

서울특별시 지하도상가 관리 조례 일부개정조례안

심 사 보 고 서

의안 번호	1974
----------	------

2018년 6월 29일
도시안전건설위원회

1. 심사경과

가. 제출일자 및 제출자 : 2017년 8월 14일, 서울특별시장

나. 회부일자 : 2017년 8월 16일

다. 상정일자 : 제276회 임시회 제1차 도시안전건설위원회

(2017년 8월 30일 상정, 보류)

제281회 정례회 제3차 도시안전건설위원회

(2018년 6월 29일 상정, 원안가결)

2. 제안설명의 요지 (제안설명자 : 고인석 안전총괄본부장)

가. 제안이유

- 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

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

나. 주요골자

- (1) 상가 및 점포권리의 양도를 원칙적으로 금지하여 공유재산의 사유화를 방지함(안 제11조)

3. 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

4. 검토보고요지 (수석전문위원 이상근)

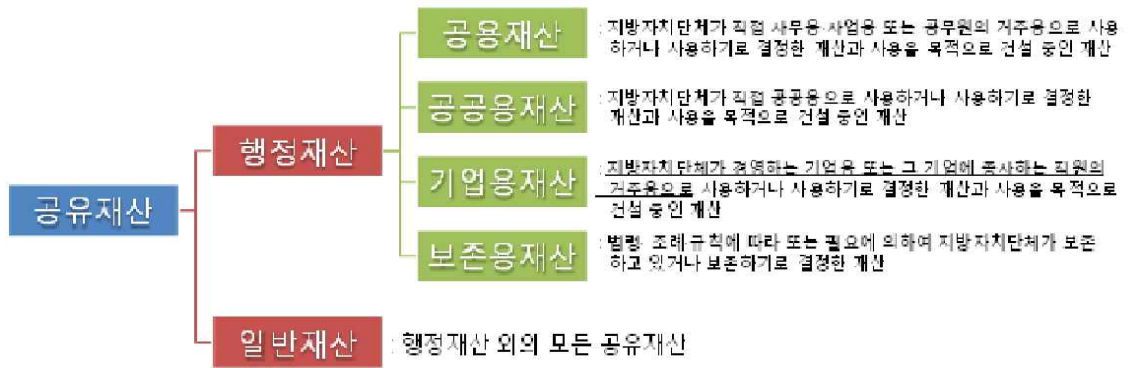
- 본 개정안은 서울시가 현행 조례 상 임차권의 양도·양수 허용 조항이 불법권리금을 발생시키고 사회적 형평성에 배치된다는 외부 지적과 행정자치부 유권해석 및 감사원 지적에 따라 공유재산 관리질서 확립을 위해 지하도상가 점포의 임차권 양도·양수를 금지하도록 개정하려는 것임.

[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 (생략)	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(BTO¹⁾)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 불가능한 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 (생략)

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 제7조제2항 단서에 따른 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인인 경우에는 지방자치단체의

장의 승인을 받아 다른 자에게 사용·수익하게 할 수 있다.

④~⑤ (생략)

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

1.~2. (생략)

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

4.~5. (생략)

②~③ (생략)

※ 「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 (생략)

- 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.

5. 질의 및 답변 요지 : 해당 없음

6. 토론요지 : 해당 없음

7. 소위원회의 심사보고 요지 : 해당 없음

8. 수정안의 요지 : 해당 없음

9. 심사결과 : 원안가결(재석의원 전원 찬성)

10. 소수의견의 요지 : 해당 없음

11. 기타 필요한 사항 : 없 음

서울특별시 지하도상가 관리 조례 일부개정조례안

서울특별시 지하도상가 관리 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제1조의 제목 “제1조 (목적)”을 “제1조(목적)”으로 하고, 같은 조 “서울특별시상(이하 “시장” 이라 한다)”을 “서울특별시상”으로 한다.

제2조제7호 중 “시장 또는”을 “서울특별시상(이하 “시장” 이라 한다) 또는”으로 한다.

제3조의 제목 “제3조 (적용범위)”를 “제3조(적용범위)”로 한다.

제4조의 제목 “제4조 (점포의 임대 등)”을 “제4조(점포의 임대 등)”으로 한다.

제5조의 제목 “제5조 (계약의 체결)”을 “제5조(계약의 체결)”로 한다.

제8조의 제목 “제8조 (임대료 등)”을 “제8조(임대료 등)”으로 한다.

제9조의 제목 “제9조 (재산가격의 산정)”을 “제9조(재산가격의 산정)”으로 한다.

제10조의 제목 “제10조 (임대료 등의 연체요율 등)”을 “제10조(임대료 등의 연체요율 등)”으로 한다.

제11조의 제목 “제11조 (임차권의 양도 등)”을 “제11조(임차권의 양

도 등)”으로 하며, 같은 조 제1항을 다음과 같이 한다.

① 임차인은 이 조례에 따라 발생한 권리나 의무를 타인에게 양도하여서는 아니 된다.

제11조제5항 중 “제1항 내지 제3항에 따른 임차권의 양수인 또는”을 “제3항에 따른 임차권”으로 한다.

제12조의 제목 “제12조 (수탁자 또는 임차인의 의무)”를 “제12조(수탁자 또는 임차인의 의무)”로 한다.

제13조의 제목 “제13조 (수탁자 및 임차인의 행위제한)”을 “제13조 (수탁자 및 임차인의 행위제한)”으로 한다.

제14조의 제목 “제14조 (계약 해지)”를 “제14조(계약 해지)”로 하며, 같은 조 제2항제1호 중 “허가, 신고”를 “신고”로 한다.

제15조의 제목 “제15조 (부수적시설물 등의 관리)”를 “제15조(부수적시설물 등의 관리)”로 한다.

제16조의 제목 “제16조 (변상금의 징수)”를 “제16조(변상금의 징수)”로 한다.

제17조의 제목 “제17조 (과오납금 반환가산금)”을 “제17조(과오납금 반환가산금)”으로 한다.

제18조의 제목 “제18조 (관리의 위탁)”을 “제18조(관리의 위탁)”으로 한다.

제20조의 제목 “제20조 (규칙)”을 “제20조(규칙)”으로 한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(금치산자 등에 관한 경과조치) 제5조제3항제2호의 피성년후견인 및 피한정후견인에는 법률 제10429호 민법 일부개정법률 부칙 제2조에 따라 금치산 또는 한정치산 선고의 효력이 유지되는 사람이 포함되는 것으로 본다.

신 · 구조문 대비표

현 행	개 정 안
<p>제1조 (목적) 이 조례는 <u>서울특별시장</u> (이하 “시장” 이라 한다)이 관리하는 지하도상가의 관리·운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>	<p>제1조(목적) ----- <u>서울특별시장</u>----- ----- -----.</p>
<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. ~ 6. (생 략)</p> <p>7. “관리인”이란 <u>시장 또는</u> 제18조에 따라 시장으로부터 지하도상가의 관리를 위탁받은 자를 말한다.</p> <p>8. ~ 10. (생 략)</p>	<p>제2조(정의) ----- -----.</p> <p>1. ~ 6. (현행과 같음)</p> <p>7. ----- <u>서울특별시장(이하 “시장” 이라 한다) 또는</u> ----- -----.</p> <p>8. ~ 10. (현행과 같음)</p>
<p>제3조 (<u>적용범위</u>) (생 략)</p>	<p>제3조(<u>적용범위</u>) (현행과 같음)</p>
<p>제4조 (<u>점포의 임대 등</u>)</p> <p>① ~ ④ (생 략)</p>	<p>제4조(<u>점포의 임대 등</u>)</p> <p>① ~ ④ (현행과 같음)</p>
<p>제5조 (<u>계약의 체결</u>) ① ~ ③ (생 략)</p>	<p>제5조(<u>계약의 체결</u>) ① ~ ③ (현행과 같음)</p>
<p>제8조 (<u>임대료 등</u>) ① ~ ⑦ (생 략)</p>	<p>제8조(<u>임대료 등</u>) ① ~ ⑦ (현행과 같음)</p>
<p>제9조 (<u>재산가액의 산정</u>) (생 략)</p>	<p>제9조(<u>재산가액의 산정</u>) (현행과 같음)</p>
<p>제10조 (<u>임대료 등의 연체요율 등</u>)</p> <p>①、② (생 략)</p>	<p>제10조(<u>임대료 등의 연체요율 등</u>) ①、② (현행과 같음)</p>
<p>제11조 (<u>임차권의 양도 등</u>) ① 이 조례에 따라 발생한 권리나 의무를 양도하고자 하는 자는 미리 관리인</p>	<p>제11조(<u>임차권의 양도 등</u>) ① 임차인은 이 조례에 따라 발생한 권리나 의무를 타인에게 양도하여서는 아니</p>

의 허가를 받아야 한다.다만, 수탁자, 임차인, 그리고 양수인은 어떠한 경우에도 임대보증금 이외의 어떠한 보상이나 권리를 시장 또는 관리인에게 청구 또는 주장할 수 없다.

② ~ ④ (생략)

⑤ 제1항 내지 제3항에 따른 임차권의 양수인 또는 상속인의 임대차 기간은 피상속인 계약기간의 잔여기간으로 한다.

제12조 (수탁자 또는 임차인의 의무) ① ~ ⑥ (생략)

제13조 (수탁자 및 임차인의 행위제한) (생략)

제14조 (계약 해지) ① (생략)

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 관리인은 계약을 해지할 수 있다.

1. 제11조에 따른 허가, 신고 또는 전대금지 의무를 위반한 때

2. ~ 4. (생략)

제15조 (부수적시설물 등의 관리) (생략)

제16조 (변상금의 징수) (생략)

된다.

② ~ ④ (현행과 같음)

⑤ 제3항에 따른 임차권 -----

-----.

제12조(수탁자 또는 임차인의 의무)
① ~ ⑥ (현행과 같음)

제13조(수탁자 및 임차인의 행위제한) (현행과 같음)

제14조(계약 해지) ① (현행과 같음)

② -----
-----.

1. ----- 신고 -----

2. ~ 4. (현행과 같음)

제15조(부수적시설물 등의 관리)
(현행과 같음)

제16조(변상금의 징수) (현행과 같음)

제17조 (과오납금 반환가산금) (생략)

제18조 (관리의 위탁) (생략)

제20조 (규칙) (생략)

〈부칙 신설〉

제17조 (과오납금 반환가산금) (현행과 같음)

제18조 (관리의 위탁) (현행과 같음)

제20조 (규칙) (현행과 같음)

부칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(금치산자 등에 관한 경과조치) 제5조제3항제2호의 피성년후견인 및 피한정후견인에는 법률 제10429호 민법 일부개정법률 부칙제2조에 따라 금치산 또는 한정치산 선고의 효력이 유지되는 사람이 포함되는 것으로 본다.