

서울특별시 평생교육진흥원 출연 동의안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 1151번
- 제 출 자 : 서울특별시장
- 제 출 일 : 2019년 10월 16일
- 회 부 일 : 2019년 10월 22일

2. 제안이유

- 서울시는 市 평생교육 정책에 따른 전문적인 사업 수행체계를 마련하여 평생교육 진흥 및 지역 평생학습 활성화를 위해 '서울특별시 평생교육진흥원'을 운영하고 있음.
- 이에 서울특별시 평생교육진흥원의 원활한 운영을 위하여 2020회계연도 서울특별시 세출예산에 반영하고자 「지방재정법」 제18조 제3항에 따라 서울시 평생교육진흥원 출연 여부에 대하여 사전 동의를 얻으려는 것임.

3. 주요내용

가. 대상기관 : 서울특별시 평생교육진흥원

나. 추진근거

- 법 령 : 「민법」 제32조, 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」, 「평생교육법」
- 조 례 : 「서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례」 제24조

다. 출연의 필요성

- 서울시 평생교육 정책수행의 컨트롤타워 및 허브기능 역할을 수행하고 있는 서울특별시 평생교육진흥원의 운영을 지원하고,
 - 평생교육 관련 정책개발 및 연구, 서울시 평생학습 네트워크 구축 및 지역 평생학습 사업 추진, 동단위 평생학습센터 및 모두의 학교 운영을 통해 지속 가능한 서울형 평생학습을 구현하기 위함
 - 또한, 그간 서울자유시민대학 운영 업무를 위탁하고 있었으나, 외부 의견 및 서울자유시민대학 업무의 전문성·자율성·효율성 제고를 위해 서울시평생교육진흥원 고유사업으로 전환·운영
- ※ 행정사무감사('16.11.15.)와 민간위탁운영평가위원회('19.7.16.)에서 고유사무 전환 의견

라. 출연 사무내용

- 서울시 평생교육 프로그램 연구개발
 - 서울시 평생교육 프로그램 연구, 평생교육기관 실태조사, 평생교육 정책포럼 개최 및 평생학습 아카이브 기록물 발굴·수집
- 서울시 평생학습 활성화 지원
 - 한걸음에 닿는 동네배움터 운영, 평생교육 기관간 협력 강화, 서울 평생교육 전문성 강화
- 서울시 문해교육 활성화
 - 서울시 문해교육 역량강화, 문해교육기관 전문인력 지원, 서울형 생활문해교육 콘텐츠 개발 및 운영, 서울시 문해교육 성과공유회
- 서울시 평생학습 문화 확산
 - 평생학습 전문 매거진 발간, 시민 참여형 평생학습 확산, 뉴미디어 운영 및 콘텐츠 개발, 대한민국 평생학습박람회 참가
- 함께 배우고 소통하는 모두의학교 운영

- 시민참여형 학습공간 운영 및 혁신모델 전파, 서울형 평생학습 혁신 프로그램 개발·운영, 모두의학교 학습자 커뮤니티 활성화 지원, 시민 문화서재 모두의책방 운영
- 서울자유시민대학 운영
 - 서울자유시민대학 본부 및 권역별 캠퍼스 운영, 대학·기업·대사관·민간단체 연계 시민대학 운영 등 시민의 폭넓고 균형 있는 학습기회 제공 및 근거리 평생학습문화 창출을 위한 평생학습 프로그램 운영
- 서울자유시민대학 신규 동남권 캠퍼스 운영
 - 신규 동남권 캠퍼스가 '20년 9월 준공 예정으로 캠퍼스 개관 및 인문교양 정규과정 및 특강 운영, 시민들의 소통과 활동의 장 마련을 위한 다양한 열린 공간 조성·운영 등

마. 서울특별시 평생교육진흥원 개요

- 본원
 - 소재지 : 서울특별시 마포구 새창로 7, SNU장학빌딩 14층
 - 시설규모 : 331㎡(사무실, 회의실1, 강의실1)
- 모두의 학교
 - 소재지 : 서울 금천구 남부순환로128길 42
 - 시설규모 : 2,462.91㎡(마루교실, 소통방, 강당 등)
- 서울자유시민대학 본부 캠퍼스
 - 소재지 : 서울시 종로구 송월길 52
 - 시설규모 : 1,485㎡(강의실, 세미나실, 다목적홀 등)

바. 소요예산 및 산출근거(붙임1)

- 출연금액 : 13,941백만원
 - 인건비 1,958백만원, 운영경비 1,081백만원, 사업비 9,956백만원,

예비비 1,401백만원

※ 2020년 총 필요예산은 14,396백만원이며, 내부 유보금(2018
년도 결산잉여금) 455백만원을 감안하여 13,941백만원 요구

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방재정법」

나. 예산조치 : 2020년도 예산 편성

다. 기 타 : 2020년도 출연기관 증액출연안 「출자·출연기관 운영심의
위원회」 심의('19.10.11.)

5. 검토 의견

- 본 동의안은 서울자유시민대학(이하 '시민대학')의 관리·운영이 서울특별시 평생교육진흥원(이하 '진흥원')의 고유사무로 전환예정에 따라 사무변경 및 예산변경을 반영하여 법령에 따라 진흥원에 출연하기 위하여 의회의 의결을 받고자하는 것임.

- ※ 「지방재정법」 제18조(출자 또는 출연의 제한) ① 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 출자를 할 수 있다.
 - ② 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우와 제17조제2항의 공공기관에 대하여 조례에 근거가 있는 경우에만 출연을 할 수 있다.
 - ③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

- 본 동의안의 제출로 인해 지난 8월에 제출되었던 의안번호 919번 「서울자유시민대학 동남권 캠퍼스 운영 민간위탁 동의안」이 의회의 의사와 무관하게 무효화되었으며,
의안번호 917번 「평생교육진흥원 출연 동의안」을 철회하지 않고, 본 동의안을 또 다시 제출하여 혼란을 야기하고 있는바, 이는 의회의 의결을 무시하고, 즉흥적으로 사업을 추진하는 것은 아닌지 심도있게 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

〈 서울특별시 평생교육진흥원 출연 동의안 개요 〉

- 대상기관 : 서울특별시 평생교육진흥원
- 출연의 필요성
 - 서울자유시민대학 운영 업무를 위탁하고 있었으나, 외부 의견 및 서울자유시민대학 업무의 전문성·자율성·효율성 제고를 위해 서울시평생교육진흥원 고유사업으로 전환운영
 - ※ 행정사무감사(16.11.15.)와 민간위탁운영평가위원회('19.7.16.)에서 고유사무 전환 의견
- 출연 사무내용

- 서울시 평생교육 프로그램 연구개발
- 서울시 평생학습 활성화 지원
- 서울시 문해교육 활성화
- 서울시 평생학습 문화 확산
- 함께 배우고 소통하는 모두의학교 운영
- 서울자유시민대학 운영
- 서울자유시민대학 신규 동남권 캠퍼스 운영

○ 출연금액 : 13,941백만원

※ 2020년 총 필요예산은 14,396백만원이며, 내부 유보금(2018년도 결산잉여금) 455백만원을 감안하여 13,941백만원 요구

- 금번 제출된 2020년 진흥원 출연금은 139억 4천 1백만원 규모로 금년 예산액(2019년, 56억4천만원) 대비 147.2%(83억1백만원) 증액한 수준이며,
- 사업비는 신규사업(청년활동 지원, 8억6천7백만원)과 사무전환 사업(서울자유시민대학 운영, 43억4천7백만원) 등을 포함하여, 2019년 사업비(33억3천4백만원) 대비 201.0%(67억2천2백만원) 증액한 100억5천6백만원을 편성하고,
 - 일반관리비(인건비+운영경비)는 2019년(24억7천9백만원) 대비 22.5%(5억5천8백만원) 증액한 30억 3천 8백만원을 편성하였고,
 - 예비비는 금년(2019년, 8천9백만원) 대비 1,473.9%(13억1천2백만원) 증액한 14억원으로 편성하여 제출하였음.

※ 예비비의 증액은 신규채용과 시민대학 사무이관에 따른 정규직 전환에 따른 인건비 등을 지침에 따라 예비비로 편성하여 예비비의 규모가 대폭 증액된 것으로 보여짐.

〈 평생교육진흥원의 2019년 출연금 대비 2020년 출연금 현황 〉

(단위:천원)

통계목	2019년	2020년(안)	증감액	증감률(%)
총 계	5,639,651	14,040,687	8,401,036	249.0%
사 업 비	3,333,888	10,056,191	6,722,303	301.6%
일반관리비	2,479,724	3,038,529	558,805	122.5%
예비비	89,000	1,400,738	1,311,738	1573.9%

※ 출처 : 2020 평생교육국(평생교육진흥원 포함) 예산안 관련 제출자료 재구성

- ※ **기존사업비 증액**은 민선7기 공약사업인 동네배움터 운영지원 규모 확대(6억1천9백만원 증액), 진흥원 연구기능 강화(1억8천6백만원 증액), 서울시 평생학습 문화 확산(2억7천8백만원 증액), 함께 배우고 소통하는 모두의학교 운영(3억3백만원 증액)
- ※ **사무전환으로 인한 증액**은 총 3건으로 시민대학이 진흥원의 고유사무로 전환 및 동남권 캠퍼스 신규추진 (43억4천7백만원 증액), 청년인생설계학교 등 청년활동 지원이 청년청 사업에서 진흥원 고유사무로 전환(8억6천7백만원 증액)
- ※ **신규사업으로 인한 증액**은. 서울시 문해교육센터 활성화(180,200 증액)
- ※ 2019년 8월 제출된 제289회 임시회에 제출된 의안번호 917번 「서울특별시 평생교육진흥원 출연동의안」(이하‘8월 출연안’)의 편성액(82억6천9백만원) 대비 68.6%(56억7천2백만원) 증액하였음.

○ 평생교육진흥원의 2020년도 신규채용(22명) 및 정규직 전환(17명) 등으로 정규직(현 정원 : 27명)이 66명(신규채용 및 정규직 전환 39명) 규모로 증가될 것으로 보이며, 시민대학에 근무하거나, 근무하게 될 29명을 제외하고, 적정한 사무공간이 확보되었는지 여부와 함께 급속도로 추진하고 있는 국방부 부지 매입이 과도한 증원과 관계된 것은 아닌지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

- ※ **신규채용** : 총 22명, 진흥원 정책연구 기능강화 3명, 문해교육 지원 2명, 청년인생설계 및 청년시민회 운영 5명, 동남권 캠퍼스 관리·운영 12명
- ※ **정규직 전환** : 총 17명, 사무이전에 따른 시민대학 학장 등 계약직의 정규직 전환
- ※ **추가 증원 가능성** : 3명, 현재 평생교육국의 예산으로 편성되어 있는 국방부로부터 매입부지 관리·운영 인원은 평생교육 프로그램을 운영하고 관리하는 역할로, 추후 진흥원으로 편입·정규직 전환의 가능성이 있음.
- ※ **2019년도 지방출자출연기관 예산편성지침 및 집행기준(행정안전부)**
 - 예비비에 계상하는 총인건비는 채용에 따른 실소요액 외의 다른 목적으로 사용할 수 없으며, 채용 이후에 예산을 전용하여 실소요액을 집행한다.(5p 발취)
 - 승진, 승급, 채용 등에 따른 추가 인건비 소요분은 총인건비 예산 범위 내에서 운영하되, 다음 사항은 예비비로 편성하고, 편성된 예산을 편법적인 인건비 인상으로 활용하지 않도록 한다.
 - 정원과 현원의 차이에 해당되는 인건비와 지도·감독 자치단체와 협정의를 거친 정원 증원에 해당하는 소요 인건비(19p 발취)

- 진흥원의 목표가 평생학습 문화확산이 아닌 조직확대에 있는 것은 아닌지 살펴볼 필요가 있다고 하겠으며, 진흥원의 무리한 조직확대 원인이 정량적 기준으로만 평가한 것에 있는 것으로 보이는데, 동네배움터의 수, 평생학습 프로그램 지원 수 등 양적평가와 더불어 질적평가 기준을 마련하여 시행할 필요는 없는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.
- 조직확대는 시민대학의 흡수로 그치는 것이 아닌 청년청의 대행사업이었던, 청년실행위원회, 청년인생설계학교 등의 사업을 고유사무로 전환하고 있으며, 이는 진흥원이 평생교육의 성과를 평가하기 어렵다는 점을 악용하여, 조직확대 논리(소규모 조직 = 미흡한 성과)로 사용하는 것은 아닌지 다각적인 검토가 필요하다고 보여짐.
- 본 출연동의안은 출연금액을 139억4천1백만원으로 제출하고 있으나, 2020년 예산안에는 140억 4천 1백만원으로 편성하고 있어, 출연규모에 차이가 있으며, 이는 출연동의안 제출 후, 시민소통담당관에서 출연기관 홍보예산 1억원을 추가 편성하여 발생한 것으로, 이를 감안한 심의가 필요할 것으로 보여짐.

〈 평생교육진흥원 출연금에 홍보비 반영 현황 〉

(단위:천원)

	10월 제출 2020년 출연동의안	2020년 예산(안)
총 계	13,940,687	14,040,687
사 업 비	9,956,191	10,056,191
서울시 평생학습 문화 확산	310,800	410,800
평생학습 전문 매거진 발간	125,900	125,900
시민참여형평생학습캠페인	139,900	239,900
뉴미디어 운영 및 콘텐츠 개발	20,000	20,000
대한민국 평생학습 박람회 참여	25,000	25,000

- 평생교육국은 8월에 제출되어 보류 중인 ① ‘의안번호 917번 서울특별시 평생교육진흥원 출연 동의안(이하 ‘8월동의안’), 금번 회기에 제출된 ② ‘의안번호 1151번 서울특별시 평생교육진흥원 출연 동의안(이하 ‘10월동의안)’과 ③ 2020년 예산(안)이 각각 다른 규모의 예산을 제출하고 있으며, 이는 평생교육국과 진흥원의 주먹구구식 사업추진으로 보이는데, 출연금 규모의 적정성, 타당성, 합리성을 확보할 수 있도록 예산 조정에 대한 심도있는 검토가 요망된다고 하겠음.

〈 2020년 출연금 현황 비교 〉

(단위:천원)

구 분	2019년 예산	8월 제출 2020년 출연동의안	10월 제출 2020년 출연동의안	2020년 예산(안)
총 계	5,639,651	8,268,844	13,940,687	14,040,687
사 업 비	3,333,888	5,464,188	9,956,191	10,056,191
일반관리비	2,479,724	2,964,098	3,038,529	3,038,529
예비비	89,000	295,329	1,400,738	1,400,738

※ 출처 : 2020 평생교육국(평생교육진흥원 포함) 예산안 관련 제출자료 재구성

- 출연금 증액의 주요 원인인 시민대학의 사무이전 계획을 살펴보면, 평생교육국은 시민대학 운영·관리를 진흥원의 고유사무로 전환하는 배경을 첫째, 이미 전문인력 체계를 구축하였고, 둘째, 의회와 출자·출연기관 자문위원회 권고가 있었으며, 셋째 시민대학 및 동남권 캠퍼스 인력은 계약직으로 채용되어 불만이 있어, 신규채용 인력의 질이 저하된다는 것으로 제출하고 있음.

〈 평생교육국의 ‘제290회 정례회 사전보고’ 중 2p 발취 〉

② 서울자유시민대학 운영사무 진흥원 고유사무 전환 배경

- 평생교육진흥원의 시민대학장 위촉 등 전문인력 체제 구축에 따른 역량 강화, '16년 행정사무감사('16. 11. 15.) 및 제4차 민간위탁운영평가위원회('19. 7. 16.) 권고 사항(고유사무 전환) 등 반영

- 민간위탁 유지 시 동남권 캠퍼스 신규인력의 질 저하(계약직), 기존 직원의 고용불안 등에 따른 퇴사로 안정적인 평생학습 운영체제 구축 애로 등 종합적인 면 고려
※ 시민대학 정원 17명, 2년간('18년~'19년 현재) 8명 퇴사(이직률 47%)

〈 2017년 「서울특별시 서울자유시민대학 운영 민간위탁동의안」 제안이유 〉

1. 제안이유

- 가. 「서울자유시민대학」은 서울시민의 인문학적 성찰 및 성숙한 시민의식 함양을 목적으로 인문교양, 민주시민, 학점은행제 등 교육과정을 운영 중인 평생학습 교육사업으로,
- 나. 서울자유시민대학 본부캠퍼스가 '18년 1월 준공예정인 바, 市 직영운영의 한계성을 극복하고 본부캠퍼스 개관, 교육과정 확대 등 신규 사업 증대와 협력 강화 등 다양한 평생학습 수요에 대응하고자,
- 다. 평생교육 분야의 전문성을 확보한 서울특별시 평생교육진흥원에 민간위탁(신규) 계약을 체결하고자 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4의3에 따라 서울특별시의회 동의를 받고자 함

〈 2019년 「서울특별시 서울자유시민대학 동남권 캠퍼스 운영 민간위탁 동의안」 제안이유 〉

1. 제안이유

- 가. 「서울자유시민대학」은 서울시민을 대상으로 시민의 힘을 키우고 나아가 품격 있는 시민사회를 만들기 위해 서울학, 시민학, 인문학, 문화예술 등 다방면의 걸친 교육과정을 운영 중에 있으며,
- 나. 서울자유시민대학 동남권캠퍼스의 '20년 9월 준공을 앞두고 동남권 지역(서초, 강남, 송파, 강동)의 시민들에게도 시민적 요구, 시대적 필요성 등을 반영하고 수준 높은 학습의 기회를 제공하고자 함
- 다. 평생교육 분야의 전문성을 확보하고 기존 「서울자유시민대학」을 운영 중인 서울특별시 평생교육진흥원에 민간위탁(신규) 계약을 체결하고자 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3에 따라 서울특별시의회 동의를 받고자 함

○ 평생교육국의 사무전환 배경의 적정성에 대해서 살펴보면, 첫째, 진흥원은 시민대학의 민간위탁을 공모가 아닌 수의계약으로 진행했으며, 시민대학장 위촉으로 갑자기 역량이 강화된 것으로 보기 어렵다고 하겠음.

○ 둘째, 의회의 요청이 있었다는 점과 관련하여 진흥원의 출연금의 과도한 증액과 출자출연기관 운영심의회 심의 미이행 관련해서는 3년간 지적이 있었으나, 이를 개선하지 않고 있음에도 불구하고,

2016년 행정사무감사에서 평생교육국의 직접 수행사업의 성과미흡 및 진흥원의 역할 부족, 평생교육의 홍보부족 등 지적 시 언급되었던 ‘업무 이관’을 3년 경과 후에 고유사무 전환의 근거로 사용하는 것이 적정한지 살펴볼 필요가 있다고 하겠으며,

※ 평생교육국의 ‘의회의 권고’ : 2016년 11월 15일(화) 평생교육국(서울장학재단, 서울특별시평생교육진흥원 포함)행정사무감사 시 발언내용.

이를 의회의 권고로 해석한다고 해도 2019년 8월에 업무이관을 고려하지 않은 출연동의안과 민간위탁동의안을 제출한 후 2개월 뒤 출연동의안을 재차 제출하고, 민간위탁동의안(의안번호 919번 「서울자유시민대학 동남권 캠퍼스 운영 민간위탁 동의안」)의 의회 의결과 8월 출연동의안(의안번호 917번 「평생교육진흥원 출연 동의안」) 제출을 무효화 하는 것이 심사숙고를 통한 계획 인지 여부와 함께 의회와 협력 및 공존을 위한 최선의 방안인지에 대해서도 심도있는 검토가 요망된다고 하겠음.

○ 셋째, 시민대학 직원을 계약직으로 채용하여 신규인력의 질이 저하되고, 고용불안(이직률 47%) 등을 해소하기 위해 고유사무로의 이관을 통해 정규직으로 전환하는 부분을 살펴보면,

청소년센터의 경우 정규직 비율을 무시한 채 계약직도 아닌 아르바이트 등 단기근로 형태의 인력운용을 20년간 방치했으며, 인터넷중독예방상담센터의 가장 중요한 업무인 청소년 중독상담을 단기근로 형태도 아닌 '건별계약으로 보수를 지급'하는 상담사로 운용하고 있는바,

계약직 채용이 인력의 질을 저하시킨다는 이유로 평생교육국의 사무를 진흥원의 사무로 전환하는 것이 합리적인지 검토가 요망된다고 하겠으며, 청소년시설의 정·현원 문제보다 우선하여 해결해야 할 시급성을 가지고 있는지 여부에 대해서도 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

- 평생교육국의 '서울시 평생교육진흥원 고유사업 전환계획'을 살펴보면, 추진배경만 있을 뿐, 고유사업 전환의 이유와 필요성이 누락되어 있음.
- 그 동안 의회와의 신뢰 및 협력관계를 고려할 때, 의회에서 심의하고 의결한 사항(민간위탁 동의안과 출연동의안)을 무효로 만드는 출연동의안 제출은 시급성을 넘어 긴급성을 가지는 것으로 보임에도 불구하고, 평생교육국은 이에 대한 설명이나 언급이 없는바, 고유사무 전환 이유, 필요성, 긴급성에 대한 심도있고 면밀한 재검토가 요망된다고 하겠음.

전 문 위 원	김 태 한
입 법 조 사 관	정 찬 일

(단위 : 천원)

구 분		'20년 예산(안)
출연금 총계		13,940,688
내부 유보금('18년도 결산잉여금)		454,771
예산 총계(사업비+일반관리비 + 예비비)		14,395,459
사업비		9,956,191
①	서울시 평생교육 정책 연구개발	417,961
	서울시 평생교육 정책과제 연구	287,961
	서울시 평생교육기관 실태조사	60,000
	서울시 평생교육 정책포럼 개최	20,000
	아카이브 기록물 발굴·수집	50,000
②	서울시 평생학습 활성화 지원	2,460,230
	동네배움터 운영 사업	2,320,230
	평생교육 협력 네트워크 강화	60,000
	서울평생교육전문성강화	80,000
③	서울시 문해교육 활성화	197,000
	서울시 문해교육 역량 강화	70,000
	문해교육기관 전문인력 지원	70,000
	서울형 디지털 생활문해교육 운영	57,000
④	서울시 평생학습 문화 확산	310,800
	평생학습 전문 매거진 발간	125,900
	시민참여형평생학습캠페인	139,900
	뉴미디어 운영 및 콘텐츠 개발	20,000
	대한민국 평생학습 박람회 참여	25,000
⑤	함께 배우고 소통하는 모두의학교 운영	1,355,297
	시민참여형 학습 공간 운영 및 혁신 모델 전파	724,633
	서울형 평생학습 혁신 프로그램 개발·운영	453,004
	모두의 학교 학습자 커뮤니티 활성화 지원	59,000
	시민 문화서재 모두의책방 운영	118,660
⑥	서울시 청년 활동 지원	867,480
	청년실해위원회 설치를 통한 청년시민교육 활성화	85,000
	청년인생설계학교 운영	782,480
⑦	서울자유시민대학 운영	3,064,766
⑧	동남권 캠퍼스 신규 운영	1,282,657
일반관리비		3,038,529
	인 건 비	1,958,032
	운영경비	1,080,497
예비비		1,400,738
	예비비	1,400,738