

서울특별시 공유재산 모두의 학교 사용료 면제 동의안 검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 2124번
- 발 의 자 : 서울특별시장
- 발 의 일 : 2017년 10월 16일
- 회 부 일 : 2017년 10월 24일

2. 제안이유

- 서울특별시 공유재산인 평생학습 종합센터 ‘모두의 학교’를 출연기관인 서울특별시 평생교육진흥원이 전담 운영함에 있어 무상사용할 수 있도록 「공유재산 및 물품 관리법」 제24조제1항제4호 및 같은 법 시행령 제17조제5항제2의2호에 의거, 사용료 면제를 추진하고자 시의회 동의를 얻으려는 것임.

3. 주요내용

가. 사용료 면제 공유재산 현황

- 소 재 지 : 서울시 금천구 남부순환로 128길 42(독산동)
- 사 용 자 : 서울특별시 평생교육진흥원
- 사용허가 면적 : 토지 5,616 m^2 , 건물 연면적 2,412.5 m^2
- 사용허가 기간 : 2017.10.28 ~ 2022.10.27 (5년)

나. 공유재산 사용료 면제 필요성

- 서울특별시 평생교육진흥원은 서울시가 출연한 비영리 공공법인으로서 '모두의 학교' 운영은 평생교육 프로그램운영이라는 출연기관 고유사무 수행에 따른 비영리사업에 해당하여 관련법령상 사용료 면제 요건 충족
- 관련 법령에 따라 사용료 면제 시, 사용료 상당 출연금 및 부가가치세 예산절감 가능

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「공유재산 및 물품 관리법」 제24조제1항제4호 및 같은 법 시행령 제17조제5항제2의2호
- 나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음.

5. 검토 의견

- 본 동의안은 시장이 평생교육의 확대를 위하여 시유지에 건립한 “모두의 학교” 운영을 평생교육진흥원에서 전담토록하고, 그 토지 및 건물 사용료를 면제하기 위하여 시의회의 동의를 받고자 제출되었음.

모두의 학교 조성 추진경과

- 모두의 학교 설립·운영 기본계획(시장방침 제335호) : 2015.11월
- 설계용역 시행 : 2016. 3~11월
- 모두의 학교 운영체제 변경 시행계획(평생교육담당관-8715호) : 2016.8월
 - 모두의 학교 운영 효율성·공공성 확보 위해 평생교육진흥원 고유사무로 전담 운영
- ※ 근거 : 서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례 제18조(사업) 제2호 ‘평생교육 진흥 프로그램 개발·운영 및 지원’
- 리모델링 공사 : 2016. 12월 ~2017. 9월
- 모두의 학교 개관 : 2017.10.28.

공유재산 사용허가 개요

- 재산종류 : 행정재산(공용재산)
- 위 치 : 금천구 남부순환로 128길 42 (독산동 897-2) 모두의 학교
- 사 용 자 : 서울특별시 평생교육진흥원
- 사용목적 : 모두의 학교 시설·프로그램 운영 및 관련 제반 사무
- 사용기간 : 2017.10.28 ~ 2022.10.27 (5년)
- 사용면적 : 토지 5,616㎡, 건물 연면적 2,412.5㎡

- 모두의 학교는 평생학습의 새로운 모델로, 모든 세대를 대상으로 한 평생 학습공간인 ‘평생학습종합센터’로 구축하고 있으며, 운영의 전문성·공공성 확보를 위해 서울시 출연기관인 평생교육진흥원에서 고유업무로 전담 운영 하도록 하고 있음.

- 평생교육진흥원은 서울시의 출연기관이며, 모두의 학교가 비영리사업으로 '시의회가 동의하는 경우' 관련 법령에 따라 사용료 전액면제가 가능하며, '모두의 학교' 사용료를 징수하는 경우 평생교육국의 세출(출연금 증액)·세입(사용료 징수)간 상계(相計)가 반복되고, 국세(부가가치세) 지출부담이 발생하는 등 비효율 방지 등을 사용료 면제의 이유로 제출하고 있음.

「공유재산 및 물품 관리법」

제24조(사용료의 감면) ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용·수익을 허가할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제22조에도 불구하고 그 사용료를 면제할 수 있다.

1. ~ 3. (생략)

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」

제17조(사용료 감면) ⑤ 법 제24조제1항제4호에서 "천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역주민에게 일정 기간 사용을 허가하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

2의2. 해당 지방자치단체가 출자 또는 출연한 비영리 공공법인 또는 공법인의 비영리 사업을 위한 경우

- 모두의 학교(금천구 남부순환로 128길 42) 재산평가액은 건물 15억 1천만원과 토지 124억6천5백만원을 합산한 139억 7천 7백만원의 규모이며, 사용요율(10/1000)과 부가가치세(10/100)를 적용한 1년 사용료는 1억 5천 3백만원의 규모이며,

개관일(2017.10.28.)부터 본회의 의결(2017.12.20.)까지의 사용료(54일, 2,274만원, 부가세포함)를 포함한 5년간의 사용료(7억6,873만8,256원, 부가세 포함)를 감면하려는 것으로, 사용료 감면내용 및 감면기간의 적정성에 대해 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

〈 ‘모두의 학교’ 의 재산평가액 및 예상 사용료 〉

구분	내역	비고
재산평가액	139억 7,705만 9,200원	토지 및 건물 평가액 합산
2017년 토지평가액	124억 6,526만 6,000원	2017년 개별공시지가 × 면적
2017년 건물평가액	15억 1,179만 3,200원	2017년 건물시가표준액 × 면적
연간 사용료 요율	10/1,000	「서울시 공유재산 및 물품관리 조례」 제26조제5항제6호

2017년 재산평가액 기준 기간별 예상 사용료

1일	42만 1,226원	부가가치세 포함
1년	1억 5,374만 7,651원	부가가치세 포함
5년	7억 6,873만 8,256원	부가가치세 포함
본회의 의결일까지 사용료	2,274만 6,228원	54일(2017.10.28.~12.20), 부가가치세 포함

- 본 동의안은 사용료가 면제되는 사용허가 기간은 모두의 학교 개관일인 2017년 10월 28일부터 5년간을 감면의 대상으로 하고 있으며, 서울시 공유재산 심의위원회 심의(2017.9.26.)시 감면기간(2017.10.28.~2022.10.27.) 개시일 이전으로 ‘소급적용’에 대해서 논의되지 않았으나, 시의회 본 회의 의결(2017.12.15.)은 감면기간을 소급하여 동의하게 되는데, 소급적용이 적정한지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.
- 「공유재산 및 물품관리법」과 「시행령」, 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」와 「규칙」에서는 소급적용에 대해서 규정한 바가 없으며, 일반적으로 법률의 효력이나, 법률행위의 효력은 그 시행시 또는 성립시 이전으로 효과가 미치지 않는 것을 원칙¹⁾으로 하고 있으나, 예외적으로 국민에게 유리하거나, 법률관계를 확일적으로 규율할 필요성이 있을 때 소급효를 인정하고 있음.

1) 소급효 금지의 원칙 : 법률은 소급효를 갖지 않는 것을 원칙으로 한다. 법률불소급(法律不遡及)의 원칙은 법적 안정성을 도모하고 기득권(既得權)을 보호하려는 데에 그 뜻이 있다. 그러나 국민에게 유리하거나 또는 법률관계를 확일적으로 규율할 필요가 있을 때에는 소급효가 인정된다.

※ 법률의 소급효를 인정하는 예

- 강박(強迫)에 의한 의사표시(意思表示)의 취소(민법 제141조), 실종선고(失蹤宣告)의 취소(민법 제28조, 제29조), 상속의 포기(민법 제1042조) 등이 있음.

- 본 건은 세입과 세출간 반복적 상계처리와 불필요한 국세 납부를 줄이려는 것으로, 시민에게 직접 이익이 되는지 여부, 법률²⁾이 감면에 대해 소급적용의 취지를 내포하고 있는지 여부 등을 다각적으로 검토할 필요성이 있다고 하겠음.
- 또한, 평생교육국은 본 동의안과 관련하여 세출예산과 함께 ‘경상적 세외 수입’ 중 ‘공유재산 임대료’로 2018년도 세입예산에도 편성하고 있는바, 동의안 처리여부에 따라 관련 세입·세출예산의 삭감여부 등 예산의 조정이 필요할 것으로 사료됨.
- 시의회의 의결은 서울시 행정에 대해 정당성을 얻도록 하는 중요한 절차로, 그 결정에는 흠결과 하자가 없어야 함에도 불구하고, 평생교육국은 모두의 학교를 평생교육진흥원의 고유사무로 계획하고 14개월 경과 후 사용료면제 동의안을 예산안과 동시에 제출하여 “예산 사전절차 이행의 원칙”에 위배됨은 물론 상충된 예산안과 동의안 제출로 인한 의회의 예산심의권과 의결권을 침해하는 행위로 이와 같은 사례는 향후 지양되어야 할 것으로 사료됨.

전문위원	김태한
입법조사관	정찬일

2) 「공유재산 및 물품 관리법」 제24조(사용료의 감면) ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용·수익을 허가할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제22조에도 불구하고 그 사용료를 면제할 수 있다.
4. 천재지변이나 그 밖의 재난을 입은 지역주민에게 일정 기간 사용·수익을 허가하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우