

서울특별시 노동자 권리 보호 및 증진을 위한 조례

전부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제2171호

나. 발 의 자 : 이병도 의원 외 13명

다. 발의일자 : 2021년 2월 5일

라. 회부일자 : 2021년 2월 9일

2. 제안이유

- 급변하는 노동환경에 따라 필수노동자, 플랫폼노동자, 특수형태근로종사자 등 다양한 형태의 노동자가 발생하고 있음. 모든 노동자들을 보호할 수 있는 제도적 근거 마련을 위해 서울시의 노동관련 조례 및 정책을 포괄하는 「서울특별시 노동 기본 조례」로 개정하고자 함.

3. 주요내용

가. 조례에서 정의와 적용대상을 규정함(안 제2조·제3조)

나. 노동자의 권리와 시장의 책무에 대해 규정함(안 제4조·제5조)

다. 노동권의 보호 및 증진을 위해 기본계획을 수립하도록 함(안 제7조)

라. 노동권익 보호 및 증진을 위한 사업·교육·법률지원을 추진할 수 있도록 규정함(안 제10조~제12조)

마. 노동권익센터를 설치하고 기능을 명시함(안 제9조)

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 「근로기준법」상의 근로자뿐만 아니라 필수노동자, 플랫폼노동자, 특수형태근로종사자 등 다양하게 분화되고 있는 모든 노동자의 권익을 보호·증진하는 기본적인 성격의 조례로 발전시키고자 발의되었음.

나. 개정안의 입법취지

- 「근로기준법」은 노동조건과 임금, 고용문제 등에서 법의 보호를 받는 근로자를 “직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자”로 정의하고 있으며, 현행 조례와 서울시 노동관련 조례도 대부분 이 정의를 준용하고 있음.
- 그러나 산업구조 변화가 가속화되면서 노동자와 자영업자의 중간적 위치에서 일하는 다양한 직업군이 빠른 속도로 확대되고 있고, 실질적으로는 노동자에 가까움에도 노동관계법상의 노동자가 아니라는 이유로 법의 보호를 받지 못하는 문제가 대두되고 있음.

- 이에 정부는 「근로기준법」상의 근로자로 인정받지 못하는 특수형태근로종사자, 플랫폼노동자 등 취약노동계층의 권익보호를 위해 관련법령¹⁾을 개정하고 있음.
- 서울시도 「서울특별시 프리랜서 권익 보호 및 지원을 위한 조례」, 「서울특별시 필수노동자 보호 및 지원에 관한 조례」를 제정·시행하여 취약노동계층에 대한 보호와 지원을 확대하고 있음.
- 개정안은 노동자를 “근로관계법에 따른 근로자를 비롯하여 고용상의 지위 또는 계약의 형태에 관계없이 임금을 목적으로 노동을 제공하는 모든 사람”으로 확대하고 있음.
- 이는 노동관계법의 사각지대에 놓여 있던 프리랜서, 플랫폼노동자, 필수노동자, 특수형태근로종사자 등의 근로자성²⁾을 폭넓게 인정하여 노동보호의 대상과 범위를 사실상 모든 노동자에게까지 확장하기 위한 것으로 모든 노동의 존엄성과 가치를 보호할 수 있다는 점에서 의의가 있음.
- 한편, 개정안은 3장 27조문으로 구성되어 있는데, 현행 조례와 비교할 때 7개 조문이 신설(노동자의 권리, 실태조사, 법률 지원 등, 노동권익센터의 설치 및 기능, 공정거래 지침 등, 협력체계 구축, 시행규칙)되거나 변경되고, 조례의 핵심인 제명과 목적, 정의 등의 내용이 확장되었음.

1) 「고용보험법」, 「산업안전보건법」, 「산업재해보상보험법」, 「근로복지기본법」 등

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

- 이하에서는 현행 조례와 비교하여 신설되거나 세부내용에서 차이가 나는 부분을 중점 검토하고자 함.

< 현행 조례와의 비교 >

현행	전부개정안	비고
서울특별시 노동자 권리 보호 및 증진을 위한 조례	서울특별시 노동 기본 조례	조례명 변경
제1장 총칙	제1장 총칙	
제1조(목적)	제1조(목적)	내용 변경
제2조(정의)	제2조(정의)	내용 변경
제3조(적용대상)	제3조(적용대상)	내용 변경
제4조(시장의 책무)	제4조(노동자의 권리)	신설
제5조(다른 조례와의 관계)	제5조(시장의 책무)	일부 내용 변경
	제6조(다른 조례와의 관계)	일부 내용 변경
제2장 노동정책 수립 및 이행	제2장 노동정책 수립 및 이행	
제6조(노동정책 기본계획)	제7조(노동기본계획 등의 수립)	일부 내용 변경
제7조(연도별 시행계획)	제8조(연도별 시행계획)	현행 제8조와 같음
제8조(점검 및 평가)	제9조(실태조사)	신설
제9조(권익보호를 위한 제도 개발 및 운영)	제10조(노동권익 보호 및 증진 사업)	일부 내용 변경
제10조(노동자의 권리 보호 및 증진을 위한 교육)	제11조(노동권익 보호 및 증진 교육)	일부 내용 변경
제11조(근로자 권리 보호 및 증진 활동 지원)	제12조(법률 지원 등)	신설
제12조(노동자 권리존중 및 도시노동모델 정립을 위한 국제협력)	제13조(노동권익센터의 설치 및 기능)	신설
	제14조(공정거래 지침 등)	신설
	제15조(노동조사관)	제22조에서 이동
	제16조(협력체계 구축)	신설
	제17조(노동자 권리존중 및 도시노동모델 정립을 위한 국제협력)	제12조에서 이동
제3장 노동자권익보호위원회	제3장 노동자권익보호위원회	
제13조(설치 및 기능)	제18조(설치 및 기능)	현행 제13조와 같음
제14조(구성)	제19조(구성)	현행 제14조와 같음
제15조(임기)	제20조(임기)	현행 제15조와 같음
제16조(위원의 제척·기피·회피)	제21조(위원의 제척·기피·회피)	현행 제16조와 같음
제17조(결격사유)	제22조(결격사유)	현행 제17조와 같음
제18조(위원장 등의 직무)	제23조(위원장 등의 직무)	현행 제18조와 같음
제19조(회의)	제24조(회의)	현행 제19조와 같음
제20조(소위원회)	제25조(소위원회)	현행 제20조와 같음
제21조(수당 등)	제26조(수당 등)	현행 제21조와 같음
제22조(노동조사관)	제27조(시행규칙)	신설

다. 조례안의 주요 내용

(1) 조례 제명

- 개정안은 노동하는 모든 시민이 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 행복한 삶을 누릴 수 있도록 하기 위해 조례 제명을 「서울특별시 노동자 권리 보호 및 증진을 위한 조례」에서 「서울특별시 노동 기본 조례」로 변경하고 있음.
- 이는 노동의 가치와 노동자의 권리가 구현되는 노동존중의 서울시를 만들고자 하는 입법·정책적 의지와 선언을 조례에 담은 것으로 볼 수 있음.

(2) 총칙(안 제2조부터 안 제6조까지)

- 안 제2조부터 안 제6조까지는 조례 전반에 공통적으로 적용되는 ▶용어의 정의, ▶적용대상, ▶노동자의 권리, ▶시장의 책무, ▶다른 조례와의 관계에 대해 각각 규정하고 있음.
- 안 제2조는 “노동”을 「근로기준법」상의 “근로”와 동일한 정신노동과 육체노동으로 정의하고, 노동관계법에 따른 근로자를 비롯하여 고용상의 지위 또는 계약의 형태에 관계없이 임금을 목적으로 노동을 제공하는 모든 사람을 “노동자”로 정의하였음.
- 최근 정부는 「근로기준법」상의 “근로자”로 적용받지 않는 “특수

형태근로종사자” 등에 대하여 개별 법령을 통한 지원을 확대하고 있고, 사법부도 노동관계분쟁에서 근로자성을 쉽게 부정하지 않는 판결로 노동자의 인정범위를 기존보다 넓게 해석하고 있음³⁾.

- 그러나 노동관계법에서는 여전히 근로계약의 여부에 따라 “노동자”를 규정하고 있고, “노동자”의 정의를 「근로기준법」보다 확대한 「서울특별시 노동자 권리 보호 및 증진을 위한 조례안」에 대해 고용노동부의 재의요구⁴⁾가 있다는 점에서 근로자성의 확대 적용은 한계가 있음[참고자료].
- 따라서 조례 전체에 효력을 미치는 노동자를 정의할 때는 입법정책적 의지의 표명 외에도 조례 해석과 적용상의 혼란이 발생하지 않도록 유의할 필요가 있음.
- 안 제3조는 조례의 적용대상을 현행 서울시에 소재한 사업장의 노동자에서 서울시에 거주하는 노동자까지로 확장하고 있음.

현행	개정안
<p>제3조(적용대상) 이 조례의 적용대상은 <u>서울지역에 주소를 둔 사업장에서 노동을 하는 노동자 및 사용자이다.</u></p> <p style="text-align: right;"><신설></p>	<p>제3조(적용대상) 이 조례는 다음 각 호 중 <u>어느 하나에 대하여 적용한다.</u></p> <p>1. <u>서울특별시(이하 “시”라 한다)에 주소를 둔 사업장에서 노동을 하는 노동자</u></p> <p>2. 시에 거주하는 노동자</p>

3) 대법원은 「근로기준법」상의 근로자임을 판단함에 있어 “그 계약의 형식이 「민법」상의 고용계약인지 또는 도급계약인지에 관계없이 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공했는지 여부에 따라 판단”하고 있음.

4) 의안번호 제1020호에 대한 고용노동부의 재의요구(2019.9.25.)

- 이는 사업장의 소재지와 관계없이 서울에서 거주하거나 노동을 제공하는 모든 시민의 노동 가치와 존엄성을 보호하겠다는 입법의지를 표명한 것으로 볼 수 있음.
- 안 제4조와 안 제5조는 노동자가 ▶ 쾌적하고 안전한 환경에서 일할 권리, ▶ 적정한 임금과 휴식을 보장받을 권리, ▶ 인권과 노동권을 존중받으며 차별 없이 일할 권리를 신설하고, 같은 내용을 시장의 책무로 규정하였음.
- 노동의 권리와 존중은 헌법적 가치⁵⁾로 노동자의 사회적·경제적 지위향상과 권리보호를 조례에서 선언하고, 단체장으로 하여금 그 이행의 책무를 부여했다는 점에서 입법적 의미가 있음.
- 안 제6조는 노동자의 권익 보호와 증진을 위하여 다른 조례를 제정하거나 개정할 경우 개정안의 내용에 부합해야 한다고 규정하고 있음.

5) 「헌법」 제32조

- ① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.
- ② 모든 국민은 근로의 의무를 진다. 국가는 근로의 의무의 내용과 조건을 민주주의원칙에 따라 법률로 정한다.
- ③ 근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.
- ④ 여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다.
- ⑤ 연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다.
- ⑥ 국가유공자·상이군경 및 전몰군경의 유가족은 법률이 정하는 바에 의하여 우선적으로 근로의 기회를 부여받는다.

「헌법」 제33조

- ① 근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.
- ② 공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.
- ③ 법률이 정하는 주요방위산업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.

- 다만, 법제처는 개정안과 같이 다른 조례와의 관계를 포괄적으로 규정할 경우 법령 해석상 다른 조례와의 저촉 문제 등 의문을 일으킬 소지가 많아 피하는 것이 바람직하다는 의견을 제시한 바 있음[참고자료2].
- 또한 현행 노동관련 다른 조례에서 “노동자”의 정의가 개정안과 달리 규정되어 있는 점을 고려하면, 다른 조례의 개정도 함께 추진하여 입법체계의 일관성을 유지할 필요가 있음.

< 서울시 조례 상 ‘노동자’에 대한 정의 >

조례명	“노동자”에 대한 정의
서울특별시 노동이사제 운영에 관한 조례	「근로기준법」상 근로자
서울특별시 노동청소년 보호 및 고용 우수업체 선정 지원에 관한 조례	「근로기준법」상 근로자
서울특별시 비정규직노동자의 무기계약직 전환 등 고용환경 개선 지원 조례	「근로기준법」상 근로자
서울특별시 감정노동 종사자의 권리보호 등에 관한 조례	「근로기준법」상 근로자
서울특별시 공무원 채용 및 복무 조례	「근로기준법」상 근로자
서울특별시 체불임금 없는 관급공사 운영을 위한 조례	「근로기준법」상 근로자
서울특별시 필수노동자 보호 및 지원에 관한 조례	고용형태를 불문하고, 노무를 제공하고 그 대가를 받는 사람
서울특별시 산업재해 예방 및 노동안전 보건 지원 조례	고용형태를 불문하고, 노무를 제공하고 그 대가를 받는 자로 「산업안전보건법」의 적용 대상자
서울특별시 프리랜서 권익 보호 및 지원을 위한 조례	「근로기준법」 등 노동관계법에 적용받지 않고 계약의 형식과 무관하게 일정한 기업이나 조직에 소속되지 않은 채 자유계약에 의해 일을 하는 사람

(3) 노동정책 수립 및 이행(안 제7조부터 안 제17조까지)

- 안 제7조부터 안 제17조까지는 ▶노동권의 보호와 증진을 위한 기본계획과 시행계획, ▶실태조사, ▶사업과 교육, ▶법률지원, ▶노동권익센터, ▶공정거래 지침, ▶노동조사관, ▶국내외 협력체계 구축에 대하여 규정하였음.

1) 기본계획의 수립과 후속조치(안 제7조부터 안 제9조까지)

- 안 제7조와 안 제8조는 현행 조례와 동일하게 노동권의 보호와 증진을 보장하기 위해 5년 단위의 기본계획과 연도별 시행계획을 수립·시행토록 하고, 안 제9조는 노동현황과 기본계획의 이행여부를 점검·평가하기 위한 실태조사를 실시할 수 있도록 하였음.

- 이들 규정을 별도의 조문으로 두는 것 보다는 제7조에 포괄하여 기술하는 것이 입법경제적으로 바람직하고, 노동정책의 점검·평가 대상에 기본계획 외에 시행계획을 포함하고, 그 결과를 각각의 계획에 환류시키는 절차를 마련할 필요가 있음.

2) 노동권의 보호 및 증진 사업과 증진 교육 등(안 제10조부터 안 제13조까지)

- 안 제10조는 노동권의 보호와 증진에 관한 사업으로 ▶기본계획에 따른 사업, ▶노동환경 개선 사업, ▶노동 취약계층 사회안전망 구축, 소득지원, 사회보험 가입 지원, ▶특수고용직·플랫폼 노동자 및 프리랜서 등

노동자 권익보호와 증진사업, ▶노동 안전·보건 및 산업재해 예방 사업,
▶관련 기관·단체 등과의 협력체계 구축 사업 등을 열거하고, 이를 민간에 위탁할 수 있는 근거를 규정하여 민간의 전문성을 활용한 효율적인 사업 추진이 가능하도록 했음.

- 이중 제1항제4호의 “특수고용직”은 법률용어의 통일성을 기하기 위해 “특수형태근로종사자”로 수정할 필요가 있음.

○ 안 제11조는 현행 조례(제10조)와 같이 교육기관과 시설에 노동법 교육 체계를 마련하여 노동자가 교육을 받을 수 있도록 하고, 노동인지적 조직문화를 조성하기 위해 서울시와 그 산하기관 소속 공무원과 직원이 노동권익보호와 증진 교육을 받을 수 있도록 규정하고 있음.

○ 안 제12조는 세무상담, 노무상담 또는 계약상의 분쟁 등 노동자의 권리 보호와 관련된 법률상담서비스를 제공할 수 있는 근거를 새로 마련하였음.

○ 안 제13조는 서울노동권익센터의 설치 근거를 마련하고 ▶노동실태조사와 정책연구 개발, ▶법률과 교육지원, ▶노동 인식개선과 홍보활동, ▶취약 노동자의 노동조건 개선 지원, ▶노동자 종합지원센터에 대한 지원, ▶협력체계 구축 등의 기능을 수행하도록 했음.

- 이는 다른 조례⁶⁾에 명칭과 위치만 규정되어 있는 서울노동권익센터의 설치근거와 기능을 명확히 적시함으로써 노동권익센터의 활동수행에 필요한 입법적 수단을 확보하는 효과가 있음.

6) 「서울특별시 노동자복지시설의 설치 및 운영에 관한 조례」 [별표1]

- 현재 서울노동권익센터는 노동관련 ▶정책연구, ▶상담과 법률지원, ▶교육홍보, ▶컴퓨터운영, ▶관계기관 협력사업 등을 수행하고 있으며, 2015년부터 (사)한국비정규노동센터가 위탁운영하고 있음.

3) 공정거래 지침의 개발 보급과 노동조사관 운영(안 제14조 및 안 제15조)

- 신설되는 안 제14조는 공정거래 지침의 개발·보급과 민간에의 적용 권장, 시와 그 산하기관의 지침준수 의무와 민간기업 등에게 공정거래 지침의 적용권장과 함께 시와 그 산하기관과 용역계약을 체결하거나 보조금을 받는 민간기업·기관·협회 등에 지침을 따르도록 요청할 것을 규정하고 있음.
 - 정당한 노동자의 권익과 권리를 보장하고 이러한 시정철학을 민간영역으로까지 확산시키기 위해서는 서울시의 행·재정적 영향을 받는 공공영역부터 공정거래 지침을 선도적으로 시행해야 한다는 점에서 바람직한 입법조치로 판단됨.
 - 안 제15조는 현행 조례(제22조)와 같이 노동조사관의 설치 근거와 임용 기준, 기능에 대해 규정했음.
- 서울시는 정부의 근로감독 업무 과중을 보완하고 서울시가 자체적으로 근로감독기능을 수행하고자 노동조사관을 설치·운영(2018)하고 있으며, 서울시와 그 산하기관 및 민간위탁기관의 노동관계법 위반사항에 대한 조사와 시정권고를 주요 업무로 하고 있음.

< 서울시 노동조사관 운영 현황 >

- 운용인원: 5명 이내의 임기제공무원(현원 2명)
- 채용요건
 - 변호사 또는 공인노무사 자격증 소지한 후 관련 분야에서 근무한 경력이 있는 자
 - 노동 관련 국제기구나 국가, 지방자치단체, 공공기관, 연구소, 민간기업의 노무부서, 노동조합 등 법인 및 단체에서 노동 관련 활동경력이 5년 이상인 사람으로 노동단체로부터 추천을 받은 사람
- 직무내용
 - 서울시 산하 사업장 노동관계법 위반사항 조사
 - 노동조사 결과보고 및 조치(시정권고)
 - 노동조사 시정결과 이행상황 점검
 - 사업장 노무관리지도 및 노사분규 예방
- 대상기관
 - 서울시 및 소속 행정기관
 - 자치구(시의 위임사무와 자치구청장이 자치구 조례를 근거로 조사를 의뢰한 사항)
 - 서울시 산하 공기업, 출자·출연기관(자회사 제외)
 - 시의 업무를 수탁 받아 수행하는 기관
- 조사범위
 - 노동정책담당관(노동조사관)에 노동관계법 위반사항이 신고 접수된 경우
 - 시장이 조사를 의뢰한 노동관계법 위반사항,
 - 노동조사관이 노동관계법 위반사항이 있다고 판단한 경우

- 조례에는 노동조사관을 5명 이내의 임기제공무원으로 운영하도록 규정했으나, 현재 서울시는 2명의 공인노무사를 노동조사관으로 채용하여 운영하고 있음.
- 노동관계법령에 대한 전문성을 확보하고자 임기제공무원을 활용하고 있는 점은 타당하지만, 2명의 노동조사관이 서울시 산하 공기업(6개)과 출자출연기관(20개), 민간위탁사무(404개)에 대한 조사업무를 수행하기에는 업무과중이 우려되므로 적정규모의 인력을 확보할 필요가 있음.

4) 국내외 협력체계 구축(안 제16조 및 안 제17조)

- 안 제16조와 안 제17조는 각각 노동자의 권익 보호와 증진을 위한 국내 협력체계와 국제적 협력에 대해 규정하고 있음.
- 노동문제는 복잡한 이해관계로 인해 사회적 합의가 필수적이고 발전적인 노동정책을 수립하기 위해서는 국내외의 협력이 필요한 점을 고려할 때 적절한 입법조치로 보임.

(4) 노동자권익보호위원회(안 제18조~안 제26조)

- 안 제18조부터 안 제26조는 노동자의 권리 보호 및 증진을 위한 주요 시책을 심의·자문하기 위한 노동자권익보호위원회의 설치와 운영에 관한 사항을 규정하고 있으며, 현행 조례(제13조~제21조)와 구성체계가 동일함⁷⁾.

< 서울시 노동자권익보호위원회 운영 현황 >

<input type="checkbox"/> 위원회 구성								
총인원	당연직	시의원	연구기관	학계	정부기관	전문가	노동조합	강연자단체
15명	1	2	1	2	1	2	4	2
※ 임기 : 2년								
<input type="checkbox"/> 기능 및 역할								
○ 노동정책 기본계획 수립에 대한 심의·자문								
○ 노동정책 기본계획의 연도별 시행계획에 대한 심의·자문								
○ 노동자의 권리 및 이익에 영향을 미치는 법규, 정책에 대한 자문								
○ 그 밖에 노동자 권익보호를 위한 제도개발 및 운영에 대한 자문								

- 7) ▶ 설치 및 기능(제18조), ▶ 구성(제19조), ▶ 임기(제20조), ▶위원의 제척·기피·회피(제21조), ▶결격사유(제22조), ▶위원장 등의 직무(제23조), ▶회의(제24조), ▶소위원회(제25조), ▶수당 등(제26조)

- 다만, 안 제22조는 위원의 해촉사유에 대한 내용이지만 조문제목은 결격 사유로 표기하고 있으므로 조문의 제목과 내용이 합치되도록 수정이 필요함.

〈 수정의견 〉

개정안	수정의견
제22조(결격사유) 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당위원을 해촉하여야 한다. 1. ~ 4. (생략)	제22조(위원의 해촉사유) 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당위원을 해촉하여야 한다. 1. ~ 4. (생략)

- 안 제24조는 회의의 개최와 의결방식에 대해 재적 위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다고 규정하고 있으며, 가부동수일 경우에는 위원장에게 결정권을 부여했음.
- 그러나 가부동수일 경우 과반수의 찬성이 아니므로 부결된 것으로 보아야 하고, 위원회의 설치 목적이 행정의 의사결정에 민주적 절차를 통해 정당성을 부여하기 위한 것임을 고려할 때, 위원장에게 최종결정권을 부여하는 것은 바람직하지 않으므로 단서조문의 삭제가 필요함.

〈 수정의견 〉

개정안	수정의견
제24조(회의) ① ~ ② (생략) ③ 회의는 재적 위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 단, 가부동수일 경우에 위원장이 결정한다. ④ (생략)	제24조(회의) ① ~ ② (개정안과 같음) ③ 회의는 재적 위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. <단서 삭제> ④ (개정안과 같음)

라. 종합의견

- 개정안은 노동과 고용형태가 다양하게 분화됨에 따라 “노동자”의 정의를 폭넓게 규정하여 새롭게 등장하고 있는 노동환경 변화에 유연하게 대응하고, 서울시 노동관련 조례에 공통적으로 적용될 수 있는 준거기준을 마련하고 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있음.
- 그러나 별도의 경과규정이나 다른 노동관련 조례의 개정이 수반되지 않아 조례 적용과 해석상의 혼란을 일으킬 우려가 있음.
- 또한 정부(고용노동부)가 “노동자”의 정의를 확대한 「서울특별시 노동자 권리 보호 및 증진을 위한 조례안」에 대해 노동관계법상 근로자 정의와 일치하지 않아 현행법에 위배될 우려가 있다는 사유로 재의요구할 것을 지시를 한 바 있으므로 이를 고려한 입법정책적 판단이 요구됨.

담당 조사관	연락처
최 범 준	02-2180-8058

[참고자료1]

서울특별시 노동자 권리 보호 및 증진을 위한 조례 일부개정조례안 재의요구안

의안 번호	관련 1020
----------	---------

제출년월일 : 2019년 9월 26일
제출자 : 서울특별시장

2019년 9월 6일자로 서울특별시의회로부터 이송되어 온 「서울특별시 노동자 권리 보호 및 증진을 위한 조례 일부개정조례안」에 대하여 다음과 같은 사유로 「지방자치법」 제172조 제1항에 따라 재의를 요구합니다.

1. 「서울특별시 노동자 권리 보호 및 증진을 위한 조례 일부개정조례안」의 주요내용은 다음과 같음
 - 가. 노동자의 정의에 「근로기준법」에 따른 근로자와 함께 특수형태근로종사자가 포함되도록 규정함(안 제2조제1호).
 - 나. 노동정책 기본계획의 수립·시행 사항으로 특수형태근로종사자의 노동 환경 개선과 권익 증진 방안을 추가함(안 제6조제2항제5호).
 - 다. 현재 운영중인 노동조사관 제도의 조사수행, 시정권고, 후속조치에 관한 규정 신설(안 제23조부터 제27조까지 신설)
2. 본 조례안에 대한 재의요구 사유는 다음과 같음
 - 주무부처인 고용노동부의 재의요구

- 「지방자치법」 제28조에 따라 본 조례안을 행정안전부 보고('19.9.9.) 및 고용노동부 통보('19.9.18)하였으나, '19.9.25. 고용노동부에서 지방자치법 제172조제1항에 따라 재의요구한 것임.

고용노동부 재의요구 사유

- **고용노동부 의견**(규제개혁법무담당관-11061호, '19.9.25.)
 - 특수고용형태근로종사자(안 제2조제1호 나목)의 경우 근로기준법, 노동조합법 등 노동관계법 상 근로자의 정의와 불일치하고 오히려 그 범위가 확대 되어, 현행법상 근로자에 해당하지 않는 자에 대해서까지 노동관계법 위반여부를 조사할 수 있게 되어 현행법에 위배될 우려(지방자치법 제22조)
 - 노동조사관 조사범위(안 제22조제3항제4호), 조사수행(안 제23조제1항), 시정권고 및 후속조치(안 제24조제2항 및 제3항)의 경우 일반 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규정에 해당하여 법률의 위임이 필요한 경우에 해당(지방자치법 제22조)
- ⇒ 동 조례안은 「지방자치법」 제22조에 위배되므로, 지방자치법 제172조 제1항에 따라 재의요구

- 위와 같이 2019. 9. 6.자로 의결 및 이송된 「서울특별시 노동자 권리 보호 및 증진을 위한 조례 일부개정조례안」에 대하여 고용노동부에서 우리시에 「지방자치법」 제172조제1항에 따른 재의를 요구함에 따라, 본 조례안을 같은 항의 규정에 의거하여 서울시의회로 환부하고 재의를 요구함.

[참고자료2]

[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 규정을 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).