

서울특별시 도봉구 '도봉어르신문화센터 등 복합시설' 건립에 대한 동의안

검 토 보 고

1. 경 과

- 가. 제 출 자 : 서울특별시장
- 나. 의안번호 : 제 433 호
- 다. 제출일자 : 2019. 2. 1.
- 라. 회부일자 : 2019. 2. 7.

2. 제안이유

- 가. 도봉구 내 복지관련 단체들이 여러 건물에 분산되어 무상임대 등으로 운영되거나 공간 협소로 인해 안정적이고 효율적인 복지서비스 지원에 어려움이 있음.
- 나. 이에, 서울시에서 추진 중인 동부간선도로 관리사무소(도봉구 창동 1-1 부지) 건립 공사의 증축 설계변경을 통해 공간을 확보하여 어르신, 장애인, 보훈단체 등 복지관련 단체를 통합하여 운영할 수 있도록 복합건물을 건립하고자,
- 다. 공유재산 및 물품관리법 시행령 제9조 규정에 의거 시유지상에 영구 시설물 축조를 위한 서울특별시의회 동의를 구하고자 함.

3. 주요골자

가. 토지개요

- 위 치 : 서울특별시 도봉구 창동 1-1
- 면 적 : 2,837 m^2
- 소 유 자 : 서울특별시
- 공시지가 : 7,188,958천원(2,837 m^2 × 개별공시지가 2,534천원)

나. 도봉어르신문화센터 등 복합시설 건립 개요(안)

- 사업기간 : 2017.10. ~ 2021. 3.(예정)
- 위 치 : 서울특별시 도봉구 창동 1-1(동부간선도로 관리사무소 부지)
- 건립규모 : 대지 2,837 m^2 (실제 유용면적: 1,696 m^2)
연면적 4,522.54 m^2 지하2층 ~ 지상5층
※ (기존)지하2층~지상1층 ⇒ (변경)지하2층~지상5층
- 총사업비 : 12,800백만원(전체)
- 주요시설
 - 지상4~5층 : 대한노인회, 노인일자리센터, 노인대학 등
 - 지상3층 : 보훈회관(보훈단체 사무실 및 회의실)
 - 지상2층 : 발달장애인 평생학습센터
 - 지하2층~지상1층 : 동부간선도로 관리사무소

다. 그간의 추진사항

- 동부간선도로 증축 설계변경을 통한 도봉어르신문화센터 건립 제안(도봉구→서울시) (2017.8.7.)
- 서울시 관계부서와 협의(1차: '17.9. 2차: '18.3. 3차: '18.7.)
 - 증축규모 및 설계변경, 시공 등 사업추진 관련 실무 협의
- 서울시 투자심사 심의 완료(2018.11.6.)

4. 참고사항

가. 관계법령

- 공유재산 및 물품관리법 제13조(영구시설물의 축조 금지)
 - 해당 지방자치단체의 장 외의 자는 공유재산에 건물, 도량·교량 등의 구조물과 그 밖에 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 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한정 한다.
 - ▶ 해당 지방자치단체의 장이 아닌 다른 지방자치단체의 장이 공용 건축물을 축조하는 경우로서 지방자치단체장 간에 서로 합의하고 해당 지방의회가 동의한 경우

나. 예산조치

- 증축계획에 따른 비용(설계변경비, 공사비 등)은 도봉구에서 부담하며, 해당 공사발주 부서(서울시 도시기반시설본부)로 비용 이체·정산

다. 합 의

- 건물소유권 관계
 - 준공 후 건축물대장 및 등기를 일반건축물 공유지분으로 등기
 - ※ 토지: 서울시 소유 / 건물: 해당층별 공유지분 등기
- 시유지 사용료(대부료) 관계
 - 영조물 완공이후 서울시 공유재산심의회에 무상사용 관계

안전 상정 예정

○ 완공 후 유지관리

- 통합관제·기계실·관리사무소 공간은 일원화하여 공동사용
하되, 인력배치는 각 기관별 운영

(지하2층~지상1층 : 서울시 / 지상2층~지상5층 : 도봉구)

5. 검토의견

■ 개 요

- 본 동의안은 도봉구가 분산 운영 중인 어르신, 장애인, 보훈단체 등 복지관련 단체를 통합 운영하기 위한 복합건물을 현재 서울시가 추진 중에 있는 동부간선도로 관리사무소(도봉구 창동 1-1 부지) 건립 부지에 증축 설계변경을 통해 건립하고자 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제9조1)에 따라 의회의 동의를 구하는 사항임.

시설 개요

- 위 치 : 도봉구 창동 1-1(동부간선도로 관리사무소 부지)
- 규 모 : 대지 2,837 m^2 (실제 유용면적 : 1,696 m^2)
연면적 4,522 m^2 (지하2층 ~ 지상5층)
- 주요시설
 - 지하2층 ~ 지상1층 : 동부간선도로 관리사무소
 - 지상2층 : 발달장애인 평생학습센터
 - 지상3층 : 보훈회관(보훈단체 사무실 및 회의실)
 - 지상4~5층 : 대한노인회, 노인일자리센터, 노인대학 등
- 사업기간 : '17.10 ~ '21.3
- 총사업비 : 12,800백만원
 - 구비(보조금포함) 11,500, 시비(동부간선도로) 1,300

1) 제9조(영구시설물의 축조 금지) ①법 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 제5조제2항제1호의 공용재산에 해당되는 건축물을 축조하는 경우로서 지방자치단체장 간에 서로 합의하고 해당 지방의회가 동의한 경우

② 법 제13조 단서 및 제1항 각 호에 따라 영구시설물을 축조하려는 자는 그 영구시설물의 축조 또는 원상회복 등에 관한 계획서를 해당 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.



○ 공간배치(안)

지상 5층 (843㎡)	- 다목적 대강당: 노인대학, 강의실 등으로 활용 - 청춘극장 또는 실버카페, 실버체육관 등	도봉구
지상 4층 (843.51㎡)	- 어르신문화센터(대한노인회 도봉구지회 사무실 등) - 노인일자리지원센터, 노인대학 사무실, 다목적실 등	
지상 3층 (843.51㎡)	- 보훈회관(보훈단체 사무실 및 회의실)	
지상 2층 (843.51㎡)	- 발달장애인 평생학습관(시청각실, 단체 관련 사무실 등)	
지상 1층 (512.49㎡)	- 동부간선도로 관리사무소, 숙직실 등 - 로비 및 기타 편의시설(서울시, 도봉구 공동사용)	서울시
지하 1층 (618.46㎡)	- 기계실, 전기실, 저수조 등	
지하 2층 (17.55㎡)	- 환풍시설(연결덕트, 팬룸), 펌프실 등	
※제연설비 면적 제외		

■ 추진현황

- 복합시설 규모는 지하 2층, 지상 5층의 총 연면적 4,522㎡(대지 2,837㎡)이며, 지하 2층부터 지상 1층까지는 서울시가, 지상 2층부터 5층까지는 도봉구가 사용할 계획임.
- 총 사업비는 128억원으로 이 중 서울시가 13억원을, 도봉구가 115억원(보조금 포함)을 부담할 예정으로 사업비 확보방안은 다음 [표]와 같음.

[표] 복합시설 건립 사업비 확보방안

(단위: 백만원)

구 분		금 액	비고
총 사업비		12,800	
서울시		1,300	동부간선도로 확장사업
도봉구	소 계	11,500	
	국 비 (특별교부세)	2,400	행안부 19억원 보훈처 5억원
	시 비 (특별교부금)	6,000	
	구 비	3,100	

- 여기서, 서울시와 도봉구 간에 합의된 사항을 살펴보면,
 - 건물소유권 관계의 경우, 토지는 서울시 소유이고 건물은 해당 층별 공유지분으로 등기할 예정이며,
 - 도봉구의 시유지 사용에 따른 사용료는 영조물 완공이후 서울시 공유재산심의회에 무상사용을 요청하고,
 - 완공 후 유지관리는 통합관제·기계실·관리사무소 공간은 일원화하여 공동사용하되 인력배치는 각 기관별 별도 운영하겠다는 입장임.
- 참고로, 도봉구가 복합시설에 유치할 대상인 어른신문화센터(노인회관), 발달장애인평생학습센터, 보훈회관 등 복지시설 및 단체들은 현재 여러 장소에 분산 운영되고 있으며 이들 시설의 현재 운영 현황은 다음 [표]와 같음.

[표] 도봉구가 복합시설에 유치할 기관 및 단체 현황(2019.2월 현재)

구 분	주 소		면적 (㎡)	상시인력 (이용인원)	비고 (현재)
대한노인회 도봉구지회	지회 사무실, 일자리센터	도봉구 노해로63길 43(창동) 행정지원센터 4층	341.66	직원: 9명 (회원수: 7,339명)	무상임대
	노인대학	도봉구 노해로67길 14(창동) 한국마사회 도봉지사 9층	300	대학장: 1명 (학생수: 180명)	무상대여 (주1회)
발달장애인 평생학습센터	도봉구 마들로 703(도봉동) 동도빌딩 4~6층		521	직원: 11명 (발달장애인: 30명) ※ 타구 장애인 포함	임차(월세)
보훈단체	3개 단체	도봉구 노해로63길 43(창동) 행정지원센터 지하2층, 4층, 5층	86.63	단체별: 10명 (회원수: 4,717명)	무상임대
	6개 단체	도봉구 마들로 664-17 (도봉동) 3층 ※ 가설건축물(엘리베이터 무)	346.73		

- 이 중 “발달장애인 평생학습센터”는 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제4조²⁾에 따라 발달장애인 복지수준 향상과 가족의 일상적인 양육부담 경감을 위해 ‘(사)함께가는 서울장애인 부모회’와 위수탁 협약을 체결하여 운영 중에 있으며,

2) 제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 발달장애인의 적절한 발달과 원활한 사회통합을 촉진하기 위하여 장애를 최대한 조기에 발견하여 지원할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.
 ② 국가와 지방자치단체는 발달장애인의 장애를 완화하고 기능을 향상시키는 방안을 마련하기 위한 연구와 조사를 지원하여야 하며, 발달장애인의 복지수준 향상과 그 가족의 일상적인 양육 부담을 경감하기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.
 ③ 국가와 지방자치단체는 발달장애인이 장애로 인하여 차별을 받는 등 권리가 침해받지 아니하도록 권익옹호에 필요한 지원을 실시하여야 한다.
 ④ 국가와 지방자치단체는 발달장애인과 그 가족이 이용할 수 있는 복지시책을 적극적으로 홍보하여야 하며, 국민이 발달장애인을 올바르게 이해하도록 하는 데에 필요한 정책을 강구하여야 한다.
 ⑤ 국가와 지방자치단체는 제1항부터 제4항까지의 책무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 인력 및 예산을 확보할 수 있다.

- “도봉 어르신 문화센터”는 「대한노인회 지원에 관한 법률」 제 4조³⁾에 따라 도봉구가 ‘(사)대한노인회’에 공유재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익이 가능하도록 지원하고 있고,
- “보훈회관”은 「국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률」 등 국가보훈관계 법령들⁴⁾에 따라 국가보훈대상자 및 그 유족 등 보훈단체에 지원하고 있음

■ 추진경위

- 서울시가 사용할 동부간선도로 관리사무소의 경우는, 동부간선도로(녹천교~의정부시계) 확장사업 과정에서 2011.8월 창동~도봉지하차도 구간을 전면 지하화 하는 것으로 변경됨에 따라 지하차도를 관리할 관리사무소의 필요성이 제기되었고,
- 이에 2014.8월 연면적 885m²에 지하 2층, 지상 1층의 관리동 공사를 착공하여 지하공사를 추진하던 중에 2017.8월 도봉구로부터 관리동 증축을 통한 센터 건립을 제안 받아 2018.8월 가설계안을 확정하여 같은 해 11월 서울시 투자심사⁵⁾를 거

3) 제4조(국유·공유 재산의 대부 및 시설지원 등) ① 국가 또는 지방자치단체는 대한노인회의 지원을 위하여 필요한 때에는 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」 등에도 불구하고 국유·공유 재산을 그 용도에 지장을 주지 아니하는 범위에서 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있다.

② 제1항에 따라 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 하는 경우에 그 내용 및 조건에 관하여는 해당 재산의 중앙관서의 장 또는 지방자치단체의 장과 대한노인회 간의 계약으로 정한다.

4) 「국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률」 ; 「고엽제 후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」 ; 「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 ; 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 ; 「대한민국재향군인회법」 등

5) 투자심사 결과 : 조건부 추진

- 노인, 장애인 등 이용자 동선을 고려한 층별 배치 및 시설별 규모 조정 필요
- 다목적 대강당, 청춘극장, 실버체육관 등의 편의 시설에 대한 활용계획 등 보완 필요

쳐 현재 설계변경을 앞두고 있음.

■ 추진경위

- '10.4.~'11.8. : 동부간선도로 도봉지하차도 변경설계 시행
- '14. 08. : 관리동 공사 착공
 - 창동~도봉지하차도 구간의 기존 교통체계 유지 및 전면 지하화 요구 민원 해소를 위하여 도봉지하차도 연장이 변경됨에 따라 지하차도 관리동 설치
- ※ 건축규모 : 지하2층/지상1층, 연면적 885㎡
- '17. 08. : (시장 현장방문) 관리동 증축을 통한 센터 건립 제안(區 → 市)
- '17. 9.~'18.7. : 4차례 관계기관 회의(서울시, 도기본, 구청)
 - 관리동 지하구조물(기계실·계단실) 공사 완료 후 일시 중단
 - 증축규모 및 설계변경, 시공 등 사업추진 방안 실무 협의
- '18. 08 : 지상5층 증축 가설계 확정(안) 송부(區 → 도기본)
- '18. 10 : 서울시 투자심사 개최(조건부 승인)
 - 노인, 장애인 등 이용자 동선을 고려한 층별 배치 및 시설별 규모 조정
 - 다목적 대강당, 청춘극장, 실버체육관 등의 편의시설에 대한 활용계획 등 보완
 - 시-도봉구 간 시설별 소유·관리·운영주체에 대한 구체적인 협의 필요
 - 국비 및 시비 미확보 시 전액 구비를 확보하여 사업 추진
- '18. 12 : '19년 區 예산편성(30억원)
- '19. 01 : 시유지내 영구시설물 축조 동의안 제출(區 → 市)
- '19. 02 : 제285회 임시회 부의안건 제출(의안번호 433)

■ 세부 검토의견

- 「공유재산 및 물품관리법」(이하 “법”이라 함) 제13조는 해당 지방자치단체의 장이 아닌 자는 공유재산에 건물, 도랑·교량 등의 구조물과 그 밖의 영구시설물 축조를 원칙적으로는 금지하면서 단서로 예외규정을 두고 있음.

-
- 시-도봉구 간 시설별 소유·관리·운영주체에 대한 구체적인 협의 필요
 - 국비 및 시비 미확보 시 전액 구비를 확보하여 사업 추진

- 이에 같은 법 시행령(이하 “영”이라 함) 제9조제1항6)은 이들 예외사항들을 규정하고 있는데,
- 이 중 본 동의안의 경우는 영 제9조제1항제11호의 “해당 지방자치단체의 장이 아닌 다른 지방자치단체의 장이 법 제5조제2항제1호7)의 공용재산에 해당되는 건물을 축조하는 경우”에 해당한다고 보아 법적인 문제는 없는 것으로 판단됨.
- 정책적 측면에서도, 밀집된 서울 도심에 공공이 사용할 여유부지가 부족한 점을 감안할 때 본 동의안과 같이 자치단체 간 합의에 의해 한정된 부지를 보다 효율적으로 사용하는 것은 바람직한 방향이라 사료됨.
- 또한, 도봉구가 복합시설에 유치하고자 하는 대상들이 현재 여러 곳에 분산되어 있다는 점에서도 이들을 한 곳에 통합할 경

6) **제9조(영구시설물의 축조 금지)** ①법 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 제5조제2항제1호의 공용재산에 해당되는 건축물을 축조하는 경우로서 지방자치단체장 간에 서로 합의하고 해당 지방의 회가 동의한 경우

② (생략)

7) **제5조(공유재산의 구분과 종류)** ① 공유재산은 그 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분한다.

② "행정재산"이란 다음 각 호의 재산을 말한다.

1. 공용재산

지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산

2. 공공용재산

지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산

3. 기업용재산

지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산

4. 보존용재산

법령·조례·규칙에 따라 또는 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산

③ "일반재산"이란 행정재산 외의 모든 공유재산을 말한다.

우 이용 주민들의 편리가 제고됨은 물론 관할청의 관리서비스 수준도 높아질 것으로 예상됨.

- 다만, 서울시 입장에서 살펴보면, 토지 소유는 서울시에 있음에도 지상 건물은 공유지분으로登記되어 향후 서울시가 해당 토지 활용에 대한 정책변동이나 시설폐지 등을 검토할 때 도봉구의 합의 없이는 추진이 어려울 것으로 여겨지는 바,
- 이에 대한 사전합의가 충분히 논의될 필요가 있어 보이고 이를 위해 도봉구의 공유지분 시설에 대해서는 도봉구가 일정기간 사용 후 서울시에 기부채납 하는 방안도 고려할 필요가 있다 하겠음.