

서울특별시 프리랜서 권익 보호 및 지원을 위한 조례안

심사보고서

의안번호	99
------	----

2018. 9. 7.
기획경제위원회

I. 심사경과

가. 제출일자 및 제출자 : 2018년 8월 16일, 서윤기 의원(찬성위원 39명)

나. 회부일자 : 2018년 8월 21일

다. 상정결과 :

【서울특별시의회 제283회 임시회】

- 제3차 기획경제위원회(2018.9.7.) 상정, 검토보고, 의결(수정안가결)

II. 제안설명의 요지

- 정보통신기술의 발전과 조직구조의 유연화, 고용형태 다변화의 영향으로 일정한 소속 없이 비종속적인 관계에서 자유롭게 계약을 체결하고 용역을 제공하는 프리랜서 형태의 종사자들이 급속하게 증가하고 있음.
- 그러나 이들은 관계 법령상 근로자나 자영업자로 분류하기 어려운 직업적 모호성으로 인해 매우 취약한 사회안전망 속에서 각종 불공정

거래로부터 보호받지 못하는 상황에 처해 있음. 서울시의 실태조사에서도 프리랜서의 월 평균 수입은 약 153만원으로 최저임금(157만원)에 못 미치고, 계약서 미작성, 보수 지연지급 등 불공정 거래가 빈번하게 발생하고 있음.

- 이에 프리랜서의 권익 보호 및 활동 지원 사항을 규정함으로써 프리랜서 형태의 종사자들의 고용 및 근로조건 등과 관련하여 권익 침해 및 차별을 받지 않도록 보호하고 안정적인 활동을 할 수 있도록 지원하려는 것임.

Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 강상원)

가. 조례안의 개요

- 사회적 안전망의 사각지대에 있는 프리랜서를 권익 침해와 차별로부터 보호하고 안정적인 활동을 지원하기 위하여 프리랜서 권익보호 및 지원계획의 수립, 공정거래지침의 보급, 공정거래지원센터의 설치·운영 등을 규정하고 있음.

나. 프리랜서의 의의와 현황

- 프리랜서는 사전상의 의미로 “일정한 소속 없이 자유계약으로 일하는 사람”을 의미하나 우리나라에서는 아직 법적으로 명확하게 확립된 개념은 없음.
- 「근로기준법」은 근로자를 “직업의 종류를 불문하고 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자”(제14조)로 규정하고 있으며, 근로자성이 인정되어야 「근로기준법」 등 노동관계법에 의한 보호를 받을 수 있음.
- 새로운 직종이 증가하고 노동 형태가 다양해짐에 따라 근로자성의 인정 여부가 중요한 문제가 되고 있으며 우리나라는 종속관계의 성립을 근로자성에 대한 판단 기준으로 보고 있음.

- 우리 법원은 사안별로 경제적·사회적 여러 조건을 종합하여 근로자성을 판단한다는 입장이나¹⁾, 실제 종속관계에 있음에도 불구하고 근로자성을 인정받지 못해 노동법의 보호를 받지 못하는 근로자들이 문제가 되고 있음.
- 예외적으로 「산업재해보상법」에서는 특정직군을 특수형태근로종사자로 규정하여(제125조) 산업보험에 가입할 수 있도록 보호하고 있음.
 - 「산업재해보상법시행령」 제125조는 보험설계사, 학습지교사, 골프장 캐디, 퀵서비스 배달기사, 신용카드회원 모집인, 대리기사 등을 열거하고 있음.
- 하지만, 일반적으로 프리랜서는 특수형태근로종사자 외에도 창조성을 기반으로 독립성을 누리는 IT산업과 문화·예술 산업의 종사자가 포함되고 있어 프리랜서의 범위를 명확하게 정할 수 없음.

1) 대법원 1994. 12. 9. 선고94다22859 판결 등

“근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부는 계약의 형식이 고용계약인지 도급계약인지보다 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 하고 위에서 말하는 종속적인 관계가 있는지 여부는 업무내용을 사용자가 정하고 취업규칙 또는 복무인사 규정 등의 적용을 받으며 업무수행과정에서 사용자가 상당한 지휘·감독을 하는지, 사용자가 근무시간과 근무 장소를 지정하고 근로자가 이에 구속을 받는지 노무제공자가 스스로 비품·원자재나 작업도구 등을 소유하거나 제자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지, 노무제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지와 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격인지 기본급이나 고정급이 정하여졌는지 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항, 근로제공관계의 계속성과 사용자에게 대한 전속성의 유무와 그 정도, 사회보장제도에 관한 법령에서 근로자로서 지위를 인정받는지 등의 경제적·사회적 여러 조건을 종합하여 판단하여야 한다.”

- 즉, 특수형태근로종사자를 제외한 프리랜서는 종속관계 여부에 따라 수행하는 용역마다 근로자가 되거나 자영업자가 될 수 있어 프리랜서에 대한 정확한 현황 파악이 어려움.
 - 한국노동연구원의 보고서²⁾에 따르면, 2012년 기준으로 특수형태근로종사자 54만 5천명과 고용원이 없는 자영업자 481만명을 합산하여 프리랜서를 535만 5천명을 추정하고 있음(전체 취업자 2,485만 9천명의 19.3%).
- 최근 서울시에서 프리랜서 1,000명을 대상으로 실시한 노동환경 실태조사 결과(2018년 2월~4월 실시)에 따르면, 프리랜서의 월 평균 수입은 152만 9천 원으로, 2018년도 서울시 생활임금(176만 원)이나 월평균 최저임금(157만 원)보다 낮은 열악한 수준을 보이고 있음.
- 특히, 보수가 정해지는 객관적인 기준이 없고 업계의 관행에 따라 결정되는 경우가 많아 상당수의 프리랜서들이 일에 대한 적절한 보상을 받지 못하는 것으로 밝혀졌음³⁾.
- 또한, 응답자의 44.2%가 거래과정에서 계약서를 작성하지 않으며, 상당수의 프리랜서들이 거래과정에서 일방적 계약해지와 보수의 지연지급 및 체불로 인한 피해를 입고 있는 것이 확인되었음.

2) 프리랜서의 노동과 위험(프리랜서 사회안전망 구축을 위한 정책과제), 이승렬 외 4인, 한국노동연구원, 2013년.

3) 조사결과에 따르면 일에 대한 보수가 정해지는 기준 1위(24.4%)가 '업계의 관행'임.

다. 조례안의 주요 내용

(1) 프리랜서의 의의와 적용대상(안 제2조, 제3조)

- 안 제2조에서 “프리랜서”의 정의를 “「근로기준법」 등 노동관계법에 적용받지 않고 계약의 형식과 무관하게 일정한 기업이나 조직에 소속되지 않은 채 자유계약에 의해 일을 하는 사람”이라 규정하고 있음.
- 이 정의는 「근로기준법」의 적용 여부, 업무수행의 독립성을 기준으로 프리랜서를 구분하고 있으며, 현재 종속관계를 기준으로 근로자성을 판단하는 판례의 태도와 결과적으로 일치하고 있음⁴⁾.
- 안 제3조는 지원대상의 범위를 서울시에 거주하거나 서울시에 소재한 공공기관, 민간기업, 단체 등에게 용역을 제공하는 프리랜서로 정하여 타 지방의 프리랜서들도 이 조례의 보호와 지원을 받을 수 있도록 하였음.

(2) 계획의 수립과 지침의 보급(안 제6조, 안 제7조, 안 제9조)

- 안 제6조는 프리랜서의 권익보호, 지위향상, 안정적인 활동을 목적으로 ‘프리랜서 권익 보호 및 지원 기본계획’(이하 ‘기본계획’)을 5년마다 수립하도록 하고 프리랜서의 보호와 지원을 위한 기본방향 및 추진목표와 프리랜서 지원 사업들을 열거하고 있음.

4) 소속되지 않은 채 독자적으로 근로를 제공한다면 종속관계가 없는 것이고 결과적으로 「근로기준법」의 적용을 받지 않음.

- 안 제7조는 기본계획에 따라 매년 프리랜서 권익 보호 및 지원을 위한 시행계획을 수립하도록 하고 매년 추진실적을 점검·평가하여 그 결과를 다음연도에 반영함으로써 기본계획과 시행계획의 연계성을 강화하고 지원대상의 정책수요를 고려한 실효성있는 사업이 되도록 하였음.
- 안 제9조는 프리랜서 권익 보호와 지위 향상을 위하여 서울시가 프리랜서 공정거래 지침(이하 ‘지침’)을 개발·보급하고 구청장, 민간기업 등의 장에게 지침의 준수를 권장할 수 있다고 규정하고 있음.
- 또한, 서울시 및 산하기관과 용역계약을 체결하거나 보조금을 받는 민간단체 등에 대하여 지침을 따르도록 요청하고 미이행하는 경우에 용역계약을 해지할 수 있다고 규정하고 있음.
- 다만, 민간단체 등이 요청을 미이행하는 경우 계약을 해지하도록 하여 사실상 요청이 강제력을 갖는다는 점에서 법률유보의 원칙에 반할 수 있음(「지방자치법」 제22조5).
- 아울러 지방계약법⁶⁾은 상대방의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 것을 막고 있으며, 지침의 준수가 용역계약에 포함되어도 계약 이행의 중대한 사유가 아니라면 원칙적으로 계약을 해지할 수 없다는 현실적 한계가 있음.

5) 「지방자치법」 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 법률의 위임이 있어야 한다.

6) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조(계약의 원칙) ① 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 하며, 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다.

(3) 공정거래지원센터(안 제10조, 안 제11조)

- 안 제10조는 시장에게 부당 계약, 보수 지연 지급, 저작권 침해 등 프리랜서의 불공정거래로 인한 피해를 방지하고 구제를 지원하기 위하여 공정거래 지원센터(이하 ‘지원센터’)를 설치·운영하도록 규정하고 있음.
- 안 제11조는 공정거래 지원센터 운영을 전문성이 있는 산하기관 또는 민간기관 및 단체에 대한 위탁할 수 있도록 규정하여 민간위탁에 대한 법적 근거를 마련하고 있음.
- 다만, 안 제10조에 따라 지원센터가 수행하는 업무가 현재 서울시에서 운영하는 노동권익센터와 유사하거나 중복되는 부분이 많아 프리랜서만을 지원대상으로 하는 별도의 센터가 필요한지에 대한 정책적 판단이 필요함.
 - 서울노동권익센터는 일반적인 노동 문제 외에도 감정노동자 등 특정 노동 영역에 대한 사업도 함께 수행하고 있음.

<공정거래 지원센터와 노동권익센터의 기능 비교>

공정거래 지원센터 기능(조례안 제10조 제2항)	노동권익센터의 기능(18년 사업)
1. 프리랜서를 위한 법률·세무·노무 상담 및 대응 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 상시 노동상담 • 청(소)년노동권 법률지원 • 서울시 노동상담DB 운영 • 상담자를 위한 노동상담 매뉴얼 발간
2. 불공정거래 피해 예방 및 구제	<ul style="list-style-type: none"> • 노동상담 사례집 발간 • 중소기업주를 위한 노동법 상담 • 취약계층 노동자 권리구제지원
3. 프리랜서 권익 보호를 위한 교육 및 홍보	<ul style="list-style-type: none"> • 서울노동아카데미 • 중소기업주를 위한 노동법률 교육 • 노동존중인식 확산 홍보 캠페인 • 노동정책 연구조사 네트워크 운영

4. 프리랜서 권익 보호를 위한 단체 설립 및 육성 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 노동권익센터 민관협력 운영체계 구축 • 권익센터-자치구 노동센터 협력체계 구축 • 노동거버넌스 협력체계 구축 • 풀뿌리 노동커뮤니티 실태와 네트워크 연구
5. 그 밖에 불공정거래 피해 예방 및 구제 지원을 위해 필요한 사무	<ul style="list-style-type: none"> • 취약계층 노동자 노동실태조사 • 서울시 일·가정 양립 지원을 위한 노동시장 혁신과제 연구 • 아파트 경비노동자 고용유지 대책반 운영 • 休서울이동노동자쉼터 운영

라. 종합의견

- 자신의 기술과 능력을 이용하여 독립적으로 활동하는 프리랜서는 자신의 일에서 발생하는 위험을 스스로 부담하되 그 만큼 높은 수입으로 이를 상쇄하는 것으로 알려져 있으나, 우리나라의 대다수 프리랜서들은 열악한 근로 조건과 처우로 어려움을 겪고 있음.
 - 프리랜서가 사실상 고용주에 종속되어 근로를 제공하더라도 근로자로서 보호를 받지 못하고 자영업자로 불리한 처우를 받고 있는 경우가 많음.
- 따라서, 제정안은 관계 법령상 근로자나 자영업자로 분류하기 어려운 직업적 모호성 때문에 그간 취약한 사회안전망 속에서 각종 불공정 거래로 피해를 입고 있던 프리랜서의 권익을 보호하고 안정적인 활동에 기여할 수 있을 것으로 평가됨.
- 다만, 안 제9조에서 지침에 어떤 내용이 포함되는지 구체적으로 규정하고 있지 않은 상황에서 민간기업 등에 지침의 준수를 요청하고 불이행에 대하여 계약을 해지한다는 규정은 상위법령의 위반 소지가 있으므로 삭제가 필요함.

IV. 질의 및 답변요지 : 「없음」

V. 토론요지 : 「없음」

VI. 심사결과 : 수정안가결

(재적위원 12명, 참석위원 9명, 전원찬성)

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

서울특별시 프리랜서 권익 보호 및 지원을 위한 조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 99
----------	-------

제안년월일 : 2018년 9월 7일
제안자 : 기획경제위원장

1. 수정이유

- 서울특별시 프리랜서 공정거래 지침을 민간기업 등에게 준수를 요청하고 불이행에 대하여 계약을 해지한다는 규정은 「지방자치법」, 지방계약법의 위반 소지가 있어 삭제하고 형식에 맞지 않는 부분을 정비하고자 함.

2. 수정의 주요 내용

- 가. 시장은 서울시 및 그 산하기관과 용역계약을 체결하거나 보조금 등을 받는 민간기업·기관·협회에게 지침의 준수를 요청할 수 있음(안 제9조 제3항)

서울특별시 프리랜서 권익 보호 및 지원을 위한 조례안에 대한 수정안

서울특별시 프리랜서 권익 보호 및 지원을 위한 조례안을 다음과 같이 수정한다.

안 제9조제3항을 다음과 같이 한다.

③ 시장은 서울특별시 및 그 산하기관과 용역계약을 체결하거나 보조금 등을 받는 민간기업·기관·협회 등으로 하여금 공정거래 지침을 따르도록 요청할 수 있다.

안 제12조 중 “③”을 “②”으로 한다.

<수정안 조문대비표>

제정안	수정안
<p>제9조(공정거래 지침) ① ~ ② (생략)</p> <p>③ 시장은 서울특별시 및 그 산하기관과 용역계약을 체결하거나 보조금 등을 받는 민간기업·기관·협회 등으로 하여금 공정거래 지침을 따르도록 요청할 수 <u>있고</u>, 이를 이행하지 않을 때에는 그 용역계약을 해지할 수 있다.</p>	<p>제9조(공정거래 지침) ① ~ ② (제정안과 같음)</p> <p>③ 시장은 서울특별시 및 그 산하기관과 용역계약을 체결하거나 보조금 등을 받는 민간기업·기관·협회 등으로 하여금 공정거래 지침을 따르도록 요청할 수 <u>있다</u>.</p>
<p>제12조(기관·단체 지원) ① (생략)</p> <p>③ 제1항의 재정적 지원에 관한 구체적인 사항은 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에 따른다.</p>	<p>제12조(기관·단체 지원) ① (제정안과 같음)</p> <p>② 제1항의 재정적 지원에 관한 구체적인 사항은 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에 따른다.</p>

서울특별시 프리랜서 권익 보호 및 지원을 위한 조례안

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시에서 활동하고 있는 프리랜서들이 보수 및 고용방식, 계약조건 등과 관련하여 권익 침해와 차별을 받지 않도록 보호하고 안정적인 활동을 할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 “프리랜서”란 「근로기준법」 등 노동관계법에 적용받지 않고 계약의 형식과 무관하게 일정한 기업이나 조직에 소속되지 않은 채 자유계약에 의해 일을 하는 사람을 의미한다.

제3조(적용대상) 이 조례는 서울특별시에 거주하거나 서울특별시에 소재한 공공기관, 민간기업, 협회 또는 단체 등에게 용역을 제공하는 프리랜서를 대상으로 한다.

제4조(시장의 책무) ① 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 프리랜서가 부당하고 불공정한 계약관계에 놓이는 것을 방지하기 위해 노력해야 한다.

② 시장은 프리랜서의 권익을 보호하고 안정적으로 활동할 수 있는 제도와 환경을 조성하기 위해 노력해야 한다.

③ 시장은 프리랜서가 「근로기준법」 등에 따른 법상 근로자가 아니라는 이유로 차별하는 관행을 해소하고 공정한 대우를 받을 수 있도록 노력해야 한다.

제5조(다른 조례와의 관계) ① 프리랜서의 권익 보호와 지원에 관하

여 다른 법령이나 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따른다.

② 프리랜서의 권익 보호를 위하여 다른 조례를 제정 또는 개정하는 경우에는 이 조례의 내용에 부합되도록 해야 한다.

제6조(기본계획) ① 시장은 프리랜서의 권익 보호와 지위향상, 안정적인 활동 등을 지원하기 위하여 서울특별시 프리랜서 권익 보호 및 지원 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 프리랜서 보호 및 지원을 위한 기본방향 및 추진목표
2. 업종별 프리랜서 보호 및 지원을 위한 대책
3. 기본계획의 실행을 위한 재원 조달 방안
4. 프리랜서 피해 예방 및 구제를 위한 교육·홍보
5. 프리랜서 보호 및 지원을 위한 법·제도 개선사항
6. 그 밖에 프리랜서 권익 보호 및 지원을 위하여 필요한 사항

③ 시장은 기본계획을 수립하는 경우에는 공청회, 토론회 등을 개최해 시민, 전문가, 관련 단체나 협회, 이해당사자 등의 의견을 들어야 한다.

제7조(시행계획) ① 시장은 기본계획에 따라 매년 프리랜서 권익 보호 및 지원을 위한 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행해야 한다.

② 시장은 시행계획의 추진실적을 점검·평가하고, 그 결과를 다음연도 시행계획에 반영해야 한다.

제8조(실태조사) ① 시장은 프리랜서의 권익을 보호하고 활동을 지원하기 위하여 필요한 경우에는 계약형태, 보수, 계약조건 등 프리

랜서 노동환경 실태를 조사할 수 있다.

② 시장은 제1항에 따른 실태조사를 실시하는 경우에는 전문기관 또는 단체에 위탁할 수 있고, 이 경우 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

제9조(공정거래 지침) ① 시장은 프리랜서의 권익 보호와 지위 향상을 위하여 서울특별시 프리랜서 공정거래 지침(이하 “공정거래 지침”이라 한다)을 개발하여 보급한다.

② 시장은 서울특별시 및 그 산하기관으로 하여금 공정거래 지침을 따르도록 하고, 서울특별시 구청장 또는 민간기업·기관·협회 등의 장에게 공정거래 지침의 준수를 권장할 수 있다.

③ 시장은 서울특별시 및 그 산하기관과 용역계약을 체결하거나 보조금 등을 받는 민간기업·기관·협회 등으로 하여금 공정거래 지침을 따르도록 요청할 수 있다.

제10조(공정거래 지원센터) ① 시장은 프리랜서의 부당 계약, 보수 지연지급, 저작권 침해 등 불공정거래 피해 예방 및 구제 지원을 위하여 서울특별시 프리랜서 공정거래 지원센터(이하 “지원센터”라 한다)를 설치·운영 할 수 있다.

② 지원센터는 다음 각 호의 사무를 수행한다.

1. 프리랜서를 위한 법률·세무·노무 상담 및 대응 지원
2. 불공정거래 피해 예방 및 구제
3. 프리랜서 권익 보호를 위한 교육 및 홍보
4. 프리랜서 권익 보호를 위한 단체 설립 및 육성 지원
5. 그 밖에 불공정거래 피해 예방 및 구제 지원을 위해 필요한 사무

제11조(지원센터 운영의 위탁) ① 시장은 제10조의 지원센터 운영에 관한 사무를 사업추진의 전문성이 있는 산하기관 또는 민간기관·단

체에 위탁할 수 있다.

② 제1항에 따른 사무의 위탁에 관하여 필요한 절차 및 방법 등에 관하여는 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」를 준용한다.

제12조(기관·단체 지원) ① 시장은 프리랜서의 권익보호를 위해 관련 사업을 추진하는 기관과 단체에 대하여 예산의 범위에서 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

② 제1항의 재정적 지원에 관한 구체적인 사항은 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에 따른다.

제13조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.