

서울특별시 농수산물식품공사 설립 및 운영에 관한
조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제2050호

나. 제 안 자 : 최관술 의원(김희걸 의원 외 20명 찬성)

다. 제안일자 : 2017년 8월 16일

라. 회부일자 : 2017년 8월 17일

2. 제안이유

- 서울시가 농수산물식품공사에 전액 출자하였고, 공익적 목적의 사업시행을 위한다고는 하지만 시장이 법률의 위임 없이 서울농수산물식품공사의 재산을 무상으로 사용하는 것은 별도의 법인격을 가지고 있는 공사의 재산권 행사를 제약하는 규제에 해당하므로 현행 조례의 관련 조항을 정비하여 불합리한 규제를 개선하는 한편, 법령 개정사항 등을 반영하고 자 함.

3. 주요내용

가. 사장의 해임기준을 추가(안 제7조)

나. 재산의 무상사용 삭제(안 제27조 삭제)

4. 검토의견 (수석전문위원 윤병국)

가. 조례안의 개요

- 본 조례안은 독립된 법인격을 갖고 있는 서울시농수산물식품공사의 재산권을 보장하고자 서울시의 공사재산에 대한 무상사용 규정을 삭제하고 상위법령의 개정사항을 반영하려는 것임.

나. 공사재산에 대한 무상사용 근거규정 삭제

- 개정안은 「서울특별시 농수산물식품공사 설립 및 운영에 관한 조례」(이하 '조례') 제27조에서 규정한 “시장이 필요한 경우에 공사의 재산을 무상으로 사용할 수 있다”는 규정을 삭제하여 공사의 자율성을 확보하고 위법적 요소에 해당하는 불합리한 규제를 개선하고자 하는 것임.
- 「지방자치법」 제22조에 따르면, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 조례로 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다는 규정에 따라, 법률의 위임 없이 농수산물식품공사의 재산을 서울시가 무상으로 사용하는 것은 공사에 대한 지나친 재산권을 침해하는 것으로 판단하여 개정안을 발의한 것으로 이해됨.
- 현재 서울시가 조례 제27조에 근거하여 농수산물식품공사의 재산을 무상사용하는 경우는 총 5건이며, 2017년도 감정가액을 기준으로 임대료를 산출하면 총 2억 3,418만원으로 추산됨.

- 구체적인 무상사용 내역은 가락동농수산물 도매시장에는 송파소방서(가락 119안전센터), 서울시 식품정책과(강남식품수거반), 서울시보건환경연구원(강남검사소) 3곳과, 강서도매시장에는 서울시식품안전과(강서 관리동 4층 사무실), 서울시보건환경연구원(강서지소) 2곳임.

<농수산식품공사 재산에 대한 서울시의 무상 사용 현황>

(단위 : 천원)

구분	시설명	면적 (㎡)	2017년 감정가액	임차 요율	연간 임대료
계					234,187
가락 도매시장	송파소방서 (가락 119안전센터)	304.22	5,117	5%	77,885
	서울시 식품정책과 (강남식품수거반)	100	2,603	5%	13,014
	서울시보건환경연구원 (강남검사소)	385.35	5,117	5%	98,591
강서 도매시장	서울시 식품정책과 (강서식품수거반)	68.46	1,510	7%	7,236
	서울시보건환경연구원 (강남검사소 강서지소)	372.16	1,438	7%	37,461
※ 임차요율 : 서울시농수산식품공사 재산관리규정 제23조(임대료 등)에 따라 송파소방서, 서울시 식품정책과(강남수거반), 보건환경연구원(강남검사소)는 재산감정가액의 5% 적용하였고 강서도매시장 2개소는 7% 적용(건물내 사무실 요율 적용)					

- 또한, 무상사용 규정은 조례가 제정된 1984년 4월부터 존재하고 있으며, 이와 유사한 서울시 산하기관으로 서울시교통공사와 서울시설공단도 관련 조례에서 동일한 규정으로 존재하고 있으나, 이들 모두가 법률에 위임이 있어야 하는 사안이므로 개정안의 취지는 합당한 것으로 판단됨.
- 다만, 송파소방서 및 보건환경연구원(가락) 건물은 서울시가 전부 자체적으로 부담하여 건립한 건물이며, 119와 같은 시설은 시장에 화

재가 낮을 때 화재진압을 위한 필수적 시설이고, 보건환경연구원은 잔류농약, 중금속, 방사능 등 농수산물 안전성 검사를 하고 있을 뿐만 아니라, 서울시 식품정책과에서는 농수산물 정밀검사를 통한 안전성검사가 부적합할 경우 농산물에 대한 회수·압류·폐기업무를 지원하고 있음.

- 이 같이 식품위생법상 권한이 없는 농수산물공사에서는 자체적으로 업무수행이 불가능한 업무를 지원하는 등, 기관 간 상호부조를 하고 있다는 점에서 향후 100% 유상사용을 하게 한다면 형평성에 문제가 발생될 수 있음.

다. 관련 법령개정에 따른 '사장의 해임기준' 등 신설

- 「지방공기업법」 제58조에 따르면 지방공기업 사장은 경영성과에 따라 해임과 연임을 될 수 있으며 해임 사유를 경영 개선 명령을 정당한 이유 없이 불이행하는 경우와 업무 수행 중 관계법령의 중대하고 명백하게 위반한 경우로 규정하고 있음.
- 이에, 안 제7조 제3항에서는 「지방공기업법」에 적용하여 '사장의 해임 기준'을 신설 규정하고 있음. 이는 지방공기업의 책임 운영을 강화하기 위한 조치로 이해되며 「지방공기업법」의 관련 규정을 반영한 것으로 별다른 문제가 없음.
- 아울러, 안 제31조에서는 시장이 농수산물공사에 대하여 실시하는 검

사를 거부·방해 또는 기피한 자에 대한 과태료를 부과할 수 있도록 규정하고 있음.

- 그러나, 동 규정은 종전의 「지방공기업법」 제82조 제2항에 근거를 두고 있었으나 「지방공기업법」의 개정(2015년 12월)으로 근거 규정이 삭제되었으므로, 개정안 제31조 전체를 삭제하는 것으로 수정이 필요함.

<지방공기업법 관련 규정의 개정 현황>

종전 지방공기업법	개정된 지방공기업법
제82조(과태료) ② 제1항에 따른 과태료 중 행정자치부장관의 검사를 거부, 방해 또는 기피한 자에 대한 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정자치부장관이 부과·징수하고, <u>지방자치단체의 장의 검사를 거부, 방해 또는 기피한 자에 대한 과태료는 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 부과·징수한다.</u>	제82조(과태료) ② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정안전부장관이 부과·징수한다.

라. 종합의견

- 지방공기업이 비록 지방자치단체의 출자를 통하여 설립되었으나 별개의 법인격을 가지고 재정적으로도 독립되어 있다는 점에서 서울시가 농수산식품공사의 재산을 무상으로 사용하는 것은 바람직하지 못한 측면이 있음.
- 「지방공기업법」에는 지방자치단체의 무상사용에 대한 명확한 규정이 없으며 지방공기업의 설립과 업무 및 운영에 관한 기본적인 사

항을 조례로 정하도록 하고 있음(제49조 제2항)

- 또한 법제처의 자료(조례개선 규제사례 100선, 2014년)에 따르면 지방공사에 대한 지방자치단체의 무상사용 규정은 법령에 위임이 없어 지방자치법 제22조 단서에 위반된다는 의견을 제시한 바가 있음(붙임자료 1)

- 다만, 현재 농수산물식품공사의 재산을 무상 사용하는 기관들이 도매시장의 소방안전과 농수산물의 안전성 확보 등 도매시장과 농수산물식품공사의 업무와 밀접한 관련이 있어 무상사용이 필요하다고 주장하고 있어 심도 있는 정책적 판단이 요구되는 사안임 (붙임자료 2)
 - 시설관리공단인 경우 서울시의 무상사용 사례가 없으며 교통공사의 경우 업무와 직접적인 연관성이 없는 무상사용이 대부분임.

서울시 무상 사용 시설물 내역(서울시농수산물공사)

단위(원)

사용시설	면적 (㎡)	2017년 감정가액 (원/㎡)	임대 요율	임대료 추정		감면 결정일	감면사유
				월임대료	연간 임대료		
송파소방서 (가락119안전센터)	304.42	5,117,000	5%	6,490,400	77,884,800	1999. 5	공공기관 (공사시설물 운영관리규 정 17조)
서울시보건환경연구원 (가락동농산물검사소)	385.35	5,117,000	5%	8,215,900	98,590,800	1995.12	
서울시식품안전과 (강서 관리동 4층 사무실)	68.46	1,510,000	7%	603,000	7,236,000	2011. 3	
서울시보건환경연구원 (강서지소)	372.16	1,438,000	5%	2,229,800	26,757,600	2004. 8	

※ 면적 : 송파소방서 및 보건환경연구원(가락) 건물은 서울시 자부담으로 건립한 건물로 건축물대장의 건축 면적을 적용

※ 감정가액 : 송파소방서 및 보건환경연구원(가락)은 인근시설의 토지에 대한 재산감정가액 적용(식품상가 1층 점포 토지단가 적용)

※ 임대요율 : 공사 재산관리규정 제23조(임대료 등)에 따라 재산감정가액의 5% 적용(단 강서시장 식품안전과 사용 사무실은 타 사무실과 같이 7% 적용)

26 지방공사 운영의 자율성 제고

조례내용

「공사 설립 및 운영에 관한 조례」
제10조 (재산의 무상사용) 시장은 필요한 경우에 공사의 재산을 무상으로 사용할 수 있다.

I. 문제점 (유형 : 법령상 근거 없는 규제 신설)

- 「지방자치법」 제22조 단서에 따르면 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 조례로 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 하는데, 「공사 설립 및 운영에 관한 조례」에서는 법률의 위임 없이 시장은 필요한 경우에 공사의 재산을 무상으로 사용할 수 있도록 규정하여 공사의 재산권 행사 제약

II. 개선방안

- 별도의 법인격을 가지고 있는 공사의 재산을 시장이 법령상 근거 없이 임의로 사용하는 것은 바람직하지 않으므로 시장의 공사 재산 무상 사용권에 관한 규정을 삭제하는 내용으로 「공사 설립 및 운영에 관한 조례」를 개정하여 공사 운영의 자율성 및 적법성 제고

관련 법령

○ 지방자치법
제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

무상사용 중인 기관의 의견

□ 도매시장내에서의 역할

- 서울시 보건환경연구원 : 농수산물 안전성 검사(잔류농약,중금속,방사능 등)
- 서울시 식품정책과(수거반) : 농수산물 수거·검사의뢰 및 부적합농수산물 압류·폐기, 부적합현황 관련기관 통보 조치 등

□ 조례개정에 따른 관련기관 의견

○ 서울시보건환경연구원

- 보건환경연구원(강남·강서 검사소)은 농수산물식품공사(도매시장)에서 유통되는 농수산물의 위해성 여부를 검사하기 위해 설치 운영되고 있음.
- 농수산물식품공사의 운영에 대한 책임은 서울시에서 갖고 있으며, 적자 운영 시에도 시에서 전액 보전하여 적자를 해소하는 점 등을 감안하면, 보건환경연구원 강남·강서농수산물검사소는 농수산물식품공사내에서 무상으로 토지(건물)를 사용하는 것은 당연하다고 할 것임
- 이와 아울러, 농수산물식품공사에서 농산물 잔류농약 검사 의뢰시 수수료를 면제해 주고 있으며, 이를 금액으로 환산시 매년 1억원 이상으로 “재산의 무상사용 삭제시”에는 “수수료 면제” 규정도 동시에 삭제해야 될 것임

○ 서울시 식품정책과

- 서울시는 농산물품질관리법 및 식품위생법에 따라 농수산물 안전성 관리계획을 수립하고 강남·강서 도매시장에 상주 근무하면서 도매시장 농수산물에 대한 안전성 검사를 실시하고 부적합 농산물에 대한 회수·폐기 업무 수행
- 또한, 농수산물식품공사의 자체 안전성검사 부적합시 정밀검사를 통한 부적합 농산물에 대한 회수·폐기 업무 지원(농수산물식품공사는 식품위생법상 권한이 없어 자체 업무수행 불가)
- 「서울시 농수산물식품공사 설립 및 운영에 관한 조례」 제1조의 규정에 따른 안전하고 믿을 수 있는 농수산물의 원활한 유통을 위한 안전성검사 등은 법정업무로서 현행과 같이 운영하는 것이 타당함