

서울특별시 노동자복지시설의 설치 및 운영에 관한 조례
일부개정조례안
검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제488호

나. 발 의 자 : 김지향 의원(찬성자 23명)

다. 발의일자 : 2023년 2월 6일

라. 회부일자 : 2023년 2월 9일

2. 제안이유

- 노동자복지관이 노동자의 실질적 복지를 증진할 수 있도록 사무실과 공용시설에 대한 사용료 등을 규정하고자 함.

3. 주요내용

가. 노동자복지관의 시설 건립취지 및 기본적 기능을 훼손하지 않는 최소한의 범위에서 사무실 사용에 대한 기준을 정할 수 있도록 함(안 제5조제2항)

나. 사무실 등 시설 사용료 징수 규정 신설(안 제8조)

다. 이용료 감면규정 신설(안 제9조)

라. 신규 위수탁협약 체결 시점('23.9.25.)부터 시행(부칙 시행일 규정)

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 노동자복지시설의 설치 목적인 노동자의 생활안정과 복지 증진 외의 임의적인 사용을 방지하기 위해 사무실 이용 기준과 시설 사용료, 이용료 등에 대한 징수와 감면 근거를 마련하고자 발의됨.

나. 노동자복지시설 운영 현황

- 서울시는 노동자의 생활안정과 복지증진을 위해 8개의 노동자복지시설을 설치하고 민간위탁 방식으로 운영하고 있음.

<서울시 노동복지시설 현황>

(단위 : 천원)

시설명	설치일자	수탁기관	기능	2023년 예산	
서울특별시 노동자복지관	1992.11.13.	한국노총 서울지역본부	노동자 복지증진	400,138	
서울특별시 강북노동자복지관	2002.03.28.	민주노총 서울본부		240,000	
서울노동권익센터	2015.02.24.	한국비정규 노동센터	노동자 복지증진 및 권익보호	2,478,000	
전태일 노동복합시설	2019.04.30.	전태일재단		668,000	
서울특별시 노동자 종합지원센터	도심권	2019.10.17.		한국노총 총연맹	683,894
	동남권	2019.11.27.		한국노총 총연맹	683,894
	동북권	2020.12.29.		한국노총 총연맹	849,454
	서남권	2021.01.28.		한국노총 총연맹	849,454

- 이 중 ‘서울특별시 노동자복지관’ 과 ‘서울특별시 강북노동자 복지관’ 은 일반 노동자의 복지공간을 확보하기 위해 설치됨.
- 그러나 노동자복지관이 노동조합 사무실로 사용되는 현상이 고착화 되어 노동자종합복지관의 기능과 역할에 대한 재검토가 필요하다는 지적에 따라 서울연구원을 통해 “서울 노동자복지관 위상 및 역할 확대방안 연구” (2019.7.3.)를 실시함¹⁾.
 - 이 연구에서는 “노동자복지관이 주로 노동조합 지부 사무실로 사용 되어 본연의 기능을 못하고 있다” 는 의견과 “근로이익 증진, 저소득노동자 우선 배려 등 「근로복지기본법」 의 취지에 맞도록 운영을 개선해야 한다” 는 결론을 제시함.
- 감사원도 동일한 문제를 지적하면서 서울시에 “노동자복지관 운영을 개선하고 일반 노동자를 위한 시설로 사용하는 방안을 강구하라” 는 감사결과를 통보했으나(2020.4.17.), 시설운영이나 사무실 관리를 위한 별도의 기준을 아직까지 마련하지 않음.
- 개정안은 이와 같은 문제를 해소하고자 서울시가 운영하는 노동자 복지시설의 이용 기준과 사용료, 이용료에 대한 징수·감면 기준을 마련하여 임의적인 시설 운영과 사용을 방지하려는 것임.

1) 서울특별시 기관운영감사(2020.4.17.) 중 ‘근로자복지관 운영 부적정 및 시설기준 미비’ 4p.에서 인용

다. 주요 개정사항 검토

(1) 노동자복지관 세부 사용 기준 마련(안 제5조제2항)

- 개정안은 시장이 노동자복지관 사무실 사용에 대한 세부 기준을 별도로 정하는 규정을 신설함(안 제5조제2항).

현 행	개 정 안
<p>제5조(복지시설의 이용) 서울특별시(이하 "시장"이라 한다)은 복지시설의 손해발생 등을 예방하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 이용자에 대하여 퇴소명령 등 필요한 이용제한의 조치를 할 수 있다.</p> <p>1. ~ 6. (생략)</p> <p><신 설></p>	<p>제5조(복지시설의 이용) ① -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>1. ~ 6. (현행과 같음)</p> <p>② 시장은 노동자복지관의 시설 건립취지 및 기본적 기능을 훼손하지 않는 최소한의 범위에서 관계 법령 및 이 조례에서 정하지 아니한 노동자복지관 사무실 사용에 대한 세부 기준을 별도로 정할 수 있다.</p>

- 정부(고용노동부)는 “「노동복지회관」 및 「근로자종합복지관」 운영 지침” (이하 “근로자복지관 지침”)을 통해 국가가 보조금을 지급하여 지방자치단체가 건립한 노동자복지시설의 운영과 관리에 대한 기준을 정하고 있음.

<근로자복지관 운영지침 주요내용>

- 적용대상 : 고용노동부장관의 교부결정에 따라 국가가 보조금을 교부하고 지방자치단체가 건립한 노동복지회관 및 근로자종합복지관
- 기 능
 - 직업안정 및 고용촉진사업 : 취업알선 및 상담, 직업교육
 - 교양·교육사업 : 취미교실, 교양강좌, 교육장, 도서실
 - 생활편익사업 : 보육시설, 휴식시설
 - 체육·문화사업 : 체육시설, 문화·공연시설
 - 기타 : 사무실, 식당, 의무실, 주차장 등

- 운영방법 : 지방자치단체 직영 또는 근로복지공단·비영리단체에 위탁
- 시설기준
 - 공통사항 : 임대수익 목적 시설 보유 및 공여 불가, 조례에서 정하는 바에 따라 시설 건립 취지 및 기본적 기능을 훼손하지 않는 최소한의 범위 내에서 임대
 - 근로자종합복지관 : 연면적 1,000평 이상, 사무실은 전체 연면적의 15%까지 가능

- 그러나 서울시가 자체적으로 건립·운영하는 노동자복지시설에는 근로자복지관 지침이 적용되지 않으면서 별도의 관리지침 없이 수탁기관의 판단으로 운영되어옴.
- 따라서 정부의 근로자복지관 운영지침에 준하는 수준으로 별도의 관리지침을 마련하여 노동자복지시설의 합목적적·효율적 사용을 명확히 할 필요가 있음.

(2) 사용료 등 부과·징수 개선(안 제8조)

- 안 제8조는 공유재산 관련 법령과 조례에 맞춰 사용료 징수·부과 규정을 개선하고, 노동자복지관의 세부 사용 기준에 따라 사용료를 부과·징수하는 경우에는 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」(이하 “공유재산조례”)를 준용하도록 함.

현 행	개 정 안
제8조(사용료의 부과·징수) 복지시설을 사용하는 사람에게 별표2에서 정하는 바에 따라 사용료 등을 부과·징수할 수 있다.	제8조(사용료 등) 시장은 복지시설을 사용하려는 자에게 사용료 및 이용료를 부과·징수할 수 있으며, 제5조제2항에 따른 사용료의 부과 및 징수에 관하여 필요한 사항은 「서울특별시 공유재산 및 물품 관리 조례」를 준용한다.

- 사용료 부과·징수 규정은 2019년 5월, 전태일 노동복합시설이 개관 하면서 ‘노동허브’의 사용료를 정하기 위해 신설되었으나(제8조 및 [별표2]), 사용 대상인 노동권의 활동가, 비조직 노동자, 노동단체가 부담하기에 과도하다는 취지에서 공유재산조례에 따른 산정금액 보다 낮게 책정됨²⁾.

조례 별표 2의 산정금액	공유재산조례에 따른 산정금액								
<input type="checkbox"/> 현행 조례 사용료 규정(별표2)은 유사시설 사용료를 참고하여 책정함. [별표2] <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>시설명</th> <th>㎡당 사용료(원)</th> <th>사용기간</th> <th>비 고</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>노동허브</td> <td>5,000</td> <td>1개월</td> <td>보증금 별도 관리비 별도</td> </tr> </tbody> </table> ※ 유사시설의 사용료 규정 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> ▶ 인생이모작지원시설 창업·창직 지원공간 사용료 : 월 5,000원/㎡ • 「서울특별시 장년층 인생이모작 지원에 관한 조례 시행규칙」, 보증금 1백만원, 관리비 별도 ▶ 청년청 입주공간 사용료 : 월 3,655원(연간 43,860원)/㎡ • 「서울특별시 청년 기본조례」, 공유재산 사용료 산정방식에 따름. 보증금 없음, 관리비 : 2,333원/㎡ </div>	시설명	㎡당 사용료(원)	사용기간	비 고	노동허브	5,000	1개월	보증금 별도 관리비 별도	<input type="checkbox"/> 면적현황 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 부지면적 : 553.1㎡ ◦ 건물연면적 : 1,915.15㎡ ◦ 허브공간(6개소) 면적 : 123.98㎡(1개소 평균 20.66㎡) <input type="checkbox"/> ㎡당 시가표준액 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 부지 : 25,000,000원 ◦ 건물 : 287,066원 <input type="checkbox"/> 산출결과 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 총 사용료 : 83,025,495원 ◦ 1개소 평균 : 13,837,582원(월 1,153,131원) <input type="checkbox"/> 산출기초 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> ▶ 연간 사용료 = 재산가격*×사용료율 = 3,019,108,894원×0.025=83,025,495원 * 재산가격 = 건물가액+부지가액 = (사용건물면적**×㎡ 당 시가표준액)+(사용부지면적***×㎡ 당 시가표준액) = (233.38㎡×287,066원)+(118.08㎡×25,000,000원) = 66,995,554원+2,952,113,339원 = 3,019,108,894원 * 사용건물면적 = 사용허가 건물전용면적+건물 총 공용면적×(사용허가 건물전용면적/건물 총 전용면적) = 123.98+902.91×(123.98/1023.24)=233.38㎡ * 사용부지면적 = 사용허가 부지전용면적+부지 총 공용면적×(사용허가 건물(전용+공용)면적/부지 내 건물연면적) = 0+553.1×(409.09/1,916.15)=118.08㎡ ※ 재산가격은 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제31조, 사용료율(2.5%)은 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」 제26조제4항제1호를 준용 ※ 사용건물 및 부지면적은 전용면적과 공용면적을 합쳐 산출함. </div>
시설명	㎡당 사용료(원)	사용기간	비 고						
노동허브	5,000	1개월	보증금 별도 관리비 별도						

2) 규정 신설 당시 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」에 따라 산정한 노동허브 사용료는 현행 조례(5,000원/㎡)의 11배 수준(55,805원/㎡)임.

- 개정안은 사용료 규정(별표2)을 삭제하여 법령 위반 사항을 해소 하면서, 그동안 별도의 규정이 없었던 이용료³⁾와 노동자복지관의 사용료 부과·징수 근거를 추가함으로써 수탁기관에 의한 임의적인 사용료 산정을 방지한다는 측면에서 입법적 의의가 있음.
- 다만, 「지방자치법」(제156조)은 사용료·수수료 또는 분담금의 징수에 관한 사항은 조례로 정하도록 하고 있고, 「공유재산 및 물품관리법」(이하 “공유재산법”)은 대통령령으로 정하는 요율과 산출방법에 따라 매년 사용료를 징수하도록 하면서(법 제22조제1항), 연간 사용료는 시가(時價)를 반영한 해당 재산 평정가격(評定價格)의 연 1천분의 10 이상의 범위에서 조례로 정하도록 함(공유재산법 시행령 제14조).
- 또한, 행정재산의 관리를 위탁받은 자는 예상수익을 고려하여 조례로 정하는 이용료를 징수할 수 있음(공유재산법 시행령 제21조제4항).
- 따라서 조례에서 사용료와 이용료의 구체적인 금액을 정하지 않고 규칙 등에 위임하는 경우일지라도 사용료 징수대상 공공시설이나 재산의 범위, 사용료의 상한과 하한, 금액 산정기준 등의 대강은 시민의 예측가능성 제고를 위해 조례로 정해야 함.
- 그러나 개정안은 사용료와 이용료의 징수·부과 근거를 규정하면서도

3) “사용료”는 수탁재산 중 일부 수익재산에 대하여 공유재산관리법령에 따른 사용요율과 평가방법으로 산출된 금액을 기준으로 징수하는 금액을 말하며, “이용료”는 수탁기관이 수영장, 문화회관 등의 재산을 이용하려는 자에게 조례에서 정하는 바에 따라 징수하는 금액을 말함(행정재산의 관리위탁 세부 운영기준, 행정안전부. 2022.12.28.).

그 금액 등을 예측할 수 있는 대강의 기준을 정하지 않았고, 규칙 등의 하위규정으로 위임하는 내용도 없으므로 이를 보완해야 함.

(3) 이용료의 감면 등(안 제9조)

- 안 제9조는 이용료의 부과·징수 근거 신설에 따른 후속조치로, 이용료의 감면과 납부, 반환에 대해 각각 규정함.

현 행	개 정 안
<신 설>	<p>제9조(감면규정) ① 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이용료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가 또는 지방자치단체가 주최 또는 주관하는 행사를 위한 사용 2. 「장애인복지법」에 따라 등록된 장애인 및 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자의 사용 3. 그 밖에 노동자의 복지증진 및 권익보호를 위한 사용 <p>② 이용료는 선납하여야 하며 선납한 이용료는 반환하지 아니한다. 다만 다음 각 호의 사유가 있을 때에는 이용료를 반환할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 천재지변 등 불가항력적인 사유로 시설 사용이 불가능한 경우 2. 사용예정일 5일 전까지 사용자가 사용 허가 신청을 취소한 경우 3. 서울특별시의 행사 또는 노동자복지시설의 사정으로 사용이 어렵게 된 경우 4. 그 밖에 반환 요구가 정당하다고 인정될 경우

- 정책적 목적을 훼손하지 않는 합리적인 범위에서 장애인, 사회적 배려계층 등 공익상 필요한 대상에게 이용료를 감면하는 것은 타당하다고 판단됨.

- 다만, 이용료의 감면, 납부, 반환을 모두 포괄할 수 있도록 조 제목을 개선하고, 감면 적용에 있어 자의적이고 해석상의 논란이 발생할 수 있는 “그 밖에 노동자의 복지증진 및 권익보호” 를 이용료 감면 요건에서 제외할 필요가 있음.

(4) 개정안의 시행일(안 부칙)

- 안 부칙은 개정안의 시행일을 2개 노동자복지관(서울·강북)의 신규 위·수탁협약 체결 시점인 2023년 9월 25일로 정하고 있음.
- 그러나 사용료와 이용료 감면 규정은 다른 노동자복지시설에도 일괄적으로 적용해야 하는 사항이므로 개정안과 같이 노동자복지관의 신규 위·수탁 협약 체결시점을 시행일로 정하는 것은 적절하지 않음.
- 따라서 시행일을 조례 공포 즉시로 변경하되, 경과규정을 신설하여 종전에 이미 사용계약이나 이용계약을 체결한 경우에는 해당 계약이 종료된 시점부터 개정안의 내용을 적용할 필요가 있음.

라. 종합의견

- 개정안은 노동자복지시설의 사용료와 이용료 규정을 보완하여 수탁 기관에 임의적 시설사용을 방지하고 있다는 측면에서 입법적 의의가 있음.

- 다만, 「지방자치법」이나 공유재산법령의 규정과 달리 사용료와 이용료의 금액이나 산정기준을 조례에서 정하지 않았으므로 이를 보완할 필요가 있음.
- 또한, 개정안의 내용을 서울시가 운영하는 모든 노동자복지시설에 적시에 반영하기 위해서는 부칙의 경과규정을 수정할 필요가 있음.

담당 조사관	연락처
최범준	02-2180-8056