

서울시 노동자복지관 운영 민간위탁 동의안 검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제885호
- 나. 제 출 자 : 서울특별시장
- 다. 제출일자 : 2023년 5월 30일
- 라. 회부일자 : 2023년 6월 1일

2. 제안이유

- 가. 서울특별시 노동자복지관은 노동자의 복지증진 및 지위향상을 도모하기 위해 「근로복지기본법」 제28조(근로복지시설 설치 등에 관한 지원)에 따라 설치한 시설임.
- 나. 기존 수탁기관의 위탁기간이 2023년 9월 24일자로 만료일이 도래함에 따라 시설형 민간위탁 재위탁 추진을 통해 노동 약자 등에게 다양한 복지기능을 안정적으로 제공하고자 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3 제1항에 의거 서울시의회 동의를 받고자 함.

3. 주요내용

가. 현 위탁시설 개요

- 위탁시설 : 서울특별시 노동자복지관
- 위 치 : 영등포구 국회대로 44길 10(영등포동 7가 57)
- 규 모 : 연면적 3,768,24m²(지하1층 ~ 지상6층)
- 위탁기간 : 2023.9.25. ~2026.9.24.(3년)
- 위탁유형 : 시설형 민간위탁
- 선정방식 : 공개모집
- 소요예산 : 400백만원('23년 예산편성액)

나. 민간위탁(재위탁)추진 근거 및 필요성

- 추진근거
 - 「지방자치법」 제117조(사무의 위임 등)
 - 「근로복지기본법」 제29조(근로복지시설의 운영위탁)
 - 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조(사무의 기준)
 - 「서울특별시 노동자복지시설의 설치 및 운영에 관한 조례」 제6조
(관리·운영의 위탁)
- 추진경위
 - ' 90.02.13 : 서울시 근로자복지관 건립계획(시장방침 제 346호) 수립
 - ' 92.10.15 : 서울시 근로자복지관 준공
 - ' 92.11.13 : 서울시 근로자복지관 개관
 - ' 92.09.25 : 관리운영 민간위탁 계약체결
 - ' 20.09.25 ~ ' 23.09.24.(3년) 민간위탁 재계약(11차)

○ 민간위탁 재위탁 추진 필요성

- 노동과 상담·교육·복지를 연계한 종합적인 노동복지관 제공 및 노동환경 변화에 따른 노동 약자 등에게 특화된 프로그램을 기획·운영할 수 있는 노하우를 가진 전문인력과 민간 네트워크 등 관련 인프라를 보유한 민간 전문기관의 역량이 필요함.

다. 위탁 대상 사무 등 위탁 범위

- 노동자복지관 시설관리 및 운영
 - 복지관 건물(시설물) 유지·관리
- 노동자 권익보호 및 복지증진 사업
 - 직업안정, 교양, 교육, 체육, 문화 등 노동복지 프로그램
- 기타 노동자 복지를 위해 시장이 필요하다고 인정하는 사항

라. 제3차 민간위탁운영평가위원회('23.5.4) 심의결과 : 적정

4. 참고사항

가. 관계법령

- 「지방재정법」 제13조(지방자치단체의 사무 범위)

제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체 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

제117조(사무의 위임 등) ③ 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다

- 「근로복지기본법」 제28조, 제29조

제28조(근로복지시설 설치 등의 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 근로자를 위한 복지시설의 설치·운영을 위하여 노력하여야 한다.

제29조(근로복지시설의 운영위탁) ① 국가 또는 지방자치단체는 제28조제1항에 따라 설치한 근로복지시설을 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 경우에는 공단 또는 비영리단체에 운영을 위탁할 수 있다.

- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조

제4조(민간위탁 사무의 기준) ① 시장은 법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁 할 수 있다.

1. 단순 사실행위인 행정작용
2. 능률성이 현저히 요청되는 사무
3. 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무
4. 그 밖에 시설관리 등 단순행정 관리사무

- 「서울특별시 노동자복지시설의 설치 및 운영에 관한 조례」 제6조

제6조(관리·운영의 위탁) ① 시장은 복지시설의 효율적인 운영을 위하여 적절한 능력을 갖춘 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 제3조에 따른 복지시설의 관리·운영을 위탁할 수 있다. 이 경우 이 조례에 따른 시장의 사무 중 제5조 제1항에 따른 복지시설 이용제한의 조치에 관한 사무는 이를 수탁기관의 장에게 위탁된 것으로 본다.

나. 예산조치 : 2023년도 예산편성

다. 합 의 : 해당사항 없음.

라. 기 타 : 해당사항 없음.

5. 검토의견(수석전문위원 강상원)

가. 동의안의 개요

- 동의안은 서울특별시 노동복지관의 위탁기간이 만료(2023.9.24.)됨에 따라 공개모집을 통한 재위탁에 앞서 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」¹⁾에 따라 서울시의회에 동의를 받으려는 것임.

나. 서울시 노동복지관 현황

- 서울시는 노동자의 복지증진과 지위향상을 도모하기 위해 1992년에 서울시 노동자복지관을 설치하고 수탁기관(한국노동조합총연맹 서울지역본부)을 통해 운영하고 있음.

< 서울시 노동자복지관 현황 >



- 위 치 : 영등포구 영등포동 7가 57
- 규 모 : 연면적 3,768,24㎡(지하1층~지상6층)
- 지원대상 : 서울시 거주 취약계층 노동자
- 사업내용 : 복지관 유지관리, 노동자 권익보호 및 복지증진을 위한 사업 등
- '23년예산 : 400백만원
- 수탁기관 : 한국노동조합총연맹 서울지역본부
- 위탁유형 : 시설형 민간위탁
- 위탁기간 : '20.9.25. ~ '23.9.24.(11차)
- 운영인력 : 5명(시설관리2, 미화1, 프로그램운영자1, 행정인력1)

1) 제4조의3(의회동의 및 보고) ① 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우와 위탁사무의 중요내용에 변경이 있는 경우, 제2조제4호에 따른 재위탁을 하는 경우에는 서울특별시의 회(이하 "의회"라 한다)의 동의를 받아야 한다.

- 지난 3년간 민간위탁성과를 살펴보면, 폐원 어린이집(1층)을 리모델링해 재취업아카데미 교육장, 노동법률지원센터, 노동자 쉼터로 활용했으며, 노동단체, 취약계층 노동자 대상 복지공간(강당, 회의실, 교육실)을 총 3,487명²⁾에게 제공함.

< 서울시 노동자복지관 성과 현황 >

① 시설물 유지·관리 : 집행예산 108백만원
 ■ 1층 리모델링 공사(폐원 어린이집 → 재취업아카데미 교육장, 노동법률지원센터, 노동자 쉼터)

② 시설대관 : 최근 3년간 노동단체, 취약계층 노동자 대상 복지공간 제공 (단위 : 명)

년 도	합 계	강 당	회의실	교육실
2020년	676	536	140	-
2021년	1,010	573	437	-
2022년	1,801	1,579	139	83

③ 복지프로그램 운영 : 교육인원 144명(비조합원 참여율 86명)
 ■ 추진일정 : 2022.8.9. ~ 12.23
 ■ 추진내용 : 금융해설사, 냉난방기보수관리사, 도배기능사, 드론조종사 2종, 도시농업전문가, 산모신생아건강관리사, 타일기능사
 ■ 집행예산 : 164백만원

다. 민간위탁의 타당성

- 서울시 노동자복지관은 1992년 개관부터 민간위탁 방식으로 운영되면서 노동 상담과 교육·복지를 연계한 종합적인 노동복지기능 제공과 취약노동계층을 위한 특화프로그램을 제공해왔음.

< 서울시 노동자복지관 민간위탁 추진경과 >

- 서울시 근로자복지관 건립계획(시장방침 제346호)수립 : 1990. 02. 13
- 서울시 근로자복지관 관리·운영 민간위탁 최초 협약체결 : 1992. 09. 25
- 서울시 근로자복지관 준공 : 1992. 10. 15
- 서울시 근로자복지관 개관 : 1992. 11. 13
- 제11차 서울시 근로자복지관 협약체결('20.9.25. ~ `23.9.24.) : 2020. 09. 25

2) 총 3,487명(강당 2,688, 회의실 716, 교육실 83)

- 그러나 취약노동계층을 위한 노동법률상담과 교육, 복지프로그램 제공보다는 대관중심으로 시설이 운영되고 특정 노동단체와 산하가맹단체의 사무실로 사용되면서 복지관의 역할과 기능이 훼손된다는 비판³⁾이 지속적으로 제기됨.
- 2021년 감사원 감사에서는 노동자복지관이 「근로복지기본법」의 기본 취지에 위배되게 특정 단체에 전속적으로 사용되는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하고, 「근로복지기본법」의 취지대로 일반노동자를 위한 시설로 사용되도록 하는 방안을 강구할 것을 통보함(참고자료).
- 위탁기간 중 실시된 서울시의 자체평가 결과를 살펴보면 다음과 같음.
 - 2021년 재정사업평가에서는 참여인력 경력·전문성, 유사용역 실적, 사업수행계획과 제안실행능력 등에서 미흡(62점) 평가를 받음.
 - 회계전반에 관한 통합회계감사(2020 ~ 2022)에서는 위탁사무 제3자 재위탁 50% 초과와 수의계약 지침 위반, 유사·중복 사업, 재정보험 미가입과 예수금 전용통장 미사용 등이 지적됨.
 - 노동정책담당관의 지도점검(2022.6.)에서는 재취업아카데미사업 전체의 제3자 위탁, 폐원 어린이집 철거공사 정기하자검사 미실시, 지출결의서 미작성, 노동단체 무단입주 등이 지적됨.

3) 조선일보(광래권기자, '22.11.03.) 제목 “서울시 세금으로 지은 노동자복지관, 민노총 공짜 사무실 즐비”

- 따라서 향후 재위탁시에는 투명하고 공정한 심사를 통해 전문성과 역량을 갖춘 수탁기관을 선정함으로써, 서울시 노동자복지관에 대한 부정적 여론과 평가를 불식시킬 필요가 있음.
- 또한, 노동자의 실질적 참여 확대와 맞춤형 복지프로그램을 제공해 취약노동자의 권리 보호와 복리증진 등의 실질적인 성과로 이어질 수 있어야 함.
- 한편 서울시 노동자복지관은 구로구 가마산로 272(구 영등포수도사업소)로의 이전이 결정되어 설계용역이 진행중인 만큼, 「서울시 행정사무의 민간위탁 관리지침」에 따라 공유재산 변경에 따른 시의회 보고절차를 누락하지 않도록 주의해야 함.

담당 조사관	연락처
김광철	02-2180-8064

[참고자료]

감 사 원 통 보

제 목 근로자복지관 운영 부적정 및 시설기준 미비

소 관 기 관 서울특별시

조 치 기 관 서울특별시

내 용

1. 업무 개요

서울특별시(이하 “서울시”라 한다)는 「근로복지기본법」 제28조 등에 따라 근로자의 복지증진을 목적으로 1992. 11. 3. ◆◆근로자복지관(서울시 영등포구, 연면적 3,321.6㎡)을 건립하여 2019년 11월 현재까지 ◎◎(이하 “◎◎”이라 한다)

서울지역본부(이하 “서울본부”라 한다)에 위탁하여 운영하고 있고, 2002. 3. 28. ●●근로자복지관(서울시 은평구), 연면적 1,857.15㎡)을 건립하여 2019년 11월 현재까지 ▲▲(이하 “▲▲”이라 한다) 서울본부에 위탁하여 운영하고 있다.

또한 서울시는 2014. 12. 14. ▲▲ 서울본부에 위탁하여 운영 중인 ●●근로자복지관 건물의 대부계약 기간이 만료됨에 따라 2020년 1월 구 ○사업소 건물(서울시 마포구)을 리모델링하여 1개 층(423.24㎡)을 증축(74억 원)한 후 2020년 12월 ●●근로자복지관을 위 건물로 이전할 예정이다.

한편, 고용노동부는 「근로복지기본법」 제28조에 따라 국가와 지방자치단체에 의한 근로자 종합복지관 등 근로복지시설 운영을 통해 근로자의 공공복지 증진을 도모하기 위하여 「노동 복지회관 및 근로자종합복지관 운영지침」²⁾(이하 “운영지침”이라 한다)을 마련하고 근로자종합 복지관 등 근로복지시설 운영 및 시설관리의 기준 등을 정하고 있다.

2. 서울시 관내 근로자종합복지관을 건립취지에 맞지 않게 운영

가. 관계 법령 및 판단기준

「근로복지기본법」 제3조에 따르면 근로복지정책은 근로자의 경제·사회활동 참여 기회 확대, 근로의욕의 증진 및 삶의 질 향상을 목적으로 하고, 근로복지정책을 수립·시행할 때에는 근로자가 차별을 받지 않도록 배려하고 지원하여야 한다고 되어 있으며, 이 법에 따른 근로자의 복지향상을 위한 지원을 할 때에는 중소기업 근로자, 기간제근로자, 단시간근로자, 파견근로자, 하수급인이 고용하는 근로자, 저소득근로자 및 장기근속 근로자가 우대될 수 있도록 하여야 한다고 규정되어 있다.

그리고 운영지침 “3. 관리·운영의 기본원칙”에 따르면 근로자종합복지관은 국가와 지방자치단체가 공적기능에 의하여 근로자의 실질적 복지를 증진할 수 있는 방법으로 운영 되어야 하고, 이를 위해 교양·문화교육, 탁아 등 근로자의 생활편익증진 기능 및 직업상담·소개, 체육·오락·회의시설 등의 기능을 제공하도록 규정되어 있다.

그리고 근로자종합복지관은 [표 1]과 같이 기존의 노동복지회관이 노동조합의 사무실로 주로 사용되고 일반 근로자의 복지공간으로 제대로 활용되지 않고 있어 실질적인 근로자 복지시설로 활용할 수 있도록 1992년부터 건립을 추진하게 되었다.

2) 위 지침은 적용대상을 지방자치단체가 국고보조금을 교부받아 건립한 근로자종합복지관으로 한정하고 있어 국고보조 없이 건립된 ◆◆근로자복지관과 ●●근로자복지관은 위 지침이 적용되지 않으나 서울시가 별도의 시설기준을 마련하고 있지 않으므로 위 지침에 명시되어 있는 근로자종합복지관의 개념 및 운영의 대원칙을 적용하고자 함.

[표 1] 근로자종합복지관 건립 배경

연혁

•중앙정부는 1983년부터 노동복지회관 건립사업을 시작하였으나 노동복지회관이 ◎◎ 지역본부의 사무실로 주로 사용되고 일반 근로자를 위한 복지공간으로 활용되지 못하는 등 운영상의 문제점이 발생함에 따라 경제·사회적 환경변화와 요구에 부응하고 근로자를 위한 실질적인 복지시설로서의 투자 효율성을 높이기 위해 1992년부터 근로자종합복지관을 건립 운영주체

•근로자종합복지관은 지방자치단체가 직영하거나 비영리법인에 위탁하여 운영하도록 하고 노동조합이 수탁하여 운영하거나 사무실에 입주하는 것을 금지하였으나 지방자치단체의 반대로 이 원칙은 제대로 지켜지지 않음

자료: 「노동행정사」 “제3편 근로자보호정책”(고용노동부, 2006년 12월)

따라서 서울시는 근로자종합복지관이 근로자 복지와는 관련 없는 목적이나 용도에 사용되거나 특정 단체에 배타적으로 사용되어 사실상 특정 노동조합의 활동 지원 및 편의 제공 용도로 사용되는 등 「근로복지기본법」의 기본취지에 위배되게 사용되지 않도록³⁾ 근로자종합복지관 시설 운영에 필요한 최소한의 사무실 면적 외에는 불특정 다수의 일반 근로자를 위한 이용시설로 운영하는 것이 타당하다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 감사원 감사기간(2019. 7. 1.~10. 8.) 중

서울시●●근로자복지관과

◆◆근로자복지관의 세부시설 운영실태를 점검한 결과, [별표 1] “서울시 관내 근로자 종합복지관 세부시설 이용 현황”과 같이 ‘●●근로자복지관’의 경우 전체 연면적 1,857.15㎡ 중 952.17㎡⁴⁾(51.27%)가 △△ 서울본부(171.36㎡, 9.23%⁵⁾) 및 ㉮㉮, ㉮㉮ 등 13개 △△ 산하단체(571.74㎡, 30.79%)와 ++, ○○ 등 3개의

3) 행정안전부는 공무원 노동조합에 대해 기관 차원의 노조 사무실 관리비 등 운영비 지원을 금지하고 있고, 공공기관의 경우 노동조합 사무실 면적은 「정부청사관리규정 시행규칙」을 준용, 1인당 7㎡를 넘지 않도록 제한하고 있으며 법제처는 「근로복지기본법」, 「노사관계 발전 및 지원에 관한 법률」등을 근거로 지방자치단체가 지역 노동단체에 운영비를 교부할 수 없다고 유권해석한 바 있음(2016. 6. 16. 법제처 유권해석 16-0191)

4) 노동조합 사무실 면적 산정 시 복도, 화장실, 계단 등 공용면적을 제외하였으나 이를 포함할 경우 △△ 사무실 관련 면적은 1,449.67㎡(78.06%)로 더 많아짐.

5) △△ 서울본부 직원이 △△ 서울본부 및 ●●근로자복지관 운영 업무를 함께 하고 있어

●●근로자복지관 운영

이에 따라 설계안 공모 선정결과를 토대로 ●●근로자복지관을 리모델링·증축 하여 이전할 경우 1·3·4층의 면적 대부분이 근로복지시설이 아닌 노동조합 사무실로 운영 되는 등 전체 연면적 약 2,755.13㎡ 중 약1,340.28㎡(48.64%)가 기존시설과 동일하게 특정 노동조합 활동을 지원하는 시설로 운영될 것으로 예상된다.

3. 국고보조 없이 건립한 근로자종합복지관에 대한 고용노동부의 시설기준 미비가. 관계 법령 및 판단기준

운영지침 “5. 시설기준” 등에 따르면 근로자종합복지관 등의 시설 중 사무실은 전체 연면적의 최고 15% 내에서 사용할 수 있고 지방자치단체의 장은 조례에서 정하는 바에 따라 시설 건립 취지 및 기본적 기능을 훼손하지 않는 최소한의 범위내에서 사무실의 일부를 총연합단체인 노동조합의 지역대표기구에서 사용하게 할 수 있도록 되어 있다.

그리고 고용노동부는 국가가 보조금을 교부하고 지방자치단체가 건립한 근로자종합복지관에 대하여만 운영지침을 적용하는 것으로 하고 있어 “2항”의 ○○ 근로자 복지관 및 ◇◇근로자복지관과 같이 국고보조 없이 건립된 근로자종합복지관은 운영지침 적용대상에서 제외하고 있다.

그러나 근로자종합복지관이 예식장, 교육실, 체력단련장 등 일반 근로자를 위한 복지시설보다는 특정기관의 사무실로 전속적으로 사용되고 있는 등 설립취지를 살리지 못하고 있는 실정과 아울러 「근로복지기본법」 제3조에서 근로자의 종합복지관은 국고보조금을 교부받아 건립한 근로자종합복지관보다 2배 이상 높은 비중으로 특정 노동조합의 사무실 용도로 사용되고 있었다.

관계기관 의견 및 검토결과

서울시는 양대 노층에 속하지 않은 근로자 및 일반 시민이 근로자종합복지관을 쉽게 이용할 수 있도록 운영개선 방안을 검토할 예정이며, 구 ⊙사업소로 이전할 예정인 ○○근로자복지관의 경우에도 다양한 의견을 반영하여 일반 시민들이 이용할 수 있는 편의공간을 충분히 제공할 것이라고 답변하는 등 감사결과를 수용하면서도, 근로자종합복지관 시설을 특정 노동조합 사무실로 사용하는 것이 「근로복지기본법」 제3조에 명시된 근로복지정책의 목적에 부합한다는 의견도 함께 제시하였다.

그러나 2017년 기준 △△ 및 ◎◎ 조합원 수(약 158만 명)는 전체 근로자(약 1,956만명)의 8% 수준인 점, 국가나 지방자치단체 등이 근로자종합복지관을 건립·운영할 수 있도록 하는 취지는 특정 노동조합의 조합원에 국한하지 않고 불특정 다수의 근로자에게

근로복지시설을 제공함으로써 일반 근로자의 경제·사회활동 참여기회 확대, 근로의욕 증진 및 삶의 질 향상을 도모하는 데 있는 점 등을 고려할 때 동 시설이 특정 노동조합의 사무실로 전속적으로 사용되기보다는 예식장, 교육실, 체력단련장 등 일반 근로자를 위한 복지시설로 이용되어야 할 필요가 크다.

한편, 고용노동부는 감사결과를 수용하면서 근로복지시설이 노동조합 활동을 지원하고 편익을 제공하는 시설로 오용 또는 오인되지 않도록 공공근로복지시설의 운영 및 시설기준, 위탁기준 및 방법 등을 관련 법령에 규정하는 방안을 마련 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

서울특별시장은 앞으로 근로자종합복지관이 「근로복지기본법」의 기본취지에 위배되게 특정 단체에 전속적으로 사용되는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하고, 「근로복지기본법」의 취지대로 일반 근로자를 위한 시설로 사용되도록 하는 방안을 구하시기 바랍니다.(통보)