

서울특별시 시립구로청소년수련관의 민간위탁 동의안 검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 2147번
- 발 의 자 : 서울특별시장
- 발 의 일 : 2017년 10월 16일
- 회 부 일 : 2017년 10월 24일

2. 제안이유

- 가. 시립구로청소년수련관은 「청소년기본법」 제18조, 「청소년활동진흥법」 제11조에 의하여 설치·운영되고 있는 청소년시설로서, 우리 시가 사단법인 청소년교화연합회에 위탁하여 운영 중이나,
- 나. 위탁기관의 의무불이행으로 위수탁 협약 해지 사유가 발생함에 따라, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제19조에 의거 현재 위탁기관과의 위수탁 협약을 해지하고자 함.
- 다. 수련관 운영방식에는 시 직접운영, 민간위탁, 자치구 위임 운영 등 여러 방식이 있는데 이를 종합적으로 검토한 결과, 현재 비상체제로 운영되고 있는 구로청소년수련관의 안정적이고 효율적인 운영과 이용자의 만족도 제고를 위하여 청소년 분야의 전문지식을 보유하고, 활용 가능한 인적·물적 자원 및 노하우를 겸비하고 있는 청소년 전문단체를 공모 선정하여 민간위탁을 추진하는 것이 효과적이라 판단되어, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3 및 부칙에 의거 서울특별시의회 동의를 받고자 함.

3. 주요내용

가. 위탁사무명 : 시립구로청소년수련관 관리·운영

나. 민간위탁 추진근거 및 추진 필요성

○ 민간위탁 추진근거

- 「청소년기본법」 제18조(청소년시설의 설치·운영)
- 「청소년활동진흥법」 제16조(수련시설 운영의 위탁)
- 「서울특별시 청소년시설 설치 및 운영에 관한 조례」 제10조(권한의 위임 또는 위탁)
- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조(민간위탁 사무의 기준)제1항 및 같은 조례 제6조(민간위탁 사무 내용)제1호

○ 민간위탁 추진 필요성

- 청소년수련관은 청소년수련활동을 주요 기능으로 하는 시설로, 2016년에 자유학기제가 전면 시행됨에 따라 진로직업·창의적 체험활동 등 수련관을 이용한 학교연계 수업과 방과 후 활동 등이 대폭 증대하였으며,
- 특히, 구로구는 최근 다문화인구가 급속히 증가하여 2016년 기준 다문화·중도입국 청소년 수가 가장 많은 지역으로, 다양한 청소년문제에 적극적으로 대응할 수 있는 역량이 필수적임.
- 이에 청소년기본법은 지방자치단체가 민간의 전문성을 활용할 수 있도록 청소년단체에 민간위탁을 할 수 있는 근거규정을 마련하고 있으며,

타 지방자치단체의 사례를 살펴보면, 지방자치단체가 직영을 하고 있는 경우는 대부분 기초자치단체로서, 관내 청소년 수련시설이 소수에 불과하고, 지역 내 전문 민간단체 부족으로 불가피하게 직영을 하고 있지만 전문성 및 이용률 저하 등의 문제를 겪고 있는 경우가 있음.

- 서울시립청소년수련관은 규모 및 필요 인력 등에 비추어 직영으로 전환시 인력충원, 조직개편, 예산확보 등의 어려움과 재정부담 증가의 우려가 있음.
- 또한, 과거 '07~'13년 6년간 5개 수련관(문래, 강북, 금천, 마포, 화곡)을 자치구에 위임 운영한 바 있으나 '12년 시의회에서 전문성 부족, 비효율적 운영 등을 지적하여 사무위임을 해지한 사례가 있음.
- 따라서 시설을 효율적으로 운영할 수 있을 뿐만 아니라 다문화, 중도입국, 저소득층 등 다양한 청소년의 눈높이에 맞는 프로그램을 개발·운영할 수 있고, 청소년 관련 전문지식과 경험이 풍부한 청소년단체에 위탁하여 운영하는 것이 적절하다고 판단됨.

다. 위탁사무 내용

- 청소년을 위한 다양한 체험활동 프로그램 개발·운영
- 청소년의 신체적·정신적 건강과 역량 강화를 위한 다양한 청소년활동사업
- 청소년의 복지 증진 및 자립 지원 강화를 위한 청소년 상담사업
- 학교, 지역사회와 연계한 청소년지원사업 및 대안교육사업
- 청소년수련관 관리·운영(시설물, 장비 등 포함)
- 그 밖에 청소년수련관 운영을 위하여 필요한 사항

라. 위탁시설 개요

- 소재지 : 서울시 구로구 구로동로 141
- 개관일자 : 2002. 6. 1.
- 시설규모 : 연면적 4,986m²(지상 4층, 지하 2층)
- 지원시설 : 수영장, 체육관, 소극장, 휴카페, 프로그램실 등
- 이용대상 : 청소년 및 시민
- 위치도



마. 민간위탁기간

- 3년 (2018년 2월 ~ 2021년 2월)

바. 수탁자 선정방식

- 공개모집

사. 소요예산 및 산출근거

- 소요예산 : 3,016백만원('17년)
- 산출근거
 - 인건비 565백만원, 물건비 675백만원, 경상이전 115백만원, 자본지출 642백만원, 사업비 750백만원, 사업외 지출 224백만원, 예비비 등 45백만원

아. 민간위탁운영평가위원회 심의결과

- 재위탁(공모)으로 해당사항 없음.

4. 참고사항

가. 관계법령 :

○ 「청소년기본법」 제18조(청소년시설의 설치·운영)

- ① 국가 및 지방자치단체는 청소년시설을 설치·운영하여야 한다.
- ③ 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따라 설치한 청소년시설을 청소년단체에 위탁하여 운영할 수 있다.

○ 「청소년활동진흥법」 제16조(수련시설 운영의 위탁)

- ① 국가 또는 지방자치단체, 제11조제3항에 따라 허가를 받은 수련시설 설치·운영자는 수련시설의 효율적 운영을 위하여 청소년단체에 그 운영을 위탁할 수 있다.

○ 「서울특별시 청소년시설 설치 및 운영에 관한 조례」 제10조(권한의 위임 또는 위탁)

- ① 시장은 별표 1의 청소년시설에 대한 운영을 자치구청장에게 위임하거나 청소년단체에 위탁할 수 있다. 이 경우 청소년시설의 운영 및 재정여건을 고려하여 예산의 범위 안에서 운영비 등을 지원할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 위탁기간은 3년 이내로 하되, 한 번만 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신기간은 2년 이내로 한다.

○ 「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 민간위탁 할 수 있다.

○ 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제6조(민간위탁 사무내용)

- 1. 노인·장애인·여성·청소년·노숙인 등 복지시설의 운영에 관한 사무

: 제4조에 따라 민간에 위탁할 수 있는 사무는 다음 각 호와 같다.

나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음.

5. 검토 의견

- 본 동의안은 제276회 임시회에 제출되어 본 위원회에서 ‘본회의에 부의하지 않기로 의결한 안건’(이하 ‘당초동의안’, 의안번호 2023, 의안명 : 서울특별시 시립 구로청소년수련관 민간위탁 동의안)과 유사한 내용으로,
- 시립 구로청소년수련관의 수탁기관인 (사)청소년교화연합의 의무불이행으로 위수탁 협약을 해지하고, 청소년시설의 안정적인 운영을 위해 민간위탁을 추진하고자 시의회의 동의를 받고자 하는 사안임.

< 구로청소년 수련관 현황 >

- 시설명 : 시립구로청소년수련관
- 소재지 : 서울시 구로구 구로동로 141
- 시설규모 : 연면적 4,986m² (지상 4층, 지하 2층)수영장, 체육관, 소극장, 휴카페, 프로그램실 등
- 개관일자 : 2002. 6. 1.
- 이용대상 : 청소년 및 시민
- 위탁기간 : 3년 (2018. 2. ~ 2021. 2.)
- 위탁업무 : 청소년 프로그램 개발·운영, 청소년활동사업, 상담사업, 대안교육사업, 청소년수련관 관리·운영(시설물, 장비 등 포함)
- 소요예산 : 3,016백만원('17년 예산)
- 수탁기관 선정방법 : 공개모집

- 시립 구로청소년수련관은 청소년 활동·복지·보호¹⁾ 등을 제공하는 시설로, 특히, 청소년활동의 진흥을 위하여 해당 지역의 청소년들에게 수련, 교류, 문화²⁾ 등의 프로그램을 제공하는 역할을 수행하고 있음.

1) 「청소년기본법」 제3조(정의) 6. "청소년시설"이란 청소년활동·청소년복지 및 청소년보호에 제공되는 시설을 말한다.

2) 「청소년활동 진흥법」

제2조(정의) 2. "청소년활동시설"이란 청소년수련활동, 청소년교류활동, 청소년문화활동 등 청소년활동에 제공되는 시설로서 제10조에 따른 시설을 말한다.

- 본 동의안과 당초동의안과 다른 점은 위탁기간((2017.10.16.~2020.10.15.) → (2018.2.~2021.2.))과 소요예산(2,690,491천원→3,016백만원)으로, 소요예산의 변경은 수영장 리모델링 등의 예산이 포함되어 있는 것으로 보고하고 있음.
- 본 동의안은 행정목적 달성방법 및 예산의 효율성 제고를 위하여 청소년 프로그램 운용 또는 청소년활동 시설 운영에 전문성 있는 단체에 위탁하려는 것으로, 본 건에 대하여서는 민간위탁의 타당성과 민간위탁의 관리·감독에 대해서 검토할 필요성이 있다고 하겠음.
- 시립구로청소년수련관이 입지한 지역은 서울의 서남권으로, 다문화 인구가 급속히 증가하고, 저소득층이 비교적 많이 분포된 지역에 위치하고 있으며, 청소년기는 다양한 문화를 수용하고 진로를 탐색하는 시기로, 청소년의 눈높이와 여건에 맞는 프로그램을 제공할 수 있는 청소년시설이 요구되고 있는바, 청소년들에게 적절한 프로그램을 선택, 제공, 운용하는 분야에서 전문성이 필요하다고 하겠으나, 시설관리, 인사, 보수, 회계 등에도 민간위탁이 필요한지 여부에 대해서는 검토할 여지가 있다고 하겠음.

< 구로청소년수련관의 민간위탁 내역 >

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - 1차 : 2002. 6. 1.~2005. 5.31. (3년, 대한불교조계종 사회복지재단) - 2차 : 2005. 6. 1.~2008. 5.31. (3년, 대한불교조계종 사회복지재단) - 3차 : 2008. 6. 1.~2011. 6.30. (3년, 대한불교조계종 사회복지재단, <u>사단법인 청소년교화연합회</u> 컨소시엄) - 4차 : 2011. 7. 1.~2013. 6.30. (2년, <u>사단법인 청소년교화연합회</u>) - 5차 : 2013. 7. 1.~2016. 6.30. (3년, <u>사단법인 청소년교화연합회</u>) - 6차 : 2016. 7. 1.~2018. 6.30. (2년, <u>사단법인 청소년교화연합회</u>) |
|---|

- 평생교육국이 본 민간위탁동의안을 재차 제출한 이유는
 첫째, 직영시 인력충원, 조직개편, 예산확보 등의 어려움이 있으며,
 둘째, 전문성부족 및 비효율적 운영(2017~2013년 자치구 사무위임 후 해지사례)이 우려되고,
 셋째, 본 동의안이 시의회 동의를 못 얻을 시 현수탁법인((사)청소년교화연합회)이
 2018년 예산을 사용할 수 없어, 대안 수립시까지 일시 폐쇄할 수 밖에
 없다는 점으로 설명하고 있음.

- 시립구로청소년수련관은 2008년부터 (사)청소년교화연합회에서 재위탁·
 재계약을 통해 9년째 운영해 왔으나, 감사위원회 조사담당관의 조사로
 횡령사실이 밝혀진바 있으며, 평생교육국은 수탁법인에게 인사조치를 요청 후
 비상체제(2017년 7월부터 현재까지)로 운영하고 있음.

< 청소년교화연합회 현황 >

- 단 체 명 : (사) 청소년교화연합회
- 소 재 지 : 서울시 종로구 수표로 120 내인빌딩 802
- 목 적 : 미래의 주역인 청소년들이 다양한 활동을 통한 이상 실현, 불교가 추
 구하는 진리와 자비의 근본정신을 바탕으로 건설한 가치관 확립
- 주요활동 : 청소년의 연수·연구·수련·윤리회복·약물남용예방, 바른생활다짐대
 회, 유해환경추방, 자원봉사, 청소년문화지킴, 국제교류, 사회복지 등

< 시립구로청소년수련관 비위 관련 조사경위 및 결과 >

- 조사경위 및 결과
- 2017.6.15. 구로수련관 비위사실 市 조사담당관에 공익 제보(익명)
- 2017.6.21. 조사실시 : 구로수련관 운영실태 조사(조사담당관)
- 2017.9.06. 수사의뢰 : 市 조사담당관 → 관할 경찰서
- 2017.9.22. 환수요청 : 202,950천원(청소년정책과→교화연합회(위탁법인))
 - 관련자 조치(관장, 운영부장, 업무지원팀장, 생활체육팀장) 해임(7.12)
 - 위탁법인(교화연합회) 위탁계약 해지 통보

- 평생교육국의 재발방지대책으로는 지문인식기 설치(청소년수련관 및 유스호스텔), 청소년시설 수시 점검 강화, 교육 강화, 정원 2명의 '평가전담팀' 신설로 요약될 수 있으나, 이러한 대책의 효과성에 대해서는 일정시간이 경과 후 검토해 볼 필요가 있다고 하겠음.

< 재발방지 대책 >

- 투명한 정보공개 시스템 구축을 통한 근본적 비위 차단
 - 부정한 인건비 지급 차단을 위한 시설별 출퇴근 지문인식기 전면 도입
 - 현금 납부 이용료의 횡령 예방을 위한 회원관리시스템 사용 철저
 - 청소년시설별 내부 공익제보 활성화를 위한 제도 마련
 - 위·수탁협약서에 청소년시설 내 공익 제보자에 대한 신변보장 규정 삽입
 - 시설 종사자에게 부패·공익제보 활용 적극 안내 등
- 청소년시설 현장에 대한 수시 점검 강화 및 특별교육 실시
 - 청소년시설에 대한 수시 교차 점검
- 시립청소년시설 비리근절을 위한 특별교육 실시 정례화
 - 대 상 : 시립청소년시설 시설장 등
 - 교육내용 : 청렴실천 의지 제고 및 부패 근절 교육실시
 - ▶ 최근 발생한 청소년시설 회계부정 사고에 대한 조치결과
 - ▶ 청렴교육, 직업윤리 등 복무관련 사항 등
- 상시 지도·점검을 위한 '평가 전담팀' 신설
 - 설치방안 : 정원 2명(5급 1, 6급 1) 증원 및 청소년정책과 업무조정으로 인력확보
 - 평가팀 구성 : 4명(5급 1, 6~7급 3)
 - 주요기능 : 청소년시설에 대한 현장관리·지도점검, 종합성과평가 전담

- 또한, 평생교육국이 재발방지대책을 신속히 수립하였다는 것은 그 동안 청소년시설의 지도·점검이 제대로 시행되지 않았고, 관리·감독의 체계가 허술했었다는 것 등을 반증하는 것으로 보여지며, 본 비위사건의 책임이 평생교육국에 있다는 것을 증명한다고 하겠음.

- 과거 민간위탁 청소년시설에서 본 사건과 유사한 횡령 사건이 발생했고, 현재도 청소년시설에서 크고 작은 비위가 지속적으로 발생하고 있음에도 불구하고, 업무소홀, 태만 등에 대한 평생교육국 내부적 조치는 보고된 바 없으며, [시립구로청소년수련관 비리관련 조치내역 및 재발방지대책]에도 누락되어 있음.

※ 과거 청소년시설 비리

- 2015년 서울유스호스텔 : 허위취직 4명 임금을 횡령하여 법인전입금으로 총달
- 2006년 문래청소년수련관 : 보조금을 인건비 명목으로 횡령 및 법인에게 전달

- 평생교육국은 청소년시설에 대한 지도·점검·관리·감독 등 ‘권한’만 있고, ‘본 사건에 대한 책임’은 지지 않고 있는 것으로 보여지며, 추후 이와 같은 사건이 반복되더라도, 재발방지대책만 마련하면 된다는 구태의연한 업무태도가 관행이 되지 않도록 철저한 책임규명과 함께, 본 사건과 유사한 사건의 재발방지와 시립구로청소년수련관의 정상적인 운영 및 평생교육국의 기능정상화를 위하여 평생교육국장 및 담당공무원들은 본 사건에 대하여 끝까지 책임을 다하는 자세가 요구된다고 하겠음.

전문위원	김태한
입법조사관	정찬일