속표지(표지동일)

Contents

사회 : 홍 세 화 (한겨레신문 기획위원)

기 획 안

• 경찰노동자의 노동기본권 보장을 위한 정책토론회 기획안 1

발 제

• 경찰노조, 어떻게 할 것인가? – 경찰노조의 필요성과 설립방향의 법적 검토 – 3
김 인 재 (인하대 법학전문대학원 교수)

토 론

1. 경찰공무원 노조 필요한 것인가? 35
이 상 원 (용인대 경찰행정학과 교수)
2. 경찰노조추진에 대한 몇 가지 제언 37
노 광 표 (한국노동사회연구소 부소장)
3. 경찰노조추진과 국민여론 그리고 언론 40
안 영 춘 (〈르몽드 디플로마티크〉 한국판 편집장)
4. 경찰민주화의 길, 경찰노조추진과 경찰대폐지 45
이 용 렬 (전국공무원노동조합 사법개혁투쟁위원장)

자 료

1. 경찰노조추진 국회정책토론회에 즈음하여 51
2. 경찰관 인권 유린 사례 56
3. 경찰노조추진위원회 활동 60

경찰노동자의 노동기본권 보장을 위한 정책토론회 기획안

□ 취지

○ 일선경찰의 권익보호와 언로를 보장하기 위해 경찰노동조합의 필요성, 설립방향, 관련 법률 제·개정 방향 등에 대한 현실적 방안 모색

□ 행사 및 토론회 개요

○ 일시 : 2011. 4. 12(화) 10:00
○ 장소 : 국회도서관 소회의실

□ 행사 및 토론회 진행순서

○ 등록
○ 개회
○ 인사말 / 내빈 소개
○ 격려사
○ 정책 토론(사회 : 홍세화 한겨레신문 기획위원)
▶ **발제자 :** 김인재 인하대 법학전문대학원 교수
▶ **토론자 :** 이상원 용인대 경찰행정학과 교수
노광표 한국노동사회연구소 부소장
안영춘 르몽드 디플로마띠끄 편집장
이용렬 전국공무원노동조합 사법개혁추진특별위원장
일선 경찰관
경찰청 경무과장
▶ **질의응답**

○ **폐회**

경찰노동자의 노동기본권보장을 위한 정책토론회

경찰노동조합, 어떻게 할 것인가?

발 제

경찰노조, 어떻게 할 것인가?

– 경찰노조의 필요성과 설립방향의 법적 검토 –

김 인 재 (인하대 법학전문대학원 교수)

경찰노조, 어떻게 할 것인가?
– 경찰노조의 필요성과 설립방향의 법적 검토 –

김 인 재 (인하대 법학전문대학원 교수)

I 머리말

우리나라 공무원의 노동기본권 역사를 간단히 살펴보면, 원래 1948년 헌법과 1953년도 제정 노동관계법은 일부 공안직 공무원을 제외하고 모든 공무원에게 노동조합의 설립과 활동을 허용하였다. 그러나 1961년 5·16 군사정부는 일부 현업공무원을 제외한 모든 공무원의 노동기본권을 금지하였고, 1989년에는 공무원의 노동조합 설립과 활동을 허용한 노동관계법이 국회에서 통과되었지만 대통령의 거부권 행사도 무산되었다. 그 후 1996년 노개위의 논의를 거쳐 1998년 노사정위원회(2·6사회협약)는 공무원의 노동조합 결성권을 단계적으로 보장하기로 합의하였었다.[1] 이 사회적 합의에 따라 공무원노조의 전단계로서 1999년부터 '공무원직장협의회'(공직협)가 설립되었다.(「공무원직협의회의 설립·운영에 관한 법률」(1998.2.24.제정. 이하 '공직협법'이라 함))

이와 같이 5·16군사정권 이후 약 40년간 극히 일부의 현업공무원들을 제외한 모든 공무원에 대하여 노동3권이 박탈되어 왔다. 이른바 무능력 공무원의 퇴출, 공무원연금제도 개편, 총액인건비제 실시 등 자신들의 생존권 및 노동권에 대한 중대한 위협에 직면해서도, 공무원들은 노동운동 등 집단행동을 금지하고 있는 공무원법으로 인하여 자신들의 문제에 대한 합법적인 문제제기조차 할 수 없었다. 이러한 입법태도에 대하여 학계와 노동계는 지속적으로 그 위헌성을 주장하였고, ILO 등 국제기구에서도 수차례 그 시정을 요구하여 왔었다.[2]

---

1) 공무원의 노동기본권 보장과 관련한 노사정합의문은 다음과 같다. 「①정부는 1999년 1월부터 공무원의 직장협의회 설치를 위한 관련 법안을 1998년 2월 임시국회에 제출하고, 공무원의 노동조합 결성권 보장방안은 국민적 여론수렴과 관련법규의 정비 등을 고려하여 추진하고, ②1999년 7월부터 교원의 노동조합 결성권이 보장되도록 1998년 정기국회에서 관련 법률의 개정을 추진한다.」

2) 국가공무원법 제66조 제1항에 관하여는 헌재 1992. 4. 28.결정, 90헌바27내지34, 36내지42, 44, 사립학교법 제55조와 제58조 제1항 제4호에 관하여는 헌재 1991. 7. 22결정, 89헌가106 등(합헌) 참조. 한편, ILO는 한국정부에 대하여 "가능한 한 조속히 결사의 자유를 확대하고, 단결권을 향유할 지위에 있는 모든 공무원들이 노동조합을 결성하고 참가할 수 있는 권리를 인정하기 위한 구체적인 조치를

일반 공무원들은 공직협을 결성하고 활동하면서 공무원의 노동기본권 보장의 필요성을 스스로 깨닫게 되었다. 공직협의 가입제한 공무원이 많았고, 애당초 공무원의 생존권 및 노동권에 대한 대표집단으로서의 기능을 할 수 없게 되어 있었기 때문이었다. 2000년부터 공직협 공무원들을 중심으로 스스로 노동기본권 회복을 위한 노력을 기울인 결과[3], 부족하나마 2005년 1월에 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 '공무원노조법'이라 한다)이 제정되고, 그 1년 뒤에 공무원노조의 합법화를 이루어 냈다. 법 시행 이후에 기존의 법외노조들이 설립신고를 하였으며, 공무원노조법 수용여부에 대한 논란 끝에 2007년 10월에는 전공노도 설립신고증을 교부받게 되었다. 설립신고 이후 여러 공무원노조들이 해당 기관장과 단체교섭을 행하여 단체협약을 체결하였으며, 2006년 9월에는 중앙정부를 상대로 단체교섭을 요구하여 2007년 12월 중앙정부 차원에서 처음으로 공무원 단체협약이 체결되었다.[4] 그러나 이명박 정부가 들어선 이후에 공무원 노사관계 당사자, 즉 공무원노조와 사용자인 정부 사이에 갈등과 대립이 더욱 격화되고 있으며, 공무원 노사관계의 존립마저 위협받고 있다.

이와 같이 우여곡절을 겪었지만 현재 일반 공무원의 노동조합 설립은 제한적이지만 허용되고 있다. 그러나 경찰공무원 등 일부 공무원들에 대해서는 공무원노조법에서 노동조합의 설립을 금지하고 있다. 공무원노조법 제정 과정에서도 '경찰공무원' 등을 제외하는 것에 대하여 크게 문제가 되지 않았던 것으로 기억한다. 또 경찰공무원들 스스로의 노조 설립 노력이 얼마나 있었는지 국민들에게 잘 알려져 있지 않다.

비록 경찰공무원의 특수성에 따라 ILO 국제노동기준에서도 경찰공무원의 단결권에 대해서 제한할 수 있다고 하지만, 오늘날 우리 경찰공무원의 근무조건 개선 및 경찰조직과 경찰행정의 민주화를 위하여 경찰노조의 필요성이 제기되고 있다. 이하에서는 경찰노조(경찰공무원의 노동기본권 보장)의 필요성, 설립방향 및 관련 법 개정방향에 관하여 언급하고자 한다.

취할 것을 다시 한 번 한국정부에 요구한다"고 권고한 바 있다.(ILO결사의자유위원회 324차 보고서, 사건번호 1865, 2001.3.16)

3) 공직협 및 그 연합단체를 기초로 2002년 3월 전국공무원노동조합(이하 전공노)과 대한민국공무원노동조합총연맹(이하 공무원노총)이라는 법외노조가 결성되었다.

4) 「2006 정부교섭 단체협약서」, 2007.12.14 참조

Ⅱ 경찰노조의 당위성과 필요성

1. 경찰공무원의 근로자성 및 노동기본권 주체성

헌법 제33조 제1항은 "근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다"라고 규정하여, 노동3권의 주체를 '근로자'로 정의하고 있다. 여기서 '근로자'라 함은 직업의 종류를 불문하고 임금, 급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자(「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 '노조법'이라 한다) 제2조 제1호), 즉 임금생활자를 의미한다.

근로자의 개념을 이와 같이 정의할 때 국가 또는 지방자치단체에 고용되어 있는 '(경찰)공무원'도 근로자이며(근로자성) 노동3권의 주체가 된다는 점(노동3권의 주체성)은 학설과 판례가 당연히 인정하고 있다. 공무원은 직접 또는 간접적으로 국민에 의하여 선출 또는 임용되어 국가나 공공단체와 공법상의 근무관계를 맺고 공적 업무를 담당하는 자라는 점에서 특수성을 가지긴 하지만, 공무원도 근로(노무)의 대가로 얻는 수입에 의존하여 생활하는 사람이라는 점에서는 일반 근로자와 다를 바가 없기 때문이다.

공무원의 근로자성은 헌법 규정에서도 확인되고 있다. 즉 헌법 제33조 제2항은 "공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다"라고 규정하고 있다. 분명히 헌법은 '공무원인 근로자'라는 문언을 사용함으로써 공무원의 근로자성을 인정하는 기초위에 서 있다.

따라서 경찰공무원 또한 공무원으로서 당연히 근로자에 해당하고 노동기본권의 주체가 된다.

2. (경찰)공무원 노사관계의 특징

(경찰)공무원 노사관계는 자본주의 사회에서 보편화된 민간부문 노사관계의 성격과 공무관계의 특수성이 반영되어 복잡성을 띠고 있다. 공무원노조의 존재이유는 민간부문 노동조합과 마찬가지로 먼저 공무원의 근로조건의 유지·개선에 있지만, 현실에서는 공무의 특수성과 사회적 역할 등 민간부문 노동조합과 비교되는 특성을 지니고 있다. 공무원 노사관계는 민간부문 노사관계에 비하여 다음과 같은 특성을 가진다.

첫째, 공무원 노사관계의 사용자는 이익을 목표로 하는 기업이 아닌 공익을 추구하는 정부조직(국가 또는 지방자치단체)이다. 그러므로 정부활동의 연속성이 침해되면 국민생

활에 미치는 영향이 매우 크기 때문에 노동쟁의에 따른 영향력과 파급력이 대단히 크다. 그러나 공무원 노사관계의 사용자는 노사관계 해결에 분명한 책임의식을 갖고 문제 해결에 노력하기보다 현안에 관하여 담합하거나 회피할 가능성이 높다. 또 공무원 노사관계의 사용자는 단일하지 않으며 중층적이며 분산되어 있으며, 공무원의 '근로조건 법정주의'로 인해 사용자로서의 협상권한이 제약되어 있다.

둘째, 공무원 노사관계는 민간부문의 '사용자와 피용자'라는 대립상황(노사관계의 대항적 요소)이 상대적으로 약하다. 물론 정부조직 내에서도 관리자층과 비관리자층이 서로 대립되는 입장을 취하는 경우도 있으나 그 양상은 민간부문과 뚜렷이 구분된다. 어떤 의미에서는 지위 고하에 차이 없이 모든 공무원은 피용자(被傭者)라 할 수 있다. 이러한 요인 때문에 공공부문 노사관계는 무책임성과 노사담합으로 발전할 소지가 있다. 사용자를 대표하는 기관책임자가 노조 측의 주장에 맞서 공익의 입장을 끝까지 견지하기보다는 재임 중 노조 측과 분쟁없이 원만한 협조관계를 이끌어 내기 위하여 노조 측에 쉽게 양보할 가능성이 있다.

셋째, 공무원이 수행하는 업무의 적정성을 기하는 것과 공무원의 처우를 적정하게 하는 것은 공무원 노사관계의 당사자뿐만 아니라 국민전체의 관심사이다. 그러므로 공무원 노사관계는 두 당사자만의 논의나 협상으로 마무리되는 것이 아니라 일반 국민들의 관심을 수반하게 된다. 그러므로 공무원 노사관계의 형성과 발전에는 무엇보다도 일반 국민들의 여론이 중요하다. 노사관계의 전 과정은 누가 국민 여론을 획득하고 이끌어 가느냐에 따라 그 결과가 달라지게 된다.

넷째, 공무원의 업무수행에 따른 보상이 시장에서 결정되는 것이 아니라 국민의 세금에 의해 주어진다. 따라서 공무원의 근로조건과 임금은 입법적 및 정치적 통제를 받는다. 이는 공무원 노사관계의 교섭과 협상의 어려움과 복잡성으로 표현된다. 예를 들어 '임금교섭'의 경우 사용자 교섭대표팀은 임금결정에 대한 재량권을 갖지 못하는 것이 일반적이다. 국회와 예산부처가 예산의 편성 및 심의 그리고 배분에 책임이 있기 때문이다. 이런 상황은 공무원 노조가 대응해야할 협상의 대상이 분산되어 있는 것으로 나타난다. 이런 상황에서 노조는 교섭대표를 무시하고 국회 내지 다른 정치적 힘을 가진 주체와 교섭을 성사시키려는 노력을 강화하게 하는 요인으로 작용한다. 이는 공무원노조의 정치활동(정치세력화)의 강화로 귀결된다.

다섯째, 공무원의 활동은 특정 정당·정치인을 위한 것이 아니라 일반국민의 삶의 질을 향상하기 위한 공공서비스라는 노동의 성격을 갖는다. 그러므로 민간부문 노사관계와는 달리 공무원 노사관계에서 다루어지는 각종 현안은 국민적 관심사가 되고 사회적인 의제로 급부상하는 강한 사회성을 띤다. 달리 말하자면 공무원 노사관계는 민간부문 노사관계

와는 구분되는 대단히 높은 정치적 성격을 띤다.

3. 경찰공무원의 노동기본권 보장의 당위성

1) (경찰)공무원의 노동기본권 행사를 금지한 법률규정

(경찰)공무원의 노동기본권 보장(경찰노조 설립)의 당위성을 이해하기 위해서는 먼저 공무원의 노동기본권 보장에 관한 우리 법의 태도를 살펴 볼 필요가 있다.

현행 헌법은 제33조 제1항에서 "근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다"라고 규정하면서, 제2항에서는 "공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다"라고 규정하여, 공무원의 노동기본권 보장(내지 제한)을 법률에 위임하고 있다.[5] 또 노조법 제5조는 "근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다. 다만, 공무원과 교원에 대해서는 따로 법률로 정한다"라고 규정하고 있다. 이에 따라 공무원에 대해서는 공무원노조법이, 교원에 대해서는 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(1999.1.29. 이하 '교원노조법'이라 한다)의 적용을 받는다.

교원노조법과 공무원노조법 시행 이전에는, 모든 공무원과 교원들이 국가공무원법과 지방공무원법[6] 및 사립학교법[7]에 의하여 일체 노동조합의 설립과 활동이 금지되었었다. 여

---

5) 이에 반하여 우리 헌법은 특별히 '교원'의 노동기본권을 제한하는 명문의 규정을 두고 있지는 않다. 그러나 헌법재판소는 "… 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다"라고 한 헌법 제31조 제6항의 '교원지위법률주의'에 관한 조항을 교원의 노동기본권 제한근거 규정이라고 한다(헌법재판소 1991. 7. 22.결정, 89헌가106).

6) 국가공무원법 제66조 제1항 및 지방공무원법 제58조 제1항은 "공무원은 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행위를 하여서는 아니된다. 다만 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다"고 규정하고 있다. 이와 관련하여 국가공무원법 제78조(징계사유) 제1항은 "공무원이 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 징계의결의 요구를 하여야 하고 동 징계의결의 결과에 따라 징계처분을 행하여야 한다. 1. 이 법 및 이 법에 의한 명령에 위반하였을 때.(2호 이하 생략)"라고 규정하고, 또 제84조(벌칙)는 "… 제66조의 규정에 위반한 자는 다른 법률에 특별히 규정된 경우를 제외하고는 1년 이하의 징역 또는 300만원이하의 벌금에 처한다"라고 규정함으로써, 공무원의 노동운동을 징계사유와 형사처벌사유로 하고 있다.

7) 사립학교법 제55조는 "사립학교의 교원의 복무에 관하여는 국·공립학교의 교원에 관한 규정을 준용한다"고 규정하고, 동법 제58조 제1항 제4호는 사립학교 교원이 '정치운동 또는 노동운동'을 하는 경우에 면직시킬 수 있다고 규정하고 있다. 나아가 사립학교법 제61조(징계의 사유 및 종류) 제1항은 "사립학교의 교원이 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 당해 교원의 임면권자는 징계의결의 요구를 하여야 하고, 징계의결의 결과에 따라 징계처분을 하여야 한다. 1. 이 법과 기타 교육관계법령에 위반하여 교원의 본분에 배치되는 행위를 한 때 (2호 이하 생략)"라고 규정함으로써, 사립학교교원의 노동운동을 면직사유와 징계사유로 하고 있다.

기서 '노동운동'이란 노동기본권 보장활동, 즉 '근로조건의 향상을 목적으로 하는 노동조합의 결성행위 및 그 활동'을 의미한다고 해석되고 있으므로,[8] 결과적으로 대부분의 공무원과 모든 교원에게 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권이 모두 부인되고 있었다. 그후 2006년 1월 공무원노조법이 시행됨에 따라 원칙적으로 6급 이하의 일반직 공무원에게는 노동조합의 설립과 활동이 허용되고 있다.

그러나, 공무원노조법은 경찰공무원 등 특정직 공무원에 대해서는 노동조합에의 가입을 금지하고 있다.(공무원노조법 제6조 제1항 참조) 따라서 경찰공무원은 국가공무원법 제66조 제1항에 따라 아직도 '노동운동 등 집단행동', 즉 노동3권 행사가 금지되어 있다.

2) 보편적 인권으로서 경찰공무원의 노동기본권 보장

우리 헌법의 기본원칙 내지 기본정신에 따르면, 보편적 인권으로서의 노동기본권은 (경찰)공무원을 포함하여 모든 근로자에게 보장된다. 모든 국민은 "인간으로서의 존엄과 가치와 행복을 추구할 권리"(헌법 제10조 제1문)를 가지며, 모든 국민은 "법 앞에 평등하며, 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다"(제11조 제1항)는 것이 우리 헌법의 원칙이다. 또 이러한 원칙 하에서 헌법은 "국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니하며"(제37조 제1항), 기본권을 제한하는 경우에도 "자유와 권리의 본질적 내용을 침해할 수는 없다"(제37조 제2항 후단)고 규정하고 있다.

이에 따라 "국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 권리를 확인하고 이를 보장할 책임"(제10조 제2문)을 지며(기본권 최대보장의 원칙), 합리적인 근거 아래에서 기본권을 제한하는 경우에도 그 필요성에 대응하는 최소한의 제한에 그쳐야 하고(기본권 최소제한의 원칙), 그 본질적 내용을 침해하여 기본권을 형해화하는 정도에 이르러서는 아니된다(본질적 내용 침해금지의 원칙).

따라서, 경찰공무원도 노동3권의 향유주체로서 기본권 최대보장과 최소제한의 원칙에 따라 그들에게도 노동3권을 보장하는 것이 헌법의 원칙 내지 기본정신에 합치한다. 그럼에도 경찰공무원의 노동기본권을 전면적으로 부인하고 있는 현행 법령의 규정들은 보편적 인권을 보장하고 있는 우리 헌법정신에 반하며, 경찰공무원의 노동기본권 보장은 이 점에서 당위성을 갖는다.

---

8) 대법원 1992. 2. 14선고, 90도2310판결; 헌법재판소 1992. 4. 28선고, 90헌바27-45, 92헌바15(병합)결정.

4. 경찰공무원 노동조합의 필요성

1) 신분불안과 열악한 근무조건의 개선

근로자임에도 불구하고 노동기본권이 부인되고 있는 경찰공무원들에게 가해지고 있는 최근의 근무환경의 변화는 공무원노조의 필요성을 더욱 강하게 뒷받침하고 있다. 경찰공무원을 포함한 우리나라 공무원이 개발국가의 엘리트집단으로서 일반근로자에 비해서 고용안정과 복리후생에서의 특혜를 누리던 시절은 이제 역사 속에 묻히게 되었다. 정부는 공무원의 생존권에 직접적 영향을 미치는 공무원연금법을 개정하였으며, 정부의 신자유주의적 공공부문 구조조정정책의 일환으로 계약제·개방임용형 공무원제도를 도입하고, 대대적인 공무원 인원감축을 강행해 왔다. 공무원사회와 공무원의 근무여건에 근본적이 변화가 행해져 왔던 것이다.

특히 우리나라 경찰은 대부분 근로기준법상의 근로시간을 초과하여 야간근무를 하는 등 과도한 업무에 처해 있다. 이는 오히려 경찰업무의 효율성을 떨어뜨리고 양질의 치안서비스를 제공하기도 어렵게 한다. 선진국에서는 경찰노조의 활동으로 교대제 근무를 비롯한 근무여건을 개선함으로써 국민들에게 양질의 치안서비스를 제공하고 있다.

이와 같이 우리나라 경찰공무원은 자신들의 생존권 및 노동권이 중대하게 위협받고 있음에도, 노동운동 등 집단행동을 금지하고 있는 법령에 때문에 합법적인 문제제기 조차 할 수 없는 상황이다. 경찰공무원에게는 '노동조합'뿐만 아니라 공직협법에 의한 '공무원직장협의회'에의 가입도 금지되어 있다(동법 제3조 제1항 참조).

이에 따라 경찰공무원들도 이제 자신들이 근로자임을 자각하고, 민간부문의 근로자 및 일반 공무원과 마찬가지로 고용안정과 근로조건의 유지·개선을 위하여 노동조합의 설립과 활동을 요구하게 된 것이다.(2010년 9월 11일 경찰개혁 시민연대, 경찰발전협의회, 자치경찰 시민연대, 대한민국 무궁화클럽 등 경찰 관련 4개 단체가 '전국경찰노조 추진위원회'를 출범시켰다) 자신들의 노동조건을 유지·개선하기 위해서는 경찰공무원에게도 노동조합이 필요하다. 경찰공무원의 자주적인 이익대변기구인 경찰노조를 통해서 업무시간과 위험도에 따른 정당한 보수와 복지혜택 등의 문제를 해결할 수 있어야 한다.

2) 경찰개혁과 부패방지의 주체

경찰공무원의 노조결성은 자신들의 근로조건 개선과 경제적·사회적 지위향상을 목적으로 할 뿐만 아니라, 자신들이 속한 경찰조직과 행정의 민주화, 경찰사회의 부패구조 심화에 따른 개혁주체의 형성이라는 측면에서도 필요하다. 즉 경찰사회의 개혁주체 형성의 필

요성이라는 측면이다. 일반근로자들의 노동조합도 거시적으로는 자본주의사회의 개혁에 복무하여야 하지만, (경찰)공무원과 교원 등 전문직종 근로자들의 노동조합에게는 사회개혁이라는 측면이 더욱 강조되고 있다. 2010년 9월 11일에 출범한 '전국경찰노조 추진위원회'는 "경찰의 권익대변은 물론이고, 부패방지와 공정한 경찰로 거듭나기 위한 경찰 바로세우기에 진력할 것"이라고 출범이유를 밝히고 있다.

공직사회 중에서도 특히 경찰조직의 부정부패에 관한 국민들의 인식은 곧 경찰에 대한 불신으로 이어져 왔다. 이는 경찰공무원이 일반공무원보다 더욱 엄격한 상명하복 조직으로 구성되어 있으며, 또한 업무수행에 있어서도 대민과 접점에 있으므로 각종 청탁 및 비리에 연루될 가능성이 많기 때문이다. 따라서 일선 경찰들이 그들의 의견을 대표하고 조직내 구성원 특히 상급관리자들을 자체 감시할 수 있는 노동조합을 설립하여 스스로 조직내부를 정화하고 개혁의 대안을 제시하는 것은 경찰공무원의 부패 고리를 차단할 수 있는 중요한 방지책이 될 수 있다.

3) 경찰민주화와 경찰정책의 동반자

경찰조직은 엄격하고 거대한 계층구조로 이루어짐에 따라 어느 조직보다 상하계층간 의사소통에 많은 어려움이 있다. 따라서 경찰노조의 설립을 통해 일선 경찰들이 경찰정책의 의사결정에 참여하여 그들의 입장과 의견을 집단차원에서 조직적으로 전달하고, 중앙정부나 최고관리자의 부당한 지시나 명령을 견제함으로써 경찰조직 내부의 민주성을 확보할 수 있게 된다.

또 경찰정책은 그 동안 권력의 최고 상부에서 일방적으로 결정됨으로써 국민의 일상생활이나 인권보장에 소홀하고 오히려 국민에 대하여 권력적인 입장에서 군림한 경우가 많았다. 따라서 경찰노조가 경찰정책의 수립과 집행에 함께 참여함으로써 국민에 대하여 책임있는 민주적인 경찰정책을 수립하고 집행할 수 있게 된다.

4) 경찰공무원의 사기 진작과 직업윤리의 확립

최근 경찰공무원의 신분불안과 불공정한 인사, 낮은 봉급 등 열악한 처우는 경찰공무원의 급속한 사기 저하를 초래하고 있다. 따라서 경찰노조가 설립되어 활동하게 되면 근무조건이 개선됨으로써 공무원의 사기 앙양은 물론 자발적 업무수행과 행정능률성을 향상시킬 수 있다.

또 경찰노조는 경찰공무원들의 올바른 직업윤리 확립과 부패방지에 기여할 수 있다. 공무원노조의 기본 역할은 구성원의 이익을 옹호하는 데 있으나, 한편으로 공무원들의 직업

적 행정규범으로부터 이탈하는 것을 막는 사회적 견제기능을 할 뿐만 아니라, 나아가 공무원들의 직업윤리 확립과 자질향상을 위한 교육활동을 수행한다. 이는 부패방지를 위한 타율적인 통제가 아니라 전문직업화를 통한 자율적 통제방법인 만큼 그 효과도 크다고 할 것이다.

5) 공무원직장협의회의 한계

공무원노조가 합법화되기 이전에 공무원직장협의회가 먼저 인정되었지만, 앞에서 본 바와 같이 경찰공무원에게는 공직협도 허용되지 않았다. 일각에서는 경찰노조보다는 공직협을 선호하거나, 경찰노조가 어려우면 공직협이라도 결성할 수 있어야 한다는 입장이 있을 수 있다. 물론 경찰공무원의 노조가입이 금지되어 있는 현실에서 공직협도 어느 정도 경찰공무원의 근무조건 개선 등에 이바지 할 수는 있을 것이다. 그러나 공무원직장협의회는 다음과 같이 기능상 많은 문제점과 한계를 가지고 있다. 공무원직장협의회의 문제점과 한계는 경찰공무원노조의 필요성을 더욱 절감하게 하는 이유가 되고 있다.

공직협법은 공무원의 단결권을 보장하는 법이라기보다는 공무원들의 노사협의 내지 고충처리 제도를 인정한 것에 불과하다. 법의 명칭이 그러하고, 목적에 있어서도 "공무원의 근무환경 개선·업무능률 향상 및 고충처리 등을 위한 직장협의회의 설립 및 운영에 관한 기본적 사항을 규정하는"데 두고 있으며, 협의회의 기능에서도 "기관의 고유한 근무환경 개선에 관한 사항, 업무능률에 관한 사항, 소속공무원의 공무와 관련된 일반적 고충에 관한 사항, 기타 기관의 발전에 관한 사항" 등을 협의할 수 있는 점에서 그러하고, 협의회의 구성이나 협의절차에 관한 규정을 볼 때에도 그러하다. 공무원직장협의회를 공무원노조와 구별하면서 공무원노조 결성을 2차적 이행과제로 남겨두었던 노사정위원회의 논의과정도 이와 같은 판단을 뒷받침하고 있다.

따라서 경찰공무원의 "근무조건 개선과 지위 향상"을 위해서는 공무원직장협의회로서는 한계가 있으며 자주적인 노동조합을 결성하지 않을 수 없는 것이다.

5. 공무원의 노동기본권 보장에 관한 ILO의 노동기준

국제노동기구(ILO)의 협약 중 근로자의 단결권과 단체교섭권을 보장하는 기본협약은 1948년에 채택된 제87호 협약(결사의 자유와 단결권 보호에 관한 협약)과 1949년의 제98호 협약(단결권과 단체교섭권 원칙 적용에 관한 협약)이다. 제87호 협약은 모든 근로자에게 단결권을 보장하고 있으며, 그 보장은 공무원에게도 적용된다. 다만, 군대와 경찰에 대

하여 동 협약이 규정하는 보장을 적용하는 범위는 국내 법령에 따르도록 되어 있다(제9조 제1항). 제98호 협약은 군대와 경찰 이외의 공무원에 대해서도 그 적용을 유보하고 있기 때문에, 공무원의 범위에 관하여 해석상 논란이 있었다. 그리하여 제98호 협약과 유사한 내용이 공공부문에도 적용된다는 취지의 1978년 제151호 협약(공공부문의 단결권 보호 및 고용조건의 결정을 위한 절차에 관한 협약)이 성립되었다. 또한 1978년 제159호 권고(공공부문에서의 고용조건 결정절차에 관한 권고)가 성립되어 제151호 협약의 내용을 보충하고 있다.

이러한 ILO의 협약 및 권고에 의하면, 공공근로자 중에서 '군인, 경찰, 중요한 정책 결정이나 관리를 담당하는 고위직 공무원 또는 고도의 기밀업무를 담당하는 공무원'에 대하여는 국내법령에 의해 단결권과 단체교섭권이 제한될 수 있음을 인정하고 있다. 그러나 소방공무원, 교정공무원, 교사, 일반의 관리직·감독직·기밀직 공무원에 대하여는 공공근로자임을 이유로 단결권과 단체교섭권을 제한할 수 없다고 한다.

공공부문의 파업권 등 단체행동권의 보장을 규정하고 있는 ILO협약은 아직 없다. 그러나 '결사의 자유위원회'는 공공당국의 대리인인 공무원이거나 엄격한 의미에서의 필수적 사업(즉 중단되면 생명, 개인의 안전 또는 국민 전체 혹은 일부의 건강을 위태롭게 할 수 있는 사업)에 종사하는 자에 대해서만 파업권의 제한이 허용될 수 있다.

ILO는 우리나라와 관련하여 몇 차례의 권고가 있었다. 그 중에서 공무원의 노동기본권 보장에 관한 사항을 보면, 먼저 결사의 자유위원회는 "어떠한 차별도 없이 그리고 국내법상의 특수한 지위와 관계없이 근로자들은 자신들의 이익을 옹호하기 위하여 스스로 선택하는 단체를 설립하고 이에 가입할 수 있어야 한다"는 원칙에 대해 정부의 주의를 환기시키고, 정부에 대해 공무원과 사립 및 공립학교의 교사들이 단결권을 자유롭게 행사할 수 있도록 필요한 조치를 취하여야 한다고 하였다. 또한 파업권을 금지하고 있었던 구 노동쟁의조정법 제12도 제2항에 관해, 결사의 자유위원회는 공무원은 국가의 이름으로 권력을 행사하는 공무원에게만 제한 또는 금지할 수 있다는 원칙에 맞게 정부가 관련법을 개정할 것을 요구하였다.

이와 같이 ILO의 국제노동기준은 모든 공무원에게 차별없이 노동기본권 보장을 하도록 요구하고 있다. 다만, 군인과 경찰의 노동조합 설립과 활동에 대해서는 국내법에 의해서 제한의 가능성을 열어두고 있다. 그러나 이는 어디까지나 개별 국가의 사정에 따라 노동기본권을 제한하더라도 협약에 위반되지 않는다는 의미일 뿐이다. 경찰의 노동조합 가입과 활동을 금지해야 한다는 것은 아니다.

Ⅲ 경찰노조의 설립방향 : 경찰공무원의 노동기본권 보장의 입법방향

경찰공무원의 노동기본권 보장의 입법형식, 노조 가입범위(조직대상), 조직형태, 단체교섭, 단체협약체결권, 단체행동권의 인정여부 등을 어떻게 할 것인가가 문제될 수 있다. 이는 과거 일반 공무원의 노동기본권을 회복할 때 논의되었던 경험을 참고할 수 있을 것이다.

1. 경찰공무원의 노동기본권 보장의 입법형식 : 특별(노조)법과 일반노조법

2004년 공무원노조법을 제정하는 과정에서 공무원의 노동기본권 보장의 입법형식을 어떻게 할 것인가가 문제되었었다. 일반 '노조법'을 직접 적용받게 하는 방법과 '특별법'을 제정하는 방법을 둘러싸고 첨예한 대립이 있었다. 공무원노조법은 결국 "공무원의 신분보장, 법령·예산에 의한 근무조건의 결정, 행정의 공공성·중립성 등을 감안하여 공무원의 노동기본권 보장에 관하여 민간근로자와 다른 특별한 규율이 필요하므로 특별법 제정이 바람직하다"는 입장[9]에서 특별법 형태로 제정되었다. 당시 교원노조법과 외국의 입법례를 예로 들고 있었다.

원래 공무원의 노동기본권 보장과 관련하여 '입법형식'은 그 자체가 본질적인 문제가 아닐 수도 있다. 공무원인 근로자의 노동기본권이 최대한 보장되는 입법이라면 그것이 일반법이든 특별법이든 문제가 되지 않을 것이다. 그러나 입법형식은 필연적으로 공무원의 노동기본권 보장의 수준과 밀접한 관련성을 갖게 된다. 일반 노조법을 개정하여 공무원의 노동기본권을 보장하는 경우(일반법)에 입법기술상의 몇 가지 난점이 있을 수 있으나 일반근로자와 거의 동등한 수준의 노동기본권 보장을 기할 수 있는 반면에, 특별법의 형식을 취하는 경우에는 공무원의 특수성이 강하게 반영되어 공무원의 노동기본권 보장범위가 부당하게 협소될 가능성이 높다.[10] 결국 2005년 1월에 제정된 공무원노조법은 이러한 우려를 확인해 주었다.

원칙적으로 공무원의 노동기본권 보장의 입법형식은 일반 노조법을 개정하여, 그 동안 공무원의 노동기본권을 금지하였던 조항을 개폐하고 공무원 노동관계의 특수성과 관련된 내용을 반영하는 것이 가장 바람직한 입법형식이라고 할 수 있다. 공무원 노동관계의 특수성도 '단결권' 분야에는 거의 존재하지 않으며, 주로 '단체교섭·단체협약·단체행동(쟁의행

9) 노동부, 「공무원노조법 제정 관련 참고자료」, 2004.8.23, 1쪽 참조.

10) 공무원의 노동기본권을 완전히 부인하는 '특별법'의 백미가 2002.10.18의 '공무원조합의설립및운영등에관한법률안'이다. 일반법과 특별법의 입법형식에 관하여는 김인재, 「공무원 노동기본권의 회복을 위한 입법방향」, 민주노총 주최 『공무원의 단결권쟁취를 위한 토론회』 발제문, 2000.10.28 참조.

위)' 분야에서 문제된다. 그 중에서도 단체교섭과 협약체결의 방법 또는 절차에 있어서 일반 근로자에 비하여 특수성이 있음을 인정할 수 밖에 없는데, 이에 대해서는 예를 들어 「공공부문 단체교섭 및 단체협약에 관한 특례법」 등을 통해서 해결할 수 있을 것이다. 또 쟁의행위 제한여부에 대해서는 일반 노조법에 따로 규정을 삽입할 수 있을 것이다.

따라서 경찰공무원의 경우에도 원칙적으로 일반 노조법에 의하여 경찰노조의 설립을 가능하게 하는 게 가장 바람직하다. 그러나 일반 공무원을 대상으로 하는 특별법 형식의 공무원노조법이 이미 시행되고 있는 현실에서 다시 일반 노조법에 의한 공무원의 노동기본권 보장이 가능하겠느냐는 질문이 나올 수 있다. 이 부분은 전체 공무원 노동조합과 노동계가 함께 풀어야 할 과제이다. 공무원노조법이 폐지되고 일반노조법에 의해 공무원의 노동기본권이 규율되기 전까지는, 불가피하게 공무원노조법의 적용을 통해서 경찰공무원의 노동기본권을 보장할 수 밖에 없을 것이다.

2. 단결권 : 노동조합의 조직형태·설립단위·가입범위

1) 조직형태와 설립단위

공무원노조의 조직형태는 일반 근로자들의 노동조합과 같이 공무원들의 선택에 맡겨져야 하며, 법률에 특별 규정을 둘 필요가 없다. 입법으로 공무원노조의 조직형태를 제한하는 것은 헌법위반의 가능성(단결선택권의 침해)이 있기 때문이다. 다만, 공무원의 분류와 인사교류 등 공무원조직체계의 현실에 비추어 국가공무원과 지방공무원의 조직형태가 분리되더라도, 행정기관별 조직형태 보다는 전국적인 단일노조의 조직형태가 공무원조직과 공무원관계의 특수성을 반영하는 조직형태라가 될 것이다.

공무원노조법은 공무원노조의 조직형태에 관하여 특별한 규정을 두고 있지 않고, 최소 설립단위에 대해서만 규율하고 있다. 즉 공무원이 노동조합을 설립하려는 경우에는 '국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회·행정부·특별시·광역시·도·특별자치도·시·군·구 및 특별시·광역시·도·특별자치도의 교육청을 최소 단위로 한다"고 규정하고 있다(제5조). 따라서 법안에 열거된 최소 설립단위 이하의 각 기관, 즉 행정부의 각 부·처 단위와 읍·면·동을 조직단위로 하는 공무원의 노동조합은 설립이 금지된다. 노동조합의 자유설립주의를 전제로 하되, 조합활동 및 단체교섭체계의 효율화를 위하여 공무원의 근무조건 결정단위에 상응하는 노동조합의 최소 설립단위를 제한한 것으로 보인다.[11] 참고로, 교원노조법은

11) 노조설립의 최소단위 제한하는 규정에 대하여 조직형태의 자유를 제한한다는 비판이 있지만, 반대로 공무원노사관계의 성격상 분권적이고 파편적인 조직형태를 지양하기 위하여 국가공무원은 전국단위, 지방공무원은 광역지자체단위로만 조직하게 하여야 한다는 의견(기초자치단체 단위 노조결성 금지)

교원노조의 설립단위를 “전국 단위 또는 시·도 단위”로 한정하고 있다(교원노조법 제4조제1항).

원칙적으로 공무원노조의 조직형태나 설립단위도 일반 근로자들의 노동조합과 마찬가지로 공무원들의 자주적 선택에 맡기는 것이 바람직한 입법태도이다. 공무원노조의 설립단위 또는 조직형태를 법률로 제한하는 것에 대하여 위헌성(단결선택권의 침해)이 제기될 수도 있다. 외국의 경우에는 대부분 조직형태에 관한 법적 규제를 가하지 않고 있다. 따라서 일반 근로자들의 경우에 ‘근로조건의 결정권이 있는 사업·사업장’ 단위가 노동조합의 실질적인 최소 설립단위로 되는 점을 고려할 때, 지방자치단체의 경우에 시·군·구를 최소 설립단위로 하는 것은 크게 문제되지 않으나, 행정부의 경우에 각 행정부처 단위의 노조설립을 금지하는 것은 문제가 될 수 있다.

한편, 공무원노조의 조직형태와 설립단위에 관한 공무원노조법의 규정을 경찰공무원의 노조설립에 비추어 보면, 경찰청이 중앙행정조직의 일부이고, 경찰공무원은 주로 국가공무원이기 때문에, 행정부 단위에 설립된 공무원노조의 ‘지부’가 되는 방법이 있다. 또 공무원노조법은 공무원의 ‘직종’에 따른 단위노조 설립을 금지하고 있지 않기 때문에 경찰공무원들로만 구성된 전국적인 단일노조인 ‘전국경찰노조’를 결성하는 방법도 있다. 어느 경우에도 자치경찰제도가 도입되기 전에는 각 지방경찰청을 설립단위로 하는 경찰노조의 설립은 불가능하며, 바람직하지 않다고 본다.

2) 노동조합의 가입범위

공무원노조법은 노동조합에 가입할 수 있는 공무원의 범위를 「①6급 이하의 일반직공무원 및 이에 상당하는 연구·특수기술직렬의 일반직공무원, ②특정직공무원 중 6급 이하의 일반직공무원에 상당하는 외무행정·외교정보관리직 공무원, ③기능직공무원, ④앞의 ①의 규정에 의한 일반직공무원에 상당하는 별정직공무원 및 계약직공무원, ⑤고용직공무원」으로 한정하고 있다(제6조제1항). 따라서 ①현업공무원과 초·중등 교원인 공무원(제2조 단서), ②정무직공무원, ③특정직공무원 중 법관·검사·경찰공무원·소방공무원·교육공무원(국·공립대학교원 포함)·군인·군무원·국가정보원직원, ④일반직공무원·계약직공무원·별정직공무원·외무공무원(특정직공무원) 중 5급 이상 또는 이에 상당하는 공무원은 공무원노조에 가입할 수 없다.

이 노사정위원회에서 제시된 바 있다. 그러나 현실에서 공무원노조가 기초자치단체까지 분열적으로 조직되기보다는 전국단위 또는 광역단위로 조직되는 것이 바람직한 모습이긴 하지만, 지방자치단체 중 광역자치단체와 기초자치단체는 상하관계가 아니며 기초자치단체 또한 독립적인 인사·재정권을 가진다는 점에서 독자적인 노조설립을 제한하기는 어렵다고 본다.

또 법 제6조제1항의 공무원에 해당하더라도 「①다른 공무원에 대하여 지휘·감독권을 행사하거나 다른 공무원의 업무를 총괄하는 공무원, ②인사·보수에 관한 업무를 수행하는 공무원 등 노동조합과의 관계에서 행정기관의 입장에 서서 업무를 수행하는 공무원, ③교정·수사 그 밖에 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원, ④업무의 주된 내용이 노동조합의 조합원으로서의 지위를 가지고 수행하기에 적절하지 아니하다고 인정되는 업무에 종사하는 공무원」으로써 대통령령으로 정하는 공무원은 노동조합에 가입할 수 없다(제6조 제2항 및 제4항).

이와 같이 공무원노조법은 공무원의 종류(직종)[12], 직급 및 직무에 따라 노동조합에의 가입범위를 제한하고 있다. 공무원노조 가입범위에 관한 공무원노조법의 문제는 다음과 같다.

먼저 공무원의 '종류(직종)'와 관련하여, 정무직공무원은 모두 노조가입이 금지되고, 일부 외무공무원을 제외한 특정직공무원[13]도 모두 노조가입이 금지되어 있다. 참고로, 특정직공무원 중 교원인 교육공무원은 이미 교원노조법에 의하여 노조가입이 허용되어 있다. 성질상 정무직공무원을 노조가입범위에서 제외할 수 있지만, 일부 외무공무원을 제외한 특정직공무원을 모두 노조가입범위에서 제외하는 것은 문제가 있다. 특정직공무원 중에서도 경찰공무원, 소방공무원, 군무원 등의 경우에 직무의 특수성으로 인하여 단체행동권을 제한하는 방안을 고려할 수 있는 것이지 단결권 자체를 부인하는 것은 적절치 않다.

공무원의 '직급'과 관련하여, 공무원노조법은 5급 이상의 일반직공무원과 그에 상당하는 별정직공무원 및 계약직공무원의 노조가입을 금지하고 있다. 일반직을 기준으로 6급 이하 공무원만 근로자성이 인정되는 듯이 보이나, 오늘날 이사관, 부이사관 및 사무관에 해당하는 공무원들도 업무관계에 있어서 중간관리자에 해당할 뿐 하급공무원에 대한 관리책임의 위치에 있지 않은 경우가 많다. 반대로 지방관서의 경우에는 6급 이하의 공무원이 기관장 내지 관리직을 맡고 있는 경우도 있다. 따라서 특정 직급(5급)을 기준으로 일률적으로 공무원노조의 가입범위를 제한하는 것은 부적절하다. 노조법의 일반원칙에 따라 '사용자의 이익대표자'[14]의 지위에 있어서 조합원으로서 활동하는 것이 본래의 담당업무를 처리하는

12) 국가공무원법과 지방공무원법은 공무원의 종류를 경력직공무원과 특수경력직공무원으로 나누고, 다시 경력직공무원은 일반직공무원, 특정직공무원 및 기능직공무원으로, 특수경력직공무원은 정무직공무원, 별정직공무원, 계약직공무원 및 고용직공무원으로 구분하고 있다(국공법 제2조 및 지공법 제2조 참조).

13) 법관·검사·외무공무원·경찰공무원·소방공무원·교육공무원·군인·군무원 및 국가정보원의 직원과 공립의 대학 및 전문대학에 근무하는 교육공무원 및 지방소방공무원과 기타 특수분야의 업무를 담당하는 공무원으로서 다른 법률이 특정직공무원으로 지정하는 공무원(국공법 제2조제2항제2호 및 지공법 제2조제2항제2호).

것과 충돌하여 양립이 불가능한 지위에 있는 자에 한하여 노조의 자주적 판단에 의하여 가입범위에서 제외하면 된다.[15]

또, 노조가입범위에 해당하는 직종·직급의 공무원에 해당하더라도 '직무(업무)'의 성격을 기준으로 지휘·감독의 직책이나 인사·예산 등 특수 직무에 종사하는 공무원들을 법령에서 획일적으로 공무원노조에의 가입범위에서 제외하는 것도 문제가 있다. 일반 사기업의 노사관계에서는 사용자들의 영업비밀 등으로 인하여 이들에 대한 노조가입자격을 제한할 필요성이 있을지 모르지만, 더욱 중요한 '공무'를 담당하는 공무원들의 노조가입이 인정되는 마당에 일정한 업무를 담당하는 공무원은 일률적으로 가입범위에서 제외하는 것은 형평성이 문제된다. 따라서 시행령에서 직무상 특수성을 이유로 한 가입제한의 범위를 좁게 규정했어야 함에도 불구하고, 현행 공무원노조법 시행령은 매우 광범위하게 가입범위를 제한하고 있다.(시행령 제3조 참조)

공무원의 종류(직종)·직급·직무 등을 기준으로 노동조합에의 가입범위를 일률적으로 제한하는 공무원노조법의 규정은 공무원을 포함한 모든 근로자에게 차별없이 단결권, 즉 노동조합의 설립 및 가입의 자유가 보장되어야 한다는 ILO 제87호 협약 제2조에 위반된다. ILO는 군인·경찰 및 중요한 정책결정이나 관리를 담당하는 고위직 공무원 또는 고도의 기밀업무를 담당하는 공무원에 대해서만 국내법에 의한 단결권의 예외를 인정하고 있다(제87호 협약 제9조제1항, 제151호 협약 제1조제2항). 또 공무원의 종류·직급·직무 등에 따라 노동조합에의 가입 자체를 금지하고 있는 외국의 입법례는 거의 없다.[16] 모든 공무원에 대한 단결권(결사의 자유)은 제한없이 인정하고, 단체교섭권에 대한 제한을 가하고 있을 뿐이다.

따라서 입법론으로는 공무원의 노조결성을 제한하는 법률규정(국가공무원법 제66조, 지방공무원법 제58조 및 노조법 제5조 단서)을 삭제하는 것으로 충분하고, 노조법 제2조제4호에서 노동조합의 결격요건에 해당하는 사유, 즉 같은 호 가목의 표현대로 "사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자(중요한 정책결정이나 관리를 담당하는 고위직 공무원)"에 해당하는 공무원만 가입범위에서 제외되는 것으로 해석하면 된다(ILO 제151호

14) 공무원노조법안이 일정한 직급을 기준으로 일률적으로 가입범위를 제한하는 것에 대한 대안으로서 노조법의 '사용자의 이익대표자'의 개념을 제시하고 있지만, 일반 노조법에서 이 개념은 지나치게 포괄적인 기준이고 실무에서도 상당히 넓게 해석됨으로써 다수의 사무·관리·전문직 근로자들의 노조결성 내지 노조가입이 제한되고 있는 상당한 문제점을 가지고 있는 기준이라는 점을 인식할 필요가 있다.

15) 단결권 측면에서만 본다면, 상위직 또는 관리직 공무원들로만 조직되는 노조를 금지할 이유가 없다고 본다.

16) 다만, 일본에서는 경찰직원, 해상보안청직원, 교도소직원, 자위대원, 방위청직원, 판사, 소방직원의 직원단체 결성을 금지하고 있다.

협약 제1조제2항 참조). 구체적인 가입범위의 제한은 공무원노조가 자주적인 조합규약으로 정할 사항이다.

경찰노조가 합법화되는 경우에 마찬가지로 가입범위가 문제가 될 것이다. 경찰공무원의 경우에도 일반직 공무원 6급에 해당하는 '경감' 계급까지만 노조가입대상으로 해야 한다는 의견도 있을 수 있다. 그러나 일반직 공무원 5급에 해당하는 '경정'을 제외할 이유가 없다. 일반 공무원의 경우와 마찬가지로 경찰공무원노조의 경우에도 계급에 따른 가입대상의 제한을 하는 것을 옳지 않다. 외국의 경우에는 경찰 고위간부까지 노조에 가입할 수 있다. 다만, 공무원노조법이 존재하는 한에 있어서 다른 공무원과 같이 계급에 따른 가입제한을 하는 경우에 '경감'까지 노조가입대상으로 함으로써 형평성을 맞출 가능성이 높다고 본다. 또는 더 낮은 계급에서 결정될 가능성도 부인할 수 없다.

3. 단체교섭권

1) 단체교섭 구조 및 절차

공무원노조법은 공무원노조의 단체교섭에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다(제8조 및 제9조). 첫째, 노동조합의 대표자는 정부교섭대표와 각각 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가지며, 둘째, '그 노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수·복지 그 밖의 근무조건에 관한 사항(정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항은 제외)'에 대하여 교섭하고, 셋째, 정부교섭대표는 소관사항에 대하여 정당한 이유가 없는 한 노동조합의 교섭요구에 응하여야 하며, 넷째, 정부교섭대표는 다른 정부교섭대표와 공동으로 교섭하거나 다른 정부교섭대표에게 교섭권과 협약체결권을 위임할 수 있으며, 다섯째, 정부교섭대표는 정부교섭대표가 아닌 관계기관의 장을 교섭에 참여시킬 수 있고 다른 기관의 장의 소관사항에 대하여 다른 기관의 장에게 교섭권과 협약체결권을 위임할 수 있으며, 여섯째, 노동조합은 노조대표자와 조합원으로 교섭위원을 구성하여야 하고, 일곱째, 노동조합의 대표자는 소관사항에 대한 권한을 가진 정부교섭대표에게 서면으로 교섭을 요구하여야 하고, 교섭을 요구받은 정부교섭대표는 그 사실을 공고하여 관련 노동조합이 교섭에 참여할 수 있게 하고, 여덟째, 정부교섭대표는 복수의 노조가 교섭을 요구하는 경우에는 교섭창구 단일화를 요청할 수 있고 교섭창구 단일화될 때까지 교섭을 거부할 수 있으며, 아홉째, 정부교섭대표는 관련 노동조합과 단체협약을 체결한 경우 그 유효기간 중에는 당해 단체협약 체결에 참여하지 않은 노동조합의 교섭요구를 거부할 수 있다.

2) 단체교섭의 당사자·담당자

공무원노조법은 교섭담당자로서 노동조합의 대표자와 국회사무총장·법원행정처장·헌법재판소사무처장·중앙선거관리위원회사무총장·행정안전부장관(행정부를 대표)·특별시장·광역시장·도지사·시장·군수·구청장 또는 특별시·광역시·도의 교육감(이하 '정부교섭대표'라 함)을 예정하고 있다. 따라서 공무원노조는 '정부교섭대표'를 교섭상대방으로 하여 교섭을 신청하고 단체협약을 체결하여야 한다. 실제로 중앙정부에서 보수 등 국가·지방공무원의 주요 근무조건을 관장하고 있는 만큼 행정자치부장관이 중앙정부를 대표하여 국가·지방공무원을 대표하는 노조와 교섭하는 것을 예정하고 있다.

먼저, 공무원노조가 위에서 예시한 각 헌법기관 또는 자치단체별로 조직되어 있는 경우에, 행정부 이외의 헌법기관, 지방자치단체 및 교육자치단체의 경우에는 법안에 열거된 교섭담당자(정부교섭대표)가 각 해당 공무원의 임용권자 또는 임용권을 위임받은 자이기 때문에 각 기관별 공무원노조가 그들을 교섭상대방으로 하여 단체교섭을 행하고 단체협약을 체결하는데 큰 문제가 없다.

그러나 중앙행정부처의 모든 공무원으로 조직되어 있는 공무원노조의 경우에 교섭담당자를 행정안전부장관으로 규정한 것은 문제가 있다. 6급 이하의 중앙행정부처 공무원은 소속된 장관이 임용권자가 되고 각 부처가 독립적으로 운영되고 있는 점, 행정안전부장관은 공무원의 인사와 근무관계, 복무 및 복지 등에 관한 업무만을 담당하고 있으며, 보수·예산 등은 기획예산처장관의 업무로 분장되어 있는 점 등에 비추어 볼 때, 행정부 공무원노조의 교섭담당자는 관련 부처의 장관들로 구성된 '정부교섭위원단'을 대표한 국무총리가 되는 것이 바람직하다.

경찰공무원이 노동조합을 결성하는 경우에 단체교섭구조는 다음과 같이 예상할 수 있다. 먼저 전국단일노조 또는 행정부공무원노조의 지부나 분회로 경찰노조가 결성된 경우에 본조(本組)의 중앙 단체교섭에 지부나 분회로서 참여할 수 있을 것이다. 다음에 지부나 분회이든 독자 노조이든 경찰청장과 단체교섭(기관별 교섭)을 할 수 있는가가 문제된다. 공무원노조법에 의하면 경찰청장은 정부교섭대표(교섭당당자)가 아니지만, 공무원노조법 제8조 제4항에 따라 행정안전부장관이 경찰청장에게 교섭권한과 단체협약체결권을 위임한 경우에는 단체교섭이 가능하다.

3) 교섭사항과 정책협의

공무원노조법은 공무원노조의 교섭사항으로 "노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수·복지 그 밖의 근무조건에 관한 사항"을 규정하고 있다(제8조제1항 본문). 이는 노조법

제29조제1항의 "노동조합 또는 조합원을 위하여"라는 표현과 대비되는 규정이다. 공무원노조법 제8조제1항과 노조법 제29조제1항의 표현상 차이로 인하여 공무원노조는 그 이외의 사항에 대해서는 단체교섭을 할 수 없는 것으로 해석될 소지가 있다.

한편, 공무원노조법은 "법령 등에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 행정기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 않는 사항"은 교섭의 대상이 될 수 없다고 명시하고 있다(제8조제1항 단서). 노조법 제29조제1항에는 이러한 표현이 없음에도 이른바 '경영·인사사항'의 문제로서 견해의 대립이 있다. 법안의 규정을 문리대로 해석하면, 이른바 정책결정사항 및 관리운영사항은 원칙적으로 교섭사항이 될 수 없으나, '근무조건'과 '직접' 관련된 경우에 한하여 교섭사항이 될 수 있다는 의미이다.

민간부문의 이른바 '경영·인사사항'이 의무적 교섭사항인가 여부가 문제되는 것처럼, 공무원노조의 경우에 정부의 정책결정 및 관리운영사항이 교섭사항이 될 수 있는가가 문제되었다. 정책결정사항이나 관리운영사항이 반드시 공무원의 근로조건과 무관한 사항이라고 할 수만은 없으며, 인사권에 관한 사항이라도 승진이나 전보의 기준처럼 근무조건에 관련된 사항은 교섭사항에 포함시킬 수 있듯이 정책결정사항이나 관리권한사항이라도 근무조건에 영향을 미치는 경우에는 단체교섭 대상사항이 되어야 한다.[17] 그런 점에서 근무조건에 '직접' 관련된 정책결정사항 또는 관리운영사항에 대해서만 교섭사항으로 하고 있는 공무원노조법은 일반 근로자의 노동조합에 비하여 교섭사항을 제한하고 있다고 할 수 있다.

경찰공무원노조의 경우에도 공무원노조법이 적용된다면 같은 문제에 봉착하게 될 것이다. 특히 경찰노조의 필요성에서 제기된 경찰개혁, 경찰민주화 및 부패방지 등의 사안에 대해서 단체교섭을 요구하는 경우에 사용자 측에서는 공무원노조법의 이 조항을 근거로 교섭을 거부하게 될 것이다. 이럴 경우에 경찰노조로서는 '근무조건과의 직접적 관련성'을 주장할 수 있다. 이러한 난관을 해결하는 방법으로 경찰노조와 사용자 사이에 '정책협의'를 제도화할 필요가 있다. 비록 공무원노조법상의 단체교섭은 아니지만(따라서 사용자의 법적 의무는 없음), 정책협의를 통해서 대립적 노사관계를 넘어서 사용자와 노조가 경찰정책의 동반자가 될 수 있을 것이다.

4. 단체협약의 효력

공무원노조법은 단체협약의 내용 중 '법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용'과 '법

17) 일반 근로자의 경우에는 경영·인사사항이라도 그것이 근로조건에 영향을 주는 경우에는 단체교섭의 대상이 된다고 보는 것이 지배적 학설의 입장이다.

령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용'은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니하며, 정부교섭대표는 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니하는 내용에 대하여는 그 내용이 이행될 수 있도록 성실히 노력하도록 하고 있다(제10조). 민간부문의 경우에 근로계약의 형태로 근로조건이 결정되고 노조와 단체협약이 체결되면 개별 근로계약에 우선하는 효력이 인정되지만, 공공부문의 경우에 법령·예산 등의 형태로 주요 근무조건이 결정되므로 교섭결과 합의된 사항에 법령·예산에 우선하는 효력을 인정하기 어렵기 때문이다. 실제로 공무원의 보수 등은 대부분 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되고, 이들은 국회나 지방의회의 의결 또는 승인을 받게 되어 있다.

그러나 단체협약의 내용이 법령·조례 및 예산에 의해 규정되는 내용이라고 해서 단체협약의 효력을 일률적으로 부인하는 것은 타당하지 않으며, 국회 내지 지방의회의 권한과의 관계에서 합리적인 해결책으로 강구할 필요가 있다.

먼저, 법령·조례 및 예산에 의해 규정되는 내용이 단체협약으로 체결된 경우에는 국회나 지방의회의 의결을 얻어야 그 효력이 발생하는 것(정지조건)으로 처리하되, 단체협약으로 정한 근로조건 기타 근로자의 대우에 관한 기준이 법령이나 예산으로 정한 기준보다 유리한 경우에는 정부나 지방자치단체의 장은 단체협약체결 후 (예를 들어) 10일 이내에 그 사유를 첨부하여 국회나 지방의회에 부의하여 그 승인을 구하도록 하고, 법령·조례의 위임을 받아 정해지는 기준보다 유리한 내용이 단체협약으로 체결된 경우에는 그 단체협약은 확정적으로 효력을 발생하는 것으로 보고 정부나 지방자치단체의 장은 법령·조례의 위임을 받아 규정되는 기준을 당해 단체협약에 정한 기준에 합치하도록 개정하게 하면 될 것이다.[18]

5. 단체행동권 : 쟁의행위와 집단행동의 제한

공무원노조법은 "노동조합과 그 조합원은 파업·태업 그 밖에 업무의 정상적인 운영을 저해하는 일체의 행위를 하여서는 아니된다"라고 하면서 쟁의행위를 금지하고 있다(제11조). 공무원은 국민 전체에 대한 봉사자로서 파업시 행정서비스 중단 및 국가기능 마비로 국민에 피해를 줄 우려가 있고, 정부가 대표하는 국민·주민을 상대하여 노조요구를 관철

18) 외국의 경우에 단체협약의 법령에 대한 상위적 효력을 인정하여 단체협약이 법령의 개폐적 효력을 갖게 하거나, 법령이 상위적 효력을 가지고 있으나 일단 단체협약이 체결되면 입법권자가 이에 상치하는 내용의 법령을 개정하여야 하는 법적 의무를 지게 하는 입법례가 있다. 전자의 입법례로 미국의 Hawaii Rev. Stat. §89-19 (1996)와 Ill. Ann. Stat. §5 ILCS 315/15 (1999), 후자의 입법례로 일본의 지방공기업노동관계법 제8조 제1항이 있다.(이상윤, 「교원노동조합의 단체교섭 대상」, 한국노동법학회 2000년도 하계학술대회 『교원노동조합의 노동기본권』 발제문, 2000. 6. 23, 46면 참조)

하기 위한 파업을 허용하기 어렵기 때문이라 한다.[19]

공무원노조법은 국민여론과 외국의 입법례에 그 논거를 두고 있는 듯하다. 공무원의 쟁의권 인정에 대한 일반 국민의 부정적인 정서는 그 동안 공익사업에 대한 직권중재를 인정함으로써 합법적인 쟁의행위를 불가능하게 하고, 일반 사업장의 쟁의행위에 대해서도 과도한 규제를 해온 노동관계법의 영향을 무시할 수 없다. 또한 공무원의 노동기본권 보장에 관한 논의과정에서도 단체행동권(쟁의권)을 부인하는 것을 당연하게 여기는 경향이 있었다.[20] 실제로 외국의 입법례 중에도 공무원의 쟁의권을 금지하거나 제한하는 경우가 많다.

그러나 노동기본권은 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권의 3부분으로 구성되어 있으며 이들은 각각 개별적인 의의를 가지면서 유기적으로 연결되어 있다. 단결권은 노동기본권의 핵심요소로서 어떤 경우에도 그 제한은 기본권의 본질적 내용을 침해할 가능성이 있다. 또 단결체에 단체교섭권과 단체행동권이 보장되지 않는다면 단결권 그 자체가 유명무실해질 것이다. 특히 노동기본권 중에서 단체행동권은 단결권과 단체교섭권의 실효성을 담보하는 권리로서 그것을 부인하는 것은 노동기본권 자체를 형해화시키는 결과를 낳는다.[21]

또 공무원노조에게 쟁의권을 인정할 것인가 여부는 국제적 기준의 관점에서 검토할 수 있는데, ILO는 단체행동권 특히 파업권은 근로자 및 근로자단체의 기본권의 하나로서, 제87호 협약이 보장하는 '근로자단체의 활동에 관한 권리'(제3조제1항) 및 '근로자의 이익을 증진·옹호'하기 위해 이용가능한 수단(제10조)에 포함되는 것으로 파악하여, 결사의 자유 내지 단결권의 일환으로 당연히 보장되는 것으로 보고 있다. ILO는 '공공당국의 대리인인 공무원'이나 '엄격한 의미에서의 필수적인 사업에 종사하는 자'에 한해서만 파업권의 제한이 허용될 수 있다고 한다.

공무원의 쟁의권을 무제한적으로 인정할 경우 대국민 행정서비스와 국가안전 및 공공질서유지 등에 중대한 장해가 발생할 우려가 있다는 사실을 부정할 수 없으나, 그렇다고 하여 공무원의 쟁의권을 완전히 박탈하기보다는 기본적 인권에 해당하는 쟁의권은 원칙적으로 인정하고 위와 같은 요청에 부응하기 위한 합리적인 규율방식을 찾아야 한다. 나아가 직무 자체가 고도의 공공성을 가지는 현역군인·경찰공무원·교정공무원·소방공무원의 경우에는 쟁의권을 인정하지 않을 수도 있을 것이나, 일반공무원의 경우에는 쟁의행위 자체를 전면적으로 금지하는 것은 기본권제한에 관한 비례의 원칙을 위배한다고 할 수 있다.

---

19) 노동부, 앞의 참고자료, 2쪽.

20) 1953년 제정 노동쟁의조정법 제5조 단서는 사실상 노무에 종사하는 공무원 이외에는 단체행동권을 인정하지 않았고, 1989년 개정법안에서도 단체행동권을 인정하지 않았다. 1998.2.6. 노사정위원회의 사회협약에서도 "단체행동권을 인정하지 않는다"고 합의한 바 있다.

21) 헌재 1993. 3. 11.결정 88헌마5.

따라서 노조법 제38조 제2항과 제42조 제2항에서 쟁의행위 중의 보안작업과 안전보호시설의 가동이 중지되지 않도록 규율하고 있는 것과 마찬가지로, 쟁의행위기간 중이라 하더라도 대국민서비스가 중단되지 않도록 규율하는 방식이 합리적인 해결책이 될 수 있다. 공무원의 쟁의행위가 대국민서비스의 중단을 초래하는 방법으로 이루어지는 경우에는 해당 행정관청이 쟁의행위중지명령을 발하고 이에 위반하면 벌칙을 적용하도록 한다면 쟁의행위로 대국민서비스가 중단되는 등의 사태를 방지할 수 있을 것이다.

또 일반공무원의 쟁의행위를 완전히 금지하는 방식이 아니라, 필수업무에 대한 쟁의행위만을 제한하는 방식도 고려할 수 있다. 예를 들어 "(공무원)노동조합과 그 조합원은 국민에 대한 업무(서비스)를 중단 또는 정지하는 파업 또는 태업을 하여서는 아니된다"는 규정형식을 취할 수 있을 것이다.

한편, 공무원의 쟁의권(쟁의행위)과 일상적 조합활동으로서의 단체행동 내지 집단행동과 혼동하는 경향이 있다. 대다수의 견해는 헌법상 단체행동권과 쟁의권(쟁의행위)을 구별하여 '업무의 정상적 운영을 저해하지 않는 단체행동'을 인정하고 있다. 따라서 공무원노조법 제11조에 의하여 쟁의행위가 금지된다고 하여, 일상적 조합활동으로서 단체행동(집단행동)까지 금지되는 것으로 해석하여서는 아니된다. 나아가 공무원 또는 공무원노조의 집단행동은 헌법상 일반적 행동의 자유로서 인정되어야 한다. 그럼에도 불구하고 현행 국가공무원법 제66조제1항 및 지방공무원법 제58조제1항에서는 '공무원의 집단행위'를 금지하고 있으며[22], 이 조항과 법안 제11조의 규정에 따라 '공무 이외의 집단행위'를 모두 불법시하고 있다. 공무원노조법 제11조의 경우에는 위에서 제시한 대안에 의해 위헌성을 면한다고 하더라도, 국공법 제66조제1항과 지공법 제58조제1항의 규정은 그 위헌성을 면키 어렵다고 본다. '공무 이외의 집단행위'라고 하더라도 그것이 구체적으로 공무원의 직무상 의무에 위반되는 경우에 한하여 책임을 물을 수 있기 때문이다. 따라서 공무원의 노동기본권 보장에 충실하려면 동시에 국공법 제66조제1항과 지공법 제58조제1항의 규정을 삭제하여야 한다.

경찰공무원노조가 설립되는 경우에도 단체행동권(쟁의행위)이 문제될 수 있다. 그러나 공무원노조법이 일반 공무원의 쟁의행위를 금지하고 있고, ILO의 국제노동기준에서도 경찰공무원의 파업권 제한 가능성을 인정하고 있는 점을 고려할 때, 일반 공무원과 달리 경찰노조의 단체행동권(쟁의권)을 주장하기는 어렵지 않을까 생각한다. 또 국민적인 정서 또한 이를 용인하기 어려울 것이다. 경찰노조의 쟁의권이 금지된다고 해서, 헌법상 보장된

22) 공무원노조법안 제3조제1항을 올바르게 해석한다면, 공무원노조와 조합원의 집단행위가 '노동조합과 관련된 정당한 행동'에 해당하는 경우에는 국공법 제66조제1항과 지공법 제58조제1항의 적용을 받지 않게 될 것이다.

단체행동권 또는 '업무를 저해하지 않는' 일상적인 집단행동을 모두 금지되는 것은 아니다. 경찰노조의 집단행동 중에는 공익성과 업무저해성이 없는 헌법상 표현의 자유 영역에 해당하는 집단행동은 보호되어야 할 것이다.

6. 법령상 의무에 반하는 행위와 정치활동

공무원노조법 제3조제2항은 "공무원은 노동조합의 활동을 함에 있어서 다른 법령이 규정하는 공무원의 의무에 반하는 행위를 하여서는 아니된다"라고 규정하고 있는데, 이 규정은 공무원의 노조활동을 불필요하게 제약하는 요인으로 작용할 수 있다. 또 법 제4조는 "노동조합과 조합원은 다른 법령에 의하여 공무원에게 금지되는 정치활동을 하여서는 아니된다"고 규정하고 있는데, 이 규정 또한 노동조합 또는 조합원의 정치적 의사표현의 자유를 과도하게 제약되지 않게 하기 위해서는 '공무원의 지위를 이용한 정치운동 금지' 정도로 좁게 해석하여야 한다.

경찰공무원의 경우에 공무원의 의무와 정치활동의 문제는 일반 공무원에 비해서 더욱 강도 높게 요구될 것이다. 그러나 일반 공무원과 마찬가지로 이들 조항이 경찰노조의 일상적 조합활동을 과도하게 제한하는 방향으로 적용되지 않아야 한다. 특히 공익에 반하지 않는 한 경찰노조와 조합원의 표현의 자유를 제약해서는 안 된다.

Ⅳ 경찰노조 설립과 관련한 법개정 방향

앞의 '경찰노조의 설립방향'에서 대체적으로 지적한 바와 같이 경찰노조의 설립을 위해서는 관련 법이 개정되어야 한다. 다행히 일반 공무원의 노동조합의 설립을 허용한 공무원노조법이 제정되어 있기 때문에 관련 법의 개정 문제는 크게 복잡하지 않을 것으로 판단된다. 경찰노조 허용에 대한 정부의 결단이 중요하며, 이를 추동할 수 있는 경찰공무원의 역량결집이 관건이 될 것이다.

경찰노조 설립과 관련된 법개정 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저, 공무원노조법이 존재하는 한 비현실적인 가정이긴 하지만, 일반 노조법에 의하여 경찰노조가 허용되는 경우를 예상해 볼 수 있다. 이 경우에는 공무원노조법의 폐지, 국가공무원법 제66조의 삭제, 일반 노조법 제5조 단서의 삭제 및 단체교섭과 쟁의행위에 관한

특별 규정의 신설 등이 필요할 것이다. 이는 단결의 자유에 대한 제한을 없애고, 다만 단체교섭과 쟁의행위에 대하여 (경찰)공무원의 특수성을 반영하는 입법이라는 의미를 갖는다.

한편, 현행 공무원노조법의 적용을 받는 경찰노조 설립의 허용을 예상할 수 있다. 경찰노조가 허용된다면 이 가능성이 훨씬 높다. 이 경우에 공무원노조법 제6조의 가입범위에 '경찰공무원'을 포함하는 것으로 문제는 해결된다. 다만, 계급에 따른 가입범위 문제에 대해서는 '경정 이하', '경감 이하', 또는 '경위 이하' 등이 논란될 것이다. 일반직 공무원의 6급에 해당하는 '경감 이하'로 규정될 가능성을 예상할 수 있다.

경찰노조가 공무원노조법의 적용을 받는 경우에 단체교섭이나 단체협약 등에 관해서는 특별히 개정할 사항이 없다.

참고 공무원 노동기본권의 부인·제한의 논거와 그 비판

1. 특별권력관계론

특별권력관계론은 국가와 공무원 사이에 관계를 특별권력관계로 파악하여 노동기본권이 부인될 수 있다는 이론이다. 즉 공무원과 국가공무원은 그 자유의사에 의하여 국가와의 특별권력관계에서 포괄적인 지배를 받는 지위에 있으므로 국가와 일반국민 사이의 일반권력관계와는 달리 '법률에 의한 기본권 제한의 원칙'이 존중될 필요는 없으며, 따라서 공무원의 노동기본권도 부인될 수 있다는 이론이다.

그러나 공무원관계에 특수성이 있다고 하여 특별권력관계에 있는 것은 아니기 때문에 특별권력관계를 이유로 공무원의 노동기본권을 제한하려는 것은 절대주의 법이론의 잔재에 불과하며, 학계에서는 이미 폐기된 이론이다.

2. 국민전체의 봉사자론

공무원은 '국민 전체의 봉사자'(헌법 제7조)이기 때문에 공무원의 근무관계는 그 자체가 일반근로자의 사적 노동관계와 다르다는 점에서 공무원의 노동기본권은 제한할 수 있다는 이론이다. 즉 공무원은 국민 전체의 봉사자로서 국민을 사용자로 하며, 따라서 정부는 본래 그 근무조건을 결정할 수 없다는 점에서 근무관계 자체에 특수성이 있고, 이 특수성에 의해 공무원의 노동기본권 제한이 설명될 수 있다고 한다.

그러나 원래 공무원이 전체의 봉사자라는 의미는 국민의 신탁에 의해 공무를 담당하고

있기 때문에 국민 전체의 이익을 위해 직무를 행하여야 하고, 일부의 국민과 특정의 계층 내지 당파의 이익을 위하여 행동하여서는 안 된다는 것이다. 이 전체의 봉사자라는 개념은 공무원의 직무수행상의 기본적 태도, 즉 공무원이 국민과 주민을 접촉하는 경우에 취하여야 할 자세를 나타낸 것이고, 공무원의 근로관계 즉 노무제공을 주축으로 하는 내부적인 고용의 경우에 문제가 되는 노동3권과는 직접적인 관계를 갖지 않는 개념이다.

또한 '사용자'란 근로자를 지휘하고 근로조건의 결정 기타의 근로관계의 제 문제에 관하여 권한을 갖는 자를 가리키는 것이고, 공무원의 경우에는 정부와 소속기관의 장 등이 이에 해당한다. 이들을 넘어서 '궁극의 사용자'가 누구인가를 묻는 것은 적어도 노동법상으로는 무의미하다. 국민은 납세자로서 공무원의 급여를 부담하고, 정부와 의회를 선출하기 위하여 한 표를 던지는 권한은 있어도, 공무원을 지휘·감독하거나 그 근로조건을 결정하는 권한을 갖지 않기 때문이다.

3. 공공복리론·공공역무론

공공복리론은 기본권은 공공복리에 반하지 않는 범위에서만 국가권력을 구속한다는 전제하에 공무원의 쟁의권행사는 정부의 기능을 저해하며 국민생활의 행복과 질서를 해치게 되므로 제한하여야 할 필요가 있다는 이론이다.

그러나 공공복리의 개념은 원래 자본소유권을 중심으로 하는 시민적 자유를 제한하기 위한 개념이다. 노동기본권의 보장 그 자체가 공공복리에 부합되는 것이기 때문에 이를 노동기본권 제한의 근거로 하는 것은 모순이다. 공공복리는 사회적 기본권에서는 그 실천목표가 된다.

한편, 공공복리론과 유사한 견해로 공공역무론이 있다. 공무원은 공법상의 계약에 의해 국가기관에 편입되고 국가의 공권력하에서 공적 요구를 충족시키기 위해 공공역무에 협조하는 자인 바, 공공역무는 계속성과 질적 동일성이 항상 요구되므로 공무원의 단체교섭 특히 쟁의행위는 용납되지 않는다는 이론이다.

그러나 공공역무의 개념은 오늘날 국영사업 내지 공영사업이 현저히 증가됨으로써 그 개념적 내포가 확대되어 결국 '직무의 공공성'으로 대체되었다. 이러한 공공성은 전통적인 공무원이나 공공부문 근로자 일반의 경우뿐만 아니라 일반근로자의 경우에도 존재하며, 더구나 자본집중과 독점기업의 형성은 일반근로자의 직무에서도 공공성이 현저하게 제고되고 있다는 점에 유의할 때, 공공역무 개념에 의한 노동기본권의 제한론 역시 부적절하다고 할 것이다.

4. 근로조건법정주의론·재정민주주의론

근로조건법정주의론은 공무원의 급여의 재원은 조세에 의해 마련되고, 그 근무조건은 민주국가의 규칙에 따라 결정되는 것으로 사기업과 같이 자유로운 단체교섭에 의한 합의에서 결정되는 것이 아니라, 원칙적으로 의회가 제정한 법률과 예산에 의하여 정해진다는 이론이다. 사용자로서의 정부에 어떤 범위의 결정권을 위임하는가는 의회가 입법권으로 정해야 할 노동정책의 문제라고 본다.

그러나 의회에 의해 결정되는 공무원의 근로조건이 공정하다는 것은 의제적인 것에 불과하다. 공무원과 사용자인 정부 사이에 노사관계가 사실로 존재한다는 것을 긍정하여야 하고 그 관계는 노사의 자주적인 해결을 원칙으로 하여야 하며, 따라서 그 근무조건은 단체교섭에 의해 결정하는 것이 바람직하다.

한편, 재정민주주의론은 공무원의 근무조건은 국가 자산의 운용·처분과 밀접하게 관계되어 있기 때문에, 의회의 의사와 무관하게 노사 간의 단체교섭에 의해 공동결정하는 것은 헌법상 허락되지 않는다는 이론이다. 재정민주주의를 기본으로 하는 헌법상의 요청으로서는, 단체교섭에 의한 근로조건의 공동결정은 의회로부터 재정에 관한 일정한 사항을 정부에 위임함에 의해 비로소 인정될 수 있는 것에 불과하다고 본다.

그러나 재정민주주의의 원칙은 행정권력에 의한 재정처리가 자의적·비민주적으로 되는 것을 방지하고, 국민의 의사와 이익에 합치하도록 운영되는 것을 목적으로 하여 거기에 의회의 의결이라고 하는 요건을 과한 것이다. 따라서 재정민주주의의 원칙을 적용받는 자는 본래 정부이고, 이를 근거로 노동기본권을 부인하는 것은 타당하지 않다. 또 재정민주주의의 원리는 재정의 대강이 의회의 의결에 의해 정해지는 것을 요구할 뿐이고, 공무원의 근로조건의 세부에 이르기까지 법률에 의해 결정될 것까지 요구하는 것은 아니다. 더구나 현대에 들어와 재정의 능률화·합리화란 이름 아래 행정권력의 강화 내지 비대화가 촉진되고 이에 따라 재정에 대한 의회의 제한·억제가 명목상의 것으로 변하고 있는 점을 고려할 때, 특별히 재정민주주의 원리를 노동기본권부인의 논거로 삼는 것은 부적절하다.

5. 시장억제력결여론

시장억제력결여론은 민간부문의 노동관계에서는 작용하는 시장억제력이 공공부문에서는 작용하지 않기 때문에 공공부문에서는 단체교섭구조를 인정할 수 없다는 이론이다. 민간부문의 노동관계에서는 노사분쟁이나 임금인상의 결과 그 사용자가 시장에 매출해 있는 상품의 가격이 상승하면 그 상품의 판매는 줄게 되고, 따라서 노사는 파업권이 있는 단체

교섭이라 해도 장래의 매상감소, 사업중단, 파산 등에 관련한 조합원의 해고위험까지 고려하므로 결국 쟁의권이 있다고 해도 자기규제력이 작용한다고 본다.

그러나 민간부문의 시장에서도 독점적 대기업의 경우는 기업이 시장자체를 지배하고 있어서 시장의 억제력이 작용하지 않기 때문에, 시장억제력의 유무는 일반근로자와 공무원의 노동기본권에 결정적인 차별을 설정하는 표지가 되는 것은 아니다. 또한 공무원의 쟁의행위는 국민 대다수의 공감과 지지를 배경으로 하여야만 사용자에 대해 강력한 압력으로 될 수 있으므로 국민여론이 강한 억제력으로 작용한다. 더구나 공무원의 급여는 국민경제 전체를 고려하여 결정되는 것이고, 그 시대의 임금 시세를 도외시하여 결정되는 것은 있을 수 없다.

6. 대상조치론

대상조치론은 근로자의 노동3권 그 자체가 목적이 아니라 근로조건의 유지·개선을 위한 것이므로 다른 제도상의 기술(가령 공무원법상의 각종 특별보호·배려)에 의해 대상조치가 이루어진다면 특별한 제한이 가능하다는 이론이다.

그러나 대상조치만 부여되면 자유로이 공무원의 노동기본권의 제한이 허용된다는 근거는 없다. 노동기본권의 제한이 합리적이고 필요부득이하다고 판단되는 경우에 대상조치가 필요최소한도의 원칙 등에 의해 비로소 취할 수 있는 논의에 불과하다. 또한 공무원제도의 신분보장에 있어서도 공무원법이나 정원변경 또는 예산감축에 의해 강등·면직될 수도 있고, 의무위반행위로 인하여 징계·면직당할 수도 있다는 점에서 일반근로자와 다를 바 없으므로 공무원법상의 신분보장이나 위법처분에 대한 행정구제 등도 노동기본권 제한의 충분한 대상조치라고 할 수 없다.

〈참고문헌〉

김영문·김인재·이호근, 「교원노조법의 제도현황 성과와 문제점 연구」(교육인적자원부 정책연구과제), 2005. 12

김유선·김인재·노광표, 「효율적인 공무원노사관계 운영방안 연구」, 행정자치부 정책연구보고서, 2004. 5

김인재, "최근 공무원 노사관계의 쟁점과 과제", 「노동법학」 제39호, 2010. 12

김인재, "공무원노사관계 발전방안 소고", 「노동법연구」 제25호, 2008. 8

김인재, "공무원노조와 교수노조의 결성과 합법화방향", 「노동법연구」제11호, 서울대학교 노동법연구회, 2001. 11

김인재, "공무원의 노동기본권 회복을 위한 입법방향", 공무원단결권쟁취를 위한 토론회, 민주노총, 2000. 10. 28

김인재, "정부의 공무원노조법안에 대한 검토", 「노동법학」 제19호, 2004. 12

〈경찰계급별 정원 및 현황〉 (한국일보, 2010. 10. 4)

	계	순경	경장	경사	경위	경감	경정	총경
정원(명)	83,138	28,577	26,407	15,778	8410	2706	1013	247
현원(명)	82,584	9,023	16,867	29,002	23,864	2670	912	246
초과·또는 부족(명)	-554	-19,554	-9,540	13,224	15,454	-36	-101	-1
초과·부족 비율(%)	-0.7	-68.4	-36.1	83.8	183.8	-1.3	-10	-0.4

경찰노동자의 노동기본권보장을 위한 정책토론회

경찰노동조합, 어떻게 할 것인가?

토 론

1. **경찰공무원 노조 필요한 것인가?**
   이 상 원 (용인대 경찰행정학과 교수)

2. **경찰노조추진에 대한 몇 가지 제언**
   노 광 표 (한국노동사회연구소 부소장)

3. **경찰노조추진과 국민여론 그리고 언론**
   안 영 춘 (〈르몽드 디플로마티크〉 한국판 편집장)

4. **경찰민주화의 길, 경찰노조추진과 경찰대폐지**
   이 용 렬 (전국공무원노동조합 사법개혁투쟁위원장)

경찰공무원 노조 필요한 것인가?

이 상 원 (용인대 경찰행정학과 교수)

2006년 결성된 행정부공무원노동조합 경찰청지부에는 경찰청소속의 일반직·기능직 공무원 2,200여 명(경찰청 소속 기능직, 일반직 공무원 3,850명 중 57%)이 가입 되어 있다.

경찰공무원 노동조합은 경찰관이 아닌 경찰청 소속의 일반직, 기능직 공무원으로 이루어져 있어 엄밀한 의미의 경찰관단체라고는 할 수는 없지만, 경찰청 내에 노조가 생겼다는 것만으로도 상징성이 있다.

최근에 경찰노동조합에 대한 논의가 지속적으로 나오고 있는바, 2010년 9월 11일, 경찰개혁 시민연대, 경찰발전협의회, 자치경찰시민연대, 대한민국 무궁화 클럽 등 4개 관련 단체가 정기 모기임을 통해서 실적 수사 지양, 경찰 권익 보호, 내부 부패 방지 등을 목적으로 '전국경찰노조 추진위원회'를 출범시켰다고 밝히면서 논란이 일어난 적이 있다.

그러나 경찰 수뇌부에서는 국정감사에서 경찰공무원은 노동조합가입이 금지되어 있고, 집단행위는 형사처벌의 대상이 되기 때문에 경찰 신분으로 노조 결성을 염두에 두고 활동하는 것은 현행법을 위반한 것이라고 밝혀 아직까지 경찰 노조에 대해 부정적 입장을 보이고 있다.

외국의 사례를 살펴보면, 영국의 경우는 공공분야의 노동조합이 양적, 질적으로 발달되어 있고 경찰의 노동조합 조직률도 78%에 달한다. 영국에서는 경찰노조총연맹이 있는데 각 자치 정부별에 따른 지부가 있고 각 지부는 순경, 경사, 경위 계급을 대변하는 3개의 위원회로 구성되어 있다. 이 위원회의 각 대표들이 합동중앙위원회를 구성하고 있다.

소속 경찰관들의 경찰노조총연맹의 개입은 의무적이며, 경찰노조 총연맹은 징계와 승진 문제를 제외한 복지와 효율성에 관한 모든 사항에 대하여 소속 조합원을 대변한다. 영국 경찰 노조 총연맹은 불법적 파업을 허용하지 않고 있다.

미국의 경우, 경찰노조는 경제 단체와 정치 단체로서의 성격을 지니고 있어서 여러 이익을 대변하고 다양한 분야에서 실질적 발언권을 행사하고 있다.

경찰노조 활동은 극도로 개별화 되어 있어 전국적 차원의 통일적 경찰노조는 존재 하지 않고, 대부분의 경찰 노조는 독립성을 가지는 지방 조직의 형태로 운영되며 전국연합에 가입한다.(국제경찰노조연맹, 전미노동자협의회, 정부공무원연맹 등이 연합형태를 띄고 활

동하는 단체임)

예로써, 경찰공제조합(FOP)은 독립적으로 활동하는 대표적 단체에 속하는데, 2000여 개의 지부와 약 32만 명의 조직원을 보유한 최대 규모의 조직으로서 법집행 경찰관들의 근무 여건 개선과 그들의 안전을 대변하고 있다.

미국 경찰에게 보편적으로 부여된 근로기본권은 단체교섭권이다. 많은 지부에서는 단체교섭 활동을 하기도 하지만 일부지역에서는 단체 교섭권을 법으로 금지하고 있기 때문에 자선 조직으로 활동하기도 한다.

미국에서는 경찰들에게 단체 교섭이 인정 되는 주, 단체 협의권이 인정되는 주, 단체교섭권이 인정되지 않는 주가 있다.

우리는 아직까지 노동조합에 관련된 다양한 시각과 정서가 존재한다는 사실을 인정해야 한다. 경찰공무원이 노동조합을 결성한다는 것에 부정적 정서가 존재 하는 것도 사실이다.

경찰에게는 국민에게 책임과 의무를 명령·강제하는 권력적 작용을 수반한다는 업무의 특수성으로 인해서 경찰 공무원이 노조를 통한 집단행동이 발생할 경우 다른 어느 조직보다 심각한 사회적·국가적 부작용의 초래가 예상되기도 한다. 그러다 보니 사회적 여론 뿐 아니라 조직 내부에서도 노조 결성을 우려하는 조직원들도 있다.

그러나 위에서 본 선진국에서도 경찰공무원 노동단체를 인정하고 있는 추세이며, 우리나라에서도 그토록 어려웠던 공무원 노동조합이 허용된 사실을 감안한다면 경찰공무원 노동단체도 시기의 차이만 있을 뿐이지 언젠가는 설립되어질 수밖에 없다.

시간적 여유를 가지고 노조에 대한 우려의 목소리에 귀를 기울이고 최대한 다양한 의견을 수렴하여 노동기본권의 인정범위, 역할, 조직을 논해야한다. 결국 이 문제는 시대적 상황, 국민 그리고 정치권이 얼마만큼의 여지를 남길 것인지가 변수로 작용할 것이다.

경찰노조추진에 대한 몇 가지 제언

노 광 표 (한국노동사회연구소 부소장)

○ 1987년 이후 한국 사회의 정치적 민주화가 촉진되면서 그 동안 정치권력에 의해 빼앗겼던 국민의 기본권이 점차 확대되는 추세임. 이에 따라 헌법으로 보장되었지만 사실상 금지되었던 노동기본권도 국제 기준(global standard)에 맞게 보장되고 있음.

○ 이에 따라 그 동안 노동조합의 치외법권 영역으로 남아 있던 공직사회에도 노동조합이 결성되기 시작 함. 공직사회의 노동조합 결성은 1999년 직장협의회의 허용, 2004년 공무원노조법의 제정, 2006년 1월 공무원노조법의 시행, 2007년 중앙단체교섭 체결 등으로 발전해 왔음. 하지만 현행 공무원노조법은 6급 이하 일반직공무원의 노조 가입을 허용할 뿐 소방, 경찰공무원의 노조 결성권 자체를 원천적으로 부정하고 있어 근본적인 한계를 갖고 있음.

○ 언젠가 제기될 것으로 예상되었던 소방공무원과 경찰공무원의 노동기본권 보장 요구가 공직 사회에서 제기되고 있음. 소방공무원들의 단결권 보장 문제는 여러 차례 제기[1]된 바 있으며 국회에서 입법안이 제안되기도 했음. 한편, 그 동안 공론화되지 않았던 경찰공무원의 노동기본권 보장 문제는 2010년 9월 11일 '전국경찰노조추진위'가 결성됨에 따라 향후 노조 결성 허용 여부를 둘러싸고 '뜨거운 감자'로 부상함.

○ 경찰공무원의 노동기본권 보장 요구는 우리 사회에서는 비상식적인 주장처럼 취급되고 있지만 국제사회에서는 다른 공무원과 동등하게 널리 인정되고 있음. 경찰도 공무원이기에 앞서 한 국가공동체의 시민이기 때문임.

---

1) ILO 이사회는 2006년과 2007년 두 차례에 걸쳐 한국 정부가 소방노동자들의 노동조합 결성권을 보장할 것을 명확히 촉구하였다. ILO는 구체적으로 단결권과 관련해서 "업무 및 기능과 무관하게 아무런 예외 없이 모든 직급의 공무원이 자신의 권익을 보호하기 위해 스스로의 조직을 결성할 수 있는 권리를 보장할 것", 특히 "소방관, 교도관, 교육관련 기관 공공서비스 노동자, 지자체 공공서비스 노동자 및 근로감독관이 자신들 스스로의 선택에 따라 조직체를 결성하고 가입할 수 있도록 보장할 것"을 권고했다

- 많은 국가들에서 경찰공무원이 노동기본권을 보장받고 있지만 타 직종의 노동자들이 보장받는 권리와 동등하지는 않음. 파업권을 일정 제한하는 영국·미국과 단체행동권을 보장하는 유럽국가의 유형으로 구분할 수 있음.
- 호주연방경찰협회(AFPA: The Australian Federal Police Association)는 1996년 제정된 직장 협의회 법안을 준수하는 공식 산별조직인 호주경찰연맹(PFA: Police Federation of Australia)에 소속되어 있음. 바베이도스의 경우 경찰관들이 경찰협회를 결성했고, 자메이카의 경우 자메이카 경찰연맹 및 경찰관협회를 결성했으며, 이 두 단체 모두 주요 노조단체에 가입되어 있음. 프랑스에서는 공무원 가운데 경찰관들의 노조조직률이 아주 높은 편으로, 직급과 상관없이 전국에 걸쳐 조직률이 70%를 넘음. 독일은 1950년에 경찰, 경찰행정공무원, 소방공무원들이 독일 경찰노동조합(GdP)을 만들어, 활발한 활동을 전개하고 있음.
- 뉴질랜드 경찰협회는 1936년에 공식 출범했고 모든 경찰관들이 가입할 수 있음. 스웨덴에서는 군인과 경찰의 단결권에 어떤 제한도 없음. 1962년에 결성된 캐나다 경찰협회(CPA)는 3만 경찰관의 목소리를 대표하는 단체로, 주로 비임관 장교(NCO: non-commissioned officers)와 치안관으로 구성되어 있음. 영국 웨일즈 경찰연맹은 총경 이하 직급의 12만 5천여 경찰을 대표한다. 경찰연맹은 노조의 위상을 갖지는 않지만, 공공서비스노동조합과 지속적으로 교류하고 있으며, 영국노총(TUC)과도 긴밀한 협력 관계를 유지하고 있음. 2002년 2월 포르투갈 의회는 경찰관의 노조활동 권리 및 단체협상권을 보장하는 법안을 통과시켰음. 남아프리카공화국 경찰및교도관노동조합(POPCRU)은 단결권, 단체가입권, 단체협상권과 관련해 남아프리카 정부는 어떤 규제도 하지 않음. 1978년 설립된 미국의 전국경찰단체협회(NAPO)는 미국 전역의 22만 5천 명 이상의 경찰관과 1만 1천여 명의 은퇴 경찰관 및 해당 법안의 실행을 지지하는 10만여 명 시민들을 대표하는 4천여 경찰노조 및 협회의 연합체이며, 경찰업무를 진행하는 249개 도시 중 166개 도시에서 경찰노조가 결성되어 있음.[2)]

○ 우리 사회에서 경찰공무원의 노동기본권 보장(노조 결성) 문제는 상당한 진통을 수반할 것으로 예상 됨. 이는 한국 사회 내부에 뿌리 깊게 온존해 있는 반(反)노조 문화와 (경찰)공무원에 대한 부정적 인식에 따른 것임. 이는 일반직공무원노사관계에서도 그대로 확인되었던 사항임. 현 정부는 공무원노조법 시행에도 불구하고 노동조합을 인정하지 않고 있음. 정부는 법 취지와는 거꾸로 노동조합 설립을 사실상 허가제로 운영하고 있음. 12만 조합원을 포괄하고 있는 우리나라 최대 공무원노조인 '전국공무원노조'는 아

2) 강연배(2008), "소방노동자들의 단결권을 보장하라", 노동사회(통권 제138호)

직 설립신고증을 받지 못한 채 '법외노조'(정부는 불법노조라 함) 상태임.

○ 이런 상황을 종합적으로 고려하여 경찰공무원노조추진위는 다음과 같은 점을 염두에 두고 활동을 전개할 필요가 있음.

- 첫째, 경찰공무원노조 설립을 단기 과제가 아닌 중장기 과제로 설정하고 이를 위한 사회적 공감대와 조직 기반을 구축해 나가야 함. 전교조와 공무원노조의 경우 실질적인 노동기본권 획득은 10여년의 장기적인 노력과 투쟁을 통해 확보한 과제였음. 특히 노조 결성에 있어 초동 주체들의 헌신적인 노력과 솔선수범은 노조의 토대를 구축하는데 결정적인 관건임.
- 둘째, 경찰공무원노조의 설립은 궁극적으로 법 개정으로 완성되겠지만 그에 앞서 경찰공무원노조의 필요성을 사회적으로 인정받아야 함. 같은 공무원인 교원은 '참교육'을, 일반직공무원은 '공직사회 개혁과 부정부패 척결'을 주된 슬로건으로 제시하면서 실질적인 사용자인 국민들의 공감대를 확보했음. 경찰공무원들의 노조 결성 요구는 경찰사회 내부의 구조적 문제(직급제, 인사제도, 인력, 보수 등)의 해결 노력과 함께 공권력 일반에 대한 사회적 불신을 해소하기 위한 정책 대안이 마련되고 그 노력이 경주되어야 함. 개발독재 시대에 고정화된 '경찰'의 부정적인 이미지를 경찰공무원노조가 극복하지 못하는 한 '민중의 지팡이'는 경찰의 허울에 가깝다고 판단할 수밖에 없음. '권력의 경찰'에서 '국민의 경찰'로 거듭나기 위한 구체적인 모습과 활동이 경찰노동조합 준비 과정에서 외화되어야 함.
- 셋째, 공무원노조 설립에 앞서 사회적 공감대를 보다 폭넓게 확보하기 위해서는 단계적인 접근도 필요 함. 예컨대, 노동조합 합법화 이전에 일반직공무원들처럼 '직장협의회'를 허용하는 것도 하나의 방법임. 직장협의회를 통해 하위직 경찰공무원의 요구와 불만을 제도적으로 풀어나갈 수 있는 틀을 마련할 필요가 있음. 이 점에서 정부는 최소한 경찰공무원과 소방공무원과의 정책협의 '틀'을 마련하고 당면한 제도개선 과제를 고민할 필요가 있음. 이것이 원활하게 마련되지 않으면 '호미로 막을 일을 가래로 막는' 우(優)을 범하게 될 것임.

○ 경찰공무원의 노조 결성은 이제 첫 걸음을 내딛었다고 평가할 수 있음. 합리적으로 판단하면 짧은 기간 안에 노조 결성의 성과는 가시화되지 않을 것으로 판단 됨. 하지만 역사는 합리성으로만 설명할 수 없음. 객관적인 조건(정치적 상황, 정부의 국정철학, 국회의원들의 인식, 국민여론)을 뛰어 넘는 주체들의 노력 여부에 따라 상황은 달라 질 수 있음. 국민의 눈높이에서 반 걸음만 앞서가는 공무원노조 주체들의 치밀한 전략이 요구되는 시점임.

경찰노조추진과 국민여론 그리고 언론

안 영 춘 (〈르몽드 디플로마티크〉 한국판 편집장)

1. 몇 가지 기억

(1) "교사노조? 그럼 대통령도, 아버지도 노조 만들어야 하나?"

1990년 이른바 '전교조 사태' 때, 전교조 설립에 반대하는 두 유명 문학가가 TV 대담 프로그램에 출연해 되풀이했던 말은 "군사부일체"였다. 조선시대 율곡 이이가 했다는 이 말이 민주공화국 헌법이 명시한 기본권을 임의로 제약/금지할 수 있는 논거로 쓰인 것이다. 경찰노조를 추진하는 주체들이 여기서 눈여겨봐야 할 것은 이 논거의 타당성이 아니라, 엄청난 선동의 효과이다. 당시 국민 여론은 전교조 반대가 압도적 다수였고, 그 논거는 "선생이 어떻게 노동자가 될 수 있는가"였다. 그리고 당시 명동성당에 농성 중이던 교사들을 폭력으로 끌어낸 건 당연히 경찰이었다.

(2) "나는 양지에서 잘나가던 공무원이었다. 지금은 수배 상태이지만."

2004년 공무원노조가 사흘 '불법' 파업을 끝낸 직후 방문한 공무원노조 사무실에서 만난 한 집행부 핵심 간부. 철밥통인 공무원이 철밥통을 더 단단히 지키려고 노조를 만들었다는 여론의 비난을 사던 공무원노조가 파업을 강행하면서, 마침내 자신의 철밥통을 걷어찬 것이다. 그날 인터뷰한 인물은 공무원노조 건설에 참여하기 전엔 민선 구청장의 최측근이었다. 그러다 환멸을 느꼈고, 그는 자청해서 다른 구청으로 자리를 옮긴다. 그는 공무원노조에 참여하면서 공개적으로 장문의 반성문을 썼다.

불법 파업 때문에 공무원노조에 대한 여론이 나빠지지 않았느냐는 물음에 그는 이렇게 답변했다.

"그렇지 않다. 공무원에 대한 부정적 인식은 뿌리가 깊다. 조선시대 향리나 포졸에서부터 일제 면서기, 독재시대 동서기들이 했던 일이 모두 반민중적이었기 때문이다. 한꺼번에 바뀔 거라고 생각하지 않는다. 그러나 이런 투쟁을 통해서 공무원도 바뀌고, 공무원에 대한 국민의 태도도 바뀌고 있다. 적어도 이제 공무원노조가 필요없다고 말하는 사람은 많이

사라지지 않았나. 정부와 언론에 의해 왜곡도 많이 당했지만, 우리가 희생을 각오하면서까지 파업을 한 만큼 '철밥통을 지키려고 노조 한다'는 인식은 조금씩 깨어져 나갈 것이다."[1)]

경찰노조를 추진하는 주체들은 경찰에 대한 인식이 일반공무원에 대한 인식보다 더 나쁘다는 것을 알 것이다. 역설적으로 여러분들은 더 큰 불법을 위악적으로 저지를 '각오'가 되어 있는가?

(3) 그들은 감옥에 갔다, 그것도 아주 찌질하게

내가 아는 경찰 고위직 가운데 여럿이 뇌물을 받은 게 들통나 감옥에 갔다. 직전 경찰총수는 대형 빌딩도 아니고 함바집 이권에 연루돼서 감옥에 갔다. 경찰 고위직 수뢰 사건은 어떤 경향성이 있다. 권력형 비리라고 하기엔 그 규모나 공여자의 수준이 낮지만, 그렇다고 생계형 비리도 아니다. 분노보다는 조롱을 살 만하다는 것이다. 경찰은 국민을 상대로 한 압도적 물리력에도 불구하고, 하수인의 이미지가 강하다. 그래서 언론에 가장 만만한 국가기관도 다름 아닌 경찰이다. 경찰노조 추진 주체들은 경찰의 이미지가 이런 이미지가 노조 추진 과정에서 여론에 어떻게 영향을 미칠지 고려해 보았는가.

2. 경찰노조와 관련한 여론의 조건

(1) 노조에 대한 여론

한국 사회는 노조에 대한 이미지가 대단히 부정적이다. 이런 이미지는 정치권력을 비롯해 이 사회의 특권세력에 의해 만들어진 체계적 편향성의 결과이다. 정치·사회적 쟁점으로 투쟁을 하면 (이미 그 안에는 계급적 차원의 생존권 투쟁 성격이 전제되어 있음에도) '정치 투쟁'이라고 비난하고, 정작 생존권 투쟁을 하면 '밥그릇 싸움'이라고 비난한다. 결국 어떤 파업도 해서는 안 되는 셈이다.[2)]

토론자는 근대 언론 태동기의 가장 큰 집회·시위였던 1919년 3·1운동 때부터 2008년 미국산 쇠고기 수입 반대 촛불집회 때까지 모두 7건의 초대형 집회·시위 사태에 대한 신문보도를 통시적으로 분석한 적이 있다.[3)] 노조에 관한 직접적 분석은 아니지만 충분히 참고해 볼 만하다고 생각한다. 분석 결과, 7건의 사태 어디에서나 예외 없이 크게 두 가지 범

1) '그들은 왜 철밥통을 차버렸을까?', 〈인터넷한겨레〉 204년 11월 18일.

2) 2008년 말 언론노조 총파업에 대해, 〈중앙일보〉는 한날 1면에서 '밥그릇 싸움'이라고 비난하고, 사설에서는 (밥그릇 싸움이 아닌) '정치 투쟁'이라고 비난했다.

3) 안영춘, '살아 있는 유물, 집회·시위 보도의 문법', 〈연세 공공거버넌스와 법〉, 제1권 제2호, 연세대 법학연구원, 2010년 8월.

주 안에서 프레임이 반복되는 것을 확인할 수 있었다.

첫째, '안보 프레임'이다. 안보 프레임 안에서는 폭력·혼란·불안 등이 현상을 설명하는 열쇳말로 동원됐고, 배후·음모론이 매번 제기됐다. 둘째, '국가경제·발전 프레임'이 예외 없이 등장했다. 두 프레임은 병렬 또는 혼용되는 대위적 변주를 되풀이했다. 여기에는 선동적 언어와 이미지, 자의적 통계 및 이에 대한 자의적 해석, 의도적 유비 논증 등이 활용되고 있었다. 집회·시위 참가자를 일반 시민과 분리해 시민을 탈정치화로 유인하려는 집요한 시도도 엿보였다.

경찰노조 추진 주체는 노조를 추진한다는 사실만으로 주류 언론의 온갖 왜곡과 상징조작에 노출될 것이다.

(2) 공무원 일반에 대한 여론

한국 사회 공무원은 주체적 노동자로 제대로 인정받지 못하고 있다. 그것은 공무원의 '사용자'인 국가(정부)뿐 아니라 '고객'인 국민들도부터도 마찬가지다. 공무원에 대한 국가의 인식은 노동자에 대한 삼성의 인식과 상동적이다. 다수 국민은 국가와 같은 인식을, 실제로는 자기부정적인 인식을 갖고 있다. 그러나 노조권을 적극적으로 인정하는 국민도 공무원을 주체적 노동자로 인식하지 않는다. 오히려 노조를 억압·탄압하는 존재로 본다.

(3) 경찰에 대한 여론

공무원 가운데서도 가장 부정적으로 인식되는 공무원이 바로 경찰이다. 그것은 국민의 입장에서는 지극히 온당한 인식이다. 첫째, 경찰은 국가 폭력의 제1선에서 일상적으로 물리력을 행사한다. 그렇다고 경찰이 폭력집단으로 인식되는 게 경찰의 태생적 숙명은 아니다. 물리력 행사의 정당성, 형평성 따위에 결함이 있었던 것이 훨씬 중요한 이유다. 둘째, 부정부패, 비리 집단의 이미지다. 물론 모든 경찰관이 그러는 것은 아니지만, 경찰의 부정은 민생 문제를 상대로 이뤄지기에 국민에게는 강하게 인식되는 것이다. 경찰에 대한 부정적 인식과 노조에 대한 부정적 인식이 만나 형성되는 여론은 어떤 모습일까. 도둑(노조) 잡아야 하는 경찰이 도둑(노조)이 되겠다고 나서는 것으로 그려지지 않을까.

경찰은 정치권력에 대해서도 취약하다. 정권이 보기에 경찰은 정권의 안위를 위해 언제든지 동원할 수 있는 대단히 편리하면서도 유용한 도구다. 경찰노조 추진에 대해서도 정권은 심각하게 받아들이지 않을 것이다. 경찰 최상층부만 채근하면 해결될 것으로 볼 것이다. 더구나 경찰 조직은, 특히 고위직일수록 내부에 대해서도 대단히 억압적이고 무자비하므로, 노조 설립 주체들을 대화의 상대로 인정하지 않을 공산이 크다.

3. 여론 싸움에 관한 전략적 제안

위에서 살펴봤듯이, 여론은 적어도 시작 단계에서는 경찰노조 추진 주체에게 절대적으로 불리할 것이다. 어떤 조건, 이를테면 주류 언론의 왜곡과 상징조작 등은 고정상수로 놓고 접근해야 한다. 당위는 핍진한 현실과 조응할 때 실천적 동력을 얻을 수 있다. 조금이라도 우호적인 여론 환경을 구성할 수 있는 기획이 필요하다.

(1) 피해의식만으로는 이길 수 없다

경찰노조 추진 주체들은 경찰조직 외부 상위권력의 동원적 지배방식과 조직 내부의 비민주성 등에 대해 강한 문제의식뿐 아니라 당사자로서 피해의식도 강하다. 그러나 내적 논리만으로는 여론의 지지를 얻을 수 없다.

첫째, 권력의 동원적 지배방식에 대한 문제의식은 그런 지배방식이 한국 사회 기층에게 구체적으로 어떤 피해를 입히는지에 대한 논리적 실증적 담론화가 요구된다. 내부 비민주성에 관해서도 마찬가지다. 다시 말해, 경찰노조 추진 주체 자신을 주어로 세우지 말고, 국민을 주어로 세워 여론 작업을 벌여야 한다.

둘째, 반성이 선행되어야 한다. 앞서 공무원노조 간부의 사례에서 보듯, 경찰은 국민에 대해 부분적으로는 실제로, 전체적으로는 상징으로 가해자의 얼굴을 하고 있다. 경찰이 동원된 국가폭력의 피해자들, 예를 들어 용산참사 피해자 유족들, 쌍용차 피해자들을 구체적으로 호명해 경찰노조의 이름으로 사과해보자. 물론 같은 사건에서 일선 경찰관의 피해와 고통도 솔직히 고백할 수 있을 것이다.

(2) 정책을 개발하자

경찰과 관련한 각종 제도적 연구를 통해 정책을 개발하고 제안해보자. 일례로, 경찰의 특정한 조직구조가 민생치안에 어떤 영향을 미치는지 연구해 대안을 제시해보면 어떨까. 임금과 복지 문제도 이런 식으로 접근해 볼 수 있을 것이다. 주류 언론들도 외면할 수 없게 한다면, 다시 말해 독자들의 관심사를 설득력 있게 다룬다면, 매번은 아니어도, 우호적인 보도는 아니어도, 종종 중립적인 보도를 기대할 수도 있을 것이다. 다시 강조하지만, 주어가 경찰(노조)이어서는 안 된다.

(3) 외부의 개입을 요청하자

경찰 내부 문화는 외부의 그것과 많이 다르다. 경찰이 주최하는 토론회에 가보면 하급 경찰일수록 매우 딱딱하고 생경한 표현을 사용하는 것을 보게 된다. 시민사회의 문화와 눈높이를 이해하고 배울 필요가 있다. 그래야 공감대를 넓힐 수 있다. 외부와 함께 할 수 있는 일들을 적극적으로 찾아보고, 요청해 보자. 경찰노조가 공권력 피해 옴부즈맨 제도를 외부와 함께 운영하는 것도 고려해볼 수 있을 것이다. 작은 문화행사에서부터 큰 캠페인까지도 함께 할 수 있는 것은 뭐든 해보자. 경찰 문제에 국한하지 않아야 할 것이다. 외부의 개입은, 즉 연대는 큰 힘이 된다.

경찰민주화의 길, 경찰노조추진과 경찰대폐지

이 용 렬 (전국공무원노동조합 사법개혁투쟁위원장)

경찰관노조의 필요성과 정당성에 대해 김인제교수의 발제문에 대해 전적으로 동의합니다.

저는 현실의 경찰조직의 문제점에 대해 언급하고자 합니다. 그것은 경찰관노조의 필요성에 대한 시민의 입장에서 문제점을 노정시키기 위함입니다.

우선 민주국가란 무엇인가? 가장 쉽고 명확한 정의가 있습니다. "민주국가란 by the people, for the people, of the people 이다." 이를 보장하기 위해 국가권력은 입법부, 행정부, 사법부로 분권되어 있습니다. 각 부는 (왕과 특권층이 아닌)국민에 의해서(인민의) 선택되고, (왕과 특권층이 아닌)국민을 위하여 존속하고, (왕과 특권층이 아닌) 국민의 소유라는 것을 의미합니다. 따라서 대통령을 국민이 선출하고, 각 지방정부(자치단체)의 수장은 시민에 의해 선출됩니다. 국회의원과 지방의원도 마찬 가지입니다. 또한 사법부인 법원도 예외는 없습니다. 판사를 선출하고, 무작위 시민으로 구성된 배심원에 의해 유무죄를 판정하는 것이 민주주의입니다.

민주정부는 지방자치가 근본입니다. 지방자치를 제대로 시행하기 위해서는 지방 경찰자치를 실시해야 합니다. 경찰 업무도 행정의 일부분이므로 중앙경찰청은 중앙정부에, 지방경찰청 또는 경찰서장은 지방 정부에 종속되어야 합니다. 경찰관은 경찰위원회 등을 통한 지방 시민의 감시와 통제 속에 법과 양심에 따라 업무를 수행해야 합니다. 지방경찰청(경찰서) 또한 지방정부를 구성하는 기관이므로 업무집행에서 기관 상호간 동등해야 합니다. 공공의 모든 기관은 국민을 위해 상호 협력하고, 민주주의를 수호하기 위해 상호 견제하여야 합니다. 경찰관과 조직이 업무적으로 검사의 업무지시와 통제는 받는다는 것은 경찰이라는 기관이 검찰이라는 기관의 통제와 업무지시를 받게 되는 것을 의미합니다. 그것은 박정희 유신독제정권에서 조정관이라는 명목하에 경찰은(행정부와 경찰 자체의 지휘 통제는 별론으로 하고) 검사에게 통제되고, 검사가 소속한 검찰과 행정부서는 중앙정보부에 의해 감시받고 통제되는 것과 별반 차이가 없습니다. 결국 박정희 정권은 중앙정보부를 통해 국

가권력을 마음데로 통제하였던 것입니다. 그래서 박정희정권을 유신독재정권이라 부르는 것입니다(사실은 독재를 하기 위해 기관을 타기관으로 통제하는 시스템을 만들었다). 기관이 타기관을 업무지시 혹은 통제하는 것은 결국 시민의 자유를 억압하고, 시민의 인권 침해라는 무서운 결과를 낳게 되었다는 것이 역사의 교훈입니다. 잘 알고 있는 바와 같이 경찰관의 중점 업무인 수사업무는 검사의 지시와 통제로 시작하고 종결됩니다. 또한 경찰 수사사건을 검사 자신이 조사할 수 있습니다. 한마디로 수사에 대해 경찰조직은 검찰에 완전히 종속되어 있습니다. 경찰관이 수사에 대한 법과 양심에 따른 소신에 따른 수사 업무집행은 불가능합니다. 현재 경찰조직과 검사의 관계는 종속적인 기관과 기관 관계이므로 견제와 감시라는 민주주의 원리에 반합니다. 경찰이 검찰의 지휘와 통제를 받는 국가는 없습니다. 그런 관점에서 보면 한국은 민주국가 요건을 충족하기에는 너무나 미흡합니다.

또한 경찰 내부의 구성원을 살펴보면 모순이 더욱더 심각합니다. 대학 졸업하고 군대 제대하고, 경찰 시험 준비하면 27세 내지 30세에 순경에 임용됩니다. 순경 출신이 경위가 되려면 10 내지 15년 걸립니다. 19살 나이의 어린 학생들을 경찰대학생으로 별도로 뽑아 4년간 교육하고 경위로 임명합니다. 현재 경찰대학 출신이 경찰 최상층의 간부를 독점하다시피합니다. 민주 경찰은 다양한 경험과 자유로운 (대학)교육 환경 그리고 충실한 직업교육이 만드는 것입니다. 경찰대학은 어린 학생들에게 국가가 정한 통제된 교육과 사상, 생활 방식으로 교육하였기 때문에 일반 시민들과 유리된 의식을 갖게 될 위험성이 다분합니다. 민주 국가에서 경찰 간부를 양성하는 방법은 순경으로 채용하여 직업 교육을 하고, 동료에 의한 근무평정과 객관적 근무실적에 따라 승진하고, 질 높은 직무교육을 통해 간부를 양성하는 것입니다. 경찰대학출신 간부들의 마음에 혹시나 '우리는 일반 시민과 다르다. 일반 순경출신과 다르다'는 생각이 있다면 이는 경찰대학의 잘못된 교육의 산물입니다. 이는 비민주적 엘리트 의식입니다. 엘리트 의식은 맹목적 동기의식으로 나타나고, 그 사고가 일생동안 업무처리를 함에 있어 공정함보다 가치판단의 우선적 준거가 될 수도 있습니다. 국가주의적 관점에서 시민 사회를 바라보고, 자유로운 시민의식을 이해할 수 없게 될 수도 있습니다. 설혹 소수라도 고위 경찰 간부가 이런 의식을 가진다면 이 땅의 주인인 시민의 자유를 억압할 수도 있습니다. 따라서 외국과 같이 순경으로 모집해서 경찰전문학교과정을 거치고, 승진하기 위해 경찰대학이라는 직무 교육 방식으로 민주경찰 인재를 길러야 합니다.

그 길에 경찰노조의 중요성이 있다고 할 수 있습니다. 엄청난 권한을 누리는 최상층이 시작되는 것이 아니라 경찰민주화가 필요한 인식하는 중하위층의 경찰관의 운동으로 시작

해야합니다. 그것이 공무원노조운동이며 경찰의 노조운동인 것입니다. 경찰대학은 폐지해야 하는 것이 순경들 만을 위한 것이 아니며, 경찰이 수사권을 가져야 하고, 검찰의 지휘를 벗어나는 것이 민주주의 기본 원리이며 민주시민 사회를 위한 길이기 때문입니다. 어려운 근무 환경을 개선하고, 박봉으로 생활이 어렵다면 경찰노조가 주장하고, 중간 경찰간부의 눈치를 볼 것이 아니라 의사결정권자와 직접 대화하여 해결할 수 있을 것입니다. 노조운동으로 민주적 환경에서 보람차게 근무할 수 있는 민주 경찰이 부패하지 않고, 시민에 봉사하는 것은 지극히 당연한 귀결이 아닌가요?

감사합니다.

경찰노동자의 노동기본권보장을 위한 정책토론회

경찰노동조합, 어떻게 할 것인가?

자 료

1. 경찰노조추진 국회정책토론회에 즈음하여
   (경찰노조추진위원회)

2. 경찰관 인권 유린 사례

3. 경찰노조추진위원회 활동

경찰노조추진 국회정책토론회에 즈음하여

경찰노조추진위원회

Ⅰ 우리나라 경찰 현안

1. 경찰대학 폐지

- 신임이든 재직이든 현직경찰 입학을 금지하는 우리나라 경찰대학은 전세계 유례가 없습니다. 다른 나라에도 경찰대학은 있지만 모두 현직경찰만 입학하는 경찰교육훈련제도를 운영하고 있습니다.

- 뿐만 아니라 1990년대 국공립 사범대 교사자동임용 위헌을 쟁취해낸 사립대 사범대 교수학생들의 투쟁이 아니더라도, 국립 경찰대 출신의 자동경위임용은 위헌적인 특혜특채로서 유명환 장관 딸의 외교부 특채보다 훨씬 더 문제가 심각합니다.

- 최근 순경에서 경위까지 자동근속승진하는 데에서 한 발 더 나아가 경감근속승진제도 도입을 논의하는 과정에서, 자동경위 특채임용되는 경찰대출신을 배제하도록 되어 있는 법안에 대해 경찰대출신이 자신들도 경감근속을 할 수 있도록 하지 않으면 결코 경감근속제도 도입할 수 없다며 반대입장을 고수함으로써 순경출신인 절대다수 일선 경찰의 분노를 자아내고 있습니다. 경감근속도입을 막아낸 경찰대출신은 거꾸로 자신들이 가장 큰 혜택을 보기 위해 금년도 1,025명의 경감승진 T/O를 따내는데 총력을 기울여 관철시킨 바 있습니다.

- 전의경가혹행위 책임자는 실질적으로는 군미필 경찰대출신 전의경소대장이입니다. 그러나 경찰대학 신입생모집을 위한 홍보에서 제시하고 있듯이 전의경소대장은 경위계급으로 재직하며 병역특혜를 누리고 소대장으로서 역할은 뒷전인 채 고시승진공부에 전념합니다. 이에 대해 현직경찰 절대다수는 불만을 표하고 있습니다. 이들은 전

의경대소대장을 마치면 일반 전의경대원과 똑같이 병장계급장을 받습니다. 전의경관리 의지도 능력도 없습니다.

- 경찰의 절대다수를 차지하는 4년제대학 출신 순경출신의 사기를 꺾고 위화감을 조성하는 것은 두말 할 나위가 없습니다.

- 군부독재 뒷받침을 위해 태생적으로 잘못 만들어진 경찰대학 제도는 외국처럼 현직경찰만 입학하는 폴리스아카데미 형태로 전환하되, 중앙 폴리스아카데미 외에도 자치경찰시대를 대비하여 권역별 폴리스아카데미도 설립 운영해야 합니다.

2. 4조2교대 전면실시 및 지구대와 파출소 폐지

- 교대근무와 격무 그리고 직업특성상 만성적인 스트레스에 시달리며, 퇴직경찰의 평균수명은 일반국민보다 16살이나 낮은 실정입니다. 따라서 경찰근무조건 개선을 위해서는 4조2교대 전면실시 및 지구대와 파출소 폐지가 시급합니다.

- 일제가 식민지 민중수탈 및 독립운동 감시와 탄압을 위한 경찰통치차원에서 만들어져 지금껏 고수해온 파출소 제도는 다른 외국은 물론 일본조차 없는 제도입니다. 어느 나라든 경찰조직의 최하조직과 기관은 '경찰서'이며 지구대나 파출소는 없습니다.

- 경찰인력부족으로 4조2교대를 할 수 없다는 경찰지휘부의 주장은 사실이 아닙니다. 외국과 비교해도 우리나라 경찰인력 결코 적지 않습니다. 파출소와 지구대를 폐지하고 교통과 통신이 발달한 지금, 현재와 같은 경찰인력만으로도 경찰서 단위로 경찰력을 운영하면 현장경찰운용은 규모의 경제를 효과적으로 극대화시킬 수 있습니다.

- 명실상부한 '민중의 지팡이'로 거듭나려면 경찰조직을 현장경찰 위주로 전면개편하면 됩니다. 즉 현재 전체 경찰인력의 40%에 불과한 현장경찰인력을 경찰조직을 전면개편하여 외국처럼 80%수준으로 끌어올려야 합니다.

3. 경찰옴부즈맨 제도 도입

- 경찰지휘부의 잘못을 지적하거나 비판하는 글만 써도 파면을 남발하는 현행 경찰지휘

부의 감찰과 징계권 남용사태에 대해 현장경찰의 불신은 극에 달해 있습니다. 거꾸로 잘못된 수사나 직권남용에 따른 수사와 경찰활동 및 인권침해 등으로 인하여 국민들로부터도 신뢰가 땅에 떨어진 상태입니다.

- 경찰부패와 경찰비리에 대처하기 위해 경찰조직으로부터 독립된 경찰외부 감시감독기관을 만들어주십시오. 정부로부터 독립된, 무소속 즉 독립적인 국가인권위원회와 같은 위상의 경찰옴부즈맨이 필요합니다. 현재 대통령 소속의 국민권익위원회 경찰민원고충처리 소위원회로는 한계가 있습니다. 독립적 경찰옴부즈맨이라야만 자기식구 감싸기나 거꾸로 지휘부의 과잉감찰징계를 피할 수 있습니다.

4. 경찰에 만연된 '유노동 무임금' 사태 종식

- 병역의무를 다하러 입대한 젊은이들을 경찰노동에 강제로 내모는 전경제도와 자발적임을 내세워 임금을 주지 않은 채 병역의무를 내세워 경찰노동을 시키는 의경제도를 즉각 폐지해 주십시오. 폐지될 때까지 이들에게 경찰노조에 가입하도록 허용해 주십시오. 어느 나라든 경찰노동은 보수를 받는 직업공무원의 업무에 속합니다.

- 현직경찰이 제대로 수당도 받지 못한 채, G20 경비등 각종동원 및 초과근무에 대해 근로기준법에 맞게끔 정당한 수당을 지급하여 주십시오. 전국 2만여 소방공무원이 법원판결로 최종적으로 약3천억원에 달하는 미지급 초과수당을 받게 된 것은 그 5배인 10만 경찰에 대해 미지급되어오고 있는 수당건에 대해서도 그대로 적용되어 마땅합니다.

- 다른 나라 G20 경비를 담당한 경찰은 엄청난 동원수당을 줘야하지만 우리나라는 주지 않아도 된다며 G20 예산을 크게 절감한다며 자랑한 것은, 경찰노조가 없다는 이유만으로 경찰노동자를 혹사시키는 수치스러움조차 모르는 후진적 정부에 지나지 않습니다.

5. 시도 경찰청장 주민직선

- 경찰민주화와 지방자치의 완성을 위하여, 시도 지방경찰청장에 대해 교육감과 같이 주민직선으로 선출하도록 해주십시오. 경찰에 대힌 민주적 통제제도는 국회만으로는

감시감독이 불가능하며 지역경찰은 지역주민이 통제할 수 있도록 해야 합니다.

- 경찰수사권독립을 위해서는 역설적으로 외국처럼 자치경찰전환이 시급하며, 또한 시도 지방경찰청장 주민직선을 통해 민주경찰의 위상을 제고해야만 경찰수사권 확보를 위한 경찰위상강화를 기할 수 있습니다.

Ⅱ 경찰노조 허용 방안에 대하여

이상의 경찰개혁과제는 경찰노조 없이는 사실상 불가능합니다. 관련법 제개정을 서두름으로써 경찰노조를 설립하며 국민의 신뢰를 확보하며 경찰바로세우기가 제대로 이루어지도록 해야 합니다.

1. 경찰노동기본권을 보장해주십시오.

- 인터넷동호회라는 미명하에 무궁화클럽과 폴네티앙이라는 관제어용 현직경찰단체를 통한 여론조작을 중단해주십시오. 현장경찰에 대해 결사의 자유 및 단결권조차 보장하지 않는 건 전세계적으로 유례가 없으며 경찰인권 및 기본권을 철저하게 유린하는 것이기 때문에 어용단체만 존재하게 된 것입니다.

- 단결권과 단체교섭권은 어느 나라 경찰노조에나 모두 보장되어 있습니다. 그리고 단체행동권중 파업권이 금지된 나라는 영국 정도에 지나지 않으며, 브라질조차 파업권이 보장되어 있습니다. 룰라대통령 재임당시, 공항경비와 범죄인 호송업무를 제외한 모든 경찰이 총파업을 벌인 바 있습니다.

2. 경찰노조 가입대상은 경정까지로 해주십시오. 외국의 경찰노조는 경감까지인 경우가 대부분입니다. 우리나라에는 외국엔 없는 경정계급이 있으므로 경정계급까지 경찰노조에 가입하도록 하는 것이 합리적 현실적입니다. 현재 무임금 경찰노동을 하도록 강제되고 있는 전의경도 폐지될 때까지 만이라도 경찰노조 가입대상으로 해주십시오.

3. 전국단일 경찰노조로 설립할 수 있도록 해주십시오. 그리고 지방청별 지부와 경찰서별 지회를 설립할 수 있도록 해주십시오. 노조사무실은 지방청과 경찰관서 사무실을 사용할 수 있도록 해주십시오. (경우회 경목 경승실도 제공하고 있는 실정입니다.)

2011. 4. 12.

경찰노조추진위원회

경찰관 인권 유린 사례

사 례 1

{피해경찰 글}

강원청 여성청소년계 1319팀 죄 없는 경찰관 구속,
아직까지 사과의 말 한마디 없습니다.

[2011.04.06]

동료경찰관 여러분!

저는 얼마전 강원청 여청계 1319팀에 의해 아무런 죄없이 긴급 체포되어 10일 동안 구속수감 되었다가 검찰조사에서 혐의를 벗고 풀려난 사람입니다.

여청계 1319팀에서는 고소인 진술만 믿고 저를 소환조사 한번 없이 친족강간 혐의로 긴급체포 하였습니다.

제가 그냥 부인한 것이 아니라 조목조목 정황설명을 해가며 항변하였지만 소용이 없었으며 현재 저의 처와 둘째 딸도 항변을 하였지만 받아들이려 하지 않았습니다.

저는 이게 얼마나 큰 죄인데 같은 직원을 수사하면서 이렇게 할 수 있느냐 했더니 "팀장은 이제 당신은 직원이 아니야 딸이 그렇게 진술하는데 그냥 들어가" 이렇게 말하고는 고소인이 제출한 진단서에 대해서는 아무런 언급도 하지 않고, 구속영장을 신청하여 판, 검사로부터 마치 그 진단서가 검증된 증거인 양 믿게 해서 구속영장이 발부되게 하였습니다.

그러고는 아무런 보강수사 없이 그대로 송치하였습니다.

검찰에서는 저의 항변을 받아들여 수사개시 2일 만에 고소인등 3명이 공모하여 저를 무고 했다는 것을 밝혀내고 저는 구속이 취소되어 석방될 수 있었습니다.

석방된 지 일주일 되었지만 아직도 어느 누구 하나 미안하다는 전화 한 통화 없습니다.

그 엄청난 짓을 저질러놓고 말입니다

그래도 저는 팀장을 제외하고는 다 한창 후배들이라 미안하다는 전화 한 통화만 했어도

모든 것을 덮으려 하였습니다.

그러나 이제는 제가 또 다시 어떤 고통이 뒤따른다 하더라도 행정상 책임, 민사상 책임 등 물을 수 있는 모든 책임을 물으려 합니다.

아직 무고혐의에 대한 수사 진행상황이고 검찰에서 처분 결과가 나오지 않아 더 이상 자세한 이야기는 할 수 없지만 정식으로 검찰로부터 처분결과를 통지받고 복직되는 날 모든 것을 낱낱이 밝히겠습니다.

저는 이번사건에 대한 혐의를 벗지 못했다면 자살 할려고 마음 먹었습니다.

어떻게 그 무거운 짐을 지고 이 세상을 살아갈 수 있겠습니까?

한 사람을 죽음으로 내몰고 한 가정을 파멸 시킬 수 있는 그 엄청난 일을 저지르고도 어느 누구 하나 미안하다는 전화 한 통화 없는 그런 강원청 여청계 1319팀을 도저히 용서할 수가 없습니다.

(경찰관조차 이렇게 인권유린을 당하는 생생한 사례로서, 경찰노조를 추진해야 하는 묵직한 이유가 된다고 생각하여, 경찰청 내부망 글 퍼왔습니다.)

{관련보도}

10대 딸 "경찰 아빠가 성폭행"..어머니와 짜고 한 '자작극'

[2011.04.04]

[쿠키 사회] 자신을 수년간 성폭행해왔다며 경찰관 아버지를 고소한 10대 딸이 검찰에 입건됐다. 이 딸은 가정에 충실하지 못한 아버지에 앙갚음으로 어머니의 지인 등과 짜고 자작극을 벌인 것으로 드러났다.

춘천지검 영월지청은 4일 '친부에게서 수년간 성폭행당했다'는 허위 진술로 경찰관 아버지를 무고한 혐의로 A(18)양을 불구속 입건했다.

또 범행을 공모한 A양의 어머니 B씨를 불구속 입건하고 B씨의 지인인 이모(56·무속인)씨를 구속했다.

검찰에 따르면 A양 등은 친부이자 현직 경찰관인 C(45)씨로부터 지난 2007년부터 최근까지 6차례에 걸쳐 성폭행당했다고 허위 진술해 아버지 C씨를 무고한 혐의를 받고 있다.

검찰조사 결과 2년전 부모 이혼 후 아버지 C씨와 함께 살던 A양은 어린 시절부터 아버지가 바람을 피우고 집에 잘 들어오지 않는 등 가정생활에 소홀한 것에 대한 불만을 품고 있었다.

여기다 평소 친아버지에게 불만이 많다는 것을 알고 있던 어머니 B씨와 B씨의 지인 이씨는 A양에게 '친아버지를 딸 성폭행한 인면수심의 범죄자로 만들자'고 공모한 뒤 지난달 15일 C씨를 경찰에 고소했다.

경찰은 A양이 아버지의 신체부위를 구체적으로 진술하고 피해 사실을 일관되게 진술하는가 하면, A양의 일기장이 아버지에 대한 불만이 가득했던 점 등을 토대로 C씨를 같은 달 24일 구속했다.

이 일로 C씨는 다니던 경찰서에서 직위 해제됐다.

그러나 경찰 수사에서 친딸을 성폭행한 인면수심의 아버지로 낙인된 C씨의 처지는 일주일 만에 반전됐다.

검찰은 조사과정에서 아버지와 딸의 휴대전화 위치 추적을 비롯해 A양이 성폭행당했다고 주장한 날짜와 C씨의 근무 일지 등이 일치하지 않는 점 등을 추궁한 끝에 A양의 진술에 허점이 드러났다고 밝혔다.

정수봉 영월지청장은 "딸을 성폭행한 것은 징역 7년 이상의 중범죄이기 때문에 사실 여부를 명확히 밝히고자 면밀하게 조사했다"며 "A양과 B씨, 그의 지인 등이 왜 성폭행을 사주했는지는 조사 중"이라고 말했다. 국민일보 쿠키뉴스팀

사 례 2

일선경찰이 경찰수사권독립에 반대하는 이유(닉네임 경찰사랑)

아래 글은 2010.11. 경찰수사권독립 법안을 제출한 국회 문학진의원 홈페이지에 익명의 경찰관이 올렸던 글이다. 그러나 경찰청 내부망에서 조현오청장 심복으로 알려져 있는 이모 간부가 조사하면 누군지 다 나온다며 스스로 삭제하도록 강요한 바 있고, 그 다음날 실제로 사라진 글이다. 현장경찰 사이에 지배적 여론인 경찰대 폐지에 관한 의견표명조차도 똑같은 취급을 받고 있다. 결사의 자유는커녕, 의사 표현의 자유인 언로가 꽉 막혀있는 생생한 사례이다.

경찰조직의 수사권 독립은 아직 시기상조입니다.

왜냐면 하위직들에게 처우개선의 효과가 미치는 경감(6급)근속승진제를 철저하게 방해

하면서 경찰의 수사권 현실화에 대해선 적극성을 보이는 것을 두고 경찰청을 포함한 경감(6급)이상의 자들이 너무도 이율배반적인 행태를 취하고 있습니다.

이렇듯 수사권 현실화를 통해서 소위 경찰조직에서 결재권을 가진 경감(6급)이상의 기득권자들이 특권을 향유하겠다는 욕심이 가득차 있다는 것을 알 수 있습니다.

현재 경찰 지휘관의 의식구조로는 수사권 현실화는 시기상조라는 걸 알아야 할 것입니다. 비합리적이고 불공정적인 사고를 가진 기득권자들이 어떤 특정사건을 취급함에 있어 자신과의 연고관계가 있는 사람을 돕기위해 수사권의 남용이 불을 보듯 뻔할 것입니다.

지금까지는 수사와 관련해서 합리적인 사고를 가진 검사의 지휘에 의해 움직이기 때문에 큰 물의 없이 잘 넘어가고 있는데 수사권이 경찰에 주어진다면 수사와 관련한 비일비재한 불공정 시비가 끊임없이 일어날 것이라는 것은 명약관화하다는 것입니다.

이같은 분위기를 만드는 근본적인 이유는 경찰하위직의 인사적체가 심각한 현실에서 하위직들이 진급하기 위해선 윗 사람들의 비위를 절대적으로 맞춰야만 되니까 윗사람의 눈에서 벗어나는 수사를 할 수 없다는 얘기입니다.

즉, 수사에 소신을 가지고 일할 수 있는 인사제도 시스템이 선행되어야 하는데 현재의 인사제도 시스템으로는 상관의 눈치보기 수사가 뻔할 것이고 이에 기인하여 수사의 불공정으로 이어지면 그 피해는 국민들이 입을 것입니다. 따라서 수사권 현실화에 앞서 반드시 선행되어할 제도개선으로는 인사시책입니다.

현재 소속상관의 절대적인 권한에 의해 경감(6급)으로 승진할 수 있는 인사시스템, 즉, 경찰조직의 경감(6급)이상의 경찰공무원에게 주어진 절대적인 인사권과 수사권이 합해진다면 경감(6급) 이상의 입맛대로 수사가 이뤄질 것이 뻔하므로, 그에 앞서 경감(6급)근속승진제 등 인사제도 개선이 선행되어야 할 것이며, 인사제도 개혁이 선행되지 않은 채 경찰에 수사권 독립이 이뤄져서는 안 될 것입니다.

경찰노조추진위원회 활동

1만명의 삶을 만나다
만민보

130번째
그가 경찰노조 만드는데 팔을 걷어부친 이유
박윤근

'조현오 식 성과주의'를 비판하다 해임당한 박윤근(44) 전 경사는 최근 경찰 노조를 만들기 위해 외로운 투쟁을 벌이고 있다.

박 전 경사는 경찰 내부에서 '날카로운 경찰'로 유명하다. 경찰이 사이버 경찰청을 운영하기 시작할 때부터 내부 인트라넷에 글을 올리며 경찰 지휘부를 향해 날선 비판을 서슴지 않았기 때문이다.

경기도 지역에서 근무하던 지난 2008년, 광우병 촛불시위에 대비하기 위해 서울로 지원 나갔을 때 도경찰청에서 30시간 넘게 근무를 시키자 박 전 경사는 "이렇게 일을 시키다간 경찰 쓰러진다"며 "잠을 재우면서 근무를 하게 해달라"는 글을 경찰 인트라넷에 올린 바 있다.

성과주의를 비판하다 파면당한 박윤근 전 경사. 그는 최근 경찰노조추진위원장을 맡았다. ⓒ민중의소리

위계질서가 분명한 경찰 사회에서 지휘부를 비판하는 글을 올리는 것은 웬만한 각오를 하지 않고서야 불가능 한 것.

하지만 그는 현장 의견을 수렴해야 경찰 조직도 발전할 수 있다는 믿음으로 경찰 내부 개혁을 위해 쓴 소리를 마다하지 않았고, 이 때문에 해임까지 이어지는 고초를 겪고 있는 것이다.

박 전 경사가 경찰 내부를 비판하는 글을 쓰게 된 계기는 무엇일까.

"경찰 생활을 처음 할 때부터 경찰과 업주들의 유착을 목격했어요. 다친 사람들 병원으로 보내서 진단서 끊으면 그 병원에서 진단서 비용 중 일부를 경찰에게 주기도 했어요. 문제라고 생각했고, 받아들이기에 힘든 시간이었습니다. 저만 돈을 받지 않으면 다들 '또라이' 취급을 하고. 그렇다고 일을 그만두려고 해도 생계 걱정 때문에 쉽게 그만 둘 수 없는 상황이었죠. 지금 바꿀 수가 없다면, 제가 고참이 됐을 때 후배들에게 이런 관행만은 물려주지 말자고 생각했어요. 그러다보니 책도 읽게 되고 글도 쓰게 됐죠."

그러다 박 전 경사는 지난 2009년 조현오 당시 경기경찰청장(현 경찰청장)과 맞부딪히게 된다. 조 청장이 내세운 성과주의를 정면으로 비판하기 시작한 것. 당시 그가 목격한 경찰 현장은 성과주의 폐해로 가득했다.

"안양에서 한 경찰이 '가출한 부인을 찾기 위해 우편함을 보다 KTF 요금청구서를 봤다'는 이유로 한 시민을 절도죄로 입건했어요. 요금청구서도 법적으로 재물이니 절도라는 거였죠. 이뿐만이 아니었어요. 당시 일부 경찰은 피해자가 처벌하지 말아달라는 사건에 '처벌 안할 거면서 우리를 왜 불렀느냐'고 화를 내면서 입건하기도 했죠."

박 전 경사는 경찰이 실적을 쌓을수록 오히려 치안이 불안한 상황을 목격했다. 슈퍼에서 사소한 것을 훔친 중고등학생들이 입건되는 상황을 보면서 "전과가 생긴 애들이 나중에 정상적으로 살 수 있겠느냐"는 걱정도 했다. 이런 걱정을 하면 할수록 그는 '탁상에 앉아서 짠 성과주의는 서민 질서를 유지할 수 없다'고 확신하게 됐다. "성과주의 때문에 경찰이 절도범을 만들어내는 기계가 된다는 생각이 들었습니다."

박 전 경사는 평소처럼 조현오 경찰청장을 향해 날카로운 비판의 글을 올렸고 이 과정에서 과거 쓴 글 등이 문제가 돼 해임을 당했다고 판단하고 있다. 그에 따르면 글에서 경찰 지휘부에 대해 저속한 표현으로 비방을 했다는 것과 절도 사건을 6차례 묵살했다는 것 등이 해임 사유였다.

"무식한 관리자, 탐욕스럽고 무책임한 사람들 등과 같은 말을 썼죠. 촛불집회 당시 경찰을 쉬지도 못하게 해 과로로 쓰러지는 상황이 발생했어요. 조직원들이 과로로 다친다면 지휘부는 미안해하거나 자신들이 잘못한 것을 생각해야하는 것 아닌가요? 이런 상황에서 무식한 관리자라는 표현이 왜 문제인가요. 자극적인 단어를 쓰긴 했지만 전체적인 맥락을 봐야하는 것 아닌가요? 절도 사건을 묵살했다는 것도 말도 안되요. 피해자들이 원해서 처리하지 않은 것을 문제 삼는 것이 왜 죄가 되나요."

그는 그에 대한 해임은 '괘씸죄' 적용이라고 확신했다. 경찰청장을 비롯한 경찰 지휘부에 대한 비판을 하지 않았더라면 해임될 이유는 없다는 것이 그의 생각이었다.

때문에 그는 지금 법원에 해임처분취소 소송을 내고 복직을 위한 다툼을 벌이고 있다. 해임당했다고 경찰 내부 개혁을 멈춘 것도 아니다. 평소 그와 뜻을 같이한 동료들과 함께 경찰노조를 추진하기 시작했다

위계질서가 강한 집단일수록 다양한 의견이 있어야 합니다. 권력을 갖고 있는 사람 위주로 간다면 집단이 오류에 빠질 수 있습니다. 지금 경찰청장 권력이 너무 쎕니다. 현장 조직원들의 의사는 전혀 반영이 안되고 있어요. 하지만 저는 가장 절망적인 상황이 가장 희망적인 상황이라고 생각합니다. 지금 경찰이 국민에게 전혀 인정을 받지 못하고 있기에 조금이라도 국민의 인식을 바꾸는 데 노력하고 싶습니다. 아직 경찰 내부에서 제가 할 일이 많이 있습니다. "

박 전 경사의 새로운 도전은 이미 시작됐다.

〈정혜규 기자 jhk@vop.co.kr〉
출처 : 민중의소리
http://www.vop.co.kr/view.php?cid=A00000326466

“노조 만들어 경찰답게 일하고 싶다”

[2010.10.15 한겨레21 제831호] [줌인]

‘전국경찰노조추진위’ 소속 현직 경찰 “15개 시도에서 수백 명이 참여하고 있다”…
일선에선 근무 여건 악화 등 고충 호소, 지휘부는 “가입 말라” 압박

지난 9월28일 전국의 경찰서 내부 인터넷 게시판에는 “경찰공무원의 노조 가입 금지”와 “이를 어길 시 형사처벌의 대상이 된다”는 내용이 ‘경찰 화합과 발전을 위한 제언’이라는 제목으로 올랐다.

» 2002년 독일 베를린에서 공공부문 노동자들의 시위에 참가한 한 경찰관의 모습. 이들은 이날 최소 3%의 임금인상을 요구했다. REUTERS/ FABRIZIO BENSCH

경찰청 차원에서 올린 이 글은 “최근 일부 외부 단체의 경찰 노동조합 추진 움직임과 관련, 정확한 이해가 필요하다고 생각되어 경찰 노동조합 가입 문제점에 대해 알려드리고자 한다”며 △노조 가입 시 불이익 여부 △근무환경 개선 추진 등에 대해 밝히고 있다. 또 “경찰공무원은 법집행 주체로서 공정성과 중립성을 담보하기 위해 불가피하게 노동기본권을 제한하고 있다. 경찰공무원은 노동조합 가입이 금지되어 있고 집단행동 시 형사처벌의 대상이 된다”고 경고하면서, 근거 조항으로 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 제6조(가입 범위)와 국가공무원법 제66조(집단행위의 금지) 및 제84조(처벌 조항), 국가공무원법 제63조(품위유지 의무) 등을 내세웠다.

경찰서 내부 게시판에 경고글 올라

이 글에서 ‘외부단체’로 명명한 곳은 경찰노조설립 준비 단체인 ‘전국경찰노조추진위원회’다. 이 단체는 사실 경찰 내부에도 제대로 알려져 있지 않다. 하지만 경찰청 차원에서

가입 금지 공문을 내려보낸 것은 그만큼 노조 준비 모임 자체를 경찰 지휘부가 의식하고 있다는 것을 보여준다. 노조 설립 준비 초기에 지휘부가 입장을 분명히 밝혀서 설립 시도를 무산시키겠다는 의도가 깔린 것이다.

한 경찰서 팀장급 간부는 "경찰노조를 무조건 못하게 만들겠다고 위에서 내리누르는 것보다는 왜 그런 분위기가 조성되는지를 따져보는 게 우선임에도 금지 공문부터 내려보내니 아래에서는 오히려 반발하는 사람들이 있다"고 말했다. 물론 반대의 목소리도 있다. 한 경찰서 간부는 "공권력을 집행하는 경찰이 노조를 만들고 파업을 하겠다고 나서면 공감해 줄 국민이 누가 있겠느냐"며 "몇몇 불순한 생각을 하는 사람이 사명감을 가지고 묵묵히 일하는 경찰 전부를 욕먹이려고 한다"고 말했다.

경찰 내부에서부터 논란을 불러일으키는 경찰노조 설립 움직임은 실체가 있는 것일까? 〈한겨레21〉은 경찰노조를 추진하는 한 현직 경찰관을 만났다. 그는 20여 년 동안 서울의 주요 지역에서 경찰로 일했다. 현재도 서울의 한 경찰서에서 근무 중이다. 경찰 지휘부 입장에서 보면 그는 법 위반자다.

김갑수(55·가명) 경사가 참여하는 전국경찰노조추진위는 지난 9월11일 출범해 이제 한 달이 돼간다. 그때 이들이 발표한 선언문을 보면 "경찰의 권익 대변은 물론이고 부패 방지와 공정한 경찰로 거듭나기 위한 경찰 바로세우기에 진력할 것"이라는 등의 출범 의도를 밝히고 있다. 추진위원장은 지난해 5월 경찰 내부 게시판에 조현오 경기경찰청장(현 경찰청장)의 실적주의를 비판한 글을 올렸다가 파면당한 경기 안산 상록경찰서 박윤근 전 경사가 맡았다.

"강박증 같은 게 있어서요, 죄송합니다."

인터뷰 내내 김 경사는 불안함을 감추지 못했다. 김 경사는 "현재 분위기로는 참여만 알려져도 파면"이라고 말했다. 인터뷰는 한 차례 연기됐으며, 두번째 약속 당일에는 장소가 바뀌기도 했다. 그는 자신의 허락 없이 사진을 찍는지, 대화를 녹취하는지까지 신경을 썼다. "20년이 넘게 경찰 업무를 하다 보니 생긴 자연스러운 강박감"이라고 말했지만, 노조 추진위 참여자라는 사실이 알려지는 데 대한 두려움이 커보였다. 허락된 인터뷰 시간이 길지 않았다. 단도직입적으로 물었다.

전국경찰노조추진위는 실체가 있는 조직인가. 구성원과 조직이 어떻게 되는가.

지금은 말할 단계가 아니다. 하지만 실체가 있는 것만은 분명하다.

실체를 구체적으로 말할 수 없다면 보도를 할 수가 없다. 어느 정도라도 윤곽을 그려달라.

현재 재직 중인 사람을 기준으로 수백명 정도가 모였다. 현재 15개 시·도의 조직 책임자를 정한 상태다.

그 정도 정보로는 조직이 실제 움직이고 있다는 것을 확신할 수 없다.

지역의 책임자가 있기는 하지만 한 사람이 지역 전체를 관리하는 것이 아니라 개별적인 연결망을 갖고 연락을 주고받는 형태다. 솔직히 나도 조직이 어떤 규모로 어떻게 운용되고 있는지 정확히는 모른다. 다만 최근 사무실 운영도 시작했으며, 상근자가 직접 참여하는 사람들과 연락을 하고 있다는 정도는 말할 수 있다.(사무실의 위치, 운용현황 등에 대해서는 오프 더 레코드를 약속했다.)

참여자가 수백 명이라고 한다면 경찰 내부의 여건상 예상외로 많은 규모다.

현재는 지부별로 책임자들끼리 소통한다. 내가 밝힌 수와 일부 차이는 있을 수 있다. 경찰청 차원에서 참가 금지가 공표된 다음부터 노조 준비 모임에 대한 감시나 견제가 심해진 것으로 보고 있다. 보안 때문에 소수만이 조직에 대한 정보를 파악하고 공유하고 있다.

공무원 노조가 설립되는 등 경찰노조 설립의 적기로 여겨졌던 과거 정권 때는 움직이지 않다가 지금처럼 어려운 시기에 노조 설립을 추진하게 된 배경을 물었다. 이유는 간단했다.

"경찰 근무 여건이 밖에서 보는 것보다 끔찍하다. 그 시절에는 민주화되면서 그나마 경찰에 대한 인식도 좋아졌고 일할 만했다. 그런데 이번 정권 들어, 특히 성과주의를 내세우기 시작하면서 밥도 못 먹고 순찰차를 돌리는 경우가 빈번하다. 순찰차를 타고 돌다가 뭔가 의심스러운 상황이 생겨 차를 세우고 들여다보면 바로 서에서 연락이 온다. 혹시 딴짓하지 않았느냐는 채근이다. 특이상황이 없다면 사유서를 작성하기도 한다. 순찰차의 위치를 파악하기 위해 구축한 망이 이제는 쉼없이 움직이는지 감시하는 데 쓰이고 있다. 일선 현장에서 이대로는 못 버티겠다는 말이 나온다. 노조 준비 모임을 참가하지 말라고 협박하면서, 근무 환경을 개선하겠다고 밝힌 것도 이런 상황을 지휘부가 알기 때문이다."

경찰 화합과 발전을 위한 제언

❑ 9월 때늦은 무더위와 호우상황 속에서도 일선 치안현장
헌신적으로 노력하고 계신 경찰 동료 여러분들의 노고에
감사드립니다.

최근 일부 외부단체의 경찰 노동조합 추진 움직임과 관련,
정확한 이해가 필요하다고 생각되어 경찰 노동조합 가
문제점에 대해 알려드리고자 합니다.

❑ 경찰공무원은 법집행 주체로서 공정성과 중립성을 담보
위해 불가피하게 노동 기본권을 제한하고 있습니다.
즉, 경찰공무원은 노동조합 가입이 금지되어 있고, 집단행
형사처벌의 대상이 됩니다.

※ 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 제6조(가입범위
- 특정직공무원인 **경찰공무원은 노동조합 가입 不可**

※ 국가공무원법 제66조(집단행위의 금지) 및 제84조(벌칙)

❑ 따라서 외부단체의 '민주경찰노조 추진위'에 경찰관이 참여
것은 품위 손상 행위로 복무규정 위반에 해당되기 때
현행 법령을 무시하는 행위가 있어서는 안 될 것입니다.

※ 국가공무원법 제63조(품위 유지의 의무)

❑ 지금 경찰청 지휘부에서는 '기본과 원칙 구현 추진단'을
하여 근무체계 개선, 직급구조 개선 등 조직의 화합과 발
위한 7대 핵심과제를 추진하고 있습니다.

〉〉 지난 9월28일 경찰청에서 작성해 전국의 경찰서 내부 게시판에 올린 글. 경찰노조는 불법이며, 경찰노조추진위에 참여하는 것만으로도 처벌될 수 있다고 밝히고 있다.

“요즘처럼 불만 얘기할 창구가 절실한 적 없었다

근무 여건에 대한 이야기는 길었다. 김 경사 개인적인 참가배경을 물었다. 김 경사는 “얼마 전 술에 취한 피의자를 취조하던 중 뺨을 맞는 등 곤욕을 치렀음에도 보고조차 못했다”는 말을 꺼냈다. “모든 것을 개인 능력을 평가하는 잣대로 보는 분위기상, 그 일이 ‘피의자를 제압할 능력이 없어서 벌어진 것 아니냐’는 곱지 않은 시선을 받을 수 있기 때문”이라고 했다. 그는 “그 일을 겪은 다음 이대로는 안되겠다 싶었다. 그게 결심을 굳힌 계기라면 계기”라고 말했다.

물론 근무 여건만이 참여 이유는 아니었다. 김 경사는 “현재의 성과주의가 극에 달하는 것은 국민을 위한 것이 아니라 윗선이 정권의 눈치를 보기 때문이며, 이에 대해 조직 내부에서 비판의 목소리를 내지 못하기 때문”이라고 말했다. 그는 “경찰 생활을 하면서 요즘처럼 불만을 얘기할 만한 창구가 필요한 적이 없었다”고 덧붙였다.

김 경사는 현재 상황을 “고양이 목에 방울 달기”라는 말로 정리했다. 현재 노조추진위 내부에서도 경찰 지휘부의 강경대응 방침에 맞춰 속도 조절을 하자는 얘기가 나오고 있다. 전·현직 경찰관 모임인 ‘무궁화 클럽’이 노조추진위와 공조하는 듯하다가 최근 공식적으로 “노조와 무관하다”고 선언한 것도 이런 시류를 반영한다. 하지만 김 경사가 보는 노조 설립은 낙관적이었다. 노조가 설립되기만 하면 참여할 것이라고 말하는 동료들이 적잖기 때문이다. 스스로도 결심이 선 것으로 보였다. “20년이면, 나는 경찰 일 할만큼 했다고 본다. 설립 과정에서 희생이 요구될 텐데, 옷을 벗더라고 나머지 시간 동안은 경찰답게 일하다가 벗고 싶다”며 “그 시기가 언제냐의 문제만 남았다”고 말했다.

그에게는 전교조가 좋은 사례다. 온갖 탄압을 받으면서도 ‘참교육’이라는 화두가 국민에게 공감을 불러일으키면서 끝내 교사노조를 만들어낸 것처럼, 경찰노조도 단순히 경찰의 제 밥그릇 챙기기가 아닌 진정한 ‘민중의 지팡이’가 되기 위한 노력이라는 것을 어떻게 설득해내느냐가 관건이라고 말한다. 전교조는 1989년 출범 당시 정부로부터 불법단체로 낙인찍히면서 그 해 1465명이 해직되는 등의 고통을 겪었다. 합법화 논의가 시작된 것은 8년이 지난 1997년 노사정위원회에서였다. 그리고 출범 10년 만인 1999년 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률이 국회를 통과해 합법적인 노동조합이 됐다.

전교조 합법화 10년의 두배가 걸려도

김 경사는 "전교조가 합법적인 지위를 인정받기까지 10년의 세월이 걸렸다면, 경찰노조는 공권력이라는 특성상 그보다 두 배의 시간이 걸릴 수도 있다"며 "쉽지 않겠지만 서두르지 않고 차분하게 절차적 민주주의의 완성에 경찰노조가 필요하다는 것을 설득해나갈 것"이라고 말했다.

현재 전국경찰노조추진위원회는 대외적으로는 박윤근 위원장 등 전직 경찰을 위주로 활동을 이어가고 있다. 추진위는 11월께 국회에서 경찰노조의 필요성을 알리고 합법화 방안을 마련하기 위한 공청회를 열 계획이다.

유럽과 미국의 경찰노조들
다양한 조직에 파업권까지

유럽에는 대부분의 국가에 경찰노조가 설립돼 있다. 또한 파업을 허용하지 않는 영국을 제외하고는 노동3권을 모두 보장한다. 유럽 전역의 경찰노조를 아우르는 조직으로는 유럽경찰노조연합(European Confederation of Police)과 유럽경찰노조연맹(European Council of Police Trade Unions)이 있다. 유럽경찰노조연합은 독일·스페인·덴마크·스웨덴·이탈리아 등 23개국 30개 경찰노조, 50만 명의 경찰관을 포괄한다. 유럽경찰노조연맹은 1988년 창립됐으며, 유럽 18개국 28만 명의 경찰관이 조직원으로 가입돼 있다.

이들은 유럽연합 차원에서 경찰의 시민적 권리 등을 보장하는 일을 한다. 국가별로 살펴보면, 독일 경찰노조는 1950년 창립됐으며 18만 명의 노조원을 보유한다. 복수노조를 보장하는 독일에는 2개 노조가 더 있는데, 수사경찰노조·문민경찰노조 등이 활동한다. 프랑스 경찰노조는 독립경찰노조연맹, 전국경찰노조, 경찰 총경 계급 및 일반 고위공무원 노조, 전국정복경찰관노조 등이 활약한다. 영국 경찰은 다른 유럽 노조와는 달리 파업할 권리를 보유하고 있지 않다. 1919년 경찰법에 따라 창설된 경찰노조연맹은 13만 명의 경찰을 대표해 근무 여건 등의 교섭을 진행한다. 파업권은 보유하지 않지만 유럽경찰노조연합에 가입해 활동하고, 정치적 이슈에 대해 집회를 열어 적극적으로 의견을 제시하는 등 우리 공무원 노조와 유사한 형태로 알려져 있다.

미국 경찰도 노조가 있다. 1919년 보스턴 경찰의 파업으로 미국에서 처음으로 노조의 필요성이 대두됐지만 당시 사회 분위기에 밀려 설립 시도가 무산됐다. 본격적인 노조 설립은 1965년 미시간주 당국이 디트로이트 경찰의 노조 설립을 허용하면서 시작됐으니, 미국에서 경찰노조를 세우기 위한 노력은 40년이 걸린 셈이다. 현재는 미국 경찰 대부분이 노조원으로 가입돼 있다. 대표적인 단체는 4천여 개에 이르는 경찰노조와 경찰협의회 등을 통해 22만 명의 조직원을 보유한 미국 경찰노조연맹(International Union of Police Associations)과 2천여 개 지부, 약 32만 명의 조직원을 보유한 경찰공제조합(Fraternal Order of Police union)이다. 이들은 노동 3권인 단결권·단체교섭권·단체행동권 등을 행사한다.

하어영 기자 haha@hani.co.kr

출처 : http://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/28296.html

경찰노동조합추진위원회
http://cafe.daum.net/policeunion

서울시 영등포구 영등포동5가 49-1 현대프라자 202호
TEL. (02)2631-1948 **직통** 070-7728-4727