

효과적인 청소년수련관 운영방식 결정에 관한 연구

김 경 준*

1991년 청소년기본법 제정 이후에 지방 정부에서는 청소년수련관에 대한 관심이 커졌으며 지역사회에서의 수련관 설립도 확대되어 왔다. 현재에는 이미 각 지역별로 설립된 청소년수련관을 어떻게 하면 효율적으로 운영할 것인가가 현안문제로 부각되고 있다.

최근 수요가 확대되고 있는 청소년수련관의 효율적 운영을 위한 하나의 대안으로, 이 연구에서는 운영방식의 주요한 결정요인을 분석하고자 하였다. 공공시설 운영과 관련한 이론적 검토를 통하여 청소년시설 운영방식에 영향을 미칠 수 있는 요인(공익성, 비용 효율성, 운영 기관 및 인력의 전문성, 지자체 및 관련기관과의 연계성, 지자체의 관리효율성)을 도출하였다. 이를 기초로 직영, 민간위탁, 공공법인의 3가지 유형의 청소년수련관을 비교·분석함으로써 청소년수련관 운영방식 결정에 중요한 영향을 미치는 요인을 밝히고자 하였다.

이 연구에서 조사된 모든 요인을 종합적으로 살펴보면, 재단운영방식이 가장 적합하고, 그 다음으로 민간위탁, 그리고 직영방식의 순으로 나타나고 있다. 또한 요인별로는 직영운영방식은 비용효율성이나 연계성, 전문성 면에서 위탁이나 재단운영방식에 비해서 낮았다. 반면, 공익성 측면에서는 직영이 위탁에 비해 높게 나타나고 있다. 이 연구에서는 각 운영방식의 특성에 대한 이해를 토대로 단점을 보완할 수 있는 지역사회의 지원이 필요함을 시사하고 있다.

주제어: 청소년 수련관, 위탁운영, 재단운영

* 한국청소년개발원 연구위원

I. 서 론

청소년수련관은 공익성 추구를 목적으로 국가 및 지방자치단체에 설치되는 생활권수련시설로서 지역사회 청소년활동 중심센터로서의 기능뿐만 아니라 청소년복지센터, 청소년동아리활동 및 종합 활동 지원, 새로운 청소년문화 창조 및 보급 기능을 수행하고 있다. 법령상으로 청소년수련관은 시·도 및 시·군·구별로 1개소씩 설치되도록 하고 있다. 2003년 현재 전국에 총 116개소가 설치되어 있으며, 광역시 단위보다는 도 단위에서 더 많은 시설이 설치·운영되고 있는 상황이다(황진구 외, 2003).

공공시설의 운영은 행정기능의 비대화, 비효율성 및 재정 부담 등의 이유로 직영방식보다는 민간위탁방식이 확산되는 추세에 있다. 민간위탁방식의 경우에는 비용절감과 서비스 향상, 전문성 활용 등의 긍정적인 측면이 있다. 반면, 수탁기관 감시에 따른 이중적 비용 발생, 서비스 양과 질의 축소 등의 부정적인 측면 또한 지적되고 있다. 일부 지방자치단체의 경우에는 직영방식과 민간위탁방식을 혼합한 재단설립방식이 운영되어 청소년수련관 운영방식의 또 다른 형태로 나타나고 있다.

청소년수련관 운영방식의 선택은 청소년수련관이 공공시설로서 본연의 목적을 원활히 수행할 수 있는지의 여부를 결정하는 일과 관련이 있다. 그러나 각 지방자치단체에서는 현실적인 여건을 고려하여 편의적으로 운영방식을 결정하는 경우가 많다. 청소년수련관 운영의 효율성을 위해서는 이와 관계된 다양한 요인들을 신중하게 고려하여 결정이 합리적으로 이루어질 필요가 있다.

이 연구에서는 공공시설 운영과 관련한 이론적 검토를 통하여 청소년시설 운영방식에 영향을 미칠 수 있는 요인을 도출하였다. 또한, 직영, 민간위탁, 공공법인의 3가지 유형의 청소년수련관을 비교·분석함으로써 청소년수련관 운영방식 결정에 중요한 영향을 미치는 요인을 밝히고자 하였다.

II. 이론적 배경

1. 공공서비스 민간위탁의 배경

민간위탁은 행정사무를 민간에게 완전히 이양하지 아니하고 행정기관이 그에 관한 권한을 여전히 보유하고 있으면서 민간으로 하여금 자기명의와 책임 하에서 해당 행정사무를 처리하게 하는 것이다. 즉, 민간위탁은 각 급의 정부가 최종적인 관리 책임 및 비용부담을 보유하면서 재화나 서비스의 생산·공급기능을 민간부문에게 맡기는 것이다. 이러한 공공서비스의 민간위탁은 정부부문의 비효율성과 지방재정의 압박을 해소하기 위하여 80년대 초 미국을 중심으로 확산되기 시작하였다. 공공서비스 공급에 있어서 재정적 위기에 직면하여 외국의 도시 및 지방정부들이 취했던 공통적인 정책은 작은 정부의 지향과 정부의 효율성 증대이다. 민간위탁은 재정위기상황에서만 선택하는 정책수단이라기보다는 기존 공공서비스 영역의 민간이양과 새로운 서비스로의 이행을 위한 변화라고 할 수 있다. 이러한 공공서비스 공급의 민간위탁 배경을 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다(이수장, 2000: 67 ~ 70).

첫째, 행정기능의 민영화라는 시대적 조류에서 비롯된다. 현재 도시 및 지방 정부는 복잡 다양한 역할이 증가하고 시장경제의 경쟁원리를 가미하고 새로운 경영기법을 도입하는 방식으로 행정과 민간의 경계를 완화하고 있다. 이에 민영화의 가장 대표적인 방법으로 인식되는 민간위탁이 행정부문에 도입되었고, 마침내 공공서비스 제공분야에서 민간위탁이 주 대안으로 등장하고 있다.

둘째, 행정기능의 비대화와 저 효율성에 대한 자성적 비판을 들 수 있다. 1960 ~ 1970년대의 성장정책과 1980년대 이후에 경제개발 및 사회복지정책을 추진하는 과정에서 사회전반에 대한 행정관여의 심화로 정부조직이 확장되고 재정규모도 급격히 팽창되었다. 행정기능의 비대화는 관료제의 심화 등 많은 역기능을 초래하였다. 이에 대한 반성으로 행정기능의 생산성과 효율성을 제고시키는 조치들을 강구하게 되었으며, 그 중에서 민간위탁이 가장 직접적인 효과를 나타내는 대안으로 등장하였다.

셋째, 지방자치단체의 재정적 취약성을 들 수 있다. 1995년 자치시대의 개막과 더불어 적은 세 부담으로 많은 행정서비스를 요구하는 주민의 기대심리에 적극적으로 대처해야 하는 상황에 직면하고 있다. 현재 지방자치단체의 재정상황은 어려운 실정에 놓여있다. IMF관리체제 이후 저성장 및 경기침체로 재원의 추가확보가 어려운 상황에서 재정부족에 대한 현실적 대처방

안이 행정기능의 민영화 추세에 편승하여 민간위탁이 구체화되었다. 그 중에서 특히 공공시설의 관리·운영 및 사무 등 공공서비스 공급에 대하여 민간위탁을 추진하고 있는 것이다.

2. 공공서비스 민간위탁의 장단점

1) 민간위탁의 목적과 기본가정

공공서비스의 민간위탁의 목적은 여러 가지 측면에서 논의되고 있지만 가장 중요한 목적은 비용의 절감과 서비스 질의 향상이라는 측면에 있다. 즉, 공공서비스를 민간 위탁하는 가장 큰 이유는 생산비용을 절감하여 정부의 재정위기를 극복하려는 의도에서 나온다. 이는 적은 비용으로 최대의 효과를 달성하려는 경제성 원칙에 기반을 둔다. 또한, 민간업체의 축적된 지식과 기술을 활용하여 정부조직내의 비효율을 제거함으로써 서비스의 생산성 및 질을 향상시킬 수 있다는 것이다.

이러한 주장은 몇 가지 가정에 기초하고 있는데, 그 주요한 가정을 살펴보면 다음과 같다(박경효, 1992; 송광태, 1999; 이정은, 1998; Ferris & Graddy, 1986; DeHoog, 1985; Prager, 1994).

첫째, 민간위탁을 통한 비용절감과 서비스 향상은 공급자간의 경쟁에 기반하고 있다. 공공부문, 즉 정부가 서비스를 독점적으로 공급하는 경우 시장으로부터 오는 압력을 받지 않으므로 효율성이나 효과성에 대해 그만큼 관심이 낮다. 그러나 민간위탁은 원칙적으로 공개경쟁을 원칙으로 함으로써 재화와 서비스의 생산이나 제공에 시장의 압력을 개입시켜 효율성을 제공하고 비용을 절감하면서 서비스의 질을 높일 수 있다.

둘째, 민간부문의 전문성에 기반하고 있다. 민간위탁은 공공서비스 제공의 환경을 정치적 환경으로부터 전문직업적 환경으로 바꾸어 놓는다. 그 결과 예산은 절감되고 동시에 양질의 서비스의 제공도 이룰 수 있다. 민간업자들은 그 분야의 전문지식, 경험, 노하우, 장비와 시설, 직원을 가지고 있다. 정부가 다시 이러한 장비와 시설을 갖추고 직원을 교육시켜서 민간사업자와 경쟁이 되기에는 오랜 시간이 걸린다. 또한, 정부가 이러한 시설을 구입하더라도 그 서비스가 민간기업보다 좋다는 보장이 없으며 시장을 통해 필요한

만큼만 서비스를 구입할 수 있어 행정환경의 변화에 능동적으로 대응할 수 있다.

셋째, 규모의 경제(scale economics)를 실현할 수 있다는 점이다. 즉, 정부의 규모를 공무원의 수 또는 필요한 시설·설비 등에서 최저수준으로 유지할 수 있다. 그럼으로써 민간위탁은 정부의 재정부담을 덜어주고 정부의 규모를 축소시키면서도 서비스의 생산성 및 질을 향상시킬 수 있다.

넷째, 기타 민간위탁에 의한 비용절감이나 서비스 질의 향상이 반사적 이익을 준다. 정부관료제에 의한 서비스 제공은 관료제가 가지고 있는 병폐, 즉 레드 테이프, 규정집착, 비탄력성 등을 수반하며 정부의 직접 생산은 또한 정치적 구속 하에 이루어진다는 것이다. 그런데 민간위탁은 이들에 의해 야기되는 비능률성의 부담을 막아주며, 정부관료제의 독점적 권력을 억제하는 효과도 있다는 것이다.

2) 부정적 효과

정부서비스의 민간위탁이 경제적 능률성과 서비스의 향상을 항상 보장해 주는 것은 아니며 다음과 같은 여러 가지 부정적 효과를 발생한다.

첫째, 수탁기관의 감시에 따른 이중적 비용 발생할 수 있다. 다수의 민간업체를 대상으로 기획과 조정 및 감독을 해야 하는 새로운 업무가 행정기관에 부과되고, 민간참여로 인해 서비스 집행구조가 복잡해짐으로써 정치적·법적 책임성을 확보하는데 어려움이 따른다. 이에 따라 민간위탁을 하면서 공조직의 상당부분을 그대로 감시조직으로 잔존시키는 경우가 있으며, 결국 이중적 비용이 소요되게 된다.

둘째, 서비스의 질이나 양이 축소될 수 있다. 민간기업의 이윤추구 성향 등으로 인해 서비스의 공급비용이 오히려 증가할 수 있다. 그 결과 저소득층은 서비스 수혜대상에서 제외되는 등 형평성의 문제가 발생할 수 있으며, 비용의 절감이 경영의 합리화를 통해서 이루어지기보다는 서비스의 질이나 양의 축소로 이어질 수 있다.

셋째, 계약 절차상의 부패가 발생할 수 있다. 계약 절차상 공무원이 재량을 가지게 되어 민간업체의 생산비용과 서비스 공급가격을 높일 수 있다. 프레이저(Prager)는 “민간위탁계약의 이행을 감독하는 점검자들에게 뇌물을 주는 일은 잘 드러나지 않아서 그렇지 의외로 많다”고 주장한다. 이러한 문제의 발생은 모두 서비스의 질의 저하를 낳을 수 있다. 국내에서도 민간수탁업체의 설정과 관련해 특혜의혹이 자주 나오고 있다. 민간위탁 공무원이 특정업체와 부정한 거래에 빠질 경우 서비스 질은 낮아질 수밖에 없다(이정은, 1998:259~260).

넷째, 서비스 공급의 중단이나 공무원에의 부정적 영향을 줄 수 있다. 즉, 계약업체의 파업이나 도산 등으로 인한 서비스 공급 중단의 사태가 발생할 수 있으며 공무원의 해고나 실업, 생산성과 사기의 저하 등의 문제점이 발생할 수 있다.

3. 청소년시설 운영방식 영향 요인

공공서비스의 민간위탁에는 일정한 규범이 있다. 다음은 공공서비스를 그 기능과 특성 등 여러 측면을 고려하여 공공서비스를 8개의 기준으로 분류하

였다. 그 기준마다 바람직한 공급형태가 무엇인지를 제시함으로써 민간위탁 가능사업에 판단하는 기준으로 삼고 있다(이수장, 2000:82~83).

이 기준에 의하면 공공서비스가 그 특성상 수익성과 능률성을 강하게 요구될 필요성이 있는 경우에는 직영보다는 상대적으로 민간위탁의 경우가 보다 바람직한 공급형태라 볼 수 있다. 권력적 작용이 수반되는 서비스, 사회적으로 필요한 공익성이 강하나 채산성이 낮은 서비스, 시대적 환경의 변화 및 주민욕구의 변화 속에서 새롭게 요구되는 서비스 등의 경우는 직영의 형태가 보다 바람직하다고 볼 수 있다. 반면, 서비스가 일부 지역주민에 한정되거나 혹은 한 자치단체 내에서 지리적으로 분산되는 서비스, 민간부문에 해당 서비스가 대체성을 가지고 있는 서비스, 단순 반복적이며 임시적으로 발생하는 서비스나 시설의 관리를 중심으로 하는 등의 서비스일 경우는 민간위탁의 공급형태가 보다 바람직하다고 할 수 있다.

<표 II-1> 민간위탁 가능사업에 대한 기준 설정

기 준	직 영	공사·공단	민관공동	민간위탁
수익성 및 능률성 요구도	×	△	△	○
권력적 작용 강도	○	△	×	×
공익성 정도	○	△	△	×
일반적 행정서비스	○	×	×	×
서비스 이용 협소성 및 분산성 정도	×	×	△	○
민간부문 대체성 정도	×	×	△	○
단순 반복성 및 관리중심 정도	×	×	△	○
신규 추가적 서비스	○	△	×	×

※ 주: ○(바람직함), △(보통), ×(바람직하지 않음)

※ 자료 : 이창균·서정섭(1998). 긴축재정을 위한 경비절감 및 지출효율 화 방안. 지방행정연구원.

한편, 청소년수련시설의 민간위탁 선정기준으로는 전문성, 책임성, 재정능력, 효율성 등이 논의되고 있다(김영한 외, 2001:146~148). 첫째, 전문성은 서비스 질과 비용절감에 가장 큰 영향을 미치는 요소로 수탁기관에 대한 전문성, 운영책임자에 대한 전문성, 전문능력을 갖춘 인력구성이 포함되어 있다. 둘째, 책임성은 두 가지 측면에서 논의되고 있다. 수탁기관의 정체성과 현재의 업무내용과 관련되어 수탁예정자의 목적과 청소년수련활동 관련성이 중심이 되고 있다. 여기에는 수탁예정자가 최소 3년 이내에 비도덕적

인 문제가 없어야 함을 의미하고 있다. 그리고 사업계획 대비 산출로, 이는 사업계획의 실행가능성을 검토하고 사업집행 후 비교가 이루어질 필요가 있다. 최초 위탁에서는 수련시설에 대한 적정 업무내용과 비용에 대한 전문기관의 산정을 통하여 이와 비교하여 측정하여야 함을 지적하였다. 셋째, 재정능력은 수탁자의 자산과 수탁 후에 수탁자가 부담할 수 있는 비용을 말한다. 자산과 비용은 합리적으로 결정되어야 하며 재정능력이 앞의 전문성이나 책임성을 가로막는 수준이 되어서는 안된다고 보았다. 마지막으로 효율성은 경쟁적 환경이 가장 높은 효과를 가져온다는 전제 하에서 지역 내 하나의 법인에 의한 독점방지와 운영상의 수지타산의 균형성 측면에서 논의되었다.

Ⅲ. 연구의 방법

청소년수련관의 운영방식 결정의 유효성을 확보하기 위해 직영, 민간위탁, 공공법인의 운영형태에 따라 현재 운영되고 있는 청소년시설에 대한 사례연구를 실시하였다.

1. 조사대상

사례분석기관으로는 청소년수련관 운영방식별로 시설규모가 유사한 기관을 2개소씩 선정하였다. 지방자치단체 직영시설로는 강화군 청소년수련관과 포항시청소년수련관, 민간위탁시설로는 수서청소년수련관과 문래청소년수련관, 그리고 공공법인시설로는 부천시 청소년수련관과 안양시 청소년수련관을 대상으로 하였다. 면접대상자는 청소년수련관 운영내용을 잘 알고 있을 것으로 생각되는 기관장, 사무국장, 총무팀장을 대상으로 직접 면접을 중심으로 하되 전화면접을 병행하여 실시하였다.

2. 조사내용

이론적 연구를 통해 도출된 청소년수련관의 운영방식 결정에 영향을 미치는 중요한 요인을 면접조사내용으로 활용하였다. 면접조사에 포함된 변인은 비용효율성, 전문성, 공익성, 연계성, 관리효율성이다.

비용효율성은 청소년수련관 운영에서 자치단체의 보조금지원과 관련된다. 하부 조사항목은 ㉠ 수련관 운영재원의 확보율, ㉡ 비용 대비 전문 인력 활용정도(전문 인력 1인당 수익효과), ㉢ 손익계산에 따른 비용 부담률의 3가지로 구성하였다.

전문성은 청소년수련관이 수요자인 청소년에 대해 제공하는 서비스의 내용과 질에 관계된다. 하부 조사항목은 ㉣ 운영기관의 전문성, ㉤ 운영책임자의 전문성, ㉥ 조직구성인력의 전문성의 3가지로 구성하였다.

공익성은 청소년수련과 설립의 중요한 근거이며 국가와 자치단체가 청소년에 대해 제공하여야 할 필수적인 서비스를 말한다. 하부항목은 ㉦ 운영기관의 책임성(안정성), ㉧ 목적에 맞는 시설의 운영(이용률 유지), ㉨ 수요자의 서비스 이용 부담(청소년의 요금부담)의 3가지로 구성하였다.

연계성은 청소년수련관이 지역사회에서 지속적이고 양질의 서비스를 제공하기 위하여 자치단체와 주변 청소년이용시설, 그리고 학교 등과의 협력이 요구되는 것이다. 조사항목은 ㉩ 자치단체와의 연계 정도, ㉪ 청소년시설 및 단체와의 연계 정도, ㉫ 학교 및 교육청 등과의 연계성의 3가지로 구성하였다.

관리효율성은 자치단체가 청소년수련관을 운영할 때 최소의 비용 유지와 동시에 효율적인 관리체계를 구축하는 것이다. ㉠ 행정조직의 축소(행정조직의 슬림화 가능성), ㉡ 관리능력의 효율화 및 청렴성, ㉢ 법·제도적 지원 정도의 3가지 조사항목으로 구성하였다.

<표 III-1> 청소년수련관 운영방식 조사항목

기 준	주 요 항 목
비용 효율성	운영재원 확보율 비용 대비 전문인력 활용정도 비용부담률
전문성	운영기관의 전문성 운영책임자의 전문성 인력구성의 전문성
공익성	운영기관의 책임성 적정 청소년이용률 유지 수요자의 서비스 이용 부담
연계성	지자체와의 연계성 청소년단체 및 시설과의 연계성 교육청 및 학교와의 연계성
지자체의 관리효율성	행정의 효율성(슬림화) 정도 관리 능력의 효율화 및 청렴성 효과적인 법·제도적 지원

3. 자료의 수집 및 분석

사례조사는 두 가지 방법으로 이루어졌다. 첫째, 청소년수련시설에 대한 자료 수집은 2003년도 청소년수련시설에서 직접 작성하여 문화관광부에 보고한 실태조사 자료와 직접 방문하여 수련관에서 공식적으로 제공한 팜플렛

등에 대해 이루어졌다. 둘째, 2003년 11월 12일부터 11월 20일까지 면접 조사지를 이용한 직접면접 및 전화면접을 실시하였다. 청소년수련관 운영방식 결정을 위한 결정요인(5개 기준 15개 요인) 추출 결과를 바탕으로 이 요인들이 청소년수련관 운영방식 결정에 어느 정도의 영향력을 발휘하는 지를 알아보기 위하여 청소년 관련 학계, 현장 전문가 등 총 30명을 대상으로 하여 가중치 조사를 실시하였다. 조사도구는 15문항으로 이루어졌으며, 각 문항은 리커트식 7점 척도로 처리하였으며, 자신의 의견을 직접 체크하게 하는 자기평가(self-report)방식을 사용하였다.

IV. 청소년수련관 위탁 현황 및 운영방식 결정요인 분석

1. 청소년수련관 위탁 현황 및 운영 실태

1) 청소년수련관의 위탁현황

공공청소년수련시설의 위탁현황은 2003년도를 기준으로 보면, 위탁이 42.4%, 직영이 57.6%로 나타나고 있다. 그러나 청소년수련관의 경우를 살펴보면, 위탁이 67.0%, 직영이 33.0%(18개소)로 위탁비율이 매우 높게 나타나고 있다.

<표 IV-1> 공공 청소년수련시설 위탁현황(2003년도 기준)

단위: %

구분	생활권		자연권		유스 호스텔	전체
	청소년 수련관	청소년 문화의집	청소년 수련원	청소년 야영장		
직영	33.0	36.2	72.9	97.3	22.2	57.6
위탁	67.0	63.8	27.1	2.7	77.8	42.4

- ※ 분석대상 총441개 시설(수련관 106개소, 문화의집 130개소, 수련원 85개소, 야영장 111개소, 유스호스텔 9개소)
- ※ 황진구 외(2003). 청소년 수련시설 실태조사 및 제도개선방안 연구. 한국청소년개발원.

2) 운영형태별 청소년수련시설 운영 실태

시설 운영형태별로 재정, 서비스 이용도, 전문 인력, 책임성을 비교하였다. 먼저 청소년수련관의 재정 상황을 자립율, 수입 대비 지출, 정부보조금, 예산항목별로 비교해 보면 다음과 같다(김영한 외, 2001). 청소년수련관의 자립율은 직영시설 25.7%, 위탁시설 89.2%로 비용절감 측면에서 민간위탁시설의 효율성이 매우 높게 나타나고 있다.

수입 대비 지출을 보면, 총수입금은 직영시설이 7천7백여만원, 위탁시설이 5억6천8백여만원으로 직영시설이 위탁시설의 13.6%수준이다. 총지출금은 직영시설이 위탁시설의 47.3% 수준이다. 이는 수입대비 지출비교에서 직영시설이 민간위탁시설보다 비용절감 수준이 낮음을 보이는 것이라 할 수 있다.

정부보조금은 직영시설이 위탁시설의 21% 수준으로 자치단체가 민간위탁시설에 더 많은 비용을 지급하고 있음을 보이고 있다. 총수입금 대비 인건비, 사업비, 관리비를 비교하면, 직영시설은 각각 164%, 183%, 76%이며, 위탁시설은 41.5%, 36%, 107%이다. 그리고 위탁시설에 대한 직영시설의 지출항목을 비교해 보면, 인건비 54%, 사업비 69%, 관리비 9.6% 수준으로 민간위탁시설의 사업 활동 정도가 직영시설에 비하여 높은 것을 알 수 있다.

수련시설의 이용 정도는 직영시설은 민간위탁시설의 19.5% 수준이며, 청소년이용률은 직영시설은 법정기준인 60%에도 미치지 못하는 57.7%인 반면, 민간위탁시설은 65.2%로 나타나고 있다.

공공청소년수련시설의 평균 인력은 직영시설이 총 8명, 위탁시설이 23.89명이며, 이중 상근 직원은 직영시설이 7.57명, 위탁시설은 15.77명으로 나타나고 있다. 청소년지도사의 비율을 보면, 직영시설이 24.49%, 위탁시설이 46.13%로서 위탁시설의 전문성이 높다고 볼 수 있다. 하지만 이직율에 있어서는 직영시설이 6.6%, 위탁시설은 18.4%로 직영시설의 서비스 안정성이 높은 것으로 나타났다.

책임성은 위탁이 직영보다 낮은 경향이 있으며, 위탁시설에 대한 완전한 통제는 어려운 편이고, 계약위반에 대한 조치는 엄격하지 않은 것으로 나타났다.

2. 청소년수련관 운영방식 결정 요인 분석

1) 가중치 조사 및 사례조사 결과

전문가들이 제시한 청소년수련관 운영방식 결정요인의 가중치는 전문성부문에서 ‘운영기관은 전문성을 가지고 있는가?’ 요인이 7점 만점에 평균 6.27로 가장 높았고, 다음으로 ‘운영책임자는 전문성을 가지고 있는가?’, ‘전문능력을 갖춘 인력구성인가?’, ‘책임 있게 사업수행을 할 수 있는가?’ 요인들이 평균 6.09로 두 번째로 중요하였다. 그 다음으로는 ‘안정적 재정 유지가 가능한가?’ 5.82, ‘적정한 청소년이용률을 유지할 수 있는가?’ 5.73, ‘운영을 위한 법, 제도의 지원체제 구축이 되어 있는가?’ 5.73의 순이었다. 또한, 직영, 민간위탁, 재단설립 등 운영방식별로 결정요인에 대한 장단점을 조사한 결과는 <표 IV-2>와 같다. 직영 운영방식의 경우에는 공익성이나 지자체의 관리효율성(관리감독, 법제도 지원체제 구축)의 측면에서 유리함을 가지고 있는 반면, 비용효율성이나 전문성, 연계성 측면에서는 대체로 불리한 것으로 나타났다. 특히, 전문성의 측면에서는 모든 영역에서 불리한 것으로 나타났다.

민간위탁 방식의 경우에는 전문성 측면에서는 모든 영역에서 유리하였다. 비용효율성에서는 시설 자체 수입이, 연계성에서는 교육청 및 학교와의 연계성이, 그리고 지자체 관리 효율성 측면에서는 행정의 효율성에서 유리함을 가지고 있었다. 또한, 공익성 측면에서는 불리한 것으로 나타나고 있다.

재단설립 방식의 경우에는 대부분 유리한 것으로 나타났다. 전문성, 공익성, 지자체 관리 효율성, 비용 효율성 측면에서는 모든 영역에서 유리하였으며, 연계성 측면에서는 지자체와의 연계성에서만 유리함을 가지고 있는 것으로 나타났다.

<표 IV-2> 청소년수련관 운영방식 결정에 대한 기준 설정

기준	조 사 항 목	운 영 방 식 ¹⁾		
		직영	민간위탁	재단설립
비용 효율성	● 안정적 재정 유지가 가능한가?	○	△	○
	● 전문인력 활용 등을 통한 비용절감이 가능한가?	×	△	○
	● 시설의 자체 수입이 어느 정도 가능한가?	×	○	△
전문성	● 운영기관은 전문성을 가지고 있는가?	×	○	○
	● 운영책임자는 전문성을 가지고 있는가?	×	○	○
	● 전문능력을 갖춘 인력구성인가?	×	○	○
공익성	● 책임 있게 사업수행을 할 수 있는가?	○	△	○
	● 적절한 청소년이용률을 유지할 수 있는가?	○	×	○
	● 이용자 부담사항이나 요금은 적정수준으로 유지하고 있는가?	○	×	○
연계성	● 지자체와의 연계성?	○	×	○
	● 청소년단체 및 시설과의 연계성?	×	△	×
	● 교육청 및 학교와의 연계성?	×	○	△
지자체의 관리 효율성	● 행정의 효율성(슬림화) 정도?	×	○	○
	● 공무원 관리 감독의 용이성?	○	×	○
	● 운영을 위한 법제도의 지원 체제 구축?	○	△	○

※ 1) : ○ = 유리함, △ = 보통, × = 불리함

3) 전문가 가중치 조사와 사례조사의 결과 종합

청소년수련관 운영방식 결정을 위하여 전문가 가중치 조사와 사례조사의 결과를 종합하였다. 3가지 운영방식(직영, 민간위탁운영, 재단설립) 각각에 대하여 사례조사의 결과를 바탕으로 결정요인 15개 항목에 대하여 각각 그 유리함, 보통, 불리함을 3점, 2점, 1점을 부여하고 가중치 점수를 곱한 값을 합산하였다. 그 결과 재단이 총 315점 만점에 225.40점으로 가장 높았고, 다음으로 민간위탁운영이 177.16점, 직영이 158.40의 순으로 나타났다.

<표 IV-3> 청소년수련관 운영방식 결정 총점

기준	조 사 항 목	운 영 방 식 점 수 1)		
		직영	민간위탁	재단설립
비용 효율성	● 안정적 재정 유지가 가능한가?	17.46	11.64	17.46
	● 전문인력 활용 등을 통한 비용절감이 가능한가?	4.73	9.46	14.19
	● 시설의 자체 수입이 어느 정도 가능한가?	4.55	13.65	9.10
전문성	● 운영기관은 전문성을 가지고 있는가?	6.27	18.81	18.81
	● 운영책임자는 전문성을 가지고 있는가?	6.09	18.27	18.27
	● 전문능력을 갖춘 인력구성인가?	6.09	18.27	18.27
공익성	● 책임 있게 사업수행을 할 수 있는가?	18.27	12.18	18.27
	● 적절한 청소년이용률을 유지할 수 있는가?	17.19	5.73	17.19
	● 이용자 부담사항이나 요금은 적정수준으로 유지하고 있는가?	15.00	5.00	15.00
연계성	● 지자체와의 연계성?	15.00	5.00	15.00
	● 청소년단체 및 시설과의 연계성?	5.55	11.10	5.55
	● 교육청 및 학교와의 연계성?	5.55	16.65	11.10
지자체 의 관리 효율성	● 행정의 효율성(슬림화) 정도?	5.27	15.81	15.81
	● 공무원 관리 감독의 용이성?	14.19	4.73	14.19
	● 운영을 위한 법제도의 지원 체제 구축?	17.19	11.46	17.19
합 계		158.40	177.76	225.40

※ 1) : {○: 3점, △: 2점, ×: 1점} × 가중치 평균

청소년수련관 운영방식 결정요인 분석의 결과는 재단 운영방식이 청소년수련관 운영방식에 가장 적합하고, 그 다음으로 위탁 운영방식이 직영 운영방식보다 적합한 것으로 나타났다. 이들 운영방식에 있어서의 가장 큰 차이는 전문성(운영기관, 운영책임자, 인력구성 등), 공익성(사업수행의 책임성, 적절한 청소년이용률 유지, 적정 이용자 부담 등)에서 나타나고 있다. 직영은 비용효율성이나 전문성 면에서 위탁이나 재단운영방식에 비해서 낮은 반면, 공익성 측면에서는 직영이 위탁보다 높은 것으로 나타나고 있다. 이를 요인별로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 안정적 재정 유지, 전문 인력 활용 등을 통한 비용절감, 자체수입의 확보 등 비용효율성 측면에서는 다음과 같은 차이를 볼 수 있다.

① 재정 유지의 측면에서는 직영인 경우에 국비 및 지방비 확보가 용이하여 상대적으로 안정적 재정확보가 가능하고, 재단설립의 경우 재단설립 초기비

용이 높은 단점이 있으나 운영비 조달은 비교적 안정적일 것으로 판단된다. 하지만 민간위탁의 경우 운영비를 직접 조달해야 되는 압박을 받기 때문에 안정적 운영을 위한 재정보화가 직영 및 재단설립보다는 용이하지 않다.

② 전문 인력 활용 등을 통한 비용절감 측면에서는 직영인 경우에 전문 인력 확보를 위한 비용이 따로 소요되는 등 전문 인력 활용 등을 통한 비용절감은 어려운 것으로 나타났다. 하지만 민간위탁운영의 경우는 전문 인력 활용 면에서 직영보다는 유리하고 재단보다는 불리하다. 재단의 경우에는 자체인력 및 자원봉사자 활용이 용이해 비용절감 측면에서 유리함을 보이고 있었다.

③ 시설의 자체 수입 측면에서는 직영인 경우에 자체수입 노력에 대한 동기부여가 미비하여 자체수입이 어렵고, 민간위탁의 경우에는 수익창출능력이 높은 것으로 나타났다. 재단설립의 경우에 민간위탁 만큼의 자체수입 증대를 이루기는 어렵지만 어느 정도는 동기부여가 이루어져 자체수입 증대가 가능한 것으로 나타났다.

둘째, 운영기관, 운영책임자 및 인력구성 등의 전문성 측면에서는 다음과 같은 차이를 볼 수 있다.

① 운영기관의 전문성 소유여부에 대하여 직영은 기관자체의 전문지식이나 경험, 노하우가 부족하여 기관 자체의 전문성은 부족한 것으로 나타났다. 하지만 민간위탁과 재단설립의 경우는 전문지식 및 노하우가 풍부하여 기관자체의 전문성은 높은 것으로 나타났다.

② 운영책임자의 전문성은 직영의 경우에는 운영책임자의 전문성이 낮고, 민간위탁의 경우에는 전문성을 갖춘 운영책임자 선임가능성이 높은 것으로 나타났다. 한편 재단설립의 경우도 전문적 운영책임자의 선임 가능성이 높은 것으로 나타났다.

③ 인력구성의 전문성 측면에서는 직영은 수련관 운영인력이 부족하여 장래의 수요에 대처하기 어렵고, 그 인력들마저도 비전문가들로 구성될 확률이 높은 것으로 나타났다. 민간위탁의 경우에는 전문적 청소년 지도인력의 확보가 용이하고, 재단의 경우에는 시설에 요구되는 전문 인력 확보가 용이하고 업무의 연속성을 보장받을 수 있어 이로 인한 인력의 전문성을 향상시킬 수 있다.

셋째, 사업수행의 책임성, 적절한 청소년이용률, 적정 이용자 부담 등의 공익성 측면에서는 다음과 같은 차이가 있다.

① 사업수행의 책임성 면에서는 직영은 공공시설로서의 역할에 충실할 수 있어 책임 있는 사업수행이 가능하다. 하지만 민간위탁의 경우에는 위탁기관 중심의 운영가능성이 커서 사업수행의 책임성이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 재단의 경우도 재단의 방침에 따라 책임 있는 사업수행을 할 수 있는 것으로 나타났다.

② 적정 청소년이용률 유지의 측면에서는 직영은 수익사업에 대한 부담이 적기 때문에 적정한 청소년이용률을 유지할 수 있고 재단의 경우도 안정적 예산확보가 가능하기 때문에 적정 청소년이용률 유지가 가능하다. 하지만 민간위탁의 경우에 수익창출을 위해 성인중심의 수익사업을 우선 고려할 가능성이 높아 청소년이용률의 감소 가능성이 높은 것으로 나타났다.

③ 적정수준의 이용자 부담과 관련해서는 직영인 경우에 운영비용 확보에 대한 압박이 적어 저렴한 이용요금의 유지가 가능한 것으로 나타났다. 민간위탁의 경우에는 수익창출을 위해 이용요금의 과다징수 가능성이 있으며, 이는 사용료 증가로 인한 저소득층 청소년의 청소년 수련관 이용을 제한할 가능성이 크다. 재단설립의 경우에 운영을 위한 일정정도의 수입이 필요하지만 기본적으로 적정 수준의 이용요금을 징수하는 것으로 나타났다.

넷째, 지자체, 청소년단체 및 시설, 교육청 및 단체 등과의 연계성 측면에서는 다음과 같은 차이를 볼 수 있다.

① 지자체와의 연계성 측면에서는 직영인 경우와 재단의 경우에 지방자치단체와의 연계성이 높은 것으로 나타났다. 직영은 같은 행정라인을 공유하고 있고 이로 인한 새로운 정책실행도 용이하였으며, 재단은 이사회 및 인적교류를 통한 지자체와의 긴밀한 연계를 할 수 있었다. 민간위탁운영의 경우에 지자체와의 연계보다는 위탁기관 중심의 운영가능성이 높은 것으로 나타났다.

② 청소년단체 및 시설과의 연계성의 측면에서는 직영인 경우에 사업동질성 확보가 어려워 청소년단체 및 시설과의 연계성이 낮은 것으로 나타났다. 민간위탁운영의 경우에는 청소년단체 및 시설과의 연계성이 직영 및 재단보다는 높으나 유사기관간의 경쟁으로 인한 비협조도 일부 존재하는 것으로 나타났다. 재단의 경우에 직영과 비슷하게 청소년단체 및 시설과의 연계성이 낮은 것으로 나타났다.

③ 교육청 및 학교와의 연계성 측면에서는 직영의 경우에 교육청 및 학교와의 연계가 전혀 이루어지지 않고 있었다. 민간위탁운영의 경우에는 학교 내

회원단체를 통한 연계가 가능하고, 재단인 경우도 교육청 학교 등과의 협조가 용이한 것으로 나타났다. 하지만, 민간위탁운영 만큼의 성과는 거두지 못하는 것으로 나타났다.

다섯째, 행정의 효율성, 공무원의 관리 감독의 용이성, 운영을 위한 법·제도의 지원 체제 구축 등 지자체의 관리 효율성 측면에서는 다음과 같은 차이를 볼 수 있다.

① 행정의 효율성(슬림화) 정도는 직영의 경우에 인원 및 조직 확대에 인한 행정기능의 비대화가 우려되고, 민간위탁운영과 재단의 경우 행정조직을 축소할 수 있어 행정의 슬림화를 통한 효율성을 극대화 할 수 있는 것으로 나타났다.

② 공무원의 관리 감독의 용이성 측면에서는 직영의 경우에 동일한 행정계통체계를 가지고 있어 행정관리가 상대적으로 용이하고, 민간위탁의 경우에는 관리자의 능력 및 커뮤니케이션의 문제점 때문에 행정관리의 어려움이 아주 많았다. 재단의 경우도 재단 이사진이 지자체의 고급 공무원으로 구성되는 경우가 많아 행정관리는 용이한 것으로 나타났다.

③ 운영을 위한 법·제도의 지원 체제 구축 측면에서는 직영의 경우에 효율적 운영을 위한 법·제도적 장치가 조례를 통하여 구비되어 있었고, 민간위탁의 경우에는 위탁관리 규정 및 조례가 미비하여 위탁관리 기관의 규정을 따르는 경우가 많았다. 재단의 경우는 재단설립 시 조례 등으로 법·제도적 지원 체계를 확립하는 것으로 나타났다.

V. 결론

경제적 효율성을 강조하는 분위기가 전사회적으로 확대됨에 따라 공공서비스 제공을 목적으로 하는 청소년수련관의 운영은 경제성을 우선 시 해야 할 것인지 아니면 공공성을 우선으로 할 것인지에 대한 딜레마에 빠져 있다. 지방자치단체의 경우에는 비용절감과 서비스 향상이라는 두 가지 목적을 동시에 달성하기 위해 민간위탁에 의존하고 있지만, 실제 수탁기관의 경우에는 예산상의 어려움으로 청소년 목적 사업보다는 경제성 사업에 치중하는

경향이 나타나고 있다. 결과적으로 청소년들은 충분한 공공서비스의 혜택을 받지 못하고, 시설이 본래의 목적을 충실히 수행하지 못한다는 사회적 비난을 받게 되는 경우가 많다.

청소년수련관이 그 기능을 충실히 수행하기 위해서는 지역사회 여건에 적합한 운영방식을 결정하는 일이 중요하다. 여기에는 시설의 본래의 목적이라 할 수 있는 공익성, 시설 운영 비용의 효율성, 운영 기관 및 인력의 전문성, 지자체 및 관련기관과의 연계성, 지자체의 관리효율성 등이 중요한 요인이 되고 있다.

이 연구에서 조사된 모든 요인을 종합적으로 살펴보면, 재단운영방식이 가장 적합하고, 그 다음으로 민간위탁, 그리고 직영방식의 순으로 나타나고 있다. 또한, 요인별로는 직영운영방식은 비용효율성이나 연계성, 전문성 면에서 위탁이나 재단운영방식에 비해서 낮은 반면, 공익성 측면에서는 직영이 위탁에 비해 높게 나타나고 있다.

하지만 실제 의사결정의 경우에는 지방자치단체에서 어떠한 요인을 강조하느냐에 따라 결정은 달라질 수 있다. 이들 요인들은 각 운영방식의 장단점이 무엇인가를 보여주는 것이라 할 수 있다. 무엇보다 중요한 것은 시설 본래의 취지를 살릴 수 있도록 지방자치단체의 여건을 고려해서 결정해야 하는 것이며, 각 운영방식의 단점을 보완할 수 있는 조치가 뒤따라야 한다는 것이다.

참 고 문 헌

- 김홍배(2001). 도시 및 지역경제 분석론. 서울 : 지문당.
- 김홍배(2003). 정책평가기법. 서울 : 나남출판.
- 노화준(2003). 기획과 결정을 위한 정책분석론. 서울 : 박영사.
- 김영한 외(2001). 공공청소년수련시설의 민간위탁실태와 위탁기준에 관한 연구. 서울 : 한국청소년개발원.
- 김영한 외(2002). 시립청소년수련관 보조금 지원 개선 방안에 관한 연구. 서울 : 서울특별시.
- 김호순·김영한(1997). 청소년수련시설 배치계획의 합리적 조정 및 효율적 운영 방안 연구. 서울 : 한국청소년개발원.
- 박언서(1998). 민간위탁의 효율성 제공방안에 관한 연구. 지방과 행정연구, 제1권 1호, pp. 237 ~ 263.
- 박옥식(2003). 청소년수련관 프로그램 운영 활성화 방안에 관한 연구. 한국청소년시설환경학회논문집, 제1호. pp. 49 ~ 59.
- 송광태(1999). 공공서비스 민간위탁의 실태와 개선방안. 한국외대 사회과학연구소 사회과학논집, 제17권 1호, pp. 195 ~ 216.
- 이병철(2000). 지방자치정부의 민간위탁을 통한 재원절감방안에 관한 정책연구, 울산대학교 사회과학논집, 제10권 1호, pp. 157 ~ 177.
- 이성우(1997). 정부기능의 민간위탁 확대방안. 한국정책학회보, 제7권 제3호, pp. 31 ~ 51.
- 이수장(2000). 공공서비스의 민간위탁 공급에 관한 연구. 강남대학교 신학기술연구소논문집, 제10호, pp. 67 ~ 88.
- 정순관·조선일(2001). 지방공공서비스 민간위탁제도운영의 효율성 평가, 한국행정논집, 제13권 제4호, pp. 909 ~ 927.
- 황진구 외(2003). 청소년 수련시설 실태조사 및 제도개선 방안 연구. 서울 : 한국청소년개발원.

Dehoog, R.H.(1984). *Contracting Out for Human Services Economic, Political, and Organizational Perspectives*. Albany State Univ of New York Press.

Dunsure, A.(1990). The Public/Private Debate: Some United Kingdom Evidence, *International Review of Administrative Sciences*, 56.

Ferris, J. and E. Graddy(1986). Contracting Out for What?, *Public Administration Review*, 46(4).

Koderie, T.(1986). The Two Different Concepts of Privatization, *Public Administration Review*, 46(4).

ABSTRACT

A Study on the Determinants Influencing the Management of Youth Center

Kim, Kyung-Jun *

The role of the Youth Center has been getting stressed since enacting the Youth Development Law in 1991, and local governments started to have concerns and investments to establish them. Today, it has been questioned how to operate these youth centers for public services.

To promote the efficiency of the Youth Center, this study analysed the major determinants influencing the types of public services ; self-operated, contracted out, and public foundation. Five factors(publicness, cost-efficiency, professionalism, relationship, capacity of management) were identified by theoretical review, and three types of youth centers were investigated to compare the importance between the factors.

In total, the youth centers operated by public foundation were scored higher than contracted-out and self-operated youth centers. The self-operated youth centers were scored lower than public foundation and contracted-out youth centers in cost-efficiency and relationship, but scored higher than contracted-out youth centers in publicness.

These results revealed that local governments needed to understand the

* KIYD

characteristics of public services and their determinants, and support youth centers to complement their weakness.

Key Words: youth center, self-operated, contracted out, public information

투고일 : 10월 29일, 심사일 : 12월 9일, 심사완료일 : 12월 23일