서울특별시 동북권 NPO지원센터 운영 사무의 민간위탁 동의안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

○ 의안번호 : 2136
○ 제 출 자 : 서울특별시장
○ 제 출 일 : 2017년 10월 16일
○ 회 부 일 : 2017년 10월 24일

2. 제안이유

○ 2013년, 「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」 제정 이후 서울특별시 NPO지원센터 운영으로 NPO활동과 시민공익활동을 촉진하는 성과를 거두어 왔음.

○ 최근 시민들의 사회참여 의지가 높아지고, 공익활동에 대한 관심이 증대되면서 시민공익활동을 촉진하는 지원공간의 확대 필요성이 증대하고 있음. 특히 기존의 시민운동이 중앙정부를 대상으로 하는 활동에 집중해 왔다면, 최근 생활 속 문제를 해결하고자 하는 지역 단위, 생활권 단위 공익활동이 증가하고 있음.

○ 이에 지역단체 간 교류·성장 지원, 지역 의제해결 지원 기능 등 권역단위 사회문제 해결을 촉진하는 역할을 하는 권역 NPO 지원센터를 시범 설립하고자 하며,

○ 시범사업 추진을 위해 지역의제 중심 풀뿌리 공익활동이 발달했고 권역 단위 민관협력 체계가 활성화된 동북권(노원·도봉·강북·성북·중랑)을 대상으로 하는 서울특별시 동북권 NPO지원센터를 설립하고자 함.

○ 서울특별시 동북권 NPO지원센터는 관 주도의 직영방식보다 전문성 있는 민간 운영주체를 통한 민간위탁 방식으로 운영·관리함으로써 민간의 전문성을 활용할 수 있으며, 자율성을 바탕으로 탄력적인 사업추진과 함께 집행부의 예산지원을 통해 안정적인 센터 운영이 가능하다는 장점이 있음.

○ 이에 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조, 「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」 제11조에 따라 서울특별시 의회의 동의를 받고자 함.

3. 주요내용

가. 위탁사무명 : 서울특별시 동북권 NPO지원센터 운영

나. 민간위탁 추진근거 및 추진 필요성

1) 민간위탁 추진 근거

○ 「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」 제11조

○ 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조

2) 민간위탁 추진 필요성

○ 민간에 축적된 전문성과 관계망을 바탕으로 현장 기반 중간지원 필요

○ 다양한 민간단체, 공익활동가들과의 소통·협력을 통해 유연한 운영 가능

○ 해당분야 경력 보유 인력을 중심으로 장기적 관점 바탕 안정적인 사업 진행

⇨ 직접운영 대비 민간위탁 운영을 통한 사업성과 제고 필요

다. 위탁사무 내용(위탁 대상 사무, 범위 등)

1) 사업목적

○ 지역사회 문제 해결과 공익활동 촉진을 위해, 서울 동북권 풀뿌리 시민사회 활성화를 위한 NPO 활동 공간 제공 및 NPO 역량강화 지원

2) 위탁사무 내용

① 동북권 시민공익활동 및 NPO활성화를 위한 장소·시설·설비 등의 제공

② 동북권 시민공익활동 및 NPO 관련되는 교육·훈련 등 인재육성과 상담·컨설팅

③ 동북권 NPO의 네트워크 및 민관협력체계 구축

④ 동북권 시민공익활동 및 NPO에 관한 조사·연구, 관련 정보의 집적·제공

⑤ 동북권 NPO지원센터의 사업계획 수립 및 시행

⑥ 동북권 NPO지원센터의 시설 및 물품 관리

⑦ 그밖에 시민사회발전 및 시민공익활동 촉진에 필요하다고 인정되는 사항

라. 위탁시설 개요(소재지, 규모, 지원시설, 위치도)

시설	서울특별시 동북권 NPO지원센터	
구분	임시개관(2018.6~2020.5.)	정식개관 (2020.6.~)
주소	서울시 도봉구 도봉로 500(창동) 신림빌딩 4층 (예정안)	서울시 도봉구 마들로13길 84 (창동) 세대융합형 복합시설 2층
규모	전용 205㎡	전용 400㎡
위치		

전경		
비고	민간건물 임차	행정재산(2020년 완공예정)
주요 시설	· 다목적실, 협업보육실, 회의실, 기록자료실, 사무실 등	

마. 민간위탁기간

○ 2년(2018.5.1. ~ 2020.4.30.)

- 창동·상계 세대융합형 복합 시설 완공 전까지는 민간건물 임차하여 운영

바. 수탁자 선정방식

○ 공개모집 → 적격자 심의 → 수탁자 선정

사. 소요예산 및 산출근거

○ 2018년 소요예산 : 700백만원('18년도 예산편성 추진)

- 사무관리비 60백만(시설임차비용 60)

- 민간위탁금 640백만(인건비 160, 운영비 180, 사업비 300)

(단위 : 백만원)

연도별	사업비용	예산과목	세부 내역	비고
2018년	700	사무관리비 민간위탁금	임시공간 임차 60 인건비 160, 운영비 180, 사업비 300	8개월분, 임시공간
2019년	740	민간위탁금	인건비 260, 운영비 180, 사업비 300	임시공간
2020년	810	민간위탁금	인건비 290, 운영비 200, 사업비 320	정식입주 ('20.6.)

아. 민간위탁운영평가위원회 심의결과

○ 2017년 6차 민간위탁운영평가위원회 심의 결과

⇨ 적정(조건부, 위탁기간 종기를 임차기간으로 한정)

4. 참고사항

가. 관계법령

○ 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조(민간위탁 사무의 기준)

○ 「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」 제9조(설치)

○ 「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」 제11조(센터의 위탁)

나. 예산조치 : 2018년 예산편성 추진

다. 합　　의 : 해당사항 없음.

라. 기　　타 : 해당사항 없음.

5. 검토의견

가. 동의안 개요

○ 본 동의안은 서울 동북권 풀뿌리 시민사회 활성화를 위한 NPO 활동 공간 제공 및 NPO 역량강화 지원을 위하여 도봉구에 서울특별시 동북권 NPO지원센터를 조성하여 민간에 위탁하려는 것으로, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」(이하 민간위탁 조례) 제4조에 따라 의회의 동의를 얻고자 하는 것임.

서울특별시 동북권 NPO지원센터 현황

구분	임시개관(2018.6~2020.5.)	정식개관 (2020.6.~)
주소	서울시 도봉구 도봉로 500(창동) 신림빌딩 4층 (예정안)	서울시 도봉구 마들로13길 84 (창동) 세대융합형 복합시설 2층
규모	전용 205㎡	전용 400㎡
위치		
전경		
비고	민간건물 임차	행정재산(2020년 완공예정)
주요 시설	· 다목적실, 협업보육실, 회의실, 기록자료실, 사무실 등	

○ 서울특별시 동북권 NPO지원센터의 운영방안으로는 공개경쟁을 통해 수탁자를 선정하여 2018년 5월부터 2년 동안 민간에 위탁하려는 것임.

위탁 운영 방안

○ **위탁기간 : 2년(2018.5.1. ~ 2020.4.30.)**

- 창동·상계 세대융합형 복합 시설 완공 전까지는 민간건물 임차하여 운영

○ **수탁기관 선정방법 : 공개공모**

○ **사 업 비: 700백만원('18년도 예산편성 추진)**

○ **위· 수탁 사무**

- 동북권 시민공익활동 및 NPO활성화를 위한 장소·시설·설비 등의 제공
- 동북권 시민공익활동 및 NPO 관련되는 교육·훈련 등 인재육성과 상담·컨설팅
- 동북권 NPO의 네트워크 및 민관협력체계 구축
- 동북권 시민공익활동 및 NPO에 관한 조사·연구, 관련 정보의 집적·제공
- 동북권 NPO지원센터의 사업계획 수립 및 시행
- 동북권 NPO지원센터의 시설 및 물품 관리
- 그밖에 시민사회발전 및 시민공익활동 촉진에 필요하다고 인정되는 사항

나. 민간위탁 필요성 검토

○ 서울시는 이미 "서울시 NPO지원센터"를 조성하여 민간위탁으로 운영하고 있으며, 동북권 NPO지원센터와 비교해 보면 다음과 같음.

시설명	서울시 동북권 NPO지원센터		서울시 NPO지원센터
근거조례	서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례		
심의기구	서울특별시 시민공익활동촉진위원회		
사업범위	**서울 동북권 5자치구 (노원·도봉·강북·성북·중랑)**		**서울시 전역**
사업영역	· 동북권역 비영리단체·활동가 역량강화 · 동북권역 내 공익활동 관계망 형성 · 권역 단위 공익활동 의제 발굴 및 공익활동 촉진 지원		· 광역 단위 NPO 지원 총괄 · NPO역량강화, 지속가능성 지원 · 공익활동 기반조성 및 제도·정책 발굴 · NPO 정책역량 강화 등
위치	임시공간(예정안)	정식개관	서울시 중구 남대문로9길 39 부림빌딩 1,2층 (서울시 행정재산)
	서울시 도봉구 도봉로 500 (창동) 신림빌딩 4층	서울시 도봉구 마들로13길 84 (창동) 세대융합형 복합시설 2층	
규모	전용 205㎡	전용 400㎡	전용 868㎡
주요시설	· 다목적실, 협업보육실, 회의실, 기록자료실, 사무실 등		· 다목적강당, 교육실, 회의실, 사무실 등
인력	· 5명 - 센터장1, 사무국장1, 직원3 (사업담당2, 총무·회계·시설관리1)		· 15명 - 센터장1, 실장2, 직원12 (사업담당10, 운영1, 회계1)
소요예산	700백만원('18년도)		2,381백만원('17년도)
민간위탁	민간위탁 예정		2013년 11월(사단법인 : 시민)

○ 서울혁신기획관은 “서울시 동북권 NPO지원센터”의 설치 및 민간위탁의 법적근거로 「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」 제9조와 제11조를 제시하고 있으나, 민간위탁은 행정조직의 비대화를 억제하고 행정의 고비용·저효율을 개선하거나, 민간의 특수한 전문기술을 활용함으로써 행정사무의 능률성을 제고하고 비용을 절감하기 위한 목적과 필요성에 의해 판단되어야 할 것임.

「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」

제9조(설치) 시장은 제1조의 목적을 달성하기 위한 시민공익활동을 촉진하기 위하여 서울특별시 NPO지원센터를 설치할 수 있다.
제11조(센터의 위탁) ① 시장은 센터의 자율적이고 효율적인 운영을 위하여 비영리 민간단체 또는 법인(이하 "운영자"라 한다) 등에 위탁하여 운영할 수 있다.

○ 민간위탁 추진 경과를 살펴보면, 「서울 시민참여지원센터 설립·운영계획」 수립이후 서울특별시 NPO지원센터 운영 사무의 민간위탁동의안이 가결되었고(2017년 7월), 2013년 11월에 서울시 NPO지원센터를 조성하여 민간에 위탁하였으며, 2015년 3월, 시장요청에 의해 제2 NPO센터(권역별 센터) 추가 설립을 검토하였고, 창동·상계 신경제중심지 조성계획(동북권 창업지원센터)을 수립하면서 동북권 창업지원센터 내 NPO센터 공간을 확보하였으며, 2017년 7월 서울시 동북권 NPO지원센터 설립 계획을 추진하여 왔음.

〈 민간위탁 추진 경과 〉

○ 「(가칭)서울 시민참여지원센터 설립·운영계획」 수립(2012. 11.)
○ 「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」 제정 (2013. 5.)
○ 서울시 NPO지원센터 민간위탁(2013. 11.)
○ 시장요청 - 제2 NPO센터/권역별 센터 추가 설립 검토(2015. 3.)
○ NPO지원 중장기 전략 연구 시행(NPO지원센터)2015. 7.~11.)
○ 지역 여건 및 공간 확보 가능성 고려 동북권 우선 타진(2016. 2.)
○ 창동 상계 신경제중심지 조성계획(동북권 창업지원센터) 수립(2016. 4.)
- 동북권 창업지원센터 내 NPO센터 공간 확보
○ 「서울시 동북권 NPO지원센터 설립 계획」 수립 (2017. 7.)
○ 「서울특별시 시민공익활동촉진위원회」 심의 (2017. 7.)

○ 서울혁신기획관은 지역 의제를 중심으로 활동하는 풀뿌리 단체 활동이 상대적으로 활발한 동북권 풀뿌리 단체들의 지속가능한 성장 지원을 통해 낙후된 서울시 동북권 사회문제 해결을 앞당길 수 있을 것으로 기대하고 있으며,

○ 시민사회의 수요를 정확히 파악하고 체계적으로 지원하기 위해 다양한 시민사회 현장에 능통한 기관(단체)이 직접 동 사업을 운영하는 것이 효과적이라는 판단하에 동 사업을 민간위탁 방식으로 추진하고자 하고 있음.

○ 서울시 동북권 NPO지원센터의 민간위탁은 관주도의 직영방식보다 중립적 성향의 전문성 있는 기관을 선정하여 지역 기반의 비영리단체 역량강화 및 지역 단위 공익활동을 촉진할 수 있다는 측면에서는 일정부분 의미가 있을 것으로 사료됨.

○ 다만, 동북권 NPO지원센터의 민간위탁은 타 유사시설과의 중복성 여부 및 추진 근거, 추진 시기, 지역 형평성 등에 있어서 다음과 같은 사항에 대한 종합적인 검토가 요망된다고 하겠음.

○ 첫째, 서울시에는 2013년에 위탁한 “서울시 NPO지원센터”가 이미 설치되어 있어 “NPO 활동공간 제공 및 역량강화 지원, 공익활동 촉진” 등 지원활동을 이미 수행하고 있는바, 동북권 NPO지원센터를 추가로 조성하는 것은 서울시 NPO지원센터와 관계 정립과 역할 문제 등 업무 영역의 명확한 분담이 어려운 측면이 있을 것으로 사료되며, 이에 따른 업무 중복 등 예산 낭비 및 비효율적인 운영이 우려되고,

○ 광역자치제와 구자치제를 시행하는 현 시점에서 “권역별 NPO지원센터의 설립”은 지방자치제도와 일정 부분 부합하지 않는 측면이 있고, 이미 금천구와 노원구에서는 NPO 지원센터를 설치하여 운영하고 있다는 점에서 필요시 추가적인 센터 조성은 “자치구”에서 주도적으로 조성하는 것이 바람직한 것은 아닌지 검토의 여지는 있다고 하겠음.

※ 광역 시·도 NPO지원센터 현황을 살펴보면, 부산, 대구 등 7개 시·도에서 NPO(NGO) 지원센터를 민간위탁으로 운영하고 있음.

〈광역 시·도 NPO지원센터 현황〉

(2017.8.1.기준)

연번	지역	근거 조례	센터명	위탁연도	수탁법인	인력(명)	민간위탁금('17년/백만원)
1	서울	서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례	서울시NPO지원센터	2013	(사)시민	15	2,371
2	부산	부산광역시 시민운동 지원 조례	부산시민운동지원센터	2016	(사)부산시민재단	5	294
3	광주	광주광역시 엔지오(NGO)지원센터 설치 및 운영 조례	광주NGO센터	2015	(사)광주NGO시민재단	5	420
4	대전	대전광역시 NGO지원센터 설치 및 운영 조례	대전NGO지원센터	2015	(사)공공	4	315
5	대구	대구광역시 시민공익활동 지원 등에 관한 조례	대구시민공익활동지원센터	2016	(사)대구시민센터	5	500
6	충북	충청북도 NGO센터 설치 및 운영에 관한 조례	충북NGO센터	2012	(사)충북시민재단	4	172
7	충남	충청남도 공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례	충남공익활동지원센터	2016	(사)충남시민재단	5	500

○ 한편, 서울시에는 시민사회, 공유경제, 청년문제 등 사회혁신활동 수행단체를 지원하는 “서울혁신센터”, 마을공동체와 관련된 단체·기관을 지원하는 “마을공동체 종합지원센터”, 청년단체를 지원하는 “청년청”, “청년허브”, “여성 NGO 지원센터”[1] 등 NPO 등을 지원하는 유사 민간위탁기관이 다수 존재하고 있는바, 업무의 구분과 지원 경계가 모호한 측면이 있는 상황임.

「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. “시민공익활동”이란 시민이 자발적으로 행하는 공익성이 있는 활동으로 영리 또는 친목을 목적으로 하지 아니하는 활동을 말한다.
2. “NPO”란 시민공익활동을 행하거나 이를 지원하기 위하여 설립된 비영리민간단체(각각의 하부조직 및 설립을 준비 중인 단체를 포함한다)를 말하며, 다만 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지하거나 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되는 단체는 제외한다.

1) 2017년 3월, 동 센터는 ‘서울특별시 여성 NGO지원센터’로 민간위탁 동의를 받았으나, 현재, 동 센터의 명칭을 “서울특별시 성평등 활동 지원센터”로 변경함.

○ 둘째, 서울혁신기획관은 동북권 NPO지원센터 조성 및 민간위탁의 추진근거로 「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」 제9조와 제11조를 제시하고 있으나, 동 규정은 '서울특별시 NPO지원센터'에 대한 추진 근거이며, '동북권 NPO지원센터'의 추진 근거규정으로 볼 수 있는지 여부에 대한 논쟁의 소지가 있다고 하겠으며,

「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」

제9조(설치) 시장은 제1조의 목적을 달성하기 위한 시민공익활동을 촉진하기 위하여 서울특별시 NPO지원센터를 설치할 수 있다.
제11조(센터의 위탁) ① 시장은 센터의 자율적이고 효율적인 운영을 위하여 비영리 민간단체 또는 법인(이하 "운영자"라 한다) 등에 위탁하여 운영할 수 있다.

○ 「지방자치법」 제107조에 따르면, 민간위탁은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무를 위탁할 수 있도록 하고 있어, 동북권 NPO지원센터 민간위탁의 명확한 근거 필요성에 대해서도 검토의 여지는 있다고 하겠음.

「지방자치법 」

제104조(사무의 위임 등) ① 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있다.
② 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다.
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.**
④ 지방자치단체의 장이 위임받거나 위탁받은 사무의 일부를 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 다시 위임하거나 위탁하려면 미리 그 사무를 위임하거나 위탁한 기관의 장의 승인을 받아야 한다

○ 셋째, 최근 동북권역 마을 배움터, 청년공간 무중력지대 도봉 등 민간위탁 시설을 동북권역에 조성한바, 동북권역에 유사 시설이 편중되어 지역형평성을 저해하는 것은 아닌지 살펴볼 여지는 있다고 하겠음.

- 비영리민간단체 등록 현황을 분석해 보면, 도심권이 가장 많고(495개, 24%), 그 다음은 동남권(349개, 17%)과 서북권(342개, 17%)이 가장 많은 것으로 나타났는바, 동북권에 먼저 NPO지원센터를 설치하는 것의 타당성 등에 대해서도 살펴볼 필요성은 있다고 하겠으며, 이미 노원구는 구 차원의 "노원구 NPO 지원센터"를 운영하고 있음.

〈서울시 비영리민간단체 등록 현황〉

<2017. 9. 30. 현재 총 2,040 단체>

	권역	비율	소재지별 등록 수					
1	동북권	12%	합계	강북구	노원구	도봉구	성북구	중랑구
			240	52	52	43	60	33
2	서북권	17%	합계	은평구	서대문구	마포구		
			342	86	82	174		
3	서남권	9%	합계	강서구	양천구	구로구	금천구	
			180	48	48	51	33	
4	남부권	14%	합계	영등포구	동작구	관악구		
			285	135	77	73		
5	동남권	17%	합계	서초구	강남구	송파구	강동구	
			349	121	104	75	49	
6	동부권	7%	합계	동대문구	성동구	광진구		
			149	54	40	55		
7	도심권	24%	합계	종로구	중구	용산구		
			495	275	127	93		

○ 넷째, 추진 시기와 관련하여 "창동·상계 세대융합형 복합 시설" 조성은 현재 설계 단계에 있고, 사업기간은 2020년 4월까지로, 향후 동북권 NPO지원센터는 동 시설에 입주하려는 바, 이미 서울시 NPO지원센터가 서울시 전역의 NPO를 지원하고 있는 상황에서 동 시설 완공 전에 별도의 임차건물을 활용하여 동북권 NPO지원센터를 설치하는 것의 당위성과 시급성에 대해 살펴볼 필요는 있을 것으로 사료됨.

- 제6차 민간위탁운영평가위원회* 회의록을 보면, 위탁기간과 관련하여 “창동·상계 세대융합형 복합 시설” 로 입주이전과 입주이후에는 위탁 업무의 성격이나 범위가 달라질 수 있음을 지적하면서 위탁기간을 입주전으로 한정(2020년 4월 30일)하여 위탁할 것으로 의결하고 있는바, 향후 동 시설의 준공이 늦어질 경우 민간위탁기간 종료시기와 새로운 시설로의 입주 시기에 민간위탁 사무의 단절 등이 없도록 하여야 하는바 철저한 준비도 병행되어야 할 것으로 사료됨.

* 제5차 민간위탁운영평가위원회에서 동 안건은 사업 구체화 미비(임대료 부분 및 시설 등 미확정)로 심의보류 된 바 있음.

○ 또한, 향후 동북권 NPO지원센터가 입주하려는 “창동·상계 세대융합형 복합 시설”은 2016년 정기분 공유재산 심사시 의회의 동의를 받았으나, 심의 당시 안건명은 “동북권 창업지원센터 건립” 건으로, 당초 안건에는 동북권 NPO지원센터 조성 관련 내용이 전무하였음.

- 따라서 동북권역 NPO지원센터 조성 사업과 관련한 사전 검토가 없는 상황에서 민간위탁 동의안을 상정하는 것이 절차적 정당성을 훼손하는 것은 아닌지 검토의 여지는 있다고 하겠으며, 민간위탁 동의 전에 동 사업의 타당성, 적정성에 대한 논의가 선행되어야할 것으로 사료됨.

○ 민간위탁 실시 이후에는 매년 7억원 규모의 민간위탁금이 지속적으로 투입되어야 하는바, 예산 투입의 효과성 등에 대해서도 보다 종합적이고 정책적인 검토가 요망된다고 하겠음.

○ 한편, 민간위탁동의안은 예산 의결 전에 사전에 의회의 동의를 얻어야 했음에도 불구하고, 2018년도 예산안과 동시에 민간위탁 동의안을 제출하여 예산 사전절차 이행의 원칙에 위배된바, 이에 대한 서울혁신기획관의 책임 있는 조치가 필요할 것으로 사료됨.

전문위원 : 김태한
입법조사관 : 신정희