

● 제303회 ●
서울특별시의회(정례회)
제4차 운영위원회

서울특별시 공유재산 세월호 기억공간 사용료 면제 동의안
검 토 보 고 서

2021. 12. 21.

운 영 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【서울특별시 공유재산 세월호 기억공간 사용료 면제 동의안】

I. 동의안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 서울특별시
- 나. 제안일 : 2021. 12. 17
- 다. 회부일 : 2021. 12. 20
- 라. 의안번호 : 2993

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 서울특별시 공유재산 내 세월호 기억 및 안전의식 제고를 위한 홍보 등 공익시설인 ‘세월호 기억공간’을 설치·운영함에 있어 무상사용할 수 있도록 「공유재산 및 물품 관리법」 제24조제1항제4호 및 「같은 법 시행령」 제17조제5항제2호에 의거, 사용료 면제를 추진하고자 시의회 동의를 얻으려는 것임.

나. 주요내용

- 1) 사용료 면제 공유재산 현황
 - 소재지 : 서울 중구 세종대로125
 - 사용자 : (사)4.16세월호참사가족협의회
 - 사용허가 면적 : 토지 18.73㎡

○ 사용허가 기간 : 2021.11. 3. ~ 2022. 6. 30.(240일)

2) 공유재산 사용료 면제 필요성

- ‘세월호 기억공간’은 세월호 기억 및 안전의식 제고를 위한 홍보 등 공익시설로서 광화문광장 조성에 따라 이전하는 기존 공익시설의 이전하는 기간동안 사용하는 경우에 해당
- 「공유재산 및 물품관리법」 제24조 제1항 제4호 천재지변이나 그 밖의 재난을 입은 지역주민에게 일정 기간 사용·수익을 허가하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우 사용료 감면이 가능하도록 하고 있음.
- 「같은법 시행령」 제17조 제5항 제2호 지방자치단체가 시행하는 사업을 위하여 이전하는 공익시설의 소유자가 그 공익시설과 직접 관련된 재산을 그 공익시설을 이전하는 기간 동안 사용하는 경우에 해당하여 지방의회의 동의를 거쳐 사용료를 면제하고자 함.

3. 참고사항

가. 관련 법령 : 「공유재산 및 물품 관리법」 제24조제1항제4호 및 「같은법 시행령」 제17조제5항제2호

나. 예산 조치 : 별도조치 필요 없음.

다. 합 의 : 해당사항 없음.

라. 기 타

○ 2021년 제6차 공유재산심의회 심의('21.12. 2.)

- 심의근거 : 「공유재산 및 물품 관리법」 제16조제2항제3호

- 심의결과 : ‘조건부 적정’ (공유재산 사용료 면제)

<조건사항 - 지방의회 동의 절차를 거친 후 사용료 감면을 추진 할 것>

II. 검토의견 (수석전문위원 김선희)

1 동의안의 개요

- 본 동의안은 서울특별시 공유재산 내 세월호 희생자들에 대한 기억 및 안전의식 제고와 홍보를 위한 ‘세월호 기억공간’을 설치·운영함에 있어 공유재산 사용료를 면제하기 위해 관련 법령¹⁾에 따라 의회의 동의를 받고자 제출되었음.

<표-1> 사용료 면제 대상 공유재산 현황

- 소재지 : 서울 중구 세종대로125
- 사용자 : (사)4.16세월호참사가족협의회
- 사용허가 면적 : 토지 18.73㎡
- 사용허가 기간 : 2021.11. 3. ~ 2022. 6. 30.(240일)

2 사용료 면제 동의안의 검토

- 4·16세월호 참사²⁾ 이후, 세월호 희생자 유가족들은 진상규명 요구와 함께 희생자 추모를 위한 공간을 마련을 지속적으로 요구하였으며, 이후 '19년 서울시 열린광장 운영위원회의 ‘세월호 추모기억 전시공간’ 설치안 승인에 따라 세월호 희생자를 추모하는 공간을 광화문 광장에 마련하였음.
- 그러나 ‘세월호 추모기억 전시공간’은 '20년 7월 서울시의 광화문광장 재구조화를 위한 단계별 공사 진행 계획에 따라 철거·해체되었고, 지난 8월 서울특별시의회(이하 ‘의회’)의 중재로 의회본관 1층 전시공간으로 임시 이전한 바 있음.

1) 「공유재산 및 물품관리법」 제24조제1항제4호, 「같은 법 시행령」 제17조제5항제2호.

2) “4·16세월호참사”란 2014년 4월 16일 전라남도 진도군 조도면 부근 해상에서 여객선 세월호가 침몰하여 다수의 희생자와 피해자가 발생한 사건을 말함(「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」 제2조제1호).

- (사)4·16세월호참사가족협의회는 ‘세월호 기억공간’(임시) 설치를 위해 의회 본관 앞 광장 일부(18.73㎡)에 대한 사용허가를 신청하였고, 의회는 지난 11월 1일 제303회 정례회 제1차 본회의에서 ‘서울시의회 세월호 기억공간 설치에 관한 결의안’을 의결하고 이를 근거로 유상 사용허가를 결정하였음(’21.11.1).

<표-2> 공유재산 사용요청 및 추진경위

'21. 9. 24.	세월호 기억공간 임시 가설건축물 설치를 위한 사용허가 신청
'21. 10. 5.	세월호 가설건축물 설치요청에 따른 현상변경 심의요청(문화재청)
'21. 10. 5.	공유재산 사용허가 신청에 따른 부서의견 조회(10.5.~10.12.)
'21. 11. 1.	‘세월호 기억공간 설치에 관한 결의안’ 의결(운영위, 본회의)
'21. 11. 1.	공유재산 사용허가
'21. 11. 2.	공유재산 사용료(분납) 1/4회차 및 이행보증료 부과 및 납부 완료
'21. 11. 4.	‘세월호 기억공간’ 설치

- 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 ‘공유재산법’) 제20조제2항은 행정재산의 사용·수익을 허가할 경우 원칙적으로 일반입찰로 하도록 하며, 대통령령으로 정하는 경우에 예외적으로 수의(隨意)의 방법으로 행정재산의 사용·수익을 허가할 수 있도록 함.
 - ‘세월호 기억공간’은 「4·16 세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」 제3조에 따라 국가와 지방자치단체에게 피해자 및 피해지역에 대한 종합적인 시책 수립·시행의 의무를 지우고 있는 점 등을 고려할 때 법령에 따른 공익 시설로 판단할 수 있고,
 - 서울시의 광화문광장 조성사업에 따라 불가피하게 이전하게 되는 사정을 고려할 때 「공유재산법 시행령」 제13조제3항에 따라 수의계약 방식으로 사용허가할 수 있을 것임.

- 또한, 「공유재산법」 제24조제1항제4호 및 「공유재산법 시행령」 제17조제5항 제2호에 따라 시설 이전의 불가피성이 인정되고 지방의회의 동의 등 관련 요건을 충족할 경우 사용료 감면대상에 해당되는 것으로 판단됨.
- 이와 관련해 '21년 제6차 공유재산심의회('21. 12. 2)는 의회 동의 절차를 거친 후 사용료 감면을 추진할 것을 제시함(붙임. 2).
- 다만, 사용허가 계약 체결 당시('21. 11. 1)에는 사용료 감면을 위한 법정 절차인 공유재산심의회 심의와 의회 동의를 받지 못해 유상계약을 체결하였으며, 총 사용료 22,488,310원(4회분납) 중 1회차를 기납부하여 감면대상액은 17,073,240원(2~4회차 사용료 전액)임.

<표-3> 공유재산 사용액 부과액(4회분납)

회차	분납금(원)	이자	계(원)	납부 기일	회차	분납금(원)	이자	계(원)	납부 기일
1	5,622,078	-	5,622,070	2021.11.2 (납부완료)	3	5,622,078	59,147	5,681,220	2022.3.2
2	5,622,078	133,081	5,755,150	2022.1.2	4	5,622,078	14,786	5,636,830	2022.5.2

- 이는 「공유재산법」 제3조 및 제3조의2제4호와 관련 판례³⁾ 등을 감안했을 때 사용료 감면은 적법한 절차에 따라 감면이 결정된 이후부터 적용 가능한 것으로 소급적용을 할 수 없어 총4회 분납사용료 중 기납부한 1회차를 제외한 사용료(2~4회차)를 감면대상액으로 하는 것이 적절해 보임.
- 다만, 서울시가 본 동의안을 제출하는 과정에서 실제 무상사용 기간('22. 1. 2 ~ '22. 6. 30.)을 포함한 감면액(17,073천원)을 정확하게 명시하지 않고, 당초의 사용 기간('21. 11. 3. ~ '22. 6. 30.)만을 명시함에 따라 실제 감면규모에 대한 혼란을 줄 우려가 있어 향후 동의안 제출시 주의가 요구됨.

3) 공공단체가 행정재산 등을 비영리공익사업용에 사용하는 것을 조건으로 하여 관리청으로부터 무상사용·수익허가를 받아 영리목적의 수익사업을 함으로써 당초의 허가조건을 위배하였다고 하더라도 이로써 국유재산에 대한 당초의 무상사용·수익허가처분이 소급하여 유상사용·수익허가처분으로 변경되었다고 볼 수는 없고, 국유재산의 관리청으로서 그 사용목적에 위배하였음을 이유로 국유재산법 제28조 제1항 제2호를 적용하여 무상사용·수익허가처분을 취소 또는 철회할 수 있을지언정, 국유재산의 유상사용·수익허가시 징수할 사용료에 관한 규정인 같은 법 제25조의 규정을 적용하여 당초의 허가처분시에 소급하여 사용료를 부과할 수는 없다.

(출처: 대법원 1999. 7. 9. 선고 97누20724 판결 [대지사용료부과처분취소] > 종합법률정보 판례)

붙임.1	관련 법령
-------------	--------------

「공유재산 및 물품 관리법」	<p>제3조(공유재산 및 물품을 관리하는 공무원의 주의의무) 공유재산 및 물품의 관리에 관한 사무에 종사하는 공무원은 이 법과 그 밖의 공유재산 및 물품의 관리에 관한 법령을 준수하고 선량한 관리자의 주의로써 사무에 종사하여야 한다.</p>
	<p>제3조의2(공유재산 및 물품 관리·처분의 기본원칙) 지방자치단체가 공유재산을 관리·처분하는 경우에는 다음 각 호의 원칙을 지켜야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 지방자치단체 전체의 이익에 맞도록 할 것 2. 취득과 처분이 균형을 이룰 것 3. 공공가치와 활용가치를 고려할 것 4. 투명하고 효율적인 절차를 따를 것
	<p>제16조(공유재산심의회) ① 공유재산의 관리 및 처분에 관하여 지방자치단체의 장이 자문하기 위하여 각 지방자치단체에 공유재산심의회를 둔다. ② 제1항에 따른 공유재산심의회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 3. 제24조 또는 제34조에 따라 사용료 또는 대부료를 감면하는 경우</p>
	<p>제20조(사용·수익허가) ① 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있다. ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 사용·수익을 허가하려면 일반입찰로 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지명경쟁에 부치거나 수의(隨意)의 방법으로 허가할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 허가의 목적·성질 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
	<p>제24조(사용료의 감면) ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용·수익을 허가할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제22조에도 불구하고 그 사용료를 면제할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. 천재지변이나 그 밖의 재난을 입은 지역주민에게 일정 기간 사용·수익을 허가하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우
「공유재산 및 물품 관리법 시행령」	<p>제13조(사용·수익허가의 방법) ③ 법 제20조제2항제1호에 따라 수의(隨意)의 방법으로 행정재산의 사용·수익을 허가할 수 있는 경우는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. 지방자치단체가 시행하는 사업을 위하여 이전하는 공익시설의 소유자가 그 공익시설과 직접 관련된 재산을 그 공익시설을 이전하는 기간 동안 사용하려는 경우
	<p>제17조(사용료 감면) ⑤ 법 제24조제1항제4호에서 “천재지변이나 그 밖의 재난을 입은 지역주민에게 일정 기간 사용·수익을 허가하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 지방자치단체가 시행하는 사업을 위하여 이전하는 공익시설의 소유자가 그 공익시설과 직접 관련된 재산을 그 공익시설을 이전하는 기간 동안 사용하려는 경우

붙임 .2 ' 21년 제6차 공유재산심의회 결과

17. [사용료감면] 세월호 기억공간 임시 가설건축물 설치

○ 심의사항 및 내역

연번	사업명 사업부서	구분			내역		
		심의 사항	대상	수량	면적(m ²)	기준가격(천원)	감면액(천원)
17	세월호 기억공간 임시 가설건축물 설치 시의회사무처 의정담당관	사용료 [신규]	토지	1	18.73	621,836	17,073

○ 사업개요

세 부 내 용

○ 세월호 기억공간 임시 가설건축물 설치

- 목적 및 용도 : 세월호 기억공간 임시 가설건축물 설치
- 위 치 : 서울시 중구 태평로1가 60-1
- 사 용 면 적 : <토지> 18.73m²
- 당 사 자 : <허가/계약부서> 시의회사무처 의정담당관 <수허가자> (사)4.16세월호참사가족협의회
- 허 가 기 간 : '21.11. 3~ '22. 6.30. [240일] ※ 최초 허가일자 : '21.11. 1
- 무상사용기간 : '22. 1. 2~ '22. 6.30. [180일] ※ 무상사용허가 결정 이후 사용료
- 기 준 가 격 : <토지> 621,836천원 [33,200,000 × 18.73m²]
- 감 면 액 : 17,073천원 (2~4회차 사용료 전액(부가세, 분납 이자 포함))
(산출근거)총사용료 22,488,310원 중(4회 분납) 2~4회차 분납금
(총사용료)33,200,000원/m²×18.73m²×240일/365일×0.05+부가세(10%)= 22,488,310원
- 감 면 근 거 : 「공유재산 및 물품관리법」 제24조제1항제4호 및 시행령 제17조제5항제2호
: 법 제24조 제①항 제4호 천재지변이나 그 밖의 재난을 입은 지역주민에게 일정 기간 사용·수익을 허가하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우
시행령 제17조 제⑤항 제2호 지방자치단체가 시행하는 사업을 위하여 이전하는 공익시설의 소유자가 그 공익시설과 직접 관련된 재산을 그 공익시설을 이전하는 기간 동안 사용하려는 경우
- 감면필요성 : 행정재산 사용의 목적이 '세월호 기억 및 안전의식 제고를 위한 홍보공간'으로 안전의식 제고와 홍보라는 공공의 이익을 위하여 설치되는 공익시설로서, 법 제20조제②항제1호 및 시행령 제13조제③항제9호로 수익계약에 의한 사용수익을 허가하였는바, 동일한 이유에 따라, 시행령 제17조제⑤항제2호에 의거 지방의회가 동의하는 경우 사용료 감면이 가능하므로 감면 필요

○ 심의결과 : 조건부 적정

심 의 내 용

- 본 건은 (사)4.16세월호참사가족협의회가 세월호 기억공간 등 해당 사유재산을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 활용하고자 '22.1.~'22.6.30.(180일) 기간 동안의 사용료를 감면하는 사항으로, '21년 제6차 공유재산심의회('21.12.2.) 심의 결과 '조건부 적정' 의견을 득함.

〈조건사항〉

지방의회 동의 절차를 거친 후 사용료 감면을 추진 할 것.
