

서울특별시 시립구로청소년수련관 민간위탁 동의안 검 토 보 고

1. 발의자 및 발의경과

- 의안번호 : 2023
- 발 의 자 : 서울특별시장
- 발 의 일 : 2017년 8월 14일
- 회 부 일 : 2017년 8월 16일

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 하며,
- 다. 이에 따라 시설의 안정적이고 효율적인 운영을 위해 청소년 분야의 전문지식을 겸비하고, 활용 가능한 인적·물적 자원을 보유하고 있는 청소년 전문단체를 공모 선정하여 민간위탁을 추진하고자 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제4조의3 및 부칙에 의거 서울특별시의회 동의를 받고자 함.

3. 주요내용

가. 시설개요

- 시설명 : 시립구로청소년수련관
- 소재지 : 서울시 구로구 구로동로 141
- 시설규모 : 연면적 4,986m²(지상 4층, 지하 2층)
- 개관일자 : 2002. 6. 1.
- 이용대상 : 청소년 및 시민

나. 위탁내용

- 위탁기간 : 3년 (2017. 10. 16. ~ 2020. 10. 15.)
- 위탁업무
 - 청소년을 위한 다양한 체험활동 프로그램 개발·운영
 - 청소년의 신체적·정신적 건강과 역량 강화를 위한 다양한 청소년 활동사업
 - 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
- 소요예산 : 2,690,491천원('17년 예산)
- 수탁기관 선정방법 : 재위탁

다. 민간위탁 추진 근거 및 현황

○ 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 사무내용)제1호

○ 민간위탁 추진현황

- 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, 사단법인 청소년교회연합회 컨소시엄)
- 4차 : 2011. 7. 1.~2013. 6.30. (2년, 사단법인 청소년교회연합회)
- 5차 : 2013. 7. 1.~2016. 6.30. (3년, 사단법인 청소년교회연합회)
- 6차 : 2016. 7. 1.~2018. 6.30. (2년, 사단법인 청소년교회연합회)

라. 민간위탁 추진 필요성

- 수련관은 청소년활동·청소년복지·청소년보호를 주요 기능으로 하고 있고, 특히 2016년에 자유학기제가 전면 시행됨에 따라 진로직업·창의적 체험활동 등 수련관을 이용한 학교연계 수업과 방과 후 활동 등이 대폭 증대되고 있으며,

- 구로청소년수련관은 최근 다문화인구가 급속히 증가하고 저소득층이 많이 분포되어 있는 지역에 위치하고 있어 운영에 어려움이 있는 바,
- 시설을 효율적으로 운영할 수 있을 뿐만 아니라 다문화, 저소득층 등 다양한 청소년의 눈높이에 맞는 프로그램을 개발·운영할 수 있고, 청소년 관련 전문적 지식과 경험이 풍부한 청소년단체에 위탁하여 운영하는 것이 타당하다고 판단됨

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「청소년기본법」, 「청소년활동진흥법」, 「서울특별시 청소년시설 설치 및 운영에 관한 조례」, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」
- 나. 예산조치 : 2,690,491천원('17년 예산)

5. 검토의견

가. 민간위탁 동의안의 개요

- 본 동의안은 시립 구로청소년수련관의 위탁기관인 (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)
- 개관일자 : 2002. 6. 1.
- 이용대상 : 청소년 및 시민
- 위탁기간 : 3년 (2017. 10. 16. ~ 2020. 10. 15.)
- 위탁업무 : 청소년 프로그램 개발·운영, 청소년활동사업, 상담사업, 대안 교육사업, 청소년수련관 관리·운영(시설물, 장비 등 포함)
- 소요예산 : 2,690,491천원('17년 예산)
- 위탁기관 선정방법 : 재위탁

< 청소년교화연합회 현황 >

- 단체명 : (사)청소년교화연합회
- 소재지 : 서울시 종로구 수표로 120 내인빌딩 802
- 목적 : 미래의 주역인 청소년들이 다양한 활동을 통한 이상 실현, 불교가 추구하는 진리와 자비의 근본정신을 바탕으로 건설한 가치관 확립
- 주요활동 : 청소년의 연수·연구·수련·윤리회복·약물남용예방, 바른생활다짐대회, 유해환경추방, 자원봉사, 청소년문화지킴, 국제교류, 사회복지 등



나. 민간위탁 필요성 검토

- 구로청소년수련관은 청소년활동·복지·보호¹⁾ 등을 제공하는 청소년시설로, 청소년의 수련·교류·문화활동²⁾ 등 다양한 형태의 청소년활동을 연령·계층에 맞게 청소년들에게 제시하는 역할을 수행하고 있음.
- 평생교육국은 구로청소년수련관이 다문화인구가 급속히 증가하고, 저소득층이 많이 분포된 지역에 위치하고 있어, 다양한 청소년의 눈높이에 맞는 프로그램을 제공할 수 있는 전문지식과 경험이 요구된다는 점을 들어 민간위탁의 필요성을 제기하고 있음.
- 그러나 민간위탁의 필요성은 민간의 전문성 활용뿐만 아니라 행정목적의 달성, 행정능률 제고, 예산의 효율성, 행정조직의 비대화 억제 등의 효과를 얻을 수 있는지 여부 등에 대해 종합적인 판단이 필요할 것이며, 특히 구로 청소년수련관의 경우에는 수탁기관의 공익성과 청렴성 확보 방안을 마련한 후 민간위탁의 필요성 여부를 판단하여야 할 것으로 사료됨.
- 구로청소년수련관은 2008년부터 (사)청소년교화연합회에서 재위탁·재계약을 통해 9년째 운영해 왔으나, 감사위원회 조사담당관의 조사로 횡령사실이 밝혀져, 민간위탁을 취소하고 재위탁을 추진하려는 것임.

1) 「청소년기본법」

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

2) 「청소년활동 진흥법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

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

〈 구로청소년수련관의 민간위탁 내역 〉

- 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, 사단법인 청소년교회연합회 컨소시엄)
- 4차 : 2011. 7. 1.~2013. 6.30. (2년, 사단법인 청소년교회연합회)
- 5차 : 2013. 7. 1.~2016. 6.30. (3년, 사단법인 청소년교회연합회)
- 6차 : 2016. 7. 1.~2018. 6.30. (2년, 사단법인 청소년교회연합회)

- 평생교육국은 횡령목적이 수탁법인이 납부한 법인전입금 만큼 다시 법인에게 전달한 것으로, 2013년부터 적발시까지 장기간에 걸쳐 관장 등 수련관 전·현직 내부인사 및 법인 사무국장까지 연루되어 조직적으로 횡령이 발생했던 것으로 보고하고 있음.

〈 감사위원회 조사담당관 조사 개요 〉

○ 조사경위

- '17.6.21.~ 6.27. : 구로청소년수련관 운영실태 조사(조사담당관)
- '17.6.30. : 조사결과 청소년담당관에 통보

○ 조사결과

➡ 총 187,742천원 횡령

- 수영강사 허위등록 및 인건비 과다지급을 통하여 142,857천원 횡령
· 2013.5월 ~ 2017.5월, 총 6명(허위등록 5명, 과다지급 1명)
- 생수 구입차액 17,220천원 횡령(2014. ~ 2017.5월) 등

⇒ 부정적 인건비 및 물품대금 차액(140,532천원)을 시설 법인전입금 용도로 법인 사무국장에게 전달(비위 연루자 주장)

- 평생교육국은 직원인사조치 요청공문 발송 후 위수탁협약 해지(재계약 확정 후 해지예정) 및 재위탁을 추진하고 있으며, 개선대책을 수립하고 있으나, 이번 사건을 통하여 다음과 같은 사항에 대해 추가적인 검토가 필요하다고 하겠음.
- 첫째, 평생교육국은 인사·급여·물품계약에 대한 비리가 장기간에 걸쳐 이루어졌음에도 불구하고 민간위탁 기관에 대한 점검시 이를 적발하지 못한바, 그 동안의 점검이 실효성 있게 이루어졌는지 여부 및 평생교육국이 청소년 시설을 관리할 역량을 갖추었는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠으며, 이와 함께 담당부서의 조직구성 및 인력배치 또한 적정하게 이루어졌는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

※ 2006년 문래청소년수련관의 횡령사건 시

“운영실태 조사결과” 중 “지도감독체계 개선” 부분 발췌

“청소년시설이 27개소이며, 각 시설별 60~80개의 프로그램을 운영함에도 서울시의 주관부서 3명이 관리·운영을 담당하고 있어 직접 관리·감독의 한계가 있어, 운영·관리를 자치구에 위임이 필요”

※ 2017년 청소년 관련 시설은 56개소이며, 담당부서의 인원은 6명임.

- 둘째, 평생교육국은 수탁법인이 청소년수련관을 법인전출금 회수 및 수익 창출 수단으로 활용하여 청소년 혜택 감소, 행정서비스 저하 등 행정의 궁극적 목적인 공익성이 훼손되는 결과를 초래했음에도 불구하고 공익성 회복노력 및 재발방지 대책수립 없이 종전과 같은 방법을 고수하는 것이 적정한지 여부에 대한 검토가 요망된다고 하겠음.

※ 구로청소년 수련관의 경우 서울시 의회의 21개 청소년 수련관 대상 청소년 이용자 만족도 결과 2015년 21위, 2016년 20위로 최하위권에 있었음.

〈 구로청소년수련관의 청소년이용자의 만족도 평가 〉

평가 항목	2016년 조사결과	2015년 조사결과
총 합 순 위	20위 (70.93점)	21위 (54.8점)
직 원 친 절 도	19위 (70.75점)	21위 (49.7점)
프로그램만족도	18위 (74.50점)	21위 (63.2점)
강사만족도 (이용/참여한 프로그램)	21위 (70.75점)	21위 (65.4점)
청소년의 욕구와 문제 이해·해결 정도	20위 (68.75점)	21위 (49.4점)
프로그램 제공 만족도	20위 (71.75점)	21위 (53.4점)
추 천 의 향	21위 (67.25점)	21위 (57.3점)
필 요 도	21위 (69.25점)	21위 (70.8점)
의 견 반 영 도	20위 (68.00점)	21위 (43.5점)
전 반 적 만 족 도	17위 (80.25점)	21위 (52.8점)

※ 서울시에서 운영 중인 21개 청소년수련관 대상 청소년의 만족도 조사

- 조사대상 : 서울시 청소년시설 이용 청소년 만14세~19세(중·고등학생)
- 조사지역 : 서울시
- 조사방법 : 면접조사
- 표본추출 : 서울시 청소년수련관 이용객
- 유효표본 : 1941
- 수행기간 : 2016년 10월 18일~10월 23일
- 수행기관 : 월드리서치

셋째, 서울지역을 제외한 지방자치단체(광역시 16개, 기초 201개, 서울지역의 지방자치단체수는 제외)는 청소년 수련시설을 운영함에 있어 직영운영 비율이 민간위탁 대비 36.7% 수준으로 혼용되고 있으나, 서울시에서 설립·운영하고 있는 청소년수련관의 직영운영은 전무한 바, 직영운영을 통한 공공성 확보 방안과 함께 전문성 확보방안으로 민간위탁의 적정성 등 민간위탁 문제에 대한 근본적인 대책마련 및 중장기적이고 전반적인 재검토가 요구된다고 하겠음.

〈 청소년수련시설의 설립주체별 운영방법 현황 〉

	합계	민간설립	공공(국립, 시·도, 시·군·구) 설립			
			합계	위탁운영	직영운영	직영비율
17개 시·도 총계	812	272	540	362	178	32.9%
16개 시·도 합계	749	265	484	306	178	36.8%
서울시	63	7	56	56	0	0%
시립	29	-	29	29	0	0%
구립	26	-	26	26	0	0%
국립	1	-	1	1	0	0%
민간설립	7	7	-	-	-	-

- 본 동의안은 구로청소년수련관의 운영 정상화를 위해 민간위탁을 조속히 추진하고자 하는 것이나, 청소년시설의 본래 목적을 실현하기 위한 공익성과 전문성 확보방안에 대한 다각적이고 종합적인 검토가 요망된다고 하겠음.

전 문 위 원	김 태 한
입 법 조 사 관	정 찬 일