

제291회 강서구의의회 임시회
행정·재무위원회 제1차 회의

서울특별시 강서구 공무직 고용안정과 권익보호에 관한 조례
검 토 보 고 서



2022. 10. 21.

서울특별시 강서구의의회 행정·재무위원회

서울특별시 강서구 공무원 고용안정과 권익보호에 관한 조례안 검 토 보 고 서

2022년 10월 21일

전문위원 장석현

1. 회부경위

- 가. 의안번호: 2022 - 98
- 나. 발 의 자: 고찬양 의원 외 6명
- 다. 발의일자: 2022년 10월 4일
- 라. 회부일자: 2022년 10월 11일

2. 제정이유

서울특별시 강서구에 근무하는 공무원의 고용안정과 권익보호에 관한 내용을 규정하여 공무원의 근로조건 개선과 지위향상에 이바지하고자 함

3. 주요내용

- 가. 본 조례는 공무원의 고용안정과 권익보호에 이바지함을 목적으로 함(안 제1조)
- 나. 공무원의 고용안정과 권익보호를 위한 정책의 수립·시행을 구청장의 책무로 함(안 제4조)
- 다. 적정한 정원관리, 공개채용 원칙 등 공무원의 인사관리를 규정함(안 제6조~제12조)
- 라. 공무원의 복무의무를 정의하고 준수하도록 함(안 제15조)
- 마. 정년, 해고 등의 제한, 차별적 처우의 금지 등 공무원의 신분과 권익보장에 대해 규정함(안 제18조~제25조)

4. 참고사항

가. 관계법령

- 1) 「지방자치법」 제13조 제2항 제1호, 제28조, 제118조
- 2) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제33조
- 3) 「근로기준법」 제96조
- 4) 「서울특별시 강서구 공무원 등 관리 규정」

나. 소관부서: 문화체육과

다. 조례안 예고(2022. 10. 6. ~ 2022. 10. 12.) 결과: 의견 없음

5. 검토의견

가. 제정취지 및 필요성 검토

- 본 조례안은 서울특별시 강서구와 기간을 정하지 않은 노동계약을 체결하여 상시적·지속적 업무에 종사하고 있는 공무원¹⁾의 고용안정과 권익보호, 체계적인 관리 및 차별적 처우의 금지 등을 규정하고자 고찬양 의원 외 6명이 발의한 것임
- 현재, 공무원에 관해 직접 규율하는 상위 법령은 없으며 「근로기준법」 등 노동 관련 법령을 적용 받고 있음. 또한 구체적인 근로조건 및 보수는 임금 및 단체 협약에 의하며 강서구의 공무원 인사관리는 「서울특별시 강서구 공무원 등 관리 규정」(훈령)에 따르고 있음
- 본 조례안은 공무원의 채용원칙 및 복무의무, 차별적 처우의 금지 등을 주요 내용으로 하여 총 7장 28개의 조문으로 구성되어 있음

1) 서울특별시 강서구 공무원 현황('22년 9월말 기준): 211명(청원경찰 4명 미포함)

[제정안의 구성]

조 문	규 정 사 항
제1장 총칙	
제1조	목적
제2조	정의
제3조	적용범위
제4조	구청장 등의 책무
제5조	단체협약과의 관계
제2장 인사관리	
제6조	공무직에 대한 임면권 등
제7조	정원
제8조	직종의 분류 등
제9조	채용
제10조	채용 결격사유
제11조	전자적 시스템의 구축·운영
제12조	신분증
제3장 보수	
제13조	보수결정의 원칙
제14조	실비보상
제4장 복무	
제15조	복무의무
제16조	출장
제17조	다른 조례의 준용 등
제5장 신분 및 권익의 보장	
제18조	정년
제19조	해고 등의 제한
제20조	휴직 등
제21조	차별적 처우의 금지
제22조	후생복지
제23조	노동조합
제24조	노사협의회
제25조	고충처리
제6장 표창 및 징계	
제26조	표창
제27조	징계
제7장 보칙	
제28조	손해배상

- 참고로, 국회에서는 진선미 의원 등 10인은 2021년 1월 「지방자치단체 공무원 근로자에 관한 법률안(의안번호-201726)」을 발의하였으나 자치단체별로 근무여건, 보수 등 여건이 다르고 훈령이나 단체협약 등으로 규정되어 있는 이유 등으로 계류 중에 있음
- 따라서, 본 조례안과 관련한 상위법령이 없는 상태에서 지방자치단체가 공무원 근로자의 권리보호 및 고용안정 등에 필요한 내용을 조례로 규정할 수 있는지 여부에 대하여,
- 「지방자치법」 제28조에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있고 공무원 근로자는 지방자치단체장이 「지방자치법」 제118조에 따라 지휘·감독하는 소속 직원으로서 「지방자치법」 제13조 제2항 제1호에서 자치사무의 하나로 예시하고 있는 지방자치단체의 조직, 행정관리 등에 관한 사무의 일환으로 볼 수 있으므로 다른 법령에 반하지 않는 범위에서 공무원 근로자의 권리보호 및 고용안정 등에 관한 사항은 조례로 제정이 가능하다는 법제처의 의견(법제처 2013. 3. 27. 의견제시 13-0083)이 있었으므로 조례 제정은 가능하다고 사료됨

나. 세부 내용 검토

- 안 제1조는 강서구에서 근무하는 공무원의 고용안정과 권익보호에 이바지하기 위한 본 조례안의 목적을 규정하고 있음
- 안 제2조는 공무원이란 상시적·지속적 업무에 종사하며 강서구와 기간을 정하지 않은 노동계약을 체결한 사람으로서 공무원이 아닌 노동자로 정의하고 있음

- 참고로 고용노동부가 공통적으로 참고자료로 활용할 수 있도록 개정(2017년 12월)한 「공무직 등 근로자 인사관리규정 표준안」에 따르면 “공무직”은 기존 공공부문의 ‘무기계약직’이라는 명칭을 대신하는 것으로 “공공부문에 종사하는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자”로 정의하고 있으며 본 조례안도 표준안에 따르고 있음

※ [공무직 등 근로자 인사관리규정 표준안]

제3조(용어의 정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. “공무직 등 근로자”란 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 사람으로서 기관에서 직접 고용한 자를 말한다.

- 안 제3조는 공무직의 적용범위에 대하여 규정하고 안 제4조는 공무직의 고용안정과 권익보호를 위한 구청장의 책무에 대하여 규정하고 있음
- 안 제5조는 본 조례안과 단체협약과의 관계를 규정하는 것으로 단체협약에서 규정한 사항 이외에는 본 조례안을 따르도록 하고 있음 공무직은 「근로기준법」 등 노동관련 법령을 적용 받으며, 구체적인 근로조건은 「노동조합 및 노동관계조정법」에서 규정한 단체협약을 우선 적용하도록 하고 있어 본 조례안과 단체협약간의 적용순위를 정하려는 것임

※ [노동조합 및 노동관계조정법]

제33조(기준의 효력) ① 단체협약에 정한 근로조건 기타 근로자의 대우에 관한 기준에 위반하는 취업규칙 또는 근로계약의 부분은 무효로 한다.

② 근로계약에 규정되지 아니한 사항 또는 제1항의 규정에 의하여 무효로 된 부분은 단체협약에 정한 기준에 의한다.

- 안 제6조부터 안 제8조까지는 구청장의 공무원에 대한 임면권, 공무원의 적정한 정원관리, 공무원의 직종의 분류 등을 규정함
- 안 제9조는 공무원의 채용은 공개채용을 원칙으로 하고 상시적·지속적 업무에 결원이 발생할 경우 공무원으로 채용을 위해 노력하도록 하는 공무원 채용에 대해 규정하고 있어 공무원의 안정적 고용에 기여할 것으로 보임
 - 참고로 상시적·지속적 업무의 결원 시 공무원 채용에 대한 규정은 지방자치단체장의 전속적 권한(인사권)을 침해한다는 견해에 대해 의무규정이 아닌 채용하도록 노력해야 한다는 권고적·선언적 성격의 규정은 가능하다는 법제처 의견(법제처 2013. 9. 6. 의견제시 13-0257)에 따라 본 조항의 법적인 문제는 없을 것으로 보임
- 안 제10조는 공무원 채용 결격사유에 대하여 규정하고 있으며
- 안 제11조부터 안 제12조까지는 공무원의 인사·급여·복무 등의 관리를 위하여 전자적 시스템 구축·운영과 공무원의 신분증 발급에 대하여 규정하고 있음
 - 특히, 신분증 발급에 대한 규정은 공무원 근로자의 소속감 및 책임감을 고취시킬 수 있는 긍정적 효과가 있을 것으로 보이며 다만, 신분증 발급 시 불가피한 차이를 제외하고는 다른 직원과 동일한 형태의 신분증을 발급하고 색상·크기·디자인 등 눈에 띄는 차이를 지양해야 할 것임

- 안 제13조부터 안 제14조까지는 공무원의 보수를 예산의 범위에서 일반의 표준 생계비, 물가수준 등을 고려하여 정하도록 하는 보수결정의 원칙과 보수 외에 직무수행에 필요한 실비를 보상할 수 있도록 규정함
- 안 제15조는 공무원의 복무 준수사항에 대하여 규정하고 있으며
- 안 제16조는 소속 부서의 장은 업무 수행을 위해 공무원의 출장을 명할 수 있고 관련 출장비용을 강서구 공무원 여비조례를 준용하여 지급할 수 있도록 규정함
- 안 제17조는 본 조례에서 규정한 사항 외에 공무원의 복무에 관한 사항은 「서울특별시 강서구 지방공무원 복무 조례」를 준용하고 휴가에 관한 사항은 단체협약을 따르도록 규정하고 있음
- 안 제18조부터 안 제25조까지는 공무원의 신분 및 권익 보장에 관한 사항으로 공무원의 정년은 단체협약에서 정하는 경우를 제외하고는 공무원의 정년을 준용하도록 하였으며 공무원의 해고 등의 제한, 휴직, 차별적 처우의 금지, 고충처리 등에 대하여 규정함
- 안 제26조는 성실하고 공적이 큰 공무원에 대하여 사기진작 및 동기부여 등을 위해 표창에 관한 사항을 규정하고 안 제27조는 단체협약에 의거한 공무원의 징계에 관한 사항을 규정함
- 안 제28조는 고의 또는 중대한 과실 외에는 공무원에 대한 손해 배상 청구 제한에 관하여 규정함

다. 종합 의견

- 본 조례안은 서울특별시 강서구와 기간을 정하지 않은 노동계약을 체결하여 상시적·지속적 업무에 종사하고 있는 공무원 근로자에 대하여 신분, 고용, 처우 등에서 불합리한 차별을 받지 않도록 법적 근거를 마련하고자 발의된 안건임

- 그동안 공무원 근로자는 「근로기준법」 등 노동 법률에 따라 근로계약을 체결하고 임금·복무 등 근로조건에 대해 단체협약을 적용 받는 등 공무원 근로자에 대한 취업규칙 위주의 규정만 존재함으로써 신분과 고용, 처우 등에서 불합리한 차별을 받는 상태에 있었음

- 이에, 공무원 근로자의 고용안정과 권익보호를 제도적으로 보장하기 위한 근거 규정을 마련하려는 측면에서 제정안의 취지는 타당하고 의미가 있다고 하겠으며, 앞으로도 계속 공무원의 실질적인 처우 개선을 위한 방안 마련 등의 노력이 필요하다고 하겠음

□ 지방자치법

제13조(지방자치단체의 사무 범위) ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등

- 가. 관할 구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정
- 나. 조례·규칙의 제정·개정·폐지 및 그 운영·관리
- 다. 산하(傘下) 행정기관의 조직관리
- 라. 산하 행정기관 및 단체의 지도·감독
- 마. 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육
- 바. 지방세 및 지방세 외 수입의 부과 및 징수
- 사. 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리
- 아. 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선
- 자. 공유재산(公有財産) 관리
- 차. 주민등록 관리
- 카. 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성

제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

제118조(직원에 대한 임면권 등) 지방자치단체의 장은 소속 직원(지방의회의 사무직원은 제외한다)을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.

□ 노동조합 및 노동관계조정법

제33조(기준의 효력) ① 단체협약에 정한 근로조건 기타 근로자의 대우에 관한 기준에 위반하는 취업규칙 또는 근로계약의 부분은 무효로 한다.

- ② 근로계약에 규정되지 아니한 사항 또는 제1항의 규정에 의하여 무효로 된 부분은 단체협약에 정한 기준에 의한다.

□ 근로기준법

제96조(단체협약의 준수) ① 취업규칙은 법령이나 해당 사업 또는 사업장에 대하여 적용되는 단체협약과 어긋나서는 아니 된다.