

서울특별시 노동자복지관 운영 민간위탁 동의안 심사보고서

의안번호	885
------	-----

2023. 07. 03.
기획경제위원회

I. 심사경과

가. 제출일자 및 제출자 : 2023년 5월 30일, 서울특별시장

나. 회부일자 : 2023년 6월 1일

다. 상정결과 : 【서울특별시의회 제319회 정례회】

- 제1차 기획경제위원회(2023. 07. 03.)상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변, 의결(원안가결)

II. 제안설명의 요지(박재용 노동공정상생정책관)

1. 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.

2. 주요내용

가. 현 위탁시설 개요

- 위탁시설 : 서울특별시 노동자복지관
- 위 치 : 영등포구 국회대로 44길 10(영등포동 7가 57)
- 규 모 : 연면적 3,768,24㎡(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 서울시장회의의 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.

IV. 질의 및 답변요지 : 「생략」

V. 토론요지 : 「없음」

VI. 심사결과 : 원안가결

(재적위원 12명, 참석위원 7명, 전원찬성)

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항

※ 서울특별시 노동자복지관 민간 위탁 동의안에 대해 다음과 같은 부대의견을 제시함.

첫째, 기존의 운영 과정에서 발생한 문제점을 개선한 혁신적인 위탁 기관 선정 방법을 마련할 것.

둘째, 다음 위탁 시에는 양 기관의 통합 운영을 위한 방안을 마련할 것

셋째, 민간위탁 기간을 3년에서 2년으로 수정할 것

서울특별시 노동자복지관 운영 민간위탁 동의안

의안 번호	885
----------	-----

제출년월일 : 2023년 5월 30일

제출자 : 서울특별시장

1. 제안이유

- 가. 서울특별시 노동자복지관은 노동자의 복지증진 및 지위향상을 도모하기 위해 근로복지기본법 제28조(근로복지시설 설치 등에 관한 지원)에 따라 설치한 시설임.
- 나. 기존 수탁기관과의 위탁기간 만료일이 도래함에 따라 시설형 민간위탁 재위탁 추진을 통해 노동 약자 등에게 다양한 복지 기능을 안정적으로 제공하고자 「서울특별시 행정사무의 민간 위탁에 관한 조례」 제4조의3 제1항에 의거 서울시 의회 동의를 받고자 함.

2. 주요내용

가. 시설개요

- 시설명 : 서울특별시 노동자복지관
- 소재지 : 영등포구 국회대로 44길 10(영등포동 7가 57)
- 시설규모 : 연면적 3,768.24㎡(지하1층~지상6층)
- 개관일 : 1992. 11. 3.
- 수탁자 : 한국노동조합총연맹 서울지역본부

- 위탁기간 : '20. 9. 25. ~ '23. 9. 24.(11차)
- 이용대상 : 서울시 거주 노동자

나. 주요 위탁내용

- 위탁기간 : 3년
- 위탁업무
 - 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
- 소요예산 : 400백만원('23년 예산편성액)
- 수탁기관 선정방법 : 공개모집(재위탁)

다. 민간위탁 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)

라. 서울시노동자복지관 운영경과

- '90.02.13 서울시근로자복지관 건립계획(시장방침 제346호) 수립
- '92.10.15 서울시근로자복지관 준공(11.13 개관)

○ '92.09.25 관리운영 민간위탁 계약체결(한국노총 서울지역본부)

※ 위탁계약(재계약)체결 현황

- 민간위탁 재계약 : 제11차 위수탁계약('20.09.25 ~ '23.09.24)

마. 민간위탁 추진 필요성

○ 노동 상담·교육·복지를 연계한 종합적인 노동복지기능 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

바. '23년 제3차 민간위탁운영평가위원회 심의결과 : 적정

3. 참고사항

가. 관계법령

[지방자치법]

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

제161조(공공시설) ① 지방자치단체는 주민의 복지를 증진하기 위하여 공공시설을 설치할 수 있다.

[근로복지기본법]

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.

[공유재산 및 물품관리법]

제27조(행정재산의 관리위탁) ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 외의 자에게 그 재산의 관리를 위탁할 수 있다.

[서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례]

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 민간위탁할 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(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 제5조제1항에 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

※ 작성자 : 노동·공정·상생정책관 노동정책담당관 김규택 (☎2133-5426)