

서울특별시 마포구 노동 기본 조례안 심사보고서

2023. 4. 4.
행정건설위원회

1. 심사경과

- 가. 제안일자 및 제안자: 2023. 3. 22. 고병준 의원 외 7명
- 나. 회부일자: 2023. 3. 24.
- 다. 상정일자: 제261회 임시회 제2차 행정건설위원회(2023. 3. 31.)
상정, 심사, 의결

2. 제안설명요지 【제안설명자: 고병준 의원】

가. 제안이유

마포구에서 일하는 모든 노동자의 권리 보호 및 권익 증진을 위하여 기본조례를 제정하여 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고자 함

나. 주요내용

- 가. 목적 및 정의(안 제1조 및 안 제2조)
- 나. 노동자의 적용 대상(안 제3조)
- 다. 구청장의 책무와 다른 조례와의 관계(안 제4조 및 안 제5조)
- 라. 노동정책 수립 및 이행(안 제6조 ~ 안 제12조)
- 마. 서울특별시 마포구 노동자권익위원회 설치 및 운영(안 제13조 ~ 안 제18조)
- 바. 중앙기관 및 관련 기관과의 협력체계 구축(안 제19조)

3. 검토보고(전문위원 귀하)

가. 제정 목적

- 동 조례 제정안은 2023년 3월 22일 고병준 의원의 대표발의로 제안되어 3월 24일 우리 위원회에 회부되었으며, 제정 취지는 마포구 노동자들의 권리 보호 및 권익증진을 위한 기본 조례를 통하여 인간으로서 존엄과 가치를 실현하고 행복한 삶의 권리를 누릴 수 있게 하기 위한 것임.
- 특히, 본 조례안은 “노동자”의 정의를 폭넓게 규정하여 새롭게 등장하고 있는 노동환경 변화에 유연하게 대응하고, 마포구 노동관련 조례에 공통적으로 적용될 수 있는 준거기준을 마련하고자 하는 것으로 제정의 필요성이 인정된다 할 것임.

나. 조문 검토

- 조례안 형식은 총 4장, 본칙 21개 조항과 부칙으로 구성되었음.
- 제정안을 조문별로 살펴보면, 안 제1장 총칙의 제1조는 이 조례 제정의 목적을 기술하고 있으며, 안 제2조부터 안 제5조까지는 조례 전반에 공통적으로 적용되는 ▶용어의 정의, ▶적용대상, ▶구청장의 책무, ▶다른 조례와의 관계에 대해 각각 규정하고 있음.
- 안 제2장은 노동정책 수립 및 이행 부분으로 안 제6조는 구청장이 노동정책의 기본 계획을 4년마다 수립·시행할 수 있고, 이 기본계획에 포함되는 내용을 규정하고 있음. 더불어, 기본계획의 수립을 위하여 주민의 의견을 들을 수 있는 각종 방법과 실태조사에 대한 근거를 규정함으로써 계획 수립 시 이를 잘 반영하여야 할 것임.
- 안 제7조는 이 기본계획의 실효성을 확보하기 위해 매년 시행계획을 수

립하여야 한다는 것이고, 안 제8조는 기본 계획을 점검하고 평가하는 내용을 규정하고 있음.

- 또한, 안 제9조와 안 제10조는 구청장의 책무와는 별도로 구청장이 노력하여야 하는 구체적인 방안과 노동권익 보호 증진 사업에 대한 내용이며, 안 제11조는 노동권 보장을 위한 교육지원 내용을 규정하였음. 안 제12조는 세무상담, 노무상담 또는 계약상의 분쟁 등 노동자의 권리보호와 관련된 법률상담서비스를 제공할 수 있는 근거를 새로 마련하였음.
- 안 제3장 안 제13조에서 안 제18조까지는 노동자의 권리 보호 등 주요 정책을 심의자문하기 위한 “노동자권익위원회”의 설치 및 운영에 관한 사항을 규정하였음.
- 그리고, 안 제4장 안 제19조는 관련 기관과의 협력구축 내용을 담았고, 안 제20조는 우수한 활동을 한 단체나 개인에게 표창할 수 있도록 하여 조례에 규정된 내용들을 유도하는 효과가 있을 것으로 판단됨.
- 한편, 「근로기준법」 등 대다수의 법에서는 “근로”와 “근로자”라는 용어를 사용하고 있으므로, “노동”과 “노동자”라는 용어를 사용하는 것이 적절한지 고려할 필요가 있음.
- 국회나 정부부처에서는 “노동”이란 용어가 널리 사용되고 있으며, 국회에서도 「근로기준법」을 포함한 고용노동부 소관 법률 11개의 제명과 조문 중 “근로”를 “노동”으로 각각 개정하는 법률(안)이 제출되어 환경노동위원회에 계류 중임.¹⁾ 서울시도 조례상의 “근로”라는 용어를 일

1) “노동”의 용어가 개별 법령이나 정부 부처 명칭으로 상용되고 있고, 최근 고용노동부장관은 종속적 의미의 “근로자” 대신 “노동자”라는 표현을 쓰겠다고 밝힌 바 있음. 국회에서도 「근로기준법」을 포함한 고용노동부 소관 법률 11개의 제명과 조문 중 “근로”를 “노동”으로 각각 개정하는 법률안이 발의되어 국회 환경노동위원회에 회부되었으나, 헌법이 “근로”, “근로자” 등의 용어를 사용하고 있고, 헌법 개정논의가 진행 중이므로 이와 연계하여 처리할 필요가 있다는 보고서 이후 현재까지 계류 중임

괄개정²⁾하여 “노동”으로 정비하였음.

- 따라서, 본 조례안에 ‘근로’와 ‘근로자’를 노동의 주체성과 중요성을 강조하는 용어인 ‘노동’과 ‘노동자’로 변경 사용하는 것은 시대적 흐름에 부합하여 타당성이 있다고 사료됨.
- 아울러, 현행 노동관련 다른 조례에서 “노동자”의 정의가 제정안과 달리 규정되어 있는 점을 고려하면, 다른 조례의 개정도 함께 추진할 필요가 있음.
- 다만, 법체계의 안정성과 주민의 혼란이 야기 될 수 있는 여지가 있으므로 다른 노동 관련 조례의 용어 변경 사안은 심도 있는 논의가 필요할 것으로 판단됨.

다. 종합 검토 결과

- 이와 같이 조례안을 살펴본 바, 노동자의 권리보호 및 권익증진 등에 관한 사무는 「지방자치법 제13조 제2항 제2호의 “주민의 복지증진에 관한 사무”³⁾로서 조례 제정이 가능한 것으로 사료됨.

(2017.11 박광온의원 대표발의). 또한, 대통령이 제안한 「헌법」개정안에서도 노동자의 권리 강화를 위해 일본 제국주의와 군사독재 시대에 사용되어 온 ‘근로’라는 용어를 ‘노동’으로 바꾸고, 헌법적 의무로 보기 어려운 ‘근로의 의무’를 삭제한 바 있음.

- 2) **서울특별시 조례 일괄정비를 위한 조례안(2018.10. 권수정의원 대표발의)**: 「서울특별시 비정규근로자의 무기계약직 전환 등 고용환경 개선 지원 조례」를 포함한 55건의 조례 제명과 조문 중 “근로”라는 용어를 “노동”으로 변경하기 위하여 발의되었음. 해당 조례안에 대한 심사결과 용어변경이 수용(원안 동의)된 조례는 33건이었음. (법령 조문과 직접 관련이 없는 조례를 대상으로 “근로”를 “노동”으로 변경하고, 법령의 용어 정의를 직접 인용하거나 관계법령의 용어를 사용하는 경우는 삭제하여 수정할 필요가 있음.)

3) **제13조(지방자치단체의 사무 범위)** ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

2. 주민의 복지증진

가. 주민복지에 관한 사업

나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리

다. 생활이 어려운 사람의 보호 및 지원

- 현재 이렇게 노동에 대한 기본 조례를 설치 운영하는 광역단체는 서울시, 경기도, 강원도로 파악되며, 서울시 25개 자치구 중 서대문구, 강동구가 비슷한 내용의 조례를 제정하여 운영하고 있음.
- 최근 급변하는 노동환경에 따라 다양한 형태의 노동자⁴⁾가 발생하고 있으므로 모든 노동자들을 보호할 수 있는 제도적 근거와 포괄적 정책 마련이 필요하다고 판단됨.
- 정부도 「근로기준법」 상의 “근로자”로 적용받지 않는 “특수형태근로종사자” 등에 대하여 개별 법령을 통한 지원을 확대⁵⁾하고 있고, 사법부도 노동관계분쟁에서 근로자성을 쉽게 부정하지 않는 판결로 노동자의 인정범위를 기존보다 넓게 해석하고 있음⁶⁾.
- 마포구도 「서울특별시 마포구 공동주택 노동자 인권보호 및 증진에 관한 조례」, 「서울특별시 마포구 감정노동 종사자 권리보호 등에 관한 조례」, 「서울특별시 마포구 필수노동자 보호 및 지원에 관한 조례」 등을 제정·시행하여 취약노동계층에 대한 보호와 지원을 확대하고 있음.
- 그러므로, 동 조례의 제정은 그동안 노동관계법의 사각지대에 놓여 있던

라. 노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진

마. 공공보건의료기관의 설립·운영

바. 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역

사. 묘지·화장장(火葬場) 및 봉안당의 운영·관리

아. 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도

자. 청소, 생활폐기물의 수거 및 처리

차. 지방공기업의 설치 및 운영

4) 필수노동자, 플랫폼노동자, 특수형태근로종사자 등

5) 2018.3.20. 개정된 「근로기준법」에 따라 이 법에 따라 보호받는 근로자의 범위가 확대됨.(개정이유: 실근로 시간 단축의 시대적 과제를 해결하고 향후 발생할 사회적 비용을 최소화하기 위하여 1주당 최대 근로시간이 휴일근로를 포함 52시간임을 분명히 하고, 가산임금 중복할증율을 규정하며, 사실상 제한 없는 근로를 허용하여 초장시간 근로의 원인이 되고 있는 근로시간특례업종의 범위를 축소하는 등 근로시간 관련 제도를 정비함.)

6) 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.

취약노동계층까지 포함하여 노동보호의 대상과 범위를 사실상 모든 노동자에게까지 확장⁷⁾했다는 점에서 의의가 있음.

- 더불어, 동 조례의 시행으로 노동자 권익 보호 및 증진을 위한 제도적 근거를 마련하여 노동인권정책 기본계획을 수립·시행하고, 관련 사업을 추진함으로써 노동자들의 삶의 질을 향상시키는 것은 물론, 노동존중 문화 확산 및 구민들의 노동자 권익에 대한 인식 제고에 기여하는 등 인간으로서의 존엄과 가치 실현에 기여할 것으로 사료됨.
- 향후 집행부서는 조례제정으로 필요한 예산을 확보하고 계획 수립 등에 만전을 기하여 구민의 노동권익 보호 및 증진에 철저를 기해야 할 것임.

4. 질의 및 답변요지: 생략

5. 토론요지: 없음

6. 심사결과: 원안가결

7. 기타 소수의견의 요지: 없음

8. 기타: 없음

7) 「근로기준법」은 노동조건과 임금, 고용문제 등에서 법의 보호를 받는 근로자를 “직업의 종류와 관계 없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자”로 정의하고 있음. 제정안은 노동자를 “근로관계법에 따른 근로자를 비롯하여 고용상의 지위 또는 계약의 형태에 관계없이 임금을 목적으로 노동을 제공하는 모든 사람”으로 확대하고 있음.

「근로기준법」

제1조(목적) 이 법은 헌법에 따라 근로조건의 기준을 정함으로써 근로자의 기본적 생활을 보장, 향상시키며 균형 있는 국민경제의 발전을 꾀하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2018. 3. 20., 2019. 1. 15., 2020. 5. 26.>

1. "근로자"란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 말한다.
 2. "사용자"란 사업주 또는 사업 경영 담당자, 그 밖에 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자를 말한다.
 3. "근로"란 정신노동과 육체노동을 말한다.
 4. "근로계약"이란 근로자가 사용자에게 근로를 제공하고 사용자는 이에 대하여 임금을 지급하는 것을 목적으로 체결된 계약을 말한다.
 5. "임금"이란 사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 모든 금품을 말한다.
 6. "평균임금"이란 이를 산정하여야 할 사유가 발생한 날 이전 3개월 동안에 그 근로자에게 지급된 임금의 총액을 그 기간의 총일수로 나눈 금액을 말한다. 근로자가 취업한 후 3개월 미만인 경우도 이에 준한다.
 7. "1주"란 휴일을 포함한 7일을 말한다.
 8. "소정(所定)근로시간"이란 제50조, 제69조 본문 또는 「산업안전보건법」 제139조제1항에 따른 근로시간의 범위에서 근로자와 사용자 사이에 정한 근로시간을 말한다.
 9. "단시간근로자"란 1주 동안의 소정근로시간이 그 사업장에서 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 1주 동안의 소정근로시간에 비하여 짧은 근로자를 말한다.
- ② 제1항제6호에 따라 산출된 금액이 그 근로자의 통상임금보다 적으면 그 통상임금액을 평균임금으로 한다.

「근로복지기본법」

제4조(국가 또는 지방자치단체의 책무) 국가 또는 지방자치단체는 근로복지정책을 수립·시행하는 경우 제3조의 근로복지정책의 기본원칙에 따라 예산·기금·세제·금융상의 지원을 하여 근로자의 복지증진이 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다.

「산업안전보건법」

제4조의2(지방자치단체의 책무) 지방자치단체는 제4조제1항에 따른 정부의 정책에 적극 협조하고, 관할 지역의 산업재해를 예방하기 위한 대책을 수립·시행하여야 한다.

「대한민국헌법」

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 근로조건은 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.

제33조 ① 근로자는 근로조건 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.

“대한민국헌법 개정안”

제33조 ① 모든 국민은 일할 권리를 가지며, 국가는 고용의 안정과 증진을 위한 정책을 시행해야 한다.

② 국가는 적정임금을 보장하기 위하여 노력해야 하며, 법률로 정하는 바에 따라 최저임금제를 시행해야 한다.

③ 국가는 동일한 가치의 노동에 대해서는 동일한 수준의 임금이 지급되도록 노력해야 한다.

④ 노동조건은 노동자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 결정하되, 그 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.