

# 서울특별시 도시개발 체비지 관리 조례 일부개정조례안 재의요구안

의안 번호	관련 1186
----------	---------

제출년월일 : 2016년 9월 27일  
제 출 자 : 서울특별시장

2016년 9월 9일자로 서울특별시 의회로부터 이송되어온 「서울특별시 도시개발 체비지 관리 조례 일부개정조례안」에 대하여 다음과 같은 이유로 「지방자치법」 제26조제3항에 따라 재의를 요구합니다.

- 토지구획정리사업 종료후 미매각된 체비지는 이미 체비지로서 기능이 상실된 공유재산에 불과하므로 공유재산법령에 따라 관리하고 있으며, 국토교통부에서도 동일한 내용으로 회신(2012.6.19.)한 바 있으며,
- 또한, 변상금 관련 유사한 내용의 조례안 개정으로 대법원에 제소하여 이미 2015.1월 대법원 판결로 조례가 무효된 바 있으므로 본 토지는 공유재산법령에 따라 처리되어야 함.
- 공유재산법령의 변상금은 공유재산의 사용·수익이나 점유 그 자체가 법률상 아무 권원 없이 이루어지는 경우에는 정상적인 대부료나 사용료를 징수할 수 없기 때문에 회계연도별로 산정한 사용료 또는 대부료 합계액의 100분의 120에 해당하는 금액을 징수하는 취지임.
- 그러나, 조례 개정으로 변상금을 소급하여 인하하는 것은 정상적으로 사용·수익 허가 및 대부계약을 체결한 경우와 형평성에 어긋날 뿐만 아니라 변상금의 취지에 반하는 것으로 위법성이 있음.
- 결국 변상금의 부과·징수에 관한사항은 상위법인 「공유재산 및 물품관리법령」에서 규정한 범위내에서 시행하여야 함에도 불구하고 조례로써 변상금 요율을 소급 적용하는 「서울특별시 도시개발 체비지 관리 조례 일부개정조례안」 부칙은 상위법령에 위반되는 조항이므로 재의를 요구함.

## 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	개정안
부 칙 <u>이 조례는 공포한 날부터 시행한다.</u>	부 칙 <u>제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.</u> <u>제2조(집단지주정착용 체비지 대부요율에 관한 적용례) 제16조제1항의 단서는 집단이주정착용 체비지 중 이 조례 시행 후 최초로 부과하는 변상금부터 적용한다.</u>

## 관 련 법 령

### 【공유재산 및 물품관리법】

제2조의2(다른 법률과의 관계) 공유재산 및 물품의 관리·처분에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

제81조(변상금의 징수) ① 지방자치단체의 장은 사용·수익허가나 대부계약 없이 공유재산 또는 물품을 사용·수익하거나 점유(사용·수익허가나 대부계약 기간이 끝난 후 다시 사용·수익허가나 대부계약 없이 공유재산 또는 물품을 계속 사용·수익하거나 점유하는 경우를 포함하며, 이하 "무단점유"라 한다)를 한 자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 공유재산 또는 물품에 대한 사용료 또는 대부료의 100분의 120에 해당하는 금액(이하 "변상금"이라 한다)을 징수한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 변상금을 징수하지 아니한다.

1. 등기부나 그 밖의 공부(公簿)상의 명의인을 정당한 소유자로 믿고 상당한 대가를 지급하고 권리를 취득한 자(취득자의 상속인과 그 포괄승계인을 포함한다)의 재산이 취득 후에 공유재산 또는 물품으로 판명되어 지방자치단체에 귀속된 경우
  2. 국가나 지방자치단체가 재해대책 등 불가피한 사유로 일정 기간 공유재산 또는 물품을 점유하게 하거나 사용·수익하게 한 경우
- ② 지방자치단체의 장은 무단점유를 한 자의 무단점유 경위(經緯) 및 경제적 사정과 무단점유지의 용도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년의 범위에서 변상금의 징수를 미루거나 나누어 내게 할 수 있다.
- ③ 변상금을 징수하는 경우에는 제23조 및 제33조에 따른 사용료 및 대부료의 조정은 하지 아니한다.

### 【공유재산 및 물품관리법 시행령】

제14조(사용료) ① 법 제22조제1항에 따른 연간 사용료는 시가(時價)를 반영한 해당 재산 평정가격(評定價格)의 연 1천분의 10 이상의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하되, 월할(月割) 또는 일할(日割)로 계산할 수 있다. 다만, 다른 법령에서 행정재산의 사용료에 대하여 특별한 규정을 두고 있는 경우에는 그 법령에 따른다.

제31조(대부료율과 대부재산의 평가) ① 법 제32조제1항에 따른 일반재산의 대부료는 시가를 반영한 해당 재산 평정가격의 연 1천분의 10 이상의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하되, 월할 또는 일할로 계산할 수 있다.

제81조(변상금) ① 법 제81조에 따른 변상금은 그 재산을 무단으로 점유하거나 무단

으로 사용·수익한 기간에 대하여 회계연도별로 제14조 및 제31조에 따라 산정한 사용료 또는 대부료(지식재산의 경우 제52조의4제1항에 따라 산출한 사용료등을 말한다) 합계액의 100분의 120에 해당하는 금액으로 한다. 다만, 변상금이 100만원을 초과하는 경우에는 시중은행의 1년 만기 정기예금의 평균 수신금리를 고려하여 행정자치부장관이 정하여 고시하는 이자율을 적용한 이자를 붙여 3년 이내의 기간에 걸쳐 분할납부하게 할 수 있다.

② 제1항에 따른 변상금을 징수할 때에는 그 금액, 납부기한, 납부장소 및 변상금의 산출 근거를 분명하게 적은 문서로 알려야 한다.

③ 제2항의 납부기한은 변상금 납부 통지일부터 60일 이내로 한다.

④ 제1항 및 제3항에 따라 납부기한까지 변상금을 내지 않은 경우에는 제80조를 준용한다.

#### 【서울특별시 도시개발 체비지 관리 조례】

제16조(대부료의 부과·징수) ① 시장은 제15조에 따라 체비지를 대부하고자 하는 때에는 대부계약을 체결하고, 「서울특별시 공유재산 및 물품 관리조례」 제26조 및 제32조에서 정하는 대부요율에 따라 산정한 대부료를 부과·징수한다. 다만, 1973년 이전 도심지 정비사업과 수해지역 불량주택 철거민 등을 위해 지방자치단체가 이주시킨 집단이주정착용 체비지에 대하여는 다음의 대부요율을 적용하되, 주거용 및 주거이외 용도가 혼재되어 구별이 곤란한 경우에는 주된 용도를 기준으로 하고, 구별이 가능한 경우에는 사용면적에 따라 안분한다.

1. 주거의 경우 대부요율은 1,000분의 10으로 하고,
2. 주거이외의 경우 대부요율은 1,000분의 20으로 한다.

제17조(변상금의 부과·징수) (개정 2009.07.30) 시장은 대부받지 아니하고 체비지를 점유하거나 사용·수익한 자에 대하여는 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제81조 및 「서울특별시 공유재산 및 물품 관리조례」 제89조 및 제90조에 따른 변상금을 부과·징수한다

#### 【도시개발법】

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.

<별첨2>

**법률자문결과**

**가. 변상금 소급 적용 가능여부**

구분	검토의견
행정자치부	○ 공유재산의 사용료는 공유재산법 제22조에 따라 매년 징수하므로, <u>변상금도 매년 변상금 부과 기산일을 기준으로 산출한 연간사용료 또는 대부료를 기준으로 산출하여 함</u>
A 법무법인	- 변상금의 법적 성질을 보면 <u>변상금이란 기속행위로서 변상금의 부과는 처분청의 재량을 허용하지 않으며</u> , 이는 성질상 변상금은 준조세의 성격을 가짐 - 따라서 서울특별시 체비지 관리조례에 <u>부칙을 두어 현재 대부요율로 소급적용을 한다면 상위법에 위배되는 행위로서 조례를 개정하여 부칙에 변상금을 부과 하는 것은 바람직</u> 않다고 사료됨
B 법무법인	- 공유재산 법령에 변상금 징수요건에 관하여 <u>명백히 규정하고 있는 기속행위이며, 기 납부한 주민들과의 형평성 문제 발생함.</u> - 본건 부칙을 두는 것으로 조례를 개정하여 과거5년치 변상금에 대하여 개정된 대부요율로 변상금을 부과하는 것은 <u>상위법에 위배될 소지가 있음.</u>
대법원 판례 (2015. 1. 15. 선고 2012추152 판결)	- <u>변상금 징수는 기속행위이며, 지방자치단체의 장은 사용·수익허가나 대부계약 없이 공유재산 또는 물품을 사용·수익하거나 점유한 자에 대하여 변상금을 매 회계연도 별로 부과·징수해야함</u>

**나. 공유재산법령 배제 관련**

구분	검토의견
내부법률자문	○ 본 체비지의 경우는 사업시행이 종료되었는데도 매각되지 않은 체비지를 ‘관리’ 하는 것으로서(이는 우리시가 도시개발법에 따라 취득한 체비지 이든 구 토지구획정리사업법 폐지 법률로 도시개발특별회계에 편입된 체비지이든 마찬가지임), 이를 ‘체비지’라고 부르는 하나 사업시행 종료 후 공유재산으로 취득하여 관리하고 있는데 불과함 ○ 따라서 <u>사안의 체비지의 경우에는, 체비지의 관리 및 처분에 공유재산법령의 적용을 배제하는 도시개발법 제44조 제2항이 적용되지 않고, 공유재산법령에 따라 관리가 가능함</u> ○ 대법원도 이와 같은 취지에서 체비지 관리에 관하여 공유재산법령이 적용된다고 보고, 공유재산법령에 위배되는 체비지 조례 개정안 재의결의 무효를 확인한 바 있고(대법원 2015. 1. 15. 선고 2012추152 판결), ○ <u>국토교통부도 토지구획정리사업의 체비지 중 현재까지 미매각된 토지는 도시개발법령상 체비지로서의 기능이 상실되었으므로 ‘공유재산’ 이라는 내용의 질의회신을 한 바 있음</u>