



공무원·교원의 근무시간면제제도 도입 현황과 쟁점

김명종

공무원·교원도 급여를 받으면서 노동조합 업무에 종사하는 근무시간면제제도가 도입되었다. 정부는 공무원·교원근무시간면제심의위원회를 조속히 구성하여 근무시간면제의 단위 결정, 시간 한도 등 근무시간면제제도 시행에 필요한 사항을 논의하고, 근무시간면제제도가 공무원·교원의 노사관계에 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 관련 규정을 사전에 정비하여, 법률의 시행과 더불어 근무시간면제제도가 정착될 수 있도록 해야 할 것이다.

1 들어가며

지난 6월 10일 공무원·교원 노동조합에 근무시간면제(Time-off)¹⁾제도²⁾를 적용하는 법안이 공포³⁾(시행: 2023.12.11)되었다. 이번에 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 ‘공무원노조법’)과 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 ‘교원노조법’)의 개정으로 도입된 근무시간면제제도는 공무원과 교원에 대해서도 ‘단체협약으로 정하거나 정부교섭대표(임용권자)가 동의하는 경우 근무시간면제 한도를 초과하지 않는 범위에서 급여를 지급받으면서 노동조합의 유지·관리 업무 등을 할 수 있도록 하는 것’이다.

2010년 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 ‘노동조합법’) 개정으로 도입된 근로시간면제제도는 민간근로자로 조직된 노동조합에 적용될 뿐 공무원·

교원노조에는 적용되지 않았다. 공무원·교원노조에 대해서는 전임자에 대한 급여 지급이 금지되었을 뿐만 아니라 전임자는 전임기간 중 휴직명령을 받고 노동조합 활동을 해야 했다. 이와 관련하여 지금까지 노동조합 활동에 있어서 재정적인 어려움, 일반 근로자로 조직된 노동조합과의 형평성 문제 등이 지속적으로 제기되어 왔다.

개정 법률의 특징은, 공무원·교원의 근무시간면제제도 도입 논의과정에서 노동조합법상의 근로시간면제 한도를 준용하도록 하는 ‘노동조합법 적용방식’과 공무원·교원의 근무시간면제에 대해 별도의 면제 한도를 정하는 ‘특별규정 적용방식’을 논의한 결과, ‘특별규정 적용방식’을 도입하기로 한 것이다.

이 글에서는 근무시간면제제도의 현황과 제도 도입에 따른 주요 쟁점을 살펴보고 향후 전개될 논의에 시사점을 제공하고자 한다.

2 근무시간면제제도 현황

(1) 노동조합법의 근로자

- 1) 민간근로자의 근로시간면제와 공무원의 근무시간면제는 동일한 제도이나, 공무원의 경우 「국가공무원법」 등에서 ‘근로시간’ 대신 ‘근무시간’이라는 용어를 사용하므로 법체계에 맞게 ‘근무시간면제’로 하였음.
- 2) 근무시간면제제도는 ‘노사공동의 이해관계에 속하는 노동조합 활동(협약 교섭, 노조 유지·관리 업무 등)에 대해 유급처리를 인정하는 것’에 그 의의가 있음.
- 3) 환경노동위원회 소위원회(2022.01.05.)·전체회의(2022.05.06.) 및 법제사법위원회(2022.05.26.), 본회의(2022.05.29.) 의결.



기업별 노동조합 형태가 지배적인 우리나라 노사 관계에서 노동조합의 재정 부담을 완화하고 협력적 노사관계를 유지하기 위해 관행적으로 사용자가 노조 전임자에게 급여를 지급해 왔다. 그러나 사용자의 노조 전임자에 대한 급여 지급은 노조의 자주성을 침해할 수 있다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 입법자는 이러한 비판을 반영하여 1997년 노동조합법에 노조 전임자에 대한 사용자의 급여 지급 금지 규정을 신설하였으나 노동조합의 재정상태를 감안해 그 적용을 유예하였다.

그 후 2010년 7월부터 노조 전임자에 대한 사용자의 급여 지급을 금지하되 일정 한도에서 급여 지급을 허용하는 근로시간면제제도를 도입하였고, 2021년 7월부터는 근로시간면제제도를 유지하면서도 노조 전임자에게 급여 지급을 금지하는 규정을 삭제하였다.

(2) 공무원노조법의 공무원 및 교원노조법의 교원

이번에 국회를 통과한 공무원노조법·교원노조법의 주요 내용은 다음과 같다. 공무원노조법과 교원노조법⁴⁾은 개정 내용과 구조가 동일하므로, 이하에서는 공무원노조법을 중심으로 기술한다.

노동조합 전임자의 지위와 관련하여, 노조 전임자를 ‘노동조합으로부터 보수를 지급받으면서 노동조합의 업무에만 종사하는 자’로 수정하고, 전임자의 보수지급 금지를 삭제하였다(제7조).

근무시간면제자 등과 관련하여, 노동조합법 제24조제2항과 유사하게 ‘근무시간면제자’를 규정하고 있으나, 근무시간면제 한도를 논의하기 위해 경제사회노동위원회에 별도의 ‘공무원근무시간면제심의위원회’(이하 ‘위원회’)를 두고, 근무시간면제 한도는 노동조합 설립 최소단위를 기준으로 조합원 수를 고려하되 노동조합의 조직 형태 등 공무원 노사관계의 특성을 반영하도록 하였다(제7조의2).

4) 교총은 ‘교원노조에게만 타임오프를 부여하는 「교원노조법」은 차별이며, 교원단체도 타임오프를 적용받을 수 있도록 「교원지위법」의 개정을 주장함(한국교원단체총연합회, 「교원노조만 ‘타임오프’ 도입하는 교원노조법 개정안 국회 통과에 대한 입장」, 2022.05.30.).

근무시간 면제 사용 관련 정보는 노동조합별로 전년도 근무시간을 면제받은 시간, 사용 인원 및 지급된 보수 등을 공개하도록 하였다(제7조의3).

부칙에서 법은 공포 1년 6개월 후 시행하되, 근무시간면제 심의 준비를 위해 위원회의 구성 등에 필요한 사항은 이 법 시행 전에 할 수 있도록 하였다.

3 근무시간면제제도 시행 관련 주요 쟁점

(1) 근무시간면제의 단위 결정

공무원노조법은 근무시간면제 단위 결정을 헌법기관, 행정부, 시·도, 시·군·구, 교육청 등 ‘노조설립 최소단위’를 기준으로 정하도록 하였다⁵⁾.

이는 임명권자(사용자)가 국가 또는 지방자치단체이고, 공무원노조의 조직 형태와 사용자의 특수성으로 인해 근무시간면제 한도의 결정 단위를 노조설립 최소단위로 정한 것으로 보인다. 그러나, 노조설립 최소단위를 기준으로 근무시간면제를 결정하는 경우 중앙행정기관인 행정부의 면제 시간이 대폭 축소되는 문제가 있다.

노조설립 최소단위를 기준으로 보면 국가공무원인 행정부는 51개(부·처·청·위원회) 기관이 하나의 단위로 구성되고 지방공무원은 260개(광역 17, 기초 226, 교육청 17) 기관이 각각 하나의 단위로 구성되지만, 그 가입대상 규모는 비슷⁶⁾하다.

근무시간면제 단위 결정에 가입대상 인원을 고려하지 않은 것은 형평성에 어긋날 뿐만 아니라 국가공무원인 행정부 소속 공무원의 노조활동을 위축시키는 결과를 가져온다.

이에 근무시간면제 단위 결정 시 행정부에 대해서는 노조설립 최소단위를 기준으로 하되, 각 기관별 노조 조직형태 등을 고려하여 근무시간면제 한도 및 인원을 합리적으로 조정할 필요가 있다.

5) 교원노조의 초·중등교원은 시·도 단위 대학교원은 학교 단위로 정하고, 노동조합법의 근로자는 ‘사업 또는 사업장별’로 정하고 있음.

6) 국가공무원 233,909명(정무직·특정직 제외, 외무·소방 포함), 지방공무원 292,124명(2020.12.31. 기준, 『행정부 국가공무원 인사통계』, 『지방자치단체 공무원 인사통계』, 2021.).

(2) 근무시간면제의 시간(인원) 한도

노동조합법에 따른 민간근로자의 근로시간면제 한도는 조합원 규모에 따라 10개 구간으로 구분하여 시간 한도를 책정하고 있는데, 그 기준은 조합원 50명 미만은 최대 1,000시간 이내, 조합원 15,000명 이상은 36,000시간 이내로 하되, 추가적으로 지역 분포에 따른 근로시간면제 한도를 부여하고 있다⁷⁾.

공무원의 경우 근무시간면제 한도 고시는 공무원노조법 제17조제2항에 따라 민간근로자의 근로시간면제 한도를 준용한다. 법 규정을 문리적으로 해석하면 공무원의 근무시간면제 한도는 민간근로자와 같은 수준으로 조합원 규모에 따라 시간 한도가 정해질 것으로 예상된다. 그러나, 향후 공무원의 근무시간면제 한도는 공무원관계의 특수성으로 인해 민간근로자의 근무시간면제 한도 보다 낮게 결정될 것으로 보인다. 이러한 사정은 법안심사과정에서의 논의를 통해서도 확인할 수 있다⁸⁾.

공무원은 민간근로자보다 근무시간면제제도가 늦게 적용되었으며, 공무원의 노조활동 역시 헌법에서 보장하는 기본권이고, 근무시간면제 한도는 단결권 보장과 직결된다는 점에서 공무원의 근무시간면제 한도가 민간근로자의 근로시간면제 기준과 형평성을 이룰 수 있는 방향으로 결정되어야 할 것이다.

(3) 인사·복무 규정 등의 정비

노동조합법은 사용자로부터 급여를 지급받을 수 있는 자는 모두 근로시간면제자가 된다. 그러나 공무원노조법은 노조 전임자와 근무시간면제자를 구분하여 규정하면서 노조 전임자는 휴직명령을 하여야 하는 것으로 규정한 반면, 근무시간면제자의 법적 지위에 대해서는 명확하게 규정하고 있지 않다.

이러한 규정 방식을 고려해 볼 때, 근무시간면제자는 휴직이 아니라 파견 또는 별도 정원의 형태로 운영될 것으로 예상된다. 이러한 형태로 운영될 경우 근무시간면제자에 대한 보수·수당·승진 등은 현행 규정의

개정 없이도 가능할 것이다. 그러나 성과급·근무 성적평정 기준, 복지제도 적용 범위, 복무처리 방법, 공무상 질병·사고 시 인정 여부 등의 구체적인 방안은 대통령령 등의 개정이 필요하다. 특히, 정부는 근무시간면제자의 근무형태 등과 관련된 규정을 정비함에 있어, 풀타임·파트타임 전임자 또는 일시적 근무시간면제자에 따라 합리적으로 적용될 수 있는 인사 및 복무규정을 마련할 필요가 있다.

한편, 법률의 시행이 1년 6개월 유예되었는데 이는 인사혁신처의 의견이 반영된 것으로, 근무시간면제자에게 유급휴직할 수 있는 법적 근거를 마련하는데 필요한 준비 기간으로 예상된다⁹⁾. 그러나 근무시간면제자를 휴직 대상으로 규정하는 것은 근무시간면제제도를 도입한 취지에 맞지 않고, 현행법 체계와도 배치된다고 볼 수 있다.

(4) 근무시간면제 사용 공개 관련

공무원노조법은 전년도의 노동조합별 근무시간을 면제받은 시간, 사용인원 및 지급된 보수를 국민이 알 수 있도록 공개하게 하였다. 이는 당초 개정안에는 없었으나, 고용노동부의 건의에 따라 도입된 것으로 공무원의 노조활동에 대한 예산 지출의 적정성과 인건비의 추가 지급에 대한 국민의 우려가 그 이유로 생각된다¹⁰⁾.

이에 대해서는 법제적 측면과 사실적 측면에서 그 타당성을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 법제적 측면에서 첫째, 근무시간면제 단위와 공개 단위의 불일치 문제이다. 근무시간면제 한도는 노조설립 최소단위 별로 하면서 이에 대한 공개는 노동조합별로 하도록 규정하고 있다. 공무원노조는 노조설립 최소단위 별로 조직될 수도 있으나 전국 단위로 조직될 수도 있는데, 이 경우 공개 대상인 노동조합의 범위가 문제 될 수 있다. 둘째, 공무원 간의 형평성 문제이다. 헌법 제33조제2항에 따라 노동기본권을 보장받는 공무원 중 노동조합법의 적용을 받는 현업직 공무원에

7) 「근로시간면제한도 고시」, 고용노동부 고시, 2013.06.25.

8) 고용노동부차관이 공무원의 근무시간면제 한도는 “민간근로자보다 많이 줄어 들 수밖에 없다”고 발언(환경노동위원회 고용노동법안심사소위원회(제392회 임시회 제1차) 회의록, 2021.12.16. p16.).

9) 환경노동위원회 고용노동법안심사소위원회(제392회 임시회 제1차) 회의록, 2021.12.16. p7.

10) 환경노동위원회 고용노동법안심사소위원회(제392회 임시회 제1차) 회의록, 2021.12.16. p7~15.

대해서는 근로시간 면제 사용의 정보를 공개하지 않으면서 공무원노조법의 적용을 받는 공무원에 대해서는 이를 공개하도록 하는 것은 형평성에 맞지 않는 측면이 있다. 셋째, 개인정보 침해 문제이다. 노동조합의 가입 여부는 「개인정보 보호법」에 따른 민감정보(제23조)에 해당하고, 근무시간면제 공개와 관련하여 그 대상이 1명인 경우 다른 정보와 결합하면 특정인을 알 수 있어 사실상 명단 공개와 같은 효과를 가져와 근무시간면제자의 개인정보가 침해될 여지가 있다.

다음으로 사실적 측면에서 첫째, 공개된 근무시간 면제자가 특정 집단 등에 의한 비방·공격의 대상이 될 수 있고, 둘째, 노조 간의 과도한 비교·경쟁으로 인해 장기적으로 노조활동이 위축될 수 있음을 고려하여야 한다.

특히, 근무시간 면제 사용의 정보 공개는 공무원의 노조활동에 세금이 얼마나 소요되는지 국민이 알 필요가 있다는 취지였지, 사용자체인 ‘노동조합별’로 명확히 구분하여 공개하자는 의도는 아니었던 것으로 보인다¹¹⁾.

따라서 근무시간 면제 사용 정보의 공개 방식은 법적·사실적 측면을 고려하여 합리적인 수준에서 결정하되, 국민이 예산 사용의 총체적인 규모를 알 수 있는 방향으로 설정되어야 할 것이다.

(5) 법률의 시행 전 개정 필요 사항

근무시간면제제도 도입에 따른 공무원 노사관계의 안착을 위해서는 해당 법률이 시행되기 전에 아래와 같은 사항의 개정이 필요할 것으로 보인다.

첫째, 근무시간면제 단위 기준 문제이다. 국가공무원인 행정부 전체를 하나의 단위로 묶어 근무시간 면제 한도를 부여하는 것은 지방공무원과 비교 시 형평성에 어긋난다. 따라서, 행정부 전부처를 노조 설립 최소단위로 보되, 근무시간면제 한도 설정 기준은 ‘부·처·청·위원회’로 세분화하는 방안을 고려할

필요가 있다.

둘째, 근무시간면제 사용 공개 대상 범위 문제이다. 현행과 같이 노동조합별로 공개하는 경우 근무시간 면제 단위와 공개 단위의 불일치, 현업과 현업이 아닌 공무원 간의 형평성 문제, 개인정보의 침해 문제가 있을 수 있고, 특정 집단의 비방·공격이나 노조간의 과도한 비교·경쟁으로 노동조합 활동이 위축될 우려가 있다. 따라서, 근무시간 면제 사용 정보의 공개 범위는 노동조합별 ‘개별 공개방식’에서 국가공무원 또는 지방공무원으로 대분류하여 ‘총계적 방식’으로 공개하는 방안 등을 고려해 볼 수 있다.

4 나가며

공무원·교원노조는 근무시간면제제도 도입을 위해 그동안 10여년 이상 노력해 왔고, 국회에서 이를 받아들인 것은 공무원·교원의 노동기본권을 신장함과 아울러 이들 노조활동의 공적기능을 인정한 것이라고 평가할 수 있다.

법률은 통과되었지만, 근무시간면제제도 운영의 구체적인 틀은 아직 결정된 바 없다. 이는 위원회의 결정과 정부가 하위 규정을 마련함으로써 구체화될 것이다.

이를 위해 정부는 조속한 시일내에 위원회(노사공 각 5명)를 구성하여 근무시간면제제도 시행에 필요한 사항을 함께 논의하고, 하위 규정 마련 시 관련 노동조합과 긴밀히 협의함으로써 1년 6개월 후에는 공무원근무시간면제제도가 바로 적용될 수 있도록 만전을 기해야 할 것이다.

또한, 공무원·교원노조는 노조활동에 국민 세금이 사용됨에 따라 노조의 사회적 책임이 더욱 강조된다는 것을 명심하고, 노조가 공식사회 개혁의 주체로 자리매김할 수 있는 새로운 계기로 삼아야 할 것이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다. 이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라 국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

11) 개정안에는 없던 내용이 상임위 논의 시 고용노동부의 의견이 반영된 것이나, 명단 공개를 노동조합별로 구분하여 공개하자는 명시적인 논의는 없었음.

