

감 사 원

통 보

제 목 문화창조벤처단지·K-Style Hub 구축사업 추진 부적정

소 관 기 관 문화체육관광부

조 치 기 관 문화체육관광부

내 용

1. 업무 개요

문체부는 2015. 2. 11. 청와대의 “문화창조융합벨트 출범 및 정책발표”에 따라 문화콘텐츠의 선순환 창업 생태계(육성-기획-제작-유통-구현) 구축을 위해 2015년 4월 “문화창조융합벨트 구축 기본계획”을 수립하여 문화창조융합벨트사업을 추진하고 있다.

한편 한국관광공사는 2014. 12. 26. 구 한국관광공사 사옥을 철거 후 신축하는 “K-Style Hub” 구축(총사업비 600억 원 규모)¹⁾ 계획을 마련하여 문체부에 보고하였으나, 문체부와 한국관광공사는 “문화창조융합벨트 출범 및 정책발표”와 “문화창조융합벨트 구축 기본계획”에 따라 문화창조융합벨트사업의 거점 중 하나인 문화창조벤처단지와 K-Style Hub를 조성[총공사비 146억 원(관광진흥개발기금), 이하 “구축사업”이라 한다]²⁾한 후 2015년 10월에 개소하는 것으로 사업계획을 변경하였

-
- 1) 한류 확산에 따른 관광객 증가와 콘텐츠 유통 확대를 위해 한국관광공사 사옥(2014년 12월 강원도 원주 이전)을 개발한 후 문화콘텐츠 업체를 입주시켜 콘텐츠 제작·사업화 지원 기능 및 한류 체험·K-product 판매 기능을 복합한 ‘문화창조벤처단지’로 조성·운영
 - 2) 한국관광공사 서울 사옥에 문화콘텐츠 업체를 입주시켜 콘텐츠 제작·사업화 지원 기능 및 한류 체험·K-product 판매 기능을 복합한 ‘문화창조벤처단지’로 조성·운영

다.

이와 관련하여 기획재정부는 2015. 4. 15. 구축사업 재원 마련의 객관성을 담보하기 위해 구축사업의 경제적 타당성, 파급효과 및 필요성 검토 등이 선행될 필요가 있음을 요구하면서 당초 “K-Style Hub” 구축에 편성된 2015년 예산 26억 원 중 기본계획 연구용역비 등 11억 원을 배정 승인하자, 문체부는 같은 날 구축사업 공사비 증액(당초 편성된 공사비 26억 원에서 146억 원으로 120억 원 증액)의 근거 마련을 위해 한국관광공사로 하여금 타당성 검토를 포함한 관련 연구용역을 실시하도록 하였다.

이에 따라 한국관광공사는 2015. 4. 27. KRIIS연구소(소장 IT)와 “문화창조벤처단지·K-Style Hub 조성계획수립” 연구용역 계약(계약금액: 4,900만 원, 계약기간: 2015. 4. 27. ~ 6. 30.)을 체결³⁾한 후 같은 해 6. 30. [표 24]와 같이 구축사업의 편익/비용 비율(1.0929)이 1 이상 등[「예비타당성조사 수행을 위한 일반지침」(한국개발연구원)에 따라 사회적 할인율(5.5%) 적용]⁴⁾이므로 경제적 타당성이 있는 것으로 제출된 연구용역 보고서를 검사⁵⁾한 후 최종 납품받았다.

[표 24] 경제성 분석 결과

구분	비율, 금액, %	판단기준
편익/비용(B/C) 비율	1.0929	B/C 비율 > 1.0이면 타당성 있음

3) KRIIS연구소는 연구용역보고서 중 타당성 분석은 KRIIS연구원(원장 IZ)이 수행[용역계약(500만 원)]하도록 함

4) 구축사업은 예비타당성조사 대상은 아니나, 기획재정부에서 재원마련의 객관성을 담보하기 위해 위 구축사업의 경제적 타당성 등이 선행될 필요가 있음을 요구하자, KRIIS연구소와 KRIIS연구원 등은 한국개발연구원의 「예비타당성조사 수행을 위한 일반지침」 등에서 정한 사회적 할인율(5.5%)을 적용하는 등 위 지침을 적용한 경제성 분석(예비타당성조사 분석방법) 등을 포함한 위 연구용역을 실시함

5) 문화창조융합본부 주재로 문체부(문화창조융합벨트지원 TF팀), 한국관광공사, 한국콘텐츠진흥원 등 관계기관 검토회의 등을 거쳐 연구용역보고서가 최종 확정된 후 한국관광공사가 이에 대해 검사 완료함

순현재가치(NPV)	29,900백만 원	NPV > 0이면 타당성 있음
내부수익률(IRR)	6.70%	IRR > 5.5%이면 타당성 있음

자료: 문화창조벤처단지K-Style Hub 조성계획수립 연구용역보고서

2. 관계 법령 및 판단 기준

「2015년도 예비타당성조사 운용지침」(기획재정부) 제33조와 제34조에 따르면 예비타당성조사 분석방법 중 하나인 경제성 분석은 투자적합성을 분석하는 핵심적 조사과정으로서 비용-편익분석(Cost-Benefit Analysis)을 기본적인 방법론으로 채택하여 분석하고, 비용-편익분석을 위해서 사업 시행에 따른 수요를 추정하여 편익을 산정하며, 총사업비와 해당 사업의 운영에 필요한 모든 경비를 합하여 비용을 산정하고, 일반적으로 편익/비용(B/C) 비율이 1보다 클 경우 경제적 타당성이 있다고 규정하고 있다.

또한 「예비타당성조사 수행을 위한 일반지침」(한국개발연구원)⁶⁾에 따르면 예상되는 부가가치를 추정할 때 단순한 이전수입(다른 지역이나 다른 사업으로부터 단순히 이전되어 올 것으로 기대되는 수입)은 배제하고 분석을 실시하여야 하고, 문화·관광 시설의 편익은 본 시설의 입장수입 및 각종 부대시설의 매출액 등으로 구분되는데 입장수입 혹은 매출액 등의 결정은 단순한 가격(price)이 아니라 수요조사 등을 통해 수요자의 지불의사액(willingness to pay)에 입각하여 책정되어야 한다고 명시되어 있다.

따라서 문체부는 문화창조벤처단지와 K-Style Hub 구축사업 재원마련의 객관성을

6) 「2015년도 예비타당성조사 운용지침」 제31조에 따르면 예비타당성조사의 일관성 제고를 위하여 분석기준, 방법 등 조사의 기본원칙을 규정한 「예비타당성조사 수행을 위한 일반지침」(경제성 분석 기간, 사회적 할인율 등 예비타당성조사 수행과정에서 공통적으로 적용되는 기준을 규정)에 따라 조사를 수행하도록 규정

담보하기 위해 수행하는 연구용역의 경제성 분석 등 사업 타당성이 연구용역보고서가 준거하고 있는 관련지침 등에 따라 제대로 분석되었는지 확인하여 기획재정부와 공사비 증액 등 예산 협의를 하여야 하고, 실제 문화창조벤처단지·K-Style Hub를 운영하면서 연구용역보고서 등에서 예상한 문화창조벤처단지 지원 효과 등이 발생하는지 사업 전반에 대해 점검하여 예산 집행의 효과를 높이는 방안을 강구하는 것이 바람직하다.

3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 위 연구용역보고서에 기재된 경제성 분석 중 공연장 운영 수익, 도소매 시설의 부가가치 창출 효과와 벤처 지원 효과 등 편익이 아래 “편익 추정 부적정 사례”와 같이 수요조사 등을 통해 수요(기존 유사 시설의 이전 수요가 아닌 해당 시설에 대한 잠재적 고객 등을 대상으로 의향조사 등을 통한 신규 수요)를 적절하게 추정하여 편익을 산정하지 않았고, 소규모 공연장 조성을 계획하는 데 중규모 공연장의 자료를 활용하거나 명확한 근거 없이 편익을 추정하였다.

게다가 산업연구원 등 4개 기관 소속 전문가(4인) 자문의견에 따르면 도소매 시설의 부가가치 창출효과 분석 시 한국은행 기업경영분석의 부가가치율(부가가치 구성비 중 영업잉여와 인건비 비중을 고려한 것으로 2011~2013년 평균 소매업 부가가치율은 0.3143, 음식업 부가가치율은 0.3165)을 적용하여 연간 도소매 시설의 부가가치 창출 효과(3,899백만 원)를 산정하는 것이 일반적인데도 한국은행 산업연관표상의 부가가치율(소매업 부가가치율 0.55742, 음식업 0.35194)을 적용하여 연간 도소매 시설의

부가가치 창출 효과(6,506백만 원)를 과다 계상 등을 하여 경제성 분석이 이루어졌다.

편익 추정 부적정 사례	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 공연장운영 수익, 도소매 시설의 부가가치 창출 효과와벤처지원 효과 등 편익을 분석하면서 적정 수요를 추정하기 위해서는 잠재 공연 관람객이나벤처단지 입주업체 등을 대상으로 이용의향, 입장료 수준, 입주의사 등에 대해 수요조사 등을 하여야 하는데도 연구 수행기간(한 달 이내)과 경비(500만 원) 등의 부족으로 이를 하지 않고 기존 자료 등을 활용하여 편익을 추정 ▶ 위 구축사업 공연장의 규모는 소규모인데도소규모 공연장 준거사례가 아닌 세종문화회관, 충무아트홀, 예술의 전당 등 중규모 이상 공연장의 공연 횟수, 공연 원가율 등 적합하지 않은 기존 자료를 활용 ▶ 「예비타당성조사수행에 관한 일반지침」과 같이 예상되는 부가가치를 추정할 때 단순한이전편익은 배제하고 순증 부분만 포함시키는 것이 타당하나명확한 근거없이 기존 한국 대표상품 쇼핑관과식당의 시장 수요와 중복되지 않는다고 임의 가정(이전편익이 없다고 가정)한 후 도소매 시설의 부가가치를 산정하거나 <ul style="list-style-type: none"> - 일반 산업단지 입주기업과벤처기업의 특성(자본, 인력 등)이 상이하므로 입주가가능한 잠재적 벤처기업을대상으로 입주의사에 대한 수요조사를 하여 부가가치 창출 편익을 산정해야 하는데도 일반 산업단지의입주 신규나 확장 수요(23~37%)를 준용하여 벤처단지 입주업체 중 40%가 신규 창업인 것으로 임의로 가정하여 벤처지원 효과 등 편익을 분석 	

이와 관련하여 산업연구원 등 4개 기관 소속 전문가(4인)에게 위 구축사업 타당성에 대해 자문하여 경제성을 재분석한 결과, [별표 17] “경제성 분석 재산정 결과”와 같이 위 구축사업의 편익/비용 비율(0.9522)이 1 미만이 되는 등 경제적 타당성이 없는 것으로 검토되었다.

그런데도 문체부는 경제적 타당성이 있는 것으로 제출된 연구용역보고서 결과를 그대로 인정한 후 2015년 6월에 연구용역보고서 결과를 바탕으로 기획재정부에 구축사업 공사비로 286억 원(당초 편성된 공사비 26억 원에서 260억 원 증액)을 요구 하였고, 예산협의 과정(2015. 6. 30., 9. 24.)을 거쳐 최종적으로 같은 해 9. 25. 총 공사비 171억 원(당초 편성된 공사비 26억 원에서 145억 원 증액)을 받았다.

그리고 한국콘텐츠진흥원과 한국관광공사 등으로 하여금 구축사업 공사를 추진 하도록 한 후 문화창조벤처단지와 K-Style Hub를 각각 2015. 12. 29.과 2016. 4. 11. 개소 후 한국콘텐츠진흥원과 한국관광공사에 각각 운영하도록 하고 있다.

또한, 연구용역보고서에서 편익으로 추정한 ‘공연장 운영 수익’, ‘도소매 시설의

부가가치 창출효과’, ‘벤처지원 효과’ 등이 실제로 발생하고 있는지를 확인해 본 결과, [별표 18] “연구용역보고서상 예상 편익과 실제 발생 편익 비교”와 같이 연구용역 보고서에는 벤처단지 입주기업의 연간 매출액을 672억 원으로 예상하였으나, 실제 벤처단지에 입주한 업체의 2016년 매출액은 350억여 원(예상 매출액의 약 52%)으로 나타나는 등 연구용역보고서에서 예상한 매출액(약 804억 원)에 비해 실제 매출액(약 355억 원)이 적은 것으로 나타났다.

더구나 문체부는 2016년에 문화창조벤처단지 93개 입주업체에 임대료 및 관리비 등으로 53억여 원을 지원하였으나, 입주기업의 벤처단지 입주 후 매출액(2016년 350억여 원)과 입주 전 매출액(2015년 338억여 원)의 차이(벤처단지 입주 후 신규 창출된 매출액)는 [별표 18] “연구용역보고서상 예상 편익과 실제 발생 편익 비교”와 같이 12억여 원(연구용역보고서의 예상 신규 부가가치 창출액 112억 원의 약 10%)에 불과하였다.

[표 25] 문화창조벤처단지 구축 및 운영과 K-Style Hub와 관련한 예산액 및 집행액

(단위: 억 원)

구분		예산액	집행액
2015년	문화창조벤처단지 구축 및 운영	-	-
	K-Style Hub	171	170.5
	소계	171	170.5
2016년	문화창조벤처단지 구축 및 운영	390.06	255.6
	K-Style Hub	54.2	22.14
	소계	444.26	277.74
2017년	문화창조벤처단지 구축 및 운영	213.76	집행 예정
	K-Style Hub	12.85	집행 예정
	소계	226.61	집행 예정
계	문화창조벤처단지 구축 및 운영	603.82	255.6
	K-Style Hub	238.05	192.64
	계	841.87	448.24(226.61 집행 예정)

자료: 문체부 예산설명서 등 자료 재구성

그런데도 문체부는 “문화창조벤처단지 구축 및 운영”과 “K-Style Hub” 관련한

2016년 예산 444억여 원을 편성받아 문화창조벤처단지 입주업체 등에 임대료 및 관리비 지원 등에 277억여 원을 집행하는 등 [표 25]와 같이 2015년부터 2017년까지 예산 집행의 효과를 높이는 방안을 강구하지 않은 채 매년 예산을 편성·집행하고 있어 그 효과가 떨어질 우려가 있다.

관계기관 의견 및 검토결과 문체부는 향후 유사사업의 타당성 검증 시 관련 업무를 철저히 하는 한편, 문화창조벤처단지 사업의 성과와 예산 집행의 효율성을 제고할 수 있도록 문화창조벤처단지 사업 재편을 위한 정책연구용역, 의견수렴 등을 통해 콘텐츠 업계에 도움이 될 수 있는 정책 방안을 마련해 나가겠다는 의견을 제시하였다.

다만, 문체부는 연구용역보고서에서 경제성 분석은 사업 수행 여부를 결정하는 절대적 기준이기보다 정책 방향을 설정하는 고려사항의 하나였다는 의견을 제시하고 있으나, 연구용역보고서에서도 밝히고 있듯이 타당성 조사의 핵심은 경제성 분석이며, 연구용역보고서 결과에 근거하여 예산을 지원받았을 뿐만 아니라 실제 정부가 경제성 분석 결과와 무관하게 사업 수행 여부를 결정하기는 쉽지 않다고 판단되므로 단순히 정책 방향을 설정하는 고려사항의 하나로 보았다는 주장은 받아들이기 어렵다.

조치할 사항 문화체육관광부장관은

- ① 앞으로 공사비 증액의 근거가 되는 연구용역의 경제성 분석 등 사업 타당성에 대한 검증업무를 철저히 하고(주의)
- ② 문화창조벤처단지 지원 효과 등 사업 전반에 대해 점검하여 예산 집행의 효과를 높이는 방안을 강구하시기 바랍니다.(통보)

[별표 17]

경제성 분석 재산정 결과

구분	당초	재산정	비고(판단기준 등)
편익/비용(B/C) 비율	1.0929	0.9522	B/C 비율 < 1.0이면 타당성 없음
순현재가치(NPV)	29,900백만 원	-15,945백만 원	NPV < 0이면 타당성 없음
내부수익률(IRR)	6.70%	4.90%	IRR < 5.5%이면 타당성 없음
공연 매출	연간 982백만 원	연간 778백만 원	소규모 공연장 수입 산정에 있어 중규모 공연장 공연횟수(304회)를 적용하는 것은 무리가 있어 「2014년 공연예술실태조사」를 근거로 소규모 공연장을 포함한 서울지역 공연장 공연횟수(241회)로 조정
도소매 시설의 부가가치 창출 효과	연간 6,506백만 원	연간 3,899백만 원	전문가 자문의견에 따르면 부가가치 창출효과 산정 시 한국은행 산업연관표상 부가가치율(소매업 0.55742, 음식업 0.35194)을 적용하기보다 한국은행 기업경영분석의 부가가치 구성비중 영업잉여와 인건비 비중을 고려한 부가가치율(소매업 0.3143, 음식업 0.3165)을 적용하므로 이에 따라 도소매 시설의 부가가치 창출효과 조정
주차장 수입	연간 196백만 원	-	전문가 자문의견에 따르면 주차장은 벤처단지 등 해당 건물이 원활하게 운영되기 위한 필수적 기본시설이므로 주차장 수입을 편익에서 제외
임대수입	연간 4,159백만 원	연간 3,635백만 원	전문가 자문의견에 따르면 공연장 운영수익을 편익으로 측정함에 따라 공연장 임대수입(연구용역보고서상 분장실, 장비적재실 등 공연 부속시설 등을 포함한 공연장 면적이 1,851㎡이므로 당초 면적 990㎡에서 조정)을 제외하는 것이 맞으므로 전체 임대수입 조정
총사업비	173,829백만 원	188,350백만 원	「예비타당성조사수행을 위한 일반지침」 등에 따라 총사업비에 예비비를 반영 ^{주)} 하고 리모델링비에서 부가가치세를 제외하여 총사업비 조정

주: 「예비타당성조사수행을 위한 일반지침」 등에 따르면 투자사업의 타당성을 검토하는 데 있어서 비용항목으로 예비비(부가가치세가 포함된 총사업비의 10% 적용하여 추정)를 반드시 반영하여야 한다고 규정

자료: 문화창조벤처단지K-Style Hub 조성계획수립 연구용역보고서 등 감사자료 재구성

[별표 18]

연구용역보고서상 예상 편익과 실제 발생 편익 비교

구분	연구용역보고서상 예상 편익	실제 발생 편익
벤처 지원 효과	벤처단지 입주기업의 연간 매출액은 672억 원	입주기업의 2016년 매출액은 350억 원 (예상 매출액의 약 52%)
	벤처단지 입주기업의 신규 부가가치 창출액은 112억 원	벤처단지 입주 후 신규 창출된 매출액(입주 후인 2016년 매출액 350억 원과 입주 전인 2015년 매출액 338억여 원과 차이)은 12억여 원 (예상 신규 부가가치 창출액의 약 10%)
도소매 시설의 부가가치 창출효과	K-Product(소매)와 한류음식문화밸리(음식)의 연간 매출액은 123억여 원	판매관과 한식체험관의 2016년 매출액은 약 5억여 원(예상 연간 매출액의 4% ¹⁾)
공연장 운영 수익	연간 공연장 매출액은 9억여 원, 연간 공연 원가는 6억여 원, 연간 공연 수익은 3억여 원	2016년에 총 21개 벤처단지 입주업체가 입장료를 무료로 cel스테이지공·시연을 하여 공연 매출액은 미발생 ²⁾

주: 1. K-Product 판매(소매)공간이 당초 2,209.74㎡에서 740㎡(당초 판매공간의 33.4%)로 감소하였음을 감안하더라도 2016년 매출액이 예상 연간 매출액 123억 원의 4%인 약 5억여 원은 적은 수준임

2. 공연장 운영 주체인 한국콘텐츠진흥원에서는 2016년에 cel 멤버십 우선의 최적화된 맞춤형 융복합 콘텐츠 창작 공간 지원을 목표로 대관료 전면 무료정책을 추진하여 영세 창작자의 융복합 콘텐츠 창작 지원을 강화하는 운영 방향을 설정

자료: 문화창조벤처단지 K-Style Hub 조성계획수립 연구용역보고서 등 감사자료 재구성