서울특별시 공공시설의 유휴공간 개방 및 사용에 관한 조례 일부개정조례안

심 사 보 고 서

의안 번호	591

2016년 3월 9일
행 정 자 치 위 원 회

1. 심사경과

가. 발 의 자 : 최호정 의원(찬성의원 10명)

나. 발 의 일 : 2015년 6월 24일

다. 회 부 일 : 2015년 6월 26일

라. 상 정 일 : 제266회 서울시의회 임시회 제2차 행정자치위원회
2016년 2월 26일 상정·의결(수정안 가결)

2. 제안설명의 요지

(제안설명자 : 최호정 의원)

가. 제안 이유

2012년 7월 30일자 동 조례의 제정 이후, 공공시설의 유휴공간의 개방에 따른 사용으로 시민의 편의를 도모하고 활용을 증진시키고 있으나, 사용료의 징수에 있어 「부가가치세법」에 따른 부가세 환급 유무와 관련된 민원이 발생하는 등 운영상 기준에 대한 혼란을 야기할 수 있어 이를 개선하고자 하는 것임.

나. 주요내용

1)「부가가치세법」 제26조제1항제19호 및 「부가가치세법 시행령」 제46조에 따라 사용료를 면세 대상으로 규정함(안 별표 제4항).

2) 조례의 전반에 걸쳐 “사용허가를 받은 사용자”의 권리와 의무에 대하여 규정하고 있으므로 “사용승인을 받은 사용자”로 규정하고 있는 부분을 규정체계에 맞게 수정함(안 제16조).

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「부가가치세법」, 「부가가치세법 시행령」

나. 예산조치 : 해당사항 없음.

다. 입법예고(2015. 6. 30.~ 7. 7.) 결과 : 의견 없음.

4. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 한태식)

○ 본 개정조례안은 서울시 유휴공간 개방에 따른 사용료 규정 중 부가가치세 대상여부를 명확히 하고자 하는 것임.

○ 이는 2015년 5월 결산검사위원의 결산검사의견에서, 청사 유휴공간 사용료에 부가가치세 포함여부에 대한 시설이용자들의 혼선을 방지할 필요성에 대한 시정권고를 바탕으로 발의된 것으로 보임(참고자료 1).

1. 개요

O 현행 우리나라 「부가가치세법」은 국가 및 지방자치단체가 공급하는 재화나 용역에 대해서는 부가가치세를 면제하고 있으나, 부동산임대업 등에 대해서는 예외로 하고 있어 계속적·반복적인 부동산임대용역에 대해서는 부가가치세가 과세하고 있음.

※ 서울시는(자치행정과의 내부지침) 동 임대료 수입을 부가가치세 면세되는 대상으로 처리

O 서울시는 「서울특별시공공시설의유휴공간개방및사용에관한조례」 조례의 별표 ④에는 단위당 단가에 부가가치세가 포함되어 있는 것으로 규정

※ 동 시설 사용자의 세금계산서 발급요구 시 민원 발생의 여지가 있음.

2. 시정권고

O 다목적 홀과 후생동 강당의 임대용역이 비반복적·비경상적인 용역으로 부가가치세가 면세되는 것으로 판단하였다면, 사용료 단가를 규정하고 있는 「서울특별시 공공시설의 유휴공간 개방 및 사용에 관한 조례」의 개정 요청을 통해 부가가치세가 포함되지 않도록 규정

○ 2015년 12월 기준, 서울시 전체 공공시설 개방현황은 약 1,100여개이며, 서울시 본청에는 다목적홀과 후생동강당을 개방하고 있음.

〈서울시 공공시설 유휴공간 개방[1]현황〉

(단위 : 개소)

구 분	개방 공간수	시·구 청 사	주민센터 자치회관	구 민 회 관	체육 센터	문화의집 문화센터	도서관	복지관	기타
계	1,145	41	900	22	14	42	28	8	90

〈유휴공간 사용료 현황〉

(단위 : 천원)

구분	연도	예산현액	징수결정액	수납액
후생동 강당	2013	11,766	13,165	13,165
	2014	15,287	23,116	23,116
	2015	25,132	17,053	17,053
다목적홀	2013	113,154	37,354	37,354
	2014	52,403	37,692	37,692
	2015	37,625	30,235	30,235

가. 「부가가치세법」에 따라 사용료를 면세 대상으로 규정(안 별표 제4항)

○ 안 별표 제4항은 사용료 규정에 사용료는 「부가가치세법」에 따라 면세대상임을 규정하려는 것임.

현 행	개 정 안
〔별표〕 표 본문 (생 략) ① ~ ③ (생 략)	〔별표〕 표 본문 (현행과 같음) ① ~ ③ (현행과 같음)

1) 공공시설 유휴공간 개방 목적은 시민의 사용편의를 도모하고 마을공동체 형성 및 평생학습 진흥 등에 기여하기 위한 것이며, 그 대상은 공공시설의 공간 중 특정시간대에 업무를 위해 사용되지 않아 시민에게 개방이 가능한 공간임.

현 행	개 정 안
④ 사용료는 부가가치세를 포함한 금액임	④ ------- 「부가가치세법」에 따라 면세대상임
⑤ (생 략)	⑤ (현행과 같음)

○ 「부가가치세법」 제26조제1항제19호에 따라 부가가치세 면세는 국가, 지방자치단체 또는 지방자치단체조합이 공급하는 재화 또는 용역으로서 **대통령령으로 정하는 것만** 면세의 대상으로 규정하고 있고,

※ 「부가가치세법」〔시행 2015.7.1.〕

제26조**(재화 또는 용역의 공급에 대한 면세)** ① 다음 각 호의 재화 또는 용역의 공급에 대하여는 부가가치세를 면제한다.

1. 가공되지 아니한 식료품〔식용(食用)으로 제공되는 농산물, 축산물, 수산물과 임산물을 포함한다〕 및 우리나라에서 생산되어 식용으로 제공되지 아니하는 농산물, 축산물, 수산물과 임산물로서 대통령령으로 정하는 것
2. 수돗물
3. 연탄과 무연탄
4. 여성용 생리 처리 위생용품
5. 의료보건 용역(수의사의 용역을 포함한다)으로서 대통령령으로 정하는 것과 혈액
6. 교육 용역으로서 대통령령으로 정하는 것
7. 여객운송 용역. 다만, 항공기, 고속버스, 전세버스, 택시, 특수자동차, 특종선박(特種船舶) 또는 고속철도에 의한 여객운송 용역으로서 대통령령으로 정하는 것은 제외한다.
8. 도서(도서대여 용역을 포함한다), 신문, 잡지, 관보(官報), 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」에 따른 뉴스통신 및 방송으로서 대통령령으로 정하는 것. 다만, 광고는 제외한다.
9. 우표(수집용 우표는 제외한다), 인지(印紙), 증지(證紙), 복권 및 공중전화
10. 「담배사업법」 제2조에 따른 담배로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것
   가. 「담배사업법」 제18조제1항에 따른 판매가격이 대통령령으로 정하는 금액 이하인 것
   나. 「담배사업법」 제19조에 따른 특수용담배로서 대통령령으로 정하는 것
11. 금융·보험 용역으로서 대통령령으로 정하는 것
12. 주택과 이에 부수되는 토지의 임대 용역으로서 대통령령으로 정하는 것
13. 「주택법」 제44조제2항에 따른 관리규약에 따라 같은 법 제2조제14호에 따른 관리주체 또는 같은 법 제43조제3항에 따른 입주자대표회의가 제공하는 같은 법 제2조제9호에 따른 복리시설인 공동주택 어린이집의 임대 용역

14. 토지
15. 저술가·작곡가나 그 밖의 자가 직업상 제공하는 인적(人的) 용역으로서 대통령령으로 정하는 것
16. 예술창작품, 예술행사, 문화행사 또는 아마추어 운동경기로서 대통령령으로 정하는 것
17. 도서관, 과학관, 박물관, 미술관, 동물원, 식물원, 그 밖에 대통령령으로 정하는 곳에 입장하게 하는 것
18. 종교, 자선, 학술, 구호(救護), 그 밖의 공익을 목적으로 하는 단체가 공급하는 재화 또는 용역으로서 대통령령으로 정하는 것
19. **국가, 지방자치단체 또는 지방자치단체조합이 공급하는 재화 또는 용역으로서 대통령령으로 정하는 것**
20. 국가, 지방자치단체, 지방자치단체조합 또는 대통령령으로 정하는 공익단체에 무상(無償)으로 공급하는 재화 또는 용역

② 제1항에 따라 면세되는 재화 또는 용역의 공급에 통상적으로 부수되는 재화 또는 용역의 공급은 그 면세되는 재화 또는 용역의 공급에 포함되는 것으로 본다.

○ 「동법 시행령」 제46조제3호의 면세범위에서 **부동산임대업의 경우를 제외**하고 있으나, 그 소속 직원의 복리후생을 위하여 구내에서 식당을 직접 경영하여 음식을 공급하는 용역의 경우에는 면세대상으로 하고 있음.

※ 「부가가치세법시행령」〔시행 2015.7.1.〕

제46조(**국가, 지방자치단체 또는 지방자치단체조합이 공급하는 재화 또는 용역으로서 면세하는 것의 범위**)법 제26조제1항제19호에 따른 국가, 지방자치단체 또는 지방자치단체조합이 공급하는 재화 또는 용역은 **다음 각 호의 재화 또는 용역을 제외한 것으로 한다.**

1. 「우정사업 운영에 관한 특례법」에 따른 우정사업조직이 「우편법」 제15조제1항에 따른 선택적 우편역무 중 소포우편물을 방문접수하여 배달하는 용역
2. 「철도건설법」에 따른 고속철도에 의한 여객운송용역
3. **부동산임대업**, 도매 및 소매업, 음식점업·숙박업, 골프장 및 스키장 운영업, 기타 스포츠시설 운영업. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우는 제외한다.

가. 국방부 또는 「국군조직법」에 따른 국군이 「군인사법」 제2조에 따른 군인, 「군무원인사법」 제2조에 따른 군무원, 그 밖에 이들의 직계존속·비속 등 기획재정부령으로 정하는 사람에게 제공하는 재화 또는 용역

나. **국가, 지방자치단체 또는 지방자치단체조합이 그 소속 직원의 복리후생을 위하여 구내에서 식당을 직접 경영하여 음식을 공급하는 용역**
4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 의료보건 용역
가. 제35조제1호 단서에 따른 진료용역
나. 제35조제5호에 해당하지 아니하는 동물의 진료용역

○ 동 법령의 면세범위 규정에 따라 “공공시설 유휴공간” 개방이 “부동산 임대업[2]”에 해당되는 지에 따라 면세범위에 포함되는지 판단이 다를 수 있음.

※ 집행부는 공유재산의 일시적 사용, 비반복적 사용은 부가가치세가 면제되는 것으로 의견을 제시함.

○ 이에 대해 국세청에 질의한 결과, 지방자치단체의 공공 및 공공용재산의 계속적, 반복적 사용은 부가가치세 과세대상이나, 일시적 사용, 비반복적 사용은 부가가치세가 면제되는 것으로 회신하였음.

○ 다만, 조세법률주의원칙[3]에 입각하여 조세의 종목(種目), 세율(稅率), 과세대상, 과세표준, 납세의무자 등 조세의 부과와 징수에 대한 구체적 사항은 모두 법률로 정하도록 하고 있어 동 개정조례안과 같이 부가가치세 규정을 조례로 정하는 것이 타당한지에 대한 검토가 필요하다 하겠으며, 조세특례 등은 「조세특례제한법」[4]등 조세 관계 법률에서

---

2) 부동산을 조성 혹은 개량(improvements on land)한 후, 필요한 사람에게 빌려주는 활동이다. 주거·상업·공업·농업·임업 또는 광업용 토지 및 지상건물, 기타 권리 등을 임대하는 산업으로 크게 나누면 주거용건물임대업, 비주거용건물임대업, 기타부동산임대업으로 분류할 수 있다(부동산용어사전, 방경식, 부연사, 2011).

3) 「헌법」 제38조 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다.”, 제59조 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.”

4) **「조세특례제한법」 제3조(조세특례의 제한) ① 이 법, 「국세기본법」 및 조약과 다음 각 호의 법률에 따르지 아니하고는 조세특례를 정할 수 없다.**
1. 「소득세법」
2. 「법인세법」
3. 「상속세 및 증여세법」
4. 「부가가치세법」
5.~25. 생략

정하는 바에 따라서만 조세의 감면 등을 규정할 수 있을 것으로 사료됨.

○ 따라서, 법으로 정하도록 되어 있는 관련 규정을 삭제하여 불필요한 논란의 소지를 없애는 방안에 대하여 고려해 볼 수 있을 것으로 사료됨.

※ 이와 같은 이유로 「서울특별시 인재개발원 시설사용료 징수 조례」에서는 관련 내용을 규정 하지 않고 있음.

나. "사용승인을 받은 사용자"를 "사용허가를 받은 사용자"로 규정(안 제16조)

○ 안 제16조는 "사용승인"을 받은 사용자를 "사용허가"[5]를 받은 사용자로 개정하고자 하는 것으로, 조례 제2조의 정의 등 규정체계에 맞게 수정하여 일관된 조문체계를 유지하고 적절한 법률용어 사용을 통해 조문의 의미를 명확히 한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

현 행	개 정 안
제16조(양도 및 전대의 금지) 이 조례에 따라 개방공간의 **사용승인을** 받은 사용자는 시장의 승인없이 그 권리를 양도하거나 전대하지 못한다.	제16조(양도 및 전대의 금지) ------- ---------- **사용허가를** --- ---------- ----------.

② 이 법, 「국세기본법」 및 조약과 제1항 각 호의 법률에 따라 감면되는 조세의 범위에는 해당 법률이나 조약에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 가산세와 양도소득세는 포함되지 아니한다.

5) **허가**란 법령에 의한 자연적 자유에 대한 일반적인 상대적 금지를 일정한 요건을 갖춘 경우에 해제하여 일정한 행위를 적법하게 할 수 있게 하는 행정행위를 말하며, **인가**는 제3자의 법률행위를 보충하여 그 법률상 효력을 완성시켜주는 행정행위를 말하고, **승인**은 일반적으로 타인의 행위에 대하여 긍정적 의사를 표시하는 일로, 국가 또는 지방자치단체의 기관이 다른 기관이나 개인의 특정한 행위에 대하여 부여하는 동의 등의 뜻으로 사용되고 있으며, 사용 예로는 보험약관 승인, 조합정관 승인, 대중교통 요금인상 승인, 전기,가스 등 공급계약서의 승인 등이 있음.

5. 질의 및 답변요지 : 생 략.

6. 토 론 요 지 : 없 음.

7. 수정안의 요지

가. 수정이유

○ 조례안의 취지를 살리면서 법에 위임이 없는 사항에 대한 입법 논란을 해소하고자 함.

나. 주요내용

○ 안 〔별표〕 중 제4항을 삭제하고 제5항을 제4항으로 수정함.

8. 심 사 결 과 : 수정 가결(재석위원 7명, 전원찬성).

9. 소수의견의 요지 : 없 음.

10. 기타 필요한 사항 : 없 음.

서울특별시 공공시설의 유휴공간 개방 및 사용에 관한 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 591

제안년월일 : 2016년 2월 26일
제 안 자 : 행정자치위원장

1. 수정이유

○ 조례안의 취지를 살리면서 법에 위임이 없는 사항에 대한 입법 논란을 해소하고자 함.

2. 주요내용

○ 안 〔별표〕 중 제4항을 삭제하고 제5항을 제4항으로 수정함.

서울특별시 공공시설의 유휴공간 개방 및 사용에 관한 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

서울특별시 공공시설의 유휴공간 개방 및 사용에 관한 조례 일부개정조례안 일부를 다음과 같이 수정한다.

안 〔별표〕 중 제4항을 삭제하고 제5항을 제4항으로 한다.

수정안 조문 대비표

현행	개정안	수정안
〔별표〕 표 본문 (생 략) ① ~ ③ (생 략) ④ 사용료는 **부가가치세를 포함한 금액임** ⑤ 사용자의 주차장 사용 요금은 별도 징수함	〔별표〕 표 본문 (현행과 같음) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ------- **「부가가치세법」에 따라 면세대상임** ⑤ 사용자의 주차장 사용 요금은 별도 징수함	〔별표〕 표 본문 (현행과 같음) ① ~ ③ (현행과 같음) **〈삭제〉** ④ 사용자의 주차장 사용 요금은 별도 징수함

서울특별시 조례 제　　호

서울특별시 공공시설의 유휴공간 개방 및 사용에 관한 조례 일부개정조례안

서울특별시 공공시설의 유휴공간 개방 및 사용에 관한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제16조 중 “사용승인을”을 “사용허가를”로 한다.

〔별표〕 중 제4항을 삭제하고 제5항을 제4항으로 한다.

신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
제16조(양도 및 전대의 금지) 이 조례에 따라 개방공간의 **사용승인을** 받은 사용자는 시장의 승인없이 그 권리를 양도하거나 전대하지 못한다.	제16조(양도 및 전대의 금지) 이 조례에 따라 개방공간의 **사용허가를** 받은 사용자는 시장의 승인없이 그 권리를 양도하거나 전대하지 못한다.
〔별표〕	〔별표〕
표 본문 (생 략)	표 본문 (현행과 같음)
① ~ ③ (생 략)	① ~ ③ (현행과 같음)
④ 사용료는 **부가가치세를 포함한 금액임**	**〈삭 제〉**
⑤ 사용자의 주차장 사용요금은 별도 징수함	④ 사용자의 주차장 사용요금은 별도 징수함