

「서울로 7017 운영관리」 민간위탁 동의안

검 토 보 고

1. 제 안 경 위

- 의안번호 : 제220호
- 제 출 자 : 서울특별시장
- 제출일자 : 2018년 10월 17일
- 회부일자 : 2018년 10월 29일

2. 제 안 이 유

- 가. 「서울로 7017」은 낡은 고가도로를 재생하여 수목이 있는 공중 보행도로로 조성한 서울시의 대표적 도시재생 사업으로, 2017년 5월 개장 후 市 직접 운영을 통해 조기 안정화 달성하였으며, 시민사회 협업 추진 등 민간위탁 기반을 구축하였음
- 나. 단순 시설물 유지관리를 넘어 지역사회 유기적 연결, 시민의 자발적 참여 확대 등 서울로의 역할 재정립 요구가 증대함에 따라, 「서울로 7017」을 전문성 있는 민간단체에 위탁하여 시민 사회 거버넌스에 기반한 이용자 중심의 공공관리를 강화하고자 함

3. 주 요 내 용

- 가. 위탁사무명 : 서울로 7017 운영관리
- 나. 민간위탁 추진 근거
- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제6조
 - 「서울특별시 서울로 7017 이용 및 관리에 관한 조례」 제5조

다. 민간위탁 필요성 및 기대효과

- 전문성 있는 민간단체 위탁운영으로 예산 절감 및 서비스 수준 향상
- 시민사회의 요구에 유연하게 대응하고, 민간의 자율적 참여 확대를 통해 수요자 중심의 서비스 제공
- 경영·마케팅 부문에 민간단체의 운영 노하우를 접목하여 국제 관광 명소화 등 서울로 비전 달성에 기여

라. 위탁사무 내용 : 서울로 7017 운영관리 업무 전반

- 경 영 관 리 : 행정, 회계, 재산관리, 편의시설 운영 등
- 프로그래밍·마케팅 : 홍보·마케팅, 축제·이벤트, 문화·프로그램, 이용허가, 자원봉사 운영 등
- 시 설 관 리 : 시설물 유지보수 및 정비, 식물 관리, 환경 정비 등

마. 위탁시설 개요(소재지, 규모, 지원시설, 위치도)

- 소 재 지 : 중구 남대문로5가 ~ 만리동1가 62 일대
- 관리면적 : 22,916.7㎡(폭 10.3m, 최고높이 17m, 길이 1,024m)
※ 고가 10,720.4㎡, 만리동광장 10,353.1㎡, 퇴계로 교통섬 1,843.2㎡

바. 민간위탁 기간 : 3년 이내 (2019.민간위탁 시점 ~ 2021.12.31.)

사. 수탁자 선정방식 : 공개모집(제한경쟁입찰, 협상에 의한 계약)

아. 소요예산 : 약 1,530백만원 (2019년 하반기 6개월)

※ 1년 위탁금은 약 3,000백만원 예상

내역	금액(천원)	산출기준
합계	1,530,000	
인건비	681,674	기본급, 제수당 ※ 수탁단체 임직원 17명, 편의시설 운영 8명, 기간제 18명
운영경비	256,919	보험료, 임차료, 교통통신비, 소모품비 등
일반관리비	56,316	용역원가(인건비+운영경비)의 6%
부가세	99,491	총원가(인건비+운영경비+일반관리비)의 10%
편의시설 재료비	116,000	'17~'18년 실지출액 기준
프로그램 운영비	319,600	'17~'18년 편성 및 지출액 기준

※ 예산안 검토 및 협의 과정에서 수정될 수 있음

자. 민간위탁운영평가위원회 심의결과 : 적정

※ 2018년 9월 18일 심의

4. 참고 사항

가. 관계법령

- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」

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

- 「서울특별시 서울로 7017 이용 및 관리에 관한 조례」

제5조(사무의 위탁) ① 시장은 서울로의 효율적인 유지관리를 위하여 운영사무의 일부를 법인, 단체에 위탁 할 수 있다.

② 제1항에 따른 위탁에 필요한 절차·방법 등은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」를 준용한다.

나. 예산조치 : 2019년도 민간위탁금 편성 필요

다. 합 의 : 해당사항 없음

라. 기 타 : 해당사항 없음

5. 검토의견 (수석전문위원 김 선 희)

가. 개요

- 2017년 5월 20일 개장한 ‘서울로 7017’은 46년이 경과한 서울역 고가를 도시재생사업에 의해 보행전용도로로 조성한 것으로 현재 푸른도시국에서 관리하고 있음.
- 본 동의안은 ‘서울로 7017’의 모든 시설을 전문성 있는 민간단체에 위탁관리하기 위하여 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3제1항에 따라 시의회의 동의를 구하고자 하는 것임.

나. 검토의견

1) 서울로 7017 현황

- ‘서울로 7017’은 중구 남대문로5가에서 만리동1가 일대에 위치한 서울역고가도로를 보행전용으로 재생하여 공중보행로, 녹지광장을 조성한 것으로 길이 1,024m, 폭 10.3m이며, 총 관리면적은 22,916㎡임.
- 서울로에는 보행시설, 편의시설, 기전시설이 있으며, 조경시설로는 고정화분 645개, 이동식화분 409개에 287종의 식물이 식재되어 있음.
- 본 시설은 개장 이후 1년간 서울로운영단에서 전체 관리를 하였으며, 관광정보센터, 관광안내소, 카페 등 8개 관광편의시설은 수익창출형 민간위탁¹⁾으로 서울관광재단에서 운영하고 있음. (첨부1 참고)

1) 수익창출형 민간위탁이란? 시의 예산지원 없이 수탁기관이 운영하는 사무로, 수익이 발생하는 시설을 일정한 공익적 목적 달성을 위해 법인·단체 등에게 맡겨 그 명목과 책임 하에 운영하도록 하는 것. (서울시 행정사무의 민간위탁 관리지침 10쪽)

- 2017년 2월 시의회에서는 관광편의시설 8개소(관광안내소, 관광정보센터, 카페, 식당 등)에 대한 민간위탁동의안을 심사하였으며, 당시 환경수자원위원회에서는 관광전문기관에 관광시설을 위탁관리하는 것은 타당한 사항이나, 서비스시설인 카페, 식당 같은 사용수익허가시설을 관광편의시설과 함께 일괄 위탁하는 것은 서비스 제공에 한계가 있고, “수입의 직접사용을 금지”하고 있는 「지방회계법」 제25조2)와 “예산총계주의”원칙을 규정하고 있는 「지방재정법」 제34조3)제2항에 위배된다는 유권해석이 있으므로 위탁에 관한 근본적인 재검토가 필요하다고 지적한 바 있음.
- 그러나 서울시에서는 수익창출형 민간위탁의 긍정적 측면을 강하게 내세우며 새로운 시도를 할 수 있는 기회라는 측면을 부각시켜 시의회 동의를 얻었으나, 수탁자인 서울관광재단은 1년이 채 지나지 않아 운영 포기를 요청한 바 있으며,
- 서울시는 수익창출형 민간위탁임에도 불구하고 서울관광재단에게 연말까지 운영하는 조건으로 운영비 3억8천9백만원을 추경예산을 통해 보전해 준 사례가 있음.
- 서울로는 개장 이후 3급 단장이 있는 서울로운영단에서 직접 운영관리 하였으나, 2018년 8월 서울로운영단이 해체되었고 현재는 공원녹지정책과 소속의 서울로시설관리팀과 서울로사업운영팀 두 개 팀으로 전체 시설을 관리하고 있음.

2) 「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.

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

- 현재 서울로 운영관리 조직의 규모는 공무원 17명, 공무원 6명, 기간제근로자 11명, 경비용역 31명, 서울형 뉴딜일자리 3명 등 총 68명의 직원이 근무하고 있음(민간위탁기관에서 고용한 편의시설운영 9명 별도).

서울로 7017 근무자 현황

(2018. 10. 31기준)

공무원	공무직	기간제근로	경비용역	서울형 뉴딜일자리	합 계	편의시설 운영
17명	6명	11명	31명	3명	68명	9명

2) 서울로 관리업무의 다양성

- 서울로는 도시재생을 통해 만들어진 보행로로, 서울을 대표하는 관광 명소가 되었으며, 본 시설을 중심으로 서울역과 철도로 단절되었던 동·서의 보행로가 연결됨으로서 서울역 일대 도시재생의 거점역할을 하고 있음.
- 서울로 보행로에서는 개장 초기 투신사고 발생으로 안전에 대한 문제가 제기되었으나, 이후 지금까지 푸른도시국 전 직원이 교대로 숙직 관리를 하고 있으며, 연 10억원의 예산으로 안전관리용역을 통해 보안관을 배치하는 등 안전한 보행공간 이용을 위해 노력하고 있음.
- 서울로 상부에는 645개 다양한 크기의 화분에 50과 287종의 식물이 식재되어 수목원을 방불케 하고 있으며, 2018년에만 6억원의 예산으로 28개의 프로그램을 개최하는 등 다양한 프로그램이 있고, 공공재산과와 도시농업과 등 서울시 타 실국 행사의 개최지로 도시재생을 대표하는 서울시 허브 역할을 하고 있음.

- 또한 현재 위탁관리중인 관광편의시설 중에는 서울로안내소와 여행자 카페 2개소가 외국인을 대상으로 관광안내 역할을 하고 있으며, 서울 화반 식당과 목련다방, 수국식빵, 장미빙수 등 6개의 편의시설은 이용자 편의를 위한 서비스를 제공하고 있음.
- 이와 같이 서울로는 도시재생의 허브기능을 기본으로 안전한 보행환경 유지, 수많은 조경 식물관리, 다양한 프로그램 운영하고 있으며, 서울시 타 실국과의 유기적인 협조가 필요한 시설이므로 통합적 시각을 갖춘 운영관리가 필요함.

3) 위탁관리의 문제점

- 위탁관리를 할 경우 수탁기관에서는 행정, 회계, 재산관리, 편의시설 운영 등 **경영관리업무**와, 홍보, 축제, 프로그램, 자원봉사 운영 등 **프로그램·마케팅업무** 그리고 시설물관리, 식물관리, 환경정비 등 **시설관리업무** 등 서울로의 다양한 업무를 담당하여야 함.

위탁사무의 내용

- 경영관리 : 행정, 회계, 재산관리, 편의시설 운영 등
- 프로그램·마케팅: 홍보·마케팅, 축제·이벤트, 문화프로그램, 이용허가, 자원봉사 운영 등
- 시설관리: 시설물 유지보수 및 정비, 식물관리, 환경정비 등

- 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제2조에 따르면 민간위탁이란 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것으로, 앞으로 서울로를 위탁관리자의 책임하에 모든 시설을 운영하도록 권한을 위임하는 것임.
- 즉 서울로 관리업무의 다양성에서 언급한 바와 같이 본 시설의 관리자는 도로시설물 안전관리, 조경시설관리, 시민대상 프로그램운영, 도시재생의 연결자로서의 역할을 하여야 함.
- 안전관리를 위해서는 고용노동부 공공부문 비정규직을 정규직으로 전환하는 방침에 따라 경비용역 31명의 인원 중 15명은 공무원으로 전환하고, 나머지 16명은 촉탁직⁴⁾으로 전환하여 근무하게 될 것이므로, 전면위탁시설이라고 하지만 공무직은 잔존하여 안전관리업무를 하는 구조임.
- 민간운영자가 수탁자로 위탁관리를 하더라도 안전관리는 서울시 공무직이 담당하게 되므로 서울로 관리운영은 이원화 될 수밖에 없음.
- 또한 서울로안내소 및 여행자카페 등 관광편의시설을 운영하기 위해서는 외국인을 대상으로한 관광전문가가 필요할 것이며, 식당, 커피숍, 기념품점 등 상업시설 운영을 위해서는 서비스분야 전문가가 필요할 것임. 이러한 문제는 수탁기관이 전문가를 채용하면 될 것이나,
- 수익이 발생하는 서비스시설은 「지방회계법」 제25조 수입의 직접 사용 금지에 따라 법률에 정하는 경우를 제외하고는 직접 사용이 불가하며, **모든 수입은 세입처리되어야 함.**

4) 공무직 전환은 평가위원회 평가를 통해 결정하였으며, 질서유지 용역 근로자 중 만60세 미만은 공무직 전환, 만60세~64세는 촉탁직 전환, 만65~69세는 기간제근로자로 전환

- 즉 카페나 식당을 운영하여 매출이 증가하더라도 모든 수입은 세입처리되므로 업무만 가중될 뿐 개인에게는 이득이 없으므로 매출 증대를 위한 서비스 개선은 없을 것이며, 따라서 이용자의 서비스만족도는 당연히 떨어질 것으로 예상됨.
- 서울로에 있는 227종의 식물은 보행자와 밀접한 거리에 있는 조경시설이므로 기온변화에 따라, 날씨에 따라 상시 관리가 필요하므로 이들의 관리를 위해서는 식물분야 전문가 확보가 필요할 것임.
- 특히 수목식재에 대한 하자보수기간은 2년으로 현재는 수목이 고사할 경우 하자보수에 의해 처리되고 있으나, 이후 수목 관리에 있어서는 고사목처리, 식물교체 및 보식에 더 많은 예산이 소요될 것임.
- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제15조제6항5)에 따르면 위탁받은 사무는 재위탁 할 수 없으므로 수목관리를 전문으로 할 수 있는 민간위탁자 선정에 신중을 기하여야 할 것임.
- 신규 민간위탁 추진절차를 보면 주관부서에서 민간위탁의 필요성 및 기대효과에 대해 사전분석을 하고, 위탁사무의 내용, 기간, 비용, 수탁자 선정방법에 대한 계획수립 후 민간위탁 운영평가위원회(이하 평가위원회)의 평가를 받도록 되어 있음.

5) 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제15조 ⑥ 수탁기관은 위탁받은 사무를 다른 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 다시 위탁할 수 없다. 다만, 위탁받은 사무의 일부에 대해 시장의 승인을 받은 경우에는 다시 위탁할 수 있다.

- 2018년 9월 18일 평가위원회에 제출한 심의 의뢰서를 보면, 판매시설 4개소는 민간위탁에서 제외하여 사용수익허가시설로 운영하는 것으로 되어있음.
- 평가위원회가 개최된 당일 회의록에는 서울로 7017 운영관리를 위해 제출된 민간위탁동의안이 전체민간위탁인지, 일부민간위탁인지를 묻는 질문에 대해 공원녹지정책과 담당자는 일부민간위탁으로 생각하고 있다고 보고한 기록이 있음.
- 따라서 본 민간위탁동의안은 평가위원회의 동의를 받은 내용과 상이한 내용으로 제출된 바,
- 현재의 내용으로 민간위탁동의안을 제출하기 위해서는 현재의 내용으로 운영평가위원회의 심의를 받는 절차가 선행되어야 할 것임.

구 분	신규위탁(공모)	신규위탁(수의)
사전조사 (주관부서)	민간위탁 필요성 및 기대효과, 운영사례, 수탁가능업체 등 사전 조사	
↓	↓	
추진계획 (주관부서)	위탁사무 내용, 기간, 비용, 수탁자 선정방법 등	
↓	↓	
민간위탁운영 평가위원회 (조직담당관)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 민간위탁 운영평가위원회 ▶ 시행사무 적정성 </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 민간위탁 운영평가위원회 ▶ 시행사무 및 수탁 기관 적정성 심의 </div>
↓	↓	
의회동의 (주관부서)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 시의회 동의 </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 시의회 동의 </div>
↓	↓	
예산편성 (주관부서)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 시의회 의결 </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 시의회 의결 </div>
↓	↓	
수탁기관 선 정 (주관부서)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 적격자 심의위원회 ▶ 수탁기관 공모 </div>	
↓	↓	
비용심사 등 (계약심사과/ 법률지원담당관)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 비용 심사 (계약심사과) </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 협약서 심사 (법률지원담당관) </div>
↓	↓	
협약체결 (주관부서)	위탁 협약 체결	
↓	↓	
사후관리 등 (주관부서/ 조직담당관)	소통공유방, 민간위탁현황관리시스템 등록, 지도점검, 종합성과평가 등	

민간위탁 추진 절차

(서울특별시 민간위탁 관리지침 11쪽)

첨부 1.

서울로 7017 시설내역

(기준일: 2018. 10. 24)

시설구분	시 설 명	수 량	세 부 내 용
보행로시설	하부 바닥판(교체)	3 2 7 개	- 바닥판 규격 2m×10m, 바닥판 면적 6,540㎡
	서울로 교각	3 6 개 소	- 교대 2, 교각 28, 램프B 3, 램프D 3
	안전 난간	1,086 장	- 난간높이 : 1.4~3m / 총길이 : 2,171m
편의시설	지 상 구 간	3 개 소	- 호기심화분(보여요), 서울로안내소, 서울로가게
	고 가 상 부	1 2 개 소	- 목련다방·무대, 수국식빵, 족욕탕, 방방놀이터, 호기심화분(신비해요, 들려요), 서울로전시관, 장미빙수·무대, 정원교실, 담쟁이극장
	고 가 하 부	4 개 소	- 여행자가카페, 도토리폴빵, 서울화반, 서울로관리사무소
기전시설	통 합 폴	1 1 1 개	- Wifi 안테나 27개
	분 전 반	3 3 면	- 수배전반(500KW)
	조 명 등	5 5 5 개	- 조명등 5개/1주×111주 = 555개
	띠 조 명	4,244m	- 띠조명[10w(1m)]/RGB
	태 양 광 시 설	4 0 개	- 태양광(50W)
	C C T V	4 1 대	- 상부 33대 / 만리동 광장 7대 / 퇴계로교통섬 1대
	비 상 벨	3 7 개	- 통합폴, 화장실에 설치
	안 개 분 수	1 5 개	- 높이 : 0.9m / 노즐 : 15개소×24개/개소=360개
	엘 리 베 이 터	5 개 소	- 만리동, 청파로, 서울역광장, 퇴계로교통섬, 남산육교
	에 스 켈 레 이 터	1 개 소	- 퇴계로교통섬
조경시설	화 분	6 4 5 개	- 고가상부 486, 자연지반 159(포트형 65, 자연형 94)
	이 동 식 화 분	4 0 9 개	- 규격 50×50, 70×32, 70×50, 110×80, 170×40
식물식재	5 0 과 2 8 7 종	109,315본	- 교목 77종 652주, 관목 105종 13,272주, 지피초화 89종 90,496본, 덩굴 16종 4,895본
안내사인	4 개 국 어	5 8 개	- 시설안내 12, 보행자안내 37, 종합안내 9

첨부 2. 서울로 7017 시설물 위치도

