

서울특별시 목동실내빙상장 관리·운영
민간위탁동의안
검 토 보 고 서

1. 회부경위

- 의안번호 : 제602호
- 제 출 자 : 서울특별시장
- 제출일자 : 2019년 3월 29일
- 회부일자 : 2019년 4월 3일

2. 제안이유

- 가. 목동실내빙상장은 국내 최초 국제규격의 빙상장으로 건립되어 빙상인구의 저변확대 및 우수선수 육성, 국제대회 유치, 시민의 체력증진과 여가 활용의 시설로 사용되고 있으며, 목동실내빙상장 시설관리 및 운영의 전문화를 통한 서비스 수준 제고를 위해 전문단체(서울시 체육회)에 위탁하여 운영해 오고 있는바,
- 나. 2019년 6월말로 민간위탁 계약을 조기해지하고, 8회차 민간위탁을 추진할 예정으로, 조례 공포 후 최초로 도래하는 재위탁시 의회의 동의를 받도록 규정된 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 부칙 6567호에 따라 목동실내빙상장 관리·운영 사무의 민간위탁에 대하여 의회의 동의를 받고자 함.

※ 목동실내빙상장 관리·운영 사무의 민간위탁 추진현황

위탁기간		수탁기관	연간 위탁료(천원) ※평균	계약방법
1기 (3년)	1999.12.01. ~ 2002.12.31.	(재)한국동계스포츠센터	467,000	수의계약
2기 (3년)	2003.01.01. ~ 2005.12.31.	(재)한국동계스포츠센터	510,676	재계약
3기 (3년)	2006.01.01. ~ 2008.12.31.	(재)한국동계스포츠센터	533,076	재계약
4기 (3년)	2009.01.01. ~ 2011.12.31.	(재)한국동계스포츠센터	564,000	재계약
5기 (2년)	2012.01.01. ~ 2013.12.31.	(재)한국동계스포츠센터	612,383	재계약
6기 (3년)	2014.01.01. ~ 2016.12.31.	(재)한국동계스포츠센터	1,072,325	재계약
7기 (2.5년)	2017.01.01. ~ 2019.06.30.	서울특별시체육회	716,257	공개모집

3. 주요내용

가. 사업개요

- 사업명 : 서울시 목동실내빙상장 관리·운영 사무 위탁
- 위치 : 서울특별시 양천구 안양천로 939
- 시설현황

시설명	준공일	경기장 면적	건축총면적	좌석수	최대 수용인원
목동실내빙상장	'89.10.31	6,018㎡	14,700㎡	5,000	7,000

- 위탁기간 : 3년 예정('19.7.01 ~ '22.6.30)
- 위탁유형 : 수익창출형 위탁(시설 사용료 부과)
- 수탁기관 선정방법 : 공개경쟁입찰

나. 민간위탁 추진근거

- 민간위탁 체육시설 위·수탁협약 해지 검토 보고 (운영기획과 - 878호(2019.1.22.)
 ※ 목동실내빙상장 관리·운영 위·수탁협약 조기 해지 요청(서울시체육회 292호 (2019.1.18))
- 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제9조(체육시설의 위탁운영)

- 「서울특별시립체육시설의 설치 및 운영에 관한 조례」 제16조(운영의 위탁)
- 「제8기 민간위탁 체육시설 목동실내빙상장」 수탁기관 재선정 추진 계획('19. 1. 30)
- '19. 4. : 민간위탁 종합성과평가(적정, 조직담당관)

다. 민간위탁 추진 필요성

- 목동실내빙상장은 빙상인구의 저변확대, 우수선수 육성, 시민체력증진 및 시민들의 건전한 여가생활을 위한 대표적인 동계체육·문화공간으로,
- 공공체육시설의 효율적 관리를 통한 운영활성화 및 체육진흥 도모를 위하여 전문성을 갖춘 기관에서 위탁 수행하는 것이 타당하다고 판단되어 민간위탁을 계속적으로 추진하고자 함

라. 주요 위탁사무 : 목동실내빙상장 시설관리 및 운영 전반

- 경기장 사용허가, 질서계도, 매·수표, 청소 등 운영 등
- 매점 등 승인된 재임대시설 관리·운영
- 시설·장비·비품에 대한 안전점검 및 유지관리
- 목동실내빙상장과 관련된 기기운전
- 다양한 서비스 제공 및 운영개선을 통한 시민만족도 증대 추진
- 기타 공공체육시설의 목적에 반하지 않는 필요한 수익사업

4. 참고사항

가. 관계법령

○ 공유재산 및 물품관리법 제27조 및 동법 시행령 제19조

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.

제19조(관리위탁 행정재산의 수탁 자격 및 기간) ① 법 제27조 제1항에 따라 행정재산을 관리위탁할 때 해당 행정재산의 관리를 위하여 특별한 기술과 능력이 필요한 경우에는 그 기술과 능력을 갖추는 등 해당 행정재산을 관리하기에 적합한 자에게 관리위탁을 하여야 한다.

○ 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 제9조

제9조(체육시설의 위탁 운영) 국가나 지방자치단체는 제5조 제1항 및 제6조에 따른 체육시설과 제7조 제1항에 따른 직장체육시설 중 국가나 지방자치단체가 설치한 체육시설의 전문적 관리와 이용을 촉진하기 위하여 필요하면 그 체육시설의 운영과 관리를 개인이나 단체에 위탁할 수 있다.

○ 서울특별시립체육시설의 설치 및 운영에 관한 조례 제16조

제16조(운영의 위탁) ① 시장은 필요하다고 인정할 때에는 체육시설의 운영과 관련되는 사무(제23조제1항의 각 호의 사무를 말한다) 중 그 일부 또는 전부를 체육진흥에 이바지할 수 있는 법인·단체 또는 개인에게 위탁할 수 있다.

○ 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제4조

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.

나. 예산조치 : 해당사항 없음

다. 합 의 : 해당사항 없음

라. 기 타 : 해당사항 없음

5. 검토의견

가. 동의안 개요

- 본 동의안은 목동실내빙상장의 시설관리 및 운영의 전문화를 통한 서비스 수준 제고를 위해 민간위탁하여 운영해 오다가 2019년 6월 말로 민간위탁 계약이 조기해지 됨에 따라

「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3(의회동의 및 보고)와 같은 조례 부칙 제6567호 제2조(의회동의 절차의 특례)에 따라 8회 차 민간위탁을 추진하기 전 우리 위원회의 동의를 받고자 제출된 안건임.

< 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 >

제4조의3(의회동의 및 보고) ① 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우에는 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)의 동의를 받아야 한다. ② 재위탁 또는 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.

< 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 부칙 <제6567호> >

제2조(의회동의 절차의 특례) 의회의 동의를 받지 않은 사무의 경우 제4조의3제2항 단서에도 불구하고 하고 조례 공포 후 최초로 도래하는 재위탁 또는 재계약시에 의회의 동의를 받아야한다.

나. 목동실내빙상장 관리·운영 사무의 민간위탁 추진 현황

- 서울특별시립체육시설인 목동실내빙상장은 「서울특별시립체육시설의 설치 및 운영에 관한 조례」 제16조제2항제3호를 근거로 필요하다고 인정된 때 법인·단체 또는 개인에게 관리·운영 사무를 위탁할 수 있음.

목동실내빙상장은 1989년 12월 개장 이후 최초 10년은 (재)한국 동계스포츠센터에서 무상으로 위탁받아 운영하였으며 그 후 평균 약 6억 원 수준의 위탁료를 지불하며 운영하였음.

이후 2017년 1월부터 서울시체육회에서 위탁 운영하고 있으며 협약에 의한 위·수탁기간은 2019년 12월 31일까지였으나

'18년 7월 소장의 채용비리 의혹 및 소장의 갑질 등(CCTV를 통한 근로 감시 및 폭언, 음료수 강매 등) 여러 차례 부정적인 언론보도로 사회적 물의를 일으킨 바, “서울특별시 목동실내빙상장 관리·운영 사무 위·수탁 협약서” 제20조(협약의 해제 또는 해지)에 따라 6개월 조기 해지 하도록 합의함 ('18.1.28).

<서울특별시 목동실내빙상장 관리·운영 사무 위·수탁 협약서>

제20조(협약의 해제 또는 해지) ② “시”는 다음 각 호의 1에 해당하는 때에는 이 협약에 대하여 해지 등을 할 수 있다.

5. “수탁자”가 사업을 수행함에 있어 다수의 민원을 야기하는 등 각종 사건·사고에 연루되어 사업 수행에 심각한 지장을 초래하거나, 사업을 수행함에 있어 인권침해, 회계부정, 부당노동행위 등 사회적 물의를 일으킨 경우

목동실내빙상장 시설개요 및 위탁운영 현황

▶ 시설개요

건 립		시설 규모			
공사기간	공사비	경기장	건축 총면적	좌석수	수용인원
'87.12.30. ~ '89.11.14.	98억원 (국비 44억원 / 시비 54억원)	6,018㎡	14,700㎡ (지하1/지상2)	5,000석	7,700명

▶ 그간 위탁운영 현황

- 1989.12. 1. ~ 1999.11.30.(10년) 무상 위탁운영 (한국동계스포츠센터)
- 1999.12. 1. ~ 2016.12.31. 3년 단위 수의계약으로 위탁운영 (한국동계스포츠센터)
 ※ 문체부로부터 서울시로 관리권한 이전되어 유상 위탁계약 체결 (1999.12. 1.)
- 2017. 1. 1. ~ 현재까지 입찰에 의거 수탁기관 선정 (서울시체육회)

※ 「공유재산 및 물품 관리법」 제27조(행정재산의 관리위탁) 제2항(신설 2015. 1.20.)에 따라 공개경쟁입찰 실시

다. 현 수탁기관(서울특별시체육회)의 운영상 문제점

- 서울특별시체육회는 창동테니스장, 창동실내골프연습장, 고척체육센터 등의 시설 운영 경험은 있으나 빙상장과 유사한 시설에 대한 운영경험이 없어 위탁사무 운영의 전문성을 확보한다는 명목 하에 위·수탁 협약으로 기존 위탁사무운영인력(16명)중 13명(81%)을 고용승계¹⁾함.

한편 목동실내빙상장 입찰과정에서 시 체육회와 경쟁했던 (재)한국동계스포츠센터장이 소장으로 채용되며 논란이 계속됨. 7일 동안에 짧은 채용공고 후 유○○소장을 포함한 2명 중 1명은 서류심사에서 제출 서류 미비로 탈락되고 시 체육회 처장을 위원장으로 하는 5인의 면접 심사위원회에서 채용이 의결된 바, 채용절차 상의 문제가 없더라도 ‘특정인을 염두에 둔 맞춤형 채용공고’라는 의혹을 제기할 수 밖에 없는 상황임.

서울특별시체육회 목동실내빙상장 소장직 채용공고				
1. 모집요강				
구분	채용분야	채용인원	담당업무	비고
목동실내빙상장 관리소장직	계약직	1명	목동실내빙상장 관리 및 운영 총괄	연봉제
<ul style="list-style-type: none"> ○ 모집기간 : 2017. 03. 21(화) ~ 03. 27(월) 14:00까지 ○ 근무지역 : 서울특별시 양천구 목동 소재 ○ 채용기간 : 2017. 04. 01 ~ 2018. 03. 31(1년) 				
* 위탁기간(17. 01. 01~19. 12. 31 / 3년) 동안 년 단위 재계약				

이에 대해 시 감사위원회 특정감사('18년 11월)에서 ‘서류심사에서 공공체육시설 근무경력보다 동계체육시설 근무경력을 우대(10점을 더 배정)하였고 면접 당시 목동실내빙상장을 운영했던 (재)한국동계스포츠센터의 대표였다는 것을 인지’한 사실이 확인되었음.

- 1) “서울특별시 목동실내빙상장 관리·운영 사무 위·수탁 협약” 제12조(근로약정 이행 등 ② “수탁자”는 이 협약 체결 전에 수탁 사무와 관련하여 고용된 근로자를 우선하여 고용하며 고용승계 비율이 80%이상(시설, 기술 담당 전문인력에 대하여는 “수탁자”의 복무 및 인사규정 등에 의거하여 100% 고용승계하고, 그 외의 인력에 대해서도 “수탁자”의 복무 및 인사규정 등에 동의할 경우 고용승계)이 되도록 하여야 한다. 또한 위탁기간 중에도 특별한 사정이 없는 한 고용을 유지하여야 한다.

결과적으로 서울시체육회는 기존 위탁업체의 소장과 직원까지 그대로 둔 채 운영권만 입찰을 통해 갖게 된 상황이 됨.

- 또한 서울시체육회는 「공유재산 및 물품관리법」 과 협약에 따라 공공체육 시설의 목적에 반하지 않는 수익사업은 시의 승인을 통해 관리위탁을 받은 자의 수입으로 할 수 있음에도 불구하고 시의 승인 없이 다수의 수익사업을 함.

< 「공유재산 및 물품관리법」 >

제27조(행정재산의 관리위탁) ⑥ 제1항에 따라 관리위탁을 받은 자는 미리 해당 지방자치단체의 장의 승인을 받아 이용료를 징수하여 이를 관리에 드는 경비에 충당하거나, 그 행정재산의 효율적 관리 등으로 인하여 이용료 수입이 증대된 경우 그 증대된 수입의 전부 또는 일부를 관리위탁을 받은 자의 수입으로 할 수 있다.

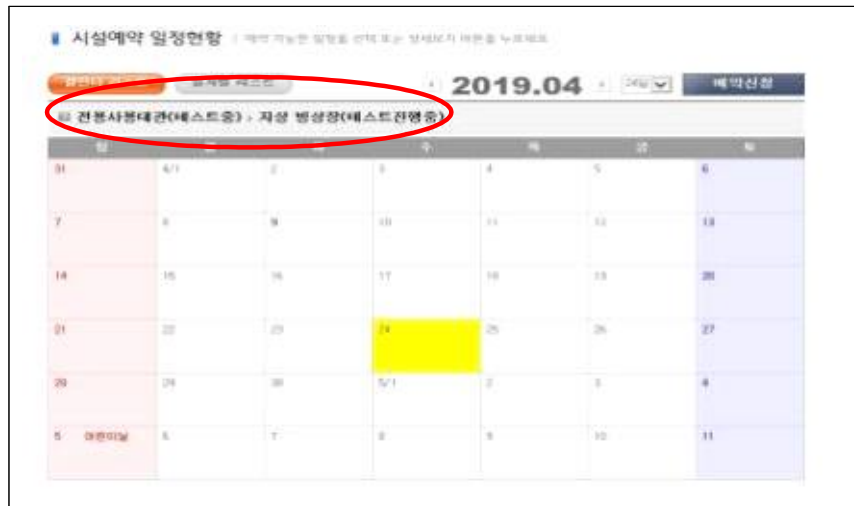
- 먼저 「서울특별시립체육시설의 설치 및 운영에 관한 조례」에 따라 개인연습사용료, 생활체육프로그램 수강료, 전용사용료와 냉·난방 및 기계설비, 전광판 등 부속시설 사용료를 징수해야 하나 일부 부속시설사용료를 다른 금액으로 징수하거나 락커룸 사용료 등 규정되지 않은 사용료²⁾를 징수해 옴.
- 또한 빙상장 부대시설(연마실)을 두 차례 연 1,200만원에 수의계약으로 제3자 임대하면서 전대사업계획서를 시에 제출하여 승인받지 않았으며,
- 15개 유희공간에 대하여 임대계약을 체결하고 매월 20~150만원 임의로 징수금액을 산정하여 임대료를 징수하였음.
- 뿐만 아니라 소장 지시만으로 '17년 7월부터 직원 상조회에서 음료수 자동판매기 운영업을 하면서 '기타 수입' 과목으로 세입처리하지 않고 '18년 2월 직원명절 상여금으로 820만원을 지급함.

2) 2개 팀이 동시에 빙상장을 사용할 경우 대관신청을 하지 않은 1개 팀에 대해 청소비, 락커룸 사용비 등 일반관리비 명목으로 3만원을 부과(18년도, 총 890만원)하거나 운동경기 후 샤워실 사용시 온수사용비 명목으로 팀별 5천원을 부과(18년도, 총 1625만원)함.

이러한 모든 수입은 즉시 은행에 예금하여야 함에도 불구하고 대관료 9건 (506만원)을 현금으로 받아 건별로 즉시 세입처리하지 않고 3~4일간 보관하고 있던 기타 현금수입금(입장료 등)과 합산하여 일부만 계좌입금 처리하는 등 예산·회계 업무의 부적정한 사례가 빈번하게 발생함.

- 미화용역 및 경비용역에 대한 제3자 위탁에서 각각의 용역비가 6천만원에서 1억 4천만원 규모임에도 불구하고 수의계약을 통해 운영하고
- 인터넷 홈페이지를 활용하여 대관접수 및 민원사항이 처리가 되도록 해야 하나 현재까지 유선 및 수기대장으로 접수를 받고 있으며 최근에서야 시스템을 구축하고 있는 상황임.

<목동 실내빙상장 홈페이지>



<서울특별시 목동실내빙상장 관리·운영 사무 위·수탁 협약서>

제23조(기타사항) ⑤ “수탁자”는 인터넷 홈페이지를 활용하여 대관접수 및 민원사항 처리가 가능하도록 하는 등 이용자의 편의증진을 위한 적절한 조치를 취해야 한다.

대관 신청은 선납을 원칙으로 소정의 양식에 의거하여 최소 10일전 까지 하여야 하나 별도의 신청 양식이 없이 경기장 사용 후 세금계 산서 발행을 통해 후납으로 처리하고

「서울특별시립체육시설의 설치 및 운영에 관한 조례」에 따른 감면 대상에 해당하지 않는 스케이트 강사에게 특정 사용시간대의 빙상장 사용료를 50% 감면해 준 사실이 다수 확인되어 대관 현황 및 대관 수입내역을 신뢰할 수 없음.

- 위·수탁협약에서 수탁사무 관련 근로자의 정규직 비율을 25% 이상 되도록 유지하도록 하고 있으나 시체육회에서 파견한 인력은 2명 이하 수준을 유지하고 있어 협약사항 위반임. 협약은 기존 위탁사무운영인력(16명)중 고용승계된 13명(81%)은 정규직으로 채용·전환 하도록 하였으나

수탁자인 시 체육회가 아닌 별도의 사업자등록증(분 사무소, 대표 박원순)을 내어 직원들을 고용하고 있어 고용에 대한 분쟁을 피하고자 하는 편법으로 보이며 동 사무에 대한 위탁이 종료된 후 관계 직원들을 시 체육회 정규직으로 채용·전환이 가능한 지 의문임.

<서울특별시 목동실내빙상장 관리·운영 사무 위·수탁 협약서>

제12조(근로약정 이행 등) ② “수탁자”는 이 협약 체결 전에 수탁 사무와 관련하여 고용된 근로자를 우선하여 고용하며 고용승계 비율이 80%이상 (시설, 기술 담당 전문인력에 대하여는 “수탁자”의 복무 및 인사규정 등에 의거하여 100% 고용승계하고, 그 외의 인력에 대해서도 “수탁자”의 복무 및 인사규정 등에 동의할 경우 고용승계)이 되도록 하여야 한다. 또한 위탁기간 중에도 특별한 사정이 없는 한 고용을 유지하여야 한다.

③ 제2항에 따라 고용 승계된 인원은 정규직으로 채용·전환 하여야 한다.

⑥ “수탁자”는 이 협약을 이행함에 있어 수탁사무 관련 근로자의 정규직 비율을 25% 이상이 되도록 유지하여야 하며, 상시·지속적 업무에 종사하는 기간제 근로자를 정규직으로 전환하도록 노력하여야 한다.

- 앞서 제기된 여러 문제점들은 서울시 감사위원회 목동실내빙상장 특정감사('18년 11월)와 체육시설관리사업소의 민간위탁 체육시설 지도점검에서(2018년 4월·8월·11월) 지적된 사항들임.

빙상장의 민간위탁사무 지도·점검 의무가 있는 체육시설관리사업소는 동일한 지적사항에 대해 '2018년 중 조치 예정'으로 동일하게 대처하고 있어 지도점검에 대한 적극적인 의지가 있는지 의문임.

라. 종합검토의견

- 본 동의안은 목동실내빙상장의 시설관리 및 운영의 전문화를 통한 서비스 수준 제고를 위해 전문단체에 위탁하는 것에 대해 의회의 동의를 구하고자 제출되었으며

민간위탁 사무의 기준 및 내용, 위탁방법(수익창출형 위탁), 수탁기관 선정 방법(공개경쟁입찰)에 있어 법률적 기준은 충족함.

- 다만 서울시체육회가 운영하는 동안 체육시설관리사업소의 민간위탁 체육시설 지도점검('18년 4·8·11월)과 서울시 감사위원회 목동실내빙상장 특정감사('18년 11월)에서 △경기장 사용허가(대관)업무처리 부적정, △부대시설 임대계약 부적정, △경기장 내 유희공간 사용료 징수 부적정, △예산·회계 처리 부적정, △빙상장 관리·운영 위·수탁 사항 미 준수, △서울시체육회 정관 미 준수 △경기장 내 CCTV 설치·운영 부적정 등을 지적받음.

관리·운영 주체가 서울시체육회로 바뀐 이후, 17년간 수탁기관이었던 (재)한국동계스포츠센터 대표를 빙상장의 소장으로 채용하고 기존 위탁사무 운영인력을 고용승계(16명, 81%)하여 운영주체만 (재)한국동계스포츠센터에서 서울시체육회로 바뀐 것으로

애초에 동 사무의 전문성이 없는 상태에서 서울시체육회가 무리하게 사업을 수탁 받은 것으로 판단됨.

향후 수탁기관 선정 신중을 기할 필요가 있을 것으로 판단됨.

한편 위·수탁 협약에 따라 고용승계된 인원은 수탁자(서울시체육회) 정규직으로 채용·전환하도록 되어있는 바, 동 사무의 위·수탁이 종료된 이후에 이 문제는 어떻게 해결할지 난제임.

- 참고로 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 규정한 민간위탁의 수탁기관의 선정 관련 검토 사항은 다음과 같음.

〈 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 〉

제7조(수탁기관의 선정기준 등) 시장은 수탁기관을 선정함에 있어 다음 각 호의 사항을 종합적으로 검토하여야 한다.

1. 위탁사무의 수행에 필요한 인력·기구·장비·시설 및 기술수준
2. 재정적인 부담능력
3. 위탁사무 관련 분야에 대한 전문성 확보여부 및 사무처리 실적
4. 수탁기관 근로자의 고용·근로조건
5. 책임능력 및 공신력