

정책자료
2022-02

공공기관 근로조건의 법적 규율

김근주·김현규·박시형

한국노동연구원

목 차

요 약	i
제1장 서 론	(김근주) 1
제1절 연구의 배경	1
제2절 연구의 목적과 범위	4
1. 선행연구 분석	4
2. 연구의 목적과 범위	6
제2장 공공기관 근로조건 규율 현황 (김근주·김현규·박시형)	9
제1절 공공기관의 유형과 현황	9
1. 공공기관의 유형 및 범위	9
2. 공공기관 현황	12
제2절 공공기관을 둘러싼 법적 규율	19
1. 공공기관 운영 관련 법제도 검토	19
2. 공공기관 근로조건 규율 관련 법령	26
제3절 공공기관 근로조건 결정의 특성	35
1. 공공기관의 근로조건 결정	35
2. 공공기관 노사관계의 특성	41
제3장 공공기관의 임금 규율	(김근주·김현규) 44
제1절 문제 제기	44

제2절 공공기관의 임금 결정 구조	46
1. 임금 결정에 관한 일반 원칙	46
2. 공공기관의 임금 결정 구조	48
제3절 공공기관의 임금체계	49
1. 공공기관의 임금체계 개관	49
2. 공공기관 임금체계 개편 논의	51
3. 총액인건비제도하에서의 임금과 복리후생	54
제4절 공공기관의 임금과 사용자의 재량권	60
1. 비조합원의 임금 결정: 경영권에 관한 일반론	60
2. 공공기관 사용자의 임금 결정상 재량권	63
제4장 공공기관의 근로시간과 휴식제도	(김근주) 65
제1절 논의의 전제	65
1. 문제 제기	65
2. 공직자의 개념과 범위	66
제2절 공공기관의 근로시간과 휴식제도	71
1. 공무원의 근로시간과 휴식제도	71
2. 노동관계법령상 근로시간과 휴식제도	82
3. 공공기관 휴식제도와 공무원 규정 적용의 법리적 검토	88
제3절 공공부문 휴식제도를 통한 보편적 기준 수립 논의	102
1. 휴식제도 확대 논의와 공공부문의 활용	102
2. 공공부문 사례를 통한 시간적립형 휴가제도 구축	103
제5장 결 론	(김근주) 109
제1절 연구의 결과 요약	109
제2절 향후 논의 사항	113
참고문헌	116

표 목 차

<표 2- 1> 공공기관의 지정요건	10
<표 2- 2> 공공기관 유형 분류 기준	11
<표 2- 3> 공공기관 임직원 현황(2022년 2분기)	13
<표 2- 4> 공공기관 임직원 현황(2017~2022년 2분기)	14
<표 2- 5> 공공기관 직원 평균보수(2021년)	15
<표 2- 6> 공공기관 직원 평균보수(2017~2021년)	15
<표 2- 7> 공공기관 복리후생비(2021년)	16
<표 2- 8> 공공기관 복리후생비(2017~2021년)	17
<표 2- 9> 공공기관 운영 관련 주요 법제도 연혁	21
<표 2-10> 舊「정부투자기관관리기본법」상 직원에 관한 규정	24
<표 2-11> 공공기관운영법상 공무원법 준용 사례	30
<표 2-12> 공공기관의 근로자에 대한 공무원법 준용 사례	31
<표 2-13> 공공기관의 근로조건결정 과정	37
<표 3- 1> 2020년 공공기관 파업 현황(2020. 12. 31. 기준)	45
<표 3- 2> 5개 주요 전환직종 직무등급체계(표준임금체계)	53
<표 4- 1> 공직자 관련 법령의 적용대상별 구분	67
<표 4- 2> 공직자 행위 규제 관련 법률상 공직자의 적용대상	69
<표 4- 3> 공무원에 대한 재직기간별 연가일수	75
<표 4- 4> 공무원에 대한 경조사별 휴가 일수	76
<표 4- 5> 공무원에 대한 휴직사유 및 기간	81
<표 4- 6> 민간부문의 휴가제도	85
<표 4- 7> 민간부문의 휴직제도	87
<표 4- 8> 노동관계법령상 휴업 관련 규정	88

그림목차

[그림 2-1] 2020년 노동조합 조직현황 18

[그림 4-1] 현행 휴가제도의 체계 94

요약

공공기관은 목적에 따라 규모와 운영, 적용 법령 등에 차이가 있다. 그러나 공공기관에서 근로조건을 규율하는 방식을 살펴보면, 그 목적에 관계없이 유사한 양상을 보이고 있다.

공공기관 종사자는 노동관계법령이 적용되는 ‘근로자’이지만, 구체적인 근로조건이 노동관계법령만으로 정해지는 것은 아니다. 공공기관의 운영에 관한 법령과 가이드라인은 공공기관 종사자를 공무원에 준하여 판단하기도 하며, 기관 차원에서도 경영평가와 기관 감사 등의 기준이 공무원을 중심으로 구성되어 있다. 이러한 영향으로 공공기관 종사자의 근로조건은 공무원과 유사한 규율 방식으로 형성되고 있다.

우선 명시적으로 공공기관에 관한 별도의 법령으로 공공기관 임직원의 임용과 면직에 관하여 별도로 규정하는 사례가 있는데, 공공기관운영법 제34조의 임원의 결격 사유, 제53조의3 의원 면직의 제한 등이 이에 해당한다. 이러한 규정은 공공기관 종사자로서의 신분상 보장이 필요한 경우(임원 등) 또는 비위 행위 등이 발생할 때 신분상 결격성을 명확하게 하여 불이익 처분의 근거를 마련하기 위한 것이다. 다만 이처럼 공공기관의 근로조건에 관하여 법률에서 명확하게 규정하는 경우는 거의 없으며, 주로 탄력성 있는 정부의 지침 등을 통해 간접적으로 규율하고 있다.

단체협약을 통한 노사 자치로 근로조건을 형성하는 것은 「헌법」 제33조의 노동3권에서 도출되는 당연한 권리이지만, 공공기관의 운영은 국가 재정을 바탕으로 하므로 필요한 범위 안에서 적절한 감독과 통제를 하고 있다. 이는 주로 지침의 형식으로 공공기관 근로조건

규율의 법적 근거로 작용하고 있는데, 주요 지침으로는 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」, 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 등이 있다. 해당 지침에서는 해당 기관의 직원에 대한 징계, 임용결격 사유, 휴직·휴가제도와 관련하여 「근로기준법」, 「고용보험법」, 「국가공무원법」의 관련 규정을 준용할 것을 규정한다. 또한 「공공기관의 혁신에 관한 지침」에서는 공공기관의 복리후생과 휴가제도 등의 허용 범위를 설정하기도 한다. 이러한 지침들은 노동관계법령과 같은 근로조건 결정의 법원(法源)으로 볼 수 없지만, 공공기관 운영상 실질적인 영향력을 가진다. 또한 이들의 내용은 단체협약 또는 취업규칙의 성격을 갖는 공공기관 자체 규정 및 내규로 편입되기도 한다.

구체적인 근로조건에 관하여 살펴보면, 근로조건 중 핵심적인 사항인 임금과 근로시간(휴식제도 포함)에 관하여, 공공기관은 민간기업과는 다른 특징이 있다. 공공기관의 임금결정은 총액인건비 제도에 따르고 있다. 이는 정부에서 공공기관 임금인상률을 결정하고 기관별로 임금교섭에서 총인건비의 범위 안에서 분배하는 방식이다. 기획재정부는 경영실적평가 결과를 토대로 매년 공공기관운영위원회에서 심의·의결을 통해 ‘공기업·준정부기관 예산운용지침’에 따라 총인건비와 임금인상률을 결정하여 제시하고 있다. 이에 따라 공공기관에 대한 정부의 관리·감독이 제도적으로 이루어진 이후로 정부는 공공기관의 규모와 정부의 지분 등을 기준으로 유형화하고, 이에 따른 예산 운용이 이루어지고 있다. 그 결과 각 기관은 인원증원, 임금인상, 복리후생비 등의 사항에 대하여 단체교섭을 통하여 정하기 어려운 실정이다. 이에 따라 임금을 둘러싼 교섭 구조는 기관별 단체교섭과 함께 정부의 통제에 대응하기 위한 대정부 교섭이라는 이중적 구조를 취하게 된다. 공공기관 임금결정 구조는 노동관계법령이 상정하고 있는 임금 교섭의 모습, 즉 근로조건의 자율결정 원칙이나 사용자의 지불능력의 한계를 인정하고 있지 않는 것과 차이가 있다.

임금의 배분과 관련하여, 과거 공공기관에서 지배적이었던 호봉제 형식의 임금체계는 공공기관에서 가장 우선적으로 개선해야 할 ‘개

혁 대상'으로 거론되어 왔다. 정부의 성향과 관계없이, 직무중심 임금체계에 관한 정책적 방향성은 타당하다고 할 수 있지만, 공공기관의 유형과 종사자들의 업무 특성에 부합하는 구체적인 추진 전략을 공통화하기 쉽지 않기 때문에, 결국 기관의 자율적인 노사합의에 의존한다. 그런데 민간기업에서와 같이 비조합원의 임금 결정이나 관리사원에 대한 수당 등 사용자가 재량권을 갖는 경우라 하더라도, 공공기관에서는 총액인건비 제도하에서 영향을 미치는 사항에 관한 사용자의 재량권을 부정할 소지가 크다.

결국 임금 문제는 총액인건비 체계하에서 임금 인상이나 배분 등을 자율적으로 조정하는 데 한계가 발생한다. 따라서 공공기관은 임금을 비롯한 금전보상에 한계가 있으며, '휴식 보상'이 가능한 구조를 형성하여 왔다.

공공기관에서 근로시간 규율 및 휴식제도에 관한 집중은 다양한 휴식제도 도입을 통한 'של 수 있는 권리'를 확보하는 데 중점이 있다. 이는 사용자의 임금지불 능력이 제한된다는 점이 가장 큰 이유로 작용한다. 또한 제도 도입 방식에 있어서도 공공기관의 운영과 관리, 감시·감독 등에서 영향을 미치는 공무원의 제도들을 차용하면 되기 때문에, 그 방법이 용이하다는 점 역시 큰 이유가 된다. 다만 공무원의 규정들은 단체협약 내지 취업규칙(내부 규정 포함)을 통한 근로조건 결정 규범으로의 편입 없이, 공무원 규정 자체를 적용할 수는 없다. 그러나 복무규율 및 감찰 등에서, 공공기관 종사자를 공무원과 함께 '공직자' 범주로 포섭하면서, 공무원 규정을 그대로 적용하려는 경향도 나타나고 있다. 그러나 법령상 공직자는 '법률의 목적'에 따라 특정하고 있는데, 구체적으로 범죄수사와 병역사항 등 공개, 부패 및 이해충돌 방지 등의 영역에 한정된다. 따라서 근로시간, 휴식제도와 같은 통상적인 근로조건에 있어서 공무원과 공공기관 종사자를 동일하게 볼 수 없으며, 양자를 유사하게 취급하기 위해서는 단체협약이나 취업규칙과 같은 사업장 단위의 근거 규정이 요구된다.

공무원의 복무 규정과 다른 근로자들의 노동관계법령상 규정을

비교해 보면, 전체적인 체계와 내용은 비슷하다고 볼 수 있다. 다만 공무원법에서 민간부문보다 휴가의 요건(사유)을 다양하게 명시하거나, 민간부문에는 규정화되지 않은 휴가제도를 관련 법규정으로 명시하기도 한다. 노동관계법령과 다른 공공기관의 휴가규정들을 살펴 보면, 연차휴가 이월제도, 보상휴가제에 기반한 휴가적립제도, 병가 및 질병휴직 규정 등이 있다. 이러한 규정들은 노동관계법령의 규정 및 해석과 다르거나, 명시적으로 규정되어 있지 않은 휴식제도이지만, 공공기관에서는 공무원 규정에 준하여 보편적으로 활용하고 있다.

해석적 측면에서 볼 때, 공무원은 연가를 바탕으로 전체 시간을 관리하는 체계를 갖추고 있으므로, 연가 사용의 승인, 지각·조퇴 시 연가에서 차감, 의사 진단서 첨부 없는 6일 초과 병가의 연가 차감 등을 규정하고 있다. 이는 공무원의 연가가 기본적 휴식제도이지만, 공무원의 복무 및 근태에서 활용되는 시간의 총계라는 점에 착안한 것이다. 이에 반하여 「근로기준법」상 연차휴가제도는 근로자의 권리성에 따른 신청과 사용이 예정되어 있다. 그러므로 이에 반한 연차휴가의 차감은 물론, 연차휴가 신청에 대한 사용자의 승인권을 극히 제한하고 있다(이른바 시기지정권의 형성권설). 그러므로 현실의 법해석에서는 이러한 차이에 대한 이해가 선행되어야 하는데, 단순히 소관 부처나 감사원 등 감독기관이 공공기관 복무점검에서 공무원 규정들을 기준으로 하는 경우 법해석상 문제가 발생하게 된다.

한편 입법적으로 볼 때, 공공기관에서 운영하고 있는 휴식제도 중 민간 영역에 확산 가능한 제도들에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 이러한 관점에서의 대표적인 논의로는, 현재 시범사업을 실시하고 있는 ‘한국형 상병수당 도입’ 논의와 결부한 법정병가 도입 가능성을 검토한 것이 있다. 이 외에도 공무원과 같이 연차휴가 및 보상휴가(연장·야간·휴일근로에 대한 휴식보상)를 합산한 근로시간저축계좌제의 도입에서, 그 제도적 가능성을 공공부문 사례를 통해 검토하는 것도 유효한 방식이 될 수 있다. 현재 공공기관의 적립형 휴가제도는 공공기관에서 활용되고 있다. 공공기관은 노동조합 조직율이 높아서

근로자대표의 선정 등이 용이하며, 임금에 대한 보상이 제한되기 때문에 연장·야간·휴일근로 가산임금을 보전하기 위하여 보상휴가를 활용할 유인이 높다. 그리고 무엇보다도 공공기관에서 축적형 휴가제도를 활용할 수 있는 것은 공공기관의 고용 안정성에 기반한다. ‘근로시간 저축휴가제’ 도입 논의에서 제기되는 문제들 중 하나는 장기축적되는 휴가분을 실질적으로 담보하기 위한 법제도적 장치가 마련되어 있지 않은 현실에서 장기축적형 휴가제도는 근로자의 기여분에 대한 상실 위험을 근로자에게만 전가하는 것이 될 수 있다는 위험성이 존재한다는 점이다. 그러므로 축적되는 휴가분에 대한 보호방안이 우선적으로 마련되어야 할 필요가 있는데, 공공기관의 별도 조치 없이도, 기관의 안정성에 바탕을 두고 이러한 제도들을 운영하고 있는 것이다. 그러므로 이러한 공공기관의 운영을 기반으로, 장기축적 휴가분을 보호하기 위한 구체적인 방안들을 모색해 본다면, 보상휴가제를 근로시간 저축휴가제로 확대하는 제도적 개선방안의 시발점이 될 수 있을 것이다.

제1장 서론

제1절 연구의 배경

2022년 5월 수립된 윤석열 정부에서는 공공부문 개혁을 미래 사회 개혁 과제 중 하나로 제시하고 있다. 공공부문 개혁은 전체적인 국가 예산의 효율적인 운용을 재정립하기 위한 것으로, 개별 공공기관 차원의 구조조정을 의미하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고, 공공부문 개혁에서는 구조조정과 인건비 절감 등의 근로조건에 연계된 문제들이 제기되는 경향이 있다. 특히 언론을 중심으로 민간 부분보다 ‘상대적으로’ 나아보이는 근로조건 및 환경(복리후생 등)이 소개되는 경우가 많기 때문이다.¹⁾

공공기관과 민간기업의 임금을 비교분석한 선행연구를 살펴보면, 민간기업과 비교하여 공공기관의 근로자가 평균 32.2%(124만 원) 높은 임금

1) 예컨대 세계일보(2022. 7. 30), 「정부, 공공기관 방만 경영에 ‘메스’ 댄다… ‘신의 직장’ 이제 옛말 되나」 기사를 살펴보면, “윤석열 정부는 공공기관의 파티는 끝났다는 직접적인 비판과 함께 고강도 구조조정을 주문했다”라고 설명하고 있다. 그러면서 “공기업들은 방만하게 운영되고 있는 상태”, “경제가 어려운 비상상황에서 사무공간을 축소하고 호화청사를 매각하는 등 강도 높은 구조조정이 필요하다”, “임원직의 대우 반납과 복지제도 축소 등을 거론하는 한편, … 구조조정을 통해 환수한 비용을 국고로 환수하도록 지시” 등이 언급되고 있다. 결국 재무위험 공공기관에 대하여 물적 요건과 함께 근로조건과 복리후생 실태 등에 관한 사항 등은 공공기관 고강도 구조조정의 일환으로 인식되고 있는 실정이다.

2 공공기관 근로조건의 법적 규율

을 받는 것으로 조사된 바 있다. 이 연구에서는 공공기관이 민간기업보다 남성, 고학력자, 고임금직종(전문직, 관리직, 사무직) 등의 특성을 높게 나타내는 특징을 지니고 있다고 본다. 특히 정규직 근로자의 평균 연령이 민간기업이 38.0세, 공공기관은 41.6세로 나타났고, 근속년수에 있어서도 민간기업이 9.3년, 공공기관이 14.8년으로 나타나면서 연령이 많을수록 임금 격차가 더욱 크게 벌어지게 된다는 것이다.²⁾³⁾ 이는 공공기관의 고용 안정성에 기반한 것으로, 과거 연공급제하에서는 자연스러운 현상으로 인식되기도 했지만, 최근에는 임금체계 개편 필요성과 함께 공공부문 개혁의 근거로 제시되기도 한다.

공공기관의 개혁은 국내외적 사회 인구구조, 경제, 신공공관리론의 등장 등의 요인들로 그 방향성과 강도가 결정된다.⁴⁾ 우리나라는 공공기관의 운영과 관련하여 정권 교체 시기마다 개혁의 목적을 달리하여 지속적으로 공공기관 관련 법률 및 운영체계를 개정하였다. 윤석열 정부는 집권 초기부터 공기업의 방만 경영을 지적하면서 2021년 기준 350개 공공기관의 부채 증가, 인력 증가, 영업이익 하락 등의 문제로 연봉 임원진의 대우 반납 및 복지제도 축소 등 공공기관의 개혁이 필요하다고 강조한 바 있다.⁵⁾

-
- 2) 전수연(2014), 「공공기관과 민간기업의 임금 비교 분석」, 『사업평가현안분석』 제51호, 국회예산정책처, p.70.
 - 3) 다만 공공부문의 일반 정규직 근로자와 달리, 공공부문의 공무원 및 비정규직 근로자에 대하여는 근로조건 및 근로환경 개선의 필요성이 제기되고 있다. 공공부문 정규직 전환 정책에 따른 공무원 근로자에 대하여는 일반 정규직 근로자에 비해 임금 격차 내지 차별 및 법적 지위의 불안정성이 존재한다는 문제가 지적되면서 입법적 조치의 필요성이 제기된 바 있다(노상현(2020, 「공공부문 비정규직과 노동법의 쟁점 - 공무직을 중심으로」, 『사회법 연구』 제40호, 한국사회법학회, p.361). 또한 정부 차원에서도 공공부문 용역 및 민간위탁 노동자의 고용안정 및 근로조건 보호의 필요성에 따라 최근(2021년)까지도 실태조사 및 근로감독을 실시한 바 있다(고용노동부(2021. 4. 1), 「고용노동부, 공공부문 용역·민간위탁 노동자 보호를 위한 실태조사 및 근로감독 실시」, 보도자료).
 - 4) 공공기관의 개혁이 목적에 따라 재정립되기 위하여는 민주적 지배주의를 기반으로 획일화된 통제시스템의 탈피한 맞춤형 운영시스템 도입, 이사회 중심의 자율적 혁신안 제시 및 작동, 효율성을 통한 공공성 추구 등의 요건이 수반되어야 한다는 지적이다(라영재(2022. 7. 11), 「(칼럼) 공공기관 개혁의 배경과 성공요건」, 대한민국 정책브리핑).
 - 5) 대한민국 정책브리핑(2022. 7. 8), 「“공공기관 파티는 끝났다”...방만 경영 뿌리 뽑는다」.

이에 2022년 7월 29일 기획재정부는 「새정부 공공기관 혁신가이드라인」을 제시했다. 해당 가이드라인은 공공기관 생산성·효율성 제고를 중심으로 각 기관별 혁신계획 수립·지원을 목적으로 하며, 전체 350개 공공기관을 적용대상으로 한다. 가이드라인은 1. 기능, 2. 조직·인력, 3. 예산, 4. 자산, 5. 복리후생으로 구성되어 있는데, 이 가운데 공공기관의 근로조건과 관련된 조직·인력, 복리후생에 대한 가이드라인 내용은 다음과 같다.

먼저 조직·인력과 관련하여, ‘비대한 조직 인력 슬림화 및 2023년도 정원 감축’이다. 구체적으로는 ① 일정 기간 정·현원 차 지속 시 초과 정원 감축 등 정·현원 차 최소화 ② 상위직 축소, 대부서화 등 조직 효율화(과도한 간부직 비율 축소, 구성원이 적은 단위 조직의 대부서화, 지방·해외 조직 효율화, 지원(기획, 인사, 경영 평가) 파견 인력 조정 등), ③ '23년도 공공기관 정원은 원칙적으로 감축한다는 것이다.

다음으로 복리후생과 관련하여, ‘국민 눈높이에 비해 과도한 복리후생 점검·정비’이다. 구체적인 내용으로는 ① 외부 지적사항, 국가공무원 지원 수준 등을 감안하여 복리후생 항목 점검·조정 ② 복리후생 운영현황을 자율점검할 수 있도록 ‘자체 점검 체크리스트’를 마련(자체 점검 → 외부점검단 확인 → 점검 결과 공시 및 평가 반영)하겠다는 것이다.⁶⁾

이러한 정부의 정책 방향에 관하여, 노동계에서는 정부가 공공기관의 근로자에게 직접적 영향을 미치는 정책을 제시하면서 공공기관의 근로자 또는 노동조합과의 논의가 없었다는 점에 우려를 제기하고 있다.⁷⁾ 그리고 공공부문 근로자에게 적용되는 「근로기준법」에서 근로조건 결정, 취업규칙의 변경 등은 근로자와 사용자가 동등한 위치에서 결정하고, 취업규칙의 변경에 대하여는 근로자의 과반수의 의견을 듣거나 동의를 받아야 한다고 규정하고 있다는 점 등을 근거로, 해당 가이드라인에 근거한 공공기관 개혁이 공공기관 근로자들의 근로조건 및 근로환경을 저하시키는

6) 기획재정부(2022. 7. 29), 「새정부 공공기관 혁신가이드라인」.

7) 정부의 “공공부문 개혁 과정에서 ‘정부와 소속 노동조합’ 간 소통이 잘된다고 보십니까” 질문에 대한 응답으로 ‘매우 안된다’ 62.1%, ‘안 된다’ 31.4% 나타난 바 있다 (참여와 혁신(2022. 5. 10), 「커버스토리①」 새 정부 출범, 공공기관 ‘개혁’이 온다.).

경우, 법적 문제가 발생할 수 있다는 점도 지적하고 있다.⁸⁾ 더욱이 2022년 8월 4일 노동자 대표가 기업 이사회에 참여하여 의사결정 및 경영에 참여할 수 있는 공공부문 노동이사제가 시행되었다는 점은 과거와 달리 추가적인 검토가 요구된다.⁹⁾

이처럼 향후 공공기관의 근로조건과 관련하여, 그 적정 수준은 물론, 변경 방식과 절차 등도 향후 법적·실무적 쟁점으로 제기될 가능성이 있다.

제2절 연구의 목적과 범위

1. 선행연구 분석

공공기관의 운영에 대한 선행연구들은 기존 공공기관의 경영평가제도 평가항목(및 평가과정)의 개선방안, 공공기관의 경영 자율성 확대를 위한 대안, 공공부문 노사관계 등을 중심으로 이루어졌다. 최근 이루어진 선행 연구의 흐름을 살펴보면 다음과 같다.

정동관 외 4인(2020)의 “공공기관 경영평가제도에 관한 비판적 분석” 연구에서는 공공기관 경영평가제도를 철학적·가치적 관점에서 비판적 분석을 통하여 살펴보았다. 구체적으로는 경영평가제도 도입 초기 이후의 변화 과정 및 2020년 기준의 관련 제도를 점검하고, 공공기관 등의 존

8) 정부 주도 하 공공기관의 개혁으로 인해 당해 근로자의 근로조건 및 근로환경이 저하하게 되는 경우, 사용자측(정부, 공공기관 및 공기업)과 노동자측(근로자, 노동조합, 근로자의 과반수 등)의 소통의 부재는 향후 개별적 근로관계 및 집단적 노사관계(노사 및 노정)에 법적 문제를 야기할 가능성이 있다. 이러한 상황에서 기획재정부는 기관별 공공기관 개혁안에 대하여 공공기관운영위원회의 의결을 거칠 것이며 우수 개혁안을 제출한 기관에 대하여는 인센티브 포상을 예고하였다(기획재정부(2022. 7. 29), 「새정부 공공기관 혁신가이드라인」).

9) 노동이사제의 도입으로 경영계에서는 경영효율성 저하, 노사대립 심화, 주주이익 침해 등의 문제가 발생할 수 있어, 향후 기획재정부에서 노동이사의 권한과 한계에 대한 지침을 마련할 필요가 있다는 입장이다(조선일보(2022. 8. 4), 「오늘부터 공공기관 노동이사제 시행... “공공기관 개혁 발목잡나” 우려 확산」).

립 근거에 맞는 경영평가제도의 변화가 필요한지를 살펴보았다. 이를 위해 프랑스, 독일, 영국과의 비교를 통하여 우리나라 공공기관의 경영평가제도를 비판적으로 짚어보았다. 연구 결과, 공공기관 경영평가제도의 평가유형 구분의 부적절성, 기타공공기관의 과도한 분류, 공공기관 분류체계 재편, 내부화 점검 모델 마련(민간위탁 타당성 분석 기준 등), 준정부기관의 평가체계 개편, 경영평가 결과 및 활용의 문제점(피평가기관의 부담, 평가의 주기, 평가의 변별력, 평가지표화에 따른 경영통제) 등의 쟁점을 도출하였다.¹⁰⁾

정동관 외 10인(2021)의 “경영평가제도 쟁점 및 개선방안” 연구에서는 공공기관에 대한 경영평가제도의 운영에 대한 8가지 핵심 쟁점¹¹⁾ 도출과 대안 제시 및 공공기관 경영평가 실무담당자에 대한 심층면접을 수행하였다. 연구 결과, ‘정부의 정책적 요구를 반영한 지표’와 ‘기관의 설립목적 구현 노력과 성과를 측정하는 지표’ 간에 균형 필요, 국정과제의 경영평가 지표화로 인한 공공기관 경영성과 및 경영활동의 왜곡 가능성, 평가 거버넌스 구조의 변화 필요, 기획재정부로부터 공운위의 독립, 주요사업 평가제도의 개편 및 상시 기능조정기구의 설계 등을 제안하였다.¹²⁾

김인재(2021)의 “공무원과 공공부문 노동법의 역사와 쟁점” 연구에서는 공공부문의 노동기본권 제한과 보장의 과정을 연혁적으로 검토하는 것을 목적하고 있다. 특히 공공부문의 노동법적 쟁점으로 공공기관 노동조합의 노동권 제한 사례로서 (1) 정부의 예산편성지침과 노동권, (2) 공공기관 내부규정에 대한 주무기관장의 승인과 노동권, (3) 정부의 단체협약 대선 요구와 노동권 등을 검토하였다. 이에 공공기관 노사관계 법제도

10) 정동관·김경근·김철·온명근·이승협(2020), 『공공기관 경영평가제도에 관한 비판적 분석』, 한국노동연구원, pp.3~4, pp.246~272 참조.

11) 8가지 핵심쟁점으로는 (1) 공공기관 평가제도의 목적과 기능에 관한 철학적 고찰, (2) 평가범주 및 지표의 구성과 내용에 관한 분석, (3) 국정과제의 경영평가 지표화에 따른 문제점과 대응방안, (4) 경영평가제도의 환류체계 진단 및 개선 방안, (5) 경영평가단 구성과 전문성·역량 책임에 관한 비판적 분석, (6) 경영평가 관리주체 변화의 필요성 및 대안, (7) 기관별·유형별 맞춤형 경영평가: 가능성 및 도전, (8) 공공기관 사업 및 기능에 관한 평가의 필요성과 전제조건이 있다.

12) 정동관·김경근·김철·이승협·이종욱·최은석·김준현·박용석·이민창·박석희·박수정(2021), 『경영평가제도 쟁점 및 개선방안』, 한국노동연구원, p.3, pp.259~264.

6 공공기관 근로조건의 법적 규율

의 대안으로 공공기관 근로자와 노동조합의 노동기본권 보장을 위하여 중층적 단체교섭·정책협의체계의 제도화, 공무원을 포함한 공공부문 전체를 대상으로 한 단체교섭 및 단체협약체결에 관한 특례법의 모색 등을 제안하였다. 결론적으로 공공기관의 성격을 반영하여 공공기관의 근로자와 노동조합의 실질적인 노동기본권 보장이 필요하다는 점을 강조하고 있다.¹³⁾¹⁴⁾

2. 연구의 목적과 범위

이 연구는 공공기관의 근로조건 규율에 관한 규범적 검토를 통하여 정책적 시사점을 얻는 것을 목적으로 한다.

법적 측면에서 볼 때, 공공기관에서 근로조건은 노동관계법령은 물론, 개별 공공기관에 관한 법령들, 그리고 공공기관에 실질적인 영향을 미치는 정부의 연성법(soft law), 즉 지침과 가이드라인 등이 종합적으로 작용하여 실질적인 규율이 이루어지고 있다. 선행 연구들을 살펴보면, 공공기관에 관한 정부의 정책 방향이나 공공부문 노동관계의 분쟁 등에 관한 부분이 주를 이루고 있다. 이 연구에서는 기존의 선행연구들에서 크게 다루어지지 않았던 공공기관의 노동관계법령 적용에 관한 부분을 다루고자 한다.

원칙적으로 공공기관은 「근로기준법」 등 노동법상의 민간 규율이 적용되고 있지만, 공무원의 규율 방식은 공공기관의 운영에 큰 영향을 미친다. 그 주요한 매개체는 ‘단체협약’이지만, 경영평가에 민감한 공공기관의 특성상 공무원의 규율 방식을 기반으로 한 관련 부처 및 감독기관의 지도 및 권고, 감사 등에 관한 지적들을 준수하기 위한 간접적인 공무원식 규

13) 김인재(2021), 『공무원과 공공부문 노동법의 역사와 쟁점』, 도서출판 관악사, pp.221~267.

14) 이상준·이정희·정동관·박귀천·송태수(2021), 『공공기관 참여형 노사관계 도입방안 - 노동이사제를 중심으로』, 한국노동연구원. 이 연구에서는 공공기관의 지배구조의 특성과 이사회 구성, 공공기관 노동자의 경영 참여 현황과 쟁점에 대한 검토를 통하여 공공기관 노동이사제 도입을 위한 법적, 정책적 개선방안을 제시한 바 있다.

율은 실질적으로 공공기관의 근로조건에 큰 영향을 미치고 있는 실정이다. 이러한 차이는 공공기관에 통상적인 근로조건 결정이 그대로 적용되지 못하는 현실적인 이유가 된다. 따라서 이를 둘러싼 규범적 분석을 통하여, 관련 제도들의 해석을 기반으로 한 (입법적) 개선 사항이 있는지를 검토하는 것이 이 연구의 주된 목적이다.

그리고 노동관계법령에서 명시적으로 규정하고 있지 않지만, 공공기관에서는 공무원에 관한 근로조건을 감안한 다양한 제도들이 실시되고 있다. 이러한 제도들에 관해서는 기존 노동관계법령을 통한 현실적인 가능성 및 정합성 등을 고려하여 민간부문으로의 확산이 검토될 수 있을 것이다. 법적으로 노동제도 개선 논의는 주로 해외 제도들이나 노사 당사자 등의 주장 등을 근거하여 이루어지는 것이 일반적이지만, ‘회색시대’에 있는 공공부문의 실태를 바탕으로 한 제도 개선 논의도, 한국적 현실에 부합하는 정책적 개선사항의 접근법이 될 수 있을 것이다. 따라서 공공부문의 근로조건을 통한 민간에의 확산 가능성을 검토하는 것도 이 연구의 제2차적 목적이다.

이 연구에서는 근로조건 규율의 범위가 방대하다는 점을 고려하여, 핵심적 근로조건인 임금과 근로시간을 중심으로 검토한다. 그리고 관련되는 범위에서 집단적 노사관계와 기타 인사상의 의무 등을 제한적으로 살펴해보도록 한다.

이 연구에서 주목하는 부분은 공공기관에서의 임금과 근로시간과의 관계는 민간기업과 다른 매커니즘하에서 움직이고 있다는 점이다. 수익을 기반으로 운영되는 민간기업과 다르게, 공공기관은 수익 구조와 인건비 지출 등이 정부의 직간접적 통제하에서 이루어지고 있다. 이에 따라 임금과 복리후생 등 금전적 보상은 제한적으로 이루어질 수밖에 없고, 상대적으로 고용안정성을 바탕으로 한 근로시간과 휴식제도에 집중하는 구조가 형성되어 있다. 이런 구조에서 공공기관의 휴식제도를 규범적으로 어떻게 해석하고 운영할 것인지를 검토하도록 한다. 더 나아가 공공기관에 형성된 노동관계법령을 상회하는 휴식제도들이, 민간부문에 확산 가능할지에 대하여 부가적으로 검토하도록 한다.¹⁵⁾

15) 한편 이 연구는 노동법적 기준에 관한 논의를 대상으로 하고 있으며, 연구방법은

8 공공기관 근로조건의 법적 규율

한편 이 연구는 공공기관 근로조건 결정 구조를 규범적 측면에서 검토하고자 하는 연구로서, 실제 운용 등 실태적 측면에서의 적용 및 점검에 대해서는 다루지 못하였다. 이 연구는 연구방법론적으로 공공기관을 규율하는 규범에 근거한 문헌 분석을 하고 있으며, 연구 내용이 실제 공공기관의 임금결정 방식의 실태에 근거한 평가까지 미치지 못하였다. 이에 관해서는 선행연구 결과를 참조하였음을 밝힌다.

문헌 연구로 진행하였다. 보다 정확한 실태를 파악하기 위해서는 공공기관의 유형별로 실태조사가 이루어지는 것이 타당하지만 코로나19 등의 상황을 감안하여 기존의 문헌연구로 대체하였다. 공공기관의 사례에 관해서는 공공기관 정보시스템인 알리오에서 확인할 수 있는 각 기관의 단체협약, 인사규정, 인사·복무규정 등과 함께 선행연구 결과를 기반으로 분석하였다.

제 2 장 공공기관 근로조건 규율 현황

제1절 공공기관의 유형과 현황

1. 공공기관의 유형 및 범위

법적 의미에서 공공기관에 해당하기 위해서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하, ‘공공기관운영법’이라 한다)에 따른 요건을 갖춰 공공기관으로 지정되어야 한다.

공공기관운영법은 동법 제4조에 따라 공공기관을 지정한다. 지정 여부는 정부출연, 정부지원액, 지분 등 정부의 사실상 지배력¹⁶⁾을 고려하여 지정한다.¹⁷⁾

-
- 16) 공공기관운영법 제4조의 “사실상 지배력”이란 “1. 최대지분을 보유하고 지분의분산도(分散度)로 보아 주주권 등의 행사에 따른 기관 지배가 가능한 경우 2. 법령 또는 정관에 따라 당해 기관의 기관장 또는 이사회 구성원의 과반수의 임명(승인·제청 등을 포함한다)에 관여하는 경우 3. 법령 또는 정관에 따라 당해 기관의 예산 또는 사업계획 등을 승인하는 경우”를 의미한다(동법 시행령 제4조).
- 17) 동법 제4조 제1항의 지정요건에 해당하는 기관이더라도 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 없다(제2항).
1. 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관.
 2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관.
 3. 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사.

〈표 2-1〉 공공기관의 지정요건

	내 용
정부출연	1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
정부지원액	2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
정부 지분	3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관 4. 정부와 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관 5. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
기관 설립	6. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

자료: 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조.

공공기관은 공공기관의 업무특성을 고려하여 맞춤형 지배구조에 따른 관리와 감독 수준을 설정하고자 <표 2-1>과 같이 그 유형을 구분하고 있다.

공공기관의 유형은 크게 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 나뉜다. 이 중에서 공기업은 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 분류되고, 준정부기관은 지금관리형, 위탁집행형으로 분류된다. 각 유형별 기준과 예시 기관은 다음과 같다.

〈표 2-2〉 공공기관 유형 분류 기준

		분류기준			기관 예시
공기업 (36개)	시장형 (15개)	<ul style="list-style-type: none"> · 직원 정원 50명 이상 · 총수입액 30억 원 이상 · 자산규모 10억 원 이상 	<ul style="list-style-type: none"> · 자체수입이 총 수입의 50% 이상 (기금 관리 또는 기금 관리를 위탁 받은 경우 85% 이상) 	<ul style="list-style-type: none"> · 자산규모 2조 원 이상 · 자체수입이 총수입의 85% 이상 	<ul style="list-style-type: none"> · 한국가스공사, 한국전력공사, 인천국제공항공사
	준시장형 (21개)			<ul style="list-style-type: none"> · 시장형 공기업이 아닌 공기업 	<ul style="list-style-type: none"> · 한국도지주태공사, 한국마사회, 한국조폐공사
준정부기관 (94개)	기금관리형 (13개)	<ul style="list-style-type: none"> · 자산규모 10억 원 이상 	<ul style="list-style-type: none"> · 자체수입이 총 수입의 50% 이상 (기금 관리 또는 기금 관리를 위탁 받은 경우 85% 이상) 	<ul style="list-style-type: none"> · 「국가재정법」에 따라 기금 관리 또는 위탁관리 	<ul style="list-style-type: none"> · 신용보증기금, 국민연금공단, 중소기업진흥공단
	위탁집행형 (81개)			<ul style="list-style-type: none"> · 정부업무의 위탁집행 	<ul style="list-style-type: none"> · 한국농어촌공사, 대한무역투자진흥공사, 한국장학재단
기타공공기관 (220개)		<ul style="list-style-type: none"> · 공기업과 준정부기관을 제외한 공공기관 			<ul style="list-style-type: none"> · 한국산업은행, 출연연구기관, 전북대학교 병원
연구개발목적기관 (75개)		<ul style="list-style-type: none"> · 연구개발을 목적으로 하는 기관 			<ul style="list-style-type: none"> · 기초과학연구원, 국방과학연구소
총 350개					

주: 공공기관 현황은 2022년 1월 지정 기준이며, 2021년 12월 개정된 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 제7조에 따르면 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁 받은 공공기관 중 자체수입액이 차지하는 비율이 100분의 85 이상인 경우 공기업으로 지정할 수 있다고 명시됨.

자료: 국회예산정책처(2022), 『2022 대한민국 공공기관』, p.5.

공공기관운영법은 공기업과 준정부기관에 대하여는 동법 “제4장 공기업·준정부기관의 운영”을 통해 정관, 이사회, 임원, 예산회계, 경영평가와 감독을 규정하고 있으나, 기타공공기관에 대한 관련 규정은 두고 있지 않다. 이는 기타공공기관이 공기업과 달리 대부분 주요 사업이 정부의 정책 사업이거나 보조금 집행에 관련이 있어 공공적 관리의 성격이 크다는 의미도 있다. 이러한 법규정상 차이의 있음에도 실제 운용되고 있는 공공기관 관리 정책 및 제도들이 공기업 및 준정부기관의 평가시스템에 준하는 평가체계 및 획일적 기준으로 적용되고 있어 효율성 제고라는 이점 이외에, 기관별 다양성 및 특성을 반영하지 못한다는 지적이 있다.¹⁸⁾

2. 공공기관 현황

공공기관은 ‘공공기관운영법’ 제11조에 따라 각 기관의 경영과 관련된 주요 사항들을 공시할 의무를 부담한다. 공시 방법을 살펴보면, 기획재정부장관이 각 공공기관이 공시하는 사항 중 주요사항을 별도로 표준화하고 이를 통합하여 공시하도록 하고 있으며(공공기관운영법 제12조 제1항), 이에 따라 공공기관은 “공공기관 경영정보공개시스템(All Public Information In-One: ALIO)”에 기관의 경영과 관련된 주요 사항을 공개하고 있다. 한편 경영공시 의무 및 통합공시 의무를 성실하게 이행하지 않거나 허위 사실을 공시한 경우 기획재정부장관은 해당 기관에게 시정 명령을 내릴 수 있으며, 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 주무기관의 장 또는 해당 공공기관의 장에게 관련자에 대한 인사상의 조치를 취하도록 요청할 수 있다(공공기관운영법 제12조 제3항).

18) 공공기관운영법의 제정 이후 기타공공기관의 유형을 수립하게 되었다. 2022년 기준 기타공공기관이 전체 공공기관의 2/3를 차지할 정도로 규모가 크지만, 획일화된 체계를 주무부처별로 기관의 다양성을 확보하여 운영해야 할 필요성이 제기되고 있다(박한준·허경선·하세정·오영민(2018), 『기타공공기관 경영평가제도에 대한 연구』, 한국조세재정연구원, p.18, 36).

가. 고용 현황

2022년 2분기를 기준으로 공공기관 경영정보공개시스템 ALIO(이하, 알리오) 통계에 따르면, 우리나라 공공기관 임직원(공공기관(부설기관 포함)의 임원, 정규직에 대한 총 정원)의 정원이 449,487명이고, 현재 416,226명이 현원으로 고용되어 있다. 구체적인 임직원 고용 현황으로는 공기업이 33.8%(현원 기준, 145,831명), 준정부기관이 28.7%(현원 기준, 120,191명)을 고용하고 있다.

알리오에서 공시하고 있는 공공기관 임직원의 고용 규모는 2017년부터 2021년까지 꾸준히 증가추세에 있다는 것을 알 수 있다. 공공기관은 자체적으로 고용규모를 조정할 수 있는 재량권이 제한적이다. 이러한 특성에서 정부 주도의 일자리 정책 5년 로드맵¹⁹⁾이 추진되기 시작한 2017년에서

〈표 2-3〉 공공기관 임직원 현황(2022년 2분기)

(단위: 명)

		정 원	현 원
전 체		449,487	416,226
공기업		152,030	145,831
	시장형	67,581	65,667
	준시장형	84,449	80,164
준정부기관		129,156	120,191
	기금관리형	31,211	28,902
	위탁집행형	97,945	91,289
기타공공기관		168,300	150,205

주: 공공기관(부설기관 포함)의 임원, 정규직에 대한 총 정원.
 자료: 공공기관 경영정보공개시스템(ALIO) 주요 통계 - 임직원 현황.

19) 2017년 7월 정부는 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인」을 발표하였다. 공공부문에서 선도적으로 비정규직 남용을 근절하고, 임금과 복리후생의 격차 해소를 주문하고자 하는 것이었다. 즉, 고용-복지-성장이라는 선순환의 구조를 복원함으로써 공공부문이 '모범사용자'로 변화를 주도해야 한다는 의미를 담았다(한국조세재정연구원 공공기관연구센터(2020), 『2020 공공기관과 국가정책 제2권 일자리 정책·평가』, p.19).

〈표 2-4〉 공공기관 임직원 현황(2017~2022년 2분기)

(단위 : 명)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022 2분기
전 체	345,208	382,762	419,542	434,827	442,777	449,487
공기업	132,979	140,253	147,374	150,410	150,794	152,030
준정부 기관	100,438	113,974	120,478	123,429	126,981	129,156
기타 공공기관	111,792	128,534	151,690	160,988	165,001	168,300

주: 공공기관(부설기관 포함)의 임원, 정규직에 대한 총 정원.
 자료: 공공기관 경영정보공개시스템(ALIO) 주요 통계 - 임직원 현황.

2018년 사이에 고용 증가율이 10%로 늘어나고(2015년 294,991명, 2016년 308,007명) 이후에도 7%대를 유지하면서 고용규모가 양적으로 증가하였다. 2020년에는 코로나19의 발생과 더불어 채용절차가 연기되는 경우가 발생하여 고용률이 이전 연도들에 비해 크게 증가하지는 않았다.²⁰⁾

한편 공공기관의 비정규직의 비율은 2017년 정규직 전환 정책 이후로 지속적으로 감소하였다. 공공기관의 정규직 대비 비정규직의 비율은 2021년 6.5%로 2016년 기준 12.3%에 비해 감소하면서 2021년 기준 2만 7,006명으로 확인되었다. 공공기관 유형별로는 공기업 > 시장형 공기업 > 준시장형 공기업 순으로 비정규직 비율이 낮게 나타났다.²¹⁾

나. 평균보수

우리나라 공공기관 직원의 평균보수는 2021년 기준 69,756천 원이고, 공공기관 유형별로 공기업이 80,951천 원, 기타공공기관 69,147천 원, 준정부기관 67,113천 원 순으로 높게 나타난다.

20) 한국조세재정연구원 공공기관연구센터(2020), 『2020 공공기관과 국가정책 제2권 일자리 정책·평가』, pp.17~18.

21) 국회예산정책처(2022), 『2022 대한민국 공공기관』, p.93.

〈표 2-5〉 공공기관 직원 평균보수(2021년)

(단위: 천 원)

		보 수
전 체		69,756
공기업		80,951
	시장형	85,697
	준시장형	77,561
준정부기관		67,113
	기금관리형	80,451
	위탁집행형	65,073
기타공공기관		69,147

주: 공공기관(부설기관 포함)의 일반정규직 직원 평균보수(무기계약직 미포함).
 자료: 공공기관 경영정보공개시스템(ALIO) 주요 통계 - 직원 평균보수.

〈표 2-6〉 공공기관 직원 평균보수(2017~2021년)

(단위: 천 원)

	2017	2018	2019	2020	2021
전 체	67,388	68,046	67,927	69,111	69,756
공기업	78,404	78,699	79,515	81,534	80,951
준정부 기관	64,630	65,315	65,656	66,854	67,113
기타 공공기관	66,859	67,577	67,128	68,202	69,147

주: 공공기관(부설기관 포함)의 일반정규직 직원 평균보수(무기계약직 미포함).
 자료: 공공기관 경영정보공개시스템(ALIO) 주요 통계 - 직원 평균보수.

2021년 기준 일반정규직 1인당 평균보수액이 가장 높은 공공기관에는 울산과학기술원 120,575천 원, 한국전자통신연구원 115,952천 원, 한국투자공사 115,923천 원 순으로 모두 기타공공기관에 해당한다.

반면 2021년 기준 일반정규직 1인당 평균보수액이 가장 낮은 공공기관

16 공공기관 근로조건의 법적 규율

에는 한국보육진흥원 39,147천 원, 코레일관광개발(주) 39,964천 원, 한국여성인권진흥원 42,978천 원 순으로 나타났다. 한국보육진흥원은 준정부기관(위탁집행형)이며, 코레일관광개발(주)과 한국여성인권진흥원은 모두 기타공공기관에 해당한다. 기타공공기관 유형에서 1인당 평균보수액의 격차가 큰 것을 확인할 수 있다.

공공기관 일반정규직 직원의 평균보수는 2017년 67,388천 원에서 2021년 69,756천 원으로 약 237만 원(3.51%) 증가하였다. 공공기관의 유형별로 2017년부터 2021년 동안 평균보수 증가율은 준정부기관이 3.84%, 기타 공공기관이 3.42%, 공기업이 3.24% 순으로 나타났다.

다. 복리후생비

공공기관의 예산상 복리후생비는 2021년 기준 8,594억 원이고, 공공기관 유형별로 공기업이 3,537억 원, 기타공공기관 3,014억 원, 준정부기관 2,043억 원 순으로 높게 나타났다.

〈표 2-7〉 공공기관 복리후생비(2021년)

(단위: 억 원)

		복리후생비
전 체		8,594
공기업		3,537
	시장형	1,874
	준시장형	1,663
준정부기관		2,043
	기금관리형	574
	위탁집행형	1,469
기타공공기관		3,014

주: 공공기관(부설기관 포함) 예산에 편성되어 복리후생비로 지급된 내역.
 자료: 공공기관 경영정보공개시스템(ALIO) 주요 통계 - 복리후생비.

〈표 2-8〉 공공기관 복리후생비(2017~2021년)

(단위: 억 원)

	2017	2018	2019	2020	2021
전 체	7,668	8,373	8,491	8,556	8,594
공기업	3,546	4,001	3,870	3,753	3,537
준정부 기관	1,767	1,852	1,922	1,894	2,043
기타 공공기관	2,355	2,520	2,699	2,908	3,014

주: 공공기관(부설기관 포함) 예산에 편성되어 복리후생비로 지급된 내역.

자료: 공공기관 경영정보공개시스템(ALIO) 주요 통계 - 복리후생비 지원 규모 재구성.

공공기관의 예산상 복리후생비는 2017년 7,668억 원에서 2021년 8,594억 원으로 926억 원 증가하였다. 다만 공기업의 복리후생비는 2018년도에 크게 증가하고²²⁾ 이후 점차 감소추세를 보였는데, 2017년 3,546억 원에서 2021년 3,537억 원으로 9억 원 감소하였다. 준정부기관의 경우 2017년 1,767억 원에서 2,043억 원으로 276억 원 증가하였다. 기타 공공기관의 경우 2017년 2,355억 원에서 2021년 3,014억 원으로 659억 원 증가하면서 다른 유형에 비해 크게 증가하였다. 공공기관 비정규직의 정규직 전환으로 공공기관의 임직원이 2017년 대비 2021년 28.26% 증가한만큼 복리후생비 역시 증가하였다는 분석이다.²³⁾

22) 2018년 공기업의 복리후생비는 이전 3년치에 비해 16% 증가한 수준이었다. 복리후생비의 가장 큰 비중을 차지한 선택적 복지제도 중 보육비, 학자금, 문화여가비가 늘어난(반면 의료비·건강검진비, 주택자금, 기념품비는 감소) 것으로 파악되었다(연합뉴스(2018. 12. 2), 「공기업 복리후생비 3년새 16% 증가...보육비는 곱절」). 이후 복리후생비의 감소는 2019년부터 시행된 고등학교 무상교육 확대에 자녀 학자금 지원 폐지에 따른 영향으로 보고 있다(조선일보(2021. 4. 30), 「공공기관 복리후생비 줄었다더니」).

23) 스카이데일리(2022. 5. 17), 「공공기관 빚 600조, 방치하면 재정 파탄 뻔하다」.

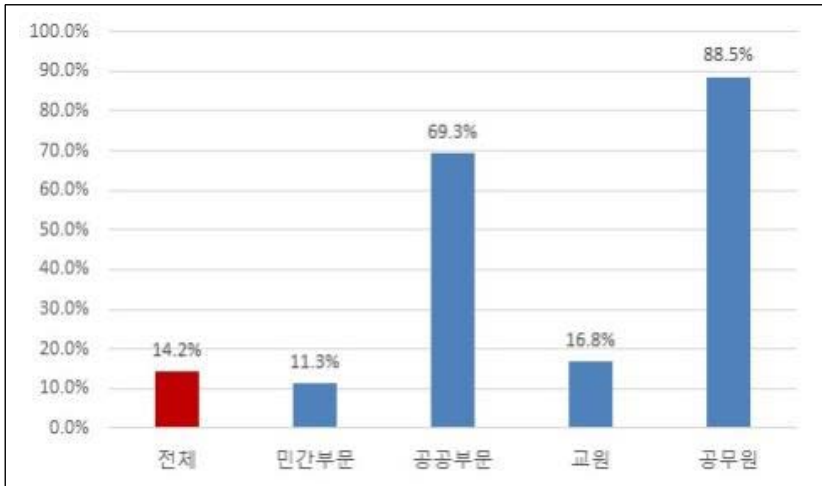
라. 노동조합 현황

고용노동부가 발표한 “2020년 전국노동조합 조직현황” 분석결과에 따르면, 2020년 기준 한국의 노동조합 조직률은 14.2%로 집계되었으며, 이를 부문별로 분석하면, 민간부문의 조직률은 11.23% 공공부문 69.3%, 교원 부문 16.8%, 공무원 부문은 88.5%로 나타났다.²⁴⁾

노동조합 조직현황에서 특히 두드러지는 부분은 공공부문의 노조 조직률이 민간부문에 비해 높게 나타나는 점이다.

‘알리오’에 경영과 관련한 주요사항을 공시하고 있는 공공기관을 대상으로 분석한 결과, 2020년 12월 기준 370개 기관 중 노동조합이 설립되어 있는 기관은 300개로 집계되어, 약 81% 기관에 노동조합이 설립되어 있는 것으로 확인된다. 조직대상 근로자 수는 425,232명, 조합원 수는 294,649명으로 나타나 노조조직률은 69.3%이다.²⁵⁾ 공공기관의 노동조합은 1987년 노동자대투쟁 시기 이후로 광범위하게 결성되었는데, 그

[그림 2-1] 2020년 노동조합 조직현황



자료 : 고용노동부(2021), 『2020 전국노동조합 조직현황』, p.7을 활용하여 재구성.

24) 고용노동부(2021), 『2020 전국노동조합 조직현황』, pp.7~8.

25) 고용노동부(2021), 『2020 전국노동조합 조직현황』, p.13.

배경으로는 당시 공공부문의 노동통제, 인사제도의 불투명성·불공정성 등이 권위주의적 정권과 경영진들의 연계가 그 요인으로 작용하였다.²⁶⁾

한편 공공기관의 노동조합은 상대적으로 대규모 노동조합이 폭넓게 조직되어 있으며 단위조직 또한 안정화되어 있는 것으로 평가된다.²⁷⁾ 현재 공공기관 노동조합은 한국노총과 민주노총을 총연합단체로 하여, 한국노총 소속(전국공공노동조합연맹, 전국공공산업노동조합연맹, 전국광산노동조합연맹, 전국연합노동조합연맹, 전국의료산업노동조합연맹, 전국자동차노동조합연맹 등)과 민주노총 소속(전국공공운수노동조합연맹, 전국민주일반노동조합연맹, 전국정보경제서비스노동조합연맹 등)으로 분산되어 있다.

단체협약을 체결하고 있는 기관의 비율을 살펴보면, 370개 공공기관 중 280개 기관에서 단체협약을 체결하고 있어 75.67%의 비율을 보이고 있다. 단체협약을 체결하고 있지 않은 90개 기관 중 무노조사업장은 63개, 노동조합이 조직되어 있으나 단체협약을 체결하지 않은 기관은 27개로 확인된다.

제2절 공공기관을 둘러싼 법적 규율

1. 공공기관 운영 관련 법제도 검토

가. 공공기관운영법의 제정 배경

공공기관운영법은 2007년 “공공기관의 자율책임경영체제 확립을 통해 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여할 수 있도록 하기 위하여 공공기

26) 노광표·이정봉(2007), 『공공부문 노동조합 조직현황과 단체교섭 사례연구』, 한국노동연구원, p.17.

27) 김인재(2015), 『공공기관 노동조합의 노동권』, 『노동법연구』 제38호, 서울대학교노동법연구회, p.12.

관의 범위 설정과 유형구분 및 평가·감독 시스템 등 공공기관의 운영에 관하여 필요한 사항”²⁸⁾을 정하기 위해 제정되었다.

공공기관에 관한 규율의 시발점은 대한민국 건국 이후, 귀속 재산을 처리하는 과정에서 기업을 어떻게 규율할 것인지에 관한 것으로부터 기인한다. 정부의 입장에서는, 정부 수립 이후 귀속 재산 및 헌법 제정에 따른 국영화, 공영화한 기업에 대하여 체계적인 운영과 관리가 필요하였다. 이에 주무부처와 재정당국을 통하여 관련 법률의 제정과 경영실적평가제도를 도입(1968)하였다. 한편 규율이라는 측면에서는 과잉규제, 사전적·직접적·구체적 통제, 일상경영(감사, 물자, 인사, 예산 등)에 대한 세부규칙 등 경영의 자율성이 제한되었다.

이처럼 국공영 기업에 대한 규율은 1960년대 이후 국가 주도 고도 성장기 경제개발의 주요한 수단으로 활용되었다. 그러나 경제의 규모가 어느 정도 확장된 1980년대 이후, 정부는 기관의 자율책임경영제도의 확립을 위하여 주무부처의 직접적, 사전적 통제 및 관료제적 관여를 간접적인 사후적 평가 방식으로 전환하면서 중요 정책을 이사회에서 의결하도록 하고 이후 기관평가를 실시하는 체제로 전환하고자 하였다.

1990년대에는 공공부문 민영화 계획의 수립과 개정이 이루어지면서 공공기관의 지배구조와 관리체계의 개선이 쟁점이 되었다. 그러나 정부의 당연직 이사제도가 유지되었고, 주무 부처에서 포괄적인 업무감독이 이루어짐에 따라 경영 자율성이 크게 발현하지는 못하였다. 특히 경영평가제도의 성숙기 단계로서 인센티브의 차등화, 평가결과에 대한 기관 및 기관장에 대한 처분 조치 등의 한계점이 지적되었다.

2000년대에 들어서면서 공공기관 범위, 감독체계의 문제로 인한 정부 감독의 사각지대 존재, 경영정보의 불투명성, 주무부처의 과도한 경영간섭과 공공기관의 경영자율성 저해, 이사회·감사 등의 부실한 경영감시 및 통제, 주무부처와 공공기관 간의 유착 문제 등이 지적되었다. 이러한 방만경영(실질적 감시체제 부족, 낙하산 인사)과 공공부문 종사자의 도덕적 해이 문제만이 아니라 공공부문에서 낮은 질의 공공서비스, 비정규직 문

28) 공공기관의 운영에 관한 법률 [시행 2007. 4. 1.] [법률 제8258호, 2007. 1. 19, 제정] 제정 이유.

제 등 공공성 후퇴가 사회적 문제로 드러나면서 공공기관 경영의 합리화, 투명화를 위한 개혁과 민간기업과의 경쟁력 확보를 목표로 2007년도 현행 공공기관운영법을 제정하였다.²⁹⁾

나. 공공기관 운영 관련 법제도의 변화

우리나라 공공기관의 시초는 1948년 대한민국 정부가 수립된 이후 일 본인 소유의 사업체를 정부에서 귀속하여 국영기업, 특수법인, 정부대행 기관 등의 형태로 설립 및 관리하면서 시작되었다. 그 밖에 제한헌법을 통해 통신, 전기, 수도, 가스, 운수, 금융, 보험, 수리 등 공공성을 가진 기업이 국영화 및 공영화되기도 하였다. 하지만 통일적인 법체계가 갖춰지지 않은 상황에서 주무부처의 결정으로 운영 및 관리가 상이하게 이루어지고 체계적인 중앙통제가 없는 상황이었다.³⁰⁾

공공기관에 대한 운영 및 관리의 필요성에 따라 정부는 1962년 「정부투자기관예산회계법」, 1973년 「정부투자기관관리법」, 1984년 「정부투자기관관리기본법」, 1997년 「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」, 2004년 「정부산하기관관리기본법」, 2007년 「공공기관운영에 관한 법률」

〈표 2-9〉 공공기관 운영 관련 주요 법제도 연혁

	법률명	주무부처	폐지연도
1962. 8. 13.	정부투자기관예산회계법	경제기획원	1983. 12. 31.
1973. 2. 6.	정부투자기관관리법	재무부	1983. 12. 31.
1983. 12. 31.	정부투자기관관리기본법	기획예산처	2007. 4. 1.
2003. 12. 31.	정부산하기관관리기본법	기획예산처	2007. 4. 1.
2007. 1. 19.	공공기관의 운영에 관한 법률	기획재정부	현행

자료: 저자 작성.

29) 정동관·김철·박우성·이승협(2019), 『공공부문 인력관리체계 및 임금결정에 관한 국제 비교연구』, 한국노동연구원, pp.40~42.

30) 정동관·김철·박우성·이승협(2019), 『공공부문 인력관리체계 및 임금결정에 관한 국제 비교연구』, 한국노동연구원, p.29.

등을 제정하면서 공공기관의 기본적인 관리 및 자율책임경영체제의 목적을 이루고자 하였다.

공공기관 관련 주요 법령상 적용범위(공공기관의 유형)와 직원(근로조건) 관련 규정을 연혁적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 舊「정부투자기관예산회계법」

舊「정부투자기관예산회계법」상 정부투자기관에는 “제2조 1. 자본금의 5할이상을 정부가 출자한 투자기관 2. 귀속재산처리법 제2조의 규정에 해당하는 귀속재산중 그 재산의 5할 이상이 정부에 귀속된 기업체 3. 한국은행”이 포함되었다.

동법 제2조 제2호(「귀속재산처리법」 제2조(1949. 12. 19. 제정))에서 규정하는 기업체는 다음과 같다. “북위38도선 이북 수복지구내에 있는 재산으로서 단기 4278년 8월 9일 현재 일본인인 개인, 법인, 단체, 조합, 그 대행기관이나 그 정부의 조직 또는 통제하 단체가 직접, 간접 혹은 전부 또는 일부를 소유한 일체의 재산은 전항에 규정하는 귀속재산으로 취급하여 본법을 적용한다.<신설 1956. 12. 31.> 단기 4278년 8월 9일 이전에 한국내에서 설립되어 그 주식 또는 지분이 일본기관, 그 국민 또는 그 단체에 소속되었든 영리법인 또는 조합기타에 대하여서는 그 주식 또는 지분이 귀속된 것(以下 歸屬된 株式 또는 持分이라 稱한다)으로 간주한다. 단기 4278년 8월 9일 이전에 한국내에서 설립되어 그 이사행사권 또는 사원권이 일본기관, 그 국민 또는 그 단체에 소속되었든 재단법인 또는 사단법인에 대하여서는 그 이사행사권 또는 사원권도 귀속된 것(以下 歸屬된 理事行使權 또는 社員權이라 稱한다)으로 간주된 기관 또는 법인 등을 포함한다.”

2) 舊「정부투자기관관리법」

舊「정부투자기관관리법」은 정부투자기관의 운영과 관리에 관한 기본적인 사항을 규정하려는 목적하에서 1973년 제정되었다. 이 법의 적용대상은 정부가 자본금의 5할 이상을 출자한 기업체로서 대통령령으로 정하였다.

이 법은 투자기관에 대하여 법에서 정한 정관의 내용을 작성하도록 하는데, 이 중 임원 및 직원에 관한 사항을 기재하도록 규정하였다(동법 제3조 제1항 제6호). 또한 동법 제9조에서 임·직원의 겸직 제한 규정을 두고 직원에 대하여 그가 속하는 사장의 허가없이 다른 직무를 겸할 수 없도록 규정하였다.

3) 舊「정부투자기관관리기본법」

舊「정부투자기관관리기본법」은 舊「정부투자기관예산회계법」과 舊「정부투자기관관리법」의 폐지와 함께 “정부투자기관의 관리방식을 사전통제 방식에서 사후평가방식으로 전환하고 책임경영체제의 확립”을 위한 목적으로 제정되었다. 적용대상으로는 정부가 납입자본금의 5할 이상을 출자한 기업체이다.

舊「정부투자기관관리기본법」은 5차례의 일부개정을 통하여 적용범위를 구체화하였는데, 특히 1997년 IMF 금융위기 당시에 한국산업은행 및 중소기업은행을 정부투자기관에서 제외하고, 정부투자기관의 이사장제도를 폐지하여 사장이 이사회 의장을 겸임하도록 하며, 감사의 임기를 이사와 같이 3년으로 하였다.

동법은 舊「정부투자기관관리법」에서 직원에 관한 사항을 정관에 기재 하던 규정을 유지하면서, 주무부장관의 인가를 추가하였다. 그 밖에 직원에 관한 사항으로 직원의 결격사유(제14조), 직원의 임용(제15조), 임·직원의 결격사유(제16조), 임·직원의 보수(제17조), 벌칙적용에 있어서의 공무원 의제(제18조)를 규정하는 등 직원의 근로조건에 대하여도 정부차원의 관리·감독이 표면적으로 존재하였다.

이처럼 정부투자기관은 정관상 임원 및 직원에 관한 사항의 기재 및 주무부장관의 인가를 받아야 했다. 그리고 정부투자기관의 경영실적평가, 경영공시에 관한 사항 등에 대하여 기획예산처 정부투자기관운영위원회의 심의·의결을 받도록 하여, 정부투자기관의 운영 전반에 대해 정부가 관리감독을 하도록 규정하였다.

〈표 2-10〉 舊「정부투자기관관리기본법」상 직원에 관한 규정

	조문 내용
채용	제15조(직원의 임용) ① 투자기관의 직원은 정관이 정하는 바에 따라 사장이 임명한다. 이 경우, 대통령령이 정하는 집행간부는 소속직원 중에서 임명하여야 한다. ② 직원의 임용은 시험성적·근무성적 기타 능력의 실증에 의하여 행하여야 한다.
겸직제한	제16조(임·직원의 겸직제한) 투자기관의 상임임원과 직원은 그 직무외의 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며 상임임원은 주무부장관의, 직원은 소속 투자기관의 사장의 허가없이 다른 직무를 겸할 수 없다.
임금	제17조(임·직원의 보수) ① 투자기관의 임원 및 직원의 보수는 제21조의 규정에 의한 지침에 따라 이사회가 정한다. ② 비상임임원에게는 보수를 지급하지 아니한다. 다만, 업무의 수행에 필요한 실비는 이를 지급한다.
벌칙	제18조(벌칙적용에 있어서의 공무원 의제) 투자기관의 임원 및 대통령령이 정하는 직원은 형법 제129조 내지 제132조의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다.

자료: 저자 작성.

4) 舊「정부산하기관관리기본법」

舊「정부산하기관관리기본법」은 공공기관의 대국민 서비스 증진이라는 새로운 기조와 공공기관의 범위 설정과 유형구분 및 평가·감독 시스템 등 공공기관의 운영에 관하여 정함으로써 공공기관의 자율책임경영체제를 확립하기 위한 목적으로 제정되었다.

이 법에서는 정부산하기관을 “정부로부터 출연금·보조금 등을 받는 기관 또는 단체, 법령에 의하여 직접 정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관 또는 단체”로 정의하고 있다. 공공기관 관련 법률 중 유일하게 법적 정의를 마련하였다. 이 법의 구체적인 적용대상으로는 “1. 정부로부터 받는 출연금이 연간 50억 원 이상인 기관 또는 단체 2. 정부가 납입자본금을 출자하여 최대지분을 보유하고 있는 기관 또는 단체 3. 정부로부터 받는 출연금과 보조금의 합계(법령에 의하여 직접 정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관 또는 단체의

경우에는 그 위탁업무 또는 독점적 사업으로 인한 수입금을 포함한다)가 해당 기관 또는 단체의 연간 총수입의 50퍼센트 이상이고, 연간 50억 원 이상인 기관 또는 단체”이다.

정부산하기관이 정부의 관리·감독을 받는 영역에 대하여 기획예산처에 정부산하기관운영위원회를 설치하여 정부산하기관의 ‘인사 또는 예산상의 조치’ 등에 대한 의결을 거치도록 하였다(동법 제8조 제2항 제4호). 또한 주무기관의 장으로부터 경영실적을 평가받고, 해당 기관의 조직 또는 정원이 조정된 경우 주무기관의 장에게 이를 통보하여야 하며, 주무기관의 장은 그 통보받은 사항을 행정자치부장관 및 기획예산처장관에게 지체없이 통보하여야 한다(동법 제13조). 고객만족도 조사의 도입 기관 결정 및 내용 또한 정부산하기관운영위원회의 감독을 받았다.

5) 現「공공기관의 운영에 관한 법률」

2007년 제정되어 현재까지 적용되고 있는 공공기관운영법은 舊「정부투자기관관리기본법」과 舊「정부산하기관관리기본법」을 통합한 법률이다. 이 법에서는 양 법률에서 별도로 운영 및 관리되었던 공공기관을 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관으로 유형화하는 한편, 각 공공기관의 성격과 규모에 부합하는 운영 사항을 규율하고자 하는 목적으로 제정되었다.

2006년 공공기관운영법의 제정 논의와 입법 자료들을 살펴보면, 법령에 명시적으로 공공기관의 운영에 관한 법률안(정부) 등에서 해당 법률의 구체적인 제정 필요성에 대하여 언급하고 있지는 않다.³¹⁾ 하지만 이와 관련된 연구에서는 공공기관운영법의 제정은 그동안 공공기관 관리상 불합리했던 부분, 경영에 대한 책임소지의 명확화, 내부견제장치의 개선 등을 위하여 제정되었다는 평가한 바 있다.³²⁾

공공기관운영법은 이전 관련 법률에서 규정하고 있던 적용 대상을 통합 및 구분하고 있다. 특히 舊「정부산하기관관리기본법」상 정부산하기관

31) 공공기관의 운영에 관한 법률안(정부), 의안번호: 174465, 제안일자, 2006. 6. 8.; 공공기관의 운영에 관한 법률안(대안)(국회운영위원장), 의안번호: 175846, 제안일자: 2006. 12. 22.

32) 정동관·김철·박우성·이승협(2019), 『공공부문 인력관리체계 및 임금결정에 관한 국제 비교연구』, 한국노동연구원, p.38.

운영위원회를 공공기관운영법상 “공공기관운영위원회”라는 명칭으로 기획재정부장관 소속하에서 운영하고 있으며, 공공기관의 운영의 전반에 대한 심의·의결을 담당하고 있다.

공공기관운영법은 공공기관의 직원에 대하여 제정 전 법률보다 표면적 규정을 두고 있지 않다. 다만, 동법 제56조 벌칙 규정에서 “공기업·준정부기관의 회계업무를 담당하는 자”에 대하여 회계처리의 원칙을 위반한 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하는 등 공공기관의 근로자에 대하여 2~5년 징역형, 2천만~5천만 원 이하의 벌금 규정을 두고 있는 것이 특징적이다.

2. 공공기관 근로조건 규율 관련 법령

가. 근로조건 규율 일반론

근로조건은 사용자와 근로자 사이의 “임금·근로시간·복지·해고 기타 대우 등”으로 정의된다. 근로조건에 대한 명확한 정의 규정은 없지만, 『노동조합 및 노동관계조정법』(이하, 노조법)에서 노동쟁의 대상에 대하여 개별적 근로관계상 근로조건의 유형을 나열하고 있다.³³⁾ 근로조건은 근로계약상의 조건 및 약속뿐만 아니라, 임금, 근로시간, 휴식, 안전·보건, 작업환경, 복리후생, 보상수당 등을 포함한다.³⁴⁾

특히 복리후생 및 생활보조 명목 등의 급여에 대하여는 판례를 통하여

33) 노조법상 ‘노동쟁의’에서 정의하는 근로조건의 범위에 대한 해석은 협의설과 광의설로 나뉜다. 협의설은 개별적 근로관계(근로시간, 복지, 해고 기타 대우 등)만을 근로조건의 범위로 보고 있다. 법규정에서 ‘근로조건’의 예시를 명시하고 있으며, 해당 근로조건의 내용에는 집단적노사관계의 요소가 없다는 점에서 협의설을 지지하는 견해(하갑래(2021), 『노동법』 제4판, (주)중앙경제, p.601)이다. 광의설은 집단적노사관계에 관한 분쟁(전임자 수, 근로시간 중 노동조합활동 등)을 포함한다. 노조법상 교섭창구 단일화 조항(제29조), 단체교섭의 절차와 방식 규정(제48조) 등이 단체교섭의 대상인만큼, 집단적 노사관계의 내용이 근로조건과 밀접한 관계가 있기 때문에 강행법규 및 사회질서에 반하지 않으면 교섭대상에 포함된다는 견해이다(임종률(2021), 『노동법』 제19판, 박영사, p.142).

34) 임종률(2021), 『노동법』 제19판, 박영사, p.140.

그 범위가 확정되고 있다. 판례는 전체 근로자에게 지급되는 비용,³⁵⁾ 일정한 요건을 갖춘 근로자에게만 지급되는 비용,³⁶⁾ 일정 직급 이상에 지급되는 비용³⁷⁾ 등과 같이 복리후생비라는 명목이더라도, 근로자 전체 또는 일정 요건 이상의 일부 근로자에 대한 지급이 이루어지면 임금으로 보고 있다.³⁸⁾

이처럼 사용자가 제공하는 임금과 근로자가 제공하는 노동은 근로계약의 형태로 확정되고, 구체적인 근로조건의 결정은 인간의 존엄성을 보장하도록 그 기준을 법률로 정하도록 하고 있다(「헌법」 제32조 제3항). 그리고 「근로기준법」은 사용자와 근로자 사이의 근로조건결정에 대한 기본 원칙을 두고 있다.

「근로기준법」 제5조에서 명시하는 바와 같이, 근로조건은 근로계약에 의해서만 결정되지 않는다. 관련 법령, 단체협약, 취업규칙, 노사관행에 의하여도 결정된다.³⁹⁾

먼저 근로조건결정은 헌법 및 노동관계법령(개별적 근로관계법, 집단적 노사관계법, 사회보험법 등)에 준하여야 한다. 공무원인 근로자에 대하여는 「국가공무원법」, 「지방공무원법」 등 공무원 관계법령에 따른다.

「근로기준법」상 근로조건결정의 기본원칙

- 제3조(근로조건의 기준) 이 법에서 정하는 근로조건은 최저기준이므로 근로 관계 당사자는 이 기준을 이유로 근로조건을 낮출 수 없다.
- 제4조(근로조건의 결정) 근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 결정하여야 한다.
- 제5조(근로조건의 준수) 근로자와 사용자는 각자가 단체협약, 취업규칙과 근로계약을 지키고 성실하게 이행할 의무가 있다.

35) 급식비, 통근수당, 개인연금 보조비, 하계휴가비, 체력단련비.

36) 학기보조금, 가족수당.

37) 차량보조비.

38) 다만 복리후생 시설의 이용, 간식, 음료, 용품의 이용, 온라인 쇼핑사이트상 물품 구입 등에 대하여는 계속적, 정기적 지급이 이루어지더라도 근로의 대가로 보지 않는다(임종률(2021), 『노동법』 제19판, 박영사, p.416).

39) 노동법실무연구회(2020), 『근로기준법 주해』 제2판, 박영사, p.382.

공기업·준정부기관의 경우 공공기관 관리·운영과 관련된 지침을 준용하고, 일부 사항에 대하여는 「국가공무원법」을 준용하여 기관별로 규정을 마련하도록 한다.⁴⁰⁾

단체협약은 노동조합이 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 근로조건 및 기타 노사관계에 관한 사항을 사용자나 사용자단체와 교섭하고 단체협약을 체결하는 것을 말한다(노동법 제29조 제1항). 단체협약에 정한 근로조건 기타 근로자의 대우에 관한 기준에 위반하는 취업규칙 또는 근로계약의 부분은 무효이며(제33조 제1항), 그 효력은 해당 노동조합 및 조합원에 한정한다.

취업규칙은 사업장에서 근로자에 대한 복무규율 및 임금 등의 근로조건에 관한 준칙을 말한다.⁴¹⁾ 취업규칙은 해당 사업장 근로자 전체에 적용

40) 2022년 기준 공공기관에 관한 지침은 다음과 같다.

1. 공공기관 관리·운영과 관련된 지침
「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」, 「공공기관의 혁신에 관한 지침」, 「공기업·준정부기관 감사 운영 규정」
2. 공기업·준정부기관 감사 운영 규정
「공기업·준정부기관 예산집행 지침」, 「공기업·준정부기관 예산편성 지침」, 「공공기관 계약 및 회계사무와 관련된 지침」, 「공기업·준정부기관 회계사무 규칙」, 「공기업·준정부기관 회계기준」, 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」, 「기타공공기관 계약사무 운영규정」
3. 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 관련 지침
「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침」
4. 그 외 공공기관 관련 지침
「공기업·준정부기관 임원 보수지침」, 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」, 「민공공기관 선진화방안 추진에 따른 매각업무 일반기준」, 「국가과학기술연구회 및 경제·인문사회연구회의 정부출연연구기관 예산 편성 및 집행 지침」, 「공공기관의 안전관리에 관한 지침」, 「공공기관의 안전관리등급제 운영에 관한 지침」, 「공공기관 경영평가편람」, 「경영평가보고서 작성지침」, 「공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙」
(국회예산정책처(2022), 『2022 대한민국 공공기관』, pp.44~52).

41) 「근로기준법」 제93조에서 명시하는 취업규칙의 내용은 다음과 같다.

1. 업무의 시작과 종료 시간, 휴게시간, 휴일, 휴가 및 교대 근로에 관한 사항
2. 임금의 결정·계산·지급 방법, 임금의 산정기간·지급시기 및 승급(昇給)에 관한 사항
3. 가족수당의 계산·지급 방법에 관한 사항
4. 퇴직에 관한 사항
5. 「근로자퇴직급여 보장법」 제4조에 따라 설정된 퇴직급여, 상여 및 최저임금에

되는 기준으로서 기업경영상 근로자의 행동기준의 체계화 및 근로조건
 획일화적 성격이 있다.

근로계약은 “근로자가 사용자에게 근로를 제공하고 사용자는 이에 대
 하여 임금을 지급하는 것을 목적으로 체결된 계약”이다(근로기준법 제2
 조 제1항 4호). 일반적으로 이미 결정된 근로조건에 대하여 해당 근로자
 가 이에 대한 수용여부를 결정하는 계약이 되어 근로계약의 공동화적 성
 격이 있다.⁴²⁾

이처럼 근로조건은 노동의 대가로 지급되는 임금과 근로시간뿐만 아니
 라, 명목상 임금과 근로시간이 아니더라도 복리후생, 복무규율, 해고, 기
 타 대우의 영역까지 연관성을 부정하기 어렵다. 또한 근로조건결정의 방
 식이 사용자와 근로자 사이의 근로조건 자유결정으로만 이루어지지 않고,
 취업규칙, 단체협약 등 집단적 노사관계의 영역에서 근로조건 대등결정
 이 이루어지고 있어 개별적 근로관계에 한정할 수 없다.

나. 공공기관 근로조건 규율에 관련된 법령

근로자에 대한 근로조건 규율의 일반법은 「근로기준법」이다. 공무원은
 그 신분상의 특수성에 의하여 별도 규정(복무규정, 수당규정 등)이 적용
 되고 있고, 이는 원칙적으로 공공부문 근로자에게는 적용되지 않는다. 그
 러나 공공부문의 노동관계는 공무원에 관한 다양한 규정들이 준용되고

관한 사항

6. 근로자의 식비, 작업 용품 등의 부담에 관한 사항
7. 근로자를 위한 교육시설에 관한 사항
8. 출산전후휴가·육아휴직 등 근로자의 모성 보호 및 일·가정 양립 지원에 관
 한 사항
9. 안전과 보건에 관한 사항
- 9의2. 근로자의 성별·연령 또는 신체적 조건 등의 특성에 따른 사업장 환경의
 개선에 관한 사항
10. 업무상과 업무 외의 재해부조(災害扶助)에 관한 사항
11. 직장 내 괴롭힘의 예방 및 발생 시 조치 등에 관한 사항
12. 표창과 제재에 관한 사항
13. 그 밖에 해당 사업 또는 사업장의 근로자 전체에 적용될 사항

42) 노동법실무연구회(2020), 『근로기준법 주해』 제2판, 박영사, pp.382~386.

있는데, 특히 감독기관에 의한 관리·감독의 경우 공무원에 대한 관련 규정 및 가이드라인 등을 기준으로 하는 경우가 일반적이다. 따라서 공공기관에서의 경영평가나 감사, 일상 관리·감독 등에 관한 실질적인 영향력을 감안한다면, 공무원 준용 규정은 현실적으로 큰 의미를 갖게 된다.

공무원의 근로조건 규율은 「국가공무원법」, 「지방공무원법」 등의 별도의 법령을 통하여, 보수, 휴직, 사회보장급여, 복무, 징계 등을 규율한다. 특히 보수와 관련하여서는 「공무원보수규정」, 휴직과 관련하여는 「공무원임용령」, 징계와 관련하여서는 「공무원징계령」 등이 있으며, 중앙행정기관 및 공무원의 유형에 따라 적용 법령을 다르게 두고 있다.

〈표 2-11〉 공공기관운영법상 공무원법 준용 사례

	내 용
제34조 (결격사유)	① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 공기업·준정부기관의 임원이 될 수 없다. <개정 2008. 12. 31., 2009. 3. 25., 2018. 3. 27.> 1. 「국가공무원법」 제33조(결격사유) 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 2. 제22조제1항, 제31조제7항, 제35조제2항·제3항, 제36조제2항, 제48조제4항·제8항 및 제52조의3제3항에 따라 해임된 날부터 3년이 지나지 아니한 사람 ② 임원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 당연히 퇴직한다. <개정 2020. 3. 31.> 1. 「국가공무원법」 제69조제1호에 해당하게 되는 경우 2. 임명 당시 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이었음이 밝혀진 경우
제53조의3 (의원면직의 제한)	① 공공기관 임원의 임명권자 또는 제청권자는 의원면직을 신청한 임원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 의원면직을 허용하지 아니할 수 있다. 다만, 제1호, 제2호 및 제4호의 경우에는 그 비위의 정도가 「국가공무원법」 제79조에 따른 파면·해임·강등·정직에 준하는 징계에 해당한다고 판단되는 경우로 한정한다. 1. 비위와 관련하여 형사사건으로 기소 중인 경우 2. 검찰, 경찰 등 수사기관과 감사원 등 감사기관에서 비위와 관련하여 수사 또는 감사 중인 경우 3. 해당 기관의 징계위원회에 중징계의결이 요구 중인 경우 4. 해당 기관의 감사부서 등에서 비위와 관련하여 감사 또는 조사 중인 경우

주: 밑줄은 저자.
 자료: 공공기관 운영에 관한 법률 제34조, 제53조의3.

공기업·준정부기관, 기타공공기관에 적용되는 근로조건의 규율은 큰 틀에서는 공공기관운영법에 따르고 있다. 공공기관운영법은 공공기관의 운용과 관련된 사항을 규율하는 만큼, 임원의 결격사유 및 의원면직의 제한에 대하여는 「국가공무원법」을 준용할 것을 규정하고 있다.

공공기관의 세부 운용과 관련한 사항에 대하여는 대부분 기획재정부장관이 정하는 관련 지침에 따르고 있다. 공공기관 근로자에 해당하는 근로조건에 관한 규율을 정하고 있는 주요 지침으로는 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」, 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 등이 있다. 해당 지침에서는 해당 기관의 직원에 대한 징계, 임용결격 사유, 휴직·휴가제도와 관련하여 「근로기준법」, 「고용보험법」, 「국가공무원법」의 관련 규정을 준용할 것을 규정한다.

〈표 2-12〉 공공기관의 근로자에 대한 공무원법 준용 사례

법령명	구분	내용
공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침	제26조 (징계 등 복무관리)	<p>① 공기업·준정부기관의 장은 「국가공무원법」과 「공무원 징계령」 등 관련 규정에 따라 직원 징계에 관한 규정을 마련하고 소속 직원에 대한 복무관리를 하여야 한다. <개정 2021.8.31.></p> <p>② 공기업·준정부기관의 장은 소속 직원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 징계처분하는 규정을 두어야 한다.<개정 2019.12.27.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법령을 위반한 경우 2. 직무상 의무를 위반하거나 직무를 태만히 한 때 3. 금품비위, 성범죄, 채용비위, 음주운전 등 직무 내외를 불문하고 그 체면 또는 위신을 손상하는 행위를 한 때<개정 2021.8.31.> 4. 「공무원행동강령」 제13조의3(동 규정에서 “공무원”은 “공공기관 직원”으로 본다)에 해당하는 행위를 한 경우 5. 소극행정(부작위 또는 직무태만으로 국민의 권익을 침해하거나 기관의 재정손실을 초래한 경우) <p>⑨ 공기업·준정부기관은 국가공무원법을 참고하여 내부규정의 임용결격사유에 성범죄를 포함하여야 한다. <신설 2020.3.31.></p>

〈표 2-12〉의 계속

법령명	구분	내용
공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침	제26조 (징계 등 복무관리)	<p>⑩ 공기업·준정부기관의 장은 국가공무원법 등을 참고하여 징계부가금 부과에 필요한 내부규정을 마련하여야 하며, 직원의 금품 및 향응수수, 공금의 횡령·유용 등을 이유로 징계 의결을 요구하는 경우 해당 징계 외에 금품 및 향응 수수액, 공금의 횡령액·유용액 등의 5배 내의 징계부가금 부과 의결을 인사위원회 등에 요구하여야 한다.<신설 2020.12.29.></p>
공공기관의 혁신에 관한 지침	제37조 (공공기관의 복리후생제도)	<p>① 공공기관은 임직원에 대해 사회통념상 과도한 복리후생 제도(퇴직금, 임직원 자녀의 교육비·보육비, 의료비, 경조사비의 지급, 휴가·휴직제도 등) 운영을 지양하고 국가공무원의 복리후생 수준 등을 기준으로 합리적으로 운영한다.</p> <p>② 공공기관은 국가공무원에 대하여 운영되지 않는 복리후생제도를 원칙적으로 운영할 수 없으며, 동일 복리후생 항목에 예산과 사내근로복지기금을 중복하여 지출할 수 없다</p>
	제39조 (교육비와 보육비)	<p>② 공공기관은 임직원의 초·중·고등학생 자녀에 대한 학자금 지원시 다음 각 호의 사항을 지원할 수 없으며, 해외과건자의 중·고등학교생 자녀에 대한 학비 지원에 관해서는 「공무원 수당 등에 관한 규정」에서 정한 바에 따른다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「공무원 수당 등에 관한 규정」에 따라 인사혁신처장이 정하는 자녀학비보조수당 상한액을 초과하는 금액 2. 의무교육 대상인 초등학교와 중학교의 학비 등 3. 방과후 교육비, 자녀 영어캠프비·학원비 등 사교육비, 입학축하금 등 유사한 항목의 축하금 등
	제42조 (휴가·휴직 제도)	<p>① 공공기관은 「근로기준법」과 「국가공무원 복무규정」에 준하여 휴가제도를 운영하고, 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 병가: 「국가공무원 복무규정」 제18조의 규정에 따르면 60일(업무상 질병·부상의 경우 연 180일) 한도 내에서 운영한다. 2. 경조사 휴가: 「국가공무원 복무규정」 제20조와 별표2의 기준에 따라 운영하고, 동 항목에 규정되지 않은 사유를 경조사 휴가 또는 통합휴가 항목으로 운영할 수 없다.

〈표 2-12〉의 계속

법령명	구 분	내 용
공공기관의 혁신에 관한 지침	제42조 (휴가·휴직 제도)	<p>3. 장기근속자에 대한 안식휴가는 운영할 수 없다.</p> <p>② 공공기관은 「근로기준법」에서 정하는 연차 유급휴가와 「국가공무원 복무규정」 제16조의3과 제20조의 규정에 따른 연가의 저축 및 특별휴가 외에 다른 휴가제도를 운영할 수 없으며, 유급휴가의 사용 촉구에도 불구하고 사용하지 않은 유급휴가에 대해서는 금전적으로 보상할 수 없다.</p> <p>③ 공공기관은 「국가공무원법」과 관련규정을 감안하여 휴직에 관한 합리적인 규정을 마련하고 휴직제도가 남용되지 않도록 복무관리를 하여야 한다.</p> <p>④ 제3항의 규정에 따른 공공기관의 휴직 관련 규정은 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 휴직의 사유와 기간: 「국가공무원법」 제71조와 제72조의 규정에 따라 운영 2. 휴직 기간 중 보수 지급: 「공무원보수 등에 관한 규정」 준용 3. 육아휴직 급여: 「고용보험법」 제70조와 시행령 제95조에 따라 지급하고, 법령에 규정된 상한액을 초과하여 지급 금지 4. 유급 안식년 휴직: 연구직에 한하여 예외적으로 운영
	제46조 (기타복리후생제도)	<p>③ 공공기관은 「공무원연금법」상 재해보조지급율을 감안하여 재해보조지급제도를 과도하지 않은 수준으로 운영하여야 한다.</p>
	제48조 (공무국의 여행)	<ol style="list-style-type: none"> ① 공공기관은 「국가공무원 복무규정」 제2장의2 공무국의 출장 등을 참조하여 심사위원회를 설치·운영하는 등 국외출장 등의 타당성을 사전심사하여야 한다. ② 공공기관은 「국가공무원 복무규정」, 같은 규정 제13조의 3 제2항 등에 따른 「국가공무원 복무·징계 관련 예규」 및 「공무원 여비 규정」을 참조하여 다음 각 호의 사항을 포함하여 국외여행 등에 관한 절차와 기준을 마련하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 심사 및 허가의 구체적인 절차와 기준 2. 국외여행 결과보고서의 제출과 공개의 방법(결과보고서에는 항공권 및 여권 사본 등 검증자료가 포함되어야 한다) 3. 항공운임, 여비수준 등에 관한 여비규정(원칙적으로 준비금 제도는 금지한다)

주: 밑줄은 저자.

자료: 공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침 제26조; 공공기관의 혁신에 관한 지침 제37조, 제39조, 제42조, 제46조, 제48조.

공공기관의 근로조건 규율에 직접적인 영향을 미치는 인건비(총인건비, 수당, 퇴직급여, 경영평가 성과급 및 내부평가급, 기타), 경비(복리후생비, 사내근로복지기금)에 대하여 기획재정부에서 「공기업·준정부기관 예산운용지침」으로 매년 발표하고 있어 해당 조건 내에서 각 기관별 근로자에 대한 임금이 결정된다.

공공기관의 경영실적 평가는 기획재정부장관이 매 회계연도 개시 전까지 경영실적 평가에 관한 편람을 작성하여 공시한 내용에 따른다. 해당 내용에서는 “예산운용지침, 혁신지침 등 관련 규정에 따른 편성·집행여부”⁴³⁾를 세부평가내용으로 하고 있다. 이처럼 공공기관에서 노동관련법령 및 「국가공무원법」의 관련 규정을 준용하여 공공기관을 운영해야 하는 이유는 공공기관운영법 제48조 경영실적평가의 결과에 따라 기관의 인사상 또는 예산상의 조치에 대한 건의 및 요구, 성과급 지급률 결정 등의 후속조치를 할 수 있기 때문이다(공공기관운영법 시행령 제27조 제4항).

공공기관은 「근로기준법」 및 「국가공무원법」등을 준용하면서, 세부 지침에 따른 경영실적평가를 매년 하고 있으며 운영에 직접적 영향을 미치기 때문에 근로조건 위반에 대한 문제가 크게 나타난 바는 없다. 다만, 채용상 성차별 여부에 대한 집중 근로감독의 실시,⁴⁴⁾ 공공부문 용역 및 민간위탁 노동자에 대한 실태조사 및 근로감독 실시⁴⁵⁾과 같이 공공기관 근로자의 근로제공 이외의 영역에 대한 근로감독이 이루어진 바 있다. 또한 최근에도 공공부문의 직장 내 괴롭힘 피해 사례,⁴⁶⁾ 임금성 여부에 따른 체불임금⁴⁷⁾ 등의 사례가 나타났다.

공공부문은 경영실적평가라는 지속적인 평가체계가 있기 때문에 근로조건은 법에서 정한 기준 이하로 집행되는 사례는 거의 없을 것이다. 이러한 구조로 인하여 비공공부문에 비하여 근로조건적 측면에서 일정부분 높은 수준일 것이라는 인식을 구성한다는 점에 대하여는 앞서 언급한 바

43) 기획재정부(2021a), 『2022년도 공공기관 경영평가편람』, p.26.

44) 매일노동뉴스(2018. 7. 6), 「채용 성차별 의심 공공·금융기관 47곳 집중 근로감독」.

45) 고용노동부(2021. 4. 1), 「고용노동부, 공공부문 용역·민간위탁 노동자 보호를 위한 실태조사 및 근로감독 실시」.

46) 광주드림(2021. 7. 19), 「공공부문 직장내 괴롭힘 피해…방치돼」.

47) 한경(2022. 8. 16), 「올해 임금체불 신고 당한 공공기관 30곳…고용부 소속도 3곳」.

와 같다. 다만 공공기관에서 경영과 주요사업에 대한 지표적 관리를 함으로써, 기본적인 근로환경(채용, 직장 내 괴롭힘 등)과 공공기관에서 파생되는 간접고용 영역에 대한 근로조건 문제에 대하여는 소홀할 수밖에 없는 구조에 있다.⁴⁸⁾

제3절 공공기관 근로조건 결정의 특성

1. 공공기관의 근로조건 결정

가. 공공기관의 근로조건 결정 방식

공공기관의 임금결정은 총액인건비 제도에 따르고 있다. 이는 정부에서 공공기관 임금인상률을 결정하고 기관별로 임금교섭에서 총인건비의 범위 안에서 분배하는 방식이다. 기획재정부는 경영실적평가 결과를 토대로 매년 공공기관운영위원회에서 심의·의결을 통해 「공기업·준정부기관 예산운용지침」에 따라 총인건비와 임금인상률을 결정하여 제시하고 있다.

48) 이러한 점을 반영하듯, 2022년 발표한 정부의 공공기관 혁신 인력 감축 방침에서는 주로 직급상 하위직 또는 계약직 등이 대거 포함된 것으로 알려졌다. 2022년 10월 24일 국회 기획재정위원회 소속 더불어민주당 고용진 의원이 각 기관에서 기획재정부에 제출한 혁신계획을 분석한 결과 350개 공공기관은 내년까지 정원 6,734.5명(소수점 단위 인원은 시간 단위 근로 계약자 의미)을 감축하기로 했다. 전체 공공기관 정원이 43만 9,168명인 점을 감안하면 약 1.5%가량 줄어든다. 소관부처별로 보면 가장 많은 인력을 조정하는 곳은 국토교통부다. 8만 6,649명인 정원을 2,006명 감축해 8만 4,643명으로 줄이기로 했다. 산업통상자원부가 1,235.2명, 문화체육관광부 536명, 교육부 471명, 환경부 443명으로 뒤를 이었다. 그런데 실제 감축 대상에는 시설관리·환경미화·청소 등을 맡은 하위 계약직이 대거 포함됐으며 일부 기관은 보안·안전 관리 인력을 줄이거나 외부로 돌리겠다는 계획을 밝히기도 했다(아시아경제(2022. 10. 25), 「공공기관 인력 감축의 함정... 결국 타기는 시설관리·청소 계약직?」).

공공기관운영법 제50조(경영지침)

- ① 기획재정부장관은 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 사항에 관한 지침(이하 “경영지침”이라 한다)을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>
1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항
 2. 예산과 자금 운영에 관한 사항
 3. 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항

과거 정부투자기관의 예산편성지침 및 정부산하기관의 예산관리기준으로 운용되어 온 것을 2007년 공공기관운영법 제정과 함께 ‘예산편성지침’이라는 명칭으로 사용되었다. 특히, 2021년까지는 ‘편성지침’과 ‘집행지침’으로 구분하여 각각 시행하였으나, 2022년부터는 ‘예산운용지침’으로 명칭과 내용을 통합하였다.

「2022년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」⁴⁹⁾에 따르면 2022년도 공공기관 총인건비는 내년도 공무원 임금인상률과 동일하게 전년대비 1.4% 인상하였고, 저임금기관과 공무원(무기계약직)의 임금인상률 조정, 공무원 처우개선, 총인건비 한도 외 인건비 항목의 정비 등⁵⁰⁾ 공공기관의 예산운용에 해당하는 전반을 결정하고 가이드라인을 제시하였다. 기관별,

49) 기획재정부(2021. 12. 9), 「2022년도 공기업·준정부기관 예산운용지침 확정」.

50) 공공기관 총인건비 인상률 이외의 예산운용지침에서 결정된 사항의 주요내용은 다음과 같다.

- 저임금기관 임금인상률: 공공기관간 임금격차 해소를 위하여 예년과 동일하게 일부 저임금기관에 대해서는 1.9~2.4%(+0.5%p~1.0%p)까지 인상률을 차등화하기로 하였음(기관 임금수준이 관련산업 평균 90% 이하이면서 공공기관 평균 70% 이하인 경우).
- 공무원 보수 인상률: 금년에는 기관 전체 임금수준은 높지만 공무원(무기계약직) 임금은 낮은 기관에 대해서는 별도로 공무원 보수 인상률을 0.5%p 추가 조정하였음(저임금기관에 해당하지 않지만 무기직 임금수준이 전체 공공기관 무기직 평균의 85%(31백만 원 수준) 이하인 경우, 기관 전체 평균임금에 관계없이 0.5%p 추가인상).
- 공무원 처우개선: 정규직 전환자에 대한 복지포인트, 명절휴가비를 인상(연간 복지포인트 40만→50만 원, 명절휴가비 80만→100만 원).

고용형태별 임금인상률을 포함하여, 복리후생과 관련된 사항까지 요율 및 금액까지 확정하여 가이드라인을 제시하고 있다.

매년 결정되는 예산운용지침의 준용 및 총액인건비 제도라는 근로조건 결정 방식은 내부 구성원에 대하여 협소한 재량권만을 인정하여 해당 기관의 유형 및 특성, 여건을 반영하는 기관운영이 현실적으로 어렵다는 지적이 있다. 이러한 획일적인 방식에 대하여 분배협상 이상의 의미가 없고, 개별 기관에 할당되는 인건비의 변화가 크지 않기 때문에 임금체계 개편 역시 해당 기관 구성원에게는 제로섬 게임이라는 비판이 있다.⁵¹⁾

나. 공공기관의 근로조건결정 과정

공공기관의 근로조건 결정은 총액인건비 제도로서 정부차원에서 결정되고, 정해진 예산운용지침상 임금인상률의 범위 안에서 기관별 단체교섭이 이루어진다. 이 가운데 경영실적평가 결과에 따른 인센티브 상여금을 차등 지급받게 된다. 공공기관의 근로조건 결정과정을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.⁵²⁾

〈표 2-13〉 공공기관의 근로조건 결정과정

근로조건 결정과정	주 체
1. “공기업·준정부기관 예산운용지침” 발표	기획재정부
2. 예산 편성 및 확정	기관별 이사회 의결
3. 임금교섭	공공기관장, 노동조합
4. 보수 및 복리규정 등 내규의 제개정	기관별 이사회 의결
5. 경영실적평가 및 인센티브 상여금의 차등지급	기획재정부

자료: 정동관·김철·박우성·이승협(2019), 『공공부문 인력관리체계 및 임금결정에 관한 국제 비교연구』, 한국노동연구원, p.71 재구성.

51) 정동관·김철·박우성·이승협(2019), 『공공부문 인력관리체계 및 임금결정에 관한 국제 비교연구』, 한국노동연구원, pp.62~63.

52) 정동관·김철·박우성·이승협(2019), 『공공부문 인력관리체계 및 임금결정에 관한 국제 비교연구』, 한국노동연구원, pp.70~76.

공공기관의 근로조건 결정은 먼저 “1. 공기업·준정부기관 예산운용지침” 발표로 시작한다. 즉, 기획재정부에서 공공기관운영위원회의 심의·의결에 따라 매년 확정되는 공공기관 예산운용지침의 통보이다(공공기관운영법 제51조 제1항). 예산운용지침의 주요 항목에는 인건비(총인건비, 수당 등, 퇴직급여, 경영평가 성과급 및 내부평가급), 경비(경상경비, 복리후생비, 업무추진비, 사내근로복지기금), 사업비, 자금 및 기타 예산, 예비비가 있으며, 경영평가성과급·내부평가급 산정기준을 제시한다.⁵³⁾

“2. 예산 편성 및 확정” 단계에서는 각 기관장이 예산운용지침을 준용하여 제46조의 규정에 따른 경영목표와 제50조의 규정에 따른 경영지침에 따라 다음 회계연도의 예산안을 편성하고, 다음 회계연도 개시 전까지 그 공기업·준정부기관의 이사회에 제출하며(동법 제40조 제2항), 이사회의 의결에 따라 확정된다.

“3. 임금교섭” 단계에서는 총인건비 인상률 범위 내에서 기관별로 노사 양측이 보충협약을 통하여 수당, 복리후생비(급여성, 비급여성)을 인상하는 방식으로 교섭을 진행한다. 다만 금전적 복리후생비에 대하여는 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제37조에 따라 국가공무원의 복리후생 수준에서 복리후생비를 편성하고, 주요 항목별 준수사항은 세부지침⁵⁴⁾에 따르도록 하고 있다. 이와 관련하여 각 기관은 비금전적 복리후생제도 운영(근로조건, 근로환경)의 개선책을 마련하고 있다.

“4. 보수 및 복리규정” 등 내규의 제개정 단계에서는 앞서 3. 임금교섭에 따라 단체협약이 체결되면 임금교섭의 결과 및 임금인상 협약의 내용을 각 기관의 내규에 제개정하게 된다. 이사회에서는 이에 대한 검토 및 의결을 거쳐 시행한다.

“5. 경영실적평가 및 인센티브 상여금의 차등지급” 단계에서는 공기업·준정부기관장이 매년 3월 20일까지 전년도 경영실적을 기재한 보고서(동법 제48조 제5항 각 호에서 제시하는 경영실적평가 사항)⁵⁵⁾ 등을 기

53) 기획재정부(2021a), 「2022년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」 참조.

54) 기획재정부(2021), 「2022년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」 및 「공공기관의 혁신에 관한 지침」의 관련 규정.

55) 1. 경영목표의 합리성 및 달성 정도, 2. 주요사업의 공익성 및 효율성, 3. 직원의 고용 형태 등 조직·인력 운영의 적정성, 4. 제39조의2에 따른 중장기재무관리계

획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하는 것으로 이루어진다. 기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 6월 20일까지 공기업·준정부기관의 경영실적 평가를 마치고, 그 결과를 국회와 대통령에게 보고한다(동법 제48조 제7항). 이후 기관별로 차등적으로 확정된 인센티브 상여금을 지급받게 된다.

공공기관 근로조건 결정과정에서 살펴본 바와 같이, 공공기관의 근로조건 결정은 정부의 예산운용지침과 경영실적평가의 영향을 받게 되는 구조이다. 공공기관의 임금고섭에 있어 노동조합이 예산운용지침상 총인건비 인상률을 벗어나는 임금인상을 주장하면 공공기관은 경영실적평가에서 불이익을 받게 되기 때문에 임금인상은 확정된 예산 내에서 배분이 이루어진다. 공공부문이라는 특성으로 인하여 공공기관의 근로조건결정 과정에서는 노사의 자율적 임금수준, 임금체계, 임금결정방식의 제한이 존재하고 있다.

다. 근로조건 결정과정의 특성

공공기관 근로자에 적용되는 임금 및 성과평가와 관련된 예산의 집행과 경영실적평가는 관련 법률들의 제정 당시부터 기획재정부 및 기획재정부장관 소속하에 공공기관운영위원회의 심의·의결에 따르고 있다. 또한 舊 공공기관 운영 관련 법률상의 직원에 대한 법규정(채용, 겸직제한, 임금, 벌칙)은 현행 공공기관운영법상 경영실적평가, 경영공시의 방식(운영인력 현황, 인건비 및 복리후생비 예산과 집행 현황, 인력교류 현황 등)으로 관리되고 있다. 즉, 공공기관은 제도 도입 초기부터 정부지원액을 중심으로 적용범위와 유형을 구분하고 있어 해당 기관의 근로조건 결정은 정부의 예산편성에 영향을 받고, 정부의 표면적인 관리감독을 받는 것은 아니다. 하지만 심의·의결제도와 경영공시의 방식이라는 비표면적 방식으로 공공기관의 운영과 집행에 영향을 받는 구조적인 특성을 갖는다.⁵⁶⁾

회의 이행 등 재무운용의 건전성 및 예산 절감노력, 5. 제13조제2항에 따른 고객만족도 조사 결과, 6. 합리적인 성과급 지급제도 운영, 7. 그 밖에 공기업·준정부기관의 경영에 관련된 사항.

이하에서는 공공기관의 근로조건 결정과정에 있어 나타나는 구조적인 특성을 획일성(통일성), 비자율성, 이중교섭구조로 세분하여 살펴보도록 한다.⁵⁷⁾

획일성(통일성)과 관련하여, 공공기관에 대한 정부의 관리·감독이 제도적으로 이루어진 이후로 정부는 공공기관의 규모와 정부의 지분 등을 기준으로 유형화하였다. 이러한 공공기관의 유형화는 공공기관의 범위를 확정하고 정부의 관리·감독상 사각지대를 해소하는 역할을 하였다. 다만 각 기관의 특성이 반영되지 않는 획일적인 정률제 임금 가이드라인의 적용과 경영실적평가에 따른 운영 전반에 대한 정부의 관리 감독이 이루어지고 있어 기관별 근로조건 결정은 물론, 공공기관운영법의 목적인 자율경영과 책임경영체제의 확립이 어려운 구조이다.

비자율성과 관련하여, 각 기관은 인원증원, 임금인상, 복리후생비 등의 사항에 대하여 단체교섭을 통하여 정하기 어렵다. 이는 공공기관 관련 법률의 제정 당시부터 정부의 관리·감독하에 이루어지고 있는 부분이다. 사장에 대하여 이사회 의장직을 겸직하게 하거나, 정부의 선제적인 관리감독 방식이 아닌 경영실적평가 제도의 도입으로 자율경영과 책임경영을 추구하고자 하였지만, 이사회와 임원의 임면에 있어 주무기관 장의 제청 또는 임명 및 대통령의 임명이 있는 등 경영적 측면에서도 실질적인 관리가 존재한다.

이중적 교섭구조와 관련하여, 공공기관의 근로조건결정 과정에서 정부의 예산운용지침의 준용, 기관별 단체교섭, 정부의 경영실적평가 및 인센티브 상여금 지급이라는 절차가 있는 만큼 기관별 단체교섭과 정부의 통제라는 이중적 교섭구조가 존재한다. 노동조합이 근로조건의 최종 결정권이 없는 기관장과 임금교섭 및 협약을 체결하는 데 그 내용과 효력에 있어 한계가 존재하는 것이다.

공공기관의 유형별, 기관의 성격을 반영하는 자율적 운영 및 평가체계

56) 이러한 기관 단위의 총인건비 예산편성의 차이는 대외적으로는 공공기관 간의 임금격차로 이어지고, 대내적으로는 기관 내 고용형태별 임금격차로 나타난다는 지적이 있다.

57) 정동관·김철·박우성·이승협(2019), 『공공부문 인력관리체계 및 임금결정에 관한 국제 비교연구』, 한국노동연구원, pp.77~93.

확보의 필요에 대한 논의가 지속되고 있다. 이에 주무부처별로 각 공공기관 경영실적평가의 실태와 현황, 인식을 파악하고 향후 공공기관 운영의 제도적 개선방안이 필요하다는 대안이 제시되고 있다. 또한 예산운용지침 발표 전 노동조합과의 협의 이행,⁵⁸⁾ 실질적 사용자인 정부와 공공기관 노동조합 간의 교섭구조 마련이 필요하다는 의견도 있다.

2. 공공기관 노사관계의 특성

2017년부터 본격화된 공공기관 비정규직의 정규직화로 인하여, 기존의 간접고용 비정규직을 직접고용 공무원근로자 또는 무기계약직으로 전환하였다. 2017년 7월부터 2020년 말까지 853개 공공기관에서 19만 9,538명이 비정규직에서 정규직으로 전환된 것이다.⁵⁹⁾

공공기관의 정규직 전환 정책으로 인해 고용안정의 효과, 노동조건 개선이라는 긍정적 효과가 확인되었음에도 불구하고, 일자리의 질, 임금 격차, 복리후생의 차별, 직무중심 임금체계 도입, 동일가치노동 동일임금 원칙의 배제 등 문제가 지적되고 있다.

먼저 일자리의 질과 관련하여, 청소, 경비, 조리, 시설관리, 사무보조 등의 5개 직종에 대하여는 직무급 중심의 표준임금체계를 도입함으로써, 열악한 처우에 대한 개선이 미흡하다는 문제가 제기되었다.⁶⁰⁾ 이는 공공기관의 자회사 전환 영역에서도 나타난다. 2020년 기준 공공기관의 자회사 전환 비율이 38%에 이르는데, 정년이라는 고용안정에 대한 보장은 있지만 기존의 임금 수준 또는 여타 민간용역업체보다 여타 제반 수당이 적거나, 정년 이후 일을 할 수 있는 기회 상실 등 자회사의 ‘일자리의 질’의 적정수준에 대한 문제가 지적되었다.⁶¹⁾ 즉 고용의 지속성을 보장받는 대신,

58) 한겨레(2022. 5. 18), 「정부 공공기관 인건비 지침은 ILO 단체교섭협약 침해」; 참여와 혁신(2022. 5. 18), 「“정부, 단체교섭 부당 개입”…ILO 진정 예고한 공공기관 노동자들」.

59) 한경(2021. 3. 5), 「文정부 4년간 공공기관 비정규직 20만명 정규직 전환됐다」.

60) 참여와 혁신(2018. 3. 14), 「공공부문 표준임금체계 두고 노정 갈등 악화일로」.

61) 허인(2020), 「공공부문의 노사관계 평가와 전망」, 『월간 노동리뷰』 1월호, 한국노동연구원, pp.59~61.

공공부문 근로자 및 자회사라는 제도적 구성체라는 점에 따라 일자리의 질 결정방식에 한계가 존재하고, 이러한 제한적 구조화에 따라 상향동형화되는 경우 공공부문-민간부문 종사자들 간의 차별을 초래할 수 있고, 하향동형화되는 경우 모회사-자회사 종사자들 간의 차별을 초래할 수 있다는 가능성이 제기된다.⁶²⁾

임금격차와 관련하여, 공공기관의 인사규정 및 근로조건 결정은 정부의 지침에 따라야 하고, 이는 경영실적평가의 항목에 들어가기 때문에 각 공공기관은 해당 지침과 노동관계법령 및 공무원법을 준용하여야 한다. 이에 무기계약직에 대하여도 정규직과 동일한 인건비 인상을 적용, 예산 자체의 제약으로 인한 처우 개선 문제, 유사한 업무 및 상이한 업무에 대한 임금 차별⁶³⁾ 등의 문제가 존재한다. 그럼에도 정부에서 예산편성 및 집행 과정에서 임금 격차의 완화를 위한 대안을 제시하고 있지만, 오히려 무기계약직에 대한 예산을 총인건비가 아닌 사업비 내의 인건비로 배정하고 있는 공공기관도 존재하고 있어, 이들에 대한 복리후생 역시 적용이 안되는 것으로 나타났다. 더욱이 각 사업별, 업무 난이도, 근속 등을 고려하는 인건비 항목 결정 기준조차 없는 상황이다.

복리후생의 차별과 관련하여, 경영평가 성과급의 경우 공공기관의 근로자 전체에 대하여 지급함에도 무기계약직에 대하여는 미지급 또는 낮은 기준으로 지급되고 있다. 그 밖에 가족수당, 장기근속수당, 직급보조비, 식비, 대체휴무수당 등에 대한 미지급은 물론, 동일한 근무형태임에도 불구하고 차별적 수당지급이 되고 있다. 이와 관련하여 기획재정부에서도 정규직근로자와 무기계약직근로자 간의 1인당 복리후생비의 격차가 3배 이상 되고 있다는 점을 지적하였다.⁶⁴⁾

62) 조혁진·박명준·정홍준·임주환(2020), 『공공기관 자회사의 도입 및 운영 쟁점과 개선방안』, 한국노동연구원, pp.133~136.

63) 2019년 기준 공공기관의 정규직근로자에 대하여는 1인당 평균임금이 연 7,472.5만 원으로 나타난 반면, 무기계약근로자에 대하여는 1인당 평균임금이 연 3,599만 원으로 나타났다. 무기계약근로자의 평균임금이 정규직근로자의 평균임금에 비하여 48.2%에 불과하다는 결과이다(김철·엄진령·황선웅·김경근·김세진(2020), 『공공부문 비정규직 정규직 전환 후속과제』, 사회공공연구원, p.230).

64) 기획재정부·준정부기관 경영평가단·한국조세재정연구원(2019), 『2018년도 준정부기관 경영실적 평가보고서: 위탁집행형』(1권), p.236.

직무중심 임금체제와 관련하여, 정부는 기관특성 반영 및 노사합의·자율에 따른 단계적 도입을 원칙으로 제시하고, 공공기관 경영평가편람에 반영하고 있다. 그러나 공공기관의 무기계약직 및 자회사 근로자들에 대한 임금체제는 이미 직무급의 유형으로 되어 있다. 다만, 승급 등이 없는 단일 직무급이라는 특성이 강하고, 사용자 중심의 임금 결정이라는 점이 문제로 지적된다. 직무중심 임금체제 개편의 목적이 정규직의 연공급 해체에 목적이 있는 만큼, 무기계약직 및 자회사 노동자에 대한 임금체제 개선에 대한 대안은 제시하지 못하고 있다.

동일가치노동 동일임금 원칙의 배제와 관련하여, 정부는 공공기관의 정규직 전환 이후 ‘직종별’ 또는 기존 정규직의 임금체제와의 분리를 기본 전제로 하였다. 즉 직종별, 정규직과 비정규직 간의 동일가치노동 동일임금 원칙의 적용을 배제할 수 있는 구조가 존재하는 것이다. 그러나 동일가치노동에 대하여 정규직, 무기계약직, 비정규직을 포함하여 비교하지 않고 전환 직종 간의 직무가치만을 비교하는 경우에는 임금 공정성을 배제하는 차별적 직무급으로 귀결된다.⁶⁵⁾

공공기관의 근로조건은 정규직 근로자 및 전환근로자, 자회사 근로자에게까지 영향을 미치는 만큼 공공부문에서 비정규직을 다시금 채용하는 일이 없도록 관련 제도적 장치 마련(비정규직 고용 사전심사제), 전환직에 대한 차별적 처우 개선 등이 필요하다. 특히 공공기관에 대한 예산편성이 정부의 관리하에 있는 만큼, 공공부문 노사관계는 노정관계의 의미가 크다. 2022년 공공기관의 노동이사제의 시행으로 공공기관 근로자들의 근로조건 및 근로환경의 개선을 도모하기 위하여는 공공기관 운영의 자율성 보장 확대가 필요하다. 또한 복수노조가 많은 한국 기업의 특성상 해당 기업 내 노동이사, 노조 대표, 노사협의회 대표 간의 역할과 기능에 대한 적절한 배분과 대화 역시 해결해야 할 과제이다.⁶⁶⁾

65) 김철·엄진령·황선웅·김경근·김세진(2020), 『공공부문 비정규직 정규직 전환 후속 과제』, 사회공공연구원, pp.229~240.

66) 한겨레(2022. 1. 5), 『노동이사제 ‘성큼’…공공기관 지배구조 개선 ‘지렛대’ 될까?』.

제3장 공공기관의 임금 규율

제1절 문제 제기

공공기관 근로자에 대한 임금 및 성과평가는 예산 편성과 경영실적 평가라는 정부의 틀 내에서 정해지며, 공공기관의 운영에 관한 법령들과 공공기관운영위원회의 심의·의결에 따르고 있다. 그러므로 공공기관 내에서 정할 수 있는 임금 결정의 자율성은 민간 사업장에 비하여 현저하게 낮은 실정이다.

이러한 점은 노사 당사자의 자율적인 의사에 따라 근로조건을 결정하는 노동관계의 일반 원칙과 상충하는 면이 있다. 이러한 전체적인 체계는 세부적인 임금 등에 관한 근로조건 등에 대해서도 영향을 미친다. 예컨대 근로시간과 관련하여, 연장근로 시 가산임금 지급이 원칙(『근로기준법』 제56조)이지만,⁶⁷⁾ 개별 공공기관에서 관련 예산이 충분하게 편성되어 있

67) 『근로기준법』 제56조(연장·야간 및 휴일 근로)

- ① 사용자는 연장근로(제53조·제59조 및 제69조 단서에 따라 연장된 시간의 근로를 말한다)에 대하여는 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 근로자에게 지급하여야 한다. <개정 2018. 3. 20.>
- ② 제1항에도 불구하고 사용자는 휴일근로에 대하여는 다음 각 호의 기준에 따른 금액 이상을 가산하여 근로자에게 지급하여야 한다. <신설 2018. 3. 20.>
 1. 8시간 이내의 휴일근로: 통상임금의 100분의 50
 2. 8시간을 초과한 휴일근로: 통상임금의 100분의 100

지 않은 경우, 가산임금 지급이라고 하는 처리 방식은 현실적으로 문제되는 방식이 될 수 있다.

그러나 이러한 문제들은 본격적으로 이론적 검토가 이루어지거나 공론화되고 있지 못하다. 조직화된 민간기업들에서 주로 임금 문제로 노사분쟁이 발생하고 있는 것과 대비할 때, 공공기관에서의 임금을 둘러싼 분쟁들은 성과급을 둘러싼 일부 판례를 제외한다면,⁶⁸⁾ 크게 사회문제화되고 있지 않다. 특히 최근 5년 간 공공부문을 둘러싼 노동 쟁점들은 비정규직 문제에 초점이 맞춰져 있었으므로, 임금과 복리후생 등의 수준은 큰 주목을 끌지 못해 왔다.

그러나 최근 공공기관 개혁이라는 이름하에서, 공공기관의 임금과 복리후생에 대한 제약들이 발생하고 있어서 공공부문 노사관계에 갈등이 유발되고 있다. 이는 공공기관의 임금 결정 구조의 특수성에 기인한 것으로, 이하에서는 노동관계법령상 일반적인 임금 결정의 원칙을 살펴본 후,

〈표 3-1〉 2020년 공공기관 파업 현황(2020. 12. 31. 기준)

(단위: 건, %)

	전체 파업현황	공공기관 파업현황	비율(%)	비 고
발생	105	8	7.6	한국가스공사 비정규직지부 파업 철도공사 자회사 코레일네트웍스 파업 한국수력원자력 자회사 퍼스트키퍼스 파업 국립중앙박물관 공무직 노동자 파업 한국난방공사 자회사 지역난방안전(주) 파업 국민건강보험공단 고객센터 파업 국토교통부 하천보수원 파업 인천국제공항공사 자회사 인천공항시설관리 파업
종결	64	7	10.9	
진행	41	1	2.4	

자료: 한국노동사회연구소(2021), 『공공부문 노사관계 포럼』, 고용노동부 연구보고서, <표 5-6> 재인용).

③ 사용자는 야간근로(오후 10시부터 다음 날 오전 6시 사이의 근로를 말한다)에 대하여는 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 근로자에게 지급하여야 한다. <신설 2018. 3. 20.>

68) 대법원 2018.12.13. 선고 2018다231536 판결.

공공기관에서의 임금 결정 구조와 배분 방식이 이러한 원칙에 잘 부합되는지 검토하도록 한다. 그리고 더 나아가 공공기관에서 임금 결정권에 대한 재량이 얼마나 제한되고 있는지에 관하여 규정과 사례를 바탕으로 분석하도록 한다.

제2절 공공기관의 임금 결정 구조

1. 임금 결정에 관한 일반 원칙

근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 결정하여야 하며, 임금수준, 임금체계, 임금계산 단위결정 등은 취업규칙이나 단체협약 등을 통해 자율적으로 결정하는 것이 원칙이다.⁶⁹⁾ 따라서 임금의 인상·동결·삭감 역시 근로조건 자율결정의 원칙에 따라 노사당사자가 자율적인 의사에 따라 결정할 수 있다.⁷⁰⁾

우리 「헌법」 제33조 제1항은 단결권·단체행동권과 함께 단체교섭권을 근로자의 노동기본권의 하나로서 보장하고 있다.⁷¹⁾ 단체교섭권은 근로자가 단결하여 그 대표자를 통하여 근로조건 그 밖의 대우와 노사관계상의 규범에 대하여 사용자 또는 사용자단체와 집단적으로 교섭할 수 있는 권리를 의미한다.

「헌법」이 근로자에게 단체교섭권을 보장한다고 하여, 모든 문제에 대하여 사용자와 교섭할 수 있는 것은 아니며, 근로자 측이 단체교섭권에 근거하여 사용자 측에 교섭을 요구하고 교섭할 수 있는 사항을 ‘단체교섭 대상’이라 부르고 있다.⁷²⁾ 노동조합은 일반적으로 사용자에게 대하여 근로조건 그 밖의 노사관계 모든 사항에 대하여 단체교섭을 요구할 수 있으나

69) 하갑래(2020), 『근로기준법』 전정33판, (주)중앙경제, p.265.

70) 하갑래(2020), 『근로기준법』 전정33판, (주)중앙경제, p.311.

71) 노동법실무연구회(2015a), 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 I』, 박영사, p.588.

72) 임종률(2022), 『노동법』 제20판, 박영사, p.139.

사용자가 노동조합이 교섭을 요구한 모든 사항에 관하여 교섭의무를 지는 것은 아니며, 단체교섭 자체의 성질이나 전체 법질서와의 정합성이라는 측면에서 교섭사항의 범위에 일정한 한계가 존재한다.⁷³⁾ 즉, 「헌법」이 ‘근로조건 향상을 위하여’ 단체교섭권을 보장하고 있으므로 교섭할 수 있는 대상에는 내재적 한계가 존재한다. 근로조건이란 근로계약상의 조건 내지 약속사항 및 노동관계상 근로자에 대한 그 밖의 대우를 의미하며, 임금(기본급·각종 수당·상여금·퇴직금), 근로시간, 휴식(휴게·휴일·휴가), 안전·보건·작업환경, 보상(해고예고수당·재해보상), 복리후생(사택 제공·주택자금 대여·기업연금) 등이 이에 속한다.⁷⁴⁾

교섭대상의 일반적 범위로 근로조건은 교섭대상이 되지만, 근로조건과 무관한 사항은 교섭대상이 될 수 없다. 다만 근로조건 그 자체는 아니지만 근로조건과 밀접한 관련을 가지는 사항도 교섭대상이 된다고 보고 있다. 한편, 임의적 교섭사항에 불과한 것이라도 당사자 사이에 단체교섭을 통하여 결정하기로 합의한 경우에는 그 합의에 근거하여 의무적 교섭사항으로 전환된다.⁷⁵⁾

임금교섭은 전통적으로 노동조합의 가장 중요한 활동의 하나로 인식되어 왔다.⁷⁶⁾ 일부에서는 ‘임금협약’을 따로 체결하고, ‘단체협약’은 임금협약 이외의 사항에 대한 노사간의 합의문서를 가리키는 것으로도 하나, 이는 편의상 명칭에 불과한 것으로 임금협약도 단체협약의 일부라는 데는 아무런 의문이 없다.⁷⁷⁾

단체협약의 내용 중 임금·복리후생비, 퇴직금에 관한 사항을 위반한 경우에는 1천만 원 이하의 벌금(「노동조합 및 노동관계조정법」 제92조 제2호)이 규정되어 있다.

73) 노동법실무연구회(2015a), 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 I』, 박영사, p.588.

74) 임종률(2022), 『노동법』 제20판, 박영사, p.141.

75) 임종률(2022), 『노동법』 제20판, 박영사, p.142.

76) 이영면·나인강(2011), 「무노조 사업장의 유사 임금교섭활동」, 『제6회 사업체패널 학술대회』, 한국노동연구원, p.376.

77) 고희성(1997), 「단체협약의 법적 성질」, 『법과 정책』 제3호, 제주대학교 법과 정책 연구소, p.185.

2. 공공기관의 임금 결정 구조

공공기관의 예산은 자체예산을 포함한다는 점에서 정부예산과 차별화되지만, 정부가 시달한 지침을 준수하면서 편성 및 집행된다는 특징을 가지고 있다.⁷⁸⁾ 앞서 설명한 바와 같이 공공기관은 총액인건비 제도의 적용을 받고 있는데, 총액인건비 제도는 각 부처가 인건비 총액의 범위 내에서 인력의 직급별 규모, 직렬·직류 등의 종류, 기구의 설치 및 인건비 배분에 대하여 자율적으로 운영하고 그 결과에 대하여 책임을 지는 제도이다.⁷⁹⁾ 총액인건비 제도의 적용을 받는 사업장에서 특정 근로자 집단에 대한 임금 인상은 다른 근로자 집단의 임금 수준에 직·간접적으로 영향을 미친다는 특성이 있다. 기획재정부가 시달한 “2022년도 공기업·준정부기관 예산운용지침”에 따르면, 2022년도 총 인건비 예산은 2021년도 총 인건비 예산의 1.4% 이내에서 증액 편성하여야 하고, 2021년도에 총인건비 인상률을 위반한 기관은 인상률 위반 금액만큼 인건비를 감액하여 편성할 것을 명시하고 있다.⁸⁰⁾

한편, 공기업·준정부기관은 일정기간 동안 이룩한 경영실적을 체계적으로 측정하고 이를 과거의 실적과 비교하여 평가를 받고 있다.⁸¹⁾ 경영실적 평가제도는 공기업·준정부기관의 공공성 및 경영효율성을 높이고, 경영 개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 궁극적으로 대국민서비스 개선을 목적으로 한다.⁸²⁾

경영실적 평가제도의 평가지표는 대상 공공기관의 경영실적을 체계적이고 종합적으로 평가할 수 있도록 ‘경영관리’, ‘주요사업’의 2개 범주로 구성되어 있다. 경영관리 항목 중 “총액인건비 관리”는 공기업·준정부기관의 경영실적 평가 지표 중 하나이며, 공기업·준정부기관 예산편성 지침의 총인건비 인상률 준수 여부를 평가한다.⁸³⁾

78) 국회예산정책처(2022), 『2022 대한민국 공공기관』, p.19.

79) 행정자치부(2006), 『2006 행정자치백서』, p.39.

80) 기획재정부(2021a), 『2022년도 공기업·준정부기관 예산운용지침』, pp.4~5.

81) 국회예산정책처(2008), 『공공기관 경영평가제도 평가』, p.5.

82) 기획재정부(2021b), 『2021년도 공공기관 경영평가편람』(수정), p.5.

83) 기획재정부(2021b), 『2021년도 공공기관 경영평가편람』(수정), p.27.

공공기관의 예산·회계는 편성 및 집행에 있어 정부가 시달한 지침을 준수한다는 점과 총액인건비 제도하에서 임금인상률에 제한이 가해진다는 점 및 경영실적 평가지표로 작용한다는 점에 특징이 있다.

제3절 공공기관의 임금체계

1. 공공기관의 임금체계 개관

임금이란 사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖의 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품을 의미한다(『근로기준법』 제2조). 임금이 가지는 의의를 살펴보면, 근로자에게는 삶의 기반인 동시에 중요한 동기 부여의 원천이면서, 사용자에게는 유능한 인재를 확보·유지하는 수단이자 조직 전체의 목적을 달성하도록 유인할 수 있는 수단이다.⁸⁴⁾

임금은 근로자에게 무엇을 기준으로 어떻게 지급되는지에 따라 일정한 체계를 가진다. 대표적으로 학력, 근속 등 가치에 기반한 호봉제, 직무수행능력의 가치에 기반한 직능급제, 역할, 책임, 난이도 등 직무의 가치에 기반한 직무급제 등이 있다.

공공기관의 임금체계는 근속에 따른 호봉제를 실시하고 있는 것이 일반적인 것으로 파악된다. 2014년 공공부문의 임금체계를 조사한 한국노동연구원 연구보고서에 따르면, 호봉제 실시 사업장은 전체의 55.5%이며, 모든 유형의 공공기관에 걸쳐 가장 보편화된 임금체계인 것으로 나타났다.⁸⁵⁾ 이후에도 공공기관의 직무급제 도입은 형식적으로는 확대되었지만, 무늬만 직무급제에 가까운 경우들이 다수 존재하며, 순수한 의미의 직무급제는 아직까지 소수인 것으로 파악되고 있다.⁸⁶⁾

84) 고용노동부(2014), 『새로운 미래를 여는 합리적 임금체계 개편 매뉴얼』, p.7.

85) 한국노동연구원 임금직무혁신센터(2014), 『임금직무체계 개편 지원방안 연구 <제 2편> 공공부문 임금체계 개편방안 연구』, 고용노동부 연구보고서, p.60.

86) 2020년 기준 350개 공공기관 중 순수한 직무급제 도입은 35개 기관에 불과하다는

호봉제하에서는 매년 호봉에 따른 자동승급이 이루어지며, 매년 단체교섭을 통해 결정되는 임금인상률 이외에 정해진 호봉표에 따라 정기적으로 아무런 조건 없이 임금이 상승하기 때문에, 호봉제하에서 임금인상은 호봉 상승에 따른 자동적인 임금인상과 단체교섭에 의한 임금인상이 중첩적으로 이루어지게 된다.⁸⁷⁾

한편 공공기관의 성과급은 경영평가에 따른 성과급과 개인평가에 따른 성과급으로 구분할 수 있다. 민간기업에서 성과급 및 인센티브에 다양한 조건을 부여하는 것과 달리, 공공기관의 성과급은 각 기관별로 다소 차이가 있을 뿐, 성과급 지급률 및 대상 등이 표준화되어 있다. 이러한 점을 반영하듯, 민간 영역의 성과급에 대한 ‘임금성’ 판단에서는 집단적 경영성과급인지 개인평가 성과급인지 여부, 판례법리에 따른 ‘계속적·정기적’ 지급인지 여부, 기타 성과인센티브의 근거가 되는 판단 기준 등에 따라서 달리 판단되는 것과 달리, 공공기관의 성과급에 대한 임금성은 2018년 대법원 판결(대법원 2018.12.13. 선고 2018다231536 판결) 이래, 일관되게 유지되고 있다.⁸⁸⁾

따라서 공공기관에서는 성과급 역시 총액인건비 제도에 따라서 ‘인건비’ 항목에 포함되거나, 경영평가 성과급의 형태로 통일적으로 적용되는데 특징이 있다. 이는 단체교섭이나 근로의 양(연장근로 수당 등), 인센티브 시스템에 따른 개인 성과를 바탕으로 하는 민간 영역과는 근본적

기사도 있다(https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20220818_0001982495, 접속일: 2022. 11. 10).

87) 한국노동연구원 임금직무혁신센터(2014), 『임금직무체계 개편 지원방안 연구 <제2편> 공공부문 임금체계 개편방안 연구』, 고용노동부 연구보고서, p.61.

88) 성과급 및 인센티브에 대하여, 판례는 “지급조건이 경영성과나 노사관계의 안정 등과 같이 근로자 개인의 업무실적 및 근로의 제공과는 직접적인 관련이 없는 요소에 의하여 결정되도록” 되어 있는 경우 임금성을 부정하기도 하고(대법원 2013.4.11. 선고 2012다48077 판결), 경기나 동종업계의 동향 등에 영향을 받는 자동차 영업사원이 개별적으로 차를 판매하여 일정한 비율로 판매한 대수만큼 받는 인센티브는 임금으로 인정(대법원 2011.7.14. 선고, 2011다23149판결)하기도 하는 등 일관된 관점을 보이고 있지 않다. 다만 공기업 경영평가성과급에 대해서는 2018. 12. 13. 선고, 2018다231536 판결에서와 같이 “경영평가성과급을 지급받지 못하는 경우가 있다고 하더라도 성과급이 전체 급여에서 차지하는 비중, 그 지급 실태와 평균임금 제도의 취지 등에 비추어 볼 때 근로의 대가로 지급된 임금”임을 인정하고 있다.

으로 차이가 있다. 즉 총액인건비 제도는 각 부처가 인건비 총액의 범위 내에서 인력의 직급별 규모, 직렬·직류 등의 종류, 기구의 설치 및 인건비 배분에 대하여 자율적으로 운영하고 그 결과에 대하여 책임을 지는 제도이므로,⁸⁹⁾ 총액인건비 제도의 적용을 받는 사업장에서 특정 근로자 집단에 대한 임금 인상은 다른 근로자 집단의 임금 수준에 직·간접적으로 영향을 미친다는 특성이 있다. 따라서 인건비 등 공공기관의 특성상, 해당 항목에 있는 사항이라면, 민간 영역에서의 사용자의 재량에 해당한다 하더라도, 공공기관에서는 동일하게 적용하기 어렵게 된다.

2. 공공기관 임금체계 개편 논의

가. 지속가능한 공공기관 임금제도 개편 논의

공무원과 유사한 호봉제 형식의 임금체계는 공공기관의 근로조건에서 가장 우선적으로 개선해야 할 ‘개혁 대상’으로 지목되어 왔다. 따라서 노동에 대한 정부의 정책적 방향성이나 보수·진보 정권에 상관없이, 공공기관 임금체계 개편은 ‘시대적 당면 과제’로 인식되고 있는 실정이다. 그러나 공공기관의 다양성, 임금체계 개편에 대한 공공부문 노동조합의 인식, 임금체계 개편이 근로자에게 미치는 영향, 임금에 대한 세대 간의 인식 등 다양한 이유로 진척이 이루어지지 못해 왔다.

이와 관련된 최근의 논의를 살펴보면, 우선 2020년 11월 18일 경제사회노동위원회(이하 경사노위) 공공기관위원회에서는 「공공기관의 지속가능한 발전을 위한 합의문」에서 “객관적 직무가치가 임금에 반영되는 임금(보수)체계 개편을 위해 노력한다. 직무중심 임금(보수)체계 개편은 획일적·일방적 방식이 아닌 기관별 특성을 반영하여 개별 공공기관 노사합의를 통해 자율적·단계적으로 추진한다”는 원칙에 합의한 바 있다. 이를 바탕으로 2020년 11월 29일 공공기관운영위원회에서는 공공기관 임금체계를 독립된 평가항목(직무 중심의 합리적 보수체계로의 전환을 위한 기관

89) 행정자치부(2006), 『2006 행정자치백서』, p.39.

의 노력 및 성과평가, 비계량 점수 2점 배정)으로 격상하는 “2021년도 공공기관 경영평가편람”을 의결하였다.⁹⁰⁾ “2022년도 공기업·준정부기관 예산운용지침”(2021. 12. 9)에서도 “임금체계의 합리성과 공정성을 제고하기 위해 직무의 객관적 특성이 임금에 반영되는 직무중심의 임금체계 개편을 지속 추진”, “직무중심 임금체계 개편은 기관별 특성을 반영하여, 개별 공공기관 노사합의를 통해 자율적·단계적으로 추진”, “기관내 과도한 임금격차 및 불합리한 임금차별이 발생하지 않도록 임금체계를 개선하고, 직무·직급·직종별 임금 인상률을 합리적으로 관리” 등 노사합의에 바탕을 둔 직무중심 임금체계 도입을 공공기관 임금체계 개편의 과제로 제시하고 있다.

이러한 정책적 방향성은 타당하다고 평가할 수 있지만, 공공기관의 유형과 종사자들의 업무 특성에 부합하는 구체적인 추진 전략을 공통화하기 쉽지 않기 때문에, 결국 기관의 자율적인 노사합의에 의존할 수밖에 없다는 한계가 있다. 특히 고용의 안정성을 기반으로 한 공공기관은 민간 영역보다 직무평가 방식이 객관화되지 못한 경우가 많은데, 선결 문제로 각 기관별 노사합의를 통한 객관적 직무 평가제도의 수립이 이루어져야 한다. 한편 연공급제를 직무급제로 변경하는 과정에서는, 상당 기간 동안 기관 전체 임금의 조정 과정이 발생할 수밖에 없다. 그런데 개별 공공기관의 입장에서는 총액인건비제도하에서 인력과 규모, 수당 등을 설계해야 하기 때문에, 임금체계에 대한 구조적인 접근이 어렵다는 한계가 있다. 따라서 임금체계 개편 기간 동안 인건비 등에 대한 유연한 활용이 가능하게 하는 방식을 고민해 볼 필요가 있다.⁹¹⁾

90) 이하의 내용은 한국노동사회연구소(2021), 『공공부문 노사관계 포럼』, 고용노동부 연구보고서, p.109(제5장 이정희 집필 부분) 이하 참조.

91) 이러한 문제점 때문에 직무급제 또는 직무가치 반영 임금체계 등의 논의에서는 전면 개편보다는 ‘연공급+직무수당’, ‘연공급+직무급’, ‘직무급+숙련급’ 등 단계적 도입 방안 등이 검토된다. 이러한 방식에 대하여 연공급 체계하에서 일정한 직무 특성이 고려된 것으로 볼 수 있으므로 단계적인 도입 방안의 하나로 고려할 수 있다는 의견도 있지만(한국노동사회연구소(2021), 『공공부문 노사관계 포럼』, 고용노동부 연구보고서, p.109(제5장 이정희 집필 부분)), 총액인건비제도하에서 기관의 재량이 허용되는 범위가 제한되기 때문에 전면 개편을 어렵게 하는 현실적인 이유로 크게 작용한 것으로 볼 수 있다.

나. 표준임금체계 구축 논의

공공기관의 유형과 특성이 다양함에도 불구하고, 일부 직종에 대해서는 업무의 공통성에 따른 임금체계와 수준을 표준화시키는 것도 가능하다. 대표적으로 비정규직 정규직 전환 정책에 따른 정규직 전환자에 대한 표준임금체계 설정이 이에 해당한다.

이전 정부에서 추진한 공공부문 정규직 전환 정책은 기간제와 파견·용역의 정규직 전환과 무기계약직의 처우개선 등을 그 내용으로 한다.⁹²⁾ 2018년 공공부문 정규직 전환 정책의 후속조치 중 하나로, 당시 정부는 청소, 경비, 시설관리, 조리, 사무보조 5개 직종에 대한 표준임금체계를 마련한 바 있다.

표준임금체계의 도입 취지는 정규직 전환자의 임금체계와 수준에 관한 표준설정 필요성과 향후 다른 직종으로 확대 적용 가능성을 고려한 것이다. 그러나 노동계는 “표준임금체계의 도입 취지는 이해할 수 있으나 노동계의 의견은 반영되지 않은 일방적인 저임금 노동자의 임금 고착화”

〈표 3-2〉 5개 주요 전환직종 직무등급체계(표준임금체계)

직무등급	청소	경비	조리(보조)	시설관리	사무보조
1	일반청소	시설경비			단순사무보조
2	전문청소	전문경비	조리원	일반시설	일반사무보조
3			조리사	종합시설	행정사무보조
4				전문시설	
5					

자료 : 한국노동사회연구소(2021), 『공공부문 노사관계 포럼』, 고용노동부 연구보고서, 109(제5장 이정희 집필 부분) <표 5-14>.

92) 정부는 2017년 7월 20일 「공공부문의 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인(이하 가이드라인)」을 발표하여 기간제와 파견·용역의 정규직 전환과 무기계약직의 처우개선 및 인사시스템 체계화를 제시하였다. 5년여가 경과한 현재, 이러한 정책 방향과 성과에 관해서는 다양한 의견들이 제시되고 있다.

라는 입장을 표명하면서 강하게 반발하여 왔다⁹³⁾. 표준임금체계는 근속 기간과 직무에 따라 단계를 구분하는데, 1단계의 임금이 최저임금으로 설정되어 있다.⁹⁴⁾ 이에 따라 노동계는 낮은 임금수준, 제한된 적용(저임금의 정규직 전환자), 저임금 고착화 우려 등을 지속적으로 문제제기하여 왔고, 공공기관의 보편적인 임금체제로 안착하는 데 성공하지 못했다.

3. 총액인건비제도하에서의 임금과 복리후생

공공기관의 임금에 관한 논의를 살펴보면, 공공기관이 임금 지급에 한계가 있는 점을 우회하기 위한 과도한 복리후생을 지적하는 기사들이 있다. 통계적으로 일부 공공기관을 제외한다면, 평균적으로 대기업의 연간 평균 1인당 복지 비용(410만 원)보다 낮게 나타나고 있지만(239만 원),⁹⁵⁾ 일반적인 사회 인식에서는 공공기관의 복리후생이 민간기업보다 우위에 있다는 인식들이 널리 퍼져 있다.

이러한 인식을 별론으로 하더라도, 공공기관의 복지비 내지 복리후생에 관하여 이를 어디까지 제도적으로 규율할 것인지가 문제될 수 있다.

93) 한국노총(2018. 3. 13), 「정부표준임금체계와 관련하여 정규직 전환하면서 적용받아야 할 임금은 최저임금이 아니다」, 『월간 한국노총』 제539호.

(<http://inochong.org/paper/207601>, 접속일: 2022. 10. 26).

94) 노동계의 지적을 살펴보면, “정규직 전환 대상인 공공기관 비정규직 근로자들의 임금은 「국가를 당사자로 하는 계약법」과 정부의 「용역근로자 근로조건 보호지침」에 따라 중소기업중앙회에서 발표하는 시중노임단가의 87.745%(공개입찰의 최저낙찰률)를 적용받아 인건비가 적용”되는 것인데, “정규직 전환 가이드라인에는 ‘기존 근로조건의 저하 없이 정규직전환을 진행’한다고 명시되어 있음에도 불구하고 오히려 인상되어야 할 임금 인상률보다 삭감되어 임금이 결정되는 구조로 바뀐 것”이라고 판단하고 있다.

(<http://inochong.org/paper/207601>, 접속일: 2022. 10. 26).

95) 한국일보(2022. 6. 24), 「대통령도 꾸짖은 공공기관 ‘과도한 복지’, 직접 들여다 보니」, 이 기사에서는 현 정부에서는 ① 호화 청사 ② 고액 연봉 ③ 과도한 복지 등을 구조조정 기준으로 제시할 만큼, 공공기관의 복지비는 세간의 관심의 대상이 되고 있지만, 전수조사 결과 지난해 기준 정규직 1인당 복리후생비가 300만 원을 넘는 공기업은 △강원랜드(428만 원) △한전(413만 원) △주택도시보증공사(380만 원) △한국석유공사(358만 원) △인천항만공사(333만 원) △부산항만공사(330만 원) △한국토지주택공사(323만 원) △울산항만공사(319만 원) 등 8곳이라고 밝히고 있다.

가. 공공기관 예산운용지침의 법적 근거

‘공기업·준정부기관 예산운용지침’(이하, ‘공공기관 예산운용지침’)에는 공공기관의 근로자들에게 지급되는 총 인건비, 복리후생비, 사내근로복지 기금 등의 임금에 대한 사항을 명시하고 있다. 이 예산운용지침이 해당 공공기관 및 근로자들에게 직접적인 영향을 미치는 법적 근거는 다음과 같다.

공공기관운영법 제50조 제1항은 기획재정부장관이 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 “경영지침”을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다고 규정한다. 이때 “경영지침”의 내용에는 동항 제2호에서 “예산과 자금 운영에 관한 사항”을 포함한다. 이에 대한 구체적인 내용은 연도별 ‘공기업·준정부기관 예산운용지침’을 통해 확정된다. 각 공공기관은 공공기관 예산운용지침을 준용하여 다음 연도 예산안을 확정하고 이를 ‘공공기관 경영정보공개시스템(<https://www.alio.go.kr/>)에 공개한다.

다음으로 동법 제47조는 공기업·준정부기관은 매년 3월 20일까지 전년도의 경영실적을 기재한 보고서를 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출할 것을 명시하고 있으며, 기획재정부는 이에 대한 경영실적평가를 수행한다(동법 제48조).

그러나 공공부문 노동조합 측은 「헌법」 제33조에서는 근로자의 단체교섭권을 명시하고 있음에도 불구하고 그동안 기획재정부는 헌법 조항과 달리, 350개에 달하는 공공기관에 ‘예산운용지침’을 적용함으로써 사실상 노동조합의 단체교섭을 행사하지 못하도록 하고 있다는 주장이다. 또한 이러한 공공기관 예산운용지침은 공공영역의 관계 회사 및 해당 근로자들의 근로조건에 영향을 미치고 있다는 점에서 문제를 제기하는 것이다.⁹⁶⁾

이하에서는 지금까지 공공부문 노동조합에서 공공기관 예산운용지침 관련 헌재소원을 제기한 사례와 2022년 2월 제기한 헌법소원의 내용과 쟁점을 살펴보도록 한다.

96) 한국노총 공공부문 노동조합협의회(2022. 2. 18), 「ILO 핵심협약 위반한 기재부 예산지침 헌법소원」, 보도자료.

나. 공공부문 노동조합의 예산지침 관련 현재 결정례

공공부문 노동조합에서 기획재정부의 예산지침을 통한 노동기본권 침해에 대하여 지금까지 소(訴)를 제기하여 결정된 사례는 1993년, 2001년 두 건이다.

“1993년도 정부투자기관 예산편성공통지침 위헌확인”에서는 경제기획원장관이 정부투자기관에 통보한 1993년도 정부투자기관 예산편성공통지침이 헌법소원의 대상이 되는 공권력 행사에 해당하는지 여부에 대하여 심리하였으나, 예산편성공통지침은 내부적 감독작용에 불과하고, 임금협상의 유도적 기준을 제시할 뿐 단체교섭에 직접 영향을 주지 않는다고 하면서 이는 공권력의 행사가 아니므로 헌법소원의 대상이 되지 않는다고 결정하였다.

1993년도 정부투자기관 예산편성공통지침 위헌확인

- 종국일자: 1993. 11. 25.
- 종국결과: 각하
- 사건번호: 현재 1993.11.25. 92헌마293, 공보 제4호, 91[전원재판부]
- 청 구 인: ○○기업은행노동조합 외 3인
- 피청구인: 경제기획원장관
- 결정 내용

경제기획원장관이 정부투자기관에 통보한 1993년도 정부투자기관 예산편성공통지침은 …… 내부적 감독작용에 해당할 뿐이고 국민에 대하여 구체적으로 어떠한 권리를 설정하거나 의무를 명하는 법률적 규제작용으로서의 공권력작용에 해당한다고 볼 수 없으며 …… 임금에 관한 예산편성의 공통지침을 시달하여 임금협상에 관한 유도적 기준을 제시한 것이지, 단체교섭에 직접 개입하거나 이를 강제하는 것은 아니며, …… 단체교섭의 일방 당사자인 사용자(정부) 측의 내부적 행위에 지나지 아니하는 것이므로, 단체교섭의 상대방인 근로자(노동조합) 측에서 이를 타할 일이 되지 못할 뿐만 아니라, 그것을 가리켜 공권력의 행사라고 일컬을 수도 없을 것이므로 위 예산편성공통지침의 통보행위는 헌법소원의 대상이 되지 아니한다.

“2001년도 정부투자기관 예산편성지침등 위헌확인”에서는 먼저 1993년 현재결정의 판시 내용을 인용하면서 기획예산처장관의 정부투자기관에 대한 2001년도 예산편성지침 통보행위가 헌법소원의 대상이 되는 공권력

행사에 해당하지 않는다고 판단하였다. 또한 기획예산처장관의 정부투자기관에 대한 2001년도 예산배정유보방침 통보행위가 행정부 내부의 의사결정과정에서 예산담당부처가 제시한 내부적인 의사표시에 불과할 뿐 대외적인 의사표시가 아니라고 하면서, 통보과정으로 인하여 단체교섭권이 직접 침해받는 것은 아니므로 예산배정유보방침 통보행위 역시 공권력의 행사에 해당한다고 볼 수 없어 헌법소원의 대상이 되지 아니하므로, 이 부분 헌법소원도 부적법하다고 결정하였다.

2001년도 정부투자기관 예산편성지침등 위헌확인

- 종국일자: 2002. 1. 31.
- 종국결과: 각하
- 사건번호: 헌재 2002.1.31. 2001헌마228, 공보 제65호, 167[전원재판부]
- 청구인: 전국공공운수사회서비스노동조합연맹, 한국조폐공사노동조합, 농업기반공사노동조합
- 피청구인: 기획예산처장관
- 결정 내용
 - 가. (헌재 1993. 11. 25. 92헌마293의 결정 내용과 같음) …… 따라서 기획예산처장관의 이 사건 2001년도 정부투자기관예산편성지침 통보행위는 한국조폐공사노동조합 등 청구인들의 단체교섭권에 직접 영향을 미치는 공권력 행사에 해당한다고 할 수 없다.
 - 나. …… 기획예산처장관의 예산배정은 청구인들이 소속된 기관의 주무부처인 재정경제부장관이나 농림부장관과 같은 중앙행정기관의 장에 대하여 통보한 것이지, 해당기관에 대하여 직접 통보한 것이 아니다. 그리고 피청구인의 예산배정유보계획은 예산배정에 관한 행정부 내부의 의사결정과정에서 예산담당부처가 제시한 내부적인 의사표시에 불과할 뿐 대외적인 의사표시가 아니다. 한국조폐공사노동조합 등 청구인들은 이와 별도로 그들의 권익을 향상시키기 위하여 각 정부투자기관의 장에 대하여 단체교섭권을 행사할 수 있는 것이며, 그 과정에서 위 통보행위로 인하여 영향을 받는다고 하더라도 이는 간접적·사실적인 것에 그치고, 위 통보행위 자체로 청구인들 주장의 단체교섭권이 직접 제한되거나 침해받게 되는 것은 아니라고 할 것이다. 따라서 기획예산처장관의 투자기관에 대한 2001년도 예산배정유보방침 통보행위 역시 청구인들의 헌법소원의 대상이 되는 공권력 행사에 해당한다고 볼 수 없다.

다. 2022년 2월 기획재정부 예산지침 헌법소원 제기

한국노총 공공부문 노동조합 협의회(공공노련/금융노조/공공연맹)는 2022년 2월 18일 헌법이 보장한 단체교섭권을 무력화시키고 공공기관운영법의 취지를 심각하게 훼손시키고 있는 기획재정부의 공공기관에 대한 ‘예산운용지침’에 대해 헌법소원을 제기하였고 현재 심리 중이다.

노동조합측은 공공기관 예산운용지침상 ‘총인건비’, ‘복리후생비’, ‘사내근로복지기금’ 부분이 청구인들의 단체교섭권의 본질적 내용의 침해, 과잉금지 원칙 위배, ILO 제98호 협약에 배치되므로 이에 위헌이라고 주장한다. 노동조합 측에서 제기하고 있는 청구는 심판청구요건의 준수 여부와 청구인들의 단체교섭권 침해 여부이며, 주요 내용은 다음과 같다.⁹⁷⁾

심판청구요건의 준수 여부에서는 예산의 특수성을 고려할 때 직접적으로 대외적인 구속력을 갖게 되고(규범성), 단체협약이 체결되더라도 주무장관의 승인을 받지 못하면 단체협약이 무효가 되므로(구속성) 공공기관 예산지침은 헌법소원의 대상으로 공권력의 행사에 해당한다는 주장이다. 또한 임금인상 및 처우개선은 근로자의 기본권에 직접적 영향을 끼치므로 사실상 기본권침해의 위험성이 있다는 것이다. 그 밖에 자기관련성(노동조합 역시 공권력 작용으로 제3자의 기본권을 침해받음), 보충성(공공기관 예산지침에 대한 효력을 다룰 수 있는 권리구제절차가 없는 경우에 해당), 권리보호이익(향후 같은 유형의 침해행위가 반복될 위험이 존재), 청구기간(2021. 12. 8.지침이 확정되므로 그로부터 90일 이내에 청구가 제기됨)에서 적법요건을 모두 갖추고 있다고 주장한다.

청구인들의 단체교섭권 침해와 관련하여, 단체교섭권의 침해, 과잉금지 원칙 위배, ILO 단결권 및 단체교섭권 협약 위반에 대하여 주장한다.

① 단체교섭권의 침해에 대하여는 공공기관 예산운용지침이 「헌법」 제33조 제1항의 단체교섭권 특히 간체협약체결권을 형해화시킨다는 것이다. 사용자는 사실상 정부의 대리인에 불과하고 노동조합이 주무장관을 상대로 단체교섭을 요구할 수도 없는 ‘교섭구조의 불일치’가 존재하고, 공

97) 전국공공산업노동조합연맹 외 106인의 헌법소원 심판 청구서 내용 인용.

공기관 근로자들에 대한 노동관계법령의 적용이 사실상 배제되는 위헌이라고 주장한다.

② 과잉금지원칙 위배와 관련하여, ‘총인건비’는 단체교섭권의 본질적 내용으로서 공익에 비하여 노동자들의 단체교섭권을 필요 이상으로 제한하고 있으며, ‘복리후생비’, ‘사내근로복지기금’은 다른 영역보다 노사의 자율적 결정이 필요한 사항임에도 불구하고 이에 대한 지침의 구체적 강제가 있다는 점에서 침해의 최소성 및 법익의 균형성을 갖추지 못하는 과잉금지원칙에 위배된다고 주장한다.⁹⁸⁾

③ ILO 단결권 및 단체교섭권 협약 위반과 관련하여, 2021년 2월 국회에서 ILO 제98호 단결권 및 단체교섭권 협약을 비준한바, 공공서비스 종사자들은 98호 협약에 의한 단체교섭권을 완전히 향유해야 한다는 점, 입법기구에 예산에 관한 권한이 유보되어 있더라도 단체협약을 무효화할 수 없다는 점, 이미 체결된 단체협약의 효력에 대한 재정적 권력행사는 협약 위반이라는 점 등은 ILO 단결권 및 단체교섭권 협약에 정면으로 반하기 때문에 위헌이라고 주장한다.

라. 이해관계자들의 입장

공공기관 예산지침을 결정하는 정부 및 기획재정부 등에 대하여 공공부문 노동조합은 1993년, 2001년 헌법소원을 제기하였다. 그러나 헌법재판소는 행정부의 지침은 대외적 구속력이 없다는 이유로 판단을 각하해왔다. 공공부문 노동조합측은 그 밖에 2021년 12월 기획재정부의 일방적 경영평가편람 수정처분취소를 구하는 행정소송, 2022년 1월 기획재정부 장관 등에 대하여 직권남용 혐의로 고발, 2022년 7월 기획재정부를 ILO에 제소하는 등 공공부문 예산지침, 경영평가제도가 공공부문 근로자의 임금, 노동조건, 복리후생을 사실상 결정하고 있어 공공기관 노사 자율의

98) 그 밖에 과잉금지원칙의 형식상 한계 위반 관련하여, 공공기관 근로자에 대한 단체교섭권을 제한하겠다는 입법자의 의사가 명백하지 않은 상태에서 법원의 해석으로 공공기관 근로자의 기본권에 중대한 제한을 가하는 것은 입법권의 침해이자 헌법상 기본권 제한의 한계를 일탈한 것이라고 주장한다.

단체교섭 및 그 결과로 체결한 단체협약의 효력을 무너뜨리는 점에 대하여 권리를 주장하고 있다.

이러한 공공부문 노동조합 측의 주장에 대하여 정부는 공공기관에 정부의 재정이 투입되는 만큼 관리 감독의 책임이 있으며, 지침에 따른 통제는 불가피하다는 입장으로 공공기관에 대한 정부의 영향력에 대한 의견을 나타낸 바 있다.⁹⁹⁾

한편 노동계에서는 2021년 ILO 제98호 협약의 비준과 함께 실질적인 단체교섭권의 행사를 무력화하고 있는 공공기관 예산지침 등에 대하여 기존의 헌법재판소와는 다른 해석과 결정이 나올 것이라는 기대가 있다. 다만, 지금까지 단체교섭 및 단체협약을 체결해 온 공공부문 노동조합에 대하여 정부 지침 내에서 사용자 측(정부)의 특성과 사정을 고려하여 단체교섭 및 단체협약을 체결하는 것은(조합원을 위한 임금인상, 임금사감 없는 정년연장, 노동자 권리 향상 등) 진정한 의미의 단체교섭권 행사 및 조합원의 권리 향상으로 보기 어렵다는 지적이 있다.¹⁰⁰⁾

제4절 공공기관의 임금과 사용자의 재량권

1. 비조합원의 임금 결정 : 경영권에 관한 일반론

단체교섭은 조합원을 위한 것이어야 하므로, 비조합원의 근로조건은 단체교섭의 대상이 아니다. 또한 명확한 개념과 범위를 정하긴 어렵지만, 사용자의 경영권에 해당하는 사항에 대하여, 단체교섭 등이 제한된다고 보는 논의도 존재한다. 그런데 이러한 원칙들은 공공기관의 임금 결정에서 그대로 적용될 수 있을지 검토가 필요하다.

우선 근로조건에 관한 노동조합의 교섭권한은 그 ‘조합원을 위한’ 것으로 한정되며(『노동조합 및 노동관계조정법』 제29조 제1항), 단체협약이

99) 매일노동뉴스(2022. 7. 27), 『노동권 훼손 ‘지침행정’외면한 현재, 이번엔 다를까』.

100) 매일노동뉴스(2022. 10. 18), 『기획재정부, 공공기관과 노동조합』.

일정한 조건 아래서 비조합원에게 확장적용된다는 규정(『노동조합 및 노동관계조정법』 제35조 및 제36조)도 단체협약이 그 당사자인 노동조합의 조합원에게만 적용된다는 것을 전제로 한 것이다.¹⁰¹⁾ 대법원 판례도 “단체교섭에 관한 법규정이 각 노동조합에 자기의 구성원에 대하여만 단체교섭을 하고 단체협약을 체결할 권한을 부여하고 있는 귀결로서 단체협약은 노동조합 측에 있어서는 협약당사자인 노동조합의 조합원만이 적용되는 것이 원칙”이라 판시하고 있다.

다만, 비조합원의 근로조건이라도 조합원의 근로조건이나 집단적 노동관계에 영향을 주는 경우에는 단체교섭의 대상이 된다.¹⁰²⁾ 비조합원에 대한 단체협약의 효력은 『노동조합 및 노동관계조정법』 제35조 및 제36조에 따라 단체협약의 효력이 확장되는 경우가 아닌 한 단체협약의 규범적 효력이 미치지 않는다.¹⁰³⁾ 비조합원이 단체협약이 체결된 후 그 유효기간 중에 노동조합에 가입하여 조합원이 되면 조합원자격을 취득한 시점부터 단체협약의 규범적 효력이 미친다.¹⁰⁴⁾ 다만, 단체협약이 체결되면 사용자가 이를 반영하여 취업규칙을 변경함으로써 단체협약의 내용과 동일한 취업규칙의 근로조건 기준에 의하여 비조합원의 근로조건이 규율되거나, 사용자가 관례적, 은혜적으로 비조합원의 근로조건에 관하여 단체협약의 기준을 적용함으로써 사실상 협약기준과 동일한 기준이 비조합원에게도 적용되는 경향이 있다.¹⁰⁵⁾ 이 경우 비조합원인 근로자들이 단체협약의 근로조건 기타 근로자의 대우에 관한 기준 적용을 당연히 청구할 수 있는 것은 아니다.¹⁰⁶⁾

한편 기업의 운영 내지 활동에는 필수적으로 사업주의 경영상 의사결정이 전제된다. 경영상 의사결정의 자유는 경영권의 필요불가결한 실현 요소이며, 이러한 경영상 의사결정의 자유는 「헌법」 제119조 제1항, 제23조 제1항 및 제15조를 법적 근거로 하고 있다.¹⁰⁷⁾ 사용자의 책임 아래 결

101) 임종률(2022), 『노동법』 제20판, 박영사, p.141.

102) 임종률(2022), 『노동법』 제20판, 박영사, p.141.

103) 대법원 2007. 6. 28. 선고 2007도1539판결.

104) 노동법실무연구회(2015b), 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 II』, 박영사, p.133.

105) 노동법실무연구회(2015b), 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 II』, 박영사, p.134.

106) 김형배(2012), 『노동법』 제21판, 박영사, p.887.

정할 권한이라는 의미의 경영권 또는 근로자 개인 또는 노동조합과 교섭·합의하지 않고 사용자가 단독으로 결정할 권한이라는 의미의 경영전권을 부정할 수 없으나, 특정 사항이 언제나 경영전권에 속하고 단체교섭의 대상에서 제외된다고 볼 수는 없다.¹⁰⁸⁾¹⁰⁹⁾

107) 김형배(2012), 『노동법』 제21판, p.188.

108) 임종률(2022), 『노동법』 제20판, 박영사, p.145.

109) 참고로 경영권에 속하는 사항, 즉 사업의 인수·합병·양도, 휴·폐업, 경영진의 임면 등에 관한 사항이 단체교섭의 대상이 되는지 여부에 대해서는 다양한 견해가 있다. 경영에 관한 사항은 사용자의 경영권에 속하기 때문에 단체교섭의 대상이 아니라는 견해(부정설)는 근로자들에게 노동3권을 보장한 기본적 전제는 사용자의 재산권을 침해하지 않는 가운데 노동력의 대가인 임금과 그 밖의 근로조건에 관해서만 단체교섭을 허용한 것이고, 경영상의 조치들이 근로조건에 영향을 미친다고 하여 단체교섭과 단체행동의 대상이 된다면 경영권의 고유한 권리성은 공허한 것이 된다고 지적하고 있다[김형배(2012), 『노동법』 제21판, 박영사, pp.186~190]. 즉 부정설은 사용자는 헌법상 경영상의 의사결정 및 구체적인 경영조치를 할 자유, 즉 경영권을 가지며, 경영사항은 근로조건이 아니고 경영권 내지 경영전권에 속하기 때문에 단체교섭의 대상이 아니라고 보고 있다[김형배(2012), 『노동법』 제21판, 박영사, pp.186~190]. 제한적 긍정설은 경영에 관한 사항은 그것이 고용의 계속을 포함하여 근로조건과 밀접한 관계가 있는 사항일 경우는 의무적 교섭사항이 된다는 견해로 지배적인 견해이다[노동법실무연구회(2015a), 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 I』, 박영사, pp.627~628]. 사용자가 법률상·사실상 처분할 권한을 가지는 사항으로서 근로조건 및 이와 밀접한 관련을 가지는 사항은 단체교섭의 대상이 되므로, 경영사항이라도 그것이 근로조건(고용의 계속도 포함)과 밀접한 관계가 있는 경우에는 단체교섭의 대상이 되지만 근로조건과 무관한 경우에는 임의적 교섭사항이 된다고 설명하고 있다[임종률(2022), 『노동법』 제20판, 박영사, p.146]. 구분설은 경영사항, 즉 경영의사의 결정과 그것이 근로조건에 미치는 영향을 구분하여 후자만 단체교섭의 대상으로 인정하고 전자는 임의적 교섭사항으로 보는 견해이다. 이에 대해 경영의사의 결정 그 자체는 경영전권에 속한다는 것이므로 결과적으로 부정설과 다름이 없다는 평가가 있다[임종률(2022), 『노동법』 제20판, 박영사, p.145]. 요컨대, 근로조건에 관한 사항이지만 동시에 사용자의 경영상의 권한에 속하는 사항의 성격을 갖고 있는 경우 그러한 사항은 사용자가 그 사업체의 소유권 내지 영업권에 기하여 일방적으로 결정할 수 있는 사용자의 고유 권한에 해당한다는 이유로 단체교섭의 대상에서 제외하여야 한다는 논의가 있으나, 그러한 사항 역시 근로조건에 직접적으로 관련되거나 중대한 영향을 미칠 정도로 밀접하게 관련되어 있는 경우에는 사용자의 경영권을 근본적으로 제한하지 않는 범위 안에서는 단체교섭의 대상이 된다고 이해하는 것이 타당하다[사법연수원(2012), 『노동조합 및 노동관계 조정법』, p.173].

2. 공공기관 사용자의 임금 결정상 재량권

2020년을 기준으로 공공기관의 조직율(69.3%)은 민간부문(11.3%)에 비하여 월등하게 높게 나타나고 있다(그림 2-1 참조). 그러므로 사업장에서 과반수 노동조합을 구성하거나, 과반수에 미치지 못하더라도 고용안정을 바탕으로 단위조직이 안정되어 있는 경우가 많다고 평가할 수 있다. 또한 공공부문의 강한 조직력을 바탕으로, 산업별 교섭도 이루어지고 있으므로 공공부문의 단체협약이 갖는 규범적 의미는 민간 영역과 상당한 차이가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 비조합원의 근로조건이라도 조합원의 근로조건이나 집단적 노동관계에 영향을 주는 경우에는 단체교섭의 대상이 되며,¹¹⁰⁾ 경영권 내지 경영전권이라는 명목하에서 사용자의 재량권 범위 내에 있는 사항들은 상당히 제한된다. 다만 비조합원에 대한 단체협약의 효력은 「노동조합 및 노동관계조정법」 제35조 및 제36조에 따라 단체협약의 효력이 확장되는 경우가 아닌 한 단체협약의 규범적 효력이 미치지 않을 뿐이다.¹¹¹⁾

그런데 이러한 노동법적 논의들을 공공기관에 적용한다면, 가장 큰 전제 조건은 임금 총액이 고정되어 있는 ‘총인건비’ 또는 ‘총액인건비’ 제도이다. 통상적인 노동법의 강화상 논의들은 공공기관과 같이, 임금의 총액은 ‘불변’한다는 전제하에서 이루어진 것은 아니다. 또한 노동관계법령에서는 임금 지급 의무는 ‘법률상의 의무’이므로 현실적인 사용자의 지불능력 한계를 고려하고 있지 않다.

공공기관에서는 임금 범위를 법령과 지침으로 제한하고 있다. 이는 비조합원에 관한 사항이나 임금의 항목 또는 일부에게 적용되는 수당 등이라 하더라도 사용자의 재량권으로 인정하기 어려운 근거가 된다. 인건비가 고정되어 있으면, 일부 근로자 집단 또는 설사 개인의 임금 결정이라 하더라도 조합원을 포함한 전체 근로자에게 영향을 미치게 된다.

이러한 점을 고려한다면, 임금 내지 근로자에게 제공되는 금품 등에 관

110) 임종률(2022), 『노동법』 제20판, 박영사, p.141.

111) 대법원 2007. 6. 28. 선고 2007도1539판결.

한 사항 중 민간기업에서 예외적으로 경영권 또는 사용자의 재량권 내에 포함될 수 있는 항목도 공공기관에서는 동일하게 보기 어렵게 된다. 예컨대 강학(講學)상 비조합원 특히 경영 담당자 등 고위 임원진 등에 대한 수당은 단체교섭의 법리와 경영권에 관한 협의의 관점에서 볼 때, 단체교섭의 대상에 포함되지 않을 가능성이 매우 크다. 경영담당자란 사업 경영 일반에 관하여 책임을 지는 자로서 사업주로부터 사업 경영의 전부 또는 일부에 대하여 포괄적 위임을 받고 대외적으로 사업을 대표하거나 대리하는 자를 의미한다.¹¹²⁾ 따라서 이들의 임금, 그리고 더 협소하게는 임금이 명확하지 않은 수당(직책수당, 인센티브 등)은 엄밀한 의미에서의 단체교섭 또는 노사협의 사항이라고 볼 수는 없을 것이다.¹¹³⁾ 하지만 논리 구조를 총액인건비 제도하에서 그대로 적용할 수 있는지는 검토가 필요하다. 특히 규모가 작은 공공기관의 경우, 총액인건비 제도하에서 경영담당자의 수당 등 전체 인건비에 영향을 미치는 사항이 아니라고 보긴 어렵기 때문이다.

이처럼 공공기관에서의 임금은 민간 영역과 비교할 때, 사용자에 의한 재량적 결정 여지가 매우 축소될 수밖에 없는 실정이다. 결국 임금에 관한 사항들은 공공기관의 사용자에 의한 재량의 여지는 거의 없으며, 총액인건비하에서는 노사합의에 따르더라도 그 범주에서만 논의되어야 하는 현실적인 한계가 있다. 그래서 공공기관에서는 가능한 한 ‘임금 보상’보다는 ‘휴식 보상’이 가능한 구조를 형성해 가는 방식으로 나아가고 있다.

112) 대법원 2008. 4. 10. 선고 2007도1199판결.

113) 『노동조합 및 노동관계조정법』은 사용자에 해당하는 사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대해 업주를 위해 행동하는 자와 항상 사용자의 이익을 대표해서 행동하는 자의 노동조합 참가를 금지하고 있다(법 제2조 제2호, 제4호 가목). 『근로자참여 및 협력증진에 관한 법률』 제20조는 임금의 지불방법·체계·구조 등의 제도 개선을 노사협의회의 협의사항으로 규정하고 있다. 노사협의회는 상시 30명 이상의 근로자를 사용하는 사업이나 사업장에 설치된다.

제 4 장

공공기관의 근로시간과 휴식제도

제1절 논의의 전제

1. 문제 제기

공공기관은 인건비에 관한 통제를 받기 때문에, 임금 인상이나 임금체계 개편, 그리고 연장근로 등에 있어서 수당 보상 등 금전적인 해결 방식이 제한적이다. 공공기관의 사용자는 ‘임금 지불 능력이 제한’된 사용자이기 때문이다. 따라서 근로조건에서 ‘휴식 보상’ 내지 ‘휴식권 보장’에 집중하는 경향이 나타나고 있다. 공공기관의 단체협약에서 휴식제도를 살펴보면,¹¹⁴⁾ 노동관계법령에서 규정한 최저기준에 추가하여, 단체협약으로

114) 『근로기준법』 제4장은 ‘근로시간과 휴식’이라는 표제하에 제50조에서 제63조까지 규정하고 있다. 그러므로 『근로기준법』상 휴식은 제4장 중 근로시간에 관한 규율 이외의 조문들, 즉 휴게(제54조), 휴일(제55조), 연차 유급휴가(제60조) 등을 포괄하는 상위의 개념으로 사용된 듯하다. 다만 『근로기준법』 제4장의 조문들 가운데에는 근로시간에 관한 것인지, 휴식에 관한 것인지 명확하게 구별하기 힘든 경우도 있다. 예컨대 제57조(보상 휴가제)의 경우 ‘휴가’에 관한 규정으로 휴식의 범주에 포함된다고 볼 수도 있지만, 보상휴가제의 본질이 연장·야간·휴일 근로 가산임금에 대한 임금지급 특례이므로 근로시간에 관한 규정으로 볼 수도 있다. 이처럼 『근로기준법』 제4장은 ‘근로시간에 관한 규율’과 ‘휴식에 관한 규율’을 명확하게 구별하기보다는 포괄적인 의미에서 ‘근로시간과 휴식’을 사용하고

공무원에게 부여된 병가제도 등의 휴식제도를 병행적으로 운영하고 있는 경우가 다수 존재한다. 그리고 기관의 사정에 따라서 다르지만, 그 보장 정도 역시 법정최저기준을 상회하는 경우가 많다. 또한 공공기관의 고용 보장을 바탕으로 한 안정된 근로환경은, 일반 노동현실에서 활용하기 어려운 휴식제도들을 실제 사용할 수 있는 배경으로 작용하고 있다.

다만 이러한 구체적인 활용방식은 「근로기준법」에서 정하고 있는 일반적인 방식과 다소 차이가 있다. 공공기관 종사자는 규범적으로는 「근로기준법」이 적용되는 민간 근로자이지만, 구체적인 방식은 공공기관의 운영과 관리, 감시·감독 등에서 영향을 미치는 공무원의 제도들을 준용 및 변형하여 적용하는 방식을 취하고 있기 때문이다. 보다 구체적으로 공공기관의 관리·감독(예컨대 감사 및 조사 등)에 있어서, 근로시간은 근태관리 내지 공직자 복무 점검의 형태로 나타나고 있으며, 단체협약상 휴식제도 활용은 주로 공무원의 제도들을 단체협약 또는 취업규칙(기관 규정 및 지침)으로 포섭하는 방식으로 나타나고 있다.

일반적인 민간 영역 사업장과 비교할 때, 정부의 관리(경영평가 등)와 감사·감독이 상시적으로 이루어지고 있는 공공기관에서는 노동관계법령을 포함한 법 위반의 문제가 크게 부각되고 있지 않다. 하지만 공공기관의 근로조건은 노동관계법령과 공무원 관련 규정을 병존적으로 적용하고 있어서 양자가 충돌할 경우 발생할 수 있는 법적 문제들이 존재한다. 이러한 영역은 공공부문의 노동 조건 전반에 걸쳐 발생할 수 있는데, 특히 명시적인 제도 자체를 다르게 규정하고 있는 것은 근로시간과 휴식제도 영역에서 확인할 수 있다.

2. 공직자의 개념과 범위

제2장에서 검토한 바와 같이, 공공기관 종사자에 대하여 공무원 규정을 준용하는 사례들도 존재한다. 근로조건과 관련해서는 주로 신분 변동 사유인 임용(채용)과 면직(해고 등)에 관하여 명시적으로 공무원 규정을 준

있는 것으로 보인다. 이상의 내용은 김근주(2012), 「연차휴가제도에 관한 연구」, 한양대학교 박사학위 논문, p.6.

용하고 있다.¹¹⁵⁾

그런데 이러한 명시적인 준용 규정이 없더라도 공무원에 관한 규정들이 사실상 그대로 적용되는 경우도 있다. 대표적으로 감사기관에서 근로시간과 휴식제도의 운영은 ‘복무점검’의 일환으로 보고 공무원 규정들을 기준으로 판단하는 경우이다. 그리고 그 매개체가 되는 개념이 ‘공직자’이다.

공공기관에서 자체 관리 또는 감독기관의 감사 등에서 근로시간 등의 관리를 일반적으로 ‘공직자 복무점검’이라고 표현한다. 그런데 공직자라고 하는 법률상의 개념은 일반 공공기관 종사자를 포함하는 것인지 명확하지 않다. 공직자를 규정하고 있는 개별 법령에서는 공직자의 범위를 ‘법률의 목적’에 따라 특정하고 있기 때문이다.

공직자란 용어는 법률로 입법되기 이전인 1981년 4월 공무원의 뇌물수수 또는 뇌물공여 등에 관한 소송에서 공무를 담당하는 자가 지위를 이용하여 편의를 제공하였는지 여부를 판단한 사건에서 처음 언급된 것으로 확인된다.¹¹⁶⁾ 그리고 동년 12월 「공직자윤리법」이 공직자의 부정행위 방지 및 봉사자로서의 책임을 목적으로 제정되면서, ‘공직자’의 법적 정의

<표 4-1> 공직자 관련 법령의 적용대상별 구분

	법령명	주요 적용대상
1981	공직자윤리법	- 고위공무원 - 공공기관의 임원 - 공직유관단체의 임원 등
1999	공직자등의 병역사항 신고 및 공개에 관한 법률	
2020	고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률	
2001	부패방지법	- 모든 공무원 - 공공기관의 모든 임직원 - 학교의 모든 임직원 등
2016	부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률	
2021	공직자의 이해충돌 방지법	

자료: 저자 작성.

115) 이에 관한 내용 정리는 제2장 <표 2-12> 공공기관의 근로자에 대한 공무원법 준용 사례, <표 2-11> 공공기관운영법상 공무원법 준용 사례(주로 임원의 임면) 참조.

116) 대법원 1981. 4. 28. 선고 80도3323 판결[특정범죄가중처벌등에관한법률위반·뇌물공여·건축법위반] [집29(1)형,31;공1981.6.15.(658),13927].

규정에 대해 적용 대상을 나열하는 방식으로 명시하였다. 이때 법령의 적용대상에 따라 공직자의 직급을 달리 규정하고 있는데, ‘고위공직자’와 ‘공직자’로 구분할 수 있다.

먼저 ‘고위공직자’는 「공직자윤리법」(1981), 「공직자등의 병역사항 신고 및 공개에 관한 법률」(1999년 제정), 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」(2020)에서 다루고 있다. 이 법률들은 공직자의 부정행위 방지 및 공공성 확보를 목적으로 하고 있기 때문에 일정한 지위 이상의 고위공무원, 공공기관의 임원, 공직유관단체의 임원 등을 적용 대상으로 하고 있다.¹¹⁷⁾ 이때 공직유관단체에는 한국은행, 공기업, 정부출연기관 및 단체, 지방공기업 등이 포함된다.¹¹⁸⁾

117) 「공직자윤리법」 제3조(등록의무자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공직자(이하 “등록의무자”라 한다)는 이 법에서 정하는 바에 따라 재산을 등록하여야 한다.

1. 대통령·국무총리·국무위원·국회의원 등 국가의 정무직공무원
2. 지방자치단체의 장, 지방의회의원 등 지방자치단체의 정무직공무원
3. 4급 이상의 일반직 국가공무원(고위공무원단에 속하는 일반직공무원을 포함한다) 및 지방공무원과 이에 상당하는 보수를 받는 별정직공무원(고위공무원단에 속하는 별정직공무원을 포함한다)
4. 대통령령으로 정하는 외무공무원과 4급 이상의 국가정보원 직원 및 대통령경호처 경호공무원
5. 법관 및 검사
6. 헌법재판소 헌법연구관
7. 대령 이상의 장교 및 이에 상당하는 군무원
8. 교육공무원 중 총장·부총장·대학원장·학장(대학교의 학장을 포함한다) 및 전문대학의 장과 대학에 준하는 각종 학교의 장, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육감 및 교육장
9. 총경(자치총경을 포함한다) 이상의 경찰공무원과 소방정 이상의 소방공무원
10. 제3호부터 제7호까지 및 제9호의 공무원으로 임명할 수 있는 직위 또는 이에 상당하는 직위에 임용된 「국가공무원법」 제26조의5 및 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제공무원
11. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공기업(이하 “공기업”이라 한다)의 장·부기관장·상임이사 및 상임감사, 한국은행의 총재·부총재·감사 및 금융통화위원회의 추천직 위원, 금융감독원의 원장·부원장·부원장보 및 감사, 농업협동조합중앙회·수산업협동조합중앙회의 회장 및 상임감사
12. 제3조의2에 따른 공직유관단체(이하 “공직유관단체”라 한다)의 임원
- 12의2. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사 등 부동산 관련 업무나 정보를 취급하는 대통령령으로 정하는 공직유관단체의 직원
13. 그 밖에 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정하는 특정 분야의 공무원과 공직유관단체의 직원

118) 「공직자윤리법」 제3조의2(공직유관단체) ① 제9조 제2항 제8호에 따른 정부 공

〈표 4-2〉 공직자 행위 규제 관련 법률상 공직자의 적용대상

	적용대상
부패 방지법	제2조 (정의) 2. “공직자”라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 자를 말한다. 가. 국가공무원법, 지방공무원법에 의한 공무원과 그 밖의 다른 법률에 의하여 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 자 나. 제1호라목의 규정에 의한 공직유관단체의 장 및 그 직원
청탁 금지법	제2조 (정의) 2. “공직자등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공직자 또는 공적 업무 종사자를 말한다. 가. 「국가공무원법」 또는 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖에 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 사람 나. 제1호나목 및 다목에 따른 공직유관단체 및 기관의 장과 그 임직원 다. 제1호라목에 따른 각급 학교의 장과 교직원 및 학교법인의 임직원 라. 제1호마목에 따른 언론사의 대표자와 그 임직원
이해충돌 방지법	제2조 (정의) 2. “공직자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 가. 「국가공무원법」 또는 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖에 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 사람 나. 제1호라목 또는 마목에 해당하는 공공기관의 장과 그 임직원 다. 제1호바목에 해당하는 각급 국립·공립 학교의 장과 교직원

자료: 저자 작성.

다음으로 ‘공직자’는 「부패방지법」(2001년 제정), 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」(이하, 청탁금지법)(2016년 제정), 「공직자의 이

직자윤리위원회는 정부 또는 지방자치단체의 재정지원 규모, 임원선임 방법 등을 고려하여 다음 각 호에 해당하는 기관·단체를 공직유관단체로 지정할 수 있다. <개정 2014. 12. 30.> 1. 한국은행 2. 공기업 3. 정부의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체(재출자·재출연을 포함한다), 그 밖에 정부 업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체 4. 「지방공기업법」에 따른 지방공사·지방공단 및 지방자치단체의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체(재출자·재출연을 포함한다), 그 밖에 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체 5. 임원 선임 시 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장의 승인·동의·추천·제청 등이 필요한 기관·단체나 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 임원을 선임·임명·위촉하는 기관·단체.

해충돌 방지법』(이하, 이해충돌방지법)(2021년 제정)에서 다루고 있다. 이 법률들은 대부분의 공직자에 대하여 부정부패 방지 및 공직자의 사적인 이해관계의 관리를 도모하고자 제정하였는데, ‘공직자 등’에 대해 해당 법률에서 금지하는 부패행위, 위반행위 등을 규제하고자 시민의 감시 및 참여 기능을 강화하는 신고제도를 마련한 것이다.

앞서 고위공직자 등에 관한 법률들이 고위공직자 및 일정한 지위 이상의 공무원, 공공기관의 임원을 대상으로 공직자의 부정행위를 규율하고 있다면, 2000년대 이후 제정된 공직자 관련 법은 국가 및 지방자치단체에 속해 있는 모든 공무원, 공공기관의 모든 임직원, 학교의 모든 임직원을 적용대상으로 한다. 다만 해당 법률의 목적에 따라, ‘공직자’의 범위를 확대하기도 하는데, 청탁금지법에서는 ‘공직자 등’에 언론사 대표와 임직원을 포함하면서, 공직자에 대한 의무 규정과 부정청탁의 금지 등의 규정을 동일하게 적용하고 있다.¹¹⁹⁾

이상을 종합하면, 현행법상 공직자의 주요 적용대상에는 (1) 공무원법상의 공무원, (2) 그 밖에 공무원으로 인정된 자, (3) 공직유관단체(공공기관 포함)의 장과 임직원, (4) 국공립 학교의 장과 교직원이 포함된다고 볼 수 있으며, 법의 목적에 따라 공직자의 직급 또는 기타 직군을 포함하고 있다.

그렇다면 공공기관 종사자 일반을 공직자로서 공무원과 동일하게 취급하는 것은 ‘적어도 법령상’ 적정하지 않다. 또한 공직자에 대한 법령들은 이해충돌, 반부패 등 이해관계에 관한 부분에 집중되어 있는데, 이러한 법령들의 취지를 확대하더라도 임금과 근로시간 같은 근로조건까지 영향을 미친다고 할 수는 없다. 그러므로 공무원과 공공기관 종사자는 근로조건의 영역에서 단체협약 내지 취업규칙의 매개가 없이, 규범적으로 동일 내지 유사하게 볼 근거는 존재하지 않는다.

119) 이해충돌방지법에서는 제2조 제3호로 ‘고위공직자’를 규정함으로써 고위공직자에 대한 의무 사항에 대하여도 규율하고 있다.

제2절 공공기관의 근로시간과 휴식제도

1. 공무원의 근로시간과 휴식제도

공무원은 국가 및 지방자치단체 등과 직접적인 고용관계를 체결하는 당사자로 국가와 국민에 대한 의무를 부담한다.¹²⁰⁾ 이에 따라 공무원에

120) 공무원은 ① 선서의무, ② 성실의무, ③ 법령준수의무, ④ 복종의무, ⑤ 직장이탈 금지의무, ⑥ 영리금지 및 겸직금지의무, ⑦ 정치운동금지의무, ⑧ 집단행동금지의무, ⑨ 친절·공정의무, ⑩ 비밀엄수의무, ⑪ 품위유지의무, ⑫ 청렴의무 등을 부담한다. 이러한 의무들은 「국가공무원법」 제7장(복무)에 규정되어 있는데, 구체적인 조문들을 살펴보면 다음과 같다.

「국가공무원법」 제7장 복무

제55조(선서) 공무원은 취임할 때에 소속 기관장 앞에서 대통령령등으로 정하는 바에 따라 선서(宣誓)하여야 한다. 다만, 불가피한 사유가 있으면 취임 후에 선서하게 할 수 있다.

제56조(성실 의무) 모든 공무원은 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행하여야 한다.

제57조(복종의 의무) 공무원은 직무를 수행할 때 소속 상관의 직무상 명령에 복종하여야 한다.

제58조(직장 이탈 금지)

- ① 공무원은 소속 상관의 허가 또는 정당한 사유가 없으면 직장을 이탈하지 못한다.
- ② 수사기관이 공무원을 구속하려면 그 소속 기관의 장에게 미리 통보하여야 한다. 다만, 현행범은 그러하지 아니하다.

제59조(친절·공정의 의무) 공무원은 국민 전체의 봉사자로서 친절하고 공정하게 직무를 수행하여야 한다.

제59조의2(종교중립의 의무)

- ① 공무원은 종교에 따른 차별 없이 직무를 수행하여야 한다.
- ② 공무원은 소속 상관이 제1항에 위배되는 직무상 명령을 한 경우에는 이에 따르지 아니할 수 있다.

제60조(비밀 엄수의 의무) 공무원은 재직 중은 물론 퇴직 후에도 직무상 알게 된 비밀을 엄수(嚴守)하여야 한다.

제61조(청렴의 의무)

- ① 공무원은 직무와 관련하여 직접적이든 간접적이든 사례·증여 또는 향응을 주거나 받을 수 없다.
- ② 공무원은 직무상의 관계가 있든 없든 그 소속 상관에게 증여하거나 소속 공무원으로부터 증여를 받아서는 아니 된다.

제62조(외국 정부의 영예 등을 받을 경우) 공무원이 외국 정부로부터 영예나 증여를 받을 경우에는 대통령의 허가를 받아야 한다.

관한 근로조건은 일반 근로자에게 적용되는 사항과 일정한 차이가 있으며, 구체적인 제도를 이용하는 절차 역시 노동관계법령상 권리 행사와 의무 이행의 방식과는 다소 다르게 나타나고 있다.

가. 근무일과 공휴일

공무원의 1주간 근무시간은 점심시간을 제외하고 40시간으로 하며, 토요일은 휴무(休務)함을 원칙으로 한다(국가공무원 복무규정(이하, 복무규정)

제63조(품위 유지의 의무) 공무원은 직무의 내외를 불문하고 그 품위가 손상되는 행위를 하여서는 아니 된다.

제64조(영리 업무 및 겸직 금지)

- ① 공무원은 공무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며 소속 기관장의 허가 없이 다른 직무를 겸할 수 없다.
- ② 제1항에 따른 영리를 목적으로 하는 업무의 한계는 대통령령등으로 정한다.

제65조(정치 운동의 금지)

- ① 공무원은 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 이에 가입할 수 없다.
- ② 공무원은 선거에서 특정 정당 또는 특정인을 지지 또는 반대하기 위한 다음의 행위를 하여서는 아니 된다.
 1. 투표를 하거나 하지 아니하도록 권유 운동을 하는 것
 2. 서명 운동을 기도(企圖)·주재(主宰)하거나 권유하는 것
 3. 문서나 도서를 공공시설 등에 게시하거나 게시하게 하는 것
 4. 기부금을 모집 또는 모집하게 하거나, 공공자금을 이용 또는 이용하게 하는 것
 5. 타인에게 정당이나 그 밖의 정치단체에 가입하게 하거나 가입하지 아니하도록 권유 운동을 하는 것
- ③ 공무원은 다른 공무원에게 제1항과 제2항에 위배되는 행위를 하도록 요구하거나, 정치적 행위에 대한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 약속하여서는 아니 된다.
- ④ 제3항 외에 정치적 행위의 금지에 관한 한계는 대통령령등으로 정한다.

[단순위헌, 2018헌마551, 2020. 4. 23. 국가공무원법(2008. 3. 28. 법률 제8996호로 개정된 것) 제65조 제1항 중 ‘국가공무원법 제2조 제2항 제2호의 교육공무원 가운데 초·중등교육법 제19조 제1항의 교원은 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 이에 가입할 수 없다.’ 부분은 헌법에 위반된다.]

제66조(집단 행위의 금지)

- ① 공무원은 노동운동이나 그 밖에 공무 외의 일을 위한 집단 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다.
- ② 제1항 단서의 사실상 노무에 종사하는 공무원의 범위는 대통령령등으로 정한다.
- ③ 제1항 단서에 규정된 공무원으로서 노동조합에 가입된 자가 조합 업무에 전임하려면 소속 장관의 허가를 받아야 한다.
- ④ 제3항에 따른 허가에는 필요한 조건을 붙일 수 있다.

제9조 제1항). 다만, 각급 행정기관의 장은 토요일민원상황실을 설치·운영한다.

「국가공무원법」 및 「공휴일에 관한 법률」에 따라 관공서의 공휴일로 지정된 공휴일과 대체공휴일에 대하여는 근무일에서 제외한다. 「관공서의 공휴일에 관한 규정」 제2조에서 정한 공휴일 수는 임시공휴일을 제외하고 연간 67일이며, 공휴일은 일요일, 국경일, 기념일, 명절 등으로 구분할 수 있다.

관공서의 공휴일에 관한 규정

제2조(공휴일) 관공서의 공휴일은 다음 각 호와 같다. 다만, 재외공관의 공휴일은 우리나라의 국경일 중 공휴일과 주재국의 공휴일로 한다.

1. 일요일
2. 국경일 중 3·1절, 광복절, 개천절 및 한글날
3. 1월 1일
4. 설날 전날, 설날, 설날 다음날 (음력 12월 말일, 1월 1일, 2일)
5. 삭제 <2005. 6. 30.>
6. 부처님오신날 (음력 4월 8일)
7. 5월 5일 (어린이날)
8. 6월 6일 (현충일)
9. 추석 전날, 추석, 추석 다음날 (음력 8월 14일, 15일, 16일)
10. 12월 25일 (기독탄신일)
- 10의2. 「공직선거법」 제34조에 따른 임기만료에 의한 선거의 선거일
11. 기타 정부에서 수시 지정하는 날

제3조(대체공휴일)

- ① 제2조 제2호부터 제10호까지의 공휴일이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 공휴일 다음의 첫 번째 비공휴일(제2조 각 호의 공휴일이 아닌 날을 말한다. 이하 같다)을 대체공휴일로 한다.
 1. 제2조 제2호 또는 제7호의 공휴일이 토요일이나 일요일과 겹치는 경우
 2. 제2조 제4호 또는 제9호의 공휴일이 일요일과 겹치는 경우
 3. 제2조 제2호·제4호·제7호 또는 제9호의 공휴일이 토요일·일요일이 아닌 날에 같은 조 제2호부터 제10호까지의 규정에 따른 다른 공휴일과 겹치는 경우
- ② 제1항에 따른 대체공휴일이 같은 날에 겹치는 경우에는 그 대체공휴일 다음의 첫 번째 비공휴일까지 대체공휴일로 한다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 대체공휴일이 토요일인 경우에는 그 다음의 첫 번째 비공휴일을 대체공휴일로 한다.

다만 행정기관의 장은 민원편의 등 공무수행상 필요하다고 인정할 때에는 근무시간외 의 근무를 명하거나 토요일 또는 공휴일의 근무를 명할 수 있다(복무규정 제11조제1항). 복무규정 제11조 제1항에 따라 정규근무시간 외에 근무하거나 토요일 또는 공휴일에 근무를 한 공무원에 대하여 그 다음 정상근무일을 휴무(대체휴무)하게 할 수 있다. 행정기관의 장은 임신 중인 공무원 또는 출산한 지 1년 미만인 공무원에게 오후 9시부터 오전 8시까지의 시간 및 토요일 또는 공휴일에 근무를 명할 수 없다(복무규정 제11조제3항).¹²¹⁾

나. 휴 가

공무원의 휴가는 행정기관의 장이 일정한 사유가 있는 공무원의 신청 등에 의하여 일정 기간 출근의 의무를 면제하여 주는 것으로서, 연가·병가·공가·특별휴가 등을 총칭한다(복무규정 제14조 내지 제24조의3, 복무규칙 제6조 내지 제12조).

휴가기간 중의 공휴일과 토요일은 휴가일수에서 제외한다. 다만, 연가를 제외한 각 휴가별(병가, 유산·사산휴가 등) 휴가기간의 사용일수(토·공휴일 포함)의 합산이 30일이 넘으면 그 휴가일수에 토요일과 공휴일을 산입한다.¹²²⁾

1) 연 가

연가란 정신적·신체적 휴식을 취함으로써 근무능률을 유지하고 개인생활의 편의를 위하여 사용하는 휴가를 말한다. 재직기간별 연가 일수는 <표

121) 구체적으로는 주말에 시행하는 시험출장, 행사차출, 업무대기 등도 금지이다. 다만 예외적으로 임신 중인 공무원이 신청하는 경우, 출산 후 1년이 지나지 아니한 공무원의 동의가 있는 경우에는 가능하다. 교대·상시근무를 유지해야 하는 기관에서는 임신부 공무원을 교대·상시근무가 아닌 보직에 배치하도록 노력하여야 하며, 유·사산한 지 1년이 지나지 아니한 여성에 대해서도 야간·공휴일 근무를 제한하도록 노력하여야 한다.

122) (예시) ① 병가를 주중 21일 + 토·공휴일 8일 사용 = 병가 21일 사용. ② 병가를 주중 21일 + 토·공휴일 9일 사용 = 병가 30일 사용(국가공무원 복무·징계 관련 예규, p.130).

〈표 4-3〉 공무원에 대한 재직기간별 연가 일수

재직기간	연가 일수	재직기간	연가 일수
1개월 이상 1년 미만	11일	4년 이상 5년 미만	17일
1년 이상 2년 미만	12일	5년 이상 6년 미만	20일
2년 이상 3년 미만	14일	6년 이상	21일
3년 이상 4년 미만	15일	-	-

자료: 「국가공무원 복무규정」 제15조.

4-3>과 같다.¹²³⁾

공무원의 연가는 「근로기준법」상 연차휴가와 유사한 ‘기본적 휴가’이지만, 그 구체적인 내용은 연차휴가와 약간 차이가 있다. 특히 휴가를 승인 받도록 하는 점은 「근로기준법」의 해석과 차이가 있으며, 연가의 저축이 인정되는 등 「근로기준법」상 연차휴가와와는 제도적으로 차이가 있다.¹²⁴⁾

2) 병가

병가란 질병 또는 부상으로 직무를 수행할 수 없는 경우 또는 감염병에 걸려 다른 공무원의 건강에 영향을 미칠 우려가 있을 때 부여받는 휴가를 말한다. 병가의 종류에는 일반병가, 공무상 병가, 공가, 특별휴가가 있다.

일반병가는 (1) 질병 또는 부상으로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때, (2) 감염병에 걸려 그 공무원의 출근이 다른 공무원의 건강에 영향을 미칠 우려가 있을 때 연간 60일의 범위 안에서 승인한다.

공무상 병가는 공무상 질병 또는 부상으로 직무를 수행할 수 없거나 요양을 요할 경우 연간 180일의 범위 안에서 승인한다. 다만, 병가사유가 동일한 경우에는 연도의 구분 없이 180일의 범위 안에서 승인한다. 이때 ‘동일한 사유’라 함은 동일한 사고/사안을 말하며, 최초의 질병·부상으로 인해 추가 질병이 발생한 경우 동일사안으로 처리하여 연도 구분 없이

123) 다만, 「국가공무원법」 제28조 제2항 제2호·제3호·제10호에 따라 임용된 경력직공무원 및 특수경력직공무원의 재직기간이 2년 미만인 경우로서 인사혁신처장이 정하는 공무원 경력 외의 유사경력이 있는 경우에는 2년 미만의 재직기간별 연가 일수에 각각 2일을 더한다(복무규정 제15조 제1항).

124) 양자의 구체적인 차이에 관해서는 본절 「3. 다. 해석론적」 차이에서 검토한다.

180일의 공무상 병가 사용이 가능하다.

3) 공 가

공가는 공무원이 일반국민의 자격으로 국가기관의 업무수행에 협조하거나 법령상 의무의 이행이 필요한 경우¹²⁵⁾에 부여받는 휴가를 말한다.

4) 특별휴가

특별휴가는 사회통념 및 관례상 특별한 사유가 있는 경우 부여받는 휴가를 말한다.

가) 경조사휴가

공무원의 경조사 휴가는 결혼, 출산, 사망, 입양의 사유에 한하고 있으며 관련 대상별 휴가일수는 다음과 같다.¹²⁶⁾

〈표 4-4〉 공무원에 대한 경조사별 휴가 일수

	대 상	일 수
결 혼	본인	5
	자녀	1
출 산	배우자	10
사 망	배우자, 본인 및 배우자의 부모	5
	본인 및 배우자의 조부모·외조부모	3
	자녀와 그 자녀의 배우자	3
	본인 및 배우자의 형제·자매	1
입 양	본인	20

자료: 「국가공무원 복무규정」 [별표 2].

125) 공무원이 공가를 사용하는 요건으로는 병역법상 동원이나 훈련, 공무상 국기기관의 소환, 법률에 따른 투표, 승진 및 전직시험의 응시, 전보 발령에 따른 부임, 산업안전보건법 및 국민건강보험법에 따른 건강검진 등, 헌혈, 외국어능력 시험 응시, 올림픽, 전국체전 등 국가 행사 참가, 전채치번, 교통 차단 등의 이유로 출근이 불가능한 경우, 공무원 노동조합에 관한 법률상 교섭위원으로서의 참석, 공무상 검역감염병 예방 접종. 제1급감염병에 따른 예방접종 및 감염 여부의 검사를 받는 경우를 말한다(국가공무원 복무·징계 관련 예규, pp.161~162 참조).

126) 교원의 휴가는 「교원휴가에 관한 예규」(교육부 예규)에 따른다.

나) 출산휴가

임신하거나 출산한 공무원에 대하여는 출산 전과 출산 후를 통하여 90일의 출산휴가를 승인해야 하며, 출산 후의 휴가기간이 45일 이상이 되게 해야 한다. 다만, 한 번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우에는 120일의 출산휴가를 승인할 수 있으며, 출산 후의 휴가기간이 60일 이상이 되게 한다.

행정기관의 장은 (1) 임신 중인 공무원이 유산¹²⁷⁾, (2) 임신 중인 공무원이 출산휴가를 신청할 당시 연령이 만 40세 이상인 경우, (3) 임신 중인 공무원이 조산·유산·사산의 위험이 있다는 의료기관의 진단서를 제출한 경우의 사유로 출산휴가를 신청하는 경우에는 출산 전 어느 때라도 최장 44일(한번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우에는 59일)의 범위에서 출산휴가를 나누어 사용할 수 있도록 하여야 한다. 또한 배우자가 유산하거나 사산한 경우 해당 공무원이 신청하면 3일의 배우자 유산휴가 또는 사산휴가를 주어야 한다.

특히 출산 및 유산·사산 휴가는 산모의 건강을 고려하여 일정기간 휴가를 부여하는 것이라고 하면서, 임신 중 심한 입덧이나 부작용 등으로 안정의 필요가 있을 경우에는 일반병가를 승인하고 있다.

다) 난임치료시술휴가

난임치료시술휴가는 여성공무원과 남성공무원의 휴가일수를 달리하고 있다. 먼저 여성공무원에 대하여는 난임치료시술의 유형에 따라 총 2일에서 4일까지 휴가를 받을 수 있다.¹²⁸⁾ 남성공무원에 대하여는 정자채취일

127) 임신 중인 공무원이 유산 또는 사산한 경우 이하와 같이 임신기간에 따라 휴가일 수를 달리한다.

- ① 유산 또는 사산한 공무원의 임신기간(이하 “임신기간”이라 한다)이 15주 이내인 경우: 유산 또는 사산한 날부터 10일까지
- ② 임신기간이 16주 이상 21주 이내인 경우: 유산 또는 사산한 날부터 30일까지
- ③ 임신기간이 22주 이상 27주 이내인 경우: 유산 또는 사산한 날부터 60일까지
- ④ 임신기간이 28주 이상인 경우: 유산 또는 사산한 날부터 90일까지
- ⑤ 유산·사산 휴가일수 계산: ②~④의 경우에는 토요일 또는 공휴일 포함하여 부여(국가공무원 복무·징계 관련 예규, p.167 참조).

128) 여성공무원이 받는 난임치료시술의 유형별 휴가일수는 다음과 같다.

- ① 인공수정 시술을 받는 경우: 시술을 할 때마다 총 2일의 휴가를 부여받을 수 있으며, 시술일 당일을 반드시 포함하고, 나머지 1일은 시술일 전날, 시술 후

당일에 대하여만 휴가를 인정한다.

라) 여성보건휴가

여성공무원은 생리기간 중 휴식을 위하여 매월 1일의 여성보건휴가(무급)를 받을 수 있다.

마) 모성보호시간

임신 중인 여성공무원은 1일 2시간의 범위에서 휴식이나 병원진료 등을 위한 ‘모성보호시간’을 받을 수 있다. 모성보호시간 사용시 1일 최소근무시간은 4시간 이상이 되어야 하며, 최소근무시간을 충족하지 못한 모성보호시간 사용은 연가로 처리한다. 모성보호시간은 근무일에 출근을 전제로 하는 특별휴가(육아시간)와 중복하여 사용할 수 없다.

바) 육아시간

만 5세 이하(생후 72개월 이전까지)의 자녀를 가진 공무원은 24개월의 범위에서 1일 2시간의 육아시간을 받을 수 있다. 육아시간 사용시 1일 최소근무시간은 4시간 이상이 되어야 하며, 최소근무시간을 충족하지 못한 육아시간 사용은 연가로 처리한다. 육아시간은 근무일에 출근을 전제로 하는 특별휴가(모성보호시간)와 중복하여 사용할 수 없다.

2일 이내 또는 인공수정시술을 위하여 반드시 수반되는 병원진료일 중에 선택할 수 있음.

- ② 체외수정 시술을 받는 경우는 먼저 동결 보존된 배아를 이식하는 체외수정 시술을 받는 경우에 대하여 시술을 할 때마다 총 3일의 휴가를 부여 받을 수 있으며, 시술일 당일과 반드시 포함하고, 나머지 2일은 시술일의 전날, 시술일 후 2일 이내, 체외수정 시술을 위하여 반드시 수반되는 병원진료일 중에 선택할 수 있다. 그리고 난자를 채취하여 체외수정 시술을 받는 경우에 대하여는 시술을 할 때마다 총 4일의 휴가를 부여 받을 수 있으며, 난자 채취일 당일과 시술일 당일과 반드시 포함하고, 나머지 2일은 난자 채취일 전날 또는 시술일의 전날, 난자 채취일 후 2일 이내 또는 시술일 후 2일 이내, 체외수정 시술을 위하여 반드시 수반되는 병원진료일 중에 선택할 수 있다(국가공무원 복무·징계 관련 예규, pp.167~168).

사) 수업휴가

한국방송통신대학교에 재학중인 공무원은 「한국방송통신대학교설치령」에 의한 출석수업에 참석하기 위하여 연가 일수를 초과하는 출석수업기간에 대하여 수업휴가를 승인받을 수 있다. 본인의 법정연가 일수를 먼저 사용한 후 부족한 일수에 한하여 수업휴가가 인정되므로 출석수업 전 연가사용은 불가피한 경우로 제한하여야 한다.

아) 재해구호휴가

수해·화재·붕괴·폭발 등 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제1호에 따른 재난으로 피해를 입은 공무원과 재난 발생 지역에서 자원봉사활동을 하려는 공무원은 5일 이내의 재해구호휴가를 받을 수 있다. 특히, 「재난 및 안전관리 기본법」 제14조 제1항에 따른 대규모 재난으로 피해를 입은 공무원으로서 장기간 피해 수습이 필요하다고 소속 행정기관의 장이 인정하는 경우에는 10일 이내의 재해구호 휴가를 받을 수 있다.

자) 포상휴가

국가 또는 당해기관의 주요 업무를 성공적으로 수행하여 탁월한 성과와 공로가²⁹⁾ 인정되는 공무원에게 10일 이내의 포상휴가를 승인할 수 있다. 포상휴가 사유 발생일로부터 3개월 이내에 포상휴가를 실시하고, 분할하여 사용할 수 없다.

차) 가족돌봄휴가

공무원은 다음에 해당하는 경우 유·무급 포함 연간 총 10일의 범위에서 가족돌봄휴가를 받을 수 있다. 자녀를 돌보기 위해 가족돌봄휴가의 요건

129) 탁월한 성과와 공로에 대한 판단의 기준은 다음과 같다. 「상훈법」에 따른 훈장·포상을 받은 때, 「정부 표창 규정」에 따른 국무총리 이상의 표창을 받은 때, 「모범공무원 규정」에 따른 모범공무원으로 선발된 때, 그밖에, 대외적으로 국가 또는 당해기관의 명예를 선양한 때, 창안·제안 등을 통하여 행정능률 향상에 기여한 때, 중앙행정기관의 장의 표창을 받은 때 등 당해기관의 장이 구체적인 사실에 근거하여 탁월한 성과와 공로가 있다고 인정한 때를 말한다(국가공무원 복무·징계 관련 예규, p.175).

가족돌봄휴가의 요건¹³⁰⁾

1. 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 「유아교육법」에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」 제2조 각호의 학교(이하 “어린이집등”이라 한다)의 휴업·휴원·휴교, 그 밖에 이에 준하는 사유*로 자녀 또는 손자녀를 돌봐야 하는 경우
 - * 감염병, 재난 등으로 인한 개학연기, 온라인수업 등 돌봄이 필요한 경우 등
2. 자녀 또는 손자녀가 다니는 어린이집등의 공식 행사 또는 교사와의 상담에 참여하는 경우
 - ※ (예) 입학식, 졸업식, 학예회, 운동회, 참여수업, 학부모 상담 등
3. 미성년자 또는 「장애인복지법」 제2조제2항에 따른 장애인(이하 “장애인”이라 한다)인 자녀·손자녀의 병원 진료(「국민건강보험법」 제52조에 따른 건강검진 또는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제24조 및 제25조에 따른 예방접종을 포함한다)에 동행하는 경우
4. 질병, 사고, 노령 등의 사유로 조부모, 외조부모, 부모(배우자의 부모를 포함한다), 배우자, 자녀 또는 손자녀를 돌봐야 하는 경우
 - ※ 질병, 사고 등으로 병원에 입원하거나 가정 등에서 돌봄이 필요한 경우 등

에 해당하는 공무원은 연간 2일(16시간)의 범위에서 유급 가족돌봄휴가를 받을 수 있다. 자녀 1인당 연간 2일의 유급 가족돌봄휴가가 부여되는 것은 아니다.

자녀 외의 가족(성년인 자녀 등 유급 가족돌봄휴가 대상이 아닌 자녀 포함)을 돌보기 위해 가족돌봄휴가의 각 요건에 해당할 경우 무급 가족돌봄휴가를 받을 수 있다.

카) 임신검진휴가

임신한 여성공무원은 임신검진을 위하여 임신기간 동안 10일의 범위에서 임신검진휴가를 받을 수 있다. 임신검진휴가는 반일 또는 하루 단위로 신청할 수 있으며, 3일 이상 연속하여 사용할 경우에는 임신검진을 확인할 수 있는 자료를 증빙하여야 한다. 임신 중에 임용된 공무원의 경우 남은 임신기간에 걸쳐 10일의 임신검진휴가를 사용할 수 있다.

130) 국가공무원 복무·징계 관련 예규, pp.175~176.

다. 휴 직

공무원에 대한 휴직제도는 공무원이 재직중 일정한 사유로 직무에 종사할 수 없는 경우에 면직시키지 않고 일정기간 신분을 유지하면서 직무에 종사하지 않아도 되도록 하여 공무원의 신분을 보장하기 위한 제도를 말한다. 이에 「국가공무원법」 제71조에서는 공무원의 휴직제도를 규정하고 있다. 휴직제도는 크게 임용권자가 명하는 경우(직권휴직)와 공무원이 임용권자에 대하여 휴직을 청구하는 경우(청원휴직)로 나눌 수 있다.

공무원은 휴직기간 중 신분은 보유하나 직무에 종사하지 못하며, 휴직기간 중 봉급액의 일정금액을 지급받게 된다. 신체, 정신상의 장애로 인한 휴직의 경우, 질병휴직 1년 이내는 봉급의 7할(연봉월액의 6할), 1년 초과 2년 이내는 봉급의 5할(연봉월액의 4할) 지급한다. 공무상 질병 휴직에 대하여는 전액지급한다. 2년 이내의 유학휴직에 대하여는 봉급의 5할(연봉월액의 4할)을 지급한다. 육아휴직의 경우 월봉급액의 80%(월 70~150만 원) 범위내이며, 지급기간은 휴직일로부터 1년 이내이다. 같은 자녀에 대하여 부모가 모두 육아휴직을 한 경우로서 두 번째 육아휴직을 한 사람이 공무원인 경우 그 공무원의 최초 3개월의 육아휴직수당은 월 봉급액에 해당하는 금액으로 하며, 그 상한액은 250만 원으로 한다.

〈표 4-5〉 공무원에 대한 휴직사유 및 기간

	휴직사유	휴직기간
직권휴직	신체, 정신상의 장애로 장기요양을 요할 때 * 공무상 질병은 3년 이내	1년 이내 (1년 범위내 연장 가능)
	병역법에 의한 병역복무를 필하기 위하여 징집, 소집되었을 때	복무기간
	천재, 지변 또는 전시, 사변 기타 사유로 인하여 생사 또는 소재가 불명한 때	3월 이내
	기타 법률상 의무수행을 위하여 직무를 이탈하게 된 때	복무기간
	공무원노동조합설립및운영에관한법률 제7조에 따라 노동조합 전임자로 종사하게 된 때	전임기간

〈표 4-5〉의 계속

	휴직사유	휴직기간
청원휴직	국제기구 또는 외국기관, 국내·외 대학·연구기관, 특정 민간기업 등에 입사로 채용될 때	채용기간
	해외유학을 하게 된 때	3년 이내 (2년연장가능)
	중앙인사관장기관의 장이 지정하는 연구, 교육기관 등에서 연수하게 된 때	2년 이내
	만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하기 위하여 필요하거나 여성공무원이 임신 또는 출산하게 된 때	3년 이내
	조부모, 부모(배우자의 부모 포함), 배우자, 자녀 또는 손자녀를 부양하거나 돌보기 위하여 필요한 때 * 조부모 및 손자녀는 공무원임용령 제57조의 8에 해당하는 경우만 허용	1년 이내 (총3년)
	외국에서 근무·유학 또는 연수하게 되는 배우자를 동반하게 된 때	3년 이내 (2년 연장가능)
	직무관련 연구과제 수행 또는 자기개발을 위하여 학습·연구 등을 하게 된 때	1년 이내

자료 : 인사혁신처 홈페이지 ‘공무원 인사제도’ 참조.

2. 노동관계법령상 근로시간과 휴식제도

가. 근로시간 규율의 원칙

근로시간의 규율은 근로시간의 직접적인 규제 외에도, 근로시간과 직·간접적으로 연관되어 근로시간의 이면(裏面)으로 작용하고 있는 휴식제도 등을 포괄한다.¹³¹⁾ 이러한 근로시간 규율 가운데 근로시간의 직접적인 규제에 국한하여 살펴보면 다음과 같다.

근로시간 규제에 대한 가장 기본적인 형태는 관련 법령에 1일·1주간의

131) 김기선·강성태·조용만·한인상·정영훈·노호창·김근주(2015), 『근로시간법제 주요 쟁점의 합리적 개편방안』, 한국노동연구원, p.1.

근로시간 한도를 설정하는 것이다. 법령에서 설정한 근로시간의 한도를 두고 ‘기준 근로시간’,¹³²⁾ ‘법정 기준시간’,¹³³⁾ ‘법정 근로시간’,¹³⁴⁾ ‘법정 기준근로시간’¹³⁵⁾이라는 용어로 설명되고 있다.

「근로기준법」에서 정하고 있는 근로시간의 한도는 일반 근로자를 기준으로 1주 40시간, 1일 8시간이며,¹³⁶⁾ 여기에서 말하는 근로시간에는 휴게 시간이 제외된다(법 제50조 제1항 및 제2항). 그러나 작업을 위하여 사용자의 지휘·감독 아래 있는 대기시간 등은 근로시간으로 본다(법 제50조 제3항).

근로자가 사용자의 ‘지휘·감독 아래’에 있었는지 여부는 근로계약이나 취업규칙의 내용, 당해 활동의 업무관련성 등을 종합하여 사회통념에 의해 객관적으로 판단되어야 하고, ‘사용자의 지휘·감독’은 반드시 적극적으로 구체적인 지시·명령에 국한되는 것이 아니라, 묵시적인 지시·명령, 불이익취급에 의한 간접적인 강제도 포함된다.¹³⁷⁾

기준에는 1주에 휴일이 포함되는지 여부에 대해 논란이 있었으나, 2018년 「근로기준법」 개정을 통해 ‘1주’란 휴일을 포함한 7일을 말한다고 명시함으로써 그 의미가 명확하게 되었다.

근로시간에 대하여 「근로기준법」 제50조에서 정한 한도 내지 기준을 초과하여 근로하는 것을 연장근로라고 한다.¹³⁸⁾ 우리 근로기준법은 일반 근로자를 기준으로 당사자 간에 합의하는 경우 1주 간에 12시간을 한도로 연장근로를 할 수 있도록 규정하고 있다(법 제53조 제1항).

법에서 정한 1일, 1주간의 근로시간 한도를 초과하여 근로시킨 경우나, 당사자의 합의 없이 연장근로를 시킨 경우 또는 당사자의 합의가 있더라도 연장 근로시간의 한도를 초과하여 근로시킨 경우에는 2년 이하의 징

132) 노동법실무연구회(2020), 『근로기준법 주해 III』 제2판, 박영사, p.166.

133) 김기신·강성태·조용만·한인상·정영훈·노호창·김근주(2015), 『근로시간법제 주요 쟁점의 합리적 개편방안』, 한국노동연구원, p.315.

134) 임종률(2022), 『노동법』 제20판, 박영사, p.445.

135) 하갑래(2020), 『근로기준법』 전정 제33판, (주)중앙경제, p.360.

136) 연소자(15세 이상 18세 미만)의 근로시간 한도는 1일 7시간, 1주 35시간이며(「근로기준법」 제69조), 유해·위험 작업 종사자의 경우 1일 6시간, 1주 34시간이다.

137) 노동법실무연구회(2020), 『근로기준법 주해 III』 제2판, 박영사, pp.172~173.

138) 임종률(2022), 『노동법』 제20판, 박영사, p.455.

역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다(법 제110조 제1호).

한편, 「근로기준법」은 제50조에서 정하는 근로시간의 한도를 보다 유연하게 운영할 수 있도록 하기 위하여, 탄력적 근로시간제도(법 제51조 및 제51조의2), 선택적 근로시간제도(법 제52조)를 두고 있으며, 근로시간 계산의 특례로 사업장 밖 간주근로시간제도(법 제58조 제1항 및 제2항), 재량 근로시간제도(법58조 제3항) 등의 근로시간유연화 제도를 두고 있다.

나. 휴식제도

1) 휴 일

사용자는 근로시간이 4시간인 경우에는 30분 이상, 8시간인 경우에는 1시간 이상의 휴게시간을 근로시간 도중에 주어야 한다(동법 제54조).

사용자는 근로자에게 1주에 평균 1회 이상의 유급휴일을 보장하여야 한다(동법 제55조). 또한 근로자에게 대통령령으로 정하는 휴일을 유급으로 보장하여야 한다(다만, 근로자대표와 서면으로 합의한 경우 특정한 근로일로 대체 가능)(동법 제55조). 이때 대통령령으로 정하는 휴일이란, 「관공서의 공휴일에 관한 규정」 제2조 각 호(제1호는 제외한다)에 따른 공휴일 및 같은 영 제3조에 따른 대체공휴일을 말한다(동법 시행령 제30조 제2항).

우리나라의 경우 관공서의 공휴일만 법령(「관공서의 공휴일에 관한 규정」)으로 정하고 있으며, 일반국민의 휴일은 근로자의 날을 제외하고는 법령으로 따로 정하고 있지 않다. 「근로자의날제정예관한법률」에서는 5월 1일을 근로자의 날로 하고 이 날을 「근로기준법」에 의한 유급휴일로 한다.

다만, 「근로기준법」 제55조 제2항 등에 따라 민간기업도 「관공서의 공휴일에 관한 규정」 상의 공휴일(일요일 제외)을 유급휴일로 보장해야 한다. 다만, 근로자 대표와 서면으로 합의한 경우 특정한 근로일로 대체 가능하다. 이때 상시 4인 이하 근로자를 사용하는 사업장은 제외된다.¹³⁹⁾

139) 「근로기준법」 제55조 제2항 등에서는 일요일을 제외한 관공서 공휴일을 단계적으로 민간의 유급휴일로 적용(상시 300인 이상 근로자의 사업장에 대하여는 2020년 1월 1일부터, 상시 30~299인 이상 근로자의 사업장에 대하여는 2021년 1월 1일부터, 상시 5~29인 이상 근로자의 사업장에 대하여는 2022년 1월 1일부터) 시행하였다(동법 시행령 제30조 제2항).

따라서 상시 5인 이상 근로자를 사용하는 사업장은 취업규칙이나 단체협약에서 관공서의 공휴일(일요일 제외), 근로자의 날을 유급휴일로 보장해야 하며, 그 밖에 창립기념일 등을 휴일로 정하여 운영할 수 있다.

2) 휴 가

민간부문에 적용되는 휴가제도 중 「근로기준법」 ‘제4장 근로시간과 휴식’에서는 보상휴가와 연차휴가를 명시하고 있다. 근로자의 모성보호와 관련된 휴가제도는 동법 제5장 ‘여성과 소년’에서 규정하고 있고, 부성보호 및 가족돌봄과 관련된 휴가제도는 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」(이하, 남녀고용평등법)에서 규정하고 있다. 또한 「근로기준법」에 2019년 직장 내 괴롭힘 관련 규정이 들어오면서 피해근로자를 보호하기 위한 조치 수단으로 유급휴가제도를 명시하고 있다.

〈표 4-6〉 민간부문의 휴가제도

	내 용	조 문
보상휴가	사용자는 근로자대표와의 서면 합의에 따라 연장 근로·야간근로 및 휴일근로에 대해 임금을 지급하는 것을 갈음하여 휴가를 줄 수 있음	근로기준법 제57조
연차 유급휴가	사용자는 1년간 80퍼센트 이상 출근한 근로자에게 15일의 유급휴가를 주어야 한다. 사용자는 계속하여 근로한 기간이 1년 미만인 근로자 또는 1년간 80퍼센트 미만 출근한 근로자에게 1개월 개근 시 1일의 유급휴가를 주어야 한다.	근로기준법 제60조 제1· 2항
유급휴가의 대체	사용자는 근로자대표와의 서면 합의에 따라 제60조에 따른 연차 유급휴가일을 갈음하여 특정한 근로일에 근로자를 휴무시킬 수 있다.	근로기준법 제62조
생리휴가	사용자는 여성 근로자가 청구하면 월 1일의 생리휴가를 주어야 한다.	근로기준법 제73조
출산전후 휴가	용자는 임신 중의 여성에게 출산 전과 출산 후를 통하여 90일(한 번에 둘 이상 자녀를 임신한 경우에는 120일)의 출산전후휴가를 주어야 한다. 이 경우 휴가 기간의 배정은 출산 후에 45일(한 번에 둘 이상 자녀를 임신한 경우에는 60일) 이상이어야 한다.	근로기준법 제74조

〈표 4-6〉의 계속

	내 용	조 문
태아검진 시간의 허용 등	사용자는 임신한 여성근로자가 「모자보건법」 제 10조에 따른 임신부 정기건강진단을 받는데 필요한 시간을 청구하는 경우 이를 허용하여 주어야 한다.	근로기준법 제74조의2
육아 시간	생후 1년 미만의 유아(乳兒)를 가진 여성 근로자가 청구하면 1일 2회 각각 30분 이상의 유급 수유 시간을 주어야 한다.	근로기준법 제75조
직장 내 피로함 발생 시 조치	사용자는 제2항에 따른 조사 기간 동안 직장 내 피로함과 관련하여 피해를 입은 근로자 또는 피해를 입었다고 주장하는 근로자(이하 “피해근로자등”이라 한다)를 보호하기 위하여 필요한 경우 해당 피해근로자등에 대하여 근무장소의 변경, 유급휴가 명령 등 적절한 조치를 하여야 한다.	근로기준법 제76조의3 제3항
배우자 출산 휴가	사업주는 근로자가 배우자의 출산을 이유로 휴가를 청구하는 경우 배우자 출산휴가를 주어야	남녀고용평등법 제18조의2
난임치료 휴가	사업주는 근로자가 인공수정 또는 체외수정 등 난임치료를 받기 위하여 휴가(이하 “난임치료휴가”라 한다)를 청구하는 경우에 연간 3일 이내의 휴가를 주어야 하며, 이 경우 최초 1일은 유급으로 한다.	남녀고용평등법 제18조의3
육아기 근로 시간 단축	사업주는 근로자가 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하기 위하여 근로시간의 단축(이하 “육아기 근로시간 단축”이라 한다)을 신청하는 경우에 이를 허용하여야 한다.	남녀고용평등법 제19조의2
가족돌봄 휴가	사업주는 근로자가 조부모, 부모, 배우자, 배우자의 부모, 자녀 또는 손자녀(이하 “가족”이라 함)의 질병, 사고, 노령 또는 자녀의 양육으로 인하여 긴급하게 그 가족을 돌보기 위한 휴가(이하 “가족돌봄휴가”라 함)를 신청하는 경우 이를 허용해야 한다.	남녀고용평등법 제22조의2 제2항
가족돌봄 등 을 위한 근 로시간 단축	사업주는 근로자가 다음 중 어느 하나에 해당하는 사유로 근로시간의 단축을 신청하는 경우에 이를 허용해야	남녀고용평등법 제22조의3 제1항

자료: 저자 작성.

〈표 4-7〉 민간부문의 휴직제도

	내 용	조 문
육아휴직	사업주는 임신 중인 여성 근로자가 모성을 보호하거나 근로자가 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀(입양한 자녀를 포함)를 양육하기 위해 휴직(이하 “육아휴직”이라 함)을 신청하는 경우에 이를 허용해야 한다.	남녀고용평등법 제19조 제1항
가족돌봄 휴직	사업주는 근로자가 조부모, 부모, 배우자, 배우자의 부모, 자녀 또는 손자녀(이하 “가족”이라 함)의 질병, 사고, 노령으로 인해 그 가족을 돌보기 위한 휴직(이하 “가족돌봄휴직”이라 함)을 신청하는 경우 이를 허용해야 한다.	남녀고용평등법 제22조의2 제1항

자료: 저자 작성.

3) 휴 직

민간부문에 적용되는 노동관계법령상 ‘휴직’으로 규정하고 있는 제도는 남녀고용평등법상 ‘육아휴직’과 ‘가족돌봄휴직’이 있다.

4) 휴 업

민간부문에 적용되는 노동관계법령에서는 국가공무원 복무규정상 ‘병가’라는 휴가 또는 휴직의 개념을 명시하지 않고 있다. 다만, ‘휴업’이라는 용어를 통하여 업무상 재해를 입은 근로자에 대하여 ‘휴업수당’을 지급할 것을 규정한다. 또한 사용자의 귀책사유로 휴업하는 경우에 대하여도 근로자에 대한 ‘휴업수당’ 지급을 명시한다. 그 밖에 현행 노동관계법령에서 ‘휴가’ 또는 ‘휴직’으로 정의하고 있는 ‘출산전후휴가’와 ‘육아휴직’ 상태에 있는 근로자를 ‘휴업한 기간’으로 보고 있다.

현행법상 ‘휴업’의 정의를 명시하는 규정은 없다. 다만, 「산업재해보상보험법」에서 ‘휴업급여는 업무상 사유로 부상을 당하거나 질병에 걸린 근로자에게 요양으로 취업하지 못한 기간에 대하여 지급’한다고 명시하면서, ‘휴업’이란 ‘근로자가 취업하지 못한 기간’으로 해석할 수 있다.

〈표 4-8〉 노동관계법령상 휴업 관련 규정

	내 용	조 문
사용자의 귀책사유	사용자의 귀책사유로 휴업하는 경우에 사용하는 휴업기간 동안 그 근로자에게 평균임금의 100분의 70 이상의 수당을 지급하여야 한다.	제46조
업무상 재해 휴업	근로자가 업무상의 부상 또는 질병으로 휴업한 기간	제60조 제6항 제1호
출산전후 휴가 휴업	임신 중의 여성이 제74조 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 휴가로 휴업한 기간	제60조 제6항 제2호
육아휴직 휴업	「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제19조 제1항에 따른 육아휴직으로 휴업한 기간	제60조 제6항 제3호

자료: 저자 작성.

3. 공공기관 휴식제도와 공무원 규정 적용의 법리적 검토

가. 약정휴가로서 공무원 규정의 준용

법적 근거 유무에 따라 휴가를 구분하고자 하면, 법정휴가와 약정휴가로 나눌 수 있다. 헌법상 보호하고 있는 근로자의 근로조건(임금, 근로시간, 휴식시간, 안전보건, 보상 등)은 근로계약상의 권리의무에 대한 사항이다. 노동관계법령에서 정하고 있는 휴가는 헌법에 근거한 법정 근로조건에 해당한다. 이를 법정휴가라고 한다. 약정휴가는 ‘근로조건 자율결정의 원칙’에 따라 사용자와 근로자 간의 합의에 의해 근로조건으로 편입된 것으로 단체협약, 취업규칙, 근로계약에 따라 근로조건으로 확정된 휴가 등이다.¹⁴⁰⁾

공무원법과 민간부문에 대한 휴일, 휴가 제도에서 관공서 휴일 및 모성보호와 관련된 휴가제도 등 법정휴일에 대하여는 관련 법령과 조문의 위치만 다를 뿐 대부분 비슷한 내용을 규정하고 있다. 다만 공무원법에서 민간부문보다 휴가의 요건(사유)을 다양하게 명시하거나, 민간부문에는

140) 김근주(2015), 「연차휴가제도의 보상적 성격에 관한 비판적 검토」, 『노동법연구』, 서울대학교 노동법연구회, pp.128~129.

규정화되지 않은 휴가제도를 관련 법규정으로 명시하기도 한다.

먼저 ‘가족돌봄휴가’의 경우, 남녀고용평등법에서는 가족의 ‘질병, 사고, 노령’ 및 ‘감염병’으로 인하여 그 가족을 돌보기 위한 휴직으로 명시하고 있다. 그러나 「국가공무원 복무규정」 제20조 제14항은 가족돌봄휴가 규정에서는 해당 요건으로 가족의 질병 등의 사유와 더불어 (1) 어린이집 등의 휴업·휴원·휴교, 그 밖에 이에 준하는 사유, (2) 어린이집등의 공식 행사 또는 교사와의 상담, (3) 미성년자 또는 「장애인복지법」 제2조제2항에 따른 장애인(이하 이 조에서 “장애인”이라 한다)인 자녀·손자녀의 병원 진료를 포함하고 있다.

또한 민간부문의 노동관계법령에서는 업무상 재해에 따른 질병휴직에 대하여는 규정하고 있지 않고, 「근로기준법」상 재해보상을 명시하면서 근로자의 ‘요양’이나 ‘휴업’의 존재를 간접적으로 규정하고 있다. 그러나 「국가공무원 복무규정」에서는 제18조(병가), 제71조(휴직) 제1항 제1호 질병휴직(신체·정신상의 장애로 장기 요양이 필요할 때)을 명시하고 있다.

그 밖에 「국가공무원법」 제71조(휴직)에서는 휴직의 사유로 국외 유학, 국제기구 등의 임시채용 등 휴직의 사유를 구체적으로 규정하고 있다.

법정휴가와 약정휴가는 그 명칭에 따라 구분되지 않는다. 즉, 「국가공무원 복무규정」등에서 규정하고 있는 공무원의 휴가제도는 형식적으로는 법령이라는 방식으로 규정하고 있다. 다만 이는 행정명령으로 그 법적 성질이 법규명령이라기보다는 취업규칙에 가깝다. 따라서 공무원에 적용되는 관련 법규정상상의 휴가들은 공무원이라는 신분의 특수성에 따른 것으로 민간부문에서 적용하는 약정휴가와 같이 보고 해당 제도에 따라 정당성 여부를 판단해야 한다.¹⁴¹⁾

공공기관에 대한 휴가제도 역시 공공기관 관련 법에서는 규정하고 있지 않지만, 해당 공공기관별로 공무원에 관한 규정의 내용을 준용하여 약정휴가의 형식으로 근로조건을 자체 규정으로 명시함으로써 사용자와 근로자 양측에 대한 법원(法源)으로 작용하게 된다.

141) 김근주(2015), 「연차휴가제도의 보상적 성격에 관한 비판적 검토」, 『노동법연구』, 서울대학교 노동법연구회, pp.129~130.

나. 전제 조건의 차이 : 사회보험 관계와 기금

국가공무원 및 민간부문에 적용하는 휴가제도는 모두 유급휴가와 무급휴가로 나뉘면서, 사용자(국가 포함)에 의한 임금지급의 유무 여부를 명시한다. 특히 휴가의 유급 여부는 개별 휴가의 취지에 따라 달라는데 (1) 사용자에게 근로자의 소득보전의 책임이 있는 경우, (2) 근로자가 휴식을 이용하는 대신 임금 소득을 포기해야 하는 경우, (3) 사회보험 등 제3자를 통한 소득이 보전되는 경우가 있다.¹⁴²⁾

국가공무원 및 민간부문에 대한 유급 휴가제도의 가장 큰 차이 중 하나는 기금의 출처가 다르다는 점이다. 「공무원연금법」상 공무원의 퇴직·사망 및 비공무상 장애에 드는 비용은 공무원과 국가 또는 지방자치단체가 부담한다. 여기서 공무원이 내는 기여금과 국가 또는 지방자치단체가 내는 부담금을 통해 유급휴가에 대한 급여가 지급된다.¹⁴³⁾ 민간부문은 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」상의 보험가입자인 사업주와 근로자에 대하여 보험가입자로서 보험료(고용안정·직업능력개발사업 및 실업급여의 보험료, 산재보험의 보험료)를 징수하고, 이를 통해 유급휴가에 대한 급여를 지급한다.¹⁴⁴⁾

다만 공공기관의 경우에는 근로조건과 관련하여 공무원법 등을 준용하

142) 김근주(2015), 「연차휴가제도의 보상적 성격에 관한 비판적 검토」, 『노동법연구』, 서울대학교 노동법연구회, pp.130~131.

143) 「공무원연금법」 제3조(정의) 8. “기여금”이란 급여에 드는 비용으로 공무원이 부담하는 금액을 말한다. 9. “부담금”이란 급여에 드는 비용으로 국가나 지방자치단체가 부담하는 금액을 말한다.

144) 「고용보험법」 제5조(보험가입자) ① 「고용보험법」을 적용받는 사업의 사업주와 근로자(「고용보험법」 제10조 및 제10조의2에 따른 적용 제외 근로자는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 당연히 「고용보험법」에 따른 고용보험(이하 “고용보험”이라 한다)의 보험가입자가 된다. ② 「고용보험법」 제8조 단서에 따라 같은 법을 적용하지 아니하는 사업의 사업주가 근로자의 과반수의 동의를 받아 공단의 승인을 받으면 그 사업의 사업주와 근로자는 고용보험에 가입할 수 있다. <개정 2019. 1. 15.> ③ 「산업재해보상보험법」을 적용받는 사업의 사업주는 당연히 「산업재해보상보험법」에 따른 산업재해보상보험(이하 “산재보험”이라 한다)의 보험가입자가 된다. ④ 「산업재해보상보험법」 제6조 단서에 따라 같은 법을 적용하지 아니하는 사업의 사업주는 공단의 승인을 받아 산재보험에 가입할 수 있다.

고 있음에도 불구하고, 민간부문에 적용하고 있는 고용보험에 가입하고 있다. 그리고 공공기관 근로자에 대한 휴직기간과 휴직급여의 정도는 거의 동일하다(예: 육아휴직급여).¹⁴⁵⁾ 그러나 공무원에게는 유급휴가를 취업기간으로 인정하여 매년 2차례 지급하는 정근수당¹⁴⁶⁾이 추가로 지급된다. 즉, 「공무원보수규정」 제15조 제1호(군복무, 법정의무수행)·제4호(고용, 유학)·제5호(노조전임) 및 제6호(육아)에 따른 휴직과 공무상 질병 또는 부상에 따른 휴직기간 및 「교육공무원법」 제12조 제1항 제5호에 따라 특별채용된 공무원의 사립학교 근무기간은 실제 근무한 기간으로 간주되므로 정근수당 전액을 지급한다.¹⁴⁷⁾

이러한 차이점들을 고려할 때, 공무원에 관한 규정들을 그대로 적용하는 것은 적절하지 않거나, 노동관계법령과의 관계가 모호한 경우가 발생한다. 예컨대 노동관계법령에서 규정하고 있지 않은 ‘병가제도’를 공무원 규정에 근간하여 단체협약 등으로 도입한 경우, 일반병가 내용을 공공기관에 적용하는 것은 문제없지만, 공무상 병가 규정을 노동관계법령 적용 대상인 사업장에 적용하는 것은 적정하지 않다.¹⁴⁸⁾ 이는 산재보상의 영역

145) 육아휴직공무원의 경우 호봉 기준 월봉급액의 80%에 해당하는 금액, 다만, 월봉급액의 80퍼센트에 해당하는 금액이 150만 원을 초과하는 경우에는 150만 원을, 70만 원 미만일 경우에는 70만 원을 지급한다. 같은 자녀에 대하여 부모가 순차적으로 육아휴직을 하여 두 번째 육아휴직을 한 자가 공무원인 경우 최초 3개월의 육아휴직수당은 육아휴직 개시일 현재 육아휴직공무원 호봉 기준 월봉급액에 해당하는 금액, 다만, 월봉급액이 250만 원을 초과하는 경우에는 250만 원을 지급한다(공무원 수당 등에 관한 규정 제11조의3). 민간부문에 대하여는 「고용보험법 시행령」 제95조(육아휴직 급여), 제95조의2(두 번째 육아휴직자에 대한 육아휴직 급여에 관한 한시적 특례)에서 같은 육아휴직급여의 산정에 대하여 규정하고 있다.

146) 「공무원수당 등에 관한 규정」 제7조(정근수당) 공무원에게는 예산의 범위에서 근무연수에 따라 매년 1월과 7월의 보수지급일에 별표 2의 지급 구분에 따라 다음과 같이 정근수당을 지급한다.

147) 「공무원보수 등의 업무지침」 [시행 2022. 7. 22.] [인사혁신처예규 제135호, 2022. 7. 22., 일부개정] 근거 2022 공무원보수 등의 업무지침 전문, 352, 360.

148) 「국가공무원 복무규정」 제18조(병가) ① 행정기관의 장은 소속 공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 경우에는 연 60일의 범위에서 병가를 승인할 수 있다. 이 경우 질병이나 부상으로 인한 지각·조퇴 및 외출은 누계 8시간을 병가 1일로 계산하고, 제17조 제5항에 따라 연가 일수에서 빼는 병가는 병가 일수에 산입하지 아니한다. <개정 2015. 10. 6., 2018. 7. 2.>

에 해당하기 때문이다. 물론 공공기관에서 단체협약을 통해 산재보상보다 신청과 사용이 용이한 공무상 병가를 규정하여 중첩적으로 근로자를 보호할 수는 있다. 하지만 노사의 필요성에 따른 단체협약 도입 여부에 상관없이, 공공기관에 보편적으로 적용해야 하는 것으로 오인되어서는 안 된다.

공공기관의 혁신에 관한 지침

제42조(휴가·휴직 제도) ① 공공기관은 「근로기준법」과 「국가공무원 복무규정」에 준하여 휴가제도를 운영하고, 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

1. 병가: 「국가공무원 복무규정」 제18조의 규정에 따라 연 60일(업무상 질병·부상의 경우 연 180일) 한도 내에서 운영한다.
2. 경조사 휴가: 「국가공무원 복무규정」 제20조와 별표2의 기준에 따라 운영하고, 동 항목에 규정되지 않은 사유를 경조사 휴가 또는 통합휴가 항목으로 운영할 수 없다.
3. 장기근속자에 대한 안식휴가는 운영할 수 없다.
- ② 공공기관은 「근로기준법」에서 정하는 연차 유급휴가와 「국가공무원 복무규정」 제16조의3과 제20조의 규정에 따른 연가의 지축 및 특별휴가 외에 다른 휴가제도를 운영할 수 없으며, 유급휴가의 사용 촉구에도 불구하고 사용하지 않은 유급휴가에 대해서는 금전적으로 보상할 수 없다.
- ③ 공공기관은 「국가공무원법」과 관련규정을 감안하여 휴직에 관한 합리적인 규정을 마련하고 휴직제도가 남용되지 않도록 복무관리를 하여야 한다.
- ④ 제3항의 규정에 따른 공공기관의 휴직 관련 규정은 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.
 1. 휴직의 사유와 기간: 「국가공무원법」 제71조와 제72조의 규정에 따라 운영
 2. 휴직 기간 중 보수 지급: 「공무원보수 등에 관한 규정」 준용
 3. 육아휴직 급여: 「고용보험법」 제70조와 시행령 제95조에 따라 지급하고, 법령에 규정된 상한액을 초과하여 지급 금지
 4. 유급 안식년 휴직: 연구직에 한하여 예외적으로 운영

1. 질병 또는 부상으로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때
2. 감염병에 걸려 그 공무원의 출근이 다른 공무원의 건강에 영향을 미칠 우려가 있을 때
 - ② 행정기관의 장은 소속 공무원이 공무상 질병 또는 부상으로 직무를 수행할 수 없거나 요양이 필요할 경우에는 연 180일의 범위에서 병가를 승인할 수 있다. <개정 2015. 10. 6.>
 - ③ 병가 일수가 연간 6일을 초과하는 경우에는 의사의 진단서를 첨부하여야 한다. <개정 2018. 7. 2.>

[전문개정 2011. 7. 4.]

이러한 측면에서 볼 때, 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 제42조 제1호에서 규정한 병가 규정은 해당 지침의 전체적인 취지에 부합하는 것인지의문이다. 「공공기관의 혁신에 관한 지침」은 공공기관이 공무원의 근로조건을 상회하는 ‘과도하게 호혜적인’ 근로조건을 제한하기 위한 것이다. 다만 해당 지침에서는 각 개별 제도의 내용에 관계없이 기계적으로 공무원 복무 등을 상한으로 설정하고 있을 뿐이다. 해당 지침의 취지에 보다 부합하고자 한다면, 업무상 질병·부상의 경우는 산재보상을 통하여 공공기관의 부담(유급휴가와 인원 결원에 대한 부담)을 줄여주는 방안을 권고하는 것이 법체계적으로 타당하다.

다. 해석론적 차이

공무원 복무규정상 연가와 「근로기준법」상 연차휴가제도는 모두 기본적인 휴가로서, 관련 법령에서는 양자에 대한 권리 취득과 행사, 그리고 금전보상 등에 관하여 자세하게 규정하고 있다.

노동관계법령상 휴가제도는 ① 휴가의 법적 근거에 따라 법정휴가와 약정휴가, ② 휴가의 유급성에 따라 유급휴가와 무급휴가,¹⁴⁹⁾ ③ 휴가의 법적 성격에 따라 보장적 휴가와 보상적 휴가 등으로 구분할 수 있다.¹⁵⁰⁾¹⁵¹⁾ 연차휴가제도는 법정휴가로서 유급으로 규정되어 있으며, 근로자의 기본

149) 유급휴가라고 할 때, 급여의 지급 당사자는 근로계약관계의 일방 당사자인 사용자가 된다. 흔히 사회보험상 급여가 지급되는 경우에도 유급휴가라는 표현을 쓰긴 하지만, 노동관계의 맥락에서는 [무급휴가+사회(보험)급여]가 정확한 표현이다(김근주(2020), 「병가제도 도입의 정책적 검토사항」, 『월간 노동리뷰』 9월호, 한국노동연구원, p.33 각주 4).

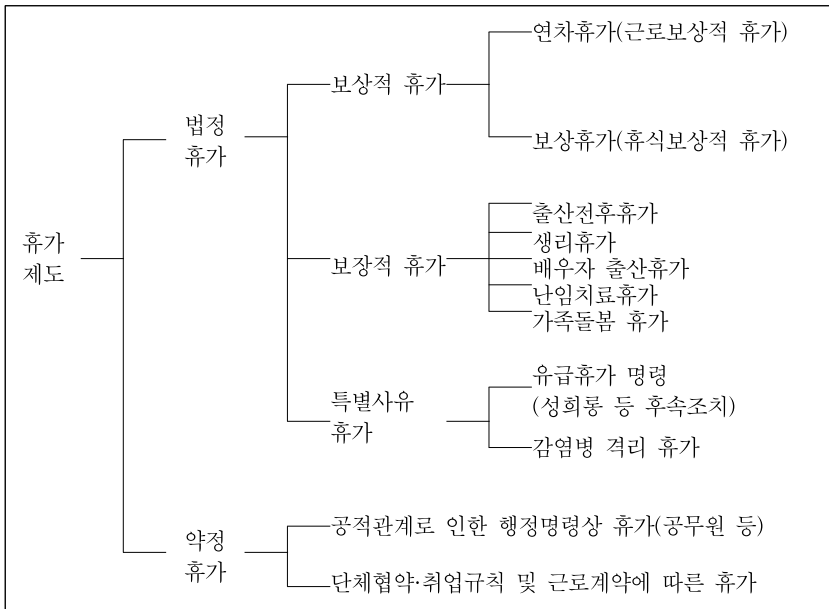
150) 김근주·남공준·이정희(2020), 『병가제도의 현황과 정책적 개선방안』, 한국노동연구원, p.62.

151) 노동관계법령상 휴가를 법적 성격, 특히 취득 요건을 중심으로 한 성격으로 구분해 본다면 보상적 휴가와 보장적 휴가로 구분할 수 있다. 보상적 휴가는 ‘근로자의 기여도’에 따라 휴가의 취득 및 휴가 일수가 차이가 있는 휴가이며, 보장적 휴가는 일정한 사실에 대하여 부여되는 휴가이다. 2012년 「근로기준법」 제74조가 개정되기 전까지, (출)산전후휴가는 법문에서 ‘보호휴가’라는 표현을 사용하기도 하였다(김근주(2020), 「병가제도 도입의 정책적 검토사항」, 『월간 노동리뷰』 9월호, 한국노동연구원, p.33 각주 4).

적 권리로서 보편적으로 보장되는 한편, 근속연수에 따른 추가적 보상을 규정하고 있다는 점에 특징이 있다.

연차휴가제도가 기본적·보편적 휴가이긴 하지만, 「근로기준법」은 연차 휴가의 권리·의무 관계에 대하여 세부적인 규정들을 두고 있다.

(그림 4-1) 현행 휴가제도의 체계



자료 : 김근주·남궁준·이정희(2021), 『병가제도의 현황과 정책적 개선방안』, 한국노동연구원, <표 4-1> 수정 및 보완.

「근로기준법」상 연차휴가 규정

- 제60조(연차 유급휴가)** ① 사용자는 1년간 80퍼센트 이상 출근한 근로자에게 15일의 유급휴가를 주어야 한다. <개정 2012. 2. 1.>
- ② 사용자는 계속하여 근로한 기간이 1년 미만인 근로자 또는 1년간 80퍼센트 미만 출근한 근로자에게 1개월 개근 시 1일의 유급휴가를 주어야 한다. <개정 2012. 2. 1.>
- ③ 삭제 <2017. 11. 28.>
- ④ 사용자는 3년 이상 계속하여 근로한 근로자에게는 제1항에 따른 휴가에 최초 1년을 초과하는 계속 근로 연수 매 2년에 대하여 1일을 가산한 유급휴가를 주어야 한다. 이 경우 가산휴가를 포함한 총 휴가 일수는 25일을 한도로 한다.

「근로기준법」상 연차휴가 규정

- ⑤ 사용자는 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 휴가를 근로자가 청구한 시기에 주어야 하고, 그 기간에 대하여는 취업규칙 등에서 정하는 통상임금 또는 평균임금을 지급하여야 한다. 다만, 근로자가 청구한 시기에 휴가를 주는 것이 사업 운영에 막대한 지장이 있는 경우에는 그 시기를 변경할 수 있다.
- ⑥ 제1항 및 제2항을 적용하는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기간은 출근한 것으로 본다. <개정 2012. 2. 1., 2017. 11. 28.>
1. 근로자가 업무상의 부상 또는 질병으로 휴업한 기간
 2. 임신 중의 여성이 제74조 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 휴가로 휴업한 기간
 3. 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제19조 제1항에 따른 육아 휴직으로 휴업한 기간
- ⑦ 제1항·제2항 및 제4항에 따른 휴가는 1년간(계속하여 근로한 기간이 1년 미만인 근로자의 제2항에 따른 유급휴가는 최초 1년의 근로가 끝날 때까지의 기간을 말한다) 행사하지 아니하면 소멸된다. 다만, 사용자의 귀책사유로 사용하지 못한 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2020. 3. 31.>

제61조(연차 유급휴가의 사용 촉진) ① 사용자가 제60조 제1항·제2항 및 제4항에 따른 유급휴가(계속하여 근로한 기간이 1년 미만인 근로자의 제60조 제2항에 따른 유급휴가는 제외한다)의 사용을 촉진하기 위하여 다음 각 호의 조치를 하였음에도 불구하고 근로자가 휴가를 사용하지 아니하여 제60조 제7항 본문에 따라 소멸된 경우에는 사용자는 그 사용하지 아니한 휴가에 대하여 보상할 의무가 없고, 제60조 제7항 단서에 따른 사용자의 귀책사유에 해당하지 아니하는 것으로 본다. <개정 2012. 2. 1., 2017. 11. 28., 2020. 3. 31.>

1. 제60조 제7항 본문에 따른 기간이 끝나기 6개월 전을 기준으로 10일 이내에 사용자가 근로자별로 사용하지 아니한 휴가 일수를 알려주고, 근로자가 그 사용 시기를 정하여 사용자에게 통보하도록 서면으로 촉구할 것
 2. 제1호에 따른 촉구에도 불구하고 근로자가 촉구를 받은 때부터 10일 이내에 사용하지 아니한 휴가의 전부 또는 일부의 사용 시기를 정하여 사용자에게 통보하지 아니하면 제60조 제7항 본문에 따른 기간이 끝나기 2개월 전까지 사용자가 사용하지 아니한 휴가의 사용 시기를 정하여 근로자에게 서면으로 통보할 것
- ② 사용자가 계속하여 근로한 기간이 1년 미만인 근로자의 제60조 제2항에 따른 유급휴가의 사용을 촉진하기 위하여 다음 각 호의 조치를 하였음에도 불구하고 근로자가 휴가를 사용하지 아니하여 제60조 제7항 본문에 따라 소멸된 경우에는 사용자는 그 사용하지 아니한 휴가에 대하여 보상할 의무가 없고, 같은 항 단서에 따른 사용자의 귀책사유에 해당하지 아니하는 것으로 본다. <신설 2020. 3. 31.>
1. 최초 1년의 근로기간이 끝나기 3개월 전을 기준으로 10일 이내에 사용자가 근로자별로 사용하지 아니한 휴가 일수를 알려주고, 근로자가 그 사용 시기를 정하여 사용자에게 통보하도록 서면으로 촉구할 것. 다만, 사용자가 서면 촉구한 후 발생한 휴가에 대해서는 최초 1년의 근로기간이 끝나기 1개월 전을 기준으로 5일 이내에 촉구하여야 한다.

「근로기준법」상 연차휴가 규정

2. 제1호에 따른 추구에도 불구하고 근로자가 추구를 받은 때부터 10일 이내에 사용하지 아니한 휴가의 전부 또는 일부의 사용 시기를 정하여 사용자에게 통보하지 아니하면 최초 1년의 근로기간이 끝나기 1개월 전까지 사용자가 사용하지 아니한 휴가의 사용 시기를 정하여 근로자에게 서면으로 통보할 것. 다만, 제1호 단서에 따라 추구한 휴가에 대해서는 최초 1년의 근로기간이 끝나기 10일 전까지 서면으로 통보하여야 한다.

제62조(유급휴가의 대체) 사용자는 근로자대표와의 서면 합의에 따라 제60조에 따른 연차 유급휴가일을 갈음하여 특정한 근로일에 근로자를 휴무시킬 수 있다.

연혁적으로 볼 때, 과거 근로보상적 성격의 월차·연차휴가가 휴식보장적인 연차휴가로 변경되어 왔다. 연차휴가는 ‘근로자의 선택에 의한 휴식’으로 권리성을 강하게 인정하고 있는데, 근로자의 시기지정과 사용자의 제한적인 시기변경을 규정하고 있으며, 판례에서는 연차휴가 시기지정권을 ‘형성권’으로 해석하고 있다.¹⁵²⁾

한편 연차휴가는 해당 연도에 모두 사용함을 원칙으로 하며, 예외적으로 금전 보상을 규정하고 있다. 이러한 금전 보상은 근로자의 최소한의 휴식을 보장하고자 하는 입법 취지에 비추어 볼 때 바람직하지 않으므로, 저조한 휴가 사용률을 높이기 위한 연차휴가 사용촉진제도를 자세하게 규정하고 있다는 점이 특징적이다.¹⁵³⁾

152) 서울고등법원 2019. 04. 04 선고, 2018누57171 판결; 서울행정법원 2019. 05. 30 선고, 2018구합81769 판결 등.

153) 이상의 연차휴가에 관한 내용은 김근주(2012), 「연차휴가제도에 관한 연구」, 한양대학교 박사학위 논문 참조.

「국가공무원 복무규정」

제15조(연가 일수) ① 공무원의 재직기간별 연가 일수는 다음과 같다. 다만, 법 제28조 제2항 제2호·제3호 및 제10호에 따라 임용된 경력직공무원 및 특수경력직공무원의 재직기간이 2년 미만이면 인사혁신처장이 정하는 공무원 경력 외의 유사경력이 있는 경우에는 2년 미만의 재직기간별 연가 일수에 각각 2일을 더한다. <개정 2013. 3. 23., 2013. 12. 11., 2014. 11. 19., 2018. 7. 2.>

재직기간	연가 일수
1개월 이상 1년 미만	11
1년 이상 2년 미만	12
2년 이상 3년 미만	14
3년 이상 4년 미만	15
4년 이상 5년 미만	17
5년 이상 6년 미만	20
6년 이상	21

② 제1항에서 “재직기간”이란 「공무원연금법」 제25조 제1항부터 제3항까지의 규정에 따르되, 연월일수(年月日數)로 계산한 재직기간을 말하며, 휴직기간, 정직기간, 직위해제기간 및 강등 처분에 따라 직무에 종사하지 못하는 기간은 산입(算入)하지 아니한다. 다만, 다음 각 호의 휴직기간은 재직기간에 산입한다. <개정 2017. 1. 31., 2018. 7. 2., 2018. 9. 18.>

1. 법 제71조 제2항 제4호의 사유에 따른 휴직으로 「공무원임용령」 제31조 제2항 제1호다목에 따른 휴직기간
2. 법령에 따른 의무 수행으로 인한 휴직
3. 「공무원 재해보상법」에 따른 공무원 상 질병 또는 부상으로 인한 휴직

③ 연도 중 결근·휴직(법 제71조 제1항 제1호에 따른 휴직 중 공무원 상 질병 또는 부상으로 인한 휴직은 제외한다)·정직·강등·직위해제된 사실 및 인사혁신처장이 정하는 사실상 직무에 종사하지 않은 기간이 없는 공무원으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대해서는 다음 해에만 제1항의 재직기간별 연가 일수에 각각 1일을 더한다. <개정 2019. 12. 31.>

1. 병가(제18조 제2항에 따른 병가는 제외한다)를 받지 않은 공무원
 2. 제16조 제5항에 따른 연가보상비를 받지 못한 연가 일수가 남아 있는 공무원
- [전문개정 2011. 7. 4.]

제15조의2삭제 <1981. 6. 24.>

제16조(연가계획 및 승인) ① 행정기관의 장은 소속 공무원이 자유롭게 연가를 사용하여 심신을 새롭게 하고 공·사(公·私) 생활의 만족도를 높여 직무 생산성을 높일 수 있도록 특정한 계절에 치우치지 아니하게 연가계획을 수립하여 실시하여야 한다. <개정 2015. 10. 6.>

② 삭제 <2015. 10. 6.>

③ 연가는 오전 또는 오후의 반일(半日) 단위로 승인할 수 있으며, 반일 연가 2회는 연가 1일로 계산한다. <개정 2015. 10. 6.>

④ 행정기관의 장은 연가 신청을 받았을 때에는 공무 수행에 특별한 지장이 없으면 승인하여야 한다. <개정 2015. 10. 6.>

「국가공무원 복무규정」

- ⑤ 공무상 연가를 승인할 수 없거나 해당 공무원이 연가를 활용하지 아니한 경우에는 예산의 범위에서 연가 일수(제11조 제4항에 따라 전환된 연가는 제외하되, 인사혁신처장이 정하는 사유에 해당하는 경우에는 포함한다. 이하 이 항에서 같다)에 해당하는 연가보상비를 지급하는 것으로 연가를 갈음할 수 있다. 이 경우 연가보상비를 지급할 수 있는 연가대상 일수는 20일을 초과할 수 없다. <개정 2015. 10. 6., 2018. 7. 2.>
- ⑥ 행정기관의 장은 소속 공무원에게 제15조 제1항에 따른 연가 일수가 없거나 재직 기간별 연가 일수를 초과하는 휴가 사유가 발생한 경우에는 제15조 제1항에 따른 재직기간 구분 중 그 다음 재직기간의 연가 일수를 다음 표에 따라 미리 사용하게 할 수 있다. <개정 2015. 10. 6, 2016. 11. 22, 2018. 7. 2>

재직기간	미리 사용하게 할 수 있는 최대 연가
1개월 이상 1년 미만	5
1년 이상 2년 미만	6
2년 이상 3년 미만	7
3년 이상 4년 미만	8
6년 이상	10

[전문개정 2011. 7. 4]

[제목개정 2015. 10. 6]

- 제16조의2(연가 사용의 권장)** ① 행정기관의 장은 소속 공무원의 연가 사용을 촉진하기 위하여 매년 3월 31일까지 소속 공무원이 그 해에 최소한으로 사용해야 할 10일 이상의 권장 연가 일수와 미사용 권장 연가 일수에 대한 연가보상비 지급 여부 등을 정하여 공지해야 하며, 연가 사용 촉진에 특히 필요하다고 인정하면 권장 연가 일수 중 미사용 연가 일수에 대해서는 제16조 제5항에 따른 연가보상비를 지급하지 않을 수 있다. <개정 2018. 7. 2, 2018. 12. 18, 2019. 12. 31>
- ② 행정기관의 장은 연가 사용 촉진이 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 권장 연가 일수(연가보상비를 지급하지 않는 경우로 한정한다)를 제외한 연가 일수의 전부 또는 일부에 대하여 다음 각 호의 조치를 할 수 있다. <신설 2018. 7. 2, 2019. 12. 3>
1. 매년 6월 1일부터 7월 31일까지의 기간 중에 행정기관의 장이 소속 공무원별로 사용해야 할 연가 일수를 알려주고, 소속 공무원이 그 사용 시기를 정하여 10일 이내에 행정기관의 장에게 통보하도록 촉구
 2. 소속 공무원이 제1호에 따른 촉구에도 불구하고 행정기관의 장에게 연가의 사용 시기를 통보하지 않으면 행정기관의 장은 그 해 10월 31일까지 제1호에 따라 알려준 연가 중 사용하지 않은 연가의 사용 시기를 정하여 소속 공무원에게 통보
- ③ 행정기관의 장은 제2항 각 호에 따른 조치를 하였음에도 불구하고 소속 공무원이 해당 연가를 사용하지 아니한 경우에는 그에 해당하는 연가보상비를 지급하지 아니할 수 있다. <신설 2018. 7. 2>
- ④ 제12조제1호 또는 제2호에 따른 기관의 장은 제2항에도 불구하고 해당 기관에 소속된 공무원으로서 근무시간과 근무일이 따로 정해진 공무원의 권장 연가 일수(연가보상비를 지급하지 않는 경우로 한정한다)를 제외한 연가 일수의 전부 또는 일부에 대하여 제2항에 따른 조치와 다른 조치를 할 수 있으며, 필요하다고 인정하는 경우

「국가공무원 복무규정」

그 권한을 하급행정기관의 장에게 위임할 수 있다. <신설 2018. 12. 18.>
[본조신설 2015. 10. 6]

- 제16조의3(연가의 저축)** ① 공무원은 연가보상비를 지급받을 수 있는 연가 일수 중 사용하지 않고 남은 연가 일수를 그 해의 마지막 날을 기준으로 이월·저축하여 사용할 수 있다. <개정 2016. 11. 2., 2018. 7. 2., 2021. 12. 31.>
- ② 제1항에 따라 이월·저축한 연가(이하 “저축연가”라 한다) 일수는 이월·저축한 다음 연도부터 10년 이내에 사용하지 않으면 소멸된다. <개정 2018. 7. 2., 2021. 12. 31.>
- ③ 저축연가와 제2항에 따라 소멸된 저축연가에 대해서는 인사혁신처장이 정하는 사유를 제외하고는 제16조 제5항에 따른 연가보상비를 지급하지 않는다. <개정 2021. 12. 31.>
- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 연가의 이월·저축 방법, 저축연가의 사용 절차, 저축연가에 대한 연가보상비 지급 등에 필요한 사항은 인사혁신처장이 정한다. <개정 2021. 12. 31.> [본조신설 2015. 10. 6.]

- 제17조(연가 일수에서의 공제)** ① 결근 일수, 정직 일수, 직위해제 일수 및 강등 처분에 따라 직무에 종사하지 못하는 일수는 연가 일수에서 뺀다. 다만, 「공무원임용령」 제31조 제2항 제2호에 따른 기간 중 직무에 종사하지 못하는 일수는 연가 일수에서 빼지 아니한다. <개정 2018. 7. 2.>
- ② 연도 중 임용되거나 휴직 또는 퇴직하는 등의 사유로 인사혁신처장이 정하는 사실상 직무에 종사하지 아니한 기간이 있는 경우의 연가 일수는 다음의 계산식에 따라 산정한다. 이 경우 해당 연도 중 사실상 직무에 종사한 기간은 개월 수로 환산하여 계산하되, 15일 이상은 1개월로 계산하고, 15일 미만은 산입하지 아니하며, 계산식에 따라 산출된 소수점 이하의 일수는 반올림한다. <개정 2018. 7. 2.>

$$\frac{\text{해당 연도 중 사실상 직무에 종사한 기간(개월)}}{12(\text{개월})} \times \text{해당 연도의 연가 일수}$$

- ③ 제2항에 따른 사실상 직무에 종사하지 아니한 기간이 있는 공무원이 같은 항의 계산식에 따른 연가 일수(제16조의3에 따른 저축연가 일수를 포함한다)를 초과하여 사용한 연가 일수(인사혁신처장이 정하는 경우에는 제16조 제6항에 따라 미리 사용한 연가 일수를 포함한다)는 결근으로 본다. <신설 2018. 7. 2.>
- ④ 질병이나 부상 외의 사유로 인한 지각·조퇴 및 외출은 누계 8시간을 연가 1일로 계산한다. <개정 2018. 7. 2.>
- ⑤ 제18조 제1항에 따른 병가 중 연간 6일을 초과하는 병가 일수는 연가 일수에서 뺀다. 다만, 의사의 진단서가 첨부된 병가 일수는 연가 일수에서 빼지 아니한다. <개정 2018. 7. 2.>
[전문개정 2011. 7. 4]

공무원의 연가는 재직 시점에 수반하여 부여되는 휴가로서, 연차휴가와 같은 취득이 문제되지 않는다. 또한 기본휴가에 대한 국제기준과 유사하게 연차휴가의 일괄 사용원칙을 “10일 이상 연속된 연가 사용의 보장”으로 규정하고 있다.¹⁵⁴⁾

그런데 공무원의 연가는 ‘자유롭게 사용’하긴 하지만, 행정기관의 장이 ‘승인’하도록 규정하고 있다(동 규정 제16조). 이는 근로자의 권리로서 ‘근로자의 시기 지정 및 청구’가 구체적인 권리 실현으로 보는 연차휴가와 차이가 있다.¹⁵⁵⁾ 또한 연차휴가에서 “근로자대표와의 서면 합의에 따른 대체”만이 근로자 시기지정권을 제한함에 반하여, 공무원 복무규정상 연가는 ① 직무에 종사하지 않은 일수, ② 질병이나 부상 외의 사유로 인한 지각·조퇴 및 외출, ③ (의사 진단서 첨부 없는) 6일을 초과하는 병가 일수를 연가 일수에서 제외하도록 하고 있다(동 규정 제17조). 더 나아가 공무원 연가는 이월을 명시적으로 규정하고 있어서(동 규정 제16조의3) 당해 사용을 원칙으로 하는 「근로기준법」상 연차휴가와 차이가 있다.¹⁵⁶⁾ 이처럼 공무원의 연가는 기본적인 휴식제도임과 동시에, 행정기관의 장이 복무 및 근태 등에 활용할 수 있는 ‘저축된 시간’의 역할을 담당하고 있다.

154) 일반 근로자의 유급기본휴가(Holidays with Pay)와 관련된 ILO 규범으로는 1936년 제52호 협약 및 제47호 권고, 1954년 제98호 권고, 1970년 제132호 협약이 있다. 이 가운데 최신 기준인 제132호 협약은 유급휴가의 분할에 관해서는 각국이 결정할 수 있으며(제8조 제1항), 특별한 정함이 없는 한 분할된 하나의 부분은 연속하는 2근로주간 계속되어야 한다(동조 제2항)라고 규정하고 있다.

155) 학설과 판례는 대체로 시기지정권의 법적 성격을 형성권으로 파악하면서, 이를 바탕으로 시기변경권을 해제조건으로 보는 듯하다. 연차휴가의 별칙 규정 적용이 문제된 사건에서 판례는 휴가권과 시기지정권을 구분하면서, “... 근로자가 시기를 지정하여 청구를 하면 사용자의 적법한 시기변경권 행사를 해제조건으로 그 권리가 구체적으로 실현되는 것으로...”(대법원 2000.11.28. 선고 99도317판결)라고 하여 시기지정권을 형성권, 시기변경권 행사를 해제조건으로 보고 있다.

156) 추가적으로 휴가의 최소 단위에 관하여 「국가공무원 복무규정」은 반일 단위를 명시하고 있다(동 규정 제16조 제3항). 반면 「근로기준법」에는 연차휴가의 최소 단위에 대한 명문 규정은 존재하지 않는다. 사건으로는 연차휴가에 관한 규정에서는 휴가 취득 및 사용의 기준을 ‘(근로)일’로 정하고 있으므로, 원칙적으로 휴가는 ‘소정근로일’ 단위 이하로 사용될 수 없다고 생각하지만 [(김근주(2012), 「연차휴가제도에 관한 연구」, 한양대학교 박사학위 논문, p.178)], 실무에서는 공무원 연가와 같이 연차휴가의 최소단위인 ‘소정근로일’ 단위 이하인 ‘반차’ 내지 ‘반휴’는 물론, 시간 단위의 연차휴가 사용도 이루어지고 있는 실정이다.

이처럼 공무원의 전체 시간 관리형 제도들이 「근로기준법」상 권리형 연차휴가제도와 비교할 때, 보다 현실 부합성이 있는지에 관해서는 견해가 나뉠 수 있을 것이다.¹⁵⁷⁾ 하지만 적어도 공무원의 연가가 「근로기준법」상 연차휴가 규정들의 해석과는 차이가 있다는 점을 부인할 수 없다.

그런데 이러한 차이를 감안하지 않고, 공공기관의 연차휴가 규정들이 공무원과 유사하게 규정되어 있다는 점만으로, 공무원과 동일한 해석 기준을 적용하는 것은 「근로기준법」상 연차휴가 규정의 취지에 부합되지 않을 위험성이 있다. 예컨대 소관 부처나 감사원 등 감독기관이 공공기관 복무점검에서 공무원 규정들을 기준으로, 질병이나 부상 외의 사유로 인한 지각·조퇴 및 외출을 연차휴가에서 차감하는 것을 ‘권고’한다면, 「근로기준법」상 연차휴가를 형성권으로 보는 판례의 입장과 배치되는 등 연차휴가권의 행사에 관한 원칙들에 위배될 소지가 크다.

157) 사업장 전체 차원에서 보면, 전체적인 인력 운영의 원활한 관리 및 연차휴가를 쓸 수 있는 분위기 조성을 위하여, 인력관리 담당자가 휴가를 조정할 필요성이 존재한다. 한편 권리적 측면에서 보더라도 연차휴가의 시기지정권을 형성권으로 보는 것은 근로자를 강하게 보호하여 취득한 연차휴가를 행사하는 권리·의무 관계를 명확하게 하기 위한 것이다. 그러나 시기지정권을 형성권, 시기변경권을 해제조건으로 보는 것과 시기지정권을 청구권, 시기변경권을 항변권(언기적 항변권)으로 보는 것을 비교했을 때 전자가 근로자의 시기지정권을 더 효과적으로 보호하는 것은 아니다. 노동현실을 감안할 때 근로자가 휴가를 청구하고 이를 부여하여야 할 의무를 사용자가 부담한다고 보는 것이 계속적 채권관계인 근로관계의 본질에 더 적합하다. 그리고 직권으로 그 적법성을 판단하는 ‘형성권과 해제조건’과는 달리 ‘청구권과 항변권’이라는 구조는 ‘항변 사유의 적정성’에 더 초점을 맞추고 있으므로 연차휴가의 시기에 관한 법리를 좀 더 현실에 맞게 해석할 수 있게 해준다[김근주(2012), 「연차휴가제도에 관한 연구」, 한양대학교 박사학위 논문, pp.95~96].

제3절 공공부문 휴식제도를 통한 보편적 기준 수립 논의

1. 휴식제도 확대 논의와 공공부문의 활용

고용형태와 산업의 다양화로 인하여 근로시간의 통일적 규율의 중요성은 점차 퇴색되는 반면,¹⁵⁸⁾ 근로자의 청구에 기반한 다양한 휴식제도 확대에 관한 요구들은 점차 커지고 있다. 휴식제도 확대 논의는 현실적 필요성에 기반한다. 다만 제도 도입에 있어서 정책적 논의들은 경제적 측면 또는 비교제도론(국제기준 내지 해외 주요 사례의 검토) 등이 주를 이루고 있다.

그런데 최근에는 공공기관의 선도성에 바탕을 둔 ‘보편적 휴식권 확보’ 논의가 이루어지고 있다. 공공과 민간으로 이원화된 휴식제도는 보편적 휴식권 확보 차원에서 지양해야 할 정책적 접근법이다. 다만 현실적으로 공공부문이나 대기업에서 단체협약 등으로 이미 규정하고 있는 내용들 중에서, 최저기준으로서 역할을 할 수 있는 휴식제도들을 다른 사업장까지 확대하는 방식은 한국적 현실에 부합하는 제도 도입 방식이 될 수 있다.

이러한 접근 방식은 2018년 ‘실근로시간 단축법’상 휴일 확대에서 찾아볼 수 있다.¹⁵⁹⁾ 필자는 상병수당의 도입과 법정평가 기준의 필요성에 관

158) 여기서 언급하는 근로시간의 통일적 규율은 산업·업종 간 차이에도 불구하고 동일한 방식의 제한을 하는 접근법을 의미하는 것으로, 근로시간의 최대를 제한하는 최저기준으로의 근로시간 규제 필요성을 부정하는 것은 아니다.

159) 2018년 7월 1일부터 시행된 「실근로시간 단축법」 중에는 보편적 휴식권 확보를 위한 제도개선의 일환으로 기존 공공부문에 적용되던 「관공서의 공휴일에 관한 규정」 제2조(공휴일)를 민간부문에 확대하기 위하여 이를 법정최저기준으로 설정하기 위한 법 개정이 이루어졌다(「근로기준법」 제55조(휴일) 제2항: 2020년 1월 1일부터 단계적으로 시행). 이처럼 기존의 공공부문과 대기를 중심으로 이미 단체협약과 취업규칙 등에서 규정하고 있던 사항을 법정최저기준으로 도입하는 것은 공공과 민간 그리고 기업 규모에 따른 차이 등을 해소하기 위한 조치의 일환이다(김근주·남궁준·이정희(2021), 『평가제도의 현황과 정책적 개선방안』,

한 논의에서 “공공부문·대기업의 경우 공무원의 병가 규정을 준용하거나 그와 유사한 방식으로 (단체협약 및 취업규칙에 병가제도를 규정) 규율하는 경우가 다수 발견되는 반면, 중소기업·영세사업장의 경우 법정최저기준으로 정해지지 않은 사항을 취업규칙 등에 별도로 규정하지 않는 경향이 강하다¹⁶⁰⁾”라는 면을 지적하면서, “병가제도 도입은 공휴일 제도 확대와 같이 공공부문과 대기업, 중소기업·영세기업 간 설 권리의 양극화 방지 차원에서 접근할 필요가 있다¹⁶¹⁾”는 점을 주장한 바 있다.

이러한 접근법은 비단 병가제도의 도입에 국한된 것은 아니다. 앞서 살펴본 공무원 연가와 「근로기준법」상 연차휴가와 같이 해석상 부합되지 않는 경우라 하더라도, 향후 제도적 개선을 통해 현실 부합적인 새로운 제도로 자리매김할 수 있는 가능성이 있다.

2. 공공부문 사례를 통한 시간적립형 휴가제도 구축¹⁶²⁾

가. 시간적립형 휴가제도의 도입 : 보상휴가제도의 연혁

「근로기준법」상 휴가제도는 1953년 제정 「근로기준법」 당시 설정된 월차휴가, 연차휴가, 생리휴가, 산전후휴가의 체계가 50여 년 동안 유지되어 왔었다.¹⁶³⁾ 그러나 2003년 개정 「근로기준법」은 이러한 휴가제도의 큰 틀

한국노동연구원, p.80.].

160) 김근주·남궁준·이정희(2021), 『병가제도의 현황과 정책적 개선방안』, 한국노동연구원, p.79.

161) 김근주·남궁준·이정희(2021), 『병가제도의 현황과 정책적 개선방안』, 한국노동연구원, p.80.

162) 공공기관은 시간적립형 휴가제도 이외에도 선택적 근로시간제 등 근로시간 유연화제도의 운영상 민간기업과는 다른 특징이 있다. 그러나 보상휴가제로 대변되는 시간적립형 휴가제도에서 공공과 민간의 가장 큰 차이가 나타나므로, 이하에서는 이를 중심으로 검토하도록 한다.

163) 1953년 근로기준법 제정 당시 원안(김용우 의원 외 45인이 제출한 법안으로 사회보건위원회 채택안)에는 “1개월에 2일의 유급병가”가 포함되어 있었으나, 법안 심의 과정에서 삭제되었다(이에 관한 자세한 사항은 이흥재(2009), 「근로기준법 제정심의의 주요쟁점」, 『서울대학교 법학』 제50권 제3호, 서울대학교 법학연구소, pp.107~108).

에 보상휴가라는 새로운 유형의 휴가제도를 추가하였다. 2003년 개정 「근로기준법」은 ① 1개월 간 개근을 요건으로 부여하던 월차휴가의 폐지, ② 연차휴가 일수 조정 및 사용촉진제도 도입 등의 연차휴가 개정, ③ 유급 생리휴가의 무급화 등의 휴가제도에 관한 개편과 함께 보상휴가를 도입하였다. 2003년 개정 「근로기준법」은 주 40시간제 도입을 주 목적으로 하였다. 따라서 법정근로시간 단축에 따라 휴식제도를 개편할 필요성이 제기되었고, 2003년 개정 「근로기준법」은 휴식제도 중 주로 휴가제도에 관한 사항을 전반적으로 수정하는 방식으로 개정되었다.

보상휴가제는 제55조의2에서 “사용자는 근로자대표와의 서면 합의에 따라 제55조에 따른 연장근로·야간근로 및 휴일근로에 대하여 임금을 지급하는 것에 갈음하여 휴가를 줄 수 있다”라고 규정되었는데, 그 입법 취지에 관해서 2003년 개정 「근로기준법」 【제·개정문】에서는 “근로자와 사용자의 임금과 휴가에 대한 선택의 폭을 확대하기 위한 것”이라고 하면서, 보상휴가가 휴가제도의 일환으로 도입되었다는 점을 간접적으로 밝히고 있다.¹⁶⁴⁾

그러나 보상휴가는 기존에 인정되지 않았던 새로운 권리를 근로자에게 보장한 것은 아니며, 연장근로·야간근로 및 휴일근로(이하 연장·야간·휴일근로¹⁶⁵⁾)에 관한 임금지급 방식의 하나로 규정된 것이다. 즉 보상휴가는 연장·야간·휴일근로의 임금지급 수단에 관한 특칙으로 도입된 것으

164) 2003년 개정 「근로기준법」 【제·개정문】 중 제·개정이유 다) 참조.

165) 연장·야간·휴일근로를 법정근로시간 외의 근로라는 의미로 시간외근로라고 부르기도 한다. 그러나 「근로기준법」 제71조는 ‘시간외근로’라는 표제하에서 “사용자는 산후 1년이 지나지 아니한 여성에 대하여는 단체협약이 있는 경우라도 1일에 2시간, 1주일에 6시간, 1년에 150시간을 초과하는 시간외근로를 시키지 못한다”라고 규정하여, ‘야간근로와 휴일근로의 제한(제70조)’과 구분하여 사용하고 있다. 따라서 제71조에서 의미하는 ‘시간외근로’는 ‘연장근로’만을 의미한다고 보아야 할 것이다(물론 동법 제71조의 대상은 ‘산후 1년이 지나지 아니한 여성’이며 제70조의 대상은 임신부(임신 중이거나 산후 1년이 지나지 아니한 여성: 제65조 참조)이므로 그 대상이 정확하게 일치하지는 않는다). 「근로기준법」의 특별법적 성격을 갖고 있는 「선원법」 제60조 제1항에서도 “근로시간은 1일 8시간, 1주간 40시간으로 한다. 다만, 선박소유자와 선원 간에 합의하여 1주간 16시간을 한도로 근로시간을 연장(이하 “시간외근로”라 한다)할 수 있다”라고 하여 연장근로를 시간외근로와 동일한 의미로 사용하고 있다.

로,166) 이러한 점에서 휴식에 관한 독자적인 근로자의 권리를 보장하고 있는 다른 휴가제도들과 차이가 있다.

나. 보상휴가제의 역할과 휴가제도로의 전환 가능성

보상휴가제의 법적 취지는 2003년 개정「근로기준법」【제·개정문】에서 밝힌 바와 같이 “근로자와 사용자의 임금과 휴가에 관한 결정을 (자기 결정권에 근거하여) 폭넓게 선택”할 수 있도록 하는 것이다. 보상휴가제에 따른 연장·야간·휴일근로에 대한 시간 보상은 기존에 확정되었던 휴식의 희생에 대한 보상으로 새로운 휴식을 부여한다는 데 의의가 있으며, 이러한 취지를 감안한다면 장시간 근로 문제가 심각한 우리나라의 과근로화 문제에 일정한 도움을 줄 수 있는 제도라고 할 수 있다.

그러나 근로자들의 연차휴가 사용 실태(연차휴가 소진율의 저조)와 초과근로에 대한 금전 보상 선호 등을 고려한다면, 근로자들에게는 초과근로와 야간근로의 가산임금을 휴가로 적립해야 할 필요성이 높다고 볼 수 없다. 또한 노동현실에서 초과근로나 야간근로에 대한 수당 지급이 정확한 시간 산정을 바탕으로 한 가산임금으로 지급되는 경우보다는 포괄임금제와 같이 일정액이 지급되거나, 근로감독상의 한계로 이를 지급하지 않는 사용자가 상당수 존재하는 상황을 감안한다면, 연장·야간·휴일에서 우선적으로 고려되어야 할 것은 보상휴가제와 같이 시간 적립이 아닌, 실효성 있는 연장·야간·휴일근로 수당의 지급일 것이다.167)

166) 이러한 점은 2003년 개정 「근로기준법」상 보상휴가제의 조문 위치(제55조의2)를 보면 명확해진다. 2007년 개정 「근로기준법」에 따라 보상휴가제는 현재와 같이 제57조에 위치하게 되었지만, 그 내용에는 변화가 없으며 여전히 보상휴가제는 연장·야간·휴일근로의 임금지급 방식에 대한 특칙의 성격을 지니고 있다.

167) 근로시간 실태에 관하여 사업체조사와 가구조사 방식에 따른 근로시간의 차이를 조사한 결과에 따르면, 가구조사에서의 총 근로시간이 사업체조사에 비해 약 4시간 정도 긴 것으로 나타나 간접적으로 위법한 초과근로의 정도를 추정해 볼 수 있다(배규식·조성재·홍민기·김기민·전인·이영호·권현지·진숙경·이문범(2011), 『장시간 노동과 노동시간 단축(I)』, 한국노동연구원, <표 2-55> 참조). 또한 평일 초과근로가 관행화된 사업체에서의 임금지급 방식에 관해서도 연장근로시간을 정확하게 계산해서 지급하는 사업체는 전체의 51.6%인 반면, 실제 연장근로 시간에 관계없이 지급하는 사업장(포괄임금제 방식)은 41.4%로 나타나 초과근로

반면, 사용자의 입장에서는 보상휴가제가 초과근로수당의 지급을 유예 내지 대체할 수 있는 수단이 될 수 있다. 더욱이 2003년 개정「근로기준법」으로 시행된 다른 초과근로수당 부담 경감 조치들이 현재 더 이상 적용되지 않기 때문에 보상휴가제에 대한 선호도는 향후 높아질 가능성이 있다. 이와 함께 보상휴가제는 법령상 도입 요건인 ‘근로자대표와의 서면 합의’만이 규정되어 있으므로, 무노조 사업장을 중심으로 ‘근로자대표와의 서면 합의’를 통해 보상휴가 기준 및 방식에 대한 사용자의 권한을 확대하는 방안으로 보상휴가제를 실시하고자 하는 움직임도 확대될 것으로 보인다. 이는 보상휴가제 도입으로「근로기준법」상 초과근로에 대한 공법적 제재(벌칙 규정 등)를 회피할 수 있기 때문이다.

결국 현재 보상휴가제는 사용자의 초과근로 및 야간근로 수당 부담 경감책으로서의 역할에 충실하다고 할 수 있다. 그러나 2003년 「근로기준법」 개정으로 인한 주 40시간제가 어느 정도 정착된 현 시점에서 보상휴가제를 통한 사용자의 초과근로수당 부담 경감이 어느 정도의 목적상 정당성을 가질 수 있는지에 관해서는 의문이다. 오히려 장시간 근로를 개선하기 위한 방안의 하나로 위법적인 초과근로를 적법한 초과근로 보상으로 전환하기 위한 유인책으로 작용할 수 있도록 보완하거나, 2003년 개정「근로기준법」【제·개정문】에서 밝힌 바와 같이 “근로자와 사용자가 임금과 휴가에 관한 결정을 (자기결정권에 근거하여) 폭넓게 선택”하는 휴가제도의 하나로서 정착할 수 있는 해석적·입법적 보완이 필요한 시점이 아닌가 하는 생각이 든다.

요컨대 현재 보상휴가제가 확대되고 있는 시점에서,¹⁶⁸⁾ 보상휴가제가 사용자에게 의한 초과근로수당 경감책으로서만 사용되지 않기 위해서는 보상휴가제의 법적 성격을 명확히 하고 이에 따른 보상휴가제의 절차 및 내용에 관한 명확한 해석기준을 제시하는 것이 필요하다. 또한 이러한 해석기준을 바탕으로, 향후 보상휴가제가 실질적인 휴가제도의 하나로 자리

에 따른 수당의 지급 비율이 높지 않은 것으로 나타났다(배규식·조성재·홍민기·김기민·전인·이영호·권현지·진숙경·이문범(2011), 『장시간 노동과 노동시간 단축 (I)』, 한국노동연구원, <표 2-60> 참조).

168) 이러한 보상휴가제의 확대가 현실에서 확실하게 발생하고 있는지는 명확하지 않지만, 앞서 살펴본 바와 같이 사용자의 주도로 확대될 수 있는 가능성은 높다.

잡을 수 있도록 하는 입법적 보완이 필요하다.

다. 공공기관의 적립형 휴가제도 : 민간에의 확산 가능성

일부 공공기관에서는 연차휴가 이월제도와 함께, 보상휴가제도에 관한 ‘서면 합의’를 바탕으로 사실상 ‘근로시간 저축휴가제’를 운영하고 있는 사례들을 볼 수 있다. 공공기관은 노동조합 조직율이 높아서 근로자대표의 선정 등이 용이하며, 임금에 대한 보상이 제한되기 때문에 연장·야간·휴일근로 가산임금을 보전하기 위하여 보상휴가를 활용할 유인이 높다. 휴가제도로서 보상휴가가 확립되기 위해서는 시기지정권을 중심으로 한, 근로자의 선택에 따른 휴식으로 작용할 수 있는 입법적 보완이 이루어져야 하는 반면, 근로시간 유연화제도라는 측면을 강화하기 위해서는 보상휴가와 같은 ‘휴가제도’로 규정하여 사용자가 적립된 근로시간 사용을 제한할 것이 아니라, 독일의 근로시간계좌제와 같은 ‘근로시간 적립제도’의 형태로 전환시키고 이에 따라 사용자의 근로시간 사용권을 확대하는 방향으로 나아가야 할 것이다.¹⁶⁹⁾ 공공기관은 연차휴가와 보상휴가를 연계하여 「근로기준법」에서 명확하게 규정하지 않은 휴가의 지정권자 등을 연차휴가에 준하여 운영하고 있으며, 보상휴가의 유효기간 등을 노사합의로 규정하는 방식을 취하고 있다.

그런데 무엇보다도 공공기관에서 축적형 휴가제도를 활용할 수 있는 것은 공공기관의 고용 안정성에 기반한다. ‘근로시간 저축휴가제’ 도입 논의에서 제기되는 문제들 중 하나는 장기축적되는 휴가분을 실질적으로 담보하기 위한 법제도적 장치가 마련되어 있지 않은 현실에서 장기축적형 휴가제도는 근로자의 기여분에 대한 상실 위험을 근로자에게만 전가하는 것이 될 수 있다는 위험성이 존재한다는 점이다. 그러므로 축적되는 휴가분에 대한 보호 방안이 우선적으로 마련되어야 할 필요가 있는데, 공공기관의 별도의 조치 없이도, 기관의 안정성에 바탕을 두고 이러한 제도

169) 물론 보상휴가의 입법적 개선방안에 있어서 최우선적 전제 조건은 연장·야간·휴일근로의 가산임금 지급이 실질적으로 이루어지지 않고 있는, 위법한 연장·야간·휴일근로(소위 서비스 잔업)를 바로잡기 위한 규범력 강화일 것이다.

들을 운영하고 있는 것이다. 그러므로 이러한 공공기관의 운영을 기반으로, 장기축적 휴가분을 보호하기 위한 구체적인 방안들을 모색해 본다면, 보상휴가제를 근로시간 저축휴가제로 확대하는 제도적 개선 방안의 시발점이 될 수 있을 것이다.¹⁷⁰⁾

170) 장기축적 휴가분을 보호하기 위한 방안으로는 ① 최우선 변제 대상에 축적된 휴가에 상당하는 임금을 포함하는 방안 ② 사용자에게 장기축적 휴가분 보호 방안을 수립할 의무를 부과하고 이에 대한 제재를 규정하는 방안 ③ 장기축적 휴가분을 사회보험과 연계하여 지급하는 방안 등을 생각해 볼 수 있다. ①의 방식은 「근로기준법」 제38조 제2항 및 「근로자퇴직급여보장법」 제11조 제2항에 장기축적되는 보상휴가분을 최우선변제 대상에 포함시키는 방식으로 이루어져야 하지만, 헌법재판소는 퇴직금 전액을 최우선 변제 대상으로 정한 (舊)「근로기준법」 제37조 제2항의 헌법불합치 결정을 참고한다면, 최우선 변제 대상의 해당 여부 및 범위가 문제될 수 있다. ③의 방식에 따라 사회보험과 연계하여 보상휴가를 지급하는 방안은 그 안정성이 가장 높다고 할 수 있지만 고용보험과의 연계 방식 등이 문제될 수 있다. 그러므로 장기축적 휴가분을 보호하기 위해서는 사용자에게 장기축적 휴가분의 보호 방안 수립 의무를 부과함과 동시에 이에 대한 제재를 규정하는 ②의 방안이 타당하다고 생각한다. ②의 방식에 따라 ‘근로시간 면제권’을 보호하는 국가로는 독일이 있다. 독일에서는 근로시간계좌를 실시할 경우, 기업 도산시 축적되는 유급근로면제권을 보호하기 위한 1998년 「유연한 근로시간 설정을 위한 사회보장법(Gesetz zur sozialrechtlichen Absicherung Flexibler Arbeitszeitgestaltungen)」이 제정되었다. 그러나 동법이 실질적인 사용자의 의무를 부과하지 않고 있음에 따라 그 내용을 보완하기 위하여 2008년 8월 「유연한 근로시간 규정의 보장을 위한 구조개선법(Gesetz zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen)」이 도입되었다. 동법에서는 근로자들은 사용자들이 도산시 보호에 대한 적절한 대책을 마련하지 못한 경우 근로시간계좌를 해지할 수 있도록 하고(제7조 제5항), 이에 대한 손해배상책임을 규정하였다(제7조 e 제7항). 또한 이직 시 새로운 직장의 근로시간계좌로 시간가치채권을 이전시킬 수 있는 근거 규정도 마련하였다(제7조 f). 이러한 독일의 입법례를 고려할 때 장기축적형 휴가제도가 시행되기 위해서는 먼저 ① 사용자에게 장기축적분 휴가를 보호할 의무를 부과하고(원칙 규정), ② 사용자에게 축적된 보상휴가의 즉시 임금 지급 및 부수적 손해배상책임을 인정함과 동시에(사법적 효력), ③ 그 위반에 대한 벌칙 규정(공법적 효력) 등을 규정하는 입법적 보완이 필요하다.

제 5 장 결 론

제1절 연구의 결과 요약

공공기관은 목적에 따라 규모와 운영, 적용 법령 등에 차이가 있다. 그러나 공공기관에서 근로조건을 규율하는 방식을 살펴보면, 그 목적에 관계없이 유사한 양상을 보이고 있다.

공공기관 종사자는 노동관계법령이 적용되는 ‘근로자’이지만, 구체적인 근로조건이 노동관계법령만으로 정해지는 것은 아니다. 공공기관의 운영에 관한 법령과 가이드라인은 공공기관 종사자를 공무원에 준하여 판단하기도 하며, 기관 차원에서도 경영평가와 기관 감사 등의 기준이 공무원을 중심으로 구성되어 있다. 이러한 영향으로 공공기관 종사자의 근로조건에는 공무원과 유사한 규율 방식이 형성되고 있다.

우선 명시적으로 공공기관에 관한 별도의 법령으로 공공기관 임직원의 임용과 면직에 관하여 별도로 규정하는 사례가 있는데, 공공기관운영법 제34조의 임원의 결격 사유, 제53조의3 의원 면직의 제한 등이 이에 해당한다. 이러한 규정은 공공기관 종사자로서의 신분상 보장이 필요한 경우(임원 등) 또는 비위 행위 등이 발생할 때 신분상 결격성을 명확하게 하여 불이익 처분의 근거를 마련하기 위한 것이다. 다만 이처럼 공공기관의 근로조건에 관하여 법률에서 명확하게 규정하는 경우는 거의 없으며, 주

로 탄력성 있는 정부의 지침 등을 통해 간접적으로 규율하고 있다.

단체협약을 통한 노사 자치로 근로조건을 형성하는 것은 「헌법」 제33조의 노동3권에서 도출되는 당연한 권리이지만, 공공기관의 운영은 국가 재정을 바탕으로 하므로 필요한 범위 안에서 적절한 감독과 통제를 하고 있다. 이는 주로 지침의 형식으로 공공기관 근로조건 규율의 법적 근거로 작용하고 있는데, 주요 지침으로는 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」, 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 등이 있다. 해당 지침에서는 해당 기관의 직원에 대한 징계, 임용결격 사유, 휴직·휴가제도도 관련하여 「근로기준법」, 「고용보험법」, 「국가공무원법」 외 관련 규정을 준용할 것을 규정한다. 또한 「공공기관의 혁신에 관한 지침」에서는 공공기관의 복리후생과 휴가제도 등의 허용 범위를 설정하기도 한다. 이러한 지침들은 노동관계법령과 같은 근로조건 결정의 법원(法源)으로 볼 수 없지만, 공공기관 운영상 실질적인 영향력을 가진다. 또한 이들의 내용은 단체협약 또는 취업규칙의 성격을 갖는 공공기관 자체 규정 및 내규로 편입되기도 한다.

구체적인 근로조건에 관하여 살펴보면, 근로조건 중 핵심적인 사항인 임금과 근로시간(휴식제도 포함)에 관하여, 공공기관은 민간기업과는 다른 특징이 있다. 공공기관의 임금결정은 총액인건비 제도에 따르고 있다. 이는 정부에서 공공기관 임금인상률을 결정하고 기관별로 임금교섭에서 총인건비의 범위 안에서 분배하는 방식이다. 기획재정부는 경영실적평가 결과를 토대로 매년 공공기관운영위원회에서 심의·의결을 통해 ‘공기업·준정부기관 예산운용지침’에 따라 총인건비와 임금인상률을 결정하여 제시하고 있다. 이에 따라 공공기관에 대한 정부의 관리·감독이 제도적으로 이루어진 이후로 정부는 공공기관의 규모와 정부의 지분 등을 기준으로 유형화하고, 이에 따른 예산 운용이 이루어지고 있다. 그 결과 각 기관은 인원증원, 임금인상, 복리후생비 등의 사항에 대하여 단체교섭을 통하여 정하기 어려운 실정이다. 이에 따라 임금을 둘러싼 교섭 구조는 기관별 단체교섭과 함께 정부의 통제에 대응하기 위한 대정부 교섭이라는 이중적 구조를 취하게 된다. 공공기관 임금 결정 구조는 노동관계법령이 상정하고 있는 임금 교섭의 모습, 즉 근로조건의 자율 결정 원칙이나 사용자의 지불능력의 한계를 인정하고 있지 않는 것과 차이가 있다.

임금의 배분과 관련하여, 과거 공공기관에서 지배적이었던 호봉제 형식의 임금체계는 공공기관에서 가장 우선적으로 개선해야 할 ‘개혁 대상’으로 거론되어 왔다. 정부의 성향과 관계없이, 직무중심 임금체계에 관한 정책적 방향성은 타당하다고 할 수 있지만, 공공기관의 유형과 종사자들의 업무 특성에 부합하는 구체적인 추진 전략을 공통화하기 쉽지 않기 때문에, 결국 기관의 자율적인 노사합의에 의존한다. 그런데 민간기업에서와 같이 비조합원의 임금 결정이나 관리사원에 대한 수당 등 사용자에게 재량권을 갖는 경우라 하더라도, 공공기관에서는 총액인건비 제도하에서 영향을 미치는 사항에 관한 사용자의 재량권을 부정할 소지가 크다. 결국 임금 문제는 총액인건비 체계하에서 임금 인상이나 배분 등을 자율적으로 조정하는 데 한계가 발생한다. 따라서 공공기관은 임금을 비롯한 금전 보상에 한계가 있으며, ‘휴식 보상’이 가능한 구조를 형성하여 왔다.

공공기관에서 근로시간 규율 및 휴식제도에 관한 집중은 다양한 휴식제도 도입을 통한 ‘של 수 있는 권리’를 확보하는 데 중점이 있다. 이는 사용자의 임금 지불 능력이 제한된다는 점이 가장 큰 이유로 작용한다. 또한 제도 도입 방식에 있어서도 공공기관의 운영과 관리, 감시·감독 등에서 영향을 미치는 공무원의 제도들을 차용하면 되기 때문에, 그 방법이 용이하다는 점 역시 큰 이유가 된다. 다만 공무원의 규정들은 단체협약 내지 취업규칙(내부 규정 포함)을 통한 근로조건 결정 규범으로의 편입 없이, 공무원 규정 자체를 적용할 수는 없다. 그러나 복무규율 및 감찰 등에서, 공공기관 종사자를 공무원과 함께 ‘공직자’ 범주로 포섭하면서, 공무원 규정을 그대로 적용하려는 경향도 나타나고 있다. 그러나 법령상 공직자는 ‘법률의 목적’에 따라 특정하고 있는데, 구체적으로 범죄수사와 병역사항 등 공개, 부패 및 이해충돌 방지 등의 영역에 한정된다. 따라서 근로시간과 휴식제도와 같은 통상적인 근로조건에 있어서 공무원과 공공기관 종사자를 동일하게 볼 수 없으며, 양자를 유사하게 취급하기 위해서는 단체협약이나 취업규칙과 같은 사업장 단위의 근거 규정이 요구된다.

공무원의 복무 규정과 다른 근로자들의 노동관계법령상 규정을 비교해보면, 전체적인 체계와 내용은 비슷하다고 볼 수 있다. 다만 공무원법에서 민간부문보다 휴가의 요건(사유)을 다양하게 명시하거나, 민간부문에

는 규정화되지 않은 휴가제도를 관련 법규정으로 명시하기도 한다. 노동관계법령과 다른 공공기관의 휴가규정들을 살펴보면, 연차휴가 이월제도, 보상휴가제에 기반한 휴가적립제도, 병가 및 질병휴직 규정 등이 있다. 이러한 규정들은 노동관계법령의 규정 및 해석과 다르거나, 명시적으로 규정되어 있지 않은 휴식제도이지만, 공공기관에서는 공무원 규정에 준하여 보편적으로 활용하고 있다.

해석적 측면에서 볼 때, 공무원은 연가를 바탕으로 전체 시간을 관리하는 체계를 갖추고 있으므로, 연가 사용의 승인, 지각·조퇴 시 연가에서 차감, 의사 진단서 첨부 없는 6일 초과 병가의 연가 차감 등을 규정하고 있다. 이는 공무원의 연가가 기본적 휴식제도이지만, 공무원의 복무 및 근무에서 활용되는 시간의 총계라는 점에 착안한 것이다. 이에 반하여 「근로기준법」상 연차휴가제도는 근로자의 권리성에 따른 신청과 사용이 예정되어 있다. 그러므로 이에 반한 연차휴가의 차감은 물론, 연차휴가 신청에 대한 사용자의 승인권을 극히 제한하고 있다(이른바 시기지정권의 형성권설). 그러므로 현실의 법해석에서는 이러한 차이에 대한 이해가 선행되어야 하는데, 단순히 소관 부처나 감사원 등 감독기관이 공공기관 복무점검에서 공무원 규정들을 기준으로 하는 경우 법해석상 문제가 발생하게 된다.

한편 입법적으로 볼 때, 공공기관에서 운영하고 있는 휴식제도 중 민간 영역에 확산 가능한 제도들에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 이러한 관점에서의 대표적인 논의로는, 현재 시범사업을 실시하고 있는 ‘한국형 상병수당 도입’ 논의와 결부한 법정병가 도입 가능성을 검토한 것이 있다. 이외에도 공무원과 같이 연차휴가 및 보상휴가(연장·야간·휴일근로에 대한 휴식보상)를 합산한 근로시간저축계좌제의 도입에서, 그 제도적 가능성을 공공부문 사례를 통해 검토하는 것도 유효한 방식이 될 수 있다. 현재 공공기관의 적립형 휴가제도는 공공기관에서 활용되고 있다. 공공기관은 노동조합 조직율이 높아서 근로자대표의 선정 등이 용이하며, 임금에 대한 보상이 제한되기 때문에 연장·야간·휴일근로 가산임금을 보전하기 위하여 보상휴가를 활용할 유인이 높다. 그리고 무엇보다도 공공기관에서 축적형 휴가제도를 활용할 수 있는 것은 공공기관의 고용 안정성에 기반

한다. ‘근로시간 저축휴가제’ 도입 논의에서 제기되는 문제들 중 하나는 장기축적되는 휴가분을 실질적으로 담보하기 위한 법제도적 장치가 마련되어 있지 않은 현실에서 장기축적형 휴가제도는 근로자의 기여분에 대한 상실 위험을 근로자에게만 전가하는 것이 될 수 있다는 위험성이 존재한다는 점이다. 그러므로 축적되는 휴가분에 대한 보호 방안이 우선적으로 마련되어야 할 필요가 있는데, 공공기관의 별도의 조치 없이도, 기관의 안정성에 바탕을 두고 이러한 제도들을 운영하고 있는 것이다. 그러므로 이러한 공공기관의 운영을 기반으로, 장기축적 휴가분을 보호하기 위한 구체적인 방안들을 모색해 본다면, 보상휴가제를 근로시간 저축휴가제로 확대하는 제도적 개선 방안의 시발점이 될 수 있을 것이다.

제2절 향후 논의 사항

이 연구에서는 공공기관의 근로조건 규율에 관하여, 대표적인 근로조건인 임금과 근로시간 및 휴식제도에 관하여 살펴보았다.

이 연구는 공공기관의 근로조건에 대한 법적 검토의 시론적 성격을 갖는다. 이에 따라 법률 영역을 기준으로 할 때, 공공부문은 노동관계법령보다 공무원 관련 법령 및 규정, 관련 지침 등이 현실적인 영향을 미친다는 점을 확인하고, 그에 따른 임금과 근로시간의 해석적 문제에 집중하였다. 그리고 공공기관에서 현재 운영되고 있는 병가제도나 휴가의 장기축적제도들은 민간 영역으로의 확산을 검토할 필요가 있다는 점을 확인하였다.

이 연구에서 검토한 주요한 사항들은 공공기관의 특성에 기인한 근로조건에 법적 규율 방식으로, 임금과 근로시간 이외의 다른 근로조건에서도 법제도적 체계와 기반은 유사하다. 그러므로 다른 근로조건에서도 유사한 문제들은 발생할 수 있다.

근로조건을 기준으로 할 때, 공무원과 일반 노동관계법령과의 가장 차이는 신분상 특수성에 기인한다. 이는 임용과 면직, 즉 고용의 개시와 종

료에 있어서 가장 두드러지게 강조되는 특징이다. 그러므로 공공기관 근로자의 채용과 퇴직, 징계와 해고 등에서는 공무원의 규정들과 노동관계 법령이 병존적으로 적용되는 ‘회색지대’가 발생하기 쉽다. 그런데 공공기관의 근로관계 형성·유지 및 운영에 관한 규정들에서 사용되는 용어를 보면, 공무원 관계에서 사용되는 용어를 그대로 활용한다. 예를 들면, 징계에서 파면과 해임을 구분한다든지, 임용이라는 용어 등을 사용해서 마치 공공기관의 근로관계가 공무원의 근무관계라고 하는 착각을 발생시킨다. 공무원의 근무관계는 「헌법」 제7조에 따라서 기본권의 제한이 근로자보다 정당화되는 관계이다. 그러므로 아무런 근거 없이 불필요한 공무원의 근무관계를 차용할 수는 없을 것이며, 공공기관의 복무 규율 역시 공무원과는 일정한 차이가 있다.¹⁷¹⁾

더 나아가 공공기관 근로자의 근로관계는 물론, 국가 또는 지방자치단체가 민간 위탁한 수탁기관 소속 근로자의 근로관계, 공공서비스 법률관계 등도 일반 민간 영역과 다른 특수성을 갖게 된다. 최근 민간위탁되어 있던 사회서비스를 지방자치단체 내지 별도의 기관을 통한 직접 계약 방식으로 활용하고 있다는 점을 감안한다면,¹⁷²⁾ 공공기관을 둘러싼 노동문제의 양상은 다양하게 검토될 필요가 있다.

이러한 주제들의 검토에 있어서, 법체계적 연구와 함께 강조되어야 할 것은 실제 운용에 대한 평가이다. 실제 공공기관의 근로조건 결정 방식에

171) 구체적인 사례를 살펴보면, 명예퇴직 등에 관한 공공기관의 규정을 들 수 있다. 예컨대 민간기업에서 명예퇴직을 실시하는 경우, 사용자가 명예퇴직을 실시하면서 그 대상과 보상기준을 그때마다 설정하는 게 일반적이다. 반면 공무원은 「국가공무원 명예퇴직수당 등 지급 규정」 등 근거 규정에 따라 지급대상을 법정화하고 있다. 이 규정에서는 제3조(명예퇴직수당의 지급대상) 제1항에서 ‘20년 이상 재직’, ‘정년퇴직일부터 최소한 1년 전에 스스로 퇴직한 사람’ 등의 요건을 제시하고 있다. 그런데 이러한 규정들은 일부 공공기관에 그대로 규정되어 있다. 공공기관의 명예퇴직이 안정된 신분보장에 기반한 것인지, 기관의 구조조정 필요성에 따른 일시적인 것인지에 관하여 단언하긴 어렵다. 이처럼 공공기관의 집단적 근로조건 결정 규범이 공무원 규정을 따랐을 경우 문제는 없는지, 아니면 단체협약이나 취업규칙 등의 편입 없이 적용 가능한지에 관한 검토가 필요하다.

172) 예컨대 2021. 9. 24. 제정(2022. 3. 25. 시행)된 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립 운영에 관한 법률」은 사회서비스의 공공성 강화를 위하여, 과거 민간 영역에 위탁하던 사회서비스 사무를 사회서비스원을 통한 위탁 체계로 변경하면서 공공법률에 의한 다면적 근로관계를 형성하고 있다.

관한 정확한 실태에 근거한 평가가 병행될 때, 보다 명확한 규범적 근거 수립이 가능할 것이기 때문이다. 이 연구는 물론, 지속적인 후속 연구가 진행되어, 보다 명확한 법적 근거를 바탕으로 한 합리적인 공공기관의 근로조건 규율이 이루어질 수 있기를 기대한다.

참고문헌

[국내문헌]

- 고용노동부(2014), 『새로운 미래를 여는 합리적 임금체계 개편 매뉴얼』.
_____(2021), 『2020 전국노동조합 조직현황』.
- 고호성(1997), 「단체협약의 법적 성질」, 『법과 정책』 제3호, 제주대학교 법과 정책연구소.
- 국회예산정책처(2008), 『공공기관 경영평가제도 평가』.
_____(2022), 『2022 대한민국 공공기관』.
- 기획재정부·준정부기관 경영평가단·한국조세재정연구원(2019). 『2018년
도 준정부기관 경영실적 평가보고서: 위탁집행형』 1권.
- 기획재정부(2021a), 『2022년도 공공기관 경영평가편람』.
_____(2021b), 『2021년도 공공기관 경영평가편람』 수정.
- 김근주(2012), 「연차휴가제도에 관한 연구」, 한양대학교 박사학위 논문.
_____(2015), 「연차휴가제도의 보상적 성격에 관한 비판적 검토」, 『노동법연구』, 서울대학교 노동법연구회.
_____(2020), 「평가제도 도입의 정책적 검토사항」, 『월간 노동리뷰』 9월호, 한국노동연구원.
- 김근주·남궁준·이정희(2021), 『평가제도의 현황과 정책적 개선방안』, 한국노동연구원.
- 김기선·강성태·조용만·한인상·정영훈·노호창·김근주(2015), 『근로시간법
제 주요 쟁점의 합리적 개편방안』, 한국노동연구원.
- 김인재(2015), 「공공기관 노동조합의 노동권」, 『노동법연구』 제38호, 서울대학교 노동법연구회.
_____(2021), 『공무원과 공공부문 노동법의 역사와 쟁점』, 도서출판 관악사.
- 김철·엄진령·황선웅·김경근·김세진(2020), 『공공부문 비정규직 정규직 전환
후속과제』, 사회공공연구원.

- 김형배(2012), 『노동법』 제21판, 박영사.
- 노광표·이정봉(2007), 『공공부문 노동조합 조직현황과 단체교섭 사례연구』, 한국노동연구원.
- 노동법실무연구회(2015a), 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 I』, 박영사.
- _____ (2015b), 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 II』, 박영사.
- _____ (2020), 『근로기준법 주해 III』 제2판, 박영사.
- 노상현(2020), 「공공부문 비정규직과 노동법의 쟁점-공무직을 중심으로」, 『사회법 연구』 제40호, 한국사회법학회.
- 박한준·허경선·하세정·오영민(2018), 『기타공공기관 경영평가제도에 대한 연구』, 한국조세재정연구원.
- 배규식·조성재·홍민기·김기민·전인·이영호·권현지·진숙경·이문범(2011), 『장시간 노동과 노동시간 단축(I)』, 한국노동연구원.
- 사법연수원(2012), 『노동조합 및 노동관계 조정법』.
- 이상준·이정희·정동관·박귀천·송태수(2021), 『공공기관 참여형 노사관계 도입방안- 노동이사제를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 이영면·나인강(2011), 「무노조 사업장의 유사 임금교섭활동」, 『제6회 사업체패널 학술대회』, 한국노동연구원.
- 이흥재(2009), 「근로기준법 제정심의회 주요쟁점」, 『서울대학교 법학』 제50권 제3호, 서울대학교 법학연구소.
- 임종률(2021), 『노동법』 제19판, 박영사.
- _____ (2022), 『노동법』 제20판, 박영사.
- 전수연(2014), 「공공기관과 민간기업의 임금 비교 분석」, 『사업평가현안 분석』 제51호, 국회예산정책처.
- 정동관·김철·박우성·이승협(2019), 『공공부문 인력관리체계 및 임금결정에 관한 국제 비교연구』, 한국노동연구원.
- 정동관·김경근·김철·온명근·이승협(2020), 『공공기관 경영평가제도에 관한 비판적 분석』, 한국노동연구원.
- 정동관·김경근·김철·이승협·이종욱·최은석·김준현·박용석·이민창·박석희·박수정(2021), 『경영평가제도 쟁점 및 개선방안』, 한국노동연구원.
- 조혁진·박명준·정홍준·임주환(2020), 『공공기관 자회사의 도입 및 운영

- 쟁점과 개선방안』, 한국노동연구원.
하갑래(2020), 『근로기준법』 전정33판, (주)중앙경제.
_____ (2021), 『노동법』 제4판, (주)중앙경제.
한국노동사회연구소(2021), 『공공부문 노사관계 포럼』, 고용노동부.
한국노동연구원 임금직무혁신센터(2014), 『임금직무체계 개편 지원방안 연구 <제2편> 공공부문 임금체계 개편방안 연구』, 고용노동부.
한국조세재정연구원 공공기관연구센터(2020), 『2020 공공기관과 국가정책 제2권 일자리 정책·평가』.
허인(2020), 「공공부문의 노사관계 평가와 전망」, 『월간 노동리뷰』 1월호, 한국노동연구원.
행정자치부(2006), 『2006 행정자치백서』.

[지침 및 보도자료]

- 고용노동부(2021. 4. 1), 「고용노동부, 공공부문 용역·민간위탁 노동자 보호를 위한 실태조사 및 근로감독 실시」, 보도자료.
기획재정부(2021a), 「2022년도 공기업·준정부기관 예산운용지침」.
_____ (2021b), 「공공기관의 혁신에 관한 지침」.
_____ (2021. 12. 9), 「2022년도 공기업·준정부기관 예산운용지침 확정」, 보도자료.
_____ (2022. 7. 29), 「새정부 공공기관 혁신가이드라인」.
한국노총 공공부문 노동조합협의회(2022. 2. 18), 「ILO 핵심협약 위반한 기재부 예산지침 헌법소원」, 보도자료.

[신문기사]

- 광주드림(2021. 7. 19), 「공공부문 직장내 괴롭힘 피해…방치돼」.
대한민국 정책브리핑(2022. 7. 8), 「“공공기관 파티는 끝났다”…방만 경영 뿌리 뽑는다」.
라영재(2022. 7. 11), 「(칼럼) 공공기관 개혁의 배경과 성공요건」, 대한민국 정책브리핑.
매일노동뉴스(2018. 7. 6), 「채용 성차별 의심 공공·금융기관 47곳 집중

- 근로감독. _____(2022. 7. 27), 「노동권 훼손 ‘지침행정’외면한 현재, 이번엔 다를까」.
- _____ (2022. 10. 18), 「기획재정부, 공공기관과 노동조합」.
- 세계일보(2022. 7. 30), 「정부, 공공기관 방만 경영에 ‘메스’ 댄다… ‘신의 직장’ 이제 옛말 되나」.
- 스카이데일리(2022. 5. 17), 「공공기관 빚 600조, 방치하면 재정 과탄 뻘하다」.
- 아시아경제(2022. 10. 25), 「공공기관 인원 감축의 함정... 결국 타깃은 시설관리·청소 계약직?」.
- 연합뉴스(2018. 12. 2), 「공기업 복리후생비 3년새 16% 증가... 보육비는 갑절」.
- 조선일보(2021. 4. 30), 「공공기관 복리후생비 줄었다더니」.
- _____ (2022. 8. 4), 「오늘부터 공공기관 노동이사제 시행... “공공기관 개혁 발목잡나” 우려 확산」.
- 참여와 혁신(2018. 3. 14), 「공공부문 표준임금체계 두고 노정 갈등 악화일로」.
- _____ (2022. 5. 18), 「“정부, 단체교섭 부당 개입”... ILO 진정 예고한 공공기관 노동자들」.
- _____ (2022. 5. 10), 「[커버스토리①] 새 정부 출범, 공공기관 ‘개혁’이 온다」.
- 한국노총(2018. 3. 13), 「정부표준임금체계와 관련하여 정규직 전환하면서 적용받아야 할 임금은 최저임금이 아니다」, 『월간 한국노총』, 제539호.
- 한국일보(2022. 6. 24), 「대통령도 꾸짖은 공공기관 ‘과도한 복지’, 직접 들어보니」.
- 한겨레(2022. 1. 5), 「노동이사제 ‘성큼’...공공기관 지배구조 개선 ‘지렛대’ 될까?」.
- _____ (2022. 5. 18), 「정부 공공기관 인건비 지침은 ILO 단체교섭협약 침해」.
- 한경(2021. 3. 5), 「文정부 4년간 공공기관 비정규직 20만명 정규직 전

환됐다」.

_____ (2022. 8. 16), 「올해 임금체불 신고 당한 공공기관 30곳...고용부
소속도 3곳」.

◆ 執筆陣

- 김근주(한국노동연구원 연구위원)
- 김현규(공인노무사)
- 박시형(법무법인 선정 대표 변호사)

공공기관 근로조건의 법적 규율

- | | |
|-----------|--|
| ▪ 발행연월일 | 2022년 12월 26일 인쇄
2022년 12월 30일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 김 승 택 원장직무대행 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
☎ 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조 판·인쇄 | 세창문화사 (031) 917-2114 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제2015-000013호 |

© 한국노동연구원 2022 정가 6,000원

ISBN 979-11-260-0606-9

KLI
한국노동연구원

한국노동연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370 경제정책동
TEL : 044-287-6083 <http://www.kli.re.kr>

