

공유재산관련
제도운영
질의·회신

- 행정자치부 공기업과 -

1. 월드컵경기장의 수익시설을 대부하는 경우 제한경쟁입찰 및 전대할 수 있도록 계약조건에 붙일 수 있는지 여부

【질 의】

서울월드컵경기장의 수익시설을 대부할 경우 지방재정법시행령 제88조제1항에 의하여 경쟁입찰에 의하도록 되어 있는 바, 경기장의 특수성으로 인하여 수익시설을 가장 합리적으로 운영하기 위해서는 전문분야별 사업수행을 할 수 있는 일정자격이 있는 업체로 제한하여 컨소시엄을 구성 일괄 대부하는 방안을 모색중에 있음.

현행 국가를당사자로하는계약에관한법률상 자격제한을 할 수 있는 사항은 경쟁참가자의 재무상태(국가계약법시행령 제21조제1항제9호) 뿐이므로 수익시설을 대부받은 자가 이를 전대할 경우 여러 가지 문제(부동산 투기업체가 낙찰받은 다음 고가에 다시 전대)가 예상되고 계약조건에 전대를 금지할 경우에는 각 시설별 업종이 상이하여 1개업체가 모든시설을 운영하는데 어려움이 있어 입찰가액(대부료)이 낮아 질 것으로 예상됨.

이를 합리적으로 운영하기 위해서는 입찰시에 경쟁참가자의 “재무상태”만 제한하여 제한경쟁을 실시하되, 계약조건에 직영을 원칙으로 하고 부득이 전대할 경우에는 시의 승인을 얻어 당해 시설을 운영할 수 있는 일정한 자격이 있는 자에게 전대할 수 있도록 할 수 있는지 여부

〈답 설〉

- 시의 승인을 얻어 전대할 수 있도록 계약조건을 붙일 수 있다. 이러한 이유는 제한경쟁을 실시하여 예정가격이상의 최고가격을 입찰한 자를 낙찰자로 결정하게되기 때문에 입찰자는 재무상

태 이외에는 어떠한 자격제한도 하지 아니하므로 국가계약법상 위반되지 아니하고 전대를 허용할 것인가 여부는 일단 낙찰자와 계약 내용에 해당하는 것으로 계약목적물 가장 합리적으로 달성하기 위하여 시가 판단할 수 있는 사항이기 때문이며 입찰자가 전대할 경우에는 시의 승인을 받는등 일정한 제한이 있음을 알고 입찰가격을 결정할 것이기 때문임

〈을 설〉

- 시의 승인을 얻어 전대할 수 있도록 계약조건을 붙일 수 없다. 이러한 이유는 계약조건에 일정한 자격이 있는 자에게 전대할 수 있도록 제한을 하는 것은 국가계약법상 입찰시 자격제한이 허용되지 아니하는 것을 제한하는 것과 비슷한 효과를 가져오는 것으로 국가계약법에서 정한 제한할 수 있는 범위를 초과하여 간접적으로 국가계약법의 취지에 반하는 결과를 초래하기 때문임

회 신

상기 질의내용중 제한경쟁입찰 방식으로 대부계약이 가능한가에 대한 사항은 귀시가 기 우리부에 질의한 내용과 같은 내용으로서 이미 제한경쟁입찰 방식의 대부가 불가함을 회신(공기13330-272, 2001. 4.26)한 바 있어 이견 회신에 같음 함.

아울러, 공유재산 대부계약시 전대에 관한 조건을 새로 붙일 수 있는가에 대한 사항은 재산관리관의 재량사항이 아니고 서울특별시공유재산관리조례시행규칙 제28조 공유재산대부계약서 제7조제2호 규정에서 전대를 원칙으로 금지하고 있고 이를 위반한 때에는 동 계약서 제8조에 의거 계약해제가 가능하며 전대가 불가피한 경우에는 시의 승인에 의거 전대를 할 수 있기 때문에 동 대부계약서 내용대로 계약을 해야하는 기속행위가 발생한다 할것임. 따라서 별도의 전대에 관한 사항을 붙이지 않아도 현행 대부계약서 규정으로 관리가 가능하다 할것임

2. 운동장으로 사용하기 위하여 임차하는 경우 사용요율 적용

【질 의】

관계법령에 따라 합법적으로 설립·운영되는 학교가 인접하는 학교의 보조운동장(지목 : 학교용지)을 학생들을 위한 운동장으로 사용하기 위하여 임차하는 경우에 사용료 산정기준(해당토지의 공시지가 × 토지면적 × 사용요율)중 “사용료 요율”을 어떻게 적용해야 하는지

회 신

해당 지방자치단체의 공유재산관리조례의 규정에 의하면 일반용 사용요율은 재산평가액(토지의 경우 해당토지의 공시지가 × 토지면적)의 5%를, 공공용은 2.5%를 적용

토록 되어 있는 바, 이때 공공용 요율이라 함은 재산관리청이 당해 재산의 성질상 공공용에 사용하는 것이 불가피하고 사용주체도 다른 지방자치단체, 공익법인 등과 같이 공공성을 목적으로 하고 있으며 사용목적 역시도 사용자의 수익을 목적으로 하지 않고 공공을 위하여 사용하는 경우 적용되는 요율임. 따라서 공유재산의 사용요율은 재산관리청이 이와 같은 요건의 구비 여부를 확인하여 정할 사항임.

3. 체육회 및 산하단체에 대해 공유재산을 무상사용허가 할 수 있는지 여부

【질 의】

지방재정법시행령 제88조제2항제2호에 의하면 국가 또는 지방자치단체가 직접 공용·공공용 또는 공익사업에 사용하기 위하여 필요한 경우 무상으로 대부할 수 있다고 규정하고 있어 ○○시 체육회장은 당연직 시장으로 되어 있으며 공설운동장내 사무실을 ○○시 체육회와 산하 궁도협회를 비롯한 6개단체가 각 사무실로 사용하고 있는 바, 유·무상허가에 따른 타당성 여부

〈갑 설〉

·○○시 체육회장은 당연직 시장으로 시민의 체력증진 및 체육발전을 위한 공공단체로서의 체육회 및 각 체육산하단체의 사용은 지방자치단체가 직접 공용으로 사용하는 광의의 의미로 해석, 무상허가 하는 것이 적법함

〈을 설〉

·○○시에서 직접 공용으로 사용하는 것으로 보기 어려우므로 유상사용허가 하는 것이 적법함

회 신

〈을설〉이 타당함

이러한 이유로서는 지방재정법시행령 제88조제2항제1호 규정상의 “직접 공용·공공용 또는 공익사업에 사용하기 위하여 필요한 경우”란 국가기관 또는 다른 지방자치단체의 행정기관이 직접 사용을 하는 경우를 의미한다 할 것이므로 동 체육단체는 ○○시의 행정기관이 아니기 때문에 유상으로 행정재산의 사용·수익허가를 받아 사용하여야 할것임

4. 연부 매입한 사회복지관 건립부지의 재산은 행정·보존·잡종재산중 어디에 속하는지 여부

【질 의】

○○구에서 사회복지관 건립부지로 국유지를 '97.12.10자로 연부매매 계약을 체결하고 아직까지 소유권이전등기가 되어 있지 않은 재산에 대하여 국유재산 예규중 “연부매매 계약 체결일로부터 사용·수익권은 매수자에게 있다”의 규정을 근거로 공유재산으로 분류, 관리코자 하므로 해당 재산이 지방재정법시행령 제78조에서 규정한 행정재산·보존재산·잡종재산중 어디에 속하는지 여부

〈갑 설〉

· 해당 재산은 국유재산법시행령 제44조의2제1항 규정에 의거 연부 매입한 사회복지관 건립부지로서 매입당시 그 재산을 행정목적에 사용하기로 결정한 재산에 해당되므로 “공공용으로 직접 사용 또는 사용하기로 결정한 재산”으로 보아 매매계약일로부터 행정재산으로 분류 관리하여야 함

〈을 설〉

· 당초 매매계약일이 '97.12.10이고 마지막 연부매각대금 납부기일이 2001. 3.31이므로 해당 재산을 “5년내에 사용하기로 결정한 재산”으로 보아 지방재정법시행령 제78조제1항제4호(보존재산)에 해당되므로 매매계약체결 당시에는 보존재산으로 관리하고 사회복지관 건축에 따른 실시설계도에 따라 준공예정일 1년전부터 행정재산으로 분류 관리하여야 함

〈병 설〉

· 해당 재산은 부지매입대금이 완납되지 않았고 소유권이 이전되지 않은 상태로 국유재산 사용승인만 받았을 뿐 아직까지 국(재정경제부) 소유의 토지로 되어 있으며 사회복지관이라는 구체적인 행정 시설물이 없는 상태로 행정재산으로 분류 관리하기에는 무리가 있으므로 사회복지관 건축에 따른 실시설계 후 착공이 이루어지기 전까지는 잡종재산으로 분류 관리하여야 함

※ 질의자 의견 : 〈갑설〉 타당

회 신

〈갑설〉 이 타당함

동 국유재산은 매매계약을 체결하고 2001. 3.31까지 매각대금을 전액 납부하면 소유권이 이전되는 재산으로 현재의 시점에서 보면 지방재정법시행령 제78조제1항제1호의 사용하기로 결정한 재산에 해당된다 할 것이므로 행정재산으로 분류해야 마땅함

5. 상용직 노동조합에 공공청사 및 집기류등 물품을 제공할 수 있는지 여부

【질 의】

'99. 3.13 서울시청과 각 구청에 근무하는 상용직원으로 구성된 상용직 노동조합이 결성되었고 2000. 8. 3 단체협약 및 부속합의 과정에서 사용자(시·구청)가 고용자(상용직)의 노동조합사무실 설치 및 집기류등 기본시설을 지원키로 합의한 바, 동 상용직 노동조합에 공공청사와 집기류등 물품을 제공할 수 있는지 여부

회 신

지방공무원의 신분인 아닌 상용직이 개개인별로 소관업무를 수행하면서 공공청사와 집기류를 사용하는 관계는 공무원의 근무관계와 같은 성질을 갖는다 할 것인 바, 이러한 경우에는 지방자치단체가 직접 사용하는 것과 같은 효력이 있으나

공무원의 신분인 아닌 상용직이 협의회를 만들기 위하여 노동조합 및 노동조합관계법 제5조에 의거 노동조합을 구성한 때에는 동법 제6조에 의거 법인격을 취득하기 때문에 공무원 근무관계와 같은 성질을 갖는다 할 수 없을 것임

6. 기부채납 재산에 대한 연간임대료를 잘못산정하여 사용허가된 경우 10여년 이상이 지난 현시점에서 재계산할 수 있는지 여부

【질 의】

○○시는 서울특별시 △△구 △△동 2-22 김○○외 1인과 ○○시 □□동 334번지의 7필지(1,358평)를 골프연습장 용도로 대부계약을 체결('88.11. 8 ~ 2004. 5.16, 15년 6개월) 하였던 바, 당초 계약당시 대부료 산정과 대부기간 적용에 있어

〈질의 1〉

· 계약당시('89. 5. 8) 공유재산관리조례 제23조에 의하면 연간임대료는 재산가액의 10%임에도 대부계약서상의 연간임대료가 토지평가액만 가지고 산출되어 있는데 그대로 적용이 가능한지와 현시점에서 계약서에 기재된 연간임대료를 재계산할 수 있는지 여부

※ 당초 대부기간 산출내역

- 기부채납액(161,441천원) - 토지평가액(62,849천원) = 나머지(98,292천원) ÷ 연간임대료(6,284천원) = 15년 6개월

〈질의 2〉

· 현시점에서 대부계약 제4조를 해석하여 적용할 경우 예시 ①②와 같이 산출될 수 있다고 보는데 대부기간을 달리 적용할 수 있는지 여부

가)예시① : 제4조에 의한 임대기간은 10년임

- 기부채납건물 및 시설물평가액(161,441천원)
- 점용면적토지평가액(62,849천원)

※ 산출 : 224,290천원(총평가액) ÷ 22,429천원(총가액의 10%인 연간임대료) = 10년

나)예시② : 당시 공유재산관리조례에 의한 임대기간은 7년 1월임

- 건축물 및 시설물평가액 : 161,441천원
- 점용면적토지평가액 : 62,849천원
- 총평가액 : 224,290천원
- 연간임대료 : 22,429천원(총평가액의 10%)
- 기부채납액 : 161,441천원

※ 산출 : 161,441천원(기부채납액) ÷ 22,429천원(연간임대료) = 7년 1개월

〈질의 3〉

· 질의 2의 예시 ①②에 의하여 임대기간이 결정된다고 보면 대부계약서 제3조의 대부기간(15년 6월)은 계약자와 이행하되 대부계약 제4조의 규정에 의하여 잔여기간의 임대료를 “을”에게 받을 수 있다고 보는데 적법한지 여부

회 신

본건 골프연습장 설치와 관련한 대부계약은 그 목적이 시민의 체력향상에 있다 할지라도 성질상 공공시설물로 보기가 어렵고 수익적 목적이 더 크다 할 것이므로 지방재정법시행령 제83조의 규정에 의한 행정재산으로 할 목적으로 기부채납한 재산의 무상사용·수익허가의 대상이 아니라 할 것임. 따라서 이 조항을 적용하여 대부계약을 체결한 원인행위가 잘못이 있고,

대부료 산정시에도 여수시소유의 토지평가액과 기부채납한 건물등의 평가액을 합산하여 연간대부료를 산정하고, 기부채납한 재산만을 감정평가하여 그 평가액에 연간대부료를 나누어 나온 연수를 무상사용·수익허가하여야 함에도 불구하고 기부채납한 재산가액에서 토지평가액을 잘못 공제한 금액에 잘못산정한 대부료를 적용하여 무상대부기간을 장기간으로 산출 대부계약을 체결한 행위는 지방재정법시행령 제83조를 위반하였다 할 것임.

따라서 현시점에서 치유할 수 있는 방법으로는 수대부자와 협의하여 적법하게 대부료와 무상대부기간을 재산정하고 이에 따라 대부계약을 변경하는 계약을 체결하거나 법원에 위법한 대부계약의 무효 또는 변경을 요하는 소를 제기하여 최종적으로는 법원의 판결에 따르도록 하고, 한편으로는 당시 담당공무원과 상기와 같은 불법사항이

존재함에도 이를 묵인하고 방조한 그동안의 담당공무원에 대해 책임을 물어 ○○시에 손해를 끼친만큼 변상조치 하는 방안등을 적극적으로 강구 할 수 있을것임

7. 공유재산을 매각하기 위하여 2회 공개경쟁입찰을 실시하였으나 유찰된 경우 수의계약 대상자 결정 여부

【질 의】

공유재산을 매각하기 위하여 2회 공개경쟁입찰을 실시하였으나 72필지의 잔여필지가 발생하였는 바, 아래 예시의 경우 수의계약 대상자를 어떻게 결정하여야 하는지 여부

- 1) 1차와 2차 입찰참여자가 1인이고 동일인일 때
- 2) 1차와 2차 입찰참여자가 1인이고 참여자가 다를 때
- 3) 1차에는 참여자가 1인이고 2차에는 참여자가 없을 때
- 4) 1차 참여자는 없고 2차에는 참여자가 1인일 때
- 5) 1차와 2차의 입찰참여자가 없을 때
- 6) 1차 참여자가 1인이고 2차에는 경쟁이 되었으나 유찰되었을 때
- 7) 1차에 유찰되고 2차에는 참여자가 1인일 때

회 신

지방재정법시행령 제95조제2항제23호의 규정에 의하여 재공고 입찰에 불인 경우로서 입찰자 또는 낙찰자가 없을 때에는 공유재산을 수의계약으로 매각할 수 있는 바, 수의계약 대상자를 결정하는 문제는 ○○군수가 지방재정법 제63조의 규정에 따라 국가를당사자로서하는계약에관한법률에서 정하고 있는 기준에 따라 결정할 사항임.

8. 기부채납된 지하상가의 무상사용기간 산정

【질 의】

○○광역시 ○구 ○동에 위치한 역전지하상가는 민자유치사업으로 시와 민간사업시행자 간에 '80. 7월 체결한 "중앙로지하도(상가겸용)시설공사협약"에 따라 조성되어 '81. 6월 준공과 함께 시에 기부채납 되었으며, 그 반대급부로 사업시행자에게는 20년간의 무상사용허가를 하여 금년 6.29일로 무상사용기간이 만료 예정임.

중앙로지하도(상가겸용)시설공사협약서 제19조에 따라 무상사용기간을 우선 20년으로 허가하고 준공 후 총 투자비를 연간사용료(도로점용료)와 상쇄키로하여 산정한 기간이 21.37

년 있으나 20년으로 결정한 사항에 대하여 기부채납된 지하상가 재산의 무상사용기간 산정요령(당시 내무부지침)을 근거 사업시행자가 요구하는 잔여기간에 대한 무상사용 연장허가를 할 수 있는지 여부

회 신

동 지하도상가에 대한 무상사용·수익허가기간은 허가일로부터 20년임. 따라서 초과되는 1.37년분에 대해서는 기간연장이 불가함. 이러한 이유로서는 민법 제651조제1항은 사용기간이 20년을 초과하는 경우에는 20년으로 하고 있고, 당해 협약서 제19조의 규정상의 “사용기간은 우선 허가일로부터 20년으로 하되”란 당시 ○○시가 동 상가 준공 후에 도로점용료징수조례에 따라 산정한 점용료에 의하여 사용기간을 산정하기 전에 민법상의 사용기간 상한내용을 협약에 포함하였다고 보아야 하기 때문임.

9. 공유재산 변상금 채권소멸시효

【질 의】

2001년도 공유재산관리지침상의 질의회신 사례에서는 “변상금 채납에 대한 독촉고지는 매회 고지 때마다 소멸시효가 중단된다고”고 하였으나 재정경제부에서 국유재산에 관한 회신된 내용은 “시효중단 효과는 최초 납입고지서와 납기 경과후 1차 독촉임”이라고 하고 있는 바

〈갑 설〉

· 공유재산 변상금 채납에 관한 독촉고지에 대하여 지방재정법상 관련규정이 없으므로 독촉은 계속하여 납입고지할 수 있을 뿐만아니라 매회 고지 때마다 시효중단의 효력이 있다고 보아야 하므로 지방세법의 규정에 불구하고 채권 소멸시효 기간중에 독촉의 고지가 있으면 계속하여 시효중단의 효과가 있다고 할 수 있음

〈을 설〉

· 국유재산 변상금의 채권 소멸시효에 관하여 국세징수법을 준용하여 “시효중단의 효과가 있는 납입의 고지는 최초 납입고지와 납기경과 후 1차 독촉임”이라고 규정하고 있으므로 공유재산 변상금에 관한 소멸시효에 관하여도 국·공유재산 관리업무의 형평성 및 통일성을 유지하는 차원에서 지방세법의 규정을 준용하여 동일한 지침을 적용하여 처리하는 것이 타당함

※ ○○구 의견 : 〈을설〉 타당

회신

〈갑절〉이 타당함

이러한 이유로서는 지방재정법 제71조의 규정은 “납입의 고지는 시효중단의 효력이 있다”라고 규정하고 있으면서 고지회수에 대한 제한이 없고, 독촉의 납입고지를 1회로 제한할 경우 채무자가 최소한의 납입기간 유예를 받을 수 있는 권리를 박탈하게 되고, 지방재정법 제84조제4항의 규정은 대부료등을 체납할 때는 지방세징수의 예에 의한 체납처분만 준용토록 되어 있고 납입의 고지에 대해서는 지방세법을 준용할 수 있는 규정이 없기 때문이며 재산관리청 납입기관의 유예를 무한대로 허용하는 것이 아니고 채무자가 납입할 수 있는 기간을 정하여 독촉고지를 할 수 있는 재량성이 필요하기 때문임.

10. 행정구역 개편에 따른 공유재산 승계 범위 여부

【질 의】

지방자치법 제5조제1항 규정에 “지방자치단체의 구역변경이나 폐치·분합이 있는 때에는 새로 그 지역을 관할하게 된 지방자치단체가 그 사무와 재산을 승계한다”라고 지방자치단체의 구역 변경이나 폐치·분합시의 사무와 재산의 승계에 대한 내용을 규정하고 있으며, 또한 같은법 제133조제3항에는 “제1항에서 재산이라 함은 현금외의 모든 재산적 가치가 있는 물건 및 권리를 말한다”라고 되어 있음.

○○군에서는 남○○군으로 분군 이전인 1975년경에 현재의 ○○시 △△읍 □□리 소재 공유재산을 매각하였으나, 1990년경 동 토지의 원시 취득소유자의 소유자들로부터 ○○군, 남○○군, 서울체신청(매수자)을 상대로 소유권말소등기청구소송이 제기되어 소송진행중 담당 재판부에서 남○○군은 피고가 될 수 없음을 받아들여 원고측으로부터 일부 소 취하(남○○군 피고제외)되어 ○○군과 서울체신청이 소송을 수행하였고, 그 후 ○○군과 서울체신청이 소송패소와 법원의 조정결정에 따라 ○○군과 서울체신청은 1996. 3월 및 1998. 12월경 일정금액의 손해배상금을 각각 원고에게 지급한 바 있음

○○군에서는 상기 손해배상금 지급과 관련하여 사건 토지가 ○○시 관할구역에 속해 있음을 이유로 손해배상금의 일부를 ○○시에서 부담하여야 한다고 주장을 하고 있는 바

〈질의 1〉

· 상기 내용과 관련하여 법률에 의하여 남○○군이 분군되기 전인 ○○군 당시(1975. 3월경) 매각한 재산에 대하여 소송이 제기되었을 경우 ○○군과 ○○시중 어느 지방자치단체에서 소송을 수행하여야 하는지 여부

〈질의 2〉

· 이 경우 소송에서 패소하고 손해배상청구소송에 의한 손해배상금을 지급하여야 하는 경우 그 부담을 어느 지방자치단체에서 부담하여야 하는지 여부

〈질의 3〉

· 손해배상금 부담을 이유로 재산인계인수 과정에서 누락된 상기 대상토지에 대한 인계를 거부할 수 있는지 여부

회 신

〈질의 1, 2〉에 대하여

○○군이 당해재산을 1975년경 매각하여 그 대금을 세입조치하였고 그 후 이와 관련한 소송을 직접 수행하였으며, 패소하여 일정금액을 손해배상 하였다면 당시 재산권에 대한 권리주체로서 당해 사안에 대해서는 ○○군이 소송수행과 손해배상 주체가 되어야 마땅할 것임

〈질의 3〉에 대하여

○○군에서 남○○군(현 ○○시)으로 분군할 당시 승계대상 재산이나 여부는 지방자치법 제140조 규정에 의한 분쟁조정 결과 또는 재산의 조성 경위, 지역에 의하여 구분하기 곤란한 경우에 있어서 당시 내무부장관의 조정여부등 특별한 사정이 존재하는지 여부(대법원판례 98다8486)와 점유 및 등기 소멸시효의 완성여부에 따라 최종적으로 법원이 판단할 사항이기 때문에 ○○시에서 승계해야할 재산이라고 단정하여 말할 수 없으며, 조건부로 누락재산을 인계거부할 수 있는지에 대한 검토는 성질상 우리부가 판단할 사항이 아니라 할것임.

11. 행정구역 변경이나 폐치·분합시 승계대상이 되는 재산에 잡종재산 및 채무가 포함되는지 여부

【질 의】

지방자치법 제5조에 의거 지방자치단체의 구역변경이나 폐치·분합시 승계대상이 되는 재산에 잡종재산 및 채무가 포함되는지 여부

〈답 설〉

· 지방자치법 제5조제1항 소정의 승계대상이 되는 “사무”와 “재산”은 당해 지방자치단체 소유의 재산이나 사무를 지칭하는 것이라 할 것이고, 여기서 재산이라 함은 위 법조항에서 승계의 대상이 되는 재산을 특별히 한정하고 있지 아니하므로 폐치·분합등으로 관할 지방자치단체가 변경된 지역내의 모든 재산을 의미하는 것으로서 동법 제133조제1항에

서 규정하고 있는 바와 같이 현금 이외의 모든 재산적 가치가 있는 물건 및 권리를 말하는 것이며, 채무는 포함되지 않음. 따라서, 지방자치단체가 보유하고 있는 잡종재산도 그 용도 여하를 불문하고 동법 제5조제1항 소정의 승계대상에 포함되는 것으로서 별지 목록 부동산에 대하여는 당연히 청구인에게 소유권을 이전하여야 할 것임(이상 ○○시 주장).

〈을 설〉

· 행정구역개편 관련 재산이관에 따른 내무부 질의회신에 대한 답변(내무부 공기 13330-198, '95.3.20)에 자치단체 행정목적과 관계없이 사경제 주체로서 보유하고 있는 잡종재산은 이관대상이 아니라고 되어 있으며, 지방자치법 제5조의 규정에도 행정구역변경시 사무와 재산을 인계토록 규정하고 있을 뿐 인계재산의 범위에 대한 명시적 규정이 없으므로 분군 당시('80.4.1)재산의 인계인수는 정당한 것이나, 그 후 이에 대한 대법원판례(98다 8486)가 승계대상 재산범위에 잡종재산을 포함하는 것으로 판시함에 따라 분군 당시 누락된 재산에 대해서는 향후 면밀한 검토를 통해 2차 인계인수가 이루어져야 할 것이며, 또한 승계대상인 재산에는 채무도 포함되어야 함(이상 ○○군 주장).

회 신

이 건 분쟁의 원인이 된 ○○시 △△읍 □□리 38-15, 16, 18번지 토지는 행정구역 조정 당시는 존재하지 않은 재산으로서 ○○시가 승계받은 바 없으므로 손해배상청구 소송 패소에 따른 배상금은 당시 재산을 매각한 ○○군이 손해배상 주체가 되어야 마땅하고, 향후 유사사건에 대한 손해배상 역시 분쟁대상재산(25필지 33,643㎡) 소유자가 누구로 결정되느냐에 따라 당해 재산소유권자가 손해배상 주체가 된다 하겠으며 이러한 경우는 채무의 성질에 해당되지 않는다 할 것임.

아울러 지방자치법 제5조 규정상의 승계대상 “재산”이라 함은 동법 제133조제3항에서 “현금외의 모든 재산적 가치가 있는 물건 및 권리를 말한다”라고 규정하고 있는 바, “채무”는 재산에 해당되지 않기 때문에 동법 제5조를 적용하여 승계재산에 포함할 수 없으며, 채무는 지방자치단체의 구역변경이나 폐치·분합시 별도의 지침등 행정선례에 따라 속지주의를 적용하여 승계를 하고 있는 것이 일반적 경향이라 할 것임

또한, 분쟁대상 부동산목록상의 재산이 ○○군에서 남○○군(현 ○○시)으로 분군할 당시 승계대상 재산인지 여부는 현시점에서는 지방자치법 제140조 규정에 의한 분쟁 조정 결과 또는 재산의 조성 경위, 지역에 의하여 구분하기 곤란한 경우에 있어서 당시 내무부장관이 조정여부 등 특별한 사정이 존재하는지 여부(대법원판례 98다8486)와 점유 및 등기 소멸시효의 완성여부에 따라 최종적으로는 법원이 판단할 사항이기 때문에 ○○시가 반드시 승계받아야 할 재산이라고 단정지을 수 없을 것임.

12. 행정구역 개편이전 도로에 편입된 재산의 보상 여부

【질 의】

○○광역시 ○○군 ○○읍 ○○리 소재 도유재산 222,289㎡는 △△도에서 □□강 정화사업을 시행하면서 사유지를 매입하여 하천바닥에 있는 환경위해퇴적물을 준설하여 조성된 도유 잡종재산으로서 동 재산상에 ○○광역시(○○군)가 '94년부터 도시계획도로 확포장공사를 시행하면서 △△도의 사전승락(미협약)없이 무단으로 무단으로 편입공사를 강행함에 따라 도로편입에 따른 보상추구를 수차례 요구한 바 있음.

이에 ○○광역시(○○군)에서는 편입된 도유지 일부에 대하여는 보상금을 지급하였고 미보상 토지에 대하여는 예산부족등을 이유로 현재까지 미해결 상태인 바, 현재 ○○광역시(○○군)에서는 도로에 편입된 도유재산 자체가 행정구역 개편 당시 이관대상 여부에 대하여

〈갑 설〉

동 재산의 이관여부는 당초 양 사·도의 질의에 따라 내무부 공기13330-198('95. 3.20)호로 이관 대상이 아니라는 질의회신 결과에 따라 관리하고 있는 도유 잡종재산으로 편입된 도유지 일부에 대하여는 기 보상받은 바 있으며 미보상 편입토지에 대하여는 예산확보후 보상함이 당연함

〈을 설〉

동 재산은 행정구역 개편('95. 3. 1)전에 도시계획도로 확포장 공사를 위한 도시계획결정고시('94. 7.18)된 바 있어 장래 사실상 행정재산으로 결정고시 된 재산이라면 이관함이 타당

※ △△도 의견 : 〈갑설〉 타당

회 신

동 토지는 행정구역 개편전에 도시계획도로 확포장 공사에 편입된 도로로서 보상관계가 확정되었다고 보아야 하기 때문에 도로공사 시행청이 행정구역 개편전에 보상을 완료하여야 할 사항임.

13. 사유지상에 공유재산(건물)이 재산가액에 비해 철거비가 많이 소요되는 경우 지방재정법시행령 제102조의 규정에 의해 토지소유주에게 양여가 가능한지 여부

【질 의】

○○도 교육청에서는 학생야영장을 운영하기 위하여 '72. 9. 1 ○○도 ○○군 ○○면 ○

○산 도립공원내 부지 10,912㎡를 소유자인 ○○사와 임차계약을 체결하고 건축물을 설치 후 25년간 무상('72. 9. 1~'82.12.31, 10년간) 및 유상('83. 1. 1~'98. 4.28), 15년간)으로 사용하여 왔음.

'98. 4.28 야영장 폐쇄에 따라 교육청에서는 동 부지위에 설치된 건축물 처분과 관련하여 지방자치단체에 양여, 일반인에게 매각, 토지이용의 한계등으로 지방재정법상 양여 또는 매각이 현실적으로 불가능한 실정임

현재 공원관리청인 ○○군과 토지소유자인 ○○사측은 시설물 철거를 요구하고 있으나 현실적으로 건축물에 대한 재산가액(감정가)이 약 1,700만원임에 비해 철거비가 1억여원이 소요되는 상황에서 동 건축물을 철거하지 않고 ○○사측에 무상양여가 가능한지 여부에 대하여 의문이 있음.

〈질의 1〉

자연공원법 제2조제3호에 의거 “도립공원”이라함은 특별시·광역시 및 도내의 풍경을 대표할 만한 국립공원 이외에 수려한 자연풍광지로서 동법 제1조에 의한 자연생태계 및 자연풍경지를 보호하고 지속가능한 이용을 도모하여 국민의 보건 및 여가와 정서생활의 향상에 기여할 수 있도록 동법 제5조에 의거 지정된 공원임. ○○사는 ○○도 ○○산 도립공원('79.12.27 지정고시)내에 위치하고 지방재정법시행령 제102조제1항제5호에 의거 공유 및 사유림으로 조성된 도립공원의 산림보호에 공로가 있거나 보호 및 유지에 직·간접적으로 공헌해 온 것이 인정되므로 동 규정을 적용 용도폐지된 건축물을 선운사에 무상양여가 가능한지 여부

〈질의 2〉

질의 1에 의한 무상양여가 불가하다면 ○○도 교육청에서는 열악한 지방재정교육상태에서 약 1억원의 철거비를 예산에 반영하여 동 건축물을 철거해야 하는 형편인 바, ○○도 교육청이 그동안 ○○사측으로부터 동 부지를 25년간이나 무상 및 유상으로 사용하도록 한 점을 인정하여 동 건축물을 ○○사에 무상양여가 가능한지 여부

회 신

〈질의 1〉에 대하여

지방재정법시행령 제102조제1항제5호 규정중 “공유산림보호에 공로가 있거나”란 공유림 관리청으로부터 산림보호에 기여한 공로가 구체적으로 입증되고, 공로의 가치가 양여재산의 가치와 상계되거나 그 이상이어야 하며, 양여재산을 동조제2항 규정에 의하여 10년간 산림보호에 사용이 가능하도록 특약설정이 기능한 자를 의미한다 할 것인 바, 질의내용의 경우는 이에 해당되지 않기 때문에 무상양여가 불가하다 할 것임.

〈질의 2〉에 대하여

법적근거가 없기 때문에 선운사에 무상양여가 불가함.

14. 구. 교육법시행령 부칙조항을 근거로 군소유 재산을 도 교육비특별회계 소관 재산으로 양여가 가능한지 여부

【질 의】

○○군 ○○읍 ○○리 399번지의 10필지 13,065㎡는 현재 ○○중학교내 군유지로서 1963년 중학교 이전부지로 양여할 것을 내약하고 군에서 매수하여 위 학교의 교사, 운동장 등의 부지로 현재까지 사용하고 있음.

1963.12.16 개정된 교육법시행령(각령 제1738호) 부칙 제2항에 의하면 이 영의 시행후 처음으로 시·도의 교육위원회가 성립된 때 또는 시·군의 교육장이 임명된 때에는 시장·도지사·군수는 지체없이 시·도·군의 일반회계 소속 재산중 교육·학예에 관한 사무를 당해 교육위원회 또는 교육장에게 인계토록 규정되어 1964. 1. 1 동 부지에 대한 ○○도지사와 도 교육감의 인계인수가 이루어진 상태임.

인계인수 당시 등기부상 소유자는 사인이었으며, 1965년이후 매매가 이루어져 ○○군으로 소유권이전 및 보존등기되어 지금까지 몇차례 대부계약을 통해 재산관리를 해오고 있는데, ○○교육청에서는 구. 교육법시행령 부칙조항을 근거로 이미 교육비특별회계 소관 재산이므로 양여 주장과 함께 우선 학교시설 개선(증축 등)을 위한 토지사용 승낙을 요구하고 있는 실정임.

〈질의 1〉

1963.12.16 개정된 교육법시행령 부칙 제2항에 의거 1964. 1. 1 도 교육감에게 재산관리 인계된 ○○중학교내 군유지는 인계당시 사유지이고 인계후 매매로 인하여 ○○군으로 소유권이 이전된 재산으로 현시점에서 교육청소관 재산임을 인정하여 양여 가능 여부

- 갑 설 : ①현재는 구. 교육법시행령 부칙 제2항 규정이 삭제되어 양여할 수 있는 근거가 없을 뿐 아니라 구. 교육법시행령 부칙 제2항에 의한 인계인수 시점은 영 시행후 최초 ○○교육장 임명일인 1964. 3.16으로 이때까지는 등기부상 소유자가 사인이었으며 이후 ○○군과 매매계약을 통해 군유지로 소유권 이전하였으므로 교육청소관 재산으로 인정할 수 없는 재산임
- ②또한 동 재산은 ○○군과 ○○교육청교육장(최초 ○○중학교장)간에 1965.10 ~ 1966.10, 1974 ~ 1978, 1998 ~ 2000, 2001 ~ 2003까지 각각 대부계약을 체결하여 활용중이므로 이미 교육청측이 ○○군 재산임을 실질적으로 인정하였다고 할 수 있으므로 양여가 불가함
- 을 설 : ○○중학교 기성회가 주동하여 중학교 이전부지로 양여를 내약하고 매매가 이루어졌으므로 구. 교육법시행령 부칙 제2항에 의한 인계인수 시점에서 등기부상

사유지라 하더라도 인계인수대상 일반회계 소관 재산에 해당되므로 이미 교육청소관 재산으로 인정하여 양여가 가능

〈질의 2〉

교육청에서는 급식소 설치, 교사 보수등 낙후된 학교시설 개선을 추진하는 과정에서 교육기본법상 교육·학예에 관한 지방자치단체의 지원과 도시계획상 학교시설 지구로 용도가 제한되어 있는 점을 들어 등기부상 소유자인 ○○군에 토지사용 승낙을 요구하고 있는데 승낙이 가능한지 여부

- 갑 설 : 교육기본법상 교육·학예에 관한 지방자치단체의 지원과 도시계획상 학교시설 지구로 용도가 제한되어 있어 타 용도로 활용할 수 없는 점은 인정되나 지방재정법상 공유지상에 영구시설물을 축조할 수 있는 요건에 해당되지 않으므로 건축을 위한 토지사용 승낙은 불가함
- 을 설 : 교육기본법이 포괄적으로 규정한 과학·기술·학술문예진흥 지원에 관한 지방자치단체의 책임을 인지하여 도시계획상의 용도내에서 토지사용 승낙이 가능함

회 신

〈질의 1〉에 대하여

- 『갑설』이 타당함
 - 이러한 이유로서는 구. 교육법시행령 부칙(대통령령 제1738호, 1963.12.16) 제1항이 시행되는 1964. 1. 1 당시에는 당해 재산이 사유지로서 군소유의 공유지에 해당되지 않기 때문에 동 부칙 제2항 규정을 적용할 사항이 아니다 할것임. 더욱이 이 부지는 1964. 1. 1이후에 군이 매입하여 1965.10부터 2003년까지 대부계약을 체결하여 학교에서 사용하고 있는 사실은 군소유를 인정하고 있다는 것을 의미 하는 것임.

〈질의 2〉에 대하여

- 『갑설』이 타당함
 - 이러한 이유로서는 지방재정법시행령 제89조의 규정은 사용·수익허가 또는 대부받은 부지에는 영구시설물을 축조할 수 없도록 규정되어 있기 때문임.

15. 지방자치단체의 요구로 송전선로를 이설함에 따라 추가로 설치하는 철탑부지에 대하여 공유재산 사용료를 부과할 수 있는지 여부

【질 의】

지방자치단체가 행정재산인 공유토지에 공공시설을 설치하기 위하여 한국전력공사가 그

공유토지상에 사용·수익허가를 받아 설치한 송전철탑의 이전을 한국전력공사에 요청하였는 바, 그 송전철탑의 이전에 따른 기술적 이유로 다른 공유토지상에 새로운 철탑을 추가로 설치하여야 할 경우 그 신규설치 철탑부지에 대한 사용료를 부과할 수 있는지 여부

회 신

지방자치단체의 요구에 의하여 송전철탑을 이전함에 따라 추가로 설치하는 송전철탑부지에 대하여서도 지방재정법에 따른 사용료를 부과할 수 있음.

〈사 유〉

- 지방재정법 제82조제2항에서는 행정재산을 사용·수익허가한 경우에는 동법 제83조제2항의 규정을 준용하도록 하였고, 동법 제83조제2항에서는 잡종재산의 대부에 관한 사항과 대부료의 감면 등은 대통령령으로 정하도록 하였으며, 동법시행령 제88조제2항 각호에서는 잡종재산을 무상으로 대부할 수 있는 경우를 열거하고 있는 바, 질의하신 내용은 동 각호의 어디에도 해당되지 아니하기 때문에 일응 사용료의 부과대상이 된다고 할 것임.
- 한편 전기사업법 제72조제1항에서 전기사업용 전기설비와 다른 사람의 물건간에 상호 장애를 일으키거나 지장을 주는 경우에는 후에 그 원인을 제공한 자가 그 장애 또는 지장을 제거하기 위하여 필요한 조치를 하거나 그 조치에 소요되는 비용을 부담하고 있는 바
- 이 사안은 전기설비인 송전철탑을 설치하기 위하여 타인의 토지인 행정재산을 사용·수익하고 있던중 토지소유자인 지방자치단체측의 사정으로 당사자간의 합의에 의하여 그 송전철탑을 이전하게 된 것이고, 그 이전에 따른 기술적 이유 때문에 역시 행정재산인 토지위에 송전철탑을 추가로 설치하게된 경우로서 당초의 송전철탑을 이전함에 따른 경비는 당사자간의 합의에 의하여 지방자치단체가 부담하는 것은 당연하다고 하겠으나 새로 사용·수익하고자 하는 행정재산에 대하여 한국전력공사가 사용료를 부담하는 것은 행정재산의 사용관계에 관한 문제로서 지방재정법이 정하는 바에 따라야 할 것일 뿐이고 위 전기사업법 제72조제1항과는 관련이 없다고 할 것임.

※ 주 : 행정자치부와 산업자원부간의 법령 질의 회신내용이 상이하여 서울특별시에서 법제업무운영규정 제26조제2항에 의거 우리부에 제출되어 법제처에 법령해석을 요청하여 서울특별시에 회신한 내용임

16. 체납변상금을 징수함에 있어 독촉을 하는 경우 소멸시효 중단의 효과를 갖는 독촉을 수차에 걸쳐 할 수 있는지의 여부

【질 의】

국·공유토지를 무단으로 점유하거나 사용·수익한 자에 대한 변상금을 징수함에 있어서 독촉을 하는 경우 소멸시효 중단의 효과를 갖는 독촉을 수차에 걸쳐 할 수 있는지의 여부

회 신

국·공유재산의 무단 점용 및 사용·수익에 대한 변상금의 독촉은 체납처분에 앞서 1회에 한하여 소멸시효중단의 효력을 갖는다고 할 것임. 다만, 1회 독촉 이후에 다시 하는 독촉은 즉시 소멸시효의 중단의 효력을 갖는 독촉으로서의 효력은 없지만 민법 제174조 소정의 최고로서의 효력이 있다 할 것이므로 1회 독촉 이후에 다시 변상금 독촉을 하는 경우에는 6월내에 재판상 청구압류 등의 조치를 취하면 소멸시효 중단의 효력을 갖는다고 할 것임.

〈사 유〉

가. 관련규정

- 국유재산법 제51조제2항에서는 국유재산의 무단 점용 및 사용·수익에 대한 변상금의 징수에 관하여 동법 제25조제3항을 준용하여 국세징수법상의 독촉 및 체납처분을 할 수 있도록 하고(가산금 및 증가산금에 관한 규정은 제외), 국세기본법 제28조제1항에서는 독촉에 대하여 소멸시효중단의 효력이 있다고 규정하였으며, 국세기본법 제27조제2항에서는 소멸시효에 관하여 세법에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 민법에 의하도록 하고 있음.
- 한편 지방재정법 제87조제2항에서는 공유재산의 무단 점용 및 사용·수익에 대한 변상금의 징수에 관하여 동법 제84조제4항을 준용하여 지방세 징수의 예에 의하여 체납처분을 할 수 있도록 하고, 지방세법상의 독촉에 관한 규정의 준용에 관하여는 언급하지 아니하였으며, 지방세법 제30조의5 및 제30조의6에서는 국세기본법 제27조제2항 및 제28조제1항과 같은 취지의 규정을 두고, 특히 지방세법시행규칙 제11조에서는 지방세의 독촉은 1회에 한하여 할 수 있다고 규정하고 있음.
- 민법의 소멸시효에 관한 규정을 보면 제68조에서 청구, 압류 또는 가압류가처분과 승인의 사유로 소멸시효가 중단된다고 규정하였고, 제174조에서는 최고는 6월내에 재판상의 청구, 파산절차참가, 화해를 위한 소환, 임의출석, 압류 또는 가압류, 가처분을 하지 아니하면 시효중단의 효력이 없다고 규정하고 있음.

나. 독촉의 의의

- 국세기본법 및 국세징수법과 지방세법 등에 규정된 독촉이란 재정상의 지급의무의 이행을 최고하고 일정한 기한까지 그 의무를 이행하지 아니할 경우에는 강제

징수를 할 뜻의 통지행위에 해당한다고 할 수 있는데, 독촉이란 지급의무의 이행을 통지하는 행위라는 점에서 본다면 최고와 유사한 개념이라고 할 수 있음.

- 그런데 민법에서는 위에서 본 바와 같이 최고는 6월내에 재판상의 청구 등을 하는 경우에만 시효중단의 효력이 있음을 규정하고 있으나 국세기본법에서는 독촉은 시효중단의 효력이 있다는 점만을 규정하였고 지방세법에서는 독촉의 시효중단 효력을 인정함과 아울러 동법시행규칙에서 독촉은 1회에 한한다는 규정을 두고 있어 민법상 최고에 관한 규정과 다르게 되어 있는 바, 이는 독촉이 체납처분이라는 강제징수의 전단계로 이루어진다는 점에서 비롯된 것이라 하겠음.

다. 국공유재산 무단 점용등에 대한 변상금 징수에 있어 독촉의 효력

- 국유재산법이나 지방재정법 모두에서는 변상금 징수에 관하여 체납처분이라는 강제징수를 허용하고 있기 때문에 지방재정법 제84조제4항에서 독촉에 관한 규정의 준용을 언급하지 아니하였더라도 체납처분의 전단계로서 독촉을 하여야 함은 당연하겠다고 하겠으며, 국유재산법 제28조제3항 및 제51조제2항에서는 독촉에 관한 규정까지가 준용됨을 명시하고 있는 것도 이러한 견해를 뒷받침하는 것임.
- 독촉의 횟수에 관하여는 국세징수법이나 국세기본법에 아무런 규정이 없으나 지방세법시행규칙 제11조에서는 1회에 한한다고 규정하고 있어 국세의 경우에 있어서는 독촉의 횟수에 대한 제한 규정이 미비되어 있는 바, 독촉을 여러차례에 걸쳐 하더라도 그때마다 시효중단의 효력이 생긴다고 한다면 민법에서 최고만으로는 시효중단의 효력을 인정하지 아니하고 재판상의 청구등이 후속되어야 할 것을 규정한 취지와 어긋나고 일반적인 통지행위인 독촉에 의하여 소멸시효의 완성이 끝없이 지연될 수 있는 결과가 되어 불합리하다고 할 것임.
- 지방세법시행규칙 제11조에서 독촉은 1회에 한하여 할 수 있다고 규정한 것은 이와 같은 취지에서 비롯된 것으로 생각되며, 따라서 국세의 경우에도 지방세법시행규칙 제11조의 규정과 같이 독촉은 1회에 한하여 할 수 있고 여기에 대하여서만 시효중단의 효력이 인정된다고 보는 것이 합리적이라고 하겠음.
- 다만, 국세기본법 제27조제2항과 지방세법 제30조의5제3항에서는 소멸시효에 관하여 동법 또는 세법에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 민법에 의하도록 하였고, 조세채권에 대하여 자력집행력이 인정된다고 하더라도 시효중단에 있어 일반 사법상의 채권보다 더 불이익하게 취급되어야 할 이유는 없다 할 것이므로 1회 독촉을 한 후에 다시 독촉을 하는 경우에는 즉시 시효중단의 효력을 갖는 조세법 소정의 독촉으로서 효력은 없지만 민법 제174조의 규정에 따라 동조 소정의 최고로서의 효력이 있기 때문에 1회 독촉후에 다시 독촉을 한 다음에 민법 제174조 규정에 따라 6월내에 재판상 청구 또는 압류등의 조치를 취하는 경우에는 다시 독촉을 한시점에서 소멸시효가 중단된다고 할 것임.