

초·중·고교 교원의 정치적 표현과 제한법리에 관한 탐색적 연구: ‘시국선언’ 관련 판례를 중심으로

이재진* · 이정기**

본 연구는 초·중·고교 교원의 정치적 표현의 자유 수단으로서의 시국선언 행위가 국가공무원법, 집회및시위에관한법률 등을 통해 달성하고자 하는 헌법적 가치와 충돌하는 경우의 쟁점이 무엇인지 살펴보고, 초·중·고교 교원의 시국선언에 대한 우리 법원의 인식을 교원 승·패소 여부를 통해 탐색적으로 살펴보고자 했다.

연구결과 분석대상이 된 31건의 판례 중 24건의 판례에서 교원이 패소하였고, 7건의 판례에서 교원이 승소하였음을 확인하였는데 우리 법원은 정치적 표현 행위의 공익성 여부, 영향력 여부, 표현의 내용 등을 비교형량의 핵심근거로 활용하고 있는 것으로 나타났다. 본 연구는 이상의 연구결과를 바탕으로 초·중·고교 교원의 정치적 표현 수단인 시국선언과 타 가치가 충돌할 경우 적절한 비교형량을 위한 몇 가지 제언을 하고자 하였다.

주제어: 교원, 시국선언, 국가공무원법, 표현의 자유

1. 문제제기

헌법 제21조 제1항은 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다”고 명시함으로써 국민의 기본권으로서 표현의 자유를 규정하고 있다. 또한 2001헌마710 결정에서 모든 국민이 누릴 수 있는 정치적 자유는 “모든 국민이 차별 없이 자신의 의사를 국정에 반영할 수 있는 조건일 뿐만 아니라 민주적 사회질서를 위해서도 반드시 필요한 조건으로 다른 기본권에 비해 우월한 효력을 가진다”고 규정하고 있다. 일반적으로 정치적 표현의 자유는 민주주의 사회를 구성하는 필수 요소로 여겨지고 있다.

그런데 우리나라는 초·중·고교 교원의 정치적 표현을 제한하는 법규정을 두고 있다. 이는 공무원 노조법 제65조 및 제66조, 지방공무원법 제57조 및 제58조, 그리고 공직선거법 제86조 등인데 이 규정을 통해 공무원의 정치적 중립성을 규정하고 있기 때문이다.¹⁾ 이는 초·중·고교 교사들의 헌법

* 한양대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수(jilee@hanyang.ac.kr)

** 한양대학교 신문방송학과 박사과정(jklee@hanyang.ac.kr)

1) 우리나라에서 국가공무원법 등 교원의 정치적 표현을 제한하는 다양한 실정법이 존재하는 것은 교육열이 높은 국내의 사회적 상황과 우리사회와 법원이 교원을 공인이자, 정신적으로 미성숙한 청소년에게 정치적 영향력을 행사할 수 있는 특수 직업군으로 판단함으로써 기본권보다 정치적 중립성을 더욱 강조하고 있는 맥락적 조건, 국가공무원법 제정 당시 미국과 일본식 입법례에 영향을 받아 공무원의 기본권과 정치적 중립성의 조화를 이루는 법규를 제정하지 못한 역사적 배경 때문이라고 판단된다. 예컨대 우리나라의 공무원, 교원의 확립적 정치적 기본권 금지법제는 1940년 공무원의 정치적 자유를 포괄적으로 제한한 미국의 ‘햇치법(Hatch Act)’에 근거하고 있다. 미국의 햇치법이 미군정시대의 일본의 공무원법 제정에 영향을 미쳤고, 이 법률은 다시 우리의 공무원법에 영향을 미쳤다. 예컨대 1949년 제정 국가공무원법은 정치운동의 참여 금지 조항만 있고, 형벌조항이 없었으나 1963년 4월 17일 개정된 국가공무원법은 현재와 같은 형사처벌 규정을 두고 있다(박주민, 2010, 21쪽). 그러나 1993년 미국은 ‘햇치법(Hatch Act)’을 개정하였다. 개정 햇치법은 선거에 개입할 목적, 선거결과에 영향을 미칠 목적으로 자신의 권한이나 영향력을 행사하는 것 등의 특수한 경우를 제외하고 공무원의 정치적 활동을 원칙적으로 보장하고

적 기본권의 가치가 법적으로 충돌하는 지점이다. 각종 진보적 교원단체와 일부 야당, 일부 학계를 중심으로 국민의 기본권으로서의 초·중·고교 교원의 정치적 표현 자유를 보장해야 한다는 의견이 지속적으로 표출되고 있다.

특히 기본권인 정치적 표현의 자유를 교원에게도 보장해야 한다고 주장하는 측은 2004년과 2009년 전국교직원노동조합(이하 전교조)의 시국선언과 각종 후속 시국선언에서 확인할 수 있듯, 실제로 실정법을 어거가면서까지 정치적 의견 표명 행위가 이루어지고 있다. 이에 대해 교육과학기술부(이하 교과부)와 행정안전부는 실정법 위반행위로 강력한 대응을 천명하고 있음은 주지의 사실이다(연합뉴스, 2009; 황규인, 2009). 대체적으로 ‘초·중·고교 교원의 정치적 표현의 자유 요구관련 쟁점’은 비교적 진보적 단체인 전교조와 교과부 등 행정부, 보수 정당, 보수 사회단체 및 언론 사이의 논쟁이 핵심이었다. 이는 2010년 10월 12일 보수성향의 한국교원단체총연합회(한국교총) 안양옥 회장의 정치 참여 발언 이후 집권여당과 조선, 중앙, 동아 등 보수언론이 사실을 통해 이에 대한 반대 의견을 표출한 측면에서도 확인할 수 있다.

이처럼 우리나라에서 초·중·고교 교원의 정치참여 문제는 정치적 자유와 정치적 중립성 간의 비교형량의 문제, 기본권간의 충돌시 이익형량의 문제 등과 같은 생산적인 논의로 구체화되지 못하였다. 그 보다는 진보와 보수라는 정치적 이념 아래에서 소모적인 논쟁만을 반복해 온 측면이 강하다. 이는 2004년과 2009년 발생한 전교조의 시국선언과 관련된 논쟁이 유사한 패턴으로 진행되었다는 점에서도 확인할 수 있다. 교원의 정치적 표현행위를 규제해야 한다는 핵심적 이유인 ‘교원의 정치적 중립성’이 필요한 구체적 이유 역시 제시되지 못한 측면이 있다. 예컨대 교원의 정치적 참여가 학생의 학습권 침해로까지 이어지는지에 대한 실증적 연구 등 법원의 가치판단에 직접적 도움을 제공할 수 있는 자료가 제시되지 못한 것이다.

물론 교원의 기본권으로서의 정치 표현의 자유와 관련해서 이미 다양한 선행연구가 도출된 상황이다. 그렇지만 선행연구는 대체로 공무원의 정치적 중립성 보장 강화에 대한 논거를 제시하고자 한 유형(오석홍, 1992; 박응격, 1992), 각종 관련 법리 고찰을 통해 기본권으로서 공무원의 정치적 표현을 보장할 필요가 있다고 주장한 유형(서복경, 2010; 박주민, 2010; 정영태, 2010; 이계수, 2005, 2009; 이종수, 2010), 해외의 상황을 소개하고 국내 공무원의 정치적 표현의 자유를 확보하기 위한 방안을 모색한 유형(정영태, 2009) 등에 머물러 있었다.

그런데 이미 교원들의 시국선언과 관련하여 다수의 판례를 보유하고 있는 국내의 특수한 상황에 천착하여 우리 법원이 과연 교원의 정치적 참여를 어떻게 인식하고 있는지에 대한 분석을 진행한 연구는 부족하였다. 따라서 교원의 정치적 표현과 다른 헌법적 가치가 충돌할 경우 우리법원이 이를 어떻게 비교형량하고 있는지에 대한 분석을 통한 비교형량 기준에 문제를 제기한 연구는 진행된 바 없다. 초·중·고교 교원의 시국선언에 대한 탐색적인 형태의 연구는 교원의 정치적 표현의 자유와 타 가치가 충돌할 경우 표현의 자유를 극대화하면서 다른 헌법적 가치의 침해를 최소화하는 비교형량의 기준을 만들기 위한 기초적 자료로 활용될 수 있을 것이다.

있다. 공무원, 교원이 공무원이기 이전에 정치적 권리의 주체로서 시민이라는 사실을 인정하고 있는 것이다(박주민, 2010, 19쪽). 반면, 우리나라의 경우 개정 햇치법을 반영한 국가공무원법의 개정이 이루어지지 않았다.

2. 이론적 논의

1) 초·중·고교 교원의 정치적 표현의 자유에 관한 논의

“정치적 자유권”은 국민의 기본권으로 보장된다. 이는 국가권력의 간섭이나 통제로부터의 자유와 자유롭게 정치적 의사를 형성하고 발표할 수 있는 자유를 의미한다. 즉 정치적 자유권은 ‘정치적 의사를 자유롭게 표현할 수 있는 권리(freedom of speech)’, ‘자발적으로 정당에 가입하고 자유로운 활동을 할 수 있는 권리(right to association)’, ‘자유롭게 선거운동을 할 수 있는 권리(right to vote)’ 등 세 가지로 구분된다(정재명·최승재, 2010, 재인용).

모든 국민이 누릴 수 있는 정치적 자유는 “모든 국민이 차별 없이 자신의 의사를 국정에 반영할 수 있는 조건일 뿐만 아니라 민주적 사회질서를 위해서도 반드시 필요한 조건으로 다른 기본권에 비해 우월한 효력을 가진다”(2001헌마710). ‘89헌가104’는 자유민주주의 사회가 정부의 무류성(無謬性)을 맹신하지 않으며 정부는 개인이나 일반대중과 개인과 마찬가지로의 오류를 범할 가능성이 있고, 권력을 가진 자가 오류를 범한 경우의 영향력이 크다는 역사적 경험을 전제로 정부가 국민의 비판을 수렴하는 과정을 통해 오류를 최소화해야 한다는 인식을 보편적으로 수용하고 있다고 주장했다. 즉, 표현의 자유가 다른 기본권에 우선하는 것은 그것이 단순히 개인의 자유라서가 아니라 통치권자를 비판함으로써 피치자가 스스로 지배기구에 참가한다고 하는 자치정체(自治政體)의 이념을 하고 있기 때문이라는 것이다.

그러나 우리나라는 국가(지방)공무원법, 공직선거법, 공무원노조법 등에 의거 공무원의 정치적 중립규정이 존재하고 있다. 따라서 정당 및 기타 정치단체 결성에 관여, 가입을 금지하고 있고, 특정정당을 지지하거나 반대하는 행위를 금지하고 있다. 또한 공무원 입후보 제한, 공무원 노조의 정치활동 및 선거운동 전면금지, 공무원 지위 이용 선거 운동 및 선거에 영향을 미치는 일체의 행위를 제한함으로써 공무원의 정치적 표현의 자유를 사실상 제한하고 있는 실정이다(정영태, 2009). 정재명과 최승재(2010)가 경상남도 지역 기초자치단체 공무원649명을 대상으로 설문조사 한 결과에 따르면 공무원의 정치참여 제한 규정에 대해 49.1%가 불필요하다고 인식하고 있었다. 또한 공무원 노조의 시국선언의 중립성 규정 위반에 대한 인식(부정 43%, 긍정 35.1%) 및 지지정당 가입에 대한 인식(찬성 46.7%, 반대 30.6%) 등에서는 공무원의 정치참여에 찬성하는 의견이 더 높았고, 선거에서 특정정당 지지에 대해서는 부정적 인식(51.2%)이 높았다. 정치 참여 제한 규정의 개정 필요성에 대해서는 61.7%가 개정필요 인식을 개진했다. 즉, 선거나 정책에 대한 단순한 의견개진 및 의사표시 허용정도와 공무원 집단행위를 근무시간 외에 허용해주는 규정 개정에 대해 상당히 긍정적 인식을 드러내고 있었다. 이상의 실태조사는 국내 공무원의 정치적 표현의 자유가 제한되고 있고, 이에 대해 공무원 내부에서도 찬·반 의견이 첨예하게 대립하고 있다는 사실을 증명한다.

그러나 정영태(2009) 등에 의해 연구된 외국 공무원의 정치참여 규제 정도는 우리나라의 경우와 다소 차이가 있다. 미국의 경우 1939년 ‘헛치법(Hatch Act)’에 의해 금지된 정치활동을 하는 공무원을 면직시키는 조항을 두는 등 공무원의 정치적 중립의 의무에 대한 강한 기준을 가지고 있었다. 그러나 1960년대부터 연방공무원에 대한 단계교섭이 인정되기 시작하면서 공무원의 정치적 중립성 의무가 수정헌법 제1조의 표현의 자유를 침해한다는 문제가 제기되기 시작했다(정재명·최승재, 2010).

결국 1993년 클린턴 정부에 이르러 햇치법은 개정되었다. 개정 햇치법은 공무원은 신분상 공무원이 기 이전에 정치권리의 주체로서 시민이고, 따라서 정치적 권리를 가질 필요성이 있다고 인정하고 있다. 따라서 개정 햇치법은 공무원도 몇 가지 제한 가능한 상황(선거에 개입할 목적이나 선거결과에 영향을 미칠 목적으로 자신의 권한이나 영향력을 행사하는 것, 정치현금을 권유 또는 수령하는 것, 정당을 대표하여 공직후보에 입후보하는 것 등)을 제외한다면(박주민, 2010, 19쪽), 정치의 운영이나 정치적 선전에 적극적으로 참여할 수 있다고 명시하였다. 햇치법은 공무원의 기본적 정치 표현의 권리를 제한하는 법규의 대부분을 개정하였고, 정치적 중립의 의무보다 정치적 기본권을 보장하는 형태로 변화된 법이라고 평가받고 있다(임재홍, 2006; Bowman & West, 2009). 미국의 경우 주정부 공무원은 연방선거운동법(Federal Act, 1974)에 의해 정치활동이 허용되었고, 연방공무원은 1993년 햇치법에 의해 정치활동이 허용되었으며, 교육공무원, 즉 교원 역시 정당활동 등 정치활동이 허용된다. 연방정부에서 교원은 일반 공무원보다 정치적 자유의 허용 범위가 넓다(이중수, 2010).

영국의 경우 법적 규정보다 전통과 관습 또는 내각과 인사행정기관의 규칙과 각 부처 및 공무원의 개별적 판단 및 자제에 정치행위를 맡기는 방식을 취하고 있다(박용격, 1992). 공무원의 정치적 활동에 대해 유연성 있고 대체로 자유롭게 허용하는 경향을 가지고 있는 것이다(이정배, 2007). 영국은 직무성격과 권한의 범위, 책임정도에 의해 정치적 자유의 허용 정도가 차별화된다. 행정계급, 집행계층 등 상급공무원은 정당가입과 투표권만 허용되나, 서기 및 보조서기계급 등 중급공무원은 국회의원후보를 제외한 모든 정치활동이 허용된다. 단, 이 경우 각 기관장의 허가가 필요한 것이 특징이다. 하급공무원은 모든 정치활동이 허용되나 출마시 사적이 필요하다. 교원의 경우 역시 정당 활동, 공직후보 출마, 선거운동 등 대부분의 정치활동이 허용된다(정영태, 2009; 정재명·최승재, 2010).

독일의 경우 독일연방공무원법 제53조는 공무원이 국민전체의 공복이지 정당의 봉사자가 아니라는 점과 직무수행의 공정성 유지, 정당 활동을 함에 있어 그의 직무업무를 고려하여 절제와 역제가 필요하다는 규정을 두고 있고, 정당 활동에 있어 자유민주적 기본질서를 준수할 것을 요구하고 있다(정재명·최승재, 2010). 그러나 원칙적으로 공무원의 정치적 중립은 당사자의 양심의 문제이다(박용격, 1992).

일본은 제2차 세계대전 후 미국점령 상황에서 미국 햇치법의 영향을 받아, 공무원에 대한 정치적 권리를 강력하게 제한하는 구조를 가지고 있었다. 그러나 이에 대한 학계와 다양한 분야의 문제제기가 있었고, 지방공무원법을 제정하면서 보다 완화된 규제안을 가지게 되었다. 중앙정부 공무원의 경우 정치활동이 제한되지만, 지방공무원의 경우 자신의 근무지가 아닌 지역에서는 선거운동, 정치자금 모금, 서명운동이 가능하다(정영태, 2009). 일본은 공무원의 정치적 활동을 제약하는 법적규정을 가지고 있지만 실제운영이나 판례에서는 정치적 자유에 대한 제약에서 허용으로 변화되는 추세에 있다(정재명·최승재, 2010).

호주는 Public Service Act(1999)에 의해 정부정책에 대한 평가가 포함된 정치적 의견 발표가 허용되며, 국회의원 출마시 휴직 또는 사퇴가 필요하지만, 지방의회 후보의 경우 사퇴할 필요가 없다. 원칙적으로 선거운동, 정치자금 모금, 서명운동 등이 허용된다. 뉴질랜드는 Electoral Act(1993)에 의해 정치적 의견 발표가 허용된다. 캐나다의 경우 정치자금 모금 및 기부, 정치집회 참여, 정당활동 및 선거운동 등이 허용된다. 단, 업무수행에 지장을 주어서는 안 된다. 프랑스의 경우 공무 중 또는 근무지를 제외한 모든 시간과 장소에서는 개인으로서 정부정책에 대한 의견의 표현을 제외한 모든 정치적 자유가 인정된

다. 교원의 경우에도 정당가입과 정치활동이 폭넓게 보장되고 있다(정영태, 2009; 이종수, 2010). 이처럼 우리 법체계에 영향을 준 미국, 일본, 독일 등의 국가들과 다양한 국가의 법체계가 공무원과 교육공무원(교원)의 정치적 중립성을 인정하면서도 개인의 자율성과 기본권적 가치를 폭넓게 인정하는 경향을 가지고 있다는 사실을 확인할 수 있다.

2) 공무원(초·중·고교 교원)의 정치적 표현과 제한법리에 관한 논의

앞서 살펴본 바와 같이 공무원과 교원의 정치적 자유를 어느 정도 보장해야 할 것인가에 대한 법적 판단에 대해서는 각 국가별로 차이가 존재한다. 그러나 기본권으로서의 정치적 표현의 자유는 필연적으로 공익과 인격권 등 다른 기본권과 비교형량 될 수밖에 없다. 헌법 제37조 제2항은 국민의 모든 권리와 자유는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 제한할 수 있다고 명시하고 있고, 헌법 제21조 제4항은 언론, 출판은 타인의 명예를 침해하지 않는 범위에서 허용된다고 명시하고 있다(이재진·이정기, 2010). 정치적 중립성을 핵심으로 하는 공무원과 교원의 정치참여 제한은 공직선거 및 선거부정방지법 등 선거관련 법리와 충돌할 수 있다. 예컨대 공직선거법 제60조 제1항은 국가공무원법 제2조에 규정된 국가공무원과 지방공무원법 제2조에 규정된 지방공무원의 경우 정당가입 및 활동이 금지되고 선거에서의 활동 역시 제한된다고 명시하고 있다(박주민, 2010). 한편, 최근 공무원과 교원의 정치참여와 제한과 관련하여 쟁점이 되고 있는 시국선언과 관련해서는 허가 여부 등에 따라 ‘집회 및 시위에 관한 법률(이하 집시법)’, ‘업무방해죄’, ‘경범죄’ 등의 문제와 충돌할 수도 있다(이재진·이정기, 2009).

특히 공무원이나 교원 등 직업공무원의 정치적 자유권은 정치적 의사 표현, 정당가입 및 활동, 자유로운 선거운동 등 정치적 자유권의 세 가지 측면 모두에서 사인 등 다른 집단보다 더욱 엄격하게 제한되고 있다. 공무원은 직무의 특성상 사인이나 타 집단과 달리 ‘정치적 중립성’을 지켜야 할 위치에 있다는 이유에서이다(정영태, 2010). 국가공무원법 제65조 제1항은 공무원은 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 이에 가입할 수 없다고 규정하고 있고, 제2항은 공무원은 선거에서 특정 정당 또는 특정인을 지지 또는 반대하기 위한 행위(투표 권유, 서명 운동, 문서나 도서의 공공시설 게시, 기부금 모집, 정당 가입 권유 등)를 해서는 안 된다고 규정하고 있다. 지방공무원법 제58조 역시 국가공무원법 제65조와 대동소이한 집단행위 금지 법률을 명시하고 있다. 정당의 대표인 동시에 선거운동의 주체이기도 한 국회의원과 지방의회의원의 경우 정치적 중립의무가 없는 등 정치적 자유에 있어 공무원 중 가장 자유로운 반면, 대통령이나 자치단체장의 경우 선거에서의 정치적 중립성의 의무가 부과되나 평상시의 정치적 의사표현과 정당활동 등이 용인된다. 그러나 기타 행정부, 사법부, 지자체의 공무원과 초·중·고등학교 교육공무원에게는 정치적 중립의 의무가 있고, 정치적 의사표현의 자유는 물론, 선거운동, 정당설립, 가입, 활동의 자유까지 제한되어 있다.

헌법재판소(91헌마67)는 공무원의 정치적 중립성 유지 필요성 또는 법리적 근거로서 ‘국민전체의 봉사자설’, ‘정치와 행정의 분리설’, ‘공무원의 이익보호설’, ‘공적 중재자설’ 등을 제시하고 있다. 국민전체의 봉사자설은 공무원은 특정 개인이나 특정 정파에 충성하는 것이 아니라 주권의 근원인 국민에게 충성해야 한다는 것이다(김선주, 2002). 정치와 행정의 분리설은 ‘엽관제(spoils system)’처럼 특정의 정체세력에 의한 행정의 조작화 또는 간섭을 예방하고자 하는 목적을 가지고 있다(정재명·최

승재, 2010). 공무원의 이익보호설은 공무원의 정치적 중립성을 확보하여 정권 변동에도 불구하고 신분적 안정을 보장함으로써 엽관계로 인한 공무원의 신분상 불안정성을 방지할 수 있다는 것이다(정영태, 2009). 공적 중재자설은 다원주의 국가론으로부터 심판관(umpire)으로서의 국가의 역할을 공무원의 역할로 대체한 것을 의미한다(정재명·최승재, 2010).

이 밖에 공무원이 제공하는 직무의 특성상 공공성이 강하기 때문에 이러한 직무의 정지가 국민에게 미치는 영향력을 고려할 때, 공무원의 정치적 중립이 요구되어야 한다는 ‘내재적 성질성’ 등이 공무원의 정치적 중립과 정치적 표현의 자유 제한의 근거로서 제기되고 있다(김선주, 2002). 공무원의 정치적 중립성과 관련하여 오석홍(1992)은 현대행정국가에서 공무원은 모든 계층을 대표해서 공익을 추구해야 하므로 정치적 중립성의 원리가 침해 되서는 안 된다고 주장했다. 박용격(1992) 역시 공무원의 정치적 중립성은 특정 정치세력 개입을 방지하고 행정이 정치의 투입기능에 개입함으로써 유발될 수 있는 행정독재를 막는 역할을 하므로 바람직하다고 주장했다.

그러나 공무원이나 교원은 노동자이기 이전에 국민이고 따라서 공무원도 타인의 자유와 권리를 침해하지 않는 범위에서 보통 국민이 누리는 정치적 자유와 권리를 누려야 한다는 의견도 표출되고 있다. 이는 공무원과 교원의 정치참여가 불법으로 규정된 상황에서 교원단체와 공무원단체 그리고 학계 일부를 중심으로 지속적으로 정치참여의 목소리와 관련 판례가 지속적으로 도출되고 있다는 사실을 통해 확인할 수 있다(서복경, 2010; 박주민, 2010; 정영태, 2009, 2010; 이계수, 2005, 2009; 이종수, 2010 등). 서복경(2010)은 정치적 표현 및 정치활동은 헌법이 보장하는 다양한 권리이고, 공익을 해치는 부분에 한해서만 제한적인 규제가 이루어져야 하는데, 포괄적인 규제논리 속에 허용 가능한 표현 및 활동의 유형을 선별적으로 슈어내는 접근이 일반화되어 있음을 지적했다. 모든 문제가 정치적 문제로 비화될 수 있는 민주주의 사회에서 공무원의 정치활동을 규제하는 법적 제한들은 직무관련 권한을 남용하고 이해관계 충돌을 회피하는 제한적인 목적에 부합하도록 재구성될 필요가 있고, 자의적 해석의 여지를 최소화시켜야 한다는 것이다.

이처럼 교원의 정치참여는 정치적 표현의 자유라는 헌법적 가치와 국가공무원법을 위시한 다양한 헌법적 가치가 상충하는 문제라 할 수 있다. 그러나 우리 법원이 과연 교원의 정치적 참여를 어떻게 인식하고 있는지에 대한 분석을 바탕으로 교원의 정치적 표현과 다른 헌법적 가치가 충돌할 경우 이를 어떻게 비교형량해야 하는지에 대한 연구는 진행된 바 없다. 초·중·고교 교원의 시국선언에 대한 탐색적인 형태의 연구는 교원의 정치적 표현의 자유와 타 가치가 충돌할 경우 표현의 자유를 극대화하면서 다른 헌법적 가치의 침해를 최소화하는 비교형량의 기준을 만들기 위한 기초적 자료로 활용될 수 있을 것이다.

3. 연구문제 및 연구의 범위

1) 연구문제

본 연구는 초·중·고교 교원의 정치참여 행위에 대한 문헌검토를 토대로 2개의 연구문제를 선정하였다. [연구문제 1]을 통해서 초·중·고교 교원의 정치참여 특히 시국선언 규제에 대한 찬성과

반대 의견이 어떻게 표출되고 있는지 문헌분석을 통해 규명해 내고자 했다. [연구문제 2]를 통해서도 초·중·고교 교원의 시국선언 관련 판례분석을 통해 교원의 정치표현의 자유와 타 헌법적 가치가 충돌할 경우 우리 법원의 판단(비교형량) 기준에 대해 살펴보고자 했다. 이를 통해 교원의 정치표현의 자유를 극대화하면서 다른 헌법적 가치를 극대화하기 위한 비교형량의 기준설정을 위한 제언을 하고자 했다.

[연구문제 1] 초·중·고교 교원의 정치참여 규제에 대한 찬·반 양론은 어떻게 표출되고 있는가?
 [연구문제 2] 정치표현의 자유로서 초·중·고교 교원의 시국선언과 다른 헌법적 가치가 충돌하는 경우 우리나라 법원의 판단 기준은 어떠한가?

2) 연구방법 및 연구범위

본 연구는 초·중·고교 교원의 정치적 표현의 자유 수단으로서의 시국선언 행위와 국가공무원법, 집회및시위에관한법률(이하 집시법) 등 다른 헌법적 가치가 충돌하는 경우의 쟁점이 무엇인지 살펴보고, 초·중·고교 교원의 시국선언에 대한 우리법원의 인식(표현의 자유 적극(교원 승소), 여타 기본권 적극(교원 패소))을 탐색적으로 살펴보고자 했다. 이를 통해 교원의 정치적 표현 자유의 수단인 시국선언과 여타 헌법적 가치가 충돌할 경우 적절한 비교형량을 위한 제언을 하고자 했다.

이를 위해 2010년 12월 현재까지 발생한 총 31건의 판례와 문헌에 대한 분석을 실시했다. 관련 판례들은 법률전문 포털 사이트 로앤비(www.lawnb.com)와 대법원 인터넷 사이트(www.scourt.go.kr)의 키워드 검색을 중심으로 수집되었다. 또한 언론재단의 카인즈(www.kinds.or.kr) 키워드 검색을 통해 전문 법률 사이트에서 검색할 수 없는 교원의 시국선언 관련 판례를 추가적으로 도출하였다. 문헌분석의 경우 공무원 또는 공인의 정치참여를 다루고 있는 연구물, 각종 세미나 자료, 카인즈 검색을 통해 교원의 시국선언을 다루고 있는 각종 신문기사들을 도출하여 초·중·고교 교원의 시국선언 관련 쟁점 사항을 규명하였다.

구체적으로 [연구문제 1], 즉 초·중·고교 교원의 정치참여 규제에 대한 찬·반 양론이 어떻게 표출되고 있는지 규명하기 위해서는 시국선언과 관련된 신문, 방송, 인터넷 등 언론보도 기사와 전교조 등 교원단체, 시민 사회단체를 비롯한 사회 각 단체의 성명서 및 세미나 자료, 발표문 등을 중심으로 쟁점화 된 의견을 정리하여 제시하는 문헌연구의 방법을 활용하였다. 또한 [연구문제 2], 즉 정치표현의 자유로서 초·중·고교 교원의 시국선언과 다른 헌법적 가치가 충돌하는 경우 우리 법원의 인식을 파악하기 위해서는 31건의 관련 판례분석을 수행하였다. 판례분석을 통해 교원의 정치적 표현의 수단으로서 시국선언이 어떠한 법익과 충돌하고 있는지, 시국선언 판례의 시기(정권)별 특성은 어떠한지, 교원 승·패소별 판례의 함의는 무엇인지에 대한 분석결과를 도출하고자 했다.

4. 분석결과

1) 초·중·고교 교원의 정치참여에 대한 찬·반 논의와 법원의 시각

초·중·고교 교원의 정치참여가 우리 사회의 쟁점으로 등장한 것은 첫째, 2004년 17대 총선 정국에서 전교조가 민주노동당을 지지하는 시국선언을 발표한 시점, 둘째, 2009년 6월 18일 전교조의 ‘6월 교사 시국 선언문’ 발표 이후 전국적으로 이루어진 시국선언을 발표한 시점, 셋째, 2010년 10월 12일 보수성향의 한국교원단체총연합회(한국교총) 안양옥 회장이 취임 100일 기자회견을 통해 교원 및 교원단체의 정치참여 보장 필요성을 제기한 시점이다.

2004년 3월 27일 원영만 당시 전교조 위원장은 홈페이지에 “참세상 교육, 참세상을 위해 애쓰시는 조합원 동지 여러분께”라는 글에서 총선에서 민주노동당에 대한 지지 방침을 밝혔다(김영화, 2004). 이에 당시 중앙선거관리위원회는 원 위원장의 인터넷 글에 대해 선거법 위반 결정을 내렸고, 이에 대해 전교조가 비상식적인 결정이라 반발하면서 전교조의 정치참여가 쟁점화 되었다(정석영, 2004). 전교조는 2004년 3월 23일 “탄핵무효와 부패정치 청산을 위한 광주 전남 교사 시국선언”을 통해 17대 총선이 보수정치의 판을 갈아엎을 소중한 기회라고 주장했고(프로메테우스, 2006), 시국선언은 소송으로 비화되었다. 2009년 6월 18일 전교조는 “민생문제, 교육문제 등 현 정권의 민주주의 후퇴를 우려한다”, “사교육비 절발, 학교만족 두 배의 약속은 지켜지지 않고 도리어 무한입시경쟁을 부추기는 교육정책이 강화되고 있다”, “가진 자만을 위한 귀족학교 설립이 국가 교육정책으로 강행되고 있고, 학교장의 독단적 학교 운영이 강화되고 있다”는 취지의 ‘6월 교사 시국 선언문’을 발표했다. 이후 교과부가 이에 대한 엄정 조치방안을 밝히고, 실제로 이후에 발생한 다수의 시국선언이 소송으로 비화되면서 교사의 시국선언 등 정치참여 문제가 사회적 쟁점으로 부각되었다. 또한 2010년 10월 12일에는 보수 교원 단체인 한국교총의 안양옥 회장이 정치참여 보장 필요성을 제기하였다. 이후 조선, 중앙, 동아일보 등 유력 일간지와 다른 보수 매체들이 반대 의견을 표명하였고, 이에 대한 각종 토론회가 개최되는 등 한국교총의 정치참여 발언은 사회적 쟁점으로 부각되었다.

(1) 초·중·고교 교원의 정치참여를 불허(차별)해야 한다는 시각

2004년 3월 27일 원영만 당시 전교조 위원장의 민주노동당 지지공지 사건 당시 원위원장을 구속한 경찰은 “원 위원장이 최근 탄핵무효 시국선언을 주도하고 조합원들에게 4·15 총선에서 민주노동당을 지지하도록 하는 내용의 공지사항을 인터넷에 띄운 것은 공직선거 및 선거부정방지법과 국가공무원법 위반이라고 주장했다(손효림, 2004). 한편, 2006년 1월 9일 국가인권위원회의 국가인권정책 기본계획 발표에 대해 조전혁 인천대 교수는 특정 개인·집단의 권리를 확대하는 것이 다른 개인·집단의 권리를 제한할 수 없다며, 학생의 학습권이 결부되어 있는 정치참여의 기본권은 생명, 보건, 거주이전과 같은 자유적 기본권과 차이가 있다고 주장했다. 또한 교수의 정치참여에 대해 상대적 관용이 적용되는 이유는 교육대상이 정치적으로 독립적인 행위와 의사표시를 할 수 있는 성인인 대학생들이기 때문이라고 주장했다(조전혁, 2006).

2009년 6월 18일 전교조의 ‘6월 교사 시국 선언문’에 대해 교과부는 “일부 교원 및 교원노조의 시국선언 및 서명운동은 교원노조의 정당한 활동범위와 국가공무원인 교원으로서 본연의 자세에서

벗어나 공무원의 복무에 관한 질서를 훼손, 공무원이 준수해야 할 품위를 손상하는 집단행위로서 국가공무원법 제56조 성실의무, 제57조 복종의 의무 제63조 품위유지의 의무, 제66조 집단행위의 금지 등 복무 관련 조항과 노동조합의 정치활동을 금지하고 있는 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 제3조(정치활동의 금지)에 위배된다고 주장했다. 따라서 교과부는 교원이 시국선언 서명운동에 참여하는 행위를 자제할 것을 각 학교에 공문으로 전달하고, 교원의 서명운동 참여가 학생의 학습권 침해나 국가공무원으로서 의무에 위배되는 등 복무 관련 법령 위반 사례가 발생할 경우 엄정초지 방안을 강구하겠다고 밝힌 바 있다(강인해, 2009).

교과부는 교원의 시국선언의 내용과 취지가 근로조건과 상관이 없는 정치 상황에 대한 것이라면 현행 법규를 위반하는 행위로서 규제되어야 한다는 인식을 표출하고 있다(김경식, 2010). 이주호 교육기술부 장관은 우리 교육에서 그동안 교육문제가 너무 지나치게 이념화된 부분이 있고, 또 정치적 갈등이 많았기 때문에 교육에 있어 정치의 거품이 너무 많이 끼어 있다고 주장한다. 더구나 교사의 정치활동은 헌법에서 금지되어 있는 것이기 때문에 엄격하게 금지할 필요가 있다는 것이다(전용혁, 2010).

전삼헌 숭실대 법학과 교수는 “공무원과 교사에 대해 정치적 참여를 금지하는 이유는 특수한 신분이기 때문”이고, “특히 학생들을 가르치는 교사의 경우 정치적으로 편향된 교육을 하게 되면 국가의 운명을 좌우할 만큼 엄청난 악영향을 끼치게 되기 때문”이라고 주장했다. 유사하게 홍진표 시대정신 이사는 민주노총과 민주노동당의 특수관계는 법적 문제가 없는 반면, 전교조 등의 민주노총 가입은 결국 법의 명백한 위법으로 이어질 상당한 필연성을 가지고 있기 때문에 전교조 등의 민주노총과의 관계 정리가 필요하다고 주장했다(유영선, 2010).

2010년 10월 12일 한국교총의 정치참여 주장에 대해서는 보수적 언론사의 반대의견이 비교적 활발하게 표출되었다. 한국경제 2010년 10월 14일자 사설은 교원의 정치참여는 헌법 제31조 제4항의 교원의 정치적 중립성, 국가공무원법 제65조와 교원노조법 제3조에 의해 제한되는 위법행위이고, 교육적 차원에서도 교사는 감수성이 예민한 청소년들에게 직접적 영향을 미치는 특수 직업인이며, 교원의 자긍심과 교권회복은 교사로서의 경쟁력을 갖추고 올바른 교육을 통해 이루어지는 것이지 정치활동으로 가능한 일이 아니라고 주장했다.

문화일보의 2010년 10월 13일자 사설 역시 교원의 정치활동 피해는 학생들에게 고스란히 돌아가게 되고, 국가 미래까지 그르칠 수 있다는 것은 전교조의 일탈을 통해서도 분명히 확인해왔으며, 교원의 정치참여 시도 자체가 교육에 전념하겠다는 의지가 없음을 보여주는 것이라고 주장했다. 조선일보의 2010년 10월 14일자 사설은 교총이 정치활동을 벌이면 전교조 역시 내놓고 정파 활동, 이념 교육을 하게 될 것이라며 회원 18만 명의 교총과 7만 명의 전교조가 쟁점을 놓고 제각기 성명서를 발표하면서 부딪칠 경우 학교가 싸움판으로 변질될 우려가 있다고 주장했다. 중앙일보의 2010년 10월 14일자 사설은 교원을 지킬 수 있는 마지막 도구가 정치참여라는 주장은 납득이 어렵다며 스스로 교직의 전문성을 높이는 노력부터 기울이는 게 순서라고 주장했다. 이 밖에 동아일보와 한국일보 등의 신문 역시 사설을 통해 교총의 정치참여 요구를 비판했다.

초·중·고교 교원의 정치참여를 반대(처벌)해야 한다는 의견은, 교원의 정치참여는 헌법 제31조에 명시된 교육의 정치적 중립성을 위반하는 것이고, 정치참여 과정에서 학생의 학습권이 침해될 수 있어 국가공무원법상 성실의 의무(제56조), 집단 행위 금지 규정(제66조) 위반의 소지가 있다는 것으로

요약할 수 있다(김경식, 2010). 교원의 시국선언은 정치활동 금지를 규정한 교원노조법 위반이자 공무원의 품위를 손상하게 하는 집단행위에 해당하며, 위법행위라는 것이다(곽상아, 2009; 김경식, 2010).

(2) 초·중·고교 교원의 정치참여를 허용해야 한다는 시각

2004년 3월 27일 원영만 당시 전교조 위원장은 교사들이 공무원이기 때문에 세상이 어떻게 돌아가든 입도 뻥긋하지 말라는 발상은 반민주적인 것이라고 주장했다. 잘못된 교육정책과 왜곡된 입시구조, 비인간적 교육현실 속에서의 시국선언은 교사로서의 양심과 이 땅의 국민으로서 해야 할 최소한의 의사표현이라는 것이다(원영만, 2004). 한편, 2006년 1월 9일 국가인권위원회는 국가인권정책기본계획을 통해 공무원의 정치활동을 금지하는 법 조항을 개정하여 공무원과 초·중·고교 교사의 정치활동을 일정범위 확대할 것을 권고했다. 인권위는 교사의 정치참여를 제한한 현행법률들이 교사의 기본권을 과잉으로 제한하고 있고, 국·공립 대학교수의 정치활동이 허용되는 반면, 초·중등 교사의 정치활동을 금지하는 것은 형평성에도 어긋난다는 의견을 표출했다(조전혁, 2006).

2009년 6월 18일 시국선언 이후 이어진 교원의 정치참여 논란에 대해 박주만(2010)은 공무원은 공무원이기 이전에 기본권의 주체인 국민임을 강조했다. 따라서 정치적 중립성이라는 필요성에도 불구하고 공무원의 기본권과 조화를 이루는 입법이 이루어져야 할 것이다. 그러나 현행 국가공무원법은 낮은 미국과 일본의 입법례의 영향에 의해 정치적 기본권을 포괄적이고 전면적으로 금지하고 있다고 비판했다.

이종수 연세대 법학전문대학원 교수는 “공무원(교원)에게 비록 정치적 중립성이 요구된다 하더라도 표현의 자유의 보장에 있어서 공무원이라고 예외일 수 없어 개인적으로 정치적 의사 표현의 자유를 가진다”며, “정당제민주주의에서 여당과 밀접하게 연결되는 정부가 정책의 수립 및 집행에 있어서 정파적인 편견과 이해관계에 따라 범위반이나 오류를 범할 가능성이 상존하는 가운데 오류시정을 위해서는 주권자인 국민의 비판뿐 아니라 공직제도 내부에서 이에 관한 보다 전문적인 지식을 갖춘 공무원과 공무원단의 비판이 더욱 요청된다”고 주장했다. 즉 공무원이 가지는 시민으로서의 기본권적 지위를 고려하지 않은 채 획일적으로 정치활동을 광범위하게 제한하는 것은 헌법적 요청과 조화되지 않는다는 것이다(김용욱, 2010). 민주주의를 지키기 위한 광주, 전남 시국선언 교수연대는 2009년 7월 8일 기자회견을 통해 “교사가 최소한의 전문성과 자율성을 보장받지 못한다면 교육의 미래는 없다”며 정부는 표현의 자유를 보장하고 공권력 남용을 자제해야 한다고 주장했다(이석호, 2009).

2010년 10월 12일 한국교총 안양옥 회장은 교원의 정치참여를 허용해야 하는 이유를 두 가지로 요약했다. 첫째, 교원의 정치참여 보장을 통해 헌법에 규정된 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 교육자 스스로 지켜나가자는 다짐과 제도를 마련할 수 있다는 것이다. 교총의 여론조사 결과 교원 10명 중 6명 이상이 정치권 등이 헌법에 규정된 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 잘 안 지키고 있다고 응답했고, 10명 중 9명 이상이 정치가 교육에 미치는 영향이 크다고 인식하고 있듯이 이미 정치가 교육에 깊숙이 관여하고 있는 상황에서 교원 역시 정치적 목소리가 필요하다는 것이다.

둘째, 정치, 경제 등 전반적 국가발전에 따라 교원 개인의 기본권적 참정권 확대에 대한 한계와 범위에 대한 사회적 논의가 필요하다는 것이다. 교원 및 교원단체의 정치참여 보장을 이미 많은 OECD국가에서 허용하고 있는 상황이고, 이를 학부모의 감시 시스템을 통해 제어하고 있는 상황에 비춰볼 때 우리나라의 교원 역시 자율적 규제 감시체제를 도입하여 교원의 참정권을 폭넓게 보장할

필요가 있다는 것이다. 또한 인터넷이나 방송과 같은 언론을 통해 정치 등 모든 분야에 스스로 판단하는 단계를 넘어 강한 정치적 목소리를 내고 있는 학생들의 정치수준에 교원들이 따라가지 못하는 시대가 되어가고 있으므로 이에 대한 교정이 필요하다는 것이다(안양옥, 2010).

이처럼 초·중·고교 교원의 정치참여를 허용해야 한다는 주장의 핵심은 “시국선언 등 정치참여 행위는 민주주의 사회에서 국민이 갖는 표현과 양심의 자유에 근거한 헌법이 보장한 기본권적 행위”라는 것으로 요약된다. 또한 교원의 정치참여 허용을 주장하는 측은 개인이나 단체가 시국에 대한 입장을 밝히는 행위를 처벌할 근거가 없으며 국가보안법도 아닌 공무원법과 사립학교법 등으로 교사의 사상과 행동을 제약하려 하는 것은 터무니없는 일이라고 주장한다(김경식, 2010).

2) 초·중·고교 교원의 시국선언 관련 판례분석

(1) 초·중·고교 교원이 승소한 경우

초·중·고교 교원의 시국선언 관련 판례 중 무죄 판결된 판례는 총 31건 중 7건으로 나타났다. 이 중 노무현 정부에서 무죄로 판결된 사건은 5건, 이명박 정부에서 무죄로 판결된 사건은 2건으로 나타났다. 또한 노무현 정부에서 무죄 판결된 사건 중 2건은 지방법원, 3건은 고등법원의 판례이고, 이명박 정부에서 무죄 판결된 사건은 2건 모두 지방법원 판례로 나타났다.

노무현 정부에서 발생한 5건의 사건은 2004년 발생한 시국선언 관련 쟁점을 다루고 있다.

서울중앙지법의 2004고합1005 사건에서 재판부는 피고인들이 시국선언문을 발표한 주된 동기와 목적은 대통령 탄핵소추안 의결에 반대하기 위한 것이었고, 이 사건 시국선언문에서 지지 대상 정당으로 직접 민주노동당을 지칭하지는 않았으며, ‘진보’와 ‘보수’는 상대적인 개념으로서 실제 민주노동당 외에도 많은 정당들이 ‘진보’를 표방하고 있어 이 사건 시국선언문에서 말하는 ‘진보적인 세력’이 반드시 민주노동당을 지칭하는 것이라고 단정할 수는 없는 점 등에 보면, 이 사건 시국선언문과 관련한 일련의 행위가 민주노동당을 지지하기 위한 목적에서 이루어졌다고 보기는 어렵다고 판결하였다.

광주고등법원 2005노54 사건에서 재판부는 전교조의 ‘민주노동당 지지 선언’은 선거법 위반 소지가 있으나 시국선언문에 ‘민주노동당’이란 용어를 전혀 사용하고 있지 않고, 그 주된 내용 또한 국회의 대통령 탄핵안 의결을 비판하는 내용으로 그 주도세력을 선거를 통해 심판해야 한다는 내용은 부수적인 사항이라는 점, 피고인들이 민주노동당 후보자들뿐만 아니라 한나라당, 열린우리당 등에도 깨끗한 정치인들이 있음을 인정하고 있는 점, 이 사건 시국선언을 결정한 전교조 중앙집행위원회 모임은 대통령 탄핵안 의결이라는 전 국민적 관심사에 대한 전교조의 입장을 밝히기 위해 급박하게 이루어진 것으로 보이는 점, ‘진보’와 ‘보수’는 상대적인 개념, 많은 정당이 ‘진보’를 표방하고 있어 이 사건 시국선언문에 나타난 ‘진보적인 세력’을 ‘민주노동당’으로 단정할 수 없고, 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시는 허용된다고 무죄를 판결한 원심(2004고합394, 395(병합) 판결)을 확정하였다.

한편, 이명박 정부에서 발생한 두 건의 판례는 2009년 6월 시국선언 정국에서 발생한 사건에 대한 판결결과를 다루고 있다. 전주지방법원의 2009고단1119 사건에서 재판부는 2009년 6월 교사들의 시국 선언을 주도했다는 이유로 검찰에 기소된 전교조 전북지부 간부 4명에 대해 무죄를 선고했다. 재판부는 공익에 반하는 게 아닌 국민의 한 사람으로서 국가에 대한 비판을 한 것에 불과하고, 이는 헌법이 규정하는 표현의 자유에 해당한다고 판시했다. 재판부는 판결문에서 “피고인들의 행동은

주권자인 국민이 정치적 중립을 지키면서 권력 담당자에게 권력 행사에 대한 자신들의 인식과 희망 사항을 밝힌 것에 불과하다”고 지적했다.

교원이 승소한 판례의 핵심 주장을 요약하면, 특정 정당의 실명을 거론하여 지지하지 않았거나(2004고합1005, 2005노54, 2005노188, 2004노3101), 선거에 영향을 미치려는 행위가 아닌 의사표현(2009고단2786), 국민적 관심사에 대한 입장을 밝히기 위한 것, 공익에 반하는 것이 아닌 선거에 대한 단순한 의견개진 및 의사표시(2004고합394, 395), 권력담당자에 대한 자신들의 인식과 희망사항을 밝힌 국가에 대한 공익에 반하지 않는 비판(2009고단1119)의 경우 정치적 중립 의무에 반하지 않는다고 판시하고 있다. 즉 교원 승소 판결을 내린 재판부는 교원의 시국선언 등의 정치적 표현 행위에 “공익성”이 있고, “특정 개인이나 정당에 대한 지지를 통해 선거에 영향을 미치려는 행위”가 아닌 “단순한 의견개진 또는 의사표시”의 경우 그 대상이 권력 담당자일 경우라도 폭넓게 표현의 자유를 보장해야 한다는 인식을 표출하고 있음을 확인할 수 있다.

<표 1> 초·중·고교 교원이 승소한 판례

번호	판결일자 및 법원(출처)	표현의 제한근거	판결요지	결과
1	서울중앙지방법원 2004. 11. 11. 선고 2004고합1055	국가공무원법 위반	피고인들이 시국선언문을 발표한 주된 동기와 목적은 대통령 탄핵소추안 의결에 반대하기 위함에 있었을 뿐 집권 여당과 정부에 대한 비판은 부차적인 내용에 불과하고, 이 사건 시국선언문의 내용을 보더라도 직접 열린우리당을 반대한 것으로 보기는 어려운 점, 공식적으로 민주노동당 지지를 선언하는 것은 선거법 위반의 소지가 있다는 전교조 중앙집행위원회의 지적에 따라 이 사건 시국선언문에서 지지 대상 정당으로 직접 민주노동당을 지칭하지는 않았던 점, ‘진보’와 ‘보수’는 상대적인 개념으로서 실제 민주노동당 외에도 많은 정당들이 ‘진보’를 표방하고 있고, 피고인들도 ‘진보적 개혁정치’나 ‘보수정치’에 대하여 서로 다른 개념으로 이해하고 있는 것으로 보여 이 사건 시국선언문에서 말하는 ‘진보적인 세력’이 반드시 민주노동당을 지칭하는 것이라고 단정할 수는 없는 점 등에 비추어 보면, 이 사건 시국선언문과 관련한 일련의 행위가 민주노동당을 지지하기 위한 목적에서 이루어졌다고 보기는 어렵다는 이유로 위 공소사실에 대해 무죄 선고	무죄
2	광주고등법원 2005. 3. 24 선고 2005노54	공직선거및부정선거방지법위반, 국가공무원법위반	피고인들이 민주노동당 후보자들뿐만 아니라 한나라당, 열린우리당 등에도 깨끗한 정치인들이 있음을 인정하고 있는 점, 이 사건 시국선언을 결정한 전교조 중앙집행위원회 모임은 대통령 탄핵안 의결이라는 전 국민적 *심사에 대한 전교조의 입장을 밝히기 위해 급박하게 이루어진 것으로 보이는 점, ‘진보’와 ‘보수’는 상대적인 개념, 많은 정당이 ‘진보’를 표방하고 있어 이 사건 시국선언문에 나타난 ‘진보적인 세력’을 ‘민주노동당’으로 단정할 수 없고, 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시는 허용된다는 점, 검사 항소 기각. *원심(광주지방법원 2005. 1. 27. 선고 2004고합394, 395(병합) 판결)	무죄

3	대전고등법원 2005. 11. 4 선고 2005노188	국가공무원법 위반	충남지역 교사들이 시국선언문을 발표한 주된 동기와 목적은 대통령 탄핵소추안 의결에 대한 비판에 있었을 뿐 집권여당과 정부에 대한 비판은 부차적인 내용에 불과. 이 사건 시국선언문의 내용을 보더라도 직접 열린우리당을 반대한 것으로 보기는 어려운 점, ‘진보’와 ‘보수’는 상대적인 개념으로서 실제 민주노동당 외에도 많은 정당들이 ‘진보’를 표방하고 있고, 이 사건 시국선언문에 나타난 ‘진보 개혁 세력’이 ‘민주노동당’을 지칭하는 것이라고 단정할 수 없는 점 등에 비추어, 이 사건과 관련된 행위가 열린우리당을 반대하고 민주노동당을 지지하는 목적에서 이루어졌다고 보기 어려움	무죄
4	서울고등법원 2005. 6. 14. 선고 2004노3101	국가공무원법 위반	1심 판결 유지. *원심(무죄): 2004고합1055	항소심 무죄
5	전주지방법원 2010. 1. 19. 선고 2009고단1119	국가공무원법위반	2009년 6월 교사들의 시국 선언을 주도했다는 이유로 검찰에 기소된 전교조 전북지부 간부 4명 무죄판결. “2009년 6월 민주 항쟁의 소중한 가치가 더 이상 짓밟혀서는 안 된다”라는 제목으로 시국 선언을 발표. 이에 대해 교과부는 이를 국가공무원법 위반이라고 주장하며 전교조 간부 전원을 파면·해임 등 중징계하고 이들을 고발. 재판부는 공익에 반하는 게 아닌 국민의 한 사람으로서 국가에 대한 비판을 한 것에 불과하고 이는 헌법이 규정하는 표현의 자유에 해당. 판결문에서 “이들의 행위는 공익의 목적에 반하는 게 아닌 국민의 한 사람으로서 국가에 대한 비판을 한 것에 불과하다”며 “이는 헌법이 규정하는 표현의 자유에 해당한다”고 판시	무죄
6	대전지방법원 2010. 2. 25. 선고 2009고단2786	국가공무원법위반, 집시법위반	2009년 6월 시국선언을 주도한 혐의로 검찰에 기소된 전교조 대전지부장 등 간부 3명에 대한 1심판결 결과 무죄판결. 특정 정당이나 개인을 지지 또는 반대하거나 선거에 영향을 미치려는 행위가 아니므로 공무원의 정치적 중립의무에 반하지 않음. 대전지방법원은, 이들이 특정 정당의 지지나 반대를 하지 않아, 공무원의 정치적 중립의무를 위반한 것으로 볼 수 없다고 밝혔으나 사전신고 없이 밖에서 한 기자회견에 대해서는 일부 유죄를 인정해 벌금 50만 원을 선고	무죄

(2) 초·중·고교 교원이 패소한 경우

정치적 표현 수단인 교원의 시국선언이 유죄 판결된 판례는 총 31건 중 24건으로 나타났다. 이 중 노무현 정부에서 유죄 판결된 판례는 5건, 이명박 정부에서 유죄 판결된 판례는 19건으로 나타났다. 또한 노무현 정부에서 유죄 판결된 판례 중 4건은 대법원, 1건은 고등법원의 판례로 모두 항소심을 다루고 있었다. 이명박 정부에서 유죄 판결된 판례 19건 중 17건은 지방법원의 판례, 2건은 고등법원의 판례로 나타났고, 지방법원 판례의 5건, 고등법원 판례의 2건이 항소심 관련 판례로 나타났다.

노무현 정부에서 발생한 5건의 판례는 2004년 발생한 시국선언 관련 쟁점을 다루고 있다.

먼저 대법원 2005도2209 사건은 전교조가 총선을 앞두고 기획·시행한 교사 서명운동 및 시국선언문이 비록 특정 정당을 직접 지칭하지는 않았다고 하더라도, 그 기획 과정, 추진 방법, 참가 범위, 구체적인 표현 등에 비추어, 기존 정치세력에 반대하고 대안 세력으로서의 특정 정당을 지지하려는 목적의사가 객관적으로 인정될 수 있는 능동적이고 계획적인 행위로서 공직선거 및 선거부정방지법에서 정한 ‘선거에 관한 단순한 의견개진 또는 의사표시’의 범위를 넘어선 것이라는 이유로, 그 지부장들에 대한 공직선거 및 선거부정방지법 위반과 국가공무원법 위반의 공소사실에 대하여 무죄를 선고한 원심판결을 파기하였다(원심: 2005노188). 이상과 같은 법원의 인식은 대법원의 2005도4513의 판결에도 대동소이하게 표출되었다.

서울고등법원의 2006년 5월 12일 선고 판결은 대통령 탄핵반대 시국선언에 참여하고 특정 정당을 지지한 혐의(공직선거법 위반 등)로 기소된 장혜옥 위원장 등 전교조 소속 교사 5명에 대한 파기환송심에서 장 위원장에게 벌금 100만원을, 원 전 위원장에게는 벌금 300만원을 선고했다. 재판부는 “피고인들이 정치적 중립을 지켜야 할 공무원이자 학생들에게 준법의식을 가르쳐야 할 교사라는 점을 감안할 때 공익에 반하는 집단행위를 한 점은 비난 가능성이 크다”고 판결 사유를 밝혔다. 또한 대법원은 2006년 11월 9일 선고한 판결을 통해 “시국선언문과 관련한 피고인들의 행위가 열린우리당을 반대하고 그 대안세력으로서 민주노동당을 지지하려는 목적 의사가 객관적으로 인정될 수 있을 정도의 계획적인 행위에 해당한다고 판시한 원심은 정당하다”고 밝혔다.

이명박 정부에서 발생한 21건의 사건은 모두 2009년 발생한 시국선언 관련 쟁점을 다루고 있다. 인천지방법원 2010월 2월 4일 선고 판결에서 재판부는 “교사의 정치적 의사표현은 다른 일반 공무원보다 더 신중히 행사돼야 한다”고 판시했다. 재판부는 “시국선언문이 정부의 국정쇄신과 국민의 신뢰회복을 촉구하는 형태를 취하고 있고, 표현의 자유가 중요하다는 점을 감안하더라도 교육과 관련 없는 시국상황과 국가정책에 대한 인식, 국정쇄신 요청은 정치적 의사표현에 해당한다”고 판시했다. 즉 “시국선언이 국민 개인의 입장에서 자발적으로 국가에 바라는 사항을 표현했다기보다는 전교조가 주도한 정치적 의사 표명에 동조한 것으로 보이는 점 등을 종합하면 국가공무원법이 금지한 집단행위에 해당한다”고 판시했다.

또 2009고단606 사건은 “교사가 개인인 시민 자격으로 정치적 의사표현을 하는 것은 존중돼야 하나 고도의 공정성과 전문성을 요구받고 있는 특수신분인 교사가 사회적 영향력을 행사하기 위해 정치적 의사표현을 하는 것은 공공의 질서와 법적 평화를 훼손하고 사회적 혼란을 초래할 가능성이 있다”고 판시했다.

2009고단4170 판결문에서 재판부는 “시국선언은 교사들의 이익 및 지위, 교육정책과는 관련 없는 사안으로 전교조가 법률을 어기고 정치에 영향을 미치려 한 것”이며, “교원 및 공무원의 중립성에 대한 국민적 신뢰를 실추한 것을 넘어 이를 둘러싸고 찬·반 세력 사이에 새로운 갈등마저 야기했다”고 판시했다. 또한 “시국선언이 평화적으로 이뤄졌고, 시국선언의 내용이 헌법 정신에 위배되거나 반사회적인 내용을 담고 있었던 것은 아닌 점에 비춰 피고인들에게 벌금형을 선택했다”고 판시했다.

2010고합223에서 재판부는 “교원노조나 공무원노조의 활동 범위는 임금이나 근무조건, 후생복지 등 교원과 공무원의 사회경제적 지위 향상에 관한 것이고 시국 선언의 내용은 이를 벗어났기 때문에 일상적 조합 활동으로 볼 수 없다”고 판시하였다. 그러나 징역형이 아닌 벌금형을 선고한 것은 “선언 내용이 위헌적, 반사회적이지 않은 점, 과정이 평화적이었던 점을 고려했다”며 “학생의 학습권도 중요하다는 점을 인식하고 이들을 민주시민으로 육성하기 위해 노력해 달라”고 판결했다.

같은 맥락에서 대구고등법원 2010년 9월 30일 선고 판례에서 재판부는 “비록 피고인들이 공익을 위한다는 신념으로 시국선언에 참여했지만, 이 시국선언은 일선학교의 교육환경 등과 관련된 것이 아니고 촛불집회와 노무현 전 대통령 서거, 4대강 사업, 미디어법 등 특정사안이나 정부정책에 반대하는 견해를 표출한 것은 공무원의 정치적 중립을 위반한 것으로 실정법 위반”이라고 판결하였다. 또한 “교사 신분의 임 지부장 등이 사회전반에 미치는 영향을 감안할 때 죄질이 가볍지는 않지만 집단행위를 하면서 폭력적인 행동을 하지 않았고 범행 동기가 범행 전후의 정황 등을 종합해 판결했다”고 판시하였다.

결국 교원이 패소한 판례의 핵심 주장을 요약하면, 특정 정당이나 개인을 직접 지칭하지 않았다 해도 정황상 선거에 영향을 미치려는 목적의사가 인정될 수 있는 능동적, 계획적, 객관적으로 조직화된 행위일 경우(2005도2209, 2005도4513, 대법원 2006.11.9 선고), 사회적 영향력을 행사하기 위한 경우(2009고단606, 2009고합223), 즉 임금과 근무조건 등 경제적, 사회적 지위향상을 위한 집단행동이 아닌 촛불시위 용산화재, 미디어법 등 정치적 사안에 대한 의견을 제시함으로써 특정 정치세력과 연계해 정부정책 결정과정에 영향력을 행사하려는 경우, 공익에 반하는 집단 행위의 경우(서울고법 2006.5.12.선고), 즉, 시국선언의 목적과 내용상, 기존 정치세력을 반대하고 새로운 대안세력을 지지하려는 목적 자체가 반공익적 집단행위라고 판단될 경우, 정부정책에 반대하는 경우(대구고법 2010.9.30선고), 즉, 교육환경 개선 등과 관련이 없는 촛불집회, 4대강 사업, 미디어법 등 정치적 이슈 중 정부정책에 반대하는 견해를 밝힘으로써 정치적 중립을 위반한 경우, 교원의 이익, 지위, 교육정책과 관련 없는 사안으로(2010고합223, 인천지방법원 2010.2.4선고), 교원의 정치참여에 대한 찬·반 세력 사이의 갈등을 야기(2009고단4170)하는 행위일 경우 처벌이 가능하다고 판단하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 교원 패소 판결의 핵심 논거라 할 수 있는 사회적(정치적) 영향력, 공익, 갈등유발 등의 개념이 판결문상에 명확하게 정의되어 있지는 않았다. 따라서 교원의 정치참여가 사회적 영향력, 공익, 갈등유발 등의 문제를 유발할 것이라는 법규와 보호주의적 관점으로 판결이 이루어지고 있다는 사실을 확인할 수 있다.

한편, 법원은 교원의 경우 학생들에게 준법을 가르쳐야 할 신분(서울고법 2006.5.12.선고), 고도의 공정성과 전문성을 요구받는 신분(2009고단606)임을 강조하며 패소의 논거로 삼기도 했다. 즉 교원이라는 ‘신분상 특수성’에 의해 ‘정치적 중립성’ 의무가 준수되어야 한다는 것이다. 학생의 학습권이 패소의 논거로 이용되기도 했다(2010고합223).

<표 2> 초·중·고교 교원이 패소한 판례

번호	판결일자 및 법원(출처)	표현의 제한근거	판결요지	결과
1	대법원 2006. 3. 24. 선고 2005도 2209	공직선거및부정선거방지법 위반, 국가공무원법위반	전교조가 총선을 앞두고 기획·시행한 교사 서명운동 및 시국선언문이 비록 특정 정당을 직접 지칭하지는 않았다고 하더라도, 그 기획 과정, 추진 방법, 참가 범위, 구체적인 표현 등에 비추어, 기존 정치세력에 반대하고 대안 세력으로서의 특정 정당을 지지하려는 목적의사가 객관적으로 인정될 수 있는 능동적이고 계획적인 행위로서 공직선거 및 선거부정방지법에서 정한 ‘선거에 관한 단순한 의견개진 또는 의사표시’의 범위를 넘어선 것이라는 이유로, 그 지부장들에 대한 공직선거 및 선거부정방지법 위반과 국가공무원법 위반의 공소사실에 대하여 무죄를 선고한 원심판결을 파기. *원심(무죄): 2005노188	항소심 유죄

2	<p>대법원 2006. 4. 27. 선고 2005도9199</p>	<p>공직선거및부 정방지법위반, 집시법위반</p>	<p>원심은 민주노동당을 지지하는 취지 이외에 한나라당 등을 반대하는 취지의 선거운동을 한 것에 대하여도 기소되었음을 전제하지 않고서는 가능하지 않은 판단으로 보임, 위 공소사실에서 민주노동당을 지지하는 취지의 선거운동에 대한 것임을 명시한 이상, 검사가 원심에서 제출한 ‘공소장에 대한 의견서’의 기재만으로는 이 부분 공소사실에 민주노동당을 지지하는 취지 이외에 한나라당 등을 반대하는 취지의 선거운동도 포함됐다고 보기 어려움. 원심판결 중 집시법 위반을 제외한 나머지 부분 파기. *원심(무죄): 2005노54</p>	<p>항소심 유죄</p>
3	<p>대법원 2006. 5. 12. 선고 2005도4513</p>	<p>공직선거및선 거부정방지법 위반,국가공무 원법위반,집시 법위반</p>	<p>전교조가 총선을 앞두고 기획·시행한 시국선언이 비록 특정 정당을 직접 지칭하지는 않았다고 하더라도, 그 기획 및 추진, 목적과 경위, 구체적 표현 내용 등에 비추어, 기존 정치세력에 반대하고 대안 세력으로서의 특정 정당을 지지하려는 목적의사가 객관적으로 인정될 수 있을 정도의 능동적이고 계획적인 행위로서 구공직선거 및 선거부정방지법이나 국가공무원법에서 금지하고 있는 특정 정당 또는 후보자를 지지 혹은 반대하는 행위에 해당한다는 이유로, 무죄를 선고한 원심판결을 파기</p>	<p>항소심 유죄</p>
4	<p>서울고등법원 2006. 8. 11일 선고 (출처: 한국경제 2006. 8. 11일자)</p>	<p>공직선거및선 거부정방지법 위반,국가공무 원법위반,집시 법위반</p>	<p>대통령 탄핵반대 시국선언에 참여하고 특정 정당을 지지한 혐의로 기소된 장해욱 위원장에게 벌금 100만원, 원영만 전 위원장씨에게 벌금 300만원 선고, 재판부는 “피고인들이 정치적 중립을 지켜야 할 공무원이자 학생들에게 준법의식을 가르쳐야 할 교사라는 점을 감안할 때 공익에 반하는 집단행위를 한 점은 비난 가능성이 크다”고 밝힘. *1심(무죄)</p>	<p>항소심 유죄</p>
5	<p>대법원 2006. 11. 9. 선고 (출처: 이데일리 2006. 11. 9일자)</p>	<p>공직선거및선 거부정방지법 위반,국가공무 원법위반,집시 법위반</p>	<p>17대 총선 당시 대통령 탄핵반대 시국선언을 하고 특정 정당을 지지한 혐의(공선법 위반)로 기소된 장해욱 전교조 위원장에 대해 벌금 100만원을 선고한 원심을 확정. 재판부는 또 같은 혐의로 기소된 원영만 전 전교조 위원장과 조희주 전교조 부위원장에 대해서도 각각 벌금 400만원, 100만원을 선고한 원심을 확정. 교직상실, 재판부는 “시국선언문 관련 피고인들의 행위가 열린우리당을 반대하고 민주노동당을 지지하려는 목적 의사가 객관적으로 인정될 수 있을 정도의 계획적인 행위”라고 밝힘. *1심(무죄), 원심(유죄)</p>	<p>항소심 유죄</p>
6	<p>인천지방법원 2010. 2. 4. 선고 (출처: 연합뉴스 2010. 7. 8일자)</p>	<p>국가공무원법 위반</p>	<p>벌금 100만원 및 교육의 정치적 중립성을 고려할 때 벌금형 선고 유예 선고. 교사의 정치적 의사표현은 다른 일반 공무원보다 더 신중히 행사돼야 함. 재판부는 “시국선언문이 정부의 국정쇄신과 국민의 신뢰회복을 촉구하는 형태를 취하고 있고, 표현의 자유가 중요하다라는 점을 감안하더라도 교육과 관련 없는 시국상황과 국가정책에 대한 인식, 국정쇄신 요청은 정치적 의사표현에 해당한다”고 판시</p>	<p>유죄</p>
7	<p>대전지방법원 2010. 2. 11. 선고 2009고단606</p>	<p>국가공무원법 위반</p>	<p>벌금 70만~100만원 벌금형 및 집행유예 선고. 교사가 개인인 시민 자격으로 정치적 의사표현을 하는 것은 존중돼야 하나 고도의 공정성과 전문성을 요구받고 있는 특수신분인 교사가 사회적 영향력을 행사하기 위해 정치적 의사표현을 하는 것은 공공의 질서와 법적 평화를 훼손하고 사회적 혼란을 초래할 가능성이 있음</p>	<p>유죄</p>
8	<p>청주지방법원. 2010. 3. 9 선고 (출처: 연합뉴스 2010. 7. 8일자)</p>	<p>국가공무원 위반</p>	<p>벌금 150만원 선고 개인 자격으로 의견을 표현하거나 사회적으로 용인되는 방법을 활용하지 않고 대규모로 정치적 견해를 밝힌 것은 다수의 힘을 빌려 정치적 영향을 미치기 위한 것으로 보이며 국민의 신뢰를 훼손하고 혼란을 가중할 우려가 있음</p>	<p>유죄</p>

9	<p>제주지방법원. 2010. 4. 16. (출처: 연합뉴스 2010. 7. 8일자)</p>	<p>국가공무원법 위반</p>	<p>2009년 6월과 7월 2차례에 걸쳐 시국선언을 주도한 혐의(국가공무원법 위반 등)로 기소된 전교조 제주지부장에게 벌금 100만 원을 선고. 전 제주지부 사무처장과 김명훈(38) 전 정책실장에게는 선고유예 판결. 재판부는 “시국선언의 주된 내용이 공권력 남용이나 미디어법 강행, 대운하 추진 등을 비판하는 것으로, 다중의 세력을 이용해 정치에 영향을 미치려는 행위로 판단된다”고 판시. “따라서 시국선언은 국가공무원법과 교원노조법에서 금지한 공무원의 집단행동과 정치활동에 해당된다”며 선고이유를 설명</p>	<p>유죄</p>
10	<p>수원지방법원. 2010. 4. 23 선고 2009고단4170.</p>	<p>국가공무원법 위반, 집시법위반</p>	<p>재판부는 판결문에서 “시국선언은 교사들의 이익 및 지위, 교육 정책과는 관련 없는 사안으로 전교조가 법률을 어기고 정치에 영향을 미치려 한 것”이라고 판시. “교원 및 공무원의 중립성에 대한 국민적 신뢰를 실추한 것을 넘어 이를 둘러싸고 찬반 세력 사이에 새로운 갈등마저 야기했다”고 판시. 벌금(50~100만원)형 선고유예 선고</p>	<p>유죄</p>
11	<p>부산지방법원. 2010. 5. 3. 선고 2009고단4546</p>	<p>국가공무원법 위반</p>	<p>벌금(50~100만원) 특정 정치세력을 비판하고 반대하는 정치적 의사표현으로 교원의 정치적 중립성을 위반</p>	<p>유죄</p>
12	<p>대전지방법원. 2010. 5. 14. 선고 2010노518.</p>	<p>국가공무원법 위반</p>	<p>벌금(70~200만원) 선고. 국가공무원법을 위반한 행위로 공무원에게 금지되는 집단행위의 요건인 공익에 반하는 목적을 가졌을 것과 직무전념의무를 해태하는 행위일 것, 공무원으로서 직무의 기강을 저해하거나 기타 그 본분에 반하는 행위일 것을 모두 충족하고 있음. *1 심(무죄): 2009고단2786</p>	<p>항소심 유죄</p>
13	<p>대전지방법원. 2010. 5. 14 선고 2010노618.</p>	<p>국가공무원법 위반, 집시법위반</p>	<p>충남전교조 간부들은 2010. 2. 11. 대전지법 홍성지원으로부터 벌금 70만~100만원 등 유죄 판결을 받고 항소, 검찰도 형량이 너무 가볍다는 취지로 항소 재판부는 대전전교조 간부 3명에 대해 내려졌던 1심 무죄 판결을 파기지부장에 대해 벌금 200만원, 나머지 2명에 대해 벌금 70만원을 선고 *1 심(무죄): 2009고단606 재판부는 “피고인들의 행위는 “공무원에게 금지되는 집단행위의 요건인 공익에 반하는 목적을 가졌을 것과 직무전념 의무를 해태하는 행위일 것 공무원으로서 직무의 기강을 저해하거나 기타 그 본분에 반하는 행위일 것을 모두 충족하고 있다.”라고 밝힘.” 실정법을 위반하면서까지 자신들의 신념을 관철하려는 것은 법치주의를 배척하는 결과를 낳기 때문에 비난 가능성이 높다고 판시</p>	<p>항소심 유죄</p>
14	<p>광주지방법원 2010. 5. 14 선고 (출처: 연합뉴스 2010. 7. 8일자)</p>	<p>국가공무원법 위반</p>	<p>벌금(100만원)형 및 집행유예 선고. 공무원 노조에 정치활동을 허용할지 사회적 합의가 이뤄지지 않은 점 등에 비취 시국선언에 동참한 것은 공익에 반함, 직무전념 의무전념 위반</p>	<p>유죄</p>
15	<p>대구지방법원 2010. 6. 10 선고 (출처: 전교조 2010. 6. 11. 보도자료)</p>	<p>국가공무원법 위반</p>	<p>시국선언 전교조 대구지부장 징역1년 구형. 수석지부장과 사무처장에 대해 벌금 300만원 구형. 검찰은 대구지법 재정합의부 심리로 열린 결심공판에서 “시국선언은 정치, 집단적 의사표시로 특정 정당의 주장을 담고 있다”며 이같이 구형</p>	<p>유죄</p>
16	<p>서울중앙지법. 2010. 7. 5. 선고 (출처: 국민일보, 2010. 7. 6일자)</p>	<p>국가공무원법 위반</p>	<p>서울중앙지법 공안2부는 시국선언을 주도한 혐의(국가공무원법 위반)로 기소한 전교조 소속 간부와 교사 22명에게 징역 6개월~1년을 구형 검찰은 서울중앙지법 형사합의36부(부장판사 정한익) 심리로 열린 공판에서 “교육과 관계없는 정부 정책에 반대만을 외친 시국선언 참가는 정치적 중립의무를 어긴 활동이며 공익에 어긋나는 집단행위에 해당 한다”며 이같이 구형</p>	<p>유죄</p>

17	<p>대구지방법원. 2010. 7. 8. 선고 (출처: 연합뉴스, 2010. 7. 8일자)</p>	<p>국가공무원법 및 집시법위반</p>	<p>시국선언을 주도하고 불법집회를 연 혐의로 전교조 대구지부장에 대해 벌금 100만원을 선고. 재판부는 또 국가공무원법 위반 혐의로 기소된 전교조 대구수석부지부장과 대구부지부장에게 벌금 50만원 선고. 2009년 6월 시국선언에 참여한 혐의로 기소, 임 지부장은 징역 1년, 나머지 2명은 벌금 300만원이 각각 구형됨. 재판부는 “헌법과 교원노조법 등에 전교조의 정치적 중립을 규정한 것은 공익보호를 위한 것이다. 시국선언은 교원이 집단적으로 정치적 의사를 표현해 공익에 반한 행위다”고 판시. *1심(유죄): 대구지방법원 2010. 6. 10 선고</p>	<p>항소심 유죄</p>
18	<p>전주지방법원 2010. 7. 16. 선고 (출처: 동아일보, 2010. 7. 17일자)</p>	<p>국가공무원법 위반</p>	<p>전주지법 제1형사부(부장판사 김병수)는 16일 1심에서 무죄를 받은 노병섭 전교조 전북지부장(45) 등 간부 4명에 대해 원심을 깨고 각각 벌금 50만 원을 선고. 재판부는 판결문에서 “교직원 노동조합법이 금지하는 교원의 정치활동에는 정치적 의사 표현이 포함돼 있는 만큼 시국선언은 정치활동에 해당하는 위법”이라고 밝힘. *1심(무죄): 2009고단1119</p>	<p>항소심 유죄</p>
19	<p>광주지방법원 2010. 7. 19. 선고 (출처: 뉴시스 2010. 7. 19일자)</p>	<p>국가공무원법 위반</p>	<p>광주지법 제11형사부(부장판사 김정숙)는 이날 시국선언을 주도하고 불법 집회를 연 혐의로 불구속 기소된 윤영조 전교조 광주지부장에 대한 1심 선고 공판에서 국가공무원법 및 집회시위법 위반죄를 적용, 벌금 100만 원을 선고. 같은 혐의로 불구속 기소된 정석 사무처장에 대해 벌금 50만 원을 선고하고, 김혜주 수석부지부장과 김정섭 정책실장 등 나머지 2명에 대해서는 선고를 유예함. 재판부는 판결문에서 “헌법과 교원노조법 등에서 교사의 정치적 중립을 규정한 것은 공익 보호를 위한 것”이라며 “시국선언은 교원들이 특정 사안에 대해 집단적, 조직적으로 정치적 의사를 표현해 공익에 반한 행위”라고 밝힘</p>	<p>유죄</p>
20	<p>인천지방법원 2010. 8. 6. 선고 (출처: 파이낸셜뉴스 2010. 8. 6일자)</p>	<p>국가공무원법 위반</p>	<p>정부정책을 비판하는 시국선언(2009년 6월)을 주도한 혐의로 기소된 인천지역 전교조 간부들에게 항소심도 유죄(벌금 50~100만원)를 선고. 재판부는 “현행 교원 노조법은 교원노조의 정치적 활동을 엄격히 제한하고 있으며 이번 시국선언은 전교조에서 조직적으로 정부정책에 대한 반대의사를 표시한 것으로, 정치적 의사표현에 해당한다”고 밝힘. 다만 “비록 이들이 정치적 중립을 지키지는 못했으나 시국선언 내용이 위헌적이거나 반사회적 내용을 담고 있지 않은 점, 또 공익을 위한 신념에 따라 행동한 점 등을 양형에 참작했다”고 덧붙임. *1심(유죄): 인천지방법원. 2010. 2. 4. 선고</p>	<p>항소심 유죄</p>
21	<p>대구지방법원 2010. 9. 3. 선고 (출처: 연합뉴스, 2010. 9. 3일자)</p>	<p>국가공무원법 위반</p>	<p>정부정책을 비판하는 시국선언을 주도한 혐의로 기소된 김일곤 전교조 경북지부장에 대해 벌금 100만원 선고. 함께 기소된 전교조 경북지부 사무처장과 전 정책실장에게 벌금 70만원, 전 참교육실장에게 벌금 50만원의 형을 선고유예. 재판부는 판결문에서 “시국선언이 공익목적에 해치는 집단행위가 아니라고 주장하지만 교원의 정치적 중립을 훼손하는 등 공익에 반하는 행위로 국가공무원법을 위반했다고 볼 수 있다”고 밝힘</p>	<p>유죄</p>
22	<p>서울중앙지법 2010. 9. 13. 선고 2010고합223</p>	<p>국가공무원법 위반</p>	<p>2009년 6월 이명박정부의 정책 등을 비판하는 내용을 담은 ‘시국선언’을 주도한 혐의로 불구속기소된 정진후 전교조 위원장 등 전교조 간부 24명에 대해 법원이 유죄 인정 벌금형(위원장 300만원 등) 선고. 재판부는 판결문에서 “교원노조법은 교원노조의 활동범위를 임금과 근무조건 등 경제적, 사회적 지위향상 등으로 한정하면서 일체의 정치활동을 금지하고 있다”면서 피고인들이 ‘촛불시위’, ‘용산화재사건’, ‘미디어법 강행’ 등을 언급하며 정부의 정책을 비판한 것은 특정 정치세력 등과 연계해 정부를 압박하면서 정부정책 결정과정에 영향력을 행사하기 위한 정치적 의사를 표현한 것, “집단적 정치활동”</p>	<p>유죄</p>

23	대구고등법원 2010. 9. 30. 선고 (출처: 뉴시스, 2010. 9. 30일자)	국가공무원법 위반	대구고법 제1형사부는 시국선언을 주도하고 이와 관련 미신고집회를 열어 국가공무원법 위반 등의 혐의로 기소돼 1심서 벌금형을 받은 전교조대구지부장 등 전교조간부 3명이 낸 항소심을 기각. 재판부는 판결문에서 ‘비록 피고인들이 공익을 위한다는 신념으로 시국선언에 참여했지만, 이 시국선언은 일선학교의 교육환경 등과 관련된 것이 아니고 촛불집회와 노무현 전 대통령 서거, 4대강 사업, 미디어법 개정 등 특정사안이나 정부정책에 반대하는 견해를 내며 정치적 의사를 표현한 것은 공무원의 정치적 중립을 위반한 것	항소심 유죄
24	광주고등법원 2010. 12. 2. 선고 (출처: 한겨레, 2010. 12. 3일자)	국가공무원법 위반	재판부는 운영조 전교조 광주지부장의 항소심에서 원심대로 100만원 선고, 불구속 기소된 정석 사무처장에게 원심대로 50만원 선고, 김혜주 수석부지부장과 김정섭 정책실장 등에게 선고 유예한 원심을 적용. 재판부는 판결문에서 “헌법과 교원노조법 등에서 교사의 정치적 중립을 규정한 것은 공익 보호가 목적”이라며 “시국선언은 교원들이 특정 사안에 대해 집단적, 조직적으로 정치적 의사를 표현해 공익에 반한 행위”라고 밝힘. 단, 이들의 시국선언이 특정 개인이나 단체를 위한 것이 아니고, 평화적으로 이뤄졌으며, 반사회적이지 않고 국가적 문제에 대한 수많은 의견 중 하나였다는 점 등을 고려해 검찰 구형량보다 낮은 벌금 50만~100만원을 선고함. *1심(유죄): 광주지방법원 2010. 7. 19. 선고	항소심 유죄

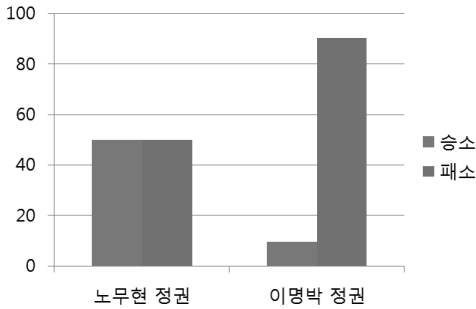
3) 초·중·고교 교원의 정치참여에 대한 법원의 인식

(1) 정권에 따른 법원의 교원 정치참여에 대한 인식

정권에 따른 우리 법원의 교원 정치참여에 대한 인식은 교원이 승소한 경우를 정치적 표현의 자유 적극으로, 교원이 패소한 경우를 여타 기본권 적극으로 조작적 정의하여 살펴보았다. 노무현 정부에서 교원의 시국선언 관련 판례의 교원 승소율은 50%, 교원 패소율은 50%였다. 그러나 이명박 정부에서 교원의 시국선언 관련 판례의 승소율은 9.52%, 패소율은 90.48%로 나타났다. 이명박 정부에서 교원의 시국선언 관련 판례의 승소율이 낮은 것은 2008년 광우병 촛불집회 이후 인터넷 실명제, 미네르바 구속 등을 거치며 한국사회의 표현의 자유가 위축되고 있다는 것, 시국선언 문제 등은 이명박 정부 출범 후 의사표현의 자유를 침해한 대표적 사례라고 지적한 UN 의사표현의 자유 특별 보고관의 주장의 연장선에서 설명될 수 있을 것이다(최지용, 2010. 5. 17). 즉 이명박 정부의 표현의 자유 인식 수준이 노무현 정부의 인식 수준에 비해 낮고, 이러한 맥락적 조건이 교원의 정치적 표현에 대한 법원의 판결에도 일정부분 반영되고 있는 것이다. 물론, 판례에서 확인할 수 있듯 2004년의 시국선언은 총선 등 선거를 앞둔 상황에서 특정 정당에 대한 지지의 성격이 강했고, 2009년의 시국선언은 2008년 광우병 촛불집회 이후 발생한 사회적 현안, 즉 ‘촛불시위’, ‘용산사건’, ‘미디어법’ 등 정부가 가진 문제점에 대한 의견 표출의 성격이 강하다고 할 수 있다. 따라서 이에 대한 해석은 신중할 필요가 있다.

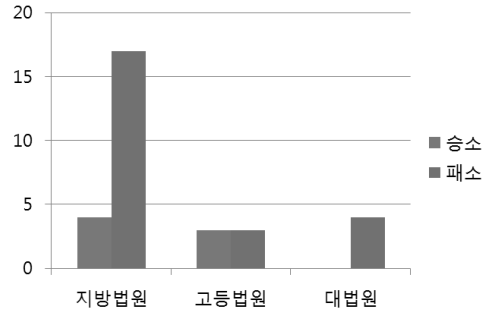
한편, 2004년과 2009년 두 차례의 초·중·고교 교원 시국선언과 관련한 판례 빈도수를 통해 유추해 볼 때, 2004년 시국선언이 10건, 2009년 시국선언이 21건으로 2009년의 시국선언의 사회적 파장이 더욱 컸고, 이에 대한 정권과 교육계의 반응이 더욱 민감했다는 사실을 유추할 수 있다.

단위: (%)



<그림 1> 정권별 법원의 교원 정치참여 인식

단위: (건)



<그림 2> 법원급별 교원 정치참여 인식

(2) 법원급, 1심 및 항소심 별 법원의 인식

노무현 정부에서 무죄 판결된 판례 총 5건 중 2건은 지방법원, 3건은 고등법원의 판례이고, 이명박 정부에서 무죄 판결된 2건의 판례 모두 지방법원 판례로 나타났다. 또한 노무현 정부에서 유죄 판결된 판례 중 4건은 대법원, 1건은 고등법원의 판례로 모두 항소심을 다루고 있었다. 이명박 정부에서 유죄 판결된 판례 19건 중 17건은 지방법원의 판례, 2건은 고등법원의 판례로 나타났고, 지방법원 판례의 5건, 고등법원 판례의 2건이 항소심 관련 판례로 나타났다(<그림 2>).

노무현 정부에서 발생한 시국선언의 경우 지방법원과 고등법원에서 5건, 즉 50%의 판례에서 교원들이 승소한 반면, 고등법원에서 1건, 대법원에서 4건의 판례에서 패소(5건, 50%)하였다는 사실을 확인할 수 있다. 이상의 결과는 비록 그 쟁점 사안이 다르기는 하지만 노무현 정부 하의 법원의 50%가 교원의 정치적 표현의 자유를 적극적인 가치로 인식하고 있다는 사실을 증명한다. 이는 이명박 정부 하의 법원의 9.52%가 정치적 표현의 자유를 중요한 가치로 인식하고 있는 것과는 차이가 있는 결과이다. 2009년 시국선언의 경우 고등법원과 대법원으로까지 이어진 판례가 적은 현재진행형의 사건이라는 측면에서 이러한 인식의 차이는 극대화될 것으로 예측된다. 단, 노무현 정부 하의 법원인식을 유추할 수 있게 하는 대법원과 고등법원의 패소 판결은 모두 원심에서 무죄가 선고된 사건의 항소심이 었다는 측면에서 제한적으로 해석될 필요가 있다.

5. 결론 및 논의

본 연구는 초·중·고교 교원의 정치적 표현의 수단으로서의 시국선언이 국가공무원법 등 다른 헌법적 가치와 충돌하는 경우의 쟁점이 무엇인지 규명하고, 교원의 시국선언에 대한 우리법원의 인식을 교원 승·패소 여부를 통해 탐색적으로 살펴보고자 했다.

연구결과, 분석대상이 된 31건의 판례 중 7건의 판례에서 교원이 승소하였다. 교원이 승소한 판례에서 법원은 교원의 시국선언 등의 정치적 표현 행위에 “공익성”이 있고, “특정 개인이나 정당에 대한 지지를 통해 선거에 영향을 미치려는 행위”가 아닌 의견표출, “단순한 의견개진 또는 의사표시”의 경우 교원이라 해도 정치적 표현의 자유로 폭넓게 보장해야 한다는 인식을 표출하였다. 또한 총

31건의 판례 중 24건의 판례에서는 교원이 패소하였다. 교원이 패소한 판례는 “특정 정당이나 개인을 직접 지칭하지 않았다 해도 정황상 선거에 영향을 미치려는 목적의사가 인정될 수 있는 능동적, 객관적 행위인 경우, 사회적 영향력을 행사하기 위한 경우, 공익에 반하는 집단 행위의 경우, 교원의 이익이나 지위, 교육정책과 관련 없는 사안”의 경우였다. 교원의 시국선언 관련 판례를 종합해 볼 때, 우리 법원은 정치적 표현 행위의 공익성 여부, 영향력 여부, 표현의 내용(단순한 의견개진인가 그렇지 않은가) 등을 비교형량의 핵심근거로 활용하고 있었다.

한편, 2004년과 2009년 두 차례의 초·중·고교 교원의 시국선언 관련 판례 빈도수를 살펴보면, 2004년 시국선언이 10건, 2009년 시국선언이 21건으로 나타났고, 교원의 패소율은 노무현 정부에서 9.52%, 이명박 정권에서 90.48%로 나타났다. 이를 통해 2009년의 시국선언의 사회적 파장이 더욱 컸고, 이에 대한 정권과 교육계의 반응이 더욱 민감했다는 사실을 유추할 수 있다. 이명박 정부에서도 출된 판례의 대부분이 지방법원의 판례인데 비해, 노무현 정부에서 출된 판례의 경우 지방법원과 고등법원, 대법원 선고 판례의 비율이 유사하게 도출되었고, 2004년과 2009년의 시국선언 관련 판례 모두 1심에서 교원이 승소한 경우라도 상급법원으로 항소가 이어질 경우 패소했다는 사실을 확인할 수 있는데 이는 교원의 정치참여에 대한 교원과 정부 기관 등의 논의가 점점을 찾지 못하고 침묵하게 대립한 것이 원인이 되었다고 유추할 수 있다.

이상의 연구결과를 바탕으로 초·중·고교 교원의 시국선언과 관련하여 발생하고 있는 쟁점, 법원의 인식과 규제 등과 관련하여 몇 가지 논의와 제언이 필요할 것으로 판단된다.

첫째, 초·중·고교 교원이 패소한 판례 중 상당수(2010년 12월 2일 선고된 광주고등법원 판례, 2009고단4170 판례, 2010고합223 판례 등)는 시국선언 내용이 헌법 정신에 위배되거나 반사회적인 것이 아닌 평화적인 것이었다 해도 위법하다고 판단하고 있다는 사실을 증명하고 있다. 이러한 상황은 교원의 정치적 표현 행위가 비교형량의 대상으로 고려되고 있는 것이 아니라 교원의 표현 행위를 근본적으로 규제되고 있는 것으로 해석될 여지가 있다. 헌법 제21조 제1항은 국민 모두의 표현의 자유를 기본권으로서 명시하고 있고, 헌법재판소(2001헌마710)는 정치적 자유를 “모든 국민이 차별 없이 자신의 의사를 국정에 반영할 수 있는 조건일 뿐만 아니라 민주적 사회질서를 위해서도 반드시 필요한 조건으로 다른 기본권에 비해 우월한 효력을 가진다”고 판단하고 있다. 또한 표현의 자유는 헌법 제21조 4항과 제37조 2항은 물론 공직선거법, 집시법, 업무방해죄 등 하위 법률에 의해 제한이 가능하다(이재진·이정기, 2009).

교원 역시 이와 같은 규제 법체계에서 자유로울 수 없는 국민이다. 교원은 언론에 보도에 대한 인격권 제한의 수인 수준이 사인에 비해 높은 공인(public figure)이다(윤성욱, 2007). 또한 교원의 정치적 표현 행위가 타인의 인격권과 충돌하거나 교육권 침해, 사회적 문제로 비화될 경우에는 민형사상 고발에 의한 사후처벌이 충분히 가능하다. 공인인 공무원에 대한 비판과 처벌체계가 명확히 갖추어진 상황에서 내용과 절차에 있어 평화적으로 표출된 정치적 표현행위까지 처벌할 수 있는 규제법규를 유지하고 있고, 관련 판례에서 도출되고 있다는 것은 우리 법원이 ‘과잉금지의 원칙’을 정면으로 위반하고 있는 것이라 판단된다. 우리 법원은 기본권간의 충돌에 의해 표현 행위를 제한하는 경우에도 국민의 일원으로서 자유와 권리에 대한 본질적인 내용을 침해할 수 없다는 헌법 제37조 제2항의 취지에 입각하여 기본권간의 비교형량에 있어 평화적이며, 실정법을 준수하는 교원의 정치적 표현 행위를 폭넓게 보장할 필요가 있다고 판단된다.

둘째, 명확성의 원칙에 의거 교원의 정치적 표현 행위를 막는 논리적 근거인 ‘정치적 중립성’을 보다 명확히 정의할 필요가 있다. 우리 법원은 학습권 침해와 함께 ‘정치적 중립성’을 교원의 정치적 표현 행위를 규제하는 논거를 삼고 있음에도 이에 대한 명확한 정의를 하지 못하고 있다. 또한 교원의 정치적 표현의 영향력을 거론하면서 과학적으로 교원의 정치참여가 누구에게 어떠한 영향력을 미치는가에 대한 구체적 설명을 하지 못하고 있는 상황이다. 이러한 맥락적 원인은 교원의 정치적 표현을 금지하는 법과 법원의 판례가 나오고 있음에도 이에 승복하지 못하고 실정법을 어기면서까지 정치적 표현을 고수하게끔 하는 결과를 낳기도 하는 것으로 보인다. 즉, 교원의 정치적 표현을 막는 논거에 명확성이 결여되어 있다는 것이다.

따라서 우리 법원이 좀 더 명확하고 예측가능한 판결의 기준을 갖출 때에야 유사한 시국선언에 대해 정권에 따라 상이한 판결결과가 도출되거나 재판부에 따라 상이한 판결결과가 도출되는 등의 현상을 줄일 수 있을 것이다. 물론 법원뿐만 아니라 언론학자, 법학자, 정치학자 등 학계 전문가들과 법조계, 교원, 학부모, 학생 등 이해관계자들은 토론과정을 통해 교원의 ‘정치적 중립성’을 보다 명확하게 정의한 후 정치적 중립성 또는 정치적 참여 행위 등이 업무의 성과 또는 국민이나 학생들에게 미치는 영향력을 구체적으로 규명할 필요가 있을 것이다. 예컨대, 교원의 정치적 참여 행위가 실제로 학생들의 학습권을 침해하고 있는지에 대한 실태조사, 교원의 정치참여가 교원의 업무효율이나 만족도에 미치는 영향, 학생들에의 정파적 인식 유발에 미치는 영향 등을 규명할 필요가 있다. 예컨대 학생들의 학습권을 침해하지 않는 교원의 정치참여가 학생들의 정파적 인식에 유의미한 영향을 미치지 않는 상황이라면 교원의 기본권을 제한하면서까지 교원의 기계적 정치 중립성을 요구할 이유가 없을 것이기 때문이다. 어떤 식의 결과가 도출되던지 이러한 실증연구 결과를 입법과정이나 판결과정에 반영해 나간다면, 교원의 정치적 표현행위에 있어 반복적인 쟁점을 방지할 수 있는 가이드라인으로 기능할 수 있을 것이고, 보다 일관적인 판결결과를 도출함으로써 사법부에 대한 국민의 신뢰도 높일 수 있을 것이라고 판단된다.

셋째, 자유민주주의는 환경, 교육, 생활 각 영역의 모든 문제가 정치적 문제로 비화될 수 있다는 특성을 지닌다. 정치인의 불온한 정치적 표현행위를 처벌할 다양한 사후규제 법률이 존재하고 있는 상황에서 국가공무원법 제65조, 지방공무원법 제58조, 공직선거법 제60조 등이 교원의 정치적 표현과 참여를 원천적으로 규제하고 있다는 것은 교원의 모든 정치적 표현행위가 정치적 중립성 위반할 것이라는 전제로 한 것이라고 볼 여지가 있다. 이는 국민의 일원이기도 한 교원에 대한 이중적 규제 체제로 작용할 수 있다(정영태, 2010). 특정 사회적 현상을 처벌한 근거가 충분한 상황에서 이를 규제하는 이중적 규제 체제를 가지는 것은 법을 통해 공익을 보호하려는 유비무환적 인식의 반영일 수 있으나 교원을 잠재적 범죄자로 규정하여 표현행위를 제약할 수도 있으며, 다양한 의견의 개진과 표현을 통한 사회의 발전이라는 민주주의의 근간을 위협하는 행위로 인식될 개연성도 있다(이정기, 2009). 따라서 국가공무원법과 지방공무원법, 공직선거법 등 민주주의 사회에서 공무원의 정치적 활동을 규제하는 법률은 학생들에 대한 학습권 침해 및 교직을 이용한 정치적 이익편취 등 직무관련 권한의 남용을 막고, 다양한 사회적 이해관계의 충돌을 조장할 수 있는 부분에 대해서만 규제하는 것 등으로 범위를 최소화할 필요가 있다.

전술한 바와 같이 교원의 정치적 중립성의 원리만을 포괄적으로 규정하되, 실질적으로 교원의 정치 참여 자체를 금지하고 있는 방식의 우리나라의 규제체제(국가공무원법 등)는 2004년의 시국선언

이후 현재까지 교원의 시국선언과 관련한 다양한 판례가 도출되고 있는 국내현실에 비추어 볼 때 선진적인 민주주의 실현을 위해 적절한 개정이 필요하다고 판단된다. 개정될 법률은 선진국의 사례를 수용할 수 있을 것으로 판단되는데 공무원 및 교원의 급별에 따라 정치참여 정도를 차별적으로 규정하고 있는 미국, 영국의 규제체계 또는 업무수행에 지장을 주지 않는 범위에서 정치참여를 허용하고 있는 뉴질랜드, 공무원시간과 공무원수행 장소가 아닌 시공간에서의 정치참여를 허용하고 있는 프랑스 등과 같이 구체적이고 현실적으로 교원의 정치적 표현과 공익성을 조화시킬 수 있도록 다양한 분야의 전문가들과 이해당사자들의 의견을 종합적으로 반영하는 것이 바람직한 것으로 사료된다. 예컨대, 교육활동 등 교내업무와 학생의 학습권에 실질적인 피해를 주지 않는 시간, 즉 일과시간 이후, 휴일, 주말 등에 합법적이고 평화적으로 이루어진 시국선언 등의 정치적 표현행위는 원칙적으로 보장하고, 정치적 표현행위, 또는 표현과정에서 발생할 수 있는 인격권 침해 등의 문제는 사후처벌을 하는 것이 바람직할 것이다. 교원의 정치적 표현의 범위는 학내문제와 교원복지의 문제, 지역, 환경, 먹거리 문제 등 개인의 생활과 밀접한 관련이 있는 생활 정치의 문제는 물론 사회적 쟁점 등 모든 정치활동의 영역이 포함되어야 할 것이다. 단, 교원 스스로가 선거에 직접적으로 개입하거나, 선거결과에 영향을 미치려는 목적으로 자신의 권한이나 영향력을 행사하는 등의 행위, 수업 시간 등 업무 중에 발생하는 정치적 표현행위, 정치헌금 및 정당가입의 권유 및 정치헌금 수령 등의 행위는 교내 징계 체제 또는 법규에 의해 철저히 제한될 필요가 있다고 판단된다. 한편, 교원 직급별 정치참여의 구체적 범위, 교원 정치참여 장소 설정의 문제 등 교원의 정치적 표현을 폭넓게 인정하는 국가에서 고민 중인 문제에 대해서는 교원, 학부모, 학생 등 이해관계자들의 의견과 법학자, 사회과학자 등의 연구결과를 종합하여 한국 현실에 부합하는 공무원법 개정 노력이 필요하리라고 판단된다.

본 연구는 2004년 이후 현재까지 지속적으로 반복되고 있는 초·중·고교 교원의 시국선언과 관련한 쟁점과 현안, 문제점을 관련 판례를 통해 분석한 최초의 연구라는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 다만, 판례를 중심으로 교원의 시국선언에 탐색적으로 접근함으로써 시국선언의 당사자라고 할 수 있는 초·중·고교 교원과 교원단체, 교과부, 학부모, 학생, 법관이나 학생들이 인식하는 교원의 정치참여의 필요성과 문제점 등에 대해 보다 심층적으로 접근하여 구체적인 비교형량의 기준이나 입법의 방향을 제시하지 못했다는 한계를 노출하고 있다. 한편, 정권별 교원의 정치참여에 대한 법원의 인식 규명은 교원의 시국선언이라는 쟁점에 대한 노무현 정부와 이명박 정부 하의 법원 판결의 특성을 탐색적으로 규명하고자 하는 의도에 근거하고 있다. 다만, 2004년의 시국선언의 내용과 2009년의 시국선언의 내용과 성격이 정확히 일치하지는 않는다는 측면에서 해석에 신중함이 요구된다. 이러한 연구상의 한계는 후속 연구를 통해 보완되어야 할 것이다.

Ⅰ 참고문헌

- 강인해 (2009. 6. 19). 전교조 6월 시국선언 민주주의 훼손. 『독서신문』.
 강주형 (2010. 7. 27). 김상곤 교육감, ‘시국선언 교사 징계 유보’ 무죄. 『한국일보』.
 권영국 (2010). 공무원 노조, 전교조에 대한 경찰 수사의 문제점. 교원의 정치적 기본권 보장 및 경찰의 공무원 노조, 전교조에 대한 수사의 문제점 토론회 발표문, 1~10.

- 김진주 (2002). 한국공무원의 정치적 중립에 관한 연구. 경상대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 김영화 (2004. 3. 29). 전교조, “민노당 지지” 파장. 『한국일보』.
- 김재욱 (2010. 9. 30). 시국선언참여 전교조 간부들 항소심서 기각. 『뉴시스』.
- 김행수 (2010). 전교조 교사 입장에서 본 교사의 정치활동 논란. 교원의 정치적 기본권 보장 및 경찰의 공무원 노조. 『전교조에 대한 수사의 문제점 토론회 발제집』, 39~54.
- 문화일보 (2010. 10. 13). [사설] 교총, 교육 오염시키는 정치참여 시도 단념하라. 『문화일보』.
- 박응격 (1992). 각국의 공무원 정치중립제도. 『지방행정』, 4권, 38~47.
- 박주민 (2010). 공무원의 정치적 자유. 『참여연대 Awe2010022500』, 14~21.
- 서복경 (2010). 민주주의와 공무원의 정치적 기본권. 『참여연대 Awe2010022500』, 5~13.
- 손효림 (2004. 4. 2). 원영만 전교조위원장 긴급체포...민노당 지지호소 관련. 『동아일보』.
- 안양욱 (2010. 11. 19). [기고] 교원의 정치참여 요구 진의는... 『머니투데이』.
- 연합뉴스 (2009. 6. 24). 정부, 공무원 시국선언 자체 지자체에 공문. 『연합뉴스』.
- 오석홍 (1992). 공무원 정치중립, 왜 필요한가. 『지방행정』, 4권, 13~20.
- 윤성욱 (2007). 공인의 미디어 소송 특징과 국내 판결 경향에 관한 연구. 『한국언론정보학보』, 통권 40호, 150~191.
- 이계수 (2005). 공무원의 정치운동금지 의무에 대한 비판적 고찰. 『민주법학』, 29호, 311~336.
- 이계수 (2009). 민주적 기본질서와 공무원의 정치적 기본권 교사. 『공무원의 정치적 표현의 자유 토론문』, 23~30.
- 이상일 (2010. 5. 13). 시국선언 탄압 규탄 공무원노조 간부 무죄. 『쿠키뉴스』.
- 이석호 (2009. 7. 9). 광주, 전남 교수연대도 “시국선언 교사 징계 철회”. 『광주드림』.
- 이재진·이정기 (2009). 표현수단으로서의 1인 시위에 관한 탐색적 연구. 『언론과학연구』, 9권 4호, 603~638.
- 이재진·이정기 (2010). 인터넷 논객의 표현과 제한법리에 관한 연구. 관련판례의 분석을 중심으로 『한국언론학보』, 54권 5호, 59~85.
- 이정기 (2009). 인권으로서의 표현의 자유에 관한 연구. 『정치커뮤니케이션연구』, 통권 14호, 123~170.
- 이정배 (2007). 지방공무원의 정치적 중립의무에 관한 연구. 『지방자치법연구』, 5권, 199~242.
- 이종수 (2010). 공무원, 교원의 정치적 기본권 보장. 공무원, 교원의 정치적 기본권 보장 및 경찰의 공무원 노조. 『전교조에 대한 수사의 문제점 토론회 발제집』, 12~29.
- 이형주 (2010. 7. 17). 시국선언 전북 전교조도 2심서 유죄. 『동아일보』.
- 임성수 (2010. 7. 6). 檢, 시국선언 전교조 22명 징역형 구형. 『국민일보』.
- 임재홍 (2006). 공무원의 정치적 중립의무 비판: 미국 공무원법제와의 비교적 검토 『민주법학』, 32호, 241~268.
- 연합뉴스 (2010. 7. 8). 전교조 시국선언 전국 법원 선고내용. 『연합뉴스』.
- 연합뉴스 (2010. 7. 19). 광주지법, 전교조 시국선언 교사 전원 유죄. 『연합뉴스』.
- 연합뉴스 (2010. 9. 3). 시국선언 경북 전교조 간부 유죄(종합). 『연합뉴스』.
- 유승호 (2006. 8. 11). 법원, 전교조 정치참여 제동...장혜옥 위원장, 교사자격 상실 위기. 『한국경제』.
- 윤정희 (2010. 3. 29). 부산지법선 시국선언 공무원노조 간부 유죄. 『헤럴드경제』.
- 정대하 (2010. 12. 3). ‘시국선언’ 교사 항소심도 유죄. 『한겨레』.
- 정석영 (2004. 3. 30). 전교조 “선관위 결정은 비상식적”. 『YTN』.
- 정영태 (2009). 공무원의 정치적 자유에 대한 국제협약과 외국사례. 『교사·공무원의 정치적 표현의 자유의 자유 토론문』, 31~41.
- 정영태 (2010). 공무원의 정치적 자유에 대한 헌법재판소의 논거와 문제점. 『한국정치연구』, 19집 1호, 71~

100.

- 정재명·최승재 (2010). 공무원의 정치참여에 관한 연구: 공무원들의 인식을 중심으로. 『한국 행정논집』, 22권 2호, 479~508.
- 조선일보 (2010. 10. 14). [사설] 교원 정치활동 허용하면 학교가 싸움판 된다. 『조선일보』.
- 조영철 (2006. 11. 9). 장혜옥 전교조 위원장 교사직 상실. 『이데일리』.
- 조윤주 (2010. 8. 6). 시국선언 전교조 간부, 항소심서도 유죄 판결. 『파이낸셜 뉴스』.
- 조전혁 (2006. 1. 14). 교사의 ‘정치활동 확대’ 신중해야. 『데일리안』.
- 중앙일보 (2010. 10. 14). [사설] ‘교원, 교원단체 정치활동 허용 안 된다’. 『중앙일보』.
- 최지용 (2010. 5. 17). 유엔 특별보고관 “촛불집회 이후 한국에서 표현의 자유 위축”. 『오마이뉴스』.
- 프로메테우스 (2006. 4. 11). 문제의 전교조 2004년 ‘시국선언문’ 전문. 『프로메테우스』.
- 한국경제 (2010. 10. 13). [사설] 교총 정치활동 참여 선언 철회돼야. 『한국경제』.
- 황규인 (2009. 7. 18). 전교조 2차 시국선언 3만명 넘을 듯...교과부 “가중 처벌”. 『동아일보』.
- Bowman, J., & West, J. (2009). To “Re-Hatch” Public Employees or Not? An Ethical Analysis of the Relaxation of Restriction on Political Activities in Civil Service. *Public Administration Review*, 69(1), 52-63.

(투고일자: 2011.2.16, 수정일자: 2011.4.11, 게재확정일자: 2011.4.26)

ABSTRACT

A Study on Legal Limitations of Teachers' Right for Expression

Jae-Jin Lee* · Jeong-Ki Lee**

This study examined how the Korean courts have made a balance between rights of school teachers' expression and the public interests derived from regulating their rights for expression in related cases. Under the Korean laws such as National Public Service Law and the Law on Assembly and Demonstration, school teachers are considered as civil servants and basically not allowed to assemble to demonstrate for their own interests. The analysis revealed that in 24 cases from a total of 31 teacher-related court cases, teachers were found guilty in violation of related laws. In deciding whether the teachers' participation on anti-government assembly was guilty or not, the courts put an emphasis on public purpose of their expression, the degree to which their expressions affect the society, and specific contents of their expression. Conclusively, it was found out that in applying the related law, Korean courts tend to overweigh the public interests, rather than the teachers' right to express.

Keywords: Teachers' Right to Express, National Public Service Law, Law on Assembly and Demonstration, Outdoor Demonstration Ban.

* Professor, Hanyang University

** Doctoral Student, Hanyang University