

● 제280회 ●  
서울특별시의회(임시회)  
제1차 보건복지위원회

서울특별시 추모공원 내 서초구 다목적체육시설 건립에  
대한 동의안  
검 토 보 고 서

2018. 4. 9.

보 건 복 지 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

## 【서울특별시장 제출】

의안번호 2448

### I. 동의안 개요

#### 1. 제출자 및 제안경과

- 가. 제출자 : 서울특별시장
- 나. 제안일 : 2018. 03. 20.
- 다. 회부일 : 2018. 03. 26.

#### 2. 제안이유 및 주요내용

##### 가. 제안이유

서울시 추모공원 내 서초구 다목적체육시설 건립은 「서울추모 공원 조성」 관련 지역주민 지원계획 일환으로 추진하는 사업 (시장방침 제543호, '09.11.24)으로, 화장시설 이미지를 상쇄하는 완충 체육공원 내 체육시설 설치로써의 의미가 있고 인근 마을 및 내곡·서초보금자리주택 등 지역주민의 체육공간 수요가 증가하고 있어, 공유재산 및 물품관리법 시행령 제9조 규정에 의거 시유지상에 구 소유 영구 시설물 축조를 위한 서울특별시의회 동의를 구하고자 함.

##### 나. 주요내용

###### 1) 토지개요

- 위치 : 서울시 서초구 원지동 28번지 일대
- 면적 : 20,923m<sup>2</sup>(체육공원)
- 지목 : 전·답·임야 등

- 소 유 자 : 서울특별시
- 공시지가 : 6,349,988천원(20,923m<sup>2</sup> × 평균303.49천원)

## 2) 건축개요

- 위 치 : 서울시 서초구 원지동 28번지 일대
- 건축세부내용
  - 규 모 : 연면적 6,320m<sup>2</sup> (지하 2층 ~ 지상 2층)
  - 주요시설 : 대체육관, 소체육관, 수영장, 헬스장, 다목적실 등
  - 용 도 : 다목적 체육관
- 사 업 비 : 21,822백만원(전액시비)
- 공사기간 : 2016. 12월 ~ 2018. 6월(예정)

## 3) 그간의 추진사항

- '09년 서울추모공원 건립관련 지역주민지원계획(시장방침 - 543, 2009.11.24.), 운영 준비계획('11. 1. 21.)
- 도시관리계획 결정 및 실시계획(변경) 인가 용역('11. 4.)
- 개원준비에 따른 「서울추모공원」 관리·운영 계획안('11. 8. 5.)
- 市 투·융자심사(4차) 통과(결과:적정)('14. 10. 31.)
- 투자심사 결과 통보('14.11.19.)
- 설계 공모 공고('15. 6.)
- 기본 및 실시설계용역 착수('15. 9. 16.)
- 공사 착공('16. 12. 27.)

## 3. 참고사항

### 가. 관계법령 :

- 공유재산 및 물품관리법 제13조(영구시설물의 축조 금지)

해당 지방자치단체의 장외의 자는 공유재산에 건물, 도량·교량 등의 구조물

과 그 밖의 영구시설물을 축조하지 못한다. 다만 그 공유재산의 사용 및 이용에 지장이 없는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

○ 공유재산 및 물품관리법시행령 제9조(영구시설물의 축조 금지)

법 제13조 단서에 따라 공유재산에 영구시설물을 축조할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한정 한다.

11. 해당 지방자치단체의 장이 아닌 다른 지방자치단체의 장이 공용 건축물을 축조하는 경우로서 지방자치단체장 간에 서로 합의하고 해당 지방의회가 동의한 경우

나. 예산조치 : 해당 없음.

다. 합 의 : 해당 없음.

## II. 검토의견 (수석전문위원 정창훈)

### 1 동의안의 취지

- 서초구 원지동에 위치한 장사시설인 추모공원의 원활한 운영을 위하여 지역주민을 존중·배려하는 차원에서 마련한 지원계획 일환<sup>1)</sup>으로 서초구 다목적 체육관이 지난 2016년 12월 착공되어 2018년 6월 준공예정임.
- 해당 시설물이 사유지상에 위치한 바, 구립시설인 다목적 체육관(영구시설물)을 축조하기 위해서는 「공유재산 및 물품관리법」<sup>2)</sup>에 규정한 바에 따라 서울시의회 동의가 있어야 하는 바, 같은 시설물의 준공절차를 위해 행정절차상 누락된 하자를 치유하기 위하여 제출된 동의안임.

### 2 추모공원내 다목적 체육관 설치 배경·추진경과 및 문제점

#### 가. 추모공원내 다목적 체육관 설치 및 추진 경과

- 집행부는 급증하는 시민의 화장장 수요에 부응하기 위하여 지난 1998년 7월 장묘문화개선 추진계획을 수립하여 2001년 7월 서초구 원지동에 「서울추모공원」

1) 시장방침 제543호, 2009.11.24., 서울추모공원 건립 관련, ‘지역주민 지원계획’

2) 「공유재산 및 물품관리법」 제13조(영구시설물의 축조금지) 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.

같은 법 시행령 제9조(영구시설물의 축조 금지) ① 법 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 제5조 제2항 제1호의 공유재산에 해당되는 건축물을 축조하는 경우로서 지방자치단체장 간에 서로 합의하고 해당 지방의회가 동의한 경우

부지를 선정하고 「서울추모공원 건립추진 기본계획」을 확정하여 아래와 같은 사업을 추진하였음.

### 다목적 사업 추진 경과

- 투자심사 심의 통과[사업비:197억원(전액시비)] : 2014. 11. 18.  
- 사업규모 조정 등 사업비 절감방안을 강구하여 추진할 것을 권고
- 도시계획시설(공원) 변경 결정(체육공원 신설) : 2016. 04. 11.  
- 부지면적 증가 (18,200 $m^2$ →20,923 $m^2$ )로 조경, 옥외주차장 및 체육시설 추가공사 발생
- 도시공원위원회 심의 통과 : 2016. 08. 18.  
- 건축면적 증가(6,033 $m^2$ →6,332 $m^2$ ), 수영장 추가신설 및 공간 재배치
- 서초구, 다목적체육관 건립 증액사업비 반영요청 : 2016. 07. 17.  
- 총사업비 251억원(추가요구액 54억원) 요구, 시설 규모: 지하2층, 지상4층/연면적 6,320 $m^2$   
※ 체육관 건립 증액사업비 의견('16.9.26, 동남권구청장협의회) : 22억 반영검토(수영장 추가미반영)
- '18년 추가 예산편성(공사비 22억원 증액(자치단체자본보조)과 국유지 편입에 따른 매입비 5억원)[사업비:224억원(전액시비)]

(단위 : 억원)

총사업비	'18년 예산액	계	교 부 액			비 고
			'17년	'16년	'15년	
224	89	135	84	7	44	자치단체 자본보조

### 사업개요

- 위 치 : 서초구 원지동 28번지 일대
- 규 모 : 지하2층/지상2층, 부지면적 20,923 $m^2$ , 연면적 6,320 $m^2$
- 기 간 : '16. 12 ~ '18. 6. ※ 공정률('18.2월중순 기준) : 65%
- 주요시설 : 대체육관, 소체육관, 수영장, 헬스장, 다목적실 등
- 총사업비 : 224억원

## 나. 사업 추진상의 문제점

- 「공유재산 및 물품관리법」 제13조(영구시설물의 축조금지)가 2008년 12월 국회에서 개정되기까지 ‘당해 지방자치단체장 외의 자는 공유재산인 토지위에 건물, 구거·교량 등 구조물과 영구시설물의 축조를 금지’하고 있으나,
  - 같은 시행령을 통하여 지방자치단체장 간에 합의하고 공유재산을 보유한 해당 지방자치단체의 지방의회가 동의한 경우에는 당해 토지를 보유하고 있는 지방자치단체장 외의 자(者)도 구조물과 영구시설물을 축조할 수 있도록 예외적으로 허용되었음.
  - 위와 같이 공유재산 활용규제를 완화한 이유는 일방 자치단체는 토지를 제공하고 다른 자치단체는 건축비용을 제공하는 방식의 공유재산 활용이 주민편익 측면에서도 바람직하다는 평가에 따른 것으로 사료됨.<sup>3)</sup>
- 그러나 지방자치단체 공유재산에 대한 ‘영구시설물 축조 금지’ 조항은 공유재산을 보유한 해당 지방자치단체장 외의 자가 영구시설물을 설치할 경우에는 해당 토지(공유재산)는 정작 해당 지방자치단체의 장이 주민의 편익증진 등을 위하여 그 토지를 활용하고자 할 때 토지위에 설치된 영구시설물 때문에 당해 토지를 적절하게 사용할 수 없는 불합리한 상황이 초래되는 것을 방지하고자 하는 취지를 가지고 있음.
  - 위와 같은 점을 고려하여 행정편의적이나 무분별한 ‘영구시설물 축조 허용’을 방지하기 위해 같은 법 시행령에서 해당 공유재산을 보유한 지방자치단체 지방의회의 동의를 얻도록 명시하고 있음.

3) 국회 안전행정위원회 공유재산 및 물품 관리법 일부개정 법률안 검토보고서, 2008. 11. 2~3 쪽.

- 같은 법의 ‘영구시설물 축조금지’ 원칙과 같은 법 시행령상 지방의회 동의절차를 통한 영구시설물의 예외적인 허용 조항을 감안할 때 서울추모공원내 체육시설에 관한 2015회계연도 예산안을 의회에 심의받기에 앞서서 같은 법 시행령에 따른 의회의 동의를 받았어야 할 사안이라고 하겠음.

### 3 결론

- 금번 동의안은 시장방침에 근거를 두고 장사시설을 확보하며, 대상 지역 주민의 의견을 존중하는 차원에서 집행되어 왔으며, 2015회계연도부터 2018회계연도까지 추모공원내 체육관 건립예산사업을 의회가 심의·의결했다는 점과 준공시기가 도래했다는 점 등을 감안할 필요가 있다고 하겠음.
- 그러나 「공유재산 및 물품관리법」과 같은 법 시행령에서 공유재산을 소유한 지방자치단체가 아닌 다른 자(者)의 영구시설물 축조를 금지하고 있으며, 예외적으로 지방자치단체장 간의 합의와 지방의회의 동의를 있는 경우에 한하여 허용되고 있는 바, 지방의회의 동의 절차를 거치지 않았다는 점에서 절차상 하자가 있다고 하겠음.
- 무엇보다 준공을 앞둔 시점에서 금번 동의안을 제출한 행태는 지역의 정치적 최고 대표기관이며 대의기관<sup>4)</sup>인 의회의 권위와 위상을 침해할 우려가 있다는 점에서 문제점이 있다고 하겠음.
- 특히 행정절차는 민주국가원리, 법치국가원리를 실현하고 행정의 공정성과 투명성을 도모한다는 점에서 행정절차 위반은 중대한 하자로서 무효 및 취소의

4) 지방자치법 제30조(의회의 설치) 지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다



사유가 될 수 있다는 점 등을 고려할 때, 앞으로 이와 같은 사례가 반복 발생  
하지 않도록 각별한 주의가 요망된다고 하겠음.

참고표

위치도 및 조감도



위치도



조감도