

영등포 제분공장 SPACE-M 민간위탁 동의안

검 토 보 고

의 안 변 호	1184
------------	------

2019. 11. 21
도시계획관리위원회
수 석 전 문 위 원

1. 제안경위

- 2019. 10. 16. 서울특별시상 제출 (2019. 10. 22. 회부)

2. 제안이유

- 가. 영등포 경인로일대의 도시재생활성화의 일환으로 근대 산업·문화 유산의 가치가 있는 대선제분 부지내 8동 건물(일부)을 활용하여 문래동일대의 예술촌과 대선제분의 복합문화상업공간과 연계하여 지역활성화를 위한 문화예술거점으로 활용코자
- 나. 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3에 의거 서울특별시의회의 동의를 받고자 하는 것임.

3. 주요내용

- 가. 위탁사무 : 영등포 제분공장 SPACE-M 운영 및 시설관리

나. 위탁개요

- 대상시설 : 영등포 제분공장 SPACE-M
- 소 재 지 : 서울특별시 영등포구 문래동3가 9번지(영등포 제분공장 부지) 8동

- 시설규모 : 연면적 405.77 m^2 (1층 306.6 m^2 , 2층 99.17 m^2)
- 위탁기간 : 3년(2020.9.1.~2023.8.31)
- 수탁기관 선정방법 : 수의협약
- 소요예산(안) : 750,000,000원(2020년 기준)

다. 주요 위탁내용

- SPACE-M의 운영 및 시설물 관리
- 문화예술을 중심으로 한 전시관람, 체험, 교육공간 운영
- 기타 서울시가 필요하다고 인정하는 사무 등

라. 추진근거

- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조 및 제6조
- 「영등포 제분공장 SPACE-M」 민간위탁 추진계획('19.8.28)

마. 필요성

- 대상공간은 문래동 일대의 예술산업과의 연계·확장을 통해 낙후된 제조업 밀집지에 대한 부정적인 인식을 개선시키고 일자리 창출과 지역경제 활성화에 기여하는 목적으로 설치·운영하는 사업으로,
- 전문인력 확보가 용이하고 경험과 역량이 축적된 문화예술 중심의 전문기관·단체의 위탁운영이 효과적임.

바. 기대효과

- 민간주도 도시재생 1호 대선제분 문화복합상업 공간과 연계하여 문화예술을 통한 새로운 공간재생
- 지역인적자원(지역주민·예술인·소공인)을 활용하여 지역특성에 맞는

협업사업 진행으로 지역활성화

- 민간주도 재생사업이 지나치게 상업화되는 것을 적절한 범위에서 견제하는 도시재생차원의 공공적 역할 수행

4. 추진일정

가. 추진현황

- '18. 7. 5.: 도시재생활성화지역으로 결정
- '19. 4.12.: 근대 산업·문화유산 재생사업 공모계획(도시활성화과-4476)
- '19. 7.29.: 근대 산업·문화유산 재생사업 추진계획(2부시장방침 210호)
- '19. 8.19.: 공모접수(사업자→영등포구)
- '19. 8.20.: 사업신청서 제출(영등포구→우리시)
- '19. 8.26.: 공모심사
- '19. 8.27.: 보조금위원회 심의
- '19. 8.28.: 민간위탁추진계획 수립(도시활성화과-9992)
- '19. 9.19.: 민간위탁 심의(조건부 적정)

위탁사무명	유형		수탁기관	심의결과
영등포 제분공장 - SPACE M 운영	시설	신규 (수의)	(재) 서울문화재단	조건부적정 수의계약 사유, 인력계획, 예산적정성 보완

- '19.10.14.: 민간위탁추진계획 변경(민간위탁 심의결과 반영)

나. 향후계획

- 일상감사(안전감사담당관) 및 계약심사 : '20. 1월~2월
- 위·수탁 협약체결 및 운영준비 : '20. 4월~
- 건축물 준공 및 SPACE M 개관 : '20. 9월

5. 참고사항

가. 관계법령

- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조

제4조(민간위탁 사무의 기준) ① 시장은 법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁 할 수 있다.

3. 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무

- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제6조

제6조(민간위탁 사무내용) 제4조에 따라 민간에 위탁할 수 있는 사무는 다음 각 호와 같다.

3. 문화·체육·관광시설의 운영에 관한 사무

9. 그 밖에 제4조의 기준에 적합한 사무로서 시장이 필요하다고 인정하는 사무

나. 예산조치 : 2020년 예산 편성 요구

다. 합 의 : 해당사항 없음

라. 기 타 : 의견청취사항

6. 검토의견

□ 제출배경



- 이 동의안은 금년 7월 29일 “영등포 경인로 일대 도시재생활성화를 위한 근대 산업·문화유산 재생사업 공모”를 통해 선정(8.28일)된 대선제분 공장 건축물 중 8번동(1~3층, 3층은 가설건축물)의 리모델링(증축 포함) 비용을 지원(19년 13.7억원, 20년 16.3억원)하여 완공한 건축물 중 일부를 문래동 도시재생활성화지역의 문화예술거점(이하 “스페이스 엠”(SPACE M))으로 조성하여 그 관리와 운영을 민간위탁(서울

문화재단)하고자 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3에 따라 시의회의 동의를 받으려는 것으로, 서울특별시장이 제출하여 2019년 10월 22일 우리위원회에 회부된 사안임.

- 보조금 30억원의 지원으로 8번동 건축물을 리모델링 및 증축 (3~5층)후 1층(전시 및 매개형 공간)과 2층(사무실, 회의실)을 10년간 서울시가 무상사용하고 해당시설을 서울시의 중요재산으로 지정·관리하며, 3~5층은 민간이 사용하도록 할 계획임.
- 대상 공간은 민간주도 도시재생1호인 대선제분 공장부지 내 입지하고 있으며, 인근에는 기계금속공장 밀집지역과 문래 창작예술촌이 위치해 있음. 대상지 주변 300m내에 롯데백화점, 신세계백화점, 타임스퀘어 등 대규모 상업시설이 입지하고 있음. 영등포역과 문래역에서 500m 이내로 도보이동이 가능하며, 영등포 경인로일대 도시재생활성화지역내에 포함되어 있음.

※ 영등포 경인로 일대 도시재생활성화를 위한 근대 산업·문화유산 재생사업 공모

- 공모분야: 경제기반형 재생사업과 연계한 근대 산업·문화유산 재생사업
- 대상지역: 영등포 경인로 일대 도시재생활성화지역 (약 51만㎡)
- 선정규모: 2개소 이내
- 신청자격: 대상지역내 근대 산업·문화유산으로서 가치가 있는 건축물을 소유하거나, **해당 건축물에 대한 10년 이상의 건축물 사용권을 가진 자**
- 지원규모: 건축물 개수/보수 및 정비 비용 최대 30억원 (민간자본보조 지원)
 - ※ 총사업비 중 자부담 20% 이상 의무, 보조금은 시설공사비 사용원칙
- 지원조건: '지방재정법 시행령' 제37조의 5로 정한 중요재산 지정
 - 10년 이상 서울시 무상사용, 무상사용 시설(공간)은 서울시의 중요재산으로 지정·관리
 - 보조금의 교부목적에 위배되는 용도 사용, 양도·교환·대여, 담보의 제공 금지
 - 중요재산은 시장이 정하는 기간이 지난 경우에 시장의 승인 없이 재산 행위 가능
 - 세부사항은 서울시와 보조사업자의 협약을 통해 정함

SPACE-M 위치도	범 례	
		대상지
		도시재생활성화 지역 경계



□ 민간위탁의 내용

- 민간위탁 대상 건축물은 대선제분 공장의 23개 동 중 하나(8번동)로, 보조금으로 민간((주)아르고스매니지먼트)이 직접 2020년 8월까지

리모델링(총 사업비 39억원, 시비 30억원, 민간 9억원)하여 9월 개관할 예정으로 시설물의 관리와 운영은 (재)서울문화재단에 위탁할 계획임.

※ 민간위탁 개요

- 대상시설 : 영등포 제분공장 SPACE-M
- 소재지 : 서울특별시 영등포구 문래동3가 9번지(영등포 제분공장 부지) 8동
- 시설규모 : 연면적 405.77㎡(1층 306.6㎡, 2층 99.17㎡)
- 위탁기간 : 3년(2020.9.1.~2023.8.31)
- 수탁기관 선정방법 : 수의협약(서울문화재단)
- 소요예산(안) : 750,000,000원(2020년 기준)

- 스페이스 엠의 운영규모는 연면적 405.77㎡(1층 306.6㎡, 2층 99.17㎡)이며, 위탁기간은 3년(2020.9.1.~2023.8.31)임. 위탁사무 범위는 영등포 제분공장 스페이스 엠의 운영 및 시설물 관리와 시각예술을 중심으로 한 전시관람, 체험, 교육공간 운영 등으로, 관리 및 운영인력은 5명(운영책임 1명, 팀장 1명, 사무원 3명)으로 계획하였음.

<인력구성 및 주요기능(업무내용)>

구분	인력구성	업무내용
운영책임	1명	- 센터 운영 총괄 - 센터 관리·운영(행정지원, 장비, 시설관리 등)
팀장	1명	- 센터 관리·운영(행정지원, 예산 등) - 사업관리(사업계획, 홍보, 프로그램운영 등)
사무원	3명	- 전시 시설물 관리, 교육 및 참여프로그램 운영 지원

※ 위탁기관 결정 후 시와 협의하여 수탁기관이 팀명 및 기능 조정가능

<8동 활용 건물규모>

<405.77㎡{306.60㎡(1층) + 99.17㎡(2층 일부)}>

(단위: ㎡)

구분	전용면적	공용면적	바닥면적	사용용도
지상5층	324.31	205.70	530.01	민간 운영
지상4층	324.31	141.07	465.38	
지상3층	324.31	180.29	504.60	

구분	전용면적	공용면적	바닥면적	사용용도
지상2층	332.05	117.87	449.92	사무공간
지상1층	306.60	158.46	465.06	전시 및 다목적 공간
합계	1,611.58	803.39	2,414.97	-

- 3년간 위탁금 예상액은 총 37억 8천만원¹⁾ 수준으로, 인건비와 운영비, 사업비, 일반관리비, 용역원가 등으로 구성됨(붙임 1,2).

□ 민간위탁의 필요성 및 수탁기관의 적정성

- 대선제분 8번동은 문래동 일대의 예술산업과의 연계·확장을 통해 낙후된 제조업 밀집지에 대한 부정적인 인식을 개선하고 일자리 창출과 지역경제 활성화에 기여할 목적으로 설치·한시적으로 운영하기 위한 공간임. 대상공간의 관리와 운영을 전문인력 확보가 용이하고 경험과 역량이 축적된 문화예술 중심의 전문기관·단체에 위탁함으로써, 사업운영의 공공성과 전문성 및 창의성, 효율성 제고, 문화·예술사업의 변화속도와 지역여건의 변화에 따라 신속한 대응, 서비스 질의 향상에 이바지 할 것으로 예상되는 바, 민간위탁 운영이 시 운영보다 효과적이라 판단됨.
- 서울시 내 동종(유사) 시설 조사 결과, 대다수(9개 시설)가 직영 또는 산하기관에 위탁하여 운영되고 있음²⁾. ‘예술공간 고리’는 당초 사회적기업에 운영을 위탁하였으나, 현재는 공공공간의 공공성과 안

1) 2020년 7억 5,400만원, 2021년 10억 2,000만원, 2022년 10억 1,000만원, 2023년 10억 1,600만원.

2) 순수 민간위탁의 경우 전시 공간 등 목적 외 임의사용, 전시 콘텐츠 편중화, 특정한 위주 대관 등 운영상 불공정성 시비의 개연성이 있음.

정성을 고려하여 (재)구로문화재단에 위탁 운영 중인 점 등을 고려하여 서울시는 전문성과 공공성을 갖춘 서울문화재단과 수의협약을 통해 대상공간의 관리와 운영을 수탁하려는 것으로 이해됨.

직영(4)	산하기관 위탁(5)
국립현대미술관 서울관, 서울시립미술관 본관, 서울역사박물관, 용산아트홀	청와대사랑채, 북서울꿈의숲아트센터, 도봉구민청, 세종이야기/충무공이야기, 신도림 예술공간 고리

- (재)서울문화재단은 서울시 출연기관으로서, 서울의 문화예술 진흥을 목적으로 2004년 3월 설립된 전문기관으로 예술창작 활성화 및 예술교육 확산, 지역문화 및 생활예술 활성화, 공간기반 문화협치 확산이 주요사업임. 조직은 1위원회, 3실, 3본부, 1지원단, 1극장, 16팀에 직원은 141명(18. 7월 기준)임. 재산현황은 894억 2천만원이며, 부채는 75억 3천만원, 연 수입(19.8.12 기준)은 785억 9천만원으로 수탁시 조직 및 운영인력, 재무구조상 수탁기관으로서의 자격을 갖추고 있다 하겠음.
- 다만, “근대산업문화유산 재생사업 공모심사” 결과 및 “보조금 심의 위원회”에서 지적한 바와 같이, 리모델링 및 증축시 보존건축물과 어울리는 디자인 및 재질을 사용하여 본래의 건물을 최대한 살리도록 하고, 지역기여도와 주변활성화와 연관된 구상 제시 및 전체 건축물은 지역의 스토리텔링과 어울리게 조성하는 것이 바람직하다 하겠음.

□ 종합의견

- 위에서 언급한 바와 같이 민간위탁의 필요성과 적정성에도 불구하고

고 대선공장 일부 동에 대한 서울시의 보조금 지급에 대한 필요성에 대해서는 별도의 검토가 필요해 보임.

- '대선제분 영등포 공장' 사업은 서울시가 2018년 11월 6일 발표³⁾한 바와 같이 "민간주도형 도시재생 1호 사업"으로, 사업시행자인 (주)아르고스⁴⁾가 사업비 전액을 부담하여 재생계획 수립부터 리모델링, 준공 후 운영 등 전반을 주도해 진행하여 재생사업의 경제적 독립성과 지속가능성 확보를 위한 수익공간을 조성하기로 한 사업임⁵⁾.
- 당초 계획에 따르면, 1·2단계 사업 중 1단계 사업⁶⁾은 사업 2018년 12월 중 착공하여 2019년 하반기에 공사 완료 및 주민들에게 개방할 계획이었으나, 사업시행자의 자금사정 등으로 현재까지 착공조차 하지 못하고 있음.
- 당초 계획과는 다르게, 서울시가 공모사업을 통해 예산을 지원하고

3) 서울시는 대상공간이 포함된 '대선제분 영등포 공장'(23개동)을 복합문화공간으로 만들기 위한 "민간주도형 도시재생 1호 사업" 구상안을 2018년 11월 6일 발표한 바 있음 (서울시, 82년된 영등포 밀가루공장 '대선제분' 문화공장 재탄생(2018.11.6)).

4) (주)아르고스는 대선제분(주)으로부터 재생사업과 관련한 재생계획 수립 및 사업 시행 권한을 위임받은 기업으로서, 사업비용 부담부터 향후 운영 등 사업 전반을 주관함.

5) 서울시는 이 과정에서 공공성 확보를 위한 최소한의 가이드라인을 제시하고, 보행·가로 환경 등 주변 인프라를 통합정비하는 등 행정적으로 측면 지원('18년 4월 체결한 협약서에는 재정적 지원 포함, 단 재정지원의 구체적 내용은 후속 협약에서 정하기로 함)한다는 것이었음. '18년 4월 체결한 협약서에는 재정적 지원 포함, 단 재정지원의 구체적 내용은 후속 협약에서 정하기로 하였으나 현재까지 체결되지 않음.

6) 1단계 사업은 전체 23개 동 가운데 약 3분의 2에 해당하는 14개 동(13,256㎡)이 대상이며, 유지·보존·활용에 방점을 두고 리모델링(증축), 구조보강, 보수작업 등을 추진해 8개 동으로 새롭게 탄생한 공간에 상업시설과 전시장, 역사박물관, 창업지원공간 등 공공시설을 함께 조성하기로 하였음.

준공 후 건축물 일부를 문화예술거점 공간으로 활용하고자 그 운영을 민간에 위탁하여 매년 예산을 투입한다는 것에 논란의 소지가 있을 수 있음.

- 그러나, 대선제분 공장을 포함한 이 지역 일대는 “영등포 경인로 일대 도시재생활성화지역(경제기반형)”으로서, 현재 활성화계획 수립과 함께 마중물 사업이 시행되고 있음. 재생사업의 내용은 이 지역 일대 밀집되어 있는 소규모 영세 기계금속산업의 고도화를 통한 산업재생, 문화예술인의 유입으로 활발하게 전개되고 있는 문화예술활동의 지원 및 진흥 등임.
- 따라서, 사업시행자의 자금조달능력에 따라 사업추진 시기가 매우 유동적인 대선제분 영등포 공장 중 8번동에 대한 서울시의 지원을 통해 확보되는 스페이스 엠은 문화예술거점 공간으로서의 마중물 역할을 수행하여 이 지역일대 문화예술 활동과의 연계를 통한 대선제분 공장 전체의 재생을 촉진하고, 젊은층의 유입을 통한 활력 증진 및 활성화지역의 경제활성화에 기여할 수 있다는 긍정적인 효과를 고려하면, 보조금 지급에 대한 판단은 전향적인 관점에서 검토할 필요가 있다 사료됨.

담당자	도시계획관리위원회 입법조사관 임경숙
연락처	02-2180-8205
이메일	kslimga@seoul.go.kr

붙임 1

예산 세부내역(안): 2020년~2023년

구		본	2020년도 (‘20.5.1-8.31)	2021년도 (‘21.01.1-12.31)	2022년도 (‘22.1.1-12.31)	2023년도 (‘23.1.1-12.31)
① 인건비 (노무비)	기본급		117,976,000	181,368,000	185,892,000	190,512,000
	제수당	연장근로수당				
		야간근로수당				
		휴일근로수당				
		연차수당	4,719,040	9,068,400	9,294,600	7,620,480
	상여금		14,747,000	15,114,000	15,491,000	15,876,000
	퇴직총당금		11,453,501	17,129,199	17,556,465	17,834,040
	소계		148,895,541	222,679,599	228,234,065	231,842,520
② 업무영비 (경비)	보험료	국민건강보험료	4,439,377	6,639,277	6,804,886	6,912,473
		국민연금보험료	6,184,891	9,249,768	9,480,492	9,630,381
		산재보험료	1,236,978	1,849,953	1,896,098	1,926,076
		고용보험료	1,236,978	1,849,953	1,896,098	1,926,076
		노인장기요양보험료	377,790	565,002	579,095	588,251
	교통통신비		1,994,840	2,992,260	2,992,260	2,992,260
	소모품비		4,000,000	6,000,000	6,000,000	6,000,000
	수선유지비		8,709,702	13,025,728	13,350,639	13,561,717
	수도광열비		16,773,426	25,085,370	25,711,094	26,117,594
	공공요금 및 제세		18,114,860	27,091,542	27,767,307	28,206,317
	시설관리유지비		38,672,980	104,417,046	104,417,046	104,417,046
	소계		101,741,822	198,765,899	200,895,015	202,278,191
순위탁원가		250,637,363	421,445,498	429,129,080	434,120,711	
일반관리비(6%)		15,038,241	25,286,729	25,747,744	26,047,242	
이윤(10%)						
위탁원가		265,675,604	446,732,227	454,876,824	460,167,953	
③ 사업비 (용역, 물품구매, 공사)		419,882,000	463,882,000	463,882,000	463,882,000	
부가가치세(10%)		68,555,760	91,061,422	91,875,882	92,404,995	
위탁비총계		754,113,364	1,001,675,649	1,010,634,706	1,016,454,948	

(단위:천원)

구 분		금 액	내 역
총 계		750,000	[위탁원가 + 사업비 + 부가가치세] ※도시재생활성화사업 전체 예산을 고려하여 백만원이하 절사
운영비 (민간위탁금)	인건비	148,895	- 직원수 총 5명 ◦ 운영책임 : 문화예술분야 경력 10년이상 ◦ 운영팀장 : 문화예술분야 경력 5~10년미만 ◦ 사 무 원 : 문화예술분야 경력 1년미만
	운영비	101,741	- 보험료, 교통통신비, 소모품비, 수선유지비, 수도광열비, 공공요금 및 제세, 시설관리유지비(위생관리용역)
	순위탁원가	250,637	[인건비+운영비]
	일반관리비(6%)	15,038	[순위탁원가] × 6%
	위탁원가	265,675	[순위탁원가 + 일반관리비]
	사업비	419,882	-교육체험 : 42,532 천원 -홍보운영 : 80,550 천원 -전시운영 : 96,800 천원 -축제운영 : 200,000 천원
	부가가치세(10%)	68,555	[위탁원가 + 사업비] × 10%