



제418회국회(정기회)
제1차 행정안전위원회

국가공무원법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈공무원의 정치 운동 및 집단행위 허용〉
■ 김문수의원 대표발의(의안번호 제2200803호)

2024. 9.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 조 문 상

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 공무원의 정당 또는 정치단체 가입 허용 등	3
2. 공무원의 집단행위 금지 삭제	11

【참고자료 1】 주요 국가의 공무원 정치적 중립에 관한 사항

【참고자료 2】 ILO 협약

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김문수의원 등 15인
2. 발의연월일 : 2024. 6. 21.
3. 회부연월일 : 2024. 6. 24.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

헌법 제7조제2항은 “공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”고 규정하고 있음. 교원·공무원의 ‘정치적 중립성’은 공무원의 정치적 활동을 일체 금지하거나 통제한다는 신분상의 제한이 아니라 ‘직무수행에 있어서’ 정치적 중립성과 객관성 그리고 공정성을 유지하는 직무상의 의무를 의미함.

2006년 국가인권위원회를 비롯하여 2011년 유엔 표현의 자유 특별보고관, 2015년과 2016년 국제노동기구(ILO) 기준 적용위원회 등은 대한민국 정부에 대해 공무원과 교원의 정치활동이 과도하게 제한되고 있다는 점을 지적하며, 정치적 자유를 충분히 보장할 것을 권고한 바 있음. 또한, 2019년 국가인권위원회는 공무원의 정치적 표현의 자유를 보장하도록 권고하였음.

2. 주요내용

가. 공무원이 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 이에 가입할 수 없도록 한 제한규정을 삭제함(안 제65조제1항).

나. 공무원은 그 지위를 이용하여 선거운동을 할 수 없도록 함(안 제65조제2항).

Ⅲ. 검토의견

1. 공무원의 정당 또는 정치단체 가입 허용 등(안 제65조)

가. 개정안의 주요내용

개정안은 공무원이 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 이에 가입할 수 없도록 제한하는 규정을 삭제하고(안 제65조제1항 삭제), 공무원이 선거에서 특정 정당 또는 특정인을 지지 또는 반대하기 위한 행위에 대한 금지를 “지위를 이용”한 경우로 제한하며(같은 조 제2항), 정치적 행위 금지의 한계에 관하여 대통령령등에 위임하는 규정을 삭제하려는 것임(같은 조 제4항 삭제).

현 행	개 정 안
제65조(정치 운동의 금지) ① 공무원 은 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 이에 가입할 수 없다.	제65조(정치 운동의 금지) <삭 제>
② 공무원은 선거에서 특정 정당 또 는 특정인을 지지 또는 반대하기 위 한 다음의 행위를 하여서는 아니 된 다.	② -----선거에서 그 지위를 이 용하여----- ----- ----- --.
1. 투표를 하거나 하지 아니하도록 권유 운동을 하는 것	1. ~ 5. (현행과 같음)
2. 서명 운동을 기도(企圖)·주재(主 宰)하거나 권유하는 것	
3. 문서나 도서를 공공시설 등에	

현행	개정안
게시하거나 게시하게 하는 것 4. 기부금을 모집 또는 모집하게 하거나, 공공자금을 이용 또는 이용하게 하는 것 5. 타인에게 정당이나 그 밖의 정치 단체에 가입하게 하거나 가입하지 아니 권유 운동을 하는 것 ③ 공무원은 다른 공무원에게 <u>제1항과 제2항</u>에 위배되는 행위를 하도록 요구하거나, 정치적 행위에 대한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 약속하여서는 아니 된다. ④ <u>제3항 외에 정치적 행위의 금지에 관한 한계</u>는 대통령령등으로 정한다.	③ -----<u>제2항</u> ----- ----- ----- -----. <삭 제>

나. 검토의견

「대한민국헌법」 제7조¹⁾는 공무원은 국민 전체에 대한 봉사자로 국민에 대해 책임을 진다고 선언하면서(제1항) 공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 규정하고 있는 바(제2항), 공무원의 정치적 중립성 원칙을 천명하되 그 구체적인 범위와 내용에 관하여는 입법자가 입법형성의 자유를 가하도록 하였음.

현행법 제65조는 헌법 제7조제2항에 따라 공무원의 중립성에 관한 사항을 구체화한 것으로 ‘정치 운동의 금지’에 관하여 규정하고 있는데, 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관하여거나 가입할 수 없도록 하고 있으며(제1항),

공무원이 선거에서 특정 정당 또는 특정인을지지 또는 반대하기 위한 ① 투표 행위에 대한 권유 운동, ② 서명 운동의 기도(企圖)·주재(主宰) 또는 권유, ③ 문서 및 도서의 공공시설 등 게시, ④ 기부금 모집 및 공공자금 이용, ⑤ 정당 등 가입 행위에 대한 권유 운동 등 5가지 행위를 금지하고 있음(제2항).

동 조항은 현행법 제3조²⁾ 및 대통령령인 「국가공무원법제3조제3항

1) 「대한민국헌법」 제7조

- ①공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다.
- ②공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

2) 「국가공무원법」

제3조(적용 범위) ① 특수경력직공무원에 대하여는 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 없으면 제33조, 제43조제1항, 제44조, 제45조, 제45조의2, 제45조의3, 제46조부터 제50조까지, 제50조의2, 제51조부터 제59조까지, 제59조의2, 제60조부터 제67조까지, 제69조, 제84조 및 제84조의2에 한정하여 이 법을 적용한다.

② 제1항에도 불구하고 제2조제3항제1호의 정무직공무원에 대하여는 제33조와 제69조를 적용하지 아니

의공무원의범위에관한규정」에 따라 적용이 배제되는 정무직공무원 등 일부 특수경력직 공무원³⁾을 제외한 공무원에 일반적으로 적용되고 있으며, 공무원 업무의 특성상 정치적 편향성에 따른 부작용을 우려하여 공무원의 정치 활동을 엄격하게 규제하고 있는 것으로 보임.⁴⁾

개정안은 현행법 제65조가 공무원의 정치적 기본권을 과도하게 제한하고 있다는 문제 인식 하에 정당이나 정치단체 가입 등 정치 활동을 금지하는 규정을 삭제 또는 정비하여 공무원 신분을 가진 국민의 정치적 자유와 권리를 보장하려는 취지의 입법으로 이해됨.

현행법은 공무원이 담당하는 직무의 성질을 고려하지 않은 채 획일적으로 공무원의 정치활동을 제한하고 있다는 점, 공무원이 담당하는

하고, 대통령령으로 정하는 특수경력직공무원에 대하여는 제65조와 제66조를 적용하지 아니한다.

③ 제26조의2와 제26조의3은 대통령령등으로 정하는 공무원에게만 적용한다. <개정 2015. 5. 18.>

④ 제26조의5에 따라 근무기간을 정하여 임용하는 공무원에 대하여는 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 없으면 제28조의2, 제28조의3, 제32조의2, 제32조의4, 제40조, 제40조의2부터 제40조의4까지, 제41조, 제73조의4, 제74조 및 제74조의2를 적용하지 아니한다.

3) 「국가공무원법제3조제3항의공무원의범위에관한규정」

제2조(범위) 국가공무원법 제3조제3항의 규정에 의한 공무원의 범위를 다음과 같이 정한다.

1. 대통령.
2. 국무총리.
3. 국무위원.
4. 국회의원.
5. 처의 장.
6. 각 원·부·처의 차관.
7. 삭제 <1991. 12. 26.>
8. 정무차관
9. 제1호 내지 제3호·제5호 및 제6호에 규정된 공무원의 비서실장 및 비서관과 전직대통령의 비서관.
10. 국회의장·국회부의장 및 국회의원의 비서실장·보좌관·비서관 및 비서와 교섭단체의 정책연구위원

4) 한편, 「공직선거법」 제60조는 “「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원”에 한하여 선거운동을 할 수 있도록 하되, 국회의원과 지방의회의원 외의 대통령, 국무총리, 국무위원, 지방자치단체장 등 다른 정무직 공무원은 선거운동을 할 수 없도록 규정하고 있음.

※ 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원 : 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 교원

직무수행은 엄격하게 정치적 중립일 것이 요구되지만 직무관련성을 기준으로 하더라도 직업공무원의 정치적 중립성 요청은 상당히 확장될 수도 있고 축소될 수도 있는 점, 헌법재판소가 선거운동의 기획 참여 등 금지와 관련하여 이를 공무원의 지위를 이용하지 아니한 행위에까지 적용하는 것은 헌법에 위반된다고 판시한 바 있는 점,⁵⁾

‘직무와 관련하여’ 또는 ‘그 지위를 이용하여’ 선거에 영향을 미치는 행위를 금지하고 있는 입법례⁶⁾가 있는 점, 공무원의 정치적 기본권을 인정하는 범위에 관한 외국의 입법례가 다양하다는 점(【참고자료1】 참조)⁷⁾ 등을 고려할 때, 공무원의 정치 활동의 금지를 완화하려

5) 헌법재판소 2008 5. 29. 2006헌마1096(공직선거법 제86조제1항제2호 등 위헌 확인)

이 사건 법률조항은 소위 관권선거나 공적 지위에 있는 자의 선거 개입의 여지를 철저히 불식시킴으로써 선거의 공정성을 확보하기 위하여 공무원에 대하여 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위(이하 ‘선거운동의 기획행위’라 한다)를 전적으로 금지하고 있다. 그런데 선거의 공정성을 확보하기 위하여 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 금지하여 선거에서의 공무원의 중립의무를 실현하고자 한다면, 공무원이 ‘그 지위를 이용하여’ 하는 선거운동의 기획행위를 막는 것으로도 충분하다. 이러한 점에서 이 사건 법률조항은 수단의 적정성과 피해의 최소성 원칙에 반한다.

한편, 공무원의 편향된 영향력 행사를 배제하여 선거의 공정성을 확보한다는 공익은, 그 지위를 이용한 선거운동 내지 영향력 행사만을 금지하면 대부분 확보될 수 있으므로 공무원이 그 지위를 이용하였는지 여부에 관계없이 선거운동의 기획행위를 일체 금지하는 것은 정치적 의사표현의 자유라는 개인의 기본권을 중대하게 제한하는 반면, 그러한 금지가 선거의 공정성이라는 공익의 확보에 기여하는 바는 매우 미미하다는 점에서 이 사건 법률조항은 법익의 균형성을 충족하고 있지 못하다.

따라서 이 사건 법률조항은 공무원의 정치적 표현의 자유를 침해하나, 다만 위와 같은 위헌성은 공무원이 ‘그 지위를 이용하여’ 하는 선거운동의 기획행위 외에 사적인 지위에서 하는 선거운동의 기획행위까지 포괄적으로 금지하는 것에서 비롯된 것이므로, 이 사건 법률조항은 공무원의 지위를 이용하지 아니한 행위에까지 적용하는 한 헌법에 위반된다.

6) 「공직선거법」

제85조(공무원 등의 선거관계 등 금지) ① 공무원 등 법령에 따라 정치적 중립을 지켜야 하는 자는 **직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여** 선거에 부당한 영향력을 행사하는 등 선거에 영향을 미치는 행위를 할 수 없다.

제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) ① 공무원(國會議員과 그 보좌관·선임비서관·비서관 및 地方議會議員을 제외한다), 선상투표신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장, 제53조제1항제4호에 규정된 기관 등의 상근 임원과 같은 항 제6호에 규정된 기관 등의 상근 임직원, 통·리·반의 장, 주민자치위원회위원과 예비군 중대장급 이상의 간부, 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가나 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기運動協議會·새마을運動協議會·韓國自由總聯盟을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(市·道組織 및 區·市·郡組織을 포함한다)의 대표자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.

2. **지위를 이용하여** 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위

7) 장영수, “공무원의 정치적 기본권 연구”, 헌법재판소, 2012. 12.

는 개정안의 입법 취지에 공감되는 측면이 있음.

다만, 헌법재판소가 「국가공무원법」 제65조제1항 중 국가공무원⁸⁾이 ‘정당에 가입하는 것’을 금지하는 부분과 관련하여, 공무원이 국민 전체에 대한 봉사자로서 그 임무를 충실히 수행할 수 있도록 정치적 중립성을 보장하려는 것으로 목적의 정당성과 수단의 적합성이 인정되고, 직무 내의 정당 활동에 대한 규제만으로는 입법 목적을 달성하기 어려우므로 과잉금지 원칙에 위배되지 않는다고 결정한 바 있다는 점⁹⁾을 고려할 필요가 있으며,¹⁰⁾

공무원이 ‘그 지위를 이용한 경우에’ 한정하여 선거에서 특정 정당 또는 특정인을 지지 또는 반대하기 위한 행위를 금지하려는 개정안 제65조제2항은 유사 입법례가 있으나, 「국가공무원법」 고유의 입법 목적을 고려하여 그 적정성을 판단할 필요가 있고, ‘지위를 이용하여’라는 표현이 법적 요건으로서 모호하다는 지적이 있다는 점에서¹¹⁾ 실제 적용에

8) 교육공무원 가운데 초·중등교육법 제19조 제1항의 교원에 대한 것임.

9) 헌법재판소 2020.4.23. 2018헌마551(정당법 제22조 제1항 단서 제1호 등 위헌확인)

“이 사건 정당가입 금지조항은 국가공무원이 정당에 가입하는 것을 금지함으로써 공무원이 국민 전체에 대한 봉사자로서 그 임무를 충실히 수행할 수 있도록 정치적 중립성을 보장하고, 초·중등학교 교원이 당파적 이해관계의 영향을 받지 않도록 교육의 중립성을 확보하기 위한 것이므로, 목적의 정당성 및 수단의 적합성이 인정된다. 공무원의 정치적 행위가 직무 내의 것인지 직무 외의 것인지 구분하기 어려운 경우가 많고, 공무원의 행위는 근무시간 내외를 불문하고 국민에게 중대한 영향을 미치므로, 직무 내의 정당 활동에 대한 규제만으로는 입법목적 달성이 어렵다. 또한 정당에 대한 지지를 선거와 무관하게 개인적인 자리에서 밝히거나 선거에서 투표를 하는 등 일정한 범위 내의 정당관련 활동은 공무원에게도 허용되므로 이 사건 정당가입 금지조항은 침해의 최소성 원칙에 반하지 않는다. 정치적 중립성, 초·중등학교 학생들에 대한 교육기본권 보장이라는 공익은 공무원들이 제한받는 사익에 비해 중대하므로 법익의 균형성 또한 인정된다. 따라서 이 사건 정당가입 금지조항은 과잉금지원칙에 위배되지 않는다. 이 사건 정당가입 금지조항이 초·중등학교 교원에 대해서는 정당가입의 자유를 금지하면서 대학의 교원에게 이를 허용한다 하더라도, 이는 기초적인 지식전달, 연구기능 등 양자 간 직무의 본질과 내용, 근무 태양이 다른 점을 고려한 합리적인 차별이므로 평등원칙에 위배되지 않는다.”

10) 헌법재판소는 「국가공무원법」 제65조제1항 중 공무원의 ‘그 밖의 정치단체’ 가입금지 관련 부분은 ‘그 밖의 정치단체’라는 불명확한 개념을 사용하고 있어 명확성 원칙에 위배되어 정치적 표현의 자유 및 결사의 자유를 침해하여 위헌이라고 결정하였음. 이와 관련하여 헌법재판소 위헌결정의 취지를 반영하여 국가공무원이 결성에 참여하거나 가입할 수 없는 “그 밖의 정치단체”의 범위를 명확하게 규정하려는 「국가공무원법 일부개정법률안」(의안번호 제2201710호, 정부제출, 2024.7.12.)이 회부 중에 있음.

어려움이 있을 것으로 우려되는 바, 이 부분에 대한 면밀한 검토가 필요한 것으로 보임.

이렇게 볼 때, 개정안을 심사함에 있어서는 「대한민국헌법」 제7조 제2항의 의의에 대해 정권 교체에 따른 국가작용의 중단과 혼란을 예방하며 일관성 있는 공무 수행의 독자성과 연속성을 유지하기 위하여 공직 구조에 관한 제도적 보장으로서의 직업공무원제도를 마련하도록 규정한 것으로 보는 헌법적 해석¹²⁾의 관점에서 공무원이 국민 전체의 봉사자로서 정치적 중립성을 지킬 수 있는 정치 활동의 허용 범위와 한계에 대한 심도있는 논의가 이루어져야 할 것으로 보임.¹³⁾

11) 헌법재판소 2012. 7. 26. 2009헌바298 전원재판부(국가공무원법 제65조제2항 등 위헌소원)

“이 사건 교육공무원 선거운동 금지조항은 교육공무원에 대하여 선거운동의 기간과 방법, 태양을 불문하고 일체의 선거운동을 금지하고 있다. 이 때 일률적 금지가 앞서 본 제한목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 것이라고 볼 수 있는지 문제된다. 가령, 이러한 일률적 금지와 달리 ‘선거운동의 방법이나 태양’ 혹은 ‘선거운동의 범위’ 등을 제한함으로써 기본권 침해를 최소화할 수 있는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 선거운동의 개념은 매우 넓으며, 이는 실제에 있어 매우 다양하고 복잡한 형태로 행하여질 것이어서, 그 가운데 어느 것을 교육공무원이라는 신분과 관련하여 금지될 필요가 있는 방법으로 구분, 특정할 것인지는 그 범위를 정하기가 쉽지 않다. 한편, 교육공무원이 ‘지위를 이용한 선거운동’을 하는 것을 금지하며, 교육공무원이 ‘선거에 영향을 미치는 개별적 행위’들을 하는 것을 금지하는 방식만으로 교육공무원의 선거운동을 금지하는 것도 상정해 볼 수 있으나, 어느 것이 ‘지위를 이용한’ 선거운동이고 어느 것이 그렇지 않은 선거운동인지의 경계 획정이 매우 곤란하여 금지되는 선거운동의 범위가 일의적으로 특정되기 어려울 것이기 때문에 실제 법 적용에 있어 선거관련기관의 유권해석이나 법원의 판단을 구해야 하는 등 번잡한 절차를 필요로 하게 되어 금지조항으로서의 실효성 또는 규범력이 약화될 우려가 있는 점(헌재 2004. 4. 29. 2002헌마467, 판례집 16-1, 541, 553 참조), 선거에 영향을 미칠 수 있는 교육공무원의 개별적 행위들을 모두 망라하여 일일이 규정하기란 입법기술상 불가능에 가까운 점, 보수성과 모방성, 그리고 수용성이 왕성한 학생들에게 교육공무원이 미치는 영향이 매우 크고, 교육공무원의 활동은 근무시간 내외를 불문하고 학생들의 인격 및 기본생활습관 형성 등에 중요한 영향을 끼치는 잠재적 교육과정의 일부분인 점(헌재 2004. 3. 25. 2001헌마710, 판례집 16-1, 422, 438 참조) 등을 고려할 때, 일률적인 금지 외에 위와 같은 제한적 입법으로 앞서 본 입법 목적을 충분히 달성할 수 있을 것인지는 불분명하다.”

12) 헌법재판소 1997. 4. 24. 95헌바48

“**위 조항의 뜻은** 공무원이 정치과정에서 승리한 정당원에 의하여 충원되는 엽관제를 지양하고, 정권 교체에 따른 국가작용의 중단과 혼란을 예방하며 일관성 있는 공무수행의 독자성과 연속성을 유지하기 위하여 공직구조에 관한 제도적 보장으로서의 **직업공무원제도를 마련해야 한다**는 것이다. 직업공무원제도는 바로 그러한 제도적 보장을 통하여 모든 공무원으로 하여금 어떤 특정 정당이나 특정 상급자를 위하여 충성하는 것이 아니라 국민전체에 대한 봉사자로서(헌법 제7조 제1항) 법에 따라 그 소임을 다할 수 있게 함으로써 공무원 개인의 권리나 이익을 보호함에 그치지 아니하고 나아가 국가기능의 측면에서 정치적 안정의 유지에 기여하도록 하는 제도이다. 헌법이 “공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다. 공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”(헌법 제7조)라고 규정한 것은 바로 직업공무원제도가 국민주권원리에 바탕을 둔 민주적이고 법치주의적인 공직제도임을 밝힌 것이고, 국가공무원법(제68조, 지방공무원법 제60조도 같다)이 “공무원은 형의 선고, 징계처분 또는 이 법에 정하는 사유에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 휴직, 강임 또는 면직을 당하지 아니한다. 다만 1급공무원은 그러하지 아니하다”고 규정하고 있는 것은 바로 헌법의 위 조항을 법률로써 구체화한 것이다.”

인사혁신처는 개정안에 대해서 신중한 검토가 필요하다는 입장으로,

공무원의 정당 및 정치단체 결성에의 관여 또는 가입 행위를 허용하는 경우 국민 전체가 아닌 특정 정당이나 당파의 이익을 추구할 우려가 있고, 정치적 압력에 의한 비자발적 정당 가입 등으로 오히려 정치적 기본권이 침해될 소지가 있으며,

공무원의 ‘지위를 이용하지 않은’ 선거관여 행위 등도 헌법상 공무원의 정치적 중립 의무를 훼손할 수 있을 뿐 아니라, 공무원의 정치적 행위가 지위를 이용한 것인지에 대한 판단 기준이 모호하여 법 집행의 일관성 및 예측가능성이 저하될 수 있다는 의견을 제시하고 있음.

또한, 공무원의 정치적 행위의 한계에 관한 위임규정은 헌법기관의 특성 등을 고려하여 금지하여야 할 정치적 행위를 개별적으로 구체화하기 위해 필요하다는 입장임.

13) 헌법재판소 2020. 4. 23. 2018헌마55(정당법 제22조 제1항 단서 제1호 등 위헌확인)1

“공무원은 공직자인 동시에 국민의 한 사람이기도 하므로, 공무원은 공인의 지위와 사인의 지위, 국민 전체에 대한 봉사자의 지위와 기본권을 누리는 기본권주체의 지위라는 이중적 지위를 가진다. 따라서 공무원이라고 하여 기본권이 무시되거나 경시되어서도 아니 되지만, 공무원의 신분과 지위의 특수성에 비추어 공무원에 대해서는 일반 국민보다 더욱 넓고 강한 기본권제한이 가능하게 된다. 그런 측면에서 우리 헌법은 공무원이 국민 전체의 봉사자라는 지위에 있음을 확인하면서 공무원에 대하여 정치적 중립성을 지킬 것을 요구하고 있다.”

2. 공무원의 집단행위 금지 삭제(안 제66조 등)

가. 개정안의 주요내용

개정안은 사실상 노무에 종사하는 공무원을 제외한 공무원의 노동운동이나 공무 외의 일을 위한 집단행위 금지 의무 등을 삭제하려는 것임(안 제66조 삭제 및 안 제84조의2).

현행	개정안
제66조(집단행위의 금지) ① 공무원은 <u>노동운동이나 그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단행위를 하여서는 아니된다. 다만, 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다.</u> ② 제1항 단서의 사실상 노무에 종사하는 공무원의 범위는 대통령령등으로 정한다. ③ 제1항 단서에 규정된 공무원으로서 노동조합에 가입된 자가 <u>조합 업무에 전입하려면 소속 장관의 허가를 받아야 한다.</u> ④ 제3항에 따른 허가에는 필요한 조건을 붙일 수 있다.	<삭제>
제84조의2(벌칙) 제44조·제45조 또는 제66조를 위반한 자는 다른 법률에 특별히 규정된 경우 외에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.	제84조의2(벌칙) 제44조·제45조----- ----- ----- -----.

나. 검토의견

헌법 제33조제2항¹⁴⁾은 공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가지는 것으로 공무원의 노동3권과 관련하여 입법자가 입법형성의 자유를 가지도록 하였던 바, 이에 「국가공무원법」 제66조제1항¹⁵⁾은 사실상 노무에 종사하는 공무원에 한하여 노동운동이나 그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단 행위를 허용하고 있음.

공무원의 공무 이외 집단행위 금지에 관한 사항은 「국가공무원법」 제정(법률제44호, 1949.8.12.)¹⁶⁾ 당시부터 규정된 것으로 이후 집단행위 금지 외에 노동운동을 추가하여 명시적으로 금지하되 사실상 노무에 종사하는 공무원을 집단행위 금지 대상에서 제외함으로써¹⁷⁾ 공무원의

14) 「대한민국헌법」 제33조 ② 공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.

15) 「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 제1항 단서의 사실상 노무에 종사하는 공무원의 범위는 대통령령으로 정한다.

「국가공무원 복무규정」 (대통령령)

제28조(사실상 노무에 종사하는 공무원) 법 제66조에 따른 사실상 노무에 종사하는 공무원은 과학기술정보통신부 소속 현업기관의 작업 현장에서 노무에 종사하는 우정직공무원(우정직공무원의 정원을 대체하여 임용된 일반임기제공무원 및 시간선택제일반임기제공무원을 포함한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하지 아니하는 공무원으로 한다.

1. 서무·인사 및 기밀 업무에 종사하는 공무원
2. 경리 및 물품출납 사무에 종사하는 공무원
3. 노무자 감독 사무에 종사하는 공무원
4. 「보안업무규정」에 따른 국가보안시설의 경비 업무에 종사하는 공무원
5. 승용자동차 및 구급차의 운전이 종사하는 공무원

16) 「국가공무원법」 (법률제44호, 1949.8.12. 제정)

제37조 공무원은 정치운동에 참여하지 못하며 공무 이외의 일을 위한 집단적 행동을 하여서는 아니 된다.

17) 「국가공무원법」 ([법률 제721호, 1961. 9. 18. 일부개정])

제37조 공무원은 정치운동에 참여하지 못하며 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행동을 하여서는 아니 된다.

「국가공무원법」 [법률 제2460호, 1973. 2. 5., 일부개정]

제66조 (집단행위의 금지) ①공무원은 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적행위를 하여서는 아니

노동운동이나 공무 외 집단행위는 제한적으로 허용되어 왔음.

특히, 헌법 제33조제2항에 따른 공무원의 노동기본권을 보장하기 위하여 「노동조합 및 노동관계조정법」 제5조제1항 단서에 따라 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 사항을 정하기 위하여 2005년 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 “공무원노동조합법”이라 함)(법률 제7380호, 2005. 1. 27., 제정)이 제정되었으나, 공무원의 노동 3권을 일반 노동자와 차별없이 보장하기 위해 현행 공무원노동조합법을 개정하거나 폐지해야 한다는 의견¹⁸⁾이 제기되고 있음.

참고로, 현행 공무원노동조합법은 공무원이 노동조합의 조직, 가입 및 노동조합과 관련된 정당한 활동을 허용하고, 노동조합의 대표자가 조합원의 보수·복지 및 근무조건 등에 관하여 교섭 및 단체협약을 체결할 권한을 갖도록 하되, 파업·태업 등 업무의 정상적인 운영을 방해하는 쟁의행위는 금지하고 있음.¹⁹⁾

된다. 다만, 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다.

②전항 단서의 사실상 노무에 종사하는 공무원의 범위는 국회규칙·대법원규칙 또는 대통령령으로 정한다.

③제1항 단서에 규정된 공무원으로서 노동조합에 가입된 자가 조합업무에 전임하고자 하는 경우에는 소속장관의 허가를 얻어야 한다.

④전항의 규정에 의한 허가에는 필요한 조건을 붙일 수 있다.

18) 매일노동뉴스, “공무원 노동자 노동3권 모두 반쪽짜리”, 2023. 8. 2.

19) 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」

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.

제8조(교섭 및 체결 권한 등) ① 노동조합의 대표자는 그 노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수·복지, 그 밖의 근무조건에 관하여 국회사무총장·법원행정처장·헌법재판소사무처장·중앙선거관리위원회사무총장·인사혁신처장(행정부를 대표한다)·특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다) 또는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육감 중 어느 하나에 해당하는 사람(이하 “정부교섭대표”라 한다)과 각각 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다. 다만, 법령 등에 따라 국가나 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항은 교섭의 대상이 될 수 없다

제11조(쟁의행위의 금지) 노동조합과 그 조합원은 파업, 태업 또는 그 밖에 업무의 정상적인 운영을 방해하는 어떠한 행위도 하여서는 아니 된다

개정안은 공무원의 노동운동이나 집단행위 금지에 관한 규정을 삭제하여 공무원의 노동 기본권 보장을 확대하려는 것으로, 이를 통해 국제노동기구(ILO) 회원국으로서의 책임을 다하고 공무원의 노동 권익을 더욱 보호할 수 있을 것으로 보임.

<ILO 기본협약(10개) 중 가입 현황>

(2024년 1월 현재)

분야	협약명	비준	비준국 수
결사의 자유	- 제87호 결사의 자유 및 단결권 보호 협약 (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention)	‘21.4.	158
	- 제98호 단결권 및 단체교섭권 협약 (Right to Organise and Collective Bargaining Convention)	‘21.4.	168
강제노동 금지	- 제29호 강제노동 협약 (Forced Labour Convention)	‘21.4.	181
	- 제105호 강제노동 폐지 협약 (Abolition of Forced Labour Convention)	미비준	178
차별 금지	- 제100호 동등보수 협약 (Equal Remuneration Convention)	‘97.12.	174
	- 제111호 차별(고용과 직업) 협약 (Discrimination (Employment and Occupation) Convention)	‘98.12.	175
아동노동 금지	- 제138호 최저연령 협약 (Minimum Age Convention)	‘99.1.	176
	- 제182호 가혹한 형태의 아동노동 협약 (Worst Forms of Child Labour Convention)	‘01.3.	187
안전하고 건강한 근로환경 조성	- 제155호 산업안전보건 협약 (Occupational Safety and Health Convention)	‘08.2.	80
	- 제187호 산업안전보건 증진체계 협약 (Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention)		62

자료: 인사혁신처(고용노동부)

다만, 공무원은 국민 전체에 대한 봉사자라는 점, 공무원의 업무가 공공성을 갖는다는 점, 근로조건의 결정이 법률이나 예산에 의존한다는 점, 공무원에게는 일반근로자에게 인정되지 아니하는 권리와 의무

가 인정된다는 점 등²⁰⁾을 고려하여 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

특히, 대법원 판례²¹⁾는 현행법 제66조제1항에서 ‘공무 외의 일을 위한 집단행위’라고 다소 포괄적이고 광범위하게 규정하고 있다 하더라도 모든 유형의 집단적인 행동 전반을 포괄적으로 금지하는 것이 아니라, ‘공익에 반하는 목적을 위한 행위로서 직무전념의무를 해태하는 등의 영향을 가져오는 집단적 행위’에 한정된다고 해석하고 있고,

헌법재판소²²⁾는 공무원의 집단적 정치적 의사표현은 정치적 중립성 훼손으로 공무의 공정성과 객관성에 대한 신뢰를 저해할 수 있어 정치적 표현행위를 포함하여 공무원의 집단행위를 제한하더라도 이것이 표현의 자유에 대한 과도한 제한이라고 볼 수 없으며,

나아가 집단적인 정치적 표현행위가 공익을 표방한다고 하여도 우리나라의 정치 현실상 정치적 편향성에 대한 의심을 제거하기가 어려운 것이 사실이므로 공익을 표방하는 공무원의 집단적인 정치적 표현

20) 유각근 “공무원의 노동3권 제한과 정치활동 중립”, 강원대학교 비교법학연구소 「강원법학」 제41권, (2014 2)

21) 대법원, 2014두8469, 2017.4.13. …국가공무원법이 위와 같이 ‘공무 외의 일을 위한 집단행위’라고 다소 포괄적이고 광범위하게 규정하고 있다 하더라도, 이는 공무가 아닌 어떤 일을 위하여 공무원들이 하는 모든 집단행위를 의미하는 것이 아니라, 언론·출판·집회·결사의 자유를 보장하고 있는 헌법 제21조 제1항, 공무원에게 요구되는 헌법상의 의무 및 이를 구체화한 국가공무원법의 취지, 국가공무원법상의 성실의무 및 직무전념의무 등을 종합적으로 고려하여 ‘공익에 반하는 목적을 위한 행위로서 직무전념의무를 해태하는 등의 영향을 가져오는 집단적 행위’라고 해석된다(대법원 2012. 5. 10. 선고 2011도914 판결 등 참조).

22) 헌재 2018헌마550, 2020.4.23. (결정요지)
“공무원이 집단적으로 정치적 의사표현을 하는 경우에는 이것이 공무원이라는 집단의 이익을 대변하기 위한 것으로 비취질 수 있으며, 정치적 중립성의 훼손으로 공무의 공정성과 객관성에 대한 신뢰를 저하시킬 수 있다. 따라서 이 사건 조항이 정치적 표현행위를 포함하여 공무원의 집단행위를 제한하더라도 이것이 표현의 자유에 대한 과도한 제한이라고 볼 수 없다. 나아가 공무원의 집단적인 정치적 표현행위가 공익을 표방한다고 하여도 우리나라의 정치 현실상 정치적 편향성에 대한 의심을 제거하기가 어려운 것이 사실이므로, 공익을 표방하는 공무원의 집단적인 정치적 표현행위는 심판대상조항의 적용이 배제되는 ‘공익’을 위한 행위에 포함된다고 볼 수는 없다. 따라서 이 사건 조항은 표현의 자유를 침해하지 아니한다.”

행위는 공익을 위한 행위에 포함된다고 볼 수 없다고 결정한 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

아울러, 우리나라의 정치 현실에서는 집단적으로 이루어지는 정부 정책에 대한 비판이나 반대가 특정 정당이나 정파 등을 지지하는 형태의 의사표시로 나타나지 않더라도 그러한 주장 자체로 현실정치에 개입하려 한다거나, 정파적 또는 당파적인 것으로 오해 받을 소지가 크므로 공무원의 집단적 의사표현을 제한하는 것은 불가피하다고 결정²³⁾한 바도 있으므로 대법원 판례 및 헌법재판소 결정과 ILO 협약 등을 종합적으로 고려하여 논의할 필요가 있는 것으로 보임.

인사혁신처는 공무원은 국민 전체에 대한 봉사자로서 공공의 이익을 위해 성실하게 직무에 전념할 의무가 있으므로 정상적인 공무 집행에 차질을 초래하는 등 국민 전체의 이익에 반할 소지가 있는 집단 행동을 금지하는 것은 불가피한 측면이 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

23) [2011헌바32, 2011헌가18, 2012헌바185(병합), 2014.8.28.] (결정요지)

“이 사건 국가공무원법 규정에서 공무원의 정치적 의사표현이 집단적으로 이루어지는 것을 금지하는 것은, 다수의 집단행동은 그 행위의 속성상 개인행동보다 공공의 안녕질서나 법적 평화와 마찰을 빚을 가능성이 크고, 공무원이 집단적으로 정치적 의사표현을 하는 경우에는 이것이 공무원이라는 집단의 이익을 대변하기 위한 것으로 비춰질 수 있으며, 정치적 중립성의 훼손으로 공무의 공정성과 객관성에 대한 신뢰를 저하시킬 수 있기 때문이다. 특히 우리나라의 정치 현실에서는 집단적으로 이루어지는 정부 정책에 대한 비판이나 반대가 특정 정당이나 정파 등을 지지하는 형태의 의사표시로 나타나지 않더라도 그러한 주장 자체로 현실정치에 개입하려 한다거나, 정파적 또는 당파적인 것으로 오해 받을 소지가 크다. 따라서 공무원의 집단적인 의사표현을 제한하는 것은 불가피하고 이것이 과잉금지원칙에 위반된다고 볼 수 없다.”

문 의 처
02)6788-5342

【참고자료 1】 주요 국가의 공무원 정치적 중립에 관한 사항

구 분	공무원의 정치활동 내용	정당 가입	정치 자금 기부	근거규정
영 국	- 모든 공무원들은 근무 중 정치활동에 참여할 수 없음 - 정치적으로 자유로운 공무원인 현업 및 비사무직 급은 전국·지역단위 정치활동 가능 - 정치적으로 제한된 공무원인 고위공무원단 등은 모든 형태의 전국단위 정치활동 금지	가능	가능	2010년 헌법개혁 및 거버넌스 법 - 공무원복무규정, 각료규정, 공무원운영규정
미 국	- 정치문제 및 후보자에 대한 의견표시 가능 - 특정정당자금의 유치와 제공유도 금지(자발적 납부 가능) - 특정정당의 후보자를 위한 선거운동 금지 - 특정 정당의 직위보유 금지	가능	가능	1883년 펜들턴법 1939년, 1940년 제1차, 2차 해직법(규제범위 확대) 1974년 연방선거운동법 개정(완화) 1993년 해직법 개정(완화)
프랑스	- 공무원의 의원 출마 가능 - 당선되어도 공무원 신분 보장	가능	가능	1946년 일반공무원법
독 일	- 연방상원의원의 경우 공무원 겸직 허용 - 연방수상 및 장관은 겸직 금지 - 하원의원 출마 시 낙선되면 공무원신분 유지, 당선되면 사임하되 연금 보장	가능	가능	1953년 연방공무원법
일 본	- 공직선거 후보자로 출마불가 - 정당, 기타 단체의 임원 등이 될 수 없음 - 정당 또는 정치적 목적을 위한 기부금을 모집하는 행위는 금지	가능	불가	1945년 국가공무원법 1949년 인사원 규칙
스페인	공무원의 경우 중립성을 유지해 공공의 이익을 위해 힘써야 한다는 규정 외에 정치활동에 관한 규제가 없음	가능	가능	공무원기본법
스웨덴	정치적 활동에 제약이 없지만, 업무에 있어 정치적 편견이 개입되는 것을 사회적으로 경계함	가능	가능	-
스위스	- 직업상, 근로관계상 기관의 비밀유지 규정 - 공무원도 표현의 자유의 일환으로 정치적 활동을 할 수 있으며 정치적 비판 의견을 제시할 수 있음 - 공무원이라는 지위로 인해 일정한 제한이 있을 수 있음	가능	가능	2000년 연방인사법
캐나다	- 업무에 있어 정치적 중립을 지킨다면 개인의 정치 활동은 자유로움 - 후보자로 출마하기 위해서는 공공서비스위원회로부터 허가를 받아야 함	가능	가능	공무원법
호 주	- 공무원은 비정치적이어야 함 - 후보자로 출마하기 위해서는 사직해야 함 - 선거운동 중에 공무원 유니폼을 입거나 공무와 관련 있어 보이게 해서는 안됨	가능	가능	1999년 공무원법

※자료: : 중앙선거관리위원회, "[별책]2022년도 각국의 선거제도 비교표", 2022년 12월, 124p.

【참고자료 2】 ILO 협약

① 제87호(결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약)

제1절 결사의 자유

제1조 이 협약이 시행되고 있는 각 국제노동기구 회원국은 다음의 규정을 이행할 것을 약속한다.

제2조 노동자 및 사용자는 어떠한 차별도 없이 사전 인가를 받지 않고 스스로 선택하여 단체를 설립하고 해당 단체의 규칙만을 따를 것을 조건으로 하여 그 단체에 가입할 수 있는 권리를 가진다.

제3조

1. 노동자단체 및 사용자단체는 그들의 규약과 규칙을 작성하고, 완전히 자유롭게 대표자를 선출하며, 관리 및 활동을 조직하고, 사업을 수립할 권리를 가진다.
2. 공공기관은 이 권리를 제한하거나 이 권리의 합법적인 행사를 방해하는 어떠한 간섭도 삼간다.

제4조 노동자단체 및 사용자단체는 행정기관에 의해 해산되거나 활동이 정지되지 않는다.

제5조 노동자단체 및 사용자단체는 연맹과 총연합단체를 설립하고 이에 가입할 권리를 가지며, 이러한 단체, 연맹 또는 총연합단체는 국제적인 노동자단체 및 사용자단체와 제휴할 권리를 갖는다.

제6조 이 협약 제2조, 제3조 및 제4조의 규정은 노동자단체 및 사용자단체의 연맹 및 총연합단체에 적용된다.

제7조 노동자단체와 사용자단체, 연맹 및 총연합단체의 법인격 취득은 이 협약 제2조, 제3조 및 제4조 규정의 적용을 제한하는 성격의 조건을 적용받지 않는다.

제8조

1. 이 협약에 규정된 권리를 행사하는 데 있어 노동자 및 사용자 그리고 그들 각각의 단체는 다른 개인이나 조직된 집단과 마찬가지로 국내법을 존중한다.
2. 국내법은 이 협약에 규정된 보장사항을 저해하는 것이거나, 저해할 목적으로 적용되지 않는다.

제9조

1. 이 협약에 규정된 보장사항이 군대 및 경찰에 적용되는 범위는 국내 법령으로 정한다.
2. 「국제노동기구헌장」 제19조제8항에 명시된 원칙에 따라, 회원국의 이 협약 비준은 군대 또는 경찰 구성원이 이 협약에서 보장하는 권리를 누릴 수 있도록 하는 기존의 법률, 판결, 관행 또는 합의에 영향을 미치는 것으로 간주되지 않는다.

제10조 이 협약에서 단체는 노동자 또는 사용자의 이익을 증진하고 옹호하기 위한 모든 노동자단체 또는 사용자단체를 의미한다.

제2절 단결권 보호

제11조 이 협약이 시행되고 있는 각 국제노동기구 회원국은 노동자 및 사용자가 단결권을 자유롭게 행사할 수 있도록 하기 위해서 필요하고 적절한 모든 조치를 취할 것을 약속한다.

② 제98호(단결권 및 단체교섭권의 원칙 적용에 관한 협약)

제1조

1. 노동자는 고용과 관련된 반노동조합 차별행위로부터 충분한 보호를 받는다.
2. 이러한 보호는 다음 각 호의 행위에 대해 보다 특별히 적용된다.
 - 가. 노동조합에 가입하지 않거나 노동조합으로부터 탈퇴할 것을 조건으로 노동자를 고용하는 행위
 - 나. 노동조합원이라는 이유나 노동시간 외에 또는 사용자의 동의하에 노동시간 내에 노동조합 활동에 참여한다는 이유로 노동자를 해고하거나 달리 불이익을 초래하는 행위

제2조

1. 노동자단체 및 사용자단체는 그 설립, 운영 또는 관리에 대해 상호 간 또는 상대의 대리인이나 구성원의 모든 간섭 행위로부터 충분한 보호를 받는다.
2. 특히, 노동자단체를 사용자 또는 사용자단체의 통제하에 둘 목적으로 사용자 또는 사용자단체의 지배하에 노동자단체 설립을 촉진하거나 노동자단체를 재정적 또는 다른 방식으로 지원하기 위한 행위는 이 조에서 의미하는 간섭행위에 해당하는 것으로 간주된다.

제3조 위 조항들에서 정한 단결권의 존중을 보장하기 위해 필요한 경우 국내 사정에 적합한 기구를 설립한다.

제4조 단체협약으로 고용조건을 규제하기 위해 사용자 또는 사용자단체와 노동자단체 사이에 자발적 교섭을 위한 기구를 충분히 발전시키고 이용하도록 장려하고 촉진하기 위해 필요한 경우 국내 사정에 적합한 조치를 취한다.

제5조

1. 이 협약에 규정된 보장사항이 군대 및 경찰에 적용되는 범위는 국내 법령으로 정한다.
2. 「국제노동기구헌장」 제19조제8항에 명시된 원칙에 따라, 회원국의 이 협약 비준은 군대 또는 경찰 구성원이 이 협약에서 보장하는 권리를 누릴 수 있도록 하는 기존의 법률, 판결, 관행 또는 합의에 영향을 미치는 것으로 간주되지 않는다.

제6조 이 협약은 국가 행정에 종사하는 공무원의 직위는 다루지 않으며 어떤 방식으로든 그들의 권리 또는 지위에 불리하게 해석되지 않는다.