

서울특별시 문학의 집(가칭) 관리 및 운영 민간위탁 동의안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1158호
- 나. 제 안 자 : 서울특별시장
- 다. 제안일자 : 2023년 8월 14일
- 라. 회부일자 : 2023년 8월 21일

2. 제안이유

- 가. 서울 문학의 집(가칭)은 서울시 내 복합문화 플랫폼으로서 서울시의 문학 중심지이자 시민과 문학인이 중심이 되는 문학 생태계를 조성하고자 관리 및 운영하고자 하는 시설로,
- 나. 「서울시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 근거, 민간위탁을 추진하기 위해 서울특별시의회의 동의를 받고자 함

3. 주요내용

- 가. 위탁사무명 : 서울 문학의 집(가칭) 관리 및 운영
- 나. 시설개요
 - 시 설 명 : 서울 문학의 집(가칭)

- 소재지 : 서울시 중구 퇴계로26길 65 등 3필지
- 시설규모 : 대지 2,368.4㎡, 연면적 1,088.33㎡
(본관 지하1층, 지상2층, 산림박물관 지상 2층)
- 개관일자 : 2024. 10월(예정)

다. 위탁기간 : '24.7.1.~ '27.6.30.(3년)

라. '24년 예산요구(안) : 338백만원

마. 위탁사무

- 서울 문학의 집 전체 시설 관리 총괄(운영, 안전, 유지보수 등)
- 문학 행사(전시, 시상식, 강연 등)를 위한 공간 제공 및 행사 지원
- 시민 대상 문학프로그램 기획·운영, 북카페 운영 등

바. 수탁기관 선정방법 : 공개모집(적격자심의위원회)

사. 민간위탁 추진 필요성

- 본 사업은 시민·문인을 대상으로 하는 문학 강의실, 북카페, 낭독 공간, 전시공간 등 다양한 기능을 갖춘 문학예술 플랫폼 운영을 통해 문학 분야를 종합 지원하는 사업으로,
- 문학은 예술 분야의 원천이 되는 기초예술의 핵심으로, 전문인력 확보를 통해 기존 문학 향유자인 시민들이 창작자로 나아갈 수 있도록 지원하는 한편,
- 문학인들의 실제 수요에 맞춘 지원사업을 추진할 수 있도록 문학 관련 전문지식과 인적·물적 네트워크를 갖춘 역량있는 민간기관을 선정·위탁 운영하는 것이 타당함

4. 참고사항

가. 관계법령

- 「문화예술진흥법」 제5조(문화예술공간의 설치 권장)
- 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제4조(민간위탁 사무기준) 및 제6조(민간위탁 사무내용)
- 서울특별시 문학진흥 조례 제10조(사무의 위탁)

나. 예산조치 : '24년 예산편성 필요

다. 합 의 : 민간위탁 운영평가위원회 심의 결과(적정)

5. 검토의견 (수석전문위원 주우철)

가. 동의안의 개요

- 동의안은 서울시 문학 향유 플랫폼 ‘문학의 집(가칭)’의 시설관리·운영을 민간에 위탁하기 위해 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3¹⁾ 규정에 따른 서울시의회의 동의를 받고자 제출되었음.

나. 문학의 집 현황

- 문학의 집은 문인 및 문학예술을 향유하는 시민에게 문학 강의, 전시 및 낭독공간 등을 제공하는 종합 문학 플랫폼으로, 본관·산림박물관·주차장 공간으로 구성됨.

1) 제4조의3(의회동의 및 보고) ① 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우에는 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)의 동의를 받아야 한다.

《 문학의 집 시설 현황 》

□ 시설현황

- 위치: 중구 퇴계로26길 65 등 3필지
- 규모: 대지 2,368.4㎡, 연면적 1,088.33㎡
- 운영방식: (현)사용수익허가 → 민간위탁 전환(예정)
- 시설현황

구분	본관 (舊안기부공관)	산림문화관	주차장
소유자	건물, 토지 서울시 소유	건물: 기부채납 / 토지: 서울시 소유	
규모	(대지) 793.7㎡, (건물)491.94㎡	(대지) 680.5㎡, (건물)596.39㎡	(대지) 894.2㎡
사용허가 기간	'19.7.12.~'22.11.30. (3년마다 재계약, 20년사용)	(건물)'05.11.5.~'26.3.26. (기부채납에 따른 20년 무상사용)	
		(토지) '21.3.26.~'24.3.26. (3년마다 재계약, 20년사용)	
운영현황	운영 중단	(사)자연을사랑하는문학의집·서울 사용 중	
연임대료	41,917천원 (토지, 건물)	52,144천원 (토지)	

- 최근까지는 산림문화관을 서울시에 기부채납한 ‘(사)자연을사랑하는 문학의집·서울’ 이 시설의 사용수익허가를 받아 운영하였는데, 서울시의 승인 없이 제3자에게 시설을 불법 전대한 사실이 밝혀지면서 사용수익허가 취소 처분(2022. 6.22.)이 내려졌음.
- 이 단체는 해당 처분에 대한 행정심판을 청구(2022.7.8.)하였지만 기각재결²⁾(2023.1.17.)되었고, 이에 불복하여 행정소송을 제기(2023. 1.31.)하였음.
- 이에, 사용허가 기간이 만료되지 않은 산림문화관 및 주차장 공간은 처분집행정지 인용 상태로 여전히 운영단체가 사용하고 있음.

2) 기각재결: 행정심판 청구사건에서 원처분이 적법함을 인정하는 행정심판위원회의 판단 행위

- 한편, 2022년 11월 30일자로 사용허가 기간이 만료된 본관 시설은 서울시가 운영이 중지된 채로 관리 중이며, 시설 운영 재개를 위한 사용허가 입찰을 일곱 차례나 추진하였으나 지원자가 없어 모두 유찰되는 사태를 맞이하였음.
- 이에 서울시는 노후화된 본관 건물을 개보수할 필요성이 있다고 판단하였으며, 2023년 1차 추경에서 리모델링을 위한 2천만원을 편성하였고 리모델링은 2024년 9월경 준공 예정임.

< ‘문학의집 서울 지원’ 추가경정예산 >

<단위: 백만원>

부서명	세부사업명 (통계목)	기정예산 (A)	추경예산 (B)	최종반영 (B-A)	세부 내역
문 화 예술과	문학의집 서울 지원 (시설비)	-	20	20	· 구조안전진단 용역 및 · 석면조사 등 20백만원

다. 민간위탁 적정성 검토

1) 민간위탁의 법적 근거

- 「공유재산 및 물품 관리법」 제27조제1항에 따라 지방자치단체의 장은 행정재산의 효율적인 관리를 위하여 지방자치단체 외의 자에게 재산의 관리를 위탁할 수 있음.
- 지난 제319회 정례회에서는 「서울특별시 문학진흥 조례」가 일부 개정되면서 시 소유 문학 관련 시설의 관리 및 운영 사업에 대한 민간위탁 근거 조항이 구체적으로 마련된 바 있음.

《 「서울특별시 문학진흥 조례」 》

제10조(사무의 위탁) 시장은 제3조, 제5조 등에 따른 문학진흥 사업과 시 소유 문학 관련 시설의 관리 및 운영 사업의 효율적인 추진을 위하여 필요한 경우 사무의 일부 또는 전부를 문학 관련 법인·단체 등에 위탁할 수 있다.

2) 민간위탁 사무의 적절성

- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조제1항은 민간에 위탁할 수 있는 사무의 기준을 마련하고 있음.

《 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 》

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.

1. 단순 사실행위인 행정작용
2. 능률성이 현저히 요청되는 사무
3. 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무
4. 그 밖에 시설관리 등 단순행정 관리사무

- 서울시는 문학의 집 관리 및 운영이 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무(제3호)임과 동시에 시설관리 등 단순행정 관리사무(제4호)라고 보고 있음.
- 또한, 위탁 예정인 사무의 주요 내용은 시설관리, 문학 행사 기획·지원, 북카페 운영 등으로, ‘시설관리 등 단순행정 관리사무’에 해당되어 민간위탁 추진이 필요하다는 입장임.

- 하지만, 2021년 추진된 문학의 집 세부 프로그램(전시 개최, 수필 공모, 온라인 콘텐츠 제작 등)은 그 성격이나 규모를 고려할 때 민간의 전문성이 요구될 만큼 특수한 전문지식이나 기술이 요구되는 사무인지 의문시됨.
- 현재 서울시는 “2021년 민간위탁 사무·운영 개선계획”에 따라 관행적인 민간위탁의 비효율성 등으로 인해 민간위탁 규모를 줄여나가는 추세에 있는 만큼 민간위탁으로의 운영방식 전환은 보수적으로 판단할 필요가 있음.

< 2021년 문학의 집 세부 프로그램 >

연번	프로그램명	내용
1	<기획전시> 나를 찾아가는 길	문인 4인의 소장품 및 작품 전시
2	꽃향기 담은 여섯 문인의 어울림	문인 6인 시화 작품 전시
3	친필로 다가오는 詩의 향기	문인 61인의 친필 작품 전시
4	시인학교	남산문학당(정오의 행복한 시 읽기)
5	사랑으로 쓰는 서울, 우리 동네 이야기 공모	서울시 청소년 대상 수필 공모 (93편 응모, 31명 시상 및 작품집 발간)
6	자연사랑문학제	자연을 소재로 한 작품집 발간
7	월인천강-한국문화, 새 길을 열다	학생, 일반 시민 대상 수필 공모 (97편 응모, 25명 시상 및 작품집 발간)
8	서울, 문학에 빠지다- 작가와의 만남(온라인)	시인의 작품 낭독 및 메시지 전달
9	문학, 그림을 만나다(온라인)	문학작품 설명 온라인 콘텐츠 제작
10	월간 뉴스레터 및 홍보물 발행	월간 뉴스레터 발행

3) 운영방식의 비교 (민간위탁/사용수익허가)

- 이 사무가 실제로 민간위탁으로 추진될 경우 소요되는 예산은 연간 약 8억원으로, 사용수익허가 시 1억 1백만원의 사용료를 징수하고

2억 7백만원('21년 기준)의 보조금을 지급하였던 것과 비교하면 약 7배에 달하는 비용이 발생하는 것임.

< 향후 3년 민간위탁금 예상안 >

연 도	총액	예산과목	세부 내역
2024년	338,869	민간위탁금	인건비 170,209, 운영비 57,632, 사업비 59,800 일반관리비·이윤·부가세 51,228
2025년	809,676	민간위탁금	인건비 370,626, 운영비 73,913, 사업비 250,000, 일반관리비·이윤·부가세 122,403
2026년	834,600	민간위탁금	인건비 378,038, 운영비 75,391, 사업비 255,000, 일반관리비·이윤·부가세 126,171

※ 2024년의 경우 하반기(7.1.~12.31.) 위탁 및 10월 개관에 따른 금액임.

- 그럼에도 서울시는 문학의 집의 높은 사용료('22년 기준 1억 1백만원)와 낮은 수익성으로 인해 사용허가 입찰이 일곱 차례나 유찰 되었으므로 민간위탁 운영 방식 추진이 불가피하다고 주장함.
- 그러나 노후화되었던 본관(1975년 건립) 건물이 리모델링 중에 있고, 건물이 개보수되면 사용허가에 대한 수요가 늘 수 있다는 점에서 준공 이후 사용허가 입찰을 재추진해볼 수 있음.

《 제3자에 대한 사용·수익 가능 여부 》

○ 「공유재산 및 물품 관리법」

제20조(사용허가) ③ 제1항에 따라 사용허가를 받은 자는 그 행정재산을 다른 자에게 사용·수익하게 하여서는 아니 된다. ...(생략)

제27조(행정재산의 관리위탁) ④ 제1항에 따라 행정재산의 관리위탁을 받은 자는 제20조에 따라 해당 행정재산의 사용허가를 받은 자로 본다.

⑤ 제4항에 따라 행정재산의 사용허가를 받은 것으로 보는 자는 관리위탁의 조건에 위반되지 아니하는 범위에서 제20조제3항 본문에도 불구하고 지방자치단체의 장의 승인을 받아 그 행정재산을 다른 자에게 사용·수익하게 할 수 있다.

4) 민간위탁 추진 시기

- 서울시는 2024년 9월 본관 리모델링이 준공될 것이라는 가정하에 2024년 7월부터 시설을 위탁하고자 함.

< 2024년 예상 일정 >

	7월	8월	9월	10월	11월	
	본관 리모델링 공사(~2024.9.)			문학의 집 개관(2024.10.~)		
	민간위탁(2024.7.1.~2027.6.30.)					

- 그러나, 사업 지연이 빈번하게 발생하는 시설 공사의 특성을 고려할 때, 건축기획·설계용역·구조안전 진단 등의 절차가 남아있는 현 시점에서 위탁 시기를 속단하는 것은 위험부담이 따름.
- 나아가, ▶소송에서 서울시가 패소할 경우 기존 운영단체의 사용허가 기간으로 인해 위탁 추진이 불가능하다는 점, ▶패소 확률이 낮더라도 소송 종결이 늦어질 경우 예정된 시기에 위탁을 정상적으로 추진하기 어려울 수 있다는 점에서 추진 시기를 종합적으로 판단해야 할 것임.

붙임 1 | 소요예산 및 산출근거

○ '24년 예산 세부내역(안) (사업시작연도)

항목	내역	금액(천원)	산출내역(원)
인건비	기본급	107,357	<ul style="list-style-type: none"> - 센터장 : 3,006,246원×1명×6월 =18,037,476원 - 매니저 : 2,695,860원×3명×6월=48,525,480원 - 사원 : 2,443,614원×2명×6월=29,323,368원 - 기간제근로자 : 1,911,864원×2명×3월=11,471,184원
	제수당 및 보험료 등	43,675	<ul style="list-style-type: none"> - 시간외근무수당 : 월 20시간 기준 · 매니저 386,965원×3 ×6개월=6,965,380원 · 사원 350,758원×3×6개월명=4,209,096원 - 명절휴가비 : 3,196,211원 - 정액급식비 : 100,000×6명×6월=3,600,000원 - 관리자 수당 : 200,000×1명×6월=1,200,000원 - 국민연금, 건강보험 등 : 24,504,351원
	퇴직금	19,176	- 퇴직금 : 총급여 115,057,011 / 6
소 계		170,209	
운영비	자 문 비	4,000	- 200,000원×2회×10명=4,000,000원
	임 차 료	6,660	<ul style="list-style-type: none"> - 복합기 : 150,000원×1대×6월=900,000원 - 전화&인터넷 : 70,000원×6월=420,000원 - 정수기 : 30,000원×6월=180,000원 - 핸드폰 : 90,000원×2대×6월=2,160,000원 - 홈페이지 제작 및 유지 : 3,000,000원
	자 산 취 득 비	21,400	<ul style="list-style-type: none"> - 컴퓨터 : 1,000,000원×7대=7,000,000원 - 노트북 : 1,000,000원×2대=2,000,000원 - 원도우(오피스)설치: 200,000원×9대=1,800,000원 - 한글오피스 설치: 400,000원×9개=3,600,000원 - 책상, 의자 등 사무용품 : 1,000,000원×7식=7,000,000원
	우 편 통 신 비	270	- 우편발송 : 3,000원×15회×6월=270,000원
	유 인 물 비	450	<ul style="list-style-type: none"> - 명함 : 20,000원×7명=140,000원 - 봉투 : 60,000원 - 리플릿: 250,000원
	소 모 품 비	1,512	<ul style="list-style-type: none"> - 사무용품 : 12식×100,000원=1,200,000원 - 복사용지 : 12박스×26,000원=312,000원
	관 리 비	17,000	<ul style="list-style-type: none"> - 공과금 : 15,000,000원 (3개월분) - 보안업체 : 2,000,000원

항목	내역	금액(천원)	산출내역(원)
운영비	기타 (특근매식비 외)	6,340	<ul style="list-style-type: none"> - 특근매식비 : 10,000원×6명×4회×6월=1,440,000원 - 복리후생비 : 2,500,000원 · 위 크 솅 : 1,000,000원×1회=1,000,000원 · 명절선물 : 50,000원×1회×6명=300,000원 · 야근교통 : 10,000원×5명×4회×6월=1,200,000원 - 업무추진비 : 2,400,000원 · 과운영 : 200,000원×6월=1,200,000원 · 대외업무 : 200,000원×6월=1,200,000원
소 계		57,632	-
사업비	작가와와의 만남	50,000	<ul style="list-style-type: none"> - 강연자 섭외비 2,500,000원×1명×12회=30,000천원 - 사회자 섭외비 1,000,000원×1명×12회=12,000천원 - 행사물품 구매 및 홍보물 제작 : 8,000천원
	글짓기 수업	9,800	<ul style="list-style-type: none"> - 강연료 200,000원×2명×12회=4,800천원 - 교재 제작 및 홍보물 제작 : 5,000천원
소 계		59,800	
합계		287,640	- (인건비+운영비+사업비)
일반관리비		5,752	- (인건비+운영비+사업비)의 2%
이윤		14,670	- (인건비+운영비+사업비+일반관리비)의 5%
부가가치세		30,806	- (인건비+운영비+사업비+일반관리비+이윤)의 10%
총 계(백원 이하 절사)		338,869,000원	

붙임 2 민간위탁운영평가위원회 심의결과

부서명	위탁사무명	유 형		수탁 기관	위탁 기간	심의 결과	비 고
문화본부 (문화예술과)	서울 문학의집(가칭) 관리 및 운영	시설 형	신 규	-	3년	적정 (권고)	[권고] ○ 시민(청소년) 문학 프로그램 확대 ○ 인력증원 재검토 필요