

안건번호	의견21-0004	요청기관	경기도	회신일자	2021. 1. 13.
안건명	지방자치단체장이 소속 공무원에 대한 직장 내 괴롭힘 예방을 위한 교육을 1년에 1회 이상 실시하도록 하는 내용을 의원이 발의하여 조례로 정할 수 있는지 등 (「지방공무원법」제77조제1항 관련)				

· **질의요지**

가. 지방자치단체장이 소속 공무원에 대한 직장 내 괴롭힘(각주: 사용자 또는 근로자가 직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위를 의미하며 (「근로기준법」 제76조의2), 이하 같음.) 예방을 위한 교육을 1년에 1회 이상 실시하도록 하는 내용을 의원이 발의하여 조례로 정할 수 있는지?

나. 지방자치단체장이 지방자치단체 소속 공무원이 아닌 근로자에 대한 직장 내 괴롭힘 예방을 위한 교육을 1년에 1회 이상 실시하도록 하는 내용을 의원이 발의하여 조례로 정할 수 있는지?

다. 지방자치단체가 설립한 출자·출연기관의 장이 소속 근로자에 대하여 직장 내 괴롭힘 예방을 위한 교육을 1년에 1회 이상 실시하도록 하는 내용을 의원이 발의하여 조례로 정할 수 있는지?

라. 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하는 기관·단체의 장이 소속 근로자에 대하여 직장 내 괴롭힘 예방을 위한 교육을 1년에 1회 이상 실시하도록 하는 내용을 의원이 발의하여 조례로 정할 수 있는지?

마. 지방자치단체 소속 공무원에게 직장 내 괴롭힘이 발생한 경우 조치방법을 「근로기준법」 제76조의3과 동일하게 정하는 조례안을 의회 의원이 발의하여 조례로 정할 수 있는지?

바. 지방자치단체 소속 공무원 외 근로자에게 직장 내 괴롭힘이 발생한 경우 조치방법을 「근로기준법」 제76조의3과 동일하게 정하는 조례안을 의회 의원이 발의하여 조례로 정할 수 있는지?

사. 직장 내 괴롭힘이 발생한 경우 출자·출연기관의 장 및 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하는 기관·단체의 장에게 「근로기준법」 제76조의3과 동일하게 정하는 조례안을 의회 의원이 발의하여 조례로 정할 수 있는지?

아. 시장, 출자·출연기관의 장, 업무수탁 기관·단체의 장에게 직장 내 괴롭힘이 범죄행위에 해당한다고 판단될 때 수사기관에 고발할 수 있도록 하는 내용을 의원이 발의하여 조례로 정할 수 있는지?

· **의견**

가. 질의 가에 대하여

이 사안의 경우 질의요지와 같은 내용을 의회 의원이 발의하여 조례에 규정할 수 있을 것으로 보입니다.

나. 질의 나에 대하여

이 사안의 경우 질의요지와 같은 내용을 의회 의원이 발의하여 조례에 규정할 수 있을 것으로 보입니다.

다. 질의 다에 대하여

이 사안의 경우 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정할 수 없을 것으로 보입니다.

라. 질의 라에 대하여

이 사안의 경우 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정할 수 없을 것으로 보입니다.

마. 질의 마에 대하여

이 사안의 경우 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정할 수 없을 것으로 보입니다.

바. 질의 바에 대하여

이 사안의 경우 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정하는 것은 바람직하지 않다고 할 것입니다.

사. 질의 사에 대하여

이 사안의 경우 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정할 수 없을 것으로 보입니다.

아. 질의 아에 대하여

이 사안의 경우 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정할 수 없을 것으로 보입니다.

· 이유

가. 질의 가에 대하여

「지방자치법」 제22조에 의하면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 고유사무인 자치사무와 법령에 의하여 위임된 단체위임사무에 관하여 이른바 자치조례를 제정할 수 있고(각주: 대법원 2000. 11. 24. 선고 2000추29 판결), 같은 법 제66조제1항에 따르면 지방의회에서 의결할 의안은 지방자치단체의 장이나 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10명 이상이 연서로 발의할 수 있는 바, 지방의회 의원이 발의하려는 조례안이 자치사무나 단체위임사무에 관련된 내용이고, 지방자치단체장의 고유권한에 관한 것으로서 상위법령에서 그러한 조례안의 제안권까지 지방자치단체장에게 전속적으로 부여한 것이 아닌 한, 지방의회 의원은 「지방자치법」이 정한 절차에 따라 해당 조례안을 발의할 수 있다고 할 것입니다.(각주: 법제처 2019. 7. 19. 의견제시 19-0195 참조)

그리고 「지방자치법」 제9조제2항제1호마목에서는 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육을 자치사무의 하나로 예시하고 있으므로 지방공무원의 교육에 관한 사무는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 원칙적으로 조례로 제정 가능한 자치사무로 볼 수 있습니다.

한편 「지방공무원 교육훈련법」 제20조제1항에서는 지방자치단체의 장은 소속 지방공무원의 정신자세의 확립과 직무수행능력의 향상을 위하여 직장훈련계획을 수립하고 이에 따라 훈련을 실시하도록 규정하고 있고, 「지방자치법」 제105조에서는 지방자치단체의 장은 소속 직원을 지휘·감독하고, 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다고 규정하고 있으므로 이에 따르면 소속 공무원에 대한 임면·교육훈련 등은 지방자치단체장의 고유권한인 인사권에 속한다고 할 것이나, 「지방자치법」 제105조에서는 지방자치단체장의 인사권의 행사 근거로 '법령, 조례, 규칙'을 들고 있을 뿐 조례의 제안자에 대해 별도로 제한하고 있지 않으므로 지방의회 의원은 지방자치단체장의 인사권에 사전에 적극적으로 개입하지 않는 범위 내에서 소속 공무원의 교육훈련에 관하여 조례안을 발의할 수 있을 것입니다.

그런데 「고양시 직장 내 괴롭힘 금지에 관한 조례안」(이하 “고양시조례안”이라 한다) 제7조제1항에서는 시장은 소속 직원에 대하여 직장 내 괴롭힘 예방을 위한 교육을 1년에 1회 이상 실시해야 한다고 규정하여 직장 내 괴롭힘 예방 교육의 실시에 대해 규정하고 있으나, 그 구체적인 내용 및 실시 방법, 실시 시기 등 교육방법에 관한 내용이나 승진 반영 등 소속 공무원의 인사와 연관된 내용에 대해서는 별도로 규정하고 있지 않습니다.

이러한 고양시 조례안에 따르면 지방자치단체장은 소속 지방공무원에 대한 직장훈련계획수립 시 1년에 1회 이상 직장 내 괴롭힘 예방을 위한 교육을 실시하도록 하는 외에 언제 어떤 방식으로 실시할지 및 교육 결과의 활용방안 등에 대한 자율권이 인정된다고 할 것이므로 고양시조례안이 지방공무원에 대한 지방자치단체장의 교육계획 수립 및 교육 실시에 대한 권한에 사전에 적극적으로 개입한 것으로 보기는 어려워 보입니다.

그렇다면 지방자치단체장이 소속 공무원에 대한 직장 내 괴롭힘 예방을 위한 교육을 1년에 1회 이상 실시하도록 하는 내용은 자치사무로서 의원이 발의하여 조례로 정할 수 있는 사항인 것으로 보입니다.

나. 질의 나에 대하여

지방자치단체장이 「지방공무원법」이 아닌 「근로기준법」 등 노동관계법령에 따라 사용자의 지위에서 근로자를 채용하고 관리하는 것은 「지방자치법」 제9조제2항제1호에서 자치사무의 하나로 예시하고 있는 지방자치단체의 조직, 행정관리 등에 관한 사무의 일환으로 볼 수 있으므로(각주: 법제처 2013. 3. 27. 의견제시 13-0083 참조) 지방자치단체장이 공무원이 아닌 근로자에 대한 교육을 실시하는 것도 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 원칙적으로 조례로 제정 가능한 자치사무로 볼 수 있습니다.

한편 「근로기준법」 제93조에서는 상시 10명 이상의 근로자를 사용하는 사용자는 직장 내 괴롭힘의 예방 및 발생 시 조치(제11호) 등에 관하여 취업규칙을 작성하고 고용노동부장관에게 신고하도록 하고 있는 바, 공무원이 아닌 소속 직원의 임면·교육훈련 등은 지방자치단체장의 고유권한인 인사권에 속하고 지방자치단체의 장은 사용자로서 직장 내 괴롭힘 예방을 위한 교육 등 구체적인 내용을 그 권한으로 제정하거나 발령하는 지방자치단체의 규칙이나 훈령·예규로 규정할 수 있다고 할 것입니다.

다만 「지방자치법」 제105조에서는 지방자치단체장의 인사권의 행사 근거로 ‘법령, 조례, 규칙’을 들고 있을 뿐 조례의 제안자에 대해 별도로 제한하고 있지 않으므로 지방의회 의원은 지방자치단체장의 인사권을 사전에 적극적으로 개입하지 않는 범위 내에서 공무원이 아닌 소속 근로자에 대한 교육훈련에 관하여 조례를 제안할 수 있다고 할 것인데, 질의 가에서 살펴본 바와 같이 고양시조례안에 따르면 지방자치단체장은 소속 근로자에 대하여 1년에 1회 이상 직장 내 괴롭힘 예방을 위한 교육을 실시하는 외에 언제 어떤 방식으로 실시할지 및 교육 결과의 활용방안 등에 대한 자율권이 인정된다고 할 것이므로 고양시조례안이 지방자치단체 소속 근로자에 대한 지방자치단체장의 인사권을 사전에 적극적으로 개입한 것으로 보기는 어려워 보입니다.

따라서 지방자치단체장이 소속 공무원이 아닌 근로자에 대하여 직장 내 괴롭힘 예방을 위한 교육을 1년에 1회 이상 실시하도록 하는 내용은 자치사무로서 의원이 발의하여 조례로 정할 수 있는 사항인 것으로 보입니다.

다. 질의 다에 대하여

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 “지방출자출연법”이라 한다) 제2조 및 제5조에서는 지방자치단체가 설립하고 행정안전부장관이 일정한 절차를 거쳐 지정·고시한 출자기관 또는 출연기관을 “출자·출연 기관”으로 약칭하고 있는 바, 출자·출연 기관이 지방자치단체가 설립하여 지방자치단체장의 감독을 받는 기관(각주: 지방출자출연법 제5절(제25조부터 제27조까지) 등 참조)이기는 하지만, 출자·출연 기관 자체는 지방자치단체와 법인격을 달리하는 독립된 법인이므로 원칙적으로 소속 근로자의 교육 등 관리에 관한 사항은 관련 법령에 특별한 규정이 없는 한 해당 법인이 관련 법령에 따라 결정할 사항으로 보입니다(각주: 법제처 2016. 3. 3. 의견제시 16-0037 참조).

그리고 지방출자출연법 제13조에서는 출자·출연 기관은 임직원에 대하여 해당 기관의 경영성과와 지역주민에 대한 공공복리가 증대될 수 있도록 필요한 교육훈련을 실시하여야 한다고 규정(제1항)하고 있고, 같은 조 제2항의 위임에 따른 지방출자출연법 시행령 제10조에서는 출자·출연 기관의 장은 임직원에 대하여 교육훈련을 실시하려는 경우에는 자체 교육계획을 수립하고 교육훈련 비용을 예산에 반영하여야 한다고 규정하고 있으며(제1항), 임직원이 교육훈련 기관과 과정을 선택하여 교육훈련을 받을 수 있도록 지원하여야 한다고 규정(제2항)하고 있고 달리 출자·출연기관 직원의 교육에 관하여 조례로 정할 수 있도록 위임하고 있지 않으며, 또한 「근로기준법」 제93조에서는 상시 10명 이상의 근로자를 사용하는 사용자는 직장 내 괴롭힘의 예방 및 발생 시 조치(제11호) 등에 관하여 취업규칙을 작성하고 고용노동부장관에게 신고하도록 하고 있습니다.

따라서 지방출자출연법 및 「근로기준법」에 따르면 출자·출연기관 소속 임직원 교육에 관한 사항은 해당 출자·출연 기관의 장이 정하여 직장 내 괴롭힘의 예방에 필요한 범위에서 취업규칙에 반영할 사항으로 보이는 바, 지방자치단체가 설립한 출자·출연기관의 장이 소속 근로자에 대하여 직장 내 괴롭힘 예방을 위한 교육을 1년에 1회 이상 실시하도록 하는 내용을 의원이 발의하여 조례로 제정할 수는 없을 것으로 보입니다.

라. 질의 라에 대하여

「지방자치법」 제104조제2항 및 제3항에서는 지방자치단체의 장이 그 권한에 속하는 사무의 일부를 위탁할 수 있도록 규정하고 있는 바, 위탁은 지방자치단체가 그 권한의 일부를 수탁자가 그의 명의로 책임으로 행사하도록 하는 것으로 수탁자는 위탁받은 범위 내에서 지방자치단체의 업무를 수행할 권한을 갖게 되나 그렇다고 하여 해당 기관이나 단체의 성격이 지방자치단체의 기관으로 변경되는 것은 아니므로 수탁 사무의 관리·감독과 무관한 수탁 기관·단체 내 조직 관리 등에 관한 사항은 조례 규정 대상인 자치사무에 해당한다고 보기는 어려워 보입니다.

그리고 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하는 기관이나 단체의 장은 민간에 해당하므로 이들에게 특정한 의무를 부과하기 위해서는 「지방자치법」 제22조 단서에 따라 법률의 위임이 있어야 할 것인 바, 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하는 기관이나 단체의 장에게 소속 근로자에게 특정 교육을 실시하도록 하는 것은 해당 기관이나 단체의 장에게 의무를 부과하는 것이므로 법률에 그 근거나 위임이 있어야 할 것입니다.

이와 관련하여 「근로기준법」 제76조의2에서는 사용자 또는 근로자에게 직장 내 괴롭힘을 금지하고 있고, 같은 법 제93조제11호에서는 상시 10명 이상의 근로자를 사용하는 사용자는 직장 내 괴롭힘의 예방 및 발생 시 조치 등에 관하여 취업규칙을 작성하고 고용노동부장관에게 신고하도록 하고 있으며 이와 달리 사용자에게 직장 내 괴롭힘 예방 교육을 반드시 실시하도록 하는 내용을 규정하거나 조례로 정하도록 위임하고 있지 않습니다.

따라서 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하는 기관이나 단체의 장에게 소속 근로자에게 직장 내 괴롭힘 예방 교육을 실시하도록 규정하는 것은 「지방자치법」 제22조에 반하는 것으로 조례로 제정할 수 없을 것으로 보입니다.

마. 질의 마에 대하여

「지방자치법」 제22조에서는 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 법 제9조제2항제1호마목에서는 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육에 관한 사무를 지방자치단체의 사무의 하나로 예시하고 있으므로 지방자치단체는 소속 공무원의 후생복지 등에 필요한 내용은 상위 법령 등에서 달리 정하지 않는 한 조례로 정할 수 있다고 할 것이고, 지방의회 의원도 인사권과 관련된 지방자치단체장의 권한을 본질적으로 침해하지 않는 범위에서 「지방자치법」이 정한 절차에 따라 해당 조례안을 발의할 수 있다고 할 것이나 상위 법령에서 규정한 내용과 달리 조례로 규정할 수는 없다고 할 것입니다.

그런데 직장 내 괴롭힘 발생 시 조치와 관련하여 「근로기준법」 제76조의3에서는 사용자(각주: 사업주 또는 사업 경영 담당자, 그 밖에 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자를 말함.(「근로기준법」 제2조제2호))는 직장 내 괴롭힘 발생 사실 신고를 접수하거나 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 인지한 경우에는 지체 없이 그 사실 확인

을 위한 조사를 실시하도록 규정하고 있고(제1항), 조사 결과 직장 내 괴롭힘 발생 사실이 확인된 때에는 피해 근로자가 요청하면 근무장소의 변경, 배치전환, 유급휴가 명령 등 적절한 조치를 하여야 한다고 규정하고 있으며(제4항) 행위자에 대하여 징계 등의 조치를 하고, 해당 조치를 하기 전에 그 조치에 대하여 피해 근로자의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있습니다(제5항).

그리고 국가나 지방자치단체 또는 그 기관은 기본권의 수범자로서 국민의 기본권을 보호하고 실현해야 할 책임과 의무를 지니고 있으며, 공무원도 임금을 목적으로 근로를 제공하는 「근로기준법」상의 근로자인 점 등을 고려하면 공무원에 대하여도 성질에 반하지 않는 한 원칙적으로 「근로기준법」의 규정이 국가나 지방자치단체 기관과 공무원 간의 공법상 근무관계에도 적용된다고 할 것이나(각주: 대법원 2019. 10. 31. 선고 2013두20011판결 및 대법원 2002. 11. 8. 선고 2001두3051판결 참조) 관련 법률에 특별한 규정이 있다면 공무원에 대해서는 「근로기준법」의 해당 규정 대신 관련 법률의 특별한 규정이 적용된다고 보아야 할 것입니다.

그러나 「지방공무원법」 제67조의2에서는 공무원은 누구나 인사·조직·처우 등 각종 근무조건과 그 밖의 신상문제와 관련한 고충에 대하여 상담을 신청하거나 심사를 청구할 수 있다고 규정(제1항)하고 있는데, 해당 고충에는 직장 내 괴롭힘이 포함될 수 있으며(각주: 인사혁신처, 소청심사위원회에서 2020년 4월 발간한 '고충심사 운영 안내'에서는 신체적, 정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 직장 내 괴롭힘을 고충처리 대상 중 하나로 기술하고 있는 바(20p) 해당 책자의 적용 대상은 국가공무원이나 「국가공무원법」 제76조의2제1항과 「지방공무원법」 제67조의2 제1항에서 공무원의 고충 상담 신청 및 심사 청구에 대해 유사하게 규정하고 있으므로 지방공무원에 대한 고충도 동일하게 볼 수 있을 것임.) 「지방공무원 임용령」 제66조에서는 고충상담의 처리에 필요한 사항을 규칙으로 정하도록 규정하고 있고, 「지방공무원법」 제67조의2 및 「지방공무원 임용령」 제66조의2에서 고충심사 청구 시 인사위원회의 심사를 거치도록 하고 있는 등 고충처리 절차를 규정하고 있는 점을 고려하면 지방자치단체에 근무하는 공무원에게 직장 내 괴롭힘이 발생한 경우 처리는 「지방공무원법」 및 「지방공무원 임용령」에 따르고, 해당 법령에서 규정하고 있지 않은 고충상담의 처리와 관련하여 필요한 사항은 지방자치단체장이 규칙으로 정할 수 있다고 할 것입니다.

한편 고양시조례안 제8조에서는 시장 및 적용대상기관(각주: 고양시 본청, 소속행정기관, 하부행정기관, 출자·출연기관, 고양시의 업무를 위탁받아 수행하는 기관, 단체를 말함(고양시조례안 제2조제2호))의 장은 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 인지할 경우 지체 없이 그 사실 확인을 위한 조사를 실시하고(제1항), 조사 결과 직장 내 괴롭힘 발생 사실이 확인된 때에는 피해자가 요청하면 근무 장소 변경, 배치전환, 상담지원 등 적절한 조치를 취하며, 징계 등의 조치를 하기 전에 그 조치에 대하여 피해 직원 등의 의견을 들어야 한다고 규정(제2항)하여 「근로기준법」 제76조의3 제2항·제4항 및 제5항과 동일한 내용을 규정하고 있는 바, 조례에서 지방자치단체 소속 공무원에게 직장 내 괴롭힘이 발생할 경우 조치 사항에 대해 「지방공무원법」 및 「지방공무원 임용령」과 다른 내용을 규정할 경우 「지방공무원법」 및 「지방공무원 임용령」에 따른 절차의 적용 여부 등에 혼란이 발생할 여지가 있고, 고충상담의 처리와 관련된 사항은 규칙으로 정할 수 있다는 점을 고려하면 질의 내용과 같이 조례로 규정하는 것은 적절하지 않다고 할 것입니다.

바. 질의 바에 대하여

질의 내에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체장이 「지방공무원법」이 아닌 「근로기준법」 등 노동관계법령에 따라 사용자의 지위에서 근로자를 채용하고 관리하는 것은 「지방자치법」 제9조제2항제1호에서 자치사무의 하나로 예시하고 있는 지방자치단체의 조직, 행정관리 등에 관한 사무의 일환으로 볼 수 있으므로 공무원이 아닌 근로자에게 직장 내 괴롭힘이 발생한 경우 지방자치단체장의 조치 사항에 대해서는 상위 법령에 반하지 않고, 지방자치단체장의 고유권한인 인사권한을 사전에 적극적으로 개입하지 않는 범위에서 의원이 조례안을 발의할 수 있다고 할 것입니다.

그런데 지방자치단체 소속 공무원 외 근로자는 「근로기준법」 등 노동관계법령에 따라 지방자치단체장이 채용하는 사람으로 「근로기준법」 제12조에 따르면 지방자치단체장도 「근로기준법」의 적용을 받게 되므로 지방자치단체 소속 공무원 외 근로자에게 직장 내 괴롭힘이 발생한 경우 조치에 대한 「근로기준법」 제76조의2에 대한 내용은 지방자치단체장에게 당연히 적용된다고 할 것인데, 상위 법령과 동일한 내용을 기재하는 것은 실익이 있다고 보기 어렵고 입법경제상으로도 바람직해 보이지 않는 바(각주: 법제처 2020. 6. 22. 의견제시 20-0130 참조) 이러한 점을 자치법규 입안 시 참고하시기 바랍니다.

사. 질의 사에 대하여

질의 다에서 살펴본 바와 같이 출자·출연 기관은 지방자치단체가 설립하여 지방자치단체장의 감독을 받는 기관이기는 하지만, 출자·출연 기관 자체는 지방자치단체와 법인격을 달리하는 독립된 법인이고, 질의 라에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체의 업무를 위탁받은 위탁자는 위탁받은 범위 내에서 지방자치단체의 업무를 수행할 권한을 갖게 되나 그렇다고 하여 해당 기관이나 단체의 성격이 지방자치단체의 기관으로 변경되는 것은 아닙니다.

그리고 「근로기준법」 제11조에 따르면 이 법은 5명 이상 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용되므로 이러한 요건에 해당하는 출자·출연기관이나 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하는 기관·단체에도 당연히 적용될 것이므로 출자·출연기관이나 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하는 기관·단체에서 직장 내 괴롭힘이 발생한 경우 그 조치에 대해서는 「근로기준법」 제76조의3이 적용될 것입니다.

따라서 직장 내 괴롭힘이 발생한 경우 출자·출연기관이나 위탁 기관·단체의 장이 취하여야 할 조치에 대해 「근로기준법」 제76조의3과 동일한 내용을 조례로 규정할 수 없을 뿐만 아니라 별도로 조례로 규정할 필요도 없는 것으로 보입니다.

아. 질의 아에 대하여

「지방자치법」 제11조에 따르면 지방자치단체는 사법() 등 국가의 존립에 필요한 사무(제1호) 등 국가사무를 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 처리할 수 없으므로 국가사무와 관련된 내용은 조례로 제정할 수 없다고 할 것인 바, 고발은 수사 기관에 범죄 사실을 신고하여 수사 및 법인의 기소를 요구하는 절차로서 사법체계에 포함되므로 고발에 관한 내용은 원칙적으로 조례에서 규정할 사항은 아니라고 할 것입니다.

더 나아가 「형사소송법」 제234조에서는 누구든지 범죄가 있다고 사료하는 때에는 고발할 수 있다고 규정(제1항)하고 있고, 공무원은 그 직무를 행함에 있어 범죄가 있다고 사료하는 때에는 고발하여야 한다고 규정(제2항)하고 있는 바, 직장 내 괴롭힘이 범죄행위에 해당한다고 판단될 경우 출자·출연기관의 장이나 업무수탁 기관·단체의 장은 「형사소송법」 제234조제1항에 따라 당연히 고발할 수 있는 바, 이를 별도로 조례에 규정하는 것은 실익도 없다고 할 것이며, 더 나아가 지방자치단체장의 경우 「지방자치법」 제93조 및 제94조에 따라 선거로 선출되는 정무직공무원(각주: 「지방공무원법」 제2조제3항제1호가목)으로서 직무 수행 과정에서 범죄가 있다고 판단하는 때에는 「형사소송법」 제234조제2항에 따라 고발의 의무가 있다고 할 것인바, 조례에서 이와 달리 '고발할 수 있다'고 하는 것은 상위 법령에 반하는 것으로 적법하지 않다고 할 것입니다.

【관계 법령 및 자치법규 등】

「지방자치법」

제9조(지방자치단체의 사무범위)

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니한다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무

마. 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육

제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법령의 위임이 있어야 한다.

제66조(의안의 발의) ① 지방의회에서 의결할 의안은 지방자치단체의 장이나 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10명 이상의 연서로 발의한다.

제93조(지방자치단체의 장) 특별시에 특별시장, 광역시에 광역시장, 특별자치시에 특별자치시장, 도와 특별자치도에 도지사를 두고, 시에 시장, 군에 군수, 자치구에 구청장을 둔다.

제94조(지방자치단체의 장의 선거) 지방자치단체의 장은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.

제104조(사무의 위임 등)

② 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다.

③ 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다. 제105조(직원에 대한 임면권 등) 지방자치단체의 장은 소속 직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.

「근로기준법」

제76조의2(직장 내 괴롭힘의 금지) 사용자 또는 근로자는 직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위(이하 "직장 내 괴롭힘"이라 한다)를 하여서는 아니 된다.

제76조의3(직장 내 괴롭힘 발생 시 조치) ① 누구든지 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 알게 된 경우 그 사실을 사용자에게 신고할 수 있다.

② 사용자는 제1항에 따른 신고를 접수하거나 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 인지한 경우에는 지체 없이 그 사실 확인을 위한 조사를 실시하여야 한다.

③ 사용자는 제2항에 따른 조사 기간 동안 직장 내 괴롭힘과 관련하여 피해를 입은 근로자 또는 피해를 입었다고 주장하는 근로자(이하 "피해근로자등"이라 한다)를 보호하기 위하여 필요한 경우 해당 피해근로자등에 대하여 근무장소의 변경, 유급휴가 명령 등 적절한 조치를 하여야 한다. 이 경우 사용자는 피해근로자등의 의사에 반하는 조치를 하여서는 아니 된다.

④ 사용자는 제2항에 따른 조사 결과 직장 내 괴롭힘 발생 사실이 확인된 때에는 피해근로자가 요청하면 근무장소의 변경, 배치전환, 유급휴가 명령 등 적절한 조치를 하여야 한다.

⑤ 사용자는 제2항에 따른 조사 결과 직장 내 괴롭힘 발생 사실이 확인된 때에는 지체 없이 행위자에 대하여 징계, 근무장소의 변경 등 필요한 조치를 하여야 한다. 이 경우 사용자는 징계 등의 조치를 하기 전에 그 조치에 대하여 피해근로자의 의견을 들어야 한다.

⑥ 사용자는 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 신고한 근로자 및 피해근로자등에게 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.

제93조(취업규칙의 작성·신고) 상시 10명 이상의 근로자를 사용하는 사용자는 다음 각 호의 사항에 관한 취업규칙을 작성하여 고용노동부장관에게 신고하여야 한다. 이를 변경하는 경우에도 또한 같다.

1. ~ 10. (생략)

11. 직장 내 괴롭힘의 예방 및 발생 시 조치 등에 관한 사항

12. ~ 13. (생략)

「지방공무원법」

제67조의2(고충처리) ① 공무원은 누구나 인사·조직·처우 등 각종 근무조건과 그 밖의 신상문제와 관련한 고충에 대하여 상담을 신청하거나 심사를 청구할 수 있으며, 임용권자는 이를 이유로 불이익을 주는 처분이나 대우를 하여서는 아니 된다.

⑤ 고충상담이나 고충심사의 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「지방공무원 임용령」

제66조(고충상담의 처리)

③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 고충상담의 처리를 위하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

「지방공무원 교육훈련법」

제20조(직장훈련) ① 지방자치단체의 장은 소속 지방공무원의 정신자세의 확립과 직무수행능력의 향상을 위하여 직장훈련계획을 수립하고 이에 따라 훈련을 실시하여야 한다.

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」

제2조(적용 대상 등) ① 이 법은 지방자치단체가 설립하고 제5조에 따라 지정·고시된 출자기관 또는 출연기관(이하

“출자·출연 기관”이라 한다)에 대하여 적용한다. 이 경우 출자기관은 지방자치단체의 지분(대통령령으로 정하는 방법과 산정 기준에 따라 계산한 것을 말한다. 이하 같다)이 100분의 10 이상인 경우를 말한다.

제4조(지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등) ① 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 자본금 또는 재산의 전액을 출자 또는 출연하거나 지방자치단체 외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)와 공동으로 출자하거나 출연하여 「상법」에 따른 주식회사나 「민법」 또는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 재단법인을 설립할 수 있다.

1. ~ 2. (생략)

제5조(출자·출연 기관의 지정·고시 등) 행정안전부장관은 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 주무기관의 장(관계 법령에 따라 그 출자기관 또는 출연기관이 수행하는 업무와 관련한 사무를 관장하는 중앙행정기관의 장을 말한다. 이하 같다)과 지방자치단체의 장[출자·출연 기관을 설립한 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사(이하“시·도지사”라 한다)나 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)]을 말한다. 이하 같다]과 협의하여 제2조에 따라 이 법의 적용 대상이 되는 출자·출연 기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 변경하여 지정하고 고시한다. 다만, 회계연도 중이라도 다음 각 호의 구분에 따라 출자·출연 기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 변경하여 지정하고 고시할 수 있다.

1. ~ 2. (생략)

제13조(임직원에 대한 교육훈련) ① 출자·출연 기관은 임직원에 대하여 해당 기관의 경영성과와 지역주민에 대한 공공복리가 증대될 수 있도록 필요한 교육훈련을 실시하여야 한다.

제25조(지도·감독 등) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사업에 대하여 해당 출자·출연 기관을 지도하거나 감독할 수 있다.

1. 법령이나 조례에 따라 지방자치단체가 출자·출연 기관에 위탁한 사업

2. 지방자치단체의 소관 업무와 직접 관련되는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사업

② 출자·출연 기관의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.

1. 기구 및 정원의 변동에 관한 사항

2. 임직원의 채용과 면직, 보수체계 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 관한 규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항

「형사소송법」

제234조(고발) ① 누구든지 범죄가 있다고 사료하는 때에는 고발할 수 있다.

② 공무원은 그 직무를 행함에 있어 범죄가 있다고 사료하는 때에는 고발하여야 한다.