



제418회국회(정기회)
제1차환경노동위원회

공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 공무원의 정치활동 금지 규정 삭제 등 〉

■ 민형배의원 · 신장식의원 · 전종덕의원 대표발의
(의안번호 제2201670호)

2024. 9.

환 경 노 동 위 원 회

전문위원 손을춘

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 공무원의 집단행위 금지 적용 배제 및 의무 위반행위 금지 규정 삭제(안 제3조 삭제)	2
2. 정치활동의 금지 규정 삭제(안 제4조 삭제)	6

I. 제안경위

2024년 7월 12일 민형배의원·신장식의원·전종덕의원이 대표발의한 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안은 2024년 7월 15일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

우리 헌법 제7조는 공무원의 정치적 중립성을 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 명시합니다. 공무원의 정치적 중립은 정권의 눈치를 보지 않고, 법과 원칙에 따라 엄정하고 중립적인 입장에서 행정을 집행하도록 하려는 취지입니다. 모든 시민이 누려야 할 정치적 기본권 자체를 부정하는 것이 아닙니다.

미국, 일본과 프랑스는 공무원의 정당 가입과 정치 활동을 전면 제약하지 않습니다. 국제연합(UN), 국제노동기구(ILO)와 유엔인권위원회(UNHRC) 등 국제기구가 채택한 국제협약도 군인, 경찰과 고위직 공무원 등 특수한 위치에 있는 공무원이 아니고, 국가안보나 사회질서 또는 타인의 권리나 명예를 직접 해치지 않는다면 정치적 자유권을 누릴 수 있도록 규정합니다.

이에, 국제기준에 맞춰 공무원 정치 활동 금지규정을 삭제하고자 합니다. 공무원이 권력에 의해 강요되는 부당한 정책과 지시를 거부하고 국민의 봉사자로 거듭날 수 있도록 하기 위한 것입니다(안 제3조 및 제4조 삭제).

Ⅲ. 검토의견

1. 공무원의 집단행위 금지 적용 배제 및 의무 위반행위 금지 규정 삭제(안 제3조 삭제)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 공무원의 ①공무원의 집단 행위를 금지하는 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」을 노동조합과 관련된 정당한 활동에 대하여는 적용을 배제하는 규정과 ②노동조합 활동을 할 때 다른 법령에서 규정하는 공무원의 의무에 반하는 행위를 금지하는 규정을 삭제하려는 것임.

현 행	개 정 안
<u>제3조(노동조합 활동의 보장 및 한계) ① 이 법에 따른 공무원의 노동조합(이하 “노동조합”이라 한다)의 조직, 가입 및 노동조합과 관련된 정당한 활동에 대하여는 「국가공무원법」 제66조제1항 본문 및 「지방공무원법」 제58조제1항 본문을 적용하지 아니한다.</u> <u>② 공무원은 노동조합 활동을 할 때 다른 법령에서 규정하는 공무원의 의무에 반하는 행위를 하여서는 아니 된다.</u>	<u><삭 제></u>

나. 검토의견

「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 “공무원 노조법”이라 함) 제3조는 공무원노조법과 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」 등 다른 법률과의 관계에 관한 규정임.

공무원노조법 제3조제1항은 “이 법에 따른 공무원의 노동조합의 조직, 가입 및 노동조합과 관련된 정당한 활동에 관하여는 「국가공무원법」 제66조제1항 본문¹⁾ 및 「지방공무원법」 제58조제1항 본문²⁾을 적용하지 아니한다”고 규정하여 공무원노조법이 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」에 대해 특별법의 지위에 있으며, 정당한 노동조합 활동에 대해서는 집단행위의 금지규정이 적용되지 아니함을 명시하고 있음.

그리고 공무원노조법 제3조제2항은 “공무원은 노동조합 활동을 할 때 다른 법령에서 규정하는 공무원의 의무에 반하는 행위를 하여서는 아니 된다”고 규정함으로써 공무원노조법이 특별법으로서 우선하여 적용됨에도 불구하고 「국가공무원법」과 「지방공무원법」 등에 규정된 각종 의무규정은 공무원이 여전히 준수할 의무가 있음을 규정하고 있음.

1) 「국가공무원법」 제66조(집단 행위의 금지) ① 공무원은 노동운동이나 그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다.

2) 「지방공무원법」 제58조(집단행위의 금지) ① 공무원은 노동운동이나 그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다.

그러나 동 규정은 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」 상 집단 행위 금지조항의 적용이 배제되는 범위를 ‘정당한 노동조합 활동’으로 한정하고 있고, 집단행동 금지조항 외 복종의무, 품위유지의무 등³⁾ 다른 공무원의 의무와 관련한 규정은 정당한 노동조합 활동에 있어서도 포괄적으로 적용되도록 규정함으로써 공무원의 노동권을 실질적으로 보장하지 못하고 있다는 지적이 있음.

이에 개정안은 공무원노조법과 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」의 관계에 관한 규정을 삭제함으로써 공무원의 근로자성을 폭넓게 인정하고, 정당한 노동조합 활동을 보장하려는 것으로 그 취지는 타당한 측면이 있음.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점에 대한 고려도 필요함.

첫째, 제3조제1항 삭제와 관련하여, 해당 규정이 삭제되더라도 공무원노조의 구성원인 공무원은 여전히 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」의 적용을 받는바, 정당한 노동조합의 활동에 대해서도 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」 상 집단행동 금지조항의 적용을 받는지 여부에 대한 해석상 혼란이 발생하여 노동조합 활동이 제한되고 개정안의 입법목적이 충분히 달성되지 못할 우려가 있음.

둘째, 제3조제2항 삭제와 관련하여, 「국가공무원법」 및 「지방공

3) 「국가공무원법」 ‘제7장 복무’는 성실 의무, 복종 의무, 직장 이탈 금지 의무, 친절·공정의 의무, 종교중립의 의무, 비밀 엄수의 의무, 청렴의 의무, 외국 정부의 영예 등을 받을 경우 허가를 받을 의무, 품위 유지의 의무, 영리 업무 및 겸직 금지 의무, 정치 운동의 금지 의무, 집단 행위의 금지 의무 등을 규정하고 있음.

무원법」 등에 규정된 공무원의 의무규정은 공무원의 업무의 공공성을 감안하여 공무원이라는 신분·직무에 부여된 것으로, 이를 감안하여 「노동조합 및 노동관계조정법」⁴⁾에 따라 특별법인 공무원노조법이 별도로 제정되었다는 점도 고려할 필요가 있겠음.

개정안에 대하여 고용노동부는 공무원노조법 제3조제1항을 삭제하는 것은 정당한 노동조합 활동을 보장하려는 공무원노조법의 취지가 훼손될 우려가 있고, 제3조제2항 삭제의 경우 공무원이 국민 전체의 봉사자로서 법을 집행한다는 신분·직무상 특수성을 고려할 때 관련 법령에서 규정하는 각종 의무를 준수할 필요가 있으며 이를 노동조합 활동에 대해서도 달리 볼 이유가 없으므로 신중한 검토가 필요하다는 의견임.⁵⁾

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

5) 유사한 취지로, 여주시, 경기교육청, 서초구에서 신중검토 의견을 제시하였음.

2. 정치활동의 금지 규정 삭제(안 제4조 삭제)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 노동조합과 그 조합원에 대하여 정치활동을 금지하고 있는 현행법 제4조를 삭제하려는 것임.

현행	개정안
제4조(정치활동의 금지) 노동조합과 그 조합원은 정치활동을 하여서는 아니 된다.	<삭제>

나. 검토의견

「헌법」 제7조제2항은 “공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”고 규정하고, 「국가공무원법」 제65조⁶⁾ 및 「지방공무원법」 제57조⁷⁾에서는 공무원의 정치 운동을 금지하는

- 6) 「국가공무원법」 제65조(정치 운동의 금지) ① 공무원은 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 이에 가입할 수 없다.
② 공무원은 선거에서 특정 정당 또는 특정인을 지지 또는 반대하기 위한 다음의 행위를 하여서는 아니 된다.
1. 투표를 하거나 하지 아니하도록 권유 운동을 하는 것
2. 서명 운동을 기도(企圖)·주재(主宰)하거나 권유하는 것
3. 문서나 도서를 공공시설 등에 게시하거나 게시하게 하는 것
4. 기부금을 모집 또는 모집하게 하거나, 공공자금을 이용 또는 이용하게 하는 것
5. 타인에게 정당이나 그 밖의 정치단체에 가입하게 하거나 가입하지 아니하도록 권유 운동을 하는 것
③ 공무원은 다른 공무원에게 제1항과 제2항에 위배되는 행위를 하도록 요구하거나, 정치적 행위에 대한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 약속하여서는 아니 된다.
④ 제3항 외에 정치적 행위의 금지에 관한 한계는 대통령령등으로 정한다.
- 7) 「지방공무원법」 제57조(정치운동의 금지) ① 공무원은 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 가입할 수 없다.
② 공무원은 선거에서 특정정당 또는 특정인을 지지하거나 반대하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

한편, 이를 위반하는 경우 형벌을 부과하며,⁸⁾ 기타 「정당법」 및 「공직선거법」 등에서도 공무원의 정치활동을 규제⁹⁾하고 있음.

한편, 공무원노조법 제4조는 노동조합과 조합원 양자 모두에 대해 정치활동을 전면 금지하고 있는데, 이는 민간부문 노동조합이 ‘주로 정치운동을 목적으로 하는 경우’만이 금지되고 있고¹⁰⁾ 개별 조합원의

1. 투표를 하거나 하지 아니하도록 권유하는 것
2. 서명운동을 기획·주재하거나 권유하는 것
3. 문서 또는 도화(圖畵)를 공공시설 등에 게시하거나 게시하게 하는 것
4. 기부금품을 모집하거나 모집하게 하는 행위 또는 공공자금을 이용하거나 이용하게 하는 것
5. 타인에게 정당이나 그 밖의 정치단체에 가입하게 하거나 가입하지 아니하도록 권유하는 것
- ③ 공무원은 다른 공무원에게 제1항과 제2항에 위배되는 행위를 하도록 요구하거나 정치적 행위에 대한 보상 또는 보복으로 이익 또는 불이익을 약속하여서는 아니 된다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 공무원의 정치적 행위의 금지에 관한 한계는 대통령령으로 정한다.

8) 「국가공무원법」 제84조(정치 운동죄) ① 제65조를 위반한 자는 3년 이하의 징역과 3년 이하의 자격정지에 처한다.

② 제1항에 규정된 죄에 대한 공소시효의 기간은 「형사소송법」 제249조제1항에도 불구하고 10년으로 한다.

「지방공무원법」 제82조(정치 운동죄) ① 제57조를 위반한 자는 3년 이하의 징역과 3년 이하의 자격정지에 처한다.

② 제1항에 규정된 죄에 대한 공소시효의 기간은 「형사소송법」 제249조제1항에도 불구하고 10년으로 한다.

9) 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격) ① 16세 이상의 국민은 공무원 그 밖에 그 신분을 이유로 정당가입이나 정치활동을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그러하지 아니하다.

1. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분) 또는 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 공무원. 다만, 대통령, 국무총리, 국무위원, 국회의원, 지방의회의원, 선거에 의하여 취임하는 지방자치단체의 장, 국회 부의장의 수석비서관·비서관·비서·행정보조요원, 국회 상임위원회·예산결산특별위원회·윤리특별위원회 위원장의 행정보조요원, 국회의원의 보좌관·비서관·비서, 국회 교섭단체대표의원의 행정비서관, 국회 교섭단체의 정책연구위원·행정보조요원과 「고등교육법」 제14조(교직원의 구분)제1항·제2항에 따른 교원은 제외한다.
2. 「고등교육법」 제14조제1항·제2항에 따른 교원을 제외한 사립학교의 교원
3. 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자
4. 「공직선거법」 제18조제1항에 따른 선거권이 없는 사람

「공직선거법」 제9조(공무원의 중립의무 등) ① 공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(機關·團體를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다.

10) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4. “노동조합”이라 함은 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건의 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체를 말한다. 다만, 다음 각목의 1에 해당하는 경우에는 노동조합으로 보지 아니한다.
마. 주로 정치운동을 목적으로 하는 경우

정치활동이 허용되는 것에 비해 강한 금지의무를 부여하고 있음.

헌법재판소는 공무원의 정치적 중립에 관하여 “공무원의 정치적 중립성의 요청은 정권교체로 인하여 행정의 일관성과 계속성이 상실되지 않도록 하고, 공무원의 정치적 신조에 따라서 행정이 좌우되지 않도록 함으로써 공무집행에서의 혼란의 초래를 예방하고 국민의 신뢰를 확보하기 위함이다”라고 실시하고 있으며,¹¹⁾ 공무원노조법 제4조는 이와 같은 점을 감안하여 공무원의 노동조합 활동에 있어서도 헌법 및 「국가공무원법」, 「지방공무원법」의 정치적 중립을 유지하려는 취지임.

그러나 공무원이 일반 국민과 달리 특수한 지위에 있다고 할지라도 공직을 직업으로 하는 ‘국민’이므로 공무원에 대한 기본권의 제한도 공직수행의 객관성과 공정성을 확보하는데 필요한 최소한에 그쳐야 하며¹²⁾, 공무원의 노동조합 활동은 공무원의 지위를 이용한 활동이 아니므로 노동조합의 정치활동을 금지하는 현행법 규정이 공무원의 정치적 기본권을 지나치게 제약한다는 지적이 있음.¹³⁾

이에 개정안은 공무원 노동조합과 그 조합원의 정치활동을 전면적으로 금지하는 현행 규정을 삭제하는 것으로, 공무원이 국민이자 노동자로서 노동조합 활동을 함에 있어 정치적 기본권을 폭넓게 행사할

11) 헌재 2012.7.26. 2009헌바298

12) 조소영, “공무원의 정치적 기본권 보장범위에 관한 헌법적 고찰”, 『유럽헌법연구』 제12호, 2012.12., 408면.

13) 조창중, “공무원노조법 개정안”, 『공무원 노동기본권 보장을 위한 국회토론회 자료집』, 2023.8.1.

수 있도록 보장하려는 의미가 있음.

다만, 개정안과 같이 공무원노조법의 정치활동 금지규정이 삭제된다고 하더라도 공무원노조의 조합원인 공무원에게는 헌법 및 「국가공무원법」, 「지방공무원법」 등의 규정이 그대로 적용되어 해당 법률에 따른 정치적 활동은 여전히 금지된다는 점을 감안할 필요가 있음.

개정안에 대해 고용노동부는 공무원노조법 상 정치활동 금지 규정은 공무원으로 구성된 노동조합의 정치적 중립성을 보장하기 위한 것으로, 공무원노조의 정치활동을 허용하는 문제는 심도깊은 사회적 대화와 충분한 국민적 공감대를 바탕으로 「국가공무원법」 등 관계 법령을 종합적으로 검토해야 할 사안이라는 의견임.¹⁴⁾

문 의 처
02)6788-5535

14) 경찰청, 여주시, 경기교육청, 서초구, 황상초등학교에서 행정기관이 실질적으로 특정세력에 종속되거나 자체가 정치세력이 되는 결과를 초래할 우려가 있고(여주시), 공무원의 정치적 중립성이 의심될 경우 국민으로부터 직무집행에 대한 갈등·논란이 발생할 우려가 있으며(경찰청), 정부 정책 결정 과정에 부당한 영향력을 행사할 우려가 있고(경기교육청), 「지방공무원법」 등 다른 법률과 배치되고(서초구), 직장 내 이념 갈등과 공무원 조직 내 화합을 저해할 우려(황상초등학교) 등의 이유로 신중검토 의견을 제시하였음.