

- 서울특별시 보도상영업시설물 관리 등에 관한 조례 일부개정조례안 -

검 토 보 고

1. 제안경위

가. 제 안 자 : 이은주 의원 외 10명

나. 의안번호 : 제1099호

다. 제출일자 : 2019. 10. 16.

라. 회부일자 : 2019. 10. 22.

2. 제안사유

가. 보도상영업시설물을 관리함에 있어 법률위임 없이 운영자에게 의무를 부과하거나 과도한 부담을 지우는 일부 조항이 있음.

나. 이에 점용허가 갱신시 제소전 화해조서 제출 조항, 대부 계약시 손해보상 보험계약 체결 및 그 증서를 첨부토록 하는 조항을 개정하여 운영자 부담을 완화하고자 제안하는 것임.

3. 주요내용

가. 점용허가 갱신 시 제출하도록 한 제소전 화해조서는 운영자가 동일할 경우 최초 제출한 제소전 화해조서로 갈음하도록 함(안제3조 제6항)

나. 서울시 시설물에 대한 대부계약 체결시 손해보상 보험계약을 체결하고 그 증서를 첨부토록 한 내용 삭제(조례 제6조 제1항)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「공유재산 및 물품관리법 시행령」

나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상사유서 별첨)

다. 입법예고

○ 기 간 : 2019. 10. 25 ~ 2019. 11. 1

○ 의견없음

라. 관련부서 의견조회 결과 : 원안가결

○ 대부계약 체결 시 손해보상 보험계약 체결 및 증서 첨부는 법률유보의 원칙에 위배소지가 있어 개정이 필요하나

○ 공유재산의 유지·관리를 위한 손해보상 보험의 필요성을 감안한 운영방안 (가입 방법 및 주체 등) 마련이 필요함

5. 검토의견(수석전문위원 김동수)

가. 개요

- 동 개정조례안은 가로판매대 및 구두수선대 등의 보도상영업시설물(이하 “시설물”이라 한다.)의 점용허가시 제출하는 제소전 화해조서(이하 “화해조서”라 한다.)를 동일 운영자가 계약을 갱신할 경우 기 제출한 화해조서로 갈음하는 한편, 대부계약시 운영자가 별도의 손해보상 보험계약을 체결하지 않도록 조례에 명시하여 운영자의 과도한 부담을 줄이고자 하는 것임

나. 검토 의견

■ 점용허가 갱신시 화해조서 제출 관련(안 제3조제6항)

- 동 개정조례안은 시설물 점용허가시 반복되어 온 화해조서 제출을 동일 운영자가 계약을 갱신할 경우 기 제출한 화해조서로 갈음하고 화해조서 기간은 갱신된 점용허가 기간에 준하도록 하는 것임
- 현행 조례 제3조1)등에 따르면 시설물을 계속해서 운영하고자 하는 사람은 기간 만료 30일 전까지 도로점용허가신청서를 제출하고 시장은 점용허가를 받은 운영자에게 1년 이내의 기간으로 점용허가증을 발급한 이후, 4개월 이내에 운영자는 관할 법원에서 화해가 성립된 화해조서를 시장에게 제출하도록 하고 있음

1) 제3조(점용허가) ① 시설물을 계속하여 운영하고자 하는 사람은 별지 제1호서식에 따른 도로점용허가신청서를 점용허가 기간의 만료일 30일 전까지 시장에게 제출하여야 한다.

② 시장은 점용허가를 받은 운영자에게 별지 제2호서식에 따른 도로점용허가증을 내준다. 이 경우 점용허가기간은 1년 이내로 한다.

③ ~ ⑤ (생략)

⑥ 운영자가 제1항에 따른 허가를 받은 후 4개월 이내에 다음 각 호에 대해 각 구청의 소재지를 관할하는 법원에서 화해가 성립된 제소전 화해조서를 시장에게 제출하여야 한다.

- 화해조서는 2001년 조례 제정 당시 시설물 점용허가와 관련하여 분쟁이 발생할 경우 소송으로 이어지는 것을 방지하기 위해 조례에 명시하여 시행한 것으로,

최근 시설물의 영업부진과 운영자의 고령화로 허가취소, 영업포기 등의 사유로 시설물 개소가 점차 줄어들고 있으며, 창고 보관된 시설물 또한 보관의 어려움으로 매각 또는 폐기처분 한 바 있어²⁾, 과거와 같은 소유권 분쟁을 예방하기 위한 화해조서의 필요성이 점차 되새기고 있는 실정임

※ 참고 : 보도상 영업시설물 운영 현황(2019.9.31. 현재)

(단위 : 개)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
가로판매대	1,055	1,024	957	842	830
구두수선대	1,128	1,117	1,075	1,010	999
합계	2,183	2,141	2,032	1,852	1,829
증감	△114	△42	△109	△180	△23

- 또한, 화해조서 작성 및 처리를 위해서는 법원이 정한 화해기일에 운영자와 관리자 모두 출석해야 하고³⁾ 이로 인해 운영자의 경우 생계유지를 위한 운영시간을 할애해야 하는 어려움이 있으며,

관리부서 입장에서도 화해조서 작성을 위해 자치구별로 많게는 280여개 시설물⁴⁾의 화해조서 처리를 위해 운영자와 함께 법원

2) 보도상영업시설물 처분계획(보도환경개선과-615,2018.1.15.)

3) 제소전 화해절차 / 소요시간 (법제처 찾기쉬운 생활법령정보)

신청서제출 → 신청서 송달 및 법원절차 처리 → 심리기일 지정 및 통지 → 재판(출석) → 화해성립

4) 자치구별 보도상영업시설물 현황

(단위 : 개소, '19. 9. 31. 기준)

자치구	총계	종로구	중구	용산구	성동구	광진구	동대문구	중랑구	성북구	강북구	도봉구	노원구	은평구
총계	1,829	134	281	86	51	68	99	36	35	48	35	67	51
가관대	830	74	161	40	23	35	51	9	13	24	13	39	29
구두수선	999	60	120	46	28	33	48	27	22	24	22	28	22
자치구	서대문구	마포구	양천구	강서구	구로구	금천구	영등포구	동작구	관악구	서초구	강남구	송파구	강동구
총계	48	59	35	27	62	27	133	34	61	107	130	56	59
가관대	23	17	10	8	32	6	65	15	30	31	35	27	20
구두수선	25	42	25	19	30	21	68	19	31	76	95	29	39

출석을 해야 하는 등의 행정적 어려움도 존재하는 것이 사실임

- 따라서, 매년 점용 허가시 제출해야 하는 화재조서를 동일 운영자가 갱신할 경우에는 기존 화재조서로 같음하도록 하는 등 개정조례안은 화재조서 제출절차에 따른 시간소요, 행정력 소비, 지출비용 등을 고려할 때, 운영자와 관리부서 모두에게 발생하는 과도한 부담을 줄일 수 있다는 점에서 개정 필요성이 인정된다 할 것임

■ 대부계약 전 손해배상 보험계약 작성 삭제 관련(안 제6조제1항)

- 동 개정조례안은 대부 계약 시 손해보상 보험계약을 체결하고 해당 증서를 첨부하도록 하는 규정을 삭제하는 것으로

「지방자치법」에 따르면 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 조례로 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 함에도⁵⁾, 동 조례에서는 법률의 위임 없이 시설물 운영자로 하여금 시설물에 발생할 우려에 대비하여 손해보험에 가입하도록 하여 운영자의 금전적 부담을 증가시키고 있는 실정임

- 행정안전부에서도 이러한 과도한 규제에 대한 정비를 요청한 바 있고⁶⁾ 조례 개정을 통해 법률의 위임 없이 주민에게 의무를 부과함으로써 발생할 수 있는 법률유보원칙 위배를 방지할 수 있다는 점에서 개정 필요성이 인정된다 할 것임

5) 지방자치법 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

6) 지방자치단체 자치법규 정비과제 확정 통보 및 정비실적 제출(행정안전부 자치법규과-379, 2109.02.14.)
- 대상 : 서울특별시 보도상영업시설물 관리 등에 관한 조례 제6조1항
- 개선방안 : 대부계약 체결시 계약서에 해당내용을 기재하도록 하고 조례에서는 삭제 검토