

시정연  
98-PR-05

# 서울시 지하도상가 관리 개선 방안

1998

## 연구진

---

|      |       |                 |
|------|-------|-----------------|
| 연구책임 | 신 창 호 | • 도시경영연구부 부연구위원 |
|      | 조 임 곤 | • 도시경영연구부 부연구위원 |
| 연구원  | 김 호 균 | • 도시경영연구부 위촉연구원 |
|      | 배 재 준 | • 도시경영연구부 위촉연구원 |

---

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

## 要約 및 政策建議

---

### 1. 지하도상가 관리의 이상형

- 지하도상가의 운영주체와 유지관리주체를 분리하여 운영주체는 상가의 활성화를 도모하고 유지관리주체는 지하통로로서의 기능을 확보함.
- 서울시는 공개경쟁입찰을 통하여 가장 많은 임대료를 지불한 단체 또는 개인을 운영주체로 선정하고 상가의 수익성 정도에 따라서 지하도상가 유지보수 비용을 부담시킴.
- 지하도상가 운영주체로는 시설관리공단, 상인연합회, 민간관리회사, 유통업체, 또는 이들로 구성된 콘소시엄 등을 생각할 수 있음.

### 2. 지하도상가 운영에서 경쟁 도입

- 상가운영주체에 대한 독점적 위치의 부여는 효율성을 저하시키기 때문에 상가운영부문에서 경쟁을 도입함.
- 민영화되는 지하도상가에서는 임대료 및 관리비에 관한 현행 조례의 적용을 배제하여 수익성제고에 대한 인센티브를 제공하도록 조례의 개정이 필요함.

### 3. 지하도상가 유지관리 통합화 추진

- 지하도상가 소유주인 서울시에 지하도상가 유지보수 책임이 있기 때문에 유지보수업무에 대해서는 공단에 위탁하는 방식을 계속 유지하되 유지보수부문의 통합화를 추진함.
- 이를 위해 현행 을지로구간 인력과 시설관리공단 시설부 6인을 포함한 15인으로 순회정비팀을 구성하여 모든 지하도상가의 유지보수업무를 공단에 일임하고 여기에 소요되는 비용은 원칙적으로 지하상가운영주체가 부담하도록 함.

#### 4. 지하도상가 민영화의 점진적 추진

- 지하도상가 운영권과 관련하여 현재 많은 이해관계자의 이해가 첨예하게 대립되어 있는 현실을 감안할 때, 전면적인 지하도상가 관리의 민영화보다는 점진적인 민영화 추진이 요구되어짐.
- 본 연구에서는 1999년 4월에 만기가 도래하는 강남 1공구 및 2공구 지하도상가 관리의 민영화 추진을 제안함.
  - 강남 1·2공구의 민영화 추진에는 약 1년이 소요됨.
  - 강남 1·2공구는 매우 수익성이 높은 지하도상가이기 때문에 민영화시 성공을 거둘 수 있는 가능성이 매우 큼.

#### 5. 을지로 지하도상가 활용

- 을지로 구간 지하도상가는 외국인이 쉽게 접근할 수 있는 입지적 조건을 가지고 있을 뿐만 아니라 규모가 넓기 때문에 산업경제적인 측면에서 활용 방안이 모색되어야 함.
- 본 연구에서는 을지로 구간 지하도상가를 중소기업제품 전시장으로 활용하여 수출 촉진 등 산업적인 측면에서 기여하게 하고, 서울의 새로운 지하 관광명소로 부각시킬 것을 제안함.
- 구체적으로 을지로구간 지하도상가는 중소기업 제품의 전시, 판매, 홍보공간으로 특화시키되, 중소기업 중에서도 중구에 소재한 상업 및 산업인쇄 제품을 중점 대상으로 제품을 전시하게 함.

# 目 次

---

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| I. 서론 .....                   | 1  |
| II. 지하도상가 현황 .....            | 3  |
| 1. 지하상가 건립 및 시설관리공단 관리 .....  | 3  |
| 2. 지하도 상가 현황 .....            | 4  |
| III. 지하도상가 관리 방법 .....        | 11 |
| 1. 지하도상가 관리 방법 .....          | 11 |
| 2. 행정서비스 제공방법 결정을 위한 기준 ..... | 13 |
| 3. 행정서비스 제공방법 결정 체계도 .....    | 15 |
| IV. 지하도상가 관리 개선 검토 .....      | 17 |
| 1. 효율성 제고 여지 .....            | 17 |
| 2. 공익성 검토 .....               | 20 |
| 3. 내부의 다른 기관 수행 가능성 .....     | 23 |
| 4. 수익성 .....                  | 23 |
| 5. 분할 가능성 .....               | 24 |
| V. 지하도상가 관리 대안 검토 .....       | 25 |
| 1. 공단 조직재설계 .....             | 25 |
| 2. 공사 설립 .....                | 26 |
| 3. 일부 업무만의 민간위탁 .....         | 27 |
| 4. 지하도상가관리에 대한 경영계약 .....     | 28 |
| 5. 임대계약 .....                 | 29 |
| 6. 사내벤처 형태의 민간회사 설립 .....     | 30 |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>VI. 지하도상가 관리 방안</b> .....            | <b>33</b> |
| 1. 지하도상가 관리에서의 장기 목표 설정 .....           | 33        |
| 2. 민간관리시 예상되는 폐해와 극복 방안 .....           | 34        |
| 3. 기타 고려사항 .....                        | 37        |
| 4. 민영화 추진 절차 .....                      | 38        |
| <br>                                    |           |
| <b>VII. 지하도상가 관리 개선방안 자문회의 요약</b> ..... | <b>41</b> |
| 1. 시설관리공단 입장 .....                      | 41        |
| 2. 지하상가 상인 입장 .....                     | 42        |
| 3. 민간관리회사 입장 .....                      | 43        |
| 4. 유통전문회사 의견 .....                      | 44        |
| 5. 시민단체 의견 .....                        | 45        |
| 6. 서울시 입장 .....                         | 45        |
| 7. 각 입장의 정리 .....                       | 46        |
| <br>                                    |           |
| <b>VIII. 지하도상가 운영권 입찰시 고려사항</b> .....   | <b>47</b> |
| 1. 공개경쟁입찰 원칙 .....                      | 47        |
| 2. 공개입찰시스템의 구축 .....                    | 48        |
| 3. 계약 감시체계 구축 .....                     | 50        |
| <br>                                    |           |
| <b>IX. 지하도상가 관리 개선 정책 제언</b> .....      | <b>51</b> |
| 1. 지하도상가 운영에서 경쟁 도입 .....               | 51        |
| 2. 지하도상가 운영에서 민간참여 .....                | 51        |
| 3. 지하도상가의 단기적 관리방안 .....                | 54        |
| 4. 지하도상가 유지관리의 통합 .....                 | 54        |
| 5. 예상되는 문제점. ....                       | 55        |
| <br>                                    |           |
| <b>부록 1: 자문회의 발표 (1)</b> .....          | <b>57</b> |
| <b>부록 2: 자문회의 발표 (2)</b> .....          | <b>71</b> |
| <b>부록 3: 자문회의 발표 (3)</b> .....          | <b>77</b> |
| <b>부록 4: 지하상가 관리운영 및 활성화 기본계획</b> ..... | <b>85</b> |

# I. 서론

## □ 연구배경 및 목적

- 1970~80년대에 건립된 지하도상가의 무상사용기간이 도래함에 따라 효율적인 지하도상가의 관리방안에 대한 검토가 필요한 시점임.
- 서울시는 현재 시설관리공단에 업무를 위탁하여 관리하고 있으나 시설관리공단은 지하도상가 관리부문에서 적자를 보고 있음.
- 향후 많은 지하도상가의 무상사용기간이 만료되기 때문에, 이러한 적자의 원인을 파악하여 그 해결책을 모색하는 등 효율적인 지하도상가 관리 방안에 대한 연구가 요구되고 있음.
- 이러한 필요성에 따라 본 연구는 지하도상가 관리의 효율적 방안의 하나로서 민간위탁 등의 방안을 검토하여 서울시 소유 지하도상가를 효율적으로 관리 운영하여 시정에 경영마인드를 도입하고 시재정에 기여할 수 있는 효율적인 지하상가 관리방안을 제시하고자 함.

## □ 연구내용

- 지하도상가 관리 현황 및 문제점
- 시민, 공단, 관리회사, 상인의 지하도상가 관련 요구사항 조사
- 지하도상가 관리 효율화를 위한 정책제언

## □ 연구방법

- 문헌조사 및 현장조사
- 전문가 자문 및 면담

빈 면



## Ⅱ. 지하도상가 현황

### 1. 지하상가 건립 및 시설관리공단 관리

#### 지하도상가 건립

- 시민의 통행과 유사시 방공대피시설로 활용하고자 70~80년대경 민간이 투자하여 지하도 및 상가를 건설하도록 허용하였음.
- 이때, 민간은 상가를 20년간 무상 사용후 서울시에 기부채납하는 조건으로 도로 점용허가를 받음.
- 무상 사용 허가기간은 관련 규정에 의하여 서울시가 정함.
- 지하상가는 일반의 교통에 제공되는 도로의 일종인 지하보도의 일부공간에 상가를 조성한 것으로, 공공시설물로서의 역할과 기능확보를 우선으로 함 (도로법 제2조, 제3조, 제35조, 제40조 및 동법시행령 제24조).

#### 인수 지하도상가를 시설관리공단에서 관리

- 1996년 2개소를 시작으로 연차적으로 기간만료되는 지하상가는 서울에서 관리하기로 결정
- 서울시는 노후된 지하구조물의 안전확보 및 시설 현대화 추진하기 위하여 연차적으로 기간만료되는 상가의 일원적 관리(시설관리공단에 업무 대행)를 결정함.

## 2. 지하도 상가 현황

□ 지하도상가의 현황은 다음의 <표 1>과 같음.

- <표 1>에서 보는 바와 같이 지하도상가는 총 30개소가 있음.
- 이 중 서울시가 인수한 상가는 1998년 12월 현재 10개소이며, 인수 거부로 소송중인 상가는 9개소이며, 만료기간이 도래하지 않은 상가가 11개소임
- 지하도상가의 총면적은 44,241평이며, 이 중 점포가 차지하는 면적은 32.3%인 14,296평임.
- 지하도상가의 소재한 총점포수는 3,476개소 임.

□ 지하도상가의 구분

- 지하상가의 유형별 구분을 위하여 소공 1차, 2차, 3차 그리고 동대문 1차, 동대문 2차를 통합하여 다음과 <표 2>와 같은 구분을 할 수 있음.
- 지하도상가의 전체면적 1,000평과 약 2,000평을 기준으로 소규모, 중규모, 대규모 지하도상가로 구분할 수 있음.
- 지하도상가 점포면적 400평과 약 900평을 기준으로 소규모, 중규모, 대규모 지하도상가로 구분할 수 있음.
- 지하도상가의 전체면적 대비 점포면적 30%와 35%를 기준으로 보도형, 중간형, 상가형 지하도상가로 구분할 수 있음.
- 지하도상가에 소재하고 있는 점포수 100개소, 200개소를 기준으로 소점포형, 중점포형, 다점포형 지하도상가로 구분할 수 있음.
- 지하도상가 건설에 소요된 투자액 10억, 30억을 기준으로 소액투자형, 중간투자형, 고액투자형 지하도상가로 구분할 수 있음.

<표 1> 서울시 지하도 상가 일반 현황

| 구분           | 규모        |        | (B/A)<br>(%) | 점포수   | 공사비<br>(백만원) | 준공일자     | 허가기간         | 수허가자              |           |
|--------------|-----------|--------|--------------|-------|--------------|----------|--------------|-------------------|-----------|
|              | 계(A)      | 점포(B)  |              |       |              |          |              |                   |           |
| 총계           | 44,241    | 14,296 | 32.3         | 3,476 | 55,521       | -        | -            | -                 |           |
| 서울시<br>인수상가  | 乙支路       | 6,151  | 1,134        | 18.4  | 164          | 5,765    | 83-09-30     | (83. 12. 28)      | -         |
|              | 새서울       | 1,465  | 292          | 19.9  | 50           | 167      | 67-12-20     | (84. 04. 01)      | 상인자치회     |
|              | 仁賢        | 568    | 300          | 52.8  | 20           | 73       | 70-09-04     | (90. 01. 01)      | (주)코스모스   |
|              | 小公1次      | 1,207  | 402          | 33.3  | 67           | 1,053    | 76-10-01     | (96. 10. 01)      | 삼부토건(주)   |
|              | 小公2次      | 811    | 272          | 33.5  | 80           | 884      | 77-08-26     | (97. 08. 26)      | 삼부토건(주)   |
|              | 小公3次      | 38     | 19           | 50    | 6            | 54       | 78-12-16     | (98. 12. 15)      | 삼부토건(주)   |
|              | 芳山        | 603    | 232          | 38.5  | 48           | 457      | 77-06-11     | (97. 06. 11)      | (주)대현실업   |
|              | 乙支路入口     | 687    | 238          | 34.6  | 75           | 558      | 77-09-21     | (97. 09. 21)      | 일우공영(주)   |
|              | 清凉里       | 235    | 52           | 22.1  | 6            | 119      | 74-09-10     | (98. 01. 01)      | 롯데쇼핑(주)   |
| 新當           | 1,530     | 704    | 46           | 131   | 265          | 71-09-29 | (98. 10. 15) | 신당상가(주)           |           |
| 소송중인 상가      |           |        |              |       |              |          |              |                   |           |
| 서울시<br>미인수상가 | 忠武        | 666    | 259          | 38.9  | 113          | 592      | 77-08-22     | 77.08.22~97.08.21 | 명동.충무(주)  |
|              | 鐘路5街(韓一)  | 366    | 137          | 37.4  | 77           | 352      | 77-09-05     | 77.09.05~97.09.04 | 동성건업(주)   |
|              | 永登浦市場(永商) | 1,100  | 424          | 38.5  | 201          | 883      | 77-09-16     | 77.09.16~97.09.15 | 영상기업(주)   |
|              | 鐘路4街      | 906    | 327          | 36.1  | 232          | 1,108    | 77-12-08     | 77.12.08~97.12.07 | 신광통상(주)   |
|              | 南大門 앞     | 1,159  | 436          | 37.6  | 237          | 1,036    | 77-12-31     | 77.12.31~97.12.31 | 대진산업개발(주) |
|              | 東大門1次     | 411    | 148          | 36    | 75           | 350      | 78-02-15     | 78.02.15~98.02.14 | (주)동대문상가  |
|              | 東大門2次     | 346    | 115          | 33.2  | 30           | 813      | 85-11-28     | 85.11.28~05.11.27 | (주)동대문상가  |
|              | 會賢        | 2,732  | 954          | 34.9  | 266          | 2,369    | 78-07-24     | 78.07.24~98.07.23 | 회현상사(주)   |
|              | 明洞入口      | 1,157  | 362          | 31.3  | 68           | 1,524    | 78-12-16     | 78.12.16~98.12.15 | 명동산업(주)   |
| 미인수 상가       |           |        |              |       |              |          |              |                   |           |
| 서울시<br>미인수상가 | 江南1工區(東亞) | 2,328  | 791          | 34    | 140          | 2,880    | 79-04-30     | 79.04.30~99.04.29 | 동아건설(주)   |
|              | 江南2工區(호정) | 3,773  | 1,413        | 37.5  | 300          | 4,138    | 79-04-30     | 79.04.30~99.04.29 | 호정개발(주)   |
|              | 鐘路2街(鐘閣)  | 1,429  | 473          | 33.1  | 111          | 2,858    | 79-12-31     | 79.12.31~99.12.30 | (주)총각상사   |
|              | 永登浦驛(미성)  | 1,415  | 459          | 32.4  | 78           | 2,917    | 80-01-29     | 80.01.29~00.01.28 | 미성개발(주)   |
|              | 鐘路5街(鐘五)  | 1,260  | 403          | 32    | 92           | 2,980    | 80-06-24     | 80.06.24~00.06.23 | 종로개발(주)   |
|              | 江南3工區(한산) | 3,320  | 1,221        | 36.8  | 225          | 3,636    | 80-06-24     | 80.06.24~00.06.23 | 한산기업(주)   |
|              | 蠶室驛       | 2,555  | 826          | 32.3  | 182          | 3,838    | 81-02-28     | 81.02.28~01.02.27 | 동아건설(주)   |
|              | 江南驛       | 3,660  | 1,149        | 31.4  | 190          | 8,083    | 82-12-20     | 82.12.20~02.12.19 | (주)대우     |
|              | 永登浦3街(현우) | 1,913  | 637          | 33.3  | 116          | 5,530    | 83-04-30     | 83.04.30~03.04.29 | 현우개발(주)   |
|              | 乙支路6街     | 201    | 45           | 22.4  | 48           | 116      | 75-06-07     | 84.10.12~04.10.11 | (주)을지로상가  |
| 清溪川6街        | 249       | 72     | 28.9         | 48    | 123          | 75-06-07 | "            | "                 |           |

<표 2> 지하상가의 유형 구분

| 상가            | 전체면적 | 점포면적 | 점포비율 | 점포수  | 공사비   | 수익률<br>(점포<br>평수대비<br>투자비) | 점포 총<br>재산가치 | 수익률(투<br>자비 대비<br>재산가치) |
|---------------|------|------|------|------|-------|----------------------------|--------------|-------------------------|
| 乙支路           | 대규모  | 대규모  | 보도형  | 중점포형 | 고액투자형 | 저수익형                       | 보통형          | 저수익형                    |
| 永登浦3街<br>(현우) | 대규모  | 중규모  | 중간형  | 중점포형 | 고액투자형 | 저수익형                       | 수익형          | 저수익형                    |
| 鐘路 5街<br>(鐘五) | 중규모  | 중규모  | 중간형  | 소점포형 | 중간투자형 | 저수익형                       | 보통형          | 저수익형                    |
| 江南驛           | 대규모  | 대규모  | 중간형  | 중점포형 | 고액투자형 | 저수익형                       | 수익형          | 저수익형                    |
| 永登浦驛<br>(미성)  | 중규모  | 중규모  | 중간형  | 소점포형 | 중간투자형 | 저수익형                       | 보통형          | 저수익형                    |
| 鐘路<br>2街(鐘閣)  | 중규모  | 중규모  | 중간형  | 중점포형 | 중간투자형 | 저수익형                       | 보통형          | 저수익형                    |
| 東大門           | 소규모  | 소규모  | 중간형  | 중점포형 | 중간투자형 | 보통형                        | 저수익형         | 저수익형                    |
| 明洞入口          | 중규모  | 소규모  | 중간형  | 소점포형 | 중간투자형 | 보통형                        | 보통형          | 저수익형                    |
| 蠶室驛           | 대규모  | 중규모  | 중간형  | 중점포형 | 고액투자형 | 보통형                        | 수익형          | 저수익형                    |
| 永登浦市場<br>(永商) | 중규모  | 중규모  | 상가형  | 다점포형 | 소액투자형 | 수익형                        | 저수익형         | 저수익형                    |
| 鐘路 4 街        | 소규모  | 소규모  | 상가형  | 다점포형 | 중간투자형 | 보통형                        | 저수익형         | 저수익형                    |
| 小公            | 대규모  | 중규모  | 중간형  | 중점포형 | 중간투자형 | 보통형                        | 보통형          | 저수익형                    |
| 會賢            | 대규모  | 대규모  | 중간형  | 다점포형 | 중간투자형 | 수익형                        | 수익형          | 저수익형                    |
| 江南1工區<br>(東亞) | 대규모  | 중규모  | 중간형  | 중점포형 | 중간투자형 | 보통형                        | 수익형          | 저수익형                    |
| 芳山            | 소규모  | 소규모  | 상가형  | 소점포형 | 소액투자형 | 수익형                        | 저수익형         | 보통형                     |
| 南大門 앞         | 중규모  | 중규모  | 상가형  | 다점포형 | 중간투자형 | 수익형                        | 보통형          | 보통형                     |
| 乙支路 6 街       | 소규모  | 소규모  | 보도형  | 소점포형 | 소액투자형 | 보통형                        | 저수익형         | 보통형                     |
| 江南3工區<br>(한산) | 대규모  | 대규모  | 상가형  | 다점포형 | 고액투자형 | 보통형                        | 수익형          | 보통형                     |
| 江南2工區<br>(호정) | 대규모  | 대규모  | 상가형  | 다점포형 | 고액투자형 | 보통형                        | 수익형          | 보통형                     |
| 淸涼里           | 소규모  | 소규모  | 보도형  | 소점포형 | 소액투자형 | 수익형                        | 저수익형         | 보통형                     |
| 鐘路<br>5街(鐘一)  | 소규모  | 소규모  | 상가형  | 소점포형 | 소액투자형 | 보통형                        | 저수익형         | 보통형                     |
| 忠武            | 소규모  | 소규모  | 상가형  | 중점포형 | 소액투자형 | 수익형                        | 저수익형         | 보통형                     |
| 乙支路入口         | 소규모  | 소규모  | 중간형  | 소점포형 | 소액투자형 | 수익형                        | 저수익형         | 보통형                     |
| 淸溪川 6 街       | 소규모  | 소규모  | 보도형  | 소점포형 | 소액투자형 | 수익형                        | 저수익형         | 보통형                     |
| 新當            | 중규모  | 중규모  | 상가형  | 중점포형 | 소액투자형 | 수익형                        | 저수익형         | 수익형                     |
| 仁賢            | 소규모  | 소규모  | 상가형  | 소점포형 | 소액투자형 | 수익형                        | 저수익형         | 수익형                     |
| 새서울           | 중규모  | 소규모  | 보도형  | 소점포형 | 소액투자형 | 수익형                        | 저수익형         | 수익형                     |

\* 단 소공의 경우는 1·2·3차를 통합하였으며, 동대문의 경우도 1·2차를 통합하였음

- 수익성의 기준으로는 여러 가지를 적용할 수 있음.
  - 점포 1평당 건설에 소요된 투자액 250만원, 500만원을 기준으로 수익형, 보통형, 저수익형으로 구분할 수 있음.
  - 점포총면적의 감정평가액 40억원, 80억원을 기준으로 수익형, 보통형, 저수익형으로 구분할 수 있음.
  - 투자액 대비 점포총면적의 감정평가액 4와 8을 기준으로 수익형, 보통형, 저수익형으로 구분할 수 있음.
- 또한 점포의 재산감정평가액 총액으로 지하도상가를 구분하여 볼 때, 20억 미만의 청량리, 인현, 종로5가, 을지6·청계6가, 방산 지하도상가와 20억에서 100억 미만의 영등포시장, 새서울, 동대문, 신당, 충무, 을지로입구, 종로4가, 명동입구, 남대문앞, 소공, 을지로, 회현 지하도상가, 100억 이상의 종각·종오, 영등포역·3가, 잠실·강남역, 강남터미널 지하도상가로 구분할 수 있음.

□ 지하도상가의 환경 분석

- 현행 지하도상가의 환경을, 도로로서의 기능, 상가운영측면, 통행량 측면, 주변상권 측면, 전철역과의 연계에서 보면 다음의 <표 3>과 같음.

□ 지하도상가 특성에 따른 관리 방안 모색

- 이상과 같은 지하도상가 구분이 필요한 이유는 지하도상가 관리방안을 결정할 때에는 다양한 지하도상가의 특성을 고려해야 되기 때문임.
- 예로서 상가가 활성화되어 있는 지하도상가에서는 수익성을 강조하는 것이 시장경제 논리의 관점에서 바람직함.
- 반면 공공성이 강한 지하도상가에서는 상가라는 개념보다는 지하통로라는 개념이 강조되어 상가운영의 측면은 다소 소홀히 하여야 함.

<표 3> 지하도상가의 주변환경 분석

| 구분       | 도로로서의 기능 | 상기운영 | 통행량 | 주변상권 | 전철연계 |
|----------|----------|------|-----|------|------|
| 을지로      | 강함       | 보통   | 보통  | 보통   | 연계   |
| 새서울      | 강함       | 보통   | 많음  | 보통   | 연계   |
| 인현       | 약함       | 약함   | 적음  | 미비   | 미연계  |
| 소공1차     | 강함       | 강함   | 보통  | 보통   | 연계   |
| 소공2차     | 강함       | 강함   | 보통  | 보통   | 연계   |
| 방산       | 강함       | 보통   | 보통  | 보통   | 미연계  |
| 을지로입구    | 강함       | 보통   | 보통  | 강함   | 연계   |
| 청량리      | 약함       | 보통   | 보통  | 강함   | 연계   |
| 신당       | 약함       | 약함   | 적음  | 강함   | 미연계  |
| 충무       | 강함       | 강함   | 많음  | 강함   | 연계   |
| 종로5가(한일) | 강함       | 보통   | 보통  | 보통   | 미연계  |
| 영등포시장    | 보통       | 보통   | 보통  | 보통   | 미연계  |
| 종로4가     | 보통       | 강함   | 보통  | 보통   | 미연계  |
| 남대문앞     | 강함       | 보통   | 많음  | 강함   | 미연계  |
| 동대문1차    | 보통       | 강함   | 보통  | 보통   | 연계   |
| 동대문2차    | 보통       | 강함   | 보통  | 보통   | 연계   |
| 회현       | 강함       | 강함   | 많음  | 강함   | 미연계  |
| 명동입구     | 강함       | 강함   | 많음  | 강함   | 연계   |
| 소공3차     | 강함       | 강함   | 보통  | 강함   | 연계   |
| 강남1공구    | 강함       | 강함   | 많음  | 강함   | 연계   |
| 강남2공구    | 강함       | 강함   | 많음  | 강함   | 연계   |
| 종로2가(종각) | 강함       | 강함   | 많음  | 강함   | 연계   |
| 영등포역     | 강함       | 강함   | 많음  | 강함   | 연계   |
| 종로5가(종오) | 강함       | 보통   | 보통  | 강함   | 연계   |
| 강남3공구    | 강함       | 강함   | 많음  | 강함   | 연계   |
| 잠실역      | 강함       | 강함   | 많음  | 강함   | 연계   |
| 강남역      | 강함       | 강함   | 많음  | 강함   | 연계   |
| 영등포3가    | 강함       | 보통   | 보통  | 보통   | 연계   |
| 을지로6가    | 강함       | 강함   | 많음  | 강함   | 미연계  |
| 청계천6가    | 강함       | 강함   | 많음  | 강함   | 미연계  |

- 서울시는 지하도상가의 소유자라는 면에서 모든 지하도상가의 유지보수, 안전 등의 책임을 지고 있기 때문에 모든 지하도상가에서 일정 금액 이상의 유지보수비가 필요하므로, 수익성 있는 지하도상가에서 수익을 올려서 수익성이 없는 지하도상가의 유지보수비를 충당하는 유지보수비에 관한 한 내부상호보조 (Cross Subsidy) 개념을 지하도상가 관리에서 도입하여야 함.
- 수익성이 높은 상가와 수익성이 약한 상가에서 동일한 기준에 의한 임대료 등의 책정은 일부 그룹에 이익을 주는 형태임.

- 현행 조례에 의거하는 경우 임대료 및 관리비의 산정은 감정평가에 기본을 두고 있음.
- 감정평가액의 산정은 3년의 주기로 되어 있어서 지하도상가의 재산가치를 즉각적으로 반영할 수 없을뿐더러, 매번 감정평가를 실시하는 비용을 부담하는 단점이 있음.
- 또한 이러한 조례는 상가운영의 활성화를 저해하고 있음. 임대료 및 관리비가 조례에 규정되어 있기 때문에 상가운영 주체는 상가운영 활성화를 위한 사업을 할 인센티브가 별로 없음.
- 이러한 측면에서 현재 조례에서 규정하고 있는 임대료 및 관리비 산정은 개선되어야 함.

빈 면



### Ⅲ. 지하도상가 관리 방법

#### 1. 지하도상가 관리 방법

서울시는 지하도상가 관리방법으로 다음의 <표 4>와 같은 다양한 방법을 생각할 수 있음.

<표 4> 지하도상가 관리 방법

| 구분             | 서울시<br>직영 | 자치구<br>위임 | 공단<br>위탁       | 공사<br>설립    | 서비스<br>계약           | 경영계약                     |                      | 임대계약              |
|----------------|-----------|-----------|----------------|-------------|---------------------|--------------------------|----------------------|-------------------|
|                |           |           |                |             |                     | 일반계약                     | 이윤공유                 |                   |
| 요금결정           | 서울시       | 자치구       | 서울시            | 서울시<br>및 공사 | 서울시                 | 서울시                      | 서울시 및<br>민간          | 서울시 및<br>민간       |
| 시설 운영<br>유지 책임 | 서울시       | 자치구       | 서울시            | 공사          | 서울시                 | 민간 (적자<br>보전)            | 민간<br>(적자보전<br>없음)   | 민간                |
| 운영자본<br>조달     | 서울시       | 자치구       | 서울시            | 서울시<br>및 공사 | 서울시                 | 서울시                      | 서울시 및<br>민간          | 민간                |
| 수입<br>최종지      | 서울시       | 자치구       | 서울시            | 공사          | 서울시                 | 서울시                      | 서울시 및<br>민간          | 민간                |
| 이윤의<br>처리      | 해당<br>없음  | 해당<br>없음  | 서울시<br>에<br>반환 | 공사에<br>적립   | 계약상<br>수탁금액<br>에 한정 | 계약상<br>금액에 따름<br>(실적 비례) | 계약에<br>정함 (이윤<br>공유) | 계약에 정함<br>(수입액공유) |
| 계약기간           | 해당<br>없음  | 해당<br>없음  | 해당<br>없음       | 해당<br>없음    | 1년-2년               | 3년-5년                    | 3년-5년                | 5-10년             |

이러한 방법은 민간의 참여가 없는 지하도상가 관리 방법과 민간의 참여가 있는 지하도상가 관리 방법으로 크게 구분할 수 있음.

민간의 참여가 없는 지하도상가 관리 방법

○ 서울시 직영

- 사업소 조직을 별도로 만들거나 서울시 유사기관에 업무를 이관하여 행정서비

스를 제공하는 방식.

- 예로서 지하도상가 관리를 위하여 건설행정과를 주무부서로 하는 지하도상가 관리사업소를 만들거나 건설안전관리본부 산하의 사업소에 이관하는 방안

### ○ 자치구 위임

- 지하도상가관리를 해당 구청에 위임하는 방식
- 현재 민간관리 지하도상가에 대해서는 자치구에서 분기별 시설점검과 수시 시설점검을 하고 있음.
- 지하도상가 관리의 운영에 대한 판단은 자치구가 판단

### ○ 공단 위탁

- 지하도상가관리업무를 공단에 위탁하는 방안
- 현재 을지로구간의 지하도상가를 1983년부터 위탁

### ○ 공사설립

- 지하도상가관리를 위해 지하도상가관리공사의 설립
- 만기가 도래하는 모든 지하도상가의 관리를 위한 공사 설립.

## □ 민간 참여하 지하도상가 관리 방법

### ○ 서비스 계약

- 가장 간단한 민간참여 방식
- 전반적인 지하도상가 관리책임은 공공부문에 있으나 계약에 의한 일부 제한된 영역에서는 민간의 책임이 부여
- 예로서 시설관리의 민간위탁, 청소 및 경비의 민간위탁, 상가운영에 관련된 민간위탁 (마케팅 조사분석, 마케팅 계획수립, 매장 운영 계획 등에 관한 계약직 공무원 임용 또는 외주)
- 현행 업무 중에서도 지하도상가 대기 관리, 지하도상가 소독 및 방역, 부대사업관련 업무 등을 민간에게 위탁하여 관리할 수 있음.

### ○ 경영계약

- 경영계약은 공공기관이 전체 운영에 관한 책임을 민간에 이전하는 종합적인 계약임.
- 민간이 비효율적인 경영을 하는 경우에는 보상을 받을 수 없기 때문에 운영의 효율성이 기대됨.
- 경영계약에서 이윤을 공유하는 인센티브제가 도입되는 경우를 이윤공유경영계약으로 따로 구분할 수 있음.

○ 임대계약

- 임대계약은 일정기간 동안 민간이 공공부문의 설비를 임대하여 운영, 유지, 경영의 책임을 지는 것임.
- 민간 계약자는 신규투자를 하지 않으나, 계약기간 중 공공부문 시설을 임대하고 있기 때문에 나중에 반납하는 경우에는 시간에 따른 노후화를 제외한 시설의 손실을 보상하여야 함.

## 2. 행정서비스 제공방법 결정을 위한 기준

□ 효율성 제고 여지 파악

- 현 상태에서서의 업무에서 비효율성이 나타나고 있는가를 검토하는 것으로 이를 위하여 업무에 대한 정확한 비용분석이 이상적이거나 편의상 공무원에게 설문조사를 실시하여 효율성이 요구되는 분야에 대한 리스트를 작성할 수 있음.
- 효율성 제고 여지를 먼저 파악하는 이유는 행정서비스 공급형태의 전환으로 효율성을 제고시킬 여지가 있는 업무를 일차적으로 걸러내기 위한 기준임
- 구태여 효율적으로 진행되고 있는 업무에 대하여 행정서비스 제공방식의 전환을 검토하는 것은 다소 비효율적임.

□ 공익성

- 해당 업무의 공익성에 대한 검토란 다음을 의미
  - 업무가 공공복리와 관계되어 있는지의 여부
  - 수익성이 없어 민간이 담당하지 않아 공공부문이 담당해야 되는지의 여부
  - 시정부 본연의 의무인지의 여부
  - 정부가 서비스를 중단하였을 때 문제가 발생하는지의 여부
  - 안전 문제의 여부 등
- 이러한 과정에서 공익성 유지와 직접적으로 관련되어 있는 비용을 산출할 필요가 있음.

- 공익성을 유지하는데 직접적으로 소요되는 비용을 산출하는 이유는 크게 두 가지로 볼 수 있음.
  - 첫째는 정부가 공익성을 유지하는데 직접적으로 소요되는 비용은 적고 이와 관련된 간접적인 비용이 큰 경우에는 공익성 유지의 다른 방안을 찾는 것이 보다 더 효율적인 경우가 있기 때문.
  - 둘째는 수익성을 검토할 때, 공익성을 유지하는 비용은 여기에서 차감을 하여야 하기 때문. 다시 말하면 민간위탁을 하더라도 민간사업자가 공익성을 위하여 비용을 지출하는 것을 기대하기가 어렵기 때문에 민간과 계약을 하는 경우 공익성 유지비용은 정부가 부담을 하는 것을 명확히 하여야 하기 때문.

#### □ 시정부내 다른 기관 제공 가능 여부

- 해당 업무를 시정부의 다른 기관에서 수행할 수 있는지를 검토하고 만약 이것이 가능한 경우에는 해당기관에 업무를 위탁하여 조직재설계를 실시. 이것이 불가능하면 업무에 대한 수익성 검토.

#### □ 업무의 수익성

- 수익성 검토는 비교적 간단한 비용과 수입의 분석으로 정밀한 수익성 검토는 민간과 계약 체결 이전에 이루어져야 민간과 협상시에 정부가 유리한 조건에 서게 됨.
- 업무가 수익성이 있는 경우는 민간의 지분을 참여시켜 수익성의 확대 방안을 모색.
- 공익성의 확보에 문제가 되는 경우에는 정부의 소유지분을 높여 공익성을 확보.

#### □ 업무의 분할 가능성

- 수익성이 없는 경우에는 먼저 업무의 분할 가능성을 검토하여 특별히 기능적으로 분리하여 민간과 계약을 통하여 서비스를 제공할 경우 효율성 향상이 기대되는지를 검토.
- 이 경우 수익성이 있는 경우라면 이러한 업무의 제공과 관련하여 민간지분을 참여하게 하고 수익성이 없는 경우, 업무 또는 서비스

가 가시적인 성격을 가진 사업 또는 업무라면 계약의 감시가 용이하기 때문에 민간위탁으로서 업무별로 민간과 단가계약을 통하여 서비스를 제공할 수 있음.

- 수익성이 없는 경우, 시설과 운영 분리 가능성을 검토하여 시설과 운영을 분리하여 민간과 계약하여 서비스를 제공하는 방안을 검토.

업무의 有形性 또는 記述容易性 (계약감시 용이성)

- 업무의 유형성 또는 기술용이성이라 함은 업무에 대한 성격, 업무를 통하여 나타나야할 바람직한 수준에 대하여 일반인이 쉽게 알 수 있도록 기술될 수 있는가에 대한 검토.
- 만일 업무가 쉽게 기술되지 못하는 경우라면 민간위탁을 하는 경우 이에 대한 계약감시가 용이하지 않기 때문임.

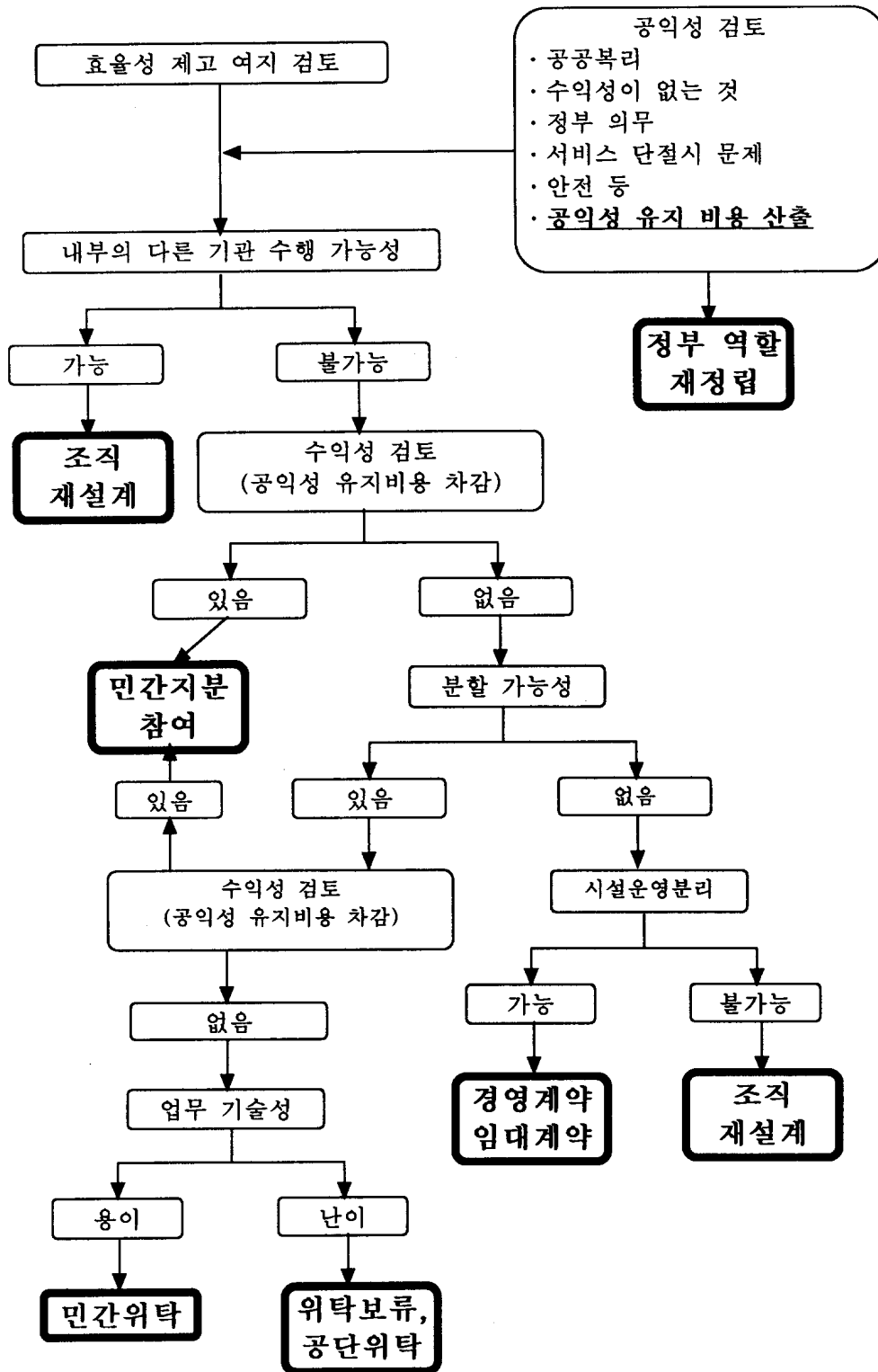
시설과 운영의 분리 가능성

- 시설과 운영 분리 가능성을 검토하는 이유는 운영만의 분리로서 업무의 효율이 향상될 수 있는지를 검토하기 위함임.
- 많은 경우 행정서비스의 공급에는 초기에 많은 재원이 소요되어 민간의 참여가 어려운 실정임.
  - 이 경우에는 정부가 초기 투자재원을 부담하여 시설의 설치를 할 수 있음.
  - 예로서 정부가 토지와 건물을 제공하고 민관이 사회복지사업을 운영.
  - 그러나 사회복지서비스의 제공에서는 민간단체 등 자발적인 단체가 공무원이 담당하는 것보다 더 우수한 서비스를 제공하는 경우가 많음.
  - 이러한 이유로 사회복지시설에서는 시설만 정부가 소유하고 복지서비스의 제공에서는 민관이 위탁을 받아 행하는 경우가 많음.

### 3. 행정서비스 제공방법 결정 체계도

- 이상과 같은 기준을 활용하여 <그림 1>과 같은 행정서비스 제공방법을 결정하는 체계도를 생각할 수 있음.

<그림 1> 행정서비스 제공방법 결정 체계도



## IV. 지하도상가 관리 개선 검토

### 1. 효율성 제고 여지

#### 지하도상가 개요

- 시민의 통행과 유사시 방공대피시설로 활용하고자 1970~80년대경 민간이 투자하여 지하도 및 상가를 건설하도록 허용
- 민간은 상가를 20년간 무상 사용 후 서울시에 기부채납하는 조건으로 도로 점용 허가를 받음.

#### 서울시 입장에서의 효율성 제고 여지

- 서울시는 현재 시설관리공단에 업무를 위탁하여 관리하고 있으나 민간기업이 현재 관리하고 있는 지하도상가에 비하여 인력 과다 등 관리의 비효율로 적자를 보고 있는 것으로 판단하고 있음
- 또한 다음의 <표 5>에서 보는 바와 같이, 이러한 적자폭은 계속하여 확대될 전망

<표 5> 지하도상가 관리 1997, 1998. 수지비교 (금액 : 천원)

| 구분            | 수입        | 지출        | 수지         |
|---------------|-----------|-----------|------------|
| '97.결산<br>(A) | 4,740,145 | 4,956,740 | △216,595   |
| '98.전망<br>(B) | 3,986,202 | 6,238,504 | △2,252,302 |
| 차이<br>(B-A)   | △753,943  | 1,281,764 | -          |
| (B-A)/A       | △15.9%    | 25.9%     |            |

- 인력 및 운영의 비효율성: 현행 관리 인력
  - 관리상가: 7개소 (605 점포)
  - 관리부서: 시설관리처 (1처 2부 3과)
  - 관리인원: 103명
  - 1인당 관리점포수를 보면 공단은 5.8개 점포이나 민간은 8.6개 점포
  - 이러한 이유로 <표 6>과 같은 운영 적자가 발생

<표 6> 98년 6월말 현재 지하도상가 관리 운영적자 (단위: 억원)

| 수 입    |    | 지 출     |    |
|--------|----|---------|----|
| - 임대료  | 15 | - 인건비   | 9  |
| - 세외수입 | 3  | - 경상비   | 11 |
|        |    | - 간접관리비 | 3  |
| 합      | 18 | 합       | 23 |

- 상기의 운영수지에서 지하상가 개·보수 예산은 빠져 있음.
  - 97년 예산 36억 (2개 상가)
  - 98년 예산 94억 (5개 상가)

□ 모든 지하도상가 관리시 예상 운영 적자

- 연도별 무상사용기간 만료 현황
  - 1992년도 2개소
  - 1997년도 8개소
  - 1998년도 5개소
  - 1999~2000 이후: 12개소
- 30개 지하상가를 관리시 약 21억의 운영적자 예상.
- 여기에 지하상가 개·보수 비용까지 계산하는 경우 약 200억원(20억\*10개 상가)의 추가 비용 발생

□ 시설관리공단의 논리

- 시설관리공단은 지하도상가의 적자 원인 및 적자폭 확대전망은 공단의 공익성 유지 측면과 시설의 유지보수에서 비롯함.



- 더욱이 1998년 5월에 제정된 임대료조례에 의거하여 임대료 및 관리비를 징수하는 경우 이러한 적자폭은 더욱 커질 전망으로 판단하고 있음
  - 1998년 4월 이전에는 지하도상가관리는 시설관리공단 자체사업으로, 공단이사회에서 상가별 수지균형을 감안하여 임대료 및 관리비 수준 결정하였음.
  - 상가관리조례 제정 전·후의 임대료 및 관리비의 비교는 <표 7>에 요약되어 있음. 또한 <표 8>에서 보는 바와 같이 이러한 조례의 제정으로 상인부담액의 감소는 약 45%임.

<표 7> 상가관리조례제정 전·후의 임대료 및 관리비 비교 변화

| 구 분                                  | 비 교                           |   |
|--------------------------------------|-------------------------------|---|
|                                      | 종 전                           | 조 례   |
| 사업의 주체                               | · 공단                          | · 서울시   |
| 임대보증금                                | · 감정평가액의 30% 기준<br>· 전액 현금일시납 | · 감정평가 산술평균액의 25%<br>· 이행보증보험증권 대치 가능<br>(년8%이자 조건) |
| 월임대료                                 | · 임대보증금의 2.4% 기준              | · 임대보증금의 2.4%(시장방침)                                 |
| 관리비 부과 기준                            |                               |   |
| 구 분                                  | 종 전                           | 조 례   |
| 시설유지비<br>(소규모보수)                     | · 임차인 전액 부담 기준                | · 미부과   |
| 청소경비<br>비 용                          | · 임차인 전액부담 기준                 | · 점포면적 : 임차인 부담<br>· 통로면적 : 임대인 부담                  |
| 전기, 수도료, 오물수<br>거료, 정화조청소,<br>냉난방비 등 | · 임차인 전액 부담 기준                | · 점포면적 : 임차인부담<br>· 통로면적 : 임대인부담                    |

□ 종합

- 서울시 입장에서 본 시설관리공단의 적자폭은 상당부분이 시설관리공단의 공공성의 확보에서 이루어지고 있다는 측면에서 논리적으로 설득력이 약한 것은 사실.
- 그러나 공단자체의 비효율성은 인력과다의 측면이나 상가운영의 측면에서는 보여짐.

- 공단의 입장은 조례의 제정으로 인한 임대수입의 감소, 그리고 상가운영과 관련된 자율성의 침해를 현재의 비효율성의 원인으로 분석하고 있음.
- 그러나 상가운영의 활성화를 보다 적극적인 민간경영기법이 요구된다는 점에서 상가운영 측면에서 시설관리공단의 역량에는 한계가 보여짐.
- 지하도상가 운영측면에서 민간경영기법이 도입되기 위해서는 현재의 조례가 규정하고 있는 임대료 및 관리비 산정이 걸림돌이 되고 있음.

<표 8> 조례적용 전·후 관리비 비교 변화 (월평균액) (금액 : 원)

| 구 분     | 종 전     |                   |                   | 조 례     |                   |                   | 상인부담 감소액  |        |
|---------|---------|-------------------|-------------------|---------|-------------------|-------------------|-----------|--------|
|         | 계       | 공단부담              | 상인부담 (A)          | 계       | 공단부담              | 상인부담 (B)          | 금 액 (B-A) | %      |
| 총 액     | 100,548 | 47,428<br>(47.2%) | 53,120<br>(52.8%) | 100,548 | 71,550<br>(71.2%) | 28,998<br>(28.8%) | △24,122   | △45.4% |
| 전 기 료   | 43,120  | 16,448            | 26,672            | 43,120  | 30,628            | 12,492            | △14,180   | △53.2% |
| 수 도 료   | 22,545  | 20,068            | 2,477             | 22,545  | 16,014            | 6,531             | 4,054     | 163.7% |
| 오물수거료   | 2,638   | 651               | 1,987             | 2,638   | 1,911             | 727               | △1,260    | △63.4% |
| 화재보험료   | 862     | 540               | 322               | 862     | 620               | 242               | △80       | △24.8% |
| 환경개선부담금 | 302     | -                 | 302               | 302     | -                 | 302               | -         | -      |
| 냉난방비    | 4,708   | -                 | 4,078             | 4,708   | 2,389             | 1,689             | △2,389    | △58.6% |
| 청소경비비용  | 15,844  | 3,130             | 12,714            | 15,844  | 9,283             | 6,561             | △6,153    | △48.4% |
| 정화조청소   | 92      | -                 | 92                | 92      | 53                | 39                | △53       | △57.6% |
| 소 독 료   | 411     | 282               | 129               | 411     | 292               | 119               | △10       | △7.8%  |
| 시설유지비   | 1,347   | -                 | 1,347             | 1,347   | 1,347             | -                 | △1,347    | △100%  |
| 시설요원인건비 | 9,013   | 6,309             | 2,704             | 9,013   | 9,013             | -                 | △2,704    | △100%  |
| TV 수신료  | 296     | -                 | 296               | 296     | -                 | 296               | -         | -      |

## 2. 공익성 검토

### 지하도상가의 공익성

- 지하도상가는 엄밀한 의미에서는 상가라는 측면보다는 도로의 개

념이 강함.

- 따라서 통행시민에게 불편을 주지 않고, 또 지하라는 특성에서 나타나는 불안감을 없애주고, 지하 공기의 환경적 측면 그리고 실내 온도 등의 측면에서 시민에게 편의를 제공하여야 함.
- 상가의 운영은 이러한 공익성에 부수적인 효과를 달성하기 위해 존재하는 것임.
- 그러나 이러한 공익성을 충족하면서도 수익성을 올릴수 있는 지하도상가가 존재하고 있는 것은 사실임.

□ 공익성 유지비용에 대한 시설관리공단의 입장

- 지하보도 및 공공시설물 관리비용은 시설관리공단의 현재 지출액의 약 73.2%를 차지함 (<표 9>참고).
  - 통행로 및 공공시설물 관리비용
  - 공중화장실 등 시민편의시설 유지비용
  - 지하 전기·조명시설, 환기·공조·냉방시설, 소방시설, 통신시설 등의 유지관리 및 이의 법정관리인력 인건비 등
  - 이러한 비수익성 公共費用이 약 62억 정도 소요됨.

<표 9> 1999년 지하보도 및 상가관리 수지분석 (금액 : 백만원)

| 구 분     | 수 지 내 역 |        |        | 비 고                         |
|---------|---------|--------|--------|-----------------------------|
|         | 수입 (A)  | 지출 (B) | A - B  |                             |
| 지하상가 관리 | 6,161   | 2,183  | 3,978  | · 점포임대 및 관리등 수입 확보를 위한 투자비용 |
| 지하보도 관리 | -       | 6,235  | △6,235 | · 순수 지하보도 및 공공시설물 관리비용      |
| 계       | 6,161   | 8,418  | △2,257 | -                           |

□ 시설관리공단 논리에 대한 반박

- 지하도상가관리에서 공익성과 관련된 지출 비중이 73%라면 민간관리회사에서 계속적으로 관리하기를 원하고 있다는 점에서 수익을 올릴 수 있는 지하도상가가 있음을 시사함.

- 또한 현재까지 시설관리공단인 경우는 공익성의 강조에만 치중한 나머지 상가운영의 활성화에 많은 신경을 쓰지 않았음.
- 상가활성화를 위해 필요한 업무는 개략적으로 다음과 같으나 이러한 업무를 현재 공단에서는 수행하고 있지 않음. 다만, 현재의 실정상 이러한 업무를 수행할 수 있는 여건이 공단에게 조성되어있지 않은 것은 사실임.
- 주기적·수시적인 마케팅 조사분석
  - 현지조사, 주변경합 점포분석
  - 상업 시장잠재력 분석
  - 입지, 교통접근성, 상업특성
  - 주변유동객 및 주거자 조사
  - 유통/소비 추세 파악
  - 경합환경 등
- 마케팅 계획수립
  - 전체 매장 기본구상 설정
  - 사업 추진의 기본전략 및 실행전략 수립
- 매장 운영 계획
  - 매장운영 조직구성
  - 투자 및 손익계획: 투자계획은 비품 및 시스템 설치비, 판촉경비 등을 포함하며, 손익계획은 매출추정에 의한 임대료산정, 인건비, 연도별 추정손익 등을 포함함
  - 영업계획 실시활동, 운영계획 실시활동, 판촉기본계획
  - 상인 유치 계획: 유치전략, 선정기준, 유치방안
  - 서비스 부대시설 개발 계획: 고객서비스 기본방침, 서비스 시설 및 운영 계획, 점포 환경 및 이미지 계획
  - 지하상가 인테리어 계획: 공용부분 및 전용부분

### 3. 내부의 다른 기관 수행 가능성

건설안전관리본부로 업무 이관

- 건설안전관리본부에서도 지하도상가 관련 업무가 산재하여 있음 (안전관리분야, 시설분야)
- 이 경우에는 상가운영이라는 측면보다는 지하도의 관리 측면에 중점을 둔 경우임.

### 4. 수익성

공익성 강조시 수익성은 약화

- 지하도상가의 공익성을 강조하는 경우 수익성이 저하됨
- 지하도로이기 때문에 통행폭인 6m를 유지하고 쾌적한 실내공기를 항상 공급하고 일정수준 이상의 조도를 유지하며, 냉난방 공급을 적절하게 하면서 지하도상가운영에서 이익을 올리기는 일부 지하도상가를 제외하고는 매우 어려운 실정
- 다음의 <표 10>에서 보는 바와 같이, 지하도상가 관리비용을 고려하고 현 조례상 임대료 및 관리비를 적용하더라도 수익성이 있는 지하도상가가 다수 있음.

<표 10> 관리비용을 고려한 지하도상가 수익성 판단

| 구 분             | 지 하 도 상 가 |   | 비 고   |
|-----------------|-----------|---|---|
| 수익성 있는<br>지하도상가 | 9 개소      | · 소공1.23차 · 남대문앞<br>· 을지로입구 · 동대문1.2차<br>· 청량리 · 회현<br>· 충무 · 명동입구 · 종로4가 | · 법인세 차감전 당기<br>순손익 기준임<br>· 평당 임대수익률<br>년평균 126천원 이상 |
| 수익성 없는<br>지하도상가 | 7 개소      | · 을지로 · 신당<br>· 새서울 · 종로5가<br>· 인현 · 영등포시장 · 방산                           |   |

## 5. 분할 가능성

### 수평적 분할: 도로기능유지업무와 상가운영업무 분할

- 지하도상가의 도로기능유지와 상가의 운영을 분할하여 민간위탁을 설정.
- 민간위탁시 도로기능유지 기능은 유지하기가 어려울 것이므로 상가의 운영만을 위탁하는 것도 하나의 방안
- 반면 상가운영은 민간관리회사의 적극적인 역할이 있을 때에 효율이 극대화 됨.
  - 이 경우 임대료 및 관리비의 조례 적용이 배제되어야 함.

<표 11> 지하도상가업무의 분할 가능성 판단

| 구분       | 수평적 분할           |        | 수직적(지리적) 분할       |                       |
|----------|------------------|--------|-------------------|-----------------------|
|          | 도로기능유지           | 상가운영업무 | 공공성에 따른 분할        | 지리적 분할                |
| 운영 주체    | 공공               | 민간     | 공공성이 강한 곳은 공공이 담당 | 지하도상가 관리 비용의 효율화      |
| 잠재적 운영주체 | 공단, 공사, 건설안전관리본부 | 경쟁입찰   | 공공성이 있는 곳은 공공이 담당 | 공공성 여부에 따라 공공 또는 경쟁입찰 |

### 수직적 분할

- 30여개의 지하도상가를 특성별로 분할하여 특성별로 최적의 관리 방법을 모색하는 방안
- 지하도상가의 특성별 분류로 생각할 수 있는 것은
  - 도로의 기능이 강한 지하도상가 (을지로구간), 도로의 기능이 있으면서도 상가의 기능이 강한 지하도상가 (강남고속터미널 지하), 지하도로서의 기능이 거의 없고 상가의 개념이 강한 지하도상가 (신당) 등으로 구분할 수 있음.
  - 이와는 별도로 수직적 분할의 다른 방안으로, 지리적으로 근접한 지하도상가를 통합하여 관리하는 방안을 모색할 수 있음.

## V. 지하도상가 관리 대안 검토

### 1. 공단 조직재설계

#### □ 개요

- 현행 시설관리공단 관리체제에서 내부조직 재정비를 통한 효율화를 도모하는 방안
- 이는 일부 인원수의 감축을 수반하지만, 상가운영측면에서는 전문가의 채용이 필요함.
- 예로서 지하도상가의 시장환경을 지속적으로 분석하고, 주변 여건에 맞는 상인의 유치전략을 수립하고 상가활성화를 위한 각종 행사 등을 기획하는 전문가의 채용은 상가의 활성화를 가져와 상인에게 많은 수익을 올릴 수 있는 기회를 제공하기 때문에 임대료의 상승시 비교적 상인들의 저항이 적을 것임.

#### □ 장점

- 기존 인력을 비교적 많이 활용
- 기존의 관리 경험을 살릴 수 있음
- 또한 민간전문가의 채용으로 상가운영의 활성화를 이룰수 있음.

#### □ 단점

- 독점적인 관리업무 및 지하도상가 운영을 허용하여 경쟁의 효율성을 살릴 수 없음.
- 공단의 한계상 지하도상가 운영 효율화를 극대화 하지 못함. 다시 말하면 서울시와 공단의 관계는 업무의 위탁 및 수탁 관계이기 때

문에 공단 형태의 조직으로는 창의적이고 적극적인 활동을 전개할 수 없음.

- 즉 지하도상가 특성에 맞는 운영을 하는데에는 제도적으로 개선되어야 할 부분이 많이 존재하고 있음.

## 2. 공사 설립

### □ 개요

- 모든 지하도상가의 관리 및 운영 관장하는 공사의 설립
- 지방공사형태로 설립되는 경우 법적으로는 민간이 50% 투자 가능.
- 이는 전술한 공단형태의 단점을 보강하고 공단으로 하여금 비교적 많은 자율성을 부여하기 위하여 공사형태로 전환하는 것을 의미함.

### □ 장점

- 모든 지하도상가 관리(30여개)를 통합적으로 관리하여 규모의 경제를 실현할 수 있음.
- 공사는 지하도상가이외에 기타 업무를 수행할 수 있는 여력이 있기 때문에 지하도상가 관리의 경험을 타분야에서 활용할 수 있음.
- 현재의 공단인력을 흡수하는 용이
- 지하도상가와 관련된 공공성 확보 용이

### □ 단점

- 공사가 지하도상가 관리 및 운영을 독점하는 결과를 초래하여 소위 말하는 X-Inefficiency가 일어날 가능성이 존재함.

\* X-Inefficiency: 독점적인 회사가 독점적인 위치를 확보받고 있기 때문에 생산성의 향상 노력을 하지 않아서 생기는 비효율



- 공사에 대한 정부의 지나친 간섭으로 인한 적자의 가능성도 존재
- 정부의 소유지분을 최소화하는 제3섹터형 방식도 고려할 수 있으나, 이 역시 독점적인 성격을 부여하는 것이므로 효율성의 극대화는 어려움.

### 3. 일부 업무만의 민간위탁

#### 개요

- 지하도상가관리 업무의 비용 절감을 위하여 청소나 경비의 업무를 민간위탁하는 방안을 모색
- 청소나 경비업무를 민간위탁하는 경우 현재의 비용보다 약 50% 이상의 절감이 가능
- 또한 지하도상가의 운영부문만을 민간위탁하는 방안을 생각

#### 장점

- 계약기간이 짧아 경쟁의 효과를 유도
- 민간사업자는 업무의 성과 여부에 의해 평가됨
- 다른 지역에서 다른 계약자가 동일 업무를 수행할 수 있어서 원가와 성과를 자주 비교할 수 있음.

#### 단점

- 일부 기능만의 단순한 위탁으로는 지하도상가 운영의 효율성 제고에는 한계가 있음.
- 또한 30여개가 되는 지하도상가에 대한 각각의 민간위탁계약 체결에는 많은 시간과 비용이 소요

## 4. 지하도상가관리에 대한 경영계약

### □ 개요

- 시정부가 지하도상가 전체 운영·유지에 관한 책임을 민간에 이전하는 포괄적인 계약을 체결
- 일반적으로 경영계약은 광범위하고 장기적인 PSP를 위한 조건부 계약으로 많은 경우 임대계약의 전 단계로 사용
- 계약경영자는 운영 유지에 관한 전반적인 책임이 있으나, 운영비용 부담과 임대료 관리비 설정은 정부가 담당
- 경영계약자는 비효율적인 경영시 보상을 받을 수 없고, 효율성이 증가할수록 이에 대한 보상이 증가하는 것이 보통.
- 계약기간은 3년과 5년 사이가 많음.
- 경영계약자는 고객과의 직접적인 법적 관계에 있지 않음.
- 시정부는 경영에 대한 평가를 할 수 있는 기준의 확립과 계약자에 대한 보상수준을 결정하여야 함.
- 경영계약의 일종으로 현체제를 유지하면서 전문경영책임자만을 영입하는 방안도 있음.

### □ 장점

- 일정한 비율에 의한 금전적 보상이 가능하고 생산성이나 품질을 향상시키는 경우가 아닐 경우 고정액으로 금전적 보상이 가능하기 때문에 지하도상가관리의 효율을 높일 수 있음.
- 임대계약보다는 사전에 사업운영 등에 관련된 정보를 적게 준비해도 무방하여 준비기간이 짧음.

## □ 단점

- 경영계약으로는 일반적으로 민간부문의 자율성 및 창의성을 최대한 활용할 수 없음.
- 정부가 경영계약자에게 간섭을 많이하는 경우 경영계약의 실효성이 약화됨.

## 5. 임대계약

### □ 개요

- 일정기간동안 민간이 지하도상가를 임대하여, 운영, 유지, 경영의 책임을 맡는 방안임.
- 계약자는 사무실, 부품 및 일부 시설 개·보수, 교체, 운영자본 조달, 임대료 및 관리비 부과 등 모든 운영과 관리의 책임을 맡음.
- 계약자는 지하도상가의 소유주인 시정부에게 지하도상가 유지를 위한 시설 개·보수에서 발생하는 부채 등을 충당하기에 충분한 정도의 임대료를 지불해야 함.
- 시정부는 계약자가 계약을 제대로 이행하지 못하는 경우 범칙금을 부과할 수 있음.
- 결국 시정부는 지하도상가 소유에 대한 위험 책임을 지고, 민간 계약자는 운영, 유지, 경영 등 관리행위 위험에 대한 책임을 지는 것임. 임대계약과 관련된 위험 책임은 제한적이라는 데에서 위험이 적음. 요금의 설정은 계약에 의해 정해지는 것이 보통임.
- 계약료는 물가상승율과 연계되어 자동적으로 갱신되는 것이 보통이며, 사업운영성과를 바탕으로 계약료의 재협상이 가능.
- 시정부는 미리 임대료를 결정하여야 함.
- 임대계약에는 사업성과가 좋지 않을 경우 페널티가 있음을 명시하고 보증금을 두어 성과가 좋지 않을 경우는 이를 회수함.

- 계약자에 대한 금전적 보상은 요금수입과 운영경비와의 차이에 따라 이루어짐.
- 계약기간은 5년에서 10년까지이나 20년까지 가능.

장점

- 시설은 정부가 소유한 채, 민간의 참여를 가장 활성화시키는 방법이고, 계약자를 교체할 수 있기 때문에 경쟁적인 효과 유도.
- 민간의 참여가 최대한 이루어지기 때문에 경영의 효율화.

단점

- 계약자가 초기에 많은 비용을 부담함 (임대계약료)
- 계약이후에 특별한 상황이 발생하는 경우, 계약자의 수입에 커다란 변화가 있을 수 있음.
- 임대계약을 체결하기 위해서는 상당한 준비기간이 필요하고 이를 계속하여 감독할 필요가 제기됨.

## 6. 사내벤처 형태의 민간회사 설립

개요

- 현행 공단직원이 중심으로된 조직에 1개 또는 2개 이상의 지하도 상가관리를 하는 민간회사 설립
- 이는 후술하는 임대계약을 공단직원조직에게 한시적으로 체결하는 형태
- 그러나 이러한 민간회사에게는 약 3년정도의 독점적 관리권만 주고 이 후에는 경쟁입찰에 참여해야 함.

□ 장점

- 기존 인력을 비교적 많이 활용
- 기존의 관리 경험을 살릴 수 있음.
- 특히 지원자중에는 의욕적인 직원이 많을 것이 예상되기 때문에 많은 효율성 향상이 기대될 수 있음.
- 민간회사가 되는 경우, 기존 공단체제와 같은 경직성이 배제될 수 있고, 민간회사 특유의 기동성·대응성 등이 생길 수 있음.

□ 단점

- 한시적으로나마 독점적인 위치를 가진 조직에게 임대계약을 맺어 경쟁의 효율성을 극대화 할 수 없음.
- 퇴직을 얼마 남지 않은 직원이 지원하는 경우 이들에 대한 일자리 보장이라는 결과를 초래
- 기존의 공단 직원이 얼마나 민간방식의 경영사업에 적응할 수 있을지는 의문시될 수 있음.

빈 면

## VI. 지하도상가 관리 방안

### 1. 지하도상가 관리에서의 장기 목표 설정

#### 바람직한 지하도상가 管理像 정립

- 바람직한 지하도상가의 관리는 공익성과 수익성을 동시에 추구하는 것으로 요약되어짐.
- 공공시설물로서의 기능과 역할에 손색이 없게 유지보수 업무를 철저히 하여, 통로로서의 기능을 유지함.
- 이와 더불어 부대시설인 상가의 활성화를 도모하여 최소한 전체 지하도상가 유지보수비용은 자체 조달함.

#### 공공성의 유지

- 공공성의 유지를 위해 지하도상가 시설물의 유지보수 업무를 철저히 함.
- 상가운영주체가 시설물 유지보수의 비용을 부담하는 것을 원칙으로 하되 경우에 따라서는 유지보수비 부담의 내부상호보조를 원칙으로 함.
- 유지보수의 주체로서 시설관리공단이 모든 지하도상가의 유지보수 업무를 전담하는 방안을 생각할 수 있음.
- 또 다른 대안으로서 상가운영을 맡고 있는 주체가 일정한 기준에 의거하여 유지보수업무를 수행하는 방안을 생각할 수 있음.

#### 수익성의 추구

- 상가활성화를 위해 이벤트, 바겐세일 등 각종 행사를 개최.
- 수익성 이외에 유희공간을 활용한 예술품 전시 등 각종 문화행사

의 유치 및 “만남의 장소” 등 시민편의시설 확충으로 일반 시민들에게 친근감과 情을 느끼게 하는 새로운 지하문화의 창출을 도모할 수 있음.

- 외국인이 쉽게 접근할 수 있어서 입지적으로나 규모면에서 매우 좋은 여건을 가지고 있는 을지로 구간의 지하도상가에 대해서는 중소기업제품 전시장으로 활용하여 수출의 촉진 등 산업적인 측면에서 기여하게 하고, 서울의 새로운 명소로 부각시킴.
  - 구체적으로 을지로구간 지하도상가는 중소기업 제품의 전시, 판매, 홍보공간으로 특화시킴.
  - 중소기업 중에서도 중구에 소재한 상업 및 산업인쇄 제품을 중점 대상으로 제품을 전시하게 함.

#### □ 지하도상가 관리주체 선정시 지하도상가 여건 고려

- 현재 공단이 관리하는 지하도상가 중 을지로, 새서울상가의 경우는 환기시설, 냉방시설, 조명시설 등 각종 시민편의시설이 다양하게 집중되어 있고, 지하철 2호선과 연계된 일반 다중시민들의 주요 통로 기능과 역할이 우선되며 전체면적에 대한 통로 등의 공공용면적의 비율이 높아 수익성 확보가 곤란하기 때문에 공공성을 강조.
- 소공, 청량리지하상가와 같이 공공시설물로서의 역할과 기능이 상대적으로 낮은 곳에서는 적극적으로 수익성 강조
- 인현지하도상가와 같이 공공용 시설물로서의 역할이 크게 요구되지는 않으나 상가의 경쟁력 저조로 수익성 기대가 곤란한 경우는 상가의 활성화를 통한 경쟁력확보하는 방안을 강조해야 함.

## 2. 민간관리시 예상되는 폐해와 극복 방안

#### □ 시설관리공단 인수전 민간관리 실태

- 소방시설 미비로 화재발생시 수습기능 全無하여 소방서로부터 수차 개수명령을 받은 상태
- 전기시설의 불량으로 대형화재발생 가능성 상존하여 한전으로부터



## 단전조치통보를 받은 상태

- 前관리자인 정태섭의 임대보증금 횡령 및 공공관리비 미납으로 입점상인들과 소송진행중인 상태
- 불법명의변경, 전대차 성행(직·간접적인 묵인)
- 소방, 환기, 조명등 각종시설물의 관리부실정도가 심각한 상태
- 음성적인 권리금 발생 및 轉嫁로 분쟁가능성 상존

## □ 지하도상가 민간위탁시 예상되는 문제점

- 공공시설물관리에 대한 안전성확보 기대곤란
  - 영리추구를 최종목적으로 하는 민간회사 (및 상인자치회등) 특성상, 시설물 유지관리비 투자회피로 공공 시설물에 대한 안전성확보 곤란
  - 특히 전기, 소방시설 미비로 인한 화재예방 및 수습기능 취약 우려
  - 인건비 절감을 위한 저렴한 무자격자 고용 및 최소한의 법정관리인력 미달운영에 따른 각종 안전사고 발생우려 상존
  - 시민편의시설인 환기, 조명, 냉방시설과 화장실등에 대한 투자기피로 일반통행 시민에 불편 초래 및 공공서비스의 질적 하락
  - 공기질 관리소홀, 청소 및 환경관리소홀 등한 도시미관과 공중위생저해 우려
- 임대료, 관리비 등의 무리한 인상으로 민원발생 우려
  - 민간회사의 영리추구에 따른 임대료, 관리비등의 무리한 인상요구로 입점상인들의 반발과 市 정책에 대한집단민원발생 가능성 상존('서울특별시지하도상가관리조례'에 의하면 임대료는 감정평가액, 물가상승률 등을 감안하여 市長이 별도로 정할 수 있으나, 관리비는 동조례 제6조 제1항에 의거 관리인과 입점상인간 임대면적비로 분담토록 규정되어 현 제도하에서 수익성은 기대하기 곤란한 실태 (상가부분: 상인부담, 통로부분:공단부담))
  - 특히 을지로구간의 경우, 전체 총면적 7,616평중 상가면적이 1,426평(18.7%)에 불과하여 수익성 확보가 불가능.
- 市의 효과적인 정책운용 및 관리, 감독 곤란
  - 민간회사 및 상인자치회등의 수입원 확보를 위한 음성적인 전대차행위 묵인, 권리금·수수료 등의 거래와 보증금의 편법징수, 유용 등으로 건전한 상가조성이 곤란할뿐 아니라 피해자 발생에 따른 분쟁과 감독자인 市에 대한 민원의 발생이 우려됨.

- 민간 위탁관리후 일정기간 경과후 개·보수공사 재 실시 필요
  - 민간의 관리시 시설물 유지관리비 투자회피로 인한 시설물 내구연한 단축 등으로 단위상가당 최소 20억원 이상의 개·보수비용 추가소요로 재정부담 가중

□ 예상되는 문제점의 극복방안

- 이러한 예상 문제점을 극복하는 방안은 다음의 <표 12>와 같음.

<표 12> 민간관리시 예상되는 폐해와 극복 방안

| 분야 별            | 예상되는 문제점   | 극복 방안   |
|-----------------|--|---|
| 관리적 측면          | ○ 이윤추구 및 한시적 관리의식  | ○ 對시민 봉사 및 정기적인 시설물 안전관리 의무 부여  |
| 공공시설물 관리 (지하보도) | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 영리추구 목적의 민간회사 특성상 시설비 투자회피로 화재예방 등 안전성 확보곤란 및 시설물 내구연한 단축으로 市 재정부담 가중 (인수후 상가당 20억이상 대보수비 소요)</li> <li>○ 공기질 관리, 청소 등 환경관리비 투자회피로 도시미관과 공중위생 저해</li> <li>○ 지하보도 조명, 냉방 및 화장실 등 시민편의 시설비 투자회피로 공공서비스의 질적하락 및 지하보도의 슬럼화 우려</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 각종 시설물의 유지관리 강화로 공공안전성 우선확보 및 시설물 耐久年限 연장으로 市 재정부담 경감</li> <li>○ 주1회 이상 부유분진 측정 및 지하보도 물청소 실시 등으로 쾌적한 지하환경 조성</li> <li>○ 통행질서 확립을 위한 경비 강화 및 시민편의시설물 관리 강화로 활기찬 지하생활공간 조성</li> </ul> |
| 상가임대 관리 (지하상가)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 민간회사의 수입원 확충을 위한 무리한 임대료 및 관리비 등의 인상으로 입점상인들의 반발과 市 정책에 대한 집단민원 발생 우려 (통행로 관리비용 입점상인 부담)</li> <li>○ 음성적인 전대차행위와 권리금 조성 및 전가, 임대보증금의 편법징수, 유용등으로 피해자 발생시 감독권자인 市에 대한 집단민원 발생 가능 (인수전 새서울,신당상가등 관리실상)</li> </ul>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상가의 수익성을 감안한 사용료 책정으로 원만한 상가운영 (상가부분: 입점상인 부담, 통행로: 市 부담)</li> <li>○ 법령에 의한 점포 임대차관리로 투명하고 건전한 상거래질서 확립 (보증보험증권에 의한 보증금 처리)</li> </ul>   |

### 3. 기타 고려사항

- 공공시설물관리에 대한 안전성 확보 문제
  - 시설물 유지관리의 철저로 공공시설물에 대한 안전성 확보
  - 특히 전기, 소방시설 점검으로 화재예방 및 수습기능 확보
  - 인건비 절감을 위한 저렴한 무자격자 고용 방지
  - 최소한의 법정관리인력 고용의무 부여
  - 시민편의시설인 환기, 조명, 냉방시설과 화장실 등에 대한 투자와 일반통행시민에 불편을 주지 않도록 하여 공공서비스의 질적 보장
  - 지하도상가 대기환경관리, 청소 등 도시미관과 공중위생확보
  
- 상가운영의 활성화를 통한 개·보수공사 비용의 최소화
  - 지하도상가 운영의 활성화를 통한 시 재정수입의 확보로 개·보수 비용을 마련
  - 또한 시설물 유지관리를 철저히 하여 시정부가 개·보수비용을 일정기간마다 크게 지출할 필요가 없게 함.
  
- 임대료, 관리비 등은 상가별 특성을 반영하되, 임대료 및 관리비의 급격한 인상은 입점상인들의 반발을 초래하므로 시정부가 적절히 통제해야 함.
  
- 지하도상가에서의 공정한 거래 확보
  - 음성적인 전대차행위, 권리금·수수료 등의 거래, 보증금의 편법징수·유용 등을 방지하여 건전한 상가조성.

## 4. 민영화 추진 절차

### □ 민영화 계획 단계

- 민영화 계획 단계에서 요구되어지는 절차는 다음과 같음.
  - 지하도상가 민영화 추진 실무반 구성
  - 민영화와 관련된 법적·제도적 틀 확립
  - 민영화 일정 작성
  - 자문가의 자문 검토
  - 민영화 후 규제에 대한 제도적 장치 마련
  - 큰 논쟁거리에 대한 합의 도출
- 이상과 같은 단계의 소요 개월수는 다음의 <표 13>에서 보는 바와 같이 약 4개월이 소요됨.

<표 13> 지하도상가 민영화 계획단계의 추진 일정 예시

| 주요 사항                  | 1개월    | 2개월    | 3개월    | 4개월 |
|------------------------|--------|--------|--------|-----|
| 지하도상가 민영화 추진 실무반 구성    | ▶      |        |        |     |
| 민영화와 관련된 법적·제도적 틀 확립   | —————▶ |        |        |     |
| 민영화 일정 작성              | —————▶ |        |        |     |
| 자문가의 자문 검토             | —————▶ |        |        |     |
| 민영화 후 규제에 대한 제도적 장치 마련 |        | —————▶ |        |     |
| 큰 논쟁거리에 대한 합의 도출       |        |        | —————▶ |     |

### □ 민영화 착수 단계

- 민영화 착수 단계에서 요구되어지는 절차는 다음과 같음.
  - 규제법안의 초안 작성
  - 기존의 지하상가관리 검토
  - 가능한 시나리오 정의
  - 타당성 분석
  - 투자수요와 성과 목표 설정
  - 최적의 시나리오 선택
  - 사전적 입찰 서류의 준비
  - 입찰 서류 준비
  - 입찰자 선정 및 계약

- 서비스의 이전

- 이상과 같은 단계의 소요 개월수는 다음의 <표 13>에서 보는 바와 같이 약 6개월이 소요됨.
- 결국 이러한 민영화 추진에는 민영화 준비 단계와 민영화 착수단계를 모두 포함하여 최소 10개월이 소요되며, 지체가 되는 경우를 감안하여 약 1년 정도의 기간이 필요함.

<표 14> 지하도상가 민영화 착수단계의 추진 일정 예시

| 주요업무           | 1개월 | 2개월 | 3개월 | 4개월 | 5개월 | 6개월 |
|----------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 규제법안의 초안 작성    | →   |     |     |     |     |     |
| 기존의 지하상가관리 검토  | →   |     |     |     |     |     |
| 가능한 시나리오 정의    | →   |     |     |     |     |     |
| 타당성분석          |     | →   |     |     |     |     |
| 투자수요와 성과 목표 설정 |     | →   |     |     |     |     |
| 최적의 시나리오 선택    |     | →   |     |     |     |     |
| 사전적 입찰과정 준비    |     |     |     | →   |     |     |
| 입찰 서류 준비       |     |     |     | →   |     |     |
| 입찰자 선정 및 계약    |     |     |     |     | →   |     |
| 서비스의 이전        |     |     |     |     |     | →   |

빈 면

## VII. 지하도상가 관리 개선방안 자문회의 요약

### 1. 시설관리공단 입장

#### 대시민 측면

- 지하도상가는 공공용 재산
- 상가운영 측면보다는 보도기능이 먼저 확보되어야 함

#### 상인에 대한 배려

- 공단은 이윤이 없고, 법인세 및 부가세가 면제됨
- 따라서 상인은 이익을 봄
- 민간관리시 점포당 약 33만원의 부가세가 발생되는데 이것이 상인에게 전가됨.

#### 기타 의견

- 현재 분위기는 사회적인 여론의 흐름에 따라 민영화, 민간관리 등 소위 극약처방을 노리는 측면이 강함. 과연 현시점에서 이래야만 하는 것인가?
- 민영화 관리방식은 시기상조라고 봄.
- 시설관리공단의 경우 계획대로 진행되는 경우 2005년 상가를 전부 인수하게 되는 데 인수관리시 최소한 2-3년간의 정비기간이 필요하다고 봄.
- 혹시라도 민영화를 검토하는 경우 소송이 해결된 이후에 해도 늦지 않다고 생각함.
- 시설관리공단의 상가운영 관리에 대한 노하우를 믿어달라!

## 2. 지하상가 상인 입장

### 민영화에 대한 유보

- 서울시가 민영화에 대한 검토를 하지 않고 있다고 하면서도 시정 개발연구원에서 이러한 연구를 하는 것은 부당
- 민영화를 모든 지하상가의 무상기간이 만료되는 2005년까지 유보

### 공단관리 찬성

- 민간회사의 관리보다는 공단이 관리하는 것이 좋음.

### 기타 의견

- 결론적으로 지하상가 민영화에 대해서는 찬성할 수 없음.
- 백번 양보해 민영화를 추진한다해도 목적이 명확히 전제돼야 함.
- 서울시가 갑자기 졸속으로 지하상가에 대해 민영화를 추진하려고 구상한 배경이 무엇인지 의아함.
- 상가 관리능력에 대한 평가기준이 구체적으로 있다면 제시해야 함.
- 서울시의 행정이 너무 관리측면을 중시하는 쪽으로 가는 것은 문제임. 효율성의 증대도 좋으나 시민의 삶의 질 보호도 못지 않게 중요한 요소임.
- 졸속적인 민영화 추진정책을 속히 거둬들이고 시민의 질적 삶의 수준을 고양할 수 있는 시책이 필요함.
- 상가번영의 주체는 상가번영회가 계속 맡아야 할 것임
- 민간회사측이 개·보수 비용을 부담한다고 하였는데 이것은 상인의 돈임.
- 또한 민간회사가 결손이 있는데도 무슨 개·보수 비용을 마련하는데 한계가 있음.



- 보증금 문제 처리가 궁금함.
- 특히 시설관리공단이 아닌 민간부문으로 관리운영권이 넘어가는 경우 보증금 문제가 어떻게 처리되는가?

### 3. 민간관리회사 입장

#### 지하도상가의 운영 측면 강조

- 공단조직으로는 상가운영 활성화가 곤란
- 보증금을 활용하여 개·보수 비용을 부담할 용의가 있으니 10년간 사용기간을 연장하여 줄 것 요구.

#### 시설물 관리에서도 공단보다 못한 것이 없음

#### 기타 의견

- 20년전 서울시에 상가 기부채납당시 자부심 느꼈음. 당시에 법령이 정비되지 않았는데도 민자유치에 참여하였음.
- 무상사용기간은 투자비용을 회수할 수 있는 기간까지 정해져야지, 무작정 20년으로 한정된 것은 부당
- 건설비의 경우, 실질적인 건설비를 감안해야 함. 부대비용과 잡비용을 시에서는 고려하지 않았음.
- 보증금의 경우도 20년전 500만원인 것이 현재에도 500만원임.
- 오늘날 이 시점에 이르러 상가착취의 이야기가 나오는 것은 정말 서글프며 이 점은 객관적인 자료를 제시하면서 논의해야지 지엽적인 일로 전체가 오도되는 일은 없어야 할 것임
- 서울시 무상점유기간 만료상가 어떻게 할 것인가? 그 점에 대해서는 현재 진행중인 행정소송결과에 따라 처리하면 될 것임
- 상인, 관리회사 적대적 관계 없었으면 한다. 저희가 관리하는 많은

상인들은 20년간 영업하면서 주택장만, 자녀교육등 여러 가지 면에서 혜택을 봐 왔다는 얘기를 많이 하고 있음.

- 임대료를 착취로 생각하면 안됨. 사회 통념에 따라, 상가, 기계실, 관리실, 전기실 등의 면적을 합산한 것임.
- 상가 점유 20년 만기후 임대보증금 내주도록 계약되어 있음. 이러한 임대보증금은 재투자돼야 할 것임
- 지하상가 상인, 관리회사, 서울시, 상가 관리회사, 고객 등이 혼연일체가 되어 상가관리방식의 개선에 힘써야 할 것임.
- 지하상가 소방점검의 경우 삼풍참사 후 관할구청과 지정된 업체 통해 안전점검 받고 있음
- 20년 이전 지하상가는 개보수 필요. 최소비용으로 지하도 상가는 운영돼야 할 것임.
- 민간회사는 지금 어려움. 상가에 투자한 비용이 20년이 지났는데도 회수가 안돼 손실이 발생하고 있음. 투자비 회수방식에 대한 당국의 통제(임대료 상승 억제 등)가 이러한 사태를 악화시켰음.
- 시설관리공단 적자의 폭이 매우 큰 것으로 알고 있음. 이 상태에서 공단이 계속 관리하는 것이 효율적인 방식이라고 보는지?
- 외국 특히 일본 프랑스의 경우 지하상가가 엄청나게 많음.
- 일본의 경우는 거의 민간인이 지하상가를 관리하고 있음.
- 우리도 이와 같은 방식으로 운영되어야 함.

#### 4. 유통전문회사 의견

- 지하상가 마케팅 측면이 강조되어야 함
- 지하상가 상인, 점포주, 건설사 등은 최소한 운영수익이 은행이자를 넘어야 사업하려고 할 것임
- 상가주변 둘러싼 외부환경에 따라 상가나 관리주체의 레이아웃 개념 바뀔 수 있음

- 민간인이 관리하던 서울시가 관리하던 고부가가치 업종이 들어설 수 있도록 해야 함

## 5. 시민단체 의견

- 지하상가 문제는 상인들의 생존권과 결부된 중대한 사안이라고 보여짐.
- 지하상가문제 관리방안 정교하게 체계화되어야 권리분쟁이 해소될 것임
- 현재 요구되고 있는 지하상가 기능 중, 마케팅 기능 많이 활성화돼야 함. 또한 지하도상가에 대한 Master Plan이 있어야 함.
- 지하상가의 경우 시설물 소유관계를 볼 경우 공공시설물인 것은 분명한 것 같음
- 따라서 공공성 어떻게 확보하느냐가 매우 중요하다고 생각됨. 상인 자치회와 서울시가 공동으로 운영하는 방안도 검토될 필요가 있음. 비영리 공익법인의 설립도 검토할만 함.
- 시민단체의 경우 필요하다면 공동조사 등 연대해서 대처해 나갈 복안 가지고 있음
- 상인과 관리회사 서울시 관리공단간 상호 불신의 골이 깊은 것 같음. 상호간의 긴밀한 협력체제 구축이 중요함.

## 6. 서울시 입장

### 서울시 지하도상가 운영 방향

- 안정성, 통행성, 쾌적성을 확보하는 공공성 확보
- 상가 활성화 통한 경영성 확보로 지하공간의 효율적 활용
- 점진적인 민형화 추진으로 각계 의견을 충분히 수렴
- 이러한 방향에 대한 각계의 입장은 다음의 <표 15>와 같음.

<표 15> 서울시 지하도상가 운영 방향에 대한 이해 관계자 입장 정리

| 구분                         | 공단 | 상인 | 관리회사 |
|----------------------------|----|----|------|
| 안정성 확보                     | 유리 | 유리 | 불리   |
| 통행로 확보                     | 유리 | 유리 | 불리   |
| 대기, 위생, 보건 등과 같은 쾌적한 환경 조성 | 유리 | 유리 | 불리   |
| 상가 활성화                     | 불리 | 불리 | 유리   |
| 경영성 확보, 재정수지 균형            | 불리 | 불리 | 유리   |

관리의 효율화

- 상인에게 일방적으로 불리한 일 없도록 할 것임
- 개별 상가 관리에서 블록화를 통한 규모의 경제 실현
- 전면적이 아닌 단계적·점진적 시행

## 7. 각 입장의 정리

각 이해집단의 의견을 요약하면 다음의 <표 16>과 같음.

<표 16> 주요사항 정리

| 구분          | 공단         | 상인                     | 관리회사          | 시민단체      | 유통   | 서울시           |
|-------------|------------|------------------------|---------------|-----------|------|---------------|
| 지하도상가에서의 강조 | 통로         | -                      | 상가운영          | 통로 및 상가운영 | 상가운영 | 통로 및 상가운영     |
| 공단관리 찬성     | 예          | 예                      | 반대            | -         | 부정적  | -             |
| 공단 찬성 이유    | 조직보호       | 낮은 임대료, 법인세 부가세 면제     | -             | -         | -    | -             |
| 시설물 개보수     | 제일 잘한다고 주장 | -                      | 자신도 잘한다 주장    | -         | -    | -             |
| 보증금 문제      | -          | 관리회사의 능력 부재에 대한 서울시 대책 | 보증금으로 다시 개·보수 | -         | -    | 상인과 관리회사간의 문제 |
| 민영화         | 반대         | 반대                     | 찬성            | 비영리법인 설립  | 찬성   | 찬성            |

## VIII. 지하도상가 운영권 입찰시 고려사항

### 1. 공개경쟁입찰 원칙

#### 민간과 계약시의 폐해

- 공무원과 민간사업자가 유착되는 부패의 가능성
- 공무원들에 대한 뇌물, 싼 가격의 재료 사용, 그리고 계약을 따내기 위한 불법협약
- 이에 따라 민간사업자는 사업수행에 무책임해 지고, 가격을 조작하고 비용을 과다하게 책정하여 민간위탁 효과를 반감.
- 이러한 폐해를 방지하는 효율적인 입찰체계가 필요한데 이의 구성요소는 다음과 같음.
  - 공개적인 입찰 과정
  - 적절하게 세분화된 입찰내역
  - 주기적인 경쟁재입찰

#### 성공적인 계약요건

- 경쟁 조장
- 공무원이 계약과 관련해서 금전적 이해 또는 다른 이해관계를 갖는 것을 금지하고 퇴직자는 약 2년 동안 계약에 참여 금지
- 입찰을 공개하고 판정도 공개
- 입찰이 가장 낮은 경쟁제안서에 의하기보다는 다른 기준으로 결정되었다면, 그 결정에 합당한 합리적 이유를 공개
- 입찰기준을 정할 때 계약을 위해서 제안한 입찰내역은 불인정

- 입찰이 협상을 통해서 이루어지거나 연구제안서에 토대를 두고 이루어진다면, 왜 제안된 방법이 기관의 관심사항을 가장 잘 충족시킬 수 있는지에 대한 공식적인 설명
- 입찰의 전 과정에 대한 법률적인 조언
- 입찰과정이 시작되면, 협상기간까지 계약자와 접촉금지
- 입찰판정을 널리, 적극적으로 공개하고 계약자 모집이나 입찰판정서 기록 보존

## 2. 공개입찰시스템의 구축

### □ 입찰예비단계

- 개별단위의 활동들에 대해 세밀한 계약을 하기 위해서 상세한 활동내용 목록 준비
- 다음으로 이러한 활동에 대한 실행기준을 입찰이전에 마련
- 공공기관 서비스공급비용 측정과 이를 계약자의 비용분석과 비교
- 대상서비스에 대한 심도 있는 분석을 위해 다음을 검토
  - 서비스 규정의 용이함
  - 가능성 있는 입찰자 수
  - 계약수행에 대한 감시의 용이함
  - 정치환경
  - 법률적인 문제

### □ 입찰공고서

- 입찰공고서(ITB: Invitations to Bid)는 요구하는 기준이나 내용들을 기술한 입찰을 위한 공식적인 요구서나 제안서
- 입찰공고서는 일반적으로 모든 이에게 입찰에 응할 수 있게 하는 것이 일반적이나, 정부는 계약부적격자가 낙찰되는 것을 방지하기 위하여 일정자격을 갖춘 계약자에 한해 사업제안서 제출자격을 부

여할 수 있음.

○ 입찰 공고서에 꼭 명시되어야 할 항목

- 광고 (입찰에 대한 법률적 공개)
- 기관명과 입찰서 접수처
- 입찰장소, 시간과 날짜
- 대상서비스 규정
- 입찰서 교부장소와 의문사항 문의처
- 모든 입찰을 무효화할 수 있는 단서 조항
- 입찰자 안내서, 입찰용어와 조건 그리고 서비스 목록
- 입찰자 이름과 주소란, 입찰자 서명이나 증명란, 입찰금란
- 채권이나 예치금 정보
- 입찰은 기관에 의해서 인정된 부분에 대한 계약이라는 문구
- 입찰자의 자격, 부적격자의 조건, 지불조건, 보고 절차 같은 계약상 세부내용

□ 예비입찰 모임

- 입찰공고가 나간 후에, 계약자와 예비입찰 모임이 마련되어야 함.
- 이 모임은 중요한 의미를 내포하고 있는데, 입찰의 방침이나 방향을 명확히 하고, 담당계약관리자를 소개하며, 종종 계약입지나 대상에 대한 견학기회를 갖는 것도 필요.
- 다음단계는 은행이나 계약자 사무실을 방문하여 입찰자의 재정능력에 대한 정보를 파악해야 함.
- 재정능력에 대한 의문이 생기면, 정부의 관련 부서는 예비자격조사를 요구할 수 있고 이러한 재정능력 조사는 모든 계약자들에 대해서 이루어져야 함.

□ 제안요구서 (RFPs: Request for Proposal)

- 만일, 정부가 계약내용들을 정확하게 제시할 수 없었다면, 종종 입찰제안서(ITB) 대신에 제안요구서(RFP)가 활용됨.
- RFP는 협상을 통한 입찰로서, 항상 계약비용이나 조건, 그리고 다른 요소들에 대한 합의가 있는 후에 입찰이 이루어짐.

- 입찰후 상황변화를 인정하고 협상을 할 수 있게 하고 있어, 경쟁을 함에 있어서 좀 더 엄격한 규정을 적용하고 있는 ITB보다는 RFP 과정이 좀 더 비공식적임.

□ 입찰과정에서 경쟁 제고 방안

- 계약상의 문제점을 방지하는데 있어서 가장 중요한 점은 서비스공급자들 사이의 경쟁을 제고시키는 것임.
- 입찰과정에서 경쟁을 제고하는 방법
  - 정부가 외부의 입찰자들과 경쟁할 수 있는 제도 마련
  - 서비스의 영역을 작은 단위로 세분
  - 특히 소규모의 계약자들이 경쟁에 참여하게 유도
  - 소자본의 계약자를 불리하게 하는 과도한 성과채 금액 자제
  - 불필요한 입찰서류 및 보고자료 자제
  - 계약금 지급 준수
  - 지나치게 세분화된 세부사항 작성 금지
  - 경쟁입찰이 비현실적일 때에만 수의계약을 체결.

### 3. 계약 감시체계 구축

□ 계약 감시체계의 방향

- 정부가 민간과 계약을 하여 공공서비스를 제공하는 경우 민간계약자에 대한 계약준수 감시체계가 구축되어야 함.
- 중요한 것은 이러한 계약준수에 대한 감시체계가 투입에 한정되지 않고, 오히려 민간계약자가 서비스를 제공하면서 나타난 결과에 초점을 두어야 함.
- 계약 전에 계약준수에 대한 감시 계획이 수립되어야 함.
  - 이를 위하여 계약자의 사업성과보고서, 정기적·수시적 감독, 주민불만과 주민만족도조사 등이 필요함.



## Ⅷ. 지하도상가 관리 개선 정책 제언

### 1. 지하도상가 운영에서 경쟁 도입

독점의 폐해 시정

- 운영의 주체가 누가 되었던, 독점적 위치의 부여는 효율성을 저하시킴.

운영 주체의 구분

- 공단, 민간관리회사, 상인연합회, 유통전문회사, 또는 이들이 구성하는 컨소시엄 등.

운영 대안

- 지하도상가 관리 대안은 유지보수업무와 상가운영업무를 분리하는 안과 이를 일원화하는 안으로 구분할 수 있음.
- 다만 이러한 대안을 전체 지하도상가에 획일적으로 적용하는 것이 아니고 지하도상가 특성을 고려하여 결정함.
- 이러한 대안의 장점과 단점은 다음의 <표 17>에 요약되어 있음.

### 2. 지하도상가 운영에서 민간참여

독점의 폐해 시정

- 운영주체를 공개경쟁입찰로 선정

<표 17> 지하도상가 운영 대안

| 구분 | 대안 1<br>(유지보수 및 상가운영의 분리)   | 대안 2<br>(유지보수와 상가운영의 일원화)  |
|----|---|--|
| 주체 | <ul style="list-style-type: none"> <li>지하도상가의 유지는 공단이 담당하고 상가운영은 민간이 담당.</li> <li>상가운영주체는 공개경쟁입찰로 선정.</li> </ul>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>일부 지하도상가의 유지보수 업무는 공단이 담당 (공단이 담당하는 지하도상가의 운영은 공단이 하던지 또는 민간위탁을 할 수 있음)</li> <li>수익성이 있는 지하도상가의 유지보수 업무는 상가운영 주체가 담당</li> </ul> |
| 장점 | <ul style="list-style-type: none"> <li>유지보수 업무에서 규모의 경제 실현</li> <li>유지관리 업무의 전문화</li> <li>상가운영의 활성화</li> </ul>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>유지보수비용을 민간에게 부담시켜 市 재정 부담 감소.</li> <li>공단의 현재 인원 유지.</li> </ul>   |
| 단점 | <ul style="list-style-type: none"> <li>독점적 유지관리로 인한 효율성 제고 인센티브 없음.</li> <li>임대료 및 관리비의 증가로 상인의 반발.</li> <li>유지보수 업무와 상가운영의 분리로 인한 부작용</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>민간이 과연 유지보수 역할을 제대로 수행할 수 있을지는 의문</li> </ul>  |

□ 민간 위탁관리시 장점을 살리기 위한 방안은 다음의 <표 18>에 요약되어 있음.

○ 여기에서 운영주체는 지하상가내에서는 업종 및 업체 선정을 자신의 전략에 따라 행할 수 있는 권한이 있어야 함.

<표 18> 민간위탁의 장·단점과 이를 실현하기 위한 제도적 사항

| 구분         | 장·단점 및 장점을 살리기 위한 제도적 보완점.  |   |
|------------|---|---|
|            | 위탁시 장·단점  | 보안점   |
| 인건비 측면     | <ul style="list-style-type: none"> <li>인건비 절감 (공단의 63% 수준)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>관리인력의 수시교체로 기술축적 불가 및 긴급사태 발생시 대처능력을 상실하지 않도록 하는 조치 필요.</li> </ul>   |
| 공공시설물 안전관리 | <ul style="list-style-type: none"> <li>기대 곤란</li> </ul>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>한시적인 관리의식과 이윤추구로 유지관리 투자회피를 하지 못하게 하는 제도 필요</li> <li>공공시설물의 안전관리 취약으로 화재발생등 긴급 사태발생시 대처능력 부족한 것을 보완</li> </ul> |
| 수익성        | <ul style="list-style-type: none"> <li>상가운영 활성화로 수익성 제고</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>지나친 관리비 및 임대료 인상은 통제</li> <li>지나친 이윤추구 억제</li> </ul>   |

□ 임대료 및 관리비 문제

- 민영화되는 지하도상가에서는 임대료 및 관리비에 관한 조례의 적용 배제
- 이는 상인의 반발이 예상되나, 상가가 활성화될 경우 상인들도 이익을 볼 수 있기 때문에 어느 정도 해결 가능.
- 또한 상인연합회에서도 공개경쟁입찰에 참여 가능하므로 어느 정도 해결이 가능.

□ 권리금 또는 프리미엄 문제

- 권리금 또는 프리미엄은 민간 당사자간의 계약관계이므로 시정부와는 상관없는 계약자간의 문제임.

□ 시설물 유지 관리 의무 부과

- 대안 1에 의거하는 경우, 공단이 유지보수 업무를 수행하기 때문에 수익성이 있는 지하도상가의 운영을 맡은 주체가 유지보수비용을 전액 또는 일부 부담.
- 대안 2에 의거하는 경우, 상가운영업무를 민영화할 때, 시설물 유지 업무를 철저히 할 것을 계약 상에 명기하고 이를 이행하게 할 수 있는 방안을 강구.
- 유지보수업무를 계약상 명시하고 이를 준수하게 하는 방안
  - 보증금을 미리 받음.
  - 이것이 곤란하면 일정 금액을 금융기관에 공탁하게 함.
  - 또는 보증보험에 가입하게 함.
  - 이외 개·보수비용 총당금을 상가 운영주체가 매년 적립하게함.

### 3. 지하도상가의 단기적 관리방안

#### 현행 시설관리공단 관리 지하도상가

- 상가운영의 측면에서 민간전문인 임용을 검토하되 장기적으로 상가운영에 대하여 공개경쟁입찰을 전제로 하여 전체적인 민간위탁을 검토
- 현재의 을지로구간을 중소기업제품 전시장으로 활용하여 수출의 촉진 등 산업적인 측면에서 기여하게 하고, 서울의 새로운 명소로 부각시킴.

#### 민영화의 단계적 추진

- 강남 1·2공구(99년 4월 29일 만기)를 대상으로 추진하고 발견되는 문제점에 대한 보완을 하여 장기적으로 상가운영 주체는 공개경쟁입찰로 정함.
- 강남 1·2공구 민영화를 위한 준비기간은 약 1년 정도 소요됨

#### 소송중인 지하도상가 문제

- 소송중인 민간관리회사와는 별도로 관리회사를 설립하여 실질적으로 임대차 업무를 수행하는 방안을 강구. 현재 이러한 행동에는 법적 문제가 없는 것 같음.

### 4. 지하도상가 유지관리의 통합

#### 지하도상가 유지관리 통합화 추진.

- 지하도상가의 소유주인 서울시는 지하도상가 유지관리 책임이 있음. 따라서 유지관리 업무는 현재와 같이 공단에 위탁함.

- 수익성이 있는 상가와 수익성이 결여된 일부 상가를 통합하여 운영하는 방안을 모색하면서 순회정비팀(현재 시설관리공단 시설부 6인을 포함한 15인 구성)을 구성하여 모든 지하도상가의 유지관리를 공단에서 일임하는 방안을 모색함.

## 5. 예상되는 문제점.

### 공단

- 공단의 현 조직체제 골격을 유지하는 대안임.
- 다만 상가운영측면에서 민간 전문인의 채용은 반발이 우려됨.

### 민간관리회사

- 민영화가 되어 일단은 큰 불만은 없음.
- 다만, 기존 관리회사가 입찰에서 떨어지는 경우 불만.
- 민간회사의 유지보수 계약 준수 여부가 관건임.

### 상인

- 민영화가 되어 임대료 및 관리비의 상승이 예상되어 반발이 예상되나 장사가 잘되는 곳의 임대료는 비싼 것이 논리적으로 합당.
- 상인들의 주장처럼 2005년까지 민영화를 미루는 것은 비효율적으로 보임.
- 1999년까지는 22개의 지하도상가가 만기가 도래하기 때문에 지금부터 민영화에 대한 단계적 접근이 필요한 시점.
- 민영화로 인한 임대료 및 관리비의 급격한 상승이 이루어지지 않도록 하는 안전장치가 필요.

빈 면

- 부록 1: 자문회의 발표 (1)•

지 하 도 상 가 관 리 개 선  
방 안

손 병 일 / 시설관리공단 시설관리처 운영과장

< 목            적 >

지하도상가 이용시민의 만족(공익성)과 공단의 경영개선을 통한 경쟁력 향상(수익성)을 위하여

- 지하도상가 건설목적과 법률적 의의 고찰 및 이용실태 분석등을 통하여 바람직한 지하도상가 관리방향을 모색하고
- 경영개선을 통한 수지개선으로 경영합리화 및 시민편익 증진을 도모하고자 함.

## I. 지하도상가 일반현황

### 1. 서울시 지하도상가 <sup>1)</sup>

| 구            분  |                | 지 하 보 도 및 상 가 |  |
|-----------------|----------------|---------------|--|
| 계               |                | 27개<br>상가     | · 총 3,561개점포, 44,241평  |
| 공단관리<br>(8개상가)  | 기존관리           | 3개<br>상가      | · 을지로지하보도, 새서울, 인현 지하도상가   |
|                 | 추가인수           | 5개<br>상가      | · 소공(1·2차), 방산, 을지로입구, 신당, 청량리지하도상가  |
| 민간관리<br>(19개상가) | 소 송 중<br>미 인 수 | 7개<br>상가      | · 충무, 한일, 영등포시장, 종로4가, 남대문앞, 동대문1차 회현지하도상가   |
|                 | 무상사용<br>기 간 중  | 12개<br>상가     | · 명동입구, (소공3차), 강남1공구, 강남2공구, 종로2가, 영등포역, 종오, 강남3공구, 잠실역, 강남역, 영등포3가, 을지6가, 청계천6가, (동대문2차) |

\* 27개소 : 소공1·2·3차 통합, 동대문1·2차 통합

1) 98 도로녹지관리실무(서울특별시) P 129



## 2. 지하도상가 관리실태

- 공단이 관리 : 을지로등 8개 지하도상가(13,233평) 726개 점포,
  - \* “서울특별시지하도상가 관리조례” 에 의거 관리 (서울시 감독)
- 민간이 관리 : 명동입구등 19개 지하도상가(31,008평) 2,835개 점포
  - \* 민간관리회사의 자체규정에 의거 운영 (자치구 감독)
  - 무상사용기간만료 후 市에서 인수·관리 예정

## 3. 연도별 무상사용기간만료 현황 (인수대상 상가)

| 구 분  | 계     | '96 | '97 | '98 | '99 | '00 | '01 | '02 | '03 | '04 |
|------|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 인수대상 | 24개상가 | 2   | 7   | 4   | 3   | 3   | 1   | 1   | 1   | 2   |
| 인 수  | 5 "   | 1   | 2   | 2   | -   | -   | -   | -   | -   | -   |
| 미인수  | 19 "  | 1   | 5   | 2   | 3   | 3   | 1   | 1   | 1   | 2   |

## II. 지하도상가 건설목적 및 법률적 정의

### 1. 지하도상가 건설목적<sup>2)</sup> → 보도기능 확보 목적으로 건설

- 을지로구간: '82년 7월, 지하철 2호선 건설에 따른 “地中空間 활용계획” 에 따라 지하보도 및 상가를 조성하게 됨

2) 98 도로녹지관리 실무 P 128

3) 98 도로녹지관리실무 P 13, P61

- 민간관리상가: 통행시민 차도횡단과 有事時 대피호 확보가 목적이었으나, 당시 市의 재정취약으로 민간의 자본을 유치하여 지하보도를 건설케하고 일부공간에 상가를 조성, 기부채납 조건부로 20년간 무상사용허가하게 됨

## 2. 지하도상가의 법률적 정의<sup>3)</sup> → 공공용재산의 일종인 도로

- “도로법”상 도로의 부속물로서 도로법의 준용 대상이며
- “국유재산법” 과 “공유재산관리조례” 의 적용을 받는 공공용 재산으로 정의.

※ 도로법시행령 제1조의 3 (도로의 부속물) 법 제3조 제1항 제4호에서 “기타 대통령령으로 정한 것” 이라 함은 도로관리청(이하 “관리청이라 한다)이 설치한 다음 각호의 것을 말한다.

1. 도로상의 방설시설 또는 제설시설
2. 도로에의 토사유출 또는 낙석을 방지하기 위한 시설
3. 운전자의 시선을 유도하기 위한 시설
4. 유료도로상의 통행료 징수 및 관리용시설
5. 도로의 이용증진을 위하여 설치한 휴게시설 및 대기실
6. 도로의 관리를 위한 통신시설
7. 공동구
8. 지하도 또는 육교
9. 방음시설(방음림을 포함한다)
10. 교통량측정시설 및 교통관제시설
11. 도로반사경 · 과속방지시설 · 미끄럼방지시설 및 차량단속시설

※ 국유재산법 제 4 조(국유재산의 구분과 종류) ①국유재산은 그 용도에 따라 행정재산·보존재산과 잡종재산으로 구분한다.

②“행정재산”이라 함은 다음 각호의 종류의 재산을 말한다.

1. 공용재산

국가가 직접 그 사무용·사업용 또는 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산

2. 공공용재산

국가가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산

3. 기업용재산

정부기업이 직접 그 사무용·사업용 또는 당해 기업에 종사하는 직원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산

③“보존재산”이라 함은 법령의 규정에 의하거나 기타 필요에 의하여 국가가 보존하는 재산을 말한다.

④“잡종재산”이라 함은 행정재산 및 보존재산이외의 모든 국유재산을 말한다.

### Ⅲ. (이용시민 만족을 위한) 바람직한 지하도상가 관리방향

#### 1. (관리방향 설정을 위한) 접근방법

일반시민의 지하도상가 이용실태 조사를 통하여, 주된 지하도상가 이용목적과 욕구사항을 분석하여, 이용시민 만족도 향상(공공성 확보)을 위한 바람직한 관리방향을 설정함

#### 2. 지하도상가 이용 실태조사<sup>4)</sup>

- 조사기간 : '98. 4. 30일 (오전 11시 ~ 오후 6시)
- 조사지역 : 을지로구간, 소공, 방산지하도상가

---

4) 지하도상가 이용시민 C.S.T 조사결과 보고서

C.S.T(Customer Spotting Technique) : 특정지역내 유동인구를 무작위로 선택하여 조사하는 방법

- 조사대상 : 조사지역 이용시민으로 (만20~54세의 성인남녀)
- 표본구성 : 총 180명 (임의할당 추출법에 의한)
- 조사방법 : 이용시민 C.S.T 조사를 통한 분석 실시
- 조사자 : KIM'S MARKETING SERVICE

### 3. 조사결과에 따른 관리방향

① 지하도상가의 최대고객(이용자)은 통행을 주 목적으로 하는 일반시민이며, 따라서 관리중점은 도로 즉, 공공용시설물로서의 지하보도 관리에 있다.

→ 지하도상가 건설목적과 법률적 정의와 동일한 결과로 나타남

#### < 이용 및 목적분석 결과 >

| 최종목적지로 가기 위한 통로 | 쇼 핑 (상점이용) | 기 타 (지하철이용 등) |
|-----------------|------------|---------------|
| 78%             | 14%        | 8%            |

#### < 이용 빈도분석 >

| 거의 매일 이용 | 1주 1회 정도 | 2~3개월에 1회정도 |
|----------|----------|-------------|
| 46%      | 35%      | 19%         |

② 지하도상가 이용시민의 주된 관리개선 요구사항은, 의자·공중전화등 편의시설의 확충과 공기질 관리개선등을 통한 통행편의 증진에 있는 것으로 나타났으며, 관리자의 노력여하에 따라 관리개선이 가능할 것으로 기대하고 있다.

#### < 이용시민의 관리개선 요구분석 >

| 편의시설<br>확충 | 환기 및<br>공기질관리 | 조명도<br>향상 | 화장실<br>확충 | 안내표지판<br>확충 | 보도시설물<br>개선등 |
|------------|---------------|-----------|-----------|-------------|--------------|
| 25.9%      | 20.1%         | 15.6%     | 14.1%     | 13.8%       | 10.5%        |

\* 현재의 만족도 : 57점 / 100점기준

< 지하도상가 관리개선 가능성 >

|           |           |         |
|-----------|-----------|---------|
| 지상수준이상 가능 | 지상수준 정도가능 | 지상수준 미만 |
| 52%       | 35%       | 13%     |

\* 20~30대 젊은층이면서 고학력자와 평소 이용빈도가 높은 사람일수록 긍정적임.

- ③ 지하도상가 통행시민이 필요로 하는 주된 상품은 식음료·문구류·유아용품 및 완구류등으로, 고객의 요구에 부합되는 상품의 판매 및 경쟁력 향상으로 상가활성화를 도모하여야 할 것으로 보인다.

< 이용시민 취급요구 상품 >

|       |       |                  |      |                |      |      |                  |
|-------|-------|------------------|------|----------------|------|------|------------------|
| 식음료   | 문구류   | 유아용품<br>·<br>완구류 | 신발류  | 스포츠<br>·<br>용품 | 서적류  | 가전제품 | 컴퓨터<br>·<br>화장품등 |
| 39.7% | 18.4% | 13.2%            | 6.9% | 6.3%           | 5.2% | 4.6% | 5.7%             |

\* 주로 통행의 목적상 식음료의 구매욕구가 높은것으로 추정

#### IV. (경쟁력 향상을 위한) 지하도상가 관리개선 방안

##### 1. 관리개선의 목적 : 공단의 지하도상가 관리 경쟁력 확보를 위하여

- 조직 및 관리인력의 합리적인 감량으로 “저비용·고효율” 경영을 실현하고 자체수입으로 관리비용과 상가 개·보수 비용까지 충당이 가능한 수준 달성

## 2. 기 본 방 향 : 단계별, 조직 및 인력의 감량경영을 위하여

- 청소·경비·위생관리등 단순업무 → 외부용역 시행 (△45명)
- 현장 행정업무 (임대료·관리비 수납등) → LAN 구축 및 본사로 통합하여 운영 (△4명 : 현장 △8명 → 본사 증4명)
- 현장 지하상가관리소 → 6개권역별 관리소로 통합운영  
(△28명 : 20개소 → 6개관리소)
- 현장별로 분산·고정배치된 시설물정비원 → 순회정비반으로 통합, 소수정예화실현(△91명 : 현장△100명 → 정비반 통합운영 9명)

## 3. 단계별 추진계획

| 구 분               | 추진 방향  | 조직 및 인력             |                        | 관리 기준  |                       |
|-------------------|--|---------------------|------------------------|--|-----------------------|
|                   |  | 현행직제기준<br>(13개상가)   | 전체상가관리<br>(27개상가)      | 배치기준   | 관리 면적                 |
| 현행                |  | 169명<br>(8개 관리소)    | 359명<br>(20개 관리소)      | ·1,000평 기준<br>9 ~ 11명<br>·시설물 정비원<br>2 ~ 3명  | 1인당<br>78평<br>(100%)  |
| 1 단계<br>(‘99년도)   | · 현행 직제를 기준으로<br>- 청소업무 외부용역 : △29명<br>- 행정업무 본사통합 : △ 4명<br>- 시설정비원 감축 : △12명           | 124명<br>△45명(26.6%) |                        | ·2,000평 기준<br>6 ~ 7명<br>·시설물 정비원<br>1 ~ 2명   | 1인당<br>107평<br>(136%) |
| 2 단계<br>(‘01~‘04) | · 27개 전체상가 관리기준으로,<br>- 경비업무 외부용역 : △16명<br>- 현장관리소 통합운영 : △28명<br>- 시설물 순회정비반 운영 : △79명 |                     | 총 191명<br>△168명(46.8%) | ·3000평 기준<br>5 ~ 6명<br>·시설물 정비<br>→<br>순회정비반 | 1인당<br>236평<br>(286%) |

\* 6개권역(관리소) : 을지로지역, 중부지역, 종로지역, 영등포지역, 강남지역, 잠실지역

※ 단계별 인력감축 계획 세부내용

< 1단계 인력감축 > 169 → 124명 (△45명 △26.6%)

(단위 : 명)

| 구 분    | 계   | 본사 | 을지로 | 소공 | 방산 | 신당 | 총무 | 종로 5가 | 영상 | 종로 4가 | 남대문 |
|--------|-----|----|-----|----|----|----|----|-------|----|-------|-----|
| 현행 (A) | 169 | 15 | 76  | 11 | 9  | 11 | 9  | 5     | 11 | 11    | 11  |
| 개선 (B) | 124 | 22 | 44  | 10 | 6  | 8  | 7  | 5     | 8  | 7     | 7   |
| (B-A)  | △45 | 7  | △32 | △1 | △3 | △3 | △2 | -     | △3 | △4    | △4  |

\* 무상사용기간만료 지하도상가 인수 및 지하도상가 개·보수중인 과도기적 단계

< 2단계 인력감축 > 359 → 191명 (△168명 △46.8%)

(단위 : 명)

| 구 분                        | 계               | 현장별 고정인력 감축      |                     |                     |                     |                     | 업무통합운영          |              |               |              |
|----------------------------|-----------------|------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-----------------|--------------|---------------|--------------|
|                            |                 | 을지로 구간<br>(5개구역) | 1,000평 이하<br>(9개상가) | 1,000평 초과<br>(8개상가) | 2,000평 초과<br>(4개상가) | 3,000평 초과<br>(3개상가) | 본사              | 권역 통합        | 순회 정비반        |              |
| 개<br>선<br>계<br>획           | 현행 (A)          | 359              | 76<br>(15명기준)       | 81<br>(9명기준)        | 110<br>(11명기준)      | 44<br>(11명기준)       | 33<br>(11명기준)   | 15<br>(본사인원) | -             | -            |
|                            | 개선 (B)          | 191              | 25<br>(5명기준)        | 45<br>(5명기준)        | 40<br>(5명기준)        | 20<br>(5명기준)        | 18<br>(6명기준)    | 22<br>(본사인원) | 12<br>(소장·운영) | 9<br>(시설정비반) |
|                            | (B-A)           | △168<br>(△46.8%) | △51명<br>(△67.1%)    | △36<br>(△44.4%)     | △70<br>(△63.6%)     | △24<br>(△54.5%)     | △15<br>(△45.5%) | 7<br>(46.7%) | 12<br>(-)     | 9<br>(-)     |
| 민<br>간<br>관<br>리<br>대<br>비 | 민간관리 (C)        | 273              | 50<br>(10명기준)       | 81<br>(9명기준)        | 72<br>(9명기준)        | 40<br>(10명기준)       | 30<br>(10명기준)   | -            | -             | -            |
| (B-C)                      | △82<br>(△30.0%) | △25<br>(△50.0%)  | △36<br>(△44.4%)     | △32<br>(△44.4%)     | △20<br>(△50.0%)     | △12<br>(△40.0%)     | 22<br>(-)       | 12<br>(-)    | 9<br>(1)      |              |

\* 민간관리인력 : 소방법, 근로기준법등 관련법령에 의한 정상적인 관리 소요인력 : 최소 9~10명 소요

- 사장 및 임원 : 2~3명
- 상가관리소장 : 1명(임원중에서 운영)
- 상가운영담당자 : 1명
- 경리 및 사무보조 : 1명
- 전기안전관리자 : 1명(소장겸직 가능)
- 방 화 관 리 자 : 1명(소장겸직 가능)
- 기계 관리 인력 : 3~4명(환기, 보일러 시설등)
- 교대 및 보조원 : 2~3명(2,000평 기준)

#### 4. 관리개선에 따른 수지개선 효과

○ 수지개선 효과 : ('98현재)  $\Delta 22.6\%$  적자  $\rightarrow 9.7\%$  흑자경영 실현

- 자체수입으로 지하도상가 관리비충당 및 개·보수비용까지 충당가능한 흑자경영

\* '98.수지실태 : 수입 3,922 / 비용 5,067백만원  $\rightarrow \Delta 1,145$ 백만원 적자상태

○ 수 입 전 망  $\rightarrow$  년 19,418백만원 (조례의 기준에 의하므로 공단과 민간이 동일할 것임)

- 임대보증금 : 40,624백만원  $\rightarrow$  평당 평균 감정가 3,673천원  $\times 44,241$ 평  $\times 25\%$
- 이 자 수 입 : 3,250 "  $\rightarrow$  임대보증금 40,624백만원  $\times$  년8%
- 임 대 료 : 11,700 "  $\rightarrow$  임대보증금 40,624백만원  $\times 2.4\% \times 12$ 월
- 임대관리비 : 4,468 "  $\rightarrow$  년평균 101천원  $\times 44,241$ 평('98. 예산액 기준)

○ 비 용 전 망  $\rightarrow$  년 17,701백만원 (민간관리의 77.9% 이하 수준)

- 수지개선효과 및 경쟁력 비교  $\rightarrow$  (민간대비) 최소한, 이윤과 체세비용의 발생억제가 가능



(금액 : 천원)

| 구 분                 | 공 단 관 리 (A)   |            |                        | 민간관리<br>(B) | 차 이<br>(B-A)           | 비 고                              |                      |
|---------------------|---------------|------------|------------------------|-------------|------------------------|----------------------------------|----------------------|
|                     | 현행기준          | 개 선        | 개선효과                   |             |                        |                                  |                      |
| 계                   | 21,047,747    | 17,700,683 | 3,347,064<br>(△15.9%)  | 22,723,945  | △5,023,262<br>(△22.1%) | · 총 27상가 3,561점포<br>44,241평 관리기준 |                      |
| 인 건 비               | 7,152,357     | 3,805,293  | △3,347,064<br>(△88.0%) | 3,479,658   | 325,635<br>(9.4%)      |                                  |                      |
| 시 설 비               | 2,105,562     | 2,105,562  | -                      | 4,043,450   | △1,937,888<br>(△47.9%) |                                  |                      |
| 관 리 비               | 관 리 비         | 7,321,487  | 7,321,487              | -           | 7,321,487              | -                                | · 관리자 부담분<br>(62.1%) |
|                     | 임대관리비         | 4,468,341  | 4,468,341              | -           | 4,468,341              | -                                | · 임차인 부담분<br>(37.9%) |
| 이 윤 ·<br>제 세 비<br>용 | 소 계           | -          | -                      | -           | 3,411,009              | △3,411,009                       | -                    |
|                     | 이 윤           | -          | -                      | -           | 1,484,460              | △1,484,460                       | · 관리 원가의 10%         |
|                     | 법 인 세         | -          | -                      | -           | 431,649                | △431,649                         | · 이윤의 28% +16백만원     |
|                     | 임대간주<br>부 가 세 | -          | -                      | -           | 325,000                | △325,000                         | · 이자수입의 10%          |
|                     | 부 가 세         | -          | -                      | -           | 1,169,900              | △1,169,900                       | · 임대료의 10%           |

※ 시설물 관리 효율성과 인건비의 상관관계

- 해당 시설물에 대한 경험과 기술의 축적이 필요 → 숙련공의 장기고용등으로 인건비 상승
- 적시적기의 합리적인 시설물 정비가 필요 → 시설물 정비·보수인력 추가소요로 인건비 증가
- 효과적인 관리·감독체계의 정립이 필요 → 별도의 관리·감독 인력과 조직이 추가 소요됨

\* 기술의 축적에 따른 대가는 공식적으로 인정되는 사항임<sup>5)</sup>

※ 공단과 민간관리 상가의 인건비·시설비 투자실적 비교<sup>6)</sup>

< 인건비 비교 > → 공단의 (상대적인) 장기고용과 고급기술자로 단위 인건비가 높다

(금액 : 천원)

| 구 분  | 인 건 비 (년 간)      |                     | 산 출 내 역  | 비 고      |
|------|------------------|---------------------|--|----------|
|      | 1인당              | 27개상가               |  |          |
| 공단관리 | 19,923<br>(156%) | 3,805,293<br>(109%) | · 733,998천원 ÷ 35명 × △5% (× 총191명)<br>* '96. 공단관리 을지로지하보도 인건비 환산 적용 | · 통합 관리  |
| 민간관리 | 12,746<br>(100%) | 3,479,658<br>(100%) | · 101,967천원 ÷ 8명 (× 총273명)<br>* '96. 소공지상가 고용승계 대상자 인건비 환산 적용      | · 상가별 관리 |
| 차 이  | 7,177            | 325,635             | · 공단이 다소 비효율적임 (109.4%)  |          |

< 시설비 비교 > → 인건비가 저렴한 민간관리 상가의 경우, 결과적으로 시설비 소요가 크다

(금액 : 천원)

| 구 분  | 시 설 비 (년 간)        |                      | 산 출 내 역  | 비 고               |
|------|--------------------|----------------------|--|-------------------|
|      | 평 당                | 27개상가                |  |                   |
| 공단관리 | 47,593원<br>(52.1%) | 2,105,562<br>(52.1%) | · 7,790,083원 ÷ 8,184평 ÷ 20년 (× 총44,241평)<br>* 을지로동 3개소 시설비(83~02) 現價 複利 환산 | 계획에 의한<br>수시 개보수  |
| 민간관리 | 91,396원<br>(100%)  | 4,043,450<br>(100%)  | · 12,770,000천원 ÷ 6,351평 ÷ 22년 (× 총44,241평)<br>* 신당동 7개 민간관리 지하도상가 개보수 예산   | 일시적인<br>전면<br>개보수 |
| 차 이  | △43,803<br>원       | △1,937,888           | · 민간이 비효율적임 (192.0%)   |                   |

→ 일상 소모성 수선유지비는 제외 (형광구 교체 및 시설물도색등 기본적인 유지관리비)

5) 엔지니어링 사업대가의 기준(과학기술처공고 제94-70호) 제17조 참조

6) 시설관리공단예산서(1993~1997) 및 중기재정계획(상운843-611호 : '97.5.22) / 서울특별시 세입·세출예산 (1997~1999)

## V. 지하도상가의 민간 위탁관리 검토

### 1. 관리주체별 장·단점 비교(예상되는 문제점)

- 市가 직접 관리할 경우 → 담당자의 한시적 관리의식
  - 잦은 순환보직으로 인한 한시적인 관리의식을 갖을 수 있다.
  - 지하도상가 관리를 위한 별도의 추가 인력과 조직이 필요하다.
  - 공공기관에 의한 관리로(상대적인) 시설물 안전관리와 공익성 확보 가능
  
- 민간위탁 또는 상인자치 관리의 경우 → 영리추구를 위한 관리
  - 부가세, 법인세등 각종 제세비용의 발생으로 관리회사와 상인의 부담이 증가.  
→ 1개 점포당 년평균 329천원 내외의 부가세 발생
  - 예정된 계약기간에 따른 한시적인 관리의식과 영리추구로 인하여 일반시민의 통행편의 제공에 소홀할 우려가 있다.
  - 비용절감을 통한 수익성 확보를 위하여 저렴한 인건비의 인력사용과 호봉 상승 방지를 위한 수시교체로 경험과 기술의 축적이 어려울 것이다.  
→ 공공시설물 안전성확보 곤란 및 화재등 대형안전사고 예방에 취약 가능
  - 재정이 취약하고 조직이 불안정한 경우, 각종 금융사고가 발생할 수 있다.  
→ 市정책에 대한 불신과 집단민원 및 법정시비 발생 우려
  
- 공단의 관리 → 天職의식을 바탕으로한 경험 및 기술의 축적이 가능
  - 비영리 공공법인으로 부가세·법인세등의 면제와 저렴한 임대료 및 관리비로 상인의 부담 경감이 가능
  - 민간위탁시 추가 소요될 수 있는 市의 별도 관리·감독인력과 조직이 불필요
  - 天職의식을 바탕으로한 경험과 기술 및 노-하우의 축적과 시설물관리 시스템의 개선, LAN시스템의 구축등과 같은 장기적인 안목의 투자가 가능
  - 합리적인 경영개선과 조직 및 인력의 감축(소수 정예화), 관리업무의 전산화 등으로 고정비용의 절감 및 시설 개보수비를 포함한 흑자경영 실현이 가능

### 2. (공단의 인수전) 민간의 관리실태

- 전반적인 시설물 관리부실로 인수후 시급한 시설물 전면 개보수 공사

가 필요

- 화재등 대형 안전사고에 취약 (신당 : 73. 12. 30일 화재발생으로 내부전소)
- 새서울 지하도상가의 상인자치회 관리시 공공시설물 관리소홀로 관계 기관으로 부터 단전조치등의 통보를 받은 상태 및 보증금 착복과 유용등 금융사고로 인한 법정시비가 발생된 상태

< 민간의 관리실태 >

| 구 분   | 인 수 일  | 인수전 관리자  | 인 수 전 민 간 의 관 리 실태   |
|---|--|--|--|
| 새 서울<br>인 현                                   | 84. 4. 1<br>90. 1. 1   | 상인자치회<br>(주)코스모스<br>백 화 점                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 법정소방시설 미비로 화재발생시 대처곤란<br/>→ 소방서로부터 수차 개수명령을 받은 상태</li> <li>• 전기시설의 불량으로 대형화재발생 가능성 常存<br/>→ 韓電으로부터 단전조치 통보를 받은 상태</li> <li>• 음성적인 명의이전과 권리금 거래, 轉貸借 성행</li> <li>• 前 관리자인 “정태섭”의 임대보증금 및 공공요금 횡령등으로 입점상인들과 법정투쟁 발생</li> </ul>  |
| 소공 1차<br>소공 2차<br>방 산<br>을지입구<br>청 량 리<br>신 당 | 96.10. 1<br>97. 8.26<br>97. 6.11<br>97. 9.21<br>98. 1. 1<br>98.10.15 | (주)삼부토건<br>"<br>(주)대현산업<br>(주)일우공영<br>(주)롯데쇼핑<br>(주)신당상가 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 한시적인 관리의식과 이윤추구목적에 따른 시설물 유지관리비 투자회피로 전면 긴급 개보수 필요</li> <li>• 공기질 관리, 청소·환경관리 및 시민편의시설관리</li> <li>• 소홀로 지하보도의 전반적인 Slum化 현상 심화</li> <li>• 전기, 소방, 조명등 각종 공공용시설물의 관리부실 정도가 심각하여 안전에 취약</li> <li>• 특히 전기시설의 관리소홀과 무자격자, 법정관리 인력 미달운영등으로 화재등 대형안전사고 발생 및<br/>위험성 상존</li> <li>• 공공용화장실의 유료운영으로 시민편의 저해</li> <li>• 음성적인 명의이전과 권리금 거래, 전대차 성행</li> <li>• 임대료, 관리비등의 금전문제로 법정시비 발생등</li> </ul> |

• 부록 2: 자문회의 발표 (2)•

지하도상가의 효율적인  
관리방안 (안)

모영민 / 강남 1공구 지하도상가 관리소장

### 1. 발표자 소개

고속터미널 앞 강남 1공구 지하도 상가와 잠실역 지하상가를 관리·운영하고 있는 소장 모영민입니다. 당사는 서울시의 지하도 및 지하상가 건설계획에 의거 서울 서초구 반포동 394-1 소재 강남 종합터미널 앞 1공구 지하도 및 지하상가를 77. 10. 14일 서울시와 체결한 지하도 수탁공사 협약서에 준하여 당사 자금을 선 투자하여 본 공사를 완공한 후 시설물 일체를 서울시에 기부채납하고 서울시로부터 20년간(79. 4. 30 ~ 99. 4. 29) 도로 무상점용허가를 받아 동아건설이 관리 운영하고 있는 지하도 상가입니다. 서울시가 민자유치사업으로 건설하여 관리·운영하고 있는 지하도 상가의 효율적인 관리운영방안에 대하여 말씀드리고자 합니다.

### 2. 지하도 수탁공사 협약과 지하도 상가 건설배경

1965년 이후 군사정권 시절 서울시는 인구 과밀지역인 도심지 또는 인구 밀집이 예상되는 지역의 교통난 해소와 도시기능의 원활화를 기하고 유사시 유동인원의 반공대피소로 활용할 목적으로 서울시의 주요지역 도로 지하에 지하도를 건설할 계획을 세웠으나 빈약한 서울시 재정형편상 직접 시공하지 못하고 민자를 유치하여 지하도로를 건설할 목적으로 지하도상가 건설수탁공사 협약을 민간회사와 체결하였으며, 자기자본을 선 투자하여 지하도 및 상가를 건설한 수탁자는 완공된 시설물 일체를 서울시에 기부채납하고 서울시는 수탁자의 투자비를 회수할 수 있도록 지하도 상가 관리운영을 위한 도로의 무상점용을 허가해 주기로 약정하여 1977년 방산상가를 시작으로 25개소의 지하도 상가를 민자사업으로 건설하였음.

### 3. 서울시의 도로 무상점용기간 산정

서울시는 동아건설이 강남 1공구 지하도상가를 준공하여 1979. 4. 30. 서울시에 시설물 일체를 기부채납하자 1979년 5. 26. 강남 1공구 지하도 상가 운영을 위한 도로 무상점용허가증을 발급하면서 무상점용기간을 1979. 4. 30부터 1999년 4. 29까지 20년간 허가해 주었으며 도로 무상점용허가기간은 서울시내

기존 지하도 상가의 허가기간에 준하여 허가하였으며, 지하도 및 상가 건설비와 해당지역의 임대료와 주변 공시지가 또는 시설물 사용료 등을 고려하지 않고 기존의 타 상가와 동일하게 일률적으로 적용하였습니다.

군사정권하에서 서울시가 일률적으로 허가한 도로 무상점용기간 20년은 지방재정법 시행령과 기부채납된 지하상가 재산의 무상사용기간 산정지침(내무부장관) 서울특별시 공유재산 관리 조례 등의 기준에 근거하여 기간을 산정하지 않고 일방적으로 결정한 것입니다. 기존 법규와 조례는 민자사업으로 건설하여 기부채납한 지하도 상가의 무상사용기간은(기부채납 재산가액 ÷ 연간 임대료) 계산하여 결정하도록 되어있으나 서울시는 지하도 상가의 무상사용기간을 일률적으로 20년으로 정하여 만기가 도래하는 지하도 상가를 인수한 후 서울시 시설관리공단에서 관리토록 하므로 만기가 도래하는 관리회사와 서울시간에 법적인 분쟁이 야기되고 있음.

#### 4. 지하도 상가 운영실태

향후 지하도 상가의 효율적인 관리운영을 위해서 기존 지하도 상가의 운영실태를 확인해 볼 필요가 있습니다. 민간 관리회사가 관리하는 지하도 상가의 운영실태는 상가규모나 위치에 따라 다소의 차이는 있겠지만 대부분 공통된 사항으로 저는 당사가 관리하는 강남 1공구 지하도 상가를 실 예로 말씀드리겠습니다. 강남 1공구 지하도 상가는 당시 강남지역 개발과 고속터미널 이전으로 인구밀집이 예상되는 지역으로 당시 주변지역은 미개척지와 같은 허허벌판에 상가를 건설하였습니다.

지하도 상가를 완공하여 시장을 개설하였으나 점포임대가 극히 부진하여 149개 점포 중 70여개 점포가 임대·분양되었으며, 임대·분양된 점포도 개점을 촉구하였으나 주변지역의 미개발로 상권이 형성되지 않아 임차인은 영업부진을 이유로 50% 미만인 30여개 점포만 개점한 상태여서 수년간 지하도 상가를 관리 운영하였으며 상권형성이 되지 않아 점포임대가 부진했고 개점한 점포는 장사가 되지 않아 임대료와 관리비를 납부할 수 없는 실정이었습니다. 또한 임대료는 점포 미입점 및 입점된 점포의 영업부진으로 4년 8개월간(79. 5 ~83. 12) 전혀 징수할 수 없었으며 지하도 상가의 관리비도 수년간 영업점포의 전기료 외에는 징수가 불가능한 상태였으며 87년 7월에는 중부지역 집중호우로 반포유수지 범람과 상가 주변도로의 범람으로 지하도 상가는 완전히 침수되었으며

각종 장비를 동원하여 배수작업을 완료한 후의 상가는 처참한 상태였습니다. 입점점포의 훼손상품 배상과 시설물 복구 등으로 많은 비용이 투자되었으며 상인들의 영업손실과 상품훼손으로 점포임대료와 관리비를 3개월간 징수할 수 없었습니다. 시장개설후 4년 8개월이 지난 84. 1월부터 평당 7,000원씩 징수한 임대료는 점용기간 만료시 임대 보증금 환불금으로 반드시 납부해야 함에도 입점 상인들께서는 임대료가 관리회사의 수익금으로 생각하고 매년 임대료 인상시 집단적인 반발을 하였으며 당국에서도 매년 점포 임대료를 5% 이내로 인상할 것을 관리회사에 통보하였습니다. 위와 같은 상황으로 강남 1공구 지하도상가는 시장개설 후 98. 10월말까지 19년 6개월간 운영실적은 ▲ 1,118,990,000 원의 결손을 내면서 관리운영하고 있는 실정입니다.

#### 4-1. 지하도상가 시설물 관리실태

지하도 상가를 관리하다보면 점포 영업신장과 임차인 및 세입자 관리만 잘 하면 된다는 생각을 하는 경우가 있습니다. 그러나 그런 생각은 잘못된 생각입니다. 실질적으로 당 상가의 시설물 전체 면적은 2,327평입니다. 그 중 점포 전용면적(점용허가 면적)은 791평입니다. 전체 면적의 34%에 준하는 면적입니다. 나머지 기계전기실, 일반대중이 이용하는 통로로 공중화장실 그리고 출입구 통로계단과 기타 시설물로 구성되어 있습니다. 서울시는 삼풍백화점 붕괴이후 공용시설물에 대한 안전진단을 실시한 적이 있습니다. 당 상가도 시설물 안전점검을 96년부터 매년 실시하여 B급 판정을 받은 바 있습니다. 따라서 다중이용시설의 안정상 문제점은 없다고 판단되나 현시설물을 지속적으 관리 유지함에 있어서 지하도 상가의 전기설비 및 배선시설, 냉난방시설, 공기 급배기 및 닥트시설, 급수시설, 소방설비시설, 하수처리시설, 공중화장실 등 각종 부대시설은 전반적으로 수리가 요구되는 시점에 이르렀습니다. 20년이 도래한 지하도상가는 상품유통시설의 현대화에 관심을 기울여 낙후된 현 시설의 전반적인 개보수를 실시함으로 다중이용 편의시설이 될 수 있으며 상품을 판매하는 유통시장으로서 기능을 다할 수 있을 것입니다. 근간 지하도 상가의 공기오염 문제가 심각하게 대두되고 있습니다. 교통 과밀지역의 지하에 설치된 지하도 상가는 지상의 많은 차량소통으로 내뿜는 배기가스가 지하로 유입되고 있으며 출입구 통로를 통하여 유입된 분진과 미세먼지의 배출시설은 낙후되어 있습니다. 실질적으로 지하도 상가의 시설물 소유주는 서울시입니다. 시설물의 안전



및 설비의 개보수 책임은 서울시와 관리회사가 공분하고 있다고 생각합니다. 서울시는 시설물 소유자로서 책임이 있고 관리회사는 시설물 점유자로서 책임이 있는 것입니다. 그동안 관리회사는 지하도 상가를 관리하면서 지하도 통로 상에 사용되는 전기료와 공중화장실의 상수도료, 통로이용객의 쓰레기 처리 등 지하도 상가를 이용하는 시민의 편의상 제공되는 제비용 전액을 20년이 되도록 부담하고 있는 실정입니다.

#### 4-2. 지하도 상가 점포관리 및 영업실태

강남 1공구 지하도 상가의 임대점포는 140개이며 그 중 임차인이 직영하는 점포수는 90개(64%)이며 전대 점포는 50개(36%)입니다. 그동안 관리회사는 모든 점포를 임차인이 직영하도록 권장하고 있으나 점포를 투자목적으로 임차한 임차인과 직영하던 중 노령과 개인건강 및 가정형편과 영업부진 등으로 점포를 전대하여 세입자가 영업을 하고 있는 경우가 있습니다. 상가의 위치나 점포 크기에 따라 각 상가별로 차이는 있겠지만 점포를 전대하여 영업할 경우 세입자는 전대자에게 매월 점포당 월세를 평균 100만원에서 120만원씩 부담하게 되므로 세입자의 점포영업은 인접 점포와 과다한 경쟁상태에서 영업을 하게 되며 전대자와 세입자간에 점포 명도시 권리금 문제와 시설비, 이주비 문제로 분쟁이 발생되고 있으며 판매업종간 과당경쟁으로 인한 분쟁과 영업상 판매가격 문제로 사소한 분쟁이 계속되고 있으나, 상인 상호간의 중재와 관리사무소의 조정으로 분쟁을 해소하고 있습니다. 당사는 전대점포를 최소화하여 임차인이 직영하도록 노력한 결과 타상가에 비하여 점포직영율이 다소 높은 편입니다. 지하상가가 활성화하려면 우선적으로 점포는 임차인이 직영해야 활성화될 수 있습니다. 지하도 상가는 소매시장으로서 백화점과 재래시장의 중간단계 시장으로 이용고객들로부터 인식을 받고 있습니다. 지하상가의 영업활성화를 위해서는 판매상품의 고급화와 판매가격표시, 상품진열 및 점포 내부의 개보수, 고객에 대한 친절과 서비스 판매상품에 대한 환불 및 교환 등이 개선되어야만 지하도 상가가 전체적으로 활성화될 수 있습니다.

#### 5. 무상사용기간이 도래한 효율적인 상가관리

서울시내 지하도 상가는 30개소이며 서울시가 민자를 유치하여 건설한 지하도 상가는 25개소입니다. 그 중 도로점용기간이 만료되어 관리권을 서울시

인계하여 시설관리공단이 관리하고 있는 상가가 5개소이며, 점용기간이 만료되었으나 서울시에 인계를 거부하고 법정소송중인 상가가 11개소, 아직 점용기간이 도래하지 않은 상태에서 민간관리회사가 관리중인 상가가 9개소입니다. 지하도 상가는 집단상가로서 입점상인들의 생계수단과 주변지역 주민의 유통시장 기능과 인구 과밀지역의 교통소통을 원활히 하고 있는 시민의 편의시설이며 서울시 소유물입니다. 무상사용기간 20년이 도래한 현시점에서 지하도 상가의 전반적인 개보수는 필수적인 사항이며, 이용시민의 안전 및 상가 환경개선을 위해서도 개보수를 해야 합니다. 서울시는 만기가 도래한 지하도 상가의 시설물 안전점검과 시설 전반에 대한 개보수할 사항을 파악해서 현 관리업체와 충분한 토의와 협의를 통하여 개보수사항과 소요비용을 산출해야 할 것입니다. 그런 연후에 현 관리업체가 개보수 비용을 부담하고 서울시 감독하에 지하도 상가를 개보수할 수 있으면 민법 제 651조 2항에 의거 10년씩 연장할 수 있다는 조건을 제시하여 현 관리업체가 이를 수용한다면 현 관리업체에 관리권을 연장하여 주고 불가하다면 서울시가 인수하는 것이 무상사용기간이 도래한 상가의 효율적인 관리라고 생각합니다. 현실적으로 지하도 상가를 관리하고 개보수함에 있어서 현 관리업체 이상 해당 상가에 대한 노하우를 가질 수 없습니다.

결론적으로 서울시는 점용허가기간이 만료된 지하도 상가에 대하여 인수받겠다고만 할 것이 아니라 기존 관리회사가 서울시 방침에 따라 시설을 개보수하여 관리·운영할 수 있는 능력이 있는지를 검토하여 능력이 있다면 서울시의 지하상가 보수기준에 맞게 수리한 후 현 관리업체가 지하도 상가를 지속적으로 관리·운영하므로 서울시 예산을 절감할 수 있으며, 지하도 상가도 현대적인 시설로 개보수가 될 수 있으며 지하상가에 입점한 상인들의 영업도 신장될 수 있으며 특히 이용시민들에게 시설물에 대한 안전과 쾌적한 환경을 제공할 수 있다고 생각합니다.

- 부록 3: 자문회의 발표 (3)•

지하도상가 관리  
민영화에 대한 상인들의  
견해

김삼택 / 한국지하상가 상인연합회 고문

1. 서울시내 지하도상가 30여 곳에서 생업에 종사하는 약 3,500개 점포의 영세 영업주 및 종사자 약 10,000여명과 그 가족들 수 만명은 지난 20여 년간 민간 관리회사의 부당한 착취(임대료, 관리비 등)에 시달려 왔습니다. 그러나 20여 년의 세월이 흘러 관리권이 서울시로 기부 체납되면 공평하고 합리적인 상가 안전점검 및 개보수 완료후 보다 좋은 조건과 환경에서 점포가 관리 운영될 것으로 기대되며 그 동안의 불평, 불만을 참아왔습니다.

2. 지하도상가 입주상인들은 1997년 말 IMF 관리체제 이후 생계수단에 위협을 느끼면서도 1998년 4월 30일 이후 확정 공포된 지하도상가 관리조례 적용을 받을 경우 임대료, 관리비 부분에서 약 10~40% 인하 혜택을 받아 경제난국을 헤쳐 나갈 수 있으리라는 한 가닥 희망을 가지고 있었습니다. 그러나 이를 저버리고 다시 민영화를 한다 함은 입주상인들로서는 시기상조라 생각되며 이를 잠정적으로 유보해 주실 것을 요청합니다.

3. 서울시내 30개 지하도상가 입주상인들은 서울시 인수 관리 9개 상가와 1998년 12월 10일 현재 행정소송중인 7개 상가, 2005년까지 14개 상가를 서울시에서 완전 인수하여 안전진단, 개보수 완료 후 민영화에 대한 구체적인 연구검토, 입주상인들도 참여한 공청회 등을 실시한 후 가장 합리적인 방법으로 민영화를 추진해 주실 것을 요청합니다.

4. 서울시내 지하도상가는 1968년 시청앞 새서울 지하도상가와 1970년대 초 정부재정이 어려운 상태에서 북한의 땅굴 발견 및 남침 우려 속에 고 박정희 대통령이 안보차원에서 유사시 방공호 및 서울 중심권의 시민 대피시설로써 민자유치를 통해 건설, 준공과 동시에 20년간 무상사용허가 조건으로 20년전 서울시에 기부 체납되었으며 투자비(총공사비)는 20년전 입주상인들의 임대차 보증금으로 전액 충당하였고, 행정소송을 제기한 관리자 대부분은 투자비(총공사비)의 점포 당 수십 만원씩 추가징수, 20년전 수익원의 이윤을 창출, 부를 축적하였습니다. (별첨 2)

## 5. 20년간 민간관리 지하상가 입주상인들의 피해사례

- ① 보증금 유용으로 기간만료 기부채납시 보증금 환급의 어려움  
(소송중인 상가 7곳 보증금 적립이 20~30% 정도 예치됨)
- ② 무상사용기간 만료로 임대료를 징수할 명분이 없음에도 불구하고, 고액의 임대료, 관리비를 부당하게 반강제로 징수, 상인 부담 가중
- ③ 관리권이 상실되었음에도 서울시에 이관을 거부하고 있음  
(1997년 - 1998년 7개 상가 행정소송 중)
- ④ 대부분의 관리회사들은 상가 번영회 구성도 불원하며 수단과 방법을 동원하여 계약해지, 퇴출, 협박 등 억압적 자세로 상인단체 구성을 방해하고 있으며 반포터미널 호정상가의 경우 상인대표를 업무방해 등으로 퇴출시켰음.
- ⑤ 회현지하상가(삼환기업) 굴지의 건설업체로서 상인들의 보증금을 반환하지 않고 소송으로 연장하고 있는 실정임 (약 23억원)
- ⑥ 매년 계약 갱신에 따른 임대료(물가상승률)인상시 소공상가의 경우 1983년부터 명의변경을 요구하는 점포는 인상폭의 3% 이상 인상계약을 요구 당하여 어쩔 수 없이 응할 수밖에 없었음.
- ⑦ 기본 시설물 보수시 매월 징수하는 임대료에서 지출하지 않고 입주 상인들에게 채청구하며 상가내 외부 광고물에 소요되는 전기요금을 상인들에게 부담시키고 있음.
- ⑧ 상가관리 운영의 필수 인원, 전기, 기계, 소방, 관리실 직원의 급여 및 상여금은 매월 징수하는 임대료에서 관리자가 부담하는 것이 원칙임(소공상가의 경우 20년간 관리회사 삼부토건(주)에서 전액 부담). 그러나 대부분의 관리자들은 영세상인들에게 징수, 이는 불법이라 생각됨.

## 6. 20년간 민간관리에 따른 문제점 및 민영화 반대 이유

민간관리자들은 부당한 착취, 고액의 임대료, 관리비를 징수하여 이윤만 추구하였고 상가의 안전 및 시설 노후 환경, 위생에 대한 투자는 20년간 전무한 상태이므로 노후로 인한 누전, 누수, 침하, 부식, 관리자들의 안전 불감증 등으로 입주상인들은 하루하루를 불안과 공포에 시달리고 있습니다.

### ① 전기문제

20년전 시공당시 110V 전압으로 시공, 현재 110V용 전자제품이 단종된 상태이므로 220V로 승압하여 사용하는 경우가 대부분이다 보니 과부하로 인한 누전 사고가 발생, 영업시간에 암흑가로 돌변하는 경우가 있으며 전기시설의 노후로 인한 합선 등으로 화재위험이 늘 도사리고 있고 일부 지하도상가는 누전과 과부하로 부분화재가 발생하였고 전자제품이 모두 타버려 사용이 불가능한 일도 종종 발생하였습니다.

### ② 누수문제

지하도 구조물의 부식 및 균열로 인하여 우천, 장마시 상가 여러 곳에서 빗물이 떨어지는 현상이 있으며 98년 장마에는 여러 지하도상가로 빗물이 누수, 역류하였음에도 불구하고 일부 관리자들은 양수기조차 준비해두지 않아 상인들은 엄청난 피해를 입었고 이에 대한 보상조치 요구할 수 없는 실정입니다.

### ③ 화장실 문제

서울의 관문인 국보1호 남대문과 외국관광객이 많이 이용하는 남대문시장(야시장)앞 지하도상가의 경우, 화장실 시설이 남, 녀 구분이 없으며 매우 열악한 상태입니다. 외국 관광객들은 쇼핑, 먹거리 관광 후 인간의 원초적 본능인 배설을 위해 지하도상가 공중화장실을 이용하고 있습니다. 그러나 구멍난 천장에서는 빗물이 떨어지고 청소조치 제대로 이루어지지 않아 오수와 오물이 산적해 있어 관광객들은 그들의 언어로 입에 담기도 어려운 욕설을 써 부치고 가기도 하며 이는 우리 나라 관광진흥 정책에도 엄청난 피해를 입히는 것이라 생각됩니다. 서울시민이면 누구나 무료로 사용하는 지하도상가 화장실을 일부 민간 관리자들은 화장실까지도 임대, 분양하여 상인은 물론 통행인에게도 사용료를 징수하여 물의를 일으킨 경우도 있습니다.

### ④ 임대 보증금 환급 문제

20년 무상사용기간 만료로 서울시로 기부 체납함과 동시에 입주상인들의 보증금을 환급해 주어야 함에도 불구하고 서울시와 관할구청을 상대로 소송중이라는 핑계로 관리회사들은 지금에 와서 보증금이 없으니 못 주겠다고 말하고 있습니다. 이는 영세상인들을 무시하고 우롱하는 처사로서 용납할 수 없는 중대

한 사실이므로 상인들의 집단행동이 우려되는 바입니다.

\* 민간관리에 따른 상기와 같은 문제를 서울시에서 관리 감독을 철저히 하기 위해서는 상가별 서울시 직원을 파견해야 한다고 생각합니다. 만일 민간관리로 인해 입주상인들이 피해를 본다면 이는 서울시가 전적으로 책임을 져야 한다는 것을 강력히 촉구하는 바입니다.

<부록 1> 지하상가 소송진행 현황 (총 12건)

'98. 11 현재

| 사건번호                             | 원고        | 피고  | 담당재판부        | 선고여부  | 관련지하상가명                                 |
|----------------------------------|-----------|-----|--------------|-------|---|
| 도로무상점용 및 시설무상사용허가기간 연장신청반려 처분 취소 | 영상기업(주) 등 | 서울시 | 서울고등법원 특별12부 | 1심계류중 | 영등포(영상),종로5가(한일),종로5가(종오),충무,강남2공구 지하상가 |
| 행정대집행계고 처분취소                     | 영상기업(주)   | 서울시 | 서울고등법원 특별8부  | 1심계류중 | 영등포(영상)지하상가                             |
| 행정대집행계고 처분취소                     | 동성권업(주)   | 서울시 | 서울고등법원 특별4부  | 1심계류중 | 종로5가(한일)지하상가                            |
| 행정대집행계고 처분취소                     | 명동충무(주)   | 서울시 | 서울고등법원 특별13부 | 1심계류중 | 충무지하상가                                  |
| 지하상가무상사용기간연장신청거부 처분취소            | 대진산업(주)   | 서울시 | 서울고등법원 특별10부 | 1심계류중 | 남대문앞 지하상가                               |
| 행정대집행계고 처분취소                     |           | 서울시 | 서울고등법원 특별6부  | 1심계류중 |   |
| 지하상가무상사용기간연장신청 거부 처분취소           | 미성개발(주)   | 서울시 | 서울고등법원 특별11부 | 1심계류중 | 영등포역(미성) 지하상가                           |
| 도로점용허가기간연장신청 반려처분 취소             | 동대문상가(주)  | 서울시 | 서울행정법원 행정1부  | 1심계류중 | 동대문(1차) 지하상가                            |
| 행정대집행계고 처분취소                     |           | 서울시 | 서울행정법원 행정1부  | 1심계류중 |   |
| 지하도상가무상사용등 연장신청거부 처분취소           | 신광통산(주)   | 서울시 | 서울고등법원 특별12부 | 1심계류중 | 종로4가 지하상가                               |
| 행정대집행계고 처분취소                     |           | 서울시 | 서울고등법원 특별6부  | 1심계류중 |   |
| 도로점용허가기간 연장신청 반려처분               | 삼환기업(주)   | 서울시 | 서울행정법원 행정11부 | 1심계류중 | 회현지하상가                                  |



<부록 2> 지하도상가 관리현황

(지하도상가 허가기간 및 공사비, 보증금, 차액내역)

| 상가명       | 규모<br>(㎡) | 점포수<br>(개) | 준공<br>일자 | 무상사용<br>허가기간           | 수허가자                | 공사비<br>최초투자비<br>(천원) | 임대차<br>계약보증금<br>(천원) | 차액      |
|-----------|-----------|------------|----------|------------------------|---------------------|----------------------|----------------------|---------|
| 충무        | 2,202     | 108        | 77.8.22  | 77.8.22 -<br>97.8.21   | (주)명동<br>충무<br>장철용  | 592,000              | 746,853              | 154,853 |
| 남대문       | 3,831     | 237        | 77.12.31 | 77.12.31 -<br>97.12.30 | 대진산업<br>(주)<br>한상문  | 1,036,000            | 1,434,000            | 398,000 |
| 종로5<br>가  | 1,210     | 77         | 77.9.5   | 77.9.5 -<br>97.9.4     | 동성권업<br>(주)<br>김용분  | 352,000              | 434,000              | 82,000  |
| 영등포<br>시장 | 3,637     | 80         | 77.9.16  | 77.9.16 -<br>97.9.15   | 영상기업<br>(주)<br>서진석  | 883,000              | 1,216,000            | 333,000 |
| 종로<br>4가  | 2,995     | 232        | 77.12.8  | 77.12.8 -<br>97.12.7   | 신광통상<br>(주)<br>구순명  | 1,108,000            | 1,584,000            | 476,000 |
| 동대문<br>1차 | 1,358     | 75         | 78.2.15  | 78.2.15 -<br>98.2.14   | (주)동대<br>문상가<br>이수범 | 350,000              | 433,000              | 83,000  |
| 회현        | 9,031     | 266        | 78.7.24  | 78.7.24 -<br>98.7.23   | 삼환기업<br>(주)<br>최용근  | 2,369,000            | 2,329,000            | ▲40,000 |

- \* 1. 최초 투자비(공사비)는 20여년전 임대차보증금으로 전액 충당되었음.  
 2. 최초 임대차계약시 공사총액 대비 점포별 보증금을 수십만원씩 추가하여 계약하였음.

( 보증금 ) 공사비 총액 = 수익원의 이윤창출)

<부록 3> 조례시행 전·후 임대보증금 및 월임대료 비교현황

(금액단위 : 천원)

| 구 분                   | 상가명       | 감정<br>평가액 | 임대보증금     |           |         | 월임대료      |        |        |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|-----------|--------|--------|
|                       |           |           | 조례<br>시행전 | 조례적용      | 인하차액    | 조례<br>시행전 | 조례적용   | 인하차액   |
| 서울시<br>공단<br>관리<br>상가 | 을지로       | 7,501,809 | 1,896,222 | 1,869,180 | 27,042  | 63,495    | 45,011 | 18,484 |
|                       | 새서울       | 2,843,600 | 784,656   | 705,871   | 78,785  | 18,994    | 17,062 | 1,932  |
|                       | 인현        | 877,262   | 207,332   | 219,315   | +11,983 | 6,645     | 5,262  | 1,383  |
|                       | 소공<br>1차  | 3,649,210 | 944,290   | 912,314   | 31,976  | 26,809    | 21,893 | 4,917  |
|                       | 소공<br>2차  | 3,472,504 | 1,031,430 | 860,500   | 170,929 | 24,788    | 20,831 | 3,957  |
|                       | 방산        | 1,892,039 | 568,260   | 473,009   | 95,251  | 13,698    | 11,350 | 2,348  |
| 미인수<br>상가             | 충무        | 3,021,745 | 746,853   | 755,436   | +8,583  | 24,150    | 18,131 | 6,019  |
|                       | 남대문       | 4,567,361 | 1,434,600 | 1,141,840 | 292,760 | 28,061    | 27,404 | 657    |
|                       | 종로<br>5가  | 1,079,980 | 434,070   | 267,745   | 166,325 | 6,310     | 6,426  | 116    |
|                       | 영등포<br>시장 | 2,696,929 | 1,216,020 | 674,232   | 541,788 | 13,277    | 16,182 | 2,905  |
|                       | 종로<br>4가  | 3,660,206 | 1,584,000 | 915,052   | 668,949 | 22,447    | 21,961 | 486    |
|                       | 동대문<br>1차 | 1,660,750 | 433,000   | 415,188   | 17,813  | 13,201    | 9,965  | 3,237  |
|                       | 회현        | 8,972,925 | 2,329,080 | 2,234,231 | 85,850  | 62,989    | 53,838 | 9,151  |

\* 1. 서울시 산하 시설관리공단 관리 6개지하상가의 임차인(상인)들은 지하상가관리조례에 따른 임대보증금 차액 392,000,000원을 환급 받았으며, 월임대료 인하폭은 매월 약 33,000,000 X 12월 = 396,000,000원, 관리비 부분 인하폭도 약 20~40% 인하 혜택을 받고 있음.

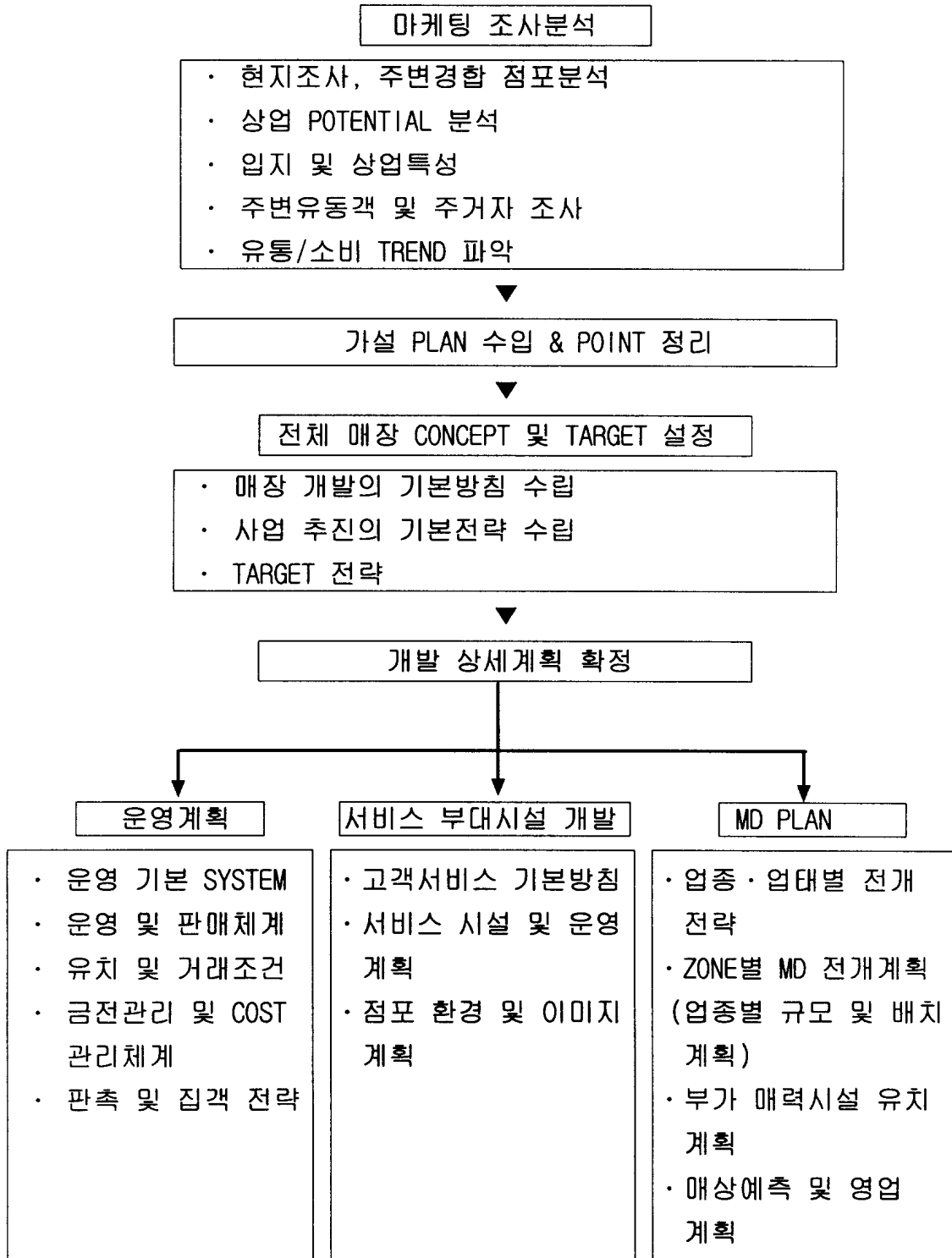
2. 미인수 7개지하상가 조례적용시('98년 5월) - 임대보증금 인하폭은 1,764,899,791원이며, 월 임대료 인하폭은 월 22,570,270 X 12월 = 270,843,240원의 인하혜택과 관리비 부분은 현 관리회사 부과 대비 50%의 인하혜택을 받지못함. 또한 미인수상가의 임대료 월 1.7억원의 부가세 10%인 연간 2억원이 넘는 돈을 상인들이 부담하고 있습니다.

3. 지하도상가 전체 상인들은 서울시 시설관리공단에서 관리해 주시기를 학수고대 합니다.

# 부록 4: 서울시 지하상가 관리운영 및 활성화 기본계획

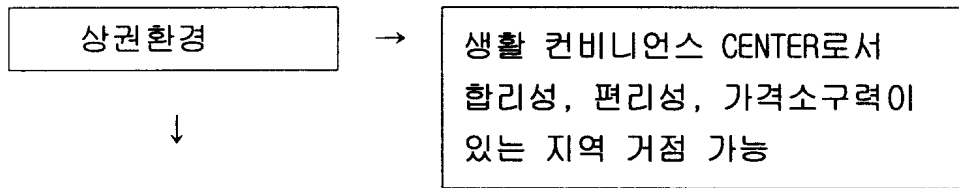
## 1. 지하상가 기본 운영안

### 1-1. 지하상가 활성화 FLOW



## 1-2. 매장 기본 구상

### 가. RE-OPEN 사업개요



현재, 향후사항

(상주 및 거주현황, 유동객현황, 교통접근성, 경합환경등)

### 나. 매장 구성 Concept (가설)

- 유동객 및 지역상권에 충실한 「생활 밀착형 MD MIX형」 점포 구성
  - 고가격, 백화점 매장과는 대조적으로 「가격소구력」, 「고품질」에 중점을 둔 생활관련 잡화영역에 중심을 둔 친근감 있는 점포 구성
  - 대형 소매점포와는 경쟁을 피하고 생활기능성 및 BASIC 유행상품에 FOCUS 를 맞춘 「한정 MD MIX형」 점포가 바람직함.

## 1-3. MD 구성계획

### 가. TARGET 전략

- 주변 1차 상권내의 MAIN 유동객 및 상주자의 FAN 화가 중요전략
  - 1차 상권 고객의 고빈도 이용
  - 일용품의 경우 자신의 생활권내에서 구매 가능토록 MD 구성

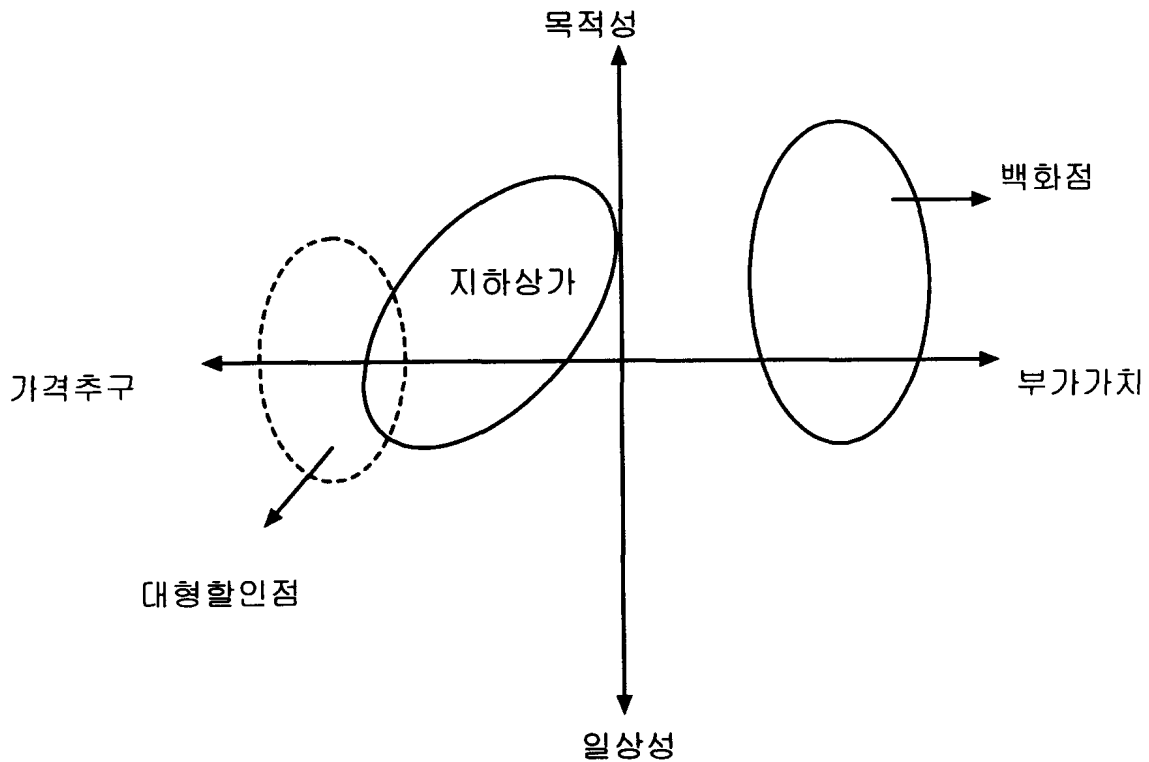
### 나. 시설전략

- 목적 구매성이 다소 높은 시설 개발
  - SPECIAL HOBBY 용품, 할인 일용품 매장, 할인음반매장등

- 컨비니언스 부대서비스 시설 개발
  - FAST FOOD 점, 인기 아이스크림점, REPAIR 센터등

다. 상점 MD POSITIONING

- 편의성을 높인 생활기초상품과 BASIC 유행상품의 CONVENIENCE 로서 대응.
- 일상의 구매, 즉 생활 기초상품의 ONE STOP SHOPPING 과 동시에 생활자의 서비스 식음시설도 두루 갖추므로서 근린상권 확실히 장악.



라. 전체 매장 구성

- 각 MD ZONING별 업종구성 및 규모설정은 경합이 예상되는 대형 소매점과 주변상가의 상권특성 및 매출분석, 수요잠재력을 감안하여 조정 구성

## 1-4. TENANT 유치 계획

### 가. 유치전략

- 매출효율이 높은 업체 유치에 최우선
- 경쟁예상점과 차별화되는 업체 발굴
- 집객율 제고를 위한 고인지 상품 취급업체 유치
- 대중성이 있고 품질이 뛰어난 상품 취급업체 유치

### 나. 선정기준

- 신용도
- 가격
- 협력도
- 품질
- 상품력
- 시장성

- 상기항목을 기준으로 CHECK하여 종합점수 상위권 업체를 유치

### 다. 유치방안

- 고효율 상품취급 업체를 대상으로 1차적으로 MAIN TENANT 후보를 선정하여 LIST UP 하고 1차 MAIN TENANT 후보 미 유치를 대비하여 2차후보 TENANT를 1차후보 TENANT 와 병행하여 유치 계획함.
- 우수 업체를 유치할수 있는 핵심인력을 先 선발하여 유치작업을 단기간내에 완료
- 기존 업체중 MD (머천다이징) 계획에 부합되는 업체는 그대로 수용 유치
- TENANT 유치계획의 일환으로 홍보물 제작 검토

## 1-5. 운영계획 · 판촉계획

### 가. 영업계획 실시활동

- MD (머천다이징) 계획에 의한 영업기획서 작성

### 나. 운영계획 실시활동

- 매장 판매관리, 물류 & 상품관리, 고객서비스관리등을 검토하고 그 운영의 기본방침 수립
- 창고, 사무실, 방송실등 후방시설 OPERATION 계획
- TENANT 입점 거래조건 및 TENANT 관리 방안 수립
- 전체 매장 사업운영 방법의 검토

### 다. 판촉 기본계획

- 개업시 각 TENANT별 판촉 실시계획
- 각 영업기별 사회적 이슈사항등을 감안한 연간 판촉 일정 작성

## 2. 매장운영 조직구성

- 매장운영에 대한 기본업무를 SYSTEM화 시키는 것을 전제로 COMPACT 하고 고효율적인 관리운영조직 체계를 확립.
- 관리조직 구성은 매장 개점전후로 나누어 이원화하여 구성하고 전체 사업계획이 확정된후 LOW COST 관리 기준항목에 준하여 조직을 구성

### 3. 투자 및 손익계획

#### 가. 투자계획

- 비품 및 시스템 설치비, 판촉경비등

#### 나. 손익계획

- 매출추정에 의한 임대료산정, 인건비, 연도별 추정손익 등

### 4. 추진일정

- 개점일정계획 등 OR 제시사항을 수렴 검토후 전체 매장의 규모 상권의 특성을 감안하여 추진일정을 확정

### 5. 지하상가 인테리어 계획

- 공용부분 인테리어 계획
- 전용부분 인테리어 계획



시정인 98-PR-05

## 서울시 지하도상가 관리 개선 방안

---

|     |                                   |
|-----|-----------------------------------|
| 發行人 | 강홍빈                               |
| 發行日 | 1998년 12월 31일                     |
| 發行處 | 서울市政開發研究院                         |
|     | 100-250 서울시 중구 예장동 산 4-5          |
|     | 전화: (02)726-1170 팩스: (02)726-1294 |

---

本 出版物의 版權은 서울市政開發研究院에 속합니다.