

서울특별시 이동노동자 쉼터 설치 및 운영 조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제2229호
2. 발 의 자 : 박성연 의원(찬성자 22명)
3. 발의일자 : 2024년 10월 16일
4. 회부일자 : 2024년 10월 18일

II. 제안이유

- 이동노동자들은 업무 특성상 일정한 근무 장소가 없어 휴식 공간이 부족한 상황에 처해 있으며, 이로 인해 노동 강도가 높아지고 노동복지에 취약한 환경에 놓여 있음. 이에 따라 이동노동자의 휴식과 복지를 지원할 수 있는 쉼터를 설치·운영함으로써 노동환경을 개선하고 복지증진에 기여하기 위함.

III. 주요내용

- 가. “이동노동자”와 “이동노동자 쉼터”에 대하여 정의함(안 제2조).
- 나. 시장의 책무로 쉼터의 설치 및 운영에 관한 시책 마련을 규정함(안 제3조).
- 다. 이동노동자 쉼터의 설치·운영 및 이동노동자 쉼터의 기능을 규정함(안 제4조).

라. 시장은 이동노동자 쉼터 운영을 노동 관련 전문기관, 비영리 법인 또는 단체에 위탁할 수 있도록 규정함(안 제5조).

마. 시장은 자치구에 대하여 이동노동자 쉼터 설치 및 운영 경비 일부를 지원할 수 있도록 규정함(안 제6조).

바. 이동노동자 쉼터의 이용 활성화를 위한 홍보를 실시할 수 있도록 규정함(안 제7조).

Ⅳ. 검토의견(수석전문위원 이준석)

1. 개정안의 개요

- 동 개정조례안은 이동노동자 쉼터의 설치·운영의 근거를 명확히 함으로써 이동노동자의 노동환경 개선 및 복지 증진에 기여하고자 발의됨.

2. 서울시 이동노동자 쉼터 설치·운영 현황

- 이동노동자란 대리운전, 퀵서비스, 택배, 배달, 수리, 간병인 등 업무가 특정 장소가 아닌 이동을 통하여 이루어지는 직업군에 종사하는 노동자¹⁾를 말함.
- 최근 플랫폼 노동의 확산으로 배달·운전 등 이동노동자가 증가하고 있으나, 이들은 업무 특성상 플랫폼을 통한 업무 호출과 배차에 따라 이동해야 하므로 장시간의 대기가 불가피한 상황임.
- 그러나 이동노동자 다수는 업무장소가 정해져 있지 않고, 근로자가 아닌 사업자로 활동하기 때문에 사업주 또는 노무수령자에게 휴게시설 설치 의무를 부과하는 것이 어려우며, 휴게시설의 부족은 이동노동자의 휴식권 및 건강권을 제약하는 요인으로 작용하고 있음.
- 이러한 여건을 개선하기 위해 지난 2021년에 개정된 「근로복지기본법」 제95조의2에서는 지방자치단체가 이동노동자 등이 이용할 수 있는 휴게시설을 설치·운영할 수 있도록 제도적 근거가 마련됨(2021. 8. 17. 개정)²⁾.

1) 이동노동자쉼터 운영 현황, 평가, 활성화 과제(이철, 노동권익센터 자료집 동향과 이슈)

2) 「근로복지기본법」제95조의2(특수형태근로종사자 등에 대한 특례) ① 국가 또는 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 대상으로 근로복지사업을 실시할 수 있다.

1. 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다른 사람을 사용하지 아니하고 자신이 직접 노무를 제공하여 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻는 사람

2. (생략)

② 제1항에 따라 국가 또는 지방자치단체가 실시할 수 있는 근로복지사업은 다음 각 호와 같다. 다만, 지방

- 한편 서울시는 지난 2016년부터 「서울특별시 노동 기본 조례」³⁾, 「서울특별시 노무제공자 및 프리랜서 권익보호와 지원에 관한 조례」⁴⁾에 근거하여 이동노동자 쉼터를 설치하고 있으며, 현재는 거점형 ‘휴(休)서울노동자쉼터’ 4개소와 ‘지하철쉼터’ 2개소를 운영하고 있음⁵⁾.

< 서울시 이동노동자 쉼터 현황 >

연 번	구 분	명 칭	개소 시기	운영 시간	위 치	면적 (㎡)	이용자 수(명)		비고 (주이용자)
							'24년	'25년 (~7월)	
1	거 점 형	서초쉼터	'16.3.	월~금 9시~06시 토 13시~06시	서초구 사평대로 354(서초동)	226	15,686	12,014	대리 기사
2		북창쉼터	'17.6.	월~금 8시30분~20시	중구 세종대로14길 38(북창동)	333	16,350	11,740	퀵서비스 기사
3		합정쉼터	'17.11.	월~금 9시~06시	마포구 양화로 73 (서교동)	252	26,061	19,045	대리 기사
4		상암쉼터	'18.5.	월~금 9시30분~18시	마포구 매봉산로 37(상암동)	250	6,366	3,465	방송미디어 종사자
5	지 하 철	시당역쉼터	'25.2.	월~금 13시~22시	동작구 남부순환로 2089, 시당역 109호	72	-	1,759	
6		종각역쉼터	'25.2.	월~금 13시~22시	종로구 종로1가 54, 종각역 101호	37	-	5,109	
합 계							68,411 ⁶⁾	53,132	

자치단체가 실시할 수 있는 근로복지사업은 제4호의 근로복지사업으로 한정한다.

1. ~ 3. (생략)

4. 제1항제1호에 해당하는 사람 중 다수 이용자의 요청에 따라 배달, 운전 등 대통령령으로 정하는 노무를 제공하는 사람이 이용할 수 있는 휴게시설의 설치·운영. 이 경우 휴게시설은 화장실 등 대통령령으로 정하는 부대시설을 갖추어야 한다.

3) 「서울특별시 노동 기본 조례」제10조(노동권익 보호 및 증진 사업) ① 시장은 노동권익 보호 및 증진을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. (생략)

2. 노동환경 개선 사업

3. (생략)

4) 「서울특별시 노무제공자 및 프리랜서 권익보호와 지원에 관한 조례」제9조(지원사업 등) ① 시장은 노무제공자 및 프리랜서의 권익 보호·지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. (생략)

2. 노무제공자 및 프리랜서 노동조건 · 노동환경 개선

3. (생략)

5) 서울시는 혹서기, 혹한기에는 민관협력 이동노동자 ‘동행’ 쉼터, 찾아가는 이동노동자 쉼터 등을 추가로 운영함.

6) 2024년 이용자 수 합계는 2024년말 운영을 종료한 녹번쉼터 이용자 수(3,948명) 포함한 것임.

3. 조례안의 세부 내용

가. 조문 구성 체계

- 동 조례안은 안 제1조부터 안 제3조까지 조례안의 목적, 정의, 시장의 책무에 관한 사항을 규정하고 있고, 안 제4조부터 안 제7조까지는 이동노동자 쉼터의 설치·운영, 위탁, 재정지원, 홍보에 관한 사항을 규정하는 등 총 7개의 조문으로 구성됨.

나. 이동노동자의 정의(안 제2조)

- 안 제2조는 정의 규정으로, ‘이동노동자’를 택배원, 배달원, 대리운전원, 학습지 교사 등과 같이 직업의 특성상 업무장소가 일정하게 정해져 있지 않고 주된 업무가 이동을 통해 이루어지는 노무에 종사하는 노동자로 정의하고 있음.
- ‘이동노동자’는 특정 직종이나 고용형태가 아니라 이동을 전제로 한 업무 수행 방식에 초점을 둔 개념으로, 현행 법률에서 명시적으로 규정되어 있지 않으나, 「산업재해보상보험법」 제91조의15에서 정하는 ‘노무제공자’의 범위에 포함될 수 있음.

< 산업재해보상보험법 노무제공자의 범위 >

노무제공자의 범위	관련 법령
보험설계사	보험업법, 새마을금고법, 신용협동조합법, 우체국예금·보험에 관한 법률
건설기계조종사	건설기계관리법
방문강사	통계법(한국표준직업분류표)
골프장 캐디	체육시설의 설치·이용에 관한 법률
택배기사	생활물류서비스산업발전법
퀵서비스기사	통계법(한국표준직업분류표)
대출모집인	대부업 등 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률
신용카드 회원모집인	여신전문금융업법
대리운전기사	-

노무제공자의 범위	관련 법령
방문판매원	방문판매 등에 관한 법률
대여제품 방문점검원	통계법(한국표준직업분류표)
가전제품설치기사	통계법(한국표준직업분류표)
화물차주	화물자동차 운수사업법
건설현장 화물차주	화물자동차 운수사업법
소프트웨어기술자	소프트웨어 진흥법
방과후학교 강사	초·중등교육법, 유아교육법, 영유아보육법
관광통역안내사	관광진흥법
어린이통학버스기사	도로교통법

*출처: 근로복지공단

- 따라서 안 제2조는 법률에 없는 ‘이동노동자’ 라는 개념을 도입하여 그 범위와 의미를 명확히 함으로써 입법 목적과 정책 대상을 구체화하고자 하는 것으로 별도의 문제는 없는 것으로 사료됨.

다. 이동노동자 쉼터의 설치·운영(안 제4조)

- 안 제4조는 이동노동자 쉼터를 설치·운영할 수 있도록 규정하면서 그 기능으로 ▶휴식 및 대기 공간 제공, ▶노동복지 증진을 위한 건강·금융·법률 등 상담 제공, ▶이동노동자의 자조모임 지원을 위한 공간 제공, ▶그 밖에 이동노동자의 노동환경 개선과 복지증진을 위해 필요한 기능을 나열하고 있음.

제4조(이동노동자 쉼터의 설치·운영) ① 시장은 이동노동자의 노동환경개선과 복지증진을 위하여 이동노동자 쉼터를 설치·운영할 수 있다.

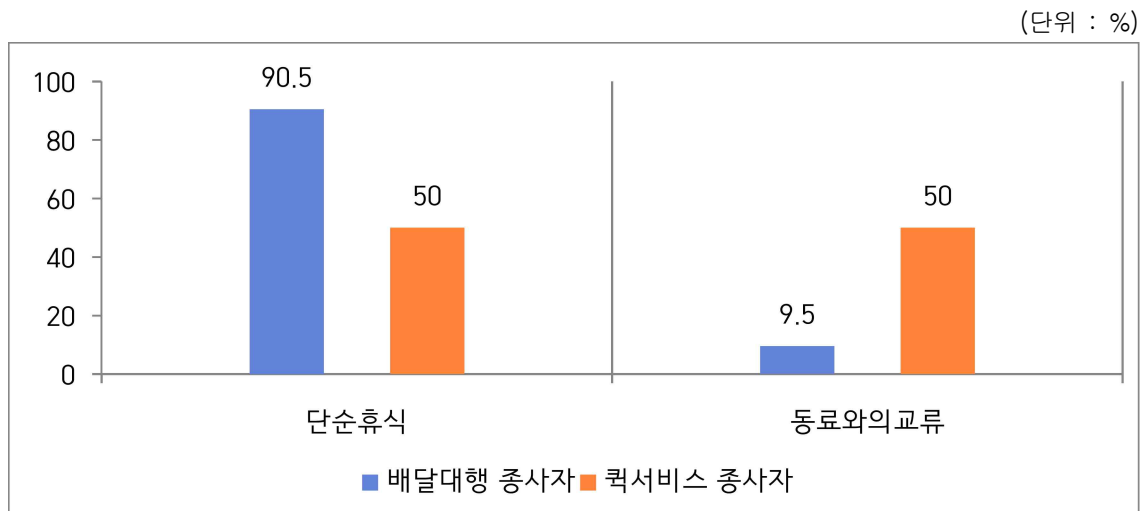
② 이동노동자 쉼터의 기능은 다음과 같다.

1. 휴식 및 대기 공간 제공 기능
2. 노동복지 증진을 위한 건강·금융·법률 등에 관한 상담 제공 기능
3. 이동노동자의 자조모임 지원을 위한 공간 제공 기능
4. 그 밖에 이동노동자의 노동환경 개선과 복지증진을 위하여 필요한 기능

② 시장은 제1항에 따라 이동노동자 쉼터를 설치하는 경우 이동노동자의 접근성을 고려하여야 한다.

- 이와 관련하여 ‘2023년 생활물류 실태조사(국토교통부)’ 결과에 따르면 배달대행 및 퀵서비스 종사자가 컴퓨터를 이용하는 주된 목적이 단순한 휴식이나 동료와의 교류라고 밝히고 있다는 점을 고려할 때, 안 제4조는 컴퓨터의 기능을 실제 이용 수요에 부합하도록 규정하고 있다고 볼 수 있음.

< 배달대행 및 퀵서비스 종사자 컴퓨터 이용 목적7)>



- 이에 대해 서울시는 제4조제2항제3호의 ‘이동노동자의 자조모임 지원을 위한 공간 제공 기능’을 명시할 경우 특정 목적 중심의 공간으로 운영될 우려가 있으므로 이를 삭제하고, 자조 모임 지원은 제4호 ‘그 밖에 이동노동자의 노동환경 개선과 복지증진을 위하여 필요한 기능’에 근거하여 운영하는 것이 적절하다는 수정의견을 제시함.
- 그러나 ‘이동노동자의 자조모임 지원 기능’은 컴퓨터의 본래 기능인 휴식 및 상담 제공과 상충되는 것이 아니라, 컴퓨터 활용도를 제고하는 보완적 기능으로 볼 수 있음.
- 또한 현재 이동노동자 컴퓨터는 교육실, 회의실 등 일부 공간을 노동자 및

7) 설문조사 항목에는 단순 휴식 및 동료와의 교류 외에도 지원용품 수령, 컴퓨터 운영 프로그램 참여, 기타 항목 등이 포함되어 있었으나, 해당 항목에 유의미한 응답자가 없었음.

일반시민의 모임에 무료로 대관하고 있다는 점을 고려할 때, 자조모임 지원은 이미 추진되고 있는 기능이라 판단됨.

< 최근 3년간 이동노동자 쉼터 대관 현황 >

(단위 : 명, 건)

구분	2023년			2024년			2025년 7월		
	대관 인원	대관 건수	월평균 건수	대관 인원	대관 건수	월평균 건수	대관 인원	대관 건수	월평균 건수
서초	170	20	2	404	48	4	372	30	4
북창	480	43	4	301	38	3	821	120	17
합정	2,516	309	26	3,363	388	32	3,303	323	46
상암	1,161	141	13	1,867	283	24	1,152	180	25
녹번	448	32	3	559	45	4	-	-	-
합계	4,775	545		6,494	802		5,648	653	

- 따라서 안 제4조제2항제3호의 ‘자조모임 지원’은 쉼터의 기능에서 삭제하기 보다는 운영과정에서 문제가 발생할 경우 운영지침 등을 통해 보완·조정하는 것이 바람직할 것으로 사료됨.
- 다만, 안 제4조는 제2항이 중복되며, 호 단위로 구조화된 법조문은 ‘다음과 같다’ 보다는 ‘다음 각 호와 같다’를 사용함으로써 조문이 지시하는 바를 보다 명확히 할 수 있다는 점에서 수정이 필요함.

< 수정의견 >

개 정 안	수 정 의 견
제4조(이동노동자 쉼터의 설치·운영) ① (생략)	제4조(이동노동자 쉼터의 설치·운영) ① (개정안과 같음)
② 이동노동자 쉼터의 기능은 다음과 같다.	② -----다음 각 호와 같다.
1. ~ 4. (생략)	1. ~ 4. (생략)
② (생략)	③ (개정안과 같음)

라. 민간위탁의 근거 마련(제5조)

- 안 제5조는 이동노동자 쉼터에 관한 사무를 노동 관련 전문기관, 비영리 법인 또는 단체에 위탁할 수 있는 근거를 규정하였음.
- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조⁸⁾에서는 시민의 권리·의무와 직접적으로 관련되지 않는 사무 중 단순 사실행위, 고도의 능률성이 요구되는 사무, 전문적 지식이나 기술이 필요한 사무 등을 민간 위탁 대상으로 규정하고 있음.
- 이동노동자 쉼터 운영은 시민의 권리·의무에 직접적인 영향을 미치지 않고, 동시에 노동환경 개선·복지 상담·시설 관리 등 다양한 전문적 서비스 제공이 필요하므로 동 기준에 부합한다고 볼 수 있음.
- 또한 현재 서울시 이동노동자 쉼터의 운영은 민간위탁 기관인 노동권익 센터가 담당하고 있으므로, 이러한 현행 운영방식을 고려하여 법적 근거를 명확히 하는 것은 사업의 연속성과 안정성을 확보하는 효과가 있음.

마. 재정지원(제6조)

- 안 제6조는 이동노동자 쉼터를 설치 및 운영하는 자치구에 시장이 예산의 범위에서 경비 일부를 지원할 수 있도록 규정하고 있음.
- 현재 자치구 소관 이동노동자 쉼터는 18개소로, 이 중 시비를 지원하였거나 지원하고 있는 쉼터는 6개소임(참고자료).

8) 제4조(민간위탁 사무의 기준) ① 시장은 법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁 할 수 있다.

1. 단순 사실행위인 행정작용
2. 능률성이 현저히 요청되는 사무
3. 특수한 전문지식이나 기술이 필요한 사무
4. 그 밖에 시설관리 등 단순행정 관리사무

- 참고로 「서울특별시 노동자복지시설의 설치 및 운영에 관한 조례」 제7조⁹⁾에 근거하여 시비를 지원받은 쉼터는 강남 1·2호점(시설 설치비 1억원 기지원)과 서대문, 도봉구, 영등포구, 중랑구(운영비 각 1천 5백만원 지원)임.
- 이와 같이 안 제6조의 신설은 자치구 이동노동자 쉼터 지원의 정책 근거를 명확히 하고, 현재 제한적으로 운영되고 있는 보조금 지원 확대의 제도적 기반이 될 것으로 판단됨.

4. 종합의견

- 동 조례안은 이동노동자 쉼터의 설치 및 운영을 통해 이동노동자에게 안전한 휴식공간과 복지서비스를 제공함으로써 노동환경을 개선하고자 하는 것임.
- 동 조례안은 현재 추진 중인 이동노동자 쉼터 사업의 근거를 명확히 함으로써 사업의 안정성과 지속성을 강화하고, 아직 이동노동자 쉼터가 설치되지 않은 자치구로의 확산을 도모할 수 있을 것으로 기대됨.
- 다만, 현재 서울시는 「서울특별시 노무제공자 및 프리랜서 권익보호와 지원에 관한 조례」를 통해 노무제공자의 노동조건 및 노동환경 개선을 위한 사업을 추진할 수 있도록 규정하고 있음.
- 따라서 이동노동자 역시 노무제공자의 한 유형이라는 점을 고려한다면 별도의 조례를 제정하기보다는 기존의 지원체계 내에서 이동노동자 관련 사업을 명확하게 규정하는 방안도 고려해 볼 필요가 있음.

입법조사관	연락처
김혜진	02-2180-8057

9) 「서울특별시 노동자복지시설의 설치 및 운영에 관한 조례」 제7조(자치구 노동복지시설의 지원) 시장은 자치구에서 노동복지시설을 설치·운영하는 경우 예산의 범위에서 운영에 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있다

[참고자료] 자치구 간이 이동노동자 쉼터 : 18개소(시비 지원 6개소)

– 시비 지원 6개소

연 번	구분	개소 시기	운영 시간	위 치	면적	이용자수(명)	
						'24년	'25년 (~7월)
1	서대문 쉼터	'22.8.	월~토 10시~17시	서대문구 홍제내길 227 견인차량보관소	40㎡	3,751	2,931
2	강남쉼터 1호점	'23.5.	24시간	강남구 역삼로 160 (강남취창업허브센터 후문)	5㎡	17,802	10,127
3	강남쉼터 2호점	'23.5.	24시간	강남구 테헤란로 152 (강남파이낸스센터 이면도로 공영주차장)	10㎡		
4	도봉쉼터	'23.9.	월~금 9시~18시	도봉로170길 2 도봉역 하부공간(구립노동센터 내)	42㎡	3,171	2,709
5	영등포 쉼터	'23.10.	월~금 10시~21시	버드나루로23길 24 1층, 4층(구립노동센터 내)	19㎡	9,959	11,596
6	중랑쉼터 2호점	'23.11.	월~금 9시~21시 (8월)토 9시 ~21시	양원역로 92 NH서울양원1단지 104동 상가(구립노동센터 내)	22㎡	1,813	1,601
합 계						36,496	28,964

– 자치구 자체 운영 12개소

연 번	구분	개소 시기	운영 시간	위 치	면적
1	종로쉼터 1호점	'18.7.	(쉼터)월~금 6시~17시 (로비)월~금 6시~22시 주말 10시~18시	종로구 지봉로5길 7-5 (종로구민회관 1층)	17㎡
2	중랑쉼터 1호점	'23.7.	월~금 9시~21시 (8월)토 9시 ~21시	중랑구 중랑역로4길 29 (중랑구사회적경제센터 1층)	24㎡
3	성동쉼터	'23.7.	월~금 10시~19시 (8월)토 11시 ~14시	성동구 성수일로 111, 212호 (성수동 안심상가 내)	50㎡
4	용산쉼터	'24.5.	월~금 9시~18시 (8월)토 10시 ~18시	용산구 원효로97길 30 (구립노동센터 내)	7㎡
5	강남쉼터 3호점	'24.9.	24시간	강남구 영동대로 513 (코엑스 남문 이론주차장)	18㎡
6	관악쉼터	'24.9.	24시간	관악구 신림동 1471-5 (봉림교 자전거수리센터 인근)	15㎡
7	강서쉼터	'24.11.	연중10시~익일03시 (7월부터 확대)	강서구 공항대로 414 (부영강서빌딩 A동 옆 노상주차장)	13㎡
8	강남쉼터 4호점	'25.1.	24시간	강남구 방고개로1길 10, 수서역 2번 출구쪽	59㎡
9	광진쉼터	'25.5.	월~금 9시~22시	광진구 아차산로 212, 3층 (더포디엄830)	33㎡
10	강남쉼터 5호점	'25.5.	24시간	강남구 도산대로34길 21	36㎡
11	종로쉼터 2호점	'25.7.	월~금 6시~22시 주말 9시~18시	종로구 성균관로 91 (올림픽기념국민생활관 1층 로비 일부)	75㎡
12	종로쉼터 3호점	'25.7.	월~금 6시~22시 주말 9시~18시	종로구 인왕산로1길 21, (종로문화체육센터 1층 로비 일부)	70㎡