

- 서울특별시 주차장 설치 및 관리조례 일부개정조례안 -

검 토 보 고

1. 제안경위

가. 제출자 : 최판술 의원 외 19명

나. 의안번호 : 제1194호

다. 제출일자 : 2016. 5. 26.

라. 회부일자 : 2016. 5. 27.

2. 제안사유

서울시에서 민간자본으로 건설한 공영주차장에 대해 민간사업자의 사용기간 종료에 따라 서울시에서 사용권을 반환받고 있으나, 서울시 인수 후 주차장 외 용도의 시설(또는 부대시설)에 대해 일반입찰에 따라 새로이 수허가자를 선정하는 경우 기존 임차인은 삶의 터전을 잃을 수 있고 명도소송 등 법적 다툼으로 이어져 행정력 낭비는 물론 공영주차장 운영 정상화가 현저히 곤란한 경우가 예상됨

또한, 주차장 설치 제한 지역 변경 등 사정 변경 시 주차장 외 용도의 시설(또는 부대시설)로 허용되는 시설물 범위에 대해 명시함으로써 혼란을 방지하고 행정의 예측가능성을 높일 필요가 있음

이에, 주차장 외 용도의 시설(또는 부대시설)의 사용자 선정은 일반입

찰에 의함을 원칙으로 하되, 시가 인수한 후 시장이 특별한 사유가 있다고 인정할 때에는 최초의 사용허가에 한하여 종전의 사용자에게 수의에 의한 방법으로 사용허가 할 수 있도록 하고, 이 경우 사용허가는 각 점포(사무실 등 포함) 단위로 함을 원칙으로 하되 1인(법인 포함)이 사용허가 받을 수 있는 점포는 1개소로 한정함으로써 공영주차장 운영 정상화 및 기존 임차인과의 상생을 도모하고자 하며,

주차전용건축물의 주차장 외 용도의 시설 및 노외주차장의 부대시설에 대해 주차장 설치 제한 지역 변경 등에도 기존에 허용된 용도로 사용되고 있는 부분에 대해서는 기존 용도대로 사용할 수 있도록 규정함으로써 혼란을 방지하고 행정의 예측가능성을 높이고자 함

3. 주요내용

- 가. 사용자 선정은 일반입찰의 방법으로 함을 원칙으로 한다.(안 제10조의2제1항)
- 나. 시가 인수한 후 시장이 특별한 사유가 있다고 인정할 때에는 최초의 사용허가에 한하여 종전의 사용자(문서상 사용자와 실제 사용자가 다른 경우에는 당사자 간에 합의한 자를 말한다)에게 수의에 의한 방법으로 사용허가 할 수 있으며, 이 경우 사용허가는 각 점포(사무실 등 포함) 단위로 함을 원칙으로 하고 1인(법인 포함)이 사용허가 받을 수 있는 점포는 1개소로 한정한다.(안 제10조의2제2항)
- 다. 다만, 기존에 허용된 용도로 사용되고 있는 부분과 유통근대화계획

으로 지정된 전통시장에는 적용하지 아니한다.(안 제5조제2항 단서)

라. 다만, 기존에 허용된 용도로 사용되고 있는 부분에는 적용하지 아니한다.(안 제16조제2항 단서)

4. 참고사항

가. 관련 법령

- 「주차장법」 및 같은 법 시행령, 「공유재산 및 물품관리법」 및 같은 법 시행령

나. 예산 조치 : 해당사항 없음

다. 입법예고

- 기 간 : 2016. 6. 1 ~ 9
- 제출의견 : 없음

라. 관련부서 의견조회 결과

- 서울시장(도시교통본부 주차계획과) : 동의

5. 검토의견(수석전문위원 김동수)

가. 개요

- 동 개정조례안은 “서울시 주차장 설치 제한지역¹⁾에 설치·운영 중인 주차전용건축물 및 노외주차장에 설치할 수 있는 부대시설 기준에 주차장 설치 제한지역 적용 전에 이미 허용된 용도로 사용되고 있는 주차장 외 용도의 시설이 포함되도록” 하고,

“주차장 외 용도의 시설 또는 부대시설의 사용허가시 일반입찰의 방법으로 사용자 선정을 원칙으로 하되, 서울시가 인수한 후 시장이 특별한 사유가 있다고 인정할 때 최초 사용허가에 한해 수의계약(1인·법인 1개소로 한정)을 허용”하고자 하는 것임

나. 검토의견

■ 주차장 외 용도의 시설 또는 부대시설의 건축·설치기준 제외 관련

- 교통수요관리 방안의 일환으로 서울시가 현행 조례 제21조 등에 따라 “1급지 지역 중 상업지역 및 준주거지역”에 대해 시행하고 있는 부설주차장 설치제한 정책은 '97년 최초 도입되고 '09년 확대된²⁾ 이후 현재까지 변동 없이 유지되고 있으나,

교통 환경 등 주변여건 변화에 따라 조정할 필요가 있는 바, 서울시는

1) 「서울특별시 주차장 설치 및 관리조례」 제21조(부설주차장의 설치제한지역 및 설치제한 기준 등) ① 법 시행규칙 제7조의2에 따라 부설주차장의 설치를 제한할 수 있는 지역은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역으로 한다.

1. 별표1 공영주차장 주차요금표에서 정한 1급지 지역 중 상업지역 및 준주거지역

2. 「도시교통정비촉진법」 제42조에 따른 교통혼잡특별관리구역으로서 전철역, 지하철역과 환승센터 또는 복합환승센터의 가장 가까운 출입구로부터 직선거리 500m 이내의 지역

2) 2009.3.18. 조례 개정을 통해 1급지를 기존 7개 구역에서 10개 구역으로 확대

현재 “주차요금 및 급지조정 개선방안 연구용역³⁾”을 수행 중에 있음

- 동 개정안은 동 연구 결과에 따라 향후 주차장 설치제한 지역에 신규로 편입되는 주차전용건축물의 경우 “기존에 허용된 용도로 사용되고 있는 주차장 외 용도의 부대시설”에 대해서는 계속 사용할 수 있는 근거를 마련하는 것으로

동 조례 개정을 통해 급지 변경에 따른 시민 혼란을 방지하고, 행정의 일관성과 예측가능성을 제고할 수 있다는 점에서 동 조례 개정의 필요성은 인정될 수 있음

- 다만, 현재 진행 중인 연구 결과에 따라 급지 변경 여부 및 범위 등이 확정되는 만큼 동 연구 이후에 관련 내용에 대한 조정이 이루어질 필요도 있을 것으로 판단됨

■ 주차장 외 용도의 시설 또는 부대시설의 수의계약 관련

- 서울시가 도심 주차난 완화를 위해 BTO 민간투자방식의 민자주차장 사업을 허용함에 따라 서울시에는 20여개의 민자주차장이 운영되어 왔고, 각 민자주차장의 경우 수익활동 및 주차장 운영 관리 측면에서 주차장 외의 시설 또는 부대시설을 운영하고 있음

전체 20여개의 민자주차장 중 6개소는 위탁기간 만료에 따라 공단이 운영하고 있으며, 나머지 14개소는 주차장을 건설한 민간에서 운영하고 있음⁴⁾(별첨 참고)

3) 용역기간 : 2016.2월~11월 / 용역비 : 202백만원

4) 동부건설이 건설한 동대문 주차장의 경우 주차장으로 이용되고 있는 지하층은 위탁기간 만료에 따라 시설관리공단이 위탁운영하고 있으며, 상가로 이용되고 있는 지상층은 오는 9월에 위탁운영이 완료될 예정임

- 관련 법상 주차장 외 시설 또는 부대시설은 행정재산이며, 행정재산의 사용·수익허가는 일반입찰을 하는 것이 원칙이나 「공유재산 및 물품 관리법」 및 같은 법 시행령에서는 일반입찰에 부치지 곤란한 경우에 대해 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위 등을 정한 경우에 한해 수의계약 할 수 있도록 하고 있음

※ 참고 : 「공유재산 및 물품 관리법」 및 같은 법 시행령

「공유재산 및 물품 관리법」

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.

1. 허가의 목적·성질 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

「공유재산 및 물품 관리법 시행령」

제13조(사용·수익허가의 방법) ③ 법 제20조제2항제1호에 따라 수의(隨意)의 방법으로 행정재산의 사용·수익을 허가할 수 있는 경우는 다음과 같다.

20. 그 밖에 행정재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰에 부치지 곤란한 경우로서 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우

- 이와 관련하여 지하도 상가의 경우 과거 서울시 인수시 기존 임차인과의 명도소송 등 법적분쟁이 장기화되고, 그간 활성화된 상권이 그 기능을 잃는 등 폐해가 잇따라 발생함에 따라 '98년 4월 「서울특별시 지하도상가 관리 조례」 제정을 통해 지하도 상가 서울시 인수 후 최초 1회에 한해 수의계약을 할 수 있도록 허용한 바 있음

※ 참고 : 「서울특별시 지하도상가 관리 조례」 수의계약 근거

「서울특별시 지하도상가 관리 조례」

제5조 (계약의 체결) ② 서울특별시가 그 관리·운영권을 인수한 후 시장이 특별한 사유가 있다고 인정할 때에 관리인은 최초의 계약에 한정하여 종전의 임차인(종전의 임차인과 실제영업자가 다른 경우에는 당사자간의 합의에 의하여 결정된 자를 말한다)과 수의계약으로 임대차계약을 체결할 수 있다.

○ 동 개정조례안은 「서울특별시 지하도상가 관리 조례」와 같이 민자주차장의 서울시 반환시 “최초의 사용허가에 한하여 종전의 사용자(문서상 사용자와 실제 사용자가 다른 경우에는 당사자 간에 합의한 자를 말한다)에게 수의에 의한 방법으로 사용허가”할 수 있도록 하는 한편 “1인(법인 포함)이 사용허가 받을 수 있는 점포를 1개소로 한정”토록 하는 것으로 동 조례개정을 통해 명도소송 등 법적분쟁을 방지하여 행정력 낭비를 최소화 하는 한편 상가 등의 부대시설 운영을 신속히 안정화시키는데 기여할 수 있을 것으로 판단됨

○ 다만, 수의계약은 신규 진입을 불가능하게 하여 형평성의 문제를 초래할 뿐만 아니라 역민원의 빌미를 제공함으로써 또 다른 행정적 어려움에 처하게 될 수 있으며,

공단이 최초 수의계약을 맺은 지하도 상가의 경우 수의계약 기간 만료 시점에 또 다시 수의계약을 요구함으로써 3회에 걸쳐 약 13년 동안 (1998년~2011년) 장기점유 되었다는 점을 고려할 때 금번 조례개정을 통해 공유재산이 장기간 사유화될 우려도 있음

또한 동 개정조례안에서 최초 사용허가를 받게 되는 종전의 사용자를 “문서상 사용자와 실제 사용자가 다른 경우에는 당사자 간에 합의한 자”로 정의하는 것은 불법 전대를 조례로 인정하는 모순에 직면하게 되는 바, 조례 개정시 이에 대해서도 검토가 필요할 것임

○ 한편, 서울시장은 관련법상 문제가 없고, 기존 입점자와 법적 다툼으로 인한 행정력 낭비 방지 및 공영주차장 운영 정상화를 위해 필요하다는 이유로 동 개정조례안에 대해 ‘동의’ 의견⁵⁾을 제출하였음

[별첨] - 민자사업주차장 운영 현황

연번	주차장명	위치	시설현황				사업비 (억원)	사업시행자	사 용 개시일	사 용 기간
			연면적	규격	주차 면수	점포 수				
1	종 료	종로구 훈정동 5	55,188	지하5층 지상1층	1,418	2	230	SP개발(유)	91.12.24	20년 (인수)
2	세종로	종로구 세종로 80-1	47,977	지하6층	1,353	21	250	SK건설(주)	92.09.01	20년 (인수)
3	마 포	마포구 마포동 36-5	1,082	1층 3개동	602	3	70	SP개발(유)	92.03.06	20년 (인수)
4	동대문	중구 신당동 251-7	67,130	지하6층 지상5층	1,103	342	289	동부건설(주)	93.07.09	20년 (인수)
5	영 남	영등포구 영등포4가 123	25,166	지하3층 지상5층	805	5	109	대림산업(주)	93.12.29	20년 (인수)
6	양재역	서초구 양재동 23-2	45,561	지하4층 지상5층	894	43	256	(주)동성종합건설	96.01.06	20년 (인수)
7	신 천	송파구 신천동 14	9,918	1층 3개동	269	2	52	SP개발(유)	97.04.16	16년 11월
8	훈련원	중구 을지로5가 40-3	58,431	지하5층 지상1층	924	96	431	쌍용건설(주)	97.06.30	20년
9	면 목	중랑구 면목동 168-2	10,461	지하1층 지상3층	1,008	2	371	홈플러스테스코 (주)	99.09.04	20년
10	반포천	서초구 반포동 118-3	83,165	지상4층 지하1층	1,220	23	446	(주)센트럴시티	00.10.10	20년
11	신월3동	양천구 신월3동 170-6	4,295	지상2층	179	2	16	(주)새서울개발	00.11.02	20년
12	장안1동	동대문구 장안동 392-3	2,445	지상3층	77	7	12	(주)인티그린랜드	01.05.29	20년
13	신월4동	양천구 신월4동 411-1	1,535	지상3층 지하1층	58	1	8	(주)셀보	01.09.26	20년
14	흑석3동	동작구 흑석3동 95-7	3,780	지상4층 지하1층	111	1	29	아주이파킹(주)	02.02.26	17년
15	암사1동	강동구 암사1동 473-3	3,385	지상4층 지하1층	100	2	17	(주)새서울 주차장	02.05.16	20년
16	면목2동	중랑구 면목2동 183-14	3,601	지상3층 지하1층	142	1	20	(주)에렉스 서비스	02.09.01	20년
17	구로동	구로구 구로동 94-1	2,821	지상4층 지하1층	72	1	16	휴먼드림개발(주)	02.11.22	20년
18	중곡1동	광진구 중곡1동 230-12	6,597	지상5층 지하1층	140	5	31	(주)경동개발	03.11.13	20년
19	거여동	송파구 거여동 33-3	12,886	지상7층 지하1층	282	4	80	(주)한맥기술	04.08.21	20년
20	시흥 본동	금천구 시흥본동 886-14	3,887.0	지상4층 지하1층	122	5	25	(주)새서울개발	04.06.28	20년