

# 문화시설 특성 반영한 민자사업 협상 방안 마련해 효과적 협상에 이어 민간투자사업 활성화에 기여

## 민자사업 협상은 주무관청과 사업시행자 간 실시협약 체결을 위한 과정

민간투자법에 의한 민간투자사업 추진 절차는 시설사업기본계획 또는 제3자 제안공고 고시, 제안서 평가, 협상, 실시협약 체결 순으로 진행된다. 그리고 협상은 주무관청과 사업시행자 간에 실시협약을 체결하기 위한 과정으로 사업의 주요 조건인 총사업비, 사용료, 수익률 등을 결정하고, 양자 간에 사업추진의 위험 배분과 귀책사유에 대한 처리를 결정한다.

## 문화시설 협상은 전통 사업과는 시설 성격, 쟁점 달라…표준협약(안) 적용 어려워

서울공공투자관리센터가 수행하였던 서울아레나 복합문화시설 민간투자사업 협상은 전통적으로 진행해 왔던 도로, 철도시설 민간투자사업 협상과는 시설 성격뿐 아니라 협상의 쟁점에서도 차이가 있었다. 예를 들어 철도시설 협상에서는 재정지원, 사용료, 공사비 등 주무관청의 재정부담 완화가 쟁점이었다면, 아레나 시설은 재정지원이 없었으며 부속사업의 수익이 높아 공간·운영계획, 사용료, 공연 콘텐츠 등 다양한 내용까지 협상 쟁점으로 다루었다. 또한 도로, 철도시설 민간투자사업은 과거 선례나 KDI에서 제시하는 표준실시협약(안)이 있어 상대적으로 협상 과정이 원활하지만, 대규모 문화공연시설은 BTO방식<sup>1)</sup>으로 추진하는 것이 전국 최초여서 참고할 만한 사례가 없었다. KDI 도로 표준실시협약(안)을 적용하기에는 내용 측면에서 달리 규정해야 할 부분이 많았다. 이러한 배경에서 이 연구를 수행하였으며, 앞으로 서울시 및 지방자치단체, 사업시행자가 이와 유사한 민간투자사업을 진행할 경우 이 연구를 참조하여 합리적이며 효과적인 협상을 운영하여 민간투자사업 활성화에 기여하기를 기대한다.

1) BTO(Build-Transfer-Operate) : 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정 기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식

## 문화시설은 정의·유형 따라 다양하며, 민간투자사업은 지자체가 BTL로 추진해

문화시설의 사전적 정의는 ‘문화를 누리고 발달시키는 데 필요한 시설’이며, 문화예술진흥업 제2조에 따르면 문화시설이란 공연시설, 전시시설, 도서시설, 박물관, 공연 및 문화복합시설, 예술인 창작공간 및 공연·전시 등을 말한다. 그리고 민간투자법 제2조에서 정의하는 ‘사회기반시설’에 문화시설은 사회서비스 제공시설 범주에 포함될 수 있어 민간투자사업으로 추진이 가능하다. 국내 문화관광 민간투자사업의 시설유형을 보면 관광시설, 도서관, 체육관, 전시시설, 지역문화활동시설 등이고, 대부분 BTL<sup>2)</sup>과 민간제안방식으로 추진되었으며, 주무관청은 중앙부처가 아닌 지방자치단체이다. 한편 문화시설을 공공재 특성인 비배제성, 비경합성 등을 기준으로 유형화할 수 있는데, 요금을 받는지 아닌지에 따라 구분되어 공연시설이 무료로 운영되면 준공공재로 구분할 수 있으며, 유료로 운영되면 사적재 성격에 가깝다. 또한 가격을 민간 시장에 맡기느냐 정책으로 결정하느냐에 따라 수익성과 공익성을 고려해야 한다.

## 협상 목표 사업별로 달라…철도는 ‘재정부담 완화’ 아레나는 ‘공익·사업성 균형’

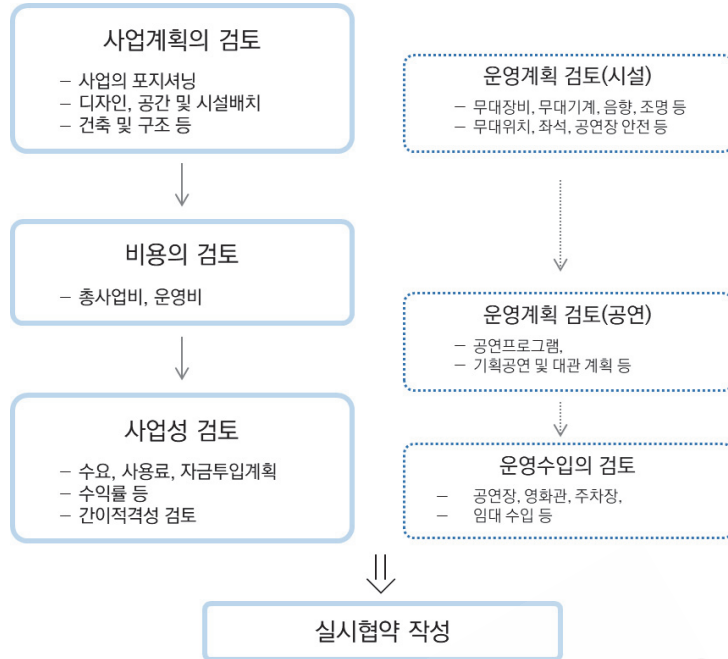
이 연구에서는 협상 과정에서 드러난 다양한 쟁점과 처리 방안에 대해 의견을 수렴하고, 시설유형에 따라 다르게 나타나는 협상 과정의 특징을 살펴보고자 서울시 민간투자사업 협상(동북선, 위례신사선, 아레나)에 참여했던 서울시 공무원과 민간사업자 등을 대상으로 심층 면접 조사를 수행하였다. 동북선, 위례신사선 협상 참여자는 총사업비, 예측 수요, 사용료, 수익률, 실시협약이 중요하다고 답변하였고, 아레나 협상 참여자는 운영계획, 총사업비, 사용료, 재원조달, 실시협약이 중요하다고 답변하였다. 즉 철도는 수요, 수입, 수익률에 중점을 두었으며, 아레나는 운영계획, 재원조달 등에서 중점을 두었음을 알 수 있었다. 또한 철도는 설계, 운영계획을 협상에서 중요시하였고, 아레나는 설계, 금리/물가 등을 중요시하였다. 한편 철도 사업에서 주무관청의 협상 목표는 적기협상 완료, 재정부담 완화였지만 아레나 사업은 적기협상 완료, 공익성과 사업성의 균형이 목표라는 차이를 보였다. 사업자의 경우도 철도 사업은 사업비 및 사업성 확보가 협상의 목표였지만, 아레나 사업은 사용료 현실화, 공연산업 이혜를

2) BTL(Build-Transfer-Lease) : 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정 기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식

바탕으로 합리적 판단을 조율하는 것이 목표였다고 답하였다.

## 공공성 확보 등을 위한 협상 방향과 그 실무협상을 수행할 순서를 제시해

앞서 언급했듯이 문화시설은 도로, 철도와 같은 전통적인 SOC시설과 비교했을 때 공공재화로서의 성격, 수요 추정 방식, 사용료에 대한 인식, 사업을 주관하는 업체의 시각 등에서 차이가 있다. 이러한 차이 때문에 주무관청과 협상대상자 간의 협상 과정에서 문화시설만의 쟁점이 있다. 예를 들어 공연시설의 공공성 측면을 바라보는 주무관청과 민간의 인식에 차이가 있으며, 사용료에 대한 구조도 교통 요금은 사업자가 이용자에게 직접 징수하지만, 공연장 운영자는 공연 콘텐츠를 제작한 기획자로부터 공연 수입을 받거나 대관 요금으로 받는 구조다. 또한 문화시설은 국가의 정치, 사회, 경제 등의 외부적 요인(코로나19, 사드 배치로 인한 중국 관광객 방한 금지 등)에 따른 수요의 불확실성이 매우 크다. 이러한 특성 외에 공연시설 협상은 기본적으로 건축물이기에 건축 디자인, 공간계획, 무대 안전기준 등에서 양자 간 논의가 출발한다. 그래서 교통시설과는 다른 인식과 시설물 특성을 반영한 쟁점을 도출하고 협상전략을 수립해야 한다. 그런 이유로 이 연구는 공연시설은 콘텐츠를 제공하여 수요가 발생하므로 공급 위주의 시설물이라 정의하고, 서울아레나 복합문화시설 민간투자사업에서 설정하였던 공공성 확보, 운영 리스크를 낮추기 위한 구조 개선, 부적절한 사업계획 보완, 앞으로의 갈등을 줄이기 위한 모호한 계획의 구체화, 사업 성공을 위한 정책제언 등을 예시로 협상 방향과 전략 설정을 제시한다. 그리고 실무협상을 사업계획, 운영계획(시설 분야), 비용의 검토, 운영계획(공연 콘텐츠 분야), 운영수입의 검토, 사업성 검토, 간이적격성 검토, 실시협약의 작성 등의 순서로 진행할 것을 제시한다.



주: 상세한 내용은 본 보고서 [그림 4-4] 참조

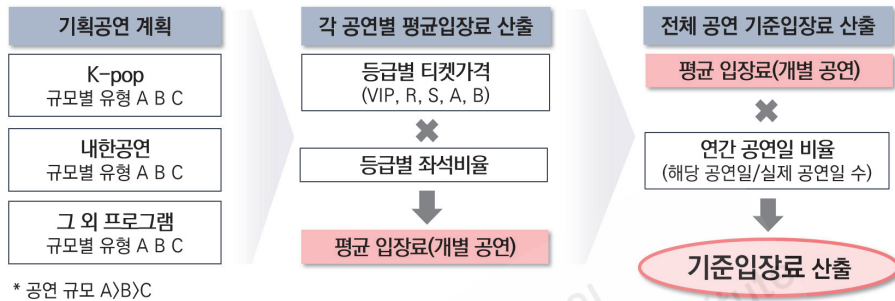
[그림 1] 문화(공연)시설 민간투자사업 실무협상 진행 순서

## 아래나 실무협상 경험을 단계별·체계적으로 정리해 문화시설 협상에 활용토록

공연시설의 사업계획 분야 협상에서는 디자인, 공간계획, 무대계획, 토목, 구조, 기계 설비 등 설계의 모든 사항을 다루며 전문적이고 세부적인 사항까지 논의될 수 있으니 협상이 지난해까지 않도록 효율적인 진행이 필요하다. 즉 공연 운영과 관련된 무대 장치, 음향, 조명, 전기설비 분야 등은 특수한 분야이므로 해당 전문가와 별도로 논의 하고, 디자인, 공간계획 등은 주무관청 협상단의 내부 의견을 조율한 뒤 사업자와 협 상을 진행하는 게 적절하다. 그리고 건설진흥법에 따른 설계의 경제성등 검토(VE, Value Engineering)를 시행하려면 주무관청에서 설계VE 완료 또는 발주 후 협상 전문기관에 협상을 의뢰하거나, 협상 내용을 참고하여 설계VE를 추진한다면 협상에 서 논의된 사항을 VE 검토위원에게 사전 설명하여 협상 사항과 설계VE 의도와 배치 되는 의견 발생을 최소화해야 한다. 한편 총사업비와 운영비 협상에서는 각 비용 항목

의 적정 수준을 목표로 두고 협상을 진행하고 그 수치의 기준을 무엇으로 해야 할지 정한다.

공연의 운영계획 분야 협상에서는 시설 관리를 위한 대수선 및 교체 계획, 유지보수계획, 운영조직 외에 무엇보다도 공연 콘텐츠와 프로그램, 마케팅 계획 등에 대한 협상이 필요하다. 공연계획이 실현 가능하고 정교하게 수립되어야 예측 수요와 수익의 정확도가 높아지기 때문이다. 이와 더불어 각 공연이 차지할 수 있는 유효 좌석수를 산출하고 각 공연에 적합한 무대 위치, 공연장 배치 계획 등을 검토해야 한다.



[그림 2] 기준입장료 산정 방법(예시)

사업성 분야 협상에서는 예측 수요와 적정 사용료 수준을 결정하고, 공연 입장 수입 외에 대관 수입, 주차 수입, 스폰서 및 기타 수입, 부속시설 임대 수입 등의 다양한 수입원을 검토한다. 공연장 입장료는 좌석 등급, 공연 종류, 공연 시기 등에 따라 다양한 가격을 일일이 정할 수 없다. 민간이 가격 마케팅을 수행할 수 있게 서울아레나 민간투자사업에서 적용한 기준입장료 개념을 제시하고 전체 수익 측면에서 판단할 수 있도록 하였다. 그리고 수익률에 대한 협상 처리 방안과 협상 과정에서 간이적격성 조사 활용방안 등을 제시하였다.

분류	이슈사항	협상 처리 방안
판매, 업무시설의 분류	판매, 업무시설이 부속 또는 부대 어느 것으로 분류될지?	<ul style="list-style-type: none"> <li>판매, 업무시설이 위치할 사업부지가 공유재산법상의 사권설정 제한 규정 등으로 부대 사업으로 추진하기 어려울 수 있으므로 부속사업으로 추진</li> </ul>
총사업비의 변경	물가의 현저하게 변동으로 인한 공사비의 처리는? 법령 제개정 등에 따른 제세공과금의 증감 사유는?	<ul style="list-style-type: none"> <li>합리적으로 배분할 수 있도록 협상에서 진행</li> <li>한시적 규정의 일몰 등으로 변동되는 경우 변경 사유에 포함</li> </ul>
실시계획 승인	승인신청 기간을 1년 이상 정할 수 있는지?	<ul style="list-style-type: none"> <li>승인신청 기간(1년 상회) 및 연장기간(1년 범위 1회 한정)으로 구체화</li> </ul>
실시계획 승인 시 제출서류	문화(공연)시설에서 추가로 검토할 제출서류는?	<ul style="list-style-type: none"> <li>운영기본계획, 교통대책기본계획, 안전대책 기본계획 등</li> </ul>
초과 사용료수입	사업자의 자율권은 인정하나, 과도한 수입 발생시 대처방안은?	<ul style="list-style-type: none"> <li>실시협약에 초과사용료의 수입 및 활용 등에 의사결정 방식과 절차 등의 기본적인 사항을 협상에서 진행</li> </ul>
공연장 안전관리	사업자가 안전 관련하여 충실히 이행할 방법은?	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업시행자의 의무를 강화·명시하는 방향으로 협상 진행</li> </ul>
공연계획 구체화	현실적으로 실시계획 승인단계에 확정 어려움	<ul style="list-style-type: none"> <li>공연계획 관련하여 별도의 절차를 마련</li> </ul>
대관심의위원회	주무관청 소유시설에 대해 공공성 확보 방안은?	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업자 자율·독립성을 보장하되 외부위원이 참여하는 심의위원회 구성</li> </ul>
부속시설 임대·전대	상업시설과 연계되는 특성상 전대수입의 처리, 전차인의 보호 등의 처리는?	<ul style="list-style-type: none"> <li>부당한 거래를 제한하고 부속시설이 투명하게 관리될 수 있도록 협상에서 진행</li> </ul>
지식재산	공연 저작물 보호는?	<ul style="list-style-type: none"> <li>공연 콘텐츠에 대한 지식재산, 공연 명칭 사용권 등 각각의 사용 주체와 등록 절차, 비용부담을 원칙화하여 협상</li> </ul>

[그림 3] 문화(공연)시설 표준실시협약안 협상의 처리 방안

## 문화(공연)시설 민간투자사업의 다양한 이슈를 정리한 표준실시협약(안) 제시

민간투자사업은 사업기간이 길고 다수의 참여자 간에 이해관계가 복잡하여 실시협약 체결에 많은 시간과 비용이 소모된다. 그래서 KDI PIMAC에서는 도로사업을 기준으로 표준실시협약안을 작성하여 공표하고 있지만, 문화(공연)시설은 시설 특성, 운영, 수입 방식 등에서 도로와 차이가 있어 도로 표준실시협약을 그대로 적용하기에는 무리가 있다. 이런 이유로 이 연구에서는 서울아레나 민간투자사업 실시협약을 토대로 문화(공연)시설 민간투자사업 표준실시협약(안)을 별도로 마련했다. 먼저 문화(공연)시설 협상에서 발생할 수 있는 다양한 이슈 사항을 정리하였고, 어떻게 협상 방향을 설정할지에 관한 검토의견을 제시하였다. 예를 들어 공연시설 외에 상당 부분 수익을 차지하고 있는 판매, 업무 등의 부속시설 분류 방법, 실시계획 승인 시 원칙 사항과 문화시설 특징이 반영된 제출서류, 공연장 안전관리를 위한 실시협약(안)의 처리 방안, 초과사용료수입 활용에 대한 처리 방안, 시설을 임대나 전대할 때 처리 방안, 지식재산 취득 시 처리 방안 등의 내용을 표준실시협약(안)에 포함하였다.

## 성공적 협상 위해 주무관청·시행자·전문기관은 정보교환, 토론 통해 공감대 형성

협상이란 이해 당사자 간에 의사소통을 통해 의사결정을 하는 과정으로 이해관계나 갈등을 인식한 상황에서 상호 간 합의를 창출하는 과정이다. 민간투자사업에서 협상은 주무관청과 우선협상대상자 간에 사업시행조건을 결정하여 실시협약을 체결하는 과정이라 할 수 있다. 따라서 실시협약의 사업시행조건에 민간투자법, 민간투자사업 기본계획, 제3자 제안공고 등 제도와 선행절차가 적절하게 반영되어야 하고, 사업이 성공적으로 진행되도록 양자 간 협상을 진행해야 한다. 또한 협상 전문기관은 협상이 결렬되지 않도록 조정하고 합의에 도달되도록 때로는 중재 역할도 수행한다. 이를 위해 전문성과 합의를 도출하려는 기술적 유연성도 갖출 필요가 있다. 따라서 협상의 성과와 목표를 명확히 설정한 뒤 양자 간에 문제해결을 위한 공감대가 형성되도록 정보교환이나 토론의 장이 있어야 한다. 필요에 따라 대안을 설정해야 하며, 협상은 상대방을 이기는 승패가 아님을 유의할 필요가 있다. 사업제안서가 협상의 중요한 출발점이지만 오류가 있다면 수정할 수 있다는 자세도 필요하다. 끝으로 이와 유사한 문화시설 민간투자사업을 진행할 때, 공무원, 사업시행자, 전문기관 연구원 등이 이 연구를 참조하여 합리적이고 효과적인 협상을 운영하고 이로써 민간투자사업 활성화에 기여를 기대한다.