

서울특별시 노동단체 및 노사관계 발전 지원에 관한 조례  
일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제574호

나. 발 의 자 : 장태용 의원(찬성자 49명)

다. 발의일자 : 2023년 3월 3일

라. 회부일자 : 2023년 4월 3일

2. 제안이유

- 우리나라 양대 노총인 한국노동조합총연맹(한노총)과 민주노동조합총연맹(민노총)은 백만명이 넘는 조합원으로부터 받는 회비와 함께 고용노동부와 서울시 등 지방자치단체에서 많은 보조금을 받고 있으나 회계가 제대로 이뤄지는지 확인할 시스템이 없어 사회적으로 큰 논란이 되고 있음.
- 이에 따라 고용노동부는 노조 회계의 투명성 강화와 노사 법치 확립을 위한 첫걸음으로 노조 회계 공시시스템을 마련하고 관련 입법을 추진할 예정임.

- 서울시도 여기에 발맞춰 노동단체를 지원하는 보조금 사업에 대한 투명성과 책임성을 제고하기 위해 실적 보고, 회계감사, 성과평가, 제재부가금 및 가산금의 부과·징수 등을 명시하고, 최근 사회적으로 논란이 된 노동자 자녀 장학금 지원 사업을 지원범위에서 삭제함.

### 3. 주요내용

- 가. 용어의 통일적 사용을 위해 “단체·법인”을 “노동단체”로 변경함  
(안 제3조)
- 나. 조명을 지원사업으로 변경하고, 지원범위에서 노동자 자녀 학자금 지원 사업을 삭제하며, 지원사업에 대한 실적보고, 회계감사(당해연도 보조금 총액이 10억원 이상인 경우), 성과평가를 신설함(안 제4조)
- 다. 보조금의 신청, 교부, 관리 등은 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」를 준용함(안 제6조)

## 4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

### 가. 개정안의 개요

- 개정안은 노동단체에 지원하는 보조금 사업의 투명성과 책임성을 강화하기 위해 보조사업에 대한 실적보고, 회계감사, 성과평가를 신설하고 노동자 자녀 장학금 지원 사업을 삭제하기 위해 발의됨.

### 나. 노동단체 보조금 지원현황

- 서울시는 1995년부터 법률<sup>1)</sup>과 조례<sup>2)</sup>에 근거하여 서울지역 노동단체가 수행하는 노사관계 안정과 협력 사업, 노동자 권익 보호와 복지증진 사업, 대외협력과 사회공헌 사업 등에 보조금을 지원함.
- 「서울특별시 노동단체 및 노사관계 발전 지원에 관한 조례」(이하 “조례”)에 따른 보조금 지원 대상은 ‘총연합단체인 노동조합 산하 서울특별시 지역본부’와 서울 소재 노사관계 비영리법인이지만, 노동조합 지역본부에만 예산을 지원해왔음.

---

1) 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」 제3조(지방자치단체의 책무 등) ① 지방자치단체는 제2조 각 호에 따른 국가의 시책에 적극 협조하고, 해당 지방자치단체 관할 지역의 근로자, 사용자 및 주민과 지방자치단체(이하 “지역 노사민정”이라 한다)간 협력 활성화를 위하여 노력하여야 한다.

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

2) 「서울특별시 노동 기본 조례」 제10조(노동권익 보호 및 증진 사업) ③ 시장은 제1항에 따른 노동권익 보호 및 증진 업무를 수행하는 법인 또는 단체에 대하여 예산의 범위에서 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

**< 서울시 노동단체 보조금 지원 대상 >**

단 체 명	의장	가입조합	조합원	사 무 소	지원기간
한국노동조합 총연맹 서울지역본부	김기철	525개	600,825명	서울노총복지회관	1995년~
민주노동조합 총연맹 서울본부	김진억	194개	1,110,743명	강북노동자복지관	2013년~ 2021년

- 최근 3년간 노동단체 지원현황을 보면, 민주노총은 2021년 노조 독립성 유지를 이유로 사업계획서를 제출하지 않아 전액 불용 된 이후 사업예산을 편성하지 않고 있음.

**< 최근 3년간 서울시 노동단체 보조금 지원 현황 >**

('22. 12월말 현재. 단위 : 천원)

기관명	2020년			2021년			2022년		
	소요예산	집행액	비율	소요예산	집행액	비율	소요예산	집행액	비율
한국노총	1,773,000	1,262,000	71%	1,612,000	1,570,000	97%	1,696,000	1,563,400	92%
민주노총	510,000	356,000	70%	370,000	-	-	-	-	-

- 2022년에는 한국노총 서울지역본부에만 노동법률지원과 노동조합 간부교육, 노동자 자녀 장학금 지원 등 8개 사업에 총 16억 9천 6백만원을 지원함

**< 2022년 서울지역 노동단체 지원 계획 >**

(단위 : 천원)

사 업 명	'21년예산(A)	'22년 예산(B)	증감(B-A)	비고
한국노총 서울지역본부 지원 사업(계)	1,548,200	1,696,000	127,000	-
1. 노동조합교육사업	350,000	390,000	40,000	
2. 노동법률 지원	94,000	117,000	23,000	
3. 노사민정 워크숍	18,600	18,000	△600	
4. 노사민정 체육대회	69,600	35,000	△34,600	
5. 노동자자녀 장학금 지원	986,000	986,000	-	
6. 자원봉사활동	30,000	30,000	-	
7. 근로자의 날 기념행사	-	60,000	60,000	신설
8. 모범근로자 문화시찰	-	60,000	60,000	신설

## 다. 개정안의 발의 배경

- 서울시는 노동단체의 역량 향상과 노사민정 간 협력 활성화, 취약 계층 노동자의 권리보호와 복지증진 활동을 위해 양대 노총 서울지역 본부에 보조금을 지원해옴.
- 이 중 한국노총의 경우 지원 금액의 절반 이상을 소속 노동자 자녀에 대한 장학금 지원 사업에 사용하였으며, 지난 5년간 총 52억 3천 5백만원을 지원함.

### < 최근 5년간 한국노총의 노동자 자녀 장학금 지원현황 >

(단위 : 명, 백만원)

구분	합 계	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
지원인원	계	909	900	927	782	709
고등학생	370	151	148	71	-	-
대학생	3,857	758	752	856	782	709
지원금액	5,235	1,150	1,150	1,053	986	986
	○ 대학생 120만원 ○ 고등학생 120만원(분기별 30만원씩 지급)					○ 대학생 120만원 ○ 고등학생 무상교육실시

- 그러나 노동자 자녀 장학금 지원 사업이 특정 노동단체에 대한 특혜성 논란으로 이어지자 학자금지원 규모 축소와 지급기준 강화를 통해 특혜시비를 해소하고 미조직노동자 등 취약노동계층의 권익 보호 사업에 지원토록 전환함.
- 2023년부터 자녀학자금 지원규모(800명 → 250명)를 줄이고, 지급기준 (중위소득 100%, 맞벌이 130%이하 → 중위소득 85%, 맞벌이 120%이하)을 강화함.

- 또한, 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」(이하 ‘지방보조금법’)에 근거하여 노동단체 보조금 지원에 대한 실적보고, 회계감사, 성과평가를 신설하고, 노동단체 지원 사업에 대한 지도·감독을 강화함.
- 한편 정부는 2023년 ‘노동단체 지원 사업 개편방안’ (2.23.)을 통해 권익 보호의 사각지대에 놓인 비정규직과 미조직 취약 노동자에 대한 지원을 확대하고, 회계투명성 미확보 노동단체는 국고보조금 지원사업에서 배제하는 등 국고지원 사업의 투명성과 책임성을 강화하기로 함.

## 라. 개정안의 세부내용

### (1) “단체·법인” 을 “노동단체” 로 변경(안 제3조)

- 안 제3조는 용어의 통일적 사용을 위해 “단체·법인” 을 “노동단체” 로 일괄 변경함.

현 행	개 정 안
제2조(정의) 이 조례에서 “노동단체”란 노동자의 사회적·경제적 지위 향상을 목적으로 노동자가 조직하는 단체 또는 법인을 말한다.	제2조(정의) (현행과 같음)
제3조(지원대상)서울특별시(이하“시장”이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 단체·법인에 보조금을 지원할 수 있다. 1. ~ 3. (생략)	제3조(지원대상)----- -----노동단체----- ----- 1. ~ 3. (현행과 같음)

- 현행 조례 제2조는 “노동단체” 를 노동자가 조직하는 단체 또는 법인을 포함하는 개념으로 정의하고 있는데, 제3조는 보조금 지원대상을 “단체·법인” 으로 분리 규정하고 있음.

- 이로 인해 조례에서 통용되는 “노동단체”와는 별개의 노동단체로 오인할 소지가 있어 정의에 맞춰 “노동단체”로 통일함.

(2) 지원사업 정비 및 투명성·책임성 강화(안 제4조)

- 노동자 자녀 학자금 지원사업은 서울시 노동단체 지원계획에 따라 매년 예산을 편성해 실시해오다, 2018년 조례 개정을 통해 법적 근거가 마련됨.
- 개정안은 노동단체 지원 사업에서 자녀 학자금 지원 사업을 삭제하고 있는데, 이는 노동단체 지원 예산이 자녀 학자금 지원과 노동단체 중심의 단합 도모와 사기진작 등에 사용된다는 비판이 지속적으로 제기되었기 때문임.
- 노동자의 사기진작과 저소득 대물림 방지를 위한 장학금 사업은 그 필요성에도 불구하고 과도한 장학금 지급기준과 관리 감독의 사각지대에 놓여 있어 부실 운영 위험이 잠재되어 있음.

현 행	개 정 안
제4조(지원범위) ① 시장은 제3조의 <u>단체·법인</u> 이 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사업을 수행하는 경우에 예산의 범위에서 경비를 보조할 수 있다. 1. ~ 3. (생략) 4. 제3조제1호에 따른 <u>지원대상 노동단체 소속 노동자 자녀 학자금 지원 사업</u> 5. 그 밖에 노동자의 권익보호, 노동조합의 역량 향상, 상생의 노사관계발전을 위하여 지원이 필요하다고 인정되는 사업 ② (생략)	제4조(지원사업) ① ----- <del>노동단체</del> ----- ----- ----- ---. 1. ~ 3. (현행과 같음) < 삭 제 > 4. ----- ----- ----- ② (현행과 같음)

- 이러한 이유가 장학금 사업을 삭제해야 하는 당위성을 제공하기는 하지만, 지난 15년간 시 예산으로 장학금을 지원해온 상황에서 지원 근거를 삭제하게 되면 노동 관련 업무와 지원 사업의 연속성과 공신력을 저하시킬 우려가 있음.
- 안 제4조제3항부터 제5항은 노동단체에 지원하고 있는 보조금 사업에 대한 투명성과 책임성을 제고하기 위해 지원사업에 대한 실적보고, 회계감사, 성과평가를 신설함.

현 행	개 정 안
<p>제4조(지원범위) ① ~ ② 생략</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>제4조(지원사업) ① ~ ② 생략</p> <p>③ 보조금을 지원받은 단체는 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제7조제1항에 따라 그 보조사업의 실적보고서를 작성하여 시장에게 제출하고, 실적보고서에는 그 보조사업에 들어간 경비를 재원별로 명백히 한 계산서와 시장이 정하는 서류를 첨부하여야 한다.</p> <p>④ 같은 회계연도 중 교부받은 보조금의 총액이 10억원 이상인 노동단체는 법 제18조에 따라 해당 회계연도를 기준으로 감사인이 작성한 감사보고서를 제출하여야 한다.</p> <p>⑤ 시장은 법 제27조에 따라 노동단체가 수행 보조사업에 대하여 매년 성과평가를 실시하고 특별한 사유가 없으면 그 평가결과를 예산편성에 반영하여야 한다.</p>

- 보조금 집행에 대한 지도·감독을 강화하고 부정수급 방지를 위해 보조사업에 들어간 경비를 재원별로 명확히 한 계산서와 시장이 정하는 서류를 첨부한 실적보고서를 제출하도록 함(안 제4조제3항 신설).

- 보조금 총액이 10억원 이상인 노동단체는 해당 회계년도를 기준으로 감사인이 작성한 감사보고서를 제출하도록 함(안 제4조제4항 신설).
- 노동단체가 수행한 보조사업에 대하여 매년 성과평가 후, 그 결과를 예산편성에 반영하도록 함(안 제4조제5항 신설).
- 개정안은 보조금 집행결과에 대한 성과평가와 회계감사 등을 통해 보조금 사업의 투명성을 제고한다는 점에서 입법·정책적 효과가 있음.
- 그러나 지방보조법에 보조사업에 대한 회계감사와 결과 보고를 의무화 하고 있어 입법적 실익은 없음.

(3) 보조금의 반환 및 제재 조항 신설(안 제5조)

- 안 제5조는 ▶보조금의 다른 용도 전용, ▶법령과 조례에 따른 처분 위반, ▶거짓 신청이나 부정한 방법으로 수령 등의 경우에 보조금의 전부 또는 일부를 취소할 수 있고, 제재 부과금과 가산금의 징수 근거를 마련함.

현 행	개 정 안
<신 설>	<p>제5조(보조금의 반환 및 제재) ① 시장은 노동 단체가 다음 각 호에 해당하는 경우 보조금 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있고, 취소된 부분의 보조사업에 이미 교부되었을 때에는 해당하는 보조금과 반환 전까지 발생한 이자의 반환을 명하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 보조금을 다른 용도에 사용한 경우</li> <li>2. 법령, 조례, 보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 시장의 처분을 위반한 경우</li> </ol>

현행	개정안
	<p>3. 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우</p> <p>4. 그 밖에 보조사업의 수행이 곤란한 경우로서 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에서 정하는 사유에 해당하는 경우</p> <p>② 시장은 노동단체가 제1항제1호부터 제3호 중 하나에 해당되어 보조금 반환을 명한 경우 반환하여야 할 보조금 총액의 5배 이내의 범위에서 제재부가금을 부과 징수하고, 납부 기한 내에 제재부가금을 미납한 경우에는 체납된 금액의 100분의 5를 초과하지 않는 범위에서 가산금을 징수할 수 있다.</p>

- 이는 노동단체에 지급한 보조금의 회계 부정과 부적정 집행 등을 사전에 방지하여 재정낭비를 막고 노동단체에 지급되는 보조금에 대한 회계 투명성을 강화하기 위함임.
- 다만, 지방보조금 관련 법령과 조례 규정에 따라 보조금의 취소와 제재부과금 반환 등을 시행하고 있어 입법·정책적인 실익은 없음.

#### 마. 종합의견

- 노동단체 보조금 지원에 대한 부정수급 문제와 자녀 학자금 특혜 시비 등에 대한 사회적 비판이 제기되고 있는 상황에서, 개정안은 보조금 사업에 대한 투명성과 책임성을 제고하고, 재정지원에 대한 사회적 책임과 의무를 부과하는 입법적 효과가 있음.

- 다만, 법률과 조례에 근거해 연례적으로 지원해온 자녀 학자금 지원사업을 관련 노동단체와의 충분한 의견 조율 없이 조례에서 삭제하는 것은 정책에 대한 신뢰성을 저하시킬 수 있음.
- 또한, 「지방보조금법」과 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에서 보조사업에 대한 회계감사와 결과 보고, 환수 등을 규정하고 있어 입법·정책적 실익은 크지 않음.

담당 조사관	연락처
김광철	02-2180-8064