

# 한강공원 간이매점 운영의 계약연장에 관한 청원

## 검 토 보 고

### 1. 제 안 경 위

가. 청 원 인 : 서울시 영등포구 당산동 374 삼성아파트 상가 404호  
고영완 외 1,889인

나. 소개의원 : 김광수 의원(국민의당, 노원5, 환경수자원위원회)

다. 청원번호 : 33번

라. 접수일자 : 2016년 2월 15일

마. 회부일자 : 2016년 2월 17일

바. 상정일자 : 2016년 3월 7일

(제266회 임시회 제4차 환경수자원위원회)

### 2. 청원요지

- 본 청원은 2008년부터 한강공원에 민간투자사업으로 설치운영하고 있는 매점에 대해 사업계약기간 연장을 요구하는 것으로 계약기간의 1회 연장, 불공정한 계약조건 시정, 사업자 선정시 협상에 의한 계약 도입 등 현재 매점운영자들을 우선적으로 배려할 것을 요청하는 것임.

### 3. 소개의원 설명 요지 (김 광 수 의원)

- 한강매점은 총 29개소로 (주)코리아세븐·(주)한강체인본부 컨소시엄(14개소), 대한상이군경회(4개소), 한국미니스톱(주)·(주)한드림24 컨소시엄(11개소)이 민간투자방식으로 조성하여 운영하고 있는데, 이는 소상공인들의 영세성을 고려하여 컨소시엄의 형태로 기존의 노점상들을 보호하기 위한 방안이었음.
- 매점은 사업개시일로부터 8년동안 무상운영하고 서울시에 귀속하도록 되어 있으며 2016년 2월부터 서울시에 소유권이 이전되면서 새로운 운영자를 선정해야 함.
- 현행 「공유재산 및 물품관리법」에 따르면 최고가 입찰방식을 통해 운영자를 선정해야 하는데, 이 방법을 적용하게 되면 현재와 같은 컨소시엄의 형태로 보호를 받아오던 영세상인들은 대기업 자본의 힘에 밀려 일자리를 잃어 버리게 될 위험성이 높은 것으로 판단됨.
- 이는 영세상인 보호라는 서울시의 정책과도 상충되는 것이며, 한강매점의 고용형태가 노령자, 장애인 등이 50%를 차지하고 있어 사회적 약자의 일자리라는 점, 일반적인 민간투자방식의 경우 무상사용기간이 20년이라는 점, 또한 지난 8년 동안 매점을 운영하면서 폭우 등 자연재해로 인한 추가시설비가 대폭 증가되면서 투자금을 회수하지 못하고 있다는 주장에 대해 서울시 차원에서 면밀한 검토가 필요할 것으로 판단됨.
- 무엇보다도 노령자, 장애인 등의 영세상인들이 일자리를 잃어버리지 않도록 대책이 필요하고, 서울시에서 이 문제를 보다 적극적으로 해결하기 위해 노력해야 할 것으로 판단됨.

## 4. 한강사업본부 의견

### 가. 한강공원 매점 계약기간 1회 연장 요구

- 2011년 7월 서울지역에 발생한 홍수로 인한 서울시의 손해배상 책임을 인정할 만한 근거가 없음에도 불구하고 청원인은 국민권익위원회에 고충민원을 제기하였고, 한강사업본부에서는 권익위의 권고안에 따라 추가공사비 원가계산 용역 및 적정 운영기간 산정을 위한 수익성 분석을 거쳐, 침수피해를 입은 2개소의 매점(광나루 1, 망원1)에 대한 사업기간을 2년 6개월 연장한 바 있음.
- 『한강공원 매점 사업계약서』 제10조에 따르면 매점시설물(제반 공급시설 포함)의 소유권은 사업기간 만료시 현재 상태로 서울시에 귀속되며, 매점의 유지관리 비용은 (주)코리아세븐, (주)한강체인본부 컨소시엄에서 부담하도록 되어 있음.
- 청원인이 주장하는 투자비 증가내역에 대해, 매점에 대한 시설개선 요구는 장애인슬로프·데크 설치, 주변 보도블록 공사, 부력 보강공사 등으로 매점시설물에 대한 일반적인 유지·보수에 해당한다고 볼 수 있으며,
- 서울시의 지시로 시설물을 추가 설치하는 경우에도 청원인이 비용을 부담하도록 계약서에 명시되어 있으므로, 서울시의 추가 시설물 설치 지시로 인하여 계약기간을 변경해야 할 사정변경이나 기타 법률상 근거는 없음.
- 또한, 계약기간 동안 기대한 수익을 얻지 못하였다 하더라도, 민간자본으로 건설되는 도로, 교량, 터널, 경전철 등 사회기반 시설을 만들 때

손실 일부를 보전해주는 최소수입보장(MRG) 또는 계약연장 등에 대하여 별도로 약정한 사실이 없음.

#### 나. 매점 운영계약 당시 불공정계약 시정 요구

- 2007년 매점사업자 선정 당시, 8년 기한으로 계약을 체결하였고, 민간 투자사업의 일반적인 운영기간은 10년 이상<sup>1)</sup>으로 서울시의 강압적이고 일방적인 사업진행이었다는 주장이나,
  - 서울시에서는 기존 매점 운영자에 대한 생계보호대책으로 사업공모 시, 제안서평가 전체 배점 1,000점 중 200점 특혜를 부여하였고, 매점운영 사업계약은 한강 임시매점 계약자로 구성하도록 규정하였으며 기존 임시매점운영자 중 희망자에 대해서는 고용지위를 8년간 보장토록 하였음.
- 2007년 서울시정개발연구원 연구용역 보고서(한강공원 매점 재배치 및 운영방안)에 의하면, 무상 사용기간 산정을 위한 현금흐름 분석 결과 사업개시 6년 후인 2013년부터 순현재가치(NPV)를 기준으로 사업수지가 흑자로 전환되는 것으로 조사되었고, 운영기간은 투자비 회수, 운영비, 적정이윤 등 순수한 현금흐름에 따른 수익성 분석결과에 따라 8년으로 계약하였으며, 무상 사용기간은 순수하게 매점운영에 따른 수익성을 고려한 것으로 한강시민공원이 갖고 있는 입지특성과 사업자에 대한 상당한 광고 및 경제적 효과 등 부수적인 수익은 포함하지 않았음.

---

1) 세빛섬: 무상 20년+유상10년 / 서울마리나 :무상 20년 / 수상택시 무상 20년

## **다. 한강매점 운영자 선정시, 기존 운영자 지원방안 마련**

- 「공유재산 및 물품관리법」 및 「서울특별시 한강공원 보전 및 이용에 관한 조례」 제13조에 따르면 공유재산 사용·수익허가는 일반경쟁 입찰이 원칙으로 제한입찰, 적격심사 등의 방법으로 할 수 없으며, 민간자본 투자 등을 통한 매점 재설치 및 운영사업을 진행하는 경우에도 청원인에게 우선권을 인정해야 하는 법적 근거는 없음.

## **라. 결론**

- 청원인이 제출한 청원서, 「한강공원 매점운영 사업계약서」, 「제소전 화해조서」 및 「공유재산 및 물품관리법」 등 관련법령을 종합적으로 검토한 결과, 본 청원은 수용 불가함.

## 5. 검토의견

### 가. 청원의 개요

- 본 청원은 2008년부터 한강공원에 민간투자사업으로 설치운영하고 있는 매점에 대해 사업기간연장(1회), 불공정한 계약조건 시정, 운영사업자 선정시 협상에 의한 계약 방식 도입 등 현재 매점운영자들을 우선적으로 배려하도록 요청하는 것임.

### 나. 한강매점현황

- 한강공원 매점은 2008년부터 민간투자사업을 유치하여 매점을 설치하고 일정기간(8년) 동안 무상사용한 후, 서울시에 소유권을 이전받는 방식(BOT)<sup>2)</sup>으로 추진하여,
- 현재 29개소에서 운영되고 있으며, 표1과 같이 광나루 등 6지역 14개소는 (주)코리아세븐·(주)한강체인본부 컨소시엄(이하 “청원인”이라함)이, 잠실지역의 3개소는 대한민국 상이군경회, 여의도, 뚝섬, 난지, 반포지역의 11개소는 한국미니스톱(주)·(주)한드림24 컨소시엄에서 각각 운영하고 있으나,

<표 1> 한강간이매점 현황

구 분	광나루	잠원	양화	강서	망원	이촌	잠실	여의도	뚝섬	난지	반포
개 소	2	3	4	1	2	2	4	4	3	2	2
사업자	(주)코리아세븐·(주)한강체인본부 컨소시엄(14개)						대한민국 상이군경회 (4개)	한국미니스톱(주)·(주)한드림24 4 컨소시엄(11개)			
상 호	세븐일레븐						CU	미니스톱			

2) BOT (Build-Operate-Transfer) : 민간투자사업의 한 형태로 사업시행자가 비용을 조달하여 시설물을 설치한 후 일정기간동안 무상운영한 후 국가, 자치단체에 기부채납하는 방식

설치시기	'08년(12개) / '11년(2개)	'08년(4)	'09년(11)
귀속시기	'16년(12개) / '18년(2개)	'16년(4)	'17년(11)
총사업비	34억 9천만원	8억9천7백만원	66억9천만원

※ (주)코리아세븐·(주)한강체인본부 컨소시엄 운영매점(14)의 귀속시기

2016. 2. 4.(7개) : 광나루(1), 잠원(2), 양화(3), 이촌(1)

2016. 5. 1.(5개) : 잠원(1), 양화(1), 강서(1), 망원(1), 이촌(1)

2018. 8.15.(2개) : 광나루(1), 망원(1)

- 사업기간이 만료되는 매점을 시작으로 서울시에 귀속하도록 되어 있으며, 금년도의 경우 청원인이 운영하고 있는 매점 12개소와 대한상이 군경회에서 운영 중인 4개소의 매점에 대한 소유권이 서울시로 이전 될 예정입니다.

## 다. 검토의견

### (1) 한강공원 매점 계약기간 1회 연장요구

- 현재 청원인이 운영하고 있는 매점은 총 14개소이며 이중 이동형 7개소는 금년 2월 4일, 부상형 5개소는 5월 1일자로 8년 동안의 사업기간이 종료되며, 2011년 수해로 인해 시설이 업그레이드 된 부상형 2개소는 원래의 사업기간보다 30개월이 연장된 2018년 5월 15일 종료될 예정입니다.
- 한강사업본부와 청원인이 체결한 「한강공원 매점운영 사업계약서(이하 “계약서”라 함)」 제3조에 따르면 사업기간은 8년으로, 제10조제1항에 따르면 계약기간이 만료되는 경우 매점은 한강사업본부로 귀속되도록 규정하고 있음.

※ 한강공원 매점운영 사업계약서

제10조(시설물의 귀속 및 관리) ① 본 시설목적물(매점에 속하는 제반 공급시설을 포함한다)은 제3조에서 정한 사업계약기간이 만료되거나, 제14조에서 정한 계약이 해지된 때, 제20

조에서 정한 제조전화해가 성립되지 않아 무효인 때에는 현재 상태로 “갑”(서울특별시 한강사업본부)에게 귀속되며 “을((주)코리아세븐, (주)한강체인본부)”은 시설물의 반환과 관련하여 계약의 목적물인 매점시설물에 대하여 사업계약시 “갑”을 보험금 수령인으로 하는 손해보험에 가입하고 보험증권을 제출하여야 한다.

- 계약서에는 한강사업본부가 시설물을 추가 설치토록 지시한 경우, “을”은 시설물 설치 준비이행 협약을 체결하여야 하며 제비용은 “을”이 부담하도록 하고 있으나, 투자비 증가에 따른 사업기간연장에 관한 조항은 없음.
- 청원인은 한강사업본부의 시설물 추가설치요구로 인해 2008년 5월 30일부터 2009년 9월 사이에 계약당시의 투자비(34억 9천만원)보다 13억 4천만원이 증가(48억 3천만원)하였으므로, 이를 반영하여 사업기간을 1회 연장할 것을 요구하고 있음.
- 청원인은 2012년도 새로 설치된 부상형 매점 2곳에 대해 투자비 증가를 이유로 국민권익위원회에 고충민원을 제기하였고, 한강사업본부에서는 국민권익위원회의 권고를 받아들여, 2개 매점에 대한 투자비 증가(17억 5천만원)를 인정하여 사업기간을 30개월 연장<sup>3)</sup>해 준 사실이 있음.
- 세빛섬 조성사업의 경우, 투자비 증가에 따른 사업기간 연장조항은 없으나 한강사업본부와 사업시행자가 서로 합의하여 협약을 개정하여 투자비 증가(662억원→964억원)에 따라 사업기간을 연장(20년→25년)한 사례가 있음.

3) 2011년의 경우 “한강공원 매점 업그레이드 및 설치운영사업 준비이행 협약서”를 체결하여 시설설치 후 계약변경을 통해 당초 사업기간은 2008. 2. 5 ~ 2016. 2.4 (8년)이었으나 2018. 8. 15까지 30개월 연장하였음



- 청원인은 2008년 계약체결일 이후(2008. 5.30~2009. 9.8), 비용에 대해서도 투자비용으로 반영하여 사업기간을 연장해 줄 것을 요구하고 있는데, 한강사업본부가 세부지출내역에 대한 객관적인 평가를 통해 투자비로 판단할 경우, 사업기간연장을 긍정적으로 검토할 여지는 있을 것으로 보임.

※ 한강공원 매점운영 사업계약서

제10조(시설물의 귀속 및 관리) ①~② (생략)

③ 매점의 유지관리와 “갑”이 시설물을 추가 설치토록 지시한 경우 “을”은 시설물 설치 준비이행 협약을 체결하여야 하며 제비용은 “을”이 부담하여야 한다.

## (2) 매점 운영계약서의 불공정한 내용 시정요구

- 청원인은 2008년 매점사업자 선정 당시, 한강사업본부의 강압적이고 일방적인 사업진행으로 사업기간을 8년으로 하고, 계약만료 후 시설물을 서울시로 귀속하는 내용의 계약서를 체결하였지만, 민간투자사업의 일반적인 사업기간인 10년 이상이라는 점을 들어 불공정 계약이라고 주장하고 있음.
- 한강사업본부가 민간투자사업으로 추진한 세빛섬의 사업기간은 최대 30년(무상 20년+ 유상 10년), 여의도 시민요트나루 20년, 수상택시의 경우 20년인데, 사업기간은 투자비와 이윤을 고려하여 각각의 사업별로 다르게 정할 수 있다는 점, 2007년 한강매점에 운영자 모집공고에서 금액은 20억원 이상, 사업기간을 8년으로 하고 있다는 점에서 불공정계약이라는 주장은 설득력이 없다고 할 수 있음.

- 다만, 세빛섬, 여의도 시민요트나루의 경우, 협약서에 “사업시행자가 소유운영기간의 만료일로부터 6개월 이내에 서면으로 재운영신청을 하는 경우 필요하다고 인정되면, 시설물을 관리·운영할 수 있는 권리를 유상사용을 조건으로 사업시행자에게 부여할 수 있으며, 그 조건은 한강사업본부장과 사업시행자의 별도계약으로 정하도록” 규정되어 있고,
- 수상택시의 경우에도 협약서에 “사업기간 만료전에 한강사업본부가 제시하는 일반적인 추가조건을 사업시행자가 충족 및 이행할 경우 사업기간을 연장할 수 있다”라고 규정하고 있으며,
- 또한 서울시가 2007년에 추진한 대중음악 및 뮤지컬 공연장 민간투자시설사업 실시협약서에도 “관리운영권 설정기간 종료 후 위탁운영할 경우 사업시행자와 우선협의를 할 수 있다”라고 규정되어 있음.
- 이상과 같은 사례에서 알 수 있는 것처럼, 다른 “민간투자사업의 경우 사업기간(무상사용기간) 종료 후에도 기존 사업시행자에게 우선권을 줄 수 있는 근거조항을 두고 있다”는 점을 근거로 청원인과 한강사업본부가 체결한 계약내용에 대한 형평성 문제는 제기할 수 있을 것임.

### **(3) 새로운 한강매점 운영자 선정 평가기준에 기존운영자 지원방안 마련**

- 청원인은 한강매점 운영자 선정시 협상에 의한 계약을 원하고 있으나 이는 「공유재산 및 물품관리법」 제20조 및 「서울특별시 한강공원 보전 및 이용에 관한 기본조례」 제13조에 위배되는 것으로 수용할 수 없는 것임.

서울특별시 한강공원 보전 및 이용에 관한 기본조례

제13조(위탁운영 등) ② 제1항에 따른 공원이용시설의 수탁자 또는 사용·수익 허가 대상자(이하 "운영자"라 한다) 선정은 일반경쟁 입찰에 의하여야 하며, 사용기간은 3년 이내로 한다.

- 다만, 현재 매점을 폐기하고 민간투자사업으로 매점을 다시 설치할 경우에는 사업제안서 평가단계에서 기존 매점사업자에게 일정한 가산점을 주는 방안은 고민할 수 있을 것임.

## 라. 결론

- 청원인이 제출한 청원서, 「한강공원 매점운영 사업계약서」, 한강사업본부가 추진한 다른 민간투자사업 협약서, 「공유재산 및 물품관리법」 등을 종합적으로 검토한 결과는 다음과 같음.
  - 청원인이 주장하는 사업기간연장은 투자비에 대한 객관적인 분석을 통해 타당성이 인정될 경우, 적극적으로 검토할 필요가 있음.
  - 사업기간 8년이 불공정한 계약이라는 주장은 설득력이 없으나, 유상사용을 전제로 사업기간을 연장할 수 있는 근거조항이 없는 계약서의 내용에 대해서는 다른 민간투자사업과의 형평성에 대한 문제 제기가 있을 수 있으므로 이에 대한 재검토가 필요함.
  - 위와 관련해서는 청원인이 국민권익위원회에도 고충민원을 제기한 상태이므로 권익위의 권고의견을 참고할 수 있을 것임.
  - 매점의 사용수익허가를 위한 사업자 선정시 협상에 의한 계약방식은 관련법령에 위반되므로 수용할 수 없음.

# 관 계 법 령

## 「공유재산 및 물품관리법」

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 수의계약(隨意契約)으로 허가할 수 있다. <개정 2010.2.4., 2014.1.7.>

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

2. 제7조제2항 단서에 따른 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인에게 무상으로 사용·수익을 허가하는 경우

③~⑤ (생략)

## 「서울특별시 한강공원 보전 및 이용에 관한 기본조례」

제13조(위탁운영 등) ① 시장은 제12조에 따라 설치한 공원이용시설의 관리와 운영에 관한 사무의 전부 또는 일부를 법인, 단체 또는 개인에게 위탁 또는 사용·수익허가를 할 수 있다.

② 제1항에 따른 공원이용시설의 수탁자 또는 사용·수익 허가 대상자(이하 "운영자"라 한다) 선정은 일반경쟁입찰에 의하여야 하며, 사용기간은 3년 이내로 한다.

## 관련 사업계약서 및 협약서

### □ 플로팅아일랜드 조성 및 운영사업협약서(2008. 6. 9)

제49조(기간만료로 인한 계약의 종료) ① 본 협약은 중도해지되지 않는 한 소유·운영기간의 만료에 의하여 종료되고, 이 경우 사업시행자의 소유·운영권은 소멸하며 한강사업본부는 관련법규에 따라 소유·운영권을 말소한다.

② 본 협약이 소유·운영기간의 만료로 종료되는 경우 사업시행자는 다음 각호의 사항을 이행하여야 한다.

1. 사업시행자는 소유·운영기간의 만료일 3년전, 1년전, 6개월 전에 각 1회씩 한강사업본부와 공동으로 본 시설물에 대한 점검을 사업시행자 부담으로 실시한다.
2. 제1호에 의한 점검결과 본 시설물의 정상적인 기능유지를 위하여 수리 또는 보수가 필요하다고 인정하는 경우에는 소유·운영기간 만료 전까지 사업시행자의 비용으로 그 수리 또는 보수를 실시한다.

③ 한강사업본부는 사업시행자가 소유·운영기간의 만료일로부터 6개월 이내에 서면으로 재운영신청을 하는 경우 필요하다고 인정되면 본 시설물을 관리·운영할 수 있는 권리를 유상사용을 조건으로 사업시행자에게 부여할 수 있으며, 그 조건은 한강사업본부와 사업시행자의 별도계약으로 정한다.

### □ 여의도 한강공원 요트마리나 조성 및 운영사업협약서(2010.12.30)

제60조(기간만료로 인한 협약의 종료) ① 본 협약은 중도해지되지 않는 한 소유·운영권 설정기간의 만료에 의해 종료되고, 사업시행자의 소유·운영권은 소멸한다.

② 본 협약이 소유·운영기간의 만료로 종료되는 경우 사업시행자는 다음 각호의 사항을 이행하여야 한다.

1. 사업시행자는 소유·운영기간의 만료일 3년전, 1년전, 6개월 전에 각 1회씩 한강사업본부와 공동으로 본 시설물에 대한 점검을 사업시행자 부담으로 실시한다.
2. 제1호에 의한 점검결과 본 시설물의 정상적인 기능유지를 위하여 수리 또는 보수가 필요하다고 인정하는 경우에는 소유·운영기간 만료 전까지 사업시행자의 비용으로 그 수리 또는 보수를 실시한다.

③ 제2항에 따라 인계한 사업시설을 한강사업본부에서 정상적으로 유지관리 및 운영을 할 수 있도록 하기 위해, 사업시행자는 사업시설 등의 유지관리 및 운영에 필요한 사항을 설명하고, 자료를 제공하며 필요한 협력을 하여야 한다.

④ 한강사업본부는 사업시행자가 소유·운영기간의 만료일로부터 6개월 이내에 서면으로 재운영신청을 하는 경우, 필요하다고 인정되면 본 시설물을 관리·운영할

수 있는 권리를 유상사용을 조건으로 사업시행자에게 부여할 수 있으며, 그 조건은 한강사업본부와 사업시행자의 별도계약으로 정한다.

□ **한강수상관광택시 운영사업 협약서(2008.10.24)**

제3조(사업기간) 사업기간은 「유선 및 도선사업법」 제3조의 도선업 면허를 받은 날로부터 20년으로 한다. 다만, 사업기간만료 전에 “갑”이 제시하는 일반적인 추가조건을 “을”이 충족 및 이행할 경우 “갑”은 사업기간을 연장할 수 있다.

□ **대중음악 및 뮤지컬 공연장 민간투자시설사업 실시협약서(2007.11.29)**

제10조(관리운영권 설정기간 및 무상사용) ① 본 협약에서 정한 본 사업시설의 관리운영권 설정기간은 20년으로 한다. 단, 관리운영권 설정기간 종료 후 관리운영권을 재설정하였거나 위탁운영할 경우 사업시행자와 우선 협의할 수 있다.

□ **한강공원 매점운영사업계약서(2008. 5.2)**

\_ (주)코리아세븐 · (주)한강체인본부

제3조(사업기간) ① 사업기간은 2008년 5월 2일부터 2016년 5월 1일까지(단, 이동형 매점은 2008년 2월 5일부터 2016년 2월 4일까지)로 한다. 다만, 하천법 규정에 의거 “을”은 매년 하천점용허가만료일 1개월전에 “갑”에게 연장신청을 하여 하천점용허가를 받아야 한다.

□ **한강잠실공원 매점운영 사업계약서(2008. 5. 9)**

\_ 대한민국상이군경회

제3조(사업기간) ① 사업기간은 2008년 5월 9일부터 2016년 5월8일까지(단, 이동형 매점은 2008년 2월 5일부터 2016년 2월 4일까지)로 한다. 다만, 하천법 규정에 의거 “을”은 매년 하천점용허가만료일 1개월전에 “갑”에게 연장신청을 하여 하천점용허가를 받아야 한다.

□ **한강특화사업공원 매점운영 사업계약서(2009. 11.3)**

\_ (주)한국미니스트 · (주)한드림24

제3조(사업기간) ① 사업기간은 2009년 11월 3일부터 8년(2017년 11월2일)으로 한다. 다만, 하천법 규정에 의거 “을”은 매년 하천점용허가만료일 1개월전에 “갑”에게 연장신청을 하여 하천점용허가를 받아야 한다.