

시립중랑청소년센터 민간위탁 동의안 심사보고서

의안 번호	678
----------	-----

2023년 5월 3일
행정자치위원회

1. 심사경과

- 가. 제출자 : 서울특별시장
나. 제출일 : 2023년 3월 29일
다. 회부일 : 2023년 4월 3일
라. 상정일 : 제318회 서울특별시의회 임시회 제3차 행정자치위원회
2023년 4월 28일 상정·의결(원안가결)

2. 제안설명의 요지

(제안설명자 : 이회승 평생교육국장)

가. 제안이유

- 「청소년 기본법」 제18조 및 「청소년활동 진흥법」 제11조에 의하여 설치·운영되고 있는 청소년시설인 시립중랑청소년센터의 위탁기간이 2023년 6월 30일 만료 예정임.
- 청소년 사업 관련 법인의 전문성과 노하우를 활용하여 다양한 청소년 활동 프로그램 개발·운영, 이용자의 만족도 제고 등 효율적인 시립청소년센터 운영을 도모하기 위해 민간위탁을 추진하고자, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3에 따라 서울특별시의회의 동의를 받고자 함.

나. 주요내용

○ 위탁사무명 : 시립중랑청소년센터 운영

○ 민간위탁 추진근거 및 추진 필요성

- 민간위탁 추진근거

- 「청소년 기본법」 제18조
- 「청소년활동 진흥법」 제16조
- 「공유재산 및 물품관리법」 제27조
- 「서울특별시 청소년시설 설치 및 운영에 관한 조례」 제10조
- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조, 제6조, 제8조, 제11조

- 추진의 필요성

- 시립중랑청소년센터는 「청소년활동 진흥법」상 청소년수련활동을 주요 기능으로 하는 시설로,
- 진로직업·창의적 체험활동 등 청소년센터를 이용한 학교연계 수업과 방과 후 활동 등 청소년에 대한 높은 이해와 지식을 바탕으로 청소년 요구에의 적절한 대응과 다양한 프로그램 개발·운영을 통해 청소년에게 질 높은 서비스 제공이 요구되고 있음
- 또한 청소년 기본법은 지방자치단체가 민간의 전문성과 효율성을 활용할 수 있도록 청소년단체에 민간위탁을 할 수 있는 근거규정을 마련하고 있음.
- 따라서 시설을 효율적으로 운영하면서 청소년의 눈높이에 맞는 프로그램을 개발·운영할 수 있고, 청소년 관련 전문적인 지식이 풍부하며 현장 경험이 많은 청소년단체에 위탁하여 운영하는 것이 적절하다고 판단됨.

○ 위탁 사무 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 청소년 지원사업
- 청소년센터 관리·운영(시설물, 장비 등 포함)
- 그 밖에 청소년센터 운영을 위하여 필요한 사항 등

○ 위탁시설 개요

- 소재지 : 서울특별시 중랑구 용마산로217
- 개관일자 : 1999.10.30
- 시설규모 : 부지 7,347㎡, 건물 12,453.21㎡(지하 2층, 지상 3층)
- 주요시설 : 프로그램실, 딱딱이창의공작소, 헬스장, 골프교실, 강당 등
- 이용대상 : 청소년 및 시민

- 위치도



- 민간위탁기간: 3년(2023.7.1. ~ 2026.6.30.)
- 수탁자 선정방식 : 재위탁 공모
- 소요예산 및 산출근거
 - 소요예산 : 2,807백만원(2023년)
 - 산출근거
 - 인건비 1,347백만원, 운영비 297백만원, 사업비 951백만원, 사업 외지출 및 기타 212백만원
- 민간위탁운영평가위원회 심의결과 : 적정

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「청소년 기본법」, 「청소년활동 진흥법」, 「공유재산 및 물품관리법」, 「서울특별시 청소년시설 설치 및 운영에 관한 조례」, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」
- 나. 예산조치 : 2023년 예산 편성
- 다. 합 의 : 해당사항 없음.
- 라. 기 타 : 해당사항 없음.

4. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 김태한)

가. 민간위탁 및 민간위탁 동의안의 개요

- 평생교육국 제출한 민간위탁 동의안은 총 10건(재위탁 9건, 재계약 1건)으로, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따라 민간위탁을 통해 공공서비스를 청소년에게 지속적 제공을 위하여 서울특별시의회 동의를 받고자 제출하였음.

※ 재위탁 · 재계약 (「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」제2조)

- 재위탁 : 민간위탁하기로 결정된 사무에 대해 기존 수탁기관과의 위탁기간 만료 또는 그 밖의 사유로 새로운 수탁기관을 선정하여 위탁하는 것.
- 재계약 : 민간위탁하기로 결정된 사무에 대해 위탁기간 만료 후 기존 수탁기관과 다시 계약하는 것.

- 금번 318회 임시회에 제출된 민간위탁 동의안은 「서울특별시 학교 밖 청소년 지원 조례」에 따른 시설 1개소(학교 밖 청소년 지원센터)와 「서울특별시 청소년시설 설치 및 운영에 관한 조례」(이하 「청소년시설 운영조례」)에 따른 시설 9개소(청소년활동시설(중랑·창동·목동·금천청소년센터, 청소년미디어센터, 청소년미래진로센터) 6개소, 기타청소년시설(마포인터넷중독예방상담센터, 창동·동작 성문화센터) 3개소) 등 총 10건이며, 개요는 다음과 같음.

〈 제318회 임시회 청소년시설 민간위탁 동의안의 개요 〉

의안번호	시 설 명	구분	위탁시설 개요
676	금천 청소년센터	재위탁	· 소재지 : 서울시 금천구 금하로 30길 54(시흥2동) · 개관일자 : 2004.9.1. · 시설규모 : 부지6,268㎡ / 건물5,056㎡(지하2층, 지상3층) · 주요시설 : 수영장, 헬스장, 체육관, 프로그램실 등 · 위탁기간 : 3년(2023.7.1. ~ 2026.6.30.) · 선정방식 : 재위탁 공모 · 소요예산 : 3,078백만원(2023년)

의안번호	시 설 명	구분	위탁시설 개요
677	목동 청소년센터	재위탁	<ul style="list-style-type: none"> · 소 재 지 : 서울시 양천구 목동서로 143 · 개관일자 : 1988.3.17. · 시설규모 : 부지5,744㎡/건물6,203㎡(지하1층, 지상4층) · 주요시설 : 수영장, 헬스장, 체육관, WAWA청소년아지트 등 · 위탁기간 : 3년(2023.7.1. ~ 2026.6.30.) · 선정방식 : 재위탁 공모 · 소요예산 : 5,871백만원(2023년)
678	중랑 청소년센터	재위탁	<ul style="list-style-type: none"> · 소 재 지 : 서울특별시 중랑구 용마산로217 · 개관일자 : 1999.10.30 · 시설규모 : 부지7,347㎡, 건물12,453.21㎡(지하2층,지상3층) · 주요시설 : 프로그램실, 똑딱이창의공작소, 헬스장, 강당 등 · 위탁기간 : 3년(2023.7.1. ~ 2026.6.30.) · 선정방식 : 재위탁 공모 · 소요예산 : 2,807백만원(2023년)
679	창동 청소년센터	재위탁	<ul style="list-style-type: none"> · 소 재 지 : 서울시 도봉구 노해로69길 132(창동) · 개관일자 : 2005.10.29. · 시설규모 : 부지 14,246.98㎡ / 건물 5,016㎡(지상 4층) · 주요시설 : 청소년전용공간, 오픈플레이스, 루프탑, 요리교실 등 · 위탁기간 : 3년(2023.7.1. ~ 2026.6.30.) · 선정방식 : 재위탁 공모 · 소요예산 : 2,134백만원(2023년)
680	청소년 미디어센터	재위탁	<ul style="list-style-type: none"> · 소 재 지 : 서울특별시 용산구 한강대로 255 · 시설규모 : 부지529㎡, 건물1,395㎡(지하1층,지상5층) · 위탁기간 : 3년(2023.7.1. ~ 2026.6.30.) · 선정방식 : 재위탁 공모 · 소요예산 : 1,578백만원 (2023년)
681	청소년 미래진로센터	재위탁	<ul style="list-style-type: none"> · 소 재 지 : 서울시 영등포구 영신로 200 · 개관일자 : 1999.12.18. · 시설규모 : 부지 9,697㎡ / 건물 5,344.46㎡ · 주요시설 : 강당, 청소년카페, 미디어룸, 합주실, 미니극장 등 · 위탁기간 : 3년(2023.7.1. ~ 2026.6.30.) · 선정방식 : 재위탁 공모 · 소요예산 : 3,082백만원(2023년)

의안번호	시 설 명	구분	위탁시설 개요
682	창동청소년 성문화센터	재위탁	<ul style="list-style-type: none"> · 소 재 지 : 서울시 도봉구 노해로69길 132, 1층 · 시설규모 : 183.49㎡ · 주요시설 : 교육강의실, 체험관, 사무실 등 · 위탁기간 : 3년(2023.7.1.~2026.6.30.) · 선정방식 : 재위탁 공모 · 소요예산 : 247백만원(2023년, 국비83백만원, 시비164백만원)
683	마포 인터넷중독 예방상담센터	재위탁	<ul style="list-style-type: none"> · 소 재 지 : 서울시 마포구 월드컵로 212, 1층 · 시설규모 : 200.5㎡ · 주요시설 : 교육강의실, 체험관, 사무실 등 · 위탁기간 : 3년(2023.7.1.~2026.6.30.) · 선정방식 : 재위탁 공모 · 소요예산 : 663백만원(2023년, 국비36백만원, 시비627백만원)
684	학교 밖 청소년 지원센터	재위탁	<ul style="list-style-type: none"> · 소 재 지 : 동작구 여의대방로 20길 23-1(자유회관 3층) · 시설규모 : 총 307.56㎡ · 주요시설 : 사무실, 상담실, 회의실 · 이용대상 : 학교 밖 청소년 및 학교 밖 청소년의 가족 등 · 위탁기간 : 3년(2023.7.1.~2026.6.30.) · 선정방식 : 재위탁 공모 · 소요예산 : 2,184백만원(2023년)
685	동작청소년 성문화센터	재계약	<ul style="list-style-type: none"> · 소 재 지 : 동작구 여의대방로20길 23-1, 자유회관 1층 · 시설규모 : 340㎡ · 주요시설 : 교육강의실, 체험관, 사무실 등 · 이용대상 : 청소년 및 학부모 · 위탁기간 : 2년(2023.7.1.~2025.6.30.) · 선정방식 : 적격자심의위원회를 통한 수탁기관 적격심의(재계약) · 소요예산 : 252백만원(2023년, 국비88백만원, 시비164백만원)

○ 민간위탁은 「지방자치법」 제117조(사무의 위임 등)와 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」(이하 「민간위탁 조례」) 따라 행정기관의 사무 중 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 않는 사무를 법인·단체 또는 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 아래 행사하도록 하는 것으로,

- 「민간위탁 조례」는 위탁사무의 적정성, 서비스 공급의 공공성과 안정성, 경제적 효율성, 민간의 전문지식 및 기술의 활용성, 성과측정의 용이성, 관리운영의 투명성 및 해당 분야의 민간경쟁 존재 여부 등을 고려하여 민간위탁을 추진하도록 규정하고 있음.

※ 「지방자치법」 제117조(사무의 위임 등) 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.

※ 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」제4조의2(민간위탁의 적정성 검토) 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여 민간위탁의 적정성을 사전에 검토하여야 한다.

1. 다른 사무방식으로의 수행 가능성
2. 서비스 공급의 공공성 및 안정성
3. 경제적 효율성
4. 민간의 전문지식 및 기술 활용 가능성
5. 성과 측정의 용이성
6. 관리 및 운영의 투명성
7. 민간의 서비스공급 시장여건 등

○ 10개소 모두 2023년 6월 30일로 계약기간이 만료되어 새로운 수탁기관을 공모를 통해 선정하여 재위탁(9개소)하거나, 기존의 수탁기관과 재계약(1개소)이 필요하며, 지속적인 민간위탁 추진을 위해 서울특별시의회의 동의를 필요한 상황임.

○ 「민간위탁 조례」는 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 않는 사무나, 단순 사실인 행정작용, 능률성이 요청되는 사무, 특수한 전문지식 또는 기술을 요구하는 사무, 시설관리 등 단순 행정, 관리사무 등에 한정하여 민간에 위탁하도록 규정하고 있으며,

- 본 동의안의 위탁사무는 청소년에 대한 전문지식이나 청소년들에게 활동 거리를 효율적으로 제공하기 위해 전문성이 요구된다는 점에서 민간위탁이 가능한 것으로 보여짐.

※ 「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.

1. 단순 사실행위인 행정작용
2. 능률성이 현저히 요청되는 사무
3. 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무
4. 그 밖에 시설관리 등 단순행정 관리사무

○ 한편, 「민간위탁 조례」에 민간위탁 추진 시 서울특별시의회의 동의를 받도록 규정한 이유는 민간위탁을 활용한 사업추진 방식의 남용, 장기 위탁으로 발생할 수 있는 시립시설이 민간단체의 시설로 종속화, 효율성 및 사업 성과의 하락, 운영상 투명성의 훼손 등을 방지하고, 민간위탁의 목적인 경제적 효율성과 전문성 있는 공공서비스를 유지하고 있는지 여부, 수행 사무의 공공성 확보 등을 재검토하기 위한 것으로,

- 서울특별시의회의 동의를 받은 때로부터 6년이 경과한 후 최초로 도래하는 재위탁 또는 재계약 시 의회의 동의를 다시 받도록 규정하고 있음.

※ 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3(의회동의 및 보고)

① 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우와 위탁사무의 중요 내용에 변경이 있는 경우, 제2조제4호에 따른 재위탁을 하는 경우에는 서울특별시의 회(이하 "의회"라 한다)의 동의를 받아야 한다.

② 재계약시에는 소관 상임위원회에 보고하는 것으로 의회의 동의를 갈음한다. 다만, 해당사무를 연속하여 민간위탁하는 경우 의회의 동의를 받은 때로부터 6년이 경과한 후 최초로 도래하는 재위탁 또는 재계약시에 의회의 동의를 받아야 한다.

※ 민간위탁의 필요 요건

- 법령 준수 : 민간위탁 절차를 법령에 따라 수행하고 있는지 여부 및 민간단체가 법령을 준수하여 위탁사무를 수행할 수 있는 능력이 있는 민간단체를 선정하고, 법령의 범위 내에서 청소년활동을 추진할 수 있는 여건(재정·환경 등)이 마련되었는지 여부

- **위탁사무의 공공성** : 법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무로 민간에 위탁하는 사무는 국민의 이익과 복지에 직접적인 영향을 미치고 있어 공공성을 지키며, 공공서비스의 품질향상을 위해 청소년에 대한 이해도 등 전문성을 필요로 하는 사무
- **전문성** : 해당사무를 수행하기 위한 필요한 지식, 기술, 경험, 노하우 등을 의미하며, 특히, 청소년 대상 사무를 위탁한다는 점을 고려할 때, 시립시설을 위탁하는 민간의 단체에게 높은 수준의 청소년 이해도가 요구됨.
- **안정성** : 공공서비스의 안정성은 공공성을 보장하기 위한 필수적인 요소로, 복지, 행정지원 등의 위탁사무를 수행할 때 발생할 수 있는 위험에 대한 관리능력이 요구되며, 위탁사무를 공익에 반하지 않고, 안정적으로 서비스가 공급될 것이라는 시민의 신뢰를 보호할 수 있도록 역량있는 위탁기관의 운영 능력이 요구됨.
- **효율성** : 민간위탁은 해당 분야의 전문성과 경험을 확보한 민간단체를 활용하여 공공서비스를 제공하는 것으로 일반공무원이 제공하는 공공서비스에 비해 공공서비스의 질적 향상을 기대할 수 있으며, 재원의 효율성, 조직운영의 효율성을 담보할 수 있으나, 민간과 계약을 통한 공공서비스를 제공하는 것으로 민간기관과의 협력을 관리하기 위한 공공의 능력이 미확보되는 상황에서는 비효율이 발생할 수 있어, 명확한 성과지표 제시, 지속적 모니터링을 통해 성과를 창출할 수 있는 공공기관의 관리능력이 요구됨.
- **공정성** : 민간위탁 대상 업무의 선정 및 계약 체결 절차는 공정성이 요구되며, 민간 민간단체들은 공정경쟁원칙에 따라 선정되어야 하며, 계약 체결 시 조건 등에 대한 협상 과정에서도 공정성을 유지할 필요가 있음.
- **경쟁성** : 민간단체 간 경쟁을 통해 위탁기관을 선정해야 업무의 전문성, 예산의 효율성을 확보할 수 있으며, 경쟁없이 위탁기관을 선정할 경우 전문성을 담보할 수 없어, 공공서비스 질의 하락, 고비용, 저효율, 비능률이 발생할 수 있음.

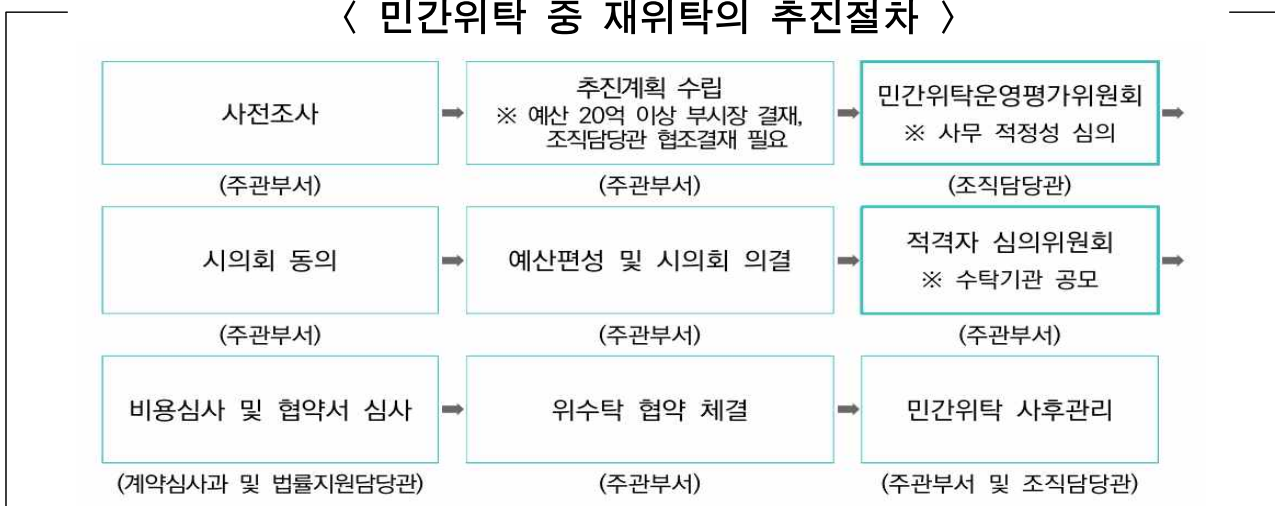
나. 공통사항 검토

- 평생교육국은 금번 회기(제318회 임시회)에 서울특별시의회의 동의 후 6년이 경과한 10개 시설의 민간위탁 동의안을 제출하고, 8건의 민간위탁 재계약 추진을 보고하고 있음.
- 금번 민간위탁 동의의 대상(청소년시설) 뿐만 아니라 재계약 보고 대상시설, 민간위탁 방식으로 운영하고 있는 청소년시설에서 전반적으로 나타나고 있는 다음과 같은 사항에 대해서는 다각적인 검토가 필요하다고 하겠으며, 집행기관의 개선이 요구된다고 하겠음.

1) 민간위탁 동의안 제출 지연

- 민간위탁은 같은 비용으로 보다 높은 수준의 서비스를 제공하거나, 같은 수준의 공공서비스를 효율적으로 제공하는데 목적이 있으며, 행정사무를 민간이 수행한다는 특징으로 인해 공공성 확보가 최우선이며,
- 그 외 선발절차의 합법성·공정성, 관리운영의 투명성, 공공서비스 공급의 안정성·지속성·안전성 등을 담보하기 위해 많은 절차가 있고, 사업준비에 많은 시간이 소요되고 있음.

〈 민간위탁 중 재위탁의 추진절차 〉

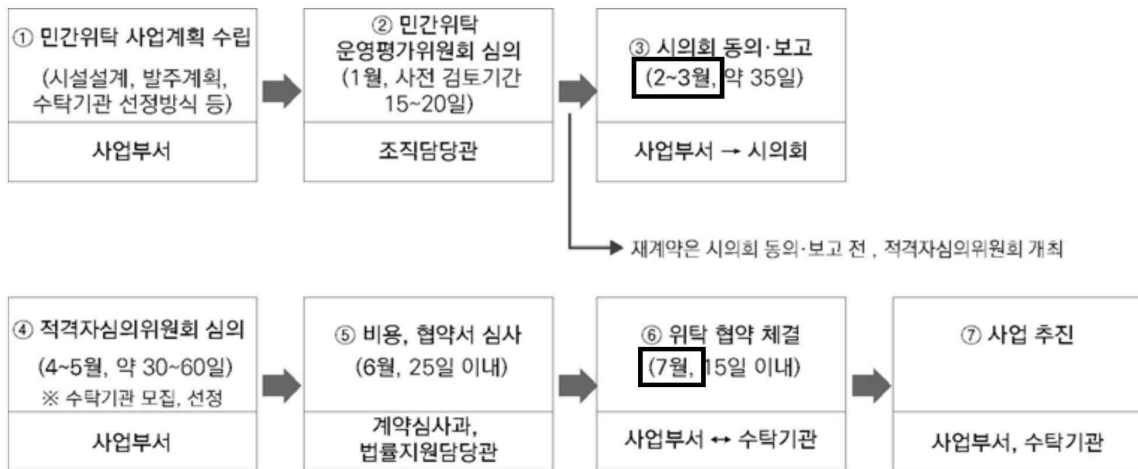


출처 : 서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침(2022.8.)

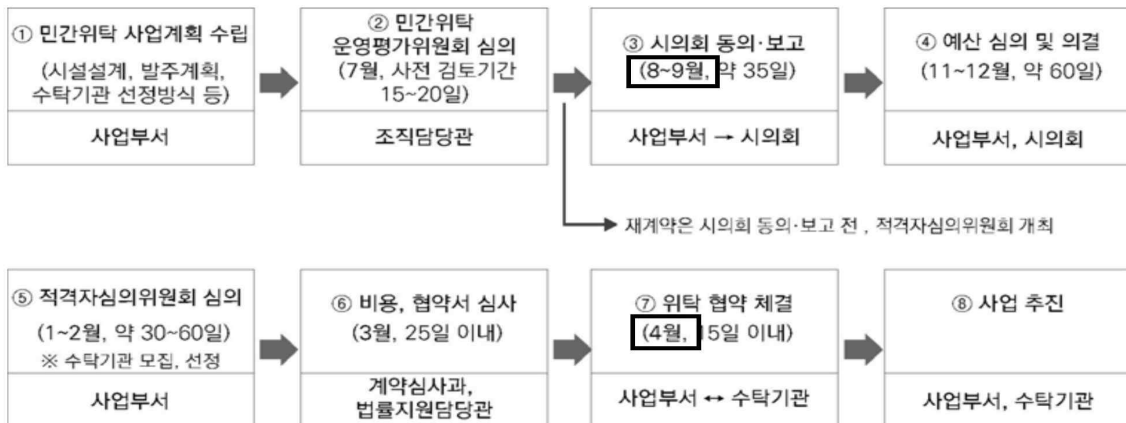
- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침」(이하 「민간위탁 관리지침」)은 민간위탁 절차이행에 상당한 기간(예산편성이 필요한 경우는 10개월, 예산이 기 확보된 경우는 총 7개월)이 소요될 뿐만 아니라, 집행기관이 통제할 수 없는 의회 및 심의회 등에 소요되는 기간을 감안하여 민간위탁 추진 일정을 미리 추산하도록 하고 있으며,
- 위탁협약 체결 예정일에서 최소 4~5개월(예산편성이 필요한 경우 최대 8개월 전) 전 의회의 동의를 받도록 권고하고 있으나, 평생교육국은 민간위탁 기간의 만료 2개월 전에 의회의 동의를 얻고자 하고 있음.

〈 민간위탁 추진을 위한 소요 기간 〉

1. 예산이 기 확보된 경우 - 총 7개월 소요, 협약 4~5개월 전 의회 동의 및 보고



2. 예산편성이 필요한 경우 - 초 10개월 소요, 협약 7~8개월 전 의회 동의 및 보고



출처 : 서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침(2022.8)

- 서울특별시의회는 민간위탁 동의안에 대해 다양한 요소(민간위탁 추진 필요성, 위탁사무의 적정성, 경제적 효율성, 관리 및 운영의 투명성, 제공하는 서비스의 공공성 및 안전성 등)를 종합적으로 심의해야 하나,
- 의회는 평생교육국의 늦은 동의안 제출로 인해 청소년시설의 운영중단 또는 폐쇄 등 공공서비스 중단으로 인한 시민의 피해를 우선적으로 고려할 수밖에 없는 상황이며,
- 이러한 상황은 민간위탁의 단점 또는 운영상 문제점의 개선을 위한 검토 등 의회의 심의·의결권뿐만 아니라 사후적·소극적 견제라는 의회의 본질적인 기능도 제약하는 것으로 보이는데, 평생교육국의 민간위탁 동의안 지연 제출 관행의 개선이 필요하다고 하겠음.

< 민간위탁 동의 대상의 위탁기간 현황 >

	민간위탁시설	최초위탁일	위탁기간	현 수탁기관
1	시립금천청소년센터	2007. 7. 1	2021.7.1~2023.6.30	(재)푸른나무재단
2	시립목동청소년센터	1988. 3.30	2021.7.1~2023.6.30	(재)대한불교조계종유지재단
3	시립중랑청소년센터	1999. 7. 1	2021.7.1~2023.6.30	(사)한국청소년연맹
4	시립창동청소년센터	2005. 7.27	2021.7.1~2023.6.30	(학)광운학원광운대학교
5	시립청소년미디어센터	1999. 7. 1	2021.7.1~2023.6.30	(재)푸른나무재단
6	시립청소년미래진로센터	1999. 7. 1	2021.7.1~2023.6.30	(학)연세대학교
7	시립창동청소년성문화센터	2006. 6.20	2021.7.1~2023.6.30	(학)광운학원 광운대학교
8	시립마포인터넷중독예방상담센터	2010. 7. 1	2021.7.1~2023.6.30	(학)명지학원 명지전문대학
9	시립학교밖청소년지원센터	2013. 7. 1	2021.7.1~2023.6.30	(재)한국천주교살레시오회
10	시립동작청소년성문화센터	2015.11.18	2021.7.1~2023.6.30	(사)좋은세상을 만드는 사람들

2) 청소년시설 별 목표제시 미흡

- 평생교육국은 청소년정책을 효율적으로 추진하기 위해 민간위탁 시설별 특성과 설치 목적에 맞는 운영목표를 제시하고, 운영목표의 달성여부를 확인 또는 평가해야 하나,
 - 평생교육국은 각종 청소년계획 등을 통해 각 청소년시설의 고유한 운영 목표를 제시하지 않고 있으며, ‘관리운영 위수탁 협약서’를 통해 각 시설별 연간 운영목표를 수탁기관이 설정하여 제출하도록 하고 있음.

〈 청소년시설 운영목표 설정 수립주체 관련 협약서 〉

제7조(사업계획) ① “광운대”는 매년 12월말까지 다음연도의 사업계획서 및 예산서(이하 “사업계획서”라 한다)를 작성 후 “시”에 제출하여 승인을 받아야 한다. 단, 당해 연도(최초 연도) 사업계획서는 이 협약 체결일로부터 15일 이내에 제출하여야 한다.

② 사업계획서에는 위탁사무의 서비스 목표 수준을 명확히 설정하고, 목표 달성 여부를 측정할 수 있도록 성과목표를 구체적으로 설정하여야 한다.

출처 : 시립창동청소년센터 관리운영 위수탁협약서 일부 발췌

- 평생교육국이 각 시설별 목표를 설정·제시하지 않는 이상, 수탁기관은 ‘할 수 있는 사업’ 또는 ‘성과목표를 달성하기 쉬운 사업’ 등만을 사업계획에 포함하고, 반드시 필요하나 목표를 달성하기 곤란한 사업을 제외하는 등 부작용이 발생할 우려가 있다고 사료됨.
- 수탁기관이 서울특별시 정책을 실현하는데 있어, 부여받은 목표를 달성하기 위해 적절한 수단을 사용하여 효율성을 확보했는지, 사업추진 결과 목표를 달성했는지 등 민간위탁의 효과성을 검증하기 위해 평생교육국은 시설별 과업을 명확히 제시할 필요가 있다고 하겠음.

3) 성과보고서의 성과평가 부재

- 평생교육국에서 제출한 민간위탁 성과보고서에는 성과평가가 없으며, 관리·운영의 투명성에 집중된 평가만을 제출하고 있는바, 이는 평생교육국이 시설별 성과목표를 부여하지 않아, 설립목적, 운영목표, 사업목표에 따른 성과평가는 누락된 것으로 사료됨.

〈 민간위탁 성과보고서의 평가 개요 〉

- 수행기관 : 서울시(청소년정책과) 및 전문조사기관(명지대학교산학협력단)
- 평가기간 : 2021년도(실시기간 2022. 3.~ 8.)
- 평가범위 : 시설 및 사무위탁기간 내 운영실태 전반
- 평가방법 : 서면평가 및 현장평가 병행 ※ 만족도 조사결과 포함

출처 : 제318회 임시회 10개 민간위탁 동의안의 ‘민간위탁 성과보고서’ 중 평가개요 발췌

- 사업평가 부분도 있었으나, “계획을 수립하여, 계획대로 성과를 달성하여 우수함”이라는 형식의 평가를 나열하고 있고, 사업목적과 필요성, 사업 추진상 효율성 부족, 효과성 미흡, 프로그램의 적정성 등에 대한 평가 등은 누락되어 있어 평생교육국이 제출한 민간위탁 성과보고서로는 민간위탁의 성과를 파악하기에 큰 어려움이 있다고 사료됨.
- 서울특별시의회는 조례에 따라 당초 민간위탁 효율성과 효과성 유지 여부, 사업추진 방식의 개선 여부 등을 판단해야 하나,
 - 민간위탁 성과보고서는 핵심적인 내용인 성과평가의 부재로 인해 의미가 없는 것으로 보이며, 평생교육국은 조례의 취지를 충분히 이해하여 심의에 도움이 되는 민간위탁 성과보고서의 제출이 요구된다고 하겠음.
- ※ 평생교육국은 청소년시설을 “단순 시설유지”를 위해 민간에 위탁한 경우에는 운영의 투명성만을 평가하는 것도 의미가 있을 것이나, “시설유지 뿐만 아니라 청소년문제를 해소·해결·지원 등”을 위해 민간위탁 방식을 추진하는 경우에는 “성과”에 관련한 평가보고서 제출이 필수적이라고 하겠음.

- ※ 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」제4조의3(의회동의 및 보고)
 - ③ 시장은 제1항 및 제2항에 따라 의회의 동의를 받고자 하는 때에는 위탁사무 및 운영 등에 대한 평가가 포함되어 있는 민간위탁 성과보고서를 함께 제출해야 한다.

4) 성과보고서의 신뢰성 여부

- 평생교육국이 제출한 민간위탁 성과보고서는 전문조사기관의 평가만을 제출하고 있으며, 2022년 민간위탁 운영평가는 ‘재단법인 명지대학교 산학협력단’에서 수행하였음.

〈 민간위탁 성과보고서의 평가 개요 〉

- 수행기관 : 서울시(청소년정책과) 및 전문조사기관(명지대학교산학협력단)
 - 평가기간 : 2021년도(실시기간 2022. 3. ~ 8.)
 - 평가범위 : 시설 및 사무위탁기간 내 운영실태 전반
 - 평가방법 : 서면평가 및 현장평가 병행 ※ 만족도 조사결과 포함
- 출처 : 제318회 임시회 10개 민간위탁 동의안의 ‘민간위탁 성과보고서’ 중 평가개요 발췌

- (학)명지학원 명지전문대학에서 수탁하고 있는 시립시설은 마포청소년센터, 문래청소년센터와 금번 민간위탁 동의대상인 마포인터넷중독예방상담센터를 수탁하여 운영하고 있고, 평가기관인 (재)명지대학교 산학협력단과 수탁 법인인 (재)명지학원 명지전문대는 명지학원의 산하기관으로,
 - 평생교육국이 공정한 평가를 위해 법인 간 관계에 대한 검토, 사실관계 등을 확인했다고 하더라도, 시민의 눈높이에 공정한지 여부와 신뢰성에 대한 의심은 합리적인 것으로 보이는바,
 - 평가기관 선정의 적정성, 성과보고서의 신뢰성 등을 높이기 위해 신중한 판단과 결정이 필요할 것으로 보이고, 이를 참고한 심의가 필요할 것으로 사료되며, 성과보고서의 신뢰성 여부에 대해서도 추가적인 논의가 요망된다고 하겠음.

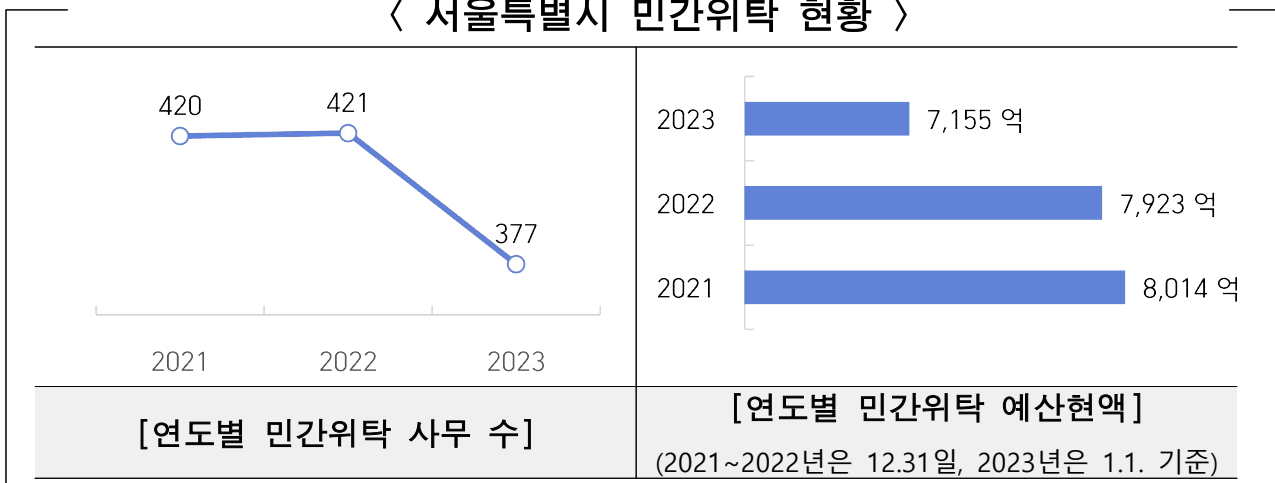
〈 명지학원의 조직도 〉



출처 : 명지학원 홈페이지 (<https://www.mju.ac.kr>)

※ 서울특별시의 실·국·본부 등은 377개(2023년 1월 기준)의 사업을 민간에 위탁하고 있으나, 적절한 민간위탁 평가시스템을 구축하지 못하고 있음.

〈 서울특별시 민간위탁 현황 〉



출처 : 서울시 민간위탁 현황 보고(2023.2.10.)

- 청소년시설의 원활한 위탁을 추진하기 위해서는 계약관리 능력(공급방식에 대한 의사결정 능력, 적정한 민간단체 선정능력, 계약협상 능력 등), 지도·점검 능력, 성과 평가능력 등도 중요한 것으로 보이는데, 평생교육국은 민간위탁 원활한 관리를 위해 부족한 분야의 역량 향상이 요구된다고 하겠으며,
 - 역량제고가 어려울 경우, 장기적으로 민간위탁 평가 전담기관의 설립, 수탁기관의 관리능력 평가에 집중된 평가방식을 성과평가 중심으로 전환, 평가결과의 활용(피드백) 제도화 등 평가결과의 신뢰성을 높일 수 있는 대책 수립 등도 고려할 필요성이 있다고 사료됨.

- 평생교육국이 제출한 성과보고서는 2021년도의 실적을 2022년도에 평가하고, 그 결과를 민간위탁 동의안의 성과보고서로 제출하고 있는바, 본 성과보고서가 적시성을 확보하고 있는지, 활용 가능성이 있는지 등에 대해서도 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

5) 종합성과평가 결과의 미공개

- 「서울특별시 청소년시설 설치 및 운영에 관한 조례」는 동 조례에 정하지 않은 사항은 「민간위탁 조례」에 따르도록 규정하고 있으며, 「민간위탁 조례」는 위탁기간의 만료 90일 전까지 종합성과평가를 실시하고 그 결과를 서울특별시 홈페이지에 공개하도록 강행규정으로 명시하고 있음.

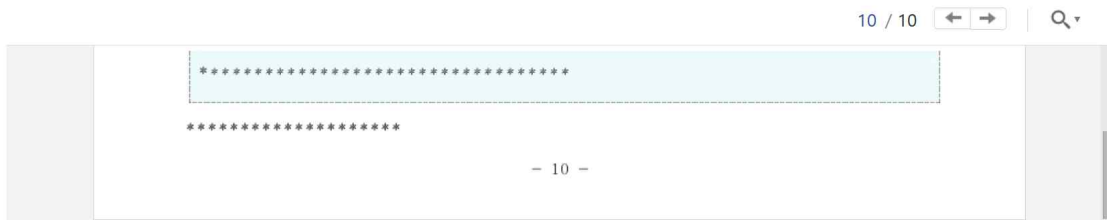
※ 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제18조(종합성과평가) ① 시장은 위탁사무 중 규칙으로 정하는 사무에 대하여 위탁기간의 만료 90일 전까지 종합성과평가를 실시하여야 한다.

② 시장은 제1항에 따른 종합성과평가를 전문평가기관에 위탁할 수 있다.

③ 시장은 제1항에 따른 종합성과평가 결과를 운영위원회에 보고하고, 시 홈페이지에 공개하여야 한다.

- 서울특별시 홈페이지에서 2022년도 종합성과평가 결과 공개내역은 검색되지 않고 있으며, 가장 최근에 공개된 내역은 2020년 7월의 '결과'보고(2020.7.9., 청소년정책과-12338) 뿐이며,
 - 이 결과보고도 평가의 개요만 공개할 뿐 평가결과는 미공개하고 있는바, 평생교육국이 조례에 따라 민간위탁 관련사무를 처리하고 있는지 점검이 필요하다고 하겠으며, 절차적 합법성을 훼손하지 않도록 각별한 주의가 요구된다고 하겠음.

〈 평생교육국의 최근 종합성과평가 공개 내역 〉
2020년 청소년시설 종합성과평가 결과보고(2차)-재기안



* 본 문서는 공문서로서의 법적 효력은 없으며, 위조·변조·도용 등 불법적 활용으로 인하여 발생된 모든 책임은 불법적으로 활용한 자에게 있습니다

첨부된 문서

HWPX 파일이 열리지 않는 경우

결재문서본문.hwp (13.99 MB) 문서보기 PDF 원문

시설편 평가결과(2차).hwp 비공개 문서

문서 정보

기관명	서울시	부서명	평생교육국 청소년정책과
문서번호	청소년정책과-12338	생산일자	2020-07-09
공개구분	부분공개	보존기간	5년
작성자(전화번호)	[REDACTED]	관리번호	D0000040351997
업무분류	일반공공행정 > 일반행정 > 일반행정지원 > 과공통일반사무 > 업무계획및평가(사무) > 성과평가관리		같은 분류 문서보기

출처 : 서울특별시 홈페이지, 정보소통광장(https://opengov.seoul.go.kr/)

※ 「서울특별시 청소년시설 설치 및 운영에 관한 조례」 제3조(적용범위) 청소년시설의 설치 및 운영에 관하여는 다른 법령이나 조례에서 특별히 정하는 경우를 제외하고는 이 조례에 따른다.

제10조(권한의 위임 또는 위탁) ④ 청소년시설을 위탁하는데 필요한 절차 및 방법 등 이 조례에서 정하지 아니한 사항은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」를 준용하고, 청소년시설의 예산·회계에 관하여 필요한 사항은 「지방재정법」, 「서울특별시 회계관리에 관한 규칙」 및 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」을 준용할 수 있다.

6) 평생교육국의 지도·점검과 관리·감독 필요

○ 평생교육국은 민간위탁의 지도·점검, 관리·감독 등의 주체로서 적극적으로 맡은바 역할을 충실히 하고 있는지 아래의 사례(운영기준 미정비, 민간위탁 조직체계 고정, 법령 및 비현실적 계획수립 등)를 통해 가늠할 수 있을 것으로 사료됨.

① <운영기준 정비 미흡> 청소년시설의 운영은 「청소년시설 운영조례」와 「서울특별시 청소년시설 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙」(이하 “청소년시설 운영 시행규칙”)을 기준으로 운영하고 있으나, 평생교육국은 2001년 제정 이후 2008년과 2016년 단 2회 개정했으며, 마지막 개정 이후 8년간 시행규칙을 정비하지 않고 있어, 환경변화를 제대로 반영하지 못한 운영 기준으로 청소년시설의 운영기준으로 삼고 있음.

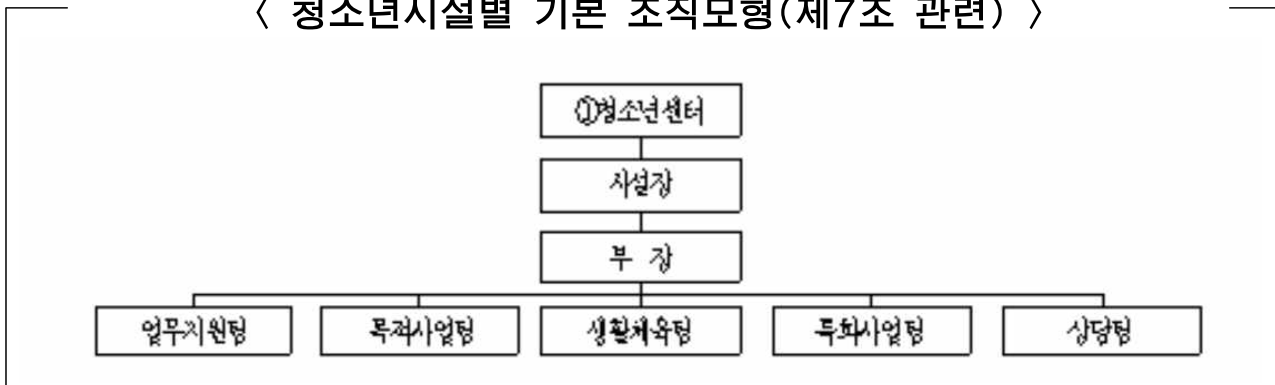
※ 시행규칙의 현실상황 미반영 사례

- 노동청소년 임대아파트는 근로청소년복지관 내 임대아파트로 그 명칭을 변경한 후 2013년 운영종료를 결정했고, 2015년 입주자들이 퇴거하고, 2021년 시와 국가간 재산교환을 통해 국유재산이 되었으나, 관련 규정(시행규칙 제50조~59조까지)과 별표는 아직 노동청소년 임대아파트로 유지하고 있음.
- 근로청소년복지관 : 2017년에 시설이 폐쇄되었고, 2017년 이후 금천구와 시설 관리협약을 체결하고, 그 후 2021년 잠실종합운동장 개발 계획에 따라 국가(기획재정부)와 재산을 교환하여, 현재 국유재산이나, 관련 조문을 유지하고 있음.
- 직업체험센터 : 조례의 별표1은 2020년 직업체험센터에서 미래진로센터로 명칭을 변경하였으나, 시행규칙은 이를 미반영하고 있음.

- 청소년특화시설의 경우, 특성과 기능이 각각 상이하여 각 시설의 사업영역을 시행규칙에서 규정해야 하나, 조례는 2020년 양천음악창작센터를 서울시의 청소년시설로 규정하고 있으나, 시행규칙은 기능과 역할 및 사업영역을 규정하지 못하고 있음.
- 근로청소년복지관 내 임대아파트 관련 별지서식 6종(입주신청서, 입주희망자추천서, 임대차계약서, 임대아파트 입주자관리카드, 임대차기간 연장신청서, 임대아파트 계약해지(퇴거) 신청서)은 불필요하나 유지하고 있음.
- 별표 1. 청소년시설별 기본 조직모형 중 근로청소년복지관 기본조직모형 존재, 청소년직업체험센터의 명칭 미변경

② <민간위탁 조직체계 강제> 「청소년시설 운영 시행규칙」 [별표1]은 기본조직 모형을 규정하고 있으며, 별도의 조직을 추가로 구성할 때에는 시장과 사전협의를 거치도록 강행규정으로 명시하여, 평생교육국이 제시한 조직체계를 청소년시설에게 강요하고 있음.

< 청소년시설별 기본 조직모형(제7조 관련) >



출처 : 「서울특별시 청소년시설 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙」 별표 1

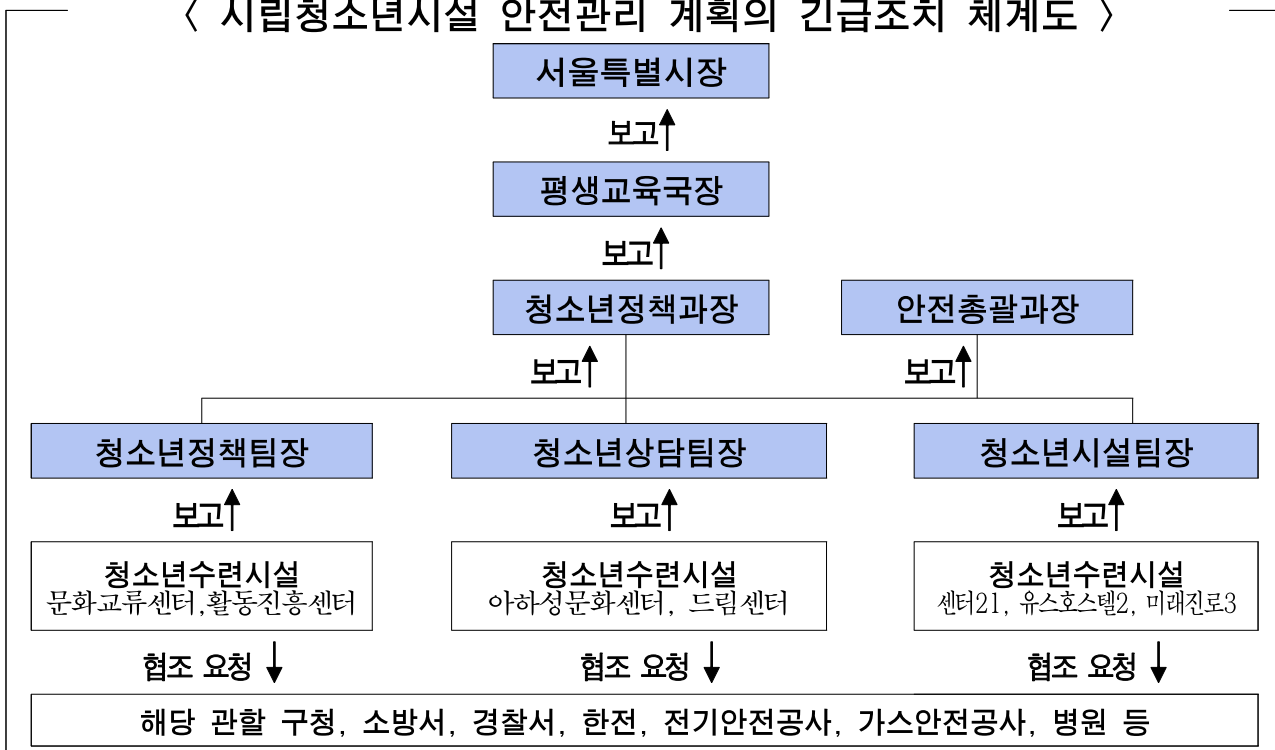
- 평생교육국은 위탁목적에 수탁기관에 명확히 부여하고, 수탁기관은 목표 달성 수단을 전문성과 경험을 통해 선택하여 추진하는 것이 민간위탁의 특징을 잘 활용한 사업추진이나, 평생교육국은 위탁목표를 부여하지 않고, 목표실현 수단을 강제하고 있어, 이는 전문성·효율성을 확보하기 위한 민간위탁의 취지를 집행기관 스스로 훼손하고 있는 것으로 보이는데,

- 수탁기관이 한정된 예산의 범위 내에서 최상의 공공서비스를 제공할 수 있도록 제도를 정비하는 한편, 민간위탁을 추진하기 위한 역량(정부의 청소년정책의 방향성 인지, 집행기관의 관리능력, 성과제시 능력, 상황변화를 고려한 판단력, 성과 평가 능력 등)의 확보가 시급한 것으로 보여짐.

③ <안전관리 계획의 부실> 평생교육국은 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(이하 「중대재해처벌법」)의 시행(2022.1.27.)에 따라 ‘시립청소년시설 안전관리 계획(2022.1.18. 청소년정책과-1475)’을 수립은 했으나, 법령 및 현실과 동떨어진 계획을 수립한 것은 아닌지 점검이 필요하다고 하겠음.

- 「중대재해처벌법」은 실질적으로 지배·운영·관리하는 자(센터장 등)에게 안전 관리체계 구축과 이행을 강제하고 있으나, 평생교육국은 민간위탁시설의 계획과 별도로 안전관리계획을 수립하고 있음.

< 시립청소년시설 안전관리 계획의 긴급조치 체계도 >



출처 : 2022년도 시립청소년시설 안전관리 계획 중 “긴급조치 체계도” 발췌

- 평생교육국의 긴급조치 체계도는 현장 조치에 대한 지원 또는 후속지원 등을 체계화하여 인명피해를 최소화하는 것에 목적이 있는 것이 아닌 보고와 협조요청을 중심으로 긴급조치 체계를 구축하고 있는바, 평생교육국의 긴급조치체계의 실효성 여부에 대한 점검과 개선이 필요할 것으로 보여짐.
- 또한, 평생교육국은 유해·위험요인을 조기에 발견하기 위해 ‘우기 대비 안전점검’은 7월과 8월에 시행하도록 계획하고 있으나, 우리나라의 장마는 통상 6월 하순부터 7월 하순까지 이어지는바, 타 안전예방점검과 같이 5월과 6월초에 우기 대비 안전점검 할 수 있도록 개선이 필요하다고 보이며,
 - 평생교육국은 정기안전점검에 대해 센터장 등 직원이 점검하도록 계획을 수립하였으나, 정기안전점검은 각각의 법률(「건축물 안전관리법」, 「시설물 안전 및 유지관리에 관한 특별법 시행령」)에 따라 전문가(자격증 소지자 등)만 시행할 수 있도록 규정하고 있어, 각 법령에서 규정한 정기안전점검과 구분하기 위해 점검명을 변경할 필요는 없는지 검토가 필요하다고 하겠으며, 평생교육국은 현실에 맞는 계획수립이 요구된다고 하겠음.

< 청소년시설 대상 유해·위험요인 점검계획 >

○ 유해·위험요인 점검계획

점검명	시기	점검자	점검방법
소방안전점검	상/하반기 2회	소방전문업체	위탁
전기,가스,승강기안전점검	월 1회	전기, 가스, 승강기 전문업체	위탁
보일러 안전점검	상/하반기 2회	보일러 전문업체	위탁
태양광 시설점검	상/하반기 2회	시설관리자	자체
정기안전점검	월 1회	관장, 부장, 팀장, 직원 등	자체
해빙기 안전점검	2월~3월	관장, 부장, 팀장, 직원 등	자체
우기 대비 안전점검	7월~8월	관장, 부장, 팀장, 직원 등	자체
동절기 안전점검	12월	관장, 부장, 팀장, 직원 등	자체

출처 : 2022년도 시립청소년시설 안전관리 계획

7) 장기수탁 문제

- 청소년수련시설은 법령에 따라 청소년단체만 수탁할 수 있고, 금번 회부된 민간위탁 동의안 중 목동청소년센터의 경우 35년간 특정 청소년단체가 수탁하고 있으며, 9개소가 10년 이상 같은 청소년단체가 운영하고 있음.

※ 청소년수련시설을 수탁할 수 있는 ‘청소년단체’의 정의

- 시설운영의 안전성, 영속성, 공공성, 전문성 등 차원에서 역량을 갖추고, 청소년업무를 수행한 경험이 있는 청소년단체에 위탁할 수 있도록 함
- 근거 : 「청소년기본법」, 「청소년기본법 시행령」 문화관광부 고시(제2005-6호)
 - 정관의 설립목적 또는 목적사업에 청소년활동, 청소년복지, 청소년보호를 주요사업으로 하고 청소년 관련 활동실적이 있는 비영리 법인
 - 청소년활동, 청소년복지, 청소년보호를 주요사업으로 하는 단체로서 「비영리민간법인단체지원법」에 따라 등록된 단체
 - 청소년학과·교육학과 등 청소년관련학과가 개설되어 있고 청소년활동 실적이 있는 대학(학교법인을 포함한다)

〈 청소년시설 민간위탁 동의안 별 위탁단체 및 전체위탁기관 〉

연번	시설명	수탁단체명	전체 위탁기간	구분
676	금천청소년센터	(재)푸른나무재단	10년 (2013.07.01.~2023.06.30.)	재위탁
677	목동청소년센터	(재)대한불교조계종유지재단	35년 (1988.03.30.~2023.06.30.)	재위탁
678	중랑청소년센터	(사)한국청소년연맹	34년 (1999.07.01.~2023.06.30.)	재위탁
679	창동청소년센터	광운대학교	18년 (2005.07.27.~2023.06.30.)	재위탁
680	청소년미디어센터	푸른나무재단	24년 (1999.07.01.~2023.06.30.)	재위탁
681	청소년미래진로센터	(학)연세대학교	24년 (1999.07.01.~2023.06.30.)	재위탁
682	창동청소년성문화센터	(학)광운학원 광운대학교	18년 (2005.07.27.~2023.06.30.)	재위탁
683	마포인터넷중독예방상담센터	(학)명지학원 명지전문대학	13년 (2010.05.10.~2023.06.30.)	재위탁
684	학교 밖 청소년 지원센터	(재)한국천주교살레시오회	10년 (2013.07.01.~2023.06.30.)	재위탁
685	동작청소년성문화센터	좋은세상을만드는사람들	8년 (2015.11.18.~2023.06.30.)	재계약

○ 시립청소년시설을 특정 청소년단체에게 장기위탁하는 것은 시립시설이 민간단체의 부속시설화되거나, 수탁기관의 공정성 훼손, 위탁사무 수행 능력의 저하, 독과점, 지역사회와 갈등 또는 청소년 사업의 축소, 변형 등의 문제가 발생할 수 있을 것으로 보여짐.

- (시립시설, 민간단체의 부속시설화) 특정 청소년단체가 시립시설을 장기 운영하여, 민간단체가 시립시설을 해당단체의 부속시설로 공포하거나 광고하며, 시립시설의 인력충원 시 적절한 채용절차 거치지 않고, 무자격의 재단인력을 시립시설로 인사 이동하는 등 시립시설의 운영의 비능률성을 축적될 수 상황에 노출될 수 있음.

- (공정성 문제) 민간위탁이 장기간 특정 청소년단체에 집중된 것은 청소년단체는 경쟁의 기회가 적었다는 것을 의미하거나, 특정 단체가 시립청소년시설의 운영에 탁월함을 보였다는 것으로 보이나, 대부분의 시립시설을 수탁하고 있는 청소년단체는 특정감사, 지도·점검, 성과평가 등에서 인사·회계·재무·물품관리 등에서 매년 지적사항이 발생하고 있으며, 목표에 대한 성과평가는 누락되어 의회에 보고되고 있는바, 장기수탁이 탁월한 운영능력보다는 민간단체간 경쟁이 제한되어 공정성에 문제가 있는 것은 아닌지 점검이 필요하다고 하겠음.

- (위탁사무의 수행능력 저하) 장기간 민간위탁을 받은 청소년단체는 단체 내부의 인력구성, 경영능력, 자금난 또는 타성에 빠진 업무수행 등의 문제로 인해 시설운영에 대한 적극성이 감소할 여지가 있는 것으로 사료됨.

※ 특정 청소년단체가 장기수탁할 수 있는 이유는 위탁기간 동안 작은 성과를 큰 성과로 포장할 수 있는 경험 또는 전문성에 기인한 것은 아닌지 재계약 및 재위탁시 세심한 집행기관의 주의가 요구되나, 평생교육국 내부에서도 순환보직 또는 민간위탁에 대한 지식·경험 등의 부족으로 이러한 성과부풀리기를 감지하지 못하는 것은 아닌지 세심한 점검이 필요하다고 하겠음.

- (독과점) 특정 청소년단체가 시립청소년시설을 장기간 위탁받는 경우, 청소년단체들 사이에서 해당 단체의 지위나 권력이 집중될 가능성이 있으며, 거대 청소년단체의 이익을 위해, 청소년단체 간 건강한 경쟁과 청소년들의 다양한 의견을 수렴 등은 제약될 수 있는바, 거대 청소년단체들이 공공시설의 민간위탁 시장의 독과점을 제한할 필요가 있다고 하겠으며, 총 수탁기간의 제한 또는 총 수탁시설 수의 제한 등의 안전조치를 각각 또는 중복하여 조례를 개정하는 방안 등에 대해서도 검토가 필요할 것으로 사료됨.

- (지역사회와 갈등 또는 청소년사업의 축소와 변형) 시립시설을 장기 수탁한 특정 청소년단체가 청소년사업을 우선할 경우 지역주민의 요청(성인 취미 프로그램의 확대 등)의 수용을 거부하는 경우 지역사회와 갈등이 발생할 수 있으며, 청소년사업보다는 지역기여프로그램(수익사업)을 우선하면 청소년사업의 축소될 수 밖에 없고, 청소년 이용의 축소를 가리기 위하여 수학, 원어민 영어수업 등의 사설학원에서 운영할 법한 프로그램을 운영하고 있으나, 청소년활동을 위한 사업인 것처럼 꾸며, 청소년사업으로 운영하고 있으며, 청소년사업의 변형에도 불구하고, 청소년시설의 수탁기관은 부족한 청소년 이용률을 높이기 위해 '학교 연계'라는 방식으로 청소년 이용률의 최저치(60%)를 방어하고 있으나, 청소년사업의 축소는 가속화되고 있으며, 청소년사업의 변형은 개선되지 않고 있는 것으로 보여짐.

- 평생교육국은 시립시설을 수탁할 수 있는 청소년단체가 매우 적다는 점을 강조하며, 특정 청소년단체의 장기수탁 문제는 해소하기 어렵다는 입장을 보이고 있으나, 청소년수련시설이 아닌 청소년보호, 복지 시설 등에서도 장기수탁이 빈번히 발생하고 있으며,
 - 장기수탁을 허용하는 평생교육국의 행정은 신생 청소년단체가 자생할 수 있는 환경을 훼손하고, 중견 청소년단체가 민간위탁 시장의 진입할 수 있는 통로를 막아, 민간위탁의 전제조건인 '민간 단체간 경쟁'을 제약하여 기존 거대 청소년단체들이 이권을 독점하기 쉬운 여건을 마련해 주는 것은 아닌지 종합적인 점검이 필요하다고 하겠음.

- 민간위탁은 '적은 비용으로 질적·양적으로 우수한 공공서비스를 공급하기 위해 민간의 경쟁'을 기반으로 추진해야 하나, 10년이 넘는 장기수탁이 속출함에 따라 상당수의 재위탁 또는 재계약이 비경쟁적으로 이루어지고 있으며, 당초 기대했던 민간위탁의 효과를 실제 달성하고 있는가에 대한 의문과 비판이 있어 특정 청소년단체가 시립시설을 장기수탁하는 것이 적정한지 다각적인 논의가 필요하다고 하겠음.

8) 인센티브 제도 법령 준수 필요

- 법령(「공유재산법」)과 「민간위탁 관리지침」은 인센티브와 관련하여 이용료 수입이 증대된 경우에 증대된 수입의 전부 또는 일부를 수탁기관의 수입(인센티브)으로 하는 협약을 할 수 있도록 하는 한편, 목표가 명확하고 구체적인 산출물을 성과로 하여 계약을 통해 인센티브 제도를 구축할 수 있도록 규정하고 있음.

〈 청소년시설 인센티브 지급 근거 〉

- 「공유재산 및 물품관리법」제27조(행정재산의 관리위탁) ⑥ 제1항에 따라 관리위탁을 받은 자가 미리 해당 지방자치단체의 장의 승인을 받은 경우에는 이용료를 관리위탁받은 행정재산의 관리에 드는 경비에 충당하거나, 그 행정재산의 효율적 관리 등으로 인하여 증대된 이용료 수입의 전부 또는 일부를 관리위탁을 받은 자의 수입으로 할 수 있다.
- 수탁기관은 미리 시의 승인을 받아 이용료를 징수하여 관리에 드는 경비에 충당하거나, 시설의 효율적 관리 등으로 이용료 수입이 증대된 경우 증대된 수입의 전부 또는 일부를 수탁기관 수입으로 하는 협약체결이 가능함(인센티브 지급) (서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침 17페이지)
- 목표가 명확하고 구체적인 산출물을 성과로 측정 가능한 경우 계약을 통해 민간이 효율적으로 공공서비스를 공급할 수 있는 인센티브 제도를 구축할 수 있음.(서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침 36페이지)

출처 : 서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침

- 평생교육국은 법령과 지침의 인센티브 지급 조건(① 수입증대, ② 계약에 따른 목표가 명확하고 구체적인 성과)에 따르지 않고, 위탁사무 또는 시설운영 목표가 아닌 예산집행율을 인센티브의 평가지표로 하여 인센티브를 지급하는 것은 법령과 지침에 부합하지 않는 것으로 사료되며, 사업 결과를 평가한 후 인센티브를 지급하는 등 법령과 지침에 부합한 인센티브 제도운영이 요구된다고 하겠음.

〈 청소년시설의 인센티브 개선 사항 〉

② 인센티브 지급의 효과성 확보 위해 배점 기준 조정 : 평가 변별력 강화

○ 청소년시설 현황 자료 검토하여 전체 지표 배점 재구성

- 사업계획서, 결산자료, 평가·점검자료, 홍보 채널 운영 현황 등 검토
- 각 지표 배점 단계마다 시설별 평정결과 적정하게 분포하도록 구성

검토 내역		지표 구성														
(사례 1)	※ 청소년시설 회계정산 결과 민간위탁금 집행률	C. 예산집행률 매우우수 (3.0) : 98% 이상 우 수 (2.5) : 96% 이상 ~ 98% 미만 보 통 (2.0) : 94% 이상 ~ 96% 미만 미 흡 (1.5) : 92% 이상 ~ 94% 미만 매우미흡 (1.0) : 92% 미만														
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>집행률</th> <th>개소 수</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>100%</td> <td>21</td> </tr> <tr> <td>100%~98%</td> <td>**</td> </tr> <tr> <td>98%~96%</td> <td>**</td> </tr> <tr> <td>96%~94%</td> <td>**</td> </tr> <tr> <td>94%~92%</td> <td>**</td> </tr> <tr> <td>92%미만</td> <td>4</td> </tr> </tbody> </table>		집행률	개소 수	100%	21	100%~98%	**	98%~96%	**	96%~94%	**	94%~92%	**	92%미만	4
	집행률		개소 수													
	100%		21													
	100%~98%		**													
	98%~96%		**													
	96%~94%		**													
94%~92%	**															
92%미만	4															

출처 : 2022년 시립청소년시설 운영평가 추진계획 발췌

- 한편, 서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침은 ‘계약으로 인센티브 제도를 구축’할 수 있다고 규정하고 있으나, 지침은 법령의 범위 내에서 규율되어야 하므로, 법령에 따라 ‘증대된 이용료 수입을 활용하여 인센티브 제도를 구축할 수 있다’라고 해석하는 것이 합리적임에도 불구하고,
 - 평생교육국은 재원을 증대된 이용료의 수입이 아닌 민간위탁금의 일부를 인센티브의 재원으로 사용하고 있는바, 법령 준수가 요구된다고 하겠음.

9) 예산전용 연말 집중 문제

- 「청소년시설 운영 시행규칙」(제19조, 제22조)은 예산에서 정한 목적 외에 예산을 사용할 수 없다고 규정하고, 예산전용은 시장의 승인(항간 전용)을 얻거나, 7일 이내 보고(항·목간 전용)하도록 규정하고 있으나,
 - 청소년시설의 예산전용은 국비 확정내시 변경 또는 추경으로 인한 경우를 제외하면 연말에 집중되고 있는바, 청소년시설은 연중 발생한 예산전용을 연말이 되어서야 전용을 하는 것인지 점검이 필요하다고 하겠음.

※ 「서울특별시 청소년시설 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙」 제19조(예산의 목적 외 사용금지) 청소년시설의 예산은 세출예산이 정한 목적 외에는 이를 사용할 수 없다.

- 제22조(예산의 전용) ① 운영자는 관·항·목간의 예산을 전용할 수 있다. 다만, 항간의 전용은 시장의 사전 승인을 얻어야 하며, 시 예산편성지침에서 전용을 제한하고 있거나 예산 성립 과정에서 삭감된 관·항·목으로는 전용하지 못한다.
- ② 운영자가 예산을 전용한 경우에는 시장에게 7일 이내에 보고하여야 한다.

- 청소년시설에서 발생하는 예산전용의 연말집중은 평생교육국의 인센티브 평가 항목 중 예산집행률이 있어, 이를 만족시키기 위하여 불필요한 사업을 추진하여 예산을 소진하기 위한 예산전용은 아닌지 점검이 필요하다고 하겠음.

< 민간위탁 동의 대상 기관의 예산변경 일자 >

시설명	예산변경 일자			사유
	2022	2021	2020	
금천청소년센터	2022.05.26. 2022.12.13.	2021.12.24.	2020.11.06. 2020.12.30.	추경 및 사업 변경
목동청소년센터	2022.05.26 2022.12.13	2021.12.27	2020.11.06. 2020.12.30	추경 및 사업 변경

시설명	예산변경 일자			사유
	2022	2021	2020	
중랑청소년센터	2022.05.26. 2022.12.13.	2021.12.24	2020.11.06. 2020.12.30.	추경 및 사업 변경
창동청소년센터	2022.05.26. 2022.12.13.	2021.12.24.	2020.11.09. 2020.12.30.	추경 및 사업 변경
청소년미디어센터	2022.11.24	2021.12.01. 2021.12.21.	2020.07.30. 2020.10.15. 2020.12.23.	추경 및 사업 변경
미래진로센터	2022.09.16. 2022.12.13.	2021.10.18. 2021.12.20.	2020.11.05. 2020.12.30.	추경 및 사업 변경
창동청소년성문화센터	2022.03.7. 2022.12.12.	2021.03.18. 2021.11.26.	2020.11.02. 2020.12.14.	추경 및 사업 변경
마포인터넷중독예방상담센터	2022.10.05. 2022.12.12.	2021.12.01. 2021.12.15.	2020.10.06. 2020.12.07.	추경 및 사업 변경
학교밖청소년지원센터	-	2021.8.19. 2022.9.19.	2020.9.24.	추경 및 사업 변경
동작청소년성문화센터	2022.12.20.	2021.12.07.	2020.11.02. 2020.12.14.	추경 및 사업 변경

출처 : 평생교육국 제출자료

- 연말에 편중된 예산전용은 평생교육국의 편의주의적 행정 또는 청소년시설의 위법한 관행의 고착에서 비롯된 결과로 보이며, 법령과 규칙에 따라 승인 또는 보고 등의 절차를 거친 예산전용 등 예산집행이 필요하다고 하겠으며, 전례답습적 관행의 근절을 위해 세심한 주의가 요구된다고 하겠음.

10) 사업 및 예산 승인시기 부적정

- 「청소년시설 운영 시행규칙」은 매년 12월 말까지 다음연도 예산을 승인하도록 규정하고 있으나, 평생교육국은 청소년시설의 예산승인을 2월말 또는 3월에 사업과 예산을 승인하고 있어, 민간위탁 시설은 매년 1월과 2월은 정상적인 사업을 추진할 수 없고, 평생교육국은 규칙을 어기는 일이 매년 발생하고 있는바, 승인시기의 적정성에 대해 점검이 필요하다고 하겠음.

※ 「서울특별시 청소년시설 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙」제21조(예산의 승인)
 운영자는 시장이 시달하는 예산편성지침에 따라 매년 11월 말까지 조직 및 인력운영
 사항이 포함된 다음 연도의 예산안을 편성하여 시장에게 제출하여야 하며, 시장은
 위탁 목적달성에 필요한 범위 내의 조건이 부여된 예산을 12월 말까지 승인한다.

제37조(사업계획의 수립) ① 운영자는 매년 11월말까지 다음 연도 사업계획
 을 수립하여 시장에게 제출하여야 한다.

② 운영자가 수립하는 사업계획은 시설의 규모, 지역여건 등을 감안하여 적정하게
 수립하여야 한다.

- 평생교육국은 「청소년시설 운영 시행규칙」과 위·수탁협약서의 내용을
 준수하기 위하여 관행의 개선 및 행정절차의 개선 등을 도모해야 하나,
 “어쩔 수 없는 상황”이라며 위법한 행정을 합리화하여 설명하고 있는바,
 부적정한 관행 및 편의주의적 행정을 근절하려는 평생교육국의 결단과
 개선노력이 요구된다고 하겠음.

〈 민간위탁 동의 대상기관의 연도별 최초 사업·예산 승인일 내역 〉

시설명	사업 및 예산의 승인일		
	2022	2021	2020
금천청소년센터	2022.02.25.	2021.03.22.	2020.02.28
목동청소년센터	2022.02.25.	2021.03.22.	2020.02.28.
중랑청소년센터	2022.02.25.	2021.03.22.	2020.02.28.
창동청소년센터	2022.02.25.	2021.03.22.	2020.02.28.
청소년미디어센터	2022.02.28.	2021.02.25.	2020.05.14.
청소년미래진로센터	2022.02.11.	2021.02.26.	2020.02.07.
창동청소년성문화센터	2022.03.07.	2021.03.18.	2020.03.04.
마포인터넷중독예방상담센터	2022.02.28.	2021.03.15.	2020.03.04.
학교밖청소년지원센터	2022.02.28.	2021.02.16.	2020.04.10.
동작청소년성문화센터	2022.03.07.	2021.03.18.	2020.03.04.

출처 : 평생교육국 제출자료

〈 우수탁협약서 상 사업계획 및 예산의 제출과 승인시기 〉

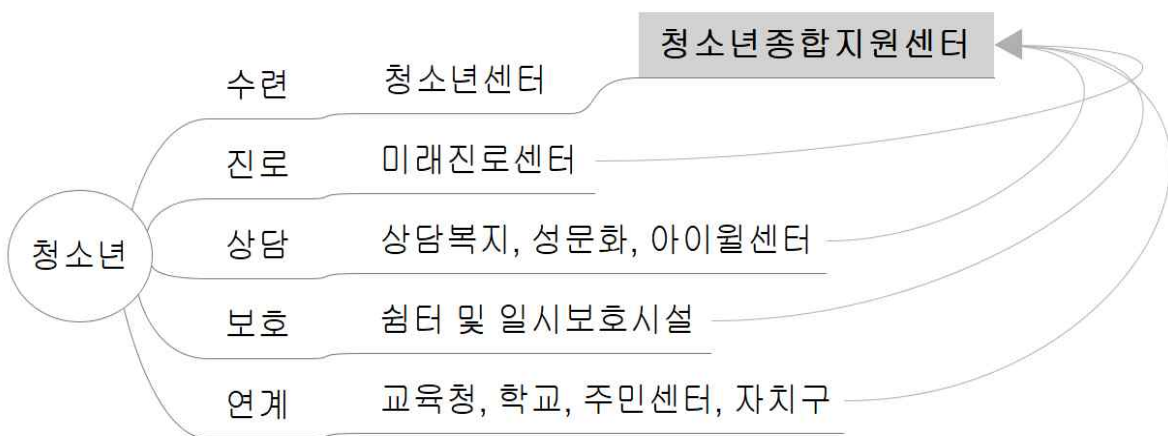
제7조(사업계획) ① “청예단”은 매년 12월말까지 다음연도의 사업계획서 및 예산서(이하 “사업계획서”라 한다)를 작성 후 “시”에 제출하여 승인을 받아야 한다. 단, 당해 연도(최초 연도) 사업계획서는 이 협약 체결일로부터 15일 이내에 제출하여야 한다.

출처 : 금천청소년센터 우수탁협약서 중 제7조 발췌

11) 청소년센터의 종합지원센터화 한계

- 평생교육국은 ‘청소년시설의 전용성 확보’라는 원칙에도 불구하고, 제6차 청소년기본계획에 따라 한 건물에 다양한 청소년시설을 입주하는 청소년 종합지원센터를 통해 ‘청소년 ONE-STOP 서비스 체계’를 구축하여 왔으나, 2023년 제7차 청소년기본계획은 공간중심이 아닌 정보플랫폼의 연계를 통한 ‘청소년 ONE-STOP 서비스 체계’를 지향하고 있음.
- 평생교육국은 2019년 이후 청소년종합지원센터 관련 계획이나, 평가, 성과보고서 등 관련문서를 생산하지 않고 있는바, ‘청소년종합지원’에 대한 지속적인 관리와 성과측정이 있었는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

〈 청소년종합지원센터의 개념도 〉



※ 청소년종합지원센터

- 정부는 청소년을 둘러싼 환경변화(청소년 인구의 감소, 가족형태의 단순화 및 다양화(다문화, 조손, 한부모, 등), 스마트기기 보급, 인터넷망 확대 등 환경변화로 인한 청소년의 유해환경 노출 위험 증가 등)와 미래전망에 따라 **창의·융복합 인재 육성** 등을 위해 “지원적(支援的)·협업적 청소년 정책”을 수립(제6차 청소년기본계획, 2018~2022년도)하고, 이를 달성할 수단으로 **청소년 활동·복지·보호·교육·상담** 등의 서비스를 **통합적으로 제공할 수 있는 청소년시설의 복합화 또는 연계**를 추진했음.
- 이듬해인 2019년 서울시는 ‘**청소년종합지원센터 시범운영 계획(2019.2.20., 청소년정책과-3339)**’을 발표하고, 보라매청소년센터(강남지역)와 광진청소년센터(강북지역)를 시범사업의 대상을 정하고, 유관기관 연계망 구축을 하였음. 이후 청소년센터 등에서는 공간적 통합을 추진했고, 공간적 여유가 없는 청소년센터는 기능적 통합 또는 센터 고유기능의 확대(청소년활동 → 청소년 활동·복지·보호·육성)등을 통해 ‘**청소년 ONE-STOP 서비스**’ 체계를 지향하였음.
- 한편, 2023년 정부는 인프라 개선 등을 위해 추진한 정책(청소년센터의 복합화 등)이 지역사회 인프라 연계 부족, 낮은 정책 체감도를 해소하지 못했다고 판단하고, **제7차 청소년기본계획을 통해 향후 5년간 공간의 통합보다는 디지털 플랫폼상에서 학교를 중심으로 한 학교 안팎의 연계 강화, 데이터 활용 청소년 지원망 구축, 디지털 유해환경의 차단 및 보호, 청소년권리 강화, 지역 단위 청소년정책 협력 강화(각 기관별 역량(전문가 확보 및 청소년지도자 역량)강화 후 밀접한 연계로 공공서비스의 질 제고를 계획하고 있음.**

※ 제6차 청소년기본계획(2018년~2022년)의 한계 및 과제

코로나19로 인한 비대면 수요증가, 청소년시설 수요·이용감소, 사각지대(부처·기관 간 연계부족, 학업 중단시 정보부족 등)와 정보 및 서비스 격차를 확인하고, 은둔형 외톨이 등 새로운 유형의 위기 청소년과 복합형(은둔형+인터넷 중독·과의존 등) 위기청소년들이 다수 발견, 근로시장의 변화, 디지털 유해요인, 청소년 참여의 양적·질적감소, 정책인프라 개선과 현장여건 반영에 불구하고, 정책 전달력이 부족한 것으로 판단함.

※ 시립청소년센터의 공공시설 입주현황

- 목적·기능의 전용성 유지 청소년센터 (공공시설 미입주 센터) : 노원, 목동, 서대문, 성북, 문래, 망우, 구로, 동대문 청소년센터 등 총 8개소
- 공공시설 1개 입주 청소년센터 : 성동, 수서, 서울, 강북, 강동, 금천, 은평 청소년센터 등 7개 센터는 구립상담복지센터가, 마포청소년센터는 아이월센터가 입주, 화곡청소년센터는 청소년근로보호센터가 입주, 총 9개 청소년센터
- 공공시설 2개 이상 입주 청소년센터 : 광진(성문화+아이월), 보라매(아이월, 상담복지, 활동진흥), 중랑(상담복지, 성문화센터), 창동(상담복지, 아이월, 성문화) 등 총 4개 청소년센터에는 2개 이상의 시설이 입주하고 있음

○ 평생교육국은 청소년정책의 변화에 따라 그 동안 추진했던 청소년종합지원센터의 성과와 한계, 개선방향, 전망 등을 평가하여 청소년종합지원센터를 추구했던 청소년시설 운영의 방향성을 모색할 필요가 있으나,

- 평생교육국은 ‘청소년종합지원’이라는 정책과 청소년종합지원센터를 대상으로 성과평거나 환류, 개선대책은 없었는바, 평생교육국은 계획만 수립하고, 관리 등은 미흡한 것은 아닌지 점검이 필요하다고 하겠으며,
- 청소년수련시설은 전용시설로 설치해야 한다는 「청소년활동 진흥법 시행규칙」을 위배하면서까지 종합지원센터화가 진행 중인 다수의 청소년시설을 어떻게 운영할 것인지 평생교육국의 향후계획을 참고하여 시설종합화에 대한 다각적인 심사가 필요하다고 하겠음.

※ 「청소년활동 진흥법 시행규칙」[별표3] 수련시설의 시설기준(공통기준 중 일반기준)

3) 설치기준

마) 청소년수련관, 청소년수련원, 청소년야영장, 청소년특화시설 및 유스호스텔은 전용시설로 설치하여야 한다. 다만, 청소년수련활동과 연계할 수 있는 다음의 시설과는 복합시설로 설치할 수 있다.

- (1) 「문화예술진흥법」 제2조제3호의 문화시설
- (2) 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제2조제1호의 체육시설
- (3) 「식품위생법 시행령」 제21조제8호가목 및 나목의 휴게음식점영업 및 일반음식점영업을 위한 근린생활시설 중 청소년수련시설 이용자에게만 음식을 제공하는 시설

12) 청소년시설 정·현원 불일치

- 여성가족부는 청소년시설의 면적에 따라 수용인원을 결정하고, 수용인원에 따라 직원의 규모를 결정하도록 권장하고 있으며,
 - 평생교육국은 행정사무감사의 지적사항(시설 전용면적과 수용인원의 부정합) 개선과 청소년센터의 ‘청소년 종합지원 센터화’ 추진에 따라 전용면적의 감소를 고려하여 ‘여성가족부의 권장’하는 기준으로 청소년시설의 수용정원을 정비(시립청소년센터 수용정원 정비 계획, 2019.12. 13., 청소년정책과-22200)하고, 청소년시설 직원의 정원을 재편성하였음.

〈 여성가족부의 청소년수련시설의 종사자 수 권고 〉

2) 종사자의 배치관리

- 청소년수련시설의 수용정원에 부합되도록 직원들의 규모를 안정적으로 확보·운영할 수 있도록 하여야 함
- 청소년수련시설에서는 청소년지도, 행정관리, 시설관리 등에 필요한 적정인력을 확보하도록 함
 - * 수용정원 대비 전체 직원 수를 최소 4% 이상 확보(권장)
 - * 수용정원 대비 정규직 직원 수를 최소 3% 이상 확보(권장)

출처 : 2022년도 청소년수련시설 관리운영지침 48p 발췌

〈 서울특별시가 정한 청소년센터의 종사자 배치 기준 〉

- 수용정원 정비에 따른 종사자 배치 기준
 - 향후 ‘정규직 배치 최소 기준 가이드라인(권고안)’으로 활용

출처 : 시립청소년센터 수용정원 정비 계획(2019.12.13., 청소년정책과-22200)

- 청소년센터의 전체종사자 현원(691명)은 여성가족부 기준(666명) 대비 25명을 초과하고 있고, 정규직(현원 415명)은 여성가족부 기준(501명) 대비 86명이 부족하며, 비정규직(현원 276명)은 여성가족부 기준(165명) 대비 111명을 초과하고 있음.

〈 청소년센터의 종사자 수 과소 현황 〉

(단위:천원)

	전체	정규직	비정규직	비고
여성가족부 기준	666	501	165	평생교육국이 정한 청소년센터의 전체 정원은 585명임.
청소년센터 현원	691	415	276	
기준 대비 현원 차이	25명 초과	86명 부족	111명 초과	

- 청소년수련시설 운영기준(「청소년활동진흥법 시행규칙」 제9조 및 별표5)은 “청소년 수련거리는 청소년지도사에 의해 실시”하도록 강행규정으로 명시하고 있고,

〈 청소년수련활동의 운영기준 〉

1. 청소년수련활동 운영

가. 청소년수련거리별로 추구하려는 구체적인 목적이 명시되어야 한다.

나. 청소년수련거리*는 청소년지도사에 의하여 실시되어야 한다.

다. 청소년수련거리의 실시에는 청소년 개인의 정신적·신체적 능력을 참작하여야 하며, 청소년수련거리에 강제로 참여하게 하여서는 안 된다.

라. 수련시설은 법 제35조에 따라 인증받은 청소년수련활동을 비롯한 다양한 활동을 실시할 수 있도록 운영하여야 한다.

(이하 생략)

출처 : 「청소년활동 진흥법 시행규칙」 [별표 5] 수련시설의 운영기준 중 청소년수련활동 운영 받체

※ 「**청소년활동 진흥법**」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. “청소년수련거리”란 청소년수련활동에 필요한 프로그램과 이와 관련되는 사업을 말한다.

※ ~거리(의존명사) : 내용이 될 만한 재료, 해낼 만한 일, 처리할 만한 것. 청소년 시설은 사업을 분야/사업/프로그램으로 나누고 있으며, 청소년수련거리는 프로그램으로 간주할 수 있을 것으로 보여짐.

예시) 국거리, 반찬거리, 한 입 거리, 일거리, 글거리, 놀거리 등

- 목적사업의 경우 청소년지도사 자격증이 있는 정규직원이 수행하고, 그 외 수익사업(유아체능단, 꽃꽂이, 악기, 바둑, 생활체육 등)은 비정규직, 전문강사 또는 강사 등으로 사업을 추진한다는 점을 고려할 때,

- 정규직의 과소 및 비정규직의 과다는 청소년사업의 과소 및 수익사업의 과다를 반증하는 것으로 보이는데, 청소년시설의 기능회복이 필요할 것으로 보이며, 시설의 공공서비스를 제공하는데 있어 안정성을 훼손할 수 있는데, 청소년시설의 원활한 운영을 위해서는 적절한 정원관리가 필요하다고 하겠음.

〈 청소년센터의 직원의 권장기준과 정·현원 내역 〉

(2022년 9월 기준, 단위:명)

	수용인원	권장 직원수		정원	현원		
		전체	정직원		전체	정직원	비정규직
합계	16,429	666	501	585	691	415	276
서울	800	32	24	27	32	16	16
성동	760	31	23	27	45	21	24
광진	804	33	25	27	29	20	9
동대문	721	29	22	28	25	15	10
중랑	732	30	22	32	33	21	12
망우	850	34	26	28	46	24	22
성북	802	33	25	28	36	16	20
강북	940	38	29	28	46	25	21
창동	713	29	22	27	25	15	10
노원	1,000	40	30	28	38	28	10
은평	727	30	22	28	34	17	17
서대문	752	31	23	28	26	20	6
마포	750	30	23	28	31	25	6
목동	810	33	25	28	39	22	17
화곡	701	29	22	25	24	10	14
구로	700	28	21	28	27	14	13
금천	723	29	22	28	29	27	2
문래	800	32	24	28	40	20	20
보라매	720	29	22	30	31	20	11
수서	865	35	26	28	31	22	9
강동	759	31	23	26	24	17	7

13) 과도한 '제3자 위탁'과 용역

- 「청소년활동 진흥법」, 「민간위탁 조례」와 그 시행규칙은 '수탁기관이 위탁 받은 사무를 다른 법인·단체·개인 등에게 다시 위탁하는 것'을 금지하고 있으며, 예외적으로 시장의 승인이 있는 경우 제3자에게 위탁이 가능하고, 위탁사무의 핵심적이지 않는 사무(시설 보수 및 청소 등)는 용역을 통해 수행할 수 있도록 규정하고 있으나, 청소년수련활동의 전부 또는 중요한 프로그램의 위탁은 법률로써 금지하고 있음.

※ 「청소년활동 진흥법」제39조(청소년수련활동의 위탁 제한) ① 청소년수련활동을 실시하는 자(청소년수련활동의 일부를 수탁 받은 자도 포함한다)가 청소년수련활동을 위탁하려는 경우에는 이 법 또는 다른 법률에 따라 신고·등록·인가·허가를 받은 법인·단체 및 개인에게만 위탁하여야 한다.

② 제1항에 따라 청소년수련활동을 위탁하는 경우에도 해당 청소년수련활동의 전부 또는 여성가족부령으로 정하는 중요 프로그램을 위탁하여서는 아니 된다.

※ 「청소년활동 진흥법 시행규칙」제15조의8(위탁 제한 중요 프로그램의 범위) 법 제39조제2항에서 "여성가족부령으로 정하는 중요 프로그램"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

1. 청소년수련활동의 명칭 및 구성 내용 등으로 볼 때 해당 활동을 대표하거나 활동의 주제가 되는 프로그램
2. 운영 시간이 전체 청소년수련활동 프로그램 운영 시간의 2분의 1 이상을 차지하는 프로그램(위탁하려는 프로그램이 둘 이상인 경우 각 프로그램 운영 시간을 모두 합한 시간이 전체 청소년수련활동 프로그램 운영 시간의 2분의 1 이상을 차지하는 경우 그 프로그램 모두를 말한다)

※ 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」제15조(수탁기관의 의무) ⑥ 수탁기관은 위탁받은 사무를 다른 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 다시 위탁할 수 없다. 다만, 위탁받은 사무의 일부에 대해 시장의 승인을 받은 경우에는 다시 위탁할 수 있다.

- 서울특별시(「서울특별시 민간위탁사무 예산·회계 및 인사·노무 운영 매뉴얼」)는 다시 위탁(제3자 위탁)과 용역을 구분하기 위해 양적기준과 질적기준을 제시하고 있고, 재위탁(제3자 위탁)과 용역을 명확히 구분하고, 사무위탁의 목적달성을 위한 직접적이며 핵심적인 사무를 용역으로 전환하는 경우와 사무의 전체과정을 용역으로 전환하는 경우는 다시위탁(제3자 위탁)으로 간주하고 있음.

※ 재위탁과 용역의 구분 기준

- 양적기준 : ① 용역개별금액이 사업 50%를 초과하는 경우
 ② 개별용역계약의 합계가 전체 위탁비의 50%를 초과하는 경우(용역계약금액이 전체 위탁비 금액의 50%를 초과하는 경우와 같이 대부분의 위탁업무가 용역으로 이루어질 경우 수탁기관의 책임하에 위탁업무를 수행한다고 보기 어려움)
- 질적기준(보조지표) : 해당 용역이 1회성으로 비경상적으로 발생한 경우 또는 단순지원사무 및 부수적인 사무가 명확한 경우

- 청소년센터는 다양한 사업(시설대관, 교육사업(영어, 수학, 논술, 요리, 바둑, 코딩, 피아노, 드럼 등), 목적사업(청소년 활동과 관련된 동아리, 교육(요리, 진로, 환경, 외국어 등) 진로 등), 생활체육사업(수영, 아쿠아로빅, 요가, 방송댄스, 필라테스 발레, 줌바, 무용, 헬스, 축구, 풋살, 농구 등), 보조금사업 등)을 추진하고 있고, 실제 프로그램을 진행하는 직원(센터장, 부장, 사무직, 무기계약직(시설관리) 등 제외)은 12~15명 내외라는 점, 다양한 전문가(수학, 무용, 음악 등)를 필요로 하는 프로그램을 운영한다는 점 등을 고려해볼 때, 대부분의 사업을 직원(정규직, 비정규직 등)이 아닌 전문 강사(단기근로자, 초단기근로자 등 포함)를 통해 운영하고 있고,
 - 인터넷 중독예방상담센터는 위탁사무의 핵심적인 업무인 상담사업을 30~40명의 전문상담사를 활용하여 추진하고 있는바, 청소년시설이 위탁사무를 수행하기 위해 추가인력을 고용하는 것이 아닌 조례나 시행규칙에서 금지한 재위탁(제3자 위탁)의 방식으로 추진하는 것으로 보여짐.

- 평생교육국은 청소년시설의 사업 추진방식이 다시위탁(제3자 위탁)인지 용역인지 명확한 구분을 하지 않을 뿐만 아니라, 이 부분에 대해 적극적인 개입(지도·점검 및 관리·감독)도 하지 않고 방관하는 것으로 보이며,
 - 평생교육국이 다시위탁(제3자 위탁)과 용역의 경계를 명확히 하지 않거나, 묵인 또는 용인을 지속하는 경우, 평생교육국이 청소년시설을 직영(평생교육국이 자격있는 자와 프로그램별, 사업별 위수탁계약 추진 등)하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것으로 보여짐.

14) 과도한 공모사업 수행

- 공모사업은 청소년시설의 서울특별시에 대한 재원의존도를 낮추는 한편 청소년시설의 다양한 활동을 지원할 수 있어, 국가 및 지방자치단체의 공모사업에 적극적으로 참여하고 있으며, 금번 민간위탁 동의대상 기관의 공모사업 수행 현황은 다음과 같음.

〈 민간위탁 동의 대상기관의 연도별 공모사업 현황 〉

시설명	평균	합계	2022	2021	2020
소계	74.3	223	74	75	74
금천청소년센터	9.7	29	7	12	10
목동청소년센터	11.0	33	9	13	11
중랑청소년센터	20.3	61	22	19	20
창동청소년센터	7.0	21	12	3	6
청소년미디어센터	13.3	40	13	15	12
청소년미래진로센터	5.7	17	6	5	6
창동청소년성문화센터	1.0	3	1	1	1
마포인터넷중독예방상담센터	5.3	16	4	6	6
학교밖청소년지원센터	0	0	0	0	0
동작청소년성문화센터	1.5	3	0	1	2

출처 : 평생교육국 제출자료

- 공모사업을 통해 청소년센터는 청소년활동의 다양성을 추구할 수 있다는 장점이 있으나, 수탁기관은 공모사업을 추진할 인력을 채용하지 않고, 기존의 직원을 활용하여, 공모사업에 포함된 인건비를 수익으로 처리할 수 있다는 장점도 활용하고 있는 것을 아는지 점검이 필요하다고 하겠음.

- 공모사업이 많을수록 사업 수행에 필요한 인력을 더 필요하게 되나, 다수의 공모사업을 추진하는 청소년시설의 현원은 증가하지 않고 있으며, 이는 기존 인력을 활용하여 공모사업을 추진하는 것을 의미하는바,
 - 수탁기관이 부족한 운영비를 확보하기 위해 공모사업을 추진하는 것은 아는지, 더 많은 수입을 기대하여 공모사업을 추진하는 것은 아는지 점검이 필요하다고 하겠음.

- 과도한 공모사업은 수탁법인의 성과로 연결되어 수탁법인에게는 도움이 될 것이나, 직원들에게는 과도한 업무가 부과되며, 서울특별시에게는 위탁사업에 활용해야 할 공간, 시간, 인력 등이 타 사업을 위해 사용되는 등 위탁사업 소홀 또는 피해로 이어지는바,
 - 평생교육국은 '위탁사업 우선'이라는 원칙을 정하고, 공실의 규모와 시간, 공모사업의 성질 등을 고려하여 공모사업에 응모하고, 공모사업 선정시 적정 규모의 인력을 채용하여 추진할 수 있도록 관리·감독을 강화해야 할 것으로 사료됨.

15) 청소년시설의 연간사업계획 미흡

- 청소년시설은 「청소년시설 운영 시행규칙」의 규정에도 불구하고, 청소년시설이 위치한 지역과 시설의 특성(지리적 특성, 사회·경제·교육 등의 환경, 인구변동, 다문화 추이, 청소년 참여도, 사회안전망 등), 환경 및 대상에 대한 양적·질적 분석도 누락하여 연간 사업계획을 수립하고 있음.

※ 「서울특별시 청소년시설 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙」 제37조 (사업계획의 수립) ① 운영자는 매년 11월말까지 다음 연도 사업계획을 수립하여 시장에게 제출하여야 한다.
② 운영자가 수립하는 사업계획은 시설의 규모, 지역여건 등을 감안하여 적정하게 수립하여야 한다.

- 코로나19로 인해 청소년시설이 환경변화에 대한 대응력이 매우 미흡하다는 결과를 여실히 드러내었으며, 코로나19로 인한 ‘사회적 거리두기’ 기간동안 정부·서울특별시·교육청 등의 정책에 대한 고려 없이, “할 수 있는 것만”, “달성하기 쉬운 것만”을 계획하고 시행하여, 거리두기 기간 동안 운영한 프로그램은 대동소이(온라인 썬방 프로그램 등)한 것으로 보이며,
 - 내용은 동일하나 프로그램명과 사업설명과 바꾸어 새로운 프로그램인 것처럼 보이게 하는 등 새로운 청소년의 요구를 사업에 반영하지 못하는 현상이 발생하고 있는 것으로 보이는바, 동일한 민간단체의 수탁이 반복될수록 청소년시설 설치의 효과는 저감될 것으로 사료됨.
- 청소년시설의 연간 사업계획은 해당 지역의 환경변화, 청소년들의 요구 파악, 청소년의 호응도 등으로 고려하여 수립·추진할 수 있도록 제도를 개선하는 등의 청소년시설과 평생교육국의 노력이 필요하다고 하겠음.

16) 평가지표의 개선 필요

- 평생교육국은 청소년시설 평가 영역을 운영기반, 사업활동, 만족도 관리 등으로 구분하고 20여개 평가지표를 두고 청소년시설을 평가하고 있음.

평가영역	평가항목	항목 배점	평가지표	평점 기준	최종 점수
1. 운영기반 (36점)	1.1 조직 및 인력운영	13	1.1.1. 조직 구성 및 인력운영 적정성	3	
			1.1.2. 근로여건 및 고용안정 노력	7	
			1.1.3. 직원교육 지원의 적극성	3	
	1.2 재정 구조 및 예산집행 효율성	17	1.2.1. 회계관리 적정성	10	
			1.2.2. 사업예산 집행 효율	7	
	1.3 자원운영 및 사회적 가치 기여	6	1.3.1. 사회적기여 등 위탁사무가치제고	2	
1.3.2. 문서 및 개인정보 관리			4		
2. 사업활동 (49점)	2.1. 운영전략 관리	8	2.1.1. 사업계획 및 성과목표의 적정성	5	
			2.1.2. 자체평가 및 환류	3	
	2.2 사업 활성화	23	2.2.1. 사업환경 변화에 대한 대응 노력	5	
			2.2.2. 지역 연계협력의 체계성	5	
			2.2.3. 사업 마케팅 및 홍보 노력	3	
			2.2.4. 단위 프로그램 관리의 체계성	5	
			2.2.5. 자체 동아리 운영의 활성화 수준	5	
	2.3. 사업 성과	18	2.3.1. 청소년지원 사업비 수준	3	
			2.3.2. 청소년 시설이용률	5	
			2.3.3. 청소년 프로그램 집행률	5	
2.3.4. 대외적 우수사례 성과 창출 수준			5		
3. 만족도관리 (15점)	3.1 만족도 관리	15	3.1.1. 만족도 조사	12	
			3.1.2. 만족도 제고 노력	3	
소 계				100	
4. 가-감점			A. 가점	2	
			B. 감점		
합 계					

- 민간위탁의 목적은 고비용·저효율 해소하고, 한정된 재원으로 높은 수준의 공공서비스를 제공하기 위한 것으로, 목적달성 여부를 평가하는 핵심은 효과성(목표달성 여부)와 효율성(목적달성 방법 또는 수단의 적정성) 등이며, 부수적 평가내용은 관리운영의 절차적 합법성(공공성 담보) 및 예산집행의 투명성, 공공서비스 개선을 위한 환류(피드백, 서비스의 개선, 보완 등) 시스템 등으로 볼 수 있을 것으로 사료됨.

- 평생교육국의 성과평가는 ‘시설 또는 조직 운영’ 또는 ‘관리의 투명성’ 등은 평가할 수 있는 것으로 보이나, 사업성과에 대한 평가는 매우 제한적으로, 평생교육국이 제출한 성과보고서로는 청소년시설의 사업효과를 추론하거나 상상할 수 밖에 없는데,
- 평가지표의 개선을 통해 효과성(의미있는 성과인지 여부), 효율성(목표달성을 위한 수단 선택의 적정성), 타당성(청소년의 문제해결을 위한 사업의 우선순위), 형평성(이용대상의 분류별, 분야별, 프로그램의 배치), 호응성(청소년들의 필요·선호·가치의 충족), 적합성(사회적 요구에 부합한 정책적 성과인지 여부) 등의 기준에서 청소년사업을 평가할 수 있도록 평생교육국의 노력이 요구된다고 하겠음.

17) 프로그램의 적정성 검증 필요

- 여성가족부는 2022년 말(코로나19 유행시기)부터 ‘청소년 이용률’은 실태만 파악하고 평가에는 미반영하고 있으나, 청소년시설의 청소년 이용률을 관리하기 위해 청소년 이용률을 최소 60%이상 유지(청소년수련시설 운영관리 지침)하도록 하고 있음.

〈 청소년 이용률 산정 기준 〉

- 이용률 산정기준
 - 전체이용자 대비 청소년이용률 관리
 - * 전체 이용자 수를 모수로 하여 9세 이상 24세 이하의 청소년이용자 수를 계산
 - * 청소년이용률 60%를 유지할 수 있도록 이용률 분포와 경향을 분석

출처 : 청소년수련시설 운영관리 지침(2022, 여성가족부) 59페이지 발췌

- 시립청소년시설은 청소년 이용률을 유지하기 위한 ‘사업체계를 구축’하고, 계획을 수립하고 있으나, ‘청소년 이용률’을 성과기준으로 삼기 위해서는 프로그램의 효율성과 효과성 등은 사전에 확보해야 하나, ‘시행 프로그램의 적정성 입증’은 생략되고 있음.

〈 2023년 여성가족부의 평가지표 개선사항 - 청소년이용률 미반영 〉

구분	2022년도	2023년도	비고
평가지표	<ul style="list-style-type: none"> ○ 코로나19로 운영을 하지 못한 현장상황을 고려하여 평가지표를 대폭 축소 또는 완화하고 청소년 이용률 등 일부 지표는 실태만 조사하고 평가 미반영 * 평가지표(안)에 대하여 피 평가시설에 대해 의견수렴 등을 거쳐 '21년 말 지표 확정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 코로나19로 운영을 하지 못한 현장상황을 고려하여 평가지표를 축소 또는 완화하고 '21년 평가지표를 일부 개선 * 평가지표(안)에 대하여 피 평가시설에 대해 의견수렴 등을 거쳐 '22년 말 지표 확정 	변경

출처 : 2023년 청소년사업 안내(여성가족부, 2023년2월)

- 청소년 프로그램의 평가 방법은 여러 가지가 있으며, 정부는 '양질의 프로그램 (공공성, 신뢰성, 실효성, 전문성 등 확보 프로그램 인증)'을 청소년에게 제공하기 위하여 '청소년수련활동인증제'를 운영하고 있으며, 금번 동의 대상시설이 운영하는 전체 프로그램 중 정부 인증 비율은 평균 3.3% 수준임.

〈 동의 대상별 '청소년수련활동 인증프로그램' 운영 내역 〉

2023.4.14.기준

시설명	프로그램 수			비고
	전체	인증	비율	
소개	641	22	3.3%	
금천청소년센터	91	4	4.4%	· 청소년센터는 총 95개 인증프로그램 운영 (구로 2, 노원 4, 금천 4, 강동 7, 중랑 9, 서대문 12, 은평 2, 화곡 4, 광진 2, 서울 8, 마포 8, 성북 2, 문래 3, 망우 7, 성동 3, 목동 6, 보라매 6, 창동 3, 수서 3) · 각 청소년센터 평균 5개의 인증프로그램 운영 · 강북·동대문청소년센터는 미운영
목동청소년센터	186	6	3.2%	
중랑청소년센터	114	9	7.9%	
창동청소년센터	104	3	2.9%	
청소년미디어센터	55	0	0.0%	타 시립특화시설 인증프로그램 운영
청소년미래진로센터	34	0	0.0%	타 시립미래진로센터는 인증프로그램 운영
창동청소년성문화센터	14	0	0.0%	타 시립성문화센터는 인증프로그램 운영
마포인터넷중독예방상담센터	23	0	0.0%	타 아이월센터는 인증프로그램 운영
학교밖청소년지원센터	20	0	0.0%	비교대상 없음
동작청소년성문화센터	19	0	0.0%	타 시립성문화센터는 인증프로그램 운영

출처 : 평생교육국 제출자료(2023년 프로그램 현황)

누리집(대한민국 공식 전자정부) 중 청소년활동정보서비스 '청소년' 중 활동인증프로그램 및 활동인증기관

- 청소년시설의 모든 프로그램을 정부의 인증을 받도록 하는 것은 수탁기관의 전문성, 창의성 또는 자율성 등을 훼손할 수 있어 신중한 접근이 필요하다고 보이나,
- 청소년시설 중 청소년센터에서 발생하고 있는 보습학원화, 문화센터화, 스포츠클럽화 등 청소년시설의 기능 변형 및 무분별한 수익사업 확대를 방지하고, 청소년시설이 운영하는 프로그램의 적정성 평가를 위해 평생교육국의 다양한 시도가 요구되는 시점이라고 보여짐.

※ 청소년수련활동인증제(여성가족부, '청소년수련활동인증제 인증신청 매뉴얼' 발체)

- 정의 : 「청소년활동진흥법」 제35조에 따라 다양한 청소년활동에 '수련활동이 갖는 일정기준 이상의 형식적 요건과 질적 특성을 갖춘 청소년활동이 정당한 절차로 성립되었음을 공적기관에 의해 증명하는 제도'
- 목적
 - ① 청소년이 안전하고 유익한 활동을 선택하여 참여할 수 있도록 양질의 프로그램 제공
 - ② 청소년에게 안전하고 질적 수준이 담보된 다양한 청소년활동 정보 제공
 - ③ 활동내용을 국가가 기록·유지·관리 및 자기계발과 진로모색에 활용하도록 자료 제공
 - ④ 청소년활동 선택의 장을 조성하고 청소년활동 전반에 대한 국민적 신뢰 확보
- 인증대상 : 참가하는 청소년 인원이 일정 규모(150명) 이상이거나, 위험도가 높은 청소년수련활동

18) 한 법인의 다수수탁 문제

- 평생교육국의 민간위탁은 총 63개소(개관준비 중인 양천음악창작센터 제외)이며, 이중 평생교육시설(2개소)를 제외하면 민간에 위탁한 청소년시설은 총 61개소로, 30개의 청소년단체가 수탁하고 있고, 6개의 청소년단체가 3개 이상의 청소년시설을 수탁운영하고 있음.

〈 청소년단체별 시립시설 위탁현황 〉

(단위:개소)

수탁기관명	위탁시설수	수탁기관명	위탁시설수
(사)국제아동인권센터	1	(재)서울가톨릭청소년회	2
(사)삼동청소년회	1	(재)서울기독교청년회유지재단	4
(사)인터넷꿈희망터	3	(재)푸른나무재단	3
(사)탁틴내일	2	(재)한국기독교청년회전국연맹유지재단	1
(사)한국스카우트연맹	2	(재)한국천주교살레시오회	4
(사)한국청소년세상	1	(학)광운학원광운대학교	6
(사)한국청소년연맹	7	(학)명지학원(명지전문대학)	3
(사)한국청소년육성회	2	(학)삼육학원삼육대학교	1
(사)한국청소년재단	1	(학)서경대학교	1
(사)한국청소년지원네트워크	1	(학)연세대학교	1
(사)행복창조	1	(학)충신대학교	1
(사)홍사단	4	(학)한국그리스도의교회학원강서대학교	1
(사)복엔젤스헤이븐	1	대한성공회서울교구사회복지재단	2
(재)대산문화재단	1	성동구	1
(재)대한불교조계종유지재단	1	좋은세상을만드는 사람들	1

- 6개의 청소년단체가 수탁한 시설은 총 34개소로, 전체 청소년시설의 55.7% 규모이며, 인력의 규모는 57.8% 수준이고, 전체 민간위탁금의 53.0%를 차지하고 있고, 그 내역은 다음과 같음.

〈3개 이상 청소년시설 수탁기관 현황〉

(단위:개소,명,천원)

	위탁시설수		고용인력수		민간위탁금	
	개소	비율	명	비율	금액	비율
청소년시설 전체	61	100.0%	1,236	100.0%	51,119,006	100.0%
6개 청소년시설 합계	34	55.7%	714	57.8%	27,079,844	53.0%
(사)인터넷꿈희망터	3	4.9%	24	1.9%	1,424,487	2.8%
(사)한국청소년연맹	7	11.5%	157	12.7%	5,998,768	11.7%
(사)홍사단	4	6.6%	69	5.6%	2,738,096	5.4%
(재)서울기독교청년회유지재단	4	6.6%	72	5.8%	2,291,019	4.5%
(재)푸른나무재단	3	4.9%	110	8.9%	3,122,821	6.1%
(재)한국천주교살레시오회	4	6.6%	57	4.6%	4,731,261	9.3%
(학)광운학원광운대학교	6	9.8%	143	11.6%	4,772,496	9.3%
(학)명지학원(명지전문대학)	3	4.9%	82	6.6%	2,000,896	3.9%

<3개이상 청소년시설 수탁기관별 청소년시설 내역>

(2023년1월기준)

수탁법인/시설명	직원수	위탁기간	민간위탁금
(사) 한국청소년연맹			
동대문청소년센터	25	2021.7.1.~2024.6.30	760,000
중랑청소년센터	33	2021.7.1.~2023.6.30	1,289,800
구로청소년센터	28	2023.1.1~2025.12.31	712,500
강동청소년센터	26	2022.7.1~2025.6.30	1,117,300
청소년활동진흥센터	14	2022.1.1~2023.12.31	1,021,612
하이서울유스호스텔	17	2020.7.1~2023.6.30	수익시설
금천단기쉼터	14	2023.1.1~2024.12.31	1,097,556
(학) 광운학원 광운대학교			
성북청소년센터	36	2020.7.1~2023.6.30	819,900
강북청소년센터	45	2021.7.1~2024.6.30	760,000
창동청소년센터	25	2021.7.1~2023.6.30	850,800
노원청소년미래진로센터	22	2022.1.1~2023.12.31	1,431,899
강북인터넷중독예방상담센터	10	2022.4.1~2024.12.31	663,097
창동청소년성문화센터	5	2021.7.1.~2023.6.30	246,800
(사) 홍사단			
광진청소년센터	29	2020.7.1~2023.6.30	900,000
화곡청소년센터	25	2022.1.1~2023.12.31	928,200
광진인터넷중독예방상담센터	10	2021.7.1~2023.6.30	663,096
광진청소년성문화센터	5	2020.7.1~2023.6.30	246,800
(재) 서울기독교청년회유지재단			
망우청소년센터	48	2021.1.1~2023.12.31	745,000
용산일시쉼터	9	2023.1.1~2024.12.31	610,578
서북이동쉼터	8	2023.1.1~2024.12.31	467,851
서남이동쉼터	7	2023.1.1~2024.12.31	467,590
(재) 한국천주교살레시오회			
드림센터	29	2022.7.1~2025.6.30	1,740,414
드림일시쉼터	10	2022.7.1~2025.6.30	559,830
드림청소년성문화센터	5	2022.7.1~2025.6.30	246,800
학교밖청소년지원센터	13	2021.7.1~2023.6.30	2,184,217
(학) 명지학원(명지전문대학)			
마포청소년센터	32	2022.1.1~2023.12.31	685,000
문래청소년센터	40	2022.1.1~2023.12.31	652,800
마포인터넷중독예방상담센터	10	2021.7.1~2023.6.30	663,096
(사) 인터넷꿈희망터			
동북이동쉼터	8	2023.1.1~2024.12.31	473,265
동남이동쉼터	8	2023.1.1~2024.12.31	469,491
청소년자립지원관	8	2022.12.26~2024.12.25	481,731

- 위와 같은 다수수탁 또는 청소년시설을 특정 청소년단체가 독과점하게 되면 다음과 같은 문제가 발생할 수 있음.
 - 첫째, 청소년단체가 경쟁 없이 독점적인 지위를 유지하게 되면, 노력없이 수익을 올릴 수 있는 상황이 발생하며, 이에 따라 청소년단체는 서비스 품질을 저하시키거나, 더 이상 혁신적인 서비스나 발전을 추구하지 않을 가능성이 있어, 공공시설 운영의 효율성이 저하될 것으로 사료됨.
 - 둘째, 특정 청소년단체가 다수의 청소년시설을 민간위탁하고 있는 경우, 특정 청소년단체에 대한 의존도가 높아져 평생교육국은 청소년단체의 요구를 충족시키기 위해 재원을 지출할 가능성이 높아지며, 공공의 이익을 저해할 것으로 보여짐.
 - 셋째, 독과점 상태에 있는 청소년단체는 새로운 청소년단체들이 진입하기 어렵게 만들고, 신규 청소년단체들은 수탁기회조차 사라지게 되며, 이는 혁신이 없어지고, 효율성의 저감을 초래할 것으로 보여짐.
- 위와 같은 문제 해결을 위해서 청소년시설의 운영을 위탁하는 과정에서 경쟁력 확보를 위한 강력한 규제 또는 대책이 요구되며, 특정 청소년단체의 독과점을 방지하기 위해서는 경쟁력 있는 민간단체들의 진입을 촉진하는 제도적 조치가 필요하다고 보이며, 민간의 경쟁과 다수수탁의 제한을 통해 청소년시설 운영의 효율성을 높이고, 공공의 이익을 보호할 수 있다고 사료됨.

다. 동의안별 세부검토

- 본 동의안은 ‘사단법인 한국청소년연맹’에 위탁하여 운영 중인 시립중랑 청소년센터(이하 ‘중랑청소년센터’)의 위탁기간이 2023년 6월 30일 만료될 예정으로, 향후 3년간(2023.7.~2026.6.) 공모를 통하여 재위탁하기 위하여 서울특별시의회의 동의를 얻으려는 것임.

〈 시립중랑청소년센터 민간위탁 동의안의 개요 〉

- 위탁사무명 : 시립금천청소년센터 운영
- 위탁 사무 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 청소년 지원사업
 - 청소년센터 관리·운영(시설물, 장비 등 포함)
 - 그 밖에 청소년센터 운영을 위하여 필요한 사항 등
- 소재지 : 서울특별시 중랑구 용마산로 217
- 개관일자 : 1999.10.30
- 시설규모 : 부지 7,347㎡, 건물 12,453.21㎡(지하 2층, 지상 3층)
- 주요시설 : 프로그램실, 똑딱이창의공작소, 헬스장, 골프교실, 강당 등
- 이용대상 : 청소년 및 시민
- 민간위탁기간: 3년(2023.7.1.~2026.6.30.)
- 수탁자 선정방식 : 재위탁 공모
- 소요예산 및 산출근거
 - 소요예산 : 2,807백만원(2023년)
 - 산출근거 : 인건비 1,347백만원, 운영비 297백만원, 사업비 951백만원, 사업외 지출 및 기타 212백만원
- 민간위탁운영평가위원회 심의결과 : 적정

- 중랑청소년센터는 1999년 개관부터 현재까지 24년간 사단법인 한국 청소년연맹(이하 ‘청소년연맹’)에서 수탁했으며, 본관과 신관 2개의 건물로 구성되고, 33명이 28억원의 예산으로 114개의 프로그램(5개 분야, 18개 사업, 114개 프로그램)을 운영하고 있음.

〈 “시립중랑청소년센터”의 공간 사용·활용 현황 〉

(단위: m²)

층	사용/활용현황	면적
본관		2179.78
4층	동고동락, 골프교실, 휴게실, 사무실, 똑딱이스튜디오, 기타	497.57
3층	중랑구청소년상담복지센터, 상담교육실, 고드림학교, 관장실, 비품실,	411.8
2층	강당, 안내데스크/문화공간	544.78
1층	짱실, 똑딱이 창의공작소, 식당, 기타	725.63
신관		1802.98
4층	무한지대 1, 마루, 가람, 아라	396.99
3층	다감존 1, 무지존, 모임터, 사랑터,	395.82
2층	헬스존/강사실, 샤워실/탈의실, 기타	513.37
1층	똑딱이 창의공작소, 기타	496.8

〈 “시립중랑청소년센터”의 재위탁·재계약 추진경위 〉

- 1999.7.1.~2002.6.30. : 1차 [(사)한국청소년연맹]
- 2002.7.1.~2005.6.30. : 2차 재위탁[(사)한국청소년연맹]
- 2005.7.1.~2008.6.30. : 3차 재위탁 [(사)한국청소년연맹]
- 2008.7.1.~2011.6.30. : 4차 재위탁 [(사)한국청소년연맹]
- 2011.7.1.~2013.6.30. : 5차 재계약 [(사)한국청소년연맹]
- 2013.7.1.~2016.6.30. : 6차 재위탁 [(사)한국청소년연맹]
- 2016.7.1.~2018.6.30. : 7차 재계약 [(사)한국청소년연맹]
- 2018.7.1.~2021.6.30. : 8차 재위탁 [(사)한국청소년연맹]
- 2021.7.1.~2023.6.30. : 9차 재계약 [(사)한국청소년연맹]

〈 최근 3년간 “시립중랑청소년센터”의 정산 결과 〉

(단위:천원)

연도	예산액	집행액	집행잔액	집행률
2022	2,738,975	2,460,810	278,165	89.8%
2021	2,592,304	2,261,878	330,426	87.3%
2020	3,017,514	2,713,495	304,019	89.9%

- 중랑청소년센터는 청소년 수련활동, 진로·직업 체험활동, 방과 후 활동 등 청소년 프로그램을 개발·운영하고 있으며, 지역 청소년들의 활동진흥을 위해 안정적 전문적 운영 필요성을 이유로 민간위탁하려는 것으로 보임.
- 중랑청소년센터는 지원형 청소년시설로 수영장이 없으며, 자립형 청소년 시설에 비해 비교적 청소년활동에 집중된 사업계획을 수립하여 성인의 이용률이 낮고, 청소년의 이용율은 높은 수준을 유지할 수 있는 반면, 수익사업의 부재로 인해 시설운영비를 확보하기 위해 자립형 보다 많은 공모사업에 집중하는 현상이 발생하고 있음.

〈 청소년센터의 지원형/자립형 구분 〉

- 구분기준 : 수익사업 시설의 유무 (수영장 유무 등)
- 청소년센터의 유형별(지원형, 자립형) 분류
 - 자립형시설 (14개소, 수영장이 있는 청소년센터)
 - 문래청소년센터, 목동청소년센터, 수서청소년센터, 노원청소년센터, 강북청소년센터, 구로청소년센터, 성북청소년센터, 마포청소년센터, 은평청소년센터, 성동청소년센터, 금천청소년센터, 망우청소년센터, 동대문청소년센터, 서대문청소년센터
 - 지원형시설 (7개소, 수영장이 없는 청소년센터)
 - 서울청소년센터, 강동청소년센터, 중랑청소년센터, 창동청소년센터, 광진청소년센터, 화곡청소년센터, 보라매청소년센터

〈 2023년 “시립중랑청소년센터”의 사업계획서 요약 〉

(단위:천원)

분야 / 사업명		사업		분야	
		계획인원	비율	계획인원	비율
총 계		303,086	100.0%	303,086	100.0%
교육문화	문화강좌	11,616	3.8%	11,616	3.8%
생활체육	생활체육	2,170	0.7%	2,170	0.7%
청소년	학교연계	84,400	27.8%	267,811	88.4%
	청소년동아리	4,230	1.4%		
	MAKER	1,345	0.4%		
	F.A.M	14,410	4.8%		
	ECO	2,150	0.7%		
	G.Y.M	16,000	5.3%		
	진로사업	51,664	17.0%		
	참여인권사업	2,675	0.9%		
	특성화사업	45,325	15.0%		
	인성사업	3,672	1.2%		
	대안교육	40,440	13.3%		
마을사업	1,500	0.5%			
상담	상담사업	3,600	1.2%	3,600	1.2%
기타	홍보사업	15,925	5.3%	17,889	5.9%
	지도력향상	664	0.2%		
	시설운영	1,300	0.4%		

〈 시립중랑청소년센터의 연도별 공모사업 현황 〉

시설명	평균	합계	2022	2021	2020
중랑청소년센터	20.3	61	22	19	20

출처 : 평생교육국 제출자료

- 공모사업이 많아질수록 더 많은 인력이 필요하게 되며, 목적사업을 수행할 인력 외 비정규직을 확충해야 하나, 중랑청소년센터는 정원의 한계로 인해 정규직은 과소하게 줄이고 비정규직을 과다하게 늘리는 기형적인 인력구조를 보이고 있어, 인적 안정성 더 나아가 서비스 공급의 안정성을 확보하고 있는지 점검이 필요하다고 하겠음.

〈 “시립중랑청소년센터” 인력 현황 〉

(단위:명)

구분	총계	정규직										비정규직		
		소계	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	기능	고용	소계	계약	기타
정원	32	32	1	1	1	3	5	11	6	4	-	-	-	0
현원	33	19	1	1	1	2	2	8	1	1	2	14	14	0

- 한편, 공모사업을 수행하기 위해 추가적인 인력채용 없이 기존 인력을 활용하는 것은 인건비 중복 또는 서울특별시의 위탁사무의 축소를 의미하는바, 수탁기관이 위탁사업을 수행할 적절한 인력을 유지할 수 있도록 평생교육국의 지도·점검이 필요하다고 하겠음.
- 중랑청소년센터를 포함한 총 7개의 시립시설을 위탁하고 있는 청소년연맹은 청소년 관련 분야에서 매우 유능한 단체이거나, ‘다수·장기수탁’이라는 실적을 활용하여 청소년시설 민간위탁 시장에서 독점 또는 과점을 확대하는 청소년 단체 등으로 볼 수도 있어, 이를 관리·감독해야 할 평생교육국은 장기 및 다수수탁을 방관하고 있으며,
 - 비경쟁적 구조 속에서 소수의 거대 청소년단체들의 장기·다수 위탁이 지속·반복하면 지방의 소도시들과 같이(수탁단체가 없어 수의계약과 유사한 형식으로 수탁기관을 선정 후 반복) 독과점 발생 후 고비용·저효율·비능률 등이 발생할 수 있으며, 해를 거듭할수록 청소년들의 피해는 커질 것으로 사료됨.

〈 사단법인 한국청소년연맹이 수탁한 시립청소년시설 현황 〉

연번	수탁사무(시설)명	수탁기간	위탁자
1	시립금천청소년단기쉼터	25년 (1998.03.01. ~ 2024.12.31.)	서울특별시
2	시립청소년활동진흥센터	24년 (1999.04.01. ~ 2023.12.31.)	서울특별시
3	시립중랑청소년센터	24년 (1999.09.01. ~ 2023.06.30.)	서울특별시
4	시립하이서울유스호스텔	12년 (2011.03.01. ~ 2023.06.30.)	서울특별시
5	시립동대문청소년센터	12년 (2011.09.01. ~ 2024.06.30.)	서울특별시
6	시립강동청소년센터	12년 (2011.11.07. ~ 2025.06.30.)	서울특별시
7	시립구로청소년센터	5년 (2018.02.23. ~ 2025.12.31.)	서울특별시

- 민간위탁 시장의 독과점은 신규 청소년단체의 참여를 제약하는 진입장벽으로 작용하게 되고, 이로 인한 독과점의 확대는 시민의 피해(공공서비스의 양적·질적 하락 등)로 이어지는바, 독과점을 방지하기 위해 신규 청소년단체들이 자유롭게 시장에 진입할 수 있는 여건을 제공하고, 경쟁 청소년단체를 발굴할 수 있는 제도 마련이 시급하다고 하겠음.
- 특정 청소년단체의 장기수탁과 다수수탁이 반복·지속될 때, 수탁기관과 담당공무원 간 관계는 사무관계를 넘어 인간관계가 형성될 수 있으며, 이로 인해 제대로 지휘·감독 또는 지도·점검이 불가능해지고
 - 더 나아가 청소년단체는 스스로의 이익을 위해 인간관계를 이용한 로비를 시도하고, 공공기관은 특정 청소년단체를 보호하고 협력하는 상황(포획이론, capture theory)이 발생하여 결국 공익성과 공공성이 사라지고, 청소년단체의 이익만이 존재할 수도 있는바, 장기·다수 수탁에 대한 주의가 요망된다고 하겠으며, 이에 대한 대책 마련도 필요할 것으로 사료됨.

※ 포획이론 capture theory

- 규제에 한계에 관한 이론(George Stigler, 1911~1991)으로, 규제자(정부)가 피규제자인 기업을 제대로 규제하지 못하고 오히려 피규제자에게 도움이 되는 방향으로 정책을 시행하게 되는 정부 실패의 한 현상을 말함.
- 포획이론에서 포획을 당하는 주체는 규제자이고, 포획하는 주체는 피규제자이다. 피규제기관은 자신의 이익을 위해 규제기관에 로비를 하여, 규제기관은 피규제자를 보호하고 그들과 협력하는 곳으로 바뀌게되며, 이로 인해 시민 또는 개인의 이익은 결국 무시되고 현상.

라. 종합검토

- 결론적으로 민간위탁은 행정조직의 무분별한 확대를 방지하고, 행정의 비전문성 및 저효율을 개선하기 위한 것으로, 청소년시설의 활성화를 위해 민간위탁은 필요하다고 보이며, 다만, 코로나로 침체된 청소년시설의 이용 활성화를 위해 청소년의 욕구·흥미 등을 반영한 프로그램 다양화 방안 마련도 필요하다고 사료됨.
- 수탁기관이 전문성과 효율성을 발휘할 수 있는 여건이 못 갖춰졌거나, 부실한 관리·감독으로 제 기능을 수행하지 못할 경우, 민간위탁은 오히려 비효율적일 수 있는바, 평생교육국은 민간위탁의 목적을 달성할 수 있도록 행·재정적 지원과 함께 철저한 관리·감독이 요구된다고 하겠음.
- 전문가 주의, 행정 편의주의, 무분별한 전례답습 등에 사로잡혀 청소년시설의 공공성 뿐만 아니라 민간위탁의 장점도 사라질 위기에 놓여 있는 것으로 보여, 민간위탁이 청소년활동을 진흥하는데 가장 효율적인 방법인지 재점검할 필요가 있다고 하겠으며,
 - 장기수탁 및 다수수탁 등의 폐해로 인해 민간위탁 시장은 소수의 대형 청소년단체가 좌지우지하거나, 위탁기관과 수탁기관의 관계가 주객전도되어 시립시설이 수탁기관의 수익시설로 전락할 위기에 놓인 것은 아닌지, 민간 위탁 시장의 활성화, 관리·감독의 강화 등 청소년시설을 정상화할 필요가 있는 것은 아닌지 살펴보아야 할 것으로 사료됨.
- 그 외 청소년활동의 안전, 계약이행(위탁사무의 미이행), 정보공개 및 홍보 부족의 문제에 대해서도 적극적인 대응이 요구된다고 하겠음.

5. 질의 및 답변요지 : 생략.

6. 토론요지 : 없음.

7. 심사결과 : 원안 가결(재석위원 5명, 전원찬성).

8. 소수의견의 요지 : 없음.

9. 기타 필요한 사항 : 없음.

시립중랑청소년센터 민간위탁 동의안

의안 번호	678
----------	-----

제출년월일 : 2023년 3월 29일

제출자 : 서울특별시

1. 제안이유

- 가. 「청소년 기본법」 제18조 및 「청소년활동 진흥법」 제11조에 의하여 설치·운영되고 있는 청소년시설인 시립중랑청소년센터의 위탁기간이 2023. 6. 30. 만료 예정에 따라,
- 나. 청소년 사업 관련 법인의 전문성과 노하우를 활용하여 다양한 청소년 활동 프로그램 개발·운영, 이용자의 만족도 제고 등 안정적이고 효율적인 청소년센터 운영을 도모하기 위해 민간위탁을 추진하고자, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3에 의거 서울특별시의회의 동의를 받고자 함.

2. 주요내용

- 가. 위탁사무명 : 시립중랑청소년센터 운영
- 나. 민간위탁 추진근거 및 추진 필요성
- 민간위탁 추진근거
 - 청소년 기본법 제18조(청소년시설의 설치·운영)
 - 청소년활동 진흥법 제16조(수련시설 운영의 위탁)
 - 공유재산 및 물품관리법 제27조(행정재산의 관리위탁)
 - 서울특별시 청소년시설 설치 및 운영에 관한 조례 제10조(권한의 위임 또는 위탁)
 - 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제4조(민간위탁 사무의 기준), 제6조(민간위탁 사무내용), 제8조(수탁기관 선정), 제11조(협약체결 등)

○ 추진의 필요성

- 시립중랑청소년센터는 청소년활동 진흥법상 청소년수련활동을 주요 기능으로 하는 시설로,
- 진로직업·창의적 체험활동 등 청소년센터를 이용한 학교연계 수업과 방과 후 활동 등 청소년에 대한 높은 이해와 지식을 바탕으로 청소년 요구에의 적절한 대응과 다양한 프로그램 개발·운영을 통해 청소년에게 질 높은 서비스 제공이 요구되고 있음
- 또한 청소년 기본법은 지방자치단체가 민간의 전문성과 효율성을 활용할 수 있도록 청소년단체에 민간위탁을 할 수 있는 근거규정을 마련하고 있음.
- 따라서 시설을 효율적으로 운영하면서 청소년의 눈높이에 맞는 프로그램을 개발·운영할 수 있고, 청소년 관련 전문적인 지식이 풍부하며 현장 경험이 많은 청소년단체에 위탁하여 운영하는 것이 적절하다고 판단됨.

다. 위탁 사무 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 청소년 지원사업
- 청소년센터 관리·운영(시설물, 장비 등 포함)
- 그 밖에 청소년센터 운영을 위하여 필요한 사항 등

라. 위탁시설 개요

- 소재지 : 서울특별시 중랑구 용마산로217
- 개관일자 : 1999.10.30
- 시설규모 : 부지 7,347㎡, 건물 12,453.21㎡(지하 2층, 지상 3층)
- 주요시설 : 프로그램실, 똑딱이창의공작소, 헬스장, 골프교실, 강당 등
- 이용대상 : 청소년 및 시민
- 위치도



마. 민간위탁기간: 3년(2023.7.1. ~ 2026.6.30.)

바. 수탁자 선정방식 : 재위탁 공모

사. 소요예산 및 산출근거

- 소요예산 : 2,807백만원('23년)
- 산출근거
 - 인건비 1,347백만원, 운영비 297백만원, 사업비 951백만원, 사업외지출 및 기타 212백만원

아. 민간위탁운영평가위원회 심의결과 : 적정

3. 참고사항

가. 관계법령

○ 청소년 기본법 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.

○ 청소년활동 진흥법 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.

○ 공유재산 및 물품관리법 제27조(행정재산의 관리위탁)

- ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 외의 자에게 그 재산의 관리를 위탁(이하 "관리위탁"이라 한다)할 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), 제6조(민간위탁 사무내용), 제8조(수탁기관 선정), 제11조(협약체결 등)

- 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
- 제6조(민간위탁 사무내용) 제4조에 따라 민간에 위탁할 수 있는 사무는 다음 각 호와 같다.
1. 노인·장애인·여성·청소년·노숙인 등 복지시설의 운영에 관한 사무
- 제8조(수탁기관의 선정) ① 수탁기관의 선정은 공개모집을 원칙으로 하며, 시장은 수탁기관 선정을 위한 공고시에 선정기준 및 배점 등을 공개하여야 한다.
- 제11조(협약체결 등) ① 시장은 사무를 위탁할 경우 수탁기관과 다음 각 호의 내용이 포함된 위탁협약을 체결하여야 한다.
1. 수탁기관의 성명 및 주소
 2. 위탁기간
 3. 위탁사무 및 그 내용
 4. 시설의 안전관리에 관한 사항
 5. 노동자에 대한 고용·노동조건 개선노력
 6. 지도·점검, 종합성과평가 등에 관한 사항
 7. 그밖에 위탁사무의 수행을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항

※ 작성자 : 청소년정책과 청소년시설팀 김유진(☎2133-4121)