

서울특별시 농수산물공사 설립 및 운영에 관한 조례  
일부개정조례안

심 사 보 고 서

의안번호	1096
------	------

2019. 12. 18.  
기획경제위원회

I . 심사경과

가. 제안일자 및 제안자 : 2019년 10월 16일, 이호대 의원 외 15명

나. 회부일자 : 2019년 10월 22일

다. 상정결과 :

【서울특별시의회 제290회 정례회】

- 제11차 기획경제위원회(2019. 12. 18) 상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변, 의결(원안 가결)

II . 제안설명의 요지(이호대 의원)

1. 제안이유

- 서울시가 농수산물공사에 전액 출자하였고, 공익적 목적의 사업시행을 위한다고는 하지만 시장이 법률의 위임 없이 서울농수산물공사의 재산을

무상으로 사용하는 것은 별도의 법인격을 가지고 있는 공사의 재산권 행사를 제약하는 규제에 해당하고, 서울교통공사와 서울시설공단 등의 관련 규정은 이미 정비된 바, 현행 조례의 관련 조항을 정비하여 불합리한 규제와 공사 간의 형평성을 개선하고자 함.

## 2. 주요내용

- 시장의 농수산식품공사 재산에 대한 무상사용 삭제(안 제27조 삭제)

### Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 강상원)

#### 가. 개정안의 개요

- 개정안은 법률의 위임없이 시장이 서울특별시농수산물공사(이하 “공사”)의 재산을 임의로 무상사용할 수 있도록 한 규정을 삭제하여 공사 운영의 자율성과 적법성, 형평성 등을 제고하기 위해 발의되었음.

#### 나. 공사의 현황

- 공사는 1984년 농수산물의 원활한 유통과 적절한 가격을 유지·공급하여 국민생활의 안정에 기여할 목적으로 서울시의 100% 출자로 설립되었음.
  - 3개의 도매시장(가락, 강서, 양곡)과 서울시내 초·중·고교에 우수하고 안전한 식재료 공급을 위한 친환경유통센터 등을 운영하고 있음.
  - 공사의 자본금은 8,206억원(현금 451억, 현물 7,755억)이며, 조직은 2실 5본부 1센터 1지사 1단 28팀으로, 현원 297명이 근무 중임.
- 현재 공사는 새로운 유통환경 변화에 대응하고, 물류체계 혁신을 위해 기존 고비용·저효율 구조의 가락시장에 대한 시설현대화사업<sup>1)</sup>을 추진 하면서 재정 부담이 커지고 있음.

1) KDI 도매권 사업계획 적정성 재검토에 따른 기획재정부와의 총사업비(9,907억원, 국비 30%, 시비 30%, 농안기금 용자 40%) 조정에 따라 당초 7,494억원에서 2,413억원이 증가하게 됨에 따라 차입금에 대한 원리금상환 부담이 커질 것으로 전망됨.

### 〈서울시농수산물공사 개요〉

공사 현황	주요 연혁
○ 설립 : 1984. 4. 10	- 1984. 서울시 농수산물도매시장관리공사 설립
○ 주요업무	- 1985. 청과, 수산시장 개장
- 농수산물 유통구조 개선 및 도매시장 거래 질서 확립	- 1988. 직판시장 및 양재 양곡도매시장 개장 (1992. 인수)
- 도매시장법인, 시장도매인, 중도매인 등 유통종사자 지도·감독	- 1998. 축산물 공판장 인수 관리
- 유통정보 수집·전파 및 유통 전문 인력 양성	- 2004. 강서시장 개장
- 시설현대화사업 등 도매시장 시설 개선 및 유지·관리	- 2008. 가락시장 시설현대화사업 발주
- 친환경 우수 식재료 학교 급식 공급 등	- 2010. 서울친환경유통센터 개장
○ 자본금 : 8,206억원(현금 451, 현물 7,755)	- 2011. 시설현대화사업 착공식
○ 관리시설 : 가락시장, 강서시장, 양곡시장, 서울친환경유통센터	- 2012. 사명 변경(서울특별시농수산물공사 →서울특별시농수산물공사)
○ 조직 : 2실 5본부 1센터 1지사 1단 28팀	- 2015. 시설현대화사업 1단계 준공
	- 2017. 서울친환경유통센터 학교급식 사업

#### 다. 공사 재산의 무상사용 규정(안 제27조 삭제)

- 안 제27조는 서울시장이 필요한 경우 공사의 재산을 무상으로 사용할 수 있도록 한 현행 규정이 공사의 정당한 재산권 행사를 제한하는 불합리한 규제로 보고 이를 삭제하고 있음.
  
- 「지방공기업법」에서는 지방공기업을 법인으로 설립하도록 하고 있고 (제51조), 이 때 「민법」 상의 법인은 자연인과 마찬가지로 권리능력의 주체로서 법인격을 인정받고 있음.

- 따라서 지방공기업의 재산권 행사를 제한하기 위해서는 법률의 구체적인 위임<sup>2)</sup>이 있어야 하나, 공사 재산에 대한 시장의 무상사용에 대한 법률적 근거는 없는 상황임.
- 이에 법제처는 “지방공기업 조례에 법률의 위임 없이 시장이 필요한 경우에 공사의 재산을 무상으로 사용할 수 있도록 규정한 것”은 법령상 근거 없는 규제에 해당된다는 이유로 삭제하는 개선방안을 제시한 바 있음(조례 규제개선 사례 100선<sup>3)</sup>).
- 따라서 비록 시가 전액 출자해 설립한 공사라고는 하나 별도의 법인격을 가진 공사의 재산을 시장이 무상으로 사용할 수 있도록 하는 것은 법률의 위임없이 임의로 공사의 재산권 행사를 제한하는 것이므로 이를 개선하기 위한 개정안은 바람직한 입법 조치로 판단됨.
- 또한, 서울시 5대 공기업 관련 조례 중 ‘무상사용’ 규정이 남아있는 것은 ‘공사’가 유일한 상황임.

---

2) 「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.

3) 자치법규 자율정비 지원 제도를 통해 발굴된 조례 정비과제 중 사례 100선을 선정하여, 관련 조례를 시행하는 지방자치단체의 규제개혁을 촉진하고 지원하기 위한 사례집(법제처, 2014. 12)

## 〈서울시 산하 공기업 조례별 ‘무상사용’ 규정 현황〉

연번	조례명	무상	반영	소관위원회
1	서울특별시 농수산식품공사 설립 및 운영에 관한 조례	○	-	기획경제
2	서울교통공사 설립 및 운영에 관한 조례	X	2017.9.21	교통
3	서울특별시 서울시설공단 설립 및 운영에 관한 조례	X	2017.9.21	도시안전건설
4	서울특별시 서울주택도시공사 설립 및 운영에 관한 조례	X	-	도시계획
5	서울특별시 서울에너지공사 설립 및 운영에 관한 조례	X	-	환경수자원

- 개정안과 관련하여 주무부서인 도시농업과는 타 공사 등과의 형평성 문제가 있으므로 해당 조항이 삭제될 필요가 있다는 의견이나, 공사의 시설을 무상사용 중인 소방재난본부와 보건환경연구원 등은 무상임대가 유지되어야 한다는 입장임.
- 무상사용을 유상으로 전환 시 연평균 4억 6천 8백만원의 비용이 발생될 것으로 추계됨(비용추계서 참조).

### 라. 공사 재산 중 무상·감면 시설 현황

- 공사의 「재산관리규정」 4)에 따르면 “국가 또는 지방자치단체, 공공단체가 직접 공용·공공용 또는 공익사업에 사용하기 위하여 필요한 경우” 또는

4) 「재산관리규정」 제23조(임대료 등) ② 다음 각 호 1에 해당하는 경우에는 재산심의회의 심의를 거쳐 임대료 또는 임대보증금을 무상으로 하거나 그 요율을 낮추어 대여할 수 있다.

1. 국가 또는 지방자치단체, 공공단체(비영리법인 포함)가 직접 공용·공공용 또는 공익사업에 사용하기 위하여 필요로 하는 경우
2. 건물 등을 신축하여 기부채납 하고자 하는 자가 신축 기간 동안 그 부지를 사용하는 경우
3. 직원의 직접적인 복리후생을 위한 사업을 운영하는 자가 공사의 승인을 받아 재산을 사용하고자 하는 경우
4. 공사에서 정한 연간 임대료 또는 낙찰받은 시설의 연간 낙찰금액을 선납한 경우
5. 기타 법령에 의하거나 임대시설 관리상 필요하여 사장이 정하는 경우

“기타 법령에 의하거나 임대시설 관리상 필요하여 사장이 정하는 경우”에는 ‘재산심의회’의 심의를 거쳐 임대료와 임대보증금의 요율을 낮추거나 무상으로 사용할 수 있음.

- 이에 따라 공사 자산 중 서울시 등의 공공기관이 무상사용하거나 임대료를 감면 받는 시설은 총 9곳임.
- 1995년 가락시장 내 구조활동과 화재 발생 시 신속한 출동을 위해 소방서를 신설하면서 무상사용하게 되었고, 이후 강남검사소, 무인우체국 등이 무상·감면시설로 입주하였음.

〈공사 자산 중 무상·감면 시설 현황〉

연번	단체명	대상시설	면적 (㎡)	임대내역		감면결정	감면사유
				보증금	임대료		
1	송파소방서	소방서	650.00	무상	무상	1995. 12	지방자치단체 등
2	서울시보건환경연구원	청과관련 동 다농 윗편	385.35	무상	무상	1999. 5	
3	강남농산물수거반	관리금융동 3층	100.00	무상	무상	2016. 11	
4	우정사업본부	업무동 1층	6.60	무상	무상	2015. 7	
5	서울시식생활 종합지원센터	업무동13층 15,16호	125.00	무상	재산가액 50%감면	2015. 7	
6	서울시 먹거리 창업센터	가락몰1관 3층	778.87	무상	재산가액 50%감면	2016. 11	
7		가락몰2관 3층	767.95	무상	재산가액 50%감면	2016. 11	
8	서울시 식품안전과	관리동 4층(강서)	46.96	무상	무상	2011. 6	
9	서울시보건환경연구원	청과동 3층(강서)	259.01	무상	무상	2004. 3	

## 마. 종합의견

- 시장이 법률의 위임 없이 별도의 법인격을 가진 공사의 재산을 무상으로 사용하는 것은 공사의 재산권 행사를 과도하게 제한하는 것으로, 타 공기업과 다른 지방자치단체 등에서도 관련 규정이 이미 정비된 바, 공사 조례에서 해당 조항을 삭제하는 것은 필요할 것임.
- 다만, 공사 시설에 설치된 소방서, 보건환경연구원 검사소, 강남농수산물 안전관리반 등은 도매시장의 재난·재해 예방과 농수산물의 안전성 확보 등을 위한 필수적인 공공시설이며, 공사 업무와도 밀접한 관련이 있는 시설이라는 점은 고려해야 할 것임.
- 따라서 도매시장의 안정적 운영을 위해서는 현재 무상사용 중인 공공기관 간 상호 협의를 통해 소방서, 검사소 등 공익 목적의 필수 시설에 한해 무상사용이 가능하도록 합리적 대안을 마련할 필요가 있음.



IV. 질의 및 답변요지 : 「생략」

V. 토론요지 : 「없음」

VI. 심사결과 : 원안가결

(재적위원 12명, 참석위원 9명, 전원찬성)

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

# 서울특별시 농수산물식품공사 설립 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안

(이호대 의원 대표 발의)

의안 번호	1096
----------	------

발의년월일 : 2019년 10월 16일

발 의 자 : 이호대, 채인묵, 홍성룡,  
권영희, 이정인, 김태호,  
문장길, 김정환, 정진술,  
송명화, 김경영, 박기재,  
경만선, 임종국, 김용연,  
이태성 의원 (16명)

## 1. 제안 이유

서울시가 농수산물식품공사에 전액 출자하였고, 공익적 목적의 사업시행을 위한다고는 하지만 시장이 법률의 위임 없이 서울농수산물식품공사의 재산을 무상으로 사용하는 것은 별도의 법인격을 가지고 있는 공사의 재산권 행사를 제약하는 규제에 해당하고, 서울교통공사와 서울시설공단 등의 관련 규정은 이미 정비된 바, 현행 조례의 관련 조항을 정비하여 불합리한 규제와 공사 간의 형평성을 개선하고자 함.

## 2. 주요 골자

가. 시장의 농수산물식품공사 재산에 대한 무상사용 삭제(안 제27조 삭제)

## 3. 참고 사항

가. 관련 법령 : 「지방공기업법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」

나. 예산 조치 : 비용추계서 미첨부 사유서

다. 기 타 : 신·구조문 대비표

서울특별시조례 제 호

## 서울특별시 농수산물공사 설립 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안

서울특별시 농수산물공사 설립 및 운영에 관한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제27조를 삭제한다.

### 부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(재산의 무상사용에 관한 경과조치) 이 조례 시행 전 종전의 규정에 따른 시장의 농수산물공사 재산에 대한 무상사용은 그 계약기간 동안 효력을 가진다.

## 신 · 구조문대비표

현행	개정안
<u>제27조 (재산의 무상사용) 시장은</u> <u>필요한 경우에 공사의 재산을</u> <u>무상으로 사용할 수 있다.</u>	<u>&lt;삭 제&gt;</u>

# 서울특별시 농수산물식품공사 설립 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안 비용추계서 미첨부 사유서

## 1. 비용발생 요인

- 서울특별시 농수산물식품공사 설립 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안 제27조 (재산의 무상사용)의 삭제에 따라 비용 발생

## 2. 미첨부 근거 규정

「서울특별시 의안의 비용 추계에 관한 조례」 제3조제2항

## 3. 미첨부 사유

가. 예상되는 비용이 연평균 5억원 미만인 경우(제3조제1항제1호)

나. 추계결과 = 2,337,626천원(연평균 467,525천원)

- 예상되는 비용이 연평균 467,525천원임

- 추계의 전제

- 비용은 2020년부터 발생하고 추계기간(2020~2024년) 이후에도 계속 발생
- 현재 서울시가 농수산물식품공사의 재산을 무상으로 사용하고 있는 5건의 계약 기간이 '19.12.31 종료됨에 따라 '20년부터 농수산물식품공사에 임차료를 부담하고 계속 사용하는 것으로 전제

※ 무상사용 시설 : 송파소방서(가락119안전센터), 서울시보건환경연구원(가락동 농산물검사소), 강남농산물수거반(관리금융동 3층), 서울시식품안전과(강서 관리동 4층 사무실), 서울시 보건환경연구원(강서 청과동 3층 사무실)

- 임차료 인상률은 최근 5년간 농수산물식품공사 사무실 임차료 상승률 2.3% 적용
- 임차보증금은 첫해만 반영하되 이후 인상분은 미반영

다. 상세 비용추계 결과

- 총비용 = 2,337,626천원(연평균 467,525천원)

- 총비용 = 임차료+임차보증금

(단위 : 천원)

구분 \ 연도		2020	2021	2022	2023	2024	계
세입	-	-	-	-	-	-	-
	소계(a)	-	-	-	-	-	-
세출	임차료	325,618	333,107	340,769	348,606	356,624	1,704,724
	임차보증금	632,902	-	-	-	-	632,902
	소계(b)	958,520	333,107	340,769	348,606	356,624	2,337,626
□ 총 비용(b-a)		958,520	333,107	340,769	348,606	356,624	2,337,626

- 임차료 :  $\sum_{i=1}^5 \{(\text{면적} \times '19\text{년 감평가액} \times \text{임차요율}) + \text{연평균 인상율}(2.3\%)\} i$   
 $i = 2020 \sim 2024\text{년}$

※ 연차별 연간임차료 산출 내역

(금액단위 : 천원)

임대시설	면적 (m <sup>2</sup> )	'19년 감평가액	임차요율	'19년 연간임차료 기준액	'20년 연간임차료	'21년 연간임차료	'22년 연간임차료	'23년 연간임차료	'24년 연간임차료
계				318,297	325,618	333,107	340,769	348,606	356,624
송파소방서 (가락119안전센터)	650	5,130	5%	166,725	170,560	174,483	178,496	182,601	186,801
보건환경연구원 (가락동농산물검사소)	385.35	5,130	5%	98,842	101,116	103,441	105,820	108,254	110,744
강남농산물수거반 (관리금융동 3층)	100	2,920	5%	14,600	14,936	15,279	15,631	15,990	16,358
서울시 식품안전과 (강서 관리동 4층)	46.96	1,640	7%	5,391	5,515	5,642	5,772	5,904	6,040
보건환경연구원 (강서 청과동 3층)	259.01	1,580	8%	32,739	33,492	34,262	35,050	35,856	36,681

주 : 임차요율은 농수산물식품공사 재산관리규정 및 재산심의회 결과 적용

- 임차보증금 :  $(\text{면적} \times '19\text{년 감평가액} \times \text{임차보증금 요율}) + \text{연평균 인상율}(2.3\%)$   
(금액단위 : 천원)

임대시설	면적(m <sup>2</sup> )	'19년 감평가액	임차보증금 요율	'19년 임차보증금 기준액	'20년 임차보증금
계					632,902
송파소방서 (가락119안전센터)	650	5,130	10%	333,450	341,119
보건환경연구원 (가락동농산물검사소)	385.35	5,130	10%	197,685	202,231
강남농산물수거반 (관리금융동 3층)	100	2,920	5%	14,600	14,936
서울시 식품안전과 (강서 관리동 4층)	46.96	1,640	15%	11,552	11,818
보건환경연구원 (강서 청과동 3층)	259.01	1,580	15%	61,385	62,797

주 : 임차보증금 요율은 농수산물식품공사 재산관리규정 및 재산심의회 결과 적용

#### 4. 작성자

시의회사무처      예산정책담당관  
담    당    관      남승우  
조사분석팀장      여차민  
예산분석관      박주용

☎ 02-2180-7943

e-mail : pjooyong@seoul.go.kr