

서울특별시 서울로 7017 관광편의시설 민간위탁 동의안 심사보고서

의안 번호	1622
----------	------

2017년 2월 27일
환경수자원위원회

1. 심사경과

- 가. 제출일자 및 제출자 : 2017년 2월 6일, 서울특별시장
- 나. 회부일자 : 2017년 2월 7일
- 다. 상정일자 : 제272회 임시회 서울특별시의회 제5차 환경수자원위원회
(2017년 2월 27일 상정·원안가결)

2. 제안설명의 요지 (제안 설명자: 최광빈 국장)

가. 제안이유

- ‘서울로 7017(서울역고가의 새로운 이름, 이하 ‘서울로’)’은 노후 고가도로를 재활용하여 단절된 지역을 연결하는 보행로로 전환함으로써, 차량중심에서 보행중심으로 도시 패러다임을 바꾸는 상징적 사업임.
- 서울로는 사방으로 뻗은 고가보행로와 광장, 공원의 성격이 혼재하며, 총 22개 출입구를 통해 시민은 물론 많은 내·외국인 관광객이 365일 24시간 방문하는 명소가 될 것으로 예상되어 관광객에 대한 서비스 전문성이 담보되어야 함.
- 또한, 공공시설 첫인상을 좌우하는 식음료 판매 등 수익시설의 경우, 불친절, 바가지요금 등이 우려되는 최고가입찰방식 대신 공공성을 가진 관리주체가 전담 운영하는 것이 타당할 것으로 판단됨.
- 이에 따라, 서울로 여러 시설 중 관광편의시설 8개소를 서울관광마케팅(주)에게 위탁관리하여, 이용자에게 전문적이고 쾌적한 공공서비스를 제공하고, 지역의 가치를 증진시키며 관리예산 절감 등을 도모하기 위하여 시의회 동의를 구함.

나. 주요 내용

1) 서울로 7017 시설개요

- 소재지 : 중구 남대문로5가 ~ 만리동1가 62 일대
- 관리면적 : 24,081㎡(폭 10.3m, 최고높이 17m, 길이 1,024m)
 - 고가 9,661㎡, 도로연장부 2,140㎡, 만리동 교통섬 10,480㎡, 퇴계로 교통섬 1,800㎡
- 개원일 : '17.4.22 예정

- 주요시설 : 카페 등 시설물 18개소, 출입구 22개소(E/V 6, E/S 1 포함), 화분 645조, 수목 및 초화류 24,095주(본) 등

2) 민간위탁 개요

- 위탁기간 : '17.04. ~ '20.3.(3년 이내)
- 위탁방법 : 수의계약 [서울관광마케팅(주)]
- 소요예산 : 해당없음 [수익창출형 민간위탁]
- 위탁사무 : 8개 시설 운영관리

3) 민간위탁 효과

- '서울로'에서 외국인 관광객 등에게 수준 높은 관광서비스를 제공함으로써, 서울이 국제적 관광명소로 자리매김 하는데 기여.
- 수익시설 최고가입찰의 부작용(바가지, 불친절 등)을 최소화하고, 이용객에게 수준 높은 식음료 서비스를 적정가격에 제공.
- 아울러, 지역 소상공업과의 연계 등 공공성과 전문성을 담보한 운영관리가 가능함.

구분	명 칭	위치	면적(m ²)	운영내용(안)	비 고
	계		376.18		
1	종합관광정보센터	퇴계로 교통섬	119.79	여행자카페, 안내데스크, 인터넷존, 홍보물랙, 글로벌 ATM, 코인락커	
2	관광안내소	퇴계로 초입부	13.53	안내데스크, 홍보물랙(한·중국어)	
3	레스토랑	만리광장	119.79	기차역 모티브로 한 가족레스토랑	
4	기념품샵	퇴계로 초입부	13.53	서울로기념품, 관광기념품 판매	
5	전망카페	고가(서울역)	42.50	숲과 자연을 모티브로 하는 카페	
6	목련카페	고가(목련광장)	16.12		
7	장미카페	고가(장미광장)	41.84	디자이너작품 전시/판매 갤러리카페	
8	만리동키오스크	만리광장	9.08	어린이, 가족 대상 젤리숍	

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방자치법」 제104조

「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3

나. 예산조치 : 해당사항 없음

다. 협의사항 : 해당사항 없음

라. 기 타 : 해당사항 없음

4. 전문위원 검토보고 (수석전문위원 : 김 선 회)

가. 개요

- 본 동의안은 ‘서울로’에 있는 여러 시설 중 관광편의시설 8개소를 서울관광마케팅(주)에 민간위탁하기 위하여 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3제1항에 따라 시의회의 동의를 구하고자 하는 것임.

나. 검토의견

1) 서울로 7017 조성사업

- 서울로 7017 사업은 중구 남대문로5가에서 만리동1가 일대에 위치한 46년이 경과한 서울역고가철도를 리모델링하여 공중보행로, 녹지광장 등을 조성하기 위한 사업으로
- 공중보행로 폭 10.3m, 연장 1,024m, 높이 17m의 교량과 인근 건물 연결로 2곳 그리고 2곳의 교통섬과 화분과 나무를 식재한 녹지를 기반으로 한 공중보행로를 만들고 카페 등 시설물 18개소, 출입구 22개소를 만들도록 계획되었음.

2) 수익창출형 민간위탁의 법적근거

- 본 동의안은 ‘서울로’에 있는 여러 시설 중 관광편의시설 8개소(관광안내소, 관광안내센터, 카페 등)를 수익창출형 민간위탁으로 추진하고자 하는 것임.
- 「지방자치법」 제104조제3항에 따르면 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있도록 되어 있음.
- 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제2조제3호 및 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례(이하 “민간위탁조례”라 함)」 제2조제2호에 따르면 “민간위탁”은 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체(서울특별시)가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 운영하도록 하는 것을 말함.
- 민간위탁조례 제4조제1항에서는 민간위탁 사무의 기준을, 제6조에서는 민간위탁이 가능한 사무의 내용을 명시¹⁾하고 있는데, 본 동의안은 ‘서울로’ 관광편의시설을 제6조제9호 그 밖에 민간위탁 사무의 기준에 적합한 사무로서 시장이 필

1) 제6조(민간위탁 사무내용) 제4조에 따라 민간에 위탁할 수 있는 사무는 다음 각 호와 같다.

1. 노인·장애인·여성·청소년·노숙인 등 복지시설의 운영에 관한 사무
2. 환경기초시설의 운영에 관한 사무
3. 문화·관광시설의 운영에 관한 사무
4. 공원시설의 운영에 관한 사무
5. 시립병원, 보건·건강증진 시설의 운영에 관한 사무
6. 산업지원, 직업훈련, 교통 관련 시설의 운영에 관한 사무
7. 공무원 후생복지시설 운영에 관한 사무
8. 영어마을 운영에 관한 사무
9. 그 밖에 제4조의 기준에 적합한 사무로서 시장이 필요하다고 인정하는 사무

요하다고 인정하는 사무로 판단하고 예산이 지원되지 않는 수익창출형 민간위탁으로 추진하고자 하는 것임

- 「지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」(이하 “예산편성기준”이라 함)에 따르면 자치단체가 「지방자치법」 제104조제3항에 의한 위임 또는 위탁하는 자에게 지급하는 자본형성적 경비이외의 부담경비를 민간위탁금으로 정의²⁾하고 있고, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침」(이하 “민간위탁지침”이라 함)에서도 위탁비용은 원칙적으로 민간위탁금으로 편성하도록 되어 있음.
- 이러한 원칙에도 불구하고 서울시는 예산지원 없이 수탁기관이 운영하는 수익창출형 민간위탁이라는 개념을 도입하여 2016년 12월 말 기준 민간위탁 370건 중 29건(8%)의 사무를 수익창출형 민간위탁 형태로 운영하고 있음.
- 그러나 수익창출형 민간위탁에서 채택하고 있는 독립채산제방식에 대해서는 “수입의 직접사용을 금지”하고 있는 「지방회계법」 제25조³⁾와 “예산총계주의” 원칙을 규정하고 있는 「지방재정법」 제34조⁴⁾제2항에 위배된다는 유권해석이 있으므로 이에 대해서는 서울시 차원의 근본적인 재검토가 필요할 것임

3) 민간위탁과 사용수익허가

- 본 동의안에 제시된 8개의 관광편의시설을 살펴보면 종합관광정보센터, 관광안내소 2곳은 민간위탁대상 시설이지만, 레스토랑, 기념품샵 2곳, 카페 3곳의 상업시설은 사용수익허가 대상으로 볼 수 있음
- 관광정보센터와 관광안내소는 「서울특별시 관광 진흥조례」 제8조에 따라 설치하는 것으로, 현재 서울시내에 있는 관광정보센터와 관광안내소는 동 조례 제14조에 따라 각각 서울관광마케팅(주)와 (사)서울시관광협회와 민간위탁운영하고 있으며, 이에 필요한 비용은 민간위탁금으로 편성되어 있음.
- 「공유재산 및 물품관리법」 제2조제7호에 따르면 “사용·수익허가”란 제5조제2항에 따른 행정재산을 해당 지방자치단체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익할 수 있도록 허용하는 것을 말하는데⁵⁾, 제20조제2항에 사용수익허

2) 29건의 수익창출형 민간위탁사업 중 22개 법적근거는 지방자치법 제104조제3항이며, 나머지는 개별법령에 따르고 있어 민간위탁

3) 「지방회계법」 제25조(수입의 직접 사용 금지) 지방자치단체의 장, 그 보조기관 및 소속 행정기관은 그 관할 지방자치단체의 모든 수입을 지정된 수납기관에 내야 하며, 이 법 또는 다른 법률에서 달리 정하고 있는 경우를 제외하고는 직접 사용하여서는 아니 된다.

4) 「지방재정법」 제34조(예산총계주의의 원칙)① 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 한다. ② 세입과 세출은 모두 예산에 편입하여야 한다.

5) 사용수익허가를 받은 자가 수익을 낼 수 있을 것을 기대하고 행정재산의 사용료를 납부하고 행정재산을 이용하여 수익활동을 수행하는 것이라 할 수 있음

가는 특별한 경우를 제외하고는 일반경쟁입찰로 하도록 되어 있음.

- 관광편의시설 중 레스토랑, 기념품샵 2곳, 카페 3곳의 상업시설은 사용수익허가 대상으로 볼 수 있지만, 푸른도시국에서는 일반경쟁입찰을 할 경우, 최고가 입찰로 인해 수탁 사업자의 불친절, 바가지요금 등의 문제 발생 우려가 있고, 주변 상업시설과 차별화 하기 위해 ‘서울로’ 관광편의시설은 갤러리 카페에서의 디자이너 작품 전시와 다문화 및 거주 외국인의 운영인력 채용, 그리고 창업벤처를 활용한 제품조달과 홍보마케팅 등 민간위탁에서 제공하는 공공서비스를 공급하는 명목으로 수익형 민간위탁의 당위성을 설명하고 있음.
- 개장 초기 이용객이나 수익에 대한 예측이 어려워 적절한 수익을 예상하기 어려운 상황으로 무리한 예산의 집행이나, 민간자본 유입으로 사업을 확대하기 보다는 보행문화 확산에 대한 사업 취지가 손상되지 않도록 공개경쟁에 의한 최고가 입찰보다는 모든 시설을 종합적으로 관리하는 민간위탁 방식을 택하여 운영할 수 있도록 의견을 제시한 바 있음.
- 그러나 「지방자치법」의 민간위탁시설과 「공유재산 및 물품관리법」의 사용수익 허가대상시설을 함께 묶어 “수익창출형 민간위탁”을 추진하고 있다는 점은 적법성에 대한 논란을 야기시킬 수 있음.

4) 시설물에 대한 감정평가 및 손익분석

- 2016년 6월 15일 서울역고가 수익시설(카페 등 7개호)에 대해 감정평가를 의뢰한 결과 본 동의안에 포함된 8개 시설중 기념품샵(면적13.53㎡)만 제외한 7개 시설을 감정한 결과, 1년간 7억8천6백만원의 임료가 평가되었음(A자료).
- 그러나 2017년 1월 추진된 민간위탁운영평가위원회 심의의뢰서에 제출된 자료에는 종합관광정보센터(119.79㎡), 관광안내소(13.53㎡)가 제외된 6개 시설에 대해 2개 감정평가 법인에게 감정평가 결과, 평균 연간 1억7천7백만원의 임료가 산정되었음(B자료).
- 실제 두 곳에서 비교한 한 5개 시설의 1년 임료 감정평가액을 비교해보면, A자료는 5억3천8백만원, B자료는 1억7천7백만원으로 3억6천1백만원의 차이를 보임. 동일시설에 대해 감정평가액이 3배이상 차이가 난다는 점을 간과하고 B자료의 감정평가액을 사업계획에 그대로 수용한 점도 납득하기 어려움.
- 또한 서울관광마케팅(주)에서 제시한 운영계획에 따르면 8개 시설을 전부 위탁 운영하더라도 연간 8천8백만원의 손실이 발생하는 것으로 예측되지만, 손실 보전을 위해 2억원의 협찬으로 운영하겠다는 것은 협찬에 대한 구체적인 계획은 제시하지 않고 있다는 점에서 신뢰성이 떨어진다고 할 수 있음.

표 2. 위탁시설물 감정평가 결과

(단위: 천원)

No	명 칭	위치	면적(m ²)	1년임대료		
				A자료	B자료	
	계			786,726	177,150	
1	종합관광정보센터	퇴계로 교통섬	119.79	249,043		카페
2	관광안내소	퇴계로 초입부	13.53			
3	여행자 레스토랑	만리광장	119.79	269,767	62,550	◎
4	기념품샵	퇴계로 초입	16.12	30,470	14,650	◎
5	전망카페	고가상부	42.50	95,282	40,650	◎
6	목련카페(에코카페)	고가상부	16.12	36,302	17,000	◎
7	장미카페(갤러리카페)	고가상부	41.84	86,985	36,400	◎
8	만리동키오스크(젤리숍)	만리광장	9.08	18,877	5,900	◎
	◎ 합계			537,683	177,150	

A자료 : 온나라감정평가사무소 (2016. 6.15)

B자료 : 서울관광마케팅(주) 관광편의시설 운영방안 보고서, (2017. 1)

5) 수탁사업자의 선정의 적정성

- 본 동의안에는 서울로 7017의 관광편의시설 8개소를 서울관광마케팅(주)에 수의 계약으로 3년간 민간위탁 하는 계획을 포함하고 있음.
- 서울관광마케팅(주)는 서울시 출자기관으로 2008년 설립한 지방자치단체 출자기관임(자본금 100억원). 서울시민 관광복리 증진과 서울관광산업의 발전, 서울시의 관광 MICE 분야⁶⁾ 도시경쟁력을 확보하는 것을 목표로 하고 있으며, 관광홍보의 특성화된 조직이라 할 수 있음.
- ‘서울로’의 관광마케팅 증진을 위해 종합관광정보센터와 관광안내소를 활성화시키는 것은 긍정적인 전략으로 판단됨. 그러나 카페, 레스토랑은 서비스 사업으로 관광전문가에게 직영으로 운영하도록 수의계약을 진행하는 것은 양질의 서비스 제공에 한계가 있을 것으로 판단됨.
- 수익창출형 민간위탁이라는 방법으로 서울관광마케팅(주)의 수익을 보전해 주기 위해 카페와 레스토랑을 함께 민간위탁으로 추진한다는 것은 ‘서울로’ 활성화 보다는 수탁자의 운영을 고려한 대안이며, ‘서울로’ 활성을 위해서는 관광마케팅 전문분야는 위탁운영을 하되, 전체 운영관리를 책임지고 있는 푸른도시국이 여러분야의 다양한 프로그램을 운영하여 ‘서울로’를 활성화 시키는 것이 필요할 것임.

6) MICE(마이스): 기업회의(Meeting), 포상관광(Incentive trip), 컨벤션(Convention), 전시박람회와 이벤트(Exhibition & Event)등의 영문 앞글자를 딴 말. 좁은 의미에서 국제회의와 전시회를 주축으로 한 유망산업을 뜻하며, 광의의 개념으로 참여자 중심의 보상관광과 메가 이벤트 등을 포함한 융·복합산업을 뜻한다

5. 질의 및 답변요지

- 질의: 민간위탁 시행에 있어 「지방회계법」, 「지방재정법」 등 상위법령에 위배되는지 적극 검토가 필요하며 검토가 필요함
- 답변: 상위법령 위배 여부는 기획조정실과 적극 검토하여 반영하겠습니다.
- 질의: 민간위탁과 사용수익허가시설에 대해서는 법령에서 정하는 바에 따라 구분이 되어야 함. 왜 두 시설을 함께 민간위탁 하는가?
- 답변: '서울로'의 관광편의시설은 상업시설과 차별된 운영계획을 가지고 있으며, 관광마케팅의 전문성과 거주외국인 활용, 창업벤처 제품조달 등 다양한 공공서비스를 공급할 계획이므로 수익보다는 시민을 위한 최선의 서비스를 제공 할 수 있을 것임.
- 질의: 좁은 공간에서 관광정보센터, 관광안내소와 카페, 레스토랑 등을 운영하는 것이 전체 계획에서 필수적인 것인지 검토가 필요할 것이며, 계획, 시공, 운영 부서의 연계를 어찌 할 것인지?
- 답변: 민간위탁 운영을 지속적으로 검토하여 잘 정착시키도록 노력하고, 부서가 다른 만큼 향후 계획에서도 유기적으로 운영할 수 있도록 노력하겠습니다.

6. 토론요지 : 없음

7. 심사결과 : 원안 가결

8. 소수의견의 요지 : 없음

9. 기타 필요한 사항 : 없음

서울특별시 서울로 7017 관광편의시설 민간위탁 동의안

의안 번호	1622
----------	------

제출년월일 : 2017년 2월 6일
제출자 : 서울특별시장

1. 제안이유

- 가. '서울로 7017(서울역고가의 새로운 이름, 이하 '서울로')'은 노후 고가도로를 재활용하여 단절된 지역을 연결하는 보행로로 전환함으로써, 차량중심에서 보행중심으로 도시 패러다임을 바꾸는 상징적 사업임.
- 나. 서울로는 사방으로 뻗은 고가보행로와 광장, 공원의 성격이 혼재하며, 총 22개 출입구를 통해 시민은 물론 많은 내·외국인 관광객이 365일 24시간 방문하는 명소가 될 것으로 예상되어 관광객에 대한 서비스 전문성이 담보되어야 함.
- 다. 또한, 공공시설 첫인상을 좌우하는 식음료 판매 등 수익시설의 경우, 불친절, 바가지요금 등이 우려되는 최고가입찰방식 대신 공공성을 가진 관리주체가 전담 운영하는 것이 타당할 것으로 판단됨.
- 라. 이에 따라, 서울로 여러 시설 중 관광편의시설 8개소를 서울관광마케팅(주)에게 위탁관리함으로써, 이용자에게 전문적이고 쾌적한 공공서비스를 제공하고, 지역의 가치를 증진시키며 관리예산 절감 등을 도모하기 위하여 시의회 동의를 구함.

2. 주요내용

가. 서울로 7017 시설개요

- 소재지 : 중구 남대문로5가 ~ 만리동1가 62 일대
- 관리면적 : 24,081㎡(폭 10.3m, 최고높이 17m, 길이 1,024m)
 - 고가 9,661㎡, 도로연장부 2,140㎡, 만리동 교통섬 10,480㎡, 퇴계로 교통섬 1,800㎡
- 개원일 : '17.4.22 예정
- 주요시설 : 카페 등 시설물 18개소, 출입구 22개소(E/V 6, E/S 1 포함), 화분 645조, 수목 및 초화류 24,095주(본) 등

나. 민간위탁 개요

- 위탁기간 : '17.04. ~ '20.3.(3년 이내)
- 위탁방법 : 수의계약(서울관광마케팅(주))
- 소요예산 : 해당없음(수익형 민간위탁)
- 위탁사무 : 8개 시설 운영관리

구분	명 칭	위치	면적(m ²)	운영내용(안)	비 고
	계		376.18		
1	종합관광정보센터	퇴계로 교통섬	119.79	여행자카페, 안내데스크, 인터넷존, 홍보물랙, 글로벌 ATM, 코인락커	
2	관광안내소	퇴계로 초입부	13.53	안내데스크, 홍보물랙(한·중국어)	
3	레스토랑	만리광장	119.79	기차역 모티브로 한 가족레스토랑	
4	기념품샵	퇴계로 초입부	13.53	서울로기념품, 관광기념품 판매	
5	전망카페	고가(서울역)	42.50	숲과 자연을 모티브로 하는 카페	
6	목련카페	고가(목련광장)	16.12		
7	장미카페	고가(장미광장)	41.84	디자이너작품 전시/판매 갤러리카페	
8	만리동키오스크	만리광장	9.08	어린이, 가족 대상 켈리숍	

다. 민간위탁 효과

- 서울로에서 외국인 관광객 등에게 수준 높은 관광서비스를 제공함으로써, 서울이 국제적 관광명소로 자리매김 하는데 기여.
- 수익시설 최고가입찰의 부작용(바가지, 불친절 등)을 최소화하고, 이용객에게 수준 높은 식음료 서비스를 적정가격에 제공.
- 아울러, 지역 소상공업과의 연계 등 공공성과 전문성을 담보한 운영관리가 가능함.

3. 참고사항

가. 관계법령

- 「서울특별시 도로 등 주요시설물 관리에 관한 조례」

제5조 (관리사무의 위임)

② 관리자는 시설물 및 도로부속물의 구조 또는 용도 등으로 인하여 특히 필요하다고 인정하는 때에는 제1항의 규정에 의하여 위임받은 시설물의 유지·관리사무의 일부를 시장의 승인을 얻어 다른 행정기관·법인·단체 또는 개인에게 위탁할 수 있다.

- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」

제6조(민간위탁 사무내용)

민간에 위탁할 수 있는 사무는 다음 각 호와 같다.

9. 그 밖에 제4조의 기준에 적합한 사무로서 시장이 필요하다고 인정하는 사무

나. 예산조치 : 해당사항 없음

다. 합 의 : 해당사항 없음

라. 기 타 : 해당사항 없음

※ 작성자 : 조경과 조경시설팀 온수진 (☎2133-2119)