

# 임기제도 관련 법령의 정비방안

A Study on How to Improve Legal System on Term of Office

(이준우: 연구위원)

李俊雨, Lee Jun-Woo

韓國法制研究院

## 국 문 요 약

임기는 기본적으로 위임계약에 기초하는 경우에 그 사무처리 권한을 행사할 수 있는 계약기간이다. 주된 대상은 법인·단체의 대표권·업무 집행권 및 감사권과 관련되며, 그밖에는 부속조직에 해당하는 각종 위원회의 위원에 대한 위촉기간이 이에 해당한다.

임기제를 채택하고 있는 채용계약 등 각종 법률관계는 다양한 이념과 제도적 의의를 가지고 있다. 따라서 획일적인 해석이나 법적 개선을 피하는 것은 무리이다. 그러나 각 제도가 독립적인 면도 있지만 상호 관련성을 가지는 부분이 적지 아니한 바, 이러한 경우에는 상위의 이념이나 원칙아래 통일성을 가질 필요가 있고, 그렇게 법제화되는 것이 법적 형평성을 확보하는 데에 유용하다고 본다.

현행 법령상 임명·선출·위촉직 기관·공무원 또는 임직원 등에 대하여 임기의 제한을 두고 있거나 연임 여부에 관한 조항을 두고 있는 입법례가 상당한 바, 이와 관련되는 법령조항을 수집하고, 개별법령의 규정체제 및 문언 등의 차이에 대한 비교·종합 조사 분석을 피하여 이에 대한 입법례의 유형별 정리 및 정비방안을 마련함으로써 공적 부문의 국가인적자원에 대한 합리적인 임기제도를 정립하는 데에 기여할 것으로 본다.

이 연구에서는 위임계약적 성격을 가지는 임원, 위원 등을 중심으로 임기제도를 살피고 그 법제도적 개선방안을 모색하고자 한다. 구체적으로는, i)임기제도의 법리 연구, ii)임기제도와 관련된 법령의 조사·분석, iii)연임제한의 법리 연구, iv)임기제도와 관련된 법령의 유형별 비교 분석 및 v)법령 정비방안 연구를 연구범위로 한다.

※ 키워드 : 임기, 연임, 임명

# Abstract

## A Study on How to Improve Legal System on Term of Office

In principle, the term of office is the period for which any authority to conduct the affairs may be exercised by a delegation contract. The term of office is related to representative authority, executive authority, and audit and inspection authority of a corporation or organization and includes the period of commissioning the members of various Committees falling under subsidiary organizations.

It is difficult to uniformly construe or improve the legal relationship of an employment contract with the term of office due to various principle and systematic significance of that legal relationship. However because every system is independent but has mutual relationship, it is necessary that every such system should be unified under any superior idea or principle and such legal system as so unified is reasonable in ensuring legal equity.

The term of office of appointed, elected or commissioned public official, officers or other employees is restricted by current laws, or there are many laws which provide for whether or not to permit the consecutive appointment, therefore this study is to contribute to the establishment of reasonable legal system on the term of office of national human resources in the public sector, by comparing differences of provisions of individual laws related to that term of office as well as by

researching and analyzing such provisions comprehensively to categorize and improve the individual laws.

In this study, the legal system on the term of office of officers or other employees of organizations based on delegation contracts is to be considered and improvements of that legal system is to be presented.

In detail, this study contains researches on legal theory of the term of office, investigation and analysis of laws related to the term of office, researches on legal theory of restriction on the consecutive appointment, comparison and analysis of laws related to the term of office according to their category and researches on the improvement of such laws are included in this study.

※ Key Word : **Term of office, reappointment, appointment**

## 목 차

국문 요약 .....	3
Abstract .....	5
I. 서론 .....	11
II. 임기제도의 법적 문제 .....	13
1. 임기의 법적 성격 .....	13
(1) 쟁점 .....	13
(2) 임기와 기한 .....	14
2. 기간의 정함이 있는 계약 .....	16
3. 기한의 이익 .....	16
4. 기한의 이익상실 및 포기 .....	18
(1) 사임 및 정년 등 .....	18
(2) 당연퇴임사유 .....	19
III. 임기 관련 법률관계 .....	21
1. 임기의 개시 원인 .....	21
2. 고용관계와 근로관계 .....	22
(1) 근로관계 .....	22
(2) 축탁관계 .....	23
(3) 개방형 공무원임용제 .....	23
(4) 일시해고제와 내부노동시장 .....	24
3. 주된 법률관계의 법적 성격 .....	25
(1) 임기와 관련되는 법률관계 .....	25
1) 민법상 위임계약 .....	26
2) 특별법상 위임계약 .....	28

3) 민법상 고용계약 .....	33
4) 특별법(공무원법 등)상 임용계약 .....	34
5) 근로기준법상 근로계약 .....	37
4. 특별법(공무원법 등)상 임용계약 .....	38
(1) 임기제 공무원 현황 .....	38
(2) 임기제의 취지 .....	40
(3) 임기중의 신분변동 문제 .....	44
IV. 임기의 유형 .....	49
1. 유형의 개관 .....	49
2. 법률관계별 임기 .....	49
(1) 법인의 임원 .....	49
(2) 위원회 위원 .....	55
(3) 공법상 채용계약 .....	59
(4) 대의원 .....	59
(5) 기 타 .....	59
(6) 문제점 .....	60
V. 임기의 제한 .....	63
1. 연임의 제한 .....	63
(1) 연임 규정이 없는 경우 .....	63
(2) 연임 또는 중임의 제한이 있는 경우 .....	63
2. 정년제와 임기제 .....	66
VI. 임기제도의 개선방향 .....	67
1. 현행 임기제의 문제점 정리 .....	67
2. 개선방향 .....	68
(1) 법인의 임원 임기제 .....	68

(2) 위원회 위원의 임기제 .....	72
(3) 특정직 공무원의 임기제 .....	73
(4) 해임사유의 법정과 임기·연임보장 문제 .....	74
참 고 문 헌 .....	75

## I. 서론

WTO체제에 따른 시장개방의 파고 속에서 급변하는 경제환경 변화에 적응해야 하는 것은 20세기말 이래 모든 조직의 공동목표로 인식되고 있다. 이는 사기업체뿐만 아니라 우리 나라 경제의 하부구조를 담당하는 공기업의 경우에도 예외없이 적용되고 있으며, 나아가 공공부문의 모든 조직에도 하나의 지향점으로 되고 있다.

경쟁력 강화나 생산성 제고라는 목표는 『타인에 의한 업무의 처리』에 직접적인 관련성을 가질 수밖에 없다. 회사기업을 포함한 법인의 활동을 실질적으로 담당하고 있는 임원, 공공부분에서 중요한 정책 내지 의사결정권을 가지는 정무직 공무원 및 독립행정기관의 장, 공기업·공익법인 및 비영리법인의 임원 등 대표·대리 및 위임관계가 이러한 법률관계에 해당한다. 또한 업무집행보조기관으로서 고용관계 또는 임용관계에 근거하여 일정한 활동을 하는 공무원 또는 직원의 법률관계도 마찬가지이다.

이들 제도는 다양한 이념과 제도적 의의를 가지고 있다. 따라서 일의 적으로 획일적인 해석이나 법적 개선을 꾀하는 것은 무리이다. 그러나 각 제도가 독립적인 면도 있지만 상호 관련성을 가지는 부분이 적지 아니한 바, 이러한 경우에는 상위의 이념이나 원칙아래 통일성을 가질 필요가 있고, 그렇게 법제화되는 것이 법적 형평성을 확보하는 데에 유용하다고 본다.

현행 법령상 임명·선출·위촉직 기관·공무원 또는 임직원 등에 대하여 임기의 제한을 두고 있거나 연임 여부에 관한 조항을 두고 있는 입법례가 상당한 바, 이와 관련되는 법령조항을 수집하고, 개별법령의 규정체제 및 문언 등의 차이에 대한 비교·종합 조사 분석을 꾀하여 이에 대한 입법례의 유형별 정리 및 정비방안을 마련함으로써 공적 부문의 국가인적자원에 대한 합리적인 임기제도를 정립하고자 한다.

이를 위하여 본 연구에서는 i)임기제도의 법리 연구, ii)임기제도와 관련된 법령의 조사·분석, iii)연임제한의 법리 연구, iv)임기제도와 관련된 법령의 유형별 비교 분석 및 v)법령 정비방안 연구를 연구범위로 한다.

## I. 서론

연구의 추진은 사회과학방법론에 따른 문헌조사연구를 기초로 하되, i)현행법령 규정분석, ii)유형별 임기 및 연임여부 현황 조사·분석 및 iii)입법기술 분석 등을 병행하고자 한다.

임기는 기본적으로 위임계약에 기초하는 경우에 그 사무처리 권한을 행사할 수 있는 계약기간으로 주된 대상은 법인·단체의 대표권·업무집행권 및 감사권과 관련되며, 그밖에는 부속조직에 해당하는 각종 위원회의 위원에 대한 위촉기간이 이에 해당한다. 넓게는 근로계약상의 고용기간을 포함할 수가 있으나, 법령용어의 사용례에 따를 때 이를 임기라고 하지 아니한다. 즉, 고용계약과 위임계약을 구분하여 사용하고 있다. 이러한 점을 고려하여 이 연구에서는 위임계약적 성격을 가지는 임원, 위원 등을 중심으로 임기제도를 살펴보고 그 법제도적 개선방안을 모색하고자 한다.

## II. 임기제도의 법적 문제

임기제도는 두 가지 제도적 의의를 포함할 수가 있다. 하나는 일정한 기간동안 재직할 수 있는 신분보장으로서의 의미이고, 다른 하나는 일정 기간 이상은 신분보장을 하지 아니한다는 의미로서 위임이나 근로계약의 종료사유로서 의미이다. 양자는 연임제와 정년제가 결합될 경우에는 신분보장의 연장과 신분보장의 강제적 종료라는 제도로서 기능하게 된다.

다른 각도에서 본다면, 임기동안은 기대되는 업무수행능력이 담보될 수 있다는 의미이고, 별도의 업무수행능력에 대한 평가가 추가로 필요하지 않다는 것이다. 물론 업무수행결과에 따라 역으로 업무수행능력이 평가되는 경우로서 해임이나 직무정지 등의 징계처분이 있을 수는 있다. 이는 사후적 특별한 평가라고 할 수 있다.

업무수행능력의 의미에 업무수행의 객관성과 공정성 및 성실성을 고려하여 좁은 의미의 업무수행능력 외에 瀆職이나 권한의 남용을 막기 위한 제도적 장치로서 의미도 있다. 이는 업무의 수행능력보다는 다른 공익적·단체적 이익 등을<sup>1)</sup> 우선적 요소로 고려하는 것이며, 주로 단임제 내지 연임제한제도가 결합되는 경우이다.

### 1. 임기의 법적 성격

#### (1) 쟁 점

임기제도에서 고려되어야 할 사항은 임기의 법적 성격이 각각의 임기 제한 법령상의 규정에서 어떻게 해석되는가 하는 문제이다. 즉, i) 임기는 기한에 해당하는지 여부, ii) 기한에 해당할 경우 그 기한의 이익은 누구에게 있는가 하는 문제, iii) 임기의 법적 성격이 임기와 관련된 임용 행위 등의 주된 법률행위의 성격에 따라 다르게 구분되는가 하는 문제 등이다.

1) 이에는 유능한 인적자원의 활용 확대, 인사적체의 해소, 주관적 편중 인사시책의 누적으로 인한 불공정한 인사관리의 방지, 직권남용 내지 개인적 이익 추구의 방지, 경영·업무수행의 경직 방지 등이 해당될 수 있다.

## II. 임기제도의 법적 문제

임기제도는 계속적 노무의 제공과 관계되는 법률관계에서 발생한다. 즉, 민법상 위임계약, 특별법상 위임계약, 민법상 고용계약, 특별법(공무원법 등)상 임용계약, 근로기준법상 근로계약 및 임용권의 행사라는 행정행위 등에 기초한다.

한편, 임기를 두게 된 취지가 어디에 있는가 하는 문제도 임기의 장·단과 연임 내지 중임의 제한, 나아가 정년제에까지 미치게 된다.

### (2) 임기와 기한

#### ① 私法上의 期限 法理

법률행위의 당사자가 「그 효력의 발생·소멸」 또는 「채무의 이행」을 ‘장래에 발생하는 것이 확실한 사실’에 의존하게 하는 법률행위의 부관이다.

기한은 법률행위의 내용으로서 당사자가 임의로 정한 것이므로 법정기한(시효기간, 제척기간, 출소기간 등)은 민법 제152조이하의 규정에서 말하는 기한이 아니다.

기한은, 발생하는 시기가 확정되어 있는 「확정기한」과 발생하는 시기가 현재 확정되어 있지 않지만 장래 어느 때고 발생할 것이 확실한 「불확정기한」으로 구분할 수가 있다.

기한을 정한 것이라고 할 수 없는 법률행위는 이른바 「기간의 정함이 없는」 법률행위에 해당한다.

임기는 임명행위 또는 임용계약의 효력이 당연히 소멸되거나, 당연퇴직이 되는 효과를 가지고 있기 때문에 기한으로서 성격을 가진다.

한편, 기간은 어느 시점에서 어느 시점까지의 계속된 시간을 말한다. 법률사실로서의 시간은 이른바 事件에 속한다. 기간은 기한과의 관계에 있어서는 기한의 요소인 시간에 해당한다.<sup>2)</sup> 기한은 始期와 終期로 구분할 수 있는 바, 시기는 법률행위가 원칙적으로 가지고 있는 효력을 제한하는 것이므로 법률행위의 효력요건에 해당한다.<sup>3)</sup> 종기도 일단 성립한 법률행위의 효력의 소멸에 관한 것이므로 마찬가지로 법적인 성질을 가진

2) 김준호, 민법총칙, p.375.

3) 고상룡, 민법총칙, 법문사, 1990, p.699.

다. 도래하는 시기가 확정되어 있는 기한을 확정기한이라고 하는 바, 임기는 종기로서의 성격과 확정기한으로서의 성격을 함께 가진다.

기한사실이 실현되는 ‘기한의 도래’는 기한이 기일 또는 기간에 의하여 정해져 있을 때에는 기일의 도래 또는 기간의 경과로 기한은 도래한다. 따라서 임기는 기간으로서 ‘임기의 경과’는 기한의 도래로 된다. 물론 기한이익을 포기하거나(민법 제153조) 상실한 때(민법 제388조)에도 기한은 도래하게 된다.

임기는 始期·終期附 法律行爲의 부관이므로 임기는 시기가 도래하면 개시되고 종기가 도래하면 그 임용관계 등은 그 효력을 잃게 된다(민법 제152조제2항). 기한도래의 효과에는 성질상 소급효가 있을 수 없다.<sup>4)</sup>

② 기한과 친하지 아니하는 법률행위

기한을 붙일 수 없는 법률행위의 범위는 조건을 붙일 수 없는 법률행위의 범위와 유사하지만 조건보다는 상대방의 지위를 불안정하게 하지 아니하므로 그 허용범위는 보다 넓다.

시기부법률행위는 조건과는 달리 장래 효력이 발생하는 것이 확실하기 때문에 정지조건을 붙일 수 없는 법률행위라 할지라도 시기를 붙일 수 있는 경우가 있다. 그러나, 효과가 즉시 발생하게 할 필요가 있는 법률행위에 시기를 붙이는 것은 물론 허용되지 아니한다.<sup>5)</sup> 소급효가 있는 행위에 시기를 붙이는 것은 무의미하기 때문에 이를 허용하지 않는다(민법 제493조 제1항 후단).

종기를 붙일 수 없는 법률행위의 범위는 조건의 붙일 수 없는 공익상의 금지나 사익상의 금지 법리 일반에 해당하는 경우로 보면 된다. 종기를 붙이는 것이 i)강행법규에 위반하거나 또는 사회질서에 반하는 경우, ii)법률행위의 상대방의 지위를 현저하게 불안정하게 하는 경우 등에 허용되지 아니한다고 해석한다. 보통 단독행위에는 조건이나 기한을 붙일 수 없다고 해석된다. 다만, 조건이나 기한을 붙이지 못하는 것은 상

4) 상계서, p.701.

5) 예컨대, 혼인·협의상의 이혼·과양·입양·상속의 승인 및 포기 등 가족법상의 행위가 그러하다: 상계서, p.700.

## II. 임기제도의 법적 문제

대방의 보호를 위하여 이를 허용하지 않는다는 데에 있기 때문에 상대방의 동의가 있는 경우 또는 조건이나 기한을 붙여도 상대방을 특별히 불리하게 하지 않을 경우에는 허용된다.

### ③ 민법상 기한법리의 공법계약 등에 적용문제

민법총칙상의 규정은 특별히 다른 법률에서 그 적용을 배제하지 아니하는 한, 원칙적으로 법률관계의 해석에 적용되는 것으로 본다. 민법편의 총칙 규정은 단순히 민법상의 원칙으로만 적용되는 것이 아니라 다른 법률에서 특별히 따로 정함이 없는 한, 원용될 수 있는 일반적 법리와 해석 원칙을 정한 것이라고도 할 수 있다.

임기제도와 관련하여, 공법상의 계약에 해당하는 임용계약이나 위임계약에 관하여는 개별 법령에서 특별히 규정하지 않는 한, 민법상의 규정을 원용하여 해석할 수밖에 없다. 행정행위로서 임용권의 일방적 행사에 해당하는 경우에는 기본적인 성격은 단독행위에 해당하지만, 대부분 공법상의 특별한 관계에 기초하므로 원용될 여지는 별로 없다고 하겠다.

그러나, 공기업이나 특수법인 등 법인 또는 기업에 관한 사항은 공익에 위한 특별법에 의한 제한의 확대라는 측면을 제외하고는 실질적으로 민사법의 법리가 적용된다고 할 수 있다. 법인의 기관, 감독, 기간의 계산이나 기한이익의 상실 법리 등은 원용되고 있는 대표적인 사항이다.

## 2. 기간의 정함이 있는 계약

임기제도는 그 근거되는 법률관계가 사법상의 계약이든 공법상의 계약이든 기간의 정함이 있는 계약이 기초한다. 다만, 위임계약이나 임용계약이 아닌 일방적인 임용권의 행사나 대리권의 수여에 해당하는 경우에는 당해 법률관계의 효력발생시기와 당연 종료사유로 해석된다.

## 3. 기한의 이익

임기는 기한으로 보는 한, 임기가 규정 또는 계약상으로 설정되는 경우에는 임기가 있음으로써 얻는 이익은 이른 바, '기한의 이익'에 해당한다.

민법 제153조(기한의 이익과 그 포기)는 『기한은 채무자의 이익을 이한 것으로 추정하며, 기한의 이익은 이를 포기할 수 있으나, 상대방의 이익을 해하지 못한다』고 규정하고 있다.

기한의 이익은 기한이 도래하지 아니함으로써 그 동안 당사자가 받는 이익을 말한다. 당사자 중 누가 기한의 이익을 가지는지는 각 경우에 따라 다르다. 크게는 무상계약인가 유상계약인가에 따라 다르며, 당사자 중 일방만이 기한의 이익을 가지는 경우와 쌍방 모두 가지는 경우로도 구분할 수가 있다.

민법 제153조의 규정은 추정규정으로 기한의 이익이 채권자에게 있다는 것은 채권자가 이를 입증하여야 한다.<sup>6)</sup>

한편, 임기와 관련된 법률관계 즉, 채용계약이나 임용계약 등에 있어서 계약의 해지와 관련한 명시적인 규정이 있는 경우에는 그에 의할 수밖에 없다. 대리권 수여와 같은 단독행위에 기초한 경우나 무상위임계약에 의한 경우에는 언제든지 해지할 수 있는 권한이 인정되므로 이 경우에 임기의 성격을 어떻게 볼 것인가가 문제가 된다.

공법상의 임용행위나 무상위임의 실질은 가지는 각종 위원회의 위원으로 위촉 등은 비록 법령이나 당해 법인 또는 단체의 정관에 그 임원 또는 위원의 임기를 규정하고 있으나, 임면권자의 임면권 행사에 대하여 구속력을 가지는 것으로 해석할 수 있는 것인지는 의문이다. 이 경우에 당해 임용·위촉관계의 당연 종료사유로서의 의미가 있음은 인정된다. 그러나, 임기 만료 전에 해임 또는 해촉할 수 있는지 여부에 관하여 법령상 또는 단체의 내부규정상 특별히 임면권의 행사에 제한을 두고 있는 예는 보이지 않는다. 실제 운용에 있어서도 임기전 해임이나 해촉은 상당히 이루어지고 있다. 결국 이는 후술하는 바와 같이 임면권의 법적 성질과 그 제한에 관한 사항으로 귀결된다.

---

6) 김준호, 전거서 p.374.

#### 4. 기한의 이익상실 및 포기

##### (1) 사임 및 정년 등

채용관계 또는 위임관계에서 사임·사직은 그 법률관계를 종료시키는 일방적 행위이다. 또는 이는 다른 측면에서 볼 때, 임기가 있는 경우에는 기한의 이익을 포기하는 것으로 된다.

이와 관련하여 민법은 「기한의 이익을 가지는 자는 그 이익을 포기할 수 있다. 기한의 이익이 당사자 쌍방 모두에게 인정되는 경우도 마찬가지이다. 다만, 그로 인해 상대방의 이익을 해한 경우에는 이를 전보하여야 한다.」 (§153②)고 규정하고 있다.

근로관계에서는 ‘해직·퇴직’으로, 고용계약의 경우에는 ‘해지’로 표현되며, 공법상의 채용계약인 경우에는 ‘해임·사직’ 등으로 표현된다.

기한의 이익을 채무자에게 주는 것은 그를 신용하여 그에게 이행의 유예를 주려는 데 있다. 그러므로 채무자에게 신용상실의 사유가 발생한 때에는 기한의 이익을 상실하게 하여 당해 법률관계 이전의 상태로 원상회복하게 하는 것이 요청된다. 이를 채용관계 내지 고용관계에 원용하면, 피용자 내지 근로자에게 일정기간(임기) 동안 노무의 제공이나 사무처리 권한을 부여하되 기한이 도래하면 이들 관계를 종료시키게 된다. 위임관계의 경우도 마찬가지이다.

당사자 사이의 합의로 기한의 이익의 상실사유를 자유로이 약정할 수 있지만, 법률은 다음과 같은 경우에는 채무자는 기한의 이익을 주장할지 못하는 것으로 규정하고 있다.

- i) 채무자가 담보를 손상·감소·멸실하게 하거나, 담보제공의 의무를 이행하지 아니한 때 (§388)
- ii) 채무자가 파산한 때 (파산법 §16)

채무자가 기한의 이익을 주장하지 못하게 되는 때에는, 채권자는 본래의 이행기에 청구할 수도 있고, 또는 그 사유가 발생한 때 이후에 청구할 수도 있다.

이와 관련하여 공법상의 채용계약이나 임명관계에 있어서는 두 가지 형태의 규정을 두고 있다. 하나는 임용상의 결격사유에 관한 규정이고, 다른 하나는 해임사유 또는 당연퇴임사유에 관한 규정이다. 전자의 결격사유는 당해 채용·임용관계의 성립·효력 발생과 관계되고, 후자는 법률관계의 종료와 관계된다.

## (2) 당연퇴임사유

당연 퇴임사유가 발생하면 당사자의 의사와는 관계없이 기한의 이익을 상실하게 된다. 임기 또는 고용계약상의 기간과 관계되는 당연 퇴임사유 중 시간적 요소를 가지는 것은 ‘정년’이다.

임기 내지 고용계약기간 중이더라도 정년에 달하게 되면 당연히 퇴임하거나 고용계약관계가 종료되어 법률관계가 소멸하게 된다.

### Ⅲ. 임기 관련 법률관계

#### 1. 임기의 개시 원인

임기제와 관련된 법률관계에 따라 임기의 개시 원인이 되는 행위의 용어 사용례는 다양하다.

임기는 ‘임무를 맡아 보는 일정한 기간’<sup>7)</sup>으로 일반화할 수가 있지만, 그 임무의 종류와 내용은 권원에 따라 다를 수밖에 없다.

임기의 개시 원인에 관하여, ‘채용’, ‘임용’, ‘임명’, ‘선임’, ‘위촉’ 등의 다양한 용어가 사용되고 있다. 일반적으로 임용은 공무원과 관계되는 공법상 채용계약 등에 사용되고, 채용은 고용계약 또는 근로계약상에 사용된다. 선임은 주로 법인 또는 단체의 임원과 관련하여 사용되며, 위촉은 각종 위원회의 위원에 대하여 사용된다.

임용은 주로 국가 또는 공공단체의 임용권자가 공무원법의 규정에 따라 특정인을신규채용·승진임용·전보(轉補)·겸임·파견·강임(降任)·휴직·직위해제·복직·면직·해임 및 파면을 시키는 행정행위로 이해되며, 신규로 공무원관계를 설정하는 임명(任命)과 이미 공무원의 신분을 취득한 자의 신분 또는 직위의 득상(得喪)변경에 관한 모든 행위를 포함한다. 공무원임용의 요건·절차 등은 국가공무원법 및 지방공무원법 등에 규정되어 있다.

신규임용은 공개경쟁채용시험에 의함을 원칙으로 하며, 예외적으로 국가공무원법 제28조 2항에 해당하는 경우에는 특별채용시험에 의할 수 있다. 결원의 보충은 신규채용·승진임용·강임·전직(轉職)·전보의 방법에 의하되, 공개채용시험 합격자를 우선 임용하여야 하며, 임용에는 절차적인 요건을 갖추어야 한다.

승진임용은 근무성적평정·경력평정·기타 능력의 실증에 따라서 이루어진다. 다만, 1급이나 3급 공무원의 승진임용에는 능력과 경력 등이 고려되며, 5급 공무원의 경우에는 승진시험을 거치되, 필요한 경우에는 승

7) 한국법제연구원, 법령용어사례집(하), p.1277.

### Ⅲ. 임기 관련 법률관계

진심사위원회의 심사를 거치도록 되어 있다.

고용(雇用)은 기업이 급료를 지불하고 근로자를 취업시키는 행위로서, 노동력이 경제적 재화 또는 서비스의 생산에 투입되는 것이다. 취업과 비슷한 개념으로 근대적 형태의 취직은 물론 농업·상업 등에서 흔히 볼 수 있는 자영업도 포함된다. 고용은 두 가지 유형의 계약 즉, 고용계약과 근로계약에서 사용된다. 고용계약은 민법상 한시적 성질의 노무제공계약을 말하고, 근로계약은 노동법의 영역에서 근로자와 사업자간의 근로제공에 관한 계약을 일반적으로 의미한다. 임기제도와 관련하여 문제되는 것은 계약제의 경우에는 계약상의 문제로 임기와 동일하게 해석되지만, 그밖의 종신고용제 경우에는 작업분량의 수요상황(需要狀況)에 따라 기업이 단행하는 고용인원수의 조정 등과 같은 고용조정이 근로계약기간 내지 임기와 직접 관계가 된다. 고용조정은 주로 노동인력이 그 대상이 되는데 임시직의 계약갱신(契約更新) 거부, 정년 연장의 배제, 정직원의 해고와 퇴직의 권고, 졸업자의 신규채용 억제, 일시귀휴제의 확대 실시, 배치이동(配置移動), 관련기업에의 진출 등 여러 형태가 있다.

넓은 의미의 임기는, i)임용기간, ii)위촉기간, iii)고용기간, iv)계약기간 등이 포함된다.

## 2. 고용관계와 근로관계

### (1) 근로관계

근로관계(勤勞關係)는 근로자가 사용자에게 근로를 제공하고 사용자는 이에 대하여 임금 및 기타 급료를 지급함을 내용으로 하는 계약에 의하여 성립하는 법률관계이다.

채권적(債權的) 계약관계의 유형으로서 민법상의 고용관계에 속하는 것이지만, 근로자 보호를 위한 근로기준법 기타 계약의 자유를 제약하는 여러 법령의 적용을 받는다는 점에서 특수한 법률관계라 할 수 있다.

근로관계에 대하여는 근로기준법상의 특별규정이 없는 한 민법·상법 이외에 민사소송법의 규정을 보충적으로 적용한다. 근로관계는 어디까지나 대등한 인격자간에 생기는 현상으로 근로자에 대한 사용자의 권력관

계 또는 권위를 긍정하는 것은 아니지만, 사용자의 지시에 복종하여야 하는 노동력 자체가 근로자의 인격과 분리될 수 없는 것이기 때문에 사용자와 근로자간에는 신분적 상하의식 관계가 생기기 쉽다. 또한 사용자는 생산수단을 보유하고 있는 우월적 지위를 이용하여 근로관계를 자기에게 유리하도록 유도할 수 있다는 점에서 노동의 종속성이 사실상 근로관계의 특색을 이루고 있다.

근로관계는 그 자체로서는 개개 근로자의 개별적 관계에 지나지 않으나 근로자는 기업의 유기적 구성분자로서 기업과 긴밀한 관계를 맺으며, 사용자에게 대하여는 노동조합을 배경으로 집단적·계속적 관계를 수립하려고 하므로 이러한 점에서 민법상의 개별적 고용관계와 구별되는 특이성을 보인다

## (2) 촉탁관계

촉탁(囑託)은 정규 종업원으로 고용계약(雇傭契約)을 맺지 않고 특수업무에 종사하는 근로자로서 특수한 기능·기술·경험 등이 있는 기업 밖의 인재, 또는 정년퇴직한 고도의 기술자나 경험자를 사용하는 경우이다.

그러나 현재는 임시노무자나 미숙련 재취업자(再就業者)를 단순노동에 종사시킬 목적에서 촉탁으로 하는 경우가 많다. 이러한 촉탁은 고용이 불안정하므로 노동조건이 나쁘며, 노동조합에도 가입하지 못하여 사회보장제도가 적용되지 않는 경우도 있다.

## (3) 개방형 공무원임용제

개방형 공무원임용제(開放型公務員任用制)는 공무원의 임용을 외부전문가로 충원하는 제도이다. 공무원의 결원이 생길 경우 내부승진 대신 민간인이나 다른 부서의 공무원을 공개적으로 채용하여 일정기간 근무하게 하는 공무원 인사제도이다. 내부적으로 승진심사나 시험을 통해 공무원을 충원하는 폐쇄형 공무원임용제와 대립되는 개념이다.

정부는 국가경쟁력을 높이고 정부와 공기업의 경쟁력을 높이기 위해 이 임용제도를 도입하였다. 현재의 공무원 조직으로는 국제경쟁환경에

### Ⅲ. 임기 관련 법률관계

대처하기 어렵다는 판단으로 1996년 하반기부터 매년 일정수의 공무원을 외부전문가로 충당하고 있다. 개방형 직무수행 요건으로는 학력이나 자격증 등의 제한이 없으며 공무원·민간분야에서 일정한 경력을 쌓은 사람은 모두 지원할 수 있다. 미국은 개방형 임용제를 채택하고 있으며, 일본도 부분적으로 채택하고 있다.

개방형 공무원임용제는 공무원 일반과는 달리 일정한 임기가 정해져 있다는 점에서 구분된다. 즉, 정년까지의 근무관계를 예정하고 있지 아니하다.

#### (4) 일시해고제와 내부노동시장

일시해고제(一時解雇制, lay-off system)는 조업단축시에 사업주가 노동조합과 협정하여 장래에 재고용을 조건으로 일시적인 해고를 하는 제도이다.

이는 미국에서 종종 행해지는 제도로서 직종별로 선임권(seniority)을 정하여 해고는 신참자, 재고용은 고참자로부터 행하여지는 제도이다.

한국에서는 기업의 이합집산·도산 등에 따라 해고의 사례는 많으나 재고용을 조건으로 한 일시해고제는 좀처럼 이행되지 않고 있다.

이러한 일시해고제는 근로자 등의 임기보장과는 상충되는 제도라고 할 수 있다.

임기제에 직접적인 영향을 주는 요인으로는 내부노동시장을 들 수가 있다. 내부노동시장은 기업 내의 규칙이나 관리가 노동시장의 기능을 대신함으로써 노동시장 기능이 기업 내로 옮겨진 현상인데, 기업 내에서는 계속적인 고용 관계에서 단독으로 혹은 노동조합과의 합의된 규칙 등 여러 가지 기준에 따라 노동자의 배치 전환, 훈련, 승진 등이 이루어진다. 또한 이를 통해 노동력을 편성하고 임금을 관리함으로써 내부노동시장이 형성되는 것이다.

노동자의 기능은 그 기업에 국한되어 통용되는데 이것은 직장 내에서의 훈련에 의해 더욱 강화되며, 그 결과 노동자는 승진이나 승급 기회를 외부에서 구하기보다는 내부에서 구하게 되는 것이다. 이 내부화는 훈련

투자의 안전성을 높이고, 고용관계의 영속화는 노동자의 사기를 높이는 등 기업의 입장에서 볼 때도 유효하게 작용한다.

### 3. 주된 법률관계의 법적 성격

#### (1) 임기와 관련되는 법률관계

任期란 「임무를 맡아보는 일정한 기간」을 말한다. 현행 주요 직책의 임기는 대통령 5년, 국회의원·지방자치단체장 및 의원 4년, 대법원장과 대법관의 임기는 6년, 법관 10년, 헌법재판소 재판관 6년 등이다.

이 연구에서는 법령상의 임기를 대상 범위로 한다. 따라서 임기가 정하여지는 임무 내지 직무 또한 당연히 법령상 규정을 둔 경우에 해당하며, 입법기술상 법령에서는 ‘일정한 지위에 있는 자의 임기’라는 형식으로 규정되어 있다.

법령상 임기에 관한 규정이 있는 일정한 지위에 있는 자는 넓은 의미의 「공직자」와 「공공기관의 임원」 등이다. 이는 민법상의 고용 및 위임에 관한 규정과 법인에 관한 규정의 특별규정에 해당한다고 볼 수 있다. 당사자의 사적 자치에 대한 제한으로서 의미가 있다.

사법상으로 타인의 노무의 이용을 목적으로 하는 계약인 “노무공급계약”으로는 고용·도급·현상광고·위임·임치가 있다. 이 중에서 도급은 ‘일의 완성’에 그 목적을 두는 계약으로서(민§664) 일의 완성이라는 1회적 급부의무를 내용으로 하는 것이라는 점, 현상광고는 지정행위의 완료를 목적으로 하는 점에서 도급과 비슷하지만 그 청약을 불특정 다수인에 대한 ‘광고’의 방법으로 하는 점 및 계속적 채권관계가 아닌 점, 임치는 노무의 제공 중에서 타인의 물건을 보관한다는 한정된 노무의 제공을 목적으로 하는 계약(민§693)이라는 점에서 계속적 채권관계의 기간에 해당하는 임기의 문제는 적용될 여지가 없다.

이하에서는 노무의 제공에 관한 계속적 채권관계인 민법상의 위임과 고용을 살피고, 이에 대한 특별법적 관계에 있는 공무원법상의 임용계약 및 특별법상의 위임관계, 근로기준법상의 근로계약 등을 고찰하고자 한다.

### III. 임기 관련 법률관계

#### 1) 민법상 위임계약

위임은 타인의 노동력 확보를 목적으로 하지만, 수임인은 자기의 전문적인 지식과 기능으로, 위임인에 대하여 독립적·자주적으로 수임사무를 처리한다. 이에 반하여, 고용은 노무자가 사용자의 지휘·감독을 받아 일을 하는 종속적인 관계에서 노동력을 제공하는 계약이다. 따라서 위임은 무상으로도 가능하나, 고용은 유상으로만 가능하다. 따라서 무상으로 타인의 노무를 제공받는 경우에는 그것은 고용계약이 아니라 일종의 무명 계약이다.<sup>8)</sup>

고용, 위임과 관련하여 우리나라에서는 고용을 종속적인 노무제공을 내용으로 하는 계약으로, 그리고 위임은 자주적·독립적인 노무제공인 사무처리를 내용으로 하는 계약으로 이해한다. 그러나, 독일에서는 고용계약을 의사, 변호사, 세무사 등과 같이 자주적·독립적으로 노무를 제공하는 고용계약(freier Dienstvertrag)과 기타의 종속적인 노무제공을 내용으로 하는 고용계약(abhängiger Dienstvertrag)으로 나눈다.

위임계약은 당사자 일방이 상대방에 대하여 사무처리를 위탁하고 상대방이 이를 승낙함으로써 성립하는 계약이며, 계약의 내용인 사무처리는 법률행위일 수도 있고, 법률행위가 아닌 사실행위일 수도 있고 양자가 혼합할 수도 있다.

위임계약은 無償이 원칙이므로(민법 제686조제1항) 일반적으로는 편부·무상계약이며, 有償의 특약이 있는 때에는 쌍무·유상계약으로 된다. 또한 당사자의 합의에 의하여 성립되는 낙성계약이며, 방식을 요하지 아니하는 불요식 계약이다.

민법상의 위임계약규정은 통칙성과 보충성을 그 특징으로 하고 있다. 오늘날은 사회·경제가 전문화, 분업화되어 각 분야의 전문가의 도움을 받지 아니하고 사무처리를 하는 것이 극히 어렵게 되었다. 이와 같은 전문가의 도움을 받는 법적인 방법이 바로 위임계약이다.

그리하여 거래의 발달에 따라서 위임의 특수한 유형이 독립한 제도로 발달되어 상법이나 특별법에서 특별히 규율되고 있고, 위임관계가 고

8) 韓國司法行政學會編, 註釋債權各則( I ), 1985, p.359.

용, 도급, 사용대차나 임대차 등의 다른 법률관계의 내용으로 침투해 들어가기도 한다. 따라서 민법의 위임에 관한 규정은 특수한 위임에는 거의 적용되지 않거나, 다른 계약에 준용되고 있다. 결국 오늘날 민법의 위임규정은 타인의 사무처리에 관한 법률관계의 통칙이 되어 분화된 특수한 위임관계의 기본규정이면서, 동시에 보충적인 규정으로 그 중요성이 변질되었다.<sup>9)</sup> 그리고 이러한 특수한 위임은 유상을 원칙으로 한다.

위임계약에 관한 민법상의 규정은 위임계약에 의하지 아니하고 타인의 사무를 처리하는 경우에 준용되고 있다. 친권자에 의한 자의 재산의 관리(민법 제919조), 법정후견인에 의한 피후견인의 재산관리(민법 제956조, 제959조), 지정후견인, 지정 또는 선임에 의한 유언집행자의 사무처리의 경우(민법 제1103조제2항, 제1104조제2항) 등에 준용된다. 그 외에도 위임이 아닌 계약관계에 있는자들간에도 위임계약에 관한 규정이 준용되는 경우가 있다. 즉, 수치인의 권리의무(민법 제701조), 업무집행조합의 권리의무(민법 제707조), 주식회사 및 유한회사와 이사와의 관계에 관해서도 위임에 관한 규정이 준용된다(상법 제382조제2항, 제567조).

위임과 대리와의 관계는 역사적으로는 양자가 결합되어 일원적으로 이해되고 이론 정립되어 오다가, 점차 양자가 구분되어 이원적으로 이해되고, 각각 독자적인 제도로 발전하여 왔다. 현행 민법은 이원주의적 입장에서 양자를 구별하여 별개의 제도로 규정하고 있다. 학설은 물론 판례도 역시 위임과 대리를 구별하고 있다.<sup>10)</sup> 위임과 대리는 양자가 결합되어 이용될 수는 있으나, 양자는 별개의 독자적인 제도이다. 위임은 계약인데 비하여 대리권 수여행위는 단독행위이다. 위임사무에는 법률행위와 사실행위 및 준법률행위 모두가 포함되나, 대리에는 사실행위가 포함되지 아니한다. 위임인이 수임인에게 제3자와 법률행위를 할 것을 위임한 경우에는 그 위임계약 속에 대리권 수여행위도 포함되어 있는 것으로 해석하고 있다.<sup>11)</sup>

9) Karl Larenz, Lehrbuch des Schuldrechts B II, Halbband 1: Besonderer Teil, 13 Aufl.(1986), S.408.

10) 대판, 1962. 5. 24, 4294민상251, 252.

11) 곽윤직, 채권각론(신정판), 박영사, 1995, p.479; 김형배, 채권각론(계약법), 박영사, 1997, p.650.

### Ⅲ. 임기 관련 법률관계

임기제도와 관련된 법률관계 중 민법상 위임계약이 적용될 수 있는 것으로는 사법상의 법인 또는 단체의 임원과 관련된다.

민법상 비영리법인, 공익법인의설립및운영에관한법률에 의한 공익법인, 비영리법인인 특수법인 등의 임원은 그 권한의 근거를 법인과의 위임계약에 의한 것으로 해석할 수 있다. 재단법인의 경우에는 그 정관이 우선적 근거이며, 사단법인의 경우에는 사원총회의 의결이 일차적이고 최종적인 권원으로 된다.

법인 이사 내지 대표이사의 대표권은 민법 등에 특별한 규정을 두고 있지 않는 한 그 행사 등은 대리에 관한 규정을 준용한다. 한편, 이사 등의 지위에 대한 법적 근거는 법인과의 위임계약에서 찾을 수밖에 없다.

#### 2) 특별법상 위임계약

공무원 등은 임용계약에 의하지만, 행정위원회가 아닌 자문기관으로서의 각종 위원회 위원은 위촉에 의하여 활동하게 되는 바, 이 위촉의 법적 성질은 '위임'으로 볼 수밖에 없다. 특별법에 의한 공기업의 임원도 대통령 또는 주무부처 장관 등이 임명한다는 점에서 임면권의 행사라는 행정행위에 의하여 성립하는 공법상의 위임계약으로 해석된다.

##### ① 위원회의 위원 위촉과 임기제

통상 비행정관청으로서의 위원회 위원은 보수를 지급하지 아니하고 수당 등만을 지급하고 있다. 즉, 무상위임에 해당한다. 따라서 기간의 정함이 있더라도 쌍방은 언제든지 위임을 해지할 수 있다. 이 점에서 임기제를 규정하고 있는 각종 위원회의 설치규정 취지와 사법상의 무상위임 법리는 일치하지 않는다.

위원회는 독임제(獨任制)에 대응하는 개념으로 정책의 결정을 단 1인이 하는 것이 아니고 정책결정과정에서 복수인이 참여하도록 구성하는 조직을 말한다. 독임제가 책임소재를 명확히 하고 사무의 통일을 꾀하기 위하여 제때 적절한 조치를 취하는 데에 알맞는 조직이라고 한다면 위원회는 판단의 공정·신중을 기하고 각종 이해관계의 공평한 조정을 도모

함에 알맞는 조직형태이다.<sup>12)</sup>

임기제와 관련하여 고려될 사항은 위원회의 성격 내지 지위이다. 행정위원회를 권한을 기준으로 하여 행정관청으로서의 위원회와 비행정관청으로서의 위원회로 구분하면 전자는 결정한 의사 또는 판단을 외부에 표시할 수 있는 권한을 가지나, 후자는 구속력 없는 의사를 결정하는 자문위원회와 행정주체 내부에서 행정에 관한 의사 또는 판단을 결정할 수 있는 권한만을 가지고 대외적으로 표시할 권한은 없는 합의제행정기관으로 의결기관인 위원회가 이에 해당한다.<sup>13)</sup> 정부조직법상의 위원회 구분은 이 기준에 따르고 있는데, 위원장 내지 위원의 임기에 대한 귀속성은 이러한 위원회의 성격에 따라 다를 수가 있게 된다. 그 설치근거도 정부조직법 제4조 및 제5조의 규정에 의하여 합의제행정기관으로서의 위원회는 국가의 의사 또는 판단을 결정하여 이를 외부에 표시하는 권한을 가진 행정기관이므로 법률에 그 설치근거를 두도록 하고 있다.<sup>14)</sup>

i) 합의제행정기관인 위원회

합의제행정기관의 특징은 첫째, 합의제기관인 점. 둘째, 직무의 독립성이 인정되고 있는 점. 셋째, 행정기관의 소관사무의 일부를 관장하는 점. 넷째, 행정청의 지위를 갖는 점에서 찾을 수 있다.

행정위원회와 같은 합의제 행정기관이 행정능률을 저해하는 면이 있으나, 그의 구성·운영 여하에 따라서는 정부나 외부세력의 압력을 덜 받음으로써 직무의 독립성을 기할 수 있으며, 행정위원회에 각계·각층의 의견을 반영하게 함으로써 행정의 민주화를 기할 수 있다는 장점을 발휘할 수 있다. 따라서 행정위원회의 구성원인 위원장 및 위원의 임기제는 이러한 행정위원회의 기능 구현과 밀접한 관계가 있게 된다.

12) 김재규·김태웅, “대통령령에 근거한 위원회 등과 훈령에 근거한 위원회 등의 차이점 및 심사결과”, 법제연구총서, 법제처, 2000, p.190.

13) 상계 논문, pp.193~194.

14) 법제처, 법령입안심사기준, p.77.

### III. 임기 관련 법률관계

#### ii) 부속기관으로서의 위원회

비행정관청으로서의 위원회가 이에 해당한다. 구속력 없는 의사를 결정하는 위원회로, 결정된 의사를 받아들일지 여부는 행정관청에 달려 있다. 현행법상 대부분의 위원회가 자문기관인 위원회<sup>15)</sup> 내지 부속기관으로서의 위원회에 해당한다.<sup>16)</sup>

이러한 자문기관인 위원회는 행정관청(행정기관의 장)의 전문성을 보완하거나 대립된 이해관계의 조정 또는 관계부처간 협의를 위하여 설치하는 것으로 대부분 그 설치근거를 대통령령으로 하고 있다. 그러나, 위원회의 의결에 구속력을 부여하는 경우에는 법률에 그 설치근거를 두는 입법례가 일반적이다.<sup>17)</sup> 자문위원회에는 특별한 경우를 제외하고는 상근인 전문위원 등의 직원을 둘 수 없도록 되어 있다(행정기관의조직과정원에 관한통칙 제20조제6항 참조).

한편, 위원회 중에는 훈령에 근거를 두는 위원회가 적지 아니한 바, 이는 성격상 행정관청으로서의 위원회나 의결위원회가 될 수 없다. 훈령에 근거한 위원회 등은 그 설치·운영의 필요성이 인정되고 있는 이유는 다음과 같이 요약된다.

첫째, 관계기관간의 원활한 업무협조: 행정기관 중 총괄기능을 수행하는 기관의 경우에 동 기능의 원활한 수행을 위하여 사전에 위원회 등을 개최하여 관계기관간에 정보 및 의견을 교환함으로써 효율적인 정책수행

15) 행정기관의조직과정원에 관한통칙 제2조는 자문기관을 “부속기관중 행정기관의 자문에 응하여 행정기관에 전문적인 의견을 제공하거나, 자문을 구하는 사항에 관하여 심의·조정·협의를 하는 등 행정기관의 의사결정에 도움을 주는 행정기관”으로 정의하고, 그 설치 요건에 관하여 제20조에서는 “1. 업무의 내용이 전문적 지식이나 경험이 있는 자의 의견을 들어 결정할 필요가 있을 것. 2. 업무의 내용이 다수기관에 관련되어 기관간의 의견을 조정하여야 할 필요가 있을 것. 3. 업무의 성질상 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것.”을 요건으로 정하고 있다.

16) 위원회의 소관기관을 규정하는 경우에는 현행 입법례로는 “.....部소속하에 ..... 위원회를 둔다” 또는 “.... 長官소속하에 ..... 위원회를 둔다”라는 표현이 혼용되고 있으나, 법리상 행정기관의 의사를 결정하여 이를 외부에 표시하는 행정관청은 「장관」이므로 합의제행정기관, 자문위원회를 불문하고 위원회의 소속기관 규정 형식은 “....長官소속하에 ..... 위원회를 둔다”라는 표현형식이 법리상 타당하고 바람직하다고 볼 수 있다: 상계논문, p.196.

17) 예컨대, 행정심판법상 행정심판위원회, 국세기본법상 국세심사위원회 등이다.

이 가능하여 진다는 점.

둘째, 대립된 이해관계의 협의·조정: 관계기관간에 업무수행과정에서 이해관계가 상충되는 경우 사전에 위원회에서 협의·조정을 통하여 이견을 해소함으로써 원활한 업무수행이 가능하다는 점.

셋째, 인력의 적절한 활용: 국가공무원법 제32조의4 및 제43조의 규정에 의하여 국가적 사업의 수행 또는 업무수행과 관련된 행정지원이나 연수 기타 능력개발 등을 위하여 필요할 때에는 국가기관 등(위원회 또는 기획단)에 일정기간 파견근무하게 할 수 있고, 파견기간 중 별도정원을 인정받음으로써 인력의 적절한 활용이 가능하다는 점. 특히 위원회 또는 기획단 등에 파견되어 정규조직의 특성상 수행하기 어려운 특정과제 연구 등의 업무를 수행함으로써 행정지원과 함께 능력개발의 효과를 거둘 수 있는 장점이 있다는 점.

넷째, 전문성의 보완: 업무를 수행함에 있어 관계 공무원 또는 관계 민간전문가의 전문적인 지식이나 경험을 활용하여 좀더 신중하고 합리적인 결정이 필요한 경우 등이다.

훈령에 근거한 위원회는 법적인 행정기관은 아니므로 그 기관성은 부인된다.<sup>18)</sup> 행정선례에 비추어 보면, 기획단의 경우에는 사회변동에 대응하여 새로운 행정과제를 처리할 수 있는 동태적 조직으로서 기존 조직을 대체하는 것이 아니라 전문적인 지식 등을 보완하는 성격을 가지고 있다.<sup>19)</sup> 그 기능은 주로 위원회의 효율적인 운영을 지원하기 위하여 위원회의 부속기관 또는 특정한 목적의 달성을 위한 준비업무의 수행 등의 기능을 하는 임시조직의 성격이 강하다.<sup>20)</sup> 따라서 이들 위원회나 기획단

18) 훈령이 “상급기관이 하급기관(보조기관을 포함한다)에 대하여 상당히 장기간에 걸쳐서 그 권한의 행사를 일반적으로 지시하기 위하여 발하는 명령”이므로 훈령으로 위원회를 둘 경우에는 법적인 기관으로는 볼 수 없고, 비공식적 기관을 운영하는 지침을 부여한 것으로 이해될 수 있다.

19) 훈령에 설치근거를 둔 위원회 등의 현황을 보면, i)대통령훈령으로 설치된 위원회가 12개, ii)국무총리훈령으로 설치된 위원회가 12개, iii)대통령훈령으로 설치된 기획단이 6개, iv)국무총리훈령으로 설치된 기획단이 3개이다(2000. 10 기준).

20) 기획단의 경우 한시적인 임시조직의 성격이 강하므로 기획단규정에 존속기한이 정하여진 경우를 찾아 볼 수 있다. 예컨대, 『현장중심의규제개혁추진위위안규제개혁작업단의설치·운영에관한규정』은 2002. 12.31까지 효력을 가지고, 『도로명및건물번호부여실무기획단규정』은 2000. 12.31까지 효력을 가졌다.

### III. 임기 관련 법률관계

의 구성은 위원장 또는 단장은 공무원 중에서 장관이 임명하고, 그밖의 구성원은 관계 행정기관으로부터 파견된 공무원과 계약직공무원으로 이루어지는 것이 일반적이다.

#### ② 공기업의 임원 임면

WTO체제에 따른 시장개방의 파고 속에서 급변하는 경제환경 변화에 적응해야 하는 것은 21세기를 맞이한 모든 조직의 공통 목표이다.

이는 사기업체뿐만 아니라 우리 나라 경제의 하부구조를 담당하고 있는 공기업의 경우에도 예외없이 적용된다고 하겠다.

최근 공기업은 이러한 추세 속에서 사기업체의 독립채산제, 기업회계 예산제도 등 혁신적인 제도를 도입하고 있을 뿐만 아니라 조직 구성원의 인사관리에 있어서도 사기업체의 경쟁체제 도입을 검토하고 있다.

어떤 인물이 공기업의 임원으로 임명되는가는 공기업 경영에 결정적인 영향을 미치게 된다. 일반적으로 공기업 임원의 임명방법은 각국의 정치체제와 공기업의 형태에 따라 다르다.<sup>21)</sup>

우리 나라의 경우 정부부처 형태의 공기업은 공무원에 의해 운영되므로 특별히 임원제도가 없으나, 정부투자기관관리기본법의 적용을 받는 주식회사 형태나 공사형 공기업에는 사장을 포함함 이사와 감사로 구성되는 임원제도가 있다(정부투자기관관리기본법 제13조의2 제1항 및 제13조의3). 사장은 비상임이사와 민간위원들로 구성되는 사장추천위원회가 사장후보를 추천하여 주무부 장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 사장을 제외한 이사에는 상임이사와 비상임이사가 있는데, 상임이사는 사장의 제청으로 주무부 장관이 임명하고, 비상임이사는 사장의 제청으로 운영위원회의 의결을 거쳐 기획예산처 장관이 임명한다. 감사는 직무의 독립성을 강화하기 위하여 운영위원회의 의결을 거쳐 주무장관의 제청으로 대통령이 임

21) 영국의 경우 국유기업의 임원은 주무장관이 임명하고, 임원의 봉급과 연금은 재무성의 승인을 얻어 주무장관이 정하도록 되어 있다. 이탈리아의 경우 공기업의 임원은 정부에 의해 임명되며, 미국의 경우 T.V.A임원은 대통령에 의해 임명되지만 상원의 권고와 도의를 필요로 하며, 또한 상하양원의 결의에 따라 임원을 파면할 수 있도록 되어 있다. 일본을 포함한 아시아 국가에 있어서는 공기업 임원의 임명권은 대부분 주무장관이 갖고 있다: 이상철외, 공기업의 이해, 대영문화사, 2000, p.166.

면하도록 되어 있다(정부투자기관관리기본법 제13조의2 제3항).

### 3) 민법상 고용계약

당사자 일방이 상대방을 위하여 노무(勞務)를 제공할 것을 약정하고, 그 상대방은 이에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 성립하는 유상쌍무계약이 고용계약이다(민법 제657조).

당사자간에 지속적인 채권채무관계를 발생하게 하는 계속적 계약의 하나이다. 민법에서는 고용을 대등·독립된 당사자간의 계약으로 규정하고 있으며, 계약의 자유가 보장되어 있다. 고용계약은 도급, 현상광고, 위임 및 임치계약과 더불어 타인의 노동력을 확보할 수 있는 노무공급계약에 속한다.

고용은 노무자가 스스로 그의 노동력을 제공할 것을 내용으로 하는 계약이므로, 노무자가 스스로 노무를 공급하지 않고서 타인으로 하여금 노무를 공급케 하는 노무조달계약과 구분된다. 노무조달계약은 노동법상의 근로자파견계약으로서, 그것은 파견사업자와 파견근로자를 사용하는 사용사업자간의 계약이며, 파견근로자와 사용사업자간의 고용계약은 아니다. 그러나 파견근로자와 파견사업자 사이에는 고용계약이 성립한다.

우리나라는 고용계약은 자유계약으로서 민법에서 규정하고 근로계약<sup>22)</sup>은 계약자유가 제한되는 계약으로서 노동법에 의하여 규율하는 이원적 체계에 있다.

고용에 관한 특별법이라고 할 수 있는 근로기준법은 거의 모든 고용관계에 대해서 민법상의 고용에 관한 규정에 우선하여 적용된다. 즉, 동거친족(親族)만을 사용하는 사업과 가사사용인(家事使用人), 그리고 상시(常時) 4인 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장의 경우에는 대통령령이 정하는 경우를 제외하고는 근로기준법의 적용을 받는 일이 없으나(근로기준법 제10조, 근로기준법시행령 제1조) 그 이외의 모든 고용관

22) 산업혁명 이후 발생한 노동운동의 결과로, 근로자의 인간다운 생활을 보장하기 위하여 사회적 요소가 가미된 '근로계약'이 대두되었다. 이는 노동법의 규제를 받고 계약자유가 제한된다. 오늘날 고용계약은 근로계약의 성격을 강하게 갖는 방향으로 변질되고 있다: 김상용, 채권각론(상), 법문사, 1999, pp.401~402..

### Ⅲ. 임기 관련 법률관계

계에 대하여는 원칙적으로 근로기준법이 우선 적용된다. 근로기준법은 근로계약·임금·근로시간 등에 관하여 일정기준을 정하고 있으며, 그 기준에 미달하는 근로조건에 대하여는 그 해당부분을 무효로 하고 있다(근로기준법 제20조).

#### 4) 특별법(공무원법 등)상 임용계약

##### ① 별정직 공무원의 임기의 보장 문제

별정직 공무원은 국가기능 중 업무의 특수성이 있어 경력직공무원으로서는 직무수행과 임용이 곤란하여 채용과 면직 등을 보다 자유롭게 할 수 있도록 경력직공무원과 다른 인사제도를 적용할 필요가 있는 공무원을 말한다. 대상 직위는 국가공무원법에 열거된 것을 제외하고는 개별법령에서 지정하고 있는 공무원을 말한다.<sup>23)</sup>

별정직 공무원이 국가공무원법상 적용되지 않는 분야는 휴직, 직위해제, 소청, 승진·전보, 전직·강임·파견·상위계급 대우선발, 정년, 명예퇴직 및 조기퇴직제도 등이다. 따라서 별정직 공무원은 정년제도가 없는 대신, 근무상한연령제가 적용된다. 면직제도도 신분보장이 되지 않기 때문에 경력직 공무원보다 면직이 엄격하지 아니하다.

##### 가. 근무상한연령

비상계획·대학직장예비군, 전산·통계담당별정직에 대하여는 5급상당 이상은 60세(단, 대학직장예비군은 58세), 6급상당 이하는 55세로 근무상한연령을 정하고 있다.

근무상한연령이 규정되지 아니한 경우에는 임용권자 또는 임용제청권자가 당해 직무수행상 요구되는 특성에 따라 근무상한연령을 따로 정하여 운용할 수 있다.

별정직공무원은 국가공무원명예퇴직수당등지급규정의 적용대상이 아니므로 명예퇴직 및 조기퇴직이 인정되지 아니한다.

---

23) 김중양·김명식, 전게서, p.82.

나. 면직

별정직공무원은 구체적인 직권면직사유가 정해져 있지 않고 신분보장도 되지 않으므로 임용권자는 재직하게 하는 것이 심히 적절하다고 판단하는 경우 구체적인 사유를 적시하여 면직할 수 있다. 다만, 별정직공무원도 면직처분에 있어서는 ‘합리적이고 객관적인 기준에 의하여 면직’하여야 한다는 점은 마찬가지이다.

② 계약직공무원 채용기간

가. 계약직 공무원

계약직공무원은 국가와 채용계약에 의하여 일정한 기간 전문지식이 요구되는 업무에 종사하는 공무원을 말한다.

그 동안 계약직공무원은 직제상 정원 외로 채용하여 전문성이 요구되는 특수전문분야에서 일반직공무원의 역할을 한시적으로 보조하였으나, 개방형직위에 계약직공무원을 임용하고 정원 중 일부를 계약직으로 대체하는 등 계약직공무원의 활용 및 역할이 확대되었다. 특히 일반직공무원을 대체하는 계약직공무원은 국·과장 등 구체적인 직위가 부여되고 수행업무가 일반직과 유사하거나 동일하게 되었으므로 이들에 대해 일반직공무원 등에 준하는 인사규정을 보완할 필요성이 증가되었다.

‘채용계약’에 의하여 공무원의 신분을 취득하는 점에서 다른 모든 공무원이 임용권자의 우월한 지위에서 행하는 임명행위로 공무원이 되는 것과 다르고, ‘일정한 기간’동안 근무함으로써 근무기간의 始期와 終期가 사전에 정해진다는 점에서 정년까지 근무할 것이 예정된 경력직공무원 및 근무의 終期가 미리 확정되지 않는 여타 특수경력직공무원과 차이가 있다. 또한 ‘전문지식’이 요구되는 업무에 종사한다는 점에서 특색이 있다.<sup>24)</sup>

24) 계약직공무원은 1981. 4.20 국가공무원법 개정시 국가와 채용계약에 의하여 일정한 기간 연구 또는 기술업무에 종사하는 과학자, 기술자 및 특수분야의 전문가로서 ‘전문직공무원’으로 명칭하였으나, 1998. 2.24 법 개정으로 “계약직공무원”으로 명칭이 변경되었다. 아울러 과학자, 기술자 등으로 한정하지 않고 활용범위를 일반행정분야까지로 확대되었다. 현행 『계약직공무원규정(대통령령 제16784호)』에 의하면 계약직공무원은 일반계약직공무원과 전문계약직공무원으로 구분된다.

### III. 임기 관련 법률관계

계약직공무원의 채용기간은 3년의 범위 안에서 당해 사업의 수행에 필요한 기간으로 한다(계약직공무원규정 제6조). 각 기관의 장은 전문계약직공무원을 채용한 당해 사업이 계속되거나 부득이한 사유로 계약기간 내에 사업이 종료되지 아니하여 계약기간의 연장이 필요하다고 인정할 경우에는 3년의 범위 안에서 채용기간을 연장할 수 있다.

일반계약직공무원으로 채용된 자의 근무실적이 우수하거나 계속하여 근무하게 하여야 할 특별한 사유가 있는 경우에는 총 채용기간이 3년을 넘지 아니하는 범위 안에서 채용기간을 연장할 수 있다.

#### 나. 계약직 공무원의 채용계약의 성질

계약직공무원의 채용계약은 대상공무원과 임용기관장 사이의 대등한 지위에서 행하는 의사표시로서 성립되지만, 일반적으로 “계약기간을 정하여 임용된 근로자는 임용의 근거가 된 법령 등의 규정이나 임용계약 등에서 임용권자에게 임용기간이 만료된 근로자를 다시 임용할 의무를 지우거나 그 요건 등에 관한 근거규정을 두지 않는 한, 그 기간이 만료됨으로써 근로자로서의 신분관계는 당연히 종료”<sup>25)</sup>되기 때문에 계약을 갱신하거나 연장할 지의 여부는 임용권자의 재량에 맡겨져 있다. 따라서 계약해지의 의사표시는 일반직공무원에 대한 징계처분과는 달리 항고소송의 대상이 되는 처분이 아니라 공법상 당사자소송으로 그 의사표시의 무효확인을 청구할 수 있다.

그런데 계약직공무원에는 공중보건의사나 공익법무관 및 국제협력의사와 같이 법률에 의하여 계약직공무원의 신분을 직접 부여하는 경우에는 국가와 개별적으로 채용계약을 맺는 것이 아니라 현역으로의 병역의무를 대신하거나 국제협력사업의 일환으로 일정기간 공익업무에 종사하는 자이다. 따라서 이들은 신분상 계약직 공무원이나 그 법적 성질은 공법상

25) 대판, 1995. 6.30. 95누528: “정부투자기관관리기본법 제15조의 위임에 따른 정관과 정관의 위임에 따른 인사규정에 근거하여 촉탁 등에 대하여 3년 이내의 계약기간을 정하여 위촉하도록 규정한 한국수자원공사의 별정직관리세칙은 적법하고, 근로계약의 기간을 제한한 근로기준법 제21조에 대한 특별규정이라고 할 것이므로, 이에 따른 3년 임기의 임용계약은 유효하다고 할 것이어서 그 임용계약에 대하여 근로기준법 제21조를 그대로 적용할 수 없다.”

계약이 아니라 법령에 의하여 직접 공무원관계가 설정되는 것이다.

이와 같이 공무원의 임명행위에 대하여는 공무원의 종류와 신분 및 그 개별적인 임명절차에 따라 구체적으로 사안별로 다르다. 대체로 정무직공무원의 임명은 동의를 전제로 한 단독행위로, 경력직공무원의 임명은 쌍방적 행정행위로, 계약직공무원은 공법상 계약설이 적합하다고 본다.<sup>26)</sup>

#### 5) 근로기준법상 근로계약

근로계약은 사용자가 근로자와 개별적으로 체결하고 내용을 확정하는 것이 원칙이지만, 근로관계는 어느 정도 정형화(定型化)되어 있기 때문에 근로계약의 체결에 있어서 취업규칙을 이용하는 것이 일반적 현상이다. 취업규칙은 사용자가 다수의 개별적 근로관계의 처리상의 편의를 위하여 근로계약의 내용이 되는 사항과 복무규정 및 직장질서에 관한 사항을 일방적으로 정한다는 점에서 보통계약약관(普通契約約款)과 법률상의 본질은 다를 바가 없다. 취업규칙은 다수의 근로계약의 내용을 정형적으로 처리한다는 점에서 하나의 제도적 성격을 지니고 있으나 이를 법규범으로 보기는 곤란하다. 노동법은 근로관계의 일방 당사자에 불과한 사용자에게 법규범 설정권한을 부여한 것은 아니기 때문이다. 그런데 취업규칙이 다수의 근로계약에 공통적 내용으로 작용한다는 점에서는 사실상 법규범과 같은 역할을 하고 있다. 그러므로 취업규칙은 근로자의 반대의사 표시가 없는 한 ‘취업규칙에 의한다’고 하는 노사간의 일반적 사실인 관습(민법 106조)을 매개로 근로계약의 내용이 된다(사실관습설).

근로기준법은 근로자가 사실상의 경제적·사회적 종속성으로 인하여 취업규칙의 일반적 적용에 반대하기 어려운 사정을 고려하여 이에 대한 감독규정(9장)을 두고 있다. 즉, 상시 10인 이상의 근로자를 사용하는 사용자는 소정의 취업규칙을 작성하여 노동부장관에게 신고하도록 하고, 노동부장관은 법령이나 단체협약에 저촉되는 취업규칙에 대하여는 변경을 명할 수 있도록 하였으며, 취업규칙의 작성시에는 근로자들의 의견을 듣도록 하고, 특히 근로자에게 불이익하게 이를 변경하는 경우에는 동의

26) 전계서, p.161.

### Ⅲ. 임기 관련 법률관계

를 얻도록 함으로써(1989.3.29.근로기준법 95조 1항 단서) 내용상의 적정을 기하도록 하고 있다. 또한 취업규칙은 법령이나 당해 사업장에 대하여 적용되는 단체협약에 반할 수 없다는 점을 천명하고 있다. 특히 근로자의 보호를 위하여 취업규칙에 정한 기준에 미달하는 근로계약은 그 부분에 관하여는 무효로 하도록 하고, 그 무효부분은 취업규칙에 정한 기준에 의하도록 취업규칙의 보충적 효력에 대해 규정하고 있다.

현재, 근로계약과 관련된 단체협약은 종전에는 종신고용제를 실질적 관행으로 하여 유지되어 왔으나, IMF사태 이후에는 연봉제와 결합된 계약제로 변화되고 있다. 따라서 계약제로 전환된 경우에는 근로계약기간이 확정기한으로서 성격을 가지게 된다. 다만, 계약기간의 만료는 당연 계약종료사유로 되지만, 특별히 정한 사유에 해당되지 아니하는 한 재계약의 체결 요구를 거절할 수 없도록 하는 규정이 대부분의 단체협약에 포함되어 있기 때문에 실질적으로는 근로계약의 체결강제라는 사회법적 요소가 강하다.

## 4. 특별법(공무원법 등)상 임용계약

### (1) 임기제 공무원 현황

국가공무원법과 지방공무원법상 공무원의 분류는 그 직무내용의 정치성·전문성 또는 계속성 등의 유무에 따라서 임용자격·실적주의·신분보장·보수 등을 달리하는 경력직공무원과 특수경력직공무원으로 크게 나뉘고 있다.

#### ① 경력직 공무원

경력직 공무원은 실적과 자격에 의하여 임용되고 그 신분이 보장되며, 원칙적으로 따로 임기를 정하지 않고 정년까지는 계속 공무원으로 근무할 것이 예정되어 있는 공무원이며, 일반직 공무원, 특정직 공무원 및 기능직 공무원이 이에 해당한다.

- i) 일반직공무원의 경우에는 특정 직위에 있거나 추천을 받아 지명된 일정 임기동안 다른 법령에 의하여 비상임위원 등에 당연직으로서

겸임되는 경우<sup>27)</sup>만 해당되고, 전적으로 그 업무에만 종사하는 경우는 임기가 따로 정하여지는 바는 없다.

- ii) 특정직공무원으로서 임기제가 적용되는 경우로는 대학교의 총·학장, 부총장, 학장, 학교장 등 교육공무원과, 합참의장, 참모총장, 각 병과장, 외국주재무관, 기타 전문인력 직위 등 군인의 경우가 많고, 기타 법관 등도 이에 해당한다.

## ② 특수경력직 공무원

특수경력직 공무원은 임용에 실적과 자격을 반드시 필요한 것은 아니며 신분이 보장되지 않고 따라서 정년까지 공무원으로 근무할 것이 예정되어 있지 아니하다. 정무직 공무원, 별정직 공무원, 계약직 공무원 및 고용직 공무원이 이에 해당한다. 다만, 예외적으로 임기제에 의하여 일정 임기 동안 신분이 보장되는 공무원도 있다.<sup>28)</sup>

- i) 정무직 공무원으로서 임기가 있는 경우에는 가) 대통령, 국회의원, 지방자치단체장 등과 같이 국민(주민)의 직접·비밀·보통·평등선거에 의하여 취임하는 경우, 나) 감사원장, 중앙선거관리위원, 대법원장, 헌법재판소장 등과 같이 국회의 동의를 받아 대통령이 임명하는 경우, 다) 기타 대통령이 임명하는 직위로 장관과 차관급에 해당하는 경우 등 세 가지가 있다.<sup>29)</sup>
- ii) 임기제가 적용되는 별정직공무원은 개별법령에 의하여 각종 위원회의 위원장 또는 위원으로 임명된 경우로서 그 예는 소청심사위원, 국민고충처리위원, 노동위원회위원, 금융감독위원, 청소년보호위원장 등과 같이 각종 행정위원회의 위원장 또는 위원으로 상당히 많은 편이다. 별정직 공무원은 신분보장이 되지 않고 정년은 없으나 일부 직종에 근무상한연령을 설정하고 있다.

27) 이에 해당하는 경우로는 통계위원회규정 제4조에 의하여 임기동안 통계위원이 되거나, 각종 자문위원, 정부투자기관의 비상임이사 등으로 되는 경우이다.

28) 국회전문위원, 소청심사위원, 감사위원 등이 이에 해당한다.

29) 김중의·김명식, 공무원법, 박영사, 2000, p.90.

### Ⅲ. 임기 관련 법률관계

#### (2) 임기제의 취지

##### ① 선거에 의하여 취임하는 직위에 대한 임기제

이는 ‘선거’라는 검증절차를 통하여 국민 또는 주민의 위탁을 받은 자가 일정 기간동안 국민 또는 주민 전체를 위한 봉사자로서의 역할을 외부의 부당한 영향을 받지 아니하고 소신껏 감당하도록 하되, 그 결과에 대하여는 법령에 의하여 탄핵 등을 제외하고는 당해 임기가 끝난 뒤에 재신임 여부를 ‘선거’를 통하여 정치적으로 심판받도록 하려는 데 근본취지가 있다. 따라서 이 경우의 임기는 실질적으로 ‘신분의 보장기간’과 ‘재신임여부를 묻는 기간’의 의미가 함께 포함되어 있다.

##### ② 국회의 동의를 받아 임명되는 임기제

감사원장과 같이 국회의 동의를 받아 임명되는 임기제는 직위의 성격상 국민 전체의 권익보호에 중대한 영향을 미치는 것으로서 단순히 임명권자인 대통령의 신임여부만이 아니라 직무수행에 적합한 인격을 갖춘 사람을 임명하되, 다른 한편으로는 지나치게 정치적으로 영향을 받으면 안 되는 직위이므로 헌법에 의하여 국민의 대표기관인 국회로 하여금 객관적이고 중립적인 인사를 선정·임명하도록 함으로써 대통령의 인사권 행사를 견제하고, 나아가서 탄핵이나 형의 선고가 없는 한 임기 동안 신분을 보장하여 직무집행의 독립성과 공정성을 확보하려는 것이다.

##### ③ 합의제행정기관의 구성원과 임기제

위원회 위원 등과 같은 직위에 대하여 임기를 부여하는 것은, 그 직종·직급이 장·차관급과 같은 정무직이든 1급 내지 2급 상당의 별정직으로 하든 관계없이 비록 대통령이나 장관으로부터 임명되기는 하지만 직무를 수행함에 있어서는 임명권자의 의사나 상급기관·압력단체 등 외부로부터 영향을 받지 아니하고 독립적 지위에서 공정하게 할 필요가 있기 때문에 제도화한 것이다.

정부조직법의 합의제 행정기관 근거에 따라 개별법률에서 구체적인 행정 위원회를 설치하는 이유는 직무의 성격상 행정기관의 의사가 이해당

사자의 권리와 이익에 중대하게 영향을 미치는 것이므로 의사결정에 있어서 다수인이 충분히 토의하고 협의한 후 신중하고도 공정하게 결정하도록 하는 데 있다. 따라서 합의제 행정기관의 의사결정에 참여하는 구성원에게는 통상의 공무원에게 부여되는 일반적인 신분보장 규정보다 한층 강화된 보호장치가 불가피하다고 할 수 있다.<sup>30)</sup>

#### ④ 특정직 공무원의 임기제

그밖의 특정직 공무원의 임기제는 i) 직무성격상 장기 보직에 따르는 권한 남용의 소지를 예방하여야 한다는 점, ii) 지나치게 보직을 자주 변경할 경우 직무의 전문성을 확보하기 곤란할 수가 있다는 점, iii) 직무의 난이도·책임도 등을 고려할 때 일정기간마다 능력을 검증할 필요가 있다는 점, 그리고 iv) 동일한 직종으로 대상직위에 대하여 적정 수준에서 기회를 골고루 부여함으로써 조직 전체의 활력을 부여하고 사기를 양양하여야 한다는 점 등을 고려하여 임기를 설정한 것이라고 볼 수가 있다.

이는 특정직공무원의 임용행위의 법적 성격과도 관계가 있다. 예컨대, 검사나 교수의 임용행위의 법적 성질에 관한 판례를 살펴보면, “검사임용행위는 임용권자의 자유재량행위로 본다. 검사 지원자 중 한정된 수의 임용대상자에 대한 임용결정은 한편으로는 그 임용대상에서 제외한 자에 대한 임용거부결정이라는 양면성을 지니는 것이므로 임용대상자에 대한 임용의 의사표시는 동시에 임용대상에서 제외한 자에 대한 임용거부의 의사표시를 포함한 것으로 볼 수 있고, 이러한 임용거부의 의사표시는 본인에게 직접 고지되지 않았다고 하여도 본인이 이를 알았거나 알 수 있었을 때에 그 효력이 발생한 것으로 보아야 한다.”라는 판결<sup>31)</sup>이나, “구 사립학교법(1990.4.7, 법률 제4226호로 개정되지 전의 것) 제53조의2 제2항, 제54조 등의 규정 등은 대학교원에 대해서는 각 직명마다 임용을 달리하여 직명에 따라 정해진 임용기간 동안 교원의 지위를 보장하고자 하는 데에 그 취지가 있는 것으로 보여지므로 그러한 취지에 비

30) 김중양·김명식, 전거서, p.92.

31) 대판, 1991. 2.12, 90누5825.

### Ⅲ. 임기 관련 법률관계

추어 볼 때 조교수로 신규임용한 자를 그 후 동일 대학에서 부교수로 임용하는 행위는 조교수 임용행위에 기한 단순한 승진발령행위로 볼 것이 아니라 직명이 부교수라는 교원에 임용하는 것으로서 새로운 신분관계 설정행위로 봄이 상당하고 따라서 조교수 임용행위에 무효사유가 있다 하여 부교수 임용행위도 당연히 무효가 된다고 할 수 없다”는 판결<sup>32)</sup>은 이러한 특정직 공무원의 임명과 임기는 『지위의 보장』과 『임명의 재량성』을 설명하여 주고 있다.

#### ⑤ 특수법인 임원의 임기제

특수법인으로는 크게 공기업, 비영리법인, 조합법인 등으로 설립목적상 구분할 수가 있다. 각각 특별법에 그 설립 근거를 두고 있으므로 당해 법률에 의하여 준용되는 경우를 제외하고는 민법이나 상법의 적용을 받지 아니한다.

#### 가. 공기업 임원의 임기

공기업의 임원 임기는 너무 짧게 정하면 그만큼 경영의 자립성이 제약 받게 되고 장기적인 계획을 강력하게 실천할 수 없다. 반면에 그 임기를 너무 길게 하면 정부의 임명권 행사에 의한 정부의 통제가 약화되고 경영자가 독선적으로 운영할 위험성이 있기 때문이다. 따라서 그 임기를 적절히 조절하여 자기가 담당한 사업의 경영에 익숙하게 함으로써 그 능력을 발휘할 수 있는 여유를 주어야 한다는 필요성이 있다.<sup>33)</sup>

어느 국가에서든 공기업의 임원은 일정한 임기를 지니는데, 임기 중에는 중대한 과실 또는 무능력의 사실이 없는 한 정부에 의해 파면되지 아니한다.<sup>34)</sup>

우리 나라 공기업 임원의 임기는 사장을 포함한 이사 및 감사는 모두 3년으로 되어 있다.

32) 대판, 1993. 9.10, 93누487.

33) 강신택, 공기업론, 한국방송통신대학, 1990, pp.144~145.

34) 일본의 경우 공기업 임원은 심신의 장애로 직무 수행이 어렵다고 인정될 때, 직무상 의무위반 그 밖의 비행이 있다고 인정될 때를 제외하고는 파면하지 못하도록 하고 있다(일본국유철도법 제22조).

임기중 임원의 신분보장과 관련하여 정부투자기관관리기본법 제7조제5항 및 제13조의2 제4항에서 규정하고 있다. 정부투자기관의 사장은 투자기관의 경영실적을 평가한 결과 경영실적이 저조하여 기획예산처장관의 해임건의가 있거나 기타 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 임기중에 해임되지 아니하도록 하여 그 신분을 보장하고 있다.

정부투자기관의 직원은 임원과는 달리 정년까지 신분이 보장된다. 그러나 철도·정보통신과 같은 정부부처의 형태를 지닌 정부기업의 직원은 공무원의 신분을 가지는 데에 반하여, 주식회사나 공사형태를 지닌 공기기업인 정부투자기관의 직원은 공무원이 아니다.<sup>35)</sup> 최근에 계약제를 도입한 경우를 제외하고는 임기제의 적용 대상이 아니며, 정년까지의 신분보장을 받고 있다.

이러한 임기제와 임기중의 신분보장 규정에도 불구하고 정부투자기관의 임원 임용과 신분보장에 대하여 몇 가지 문제점이 지적되고 있다.

첫째, 정실 인사나 외부 인사의 기용·전입에 따른 폐해가 심하다는 점이다. 이를 개선하기 위하여 기업 경영능력, 전문지식, 공공정신 등이 투철한 경영인을 기용할 수 있는 조치가 마련될 것이 요구되고 있다. 이는 임기의 보장과도 실질적으로 연계된다. 정실인사나 외부인사의 기용·전입은 사실상 정책적·정치적 인사개입으로 인하여 임기제의 본질을 훼손하여 새로 임명된 사람을 위한 임기 중 개입으로 이어질 수밖에 없기 때문이다.

둘째, 임원의 평균 재임기간이 짧아 현상유지 및 단기 성과위주의 공기기업 경영 경향을 초래하여 공기기업의 장기적 발전을 저해하고 있다는 점이다. 따라서 임기 중 신분보장이 좀 더 확실하게 이루어지도록 하는 등의 제도적 방안이 세워져야 한다고 주장하기도 한다.<sup>36)</sup>

#### 나. 특수 비영리법인

이에는 특별법에 그 설립근거를 두고 있는 각종 공익법인 또는 비영리법인이 해당된다. 정부출연기관, 각종 조합법인 및 협회 등의 사단법인

35) 이상철외, 전게서, p.172.

36) 이상철외, 전게서, p.169.

### Ⅲ. 임기 관련 법률관계

등이다.

이들의 임원은 그 선임에 관하여 원칙적으로 그 설립근거법률에서 규정하고 있는 것이 일반적이다. 임기와 임면권자 및 그 절차, 해임 등에 관한 사항은 정관의 필요적 기재사유로 하고 있음은 물론 당해 법률에서도 이를 규정하고 있다.

공익법인의설립및운영에관한법률도 상세한 규정을 두고 있고, 각 행정부처의 소속비영리법인의설립및감독에관한규정에서도 마찬가지로 상세한 규정을 두고 있다.

이들 특수법인 중 특별한 상설위원회의 경우에는 그 위원의 임면에 관하여도 법령상에 규정을 두고 있는 경우가 적지 않다. 이는 이들 법인이 공익을 목적으로 하는 법인으로서 민법보다 더 강한 감독과 제한을 받음과 동시에 재정적 지원 등에 관한 사항과 행정기관의 권한 중 일부를 위탁받을 수 있는 근거나 위탁사업을 수행할 수 있는 근거를 부여하기 때문이다.

이러한 점에서 볼 때, 특수법인의 임원 선임 등과 관련하여 그 임기제도는 일반적인 공무원의 임용관계나 채용계약 등과 다른 성격을 가지고 있다고 해석된다.

공익법인의 경우에는 이사에 결격사유로서 특수이해관계인을 배제하는 등 상당한 제한을 두고 있고, 주무부처의 감독 등도 상당히 민법상 비영리법인에 비하여 엄격하다. 반면에 임원의 경영상 독립성과 책임성을 보장하는 것이 최근의 경향이며, 경영평가제도의 확산과 더불어 가능한 임기내에 신분보장을 감독상의 원칙으로 하고 있다.

#### (3) 임기중의 신분변동 문제

##### ① 공무원

선거에 의하거나 국회의 동의 등을 거쳐야 하는 등과 같이 특별한 절차를 거쳐서 임명권을 행사하는 경우를 제외하고는 임기제가 적용되는 대부분의 공무원에 대하여 임명권자는 전속적으로 임면권을 임의로 행사할 수 있다. 즉, 실제로는 인사관계 법령에 의하여 소속장관에게 상당부

분 위임되어 있지만, 원론적으로 대통령의 전속에 속하는 인사권이 미친다. 따라서 임면권 또는 임면제청권은 대통령 또는 소속장관에게 부여되어 있어 법령에 특별히 임기 동안 다른 인사행위<sup>37)</sup>를 할 수 없다는 명문의 규정이 없는 한 임면(제청)권자가 임의로 할 수 있다고 보아야 한다.

한편, 임기제는 담당직무의 성격상독립성과 공정성, 객관성 등을 확보하기 위하여 특별히 법률에 의하여 인정되는 것이다. 그러므로 이는 해당 공무원의 신분을 보호하기보다는 만의 하나 일반직의 경우보다 강력히 신분을 보호하지 않으면 당해 공무원의 부당한 직무수행 결과로 이해관계인인 국민에게 예측하기 어려운 막대한 손해를 입힐 가능성이 있기 때문에 이를 미연에 방지하기 위하여 부득이 당해인이 직무를 수행하는 동안에 그런 소지를 없애는 데에 목적이 있다. 이렇게 볼 때, 굳이 기간에 집착하여 임기 동안 다른 직위에 전보되거나 승진할 수 없다고 하는 어렵다. 다만, 일단 임기제 직위에 보직된 사람을 지나치게 자주 변경하는 것은<sup>38)</sup> 업무의 전문성을 축적하기도 어려울 뿐만 아니라, 그러한 형태가 빈번할 경우에는 직무에 전념하기보다는 우리 나라의 문화나 관행에 비추어 볼 때 인사권자의 영향 아래에서 독립적으로 직무를 수행하려는 취지를 충분히 살리지 못할 수가 있기 때문에 자제할 필요는 있다고 본다.

공무원임용령 등 인사관계법령에 의하면 경력직공무원은 전문성과 기강확립 차원에서 한 직위에 장기간 보직할 수 없음은 물론, 빈번한 전보를 방지하기 위하여 최소한의 전보 제한기간 제도를 운영하고 있는데, 물론 이 경우에도 예외적으로 승인을 받아 조기에 전보할 수도 있고, 또 전문직위로 지정되면 반대로 장기 보직하는 경우도 있다. 결국 경력직공무원과 마찬가지로 임기제 직위라 할지라도 기관운영 형편에 따라 또는 국가인력관리 차원에서 임용권자가 필요하다고 인정할 경우에는 임기만료 전이라도 다른 직위로 전보할 수 있다고 보는 것이 타당하다. 그러나 어떠한 경우라도 임기를 보장하지 않음으로써 국민의 권리와 신뢰이익을

37) 전보, 신규채용, 승진, 면직 등

38) 당해 보직에 임명된 사람 또는 다른 사람을 승진 또는 영전시키기 위하여 보직 변경을 행하는 경우이다.

### Ⅲ. 임기 관련 법률관계

침해하는 경우가 되어서는 곤란하고 행정법상 법치주의 원칙이라는 명제를 지키면서 국가운영의 체계 안에서 합리적으로 실행하여 할 사안으로 판단된다.

#### ② 임원 및 위원

법인·단체 등의 임원은 특별히 책임운영기관 등과 같이 경영책임자의 독립적 운영과 책임성을 법적으로 보장하는 경우를 제외하고는 그 선임과 관련한 법률관계가 민법상의 위임계약 또는 이에 준하는 관계에 있기 때문에 해임사유가 발생하면, 임기 중이라도 위임관계를 종료시킬 수가 있다. 이와 관련하여 결격사유나 해임사유에 관하여 반드시 법령상에 규정을 두거나 최소한 정관상 필요적 기재사유로 하고 있다.

한편, 위원회의 위원은 기본적으로 무상위임에 해당하는 성질을 가지므로 특별히 해임사유나 결격사유를 규정하고 있지 않다고 하더라도 당사자는 언제든지 해촉하거나 사임할 수가 있게 된다. 따라서 임기 중의 신분변동은 자유롭다. 다만, 합의제행정기관에 해당하는 위원회의 경우에는 일반적인 위원회의 위원과는 달리 공무원의 신분에 해당하기 때문에 해임사유나 결격사유를 법령상에 규정하고 있고, 임기 중 신분변동에 해당하는 해임은 제한된다고 볼 수 있다.

#### ③ 임기 또는 계약기간이 있는 채용계약상 근로자등

종래의 종신고용제에서 계약제로 전환된 근로자의 경우에는 단체협약 및 취업규칙에서 정하는 바에 따라 계약기간동안은 신분이 보장된다. 물론 해직사유가 발생하는 경우에는 그에 따른 신분변동이 가능하다. 근로계약과 달리 민법상의 고용계약에 의한 경우에는 피용자의 신분은 계약의 내용에 따르지만 원칙적으로 신분변동이 자유롭게 허용된다.

고용계약의 경우에는 그 종료사유로, 약정한 고용기간의 만료, 고용의 종료에 관한 당사자간의 합의, 당사자에 의한 해지통고 또는 해지 등이 있다. 그밖에 정년에 의한 퇴직, 노무자의 사망 또는 사용자의 법인격의 소멸 등에 의한 당사자의 소멸 등도 고용관계의 종료사유가 된다.<sup>39)</sup>

39) 김상용, 전계 채권각론(상), p.420.

근로기준법의 적용을 받는 근로계약의 경우에는 사용자는 정당한 이유 없이 근로자를 해고하지 못하도록 규정하고 있으나(근로기준법 제30조제1항), 다른 한편으로 긴박한 경영상의 이유로 근로자를 해고할 수 있도록 허용하고 있다(근로기준법 제31조).

기간의 약정이 없는 고용계약의 경우에는 당사자는 언제든지 해지통고를 할 수 있다(민법 제660조제1항). 이러한 해지통고가 있는 때에는 상대방이 그 통고를 받은 날부터 1월이 경과한 때에 고용계약은 종료한다. 그러나 주급, 월급 등 기간으로 보수를 정한 때에는 상대방이 해지통고를 받은 날부터 당기 후의 1기를 경과하여야 해지의 효력이 발생하여 고용관계가 종료한다(민법 제660조제3항).

기간의 약정이 있는 경우에는 고용기간이 3년을 넘거나 당사자의 일발 또는 제3자의 종신까지로 고용기간을 약정한 때에는 각 당사자는 3년을 경과한 후 언제든지 해지통고를 할 수 있다(민법 제659조제1항). 이 때에는 해지통고가 상대방에 도달한 날로부터 3월이 경과함으로써 해지의 효력이 발생한다. 이 규정은 너무 장기간 동안 고용계약을 약정한 경우에는 노무자의 인신을 구속하는 결과가 발생할 가능성이 있으므로 이를 방지하기 위한 규정으로 강행규정으로 해석된다.<sup>40)</sup>

근로기준법은 근로기간을 원칙적으로 1년을 넘지 못하도록 하여 1년이 경과하면 양당사자는 언제든지 해지통고를 할 수 있는 것처럼 규정하고 있으나, 근로자는 1년이 경과하면 해지통고를 할 수 있지만, 사용자는 정당한 사유가 없으면 해지통고를 할 수 없다고 해석하여야 할 것이다.<sup>41)</sup> 판례는 약정한 근로기간의 만료로 근로관계는 당연히 종료한다고 한다.<sup>42)</sup>

40) 상계서, p.422.

41) 김형배, 채권각론, 박영사, 1997, p.587.

42) 대판, 1996. 8. 28, 95다5783.

## IV. 임기의 유형

### 1. 유형의 개관

임기는 크게 임기의 기간을 기준으로 유형화할 수 있고, 당해 법률관계를 기준으로 유형화할 수가 있다. 전자의 경우에는 i) 임기의 정함이 없는 경우, ii) 임기의 정함이 있는 경우로 대별할 수 있고, 임기가 있는 경우에는 다시 i) 1년 임기, ii) 2년 임기, iii) 3년 임기, iv) 4년 임기, v) 5년 임기 vi) 기타 10년 임기 등으로 세분할 수 있다.

법률관계를 기준으로 하는 경우에는, i) 법인의 임원의 임기, ii) 각종 위원회 위원의 임기, iii) 공법상 채용계약에 의한 공무원의 임기, iv) 기타 법령상에 규정이 있는 관리인이나 개별 전문가나 일정한 업무권한자의 임기 등으로 구분할 수 있다.

### 2. 법률관계별 임기

#### (1) 법인의 임원

##### ① 2년 임기

- 경찰공제회\*(경찰공제회법§13)
- 공익법인의 감사(공익법인의설립·운영에관한법률§5③)
- 국립대학의 부총장·대학원장·단과대학장(교육공무원법 §28)
- 대한민국예술원 회장 및 부회장(1차연임: 대한민국예술원법 §6①)
- 대한민국학술원 회장 및 부회장(1차연임: 대한민국학술원법 §6①)
- 사내근로복지기금협의회 이사 및 감사(사내근로복지기금법 §11 ①)
- 한국대학교육협의회 임원(한국대학교육협의회법 §6③)
- 한국전문대학교육협의회 임원(한국전문대학교육협의회법 §6③)

#### IV. 임기의 유형

##### ② 3년 임기

###### i) 협회 임원

- 상호저축은행 중앙회 임원(상호저축은행법 §25의4④)
- 수의사회 임원(수의사법시행령 §16③)
- 선박안전검사협회 임원(선박안전법시행령 §6④)
- 한국마사회 임원(한국마사회법 §28)

###### ii) 협동조합 임원

- 영업조합 임원(영업조합법 §16①)(감사: 2년)
- 전기공사공제조합 임원(1차연임, 전기공사공제조합법시행령 §10의7)
- 중소기업협동조합 임원(중소기업협동조합법 §45①)
- 한국해운조합 임원(한국해운조합법 §23)(감사: 2년)

###### iii) 공익법인 임원

- 국립대학병원 원장(1차중임), 이사 및 감사: 국립대학병원설치법 §10, 11)
- 국립암센터 이사장·이사\*, 원장·감사(1차중임)(국립암센터법 §6, §8)
- 국방과학연구소 소장 및 감사(국방과학연구소법 §10④)
- 금융감독원 부원장·부원장보 및 감사(1차연임)(금융감독기구의 설치등에관한법률 §29⑤)
- 한국자산관리공사 임원(금융기관부실자산등의효율적처리및한국자산관리공사의설립에관한법률 §17⑤)
- 대한적십자사 총재(1차연임, 대한적십자사조직법 §16)(기타 임원 및 고문: 2년, 1차연임)
- 독립기념관 임원\*(독립기념관법 §8①)
- 교정법인 임원\*(민영교도소등의설치·운영에관한법률시행령 §6①)
- 방송문화진흥회 임원(방송문화진흥회법 §6①), 사무처장(1차연임: §11③)

- 상공회의소 의원 및 임원(상공회의소법 §16①, §26③)
- 서울대학교병원 임원\*(서울대학교병원설치법 §7③)(병원장은 1차연임 §9③)
- 선물거래소 이사장·이사·감사(선물거래법 §20⑤)
- 한국소비자보호원 임원(소비자보호법 §31⑥)(감사 2년)
- 재외동포재단 이사장·이사(1차연임, 재외동포재단법 §8⑥)(감사: 2년)
- 정부출연연구기관 원장 및 감사, 연구회 임원(정부출연연구기관등의 설립·운영및육성에관한법률 §12③④, §23⑤)
- 제주국제자유도시개발센터 이사장·이사\*(제주국제자유도시특별법 §7⑤,⑥)(감사: 2년, 1차연임)
- 증권거래소 임원(증권거래법 §78⑦)
- 지방자치단체출연연구원 임원(지방자치단체출연연구원의설립및운영에관한법률 §9①)
- 청소년상담원 임원(청소년기본법 §58④,⑤)
- 학술진흥재단 임원(학술진흥법 §21②)(감사: 2년)
- 한국교육학술정보원 임원(한국교육학술정보원법 §7②)
- 한국국방연구원 임원(한국국방연구원법 §8③)
- 한국국제교류재단 임원(1차연임, 한국국제교류재단법 §7⑥)(감사: 2년, 1차연임)
- 한국국제협력단 임원(1차연임, 한국국제협력단법 §8⑥)(감사: 2년, 1차연임)
- 한국노동교육원 임원\*(한국노동교육원법 §7⑥)(감사: 2년\*)
- 한국보건산업진흥원 임원(한국보건산업진흥원법 §7②)
- 한국사학진흥재단 임원\*(한국사학진흥재단법 §8①)

iv) 공사·공단 임원

- 공기업 사장·이사(공기업의경영구조개선및민영화에관한법률 §4, §5)
- 공무원연금관리공단(공무원연금법 §8②)
- 국민건강보험관리공단 임원(국민건강보험법 §19⑥)

#### IV. 임기의 유형

- 국민건강보험심사평가원 임원(국민건강보험법 §58⑤)
- 국민연금관리공단 임원(국민연금법 §29).
- 국민체육진흥공단 이사(국민체육진흥법 §24의2③)(\*감사: 2년)
- 방송공사 이사 및 임원(방송법 §47①, §50⑥)
- 부산교통공단 이사장, 부이사장, 이사(부산교통공단법 §8④)(감사: 2년)
- 사립학교교직원연금공단 임원(사립학교교직원연금법 §11)
- 수도권매립지관리공사 임원\*(수도권매립지관리공사의설립및운영등에 관한법률 §12④)(감사 2년\*)
- 수출보험공사 임원(수출보험법 §45)
- 에너지공단(에너지이용합리화법 §69)
- 예금보험공사 임원\*(예금자보호법 §11⑤)
- 자연공원공단 임원(자연공원법 §50④)
- 정부투자기관 임원(정부투자기관관리기본법 §12①)
- 지방공기업 사장·이사·감사(지방공기업법 §59①)
- 중소기업진흥공단 임원(중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률 §50④)(감사 2년)
- 집단에너지공사 임원(집단에너지사업법 §35④)
- 한국고속철도건설공단 임원(한국고속철도건설공단법 §8⑤)(감사: 2년)
- 한국방송공사 임원(한국방송공사법 §10①)
- 한국방송광고공사 임원\*(한국방송광고공사법 §9)
- 한국보훈복지의료공단(한국보훈복지의료공단법 §8④)(감사: 2년)
- 한국산업안전공단 임원(한국산업안전공단법 §7⑤)(감사: 2년)
- 한국자원재생공사 임원\*(한국자원재생공사법 §8④)(감사: 3년\*)
- 한국인력관리공단 임원(한국인력관리공단법 §7⑥)(감사: 2년)
- 한국컨테이너부두공단 임원(한국컨테이너부두공단법 §9④)
- 환경관리공단 임원\*(환경관리공단법 §9)(감사: 2년\*)
- 석탄사업단 이사장·이사(석탄산업법시행령 §35③)(감사: 2년)

v) 공제회 임원

- 군인공제회 이사장 및 이사(1차연임)(군인공제회법 §12③)(감사: 2년)
- 대한교원공제회 임원(대한교원공제회법 §17)
- 대한소방공제회 임원(1차연임, 대한소방공제회법 §14②)(감사 2년)
- 대한지방행정공제회 이사장 및 이사(1차연임, 대한지방행정공제회법 §139③)(감사 2년)
- 중소기업공제사업단 단장(중소기업협동조합법시행령 §18조의3④)

vi) 기금 임원

- 기술신용보증기금 임원(기술신용보증기금법 §22)
- 신용보증기금 임원(신용보증기금법 §17)

vii) 은행 임원 기타

- 중소기업은행 임원(중소기업은행법 §27①)
- 장기신용은행 이사·감사(장기신용은행법 §7)
- 한국산업은행 임원(한국산업은행법 §13①)
- 한국수출입은행 임원\*(한국수출입은행법 §12①)
- 한국은행 부총재·부총재보 및 감사임원(1차연임, 한국은행법 §36, §44)
- 보험사업자의 이사·감사(보험업법 §13)
- 주식회사 이사(3년초과불가: 상법 §383②)

③ 4년 임기

i) 협동조합 임원

- 농업협동조합 조합장 및 이사, 중앙회 회장 및 이사(농업협동조합법 §48①, §130⑤)(\*감사: 3년, 집행간부: 2년)
- 새마을금고 임원(회장은 1차연임, 새마을금고법 §15②)(감사: 3년)
- 수산업협동조합중앙회 회장·대표이사(수산업협동조합법 §70⑦)(상

#### IV. 임기의 유형

- 임 · 비상임이사: 2년, 조합장이 아닌 비상임이사: 1년, 감사: 3년)
- 어촌계장 및 간사(수산업협동조합법시행령 §13)(감사: 3년)
- 신용협동조합 및 중앙회 임원(1차연임, 신용협동조합법 §31①, §72⑤)
- 엽연초생산협동조합 임원(엽연초생산협동조합법 §23①)(감사: 3년), 중앙회 회장 · 부회장 · 이사(§37①)(감사 · 전무이사 · 상무이사: 3년)

#### ii) 공익법인 임원

- 공익법인의 이사\*(공익법인의설립 · 운영에관한법률§5③)
- 국립대학장(교육공무원법 §28)
- 국립학교 교장(1차중임: 교육공무원법 §29의2)
- 대한민국예술원 회원\*(대한민국예술원법 §6①)
- 대한민국학술원 회원\*(대한민국학술원법 §6①)
- 한국은행총재(1차연임, 한국은행법 §33②)(부총재 · 부총재보 및 감사: 3년, 1차연임, 한국은행법 §36, §44)

#### ④ 임기 제한 없는 경우(정관에 위임)

#### i) 협회 임원

- 수도협회 임원(수도법 §40④)
- 주택건설협회 임원(정관, 주택건설촉진법 §47조의5④)
- 건설기술관리협회 임원(정관, 건설기술관리법 §36의5④)
- 건축사협회 임원(정관, 건축사법 §34①)

#### ii) 조합임원

- 도시재개발조합 임원(도시재개발법시행령 §21)
- 전주상호보험조합(3년이내 정관: 전주상호보험조합법 §37③)
- 소비자생활협동조합 임원(소비자생활협동조합법 §9①)

#### iii) 공제회 임원

- 대한지방행정공제회 대의원(대한지방행정공제회법 §9③)

iv) 공익법인 임원

- 광주과학기술원 임원(광주과학기술원법 §5①, §7)
- 국가유공자등단체(국가유공자등단체설립에관한법률 부칙§3)
- 국민연금관리공단 기금이사(계약기간)(국민연금법 §29).
- 대한민국재향군인회 임원(대한민국재향군인회법 §13①)
- 사립학교 임원\*(상한 제한 이사 5년, 감사 2년: 사립학교법 §20③)
- 지역신용보증재단 임원(정관, 지역신용보증재단법 §15④)
- 집단에너지공사 임원\*
- 한국과학기술원 임원(정관, 한국과학기술원법 §6①)
- 한국과학재단 임원(정관, 한국과학재단법 §7②)
- 한국원자력안전기술원 임원(정관, 한국원자력안전기술원법 §9①)
- 한국원자력연구소 임원(정관, 한국원자력연구소법 §11①)
- 한국해양수산연수원 임원(정관, 한국해양수산연수원법 §6③)

(2) 위원회 위원

① 1년

- 수도권매립지관리공사 운영위원회\*(수도권매립지관리공사의설립및운영등에관한법률 §24⑥)
- 사법정책및제도심사등에관한위원회

② 2년

- i) 자문위원회: 교통체계효율화위원회, 국가과학기술자문회의, 국가지리정보체계추진위원회, 국회도서관발전자문위원회\*, 중앙도시계획위원회, 민·군겸용기술위원회
- ii) 조정위원회: 건강보험심의조정위원회·재정운영위원회, 금감원 조정위원회\*, 프로그램심의조정위원회,
- iii) 운영위원회: 국민연금기금운영위원회\*, 근로자복지기금운용심의회, 기술신용보증기금운영위원회, 여객자동차운수사업위원회\*,

IV. 임기의 유형

우정사업운영위원회,

iv) 평가위원회: 국민연금기금운용실무평가위원회\*

v) 인사위원회: 지방공무원인사위원회(1차) · 심의위원회\*

③ 3년

i) 운영(심의)위원회 위원

- 신용보증기금위원회
- 정부투자기관운영위원회
- 제주국제자유도시추진위원회
- 한국수출입은행운영위원회
- 책임운영기관운영심의위원회
- 사립학교교직원연금기금운용심의회

ii) 협의회 위원

- 댐주변지역지원사업협의회,

iii) 인사위원회 · 징계위원회

- 국가공무원 중앙인사위원회
- 법관징계위원회, 변호사징계위원회, 한국간행물윤리위원회,

iv) 분쟁조정위원회 위원

- 건강보험 분쟁조정위원회
- 근로자 고충처리위원회\*
- 배치설계심의조정위원회\*
- 소비자보호조정위원회\*
- 수산조정위원회,
- 임대주택분쟁조정위원회
- 저작물심의조정위원회\*
- 언론중재위원회
- 등록취소심의위원회(정기간행물)

- 개인정보분쟁조정위원회\*
- 시·도교육분쟁조정위원회\*

v) 심사(심판)위원회

- 소청심사위원회(1차), 보훈심사위원회(1차), 고충처리위원회(1차), 변호사등록심사위원회, 산업재해보상심사위원회\*, 산업재해보상위원회\*, 중앙토지평가위원회, 국무총리행정심판위원회(1차)

vi) 심의위원회

- 자격(제도)심의위원회: 공인노무사자격심의위원회, 공인회계사자격제도심의위원회, 관세사자격심의위원회, 교원지위중앙심의회·재심위원회, 국가기술자격위원회·전문위원회,
- 표준·등급심의회: 국가표준심의회, 기금정책심의회, 농산물가공산업육성심의회, 농산물품질관리심의회, 농작물재해보험심의회\*, 비료공정규격심의회\*, 산업표준심의회, 소비자보호심의위원회, 수산물품질관리심의회\*, 영상물등급위원회, 의료급여심의위원회\*, 지방세심의위원회, 최저임금위원회,
- 선거방송심의위원회, 중앙교육심의위원회, 금융기관부실자산처리위원회, 원자력위원회, 장애인복지위원회, 전기위원회\*, 전기통신위원회\*
- 선발위원회: 과학영재선발위원회

vii) 관리위원회

- 공직자선거관리위원회: 중앙선거관리위원회, 기금관리위원회\*(농어촌구조개선기금), 예금자보호준비금관리위원회(새마을금고), 관리위원회(회사정리법), 국가기록물관리위원회(1차),

viii) 독립위원회

- 국가인권위원회(1차), 국사편찬위원회\*, 금융감독위원회\*, 공정거래위원회(1차), 방송위원회(1차), 부패방지위원회(1차), 토지수용위원회, 노동위원회(1차), 농지위원회, 남녀고용평등위원회, 남녀차별금지위원회(1차)

#### IV. 임기의 유형

##### ix) 진흥·보호·육성위원회

- 문화산업진흥위원회\*, 영유아보육위원회, 사회보호위원회, 예금자보호위원회\*, 영재교육진흥위원회\*, 영화진흥위원회, 청소년육성위원회·실무위원회\*, 기업활동규제완화위원회\*

##### x) 기타

- 중앙근로자복지정책위원회, 증권선물위원회(1차), 무역위원회, 수로위원회\*, 공산품안전위원회\*, 항공우주산업위원회\*, 항공위원회\*

#### ④ 기타

##### i) 한시위원회

- 시험위원회(주택관리사보 자격시험위원회: 위촉일로부터 다음 시험의 시행공고일전일까지 : 공동주택관리령 §31⑤)
- 농어촌특별대책위원회: 위원회 존속기간(농어촌특별대책위원회의 설치및운영등에관한법률 §5①)
- 사학정비심사위원회: 위원회존속기간(사립학교법시행령 §15의3③)
- 수의사자격시험위원회: 시험발표일까지(수의사법시행령 §4④)
- 정신보건심의위원회: 위촉위원 임기규정없음(정신보건법시행령 §9)

##### ii) 4년 임기

- 국토건설종합계획심의회 위원: 4년(국토건설종합계획법§9④)
- 교육위원회 위원: 4년
- 청소년보호위원회: 4년(1차)(청소년보호법 §31①)
- 금융통화위원회: 4년\*(한국은행법 §15)
- 축산물소비촉진위원회 4년\*(축산물의소비촉진등에관한법률 §17④)

##### iii) 5년 임기

- 공공의료보건계획심의위원회: 5년(공공의료보건에관한법률시행령 §3①)
- 공중보건의료계획심의위원회 위원 5년 연임(공공보건의료에관한법률시행령 §3②)

- 명예영사 5년(1차연임, 명예영사의임명및직무범위등에관한규정 §4조의2①)

iv) 6년 임기

- 각급선거관리위원회: 6년(선거관리위원회법 §8)

(3) 공법상 채용계약

- 미수복지 명예시장·군수: 3년(1차연임)(미수복지명예시장·군수등위촉에관한규정 §3)
- 재외공관 주재무관과 보좌관 3년(재외공관무관주재령시행규칙 §6)
- 집행관 4년(연임제한, 집행관법 §4②)
- 해양심판원 원장 및 심판관: 3년 연임(해양사고의조사및심판에관한법률 §13②)
- 감사위원: 4년(감사원법 §6①)
- 대법원장 6년(중임제한: 법원조직법 §45①)
- 대법관 6년\*(법원조직법 §45②)
- 판사 10년\*(법원조직법 §45③)
- 사법연수원 전임교수 10년\*(법원조직법 §74의2②)

(4) 대의원

- 노동조합 대의원(3년이내)
- 농업협동조합 대의원, 대한소방공제회 대의원, 지방행정공제회 대의원, 새마을금고 대의원, 임업조합대의원,
- 소비자보호원 조정위원회 위원 3년\*(소비자보호법 §35⑤)
- 소비자정보요청협의회 위원 3년\*(소비자보호법시행령 §46⑤)
- \* 영업초생산협동조합 대의원: 1년

(5) 기 타

- 공증인: 5년. 재임용은 3년이내(공증인법§5)
- 명예고용평등감독관 3년\*(남녀고용평등법 §16①)

#### IV. 임기의 유형

- 노인복지상담원 3년\*(노인복지법시행령 §12②)
- 대한소방공제회 대의원 3년(대한소방공제회법 §10③)
- 행정상담위원 3년(민원사무처리에관한법률시행령 §39③)
- 외국인투자옴부즈만 3년\*(외국인투자촉진법시행령 §21의3/ 1)
- 측량협회 임원(정관, 측량법시행령 §28②)
- 노동복지상담원\*(노동복지법시행령 §12②)
- 보호관찰위원: 2년\*(보호관찰등에관한법률 §8)
- 사회복지위원: 3년\*(사회복지사업법시행규칙 §2②)

#### (6) 문제점

현행 임기제도는 위에서 살핀 바처럼 각 유형화하여 비교하면, i)동일한 성격의 법인 또는 기관 사이에도 임원이나 위원의 임기가 같지 않다는 점, ii)동일한 법인 임원 중에서 감사와 그밖의 임원의 임기가 동일하지 않다는 점, iii)동일 유사한 성격의 법인 또는 기관의 임원·위원 사이에 연임 제한이 있는 경우와 없는 경우로 갈라진다는 점 등이다. 그밖에 어떤 경우에는 법령상에 임기를 규정하고, 어떤 경우에는 정관에 위임하고 있다는 점 등에서도 통일적인 원칙을 찾기가 어렵다.

각종 위원회의 위원 임기에 있어서도 마찬가지로 현상이 나타나고 있다. 독립행정위원회를 제외하고 기타 위원회는 그 기능을 기준으로 하면, 심의기관과 의결기관 및 자문기관으로 구분할 수가 있으나, 경우에 따라서는 심의기능과 조정기능을 가진 위원회도 적지 않다. 그러므로 일의적으로 그 기능에 따라 임기를 유형화 내지 정형화하는 것이 쉽지 않게 된다.

또한 위원회의 위상이 대통령 자문위원회, 각 부처 장관의 자문위원회, 각 부처의 합의제행정위원회, 각부처 협의·조정체적 위원회, 실무위원회 등으로 다양하기 때문에 이러한 위원회 위상에 따라 위원의 임기를 달리하는 것이 법리적으로 가능한가 하는 문제도 내포되어 있다.

이를 표로 유형화하여 정리하면 다음과 같다.

○ 협동조합 임원

3년 임기	4년 임기
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 영업조합 임원</li> <li>· 전기공사공제조합 임원</li> <li>· 중소기업협동조합 임원</li> <li>· 한국해운조합 임원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농업협동조합 조합장 및 이사, 중앙회 회장(감사:3년, 집행간부 2년)</li> <li>· 새마을금고 임원(감사: 3년)</li> <li>· 수산업협동조합중앙회 회장·대표이사 (상임·비상임이사: 2년, 비조합장 비상임이사: 1년, 감사: 3년)</li> <li>· 어촌계장 및 간사(감사: 3년)</li> <li>· 신용협동조합 및 중앙회 임원</li> <li>· 연연초생산협동조합 임원(감사: 3년) (중앙회 감사·전무이사, 상무이사: 3년)</li> </ul>

○ 공익법인 임원

2년 임기	3년 임기	4년 임기
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공익법인의 감사</li> <li>· 국립대학의 부총장·대학원장·</li> <li>· 대한민국예술원 회장 및 부회장</li> <li>· 대한민국학술원 회장 및 부회장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국립대학병원 원장, 이사 및 감사:</li> <li>· 국립암센터 이사장·이사*, 원장·감사</li> <li>· 국방과학연구소 소장 및 감사</li> <li>· 금융감독원 부원장·부원장보 및 감사</li> <li>· 한국자산관리공사 임원</li> <li>· 대한적십자사 총재</li> <li>· 독립기념관 임원*</li> <li>· 교정법인 임원*</li> <li>· 방송문화진흥회 임원</li> <li>· 상공회의소 의원 및 임원</li> <li>· 서울대학교병원 임원*</li> <li>· 선물거래소 이사장·이사·감사</li> <li>· 한국소비자보호원 임원</li> <li>· 재외동포재단 이사장·이사</li> <li>· 정부출연연구기관 원장 및 감사, 연구회 임원</li> <li>· 제주국제자유도시개발센터 이사장·이사*·증권거래소 임원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공익법인의 이사*</li> <li>· 국립대학장</li> <li>· 국립학교 교장</li> <li>· 대한민국예술원 회원*</li> <li>· 대한민국학술원 회원*</li> <li>· 한국은행총재</li> </ul>

IV. 임기의 유형

○ 임원 중 감사의 임기가 다른 경우

법인 등	이사 등 집행기관	감사
염업조합	(3년)	(2년)
한국해운조합	(3년)	(2년)
대한적십자사	기타 임원(2년)	(2년)
한국소비자보호원	(3년)	(2년)
재외동포재단	(3년)	(2년)
제주국제자유도시개발센터	(3년)	(2년)
학술진흥재단 한국국제협력단 한국노동교육원 국민체육진흥공단 수도권매립지관리공사 중소기업진흥공단 한국고속철도건설공단 한국보훈복지의료공단 한국산업안전공단 한국자원재생공사 한국인력관리공단 석탄사업단 군인공제회 대한지방행정공제회	(3년)	(2년)
농업협동조합 새마을금고	(4년) "	(3년)
수산업협동조합중앙회	상임·비상임이사(2년) / 비조합장 비상임이사 (1년)	"
어촌계	(4년)	"
엽연초생산협동조합·중앙회	중앙회 전무·상무이사 (3년)	"
사립학교	상한 5년	(2년)

## V. 임기의 제한

순수한 계약에 따라 위임 또는 고용을 하는 법제도와 종신고용제를 기본 바탕으로 하는 고용관행 아래의 법제도는 타인에 의한 업무처리제도의 전반에 지대한 영향을 미치게 된다고 할 수 있다.

임기의 제한은 넓게 본다면 3가지의 방법에 의하여 이루어진다고 할 수 있다. 첫째는 임기 자체에 의한 기간의 제한이고, 둘째는 연임 내지 중임의 제한이며, 셋째는 정년제에 의한 제한이다. 물론 위임 내지 고용 관계가 해지에 의하여 종료되는 경우도 있으나, 이는 임기의 제한이라고 볼 수는 없고, 임기의 정함이 없는 경우는 포함될 수 있다.

임기 자체에 의한 기간의 제한은 임기의 일반적 사항에 해당하므로 이하에서는 연임제한에 의한 임기의 제한과 정년제에 의한 임기의 제한에 관하여 구분하여 살펴보고자 한다.

### 1. 연임의 제한

#### (1) 연임 규정이 없는 경우

개별 임기에 관한 법령상의 규정에서 특별히 연임 내지 중임이 허용되는지 제한되는지 여부에 관하여 명시적인 규정을 두지 아니하는 경우이다. 이러한 경우에는 임용권자 내지 위촉권자의 재량으로 연임이 허용된다고 해석할 것이다. 즉, 명시적인 연임 제한의 규정이 없는 한, 연임이 허용된다고 본다. 상당한 법령에서는 “연임할 수 있다”는 규정을 명시적으로 두고 있는 바, 이는 선언적 규정으로 해석된다. 반드시 연임되어야 한다는 의미가 아니라 연임이 가능하다는 의미에 불과하다.

#### (2) 연임 또는 중임의 제한이 있는 경우

이 경우에는 해당 법령상의 규정에 따라 연임 등이 제한된다고 본다. 이는 임용권을 구속하는 규정으로 해석한다. 두 가지 유형으로 입법례가 나타나고 있다. 즉, 하나는 “1차에 한하여 연임 또는 중임할 수 있다”고

## V. 임기의 제한

규정하는 경우이고, 다른 하나는 “연임 또는 중임할 수 없다”고 규정하는 경우이다.

연임 또는 중임이 제한되는 법률관계를 정리하면 다음과 같다.

### ① 1차에 한하여 연임(중임)할 수 있는 경우

#### i) 2년 임기의 1차 연임 허용

- 대한민국예술원 회장 및 부회장
- 대한민국학술원 회장 및 부회장
- 금융감독원 부원장·부원장보 및 감사
- 대한적십자사 총재를 제외한 임원 및 고문
- 제주국제자유도시개발센터 감사
- 한국국제교류재단 감사
- 한국국제협력단 감사
- 지방공무원인사위원회 위원

#### ii) 3년 임기의 1차 연임 허용

- 대한적십자사 총재
- 방송문화진흥회 사무처장
- 서울대학교병원장
- 재외동포재단 이사장·이사
- 한국국제교류재단 임원
- 한국국제협력단 임원
- 한국은행 부총재·부총재보 및 감사
- 소청심사위원회 위원
- 보훈심사위원회 위원
- 고충처리위원회 위원
- 국무총리행정심판위원회 위원
- 국가기록물관리위원회 위원
- 국가인권위원회 위원
- 공정거래위원회 위원

- 방송위원회 위원
- 부패방지위원회 위원
- 노동위원회 위원
- 남녀차별금지위원회 위원
- 미수복지 명예시장·군수
- 건축사위원회 위원
- 공적자금관리위원회 위원
- 공직자윤리위원회 위원(대법원, 헌법재판소 동일)
- 민주화운동관련자명예회복 및 보상위원회 위원
- 변리사자격심의위원회 위원
- 보상심의위원회(부패방지 관련) 위원
- 민간투자사업심의위원회 위원
- 일제위안부 생활안정지원 위원회 위원
- 문서감축위원회 위원
- 정부업무 평가위원회 위원
- 지방공기업진단위원회 위원
- 소방안전협회 임원

iii) 4년 임기의 1차 연임·중임

- 국립학교 교장(1차 중임)
- 한국은행총재(1차 연임)

iv) 5년 임기의 1차 연임

- 명예영사

② 2차 연임으로 제한

- 종자산업위원회(종자산업법시행령 제67조제1항)

③ 중임으로 제한

- 교육과정심의위원회 위원(교육과정심의규정 제6조)

## 2. 정년제와 임기제

우리나라와 같은 연공서열제 중심의 고용관행을 가지고 있는 국가에서는 ‘연령’은 고용단계에서 하나의 중요한 기준으로 작용하고 있다.

기업은 근로자 상하간의 위계질서를 중시하여 신규채용시 가능한 한 저연령의 근로자를 선호하는 경향에 있고, 이후 승진과 임금인상 등을 실시하는 경우에 근로자의 ‘연령’을 직접 또는 간접적으로 고려요소로 하고 있다. 또한 ‘정년제도’로 일정 연령까지는 고용을 보장하고 그 이후에는 근로자를 노동시장에서 일률적으로 배제하는 시스템을 채택하고 있다.

연령차별의 합리성에 관한 문제는 근로자가 일정한 연령에 도달하였다는 사실이 그 근로자의 근로능력을 평가하는 기준이 될 수 있겠으나 하는 문제이다. 개인의 다른 능력의 차이를 고려하지 않고 ‘연령’을 기준으로 채용·해고 등의 조치를 행하는 것은 더 이상 합리성을 인정받을 수가 없지 않는가 하는 것이다.

이러한 관점에서 본다면, 정년제와 임기제는 상호 모순관계인가 아니면 양자가 양립할 수 있는 관계인가가 문제된다.

이와 관련하여서는 우선 양 제도가 그 제도 목적이나 취지에서 상호 공통성을 가지고 있는지, 정년제와 임기제의 관계가 일반과 특별한 관계에 있는지 검토되어야 할 것이다. 기본적으로 정년제는 일정한 연령에 도달하는 경우에는 그 직무수행능력이 현저히 떨어진다는 통계적·경험적 근거에 의하여, 그리고 전체 인력구성도가 적정 형태로 유지되는 것이 내부노동시장의 유연성과 탄력성을 계속적으로 유지하는 데에 유용하다는 데에 기초한다. 반면에 임기제는 이미 언급한 바와 같이 다양한 근거에서 도입된 제도이다. 임기동안의 신분보장적 성격과 함께 당해 업무수행의 전문성 및 책임성·윤리성의 확보도 상당히 중요한 요소로 고려된다. 아울러 직무의 독립성을 보장하는 성격도 부인할 수가 없다. 임기의 최장기가 현행법령상으로는 10년이며, 연임에 의하여 연장되는 것이 가능하지만 이는 근무실적평가나 업무수행능력의 평가가 전제되는 것이다. 그러나 정년제의 경우에는 이러한 평가제도와는 전혀 상관이 없다는 점에서 차이가 있다.

## VI. 임기제도의 개선방향

### 1. 현행 임기제의 문제점 정리

현행 임기제에 관한 규정을 분석하면 다음과 같이 그 문제점을 요약·정리할 수가 있다.

첫째, 법률관계 유형별 임기의 형평성 문제이다.

이는 동일한 성격의 법률관계에서 임기가 다른 경우에는 그 형평성을 유지하기가 어렵다. 또한 임기제도의 본래적 목적을 달성하는 데에 충분하지 못하다는 문제를 낳게 된다. 빈번한 교체인사는 업무의 계속성 유지와 전문성 향상에 장애를 초래한다.

둘째, 동일한 임기제를 두고 있는 각각의 법률관계 사이의 형평성 문제이다.

서로 다른 성격의 법률관계에서 임기가 같은 경우의 그 근거 적합성이 명확하게 정립되어 있다고 볼 수가 없다. 이는 향후 법률관계 유형별 임기의 장·단과 일정한 법률관계에서의 임기의 적정성 판단이 어렵게 된다는 문제가 있다. 예컨대, 동일한 3년의 임기를 두고 있더라도 그 제도적 목적이 자문위원회의 위원인 경우와 법인들의 임원이 경우가 동일하다고 할 수가 없기 때문이다.

셋째, 각 법률관계별로 임기규정이 원래 임기제도의 제도적 취지와 적합성을 유지하고 있는가 하는 근본적인 문제이다. 업무수행의 공정성 내지 공적 윤리가 아주 강하게 요청되는 경우에는 장기의 임기 보장 내지 연임의 허용은 임기제의 목적 달성에 배치될 우려가 있다. 또한 업무의 영속성과 전문성 확보가 우선적으로 요청되는 법률관계에서 지나치게 단기의 임기나 연임의 제한 규정을 두는 경우에도 마찬가지로 문제가 발생한다.

앞의 정리와 표에서 보듯이 현행 법령상, 법인의 임원, 위원회의 위원, 임기제를 둔 공무원, 공기업의 임원, 협회·조합 등의 임원 등이 일정한 임기제의 범리라고 볼 수 있는 원칙에 입각하여 임용·위촉되고 있다고는 볼 수 없다.

## VI. 임기제도의 개선방향

### 2. 개선방향

최근 공기업은 WTO체제에 따른 시장개방 및 급변하는 경제환경 변화에 따라 사기업체의 독립채산제, 기업회계예산제도 등 혁신적인 제도를 도입하고 있을 뿐만 아니라 조직구성원의 인사관리에 있어서도 사기업체의 경쟁체제를 도입을 검토하고 있거나 일부는 이미 도입하고 있다.

또한 정부출연기관 및 정부투자기관에서는 경영평가제도가 도입되어 있고, 책임운영기관제도가 정부기관에 도입되어 운영되고 있다. 이는 임기의 보장이라는 정책적 선택을 의미하며, 반면에 연임은 경영실적 등에 따라 합리적으로 결정한다는 것을 뜻한다.

한편, 최근 급증하고 있는 각종 위원회의 설치나, 그 동안 추진되어 온 공기업의 민영화는 공법상의 계약에서 사법상의 위임계약으로 경영진인 임원의 선임 및 임기가 전환되고 있음을 의미하기도 한다. 아울러 공직자의 윤리가 어느 때보다도 강하게 요구되고 있고, 정보시대의 도래로 인하여 각종 행정정보와 공적 기관의 공시 정보가 일반 국민으로부터 요청되고 있다는 점도 임기제와 관련하여 고려하지 않을 수 없는 환경여건의 변화라고 할 수 있다.

이러한 측면을 고려할 때, 앞에서의 유형별 분석을 토대로 임기와 관련된 제도는 다음과 같은 방향으로 개선되어야 할 것으로 본다.

#### (1) 법인의 임원 임기제

법인의 경우에는 공익법인, 비영리법인, 영리법인으로 구분하고, 이들은 다시 재단법인과 사단법인 및 혼합법인으로 유형화하여 각각 임원의 임기를 제도화하는 것이 바람직하다.

##### ① 공익법인

공익을 목적으로하는 특수법인은 모두 그 실질이 재단법인이므로 사단법인의 사원총회와 같은 견제장치가 없다. 따라서 감사와 이사회와의 합의제 방식 및 주무관청의 감독권에 의존할 수밖에 없게 된다.

따라서 임원의 윤리성이 업무의 전문성과 독립성 못지 않게 중요하다. 이러한 기준에 의하면 다음의 성격과 기능을 가진 유형의 기관은 단기의 임기와 연임의 제한이 요청된다.

- i) 국가적·국제적 관계의 업무를 수행하는 법인의 임원: 국가적으로 상징성을 가지는 법인이나 국익을 위하여 국제적 사업을 목적으로 하는 법인의 임원이 이에 해당한다. 예컨대, 대한민국의학술원이나 예술회, 대한적십자사, 한국국제교류재단, 한국국제협력단, 재외동포재단, 한국은행 등의 임원이 이에 해당한다.
- ii) 협회·협의회 등의 임원: 협회 등 사단법인은 구성원인 사원의 권익을 위한 단체이므로 특별히 신분보장을 임기제와 연계시킬 필요성이 적다. 다만, 특수법인인 경우에는 정부로부터 위탁사업을 수행하거나 일정한 수익사업을 행하는 경우가 적지 않으므로 이러한 범위 안에서만 감독청이 관여하는 것이 바람직하다. 따라서 이들 법인의 임원 임기는 장기일 필요가 없고, 연임 제한도 가능하다. 전국적으로 산하 법인 조직을 가진 단체의 중앙회 임원, 수의사회·마사회·선박안전검사협회 등 전문 자격인·사업자의 협회 등이 이에 해당한다. 이들 법인은 현행법령은 3년 임기제를 대부분 채택하고 있다.

협의회의 경우에는 내부 구성원의 결합도 내지 권익의 공동 향유 정도가 협회와는 다르다. 협의회는 상호 이해조정을 위한 조정적 단체이므로 영속성과 동일성에 차이가 있다. 따라서 이들 기관의 임원은 임기를 단기간으로 하고, 연임의 제한도 필요하다. 개별법에 의한 협의회의 경우에는 2년 임기로 하는 것이 바람직하다.

## ② 공기업

정부투자기관관리기본법의 대상이 되는 정부투자기관 및 출자기관, 각종 공사와 공단 등이 이에 해당한다. 이들 중 정부투자·출자기관은 기본적인 법적 형태가 주식회사이므로 상법상의 주식회사에 관한 원칙에 예외를 허용하는 수준에서 결정되는 것이 바람직하다. 반면에, 공사나 공

## VI. 임기제도의 개선방향

단의 경우에는 정부의 업무 중 전문적·기술적·가치중립적 성격의 업무를 행하는 것이므로 경영합리성과 효율성의 확보가 주된 가치로 된다. 임원의 임기와 관련하여 볼 때, 최근의 추세는 경영평가에 따라 임원의 연임여부 등을 결정하는 경제논리가 적용되고 있다. 따라서 공기업의 성격과 업무 등에 따라 구분하는 것이 바람직하다. 즉, 재단의 관리가 주업무인 경우, 공익상 독점성을 허용할 수밖에 없으나 경영수익의 창출이 중요시되는 경우, 업무의 중립성·객관성을 특성으로 이해관계의 배제가 중요시되는 경우 등으로 구분하는 것이 바람직하다.

공기업은 그 소유주체 혹은 조직형태에 따라 정부부처 형태를 지닌 공기업, 주식회사형태를 띤 공기업, 공사 형태를 지닌 공기업으로 분류가 가능하다. 이들은 재원과 이념성 등에 차이가 있다. 정부부처형은 정부조직법에 근거를 두고 정부예산으로 운영되며 기업성보다는 공공성이 우선된다. 공사형은 특별법에 의해 설립되며, 전액 정부출연으로 이루어지고 공공성과 기업성을 함께 가진다. 주식회사형은 상법 또는 특별법에 의하여 설립되며, 공공성보다는 기업성이 중시된다. 따라서 이러한 구분에 의하여 임원의 임기제를 정비하는 것도 유용한 방안이라고 본다. 그밖에 공익재단법인형의 경우에는 그 재원이 사회적 부담금에 의하는 것이기 때문에 따로 구분할 필요가 있다.

- i) 목적재산의 합리적 관리를 위한 공기업(재단형): 각종 연금·기금 관리공단, 각종 보험공사 등이 이에 해당한다. 이는 신의성실의 원칙에 따라 충실의무가 강하게 요구되는 재산관리인 형태의 임원이 요청되는 경우이다. 목적재산의 안정적 유지와 일정한 운용수익의 확보 등이 주된 목적으로 재산의 운용방식에 관하여 엄격한 법적 제한이 가하여지고 있는 법인이다. 운용목적 및 운용방식의 중립성과 합법성이 필요한 경우이므로 대부분 3년 임기제로 하고 있다. 다만, 이들 법인은 일반 사기업과 같은 부가가치의 창출이나 생산성 향상과는 거리가 멀기 때문에 오히려 전문가가 아닌 임원이 정책·정치적 고려에 의하여 선임된 경우가 많았고, 대표·집행기관과 감사의 임기가 다르게 되어 있는 대부분의 경우에 해당한다.

감사의 임기를 일반 임원의 경우와 짧게 하는 특별한 사유가 없다면, 임원의 임기는 동일하게 하는 것이 바람직하다. 필요하다면, 임명의 시기를 조정하면 된다고 본다. 실제 이들중 공사나 공단 형태로 된 경우의 감사는 대부분 상임감사로 유급인 예가 많은 바, 이는 감사기관으로서의 역할보다는 정책적 고려에 의한 인사의 폐단이 많았던 부분이다.

- ii) 특정 공적 업무의 수행을 위한 공기업(공사형): 한국고속철도건설공단 등과 같이 사회간접자본의 건설이나 관리와 관계되는 공기업, 국가적 차원의 인적자원 관리나 복지업무를 수행하는 공사나 공단이다. 이들은 그 경영성과가 가장 중요시되는 분야이므로 임원의 인사는 경영실적평가제도와 결합하는 방법이 가장 바람직하므로 임기 중 평가에 의하여 연임이나 임기의 계속여부를 결정하려면, 최근 협동조합 분야에서 도입된 4년 임기제가 적극적으로 고려할 만하다.

한국고속철도건설공단, 한국보훈복지의료공단, 한국산업안전공단, 한국자원재생공사, 한국인력관리공단, 한국컨테이너부두공단 등 유사 공단의 경우에는 모두 감사의 임기는 2년으로 나머지 임원 임기 3년과는 차이를 두고 있다.

- iii) 정부투자기관 및 출자기관(주식회사형): 이는 정부투자기관관리기본법에 의하여 통일적으로 그 관리·감독이 이루어지고 있다. 따라서 이에 의하여 임기제가 규율되면 될 것으로 본다. 『공기업의경영구조개선및민영화에관한법률』 제4조 및 제5조는 공기업의 사장 및 이사의 임기를 3년제로 하고 있고, 정부투자기관관리기본법 제12조 제1항도 정부투자기관의 임원 임기를 3년으로 하고 있다.

### ③ 조합법인

최근 조합법인은 경영합리화 등을 목적으로 통폐합과 전문대표이사제 등을 도입하는 제도변혁이 있었다. 이에 따라 임원의 임기는 4년으로 하고 있다.

## VI. 임기제도의 개선방향

특징적인 것은 중앙회와 단위조합을 구분하고 있고, 대표이사와 그밖의 이사 및 감사, 그리고 집행간부의 임기를 각각 달리하고 있다는 점이다. 이는 전국적 규모의 조합 특성에 기인하는 것인데, 중앙회는 각 단위조합의 연합회 성격을 가진 것이고, 이사의 경우에도 다른 기관과는 달리 상임이사가 집행간부의 역할을 함께 가지고 있다는 점, 집행간부의 성격도 준이사의 성격을 가지는 경우가 없지 않다는 점에서 기인한다고 본다.

현재, 농업협동조합, 수산업협동조합 등이 4년 임기제를 근간으로 하여 각각 감사 3년, 비상임이사 2년 등으로 하고 있으나, 영업조합, 전기공사공제조합, 중소기업협동조합, 한국해운조합은 여전히 3년 임기제에 감사 2년 임기제를 채택하고 있다. 이들 조합이 규모나 단위조합의 수 등에 차이가 있지만, 조합법인의 경우에는 통일적인 기준에 따라 정비하는 것이 바람직하다.

### (2) 위원회 위원의 임기제

#### ① 위원회의 유형에 따른 임기제의 조정

이미 살펴 본 바와 같이 위원회도 다양한 기능과 목적 및 설치근거를 가지고 있다. 위원의 임기제와 관련하여서는 위원회의 법적 성격과 기능에 따라 구분하여 정비하는 것이 바람직하다고 본다. 자문위원회, 심의위원회, 의결위원회, 분쟁조정위원회, 인사위원회, 독립행정위원회, 실무위원회 등에 따라 위원회의 구성원에 대한 임기를 조정할 필요가 있다.

자문위원회는 행정기관의 장의 자문에 응하기 위한 것이므로 임기는 2년으로 하되, 연임 또는 해촉이 자유롭도록 하는 것이 바람직하다.

운영위원회의 경우에는 기관의 장의 임기와 같게 할 필요가 있다. 따라서 획일적으로 통일할 필요는 없다고 본다. 연임의 제한은 불필요하다.

분쟁조정위원회는 업무의 전문성이 중요시되는 위원회이므로 단기간의 임기제를 도입하는 것은 제도의 취지에 부합하지 않는다고 본다. 현행처럼 3년의 임기제에 연임의 허용을 전제로 한다면 특별한 문제는 없다고 본다. 대부분의 분쟁조정위원회는 3년이지만, 건강보험심의조정위원회, 금감원조정위원회, 프로그램심의조정위원회는 2년의 임기제를 택하고 있

다. 프로그램조정위원회는 저작물심의조정위원회와 임기를 통일하는 것이 바람직하다.

인사위원회는 기관 내부의 조직·인사와 관계되는 위원회이므로 특별히 임기를 짧게 할 필요는 없고, 대부분 일정 지위에 있는 자로 구성되므로 지방공무원인사위원회는 국가공무원 중앙인사위원회의 경우와 통일하는 방안을 도입할 필요가 있다.

독립행정위원회는 특정직 공무원의 경우에 준하여 이루어지므로 독립행정위원회의 위원 중 임기에 차이가 있는 경우는 나타나지 않는다.

### ② 위원회의 업무성격에 따른 연임의 제한

위원의 연임 제한은 심의·의결되는 사안과의 이해관계성을 배제하기 위한 경우에 필요하다. 각종 분쟁조정이나 심판, 인사, 평가, 시험 등과 관련된 위원회는 그 사안의 특성상 관계인의 이해관계가 첨예할 여지가 많다. 따라서 이러한 위원회의 위원은 연임을 제한하는 것이 필요하다고 본다. 대부분 1차에 한하여 연임하는 형태를 가지고 있다. 또한 이들 위원회 위원의 임기도 2년 내지 3년의 단기로 하는 것이 필요하다.

각종 평가위원회, 인사위원회, 분쟁조정위원회, 심사·심판위원회, 감정·평가위원회 등과 독립위원회의 위원이 이러한 유형에 해당한다.

### (3) 특정직 공무원의 임기제

특정직 공무원의 임기제는 i)직무성격상 장기 보직에 따르는 권한 남용의 소지를 예방하여야 한다는 점, ii)지나치게 보직을 자주 변경할 경우 직무의 전문성을 확보하기 곤란할 수가 있다는 점, iii)직무의 난이도·책임도 등을 고려할 때 일정기간마다 능력을 검증할 필요가 있다는 점, 그리고 iv)동일한 직종으로 대상직위에 대하여 적정 수준에서 기회를 골고루 부여함으로써 조직 전체의 활력을 부여하고 사기를 앙양하여야 한다는 점 등을 고려하여 임기를 설정한 것이라고 볼 수가 있다.

따라서 현행법령은 기본적으로 3년을 임기단위로 하고 있다. 각각의 업무특성에 따라 결정될 사안이므로 일의적으로 조정할 사안은 아니라고 본다.

## VI. 임기제도의 개선방향

### (4) 해임사유의 법정과 임기·연임보장 문제

현행법령은 결격사유와 해임사유를 중요한 법인, 위원회 등의 구성원에 대하여 규정을 두고 있다.

결격사유는 임명권의 행사 제한이고, 해임사유는 귀속적 해임사유와 재량적 해임사유로 구분되는 바, 전자의 경우에는 임면권의 제한으로 볼 수도 있으나, 후자의 경우에는 임기보장의 약화라는 다른 측면도 있다. 특히 연임관련 규정이 있는 경우에는 연임을 거부할 수 있는 명시적 사유로 작용한다.

한편, 해임사유를 법정하고 있는 경우에는 연임할 수 있다는 규정이 명시적으로 규정된 경우 및 제한규정이 없는 경우와 관련하여 사실상 연임을 보장한다고 해석하는 것이 바람직하다. 해임사유를 법정하지 않은 경우에는 이들과 달리 해임여부는 임면권자의 자유재량행위로 해석하는 것이 바람직하고, 이에 따라 임기의 장·단, 연임의 제한 등이 함께 고려되어야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 장은주 · 김병준 · 조규영, “지방자치단체의 기능별 공무원 정원관리 연구”, [한국정책학회보], 8권3호, 한국정책학회, 1999.
- 서원석, “정부혁신시대의 인력관리”, [한국행정연구], 제6권 제3호, 한국행정연구원, 1997.
- 이상철 · 문인수 · 성도경, 공기업의 이해, 대영문화사, 2000.
- 박영희 外, 공기업론, 다산출판사, 2000.
- 하태권, (현대)한국정부론, 法文社, 2001.
- 金重養 · 金明植, 公務員法, 博英社, 2000.
- 안용식, 현대공기업론, 박영사, 1996.
- 안용식 · 원구환, 지방공기업론, 대영문화사, 2001.
- 윤용희, 현대지방의회론, 청림사, 2001.
- 최인기, 지방자치론, 法文社, 2001 kor 359-2-12 .
- 서원석, 정부혁신시대의 인력관리, 한국행정학회, 『한국행정연구』, 1997.
- 조경호, “공직몰입을 위한 공무원 인력관리 방안”, 『한국행정학보』, 1997.
- 박경효, “공무원의 삶의 질: 의의, 실태 및 개선 방향”, 『한국행정학보』, 한국행정학회, 1999.
- 김태일, “우리나라와 OECD 국가의 공무원 규모 비교 분석”, 『한국행정학보』, 한국행정학회, 2000.

참 고 문 헌

황적인, 협동조합법(Ⅰ)(Ⅱ), 박영사, 1997.

기획예산처, 정부출연기관현황, 2002.

신용협동중앙회, 주요국의 신용협동조합법령, 1997.