

서울특별시 구로구 '구로거리공원 지하공영주차장 조성'에 대한 동의안

# 검 토 보 고

## 1. 제안경위

- 가. 제 출 자 : 서울특별시장
- 나. 의안번호 : 제 1449 호
- 다. 제출일자 : 2023. 10. 16.
- 라. 회부일자 : 2023. 10. 23.

## 2. 제안이유

- 가. 구로구 구로5동 구로거리공원 서측은 다세대 주택지로 주차장이 충분히 확보되지 않아 이면도로의 불법 주차로 긴급 차량 접근 불가 및 주민의 통행 안전을 위협하는 등 주차난이 심각하고 북동측은 종교시설, 상업시설이 위치한 지역으로 전용주차장이 부족하여 이면도로 내 불법 주차로 인한 주차장 조성이 필요
- 나. 사유지인 구로거리공원의 지하 부분을 활용하여 공영주차장을 조성할 경우 매입비가 절감되며 주차난 해소와 상권 활성화에 기여할 것으로 기대되어
- 다. 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제9조 규정에 의거 사유지의 지하 부분에 영구시설물 축조를 위하여 서울특별시의회 동의를 구하고자 함

### 3. 주요내용

#### 가. 토지 개요

- 위 치 : 서울특별시 구로구 구로동 50
- 지목/현황 : 도로 / 근린공원
- 면 적 :  $67,809.7m^2$
- 소 유 자 : 서울특별시
- 공시지가 : 175,017백만원( $67,809.7m^2 \times$  개별공시지가 2,581천원)

#### 나. 구로거리공원 지하공영주차장 조성 개요(안)

- 사업기간 : 2020.10.(타당성 조사) ~ 2026.10.(준공 예정)
- 위 치 : 서울특별시 구로구 구로동 50(구로거리공원 지하)
- 건립규모 : 전체 면적  $67,809.7m^2$  중  $7,313.1m^2$ 
  - 지상층( $71.7m^2$ ) : 진출입 계단 및 엘리베이터 등 설치
  - 지하1층( $3,620.7m^2$ ) : 주차 98면 설치
  - 지하2층( $3,620.7m^2$ ) : 주차 110면 설치
- 총사업비 : 22,891백만원(시비 13,735백만원, 구비 9,156백만원)

#### 다. 그간의 추진사항

- 타당성조사 용역 : 2020.10. ~ 2021.1.
- 타당성조사 용역 검증 : 2021.3. ~ 2021.7.
- 지하공영주차장 건립 기본계획 수립 : 2021.7.
- 중앙 투자심사 심의 완료 : 2021.10.

- 심의결과 : (조건부 추진) ① 중기지방재정계획 반영 ② 시비 지원 규모 재협의 후 가용재원 범위에서 사업계획 조정 ③ 동 시설 건립 관련 민원 최소화 방안 마련
- 중기지방재정계획 및 지방재정영향평가 수립 : `21.11.
- 시비 보조사업 선정 : 2023.8.
  - 2024년 자치구 공동주차장 보조금 지원사업 선정(13,735백만원)
- 2023년 제4차 공유재산심의회 개최 : 2023.9.19.
  - 심의결과 : (조건부 적정) 「도로법」 적용 대상 여부를 판단하여 점용료 또는 사용료의 유·무상 여부 검토가 필요

## 4. 참고사항

### 가. 관계법령

- 「공유재산 및 물품관리법」 제13조(영구시설물의 축조 금지)
  - 해당 지방자치단체의 장 외의 자는공유재산에 건물, 도랑, 다리 등의 구조물과 그 밖의 영구시설물을 축조할 수 없다. 다만, 그 공유재산의 사용 및 이용에 지장이 없는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 예외로 한다
- 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제9조(영구시설물의 축조 금지)
  - (제1항) 법 제13조 단서에 따라 공유재산에 영구시설물을 축조할 수 있는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한정한다
    - ▶ (제11호) 해당 지방자치단체의 장이 아닌 다른 지방자치단체의

장이 법 제5조제2항제1호에 따른 공용재산(이하 “공용재산”이라 한다) 또는 같은 항 제2호에 따른 공공용재산(이하 “공공용재산”이라 한다)에 해당하는 영구시설물을 축조하는 경우로서 지방자치단체장 간에 서로 합의하고 해당 지방의회가 동의한 경우

#### 나. 예산조치

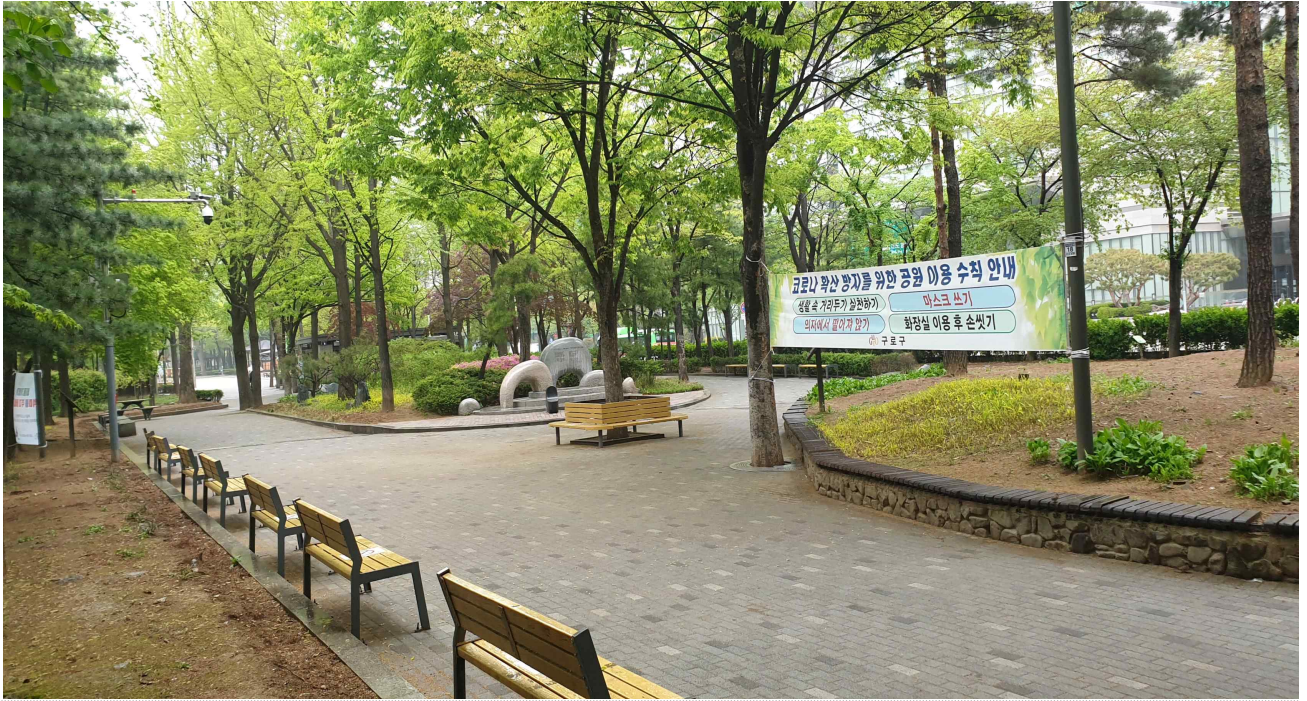
- 영구시설물 축조(지하공영주차장 조성)에 따른 비용 22,891백만원  
【공사비(토목, 건축비 등), 용역비(설계, 감리 등)】 중 시비 13,735백만원, 구비 9,156백만원 부담

#### 다. 합 의

- 건물소유권 관계
  - 준공 후 건축물대장 및 건물등기상의 소유권은 구로구로 등기
  - ※ 토지 : (현재) 서울시 소유 / 건물 : 구로구 소유 및 관리
- 시유지(도로) 사용료 또는 점용료의 유/무상 관계
  - 영구시설물 축조 완공 이후 서울시 공유재산심의회에 무상 사용 관련 안건 상정

#### 라. 기 타 : 현장사진, 위치도, 계획도 등

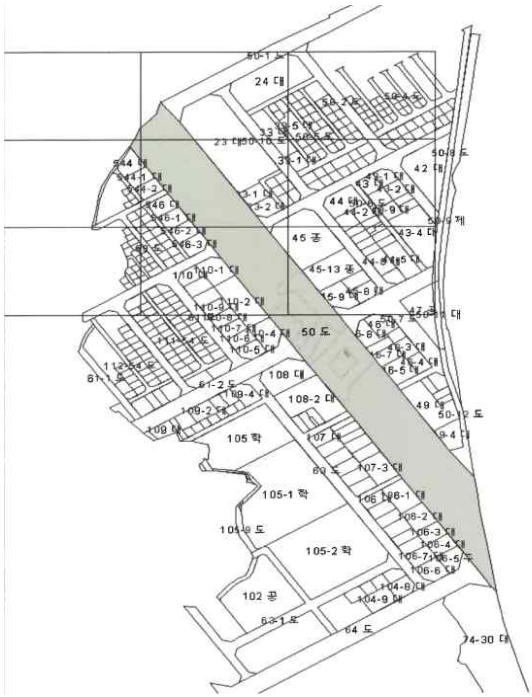
## 현장사진



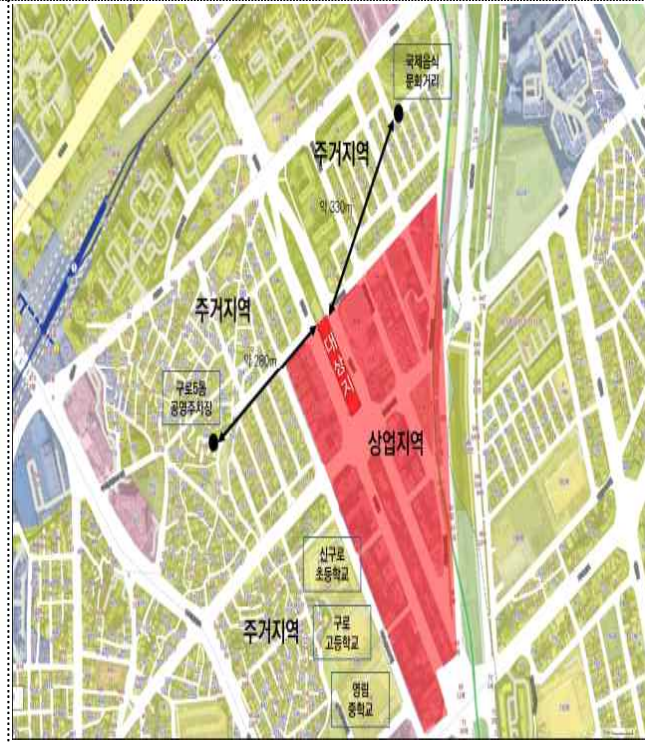
## 위치도



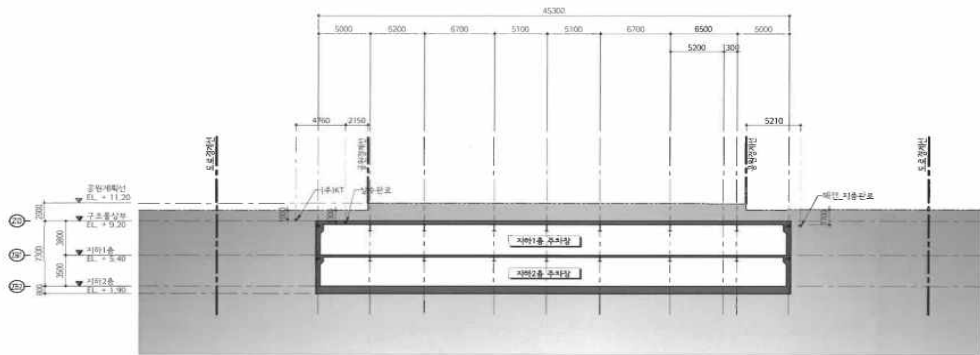
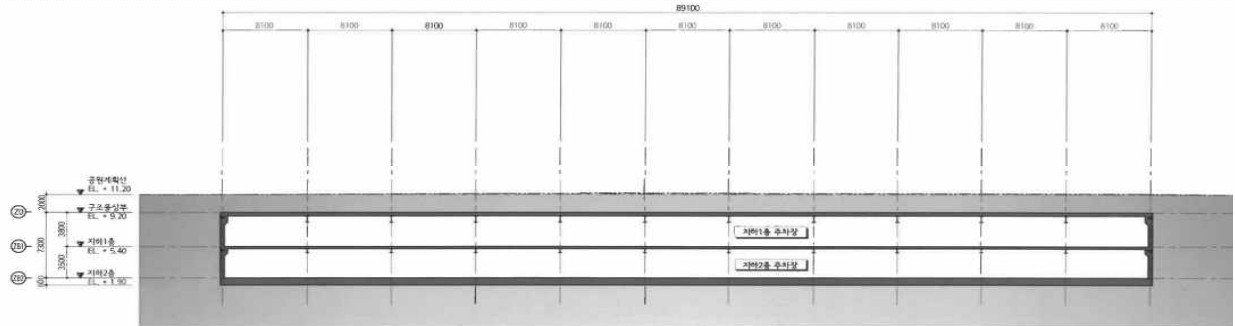
# 지적도



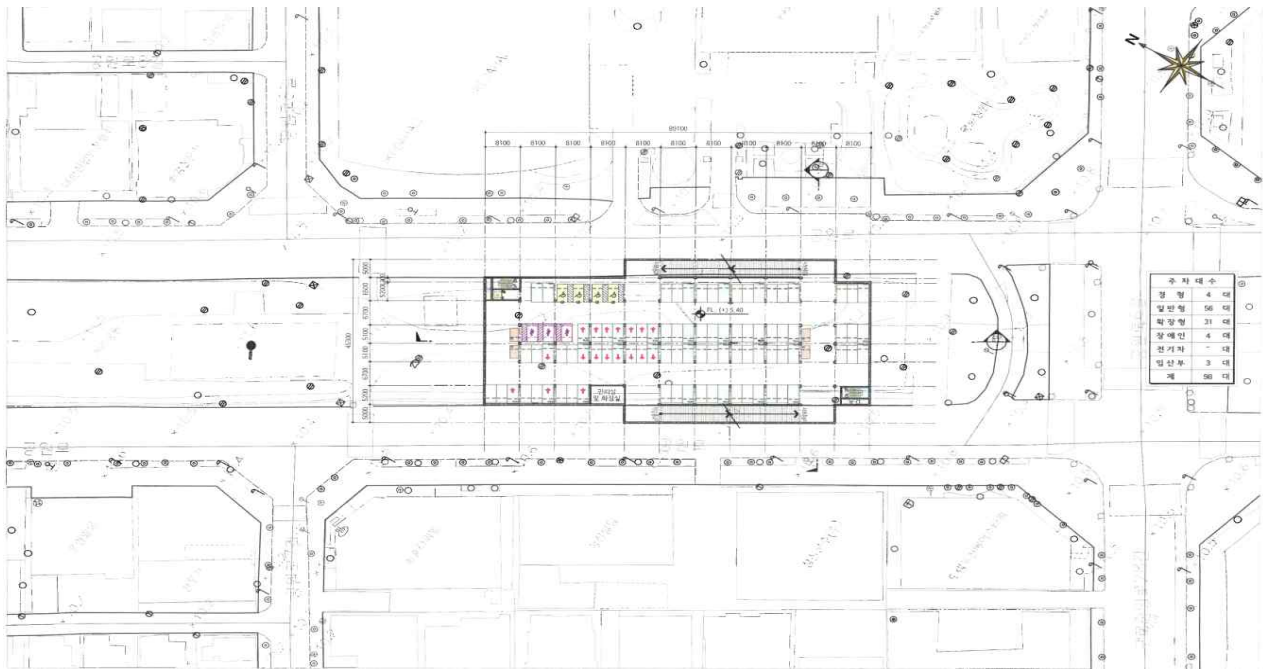
# 토지이용계획도



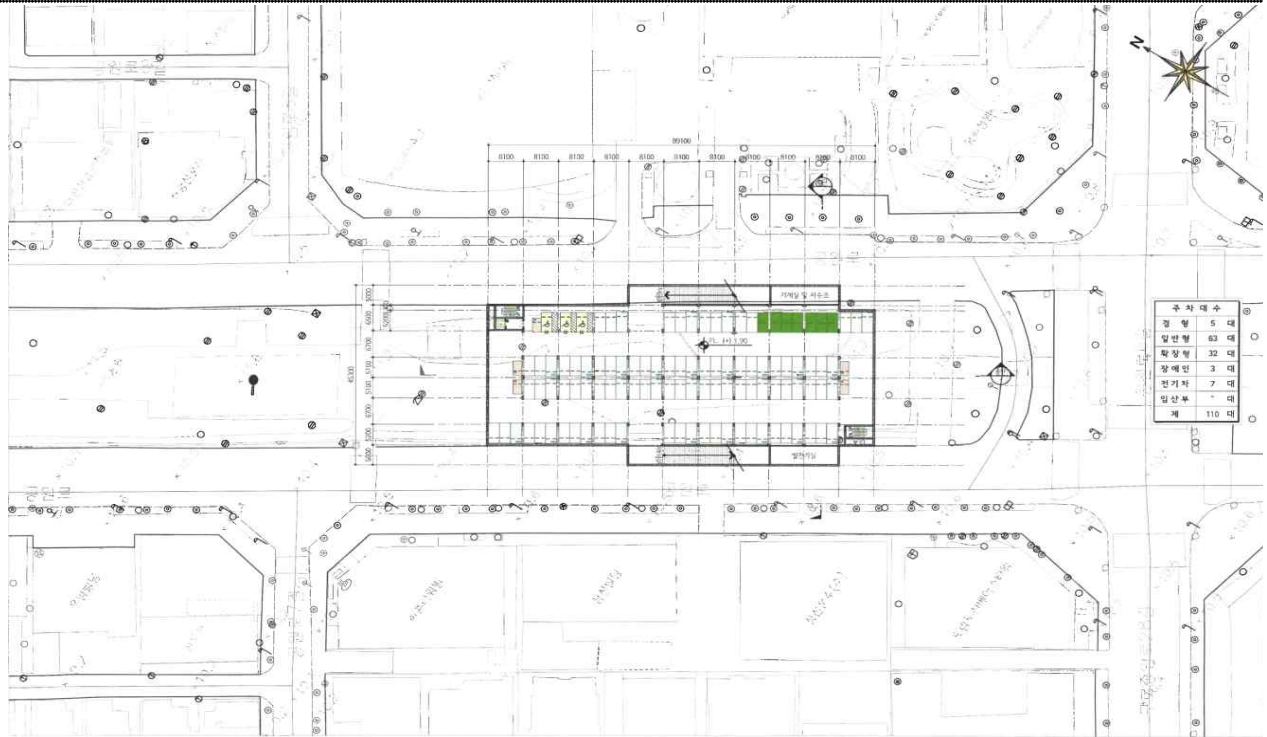
# 계획도



## 평면도(지하1층)



## 평면도(지하2층)



## 5. 검토의견

### ■ 개요

- 본 동의안은 구로구가 구로동 50번지 주변의 주차난 해소와 상권 활성화를 위해 사유지인 서울특별시 구로구 구로5동 구로거리공원의 지하 부분을 활용하여 지하공영주차장을 조성하고자 「공유재산 및 물품관리법(이하 “법”）」 제13조1)와 동법 시행령 제9조2) 등에 따라 사유지 상 영구시설물 축조에 앞서 시의회 동의를 받고자 하는 것임.



[그림] 사업대상지

- 1) 「공유재산 및 물품 관리법」 제13조(영구시설물의 축조 금지) 해당 지방자치단체의 장 외의 자는 공유재산에 건물, 도랑·교량 등의 구조물과 그 밖의 영구시설물을 축조하지 못한다. 다만, 그 공유재산의 사용 및 이용에 지장이 없는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- 2) 「공유재산 및 물품 관리법」 시행령 제9조(영구시설물의 축조 금지) ①법 제13조 단서에 따라 공유재산에 영구시설물을 축조할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한정한다.
  1. ~ 10. (생략)
  11. 해당 지방자치단체의 장이 아닌 다른 지방자치단체의 장이 법 제5조제2항제1호에 따른 공유재산(이하 "공용재산"이라 한다) 또는 같은 항 제2호에 따른 공공용재산(이하 "공공용재산"이라 한다)에 해당하는 영구시설물을 축조하는 경우로서 지방자치단체장 간에 서로 합의하고 해당 지방의회가 동의한 경우



## ■ 구로거리공원 지하공영주차장 조성 추진경과

- 동 사업과 관련해 사업대상지인 구로거리공원 서측은 다세대(다가구)주택가로 자가 주차장이 충분히 확보되지 않아 이면도로 불법주차로 인해 긴급차량의 접근이 불가하고 주민 통행에 안전을 위협하는 등의 주차난과 도로안전이 심각한 상태이며,
- 북동측은 대규모 종교시설, 상업시설(국제문화예술거리)이 위치한 지역으로 특히 음식점 등 소상공인 밀집 지역이나 전용주차장이 부재하여 방문객으로 인한 이면도로 내 불법주차가 극심한 상황임.
- 또한, 주변 부지는 건폐율이 높고 도로가 협소하여 주차면 확보가 어려울 뿐만 아니라 공시지가가 높아 부지 매입을 통한 공용주차장 조성의 어려움이 있어 구로거리공원(지목: 도로) 공공부지를 활용하여 주거지 주차난 완화 및 상권 활성화를 도모하기 위해 추진되었음.
- 먼저, 구로구는 지하공영주차장 조성에 대해 2021.1월 타당성조사 용역을 완료하고 서울공공투자관리센터의 타당성조사 용역 검증을 거쳐 2021.7월 지하공영주차장 건립 기본계획(구로구 주차관리과-19205, '21.7.21.)을 수립하였으며, 2021.10월 지방재정 중앙투자심사<sup>3)</sup>를 완료하였음.
- 서울시는 지방재정 중앙투자심사 결과에 따라 2021.11월 중기지방재정계획 및 지방재정영향평가를 수립하고 2023년 제4차 공유재산심의회<sup>4)</sup>를 거쳐 금회 시의회 동의를 구하는 사항임.

3) 심의결과 : (조건부 추진) ① 중기지방재정계획 반영 ② 시비 지원 규모 재협의 후 가용재원 범위에서 사업계획 조정 ③ 동 시설 건립 관련 민원 최소화 방안 마련

- 따라서 사업추진은 서울시 주차계획과와 구로구 간 협의로 진행되고 있으며, 본 동의안은 서울시 도로계획과가 토지 소유권과 관련하여 시유지로서 지목이 도로인 구로거리공원 부지의 영구시설물 축조에 대하여 합의한 내용을 바탕으로 의회 동의를 구하는 사항임.
- 참고로, 구로거리공원 지하공영주차장 조성사업은 총 사업비 228억 91백만원(시비 137억 35백만원, 구비 91억 56백만원)으로 공사는 구로구에서 시행하여 2026년 10월 준공할 계획임.

## ■ 시유지 상 영구시설물 축조 법적 타당성 검토

- 2022년도 행정안전부 공유재산 업무편람<sup>5)</sup>에 따르면 “영구시설물이란 일반적으로 공유지에 고착되어 용이하게 이동할 수 없는 시

4) 심의결과 : (조건부 적정) 「도로법」 적용 대상 여부를 판단하여 점용료 또는 사용료의 유·무상 여부 검토가 필요

※ 「도로법」 적용 대상 여부 및 점용료·사용료 유상에 검토결과(주차관리과-21551, '23.10.5.)

### 1. 「도로법」 상 '도로'여부

- 「도로법」의 적용을 받는 도로에 해당하기 위해서는 "도로로서의 형태를 갖추어야 하고, 「도로법」에 따른 노선의 지정 공고 및 도로구역 결정·고시 절차 또는 도시계획법의 절차를 거쳐 도로를 설치"해야함.
- 구로동 50번지 일대 거리공원은 도로의 형태가 아닌 공원의 형태이지만 이는 「도로법」 제30조에 따라 설치된 도로구역내 공공시설로 보아 도로의 형태를 갖추었다고 볼 수 있으며,
- 도시계획법 제12조 규정에 의거 시설 결정(건설부고시 제98호)되었으며 사업과 환지처분 절차 완료(서울특별시공고 제740호)

### 2. 「도로법」 상 '점용허가 대상'여부

- 「도로법」 시행령 제55조에 따르면 점용허가를 받을 수 있는 공작물에 주차장이 포함되므로 점용허가대상

### 3. 점용료 또는 사용료의 유상검토

- 「도로법」 제108조에 따라 도시·군계획시설 사업으로 설치된 도시계획법 소정의 절차를 거친 도로는 도로법을 준용하므로 「도로법」 제68조에 의거 지방자치단체가 공공목적용 수행하기 위해 비영리사업을 진행하는 경우 점용료의 감면이 가능

5) 행정안전부(2022), 공유재산 업무편람 p.47

설을 의미하는 것으로 시설물의 해체가 물리적으로 심히 곤란하여 재사용이 불가능하거나 해체비용이 막대하여 해체 시 오히려 손실이 올 수 있는 시설물”을 의미하고,

- 공유재산에 건물이나 영구시설물이 축조되는 경우 지방자치단체의 소유권 행사와 장래 행정 및 기타목적 사용에 장애를 초래할 수 있으므로, 법 제13조에서는 해당 지방자치단체의 장 외의 자는 공유재산에 건물, 도랑·다리 등의 구조물과 그 밖의 영구시설물을 축조하지 못하도록 규정하면서 다만, 그 공유재산의 사용 및 이용에 지장이 없는 경우에 한해 예외를 두고 있음.
- 즉, 해당 지방자치단체의 장이 아닌 다른 지방자치단체의 장(국가 제외)이 법 제5조제2항제1호에 따른 공용재산 또는 같은 항 제2호6)에 따른 공공용재산에 해당하는 영구시설물을 축조하는 경우로서 지방자치단체장 간의 문서상 합의와 이를 바탕으로 한 해당 지방의회의 동의가 있는 경우에 한하여 축조가 가능<sup>7)</sup>함.
- 여기서, 지방자치단체간의 ‘문서상 합의’와 관련하여 서울시가 본 동의안을 제출할 당시(2023.10.16.)에는 합의문이 완결되지 않은 상태였으나 지난 12월 4일 서울특별시장과 구로구청장간의 합

6) 「공유재산 및 물품 관리법」 제5조(공유재산의 구분과 종류) ① 생략

② “행정재산”이란 다음 각 호의 재산을 말한다.

1. 공용재산

지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산

2. 공공용재산

지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산

3. ~4. 생략

③ 생략

7) 「지방자치단체 공유재산 운영기준」(행정안전부고시 제2022-76호, 시행 '22.12.28.) 제7조

의서가 작성되어 의회에 제출됨에 따라 본 동의안의 법적 요건은 갖춘 것으로 사료됨.

## ■ 서울시-구로구 간 합의내용에 대한 검토의견

- 먼저, 소유권 및 원상복구와 관련하여 합의서에 따르면 서울시와 구로구는 토지 및 건물소유권 관계에 있어서 토지는 현행대로 서울시 소유로 하며 축조한 영구시설물(지하공영주차장)은 구로구 소유로 하기로 합의했으며, 축조한 영구시설물은 구로구가 건립목적에 맞게 공영주차장 시설을 관리·운영토록 하는 것으로 되어 있음.
- 또한, 협약이 종료되거나 중도 해제되는 경우 축조된 영구시설물은 구로구의 비용으로 축조 이전의 상태로 원상복구토록 하고, 구로구가 원상복구를 하지 아니하는 경우 서울시가 원상복구 후 그 비용을 구로구에 청구할 수 있도록 하고 있어 소유권 및 원상복구와 관련해서는 별다른 문제가 없어 보임.
- 다음으로, 토지 사용허가 및 사용료와 관련하여 살펴보면, 서울시는 대상 토지에 대해 구로구에 무상으로 사용·수익을 허가하되, 무상사용·수익허가 등에 관한 세부사항은 「공유재산 및 물품 관리법」 및 「서울특별시 공유재산 및 물품 관리 조례」에 따른 공유재산심의회의 심의 의결에 따르도록 하고 있으며,
- 무상사용과 관련하여 시는 영구시설물 축조 이후 서울시 공유재산 심의회에 무상 사용에 관한 안건 상정을 계획하고 있는데, 구로구 지하공영주차장 조성예시비가 137억 35백만원이 투입예정인 것

과 구로구 입장에서 공영주차장 운영에 따라 주차장 이용요금 등으로 인한 운영수익이 발생될 것이라는 점을 감안할 때, 무상이 아닌 유상 사용을 검토할 필요가 있어 보임.

[붙임] 「구로거리공원 지하공영주차장(영구시설물) 축조」를 위한 합의서

[붙임]

『구로거리공원 지하공영주차장(영구시설물) 축조』를 위한

## 합 의 서

서울특별시(이하 “서울시”라 한다)와 서울특별시 구로구(이하 “구로구”라 한다)는 서울시 소유의 구로거리공원 부지에 구로구에서 지하공영주차장(영구시설물)을 축조하는 것과 관련하여 다음과 같이 상호간에 합의한다.

제1조(목적) 본 합의는 서울시 소유인 구로거리공원 부지에 “구로구”가 축조하는 영구시설물 및 대상 토지와 관련하여 필요 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(대상) 대상 토지 및 영구시설물은 아래와 같다.

① 토지

가. 서울특별시 구로구 구로동 50 (지목 : 도로)

② 영구시설물

가. 규모 : 연면적 7,313.1㎡【공영주차장, 관제시설, CCTV 등】

- 지상층(71.7㎡) : 진출입 계단 및 엘리베이터 등 설치

- 지하1층(3,620.7㎡) : 주차 98면(평면식)

- 지하2층(3,620.7㎡) : 주차 110면(평면식)

나. 용도 : 지하공영주차장

다. 건립목적 : 구로구 구로동 50 일대 주택가 불법 주차 해소와 주민 보행 환경 개선 및 도시안전 도모

### 제3조(시설의 건설)

- ① 공영주차장(영구시설물) 건설공사는 “구로구”에서 시행한다.
- ② “구로구”는 공영주차장 건설공사로 인하여 발생하는 법적 문제 및 민원 등에 대하여 일체의 책임을 진다.
- ③ “구로구”는 공사 착공 및 준공 등 공사 진행에 관한 주요 사항은 “서울시(관련부서)”에 통지한다.

### 제4조(시설의 건설)

- ① 제2조 제2항의 영구시설물은 “구로구”로 귀속된다.
- ② “구로구”는 제2조 제2호의 영구시설물을 제외하고는 제2조 제1항의 토지에 “지상권” 등 어떠한 사권도 설정할 수 없다.  
다만, “서울시”의 사전승인을 받았을 경우 그러하지 아니한다.

### 제5조(토지 사용허가 및 사용료)

- ① “서울시”는 제2조 제1항에 규정된 토지에 대하여 “구로구”에 무상으로 사용·수익허가를 하되  
무상사용·수익허가 등에 관한 세부적인 사항은 『공유재산 및 물품 관리법』 및 『서울특별시 공유재산 및 물품 관리 조례』 규정에 의한 공유재산심의회의 심의 의결에 따른다.
- ② 제1항의 허가 기간은 공영주차장 존치 기간으로 한다.  
다만, “구로구”는 공원시설 등 공공시설 확충으로 인하여 “서울시”의 요구가 있을 경우에는 조건없이 철거한다.

**제6조(영구시설물 관리 및 운영)**

“구로구”는 영구시설물 건설공사 완료 후 제2조 제2항의 건립 목적에 맞게 공영주차장 시설을 관리 및 운영한다.

**제7조(중도 해제 및 해지)**

① 다음 각 호에 해당하는 경우 “서울시”는 본 합의를 중도 해제 및 해지(이하 “해제 등”이라 한다) 할 수 있다.

가. 천재지변 등 불가항력 사유로 시설의 관리 및 운영을 지속하기 어려운 경우

나. 시설물의 노후화 또는 기능 저하 등으로 철거가 결정된 경우  
다. 공공계획에 의하여 다른 토지이용계획이 수립되어 철거가 결정된 경우

② 본 협약은 “서울시”와 “구로구”의 합의로 해제 등을 할 수 있다.

③ 구로구는 “구로구”의 귀책 사유에 의한 해제 등에 대하여 “서울시”에 비용을 청구할 수 없으며,

“서울시”는 “서울시”의 귀책 사유에 의한 해제 등에 대하여 “구로구”에 비용을 청구할 수 없다.

**제8조(원상복구 등)**

① 제7조에 따라 협약이 종료되거나 중도 해제 등을 하는 경우 축조된 영구시설물은 “구로구”의 비용으로 축조 이전의 상태로 원상복구 한다.

② 본조 제1항에 따라 “구로구”가 원상복구를 하지 아니하는 경우 “서울시”가 원상복구 후 그 비용을 “구로구”에 청구할 수 있다.



③ 본조 제1항에도 불구하고 제7조에 따라 합의가 종료되거나 중도 해제 등을 하는 경우 “구로구”는 “서울시”와 협의하여 결정한다.

**제9조(합의의 해석)**

본 합의에 규정되지 않는 사항과 합의서 해석에 관하여 상호 이견이 있는 경우 관련 법령, 조례 등의 규정에 따르고 규정이 없는 경우 상호 협의하여 결정한다.

**제10조(합의의 효력 등)**

① 본 합의는 제2조 제1항의 토지에 대한 무상사용·수익허가 통보일 및 제2항의 영구시설물에 대한 서울특별시 시의회 축조 동의 절차를 모두 거친 이후부터 효력이 발생한다.

② 본 합의를 증명하고 제 의무를 성실하게 수행하기 위하여 합의서 2부를 작성하고 “서울특별시”와 “구로구청장”이 날인하여 각각 1부씩 보관한다.

2023. 12.

서울특별시장 오세훈



구로구청장 문헌일

