

소방공무원 직장협회의 활성화 및 노동조합과의 관계설정에 대한 시론적 논의

김 대 욱, 조 원 혁†

전남대학교 행정학과, 웰링턴 빅토리아 대학교

본 연구의 목적은 소방공무원의 국가직 전환과 직장협의회 가입 허용과 같은 법률적 환경의 변화에 따른 소방공무원의 노동권 이슈들에 대해 검토하고 직장협의회 활성화 및 노동조합과의 관계설정 방안에 대해 시론적으로 논의하는 것이다. 그동안 국민의 생명과 안전에 직접적으로 연관되어 업무의 특수성을 지닌 소방공무원의 노동권은 공공성과 공공복리의 논리에 따라 민간근로자나 일반공무원에 비하여 매우 제한적으로만 인정되어 왔다. 2020년 4월 그동안 지방직과 국가직으로 이원화되어 있던 소방공무원 체계가 국가직으로 일원화되었고, 2020년 6월부터는 일반 공무원과 마찬가지로 직장협의회를 구성하여 근무환경과 고충사항 등에 대하여 협의할 수 있게 되었다. 소방업무는 상시적으로 위험에 노출되어 있고 교대근무와 긴 급출동으로 인해 근로자들의 스트레스 정도가 크며, 이러한 근무 여건의 고충이 소방서비스의 질 및 국민의 안전과 연관된다. 따라서 소방기관 내에서 사용자와 노동자의 입장을 협력적 관점에서 조율해줄 수 있는 직장협의회 역할이 중요하며 활성화되어야 한다. 본 연구가 제안하는 제도적 개선방안은 직장협의회가 수행하는 기능 범위의 확대, 직장협의회 활동 시간 및 전담공무원에 대한 규제 완화, 합의 이행에 대한 강제 규정 마련이다. 향후 설치될 가능성이 높은 소방노동조합과의 병존을 위하여는 직장협의회와 차별적인 역할을 정립하고, 독자적인 협의 활동을 활성화해나가야 할 것이다.

주요어: 소방공무원, 직장협의회, 노동3권, 공무원노동조합

† 교신저자(Corresponding Author) : 조원혁, 뉴질랜드 웰링턴 빅토리아대학교 행정학과 교수, 23 Lambton Quay, Pipitea, Wellington, New Zealand 6011, E-mail : wonhyuk.cho@vuw.ac.nz

김대욱, 전남대학교 행정학과 교수(제1저자)

■ 초초투고일 : 2020년 11월 30일 ■ 심사마감일 : 2020년 12월 31일 ■ 게재확정일 : 2021년 1월 19일

1. 서론

최근 “공무원직장협의회 설립운영에 관한 법률” 개정에 따라 소방공무원들도 2020년 6월11일부터 일반 공무원과 마찬가지로 직장협의회를 구성하고 가입하여 근무환경 개선이나 고충사항 등에 대해 기관장과 협의할 수 있게 되었다(소방청훈령 제167호). 그동안은 소방관과 같은 소위 초동 대처자(first responder)에 해당하는 직군들은 국민의 위기 상황과 생명에 직결되는 업무를 한다든지 정치적 중립성을 지켜야 한다든지 등의 이유로 직장협의회 설립과 활동이 허용되지 않았다(이승협, 유각근, 2016). “공무원직장협의회 설립운영에 관한 법률(공무원직협법)”이 1998년에 제정되었으니, 이로부터 20년 이상이 지난 후에야 소방공무원들도 조직인사 문제에 대해 기관장과 협의할 수 있는 공식적인 채널이 생기게 된 것이다. 이는 전국 소방공무원의 국가직 전환이 2020년 4월 1일부터 전면적으로 이루어진 것에 이어 소방분야 노동환경에 있어서의 큰 변화이다(소방공무원법 법률 제16768호의 개정 내용 참조). 직장협의회 전면 허용은 소방분야에 종사하는 공무원들이 그동안 그토록 원했던 노사 협의의 공식 창구가 생겼다는 의미가 있다.

현행 법률상 소방 직장협의회는 기관장이 4급 이상인 소방청 및 소속기관, 시도 소방본부, 소방서, 소방학교 등을 설립단위로 한다. 가입범위는 6급 이하로서 소방경, 소방위, 소방장, 소방교, 소방사가 가입의 대상이라고 할 수 있다. 즉 소방분야는 257개 기관에서 근무하는 5만1,312명 이상의 인원이 신규 가입 대상이 되고 있다. 그러나 직장협의회 설립이 소방공무원에게 허용된 두 달이 지난 시점인 2020년 8월을 기준으로 한 조사

에 따르면, 소방청의 경우 직장협의회 설립 대상 257개 기관 중 85개의 기관이 직장협의회를 조직(기관 조직률 33.07%)해서 7,200명 이상의 소방공무원이 직장협의회에 가입(가입률 14.4%)한 것으로 보고 되었는데, 같은 시기에 직장협의회 설립이 허용된 경찰이 훨씬 높은 조직률(대상기관 조직률 58.04%, 가입 대상 인원 기준 가입률 36.4%)을 나타내는 것과 대조적이다.¹⁾ 즉 소방공무원 직장협의회는 외형적인 조직률과 가입률에서 비교 대상인 경찰에 비해 2배 가까이 저조할 뿐 아니라 실질적인 활동에 있어서도 참여도가 낮은 상황이다. 또한 제도적으로 직장협의회는 기관장으로 하여금 의무적으로 협의사항을 이행하도록 할 권한이 없다. 그리고 직장협의회는 노동조합과 달라서 직협 전임자를 두거나 단체행동권을 행사하는 것이 가능하지 않다. 직장협의회는 활동 또한 원칙적으로 근무시간을 피하도록 제한되어 있다. 따라서 소방공무원 직장협의회는 운영과 제도에 있어 개선해야 할 여지를 상당히 가지고 있는 것으로 보인다. 소방공무원 직장협의회가 실질적으로 중요한 역할을 하기 위해서는 다양한 활성화 방안이 모색되어야 한다. 그러한 방안의 모색에 있어 소방공무원은 다른 직군과 다른 특수한 성격이 있기 때문에 이를 고려해야 할 것이다. 즉 소방분야는 전통적으로 상명하복의 위계적 조직문화가 있어왔고(김영근, 고대유, 2016), 근무환경 개선을 위한 조직적인 활동의 역사와 경험도 매우 제한적이다(신혜립, 2019). 그 결과 직장협의회 성격이 일반 공무원 직장협의회와 일정한 차이가 있을 것으로 전망되므로, 소방분야 특유의 직장협의회와 관련된 논의의 확장과 활성화 방안을 마련하는 것이 시급하고 중요하다.

한편, 향후 국회에서 “공무원의 노동조합 설립

1) 공생공사(2020.08.25.). “직협 두 달, 없는 듯 조용한 소방 vs 판 깨질 판 ‘우당탕’ 경찰.”

및 운영 등에 관한 법률”이 개정되어, 소방공무원의 노동조합 가입이 허용될 경우 직장협회가 노동조합과 어떤 관계 속에서 어떤 역할을 하게 될 것인지에 대해서도 심도 있는 논의가 필요하다. 그러나 소방분야 직장협회가 어떠한 성격을 가져야 하는지에 대해서는 아직 활발한 논의가 이루어지지 않고 있는 실정이다(이승협, 유각근, 2016). 이러한 배경에서 본 연구는 소방공무원의 국가직 전환과 직장협회 가입 허용과 같은 법률적 환경의 변화에 따른 소방공무원의 노동권 이슈들에 대해 검토하고 직장협회의 활성화 방안 및 노동조합과의 관계 설정 방안을 논의하고자 한다.

2. 논의의 배경

1) 소방행정의 현황 및 특징

소방공무원 직장협회 논의를 전개하기 위해서 우리나라 소방행정의 현황과 특징을 먼저 살펴보고 맥락을 이해할 필요가 있다. 우리나라 소방행정은 소방기본법(법률 제17834호)에 따라 “화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕 및 질서 유지와 복리증진에 이바지함을 목적”으로 이루어지고 있다. 우리나라 소방행정은 중앙의 소방청과 지역소방기구인 지방소방본부로 크게 구분할 수 있다. 소방청의 경우 소방청장을 필두로 하여 기획조정관, 소방정책국, 119구조구급국 등으로 구성되어 있다. 또한 산하에 중앙소방학교, 중앙119구조본부, 국립소방연구원을 두고 있다. <표 1>에서 보여지듯이 우리나라 지역소방인력은 2019년 기준으로 55,694명으로

구성되어 있으며, 조직으로는 소방본부와 소방서, 소방서 소속 출동대로 구분할 수 있다.

한편, <그림 1>에서 알 수 있듯이 소방인력은 2010년 이후 꾸준히 상승하여 현재에 이르고 있는 것으로 나타나고 있으며, 특히 전체 공무원 중에서 점유율이 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다.

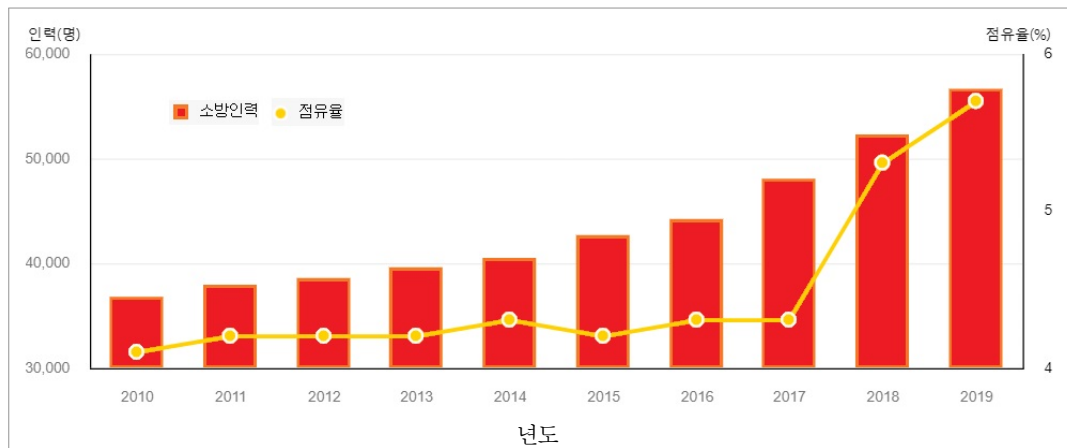
재난재해에 대응하는 소방공무원의 인적 역량이 중요해지면서 이들의 근무 여건에 대해서도 관심이 증가하고 있다. 소방업무의 분류는 기준에 따라 조금씩 차이가 있지만 대체적으로 화재예방, 재난대응(화재진압, 인명구제, 구급), 생활안전 분야로 주로 나누고 있다. 재난관리 생애주기로 구분하여 예방소방, 대비소방, 대응소방, 복구소방으로 소방업무를 분류하기도 한다. 이들 업무는 긴급성, 돌발성, 위험성, 전문성, 대응성 등의 특징을 가지고 있는데, 이것은 소방인력의 운영과도 밀접한 관련이 있다. 긴급성은 화재나 사고 또는 재난 상황이 발생할 때 신속하게 소방인력이 출동하여 대응해야만 하는 특성을 말하고, 돌발성은 예기치 못한 재난이나 화재 상황이 돌발적으로 발생하기 때문에 소방인력의 상황판단이 매우 중요해지는 특징이고, 위험성은 재난현장이나 화재 현장 등에서 활동하는 소방인력이 위험을 감수하고 구조, 구급 작업을 해야 하는 위험한 환경에 노출되어 있다는 것이다(안승현, 도명록, 2019). 소방업무의 특성상 보건과 안전에 위협이 되는 요소가 다른 공무원들에 비해 매우 많으며, 소방작업 환경도 인체유해요인에 노출되거나 하는 건강상의 유해 요인 가능성이 높고, 긴급출동과 교대근무 등으로 인한 불규칙한 생활과 비일상성은 심리적이고 물리적인 측면에서 건강과 안전에 부정적인 영향을 주기 쉽다. 따라서 소방공무원은 근무환경에 대한 만족도가 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있고(이윤수, 2018), 업무 환경과 복지에

<표 1> 소방인력의 지역별 현황

(단위: 명)

구분	총계	소방본부					소방서				소방서 소속 출동대					체 험 관
		본부	상황 실	소방 학교	특구 단	항공 대	행정	예방	재난 대응	현장 대응단	안전센터			구조 대	소방 정대	
											진압대	구급대	지역대			
계	55,964	1,459	1,398	327	644	324	2,544	3,831	1,665	3,209	22,254	10,698	2,960	4,378	132	141
서울	7,055	167	171	51	129	15	290	601	216	480	3,036	1,389		504		6
부산	3,401	114	105	36	56	23	137	241	110	165	1,416	612	27	279	44	36
대구	2,631	75	64		28	26	112	171	64	128	1,178	491	60	214		20
인천	2,995	91	68	31	26	21	119	216	97	207	1,226	530	78	266	19	
광주	1,443	51	48	36	39	16	63	99	43	78	608	267		95		
대전	1,529	62	50		41	7	65	100	45	87	677	285		110		
울산	1,166	46	37		19	17	56	61	30	45	463	234	48	92		18
세종	458	34	22				16	18	14	18	188	92	24	32		
경기	9,684	212	311	68	81	27	438	976	242	633	3802	1,776	384	734		
강원	3,687	125	69	44	81	47	186	164	127	247	1,301	675	330	291		
충북	2,230	44	59		51	16	132	95	36	108	819	408	225	237		
충남	3,349	69	63	22	28	16	196	142	101	213	1,311	720	174	269	10	15
전북	2,874	48	52			17	116	149	83	168	1,050	519	429	192	15	36
전남	3,472	89	70		14	19	170	187	123	167	1,146	567	615	289	16	
경북	4,636	81	71	39	27	24	200	313	172	220	1,980	900	279	330		
경남	3,474	71	72		24	16	172	210	124	162	1,275	765	249	311	13	10
제주	989	48	36			17	45	40	26	48	378	252	38	61		
창원	891	32	30				31	48	12	35	400	216		72	15	

출처: <2020년 소방청 통계연보>, 소방청



출처: <소방행정자료 및 통계>, 소방청

주석: * 점유율(%) = 전 공무원인력 대비 소방인력이 차지하는 비율

<그림 1> 소방인력 현황

대한 개선 요구가 상대적으로 많이 있어 왔으며 (이종열, 박광욱, 2011), 이는 직장협회의나 노동조합의 결성 및 활동과도 큰 관련이 있다. 이러한 소방업무의 위험성과 돌발성은 순직 공상자 현황에서도 나타나는데, <표 2>에서 보는 바와 같이 최근에는 매년 700여명 이상의 공상자와 7-8여명의 순직자가 발생하고 있다.

소방업무는 긴급상황 발생 시에 신속히 출동하여 사태를 수습하는 것이 중요하기 때문에 현장 활동 인력의 비중이 행정업무를 담당하는 내근인력보다 월등히 높으며, 이로 인해 현장 인력의 업무수행 능력에 영향을 미치는 건강과 근로조건이 인적자원 관리에 더욱더 핵심적인 요소이다. 2020년 기준 소방공무원은 긴급성 있는 업무를 수행하면서 무거운 안전장비와 방화복을 착용하고 업무에 임하여야 하고 유독가스와 열기 등의 악조건하에 구조와 구급 업무를 수행해야 하는 특성이 있다. 비상출동 대기 근무로 인해 소방교대근무자들은 가수면 상태로 출동대기에 임하는 경우가 많으며, 주간 20초, 야간 30초 이내 출동이라는 긴급출동 기준으로 인해 상시적인 스트레스를 받고 있

다(구훈정, 이종선, 2016).

또한 <표 3>에서 보여지듯이 우리나라 구급현장에서는 특히나 주취자(환자)에 의한 구급대원 폭행도 빈번하게 발생하고 있어서(권설아 외, 2019), 구급현장에서 근무하고 있는 소방공무원들의 정신적·신체적 고통이 크다. 현장에서 근무하고 있는 소방 및 구급 대원들이 재난현장에서 폭행이나 협박의 두려움을 갖지 않고 활동하는 데에 폭행에 노출되는 환경이 큰 문제가 되고 있다(구훈정, 이종선, 2016). 또한 최근에는 119 신고를 받고 출동한 구급대원들에게 성추행과 욕설을 하는 등의 문제가 상시적으로 발생하고 있지만(김보람, 정구철, 2020), 소방기본법에 따라 인명구조활동을 하는 소방공무원을 폭행하거나 협박해 소방활동을 방해할 경우 최고 징역 5년 또는 최고 5000만원의 벌금형을 받을 수 있음에도 실제로 이것이 강력한 처벌로 이어지지 않고 수사도 불구속 수사로 이루어지는 경우가 많은 것도 큰 문제이며(최형보, 강동욱, 2017), 소방인력의 관리에 있어서 이러한 업무활동상의 근로자의 피해에 대해서 심각하게 받아들이고 적절한 조치를 할 필요가 있다.

<표 2> 연도별 소방공무원 순직·공상자 현황(2010~2019)

연도별	합계	순직						공상					
		소계	화재	구조	구급	교육 훈련	기타	소계	화재	구조	구급	교육 훈련	기타
2010	348	8	-	3	1	-	4	340	90	38	78	-	134
2011	363	8	3	2	1	-	2	355	72	29	88	-	166
2012	292	7	4	3	-	-	-	285	60	21	61	-	143
2013	294	3	2	1	-	-	-	291	62	23	67	4	135
2014	332	7	1	5	-	-	1	325	68	38	80	4	135
2015	382	2	1	-	-	1	-	380	72	50	94	3	161
2016	476	2	-	2	-	-	-	474	88	44	118	6	218
2017	609	2	2	-	-	-	-	607	119	47	127	16	298
2018	795	7	-	2	1	3	1	788	193	58	176	18	343
2019	705	8	1	-	5	1	1	697	164	45	138	23	327

출처: <2020년 소방청 통계연보>, 소방청

<표 3> 연도별 119 구급대원 폭행 피해 현황(2010~2019)

연도별	수사주체			구속여부			폭행사범 조치결과						
	합계	소방	경찰	합계	구속	불구속	합계	징역	벌금	기소 유예	선고 유예	재판 수사중	기타
2010	122	0	122	122	0	122	122	0	0	0	0	0	122
2011	95	0	95	95	0	95	95	0	0	0	0	0	95
2012	93	0	93	93	0	93	93	3	55	3	0	0	32
2013	145	35	110	145	5	140	145	7	84	6	0	0	48
2014	131	55	76	131	6	125	131	11	79	13	1	0	27
2015	198	72	126	198	10	188	198	33	103	6	1	0	55
2016	199	94	105	199	10	189	199	20	83	9	0	0	87
2017	167	90	77	167	7	160	167	19	84	7	1	1	55
2018	215	184	31	215	9	206	215	21	94	12	0	13	76
2019	205	181	24	205	7	198	205	6	39	5	0	133	22

출처: <2020년 소방청 통계연보>, 소방청

2) 소방직의 국가직 전환

소방직의 국가직 전환은 임용경로와 법적인 임용권자의 변화를 의미하기 때문에 직장협의회 설립의 단위와 운영에 있어서 중요한 배경이 된다. 임용경로면에서 소방공무원은 다른 특정직들(경찰, 교육공무원, 군인, 군무원, 검사, 외무공무원, 국가정보원 등)과 달랐다. 즉 이들이 줄곧 국가직이었던 것에 반해, 소방직의 경우 2020년 4월1일에 국가직 전환이 이루어지기 전까지 지방직과 국가직의 이원화된 경로로 임용이 되고 있었으며, <표 4>에 나와 있듯이 인력구성에 있어서도 대부분 지방직이었다. 소방기본법과 지방자치법으로 보면 소방사무는 기본적으로 지역적 특성을 반영하는 광역지방자치단체의 사무로 여겨졌기 때문

에 소방공무원이 지방직으로 대부분 임용되어 왔었던 것인데(김재호, 임재만, 2019), 이는 1970년 소방기능이 지방자치단체로 이관되고 1973년 소방공무원이 지방직으로 전환되면서부터이다. 1992년 이후로는 2020년 4월1일 이전까지 광역행정체제로 운영되어 왔으므로, 각 지방자치단체에 소방본부가 만들어지고 그 산하에 소방서를 설치하는 방식이었다. 따라서 최근까지도 국가소방은 지방고유의 소방사무에 대해 지배력이 높지 않았으며 실질적인 소방사무는 자치소방에서 수행하고 있어 왔었던 것이다. 국가소방은 정책업무 및 소방사무통계관리와 표준화 등에 집중하고 재난대응은 지방소방이 주로 담당하고 있었다(김재호, 임재만, 2019). 그러던 것이 국가적 대형재난 발생에 더 효과적으로 대응하기 위한 국가재난관리체

<표 4> 국가직 전환 이전의 소방인력 지방직과 국가직 현황

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
국가직	245	257	263	322	483	538	538	585	630	683
지방직	36,466	37,569	38,294	39,197	39,923	42,096	43,583	47,457	51,615	55,964

출처: <소방행정자료 및 통계>, 소방청

계에 대한 필요성의 맥락에서 중앙정부의 역할을 증대시키고 소방공무원 신분도 국가직으로 일원화하게 되었다(오윤경 외, 2020).

즉 소방공무원의 임용경로를 일원화해서 국가직으로 전환하자는 논의가 지속되면서 결국 2020년에 지방직 소방공무원으로 일하던 5만명 이상의 근로자들의 국가직 전환이 이루어졌는데, 체계적인 지휘체계를 마련하여 재난 시에 지방자치단체간 협조 문제를 해결하고 소방공무원들의 근로환경의 지자체별 편차를 완화시키자는 것이 그 배경이다(오윤경 외, 2020). 이를 위해서는 소방공무원법, 지방공무원법, 소방기본법, 지방교부세법, 소방재정지원특별회계 및 시도 소방특별회계 설치법안 등 다양한 입법노력이 필요했는데, 소방공무원 신분을 국가직으로 일원화시키기 위해 7개의 법률이 2019년 11월에 국회를 통과했고, 관련된 법률과 하위법령이 2020년 4월에 시행되기에 이른다. 2011년에 소방관 국가직 전환을 주요 골자로 한 법안이 발의된 이후로 8년여 간의 논의 끝에 이러한 결정과 집행이 이루어졌다. 1973년 지방소방공무원법으로 소방공무원이 지방직과 국가직으로 이원화된지 거의 50여년 만에 다시 일원화 체계로 변화된 것이다. 2020년 4월1일 시행된 소방공무원법(법률 제16768호)의 제정 개정 이유를 살펴보면 “소방공무원은 대통령·소방청장이 임용하는 국가소방공무원과 시·도지사가 임용하는 지방소방공무원으로 이원화되어 있어 지방자치단체별로 재정여건 등에 따라 소방인력, 소방장비 등에서 편차가 발생하고 이로 인해 지방자치단체별로 소방사무의 수행능력 차이가 심화되고 있는 실정”이므로 “소방공무원의 임용권을 국가로 일원화함으로써 화재, 재난·재해 등의 위급한 상황으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위한 소방사무가 지방자치단체별 편차 없이 균등한 수준에서 일관성 있게 집행될 수 있도록”하려는 것임

을 밝히고 있다.

다만 2020년부터 시행된 소방공무원의 국가직 전환은 지방분권 지방자치의 흐름에 역행할 수 있다는 점에서 비판도 존재해왔다. 또한 지역적 특성을 반영한 소방업무가 필요하고, 시도지사의 재난에 대한 책임소재가 약화된다는 것도 국가직 전환에 따른 체제 개편과정에서 주의해야 할 문제로 지적되고 있다. 그리고 소방공무원의 국가직 전환과 관련된 논의에서 사실 소방관의 처우 개선이나 근로조건 편차 개선은 부수적인 이유였으며, 이러한 노동 이슈보다는 재난의 대형화에 대응할 수 있는 효율적 소방조직체계라든지 지방자치단체의 재정여건에 따라 시설, 인력, 장비에 격차가 발생하는 것을 방지하여 일관성 있는 양질의 서비스 제공이 더 중요한 이유였고, 이는 국민의 생명권과 안전권 측면에서 논의되었다. 인사, 예산, 지휘권을 그대로 지방자치단체에 둔 상태로 신분만 국가직으로 바꾸는 방안도 논의되었으나 여러 비판으로 실제로 추진되지는 않았다(오윤경 외, 2020). 소방공무원이 국가직으로 전환되면서 소방공무원의 직급명칭에서 지방이라는 용어가 사라지게 되었고, 신규채용에 있어서는 소방청장이 일괄적으로 관리하게 되었으며, 중앙직과 지방직으로 이원화되어 운영중인 인사관리도 표준인사관리시스템으로 통합개편될 예정이다. 징계나 불이익처분에 대한 소청을 심사하는 것도 이제는 인사혁신처 소청심사위원회에서 심사하게 되었으며, 소방령 이상의 고층은 중앙고층심사위원회에서 심사하도록 변화되었다. 소방안전 교부세율도 상승시켜서, 이를 신규 소방공무원 충원에 활용한다는 계획을 밝혔으며, 2021년에는 3,642명, 2022년에는 3,903명을 신규채용 한다고 공고하였는데, 소방공무원의 국가직 전환 이후 소방공무원 공개채용 지원자가 큰 폭으로 늘어났고 경쟁률도 크게 높아졌다.

소방력의 배치와 관련해서는 국가직 전환 이전

에는 관할면적의 크기와 인구 규모 등을 고려하여 정해졌었고(소방력기준에관한규칙, 행정안전부령 제 170호), 국가직 전환 이후에도 대체적으로 이러한 요인이 소방력 배치에 주요 결정요인이 될 것으로 예상된다. 소방공무원의 직무는 전통적으로 화재 진압 및 구급 등의 업무에 국한되어 왔으나 최근에 들어서는 생활안전 및 위험제거 활동, 소방지원 활동, 화재예방 활동 등으로 확대되고 있기 때문에 이러한 소방활동이 실효성을 가지기 위해서는 소방공무원의 국가직 전환 이후에도 여전히 지방자치단체 및 지역사회와의 밀접한 관계를 유지하는 것이 중요하다. 특히 소방의 중요한 업무분야로서 화재예방은 화재진압과 화재대비(소방훈련)의 이전 단계로 매우 핵심적인 예방업무의 일환인데, 이러한 화재예방 업무는 시설문의 인허가 사무와 연관되어 있기 때문에 기초자치단체와 긴밀한 협력이 필요하며, 이는 2020년 4월1일자로 소방공무원이 국가직으로 전환된 후에 효과적인 체계 구축에 있어 핵심적인 사안들 중 하나이다. 2020년 이전에 과거 지방직으로 운영되었던 소방공무원제는 노동법 관점에서 볼 때 임용의 주체가 지방자치단체였기 때문에 지방자치단체의 재정과 노동환경에 대한 차이에 따라 소방공무원들에 대한 처우와 근무조건의 편차를 초래하고 있는 문제가 있어 왔었다(오윤경 외, 2020). 지방직으로 선발할 수 밖에 없었던 정당한 사유가 있지만, 처우의 격차가 발생하게 되는 구조적인 문제가 있었고, 이는 결국 시민들에 대한 소방서비스의 질과 양의 차이가 발생하게 되는 원인이 된다고 지적되어 2020년 소방공무원의 국가직 전환의 주요한 배경이 되었다(오윤경 외, 2020).

3) 노사협의회의 역사와 연혁

최근 도입된 소방 직장협의회 제도를 심도있게

이해하기 위해서는 노사협의회와 노동조합에 대한 일반적인 제도의 역사와 연혁을 비교관점에서 이해할 필요가 있다(조성혜, 2016). 공무원 조직이라는 특수성으로 인해 민간과는 다르게 발전해 왔지만, 공무원 직장협의회가 대체적으로 운영의 경험이 더 많은 민간 노사협의회를 많이 참고하여 운영되어 왔고 서로 많은 영향을 미치고 있기 때문에 일반적인 노사협의회 및 노동조합이 우리나라에서 발전해온 맥락을 살펴보는 것이 중요하다. 우리나라의 노동조합에 대해 일본 식민지 시대까지 거슬러 올라가보면, 일본의 매판자본에 대한 노동자 저항과 지주에 대한 소작쟁의까지도 노동조합의 효시로 볼 수도 있지만, 근대적 의미로 노동조합의 결성이 본격적으로 이루어지기 시작한 것은 해방 이후라고 해야 할 것이다(박현철, 2001). 소위 “구” 노조법이라고 하는 1963년의 노동조합법(법률 제1329호)에서는 사용자와 노동조합은 노사협조를 기하고 산업평화를 유지하기 위한 목적으로 노사협의회를 설치할 것을 규정하게 되고, 1973년에는 이 노동조합법이 개정(법률 제 2610호)되어 노사협의회가 단체협약 또는 취업규칙의 범위 안에서 생산, 교육, 훈련, 작업환경, 불만처리, 협의회의 운영 등에 관하여 필요한 사항을 협의하도록 하였다.

노사협의제도가 본격적으로 보완되기 시작한 것은 1975년의 노동조합법의 시행령(대통령령 제 7597호)으로 구체적인 신설 규정들이 생기면서 부터인데, 예를 들어 노사협의회는 노동조합이 설립신고증을 교부받은 이후 30일 이내에 설치되어야 하고, 사용자와 근로자를 대표하는 동수의 위원으로 노사협의회가 각 5인 이내로 구성되어야 하고, 사용자측 위원은 사용자가 위촉하고 근로자측 위원은 노동조합의 대표자가 위촉하며, 매분기마다 노사협의회가 정기회의를 개최하고 회의내용을 노동청(또는 광역자치단체장)에게 보고하도록 하는 등

의 제도화가 이루어졌다.

1981년에 와서는 별도의 노사협의회법(법률 제 3348호)이 생기면서 노동조합과는 구분되는 독립적 기구로 노사협의회가 운영되기 시작하였으며, 구 노동조합법에서의 노사협의회 규정도 자연스럽게 삭제되었고, 노동조합의 단체교섭을 비롯한 모든 활동은 노사협의회법에 의해 영향을 받지 않는다고 명시하였다. 노사협의회법에서는 근로자와 사용자 쌍방이 이해와 협조를 통하여 노사공동의 이익을 증진한다는 것을 명시하였는데 노사협의회 기구는 협력적인 관계를 전제하여 대립적 관계의 노동조합과는 다른 성격이라는 것을 알 수 있고, 근로자와 사용자가 상호협조하여 근로자의 복지증진과 기업의 건전한 발전을 도모함을 목적으로 한다는 노사협의회 설치 이유를 명시하였다. 노사협의회법은 근로조건의 결정권이 있는 사업(또는 사업장)을 단위로 설치하도록 하였으며, 설치 의무에 대해서는 상시 백 명 이상의 근로자를 고용하는 사업장에 대해서 설치 의무를 명시했을 뿐 아니라, 노사협의회법의 시행령에서는 노동조합이 설치된 사업(또는 사업장)에서는 반드시 노사협의회를 설치해야 된다고 명시하여 설치 의무에 대해 노동조합이 있는 경우 노사협의회 설치의 의무화 하였다.

지역을 달리하는 사업장의 경우에도 노사분규가 과거 3년간 발생한 사실이 있으면 노사협의회를 설치하도록 해당법의 설치령에서 의무를 부과하였다. 노사협의회 구성에 대해서는 사용자와 근로자 대표가 동수의 위원으로 구성되며 10인 이내 3인 이상으로 하도록 명시하였으며, 사용자측 대표위원은 사업(또는 사업장)의 대표자와 그 대표자가 위촉하는 자로 하고 근로자측 대표위원은 근로자가 선출하고 노동조합이 설치된 경우에는 노동조합 대표와 노동조합이 위촉하는 자로 하는 것으로 명시하였다. 협의의 내용에 대해서는 노사협

의회가 근로자 복지증진, 생산성 향상, 근로자 교육훈련, 노사분규 예방, 안전 보건 및 작업환경 개선, 근로자의 고충처리 등과 같은 사항을 협의한다고 명시하고 있다. 사용자의 의무에 대해서는 분기별 생산계획과 실적, 인력계획, 경영방침 및 실적에 대해서 정기회의에 성실하게 보고하여야 한다고 명시하고 있으며, 모든 사업(또는 사업장)에 고충처리위원을 두어서 근로자의 고충을 청취 및 처리하도록 권고하고 있다.

노사협의회법은 1996년에 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률(법률 제5247호)로 대체되었는데, 이 법으로 기존의 노사협의회법에서 명시한 설치사업장의 범위가 확대되는 등의 변화가 있었으나, 법의 주요 내용은 기존의 노사협의회법과 비슷하였으며, 다만 협의사항과 설치의무에 대해서 보완이 이루어졌다고 볼 수 있다. 상시 30인 미만의 근로자를 고용하는 사업장을 제외한 근로조건의 결정권이 있는 사업 또는 사업장을 단위로 노사협의회를 설치하도록 하여서 기존의 노사협의회법과 비교하여 설치사업장의 범위가 확대되었고, 협의사항에 대해서도 14개의 사항을 협의하도록 확대하였다. 근로자의 능력개발과 교육훈련에 대한 계획을 수립하고, 복지시설을 설치 및 관리하고, 사내근로복지기금을 설치하는 등의 규정이 보완되었다.

이러한 민간분야 노사협의회는 공무원 직장협의회 도입의 배경이 되었고, 최근에는 소방분야로도 확대된 것이다.

4) 공무원의 노동기본권에 관한 논의

소방공무원의 직장협의회 활성화 대책을 수립하고 공무원 노동조합과의 관계를 논의하기 위해서는 공무원의 노동기본권에 대한 근본적인 논의를 이해할 필요가 있다. 근로자는 직업의 종류

를 불문하고 임금과 급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는자로 노동조합법 상에서 개념화되고 있다(조성혜, 2015). 따라서 공무원도 노동조합법에 따른 근로자성을 인정하는 것이 원칙이라고 할 수 있으며, 헌법 제33조 제2항에서도 “공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.”라고 규정하고 있으므로 공무원에게 노동기본권을 인정하는 것이 헌법의 기본정신과도 부합한다고 볼 수 있다. 다만 헌법 제37조 제2항에서 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로 제한”할 수 있다는 유보조항이 있기 때문에 공무원의 노동기본권에는 제한의 한계가 인정되고 “과잉금지원칙”에 대해서는 공무원에게 어떠한 내용의 노동권을 인정할 것인지에 대해서는 입법자가 광범위한 입법형성의 자유를 가지므로 상대적으로 엄격한 과잉금지원칙의 심사기준 적용이 부정된다는 취지의 판례(헌재, 2003헌바50 결정)가 있다. 상대적으로 합헌성이 긍정될 가능성이 높아지는 것은 입법재량이 합리적으로 행사되었느냐의 여부만 심사의 대상이 되기 때문인데, 다만 헌법 제 37조 제2항의 기본권 제한의 한계에 대해서는 다양한 의견들이 표출되고 있기 때문에 이는 계속적인 입법과제이다.

공무원의 공공성은 공무원노조법이 노동3권에 대해서 공무원에게 일정한 제한을 두게 된 중요 배경인데, 공무원의 근로자성에 대해서 공무원의 신분과 그 직무가 공공성이라는 특수성이 인정되고 있는 것이며, 국민의 봉사자로서의 공무원은 국민이 그 사용자이기 때문에 정부가 공무원의 근무조건을 결정할 수 있는 지위에 있다고 보기 어려운 점 등 일반적인 근로자와는 그 노동기본권을 다르게 보아야 한다는 것이다. 따라서 공무원노조법에서는 공무원이 국민전체에 대한 봉사

자로서의 지위와 그 직무상의 공공성 등을 고려하여 그 노동권을 취급해야 한다는 취지가 나타나 있으며, 공무원의 노동권을 제한하는 것에 대해서 공공복리의 목적 아래 이해관계인의 권익을 조정하는 것이 헌법상의 노동권을 침해한다고 보지 않는 것이라고 할 수 있다. 고충처리에 대해서는 고용관계와 관련하여 근로자가 느끼는 광범위한 유형의 불만이나 공식적인 불평을 의미하는 포괄적인 개념이 고충인데, 우리나라의 경우 공무원의 권익과 고충처리를 위해 소청심사와 고충처리를 위한 여러 제도적 장치가 있으나, 공무원들이 제도의 활용을 꺼려하는 문화로 인해 제대로 활용되고 있지 못하는 측면이 있다(조선일, 2014).

5) 소방공무원의 노동자성과 노동기본권

소방공무원의 직장협의회 설립과 운영은 소방공무원이 가지고 있는 특수한 성격을 어떻게 볼 것이냐에 따라 달라질 수 있기 때문에, 소방공무원의 노동자성과 노동기본권에 대한 법률적 논의를 살펴보아야 한다. 현재의 우리나라의 법률적 환경에서 소방공무원의 노동조합 가입 금지 이슈를 보면, 우선 공무원노조법 제6조 제1항과 제2항에 특정직 공무원 중에서는 6급 이하의 일반공무원에 상당하는 외무행정, 외교정보관리직 공무원만이 노동조합에 가입가능한 범위로 규정하고 있다. 헌법에서도 특별히 소방공무원의 노동기본권에 대한 입법을 위임하고 있지 않아 입법행위의 흠결이 있는 진정입법부작위라고 볼 수 없기 때문에, 해당 입법이 불공정하거나 불완전하여 부진정입법부작위의 여지가 있는지 또는 입법의무를 전제하고 있는 않는 단순입법부작위로 보아야 할 것인지에 대해서 주된 논의가 진행되고 있다. 소방공무원의 노동조합 가입금지에 대해서는 헌법 소원(2006헌마462)에서 헌법 제33조 제2항에 대

한 해석으로 합헌이라고 보았는데, 심판대상조항은 소방공무원 업무의 성격상 사회공공의 안녕과 질서유지에 미치는 영향이 크고, 책임과 직무의 중요성과 신분 및 근로조건의 특수성이 인정되어 노동조합 가입대상에서 제외한 것으로 보았다. 노동기본권을 보장함으로써 인해 예상되는 사회적 폐해에 대해서 소방공무원은 화재예방 및 화재진압, 위급한 상황에서의 구조 및 구급 활동을 통해 국민의 생명과 재산을 보호하는 역할을 하고 오늘날의 소방행정은 현대사회의 복잡화로 인한 각종사고 발생에 따라 기능이 확대되고 있기 때문에 노동기본권 보장에 따른 폐해가 우려된다는 것이다. 더불어 신분보장과 대우 등 근로조건 면에서도 소방공무원법에 의해 두텁게 보호된다는 것도 이유였다(신혜림, 2019). 헌법에서 공무원인 근로자에 대해서는 국민 전체에 대한 봉사자로서의 지위와 그 직무상의 공공성을 고려하여 주권자의 권익을 공공복리 목적 아래 합리적으로 통합 조정한다는 것을 알 수 있는데, 일반 민간 근로자와는 다른 핵심적인 특성은 공공복리와 공공성이다.

이와 관련하여 2008년 현재의 판결은 중요하다. 즉 공무원노조법이 소방공무원의 단결권을 침해한다는 위헌소송에 대해, 소방공무원은 그 업무의 성격상 사회공공의 안녕과 질서유지에 미치는 영향이 크고, 그 책임 및 직무의 중요성, 신분 및 근로조건의 특수성이 인정되기 때문에 노동조합원으로서의 지위를 가지고 업무수행을 하는 것이 적절치 않으며, 소방공무원법에 의해 특정직 공무원으로서 신분보장이나 대우 및 근로조건이 일반 공무원에 비해서도 잘 보장되고 있다는 이유 등으로 합헌 판결을 내린 것이다. 다만 소수의견으로 공무원의 노동기본권이 제한되는 정도가 지나치다는 의견도 있었다. 직업공무원제에 기초한 신분보장을 받고 있고 그 직무가 공공성을 가지고 있는 공무원은 노동기본권에 제한을 둘 수 있다

는 것인데, 헌법상의 기본권에 대해서 직무특성 또는 신분보장에 따라 제한할 수 있다는 논리는 여전히 논란이 되고 있으며, 단결권에 대해서는 독일 등의 사례를 참고하여 최소한의 노동권을 보장하기 위한 대안적 조치가 마련되어야 한다는 주장이 점차 대두되고 있다. 독일의 사례를 보면 헌법상의 노동기본권에 대해 노동3권의 일부를 제한하지만 공공성과 배치되지 않는 공무원의 단결권을 제한하지는 않으며 직원평의회와 노동법원을 통해 부분적으로 단체교섭권과 단체행동권을 인정하고 있다.

현재 공무원노조법에는 특정직공무원의 경우 6급 이하에 상당하는 공무원들은 노동3권의 행사가 제한되어 있으며(조성혜, 2015), 외교정보관리직 공무원과 외무행정 공무원만 예외적으로 인정하고 있다. 소방공무원을 비롯하여, 경찰공무원, 교육공무원, 군인, 군무원, 국가정보원 직원, 법관, 검사 등이 노동3권 보장이 되어 있지 않다. 전술한 바와 같이 국제노동기구 제87호 협약에서는 군인과 경찰만을 결사의 자유가 제한되는 예외적인 집단으로 인정하고 있는데, 대한민국은 오랜 기간 이 협약을 비준하지 않고 있어서 국내외적인 비판의 목소리도 있다. 해당 협약을 비준하지 않았지만 우리나라는 국제노동기구의 회원국이기 때문에 1998년 “노동에서의 기본적인 원칙과 권리에 관한 선언” 등에서 밝히고 있는 국제노동기구의 기본적인 노동권에 대한 원칙에 대해서는 신의에 따라 존중하고 실현할 책임이 있기 때문에 앞으로도 소방공무원의 노동권에 대해서는 국제사회와 국내여론의 끊임 없는 시선은 당분간 계속될 것으로 보인다.

전술한 바와 같이 헌법 제33조에 따라 특정직 공무원들에게도 노동자성을 인정해야 한다고 보면, 기본적인 노동3권에 대해서 전면금지 조치가 이루어지기 보다는, 그 기본권의 제한 정도가 특정직

공무원들의 업무적 특성이나 신분에 따라서 구체적인 차이가 있을 수 있다. 다만 국내에서는 경찰공무원과 소방공무원을 성격이 비슷한 특정직 공무원 집단으로 보고 노동권의 제한에 대해서 비슷한 해석을 내어놓는 반면에 국제노동기구 등 국제사회나 해외의 사례에서 보면 소방관에 의해 행해지는 역할들이 단결권 배제는 정당화할 수 없다는 것이 일반적 관점이기 때문에 이러한 해석의 차이에 대해서는 살펴볼 필요가 있다.

우리나라의 경우, 경찰공무원과 소방공무원이 거의 유사한 집단으로 분류되는 이유에는 여러 가지가 있는데, 일단 보수도 공무원보수규정상 경찰공무원, 소방공무원 및 의무경찰 등의 봉급표(제5조 및 별표 1 관련)에서 함께 규정되어 있으며, 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률이 개정되면서 순직군경 등에 소방공무원이 포함되게 되기도 했고, 과거 소방공무원법에 대한 헌법소원 심판에서도 경찰의 평등권 침해여부 판단에서 소방공무원이 비교대상으로 간주되기도 했던 적이 있기 때문에 소방공무원이 명시적으로 또는 암묵적으로 경찰공무원 및 군인과 같은 선상에 놓고 논의가 되어 왔다(이승협, 유각근, 2016). 그 외에도 직무의 특성 면에서 국가안전과 국민의 생명 및 안전을 보호하는 업무를 수행하고 업무시 위험에 상시적으로 노출되어 있고, 제복근무를 비롯해 조직 내의 지휘체계유지가 중요시되는 조직이라는 점 등이 우리나라에서 경찰과 소방공무원을 동일선상에서 비교하는 배경이 되며 이것은 전술한 바와 같은 노동권이라든지 노동조합 활동 등에도 유사한 취급을 하는 이유가 되고 있다.

소방공무원은 소방기본법상의 업무를 하고 그에 따른 보수를 받는 것이기 때문에 노동조합법상에 “직업의 종류를 불문하고 임금 급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자”에 포함될 수 있다고 볼 수 있고, 이 때 근로자는 근로계약

의 대상이 개인이거나 공공기관이거나 사법적 계약에 의하거나 공법적 계약에 기하거나 동일하다고 보기 때문에 소방공무원도 노동자의 실질에 부합하는 것으로 보는 것이 일반적이다(신혜림, 2019). 노동조합법은 노무공급자들 사이에서 단결권을 보장해줄 필요성에 대해서 집단적 노사관계를 전제한 것이므로 단결권 보장의 필요성이 입법목적에 중요한 부분이므로, 소방공무원들의 단결권은 이러한 노동조합법의 입법취지와도 연관되어 필요성이 논의되기도 한다(신혜림, 2019).

소방관이 다른 공무원들과 다르게 취급되는 여러 가지 이유 중에 하나는 특정직 공무원이라는 것인데, 특정직 공무원은 일반직 공무원과 업무의 특성, 신분보장, 자격요건에 있어서 다른 형태이기 때문에 노동조합에 가입가능한 일반직 공무원과 다른 범위의 노동권 제한이 적용된다는 논리이다. 다만 자격요건은 해당 업무를 수행하기 위해 필요한 역량과 지식 때문에 요구되는 것이기 때문에 노동권과는 큰 관련이 없는 것으로 보이며, 신분보장의 정도의 경우에도 업무의 위험도나 책임을 고려하여 정해지는 것이므로 본질적으로 특정직과 일반직의 노동자성과 노동권에 차이를 두는 것이 합리적이지 않다고 보는 시각도 존재한다. 민간 노동자와 공무원을 노동자로서의 차이라는 관점에서 보면 공무원의 임용주체가 궁극적으로는 주권자인 국민에게 있기 때문에 공무원은 국민전체에 봉사하고 책임을 져야 하는 위치에 있고 공공성, 성실성, 공정성, 중립성 등이 요구되므로 일반적인 민간 노동자와는 달리 특수한 근무형태로 보고 있다(90헌바27 참조). 다만 이러한 공무원의 특징이 일반직 공무원과 특정직 공무원에 따라 다르게 적용된다고 보기는 어렵고 모든 공무원들이 국민전체에 봉사하고 공공성, 성실성, 공정성, 중립성 등의 원칙에 적용받는다는 것은 동일하다.

소방공무원법에 따라 제복 착용의 의무, 직무 태만 또는 유기 금지 의무라든가, 거짓보고의 금지, 지휘권 남용 금지 등의 추가적인 의무를 소방공무원에게 요구하고 있지만 이 역시 더 소방공무원의 노동권을 제한할 수 있는 근거로서는 충분치 않을 수 있다(신혜림, 2019). 소방공무원은 소방공무원법에 따라서 소방령 이상의 국가소방공무원은 소방청장의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임용하는 반면, 소방경이하의 국가소방공무원은 소방청장이 임용한다. 소방총감은 대통령이 임명하고, 소방준감 이하의 국가소방공무원에 대한 전보, 휴직, 직위해제, 강등, 정직 및 복직 등은 소방청장이 담당하도록 되어있다. 2020년 소방공무원의 국가직 전환 이전에는 지방소방공무원은 시도지사가 임용권자였지만, 국가직 전환으로 변화가 불가피하게 되었다. 설립단위로 보면 기관장이 4급 이상인 기관 단위로 하나의 직협이 설립되도록 규정하는데, 결국 기초자치단체와 광역자치단체를 단위로 한 직장협의회가 설립될 가능성이 크며, 국가직 신분으로 전환되더라도 실질적인 인사권과 지휘권이 시도지사에게 있게 되는 만큼 근본적인 문제해결을 위해서는 소방서장보다는 소방본부장이나 시도지사 등과 논의해야 하지만 실제로 이것이 현실성이 있는지에 대한 의문도 있다. 또한 운영상에 있어서도 타 소방서로 인사이동이 이루어지는 경우 소속 직협이 달라지게 되기 때문에 단결권이 저해될 가능성도 있다. 다만, 현재 시행 초기로서 소방 직협이 어떻게 발전하고 구성될지에 대해서는 지금 시점에서는 구체적인 자료가 존재하지 않기 때문에 이후 지속적인 조사와 연구가 필요하다.

한편, 국제노동기구(ILO)는 단결권 보장의 예외 대상을 군인과 경찰로 제한하지만 그 이외의 공무원들의 단결권을 보장하도록 가입국들에게 권고하고 있으며, 대한민국의 상황에 대해서 결사의

자유 침해로 진정된 사건들에 대해서 단결권 보장을 여러 차례 권고한 바 있다. 2019년에는 국제노동기구(ILO) 창립 100주년에 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약과 단결권 및 단체교섭권에 관한 협약에 대한 비준에 관해 우리나라에서도 논의가 많이 되어왔고, 2018년에 부결되기는 했지만 공무원의 노동기본권을 강화시키는 내용이 들어간 헌법개정안이 발의되기도 했다. 국제노동기구(ILO) 뿐 아니라 경제협력개발기구(OECD)에서도 공무원과 교사의 단결권을 보장하는 등의 요구를 한 적이 있다(조성혜, 2015). 즉 국제노동기구(ILO)는 우리나라의 기준과는 다르게 소방관을 경찰 및 군인과는 다르게 보고 있으며, 전술한 제 87호 협약에 예외 없이 적용되어야 하는 것으로 보고 있는데, 경찰 및 군인에 대해서도 제한된 방법으로 국내법 또는 규정에 의해 예외를 인정해야 한다고 보고 있다. 소방관들에 대해서는 소방업무가 단결권의 배제(exclusion from the right to organize)를 정당화할 수 있다고 보기 어렵기 때문에 조직적인 단결 행위를 인정해야 한다고 보고 있다(Frandsen, 2016). 국제노동기구는 경찰과 군인에 대한 예외에 대한 이유를 명문화하고 있지는 않다. 소방공무원의 파업권에 대해서는 필수서비스(essential service)를 제공한다는 이유에서 제한이 될 수는 있지만, 단체교섭권과 단결권에 대해서는 실무적 차원에서 보상되어야 한다는 취지의 요청을 국제노동기구 전문가 위원회가 요청한 바 있다(신혜림, 2019). 또한 공공부문에서 종사하고 있는 노동자들에게 기본적인 노동권을 보장하고 소방공무원과 교정직 공무원들에게 단결권을 보장하는 것에 대한 사회적 합의의 중요성을 국제노동기구의 보고서 등에서 여러 차례 강조하였다. 다만 국제노동기구에서의 논의를 보더라도 이 필수서비스(essential service)를 제공하는 노동자의 경우 단체행동권의 제한 여부가

긴 하지만 노동권의 일정한 한계에 대해 진제하고 있다고 볼 수 있는데, 이러한 필수서비스의 중단으로 인해 인간 안보문제나 시민의 건강과 생명의 위협이 초래될 수 있는 경우에는 예외적으로 단체행동권을 제한한다고 보는 것이다(신혜림, 2019). 다만 계속 주지하듯이 단체교섭권과 단결권에 대해서는 명확하게 소방관들에게 허용되어야 한다는 것이 국제노동기구의 공식적인 입장이라고 해야 할 것이다.

6) 해외 소방공무원의 노동조직

위와 관련하여 해외 소방공무원의 노동조직 현황에 대해 간략하게 검토해 보고자 한다. 소방공무원 또는 소방근로자는 업무의 특성이 국가별로 조금씩은 차이가 있을 수 있으나 주요 핵심 업무에 있어서는 대체적으로 서로 유사하며, 소방분야 근로자들의 노동권과 관련하여서는 국제기구가 우리나라를 비롯한 개별국가에 미치는 영향력을 무시할 수 없기 때문에 해외 소방공무원의 노동조직의 현황과 소방근로자의 노동권에 대한 최근 동향을 이해하는 것이 우리나라 소방공무원 직장협의회 운영 방안을 도출하는 것에 있어서도 유용할 수 있다. 다만 소방근로자들에게 노동권이 보장되어 있는 경우가 많은 해외에서는 노동조합을 중심으로 활동이 이루어지고 있기 때문에, 직장협의회 사례보다는 해외 노동조합 사례들을 중심으로 살펴보고자 한다.

해외에서는 소방관 및 응급구조근로자의 노동권에 대한 논의가 활발하며 국제노동기구(ILO)에서도 이에 대해 적극적인 노력을 하고 있다(Kodom-Wiredu, 2019). 여러 국가들에서 소방노동자의 단결권 등 노동권에 대해서 보장하고 있지만, 다른 국가들에서는 소방분야를 예외적인 분야로 인정하여 기본적인 노동권에 제약을 가하고 있기도

하다. 소방노동자들의 단결권을 허용하는 주요 국가들로는 뉴질랜드, 호주, 영국, 미국, 프랑스, 독일, 캐나다, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 스페인, 스웨덴, 스위스 등이 있다(Kodom-Wiredu, 2019). 단, 소방 인력에게 단결권을 허용한 국가들 중에서도 일부 소방노동자들은 외국인의 지위를 가지고 있는 경우도 있어서 노동권이 제한되므로 소방노동자들에게 단결권이 허용된 국가라고 해서 모든 소방노동자들이 같은 노동권을 가지는 것은 아님을 알 수 있다.

영국의 소방노동조합(Fire Brigades Union: FBU)은 전세계의 소방노동자 노동조합 중에서도 가장 역사가 긴 편인데, 1905년에 런던에서 소방관 노동조합의 효시가 되었던 조합원 모집이 있던 이후, 1918년에 소방노동조합이 결성되었으며 현재까지 매우 높은 조직률과 가입률을 보이고 있다. 현재 사용하고 있는 Fire Brigades Union: (FBU)라는 명칭은 1930년대부터 현재까지 사용되고 있다. 전국적으로 4만여명 이상의 회원으로 소방노동조합이 구성되어 있다(Moore, Wright, & Taylor, 2018). 영국은 의사, 경찰, 군인은 노동조합을 설립하지 못하지만, 소방분야는 오래전부터 허용해 왔고, 파업할 권리도 소방인력에게 보장되어 있어서 소방인력이 파업할 경우 군인이 소방업무를 대신하도록 되어 있다. 영국은 공무원노동조합도 일부를 제외하고는 공무원 신분으로만 제한하는 것이 아니라 공공조직에서 근로하는 전체 노동자로 하는 일반노동조합의 형태이며(김정환 외, 2010), 이것이 소방노동조합이 운영되고 있는 환경이라 할 수 있다. 소방관에 대해 부당한 처우가 이어지거나 인원감축이나 예산삭감 등 소방인력에 불리한 정부정책이 나오는 경우에 조직적인 활동을 통하여 대응해왔고, 영국 소방관들이 현재는 주요국들에 비해서도 상대적으로 매우 높은 임금과 복지수준을 누리고 있다. 정책과 정치 부분에도

소방노동조합은 여러 가지 활동에 관여하는데 대표적으로 2004년에 토니 블레어 총리의 정책에 대한 노동조합의 반대로 노동당에서 소방노동조합이 탈퇴한 바 있으며, 2015년에는 노동당의 지원과 반긴축 정책이 소방노동조합의 호응을 얻으면서 다시 노동당과 손잡게 된다. 가장 최근에 일어난 파업은 2013과 2014년에 있었던 파업이었는데, 소방관들의 연금 이슈에 대한 이견으로 인해 상당 기간 동안 파업이 진행되었었다.

미국의 경우에는 모든 주(State)에서 소방인력의 단결권이나 노동조합을 허용하는 것은 아니지만 대부분의 주에서 허용하고 있다. 다만 미국은 연방정부 차원에서 국제노동기구의 협약을 대체적으로 비준하고 있지 않으며, 제87호, 제98호 등의 협약도 비준이 되어 있지 않는데, 이는 미국의 연방제도의 체계상 각 주에게 특정한 국제노동기구의 협약을 준수하도록 강제조치할 수 없다는 것이 주요 이유이다(Weissbrodt & Mason, 2013). 미국에서는 right-to-work (RTW)를 원칙으로 하는 주(State)인지 아니면 non-right-to-work (non-RTW) 주 인지에 따라서 소방관들의 노동조합 설립 및 가능 여부가 달라지는데, non-RTW 주의 경우 소방관들에게 대체적으로 훨씬 높은 급여와 의료보험 등의 혜택을 제공하고 있기 때문에, 소방관의 처우 수준 자체를 RTW 여부만으로는 판단하기 어렵다는 의견도 있다. 또한 주 정부 단위가 아닌 시 정부(city government) 또는 지방정부(local government) 수준에서도 소방노동자들의 노동조합이 결성되기도 하는데 대부분이 국제소방노동자협회(International Association of Fire Fighters: IAFF) 및 미국노동조합(American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations: AFL-CIO)에 소속되어 있는 것을 알 수 있다.

호주는 호주소방노동조합(United Firefighters

Union of Australia: UFUA)이 1990년대부터 노동조합으로 허용되어 활동하고 있다. 호주도 미국과 유사하게 연방정부-주정부의 이원구조이지만, 소방노동조합들이 각 주별로 설립되어 하나의 연맹을 만들었고, 각 지부의 자율에 따라서 전국 노동조합의 지부로 활동할 것인지, 주(State) 단위로 활동할 것인지를 선택할 수 있는 구조로서 사실상 모든 소방인력에게 노동조합 활동이 허용되었다고 해야 할 것이다(Lansbury & Macdonald, 2001). 원래 호주의 소방노동조합은 1964년에 등록이 되었지만, 호주 전역에서 여러 가지 반대로 인해서 고등법원에서의 항소가 이어지며 노동조합으로서 제대로 등록되지 못하고 있었다. 이러한 법원의 결정은 소방분야가 노동조합의 결성이 인정되는 산업(industry) 분야의 노동자들이 아니라는 점 때문이었다. 이후 계속적으로 사회적 공감대를 형성하는 한편 법률적인 노력을 통해 1990년에 당시 1만여명 이상의 소방인력을 가입자로 하는 정식 노동조합으로 호주소방노동조합이 등록되어 활동하기 시작하였다. 호주소방노동조합은 본부를 비롯하여 지부로서 항공 공항 소방인력 노동조합, 뉴사우스웨일즈 주 지부, 타즈마니아 주 지부, 퀸즈랜드 주 지부, 빅토리아 주 지부, 사우스 오스트레일리아 주 지부, 웨스턴 오스트레일리아 주 지부로 구성되어 있다.

뉴질랜드도 소방인력의 노동조합 설립과 가입을 허용하고 있는 국가이며, 뉴질랜드전문소방관노동조합(New Zealand Professional Firefighters Union: NZPFU)은 고용기관의 뉴질랜드 소방응급청(Fire and Emergency New Zealand: FENZ)과의 다양한 협상을 진행하고 소방조직의 인사규정(collective agreement)에 대하여 협의를 하고 있다(Wright & O'Driscoll, 2009). 뉴질랜드전문소방관노동조합은 직업 소방관(career firefighter) 외에도 소방응급청에서 고용하고 있는 소방교육인력,

자원봉사소방인력(volunteer support officers), 화재리스크관리직, 응급구조구급대원 등 폭넓은 대상에게 노동조합 가입을 허용하고 있다. 뉴질랜드 사회 전체적으로도 소방노동조합이 굵직한 족적을 남기기도 했는데, 1995년에 뉴질랜드 소방관 수를 줄여야 한다는 신자유주의적인 개혁방침에 대해서 국민투표(Referendum)까지 성사시켰던 적이 있고 이 국민투표는 뉴질랜드 역사에 있어 정당이나 정부가 아닌 시민(조직)에 의해서 요청되어 이루어진 첫 국민투표였다. 물론 상당히 낮은 투표율로 인해서 다양한 논란은 있었다.

이처럼 소방조직의 노동권을 인정하는 해외 국가의 경우 관련조직이 다양한 분야에서 활발한 활동을 하고 있음을 알 수 있다. 그러한 내용은 이제 시작단계에 들어선 우리나라 소방분야의 관련조직(직장협의회 및 노동조합)의 권한부여 및 활동 범위에 대해 논의할 때 참고의 가치가 있다.

7) 공무원 직장협의회와 노동조합의 관계변화와 직장협의회 폐지론 및 존속론

소방공무원 직장협의회는 활성화 논의를 위해서 고려해야 할 가장 핵심적인 사항들 중 하나는 향후 소방노동조합의 설립이 허용될 경우, 노동조합이 현재의 소방공무원 직장협의회를 대체하게 될 것인지 아니면 서로 보완적 관계에서 지속적으로 공존해 나갈 것인지에 대한 것이다. 소방공무원 노동조합 설립 허용에 대한 사회적 합의가 이루어지고 있고 이것이 제도적 노력들로도 이어지고 있기 때문에 노동조합 허용은 시간문제이지 가까운 미래에 법 개정을 통해 허용될 것이라는 것이 일반적인 견해이므로, 노동조합이 설립된 이후까지를 내다보고 현재 직장협의회의 운영을 디자인하는 것이 중요하다. 따라서 현재까지 노동조합과 직장협의회와의 관계가 어떻게 발전해왔는지

살펴보고, 직장협의회 폐지론(상호대체론)과 존속론(상호보완론)을 검토하는 것이 중요하다.

노동기본권을 보장하는 취지에서 1999년부터 시행된 공무원직장협의회 설립운영에 관한 법률(공무원직협법)로 공무원 직장협의회가 도입되었고, 공무원 직장협의회는 가입 대상인 6급 이하 공무원들의 단결체로서 소속기관의 장과 고충처리, 업무능률문제, 근무환경의 개선 등을 협의해왔다(문무기, 2010). 공무원직장협의회 설립 허용 이전까지는 노동기본권에 기초하고 있는 비공무원 일반 민간 근로자들에 비해서 공무원들은 근로조건 결정 시에 노동권이 인정되지 않아 상대적 박탈감이 있었는데, 이러한 불만에 대해 일정부분 노동권을 인정하기 위한 취지로 공무원직장협의회 허용이 논의되었다(윤영삼, 신갑성, 2001). 비공무원인 일반 근로자에 비해서 권익보호를 위한 제도가 상대적으로 미비되어 있었던 배경 외에도 사회 전반적으로 민주화가 급속하게 진행되면서 노동자 권익에 대한 인식이 변화했던 것도 직장협의회법이 도입된 중요한 배경이었다.

공무원직장협의회 설립운영에 관한 법률이 시행된 후로 공무원직장협의회는 지속적으로 설립 조직 수와 가입 인원 면에서 성장하고 있다가 2006년에 공무원의 노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률(공무원노조법)이 시행(2005년 제정)되면서 공무원들이 공무원직장협의회에서 공무원노동조합으로 옮겨가는 경우가 많아지고 있어 가입자 수가 감소하고 있다(홍효준, 2015). 공무원 노조의 가입자 수는 계속 증가하고 공무원 직장협의회 가입자 수는 계속 감소하는 것이 최근 몇 년간의 추세라고 할 수 있다. 가입대상에 있어서 공무원직장협의회와 공무원노동조합의 가입을 고려하는 공무원들은 이 두 단체에 모두 가입하기 보다는 공무원직장협의 또는 공무원노동조합 중 하나만 선택하는 것이 현재까지 일반적인 현상이었다.

가입대상에 있어서 동일한 조건이라는 것 이외에 직장협의회 축소의 가장 큰 이유 중에 하나는 공무원의 권익을 공무원노동조합이 더 잘 보호한다고 여기는 인식으로 인해 기능과 실익이 다소 명확하지 않은 직장협의회에 별도로 가입할 필요성을 잘 느끼지 못하기 때문일 것이다(김홍영, 2010). 공무원 노동조합 가입이 허용되지 않는 일부 공무원들이 직장협의회를 통해서 활동하는 것이 많은 공무원 직장협의회 활동의 추세이며, 일부 지방자치단체의 경우에는 공무원 노동조합 활동이 여의치 않아 직장협의회 체제로 회귀하는 경우 등 매우 제한적으로만 직장협의회가 운영되고 있다고 볼 수 있다. 공무원노동조합이 허용되어 본격적으로 활동이 이루어지기 이전에 공무원직장협의회가 일종의 준비기구 또는 예비노동조합 기구로서 과도기적인 형태로 존재했었던 경험이 있기 때문에(김재기, 2002), 태생적으로 공무원직장협의회는 공무원노동조합 체제에서는 그 성격과 지위가 모호할 수 밖에 없는 측면도 있다.

공무원직장협의회가 공무원노동조합 체제로 이행되기 전에 조직적 단체활동에 있어서의 혼란을 피하기 위해 설치된 단순히 과도기적 준비기구였다고 한다면, 실제로 공무원노동조합이 설립 및 가입이 허용되면서 직장협의회는 폐지되어야 하는 것이 아니냐는 폐지론자들도 있는 반면 기관단위로 협력적 관계에 있었던 공무원직장협의회 기능을 노동조합이 완전히 대체하기는 어렵기 때문에 존속시켜야 한다는 의견도 존재한다(조성혜, 2016). 특히 존속론의 입장에서 소방공무원을 비롯한 공무원의 경우에는 일반적인 민간부문 사업장과는 다르게 기관별로 노동조합 가입을 하는 것이 아니기 때문에 기관 내에서의 문제와 관련해서는 기관 내의 공무원대표기구인 직장협의회 역할이 기관장과의 직장내 문제 협의에 있어서 여전히 중요한 역할을 할 수 있다고 본다. 따라서 대립적 노사관계

의 공무원 노동조합을 보조하는 협력적 노사관계의 공무원직장협의회가 존재의의가 있다는 주장이 힘을 더 얻고 있다(신혜림, 2019).

다만 소방 분야의 경우는 공무원노동조합은 물론 공무원직장협의회 설립과 가입도 허용되지 않았기 때문에 노동조합과 직장협의회가 소방공무원들에게 거의 동시에 선택지로 주어졌을 때 어떤 현상이 일어날 것이며 또한 비슷하지만 다른 이 두 가지 협의체가 어떤 역할을 담당 또는 분담할 것인지에 대해서도 검토가 필요하다.

3. 소방공무원 직장협의회 활성화와 노동조합과의 관계설정

1) 소방공무원 직장협의회제도 활성화방안

아직은 소방공무원의 직장협의회 가입 규모나 활동의 범위가 상대적으로 저조한 편이고, 운영단계도 초기인 시점이다. 따라서 운영상의 문제점을 지적하기보다는 활성화를 위한 제도적인 개선방안을 제안하는 것이 필요할 것이다.

첫째, 직장협의회가 수행하는 기능의 범위를 확대하는 것을 고려할 필요가 있다. 일반적으로는 업무의 능률 향상, 근무환경, 일반적 고충 등이 협의의 대상이 되나, 현실에서는 상당히 제한적인 범위의 이슈들이 협의되고 있다는 지적들이 있다(신혜림, 2019). 소방의 경우, 업무 수행시 안전과 보건, 작업환경 개선, 소방공무원의 건강과 복지, 고충처리, 소방공무원의 임용 및 배치, 고충처리 등 다양한 이슈들이 기관장과 협의 될 수 있도록 실질적 협의와 의결의 폭을 넓혀갈 필요가 있을 것이다. 또한 최근 여성 소방공무원이 큰 규모로 증가하고 있는 것을 적극적으로 고려하여 여성 소방공무원의 모성보호와 일과 가정생활의 양립

을 지원하기 위한 다양한 내용이 직장협의회를 통해 기관장과 협의되어야 할 것이다.

둘째, 직장협의회가 활동가능한 시간 및 전담공무원에 대한 규제를 완화하는 방향의 개선이 필요하다. 현재 직장협의회는 그 운영에 필요한 업무를 근무시간 외에 수행함을 원칙으로 하고 있고, 기관장과 합의에 의해서만 근무시간에 이러한 직장협의회 활동을 할 수 있도록 시행령에 규정되어 있다(신해림, 2019). 직장협의회 활성화를 위해 근무시간에도 활동이 가능한 방향으로 개선이 필요하다. 직장협의회는 또한 협의회 업무를 전담하는 공무원을 둘 수 없도록 하고 있다. 이러한 규제들에 대해서, 기관 내에서 조직과 개인의 협력적 발전을 도모하는 직장협의회 목적상 원활한 활동과 활성화를 위해 근무시간 내 활동과 전임 공무원에 대한 규제를 완화해야 한다는 목소리가 나오고 있다. 민간에서 노사협의회에 대해서 해당 규제들이 사실상 없다는 것을 감안해야 한다는 지적도 있다(조성혜, 2016).

셋째, 합의 내용 이행에 대한 강제 규정이 마련되어야 할 것이다. 현행 법률상으로는 직장협의회와 사용자 간의 협의 사항 이행에 대한 구속력이 마련되어 있지 않다. 이는 직장협의회에 대한 신뢰와 참여를 저해하여 결국 활성화를 방해하는 요소로 작동된다. 따라서 합의 내용의 이행에 대한 구속을 법적으로 명시하여 직장협의회 역할과 위상강화를 도모할 필요가 있다고 생각된다.

2) 노동조합과의 관계설정: 직장협의회만의 독자적 역할강화

최근 소방공무원의 직장협의회 가입이 허용되었고, 향후 노동조합 또한 허용단계를 밟고 있다(오윤경 외, 2020). 즉 소방공무원의 단결권을 비롯하여 공무원의 노동권 전반에 대한 국제사회의

논의가 활발히 진행되고 있고 국내에서도 직장협의회 가입 허용을 비롯하여 소방공무원의 노동권에 대해 인식변화와 함께 사회적 합의가 이루어지고 있다. 따라서 소방분야에서 직장협의회 제도를 어떻게 활성화시킬 것이며 향후 공무원노조에 가입이 허용될 경우 어떠한 방향으로 활동을 할 것인지에 대해 논의가 필요하다.

과거 다수의 지방자치단체들에서 공무원노동조합이 출범되면서 공무원직장협의회를 노동조합체제로 전환하였지만(조성혜, 2016), 여전히 공무원직장협의회는 고유한 목적을 수행해 왔다. 즉 공무원노동조합의 준비기구로서 과도기적인 체제였던 공무원직장협의회는 단결권 보장을 위한 노력 이외에 기관 내에서 근무환경을 개선하고 업무능률을 향상시키고 고충을 처리하는 등 기관의 발전과 소속 공무원의 권익 향상에 동시에 기여해왔다. 소방분야의 경우에도 공무원노동조합에 소방공무원의 가입이 허용된다고 하더라도 이것이 반드시 소방공무원 직장협의회 폐지로 이어질 것이라고 보기 어렵다. 공무원직장협의회가 노동조합과의 보완적 기능을 수행할 수 있다고 보는 편이 적절하며, 오히려 노동조합 준비기구로서의 모호했던 기구의 성격에서 탈피하여 명확하게 직장협의회 설립목적에 맞는 역할을 하게 될 가능성도 있다. 더구나 공무원노동조합과 공무원직장협의회가 공존하여 서로의 기능을 명확히 하고 혼동을 없애는 등의 노력을 지속해오고 있기 때문에, 소방분야의 경우에도 노동조합 가입이 향후에 허용된 경우에 직장협의회가 폐지될 것이라고 속단하여 이를 운영상에도 반영하여 활동하기보다는 노동조합 체제에서도 유지될 수 있는 직장협의회 장점과 고유의 역할을 발달시켜 나갈 필요가 있다(조성혜, 2016).

소방공무원 직장협의회가 노동조합을 보완하면서도 독자적인 위상을 가지려면 직장협의회가 기

능성과 대표성을 강화해야 할 것이다. 즉, 노사간에 단체교섭에 의해 다루어지는 사안과 달리 더 다양한 크고 작은 직장 내의 현안에 대한 협의를 통해 고충문제가 예방되거나 최소화될 수 있도록 직장협의회 역할을 특성화해야 할 것이다. 즉 소방공무원 직장협회를 향후 노동조합 체제로 가기 위한 단순한 준비기구로 간주하기 보다는, 노동조합과는 그 대표성과 기능에 있어 차별성을 가지면서 향후 노동조합 가입이 허용되더라도 주요기능을 상당부분 유지하면서 상호보완 역할을 제대로 할 수 있도록 노력해야 할 것이다(오윤경 외, 2020). 더구나 현재와 같이 소방공무원의 노동조합 가입 허용이 언제 가능해질지 정확히 예측하기 어려운 상황에서는 노동조합의 설립을 전제하고 이에 대한 준비기구로서 임시적으로 노동조합 역할을 한다는 접근보다는, 직장협회의 독자적인 역할 측면에 집중하는 것이 중요하다고 생각된다.

4. 결론

소방공무원의 국가직 전환과 직장협의회 가입 허용으로 인해 우리나라 소방공무원의 노동권 이슈는 어느 때보다도 많은 관심을 받고 있다. 따라서 본 연구는 소방공무원의 직장협의회와 관련한 법률적 환경이 어떻게 변화하고 있는지와 소방공무원의 노동권 이슈들은 무엇인지 검토하고 직장협의회 활성화 및 노동조합과의 관계설정 방안을 도출하고자 수행되었다. 소방공무원은 국가직으로 일원화되어 임용권자 및 임용 프로세스가 크게 변화하였고, 일반 공무원과 마찬가지로 직장협의회를 구성하여 근무환경과 고충사항 등에 대하여 협의할 수 있는 길도 열리게 되었다. 본 연구에서 소방공무원의 노동권 관련 제도의 발전과정을 살펴본 결과, 국민의 생명과 안전에 직접적

으로 연관되어 있는 업무의 특수성을 지닌 소방공무원의 노동권은 공공성과 공공복리의 논리에 따라 민간근로자나 일반공무원에 비하여 현재까지는 매우 제한적으로만 인정되어 왔다. 그러나 해외 소방근로자들의 노동조직 현황을 살펴보면 영국, 미국, 호주, 뉴질랜드 등 다른 국가들에서는 소방공무원에게 군인, 경찰, 의사 등과는 다르게 상당히 폭넓은 범위의 노동권이 보장되어 있음을 알 수 있다. 따라서 소방노동자의 단결권을 제한하는 우리나라의 제도적 환경은 국제노동기구(ILO)나 경제협력개발기구(OECD) 등의 국제사회로부터 여러 가지 권고를 받고 있는 입장이다.

소방업무는 상시적으로 위협에 노출되어 있고 교대근무와 긴급출동으로 인한 스트레스가 크다. 근무 여건의 고충이 크다면 국민이 받게 되는 소방서비스의 질에도 악영향이 있을 수 있다. 따라서 기관 내에서 사용자와 노동자의 입장을 협력적 관점에서 조율해줄 수 있는 직장협의회 역할이 중요한데, 직장협의회 자체의 성공적 운영과 향후 설치될 소방노동조합과의 공존을 위하여 구체적인 제도의 설계와 운영방식의 설정에 있어서 많은 고민이 필요하다. 특히 소방노동조합과의 역할설정에 있어서 상호대체적 관계일 것인지 상호보완적 관계일 것인지에 대해 다양한 논의들이 있는데, 소방관 직장협의회 특성을 고려하여 노동조합이 대체할 수 없는 고유의 기능을 중심으로 직장협의회 독자적 위상을 강화하는 방향으로 직협제도를 활성화하는 것이 바람직하다. 이를 위한 첫 걸음으로는 소방공무원 직장협의회와 노동조합과 관련된 다양한 이해관계자들과 전문가들의 의견을 수렴하는 것부터 시작할 수 있으며, 직장협의회 운영의 걸림돌이나 성공적 운영사례에 대한 현황조사를 통해 현상을 이해하는 것이 우선적으로 필요하다. 다만 본 연구는 소방공무원 직장협의회 제도의 초기에 논의되는 이슈들을 중

심으로 하고 있으며 아직 본격적으로 직장협의회 운영되면서 나타나는 현상에 대해서 분석하고 구가 각 소방서 등에 정착되기 이전이기 때문에 체계적인 대안을 도출하는 후속 연구들이 지속적으로 시론적인 탐색적 연구이다. 향후 직장협의회가 이루어져야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 구훈정 · 이종선 (2016). 소방대원들의 외상 후 스트레스 증상에 미치는 인구통계, 직무특성 및 심리사회 요인들. <한국심리학회지: 일반>, 35(1), 65-88.
- 권설아 · 이민규 · 박상호 · 김다영 · 류상일 (2019). 소방공무원 건강장해 유해인자에 대한 실증연구: 화재진압대원, 구조대원, 구급대원의 인식조사를 중심으로. <한국콘텐츠학회논문지>, 19(3), 520-529.
- 김보람 · 정구철 (2020). 소방공무원의 외상 후 스트레스가 직무만족도와 이직의도에 미치는 영향: 내외통제성의 조절효과. <한국웰니스학회지>, 15(2), 353-366.
- 김영곤 · 고대유 (2016). 한국적 조직문화와 조직시민행동의 관계에 대한 연령의 조절효과 분석: 소방조직을 중심으로. <한국공공관리학보>, 30(4), 321-347.
- 김재기 (2002). 공무원직장협의회 기능확대에 관한 연구. <지방정부연구>, 5(4), 185-205.
- 김재호 · 임재만 (2019). 국민의 안전권 보장수단으로서의 소방사무: 소방공무원의 국가직전환과 소방사무의 국가사무화에 관한 소고. <공법연구>, 47(4), 269-297.
- 김정환 · 문무기 · 이승협 · 채준호 (2010). 공무원노조 시대의 공무원직장협의회 활성화방안 연구. <한국노동연구원>.
- 김홍영 (2010). 공무원노조와 공무원직장협의회 보완적 운영. <고용노동부>.
- 문무기 (2010). 공무원 직장협의회제도의 문제점과 개선방안. <한양법학>, 29, 173-195.
- 박현철 (2001). 공무원직장협의회 현황과 제도적 개선방향. <한국지방자치학회보>, 13(2), 275-293.
- 신혜림 (2019). 소방공무원의 노동조합 가입 제한의 위헌성. <노동법연구>, 46, 183-221.
- 안승현 · 도명록 (2019). 소방공무원의 직업적 자긍심이 직무만족에 미치는 효과: 직무유형의 조절효과를 중심으로. <한국인사행정학회보>, 18(2), 93-114.
- 오윤경 · 김경우 · 김황열 (2020). 소방공무원 국가직 전환의 이슈와 쟁점. <한국행정연구원 이슈페이퍼>.
- 윤영삼 · 신갑성 (2001). 공무원직장협의회제도의 운영실태와 개선방안. <산업관계연구>, 11(1), 111-143.
- 이승협 · 유각근 (2016). 직장협의회법을 활용한 소방공무원의 노동기본권 보장. <법학논고> 53, 189-208.
- 이윤수 (2018). 소방공무원의 심리사회 안정을 위한 행정 개선 방안: 사회복지서비스 연계를 위한 사례연구. <한국사회복지행정학>, 20(3), 73-98.
- 이종열 · 박광욱 (2011). 직무스트레스 요인과 우선순위에 관한 연구: 인천지역 소방공무원을 중심으로. <행정논총>, 49(4), 331-356.
- 조선일 (2014). 공무원 고충처리제도 운영 실증분석. <사회과학연구>, 25(1), 349-373.
- 조성혜 (2015). 공무원 직장협의회제도의 존재 의의와 개선과제: 독일 공공부문 직원협의회와의 비교를 중심으로. <노동법논총>, 33, 369-410.

- 조성혜 (2016). 공무원노조 출범 후 공무원직장협의회제도의 위상과 개선방안: 노사협의회제도와 비교를 중심으로. <노동법논총>, 37, 265-309.
- 최형보 · 강동욱 (2017). 소방활동의 방해행위 방지를 위한 법제도 정비방안. <한양법학>, 28(4), 251-277.
- 홍효준 (2015). 공무원직장협의회제도에 관한 연구. <노동연구> 31, 73-112.
- 소방청 (2020). 소방행정자료 및 통계.
- 소방청 (2020). 소방청 통계연보.
- Frandsen, B. R. (2016). The effects of collective bargaining rights on public employee compensation: Evidence from teachers, firefighters, and police. *ILR Review*, 69(1), 84-112.
- Kodom-Wiredu, J. K. (2019). The Relationship between Firefighters' Work Demand and Work-related Musculoskeletal Disorders: The Moderating Role of Task Characteristics. *Safety and Health at Work*, 10(1), 61-66.
- Lansbury, R. D., & Macdonald, D. K. (2001). Employment relations in the Australian public sector. In *Strategic Choices in Reforming Public Service Employment* (pp. 216-242): Springer.
- Moore, S., Wright, T., & Taylor, P. (2018). *Fighting fire: One hundred years of the Fire Brigades Union*. New Internationalist.
- Weissbrodt, D., & Mason, M. (2013). Compliance of the United States with international labor law. *Minnesota Law Review*, 98, 1842.
- Wright, S., & O'Driscoll, M. (2009). *Validation of the firefighter recruitment and selection programme*. New Zealand Fire Service Commission Research Report, 96, University of Canterbury.

Labour-Management Relationships in Fire Services and Basic Labour Rights of Emergency Responders

Daewook Kim, Wonhyuk Cho

Chonnam National University, Victoria University of Wellington

This study examined the new roles of firefighters' work councils in South Korea under their changing legal environment. Recent legislation centralized the first responses and allowed firefighters to organize work councils representing fire and emergency workers in the public sector. In South Korea, the government has primed the unique nature of the first responders in the public sector, emphasizing public-ness of the fire services. The labour issues of firefighters have largely been overlooked. Labour issues of Korea's firefighters have been addressed by international societies, such as the ILO or OECD. It is necessary to identify current and future labour issues of firefighters and first responders in South Korea. Therefore, this article indicates the distinctive role of work councils and future development of the councils that complement trade unions while maintaining their independent functions.

Keywords: Firefighters, Work Council, Labour Rights, Labour Union