

서구룡문화지구 문화 허브 개발 빈센트 핑(Vincent Fung)

A. 배경

WKCD 개발은 원래 1990년대 말 처음 논의 및 심의되기 시작했음. 정부는 개념 제안서를 모집하기 위해 2001년 국제 아이디어 공모전을 개최하고 2002년 입상작을 선정했음.

경기침체가 지속되는 가운데 민간 분야 투자를 활용하기 위해 2003년 9월 서구룡문화지구 프로젝트 제안권장서(Invitation For Proposals: IFP)를 제공하기 시작했음.

개발 방식에 대한 국민들의 우려와 제안사들의 긍정적 관심 부재를 고려해 2006년 2월 IFP 기간을 종료했음.

B. 협의체(Consultative Committee) 및 자문단(Advisory Groups)의 역할

IFP 기간 종료 후 WKCD의 핵심문화예술시설(Core Arts and Cultural Facilities)의 필요성을 재점검 및 재확인하고 해당 시설의 개발 및 운영으로 인한 재정적 영향을 분석하기 위해 2006년 4월 협의체 및 3개 자문단을 구성함.

C. 주요 고려사항

WKCD는 예술문화 프로젝트로서 문화예술을 기반으로 기존 정책을 집행하기 위한 주요 전략에 해당 됨.

문화예술 비용은 투자임- 비전을 바탕으로 한 공급자 중심의 프로젝트.

지난 10년간 경제적 굴곡에도 불구하고 홍콩의 예술문화 분야는 여전히 다양하며 활기찬 양상을 보임.

공연예술을 위한 장소가 극히 부족함- 공연장을 신청해도 확보하지 못하는 비율이 평균 45%로서 현지 및 외국 장기 공연에 장애가 되고 있으며 결국 성장을 방해하고 있음.

전시 및 컬렉션 작품 보관을 위한 미술관 공간이 부족 함. 특히, 근/현대 예술문화의 뛰어난 건축 디자인을 보여주는 대표 미술관 부재.

창조적 산업과 관련된 현지의 예술작품, 예술 교육, 예술제, 경매, 전시를 위한 공간이 부족함.

수년간 새로운 공공 공연예술 장소가 건설된 바 없음. 주변 도시는 예술문화 시설에 막대한 투자를 하고 있으며, 따라서 홍콩의 경쟁우위를 유지하기 위해서는 해당 시설에 대한 투자가 시급함.

미술관과 공연예술은 창조적 산업 성장을 위한 발판 역할을 할 수 있음.

WKCD가 성공하게 되면 주요 관광지로 부상할 것임. 보다 활기찬 나이트라이프를 위한 문화 및 위락 행사 제공을 통해 관광객 유치.

WKCD를 현지 지역사회와 긴밀히 연계시켜야 함.

D. WKCD의 비전과 목표

홍콩의 미래를 위한 문화예술 분야에 대한 중요한 전략적 투자- 표현의 다양성, 창의성, 지역사회 개발, 사회적 화합에 대한 투자.

세계적 수준의 문화예술 시설, 뛰어난 인재, 대표적인 건축물, 꼭 방문하고 싶은 매력있고 내실있는 프로그램을 제공하는 통합 문화예술 지구로서 홍콩을 국제 문화 중심도시로 발전시키는 데에 기여.

홍콩의 문화예술을 발전시킬 수 있는 장기적 관점의 인프라 요건을 충족시키기 위한 전략.

홍콩의 문화산업 및 창조적 산업의 성장과 개발을 촉진하기 위한 원동력.

인재 유치 및 육성, 국제 문화 교류와 협력을 위한 문화 허브.

시민들이 즐길 수 있는 넓고 활기차며 접근성이 좋은 항만지구 개발을 통해 삶의 질 향상.

E. 협의체 권고안

15개의 공연예술 공간 (1단계 12곳, 2단계 3곳)- 홍콩의 공연장 좌석 37% 확대.

초기 대 분류로서 디자인, 동영상, 대중문화, 비주얼 아트 (서예 포함) 등 20세기/21세기 시각 예술에 역점을 둔 M+ (Museum Plus)라는 새로운 형태의 문화 기관. 뉴욕 현대미술관(MOMA) 과 런던 테이트 모던(Tate Modern) 등 해외 유명 미술관에 견줄 수 있는 공간 제공- 기존 공공 미술관 공간을 52% 확대.

다른 문화예술 목적을 위한 공간 확보.

- 상주 기업
- 예술가 및 예술단체를 위한 회의실과 공용 시설
- 예술교육 공간
- 문화예술 정보센터, 회의/기능/행사 공간 등
- 국제 문화예술 기관을 위한 공간

F. 핵심문화예술시설의 특징

초청 디자인 공모전을 통해 일부 시설을 대표적인 건축물로 개발.

모든 문화예술 시설을 국제적 관행에 맞춰 자율성이 보장되는 새로운 방식으로 운영 및 관리.

모든 문화예술 시설을 (별도로 떨어져 있는 시설을 제외하고) 적절히 클러스터화 해 시너지 효과를 극대화하고 상업 시설과 연계해 유동인구와 관광객을 유치.

전반적인 문화예술 시설 계획을 주변 지역과 연계시켜 적절한 환경을 제공.

G. 풍부한 개방 공간, 시민이 즐길 수 있는 활기찬 항구지역, 주변의 지역사회와의 긴밀한 연계

WKCD 프로젝트를 개방 공간이 풍부한 저밀도 개발로 추진해 활기찬 항구주변을 시민 휴식 공간으로 활용.

대부분 1층으로서 23 헥타르에 달하는 시민 개방 공간 제공.

일반 시민과 가족들이 함께 즐기고 휴식할 수 있는 접근성이 좋은 개방형 공공 장소로서 WKCD를 주변 지역사회와 긴밀히 연계시킴.

H. 신중하고 투명한 자원조달 방식

(a) 재무 평가 시 채택한 저밀도 계획/개발 요소:

개발 요소	
용적율 상한선	1.81
총 연면적	726,285 sq.m.
주거용 연면적 제한	20% (145,257 sq.m.)
건물 높이	PlanD 제한에 따라 50-100 mPD (캐노피가 있는 경우 130 mPD, 캐노피가 없는 경우 130 mPD 이상을 허용한 IFP의 건물 높이 제한보다 더 엄격함)
개방형 시민 공간	23 헥타르(대부분 1층)

(b) WKCD 재원조달 기본 원칙

문화예술 발전에 기여할 수 있는 재정 안정성 제공 (부동산 가격 급변동에 영향을 받지 않는).

국제적 명성이 있는 문화 허브를 건설할 수 있도록 유연성을 최대한 유지.

정부가 감당할 수 있는 재정 자립이 보장된 문화예술 시설.

WKCD 부지를 방지할 경우 발생하는 막대한 기회비용을 고려해 프로젝트를 조기에 추진.

(c) 재무 분석

재무 영향 평가와 프로젝트 내 다양한 민관파트너십 (Public Private Partnership: PPP) 형태를 모색하기 위해 재정자문역을 임명.

몇 가지 주요 가정 (연면적, 건축비, 가동률, 티켓 가격, 입장료, 프로그램 비용, 인건비 등)을 기반으로 핵심문화예술시설 개발 및 운영 비용과 매출 예측. PATAG과 MAG 요건 및 관련 현지 시설과 해외 유사 시설의 운영내역 참조.

향후 50년간 프로젝트 현금 흐름 평가 시 순현재가치(Net Present Value: NPV) 방식 채택 개발 및 운영 프로그램 (재무 평가를 위한 가정):

2008-09	WKCD 공사(WKCD Authority)의 마스터 플랜 수립
2014-15	1 단계 핵심문화예술시설 완공 및 운영
2026	2 단계 공연예술 장소 운영
2031	2 단계 M+ 운영

(d) 재무평가 주요 결과:

제안된 문화예술 시설 중 어느 것도 재정 자립이 가능한 경우는 없었음. 이는 각 시설이 상호 재정 지원을 제공할 여유가 없다는 것을 의미함.

2개의 시설만이 흑자 운영 가능- 전시장(Exhibition Centre)과 초대형 공연장(Mega Performance Venue).

공공부문의 재정지원 없이 민간 분야가 라이프 사이클 PPP 계약을 통해 문화예술 시설을 개발 및 운영할 수 있는 여지는 매우 적음. 민간분야는 대부분 D&B(Design and Build) 계약이나 O&M(Operation and Management) 계약을 통해 조달과정에 참여함.

예상되는 건설 및 운영 리스크 때문에 라이프 사이클 PPP 계약에 관심을 보이는 역량 있는 민간 업체는 없음.

PATAG과 MAG 등 핵심문화예술시설에 대한 초기의 권고안을 그대로 채택하고 저밀도 개발계획을 고수할 경우 심각한 자원부족에 봉착하게 됨 (예상 부지 매각 금액을 초과하는 과도한 재원조달이 필요한 상황)

(e) 재원조달 방식 권고안

부족한 재원과 기본 원칙을 고려해 다음과 같은 WKCD 재원조달 방식이 제안 됨.

- WKCD 상업지구의 주택, 호텔, 사무실 부지의 예상 매각 금액과 거의 동일한 홍콩입법의 회(LegCo) 선불 기금을 통해 자본비용 조달.
- 문화예술 및 공용 시설의 운영 적자를 감당하고 임대 수익금을 통해 안정적 수입을 확보할 수 있도록 WKCD 공사 측에 상업지구 내 소매, 외식, 위락(retail, dining and entertainment: RDE) 부문을 일임.

통상적인 토지 매각 방식을 통해 정부가 주택, 호텔, 사무실 부지를 처분

(f) 재원부족 해소 방안

자본 비용과 운영 적자를 줄이고 토지 매각을 통해 매출을 확대하기 위한 방안 채택.

(a) 원래의 목적을 과도하게 훼손하지 않으면서 M+ 규모를 30% 축소 함.

(b) 문화예술시설의 전용면적/연면적(NOFA/GFA) 비율 축소

(c) RDE, 호텔, 사무실 개발 시 연면적 조정

(d) WKCD 공사는 개방형 공간, 무인자동대중교통수단(automated people mover), 주차장을 담당하고, 정부는 정부공공사업 프로그램(Government Public Works Programme)을 통한 별도의 재원을 이용해 기타 인프라와 공용 시설 관리를 담당.

결과적으로 총 자본 비용은 약 HKD \$190억임(2006년 순자산가치 기준). 이는 예상 토지 매각 금액과 일치하는 금액으로 자본비용 재원부족이 해소됨.

자본비용 조달을 위한 선불 기금인 HKD \$190억(2006년 순자산가치 기준)의 사용처는 다음과 같이 개괄적으로 분류할 수 있음.

문화예술 시설	\$138억	71.9%
교통 및 공용 시설 (무인자동대중교통수단, 공공 주차장, 열린 시민 공간)	\$18억	9.4%
마스터 플랜 수립 및 관리 (WKCD 공사의 초기 비용)	\$11억	5.7%
RDE 시설 건설 및 정비	\$25억	13.0%
총 자본 비용	\$192억 (약 \$190억)	100%

개발 내역은 다음과 같음.

개발 내역	연면적	연면적에서 차지하는 비율
문화 및 관련 시설 (A) 문화예술 및 공용 시설:		
M+ ^[1]	61,950 sq.m.	8%
전시장	12,500 sq.m.	2%
공연장	188,895 sq.m.	26%
기타 문화예술 목적	15,000 sq.m.	2%
공용 시설 (PWP를 통해 재원을 조달하는 부문 포함)	20,000 sq.m.	3%

(B) 소매, 외식, 위락 (PWP 부문을 제외하고 (A)의 운영 적자를 충당하기 위한 임대 수익 창출)	119,000 sq.m.	16%
소계	417,345 sq.m.	57%
주거/상업 시설		
(A) 주거용: 빌라와 아파트	145,257 sq.m.	20%
(B) 호텔	56,000 sq.m.	8%
(C) 사무실 ^[2]	107,683 sq.m.	15%
소계	308,940 sq.m.	43%
총계	726,285 sq.m.	100%

G. 지속가능한 경제적 혜택을 얻기 위한 시의적절하고 가치있는 투자

정부 경제학자들이 경제영향평가를 실시한 결과 다음과 같은 결론을 얻었음.

유형의 혜택

- 부가가치 창출을 통한 GDP 증가 기여- 48년의 운영 기간 동안 총 \$710억 창출 (현재가치 기준)
- 고용 기회 공사단계에서 11,020개, 1단계 핵심문화예술시설 개관 시 9,980개, 30년간 운영을 통해 21,540개의 일자리 창출
- 30년 간 매년 450만 명의 관광객이 WKCD를 방문할 경우 매년 \$370억 추가 수입 발생.

무형의 혜택

- 창조적 경제 발전 촉진
- 현지 인재 육성
- 투자자 및 인재 유치 및 유지
- 삶의 질 개선
- 주강삼각주(Pearl River Delta)와의 경제적 통합 강화
- 세계적 도시로서 홍콩의 이미지 확립

H. WKCD와 창조적 산업 간 관계

문화예술 활동은 공연, 출판, 전시, 복제권 매각, 기술 서비스 제공 등을 통해 직접적으로 부와 일 자리를 창출할 수 있음.

미술관과 공연예술은 창조적 산업 성장을 위한 발판 역할을 할 수 있으며, 연구결과 반영 및 실험적 공연 등을 통해 "문화 생태학(cultural ecology)을 개선할 수 있음. 또한, 시민들에게 더 나은 예술 감상 및 예술적 경험 기회를 제공하고 창조적 상품 개발을 촉진함.

I. 문화 소프트웨어 강화

WKCD의 비전과 목표를 달성하기 위해 정부는 더 많은 시민들이 문화예술 분야에 참여하도록 장려하고 문화예술 분야의 소프트웨어와 인적자원을 강화 및 개발하며 향후 시의적절한 조치를 채택하기 위해 현지 예술계와 협력할 것임.

한 마디로, 하드웨어와 소프트웨어를 동시에 개발해야 함.

J. 새로운 관리조직 WKCD 공사

협의체 권고안과 여론 수렴 결과를 바탕으로 WKCD의 문화예술 시설을 개발 및 관리하는 법률상 독립 기구에 해당됨.

WKCD 공사는 문화예술 분야 및 기타 관련 지역사회를 대표하는 역할을 수행.

WKCD 공사의 주요 기능과 역할은 다음과 같음.

- WKCD 개발 마스터 플랜 수립.
- 특정 목적을 위해 일임 받은 부지의 활용 계획 수립 및 집행.
- 민간분야 및 비정부 단체와의 다양한 파트너십 계약을 통해 WKCD 내 문화, 예술, 교통, 공용 시설을 개발, 운영, 유지보수, 관리.
- 재정 안정성을 유지하기 위해 WKCD 재정 감독 (기금 펀드 보유 및 투자)
- 주요 사안에 대해 시민들과 협의.

K. 여론 수렴 과정

협의체 권고안에 대한 여론을 파악하기 위해 2007년 9월 12일부터 12월 12일까지 3개월에 걸쳐 여론수렴 과정을 실시했음.

홍콩이공대학(Hong Kong Polytechnic University) 공공정책연구소(Public Policy Research Institute)에 여론수렴 과정을 통해 얻은 의견을 취합 및 분석하도록 위탁했음.

L. 여론 수렴 결과

시민들은 WKCD 비전과 조기 이행을 강력히 지지했음

전반적으로 시설 구성, 단계, 유기적 성장을 지지했음.

문화예술 시설과 상업 및 주택 개발 통합을 강력히 지지했음.

저밀도 WKCD 개발과 항구주변의 열린 공간 확대를 강력히 요청했음. 많은 시민들이 항구주변 산책로와의 시설 통합, 물리적 연계, 접근성을 강화해야 한다는 의견을 제시했음.

전반적으로 제안된 재원조달 방식을 지지했음. 일부는 선불 기부 방식에 대한 우려를 표명했으며, 일부는 재원조달을 단계 별로 진행할 것을 제안했음.

제안된 관리 방식을(WKCD 공사 설립) 강력히 지지했음. 많은 시민들이 공공 기관인 WKCD 공사의 책임강화 필요성과 WKCD 공사의 구성, 역할, 기능에 대해 많은 제안을 했음.

정부가 실시한 문화 소프트웨어 및 공연장소 확대 조치에 대해 압도적인 지지를 표명했음.

M. 향후 조치

다음과 같은 조치를 통해 WKCD를 추진하고자 함.

- WKCD 공사 설립을 위한 법안 도입 (2008년 상반기).
- 도시계획위원회에 남서구룡지역 지구계획(South West Kowloon Outline Zoning Plan) 수정안 제출 (2008년 상반기).
- 데이터 취합 등 WKCD 계획 예비 작업 실시(2008년 2/4분기).
- 자본비용을 조달하기 위한 1회성 선불 기금 HKD \$216억(2008년 순자산가치 기준)에 대

한 홍콩입법의회 승인 요청 (2008년).

- WKCD 프로젝트 개시 전까지는 WKCD 부지를 주로 문화예술과 관련된 활동에 사용하도록 지정 (2008년 중반).
- 법안 통과 후 WKCD 공사 설립, 이사회 선출 및 CEO 임명 (2008년 3/4 분기).

N. 시사점

프로젝트의 비전과 목표가 매우 명확해야 함- 지도층의 강력한 추진력도 역시 필수.

진정한 의미의 주민 협의가 중요함.

프로젝트의 모든 측면에 대해 충분한 조사를 실시해야 함.

다양한 분야의 참여.

단순히 경제나 관광의 관점에서 프로젝트를 추진할 것이 아니라 삶의 질 향상과 창의성 관점에서 접근할 필요가 있음.