

14. 대구광역시 필수업무 지정 및 종사자 보호·지원에 관한 조례안

심 사 보 고 서

1. 심사경과

- ☐ 발의일자 : 2023년 7월 7일
- ☐ 발의의원 : 박종필, 김태우, 류종우, 윤권근, 윤영애, 이성오,
이영애, 전경원, 정일균, 조경구, 허시영 의원
- ☐ 회부일자 : 2023년 7월 10일
- ☐ 상정일자 : 제302회 대구광역시의회 임시회
제1차 경제환경위원회(2023년 7월 20일), 원안가결

2. 제안설명 요지(제안설명자 : 박종필 의원)

- ☐ 제안이유
 - 재난 상황에서 필수업무*를 수행하는 필수업무 종사자에 대한 보호·지원에 관한 사항을 체계화하여 향후 재난 상황 발생시 신속하게 대응할 수 있도록 추진체계를 제도화하는 것임.
- * 재난 상황에서도 사회기능 및 일상생활 유지를 위해 필요한 의료·물류·교통·돌봄 등의 업무
- ☐ 주요내용
 - 조례의 목적, 용어의 정의, 시장의 책무(안 제1조부터 안 제3조까지)
 - 다른 조례에 우선 적용 규정(안 제4조)
 - 필수업무 지정 및 종사자 지원위원회의 설치, 구성, 운영에 관한 사항(안 제5조부터 안 제7조까지)

- 지원계획의 수립 의무와 구체적 내용 규정(안 제8조)
- 지원계획 수립을 위한 실태조사 근거 및 이행 평가 규정(안 제9조)
- 지원계획 시행의 사무 위탁 근거 마련(안 제10조)

3. 검토보고 요지(보고자 : 전문위원 김재현)

□ 제안 취지 및 적법성 검토

- 코로나19라는 전 세계적인 재난 상황을 겪으면서 의료·물류·교통·돌봄서비스 등의 기능은 사실상 사회기능과 시민 일상생활 유지에 반드시 필요한 부분으로 인식이 강화되었으나, 현실적으로 택배기사, 배달종사자, 대중교통, 돌봄서비스 종사자 등은 재난 상황에서도 취약한 근무환경으로 인해 감염과 업무상 재해의 가능성이 높은 데도 불구하고, 플랫폼 노동 등 특수한 고용조건으로 인해 노동관계법의 보호를 받지 못하는 등 제도적 지원에서 소외되어 왔음.
- 본 제정 조례안은 재난 상황에서 이러한 필수업무 종사자에 대한 지원 체계를 제도화하여 향후 재난 상황에 신속하게 대응할 수 있도록 하고자, 그에 필요한 추진사항을 조례로 규정하는 것으로, 전반적인 내용이나 체계는 「필수업무 지정 및 종사자 보호·지원에 관한 법률」(이하 “필수업무종사자법”이라 한다.) 등 관계 법령과 자치사무의 범위 내에서 적정하게 구성된 것으로 판단됨.

□ 주요 검토사항

- 조례의 목적, 용어의 정의, 시장의 책무 규정(안 제1조부터 안 제3조까지)
 - 안 제1조(목적)는 본 조례안이 재난이 발생한 경우* 시민의 생명과

신체를 보호하거나 사회기능의 유지를 위해 필수적인 업무에 종사하는 사람을 보호·지원하기 위한 것임을 밝히고 있음.

* 「필수업무종사자법」과 이에 근거하여 규정한 본 제정 조례안의 위원회 구성, 지원계획의 수립, 필수업무 및 필수업무 종사자의 범위 지정 등 주요 사항은 “재난이 발생한 경우”를 전제로 하고 있음.

- 안 제2조(정의)는 이 조례에서 사용하는 “재난”, “필수업무”, “필수업무 종사자” 등 용어의 뜻을 「재난 및 안전관리 기본법」, 「필수업무 종사자법」의 정의에 따르도록 하여 용어의 정의에 따른 혼선을 방지하면서, “필수업무”와 “필수업무 종사자”에 대해서는 「필수업무종사자법」의 정의에 더하여 본 조례안의 절차에 따라 대구광역시장이 정하는 업무·사람으로 추가·확장하였음.
- 「필수업무종사자법」은 제2조에서 “필수업무”, “필수업무 종사자”의 정의를 법의 절차에 따라 고용노동부 장관이 정하는 업무·사람으로 규정하면서, 제9조에서는 지역의 재난 유형, 규모 등을 고려한 필수업무의 범위와 필수업무 종사자의 범위에 관한 사항을 지역위원회의 심의사항으로 규정하고 있으므로, 본 제정조례안의 정의 규정은 법률의 입법 취지에 부합하는 적절한 규정으로 판단됨.

「필수업무종사자법」

제2조(정의) 1. (생략)

2. “필수업무”란 재난이 발생한 경우에도 국민의 생명과 신체의 보호 또는 사회의 기능을 유지하기 위하여 필요한 업무로서 제6조에 따른 필수업무 지정 및 종사자 지원위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정하는 업무를 말한다.

3. “필수업무 종사자”란 필수업무를 수행하는 과정에서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 노무를 제공하는 사람(「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자를 포함한다. 이하 같다)으로서 제6조에 따른 필수업무 지정 및 종사자 지원위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정하는 사람을 말한다.

제9조(지역위원회) 지역별 필수업무 종사자 지원계획 및 주요 정책에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치

도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 소속으로 시·도 필수업무 지정 및 종사자 지원 위원회(이하 “시·도 위원회”라 한다)를 둘 수 있고, (후단 생략)

1. 해당 지역에서 발생한 재난의 유형, 규모 등을 고려한 필수업무의 범위에 관한 사항
2. 해당 지역에서 보호 또는 지원이 필요한 필수업무 종사자의 범위에 관한 사항
3. 해당 지역의 필수업무 종사자 지원계획의 수립 및 그 이행 등에 대한 평가에 관한 사항

(이하 생략)

- **안 제3조(시장의 책무)**는 시장에게 재난이 발생한 경우 필수업무 종사자의 안전과 건강을 보호하기 위한 시책을 수립·시행할 의무를 부여하면서, 필수업무 종사자의 처우와 근무환경 개선을 위한 노력을 해야함을 선언적으로 명시한 것임.

○ 다른 조례에 우선 적용 규정(안 제4조)

- **안 제4조(다른 조례와의 관계)**는 재난이 발생한 경우 본 조례안을 다른 조례에 우선하여 적용함을 명시하면서, 다른 조례에 본 조례안보다 유리한 규정이 있는 경우 그 조례를 적용하도록 했음.
- 재난 상황이라는 특수한 상황에서 조례 적용의 우선순위를 명확히 함으로써 필수업무 종사자에 대한 보호·지원을 강화하고자 하는 것으로 사료됨.

○ 필수업무 지정 및 종사자 지원위원회 설치, 구성, 운영에 관한 사항 (안 제5조부터 안 제7조까지)

- **안 제5조(위원회의 설치)**는 「필수업무종사자법」 제9조에 따른 지역 위원회(조례안 상 명칭은 “대구광역시 필수업무 지정 및 종사자 지원 위원회”, 이하 “위원회”라 한다.)를 설치하도록 강행 근거규정을 마련하면서, 위원회가 지역에서 발생한 재난의 유형·규모 등을 고려하여 ▲필수업무의 범위, ▲정책적으로 보호·지원이 필요한 필수업무 종사자의 범위, ▲안 제8조의 필수업무 종사자 지원계획의

수립과 이행·평가에 관한 사항 등을 심의·자문하도록 했음.

- 「필수업무종사자법」 제9조에서는 위원회의 설치를 임의 규정으로 하고 있으나, 위원회의 심의·자문 사항에는 「필수업무종사자법」과 본 조례안에서 의무사항으로 하고 있는 “지원계획의 수립·이행·평가”를 포함하고 있어, 실질적으로 조례의 원활한 시행을 위해서는 위원회의 설치가 필수적이라 할 수 있는 바, 긴급한 재난 상황 발생 시에 신속한 대응을 위해 위원회의 설치를 의무화한 것은 타당한 것으로 사료됨.

「필수업무종사자법」

제11조(필수업무 종사자 지원계획의 수립) ①~③ (생략)

④ 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 지역위원회의 심의를 거쳐 지역별 지원계획을 수립한 후 이를 고용노동부장관에게 제출하여야 한다.

- 안 제6조(위원회의 구성)와 안 제7조(위원회의 운영)는 위원회의 구성과 운영을 위한 제반 사항을 규정한 것임.

- 위원회 구성 : 15명 이내 [위원장(시장), 부위원장 각 1명 포함]
 - 대구광역시의회에서 추천하는 사람
 - 대구광역시 소속 3급 이상 공무원
 - 노동조합 또는 단체, 사용자 단체가 추천하는 사람
 - 필수업무 종사자 보호 및 지원에 관한 전문성과 경험이 풍부한 사람
 - 학계, 경제계, 시민단체 등 재난 및 노동관련 전문가 등
- 위원 임기 : 2년(1회에 한해 연임 가능)
- 위원회 소집
 - 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 대규모 재난이 발생한 경우
 - 재적위원 3분의 1이상이 소집을 요구하는 경우
 - 위원장이 필요하다고 인정하는 경우
- 의결 방법 : 재적위원 과반수 이상 출석, 출석위원 과반수 이상 찬성

- 위원회의 구성과 임기, 운영 등에 관한 사항은 「필수업무종사자법」의 규정과 위임사항을 반영하면서, 관련 전문가, 필수업무종사자의 의견을 폭넓게 반영할 수 있도록 적절하게 구성된 것으로 사료됨.

「필수업무종사자법」

제10조(지역위원회의 구성 및 운영) ① 시·도 위원회의 위원장은 시·도지사가 되고, 시·군·구 위원회의 위원장은 시장·군수·구청장이 된다.

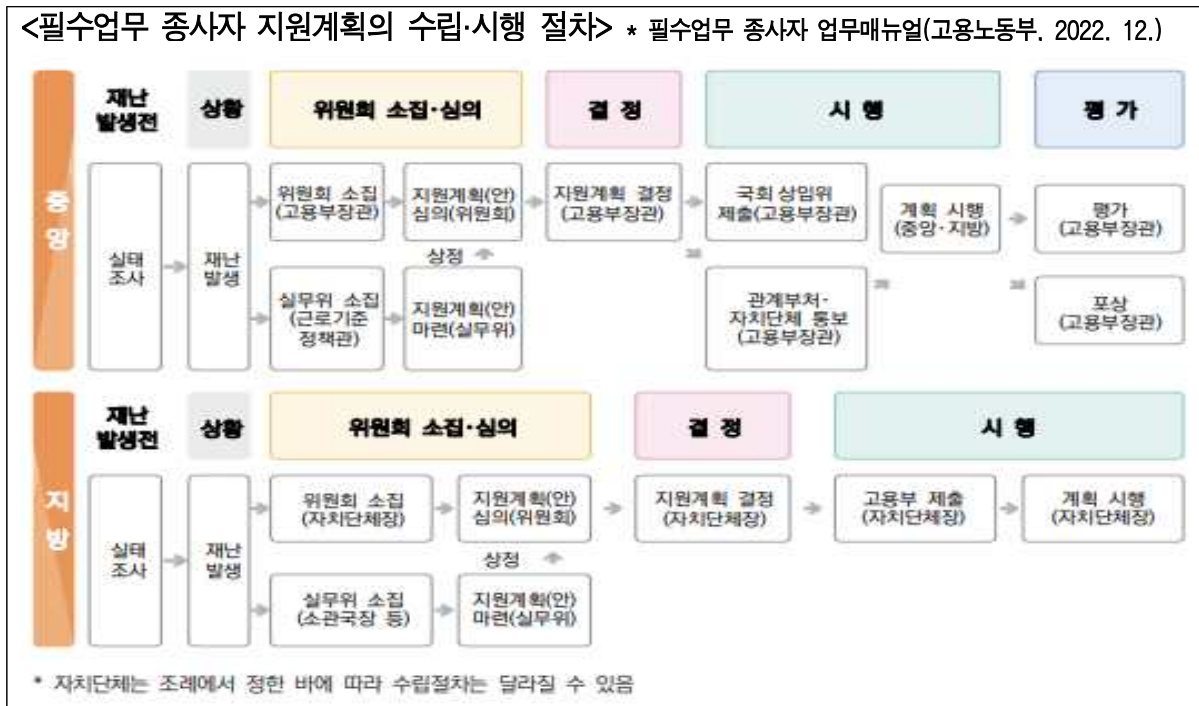
② 시·도 위원회 및 시·군·구 위원회(이하 “지역위원회”라 한다)는 다음 각 호의 경우에 위원장이 소집한다.

1. 해당 지역에 「재난 및 안전관리 기본법」 제14조에 따른 대규모재난이 발생한 경우
2. 재적위원 3분의 1 이상이 소집을 요구하는 경우
3. 위원장이 필요하다고 인정하는 경우

③ 그 밖에 지역위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

○ 필수업무 종사자 보호와 지원을 위한 계획 수립 의무 부여(안 제8조)

- 안 제8조(지원계획의 수립 등)는 시장이 필수업무 종사자의 보호와 지원을 위한 기본방향, 추진목표, 필수업무와 종사자의 지정, 필수업무 종사자의 노동환경 개선에 관한 사항 등을 담은 “지원계획”을 수립·시행하도록 하면서, 지원계획의 수립·시행 시 필수업무 종사자의 의견을 충분히 수렴토록 했음.



○ 실태조사 실시 근거, 지원계획의 이행 평가 의무 규정(안 제9조)

- 안 제9조(실태조사 및 평가) 제1조 및 제2조는 안 제8조의 지원 계획 수립에 필요한 필수업무의 현황, 필수업무 종사자의 근무 환경 등에 대해 실태조사를 실시할 근거를 마련하면서, 이를 전문 기관이나 단체에 위탁 시행할 수 있도록 했음.
- 발생시기와 규모·종류를 예측하기 어려운 재난의 특성상 이를 대비하여 재난 발생시 신속하게 필수업무와 종사자를 지정하기 위해 실태조사는 사전적으로 반드시 필요한 사항이라 할 수 있으며, 지역의 재난 발생 특성과 유형을 고려하여 분야별로 사회기능 유지에 필요한 필수업무와 종사자의 근로실태·현황을 폭넓게 조사하기 위해서는 전문성을 갖춘 연구기관의 위탁 시행이 요구 될 것으로 판단됨.
- 안 제9조제3항은 재난 상황이 종료된 후 지원계획과 그 이행에 대한 평가 의무를 부여했음. 「필수업무종사자법」의 지방자치

단체의 의무 사항을 반영한 것으로, 제대로 된 평가는 향후 지원계획 수립 시 실효성과 적정성을 높일 수 있다는 점에서 입법 타당성이 있음.

「필수업무종사자법 시행령」

제12조(지원계획 및 이행 등에 대한 평가) ①~② (생략)

③ 제2항에 따른 이행평가 지침을 통보받은 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 재난 상황이 종료된 경우 이행평가 지침에 따라 이행 실적 등을 작성하여 고용노동부장관에게 제출해야 한다.

○ 중앙행정기관, 전문기관 등과의 협력체계 구축(안 제11조)

- 안 제11조(협력체계 구축)는 효율적인 필수업무 종사자 보호 및 지원을 위하여 중앙행정기관, 다른 자치단체, 관련 전문기관 등과 협력체계를 구축할 수 있도록 했음.
- 지역 구분 없이 광역적으로 발생하는 재난 상황에서 필수업무 종사자에 대한 보호·지원 시책을 효율적으로 시행하기 위해서는 재난 상황을 총괄하는 행정안전부, 필수업무 소관 부서인 고용노동부 등 중앙행정기관을 비롯하여 주변 자치단체와의 긴밀한 협력체계 구축이 필요하며, 「필수업무종사자법」과 제정 조례안의 취지에 따라 실효성 있는 지원계획의 수립·시행, 실태조사 등을 위해서는 필수업무 종사자의 의견을 충분히 수렴하여야 하므로, 재난 상황과 필수업무에 대한 깊은 이해를 갖춘 전문기관, 노동단체 등과의 협력체계 구축 근거를 조례로 규정할 타당성이 있음.

□ 검토 결과

- 코로나19의 전 국가적인 재난 상황을 겪으면서 택배·배달 업무, 돌봄서비스 등 그간 사회 공동체의 유지에 있어 기능적으로 저평가 되어 온 업무들이 그 중요성을 재평가받으며 이른바 필수업무로 개념화되고 있음.
- 이러한 필수업무는 비대면 업무가 불가능한 필수적인 업종을 구분해 나가면서 구체화 되고 있고, 그 과정에서 많은 종류의 필수업무가 저숙련·저임금 직종으로 인식되고 있는 현실과 플랫폼 노동의 활성화로 고용불안이 고착화된 취약한 근로조건에 처해 있음이 확인되면서, 재난상황에서의 안정적 사회공동체 유지를 위해 필수업무 종사자의 처우개선과 보호의 필요성이 강하게 요구되고 있는 상황임.
- 이에 따라 정부에서는 「필수업무 지정 및 종사자 보호·지원에 관한 법률」(2021. 5. 18. 제정)을 제정하면서, 필수업무 종사자를 제도적으로 지원할 근거를 마련하였고, 주요 지자체¹⁴⁾에서도 조례를 입법하여 필수업무 종사자 보호·지원을 통한 재난 상황의 안정적 관리를 도모하고 있음.
- 본 제정조례안은 이와 같은 사회적 요구에 따라 재난 상황에 대비하여 지역 필수업무 종사자의 보호·지원을 위한 제반 사항을 조례로 체계화한 것으로써, 다른 시도에 비해 입법 시기가 다소 늦었으나 제정 취지와 내용상 입법 타당성이 있으며, 조례안의 내용과

14) 특·광역시 필수업무 관련 유사 조례 입법 현황

구 분	서울	부산	인천	광주	대전	울산
제정일자	2021.1.7.	2021.1.13.	2021.12.30.	2022.3.2.	2021.12.29.	-

체계는 「필수업무종사자법」에서 자치단체의 의무로 규정한 사항과 조례로 위임한 사항을 적절하게 반영하여 자치사무의 범위 내에서 별다른 문제 없이 구성된 것으로 사료됨.

- 다만, 본 제정조례안은 재난 발생을 전제로 하여 그 후의 필수업무 종사자 보호·지원을 위한 제반 사항을 주요 내용으로 하고 있는 바, 필수업무 유지의 안정성 담보를 위해서는 평시에 필수업무로 구분할 수 있는 분야를 파악하여 이들에 대한 처우개선을 위해 다각도의 제도 개선과 지원 방안을 검토해야 할 필요가 있음.
- 아울러, 실효성 있는 지원계획 수립 등 조례안의 효율적인 시행을 위해서는 면밀한 실태조사와 폭넓은 협력체계 구축이 선행되어야 하므로, 이에 대한 대구시의 각별한 노력이 필요할 것임.

4. 질의 및 답변 요지

질 의 요 지	답 변 요 지
○ 「재난 및 안전관리기본법」에 따라 각종 위원회가 구성되어 운영되는데, 본 조례안과 상충되는 부분은 없는지?	○ 재난안전법은 재난 발생에 앞서 재난에 대비한 사항을 규정한 것이고, 본 조례안은 재난이 어떠한 형태로 발생할지 알 수 없기 때문에 재난이 발생한 경우, 재난 형태에 따른 필수업무 종사자의 지정과 보호조치 사항을 규정한 것임. 필수업무종사자법에 근거하여 필수업무 종사자 보호에 최적화된 조례임.

5. 토론요지

○ 해당 없음.

6. 수정안 요지

○ 해당 없음.

7. 심사결과

○ 원안가결(출석위원 전원찬성)

8. 소수의견 요지

○ 해당 없음.

9. 기타 필요한 사항

○ 해당 없음.