

종합복지센터 시설관리 대행 주체의 적정성 분석

김윤승 | 전영준





2024 정책이슈리포트

종합복지센터 시설관리 대행 주체의 적정성 분석

저자 김윤승 | 전영준

연구진

연구책임자 • 김윤승 한국지방행정연구원 부연구위원

공동연구원 • 전영준 한국지방행정연구원 부연구위원

Contents

I ▶ 서론

01 연구 배경 및 목적	4
02 연구 내용	5
03 연구 대상 및 방법	6

II ▶ 세종특별자치시 일반현황 및 종합복지센터 현황

01 세종특별자치시 일반현황	8
02 종합복지센터 현황	13

III ▶ 공공시설 관리 대행 주체의 적정성 분석 방법

01 행정사무 대행에 관한 이론적 논의	23
02 시설관리 대행 주체의 적정성 분석 주요 내용	25

IV ▶ 시설관리 대행 주체 적정성 분석 결과

01 유사 시설 검토	29
02 운영수지 분석	31
03 정책적 분석	37

V ▶ 결론 및 정책적 제언

01 요약 및 결론	51
02 정책제언	53



참고문헌	55
------	----

I 서론

1. 연구 배경 및 목적

- 행정중심복합도시에서는 지역 내 아동, 청소년, 장애인, 여성, 노인 등 취약계층에 대해 행정서비스를 제공하는 전 생애 맞춤형 복지시설인 광역종합복지센터를 운영 중임
 - 세종특별시에서는 기능별 특화된 광역복지센터를 지역생활권별로 운영하여 각 세대 및 장애인, 여성에게 유형별 복지서비스를 제공하려는 계획을 추진 중임
 - 이러한 계획 아래 2024년 초 기준으로 종합복지센터 4개소가 운영 중이며, 향후 2개소가 건립 예정임
- 세종특별시 내 종합복지센터(광역복지지원센터)는 출연기관 등에 위탁 또는 대행 운영되고 있는바, 효율적인 시설관리를 통해 예산집행이 합리적으로 이루어지고 있는지 점검이 필요한 시점임
 - 최근 세종특별자치시를 비롯한 지방자치단체들은 지역주민이 필요로 하는 행정서비스 공급을 위해 다양한 공공시설을 지속적으로 설치 운영하고 있음
 - 그러나 이러한 공공시설의 확대는 지방자치단체의 재정에 부담이 될 수 있으므로 지역 공공시설의 효율적 운영을 위한 자체적인 검토 및 자구책 마련이 필요한 상황임
 - 세종특별시에서 운영 중인 종합복지센터는 지방출연기관(사회서비스원) 등 대행기관에 의해 사업이 수행되고 있으므로, 이러한 공공시설이 공공의 목적을 달성하는 데 있어 효율적이고 전문적으로 운영되고 있는지 지속적인 점검이 필요함

- 특히, 종합복지센터와 같은 공공시설의 운영 및 유지·관리를 대행하고 있는 기관에는 지방출연기관 또는 지방공기업 등 복수의 기관이 존재하는바, 어느 기관이 시설관리에 있어 전문성과 효율성을 가지고 공공서비스 공급을 효과적으로 수행할 수 있는지에 대한 판단 근거가 필요

2. 연구 내용

- 본 연구는 대행 운영되고 있는 세종특별시 종합복지센터 시설 운영·관리 사업을 점검하는 차원에서 운영의 효율성(운영수지분석)과 전문성 및 공익성(정책적 분석)에 대한 분석을 실시함
 - 최적의 대행기관 선정을 위한 효율성 분석의 정형화된 기준이나 틀이 존재하지 않으므로, 대행기관 선정에 있어 적절한 비용산정 및 정책적 판단을 위한 기초자료를 제공하고자 함
 - 대행기관의 시설관리가 효율적인지 판단하기 위해 타 자치단체의 유사 시설에 대한 현황조사 및 비교(투입 인력, 면적 대비 시설 유지비 등) 실시
 - 종합복지센터의 공익목적 달성에 적합한 시설 대행 운영 주체 선정을 위해 효율성과 관리·정책적 측면의 분석 수행
 - 시설관리의 효율성 분석을 위해 운영수지(비용-수익) 분석을 수행함
 - 정책적인 측면에서 시설 운영·관리의 적정성 분석을 위해 관계 법령, 관리 방식 등에 대한 분석을 수행함
- 이러한 분석을 바탕으로 종합복지센터 시설 운영·관리의 적절한 대행 주체(지방출연기관 및 시설관리 전문 지방공기업) 선정에 활용될 수 있는 기초자료를 제시하여 종합복지센터를 이용하는 주민에게 보다 향상된 행정서비스가 제공될 수 있도록 기여하고자 함

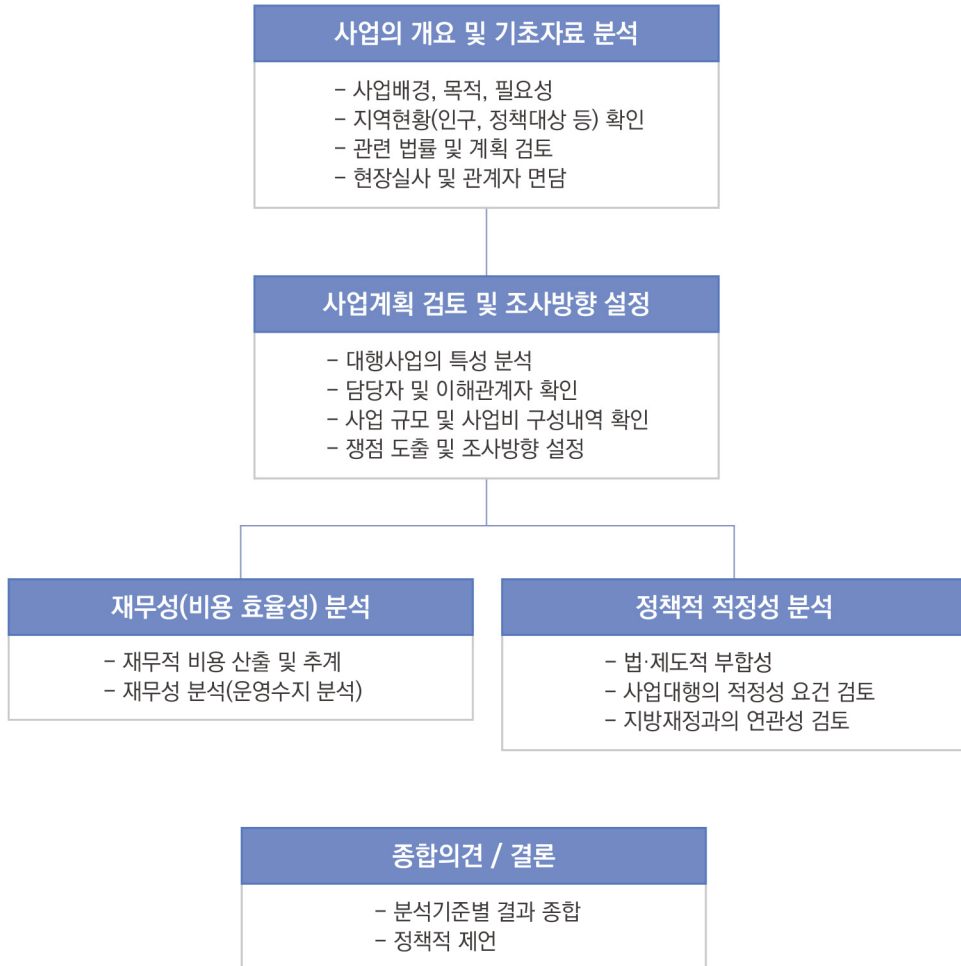
3. 연구 대상 및 방법

□ 본 연구의 분석 대상, 범위 및 방법은 다음과 같음

- 본 연구의 분석대상은 대행 운영 중인 세종시 새롭, 보람 종합복지센터(제2생활권, 제3생활권)로 설정함
- 종합복지센터 시설 운영 및 관리업무의 대행에 적절한 기관으로서 기존 대행기관인 세종시사회서비스원(지방출연기관, 제1안)과 세종시 시설관리공단(지방공기업, 제2안)을 주요 비교 대상으로 설정하였음
- 대행기관의 적정성을 분석하기 전에 기초자료 확인 및 분석을 위하여 지역현황(인구 및 정책대상)에 대한 조사와 관련 법률 및 계획에 대한 검토를 실시
- 기존 연구를 참고하여 공공시설 운영 및 관리를 담당할 대행기관의 적정성 분석을 위해 효율성 및 정책적 타당성(적정성) 분석을 실시함
 - 대행기관의 효율성 분석은 비용(재무적) 효율성 측면에서 이루어지며 재무적 비용 산출 및 추계를 통해 운영수지를 분석하는 방법으로 수행함
 - 정책적 타당성(적정성) 분석은 대행기관의 법·제도적 부합성, 사업대행의 적정성 요건, 지방재정 측면의 적정성 검토를 통해 실시함
- 비용 효율성 분석을 위한 제2생활권 및 제3생활권 종합복지센터 시설 관리·운영 관련 비용산정은 2023년을 기준으로 산정 및 추계하였음
- 사업 대행 및 대행기관 선정의 적정성과 관련한 정책적 분석을 위해 법률(조례), 사업 계획서 등의 문헌 검토 및 담당자 인터뷰¹⁾를 실시하였음
- 이러한 재무적·정책적 적정성 분석 결과를 종합하여 세종시 종합복지센터 운영·관리 대행기관 선정을 위한 합리적 판단 근거를 제시하고자 함

1) 세종특별자치시 담당공무원, 사회서비스원 대행사업 관리자 2인, 세종시 시설관리공단 담당자에 대한 인터뷰를 수행하였음

그림 1 대행사업 적정성 평가 수행체계



II 세종특별자치시 일반현황 및 종합복지센터 현황

1. 세종특별자치시 일반현황

1) 행정구역

□ 세종특별자치시(이하, 세종시)는 1읍, 9면, 10행정동(18법정동)으로 이루어져 있음

- 충청남도 연기군 전역, 공주시 일부, 충청북도 청원군 일부를 흡수하여 지금의 세종시가 완성됨
- 세종시의 면적은 464.91㎢로 서울시의 약 4분의 3에 해당하며 우리나라 신도시 중 가장 큰 규모임

표 1 세종시 행정구역별 면적 및 행정단위

구분	행정 구역	읍	면	동		통	리		반	면적 (㎢)		
				행정	법정		행정	법정				
합계		1	9	10	18	282	264	122	3,065	464.91		
면	읍	조치원읍							36	14	543	13.69
		연기면		1					13	7	56	43.98
		연동면		1					25	10	65	28.33
		부강면		1					31	8	88	27.81
		금남면		1					41	26	160	78.13
		장군면		1					23	14	94	53.25
		연서면		1					26	13	128	54.55
		전의면		1					33	15	104	62.46
		전동면		1					25	11	61	57.73
	소정면		1					11	4	33	16.49	

구분	행정 구역	읍	면	동		통	리		반	면적 (km ²)
				행정	법정		행정	법정		
동	한솔동			1	2	22			180	2.87
	새롬동			1	2	33			178	3.24
	도담동			1	4	46			284	4.69
	아름동			1	1	18			116	2.25
	종촌동			1	1	21			157	1.14
	고운동			1	1	35			212	5.36
	소담동			1	4	42			234	1.22
	보람동			1	1	18			117	4.52
	대평동			1	1	14			74	1.5
	다정동			1	1	33			181	1.7

출처 : 세종통계연보(2021), 2020년 말 기준

2) 인구구조와 인프라

□ 2024년 4월 기준 세종시 인구는 387,726명으로 2012년 세종특별자치시 출범 이후 빠르게 증가하고 있음

- 2012년 113,117명에서 2024년 387,726명으로 약 3.43배 증가하였으며, 세대수 역시 2012년 46,592호에서 2023년 160,385호로 약 3.45배 증가함
- 지난 10여 년간 세종시의 인구는 28만 명이 증가하였고 중앙행정기관 32개 기관, 국책 연구기관 16개 기관이 추가 이전하여 행정도시로 자리잡고 있음²⁾
- 지속적인 인구 증가로 도시 인프라 확충이 계속 진행되고 있으며 스마트시티 인프라 구축이 추진되고 있지만 생활 및 문화 인프라 부족에 대한 지적이 계속되고 있음³⁾⁴⁾

2) 미디어붓(2023. 4. 2.), 세종시 10년간 인구 28만 명 증가 ... 행정도시로 본격 자리매김, <https://www.mediaboot.co.kr/news/articleView.html?idxno=78104>, 접속일자: 2024. 5. 30.

3) 충청일보(2019. 1. 13), 세종시 정착한 수도권 이주민들 "생활 인프라 부족", <https://www.ccdailynews.com/news/articleView.html?idxno=993629>, 접속일자: 2024. 5. 30.

4) 세종포스트(2021. 1. 20), 세종시 필수 '도시 인프라' 자연, 2021년 미완의 과제는, <https://www.sjpost.co.kr/news/articleView.html?idxno=55883>, 접속일자: 2024. 5. 30.

그림 2 세종시 인구 및 주민등록세대수



자료 : 국가통계포털(KOSIS) 행정구역(시군구)별, 성별 인구수, 행정구역(시군구)별 주민등록세대수

- 2023년 4분기 기준으로 읍면동별 인구를 살펴보면 조치원읍이 42,931명으로 가장 많고, 고운동(36,363명), 반곡동(28,783명) 순이며 가장 적은 곳은 소정면(2,437명)임
 - 세종시의 동지역 인구는 29만 7천여 명으로 30만 명에 근접하고 있으며 평균 연령은 35.1세로 전국평균 44.4세 보다 낮음
 - 반면, 2023년 읍면 인구는 8만 7천여 명으로 2015년 9만 8천여 명에 비해 1만 명 이상 감소하였으며 평균 연령은 48.2세에 이르고 있음

표 2 세종시 행정구역별 인구

행정구역	인구수	행정구역	인구수
합계	392,311	한솔동	18,382
조치원읍	42,931	새롬동	26,702
연기면	2,553	나성동	13,324
연동면	3,030	도담동	25,474
부강면	5,921	어진동	11,269
금남면	8,683	해밀동	9,546

행정구역	인구수	행정구역	인구수
장군면	7,110	아름동	23,662
연서면	7,151	종촌동	28,545
전의면	5,800	고운동	36,363
전동면	3,406	소담동	22,069
소정면	2,437	반곡동	28,783
		보람동	19,094
		대평동	11,322
		다정동	28,754

출처 : 세종통계분기보(2023년 4분기)

□ 세종시의 사회복지시설관련 시설의 소재지역을 동과 읍·면별로 살펴보면 아래와 같음⁵⁾

- 사회복지시설의 41.2%가 동 지역에 위치하고 있으며, 58.8%는 읍·면 지역에 소재하고 있음
- 보호대상자가 일정한 주거시설 안에서 생활하며 복지서비스를 받을 수 있는 생활시설(노인복지시설, 장애인복지시설, 아동복지시설 등)의 90.3%가 읍·면 지역에 자리함
- 보호대상자가 시설에 통원하며 복지서비스 받는 이용시설(지역사회복지관, 지역사회활센터 등)의 53%가 동 지역에 위치함

표 3 세종시 사회복지시설 유형과 소재지역 현황

(단위 : 개소, %)

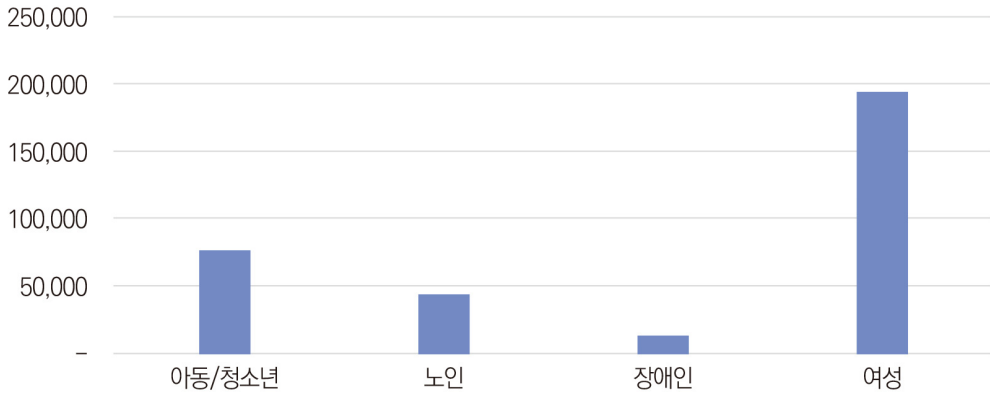
구분	동	읍·면	계
계	47(41.2)	67(58.8)	114(100)
생활시설	3(9.7)	28(90.3)	83(100)
이용시설	44(53.0)	39(47.0)	114(100)

5) 박형준 외(2020), 세종시 사회복지시설 실태조사 및 개선방안 연구를 참조하여 작성

□ 광역복지센터의 사업 대상인 보호대상자는 아동, 청소년, 장애인, 여성, 노인 등으로 집단별 인구수를 살펴보면 다음과 같음⁶⁾

- 세종시의 15세 이하 아동 및 청소년은 76,127명으로, 전체 인구의 19.6%를 차지하고 있음
- 세종시의 65세 이상 노인 인구는 43,550명으로 전체 인구의 11.2%를 차지함
- 세종시의 장애인은 12,944명⁷⁾으로 전체 인구의 3.3%를 차지함
- 여성인구는 194,627명으로 전체 인구의 50.2%를 차지함
- 세종시 보호대상자 인구 구성은 여성, 아동/청소년, 노인, 장애인 순으로 많은 것으로 나타남

그림 3 세종시 보호대상자 인구수



자료: 국가통계포털(KOSIS) 행정구역(시군구)별, 성별 인구수, 행정구역(시군구)별 주민등록세대수

6) 국가통계포털(KOSIS) 행정구역(시군구)별

7) 국가통계포털(KOSIS) 시도별, 장애유형별, 성별 등록장애인수

2. 종합복지센터 현황

1) 개요

- 광역복지센터는 6개 지역생활권의 아동, 청소년, 장애인, 여성, 노인 등 주요 보호대상자에 대한 보호, 치료 및 재활서비스를 제공하는 전 생애 맞춤형 복지시설임
- 지역생활권별 광역복지센터의 공간과 기능을 특화하여 세대별, 장애 유형별 복지서비스가 제공되도록 건립을 추진하고 있음
- 지역생활권별 1개소씩 총 6개소를 건립할 계획이며, 2024년 초 기준으로 3개소가 준공되어 운영 중이고, 추가적으로 인수준비 중 1개소(4생활권), 향후 2개소(5, 6생활권) 건립 예정임
- 지역생활권별 종합복지센터의 위치는 아래 그림과 같음

그림 4 세종시 종합복지센터 위치도



□ 종합복지센터는 생활권별로 주요 보호대상자 및 유형이 상이하며, 생활권별 세부시설 및 유형은 다음과 같음

표 4 종합복지센터 생활권별 시설

생활권	분류	세부 시설
1생활권	종합복지형	종합사회복지관(초기 입주민 지원을 위한 종합시설)
2생활권	가족복지형	여성새로일하기센터, 아동보호전문기관, 여성프라자, 수화통역센터, 가족센터, 여성새로일하기센터 등
3생활권	보건복지정보형	장애인권익옹호기관, 점자도서관, 세종시사회서비스원, 유네스코세계유산국제해석설명센터, 사회복지공동모금회 등
4생활권	장애인복지형	장애인복지관(분관), 장애인가족지원센터, 광역·기초 정신건강복지센터, 치매안심센터, 장애인보호작업장, 장애인자립생활센터
5생활권	의료재활형	노인휴양소, 양로시설, 물리치료실, 강의실, 강당, 교육실, 체육실 등
6생활권	청소년복지형	청소년문화의 집, 청소년수련관, 청소년야영장, 상담지도실, 청소년보호센터, 세미나실, 북카페, 강의실, 체육관 등

- 1생활권은 종합복지형으로 종합사회복지관으로 운영하고 있으며, 초기 입주민 지원을 위한 종합시설임
- 2생활권은 가족복지형으로 여성새로일하기센터, 아동보호전문기관, 여성프라자, 수화통역센터, 가족센터, 여성새로일하기센터가 있으며 장애인, 아동, 여성, 다문화가정에 특화된 센터임
- 3생활권은 보건복지정보형으로 장애인권익옹호기관, 점자도서관, 세종시사회서비스원, 유네스코세계유산국제해석설명센터, 사회복지공동모금회가 있고, 장애인, 아동, 노인에 특화된 복지지원센터임
- 4생활권은 장애인복지형으로 장애인복지관(분관), 장애인가족지원센터, 광역·기초 정신건강복지센터, 치매안심센터, 장애인보호작업장, 장애인자립생활센터가 입주해 있으며, 장애인 중점 서비스를 제공함
- 5생활권은 의료재활형이며 노인휴양소, 양로시설, 물리치료실, 강의실, 강당, 교육실, 체육실 등의 시설을 갖추고 노인대상 특화서비스를 제공할 예정임

- 6생활권은 청소년복지형으로 청소년문화의 집, 청소년수련관, 청소년야영장, 상담 지도실, 청소년보호센터, 세미나실, 북카페, 강의실, 체육관 등이 있음

□ 종합복지센터의 운영은 개관 초기 시 직영 운영 이후 일부 또는 전체 위탁 형임

- 종촌종합복지센터(1생활권)의 경우 개관 초기 시 직영 운영에서 현재 일부 위탁 형태로 운영(기존 복지관 관리인력 활용, 시설관리사업소에서 시설물관리, 복지정책과에서 공유재산관리)
- 새롬종합복지센터(2생활권) 및 보람종합복지센터(3생활권)는 현재 세종시사회서비스원이 운영을 대행하고 있음

그림 5 새롬 및 보람 종합복지센터



그림 6 보람종합복지센터



출처 : 세종시사회서비스원 홈페이지

2) 종촌종합복지센터

□ 종촌종합복지센터는 2014년 10월, 1생활권(종촌동)에 개관한 종합복지센터임

- 연면적 15,872㎡에 지하 1층, 지상 4층 규모로 건립됨
- 종합사회복지관과 함께 노인주간보호센터, 장애인주간보호센터, 장애인주간보호센터, 가정성폭력통합상담소, 육아종합지원센터, 정보화교육장, 사회보장위원회 등이 입주해 있음

표 5 종촌종합복지센터 입주기관

분야	시설(기관명)	소관부서
종합복지	① 종합사회복지관	복지정책과
노인	② 노인주간보호센터	
장애인	③ 장애인주간보호센터	노인장애인과
	④ 장애인보호작업장	
여성	⑤ 가정성폭력통합상담소	여성가족과
영유아	⑥ 육아종합지원센터	
기타	⑦ 정보화교육장	정보통계담당관
	⑧ 사회보장위원회	복지정책과
	⑨ 세종시자원봉사센터	자치행정과
	⑩ 모두의놀이터	아동청소년과
	⑪ 남부지역자활센터	복지정책과
시설관리	시설관리사업소 (복합청사관리담당)	시설관리과

- 아동미술, 방송댄스 등 아동 대상 교육 프로그램과 모든 지역주민을 대상으로 하는 프로그램도 운영 중임
- 종촌종합복지센터 종합사회복지관의 조직도는 다음의 그림과 같고, 지역사회연계팀의 주요 사업은 다음과 같음
 - 사례관리사업: 복합적이고 해결하기 어려움을 겪고 있는 지역주민을 사례관리자, 지역 사회와 함께 해결하기 위해 돕는 과정
 - 찾아가는 이동복지관(이동상담소): 직접 방문을 통한 복지 사각지대 발굴 및 사례관리사업 활동 진행
 - 복지사각지대 발굴 및 네트워크 구축사업 ‘자, 내 손을 잡아’: 지역사회 내 민·관 네트워크 체계 구축 및 강화를 통한 복지사각지대 발굴 및 지원

그림 7 종촌종합복지센터 종합사회복지관 조직도



출처 : 종촌종합복지센터 종합사회복지관 홈페이지

- 서비스제공팀의 주요 사업은 다음과 같음
 - 주거지원, 식사지원, 가족지원, 양육돌봄, 부부관계증진 프로그램 제공
 - 지역연계보호사업: 지역사회 자원을 연계하여 사회적 취약계층의 경제, 의료, 정서 등을 지원하는 서비스
 - 사회교육과정사업: 지역주민의 욕구를 반영한 취미, 여가, 정서, 평생학습 등 다양한 프로그램 진행
 - 사회적 향상 과정: 아동·청소년·성인·노인 모두에게 필요한 다양한 교육 프로그램 제공

- 운영지원팀의 주요 사업은 다음과 같음
 - 체력단련장, 대관사업, 직원 교육과 휴게공간 조성
 - 소담식당: 건강한 식사 제공을 통해 지역주민의 삶의 질 향상에 기여
 - 푹푹 책드림: 지역주민들이 자발적으로 책을 기부하고 자유롭게 볼 수 있는 양심 도서관 운영

3) 새롬종합복지센터

□ 새롬종합복지센터는 장애인, 아동, 여성, 다문화가정에 특화된 복지지원센터로 2017년 10월, 2생활권(새롬동)에 개관한 종합복지센터임

- 연면적 15,883㎡에 지하 1층, 지상 4층 규모로 건립되었으며, 빗물 재활용 기술 등 친환경 건축물로 신재생 에너지를 활용하고 있음
- 세종시사회서비스원, 남부통합보건지소, 장애인복지관, 아동보호전문기관, 여성새로일하기센터, 세종시가족센터, 시니어클럽 등이 입주해 있음
- 시민 복지증진을 위한 다양한 프로그램을 제공하고, 시민이 대관 및 이용가능한 운동 시설, 대강당, 강의실 등의 시설을 운영하고 있으며, 공간별 면적과 위치는 아래 표와 같음

표 6 새롬종합복지센터 공간자원

구분	공간명(시설명)	공간면적(㎡)	공간 위치
1	강의실 1	216	2층
2	강의실 2	55	2층
3	강의실 3	111	2층
4	강의실 4	110	2층
5	강의실 6	86	2층
6	강의실 7	59	2층
7	대강당	436	지하 1층
8	다목적체육실	140	지하 1층
9	동아리 1, 2, 3	97	2층
10	북카페	44	2층
11	노래연습실	25	2층
12	댄스연습실	79	2층

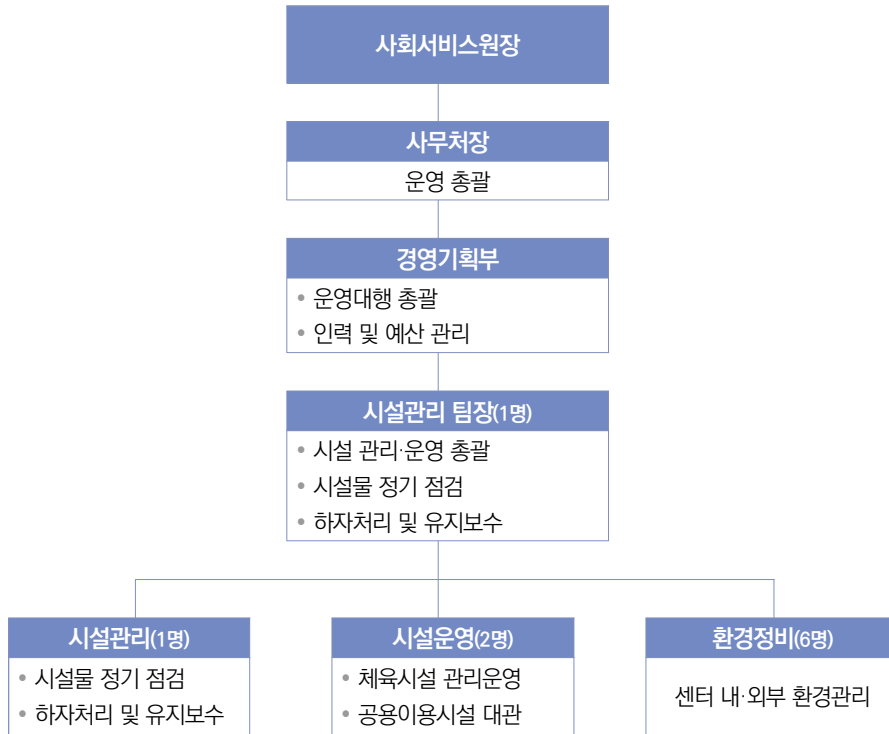
표 7 새롬종합복지센터 입주기관

분야	시설(기관)명	소관부서
영유아	① 남부통합보건지소	보건소
아동	② 아동보호전문기관	아동청소년과
청소년	③ 새롬청소년센터	
여성	④ 여성새로일하기센터	여성가족과
가족	⑤ 가족센터	
	⑥ 공동육아나눔터	
장애인	⑦ 장애인복지관(분관)	노인장애인과
	⑨ 수어통역센터(분소)	
	⑩ 장애인생활이동지원센터	
사무실		
노인	⑪ 시니어클럽	맛있는 부엌(반찬가게)
기타	⑫ 여성플라자	여성가족과
	⑬ 새롬카페(자활근로사업장)	복지정책과
	⑭ 자원봉사플랫폼	
보건	⑮ 기초정신건강복지센터	보건소
	⑯ 감염병관리지원단	감염병관리과
	⑰ 응급의료지원단	보건정책과
시설관리	세종시사회서비스원	사회서비스원

- 2024년 현재 세종시사회서비스원이 위탁운영하고 있으며, 사업계획서에 따르면 운영 내용은 시설물 하자보수 및 유지관리, 공용시설 대관 및 운영 활성화, 입주기관 협력 구축임

- 조직도는 다음 그림과 같음

그림 8 새롬종합복지센터 조직도



출처 : 2024년 새롬종합복지센터 운영 대행 사업계획서

4) 보람종합복지센터

□ 보람종합복지센터는 장애인, 아동, 노인에 특화된 복지지원센터로 2020년 9월, 3생활권 (보람동)에 개관한 종합복지센터임

- 연면적 14,931㎡에 지하 1층, 지상 3층 규모로 건립됨
- 세종시사회서비스원, 스마트웹센터, 시니어클럽, 장애인권익옹호기관, 3생활권 노인 분회, 콩카페, 점자도서관, 보람꿈베이킹, 커피박방앗간, 사회복지공동모금회, 보람장애인주간보호센터, 보람청소년자유공간, 유네스코 세계유산 국제해석설명센터 등이 입주해 있음

표 8 보람종합복지센터 입주기관

분야	시설(기관명)	소관부서
정보화	① 세종스마트습센터	정보통계담당관
노인	② 3생활권 노인분회(경로당)	노인장애인과
	③ 시니어클럽	
장애인	④ 장애인권익옹호기관	노인장애인과
	⑤ 점자도서관	
복지	⑥ 공카페(근린생활시설)	복지정책과
	⑦ 세종시사회서비스원(아이돌봄사업단)	
	⑧ 세종시사회서비스원	
	⑨ 세종사회복지공동모금회	
	⑩ 자활근로사업장 커피박, 쿠키 보람스토어	
장애인	⑪ 보람장애인주간보호센터	노인장애인과
문화	⑫ 유네스코세계유산국제해석설명센터	문화유산과
청소년	⑬ 보람청소년자유공간	아동청소년과
시설관리	세종시사회서비스원	사회서비스원

- 부대시설로 다목적 강당, 강의실, 전산실, 요리실습실 등의 대관시설과 체육관, 체력 단련실, 다목적 체육실, 탁구장 등의 체육시설을 개방하여 시민의 여가생활과 체력 향상, 교육, 문화공간으로 활용하고 있으며, 공간별 면적과 위치는 아래 표와 같음

표 9 보람종합복지센터 공간자원

구분	공간명(시설물명)	공간면적(㎡)	공간 위치
1	강의실 1	91	2층
2	강의실 2	94	2층
3	요리실습실	154	2층
4	강의실3	94	2층
5	강의실4	91	3층
6	강의실5	66	3층
7	체육관	689	3층

구분	공간명(시설물명)	공간면적(㎡)	공간 위치
8	회의실 및 준비실	71	3층
9	회의실	42	지하1층
10	체육실	74	지하1층
11	대강당	491	지하1층

- 보람종합복지센터의 운영은 새롬종합복지센터와 마찬가지로 세종시사회서비스원이 위탁운영하고 있으며, 사업내용 및 조직도는 새롬종합복지센터와 동일함

III 공공시설 관리 대행 주체의 적정성 분석 방법

1. 행정사무 대행에 관한 이론적 논의

□ 행정사무 대행의 의미

- 행정사무의 대행이란 행정기관이 법령상의 업무를 대행기관으로 하여금 사실 행하게 하되, 그 명의를 당해 행정기관으로 하고 책임도 해당 행정기관에 귀속되도록 하는 것을 의미함(법제처, 2023)
 - 즉, 법령상 권한의 이전은 발생하지 않는 것으로, 대행기관이 원래 권한자인 행정기관 명의로 업무를 수행함에 따라 그 법률적 효과는 해당 행정기관이 직접 행사한 것과 같은 효력이 발생함
 - 또한, 유사 개념과의 구별이 필요한바, “위임”이나 “위탁”은 행정기관이 법령상 권한의 일부를 다른 기관 등에 주어 수임자 혹은 수탁자가 자신의 권한으로 특정 사무를 수행하게끔 하는 것이나, “대행”은 대행기관이 실질적으로 업무를 수행하더라도 그 법률적 효과는 원래 권한자인 행정기관이 직접 행사한 것과 같이 여긴다는 점에서 차이가 있음

□ 행정사무 대행의 필요성

- 대행에 적합한 업무와 위탁에 적합한 사무의 유형을 명확하게 구분하기는 쉽지 않지만, 일반적으로 둘 다 민간의 전문성을 활용할 필요가 있는 사무에 대해서 실시함(법제처, 2003)
- 이처럼 행정사무의 수행에 있어 민간의 전문성을 활용하려는 시도는 민영화(privatization)의 관점에서 이해할 수 있음

- 민영화라는 용어는 현실에서 다양한 의미로 사용되고 있으나, 정부의 활동이나 자산 소유를 축소하여 민간부문의 역할과 기능을 증대시키는 것이라고 볼 수 있음(Savas, 1992)
- 또한, 정부의 활동 유형을 기준으로 볼 때 이는 다시 적극적 민영화와 소극적 민영화로 구분할 수 있겠음. 이때, Kolderie(1996)에 의하면 정부는 두 가지 유형의 활동을 수행 하는데, 하나는 재화·서비스의 제공(provision)으로서 재화·서비스 공급을 위한 의사결정과 관련된 것이며, 다른 하나는 재화·서비스 생산(production)으로서 재화·서비스의 실제적 전달과 연관된 활동임
- 이 같은 정부 활동에 대한 분류를 기준으로, 적극적 민영화는 공공부문에서 담당하던 재화나 서비스의 생산 및 분배, 규제 등의 책임을 민간부문으로 완전히 이전하는 것을 의미하며(박경효, 2011), 이는 주로 정치적 이데올로기에 의해 실현될 수 있음
- 반면, 소극적 민영화는 재화나 서비스의 생산과 관련된 운영·관리 기능만을 민간부문에 이전할 뿐, 주요 의사결정과 규제 기능은 여전히 공공부문의 책임으로 남아 있는 것을 뜻함
- 이러한 소극적 민영화는 정부에 의한 독점적인 생산·공급 체계를 민간부문의 활용을 통한 경쟁체제로 전환하여 능률성을 제고하려는 시도라고 볼 수 있는데, 공공부문의 방만과 비효율성을 비판하며 등장한 신공공관리론(New Public Management)을 바탕으로 그 필요성에 대한 논의가 활발하게 진행되어 옴
- 행정사무의 대행 역시 소극적 민영화에 속한다고 볼 수 있는바, 이를 통해 민간의 전문성을 활용하고 궁극적으로는 업무 수행에 있어 효율성을 향상하려는 데 그 목적이 있음
- 한편, 공공서비스는 크게 경성서비스(hard service)와 연성서비스(soft service)로 구분할 수 있는데, 물리적이고 상업적인 특성을 지닌 경성서비스(쓰레기수거, 상수도, 전기, 통신 서비스 등)는 사람을 대상으로 하는 연성서비스(치안, 소방, 보건, 의료, 복지 서비스 등)에 비해 성과기준이 명확하여 민영화하는 것이 보다 수월 할 수 있음(Savas, 1987)
- 시설관리 업무는 경성서비스에 속함에 따라 이에 대한 소극적 민영화(민간에 대한 위탁 또는 대행 등)는 어렵지 않게 추진될 수 있을 것임

2. 시설관리 대행 주체의 적정성 분석 주요 내용

- 세종시 종합복지센터는 「종합복지센터 운영 및 관리에 관한 조례」에 근거하여 설치·운영되고 있으며 주민 행정서비스 수요에 효과적으로 대응하기 위해 조례에 근거하여 관련 법인 또는 단체에 관리·운영을 대행하도록 할 수 있음
 - 「세종특별자치시 종합복지센터 운영 및 관리에 관한 조례」 제15조는 종합복지센터에의 관리·운영 주체 및 구체적인 사항에 대해 규정하고 있음
 - 이에 따라 세종시는 종합복지센터 운영·관리의 전문성을 가진 지방공사·지방공단 또는 법률에 의해 설립된 사회서비스원 및 사회복지시설 관리 경험을 가진 법인·단체에 관리·운영을 위임할 수 있음
 - 세종시는 2020년 7월 세종시 의회의 동의(‘세종시 사회서비스원 운영 출연 동의안’)를 통해 종합복지센터(2생활권)가 수행하는 주요 사업에 해당하는 국공립복지시설 운영, 종합재가센터, 민간 제공기관 지원 등을 세종시 사회서비스원에 위탁함
 - 이후 세종시는 2020년 말 세종시 시설관리사업소와 사회서비스원으로 이원화되어 있던 종합복지센터의 관리·운영을 일원화하기 위해 시설관리 및 대관업무를 사회서비스원에 대행하도록 함
- 2024년 현재 세종시 종합복지센터(2, 3생활권) 운영·관리 사무는 세종시 출연기관인 사회서비스원이 대행하고 있는 바, 효율적 시설관리 및 합리적 예산집행이 이루어지고 있는지 점검이 필요한 시점임
- 이러한 종합복지센터 운영·관리 사무 대행의 효율적 운영에 대한 점검과 함께 행 주체의 적정성 분석을 통해 합리적 예산집행을 위한 대행기관 선택의 기초자료를 제공하고자 함
- 공공시설물의 운영 및 관리를 외부 기관에 위탁 또는 대행하는 경우 타당성을 검토하기 위해 공공성(또는 정책적 타당성) 및 효율성 분석을 실시함
 - 예를 들어, 서울특별시는 민간위탁 관리지침을 통해 대상 사무의 민간위탁 적정성을 검토하기 위해 공공성 측면과 효율성 측면에 대한 분석을 실시함
 - 공공성 측면은 서비스(대상 사무)의 중요성, 수혜대상, 서비스 공급의 지속성 등을 검토함
 - 효율성 측면은 경제적 효율성, 사업성과 측정가능성, 민간 전문성 활용, 관리운영의 투명성 등을 분석의 기준으로 제시하고 있음

- 유사하게 공공시설물과 관련된 지방투자관리사업의 경우 대규모 신규 투자 사업의 효율성을 담보하고 지방자치단체의 재정건전성을 제고하기 위해 객관적·중립적 기관에 의뢰하여 조사를 받도록 하고 있음
 - 「지방재정법」 제37조에 따르면 총 500억 이상의 사업비가 투자되는 신규사업의 경우 행정자치부의 투자심사를 받기 전, 의사결정을 지원하기 위하여 지방재정투자사업 타당성 조사를 받도록 하고 있음
 - 다만, 500억 미만의 투자 사업의 경우 필요한 경우에만 타당성 조사(검증)를 받도록 되어 있으며 일부 자치단체의 경우 총 사업비 300억(또는 200억) 미만의 사업의 경우 사전 컨설팅을 수행하도록 하여 정부투자사업의 계획적·효율적 운용을 도모하고 있음
 - 총사업비 차이에 따른 타당성 조사(검증)와 사전 컨설팅의 경우 강제성 여부(의무 또는 임의)의 차이 외에 검토 범위 및 조사 내용은 동일함
- 지방투자관리사업의 타당성 조사는 사업 특성에 따라 사업계획서에 대한 조사 수요 및 기초자료 분석, 쟁점 도출 및 조사 방향의 설정, 사업계획 검토, 타당성 조사, 분석 결과 및 정책제언 등의 분석 항목을 적절하게 조합하여 수행됨(한국지방행정연구원, 2020)
 - 타당성조사 분석을 위한 항목(모듈)은 7가지로 구분됨: ①사업 개요 및 기초자료 분석(사업 배경 및 목적, 지역현황, 관련 법률 및 계획 검토), ② 쟁점도출 및 조사방향 설정, ③ 사업계획 검토, ④ 경제성 분석, ⑤ 재무성 분석(운영수지 분석), ⑥ 정책적 타당성 분석, ⑦ 결론 및 정책적 함의(한국지방행정연구원, 2020: 106)
 - 이 중 경제성 분석, 재무성 분석(운영수지 분석), 정책적 타당성 분석이 일반적인 타당성 조사에 해당하며 사업의 특성에 따라 이러한 모듈을 조합하여 타당성을 분석함
 - 이를테면, 법정필수시설(환경기초시설 등) 또는 국가추진 공익사업에 해당되어 경제성 분석의 실효성이 높지 않은 사업의 경우 타당성 조사 시 수요 및 시설 규모, 총사업비, 재무성 분석(운영수지 분석), 정책적 타당성 분석만을 선별적으로 수행하여 사업계획이 적절하게 이루어졌는지 판단함
 - 본 연구는 세종시민을 대상으로 한 종합복지시설의 관리·운영 사업에 해당되어 공공재 성격이 크고 공공성이 큰 출연기관과 지방공기업 간 대행 주체의 적정성을 판단하기 위한 조사에 해당하므로 재무성 분석(운영수지 분석)과 정책적 타당성 분석에 주안점을 두어 분석을 수행함

- 행정사무의 위탁·대행 여부 및 방법, 대행기관의 선정에 대한 적정성 검토는 업 관련 특정 조례나 행정사무의 공공기관 위탁·대행에 관한 조례의 지침 준수 등의 정책적 특성을 고려하여 수행되어야 함
 - 행정사무 위탁·대행의 타당성 조사 시 분석 대상이 되는 사업의 정책적 이슈에 해당하는 분석은 경제성 분석이나 재무성 분석에서 고려되지 못한 여러 가지 정책 측면의 고려 사항을 다층적으로 분석함
 - ▷ 정책적 타당성 분석 시 고려되는 사항은 법·제도적 부합성, 사업의 준비 정도 및 추진 의지, 지방재정에 대한 영향, 사업의 시의성 및 지역발전 측면에서의 부합성, 지역사회/주민/이해관계자의 수용성 등을 포함함
 - 특히, 다수의 지방자치단체에서는 행정사무를 민간뿐만 아니라 공공기관에 위탁·대행 하도록 하는 경우 별도의 조례에서 정하지 않는 한 공공기관 위탁 및 대행에 관한 조례의 규정⁸⁾에 따라 위탁·대행을 수행하여야 함
 - 행정사무의 공공기관 위탁·대행의 적정성 판단을 위해 일반적으로 검토되는 사항은 다음과 같음
 1. 다른 사무방식으로서의 수행 가능성
 2. 서비스 공급의 공공성 및 안정성
 3. 경제적 효율성
 4. 수탁기관·대행기관(이하 “수탁·대행기관”이라 한다)의 전문지식 및 기술 활용 가능성
 5. 성과 측정의 용이성
 6. 관리 및 운영의 투명성
 7. 책임행정의 보장성 등
 - 공공기관 위탁·대행에 관한 조례에서는 사무의 공공기관 수탁·대행기관 선정을 위해서 다음 사항을 검토하도록 하고 있음
 1. 위탁·대행사무의 수행에 필요한 인력·기구·장비·시설 및 기술 수준
 2. 관련 분야에 대한 전문성 확보 여부 및 처리 실적
 3. 수탁·대행기관 경영실적 평가 결과

8) 세종특별자치시의 경우 2024년 5월 현재 이순열 의원 외 9명의 의원이 「세종특별자치시 사무의 공공기관 위탁·대행에 관한 조례안」을 의회에 발의한 상황임

- 본 연구의 분석 대상은 대행 운영 중인 새롬, 보람 종합복지센터(제2생활권, 제3생활권)로 하며 적절한 대행기관의 선정을 위해 사회서비스원(지방출연기관)과 세종시 시설관리공단(지방공기업)에 대해 대행기관으로서의 타당성을 분석·비교함
 - 새롬 및 보람 종합복지센터의 관리·운영을 위한 적정 대행기관의 선정을 위해 본 연구에서는 제1안(세종시 사회서비스원)과 제2안(세종시 시설관리공단)의 효율성 및 정책적 타당성을 분석하기로 함
 - 제2생활권 및 제3생활권 종합복지센터 시설 관리·운영 관련 비용산정은 2023년을 기준으로 산정 및 추계하였음
 - ▶ 제2생활권과 제3생활권 종합복지센터의 시설 관리·운영을 대행하고 있는 사회서비스원의 대행 기간이 3년(제2생활권)과 2년(제3생활권)에 불과하며 사업 초기 2년(2021-2022년)의 경우 코로나 여파로 시설이용률이 떨어진다는 점에서 비용의 다년간 평균을 사용하기보다 2023년 비용을 기준으로 설정함
 - 사업 대행 및 대행기관 선정의 적정성과 관련한 정책적 분석을 위해 법률(조례), 사업계획서 등의 문헌 검토 및 담당자 인터뷰⁹⁾를 실시하였음

9) 세종특별자치시 담당공무원, 사회서비스원 대행사업 관리자 2인, 세종시 시설관리공단 담당자에 대한 인터뷰를 수행하였음

IV 시설관리 대행 주체 적정성 분석 결과

1. 유사 시설 검토

- 세종특별자치시에서 운영 중인 새롬 및 보람 종합복지센터와 같이 아동 및 청소년, 장애인, 여성 등에 대한 전 생애 맞춤형 복지서비스를 제공하면서 체육 및 공용 시설 대관을 동시에 수행하고 있는 공공시설은 전국에 많지 않음
- 본 절에서는 현재 다른 지방자치단체에서 운영 중인 종합복지시설 또는 국민체육센터의 현황을 검토하였음
 - 현재 다른 지방자치단체에서 운영 중인 종합복지센터 내지 체육문화시설에 대한 조사를 거쳐 규모(면적, 건립비용 등)와 주요 운영시설이 유사한 5개 시설 가운데 정보가 확인된 3개 시설에 대한 현황을 검토함

표 10 타 지방자치단체 유사 시설 운영현황

시설명	준공 연도	대지 면적	연면적	주요시설	연간 이용객 (명)	건립 비용 (억 원)	운영비(백만 원)			수익(백만 원)	
							인건비	운영비	관리비	대관료	주차료
영통종합 사회 복지관	2004	7,190	15,042	헬스장, 수영장, 아동발달지원센터, 반달어린이도서관 등	695,240	211	2,147	2,001		4,889	
								4,149		4,889	
고령군 대가야 문화누리 (문화예술 회관)	2015	35,123	18,950	고령문화원, 여성회관, 다문화가족지원센터, 조합자원봉사센터, 지역자활센터, 청소년문화의 집 등	30,000	429	634	358	5	39	
							992			44	
고령군 국민체육 센터	2014	35,123	9,564	수영장, 헬스장, 탁구장, 에어로빅장 등	169,553	86	837	338	115	524	
								1,290		524	

- 수원시 영통구에서 운영되고 있는 영통종합사회복지관은 사회복지법인에 의해 운영되고 있으며 운영비(4,149백만 원)가 운영수익(4,889백만 원)을 능가하는 것으로 제시되어 있으나, 운영수익에 프로그램 수익금, 시설 사용료 외 민간 위탁 보조금 및 법인 전입금 등이 포함되어 있음
- 한편, 고령군에서 운영되고 있는 문화예술회관의 경우 문화시설뿐만 아니라, 여성, 다문화, 청소년 등 취약계층에 대한 복지서비스를 제공하고 있음
- 고령군 문화예술회관의 경우 대관료와 입장료로 약 44백만 원의 수익을 거두고 있으나 연간 운영비는 약 992백만 원에 이르고 있는 것으로 조사됨
- 고령군 국민체육센터의 경우 체육시설 이용료 및 강습료 등으로 약 524백만 원의 수익을 거두고 있는 반면, 인건비, 운영비, 관리비를 포함한 운영비가 약 1,290백만 원인 것으로 확인됨

표 11 세종시 새롬종합복지센터 운영현황

시설명	준공 연도	대지면적	연면적	주요시설	연간 이용객 (명)	건립 비용 (억 원)	운영비(백만 원)			수익(백만 원)		
							인건비	운영비	관리비	대관료	주차료	기타
새롬종합 복지센터	2016	15,001	15,833	아동보호전문기관, 청소년센터, 가족센터, 장애인복지관, 여성플라자 등	4,000	429	325	50	405	8	33	150
								780			190	

- 새롬 종합복지센터의 경우 제시된 타 지방자치단체 유사시설의 규모와 비교하여 운영비는 크지 않은 편이나 연간 이용객 수가 적은 편임¹⁰⁾
- 한편, 대관료 또는 입장료 수익의 경우 타 지자체에 비해 적은 편이나 세종시에서 운영 중인 종합복지센터의 체육시설 및 회의시설 등은 입주 기관을 대상으로 무료로 제공되고 있다는 점에서 차이가 존재함

10) 이러한 결과는 주민1인당으로 환산하여도 유사한 결과를 보여주고 있음

2. 운영수지 분석

1) 운영수입 및 운영비용의 구성

□ 운영수입의 구성

- 운영수입은 시설의 준공 이후 운영을 통해 발생하는 수입으로 연간 운영수입을 기준으로 추정함
 - 운영수입은 과거 발생한 운영수입을 기준으로 2023년을 기준으로 추정함
- 종합복지센터의 운영수입은 임대료 수입, 강의실 및 체력단련장 등 대관료 수입, 관리비 수입 및 주차료 수입 등으로 구성됨
 - 임대료 수입
 - 강의실, 전산실, 요리교실의 대관 및 체력단련장, 탁구장의 이용료 수입
 - 임대에 따른 관리비 수입
 - 주차장 운영에 따른 주차료 수입

□ 운영비용의 구성

- 운영비용은 시설의 준공 이후 운영기간에 발생하는 비용으로 연간 운영비용을 기준으로 추정함
 - 운영비는 인건비성 비용, 관리운영비용, 시설유지관리비용으로 구분하여 분석함
 - 인건비성 비용은 직접인건비(퇴직급여 포함) 및 사회보장보험료로 구성됨
 - 시설유지관리비용은 건물의 유지관리를 위해 투입되는 유지보수비용임
- 코로나 효과가 해소된 2023년을 기준으로 운영수입을 산정함
 - 2022년까지는 코로나로 인하여 원활한 센터운영이 이루어지지 못하였다는 점을 고려하여 2023년도 운영수입을 기준으로 향후 운영수입을 반영함
 - 보람센터와 새롬센터의 2023년도 운영수입은 96백만 원과 191백만 원으로 2024년 이후에도 동일한 수준의 운영수입이 발생하는 것으로 가정하여 분석함

표 12 2023년 연간 운영수입

(단위 : 백만 원)

구분	보람	새롬	합계
임대료 수입	26	81	108
대관 수입	-	8	8
관리비수입 등	39	69	107
주차료 수입	31	33	64
합계	96	191	287

□ 연간 운영수입 산정

- 운영수지 분석에 있어 산정된 연간 운영수입은 287백만 원임
 - 강의실 등의 대관횟수가 증가할 가능성이 있으나 그 효과는 크지 않을 것으로 판단되며, 이에 따라 향후 2023년과 동일한 운영수입이 발생하는 것으로 가정함

3) 운영비용의 추정

□ 과거 운영비용 현황

- 본 사업시설은 2022년부터 운영되고 있으며, 2022년과 2023년의 운영비용은 1,516백만 원과 1,715백만 원이었음
 - 2022년도의 예산은 1,650백만 원이었으나, 시설관리직 팀원 및 청소미화직의 퇴사로 인하여 인건비 잔액이 발생하여, 운영비용이 예산 대비 감소하였음

표 13 운영인력

(단위 : 명)

구분	보람	새롬	합계
시설관리팀장	1	1	2
시설관리팀원	1	1	2
시설운영직	2	-	2
청소미화직	6	6	12
합계	10	8	18

주 : 시설관리팀장 및 팀원의 경우 보람센터와 새롬센터의 업무를 공동으로 수행함

자료 : 세종시

- 제1안(세종시사회서비스원)의 인건비성 비용은 685백만 원이며, 제2안(세종특별자치시 시설관리공단)의 인건비성 비용은 721백만 원으로 제2안의 경우가 약 36백만 원 인건비성 비용이 큰 것으로 분석됨
- 제1안의 경우 2023년도 인건비성 비용과 동일하게 발생하는 것으로 가정하였으며, 제2안의 경우 시설관리공단의 인당 기본급과 제수당, 퇴직연금부담금 및 4대보험료 단가 계획을 적용하여 산정함

표 14 시설관리공단 인당 연간 비용

(단위: 천 원)

구분	기본급	수당	퇴직연금	4대보험료
시설관리팀장(6급)	37,616	12,053	4,636	6,842
시설관리팀원(6급)	28,799	10,862	3,648	5,532
시설운영직(공무직)	26,905	9,034	3,279	5,042
청소미화직(기간제)	23,248	2,208	2,530	3,890

자료 : 시설관리공단 제출 인력 단가

- 제1안과 제2안의 경우 모두 동일한 인력 구성을 기준으로 비용을 산정하였으며, 2안의 직접인건비는 1안 대비 37백만 원 적으나, 퇴직연금과 사회보장보험 금액이 각각 34백만 원 39백만 원 더 높은 것으로 분석됨
- 이에 따라 제2안을 적용하는 경우 인건비성 비용이 36백만 원 증가하여, 약 5% 증가하는 것으로 분석됨

표 15 인건비성 비용

(단위: 건)

구분	제1안 (세종시사회서비스원)			제2안 (세종시설관리공단)			증감 (제2안 - 제1안)		
	보람	새롬	합계	보람	새롬	합계	보람	새롬	합계
직접인건비	323	269	593	314	242	556	(10)	(27)	(37)
퇴직연금	27	22	49	30	53	84	3	31	34
사회보장보험	24	19	42	46	36	82	22	17	39
합계	374	311	685	390	331	721	16	21	36

□ 시설유지관리비용

- 시설유지관리비용은 기계설비 유지관리 및 조경 유지관리를 위한 비용 등으로 구성됨
- 시설유지관리비용은 제1안과 제2안 모두 동일하게 계획되어 있으며, 연간 144백만 원 발생하는 것으로 산정됨
 - 시설유지관리비용은 기계설비유지관리비와 조경유지관리비 등으로 제1안과 제2안 모두 연간 144백만 원으로 산정됨

표 16 시설유지관리비용

(단위 : 건)

구분	제1안			제2안			증감 (제2안 - 제1안)		
	보람	새롬	합계	보람	새롬	합계	보람	새롬	합계
시설유지관리비용	59	85	144	59	85	144	-	-	-

□ 관리운영비용

- 관리운영비용은 인건비성 비용과 시설유지관리비용을 제외한 운영비용이며, 사무관리비, 공공운영비, 수선유지비 등으로 구성됨
- 제1안의 관리운영비용은 886백만 원이며, 제2안의 관리운영비용은 985백만 원으로 제2안이 약 98백만 원 증가함
 - 제1안의 관리운영비용은 사무관리비 164백만 원, 공공운영비 603백만 원, 수선유지비 115백만 원 및 복리후생비등 5백만 원으로 구성되어 총 886백만 원임
 - 제2안의 경우 복리후생비로 명절휴가비, 급식보조비, 직급보조비, 복지포인트 등을 지급하는 것으로 계획하고 있으며, 이에 따라 인당 약 5~9백만 원의 복리후생비가 산정됨

표 17 시설관리공단 인당 연간 복리후생비

(단위: 천 원)

구분	복리후생비
시설관리팀장(5급)	8,862
시설관리팀원(6급)	7,840
시설운영직(공무직)	5,571
청소미화직(기간제)	4,905

자료 : 시설관리공단 제출 인력 단가

- 제2안의 경우 복리후생비를 제외한 사무관리비, 공공운영비와 수선유지비는 제1안과 동일하나 복리후생비의 증가로 인하여 1안 대비 98백만 원 증가하는 것으로 분석됨

표 18 관리운영비용

(단위: 건)

구분	제1안			제2안			증감 (제2안 - 제1안)		
	보람	새롬	합계	보람	새롬	합계	보람	새롬	합계
사무관리비	86	77	164	86	77	164	-	-	-
공공운영비	263	340	603	263	340	603	-	-	-
수선유지비	52	63	115	52	63	115	-	-	-
복리후생비등	3	2	5	57	46	103	54	44	98
합계	404	482	886	459	526	985	54	44	98

□ 운영비용 분석결과

- 제2안의 경우 운영비용이 제1안에 비하여 약 135백만 원 증가하는 것으로 분석됨
 - 시설과 관련하여 발생하는 비용은 제1안과 제2안의 차이가 크지 않은 것으로 분석됨
 - 인력과 관련하여 발생하는 비용인 인건비성 비용과 관리운영비 중 복리후생비는 제2안이 제1안에 비하여 각각 약 36백만 원과 약 98백만 원 증가하여 그 결과 전체적으로 제2안의 운영비용이 제1안에 비하여 약 7.9% 증가하여 약 135백만 원 증가하는 것으로 분석됨

표 19 운영비용 분석결과

(단위 : 건)

구분	제1안			제2안			증감(제2안 - 제1안)		
	보람	새롬	합계	보람	새롬	합계	보람	새롬	합계
인건비성 비용	374	311	685	390	331	721	16	21	36
시설유지관리비용	59	85	144	59	85	144	-	-	-
관리운영비용	404	482	886	459	526	985	54	44	98
합계	838	878	1,715	908	942	1,850	70	65	135

4) 운영수지 분석결과

□ 운영수지 분석결과

- 연간 운영수입은 287백만 원이며, 연간 운영비용은 제1안(세종시사회서비스원)의 경우 1,715백만 원, 제2안(세종시설관리공단)의 경우 1,850백만 원으로 분석됨
- 이에 따라 운영수지는 제1안의 경우 연간 (-)1,429백만 원, 제2안의 경우 연간 (-)1,564백만 원으로 분석됨
 - 운영수입은 제1안과 제2안이 동일하며, 운영비용의 경우 다른 비용은 제1안과 제2안이 유사하나 인건비성 비용 및 복리후생비가 제2안이 더 크게 발생하여 제2안의 운영수지가 더 낮은 것으로 분석됨

표 20 운영수지 분석결과

(단위 : 건)

구분	제1안			제2안		
	보람	새롬	합계	보람	새롬	합계
운영수입	96	191	287	96	191	287
• 임대료 수입	26	81	108	26	81	108
• 대관료 수입	-	8	8	-	8	8
• 관리비등 수입	39	69	107	39	69	107
• 주차료 수입	31	33	64	31	33	64

구분	제1안			제2안		
	보람	새롬	합계	보람	새롬	합계
운영비용	838	878	1,715	908	942	1,850
• 인건비성 비용	374	311	685	390	331	721
• 시설유지관리비용	59	85	144	59	85	144
• 관리운영비용	404	482	886	459	526	985
운영수지	(742)	(687)	(1,429)	(812)	(752)	(1,564)
운영수지비율	0.11	0.22	0.17	0.11	0.20	0.15

3. 정책적 분석

1) 법·제도적 부합성

□ 사무 대행 관련 법률과의 부합성

- 현재 지방자치단체 사무의 대행에 관한 일반 사항을 직접 규정하고 있는 법률은 존재하지 않음
- 다만, 「지방자치법」에서는 지방자치단체 사무의 위탁에 관한 사항을 규정하고 있는바, 위탁은 지방자치단체의 사무를 특정 주체에게 대신 처리하도록 한다는 점에서 대행과 유사함¹¹⁾
 - 동법 제117조 제2항은 “지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다”라고 명시하여 공공위탁에 관한 사항을 규정함¹²⁾

11) 그럼에도, 대행이란 지방자치단체 사무를 특정 주체로 하여금 사실상 행하게 하되, 그 사무를 해당 지방자치단체의 명의로 수행케 하고 책임도 당해 지방자치단체에게 귀속되는 것을 말함. 반면, 위탁이란 각종 법령 또는 조례 등이 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 특정 주체에게 맡겨 그의 명의로 책임 아래 처리하도록 하는 것을 의미함

12) 현재 「지방자치법」에는 공공단체의 정의나 범위에 대하여 명확하게 규정하고 있지 않음. 다만, 법제처 법령해석(법제처-15-0870)에 따른 경우, 이때의 공공단체는 지방자치단체 관할 공공단체로서, 특정 지방자치단체 산하 투자·출연기관 등이 해당함

- 또한, 동법 제117조 제3항은 “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 있다”고 적시하여 민간위탁에 관한 사항을 규정함¹³⁾
- 이때, 동법 제117조 제2항은 특정 지방자치단체가 일부 소관사무를 공공위탁할 수 있다고 규정하고 있을 뿐, 구체적으로 어떠한 사무가 그 대상에 속하는지는 명시하고 있지 않음
- 한편, 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제21조 제1항에서는 “출자·출연 기관은 국가 또는 지방자치단체의 사업을 대행할 수 있다”라고 규정하고 있고, 「지방공기업법」 제71조 제1항에서는 “공사는 국가 또는 지방자치단체의 사업을 대행할 수 있다”고 규정하고 있으며,¹⁴⁾ 「지방자치법」 제28조에서는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 규정하고 있음
- 따라서, 지방자치단체가 수행하는 사회복지시설 관리·운영 사무를 이들이 대행하도록 하는 것이 가능한지의 여부는 개별 지방자치단체의 조례를 통해 확인할 수 있을 것임

□ 사무 대행 관련 조례와의 부합성

- 개별 조례를 통해 지방자치단체 사무의 대행(또는 위탁) 처리 방식에 관한 근거를 마련하는 방법에는 보통 3가지가 존재
 - 첫째, 특정 사무에 관한 조례상에 대행(또는 위탁) 처리 관련 규정을 명시하는 것
 - 둘째, 특정 사무의 대행(또는 위탁) 처리를 위한 개별조례를 제정하는 것
 - 셋째, 해당 지방자치단체에서 대행(또는 위탁) 처리에 관한 일반조례를 제정하는 것¹⁵⁾
- 이때, 「세종특별자치시 종합복지센터 운영 및 관리에 관한 조례」에서는 해당 시설의 관리·운영 업무를 타 주체에게 맡길 수 있다고 명시하고 있음
 - 세종시에 설치하는 종합복지센터의 운영 및 관리에 필요한 사항을 규정하기 위해 2019년 1월 제정됨(2021년 2월 시행)

13) 해당 조문에서는 민간위탁이라는 용어를 사용하고 있지 않지만 사실상 민간위탁을 규정하는 것으로 이해됨(최윤영, 2014)

14) 해당 조항에서는 지방자치단체 사무의 대행 주체로서 지방공사만을 규정하고 있으나, 법제처(안건번호 18-0421)와 법원 판결(대전고등법원 2019. 4. 25. 선고 2018누11195 판결)에서는 그 주체에 지방공단까지도 포함되는 것으로 봄

15) 앞서 언급한 것처럼, 현재 세종시의 경우 2024년 5월 현재 이순열 의원 외 9명의 의원이 「세종특별자치시 사무의 공공기관 위탁·대행에 관한 조례안」을 의회에 발의한 상황임

- 동 조례는 시설의 사용, 관리·운영, 주민참여, 수탁자의 의무, 지도감독 등의 내용으로 구성됨
- 특히, 당해 조례 제15조에서는 종합복지센터의 운영과 관련된 사무 중 일부 또는 전부를 타 주체로 하여금 처리하게 할 수 있다고 규정하나, 해당 주체를 다음과 같이 명시하였음
 - ① 「지방공기업법」에 따라 시장이 설립한 지방공사·지방공단
 - ② 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 및 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 의해 시장이 설립한 사회서비스원 및 복지시설 관리 경험이 있는 법인·단체

□ 주체별 업무 범위 규정과의 부합성

- 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」 제10조에서는 시·도 사회서비스원이 할 수 있는 사업의 종류를 총 10가지로 규정하고 있음
 - 이 가운데 동법 제10조 제2호에 따르면, 시·도 사회서비스원은 “국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 국공립 사회서비스 제공기관 운영”을 할 수 있음
 - 이때, 해당 규정에서의 “운영”은 시설관리 업무를 포함하는바, 세종시 사회서비스원은 현재와 같이 종합복지센터 2곳(새롬, 보람)에서 대관업무에 더해 시설관리 업무까지를 대행 처리할 수 있겠음
- 한편, 「세종특별자치시 시설관리공단 설립 및 운영에 관한 조례」 제19조에서는 세종시 시설관리공단이 수행할 수 있는 사업의 종류를 총 8가지로 규정하고 있음
 - 이들은 ①은하수공원 및 공설봉안당·공설묘지의 관리·운영사업, ②주차시설(조치원읍 주차타워, 조치원읍 전통시장 주차장)의 관리·운영사업, ③공동구의 관리·운영사업, ④행복아파트의 관리·운영사업, ⑤세종고용복지+센터의 관리·운영사업, ⑥환승주차장의 관리·운영사업, ⑦제1호부터 제6호까지의 규정에 해당하는 시설의 부대사업, ⑧그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 위탁사업과 같음
 - 이때, 세종시 시설관리공단이 수행할 수 있는 사업(또는 사무)으로서 종합복지센터의 시설 관리가 구체적으로 명시되어 있지는 않지만, 시장이 필요하다고 인정하는 경우에 당해 업무의 수탁이 가능할 것으로 사료됨
 - 그럼에도, 해당 업무를 위탁이 아닌 대행 방식을 통해 수행 가능한지에 대해서는 추가적인 검토가 필요할 것임

- 이상의 논의를 통해 보았을 때, 세종시가 설치한 종합복지센터의 시설관리 업무를 사회서비스원 또는 시설관리공단에게 맡기는 일은 법적인 차원에서 큰 무리가 없을 것임
 - 다만, 그 방식에 있어서 시설관리공단에게 위탁이 아닌 대행 처리하도록 할 수 있는지와 관련해서는 보다 면밀한 검토가 요구됨

□ 기타 규정의 준수 여부

- 세종시 사회서비스원은 지방자치단체 출연기관으로서 인건비 등의 편성 시 ‘지방출자·출연기관 예산편성지침’ 등을 준수해야 함
 - 다만, 인터뷰에 따르면 현재 세종시 사회서비스원이 시설관리를 대행하고 있는 새롬·보람 종합복지센터 직원들의 인건비는 당초 해당 지침이 아닌 보건복지부의 ‘사회복지 시설 인건비 가이드라인’을 기준으로 편성됨
- 한편, 세종시 시설관리공단은 지방공기업으로서 인건비 등의 편성 시 ‘지방공기업 예산 편성기준’ 등을 준수해야 함
 - 현재 당해 시설관리공단은 세종시가 설립한 종합복지센터의 관리·운영 업무를 담당하고 있지 않은 바, 해당 업무에 관한 기타 규정을 준수하고 있는지 그 여부를 확인하는 것이 불가능함
 - 다만, 세종시 시설관리공단에 대한 세종시 감사위원회의 2019년과 2022년 ‘종합감사 결과’를 각각 살펴본 결과, 인건비 편성과 관련해서는 별다른 지적 사항이 없는 것을 확인함

2) 공공시설 운영·관리 유형 및 사업 대행 주체의 적정성 기준

□ 도시기반시설으로서 종합복지센터와 시설 운영·관리

- 세종특별자치시에서 운영하고 있는 새롬·보람 종합복지센터는 공공시설물에 해당하며 그에 합당한 시설물 유지·관리가 필요함
- 시설물의 유지·관리는 설치된 시설에 대한 점검, 정비, 보수, 보강 등의 시설물의 상태를 주기적으로 확인하고 시설물 이용의 편의와 안전을 높이기 위한 활동을 의미함(김용동, 2004)

- 건설교통부와 시설안전관리공단에 따르면 (도로)시설물 유지관리 전략은 사후 유지관리, 현행 유지관리, 예방 유지관리 전략으로 구분해볼 수 있음(건설교통부·시설안전관리공단, 2001; 김용동, 2004: 11 재인용)
- 종합복지센터와 같은 도시기반시설에 대한 유지·관리는 주민 안전 확보와 시설 노후화 지연에 필수적 활동으로 정책적·경제적 효과성 측면에서 중요성이 커지고 있으나 제약된 예산 하에서 후 순위로 밀리는 경향이 있음
 - 예산이 제약된 상황에서 긴급 유지·관리에 예산이 소요되는 경우 경제적 효과성에도 불구하고 예방유지관리는 낮은 순위로 밀리는 경우가 빈번함
 - 주민의 안전 및 복지증진을 위해 정확한 유지관리비 예측 및 재정수요에 대한 측정을 통해 예산을 확보하고 적절한 유지·관리 주체 선정 및 유지·관리 거버넌스 구축으로 종합복지센터와 같은 도시기반 공공시설에 대한 관리가 이루어질 필요가 있음(국토교통부, 2017)

□ 종합복지센터와 같은 도시기반시설의 운영·관리 유형 및 관리주체

- 공공시설의 운영·관리는 시설에서 제공되는 공공서비스의 특성에 따라 공공부문 주도, 민간부문 주도, 공공·민간 협력 방식으로 이루어질 수 있음(김용동, 2004: 19)
- 공공부문 주도 방식은 행정부서, 사업소, 지방공기업(공사 또는 공단)에서 공공시설을 직접 운영·관리하는 것으로 수익성이 낮거나 수익성은 있으나 공익성 확보가 필요한 서비스를 제공하는 시설에 적합한 방식임
- 민간부문 주도 방식은 공공기반시설 건설 및 유지·관리에 민간이 적극 참여하는 것으로 우리나라의 경우 고속도로, 철도 등의 민자유치사업 내지는 공원 등의 민간위탁 유형으로 이루어지고 있음
- 공공·민간협력 방식은 공공과 민간이 협력하여 기반시설 건설 및 유지·관리를 수행하는 형태로 공동출자를 통해 설립한 법인 등을 통해 운영하는 방식이 대표적임
- 종합복지센터는 대관사업 등을 통해 일부 수익이 발생하나 복지서비스를 주로 공급하는 기반시설으로써 공공성이 크게 존재하므로 공공주도 방식이 보다 적합할 수 있음

- 단순 시설유지·관리 측면만 고려한다면 전문성 및 효율적 관리 방식을 감안하여 민간 부문을 활용하는 방안을 고려할 수 있음
- 그러나, 해당 시설이 지방출연기관에 의해 운영되고 있으며 제공되는 주요 서비스가 복지서비스이므로 시설 운영과 시설 유지·관리의 일관성 확보 차원에서 공공부문이 유지·관리 업무까지 수행하는 것이 효과적으로 보임
- 공공부문에서 시설의 운영 및 관리를 담당한다면 고려할 수 있는 시설 관리 주체는 해당 시설 운영을 통해 복지서비스를 제공하고 있는 지방출연기관(사회서비스원)과 세종시 시설사업소, 세종시 시설관리공단 등을 고려해 볼 수 있음
 - 사회서비스원은 「지방출자·출연법」 제4조에 의해 주민 복리 증진에 이바지하는 사업을 수행하기 위해 설립된 지방출연기관으로서 지역 사회복지서비스 부문에 강점을 가지는 기관임
 - 세종시 시설관리공단은 「지방공기업법」에 의해 설립된 공공기관으로 세종시에서 시설 관리 업무를 수탁 또는 대행 받아 수행하고 있으며 시설관리에 전문성을 가지는 기관임
 - 세종시 시설관리사업소는 세종시 소속의 직속기관으로 광역복지시설 운영 및 세종시민 회관 위탁운영관리, 공공체육시설 운영 관리 및 유지 보수를 담당하고 있음

□ 도시기반시설의 관리방식 또는 주체 결정기준

- 일부 연구에서는 공공시설의 관리방식 및 운영주체를 결정하기 위해 검토해야 하는 기준을 제시하고 있는바, 공익성, 기업성(수익성), 효율성, 거래비용, 경쟁의 존재, 계약 가능성이 이에 해당함(김용동, 2004)
- 이미 위의 분석 방법에서 논의하였듯이 일부 지방자치단체에서는 조례 또는 지침으로 행정사무의 공공기관 위탁·대행의 적정성 판단을 위한 고려사항(항목)을 제시하고 있음
- 본 연구는 위의 논의사항들을 종합적으로 고려하여 아래와 같은 고려사항을 바탕으로 종합복지센터 시설 운영 및 관리 대행 주체의 적정성 판단하고자 함
 - 대행 주체의 적정성 판단을 위해 i) 다른 사무방식으로의 수행가능성, ii) 서비스 공급의 공공성 및 안정성, iii) 대행기관의 전문지식 및 기술 활용 가능성, iv) 성과측정의 용이성, v) 관리 및 운영의 투명성, vi) 책임행정의 보장의 항목을 검토

- 공공기관 위탁·대행에 관한 조례에서는 대행기관 선정 시 위탁·대행 사무 수행에 필요한 인력, 조직, 기술 및 관련분야 전문성, 대행기관 경영실적 평가 결과를 고려하도록 하고 있는 바, 이러한 고려사항을 위의 적정성 판단기준에 적용하여 분석을 실시하였음
- 경제적 효율성의 경우 재무적 성과(운영수지 분석) 분석을 통해 수행되었으므로 생략함

3) 공공시설 관리 대행 주체의 적정성 판단

□ 다른 사무방식으로의 수행 가능성

- 종합복지센터는 보건·복지서비스와 관련된 공공시설로서 동시에 강의실 및 강당, 일부 체육시설에 대한 대관 업무를 동시에 수행하고 있다는 특성을 가지며 지역 주민의 복리증진에 기여한다는 점에서 공공성이 강한 시설이라고 할 수 있음
- 이러한 시설의 운영 및 관리 방식은 최초 종합복지센터 설립 시 적용되었던 세종시 직영 운영 방식, 현행 공공기관 운영방식, 민간영역에서 운영·관리를 수행하는 방식이 고려될 수 있음
- 종합복지센터가 제공하는 주요 서비스는 보건·복지서비스라는 차원에서 전문성이 요구되며 이러한 측면에서는 시 직영보다는 외부 기관이 운영·관리를 맡는 것이 적절한 것으로 보임
- 한편, 종합복지센터는 교육 및 복지관련 시설로 아동 및 노인 관련 시설 및 다른 용도로 분류되지 않은 노유자 시설에 해당하므로 관련 서비스 전문성 및 이러한 특성을 고려한 시설을 관리하기 위한 전문성이 종합적으로 필요하다고 할 수 있음
- 공공시설로서의 공공성, 보건·복지 서비스 관련 전문성, 노유자 시설로서 시설관리 전문성을 종합적으로 고려하였을 때 관련 공공기관에서 시설 운영 및 관리를 담당하는 것이 적합한 것으로 보임
- 다만, 사회서비스원의 경우 보건·복지 서비스 전담 기관으로서의 전문성을 가지는 반면, 시설관리공단의 경우 시설관리 측면에서 전문성을 가지기 때문에 두 기관은 시설 운영·관리 대행에 있어 각기 다른 강점을 지님

□ 서비스 공급의 공공성 및 안정성

- 시설 운영 및 관리 측면에서 사회서비스원과 세종시 시설관리공단은 공공기관으로서 설립목적과 역할 설정이 공익 달성과 행정서비스 제공에 있으므로 공공성 측면에 있어서는 두 기관에 큰 차이는 존재하지 않는 것으로 판단됨
- 서비스의 안정성 부분의 경우 두 기관 모두 세종시의 출연금으로 설립되었으며 사업비를 지원받는다는 점에서 서비스 공급의 연속성 내지는 안정성 부분에서 차별성이 존재하지는 않음
 - 다만, 인터뷰에 따르면 사회서비스원의 경우 현재 예산 내에서 시설유지·관리 전문인력(전기기사 등) 선발에 어려움을 겪는 것으로 나타나 서비스 공급의 안정성에 영향을 미칠 가능성 존재

□ 대행기관의 전문적 지식 및 기술 활용 가능성

- 시설관리와 관련된 전문성 측면에서 시설관리공단은 공공시설물의 관리에 특화된 행정서비스를 제공하는 기관으로 종합복지센터 시설의 유지·관리에 전문적 지식과 기술 활용에 있어 타 기관에 비해 비교우위를 가지는 것으로 판단됨
- 사회서비스원은 시설관리공단에 비해 시설관리 측면에서 전문적 지식과 기술활용 역량이 상대적으로 낮음
- 다만, 사회서비스원은 종합복지센터의 고유목적사업을 수행하고 있는바, 다수의 보건·복지 관련 기관이 입주해 사용하고 있는 종합복지센터의 상황을 고려할 때 복지 관련 업무의 전문성과 시설 운영 및 관리의 일원화를 통해 일관성 유지 가능 측면에서 유리

□ 성과측정의 용이성

- 세종시 사회서비스원과 시설관리공단 세종시에서 기관 설립 및 운영을 위한 비용을 출자하고 있으며 관계 법령상 경영평가 및 지방자치단체장과의 경영성과계약 등 사업수행(대행) 결과에 대한 유사한 성과평가 제도의 적용을 받고 있음

- 종합복지센터 시설 운영·관리에 대한 성과지표는 운영 효과성 측면에서의 대관 실적, 시설 관리의 효과성 측면에서 자체 개보수비율, 시설의 안전도 및 청결도, 전문인력 확보 및 훈련 현황 등이 고려될 수 있으며 이러한 성과지표는 비교적 측정이 용이하며, 이러한 지표를 적용하는데 있어 두 기관 사이에 큰 차이가 존재하지 않음

□ 관리 및 운영의 투명성

- 지방자치단체 출자·출연 기관 운영에 관한 법률에 적용을 받는 사회서비스원은 법률과 행정안전부장관이 정한 회계지침에 따라야 함
- 또한, 지방자치단체 출연기관으로서 사회서비스원은 경영목표, 예산 및 운영계획, 전년도 결산서, 전년도 임원 및 운영인력 현황, 전년도 인건비 예산과 집행 현황, 성과 계약서상 성과 달성정도, 경영실적 평가 결과 등을 인터넷 홈페이지에 공시하여야 함
- 반면, 지방공기업법의 적용을 받는 세종시 시설관리공단은 법률이 규정하는 일반기업 회계기준 및 행정안전부 지방공기업 결산 지침을 따르고 있음
- 시설관리공단의 경영공시 관리자는 조례에 따라 업무 상황을 설명하는 서류를 사업연도 마다 2회 이상 지자체장에게 제출하여야 하며 지자체장은 이를 공표하게 되어 있음
- 공시관리자는 결산서, 재무제표, 연도별 경영목표, 경영실적 평가 결과, 그 밖에 경영관련 중요사항을 지역주민에게 대통령령이 따르는 바에 따라 공시하여야 함
- 예를 들어, 세종시 시설관리공단 관리자는 결산서 및 재무제표를 결산 승인 후 5일 이내에, 기타서류는 공시사항 발생 시마다 기관 인터넷 홈페이지에 공시하고 주된 사무소에 2년간 비치하여야 함(지방공기업법 시행령 제44조)
- 관련 법률과 행정안전부 지침상 사회서비스원과 시설관리공단은 경영과 관련된 주요 사항을 통합공시하도록 되어 있다는 점에서 유사하나 결산 공시 시기에 대한 규정 등에서 지방공기업의 규정이 다소 엄격한 것으로 판단됨
- 회계 및 경영정보 공시에 대한 규정이 기관 관리 및 운영의 투명성을 담보한다고 할 수 없으나 구체적이고 철저한 규정은 피규제 기관이 관리·운영의 투명성 확보에 적극적으로 대응하도록 유도하는 촉매가 될 수 있음

□ 책임행정의 보장

- 사회서비스원의 경우 기관 설립 근거 법률에 기반하여 지방자치단체장이 실시하는 경영실적 평가를 받아야하며 이를 위해 회계연도 종료 후 3개월 이내에 주요사업 추진 현황과 실적, 조직·인사·재무관리 현황, 전년도 결산서, 최근 3년간 경영실적, 성과계약서상 계약 내용 달성 정도 등을 제출하여야 함
- 또한, 사회서비스원의 경우 사회서비스, 재가서비스, 민간 사회복지현장 지원 등 보건복지부 관련 사업을 수행하고 있으므로 보건복지부 주관 경영평가를 받고 있으며 종합복지센터 대행사업 관련한 지표(지역복지자원 개발 및 연계 - 지역 복지 인프라 관리·운영) 추가적으로 포함하여 경영평가를 받고 있음
- 반면, 세종시 시설관리공단은 지방공기업에 해당하므로 행정안전부의 경영평가 대상이 되며 필요 시 지방자치단체장이 실시하는 경영평가의 대상이 됨
- 지방공기업법에 따라 지방공기업은 경영목표 달성도, 업무 능률성, 공익성, 고객서비스 등에 대한 평가 대상이 되며 대통령령이 정하는 바에 따라 경영평가와 별도로 기관장(사장)에 대한 별도 업무성과평가의 대상이 됨
- 일반적으로 출자·출연기관 및 지방공기업에 대한 경영평가는 기관의 효율성과 책임성을 확보하여 궁극적으로는 지방자치 발전 및 주민 복리증진 제고하는데 목적이 있음¹⁶⁾
- 이러한 경영평가가 공공기관의 책임성(책임행정) 강화를 위해 실시되는 것을 감안할 때 종합복지센터 운영·관리와 관련하여 세종시 자체 경영평가보다 행정안전부 경영평가를 받게 되는 시설관리공단이 관리 및 책임성 확보 측면에서 상대적으로 객관적이고 엄격한 관리 및 평가를 받고 있다고 볼 수 있음
- 지방공기업 경영평가의 경우 경영원칙, 경영목표달성도, 업무능률성, 공공성 및 고객서비스 등의 지표를 평가하며 평가 결과가 부진한 공기업에 대해 지방공기업정책위원회 심의를 거쳐 경영진단을 실시하여 인사 및 조직에 대한 조치를 수행함

16) 클린아이(지방공공기관통합공사) 홈페이지, <https://www.cleaneye.go.kr/user/mngEval.do>, 접속일자: 2024년 6월 3일

- 다만, 사회서비스원의 경우 개별 부처에 해당하는 보건복지부의 경영평가를 받고 있다는 점에서 행정서비스에 대한 책임성 확보 노력이 확인되나 이러한 보건복지부의 평가는 사회서비스원의 주요사업(보건·복지)이 주가 된다는 점에서 시설 운영·관리 측면 평가가 부재하거나 있더라도 상대적 비중이 떨어짐

4) 세종시 재정 여건 분석

□ 세종시 재정 현황

- 재정규모
 - '24년 당초예산 기준 세종시의 재정규모는 2조 1,630억 원으로 전국 17개의 시·도(본청) 가운데 가장 작은 규모를 나타냄

표 21 전국 광역지자체(본청)의 재정규모 현황

(단위: 백만 원)

구분	세입 총계	일반회계	공기업 특별회계	기타 특별회계	기금
서울	50,524,460	33,049,201	1,821,824	10,869,493	4,783,942
부산	17,143,081	12,590,323	779,031	2,330,174	1,443,553
대구	11,345,684	8,345,073	636,600	1,605,521	758,490
인천	16,485,880	10,703,015	2,226,640	2,107,150	1,449,074
광주	7,319,930	5,700,679	285,296	918,247	415,708
대전	7,473,315	5,467,722	334,768	730,484	940,341
울산	5,404,273	3,944,510	357,298	491,485	610,980
세종	2,163,038	1,566,868	121,513	217,597	257,060
경기	40,392,565	32,150,419	62,428	3,908,208	4,271,509
강원	8,659,092	6,797,500	0	788,661	1,072,931
충북	8,018,462	6,429,834	0	699,041	889,587
충남	10,810,889	8,834,000	0	1,088,034	888,855
전북	9,990,802	8,054,116	0	1,051,018	885,668
전남	12,246,178	9,595,575	0	1,108,842	1,541,760
경북	13,716,512	11,119,326	0	1,488,430	1,108,756
경남	12,619,394	10,627,928	0	1,429,015	562,451
제주	8,573,699	5,813,851	565,978	830,534	1,363,336
전국 평균	14,287,486	10,634,702	423,022	1,862,467	1,367,294

주 : 2024년 당초예산 기준
 자료 : 지방재정365(www.lofin365.go.kr)

- 재정 여건(재정자립도 및 재정자주도)
 - 2024년 당초 예산 기준 세종시의 재정자립도는 57.55%이며, 전국 17개 시·도(본청) 평균인 38.24%보다 높은 수준임
 - ▷ 재정자립도는 지방자치단체가 스스로 재정을 조달할 수 있는 능력을 나타내며, 자치단체의 전체 재원에서 자체 재원이 차지하는 비율로 산정됨
 - ▷ 전체 시·도 가운데 세종시의 재정자립도는 두 번째로 높음
 - 2024년 당초 예산 기준 대전광역시의 재정자주도는 65.81%로서, 전국 17개 시·도(본청) 평균인 51.99%보다 역시 높은 수준임
 - ▷ 재정자주도는 지방자치단체의 전체 재원(특정재원+일반재원)에서 일반재원이 차지하는 비율로 산정되는바, 해당 값이 클수록 자치단체가 자율적으로 재정을 운용할 수 있는 폭도 크다고 볼 수 있음
 - ▷ 전체 시·도 가운데 세종시의 재정자주도는 세 번째로 높음

표 22 전국 시·도(본청)의 재정자립도 및 재정자주도 현황

(단위 : %)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	
재정자립도	76.39	40.84	40.6	46.79	36.31	36.94	41.62	57.55	
재정자주도	76.83	51.81	57.19	55.21	57.07	56.58	62.74	65.81	
구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
재정자립도	45.42	27.03	26.99	32.2	23.43	25.74	25.23	33.02	33.99
재정자주도	45.82	43.82	40.33	43.03	38.11	39.61	40.96	41.94	66.96

주 : 2024년 당초예산 기준(예산과목 개편 후 기준)

자료 : 지방재정365(www.lofin365.go.kr)

- 이처럼 세종시 재정 여건을 검토한 결과, 타 시·도에 비해 세입 규모는 적으나 특정 사업을 수행하는 데 있어서 재원 조달 능력과 그 내용을 스스로 결정할 수 있는 운신의 폭이 비교적 크다고 말할 수 있음

□ 새롬·보람 종합복지센터 관리·운영을 위한 재정 소요 전망

- 새롬·보람 종합복지센터의 대관 및 시설관리 업무를 수행(대행)하기 위해 2021년부터 2023년까지 약 32억 2,469만 원이 사용(결산액 기준)되었음

- 해당 업무는 시비 100%의 자체 사업임
- 2024년에는 16억 8,175만 원이 편성되나, 이는 당해 연도 전체 세입 예산액의 약 0.0008%에 해당함

표 23 새롬·보람 종합복지센터의 관리·운영을 위한 재정 소요 규모

(단위: 천 원)

편성목(통계목)		2021년	2022년	2023년	2024년(예산안)
계	예산액	659,017	1,654,573	1,753,680	1,681,753
	결산액	578,788	1,298,030	1,347,874	
자치단체 등 이전 (공기관 등에 대한 경상적 위탁사업비)	예산액	659,017	1,450,573	1,608,680	1,551,253
	결산액	578,788	1,115,030	1,605,600	
자치단체 등 이전 (공기관 등에 대한 자본적 위탁사업비)	예산액	-	204,000	145,000	130,500
	결산액	-	183,000	145,000	

- 중기재정 수요전망에 따르면, 향후 4년 동안(2024년 포함) 새롬·보람 종합복지센터의 대관 및 시설관리 업무를 수행(대행)하기 위해 약 98억 원이 소요될 것으로 예측됨
 - 이는 2024년 전체 세입예산액의 약 0.004%에 해당하는바, 그 재정 소요 예측 규모가 비교적 작은 것으로 볼 수 있음

표 24 새롬·보람 종합복지센터의 관리·운영을 위한 중기재정 수요 전망

(단위: 천 원)

2025년	2026년	2027년	2028년	계
2,000,000	2,300,000	2,500,000	3,000,000	9,800,000

- 이상의 논의를 종합해 보면, 세종시의 재정역량을 고려할 때 해당 자치단체가 향후 몇 년간 새롬·보람 종합복지센터의 대관 및 시설관리 업무를 수행(대행)하는 데 있어서 재정적으로 큰 무리가 없어 보임
 - 다만, 국가 경제의 위축으로 각종 세수가 현격히 줄어들고 있는 상황에서, 본 사업의 재원 조달에 문제가 발생하지 않도록 보다 면밀한 재원 조달 계획을 수립할 필요가 있음

- 아래 표에는 지금까지 논의한 새롬·보람 종합복지센터 관리·운영의 적정 대행업체 선정을 위한 정책적 분석 결과가 항목별로 정리·요약되어 있음

표 25 정책적 분석 결과 종합

	분석 기준	사회서비스원	시설관리공단
법·제도적 부합성	사무 대행 관련 법률과의 부합성	부합	부합
	사무 대행 관례 조례와의 부합성	부합	부합
	주체별 업무 범위 규정과의 부합성	부합	부합
	기타 규정 준수 여부	추가 검토 필요	부합
시설관리 대행 주체의 적정성 판단 기준	다른 사무방식으로서의 수행 가능성	적합	적합
	서비스 공급의 공공성 및 안정성	적합	적합(우위)
	대행기관의 전문적 지식 및 기술 활용 가능성	적합	적합
	성과측정의 용이성	적합	적합
	관리 및 운영의 투명성	적합	적합(우위)
	책임행정의 보장	적합	적합(우위)
세종시 재정 여건	기본적인 재정역량	높음	
	종합복지센터 관리·운영을 위한 재정 소요 규모	향후 4년 동안 약 98억 원 소요 예상 (24년 세입예산액의 0.004% 수준)	

V 결론 및 정책적 제언

1. 요약 및 결론

- 세종시 새롬·보람 종합복지센터 관리 및 운영 대행기관 선정에 필요한 근거 및 판단 자료를 제공하기 위해 본 연구는 운영수지 분석과 정책적 적정성 분석을 실시하였음
- 시설관리 대행 주체 적정성 판단을 위한 운영수지 분석 결과
 - (운영수지 분석) 운영수지는 운영수입(임대료 수입, 대관료 수입, 관리비 및 주차료 수입 등)과 운영비용(인건비, 관리운영비용, 시설유지관리비용)의 차이로 확인 가능함
 - (운영수입) 2023년을 기준으로 추정할 경우 임대료, 대관료, 관리비 및 주차료 수입을 종합하면 연간 운영수입은 287백만 원으로 산정됨
 - 운영수입의 경우 2023년 운영 수입과 동일하다고 가정하였으며 제2안(세종특별시 시설관리공단)의 경우 현 시점에서 수입 추정을 위한 근거 자료가 존재하지 않으므로 제1안과 동일하다고 가정함
 - (운영비용) 인건비, 시설유지관리비, 관리운영비용을 종합하면 제1안 대비 제2안의 운영비용은 약 135백만 원 증가하는 것으로 분석됨
 - (인건비) 동일한 인력 구성을 기준으로 보람과 새롬 종합복지센터의 인건비성 비용을 산정하면, 세종시사회서비스원(제1안)의 인건비성 비용이 685백만 원인 반면, 세종특별자치시 시설관리공단의 인건비성 비용은 721백만 원으로 제1안의 인건비성 비용 측면에서 더 효율적인 것으로 확인됨
 - (시설유지관리비) 종합복지센터의 기계설비 및 조경 유지관리 비용으로 제1안과 제2안 모두 연간 144백만 원으로 산정됨

- (관리운영비) 사무관리비, 공공운영비, 수선유지비 등을 포함하는 관리운영비용은 제1안(사회서비스원)의 경우 총 886백만 원, 제2안(시설관리공단)은 985백만 원으로 제1안과 제2안의 비용 차이는 98백만 원임
- 결과적으로 운영수지는 제1안의 경우 연간 -1,429백만 원, 제2안의 경우 연간 -1,564백만 원으로 제1안에 비해 제2안의 운영수지가 더 낮은 것으로 분석됨

□ 시설관리 대행 주체 적정성 판단을 위한 정책적 분석 결과

- (법·제도적 부합성) 사무 대행과 관련한 법률, 조례, 업무 범위 규정을 검토하여 보았을 때 제1안(사회서비스원)과 제2안(시설관리공단)이 종합복지센터 관리 및 운영업무를 대행하는 데 문제가 존재하지는 않는 것으로 판단됨
- 다만, 세종사회서비스원의 경우 지방자치단체 출연기관으로서 인건비 등 편성 시 ‘지방출자·출연기관 예산편성지침’ 등을 준수해야 하는 입장이나 시설 특성상 동시에 보건복지부의 ‘사회복지시설 인건비 가이드라인’을 참고하고 있다는 점에서 이에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임
- (시설관리 대행 주체의 적정성 판단) 본 연구에서는 정책적인 측면에서 대행 주체의 적정성 판단을 위해 2개 대행 후보 기관에 6가지 기준을 적용하여 분석을 실시한 결과 모든 기준에서 적합한 것으로 판단되었으나 제2안이 정책적 적합성 측면에서 근소하게 우위가 있는 것으로 확인되었음
 - (다른 사무방식 수행 가능성) 종합복지센터 특성상 공공성, 보건·복지 서비스 관련 전문성, 노유자 시설에 대한 관리 전문성에 대한 필요를 고려하였을 때, 공공기관에서 시설 운영 및 관리를 담당하는 것이 적합한 것으로 보이며, 제1안(보건·복지서비스 전문성)과 제2안(공공시설관리)은 기관 특성상 각기 다른 강점을 가짐
 - (서비스 공급의 공공성 및 안정성) 두 기관의 설립목적과 역할을 고려하였을 때 공공성 측면에서 차이를 보이지 않으나, 서비스 안정성의 경우 시설유지·관리 관련 전문인력 보유 측면에서 제2안이 관련 인력 확보에 어려움을 겪고 있는 제1안에 비해 우위를 가짐
 - (대행기관의 전문적 지식 및 기술 활용) 공공시설물 관리에 특화된 기관으로서 제2안(시설관리공단)은 종합복지센터 시설 유지·관리를 위한 전문적 지식 및 기술 활용 측면에서 제1안보다 유리한 것으로 판단됨

- (성과측정의 용이성) 두 기관 모두 사업수행 결과에 대한 유사한 성과평가 제도의 적용을 받고 있으며 성과측정 지표 적용에 있어 큰 차이가 존재하지 않음
- (관리 및 운영의 투명성) 제1안은 출자·출연기관 운영에 관한 법률, 제2안은 지방공기업법의 적용을 받고 있는 바, 결산 공시 시기 등과 관련하여 지방공기업법 및 규정이 다소 엄격하다고 볼 수 있으며 이러한 규정 차이는 피규제 기관의 관리·운영의 투명성 확보를 위한 대응 방식에 영향을 줄 수 있음
- (책임행정의 보장) 법률 및 규정상 제1안의 경우 지자체장 및 보건복지부 주관 경영평가를 받고 있는 반면, 제2안은 행정안전부 및 지자체장이 실시하는 경영평가의 대상이 되는바, 지방공기업으로서 행정안전부의 경영평가를 받게 되는 제2안이 시설관리 및 책임성 확보 측면에서 상대적으로 엄격한 관리 및 평가를 받는 것으로 판단됨
- (재정여건 분석) 세종시의 재정자립도와 재정자주도는 광역시 가운데 높은 편이며, 향후 4년 간 대행기관을 통해 새롬·보람 종합복지센터의 관리·운영에 필요한 약 98억 원의 재원(2024년 세입예산의 0.004%)을 확보하는 데 무리는 없어 보임

2. 정책제언

- 본 연구의 분석 결과 제1안이 제2안보다 운영수지 측면에서 우위를 차지하고 있었으나, 정책적 분석 가운데 시설관리 대행 주체의 적정성 판단 기준을 적용한 경우는 제2안이 제1안에 비해 일부 항목에서 우위를 차지하고 있는 것으로 판단되었음
 - 이러한 결과를 볼 때, 비용 효율성 측면에서는 제1안이, 정책적 적합성 측면에서는 제2안이 유리한 것으로 판단되므로, 이는 향후 세종시의 종합복지센터 운영 기조에 따라 대행기관 선정에 있어서의 합리적 판단 근거로 활용될 수 있을 것임
- 다만, 운영수지 분석의 경우 일부 가정을 전제로 수행된 것임을 염두에 두고서 당해 분석 결과를 활용할 필요가 있음
 - 세종사회서비스원(제1안)이 현재 해당 사무를 담당하고 있는 반면, 세종시 시설관리공단(제2안)은 그 사무의 수행 기회가 없던 바, 운영수익이 두 기관 모두에게서 동일하게 발생할 것이라 가정함

- 세종시 시설관리공단이 향후 대행 업무를 수행할 경우, 운영수지가 개선될 가능성 등 여러 변수가 존재할 수 있음
 - 시설관리공단의 경우 인건비 근거 규정이 세종사회서비스원과 상이하여 이 부분에서 비용 증가가 존재하는바, 인력 운영 효율화를 통해 인건비가 조정될 수 있는 부분이 존재함
 - 반면, 세종사회서비스원은 인건비 등 관리·운영비 운용 측면에서 세종시에서 배정한 한정된 예산을 기준으로 인건비 조정 및 비용 효율화를 위한 노력을 지속하여 왔다는 점을 고려할 필요가 있음
 - 또한, 시설관리공단의 시설유지관리비 및 관리운영비 산정이 현장 조사·분석을 통해 이루어진 것이 아니라, 일부 항목은 사회서비스원과 동일한 것으로 가정하여 산정하였다는 점에서도 한계가 존재함
- 그러므로, 대행기관 선정에 있어 보다 분명한 판단을 위해서는 추후 면밀한 원가분석 작업 등을 통해 요소별 원가요소, 서비스 원가, 시설이용료에 대한 한층 정확한 자료 확보 작업이 필요해 보임

참고문헌

- 건설교통부·시설안전관리공단. (2001). LCC개념을 도입한 시설안전관리체계 선진화 방안 연구.
- 김용동. (2004). 도시기반시설 위탁관리의 타당성 분석. 대전발전연구원.
- 박경호. (2011). 재미있는 행정학. 서울: 월비스.
- 법제처. (2023). 법령입안심사기준.
- 한국지방행정연구원. (2020). 충남 도립 미술관 및 공영주차장 건립사업 타당성 조사.
- Kolderie, T. (1986). Two Different Concept of Privatization, Public Administration Review. 46(4): 285-291.
- Savas, E. S. (1987). *Privatization: The key to better government*. Chatham, New Jersey: Chatham House Pub.
- Savas, E. S. (1992). "Privatization", in Hawksworth, M. & Kogan, M. ed., *Encyclopedia of Government and Politics*, London: Routledge.

종합복지센터 시설관리 대행 주체의 적정성 분석

발간종류 정책이슈리포트

저 자 김윤승 한국지방행정연구원 부연구위원
전영준 한국지방행정연구원 부연구위원

발행일 2024년 6월 30일

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)

전 화 033-769-9999

홈페이지 <http://www.krila.re.kr>