남산 곤돌라 관리·운영 사무의 서울시설공단 대행 동의안
검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

가. 의안번호 : 제1790호

나. 제 출 자 : 서울특별시장

다. 제 출 일 : 2024년 4월 3일

라. 회 부 일 : 2024년 4월 8일

2. 제안이유

○ ’26년 3월경부터 운행 예정인 남산 곤돌라의 관리·운영을 공공시설 관리·운영의 전문성을 보유하고, 연접·연계시설인 예장공원 주차장을 기관리하고 있는 서울시설공단에 위탁하여 운영의 공공성 및 효율성을 도모하고자,

○ 「서울특별시 서울시설공단 설립 및 운영에 관한 조례」 제19조(대행사업) 제2항에 따라 시의회의 동의를 받고자 함

3. 주요내용

가. 시설개요

○ 시 설 명 : 남산 곤돌라

○ 위　　치 : 예장공원(중구 예장동 11) ~ 남산 정상부

○ 관리범위 : 상·하부승강장, 노선(804m), 케빈 25개

나. 대행사무

○ 대행기관 : 서울시설공단(이사장 : 한국영)

○ 대행기간 : 운영개시일로부터 5년 ※위탁계약 예정

○ 대행업무 : 곤돌라 시설물 유지·관리 및 운영

- 시설물의 일상적 유지·관리 및 운영
- 시설운영의 공공성 확보 및 이용 활성화
- 재난·재해 대응계획 마련 및 일상적 안전대책

다. 대행사업 위탁 필요성 및 기대효과

○ 공공성 확보

- 남산 곤돌라는 공익적 목적에 따라 설치되는 시설로서, 운영의 공공성 및 책임성 제고를 위하여 공공기관에 의한 관리·운영 필요

> **※남산 곤돌라 설치 목적**
> · 남산 내 관광버스 진입제한('21.08. 시행)에 따른 시민·관광객의 이용불편 해소
> · 곤돌라 운영수익을 기금화하여 남산의 생태회복사업에 환원

- 대행사업은 공단에 대한 市의 직접적인 통제(예산심의, 감사 등)가 가능함에 따라 설치 목적에 부합하는 공공성 확보가 용이할 것으로 기대

○ 전문성 확보

- 서울시설공단은 다양한 종류의 인프라를 인수·관리하는 등 시설물 관리 전문기관으로, 안정적 운영과 다양한 상황에 대한 효과적 대응 가능

※서울시설공단 관리 시설물
· 서남권돔구장, 서울월드컵경기장, 청계천, 어린이대공원, 서울추모공원, 도시고속도로(12개노선, 158.64㎞) 및 도로부속시설, 공영주차장 등

○ 효율성 확보

- 서울시설공단은 곤돌라 시설과 직접적으로 연접·연계되는 예장공원 공영버스주차장 관리·운영('21년~)기관으로, 곤돌라 시설과 통합 유지·관리를 통하여 효율성 극대화

라. 추진계획

○ '24. 06. 위·수탁 계약체결

○ '24. 07. ~ '24. 11. 남산 곤돌라 설치공사 실시설계

※설계단계부터 운영주체 의견수렴하며 사업추진(공정회의 참석)

○ '24. 12. 공사 착공

○ '26. 03. 준공 및 운영개시

4. 참고사항

가. 관계법령 : 서울특별시 서울시설공단 설립 및 운영에 관한 조례 제19조

나. 예산조치 : 해당사항 없음

다. 합　　의 : 해당사항 없음

5. 검토의견

가. 개요

○ 이번 「남산 곤돌라 관리·운영 사무의 서울시설공단 대행 동의안」은 ’26.3월경부터 운행 예정인 ‘남산 곤돌라’의 유지·관리 및 운영을 서울시설공단(이하 ‘시설공단’)에 위탁하여 대행하고자 「서울특별시 서울시설공단 설립 및 운영에 관한 조례」 제19조제2항[1]에 따라 시의회의 의결을 받기 위해 ’24.4.3일 시장 제출하여 ’24.4.8일 우리 위원회에 회부된 사안임

○ ‘남산 곤돌라’는 ‘지속가능한 남산 프로젝트’ 사업[2]의 일환으로 추진 중에 있으며, 명동역 인근에 위치한 예장공원과 남산 정상부를 연결하는 곤돌라를 설치·운행하여 남산 방문객을 수송하는 이동수단으로 활용하고, 곤돌라 운영을 통해 발생한 수익은 남산 생태환경회복 사업을 위한 재원으로 조성될 예정임

< 남산 곤돌라 사업개요 및 조감도 >

사업개요	조감도
· 위　　치 : 예장공원(하부) – 남산정상(상부) · 사업기간 : ’22.11월 ~ ’26.2월 · 사 업 비 : 491억 46백만 원 · 곤돌라 제원	

노선길이	804m
캐빈규모	10인승(25대)
수송능력	1,600~2,000(인/hr)

1) 「**서울특별시 서울시설공단 설립 및 운영에 관한 조례**」 제19조(대행사업) ② 시장은 제1항에 따른 승인을 하고자 하는 경우에는 서울특별시의회(이하 "시의회"라 한다)의 의결을 받아야 한다.

2) ‘**생태와 여가가 조화를 이루는 지속가능한 남산 추진계획**’(서울특별시장방침 제79호(2023.7.5.))

나. 검토 내용

“관리(위탁) 대행 개요”

○ 시설공단에 관리(위탁)하고자 하는 주요 사무내용은 ‘남산 곤돌라’ 시설물의 유지·관리 및 운영에 관한 사항으로 대행기간은 운영개시일로부터 5년이며, 관리(위탁) 시설의 세부제원은 ‘남산 곤돌라’ 기본 및 실시설계 완료[3] 후 확정될 예정임

○ 이번 동의안에 대한 시의회 의견 청취 후 서울시와 시설공단 간 관리(위탁)계약이 체결될 예정임

< 남산 곤돌라 상·하부 승강장 제원 >

구 분	하부승강장	상부승강장
부지위치	중구 예장동 11 (예장공원)	중구 예장동 산 5-6 (남산 정상)
용 도	대기실, 매표소, 케빈정비고 등	대기실, 화장실 등
대지면적	1,414.00㎡	1,972.00㎡
연 면 적	1,515.30㎡	599.00㎡
건축면적	512.79㎡	599.00㎡
건 폐 율	36.27%	30.38%
용 적 률	75.10%	30.38%
높 이	17m	10m
층 수	지하1층·지상2층	지상1층

< 남산 곤돌라 궤도시설 >

3) - ’24.3. ~ 6월 : 기본설계 (+우선시공분 실시설계)
- ’24.7 ~ 11월 : 실시설계 (+우선시공분 공사)
- ’24.12 ~ 25.11월 : 남산곤돌라 공사 (공사완료 후 3개월 시운전 예정)

“관리(위탁) 대행의 적정성”

① 적법성 측면

○ 「공유재산 및 물품관리법」 제27조제1항[4]에서 지방자치단체의 장은 행정재산의 효율적인 관리를 위해 필요한 경우 지방자치단체 외의 자에게 행정재산의 관리를 위탁할 수 있도록 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제19조제2항[5]에서 그 기간은 5년 이내로 하고 있음

○ 또한, 「지방공기업법」 제71조제1항[6] 및 「지방자치단체 출자출연 기관의 운영에 관한 법률」 제21조제1항[7]에서 공사(출자·출연 기관)는 지방자치단체의 사업을 대행할 수 있으며, 「서울특별시 서울시설공단 설립 및 운영에 관한 조례」 제19조제1항[8]에서 시설공단은 시장의 승인을 얻어 국가, 지방자치단체의 사업을 대행할 수 있도록 하고 있으므로, ‘남산 곤돌라’의 유지·관리 및 운영 사무를 시설공단에 관리(위탁) 대행하고자 하는 것은 적법하다고 판단됨

○ 현재 「서울특별시 남산공원 보전 및 이용에 관한 기본 조례안(이하 ‘남산공원 기본 조례안’」이 제정 발의[9]되었으며, 해당 조례안 제

---

4) 「**공유재산 및 물품관리법**」 제27조(행정재산의 관리위탁) ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 외의 자에게 그 재산의 관리를 위탁(이하 “관리위탁”이라 한다)할 수 있다.

5) 「**공유재산 및 물품관리법 시행령**」 **제19조(관리위탁 행정재산의 수탁자격 및 기간)** ② 행정재산의 관리위탁기간은 5년 이내로 하되, 한 번만 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신기간은 5년 이내로 한다

6) 「**지방공기업법**」 **제71조(대행사업의 비용 부담)** ① 공사는 국가 또는 지방자치단체의 사업을 대행할 수 있으며, 이 경우에 필요한 비용은 국가 또는 지방자치단체가 부담한다.

7) 「**지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률**」 **제21조(대행사업의 비용 부담)** ① 출자·출연 기관은 국가 또는 지방자치단체의 사업을 대행할 수 있다. 이 경우 그 대행에 필요한 비용은 국가 또는 지방자치단체가 부담한다.

8) 「**서울특별시 서울시설공단 설립 및 운영에 관한 조례**」 제19조(대행사업) ① 공단은 시장의 승인을 얻어 국가, 지방자치단체 또는 그 밖의 위탁자의 사업을 대행할 수 있으며, 이 경우 위탁계약에 의한다.

9) 제323회 서울특별시 임시회 의안번호 1717, 박영한 의원 대표 발의(2024.4.3.)

11조제2항[10]에 시장은 곤돌라의 효율적인 운영을 위하여 시 투자·출연기관 등에 위탁 또는 대행하여 운영할 수 있다고 명시하고 있으므로 '남산 곤돌라'의 시설공단 관리(위탁) 대행의 제도적 기반은 마련되고 있다 할 수 있으나, '남산 곤돌라' 운영의 근거가 되는 「남산공원 기본 조례안」 제정이 완료된 이후에 시설공단 관리(위탁) 대행을 추진하는 것이 절차적으로 볼 때 보다 적절하다고 판단됨

② 타당성 측면

○ '남산 곤돌라 설치'는 "엔데믹[11] 시대 관광수요 회복에 대응 가능한 친환경 이동수단인 곤돌라 도입을 통해 서울의 중심 남산의 매력을 시민에게 널리 제공"[12]하고자 하는 데 목적이 있으며, '남산 곤돌라' 설치를 통한 남산 접근성 개선과 남산예장공원 재정비를 통해 침체된 명동·남산 주변 도심 활성화 필요성에 따라 '24.2월 도시계획시설(궤도,광장)로 결정고시[13] 되었음

○ '남산 곤돌라'는 공익적 목적에 따라 설치되는 시설로 「남산공원 기본 조례안」 제13조[14]에서 '남산 곤돌라' 운영 수입금의 사용에 대해 밝히고 있으며, 곤돌라 운영수익을 새로운 공공재원

---

10) 「**서울특별시 남산공원 보전 및 이용에 관한 기본 조례안**」 제11조(곤돌라의 설치 및 운영) ① 시장은 이용자의 편의 및 공공재원 마련을 위해 남산공원 내에 곤돌라(「궤도운송법」제2조제5호에 따른 이동수단을 말한다)를 설치·운영할 수 있다.
② 시장은 곤돌라의 효율적인 운영을 위하여 시 투자·출연기관 등에 위탁 또는 대행하여 운영할 수 있다.
③ 시장은 제2항에 따라 곤돌라의 운영을 위탁 또는 대행한 경우에는 운영에 필요한 경비를 지원할 수 있다.

11) '엔데믹'은 어떤 감염병이 특정한 지역에서 주기적으로 발생하는 현상 또는 그런 병을 가리키는 말이다. 문체부와 국어원은 '엔데믹'의 대체어로 '감염병 주기적 유행'을 최종 선정했다(문화체육관광부 보도자료_2020.6.1.)

12) 남산 곤돌라 사업 투자심사의뢰서 (균형발전본부 도시정비과_2023.5.19.)

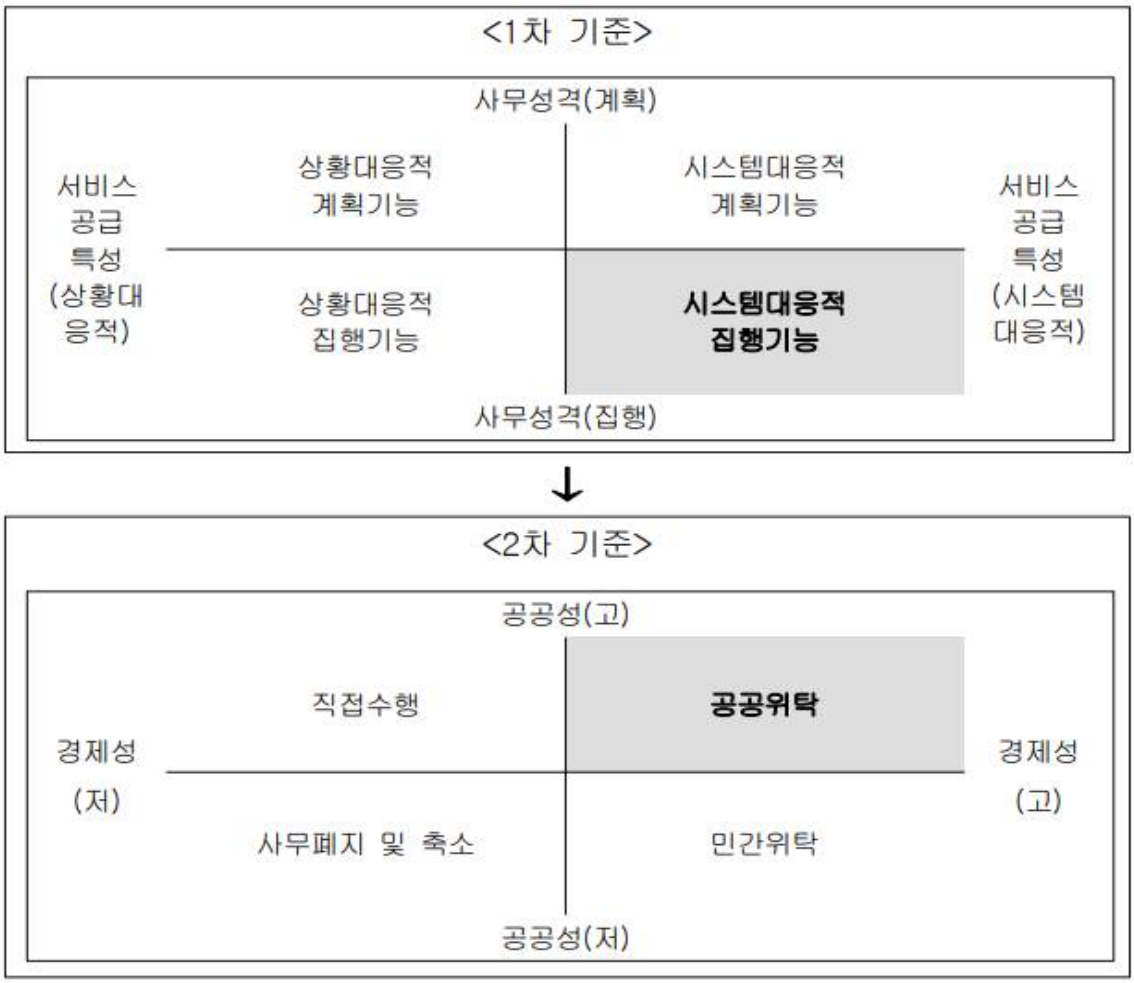
13) 도시계획시설(궤도, 광장) 결정(변경) 및 지형도면 고시(서울특별시고시 제2024-86호(2024.2.22.)/서울시보 제3954호)

14) 「**서울특별시 남산공원 보전 및 이용에 관한 기본 조례안**」 제13조(곤돌라 수입금의 사용) 곤돌라 운영으로 발생한 수입금은 다음 각 호에 사용할 수 있다.
1. 제11조 제3항에 따른 곤돌라 운영관리에 관한 비용 보전
2. 도시재생기금 남산생태여가계정 재원의 조성

으로 활용하여 남산 생태관리 및 지역사회 환원에도 일조할 수 있을 것으로 보이는 바, 해당 시설은 공공성 및 책임성 제고를 위하여 공공이 직접 유지·관리 및 운영하는 것이 바람직하다 할 수 있겠음

○ '지방자치단체 공공위탁의 운영실태 및 개선 방안' 보고서[15]의 공공위탁 대상사무 선정 기준에 따르면 ▲공공위탁 가능한 대상이 **"시스템화되어있는 집행적 업무"**이어야 하며, ▲공공성-경제성 기준으로 시스템대응적 집행기능에 속하는 지방자치단체 사무 중 **"공공성을 요구하면서도 경제성이 있는 사무"**가 공공위탁의 우선 대상이 될 수 있음

< 공공위탁 대상사무 선정의 기준 및 절차 >



15) '지방자치단체 공공위탁의 운영실태 및 개선 방안', 한국지방행정연구원(2015.12.)

○ 해당 기준에 비춰볼 때 '남산 곤돌라' 관리(위탁) 대행 사무는 시설 유지·관리 및 운영에 관한 것으로 사무의 성격 상 시스템 대응적 집행기능 사무에 해당하며, 공공성과 경제성[16]이 모두 높아 공공위탁 우선 대상에 해당하므로 '남산 곤돌라'의 유지·관리 및 운영 사무의 공공위탁은 타당하다 할 수 있음

③ 효율성 측면

○ 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제19조제1항[17]에 따르면 행정재산 관리(위탁) 대상은 공무원이 직접 관리 운영을 수행할 때와 비교하여 특별한 기술과 능력을 가지고 있는 기관에 위탁하는 것이 효율적인 행정재산으로 하고 있음

○ '남산 곤돌라'의 서울시 직접 운영은 조직·인력 운용의 유연성, 시설 운영의 전문성 및 경제성 측면에서 볼 때 적합하지 않은 것으로 판단되며, 공공성 확보의 중요성만큼이나 삭도시설 관리의 전문성과 효율성도 요구되는 바, 시설물 관리를 전문으로 하는 공공기관에 관리(위탁) 대행하는 것이 가능하다 판단됨

○ 시설공단은 다양한 종류의 인프라를 인수·관리[18]하는 서울시 산하 시설물 관리전문 공기업으로, 고척스카이돔, 서울월드컵경

---

16) 남산 곤돌라 사업 투자심사의뢰서, 경제적 타당성 평가 분석결과
- 순현재가치(NPV) : 1,303억 43백만 원
- 비용편익비(B/C Ratio) : 2.08
- 내부수익율(IRR) : 22.3%

17) 「**공유재산 및 물품관리법 시행령**」 **제19조(관리위탁 행정재산의 수탁자격 및 기간)** ① 법 제27조제1항에 따라 행정재산을 관리위탁할 때 해당 행정재산의 관리를 위하여 특별한 기술과 능력이 필요한 경우에는 그 기술과 능력을 갖추는 등 해당 행정재산을 관리하기에 적합한 자에게 관리위탁을 하여야 한다.

18) <서울시설공단 위탁운영 시설>
· [문화·체육] 서울월드컵경기장, 장충체육관, 고척스카이돔, 서울어린이대공원
· [복지·경제] 지하도상가, 서울글로벌센터, 시립추모시설
· [도로·교통] 자동차전용도로, 공영주차장, 공영차고지, 동대문주차장 지상상가

기장, 서울어린이대공원 등의 관리(위탁) 수행을 통해 다수의 시민이 이용하는 문화체육 시설에 대한 유지·관리 및 운영 노하우를 축적해왔다고 판단됨

○ 또한, 현재 시설공단이 관리(위탁) 대행하고 있는 남산예장공원 주차장은 '남산 곤돌라' 시설과 직접적으로 연접·연계되는 시설이므로, 주차장과 곤돌라 시설을 통합하여 관리(위탁)할 경우 유지·관리 및 운영의 효율성이 제고될 것으로 판단됨

< 남산 곤돌라 운영방식 대안평가 >

평가지표		공공운영		민간운영
		직접운영(市직영)	**위탁운영**(공단 등)	
공공성		◎	◎	△
관리의 안정성		◎	◎	△
조직·인력운용의 유연성		△	○	◎
운영의 전문성	일반 공공시설	○	◎	X
	곤돌라, 케이블카	X	X	○
경제성	수익추구 적극성	X	○	◎
	운영비용	○	○	△

<자료: 균형발전본부 도시정비과>

"관리(위탁) 대행 시 고려사항"

○ 현재까지 시설공단이 「궤도운송법」 제2조제5호[19]에서 정의한 삭도시설(붙임2)을 유지·관리 및 운영해 본 경험이 없으며 관련 경험이 있는 서울시 산하 시설관리기관도 부재한 상황이므로, '남산 곤돌라' 관리(위탁) 기관 선정 시 운영의 전문성과 경제성 측면에서 비교 분석이 불가하다는 한계가 있음

19) 「**궤도운송법**」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
5. "삭도"란 공중에 설치한 와이어로프에 궤도차량을 매달아 운행하여 사람이나 화물을 운송하는 것을 말한다.

○ 이는 2015년 서남권돔구장(고척돔) 운영·관리 사무의 위탁 시 시설공단과 체육시설관리사업소를 비교 분석하여 운영주체를 결정한 것과 비교했을 때 아쉬운 부분이라 할 수 있으며, 서울시는 '남산 곤돌라' 관리(위탁) 기관 선정 과정에서의 한계를 염두에 두고 시설공단의 삭도시설 유지·관리 및 운영 노하우 제고에 힘써야 할 것임

○ 이를 위해 '남산 곤돌라'에 대한 관리(위탁) 대행 업무 수행 전 운영에 필요한 기초역량 및 전문성 확보가 필요할 것으로 판단되므로, '남산 곤돌라' 설계과정에서부터 시설공단 담당 인력이 적극적으로 참여하도록 하여 삭도시설에 대한 이해도를 높이고 준공 이후 차질 없는 운영이 이뤄지도록 해야 할 것임

○ 또한, 민간위탁과 달리 공공위탁은 경쟁이 유발되지 않기 때문에 자칫 관리효율 저하 등이 야기될 가능성이 있으므로, 위탁운영 소요예산의 적정성에 대해 면밀한 검토와 함께 평상시 시설공단 관리(위탁) 대행 업무에 대한 서울시의 엄격한 관리·감독과 평가·분석이 수반되어야 할 것임

< 남산 곤돌라 위탁운영 소요예산(안) >

(단위:백만 원)

항 목	산 출 근 거	금 액	비 고
총 계		8,510	
소 계(금전적 지출금액)		**5,410**	
인건비	1인 평균 인건비 x 운영인력 (55,537천원 x 40명)	2,221	2022년 공무원 인건비 상승률 1.4% 적용
수도광열비	매출액의 약 0.16%	24	남산케이블카 감사보고서 2018~2109년 참고
유지관리비	매출액의 약 0.06%	9	

항 목	산 출 근 거	금 액	비 고
각종공과금	매출액의 약 0.77%	116	
기타판관비*	매출액의 약 16.90%	2,564	
수수료	매출액의 약 1.98%	300	
선하지 임차료	국유재산법 참고	173	
소 계		3,100	
감가상각비**	건축물 40년,시설물 20년 정액상각	1,248	고정자산 취득비용 경제성 분석(BC) 시 제외
법인세	법인세법에 의한 법인세율 적용	1,852	경제성 분석(BC) 시 제외

<자료: 균형발전본부 도시정비과>

* 판관비(판매비와 관리비) : 광고비, 접대비, 복리후생비, 세금, 공과금 등
** 실제 지출되는 금액이 아니므로 순이익 산정 시 (경제성 분석) 제외

다. 종합 의견

○ ‘남산 곤돌라’는 남산 내 관광버스 진입제한(’21.8월 시행)에 따른 남산을 찾는 시민과 관광객의 이용불편을 해소하는 한편, 곤돌라 운영수익을 기금화하여 남산의 생태환경 회복사업에 환원하고자 추진되는 공익적 사업으로,

○ 현재 연접·연계시설인 남산예장공원 주차장을 관리하고 있는 시설공단에 ‘남산 곤돌라’ 유지·관리 및 운영업무를 관리(위탁) 대행하기 위해 시의회에 사전 동의를 받고자 제출되었음

○ ‘남산 곤돌라’ 관리(위탁) 대행의 적법성, 타당성, 효율성 등 종합적인 측면에서 검토한 결과, 서울시의 다양한 인프라를 인수·관리하고 있는 시설물 관리 전문기관인 시설공단이 관리(위탁) 대행하는 것은 현실적 방안이라 생각됨

○ 다만, 시설공단은 삭도시설의 유지·관리 및 운영 경험이 없으며 관련 경험이 있는 서울시 산하 시설관리기관도 부재한 상황이므

로, ‘남산 곤돌라’ 관리(위탁) 기관 선정 시 운영의 전문성과 경제성 측면에서 비교 분석이 불가하다는 한계가 있음

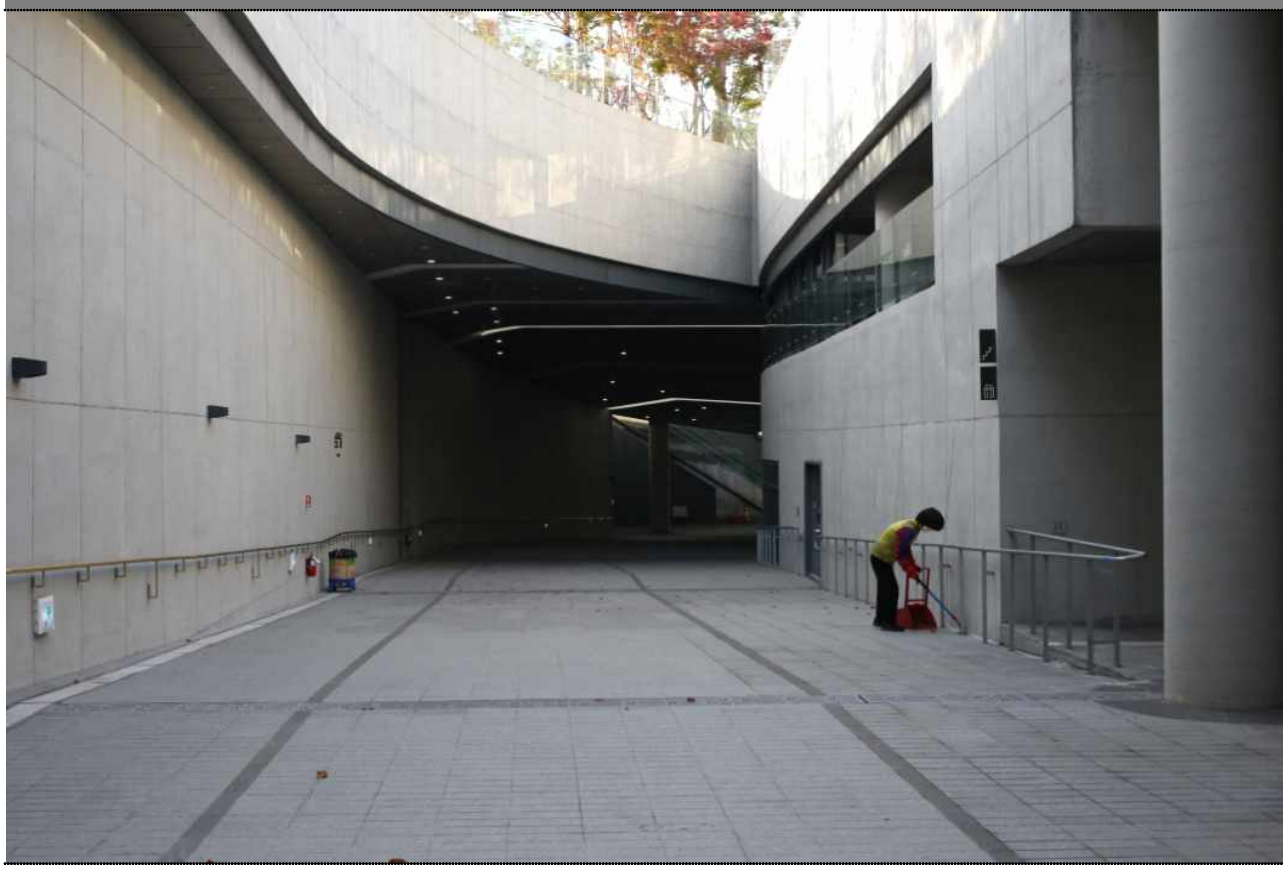
○ 따라서, ‘남산 곤돌라’ 설계과정에서부터 시설공단 담당 인력이 적극적으로 참여하도록 하여 삭도시설에 대한 이해도를 높이는 한편, 시설 개통 전 유사시설 운영기관, 곤돌라 업체 등과 협의하여 시설 운영에 필요한 기초역량을 확보하고 전문성을 제고할 필요가 있다 하겠으며,

○ ‘남산 곤돌라’가 공공성 측면 외에도 민간시설과의 서비스품질 및 수익성 측면에서도 경쟁력을 확보할 수 있도록 효율적인 운영을 위한 서울시의 엄격한 평가와 분석이 수반되어야 할 것임

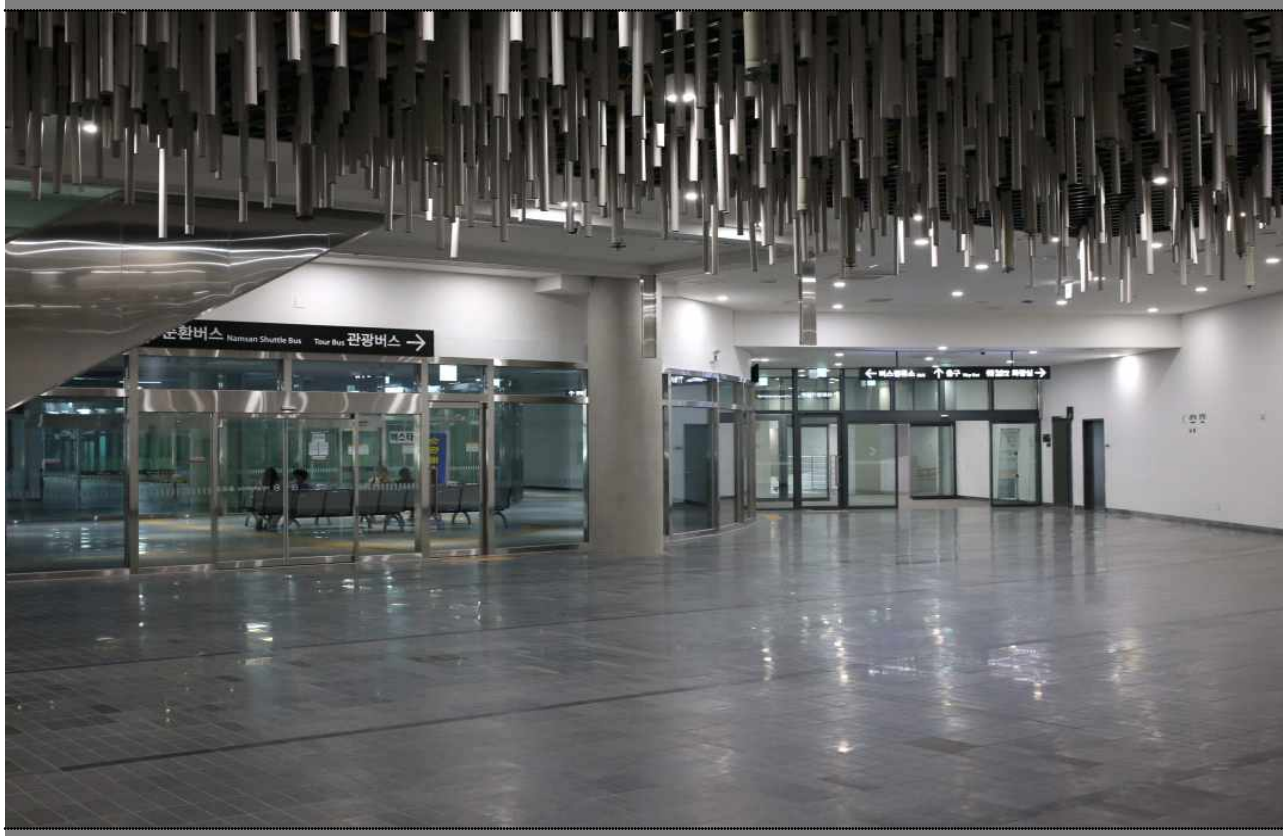
붙임 1 위치도 및 현장사진

위 치 도

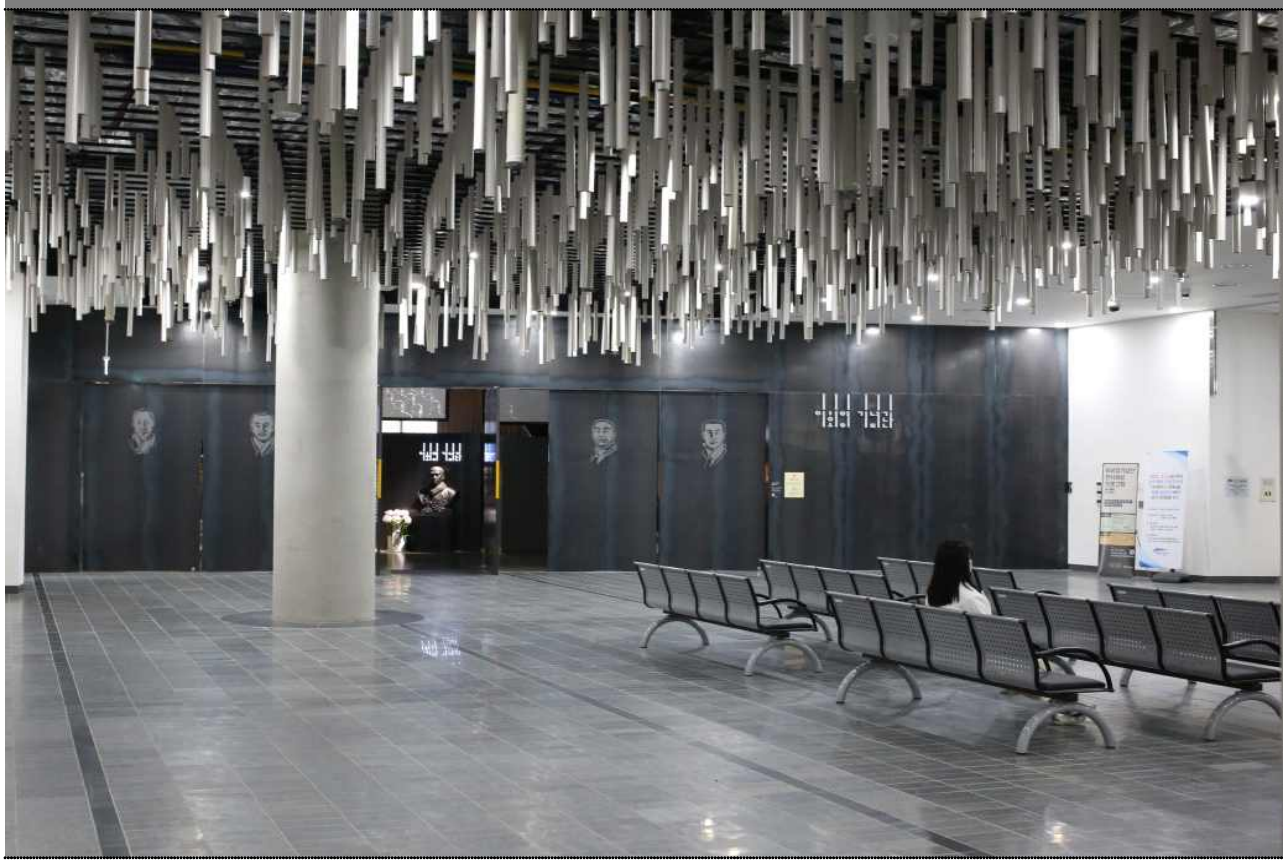
현 장 사 진 (예장공원 지하1층)



현 장 사 진 (예장공원 지하1층)



현 장 사 진 (예장공원 지하1층)



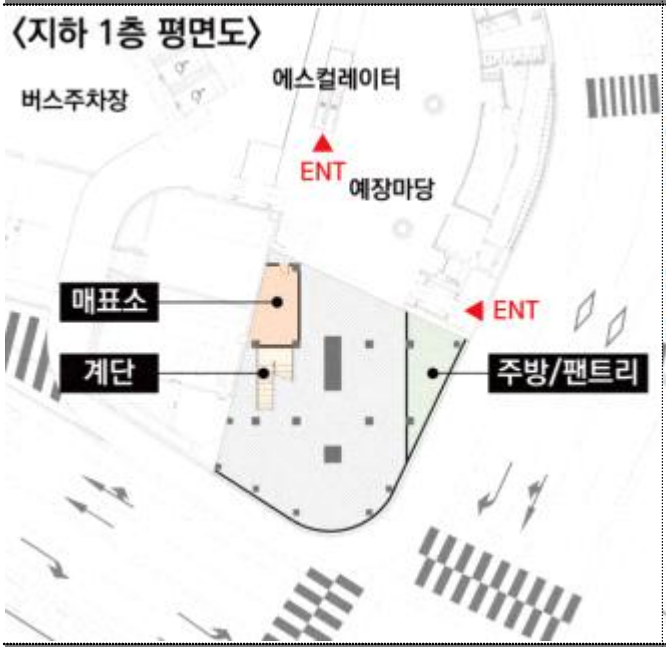
현 장 사 진 (하부승강장)

현 장 사 진 (하부승강장)

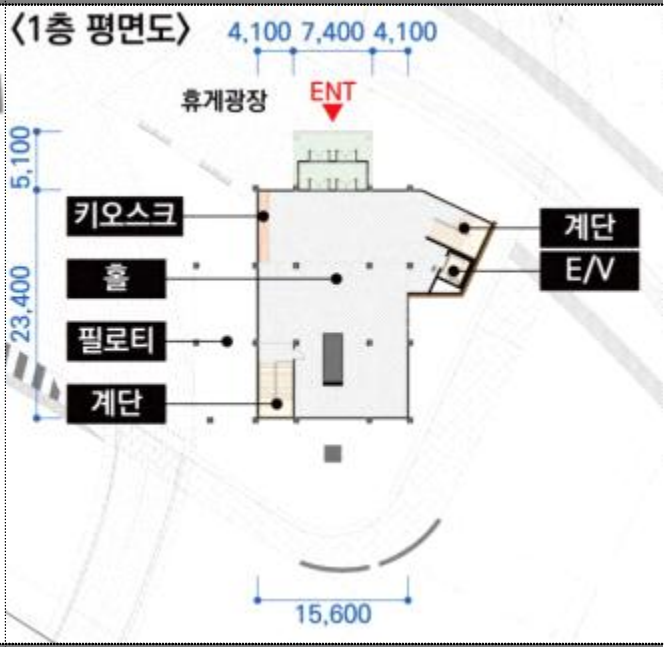
현 장 사 진 (상부승강장)

현 장 사 진 (상부승강장)

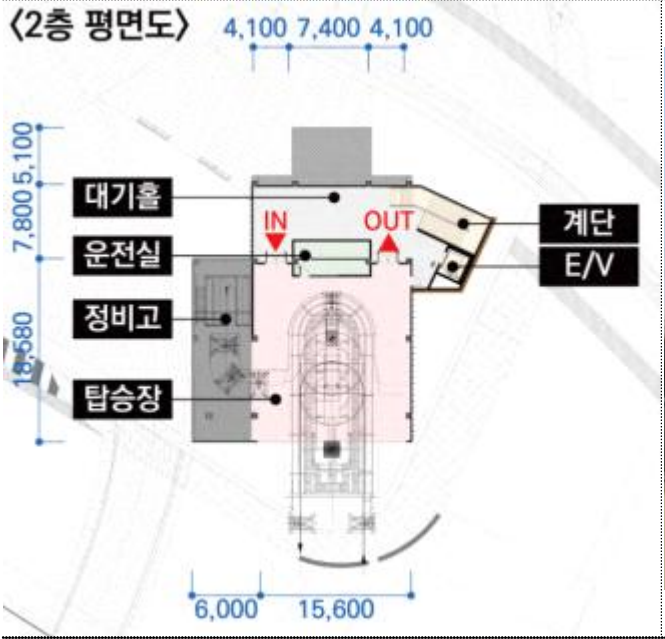
건축계획도(하부승강장 지하1층)



건축계획도(하부승강장 1층)

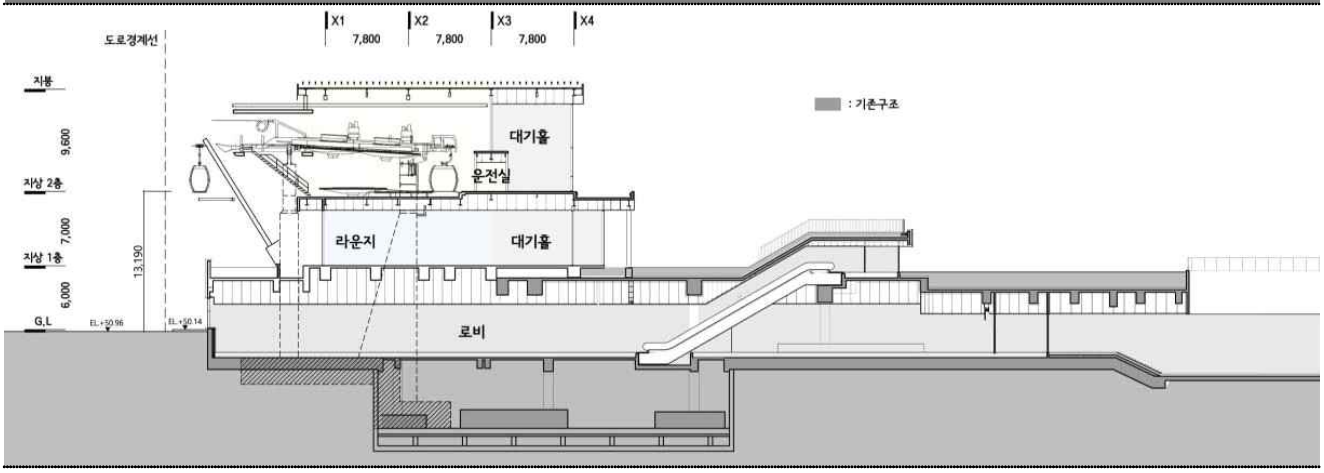


건축계획도(하부승강장 2층)



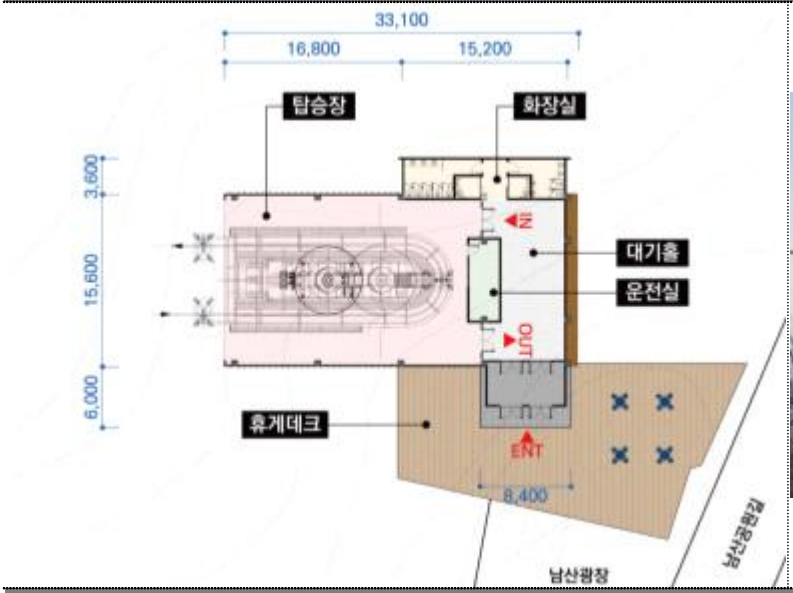
조감도(하부승강장)

하부승강장 단면도



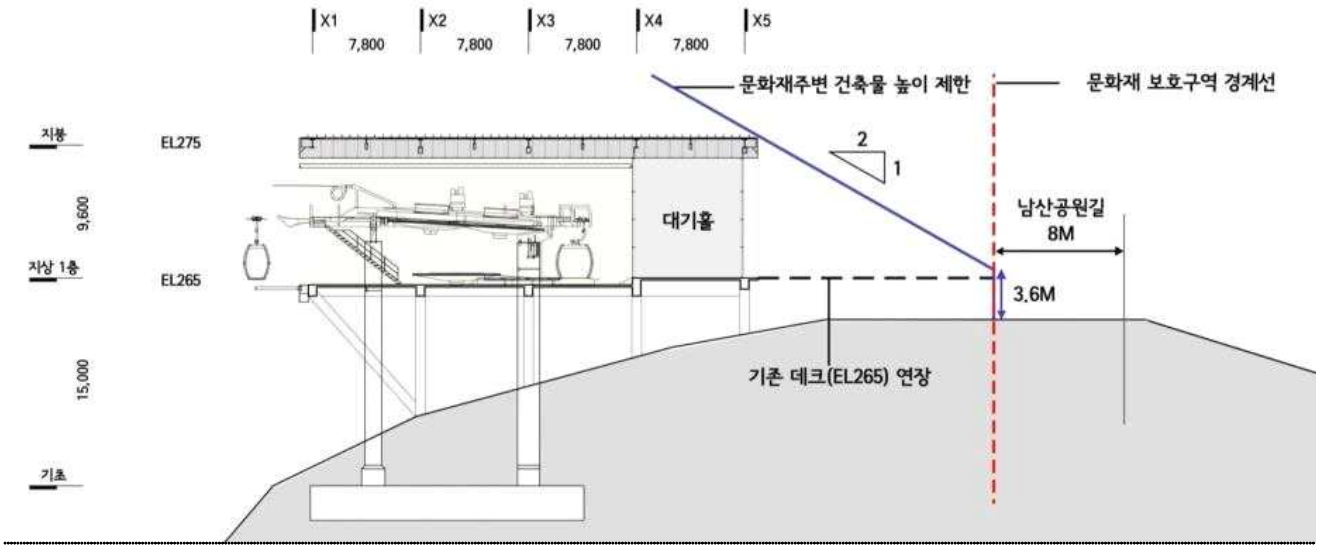
계획평면도(상부승강장)

건축계획도(상부승강장 1층)



조감도(상부승강장)

상부승강장 단면도



붙임 2 삭도시설

구 분	형 태	내 용
왕복식삭도		와이어로프에 차량을 매달아 정류장을 왕복시켜 여객 또는 화물을 운송하는 삭도
자동순환식 삭도		와이어로프에 자동식연결장치를 사용하여 차량을 매달아 동일한 방향으로 순환시켜 여객 또는 화물을 운송하는 삭도
고정순환식 삭도		와이어로프에 고정식연결장치를 사용하여 차량을 매달아 동일한 방향으로 순환시켜 여객 또는 화물을 운송하는 삭도
견인식삭도		와이어로프에 자동식연결장치 또는 고정식연결장치를 사용하여 차량을 매달아 여객 또는 화물을 활주시켜 운송하는 삭도
화물삭도		화물을 전용으로 운송하는 삭도
가설 삭도		산악경사지 등에서 일시적 사용을 위해 화물을 운송하는 삭도