

서울특별시 공유재산 및 물품 관리 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 1398
- 발 의 자 : 이숙자 의원(찬성의원 14명)
- 제 안 일 : 2023년 10월 16일
- 회 부 일 : 2023년 10월 23일

2. 제안이유

- 서울시설관리공단이 관리를 대행하는 지하도상가는 민간자본으로 조성되었고 서울시는 기부채납으로 소유권을 취득함에 따라 현재까지 상가운영 수탁자가 변경되어도 상가 임차인들과의 계약을 계속 보장토록 하고 있음.
- 하지만, 대규모 쇼핑몰의 등장, 보행 환경과 상권의 변화, 온라인 거래의 확대 등으로 지하도상가 임차인의 경영상 어려움이 가중되고 있음에도 불구하고 주변 상가의 임차료를 기준으로 한 적정 대부료에 재산평정가액을 나눠 역으로 대부료 요율을 산출하면서 일부 지하도상가의 대부료 부담이 급증하는 문제점이 발생하고 있음.
- 따라서, 상권 활성화를 위해 상인들의 안정적인 영업환경을 보장하고 서울시의 과도한 대부료 수입 확대로 지하도상가가 황폐화하는 것을 방지하기 위해 「서울특별시 지하도상가 관리 조례」 상의 지하도상가 대부요율을 1000분의 50으로 함.

3. 주요내용

가. 지하도상가에 대한 대부료율을 1000분의 50으로 함(제26조제8항신설).

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「공유재산 및 물품관리법」

나. 입법예고(2023. 10. 26. ~ 10. 30.) : 의견 없음.

다. 비용추계 : 비대상

5. 검토의견

- 본 개정조례안은 「서울특별시 지하도상가 관리 조례」에 따라 서울특별 시장이 관리하는 모든 지하도상가*(이하 “지하도상가”)에 대한 대부료 요율을 본 조례상 하한 요율인 1000분의 50으로 정하도록 본 조에 별도 항을 신설하여 규정하려는 것임(안 제26조제8항).

* 25개 지하상가(따로 붙임) / 2,788개 점포, "지하도상가"란 지하도상가 구역에 있는 상가와 지하보도를 말한다(「서울특별시 지하도상가 관리 조례」 제2조제1호).

- 본 개정조례안의 취지는, 대규모 쇼핑몰의 등장과 보행 환경 및 상권의 변화, 온라인 거래의 확대 등에 따른 지하도상가 임차인의 경영상 어려움을 경감시키고자, 대부료 요율을 본 조례에서 허용하는 최저 수준*으로 일원화하려는 것임.

* 재산평정가격의 1,000분의 50

※ 「공유재산 및 물품 관리법」 제32조 및 같은법 시행령 제31조에서는 일반재산의 대부료는 시가를 반영한 해당 재산 평정가액의 연 1천분의 10 이상의 범위에서 지방 자치단체 조례로 정하도록 규정하고 있으며,

- 본 조례 제26조에서는, 이 조례 또는 다른 조례에서 별도로 규정하고 있는 경우를 제외하고, 대부료의 요율을 해당 재산평정가격의 1,000분의 50 이상으로 하도록 규정하고 있음.

< **대부료 산정 관련 규정 >

「공유재산 및 물품 관리법」

제32조(대부료) ① 일반재산의 대부계약을 체결하였을 때에는 대통령령으로 정하는 요율과 계산방법에 따라 매년 대부료를 징수한다. 다만, 연간 대부료가 대통령령으로 정하는 금액 이하인 경우에는 대부기간의 대부료를 일시에 통합 징수할 수 있다.

「공유재산 및 물품 관리법 시행령」

제31조(대부료율과 대부재산의 평가) ① 법 제32조제1항에 따른 일반재산의 대부료는 시가를 반영한 해당 재산 평정가격의 연 1천분의 10 이상의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하되, 월할 또는 일할로 계산할 수 있다. 다만, 대부를 받은 자가 재난에 따른 피해를 입은 경우에는 공유재산심의회 심의를 거쳐 기간을 정하여 한시적으로 인하한 요율(연 1천분의 10 이상이어야 한다)을 적용할 수 있다.

「서울특별시 공유재산 및 물품 관리 조례」

제26조(대부료의 요율) ① 영 제31조에 따른 연간 대부료의 요율은 이 조례 또는 다른 조례에서 별도로 규정하고 있는 경우를 제외하고 해당 재산평정가격의 1,000분의 50 이상으로 하며, 공유립 등을 광업·채석을 목적으로 하는 대부의 경우에는 채광물 가격과 지형변경으로 인하여 장래 산림으로 이용하지 못하는 구역의 입목, 임산물 가격을 대부료에 추가하여 징수한다. 다만, 지방자치단체의 장 또는 재산관리인은 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 확산에 따라 「재난 및 안전관리 기본법」 제38조제2항의 심각 단계 위기경보가 발령된 경우 약정한 대부료의 요율을 재산평정가격의 1,000분의 10 이상으로 할 수 있다.

- 다만, 세입의 감소와, 입지여건이 다른 대부재산 간의 획일적 요율 적용에 따른 형평성 측면 등에 대한 검토가 요망된다고 하겠음.

< 본 조례안 신·구조문대비표 >

| 현 행 | 개 정 안 |
|--|---|
| 제26조(대부료의 요율) ①~⑦(생략) <u><신설></u> | 제26조(대부료의 요율) ①~⑦(현행과 같음) ⑧ 「서울특별시 지하도상가 관리 조례」 상의 지하도상가 대부료 요율은 1000분의 50으로 한다. |

- 본 개정조례안 규율 대상은 25개 지하도상가(2,788개의 점포)에 적용되는 것으로,

< 지하도상가 현황 >

| 상가수 | 총 점포수 | 점 포 규 모 | | |
|-----|--------|--------------|----------------|---------------------------------|
| | | 50개 미만 | 50 ~ 200개 미만 | 200개 이상 |
| 25개 | 2,788개 | 잠실광장 등 6개 상가 | 명동·소공 등 15개 상가 | 강남역 등 4개 상가 (강남역·터미널·을지로·회현) |

※ 상가단위[수탁자(법인)] 관리 상가 21개소, 공단지영(개별점포) 관리 상가 4개소

- 현행 25개소 지하도상가 중 본 개정안의 대부분료 요율(5%)과 같은 요율이 적용되어 운영되고 있는 곳은 6개소로, 나머지 17개소(공사중 2개소 제외)는 최저 요율 5%를 초과*하여 운영되고 있음.

* 대부분료 요율 범위는 5%에서 14.1% 수준이며, 10%를 초과하는 지하도상가는 2개소임.

< 대부분료율 적용 현황(지하도상가 25개소 기준) >

• 현재 6% 이하 : 13개소 (을지로, 시청광장, 신당, 종각, 회현, 남대문 등)

| 계 | 5% | 5.1%~6% | 6.1%~9% | 9.1%~10% | 10.1%이상 |
|---------------------|-----|---------|---------|----------|---------|
| 23개소 (공사중 2개 제외) | 6개소 | 7개소 | 5개소 | 3개소 | 2개소 |

- 지하도상가 운영 기관인 재난안전관리실에서는 본 개정조례안에 따른 세입의 변동 등 재정적 효과(2023년 세입 추계 기준)로, 대부분료 세입은 51%(196억원*) 수준 감소할 것으로 전망하고 있고,

* 현행 29억원의 세입 증가 전망, 본 개정조례안의 경우 166억원의 세입 결손 전망

< 재정부담 전망 >

(단위 : 백만원)

| 연 도 | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 | 2022년 | 2023년 (전망) | 개정시 (추정) |
|---------------|--------|--------|--------|------------------------|---------|---------|---------------|-------------|
| | | | | 코로나19 임대료 감면 (세입감소) | | | | |
| ①세 입 | 55,524 | 58,625 | 52,655 | 37,080 | 23,054 | 30,730 | 48,949 | 29,360 |
| ②세 출 | 33,034 | 35,624 | 39,419 | 42,901 | 41,419 | 42,375 | 45,955 | 45,955 |
| 재정부담 ① - ② | 22,490 | 23,001 | 13,236 | -5,821 | -18,365 | -11,645 | 2,994 | -16,586 |

- 본 개정조례안에 따른 실질적 대부분료 감면 혜택은 25개 지하도상가 중 2개소* 수준에서 발생할 것으로 분석하고 있음.

* 현재 상권이 좋지 않은 13개 상가는 이미 5~6% 대부 요율이 적용되어 본 개정안에 대부료 감면이 없거나 미미한 수준이고, 상권이 좋은 상가에만 큰 폭의 대부료 감면(50%)효과 발생

- 또한, 일률적인 대부료 요율의 적용은 각 지하도상가 입지 여건을 반영할 수 없게 되는바 형평성 논란의 발생 우려가 크고,
- 금년에 15개 지하도상가에 대한 입찰이 이미 종료되어, 기 낙찰자와 본 개정 조례안에 따른 향후 낙찰자 간에도 대부료 요율의 적용에 있어서 형평성 문제가 예견된다는 의견을 제시*하고 있음.

* 의원발의 조례안 의견조회 검토 회신, 재산관리과-12307(2023.10.27.)

- 따라서, 모든 지하도상가에 대하여 일률적인 대부료 요율 적용은 최고 입찰가 낙찰 제도의 근간을 해칠 수 있는바,

< 대부료 산정 규정 >

- ▲ 첫째 연도 대부료 : 최고 입찰가
- ▲ 둘째 연도 이후 : (입찰로 결정된 첫째 연도의 대부료) × (제2항에 따라 산출한 해당 연도의 재산가격) ÷ (제2항에 따라 산출한 입찰 당시의 재산가격)

※ 관련규정 : 「공유재산법 시행령」 제31조(대부료율과 대부재산의 평가)

- 지하도상가 임차인의 부담을 줄이고자 하는 본 개정조례안 취지와 공유재산 관리·처분의 기본원칙*을 준수할 수 있는 대부료 운영을 위한 연구용역 추진 등 재난안전관리실의 적극적인 방안 마련이 요구된다고 하겠음.

< *공유재산 및 물품 관리·처분의 기본원칙 >

「공유재산 및 물품 관리법」

제3조의2(공유재산 및 물품 관리·처분의 기본원칙) 지방자치단체가 공유재산을 관리·처분하는 경우에는 다음 각 호의 원칙을 지켜야 한다.

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

2) 부칙

- 본 개정조례안 부칙 제1조에서는 조례의 시행 시기를 ‘공포한 날로부터’로 규정하고 있고,
 - 제2조에서는 본 개정조례안 시행에 따른 대부료 인하 요율(5%)의 적용 관계를 명확히 규정하기 위하여, 본 조례안 시행 이전에 대부계약을 체결한 지하도상가에도 소급하여 적용하도록 적용특례를 규정하고 있음.
- 다만, 재난안전관리실은 적용특례에 따른 소급 시점이 명확하지 않고, 기납부한 대부료도 소급하여 반환하여야 하는 것으로 해석될 여지가 있는 등, 이로 인해 기납부 대부료의 환급을 구하는 민원 발생이 예상되며,
 - 입찰 종료된 건에 대한 대부료 소급 인하(예정가격 변경)로 종전 입찰에서 떨어진 입찰자로부터의 재입찰 요구 등 법적 분쟁 발생 등을 우려하여 부칙안의 소급효 적용특례 규정의 적정성에 대한 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

< 부칙 소급 적용특례 규정에 대한 집행기관 의견 >

부칙 소급효 적용특례에 대한 분쟁 소지

- ‘이전’에 대하여 언제부터 적용 시점인지 명확하지 않음
- 기존 납부한 대부료도 환급할 수 있는 것으로 다음과 같은 3가지의 오해 소지 있음.

① 현재 대부계약의 대부료율을 5%로 재계약 한다.

- 향후 재정부담 약 200억원 발생

② 현재 대부계약의 납부된 대부료에 대하여 5% 소급하여 적용한다.

- 향후 재정부담 약 200억원 발생
- 직전 기납부 대부료 반환 부담 약 200억원 발생

③ 최초 입찰 대부계약 시기부터('08년~) 납부된 대부료에 대하여 5% 소급하여 적용한다.

- 향후 재정부담 약 200억원 부담 발생
- 2008년부터 2023년 기납부 대부료 반환 약 1,500억원 부담 발생

부 칙(안)

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(적용특례) 제26조제8항은 이 조례 시행 이전에 대부계약을 체결한 「서울특별시 지하도상가 관리 조례」상의 지하도상가에도 적용한다.

| | | | |
|--------|-------|-------|-------|
| 수석전문위원 | 김 태 한 | 입법조사관 | 최 석 훈 |
|--------|-------|-------|-------|

붙임**서울특별시 지하도상가 현황**

| 연번 | 상가명(25) | 점포수(2,788) |
|----|---------|------------|
| 1 | 을지로 | 216 |
| 2 | 시청광장 | 53 |
| 3 | 을지입구 | 66 |
| 4 | 인현 | 20 |
| 5 | 신당 | 98 |
| 6 | 종각 | 81 |
| 7 | 종로4가 | 112 |
| 8 | 종오 | 66 |
| 9 | 청계5가 | 45 |
| 10 | 청계6가 | 49 |
| 11 | 마전교 | 32 |
| 12 | 동대문 | 62 |
| 13 | 청량리 | 6 |
| 14 | 명동 | 61 |
| 15 | 소공 | 150 |
| 16 | 명동역 | 70 |
| 17 | 회현 | 225 |
| 18 | 남대문 | 99 |
| 19 | 강남역 | 212 |
| 20 | 잠실역 | 139 |
| 21 | 잠실지하광장 | 15 |
| 22 | 터미널 | 620 |
| 23 | 영등포역 | 80 |
| 24 | 영등포로터리 | 133 |
| 25 | 영등포시장 | 78 |