

● 제271회 ●

서울특별시의회(정례회)  
제5차 보건복지위원회

서울특별시 서울상상나라  
시설물 관리 사무의 대행 동의안  
검 토 보 고 서

2016. 12.

보 건 복 지 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

# 【 서울특별시장 제출 】

의안번호 1473

## I. 동의안 개요

### 1. 제출자 및 제출경과

- 가. 제출자 : 서울특별시장
- 나. 제출일 : 2016. 10. 31.
- 다. 회부일 : 2016. 11. 3.

### 2. 제안이유 및 주요내용

#### 가. 제안이유

- 서울상상나라는 어린이들의 창의적인 놀이공간 조성과 양육을 지원하는 체험놀이시설로써
- 시설물관리를 민간위탁으로 관리운영하고 있으나, 비수익형 관리사업으로써 공공성이 강하여 시설관리공단의 대행사업으로 전환하여 추진하려는 바,
- 「서울특별시시설관리공단 설립 및 운영에 관한 조례」 제19조 규정에 따라 시의회의 의결을 받고자 하는 것임

#### 나. 주요내용

- 시설개요
  - 서울상상나라
  - 소재지 : 서울시 광진구 능동로 216 (어린이대공원 내)
  - 시설규모 : 대지 6,600㎡, 건물 19,692㎡(지하3층~지상3층)
  - 준공일자 : 건물완공('12.8.31), 개관('13.5.2)
  - 이용대상 : 주 이용 대상(8세 이하), 전체연령 이용가능
- 주요 대행 내용
  - 대행기간 : 5년 (2017.1.1 ~ 2021.12.31)
  - 대행업무
    - 지하1층~지상3층 부분의 시설물 관리 (※전체건물: 지하3층~지상3층)

- 시설물 유지관리 계획 및 재난매뉴얼 대책 수립
- 유지보수 용역관리 및 공사발주 등 총괄
- ※ 시설물관리 : 민간위탁('12.11.1~'15.10.31, 서울시설관리공단)  
( '15.11.1~'18.10.31, 서울시설관리공단)

- 소요예산

(단위:백만원)

년도	계	'17	'18	'19	'20	'21
소요예산	7,567	1,454	1,483	1,513	1,543	1,574

○ 대행전환 추진 필요성

- 서울상상나라는 어린이들의 창의적인 놀이를 위해 서울시가 설치·운영하는 시설로써 수익추구보다는 주민복지 등 공공성이 강조되는 시설임
- 서울시설관리공단은 '86년부터 어린이대공원을 수탁운영하고 있어 운영의 공공성과 전문성이 있을 뿐만 아니라,
- 서울상상나라 지하 2~3층 주차장에 대한 시설관리도 맡고 있어 운영효율을 높이기 위해서는 서울시설관리공단 일괄 대행이 필요함

### 3. 참고사항

○ 관계법령

- 서울특별시시설관리공단 설립 및 운영에 관한 조례 제19조제1항
  - 공단은 시장의 승인을 얻어 국가, 지방자치단체 또는 그 밖의 위탁자의 사업을 대행할 수 있으며, 이 경우 위탁계약에 의한다.
- 서울특별시시설관리공단 설립 및 운영에 관한 조례 제19조제2항
  - 시장은 제1항에 따른 승인을 하고자 하는 경우에는 서울특별시의회의 의결을 받아야 한다.
- 지방공기업법 제71조제1항(대행사업의 비용부담)
  - 공사는 국가 또는 지방자치단체의 사업을 대행할 수 있으며, 이 경우에 필요한 비용은 국가 또는 지방자치단체가 부담한다.

○ 예산조치 : '17년 예산편성

○ 합 의

- 시설관리공단 및 관련부서(조직담당관, 예산담당관) 협조완

○ 기 타 : 해당사항 없음

## II. 검토의견 (수석전문위원 김태호)

### 1. 동의안 제출 개요

- 본 동의안은, 그동안 민간위탁 사무로 관리·운영해 오던 ‘서울상상나라’의 시설물 관리 사무를 시설관리공단의 대행사업으로 전환하여 추진하고자, 「서울특별시시설관리공단 설립 및 운영에 관한 조례」 제19조<sup>1)</sup> 규정에 따라 시의회의 의결을 받고자 서울시장이 제출한 것임.

### 2. 서울상상나라 운영 및 ‘시설관리’ 사무에 대한 대행사업으로의 전환 개요

- 서울상상나라는 2013년 5월에 개관한 어린이 복합문화체험시설(광진구 소재)로, 「서울특별시 서울상상나라 운영 조례」에 따라 운영 중이며, 2016년 기준 총 30억 원의 시비 지원으로 운영되고 있음(표 1. 서울상상나라 운영 개요)

〈표 1. 서울상상나라 운영 개요〉

구분	내용																									
설립 목적	- 영유아와 어린이의 건전한 발달을 돕는 창의적인 전시와 프로그램을 제공하여 신나고 즐겁게 놀면서 배울 수 있는 복합 체험문화시설로 시민의 행복을 추구함																									
사업 범위	- 체험관 및 체험관 운영에 필요한 부대시설의 관리운영(시설관리 제외) - 체험전시물 일체의 기획·개발, 조사·연구, 전시디자인·연출, 전시물 설계·제작·설치·유지관리 등 제반업무 - 체험 교육프로그램 개발 및 운영 - 장비 및 비품 관리 - 그 밖에 사업수행에 필요한 업무																									
시설 현황	- 소재지 : 서울 광진구 능동로 216 (어린이대공원 내) - 규모 : 지하 3층, 지상 3층, 연면적 19,680㎡																									
연간 예산	- 연간예산 : 3,024백만원 (운영 1,750백만원/시설관리 1,274백만원)																									
주요 연혁	<table border="1"> <thead> <tr> <th>연도</th> <th>월</th> <th>내용</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">2013</td> <td>5</td> <td>서울상상나라 개관</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>전시 10개영역 150여점, 교육프로그램 개설</td> </tr> <tr> <td>12</td> <td>기획전 교체(‘까르르 행복놀이터’ 오픈)</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">2014</td> <td>4</td> <td>개관1주년 기념 학술대회</td> </tr> <tr> <td>10</td> <td>기획/상설전 등 3개영역 교체</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">2015</td> <td>1</td> <td>누적 관람객 100만명 입장</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>상설전시 교체(‘풍이와 숲속 친구들’ 오픈)</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">2016</td> <td>3</td> <td>상설전 교체(‘우주올림픽’ 오픈)</td> </tr> <tr> <td>9</td> <td>제4회 기획전 교체(‘생각변신놀이’ 오픈)</td> </tr> </tbody> </table>	연도	월	내용	2013	5	서울상상나라 개관	5	전시 10개영역 150여점, 교육프로그램 개설	12	기획전 교체(‘까르르 행복놀이터’ 오픈)	2014	4	개관1주년 기념 학술대회	10	기획/상설전 등 3개영역 교체	2015	1	누적 관람객 100만명 입장	3	상설전시 교체(‘풍이와 숲속 친구들’ 오픈)	2016	3	상설전 교체(‘우주올림픽’ 오픈)	9	제4회 기획전 교체(‘생각변신놀이’ 오픈)
	연도	월	내용																							
	2013	5	서울상상나라 개관																							
		5	전시 10개영역 150여점, 교육프로그램 개설																							
		12	기획전 교체(‘까르르 행복놀이터’ 오픈)																							
	2014	4	개관1주년 기념 학술대회																							
		10	기획/상설전 등 3개영역 교체																							
	2015	1	누적 관람객 100만명 입장																							
3		상설전시 교체(‘풍이와 숲속 친구들’ 오픈)																								
2016	3	상설전 교체(‘우주올림픽’ 오픈)																								
	9	제4회 기획전 교체(‘생각변신놀이’ 오픈)																								

1) 제19조(대행사업) ① 공단은 시장의 승인을 얻어 국가, 지방자치단체 또는 그 밖의 위탁자의 사업을 대행할 수 있으며, 이 경우 위탁계약에 의한다.  
② 시장은 제1항에 따른 승인을 하고자 하는 경우에는 서울특별시의회의(이하 "시의회"라 한다)의 의결을 받아야 한다. (이하 중략)

- 그동안 서울상상나라의 운영은, 체험시설 ‘운영’ 사무와, ‘시설관리’ 사무로 구분하여 운영 하고 있는 가운데, 체험시설 ‘운영’ 의 경우, 뮤지엄경영연구소에서, ‘시설관리’ 사무의 경우 서울특별시시설관리공단에서 운영하고 있음 (아래 표 2. 서울상상나라 운영체계)2).

〈표 2. 서울상상나라 운영체계〉

구분	운영	시설관리
기관명	뮤지엄경영연구소	서울특별시시설관리공단
위탁기간	'16.5.2.~'18.10.31.(2년6개월)	'15.11.1.~'18.10.31.(3년)
조직구성	<div style="text-align: center;"> <pre> graph TD     A[관장] --- B[학예연구실]     A --- C[운영실]           </pre> </div> <p>※ 서울상상나라 운영위원회</p>	<div style="text-align: center;"> <pre> graph TD     A[원장] --- B[운영팀]     A --- C[시설팀]           </pre> </div>
운영인력	42명 (뮤지엄경영연구소22명, 안전요원20명)	19명 (일반2명, 잔가기사통신등6명, 경비원4명, 미회원7명)
업무구분	전시 및 교육프로그램 기획운영, 회원관리, 홍보, 전시물 보수 등	시설관리, 환경미화, 경비

- 금번에 제출된 동의안은, 상기의 2개의 민간위탁 사무 가운데, ‘시설관리’ 에 해당하는 사무를 2017년부터 기존의 ‘민간위탁’ 에서 ‘대행’ 사무로 전환<sup>3)</sup>하려는 것으로, 이 경우 「서울특별시시설관리공단 설립 및 운영에 관한 조례」 에 따라 대행사업에 대한 시의회의 승인을 받아야 함.

### 3. 민간위탁사무에서 대행사무로의 전환에 대한 타당성 검토

- 서울시에서는 서울상상나라의 ‘시설관리’ 사무를 ‘대행’ 사무로 전환하는 이유에 대하여 “서울상상나라의 시설관리는 서울시의 명의로 시 사업을 대행하

2) 민간위탁 유형은 크게 예산지원형과 수익창출형으로 나누고 있는데, 전자인 예산지원형의 경우 다시 시설형 위탁과 사무형위탁으로 나누며, 그 구체적 내용은 다음과 같음(기획조정실, ‘민간위탁관리지침’)

○ 예산지원형

- 시설형 위탁 : 서울시가 소유하거나 임차한 시설의 운영을 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것  
예) 청소년수련관, 각종 복지시설, 병원, 자원회수시설 등
- 사무형 위탁 : 시설의 운영이나 재산의 사용수익이 아닌 서울시 일반사무의 일부를 법인 등에게 맡겨 그 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것  
예) 혼잡통행료 징수, 산학협력 지원사업, 에이즈 예방 홍보·교육 등

○ 수익창출형

- 서울시가 소유한 시설 중 수익이 발생하는 시설을 일정한 공익적 목적 달성을 위해 법인·개인에게 맡겨 그 명의로 책임 하에 운영하도록 하는 것으로서 개별 법령 또는 조례에 따라 위탁의 형식으로 운영하는 것

3) 사무 전환에 따라, 2017년 예산(안) 항목도 기존 ‘민간위탁금’에서 ‘공기관등에 대한 경상적 대행사업비’으로 전환하여 편성함

므로, 민간위탁이 아닌 대행에 해당” 하며, “비수익형 관리 사업으로써, 공공성이 강하여 시설관리공단의 대행 사업으로 전환” 한다고 밝히고 있음.

- 이와 관련하여, 서울시 기획조정실에서는 지난 '16년 6월 ‘민간위탁 혁신계획(조직담당관-8252)’ 을 통하여, 그동안 서울시시설관리공단에서 수행중인 민간위탁 사무 가운데 그 성격상 경제성·효율성 보다는 공공성을 추구의 성격이 강한 총 23개의 사무에 대하여 2017년부터 대행사업으로 전환하기로 결정하였는데, 여기에 서울상상나라의 시설관리가 포함된 것 임(별첨자료1. 민간위탁에서 대행사업으로 전환한 사무내역).

〈민간위탁과 대행사업의 재분류 기준〉

- 위 탁 : 민간 참여로 경쟁이 가능한 사무, 경제성·효율성 추구 사무
- 대 행 : 민간 경쟁자가 없거나 보안, 도시 인프라 관리 등 공공성 추구 사무

(※17.1월 이후 신규사무는 다음 기준에 따라 사업추진방식 결정(사업부서))

- 일반적으로, ‘민간위탁’ 과 ‘대행’ 사무 간 차이는 해당 사무에 대한 법적 책임에 있어 민간위탁의 경우에는 수탁기관에 있지만, 대행사무의 경우 행정기관에 있다는 점이 큰 차이점이라 할 수 있음.

〈표 3. 민간위탁과 대행사업간 비교표〉

구분	민간위탁	대행사업
개념	법령 및 조례, 규칙에 규정된 시장의 사무 중 일부를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하는 것 (민간위탁 조례 제2조 제1호)	행정기관의 명의로 책임으로 행사하되, 권한행사에 따른 실무를 대행기관으로 하여금 행하게 하는 것 (법제처 법령 질의회신 내용) ※ 법률상 용어 정의 없음
법적책임	수탁기관의 권한과 책임	행정기관의 권한과 책임

- 이런 관점에서 보면, 그동안 서울시시설관리공단에서 맡아온 서울상상나라 시설관리 사무의 경우에는 도시 인프라 관리 등 공공성을 추구하는 사무에 가깝다고 할 수 있고, 이의 이유로 그동안의 계약도 서울시시설관리공단과의 수의계약 방식으로 관리되어 왔던 점을 고려해 본다면, 서울시시설관리공단이 서울시의 명의로 市 사업을 대행해 온 측면이 있다 할 것임.
- 이는 수탁기관의 명의로 책임 하에 수행하는 민간위탁과는 다소 차이가 있는 것으로 보여지는 바, 기존의 민간위탁 사무 방식을 대행 방식으로 전환하려는 본 동의안의 취지는 그 타당성이 있는 것으로 판단됨.

- 다만, 현재 ‘대행’ 사업과 관련하여, 「서울특별시 상상나라 운영에 관한 조례」상 그 제도적 근거가 부재하고, 「서울특별시 시설관리공단 설립 및 운영에 관한 조례」에서도 대행전환 시 대행 기간 등의 효율적 관리를 위한 제도적 장치 미흡한 상황인바, 이의 보완을 위한 제도적 기반 마련이 필요해 보임.
- 또한, ‘민간위탁’ 사무에서 ‘대행’ 사무로 전환하게 될 경우, 기존 민간위탁 사무와 다르게 ‘민간위탁 운영평가위원회 및 적격자심의위원회’ 심의절차와 종합성과평가가 생략됨으로써(※별첨자료 2 참고), 책임 있고 투명하고 효율적 운영을 위한 사후 관리 및 통제기제가 강화될 필요는 있을 것으로 보여 짐.

※ 별첨자료 1.

**민간위탁에서 대행 사무로 전환 예정 사업 내역**

(2017. 1.1일자)

연번	주 관 부 서	사 업 명	유 형	위탁기간	'16년 예산 (단위:천원)
1	해외도시협력담당관	서울글로벌센터빌딩 운영 및 관리	시설	15.1.25~ 18.1.24	2,094,077
2	보육담당관	서울상상나라 시설물관리	시설	15.11.1~ 18.10.31	1,274,127
3	어르신복지과	시립승화원민간위탁 관리 운영	시설	16.1.1~ 18.12.31	18,981,537
4	어르신복지과	서울추모공원 민간위탁관리 운영	시설	15.1.1~ 17.12.31	8,956,751
5	교통정책과	혼잡통행료징수(남산1·3호터널)	사무	15.1.1~ 17.12.31	4,969,983
6	주차계획과	버스공영차고지 관리위탁	시설	14.5.30~ 17.5.29	4,815,332
7	주차계획과	공영주차장 관리위탁 (잠실역주차장외 34)	시설	14.12.1~ 17.11.30	19,741,365
8	택시물류과	장애인콜택시 운영	사무	14.12.26~ 17.12.25	36,358,045
9	보행자전거과	서울특별시 공공자전거 설치 운영	시설	16.3.1~ 18.12.31	8,628,836
10	교통정보과	도시고속도로 교통관리시스템 유지관리 및 운영지원	사무	16.7.1~ 19.6.30	6,732,848
11	체육정책과	서울월드컵경기장시설운영	시설	16.1.1~ 18.12.31	10,394,306
12	체육정책과	장충체육관 운영	시설	15.1.1~ 16.12.31	1,776,886
13	체육정책과	서남권 돔구장 운영 관리	시설	15.9.7~ 17.12.31	7,487,723
14	보도환경개선과	서울특별시 지하도상가관리	사무	15.3.29~ 20.3.28	36,092,000
15	도로시설과	자동차전용도로 도로관리	사무	16.9.17~ 19.9.16	11,862,706
16	도로시설과	자동차전용도로 청소 및 녹지위탁관리	사무	16.9.17~ 19.9.16	15,208,681
17	도로시설과	자동차전용도로 도로시설물 관리	사무	16.9.17~ 19.9.16	12,065,000
18	도로시설과	공동구관리	사무	15.9.27~ 18.9.28	8,213,000
19	도로시설과	감독위탁 공사관리	사무	15.10.5~ 18.10.4	8,407,000
20	하천관리과	문화디지털 청계천 프로젝트 운영	시설	15.1.1~ 17.12.31	550,000
21	하천관리과	청계천 시설물 유지관리	시설	15.1.1~ 17.12.31	8,000,000
22	공원녹지정책과	어린이대공원 운영 관리	시설	14.1.1~ 16.12.31	이계우12,695 ,545
23	상수도사업본부	소규모 상수도공사 감독 (시설공사)	사무	16.7.1~ 18.10.4	3,084,000



※ 별첨자료2.

## 민간위탁 및 대행사업 절차 비교

구 분	민간위탁	현 행	공단 대행사업
민간위탁운영 평가위원회 (조직담당관) ↓	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">민간위탁 운영평가위원회</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">민간위탁 운영평가위원회</div>	<div style="color: red; font-size: 2em;">×</div>
↓	↓	↓	↓
의회동의 ↓	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">시의회 동의(보고) (신규, 재위탁·재계약시)</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">시의회 동의(보고) (신규, 재위탁·재계약시)</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">시의회 의결 (신규·해지시)</div>
↓	↓	↓	↓
수탁기관 선정 ↓	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">적격자심의위원회</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">적격자심의위원회</div>	<div style="color: red; font-size: 2em;">×</div>
↓	↓	↓	↓
비용심사 등 (계약심사과/ 법률지원담당관) ↓	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">비용 심사 (민간위탁금 전체) ※ 민간대행사업비 제외</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">협약서 심사</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">비용 심사 (민간위탁금 전체) ※ 민간대행사업비 제외</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">협약서 심사</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">비용 심사 (경상적 대행사업비) ※ 자본적 대행사업비 제외</div> <div style="color: red; font-size: 2em;">×</div>
↓	↓	↓	↓
계약심사 (계약심사과) ↓	<div style="color: red; font-size: 2em;">×</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">계약심사 (공사·용역·물품구매)</div> <p style="font-size: 0.8em; margin-top: 5px;">· 공사 : 토목, 건축(5억원 이상), 조경, 전기 등(3억원 이상) · 용역 : 기술(2억원 이상) 학술, 일반 등(1억원 이상) · 물품 : 2천만원 이상</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">계약심사 좌 동</div>
↓	↓	↓	↓
사후관리 등 통제기제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지도·점검(주관부서)</li> <li>- 종합성과평가(조직담당관)</li> <li>- 사무단위 회계감사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지도·점검</li> <li>- 종합성과평가</li> <li>- 기관단위(사무포함) 회계감사</li> <li>- 경영평가(행정자치부)</li> <li>- 핵심가치평가(공기업담당관)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 감독, 보고·검사(사업부서)</li> <li>- 기관단위 회계감사</li> <li>- 경영평가</li> <li>- 핵심가치평가</li> </ul>

※ 예산과목 변경 : 민간위탁금(경상적 경비)→공기관등에 대한 경상적 대행사업비  
 민간대행사업비(자본형성적 경비)→공기관등에 대한 자본적 대행사업비