

# 소방공무원 노동조합 조직화와 배경

조규준\*

2021년 7월 6일 소방공무원들은 노동조합을 조직하였다. 현재 3대 노동조합 소속(대한민국 공무원노동조합총연맹, 한국노동조합총연맹, 전국민주노동조합총연맹) 소방공무원 노동조합이 조직되어 있다. 그동안 소방공무원은 경찰, 군인과 같이 치안·안전을 책임지고 있는 제복근무자로 노동환경 개선요구를 하는 것에 대해 사회적으로 부정적 시선이 있었다. 또한 기존 직장 협의회가 있었긴 하나 노동조합과 비교하여 협의사항 불이행 시 이행강제력이 없어 실효성이 부족했다. 소방공무원 조직화의 결정적 계기는 정부의 ILO 핵심협약 비준이다. 정부는 2021년 1월 5일 ILO 핵심협약 제87호인 '결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약'을 위해 「노동조합 및 노동관계조정법」 등 관련 법률을 일부 개정하였고, 4월 20일 ILO에 협약비준서를 정식 기탁하였으며, 7월 6일 개정법을 시행하였다. 이에 소방공무원들은 합법적으로 노동조합을 조직할 수 있게 되었다. 정부의 ILO 핵심협약 비준을 통해 소방공무원 노동조합이 조직됨에 따라 향후 소방공무원의 처우는 개선될 것으로 기대된다. 소방공무원들은 노동조합을 통해 공통적으로 세 가지를 정부에 요구하고 있다. 첫째, 장시간 노동시스템 개선, 둘째, 구급대원 방어권 신설, 셋째, 외상 후 스트레스 장애 지원강화 등이다. 정부는 소방공무원 노동조합 요구와 관련하여 4조 교대제를 위해 2022년까지 현장부족인력 2만 명을 증원하겠다고 하였고, 구급·구조활동 방해사범에 대해 법률개정을 통해 심신장애자 감면규정을 적용하지 않을 것과 소방공무원이 정신건강을 위해 전문의의 진료를 받은 병원비(상담, 검사료 등)와 약제비를 지원하겠다고 하였다.

## 1. 머리말

2021년 7월 6일 소방공무원들은 노동조합을 조직하였다. 소방공무원 조직화의 결정적 계기

\* 한국노동연구원 책임연구원(0012hi@kli.re.kr).

는 정부의 ILO 핵심협약 비준이다. 2020년 정부는 국제노동기구(ILO)의 핵심협약 중 하나인 '결사의 자유에 관한 협약' 비준을 추진했으며, 2021년 1월 5일 소방공무원과 퇴직공무원도 노동조합을 결성할 수 있도록 '공무원노조법'을 개정했다. 이에 따라 2021년 7월 6일 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 개정안이 시행되었고, 3대 노동조합 소속(대한민국 공무원노동조합총연맹, 한국노동조합총연맹, 전국민주노동조합총연맹) 소방공무원 노동조합이 출범하였다.

이 글의 목적은 기존 직장협의회와 ILO 핵심협약 비준과정을 이해하고 노동조합 조직화 배경을 파악하는 것이다. 소방공무원 조직화 배경과 관련하여 여러 이유가 있었지만 인터뷰를 통해 공통적으로 파악한 문제점은 크게 세 가지가 있었는데, 장시간 노동과 수면장애, 구급대원 폭언·폭행 피해 경험, 외상 후 스트레스 장애 등이었다. 이 글의 자료는 주로 지난 8월과 9월에 필자가 수행한 소방공무원 노동조합 관계자 및 지역소방서 복지담당자와의 인터뷰에 기반하고 있다.<sup>1)</sup>

## II. 소방공무원 노동조합이 조직화되기까지 : ILO 핵심협약 비준

### 1. 소방공무원 노동환경 개선요구 제약

소방공무원 노동조합이 조직화되기까지 어려움이 있었다. 첫째, 제복공무원으로서 노동환경 개선요구 제약, 둘째, 기존 소방공무원 내부 직장협의회와 한계, 셋째, 정부의 ILO 핵심협약 비준으로 소방공무원 노동기본권 보장의 기초가 마련된 것에 있다. 먼저, 소방공무원은 제복공무원으로서 사회적 시선에 따라 노동환경 개선요구가 제한되어 왔다. 소방공무원은 위기상황에서 시민의 안전과 편의를 지키기 위해 화재진압부터 비응급 생활밀착형 안전지원까지 다양한 특수 직무를 수행한다. 그리고 소방공무원은 일반 공무원과 다르게 기초적인 노동자로서 권리를 제한받아 왔다. 그 이유로 우선, 사회적으로 소방공무원은 경찰, 군인과 같이 치안·안전을 책임지고 있는 제복근무자로 이들이 노조 활동을 하는 것에 많은 사람들이 부정적 시선을 가지고

1) 이 글의 집필을 위해 필자는 대한민국공무원노동조합총연맹 소속 소방공무원노조 간부 A씨(8월 20일), 한국노동조합총연맹 공무원연맹 전국소방안전노동조합 간부 B씨(8월 27일), 전국민주노동조합총연맹 전국공무원노조 소방공무원노조 간부 C씨(9월 1일), 지역소방서 복지담당자 D씨(8월 27일)와 인터뷰를 수행하였다. 인터뷰는 각각 1시간에서 1시간 반 정도 소요되었다. 인터뷰에 응해 준 3인의 노조 간부 및 지역소방서 복지 담당자에게 감사의 뜻을 전한다.

있었고, 이들이 정치적 중립을 지켜야 한다고 바라봤기 때문이다(이승협 · 유각근, 2016). 소방공무원들이 노동조합 활동 시 행정서비스 질 저하, 제복공무원으로서 계급체계의 위계질서를 문란케 하여 업무수행에 지장을 초래할 수 있다는 시선도 있었다(김태연, 2018). 이 때문에 소방공무원은 매일 위험 현장을 넘나들지만 노동환경 개선요구 목소리가 사회에 제대로 전달되기 어려웠다.

“우리가 국회의원들을 찾아다니면서 지속적으로 노동조합이 필요하다는 얘기를 계속 해왔거든요. 하지만 정부와 국회의원들은 소방공무원에게 노동조합이 필요하나 아직 사회적인 분위기 때문에 어렵다고 했어요.” (공노총 소방노동조합 간부 A)

## 2. 소방공무원 직장협의회 의 한계

노동조합 조직화 이전에 소방공무원들의 노동환경 개선을 위한 기구로서 직장협의회가 짧은 기간 동안 있었다. 2020년 6월 11일부터 「공무원직장협의회 설립·운영에 관한 법률」 개정 에 따라 소방공무원들도 직장협의회를 만들 수 있게 되었다. 소방공무원의 노동과정은 항시적인 교대근무와 긴급출동으로 스트레스의 정도가 높고 위험에 노출되어 있다. 소방공무원들이 노동환경에서 겪는 고충은 국민이 받게 되는 소방서비스 질에도 영향이 있다. 따라서 소방공무원들은 노동조합 설립 이전에 사용자인 정부와 노동자인 소방공무원의 입장을 조율할 직장협의회를 필요로 했다(김대욱 · 조원혁, 2021).<sup>2)</sup> 2020년 8월 기준 소방청 직장협의회 설립 대상 257개 기관 중 85개 기관이 직장협의회를 조직하고(기관 조직률 33.1%, 가입률 14.4%) 7,200명 이상의 소방공무원이 직장협의회에 가입했다. 하지만 같은 시기에 직장협의회 설립이 허용된 경찰(기관 조직률 58.04%, 가입률 36.4%)과 비교하여 조직률과 가입률이 낮은 것으로 나타났다.<sup>3)</sup> 이는 소방공무원 직장협의회가 한계를 지니고 있다는 것을 보여준다.

인터뷰 결과 소방공무원 직장협의회는 조직적·구조적으로 한계가 있었다. 먼저, 조직적인 문제로 소방공무원은 전통적으로 위계적 조직문화가 있고(김영곤 · 고대유, 2016), 폐쇄적이며 중앙집권화된 의사결정 시스템을 가지고 있어 근무환경 개선 활동은 제한적이었다(변상호, 2014; 신혜림, 2019). 또한 과거부터 소방공무원 조직에서 내부의 권익과 고충처리를 위해 소청심사와 고충처리를 위한 ‘두드림’과 같은 제도적 장치가 있으나, 위계적 문화를 포함해 제도의 활용을 꺼리는 문화로 인해 제대로 활용되지 못했다.

2) 현행 법률상 소방공무원 직장협의회는 기관장이 4급 이상인 소방청 및 소속기관, 시도 소방본부, 소방서, 소방학교 등을 설립단위로 한다. 가입범위는 6급 이하로서 소방경, 소방위, 소방장, 소방교, 소방사가 가입의 대상이다. 소방청 보도자료(2020. 6. 18). 「소방기관 직장협의회, 소방청에서 첫 출범」.

3) 공생공사, 2020. 8. 25.

“2015년도에 ‘두드림’이라는 걸 만들기 시작해서 그때부터 내부적인 소통 창구로 활용을 했는데 사실 좀 유명무실했던 측면이 커요. 왜냐면 그 ‘두드림’의 구성원들을 사용자가 뽑고 그러다 보니까, 사용자 측의 입장을 대변 내지는 옹호하는 어떤 그런 식으로 운영이 됐던 측면이 좀 컸거든요. 그래서 내부의 목소리가 제대로 전달이 될 수 없었어요.” (민주노총 전국공무원노동조합 소방본부 간부 C)

다음으로, 구조적으로 소방공무원 직장협의회는 기관장이 의무적으로 협의사항을 이행하도록 할 권한이 없다. 의결사항의 불이행에 대하여 일정한 벌칙까지 부과할 수 있는 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」에 비해 직장협의회에서의 결정은 훨씬 느슨한 규율(예를 들어, 의결

〈표 1〉 공무원노조와 소방공무원 직장협의회 비교

	공무원노조	소방공무원 직장협의회
법률상 근거	- 헌법 제33조 제1항 및 제2항 - 노동조합 및 노동관계조정법, 공무원노조법	- 헌법상 근거는 없음. - 공무원 직장협의회 설립·운영에 관한 법률
설립	- 국가공무원은 행정부, 국회, 법원, 중앙선거관리위원회, 헌법재판소(헌법기관), 지방공무원은 특별시, 광역시, 도, 시, 군, 구, 시도교육청(자치단체)을 최소단위로 설립 - 노동부장관에게 설립신고	- 소방공무원은 4급 이상인 소방청 및 소속기관, 시도 소방본부, 소방서, 소방학교 등이 설립단위임. - 2개 이상의 기관에 걸치는 협의회 및 연합협의회 설립금지 - 해당기관의 장에게 설립통보
가입범위	- 퇴직한 공무원·교원의 노조 가입 허용 (규약으로 정하도록 개정) - 가입기준을 ‘직급’에서 ‘직무’로 전환, 소방공무원 노조 가입 허용 - 가입제한 • ‘지휘·감독자’ 등 직무는 가입 불가	- 가입범위는 6급 이하로서 소방경, 소방위, 소방장, 소방교, 소방사가 가입의 대상임. - 가입제한 • 특정직·정무직, 사실상 노무종사 공무원 • 지휘·감독직, 인사·예산·경리·물품출납·비서, 경비, 자동차 운전 기타 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원 등 • 기밀·보안업무 담당자
교섭·협의사항	- 단체교섭 및 협약체결권 인정 • 보수·복지 기타 근무조건에 관한 사항 • 근무조건과 직접 관련이 없는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 행정기관의 관리·운영에 관한 사항은 교섭대상에서 제외	- 협의만 가능 • 당해 기관 고유의 근무환경 개선에 관한 사항 • 업무능률 향상에 관한 사항 • 소속공무원의 공무와 관련된 일반적 고충에 관한 사항 • 기타 기관의 발전에 관한 사항
전임자	- 전임 인정(무급휴직)	- 전임 금지
사용자의 교섭의무	- 정당한 이유 없는 교섭거부·해태 등은 부당노동행위로 규정, 노동위원회에 구제신청 가능	- 기관장에게 매년 2회 협의의무를 부과하고 있으나, 거부·해태 시 제재규정 없음.
분쟁조정	- 노동위원회에 별도의 공무원 노동관계조정위원회 설치	- 별도의 규정이 없으므로, 일반적 행정구제 절차에 따름.

자료 : 고용노동부(2006), 「공무원노조와 공무원 직장협의회 성격 비교」를 바탕으로 2021년 개정 공무원노조법 및 소방공무원 내용을 추가하였음.

사항 불이행 시 처벌규정 부재)을 취하고 있어 합의사항의 이행강제력을 실질적으로 담보하지 못했다(문무기, 2010). 그리고 직장협의회는 노동조합과 달라 전임자를 두지 못하고 활동 또한 원칙적으로 근무시간을 피하도록 제한되어 있다. 따라서 소방공무원 직장협의회는 노동조합과 비교하여 운영과 실효성에 한계가 있었다(표 1 참조).

“직장협의회가 어떤 문제가 있었냐면 연합체를 형성할 수 없어 대화가 안 되는 거예요. 기관장들이 저희하고 만나려 하지 않았어요. 그러니까 저희가 이걸 한계가 있구나. 그리고 직장협의회 위원들을 자꾸 위에서 발령을 내요. 일을 제대로 못하게 만드는 거죠.” (한국노총 공무원연맹 전국소방안전노동조합 간부 B)

### 3. ILO 핵심협약 비준

소방공무원 노동조합 조직화의 결정적인 계기는 정부의 ILO 핵심협약 비준이다. 2019년 7월 EU는 ILO의 핵심협약인 제87호 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약<sup>4)</sup> 등 일부를 비준하지 않아<sup>5)</sup> 우리나라 노동법이 한-EU FTA 협정문에 위반된다며 분쟁해결 절차를 개시하였다.<sup>6)</sup> 정부는 결과에 따라 이후 한-미, 한-캐나다 FTA에서도 영향이 있을 것으로 예상했다. 이 때문에 정부는 2021년 1월 5일 「노동조합 및 노동관계조정법」, 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」, 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」을 일부 개정하였고(표 2 참조),<sup>7)</sup> 2021년 4월 20일 ILO에 협약비준서를 정식 기탁했다. 같은 해 7월 6일 해당 개정법이 시행되고 난 후 소방공무원들은 노동조합을 조직화할 수 있게 되었다.<sup>8)</sup> 이에 따라 소방공무원들은 노동조합을 통해 공통적으로 장시간 노동시스템 개선, 구급대원 방어권 신설, 외상 후 스트레스 장

- 4) 결사의 자유 및 단결권 보호 협약 제87호는 “노동자는 어떠한 차별도 없이 스스로 선택해 단체를 설립하고 가입할 수 있어야 한다”라는 내용을 담고 있다.
- 5) 2020년 당시 한국, 중국, 브루나이, 마셜제도공화국, 팔라우, 통가, 투발루 등 7개국이 4개 핵심협약을 비준하지 않았다(연합뉴스, 2020. 9. 30).
- 6) EU는 우리나라의 노동법 일부 조항이 “ILO 회원국 지위와 ILO 기본권 선언에서 발생하는 의무에 따라 노동기본권 원칙을 국내법과 관행에서 존중, 증진, 실현하기로 약속한다”는 협정문 조항과 부합하지 않고, 우리나라가 ILO 핵심협약을 비준하지 않아 “ILO 핵심협약을 비준하기 위해 계속적이고 지속적으로 노력한다”는 협정문 조항에 부합하지 않는다고 하여 분쟁조정 절차로 전문가 패널의 소집을 요청했다. 고용노동부(2021. 1. 26), 「한-EU FTA 전문가 패널 보고서 관련 고용노동부 차관 브리핑」.
- 7) 공무원의 직무에 의한 조합가입 제한, 법령과 예산에 관한 사항에 대한 단체교섭 제한, 쟁의권 금지는 여전히 유지하고 있다.
- 8) 과거에는 사회 공공질서 유지 및 안전을 담당하는 공무원은 노조를 설립할 수 없었다. 소방공무원들이 자신들을 노동조합 가입대상에서 제외한 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 제6조 제1항 제2호가 노동3권 등을 침해했다며 청구한 헌법소원(헌법재판소 2008. 12. 26. 2006헌마462 결정)에서 헌법재판소는 합헌 결정을 내렸다(법률신문, 2009. 1. 6).

〈표 2〉 노동조합 및 노동관계조정법 개정 내용

	현행	개정
공무원·교원 노조의 조합원 자격	- 공무원·교원 퇴직자, 5급 이상 공무원, 소방공무원은 노조 가입 불가	- 퇴직한 공무원·교원의 노조 가입 허용 (규약으로 정하도록 개정) - 가입기준을 '직급'에서 '직무'로 전환, 소방공무원 노조가입 허용 * '지휘·감독자' 등 직무는 가입 불가

자료 : 고용노동부(2021. 3), 『개정 '노동조합 및 노동관계조정법' 설명자료』.

에 지원강화 등을 요구하였다.

“이번에 노조법이 개정되면서 소방공무원의 노동조합 가입이 허용됐고, 직급 제한이 없어졌고, 퇴직자의 가입이 가능하게 되었습니다. 지금 6급 이하가 많고 소수이지만 5급, 4급에 해당하는 분들 가입을 하고 계세요.” (민주노총 전국공무원노동조합 소방본부 간부 C)

### III. 소방공무원 노동조합의 핵심요구 내용

#### 1. 장시간 노동에 따른 근무제 개편

소방공무원은 화재 대응, 구조·구급 등과 같은 특수 분야를 맡기 때문에 24시간 근무가 필수적이고, 외근직의 경우 「소방공무원 복무규정」 제6조에 근거하여 2~4교대 근무를 하고 있다. 외근직 소방공무원 대부분은 〈표 3〉과 같이 98% 이상이 3교대를 한다. 3교대는 주간, 야간, 휴무 3팀이 24시간마다 교대근무하는 형태로 평균 주 56시간, 월평균 240시간 근무를 한다.<sup>9)</sup> 이 때문에 소방공무원들은 일반직 공무원들의 주 40시간, 월평균 170여 시간 근무에 비해 대략 1.4배의 근무를 하고 있다. 현행 3교대제에서는 비번근무 때 출동해야 할 상황이 발생하면 언제든지 현장으로 출동해야 한다. 이 때문에 수면의 질이 낮을 수밖에 없으며 소방공무원들의 직무만족도는 낮다(송용선, 2014).

과거 선행연구에서 수면의 질이 나쁜 소방공무원은 약 64.1%로 교대근무자(66.9%)가 주간근무자(53.3%)보다 수면의 질이 더 나빴다(오현정 외, 2020). 충분한 휴식이 동반되지 않은 교대근

9) 현행 '3조 2교대'는 주간(오전 9시~오후 6시) 당직 2일, 야간(오후 6시~다음날 오전 9시) 당직 2일, 비번 2일의 근무를 해오고 있다. 6일 기준으로 하면 근무시간은 48시간이다.

〈표 3〉 시도별 외근직 소방인력 교대근무 형태

(단위: 명, %)

	정원	일근근무	교대근무						
			소계	2교대		3교대		4교대	
				인원	비율	인원	비율	인원	비율
전체	63,994	13,020	50,974	176	0.3	50,091	98.3	707	1.4
서울	7,389	1,579	5,810	0	0.0	5,774	99.4	36	0.6
부산	3,631	826	2,805	0	0.0	2,695	96.1	110	3.9
대구	2,785	546	2,239	0	0.0	2,143	95.7	96	4.3
인천	3,291	709	2,582	37	1.4	2,467	95.5	78	3.0
광주	1,568	389	1,179	0	0.0	1,179	100.0	0	0.0
대전	1,587	335	1,252	0	0.0	1,252	100.0	0	0.0
울산	1,358	306	1,052	0	0.0	1,052	100.0	0	0.0
세종	550	117	433	0	0.0	433	100.0	0	0.0
경기	7,676	1,850	5,826	0	0.0	5,618	96.4	208	3.6
경기북부	3,377	756	2,621	0	0.0	2,536	96.8	85	3.2
강원	4,348	799	3,549	0	0.0	3,549	100.0	0	0.0
충북	2,728	514	2,214	4	0.2	2,210	99.8	0	0.0
충남	4,099	827	3,272	0	0.0	3,272	100.0	0	0.0
전북	3,330	559	2,771	0	0.0	2,771	100.0	0	0.0
전남	4,450	797	3,653	84	2.3	3,506	96.0	63	1.7
경북	5,436	964	4,472	33	0.7	4,408	98.6	31	0.7
경남	4,175	758	3,417	0	0.0	3,417	100.0	0	0.0
제주	1,158	219	939	18	1.9	921	98.1	0	0.0
창원	1,058	170	888	0	0.0	888	100.0	0	0.0

자료 : 소방청 내부자료(2021. 7. 30).

무는 생체 리듬을 방해하여 만성 수면부족을 일으킨다(최지현 외, 2018). 소방공무원의 수면장애는 심리적인 고통, 과도한 음주와 흡연, 우울감과도 관련이 있으며, 이에 따라 판단력, 신체활동, 기분, 건강, 공무수행 중 부상 비율, 근무자의 일상생활 등에 심각한 역기능을 가져올 수 있다(Beck et al., 1996; 채준호 외, 2017).

“야간에 저희가 근무를 하면 이제 아무래도 이 생체 리듬이 깨지니까 저도 한참 동안 불면증을 달고 살았거든요. 이러다 보니까 이제 집에서 자는 날도 잠을 쉽게 잘 들지 못하고 자다가



수시로 깨고 계속 피로가 누적이 되는 이런 문제들도 생기기도 하고... 이런 걸 좀 나눌 대상이 많이 없다 보니까 음주나 흡연 비율이 굉장히 높고 비만 비율도 굉장히 높아요.” (민주노총 전국 공무원노동조합 소방본부 간부 C)

소방공무원의 교대근무로 인한 수면의 질 저하는 개인의 삶에 부정적인 영향을 미칠 뿐 아니라 업무능력을 저하해 사고 가능성을 높이고 사회 안전에 위협이 될 수 있다(오진욱 외, 2018; 한유리, 2020). 이에 소방노조는 소방공무원 9,140명을 대상으로 한 설문조사에서 현재 근로체계를 75.6%가 반대하고 70.5%가 ‘당비휴(당직-비번-휴무)’를 선호한다고 밝히면서 현재 근무체계를 개선할 것을 요구했다.<sup>10)</sup>

“3교대 관런해서 현재 21주기 근무를 하고 있어요.<sup>11)</sup> 과거 ‘당비휴’를 시범 시행을 했었는데 그때 되게 반응이 좋았거든요. 당비휴로 근무하니까 직원들 입장에서 하루 일하고 이틀을 쉬는데 이틀 쉬는 동안에 하루 동안에 쌓였던 피로가 이제 어느 정도 다 해소가 되고 또 개인적인 어떤 시간도, 여가도 누릴 수 있었어요. 그런데 위에서 볼 때에는 노는 시간이 너무 많다 내지는 관리가 안 된다는 이유로 지금의 21주기 근무를 하게 된 거죠. 21주기 근무체계를 저희가 계속해서 당비휴로 바꿔달라고 요구를 하고 있어요.” (민주노총 전국공무원노동조합 소방본부 간부 C)

소방청은 노동조합의 요구 이외에도 과거부터 지속적으로 문제가 되어 왔던 소방공무원의 근무여건 개선을 위해 현재 교대근무 형태를 2조 교대·3조 교대로만 명시하고 있는 「소방공무원 복무규정」에 4조 교대제를 추가하는 정부 입법 작업을 진행 중이다. 그리고 소방청 내부자료에 따르면 현장부족인력 2만 명을 2022년까지 채울 계획이라 하였다. 향후 교섭에서 소방공무원의 선호도에 따른 현행 근로체계 개선은 논의가 더 필요하겠지만, 소방청에서 계획한 인원이 현장에 보충될 경우 이전 3교대제보다 외근직 소방공무원의 휴식시간은 늘어날 것으로 보인다.

〈표 4〉 소방공무원 현장부족인력 2만 명 충원실적 및 향후 계획

(단위 : 명)

	합계	충원실적						향후 계획	
		소계	2017년 하반기	2018년	2019년	2020년	2021년 6월	2021년	2022년
인원수	19,871	15,604	1,500	3,404	3,755	3,663	3,282	114	4,153

자료 : 소방청 내부자료(2021. 7. 30).

10) 매일경제, 2021. 9. 23.

11) 21주기 근무는 3주(21일) 단위로 운영된다. 일주일은 주간 근무를 하고 나머지 2주일은 하루 야간 근무 후 다음 날 오후 출근 때까지 비번인 상태로 대기한다.



## 2. 구급대원 폭언·폭행 피해 방지를 위한 방어권 신설

소방공무원은 업무로 인한 스트레스 정도가 높고, 정서적·물리적 폭행 피해 경험이 많다. 먼저, 직무 스트레스로 발생하는 사회심리적 건강 수준은 잠재적 또는 고위험군이 92.1%에 달하고(이현주·박형숙, 2018). 2019년 소방공무원 119 상황근무자 감정노동실태조사에서 감정노동 수준은 4.32점(5점 만점)으로 나타났다. 그리고 월당 악성민원 응대횟수는 무리한 요구(8.68회), 욕설 및 폭언(8.16회), 장난허위 전화(8.36회), 인격무시 발언(6.15회) 등의 순이었고, 직무적으로 힘든 것은 시간적 압력 및 긴박감, 민원제기 부담, 감정 억제 등의 순이었다(한지윤, 2019).

다음으로, 119 구급대를 이용하는 많은 사람들은 신체적 손상이나 질병으로 구급대원의 현장출동 전 이미 흥분된 상태이다. 환자 중 일부는 술에 취한 상태거나, 이송시간의 지연, 구급대원의 현장 응급처치의 미숙 등으로 감정이 격앙되어 병원 도착 전 폭력 상황을 일으키기도 한다(신상열, 2009). 119 구급대원들은 폭행 피해 상황에서 환자에 대한 적대감과 공포로 그들의 직업에 대한 회의감이 들고 정신적 불안감이 높아져 외상성 스트레스가 발생할 수 있다(윤정금, 2002). 119 구급대원 2,522명을 대상으로 폭행 피해 후 스트레스 반응을 조사한 결과 53%가 10점 만점에 5점 이상의 스트레스가 있었고, 내적으로 우울감과 자신의 존재가치에 의문감, 무기력함 등을 느끼고 있었다(최은숙 외, 2009). 실제 우리나라 119 구급대원의 폭행 피해 경험을 살펴보면, 2015년 198건, 2016년 199건, 2017년 167건, 2018년 215건, 2019년 203건, 2020년 196건으로 10년 전(2011년) 95건에 비해 크게 증가하였다.<sup>12)</sup>

문제는 구급대원 폭행 사범에 대한 솜방망이 처벌과 폭력 피해에 즉각 대응하기 어려워 현장에서 구급대원이 느끼는 무력감에 있다.<sup>13)</sup> 6년간 구급대원 폭행 사범 1,210명 중 벌금이나 징

〈표 5〉 2015년 이후 구급대원 폭행사건 현황<sup>14)</sup>

(단위: 건)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	합계
건수	198	199	167	215	203	196	1,178

자료: 소방청(2021), 『2021년도 소방청 통계연보』.

12) 2011년 95건, 2012년 93건, 2013년 145건, 2014년 131건이었다.

13) 구급대원은 폭력이 발생하면 경찰 지원을 요청하고, 근무복 가슴주머니에 카메라 등을 달아 법적 대응에 대비하라는 교육을 받는다. 술 취한 사람에게도 '선생님', '사장님', '어르신', '형님' 등의 공손한 말씨를 사용하고, "그 량군요. 선생님 말씀이 옳습니다"라고 공감하는 태도를 보이란 것이 폭행방지 매뉴얼의 내용 가운데 하나이다(서울Pr(PUBLIC NEWS), 2017. 4. 9).

14) 소방청에서 제시한 최근 3년간 구급대원 폭행 피해 현황을 보면, 2018년 215건(음주 189건, 정신질환 8건, 기타 18건), 2019년 203건(음주 183건, 정신질환 6건, 기타 14건), 2020년 196건(음주 168건, 정신질환 8건, 기타 20건)으로, 총 614건 중 음주로 인한 폭행 피해는 540건이며 전체의 88%를 차지하였다.

〈표 6〉 2015년 이후 구급대원 폭행사범 처분결과

(단위: 명)

	계	징역	벌금	기소유예	선고유예	재판·수사 중	기타
인원수	1,210	115	507	44	4	153	356

자료: 소방청(2021), 『2021년도 소방청 통계연보』.

역처벌은 622건(51.4%)에 불과하다. 재판·수사 중인 사건을 감안하더라도 33.4%에 달하는 404명이 기소유예나 선고유예, 기타 사유로 처벌받지 않았다. 현재 소방공무원에 대한 폭행 가해자에 대한 처벌은 미미한 편이고 사회적인 관심은 부족한 상황이다(박호진 외, 2018).

119 구급대원들은 폭행 피해에 대한 명확한 지침이나 보호 대책 없이 근무하는 것이 현실이다(소방방재청, 2008). 구급대원 폭행방지 대응 매뉴얼에 따르면, 대응은 크게 4단계로 ① 수보 단계(폭행 위험성 인지), ② 현장 도착(폭행 위험성 확인), ③ 대응 단계(폭행 대응), ④ 증거 확보(법적 대응) 등으로 구성되어 있다. 구체적으로 소방공무원들은 폭행사고가 발생하면 현장에서 응급 대피해야 하고, 종합상황실에 우선보고 및 112에 신고하여 처리해야 한다(서울소방재난본부, 2016). 이는 피해 상황에서 구급대원이 폭행자를 제압할 수 있는 권한이 없고, 피하는 것이 최선이라는 것이다.<sup>15)</sup> 이것은 향후 구급대원들의 직무만족도 저하와 환자에 대한 의료서비스 저하를 초래할 수 있다(성미혜, 2008; 최은숙 외, 2009; 신상열, 2009). 이에 전국소방공무원 노동조합은 직무수행 중 무기, 경찰장구 등을 사용할 수 있는 경찰관 직무집행법 제10조의4의 예를 들어 소방공무원 방어권 신설과 구급대원이 업무수행 중 본인의 피해가 예상될 경우 구급 업무를 거부할 수 있는 권한을 요구하였다.

“구급대원의 법적·제도적 방어권 신설을 제가 가장 목표로 했어요. 과거 ○○○ 소방경 사건이라고 소방공무원이 순직을 했어요. 그때 남자 직원들이 적극적으로 말리질 못했어요. 그건 왜 그러냐면 잘못하면 우리가 쌍방폭행이 돼요. 그러니까 상대방이 머리를 자꾸 때리고 약을 올렸는데도 불구하고 제지가 안 되었어요. 경찰관들은 직무집행법 제10조 제4항에 의해 제지가 가능해요. 그러나 우리는 오로지 맞아야만 돼요. 이런 부분을 제가 현장을 20년 넘게 뛰면서 절실히 느꼈어요.” (한국노총 공무원연맹 전국소방안전노동조합 간부 B)

소방공무원 노동조합은 지속적으로 방어권 신설을 정부에 요구하고 경제사회노동위원회에 의견을 개진했다. 최근 소방청은 소방공무원의 화재진압·인명구조·구급활동을 방해한 자에 대해서 형법상 음주 또는 약물로 인한 심신장애 상태에서 범한 죄에 대한 형의 면제 또는 감경 조항을 적용하지 아니할 수 있도록 하는 법률이 국회 본회의를 통과했다고 밝혔다.<sup>16)</sup> 향후 소

15) CBS, 2018. 5. 2.

16) 소방청(2021. 9. 28), 「소방관에 대한 음주폭행, 감경받기 어렵게 법률 개정」.

방공무원이 요구하는 직무수행 중 장구사용과 구급업무 거부권한은 '과잉진압' 문제와 국민적 공감대 형성이 필요하므로 당장 법률개정이 어렵겠지만, 이번에 통과된 법률에 따라 현장 소방공무원의 폭행 피해는 점차 줄어들 것으로 예상된다.

### 3. 외상 후 스트레스 장애 치료를 위한 적극 지원

소방공무원은 화재, 테러, 사고 등의 응급 상황에서 근무하는 직무 특성으로 인하여 외상 사건의 노출 위험이 높고, 24시간 교대근무, 과도한 업무량, 휴식 부족 등으로 각종 스트레스에 노출되어 있다(김정아 외, 2009). 외상에 대한 지속적인 노출은 PTSD(외상 후 스트레스 장애, Post-Traumatic Stress Disorder : PTSD), 우울증 등 정신적인 문제를 일으킬 확률이 높다(한동수 외, 2018). 처참한 현장을 접하거나 동료의 순직 등을 겪은 소방공무원들은 외상 후 스트레스 장애, 우울증에 시달려 왔고, 지난 10년간(2011~20년) 자살한 소방공무원이 95명으로 순직 한 공무원(49명)의 거의 2배에 달한다.<sup>17)</sup>

“많은 사람들이 현장에서 죽었고, 결국 사람은 아무것도 아니네 그런 생각이 들었어요. 인간에 대한 자아존중감이 소방공무원들에게는 떨어질 수 있어요. 소방공무원이 현장에 나가서 순직 사고가 많이 일어나는데, 물론 그 환경은 정말 어렵고 언제든지 돌발 상황이 일어나 생명의 위협을 느낄 정도의 재난 현장이긴 해요. 하지만 저는 문제가 이거라고 봐요. 계속 만성적으로 현장에 가면 위험인지 능력이 떨어져요. 외부 사람들이 보면 저걸 어떻게 들어가냐 대단하다고 하지만 그 환경을 하도 접하다 보니까 오히려 만성이 돼서 위협에 대한 인지력이 떨어지는 거예요... 우리의 진짜 문제는 내가 어떤 환경에 처했는지 모르고 당사자가 담배를 막 피우고, 술을 막 마시는데도 문제를 모르는 데 있어요. 이 PTSD와 소방공무원들의 스트레스에 대한 부분은 사전 교육이나 추가적인 지원이 필요하다고 봐요.” (공노총 소방노동조합 간부 A)

2020년 전국 소방공무원 정신건강 설문조사 결과에 따르면(표 7 참조), PTSD 위험군의 비율은 5.1%, 우울증 위험군의 비율은 3.9%, 수면장애 위험군의 비율은 23.3%, 음주습관장애 비율은 30.0%로 나타났고, 자살우려자(1회 이상)는 7.7%로 나타났다.<sup>18)</sup> 일반인들의 정신건강 위험군과 비교하여 4~10배 이상의 위험군 비율을 가지고 있다.<sup>19)</sup>

결국 소방공무원의 외상 후 스트레스는 개인적 측면에서 결론, 이직과 같이 개인적 업무수행에 부정적인 영향을 주고(Bober & Regehr, 2006), 음주문제를 비롯한 우울증이 발병할 수 있다

17) 노동자연대, 2021. 5. 26.

18) 소방청(2020. 11. 26), 「전국 소방공무원 마음건강 나아졌다」.

19) 소방청(2018), 「2019년도 소방공무원 보건안전 및 복지계획」.

〈표 7〉 주요 스트레스 유병률 세부 현황 및 자살우려자 현황

	계	PTSD		음주습관장애		우울증		수면장애		
		관리+치료		관리+치료		관리+치료		관리+치료		
		인원 (명)	비율 (%)	인원 (명)	비율 (%)	인원 (명)	비율 (%)	인원 (명)	비율 (%)	
인원(비율)	52,119 (100.0)	2,666	5.1	15,618	30.0	2,028	3.9	12,127	23.3	
자살우려자 현황										
계	없음		1회		2회		3~4회		5회 이상	
	인원 (명)	비율 (%)	인원 (명)	비율 (%)	인원 (명)	비율 (%)	인원 (명)	비율 (%)	인원 (명)	비율 (%)
52,119 (100.0)	48,119	92.3	3,098	5.9	678	1.3	145	0.3	79	0.2

자료 : 소방청 내부자료(2021. 8. 2), 「2020년 전국 소방공무원 정신건강 설문조사 결과」.

(이지현 외, 2004). 조직적 측면에서 볼 때, 이로 인해 동료가 부상을 당하거나 사망했을 때, 남은 소방공무원에게 상실의 경험, 미안함 등 정신적으로 2차 피해가 발생할 수 있다(곽민영, 2019). 이에 대해 지역 소방서 복지담당자는 누구나 상담 기회가 있고, 언제든지 상담을 받을 수 있다고 하였다. 반면 공무원노동조합 소방본부 노조간부 C는 상담시스템의 문제점을 이야기하며 개선을 요구하였다.

“저희 청에서 심리지원단들이 대부분 소방서 직원들을 일대일 상담을 많이 하고 있고, 전부 하려 하고 있습니다. 지금까지 상담서비스를 한 번도 못 받으신 분은 몇 분 계실 수는 있겠지만, 어차피 인사 나와야 지역에서 다 돌기 때문에 타 시도도 가지 않는 이상 한 번씩은 다 받습니다. 저희가 문서 오면 다 공람시켜드리고, 특히 필요하신 분한테 전화로 하거나 문자해서 또 안내를 해드리고 있습니다.” (지역 소방서 복지담당자 D)

“저희 지역이 어떻게 운영하냐면 상담원 한 명이 기관 두 개를 담당해요. 근데 기본적인 한 개 소방서가 ○○지역 같은 경우는 평균적으로 270명, 280명 되거든요. 그럼 두 개 서면은 560명 거의 600명이잖아요. 이 600명을 한 분이 1년 안에 다 상담을 해야 되는 거예요. 하루에 7명, 10명을 이렇게 상담을 한다면 게 사실은 형식적이라는 것밖에 안 되거든요. 그리고 업체가 계속 바뀌어요. 심리 상담을 하는 이 업체가 자주 바뀌게 되고 바뀌니까 기본적인 데이터를 갖고 있던 게 사라지고 제로베이스부터 다시 상담을 시작해야 됩니다. 다년도 예산으로 해서 지속적으로 갈 수 있게 해줬으면 좋겠어요.” (민주노총 전국공무원노동조합 소방본부 간부 C)

소방청은 노동조합의 요구와 내부에서 진행된 설문조사 결과에 따라 9월 5일 ‘마음건강 진료비 지원프로그램’을 통해 정신건강 전문의의 진료를 받은 소방공무원의 병원비(상담, 검사료

등)와 약제비를 지원하겠다고 하였다. 이에 따라 소방공무원이 직접 병원에서 진료를 받고 소방청에 신고하면 소방청은 해당 직원에게 직접 진료비를 지급하게 된다.<sup>20)</sup> 이를 통해 과거부터 지속적으로 제기되어 왔던 소방공무원의 상담기회 확대와 심리적 지원은 어느 정도 개선될 것으로 보인다.

## IV. 맺음말

이 글의 목적은 소방공무원 노동조합의 조직화 과정과 배경을 파악하는 것이다. 2021년 7월 ILO 핵심협약 비준에 따라 노동조합이 설립되었다. 과거 소방공무원은 노동환경 개선요구에 제약이 있었다. 제도적으로 소방공무원은 노동조합을 조직화할 수 없었고, 사회적으로 노동조합 활동으로 계급체계의 위계질서를 문란케 할 수 있다는 시선이 있었다. 이 때문에 소방공무원은 노동환경 개선요구에 제약이 있었다. 그리고 소방공무원 내부에 아주 짧은 시기 직장협의회가 있었긴 하나 가입률이 저조했고, 노동조합과 비교하여 협의사항 불이행 시 이행강제력이 없었다.

소방공무원 노동조합 설립배경과 노동조합의 주요 요구사항은 세 가지가 있다. 먼저, 장시간 노동문제이다. 소방공무원 상당수가 주 최대 52시간을 초과하여 근무하고 이로 인해 수면장애 등 건강의 문제를 겪고 있다. 이는 소방업무의 효율성을 떨어뜨리고 양질의 소방안전서비스를 제공하기 어렵게 한다. 소방공무원의 장시간 노동문제 해결을 위해 노동조합은 현행 교대제 개선과 인력충원을 꾸준히 요구했다. 소방청은 노동조합 요구뿐만 아니라 과거부터 내부에서 문제되어 왔던 현행 3교대제를 4조 교대제로 전환하기 위해 현장부족인력 2만 명을 2022년까지 채용 계획이다. 향후 소방공무원의 휴식시간은 전보다 늘어날 것으로 예상된다.

둘째, 소방공무원들이 사건 현장에서 겪는 폭행 피해 경험이다. 현행 법률에서는 “누구든지 구조·구급 활동을 방해하여서는 아니 된다”고 규정하고 있지만, 어떠한 행위가 방해 행위인지 불명확하고, 처벌 규정 역시 사후적 처벌 규정만을 두고 있어 구급대원들을 실질적으로 보호하지 못하고 있다. 노동조합은 방어권 신설을 지속적으로 정부에 요구했고, 경제사회노동위원회에도 의견을 개진했다. 그 결과 구조·구급활동 방해사범에 대해 형의 감면규정을 적용하지 아니할 수 있도록 하는 법률 개정안이 국회 본회의를 통과했다. 이를 통해 과거보다 소방공무원

20) 소방청은 추가적으로 정신과 진료나 상담을 받는다고 하더라도 이로 인해 부당한 대우나 인사상 불이익은 없으나, 혹시라도 있을지 모를 사실상의 불이익을 방지하기 위해 시·도에 대한 지도·감독을 강화하고 있다고 하였다(소방청(2021. 9. 5), 「소방공무원 안심·안전 정책 총력 추진」).

의 물리적 폭행 피해는 줄어들 것으로 예상된다.

셋째, 지속적인 스트레스 상황에서 소방공무원은 우울, 불안, 소진 등의 여러 정신적 문제를 겪어 왔다. 특히 동료의 부상을 목격하거나 사망했을 때 받게 되는 스트레스로 인한 외상 후 스트레스 장애가 발생할 수 있다. 이에 노동조합은 소방공무원에 대한 지속적이고 적극적인 심리적 지원이 필요하다고 요구하였다. 이와 관련하여 소방청은 노동조합의 요구와 내부에서 진행된 설문조사 결과에 따라 소방공무원의 정신건강 전문의 진료비와 약제비를 지원하고, 치료 과정에서 생길 수 있는 인사상 불이익이나 부당한 대우를 방지하기 위한 지도·감독을 강화하겠다고 밝혔다. 향후 소방공무원의 상담기회 확대와 심리적 지원은 과거보다 개선될 것으로 보인다. **KLI**

## [참고문헌]

- 고용노동부(2006), 「공무원노조와 공무원직장협의회 성격 비교」.  
 \_\_\_\_\_(2021. 1. 26), 「한-EU FTA 전문가 패널 보고서 관련 고용노동부 차관 브리핑」.  
 \_\_\_\_\_(2021. 3), 『개정 ‘노동조합 및 노동관계조정법’ 설명자료』.  
 박민영(2019), 「소방공무원의 동료자살 이후 외상 후 성장 경험에 관한 질적연구」, 『디지털융복합연구』, 17(2), pp.303~312.  
 김대욱·조원혁(2021), 「소방공무원 직장협의회 활성화 및 노동조합과의 관계설정에 대한 시론적 논의」, 『사회과학연구』, 32(1), pp.237~258.  
 김영곤·고대유(2016), 「한국적 조직문화와 조직시민행동의 관계에 대한 연령의 조절효과 분석: 소방조직을 중심으로」, 『한국공공관리학보』, 30(4), pp.321~347.  
 김정아·정영기·조선미·김신영(2009), 「한국 소방관의 음주 양태와 외상 후 스트레스 장애 증상, 심리적 강인성, 대처방식과의 관련성」, 『신경정신의학』, 48(6), pp.468~473.  
 김태연(2018), 「소방공무원의 노동기본권 보장에 관한 연구」, 충북대학교 대학원 석사학위 논문.  
 문무기(2010), 「공무원 직장협의회제도의 문제점과 개선방안」, 『한양법학』, 29, pp.173~195.  
 박호진·윤석한·조영채(2018), 「구조방정식 모형을 이용한 119 구급대원의 폭력경험, 직무스트레스 및 소진이 직무만족도에 미치는 영향 분석」, 『한국산학기술학회논문지』, 19(3), pp.267~277.  
 변상호(2014), 「계급제가 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: 우리나라 소방의 재난대응 효과성과 효율성을 중심으로」, 한양대학교 대학원 박사학위 논문.  
 서울소방재난본부(2016), 「구급대원 폭행방지 대응 매뉴얼」.



- 성미혜(2008), 「응급실 간호사의 폭력경험, 소진 및 직무만족도 간의 관련성」, 『임상간호연구』, 14(2), pp.83~92.
- 소방방재청(2008. 12), 「구급대원 안전관리 SOP」.
- 소방청(2018), 「2019년도 소방공무원 보건안전 및 복지계획」.
- \_\_\_\_\_ (2020. 11. 26), 「전국 소방공무원 마음건강 나아졌다」.
- \_\_\_\_\_ (2021), 『2021년도 소방청 통계연보』.
- \_\_\_\_\_ (2021. 9. 5), 「소방공무원 안심·안전 정책 총력 추진」.
- \_\_\_\_\_ (2021. 9. 28), 「소방관에 대한 음주폭행, 감경받기 어렵게 법률 개정」.
- 소방청 보도자료(2020. 6. 18), 「소방기관 직장협의회, 소방청에서 첫 출범」.
- 송용선(2014), 「소방공무원 3교대 근무 실효성 확보를 위한 제언」, 『한국화재소방학회 논문지』, 28(2), pp.98~104.
- 신상열(2009), 「환자 및 보호자로부터 구급대원이 경험한 병원 전 응급의료현장 폭력실태」, 『한국산학기술학회논문지』, 10(12), pp.3870~3878.
- 신혜림(2019), 「소방공무원의 노동조합 가입 제한의 위헌성」, 『노동법연구』, 46, pp.183~221.
- 오진욱·고미애·송후림·홍민하·김현수·김우정(2018), 「소방공무원의 수면의 질에 대한 영향요인」, 『정신신체의학』, 26(1), pp.19~25.
- 오현정·안연순·장태원·심창선·정경숙(2020), 「국내 소방공무원의 교대근무 및 교대근무형태가 수면의 질에 미치는 영향」, 『대한직업환경의학학회 학술대회 논문집』, pp.77~78.
- 윤정금(2002), 「소방대원의 외상성 스트레스에 관한 연구 - 현장활동 소방대원 중심으로」, 서울시립대 대학원 석사학위 논문.
- 이승협·유각근(2016), 「직장협의회법을 활용한 소방공무원의 노동기본권 보장」, 『법학논고』, 53, pp.189~208.
- 이지현·김유숙·최영안(2004), 「전쟁으로 인한 PTSD 집단과 사고로 인한 PTSD 집단의 MMPI 프로파일 비교」, *Korean Journal of Clinical Psychology*, 23(1), pp.221~229.
- 이현주·박형숙(2018), 「소방공무원의 사회심리적 건강수준과 셀프 리더십이 직무만족도에 미치는 영향」, 『기본간호학회지』, 25(2), pp.89~98.
- 채준호·노광표·이지현·임주환(2017), 『소방·교정공무원 노동시간 단축 및 새로운 교대제 개편을 통한 일자리 창출 효과』, 한국노동연구원.
- 최은숙·김희정·조원민·강대훈(2009), 「119 구급대원이 경험하는 폭력에 대한 실태조사」, 『한국응급구조학회지』, 13(3), pp.91~105.
- 최지현·김광환·조영채(2018), 「일부 남성 소방직 공무원의 수면의 질 및 그의 관련요인」, 『한국산학기술학회논문지』, 19(5), pp.451~458.
- 한동수·배정미(2018), 「소방공무원 외상 후 스트레스 관리 프로그램이 외상 후 스트레스와 우



- 울에 미치는 효과」, 『정신간호학회지』, 27(3), pp.240~251.
- 한유리(2020), 「소방공무원의 외상 후 스트레스 장애 증상과 신경인지기능의 관계」, 건양대학교 대학원 석사학위 논문.
- 한지윤(2019), 「119 상황근무자 감정노동 실태조사 및 개선방안」, 『한국방재학회논문집』, 19(5), pp.95~101.
- Beck, A. T., R. A. Steer, R. Ball, and W. F. Ranieri(1996), "Comparison of Beck Depression Inventories-IA and-II in Psychiatric Outpatients," *Journal of Personality Assessment*, 67(3), pp.588~597.
- Bober, T. and C. Regehr(2006), "Strategies for Reducing Secondary or Vicarious Trauma: Do They Work?," *Brief Treatment and Crisis Intervention*, 6(1), pp.1~9.