

전문위원 검토보고서

충청북도 조례 용어 일괄정비를 위한 조례안



정책복지위원회 수석전문위원

충청북도 조례 용어 일괄정비를 위한 조례안

검 토 보 고 서

1. 발 의 자 : 박형용 의원 등 7인

2. 발의일자 및 회부일자

- 발의일자 : 2021년 4월 13일
- 회부일자 : 2021년 4월 16일

3. 제안사유

- 충청북도 조례에 대한 일괄정비를 통해 사용자에게 종속되어 일한다는 개념이 내포된 “근로” 라는 용어를 사용자와 동등하고 평등한 위치에서 일한다는 능동적이고 가치중립적 개념인 “노동” 으로 일괄 정비하여 노동에 대한 인식개선과 노동 존중 문화를 확산코자함

4. 주요내용

- 충청북도 조례상의 “근로” 라는 용어를 “노동” 으로 정비하기 위한 조문 개정(안 제2조 외)

5. 검토의견 (수석전문위원 김주희)

가. 제출배경

- 이 조례안은 「충청북도 경력단절여성 등의 경제활동 촉진 조례」를 포함한 27건 조례의 제명과 조명 및 조문 중 ‘근로(勤勞)’ 라는 용어를 ‘노동(勞動)’ 으로 각각 변경하여, 인간의 정신적·물리적 생산수단이자 자아실현의 도구인 노동의 가치를 제고하고, 노동을 하는 인간의 존엄을 보장하고자 발의 되었음.

- 국립국어원에 따르면, “근로”는 ‘부지런히 일함’을 의미하고, “근로자”는 근로에 의한 소득으로 생활을 하는 사람’으로 정의하고 있음.
 - 반면 “노동”은 ‘사람이 생활에 필요한 물자를 얻기 위해 육체적·정신적 노력을 들이는 행위’라 하고, “노동자”는 ‘노동력을 제공하고 얻은 임금으로 생활을 유지하는 사람’으로 정의하고 있음.
- 정부에서는 부처와 직제의 명칭으로 ‘고용노동부’, ‘노동위원회’ 등 “노동”이라는 용어를 상용하고 있으며,
 - 지방자치단체에서도 서울시(노동민생정책관), 부산시(민생노동정책관), 대전시(일자리노동경제과), 경기도(노동국), 충남(일자리노동정책과), 경남(노동정책과)에서 노동정책을 총괄 또는 담당하고 있음.
- 충북에서도 「충청북도 감정노동자 보호 등에 관한 조례」, 「충청북도 청소년 노동 인권 보호 및 증진 조례」 등 조례 제명 및 조문 내용에서도 “노동”을 사용하고 있는 등 점차 “노동” 용어의 사용빈도가 확산되고 있음.

나. 관계법령 검토

- 「대한민국헌법」 제32조는 “근로”와 “근로자”라는 표현을, 제33조는 “근로자”라는 표현을 각각 사용하고 있음¹⁾.

1) 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.

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.

- 「근로기준법」 제2조 제1항은 “근로자”란 ‘직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자’로 정의하고, “근로”란 ‘정신노동과 육체노동을 말한다’고 규정하고 있어, “근로”와 “노동”의 의미에 특별한 차이를 두고 있는 것으로 보이지는 않음²⁾.
- 이밖에 노동관계법령³⁾에서도 “노동”과 “근로”라는 용어를 혼용하고 있음.
- 이처럼 헌법에서는 “근로”와 “근로자”라는 표현을 사용하고 있으나, 법률이나 법규명령 등 상위법에서 “근로”와 “노동” 용어를 특별한 차이를 두지 않고 사용하고 있으므로, 충청북도 조례상 “근로”라는 용어를 “노동”으로 개정하려는 것은 법령에 위반되는 사항은 아니라고 판단됨.

다. 조례안 주요내용 검토

- 안 제1조는 목적조항이자 “근로”라는 용어를 “노동”으로 일괄정비하는 당위성을 설명하려는 것으로,
 - 국회에서도, 우리나라 근로조건의 기준을 정하고 있는 「근로기준법」을 포함한 고용노동부 소관 법률 12개의 제명과 조문 중 “근로”를 “노동”으로 각각 개정하는 법률안⁴⁾이 발의된 바 있음.

2) 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자를 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.

3) 노동위원회법, 노동조합 및 노동관계조정법, 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률, 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률, 경제사회발전노사정위원회법, 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률, 근로자의 날 제정에 관한 법률, 남녀평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률, 최저임금법, 근로자퇴직급여 보장법, 고용보험법, 고용정책 기본법, 기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률, 근로복지기본법 등.

4) 2017년 11월 더불어민주당 박광온의원 대표발의(근로기준법, 근로복지기본법, 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률, 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률, 근로자 참여 및 협력 증진에 관한 법률, 외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률, 근로자 직업 능력 개발법, 과건 근로자 보호 등에 관한 법률, 근로자퇴직급여 보장법, 진폐의 예방과 진폐 노동자의 보호 등에 관한 법률, 최저임금법, 국민연금법 등 총 12개 법률의 개정안).

- 또한 “노동”의 가치를 존중해야 한다는 기조에 따라 전국광역자치단체에서 ‘근로’ 용어를 ‘노동’으로 변경하는 조례가 제정되고 있고⁵⁾
 - 이밖에 정치권에서도, 사용자에 종속된 개념인 “근로자” 대신 “노동자”라는 표현을 사용하면서 “노동”의 가치를 존중해야 한다는 기류가 있음⁶⁾을 배경으로 충청북도에서도 일괄정비조례를 통해 용어를 변경하고자 하는 것임.
- 안 제2조 ~ 제28조는 충청북도 조례 중 “근로” 용어를 포함하고 있는 조례의 개정사항을 나열함.

라. 종합 검토의견

- 현재, “노동”이란 용어가 노동관계법령이나 정부 부처의 기관명으로 사용되고 있고, “노동”에 대한 인식이 긍정적으로 변화하고 있음에 비추어볼 때, 부지런함을 강조하는 “근로”라는 용어를 주체적이고 능동적인 의미를 담고 있는 “노동”으로 바꾸어 노동이 존중받는 공정한 사회를 구현하고자 하는 본 조례안의 취지와 목적은 바람직하다고 사료됨.

5) 서울특별시(2019. 4. 8.), 경기도(2019. 8. 30.), 경상남도(2019. 12. 13.), 전라북도(2020. 7. 13.), 부산광역시((2019.7.10.), 광주광역시(2019.7.1.), 충청남도(2020.4.1.),

6) 심상정 전 정의당 대선후보 2017년 2월 24일 국회정론관 발언, 박광온 더불어민주당 국회의원 2017년 8월 20일 보도자료 등

<참고자료 1> 관련 법규

「대한민국헌법」

- 제32조** ① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저 임금제를 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 근로조건에 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 최저 임금제를 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.

- ⑤ 모든 국민은 고용·임금 및 그 밖의 노동조건에서 임신·출산·육아 등으로 부당하게 차별을 받지 않으며, 국가는 이를 위해 여성의 노동을 보호하는 정책을 시행해야 한다.
- ⑥ 연소자(年少者)의 노동은 특별한 보호를 받는다.
- ⑦ 국가유공자·상이군경 및 전몰군경(戰歿軍警)·의사자(義死者)의 유가족은 법률로 정하는 바에 따라 우선적으로 노동의 기회를 부여받는다.
- ⑧ 국가는 모든 국민이 일과 생활을 균형 있게 할 수 있도록 정책을 시행해야 한다.

제34조 ① 노동자는 자주적인 단결권과 단체교섭권을 가진다.

- ② 노동자는 노동조건 개선과 그 권익의 보호를 위하여 단체행동권을 가진다.
- ③ 현역 군인 등 법률로 정하는 공무원의 단결권, 단체교섭권과 단체행동권은 법률로 정하는 바에 따라 제한하거나 인정하지 않을 수 있다.
- ④ 법률로 정하는 주요 방위산업체에 종사하는 노동자의 단체행동권은 필요한 경우에만 법률로 정하는 바에 따라 제한하거나 인정하지 않을 수 있다.

「근로기준법」

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

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "근로자"란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자를 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.
8. "소정(所定)근로시간"이란 제50조, 제69조 본문 또는 「산업안전보건법」 제46조에 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.

<참고자료 2> 일괄정비 충북도 담당부서 및 해당조례 현황

○ 총 27개

- 정책복지위(8) : 여성가족정책관(1), 정책기획관(1), 보건정책과(3), 복지정책과(1), 노인장애인과(2)
- 행정문화위(8) : 감사관(1), 총무과(3), 건축문화과(1), 자치행정과(2), 회계과(1)
- 산업경제위(10) : 일자리정책과(5), 투자유치과(1), 산업육성과(2), 에너지과(1), 경제기업과(1)
- 건설환경소방위(1) : 도로과(1)

소관 상임위	조례명	해당 조항	담당부서
정책복지 (8)	충청북도 경력단절여성 등의 경제활동 촉진 조례	제2조	여성가족정책관
	충청북도 도정조정위원회 조례	제3조	정책기획관
	충청북도 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례	제4조	보건정책과
	충청북도 자활기금 조례	제5조	복지정책과
	충청북도 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례	제6조	노인장애인과
	충청북도 장애인고용촉진 및 직업재활 지원에 관한 조례	제7조	노인장애인과
	충청북도 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원 조례	제8조	보건정책과
	충청북도 진폐근로자 지원에 관한 조례	제9조	보건정책과
행정문화 (8)	충청북도 부조리 신고자보호 및 보상에 관한 조례	제10조	감사관
	충청북도 공무원 후생복지에 관한 조례	제11조	총무과
	충청북도 공무원 고용안정 및 권리보장 조례	제12조	총무과
	충청북도 도시 및 주거환경정비 조례	제13조	건축문화과
	충청북도 사무의 민간위탁 조례	제14조	자치행정과
	충청북도 인권보장 및 증진에 관한 조례	제15조	자치행정과
	충청북도 장애인공무원 편의지원 조례	제16조	총무과
	충청북도 체불 없는 관급공사 운영을 위한 조례	제17조	회계과
산업경제 (10)	충청북도 근로자종합복지관 조례	제18조	일자리정책과
	충청북도 기업 및 투자 유치 촉진 조례	제19조	투자유치과
	충청북도 노사관계 발전 지원 조례	제20조	일자리정책과
	충청북도 명장 선정 및 지원 조례	제21조	일자리정책과
	충청북도 비정규직근로자 권리보호 및 지원 조례	제22조	일자리정책과
	충청북도 뿌리산업 진흥 및 육성에 관한 조례	제23조	산업육성과
	충청북도 생산적 일손봉사 지원 조례	제24조	일자리정책과
	충청북도 소재·부품산업의 육성 및 지원 조례	제25조	산업육성과
	충청북도 수소산업 육성 및 지원 조례	제26조	에너지과
	충청북도경제정책심의위원회 설치 및 운영조례	제27조	경제기업과
	충청북도 근로자 권리보호 및 증진에 관한 조례		별도추진
건설환경 소방 (1)	충청북도 자전거 이용 활성화에 관한 조례	제28조	도로과
	충청북도 지역건설산업 활성화 지원 조례		별도추진

<참고자료 3> 타 시도 일괄 정비조례 현황 (7개)

지역	조례명	시행일	담당부서
서울	서울특별시 조례 일괄정비를 위한 조례	2019-03-28	법무담당관
부산	근로 관련 용어 정비를 위한 부산광역시의회 중증장애인 의원에 대한 의정활동 지원 조례 등 일부개정조례	2019-07-10	인권노동정책 담당관
광주	광주광역시 조례 용어 일괄개정조례	2019-07-01	법무담당관
경기	경기도 조례 근로 용어 일괄정비 조례	2019-10-01	법무담당관
충남	충청남도 조례용어 일괄정비를 위한 조례	2020-04-01	법무담당관
전북	근로 용어 정비를 위한 전라북도 공직자 청렴도 관리 조례 등 일괄개정조례	2020-07-13	법무행정과
경남	경상남도 조례 용어 일괄정비를 위한 조례	2019-12-26	법무담당관