
**서울어린이대공원 놀이시설 관리
적정인력 및 운영방식 연구용역**

2020. 11.

(사) 경 영 정 보 연 구 원

일부내용은 법인·기관의 영업상 비밀에 관한 민감정보로서
공개될 경우, 기관 등의 정당한 이익을 해할 우려가 있는 내용은
비공개 처리함을 사전 안내드립니다.

I. 서 론

-
1. 과업의 배경 및 목적
 2. 과업의 범위
 3. 과업의 연구방법
 4. 과업의 주요 내용
 5. 과업의 수행절차

I. 서론

1. 과업의 배경 및 목적

- 서울어린이대공원 놀이시설은 2002년부터 민자유치에 의한 일반공모방식으로 사업자를 선정하여 어린이대공원놀이동산(주)가 2020년 8월까지 운영함
 - 놀이기구는 서울시 소유의 14종과 운영사 소유의 10종이 설치되어 있음
- 현재 운영사와 협약이 해지된 후 신규 사업자 선정을 위한 절차를 진행할 예정임
 - 2001년 놀이시설의 민자사업을 유치하면서 고용승계를 사업 내용에 포함시켰기 때문에 신규 사업자 선정 시 이러한 문제를 고려하여야 함
- 기존 사업자는 시설 투자자를 공모하는 방식으로 선정하였으나 현재는 놀이시설의 합리적인 운영방식으로 공유재산의 관리위탁 또는 사용·수익허가 방식을 대안으로 고려할 필요가 있음
 - 특히 놀이시설의 수익성과 공익성을 동시에 고려하여야 할 뿐만 아니라 이용 상의 안전성 확보 등을 고려하여야 함
- 놀이시설의 신규 사업자 선정에 따른 기존 근로자의 고용승계 문제를 해결하고, 놀이동산의 운영 현황 및 제반 여건 등을 고려하여 효율적인 운영방식을 선정할 필요가 있음
- 따라서 본 연구에서는 서울어린이대공원 놀이시설의 적정 관리 인력을 산출하고 합리적인 운영방식을 제시하고자 함

2. 과업의 범위

가. 시간적 범위

- 자료의 기준년도 : 2019년
- 추세분석 : 분석에 필요한 연도로부터 최근까지의 자료 이용

나. 공간적 범위

- 서울어린이대공원 놀이시설
- 유사 테마공원 및 놀이시설

다. 내용적 범위

- 어린이대공원 놀이시설의 시설 및 운영 현황 분석
- 어린이대공원 놀이시설의 적정 운영 인력 산출
 - 기존 운영사의 운영인력 분석
 - 유사 놀이시설의 운영인력 사례조사
 - 어린이대공원 적정 운영인력 산출
- 어린이대공원 놀이시설의 적정 운영방식
 - 수익형 및 관리형 비교 분석
- 어린이대공원의 운영수익 산정
 - 운영비 및 운영수입 산정
 - 운영수익 산정

3. 과업의 연구방법

가. 자료 수집

- 서울어린이대공원 놀이시설의 운영 현황
- 서울어린이대공원 놀이시설의 운영인력
- 유사 놀이시설의 운영인력 사례조사
- 서울어린이대공원 놀이시설의 운영수익 분석을 위한 원가조사
- 서울어린이대공원 놀이시설의 운영방식에 대한 법규

나. 분석 방법

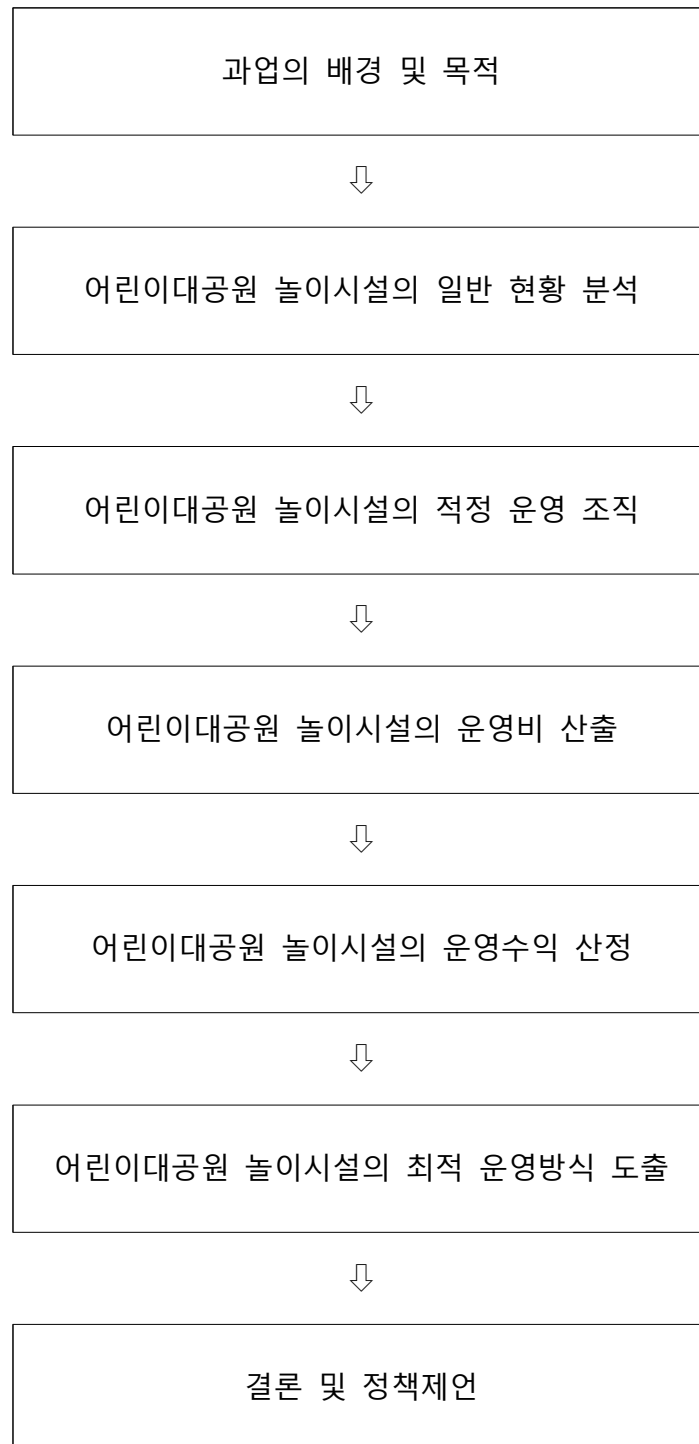
- 유사 놀이시설의 사례분석
- 놀이시설의 원가분석 및 운영수익 추정
- 놀이시설 운영 관련 주요 법규 분석

4. 과업의 주요 내용

- 어린이대공원 놀이시설의 일반 현황 분석
- 어린이대공원 놀이시설의 적정 운영 조직
- 어린이대공원 놀이시설의 운영비 산정
- 어린이대공원 놀이시설의 적정 운영방식 선정

5. 과업의 수행절차

<그림 I-1> 과업의 수행절차



II. 서울어린이대공원 놀이시설의 일반 현황

1. 놀이시설의 현황
2. 놀이시설의 기구 현황
3. 놀이시설의 매출액 현황

II. 서울어린이대공원 놀이시설의 일반 현황

1. 놀이시설의 현황

- 서울어린이대공원 놀이시설은 서울시 광진구에 위치한 어린이대공원 내에 위치함
 - 현재 설치되어 있는 놀이시설은 24종이며, 건물은 관리동(729.88㎡), 영상관(565.16㎡), 매표소(136.08㎡), 유령의 나라(129.6㎡)로 구성됨
 - 영위업종은 유원시설, 임대 및 음식점임

2. 놀이시설의 기구 현황

- 기존 운영사는 2020년 8월까지 패밀리코스타를 포함하여 24종의 놀이기구를 운영함
 - 패밀리코스타, 드롭타워 등 14기종은 서울시 소유임
 - 기차여행, 뮤직익스프레스 등 8기종은 운영사의 소유임
 - 오락실과 유령의 나라 2종은 서울시 소유 건물 내에 기존 운영사가 시설을 설치하여 운영함
- 2020년도 홈페이지를 통한 놀이동산의 놀이기구 선호도 조사에서 서울시 소유 놀이시설이 상대적으로 인기를 나타냄
 - 패밀리코스타, 드롭타워, 회전그네, 슈퍼점프, 슈퍼바이킹, 범퍼카 등의 놀이기구가 상대적으로 인기도가 높음
 - 기존 운영사 소유의 놀이기구는 상대적으로 인기도가 낮아 서울시 소유의 놀이기구로 이용자를 충분히 유인할 수 있음

<표 II-2> 놀이기구 현황

연번	기종명	설치년도	소유자	운영방식	선호도	비고
1	패미리코스타	2014	서울시	직영	상	운영대상
2	드롭타워	2014	서울시	직영	상	운영대상
3	회전그네	2014	서울시	직영	상	운영대상
4	슈퍼점프	2014	서울시	직영	상	운영대상
5	후룸라이드	2014	서울시	직영	상	운영대상
6	슈퍼바이킹	2014	서울시	직영	상	운영대상
7	매직스윙	2014	서울시	직영	중	운영대상
8	개구리점프	2014	서울시	직영	중	운영대상
9	스윙베어	2014	서울시	직영	중	운영대상
10	범퍼카	2014	서울시	직영	상	운영대상
11	회전목마	2009	서울시	직영	중	운영대상
12	스윙거	2009	서울시	직영	하	운영대상
13	회전컵	2009	서울시	직영	중	운영대상
14	디노기차	2009	서울시	직영	중	운영대상
15	기차여행	2003	운영사	직영	중	철거(2020)
16	뮤직익스프레스	2003	운영사	직영	중	철거(2020)
17	하늘열차	2003	운영사	직영	하	철거(2020)
18	크레이지댄스	2003	운영사	직영	중	철거(2020)
19	스페이스화이터	2003	운영사	직영	중	철거(2020)
20	아쿠아보트	2012	운영사	직영	중	임시물제거
21	트럭스테이션	2003	운영사	직영	중	철거(2020)
22	편하우스	2003	운영사	직영	중	철거(2020)
23	입체영상관(오락실)	2014	건물(서울시) 내부(운영사)	직영	하	운영대상 (공간 재구성)
24	유령의나라	2014	건물(서울시) 내부(운영사)	직영	하	

3. 놀이시설의 매출액 현황

- 비공개 -

Ⅲ. 서울어린이대공원 놀이시설의 관리 적정인력 산출

1. 관리 적정인력 산출의 기본 전제
2. 기존 운영사의 관리인력 현황
3. 유사 놀이시설 관리인력 사례
4. 관리 적정인력의 산출 방향
5. 관리 적정인력 산출

- 비공개 -

IV. 서울어린이대공원 놀이시설의 적정 운영방식

- 1. 적정 운영방식의 대안**
- 2. 운영방식의 법률적 근거**
- 3. 유사 놀이시설의 운영방식 사례**
- 4. 운영방식의 비교**
- 5. 적정 운영방식의 선정**

1. 적정 운영방식의 대안

- 서울어린이대공원 놀이시설은 2002년부터 2020년까지 민자유치에 의한 투자자가 직접 운영하였으나 협약 해지 후 신규 운영에서 수익형 및 관리형과 같은 운영방식을 대안으로 고려할 수 있음
- 수익형은 공유재산 및 물품관리법 제20조에 근거한 행정재산의 사용·수익 허가방식이며, 놀이시설에 대한 사용·수익허가를 받은 자가 직접 운영하는 방식임
 - 공유재산의 사용·수익허가는 그 행정재산의 목적에 장애가 되지 않는 범위 내에서 원래의 목적 외로 사용을 허가하는 것으로 입찰방법은 최고가를 제시한 입찰자를 낙찰자로 정하는 방식임
- 관리형은 공유재산 및 물품관리법 제27조에 근거한 행정재산의 관리위탁 방식이며 위탁을 받은 기관 및 단체, 법인, 개인이 운영하는 방식임
 - 행정재산의 관리위탁은 특정목적 달성을 위해 자치단체가 직접 해야 할 사무를 위탁하는 것으로 입찰방법은 일반입찰을 원칙으로 하되, 위탁 사무의 목적을 달성하기 위해 적합한 자를 선정할 필요가 있는 경우에는 참가자의 자격을 제한할 수 있음
- 지방공기업은 민간인의 경영 참여가 어려운 사업을 전제로 하여 주민복리의 증진에 이바지할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업을 영위하는 것을 기본으로 함(지방공기업법 제1조, 제2조)
 - 유원시설의 경우 놀이시설 운영, 홍보, 마케팅, 이벤트 등 전 분야에 걸친 각 분야 전문가들이 운영하여 놀이시설의 운영을 기본으로 각종 다양한 행사이벤트 유치 및 마케팅활동에 대한 운영노하우를 반영하여 흥미를 돋우고 이용하는 시민에 대한 서비스의 질 향상을 도모 및 안전성과 편

- 의성을 증진하는 것이 가장 중요한 요소임
- 따라서 공단 직접운영 보다는 민간에 의해 운영되는 것이 바람직함
- 코로나19 상황, 놀이기구의 수 조정, 단기간의 운영(4년) 등과 같은 제반 여건을 종합적으로 고려하여 적정 운영방식을 선정할 필요가 있음
- 또한 합리적 운영을 위한 법률적 근거, 운영자의 수익성, 이용자의 편의성 등을 반영하여야 함
- 어린이대공원 놀이시설의 적정 운영방식의 대안으로 수익형과 관리형을 비교 분석하여 최적안을 선정하고자 함

2. 운영방식의 법률적 근거

가. 수익형

- 1) 공유재산 및 물품관리법 및 동법 시행령
- 공유재산 및 물품관리법에서 공유재산에 대한 사용·수익허가와 관리위탁에 대한 법률적 근거를 두고 있음
- 놀이시설을 수익형으로 운영하기 위한 법률적 근거는 공유재산 및 물품관리법 제20조(사용·수익허가), 제21조(사용·수익허가기간) 및 제22조(사용료) 등에 있음
- 시행령 제12조(사용·수익허가), 시행령 제13조(사용·수익허가의 방법), 시행령 제14조(사용료)
- 어린이대공원 놀이시설을 사용·수익허가 방식(수익형)으로 운영할 수 있는 법률적 타당성을 충분히 확보하고 있음

□ 공유재산 및 물품관리법

제20조(사용·수익허가) ① 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있다.

<이하 생략>

□ 공유재산 및 물품관리법 시행령

제12조(사용·수익허가) 법 제20조 제1항에 따라 행정재산의 사용·수익을 허가할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 행정 목적 또는 보존 목적의 수행에 필요한 경우
2. 공무원의 후생 목적을 위하여 필요한 경우
3. 그 밖에 해당 재산의 용도 또는 목적에 장애가 되지 않는 경우로서 해당 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 경우

나. 관리형

- 1) 공유재산 및 물품관리법 및 동법 시행령
- 놀이시설을 관리형으로 운영하기 위한 법률적 근거는 공유재산 및 물품관리법 제27조(행정재산의 관리위탁)에 있음
 - 시행령 제19조(관리위탁 행정재산의 수탁 자격 및 기간), 시행령 제19조의 2~5(입찰의 성립 및 참가자격, 자격 제한, 지명 입찰, 수의계약), 시행령 제20조(수탁재산의 관리), 시행령 제21조(수탁재산의 위탁료 등)
 - 어린이대공원 놀이시설을 관리위탁 방식(관리형)으로 운영할 수 있는 법률적 타당성을 확보하고 있음

□ 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"라 한다)할 수 있다.

<이하 생략>

□ 공유재산 및 물품관리법 시행령

제19조(관리위탁 행정재산의 수탁 자격 및 기간) ① 법 제27조 제1항에 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.

2) 지방자치단체 공유재산 운영기준

- 지방자치단체 공유재산 운영기준 제10조(행정재산 관리위탁)에서 놀이시설의 관리위탁에 대한 세부지침을 마련하고 있음

□ 지방자치단체 공유재산 운영기준

제10조(행정재산 관리위탁) ① 지방자치단체의 장은 행정재산을 효율적으로 관리하기 위하여 필요한 경우 해당 지방자치단체 외의 자에게 그 재산의 관리를 위탁할 수 있다.

<이하 생략>

다. 운영방식의 법률적 근거 비교

- 어린이대공원 놀이시설의 운영 대안은 수익형(사용·수익허가) 또는 관리형(관리위탁)이며, 그에 대한 법률적 근거를 비교함
- 수익형(사용·수익허가)의 경우 공유재산 및 물품관리법(시행령 포함)에 법률적인 근거가 있음

- 관리형(관리위탁)의 경우 공유재산 및 물품관리법(시행령 포함)에 법률적 근거가 마련되어 있고, 지방자치단체 공유재산 운영기준으로 세부지침을 마련해 두고 있음
- 따라서 어린이대공원 놀이시설에 대해 수익형(사용·수익허가) 또는 관리형(관리위탁) 방식으로 운영할 수 있음

<표 IV-1> 수익형과 관리형의 법률적 근거 비교

구 분	수익형 (사용·수익허가)	관리형 (관리위탁)
공유재산 및 물품관리법 (시행령 포함)	규정	규정
지방자치단체 공유재산 운영기준	- (법령에 세부근거 마련)	세부지침 마련

3. 유사 놀이시설의 운영방식 사례

- 서울대공원 놀이시설(서울랜드)의 운영사업자는 사용·수익허가 방식으로 선정됨
 - 서울대공원 동물원은 서울시가 직영으로 운영하고, 코끼리열차, 로즈스토리(판매시설), 기념품매장, 식당, 매점 등은 모두 사용·수익허가 방식으로 운영자를 선정하고 있음
- 광주패밀리랜드는 우치공원관리사무소가 관리하고 있으며, 관리위탁 방식에 의해 운영자를 선정함
- 대전오월드는 대전도시공사가 관리하고 있으며, 놀이시설인 조이랜드는 공사 직영으로 운영됨

- 동물원 및 사파리 등도 모두 대전도시공사가 직접 운영함
- 마산로봇랜드는 경남로봇랜드재단이 관리하고 있으며, 어린이대공원놀이동산(주)가 위탁관리하고 있음

<표 IV-2> 주요 놀이시설의 운영 방식

구 분	서울랜드	광주 패밀리랜드	대전오월드	마산로봇랜드
관 리	서울특별시 서울대공원	광주광역시 우치공원관리 사무소	대전도시공사	경남로봇랜드 재단
운 영	서울랜드(주)	광주 패밀리랜드(주)	대전도시공사	어린이대공원 놀이동산(주)
운영방식	사용·수익허가	관리위탁	직영	관리위탁

4. 운영방식의 비교

가. 운영방식의 특징

- 서울어린이대공원 놀이시설은 수익형 또는 관리형으로 운영할 수 있음
 - 행정재산을 지자체 외의 자에게 일정기간 유(무)상으로 사용·수익하도록 허가하는 것으로 본래 목적과 용도에 지장이 없는 범위 내에서 지자체장이 필요하다고 인정하는 경우 수익형(사용·수익허가 방식)으로 운영할 수 있음

- 또한 특정목적을 달성하기 위해 자치단체가 직접 해야 할 사무를 위탁하는 것으로 수익성 보다는 공공성이 강조되는 행정재산은 관리형(관리위탁)으로 운영할 수 있음
- 수익형은 최고가 입찰자를 낙찰자로 선정하며, 자격요건의 제한을 두지 않음
 - 관리형은 수입이 지출보다 많은 경우 최고가 입찰자를 낙찰자로 선정하며, 이 경우에도 참가자격을 제한할 수 있음
 - 반대로 수입이 지출보다 적은 경우 적격 심사를 통하여 낙찰자를 선정함
- 수익형은 사용·수익허가를 받은 자가 영리행위를 할 수 있으며, 일부 시설의 전대는 불가능함
 - 관리형은 공익 목적에 부합하여야 하며, 다만 식당이나 매점과 같은 수익 재산은 심사 후 전대가 가능함
- 수익형의 사용료는 재산평가액을 기준으로 하고, 관리형은 원가분석에 의해 산정함

<표 IV-3> 수익형과 관리형의 특징 비교

구 분	수익형(사용·수익허가)	관리형(관리위탁)
근거 법규	<ul style="list-style-type: none"> - 공유재산 및 물품관리법 (제20조, 제29조) - 공유재산 및 물품관리법 시행령 (제12조~제13조, 제29조) 	<ul style="list-style-type: none"> - 공유재산 및 물품관리법 (제27조) - 공유재산 및 물품관리법 시행령 (제19조~제22조) - 지방자치단체 공유재산 운영 기준 (제10조)
정 의	행정재산을 지자체 외의 자에게 일정기간 유(무)상으로 사용·수익하도록 허가하는 것	행정재산의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 기술과 능력을 갖춘 지자체 이외의 자에게 그 재산의 관리를 위탁하는 것
범 위	<p>광범위한 필요성 인정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 본래 목적과 용도에 지장이 없는 범위 내에서 지자체 장이 필요하다고 인정하는 경우 	<p>공공시설로 제한적 범위 내 필요성 인정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 문화예술회관, 체육시설, 복지회관, 도서관, 박물관, 청소년수련시설, 주차장 등으로 직영 보다 민간에 위탁하는 것이 효율적인 경우
기간(1회)	최대 5년	최대 5년
방법	일반입찰 원칙 (예외적 지명경쟁, 수의계약)	일반입찰 원칙 (예외적 제한경쟁, 지명경쟁, 수의 계약)
낙찰자 선정	최고가	<ul style="list-style-type: none"> - 수입>지출 : 최고가 - 수입<지출 : 적격 심사
전대 가능여부	전대 불가	심사 후 전대 가능 (식당, 매점 등 수익재산)
영리행위	가능	공익 목적 부합
사용료 (위탁료) 산정방법	재산평가액 (개별공시지가 및 시가표준액 기준)	원가분석(수입 - 지출)

나. 운영방식의 장단점

- 1) 수익형
- 어린이대공원 놀이시설을 수익형(사용·수익허가)으로 운영할 경우 공시지가 반영된 입찰가격 및 최고가 응찰자를 운영자로 선정하기 때문에 상대적으로 높은 수준의 사용료를 징수할 수 있음
 - 또한 놀이시설 관련 업무는 대부분 운영자에게 이관되기 때문에 공단 본연의 공공서비스 업무에 집중할 수 있음
 - 운영자를 종합유원시설업 자격 있는 자를 대상으로 할 경우 전문성 확보가 가능함
 - 시설의 활성화를 위한 다양한 이벤트 행사를 적극적으로 유치하는 등 대고객 서비스 개선 및 이용자의 만족도가 향상됨
 - 그러나 입찰가격 경쟁이 높을 경우나 영세한 업체가 운영할 경우에는 서비스 질 저하, 이용료 요금 인상 등으로 이용자의 부담 증가로 귀결될 수 있음
 - 이용료 협의 규정을 사용·수익허가조건에 포함하는 등 무분별한 이용료 인상의 제한 가능성에 대한 법적 검토가 필요함
 - 전대에 대한 관리감독이 필요

<표 IV-4> 수익형의 장점 및 단점

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 임대료 현실화(임대료에 시장가치 반영) - 역할 분담에 따른 공단의 공공서비스 역량 강화 - 민간 자율·창의적 운영을 통한 활성화 유도(다양한 이벤트 활성화) - 이용자 대고객 서비스 개선 및 만족도 향상 	<ul style="list-style-type: none"> - 다수 경쟁시 임대료 부담 증가 - 영세업체 운영시 서비스 질 저하 - 전대에 대한 관리감독 필요

2) 관리형

- 어린이대공원 놀이시설을 관리형(관리위탁)으로 운영할 경우 공단의 관리 통제가 용이함
- 반면, 위탁료를 원가계산에 의해 산정하기 때문에 사용·수익허가 방식보다 상대적으로 낮은 임대료 책정으로 시 세입의 감소 가능성 있음
 - 적극적인 마케팅과 홍보 등 이용자의 만족도 제고 및 서비스 개선에 대한 동기부여가 미흡함
 - 시설에 대한 관리 감독의 불명확으로 문제 발생 시 책임 소재가 명확하지 않음

<표 IV-5> 관리형의 장점 및 단점

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 관리통제의 용이성 - 이용료의 적정성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 시 세입 감소 - 관리감독 업무 증가 - 책임소재 불명확

5. 적정 운영방식의 선정

가. 적정 운영방식의 선정 요소

- 최적 운영 방식을 선정할 때, 다음과 같은 요소를 동시에 고려해야 함
 - 서비스 만족성 : 이용자가 인식하는 서비스 만족의 정도
 - 목적 부합성 : 놀이시설의 고유 목적(유희성)에 부합하는 정도
 - 안전성 : 시설의 정비 및 유지보수 철저히 이용자의 안전성 확보의 정도
 - 시장성 : 활성화 및 시 세입 기여의 정도
 - 공익성 : 공공의 이익을 도모하는 정도
 - 책임성 : 공단-업체 간 권한-책임 일치 가능성

나. 적정 운영방식의 선정

1) 평가지표별 분석

① 서비스 만족성

- 서비스 만족성은 이용자가 인식하는 놀이시설의 서비스에 대한 만족의 정도를 의미함
 - 시설이나 이용 요금에 대한 만족도 보다는 문화 프로그램, 체험 프로그램, 이벤트 개최 등 소프트웨어 측면에서의 만족도를 의미함
- 수익형은 이용자의 방문 빈도를 높이기 위해 다양한 축제를 개최하거나 콘서트, 이벤트 공연을 기획하고 실시하며, 특히 사회적 이슈, 계절적 이슈 등이 반영된 다양한 프로그램 제공의 동기부여가 큼
 - 관리형은 다양한 이벤트 행사의 개최에 대한 동기부여가 상대적으로 적음
- 특히 수익형은 이벤트 행사 개최를 위하여 비용은 지출되지만 입장수입이 발생할 뿐만 아니라 놀이시설 이용 증가, 식음료 판매 증가 등으로 연계되어 더 많은 수익을 창출할 수 있음
 - 놀이시설, 인력, 부대시설 운영의 시너지 효과를 누릴 수 있음
- 고객의 관점에서 볼 때 상시적으로 이용하는 동일한 놀이시설에 대한 만족도는 시간이 갈수록 감소됨
 - 그러나 새로운 이벤트 참여 등으로 놀이시설의 이용 만족도가 지속적으로 향상될 뿐만 아니라 이미지 개선 효과도 나타남

② 목적 부합성

- 목적 부합성은 놀이시설로서 고유의 목적(유희성)에 부합되는 정도를 의미함

- 어린이대공원의 고유 목적은 지역주민이나 이용자에게 편의성과 만족감을 제공하여 삶의 질을 향상시키는데 있음
 - 그러나 놀이시설의 목적은 놀이기구를 이용하고자 하는 특정 이용 대상에게 즐거움을 제공하는데 있음
 - 공공시설의 지속적 운영을 위하여 시민 즐거움 제공을 통한 수익자 비용 부담의 원칙은 중요한 요소임

- 서울대공원의 경우, 동물원은 서울시가 직접 운영하고 있으나 코끼리열차, 리프트, 식당, 매점 등은 수익자 비용부담의 원칙에 기반하여 사용·수익허가 방식으로 운영하고 있음
 - 특히, 서울랜드가 사용·수익허가 방식으로 운영되고 있는 것이 대표적 사례라고 할 수 있음

- 어린이대공원은 무료 개방시설로 불특정 다수가 자유롭게 이용하지만, 놀이시설은 시설의 이용자와 운영자가 효용만큼의 비용을 부담하는 것이 어린이대공원의 지속적인 운영을 위해 필요함
 - 따라서 놀이시설 운영방식은 관리형 보다는 수익형이 적합함

③ 안전성

- 안전성은 시설의 정비 및 유지보수 철저로 이용자의 안전성 확보의 정도를 의미함

- 어린이대공원 놀이시설은 종합유원시설업으로 관련법령에 따라 법정 안전관리자를 확보하여야 하며, 시설에 대한 안전성 검사를 실시할 의무가 있음
 - 이는 관리방식과 별도로 법적 의무이므로 두 가지 방식에 차이가 없음

④ 시장성

- 수익형은 민간전문 운영사의 경쟁을 기반으로 사업자를 선정하므로 민간의 창의적인 경영, 다양한 부대 시설 운영 및 이벤트 등 마케팅 등을 통해 시설의 활성화 동기부여가 큼
 - 반면, 관리형은 제한적인 경쟁과 낮은 예정가격을 기초로 사업자를 선정하므로 상대적인 활성화 동기부여가 적을 우려가 있음

- 시 세입 기여도 측면에서도 수익형이 상대적으로 현실적인 예정가격을 기반으로 입찰을 실시하며, 수익형의 경우 종합유원시설업 자격 이외의 참가자격 제한이 없으므로 가격 경쟁을 통한 높은 임대료 확보 가능성이 있음
 - 반면, 관리형의 경우 상대적으로 낮은 예정가격, 제한 입찰을 실시할 경우 가격 경쟁 저조로 인해 임대료에 시장가치가 반영되지 않을 리스크가 있음

⑤ 공익성

- 공익성은 공공의 이익을 도모하는 정도임
 - 관리형으로 운영할 경우 이용료 통제 가능성이 용이해 낮은 이용료 부담으로 공익성을 강화된다고 생각할 수 있으나, 낮은 이용료 부담은 서비스 품질 저하, 시설물 안전성 결함으로 이어질 수 있다는 측면도 고려하여야 함

- 특히 유원시설업에 비시장적인 요소(가격 통제, 진입장벽 생성 등)를 강조할 경우, 낮은 이용료에 따른 시설물 부실과 낮은 시 세입으로 인한 어린이대공원 전체 재정자립도 저하로 인해 불특정 다수 시민의 부담 증가로 이어질 수 있음

- 수익형의 경우 시장적인 요소(가격 경쟁, 진입장벽 개방 등)가 충분히 반영되고, 수익자 비용부담의 원칙이 적용되어 경쟁력 있는 업체가 운영할 경우 활성화 및 수익성 제고, 임대료 시장가격 반영에 따른 시 세입 증가 등 상승효과가 가능함
- 단, 관리형의 경우에도 경쟁력 있는 업체가 진입할 경우 동일한 효과가 기대되나 제도적인 측면에서만 볼 때 수익형에 비해 미흡한 것으로 보임

⑥ 책임성

- 관리형의 경우 공단의 관리감독이 용이(업체의 자율 운영권 위축)한 반면, 권한책임의 경계가 불명확하여 책임 소재 불분명으로 인한 분쟁위험이 상존함
- 반면, 수익형의 경우 업체의 자율 운영권 확보(공단의 관리감독권 제한)에 따라 권한책임 경계가 비교적 명확하여 분쟁위험이 최소화됨

2) 적정 운영방식 제시

- 어린이대공원 놀이시설을 수익형(사용·수익허가)으로 운영할 경우 서비스 만족성, 목적 부합성, 안전성, 시장성, 공익성, 책임성 등 모든 측면에서 비교 우위에 있음
- 다만, 입찰과정에서 충분한 경쟁이 이루어지지 않아 영세업체가 운영할 경우에는 서비스 만족성, 목적 부합성, 시장성 등에서 충분한 효과 발생이 어려울 수 있음
- 관리형(관리위탁) 방식은 기본적으로 문화예술회관, 체육시설, 복지회관, 도서관, 박물관, 청소년수련시설, 주차장 등 주민복지 증진 목적의 공공시설물을 공공에서 직접 운영하는 것 보다 민간에 위탁하여 운영하는 것이 수익-비용 대비 측면에서 효율적인 경우에 제한적으로 적용하는 방식임

IV. 서울어린이대공원 놀이시설의 적정 운영방식

- 놀이시설은 대표적인 민간 수익시설로서 관리형(관리위탁)으로 운영하는 것은 부적합한 것으로 검토됨
 - 서울어린이대공원 놀이시설과 동일한 서울시 공유재산인 서울랜드(대공원 내 판매시설, 음식점 및 매점 포함)도 서비스 만족성, 목적 부합성, 시장성 등을 감안한 수익형 입찰(사용·수익허가) 방식으로 운영하고 있음
- 따라서 어린이대공원 놀이시설은 수익형(사용·수익허가)으로 운영하는 것이 타당함

<표 IV-6> 어린이대공원 놀이시설의 적정 운영 방식 평가

구 분	수익형 (사용·수익허가)	관리형 (관리위탁)
서비스 만족성	○	△
목적 부합성	○	△
안전성	○	○
시장성	○	△
공익성	○ (수익자 부담원칙 측면)	○ (과도한 영리추구 배제 가능성 측면)
책임성	○	△
종합평가	1순위	2순위

○ : 적합, △ : 보통

V. 서울어린이대공원 놀이시설의 영업이익 산정

1. 수익형 영업이익
2. 관리형 영업이익
3. 영업이익 비교

- 비공개 -

VI. 결론 및 정책제언

1. 요약 및 결론

2. 정책제언

VI. 결론 및 정책제언

1. 요약 및 결론

- 서울어린이대공원 놀이시설은 2002년부터 어린이대공원놀이동산(주)가 2020년 8월까지 운영한 후 운영 협약이 종료된 상태임
 - 서울시 소유의 놀이시설 14종 및 건물 2동(오락실과 유령의 나라) 내부를 활용하여 운영할 신규 사업자를 선정하여야 함

- 놀이시설의 합리적인 운영방식으로 공유재산의 사용·수익허가 방식(수익형) 또는 관리위탁 방식(관리형)을 대안으로 고려할 필요가 있음
 - 특히 놀이시설의 수익성과 공익성을 동시에 고려하여야 할 뿐만 아니라 이용 상의 안전성 확보 등을 고려하여야 함
 - 또한 자율적이고 창의적인 운영에 의한 시설의 활성화를 통하여 이용자의 만족도를 향상시킬 필요가 있음

- 따라서 본 과업에서는 서울어린이대공원 놀이시설의 적정 관리 인력을 유사기관의 사례조사를 통하여 산출하고 두 가지 운영방식의 장단점 및 분야별 분석을 통해 유원시설에 적합한 운영방식을 제시하고자 함

- 서울어린이대공원 놀이시설은 서울시 소유의 14종을 기반으로 운영한다는 전제하여 관리 적정인력을 산출해야 함
 - 또한 업체소유 놀이시설 철거로 기존보다 놀이기구 수는 줄어드나 유원 시설 운영의 고유 업무(놀이기구의 정비 및 운영, 매표, 식음료 시설 등)는 유지되는 것을 전제로 하여야 하며, 관리 인력은 기존 운영사의 고용인력을 가능한 범위에서 최대한으로 승계하는 방안을 전제로 함

- 비공개 -

- 서울어린이대공원 놀이시설의 적정 운영방식은 수익형(사용·수익허가)과 관리형(관리위탁)을 대안으로 고려할 수 있음
 - 수익형(사용·수익허가)은 공유재산 및 물품관리법(시행령)에 법률적 근거를 갖고 있음
 - 관리형(관리위탁)은 공유재산 및 물품관리법(시행령)에 법률적 근거를 갖고 있으며, 지방자치단체 공유재산 운영기준에 관리위탁에 대한 세부지침을 마련하고 있음

- 유사 놀이시설의 운영 방식 조사 결과, 서울랜드의 경우 사용·수익허가, 광주패밀리랜드의 경우 관리위탁, 대전오월드외의 경우 직영, 마산로봇랜드의 경우 관리위탁 등 다양한 방식으로 운영되고 있음
 - ※ 이번 용역의 경우 지방공기업법 제1조, 제2조 및 유원시설의 중요요소 (다양한 이벤트, 적극적인 마케팅활동으로 서비스의 질 향상 및 안전성과 편의성을 증진)를 감안하여 직접운영방식은 검토사항에서 배제함

- 최적 운영방식을 선정 시, 공공시설에서 운영하는 유원시설이 갖추어야 할 다양한 조건(서비스 만족성, 목적 부합성, 안전성, 시장성, 공익성, 책임성 등)을 고려하였음
 - 수익형으로 운영할 경우 서비스 만족성, 목적 부합성, 안정성, 시장성, 공익성, 책임성의 측면에서 적합함
 - 관리형의 경우 서비스 만족성, 목적부합성, 시장성, 책임성 측면에서 수익형의 경우보다 다소 부족한 결과를 도출하였음

- 종합평가 결과, 서울어린이대공원 놀이시설은 관리형(관리위탁) 보다는 수익형(사용·수익허가)으로 운영하는 것이 적합함

2. 정책제언

- 서울어린이대공원 놀이시설은 기본적인 공익성과 안전성은 물론 운영 목적에 부합해야 하고, 서비스 만족도 및 시장성의 요소 등을 종합적으로 고려하여 운영방식을 선정해야 함
- 수익형(사용·수익허가)은 운영자의 전문성과 운영노하우를 기반으로 다채로운 축제, 콘서트, 이벤트 공연을 기획하고 계절에 맞는 체험프로그램 개발 등 적극적인 운영으로 이용하는 시민들에 흥미를 돋우고 만족도를 향상시킨다는 장점이 있음
 - 반면에 입찰시 참여제한을 두기 어렵고, 운영사항에 대하여 적극 개입하기 어려운 점 등의 합리적인 규제가 어렵다는 단점을 갖고 있음
- 관리형(관리위탁)은 이용료의 적정성과 공공성을 유지할 수 있으나, 업체의 적극적인 마케팅, 고객유치를 위한 다양한 흥미를 위한 행사개발 등의 유치 등의 노력을 기대하기 어려운 점 등으로 이용고객 만족도 저하 및 사용료 수입의 감소로 이어질 우려가 있음
- 최적 운영방식을 선정함에 있어 수익형과 관리형에 내재되어 있는 장점과 단점을 종합적으로 고려하여야 함
 - 발생할 수 있는 문제점을 예상하고 사전에 해결방안을 마련하는 등 선제적인 대처를 통하여 합리적인 운영이 이루어질 수 있도록 하여야 함
 - 또한 현재 코로나19 확산상황이 지속되고 있어 팬데믹 종료시점이 불확실하다는 점, 이에 따른 조치사항으로 놀이동산 운영이 상시 중단될 우려가 있는 점, 운영기간이 비교적 단기간(4년)이라는 점 등과 같은 외부적 요인을 고려해야 함
 - 놀이동산의 정상적인 운영을 통해 어린이 및 청소년을 포함한 가족단위 방문객 만족도 제고를 위하여 신규사업자 선정이 중요함

- 사업자 선정방식은 우선 사용·수익허가 방식의 입찰을 시행하고 만일 유찰 상황이 발생할 경우, ① 관련법령에 따른 예정가격 체감 후 사용·수익허가 방식의 재입찰, ② 관리위탁 방식의 입찰 시도를 제안함
 - 해당 놀이시설은 민간자본유치 방식으로 운영한 뒤 놀이기종 변경, 코로나 19 방역 상황 등 변화된 환경 하에서 최초로 사업자를 선정하는 과업임
- 사용·수익허가 방식의 임대 예정가격은 재산가격에 기대이율을 적용한 감정 가격으로 산정한 가격인 반면, 관리위탁 방식의 임대 예정가격은 업체의 수익과 비용의 원가조사를 통하여 산정한 가격임
 - 재산가격 기대이율 적용 방식은 시장에서 결정되는 실거래가격을 기초로 하여 산정되므로 수익과 비용을 모두 추정하여 예정가격을 산정하는 원가조사 방식에 비해서 시장가치 반영 측면에서는 합리성이 높은 편임
- 따라서 사용·수익허가 방식의 일반입찰을 통해서 시장상황을 확인할 필요가 있으며, 만일 유찰될 경우에도 예정가격 체감(2회 이상 유찰시)을 통해 시장가치를 수정해 나가는 것이 바람직함
 - 관리위탁 방식은 공유재산의 전대 허용의 부작용 등을 감안하여 최종적인 방식으로 고려해야 할 것임(예를 들어 예정가격 체감의 최저한도인 100분의 50까지 적용하여도 입찰신청자가 없는 경우 등)
- 수익형(사용·수익허가 방식)으로 운영자를 선정하는 과정에서 입찰 참여자를 요건이나 제한사항을 두고 있지 않으므로 이런 법률의 특징으로 인해 운영자로서 적합하지 않은 자가 사업자로 선정될 가능성이 있음
 - 이에 대한 대책으로 종합유원시설업 허가를 받은 자를 기본적 자격요건으로 설정할 필요가 있음
 - 또한 놀이시설 이용료는 일방적으로 결정되지 않도록 허가조건상 공단과 업체간 상호 협의(또는 합의, 신고 및 승인)하여 결정되도록 규정화 할 필요가 있음

- 관리형(관리위탁)으로 운영자를 선정할 경우, 운영자의 소극적인 운영, 시설의 안전관리 미흡 등에 대하여 사전 운영계획서에 관련 내용을 명문화하고 적절한 지도 감독이 이루어져야 할 것임

- 놀이시설의 안정적 운영 및 운영의 연속성 유지, 고용문제 해소를 위하여 기존 직원의 고용승계를 통한 운영방안이 바람직함
 - 시설의 정비 및 유지보수, 운영 인력을 가능한 범위에서 최대한 고용승계가 이루어지도록 입찰 조건에 포함시킬 필요가 있음

- 놀이시설 이용 인구의 감소, 비대면 콘텐츠 활용 증가, 코로나19 팬데믹 등과 같은 사회적 환경 변화 등을 고려하여 놀이시설이 활성화될 수 있도록 창의적인 운영을 유인할 수 있도록 공단과 민간 운영사의 지속적인 협업 노력이 필요함