

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2020두32012 호봉재획정거부처분 취소  
원고, 상고인 원고 1 외 1인  
소송대리인 변호사 차현일 외 2인  
피고, 피상고인 서울지방고용노동청장  
원 심 판 결 서울고등법원 2019. 12. 20. 선고 2019누53411 판결  
판 결 선 고 2020. 6. 4.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사건의 개요와 쟁점

가. 원심판결 이유에 의하면, 다음과 같은 사정들을 알 수 있다.

(1) 원고 1은 2011. 3. 28.부터 2018. 1. 28.까지 ○○지방고용노동청에서, 원고 2는 2010. 3. 29.부터 2018. 1. 22.까지 ○○지방고용노동청 ○○△△지청에서 각각 주 25

시간 '단시간근로 직업상담원'으로 근무한 경력이 있다.

(2) 원고 1은 2018. 1. 29. ○○지방고용노동청의 시간선택제 채용 공무원(직업상담 서기보)로 임용되었고, 원고 2는 같은 날 ○○지방고용노동청 ○○□□지청의 시간선택제 채용 공무원(행정주사보)로 임용되어 근무하고 있다.

(3) 피고는 2018. 5. 11. 시간선택제 신규 공무원들에 대한 호봉경력평가 심의회를 개최하여 원고들에 대한 초임 호봉을 4호봉으로 확정하면서 원고들의 임용 전 경력 중 '단시간근로 직업상담원' 근무 경력을 호봉 확정에 반영하지 않았다.

(4) 원고들은 2018. 6. 26. 피고에게 '단시간근로 직업상담원' 근무 경력을 합산하여 원고들의 초임 호봉을 재확정 해달라고 신청하였다. 이에 대하여 피고는, 공무원보수규정 제8조 제2항 [별표 16] '일반직 공무원 등의 경력환산율표' 2. 나. 7)(이하 '이 사건 규정'이라고 한다)에서 정한 '상근'이란 '주 5일 주 40시간 풀타임으로 근무하는 형태'만을 의미하고, 원고들의 '단시간근로 직업상담원' 경력은 '상근'에 해당하지 않는다는 이유로, 2018. 7. 6. 원고들에 대하여 호봉 재확정을 거부하는 결정을 통보하였다(이하 '이 사건 처분'이라고 한다).

(5) 원고들은 2018. 7. 18. 소청심사를 청구하였으나, 인사혁신처 소청심사위원회는 2018. 9. 18. 원고들의 청구를 기각하였다.

나. 이 사건의 쟁점은, 원고들의 '단시간근로 직업상담원' 근무 경력이 이 사건 규정에서 정한 '상근'에 해당하는지 여부이다.

## 2. 관련 규정과 법리

가. 법은 원칙적으로 불특정 다수인에 대하여 동일한 구속력을 갖는 사회의 보편타당한 규범이므로 이를 해석할 때에는 법의 표준적 의미를 밝혀 객관적 타당성이 있도

록 하여야 하고, 가급적 모든 사람이 수증할 수 있는 일관성을 유지함으로써 법적 안정성이 손상되지 않도록 하여야 한다. 한편 법률은 보편적이고 전형적인 사안을 염두에 두고 규정되기 마련이므로 사회현실에서 일어나는 다양한 사안에서 그 법률을 적용할 때에는 구체적 사안에 맞는 가장 타당한 해결방안이 될 수 있도록 해석할 것도 요구된다. 요컨대 법해석의 목표는 어디까지나 법적 안정성을 저해하지 않는 범위 내에서 구체적 타당성을 찾는 데 두어야 한다. 그러기 위해서는 가능한 한 법률에 사용된 문언의 통상적인 의미에 충실하게 해석하는 것을 원칙으로 하면서, 법률의 입법 취지와 목적, 입법 연혁, 법질서 전체와의 조화, 다른 법령과의 관계 등을 고려하는 체계적·논리적 해석방법을 추가적으로 동원함으로써, 위와 같은 법해석의 요청에 부응하는 타당한 해석을 하여야 한다(대법원 2013. 1. 17. 선고 2011다83431 전원합의체 판결 참조).

나. (1) 국가공무원법 제47조 제1항은 공무원 호봉 및 승급에 관한 사항을 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다. 그 위임에 따른 공무원보수규정(2012. 1. 6. 대통령령 제23497호로 개정된 것)은 제8조 제2항 제1문에서 공무원의 초임호봉은 별표 15에 따라 획정한다고 규정하고, [별표 15] '공무원의 초임호봉표' 제1호에서 별표 16에 따라 경력을 계급별로 산정하여 초임호봉을 획정한다고 규정한 다음, [별표 16] '일반직공무원 등의 경력환산율표' 중 이 사건 규정[2. 나. 7)]에서 '직업안정법 제4조의4 제1항에 따라 상근으로 근무한 민간직업상담원 경력'의 경우 동일분야 경력은 100% 인정하고, 비동일분야 경력은 80%는 인정한다고 규정하면서도, '상근'의 의미에 관하여 구체적으로 규정하고 있지는 않다.

(2) 직업안정법 제4조의4 제1항, 제2항은 고용노동부장관이 직업안정기관에 직업소

개, 직업지도 및 고용정보 제공 등의 업무를 담당하는 공무원이 아닌 직업상담원(이하 '민간직업상담원'이라고 한다)을 배치할 수 있고, 민간직업상담원의 배치기준과 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정하도록 규정하고 있다. 그 위임에 따른 직업안정법 시행규칙 제1조의2 제1항, 제2항은 고용노동부장관이 민간직업상담원을 배치할 때에는 직업안정기관이 위치한 지역의 인구, 근로자 수 및 사업장 수 등을 고려하여야 하고, 민간직업상담원의 자격, 선발 절차, 채용, 그 밖에 인사관리에 필요한 사항은 고용노동부장관이 정하도록 규정하고 있다.

그 위임에 따라 고용노동부장관은 구 「직업상담원규정」(2010. 1. 20. 노동부훈령 제 729호로 일부 개정된 것, 이하 같다)에 의하여 지방노동관서에 배치하는 민간직업상담원의 직무, 자격, 선발 절차, 채용, 그 밖에 인사관리에 필요한 사항을 규율하였다. 그런데 공공부문의 단시간일자리 창출을 선도하고 출산·육아에 부담을 가진 경력단절여성 등에 양질의 단시간일자리 제공을 위하여 구 「단시간근로 직업상담원규정」(2010. 3. 1. 노동부훈령 제733호로 제정된 것, 이하 같다)에 의하여 '단시간근로 직업상담원' 제도를 도입하였다. 구 「단시간근로 직업상담원규정」 제2조, 제3조는 공무원이 아닌 직업상담원을 '단시간근로 직업상담원'과 '통상근로 직업상담원'으로 구분한 다음, '단시간근로 직업상담원'이란 근로기준법 제2조의 단시간근로자로서 공무원이 아닌 근로자를 말하고 이에 관해서는 다른 법령에서 정한 것을 제외하고는 구 「단시간근로 직업상담원규정」에 따르며, '통상근로 직업상담원'이란 구 「직업상담원규정」 제2조의 직업상담원을 말한다고 규정하여 이에 관해서는 구 「직업상담원규정」에 따르도록 규정하였다.

한편, 이 사건 처분이 있는 후, '단시간근로 직업상담원'과 '통상근로 직업상담원'은 동일한 신분으로 같은 직무를 수행하고 있음에도 별도의 규정으로 운영되고 있는 문제

점을 해소하기 위하여 2018. 10. 11. 고용노동부 훈령 제251호로 구 「단시간근로 직업상담원규정」이 폐지되었고, 양자를 통합하여 규율하기 위하여 구 「직업상담원규정」이 2019. 1. 30. 고용노동부 훈령 제267호로 전부 개정되어 현행 「직업상담원 운영규정」이 되었다. 현행 「직업상담원 운영규정」은 제2조에서 '통상근로 직업상담원'이란 직업상담원 중 소정근로시간이 1일 8시간, 1주 40시간으로 채용된 사람을 말하고, '단시간근로 직업상담원'이란 직업상담원 중 소정근로시간이 1일 5시간, 1주 25시간으로 채용된 사람을 말한다고 정의하고 있다.

(3) 근로기준법 제2조 제9호, 제18조는 '단시간근로자'란 1주 동안의 소정근로시간이 그 사업장에서 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 1주 동안의 소정근로시간에 비하여 짧은 근로자를 말한다고 정의한 다음, 단시간근로자의 근로조건은 그 사업장의 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 근로시간을 기준으로 산정한 비율에 따라 결정되어야 하고, 이를 결정할 때에 기준이 되는 사항이나 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하며, 4주 동안(4주 미만으로 근로하는 경우에는 그 기간)을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 제55조(유급휴일의 보장)와 제60조(연차 유급휴가의 보장)를 적용하지 아니한다고 규정하고 있다.

다. 앞서 본 법리에 비추어 관련 규정들의 내용과 체계 등을 살펴보면, 이 사건 규정에서 '상근'이란 해당 사업장의 취업규칙 등에서 정한 바에 따라 근무일마다 출근하여 일정한 시간을 규칙적으로 근무한 경우를 의미하는 것이고, 1일 8시간, 1주 40시간을 근무하는 소위 '풀타임(Full-time)'만을 의미하는 것은 아니라고 보아야 한다. 그 구체적인 이유는 다음과 같다.

(1) 공무원보수규정이 '상근'의 의미를 구체적으로 규정하지 않았으므로, 이 사건 규

정에서 '상근'의 의미는 '상근'이란 용어의 통상적인 의미에 충실하게 해석하는 것을 원칙으로 하면서, 이 사건 규정의 제·개정 연혁과 입법 취지, 다른 법령과의 관계 등을 고려하여 타당한 해석을 도출할 수밖에 없다.

(2) '상근'이란 용어의 사전적 의미는 '날마다 일정한 시간에 출근하여 정해진 시간 동안 근무함 또는 그런 근무'를 뜻한다. 즉, '항상성'과 '규칙성'에 핵심이 있는 개념이지, 1일에 적어도 몇 시간 이상 근무하여야 한다는 '최소근무시간'과는 직접 관련이 없다. 국민건강보험법 제6조 제2항 제4호의 위임에 따른 국민건강보험법 시행령 제9조 제1호는 국민건강보험 직장가입자에서 제외되는 사람으로서 "비상근 근로자 또는 1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자"를 규정하고 있는데, 여기에서도 '상근 여부'와 '소정근로시간'은 별개의 기준임을 전제로 하고 있다.

(3) 구 「단시간근로 직업상담원규정」은 직업안정법의 하위 규정으로서 민간직업상담원의 인사관리에 필요한 사항을 정하기 위하여 만든 것일 뿐, 민간직업상담원을 공무원으로 채용하는 경우의 초임호봉 확정 시의 경력인정을 염두에 두고 만든 규정이 아니다. 구 「단시간근로 직업상담원규정」은 근로기준법상 단시간근로자와 통상 근로자의 구분을 그대로 따라 민간직업상담원을 '단시간근로 직업상담원'과 '통상근로 직업상담원'으로 구분하였으나, 1일 근무시간이 다르다는 점을 제외하고는 양자의 자격·신분·직무에서 차이가 없었다. 근로기준법은 사업장별로 '단시간근로자'의 근로조건에 관하여 통상 근로자와는 달리 규율할 수 있는 여지를 일정 범위 내에서 허용하고 있을 뿐이고, '단시간근로자'가 '상근 근로자'에 해당하지 않는다고 규정한 것이 아니다. 따라서 구 「단시간근로 직업상담원규정」이 양자를 구분한 것은 '단시간근로 직업상담원'의 휴일·휴가 등 근로조건에 관하여 '통상근로 직업상담원'과 달리 규율하기 위한 것이었을

뿐만, '단시간근로 직업상담원'의 경력을 공무원 초임호봉 확정 시의 경력인정에서 제외하려는 의도였다고 보이지 않는다. 현행 「직업상담원 운영규정」은 '단시간근로 직업상담원'을 좀 더 구체적으로 '직업상담원 중 소정근로시간이 1일 5시간, 1주 25시간으로 채용된 사람'을 말한다고 정의하고 있으나, 마찬가지로 이유에서 「직업상담원 운영규정」에서 정한 '단시간근로 직업상담원'에 해당한다는 사정만으로 이 사건 규정에서 정한 '상근으로 근무한 민간직업상담원'에서 제외되는 효과가 발생한다고 볼 수 없다.

(4) 공무원보수규정이 2012. 1. 6. 대통령령 제23497호로 개정되면서 '유사경력 인정 기준을 개선'하기 위하여 이 사건 규정을 포함하여 별표 16, 별표 17, 별표 19의 여러 군데에 '상근으로 근무한'이라는 문언이 추가되었다. 당시 정부에서 밝힌 개정이유는, 종전에는 공무원 임용 전 비정규직 경력에 대해서는 유사경력 중 일부 경력에 대해서만 제한적으로 인정하였으나, 민간의 우수인력을 공직에 적극 유치하기 위하여 동일 분야의 민간 경력에 대해서 최대 100%를 인정하고, 비정규직에 대한 차별을 시정하는 차원에서 정규직 외에 '비정규직 중 상근으로 근무한 유사경력'을 인정하여 호봉 확정 및 재확정에 반영하기 위한 것이었다. 이처럼 이 사건 규정에 '상근으로 근무한'이라는 문언이 추가된 개정이유는 공무원 임용 전 비정규직 근무 경력을 공무원 호봉 확정에서 적극적으로 인정하여 주려는 것이었지, '상근으로 근무한'이라는 문언을 통해 그 인정범위를 제한하려는 의도가 아니었다. 따라서 공무원보수규정 별표 16 등에서 '상근'의 의미를 엄격하게 해석하여 그 인정범위를 제한하려는 시도는 2012년 공무원보수규정의 개정취지에 근본적으로 배치되므로, 시행령 제정자가 명시적으로 정책변경을 하여 공무원보수규정을 이와 다른 내용으로 개정하였다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 원칙적으로 허용될 수 없다.

(5) 한편, 원심판결 이유에 의하면, 2012년 공무원보수규정의 개정으로 유사경력 호봉인정 범위 및 비율이 확대됨에 따라 행정안전부의 '공무원 봉급업무 처리기준'도 개정된 내용을 설명하기 위하여 행정안전부 인사실 성과급여기획과에서 2012. 5.경 작성하여 배포한 자료인 「공무원 봉급업무 처리기준」 주요 개정내용'에서는 '상근'을 "해당 기관의 정규직원과 동일한 근무시간을 적용받으며 Full-time으로 근무한 경우"라고 서술하였고(갑 제8호증 7쪽), 그에 따라 고용노동부 운영지원과에서 2012. 10.경 마련한 「유사경력 호봉인정 세부인정기준」에서는 '상근'의 개념을 "해당 기관의 정규직원과 동일한 근무시간을 적용받으며, 근로기준법상 최저 임금 이상의 정기적인 보수를 지급받고 풀타임(Full-time)으로 근무"하는 것이라고 서술하였음(을 제9호증 8쪽)을 알 수 있다. 그러나 이러한 서술은 일부 관련 부서에서 법령상 아무런 근거 없이 '상근'의 개념에 관하여 독자적인 법령해석의견을 제시한 것에 불과한데다가, 앞서 살펴본 2012년 공무원보수규정의 개정취지에 배치되므로 받아들일 수 없다.

### 3. 이 사건에 관한 판단

가. 앞서 본 바와 같이, 구 「단시간근로 직업상담원규정」은 구 「직업상담원규정」과 마찬가지로 직업안정법 제4조의4 제2항의 위임에 따른 것이므로, 구 「단시간근로 직업상담원규정」에서 정한 '단시간근로 직업상담원'은 직업안정법 제4조의4 제1항에 따른 '민간직업상담원'의 하나이다.

원고들이 '단시간근로 직업상담원'으로 근무한 경력 기간 동안에 원고들에게 적용된 구 「단시간근로 직업상담원규정」 제28조는 근로일은 매주 월요일부터 금요일까지로 하고, 매주 토요일은 무급휴무일로 하며(제1항), 근로시간은 10:00부터 16:00까지로 하고(제2항), 휴게시간은 근로기준법에 따르되, 업무량을 감안하여 근로시간 중 별도로 지

정된 범위로 한다고 규정하였다.

앞서 본 사실관계를 이러한 규정 내용에 비추어 보면, 원고들은 '단시간근로 직업상담원'으로 근무한 경력 기간 동안에 매주 관공서의 통상적인 근무일인 주 5일 동안, 매일 규칙적으로 1일 5시간씩(휴게시간 제외) 근무하였으므로 '상근'으로 근무한 것이라고 보아야 하고, 따라서 이 사건 규정에 따라 원고들의 '단시간근로 직업상담원' 근무 경력을 공무원 초임호봉 획정에 반영하여야 한다.

나. 그런데도 원심은, 그 판시와 같은 사정들만을 이유로, 이 사건 규정에서 '상근'이란 '주 5일 주 40시간 풀타임으로 근무하는 형태'만을 의미한다는 전제에서, 원고들의 '단시간근로 직업상담원' 근무 경력은 '상근'에 해당하지 않아 초임호봉 획정에 반영할 경력에 해당하지 않는다고 판단하였다. 이러한 원심 판단에는 이 사건 규정의 '상근'의 의미에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

#### 4. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장            대법관            박정화

주    심            대법관            권순일

                      대법관            이기택

대법관 김선수