

대구광역시달서구의회
제280회 제1차 정례회

대구광역시달서구 달서아이꿈센터 설치 및
운영 조례안

검 토 보 고 서



2021. 6.

복지문화 위원회
전 문 위 원

대구광역시달서구 달서아이꿈센터 설치 및 운영 조례안

검 토 보 고 서

2021. 6.

복지문화위원회

1. 검토과정

- 안 건 명: 대구광역시달서구 달서아이꿈센터 설치 및 운영 조례안
- 발 의 자: 안대국 의원 외 6인
- 발의일자: 2021. 5. 20.
- 회부일자: 2021. 5. 28.
- 검토기간: 2021. 5. 29. ~ 2021. 6. 4.

2. 제정이유

아동심신의 건강유지와 복지증진에 필요한 서비스를 제공하기 위한 달서아이꿈센터 설치 및 운영에 필요한 사항을 규정하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 조례의 목적 및 정의(안 제1조, 안 제2조)
- 나. 설치 및 기능(안 제3조, 안 제4조)
- 다. 관리 및 위탁(안 제5조)
- 라. 운영위원회(안 제6조)
- 마. 운영시간 등, 이용료의 징수 및 면제, 이용료의 반환(안 제7조 ~ 안 제9조)
- 바. 자원봉사자(안 제10조)
- 사. 행위의 제한(안 제11조)
- 아. 지도점검(안 제12조)

4. 검토 의견

- 조례안은 현행 「아동복지법」에서 규정한 18세미만 아동(제3조제1호)들이 항상 이용할 수 있는 ‘아동전용시설(법 제53조)¹⁾’로서 <(가칭)달서아이꿈센터(이하 ‘센터’)>를 구 차원에서 새로이 마련하려는 취지에서 의원 발의된 제정 조례안. 동 센터의 설치 필요성에 대해서는 이견이 없음.
- 그러나 조례를 공포하면, 집행부는 시행일로부터 조례에 규정된 행정을 바로 펼쳐야 하는 바, 아래 몇 가지 관점에서 동 조례 제정의 적절성 여부까지 포함해 위원회 차원의 추가 논의가 필요.

1) 의원 조례 발의 적절성 여부

- 집행부가 제출한 동 센터의 건축 개요 자료(하단 별첨)에 따르면, 집행부는 ① 달서구 죽전동 71-6번지에 ② 연면적 2,480.59㎡(지하1층, 지상4층) 규모의 센터를 2022년 2월까지 신축해 ③ 이 곳에 ④ 영아 실내놀이터(119㎡) 보드 게임방(57㎡), VR체험실(120.12㎡)은 물론 ⑤ 장난감도서관(126.92㎡) · 다함께돌봄센터(104.56㎡) · 가족소리홀(153.68㎡) · 도시재생현장지원센터(89.32㎡) 등 다양한 시설들을 배치(配置)할 계획.
- 그러나 조례안에서는 센터 위치를 “~관할 구역에 설치(안 제3조)”로 구체화하지 않고 있으며, 센터 내 세부 시설에 대해 “~실내놀이터, VR체험실, 사무실과 그 부속시설(안 제2조제1호)”만 규정²⁾해, 장난감도서관, 다함께돌봄센터와 같이 집행부가 설치하려는 시설들을 제외하고 있는 바, 이는 집행부

1) 법에서 규정한 아동전용시설 설치 기준은 이번 회기 함께 회부된 「대구광역시달서구 아동의 놀 권리 보장에 관한 조례안」에서 정의한 ‘놀이 공간’ 개념과 궤를 같이 하는 바, 본 조례안과 동 「아동의 놀 권리 보장에 관한 조례안」은 연계하여 논의될 필요가 있음.

2) 센터 위치 및 그 내부 시설물의 종류는 센터 사용자 (주민)의 주요 관심 사항이며, 주민이 부담할 예산 규모(조례안에서는 달서구 거주 아동만이 아니라 누구라도 센터 사용할 수 있어 주민 부담 늘어남)와 연계되는 바, 구체적으로 명시될 필요가 있음.

행정 방향에 대하여 의회가 사전에 적극적으로 개입하여³⁾ 집행기관과 의결기관의 권한 배분 원칙을 위배하는지에 대한 논란을 야기할 개연성 있음.

2) 센터 내부 시설인 <장난감도서관> · <다함께돌봄센터> 운영 방식 적절성 여부

- 안 제5조에서 동 센터를 민간에 위탁 운영⁴⁾할 근거 규정을 마련. 집행부는 <장난감도서관> 및 <다함께돌봄센터>를 센터 내 (부속)시설로 운영할 계획인 바, 따라서 집행부가 선정한 본 센터 수탁자는 곧 이들 <장난감도서관>과 <다함께돌봄센터>의 수탁자가 됨.
- 그러나 동 센터 내 시설인 이들 <장난감도서관> 및 <다함께돌봄센터>경우, 현행 「달서구 장난감도서관 설치 및 운영 조례」 및 「달서구 다함께 돌봄 지원에 관한 조례」를 제정하면서 집행부는 당시에 본 조례안의 센터 수탁자가 아닌 제3의 수탁자에게 이들 시설을 위탁하고자 하였던 바⁵⁾, 결국 본 조례안 규정은 현재 시행중인 위 2개 조례 규정과 상호 충돌되는 상황이 발생.
- 따라서 동 조례안의 규율 대상(수탁자 포함)과 현 「달서구 장난감도서관 설치 및 운영 조례」 및 「달서구 다함께 돌봄 지원에 관한 조례」가 규율하는 대상(수탁자 포함)간의 관계를 새로이 규정(정비)할 필요가 있음.

3) 지방자치법상 지방의회는 집행기관의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여는 견제의 범위 내에서 소극적·사후적으로 개입할 수 있을 뿐 사전에 적극적으로 개입하는 것은 허용되지 아니하여 지방자치단체장 전속적인 권한과 관련되는 내용을 규정하는 조례안 경우라면 지방자치단체장이 발의하는 것이 바람직함.

4) 집행부가 제출한 <비용추계서>에 따르면, 동 센터를 민간에 위탁할 경우를 고려해 최소 7인의 인건비(2023년 기준, 연 3억2천만 원)를 구 예산으로 부담할 계획.

5) 조례 제정 시 제출된 <비용추계서>에 따르면, 집행부는 <장난감도서관: 연 1억 8백만원> · <다함께돌봄센터 : 연 1억 6백만원>의 인건비를 구 예산으로 부담(하단 별첨)

3) 안 제5조(관리 및 위탁)규정과 안 제10조(자원봉사자)규정의 적절성 여부

- 민간위탁을 하게 되면 구청장이 갖는 동 센터 운영 권한이 민간 수탁자에게 넘어 가고, 대신 센터 운영비용을 구가 지원하게 됨. 한편 자원봉사자 운용과 관련해서는 무보수를 원칙으로 하되, **자원봉사수요자**는 이들 자원봉사자에게 실비 수준의 금전적 지원은 할 수 있음⁶⁾.
- 그러나 조례안처럼 자원봉사자에 대한 실비 지원을 (수탁자가 아닌) 집행부가 부담해 수탁자에게 자원봉사자를 지원(안 제10조제1항 및 제2항)하도록 함은 결과적으로 현행 「달서구 사무의 민간위탁 조례」 및 「달서구 자원봉사활동 지원 조례」 규정과 상충될 개연성 있는 바, 이에 대한 추가 논의도 필요.

4) 안 제8조(이용료의 징수 및 면제)규정과 상위법 규정과의 적절성 여부

- 본 조례안의 상위 법령인 아동복지법(제53조) 및 동법 시행령(제51조)에 따르면, “아동전용시설의 경우에는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 시설을 이용하는 **아동으로부터 입장료와 이용료를 받지 아니한다**. 다만, 국가 또는 지방자치단체는 부득이한 사정이 있으면 어린이날과 국경일을 제외하고는 입장료와 이용료를 받을 수 있다.”고 규정하여 이용료 면제를 원칙으로 (하되, 부득이한 경우가 아니면 **감면 대상 폭을 넓게 하여**) 동 시설들을 운영하도록 하고 있음.
- 그러나 조례안(안 제8조)경우 위 상위법 취지와 달리 이용료 **징수**를 원칙으로 하면서(제1항), 감면(減免) 규정은 없고 대신 면제(免除) 관련 규정은 마련했으나 그 **대상 폭을 한정해** 규정(제2항)한 바, 동 조문의 적합성 여부에 대하여 추가 논의도 필요.

6) 「대구광역시달서구 자원봉사활동 지원 조례」 제16조(실비지급) (자원봉사)센터 또는 자원봉사수요자는 자원봉사자에 대하여 활동에 필요한 물품 또는 비용을 지급할 수 있다.

- 한편, 안 제8조 제1항에서 이용료 수준을 시행규칙으로 정하도록 하고 있는데, 이는 행정재산의 운영을 위탁할 경우, 그 이용료에 관한 일반적인 사항은 조례로 정해야 함을 원칙으로 한, 현행 「공유재산 및 물품관리법」 규정 취지⁷⁾와 상충될 개연성도 있는 바, 이에 대한 추가 논의도 필요.

7) 일반적으로 상위법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임한 경우에는 그 위임 취지를 존중하여 위임 사항을 조례로 정하여야 하고 규칙 등 하위법규로 정하지 않는 것이 원칙이라 할 것인데, 「공유재산 및 물품관리법」 제27조에서는 지방자치단체의 장은 행정재산의 효율적인 관리를 위해 필요하다고 인정하면 지방자치단체 외의 자에게 그 재산의 관리를 위탁할 수 있고(제1항) 이 경우 관리위탁을 받은 자는 해당 지방자치단체의 장의 승인을 받아 이용료를 징수할 수 있다고 규정하면서(제6항) 같은 법 시행령 제21조 제4항에서는 관리위탁을 받은 자가 징수할 이용료는 예상수익을 고려하여 지방자치단체의 “조례”로 정하는 바에 따라 결정하도록 규정하고 있는바, 행정재산의 운영을 위탁한 경우 그 이용료에 관한 일반적인 사항은 조례로 정해야 할 것입니다. 한편 조례로 정하도록 한 사항이 전문적이고 기술적이거나 수시로 변경할 수밖에 없는 성질의 것인 경우 등에는 규칙 등 하위법규로 재위임할 수 있을 것인데, 이 경우에도 그 구체적인 기준이나 범위 등 핵심적인 사항은 조례로 정한 후 하위법규로 재위임하도록 해야 합니다. <법제처 자치법규 의견제시 사례 #20-0185>

【참고 자료 : 집행부 제출, <달서아이꿈센터> 건축 개요】

- 위 치: 달서구 죽전동 71-6번지(예전 징병검사장 內 테니스장)
- 규 모: 부지 846㎡ (연면적 2,480.59㎡, 지하1층, 지상4층)
- 공사기간: 2021. 1. ~ 2022. 2.
- 사 업 비: **7,500백만원**(국비3,750 / 지방비3,750) ※부지매입비 1,500백만원 포함
- 주요 시설배치(안)

층별	면적(㎡)	세부시설	주요내용
지하1층	629.49	◦ 주차장(19대 정도)	
1층 ※ 영·유아 대 상	493.05	◦ 영아 실내놀이터(119㎡) ◦ 영아 작은도서관 및 북카페(66.75㎡) ◦ 유아 요리교실(54.16㎡) ◦ 관리사무실(63.9㎡)	◦ 실내놀이터를 영아대상으로 초점을 맞추고 작은도서관과 북카페를 하나의 공간으로 설계하여 부모와 영아가 함께 책과 놀이를 함께 할 수 있는 공간으로 조성하고자 함
2층 ※ 영·유아 초등학생 대 상	493.05	◦ 장난감도서관(126.92㎡) ◦ 보드게임방(57㎡) ◦ VR체험실(120.12㎡)	◦ 모니터단원들의 의견을 반영하여 친구들과 같이 여가활동을 함께 할 수 있는 보드게임방 및 VR체험실을 설치하여 아동의 신체활동 증진과 또래관계 증진을 도모하고자 함
3층 ※ 초등학생 대 상	493.05	◦ 다함께돌봄센터(104.56㎡) ◦ 프로그램실(1)(87.14㎡) ◦ 프로그램실(2)(43.12㎡)	◦ 초등학생 대상 돌봄센터 운영 및 다양한 프로그램 운영으로 아동의 돌봄 및 교육을 동시에 해결하여 아동과 부모의 만족도 향상
4층	371.95	◦ 가족소리홀(153.68㎡) ◦ 도시재생 현장지원센터(89.32㎡)	◦ 가족이 함께 강연, 발표회, 공연 등을 할 수 있는 공간으로 활용하고자 가변형 강당으로 설계하고자 함

□ 운영방법: 위탁 운영

□ 추진일정

- 공공건축 사업계획 사전검토 : 2020. 1. ~ 3월
- 건축 설계공모 관리용역 : 2020. 4. ~ 6월
- 기본 및 실시설계 용역 : 2020. 6. ~ 12월
- 공사일상감사 및 계약심사 등 : 2021. 1. ~ 5월
- 공사착공 : 2021. 6월
- 공사준공 : 2022. 5월
- 개소식 : 2022. 7월

【참고 자료 : 집행부 제출, <달서아이꿈센터> · <다함께 돌봄센터> ·
<장난감도서관> 운영 관련 비용 추계서 내역】

□ <달서아이꿈센터> 운영 비용추계서

(단위: 천원)

구 분	1차년도 (2022년)	2차년도 (2023년)	3차년도 (2024년)	4차년도 (2025년)	5차년도 (2026년)	계
달서아이꿈센터 설치비 (기자재비, 사무비품 등)	414,202	0	0	0	0	414,202
달서아이꿈센터 인건비 (4대보험 퇴직직립금 등)	160,242	320,484	320,484	320,484	320,484	1,442,178
달서아이꿈센터 부대비용 (운영비, 공과금, 시설유지비등)	102,834	205,668	205,668	205,668	205,668	925,506

□ <다함께 돌봄센터> 운영 비용추계서

(단위: 천원)

구 분	1차년도 (2021년)	2차년도 (2022년)	3차년도 (2023년)	계
다함께돌봄센터 설치비 (리모델링비, 기자재비)	70,000	70,000	0	140,000
다함께돌봄센터 인건비 (4대보험 퇴직직립금 등)	13,260	106,080	106,080	225,420
다함께돌봄센터 운영비 등 (공과금 등, 협의제 회의수당)	1,880	8,180	8,180	18,240

□ <장난감도서관> 운영 비용추계서

(단위: 천원)

구 분	1차년도 (2021년)	2차년도 (2022년)	3차년도 (2023년)	4차년도 (2024년)	5차년도 (2025년)	계
리모델링비	15,000	15,000				30,000
기자재(소독기, RFID장비,전열대 등)	58,000	58,000				116,000
장난감 구입	80,000	80,000		20,000	20,000	200,000
운영비	2,000	44,000	48,000	48,000	48,000	190,000
인건비	4,400	99,000	108,000	108,000	108,000	427,400

【참고 자료 : 집행부 제출, <달서아이꿈센터> 운영 비용추계서】

달서아이꿈센터 운영에 관한 비용추계서

1. 사업개요

가. 기간: 2022년부터 연중

나. 주요 내용

- 아동의 연령별 맞춤형 놀이공간 및 다양한 프로그램 운영을 통해 아동에게 건전하고 안전한 놀이문화를 제공하고 건강한 성장과 여가활동을 지원하기 위한 달서아이꿈센터 운영

2. 비용발생 요인

- 달서아이꿈센터 시설 설치에 따른 기자재비 및 사무비품
- 달서아이꿈센터 시설 운영에 필요한 종사자 인건비 및 운영비 등

3. 관련조문

「대구광역시달서구 아동친화도시 조성에 관한 조례」

4. 비용 추계결과

가. 추계의 전제: 2022년부터 추진할 사업(5년)에 대한 비용 추계

나. 추계의 결과: 2,781,886천원

- 설치비: 414,202천원
 - 414,202천원(기자재비 320,500천원+사무비품 등 93,702천원)
- 인건비: 1,442,178천원
 - 2022년: 160,242천원(5,095천원×6개월×1명, 3,602×6개월×6명)
 - 2023년~2026년: 1,281,936천원(5,095천원×48개월+3,602천원×6명×48개월)
- 부대비용: 925,506천원
 - (운 영 비) 2022년: 31,032천원(5,172천원×6개월)
2023년~2026년: 248,256천원(5,172천원×48개월)
 - (공과금 등) 2022년: 33,240천원(5,540천원×6개월)
2023년~2026년: 265,920천원(5,540천원×48개월)
 - (시설유지비 등) 2022년: 38,562천원(6,427천원×6개월)
2023년~2026년: 308,496천원(6,427천원×48개월)

다. 재원조달방안: 구비

5. 연도별 비용추계표

(단위: 천원)

구 분	1차년도 (2022년)	2차년도 (2023년)	3차년도 (2024년)	4차년도 (2025년)	5차년도 (2026년)	계
세 입						
세 출						
달서아이꿈센터 설치비 (기자재비, 사무비품 등)	414,202	0	0	0	0	414,202
달서아이꿈센터 인건비 (4대보험 퇴직적립금 등)	160,242	320,484	320,484	320,484	320,484	1,442,178
달서아이꿈센터 부대비용 (운영비, 공과금, 시설유지비 등)	102,834	205,668	205,668	205,668	205,668	925,506
재원 조달						
소 계						
국비보조금						
시비보조금						
구 비	677,278	526,152	526,152	526,152	526,152	2,781,886
지방채						
기 금						
기 타 (민자 등)						

6. 작성자: 복지문화국 여성가족과장 이선미

- 「대구광역시달서구 달서아이꿈센터 설치 및 운영 조례안」 -

집행부 의견서

1. 발의연월일: 2021. 5. 20.

2. 발 의 자: 안대국의원 등 7명(홍복조, 김화덕, 김태형, 원종진, 박왕규, 박정환)

3. 제안이유

- 아동심신의 건강유지와 복지증진에 필요한 서비스를 제공하기 위한 달서아이꿈센터 설치 및 운영에 필요한 사항을 규정하고자 함.

4. 주요내용

- 가. 조례의 목적 및 정의(안 제1조, 안 제2조)
- 나. 설치 및 기능(안 제3조, 안 제4조)
- 다. 관리 및 위탁(안 제 5조)
- 라. 운영위원회(안 제6조)
- 마. 운영시간 등, 이용료의 징수 및 면제, 이용료의 반환(안 제7조 ~ 안 제9조)
- 바. 자원봉사자(안 제10조)
- 사. 행위의 제한(안 제11조)
- 아. 지도점검(안 제12조)

5. 참고사항[관계법령]

- 가. 「아동복지법」 제53조
- 나. 「관공서의 공휴일에 관한 규정」 제2조

6. 검토의견

- 본 조례안은 아동심신의 건강유지와 복지증진에 필요한 서비스를 제공하기 위한 달서아이꿈센터의 설치 근거를 마련함으로써 아동의 건강한 성장과 발달을 도모하고 아동복지 증진에 기여할 것으로 판단됨.
- 다만, 제7조를 운영시간과 휴관일 등 센터 이용에 관한 사항 등은 규칙으로 정한다로 하고, 센터를 육아지원시설로 사용할 수 있도록 조항을 신설(제13조)함이 적합할 것으로 사료됨.

7. 수정내용

조례안	수정(안)	사 유
제7조(운영시간 등) ① 시설의 운영시간은 평일 09:00~18:00까지로 한다. 다만, 특별한 사유가 있는 경우에는 운영시간을 조정할 수 있다. ② 휴무일은 매주 토요일과 「관공서의 공휴일에 관한 규정」 제2조에 따른 공휴일, 그 밖에 시설의 운영 및 유지·관리를 위해 구청장이 필요하다고 인정하는 날로 한다.	제7조(운영시간 등) 운영시간과 휴관일 등 센터 이용에 관한 사항은 규칙으로 정한다 제13조(시설의 사용) 센터를 육아지원시설로 사용할수 있다	변 경 수 정 신 설
제13조(시행규칙) 이조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다	제14조(시행규칙)(현행과 같음)	

【 관계 법령 】

□ 아동복지법

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “아동”이란 18세 미만인 사람을 말한다.

제53조(아동전용시설의 설치) ① 국가와 지방자치단체는 아동이 항상 이용할 수 있는 아동전용시설을 설치하도록 노력하여야 한다.

② 아동이 이용할 수 있는 문화·오락 시설, 교통시설, 그 밖의 서비스시설 등을 설치·운영하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 아동의 이용편의를 고려한 편의설비를 갖추고 아동에 대한 입장료와 이용료 등을 감면할 수 있다.

③ 아동전용시설의 설치기준 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

□ 아동복지법 시행령

제51조(아동전용시설의 입장료 등의 감면) ① 법 제53조제2항에 따라 국가 또는 지방자치단체가 설치한 법 제52조제1항제7호에 따른 아동전용시설(이하 “아동전용시설”이라 한다)의 경우에는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 시설을 이용하는 아동으로부터 입장료와 이용료를 받지 아니한다. 다만, 국가 또는 지방자치단체는 부득이한 사정이 있으면 어린이날과 국경일을 제외하고는 입장료와 이용료를 받을 수 있다.

② 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 법 제53조제2항에 따라 아동전용시설을 설치·운영하는 자(국가와 지방자치단체는 제외한다)에게 그 시설을 이용하는 아동에 대한 입장료와 이용료 등을 제1항에 준하여 감면하도록 권장할 수 있다.

□ 아동복지법 시행규칙

제27조(아동전용시설의 설치기준 등) ① 법 제53조제1항에 따른 아동전용시설은 아동의 선호도 및 지역적 입지여건을 고려하여 안전하게 설치되어야 한다.

② 법 제53조제3항에 따른 아동전용시설의 설치기준은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」, 「공연법」 및 「청소년기본법」 등 관계 법령에서 정하는 바에 따른다.

③ 보건복지부장관은 제2항에 따른 설치기준 외에 아동의 안전사고 예방 및 편의증진을 위하여 필요한 경우 그에 관한 설치기준을 정하여 고시할 수 있다.