

2017년 서울특별시 농수산물공사 출자 동의안

심 사 보 고 서

의안번호	1481
------	------

2016. 12. 6.
기 획 경 제 위 원 회

I. 심사경과

가. 제출일자 및 제출자 : 2016년 10월 31일, 서울특별시장

나. 회부일자 : 2016년 11월 3일

다. 상정결과 :

【서울특별시의회 제271회 정례회】

- 제8차 기획경제위원회(2016.12.6.)상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변, 의결(원안가결)

II. 제안설명의 요지(서울특별시장)

1. 제안이유

가. 강서농산물도매시장 인근에 2014년 마곡엠벨리 14단지 아파트가 입주한 이후 입주민들로부터 강서시장에서 발생하는 차량 경적, 전동차 소음 등에 따른 민원이 수시로 강력하게 제기 되었고,

나. 또한, 강서시장 시장도매인 거래 활성화를 위해 채소부류 시장도매인의 확충(22개 ⇒ 30개) 필요성이 제기되고 있음

다. 이에 따라, 강서시장 인근 주민들의 집단 소음 민원의 근본적 해소와 강서시장 활성화를 위한 '유통시설 증축 및 방음벽 건립 공사'에 소요되는 예산 중 일부를 2017년도 세출예산에 반영하여 서울시농수산물공사에 지원하기 위하여 「지방재정법」 제18조제3항에 따라 미리 서울시의회에 동의를 얻고자 함

2. 주요내용

가. 출자 개요

- 대상기관 : 서울특별시농수산물공사
- 총소요예산 : 11,334백만원
 - 서울시 출자금 : 2,500백만원
 - 서울시농수산물공사 : 8,834백만원

○ 관련법령

- 법령 : 지방공기업법(제49조), 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률
- 조례 : 서울특별시 농수산물공사 설립 및 운영에 관한 조례

나. 주요사업

○ 가락·강서·양곡도매시장 관리 및 운영

- 도매시장의 거래질서 확립 및 유통정보의 수집·분석·전파
- 유통중사자 지도 감독 및 친환경·우수 식재료 학교 급식 공급

○ 도매시장 시설개선 및 시설물 유지 관리

- 노후 시설 개선을 위한 시설현대화사업 추진
- 시설물 유지 관리를 통한 시장기능 정상화 등

다. 출자의 필요성

- 2004년 개장한 강서도매시장 인근에 2014년 마곡엠벨리 14단지 아파트가 입주한 이후 입주민들이 제기하는 소음 민원의 근본적 해소와 강서도매시장 시장도매인제의 활성화를 위해서는 유통시설 증축 및 방음벽 건립 공사가 필요하나 이는 많은 예산을 수반하는 사업임
- 따라서, 강서도매시장 관리주체인 서울시농수산물공사가 유통시설 증축 및 방음벽 건립 공사를 원활하게 추진할 수 있도록 사업비의 일부를 출자금으로 예산을 지원함이 타당하다고 사료됨

3. 참고사항

가. 관계법령 : 지방재정법

제18조(출자 또는 출연의 제한) ① 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 출자를 할 수 있다.

② 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우와 제17조제2항의 공공기관에 대하여 조례에 근거가 있는 경우에만 출연을 할 수 있다.

③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

나. 예산조치 : 2017년도 예산편성

다. 합 의 : 해당사항 없음

Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 윤병국)

가. 동의안의 개요

- 본 동의안은 「지방재정법」 제18조제3항의 규정¹⁾에 따라 서울시가 2017회계

1) 제18조(출자 또는 출연의 제한) ③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

연도에 출연하고자 하는 사무에 대해 미리 서울특별시의회의 의결을 받고자 하는 것임.

나. 출자·출연시 지방의회 사전의결 의무화

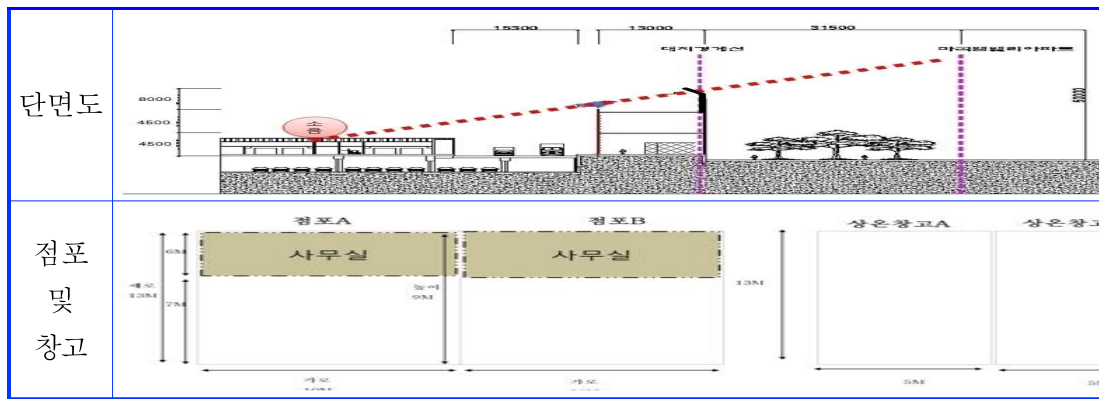
- 정부는 2014년 5월 개정된 「지방재정법」에 선심성·낭비성 출자·출연을 방지하기 위해 사전에 지방의회의 사전 의결을 의무화 하도록 하였음.
- 이 규정에 따라 행정자치부는 지난 10월 20일 2016회계연도 출자·출연금 편성 전에 지방자치단체가 출자·출연하는 모든 행위에 대해 지방의회의 사전 동의를 받도록 함.
- 이 조치는 지방자치단체의 출자·출연이 보조금과 달리 예산집행 후 사후 정산을 의무화하지 않는 사정을 고려해 출자·출연에 대한 지원절차를 강화하고 엄격히 제한함으로써 선심성·낭비성 출자·출연을 방지하려는 취지로 해석됨.
- 이에 따라 서울시는 농수산물식품공사에 대한 출자 예산 편성 전에 출자 동의 여부에 대하여 서울시의회의 의결을 받고자 안건을 제출하였음.
- 다만 「지방재정법」 제18조에 따르면 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 예산편성 전 의회의 동의를 받아야하며, 시의회는 출자·출연의 필요성 등을 종합적으로 고려하여 출자 여부를 승인하고 출자금액은 사후 예산심의를 통하여 결정됨.
 - 서울시는 출자동의안 처리 후에 2017년 추가경정예산을 통하여 해당 예산액을 편성한다는 계획임.

다. 농수산물식품공사 출자의 적정성

- 서울시농수산물식품공사는 안전하고 믿을 수 있는 농수산물 및 농수산식품의 원활한 유통을 도모하고 적정한 가격을 유지하게 함으로써 국민생활의 안정에 기여하기 위하여 설립된 지방공기업이며 가락시장과 강서시장 그리고 양곡시장의 관리를 담당하고 있음.
- 최근 강서시장 인근에 마곡14단지가 입주한 이래로 강서시장에 발생하는 각종 소음으로 인한 민원이 지속되고 있으며 강서시장 활성화를 위하여 부족한 유통시설의 신축이 요구되고 있음.
 - 차량 경적금지, 소음자제 안내 방송, 야간 현장지도 등 소음방지를 위한 각종 대책을 추진 중이나 마곡지구 주민 심야소음 관련 민원 수시로 제기되고 있음.
- 이에 서울시농수산물식품공사는 집단소음 민원을 근본적으로 해소하고 시장의 활성화를 위하여 유통시설과 방음벽을 건립하고자 설계용역을 마치고(15년 5월~15년 7월), 강서구청으로부터 건축허가를 받았으며(16년 8월 11일), 계약심사과에 심사를 받고 있음.

<유통시설 증축과 방음벽 건립 개요>

- 위 치 : 강서시장 북측 녹지대(아래 그림 녹색부분)
- 설치현황
 - 유통시설 : 2,650m²
 - ▶ 시장도매인점포(사무실 포함) 8개소(1,601m²), 상온창고 16개소(864m²), 공용 면적(185m²)
 - 방음벽 : 총길이 262m / [8.4m(H) × 144m(L)] + [6.4m(H) × 18m(L)]
- 사 업 비 : 총 11,334백만원(설계비 329, 이설비 1,029, 건설공사비 9,387, 부담금 등 589)
 - * 11,334백만원 중 2,500백만원을 시의회 동의를 얻어 公社에 출자지원



- 유통시설과 방음벽을 건립하기 위하여 예상되는 사업비는 총 113억 3천 4백 만원으로 서울시는 최근 서울시농수산물식품공사의 재정적 어려움을 이유로 공사비용 25억원을 출자하고자 함.
 - 서울시농수산물식품공사는 최근 자회사인 서울농수산물시장관리(주) 직원들에 대한 생활임금 실시로 연간 50억원 이상의 인건비와 인건비성 경비가 발생하며, 친환경유통센터 운영을 통한 영업손실(2015년 기준 25억원), 시설현대화 사업으로 인한 농안기금 차입에 따른 이자비용(금년도 35억) 등으로 재정적 어려움을 호소하고 있음.

라. 종합의견

- 서울시농수산물식품공사는 지방공기업으로 주민의 복리증진을 위한 공익사업 중 수익성있는 분야를 사업영역으로 하며 지방자치단체의 재정에서 독자적으로 분리되어 경영하는 독립채산제라는 특성이 있어 공사에서 필요한 재원이 있다면 자체적으로 조달하는 것이 원칙임.

- 서울시농수산물공사는 시설현대화사업 등으로 인한 각종 지출 외에 서울시의 생활임금 정책에 따라 내년부터 자회사인 서울농수산물시장관리(주)의 직원들에 대한 생활임금 도입으로 최소 34억원의 예산이 추가적으로 소요되어 재정적 여건이 더욱 악화되고 있다는 점에서 출자 동의가 불가피한 측면이 존재하는 것도 사실임.
- 서울시의 2017년 생활임금은 시급 8,197원으로 생활임금 적용근로자는 1인당 월급액이 171만 3,173원이며 서울농수산물시장관리(주)는 전체직원의 87.7%가 생활임금의 적용대상에 해당됨.
- 이처럼 농수식품공사의 2017년 재정여건의 악화가 서울시의 일방적인 생활임금 정책 시행에 근본적인 원인이 있다는 점에도 불구하고 방음벽 건립 비용 지원이라는 명목으로 출자를 하는 것은 실질적인 원인을 왜곡하는 것이 아닌지 의문임.
- 강서시장 인근 주민들의 집단민원 해소와 부족한 유통시설을 충족하기 위하여 유통시설의 증축과 방음벽의 건립이 필수적으로 요구된다는 점에서 2017년 서울특별시농수산물공사 출자 동의는 일견 타당성이 있다고 사료됨. 다만 출자규모의 적정성 등에 대해서는 추후 예산안 심의시 검토되어야 할 것임.
- 한편, 서울시농수산물공사의 수권자본금²⁾은 1조원이며 현재 납입 자본금은 8,181억 2천 1백만원으로 서울시에서 25억원을 추가로 출자할 경우 납입자본금은 8,206억 2천 1백만원으로 증가함.

2) 수권자본금은 주식회사를 설립할 때 이사회에서 증자할 수 있는 최대 자본금을 말하는 것으로 정관에 기재되며 자본금의 최대한도를 정해 놓고 필요에 따라 이사회가 분할발행하여 자본조달의 기동성과 편의성이 확보할 수 있도록 한 제도임.

<참고자료>

강서시장 유통시설 증축 및 방음벽 건립공사에 따른 농수산물식품공사 출자 동의 요청(안)

농수산물식품공사 자회사의 인력이 '16.1.1 정규직화 되었고, '17.1.1부터 생활임금³⁾이 적용될 예정으로 모회사인 서울시농수산물식품공사의 추가적인 재정적 부담이 연간 50억원 이상으로 추산되어 25억원을 서울시농수산물식품공사에 금회 1회에 한하여 출자하고자 함

1 출자 배경

- 서울농수산물시장관리(주)⁴⁾는 서울시농수산물식품공사(이하 '공사')에서 100% 출자한 자회사로 '13.12.2 설립되었음
- 박원순 시장의 비정규직 정규직화 방침에 따라 '16.1.1 정규직화되었으며, '17.1.1부터는 생활임금 적용과 복리후생비 증액 등 연간 50억원 이상의 인건비 및 인건비성 경비가 추가 소요될 예정임
- 서울시의 학교급식 사업인 친환경유통센터를 운영함으로 인하여 2015회계년도 기준 29억원의 영업손실이 발생함
- 또한, 시설현대화사업에 따른 농안기금 차입에 따른 금년도 이자 비용이 35억원 정도 발생하였고, 향후 지속적으로 증가하여 대규모 적자가 예상됨
- 이러한 공사의 재정적 어려움에 경비적 지원이 아닌 자본적 지원금 25억원을 금회 1회에 한하여 출자하고자 함

2 생활임금 산출

- 생활임금 적용 등 근로조건 개선에 따른 추가 소요 재원

3) **생활임금**은 물가상승률과 가계소득·지출을 고려한 실제 생활이 가능한 최소 수준의 임금. 실제 생활이 가능한 임금이라는 의미이며, 따라서 기존 최저 임금보다 20~30% 높음. 1994년 미국 볼티모어시에서 처음 도입했음. 2017년 최저임금 시급은 6,470원이며, 생활임금은 시급으로 8,197원임

<농수산물식품공사 자회사 현황>

- 자본금 : 3억원
- 주요업무 : 주차, 교통, 질서, 청소, 시설, 수위, 운전, 취사, 물정화처리장
- 정원 : 532명(임원 1, 사무직 8, 현장직 523)

4)

계	사무직						현장직				
	소계	1급	2급	3급	4급	5급	소계	파트장	반장	조장	사원
531	8	1	2	3	1	1	523	10	5	28	480

(단위 : 백만원)

구분	분야	소요금액	산출근거
1	생활임금제도	3,428	· 붙임 1 참조
2	복지포인트	532	· 100만원 x 532명
3	유급휴일 확대	270	· 106명(정원의 20%) x 15일(휴일) x 169,800원(금년도 지급된 휴일수당의 평균)
4	소통행사	23	· 한마음 소통대회, 소통 간담회, 격려품 지급 등
5	근로환경 개선	88	· 강서시장 청저온창고 자동제어실 이전(50백만원) · 업무 편의 도모를 위한 전기차 4대 구매(38백만원)
6	복리후생비	72	· 피복비, 교육비, 체력단련비 등
7	일반관리비	561	· 일반관리비 인상(5% → 8%)
8	임금인상	107	· 생활임금 외 대상자 임금 2.5% 인상
	합계	5,081	

③ 출자 내용

- 강서시장 인근 주민의 집단 소음민원의 근본적 해소와 시장활성화를 위한 방음벽 설치 및 유통시설(시장도매인점포 8개소, 상온창고 16개소) 설치에 총 113억원 이 소요
- 우리시에서는 자본적 지출로 25억원을 공사에 출자하고자 함(88억원은 공사 자부담)

- 붙임 1) 자회사 생활임금제도 도입 등 근로조건 개선시 소요예산 산출내역 1부
2) 강서시장 방음벽 및 유통시설 증축 계획 1부
3) 2017년 서울특별시농수산물공사 출자 동의안 1부
4) 서울시 투자기관 출자현황 1부

붙임 1)

『자회사 생활임금제도 도입 등』 근로조건 개선시 소요예산 산출내역

- 자회사 직원의 급여 항목 중 생활임금(통상임금)에 해당되는 항목은 기본급이 전부이며
- 전체 직원의 87.7%가 2017년도 생활임금 적용 대상자에 해당됨
- ⇒ 2017년도에 생활임금 도입시 **최소 34억원의 예산**이 추가로 소요됨
- ※ 재료비, 보험료율 및 복리후생비 증가액, 생활임금 비대상자 인상분 등 미포함

□ '17년도 생활임금 적용시 1인당 용역비는 최소 34%(582,142원) 증가

○ 공사-자회사 1인당 월간 용역비 산출내역(기준 : 주차관리분야 주간 정산원)

2016년도		2017년도 생활임금 적용				
구분	금액(원)	구분	금액(원)			
인 건 비	기본급	1,272,810	인 건 비	생활임금	1,713,173	
	야간수당	14,555		야간수당	19,591	
	연차수당	60,900		연차수당	81,970	
	퇴직금	112,355		퇴직금	151,228	
인건비 총계		1,460,620	인건비 총계		1,965,962	
경 비	보험료	135,117	경 비	보험료	181,865	
	복리후생비	16,200			복리후생비	16,200
	지방소득세	6,741			지방소득세	9,074
경비 총계		158,059	경비 총계		207,138	
인당 원가 합계		1,618,679	인당 원가 합계		2,173,100	
일반관리비		80,934	일반관리비		108,655	
월간 용역비		1,699,613	월간 용역비		2,281,755	

※ 부가세, 재료비, 보험료율 및 복리후생비 증가액, 생활임금 비대상자 임금 인상분 등 미포함

□ '17년도 생활임금 적용시 1인당 급여는 35.8%(415,667원) 증가

○ 자회사 직원 급여 내역(기준 : 주차관리분야 주간 정산원 '16년 9월분)

2016년도		2017년도 생활임금 적용				
구분	금액(원)	구분	금액(원)			
지 급 액	기본급	1,272,810	지 급 액	생활임금	1,713,173	
	야간수당	14,555			야간수당	19,591
지급액계		1,287,365	지급액계		1,732,764	
공 제 액	보험료	108,220	공 제 액	보험료	136,267	
	노동조합비	12,000			노동조합비	12,000
	세금	4,870			세금	6,555
공제액계		125,090	공제액계		154,822	
차인지급액		1,162,275	차인지급액		1,577,942	


※ 별도 교통비, 식비, 복지포인트 등 없음

붙임 2)

강서시장 유통시설 및 방음벽 증축계획

강서시장 인근주민의 집단소음 민원의 근본적 해소와 시장활성화를 위한 '유통시설 증축 및 방음벽 건립' 공사 예산 중 일부를 서울시 예산으로 출자 지원코자 함

1 사업 개요

구분	사업내용	조감도
위치	서울시 강서구 외발산동 강서도매시장 내	
기간	2014. 12. ~ 2017. 10.	
규모	- 유통시설 면적 : 2,650㎡(지상 2층) · 지상 1층 : 점포(8),창고(16),화장실 등 · 지상 2층 : 사무실(8), 샤워실 등 - 방음벽 규모 : 평균 7.4m(H)×262m(L)	
사업비	11,334백만원(시비 2,500, 공사 8,834) ※ 시비 2,500백만원을 출자 지원	

2 추진 배경

강서시장 인근 마곡14단지 입주 후 소음 민원 지속 발생

- 차량 경적금지, 소음자제 안내 방송, 야간 현장지도 등 소음방지를 위한 각종 대책을 추진 중이나 마곡지구 주민 심야소음 관련 민원 수시 제기('14.7월~)

강서시장 활성화를 위해 부족한 유통시설 신축 추진 필요

- (사)한국시장도매인연합회 점포 추가 신축 건의('14.5)
- 시장님 당부사항('14.8.30)

<마곡 현장시장실 청책토론회시 시장님 당부사항>

아파트 단지와 도매시장 사이에 언덕을 조성, 그 위에 방음벽을 설치하여 소음, 냄새, 분진을 막고 언덕위에는 나무를 심고 산책로를 조성하여 주민에게 제공하면 좋을 것임. 또한 언덕 아래 부분은 유통관련 시설을 만들어 도매시장 측이 사용함으로써 도매시장과 주민이 함께 윈-윈하는 방안을 강구하기 바람

3 추진 경위

- '15.05.~07월 "강서시장 유통시설 증축 및 방음벽 건립공사" 설계용역
- '16.08.11 건축허가 완료(강서구청)
- '16.09.02 계약심사 요청(公社 → 계약심사과)※ 현재 계약심사 중

④ 유통시설 증축 및 방음벽 건립(안)

○ 위 치 : 강서시장 북측 녹지대(아래 그림 **녹색부분**)

○ 설치현황

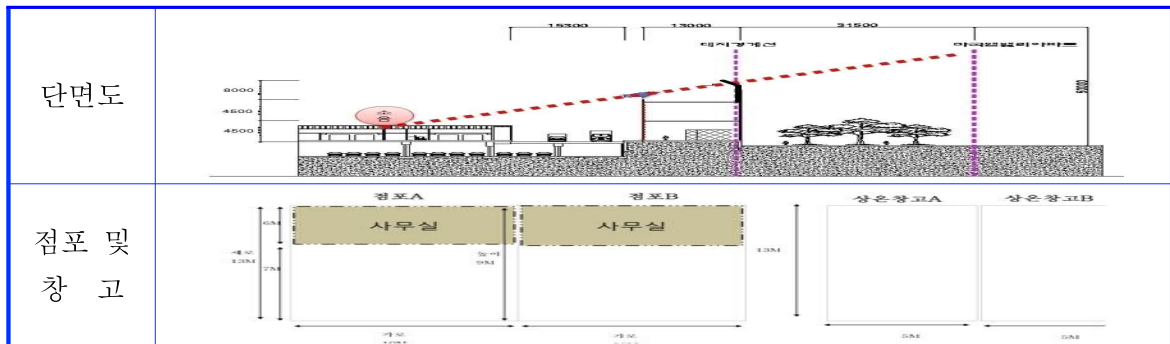
- 유통시설 : 2,650㎡

▶ 시장도매인점포(사무실 포함) 8개소(1,601㎡), 상온창고 16개소(864㎡), 공용 면적(185㎡)

- 방음벽 : 총길이 262m / [(8.4m(H) × 144m(L)) + (6.4m(H) × 18m(L))]

○ 사 업 비 : 총 11,334백만원(설계비 329, 이설비 1,029, 건설공사비 9,387, 부담금 등 589)

※ 11,334백만원 중 **2,500백만원을 시의회 동의를 얻어 회사에 출자지원**



자회사 직원 생활임금 등 적용(약51억원), 친환경유통센터 운영 적자(약29억원), 현대화사업 이자 납부(약 35억원) 등으로 농수산식품공사 재정 악화 우려가 있어 11,334백만원 중 **2,500백만원을 시의회 동의를 얻어 회사에 출자지원코자 함**

IV. 질의 및 답변요지 : 「생략」

V. 토론요지

- 반대의견(김용석의원) : 강서시장에 지속적으로 소음에 관한 민원을 제기하고 있는 인근 아파트단지는 시장이 개장된 이후인 최근에 입주한 아파트로 입주시에 주변 시설에 대한 인지가 충분히 있었을 것으로 판단되며, 이제와서 민원을 제기하는 것은 선후가 맞지 않는다고 생각됨. 방음벽설치에 대한 책임 및 비용을 농수산식품공사 측에서 부담한다는 것은 형평성에 반하는 것으로 보이며, 타 시장 근처에서도 민원이 제기될 소지가 있음. 또한, 방음벽 건립을 위해서는 인근 소음에 관한 정확한 측정이 필요해 보임.

VI. 심사결과 : 원안가결

(재적위원 11명, 참석위원 9명, 찬성 5명, 반대 3명, 기권1명)

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

2017년 서울특별시농수산물공사 출자 동의안

의안 번호	1481
----------	------

제출년월일 : 2016년 10월 31일

제출자 : 서울특별시장

1. 제안이유

- 가. 강서농산물도매시장 인근에 2014년 마곡엠벨리 14단지 아파트가 입주한 이후 입주민들로부터 강서시장에서 발생하는 차량 경적, 전동차 소음 등에 따른 민원이 수시로 강력하게 제기 되었고,
- 나. 또한, 강서시장 시장도매인 거래 활성화를 위해 채소부류 시장도매인의 확충 (22개 ⇒ 30개) 필요성이 제기되고 있음
- 다. 이에 따라, 강서시장 인근 주민들의 집단 소음 민원의 근본적 해소와 강서시장 활성화를 위한 '유통시설 증축 및 방음벽 건립 공사'에 소요되는 예산 중 일부를 2017년도 세출예산에 반영하여 서울시농수산물공사에 지원하기 위하여 「지방재정법」 제18조제3항에 따라 미리 서울시의회에 동의를 얻고자 함

2. 주요내용

가. 출자 개요

- 대상기관 : 서울특별시농수산물공사
- 총소요예산 : 11,334백만원
 - 서울시 출자금 : 2,500백만원
 - 서울시농수산물공사 : 8,834백만원
- 관련법령
 - 법령 : 지방공기업법(제49조), 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률
 - 조례 : 서울특별시 농수산물공사 설립 및 운영에 관한 조례

나. 주요사업

- 가락·강서·양곡도매시장 관리 및 운영
 - 도매시장의 거래질서 확립 및 유통정보의 수집·분석·전파
 - 유통종사자 지도 감독 및 친환경·우수 식재료 학교 급식 공급
- 도매시장 시설개선 및 시설물 유지 관리
 - 노후 시설 개선을 위한 시설현대화사업 추진
 - 시설물 유지 관리를 통한 시장기능 정상화 등

다. 출자의 필요성

- 2004년 개장한 강서도매시장 인근에 2014년 마곡엠벨리 14단지 아파트가

입주한 이후 입주민들이 제기하는 소음 민원의 근본적 해소와 강서도매시장 시장도매인제의 활성화를 위해서는 유통시설 증축 및 방음벽 건립 공사가 필요하나 이는 많은 예산을 수반하는 사업임

- 따라서, 강서도매시장 관리주체인 서울시농수산물공사가 유통시설 증축 및 방음벽 건립 공사를 원활하게 추진할 수 있도록 사업비의 일부를 출자금으로 예산을 지원함이 타당하다고 사료됨

3. 참고사항

가. 관계법령 : 지방재정법

제18조(출자 또는 출연의 제한) ① 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 출자를 할 수 있다.

② 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우와 제17조제2항의 공공기관에 대하여 조례에 근거가 있는 경우에만 출연을 할 수 있다.

③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

나. 예산조치 : 2017년도 예산편성

다. 합 의 : 해당사항 없음

※ 작성자 : 도시농업과 도매시장관리팀 이덕년 (☎2133 - 5390)