

# 서울특별시 노동자건강증진센터 운영 민간위탁 동의안 검토보고서

## 【 서울특별시장 제출 】

의안번호 2139

### I. 동의안 개요

#### 1. 제출자 및 제출경과

- 가. 제출자 : 서울특별시장
- 나. 제출일 : 2017. 10. 16.
- 다. 회부일 : 2017. 10. 18.

#### 2. 제안이유

- 가. 서울특별시 노동자건강증진센터는 주로 비정규직과 영세사업장에 종사하는 산업재해 취약계층 노동자들에게 재해예방과 재활지원 서비스를 제공하여 이들의 건강 증진을 도모하기 위한 시설로서,
- 나. 산업재해 사례관리 경험이 풍부한 인력을 활용하고, 운영 효율성을 높이기 위해 전문성 있는 민간기관(단체)에 위탁을 추진하고자 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3(의회동의

및 보고)에 의거 서울특별시 의회 동의를 받고자 함.

### 3. 주요내용

가. 위탁사무명 : 서울특별시 노동자건강증진센터 운영

나. 민간위탁 추진근거 및 추진 필요성

○ 민간위탁 추진근거

- 산업안전보건법 제4조(정부의 책무)
- 서울특별시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례  
제1조(목적), 제11조(근로자 권리 보호 및 증진 활동 지원)
- 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례  
제4조(민간위탁 사무의 기준), 제6조(민간위탁 사무내용)

○ 추진 필요성

- 비정규직과 50인 미만 영세사업장에 종사하는 노동자들의 산업재해 비율이 높아지고 있어 재해예방과 재활 지원 수요가 높아지고 있는 상황임
  - ※ 서울시 소재 전체 사업장 대비 50인 미만 영세사업장 산업재해 발생비율 : 81.8%('15년 산업재해 현황분석, 고용노동부)
- 산업재해 사례 관리 경험이 풍부한 인력을 활용하고, 운영효율성을 높이기 위해 전문성 있는 민간기관(단체)에 위탁을

추진하는 것이 타당함

- 센터를 2018년 하반기에 개소할 예정이나 운영에 차질이 없도록 수탁자를 조기 선정하고자 함

다. 위탁사무 내용

- 업무상 사고 예방을 위한 작업관리, 시설설비 재구성 방안 지도·조언
- 직업성 질환 예방을 위한 건강 상담
- 산업재해 보상서비스 실무와 재활훈련 지원
- 재해사례 분석과 통계·분석기법 연구, 지역네트워크 강화 사업 등

라. 위탁시설 개요

- 소재지 : 전태일 노동복합시설 4층 (종로구 청계천로 105)
- 시설규모 : 약 195.45㎡
- 개소시점 : 2018년 하반기

### 〈참고사항 : 전태일 노동복합시설 개요〉

- 시설 규모 : 토지 553.1 $m^2$ , 건물 연면적 2,062.25 $m^2$ , 지상6층(지하 없음)
- 층별 용도
  - 1층 : 이동노동자쉼터, 주차장, 기계실 등
  - 2층 : 전태일 기념관, 노동운동사 전시관
  - 3층 : 교육장, 시민편의 공간
  - 4층 : 노동자건강증진센터, 노동 스페이스
  - 5층/6층 : 노동권익센터, 감정노동종사자 권리보호 센터
- 공사기간(리모델링) : 2017.11.~ 2018.하반기
- 위치도 및 조감도



마. 민간위탁 기간 : 개소일로부터 3년

바. 수탁자 선정방식 : 공개모집

사. 소요예산 및 산출근거

## 4. 참고사항

### 가. 관계법령

#### ○ 산업안전보건법 제4조(정부의 책무)

##### 제4조(정부의 책무)

- ① 정부는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사항을 성실히 이행할 책무를 진다.
2. 사업장에 대한 재해 예방 지원 및 지도
  7. 안전·보건을 위한 기술의 연구·개발 및 시설의 설치·운영
  8. 산업재해에 관한 조사 및 통계의 유지·관리
  10. 그 밖에 근로자의 안전 및 건강의 보호·증진

#### ○ 서울특별시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례

##### 제1조(목적), 제11조(근로자 권리 보호 및 증진 활동 지원)

##### 제1조(목적)

이 조례는 「근로기준법」, 「근로복지기본법」, 「산업안전보건법」 등 관계법령에 근거하여 서울특별시(이하 "시"라 한다) 근로자의 권리 보호 및 증진을 도모함으로써 모든 시민이 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 행복한 삶의 권리를 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.

##### 제11조(근로자 권리 보호 및 증진 활동 지원)

- ① 시장은 근로자를 위한 복지 및 지원시설을 설치·운영 할 수 있다.
- ② 시장은 근로복지기본법 제3조와 제4조 등 관련법령에 따라 근로자 권리 보호 및 증진을 위해 관련 사업을 추진하는 기관 또는 단체에 대하여 예산의 범위에서 재정적 지원을 할 수 있다.
- ③ 제1항과 제2항의 재정적 지원에 관한 구체적인 사항은 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에 따른다.

- 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제4조(민간위탁 사무의 기준), 제6조(민간위탁 사무내용)

제4조(민간위탁 사무의 기준)

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

3. 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무

제6조(민간위탁 사무내용)

제4조에 따라 민간에 위탁할 수 있는 사무는 다음 각 호와 같다.

5. 시립병원, 보건·건강증진 시설의 운영에 관한 사무

9. 그 밖에 제4조의 기준에 적합한 사무로서 시장이 필요하다고 인정하는 사무

나. 기타 민간위탁 심의에 필요한 사항

- 추진경과

- 서울특별시 노동자건강증진센터 설치·운영 계획 수립

(보건의료정책과 2017. 9. 7.)

## Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 정창훈)

### 1 동의안 제출 개요

- 본 동의안은 서울특별시 노동자건강증진센터의 사무를 신설하고 해당 사무를 공모에 의한 민간위탁을 통해 시설과 그 사무를 민간위탁하고자 제안된 안으로 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3<sup>1)</sup>은 시장이 민간위탁을 하고자 할 때는 의회의 동의를 필요하다고 의무를 규정하고 있어 의회의 동의를 구하고자 제안된 안임.

※ 본 동의안은 최초로 민간위탁하는 것이기 때문에 의회의 동의를 받아야 함.

### 2 민간위탁 사무의 적정성 관련

- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따르면 시장의 소관사무 중 시민의 권리, 의무와 직접적으로 관련되지 않는 업무 중 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무에 대하여 민간위탁 할 수 있다고 한 바 있음.<sup>2)</sup>

1) 제4조의3(의회동의 및 보고) ① 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우에는 서울특별시의회(이하 “의회”라 한다)의 동의를 받아야 한다.

② 재위탁 또는 재계약시에는 소관 상임위원회에 보고하는 것으로 의회의 동의를 갈음한다. 다만, 해당사무를 연속하여 민간위탁하는 경우 의회의 동의를 받은 때로부터 7년이 경과한 후 최초로 도래하는 재위탁 또는 재계약시에 의회의 동의를 받아야 한다.

2) 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

- 집행부는 위탁하는 사무의 내용으로 업무상 사고 예방을 위한 작업관리, 시설설비 재구성 방안 지도·조언, 직업성 질환 예방을 위한 건강상담, 산업재해 보상서비스 실무와 재활훈련 지원, 재해사례 분석과 통계·분석기법 연구, 지역네트워크 강화 사업 등을 들고 있음.
- 또한 집행부가 동 사업의 필요성에 대하여 비정규직과 50인 미만 영세사업장에 종사하는 노동자들의 산업재해 비율이 높아지고 있어 재해예방과 재활 지원 수요가 높아지고 있는 상황을 들고 있으며 이에 산업재해 사례 관리 경험이 풍부한 인력을 활용해야 함으로 동 사무가 전문가에 의하여 제공되어야 함을 강조하고 있음.
- 집행부가 동의안에 제출한 내용을 토대로 살펴보면 동 사업의 수행을 위하여 직업환경 의학 전문의(1명), 간호사(2명), 직업환경전문가(1명), 심리상담전문가(1명), 재활훈련전문가(1명), 조사통계전문가(1명) 등 7명의 인력이 필요하다고 밝히는 바 이때 필요로 하는 인력이 직업환경 의학 전문의나 간호사 등 전문성을 요구하는 직업이 포함되어 있음.
- 이러한 인적 구성을 보면 전문적인 기술을 요하는 사무로 볼 개연성이 있으나 이들 인력이 재해예방사업이나 산업재해 사례 관리와 어느 정도 관계성이 있는지는 집행부가 밝혀야할 필요성이 있음.

### 3 법률검토

- 집행부는 동 사업이 「산업안전보건법」 제4조에 의하여 사업이 추진된다고 밝히고 있음. 그러나 내용을 살펴보면 「산업안전보건법」 제4조는 정부의 책무를 밝히는 내용으로 되어 있으며 산업안전과 관련한 대부분의 내용을 정부의 책임으로 명시하고 있음. 또한, 집행부가 동 사업의 민간위탁을 통해 추진하고자 하는 사업의 대부분이 산업안전보건법 제4조에 해당하는 내용이기도 함. 이러한 이유로 동 사업은 법률에의 위임이 없어 법적인 근거가 부족하다고 하겠음.

집행부 사업(안)		산업안전보건법 제4조 <sup>3)</sup>
예방 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 업무상사고 예방사업</li> <li>■ 직업성질환 예방서비스</li> <li>■ 산업재해 발생 위험 상담, 신고 조치</li> </ul>	2. 사업장에 대한 재해 예방 지원 및 지도 4. 유해하거나 위험한 기계·기구·설비 및 물질 등에 대한 안전·보건상의 조치기준 작성 및 지도·감독 5. 사업의 자율적인 안전·보건 경영체제 확립을 위한 지원 7. 안전·보건을 위한 기술의 연구·개발 및 시설의 설치·운영
발생 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 산업재해 사례 연구</li> <li>■ 재발 방지 대책 수립</li> <li>■ 산업재해보상 신청 지원</li> </ul>	8. 산업재해에 관한 조사 및 통계의 유지·관리
재활, 복귀 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 직장복귀를 위한 재활</li> <li>■ 사례 관리</li> </ul>	
통계분석과 환류	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 市 업종/규모/재해원인별 발생원인 분석</li> <li>■ 재발방지 대책 수립 시 활용</li> </ul>	1. 산업안전·보건정책의 수립·집행·조정 및 통제 8. 산업재해에 관한 조사 및 통계의 유지·관리
지역네트워크 자원 연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 유관기관, 노동조합, 시민사회단체 등 지역네트워크 구축</li> <li>■ 노동복합시설 내 입주 기관(단체) 자원 활용</li> </ul>	9. 안전·보건 관련 단체 등에 대한 지원 및 지도·감독

3) 제4조(정부의 책무) ① 정부는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사항을 성실히 이행할

○ 집행부가 밝힌 사업의 법률적 근거 중 하나로 「서울특별시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례」로 동 조례는 「근로기준법」, 「근로복지기본법」, 「산업안전보건법」 등을 근거로 하여 노동자의 권리를 보호, 증진을 그 목적으로 하고 있으며 동 조례가 시장의 의무로 규정한 사항은 권리 보호와 증진, 적절한 임금의 보장, 안전한 근로환경의 세 요소임.

○ 그러나 「근로기준법」과 「산업안전보건법」에는 시장에게 위임된 사무가 없으며 「근로복지기본법」의 경우에도 시장의 협조의무를 명문화 할 뿐 시장에게 위임된 사무는 없음. 이러한 이유로 법적으로 위임된 사무가 아니며 사업수행의 법적인 근거도 불확실해 보임.

※ 「지방자치법」 제22조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.” 고 하여 「서울특별시

---

책무를 진다.

1. 산업안전·보건정책의 수립·집행·조정 및 통제
  2. 사업장에 대한 재해 예방 지원 및 지도
  3. 유해하거나 위험한 기계·기구·설비 및 방호장치(防護裝置)·보호구(保護具) 등의 안전성 평가 및 개선
  4. 유해하거나 위험한 기계·기구·설비 및 물질 등에 대한 안전·보건상의 조치기준 작성 및 지도·감독
  5. 사업의 자율적인 안전·보건 경영체제 확립을 위한 지원
  6. 안전·보건의를 복돋우기 위한 홍보·교육 및 무재해운동 등 안전문화 추진
  7. 안전·보건을 위한 기술의 연구·개발 및 시설의 설치·운영
  8. 산업재해에 관한 조사 및 통계의 유지·관리
  9. 안전·보건 관련 단체 등에 대한 지원 및 지도·감독
  10. 그 밖에 근로자의 안전 및 건강의 보호·증진
- ② 정부는 제1항 각 호의 사항을 효율적으로 수행하기 위한 시책을 마련하여야 하며, 이를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 「한국산업안전보건공단법」에 따른 한국산업안전보건공단(이하 “공단”이라 한다), 그 밖의 관련 단체 및 연구기관에 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례」와 관련하여 다툼의 여지가 있다고 할 것이나 조례공포 이후에 중앙정부의 재의요구 등이 없던 점, 서울시가 수행하는 생활임금제도 등에 대하여서도 중앙정부의 관여가 거의 없는 상황임. 또한 지방 자치단체 차원에서 시민인 노동자를 위한 권리의 보호, 상담서비스의 제공, 통계작성 등이 법령의 위임을 필요로 하는 사안인지는 다툼의 여지가 있다고 할 것임.

- 이러한 미비점에도 불구하고 「근로복지기준법」 제3조와 제4조에서<sup>4)</sup>는 지방자치단체로 하여금 근로자의 복지증진을 위한 예산, 세제 등의 의무를 가지게 한 바 있으며 지방자치단체가 근로복지정책을 수립하는 경우를 이야기 하여, 동 사업의 사업적 근거로 볼 수 있다고 할 수 있음.
  
- 또한 조례제개정과 관련된 사항은 아니나 수익적 초과조례의 경우 “국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한

---

4) 제3조(근로복지정책의 기본원칙) ① 근로복지(임금·근로시간 등 기본적인 근로조건은 제외한다. 이하 같다)정책은 근로자의 경제·사회활동의 참여기회 확대, 근로의욕의 증진 및 삶의 질 향상을 목적으로 하여야 한다.

② 근로복지정책을 수립·시행할 때에는 근로자가 성별, 나이, 신체적 조건, 고용형태, 신앙 또는 사회적 신분 등에 따른 차별을 받지 아니하도록 배려하고 지원하여야 한다.

③ 이 법에 따른 근로자의 복지향상을 위한 지원을 할 때에는 중소기업 근로자, 기간제근로자(「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 기간제근로자를 말한다), 단시간근로자(「근로기준법」 제2조제1항제8호에 따른 단시간근로자를 말한다), 파견근로자(「파견근로자보호 등에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 파견근로자를 말한다. 이하 같다), 하수급인(「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 하수급인을 말한다)이 고용하는 근로자, 저소득근로자 및 장기근속근로자가 우대될 수 있도록 하여야 한다.

제4조(국가 또는 지방자치단체의 책무) 국가 또는 지방자치단체는 근로복지정책을 수립·시행하는 경우 제3조의 근로복지정책의 기본원칙에 따라 예산·기금·세제·금융상의 지원을 하여 근로자의 복지증진이 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다.

내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니다(대법원 2006. 10. 12. 선고 2006추38 판결)” 라는 판시를 참고하여 볼 때 동 사업의 수행에는 타당성이 있다고 할 것임.

※ 대법원의 판시사항을 참고해 본다면 동 사업 동의안의 처리에 앞서 조례의 제정을 통해 동 사업 수행의 근거를 마련할 필요가 있다고 할 것임.

#### 4 유사사업 관련

○ 고용노동부는 ‘근로자건강센터’ 를 서울에 2개소 설치하여 유사한 사업을 수행하고 있음. 근로자건강센터에서 하는 사업의 내용은 서울시가 노동자 건강증진센터를 통해 하고자 하는 사업방향과 대동소이함.

※ 집행부는 노동자건강증진센터를 청계천에 설립 예정인 전태일 노동복합시설 내에 설치하려고 하고 있음. 그러나 집행부의 사업(안)에서 보면 직업환경 의학 전문의(1명), 간호사(2명), 직업환경전문가(1명), 심리상담전문가(1명), 재활훈련전문가(1명) 등으로 전문인력을 구성한다고 하는 바 시립병원에 설치하는 것이 타당할 수 있음.

※ 동 사업의 대상이 되는 50인 이하 영세사업장의 경우 서울의료원과 북부병원이 위치한 중랑구, 보라매병원 인근의 금천구, 서남병원 인근의 강서구 등이 그 대상이 될 수 있음. 고용노동부의 근로자건강센터의 경우 서울대학교 병원이 수탁하여 운영하고 있는 경우 양천구와 성동구 분소를 운영 중에 있으며 이화의료원이 수탁하여 운영하는 금천구 센터의 2개소 1분소를 운영 중에 있음.

○ 이러한 상황에서도 시민건강국의 사업(안)이 산업안전보건법에서 규정

하는 내용과 많은 부분 중복된다고 하나 서울특별시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례가 「산업안전보건법」이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없고 「산업안전보건법」이 규율하려는 내용을 서울시의 실정에 맞게 별도로 규율하려고 하는 취지이자 시민에게 복지를 제공하려는 목적인 바 유사중복사업이라 하더라도 국가사무의 범위를 침해하는 것은 아니라고 판단 할 수 있음.

## 5 종합의견

- 동 사업 수행의 근거가 되는 「서울특별시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례」에서 동 사업을 직접적으로 규정하고 있지 않아 법령상 모호성이 있다고 할 것이나 수익적 초과조례의 경우 법령에 위배되지 않는 한 허용되는 대법원의 판례를 참고하여 볼 때 동 사업의 수행에는 법률적 문제는 없는 것으로 여겨지며, 동 사무를 통해 수행되고자 하는 내용이 산업안전보건법에서 이미 규율하고 있는 내용이라 하더라도 법령의 목적과 효과를 저해하지 않고, 서울시의 실정에 맞게 구체화하여 규율하려는 취지라고 보여지므로 동 사업의 동의안 제출과 그 사무의 수행은 타당하다고 할 수 있음.

※ 조례의 제개정을 통하여 법률적 근거를 강화할 필요가 있음.

- 그러나 2018년 예산안에 예산편성이 되어 있지 않아 본 동의안 처리가 현 시점에서 타당한지 의구심이 있다 할 것임.