

서울특별시 특수형태근로종사자 권익보호 및 지원을 위한  
조례 전부개정조례안

# 검 토 보 고

## 1. 회부경위

1. 의안번호 : 제634호
2. 제 안 자 : 이원형 의원 외 11명
3. 제안일자 : 2023년 03월 29일
4. 회부일자 : 2023년 04월 03일

## 2. 제안이유

- 「산업재해보상보험법」 제125조 특수형태근로종사자(이하 ‘특고종사자’)에 대한 규정을 삭제하고, 특고종사자와 플랫폼 종사자를 “노무제공자”로 재정의하는 법 개정(2022.5.30. 개정. 2023.7.1. 시행)에 따라 용어 및 개념을 정비함.
- 비정형 노동자 지원 관련 유사 조례인 「서울특별시 특수형태근로종사자 권익 보호 및 지원을 위한 조례」와 「서울특별시 프리랜서 권익보호 및 지원을 위한 조례」를 통합하여 「서울특별시 노무제공자 및 프리랜서 권익보호와 지원에 관한 조례」로 전부 개정함으로써 업무추진의 효율성과 실효성을 제고하고자 함.

### 3. 주요내용

- 가. 조례명 및 조문상의 “특수형태근로종사자” 를 “노무제공자 및 프리랜서” 로 변경함(안 제2조).
- 나. 조례 적용대상에 “서울시에 소재하는 사업장” 을 포함하여 조례 적용대상을 확대함(안 제3조).
- 다. 노무제공자 및 프리랜서 관련 기본계획을 통합하고, 노동기본계획 수립 시기에 맞추어 3년으로 시기를 변경함(안 제6조부터 제7조까지).
- 라. 건강권, 교통비 지원, 자산형성금 일부 지원 등 노무제공자 및 프리랜서 지원 사업 근거 규정을 마련함(안 제9조).
- 마. 노무제공자 및 프리랜서의 표준계약서 개발 근거를 마련함(안 제11조).

### 4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

#### 가. 전부개정안의 개요

- 개정안은 특수형태근로자와 플랫폼 종사자를 ‘노무제공자’ 로 재정의하여 산업재해보상보험의 적용을 받을 수 있도록 「산업재해보상보험법」 이 개정(2022.6.10.)· 시행(2023.7.1.예정)됨에 따라 조례상의 용어와 개념을 정비하고 비정형 노동자 지원 관련 유사 조례를 통합함으로써 업무추진의 효율성과 실효성을 도모하고자 발의됨.

## 나. 개정안의 취지 및 필요성

- “특수형태근로종사자”는 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 사람<sup>1)</sup>으로 「산업재해보상보험법 시행령」에 따른 15개 직종의 종사자를 말함.

### <산재보험이 적용되는 특수형태근로종사자 직종 현황 및 연혁>

구분	2008	2012	2016	2020	2021	2022
적용 직종	보험설계사 건설기계조종사 학습지 교사 골프장 캐디	보험설계사 건설기계조종사 학습지 교사 골프장 캐디 택배기사 전속퀵서비스기사	보험설계사 건설기계조종사 학습지 교사 골프장 캐디 택배기사 전속퀵서비스기사 대출모집인 신용카드모집인 전속대리운전자	보험설계사 건설기계조종사 학습지 교사 골프장 캐디 택배기사 전속퀵서비스기사 대출모집인 신용카드모집인 전속대리운전자 방문판매원 대여제품 방문점검원 가전제품 설치원 화물차주*	보험설계사 건설기계조종사 학습지 교사 골프장 캐디 택배기사 전속퀵서비스기사 대출모집인 신용카드모집인 전속대리운전자 방문판매원 대여제품 방문점검원 가전제품 설치원 화물차주*	보험설계사 건설기계조종사 학습지 교사 골프장 캐디 택배기사 전속퀵서비스기사 대출모집인 신용카드모집인 전속대리운전자 방문판매원 대여제품 방문점검원 가전제품 설치원 화물차주* 소프트웨어기술자 유통배송기사

\* 수출입 컨테이너·시멘트·철강재·위험물질·화물자동차·곡물 또는 사료 등 6개 물품을 운송하는 화물차주만 해당됨.

1) 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활하는 사람과 노무를 제공함에 있어 타인을 사용하지 않는 사람을 말함.

- 산업구조의 변화와 서비스업의 발달, 정보통신기술의 발전 등의 영향으로 교육·운송·판매 등의 업종에서 특수형태근로종사자의 수가 꾸준히 증가하고 있으며, 스마트기기와 디지털플랫폼을 통해 수요자와 공급자를 중개하는 대행업체 등의 다양한 업무로 확산되는 추세임.
- 「산업재해보상보험법」(이하 “산재보험법”)에 따르면, 특수형태근로종사자가 산업재해보상보험을 적용받기 위해서는 ‘특정 사업에의 전속성’ 요건을 충족해야 하나, 배달앱 등 온라인 플랫폼 등을 통해 복수의 사업에 노무를 제공하는 경우는 산업재해 보호에서 제외되고 있음.
- 또한 특수형태근로종사자가 ‘전속성’ 요건을 충족하더라도 주된 사업장 외의 보조사업장에서 업무상 재해를 입은 경우 산업재해보상보험이 적용되지 않는 문제점이 발생함.
- 이에 정부는 「산재보험법」을 개정(2022.6.10.)해 전속성 요건을 폐지하고, 기존 특수형태근로종사자와 온라인 플랫폼 종사자 등을 포괄하는 개념으로 “노무제공자”의 정의를 신설하여 산업재해보상보험을 적용받도록 하였으며 오는 7월 1일 시행을 앞두고 있음.
- 개정안은 4차 산업혁명시대로의 전환과 노동시장의 환경변화로 다분화되고 있는 노무제공자와 프리랜서에 대해 「근로기준법」상의 노동자와 유사한 수준의 사회적 보호방안을 마련함으로써 이들의 경제적·사회적 지위를 향상시키기 위해 발의됨.

## 다. 개정안의 세부내용

- 이하에서는 현행 조례와 비교하여 전부개정조례안에서 보완되거나 신설되는 조항을 중심으로 검토하겠음.

### < 현행 조례와 전부개정조례안의 입법체계 >

현행	전부개정조례안
서울특별시 <u>특수형태근로종사자 권익 보호 및 지원을 위한</u> 조례	서울특별시 <u>노무제공자 및 프리랜서 권익보호와 지원에 관한</u> 조례
제1조(목적)	제1조(목적)
제2조(정의)	제2조(정의)
제3조(적용대상)	제3조(적용대상)
제4조(시장의 책무)	제4조(시장의 책무)
제5조(다른 법령 및 조례와의 관계)	제5조(다른 법령 및 조례와의 관계)
제6조(기본계획)	제6조(기본계획)
제7조(시행계획)	제7조(시행계획)
제8조(실태조사)	제8조(실태조사)
제9조(지원사업 등)	제9조(지원사업 등)
제10조(권익보호지침 등)	제10조(권익보호지침 등)
<b>&lt;신 설&gt;</b>	<b>제11조(표준계약서)</b>
<b>제11조(권익보호 지원센터)</b>	<b>제12조(권익보호 지원센터)</b>
<b>제12조(지원센터 운영의 위탁)</b>	<b>제13조(지원센터 운영의 위탁)</b>
<b>제13조(기관·단체 지원)</b>	<b>제14조(기관·단체 지원)</b>
<b>제14조(시행규칙)</b>	<b>제15조(시행규칙)</b>

#### (1) 조례 제명의 변경

- 개정안은 노무제공자와 프리랜서의 권익 보호를 위한 법적 취지에 맞게 조례 제명을 「서울특별시 특수형태근로종사자 권익보호 및 지원을 위한 조례」에서 「서울특별시 노무제공자 및 프리랜서 권익보호와 지원에 관한

조례」로 변경함.

- 이는 「산재보험법」 개정사항을 반영하고 노동취약계층의 사회적 보호를 강화하려는 목적과 내용이 명확히 드러나도록 입법·정책적 의지를 조례 제명에 담은 것으로 볼 수 있음.

### < 「산업재해보상보험법」 개정 주요내용 >

구분	조문	조 제목 및 주요내용
노무제공자에 대한 특례 (제3장의4 신설)	제91조의15	노무제공자 등의 정의 - 노무제공자·플랫폼 운영자·플랫폼 이용사업자·평균보수 등 개념 정의
	제91조의16	다른 조문과의 관계
	제91조의17	노무제공자에 대한 보험급여의 산정기준 등 - 평균보수 및 보험급여 산정 방식
	제91조의18	노무제공자에 대한 업무상재해의 인정기준
	제91조의19	노무제공자에 대한 보험급여 산정 특례 - 최저 휴업급여 보장액 등 일부 보험급여 산정 방식에 대한 특례 규정
	제91조의20	노무제공자에 대한 보험급여의 지급 - 노무제공자에 대한 보험급여 지급절차 및 보험급여 정정청구
	제91조의21	플랫폼 운영자에 대한 자료제공 등의 요청 - 플랫폼 운영자의 보험관계 확인 등에 필요한 자료제공·보관 의무 등
부분휴업급여 제도 정비	제53조	부분휴업급여 - 부분휴업급여 산정 방식 변경
특수형태근로종사자 규정 삭제	제125조	노무제공자 특례를 신설함에 따라 기존 규정 삭제
기타	제31조	자료 제공의 요청 - 공단의 자료제공 요청 대상에 경찰청 추가
	제116조	사업주의 조력 - 플랫폼 종사자의 플랫폼 운영자에 대한 정보 제공 요청 및 협조
	제117조	사업장 등에 대한 조사 - 공단의 조사 가능 대상으로 플랫폼 운영자를 추가
	제129조	과태료 - 플랫폼 운영자의 자료제공·보관 의무 위반에 대한 과태료 신설

## (2) 정의(안 제2조)

- 안 제2조는 조례에서 사용하는 “노무제공자”를 ‘「산재보험법」 제91조의15의 적용을 받는 사람’으로, “프리랜서”를 ‘「근로기준법」 등 노동관계법에 적용받지 않고 계약의 형식과 무관하게 일정한 기업이나 조직에 소속되지 않은 채 자유계약에 의해 일을 하는 사람’으로 각각 정의하고 있음.
- 이는 특수형태근로종사자의 보호범위가 확대된 법률 개정사항에 맞춰 조례상의 용어를 통일시키고 그 의미를 명확하게 함으로써, 법률과의 조화를 이루고 조례 해석 적용 시 나타나는 의문점과 논란을 차단하기 위한 입법조치임.

## (3) 적용대상(안 제3조)

- 안 제3조는 조례의 적용대상을 ▶서울시에 주소를 두거나 ▶사업장 소재지를 서울시에 둔 노무제공자와 프리랜서로 규정하고 있음.
- 현행 조례는 서울시 거주요건은 같으나 사업장은 서울시와 그 산하 공공기관 또는 위탁·위임받은 법인·협회·단체에 노무를 제공하는 사람으로 제한됨.
- 개정안은 「산재보험법」의 개정에 맞춰 노무제공자와 프리랜서가

타 지방에 거주하더라도 사업장이 서울시에 소재하는 경우라면 이 조례의 보호와 지원을 받을 수 있도록 대상과 범위를 확대함.

#### (4) 다른 법령 및 조례와의 관계(안 제5조)

- 안 제5조는 노무제공자와 프리랜서의 권익 보호와 지원에 관하여 이 조례를 기본으로 따르도록 하고(제1항), 다른 조례를 제·개정할 경우 이 조례의 내용에 부합하도록 규정함(제2항).
- 법제처는 ‘다른 조례의 제·개정시에 이 조례의 내용에 부합되도록 해야한다’ (안 제5조제2항)와 같이 다른 조례와의 관계를 포괄적으로 규정할 경우 실제 법령 해석상 다른 조례와의 저촉 문제 등 의문을 일으킬 소지가 많아 피하여야 한다는 의견을 제시하고 있어 제2항은 삭제가 필요함[참고자료].

#### (5) 지원사업(안 제9조)

- 안 제9조는 노무제공자와 프리랜서의 권익보호와 지원을 위한 사업을 열거하고 행·재정적 지원과 전문기관이나 단체에 위탁할 수 있는 근거를 마련함.
  - 지원사업은 ▶안전·보호 인프라 조성, ▶ 노동조건·환경 개선, ▶보호·지원 조사·연구, ▶필요물품 및 바우처 지원, ▶사회보험료 일부 지원, ▶교육, 상담, 법률규제 등 서비스 제공, ▶건강권 증진 사업비·문화



체육활동경비·자산형성금 일부 지원, ▶인식개선 캠페인 사업 등임.

- 이들 지원 사업은 근로자나 자영업자로 분류하기 어려운 직업적 모호성과 취약한 사회안전망으로 인해 각종 불공정 거래로 피해를 입고 있는 노무제공자와 프리랜서의 권익 보호와 안정적인 활동에 기여할 수 있게 함.
- 다만, 지원사업 중 현행 조례에 없는 ▶바우처지원, ▶건강권 증진 지원, ▶문화체육활동 경비 지원, ▶자산형성금 지원 등은 적용 범위의 과도함으로 인해 일반노동자와의 형평성 논란이 발생할 수 있어 지원 대상의 범위를 적절하게 조정할 필요가 있음.

< 지원사업 관련 규정 비교 >

현 행	전부개정안
제9조(지원사업 등) ① 시장은 특수형태근로종사자 권익 보호 및 지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.	제9조(지원사업 등) ① ----- 노무제공자 및 프리랜서의 권익 보호·지원----- -----.
1. 특수형태근로종사자 안전 및 보호를 위한 인프라 조성	1. 노무제공자 및 프리랜서 안전·보호----- -----
2. 특수형태근로종사자 노동조건 및 노동환경 개선	2. 노무제공자 및 프리랜서 노동조건·----- -----
3. 특수형태근로종사자 보호 및 지원을 위한 조사·연구	3. 노무제공자 및 프리랜서 보호·----- -----
4. 특수형태근로종사자 보호 및 지원을 위한 안전장구 등 필요물품 지원	4. 노무제공자 및 프리랜서 보호·----- ----- 필요물품 및 바우처 -----
5. 특수형태근로종사자 고용보험, 산재보험	5. 노무제공자 및 프리랜서 -----

현 행	전부개정안
<p>등 사회보험료 일부 지원</p> <p>6. 특수형태근로종사자 지원을 위한 교육, 상담, 법률구제 등 서비스 제공</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>7. 그 밖에 특수형태근로종사자 지원을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업</p> <p>② 시장은 제1항의 특수형태근로종사자 지원을 위하여 필요한 경우에는 예산의 범위에서 행·재정적 지원을 할 수 있다.</p> <p>③ (생 략)</p>	<p>-----</p> <p>6. <u>노무제공자 및 프리랜서</u> -----</p> <p>-----</p> <p>7. <u>노무제공자 및 프리랜서 건강검진, 예방접종 등 건강권 증진을 위한 사업비 일부 지원</u></p> <p>8. <u>노무제공자 및 프리랜서 여가 활동 지원을 위한 문화체육활동경비 일부 지원</u></p> <p>9. <u>노무제공자 및 프리랜서의 경제적 자립과 안정적인 금융생활 지원을 위한 자산형성금 일부 지원</u></p> <p>10. <u>노무제공자 및 프리랜서 인식개선을 위한 캠페인 사업</u></p> <p>11. ----- <u>노무제공자 및 프리랜서</u> -----</p> <p>-----</p> <p>② ----- <u>노무제공자 및 프리랜서</u> -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>③ (현행과 같음)</p>

(8) 표준계약서(안 제11조)

- 안 제11조는 업종별 표준계약서(이하 “표준계약서”)를 개발하여 보급·적용 하되(제1항), 시와 산하기관은 표준계약서를 따르도록 하고, 구청장·기업·기관·협회 등의 장에게는 권장하며(제2항), 시 및 산하기관과 용역을 체결하거나 보조금 지원 단체에게는 표준계약서를 따르도록 요청할 수 있도록 함(제3항).
- 이는 노무제공자와 프리랜서가 사용자와 용역계약 체결 시 동등한

계약당사자로서 필수적인 노동조건(업무내용, 근무일·시간, 임금조건 등)이 누락되지 않고 정당한 권리를 보장받을 수 있도록 돕는 바람직한 입법조치임.

- 또한 노동자의 권리를 침해하는 부당노동행위의 발생 위험에 따른 부작용을 해소하고, 노무제공자와 프리랜서의 처우개선과 공정한 노동 환경 조성에 도움이 될 것임.

#### (9) 권익보호 지원센터(안 제12조·안 제13조)

- 노무제공자와 프리랜서에 대한 부당 계약, 보수 지연지급 등의 피해 예방과 구제 지원을 위해 노무제공자 및 프리랜서 권익보호 지원센터(이하 “지원센터”)를 설치·운영토록 하고(안 제12조), 그 운영을 전문성이 있는 산하기관이나 민간기관·단체에 위탁할 수 있도록 함(안 제13조).
  - 지원센터는 ▶법률·세무·노무 상담·대응 지원, ▶피해 예방·구제, ▶교육·홍보, ▶단체 설립·육성 지원 등의 사무를 수행함.
- 지원센터는 부칙으로 「서울특별시 프리랜서 권익 보호 및 지원을 위한 조례」가 폐지되면서 폐치되는 ‘프리랜서 공정거래 지원센터’의 기능을 통합·운영하게 됨.
- 다만, 서울노동권익센터 등의 노동자복지시설과 여전히 유사·중복성이 있으므로 이들 센터와의 통합조정 방안을 강구할 필요가 있음.

## 마. 종합의견

- 개정안은 노동자나 자영업자로 분류하기 어려운 직업적 특성으로 인해 불공정한 노동조건에 노출된 노무제공자와 프리랜서의 권익 보호와 안정적인 활동을 지원하기 위한 구체적 사항을 규정한다는 측면에서 의미가 있음.
- 최근 분화·증가하고 있는 플랫폼 노동과 같은 새로운 고용형태에 신속히 대응하기 위한 정책적 목적을 효과적으로 달성하기 위해 입법 체계를 정비한다는 점에서 그 필요성은 타당함.
- 다만, 다른 조례와의 관계를 보다 명확히 규정하여 조례의 해석과 적용에 혼란을 방지하고, 지원사업을 노동자 간의 형평성에 맞게 명확히 하여 조례의 실행력과 완결성을 높일 필요가 있음.
- 또한, 목적규정에서의 약칭 사용과 용어 정의를 항으로 구분하는 등 입법체계에 부합하지 않는 기술방식이 사용되고 있어 수정이 필요함.

### < 수정의견 >

개 정 안	수정의견
제1조(목적) 이 조례는 서울특별시(이하“시”라 한다)에서 활동하고 있는 노무제공자 및 프리랜서의 권익을 보호하고 안정적인 노동할 수 있도록 지원함으로써 노동취약계층의	제1조(목적) ----- 서울특별시에서 활동 ----- ----- -----

개 정 안	수정의견
<p>사회적 보호를 강화하고 포용적인 지역 사회를 구현하는데 기여하는 것을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의) (생 략)</p> <p>① “노무제공자”란 「산업재해보상보험법」 제91조의15의 적용을 받는 사람을 말한다.</p> <p>② “프리랜서”란 「근로기준법」 등 노동관계 법에 적용받지 않고 계약의 형식과 무관하게 일정한 기업이나 조직에 소속되지 않은 채 자유계약에 의해 일을 하는 사람을 의미한다.</p> <p>제3조(적용대상) (생 략)</p> <p>1. 시에 주소를 둔 경우</p> <p>2. (생 략)</p>	<p>----- ----- --.</p> <p>제2조(정의) (개정안과 같음)</p> <p>1. “노무제공자”란 「산업재해보상보험법」 제91조의15의 적용을 받는 사람을 말한다.</p> <p>2. “프리랜서”란 「근로기준법」 등 노동관계 법에 적용받지 않고 계약의 형식과 무관하게 일정한 기업이나 조직에 소속되지 않은 채 자유계약에 의해 일을 하는 사람을 의미한다.</p> <p>제3조(적용대상) (개정안과 같음)</p> <p>1. <u>서울특별시(이하 ‘시’라 한다)에</u> ----- -----</p> <p>2. (개정안과 같음)</p>

담당 조사관	연락처
김용우	02-2180-8062

## [참고자료]

### [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 “서울특별시조례안”이라 함) 제6조에서는 ‘다른 조례와의 관계’를 “서울특별시는 다른 조례를 제·개정할 때 이 조례의 취지를 고려하여야 하며, 1인 가구와 관련된 다른 조례를 제정하거나 개정하는 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 고려하고 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).

서울특별시 조례안 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 표현방식을 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).