

서울특별시 도시개발 체비지 관리 조례 일부개정조례안 심 사 보 고 서

의 안 번호	1186
-----------	------

2016. 6. 17
도시계획관리위원회

1. 심사경과

가. 제안일자 및 제안자 : 2016년 5월 16일 박준희 의원

나. 회부일자 : 2016년 5월 18일

다. 상정 및 의결일자

- 제268회 정례회 제2차 도시계획관리위원회(2016.6.17. 상정·의결)

2. 제안설명 요지 (박준희 의원)

가. 제안이유

당초 집단이주의 목적을 감안하여 집단이주정착용 체비지에 대한 대부요율을 인하하는 내용으로 2015년 7월 30일 서울특별시 도시개발 체비지 관리 조례가 개정되었는데, 이 개정조례안은 부칙에 적용례를 두어 변상금 부과 요율 적용을 명확히 하려는 것임.

나. 주요내용

집단이주정착용 체비지에 대한 대부요율은 집단이주정착용 체비지 중 이 조례 시행 후 최초로 부과하는 변상금부터 적용한다(부칙).

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「공유재산법 및 물품관리법」 및 같은 법 시행령
- 나. 예산조치 :
- 다. 기 타 : 신·구조문대비표

4. 검토보고 요지 (조정래 수석전문위원)

- 이 개정조례안은 작년 7월 이 조례 개정을 통해 인화된 집단이주정착용 체비지 대부요율을 조례(제5979호) 시행 후 최초 변상금 부과부터 적용하려는 것으로 2016년 5월 16일 박준희 의원이 발의하여 5월 18일 우리위원회에 회부된 사안임.
- 집단이주정착용 체비지(이하, 집단 체비지) 대부요율은, 도심지 정비사업 및 수해지역 불량주택 철거민의 집단이주지라는 특성을 감안하여 「서울특별시 공유재산 및 물품관리조례」에서 정한 체비지 대부요율에도 불구하고, 주거용의 경우 해당 재산평정가격의 2%에서 1%로, 비주거용의 경우 5%에서 2%로 인하하였음(2015.7.30.).
- 집단 체비지는 현재 178개 필지만(22,658㎡, 582명¹⁾) 관악구에 남아 있고 해당 필지에 변상금은 아직 부과되지 않았기 때문에, 이 개정조례안은 대부요율을 인하했던 조례(제5979호) 부칙에 적용례를 신설하여 남아 있는 집단 체비지에 인화된 대부요율을 적용하여 변상금을 부과하려는 것임.

1) 점유자 : 총 728명(현점유자 : 582명, 전점유자 146명)

<집단지주정착용 체비지 현황>



	자치구	체비지규모 (필지수/면적㎡)	점유자 수 (체비지생성시점/ 변상금부과시점)	체비지 생성	변상금 부과	변상금 부과규모(원)	집단지주 사유
중 전	동대문구	2/351.4	4/12	1986	2008	30,317,430	공공사업시 행으로 인한 철거민 이주
	관악구 ²⁾	556/72,123.4	1,498/916	1975	계	1,506,155,310	도심지 정비사업과 수해지역 불량주택 철거민 이주
					2000	146,073,120	
2011	1,360,082,190						
현 재	관악구	178/22,657.6	582/	1975	-	6,765,421,220	

* 도시재생본부(도시활성화과) · 관악구 자료

- 작년, 서울시에 유일하게 남아 있는 집단 체비지 점유자들의 경제적 부담을 덜어 주기 위하여 대부요율 인하가 이루어졌던 점을 감안하면, 인하된 대부요율을 적용하여 변상금을 부과하는 것이 입법 취지에 부합한다고 할 수 있으나, 상위법 위배와 변상금 부과 의 형평성 등 논란의 여지가 있음.

□ 소급 규정의 상위법 위배 여부

- 관악구는 집단 체비지 생성배경, 집단민원 발생, 체비지 관리조례 개정 (대부료 인하) 경위 등을 비추어 볼 때 소급 규정을 두어 개정된 대부

2) 주택재개발사업으로 인한 체비지 매각시 변상금 부과

요율로 산정함이 정책적으로 바람직하다는 입장인 반면,

서울시는 변상금은 처분청의 재량을 허용하지 않는 기속행위로서 공유 재산 법령에 변상금 징수요건에 관하여 명백히 규정하고 있으므로 조례 부칙에 적용례를 두어 소급적용을 허용하는 것은 상위법에 위배된다는 입장임.

행정자치부는 행정청이 시행자가 되어 체비지를 관리하는 경우 관련 조례에 의거 관리·처분되어야 하나, 일반적으로 공유재산 및 물품관리 법령에 따라 변상금, 공유재산 사용료 등이 징수되므로, 변상금도 매년 변상금 부과 기산일을 기준으로 산출한 연간사용료 또는 대부료를 기준으로 산출함이 바람직하다는 의견을 개진함.

구 분	서울시	관악구
의 견	<ul style="list-style-type: none"> - 변상금은 처분청의 재량을 허용하지 않는 기속행위에 해당하므로 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제81조에 따라 회계연도별 대부요율로 부과함이 타당(개정 대부요율로 적용은 불가) - 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제81조에 회계연도별로 부과도록 되어 있어 「서울특별시 체비지 관리조례」에 부칙을 두어 현재 대부요율로 소급 적용하는 것은 상위법에 위배됨으로 적용 불가함 	<ul style="list-style-type: none"> - 변상금 부과는 신법우선원칙에 따라 조례 개정으로 인화된 대부요율로 산정함이 타당하고, - 집단이주정착용 체비지 생성배경, 집단민원 발생, 체비지 관리조례 개정(대부료 인하) 경위 등을 비추어 볼 때 소급 규정을 두어 개정된 대부요율로 산정함이 정책적으로 바람직함
법률 자문	<p>A 법무법인</p> <ul style="list-style-type: none"> - 변상금의 법적 성질을 보면 변상금이란 기속행위로서 변상금의 부과는 처분청의 재량을 허용하지 않으며, 이는 성질상 변상금은 준조세의 성격을 가진다고 판단할 수 있음 - 따라서 서울특별시 체비지 관리조례에 부칙을 두어 현재 대부요율로 소급적용을 한다면 상위법에 위배되는 행위로서 조례를 개정하여 부칙에 변상금을 부과 하는 것은 바람직 않다고 사료됨 	<p>C 변호사</p> <ul style="list-style-type: none"> - 집단민원 발생 가능성이 크고, 그동안 집단이주정착용 체비지 생성배경 및 서울시 체비지관리조례 개정 경위 등을 살펴본다면 서울시 의회의 정책적 관점을 결여한 입법의 불비로서 2015.7.30 이전도 1%, 2%를 적용할 수 있도록 부칙에 소급 규정을 두는 것이 정책적으로 바람직함 <p>D 변호사</p> <ul style="list-style-type: none"> - 신법우선의 원칙에 따라 주거용 1%, 비주거용 2% 적용

	<p>B 범무법인</p> <ul style="list-style-type: none"> - 공유재산 법령에 변상금 징수요건에 관하여 명백히 규정하고 있는 기속행위이며, 기 납부한 주민들과의 형평성 문제 발생함. - 본건 부칙을 두는 것으로 조례를 개정하여 과거5년치 변상금에 대하여 개정된 대부요율로 변상금을 부과하는 것은 상위법에 위배될 소지가 있음. 	
<p>행정 자치부</p>		<ul style="list-style-type: none"> - 체미지는 도시개발법 제44조제2항의 규정에 의거 행정청이 시행자가 되어 체미지를 관리하는 경우 국가나 지방자치단체의 재산처분에 관한 법률을 적용하지 않음 - 행정청이 시행자가 되어 체미지를 관리하는 경우 관련 조례에 의거 관리·처분되어야 함 - 다만, 일반적으로 「공유재산 및 물품관리법」 제81조 및 같은 법 시행령 제81조에 따라 변상금은 회계연도별로 제14조 및 제31조에 따라 산정한 연간사용료 또는 연간 대부료의 100분의 120에 상당한 금액으로 산출하며, 공유재산의 사용료는 같은 법 제22조에 따라 매년 징수하므로, 변상금도 매년 변상금 부과 기산일을 기준으로 산출한 연간사용료 또는 대부료를 기준으로 산출함이 바람직할 것으로 사료됨

○ 변상금³⁾은 「공유재산 및 물품관리법 시행령」, 「서울특별시 도시개발 체미지 관리조례」에 따라 회계연도별로 대부료⁴⁾의 120%를 부과토록 되어 있는데, 각 회계연도는 상호 독립함을 원칙으로⁵⁾ 각 회계연도별 대부요율을 적용하므로, 조례 개정 전 변상금 산정 회계연도에 개정된 대부요율을 소급 적용하는 것은 공유재산 및 물품관리법령에 위배될 수 있음.

3) 지방재정법 제82조에 의하여, 점유자들에 대한 5년치 변상금을 부과하고 향후 체미지에 대한 대부료를 부과

4) 대부료 = 개별공시지가 × 점유면적 × 대부요율 × 점유기간

5) 회계연도는 세입·세출의 기본이 되는 기간을 말한다. 세입·세출을 일정한 기간마다 구분 정리하여 그 관계를 명료하게 하고 양자간의 균형을 유지하자는 데 그 제도적 의의가 있다. 일반적으로 1년을 1기로 하여 이것을 1회계연도라고 한다. 국가의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다(국가재정법 제2조). 각 회계연도는 상호 독립함을 원칙으로 하며, 각 회계연도에 있어서의 경비는 그 회계연도의 세입으로써 지불하여야 하며(국가재정법 제3조), 또한 매회계연도의 세출예산은 원칙적으로 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없다(국가재정법 제48조). 지방자치단체의 회계연도는 국가의 회계연도에 의한다(지방자치법 제125조).

* 출처: 국가법령정보센터 법령용어사전

- 그러나, 도시개발법 제44조제2항⁶⁾에 의하면, 행정청이 체비지를 관리하는 경우 재산처분에 관한 법률을 적용하지 않도록 한 바, 이 조례는 도시개발법의 도시개발사업 등에서 지정된 체비지의 관리 및 처분에 관한 사항을 규정한 조례이고, 도시개발법 제44조제2항은 지자체 재산임에도 체비지의 신속하고 합리적인 관리·처분을 위해 공유재산 및 물품관리법령(이하, 공물법령) 적용을 제외할 수 있도록 한 특례 규정으로서,

이 개정조례안은 공물법령 위배 여부가 아닌, 도시개발법 특례 규정의 취지와 대부요율을 인하하게 된 입법 취지 등을 감안한 정책 판단에 따라 조례 입법도 가능하다고 사료됨.

□ 변상금 부과의 형평성

- 다른 집단 체비지에 종전 대부요율(인하되지 않은 대부요율)을 적용하여 변상금을 부과했음을 감안할 때, 현존 집단 체비지에 인하된 대부요율을 적용하여 변상금을 부과한다면 기 납부한 자들과 변상금 부과 형평성 논란이 제기될 수 있다고 보여지며, 변상금 부과가 늦어질수록 징

-
- 6) 제44조(체비지의 처분 등) ① 시행자는 제34조에 따른 체비지나 보류지를 규약·정관·시행규정 또는 실시계획으로 정하는 목적 및 방법에 따라 합리적으로 처분하거나 관리하여야 한다.
- ② 행정청인 시행자가 제1항에 따라 체비지 또는 보류지를 관리하거나 처분(제36조제4항에 따라 체비지를 관리하거나 처분하는 경우를 포함한다)하는 경우에는 국가나 지방자치단체의 재산처분에 관한 법률을 적용하지 아니한다. 다만, 신탁계약에 따라 체비지를 처분하려는 경우에는 「공유재산 및 물품 관리법」 제29조 및 제43조를 준용한다.
- ③ 학교, 폐기물처리시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설을 설치하기 위하여 조성토지등을 공급하는 경우 그 조성토지등의 공급 가격에 관하여는 제27조제1항을 준용한다.
- ④ 제11조제1항제1호부터 제4호까지의 시행자가 지역특성화 사업 유치 등 도시개발사업의 활성화를 위하여 필요한 경우에 공급하는 토지 중 제3항 외의 토지에 대하여는 제27조제2항을 준용한다.

계성이 아닌 오히려 감면성 혜택이 주어진다는 좋지 않은 선례를 남겨 적법한 조세 징수에 합당하지 않은 집단민원 발생 등 조세저항을 키울 수 있는 우려도 있다고 사료됨.

- 그러나, 종전 집단 체비지는(관악구) 주택재개발사업으로 인한 체비지 매각시 변상금을 부과하여 개발이익의 기대가 변상금의 경제적 부담을 완화해 줄 수 있었던 반면, 현존 집단 체비지는 체비지 매각을 전제로 하는 것이 아니고 과거 5년치 변상금 부과와 함께 향후 대부료 부가가 지속되므로 점유자들의 경제적 부담이 크고 이를 완화해 줄 기대 심리도 현재는 작용하기 어렵기 때문에, 인하된 대부요율의 소급 적용에 정책적 판단의 여지는 있다고 보여짐.

□ 세입 감소

- 비용추계를 보면, 작년 대부요율 인하로 향후 5년간(2015년~2019년 대부료) 세외수입이 32억원 감소되는 것으로 추계되었고⁷⁾, 이번 개정 조례안으로 세입 36억원이(2011년~2015년 변상금) 감소되는 것으로 추계되어⁸⁾ 적지 않은 세입 감소가 예상됨.

7) 비용추계의 결과(의안번호 320_ 비용추계서)

- 총 비용 = 3,284백만원 (조례개정 시 대부요율 인하로 세외수입 감소)

(단위 : 백만원)

연도		1차년도 (2015년)	2차년도 (2016년)	3차년도 (2017년)	4차년도 (2018년)	5차년도 (2019년)	합계
세입	세외수입	△611	△633	△656	△680	△704	△3,284
	소계(a)	△611	△633	△656	△680	△704	△3,284
세출	-	-	-	-	-	-	-
	소계(b)	-	-	-	-	-	-
□ 총 비용(b-a)		611	633	656	680	704	3,284

8) 비용추계의 결과(의안번호 1186_ 비용추계서)

- 현행조례 기준과 현행조례 개정전 기준의 차액(2011~2015년)
= 7,220,676,189 - 3,531,427,042 = 3,689,249천원

□ 종합

- 체비지의 변상금 부과 등을 비롯해 체비지 관리·처분과 관련해서는 도시개발법 특례 규정에 의하여 공물법에 종속될 필요 없이 이 조례에서 별도로 정할 수 있는 사항으로,

기 납부한 자들과 변상금 부과 의 형평성 문제는 제기될 수 있으나, 거주민의 경제적 부담, 변상금 부과 의 여건·환경, 작년 대부 효율 인하 의 입법 취지 등을 감안하면, 이 개정 조례안 은 검토 가 능하다고 사료 됨.

5. 질 의 및 답변요지 : 생략

6. 토론요지 : 생략

7. 심사결과 : 원안가결 (출석위원 전원 찬성)

8. 소수의견의 요지 : 없음

서울특별시조례 제 호

서울특별시 도시개발 체비지 관리 조례 일부개정조례안

제5979호 서울특별시 도시개발 체비지 관리 조례 부칙을 다음과 같이 한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(집단지주정착용 체비지 대부요율에 관한 적용례) 제16조제1항의 단서는 집단이주정착용 체비지 중 이 조례 시행 후 최초로 부과하는 변상금부터 적용한다.

신·구조문 대비표

제5979호	개 정 안
부 칙	부 칙
<p><u>이 조례는 공포한 날부터 시행한다.</u></p>	<p><u>제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.</u></p> <p><u>제2조(집단이주정착용 체비지 대부분요율에 관한 적용례) 제16조제1항의 단서는 집단이주정착용 체비지 중 이 조례 시행 후 최초로 부과하는 변상금부터 적용한다.</u></p>