

서울특별시교육감 소속 지방공무원 복무 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제2401호
2. 발 의 자 : 김동욱 의원
3. 발의일자 : 2018. 2. 26.
4. 회부일자 : 2018. 3. 5.

II. 제안이유

- 서울특별시교육감 소속 지방공무원의 경우 근무기관에 따라 자기계발휴가 부여가 달리 적용되고 있어 이에 따른 형평성의 문제가 제기되고 있음. 이에 학교 외 기관에 근무하는 지방공무원의 사기진작과 평생학습 기회를 부여하기 위해 특별휴가 조항을 개정하여 활기 있는 조직문화를 조성하고자 함.

III. 주요내용

1. 공무원은 업무에 지장이 없는 범위에서 연간 4일 이내의 자기계발휴가를 받을 수 있음(안 제14조의2제9항).

Ⅳ. 참고사항

1. 관계법령 : 「지방공무원법」, 「지방공무원 복무규정」, 「평생교육법」
2. 예산조치 : 해당 없음(「비용추계서 비대상 사유서」 조례안〔별첨〕 참고).
3. 기 타 :
 - 입법예고(2018. 3. 8 ~ 3. 15): 의견 없음.

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 일부개정조례안은 2018년 2월 26일 김동욱 의원에 의해 의안번호 제2401호로 제출되어 3월 5일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 개정조례안은 현재 각급 학교에서 근무하는 공무원의 자기계발휴가를 서울특별시교육청 전체 지방공무원으로 확대하고자 발의된 것입니다.

2. 주요 검토의견

가. 개정취지와 용어에 대한 검토

- 동 개정조례안 제14조의2제9항은 현재 각급 학교에 근무하는 지방공무원에게만 적용되는 자기계발휴가를 「평생교육법」 제8조에¹⁾ 따라 서울특별시교육청 전체 공무원으로 확대하고자 하는 것입니다.²⁾
- 이는 평생교육진흥이라는 국가와 지방자치단체의 책임을 명확히 하면서도 자기계발휴가가 근무기관에 따라 달리 적용되는 문제를 해소함으로써 서울특별시교육감 소속 지방공무원의 사기진작과 진취적인 조직문화 조성에 기여하고자 하는 것으로 개정취지면에서 별도의 문제는 없을 것으로 사료됩니다.³⁾

1) 제8조(학습휴가 및 학습비 지원) 국가·지방자치단체와 공공기관의 장 또는 각종 사업의 경영자는 소속 직원의 평생학습기회를 확대하기 위하여 유급 또는 무급의 학습휴가를 실시하거나 도서비·교육비·연구비 등 학습비를 지원할 수 있다.

2) 「국가공무원 복무규정」 제20조제6항도 이와 유사한 수업휴가를 규정하고 있음.

제20조 ⑥ 한국방송통신대학교에 재학 중인 공무원은 「한국방송통신대학교 설치령」에 따른 출석수업에 참석하기 위하여 제15조의 연가 일수를 초과하는 출석수업 기간에 대한 수업휴가를 받을 수 있다.

3) '자기계발휴가'는 제274회 정례회에서 처음 도입된 것으로 당초 개정조례안은 '학습휴가'로 명시하고 있었으나 교육위원회 심의과정에서 수정되었음.

<2017년 자기계발휴가 사용 내역>

구분	사용기간	사용인원(A)	사용일수(B)	평균사용일수 (C=B/A)
각급 학교	2017.7.13~12.31	3,792	5,382	1.4

○ 다만 기존의 자기계발휴가는 각급 학교에 근무하는 지방공무원이 「유아교육법」 제12조제3항 및 「초·중등교육법」 제24조제3항에⁴⁾ 따른 휴업일만을 활용할 수 있도록 하였다는 점에서 특별휴가 시기에 대해 일정한 제약이 있었으며 휴가의 목적도 평생학습으로 한정하고 있지 않았습니다.

그러나 금번 개정조례안의 자기계발휴가는 비록 동일한 명칭을 사용하고는 있으나 특별휴가 시기에 대해 기존과 같은 임시휴업일이라는 제약이 없으며 「평생교육법」 제8조에 따른 학습휴가임을 분명히 하고 있다는 점에서 기존의 자기계발휴가와 다른 성격의 특별휴가라고 할 수 있겠습니다.

○ 따라서 동 개정조례안이 「평생교육법」 제8조를 근거법으로 하고 있는 만큼 상위법과 자치법규간의 법체계의 통일성을 준수하기 위해서라도 「평생교육법」 제8조의 ‘학습휴가’로 용어를 통일할 필요가 있을 것으로 사료됩니다.

나. 휴가일수의 적정성에 대한 검토

○ 현행 「서울특별시교육감 소속 지방공무원 복무 조례」 제9조의 자기계발

4) 「유아교육법」

제12조(학년도 등) ① ~ ② (생략)

③ 유치원의 학기·수업일수·학급편성·휴업일 및 반의 편성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「유아교육법 시행령」

제14조(휴업일 등) ① 법 제12조제3항에 따라 유치원의 휴업일은 원장이 매 학년도가 시작되기 전에 보호자의 요구 및 지역실정을 고려하여 정하되, 관공서의 공휴일 및 여름·겨울 휴가가 포함되어야 한다.

② 원장은 비상재해나 그 밖의 급박한 사정이 발생한 경우에는 임시휴업을 할 수 있다. 이 경우 원장은 지체 없이 관할청에 이를 보고하여야 한다.

「초·중등교육법」

제24조(수업 등) ① ~ ② (생략)

③ 학교의 학기·수업일수·학급편성·휴업일과 반의 편성·운영, 그 밖에 수업에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「초·중등교육법 시행령」

제47조(휴업일 등) ① 법 제24조제3항의 규정에 의한 학교의 휴업일은 학교의 장이 매 학년도가 시작되기 전에 법 제31조제1항의 규정에 의한 학교운영위원회의 심의를 거쳐 정하되, 관공서의 공휴일 및 여름·겨울 휴가가 포함되어야 한다.

② 학교의 장은 비상재해 기타 급박한 사정이 발생한 때에는 임시휴업을 할 수 있다. 이 경우 학교의 장은 지체없이 관할청에 이를 보고하여야 한다.

휴가 4일은 교육공무원의 경우 「교육공무원법」 제41조에⁵⁾ 따라 재량 휴업일이나 개교기념일 등에 자율연수가 부여되고 있고, 교육공무직원도 「서울시교육청-전국학교비정규직연대회의 단체협약서」 제46조제4호에서 “학사일정에 따른 휴업일(재량휴업일, 단기방학, 호도방학 등 명칭불문)은 개교(개원)기념일을 포함하여 총5일 범위 내에서 유급으로 인정한다”고 명시하고 있습니다.⁶⁾

그러나 지방공무원은 근거법령의 부재로 이러한 특별휴가를 실시하지 못하고 있었는데 지난 제274회 정례회에서는(2017.6.29) 교직원 간의 복무 여건 차이로 발생하는 형평성 문제를 해소하고자 학교에 근무하는 지방공무원에게 4일의 자기계발휴가를 부여토록 조례를 개정함바 있습니다.

- 이와 관련하여 각 시·도 교육청의 학습휴가 현황을 살펴보면 제주특별자치도를 제외한 16개의 시·도 교육청은 모두 이러한 특별휴가를 규정하고 있으며 휴가일수도 최소 2일에서 최대 5일까지 각 시·도 상황에 따라 다양하게 규정하고 있습니다(〔붙임1〕 참고).

다만 동 개정조례안과 같이 이러한 특별휴가를 교육청 전체 지방공무원으로 확대실시한 곳은 전무하며 현행 조례와 같이 모두 각급 학교에 근무하는 지방공무원을 대상으로만 재량휴업일이나 개교기념일 등의 휴업일에 특별휴가를 사용할 수 있도록 규정하고 있습니다.

- 한편 서울특별시의 「서울특별시 공무원 복무조례」에서는 이러한 유형의 특별휴가를 규정하고 있지 않으나 비슷한 유형으로 「서울특별시 공무원 휴가 등 업무지침」에서 2일의 ‘사가독서학습휴가’를 부여하고 있습니다.

5) 「교육공무원법」

제41조(연수기관 및 근무장소 외에서의 연수) 교원은 수업에 지장을 주지 아니하는 범위에서 소속 기관의 장의 승인을 받아 연수기관이나 근무장소 외의 시설 또는 장소에서 연수를 받을 수 있다.

6) 「서울특별시교육/서울시공립학교 호봉제회계직노동조합 단체협약서」 제39조제5조는 ‘연 4일 이내’로 명시하고 있음.

- 따라서 동 개정조례안과 같이 교육청 전체 지방공무원에게 4일의 특별 휴가를 배정하려는 것에 대해서는 각 시·도교육청 및 서울특별시의 특별휴가 규정이 실제 복무상황에 따라 탄력적으로 적용되고 있다는 점, 현행 교육청의 특별휴가 일수가 96일로 각 시·도 교육청 평균 89.7일 보다 많다는 점(〔붙임2〕 참고) 등을 종합적으로 고려할 때 그 적정성 여부에 관해 보다 심도 있는 논의가 필요할 것으로 사료됩니다.

다. 의원발의권 제한 사항인지 여부

- 다음으로 동 개정조례안과 같이 지방공무원의 복무와 관련해서 의원발의가 가능한지 여부에 대해 다소 논란이 될 수도 있다는 점에서 추가적으로 이에 대해 살펴보도록 하겠습니다.

- 현행 「지방자치법」 제66조제1항은 “지방의회에서 의결할 의안은 지방자치단체의 장이나 재적의원 5분의 1이상 또는 의원 10명 이상의 연서로 발의한다”고만 규정하고 있을 뿐 직접 사무를 특정하여 의원의 조례발의권을 제한하고 있지는 않습니다.

이에 대해 법제처에서는 현행 「지방자치법」이 의원의 조례발의권에 대해 특별한 제한을 두고 있지 않다는 점을 확인하면서도 지방자치단체 장의 행정기구 설치 등과 같은 고유권한에 대한 사전적·적극적 개입이 아니라면 제한되지 않는다는 의견을 밝힌바 있습니다(법제처 의견13-0322, 2013.10.24).⁷⁾

- 따라서 「지방자치법」과 법제처의 의견을 종합하여 보면 동 개정조례안의 자기계발휴가와 같은 특별휴가는 행정기구 설치와 같은 사전적·적극적 개입이라 할 수 없다는 점에서 의원발의가 가능한 것으로 생각합니다.

7) 대법원도(2009. 9. 24. 선고 2009추53 판결) 행정기관의 설치와 관련해서 “지방의회가 합의제 행정기관의 설치에 관한 조례안을 발의하여 이를 그대로 의결, 재의결하는 것은 지방자치단체장의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 지방의회가 사전에 적극적으로 개입하는 것”이라며 의원의 조례발의권이 일부 제한될 수 있다고 판시한 바 있습니다.

다만 지방공무원의 특별휴가는 지방자치단체장의 소속 직원에 대한 지휘·감독과 밀접하게 연관되어 있는 사항인 만큼 평생학습진흥에 대한 서울특별시교육감의 책임과 공무원의 특별휴가 승인에 대한 서울특별시교육감의 권한을 종합적으로 고려하여 판단해야 할 것으로 생각합니다.

- **이상으로 「서울특별시교육감 소속 지방공무원 복무 조례 일부 개정조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.**

[붙임1]

각 시·도 교육청 학습휴가 현황

구분	대상	적용시기	일수	단서 규정
강원	각급 학교 근무 지방공무원	재량휴업일, 개교기념일 등 휴업일	연간 5일의 범위	×
경기			연간 4일 이내	×
경상남도			연간 4일 이내	×
경상북도			연간 3일 이내	다만, 학교 시설물 관리, 민원처리 등 업무상 공백 이 발생하지 않는 범위 내에서 실시하여야 한다.
광주			연 4일 이내	×
대구			연간 3일 이내	다만, 학교 시설물 관리, 민원처리 등 업무상 공백 이 발생하지 않는 범위 내에서 실시하여야 한다.
대전			연간 4일 이내	×
부산			연간 4일 이내	×
서울			연간 4일 이내	이 경우 본청·교육지원청 과 각급 학교 간의 업무 연락체계 유지, 학교시설 의 보안유지·관리 및 학생 교육활동지원 등에 필요한 인원을 고려하여 업무상 공백이 발생하지 않는 범 위에서 실시하여야 한다.
세종			연간 2일 이내	다만, 본청·학교간 업무 연락 체계유지, 학교시설 보안 유지·관리 및 학생교 육활동지원 등 업무상 공 백이 발생하지 않는 범위 내에서 실시하여야 한다.
울산			연 4일 이내	다만, 민원처리 등 업무공 백이 발생하지 않도록 하 여야 한다.
인천			연 3일 이내	×
전라남도			연간 3일 이내	×
전라북도			연 5일 이내	×
제주			없 음	
충청남도			연간 3일 이내	×
충청북도			연 3일 이내	×

[붙임2]

서울특별시 및 각 시·도 교육청 특별휴가 현황

구분	대상	교육청																
		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	전북	전남	충북	충남	경북	경남	제주
결혼	본인 (*복무규정)	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
	자녀 (*복무규정)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	본인 및 배우자의 형제자매								1	1							1	1
출산	배우자 (*복무규정)	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
입양	본인 (*복무규정)	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
사망	배우자, 본인 및 배우자의 부모	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
	본인 및 배우자의 조부모·외조부모 * (중 : 증조부모, 증외조부모 포함)	2	3	2	3	2	3	2	3	3	3	2	3	3	3	3	3	2
	자녀와 그 자녀의 배우자	3	3	2	3	2	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3
	본인 및 배우자의 형제·자매 (*복무규정)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	본인 및 배우자의 형제·자매의 배우자	1	1		1		1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1
	본인 및 배우자의 부모의 형제·자매와 그 형제·자매의 배우자	1	1		1		1	1	1		1		1	1	1	1	1	1
탈상	배우자, 본인 및 배우자의 부모				1				1	1							1	1
회갑	본인 및 배우자								1									
자녀돌봄	직계비속 (*복무규정)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
부모휴가	직계비속(만 4세 이하)				5					5								
입영동행	직계비속(적용범위 시도별 차이)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	
자기계발 휴가	재량휴업일 개고기념일 등 이용	4	4	3	3	4	4	4	2	4	5	5	3	3	3	3	4	
장기재직	재직기간별 상이하므로 합산할 수 기재 * 상세자료 참고	45	50	30	50	50	45	30	30	30	50	30	40	30	30	20	40	40
배우자유산·산후휴가	배우자가 임신 중 유산·사산한 경우								3	3								
모성보호 휴가	임신 중인 여성공무원									5								
포상휴가	탁월한 성과를 이룩한 공무원								3	5								
총 합 계		96	102	77	107	98	97	81	89	86	118	78	91	81	81	71	90	88

관계 법령

지방공무원법

[시행 2017.7.26.] [법률 제14839호, 2017.7.26., 타법개정]

제59조(위임규정) 공무원의 복무에 필요한 사항은 이 법에서 규정하는 것 외에는 대통령령 또는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

지방공무원 복무규정

[시행 2017.7.26.] [대통령령 제28211호, 2017.7.26., 타법개정]

제7조의3(특별휴가) ① 공무원의 특별휴가는 이 영에서 정하는 바에 따른다. 다만, 이 영에서 정하지 아니하는 사항은 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따른다.

② 지방자치단체의 장은 소속 공무원이 결혼하거나 그 밖의 경조사가 있는 경우에는 해당 공무원의 신청에 따라 별표 1의 기준에 따른 경조사휴가를 주어야 한다.

③ 지방자치단체의 장은 임신 중인 공무원에게 출산 전과 출산 후를 통하여 90일(한 번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우에는 120일)의 출산휴가를 허가하되, 출산 후의 휴가기간이 45일(한 번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우에는 60일) 이상이 되게 하여야 한다. 다만, 지방자치단체의 장은 임신 중인 공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 출산휴가를 신청하는 경우에는 출산 전 어느 때라도 최장 44일(한 번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우에는 59일)의 범위에서 출산휴가를 나누어 사용할 수 있도록 하여야 한다.

1. 임신 중인 공무원이 유산(「모자보건법」 제14조제1항에 따라 허용되는 경우 외의 인공임신중절에 의한 유산은 제외한다. 이하 제3호를 제외하고 같다)·사산의 경험이 있는 경우

2. 임신 중인 공무원이 출산휴가를 신청할 당시 연령이 만 40세 이상인 경우

3. 임신 중인 공무원이 유산·사산의 위험이 있다는 의료기관의 진단서를 제출한 경우

④ 임신 중인 공무원이 유산 또는 사산한 경우에 그 공무원이 신청하면 다음 각 호의 기준에 따라 유산휴가 또는 사산휴가를 주어야 한다.

1. 유산 또는 사산한 공무원의 임신기간(이하 "임신기간"이라 한다)이 11주 이내인 경우: 유산 또는 사산한 날부터 5일까지

2. 임신기간이 12주 이상 15주 이내인 경우: 유산 또는 사산한 날부터 10일까지

3. 임신기간이 16주 이상 21주 이내인 경우: 유산 또는 사산한 날부터 30일까지

4. 임신기간이 22주 이상 27주 이내인 경우: 유산 또는 사산한 날부터 60일까지

5. 임신기간이 28주 이상인 경우: 유산 또는 사산한 날부터 90일까지

⑤ 인공수정 또는 체외수정 등 불임치료 시술을 받는 공무원은 시술 당일에 1일의 휴가를 받을 수 있다. 다만, 체외수정 시술의 경우 난자 채취일에 1일의 휴가를 추가로 받을 수 있다.

⑥ 임신 중인 여성공무원으로서 임신 후 12주 이내에 있거나 임신 후 36주 이상에 해당하는 공무원은 1일 2시간의 범위에서 휴식이나 병원 진료 등을 위한 모성보호시간을 받을 수 있다.

⑦ 생후 1년 미만의 유아를 가진 공무원은 1일 1시간의 육아시간을 받을 수 있다.

㉔ 자녀가 있는 공무원은 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 「유아교육법」에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」 제2조 각 호의 학교에서 공식적으로 주최하는 행사 또는 교사와의 상담에 참여할 경우 연간 2일 (자녀가 셋 이상일 경우에는 3일)의 범위에서 자녀돌봄휴가를 받을 수 있다.

[별표 1]

경조사 휴가일수표(제7조의3제2항 관련)

구분	대 상	일수
결혼	본인	5일
	자녀	1일
출산	배우자	5일
입양	본인	20일
사망	본인 및 배우자의 형제 자매	1일

비 고 : 입양은 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」에 따른 입양에 한정하며, 입양 외의 경조사 휴가를 실시할 때 원격지일 경우에는 실제 필요한 왕복소요일수를 가산할 수 있다.