

서울특별시 노동자 권리 보호 및 증진을 위한 조례
일부개정조례안

검 토 보 고

【 송아량 의원 대표발의안 (의안번호 870)】

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제870호
- 나. 제 안 자 : 송아량의원 (찬성의원 9명)
- 다. 제안일자 : 2019년 8월 7일
- 라. 회부일자 : 2019년 8월 13일

2. 제안이유

고용형태의 다양화로 학습지 교사, 레미콘 운전기사, 보험설계사, 골프장 캐디, 택배기사, 퀵서비스 기사, 대출모집인, 신용카드회원 모집인, 대리운전기사, 건설기계기사 등 특수한 고용형태로 일하는 종사자들이 계속 증가하고 있음.

이와 같은 특수형태근로종사자들은 실제로는 타인의 사업에 편입되어 사용자의 상당한 지휘·감독을 받으며 노무를 제공하고 있어 일반 근로자와 다를 바 없음에도 불구하고 근로계약을 체결하지 않았다는 이유로 근로자로 인정받지 못하고 있으며, 근로조건도 매우 열악한 상황임.

공정거래법상 특수형태근로종사자 보호대상이 확대되고 있고 특수형태근로종사자의 노동환경 증진에 대해 서울특별시 차원에서 시행 가능한 사항을 발굴, 실시하기 위하여 관련 조례의 노동자의 정의에 이러한 특수형태근로종사자를 추가하고자 함.

3. 주요내용

- 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 신설).

【서울특별시시장 제출안 (의안번호 905)】

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제905호
- 나. 제출자 : 서울특별시시장
- 다. 제안일자 : 2019년 8월 7일
- 라. 회부일자 : 2019년 8월 13일

2. 제안이유

노동관계법 위반 사건과 관련하여 노동조사관의 조사수행에 관한 사항 및 조사결과에 따른 시정권고·후속조치 등에 관한 사항을 정하여 노동자의 권리 보호 및 증진을 도모하고자 함

3. 주요내용

- 가. 노동조사관의 조사수행에 관한 규정을 신설함
 - (1) 현장조사, 자료제출 및 출석·진술 요구(안 제23조제1항)
 - (2) 외부전문가 등의 조사 참여(안 제23조제2항)
- 나. 조사 결과에 따른 시정권고 및 후속조치에 관한 규정을 신설함
 - (1) 시정권고 사항의 통지 및 공표(안 제24조제1항 및 제2항)
 - (2) 시정권고 조치결과에 대한 시장 보고(안 제24조제3항)
 - (3) 시정권고의 이행실태에 대한 확인·점검(안 제26조)

다. 시정권고 사항의 이의신청에 관한 규정을 신설함

(1) 이의신청 및 그 처리 절차(안 제25조)

(2) 이의신청 심의를 위한 노동조사소위원회 신설(안 제20조제1항)

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 송아량 의원이 대표발의한 개정안은 법의 사각지대에 있어 보호받지 못하는 특수형태근로종사자 등을 조례의 보호 대상에 포함시켜 이들의 노동권익을 보장하기 위해 발의되었음.
- 서울특별시장이 제출한 개정안은 노동조사관의 조사 수행과 조사 결과에 따른 시정권고 및 후속조치, 이의신청 등 노동조사관 관련 규정을 구체화하려는 것임.

나. 특수형태근로종사자 등의 노동자 포함(송아량 의원 안 제2조, 제6조)

- 「근로기준법」 상의 근로자는 “직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자”를 말하며, 현재 조례의 노동자 정의 또한 이 법을 준용하고 있음.
- 그동안 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 왔음¹⁾.

1) 대법원 2006.12.7.선고 2004다29276 판결, 2013.6.29.선고 2011다44276 판결, 2019.4.23. 선고 2016다277538 판결

- 그러나 이 경우에도 노동형태에 따라, 같은 노동형태라도 기업에 따라, 개인에 따라, 일부 세부적인 사실관계가 다른 경우에는 ‘근로자성’을 인정하지 않는 판단이 나오기도 함.
- 한편 IT산업의 발달과 노동 제공 주체들의 인식 변화 등으로 근로자성을 인정받지 못하는 다양한 형태의 노동자, 즉 “특수형태근로종사자” 등이 확산되고 있음.
 - 통계청²⁾은 특수형태근로종사자의 규모를 약 50만명으로 발표했으나, 한국노동연구원³⁾은 166만명, 새로운 형태의 특수형태근로종사자⁴⁾까지 포함할 경우 약 220만 9천명⁵⁾으로 보고하였음.
- 이에 안 제2조는 노동자의 정의에 “계약의 형식과 관계없이 자신이 아닌 다른 자의 업무를 위하여 노무를 제공하고, 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 받아 생활하는 자”를 추가하고 있으며, 이는 「산업재해보상보험법」의 특수형태근로종사자를 비롯해 새로운 유형의 취약·불안정 노동자들까지 포함하는 개념임.

2) 통계청 경제활동인구조사 - 비전형근로자 규모 및 증감 (2018.8)

3) 특수형태근로종사자 보호방안 마련을 위한 실태조사 (2018.12)

특수형태근로(특수고용)종사자의 규모추정을 위한 기초연구 (2018.12)

4) 기존 특수형태근로종사자보다는 자영업자의 특성이 강하지만 노동권의 보호를 받지 못했던 노동자들로 직종별로는 방과 후 강사, 문화센터 강사, 가사도우미, 방문판매업자, 플랫폼노동자들을 포함

5) 1인 자영업자에 가까운 특수형태근로종사자 : 91만 4천명

임금근로자에 가까운 특수형태근로종사자 : 74만 5천명

새로운 유형의 특수형태근로종사자 : 55만명

「산업재해보상보험법」 상의 특수형태근로종사자	개 정 안
<p>계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 자로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 자 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 자</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것 2. 노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 아니할 것 	<p>계약의 형식과 관계 없이 자신이 아닌 다른 자의 업무를 위하여 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 받아 생활하는 자</p>

- 「산업재해보상보험법」 상의 특수형태근로종사자는 보험설계사·우체국보험 모집인, 건설기계 운전자, 학습지 교사, 골프장 캐디, 퀵서비스기사, 택배원(집화·배송), 대출모집인, 신용카드 회원모집인, 대리운전자 등 9개 직종을 정하고 있음.
- 특수형태근로종사자 등은 고용 유연성과 독립성 등에서의 장점에도 불구하고, 경제적·사회적 지위의 차이로 인한 불합리한 노동관계와 권한 남용 등의 문제가 지속적으로 발생해 왔음.
- 이에 법의 사각지대에 놓여 보호받지 못하는 특수형태근로종사자 등을 조례의 지원대상인 “노동자”에 포함시키는 것은 취약계층노동자의 권익 보호를 위한 바람직한 입법방향으로 판단됨.

- 그동안 특수형태근로종사자 등은 사용종속관계에 있어 개별 사안마다 근로자성 인정에 대한 판단이 달리 적용되어 왔다는 점에서, 다양하게 분화되고 있는 특수형태근로종사자 등이 이 조례의 보호 대상에 포함될 수 있도록 적용범위를 계속해서 확대할 필요가 있음.
- 안 제6조 제2항 제5호는 5년 주기로 수립하는 노동정책 기본계획에 특수형태근로종사자 등의 노동환경 개선과 권익증진 방안을 별도로 수립하도록 하고 있음.
- 이 경우 중·장기적 계획과 체계 하에서 특수형태근로종사자 등 취약 노동계층을 위한 별도의 노동권익 개선 방안을 수립·시행하게 하는 입법효과가 있음.

다. 노동조사관의 조사수행 권한 구체화

(시장제출안 제22조부터 제24조, 제26조)

- 서울시는 고용노동부 근로감독관의 과중한 업무를 분담하고자 자체적으로 ‘노동조사관’ 제도를 신설하여, 시와 산하기관, 자치구, 민간위탁 기관 등의 노동관계법 위반과 노동권익 침해 행위를 조사하고, 이의 시정을 권고하고 있음.
 - 전자메일 또는 우편 신고 접수 ⇒ 조사 수행(업무일 기준 30일) ⇒ 조사결과서 및 시정권고 작성 ⇒ 대상기관에 시정권고 및 신고인 통지 ⇒ 시정권고사항 이행여부를 점검하는 절차로 진행됨.

- 2018년 제도 시행 이후 노동조사관은 총 52건의 조사를 진행했으며, 운영 실적은 다음과 같음.

〈노동조사관 운영 실적〉

(2019년 8월 기준)

연도	총 계	시정권고	합의	기각	각하	상담종결	기타
2018년	26건	4건	4건	2건	5건	10건	조사중지 1건 (대상기관 시설 폐쇄)
2019년	27건	2건	3건	2건	19건	-	진행중 1건

- ※ 시정권고: 조사 후 조사결과와 시정권고사항을 해당기관에 시행한 경우
- ※ 합의종결: 조사 과정 중 노사 당사자 합의 또는 시정으로 시정권고 전 해결한 경우
- ※ 기각종결: 조사 후 노동관계법 위반 사항이 없어 신고인의 주장을 배척한 경우
- ※ 각하종결: 조사 대상기관 및 조사 범위에 해당하지 않아 종결한 경우

- 개정안은 노동조사관의 조사 권한을 구체화하고 시정권고와 후속 조치에 관한 규정을 조례에 명시함으로써 노동조사관제도 운영의 실효성을 확보하기 위한 목적에서 제출되었음.

- 안 제22조는 조사대상기관을 명확히 하기 위해 용어를 정비하고, 별도의 신고가 없이도 노동조사관이 노동관계법 위반사항이 있다고 판단하는 경우에는 직권으로 조사할 수 있는 권한을 명시하고 있음.
- 안 제23조는 현장조사·문서열람·시료채취와 조사대상자에 자료 제출, 출석, 진술을 요구할 수 있는 근거를 마련하여 원활한 조사를 수행할 수 있는 근거를 마련하고 있음.

- 안 제24조는 시정권고 통지와 조사대상기관의 장이 조치결과를 시장에게 30일 내에 보고하도록 의무를 정하고, 안 제26조는 노동조사관이 권고 사항에 대한 이행실태를 점검할 수 있도록 규정함.
- 개정안의 직권조사, 조사수행 방법, 후속조치 보고, 이행실태 점검 등은 노동자의 노동권을 보호하기 위해 도입된 노동조사관제도의 실효성을 제고하는 효과적인 정책적 수단으로 작용할 것으로 판단됨.

라. 이의신청 규정 신설 (시장제출안 제25조)

- 안 제25조는 노동조사관의 시정권고에 대한 이의신청 절차를 규정하고, 안 제20조 제1항에서는 이의신청의 심의를 위해 노동자 권익보호 위원회 내에 노동조사소위원회(이하 “소위원회”)를 두도록 하고 있음.
- 현재는 노동조사관의 시정권고 사항을 대상기관이 이행하지 못할 특별한 사정이 있는 경우에는 시기, 방법 등을 명시하여 구체적으로 이행계획서를 제출하도록 하고 있을 뿐, 이의신청 방법이나 절차는 별도로 존재하지 않음.
- 이에 따라 시정권고에 대한 이의신청 조항을 신설하고 이를 심의하는 소위원회를 설치하는 것은 부당한 처분을 받는 대상기관이 발생하지 않도록 함과 동시에 노동조사관제도의 합리성과 공정성을 확보한다는 측면에서 긍정적으로 평가됨.

마. 종합의견

- 송아량의원 대표발의안은 노동자의 정의에 특수형태근로종사자 등을 포함시켜 열악한 노동환경에도 법의 사각지대에 있는 취약노동계층의 권리를 보호하고자 하는 것임.
- 관련 법령이 마련되지 않은 상황에서, 서울시가 특수형태근로종사자 등을 위한 지원 계획 수립과 시행을 통해 ‘노동존중특별시’로서 선도적인 역할을 수행해나갈 수 있을 것으로 기대됨.
- 시장제출안은 노동관계법 위반 사항을 조사하는 노동조사관의 권한과 조사 절차 등을 구체화하고 실효성 있는 노동조사관제도 운영을 도모한다는 점에서 타당하다고 판단됨.

담당 조사관	연락처
김나래	02-2180-8057

[참고자료] 관련 법령

「산재보험법」

제125조(특수형태근로종사자에 대한 특례) ① 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 자로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 자 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 자(이하 이 조에서 "특수형태근로종사자"라 한다)의 노무(勞務)를 제공받는 사업은 제6조에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 사업으로 본다.

1. 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것
 2. 노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 아니할 것
- ② 특수형태근로종사자는 제5조제2호에도 불구하고 이 법을 적용할 때에는 그 사업의 근로자로 본다. 다만, 특수형태근로종사자가 제4항에 따라 이 법의 적용 제외를 신청한 경우에는 근로자로 보지 아니한다.
- ③ 사업주는 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받거나 제공받지 아니하게 된 경우에는 이를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공단에 신고하여야 한다.
- ④ 특수형태근로종사자는 이 법의 적용을 원하지 아니하는 경우 보험료징수법으로 정하는 바에 따라 공단에 이 법의 적용 제외를 신청할 수 있다. 다만, 사업주가 보험료를 전액 부담하는 특수형태근로종사자의 경우에는 그러하지 아니하다.
- ⑤ 제4항에 따라 이 법의 적용 제외를 신청한 경우에는 신청한 날의 다음 날부터 이 법을 적용하지 아니한다. 다만, 처음 이 법의 적용을 받은 날부터 70일 이내에 이 법의 적용 제외를 신청한 경우에는 처음 이 법의 적용을 받은 날로 소급하여 이 법을 적용하지 아니한다.
- ⑥ 제4항과 제5항에 따라 이 법의 적용을 받지 아니하는 자가 다시 이 법의 적용을 받기 위하여 공단에 신청하는 경우에는 다음 보험연도부터 이 법을 적용한다.
- ⑦ 제1항에 따라 이 법의 적용을 받는 특수형태근로종사자에 대한 보험관계의 성립·소멸 및 변경, 법 적용 제외 및 재적용의 신청, 보험료의 산정·신고·납부, 보험료나 그 밖의 징수금의 징수에 필요한 사항은 보험료징수법에서 정하는 바에 따른다.
- ⑧ 특수형태근로종사자에 대한 보험급여의 산정 기준이 되는 평균임금은 고용노동부장관이 고시하는 금액으로 한다.
- ⑨ 특수형태근로종사자에 대한 보험급여 지급사유인 업무상의 재해의 인정 기준은 대통령령으로 정한다.
- ⑩ 제9항에 따른 업무상의 재해가 보험료 체납기간 중에 발생한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 업무상의 재해에 따른 보험급여의 전부 또는 일부를 지급하지 아니할 수 있다.
- ⑪ 특수형태근로종사자에 대한 보험급여의 지급 등에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.