



제 433회 국회 (임시회)
제2차 기후에너지환경노동위원회

공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 경찰공무원의 노동조합 설립 및 가입 허용 등 〉
■ 신장식의원 대표발의(의안번호 제22014482호)

2026. 3.

기후에너지환경노동위원회

전문위원 한석현

목 차

I. 제안경위	3
II. 제안이유 및 주요내용	3
III. 검토의견	5
1. 경찰공무원의 노동조합 설립 및 가입 허용(안 제2조)	5
2. 교정, 수사 등 공공의 안녕과 국가안전보장에 관한 업무를 수행하는 공무원 구체화(안 제6조제2항제3호)	10

I. 제안경위

2025년 11월 21일 신장식의원이 대표발의한 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안은 2025년 11월 24일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 경찰공무원은 노동조합 설립과 가입이 허용되어 있지 않고, 「공무원직장협회의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 직장협의회 가입만 허용하고 있음.

그런데 노동조합은 근무 조건에 관한 사항을 교섭할 수 있으나 직장협의회는 근무환경 개선, 일반적 고충 등만을 협의 대상으로 하고 있어 노동권을 보호하기에 한계가 있는 상황임. 경찰공무원 업무의 중요성과 특수성에도 불구하고 열악한 처우 개선 및 내부의 민주적 통제 강화를 위해 일반직 공무원에 준하는 정도의 노동권 보장이 필요하다는 주장이 제기되고 있음.

이에 경찰공무원의 노동조합 설립 및 가입을 허용하여 단결권을 바탕으로 경찰공무원의 권익 보호와 치안 행정의 발전에 기여하고자 함 (안 제2조 단서 및 제6조제2항제3호의2 및 제3호의3 신설 등).

참고사항

이 법률안은 신장식위원이 대표발의한 「노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안」(의안번호 제14481호) 및 「경찰공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률안」(의안번호 제14483호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 경찰공무원의 노동조합 설립 및 가입 허용(안 제2조)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 「경찰공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」의 제정을 전제로, 해당 법률의 적용을 받은 공무원은 현행법 적용 대상에서 제외하는 내용임.

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 “공무원”이란 「국가공무원법」 제2조 및 「지방공무원법」 제2조에서 규정하고 있는 공무원을 말한다. 다만, 「국가공무원법」 제66조제1항 단서 및 「지방공무원법」 제58조제1항 단서에 따른 사실상 노무에 종사하는 공무원과 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」의 적용을 받는 교원인 공무원은 제외한다.	제2조(정의) ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----공무원, 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」의 적용을 받는 교원인 공무원 및 「경찰공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」의 적용을 받은 공무원----- -----.

나. 검토의견

「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 “노동조합법”이라 함)은 근로자로 하여금 자유로이 노동조합을 조직하거나 가입할 수 있도록 하면서도, 공무원과 교원에 대하여는 따로 법률로 정하도록 하고 있는바,¹⁾ 현행법과 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」이 이를 구체화하여 정하고 있음.

다만, 교원 중 국가공무원에 해당하는 사람도 있으므로, 현행법은 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」의 적용을 받는 교원인 공무원은 현행법에 따른 공무원의 범위에서 제외함을 명시함으로써 노동조합 및 노동관계 관련 법령의 적용 대상을 명확히 하고 있음.

한편, 경찰공무원의 경우 「국가공무원법」의 적용을 받는 공무원으로, 원칙적으로 현행법의 적용을 받아야 할 것이나, 현행법은 특정직공무원²⁾ 중 외무영사직렬·외교정보기술직렬 외무공무원, 소방공무원 및 교원을 제외한 교육공무원에 대해서만 공무원노동조합 가입을 허용³⁾하

1) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제5조(노동조합의 조직·가입·활동) ① 근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다. 다만, 공무원과 교원에 대하여는 따로 법률로 정한다.

2) 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분) ① 국가공무원(이하 “공무원”이라 한다)은 경력직공무원과 특수경력직공무원으로 구분한다.

② “경력직공무원”이란 실적과 자격에 따라 임용되고 그 신분이 보장되며 평생 동안(근무기간을 정하여 임용하는 공무원의 경우에는 그 기간 동안을 말한다) 공무원으로 근무할 것이 예정되는 공무원을 말하며, 그 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 일반직공무원: 기술·연구 또는 행정 일반에 대한 업무를 담당하는 공무원

2. 특정직공무원: 법관, 검사, 외무공무원, 경찰공무원, 소방공무원, 교육공무원, 군인, 군무원, 헌법재판소 헌법연구관, 국가정보원의 직원, 경호공무원과 특수 분야의 업무를 담당하는 공무원으로서 다른 법률에서 특정직공무원으로 지정하는 공무원

3) 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 제6조(가입 범위) ① 노동조합에 가입할 수 있는 사람의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 일반직공무원

고 있는바, 경찰공무원은 노동조합의 설립과 가입이 허용되지 않음.

현행법이 이와 같이 일반공무원에 비해 경찰공무원에 대해서 노동권을 강하게 제한하고 있는 것은 경찰공무원이 치안·질서유지, 국민의 생명·신체의 안전이라는 절대가치의 보호 등 일반공무원과 다른 초고도의 공익적 업무를 수행한다는 점을 감안한 것임.

그러나 경찰공무원 또한 개인의 노동에 대한 대가로서 수입을 얻고 그 수입을 통해 생활하는 노동자로서 노동권을 보장받아야 하며, 일본을 제외한 영국·미국 등 해외국가의 경우 그 형태나 명칭, 구체적 권한의 차이는 있으나 대체로 경찰공무원 직원단체의 구성 및 활동을 통한 단체교섭권을 인정하고 있다는 점 등을 종합적으로 고려할 때 경찰공무원의 책임 및 직무의 중요성을 감안하더라도 일반직공무원과 비슷한 정도의 노동권이 보장되어야 한다는 주장이 제기되고 있음.⁴⁾

이에 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」에 따라 국가경찰사무 및 자치경찰사무에 종사하는 공무원 및 「해양경찰법」

2. 특정직공무원 중 외무영사직렬·외교정보기술직렬 외무공무원, 소방공무원 및 교육공무원 (다만, 교원은 제외한다)

3. 별정직공무원

4. 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 공무원이었던 사람으로서 노동조합 규약으로 정하는 사람

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원은 노동조합에 가입할 수 없다.

1. 업무의 주된 내용이 다른 공무원에 대하여 지휘·감독권을 행사하거나 다른 공무원의 업무를 총괄하는 업무에 종사하는 공무원

2. 업무의 주된 내용이 인사·보수 또는 노동관계의 조정·감독 등 노동조합의 조합원 지위를 가지고 수행하기에 적절하지 아니한 업무에 종사하는 공무원

3. 교정·수사 등 공공의 안녕과 국가안전보장에 관한 업무에 종사하는 공무원

4) 김은기, “경찰의 노동기본권 보장방안에 관한 연구”, 『한국경찰학회보』 20권 4호, 2018; 박호연, “경찰의 노동3권 보장에 관한 논의”, 『공공안전학연구』 제1권 제1호, 2020

에 따른 해양경찰청 소속 공무원에게 별도로 적용되는 「경찰공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률안」(의안번호 제2214483호)이 발의된바, 개정안은 동법의 제정을 전제로 해당 법률의 적용을 받는 공무원은 현행법의 적용을 받는 ‘공무원’에서 제외하려는 것으로, 경찰공무원의 노동권 보장 범위가 확대될 수 있겠음.

다만, 경찰공무원의 노동조합 설립 허용 여부와 관련하여, 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, ILO의 제87호 협약인 ‘결사의 자유 및 단결권 보호 협약’은 근로자 및 사용자는 어떠한 차별도 없이 스스로 선택하여 단체를 설립하고 가입할 수 있는 권리를 가진다(제2조)고 하면서도, “이 협약으로 규정된 보장사항을 군대 및 경찰에 적용하여야 하는 범위는 국내 법령으로 정하여야 한다”(제9조제1항)고 하여 군대와 경찰 구성원의 노동권을 각국의 사정에 맞추어 제한하는 것을 허용하고 있음.

둘째, 헌법재판소는 교정·수사 등 업무에 종사하는 공무원을 노조 가입 대상에서 제외하는 것에 대해 “공무원의 국민 전체에 대한 봉사자로서의 지위와 그 직무상의 공공성 등을 고려한 합리적 공무원제도의 보장 및 공무원제도와 관련한 주권자 등 이해관계인의 권익을 공공복리의 목적 아래 통합 조정하려는 의도와 어긋나는 것이라고 볼 수 없다.”고 판시한 바 있음.⁵⁾

또한 경찰공무원의 노동조합 설립을 허용하더라도, 이를 별도의 특

5) 헌재 2008. 12. 26. 2005헌마971

별법으로 규율할지 여부에 대한 고려가 필요함.

즉, 경찰공무원의 경우 「국가공무원법」의 적용을 받는 공무원으로, 공무원노조법을 개정하여 경찰공무원을 동법의 적용대상으로 하는 방식으로 경찰공무원의 노동3권 보장이 가능한바, 이와 같은 내용의 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제2201858호)이 기후에너지환경노동위원회에 계류 중임.

다만, 개정안이 전제로 하고 있는 「경찰공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률안」은 현행법 상의 공무원에 대한 노동권 보장 범위와 다소 달리 경찰공무원의 노동권을 보장하고 있다고 보임.⁶⁾

따라서 개정안에 대해서는 경찰공무원과 여타 공무원의 노동권 보장 범위를 같게 할 것인지 또는 다르게 할 것인지에 대한 입법정책적인 판단과 함께 새로운 법의 제정과 기존 법률의 개정 중 어느 방식을 택하는 것이 타당한지를 종합적으로 고려하여 「경찰공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률안」의 제정 여부와 함께 연계하여 심사할 필요가 있겠음.

개정안에 대해 고용노동부는 경찰공무원은 치안·질서유지, 국민의 생명·신체 안전의 보호라는 초고도의 공익적 업무를 수행하므로, 경찰공무원의 공무원 노동조합 설립·가입 허용은 업무의 특성 등을 고려하여 사회적 합의가 선행될 필요가 있고, 일반 공무원과 형평성 측면에

6) 자세한 사항은 기후에너지환경노동위원회, 「경찰공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률안 검토보고」(의안번호 제2214483호)를 참조

서 경찰공무원의 단결권 등에 관한 사항을 특별법으로 규정할 필요성이 있는지 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

경찰청은 민생·치안에 미칠 영향과 사회적 인식, 여론 등을 고려하여 신중한 검토가 필요하다는 의견이고,

해양경찰청은 정치적 중립성 훼손, 치안공백 및 조직통일·효율성 저해 등으로 조직기강과 국민 신뢰에 미칠 영향이 우려되므로 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

2. 교정, 수사 등 공공의 안녕과 국가안전보장에 관한 업무를 수행하는 공무원 구체화(안 제6조제2항제3호)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 현행법상 공무원 노동조합 가입이 제한되는 ‘교정·수사 등 공공의 안녕과 국가안전보장에 관한 업무에 종사하는 공무원’을 ①교정·보호·검찰사무·마약수사·출입국관리 및 철도경찰 업무에 종사하는 공무원, ②조세범 처벌절차법령에 따라 검찰총장 또는 검사장의 지명을 받아 조세에 관한 범칙사건의 조사를 전담하는 공무원, ③국가안전보장에 관한 업무에 종사하는 공무원으로 구체화하여 정하려는 것임.

현행	개정안
제6조(가입 범위) ① (생략) ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원은 노동조합에 가입할 수 없다. 1. 2. (생략) 3. <u>교정·수사 등 공공의 안녕과 국가안전보장에 관한 업무에 종사하는 공무원</u> <u><신설></u> <u><신설></u> ③·④ (생략)	제6조(가입 범위) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----. 1. 2. (현행과 같음) 3. <u>교정·보호·검찰사무·마약수사·출입국관리 및 철도경찰 업무에 종사하는 공무원</u> 3의2. <u>조세범 처벌절차법령에 따라 검찰총장 또는 검사장의 지명을 받아 조세에 관한 범칙사건의 조사를 전담하는 공무원</u> 3의3. <u>국가안전보장에 관한 업무에 종사하는 공무원</u> ③·④ (현행과 같음)

나. 검토의견

현행법은 특정직공무원⁷⁾ 중 외무영사직렬·외교정보기술직렬 외무공무원, 소방공무원 및 교원을 제외한 교육공무원에 대해서만 공무원 노동조합 가입을 허용하고, ‘교정·수사 등 공공의 안녕과 국가안전보

7) 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분) ① 국가공무원(이하 “공무원”이라 한다)은 경력직공무원과 특수경력직공무원으로 구분한다.

② “경력직공무원”이란 실적과 자격에 따라 임용되고 그 신분이 보장되며 평생 동안(근무기간을 정하여 임용하는 공무원의 경우에는 그 기간 동안을 말한다) 공무원으로 근무할 것이 예정되는 공무원을 말하며, 그 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 일반직공무원: 기술·연구 또는 행정 일반에 대한 업무를 담당하는 공무원
2. 특정직공무원: 법관, 검사, 외무공무원, 경찰공무원, 소방공무원, 교육공무원, 군인, 군무원, 헌법재판소 헌법연구관, 국가정보원의 직원, 경호공무원과 특수 분야의 업무를 담당하는 공무원으로서 다른 법률에서 특정직공무원으로 지정하는 공무원

장에 관한 업무에 종사하는 공무원’을 공무원 노동조합 가입 제한 대상으로 규정하는바, 현행법 시행령은 이를 구체화하여 ① 「공무원임용령」 별표 1의 공무원 중 교정·보호·검찰사무·마약수사·출입국관리 및 철도경찰 직렬의 공무원, ②조세범 처벌절차 법령에 따라 검찰총장 또는 검사장의 지명을 받아 조세에 관한 범칙사건(犯則事件)의 조사를 전담하는 공무원, ③수사업무에 주로 종사하는 공무원, ④국가정보원에 근무하는 공무원을 규정하고 있음.

개정안은 이와 같은 시행령 규정을 법률에 상향 규정하면서, 시행령 중 ‘수사업무에 주로 종사하는 공무원’은 제외하는 내용임.

고용노동부는 ‘수사업무에 주로 종사하는 공무원’에 대하여 특별사법경찰관으로서 수사업무에 주로 종사하는 공무원으로 해석하고 있는바,⁸⁾ 개정안에 따를 경우 이들 공무원의 경우에도 공무원노동조합의 가입 대상에 포함됨.

이는 경찰공무원에 대한 노동조합 설립·가입을 허용하면서, 경찰공무원과 직무의 유사성이 있는 수사업무를 수행하는 공무원에 대해서도 노동조합의 가입을 허용하려는 취지로 이해되는바, 경찰공무원의 노동조합 설립·가입 허용 여부와 함께 연계하여 심사할 필요가 있음.

다만, 이를 고려하더라도 개정안이 노동조합 가입대상에서 제외하고 있는 교정, 보호, 마약수사, 출입국관리, 철도경찰 등도 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에 따라 수사업

8) 고용노동부, 『2021 공무원노사관계 업무매뉴얼』, 2021.9.

무에 종사하고 있는바, 수사업무에 주로 종사하는 공무원의 공무원 노동조합 가입을 허용하면서 이들을 가입 대상에서 제외하는 것이 형평성 측면에서 적절한지에 대한 검토도 함께 이루어질 필요가 있고,

현행법 시행령이 교정 등 ‘직렬’의 공무원으로 가입 제한 범위를 명시하고 있는 데 반해 개정안은 교정 등 ‘업무’로 규정하고 있는바 현행 시행령보다 가입 제한 범위를 확대하는 측면도 있다는 점을 종합적으로 고려할 필요가 있겠음.

개정안에 대하여 고용노동부는 현행 시행령 중 일부를 법률로 규정하고자 하는 것으로 보이나, 오히려 현행 시행령 내용보다 가입 제한 범위를 확대하는 역효과가 발생할 우려 등이 있는 점을 고려하여 신중하게 검토할 필요가 있다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5535