



제418회국회(정기회)
제1차환경노동위원회

공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 경찰공무원의 공무원노조 가입 허용 〉

■ 이개호의원 대표발의(의안번호 제2201858호)

2024. 9.

환 경 노 동 위 원 회

전문위원 손을춘

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 경찰공무원의 공무원노조 가입 허용(안 제6조)	3

I. 제안경위

2024년 7월 17일 이개호의원이 대표발의한 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안은 2024년 7월 18일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 경찰공무원의 노조 가입을 제한하고 있고, 헌법상 노동자의 인간다운 생활을 보장하기 위한 노동3권의 기본권 보장이 전혀 되지 않고 있음. 그리고 현재 열악한 근무환경 등으로 자살율이 가장 높은 공무원 조직으로 처우를 개선하고 내부의 민주적 통제 강화가 필요하다라는 국민적 여론은 높지만 경찰공무원은 노동조합 가입을 허용하지 않고 있어 단결권을 바탕으로 스스로 권익을 개선하고 보호할 기회를 박탈당하고 있음.

이에 경찰공무원에 대한 노조 가입을 허용함으로써 실질적 권익향상과 외압에 스스로 민주적 통제 능력을 길러 인권침해나 수사권 남용 사례를 막고 국민에 대한 봉사자로서의 자긍심을 고취시켜야 할 필요성이 있음.

또한 공무원은 노동3권 중 단체행동권을 실질적으로 제한하고 있기에 경찰공무원의 노조가입을 불허할 이유가 전혀 없음. 세계 각국에서 자주적 결사체로서의 경찰 노조는 지난 한세기 동안 보편화되어 왔으며 미국은 물론 유럽과 남미의 대부분 국가에서는 경찰노조가 만들어

저 사용자인 정부와 단체교섭권을 행사해 경찰관 권익을 스스로 옹호하고 있음.

따라서 공무원 노동조합의 가입 기준 중 경찰공무원의 공무원 노동조합 가입을 허용하여 공무원의 단결권 보장의 범위를 확대하는 한편 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」에 공무원의 각종 의무에 대하여 규정하고 있고 모든 공무원들은 공공의 안녕과 국가안전보장을 위한 기본 역할을 수행해야 할 의무가 있으며 공무원은 단체행동권을 실질적으로 갖지 않고 있어 노조활동이 공공의 안녕과 국가안전보장을 위협하거나 저해한다고 보기 어려워 삭제함(안 제6조제1항제2호 및 제6조제2항제3호 삭제).

Ⅲ. 검토의견

1. 경찰공무원의 공무원노조 가입 허용(안 제6조)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 노동조합에 가입할 수 있는 사람의 범위에 ‘경찰공무원’을 추가하고, 노동조합에 가입할 수 없는 공무원의 유형 중 ‘교정·수사 등 공공의 안녕과 국가안전보장에 관한 업무에 종사하는 공무원’을 삭제하려는 것임.

현행	개정안
제6조(가입 범위) ① 노동조합에 가입할 수 있는 사람의 범위는 다음 각 호와 같다. 1. (생략) 2. <u>특정직공무원 중 외무영사직렬·외교정보기술직렬 외무공무원, 소방공무원 및 교육공무원(다만, 교원은 제외한다)</u> 3. 4. (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</u>	제6조(가입 범위) ① ----- ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. <u>특정직공무원 중 외무영사직렬·외교정보기술직렬 외무공무원, 경찰 공무원 및 소방공무원, 교육공무원(다만, 교원은 제외한다)</u> 3. 4. (현행과 같음) ② ----- ----- -----. 1. 2. (현행과 같음) <u><삭 제></u>

국가안전보장에 관한 업무에 종사하는 공무원 ③ · ④ (생략)	③ · ④ (현행과 같음)
---------------------------------------	----------------

나. 검토의견

현행법은 특정직공무원¹⁾ 중 외무영사직렬·외교정보기술직렬 외무공무원, 소방공무원 및 교원을 제외한 교육공무원에 대해서만 공무원 노동조합 가입을 허용하고 있는바, 경찰공무원은 노동조합 설립과 가입이 허용되지 않음.

다만, 「공무원직장협의회 설립·운영에 관한 법률」은 경찰공무원의 직장협의회 가입을 허용²⁾하고 있는바, 동 협의회는 소속 기관의 장 등과 근무환경 개선에 관한 사항 등을 협의할 수 있으나³⁾ 공무원노조

- 1) 「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
- 2) 「공무원직장협의회 설립·운영에 관한 법률」 제3조(가입 범위) ① 협의회에 가입할 수 있는 공무원의 범위는 다음 각 호와 같다.
 1. 일반직공무원
 2. 특정직공무원 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공무원
 - 가. 외무영사직렬·외교정보기술직렬 외무공무원
 - 나. 경찰공무원
 - 다. 소방공무원
 3. 삭제
 4. 삭제
 5. 별정직공무원
- 3) 「공무원직장협의회 설립·운영에 관한 법률」 제5조(협의회의 기능) ① 협의회 및 연합협의회(이하 “협의회등”이라 한다)는 소속 기관장 또는 제2조의2제1항 각 호의 기관의 장과 다

와 비교할 때 노동권이 제한적으로 보장된다고 할 수 있음.

구체적으로 살펴보면, ①공무원노조의 경우 복수노조가 가능한 데 반해 공무원직장협의회는 하나의 기관에 하나의 협의회만을 설립할 수 있고, ②공무원노조는 보수·복지 등 근무조건에 관한 사항을 교섭할 수 있으나 공무원직장협의회는 근무환경 개선, 일반적 고충 등만을 협의 대상으로 하고 있으며, ③공무원노조는 비록 파업 등 쟁의행위는 금지되고 있지만 정당한 노동조합 활동에 대해서는 집단행위가 허용되는 반면 공무원직장협의회는 「국가공무원법」 상의 집단행위 금지조항⁴⁾이 전면적으로 적용되어 집단행위가 금지됨.

< 공무원노조와 공무원직장협의회 비교 >

구 분	공무원노조	공무원직장협의회
근거	공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률	공무원직장협의회 설립·운영에 관한 법률
설립단위	국회·법원·헌재·선관위·행정부·특별시·광역시·도·시·군·구 등을 최소단위로 하여 설립	국가기관, 지방자치단체 및 그 하부기관별로 기관 단위로 설립하되, <u>하나의 기관에는 하나의 협의회만을 설립</u> (단, 국회·법원·헌재·선관위·중앙행정기관·특별시·광역시·도 등 기관 내에 <u>하나의 연합협의회 설립 가능</u>)

음 각 호의 사항을 협의한다.

1. 해당 기관 고유의 근무환경 개선에 관한 사항
2. 업무능률 향상에 관한 사항
3. 소속 공무원의 공무와 관련된 일반적 고충에 관한 사항
4. 소속 공무원의 모성보호 및 일과 가정생활의 양립을 지원하기 위한 사항
5. 기관 내 성희롱, 괴롭힘 예방 등에 관한 사항
6. 그 밖에 기관의 발전에 관한 사항

② 협의회등은 제1항에 따른 협의를 할 때 협의회등 구성원의 직급 등을 고려하여 협의회등 구성원의 의사를 고루 대변할 수 있는 협의위원을 선임(選任)하여야 한다.

- 4) 「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.

구 분	공무원노조	공무원직장협의회
가입 범위	- 일반직, 특정직(외무영사직렬·외교정보기술직력 외무공무원, 소방공무원 및 교육공무원(교원 제외)), 별정직 - 가입 제한 * 업무의 주된 내용이 지휘·감독권 행사나 다른 공무원 업무를 총괄하는 업무인 공무원 * 업무의 주된 내용이 인사·보수·노동관계의 조정감독 등 노조 조합원 지위에서 수행하기 적절하지 않은 업무인 공무원 * <u>교정·수사 등 공공의 안녕과 국가 안전보장에 관한 업무 종사 공무원</u>	- 일반직, 특정직(외무영사직렬·외교정보기술직력 외무공무원, <u>경찰공무원</u>, 소방공무원), 별정직 - 가입 제한 * 업무의 주된 내용이 지휘·감독권 행사나 다른 공무원 업무를 총괄하는 업무인 공무원 * 업무의 주된 내용이 인사·예산·경리·물품출납·비서·기밀·보안·경비 및 이와 유사한 업무인 공무원
교섭·협의 대상	노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 <u>보수·복지, 그 밖의 근무조건</u> (다만, 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항 제외)	기관 고유의 근무환경 개선, 업무능률 향상, 공무와 관련된 일반적 고충, 모성보호 및 일과 가정생활의 양립 지원, 성희롱·괴롭힘 예방, 그 밖에 기관의 발전에 관한 사항
교섭·협의 의무	정당한 이유 없이 교섭거부·해태 등은 부당노동행위로서 노동위원회에 구제신청 가능	성실히 협의할 의무를 부여하나, 거부·해태시 제재규정 없음
집단행동	집단행동 제한적 허용 * <u>파업 등 쟁의행위 금지</u> * <u>노동조합과 관련한 정당한 활동에 대하여는 국가공무원법 상 집단행위 금지 조항 미적용</u>	집단행동 금지 * <u>국가공무원법 상 집단행위 금지 조항 전면 적용</u>

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, 일본

을 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.⁵⁾

이에 개정안은 공무원 노동조합에 가입할 수 있는 공무원에 ‘경찰공무원’을 추가하되, 가입 제한 대상 직무 중 ‘교정·수사 등 공공의 안녕과 국가안전보장에 관한 업무’를 삭제하여 지휘·감독 업무 또는 인사·보수 관련 업무를 수행하는 일부 인원을 제외한 모든 경찰공무원이 공무원 노동조합에 가입할 수 있도록 하려는 것임.

2023년말 기준 경찰공무원은 총 146,044명으로, 개정안에 따르면 이들 경찰공무원의 노동권 보장 범위가 확대될 수 있겠음.

< 경찰공무원 현원(2023.12.31. 기준) >

(단위 : 명)

계	치안 총감	치안 정감	치안감	경무관	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
146,044	2	9	38	93	774	3,423	25,155	45,421	26,137	25,947	19,045

자료 : 인사혁신처, 『2024 인사혁신통계연보』, 2024.6.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점도 고려할 필요가 있음.

첫째, ILO의 제87호 협약인 ‘결사의 자유 및 단결권 보호 협약’은

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

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.⁶⁾

셋째, 개정안이 ‘교정·수사 등 공공의 안녕과 국가안전보장에 관한 업무에 종사하는 공무원’을 공무원 노동조합 가입 제한 대상에서 삭제하는 경우 경찰공무원 이외에도 일반직공무원 중 교정·보호·검찰사무·마약수사·출입국관리 및 철도경찰 직렬의 공무원과 조세에 관한 범칙사건의 조사를 전담하는 공무원 등⁷⁾도 추가적으로 공무원 노동조합의

6) 헌재 2008. 12. 26. 2005헌마971

7) 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 시행령」 제3조(노동조합 가입이 금지되는 공무원의 범위) 법 제6조제2항 및 제4항에 따라 노동조합에 가입할 수 없는 공무원의 범위는 다음 각 호와 같다.

4. 교정·수사 등 공공의 안녕과 국가안전보장에 관한 업무에 종사하는 공무원으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공무원
가. 「공무원임용령」 별표 1의 공무원 중 교정·보호·검찰사무·마약수사·출입국관리 및 철도경찰 직렬의 공무원
나. 조세범 처벌절차 법령에 따라 검찰총장 또는 검사장의 지명을 받아 조세에 관한 범칙사건(犯則事件)의 조사를 전담하는 공무원
다. 수사업무에 주로 종사하는 공무원
라. 국가정보원에 근무하는 공무원

가입대상이 된다는 점도 감안할 필요가 있음.

개정안에 대하여 고용노동부는 경찰공무원의 공익적 업무의 중요성과 신분·근무조건의 특수성에 비추어 현재 「경찰공무원법」⁸⁾을 통해 일반공무원과 달리 규율하는 점을 고려하여 경찰공무원의 노동조합 가입 허용 여부는 업무의 특성, 사회·문화적 상황, 국민 정서 등을 종합적으로 고려하여 신중하게 검토할 필요가 있고, 계급적 지휘체계에 따라 국가의 공권력을 엄정하게 집행해야 하는 상황에서 단결권을 통한 당사자간 대립을 허용하기 어렵다는 의견임.

경찰청은 경찰공무원의 노동기본권 보장이라는 순기능과 함께 경찰의 존재 이유인 국민의 생명·신체·재산의 보호와 함께 국민적 신뢰·감정 등을 종합적으로 고려한 입법정책적 결정에 따라 법 개정 여부 판단할 필요가 있다는 의견임.⁹⁾

문 의 처

02)6788-5535

8) 「경찰공무원법」 제1조(목적) 이 법은 경찰공무원의 책임 및 직무의 중요성과 신분 및 근무조건의 특수성에 비추어 그 임용, 교육훈련, 복무(服務), 신분보장 등에 관하여 「국가공무원법」에 대한 특례를 규정함을 목적으로 한다.

9) 경찰청은 개정안에 따른 **순기능과 우려점**에 대해 다음과 같이 설명하고 있음.

(순기능) 경찰 노조 허용 시 복수노조 신설·가입에 따른 다양한 의견 개진이 가능해지고, 전임자 지정 및 근무시간 중 활동범위 확대로 공무원 단체의 활동폭이 넓어져 안정적인 단체 활동이 기대되며, 정부 또는 행정부의 교섭 당사자로 참여하여 24시간 교대근무 등 경찰공무원의 특수한 업무환경에 대한 어려움을 대변할 수 있음.

(우려점) 현재는 소수의 임원진만 타 노조와 연대하여 집회 참여 등 활동 중이나, 노조 허용 시 이들의 활동이 심화(집단행동 금지규정 적용 완화)되어 다수 인원 집회 참여 시 치안력 약화와 더불어 국민적 우려가 야기될 수 있고, 복수노조 난립이 예상되는 가운데 노조 간 갈등이 심화되면 교섭절차가 진행되지 못하고, 조직 내부의 불화가 표출되면 경찰에 대한 대국민 신뢰 저하로 이어질 가능성도 있음.