

의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률 제4조
제1항 제6호 위헌소원

[2025. 7. 17. 2021헌바345]

【판시사항】

가. 의용소방대원의 필요적 해임사유를 하위법령인 행정안전부령으로 정하도록 위임한 ‘의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률’ 제4조 제1항 제6호(이하 ‘심판대상조항’이라 한다)가 과잉금지원칙에 위반된다는 주장이 법률의 위헌성을 다투는 것으로 볼 수 있는지 여부(소극)

나. 의용소방대원과 구성원의 필요적 해임사유를 규정하지 않은 ‘자원봉사활동 기본법’, ‘새마을운동조직 육성법’, ‘대한적십자사 조직법’에 따른 각 구성원이 평등원칙과 관련하여 비교집단에 해당하는지 여부(소극)

다. 심판대상조항이 포괄위임금지원칙에 위반되는지 여부(소극)

【결정요지】

가. 청구인들은 의용소방대원의 필요적 해임사유를 하위법령인 행정안전부령으로 정하도록 위임한 심판대상조항에 대하여 청구인들과 같이 정상에 참작할 만한 사유가 있는 경우에도 필요적으로 해임하도록 정한 것은 과잉금지원칙에 위반된다는 취지로 주장하나, 위와 같은 주장은 법률이 아닌 시행규칙의 위헌성을 다투는 것이거나 당해사건에서 법원의 구체적 판단을 다투는 것에 불과하다.

나. 의용소방대법은 의용소방대의 설치뿐만 아니라 의용소방대의 조직과 운영에 관한 사항을 구체적으로 규정하고 있다. 반면, ‘자원봉사활동 기본법’은 직접 단체를 설치·운영하거나 구성원을 임명하는 규정은 없다. ‘대한적십자사 조직법’에 따른 대한적십자사의 회원은 회비를 납부하는 자로서 그 구성원이 행정청에 의하여 임명되고 특정한 임무를 수행하는 의용소방대원과 다르다. ‘새마을운

동조직 육성법'은 단체의 설치·운영이나 구성에 관한 사항을 규정하고 있지 아니하다. 따라서 의용소방대원과 위 각 법률의 수범자가 본질적으로 동일하여 차별취급의 존부가 문제되는 비교집단이라고 보기 어렵다.

다. 의용소방대의 설치지역, 규모, 주된 활동, 운영 방식이 다양하고 가변적일 수 있는 점을 고려하면 의용소방대원의 모든 해임사유를 입법자가 일일이 구체적으로 규정하는 것은 입법기술상 곤란할 수 있고, 각 의용소방대의 운영 상황이나 활동 여건 등의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 이를 하위법령에 위임할 필요성이 인정된다.

의용소방대법의 입법목적 및 관련 규정에 비추어 보면, 심판대상조항의 '그 밖에 행정안전부령으로 정하는 사유'는 의용소방대법 제4조 제1호 내지 제5호에 규정된 사유에 준하는 사유로서 의용소방대원의 업무 수행이 불가능하거나 곤란한 사정이 있다고 볼 수 있는 경우 또는 의용소방대의 명예나 그에 대한 신뢰를 실추시켜 의용소방대원으로서 예우를 받기 곤란하다고 평가될 만한 사유가 규정될 것임을 충분히 예측할 수 있으므로 포괄위임금지원칙에 위배되지 아니한다.

【심판대상조문】

의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률(2017. 7. 26. 법률 제14839호로 개정된 것) 제4조 제1항 제6호

【참조조문】

헌법 제11조, 제75조

의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률(2014. 1. 28. 법률 제12344호로 제정된 것) 제4조 제1항 제1호, 제3호, 제4호, 제5호

의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률(2021. 4. 20. 법률 제18089호로 개정된 것) 제4조 제1항 제2호

의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률 시행규칙(2017. 7. 26. 행정안전부령 제2호로 개정된 것) 제6조 제1항 제2호

【참조판례】

가. 헌재 2017. 4. 27. 2016헌바452, 판례집 29-1, 94, 99
다. 헌재 2023. 3. 23. 2018헌마460등, 판례집 35-1상, 749, 757
헌재 2024. 2. 28. 2020헌마1343등, 판례집 36-1상, 189, 208

【당 사 자】

청 구 인 1. 윤○○
2. 이○○

청구인들의 대리인 변호사 손광운

당 해 사 건 서울고등법원 2021누36020 해임처분취소

【주 문】

의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률(2017. 7. 26. 법률 제14839호로 개정된 것) 제4조 제1항 제6호는 헌법에 위반되지 아니한다.

【이 유】

1. 사건개요

청구인들은 ○○소방서 소속 ○○동 ○○의용소방대의 의용소방대원으로 임명되어 활동해 오다가 2020. 2. 4. 경기도지사로부터 소방활동기록부를 허위로 작성하여 소집수당을 지급받는 등 소집수당의 집행과 관련하여 비위사실이 있는 경우에 해당한다는 이유로 '의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률' 제4조 제1항 제6호 및 같은 법 시행규칙 제6조 제1항 제2호에 따라 의용소방대원에서 해임되었다.

청구인들은 위 해임의 취소를 구하는 소를 제기하였으나 2021. 2. 9. 기각되었고(의정부지방법원 2020구합10864), 항소심 계속 중 해임의 근거조항인 '의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률' 제4조 제1항 제6호에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였으나 2021. 11. 3. 기각되자(서울고등법원 2021아10339), 2021. 11. 29. '의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률' 제4조 제1항 제6호가 헌법에 위반된다고 주장하면서 이 사건 헌법 소원심판을 청구하였다.

2. 심판대상

이 사건 심판대상은 '의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률'(2017. 7. 26. 법률 제14839호로 개정된 것, 이하 연혁과 상관없이 '의용소방대법'이라 한다) 제4조 제1항 제6호(이하 '심판대상조항'이라 한다)가 헌법에 위반되는지 여부이다. 심판대상조항 및 관련조항은 다음과 같다.

【심판대상조항】

의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률(2017. 7. 26. 법률 제14839호로 개정된 것)

제4조(의용소방대원의 해임) ① 시·도지사 또는 소방서장은 의용소방대원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 해임하여야 한다.

6. 그 밖에 행정안전부령으로 정하는 사유에 해당하는 경우

【관련조항】

의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률(2014. 1. 28. 법률 제12344호로 제정된 것)

제4조(의용소방대원의 해임) ① 시·도지사 또는 소방서장은 의용소방대원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 해임하여야 한다.

1. 소재를 알 수 없는 경우

3. 심신장애로 직무를 수행할 수 없다고 인정되는 경우

4. 직무를 태만히 하거나 직무상의 의무를 이행하지 아니한 경우

5. 제11조에 따른 행위금지 의무를 위반한 경우

의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률(2021. 4. 20. 법률 제18089호로 개정된 것)

제4조(의용소방대원의 해임) ① 시·도지사 또는 소방서장은 의용소방대원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 해임하여야 한다.

2. 관할 구역 외로 이주한 경우. 다만, 신속한 재난 현장 도착 등 대원으로서 활동하는 데 지장이 없다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.

의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률 시행규칙(2017. 7. 26. 행정안전부령 제2호로 개정된 것)

제6조(의용소방대원의 해임사유 등) ① 법 제4조 제1항 제6호에서 “행정안전부령으로 정하는 사유”란 다음 각 호의 사유를 말한다.

2. 법 제14조부터 제16조까지의 규정에 따른 경비, 소집수당 또는 활동비 등의 집행과 관련하여 비위사실이 있는 경우

3. 청구인들의 주장

의용소방대법은 ‘자원봉사활동 기본법’, ‘새마을운동 조직 육성법’, ‘대한적십자사 조직법’ 등과 같이 자원봉사활동을 기초로 제정된 법률로서 무보수명예를 기초로 시민들의 자원봉사를 뒷받침한다는 점에서 동일하다. 그런데 위 법률들과 달리 의용소방대법에서만 심판대상조항과 같은 필요적 해임조항을 둔 것은 합리적 이유 없는 차별로서 헌법 제11조 제1항의 평등원칙에 위배된다.

심판대상조항은 청구인들의 경우와 같이 정상에 참작할 만한 사유가 있는 경우에도 필요적으로 해임하도록 규정하여 과잉금지원칙에 반하여 일반적 행동의 자유 내지 행복추구권을 침해한다.

심판대상조항은 기본권에 중대한 영향을 미치는 의용소방대원의 해임사유를 구체적으로 정하지 아니하고 ‘그 밖에 행정안전부령으로 정하는 사유’로 광범위하게 행정안전부령에 위임하고 있으므로 포괄위임금지원칙에 반한다.

4. 판단

가. 쟁점의 정리

(1) 심판대상조항은 의용소방대원의 필요적 해임사유를 하위법령인 행정안전부령으로 정하도록 위임하고

있으므로, 심판대상조항이 포괄위임금지원칙에 위배되는지 여부가 문제된다.

(2) 청구인들은 심판대상조항이 청구인들과 같이 정상에 참작할 만한 사유가 있는 경우에도 필요적으로 해임하도록 정한 것이 과잉금지원칙에 위반된다는 취지로 주장한다. 그러나 헌법재판소법 제68조 제2항의 헌법소원심판의 대상이 되는 것은 법률 또는 이와 동일한 효력을 가진 것이고 시행규칙은 그 대상이 될 수 없는데(헌재 2017. 4. 27. 2016헌바452 참조), 청구인들의 위와 같은 주장은 법률이 아닌 시행규칙의 위헌성을 다투는 것이거나 당해사건에서 법원의 구체적 판단을 다투는 것에 불과하므로 이 부분 주장은 판단하지 아니한다.

(3) 청구인들은 심판대상조항이 의용소방대와 동일하게 자원봉사활동을 기초로 제정된 ‘자원봉사활동 기본법’, ‘새마을운동조직 육성법’, ‘대한적십자사 조직법’과 달리 구성원의 필요적 해임조항을 둔 것이 합리적 이유 없는 차별로서 헌법 제11조 제1항의 평등원칙에 위배된다고 주장한다.

그러나 의용소방대법은 소방업무를 체계적으로 보조하기 위하여 의용소방대의 설치 및 운영 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한 법률로서(의용소방대법 제1조), 의용소방대의 설치뿐만 아니라 의용소방대원의 임명·해임, 의용소방대원의 복무와 교육훈련, 의용소방대원의 경비 및 재해보상금 등 의용소방대의 조직과 운영에 관한 사항을 구체적으로 규정하고 있다.

반면, ‘자원봉사활동 기본법’은 자원봉사활동에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 자원봉사활동의 진흥 등을 목적으로 한 법률로서(‘자원봉사활동 기본법’ 제1조), 이를 위한 국가기본계획의 수립, 자원봉사활동의 장려, 자원봉사단체에 대한 지원 등을 규정하고 있을 뿐 의용소방대법과 달리 직접 단체를 설치·운영하거나 구성원을 임명하는 규정은 없다.

‘대한적십자사 조직법’은 대한적십자사의 조직과 그 업무에 관한 대강의 사항을 정하여 적십자의 이상인 인도주의를 실현함 등을 목적으로 한 법률로서(‘대한적십자사 조직법’ 제1조), 법인인 대한적십자사의 조직과 운영에 관한 사항을 정하고 있다. 위 법은 대한적십자사의 회원에 관한 규정을 두고 있으나, 회원은 회비를 납부하는 자로서 대한민국에 거주하는 사람은 성별, 국적, 종교 또는 정치적 신념과 관계없이 회원이 될 수 있고, 대한민국의 법률에 따라 설립된 법인 또는 단체도 회원이 될 수 있다고 규정하고 있을 뿐인

바(‘대한적십자사 조직법’ 제6조), 그 구성원이 행정청에 의하여 임명되고 특정한 임무를 수행하는 의용소방대법상 의용소방대원과 다르다.

마지막으로 ‘새마을운동조직 육성법’은 국민의 자발적 운동에 의하여 조직된 새마을운동조직을 지원·육성함으로써 국가·사회 발전에 이바지함 등을 목적으로 한 법률로서(‘새마을운동조직 육성법’ 제1조), 새마을운동조직에 대한 출연금 지급 등 지원과 육성에 관한 사항만을 규정하고 있을 뿐, 의용소방대법과 달리 단체의 설치·운영이나 구성에 관한 사항을 규정하고 있지 아니하다.

이와 같이 의용소방대법과 위 각 법률은 입법목적과 규율대상에 차이가 있으므로, 의용소방대원과 위 각 법률의 수범자가 본질적으로 동일하여 차별취급의 준부가 문제되는 비교집단이라고 보기 어렵다. 따라서 평등원칙 침해 여부에 관하여는 별도로 살피지 않는다.

나. 포괄위임금지원칙 위반 여부

(1) 심사기준

헌법 제75조는 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.”라고 규정하여 위임입법의 근거를 마련하는 한편, 대통령령으로 입법할 수 있는 사항을 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항으로 한정함으로써 위임입법의 범위와 한계를 제시하고 있다. 여기서 ‘법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항’이라 함은 법률에 이미 대통령령으로 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 구체적이고 명확하게 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률 그 자체로부터 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 한다는 것을 의미한다(헌재 2024. 2. 28. 2020헌마1343등). 한편, 위임의 구체성·명확성 내지 예측가능성의 유무는 당해 특정조항 하나만을 가지고 판단할 것이 아니라 관련 법조항 전체를 유기적·체계적으로 종합하여 판단하여야 하고, 위임된 사항의 성질에 따라 구체적·개별적으로 검토하여야 한다(헌재 2016. 2. 25. 2015헌바191 참조).

(2) 위임의 필요성

의용소방대법에 의하면, 의용소방대는 화재진압, 구조·구급 등의 소방업무를 체계적으로 보조하기 위하여 설치 및 운영된다(제1조). 의용소방대는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도, 시·읍 또는 면에 설치될 수 있고, 그밖에 필요한 경우 관할 구역을 따로 정하여 그 지역에 설치될 수 있으며, 필요한 경우 화재진압 등을 전담하는 전담의용소방대로 운영될

수도 있다(제2조). 의용소방대의 임무에는 화재진압 업무의 보조 외에 화재의 경계, 구급·구조, 재난발생 시 대피 및 구호, 화재예방 등 업무의 보조 등이 포함된다(제7조). 의용소방대원은 시·도의 조례에서 정한 바에 따라 예산의 범위에서 임무 수행에 따른 수당을 지급받을 수 있고(제15조), 임무 수행에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원받을 수 있다(제16조).

이와 같이 의용소방대는 설치되는 지역과 임무가 다양하고 이에 따라 의용소방대의 규모나 주된 활동의 내용이 다를 수 있으며, 예산에 따라 수당의 지급 여부 등 운영방식도 달라질 수 있다. 이처럼 의용소방대의 설치지역, 규모, 주된 활동, 운영 방식이 다양하고 가변적일 수 있는 점을 고려하면 의용소방대원의 모든 해임사유를 입법자가 일일이 구체적으로 규정하는 것은 입법기술상 곤란할 수 있고, 각 의용소방대의 운영 상황이나 활동 여건 등의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 이를 하위법령에 위임할 필요성이 인정된다.

(3) 예측가능성

심판대상조항은 의용소방대원의 해임사유로 ‘그 밖에 행정안전부령으로 정하는 사유’라고만 정하고 있다. 그러나 의용소방대법 제4조 제1항은 해임처분의 주체를 ‘시·도지사 또는 소방서장’으로 정하고 있고, 제4조 제1항에서 심판대상조항을 제외한 나머지 제1호부터 제5호에서 해임사유를 구체적으로 정하고 있어 심판대상조항이 정하는 ‘그 밖에 행정안전부령으로 정하는 사유’는 제1호 내지 제5호까지의 사유에 준하는 사유임을 알 수 있다.

앞서 본 바와 같이 의용소방대원은 화재진압, 재난구호 등 일반 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 직결되는 소방업무를 보조한다. 한편, 의용소방대법은 의용소방대원이 의용소방대의 명칭을 사용하여 기부금을 모금하거나, 영리목적으로 사용하거나, 정치활동에 관여하거나 소송·분쟁·쟁의에 참여하거나 그 밖에 의용소방대의 명예가 훼손되는 행위를 하는 것을 금지하고(제11조), 소방본부장 또는 소방서장은 의용소방대원이 그 품위를 유지할 수 있도록 복무에 대한 지도·감독을 실시하여야 한다고 정하고 있다(제12조). 나아가, 의용소방대법은 의용소방대의 숭고한 봉사와 희생정신을 알리고 그 업적을 기리기 위하여 매년 기념행사를 시행하도록 하고(제2조의2), 활동실적에 대한 평가, 관리를 토대로 성과중심의 포상 등을 실시할 수 있도록 규정하고 있다(제16조의2).

이러한 의용소방대법의 입법목적 및 관련 규정에 비추어 보면, 의용소방대법 제4조 제1항이 해임사유를

정한 취지는 국민의 생명·신체 및 재산권을 보호하는 중요하고 위험한 업무의 보조자이며 이에 봉사하는 자로서 예우를 받는 의용소방대원 중 임무를 수행하거나 예우를 받기 부적합한 사유가 있는 사람을 배제함으로써 조직의 운영을 원활하게 하기 위한 것으로 볼 수 있다. 그러므로 심판대상조항의 ‘그 밖에 행정안전부령으로 정하는 사유’는 의용소방대법 제4조 제1호 내지 제5호에 규정된 사유에 준하는 사유로서 의용소방대원의 업무 수행이 불가능하거나 곤란한 사정이 있다고 볼 수 있는 경우 또는 의용소방대의 명예나 그에 대한 신뢰를 실추시켜 의용소방대원으로서 예우를 받기 곤란하다고 평가될 만한 사유가 규정될 것을 충분히 예측할 수 있다.

(4) 소결

따라서 심판대상조항은 포괄위임금지원칙에 위배되지 아니한다.

5. 결론

그렇다면 심판대상조항은 헌법에 위반되지 아니하므로 관여 재판관 전원의 일치된 의견으로 주문과 같이 결정한다.

재판관 김형두 정정미 정형식 김복형 조한창 정계선
마은혁