

안 산 시

재심의 결정

제 목 시정(회수) 처분(시간외근무수당 지급 부적정)에 관한
재심의 신청

재심의 신청인 (재)안산문화재단

원 처 분 요 구 시정(회수)

- ① 앞으로 동일한 사례가 발생하지 않도록 관련 업무를 철저히 하시고, 감사 대상 기간 동안 착오로 과지급한 시간외근무수당 *,***,***원을 회수한 후 증빙자료를 제출하여 주시기 바라며, (시정)
- ② 자체 확인 · 점검을 통하여 소멸시효(5년)가 경과되지 아니한 감사 대상 기간 외의 기간(2021년 1월 지급분부터 감사처분 통보일까지) 동안 착오로 과지급된 시간외근무 수당을 회수한 후 증빙자료를 제출하여 주시기 바랍니다. (시정)

주 문 재심의 신청을 일부 인용한다.

- ① 앞으로 동일한 사례가 발생하지 않도록 관련 업무를 철저히 하시고, 감사 대상 기간 동안 착오로 과지급한 시간외근무수당 *,***,***원을 회수(단, 감사 처분 통보일 이전 퇴직자에 대한 회수 여부는 재단 자체 결정)한 후 증빙자료를 제출하여 주시기 바라며, (시정)
- ② 자체 확인 · 점검을 통하여 소멸시효가 경과되지 아니한 감사 대상 기간 외의 기간(2021년 1월 지급분부터 감사처분 통보일까지) 동안 착오로 과지급된 시간외근무 수당을 회수(단, 감사 처분 통보일 이전 퇴직자에 대한 회수 여부는 재단 자체 결정)한 후 증빙자료를 제출하여 주시기 바랍니다. (시정)

이 유

1. 원 처분요구의 요지

가. 업무 개요

재단법인 안산문화재단(이하 “재단”이라 한다)에서는 근무명령에 의하여 규정된 근무시간 외에 근무한 자에게 아래 기준에 의하여 시간외근무수당을 지급하였다.

구분	지급률 또는 지급금액	지급대상	관련법	지급일
시간외근무수당	·통상임금×1.5/209×시간	·2급이하 직원 대상 (예산의 범위내 지급)	근로기준법	매월 10일

나. 관련법령(판단기준)

「근로기준법」 제50조에 따르면 1주 간의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 40시간을 초과할 수 없고, 1일의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 8시간을 초과할 수 없다. 그러나 동법 제53조에 따라 당사자 간에 합의하면 1주간에 12시간을 한도로 제50조의 근로시간을 연장할 수 있다. 그리고 동법 제56조에 따르면 사용자는 연장근로에 대하여 통상임금의 100분의 50이상을 가산하여 근로자에게 지급하여야 한다.

한편, 고용노동부 행정해석(근기 01254-16100, 1991. 11. 6.)과 대법원 판례(2018도 16228, 2019. 7. 25.)에 따르면, 연장근로란 법정기준근로시간(1주 40시간, 1일 8시간)을 초과한 근로를 말하며, 연장근로 여부는 실근로시간을 기준으로 1일 8시간, 1주 40시간을 초과한 시간을 의미하므로, 지각·조퇴·휴일·휴가 등 실제 근로하지 않은 시간은 실근로시간에 포함되지 않는다. 재단의 「보수규정」 제22조(시간외근무수당)에 따르면 근무명령에 규정된 근무시간 외에 근무한 자에게 통상시급에 50%를 가산 [통상임금 × 1.5 / 209 × 시간(근로기준법 준용)]하여 시간외근무수당을 지급하도록 되어 있으며, 재단의 「복무규정」 제14조(근무시간)에서 “근로시간은 휴식시간을 제외하고 1일에 8시간, 1주일에 40시간을 초과할 수 없다”라고 규정하고 있다.

따라서 재단은 1일의 근로시간이 8시간을 초과하거나 1주간의 근로시간이 40시간을 초과하는 경우에 한하여 연장근로로 인정하고, 통상시급에 100분의 50을 가산하여 시간외근무수당을 지급하여야 한다.

다. 감사결과 확인된 문제

그런데도 재단에서는 연가·병가·공가 등을 사용하여 실제 근무시간이 1일 8시간을 초과하는 연장근로에 해당하지 아니하는 근로에 대해서도 통상시급¹⁾에

1) 통상시급 : 통상임금을 월 소정근로시간(209시간)으로 나눈 값

100분의 50을 가산한 금액을 지급하여 시간외근무수당을 부적정하게 지급하였다.

2. 재심의 신청의 이유

이 건의 신청 이유는 1) 연가·병가·공가 등을 사용하였더라도 근로시간 이후의 근로에 대하여 시간외근무수당을 지급한 것은 노동 관행이며, 지난 5년 간의 수당을 환수하는 것은 비효율적인 행정 절차 및 재단과 근로자와의 갈등 발생 여지가 있으므로 “시정(회수)” 처분을 재검토하고, 2) 회수 조치가 필요한 경우에는 민법 제163조에 따라 회수 기간을 3년으로 조정하며, 3) 당초 시간외근무수당 부적정 지급 내역 중 일부 자료에 오기된 사항이 있으니 회수 내역을 변경해 달라는 것이다.

3. 재심의 판단

가. 다툼

이 건 다툼은 1) 연장근로에 해당하지 않은 근로시간에 대해 별도의 근거 없이 관행적으로 시간외근무수당을 지급한 것에 대하여 회수 조치가 적정한지 여부, 2) 회수할 경우 회수 기간을 「지방재정법」 제82조(금전채권과 채무의 소멸시효)에 따라 5년 이내로 할 것인지, 「민법」 제163조(3년의 단기소멸시효)에 따라 3년 이내로 할 것인지, 「민법」 제162조(채권, 재산권의 소멸시효)에 따라 10년 이내로 할 것인지 여부, 3) 재단에서 제출한 ‘시간외근무수당 부적정 지급 내역 변경 요청 내역’이 적정한지 여부이다.

나. 인정 사실

이 건 관련 기록을 검토해 보면 다음과 같은 사실이 인정된다.

1) (재)안산문화재단은 연장근로에 해당하지 않은 근로(연가·병가·공가 등을 사용하여 실제 근로시간이 1일 8시간을 초과하지 않음)에 대해 통상시급에 100분의 50을 가산한 시간외근무수당을 지급하였다.

2) 이에 대해 안산시는 감사 대상 기간 동안 과지급한 시간외근무수당 *,**,***원을

회수하고 소멸시효(5년)가 경과되지 않은 감사 대상 기간 외의 기간(2021년 1월 지급분부터 감사처분 통보일까지) 동안 과지급한 시간외근무수당을 회수할 것을 시정 요구하였다.

다. 관련 법령

관련 법령은 [별지1] 기재와 같다.

라. 판단

1) 연장근로에 해당하지 않은 근로시간에 대해 별도의 근거 없이 관행적으로 시간외근무수당을 지급한 것에 대하여 회수 조치가 적정한지 여부

재단에서는 연가·병가 등을 사용하였더라도 근로시간 이후 근로에 대하여 시간외근무수당을 지급한 것은 재단의 구성원이 일반적으로 아무런 이의도 제기하지 아니한 채 당연하게 지속적으로 지급한 노동 관행으로 「공공재정환수법」의 「공공재정지급금」이 잘못 지급된 경우가 아니며, 보편적인 산출방법에 따라 정상적으로 산출된 금액이라고 주장한다.

그러나 재단은 공공기관(지방출자·출연 기관)으로 안산시의 출연금으로 운영되며 직원들에게 지급하는 보수(수당 포함)는 재원이 안산시의 출연금이다. 재단은 관련 법령, 안산시 자치법규 및 재단 내부 규정 등에 근거가 없는 재정 집행은 할 수 없다.

또한, 재단이 착오 등으로 소속근로자에게 시간외근무수당을 장기·계속적으로 과지급해 왔다하여 이를 대법원 판례의 「노동관행」이 성립되었다고는 볼 수 없다. 따라서 재단은 부적정하게 지급된 시간외근무수당에 대한 회수 책임이 있으므로 안산시의 감사 결과 회수 처분은 적정하여, 재심의 신청 이유 “1항”은 이유 없다.

다만, 「중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준」의 감사 결과 도출 원칙인 합법성, 경제성, 효율성, 효과성, 형평성 등을 종합적으로 고려할 때, 종합감사 처분 결과가 재단에 통보된 날 이전 퇴직자에게 과지급된 시간외근무 수당의 회수 여부는 재단이 자체 결정토록 하는 것이 처분의 실익이 있고 합리적이라고 판단함.

2) 시간외근로수당을 회수할 경우 회수 대상 기간을 「지방재정법」 제82조에 따라 5년 이내로 할 것인지, 「민법」 제163조에 따라 3년 이내로 할 것인지, 「민법」 제162조(채권, 재산권의 소멸시효)에 따라 10년 이내로 할 것인지 여부

재단에서는 시간외근무수당은 「민법」 제163조 제1항의 급료에 해당하므로 3년의 단기소멸시효를 적용하여 회수기간을 3년으로 조정하여야 한다고 주장한다.

그러나 「민법」 제163조의 급료는 노무의 대가로 근로자가 사용자에 대해 가지는 금전채권을 의미하므로 이 전의 사용자가 근로자에 대해 가지는 청구권과는 반대의 개념임. 재단이 직원들에게 과지급한 시간외근무수당을 회수할 권리는 「민법」의 부당이득반환청구권의 성격으로서, 「지방재정법」 제82조(금전채권과 채무의 소멸시효)에 따른 ‘금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 권리’로 볼 경우에는 5년의 소멸시효를 적용하여야 한다. 위 「지방재정법」 제82조가 재단의 경우에 준용되지 않는다면, 재단의 부당이득반환청구권은 「민법」 제162조(채권, 재산권의 소멸시효)의 일반채권으로 그 소멸시효는 10년이다.

따라서 5년 이내의 회수 대상 기간(2021년 1월 지급분부터 감사처분 통보일까지)을 적용한 이 감사 처분은 적정하여, 재심의 신청 이유 “2)항”은 이유 없다.

3) 재단에서 제출한 ‘시간외근무수당 부적정 지급 내역 변경 요청 내역’이 적정한지 여부

재단에서는 당초 제출하였던 감사 대상 기간의 시간외근무수당 부적정 지급 내역 중 일부 오류를 정정하여 과지급 금액을 *,***,***원에서 *,***,***원으로 변경할 것을 주장한다.

[별지2]의 시간외근무수당 부적정 지급 내역 변경 사항에 따르면 과지급 금액은 *,***,***원에서 ***,***원 감소한 *,,***원이 타당하므로, 재심의 신청 이유 “3)항”은 일부 이유 있다.

4. 결론

그렇다면 위 판단을 종합할 때, 이 재심의 신청은 일부 이유 있으므로 「공공
감사에 관한 법률」 제25조 제4항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2025. 11. 6.

안 산 시 장

안산시

재심의 결정

제 목 개선요구 처분(기부금 관리 및 운영규정에 관한 사항)에 관한 재심의 신청

재심의 신청인 (재)안산문화재단

원 처 분 요 구 개선요구

주 문 재심의 신청을 인용(개선요구 취소)한다.

이 유

1. 원 처분요구의 요지

가. 업무 개요

(재)안산문화재단(이하 “재단”이라고 한다.)에서는 기부금 운영과 관련하여 필요한 세부사항을 규정하여 합리적인 사회 공헌 사업 운영 추진체계를 마련하기 위하여 2023.12.27. 「기부금 관리 및 운영규정」(이하 “운영규정”이라 한다)을 제정하였다.

나. 관련법령(판단기준)

「기부금품 모집·사용 및 기부문화 활성화에 관한 법률」에 따르면 기부란 공익을 실현하기 위하여 반대급부 없이 재산을 출연하는 것을 말하고, 기부금품 이란 반대급부 없이 취득하는 금전, 물품, 그 밖에 이와 유사한 금전적 가치를 갖는 물건 등 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

재단의 운영규정에 따르면 기부금이란 외부 단체나 개인이 재단에 반대급부 없이 제공하는 재산적 가치가 있는 현금 및 현물을 말한다고 규정하고 있다.

상기 법률과 운영규정에 따라 기부금(품)은 반대급부가 없어야 한다는 특징을 갖고 있고 이에 대한 판단을 위해 **[표1]**과 같이 재단의 운영규정 제13조제2항에

기부금 채납 제한 사항에 대해 규정하고 있다.

[표1] 기부금 채납 제한 사항 <생략>

한편 기부금이 [표1]의 사항에 해당하는 여부를 판단하는 기부 심의위원회에 대해 운영규정 제7조 제1항은 5인 이상 7인 이내의 내·외부 위원으로 구성하고 같은 규정 제3항에 외부 위원은 1. 변호사, 공인회계사, 세무사 자격이나 이에 준하는 전문가, 2. 문화예술 분야 전문가, 학계, 언론계, 경제·경영 부분 관련 전문가, 3. 문화재단에 관한 지식과 경험이 있다고 인정되는 사람이나 공공부문 모금 전문가 중 재단 대표이사가 위촉한다고 규정하고 있다.

위원회는 독임제에 반대되는 합의제 기관으로서 민주성, 투명성, 효율성 향상에 기여함을 목적²⁾으로 한다. 민주성을 위해 의결 정족수³⁾에 대한 제한이 있고 효율성을 위해 위원의 수가 일정수⁴⁾를 넘지 못하게 제한하고 있으며 투명성을 위해 내·외부 위원으로 위원회를 구성하고 내부 위원의 수가 일정비율⁵⁾ 이상이 되지 않도록 노력하고 있다.

다. 감사결과 확인된 문제

위원회의 투명성 측면에서 볼 때, 현재 재단의 운영규정에 의하면 내부위원인 5인이 당연직 위원이고 위원회가 5인 이상에서 7인 이내로 구성되어 있어, 내부 위원만으로 의결이 가능하고 실제 2024. ○. ○. 개최된 ◇ 지정기부금품 약정 체결 시 외부위원 없이 내부위원 5인으로 구성된 상황에서 심의 안건 2건을 의결하였다.

2) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제1조

3) 재단「운영규정」제8조제3항 주관부서는 위원장의 결재를 받아 심의위원회를 소집 및 재적 위원 2/3 이상의 출석으로 개회하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 단. 가부동수의 경우에는 부결된 것으로 본다.

4) 「안산시 소속위원회의 설치 및 운영에 관한 조례」제8조 위원의 수는 원칙적으로 20명을 넘지 않도록 하여야 한다.

재단「운영규정」제7조 심의위원회 구성은 위원장 1명을 포함한 5인 이상 7인 이내의 내·외부 위원으로 구성한다.

5) 「안산시 소속위원회의 설치 및 운영에 관한 조례」제5조제4항 안산시 소속 공무원인 위원의 수가 전체 위원수의 10분의 3이하로 구성하도록 노력하여야 한다.

한편 2024. ○. ○. 안산문화재단 기부 심의위원회 구성 변경을 통해 내부 위원으로 하여 총 6명의 내·외부 위원으로 심의위원회를 구성하여 현재까지 운영하고 있으나, 의결 정족수가 재적 위원 2/3 이상의 출석으로 개회하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결함으로써 외부 위원은 실제 의결에 영향력을 행사할 수 없다.

따라서 위원회의 투명성 향상을 위해 위원회 구성 인원 수 확대와 동시에 내부 위원에 대한 일정 비율을 명시하여 현재 규정보다 위원회의 취지에 맞는 의사 결정이 될 수 있도록 운영규정의 개정이 필요하다 사료된다.

2. 재심의 신청의 이유

재단은 기부금 제도의 법적 취지와 행정 운영 현실을 고려할 때, 재단의 운영 규정 개정이 이루어질 경우 실무상 즉각적인 기부금 접수가 어려워져 결과적으로 기부자의 의사가 적시에 반영되지 못하고, 나아가 기부금 자체를 수납하지 못하는 상황이 발생할 수 있으며,

외부 위원은 특정 분야의 전문성은 있으나, 기부금 접수 과정의 핵심 고려 사항인 목적 부합성, 문화사업 연계성 등에 대한 판단은 내부 위원이 더 정확하고 현실적으로 수행할 수 있기 때문에 내부 위원 중심의 협행 구조를 유지하되 사후 검증을 더욱 강화하는 방식이 투명성과 실효성을 동시에 확보할 수 있는 합리적인 대안이라는 의견임.

이와 같은 사항들을 고려하여 현재 심의 구조를 유지하되 필요 시 외부 전문가의 자문을 받는 보완적 방식을 활용할 수 있도록 개선요구 처분에 대해 재검토 요청함.

3. 재심의 판단

가. 다툼

이 건 다툼은 기부금제도의 법적 취지와 재단 운영 현실을 고려할 때, 위원회 구성 인원 수 확대, 내부 위원에 대한 일정 비율 명시와 같은 재단운영규정 개정에 대한 개선요구가 부당한지 여부이다.

나. 인정 사실

이 건 관련 기록을 검토해 보면 다음과 같은 사실이 인정된다.

1) 「기부금품 모집·사용 및 기부문화 활성화에 관한 법률」에서는 「위원회의 위원에는 민간인 위원이 포함되어야 한다」고 규정하고 있고,

재단의 운영규정에 의하면 기부 심의위원회는 5인 이상 7인 이내의 내·외부 위원(당연직 내부 위원 5인)으로 구성되며, 기부 심의위원회의 의결 정족수에 대해 재적위원 2/3 이상의 출석으로 개회하고 출석 위원 과반수의 찬성으로 의결한다고 규정하고 있다. 따라서 내부 위원만으로 의결이 가능하고 실제 2024. ○. ○. 개최된 ◇ 지정기부금품 약정 체결 시 외부위원 없이 내부위원 5인으로 구성된 상황에서 심의 안건 2건을 의결하였다.

한편, 재단은 2024. ○. ○. 기부 심의위원회 구성을 변경하여 외부 위원 1명을 포함한 총 6명의 구성으로 심의위원회를 구성하여 운영하고 있다.

2) 이에 대해 안산시는 위원회의 투명성 향상을 위해 위원회 구성 인원 수 확대와 동시에 내부위원에 대한 일정 비율을 명시하는 방향으로 현 「운영규정」을 검토 후 개정하도록 개선요구하였다.

다. 관련 법령

관련 법령은 [별지] 기재와 같다.

라. 판단

재단에서는 기부금 접수와 집행 과정의 효율성 확보를 위해 내부 위원 중심의 현행 구조를 유지하되, 필요 시 외부 전문가의 자문을 받는 보완적 방식이 보다 합리적인 운영 방식이라는 의견을 개진하고 있다.

위와 같은 사항들을 종합할 때, 재단의 현 운영규정이 투명성 측면에서 개선의 여지가 있는 것은 사실이나 위법·부당하다고는 볼 수 없어, 재단의 재심의 신청을 받아들여 개선요구를 취소하는 것이 타당하다고 판단된다.

4. 결론

그렇다면 위 판단을 종합할 때, 이 재심의 신청은 이유 있으므로 「공공감사에 관한 법률」 제25조 제4항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2025. 11. 6.

안 산 시 장