

# 서울특별시 공유재산 및 물품 관리 조례 일부개정조례안

## 검 토 보 고

### 1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 3319
- 제출자 : 서울특별시장
- 제출일 : 2025년 10월 18일
- 회부일 : 2025년 10월 23일

### 2. 제안이유

- 행정재산의 수의허가와 관련하여 일반입찰이 곤란한 경우에도 조례상 명확한 근거가 없어 사용허가가 제한되는 사례를 방지하고자 관련 기준을 신설하여 법적 근거를 명확히 하고, 장기간 공실 등으로 활용이 어려운 공유재산의 민간 활용을 유도할 수 있도록, 일정 요건에 해당하는 경우 대부료율을 합리적으로 조정할 수 있는 근거를 마련하고자 함.

### 3. 주요내용

- 가. 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제13조제3항제24호를 반영하여 일반입찰이 곤란한 경우 수의의 방법에 의한 사용허가를 허용할 수 있도록 관련 조항 신설(안 제18조의2제2항)

나. 유희재산의 활용 활성화를 위해 「건축물관리법」 제42조에 따른 “빈 건축물” 중 재산관리총괄관과 사전협의를 거친 시유재산을 소상공인이 사용하는 경우에 대한 대부료율을 별도로 정하는 조항 신설(안 제26조제3항)

#### 4. 참고사항

가. 관계법령 : 「공유재산 및 물품 관리법」

나. 예산조치 : 협의완료(예산담당관 협조).

다. 협의사항

(1) 창의규제담당관(규제심사): 규제없음.

(2) 예산담당관(비용추계): 비용추계서 미첨부사유서 제출

(3) 감사담당관(부패영향평가): 평가제외

(4) 양성평등담당관(성별영향평가): 개선사항 없음.

(5) 규제개선담당관(공공갈등진단): 갈등사항 없음.

(6) 조직담당관(위원회 신설): 해당없음.

(7) 그 밖에 입법안의 시행과 관계가 있는 실·본부·국 검토의견: 해당없음.

라. 입법예고(2025. 8. 28. ~ 9. 10.) 결과: 의견없음.

## 5. 검토 의견

### 가. 입법 취지 및 필요성 검토

- 본 일부개정조례안(이하 '본 개정안')은 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」(제13조제3항제24호)에 따라 일반입찰이 곤란한 경우, 수의의 방법에 의한 사용·수익허가를 가능하도록 하고(안 제18조의2제2항 신설), 「건축물관리법」(제42조)에 따른 “빈 건축물”을 소상공인이 사용하는 경우, 대부료율을 1,000분의 30으로 규정하는 특례를 신설(안 제26조제3항)하려는 것임.
- 본 개정안의 입법 취지는 행정재산의 수익허가와 관련하여 일반입찰이 곤란한 경우에도 조례상 명확한 근거가 없어 사용허가가 제한되는 사례를 방지하고자 관련 기준을 신설하고, 소규모 또는 임대료 부담 등으로 미활용 중인 공유재산의 효율적 활용을 위해 민간참여를 확대하기 위해 대부료율을 합리적으로 조정하려는 것임.
- 형식은 상위법령의 위임사항을 조례에 구체화하는 것이나, 실체는 행정재산의 수익계약 허용 범위의 확장, 특정 유형 사유재산의 대부료율 완화라는 중대한 정책 변화를 수반하고,
- 공유재산은 시민 전체의 공동재산으로 관리·처분은 공정성, 투명성 및 형평성 등이 핵심 가치인바, 본 개정안이 공유재산 관리의 일반원칙과 합치하는지, 행정의 일관성과 법적 안정성을 저해할 우려는 없는지, 재정적 타당성이 확보되었는지에 대한 종합적인 검토가 필요한 사안임.

### 나. 수익허가 범위 확대

- 안 제18조의2제2항은 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」(제13조제3항제24호)에서 조례로 위임한 사항을 반영하여 시행령 제29조제2항 일반재산의 수익계약 대부 대상을 일반입찰이 곤란한 경우로 보아 수의의 방법에 의해 사용·수익 허가를 할 수 있도록 하려는 것임.

※ 공유재산의 사용허가 및 대부계약 체결은 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 「공유재산법」) (제20조 및 제29조)에 따라 일반입찰이 원칙이며, 예외적으로 시행령으로 정하는 경우에 제한경쟁·지명경쟁 또는 수의계약을 허용하는데, 이는 공유재산의 사적 전용을 방지하고 공정한 경쟁을 실현하기 위한 입법취지임.

## 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
<p>제18조의2(수익의 방법에 따른 사용허가 대상) 영 제13조제3항제18호에 따라 수익의 방법으로 사용허가가 가능한 기구 또는 단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.</p> <p>1. 영 제13조제3항제18호가목에 따른 국제 기구가 서울특별시(이하 "시"라 한다) 내의 시유 행정재산에 사무소를 개설하는 경우</p> <p>2. 영 제13조제3항제18호나목에 따른 비영리 민간단체가 시 내의 시유 행정재산에 사무소를 개설하는 경우</p> <p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>제18조의2(수익의 방법에 따른 사용허가 대상) ① (현행 제목 외의 부분과 같음)</p> <p>1. ~ 2. (현행과 같음)</p> <p>② 영 제29조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행정재산으로서 영 제13조제3항제24호에 따라 그 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등에 비추어 일반입찰에 부치기 곤란한 경우에는 수익의 방법으로 사용·수익을 허가할 수 있다.</p>

- 「공유재산법 시행령」(제13조제3항제24호)은 행정재산의 위치·형태·용도 또는 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰에 부치기 곤란한 경우에 수익의 방법으로 사용허가할 수 있도록 조례로 내용 및 범위를 정할 수 있도록 하고 있으나, 이는 수의계약 허용범위를 무제한적으로 확장하라는 취지가 아니라, 구체적으로 내용과 범위 기준을 규정하라는 것으로 해석하는 것이 적절하다고 사료됨.

- 본 개정안은 구체적 기준없이 시행령의 조문을 그대로 조례에 반영하려는 것인바, 판단기준의 구체성이 부족할 경우 행정기관의 재량이 과도하게 확대될 우려와 함께 특혜 시비를 구조적으로 차단할 수 있는 제도적 안전장치가 없다는 점 등을 고려할 때 수의계약의 범위는 명확하고 한정적으로 규정할 필요가 있다고 사료됨.
- 현행 조례 제18조의2와 같이 영에서 규정하도록 한 내용과 범위를 각 호로 구분하여 명시하는 방안에도 살펴보아야 할 필요가 있다고 사료됨.

〈 공유재산 및 물품 관리법 〉

제20조(사용허가) ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 사용허가를 하려면 **일반입찰로** 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제한경쟁 또는 지명경쟁에 부치거나 **수의(隨意)의 방법**으로 허가할 수 있다.

1. 허가의 목적·성질 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우로서 **대통령령**으로 정하는 경우

〈 공유재산 및 물품 관리법 시행령 〉

제13조(사용허가의 방법) ③ 법 제20조 제2항 제1호에 따라 수의(隨意)의 방법으로 행정재산의 사용허가를 할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

1. ~ 23. (생략)
24. 제1호부터 제23호까지에서 규정한 사항 외에 **행정재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰에 부치기 곤란한 경우로서 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우**

제29조(일반재산의 대부계약 등) ① 법 제29조제1항 단서에 따라 일반재산은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 수의계약으로 대부할 수 있다.

1. ~ 2. (생략)
3. 재산의 성질상 또는 사회정책상 일반입찰로 매각하기가 곤란한 재산을 대부하는 경우
4. ~ 28. (생략)

② **제1항제3호에서 “재산의 성질상 또는 사회정책상 일반입찰로 매각하기가 곤란한 재산”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재산을 말한다.**

1. 사유 토지에 위치한 건물
2. 사유 건물이 있는 부지. 다만, 경계에 건축물(構築物)이 없는 것은 660제곱미터 이하의 것으로 한정한다.
3. 허가를 받아 설치한 공작물이 있는 재산
4. 공유재산의 지분
5. 재해복구용 또는 그 밖의 구호사업용으로 시설한 재산
6. 법률이나 법원의 판결로 매각대상자가 특정되어 있는 재산

## 다. 빈 건축물 대부료율 특례 신설에 대한 검토

- 안 제26조제3항은 시유재산 중 「건축물관리법」(제42조)에 따른 빈 건축물을 「소상공인기본법」(제2조)에 따른 소상공인이 경영하는 업종에 직접 사용하는 경우 대부료율을 1,000분의 30으로 정하려는 것으로, 이는 「국유재산법 시행령」(제29조제1항제6호)의 소상공인 요율(1,000분의 30 이상)과 동일 수준임.

### 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
제26조(대부료의 요율) ①·② (생략)	제26조(대부료의 요율) ①·② (현행과 같음)
<신설>	③ 시유재산 중 「건축물관리법」 제42조에 따른 빈 건축물을 「소상공인기본법」 제2조에 따른 소상공인이 경영하는 업종(「중소기업창업 지원법」 제5조제1항 단서에 해당하는 업종은 제외한다)에 직접 사용하는 경우 대부료의 요율은 해당 재산평정가격의 1,000분의 30으로 한다. 이 경우 재산관리총괄관과 사전협의를 거친 시유재산에 한한다.
③ ~ ⑦ (생략)	④ ~ ⑧ (현행 제3항부터 제7항까지와 같음)

### 〈 국유재산법 시행령 〉

제29조(사용료율과 사용료 산출방법) ① 법 제32조제1항에 따른 연간 사용료는 해당 재산가액에 1천분의 50 이상의 요율을 곱한 금액으로 하되, 월 단위, 일 단위 또는 시간 단위로 계산할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 재산의 가액에 해당 요율을 곱한 금액으로 하되, 제6호 단서의 경우에는 총괄청이 해당 요율이 적용되는 한도를 정하여 고시할 수 있다.

1.~ 5. 생략

6. 「소상공인기본법」 제2조에 따른 소상공인(이하 “소상공인”이라 한다)이 경영하는 업종(「중소기업창업 지원법」 제5조제1항 단서에 해당하는 업종은 제외한다)에 직접 사용하는 경우: 1천분의 30 이상. 다만, 천재지변이나 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호의 재난, 경기침체, 대량실업 등으로 인한 경영상의 부담을 완화하기 위해 총괄청이 기간을 정하여 고시하는 경우에는 1천분의 10 이상의 요율을 적용한다.

## 〈 건축물관리법〉

제42조(빈 건축물 정비) 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 사용하지 아니하는 건축물(「농어촌정비법」 제2조제12호에 따른 빈집 및 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제2조제1항제1호에 따른 빈집은 제외하며, 이하 “빈 건축물”이라 한다)이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 건축위원회의 심의를 거쳐 해당 건축물의 소유자에게 해체 등 필요한 조치를 명할 수 있다. 이 경우 해당 건축물의 소유자는 특별한 사유가 없으면 60일 이내에 조치를 이행하여야 한다.

1. 공익상 유해하거나 도시미관 또는 주거환경에 현저한 장애가 된다고 인정하는 경우
2. 주거환경이나 도시환경 개선을 위하여 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제4호 및 제5호에 따른 정비기반시설 및 공동이용시설의 확충에 필요한 경우

- 집행기관(재무국, 미래공간기획관)은 매각이나 공공활용이 어려운 공유재산(폐치안센터)의 장기간 방치에 따른 주변 미관 저해와 우범지대에 대한 민원을 해소하고, 임대료 부담으로 경제적으로 어려운 소상공인 지원을 위해 본 조례 개정이 필요하다는 입장임.
- 다만, 본 개정안의 입법 목적은 공유재산의 장기 공실 방지, 유지관리 비용 절감, 지역경제 활성화로 보이나, 빈 건축물 현황 및 규모, 예상 감면액 총액, 소상공인 참여 수요 예측, 기존 공모 방식과의 차이 등 정량적 근거 없이 대부료율을 소상공인을 대상으로 별도로 하향 조정하는 것이 적정한지 살펴볼 여지가 있음.
- 첫째, 서울시 일반 대부료율은 통상 5% 이상 수준으로 빈 건축물이라는 이유만으로 소상공인에게 요율을 일률적으로 3%로 낮추는 것은 재정적 손실이 있으며, 특히 서울시는 토지가격이 높아 2% 차이도 상당한 세수 차이를 초래할 것으로 보임.
- 따라서, 대부료율 특례에 따른 예상 세수 감소 규모, 적용 대상 건축물의 수, 기대 효과 등에 대한 구체적 재정영향 분석을 선행했어야 하나, 시장이 제출한 일부개정조례안 비용추계서가 미첨부된 것은 입법의 책임성과 신중성을 경시하는 것은 아닌지 신중한 심의가 필요하다고 하겠음.

- 둘째, 안 제26조제3항의 “빈 건축물”에 대해 재무국은 “폐치안센터”로 자료를 제출하고 있으며, 서울시내 폐치안센터 12개소는 과거 치안시설로 사용 후 현재 공실 상태이나, 단순 공실이라는 이유로 법 제42조의 “빈 건축물”에 해당한다고 단정하기는 어려운 상황임.

**표 1. <서울시 소유 치안센터 현황('26.1월 현재)>**

- 서울시 소유 치안센터 16개 중 12개가 폐치안센터임(공실 상태).
  - 폐치안센터 현황 : 공공 사용(3개소), 민간 대부(1개소)를 제외한 12개소

연번	건물명	위치	규모 (연면적/대지면적)	재산관리관	현황
1	노들지구대	동작구 본동 150-1	272.4㎡/173.3㎡	정신건강과	市 사용중
2	백산지구대	금천구 시흥동 3-83	158㎡/182㎡	자치행정과	區 사용중
3	답십리2치안센터	동대문구 답십리동 16-14	121.4㎡/139㎡	재산관리과 (토지:주거정비과)	공실
4	도곡치안센터	강남구 도곡동 461	166.34㎡/68.88㎡	미래공간담당관	공실
5	독산본동치안센터	금천구 독산동 968-2	107.44㎡/278.6㎡	재산관리과	공실
6	천호3치안센터	강동구 천호동 453-11	115.5㎡/107㎡	재산관리과	공실 매각 1회 유찰
7	마천1치안센터	송파구 마천동 207-10	115.5㎡/82㎡	재산관리과 (토지:도시정비과)	공실
8	반포치안센터	서초구 반포동 4-14	133.03㎡/309㎡	재산관리과 (토지:도시정비과)	공실
9	방배3치안센터	서초구 방배동 1023-10	165㎡/344㎡	재산관리과	공실
10	상계4치안센터	노원구 상계동 1382-21	129.6㎡/112.3㎡	재산관리과 (토지:노원구)	공실
11	상도5치안센터	동작구 상도동 495-4	556.27㎡/273.7㎡	재산관리과	공실
12	서교치안센터	마포구 서교동 369-9	229.68㎡/310.1㎡	미래공간담당관	대부중
13	삼성2치안센터	강남구 봉은사로 440	133㎡/68㎡	재산관리과 (토지:도시정비과)	공실 매각 3회 유찰
14	시흥5치안센터	금천구 시흥동 927-3	107.4㎡/175.8㎡	재산관리과	공실
15	신길3치안센터	영등포구 신길동 223-50	105㎡/66㎡	재산관리과 (토지:도로계획과)	공실
16	신사1치안센터	은평구 신사동 29-10	130.6㎡/115.6㎡	재산관리과 (토지:도시정비과)	경찰청 대부중

- 「건축물관리법」 제42조에 따라 “빈 건축물”은 사용 여부 확인 절차가 선행되어야 하고, 공익상 유해하거나 도시미관 또는 주거환경에 현저한 장애가 되는 경우 등 일정 요건을 충족하여야 하나, 해당 폐치안센터가 1년 이상 미사용이라는 이유로 자동적으로 “빈 건축물”에 해당한다고 볼 수는 없으며, 시장 또는 구청장의 ‘사용 여부 확인’ 및 ‘관리대상 판단’에 따를 사안으로, 빈 건축물 지정 또는 관리 절차 없이 본 개정안의 적용 대상으로 간주하는 것은 집행기관의 과도한 유추 해석을 적용하려는 것은 아닌지 논의가 필요하다고 하겠음.
- 셋째, 서울시 소상공인은 107만명에서 157만명으로 추산되고 있는바, 이들 중 공모를 통한다고 하더라도 12개 폐치안센터의 사용에 대한 대부료를 3% 적용이 적정한지, 지하도 상가 대부료율(5% 이상)을 감안할 때 특혜 시비의 여지는 없는지 살펴보아야 할 것임.

**표2. <서울시 소상공인 현황>**

구 분	중소기업기본통계('25.9) ( '23년 기준)	전국사업체조사('25.9) ( '24년 기준(잠정))	소상공인실태조사('25.6) ( '23년 기준(잠정))
조사 주관	중소벤처기업부	통계청	통계청·중기부
기준	기업체	사업체	사업체
서울시 소상공인 수	157만 ('21년 153만)	107만 ('23년 108만)	120만 ('22년 77만)
전국 소상공인 수	766만 ('21년 734만)	555만 ('23년 539만)	596만 ('22년 413만)
작성방식	·가공통계(행정+조사) - 통계청 기업통계등록부	·조사통계(전수조사) - 조사원에 의한 면접조사	·조사통계(표본조사) - 현장조사 및 비대면 조사
비 고	·기업체 단위로 작성(기업체는 여러 개의 사업체로 구성)	·모든 사업체에 대해 조사	·소상공인 비중이 높은 11개 산업에 대해 조사

**< 소상공인기본법 >**

제2조(정의) ① 이 법에서 “소상공인”이란 「중소기업기본법」 제2조제2항에 따른 소기업(小企業) 중 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 자를 말한다.

1. 상시 근로자 수가 10명 미만일 것
2. 업종별 상시 근로자 수 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당할 것

〈 중소기업기본법 시행령〉

제8조(소기업과 중기업의 구분) ① 법 제2조제2항에 따른 소기업(小企業)은 중소기업 중 해당 기업이 영위하는 주된 업종별 평균매출액등이 별표 3의 기준에 맞는 기업으로 한다.

[별표 3] 주된 업종별 평균매출액등의 소기업 규모 기준(제8조제1항 관련)

해당 기업의 주된 업종	분류기호	규모 기준	
1. 코크스, 연탄 및 석유정제품 제조업	C19	평균매출액등 140억원 이하	
2. 1차 금속 제조업	C24		
3. 식료품 제조업	C10	평균매출액등 120억원 이하	
4. 음료 제조업	C11		
5. 의복, 의복 액세서리 및 모피제품 제조업	C14		
6. 가죽, 가방 및 신발 제조업	C15		
7. 화학물질 및 화학제품 제조업(의약품 제조업은 제외한다)	C20		
8. 의료용 물질 및 의약품 제조업	C21		
9. 비금속 광물제품 제조업	C23		
10. 금속가공제품 제조업(기계 및 가구 제조업은 제외한다)	C25		
11. 전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	C26		
12. 전기장비 제조업	C28		
13. 기타 기계 및 장비 제조업	C29		
14. 자동차 및 트레일러 제조업	C30		
15. 가구 제조업	C32		
16. 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	D		평균매출액등 100억원 이하
17. 수도업	E36		
18. 운수 및 창고업	H		
19. 금융 및 보험업	K	평균매출액등 80억원 이하	
20. 농업, 임업 및 어업	A		
21. 광업	B		
22. 담배 제조업	C12		
23. 섬유제품 제조업(의복 제조업은 제외한다)	C13		
24. 목재 및 나무제품 제조업(가구 제조업은 제외한다)	C16		
25. 펄프, 종이 및 종이제품 제조업	C17		
26. 인쇄 및 기록매체 복제업	C18		
27. 고무 및 플라스틱제품 제조업	C22		
28. 의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업	C27		
29. 기타 운송장비 제조업	C31		
30. 기타 제품 제조업	C33		
31. 건설업	F	평균매출액 등 60억원 이하	
32. 도매 및 소매업	G		
33. 정보통신업	J	평균매출액 등 50억원 이하	
34. 수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업(수도업은 제외한다)	BE36 제외	평균매출액 등 40억원 이하	
35. 부동산업	L	평균매출액등 30억원 이하	
36. 전문, 과학 및 기술 서비스업	M		
37. 사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업	N		
38. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	R		
39. 산업용 기계 및 장비 수리업	C34	평균매출액등 15억원 이하	
40. 숙박 및 음식점업	I		
41. 교육 서비스업	P		
42. 보건업 및 사회복지 서비스업	Q		
43. 수리 및 기타 개인 서비스업(협회 및 단체는 제외한다)	SS94 제외		

- 넷째, 현행 조례 제26조의 경우 대부료율은 각 항에서 재산평정가액의 하한(1000분의 40, 25, 10 이상)을 정하는 것인바, 본 개정안과 같이 하한이 아닌 대부료율을 확정하여 규정하는 것이 타당한지에 대해서도 살펴보아야 할 것임.

## 라. 종합 의견

- 본 개정안이 수의의 방법에 의한 사용·수익허가 범위 확대는 일반입찰 원칙을 예외적으로 완화하는 것으로, 수익허가는 무(無)경쟁 행정기관의 재량 개입여지, 사후 검증 곤란 등의 특징에도 내·외부적 통제장치를 두고 있지 않아 이를 보완하는 방안을 모색할 필요가 있다고 하겠음.
- 또한, 유휴재산의 활용을 제고하고 소상공인 지원을 강화하려는 것이나, 공유재산은 시민 전체의 공동자산으로 그 관리·처분은 공정성·투명성·형평성 확보가 우선해야 할 것인바, 본 개정안의 원활한 시행을 위해 특혜시비를 차단할 수 있는 구체적 기준 마련의 선행이 필요하다고 하겠음.
- 빈 건축물에 대한 소상공인의 대부료율 감경은 바람직한 것으로 보이나 그 적용절차, 대상선정, 공개모집, 심의절차 등에 특혜 시비를 차단하기 위한 투명성 확보 장치가 본 개정안에 누락되어 있어, 이를 개선할 필요가 있음.
  - 「건축물관리법」(제42조)의 빈 건축물은 “정비(해체, 건축물관리법 제42조, 제43조)”의 대상이며, 대부료 감면을 규정하지 않고 있는바, 근거없는 대부료율 특례를 적용하는 것은 아닌지 살펴볼 필요가 있으며, 법령의 엄격한 해석 없이 정책에 따라 탄력적으로 운용하여 형평성 및 공유재산 관리의 신뢰성 저하를 초래할 여지는 없는지 검토가 필요하다고 하겠음.
- 결론적으로, 본 개정안은 공유재산 활용 활성화를 위한 것이나, 수익허가 확대 및 소상공인 대부료율 특례와 관련하여 객관적·구체적 기준, 외부(민간) 통제, 사후 점검 등 특혜 시비를 차단할 수 있는 제도적 안전장치를 보완하는 방안 등에 대해 다각적인 검토가 필요하다고 하겠음.

전문위원	정찬일	입법조사관	안정현
------	-----	-------	-----