

# 15. 대구광역시 생활임금 조례 일부개정조례안 심 사 보 고 서

## 1. 심사경과

- ☐ 발의일자 : 2023년 7월 7일
- ☐ 발 의 자 : 김정옥, 김재우, 김지만, 김태우, 류종우, 윤권근, 윤영애,  
이동욱, 이영애, 이태손, 임인환, 전경원, 하병문, 황순자 의원
- ☐ 회부일자 : 2023년 7월 10일
- ☐ 상정일자 : 제302회 대구광역시의회 임시회  
제1차 경제환경위원회(2023년 7월 20일), 원안가결

## 2. 제안설명 요지(제안설명자 : 김정옥 의원)

- ☐ 제안이유
  - 대구시 생활임금의 최초 적용에 앞서 현행 조례안의 생활임금 적용 대상의 일부 모호한 사항을 명확히 규정하고, 생활임금 위원회의 구성을 조례안의 취지에 맞게 개정코자 하는 것임.
- ☐ 주요내용
  - 조례의 목적과 정의 규정 정비(안 제1조, 안 제2조)
  - 생활임금 적용대상 정비(안 제3조)
  - 생활임금위원회의 위원 구성 정비 (안 제5조)
  - 생활임금 최초 적용 시기 조정(부칙 안)
    - 2023년 1월 1일에서 2024년 1월 1일로 조정

### 3. 검토보고 요지(보고자 : 전문위원 김재현)

#### □ 제안 취지 및 적법성 검토

- 대구시는 생활임금 조례를 전국 17개의 광역자치단체 중에서 16번째로 제정(2021. 12.)하여<sup>15)</sup> 2023년 1월부터 적용할 계획이었으나, 적정 생활임금 수준 결정에 대한 정책 연구기간 소요(‘22. 8.~12.)와 행정절차 지연 등의 사유로 적용이 늦어지면서 2024년 1월 적용을 계획하고 있음.<sup>16)</sup>
- 이에 따라, 본 개정조례안은 내년 생활임금제의 본격적인 도입에 앞서 생활임금제의 주요사항을 심의<sup>17)</sup>하는 “생활임금위원회”의 구성을 관련 각계의 의견을 폭넓게 반영할 수 있도록 조정하고, 현행 조례에서 다소 포괄적으로 규정된 생활임금의 적용대상을 명확하게 규정하는 것을 주요 내용으로 하고 있음.
- 생활임금제에 대한 직접적인 근거 법령이 없는 상황에서, 개정조례안의 전반적인 내용은 지방자치법상 자치단체의 권한 범위 내에서 적정하게 구성된 것으로 사료되나, 조문별로 관계 적법성 여부를 검토해야 필요가 있음.

#### 15) 타시도 생활임금 조례 입법 현황

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
제정연도	2015	2017	2021	2015	2015	2015	2021	2014
경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2014	2015	2021	2015	2016	2015	2022	2020	2017

16) 대구광역시 생활임금제 추진 계획(일자리노동정책과- 3459, 2023. 3. 28.)

17) <생활임금위원회의 심의사항> (대구광역시 생활임금 조례 제4조)

1. 생활임금의 수준에 관한 사항
2. 생활임금 적용대상의 범위에 관한 사항
3. 생활임금제도의 운용실태 및 개선사항 발굴을 위한 연구 및 건의에 관한 사항
4. 기타 생활임금에 관한 중요사항으로서 시장이 필요하다고 인정하는 사항

## □ 주요 검토사항

### ○ 조례의 목적, 용어의 정의 정비(안 제1조, 안 제2조)

- 안 제1조(목적)과 안 제2조(정의) 제1호는 현행 조례의 제1조와 제2조에서 중복적으로 표현된 “생활임금”의 정의와 관련된 내용을 간결히 하여 조례의 목적을 명료하게 나타내고, 조례에서 사용하는 “생활임금”의 정의가 근로자의 실질적인 삶의 질 향상을 위해 최저임금 이상으로 지역적 특성을 반영한 임금임을 명확하게 밝히는 것임.

### ○ 생활임금 적용 대상, 제외 대상 규정(안 제3조)

- 안 제3조(적용대상) 제1항은 생활임금의 적용 대상으로 공공기관의 자회사 소속 근로자를 추가(제2호)하는 한편, 시 사무를 위탁받거나 시에 공사, 용역 등을 제공하는 기관·업체에 소속된 근로자와 이들 기관·업체의 하수급인이 고용한 근로자 중 시의 업무를 직접 수행하는 근로자(제3호, 제4호)로 한정하였음.

#### \* 대구시 생활임금 적용대상

구분	현행	개정
제1호	공무원 외 시 소속 근로자	현행과 같음
제2호	공공기관 소속 근로자	공공기관 및 공공기관 자회사 소속 근로자
제3호	시 사무를 위탁 받거나, 시에 공사, 용역 등을 제공하는 기관·업체에 소속된 근로자	시 사무를 위탁 받거나, 시에 공사, 용역 등을 제공하는 기관·업체에 소속된 근로자 중 시의 업무를 직접 수행하는 근로자
제4호	공공기관의 하수급인이 고용한 근로자	제3호의 기관·업체의 하수급인이 고용한 근로자 중 시의 업무를 직접 수행하는 근로자

- 제2호의 공공기관의 자회사 소속 근로자와 제3호, 제4호의 근로자는 공통적으로 민간 영역의 근로자로 볼 수 있는데, 이들에 대해

생활임금을 적용하도록 하는 것은 민간의 자율적인 고용계약에 따라 정해지는 임금 수준에 대구시가 개입하여 민간 기관·업체의 권리를 제한하는 것으로 해석될 수 있어, 주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항을 조례로 정할 때는 법률의 위임이 있어야 한다는 지방자치법상 법률유보의 원칙에 위배될 소지가 있으므로 신중한 접근이 필요할 것으로 보임.<sup>18)</sup>

- 다만, 개정조례안은 그 대상자를 시 위탁 사무를 수행하거나 공사·용역을 제공하는 기관·업체의 근로자 중 공적인 영역의 업무를 수행하는 “시의 업무를 직접 수행하는 근로자”로 한정함으로써,

18) **법제처 의견제시 사례**(의견20-25099, 2021. 1.27.) [천안시 생활임금 조례 제5조 관련 일부 발췌]

#### 1. 질의 요지

지방자치단체장이 「지방자치법」 제104조제3항에 따라 지방자치단체로부터 사무를 위탁받은 기관·단체 등에 소속된 근로자를 생활임금 적용 대상으로 정할 수 있도록 하는 내용의 조례를 정할 수 있는지?

#### 2. 의 건

위탁은 지방자치단체가 그 권한의 일부를 수탁자가 그의 명의로 책임으로 행사하도록 하는 것으로 수탁자는 위탁받은 범위 내에서 지방자치단체의 업무를 수행할 권한을 갖게 되나 그렇다고 하여 해당 기관이나 단체의 성격이 지방자치단체의 기관으로 변경되는 것은 아니므로 수탁 사무의 관리·감독과 무관한 수탁 기관·단체 내 보수 등에 관한 사항은 조례 규정 대상인 자치사무에 해당한다고 보기는 어려워 보입니다.

그리고 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하는 기관이나 단체 등(이하 “수탁기관”이라 한다)의 장은 민간에 해당하므로 이들에게 특정한 의무를 부과하기 위해서는 「지방자치법」 제22조 단서에 따라 법률의 위임이 있어야 할 것인 바, 지방자치단체의 장이 수탁기관 소속 근로자를 생활임금 적용 대상으로 정할 경우 수탁기관의 장은 소속 근로자에게 생활임금을 적용하여 임금을 지급하여야 할 것이므로 법률에 그 근거나 위임이 있어야 할 것인데 질의 가에서 살펴본 바와 같이 「최저임금법」 제6조에서는 사용자는 최저임금의 적용을 받는 근로자에게 최저임금액 이상의 임금을 지급하여야 한다고 규정하고 있을 뿐 「근로기준법」 및 「최저임금법」에서 이와 달리 사용자에게 임금 지급에 관하여 추가적으로 의무를 부과하도록 하는 내용을 규정하거나 조례로 정하도록 위임하고 있지 않습니다.

따라서 수탁기관의 소속 근로자 보수에 관한 사항은 해당 기관·단체의 장이 해당 근로자와의 합의에 따라 자율적으로 결정해야 할 사항으로서 지방자치단체의 장이 수탁기관 소속 근로자를 생활임금 적용 대상으로 정할 수 있도록 하는 내용은 조례로 정할 수는 없을 것으로 보입니다.

※ 위 의견제시 사례 외에도 법제처에서는 생활임금의 조례입법에 대해 일관적으로 부정적 의견을 제시하고 있음.

민간 영역으로의 조례 적용 대상의 무분별한 확장을 경계하면서  
민간의 자율성 침해를 최소화하고자 하는 것으로 보임.

- 또한, 생활임금의 최종 적용대상은 대상 근로자 중 생활임금 위원회의 심의를 거쳐 결정하도록 하고 있고, 조례를 이미 시행하고 있는 다른 시도에서도 산하 공공기관을 비롯한 민간 영역에 본 개정조례안과 유사한 적용 대상을 규정한 사례가 다수 있으므로 조례 시행에 별다른 문제점은 없을 것으로 사료됨.

\* 타 특·광역시 생활임금 적용 대상 비교

구 분	개정안	서울	부산	인천	광주	대전	울산
시소속 근로자	○	○	○	○	○	○	○
공공기관 근로자	○ 자회사 포함	○	○ 자회사 포함	○	○	○	○
위탁사무 수행 근로자	○ 시 업무 직접 수행	○	○	○ 시 업무 직접 수행	○	○	×
공사·용역 업체 근로자	○ 시 업무 직접 수행	○	○ 시 업무 직접 수행	×	○	×	×
하수급인 고용 근로자	○ 시 업무 직접 수행	○	○	×	○	×	×
시비·국비로 운영비 보조 단체 소속 근로자	×	×	○	×	×	×	×

- **안 제3조제2항**은 공공일자리 사업 등 최소생계비 지원을 목적으로 일시적으로 채용된 근로자와 그 밖에 생활임금 이상의 임금을 받고 있는 근로자를 생활임금의 적용 대상에서 제외하도록 했음.
- 공공일자리 사업 등은 취업난 등으로 인해 생계에 어려움을 겪는 취약계층에 최소한의 생계유지를 위해 일시적·임시적으로 지원하는 사업이므로 취약계층에 광범위하게 기회를 제공할 필요가 있고, 이러한 공공일자리 사업의 성격과 시의 재정 부담, 생활임금의 성격을 고려할 때 적정한 입법으로 판단됨.

## ○ 생활임금 위원회의 구성 사항 정비(안 제5조)

- 안 제5조(위원회의 구성) 제1항에서는 ▲대구광역시의원, ▲학교, 연구소, 비영리단체 등에서 근무하는 관련 전문가가 위원장이 될 수 없도록 규정하고 있는 현행 조례의 단서 부분을 삭제하였음.
- 현행 조례에서 시의원과 관련 전문가 등을 위원장이 될 수 없도록 규정하고 있는 부분은 합당한 사유를 확인할 수 없고, 다른 특·광역시·도의 경우에도 현행 대구시 조례와 같이 위원장의 자격을 제한하고 있는 경우는 없으므로, 이를 삭제하여 시민을 대표하는 시의원과 풍부한 전문지식을 갖춘 전문가가 위원장이 될 수 있도록 하는 것은 생활임금의 수준과 적용대상 심의 등 생활임금제 시행의 핵심적인 기능을 수행하는 위원회의 원활한 운영을 위해 당연히 필요한 조치로 판단됨.
- 안 제5조제2항에서는 현행 조례에서 당연직 위원으로 공공기관 관련 업무담당 실·국장을 위촉하도록 하고 있는 부분을 고쳐, 예산 업무담당 부서장을 당연직 위원으로 위촉하도록 했음.
- 대구시 업무분장 상 공공기관을 총괄하여 담당하는 실·국장은 없으며, 각 공공기관별 업무성격에 따라 소관 실국이 나뉘어져 있어 현행 조례를 적용하면 공공기관 관련 업무담당 실·국장만 7명<sup>19)</sup>으로 당연직 위원이 지나치게 많아지게 될 것임.
- 이렇게 되면 상대적으로 위촉직 위원 수가 줄어들게 되어, 각계의 의견을 폭넓게 듣고 사회적 합의를 도출해야 하는 위원회 운영의

19) 시 산하 공공기관 등 소관 부서

- (도시주택국) 대구도시개발공사, (교통국) 대구교통공사, (환경수자원국) 대구공공시설관리공단, (보건복지국) 대구의료원, 대구행복진흥사회서비스원, (경제국) 엑스코, 대구신용보증재단, (미래혁신성장실) 대구테크노파크, 디지털혁신진흥원, (문화체육관광국) 대구문화예술진흥원

취지를 저해하는 결과를 초래할 것이므로 현행 조례는 개정의 필요성이 있으며, 생활임금 수준을 정하는 데 있어 시 재정에 대한 고려도 필수적인 부분이므로, 시 예산을 총괄하는 예산업무담당 부서장을 당연직 위원으로 정하는 것은 타당한 것으로 사료됨.

- 위원회 구성 : 7명 이상 11명 이내 [위원장, 부위원장 각 1명(호선) 포함]
  - 당연직: 생활임금 업무담당 실국장, **예산 업무담당 부서장(개정)**
  - 위촉직: 시의회 의원, 관련 전문가, 생활임금 등에 지식과 경험을 가진 사람 등
- 위원 임기 : 2년(1회에 한해 연임 가능)
- 위원회 심의사항
  - 생활임금의 수준에 관한 사항
  - 생활임금 적용대상의 범위에 관한 사항
  - 생활임금제도의 운용실태 및 개선사항 발굴을 위한 연구 및 건의에 관한 사항 등
- 의결 방법 : 재적위원 과반수 이상 출석, 출석위원 과반수 이상 찬성

#### ○ 위원회 참석 수당 등 지급 근거 정비(안 제6조)

- 안 제6조(위원회 운영) 제7항은 위원회 회의 참석 수당, 여비 등의 지급 근거를 현행 대구시 관련 조례에 맞게 수정하는 것임.

#### ○ 생활임금의 최초 적용 시기 조정(부칙안)

- 개정조례안 부칙은 현행 조례에서 2023년 1월 1일부터 적용하고자 했던 생활임금의 최초 적용 시기를, 조례 개정 후 생활임금위원회 구성, 생활임금 수준 결정·고시 등의 행정절차 이행기간을 고려하여 2024년 1월 1일로 개정하는 것임.

## □ 검토 결과

- 생활임금은 국가에서 정한 최저임금으로는 근로자들이 인간다운 삶을 영위하는데 한계를 노출하면서, 이에 대한 보완책으로 2015년을 전후로 자치단체를 중심으로 활발히 조례입법과 제도 시행이 이루어져 왔음.
- 대구시의 생활임금제 시행은 전국 광역자치단체 중에서 가장 늦은 것으로 먼저 제도를 시행한 서울시 등과는 9년 이상의 차이가 나고 있고, 조례 제정이 대구시 보다 늦었던 경북(2022년 제정)이 2023년부터 제도를 시행한 것으로 보면 대구시가 제도 시행에 대한 정책적 의지가 약했던 것이 아닌지 의문이 있음.
- 본 개정조례안은 대구시가 2024년 1월 생활임금제의 최초 적용을 목표로 그에 앞서 생활임금위원회의 구성에 관한 사항을 현실에 맞게 조정하고, 생활임금의 적용 대상 중 민간 분야의 근로자를 “시의 업무를 직접 수행하는 근로자” 등으로 명확히 규정하는 것으로 개정 내용에 별다른 이견은 없음.
- 다만, 생활임금제의 근거 법률이 없는 상황에서 생활임금제 조례 입법에 대한 법제처의 지속적인 부정적 의견을 감안하면, 민간 영역으로의 생활임금 의무 부여에 대해서는 신중한 접근이 필요할 것으로 사료되며, 생활임금의 정착과 확산을 위해서는 관계 법률의 제·개정에 전국 자치단체의 중지를 모을 필요가 있을 것으로 사료됨.





**참고 2****시 소속 근로자[기간제, 공무원] 적용 시 소요예산안**

\* 시 소속 근로자만을 대상으로 2023년 시행을 목표로 2022년에 추산한 자료임.

**2023년 생활임금 산정(안) : 11,195원(전국 평균 11,162원, 전국 6위)**

○ 「대구시 생활임금 산정 및 추진방향 연구」 결과

- 1순위 11,195원, 2순위 11,111원, 3순위 11,392원 (※ 2023년 최저임금 9,620원)

**기간제 : 948백만원 ~ 1,141백만원**

(단위 : 원)

생활임금 ①	2023년 통상시급 ②	차액 (① - ②)	적용인원 (명)	평균근무 개월	연간 소요예산 (차액×인원×209시간×8개월)
11,111		1,391			948,906,816
11,195	9,720	1,475	408	8개월	1,006,209,600
11,393		1,673			1,141,280,448

※ 1인당 임금 증가액(월) : (1순위)308,275 / (2순위)290,719 / (3순위)349,657

**공무직 : 45백만원 ~ 124백만원**

(단위 : 원)

생활임금 ①	적용 시급 ②	차액 (① - ②)	적용인원 (명)	연간 소요예산 (차액×인원×209시간×12개월)
11,111	1호봉(10,750)	361	36	32,593,968
	2호봉(10,980)	131	40	13,141,920
11,195	1호봉(10,750)	445	36	40,178,160
	2호봉(10,980)	215	40	21,568,800
11,393	1호봉(10,750)	643	36	58,055,184
	2호봉(10,980)	413	40	41,432,160
	3호봉(11,210)	183	55	25,243,020

※ 1인당 임금 증가액(월, 1호봉 기준) : (1순위)93,005 / (2순위)75,449 / (3순위)134,387

## 4. 질의 및 답변 요지

질 의	답 변
○ 조례의 법적근거가 없다는데 대한 의견은?	○ 대구를 제외한 다른 시도가 이미 모두 시행하고 있고, 직접적인 법적 근거는 없지만 간접적으로 근거가 있는 것으로 알고 있음.
○ 주민의 권리 제한을 위해서는 법률의 유보가 있어야 될 것인데, 법률유보 원칙에 위배될 소지가 있으므로 신중한 접근이 필요할 것임.	○ 본 조례안은 개정조례안으로 제정 당시 법률 검토가 있었던 것으로 알고 있음. 적용 대상을 생활임금위원회의 결정에 따르도록 하고있고, 또, 개정 조례안에서는 공적인 영역의 근로자만을 한정하고 있어 문제가 없을 것으로 판단됨.

## 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.