

서울특별시 서울상상나라 시설물 관리 사무의 대행 동의안 심사보고서

의안 번호	1473
----------	------

2016년 12월 7일
보건복지위원회

I. 심사경과

1. 제출일자 및 제출자: 2016년 10월 31일, 서울특별시장
2. 회부일자 : 2016년 11월 3일
3. 상정일자 : 제271회 정례회 제5차 및 제7차 보건복지위원회
【2016년 12월 5일, 12월 7일 상정·의결(원안 가결)】

II. 제안설명의 요지(여성가족정책실장 엄규숙)

- 서울상상나라는 어린이들의 창의적인 놀이공간 조성과 양육을 지원하는 체험놀이 시설로써
- 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

III. 검토보고의 요지(수석전문위원 김태호)

1. 동의안 제출 개요

- 본 동의안은, 그동안 민간위탁 사무로 관리·운영해 오던 ‘서울상상나라’의 시설물관리 사무를 시설관리공단의 대행사업으로 전환하여 추진하고자, 「서울특별시 시설관리공단 설립 및 운영에 관한 조례」 제19조¹⁾ 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,

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 서울특별시의회(이하 "시의회"라 한다)의 의결을 받아야 한다. (이하 중략)

「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																									
설립목적	- 영유아와 어린이의 건전한 발달을 돕는 창의적인 전시와 프로그램을 제공하여 신나고 즐겁게 놀면서 배울 수 있는 복합 체험문화시설로 시민의 행복을 추구함																									
사업범위	- 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																									
시설현황	- 소재지 : 서울 광진구 능동로 216 (어린이대공원 내) - 규모 : 지하 3층, 지상 3층, 연면적 19,680㎡																									
연간예산	- 연간예산 : 3,024백만원 (운영 1,750백만원/시설관리 1,274백만원)																									
주요연혁	<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)																								

○ 그 동안 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).

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

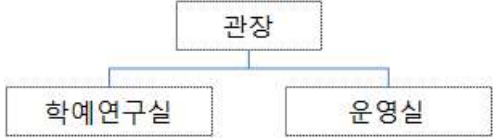
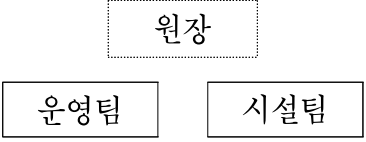
○ 예산지원형

- 시설형 위탁 : 서울시가 소유하거나 임차한 시설의 운영을 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그 정의와 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 정의와 책임 하에 행사하도록 하는 것
예) 혼잡통행료 징수, 산학협력력 지원사업, 에이즈 예방 홍보·교육 등

○ 수익창출형

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

<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	 <p>※ 서울상상나라 운영위원회</p>	
운영인력	42명 (뮤지엄경영연구소22명, 안전요원20명)	19명 (일반2명, 전기·기계·통신등 6명, 경비원 4명, 미화원 7명)
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 전환³⁾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 대행하므로, 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 민

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

간위탁의 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 서울시설관리공단에서 맡아온 서울상상나라 시설관리 사무의 경우에는 도시 인프라 관리 등 공공성을 추구하는 사무에 가깝다고 할 수 있고, 이의 이유로 그동안의 계약도 서울시시설관리공단의 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.

IV. 질의 및 답변요지

- 서울시는 지난 6월, 동 사무를 대행사무로의 전환을 계획한 ‘민간위탁 혁신계획(조직담당관 8252)’을 발표하고, ‘17년 예산 편성 안에는 서울상상나라 시설물관리 사무에 대하여 통계과목을 대행사무로 전환하여 편성함. 이런 점에서 보면 본 동의안은 예산심의와 관련 된다 할 것임. 따라서 대행 사업으로의 전환을 위한 동의절차

는 예산심의 이전에 이행하는 타당하다 할 것이나, 집행부에서는 예산편성 이전에 이를 이행하지 않은 점은 문제가 있음.

V. 토론요지 : 「없음」

VI. 심사결과 : 원안가결

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

※ 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)	민간위탁 운영평가위원회	민간위탁 운영평가위원회	×
↓	↓	↓	↓
의회동의	시의회 동의(보고) (신규, 재위탁·재계약시)	시의회 동의(보고) (신규, 재위탁·재계약시)	시의회 의결 (신규·해지시)
↓	↓	↓	↓
수탁기관 선정	적격자심의위원회	적격자심의위원회	×
↓	↓	↓	↓
비용심사 등 (계약심사과/ 법률지원담당관)	비용 심사 (민간위탁금 전체) ※ 민간대행사업비 제외 협약서 심사	비용 심사 (민간위탁금 전체) ※ 민간대행사업비 제외 협약서 심사	비용 심사 (경상적 대행사업비) ※ 자본적 대행사업비 제외 color: red; font-size: 2em;">×
↓	↓	↓	↓
계약심사 (계약심사과)	×	계약심사 (공사·용역·물품구매) · 공사 : 토목, 건축(5억원 이상), 조경, 전기 등(3억원 이상) · 용역 : 기술(2억원 이상) 학술, 일반 등(1억원 이상) · 물품 : 2천만원 이상	계약심사 좌 등
↓	↓	↓	↓
사후관리 등 통제기제	- 지도·점검(주관부서) - 종합성과평가(조직담당관) - 사무단위 회계감사	- 지도·점검 - 종합성과평가 - 기관단위(사무포함) 회계감사 - 경영평가(행정자치부) - 핵심가치평가(공기업담당관)	- 감독, 보고·검사(사업부서) - 기관단위 회계감사 - 경영평가 - 핵심가치평가

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

서울특별시 서울상상나라 시설물 관리 사무의 대행 동의안

의안 번호	1473
----------	------

제출년월일 : 2016년 10월 31일
제출자 : 서울특별시

1. 제안이유

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

2. 주요내용

가. 시설개요

- 시설명 : 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

나. 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

다. 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

가. 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.

나. 예산조치 : '17년 예산편성

다. 합 의

- 시설관리공단 및 관련부서(조직담당관, 예산담당관) 협조완료

라. 기 타 : 해당사항 없음

※ 작성자 : 보육담당관 보육지원팀 이봉현(☎2133-5100)