

서울특별시 교육·학예에 관한 조례 “지방” 용어  
일괄정비 조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제321호
2. 발 의 자 : 홍성룡 의원
3. 발의일자 : 2019. 1. 17.
4. 회부일자 : 2018. 1. 23.

II. 제안이유

- “지방”의 사전적 의미를 보면, ‘중앙의 지도를 받는 아래 단위의 기구나 조직을 중앙에 상대하여 이르는 말’로 규정되어 있고, 중앙정부와 대비하여 수직적·종속적 구조를 나타낸다는 지적도 있으므로, 교육·학예에 관한 조례의 제명 및 조문에서 “지방”이라는 용어를 일괄정비하여 용어 사용에 통일성을 기하고, 서울시의 위상 및 소속 공무원 사기를 제고하고자 함.

III. 주요내용

- 서울특별시 조례의 “지방” 용어를 다른 용어로 대체하고, 제명이 변경된 경우 제명 변경 사항을 반영함 (안 제2조~제7조).

#### IV. 참고사항

1. 관계법령 : 해당 없음.

2. 예산조치 : 비용추계비대상

3. 기 타 :

○ 입법예고(2019. 1. 28. ~ 2. 7.) : 의견 없음.

## V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

### 1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2019년 1월 17일 홍성룡 의원에 의해 의안번호 제321호로 발의되어 2019년 1월 23일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 현행 서울특별시교육청 조례에서 사용하는 “지방”이라는 용어를 삭제하고자 발의된 것입니다.

### 2. 주요 검토의견

#### 가. 개정취지에 대한 검토의견

- 동 조례안은 현행 조례 중 “지방”이라는 단어를 삭제함으로써 중앙과 지방과의 관계를 기존의 수직적 상하관계에서 수평적 협력관계로 인식하도록 하여 지방자치제도의 독자성을 고양시키고자 발의된 것입니다.

이와 관련해서 동 조례안이 삭제하고자 하는 “지방”의 법률적 의미는 국가기관을 중심으로 하는 중앙행정에 대응하여 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도의 광역자치단체와, 시, 군, 구의 기초자치단체의 지역단위의 행정을 중앙행정과 구분하기 위한 것이라 하겠습니다.<sup>1)</sup>

다만 우리나라는 미국, 캐나다, 독일, 영국, 러시아 등과 같은 연방제 국가와<sup>2)</sup> 달리 국가의 권력이 중앙과 지방에 동등하게 분배되어 있지 않기 때문에 지방행정의 독립성이 약하고 중앙행정과의 관계에서 재정 등에 있어 일정부분 의존하는 것이 현실입니다.<sup>3)</sup>

- 이러한 한계를 극복하고자 현재 국회에서 “중앙행정권한 및 사무 등의 지

1) 「중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회 운영 규정」, 「중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사 기준」 등 현재 수많은 법령에서 중앙과 지방을 대응하는 개념으로 구분하고 있음.

2) 2개 이상의 주권이 결합하여 국제법상 단일적인 인격을 가지는 복합 형태의 국가를 말함.

3) 특히 이는 지방교육자치제도에 있어서 더욱 심화되어 있음. 2019년 서울특별시교육청의 중앙정부에 대한 재원의존도는 60%에(5조 3천 7백 3십 4억) 이르고 있음.

방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 66개 법률 일부개정을 위한 법률안”이 소관 상임위원회별로 심의 중에 있고(의안번호 2016093, 2018.10.26.), 청와대도 지난 2018년 3월 21일 「대한민국헌법 개정안」에<sup>4)</sup> 대한 2차 브리핑에서 지방행정의 중앙행정에 대한 독립성과 자주성을 보장하려는 정책을 펼치고 있습니다.

따라서 동 조례안이 “지방”이라는 용어를 정비하여 중앙정부로부터의 수직적·종속적 구조를 탈피하려는 것은 지방자치의 제도적 보장을 공고히 하여 지방행정기관의 위상을 고취시키려는 것이라는 점에서 의미가 있는 것으로 생각됩니다.

## 나. 조문별 검토

- 동 조례안은 크게 ‘서울특별시교육감 소속 지방공무원’을 제명으로 하는 「서울특별시교육감 소속 지방공무원 복무 조례」, 「서울특별시교육감 소속 지방공무원 직장협의회 설립·운영에 관한 조례」, 「서울특별시교육감 소속 지방공무원 정원 조례」에 대한 용어 정비 부분과 「서울특별시교육감 행정권한의 위임에 관한 조례」, 「서울특별시교육청 국어 바르게 쓰기 조례」 및 「서울특별시교육청 행정기구 설치 조례」에서의 “지방”이라는 용어를 삭제하는 것을 주요내용으로 하고 있습니다.

### 1) ‘서울특별시교육감 소속 지방공무원’에 대한 검토(안 제2조~제4조)

- 현행 법령상 공무원은 「국가공무원법」에 따른 국가공무원과 「지방공무원법」에 따른 지방공무원으로 대별되며, 직무의 전문성과 특수성에 따라 「경찰공무원법」, 「교육공무원법」, 「소방공무원법」, 「외무공무원법」과 같이 별도의 특례를 두어 구분하고 있습니다.

4) 동 헌법개정안은 2018년 3월 26일 대통령에 의해 국회에 제안되고 5월 24일 국회 본회의에 상정되었으나 의결되지는 못하였음.

이러한 법령체계에 따른 서울특별시 관내의 각급 학교와 교육행정기구의 인적 구성을 살펴보면 교원(교장, 교감, 교사)과 부교육감 그리고 기획조정실장의 국가공무원이 있으며 장학관, 장학사<sup>5)</sup> 그리고 교육행정직의 지방공무원으로 구성되어 있습니다.

- 따라서 ‘서울특별시교육감 소속 지방공무원’이란 법령에 따라 서울특별시교육감에게 임용권이 부여되어 있는 공무원을 뜻하는 것이라 하겠는바, 「국가공무원법」과 「교육공무원법」에 따른 교원 등의 국가공무원은 서울특별시교육감 소속 공무원은 아니므로,<sup>6)</sup> 결국 ‘서울특별시교육감 소속 공무원’에는 국가공무원이 당연히 제외되어 ‘서울특별시교육감 소속 공무원’과 동일한 개념이라 할 것입니다.
- 이러한 측면에서 안 제2조의 「서울특별시교육감 소속 지방공무원 복무 조례」를 살펴보면, 동 조례는 「지방공무원법」 제59조에<sup>7)</sup> 따라 지방공무원의 복무와 관련하여 위임된 사항을 규정하려는 것으로 그 적용대상은 장학관, 장학사의 특정직 공무원을 포함한 일반직, 별정직의 지방공무원에게만 적용되는 것인바 ‘서울특별시교육감 소속 지방공무원’을 ‘서울특별시교육감 소속 공무원’으로 개정하여도 별도의 문제는 없을 것으로 사료됩니다.

더욱이 「서울특별시교육감 소속 지방공무원 복무 조례」에서는 이미 ‘지방공무원’보다 ‘공무원’이라는 용어가 더욱 빈번이 사용되고 있다는 점에서 용어의 통일성 측면에서 ‘공무원’으로 정비하는 것에 별도의 법적 문제는 없는 것으로 생각됩니다.

안 제3조와 제4조의 「서울특별시교육감 소속 지방공무원 직장협의회

5) 「교육공무원법」

제58조(교육감 소속 교육전문직원의 임용) 교육감 소속 교육전문직원은 교육감이 임용한다.

6) 교원 등의 국가공무원은 「지방교육행정기관 및 공립의 각급 학교에 두는 국가공무원의 정원에 관한 규정」에 따름.

7) 「지방공무원법」

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

의 설립·운영에 관한 조례」, 「서울특별시교육감 소속 지방공무원 정원 조례」도 안 제2조의 검토와 동일한 사항으로 조례 개정에 따른 별도의 문제는 없을 것으로 사료됩니다.

## 2) 적용대상 공무원의 구별 필요성에 대한 검토(안 제5조~제7조)

- 동 조례안 제5조는 「서울특별시교육감 행정권한의 위임에 관한 조례」에서 규정된 ‘지방공무원’이라는 용어를 ‘공무원’으로 개정하고 ‘소속공무원’을 ‘소속 공무원’으로 법령입안·심사기준에 따라 정비하고자 하는 것입니다.

이와 관련해서 앞서 검토한 바와 같이 서울특별시교육감 소속 공무원은 지방공무원만을 가리킨다는 점에서 「서울특별시교육감 행정권한의 위임에 관한 조례」 제5조와 제7조의 교육지원청 및 직속기관 소속 지방공무원은 공무원으로 수정하여도 무방할 것으로 사료되나,

각급 학교의 경우는 교원인 국가공무원과 지방공무원이 모두 근무하고 있다는 점에서 「서울특별시교육감 행정권한의 위임에 관한 조례」 제6조 학교장에게 위임되는 권한에 있어서 국가공무원과 지방공무원을 구분해야 할 필요성이 있는바, ‘지방공무원’을 ‘공무원’으로 수정하는 것은 상위법령에 따른 공무원 규정체계에 반하는 것임을 고려할 때 적법하지 않은 것으로 생각합니다.

- 다음으로 안 제6조의 「서울특별시교육청 국어 바르게 쓰기 조례」 제1조의 ‘지방공무원’의 ‘공무원’으로의 수정은 앞선 1)의 검토의견처럼 ‘서울특별시교육감 소속 공무원’이 ‘서울특별시교육감 소속 지방공무원’과 동일한 개념이라는 점에서 조례 개정에 따른 별도의 문제는 없을 것으로 사료되며 안 제7조의 「서울특별시교육청 행정기구 설치 조례」의 용어 정비도 동일한 사항이라 할 것입니다.

#### 다. 서울특별시교육청 의견

- 동 조례안과 관련하여 서울특별시교육청은 법정용어를 임의적으로 바꾸게 될 경우 국가공무원과 지방공무원을 구분하고 있는 현행 법령체계에 혼란을 야기할 수 있다는 점에서 「서울특별시교육청 국어 바르게 쓰기 조례」 이외에 다른 조례의 개정은 현행대로 유지하는 것이 필요하다는 의견을 제출한 바 있습니다(행정관리담당관-1027, 2019.1.29., [붙임] 참고).
- 물론 상위법령의 법령체계와 용어를 준수하는 것은 법치행정의 원칙에 비추어 당연한 사항이나 교원과 부교육감, 기획조정실장을 제외하면 개정하고자 하는 조례들의 실제 적용대상이 지방공무원뿐이므로 서울특별시교육감 소속 공무원은 결국 지방공무원만을 지칭하는 것이라 하겠는바, 서울특별시교육청이 제출한 의견과 같이 실제 조례운용과정에서 법령체계의 혼란을 초래할 가능성은 적을 것으로 사료됩니다.

따라서 앞서 동 조례안 제5조의 학교장에게 위임되는 권한의 적용대상에 대해 검토한 바와 같이(검토보고서 6p) ‘지방공무원’과 ‘국가공무원’을 명확히 구분해야 하는 경우가 아니라면 용어 정비에 따른 별도의 문제는 없을 것으로 생각합니다.

- **이상으로 「서울특별시 교육·학예에 관한 조례 “지방” 용어 일괄정비 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.**

[붙임]

## 의원발의 조례안 의견서

### ○ 제명: 서울특별시 교육·학예에 관한 조례 “지방” 용어 일괄정비 조례안

<서울특별시교육감 소속 지방공무원 복무 조례의 개정>\_총무과\_**현행유지**

- 동 조례는 「지방공무원법」 제59조와 「지방공무원 복무규정」의 위임에 근거하므로 상위법령과 그 내용에 맞게 용어를 통일되게 사용해야 하고, 교육감 소속 공무원은 지방공무원과 국가공무원(교육공무원)이 있어 조례의 적용대상에 따라 용어를 명확히 구분하여 사용해야 함
- 특히, 법령의 위임에 따라 제정되거나 법령과 관련하여 제정되는 경우에는 조례의 제명이 법령과 관련되어 제정된다는 점을 파악할 수 있도록 정하는 것이 바람직함

<서울특별시교육감 소속 지방공무원 직장협의회 설립·운영에 관한 조례\_노사협력담당관>: **현행유지**

- 동 조례는 「공무원직장협의회 설립·운영에 관한 법률」의 위임사항을 정하는 것으로 가입 범위는 상위법령에 따라 일반직공무원을 대상으로 하고 있는 바, 교원(특정직·국가직공무원)은 가입 범위에 포함되지 않기에 혼란을 줄이고자 현행을 유지 할 필요가 있음.

<서울특별시교육감 소속 지방공무원 정원 조례\_행정관리담당관>: **현행유지**

- “국가공무원”, “교육공무원”, “지방공무원”은 법률상 용어이므로, 조례상 해당 용어를 바꾸어 사용할 수 없음
- 우리교육청에는 국가공무원, 교육공무원, 지방공무원이 혼재되어 있어, “공무원”으로 통칭할 경우 적용대상에 혼란을 가져올 수 있음
- 서울특별시교육감 소속 지방공무원의 정원은 「지방교육자치에 관한 법률」제33조에 의해 규정되어 있고, 서울특별시교육감 소속 교육공무원의 정원은 대통령령(「지방교육행정기관 및 공립의 각급 학교에 두는 국가공무원의 정원에 관한 규정」과 동법 시행규칙)에서 정하고 있는 바,



“서울특별시교육감 소속 공무원 정원 조례” 로 개정할 경우, 이는 지방공무원과 교육공무원을 별도 규정하고 있는 상위법을 위반하는 결과를 초래함

<서울특별시교육감 행정권한의 위임에 관한 조례\_행정관리담당관>: **현행유지**

- 서울특별시교육감 행정권한의 위임에 관한 조례는 행정권한을 교육감으로부터 교육장, 학교장, 직속기관장으로 위임하는 사항을 규정함을 목적으로 하는 것으로, 그 대상은 서울특별시교육청 소속 지방공무원과 교육공무원에 관한 행정권한 사항임
- 제6조 제4호 “소속공무원의 공무원증 발급” 의 소속공무원의 대상은 지방공무원과 교육공무원을 모두 포함하며,  
제6조 제5호, 제8호, 제10호 및 제16호 중 “소속 지방공무원” 은 지방공무원법에서 정하고 있는 지방공무원만을 대상으로 하고 있음.
- “지방공무원” 을 “공무원” 으로 변경할 경우, 교육공무원의 포함 여부가 불명확하여 법령 적용에 혼란이 우려됨

<서울특별시교육청 국어 바르게 쓰기 조례\_대변인>: **“원안동의”**

<서울특별시교육청 행정기구 설치 조례\_행정관리담당관>: **현행유지**

- 서울특별시교육청 행정기구 설치 조례는 제1조에 “서울특별시교육청에 두는 행정기구와 직속기관의 설치, 조직과 분장사무의 대강을 규정함을 목적으로 한다.” 로 되어 있으나  
제7조제1호 중 “지방교육행정” 을 “서울특별시 교육행정” 으로 변경할 경우 “서울시에서 수행하는 교육행정” 으로 오인할 가능성이 있음
- “지방공무원” 은 법률상 용어이므로, 조례상 해당 용어를 바꾸어 사용할 수 없고, 교육행정의 상급기관인 교육부에서 공통적으로 사용하는 용어를 서울만 변경할 경우 혼란발생 우려됨