

서울특별시 특수형태근로종사자 권익 보호 및 지원을
위한 조례안
검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제2102호

나. 발 의 자 : 이광호 의원(찬성자 23명)

다. 발의일자 : 2021년 1월 6일

라. 회부일자 : 2020년 1월 21일

2. 제안이유

- 산업구조의 다변화로 「근로기준법」 상 근로자 외에 다양한 고용형태에서 노무를 제공하는 노동자들이 증가하고 있으나, 취약한 근무여건과 고용불안에 노출되어 있음. 이에 노동관계법 보호의 틀 밖에 존재하는 특수형태근로종사자들이 권익 보호와 안정적인 노동환경 조성을 위한 법·제도적 근거를 마련하고자 함.

3. 주요내용

가. 조례에서 정의와 적용대상을 규정함(안 제2조·제3조)

나. 특수형태근로종사자에 관한 시장의 책무를 정함(안 제4조)

- 다. 특수형태근로종사자 권익 보호 및 지원을 위한 기본계획과 시행계획을 수립하도록 함(안 제6조·제7조)
- 라. 특수형태근로종사자들의 계약상 권리를 보장하기 위해 권익보호 지침을 개발하여 보급·적용하도록 규정함(안 제9조)
- 마. 특수형태근로종사자 권익보호 지원센터를 설치하고 이를 위탁할 수 있도록 함(안 제10조·제11조)

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 제정안의 개요

- 제정안은 노동관계법의 적용을 받지 못하는 특수형태근로종사자의 권익 보호와 안정적인 노동환경 조성을 위한 법·제도적 근거를 마련하기 위해 발의되었음.

나. 제정안의 취지 및 필요성

- “특수형태근로종사자”는 근로계약을 체결하지 않고 업무위탁·위촉 계약 등에 따라 노무를 제공하고 수수료 등의 형태로 대가를 받는 「산업재해보상보험법 시행령」에 따른 13개 직종¹⁾과 「산업안전보건법 시행령」 제67조에서 규정한 9개 직종²⁾에 종사하는 사람을 말함.

1) 「산업재해보상보험법 시행령」 제125조의 적용대상 : 보험설계사, 건설기계조종사, 방문강사, 골프장캐디, 택배기사, 퀵서비스기사, 대출모집인, 신용카드모집인, 대리운전기사, 방문판매원, 대여제품 방문점검원, 가전제품 설치원, 화물차주(개인운송사업자가 아닌 지입차주)

2) 「산업안전보건법 시행령」 제67조의 적용대상 : 보험설계사, 건설기계운전사, 학습지교사, 골프장캐디, 택배기사, 퀵서비스기사, 대출모집인, 신용카드모집인, 대리운전기사

- 산업구조의 변화와 서비스업의 발달, 정보통신기술의 발전 등의 영향으로 교육·운송·판매 등의 업종에서 특수형태근로종사자의 수가 꾸준히 증가하고 있으며, 스마트기기와 디지털플랫폼을 통해 수요자와 공급자를 중개하는 대행업체 등의 다양한 업무로 확산되는 추세임.
- 우리나라 특수형태근로종사자는 최소 49만 8천명(통계청, 2020.8.)에서 최대 221만명(한국노동연구원, 2018) 규모로 추산되고 있으며, 서울시에서 활동하거나 노무를 제공하는 특수형태근로종사자는 29만 6천명 규모³⁾로 추정됨⁴⁾.
- 이들은 대부분 특정업체에 경제적으로 종속되어 직·간접적인 업무지시와 감독을 받아 직무를 수행하고 있으나, 근로계약이 아닌 업무위탁·위촉 계약에 따라 업무를 수행하고 있어, 노동관계법상의 근로자성⁵⁾을 인정받지 못한 채 열악한 임금조건과 노동환경에 처해 있음.
- 이에 정부는 「근로복지기본법」, 「산업안전보건법」, 「산업재해보상보험법」, 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 등에 특례 규정을 두고 특수형태근로종사자에 대한 보호와 지원을 확대하고 있음⁶⁾.

3) 근로복지공단 제공자료(2020.11. 특수형태근로종사자 입직자 기준)

4) 특수형태근로종사자 규모에 편차가 있는 이유는 조사기관 별로 특수형태근로종사자에 대한 기준이 다르고, 민간사업장 등에서 특수형태근로종사자로 등록하지 않는 경우가 많아 실태 파악이 어렵기 때문임.

5) 신분, 계약형식, 근로형태, 상용(일용) 여부를 불문하고 실질적으로 취업하여 인적·경제적 종속적인 노동관계 하에서 근로를 제공하는 상태

6) 현재 국회에 「특수형태근로종사자의 지위 및 보호에 관한 법률안」이 제출되어 있고, 정부도 특수형태근로종사자의 보호와 관련한 입법을 추진하고 있음.

- 제정안은 4차 산업혁명시대로의 전환과 노동시장의 환경변화로 다분화되고 있는 특수형태근로종사자에 대해 「근로기준법」상의 노동자와 유사한 수준의 사회적 보호방안을 마련함으로써 이들의 경제적·사회적 지위를 향상시키기 위한 것으로 그 입법취지는 타당한 측면이 있음.

다. 조례안의 주요 내용

(1) 특수형태근로종사자의 정의(안 제2조)

- 제정안은 “특수형태근로종사자”를 “자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다른 사람을 사용하지 아니하고 자신이 직접 노무를 제공하여 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻는 사람으로 「산업재해보상보험법」 제125조의 적용을 받는 사람”으로 정의하고 있음.
- 이는 최근 개정(2021.1.)된 「고용보험법」상의 “노무제공자”⁷⁾와 「근로복지기본법」상의 “특수형태근로종사자”에 대한 정의 규정을 인용한 것으로 보임.

< 관련 법률별 특수형태근로종사자의 정의 >

고용보험법	근로복지기본법	산업재해보상보험법	산업안전보건법
제77조의6(노무제공자인 피보험자에 대한 적용) ① 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른	제95조의2(특수형태근로종사자 등에 대한 특례) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사	제125조(특수형태근로종사자에 대한 특례) 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게	제77조(특수형태근로종사자에 대한 안전조치 및 보건조치 등) ① 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사

7) 「산업안전보건법」 등에서 사용하는 특수형태근로종사자의 개념이 노동제공플랫폼을 활용하는 퀵서비스 등을 포함하지 못한다는 이유로 노무제공자라는 포괄적인 개념을 사용함.

<p>사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 일정한 대가를 지급받기로 하는 계약(이하 “노무제공계약”이라 한다)을 체결한 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람(이하 “노무제공자”라 한다)과 이들을 상대방으로 하여 노무제공계약을 체결한 사업에 대해서는 제8조제2항에 따라 이 장을 적용한다.</p>	<p>람은 제2조제1호에도 불구하고 제19조부터 제27조까지 및 제31조를 적용할 때에는 그 사업의 근로자로 본다.</p> <p>1. 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다른 사람을 사용하지 아니하고 자신이 직접 노무를 제공하여 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻는 사람</p> <p>2. 「산업재해보상보험법」 제124조제1항에 따른 중·소기업 사업주(근로자를 사용하는 사업주는 제외한다)</p>	<p>노무(勞務)를 제공함에도 「근로기준법」 등 노동관계법이 적용되지 아니하며 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 사람으로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 자로 규정함.</p> <p>1. 주로 하나의 사업 또는 사업장에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것</p> <p>2. 노무를 제공함에 있어 타인을 사용하지 아니할 것</p>	<p>하게 노무를 제공하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있음에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하는 사람으로서 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 사람(이하 “특수형태근로종사자”라 한다)의 노무를 제공받는 자는 특수형태근로종사자의 산업재해 예방을 위하여 필요한 안전조치 및 보건조치를 하여야 한다.</p> <p>1. 대통령령으로 정하는 직종에 종사할 것</p> <p>2. 주로 하나의 사업에 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것</p> <p>3. 노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니할 것</p>
---	--	--	---

- 다만 특수형태근로종사자의 고용형태가 다양하게 분화되면서 플랫폼 노동을 포함해 새로운 업종에서 새로운 형태의 종사자들이 등장하고 있는 상황에서 「산업재해보상보험법」의 적용을 받는 13개 업종으로 제한할 필요가 있는지 입법·정책적 판단이 요구됨.

(2) 적용대상(안 제3조)

- 안 제3조는 조례의 적용대상을 서울시에 거주하거나 소재한 공공기관, 민간기업, 협회 또는 단체 등에게 노무를 제공하는 특수형태근로종사자로 하고 있음.

- ‘자치법규 업무매뉴얼(행정안전부)’에 따르면 자치법규는 해당 지방자치단체의 주민에 대해서만 효력이 미치는 것이 원칙이며, 예외적으로 해당 지방자치단체와 특별한 관계를 가진 자(공공시설의 이용자, 공물의 특별허가 사용자 등)에 대해서 그 효력이 인정됨.
- 그러나 제정안은 서울시에 거주하는 특수형태근로종사자 이외에도 서울시에 소재한 공공기관이나 민간기업 등에 노무를 제공하는 특수형태근로종사자도 그 적용대상으로 하고 있으므로 자치법규의 효력범위가 지나치게 확대됐음.
- 따라서 제정안의 적용대상을 서울시에 거주하는 특수형태근로종사자와 서울시와 그 산하 공공기관이나 위탁·위임 등의 계약을 통해 서울시 소관업무를 수행하는 법인이나 협회, 단체 등을 위해 노무를 제공하는 특수형태근로종사자로 제한할 필요가 있음.

< 수정의견 >

제정안	수정의견
제3조(적용대상) 이 조례는 서울특별시에 거주하거나 서울특별시에 소재한 공공기관, 민간기업, 협회 또는 단체 등에게 노무를 제공하는 특수형태근로종사자를 대상으로 한다.	제3조(적용대상) 이 조례는 서울특별시에 거주하거나 서울특별시 산하 공공기관이나 위탁·위임 등의 계약을 통해 서울특별시 소관 업무를 수행하는 법인이나 협회, 단체 등에게 노무를 제공하는 특수형태근로종사자를 대상으로 한다

(3) 시장의 책무(안 제4조)

- 안 제4조는 특수형태근로종사자가 부당하고 불공정한 계약관계에 놓이는

것을 방지하고, 권익보호와 안정적 노무 제공을 위한 제도와 환경을 조성하며, 「근로기준법」상의 노동자와 달리 불공정한 대우를 받지 않도록 시장에게 책무를 부여하고 있음.

- 이는 특수형태근로종사자에 대한 지원 정책을 시정에 적극 반영하고 시행하도록 시장의 책임과 책무를 자치법규에 명확히 정함으로써 정책의 실효성과 지속성을 확보하는 입법·정책적 효과를 기대할 수 있음.

(4) 다른 법령 및 조례와의 관계(안 제5조)

- 안 제5조는 특수형태근로종사자의 권익 보호와 지원에 관하여 이 조례를 기본으로 따르도록 하고, 다른 조례를 제·개정할 경우 이 조례의 내용에 부합하도록 규정함.
- 이에 대해 법제처는 ‘다른 조례의 제·개정시에 이 조례의 내용에 부합되도록 해야한다’ (안 제5조제2항)와 같이 다른 조례와의 관계를 포괄적으로 규정할 경우 실제 법령 해석상 다른 조례와의 저촉 문제 등 의문을 일으킬 소지가 많아 피하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하고 있음 [참고자료].

(5) 계획의 수립과 실태조사, 지침의 보급 등(안 제6조부터 안 제9조까지)

- 안 제6조는 특수형태근로종사자의 권익 보호와 지위향상, 안정적 활동을 보장하기 위한 ▶ 정책의 기본방향과 추진목표, ▶업종별 보호·지원 대책,

- ▶재원조달 방안, ▶피해 예방과 구제를 위한 교육·홍보, ▶법·제도 개선사항 등을 포함한 기본계획을 5년마다 수립·시행토록 하고 있음.
- 안 제7조는 기본계획에 따라 매년 시행계획을 수립하도록 하고, 추진실적을 점검·평가하고 그 결과를 다음연도에 반영함으로써 기본계획과 시행계획의 연계성과 체계성을 강화하고 있음.
- 안 제8조는 특수형태근로종사자의 권익 보호와 활동 지원을 위해 ▶계약형태, ▶보수, ▶계약조건, ▶피해 등의 노동환경 실태를 조사하고 전문기관 등에 위탁할 수 있도록 하고 있음.
- 특수형태근로종사자 규모가 조사기관별로 차이가 나고 있어 다양하게 분화되고 있는 업종에 대한 현황 파악과 보호·지원 대책의 마련이 어려운 점을 고려할 때 정책수립의 기초가 되는 실태조사는 반드시 필요함.
- 다만, 실태조사 내용을 기본계획이나 시행계획에 반영하도록 하는 규정이 없으므로 계획 수립 단계에서 실태조사 결과를 반영토록 하여 실질적이고 촘촘한 지원계획을 수립하도록 해야 할 것임.
- 안 제9조는 특수형태근로종사자의 권익 보호와 계약상 권리 보장을 위해 권익보호지침(이하 “지침”)을 개발·보급하고, 서울시와 그 산하기관, 구청장, 민간기업 등의 장에게 지침의 준수를 권장하고, 서울시와 산하기관과 용역을 체결하거나 보조금을 받는 민간기업·기관·협회 등에게 지침을 따르도록 요청할 수 있도록 하였음.

- 특수형태근로종사자의 법적 지위와 보호 범위를 제도적으로 확립하기 위해서는 서울시의 행·재정적인 영향을 받는 광의의 공적영역부터 지침 수준을 선도적으로 시작하여 민간부문으로까지 저변이 확산되어야 할 것임.

(6) 권익보호 지원센터(안 제10조, 안 제11조)

- 특수형태근로종사자에 대한 부당 계약, 보수 지연지급 등의 피해 예방과 구제 지원을 위해 권익보호 지원센터(이하 “지원센터”)를 설치·운영토록 하고, 그 운영을 전문성이 있는 산하기관이나 민간기관·단체에 위탁할 수 있도록 하였음.
- 지원센터는 「서울특별시 프리랜서 권익 보호 및 지원을 위한 조례」상의 ‘프리랜서 지원센터’ 나 서울노동권익센터 등의 노동자복지시설과 유사·중복성이 있으므로 이들 센터와의 통합조정 하는 방안을 강구할 필요가 있음.

(7) 관련 기관·단체에 대한 지원(안 제12조)

- 안 제12조는 특수형태근로종사자의 권익 보호를 위해 ▶경력관리 지원, ▶경력개발을 위한 교육·훈련, ▶사기진작 행사 개최, ▶피해사례 조사와 보호를 위한 캠페인, ▶지원 사업에 대한 정책 제언 등을 수행하는 기관이나 단체를 행정적·재정적으로 지원할 수 있도록 했음.
- 이 중, 사기진작 행사나 정책 제언 등의 사업은 보조금 지원사업의 명확성과 구체성이 떨어지므로 이를 지원에 포함시킬지는 신중한 판단이 필요함.

라. 종합의견

- 정부와 지방자치단체 차원에서 특수형태근로종사자에 대한 지원을 확대하고 있으나, 저임금과 고용불안, 불공정계약, 안전사고 등과 같은 열악한 노동환경과 노동조건에 여전히 처해 있음.
- 제정안은 서울시 차원에서 특수형태근로종사자의 권익 보호와 안정적인 활동을 지원하여 정부정책과 현행법령의 사각지대를 보완한다는 측면에서 의미가 있음.
- 다만, 「지방자치법」의 취지에 부합하도록 조례의 적용대상을 서울시에 거주하거나 서울시와 그 산하 공공기관의 업무를 위해 노무를 제공하는 특수형태근로종사자로 제한할 필요가 있으며, 다른 조례와의 관계를 보다 명확히 규정하여 조례의 해석과 적용에 혼란을 방지해야 할 것임.

담당 조사관	연락처
최 범 준	02-2180-8058

[참고자료]

[법제처 의견제시 사례]

안건번호 : 의견15-0272

요청기관 : 서울특별시

회신일자 : 2015. 10. 7.

1. 질의요지

기본 조례를 제정하면서, ‘다른 조례와의 관계’ 조문을 “다른 조례의 제·개정 시 이 조례의 취지를 고려하고 부합하도록 하여야 한다.”고 두는 것이 가능한지?

2. 의견

아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

3. 이유

「서울특별시 사회적 가족도시 구현을 위한 1인 가구 지원 기본 조례안」(이하 “서울특별시 조례안”이라 함) 제6조에서는 ‘다른 조례와의 관계’를 “서울특별시는 다른 조례를 제·개정 할 때 이 조례의 취지를 고려하여야 하며, 1인 가구와 관련된 다른 조례를 제정하거나 개정 하는 경우에는 이 조례에 부합하도록 하여야 한다.”고 규정하고 있는데, 이와 같이 기본 조례를 제정하면서, ‘다른 조례와의 관계’ 조문을 “다른 조례의 제·개정 시 이 조례의 취지를 고려 하고 부합하도록 하여야 한다.”고 두는 것이 가능한지에 관한 질의로 보입니다.

다른 조례와의 관계를 규정하는 방식은 그 조례와 다른 조례와의 관계를 어떻게 설정하는가에 따라 여러 가지 방식이 있습니다. 이에는 1) 다른 조례를 우선 적용하고, 다른 조례에 특별한 규정이 없는 경우에만 그 조례의 규정을 적용하도록 하는 방식, 2) 그 조례를 다른 조례보다 우선 적용하도록 하는 방식, 3) 일정 사항에 대해서는 그 조례를 우선 적용하고, 다른 사항에 대해서는 다른 조례를 우선 적용하도록 하는 방식, **4) 다른 조례의 제·개정 시 그 조례의 목적이나 이념에 맞도록 해야 한다는 규정을 두는 방식**이 있습니다(『자치법규 입안 매뉴얼』, 법제처, 2013, pp. 82~84. 참조).

이 중 4)의 방식은 그 조례에서 규율하려는 대상이나 사항에 대하여 다른 조례와의 적용상 선후관계를 구체적으로 명확하게 하지 않고 포괄적으로 그 조례의 제정 목적이나 이념에 맞도록 다른 조례를 제정·개정해야 한다는 내용으로 다른 조례와의 관계를 규정하는 방식입니다. 이런 규정 방식은 다른 조례와의 관계를 지나치게 포괄적으로 규정한 것으로서 실제 법령 해석상 다른 조례와의 저촉 문제 등 의문을 일으킬 소지가 많으므로 피하는 것이 바람직합니다(『자치법규 입안 매뉴얼』, 법제처, 2013, p. 84. 참조).

한편, 자치법규는 상위법령에 위반하는 규정을 둘 수 없으므로 다른 조례와의 관계에 관한 규정을 둘 때에는 법령의 위임에 따라 제정되는 조례(이하 “위임조례”라 함)보다 우선하는 규정을 두는 것은 법령 위반의 소지가 있을 수 있으므로 다른 조례와의 관계에 관한 규정을 둘 때 주의하여야 합니다(『자치법규 입안 매뉴얼』, 법제처, 2013, p. 82. 참조).

서울특별시조례안 제6조의 규정은 앞서 살펴본 ‘다른 조례와의 관계를 규정하는 방식’과 관련하여 ‘4) 다른 조례의 제·개정 시 그 조례의 목적이나 이념에 맞도록 해야 한다는 규

정을 두는 방식'에 해당하는 것으로서, 이와 같이 규정하는 것이 가능한 할 것이나, 앞서 살펴본 바와 같이 이런 규정 방식은 다른 조례와의 관계를 지나치게 포괄적으로 규정한 것으로서 실제 법령 해석상 다른 조례와의 저촉 문제 등 의문을 일으킬 소지가 많으므로 피하는 것이 바람직합니다.

더군다나 위임조례보다 우선하는 규정을 두는 것은 법령 위반의 소지가 있을 수 있으므로 다른 조례와의 관계에 관한 규정을 둘 때 주의하여야 하고, 위임조례의 경우에는 해당 조례를 제·개정할 때 상위법령의 위임 범위 안에서 제·개정하면 될 뿐 다른 조례와의 관계를 검토할 필요가 없으므로, 서울특별시조례안 제6조와 같이 '다른 조례와의 관계'를 규정할 경우 위임 조례와의 관계에 있어서는 해당 조항이 형해화될 우려도 있습니다.

이와 관련하여 '다른 조례와의 관계를 규정하는 방식'에는 1) 다른 조례를 우선 적용하고, 다른 조례에 특별한 규정이 없는 경우에만 그 조례의 규정을 적용하도록 하는 방식, 2) 그 조례를 다른 조례보다 우선 적용하도록 하는 방식, 3) 일정 사항에 대해서는 그 조례를 우선 적용하고, 다른 사항에 대해서는 다른 조례를 우선 적용하도록 하는 방식도 있으므로, 서울특별시조례안과 다른 조례와의 관계를 어떤 방식으로 설정하는 것이 조례간의 관계를 명확히 하여 조례를 해석하고 집행할 때 문제가 없을 것인지 관계 법령을 종합적으로 검토한 후 표현 방식을 정하시기 바랍니다.

참고로 조례가 기본법적 성격이나 일반법적 성격을 가지고 있어 특별 조례에서 규정하고 있는 사항을 우선 적용하고 특별 조례에서 정하고 있지 않는 사항에 대하여 일반적으로 그 조례를 적용하려는 경우에는 1) 다른 조례를 우선 적용하고, 다른 조례에 특별한 규정이 없는 경우에만 그 조례의 규정을 적용하도록 하는 방식이 쓰임을 알려 드립니다(『자치법규 입안 매뉴얼』, 법제처, 2013, p. 83. 참조).