]2009년도 제2차 공유재산관리계획 변경계획안 심사보고서

의안번호	766

2009년 2월 25일
행정자치위원회

1. 심사경과
   가. 제출일자 및 제출자 : 2009년 1월 30일 서울특별시장
   나. 회부일자 : 2009년 1월 30일
   다. 상정일자 : 제213회 서울특별시의회 임시회 제3차 행정자치위원회
   (2009년 2월 19일 상정·의결)
2. 제안설명의 요지
   (제안설명자 : 재무국장 정 윤 택)
   가. 제안이유
   「공유재산 및 물품 관리법」제10조 및 같은 법 시행령 제7조의 규정에 의거 2009년도 제2차 공유재산관리계획 변경계획을 수립, 서울특별시의회의 의결을 얻어 시행키 위한 것임.
   나. 주요내용
   ○ 2009년도 제2차 공유재산 관리계획 변경계획 대상은 총 2건으로 취득 2건임
   - 취득 2건은 건물 기부채납 2건이며, 세부내역은
   ①성북구 성북동(330-115번지 외 3필지)에 삼청각 고품격 전통문화시설(10,687㎡) 기부채납
   ②도봉구 창동 (1-6번지)에 창동 복합공연장(32,804.74㎡) 기부채납
   □ 공유재산관리계획 변경계획 계상재산(목록 : 별첨)
   ○ 취 득(2건)
   - 기부채납(2건) : 건물 43,491.74㎡
3. 전문위원 검토보고 요지 (전문위원 : 김 호 연)
   가. 취득 및 처분재산별 내용검토
   1) 삼청각 고품격 전통문화시설 기부채납(취득 재산목록 1번)
   ○ 본 건은 지난 1972년 건립되어 30년 이상이 경과한 시설물의 노후화 등에 따라 문화예술 공간으로의 효율적이며 경제적인 활용에 많은 문제점이 지적되어온 성북동 330-115 소재 시유재산인 삼청각을 국제회의와 세미나 개최, 전통한옥 및 음식 체험 등이 가능한 고품격 전통문화공간으로 재조성하고자 하는 사업으로 서울시는 민간부분의 자본과 경영노하우를 활용하기 위해, 삼청각 부지에 대한 임대사용을 허가하고 건축비 및 재조성비는 민간투자자가 부담하는 민자유치 및 기부채납의 방식에 의해 추진하고자 하고 있음.
   - 사용료 : 토지면적(㎡) x 공시지가 x 2.5%(25/1000)
   - 건 물 : 전면해체 보수 및 신축(기부채납, 무상사용허가, 20년), 전면 보수(유상사용허가)
   ○ 삼청각은 일화당을 중심으로 천추당, 청천당 등 6채의 건물로 이루어져 있으며 90년대 중반까지는 7·4남북공동성명 직후 남북적십자대표단의 만찬장소로 이용되는 등 국빈접대 및 정치적 요담을 위한 고급요정으로 운영되었고
   ※ 일화당 ⇒ 연면적 3,234.64㎡의 철근콘크리트 한옥재현 건물로 한정식점 등으로 사용)
   ※ '삼청동'은 그 지역에 도교의 태청·상청·옥청 3위를 모신 삼청전이 있었던 데서 비롯되었다고 함.

1997년~1999년 기간 동안은 "예향"이라는 식음료업 및 예식장으로 활용되다가 1999년 당시 소유자인 화엄건설이 삼청각 부지(5,894평)를 빌라촌으로 조성코자 하였으나, 그 문화적 보존가치의 훼손을 우려한 시민여론 등에 따라 2001년 1월 기존 시유지(개포동 12의2)와의 교환을 통해 서울시가 취득한 재산임.

○ 먼저, 본 사업은 서울시가 삼청각을 인수한 2001년부터 2004년까지 세종문화회관(공연, 식음료→ 프라자호텔)에 위탁 운영 하였으나 연10억원 이상의 운영손실이 발생하였으며, 2005년 '(주)파라다이스'에 민간위탁한 이후에도 일화당 이외 건물의 활용도 미비로 같은 수준의 경영적자가 누적되는 등 운영상 문제점이 해소되지 않고 있어 일화당 전면 보수 등 획기적 시설 보완을 통해 차별화된 고품격 전통문화공간으로 재조성하고자 추진하는 것으로 그 검토 필요성은 인정된다 하겠음.

▶ 삼청각 세부 재조성계획 개요

대 상	조성추진	활용 계획
일 화 당	골조 이외 전면 보수 및 증축	· 전면보수 : 전통공연장 및 음식 연회장(궁중요리 등) 등 · 증축 : 국제회의장(포럼, 세미나, 고급문화강좌 등)
천추·청천당	전면 해체 보수	· 문화강좌, 세미나, 소규모 연회, 전통체험 등
동백헌, 취한당	전면해체 보수	· 고품격 전통한옥(온돌) 체험관(게스트하우스) 등
유 하 정	전면보수·증축	· 전통다도체험, 전통공예품 전시판매 등
(신 축)		· 전통한옥(온돌) 체험관(게스트하우스), 지하주차장
(전통정원)		· 건물부지 이외 공간, 전통정원 등으로 새롭게 재조성

▶ 예상 소요예산

※ 시립대학교 "삼청각 재조성 타당성 조사 및 기본계획 수립('08.9)" 용역

총사업비	설계비	감리비	건축비	조경비	시설부대비
36,106백만원	2,355	1,410	29,674	2,599	68

○ 다만 삼청각 재조성사업 추진은 지난 2001년 재산취득 목적과의 부합성과 향후 경제성 등을 종합적으로 고려한 치밀하고도 신중한 준비와 접근이 요구되고 있음.

- 그동안 서울시는 지난 2000년 (주)건축환경연구소의 "삼청각 활용방안 연구보고서" 등에 따라 이미 삼청각을 공공문화기능과의 상호연계 등을 통해 시민교육 및 관광의 중심이 되는 대표적 문화시설로 활용하겠다는 운영 방향을 설정하고, 2001년 취득 당시 60억원의 예산을 투입 시설을 보완 하는 등 많은 노력을 기울여 왔으나 근본적인 운영상 문제점들을 해결하지 못하였음에도 같은 맥락의 본 사업 추진을 위한 변경계획안을 민자유치를 통한 추진 원칙이외에 구체적 방안 등의 제시 없이 제출하고 있음.
- 참고로 지난 2008년 12월 공유재산심의회시 있은 "민간사업자의 구체적 제안이 없는 상태에서 심의하는 것이 타당한 것인지"에 대한 문제 제기에 대하여 소관부서는 "민간사업자 선정시 대상 물건을 기부 받을 것을 예정하는 구속력 있는 행정계획으로서의 사업계획이 확정된다 할 것이므로, 사업시행 공고 전에 관리계획을 수립하여 우선 기부채납 여부에 대한 의회의 의결을 얻어야 할 것"이라는 행정안전부의 회신 내용 등을 근거로 구체적 사업추진 계획은 사업자 선정 후에 확정하겠다는 입장으로 있는바 그렇다고 하더라도 행정안전부의 회신내용을 사업추진을 위한 기본적인 검토와 기획과정까지 제외하는 의미로 해석한 것은 문제가 있는 것으로 여겨짐.

○ 아울러 지금까지 삼청각의 운영상 어려움을 초래해온 원인으로 지적되어온 상대적으로 어려운 접근성, 시설관리비용의 증가, 공연기획 및 운영 능력 미비와 마케팅 타켓의 불명확성 등에 대한 철저한 검토가 요구되고 있음.

- 그동안의 운영결과를 살펴보면 전체 이용객의 90% 정도가 한정식집 및 카페를 이용하기 위해 찾아오고 있으며, 공연 관람객은 5.6%, 문화체험참가자는 2.2%에 지나지 않고 있는 실정임을 감안 한다면 삼청각의 경우는 지금까지 남산 한옥마을과 같은 폭넓은 문화 휴식공간으로 활용되지 못하고 있음을 보여주고 있는바.
- 앞으로 삼청각의 주요 마케팅 대상을 서울시민으로 폭넓게 설정한 것인지 또는 소수의 VIP고객으로 한정할 것인지 등에 대한 명확한 방향 설정과 추진 계획의 체계적 검토가 선행되어야 할 것임.

※ 현재 삼청각 운영 한정식당 식단 가격을 보면 1인당 55,000원에서 120,000원이며, 점심시간 가장 저렴한 한정식이 1인당 39,000원(부가가치세 별도) 수준임.

○ 종합적으로 서울시는 2001년부터 주위에 위치한 북악산·서울성곽과 등 문화재와 성북동·북촌·인사동의 역사문화 명소를 연계할 수 있는 문화관광자원으로 활용함과 동시에 주요 외국대사관이 인접지역 집중 분포되어 있는 지리적 장점 등을 살려서 내·외국인 모두에게 전통문화공간으로 개방하겠다는 의도를 가지고 삼청각 조성사업을 추진하여 왔으며, 그러한 삼청각 시설의 효율적 활용을 위해 그동안 막대한 예산을 투입하여 왔음에도 그 운영에 당초 목표와 취지를 충분히 살리지 못해 온 점 등을 감안한다면

○ 그 개선을 위한 구체적 계획이나 대안에 대한 공감대 등이 미흡한 현재 상황에서 본 사업의 차질없는 추진을 위해서는 보다 신중한 접근과 보완이 필요 할 것으로 보여지며, 무엇보다 민자유치 사업의 성격상 향후 투자자의 수익성을 보장해 주기 위한 시설조성 및 운영방향 등으로 인해 서울시의 당초 목적과 부합되지 않을 위험성 등을 종합적으로 검토하여야 할 것임.

2) 창동 복합공연장 기부채납(취득 재산목록 2번)

○ 도봉구 창동 1-6번지에 소재한 가설공연장 형태의 '열린극장 창동('04. 9월 개장, 내구연한 5년 → 이하 「열린극장」)'을 전면 해체하고 민간 자본 유치를 통해 복합공연장을 신축하여 해당시설을 기부채납 한 민간사업자에게 20년간의 운영권을 부여함으로써, 서울 동북부지역 시민고객의 문화수요 충족과 창의문화도시 지역 균형발전을 도모하는 등 도시경쟁력 제고를 위해 추진하고자 하는 사업임.

▶ 현 시설 현황

1) 위치·면적 : 도봉구 창동 1-6번지 11,900㎡(시유지, 체육시설)
2) 주요 시설 : 가설공연장(임시천막) 879석, 부대시설('04. 9월 준공, 내구연한 5년)
3) 관람 인원 : 년 100,867명(331회 공연)
4) 위탁운영 : 체육시설(도봉시설관리공단), 열린극장(서울문화재단)

○ 그동안 기존의 열린극장은 개장이후 2007년 12월말까지 총 102개의 프로그램을 운영하고 연간 가동률 90%수준, 총 공연일수 837일, 총 공연횟수 1,132회, 관람 연인원 357,505명 등의 운영성과를 보여 왔으며

▶ 비교대상 공연장 가동률

	열린극장 창동	충무아트센터	나루아트센터	노원문화예술회관	고양어울림극장
가동률	90%	85%	74%	78%	80%

경기도 의정부시 일원을 포함한 서울 동북권(도봉·노원·강북·성북구) 지역의 대표적 문화 인프라로서 새로운 공연수요 창출과 함께 저렴한 대관료 등을 통해 어려운 공연예술 단체에 대한 문화창작 활성화의 기반을 제공하는데 크게 기여하였다는 평가를 받고 있음.(참고자료 ①과 ②)

○ 그러나 천막공연장은 그 구조적 특성상 기후 및 소음에 취약하여 다양한 공연콘텐츠 수요 부응 등에 제약이 크고 내구연한이 5년에 불과하여 유지보수 비용의 지속적 증가가 예상되고 있으며, 주변지역의 경우 수준 높은 문화공연에 대한 잠재적 관람수요는 상당한 실정이지만, 1,000석이상 대규모 공연시설이 전무하는 등 공연시설 비중이 서울시 최하위인 문화 소외지역으로 머물러 있어 그 문화적 불균형 해소를 위한 조치들의 강구가 필요한 상황에 있음.

※ 서울시내 1,000석 이상 공연전용 종합 공연장 18개소 - 관련 전문가들에 의하면 수준 높은 공연 등의 유치를 위해서는 최소 1,500석 이상 규모의 공연장 확보가 필요

○ 따라서, 서울 동북권 지역 주민의 다양한 문화수요 충족 및 거점형 공연전문 문화시설을 확보함과 동시에, 서울시 전체의 미래세대를 위한 문화예술기반을 균형 있게 조성하고자 하는 본 사업 추진의 필요성은 인정된다 할 것임

▶ 지역별 종합 공연시설 확보 실태

구분	위치·명칭	시설규모	추진방식	준공예정	사업비
동북권	도봉구 창동 복합공연장	11,448㎡(지하4/지상3)	민자유치	2012년	731억원
중심권	용산구 한남동 대중음악 및 뮤지컬공연장	10,826㎡(지하4/지상4)	민자유치	2011년	547억원
서남권	구로구 고척동 문화컴플렉스	8,000㎡(미정)	재정사업	2012년	546억원

▶ 창동 복합공연시설 건축 기본 구상(안)

- 대공연장(1,500석, 전용콘서트홀) : 클래식 음악과 대중음악 콘서트를 개최
- 중공연장(700석, 다목적홀) : 뮤지컬, 소규모 오페라, 연극, 발레 등 다양한 공연 개최
- 소공연장(300석, 어린이전용관) : 어린이 뮤지컬, 발표 무대 등 지역사회 밀착형 용도로 활용
- 특화시설: 음악자료과 및 시민연습실 - 부대시설 : 카페, 레스토랑, 아트샵 등 상업시설

▶ 예상 소요예산 ⇒ 731억원(2010년 기준, 시정개발연구원)

(다음 페이지에 계속)

▶ 예상 연간 운영수익

구분		연간 운영수익(천원)
입장수익		4,399,549
대관수익		2,218,627
임대수익		2,192,365
프로그램 운영수익	체험프로그램	776,230
	교육프로그램	692,000
주차장 운영수익		444,120
계		10,722,891

▶ 예상 연간 운영비용

구분		연간 운영비용(천원)
공연사업비		1,804,261
경상운영비	인건비	1,840,000
	경상사무비	368,000
프로그램 운영비		119,904
시설유지비		1,234,447
부지사용료		261,352
계		5,627,964

▶ 예상 연간 운영수지

(단위 : 천원)

운영수익	운영비용	운영수지
10,722,891	5,627,964	5,094,927

○ 다만, 민자유치 및 기부채납에 의한 사업추진 방안결정과 관련하여서는 문화소외지역 시민고객들의 문화수요 저변을 보다 합리적으로 확대하고 충족시키기 위한 장기적인 공공 문화서비스 제공체제 역할의 변화추이 등을 고려한 신중한 검토와 보완대책마련이 요망되고 있음.

- 이는 지금까지 서울시가 대부분의 유사 사업을 추진함에 있어 예산절감과 민간사업자의 운영노하우를 활용할 수 있다는 장점들을 고려하여 민자유치 및 기부채납에 의한 방법을 선호하여 온 것이 사실이나
- 최근 어려워진 시 재정상황의 감안 및 민간자본의 효율적 활용이라는 긍정적 측면과 함께 향후 민간사업자가 해당시설의 운영 과정에서 투자비 회수 및 이윤창출을 목적으로 높은 가격의 이용료 책정 등 과도한 상업적 경영을 추구, 문화 행정의 공공성 확보 등에 부정적 결과를 초래할 수 있다는 우려들이 제기되고 있기 때문임.

※ 현재의 열린극장은 상대적으로 저렴한 입장료를 책정, 문화 공연서비스 제공

❶ 어린이에게 인기가 많은 '뮤지컬 뽀로로와 예술램프'의 경우
- 민간전용극장 : 입장료가 1인당 4만원(R석)에서 2만원(A석)
- 열린 극장 : 3만원~2만5천원 기본 → 할인혜택을 통해 2만1천원~1만7천5백원

❷ 타악그룹 <공명> 콘서트 입장료 1천원, 금난새 <브런치 콘서트> 다과 포함 입장료 1만원.

○ 또한, 서울시정개발연구원은 사업추진을 위한 연구 용역을 통해 본사업을 민자유치 및 기부채납의 방법(BTO방식)에 의해 추진할 경우의 재무적 타당성을 분석하면서 대공연장의 입장료 수익 예측을 위한 기본단가를 "예술의 전당 등"의 예와 같이 약 7만5천원을 적용하여 그 내부수익률을 6.32%로 산정하고 있음.
- BTO방식 : 장기간 관리운영권을 보장받은 사업자가 이용료를 통해 투자비를 회수
- BTL방식 : 일정기간 사업자가 시로부터 리스료 등을 지급받아 투자비를 회수

그러나 현재 예술의 전당을 제외한 유니버설아트센터(광진구)등 세계적 수준의 작품을 공연하는 대부분의 대공연장의 경우에도 입장료가 평균 5만원선에서 형성되고 있고, 실제로 열린극장 관람객 등을 상대로 한 여론조사 결과를 보면 대공연장의 수준 높은 공연을 보기 위해 지불 가능한 가장 높은 금액을 3만원 ~ 4만원대로 선택하는 실정 등을 감안한다면 다소 부적정하고 비현실적인 분석으로 사료됨.(참고자료 ⑨)

※ 유니버설 아트센터(1,200석 규모)에서 공연하는 세계적 수준의 '유니버설 발레단' 공연티켓가격은 평균 4만원이며 리틀엔젤스 공연은 평균 3만5천원임.

▶ 민간공연장의 공연별 티켓가격

구분	뮤지컬		클래식콘서트		대중음악콘서트	
샤롯데씨어터	캣츠	81,500	-	-	-	-
	맘마미아	76,000	-	-	-	-
LG아트센터	갬블러	80,000	임태경콘서트	73,000	박정현콘서트	77,000
	맨오브라만차	74,000	김정원과 친구들	71,500	패티김콘서트	105,000
한전아트센터	탭 뮤지컬 "BROADWAY in Dreams"	70,000	라벨라 오페라단 창단연주회	40,000	넬콘서트	71,500

▶ 유사시설 공연별 티켓 평균가

구 분	높은 가격	낮은 가격	어린이 및 청소년대상공연
노원문화예술회관	35,000	25,000	15,000
광진나루아트센터	50,000	30,000	12,000
의정부예술의전당	55,000	30,000	15,000
평 균	37,500		16,180

4. 질의 및 답변요지

○ 질 의 : 삼청각 기부채납을 재정사업 대상으로 선정가능한가?
- 답 변 : 공식적으로 검토한 바 없음.

○ 질 의 : 삼청각의 2001년도 연구용역결과보고서와 장기간 운영적자 발생원인을 고려하여 삼청각 재조성 사업을 위한 구체적인 가이드라인 설정 촉구, 민간사업자 주도 방식이 실패할 경우 삼청각은 장기간 흉물로 방치될 가능성

우려

- 답 변 : 민간사업자 공모방식으로 실시 가능하다고 판단함.

○ 질 의 : 민간사업자 주도 방식 채택에 대한 신중한 재검토 요청

- 답 변 : 기부채납 방식 채택의 불가피성 피력

5. 토 론 요 지 : 없 음

6. 소위원회 심사보고의 요지 : 없 음

7. 수정안의 요지

가. 수정이유

2009년도 제2차 공유재산관리계획 변경계획 중 삼청각 전통문화시설 민자유치사업 건물 기부채납의 건은 그 추진을 위한 세부추진계획 검토 등이 미흡한 것으로 판단.

나. 수정 주요 골자

2009년도 제2차 공유재산관리계획 변경계획 중「삼청각 고품격 전통문화시설 기부채납의 건」은 삭제

8. 심 사 결 과 : 수정안가결

9. 소수 의견의 요지 : 없 음

10. 기 타 사 항 : 없 음

.....

(다음 페이지에 계속)