

서울특별시 농수산물공사 설립 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1096호
- 나. 제 안 자 : 이호대 의원 외 15명
- 다. 제안일자 : 2019년 10월 16일
- 라. 회부일자 : 2019년 10월 22일

2. 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.

3. 주요내용

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

4. 검토의견(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 시설현대화사업¹⁾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
<ul style="list-style-type: none"> ○ 설립 : 1984. 4. 10 ○ 주요업무 <ul style="list-style-type: none"> - 농수산물 유통구조 개선 및 도매시장 거래 질서 확립 - 도매시장법인, 시장도매인, 중도매인 등 유통종사자 지도·감독 - 유통정보 수집·전파 및 유통 전문 인력 양성 - 시설현대화사업 등 도매시장 시설 개선 및 유지·관리 - 친환경 우수 식재료 학교 급식 공급 등 ○ 자본금 : 8,206억원(현금 451, 현물 7,755) ○ 관리시설 : 가락시장, 강서시장, 양곡시장, 서울친환경유통센터 ○ 조직 : 2실 5본부 1센터 1지사 1단 28팀 	<ul style="list-style-type: none"> - 1984. 서울시 농수산물도매시장관리공사 설립 - 1985. 청과, 수산시장 개장 - 1988. 직판시장 및 양재 양곡도매시장 개장 (1992. 인수) - 1998. 축산물 공판장 인수 관리 - 2004. 강서시장 개장 - 2008. 가락시장 시설현대화사업 발주 - 2010. 서울친환경유통센터 개장 - 2011. 시설현대화사업 착공식 - 2012. 사명 변경(서울특별시농수산물공사 →서울특별시농수산물식품공사) - 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 위임²⁾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 100선³⁾).
- 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	서울시식생활종합지원센터	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.

담당조사관	연락처
이 시 우	02) 2180-8056

[참고자료] 농수산물공사 자산 중 서울시 임대 중인 감면 시설 내역

농수산물공사 자산 중 서울시 임대 중인 감면 시설 내역

I 시장별 감면시설 현황

○ 가락시장 내 감면시설 현황

연번	단체명	대상시설	면적 (㎡)	임대내역		감면결정	감면사유
				보증금	임대료		
1	송파소방서	소방서	650.00	무상	무상	1995. 12	공공기관
2	서울시보건 환경연구원	청과관련동 다능 뒷편	385.35	무상	무상	1999. 5	공공기관
3	강남농산물 수거반	관리금융동 3층	100.00	무상	무상	2016. 11	공공기관
4	우정사업 본부	업무동 1층	6.60	무상	무상	2015. 7	공공기관
5	서울시식생활 종합지원센터	업무동13층 15,16호	125.00	무상	재산가액 50%감면	2015. 7	공공기관
6	서울시 먹거리 창업센터	가락몰1관 3층	778.87	무상	재산가액 50%감면	2016. 11	공공기관
7		가락몰2관 3층	767.95	무상	재산가액 50%감면	2016. 11	공공기관

○ 강서시장 내 감면시설 현황

연번	단체명	대상시설	면적 (㎡)	임대내역		감면결정	감면사유
				보증금	임대료		
8	서울시 식품안전과	관리동 4층	46.96	무상	무상	2011. 6	공공기관
9	서울시보건 환경연구원	청과동 3층	259.01	무상	무상	2004. 3	공공기관

I

시설별 감면 내역

1 송파소방서

○ 설치 배경

- 서울시 소방재난본부 및 송파소방서에서 가락시장 내 구조 활동 및 화재 발생 시 신속한 출동을 위하여 소방 파출소 신설('95.11.30)

○ 계약 현황

- 면적 : 650m² ※ 부지는 공사에서 제공하고, 건물은 소방서에서 자부담 설치
- 임대 조건 : 임대보증금 및 임대료 100% 감면
- 감면 근거

서울특별시농수산물식품공사 설립 및 운영에 관한 조례 제27조(재산의 무상사용) 시장은필요한 경우에 공사의 재산을 무상으로 사용할 수 있다.

임대차계약서 제6조(임대료 및 관리비) ① 을이 소방파출소 건물 완공 후 이를 사용하는 기간 동안 을이 사용하고 있는 부지면적에 대한 임대보증금 및 임대료는 면제한다.

2, 3 서울특별시 보건환경연구원 강남검사소 등

○ 설치 목적

- 농산물품질관리법 제61조(안전성 조사), 농수산물 유통 및 가격 안정에 관한 법률 제38조의2(출하농수산물안전성검사) 및 서울특별시 농수산물도매시장 조례 제39조(농수산물안전성 검사)에 따라 농산물 잔류농약 안전성 검사 실시 등 공익업무 수행

○ 계약 현황

- 계약 현황 : 공사는 부지를 제공하고 건물은 보건환경연구원에서 설치

합 계	강남검사소	식품정책과 (강남농수산물안전관리반)	가설건축물
865.68m ² (약 261평)	738.68m ² (약 223평)	100m ² (약 30평)	27m ² (약 8평)

- 임대 조건 : 임대보증금 및 임대료 100% 감면

4 무인 우체국

○ 설치 목적

- 기존 가락우체국 폐국에 따른 우체국 업무 공백 발생으로 가락시장 입주자의 일반우편, 등기우편, 일반소포, 등기소포 등에 대한 편의 제공

○ 계약 현황

입주시설	계약 목적물	전용면적	월 임대료	임대 보증금	입주일
무인우체국	가락물 업무동 1층 제4호	6.6㎡	무상	무상	'15.8.5

※ 관리비는 전기사용분만 부과

○ 그 동안의 추진 사항

- 무인우체국 설치 관련 우정사업본부 방문 및 유선 협의('15. 5 ~ 6월)
- 가락시장 내 무인우체국 설치에 따른 협조 요청(우체국→공사, '15.7.20)
- ※ 협조 사항 : 임대료 및 임대보증금 무상 이용
- 가락물 업무동 1층 무인우체국 설치 및 임대차 계약 요청(공사 → 우체국, '15. 8. 4)

5 서울시 식생활종합지원센터

○ 시설 현황

입주시설	계약면적	월 임대료 (부가세 포함)	임대 보증금	비고
업무동 13층 15호	41.22㎡	679,140원	면제	보증금 100% 임대료 50% 감면 적용
업무동 13층 16호	83.87㎡	1,381,930원	면제	

- 감면 사유 : 올바른 식생활 확산을 위한 서울시의 공익사업 전개 지원 및 「건강한 식문화 창조」 비전으로 하는 공사와의 효율적인 업무 연계 도모

○ 감면을 조정 가능 여부에 대한 서울시 식품정책과의 입장

- 감면을 현행 유지를 가장 선호하나 공사 재정 상황 악화를 고려해 감면을 조정 가능
- ※ 단계별 감면을 축소 계획에 대해 동의

구 분		'19년	'20년	'21년	'22년	'23년	'24년	'25년
임대료 감면율		30%	25%	20%	15%	10%	5%	정상부과
월임대료	합계(추정)	2,063	2,210	2,358	2,504	2,652	2,799	2,947
	13층 15호	680	728	777	825	874	922	971
	13층 16호	1,383	1,482	1,581	1,679	1,778	1,877	1,976
월임대료 증가액 (증가율) ※ 현재 납부 임대료 대비		2 (0.1%)	149 (7.2%)	297 (14.4%)	443 (2.15%)	591 (28.7%)	738 (35.8%)	886 (43.0%)
감면율 축소에 따른 연간 수입 증가액 ※ 현재 임대료 수입 대비		23	1,787	3,563	5,315	7,091	8,855	10,631

※ 월임대료는 업무동 임대사무실(12층15호)의 '18년도 m^2 당 월임대료를 반영하여 산출한 추정치
(m^2 당 월임대료는 매년 재산감정평가 결과에 따라 변동 가능)

6, 7 서울시 먹거리창업센터

○ 시설 현황

입주시설	전용면적	월 임대료 (부가세 포함)	임대 보증금	비고
가락몰 1관 3층	778.87 m^2	12,922,690원	면제	보증금 100% 임대료 50% 감면 적용
가락몰 2관 3층	767.95 m^2	12,611,280원	면제	

- 감면 사유 : 농식품 산업 스타트업 센터 지원을 통한 농식품 산업 활성화
및 해당 산업 일자리 창출 지원

○ 감면율 조정 가능 여부에 대한 서울시 도시농업과 의견

- 감면율 유지를 가장 선호하나, 공사 재정 상황 악화를 감안해 감면율 조정 수용
- 서울시 예산편성 상황을 고려하여 2020년부터 단계적 적용 가능하며,
감면율 축소율을 매년 5~10% 범위 내에서 추진

- 연도별 임대료 감면율을 매년 5%씩 축소 조정(부가세 포함) (단위 : 천원)

구 분	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년	'24년	'25년	
임대료 감면율	30%	25%	20%	15%	10%	5%	정상부과	
월 임 대 료	합계(추정)	25,492	27,313	29,134	30,956	32,777	34,598	36,419
	가락물 1관 3층	12,836	13,753	14,670	15,587	16,504	17,421	18,338
	가락물 2관 3층	12,656	13,560	14,464	15,369	16,273	17,177	18,081
월임대료 증가액 (증가율) ※ 현재 납부 임대료 대비	△42 (△0.2%)	1,779 (7.0%)	3,600 (14.1%)	5,422 (21.2%)	7,243 (28.4%)	9,064 (35.5%)	10,885 (42.6%)	
감면율 축소에 따른 연간 수입 증가액 ※ 현재 임대료 수입 대비	△504	21,348	43,200	65,064	86,916	108,768	130,620	

※ 월임대료는 업무동 임대사무실(6층20호)의 '18년도 m^2 당 월임대료를 반영하여 산출한 추정치
(m^2 당 월임대료는 매년 재산감정평가 결과에 따라 변동 가능)

⑧, ⑨ 서울특별시 보건환경연구원 강남검사소 등

○ 설치 목적

- 농산물품질관리법 제61조(안전성 조사), 농수산물 유통 및 가격 안정에 관한 법률 제38조의2(출하농수산물안전성검사) 및 서울특별시 농수산물도매시장 조례 제39조(농수산물안전성 검사)에 따라 농산물 잔류농약 안전성 검사 실시 등 공익업무 수행

○ 계약 현황

합 계	강남검사소	식품정책과 (부적합농산물수거회수반)
305.97 m^2 (약 92평)	259.01 m^2 (약 78평)	46.96 m^2 (약 14평)

- 임대 조건 : 임대보증금 및 임대료 100% 감면