당한 것으로 볼 수 있으나, 아래에서 살펴보는 바와 같이 그 방법의 적절성, 침해의 최소성, 법익의 균형성에 위배됩니다.

② 방법의 적절성

국립대학 선진화 방안을 입안한 교육과학기술부는 교원들의 보수 체제를 기존의 호봉제에서 성과급적 연봉제로 전면적으로 전환하면 교원들의 학문 연구 및 교육에 대한 의욕이 높아지고, 그로 인하여 교원들의 역량과 교육의 질이 향상되어 대학경쟁력이 강화될 것이라고 기대하고 있는 것으로 보입니다. 그러나 이는 다른 직업의 일반적인 업무와 대학교 교원의 학문 연구 및 교육 직무의 사이의 본질적인 차이를 전혀 고려하지 않은 채, 대학 교원의 경우에도 계량적으로 성과를 평가할 수 있으며, 그와 같이 평가된 성과에 비례한 경제적 보상이 효율적인 결과를 가져온다는 검증되지 않은 (오히려 학문 연구 및 교육의 본질을 고려하면 잘못된 견해임이 자명한) 막연한 믿음에 근거하여 내린 잘못된 방안인바, 아래에서 보듯이 성과 연봉제의 도입은 위 입법목적들을 달성할 수 있는 적절한 방법이 될 수 없습니다.

먼저, 학문 연구와 교육의 본질은 계량적인 측정과 평가가 불가능하기 때문에 외부에 의한 정량적 평가에 적합하지 않습니다. 학문 연구란 '진리 탐구 활동'을 의미하는데, 이는 그 결과나 영향력의 범위에 따라서 당해 학문 연구 활동의 가치나 그 크기를 객관적으로 평가할 수도 없을 뿐만 아니라 그 탐구 과정 자체만으로도 의미가 있는 것이므로 누구의 학문 연구가 더 좋은 성과를 내었는지와 같은 기준이나 잣대로 평가할 수 있는 성질의 것이 아닙니다. 교육 역시 여러 가지 방법으로 가능한데다가, 특히 대학교육의 경우 단순한 지식의 전달이 아니라 학생들과 함께 진리 탐구 활동을 하는 과정이라고 볼 수 있으며, 교육의 성과 내지 업적을 무엇을 기준으로 판단할 것인지 객관적이고 보편적인 기준을 설정할 수 없는 학문 분야도 매우 많습니다. 그럼에도 이 사건 조항은 사실상 평가가 불가능한 "교육·연구·봉사 등의 업적"에 따라 연봉을 차등지급할 것을 내용으로 하고 있는 것인바, 목적 달성을 위하여 적절한 방법인지 여부를 떠나서 그 자체로 성립되기 어려운 방법인 것입니다.

그리고, 만약 학문 연구 및 교육에 대하여 평가의 잣대를 들이대기 시작한다면 그 대상이 되는 대학교원들로서는 어쩔 수 없이 특정 연구사업 추진 실적이나 가시적인 성과를 중심으로 좋은 평가를 받으려고 하는 부작용을 피할 수 없게 될 것입니다. 이는 결국 학문이나 교육의 본질적인 측면과는 거리가 먼 교육환경을 만드는 것이어서 이러한 평가 방법으로는 이 사건 조항의 입법목적인 교원의 '동기부여' 및 '역량제고'를 달성할 수도 없습니다. 오히려, 성과 위주의 비학문적인 경쟁으로 흐르게 되어 대학의 교육 역량이나 연구 역량이

약화되어 대학경쟁력이 하락될 가능성마저 있습니다.

따라서 이 사건 조항은 방법의 적절성 요건을 충족시키지 못하였습니다.

③ 피해의 최소성

설사 성과연봉제의 도입이 입법목적 달성을 위하여 적절한 방법이라고 하더라도, 교원의 '동기부여' 및 '역량제고'라는 목적달성을 위해서는 성과연봉제 도입 방안 외에도 기존의 수당 제도의 활용이나 학문 연구나 교육 방법에 있어서 적절한 기준 설정 등 다른 방안이 있을 수 있습니다.

그러나 이 사건 조항은 입법목적 달성을 위하여 위와 같이 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 신청인들의 기본권에 대한 제한을 필요한 최소한도에 그치게 할 수 있었음에도 불구하고, 성과연봉제의 도입이라는 상대평가에 기초한 획일적이고 극단적인 방법을 선택함으로써 신청인들의 기본권인 학문의 자유와 대학의 자치에 대한 심각한 침해를 야기하였습니다.

따라서 이 사건 조항은 피해의 최소성 요건을 충족시키지 못하였습니다.

④ 법익의 균형성

이 사건 조항이 보호하려는 공익은 교원의 '동기부여' 및 '역량제고'를 통한 교육의 질 향상입니다. 이로 인해 침해되는 법익은 성과의 평가를 받게 됨으로써 자유롭게 학문연구와 교육을 하지 못하게 되는 교원들의 학문의 자유, 대학의 자치라는 중대한 법익입니다. 또한, 교원들의 위 권리가 제한받게 되면 대학교육을 받는 학생들이 대학교육의 본질에 부합하는 교육을 받을 권리 역시 제한됨으로써 중대한 공익 침해의 결과를 초래하게 됩니다. 구체적으로는 성과의 평가에 따라 보수가 크게 차이가 나게 되는데 확실하지 않은 평가 방법으로 인하여 불공정성의 문제가 부각되는 점, 단기적인 성과나 업적이 중요하게 부각되고, 질보다는 양 중심으로 쏠리게 되어 협동 연구나 공동사업 또는 장기간에 걸친 연구는 더욱 위축될 위험, 필연적으로 낮은 등급의 성과연봉을 받을 수밖에 없는 일정 비율 교원의 사기저하 등의 문제가 발생할 수 있습니다.

결국 이 사건 조항은 교원의 역량과 교육의 수월성을 제고한다는 목적달성과는 거리가 멀고, 오히려 그러한 목적에 반하는 부작용들이 우려되는 성과연봉제 도입이라는 방안을 통하여 신청인들의 학문의 자유와 대학의 자치의 본질적 내용을 침해하는 것으로서, 이를 통해 추구하는 공익보다 침해되는 법익이 훨씬 중대하다고 할 것입니다.

따라서 이 사건 조항은 법익의 균형성 요건을 충족시키지 못하였습니다.

7.2.3. 소결론

이 사건 조항은 방법의 적절성·피해의 최소성·법익의 균형성을 모두 충족시키지 못하였으므로 기본권제한의 한계인 과잉금지원칙에 반하여 헌법에 위반된다고 할 것입니다.

8. 가처분의 필요성

8.1. 효력정지 가처분의 사유⁷⁾

행정소송법 제23조 제2항과 민사집행법 제300조 제2항을 고려해 볼 때 가처분의 사유는, ① 중대한 불이익의 방지, ② 긴급성, ③ 이익형량이라고 할 수 있습니다.

중대한 불이익이란 침해행위가 위헌으로 판명될 경우 발생하게 될 회복하기 어려운 현저한 손해 또는 회복 가능하지만 중대한 손해를 의미하고, 긴급성이란 가처분으로 규율하고자 하는 현상이 이미 발생하였거나 시간적으로 매우 근접해 있음을 의미하며, 이익형량이란 가처분신청을 인용한 뒤 본안에서 청구가 기각되었을 때 발생하게 될 불이익과 가처분신청을 기각한 뒤 본안에서 청구가 인용되었을 때 발생하게 될 불이익에 대한 비교형량을 하여 후자의 불이익이 전자의 불이익보다 커야 함을 의미한다고 할 것입니다.

8.2. 중대한 불이익의 방지

7) 헌법재판실무제요, 헌법재판소, 2008년, 제71면 이하

이 사건 조항으로 인하여 신청인들에게 발생하는 손해는 학문의 자유 및 대학의 자치에 대한 중대한 침해일 뿐만 아니라, 일단 침해가 발생하고 난 후에는 현실적으로 회복이 어렵다고 할 것입니다.

8.3. 긴급성

이 사건 조항은 이미 2011. 1. 10.부터 시행되어 현재 신청인들 중 2011. 3. 1.자 신입교원인 신청인들의 기본권을 직접적으로 침해하고 있으므로 그 효력을 정지할 긴급성이 당연히 인정된다고 할 것입니다.

8.4. 이익형량

이 사건 신청을 인용한 뒤 본안에서 청구가 기각되었을 때 발생하게 될 불이익은 이 사건 조항의 입법목적인 교원들에 대한 ‘동기부여’ 및 ‘역량제고’ 실현이 다소 지연되는 것입니다. 반면 가처분신청을 기각한 뒤 본안에서 청구가 인용되었을 때 발생하게 될 불이익은 그 기간 동안 신청인들을 비롯한 모든 국립대학교 교수들의 학문의 자유와 대학의 자치라는 기본권에 대한 중대한 침해로서, 전자의 불이익에 비해 훨씬 심각하다고 할 것입니다.

8.5. 소결론

이 사건 신청은 ① 중대한 불이익의 방지, ② 긴급성, ③ 이익형량이라는 가처분의 요건을 모두 갖추었습니다.

9. 결론

이상 살펴본 바와 같이, 이 사건 조항은 기본권제한의 법률유보원칙, 과잉금지 원칙에 위반하여 신청인들의 기본권인 학문의 자유, 대학의 자치를 중대하게 침해하고 교원지위 법정주의에도 반하는 것입니다. 또한, 이 사건 조항의 효력을 정지할 가처분의 필요성도 충분히 인정되므로, 이 사건 신청을 인용하여 주시기 바랍니다.

소 명 방 법

소갑 제1호증	각 재직증명서
소갑 제2호증의 1	보도자료
소갑 제2호증의 2	국립대학 선진화 방안
소갑 제3호증	공무원보수규정 일부개정령안

첨 부 서 류

1. 위 소명방법	각 1통
1. 신청서부분	1통
1. 위임장	1통
1. 담당변호사지정서	1통
1. 소제기증명원	1통

2011. 5. 27.

위 신청인들 대리인

범무법인(유한) 태평양

담당변호사 한위수

담당변호사 주한길

담당변호사 주성준

담당변호사 조아라

헌 법 재 판 소

귀 중

별지

신 청 인 목 록

1. 김형기
대구 수성구
2. 김형래
대구 북구
3. 전현수
대구 북구
4. 문희
광주 서구
5. 오원태
충북 청주시
6. 김시주
경북 안동시
7. 박오복
전남 순천시

8. 남시병

강원도 동해시

9. 마대영

경남 진주시

10. 박관우

대구광역시 달서구

11. 김세환

강원 춘천시

12. 양경식

제주 제주시

13. 이병운

부산 금정구

14. 이종원

대전광역시

15. 이재철

강원도 동해시

16. 신기동

강원도 동해시

17. 양길현

제주도 제주시

18. 장기효

강원도 삼척시

19. 이영미

강원 태백시

20. 허상택

제주 제주시

21. 서정희

강원 삼척시

22. 김성중

경기 성남시

23. 소운영

강원 삼척시

24. 조현국

강원 삼척시

25. 남궁승
강원 춘천시
26. 노효련
부산 남구
27. 정미애
강원 삼척시
28. 문병연
서울 송파구
29. 김경운
강원 태백시
30. 김경준
부산 남구
31. 김미애
제주 제주시
32. 김봉준
경남 밀양시

33. 김윤희

부산 금정구

34. 김주성

제주 제주시

35. 김진수

대구 북구

36. 김태형

서울 송파구

37. 박성흠

부산 기장군

38. 서성용

부산 수영구

39. 서종진

대전 유성구

40. 손민영

창원시 마산합포구

41. 안상욱

부산 남구

42. 원용선

부산 남구

43. 오석진

부산 남구

44. 유성일

부산 동래구

45. 윤민호

서울 관악구

46. 이명기

부산 수영구

47. 이진수

부산 북구

48. 정진호

제주 제주시

49. 최연욱

부산 수영구

50. 최요순

부산 남구

51. 황기철

경남 김해시



전국국공립대학교수회연합회

(702-701) 대구 북구 대학로 80 경북대학교 복지관 3층 Tel. 053-957-2011 Fax. 053-959-5266 E-mail. nupa@knu.ac.kr