

KLSI

ISSUE PAPER

www.klsi.org

서울시 노동복지센터 운영실태와 향후 과제

이정봉 | 한국노동사회연구소 연구위원

[목차]

- I. 들어가며
- II. 노동복지와 노동복지시설 개념 및 범주
- III. 서울시 노동복지센터 운영체계와 현황
- IV. 서울시 노동복지센터 사업실적 분석
- V. 서울시 노동복지센터 운영 방향에 대한 제언

한국노동사회연구소

서울시 서대문구 충정로50(충정로3가, 골든브릿지빌딩) 3층

전화 02) 393-1457

팩스 02) 393-4449

WWW.facebook.com/ksiedit

<요약>

- 서울시 자치구 노동복지센터는 2012년 3월 서울시의 노동복지센터 설치운영 계획에 따라 운영된 지 5년이 경과했으며 지방자치단체의 중요한 노동복지시설로 자리를 잡았음. 4개 자치구 노동복지센터(성동, 서대문, 구로, 노원)의 이용자가 2013년 4만 5천여 명에서 2016년 6만여 명에 이를 만큼 노동복지센터는 노동법률 상담, 교육, 교양강좌 등 다양한 서비스를 제공하고 있음.
- 노동복지센터 이용자 증가, 인지도 증가와 같은 성장에도 불구하고 노동복지센터의 운영방향에 대한 문제는 계속해서 제기되고 있음. 2017년 서울시의 노동복지센터 지원사업이 확대되는 상황에서 그간 노동복지센터 운영에 제기되어 왔던 문제를 점검할 필요가 있음.
- 2013년과 2015년 사이 사업예산 및 이용자 실적을 분석한 결과를 종합해 보면, 교육, 문화, 상담, 복지 영역이 주요하게 운영되고 있음을 알 수 있음. 특히 교육, 상담, 문화 영역의 증가가 두드러지는데, 노동복지센터의 주요한 사업 영역으로 이 세 개의 영역이 강조될 필요가 있어 보임.
- 사업 예산에 있어 노동복지센터별로 1인당 비용의 편차가 크게 나타나는데, 사업 영역별로 세부사업의 예산 수준을 점검할 필요가 있음. 이 과정에서 기관 간 공통 사업을 도출할 수 있음.
- 노동복지센터의 이용자 규모는 2015년 연간 8천여 명에서 1만 9천여 명에 이르고, 2016년 이용자는 더 늘어난 것으로 나타남. 자치구 노동복지센터별로 이용자 규모의 편차는 있지만, 운영 인력에 비해 이용자 규모가 많은 것으로 보임.
- 노동복지센터의 프로그램 이용자 분석은 참여자의 성별, 이용자 거주지 구분, 근로 유무에 따른 구분에 그치고 있음. 노동복지센터의 실제 이용자는 누구인가에 대한 분석을 할 기초자료가 부재한 상황임.
- 노동복지센터의 설립 취지에 비춰서 서비스 대상이 어느 특정 집단에 편중되거나 포괄적으로 일반 시민을 대상으로 하는 것을 줄이면서, 미조직 비정규직 노동자에 대한 서비스 제공을 집중적으로 배치할 필요가 있음.

서울시 노동복지센터 운영실태와 향후 과제

이정봉 | 한국노동사회연구소 연구위원

I. 들어가며

- 최근 지방자치단체가 체계적인 노동정책을 수립하고 공공노동복지시설 설립을 늘리는 추세에 있는 가운데, 서울시 자치구 노동복지센터는 노동조합, 노동정책 입안자 등 관련 주체들에게 자주 언급되는 주제임.
- 서울시 자치구 노동복지센터는 2012년 3월 서울시의 노동복지센터 설치운영 계획에 따라 운영된 지 5년이 경과했으며 지방자치단체의 중요한 노동복지시설로 자리를 잡았음.
 - 서울시 자치구 노동복지센터 사업은 노동복지 증진에 부족했던 기존의 인프라를 확충한다는 점에서 노동계의 긍정적인 반응을 이끌어 냈던 한편 기존 노동복지 인프라와 중복성 문제 등 사업 방향에 대한 문제제기가 있었음(이정봉, 2013).
 - 4개 자치구 노동복지센터(성동, 서대문, 구로, 노원)의 이용자가 2013년 4만 5천여 명에서 2016년 6만여 명에 이를 만큼 노동복지센터는 노동법률 상담, 교육, 교양강좌 등 다양한 서비스를 제공하고 있음.
- 노동복지센터 이용자 증가, 인지도 증가와 같은 성장에도 불구하고 노동복지센터의 운영방향에 대한 문제는 계속해서 제기되고 있음.
 - 노동상담서비스가 크게 증가하면서 직원들의 업무가 과중하며 질적 측면에서 미흡한 점이 드러남(김철, 2016).
 - 노동복지센터가 자치단체의 상황(자치단체장의 의지, 담당자와 협치 등)에 영향을 받으며 기관별 운영 양상이 달라짐(홍주환·정경은·황수옥, 2016).
- 2017년 서울시의 노동복지센터 지원사업이 확대되는 상황에서 그간 노동복지센터 운영에 제기되어 왔던 문제를 점검할 필요가 있음. 노동복지센터 사업에 대한 점검은 사업 영역, 사업 대상, 사업 방식으로 나눠볼 수 있고, 그간 제기된 문제와 연동하여 다음의 두 가지 질문을 가져볼 수 있음.
 - 노동복지센터는 설립 시 위상을 ‘노동서비스 허브’로 잡으며 노동과 관련한 다양한

사업 영역을 잡았는데, 그 동안 사업 진행에서 나타나는 특성은 무엇인가?

- 노동복지센터는 사업의 대상을 기본적으로 ‘취약계층 노동자’로 삼고 있는 가운데, 실제 이용자는 누구인가?
- 이 글은 노동복지센터의 운영실태에 대한 분석을 바탕으로 현 노동복지센터의 과제를 도출하고 향후 지자체 노동복지시설의 방향설정에 기초로 활용하고자 함.
- 우선 노동복지의 개념과 노동복지시설의 범주를 살펴보고, 다음으로 서울시 노동복지센터의 현황과 운영실태에 대한 분석을 통해 노동복지센터 운영개선에 대한 시사점을 도출하고자 함.

II. 노동복지와 노동복지시설 개념 및 범주

1. 노동복지 개념과 특성¹⁾

- 노동복지는 임금이나 근로시간 등과 같은 기본적 근로조건 이외에 부가적으로 근로자와 그 가족의 생활안정 및 향상을 목적으로 실시하는 시책 및 활동을 의미함(박세일, 1988; 유길상, 1991).
- 「근로복지기본법」²⁾에서 근로복지정책(임금·근로시간 등 기본적인 근로조건을 제외한다)은 근로자의 경제·사회활동의 참여기회 확대, 근로의욕의 증진 및 삶의 질 향상을 목적으로 하는 것으로 규정하고 있음(제3조제3항).
- 노동복지는 근로와 연계되어 근로자와 그 가족에게 주어지는 시장 외적인 급여와 서비스로 볼 수 있고(박찬임, 2001), 이러한 개념 정의는 노동복지의 성격, 대상, 목적을 중심으로 하고 있음.
- 노동복지를 공급주체에 따라 정부 및 공공기관에 의해 제공되는 공공복지, 기업에 의해 제공되는 기업복지, 노동조합 또는 노동단체가 중심이 되어 제공되는 자주복지로 구분할 수 있음.
- 공공복지는 사회보험과 공공근로복지서비스로 나눌 수 있음.
- 우리나라의 사회보험제도는 1960~70년대 대부분 도입되었고, 도입 초기에는 적용

1) 노동자의 복지와 관련해서 사용되는 용어는 근로복지, 노동복지, 산업복지 등 다양하게 사용하고 있고, 연구자에 따라서 이들 용어에 대한 개념을 구별하여 사용하기도 함(유길상, 1991; 함철호, 1992). 이 글에서는 노동복지와 근로복지를 동일한 개념으로 간주하고 노동복지를 사용하되, 현행 법률과 제도에서 근로복지로 표기될 때는 그대로 차용함.

2) 2010년 6월 「근로자복지기본법」이 「사내근로복지기본법」과 통합되어 「근로복지기본법」으로 전면 개정되었음.

범위나 보장수준이 낮아 국민에게 실질적으로 적용되지 못하는 형식적인 수준이었음. 사회보험은 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등이 있으며, 이는 근로자뿐만 아니라 자영업자 등 일반 국민을 대상으로 하는 복지제도임.

- 공공근로복지서비스는 1980년부터 지속적으로 근로자의 주거안정, 생활안정, 재산형성, 근로자복지시설 건립 등의 사업이 추진되었음.

- 기업복지는 임금 및 근로조건 이외에 기업이 부가적으로 제공하는 급부를 의미하는데, 기업체 노동비용³⁾ 중 법정 외 복지비용을 의미함. 기업이 기업복지제도를 운영하는 이유는 임금 보완, 노동력 확보, 노사문제 해결, 직장소속감 고취 등 다양함.
- 자주복지는 노동조합 또는 근로자 단체가 주체가 되어 시행하는 근로자 복지활동으로서(유길상, 1991), 1970~80년대 열악한 사회안전망과 저임금을 극복하기 위해 신용협동조합, 공제회, 소비조합, 구관장 운영과 같은 사업들이 있었고, 사회제도 확대 및 임금수준 향상과 함께 변화하였음.

<표 1> 공공근로복지 주요 제도 성립 시기

구분	사회보험	공공근로복지서비스
1960년대	공무원연금법(1960) 선원보험법(1962) 산업재해보상보험법(1963) 의료보험법(1963)	
1970년대	국민복지연금법(1973) 사립학교교원연금법(1973)	
1980년대		근로자문화예술회관(1980) 근로청소년회관 설치·운영(1981) 노동복지회관 설치·운영(1983) 근로청소년 임대아파트 건립·운영(1986)
1990년대	고용보험법(1993)	근로자주택제도(1990) 근로자복지매장 설치·운영(1991) 근로자종합복지관 설치·운영(1992) 근로자 주택구입자금 및 전세자금 융자(1994) 중소기업근로자 장학사업(1995) 근로자체육문화센터 설치·운영(1995) 중소기업 복지시설자금 융자(1996) 근로자 생활안정자금 의료비 대부사업(1996) 콘도이용 지원사업(1997)

자료: 남찬섭(2000a; 2000b)

- 공공복지, 기업복지, 자주복지는 상보적이면서 다른 한편으로 대체 관계를 보임.
 - 노동자들이 저임금 상태에서 국가로부터 사회보장을 받지 못하고 있었던 1960년대 일부 기업에서는 저임금 여성 노동력을 확보하기 위해 근로자 복지시설을 건립하였

3) 기업체 노동비용은 직접노동비용과 간접노동비용으로 나누고, 간접노동비용은 퇴직급여, 법정노동비용, 법정 외 복지비용, 채용·교육훈련비로 구분하고 있음(고용노동부, 2016).

고, 정부는 1980년대 중반 기업 내 복리후생 시설에 대한 기준을 제시하는 등 기업 복지의 확대를 유도하며 공공근로복지서비스의 한계를 보충하였음(유형근·이정봉, 2008).

- 노동조합은 1970년대부터 소비조합, 공제회, 신용협동조합 등을 활성화시키기 위한 노력을 전개하며, 열악한 사회안전망과 저임금을 극복하기 위해 자주근로복지를 발전시켰음. 한편 1980년대 후반 기업복지가 확대되면서 노동조합이 자주복지의 일환으로 추진했던 기존의 협동조합 운동은 상대적으로 약화되고 기업복지에 대한 관심이 커지는 양상을 보였음.
- 공공근로복지서비스의 대상은 기본적으로 노동자이나 다수의 사업은 저임금 노동자를 핵심 대상으로 함.
 - 기업 내 복지여건이 취약한 중소기업 노동자의 복지 증진을 위해 1993년 12월 「중소기업근로자복지증진법」이 제정되었고, 이후 관련 노동관계법이 새로 시행됨에 따라 1997년 8월 「근로자의 생활향상과 고용안정 지원에 관한 법률」이 제정되었고, 이 법률에서도 “중소기업에 근무하는 저소득근로자 및 장기근속 근로자”를 우대하는 특례 조항을 담고 있음.
 - 현행 「근로복지기본법」에서는 공공근로복지서비스는 모든 노동자를 대상으로 하되, 중소·영세기업 노동자, 기간제노동자, 단시간노동자, 파견노동자, 하수급인, 저소득노동자 및 장기근속노동자를 우대하는 것으로 하고 있음.

<표 2> 「근로복지기본법」에서 공공근로복지서비스 대상

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 중소·영세기업 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.

2. 노동복지시설 개념과 종류

□ 노동복지시설 개념

- 노동복지시설은 노동복지 개념과 연동하여 노동복지를 제공하는 기관으로 정의할 수 있음. 앞에서 살펴보았듯이 노동복지의 개념은 성격, 대상, 목적 측면에서 포괄적으로 정의하고 있기 때문에, 노동과 관련된 여러 영역의 기관들을 포함하게 됨.
 - 공공복지 영역은 사회보험과 공공근로복지서비스로 구분하고 있지만, 직업능력개발, 최저임금과 같은 근로기준, 산업안전보건 등 여러 분야를 포함하고 있음. 즉 취업지원, 교육훈련, 안전보건 등의 노동 관련 분야의 기관은 광의의 노동복지시설로 분류될 수 있음.
 - 하지만 통상적으로 노동복지는 공공복지에서 공공근로복지서비스를 지칭하는 점을 고려하면, 노동복지시설은 제한적으로 규정될 필요가 있음.
- 노동복지시설을 서비스 대상과 서비스 범위를 중심으로 실제 운영되는 관련 기관들의 특성을 종합해 보면, 취약계층 노동자를 주요 대상으로 삼으며 복지서비스 제공을 핵심 사업으로 갖는 기관으로 정의할 수 있음.

□ 노동복지시설 종류

- 노동복지시설은 과거 제공주체에 따라 공공복지시설, 기업복지시설, 자주복지시설로 분류해 왔음. 최근 노동복지 설립주체(제공주체)가 단일하지 않고, 설립과 운영이 분리되는 방식이 많이 나타남.
 - 설립주체에 따른 분류는 공공, 민간, 혼합으로, 관리·감독주체에 따른 분류는 공공과 민간으로, 성격에 따른 분류는 공공복지, 기업복지, 자주복지, 혼합복지로 정리할 수 있음.

<표 3> 근로복지시설 구분

	설립주체	시설 예시	성격	관리주체
공공	중앙정부+지자체	근로자종합복지관	공공복지	공공
	지자체	지자체 비정규센터 서울 자치구 노동복지센터	공공복지	
민간	기업	연수원	기업복지	민간
	노조	연수원	자주복지	
	비노조	비정규센터, 민중의 집	자주복지	
혼합	노사	울산북구 오토밸리센터	혼합복지	공공

- 노동복지시설은 설립, 관리·감독주체 이외에 서비스 내용과 접근성 측면에서도 분류가 가능함.
 - 서비스 내용을 기준으로 볼 때 시설 중심의 서비스를 제공하는 노동복지시설과 시설

(연수원)과 시설 및 프로그램 운영을 복합하여 서비스를 제공하는 노동복지시설로 분류할 수 있음. 또한 접근성을 기준으로 보면 이용자 자격 및 비용 부담을 어느 정도로 하느냐에 따라 개방성이 높은 노동복지시설과 개방성이 낮은 노동복지시설로 구분할 수 있음.

○ 근로자종합복지관

- 근로자종합복지관은 1980년대 초에 설립되었던 노동복지회관과 근로청소년회관이 통합된 시설로서 지방자치단체가 조례에 근거하여 운영 및 관리·감독의 책임을 짐.⁴⁾
- 주요 기능은 교양·교육시설, 생활편익시설, 여가·휴식·문화시설 등 노동자들에게 복지서비스를 제공하고 있음(노동부, 2001)

○ 비정규센터

- 지역 비정규센터는 ‘○○비정규노동센터’, ‘○○비정규직센터’, ‘○○노동인권센터’ 등 명칭이 다양하며, 노동단체 등이 주도하여 설립된 경우와 지자체가 조례에 근거하여 설립된 경우로 나뉨.
- 민간부문 비정규센터는 노동단체 등이 주도하여 2006년부터 2009년 사이 집중적으로 설립되었음. 비정규직 등 노동조건이 열악하거나 노동권리를 보호받지 못하는 노동자에 대한 상담, 교육, 실태조사가 주된 사업이고, 시설에 따라서는 비정규직 조직화, 문화제 개최 등 사업의 범위가 다양함.
- 공공부문 비정규센터는 조례에 근거하여 설립되고 대부분 위탁 방식으로 운영됨. 민간 비정규센터가 공공부문 비정규직센터를 수탁 받아 운영하는 경우도 있음.

○ 서울시 자치구 노동복지센터

- 서울시 자치구 노동복지센터는 자치구가 조례를 근거로 설립한 공공 노동복지시설로서, 초기에는 자치구가 예산을 지원하였으나 서울시가 노동복지센터 지원사업을 시행한 후 서울시가 예산을 지원하고 있음.

○ 기업 연수원

- 기업 노동복지시설로 기업연수원이 대표적이며, 서비스 내용이 시설 제공 중심인 경우가 많음. 해당 기업에 소속된 근로자(근로자 가족)를 대상으로 하여 타 노동복지시설에 비해 이용자의 범위가 제한적임.

○ 노동조합 연수원

- 기업연수원과 유사하게 노동조합 연수원 역시 시설 제공 중심으로 서비스를 제공하

4) 근로자종합복지관은 지방자치단체의 공유재산이며, 2004년 7월 정부혁신위에서 「근로자종합복지관 건립지원사업」을 지방이양사업으로 확정된 이후 건립은 2005년부터 행정자치부(당시 행정안전부) 분권교부세 지원으로 변경됨.

고 있음. 노동조합의 노동복지시설은 비조합원도 이용할 수 있으나 우선적으로 노조 중심으로 운영되고 이용료를 받고 있음.

- 혼합복지시설: 울산북구 오크밸리 복지센터
 - 현대자동차 노사가 사회공헌사업의 일환으로 울산 북구에 기부채납한 시설로서 울산 북구에서 운영하고 있음. 운영 프로그램을 이용 시 이용자는 비용을 부담함.

III. 서울시 노동복지센터 운영체계와 현황

1. 서울시 노동복지센터 운영 개요

□ 설립목적 및 운영방향

- 서울시 자치구 노동복지센터는 취약계층 노동자의 권리 신장과 노동복지 증진, 노동복지 증진을 통한 안정적 노·사관계 확립으로 노동경쟁력 향상을 목적으로 함.
 - 센터의 설치 근거는 「근로복지기본법」 제28조 및 제29조, 「서울특별시 근로자복지시설의 설치 및 운영에 관한 조례」 제7조임.
- 서울시는 노동복지센터를 취약계층 노동자에 대한 노동복지 종합서비스를 지원하기 위한 노동복지시설로 위상을 잡고 있음.
 - 이때 취약계층 노동자는 “비정규직 근로자(기간제, 단시간, 파견근로자 등), 영세사업장 근로자, 건설근로자, 이주근로자, 장애인 근로자 등 사회적 배려가 필요한 근로자”로 정의함.
- 운영방향은 3가지로 설정하고 있음.
 - 노동법률 상담·교육, 노동기본권 확보 등 종합적인 노동복지서비스 제공
 - 취약계층 노동자 중심의 프로그램 운영
 - 지속적인 홍보를 통한 취약계층 노동자 참여 확대

□ 주요사업

- 「노동복지센터 설치·운영 안내」에서 주요사업은 아래와 같이 5개 영역으로 잡고 있음.
 - 노동자 노동법률 지원 및 노사관계 컨설팅 사업
 - 정책개발 조사 연구사업

- 노동자 교육 및 취업지원 사업
 - 노동자 문화복지 프로그램
 - 기타 노동복지 증진을 위한 자치구 실정에 맞는 사업
- 노동복지센터의 사업은 설립 초기 기존 지역사회복지 및 노동복지서비스와의 중복 가능성에 대한 우려가 제기되었고(이정봉, 2013), 이에 인근 타 시설 프로그램과의 중복성을 고려하여 운영할 것을 방침으로 제시하고 있음.
- 실제 사업의 범주는 조사연구사업, 법률지원사업, 교육사업, 문화사업, 복지사업, 취업지원사업, 네트워크사업임.

□ 운영관리체계

- 노동복지센터 운영과 관련한 주체는 크게 서울시, 자치구, 위탁운영체로 나누어 볼 수 있음.
- 노동복지센터에 대한 운영·관리의 책임은 자치구(구청장)에 있고, 필요할 경우 이를 위탁하여 운영할 수 있음.⁵⁾
- 자치구는 노동복지센터 운영에 대한 지도감독, 운영규정 및 복무규정 승인·관리를 맡고 있음.
 - 서울시는 운영지침을 수립하고, 자치구에 대한 예산배정, 사업운영 지도·점검을 하는 등 자치구 노동복지센터 운영을 총괄·조정함.

2. 서울시 노동복지센터 운영 현황

□ 설립 및 수탁기관

- 서울시의 ‘노동복지센터 운영 및 활성화 지원사업’으로 보조금이 지급되는 노동복지센터는 2016년 말 기준 4개 기관임.
- 성동근로자복지센터, 서대문구근로자복지센터, 구로근로자복지센터, 노원노동복지센터
- 노동복지센터 4개 기관 중 3개 기관은 수탁체가 변경되었고, 성동근로자복지센터는 컨소시엄 방식으로 운영됨.
- 성동근로자복지센터는 2015년 12월 서울동부비정규센터에서 4개 기관의 컨소시엄으로 수탁체가 변경되어 운영되고 있음.

5) 위탁운영자의 자격은 1차적으로 「노동조합 및 노동관계조정법」에 따른 노동조합 및 노동분야에 적정한 능력을 갖춘 비영리법인 또는 단체임.

- 서대문구근로자복지센터는 2014년 6월 한국갈등해결센터에서 노동희망으로 수탁체가 변경되어 운영되고 있음.
- 구로근로자복지센터는 2014년 12월부터 서울남부노동희망센터에서 민주노총 서울본부 남부지구협의회로 수탁체가 변경되어 운영되고 있음.
- 노원노동복지센터는 2012년 6월부터 민주노총 서울본부 북부지구협의회가 수탁을 받아 운영하고 있음.

<표 4> 자치구 노동복지센터 현황(2016년 기준)

센터	설립일	수탁기관	시설면적	인력
성동근로자복지센터	2011.5.12	서울동부비정규센터(대표 수탁체) 성동협동사회경제추진단 성동희망나눔 한결미래정치연구소	54.12	4명
서대문구근로자복지센터	2011.7.27	노동희망	185	4명
구로근로자복지센터	2012.3.20	민주노총 서울본부 남부지구협의회	117.36	4명
노원노동복지센터	2012.6.01	민주노총 서울본부 북부지구협의회	120	4명

- 서울시는 노동복지센터의 공간과 인력에 대한 지침을 내리고 있는데, 노동복지센터의 면적은 최소 50㎡ 이상(전용면적 기준)으로 하고, 인력은 센터장을 포함하여 4명 이상으로 운영되도록 하고 있음.
- 성동근로자복지센터는 최소 면적을 조금 상회하는 수준으로 공간이 운용되고 있고, 이는 사업실적에 영향을 미칠 수 있음.
- 노동복지센터의 최소 운영인력 기준은 2015년부터 3명에서 4명으로 확대되었고, 현재 4개 센터 모두 4명으로 운용됨.

□ 노동복지센터 예결산

- 예산 및 사업계획 수립
 - 센터가 구청에 사업계획 및 예산을 수립하여 12월말까지 제출하면 구청장은 매년 1월 10일까지 심사 후 심사결과를 시장에게 제출해야 함. 시장은 사업계획 심사결과에 대하여 최종 심사 후 사업승인 및 예산을 확정함.
 - 서울시가 자치구를 통해 노동복지센터로 지원하는 예산은 2016년부터 3억 원에서 3억 5천만 원으로 증액되었음.
- 노동복지센터의 예산은 크게 사업비, 인건비, 운영비로 나누어지는데, 최근 3년 사업비의 비중은 낮아지고, 반면 인건비의 비중은 높아지는 양상을 보임.
 - 2013년 4개 노동복지센터의 예산 신청액은 약 10억 9천만원에서 2017년 13억 9천만원으로 증가하였고, 이는 서울시 기준 예산의 변화에 연동된 것임.

- 2017년 기준 전체 예산 중 사업비 51.9%, 인건비 44.8%, 운영비 3.3%임. 2013년부터 2017년 사이 사업비의 비중은 증가하였고, 인건비와 운영비의 비중은 감소하였음.

<표 5> 4개 노동복지센터 예산(신청액 기준)

구분		13년	14년	15년	16년	17년
금액 (천원)	사업비	611,865	707,462	709,651	739,424	726,519
	인건비	398,983	425,084	443,747	590,201	627,859
	운영비	80,490	48,628	46,270	48,088	45,540
	계	1,091,338	1,181,174	1,199,668	1,377,713	1,399,918
비율	사업비	56.1%	59.9%	59.2%	53.7%	51.9%
	인건비	36.6%	36.0%	37.0%	42.8%	44.8%
	운영비	7.4%	4.1%	3.9%	3.5%	3.3%
	계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

- 노동복지센터가 제출한 사업계획과 예산은 자치구나 서울시에서 대부분 승인되며, 2013년부터 2016년까지 교부금의 평균 96.7%를 집행함.
 - 노동복지센터 전체의 연간 예산 집행률은 2013년 96.7%, 2014년 96.2%, 2015년 96.0%, 2016년 97.6%로 비슷한 수준을 유지함.
 - 기관별 집행률은 최저 92.9%에서 최고 98.9%로 일정한 편차가 확인됨. 2013년부터 2016년 사이 교부금 평균 집행률은 서대문구 근로자복지센터가 94.8%로 제일 낮고, 노원 노동복지센터가 98.1%로 가장 높음.

<표 6> 4개 노동복지센터 교부금과 집행률

구분		성동	서대문	구로	노원	합계
2013년	교부금(천원)	298,782	273,884	281,943	254,935	1,109,544
	집행률	97.5%	95.6%	96.5%	97.4%	96.7%
2014년	교부금(천원)	293,764	291,663	298,643	293,515	1,177,585
	집행률	96.8%	92.9%	96.8%	98.5%	96.2%
2015년	교부금(천원)	299,959	299,986	299,723	300,000	1,199,668
	집행률	95.5%	95.0%	94.7%	98.9%	96.0%
2016년	교부금(천원)	344,499	344,213	344,500	344,500	1,377,712
	집행률	98.7%	95.6%	98.4%	97.6%	97.6%
4년 평균 집행률		97.2%	94.8%	96.6%	98.1%	96.7%

IV. 서울시 노동복지센터 사업실적 분석

1. 분석개요

- 노동복지센터는 전년도 사업실적 및 결산보고를 매년 1월 20일까지 구청장에게 제출해야 하고, 구청장은 해당 실적 및 결산을 1월 말까지 시장에게 제출해야 함. 시장은 운영지침 및 회계처리지침 준수여부를 확인하고, 집행잔액 반납 등 최종 정산을 실시함.
- 자치구 노동복지센터는 분기별로 운영실적 및 만족도조사 결과를 서울시에 제출하고 있고, 사업실적은 사업별 계획과 실적을 제출함.
- 노동복지센터의 사업실적을 분석하기 위해서는 1차적으로 사업의 성격별 분류가 이루어져야 함. 현재 사업분류는 △조사연구사업 △노동상담 및 법률지원 △노동인권 및 법률교육 △문화사업 △복지사업 △취업지원사업 △네트워크사업 △기타로 구분하고 있음. 하지만 2015년 이전에는 사업분류 기준이 일정하지 않아 센터별 분류방식에 차이가 있음. 이에 2015년 이전 사업에 대해 다음의 기준으로 분류하여 분석하였음.
 - 교육사업은 노동인권 및 법률교육과 더불어 감시단, 지킴이, 캠페인, 수첩제작 사업을 포함. 단 캠페인과 수첩제작사업은 이용자 실적 산정에서 제외함.
 - 복지사업은 건강관련 사업, 도서관, 북카페, 자녀관련 사업, 체험행사 등을 포함함.
 - 문화사업은 인문학 강좌, 영화제, 공연, 글쓰기와 같은 사업을 포함함.
 - 연구사업은 이용자 실적 산정에서 제외함.

2. 분석결과

□ 사업영역별 예산운영

- 노동복지센터 사업예산은 2013년 약 6억 1,186만원에서 2017년 약 7억 2,651만원으로 증가하였음.
 - 노동복지센터 기관 당 예산이 2015년까지 3억 원에서 2016년부터 3억 5천만 원으로 증액된 가운데 사업비가 늘어남.
 - 2017년 노동복지센터 사업예산 비중은 교육(31.2%)이 가장 많고, 다음으로 문화(18.4%), 상담(14.7%), 복지(11.2%), 연구(10.4%), 기타(8.3%), 취업지원(4.2%), 네트워크(1.6%) 순임.
- 사업영역별 예산 비중 변화는 상담, 교육, 문화, 네트워크사업의 비중이 증가한 반면,

연구, 취업지원, 복지, 기타사업의 비중은 감소함.

<표 7> 4개 노동복지센터 사업영역별 예산 현황(신청액 기준)

구분		2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
금액 (천원)	연구사업	107,020	78,400	63,360	72,120	75,224
	상담사업	43,832	80,670	117,605	109,100	106,850
	교육사업	153,450	189,783	165,440	202,845	226,720
	취업지원사업	59,458	70,965	51,375	42,438	30,192
	복지사업	120,276	121,883	134,544	120,629	81,383
	문화사업	67,466	121,235	124,197	129,582	133,634
	네트워크사업	8,020	12,110	9,890	12,670	11,866
	기타사업	52,343	32,416	43,240	50,040	60,650
	합계	611,865	707,462	709,651	739,424	726,519
비율	연구사업	17.5%	11.1%	8.9%	9.8%	10.4%
	상담사업	7.2%	11.4%	16.6%	14.8%	14.7%
	교육사업	25.1%	26.8%	23.3%	27.4%	31.2%
	취업지원사업	9.7%	10.0%	7.2%	5.7%	4.2%
	복지사업	19.7%	17.2%	19.0%	16.3%	11.2%
	문화사업	11.0%	17.1%	17.5%	17.5%	18.4%
	네트워크사업	1.3%	1.7%	1.4%	1.7%	1.6%
	기타사업	8.6%	4.6%	6.1%	6.8%	8.3%
	합계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

- 성동근로자복지센터의 2017년 사업예산은 1억 7,547만원이고, 연구, 상담, 교육, 문화, 기타 영역의 예산 비중이 큼. 2013년에 비해 취업준비, 복지 영역의 예산비중 감소가 두드러짐.
 - 예산이 사업별로 고루 분포하고 있는 가운데, 복지와 문화 영역의 예산 비중은 타 노동복지센터보다 낮은 수준임.
- 서대문구근로자복지센터의 2017년 사업예산은 1억 8,044만원이고, 상담, 교육, 복지, 문화 영역의 예산 비중이 큼. 2013년에 비해 연구, 취업지원, 복지, 기타 영역의 예산 비중 감소가 두드러짐.
- 구로근로자복지센터의 2017년 사업예산은 1억 8,446만원이고, 상담, 교육, 취업지원, 복지, 문화, 기타 영역의 예산 비중이 큼. 2013년에 비해 연구, 복지 영역의 예산비중 감소가 두드러짐.
 - 타 노동복지센터와 달리 취업지원사업의 예산 비중이 증가하였음.
- 노원노동복지센터 2017년 사업예산은 1억 8,614만원이고, 교육, 복지 영역의 예산 비중이 큼. 2013년에 비해 연구, 취업지원 영역의 예산비중 감소가 두드러짐.

<표 8> 개별 노동복지센터 사업영역별 예산 비중 변화

		2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
성동	연구	13.5%	8.3%	6.6%	15.3%	17.8%
	상담	9.6%	16.6%	19.5%	19.0%	18.4%
	교육	18.8%	15.8%	23.4%	27.6%	31.0%
	취업지원	14.7%	15.6%	0.9%	1.3%	0.0%
	복지	19.7%	23.0%	26.9%	14.1%	3.8%
	문화	16.0%	14.8%	15.5%	14.3%	17.4%
	네트워크	0.3%	1.2%	0.3%	1.4%	0.8%
	기타	7.4%	4.6%	6.9%	7.0%	10.7%
	금액(천원)	165,956	176,129	171,925	186,540	175,474
서대문	연구	22.1%	5.7%	5.6%	5.4%	5.5%
	상담	11.3%	13.0%	17.2%	19.5%	20.6%
	교육	25.2%	32.2%	23.1%	21.2%	30.4%
	취업지원	5.5%	8.1%	8.7%	4.3%	0.0%
	복지	20.9%	17.1%	17.0%	18.2%	10.4%
	문화	3.6%	18.1%	24.1%	26.6%	27.1%
	네트워크	1.5%	2.6%	1.9%	2.1%	2.9%
	기타	10.1%	3.3%	2.5%	2.7%	3.0%
	금액(천원)	148,810	174,280	179,217	185,087	180,442
구로	연구	14.4%	12.0%	12.9%	9.0%	9.2%
	상담	1.7%	11.2%	17.1%	12.8%	12.3%
	교육	20.9%	21.7%	13.7%	21.6%	21.6%
	취업지원	6.2%	9.8%	12.3%	11.8%	12.0%
	복지	31.8%	13.4%	16.7%	18.6%	14.6%
	문화	16.9%	28.7%	21.9%	18.8%	19.3%
	네트워크	0.4%	0.0%	0.4%	0.9%	0.8%
	기타	7.7%	3.2%	4.8%	6.6%	10.1%
	금액(천원)	130,736	176,632	180,559	184,726	184,463
노원	연구	19.8%	18.1%	10.5%	9.3%	9.1%
	상담	5.4%	4.9%	12.6%	7.6%	7.9%
	교육	34.5%	37.4%	33.2%	39.5%	41.6%
	취업지원	11.3%	6.7%	6.7%	5.5%	4.3%
	복지	9.0%	15.5%	15.6%	14.4%	15.5%
	문화	8.1%	7.2%	8.3%	10.4%	9.9%
	네트워크	2.9%	3.0%	2.9%	2.5%	2.0%
	기타	9.0%	7.2%	10.2%	10.8%	9.6%
	금액(천원)	166,363	180,421	177,950	183,071	186,140

□ 사업영역별 이용자 실적

- 노동복지센터 4개 기관의 이용자는 2013년 42,869명에서 2015년 48,505명으로 13.1%가 증가하였음. 이용자 기준으로 2015년 노동복지센터 사업은 복지사업의 비중

이 가장 크고, 다음으로 교육사업, 문화사업, 상담사업, 취업지원사업, 네트워크사업, 기타사업 순을 나타냄.

- 상담사업과 교육사업의 비중은 크게 증가하였고, 네트워크 사업은 참여자 인원은 작지만 계속해서 늘어나는 추세를 보임. 취업지원사업의 비중이 가장 크게 줄었고, 복지사업 역시 이용자 비중이 감소하였음.

○ 2015년 노동복지센터 기관 당 4명의 인력이 연간 최소 8천여 명에서 최대 1만 9천여 명에 이르는 이용자에 대한 사업을 진행하고 있음.

- 상담, 교육 등 사업은 대부분 외부 전문가를 통해 서비스를 제공하고 있지만, 운영 인력 대비 이용자 실적을 고려하면 작은 예산으로 많은 노동복지서비스를 제공하는 것으로 볼 수 있음.

<표 9> 4개 노동복지센터 사업영역별 이용자 현황

구분	2013년		2014년		2015년		13년대비 실적증감률
	인원(명)	비율(%)	인원(명)	비율(%)	인원(명)	비율(%)	
상담사업	3,227	7.5%	4,334	9.5%	5,631	11.6%	74.5%
교육사업	9,019	21.0%	11,668	25.5%	15,827	32.6%	75.5%
취업지원사업	3,112	7.3%	3,404	7.4%	2,411	5.0%	-22.5%
복지사업	20,666	48.2%	19,341	42.2%	17,192	35.4%	-16.8%
문화사업	6,575	15.3%	6,631	14.5%	7,060	14.6%	7.4%
네트워크사업	270	0.6%	353	0.8%	384	0.8%	42.2%
기타사업	-	0.0%	101	0.2%	-	0.0%	
합계	42,869	100.0%	45,832	100.0%	48,505	100.0%	13.1%

○ 성동근로자복지센터의 2015년 이용자 비중은 복지사업(45.7%)이 가장 높고, 다음으로 교육(26.7%), 상담(16.1%), 문화(10.5%), 취업지원(1.0%) 순임.

- 성동근로자복지센터는 상담과 교육사업의 이용자 비중이 증가하였고, 취업지원, 복지, 문화사업의 비중은 감소하였음. 특히 취업지원사업의 경우 이용자 비중은 2013년 10.4%에서 2015년 1.0%로 크게 줄었음.

○ 서대문구근로자복지센터의 2015년 이용자 비중은 교육사업(28.4%)이 가장 높고, 다음으로 문화(25.0%), 복지(23.4%), 상담(20.2%), 취업지원(2.4%) 순임.

- 서대문구근로자복지센터는 교육과 문화사업의 이용자 비중이 늘고, 상담과 취업지원사업의 비중은 감소함. 사업별로 이용자 비중이 고르게 나타나는 특징을 보임.

○ 구로근로자복지센터의 2015년 이용자 비중은 교육사업(44.5%)이 가장 높고, 다음으로 문화(24.2%), 취업지원(13.0%), 복지(13.0%), 상담(5.0%) 순임.

- 구로근로자복지센터는 상담, 교육, 취업지원사업의 이용자 비중이 높고, 복지와 문화사업의 비중은 감소함. 이용자 규모로 볼 때 교육으로 사업의 집중도가 커지고 있음. 또한 타 노동복지센터와 달리 취업지원사업의 이용자 비중이 커지고 있고, 상담과 복지사업의 이용자 비중은 낮은 수준임.
- 노원노동복지센터의 2015년 이용자 비중은 복지사업(49.9%)이 가장 높고, 다음으로 교육(30.0%), 상담(9.8%), 문화(5.8%), 취업지원(3.0%) 순임.
- 노원노동복지센터는 상담과 교육사업의 이용자 비중이 높고, 취업지원, 복지, 문화사업의 비중은 감소함. 2015년 이용자 인원이 19,723명으로 타 노동복지센터보다 2배 정도 많음.

<표 10> 4개 노동복지센터 기관별 사업영역별 이용자 현황

구분	상담	교육	취업지원	복지	문화	네트워크	기타	이용자 인원
성동	2013년	5.4%	11.4%	10.4%	57.3%	15.4%	0.0%	12,425
	2014년	9.8%	12.7%	11.4%	54.1%	11.9%	0.0%	11,239
	2015년	16.1%	26.7%	1.0%	45.7%	10.5%	0.0%	8,196
서대문	2013년	22.3%	23.7%	7.9%	40.7%	5.0%	0.5%	3,910
	2014년	24.2%	30.2%	5.9%	22.4%	16.1%	1.2%	5,695
	2015년	20.2%	28.4%	2.4%	23.4%	25.0%	0.6%	8,926
구로	2013년	3.5%	36.4%	8.5%	24.8%	26.8%	0.0%	11,704
	2014년	2.7%	39.7%	11.5%	14.8%	31.3%	0.0%	11,044
	2015년	5.0%	44.5%	13.0%	13.0%	24.2%	0.4%	11,660
노원	2013년	8.6%	16.3%	3.5%	61.1%	8.9%	1.7%	14,830
	2014년	8.7%	23.2%	2.9%	57.9%	5.2%	1.6%	17,854
	2015년	9.8%	30.0%	3.0%	49.9%	5.8%	1.4%	19,723

□ 이용자 실적 대비 예산

- 노동복지센터 주요사업(상담, 교육, 취업지원, 복지, 문화)에 대한 이용자 1인당 예산을 계산해 보면, 취업지원사업이 21,309원으로 가장 크고, 다음으로 상담사업(20,885원), 문화사업(17,592원), 교육사업(10,453원), 복지사업(7,826원) 순을 보임.
- 상담사업, 취업지원사업, 복지사업, 문화사업은 1인당 금액이 증가하고 있고, 교육사업은 감소하였음.
- 1인당 투입 예산은 기관별로 편차가 크게 나타남. 예를 들어, 상담사업의 경우 성동은 25,341원, 서대문은 17,146원, 구로는 53,547원, 노원은 11,562원임.
- 이는 상담서비스를 제공하는 방식과 수준에 따라 비용이 달라질 수 있기 때문에 금액으로 효율성을 평가하기는 어려움. 다만 금액의 편차가 큰 사업영역에 대한 확인

을 필요해 보임.

<표 11> 4개 노동복지센터 사업영역별 1인당 투입예산

	2013년	2014년	2015년
상담사업	13,583	18,613	20,885
교육사업	17,014	16,265	10,453
취업지원사업	19,106	20,848	21,309
복지사업	5,820	6,302	7,826
문화사업	10,261	18,283	17,592

<표 12> 노동복지센터 기관별 사업영역별 1인당 투입예산

		1인당 예산			변이계수		
		2013년	2014년	2015년	2013년	2014년	2015년
성동	상담	23,462	26,468	25,341	0.73	0.42	0.21
	교육	21,965	19,523	18,359	0.29	0.20	0.76
	취업지원	18,944	21,362	18,916	0.01	0.02	0.11
	복지	4,598	6,652	12,367	0.21	0.06	0.58
	문화	13,874	19,521	30,930	0.35	0.07	0.76
서대문	상담	19,266	16,413	17,146	0.42	0.12	0.18
	교육	40,541	32,617	16,284	1.38	1.01	0.56
	취업지원	26,258	42,111	72,734	0.37	1.02	2.41
	복지	19,510	23,376	14,585	2.35	2.71	0.86
	문화	27,268	34,367	19,358	1.66	0.88	0.10
구로	상담	5,298	65,980	53,547	0.61	2.54	1.56
	교육	6,430	8,761	4,785	0.62	0.46	0.54
	취업지원	8,048	13,683	14,651	0.58	0.34	0.31
	복지	14,349	14,411	19,946	1.47	1.29	1.55
	문화	7,041	14,680	14,048	0.31	0.20	0.20
노원	상담	7,092	5,731	11,562	0.48	0.69	0.45
	교육	23,729	16,288	9,993	0.39	0.00	0.04
	취업지원	36,712	23,404	20,134	0.92	0.12	0.06
	복지	1,645	2,706	2,810	0.72	0.57	0.64
	문화	10,181	14,020	12,872	0.01	0.23	0.27

V. 서울시 노동복지센터 운영 방향에 대한 제언

1. 노동복지센터 운영 특징

○ 예산구성

- 2013년부터 2017년까지 예산 구성을 보면, 노동복지센터의 인건비는 금액과 비율 모두 증가하는 양상을 보임. 전체 예산이 정해져 있기 때문에 인건비의 증가에 따라 사업비 감소가 있을 수 있음. 따라서 인건비로 인한 사업비 규모가 영향을 받는 구조라면 사업의 안정성을 높이기 위해 예산 지원방식에 변화가 요구됨.

○ 사업별 예산운영

- 2017년 4개 노동복지센터의 사업예산은 교육(31.2%)이 가장 많고, 다음으로 문화(18.4%), 상담(14.7%), 복지(11.2%), 연구(10.4%), 기타(8.3%), 취업지원(4.2%), 네트워크(1.6%) 순임.
- 2013년 대비 2017년 예산에서 연구사업, 취업지원사업, 복지사업의 예산비중은 감소하였고, 상담사업, 교육사업, 문화사업은 증가하였음. 노동복지센터별로 예산 비중의 변화는 달리 나타남.

○ 사업별 이용자 실적

- 2017년 4개 노동복지센터의 이용자 실적은 복지사업(35.4%)이 가장 많고, 다음으로 교육사업(32.6%), 문화사업(14.6%), 상담사업(11.6%), 취업지원사업(5.0%), 네트워크사업(0.8%) 순임.
- 2013년 대비 2015년 이용자 실적에서 취업지원사업, 복지사업, 문화사업의 이용자 비중은 감소하였고, 상담사업, 교육사업, 네트워크사업은 증가하였음. 노동복지센터별로 이용자 실적 비중의 달리 나타남.

○ 이용자 실적 대비 예산

- 사업 영역별로 1인당 투입 예산은 기관마다 편차가 크게 나타남. 이는 서비스의 제공방식과 수준에 따라 다를 수 있으나, 금액의 편차가 큰 사업영역에 대한 확인이 요구됨.

2. 노동복지센터 운영 방향에 대한 제언

□ 사업 운영

- 서울시 노동복지센터의 설립 초기 사업 중복의 문제가 제기되었으나, 노동복지센터는 주변 복지서비스 제공 기관과 차별화된 서비스를 제공하려는 노력과 운영 경험이 축적되면서 사업 중복 문제는 일정 부분 해소된 것을 보임.⁶⁾

6) A센터의 경우 2015년 7월 도예공예가 프로그램으로 운영하였고, 주변 주민자치센터 역시 같은 시기 '생활도예' 강좌가 진행되었음. 2017년의 경우 4개 노동복지센터와 인근 주민자치센터의 프로그램을 비교했을 때 중복되는 사업은 확인되지 않음.

- 다만 2017년 서울시 노동복지센터 지원사업이 확대되면서 신규 기관은 사업 경험이 충분하지 못해 주변 기관과 서비스(문화 및 복지 영역 프로그램) 중복의 문제가 나타날 수 있음.
- 서울시 노동복지센터의 사업과 관련한 또 다른 문제제기는 ‘종합적 노동복지서비스 제공기관’으로 위상 설정이 적절한가였음. 자치구별 지역의 특성이 고려되어 사업이 구성될 필요가 있지만, 과연 핵심사업 또는 주요한 공통사업이 명확하지 않을 때 나타날 수 있는 문제에 대한 우려가 있었음.
- 2013년과 2015년 사이 사업예산 및 이용자 실적을 분석한 결과를 종합해 보면, 교육, 문화, 상담, 복지 영역이 주요하게 운영되고 있음을 알 수 있음. 특히 교육, 상담, 문화 영역의 증가가 두드러지는데, 노동복지센터의 주요한 사업 영역으로 이 세 개의 영역이 강조될 필요가 있어 보임.
- 사업 예산에 있어 노동복지센터별로 1인당 비용의 편차가 크게 나타나는데, 사업 영역별로 세부사업의 예산 수준을 점검할 필요가 있음. 이 과정에서 기관 간 공통사업을 도출할 수 있음.

□ 사업 대상

- 노동복지센터는 취약계층 노동자를 위한 시설로 규정하고 있고, 이는 노동복지센터의 핵심기능임. 노동복지센터의 취약계층 노동자는 “취약계층 근로자는 비정규직 근로자(기간제, 단시간, 파견근로자 등), 영세사업장 근로자, 건설근로자, 이주근로자, 장애인 근로자 등 사회적 배려가 필요한 근로자”인데, 실제 사업이 이들을 대상으로 하는지에 대한 점검은 노동복지센터 기능에 대한 평가에서 중요한 지점임.
- 프로그램 이용자 분석은 아래 [그림 1]에서와 같이 프로그램 참여자의 성별, 이용자 거주지 구분, 근로 유무에 따른 구분에 그치고 있음. 즉 노동복지센터의 실제 이용자는 누구인가에 대한 분석을 할 기초자료가 부재한 상황임.

[그림 1] 노동복지센터 사업실적 보고서 양식

20 년도 ○○○시설 사업실적 보고서(○○ 구)														
프로그램 이용자 분석														
성별 분석 (명)				지역별 분석(명)				근로자 현황 (명)						
프로그램명	총계	남	여	총계				프로그램명	근로자			일반인		
				해당 자치구주민					계	남	녀	계	남	녀
				서울시민 (해당자치구 제외)										
				그외 지역										

자료: 서울시(2017)

- 노동복지센터가 서비스 대상을 명확히 하는 것은 취약계층 노동자에게 적절한 서비스를 제공하기 위한 출발점임. 즉 노동복지센터의 이용자는 크게 노동자, 일반인, 학생으로 구분할 수 있지만, 각 집단의 상태와 욕구에 따라 세분화된 하위 집단에 필요한 서비스를 배치해야만 취약계층 노동자에게 실질적인 지원이 이루어질 수 있음.
 - 노동자의 경우 고용형태와 조직화 상태에 따라 세분화하여 4개 집단으로 범주화 할 수 있음.
 - 학생의 경우(특히 고등학생) 대학 진학 여부에 따라 노동시장 진입 시기가 빠른 집단과 그렇지 않은 집단으로 범주화 할 수 있음.
- 자치구 노동복지센터가 어느 집단을 주요한 대상으로 삼으며 사업을 진행해 왔는지를 정확히 확인하기는 어려움.
 - 다만 사업실적 분석대상 기간(2013년~2015년)의 프로그램명을 살펴보면, 교육 영역의 사업은 노동자, 일반인, 학생 모두를 대상으로 하는 가운데, 학생(청소년)에 대한 교육이 강화되는 양상을 나타내고, 복지와 문화 영역의 사업은 비정규 조직 노동자가 주요한 이용자로 보임.
- 노동복지센터의 이용자 규모는 2015년 연간 8천여 명에서 1만 9천여 명에 이르고, 2016년 이용자는 더 늘어난 것으로 나타남. 자치구 노동복지센터별로 이용자 규모의 편차는 있지만, 운영 인력에 비해 이용자 규모가 많은 것으로 보임.
 - 노동복지센터가 운영된 지 일정한 기간이 경과하고 2017년부터 노동복지센터가 확대되는 상황에서 서비스 대상에 대한 점검이 필요함. 특히 노동복지센터의 설립 취지에 비춰서 서비스 대상이 어느 특정 집단에 편중되거나 포괄적으로 일반 시민을 대상으로 하는 것을 줄이면서, 미조직 비정규직 노동자에 대한 서비스 제공을 집중적으로 배치할 필요가 있음.

<표 13> 노동복지센터 이용자의 세부 집단별 서비스 제공 수준과 시급성

구분		조직화 상태		노동시장 진입 시기
		조직	미조직	
노동자	정규	○	○○	
	비정규	○○	○○○	
학생	진학			○
	비진학			○○

참고문헌

- 고용노동부, 2016, 「2015 회계연도 기업체노동비용조사 결과」 .
- 김철, 2016, “박원순 시장 취임 5년 서울시 노동정책의 성과와 한계”, 사회공공연구원 위
킹페이퍼(2016년 12월).
- 남찬섭, 2000a “한국 복지제도의 전개 과정과 성격”. 『한국 사회복지의 현황과 쟁점』 .
인간과 복지.
- _____ 2000b, “공공근로복지서비스의 현황와 개선방안”, 『생산적 복지를 위한 노동정
책 연구』 , 한국노동연구원.
- 노동부, 2001, 『2001년 노동백서』 .
- 박세일, 1988, “공공근로복지의 전개방향”, 『한국의 근로복지 미래상』 , 근로복지공사.
- 박찬임, 2001, “근로자복지 기본법 제정에 따른 공공근로복지사업 방향과 과제”, 『근로
복지사업 방향과 과제』 , 근로복지공단·한국노동연구원.
- 서울시, 2017, 「2017년 노동복지센터 설치·운영 안내(안)」 .
- 유길상, 1991, 『근로복지증진을 위한 정책방향과 과제』 , 한국노동연구원.
- 유형근·이정봉, 2008, 『산별노조 시대 노동복지 전략』 , 한국노동사회연구소·프리드리히
에베르트 재단.
- 이정봉, 2013, “서울시 노동복지센터 역할과 과제”, 『2013년 제2차 노동포럼 발표문』 ,
한국노동사회연구소.
- 함철호, 1992, “산업복지와 직업복지(기업복지)의 차이”, 『한국사회복지학』 제20권,
pp.175~192.
- 홍주환·정경은·황수옥, 2016, 『노동복지센터 확대방안 컨설팅』 , 서울시 노동정책담당관.