

# 요약 및 정책건의

## 1 연구의 개요

### 1.1 배경과 목적

- 대도시 서울에는 다양한 공공시설이 설치·운영되고 있으며, 이 가운데 주요 시설물은 각기 다른 특성과 요인에 따라 여러 기관에서 관리·운영되고 있음
- 이러한 서울시의 주요 공공시설 운영과 관련해 운영의 효율성이나 관리방식의 적정성 등을 둘러싸고 다양한 문제가 지속 제기되고 있는 실정임
- 아울러 이들 시설 가운데 다수는 서울시설공단이 관리·운영 주체라는 점에서, 관리·운영체계 개선은 시설공단의 기능과 역할을 합리적으로 재정립할 것인가의 문제와도 밀접하게 연관되어 있음
- 이러한 문제인식에 기초해, 이 연구는 서울시내 주요 공공시설의 관리·운영체계를 합리화하는 방안을 모색하고, 아울러 해당 시설의 핵심 관리주체의 하나인 시설공단의 기능을 재정립할 수 있는 방안도 함께 모색하고자 함
- 특히, 이 연구는 서울시의 공공시설 중 개선 필요성이 대두된 콜센터, 체육시설, 지하상가, 도로·교통시설 등을 중심으로 연구를 수행하고자 함

### 1.2 연구 범위와 방법

- 서울시의 모든 공공시설의 관리·운영체계를 연구하기는 현실적으로

불가능하므로, 다음과 같은 4개의 분야에 연구범위를 한정해 연구를 수행함

- 콜센터, 체육시설, 지하상가, 도로·교통시설 등
  - o 각 공공시설의 관리·운영체계에 내재된 구조적 현안문제가 무엇인지 살펴보고, 관리·운영 체계를 합리화·혁신화하는 방안을 모색함
- 콜센터: 다산콜센터 등 공공콜센터를 둘러싸고 근로환경 개선과 고용안정성 보장 등의 주요 쟁점을 중심으로 체계적으로 검토하고, 콜센터의 합리적 운영을 위한 혁신화 방안을 모색(2장)
- 체육시설: 체육시설의 관리·운영에 관한 현안문제를 살펴보고, 체육시설을 통합 관리할 수 있는 방안을 모색하는 한편, 관리·운영을 개선할 수 있는 효과적 방안을 강구(3장)
- 지하상가: 지하상가를 둘러싼 불합리하고 비효율적 운영 관행을 검토함. 지하상가의 운영실태와 쟁점을 체계적으로 살펴보고, 이를 토대로 관리·운영의 합리적 개선방안을 모색함(4장)
- 도로교통: 현재 다양한 도로기반시설이 분청과 현장에서 다수의 기관에 따라 분산 관리·운영되는 데 따른 주요 현안문제를 살펴보고, 합리적 개선방안을 모색함(5장)
- o 이 연구를 위해 문헌조사, 국내외 사례조사, 전문가 면담과 자문회의 개최 등 다양한 방법을 활용해 체계적·효율적인 연구를 수행하고자 함

## 2 주요 연구결과

- o 서울시의 주요 공공시설인 콜센터, 체육시설, 지하상가, 도로·교통시설 등 각 시설의 관리·운영에 불합리한 체계를 내재
- 시설의 지속가능성을 저해하고 시민이용에 불편을 초래할 뿐만 아니라 행정적 낭비를 발생시키기도 함

- 이에 각 공공시설의 주요 현황과 운영실태를 조사하고, 이들이 가지고 있는 현안문제 또는 쟁점을 연구함

## 2.1 서울시 공공콜센터 주요 현황과 실태

### 2.1.1 공공콜센터 기본현황

- 공공콜센터는 기능적 측면에서 정보제공을 주로 하는 수신기능(인바운드)과 (전화)조사를 주로 하는 발신기능(아웃바운드)으로 구분
  - 수신기능: 민원신고와 접수, 행정절차나 시정전반에 관한 정보 제공, 일반정보(비행정정보) 제공
  - 발신기능: 만족도나 시민여론조사 수행

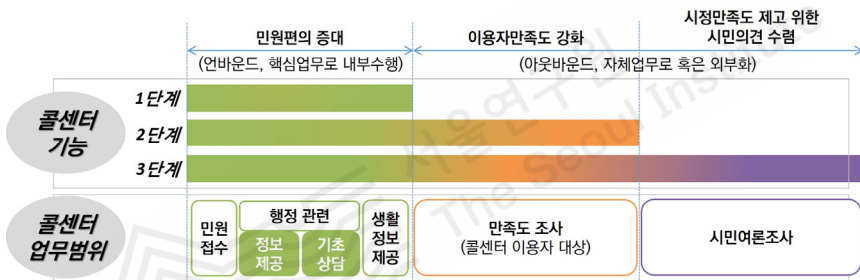


그림 1 공공콜센터의 기능 및 업무범위

- 서울시 민원의 대부분을 담당하는 다산콜센터는 2007년 16개 ARS를 통합해 ‘서울시 120다산콜센터’(이하 다산콜센터)를 출범하여 운영 중이며, 2009년에 25개 자치구 민원행정서비스까지 통합
  - 다산콜센터와는 별도로 장애인콜센터(시설관리공단)와 이외 12개 정도의 콜센터를 별도 운영해, 소규모 전문상담이나 서비스 제공
    - ※상담사는 전체 867명에 달하며, 운영형태 또한 기관별로 상이(직영/민간위탁)

표 1 서울시 및 산하기관의 콜 업무

구분	기관명	대표전화	콜센터 여부	상담인력규모	운영·고용형태	
1	본청	다산콜센터	120	ARS 및 콜센터	524명	민간위탁 정규직
2	시설관리공단	장애인이동 지원센터	1588-4388	콜센터	33명	직영 정규직
3	본부 및 사업소	서울종합방재센터	119	-**	140명	직영 공무원(소방)
4		서울건강콜센터		콜센터	23명	민간위탁 혼용*
5		아동복지센터 아동학대신고	02-1577-1391 02-2040-4200	-	13명	직영 공무원
6		교통방송	080-800-9595	-**	21명	민간위탁 정규직
7	투자 기관	서울메트로 고객센터	1577-1234	ARS 및 콜센터	23명	민간위탁 정규직
8		SH공사 시프트콜센터	1600-3456 1600-3456	ARS 및 콜센터	46명	민간위탁 정규직
9		서울도시철도 고객센터	02-6311-2200 1577-5678	ARS 및 콜센터	29명	직영 정규직
10	출연 기관	세종문화회관	1544-1887 02-399-1111 (ARS)	ARS	3명	민간위탁 정규직
11		서울복지재단 복지법률지원콜	02-2011-0400 1644-0120	ARS 및 콜센터	10명 (변호사, 법무관 등)	민간위탁 정규직
12		서울자원봉사센터	1670-1365 지역번호+1365	콜센터	2명	직영 계약직
13		서울장학재단	02-725-2257	-	상담전담인력 없음 (재단직원5명)	직영 정규직

\*: 전문의는 정규직, 간호사와 통역담당은 비정규직

\*\* : 콜센터와 유사한 형태로 인바운드의 정보수집 역할만 수행함

## 2 1 2 콜센터 운영을 둘러싼 주요 쟁점

### 1) 상담사 근로여건과 직고용

- 상담사 근로여건에 대해 시와 상담사노조 간 견해가 상이한 데 따라 업무환경, 업무강도, 임금, 고용안정성 등을 중심으로 검토
- 업무환경: 상담사가 일반적으로 겪는 많은 고충이 있었으나 근무조 변경, 업무능력평가, 상담사 인권보호 등을 중심으로 제도를 개선
- 업무강도: 다산콜 업무강도(근무시간 대비 통화시간 비중 주간·저녁 조 50%, 야간조 42%, 13년 6월 평일기준)는 한국표준협회의 적정 노동강도(60% 수준) 보다 낮음
- 임금수준: 민간 콜센터 수준에 비해 비교적 높은 수준이나, 시의 공무원직이나 다른 직고용(장애인콜센터)과 비교 시 유사한 수준
- 고용안정성: 기본적으로 고용승계는 제도적으로 보장되어 있고 이직률은 낮으나 근속연수는 크게 낮은 수준을 나타냄
  - 다산콜센터의 이직률은 3.8%로 산업전체(4.1%)나 콜센터산업(7.3%)의 평균이직률보다 낮은 수준이나, 다산의 근속연수는 3년 이상 근속이 19.7%로, 타 콜센터(42%)와 비교 시 크게 낮은 수준
- 이런 고용여건 속에 노조 측은 상담사의 직고용을 요구하고 있으므로, 그 타당성을 ‘서울시 공공부문 비정규직 고용개선 대책’(이하 고용개선 대책)과의 일관성 속에서 검토
- 아래 <표2>의 ①, ②, ③에 빗대어 볼 때, 콜센터 상담사는 민간위탁에 따른 “수탁기업(효성ITX)의 정규직” 형태를 취하고 있으므로, 고용개선 대책의 3가지 요건과는 무관하게 보임
  - 하지만 근무장소(공공기관의 사업장)나 사용자(공무원들이 센터 운영, 상담사교육, 일상 업무관리 등)를 실질적으로 고려하면 “간접 고용의 정규직”에 해당

표 2 '서울시 공공부문 비정규직 고용개선 대책' 정규직 전환대상

구분	내용	비고			
		고용 주체	사용 주체	근무 장소	업무내용
① 서울시와 산하기관에 직접고용된 비정규직 근로자	- 상시적·지속적 업무이자 향후 2년이상 행정수요가 예상되는 업무수행자 대상 1차 정규직 전환	공공 기관	공공 기관	공공 기관 사업장	시설유지관리, 요금징수, 프로그램운영, 경비, 행정사무 등
② 서울시와 산하기관에 간접고용된 비정규직 근로자	- 민간업체에 고용되어 있으나 청사시설관리 등에 종사하고 있어 실 사용주체는 공공기관인 업무수행자 대상 2차 직접고용 및 정규직 전환	민간 업체	공공 기관	공공 기관 사업장	단순노무용역근로자(청소, 시설, 경비), 기타(주차관리, 프로그램 운영, 경정비, 원무수납, 역무유실물 등)
③ 민간위탁 업무 중 일부	- 민간위탁사무의 공공성, 효율성 등 전반의 실태조사와 평가 이후 제도개선을 통한 고용개선과 직영 여부 결정	민간 업체	민간 업체	수탁 기관 책임 시설	행정사무(복지시설 등 운영)

**《고용형태상의 간접고용》**

- 간접고용이란 일반적으로 도급계약(용역, 위탁, 아웃소싱 등 다양)으로서, 업무수행장소는 원청사(사용사업주)의 사업장 소재지에서 이루어지는 형태임
- 간접고용의 외주화 수단은 "파견근로"와 "용역근로"로 대별됨
- 파견근로: 임금이나 신분상의 고용관계는 파견사업주의 관리를 받으나 업무상 지휘명령은 사용업체로부터 받는 근로형태(파견허용 업종: 비서, 전산, 판매 등)
- 용역근로: 임금, 신분상의 고용관계 및 업무상 지휘명령 등 모두 용역업체의 지휘 감독을 받는 경우(청소용역, 경비용역 등)

- 여기서 간접고용의 정규직은 '정규직이 사실상(de facto) 비정규직에 해당하는 고용여건을 보이는가'를 판단하기 위해 임금수준(월평균), 근무시간(주당), 이직률과 근속연수 등을 고려
- 임금수준은 전체 산업 근로자 중 정규직 278만 원보다 크게 낮지만, 간접고용 근로자나 기간제근로자에 비해 양호함
- 근무시간은 주당 40시간으로 정규직 43시간과 간접고용(47시간)에 비해 적게 근무하고 있어 여건이 양호함
- 근속연수는 2.2년으로 기간제나 간접고용 근로자보다 훨씬 낮은 수준이지만, 이직률은 전체산업 4.1%보다 약간 낮은 3.8%를 보임

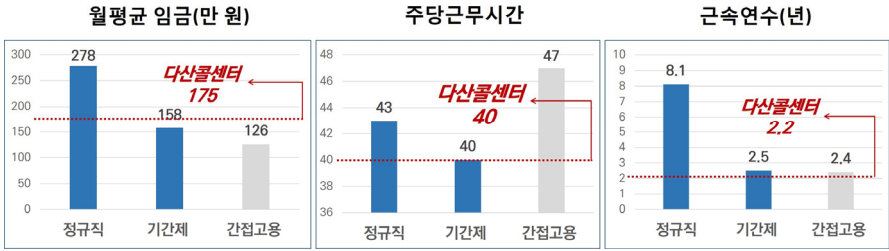


그림 2 고용형태에 따른 임금, 근무시간, 근속연수

자료: 한국노동사회연구소

주1: 경제활동인구 부가조사 2012년 3·8월 평균치

주2: 120다산콜센터 통계치는 2012년 기준

- 따라서, 현재 다산콜센터 상담사의 고용여건이 비정규직에 가깝다고 볼만한 근거는 박약함. 더 정밀한 분석으로 상담사 전반의 고용여건을 개선하는 대책은 필요

### 2.1.3 콜센터 업무의 적정성과 사무의 직영화

#### 1) 다산콜센터 기능과 업무범위의 적정성

- 현재 다산콜센터는 다음과 같은 세 가지의 기능을 수행
- I) 협의의 공공콜센터 기능: (인바운드)민원편의 증대와 행정능률 향상을 위한 민원접수와 행정정보 상담
- ii) 민간콜센터 성격의 기능: (인바운드)비행정 일반정보의 제공
- iii) 부가업무 기능: (아웃바운드)자체이용만족도조사와 단순설문조사 실시



그림 3 콜센터의 세 가지 기능 도식화

- **(인바운드)** 현재 다산콜센터는 행정정보 상담이 주를 이룸(※기초정보 제공은 감소세, 심화정보 제공은 증가세)
    - “서울의 모든 정보” 제공이라는 기치 하에 시작된 일반정보 제공도 전체의 17%를 상회, 특히 단순호기심 성격의 ‘기타 일반궁금증 상담’도 10%나 차지
    - 일반정보 제공은 사실상 민간의 정보검색 기능을 대신하는 것으로, 이러한 부적정한 기능설정은 전체 상담업무량이 감소하면서도 근로여건을 악화시키고 시민의 만족도를 저하시키는 요인으로 작용
    - 따라서 단순 일반정보 제공 업무는 최소화하거나 제외하고, 행정정보 제공, 특히 심화정보제공을 강화하는 것이 타당
  - **(아웃바운드)** 고객관계관리(Customer Relationship Management, CRM) 업무도 공공콜센터 기능적합성 측면에서 검토
    - 자체 이용만족도 조사는 자체조사와 외부조사를 비교하면, 그 결과(만족도)에서 5% 정도 차이가 존재해, 신뢰성에 의문
    - 외부기관이 요청한 설문조사는 다수의 조사(2013년 기준 132건)가 수행되었는데, 단순 조사와 정확성이나 객관성을 요구해 전문기관이 조사해야 할 전문조사가 혼재
    - 후자의 예에 해당하는 조사는 주로 대외적으로 공표되는 자료로, 신뢰성 확보와 전문적 검토가 선행되어야 함
  - 검토 결과, 향후 CRM 업무는 콜센터의 기능에서 분리하되 CRM 업무를 총괄 관리할 수 있는 시스템을 구축한 후 전문 조사기관을 거쳐 수행해야 바람직
- 2) 콜센터 사무의 민간위탁화 적정성과 직영화
- 앞의 고용여건 개선 논의와 별도로, 콜센터 사무를 현재와 같이 민간위탁을 통해 수행하는 것이 적정한지, 또는 직영화가 필요한지 검토



- 인바운드의 핵심인 행정정보와 민원 상담에 있어서, 전문상담이 증가하고 외부기관과의 연계가 중요해지고 있는 추세임
- 행정관련 단순 정보제공은 감소세(63.6%→52.2%)를 보인 반면, 민원응대(4.8%→7.7%)와 전문 행정정보 상담(6.3%→11.1%), 그리고 외부기관 연계 상담도(4.0%→8.8%)로 급격하게 증가
- 이 같은 추세는 행정정보의 개방성, 네트워크성 증대로 인해 상담의 전문성 증대와 상담서비스의 고급화 추세가 급진전되는 것을 시사
- 이를 반영하여, 국내외 사례에서 공공콜센터가 민간위탁 방식에 의존하기보다는 직영방식으로 수행하고, 더불어 상담사의 고용전환과 콜센터 업무의 질적 구조전환도 심도 있는 검토 필요

## 2.2 서울시 체육시설 주요 현황 및 실태

### 2.2.1 체육시설 현황

- 현재 서울에는 400여 개의 공공체육시설이 설치, 이 중 137개가 서울시 소유 공공체육시설에 해당
- 체계적인 관리·운영을 위해 체육시설의 물리적 특성에 따라 독립형 시설/부속형 시설, 기능적 차이에 따라 단일/복합/다목적기능 시설로 구분
  - 독립형 시설: 특정한 장소/시설 등에 속하지 않고 독립적 기능 수행
  - 부속형 시설: 특정 장소/시설에 부속하여 입지, 기능적으로도 부속되어 운영
  - 단일기능: 단일 체육 종목 중심으로 활용
  - 복합기능: 복수의 체육 종목 및 체육 외 목적(각종 행사 등)에 활용
  - 다목적기능: 복수의 체육 활동 및 체육 외 다목적(문화 활동 및 상업 활동 등) 활용

표 4 서울시 소재 체육시설의 유형화에 따른 분류

유형	체육시설명 & 개수	시설별 주요 특성
유형 I (단순/독립)	·잠실1&2 수영장, 목동실내빙상장, 독섬승마장, 장충리틀야구장, 창동 축구장 등 12개	·단일 종목으로 특화된 생활 및 전문체육시설
유형 II (단순/부속)	·보라매공원 인조구장, 서울숲 게이트볼장, 어린이대공원 테니스장, 한강공원 이촌지구 축구교육장, 광나루지구 수영장 등 91개	·광역적 장소(공원과 한강고수부지 등)에서의 여가활동 및 지역(복합)수련관에서의 레저활동에서 활용되는 시설
유형 III (복합/독립)	·구의 야구공원, 불암산 종합스타디움, 창동 문화체육센터, 서울곰두리센터 등 10개	·복수의 체육활동 및 부대활동에 대한 지역 주민들의 다양한 수요를 반영할 수 있는 시설
유형 IV (복합/부속)	·우장산 인조잔디구장, 강북청소년수련관체육관, 문래청소년회관체육관 등 15개	·자치구 청소년수련관&회관 부속 시설 및 공원 부속 시설로써, 각 자치구 지역의 레저/문화활동과 연계되는 시설
유형 V (다목적/독립)	·잠실종합운동장, 잠실실내체육관, 목동운동장, 잠실야구장, 서울월드컵경기장 등 8개	·체육 및 부대활동 전후 기타 상업적 여가활동 등을 다목적으로 하는 시설로써, 광범위한 지역에서 많은 시민들이 이용하는 대규모 시설

- 관리·운영 주체 측면에서 시설관리와 시설운영으로 구분해 접근
- 시설관리는 체육시설관리사업소(20개)와 시설관리공단(4개), 한강 사업본부(31개) 등 산하기관과 여성가족정책실(37개), 푸른도시국(30개) 등 본청에서 수행
- 시설운영은 직영(38개), 민간위탁(63개), 자치구위임(31개) 등의 방식으로 구분

**<시설관리와 시설운영의 구분>**

- 시설관리는 시설의 ① 대수선, ② 유지·보수·점검, ③ 청소 및 경비 등을 의미
- 시설운영은 ① 대관(장기간 및 특정 시기의 행사/프로그램을 위한 대관), ② 강습(체육/레저 프로그램 등), ③ 프로그램 운영에 필요한 각종 부가시설(조명, 음향 등)의 관리를 의미

**표 5 체육시설의 관리주체와 운영방식에 따른 구분 현황**

관리주체 \ 운영방식	계	직영	민간위탁				자치구 위임	기타
			소계	비영리법인	경기단체	기업(개인)		
계	137	38	63	37	9	17	31	1
체육시설관리사업소	20	8	5		4	1	6	1
시설관리공단	4	4	-				-	
한강사업본부	31	15	16		4	12	-	
푸른도시국	30	12	4		1	3	14	
여성가족정책실	37		31	31			6	
복지건강본부	4		4	4			-	
도시안전실	7	3	1			1	3	
기후환경본부	3		2	2			1	
상수도사업본부	1						1	

- 현 체육시설의 관리·운영은 다수의 주체들로 분산된 구조가 형성된 가운데, 체육시설관리사업소와 시설관리공단이 주요 관리주체임
- 체육시설관리사업소는 시의 대표적인 체육시설관리 전담조직이나 체육시설관리에 필요한 조직적 역량이 제한적임
- 시설관리공단은 체육진흥과와 푸른도시국 체육시설 관리를 대행하며, 독립성은 취약하나 제한적 수준에서 시설관리 전문성 축적
- 한강사업본부, 푸른도시국, 여성가족정책실, 복지건강실 등의 관리주체들도 있으나, 시설관리에 필요한 인력과 전문성 미비로 관리상의 어려움이 상존

**2.2.2 체육시설 관리·운영을 둘러싼 주요 현안**

- 1) 분산화된 시설관리에 따른 다양한 불합리성 존재
  - 동종·유사 체육시설들에 대해 다수의 관리 및 운영주체들로 분산
  - 체육진흥과 소관시설은 사업소, 시설공단 등 상이한 기관들이 관리

- 동일종목의 체육시설의 경우에도 체육시설관리사업소, 시설관리공단, 한강사업본부 등 다양한 관리주체들로 분산되어 있음
  - o 이러한 분산된 체계는 동일종목 시설이 상이하게 관리됨으로써 일관성없는 관리, 비전문적인 기관에 의한 관리 등이 초래됨
  - o 아울러, 관리체계의 분산은 개별 기관들이 각자의 시설만 관리하는 단편적인 관리로 인해 종합적·중장기적 시각의 계획 수립과 집행에 제약
  - 각 시설이 개별관리 됨으로써 비효율이 초래되거나 경영수지적자 초래시 위험을 분산시키기 어려운 구조도 형성
- 2) 체육시설 관리기관의 전문성 부족과 자립적 기반 취약
- o 체육시설관리사업소는 직영방식에 기초한 인력의 순환보직과 인력의 노후화로 인해 전문성 축적이 어려운 조직상의 제약 존재
  - 복합형 체육시설에 요구되는 마케팅, 부대사업관리 역량을 지닌 전문인력이 부재하며, 순환보직 메커니즘을 통해 잉여인력이나 조기 퇴직인력이 상당수 배치되어 전문성이 축적되기 어려운 구조
  - o 여성가족정책실, 복지건강실과 같은 관리주체들도 위탁업체나 자치구에 의존하는 구조 속에 기초적인 지도·감독 수준의 역할만 수행
  - o 대행사업 체계에 기반 한 시설관리공단은 자율·책임 지향의 관리운영이 어렵고 성과에 따른 보상체계가 없어 우수인력 확보가 어려움
  - 서울시에서 하달되는 지침에 국한된 사업의 운영과 이익금의 자기 처분을 제약하는 재정 시스템으로 인한 자율성 미흡
- 3) 중장기 재정부담의 심화와 이에 대응하는 합리적 예산체계 미비
- o 공공시설로서 체육시설의 특성상 적자구조가 유지되는 상황에서, 시설 노후화에 따른 대수선 시점의 도래로 재정적 부담 가중을 우려
  - 향후 노후화에 의한 시설 유지·보수비용이 증가하고, 5~10년 후 대

수선이나 리모델링 등을 위한 재정 소요가 예상

- 이런 여건에서도 현재 시설관리에 관한 예산체계는 전년도 관리비에 일정액을 추가하는 점증주의적 예산배정에 기초하고 있음
- 각 시설에 대해 정확한 진단에 기초한 예산계획과 집행이 어려움
- 유지관리비 증가와 증장기 대수선 예산소요로 인한 적자 확대에 대응하는 재정확충 노력이 중요한 시점이므로 적자를 최소화시키고 재정적 자립을 유도하는 제도적 시스템 구축과 전략 마련도 긴요

4) 시설운영의 위탁을 둘러싼 다양한 불합리성 존재

- 현재 다수의 체육시설들이 경기단체 등 여러 주체들에 의해 위탁 운영되고 있으나, 이들 시설의 운영방식(직영, 민간위탁, 자치구위임 등)에 관한 결정이 다소 자의적·비체계적 프로세스에 의존함
- 시설의 운영방식 결정, 특히 위탁화나(재)직영화 여부나 위탁 사무의 범위 등의 결정에 관해 합리적 가이드라인이나 기준 등이 부재
- 이에 따라 3년마다 계약갱신과 수탁자(재)선정 절차는 있으나, 실제 기존사업자(운영수탁자)가 장기간 운영하는 구조가 존속됨
- 수의계약을 통한 특정 경기단체의 장기간 독점사용은 사실상 시설 이용의 사유화로 이어짐
- 위탁계약서의 경우도, 불분명한 계약서 조항들이 시설 보수의 책임 소지와 같은 문제를 둘러싸고 관리주체와 수탁자 간 분쟁을 초래

5) 다양한 이용주체의 참여기회 부족에 따른 운영활기 저조

- 체육시설의 운영이나 이용과정에 단순 대관 중심의 소극적 운영을 함으로써 다양한 이용주체들의 참여 기회나 가능성이 제한됨
- 한강사업본부, 도시안전실, 공원녹지사업소의 경우, 모두 대관업무만을 수행, 체육종목의 강습, 경기 등의 운영 관련 프로그램은 전무

- 특히, 이용주체(경기단체 등)가 운영을 위탁받는 경우 회원제와 같은 폐쇄적인 운영을 함으로써 일반시민들의 폭넓은 이용기회 제약
- o 이는 다양한 프로그램 운영과 채널을 통해 다양한 주체들을 운영과정에 끌어들이고, 시설의 이용자를 적극 유치하고자 하는 운영주체의 기획 및 마케팅 역량 부족에 기인

## 2.3 서울시 지하상가 주요 현황 및 실태

### 2.3.1 지하상가 주요 현황

- o 지하도상가(서울시설공단)와 지하철상가(메트로와 도철)로 대별되는 지하상가는 상이한 설립배경에 의해 탄생해 상이한 성격을 간직
- 시설공단이 대행 관리하는 지하도상가는 1983년 이래 민간의 무상사용이 완료된 지하도상가를 순차적 인수·관리
- 지하철상가는 서울메트로와 서울도시철도공사의 자체 부대사업의 일환으로 개발·운영되고 있는 역 구내 상가에 해당

표 6 서울시 지하상가 관련 법제도 및 그에 따른 관리운영형태

구분	지하도상가 (서울시설공단)	지하철상가 (메트로, 도철)
상가의 성격규정	지하보도로서 도로의 부속물 (「도로법」시행령 제2조)	도시철도부지 등을 활용한 부대사업 개발 및 서비스(「도시철도법」제3조)
재산속성	공유재산 중 일반재산(서울시 소유)	공사 독립재산(서울시 출자)
관리형태 및 수익금 처리	서울시 대행사업 임대 수익금 시 세입처리 위탁운영비 잔액 서울시에 반납	공사 자체사업 임대 등 부대수익금 자체 회계처리
입찰절차	「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법(령)」	「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법(령)」 공사 계약규정

- 1) 지하상가 관리운영체계: 조직구조
  - 본청 도시안전실(도로행정과)의 지도·감독 하에, 지하도상가 관리 는 시설공단 내 1처 3팀 7상가관리소로 구성된 450여 명이 운영
  - 상가관리처 내에 상가운영팀, 상가시설팀, 상가활성화팀을 두었으 며, 2011년 이후 상가를 7개 권역으로 구분해 현장관리소를 운영
  - 반면, 지하철상가 관리는 서울메트로의 상가관리팀(부대사업처)에 서, 상가의 신규개발은 역사개발팀(사업개발처)에서 담당
  - 현장관리는 별도의 전담조직 없이 개별 역사의 상주인력이 업무를 병행

표 7 서울시설공단 및 양 공사의 지하상가 관리체계 및 인력(2013년 기준)

구분	서울시설공단 (1처 3팀 7관리소)	서울메트로 (2처 2팀)	서울도시철도공사 (1처 1팀)
본사	상가운영팀/상가시설팀/상가 활성화팀 총 29명	부대사업처 상가관리팀 8명 사업개발처 역사개발팀 17명	사업관리팀 17명
현장관리소	7 개소 사무(기술)업무 36명 방재/청소/경비 383명 (용역 330명 포함)	고객서비스센터 8개소 84명* 역무인원 1,745명*	영업관리소 9개소 63명* 역무인원 총 1,608명*
기타	종합방재센터 5명	-	-

\*단, 역무, 기술(건축), 고객센터 등 타 부서 지원 인력으로, 이들의 업무내용 중 일부로 지하상가 관리가 포함됨

- 2) 지하상가 관리운영을 둘러싼 계약방식
  - 지하도상가는 공단직영(인현, 신당, 강남터미널)과 위탁관리로 이 원화되며, 위탁관리는 단위상가별로 일반입찰경쟁에 의거해 민간 위탁법인 선정
  - 상가시설의 임대 및 시설관리를 위탁하며 수탁자는 입찰과정에서 결정된 임대보증금을 시설공단에 납부

**표 8 서울시설공단 지하도상가 단위상가 임대차 방법**

구분	내용
입찰절차	공고→일반경쟁입찰→우선협상대상자 선정·협상→민간수탁자 확정→계약체결
입찰참가자격	공고일 기준 만20세 이상 개인, 법인, 해당상가 상인회
계약기간	· 5년(1년마다 계약 갱신) · 사업비 회수에 따른 기간연장 최대 5년(기간 = 투자업비÷투찰임대료)
임대보증금	월임대료의 24개월분 일시 납부

- 수탁법인은 다시 일반경쟁입찰·최고가낙찰에 의거해 개별 점포주와 임대계약을 체결하되, 점포를 기입대한 상인은 입찰참가 불허
- 두 상가의 관리주체나 근거 법률 등이 상이함에 따라 점포임대료 산정도 상이하며, 그 결과로 양자 간 임대수익에 큰 차이가 존재
- 지하도상가는 「공유재산 및 물품관리법」에 따른 예정가 기준 및 원가법(재산가액×대부요율), 지하철상가는 임대사례비교법(실거래가 위주) 적용
- ※ 감정평가법인에 의한 재산감정가액(토지가격+건물가격)을 예정가로 산정하며, 대부요율은 물가변동율이나 상가활성도 등을 고려해 5% 이상 수준에서 결정

**2.3.2 지하상가 운영관련 주요 쟁점**

- 1) 비효율적이고 전근대적인 관리체계 운영
  - 동일한 물리적 시설과 유사한 성격의 시설들이 시설공단과 양대 공사로 3원화되어 운영되는 바, 이는 다양한 비효율 초래
  - 동일(질) 시설물 임대를 상이한 기준이나 절차로 운영하게 함으로써 관리운영의 일관성을 기하기 어려우며, 기존 상가 관리나 신규 개발에 있어서 통합적 전략의 수립 및 추진을 어렵게 함



- 2) 임대차 계약의 불합리성과 불법전대
  - ① 지하사가 임대차 계약의 정치화와 폐쇄적 기득권 구조: 임대차 계약은 일반경쟁입찰임에도 불구하고 기존 상인들의 기득권 구조가 강하게 유지되는 실정임
  - ② 임대차계약의 불합리성과 불법전대: 불합리한 임대차 계약과정 등 다양한 요인들이 상가별 현저한 임대료 시세차를 유발하고, 이로 인해 ‘불법전대’ 등 사회문제를 초래
  
- 3) 다원화과다분할된 지하사가 관할권 체계
  - ① 인접 상가시설의 다원화된 관리에 따른 시설관리의 중복성 초래
  - 현재 지하상가 시설들은 지하철노선을 기반으로 주요 지역에 공간적으로 집적해 있으므로, 3개 기관에 의한 관리·운영은 공간적 측면에서 관리·운영상의 중복성이 불가피



그림 2 지하상가 중복관리 역사 현황

- ② 지하상가 관할권 구분의 적정성: 지하상가의 지역별 관리운영 체계는 기관별로 차별적인 양상을 보이는 가운데 과도하게 세분화

- ③ 권한권 내 관리운영주체간 역할분담 불분명: 서울시설공단 본사, 상가관리소, 민간수탁법인의 역할이 적절히 분장되지 않아 상가 관리 업무의 중복 및 공백 발생
- 4) **지하상가 관리의 전문성과 자율성 부족**
- ① 상가관리의 전문성 미비: 지하공간의 공적·상업적 활용이 적극적인 추세 속에서, 지하상가의 활성화와 관리운영의 현대화를 위한 전략적 노력의 필요성이 증대
    - 그러나 현재 서울시 지하상가는 오랜 관리경험에도 불구하고 상가의 전문적 관리에 필요한 역량과 노하우를 축적하지 못한 실정
  - ② 대행사업체제로 인한 자율성 부족: 시설공단의 시설대행사업 체계는 시설에 대한 체계적이고 중장기적인 관리·운영을 어렵게 하는 요인으로 작용
    - 특히, 예산·회계 측면에서 이익금 적립에 관한 구조적 제약으로 인해 장기 대수선(시설의 대규모 개보수) 등 중장기 관리나 기획·투자가 어려움

## 2.4 **도로·교통시설 주요 현황과 실태**

### 2.4.1 **도로·교통시설 구성과 관리주체**

- 현재 도로기반시설은 「도로법」 및 「도로교통법」에 따라 다음과 같이 도로 및 관련시설/교통관련시설/도로·교통 부가시설로 구분
- 도로 및 교통시설의 관리주체는 본청과 현장으로 구분되며, 본청 관리주체는 시설별로 도시안전실, 도시교통본부로 편제되어 있으며 현장 관리주체는 도로종류별·업무별로 도로사업소, 시설공단으로 편제됨

〈도로 및 관련시설과 교통관련시설의 구성〉



※ 도로 및 교통시설은 「도로법」과 「도로교통법」을 기준으로 크게 구별되며, 시설의 세부 구성은 「서울시 도로 등 주요시설물관리에 관한 조례」에 근거하여 일부 재구성

표 9 시설별 현장관리주체의 업무 구분

도로종류	업무구분	도로				교통시설	
		토공도로		도로시설물(구조물)		교통관리/안전시설	교통정보시설
		도로	도로부속물	도로	도로부속물		
일반 시도 (980.56km)	각종 시설 유지보수 관리 <sup>주1</sup>	도로사업소				도시교통본부 교통정보센터 (TOPIS) <sup>주3</sup>	
	재해대책 (수방, 제설)						
자동차 전용도로 (176.72km)	재해대책 (수방, 제설)	자동차전용도로 9개 노선 제설 <sup>주2</sup>					
	각종 시설 유지보수 관리	서울시설공단		도로사업소 (안전점검, 포장 항구복구 등) (포장 응급복구, 도로 청소 등)		(교통관리센터)	

주1: '각종 시설 유지보수 관리'는 도로 포장 및 유지관리, 청소 및 시설을 세척, 각종 시설 및 부속물 유지보수 등  
 주2: 올림픽대로, 강변북로, 서부간선, 노들길, 제물포길, 양재대로, 언주로, 남부순환로, 우면산로 등 9개  
 주3: 교통정보센터(TOPIS)는 교통상황실 운영, 통신 및 보안관제시스템 관리, 교통정보 수집, 가공 및 분석, 제공(도로전광표지) 전판 및 관련 시설 유지관리 등을 수행

## 2.4.2 도로 및 교통시설 관리 주요 현안

### 1) 현장관리 주체 간 업무배분의 불합리성

- 도로종류에 따라 시설관리가 사업소와 공단으로 이원화된 구조 하에 업무가 불합리하게 배분되어 관리의 사각지대나 연속성 저하 초래
- 일반 시도와 자동차전용도로의 관리 분할은 도로가 교통의 흐름을 관장하는 연속성을 지닌 시설이라는 점에서 관리의 일관성 저해
- 자동차전용도로의 경우, 시설의 유지관리 업무가 2개 기관으로 분산됨으로 인해 관리의 효율성 저해
- 교통정보관리도 도로의 종류별로 관리주체가 이원화

### 2) 도로 관리와 교통 관리로 양분된 본청 관리운영 체계의 한계

- 현장 관리주체가 이원화된 방식과는 별개로, 본청 관리주체 또한 상이한 방식으로 이원화된 구조를 보이는 “현장과 본청 조직 간 구조적 불일치”가 존재
- 도로·교통 관련 시설의 유지관리 업무를 둘러싼 본청의 조직구조가 현재의 형태를 취하는 것은 도로시설이 가지는 다중적 성격에 기인
- 현재 도로 시설을 재해 및 재난의 대상, 국가안보의 일환(수단)의 차원에 주로 초점을 두고 안전의 개념을 강조하여 도로시설을 도시안전실에서 담당하고, 도시교통본부는 도로 시설과 분리된 것으로 보는 교통 시설에 국한하여 관리를 담당
- 그러나, 도로시설과 교통시설을 법적 기준으로 인위적 분리는 가능하나, 도로의 일반적 기능인 이동이나 흐름, 연결의 수단 차원에서 보면 물리적으로 분리하기 어려워 관리주체(본청)를 이원화하는 것은 불합리

- 3) 도로관련 안전진단 환류체계 및 중장기 예산시스템 미비
- 현재 ‘도로관리시스템(RMS)’이 운영되어 안전점검 및 진단에 관한 정보가 일부 관리되고 있으나, 이에 따른 실질적인 환류체계가 부재한 실정
  - 또한, 서울시의 막대한 도로기반시설물은 20년 이상이 경과된 시설물이 50% 이상을 차지하고 빠른 속도로 노후화 진행 증임에 따라 향후 유지관리비가 지속적으로 급증 예상
  - 이러한 여건에 대해 중장기 유지관리를 위해 현재 다년도 예산회계 제도가 일부 운용되고 있는 것으로 보이나, 그 규모나 용도가 제한적이어서 적극 대응하기에는 미흡



## 정책 건의

- 주요 연구결과에서 나타난 각 공공시설의 쟁점 및 현안문제를 토대로 시설의 관리운영을 합리적으로 개선할 수 있는 혁신화 방안을 도출하였음

### 서울시 공공콜센터의 운영 개선방안

- 서울시 공공콜센터를 둘러싼 쟁점을 해결하고 콜센터의 합리적 운영을 위해 ① 공공콜센터 사무의 기능재정립과 ② 콜센터의 통합화와 사무의 직영화 등 두 가지 차원의 혁신화 방안을 모색

#### 공공콜센터 사무의 기능재정립 방안

- 다산콜센터를 주축으로 하는 서울시 공공콜센터의 기능재정립은 업무범위의 재설정, 기능의 전문화, 상담데이터베이스분석 기능의 도입·강화 등 세 가지 방향으로 추진
- **업무범위의 재설정:** 생활상담의 최소화와 CRM업무의 전문기관 위탁화
  - 현재 다산콜센터의 주요 업무 가운데 일부가 된 비행정적 일반정보 제공은 최소화하고 증장기적으로 제외함
  - 현재 부가업무로 수행하고 있는 CRM은 전문 조사기관에의 위탁화를 추진함으로써 조사의 객관성과 신뢰성을 확립하도록 함
- **공공콜센터 기능의 전문화:** 단계별 상담체계 구축
  - 상담의 성격을 고려해 단계별 상담체계를 구축함으로써 상담의 전문화·고도화를 모색
  - 상담업무 유형에 따른 단계 설정은, 1단계 민원접수/행정관련 기초정보/일반정보 제공/2단계는 심화정보 제공/3단계 전문상담 연계로 구성

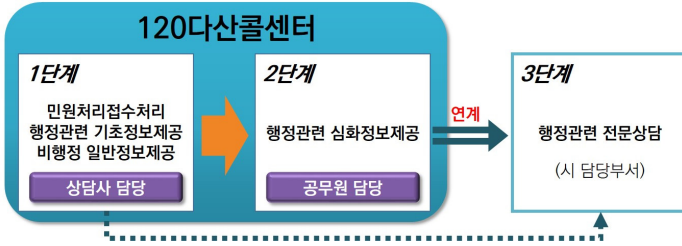


그림 6 120다산콜센터 단계별 상담체계 구축

- 상담데이터베이스분석 기능의 도입·강화
- 향후에는 단순히 요청된 질문에 대해 정보를 제공해 주는 것에서 탈피해 정보분석 기능을 대폭 강화함
- 실제 해외 공공콜센터를 보더라도 설문조사를 수행하는 업무는 없으나, 축적된 민원과 상담요청을 데이터베이스화하고 그것을 분석해 결과를 시정 및 부서별 주요 정책자료를 활용함

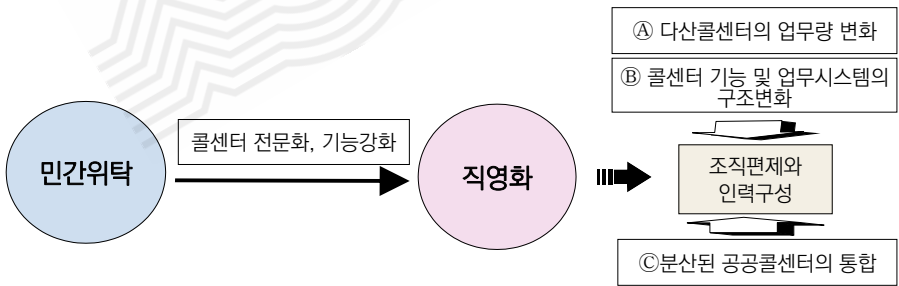
표 10 공공콜센터의 단계별 기능 강화

구분	1단계	→ (시스템 고도화)	2단계	→ (기능 다각화)	3단계
특징	기존 전화상담, ARS기능의 단순 통합		기능적 통합 및 이용자 서비스 향상		행정 및 시정 관련 양방향 소통체계 구축
목표	전화를 통한 민원 응대		다양한 채널(전화, 문자, SNS 등)의 통합관리, 효율성·성과향상에 입각한 민원 응대		민원응대 및 분석
필요사항	기본적인 전화시스템 상담 DB		전화 및 온라인, 문자 통합시스템 상담원 교육(기기 활용 등)		민원분석시스템

### 3 1 2 공공콜센터 사무의 직영화와 운영의 통합화 방안

- (사무의 직영화)앞서 언급한 바와 같이 민간위탁으로 추진되는 공공콜센터는 여러 측면을 고려해 볼 때, 직영화의 필요성이 확대되므로 이를 위한 다음의 2가지 방안을 고려

- i) 시의 특정 부서 내에 설치, ii) 시설관리공단 내에 설치
- i)안은 시민봉사담당관에 설치하는 방안으로, 결과적으로 상담사들은 공무원으로 편제됨으로써 직고용화
- ii)안은 이미 직영화되어 있는 장애인콜택시의 시설관리공단에 콜센터 사업부를 설치·운영하되, 상담사들은 서비스직으로 편제됨으로써 직고용화
- o 상기 두 대안에 대해 상담업무의 전문성 강화 추세를 고려해 i)안이 바람직하다고 판단되나, 실행가능성 측면에서 제약 존재
- 대규모의 공무원 직고용은 '간접고용 비정규직 전환'을 제외하고 이뤄진 선례가 없으며, 대규모 정원확충과 관련해서는 안전행정부의 공무원 총액인건비 승인이 필요
- 이러한 제도적 제약이 해소될 수 있다는 점에서 ii)안이 불가피한 대안으로 판단됨
- o 직영화에 따른 합리적·효율적 조직편제와 인원산정을 위해 ④ 업무량(콜량)의 변화, ⑤ 콜센터 기능 및 업무시스템의 구조변화(트렌드 변화)와 ⑥ 산재된 다수 공공콜센터의 통합관리 등을 고려



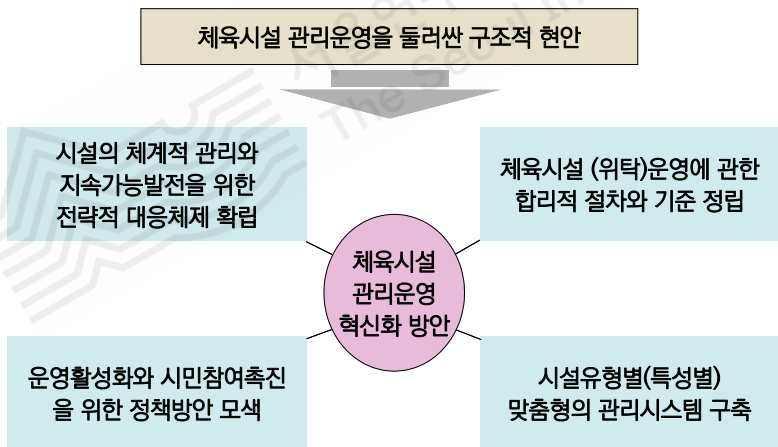
- o (업무량(콜량) 변화) 현재 85% 수준의 업무량을 수행하던 것이 58% 이하의 수준까지 감소할 것이 추정됨 → 인원감소 요소
- 이러한 여건에서 추가적으로 여러 기관에 산재되어 있는 콜센터 기능의 통합까지 고려해 전체 콜센터 인원 산정 필요



- (콜센터 기능 및 업무시스템 구조변화) 정보의 전문성, 상담수발신 채널의 다매체화, DB구축 및 정밀 정보분석 확대 등을 고려
- 향후 행정관련 심화정보 제공이 증가할 것이므로 이를 위한 인력보강 필요(\*동 상담은 일반적으로 더 긴 상담시간 소요)
- (산재된 콜센터 통합관리) 현재 다산콜센터를 포함한 다수 공공콜센터들이 다양한 기관들에서 상이한 방식으로 분산 운영됨
- 이는 상담업무의 기능적 중복과 이에 따른 인력운용의 비효율성을 발생시키므로 콜센터의 성격 등을 정밀하게 분석하여 통합을 추진

### 3.2 체육시설 관리운영 혁신화 방안

- 체육시설의 관리운영을 둘러싼 구조적 현안을 토대로 도출한 혁신화 방안은 다음과 같이 도식화할 수 있음



#### 3.2.1 시설의 체계적 관리와 지속가능한 발전을 위한 전략적 대응체제 확립 방안

- 1) 일관되고 전략적인 시설관리·운영을 위한 중장기 종합계획 수립
  - 서울시 전체의 체육시설을 대상으로 중장기 안목을 가지고 시설을

전략적으로 관리·운영할 수 있는 종합계획 마련 필요

- 『2020 서울시 체육진흥 및 시설의 효율적 관리를 위한 전략계획(가칭)』을 수립하되, 동 계획에서는 시설(유형)별 특성을 고려한 관리·운영 전략 도출
- 2) 시설관리 재원확충을 위한 중장기 관점의 예산제도의 재정비
  - o 예산제도 내에 대수선 및 재건축에 필요한 장기수선충당금 항목을 마련하는 한편, 미래의 지출수요에 대응할 수 있는 합리적 예산제도를 도입·운영
  - 동 예산제도로 i) 특별회계 도입방안, ii) 체육진흥기금 확대 방안을 강구

표 11 특별회계 및 기금의 특성 비교

구분	특별회계	기금
운영형태	·부서의 예산요구▶기획조정실(예산총괄팀) 예산안 편성▶시의회 의결	·기금관리주체 계획▶기획조정실(제도기금팀) 예산안 편성▶시의회 의결
운용탄력성	·합법성에 입각하여 엄격히 통제 ·예산의 목적외 사용금지원칙	·합목적성 차원에서 상대적으로 자율성과 탄력성 보장
확장성	·특정세입(일반회계 전입금)으로 충당되어 한계 존재	·출연금, 위탁료, 입장료부과금 등 다양한 수입원으로 기금고유사업 수행
설치용이성	·예산체계내 새로이 체육시설관리특별회계를 설치	·현 서울시체육진흥기금 활용

- 3) 전략적 성과관리체계의 현실화
  - o 현재 체육시설을 중심으로 운용되는 추상적이고 공급자중심적인 성과관리에서 탈피해, 체육시설을 전략적으로 관리할 수 있는 성과지표체계를 구축
  - 이용객수 증가, 체육시설면적 증가와 같은 성과지표 대신, 시민친화형 성과 지표 또는 이용자 만족도 지향의 성과지표를 개발·도입
- 4) 체육시설관리에 관한 책임체제(책임관리체제) 확립
  - o 시설물 관리의 책임관리 체제 확립을 위해 관리운영의 자율성, 재정의 독립성 강화확대 → 현 조직형태의 근본적 전환 필요(공사화 등)

- 향후 자율관리체제 → 책임관리체제 → 가치지향적 관리체제로 발전
- 3 2 2 **체육시설 (위탁)운영체제의 합리화**
- 1) **체육시설 위탁운영에 관한 합리적 절차와 기준 정립**
- 그간 체육시설 위탁운영은 합리적인 제도적 절차 미비로 인해 주로 관행에 의해 결정되는 바, 시설운영의 일관성이나 체계성이 부족
  - 향후 체육시설 운영에 관한 위탁과 관련해, 합리적인 절차와 기준을 정립하는 것이 운영의 활성화, 나아가 시설관리의 효율화에 기여함
  - 이를 위해, 다음과 같은 3가지 방안을 강구함
  - **㉠ 체육시설 위탁운영에 관한 심의체계 재정비**
  - 우선, 주기적으로(5~10년) 외부 전문기관을 통해 서울시 소유의 체육시설에 대한 시설별 직영·민간위탁 타당성 검토 실시
  - 향후 시설의 위탁계약이 종료되는 시점에서 체육시설 전반의 위탁 운영 여부를 심의할 수 있도록 제도 재정비
  - **㉡ 위탁운영 결정에 관한 합리적 기준을 사전에 확립**
  - 체육시설의 특성에 따른 합리적 위탁운영 결정이 이루어지도록 평가항목과 세부 평가지표를 구축하는 등 관련 심의체계를 재정비
  - 시설의 공공성, 시설관리의 전문성, 지도감독의 용이성, 시설운영의 특성화, 예산절감 효과, 시민만족도 제고 가능성, 이용계층의 구성, 경쟁업체 존재여부 등
  - **㉢ 위·수탁자 간 관리·운영에 관해 계약서상의 역할분담 상세화**
  - 역할분담에 관한 상세화된 계약서가 마련되어 있는 일부 대형체육 시설(잠실야구장 등)을 참작해, 다른 대부분 시설의 계약(서)에 표준화해 확대 적용함
  - 경쟁입찰에 의해 선정되었더라도 시설을 독점화하는 장기수탁자(10년 이상)의 경우에는 시설유지관리비 등 비용분담에 관한 사항을 사전에 계약서에 상세화

- 2) 개방형 운영체계 확산을 위해 사업자 선정절차의 재정립
  - 다양한 주체들이 개방적으로 참여하기 위해서는 수탁자 선정에 관한 혁신적 평가체계를 도입·확대 필요
  - 수탁기관이 체육시설의 효율적 운영과 더불어 사회적 가치를 지향하는 사업자로 선정되도록 “사회적가치 지향의 평가체계” 도입
  - 또한 개방형 운영체계 구축을 위해 체육시설 분야에서도 사회적기업이나 협동조합의 참여를 촉진하되, 이를 위해 단계별 인큐베이팅 사업을 추진

### 3.2.3 운영활성화와 시민참여 촉진을 위한 풀뿌리형 거버넌스 구축

- 1) 지역사회기반의 ‘체육시설운영위원회’ 구성·운영
  - 현재는 시와 체육회가 주축이 된 정책협의체(정책실무자회의)는 있으나, 지역사회 주민들이 시설 운영에 참여할 수 있는 채널은 부재
  - 체육시설, 특히 II, IV 유형의 체육시설 운영 및 이용 활성화를 위해, 지역사회에 기반을 둔 풀뿌리형 운영위원회를 구성·운영함
  - 이를 위해 운영위원회 성격의 ‘(주민과 함께하는) 마을공동체 체육시설운영위원회’(가칭)를 설치·운영하고, 해당 지역에 설치된 각종 체육시설의 운영과정에 참여
- 2) 운영 프로그램 다양화를 위한 주체간 협력체계 구축
  - 시설 운영을 직영하는 경우, 시설이용의 다양화를 위해 관리주체가 다양한 체육관련 주체들과 시설이용에 관한 파트너십 구축
  - 시설 운영을 위탁하는 경우에도 수탁자로 하여금 운영의 활성화 차원에서 다양한 주체들과 파트너십을 활성화하도록 유도
  - 이러한 다차원의 파트너십을 통해 체육시설의 유휴공간을 활용한 상설 전시장 및 공연장을 구축하거나, 학교체육프로그램과의 연계를 통한 체육시설의 적극적 활용 등 다양한 프로그램을 기획·운영

### 3 2 4 시설(유형별) 맞춤형 관리운영체계 구축 방안

- 1) 맞춤형 관리운영체계 구축의 기본방향
  - 이 연구의 시설유형화 결과를 토대로 다양한 체육시설의 시설유형별 특성을 고려한 관리체계 모색
  - 독립형 체육시설(유형I,Ⅲ,V)에 대해서는 전문관리기관에 의한 통합관리
    - 통합관리를 통해 ① 운영적자 시설의 위험 분산과 ② 관리운영의 효율화 및 시너지 창출 등을 실현
  - 부속형 체육시설(유형Ⅱ,Ⅳ)에 대해서는 시설특성별로 유연적관리
    - 유연적관리를 통해 ① 이용객 특성에 따른 관리주체의 선정, ② 전문관리자 양성, ③ 지역밀착형 시설 분권화 등의 효과를 기대
- 2) 독립형 체육시설의 통합관리 방안
  - 독립형 시설에 대해서는 전문적 시설관리의 필요성을 고려해 단일의 기관에 의한 통합관리를 모색하며, 대상시설은 유형 I(단일독립), Ⅲ(복합독립), V(다목적독립)을 고려

표 12 독립형 체육시설의 유형 분류

유형	명칭	대상시설	
I	단일독립형	창동축구장, 창동 배드민턴장, 창동시립체육센터 수영장, 창동시립테니스장, 시립창동 게이트볼장, 잠실1 수영장, 잠실2 수영장, 목동실내빙상장, 독심 승마장, 장충 테니스장, 장충수영장, 장충리틀야구장	12개
Ⅲ	복합독립형	창동문화체육센터, 구의야구공원, 신월 야구공원, 효창운동장, 불암산종합스타디움, 신내공원 다목적체육관, 목동 다목적체육관, 서울꿈두리체육센터, 강남주민편익시설, 양천 주민편익시설	10개
V	다목적독립형	서울월드컵경기장, 잠실 야구장, 잠실종합운동장, 잠실보조경기장, 잠실실내체육관, 목동운동장, 목동 야구장, 장충 체육관	8개

- 상기 유형의 시설들을 통합관리 할 수 있는 적절한 조직체계의 구축 방안을 단계별로 검토

- ① 1단계로 ‘체육시설관리사업소의 확대·전환 방안’의 경우 기존 조직의 문제에서 탈피하기 어려운 구조적 한계 존재하므로 조직형태의 전환이 요구됨
- 재단법인화, 공단화, 공사화, 주식회사 등 네 가지 조직형태를 두고 비교해본 결과 “사업소의 공사전환”, 즉 사업소 폐지후 체육진흥공사(가칭) 설립을 통한 통합관리 방안이 1단계 합리적 대안으로 인식
- ② 2단계로 ‘시설관리공단의 통합관리 방안’은 월드컵경기장 등 대규모 전문 체육시설의 관리경험을 가진 시설관리공단을 통합관리체계를 위한 대안적 주체로 고려하는 것임
- 이 경우 시설관리공단도 조직·재정 측면에서 근본적 한계가 가지므로, 사업소와 마찬가지로 통합관리 주체로 활용하기 위해서는 공사전환이 전제되어야 함
  - 결론적으로, 공사화를 전제한 시설관리공단 활용 방안이 독립형 체육시설의 통합관리주체로서 비교우위를 가짐
    - ※ 공사 전환은 비용절감(운영비 및 인건비), 광고수익의 확대, 대관활성화를 통한 수익증대, 상가개발의 확대 등으로 추가 수익 기대
  - 추가적으로 시설관리공단의 통합관리 방안과 관련해, 운영의 활성화(기획 및 마케팅 역량강화)를 위해 주식회사 형태의 자회사 설립을 추가 검토해 볼 수 있음
- 공사화에 의한 통합관리가 가지는 다양한 기대효과에도 불구하고, 프로그램 운영과 관련해 창의성이나 개방성 측면에서 공사가 가지는 한계가 존재
- 이러한 제약에서 탈피하기 위해 자회사(‘서울체육진흥주식회사’(가칭)) 설립도 고려(\*별도의 독립된 전문기구 설치, 인력의 전문성 축적, 체육시설관리 전용 예산 확보 등)

- 3) **부속형 체육시설의 유연적 관리 방안**
- 부속형 시설들은 시설의 특성이나 여건을 고려해 다양한 주체들로 유연적 관리를 통해 관리효율성을 높이도록 함

**표 13 부속형 체육시설의 유형 분류**

유형	명칭	대상시설
Ⅱ	단순부속형	공원내 테니스장, 게이트볼장, 베드민턴장, 테니스장, 한강공원내 수영장 등 91개 시설
Ⅳ	복합부속형	청소년수련관 및 여성관련센터 내 체육관 등 15개 시설

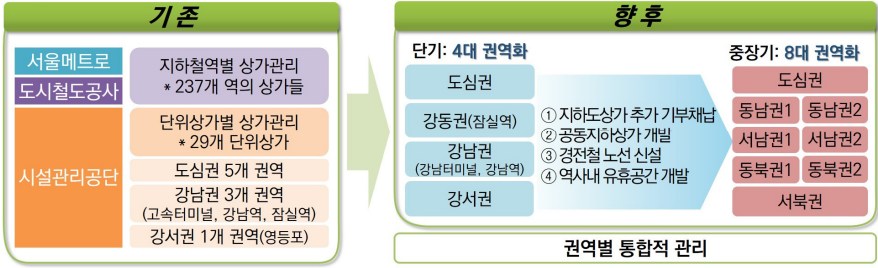
- 부속형 시설들은 시설의 특성이나 여건을 고려해 다음과 같은 3가지 방식의 다양한 주체들에 의한 유연적 관리를 하도록 함

**표 14 부속형 체육시설의 관리방식 및 관리주체 구분**

구분(방식)	대상시설	관리주체
① 전담조직 또는 인력의 설치	- 한강공원 내 축구장, 수영장, 테니스장 등 - 공원 내 게이트볼장, 테니스장, 베드민턴장 등	한강사업본부 푸른도시국
② 위탁운영자에게 관리권 위임	- 여성관련 센터 및 청소년 수련관 내 수영장, 체육관, 골프연습장 - 복지관 내 수영장	여성가족정책실 복지건강본부
③ 자치구 위임	- 자치구 위임된 25개 근린형 체육시설	자치구 위임

### 3.3 지하상가 관리운영 개선방안

- 서울시 지하상가의 관리운영 개선을 위한 기본방향은 4가지로 설정하였으며 이는 다음과 같음
  - 1) 다원화된 관리운영 방식의 일원화
  - 2) 권역설정에 기초한 관리운영체계 구축·운영
  - 3) 상가 관리운영에 대한 전문성과 독립성 강화
  - 4) 관리운영 개선을 뒷받침하는 통합적 관리운영체계 구축



- 1) **다원화된 관리운영 방식의 일원화**
  - 다원화된 관리방식에 탈피해 단일의 주체가 일관된 절차와 기준, 통합적인 전략 등에 의거해 체계적으로 관리하도록 함
  - 현재 지하상가 관리가 시설의 유사성이나 지리적 인접에도 불구하고 3개의 주체(기관)에 의해 운영됨으로써 여러 불합리성 내지 비효율을 초래
  - ① **관리주체(조직)의 일원화**: 관리운영상의 효율화를 기하고 통합적인 상가관리 전략 수립 등 보다 일관되게 상가를 관리하고 투명하게 운영할 수 있도록 조직을 일원화함
  - 시설공단이나 양대 지하철공사의 여건과 조직개편 등을 종합적으로 고려해 단일의 관리주체로 설정하거나 별도의 독립된 관리주체를 설치하는 방안을 강구함
  - 조직 일원화의 일환으로, 현장관리의 실질적 주체로서 현재는 역할 분담이 모호한 상가관리소와 수탁법인의 이원화도 일원화를 모색함
  - ② **계약체계 및 임대료 기준의 일원화**
  - 지하철상가는 ‘총액입찰방식’으로 임대료를 산정하여 임대료 인상 규정이 없으므로 매년 계약갱신을 통한 임대료 인상이 가능하도록 규정을 개정
  - 지하도상가는 서울시설공단의 상가계약이 만료되는 시점부터 순차



적으로 3개 기관의 표준화된 계약방식을 적용함으로써 일원화된 계약체계를 구축함

- 계약절차의 일원화를 통하여 동일시설물에 대한 계약방식의 통일성과 시세차익에 따른 불법전대를 방지하는 효과를 가질 수 있음
- 2) 권역설정에 기초한 관리운영체계 구축·운영
  - o I) 지하상가의 시설여건과 공간적 분포, ii)지하상가 개발을 둘러싼 중장기 추세와 잠재력 등을 고려해 광역적인 권역을 설정하여 관리운영체계를 구축·운영
  - 현재 도심권 지하도상가 관할권은 단위상가간 지리적 인접에도 불구하고 다수의 현장사무소로 세분화되어 분할 관리됨으로써 비능률을 초래
    - o ① **지하도상가의 합리적인 관리권역의 재설정**: 효율적이고 합리적인 관리를 위하여 기존 7개의 관리권역을 강북권, 강남권, 강동권, 강서권 등 4개의 권역으로 재설정
    - 도심관리권역의 경우 5개 관리권역이 하나의 권역으로 통합되고, 강동관리권이 기존의 강남권에서 분리·신설됨
    - o ② **중장기 상가관리의 권역 설정: 광역적 상가권역 설정**
    - o 지하도상가의 4대 권역체계는 추가개발 및 확대될 상가를 고려할 때, 서울시 8대 광역교통체계를 반영한 광역화된 상가관리운영체계를 모색함
    - 잠재적 추가 개발요소로서 지하도상가의 추가 기부채납, 공동지하상가 개발, 경전철 노선 신설, 역사 내 유휴공간 개발, 간선도로 지하화 등이 존재



4대 관리권역

8대 관리권역

그림 10 단계 4대 관리권역체계에서 중장기 8대 관리권역으로 전환

- 3) 상가 관리운영에 대한 전문성과 독립성 강화
- 조직과 인력 측면에서 전문화된 관리체제를 구축하는 한편, 시설공단의 독립성 강화를 위한 전략적 방안을 모색
    - 지하상가 관리를 둘러싼 오랜 역사적 경험에도 불구하고 전문적인 관리역량이 추적되지 못하고 있으며, 시설공단은 대행사업체제에 따른 운영독립성도 부재
  - ① 전문성 강화를 위해 상가관리 전문조직을 설치하고 전문인력을 활용해야 하며, 운영방식도 강화해야 함
    - 상가관리 전문조직 설치·전문인력 활용을 위해 전문자회사 같은 조직을 신규 설치방안을 모색하는 한편, 현장관리 인력은 전문성 축적이 가능한 구조로 개선하고 본사 내 관리직도 ‘전문보직제’를 도입하여 운영
    - 운영방식의 전문성을 위해 역세권 개발과 상가 브랜딩화, MD계획 정비 등 상가운영의 전문성을 기할 수 있는 전략적 방안을 모색함
  - ② 관리주체로서 서울시설공단의 자율성 강화를 위해 시설공단의 공사화를 모색하고 예산체계를 독립화 함
    - 시설공단의 획기적인 자율성 강화를 위한 노력 중 하나로 공사화를 적극 강구하고, 이를 위한 수단으로 지하도상가를 공사(현물)출자

로 활용 가능

- 자체적인 개보수 비용 확보를 위해 우선 공사전환을 통한 이익금의 자기처분권 확립하는 한편, 예산회계상의 ‘장기수선충당금제’도 도입함으로써 예산체계에도 자율성을 확보
- 4) 관리운영 개선을 뒷받침하는 통합적 관리운영체제 구축
- 1), 2), 3)의 개선을 실현하기 위한 일환으로서 통합적 관리운영체제를 모색하며, 특히 통합적 관리가 가능한 조직형태의 도입 적극 강구
  - 장기간 지하도상가를 관리운영한 ‘시설공단’(공사 전환 가정)과 지하철상가를 관리하는 ‘메트로와 도철’ 등을 통합관리주체로 검토
  - **1단계 검토: 현행 관리주체의 통합관리**
  - 현행 관리주체인 i) 서울시설공단(공사화) 또는 ii) 지하철공사(통합화)에 의한 통합관리를 검토함
  - i)안의 경우 지하철상가의 재산권 분리이전의 한계가 있으며, ii)안의 경우 합목적성을 저해하는 제약이 존재
  - i)안과 ii)안이 가능하다 해도 타 공사로 재산(특히 수익성이 높은 재산)의 이동을 수반해야 하는 경우에는 해당 기관간 합의 또한 쉽지 않을 것으로 예상
  - 이같은 한계를 고려해서 추가적인 대안으로서 3개 기관의 공동출자를 통한 전문자회사(출자법인) 방안을 모색
  - **2단계 검토: 공동출자에 따른 전문자회사(출자법인)의 통합관리체제**
  - 전문자회사(출자법인)는 3개 기관이 각기 소유한 지하상가의 규모 및 자산가치에 비례하여 출자비율을 달리하여 설립
  - 이러한 전문자회사 설립에 의한 통합적 관리운영은 관리운영주체의 일원화, 권역별 관리운영체제 구축, 전문성 및 자율성 강화 등을 실현할 수 있을 것으로 판단

### 3.4 도로·교통시설 관리운영체계 개선방안

- 서울의 도로 및 교통시설의 관리운영 체계를 합리적으로 개선하기 위하여 우선 기존 도로에 대한 혁신적인 도로 및 교통시설의 관리운영 제도를 도입운영하고, 현장 및 본청의 관리조직을 개편하여 통합적 관리체계를 구축하는 방안을 모색함

#### 3.4.1 혁신적 도로·교통 관리운영 제도 도입·운영

- 1) 안전진단 환류체계 강화와 도로 이력관리프로그램 개선·강화
  - 현재와 같은 형식적인 도로이력관리에서 탈피하여, 도로 관리의 생애주기적 접근에 입각한 DB구축과 시설물 수명 분석 등을 실시
  - 이력관리의 단순 반복에 불과한 현행 도로안전진단에 대해서도 적극적인 환류체계를 확립하도록 함
  - 적극적 환류체계: 안전점검 및 진단 → 이력관리 → 증장기 보수 및 증개축 계획 수립 → 집행 → 이력관리 → 안전점검 및 진단
- 2) 예산제도의 재정비와 장기수선충당금 도입·운영
  - 증장기적 시각으로 시설을 관리할 수 있는 다년도 예산제도가 요구되는 바, 그 일환으로 ‘장기수선충당금’ 항목의 도입을 검토
  - 그 도입을 위해, 특별회계나 기금 등의 양대 예산제도를 검토할 수 있는데, ‘기금 신설 방안’이 비교우위를 가짐
- 3) 도로관리의 합리화를 위한 자동차전용도로(범위)의 재설정
  - 현재 자동차전용도로 관리는 시설공단에서 담당하고 있으나, 자동차전용도로의 일부는 현실과 맞지 않아 실효성이 떨어진
  - 도시고속도로 외 자동차전용도로는 사실상 일반 시도와 성격이 유사하므로, 최소한 이들 자동차전용도로만큼은 일반 시도와 동일한 주체가 담당
  - 증장기적으로 도시고속도로 외 자동차전용도로의 지정해제도 고려

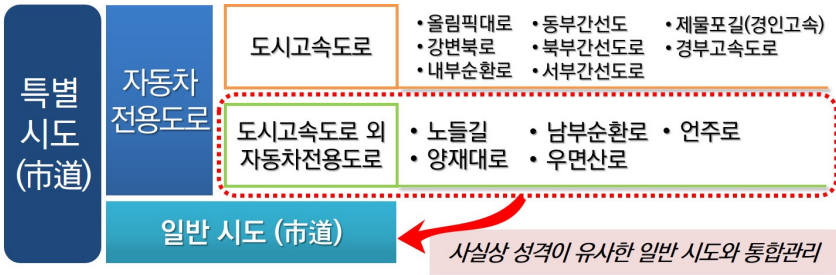


그림 13 특별시도 중 자동차전용도로 및 일반시도 구분

### 3.4.2 도로 및 교통관련 시설의 통합적 관리체계 구축

#### 1) 현장조직의 통합적 관리 방안: (가칭)도로교통공단의 신설(안)

- 도로의 속성상 원활한 흐름을 관리함으로써 효율성 및 안전성 확보가 중요한 바, 시도(市道) 전체의 종합적 관리를 위한 통합관리체계가 필요
- 이에 도로 및 교통시설의 통합관리 조직으로서 ‘도로교통공단’(안) 신설을 강구
- 이 경우에 도로교통공단 신설(안)은 행정적 절차가 수반되며, 관련 주체의 사회적 합의과정을 거치는 것이 필요할 것으로 판단됨
- 공단의 신설을 위해 설립방식결정, 타당성검토, 심의, 조례제정, 설립 등의 절차에 300일 이상 소요(「지방공기업 설립·운영기준」(2012년 9월 기준)) 및 행정적 절차와는 별도로 설립방침 결정전에 공론화 및 관련 주체의 사회적 합의과정 등 약 2년 이상 소요 예상
- 따라서 도로교통공단(가칭) 신설을 추진하더라도 이행기가 필요하며, 해당 기간 동안 관리체계를 합리적으로 개선하는 방안을 강구
- 현행 현장관리 조직은 단일주체가 도로 및 교통시설 관리와 재해(수방·제설), 청소 등의 업무를 통합관리하도록 관리체계를 전환
- 시도(市道) 중 일반시도와 도시고속도로 외 자동차전용도로는 도로

- 사업소가 일괄 관리하고, 도시고속도로는 시설공단으로 일원화
- 2) 현장조직의 통합화에 따른 본청조직의 재정비
- 교통 흐름, 연결을 통제하는 수단으로서 도로에 대한 인식을 재정립해, 현 도시안전실 소관의 도로 및 도로시설물 관리업무를 “도시교통본부”로 이관하여 통합 관리하는 것이 타당
  - 다만, 도로에 내재된 안보 및 재해·재난 측면을 고려해, 도로의 대규모 신설·확장, 재난관리 등 기획기능은 도시안전실에 그대로 유지

