

# 서울특별시교육비특별회계 소관 공유재산 관리 조례 일부개정조례안

## 검 토 보 고

### I. 회부경위

1. 의안번호 : 제196호
2. 제 출 자 : 서울특별시교육감
3. 제출일자 : 2018. 10. 17.
4. 회부일자 : 2018. 10. 29.

### II. 개정이유

- 2017.12.27. 개정된 「지방자치단체 공유재산 운영기준」에 따라 수의매각 기준을 명확히 하고, 알기 쉬운 법령 기준에 맞게 정비하고,
- 공유재산 관리상 나타난 일부 미비한 점을 개선·보완하여 재산관리의 효율성을 제고하고자 함

### III. 주요내용

1. 「지방자치단체 공유재산 운영기준」(행정안전부 고시) 개정사항 반영 수의매각 기준의 명확화(안 제34조)
2. 공유재산 관리상 나타난 일부 미비한 점 개선·보완
  - 토지 및 건물 외 대장가격 5천만원 이하의 재산 용도변경 또는 폐지 시

공유재산심의회 심의를 생략할 수 있도록 변경(안 제5조)

- 재해 등 긴급한 사유로 위원회를 소집할 시간적 여유가 없을 때 공유재산심의회 심의를 서면으로 할 수 있는 근거 마련(안 제6조)
- 보호 가치가 있는 입목·죽 처분시 학교운영위원회의 심의 절차 신설(안 제15조의2)

#### IV. 참고사항

##### 1. 관계법규 : 별첨6

가. 「공유재산 및 물품 관리법」 및 같은 법 시행령

나. 「지방자치단체 공유재산 운영기준」

##### 2. 예산조치 : 해당없음 (비용추계서 미첨부 사유서 [별첨 2])

##### 3. 관련부서 협의 : 감사관, 정책·안전기획관, 행정관리담당관 협의완료

##### 4. 기 타

가. 신·구조문 대비표 : [별첨 1]

나. 입법예고(2018. 9. 18. ~ 10. 8.) 결과 : 입법예고 결과 요약서 [별첨3]

다. 교육규제심사 : 해당 없음

라. 부패영향평가 : 부패영향평가 결과 통보서 [별첨4]

마. 성별영향분석평가 : 성별영향분석평가 검토의견 통보서 [별첨5]

## V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

### 1. 제안경위 및 주요내용

- 동 일부개정조례안은 2018년 10월 17일 서울특별시교육감에 의해 의안번호 제196호로 제출되어 2018년 10월 29일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 일부개정조례안은 공유재산 관리상 공유재산심의 절차를 생략 또는 서면으로 대체할 수 있는 법적 근거를 마련하고, 보호 가치가 있는 입목(立木)·죽(竹의) 처분은 학교운영위원회의 심의를 받도록 규정하는 한편, 「지방자치단체 공유재산 운영기준」 등 상위법령의 개정사항을 조례에 반영 및 준용하도록 함으로써 공유재산 관리 처분 등의 업무를 체계적이고 효율적으로 개선·보완하고자 제출되었습니다.

### 2. 주요 검토의견

#### 가. 개정 취지에 대한 의견

- 동 개정조례안은 서울시교육청의 공유재산 관리 업무를 체계적이고 효율적으로 개선·보완함과 동시에, 「지방자치단체 공유재산 운영기준」(행자부고시, 이하 ‘공유재산 운영기준’) 등의 상위법령에 맞게 규정을 정비하고자 하는 것으로 개정 취지면에서 별도 문제는 없는 것으로 판단됩니다.

#### 나. 주요 조문별 검토

- 1) 공유재산심의회 기능에 관한 사항

○ 동 조례안 제5조제3항4호는 라목을 신설하여 공유재산심의회(이하 ‘심의회’)의 심의사항 중 토지 또는 건물 외 대장가격이 5천만원 이하인 행정재산의 용도변경 또는 용도폐지에 대해 심의회를 생략할 수 있도록 규정한 것으로,

먼저 기존 금액의 적정성 여부를 검토하기에 앞서 행정재산의 용도 변경 또는 폐지에 있어서의 심의회 생략이 가능한지에 대해 살펴볼 필요가 있습니다.

○ 현행 「공유재산 및 물품관리법」 제11조에 따르면 지방자치의 장은 “행정재산의 용도를 변경하거나 폐지하려는 경우”나 “일반재산을 행정재산으로 용도 변경하려는 경우”에는 반드시 공유재산심의회(이하 ‘심의회’)의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있습니다.<sup>1)</sup>

○ 또한 행정안전부의 “공유재산 업무편람”에도 “재산의 용도 변경 또는 폐지에 대한 공유재산심의회(이하 ‘심의회’)의 심의는 재량사항이 아니므로 특정 조건의 경우 조례로 공유재산심의회를 생략하거나, 조례에서 용도폐지시 공유재산심의회 생략조항을 제정·운영하는 것은 곤란”하다고 명시되어 있습니다.<sup>2)</sup>

○ 한편 현재 행정재산의 용도변경 및 폐지와 관련해서는 동 조례 제5조제3항제4호에서 일정 규모 이하의 토지 또는 건물에 한해 심의회를 생략할 수 있도록 규정하고 있고,<sup>3)</sup>

---

1) 「공유재산 및 물품관리법」

제11조(용도의 변경 또는 폐지) 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제16조에 따른 공유재산심의회(이하 "공유재산심의회"라 한다)의 심의를 거쳐야 한다.

1. 대통령령으로 정하는 기준에 따라 행정재산의 용도를 변경하거나 폐지하려는 경우
2. 일반재산을 행정재산으로 용도 변경하려는 경우

2) “공유재산 업무편람” 행정안전부, (2018.6) 60p.

「서울특별시교육감 행정권한의 위임에 관한 조례」 제5조4)에서는 공유재산 용도의 변경 또는 폐지에 관한 사항을 교육장(30호)에게 위임하도록 규정하면서 토지의 경우에만 330㎡ 이하로 제한되어 있을 뿐 행정재산의 용도변경 및 폐지가 실질적으로 제한 없이 가능하도록 되어 있습니다.

○ 이와 관련하여 입법·법률자문 의뢰 결과 모두 동 조례 제5조제3항4호의 행정재산의 용도변경 및 폐지와 관련한 심의회 생략 규정은 상위법률에 위반되는 것으로 판단하고 있습니다.<sup>5)</sup>

○ 따라서 금번 조례안으로 제출된 안 제5조제3항제4호 라목의 신설은 물론 현행 조례 동 조항 가목, 나목, 다목의 적법성 여부에 대한 심도 있는 검토가 필요하며,

이와 더불어 동 조례의 개정 사항과는 별개로 「서울특별시교육감 행정권한의 위임에 관한 조례」에 규정된 공유재산(중 행정재산)의

### 3) 「서울특별시교육비특별회계 소관 공유재산 관리 조례」

제5조(공유재산심의회 설치 및 기능) ③ 제2항의 심의사항 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 심의회의 심의를 생략할 수 있다.

4. 다음 각 목의 행정재산에 대한 용도변경 또는 용도폐지. 다만, 해당 토지 위에 건물이 있는 경우에는 그 건물을 포함한다.

가. 특별시 및 광역시 지역에 있는 330제곱미터 이하의 토지 또는 건물

나. 시 지역에 있는 660제곱미터 이하의 토지 또는 건물

다. 군 지역에 있는 990제곱미터 이하의 토지 또는 건물

4) 제5조(교육장에게 위임하는 사항) 교육감은 다음의 권한을 교육장에게 위임한다.

30. 소관 공유재산의 용도의 변경 또는 폐지와 철거. 다만, 토지는 330㎡ 이하의 경우만 해당된다.

### 5) 입법 법률 자문 내용 요약

- 의견1. 현행 「공유재산 및 물품관리법」에서는 공유재산심의회를 반드시 거쳐야 하는 것으로 규정하고 있으므로 공유재산심의회를 생략할 수 있도록 된 조항은 삭제되어야 할 것으로 판단함.

- 의견2. 「공유재산 및 물품관리법」제11조제1호는 행정재산의 용도를 변경하거나 폐지하려는 경우 공유재산심의회 심의를 거치는 것은 재량사항이 아닌 의무사항인 것으로 판단. 따라서 동 조례 제5조제3항4호는 공유재산법 제11조제1호에 위반되는 것으로 판단됨.

용도의 변경 또는 폐지에 관한 사항을 교육장에게 위임하는 것이 적법한가에 대해서도 면밀한 검토가 필요할 것으로 생각됩니다.<sup>6)</sup>

## 2) 공유재산심의회 서면 심의에 관한 사항

- 동 조례안 제6조제7항 단서는 재해 등 긴급한 사항이 발생할 경우 심의회를 서면으로 갈음할 수 있도록 규정하고 있습니다.
- 기본적으로 위원회는 다양한 의견을 제시할 기회를 부여하고 토론을 통하여 합의를 도출한다는 위원회제도 본연의 취지를 고려할 때 직접 출석하여 회의하는 것이 원칙이나, 재해 등 긴급한 사유로 인해 위원회를 소집할 시간적 여유가 없을 경우에는 서면으로 안건을 심의하는 것도 가능하리 하겠는바, 동 개정 사항은 별도 문제가 없을 것으로 사료됩니다.<sup>7)</sup>

6) 참고로 타 시도의 경우 행정재산의 용도변경 및 폐지와 관련하여 일정금액 이하일 때 심의회를 생략할 수 있도록 조례에서 규정하고 있음.

(단위 : 천만원)

구분	부산	대구	인천	광주	대전	세종	강원	충북	전북	전남	경북
금액	5	5	10	5	5	5	5	5	3	10	5

## 7) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」

제9조(위원회의 운영) ② 위원회는 안건의 내용이 경미한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 위원이 출석하는 회의(화상회의를 포함한다)로 개최하여야 한다.

### 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률 시행령」

제5조(위원회의 운영) ① 법 제9조 제1항 단서에서 "긴급한 사유로 위원회를 개최할 필요가 있거나 보안과 관련된 사항 등 대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 긴급한 사유로 위원회를 개최할 필요가 있어 회의 개최 7일 전까지 회의 일정과 안건 등을 통보할 시간적 여유가 없는 경우
2. 안건의 내용이 공개될 경우 국가의 안전보장 및 공공의 이익을 해칠 우려가 있는 경우

② 법 제9조 제2항에서 "안건의 내용이 경미한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 안건의 내용이 경미한 경우
2. 긴급한 사유로 위원이 출석하는 회의를 개최할 시간적 여유가 없는 경우
3. 천재지변이나 그 밖의 부득이한 사유로 인하여 위원의 출석에 의한 의사정족수를 채우기 어려운 경우

- 다만 동 규정을 삽입하고자 하는 안 제6조제7항이 위원회 개의 및 의결을 위한 정족수 관련 조문이라는 점에서 위원회의 서면 심의 사항을 규정하는 것이라면 별도의 조항을 신설하여 규정하는 것이 조문의 통일성 및 형식요건에 부합할 것으로 판단됩니다.

### 3) 입목·죽의 처분과 관련한 사항

- 동 조례안 제15조의2에서는 학교내 일정 규모 이상의 입목·죽을 처분할 경우 학교운영위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있습니다.
- 현재 국·공립학교의 입목·죽은 「공유재산 및 물품관리법」 제4조제1항1호의 부동산(토지)의 정착물<sup>8)</sup>로서 공유재산에 해당되는바, 입목·죽의 처분<sup>9)</sup> 역시 동 조례의 규정에 따라야 할 것입니다.
- 그러나 현재 입목·죽의 처분은 대장가액 5억원 이하일 경우 심의회를 생략할 수 있고(제5조제3항3호), 학교의 경우 처분의 권한은 학교장에게 위임되어 있는바,<sup>10)</sup> 학교장은 별도의 의사결정 절차 없이 다수 또는 고가의 입목·죽 및 보존 가치가 있는 입목·죽을 처분(매각, 교환, 양여 등)하여 일반재산을 감소시킬 우려가 있습니다.

8) '공유재산 업무편람', 행정안전부(2018.6.), p.3

부동산·동산 : 토지 및 그 정착물은 부동산이며, 부동산 이외의 물건은 동산(민법 제99조)  
“토지의 정착물”이란 토지에 계속하여 고착되어 용이하게 이동할 수 없고 거래관념상 그러한 상태에서  
만 사용될 수 있는 것으로 보는 물건을 말하며, 그 정착물은 토지와 별개의 부동산으로 취급하여야 함.  
건물, 입목을 법률에 의해 토지와는 별도로 부동산으로 취급

9) 「공유재산 및 물품관리법」

제2조(정의) 6. "처분"이란 공유재산 및 물품의 매각, 교환, 양여(讓與), 신탁, 현물 출자 등의 방법으로 공유재산 및 물품의 소유권이 해당 지방자치단체 외의 자에게 이전되는 것을 말한다.

10) 「서울특별시교육감 행정권한의 위임에 관한 조례」

제6조(소속학교장에게 위임하는 사항) 교육감과 교육장은 다음의 권한을 소속 학교장에게 위임한다.

15. 소관재산중 공작물·입목죽·무체재산의 관리·처분 및 용도폐지

- 이런 의미에서 동 규정은 학교장의 임명·축의 처분에 앞서 학교운영위원회의 심의를 거치도록 함으로써 학교 공유재산 관리에 있어서의 학교 구성원의 민주성과 투명성을 담보할 수 있다는 점에서 별도 문제는 없는 것으로 생각합니다.

#### 4) 기타 사항

- 그 밖에 동 조례안 제34조제1항3호는 「공유재산 운영기준」 제16조11)의 개정에 따른 사항을 반영한 것이며, 안 제46조의2 역시 상위 법령인 「공유재산 운영기준」을 준용하도록 규정한 것입니다.

- 이 외에 안 제5조, 안 제29조, 안 제21조는 「알기 쉬운 법령 정비 기준」에 따라 불필요한 용어를 삭제하거나 긴 조문을 간결하게 바꾸는 것인바, 입법의 체계적합성과 통일성 측면에서 타당한 조치라 하겠습습니다.

**□ 이상으로 「서울특별시교육비특별회계 소관 공유재산 관리 조례 일부개정조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.**

---

11) 「지방자치단체 공유재산 운영기준」(행정안전부고시 제2017-14호, 2017.12.27. 개정)

제16조(수익매각) ② 지방자치단체의 장은 다음 각 호에 해당하는 경우를 포함하여 제1항에 따라 해당 지방자치단체 조례로 수익매각 대상 범위를 정할 수 있다.

1. 2012년 12월 31일(「특정건축물정리에 관한 특별조치법」 제3조에 따른 적용기간을 말함) 이전부터 지방자치단체 이외의 자가 소유한 건물로 점유된 공유지를 그 건물 바닥면적의 두배 이내에서 그 건물의 소유자에게 수익매각을 할 수 있다. 이 경우 분할매각 후 잔여지가 건축법 제57조제1항의 규정에 의한 최소 분할면적에 미달하는 경우 이내이거나, 건축면적이 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제77조에 따라 자치단체 조례로 정하는 건폐율에 미달하는 경우에는 그 건폐율이 정하는 면적범위 내에서 일괄 매각을 할 수 있다.



# 관 계 법 령

## 공유재산 및 물품 관리법 (약칭: 공유재산법)

[시행 2018. 10. 16.] [법률 제15794호, 2018. 10. 16., 일부개정]

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "공유재산"이란 지방자치단체의 부담, 기부채납(寄附採納)이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 제4조제1항 각 호의 재산을 말한다.
2. "물품"이란 지방자치단체가 소유하는 동산(動産)과 지방자치단체가 사용하기 위하여 보관하는 동산 중 다음 각 목의 것을 제외한 동산을 말한다.
  - 가. 현금
  - 나. 유가증권
  - 다. 제4조에 따른 공유재산
3. "기부채납"이란 지방자치단체 외의 자가 제4조제1항 각 호에 해당하는 재산의 소유권을 무상으로 지방자치단체에 이전하여 지방자치단체가 이를 취득하는 것을 말한다.
4. "관리"란 공유재산 및 물품의 취득·운용과 유지·보존을 위한 모든 행위를 말한다.
5. "해당 지방자치단체"란 공유재산 또는 물품을 소유한 지방자치단체를 말한다.
6. "처분"이란 공유재산 및 물품의 매각, 교환, 양여(讓與), 신탁, 현물 출자 등의 방법으로 공유재산 및 물품의 소유권이 해당 지방자치단체 외의 자에게 이전되는 것을 말한다.
7. "사용·수익허가"란 제5조제2항에 따른 행정재산을 해당 지방자치단체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익할 수 있도록 허용하는 것을 말한다.
8. "대부계약"이란 제5조제3항에 따른 일반재산 또는 물품을 해당 지방자치단체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익할 수 있도록 체결하는 계약을 말한다.

제11조(용도의 변경 또는 폐지) 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제16조에 따른 공유재산심의회(이하 "공유재산심의회"라 한다)의 심의를 거쳐야 한다.

1. 대통령령으로 정하는 기준에 따라 행정재산의 용도를 변경하거나 폐지하려는 경우
2. 일반재산을 행정재산으로 용도 변경하려는 경우

제16조(공유재산심의회) ① 공유재산의 관리 및 처분에 관하여 지방자치단체의 장이 자문하기 위하여 각 지방자치단체에 공유재산심의회를 둔다.

② 제1항에 따른 공유재산심의회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. <개정 2015. 1. 20.>

1. 제10조에 따라 관리계획을 수립하거나 변경하는 경우
  2. 제12조 단서에 따라 무상으로 회계 간의 재산 이관을 하는 경우
  3. 제24조 또는 제34조에 따라 사용료 또는 대부료를 감면하는 경우
  4. 그 밖에 공유재산의 관리·운영 및 처분 등에 대하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 경우
- ③ 제1항에 따른 공유재산심의회는 다음 각 호에 따라 위원장 1명과 부위원장 2명을 포함한 7명

이상 15명 이하의 위원으로 구성한다.

1. 위원장은 해당 지방자치단체의 부단체장으로 한다.
  2. 부위원장은 해당 지방자치단체 소속 재산관리 담당 국장과 민간위원 각 1명으로 하되, 민간위원인 부위원장은 공유재산심의회에서 호선하여 선정한다.
  3. 위원은 해당 지방자치단체 소속 공무원과 공유재산 분야에 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명 또는 위촉한다. 이 경우 민간위원의 정수는 전체 위원 정수의 과반수가 되어야 한다.
- ④ 그 밖에 공유재산심의회외의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 공유재산 및 물품 관리법 시행령 (약칭: 공유재산법 시행령)

[시행 2018. 12. 4.] [대통령령 제29324호, 2018. 12. 4., 일부개정]

제8조(용도의 변경 또는 폐지) 법 제11조제1호에 따라 지방자치단체의 장은 행정재산이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 재산의 일부 또는 전부에 대하여 그 용도를 변경하거나 폐지할 수 있다.

1. 행정재산이 사실상 행정 목적으로 사용되지 않게 된 경우
2. 행정재산인 국제경기장 등 체육시설, 국제회의장 등 회의시설, 국제전시장 등 전시장, 그 밖의 공공시설로서 그 일부를 원래 용도로 사용하지 아니하기로 한 경우
3. 법 제43조의3에 따른 위탁재산의 개발을 위하여 필요한 경우