서울특별시 필수노동자 지원에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제1897호

나. 제 안 자 : 이동현 의원 외 19명

다. 제안일자 : 2020년 10월 8일

라. 회부일자 : 2020년 10월 26일

2. 제안이유

○ 코로나19와 같은 재난상황 등에서 각종 위험에 노출된 채 대면업무를 수행하는 필수노동자들이 안전하고 안정적으로 근무할 수 있도록 보호하고 지원함으로써 이들이 존중받는 사회적 분위기를 조성하고 시민생활 안정과 재난극복에 이바지하고자 함

3. 주요내용

○ 조례에서 사용하는 용어를 정의함(안 제2조)

○ 적용대상을 규정하여 시장의 책무를 수행할 수 있도록 함(안 제3조)

○ 재난 발생에 따른 필수 노동자 지원을 위한 계획을 수립하여 시행할 수 있도록 함(안 제5조)

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 제정안의 개요

○ 제정안은 코로나19 등과 같은 재난 상황에서 사회기능 유지를 위해 필수적으로 대면업무를 수행해야 하는 노동자의 보호와 지원을 위한 법·제도적 기반을 마련하고자 발의되었음.

나. 조례 제정의 필요성

○ 코로나19로 인해 우리 사회가 온라인·비대면 사회로 빠르게 전환되고 있는 상황에서 국민의 생명과 안전, 사회기능 유지를 위해 불가피하게 대면 업무를 지속해야 하는 핵심영역에 종사하는 이른바 필수노동자들이 있음.

○ 그러나 필수노동자의 대부분은 권력의 격차(power differential)에서 발생하는 자본과 노동의 힘의 불균형으로 인해 장시간 노동, 산업재해, 감염 위험, 저임금 등 열악한 노동조건에 노출되어 있음.

○ 코로나19와 같은 국가적 위기 속에서 이러한 필수노동자들 덕분에 일상생활을 유지할 수 있었던 바, 이들을 위한 노동조건 개선과 산업안전 강화 등 실효성 있는 지원이 필요한 시점임.

○ 지방정부 차원에서는 성동구가 최초로 필수노동자 보호 및 지원에 관한 조례를 제정해 필수노동자 보호 조치에 착수했고, 이후 중구,

구로구, 광주광역시 광산구 등으로 확산되고 있음.

○ 정부 또한 지난 10월 6일 ‘필수노동자 보호를 위한 관계부처 T/F’를 구성[1]하고, 필수노동자들의 안전확보, 근로여건 개선 등 구체적 지원 방안을 논의하였음.

- 11월 12일 당정청협의회를 통해 내년도 1조 8천억원 규모의 필수노동자 지원예산을 계획하고, 관련 입법을 속도감 있게 처리하기로 합의하였음.

○ 서울시는 그동안 취약계층노동자들을 위해 다양한 정책과 사업을 추진해 왔으나, 아직 필수노동자를 보호·지원하는 구체적인 논의와 대책은 없는 현실임.

○ 따라서 필수노동자가 각종 위험으로부터 안전하게 근무할 수 있도록 안전 및 건강보호, 지원 대책을 마련한다는 점에서 조례 제정의 필요성이 인정됨.

다. 조문별 검토

⑴ 필수노동자 등 정의 및 적용대상(안 제2조·제3조)

○ 안 제2조는 제정안에서 사용되는 용어의 의미를 명확히 하고자 ‘필수노동자’, ‘필수업종’, ‘대면업무’를 각각 정의하고 있고,

---

1) 기획재정부, 고용노동부 주재 11개 관계부처 참석 (과학기술정보통신부, 행정안전부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 여성가족부, 국토교통부, 중소기업벤처부, 질병관리청)

안 제3조는 서울시 소재 사업장에서 종사하는 필수노동자를 조례의 적용대상으로 정하고 있음.

> 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
> 1. “재난”이란 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호에 따른 재난을 말한다.
> 2. “필수노동자”란 「근로기준법」 제2조제1호에 따른 근로자 중 필수업종에 종사하는 사람을 말한다.
> 3. “필수업종”이란 재난 발생 시에도 시민의 안전 및 최저생활보장 등 사회기능 유지를 위하여 대면업무 등 노동의 지속성이 유지되어야 하는 업종을 말한다.
> 4. “대면업무”란 지역사회에서 의료, 돌봄, 복지, 안전, 물류, 운송업, 환경미화 등 사회기능 유지를 위해 시민과 필수적으로 직접 접촉하여 수행하는 노동활동을 말한다.

○ 필수노동자는 법적 정의가 없지만, 일반적으로 ‘국민의 생명·안전과 사회기능 유지를 위해 핵심적인 서비스를 제공하는 대면노동자(예: 보건·의료·돌봄 종사자, 배달업 종사자, 환경미화원, 제조·물류·운송·건설·통신 등의 대면노동자)’를 의미하고 있음[2].

○ 제정안에서는 필수노동자를 “재난발생 시에도 지역사회 기능유지를 위해 시민과 필수적으로 직접 접촉하여 수행하는 의료, 돌봄, 복지, 안전, 물류, 운송업, 환경미화 등의 필수업종에 종사하는 「근로기준법」상 근로자로 정의하고 있음.

> 「근로기준법」 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
> 1. "근로자"란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 말한다. <이하 생략>

○ 그러나 재난 상황에서 시민의 생명과 안전, 지역사회 기능 유지를 위한 서비스를 제공하는 노동자는 「근로기준법」상 근로자에 한정되지는 않음.

---

2) 필수노동자 보호를 위한 범정부 TF 출범회의(2020.10.6.)

- 예를 들어, 최근 필수노동자로 대표되는 택배업 종사자는 대부분 근로자가 아닌 플랫폼노동자 형태로 종사하고 있어, 조례의 적용 대상에 포함되지 못하는 문제가 있음.

- 실제 성동구는 조례 시행 이후 요양보호사 등 복지·돌봄·보육 분야 필수노동자에 한해 방역물품, 심리치료 등을 지원하고 있음.

○ 또한 제정안의 정의에 포함되는 필수노동자라 할지라도, 5인 미만 소규모사업장에 소속된 비정규직형태 노동자가 대부분이라 「근로기준법」의 보호를 받지 못하는 노동 사각지대에 놓이게 됨.

○ 우리나라의 근로자성 인정[3] 기준이 제한적인 상황을 고려할 때, 비정규직·플랫폼 노동자를 포괄하는 실효성 있는 조례가 되도록 정의 규정에 대한 입법적 고민이 필요할 것으로 보임.

○ 한편 대면업무의 정의에서는 '의료, 돌봄, 복지, 안전, 물류, 운송업, 환경미화 등'으로 대상 업종을 폭넓게 나열하고 있어, 정의 규정으로는 적합하지 않음.

- 안 제8조에 따르면 필수업종의 범위는 '필수노동자 지원 위원회'에서 심의·지정하도록 정하고 있는 바, 정의규정에 별도로 직종을

3) 노동관계법령의 보호를 받는 근로자는 엄격한 '사용종속성'을 전제하는 것으로 해석해 왔으나, 최근 법원은 사용자가 보수 성격, 업무 내용 및 감독, 노동시간·장소, 이윤·손실 등의 위험부담 여부 등에서 사회적·경제적으로 우월한 지위를 행사할 여지가 있으면 '사용종속성'을 갖는 것으로 '근로자성'을 확대해 왔음(대법원 2006.12.7.선고 2004다29276 판결, 2013.6.29.선고 2011다44276 판결, 2019.4.23. 선고 2016다277538 판결)

나열하는 것은 불필요해 보이며, 지역사회에 적합한 서울형 필수 업종을 지정하는 방안을 고려해볼 필요가 있음.

⑵ 시장의 책무와 협력체계 구축(안 제4조・제14조)

○ 안 제4조는 필수노동자 지원 계획 수립, 실태조사, 지원 사업 등 필수노동자 지원의 안정적인 추진을 시장의 책무로 규정하고 있으며, 안 제14조는 필수노동자에 대한 체계적인 지원을 위해 중앙행정기관 및 지자체, 관련 전문기관과 협력체계를 구축하도록 하고 있음.

○ 이는 제정안을 통해 새로 마련되는 필수노동자 지원 사항에 대한 단체장의 의지를 확인하고, 그 이행을 강제하는 선언적인 규정으로 볼 수 있음.

⑶ 필수노동자 지원계획 수립 및 지원사업 등(안 제5조~제7조)

○ 안 제5조는 필수노동자 지원계획(이하 “지원계획”)을 수립・시행하도록 규정하고 있으며, 지원계획에는 ▸기본방향 및 추진목표, ▸분야별 시책, 추진과제 및 추진방법, ▸사업추진 예산, ▸필수업종 지정 등을 포함하도록 하고 있음.

○ 안 제6조 제1항은 지원계획의 수립을 위해 실태조사를 실시할 수 있도록 하고, 같은 조 제2항은 이를 전문기관이나 단체에 위탁할 수 있도록 정하고 있음.

○ 안 제7조 제1항은 필수노동자를 위한 ▸근로조건 및 근무환경 개선 사업, ▸조사·연구 사업, ▸재화 또는 서비스 제공 등의 사업을 열거하고 있으며, 같은 조 제2항에서는 필수노동자 지원을 위해 필요한 경우에는 위험수당을 지급할 수 있도록 정하고 있음.

> 제7조(지원 사업 등) ① 시장은 필수노동자 지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.
> 1. 필수노동자의 근로조건 및 근무환경 개선을 위한 사업
> 2. 필수노동자 지원을 위한 조사·연구 사업
> 3. 저소득 필수노동자 지원을 위한 재화 또는 서비스 제공
> 4. 그 밖에 필수노동자 지원을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업
> ② 시장은 필수노동자 지원을 위하여 필요한 경우 위험수당을 지급할 수 있다.
> ③ 시장은 제1항에 따른 사업을 추진하는 데 필요한 경우 전문기관이나 단체에 위탁할 수 있으며 이 경우 예산의 범위 안에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.

○ 그러나 법적 근거가 없는 상황에서 제정안을 통해 현금성 복지인 수당을 지급하는 것은 「지방재정법」[4] 위반 소지가 있는 바, 재난 발생 시 지급으로 한정하는 등 위험수당 지급에 대한 보다 구체적인 근거를 마련할 필요가 있음.

---

4) 「지방재정법」 제17조(기부 또는 보조의 제한) ① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다. 다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출 근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다.
1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 용도가 지정된 기부금의 경우
4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

② 제1항 각 호 외의 부분 본문에서 "공공기관"이란 해당 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 지방자치단체가 권장하는 사업을 하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.
1. 그 목적과 설립이 법령 또는 법령의 근거에 따라 그 지방자치단체의 조례에 정하여진 기관
2. 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인

⑷ 필수노동자 지원 위원회의 구성・운영(안 제8조~제13조)

○ 안 제8조부터 제13조까지는 필수노동자 지원 위원회(이하 “위원회”)의 설치와 운영에 관한 사항을 규정하고 있음.

○ 안 제8조는 ▸재난상황에 따른 필수업종 지정, ▸필수노동자 지원 사업의 추진, ▸필수노동자 위험수당 지급 등을 심의・자문하는 위원회의 기능을 규정하고 있음.

○ 위원회는 위원장과 부위원장을 포함해 10명 이내의 위원으로 구성하고, 위원장은 필수노동자 지원 업무 담당 국장급 공무원이 맡고, 위원은 서울시의원과 관련 전문지식이 풍부한 사람 중에서 임명 또는 위촉하게 됨(안 제9조).

○ 그 외 위원의 임기(안 제15조), 위원의 해촉(안 제11조), 위원장의 직무(안 제12조), 위원회 운영에 관한 사항(안 제13조) 등을 정하고 있으며, 이는 위원회 운영의 일반적인 규정을 준용하였음.

○ 다만 안 제11조 위원의 해촉 사유 중 제1호 “심신장애로 직무를 수행할 수 없게 된 경우” 는 장애가 정상적인 직무수행을 막는다는 부정적인 편견과 차별을 유발할 수 있어, 수정이 필요함.

- 서울시 인권위원회에서는 이를 “장기간의 심신쇠약으로 직무를 수행하기가 곤란하게 된 경우” 로 개정을 권고(2018.10.31.)하였고, 이를

반영하여 「서울특별시 투자심사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」 등의 조례를 일괄 개정한 바 있음.

라. 종합의견

○ 제정안은 코로나19와 같은 국가위기 상황 속에서 기본적인 사회기능 유지업무에 종사하는 필수노동자의 열악한 노동환경 개선을 위해 안전보호와 지원 정책의 제도적 근거를 마련하는 입법적 의미가 있음.

○ 다만 필수노동자 정의에 있어, 비정규직・플랫폼노동자를 배제할 수 있어 이들을 포함하여 재정의할 필요가 있고, 필수노동자에게 위험수당을 지급하는 것은 법률위반의 소지가 있으므로 신중한 입법적 검토가 요구됨.

담당 조사관	연락처
김나래	02-2180-8057