

소방공무원의 노동조합 도입 방안에 관한 연구

채진

우리나라의 노동조합에 대한 인식은 과거 경제성장과 독재정권의 유지라는 차원에서 접근하여 부정적 인식이 사회적으로 팽배해 있다. 그러나 오늘날 소방공무원의 근무조건 개선과 소방조직과 소방행정의 효과성 제고를 위하여 소방공무원의 노동조합의 필요성이 제기되고 있다. 본 연구는 소방공무원 노동조합 설립에 관한 기본적인 노동조합 이론적 논의와 선진국의 소방공무원 노동조합 활동의 실태를 문헌연구를 통하여 비교, 분석해 보고, 그 결과를 바탕으로 소방공무원 노동조합설립을 둘러싼 논의를 중심으로 소방공무원의 노동조합 도입에 대한 이론적 단초를 제공하고, 바람직한 소방공무원 노동조합 도입과 활동에 관한 정책적 제언을 도출하는데 그 목적이 있다. 소방공무원 노동조합 도입에 있어 다음과 같은 정책대안을 제시하고자 한다. 첫째, 소방공무원 노동조합 도입에 대한 주장이 공익과 사회의 안전과 반드시 조화를 이루어야 될 것이다. 소방공무원 노동조합의 활동으로 생명과 신체 및 재산을 보호하고, 공공의 안녕 및 질서 유지와 복리증진에 이바지함에 있어 소홀함이 있어서는 안 될 것이다. 둘째, 소방공무원의 근무여건이 열악하다는 것은 사회적으로 널리 알려진 사실이다. 따라서 소방공무원 노동조합의 도입에 대한 당위성을 헌법적 해석 등 학문적 근거에서 찾아야 한다. 셋째, 국제노동기구(ILO), OECD 등 국제기구의 권고를 근거해서 노동조합의 필요성을 기술할 때는 반드시 권고라는 것을 강조해야 한다. 넷째, 투쟁과 대결의 노사문화를 버리고 상생을 강조한 성숙한 노사문화가 조성되어야 할 것이다. 노동운동을 헌법과 법률에서 보장되는 제도적 기본권으로 인식하여 노동조합의 부정적인 인식에서 벗어나야 할 것이다. 다섯째, 근로여건의 개선을 위한 단체교섭이나 파업에 대해서는 이데올로기 접근으로 부정적인 인식이 사회적으로 팽배했다. 노동조합 활동에 대해 이데올로기적 접근에서 벗어나 근로여건의 개선, 조직의 발전과 부장부패의 근절 등의 접근으로 인식이 바뀌어야 할 것이다.

주제어: 소방공무원, 노동조합, 소방공무원 노동조합, 소방공무원 노동조합, 단결권

I. 서론

우리나라의 노동조합에 대한 인식은 과거 경제성장과 독재정권의 유지라는 차원에서 접근하여 부정적 인식이 사회적으로 팽배해 있다. 아직도 노동조건을 향상시키기 위해 임금협상, 파업 등 권리를 행사하면 이데올로기적 접근으로 불법, 불온시 한다. 그러나 오늘날 소방공무원의 근무조건 개선과 소방조직과 소방행정의 효과성 제고를 위하여 소방공무원의 노동조합의 필요성이 제기되고 있다.

우리나라 헌법 제33조 제1항은 “근로자는 근로조건을 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”라고 규정하여 노동3권은 근로자가 기본적으로 향유할 수 권리임을 헌법으로 명시하고 있다. 2006년 공무원에게 단결권과 단체교섭권을 인정하는 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」에 의해 6급 이하 일반직 공무원의 노동조합 조직 및 가입, 노동조합과 관련된 정당한 활동에 대하여 「국가공무원법」 제66조 제1항과 「지방공무원법」 제58조 제1항에 의한 집단행위 금지규정을 적용하지 않게 되었다.

근로자로서 노동3권을 향유하여야 할 소방공무원에 대하여 직무의 성격, 현실적 구별 없이, 오직 그 신분이 국가 또는 지방자치단체에서 공공역무에 종사하는 공무원이라는 이유만으로 단결권마저 박탈할 수 있는 것은 경제적, 사회적 영역에 있어서 일반근로자와 차별하는 것이다. 아울러 소방공무원의 노동3권은 그들의 생존권, 행복추구권의 보장을 위해 필요불가결한 조건이므로 소방공무원이 국민전체의 봉사자라는 이유만으로 그들의 노동3권을 근본적으로 박탈할만한 합리적인 이유가 될 수 없다(문무기, 2009: 886).

근로자임에도 불구하고 노동기본권이 부인되고 있는 소방공무원들에게 가해지고 있는 최근의 근무환경의 변화는 소방공무원의 노동조합의 필요성을 더욱 강하게 뒷받침하고 있다. 우리나라의 소방공무원은 대부분 근로기본법상의 근로시간을 초과하여 야간근무를 하는 등 과도한 업무에 처해 있다. 이는 오히려 소방업무의 효율성을 떨어뜨리고 양질의 소방안전서비스를 제공하기도 어렵게 한다. 선진국에서는 소방노동조합의 활동으로 교대근무 제도를 비롯한 근무여건을 개선함으로써 국민에게 양질의 소방안전서비스를 제공하고 있다. 이와 같이 우리나라 소방공무원은 자신들의 생존권 및 노동권이 증대하게 위협받고 있음에도 노동운동 등 집단행동을 금지하고 있는 법령 때문에 합법적인 문제제기조차 할 수 없는 상황이다. 소방공무원의 노동조건을 유지, 개선하기 위해서는 노동조합이 필요하다. 소방공무원의 자주적인 이익대변 기구인 소방공무원 노동조합을 통해서 업무시간과 위협도에 따른 정당한 보수와 복지혜택 등의 문제를 해결할 수 있어야 한다(김인재, 2011: 11).

따라서 본 연구는 소방공무원 노동조합 설립에 관한 기본적인 노동조합 이론적 논의와 선진국의 소방공무원 노동조합 활동의 실태를 문헌연구를 통하여 비교, 분석해 보고, 그 결과를 바탕으로 소방공무원 노동조합설립을 둘러싼 논의를 중심으로 소방공무원의 노동조합 도입에 대한 이론적 단초를 제공하고, 바람직한 소방공무원 노동조합 도입과 활동에 관한 정책적 제언을 도출하는데 그 목적이 있다.

II. 소방공무원 노동조합의 이론적 배경

1. 소방공무원 노동조합의 정의

노동조합(trade union, labor union)이란 노동력(labor force)을 가진 근로자들이 노동생활의 조건을 유지하고 개선하기 위하여 조직한 항구적인 단체이다. 근로자가 개별적, 단독적 고용관계에서 오는 사용자와의 불리한 지위를 극복·개선하고, 독립된 근로자간의 조직화를 통하여 사용자와의 고용계약에 있어서 유리한 지위를 획득하며, 근로자들이 경제적·사회적인 지위를 향상시키기 위하여 설립한 자주적인 집단조직체를 말한다(김성수, 2008: 144).

우리나라의 「노동조합 및 노동관계조정법」 제 2조 노동조합의 정의를 보면 다음과 같다. “노동조합이라 함은 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건을 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합체를 말한다.”고 규정하고 있다.

공무원 노동조합의 개념은 그 범위설정과 입장에서 약간씩 차이를 보이지만, 일반적으로 공무원 노동조합이라 함은 근무조건을 유지·개선을 위해 공무원들이 주체가 되어 자주적으로 단결하여 조직하는 단체 또는 그 연합체를 말한다. 공무원 노동조합에는 공무원 노동조합뿐만 아니라 법률에 의하여 조직결성이 금지되어 있으나 현실적으로 결성되어 있는 범외조직도 포함되며, 노동조합의 형태를 갖추지 않았어도 사실상 단체교섭에 임하는 단체가 있다면 이 또한 공무원 노동조합에 포함된다(강여진, 2006: 6).

공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률이 2006년 1월 28일에 시행됨으로써 그간 노동조합 활동이 금지되어 왔던 일반직 공무원들도 합법적으로 노동조합을 결성하여 자신들의 근로조건 등을 사용자인 정부와 단체교섭을 통해 결성하는 공식적인 노사관계가 성립하게 되었다(김종철, 2009: 59).

노동조합 및 공무원 노동조합의 개념정의를 바탕으로 소방공무원 노동조합은 소방공무원의 연대감·동료의식을 고취하고 근로조건과 지위를 향상시키며 복지를 증진함으로써 사기를 앙양시키고 소방행정의 민주화와 소방행정 능률성의 향상을 기하고자 함을 목적을 둔 일련의 단체를 의미한다고 할 수 있다(정진환, 1994: 275-278). 공무원 노사관계는 자본주의 사회에서 보편화된 민간기업 노사관계와 유사한 동질성을 지니고 있는 동시에 공무원관계라는 특수성을 띄고 있다.

2. 소방공무원 노동조합의 기능

노동조합의 기능에는 과거의 고유한 전통적 기능과 오늘날 다변화된 경제사회의 변동에 대응하는 노동조합의 현대적 기능으로 분류할 수 있다.

전통적 기능은 경제적 기능, 공제적 기능, 정치·사회적 기능 등으로 분류되었다. 경제적 기능이란 근로조건을 유지·개선 측면이다. 공제적 기능은 질병, 재난, 노령, 사망, 실업 등 노동능력을 상실될 때를 대비하여 조합이 기금을 설치하여 상호공제하는 활동이다. 정치·사회적 기능은 근로자의 이익과 관련된 노사관계법이나 사회보장법 등의 제정, 개정을 촉구하거나 정당과의 제휴를 통하여 정치적 발언권을 행사하는 것이다.

오늘날은 경제·사회의 발달에 대응해야 하는 필요성에서 그 기능이 확대되어 가고 있는 추세이다. 즉 소방공무원 노동조합은 소방조직을 유지·확장하는 기능 및 일선소방공무원의 근로조건을 유지·향상하기 위해 활동하는 일반적인 기능들 이외에도, 노동조합 구성원들의 교육활동, 선전활동, 조사연구 활동, 사회봉사활동 등을 통해 소방조직의 중요성을 인식시키는데 크게 기여하는 기능으로까지 확대되었다(양문승·이훈재, 2008: 206-207).

노사관계 측면에서 볼 때 공무원은 정부가 직·간접적으로 실질적인 사용자 역할을 하는 기관이라고 할 수 있으며, 그동안 우리나라 소방은 특별행정법관계라는 미명아래 정치권 및 고위관리층의 눈치를 보아 온 것이 사실이다. 소방공무원 노동조합의 설립은 조직의 힘을 바탕으로 약자로서의 소방공무원이 주체의 지위를 확보하여 사용자인 국가와 대등한 관계를 모색하기 위한 자주적이고 지속적인 활동을 전개하는 것을 가능하게 할 것이다(이상준, 2001: 24-25).

또한 하급소방공무원은 소방공무원 관리자의 부당한 인사조치에 대해 노조를 통해 발언권을 행사할 수 있다. 소방공무원에게도 노동조합을 인정하여 그들의 자유로운 의사결정과 참여기회를 확대하는 것은 하위직 소방공무원의 사기 측면에서 고려할 수 있는 문제인 동시에 소방의 일반적인 근무조건과도 밀접한 관련성을 가지고 있다(최용렬·임운식, 2004: 182-183).

근로자는 노동조합의 결성을 통하여 사용자와의 관계에서 실질적 평등을 확보함으로써 위와 같은 기능을 가능하게 하는 것이다. 따라서 단결권의 법적 승인은 근로자들이 단결체인 노동조합을 통하여 사용자와 교섭력의 균형을 이룩하게 함으로써 사회적·경제적 약자인 근로자를 보호하려는 데 그 근본 취지가 있는 것이다(허영, 2010: 476).

3. 소방공무원 노동조합의 필요성

소방공무원 노동조합의 결성 및 활동을 인정해야 할 필요성은 다음과 같이 환경변화, 관리의 민주성과 효율화, 공무원 권익보호 측면에서 주로 제기되고 있다(유봉민·임도빈, 2004: 415-417).

첫째, 소방공무원 노동조합의 필요성 이유로 노동권의 부당한 현격한 차이와 이로 인한 노동조합 결성의 필요성 인식이다. 1987년 노동법이 개정된 이후 민간분야에서는 노동3권으로 대표되는 노동조합의 구성 및 활동권한이 대폭 신장되었다. 공무원의 경우에는 “사실상 노무에 종사하는 공무원”을 제외하고 단결권도 허용되지 않았다. 노동권의 현격한 차이는 공무원의 노동조합 필요성에 대한 인식을 계속 자극해 왔다(박영범·카멜로 노리엘, 1994: 9). 실제로 일부 교원은 「전국교원노동조합(전교조)」을 결성하여 이의 실체를 인정해 줄 것을 정부에 오랫동안 요구했다. 이에 대응하여 김영삼 정부는 교육법을 개정하여 교원대표자들과 근로조건을 협의하도록 하는 변화를 보였다. 한편 김대중 정부에서는 비로소 공무원에 대한 단체행동권을 제외한 단결권과 단체교섭권이 허용되었다.

둘째, 소방공무원 노동조합의 필요성 이유로 관리의 민주성과 효율성을 들 수 있다. 공무원 노동조합은 부당한 정치적 정실인사를 배제시키는데 기여할 수 있다. 정실인사뿐만 아니라 자의적인 인사조

치도 노조 전체의 힘으로 적극적으로 대응할 수 있다. 또한 노동조합은 인사뿐만 아니라 정책결정이나 예산집행 등의 관리상 잘못에 대하여도 이의 시정을 촉구하는 동기가 발생한다. 노동조합 활동이 국민의 지지를 확보해야 협상에 힘을 얻을 수 있기 때문이다. 노동조합의 투명성을 높임으로써 밀실에서 은밀하게 이루어지는 부정과 비효율을 방지하는데 기여할 것이다. 한편 노동조합은 갈등해소에도 기여할 수 있다. 조직에서 갈등은 잠복된 형태든 표출된 형태든 피할 수 없는 하나의 현상이다. 노사간의 교섭은 갈등의 관계를 가장 분명히 한 상태에서 갈등을 해결하려는 노력이다.

셋째, 소방공무원 노동조합을 결성하는 가장 큰 이유 중의 하나는 노동조합을 통한 조합원들의 권익을 실현하기 위한 것이다. 기존의 계층제적 권한구조 하에서는 임금이나 작업조건 등에 대한 결정에서 고용인은 약자일 수밖에 없다. 특히 개별적으로 대응하는 경우에는 인사권을 행사하는 사용자나 상관과의 관계에서 절대적으로 불리한 위치에 놓인다. 한 사람이 조직에서 차지하는 비중이 낮기 때문이다. 노동조합은 개별적으로는 권한과 책임이 낮지만 다수가 집약된 의견으로 행동을 취함으로써 조직의 생존에 대한 영향력을 높게 되어 사용자와 대등한 위치를 확보할 수 있다. 이로써 개별적 대응에서 당하기 쉬운 권익침해를 최소한으로 막을 수 있고, 나아가 현재의 열악한 근무조건을 개선시키는 효과를 가져 올 수 있다. 헌법재판소의 판례에서도 “헌법이 근로자의 근로 3권을 보장하는 취지는 원칙적으로 개인과 사용자의 교섭과 타협의 과정을 거쳐 분쟁을 평화적으로 해결하게 함으로써 근로자의 이익과 지위의 향상을 도모하는 사회복지국가 건설의 과제를 달성하고자 함에 있다”고 판시한 바 있다.

4. 공무원 노동조합 설립의 연혁

1) 제1·2공화국

우리나라 제헌헌법 제18조에서 「근로자의 단결, 단체교섭과 단체행동의 자유는 법률의 범위 내에서 보장된다」고 규정하였으나, 공공부문의 노동3권에 관한 특별한 명문의 규정은 두지 아니하였다. 따라서 공공부문의 노동3권 행사에 대한 제한은 헌법 제18조의 「법률의 범위」에 따라 관련 법률로 규정되었다. 국가공무원법 제37조는 「공무원은 정치운동에 참여하지 못하며 공무 이외의 일을 위한 집단적 행동을 하여서는 아니된다」고 규정함으로써 공무원의 근로기본권 행사를 금지하였으며, 동법 제3조 제2항 제5호는 공무원의 범위에서 현업공무원을 제외하고 있었으므로 일제하에서부터 활동해 오던 철도, 체신, 전매의 노동조합은 노동3권을 행사할 수가 있었다.

그러나 노동조합법 제6조에서는 현역군인, 군속, 경찰관리, 형무관리, 소방관리를 제외한 모든 근로자가 자유로이 노동조합을 결성하거나 가입할 수 있다고 규정하였고, 노동쟁의조정법 제5조 제1항에서는 단순한 노무에 종사하는 공무원을 제외하고는 쟁의를 할 수 없다고 규정하였다. 이와 같이 관련 법률이 공무원의 노동3권 행사에 대하여 서로 모순·상충되고 있었으므로 과연 공무원에게 보장되는

노동3권의 범위에 대하여 의문이 제기되었다(이상윤, 2001: 147-148).

2) 제3·4공화국

1962년 12월 26일 제5차 개헌을 통하여 「헌법」 제29조 제1항에 “근로자는 근로조건 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 갖는다”고 한 것 이외에 「헌법」 제2항을 신설하여 “공무원인 근로자는 법률로 인정된 자를 제외하고는 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가질 수 없다”고 규정하였다. “단 사실상 노무에 종사하는 공무원의 노동운동은 예외로 한다”는 단서규정을 신설하였으며, 일부 공무원에게는 예외적으로만 노동3권이 보장된다는 제한규정(제29조)을 신설하여 헌법적인 근거를 마련하였다(이강웅, 2001: 80).

그리고 1963년 4월 17일에는 기존의 문제가 되었던 관련 규정들을 정비, 전면 개정하였다. 「노동조합법」 제8조에서 “근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다. 다만, 공무원에 대하여는 따로 법률로 정한다”라고 규정하였고, 「국가공무원법」 제66조에서는 “공무원은 노동운동 기타 공무원외의 일을 위한 집단적 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 각령으로 정하는 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다”라고 규정하였다. 이때 처음으로 동조의 규정에 위반한 자에 대한 벌칙(1년 이하의 징역 또는 2만원 이하의 벌금)이 신설되었다(동법 제84조).

현역군인, 군속, 경찰관리, 형무관리와 소방관리를 제외한 일반공무원은 자유로이 노동조합을 조직하거나 또는 이에 가입할 수 있는 것으로 해석되던 규정을 삭제하여(동법 제8조단서) 공무원에 대한 단결권 제한을 「국가공무원법」에 위임하였다. 아울러 「노동쟁의조정법」도 개정하여 동법 제5조 제1항의 “근로자 또는 사용자는 노동쟁의가 발생하였을 때 그 주장을 관철하기 위하여 쟁의행위를 할 수 있다. 단, 단순노무에 종사하는 공무원 이외의 공무원은 예외로 한다”는 규정을 삭제하여 동 조항 법규해석에 따른 혼선의 여지를 제거함으로써 공무원에게 일률적으로 노동3권을 규율하게 되었다.

3) 제5·6공화국

1987년 6·29선언 이후 전국적으로 대규모 노사분규를 겪으면서 정부는 노동조합법을 개정하여 노동조합의 설립 형태를 근로자의 의사에 따르도록 자율화함으로써 근로자의 단결권을 강화하였다. 제6공화국에 들어와 1987년 4월에 개정된 「공무원복무규정」은 제28조에서 사실상의 노무에 종사하는 공무원의 범위를 체신부 및 철도청 소속의 현업기관과 국립의료원의 작업현장에서 노무에 종사하는 기능직 및 고용직공무원으로 규정하였는데, 이 방침은 현재에까지 이르고 있다. 1989년 3월 7일 ‘6급 이하의 공무원’(현역군인, 경찰공무원, 교정공무원, 소방공무원 제외)에 단결권 및 단체교섭권을 인정하는 노동조합법 개정 법률안이 여당인 민주정의당의 반대로 야3당(당시의 평화민주당, 통일민주당, 신민주공화당)만의 합의안으로 하여 국회노동위원회를 통과하였다. 이 개정안은 같은 해 3월 16일 임시

국회본회의를 통과하여 3월 19일 정부에 이송되었다. 그러나 정부에 이송된 노동조합법 개정안에 대하여 1989년 3월 25일 당시 노태우 대통령은 거부권을 행사하였고, 이로 인해 공무원의 노동기본권 보장에 관한 획기적인 변화는 무산되고 말았다(김운선, 2011: 21).

4) 문민정부

1996년 4월 24일 김영삼 대통령은 새로운 시대에 맞게 노사제도와 관행이 변화되고 개혁되어야 한다는 취지의 '신 노사관계 구상'에 따라 21세기 새로운 노사관계의 틀을 정립하기 위하여 동년 5월 9일 대통령자문기구로 「노사관계개혁위원회」가 구성되어 출범하였다. 노사관계개혁위원회에서는 공무원·교원노동관계법을 전면 개정하는 문제에 관하여도 많은 논의가 있었다(박길상, 2000: 29-30). 이와 같은 노력의 일환으로 1996년 8월 12일 노사관계법개정안의 초안을 담당할 「노사관계법개정요강소위원회」를 발족시키고 본격적인 법 개정작업에 나섰다.

노동법이 국회에 송부되자 여야는 1997년 대선을 앞두고 대립하면서 신한국당이 12월 26일 새벽 4시에 국회본회의를 단독으로 개최하여 노동법과 안기부법을 포함한 11개 법안을 변칙으로 처리하였다. 이에 노동계와 야당 및 국민의 비판이 거세지자 정치권은 노동법의 개정안 작업을 착수하였고, 국회는 3월 10일 변칙처리법에 대한 폐지안과 여야 합의안을 동시에 제출하여 일괄 처리함으로써 새로운 「노동조합 및 노동관계조정법」이 마련되었다. 하지만 교원과 공무원의 단결권에 관한 조항은 두 야당의 합의 실패로 야당 단일안이 마련되지 못함으로써 개정법안에서 제외되었고 계속적으로 연구, 검토하기로 결정하였다(백종섭, 2005: 73-74).

5) 국민의 정부

1997년 12월 IMF체제 하의 경제위기를 극복하고, 21세기에 대비하는 새로운 제도의 틀을 정립하기 위해 '국민의정부'출범 직전인 1998년 1월 15일 노사정위원회가 출범한지 22일이 지난 1998년 2월 6일 노·사·정 3자의 대타협이 이루어졌다. 그 결과 공무원에 대해서는 1998년 2월 법률 제5516호로 제정된 「공무원 직장협의회 설립 운영에 관한 법률」에 의해 1999년 1월부터 6급 이하 공무원을 대상으로 직장협의회를 설립·운영하도록 하게 되었으며, 교원에 대하여는 1999년 1월 법률 제5727호로 제정된 「교원노조법」에 의해 1999년 7월 1일부터 교원노조가 합법적으로 출범하게 되었다(김재기, 2002: 195).

한편 행정자치부가 국회에 제출한 「공무원 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(안)」에 대한 노동계와 사회단체들의 반발이 격렬히 제기되는 가운데 2002년 10월 24일에는 이부영·신계륜의원이 공동발의하고 41인의 국회위원이 찬성한 노조법 개정안이 국회에 제출되었다. 이에 따르면 경찰, 소방을 포함한 공안직공무원에게도 노동조합을 허용되되 다만 이들 공무원에 대해서는 단체행동권을 제한한

다는 취지이다. 이에 대해 노동계측은 환영의 입장을 나타냈지만, 사회 각계에서는 노동조합 측의 주장을 무비판적으로 수용함으로써 현실을 고려하지 않은 성급한 법안이 아닌가라는 회의적인 반응이 일었다(조용만·문무기, 2003: 207-211).

6) 참여정부

2003년 2월 출범한 참여정부는 공무원의 노동기본권의 주무부서를 기존의 행정자치부에서 노동부로 바꾸고 교원노조법의 입법례를 고려하여 노동관계법의 특별법으로 공무원의 노동조합설립을 보장하며, 보수와 근무환경 기타 근무조건에 관하여 단체교섭 및 단체협약체결을 인정하는 내용으로 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(안)」을 마련하여 6월 23일 입법예고 하였다. 이후 노동계와 학계 등의 의견을 검토하여 2003년 10월에 국회에 제출하였으나, 노동계의 반대로 입법추진이 보류되었다.

정부는 2004년 10월 28일 국회에 법안을 다시 제출하였으며, 제250회 정기국회에서 법안 소관위원회인 환경노동위원회로 회부하여 11월 29일 동위원회에 법안을 상정하고 12월 7일 공청회를 실시하였고 8일 심사를 하였다. 그러나 정기회가 폐회되면서 심의를 제251회 임시회로 넘기게 되었다. 환경노동위원회 법안심사소위원회에서는 6차례의 심사를 바탕으로 조항에 대한 수정의결을 거쳐 12월31일 국회 본회의에 상정하였고 국회 본회의는 12월 31일 재적의원 298명 중 259명이 투표에 참여하여 찬성 193명, 반대 48명, 기권 18명으로 통과 되었다.

그 결과, 2006년부터 단결권과 단체교섭권을 인정하지만 단체행동권과 정치활동을 금지하는 「공무원의 노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률」에 의해 6급 이하 일반직공무원의 노동조합조직 및 가입, 노동조합과 관련된 정당한 활동에 대하여는 「국가공무원법」 제66조 제1항과 「지방공무원법」 제58조 제1항에 의한 집단행위 금지규정을 적용하지 않게 되었다.

공무원의 노동기본권은 그들의 생존권과 행복추구권의 보장을 위해서는 필요불가결한 조건이므로 공무원이 국민전체의 봉사자란 이유는 노동기본권을 박탈할만한 합리적 이유가 될 수 없으며, 이러한 논거는 소방공무원에게도 적용되어야 할 것이다(김운선, 2011: 25-26).

5. 외국의 소방노동조합 사례분석

각국의 공무원 노사관계의 형성과 변화의 역사에서 그 중심이 되어온 것을 보수 및 연금 등 근로조건, 신분보장 및 고용안정의 정도, 노동기본권의 보장정도, 정치적 활동의 수용정도 등으로 볼 수 있다. 노동자로서 공무원의 보수 등 근로조건 개선, 공직자로서 신분보장과 고용안정 및 노동기본권의 제약, 정치적 활동의 제약 정도가 국가별로 시대적 상황에 따라서 다르게 조정되어왔던 것이다. 초기 불안정한 신분에서 정치적 활동에 영향을 많이 받던 관계는 직업공무원제의 확립과 함께 신분보장과

정치적 중립을 강하게 요구받게 되었으며 근래에는 실적 중심의 관리와 함께 노동기본권에 관한 제약 완화 등으로 변화해오는 경향이 나타나고 있다. 이러한 측면들의 변화를 통해서 공무원 노사관계는 변화하고 있으며 각 국가별로 차이점과 공통점을 나타내고 있는 것이다(행정안전부, 2010: 23).

1) 미국

미국의 주와 지방정부의 노사관계를 일괄적으로 규제하는 연방정부 법률은 제정되지 않았다. 주와 지방정부 차원에서 공무원단체교섭에 관련한 법률은 주로 1960년대 중반부터 1970년대 중반까지 제정되었으며 그 내용은 매우 다양하여 일정한 경향을 요약하기 힘들다. 현재 단결권 자체를 금지하는 주는 하나도 없으며, 29개 주에서는 대부분의 공무원에게 단체교섭권을 허용하고 있으며 13개 주에서는 부분적으로만 단체교섭권을 부여하고, 8개 주에서는 단체교섭권을 일체 인정하지 않고 있다. 드물기는 하지만 일부 주정부에서는 공무원에게 파업권을 인정하는 경우도 있다(한국인사행정학회, 2005: 19-20).

<표 1> 주 및 지방정부 공무원노조(2007)

주 및 지방정부 공무원노조	조합원수(명)
전국교육협회(National Education Association)	3,200,000
미국지방공무원협회(American Federation of State, County and Municipal Employees)	1,400,000
미국교원연맹(American Federation of Teachers)	1,300,000
서비스직피용자국제노조 (Service Employees International Union)	1,800,000
경찰협회(Fraternal Order of Police)	324,000
국제소방관협회 (International Association of Fire Fighters)	280,000

※ 자료: Kearney(2009).

(1) 단결권

주정부 공무원의 단결권을 인정하는 법률은 1960년대 들어 제정되기 시작하였다. 대부분의 주들은 연방공무원의 단결권과 단체교섭권을 인정하는 대통령령 제10988호, 제11491호 및 연방 공무원개혁법(CSRA)에 영향을 받아 주 공무원의 단결권 및 단체교섭권을 인정하는 법률을 제정하였다. 현재 미국 50개 주 중에서 단결권을 금지하는 주는 없다. 직종별로 보면 소방노조가 가장 규모가 크며 다음으로 교사, 경찰관, 위생 및 청소 종사자, 사회복지 종사자, 고속도로 종사자, 병원 근로자 순으로 노조 조직률이 높다.

(2) 단체교섭권

1959년 Wisconsin 주가 최초로 공무원의 단체교섭을 인정하는 법률을 제정하였다. 각 주에서는 단체교섭은 1970년대 말까지 30여개 주가 공무원의 단체교섭권을 인정하는 법률을 제정하게 되었다. 2005년 현재 42개 주에서 주정부 공무원에 대해 단체교섭권을 인정하고 있다. 공무원의 단체교섭권을 인정하는 주들 중 대부분의 경우는 공무원 전부에 대해 단체교섭권을 인정하는 일반적인 법률을 두고 있으면서 경우에 따라서는 소방관, 교사, 경찰 등 일부 특수직 공무원에 대해서는 별도의 법률을 두어 단체교섭권의 인정여부를 결정하고 있다. 미국의 소방관에게 단체교섭권을 인정하는 주는 캘리포니아 주를 비롯하여 38개 주이다.

(3) 단체행동권

1960년대 이후 일부 주에서는 공무원에 대해 파업권을 법적으로 인정하는 경우도 있지만 아직까지 대부분의 주들은 파업권을 인정하지 않고 있는 경향이 주류를 이루고 있다. 1960년대 이후 일부 주에서는 공무원에 대해 파업권을 법적으로 인정하는 경우도 있지만 아직까지 대부분의 주들은 파업권을 인정하지 않고 있는 경향이 주류를 이루고 있다. 공무원의 파업권을 인정하는 주들도 모든 공무원에게 이를 인정하는 경우는 드물다. 공무원 중, 특히 필수적인 업무를 행하는 공무원에게는 파업권을 인정하지 않고 있다. 예를 들어 Alaska 주에서는 공무원을 3가지 범주로 구분한다. 첫째, 필수적인(essential) 업무를 담당하는 공무원으로 즉 경찰, 소방관, 교도관, 병원 근로자이 이에 해당하며 이들에게는 파업권이 금지된다. 둘째, 유사 필수적인(semi-essential) 업무를 담당하는 공무원으로, 공공사용 시설, 제철, 공중위생, 교육을 담당하는 공무원이 이에 속한다. 이들에게는 공공보건 및 안전 또는 복지 등을 고려하여 결정된 일정기간 동안에만 제한적으로 파업이 인정된다. 마지막으로 필수적이지 않은(non-essential) 업무를 담당하는 공무원들에게는 공공에게 심각한 영향을 미치지 않는 장기간의 파업이 허용된다(이철수·강성태, 1997: 108-109).

2) 프랑스

노동기본권에 있어서 프랑스 공무원은 헌법 및 공무원법의 조문에 따라 단결권을 향유한다. 그렇지만 군인의 경우에는 노동조합의 결성 및 가입 자체가 제외된다. 단체교섭권 역시 인정된다. 하지만 단체협약권은 인정되지 않고 있다. 단체교섭은 예비적 교섭의 기능을 수행하고, 최종결정권은 정부가 행사한다. 단체교섭의 결과가 협약이 아닌 협정으로 체결되는 것도 주목되는 사안이다. 한편, 기본권적 차원에서 공무원에게도 파업권이 원칙적으로 허용되는 것은 프랑스 노사관계에서 특별히 관심을 끄는 대목이다. 그러나 파업권에 있어서도 입법적으로, 노동법으로, 행정적으로 제한하는 제도 및 장치가 있음에 유의해야 한다.

(1) 단결권

프랑스에서 공무원의 단결권이 헌법상 제도화된 것은 일반근로자보다 늦다. 1946년 헌법에서야 공무원에게도 단결권이 보장되었다. 즉 이 헌법은 “모든 인간은 조합 활동을 통해 자신의 권리와 이익을 옹호하고 자신이 선택하는 조합에 가입할 수 있다.”고 명시적으로 조문화하고 있다. 공무원법(제1권 제8조 제1항) 역시 “단결권은 공무원에게도 보장된다. 이와 같이 헌법 및 공무원법에 근거하여 프랑스 공무원은 인권적 차원에서 단결권을 보장받고 있다. 여기에는 경찰, 법관, 소방관, 교도관·공안대 지원 및 상급관리직 공무원도 포함된다. 다만, 군인의 경우 단결권이 허용되지 않는다. 군인은 그 대신 일반 결사체를 구성할 수 있다(조용만, 2006: 423; 한국인사행정학회, 2005: 211; 강여진, 2006: 175-176).

(2) 단체교섭권

프랑스에서 공무원은 단체교섭권을 갖지만, 단체협약권의 행사는 인정되지 않는다. 다시 말해서 보수, 근로조건 등 주요 노사관계 교섭 사안에 대표 노조들이 정부측과 교섭을 벌일 수 있으나, 이는 사안을 결정하는 것이 아니라 사안의 결정에 영향을 미치는 기능만 수행하는 것이다. 교섭의 결과는 협정으로 체결되는데, 협정은 법적 효력을 갖는 진정한 의미의 단체협약이 아니다(조용만, 2006: 440).

(3) 단체행동권

프랑스는 공무원에게도 근로자성을 인정하여 파업권을 부여한 대표적인 국가이다. 공무원 파업권은 헌법적 근거를 가지고 있으며, 공무원법상에도 명시되어 있다. “파업권은 법률이 규율하는 범위 내에서 행사된다.”고 명시한 1946년 헌법은 공무원의 파업권을 도출하는 근거이고, 이에 의거하여 1983년 공무원일반법 제10조는 “공무원은 법률이 규율하는 범위 내에서 파업권을 행사한다.”고 조문화하고 있다.

국민의 안전 보장을 담당해야 하는 특정 공무원에게는 파업권이 제한된다. 예를 들어 공화국기동대, 경찰, 법관, 교도관, 내무부 통신업무담당자, 군인의 경우 파업권을 가지지 못한다. 그 외에 항공관제, 방송 관련 법령의 경우 이른바 필수 업무를 설정하여 그 기능이 파업으로 정지될 수 없도록 규정하고 있다. 그리고 이러한 입법적 제한은 공공부문의 특수성에 준해 위헌으로 간주되지 않는다(행정안전부, 2010: 84).

3) 일본

일본은 헌법 제15조에서 공무원은 국민전체의 봉사자로서 공공의 이익을 위해 근무하는 것으로 규정하고 있으며, 이와 같은 지위의 특수성에 근거하여 공무원의 노동기본권은 국민 전체의 이익의 관점으로부터 일정한 제약이 부과되고 있다. 일반직 공무원에 대해서는 단결권 및 단체교섭권은 인정되지만, 단체협약체결권은 부분적으로 인정되고 있으며 쟁의권은 인정되지 않는다.

일본에서는 지난 1946년 경찰과 소방공무원 등 국민의 생명과 재산을 보호해야 할 책임이 있는 부문에 대한 노동기본권 적용을 금지했다. 당시 일본은 지역공공서비스법(Local Public Service Law)이란 이름으로 금지법을 채택했다. 이후 일본 노동조합총연맹(Rengo)이 2002년 탄원서를 제출했고, 국제노동기구는 일본 정부에 공공부문 특정 노동자들에 대한 노동기본권 적용을 권고했다.

2009년 11월 일본 총무성(Internal Affairs and Communications) 장관 카주히로 하라구치는 소방노동자를 비롯한 공무원 노동자들에게 노동기본권을 적용하겠다는 입장을 피력했다. 하라구치 장관은 총무성에게 소방노동자들 노조결성권, 교섭권 등을 포괄한 제반 노동기본권 적용 검토를 지시한 것으로 알려졌다. 하라구치 장관은 그 같은 구상을 전일본자치단체노동조합(Jichiro)과 일본 민주당에게 전했다. 전일본자치단체노동조합 지도자 히데아키 토쿠나가와 또 다른 노동조합 관계자들은 “하라구치 장관이 해당 부서에 현안에 대해 연구할 것으로 지시했으며, 국제노동기구가 권고한 내용을 결코 무시하지 않겠다는 점을 분명히 언급했다”고 알려졌다. 토쿠나가씨는 또 “우리는 그와 관련된 공공분야 의견들을 청취할 것이며, 민감한 각종 사항에 대해 사전 조사활동을 벌일 방침”이라고 말했다. 일본 민주당은 2010년 8월 30일 보통선거를 치를 당시 공무원에 대한 노동기본권 적용을 공약한바 있다(<http://nodong.org/newsletter/> 민노총 홈페이지 참조).

(1) 단결권

국가공무원법 및 지방공무원법의 적용을 받는 일반직 공무원은 노동조합법 및 노동관계조정법의 적용대상에서 제외되며, 노동조합을 대신하여 직원단체를 조직·가입할 수 있다. 그러나 소방, 경찰, 교도, 해상보안청에 근무하는 직원은 단결권이 허용되지 않는다. 직원단체는 직원이 근무조건의 유지 개선을 도모할 것을 목적으로 한 단체 또는 그 연합단체를 말한다. 그러나 ‘직원단체’는 법률상의 용어에 불과하며, 각 직원단체의 공식적인 명칭은 ‘노동조합’으로 표현되어 있고 실제로도 노동조합의 기능을 하고 있다(노광표 외, 2003: 77).

(2) 단체교섭권

‘근무조건 법정주의’를 채택하고 있기에 단체협약체결권을 인정하지 않고 있다. 법률이나 조례에 의해 근무조건이 결정되기에 노사공동결정방식의 단체교섭은 효력을 발생할 여지가 없다. 따라서 공무원의 단체교섭은 노사 상호 간에 상반되는 이해관계사항에 관한협상을 말하는 것이라고 할 수 있다(小川昇, 2000: 222).

(3) 단체행동권

공무원에 대해서는 쟁의권이 금지되어 있다. 일본의 공무원은 노동 3권 중에서 단결권과 단체교섭권은 인정되지만 쟁의권은 인정되지 않으며, 공무원의 정치적 행위는 엄격하게 제한을 받고 있다. 따라서 인사원의 급여권고제도가 시행되고 있다. 급여 권고 제도에서 특징적인 것은 인사원이 각 부성

과 직원단체로부터 희망하는 사항과 의견을 지속적으로 청취하여 그 내용을 결정한다는 것이다. 제도적으로 단체협약체결권을 인정하지 않고 있으나, 직원단체와의 다양하고 지속적인 협의 과정을 통해 직원단체의 의견이 반영될 수 있는 장을 마련하고 있다(2010, 행정안전부: 185).

III. 소방공무원 노동조합 도입의 찬반 논의와 판례분석

소방공무원노조의 설립에 대해서는 크게 소극적입장과 적극적 입장으로 대별된다. 과거 전통적인 관점에서는 소방공무원이 국민에 대한 봉사자이고 그들의 움직임이 국민안전에 커다란 영향을 끼치기 때문에 정부가 그 노조설립을 인정할 수 없다는 소극적 입장을 지지하였으나, 1990년대 들어와서 공무원노조 활동에 대한 재검토가 제기되기 시작했다. 특히, 21세기 현대사회에 들어서는 저임금과 낮은 근로조건, 열악한 작업환경 등 근로자들에 관한 문제가 사회문제로 등장하면서 근로자 지위에 있는 소방공무원에 대해서도 현실적인 생활을 보장하기 위한 노력으로 그들의 근무여건의 개선을 위해 집단적인 의사를 요구할 수 있다는 적극적인 입장이 대두되었다(김운선, 2011: 28).

1. 소방공무원 노동조합의 찬성론

1) 헌법의 노동기본권 주체

소방공무원에게 단결권 등의 노동기본권을 인정하는 문제는 '근로자'로서의 지위를 먼저 검토해야 한다. 우리나라 헌법이 노동기본권의 주체를 근로자로 규정하고 있기 때문이다. 즉 「헌법」 제33조 제1항은 "근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다"라고 규정하여 노동기본권의 향유주체를 근로자로 한정하고 있다. 이점은 1948년의 제헌헌법 이래 우리 헌법에서 일관된 태도를 보이고 있다. 그러므로 소방공무원이 노동기본권의 향유 주체가 될 수 있는 가는 우선 소방공무원이 「헌법」 제33조 제1항에서 말하는 근로자에 해당하는가에 달려있다고 할 수 있다.

「헌법」 제33조의 근로자는 「근로기준법」 제14조는 "근로자라 함은 직업의 종류를 불문하고, 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자"라고 정의하고 있고, 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조 제1호에서는 "근로자라 함은 직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자"로 정의하고 있다.

이와 같은 법적규정에 근거할 때 근로자는 직업의 종류를 불문하여 근로를 제공하며, 임금·급료 및 이에 준하는 수입에 의하여 생활한다는 속성을 갖는다. 이를 근거로 소방공무원의 근로자성을 살펴보면 소방공무원은 근로자이며 노동기본권을 향유할 수 있는 주체임이 분명하게 드러난다. 즉 직업

의 종류를 불문하기 때문에 근로계약의 상대방이 개인이든 국가나 지방자치단체와 같은 공공기관이든 관계없으며, 또 사법적 계약에 기한 것이든 공법적 계약에 기한 것이든 상관없다. 따라서 소방공무원이라고 하여 노동조합법상 근로자에서 배제될 이유가 없는 것이다(오재일·민형배, 2003: 350-351).

2) 법률의 보장에 의한 노동3권

"공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다"라고 하여 사실상 노무에 종사하는 공무원을 제외한 공무원에 대하여 근로3권을 일정부분 제한을 가하고 있는 「헌법」 제33조 제2항은 근로자의 단결권과 단체교섭권 및 단체행동권을 제한하는 한계조항이므로 과잉금지의 원칙과 본질적 내용 침해금지 원칙은 준수되어야 할 것이다. 따라서 노동조합의 조직이나 복수노조설립의 금지, 노동조합의 내부적 인사문제에 대하여 국가가 간섭하는 행위, 직권중재권 내지 긴급조정권의 남용 등 단체교섭 과정에서 국가권력이 부당하게 간섭하는 행위, 쟁의행위를 심하게 제한하는 법률을 제정하는 행위, 모든 공무원의 노동3권을 전면적으로 부정하는 입법 등은 정당화될 수 없을 것이다(허영, 2010: 487-488).

종래 일반직공무원의 노동기본권을 인정할 수 없다는 입장에서 제시하는 논거는 한마디로 '공무원은 일반 근로자와는 다르다'는 것이었다. 헌법재판소도 일반 공무원의 노동기본권을 부인하는 종래의 공무원관계법이 헌법에 합치된다는 입장을 취하였다. 즉 국민전체의 봉사자라는 공무원지위의 특수성과 직무의 공공성, 공무원 근로조건의 향상을 위한 국민 전체의 재정부담, 공무원제도의 보호와 공공복리를 위한 여러 이해관계인의 권익통합·조정 등에 근거하고 있다. 대법원 역시 마찬가지로의 입장이었다. 그 근거로서 헌법재판소는 일반근로자에 대하여 공무원이 가지는 '신분 및 직무상의 특수성'을 확인하는 「헌법」 제7조와 「헌법」 제33조 제2항이라는 '개별적 유보사항을 둔 취지'를 들고 있다. 아울러 「헌법」 제33조 제2항이 존재함을 근거로 해서 제37조 제2항의 적용도 배제할 수 있다고 주장한다. 그러나 제33조 제2항에 의해 기본권 제한 입법이 행해지는 경우라 하더라도 그 한계에 대하여 제37조 제2항이 적용되어야 한다는 점에서 학계의 강한 비판이 제기된바 있다. 즉 제37조 제2항이 정하는 '필요·최소한의 원칙'과 '본질적 내용 침해 금지의 원칙'은 기본권의 자연권성에서 도출되는 당연한 명제이므로 그것은 기본권 제한에 관련되는 모든 입법재량에 대하여 적용되어야 한다.

또 헌법해석에 있어서 기본권에 대한 '최대보장의 원칙'을 취하되, 그 제한은 필요에 따른 최소한에 그쳐야 하고 그 본질적 내용을 침해하여 기본권을 형해화(形骸化)하는 정도에 이르러서는 안 된다. 특히, 근로자로서 노동3권을 향유하여야 할 공무원에 대하여 직무의 성격을 세부적·현실적으로 구별함이 없이, 오직 그 신분이 국가 또는 지방자치단체에서 공공역무에 종사하는 공무원이라는 이유만으로 단결권마저 박탈할 수 있다는 것은 경제적·사회적 영역에 있어서 일반근로자와 차별하는 것이다. 아울러 근로자의 노동3권은 그들의 생존권과 행복추구권의 보장을 위해 필요불가결한 조건이므로 공무원이 국민전체의 봉사자라는 이유만으로 그들의 노동3권을 근본적으로 박탈할만한 합리적인 이유가

될 수 없다(문무기, 2009: 885-886).

3) 환경변화에 따른 개혁

소방공무원 노동조합이 소방개혁에 적극적으로 기여하리란 측면에서 찬성하는 입장이 있다. 소방공무원 노조는 공무원 개개인의 권익보호뿐만 아니라, 소방조직 전반에 긍정적인 변화를 가져오게 된다. 구체적으로 공직사회의 부정·부패와 잘못된 관행, 비능률성, 예산의낭비 등 고질적인 병폐를 스스로 치유하는 자정의 모습을 보여 나갈 것이며, 그로 인해 대국민서비스의 질도 높일 수 있다는 것이다. 사회환경의 변화에 발맞추기 위해서도 소방조직에 노동조합결성이 바람직하다는 입장이다. 과거에는 공무원이 일반근로자에 비해서 고용안전과 복리후생에서의 강점을 누리던 시절이 있었지만, 이제는 임금수준이 민간부문에 비해 낮을 뿐만아니라 신자유주의적 공공부문 구조조정정책 등으로 인하여 더 이상 공무원들의 신분이 과거처럼 안정적으로 보장되지 않기 때문에, 소방공무원 역시 노동자로서의 법적지위와 근무조건에 대한 보장이 되어야 한다고 보는 것이다(김운선, 2011: 32).

4) 국기기구의 권고

ILO, OECD 등 우리나라가 가입하고 있는 국제기구들이 우리나라가 소방공무원의 노동3권을 인정하지 않고 있는데 대하여 매우 비판적이라는 사실이다. 오늘날 선진 각국은 소방공무원의 노동조합 필요성을 인정하고 단결권을 보장함으로써 소방공무원의 권익보호 및 신장을 위한 단체를 결성하여 사용자인 정부와 교섭할 수 있는 권리를 인정하고 있다. 또한 우리나라의 ILO 가입 이후, ILO와 OECD 등에서 우리나라의 노사관계제도에 대한 여러 문제점에 관해 지속적으로 문제를 제기하고 권고를 해 오고 있는바 소방공무원의 노동조합에 대하여 더 이상 제한, 통제만을 고수할 수 없는 시점에 이르렀다(김재기, 2002: 192).

2. 소방공무원 노동조합의 반대론

1) 특별권력관계론

특별행정법관계론은 소방공무원 노동조합 설립에 소극적 입장에 해당되는 것으로 국가와 공무원사이의 관계를 소위 특별행정법관계로 파악하여 공무원의 노동기본권이 제한될 수 있다고 본다. 즉 공무원은 그 자유의사에 의하여 국가와의 소위 특별행정법관계에서 포괄적 지배를 받는 지위에 있으므로 국가와 일반 국민간의 일반 권력관계에서 보장되는 기본권은 그 범위 내에서 제한될 수 있으므로 소방공무원의 노동기본권 역시 이러한 이유에서 제한된다는 입장이다. 이 견해는 특별행정법관계에

있어서도 법치주의가 원칙적으로 타당하다고 보고 있지만 그 본질을 권력관계로 보아 일반권력관계와는 달리 법치주의의 원칙이 완화되고 포괄적인 지배권의 발동에 따라 기본권을 제한할 수 있다고 보는데 특색이 있다(허영, 2010: 283-287).

특히, 우리나라는 공무원의 단결권 제한의 근거를 특별행정법관계에서 구하고 있는 입장이 강하다. 그 이유는 우리나라 공무원법의 역사가 일천하고 우리사회에 전통적인 관료의식이 강하게 작용하고 있기 때문인 것으로 볼 수 있다(Shafritz, 2001: 330).

2) 국민 전체 봉사론

소극적 입장을 지지하는 학자들은 국민주권주의 국가에 있어서 공무원은 어느 특정인 또는 어느 특정 정당, 계급, 종교, 지역 등 부분이익을 위해서 존재하는 것이 아니고, 주권의 주체인 국민전체의 이익에 봉사해야 한다는 관점을 지닌다. 즉 공무원은 국민전체에 대한 봉사자의 지위에 있으므로 기본권에 관하여 일정한 제한이 인정된다는 견해로 국민 전체 봉사론을 주장하고 있다.

특히, 소방공무원은 국민전체의 생명과 재산의 보호는 물론이고, 양질의 소방안전서비스 제공자라는 점에서 국민 전체의 봉사자에 해당되므로 일반 민간기업의 노동단체와는 달리 소방공무원의 노동기본권 역시 제한할 수 있다고 보는 것이다. 이에 대한 적극적 입장을 지지하는 학자들의 반박논리로서, 원래 소방공무원이 국민전체의 봉사자라는 헌법취지(공무원 노동기본권 제한의 근거로 「헌법」 제7조 제1항과 제2항 “공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며 국민에 대하여 책임을 진다”와 “공무원의 신분 보장 및 정치적 중립성의 보장”)에 따른 개념은 소방공무원의 직무수행상의 기본적 태도, 즉 소방공무원이 국민과 주민을 접촉하는 경우에 취하여야 할 자세를 나타낸 것이며, 봉사자라고 하여 소방공무원이 언제나 희생당하면서 복무해야 한다는 의미는 아니기 때문에, 국민전체의 봉사자라는 것이 소방공무원의 노동기본권을 제한하는 근거가 되기는 어렵다고 비판한다.

3) 공공복리론

공무원 노조설립의 제한 근거로 제시되는 공공복리론은 공무원인 근로자는 그 업무가 국가·사회 및 국가의 공공복리에 지대한 영향을 미치게 된다. 이러한 공공복리의 보호를 위하여 공무원의 노동기본권을 제한할 수 있다는 견해이다(김재기, 2000: 67). 소방공무원의 직무는 특히 공공성이 강하여 그 수행이 중단될 경우 공공의 이익 내지 국민생활을 중대하게 해치게 되므로 소방공무원의 노동기본권, 그 중에서도 쟁의권을 제한함이 마땅하다는 것이다(임종률, 2005: 16-40).

이에 반해 적극적 입장의 학자들은 공공복리를 권리제한의 원리로 보는 견해는 공공복리를 국가 절대주의적 공공복리로 해석하여 노동기본권을 부당하게 침해할 위험이 크다고 비판한다. 따라서 공공복리의 개념은 원래 자본소유권을 중심으로 하는 시민적 자유를 제한하기 위한 개념이며, 노동기본권

을 제한하는 논리와는 정반대에 서는 것이다. 또한 노동기본권의 보장 그 자체가 공공복리에 부합되기 때문에 이를 노동기본권의 제한근거로 하는 것은 모순이라고 주장하고 있다.

4) 대상조치론

대상조치론은 노동기본권 보장에 대처할만한 제도적 조치가 존재하는 경우 이에 상응하는 노동기본권의 제한이 가능하다고 보는 입장이다. 이 견해에서 의미하는 근로자의 노동기본권은 그 자체가 목적이 아니라 근로조건의 유지·개선 기타 경제적·사회적 지위를 향상하기 위한 것을 목적으로 한다. 따라서 공무원과 같이 다른 제도에 의하여 임금 기타 근로조건이 보장되는 대상조치(代償措置)가 이루어지는 경우에는 그 제한이 가능하다는 소극적 입장을 견지하고 있는 학자들의 이론적 근거이다(신현직, 2003: 16).

이에 대한 비판으로 먼저 기본권을 목적이 아닌 수단으로 본다는 점에서 문제가 있으며, 또한 대상조치의 충분성 여부의 판단, 즉 어떤 제도를 놓고 그것이 근로기본권 보장의 목적달성에 충분한지 여부를 누가 어떤 기준에 의해서 판단할 것인가도 문제를 삼고 있다. 따라서 이 이론도 소방공무원의 근로기본권을 제한하는 이유를 합리적으로 설명하기에는 불충분하다고 본다.

3. 판례분석

2008년 12월 26일 헌법재판소는 소방공무원을 노동조합 가입대상에서 제외한 “공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 제6조 제1항 제2호 위헌확인 소송(2006헌마462)”에서 소방공무원인 청구인의 단결권을 침해하는지 여부에 대해 단결권을 침해한다고 볼 수 없다고 판시하였다.

1) 판시사항

노동조합에 가입할 수 있는 특정직공무원의 범위를 “6급 이하의 일반직공무원에 상당하는 외무행정·외교정보관리직 공무원”으로 한정하여, 소방공무원을 노동조합 가입대상에서 제외한 ‘공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(2005. 1. 27. 법률 제7380호로 제정된 것)’ 제6조 제1항 제2호(이하 ‘심판대상조항’이라 한다)가 소방공무원인 청구인의 단결권을 침해하는지 여부와 심판대상조항이 청구인의 평등권을 침해하는지 여부이다.

2) 결정요지

심판대상조항은 소방공무원이 그 업무의 성격상 사회공공의 안녕과 질서유지에 미치는 영향력이 크

고, 그 책임 및 직무의 중요성, 신분 및 근로조건의 특수성이 인정되므로, 노동조합원으로서의 지위를 가지고 업무를 수행하는 것이 적절하지 아니하다고 보아 노동조합 가입대상에서 제외한 것이다. 소방공무원은 화재를 예방·경계하거나 진압하고, 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하는 업무를 수행하며, 소방행정의 기능은 현대사회가 복잡 다양화하고 각종 사고가 빈발함에 따라 그 역할이 확대되어 오늘날 소방행정은 재난관리의 중심적인 업무를 수행하는바, 현시점에서 노동기본권을 보장함으로써 말미암아 예상되는 사회적 폐해가 너무 크다. 또한 소방공무원은 특정직 공무원으로서 ‘소방공무원법’에 의하여 신분보장이나 대우 등 근로조건의 면에서 일반직공무원에 비하여 두텁게 보호받고 있다. 따라서 심판대상조항이 헌법 제33조 제2항의 입법형성권의 한계를 일탈하여 소방공무원인 청구인의 단결권을 침해한다고 볼 수 없다.

또한, 위에서 본 바와 같이 소방공무원은 일반 근로자나 일반직 공무원에 비하여 그 업무의 공공성·공익성이 강하고, 신분 및 근로조건 등에 있어 특수성이 인정된다. 따라서 심판대상조항이 노동조합에 가입할 수 있는 공무원의 범위를 정함에 있어서 소방공무원 전체에 대하여 노동조합 가입을 금지하여 일반 근로자나 일반직 공무원에 비하여 차별취급하고 있다고 하더라도, 이는 헌법 제33조 제2항에 근거를 두고 있을 뿐 아니라 합리적인 이유가 있다 할 것이므로, 청구인의 평등권을 침해하는 것으로 볼 수 없다.

3) 소수의견

첫째, 헌법 제33조 제2항이 공무원의 근로3권에 관하여 무제한의 입법형성권과 재량권을 주었다고 보아서는 안 되고, 헌법 제33조 제2항에 의한 법률은 헌법 제7조의 요청을 준수하기 위하여 필요한 한도에서만 공무원의 근로3권을 제한할 수 있을 뿐이라고 할 것이다. 소방공무원은 화재진압·재난구조 등과 같이 생명·신체에 대한 위협을 무릅써야 하는 직무를 담당하고, 근무시간이 많고 비상근무가 잦으며, 6급 이하의 직급이 대부분이어서, 그 근로조건의 향상을 위하여 근로3권을 인정할 필요성이 크다. 그리고 소방공무원에게 근로3권을 인정하더라도 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 제11조 및 제18조와 소방공무원법 제29조에 의하여 소방공무원의 직무충실을 충분히 확보할 수 있다. 결국, 심판대상 조항이 소방공무원 전체를 공무원노동조합에 가입할 수 있는 공무원의 범위에서 제외시킨 것은 헌법 제7조가 요청하는 한도를 넘어서 정당한 입법목적도 없이 소방공무원의 근로3권을 전면 부정하는 것이어서 헌법 제33조 제2항에 위반된다.

둘째, 헌법 제33조 제2항이 공무원의 노동3권에 대하여 무제한의 입법형성 재량권을 부여한 것이라고 보아서는 아니 되고, 공무원도 근로자의 성질을 가지므로 당연히 노동3권을 향유되되, 구체적인 직무 내용과 성질, 직급 등에 따라 필요최소한도의 범위 내에서 노동3권 중의 일부만을 제한할 수 있는 재량을 부여한 것으로 보아야 한다. 소방공무원은 근무여건이 일반 공무원들에 비하여 열악한 점이

많고, 대부분 하위직급자들로 이루어져 있어 근로조건의 향상을 위한 노동3권 보장의 필요성이 다른 직역의 공무원들보다 높으며, 주요 외국의 입법례나 국제노동기구의 권고를 보더라도 소방공무원에 대하여 최소한 단결권을 보장하고 있고, 각종 법령에 징계제도, 처벌규정 등이 구비되어 있어 단결권이나 단체교섭권 부여 시 업무중단으로 인한 공공의 위험도 그리 크지 않다. 따라서 심판대상조항이 직급이나 직무에 상관없이 직종만을 이유로 전체 소방공무원에 대하여 노동3권 일체를 박탈한 것은 기본권 최대존중 및 최소제한의 원칙에 위반하여 소방공무원의 노동3권을 제한하는 것으로서 헌법에 위반된다.

4) 소결

심판대상조항이 헌법에 위반되지 않는 주요 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 소방공무원의 업무는 국민의 생명·신체·건강 및 안전에 직접적인 영향을 미치는 것으로 노동조합가입이 허용되는 다른 일반직공무원에 비하여 상대적으로 업무의 공공성·공익성이 강하고, 신분 및 근로조건 등에 있어 특수성이 인정되므로, 차별에는 정당화할 합리적인 이유를 든다.

둘째, 공무원은 국민 전체에 대한 봉사자로서의 지위 및 그 직무상의 공공성을 고려하여 합리적인 공무원제도의 보장과 이와 관련된 주권자의 권익을 공공복리의 목적을 든다.

셋째, 소방공무원의 노동조합 가입을 인정할 경우 성숙한 노동조합 문화가 정착되지 못한 현실에서 행정서비스의 질이 크게 저하되는 등 공익을 크게 해칠 우려를 들고 있다.

넷째, 국제노동기구(IILO)의 권고는 권고에 불과한 것으로서 이를 심판대상조항의 위헌심사 척도로 삼을 수는 없고, 세계인권선언 및 국제규약은 보편적인 법적 구속력을 가지거나 국제법적 효력을 갖는 것을 이유로 들고 있다.

그러나 소방공무원의 대우 등 근로조건이 일반직 공무원에 비하여 두텁게 보호받고 있다는 사실판단은 소방공무원의 근무현실과는 동떨어져 있다는 비판을 면하기 어렵다고 본다(김인재, 2010: 63).

IV. 소방공무원의 노동조합 도입 방안

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」 제2조 제1호), 즉 임금생활자를 의미한다. 공무원의 근로자성은 헌법 규정에서도 확인된다. 즉 헌법 제33조 제2항은 “공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”라고 규정하고 있다. 명확하게 헌법은 ‘공무원인 근로자’라는 문언을 사용함으로써 공

무원의 근로자성을 인정하는 기초위에 서 있다. 따라서 소방공무원으로서 당연히 근로자에 해당하고 노동기본권의 주체가 된다.

소방공무원 노동조합을 도입할 때 고려할 바람직한 입법내용은 “공무원의 노동조합 결성과 그 활동에 관한 권리”의 법제화이다. 그 모델에는 첫째, 한국사회의 공무원노동의 특징이 입법론에 반영되어야 하고, 둘째, 현재의 보호 장치도 미흡하지만, 특정집단의 이기주의에 대한 규율장치도 미흡하므로 공무원의 이익과 일반국민의 이익 사이에서의 조절이 중요하고, 여기서 과연 국민전체의 이익이란 무엇인가도 규명될 필요가 있다. 기술적으로는 국회에서 국회의원 다수의 의사에 의하여 입법되었지만, 그 의사가 국민전체의 의사로 간주된다는 점이 중요하다(서장권, 2001: 47).

1. 단결권

단결권에는 단결의 형태 즉 노조결성의 단위가 먼저 주요한 입법사항이 된다. 전국단위, 지역단위, 기관단위 등이 문제될 수 있다. 노조결성의 단위범위는 노조결성의 용이성과 교섭력의 크기에 영향을 미친다. 그리고 단위범위가 크면 클수록 이슈의 보편성이 강화된다고 할 수 있다. 즉 해당 근무장소의 특수한 문제를 다루기가 힘들어 진다는 점이다.

공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률은 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 소방공무원 노동조합 설립단위는 특별시·광역시·도·특별자치도의 단위가 될 것이다.

공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률은 노동조합에 가입할 수 있는 공무원의 범위를 ① 6급 이하의 일반직공무원 및 이에 상당하는 연구·특수기술직렬의 일반직공무원, ② 특정직공무원 중 6급 이하의 일반직공무원에 상당하는 외무행정·외교정보관리직 공무원, ③ 기능직공무원, ④ 앞의 ①의 규정에 의한 일반직공무원에 상당하는 별정직공무원 및 계약직공무원, ⑤ 고용직공무원으로 한정하고 있다(제6조제1항). 따라서 소방공무원 노동조합이 설립되는 경우에는 노동조합의 가입범위는 일반직 공무원 6급에 해당되는 ‘소방경’이 하가 될 것이다.

2. 단체교섭권

공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률은 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’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.

공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률은 “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(제8조 제1항 단서). 법률에 의하면 정책결정사항 및 관리운영사항은 원칙적으로 교섭사항이 될 수 없으나, 근무조건과 직접 관련된 경우에 한하여 교섭사항이 될 수 있다는 의미이다. 그러나 소방공무원 노동조합이 아직 법률로 마련되지 않은 상황에서 단체교섭권을 논의 하는 것은 시기상조라 하겠다.

3. 단체행동권

공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률은 “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 파업을 하면 행정서비스 중단 및 국가기능 마비로 국민에 피해를 줄 우려가 있고, 정부가 대표하는 국민·주민을 상대하여 노조요구를 관철하기 위한 파업을 허용하기 어렵기 때문이라 한다.

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 목적으로 직무자체가 고도의 공공성을 가지는 소방공무원에게 단체행동권까지 허용하는 것은 무리가 있다는 판단이다. 소방공무원 노동조합의 경우나 선진국의 동향을 볼 때 단체행동권은 금지하는 방향이 바람직해 보인다. 소방공무원에게 단체교섭권, 단체행동권 등의 노동기본권을 인정할 수 있느냐의 문제는 시대적 상황과 국민, 정치권의 정서에 따라 달라질 수 있을 것이다.

4. 정치활동

공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 제3조 제2항은 “공무원은 노동조합의 활동을 함에 있어서 다른 법령이 규정하는 공무원의 의무에 반하는 행위를 하여서는 아니된다”라고 규정하고 있다. 또 법률 제4조는 “노동조합과 조합원은 다른 법령에 의하여 공무원에게 금지되는 정치활동을 하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다. 이 규정 또한 노동조합이나 조합원의 정치적 의사표현의 자유를 과도하게 제약되지 않게 하기 위해서는 ‘공무원의 지위를 이용한 정치운동 금지’ 정도로 좁게 해석하여야 한다.

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

V. 결론

소방공무원은 헌법에서 보장하고 있는 노동3권을 향유하는데 있어 특별권력관계론, 국민전체봉사자론, 공공복리론 등의 이유를 들어 제한하는 것은 보편성을 가지는 대한민국 사회에서 합리적인 이유가 없다. 또한 소방공무원의 근무여건의 개선을 위한 단결권을 제한하는 것은 헌법제정권력자의 입법정신에 반하는 행위이다.

소방공무원의 노동조합 설립은 헌법정신을 구현하는 것이고, 둘째, 현업에 종사하는 소방공무원의 근로자성을 인정하는 것이다. 그리고 성숙된 시민사회 성장을 반영하게 될 것이다. 또한 국제사회의 흐름을 반영하는 것이고, 소방공무원의 근무여건을 개선하는 기여할 것이다.

근로자임에도 불구하고 노동기본권이 제한되고 있는 소방공무원들에게 가해지고 있는 최근의 근무환경의 변화는 소방공무원의 노동조합의 필요성을 더욱 강하게 뒷받침하고 있다. 우리나라의 소방공무원은 대부분 근로기본법상의 근로시간을 초과하여 야간근무를 하는 등 과도한 업무에 처해 있다. 이는 오히려 소방업무의 효율성을 떨어뜨리고 양질의 소방안전서비스를 제공하기도 어렵게 한다. 선진국에서는 소방노동조합의 활동으로 교대근무 제도를 비롯한 근무여건을 개선함으로써 국민에게 양질의 소방안전서비스를 제공하고 있다.

소방공무원 노동조합 도입에 있어 다음과 같은 정책대안을 제시하고자 한다. 첫째, 소방공무원 노동조합 도입에 대한 주장이 공익과 사회의 안전과 반드시 조화를 이루어야 될 것이다. 소방공무원 노동조합의 활동으로 생명과 신체 및 재산을 보호하고, 공공의 안녕 및 질서 유지와 복리증진에 이바지함에 있어 소홀함이 있어서는 안 될 것이다.

둘째, 소방공무원 노동조합 도입에 있어 감정적 대응은 오히려 사회적 여론 형성에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 소방공무원의 근무여건이 열악하다는 것은 사회적으로 널리 알려진 사실이다. 따라서

소방공무원 노동조합의 도입에 대한 당위성을 헌법적 해석 등 학문적 근거에서 찾아야 할 것이다.

셋째, 국제노동기구(ILO), OECD 등 국제기구의 권고를 근거해서 소방공무원 노동조합 도입해야 한다는 것은 강제력이 없는 단지 권고사항의 이유를 들어 논리를 전개하는 것이다. 따라서 국제기구의 권고를 근거해서 노동조합의 필요성을 기술할 때는 반드시 권고라는 것을 강조해야 할 것이다.

넷째, 투쟁과 대결의 노사문화를 버리고 상생을 강조한 성숙한 노사문화가 조성되어야 할 것이다. 그 동안 우리나라의 노동운동은 노동운동의 억압으로 인해 투쟁과 대립이 중심이었다. 노동운동을 헌법과 법률에서 보장되는 제도적 기본권으로 인식하여 노동조합의 부정적인 인식에서 벗어나야 할 것이다.

다섯째, 우리나라는 남북 대치라는 특수한 상황에 놓여져 정권유지 차원에서 노동조합 활동을 억압과 부정하는 정책을 추진해 왔다. 근로여건의 개선을 위한 단체교섭이나 파업에 대해서는 이데올로기 접근으로 부정적인 인식이 사회적으로 팽배했다. 노동조합 활동에 대해 이데올로기적 접근에서 벗어나 근로여건의 개선, 조직의 발전과 부정·부패의 근절 등의 접근으로 인식이 바뀌어야 할 것이다.

끝으로 본 연구는 소방공무원 노동조합과 관련된 선행연구와 문헌의 실태분석에서 오는 한계가 있다. 따라서 소방공무원의 인식을 중심으로 실증적 연구가 이루어져야 할 것이다. 아울러 본 연구는 소방공무원 노동조합 도입에 앞서 이론적 단초를 제공하는데 그 목적이 있다는 것을 다시 한 번 밝혀둔다.

참고문헌

- 강여진. 2002. 한국 공무원단체의 설립과 활동에 관한 실증연구. 명지대학교 박사학위논문.
- 김인재. 2010. 최근 공무원 노사관계의 쟁점과 과제. 노동법학. 39: 59-83.
- 김인재. 2011. 경찰노조, 어떻게 할 것인가? 경찰노조의 필요성과 설립방향의 법적 검토. 경찰노동자의 노동기본권보장을 위한 정책토론회.
- 김성수. 2008. 노사관계론. 서울: 삼영사.
- 김운선. 2011. 경찰노동조합 설립에 관한 경찰공무원의 인식조사. 동국대학교 박사학위논문.
- 김재기. 2000. 공무원 노동조합 법제의 입법방향에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.
- 김재기. 2002. 공무원 노동조합의 조직활동 범위에 관한 입법론적 연구: 인식조사를 중심으로. 한국행정연구. 11(1): 191-214.
- 김종철. 2009. 공무원의 노조몰입 결정요인과 노조몰입이 노조참여 및 조직시민행동에 미치는 영향. 단국대학교 박사학위논문.
- 노광표, 박장현, 인수범. 2003. 외국공무원노조의 조직과 교섭. 한국노동사회연구소.
- 문무기. 2009. 공무원노조 조직·가입 제한의 타당성 검토. 법과 정책연구. 9(2): 881-904.

- 박영범, 카멜로 노리엘 편. 1994. 공공부문 노사관계의 국제적 추세와 한국의 과제. 한국노동연구원.
- 박길상. 2000. 공무원·교원의 노동관계법에 관한 연구. 한양대학교 박사학위논문.
- 백종섭. 2005. 공무원 노동조합 제도의 정책적 쟁점과 해결 방안. 한국인사행정학회보. 4(2): 65-88.
- 서장권. 2001. 공무원노동자에 대한 법적 보호: 집단적 노동관계를 중심으로. 한국노총 중앙연구원.
- 신현직. 2003. 교육법과 교육기본법. 서울: 청년사.
- 양문승, 이훈재. 2008. 경찰공무원의 노동단체에 대한 선진국의 동향에 관한 연구. 경찰학논총. 3(1): 201-232.
- 오제일, 민형배. 2003. 공무원의 노동기본권 보장과 기대효과. 법률행정논총. 23(1): 347-370.
- 유봉민, 임도빈. 2004. 인사행정론. 서울: 박영사.
- 이강웅. 2001. 공무원의 노동기본권 보장이 행정발전에 미치는 영향: 지방공무원의 인식 분석을 중심으로. 21세기정치학회보. 11(1): 71-92.
- 이상운. 2001. 공공부문 노사관계의 법적 체계 및 근로3권. 산업관계연구. 11(1): 145-179.
- 이상운. 2001. 노동법. 서울: 법문사.
- 이상준. 2001. 한국공무원의 단체활동에 관한 연구: 제도와 국민의식 중심으로. 경희대학교 박사학위논문.
- 이철수, 강성태. 1997. 공공부문의 노사관계법. 한국노동연구원.
- 임종률. 2005. 노동법. 서울: 박영사.
- 전국민주노동조합총연맹(<http://nodong.org/newsletter/>)
- 조용만. 2006. 프랑스 공무원 노사갈등과 한국적 함의. 서울행정학회 2006년 동계학술대회 발표논문집.
- 조용만, 문무기. 2003. 공무원 노동기본권 입법방향. 한국노동연구원.
- 정진환. 1994. 미국경찰론. 서울: 영양각.
- 최용렬, 임운식. 2004. 경찰의 노동조합 활동 허용범위와 향후 입법방향에 관한 연구: 의식조사를 중심으로. 행정논집. 30: 179-210.
- 백종섭, 하재룡. 2005. 공무원 노사관계 성공사례 연구. 한국인사행정학회.
- 행정안전부. 2010. 선진외국의 공무원 노사관계 안정화 경험과 시사점 연구. 고려대학교 정부학연구소.
- 허영. 2010. 한국헌법론. 서울: 박영사.
- 小川昇. 2000. 地方公務員の勤務條件と勞使關係. 學陽書房.
- Kearney, R. 2009. *Labor Relations in the Public Sector(4th ed.)*. NY: Marcel Dekker.
- Shafritz, J. M., N. M. Riccucci, D. H. Rosenbloom, and A. C. Hyde. 2001. *Personnel Management in Government(4th ed.)*. Marcel Dekker, Inc.

蔡鍊. 서울시립대학교에서 박사학위를 취득하고(논문: 소방행정에 있어 재난관리 효과성의 영향요인에 관한 연구,

2009), 현재 경기도 소방학교에 근무하고 있다. 목원대학교 소방안전관리학과와 산업정보대학원에서 소방학과 재난관리론 등을 강의하고 있으며, 국가위기관리학회 섭외이사, 한국화재소방학회 저널편집위원, 위기관리 이론과 실천 특임이사, 한국정책개발학회 연구위원, 한국행정학회 정회원으로 활동하고 있다. 주 관심분야는 재난관리, 소방정책, 소방행정, 안전문화, 위험과 사회 등 분야이다. 주요 논문으로는 “노인요양시설의 소방안전 개선방안에 관한 연구(한국위기관리논집, 2011)”, “소방공무원의 내부청렴도에 관한 질적 연구(한국화재소방학회논문지, 2011)”, “유비쿼터스 119시스템 실태분석과 개선방안(한국화재소방학회논문지, 2011)”, 다조직의 재난관리 협력체계 분석(한국행정학보, 2012) 등이 있다(korea119@gg.go.kr).

투 고 일: 2013년 05월 27일

수 정 일: 2013년 07월 15일

게재확정일: 2013년 07월 20일

Study of Plan for Introduction of Fire Fighting Officer Labor Union

Jin Chae

The purpose of this study is to suggest policies on introduction and activities of fire fighting officer labor union and to provide theoretical background for introduction of fire fighting officer labor union centering on discussion over establishment of fire fighting officer labor union by covering discussion of labor union for establishment of fire fighting officer labor union and analyzing the actual condition of fire fighting officer labor union activities. This study aims to propose the following policy alternatives for introduction of fire fighting officer labor union. First, argument for introduction of fire fighting officer labor union should be harmonized with public interests and social security. Fire fighting officer labor union activities should consider the protection of citizens' life and asset and improvement of public order and welfare important. Second, it is well known that working conditions of fire fighting officers are poor and therefore the appropriateness of introduction of fire fighting officer labor union should be sought in scholarly basis such as constitutional interpretation. Third, when the need of labor union is described based on a recommendation of international organizations such as ILO, and OECD, the recommendation must be emphasized. Fourth, mature labor-management culture that places an emphasis on win-win should be created. Labor movement should be recognized as the legal fundamental human right that is guaranteed by constitution and law. Fifth, in the past, Korean society had a negative view of labor union activities such as collective bargaining and strike for improvement of working conditions due to the manipulation of public opinion by developmental dictatorship. The public awareness of labor union activities should aim for improving working conditions, developing organization and eradicating corruption after emerging from ideological approach.

Key words: fire fighting officers, labor union, fire fighting office labor union, right to organize