서울특별시 지하도상가 관리 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 경 과

가. 제 출 자 : 서울특별시장

나. 의안번호 : 제 1974 호

다. 제출일자 : 2017. 8. 14.

라. 회부일자 : 2017. 8. 16.

2. 제안이유

가. 조례상 임차권의 양도·양수 허용 조항이 불법권리금 발생 및 사회적 형평성에 배치된다는 외부 지적과 행정자치부의 유권해석('16. 4.)에 따라 조례개정 검토

- 해석내용 : 지방자치단체의 '조례'로 임차권리의 양도 허용은 법령 위반

나. 감사원의 서울시에 대한 기관운영 감사시 조례상 임차권리의 양도조항 개정 미추진을 이유로 확인서 및 질문·답변서 징구('16.10)

3. 주요골자

가. 상가 및 점포권리의 양도를 원칙적으로 금지하여 공유재산의 사유화를 방지함(안 제11조)

4. 참고사항

가. 관계법령 :「공유재산 및 물품관리법」및 같은 법 시행령

나. 예산조치 : 해당사항 없음

다. 협의사항 : 해당사항 없음

(1) 법무담당관(규제심사) : 원안의결(다만, 향후 공론화 및 의견수렴 절차를 통해 유예기간을 두는 방안을 검토해 봄이 타당할 것으로 보임)

(2) 민관협력담당관(위원회) : 해당없음

(3) 갈등조정담당관(갈등진단) : 갈등기술서 제출

(4) 여성정책담당관(성별영향분석평가) : 원안동의

(5) 감사담당관(부패영향평가) : 평가제외

라. 기　　타

(1) 입법예고(2017.6.8.~6.28.) : 별첨

(2) 신·구 조문 대비표 : 별첨

5. 검토의견

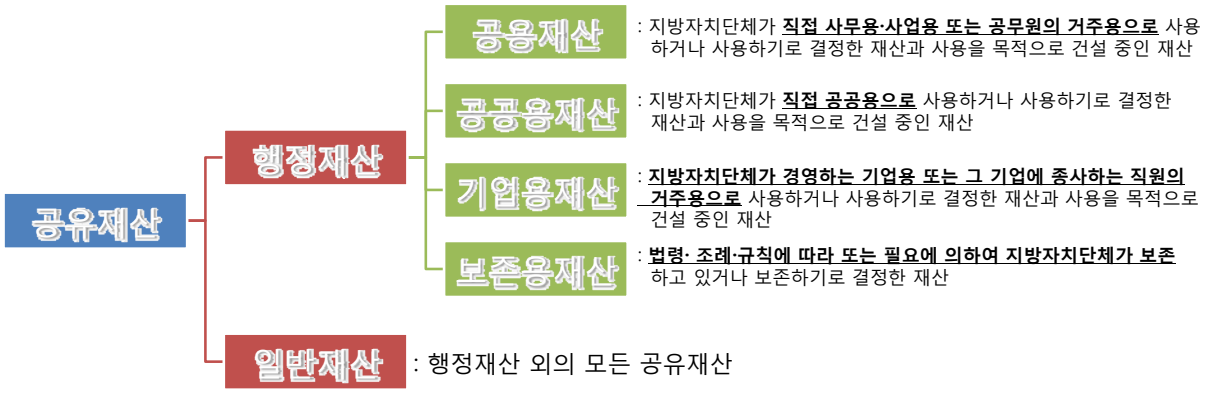
○ 본 개정안은 서울시가 현행 조례 상 임차권의 양도·양수 허용 조항이 불법권리금을 발생시키고 사회적 형평성에 배치된다는 외부 지적과 행정자치부 유권해석 및 감사원 지적에 따라 공유재산 관리질서 확립을 위해 지하도상가 점포의 임차권 양도·양수를 금지하도록 개정하려는 것임.

[표] 개정안 주요내용

현 행	개 정 안
제11조 (임차권의 양도 등) ① 이 조례에 따라 발생한 권리나 의무를 양도하고자 하는 자는 미리 관리인의 허가를 받아야 한다. 다만, 수탁자, 임차인, 그리고 양수인은 어떠한 경우에도 임대보증금 이외의 어떠한 보상이나 권리를 시장 또는 관리인에게 청구 또는 주장할 수 없다.	제11조(임차권의 양도 등) ① 임차인은 이 조례에 따라 발생한 권리나 의무를 타인에게 양도하여서는 아니 된다.
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④ (현행과 같음)
⑤ 제1항 내지 제3항에 따른 임차권의 양수인 또는 상속인의 임대차기간은 피상속인 계약기간의 잔여기간으로 한다.	⑤ 제3항에 따른 임차권 ----------.

○ 먼저, 「공유재산 및 물품관리법」(이하 '법')제5조에 따른 공유재산의 용도별 분류에 의하면 서울시 지하도상가는 수익형 민자사업(BTO[1])으로 건설한 공유재산이며, 공유재산은 '행정재산'과 '일반재산'으로 구분되는데 서울시 지하도상가는 '일반재산'에 해당함.

1) BTO(Build-Transfer-Operate): 민간이 건설하고 소유권은 정부나 지자체로 양도한 채 일정기간동안 민간이 직접 운영하여 사용자 이용료로 수익을 추구하는 민간투자사업 방식



[그림] 공유재산 분류표

○ 이 중 '행정재산'에 대해서는 법 제20조제3항에 양도가 불가한 것으로 명시되어 있으나, '일반재산'에 대해서는 법 제35조제1항제3호에 대부받은 일반재산을 전대한 경우 그 대부계약을 해지할 수 있도록 규정하고 있을 뿐 양도에 관해서는 별도 명시가 되어 있지 않음.

○ 한편, 「서울특별시 지하도상가 관리 조례」(이하 '조례') 제11조제1항은 1998년 조례 제정당시부터 사전에 관리인(공단, 수탁법인)의 허가를 득하는 경우 임차권의 양도가 가능하도록 규정하면서 수탁자와 양도·양수인은 어떠한 경우에도 임대보증금 외에 어떠한 보상이나 권리를 시장 또는 관리인에게 청구 또는 주장할 수 없도록 하고 있음.

※ **「공유재산 및 물품 관리법」**

제20조(사용·수익허가) ① 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있다.

② (생 략)

③ 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자는 그 행정재산을 다른 자에게 사용·수익하게 하여서는 아니 된다. 다만, 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자가 제7조제2

항 단서에 따른 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인인 경우에는 지방자치단체의 장의 승인을 받아 다른 자에게 사용·수익하게 할 수 있다.

④~⑤ (생 략)

제35조(대부계약의 해지 등) ① 지방자치단체의 장은 일반재산을 대부받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 대부계약을 해지하거나 해제할 수 있다.

1.~2. (생 략)

3. 대부받은 일반재산을 전대하거나, 대부받은 일반재산의 원상을 지방자치단체의 장의 동의 없이 변경한 경우

4.~5. (생 략)

②~③ (생 략)

※「서울특별시 지하도상가 관리 조례」

제11조 (임차권의 양도 등) ① 이 조례에 따라 발생한 권리나 의무를 양도하고자 하는 자는 미리 관리인의 허가를 받아야 한다. 다만, 수탁자, 임차인, 그리고 양수인은 어떠한 경우에도 임대보증금 이외의 어떠한 보상이나 권리를 시장 또는 관리인에게 청구 또는 주장할 수 없다.

②~⑤ (생 략)

○ 따라서 서울시가 조례 제정당시부터 법적으로 지하도상가 임차권 양도·양수를 허용함에 따라 공유재산임에도 불구하고 관리자의 허가만 받으면 사유재산처럼 자유롭게 양도·양수가 가능할 수 있었고,

○ 이 과정에서 법이 인정하지 않는 권리금이 형성되어 지금에 이르렀다고 볼 때 이러한 제도적 불합리를 서울시가 오랜 기간 방치해 온 것은 문제가 있다 할 것임.

[표] 서울시 지하도상가 임차권 양도·양수 현황('05~현재)

(단위 : 건)

계	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	17
2,732	326	295	247	126	44	196	298	360	217	180	164	167	112

○ 이에 서울시는 2016.3월 현행 조례 제11조의 양도·양수 허용조항에 대한 상위법 위반여부를 행정자치부에 질의(회계제도과-1968, ‘16.04.25.)하였고 그 결과, 지방자치단체의 조례로 임차 권리의 양도를 허용하는 것은 상위법을 위반한 것으로 보아야 한다는 회신을 받았으며, 같은 해 10월 감사원 감사에서도 이를 지적받아 본 개정안을 통해 정비코자 하는 것임.

○ 이는 지하도상가가 공유재산이라는 측면에서 볼 때 공유재산의 사유화 및 양도·양수에 따른 불법 권리금 형성 등의 문제를 근본적으로 차단하는 효과가 나타날 것으로 기대되어 시기적으로 늦은 측면은 있지만 바람직한 조치라 여겨짐.

○ 다만, 지하도상가 임차인들의 입장에서 보면, 현행 「상가건물 임대차보호법」 제10조의5가 공유재산인 상가점포에 대해 권리금을 인정하지 않고 있고 동 조례에서도 임대보증금 외에 어떠한 보상이나 권리를 요구하지 못하도록 하고 있어,

○ 본 조례 개정안이 시행될 경우 권리금 회수가 불가해지고 이로 인한 금전적 손실 역시 불가피할 것으로 여겨지는 바,

※ **「상가건물 임대차보호법」**

제10조의5(권리금 적용 제외) 제10조의4는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 상가건물 임대차의 경우에는 적용하지 아니한다.

1. 임대차 목적물인 상가건물이 「유통산업발전법」 제2조에 따른 대규모점포 또는 준대규모점포의 일부인 경우
2. 임대차 목적물인 상가건물이 「국유재산법」에 따른 국유재산 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에 따른 공유재산인 경우

○ 임차인들의 이러한 입장을 고려하여 조례 개정에 따른 충격을 최소화하면서도 양도·양수 금지가 실현될 수 있는 현실적이고 합리적인 방안 모색이 필요해 보임.

〔붙임〕 1. 서울시 지하도상가 위탁현황(2017.8현재)

〔붙임〕

서울시 지하도상가 위탁현황(2017.8현재)

연번	구 분	사 업 자 (수탁자)	점포 (개소)	임대면적 (㎡)	계약기간	비고
	계	-	1,923	40,224	-	
1	을 지 로	(주)대현프리몰	216	6,327	'11.11 ~ '22.05	
2	시 청 광 장	(주)대현프리몰	53	1,567	'11.08 ~ '22.01	
3	을 지 입 구	(주)을지입구쇼핑센타	66	886	'11.11 ~ '17.12	
4	종 각	종각지하도상가상인연합(주)	81	1,946	'11.11 ~ '22.04	
5	종 오	종오지하쇼핑센터(주)	66	1,841	'12.07 ~ '18.05	
6	청 계 5 가	(주)청계5가쇼핑몰	45	1,015	'12.01 ~ '17.12	
7	청 계 6 가	㈜청계6가지하쇼핑센터	49	413	'13.02 ~ '23.02	
8	마 전 교	종로5가마전교지하쇼핑타운(주)	32	583	'12.01 ~ '17.12	
9	동 대 문	(주)동대문지하쇼핑센터	62	1,032	'12.06 ~ '18.07	
10	청 량 리	롯데쇼핑(주)	6	172	'12.01 ~ '16.12	
11	명 동	(주)명동지하쇼핑센터상인회	61	1,418	'12.01 ~ '17.12	
12	소 공	(주)소공쇼핑센터	150	2,635	'12.07 ~ '18.08	
13	명 동 역	명동역지하도상가상인연합(주)	70	935	'11.09 ~ '22.01	
14	회 현	㈜회현지하쇼핑센터	225	3,718	'12.01 ~ '17.12	
15	남 대 문	(주)남대문지하도상가상인연합	99	1,656	'12.01 ~ '19.01	
16	강 남 역	(주)강남역지하쇼핑센터	212	4,765	'09.07 ~ '20.05	
17	잠 실 역	(주)잠실역지하쇼핑센터	139	3,368	'12.09 ~ '18.09	
18	영 등 포 역	(주)영등포역쇼핑센터	80	1,690	'09.11 ~ '20.06	
19	영등포로타리	(주)영등포로타리지하쇼핑센터	133	2,650	'12.07 ~ '18.06	
20	영 등 포 시 장	(주)영등포시장지하쇼핑센터	78	1,607	'12.01 ~ '17.12	

※ 공단직영(5개 상가): 인현, 신당, 종로4가, 잠실지하광장, 터미널(소송중)