

서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 3210
- 발 의 자 : 박영한 의원(찬성자 20명)
- 발 의 일 : 2025년 10월 20일
- 회 부 일 : 2025년 10월 23일

2. 제안이유

- 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제29조제1항제28호에서는 “일반재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰에 부치기 곤란한 경우로서 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우, 수의계약 체결이 가능하다”고 규정하고 있으나, 현행 「서울특별시 공유재산 및 물품 관리 조례」에는 그 구체적 내용 및 범위가 규정되어 있지 않아, 계약 집행 과정에서 불필요한 행정 혼선이 발생할 우려가 있음.
- 이에 일반재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰이 사실상 곤란한 경우를 명확히 규정함으로써 법적 예측 가능성 확보 및 수의계약 체결 근거 마련, 계약 집행의 투명성과 공정성을 제고하며, 공유재산의 특수성과 효율성을 반영한 합리적 활용을 도모하고자 함.

3. 주요내용

- 일반재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰이 부치기 곤란한 경우의 내용 및 범위 신설(안 제23조의2)

4. 참고사항

- 가. 관계법령: 「공유재산 및 물품 관리법」 및 같은 법 시행령」(제29조제1항 제28호)
- 나. 예산조치: 해당사항 없음(비용추계 비대상).
- 다. 입법예고(2025. 10. 28.~ 11. 1.) 결과: 의견 없음.

5. 검토 의견

가. 조례 개정 취지

- 본 일부개정조례안(이하 “본 개정안”)은 서울시의 도시계획사업 등에 따라 불가피하게 시설을 이전하여 본래의 용도대로 시유지를 점유·사용하는 경우, 이를 일반입찰에 부치기 곤란한 경우*로 보아 수의계약으로 대부할 수 있도록 근거를 마련하려는 것임(안 제23조의2 신설).
- 「공유재산 및 물품관리법」(이하 “공유재산법”) 제29조제1항에서는 대부계약을 체결할 때에는 일반입찰에 부쳐야 한다고 규정하면서, 대통령령으로 정하는 경우에는 제한경쟁 또는 지명경쟁에 부치거나 수의계약으로 할 수 있다고 규정하고 있고,
 - 대통령령*에서는 28개 호에 걸쳐 일반입찰에 부치기 곤란한 경우를 열거하고 있으며, 이 중 제28호에서는 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우에는 수의계약으로 대부할 수 있다고 규정하고 있음.

< 관련 법령 >

「공유재산 및 물품 관리법」

제29조(계약의 방법) ① 일반재산을 대부하거나 매각하는 계약을 체결할 때에는 일반입찰에 부쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 제한경쟁 또는 지명경쟁에 부치거나 수의계약으로 할 수 있으며, (이하 생략)

* 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」

제29조(일반재산의 대부계약 등) ① 법 제29조제1항 단서에 따라 일반재산은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 수의계약으로 대부할 수 있다.

1. ~ 27. (생략)

28. 그 밖에 일반재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰에 부치기 곤란한 경우로서 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우

② (이하 생략)

- 이에 따라 본 개정안은 서울시 도시계획사업 등으로 불가피하게 시유지를 점유·사용하여 기존의 역할과 기능을 지속하는 경우, 해당 공유재산(일반 재산)의 대부계약을 수의계약으로 체결할 수 있게 하려는 것임.

<본 개정조례안 신·구조문대비표>

현행	개정안
제23조(대부재산의 유상 및 환수조치) (생략) <u><신설></u>	제23조(대부재산의 유상 및 환수조치) (현행과 같음) <u>제23조의2(수의계약으로 대부할 수 있는 경우) 영 제29조제1항제28호에 따른 일반재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰에 부치기 곤란한 경우는 다음과 같다.</u> <u>1. 시의 도시계획사업 등으로 불가피하게 시유지를 점유·사용하고 기존의 역할과 기능을 지속하기 위하여 해당 재산을 사용하는 경우</u>

- 다만, 본 개정안 발의에 직접적 원인이 되는 충청사의 본 부지*로의 이전 경위와 그동안의 부지 사용 경과에 대해서는 살펴볼 필요가 있다고 사료됨.

* 본 개정조례안 내용으로 볼 때 적용 대상이 되는 시유재산은 본 건 충청사 부지에 한정됨.

나. 충정사 부지 운영 경과

- 충정사는 1995년 도시계획사업(남산1호터널 진입도로 직선화)으로 인해 불가피하게 현 부지 사유지로 이전하고, 사찰 형태의 건물을 서울시에 기부채납한 후 30년 동안 사찰로써 점유·사용하고 있음.

< 충정사 사유지 점유·사용 경위 >

- '80.12.~'92.12. 수방사 부지 내 군법당으로 충정사 사용
- '93. 8.~9. 충정사 이전 세부시행계획 방침 수립 및 협약 체결
 - 남산1호터널 진입도로 확장 사업으로 충정사 건물을 현 위치로 이전 신축 결정
- '95.7. ~ '02.4. 충정사 기부채납 이후 협약에 따라 무상 사용
- '02.4. ~ 현재 충정사 사용 · 점유 중

충정사 현황(일반재산)

- 소재지 : 중구 퇴계로34길 26 (남산골한옥마을 정문 옆)
- 소유자 : 서울시('95년 예비역장성불자연합법회<성불회> 사찰로 기부채납, 일반재산)
- 사용자 : 대한불교조계종 충정사
- 규 모 : 대지 1,492.3㎡ (대장가액 67억 3백만원)
건물 966.42㎡ (지하 1층, 지상 2층 / 대장가액 3억 4백만원)

- 다만, 충정사의 사유지 점유에 따른 대부료(변상금)의 부과 경과를 보면, 문화본부는 2018년도까지 대부료를 1%를 적용하여 대부계약을 이어 오다가, 2019년도부터 대부계약의 법적 근거 미비를 이유로 본 사유지를 무단점유한 것으로 보아 변상금(대부료(5%)의 120%)을 부과하였고, 충정사는 최근까지 이를 체납해 왔음.

- 이후, 문화본부는 충정사의 경우 서울시 도시계획 사업으로 인해 불가피하게 현 부지로 이전하여 건물을 기부채납하고 현재까지 사용하고 있는 것으로,

- 서울시 도시계획사업으로 인한 피해에 대하여 보전이 필요하고,
- 동 재산은 사찰 용도로만 사용이 가능하여, 일반입찰에 부쳐 타 용도로의 사용에 부적합한바,
- 근거 법령*에 따라 본 조례에 수의계약에 대한 법적 근거를 마련하여
충정사와 수의계약을 통해 대부계약을 체결할 수 있도록 하는 개선방안
마련이 필요하다는 의견을 제시하고 있음.

* 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제29조제1항제28호

- 이와 관련하여, 서울특별시의회 문화체육관광위원회에서 지난 9월 배포한
관련 보도자료*를 보면, 충정사가 체납한 변상금은 총 25억 7천 7백만원에
달하는 것으로 나타난 바 있고, 매년 5억원 가량이 쌓이고 있는 가운데,
2026년에는 소멸시효가 완성되어 2021년도 체납분의 징수가 불가능해질
수 있으며,

* 서울신문(2025.9.12.)

- 서울시는 기존 5% 대부료를 적용을 취소하고, 이를 1%로 감액한 뒤
재부과하기로 방침*을 정하여, 25억원 수준이었던 체납액이 5억원으로
줄어들게 되었고(이상 관련 기사 직접 인용),

* “충정사 변상금 재산정 부과 계획” (문화유산활용과-10180(2025.8.18.))

- 실제로, 문화본부에서는 체납된 변상금*을, 대부료 최저 요율(1%)로 감액
하여 재부과(2025.3.)*²하고, 충정사는 이를 전액 납부(2025.8.28.)한 바
있음.

* 25억 7천 7백만원

** 4억 9천 4백만원(연체료 9천 3백만원 포함, 현재 체납 없음)

< 체납 변상금 조정·납부 내역 >

(‘25. 8.18. 기준, 단위: 원)

연번	부과일자	점유기간	최초 변상금(5%)	변경 변상금(1%)	변경 연체료	총 부과금액
총 계			2,087,110,570	401,422,090	92,916,560	494,338,650
1	‘21.1.15.	‘20.1.1.~12.21	347,366,450	53,473,290	23,689,390	77,162,680
2	‘21.8.6.	‘20.12.22.~12.31	9,287,350	1,857,470	719,570	2,577,040
3	‘21.8.6.	‘21.1.1.~6.30	198,177,180	39,635,430	15,354,650	54,990,080
4	‘22.3.23.	‘21.7.1.~12.31	203,682,110	40,736,420	13,716,450	54,452,870
5	‘22.8.2.	‘22.1.1.~6.30	231,427,440	46,285,480	13,872,960	60,158,440
6	‘23.1.20.	‘22.7.1.~12.31	235,263,260	47,052,650	11,730,930	58,783,580
7	‘24.4.17.	‘23.1.1.~12.31	431,292,220	86,258,440	11,178,140	97,436,580
8	‘25.3.31.	‘24.1.1.~12.31	430,614,560	86,122,910	2,654,470	88,777,380

※ 2025년도 귀속분은 2026년 3월 부과(예정)

※ 현 위치로 이전한 1995년부터 2002년 4월까지의 기부채납 협약에 따라 무상 사용하고, 이후 2018년까지는 대부계약 체결(1% 요율)하여 대부료를 납부하고 있었으나, 2019년부터 대부계약이 체결되지 아니하여 대부료율 5% 적용한 후 부과하여 체납되었고, 금번 변상금 요율을 감액(1% 적용)하여 부과한 후 전액 납부하였음.

- 다만, 충정사를 사유지 불법 점유시설로 보아 2019년부터 변상금을 부과(대부료(5%)의 120%)해 오다가, 5년여 경과하여 이를 다시 정당한 대부시설로 보아 대부료 최저 요율(1%)을 적용하여 소급 감액*하였는바,

* 「충정사 변상금 재산정 부과 계획」(문화유산활용과-10180, 2025.8.18.)

- 일반재산 대부제도 운영에 있어서 종전과 극명하게 상반되는 무질서한 정책 운영에 대해서는 문화본부의 해명이 요구된다고 하겠음.

다. 충정사 부지 수의계약 대부 근거 신설

- 본 개정안은 시유재산인 중구 소재 사찰의 대부와 관련하여 해당 시설을 시에 기부채납한 현 운영자(충정사)에게 수의계약 방식으로 대부계약을 체결할 수 있게 하도록 근거를 마련하려는 것임.
- 이는 최근 5년 사이 발생한 충정사에 대한 서울시의 대부로 또는 변상금의 부과·징수에 있어서 발생한 갈등과 이에 따른 혼란이 지속되고 있는바,
- 해당 시설을 기부채납한 충정사와 수의계약을 통해 대부할 수 있도록 근거를 마련하여 시설 운영을 안정시키고자 하는 입법 취지 면에서 의미가 있다고 하겠음.
- 다만, 「공유재산법」 제29조에서는 공유재산 대부 시 일반입찰을 원칙으로 하고 있고, 예외적으로 수의계약을 체결할 수 있도록 규정하여 제한적으로 수의계약 제도를 운영하고자 하는 입법 취지로 볼 때,
- 충정사 부지 한 곳을 지정하여 수의계약으로 대부할 수 있게 하려는 것이, 특혜성 여부와 도시계획사업의 토지수용 등 정책에 따른 강제집행의 실효성 측면에서 적정한지, 보다 합리적인 방안 마련이 필요한 것은 아닌지 검토가 요구된다고 하겠음.
- 또한, 본 개정안에 따라 충정사와 수의계약을 체결하게 될 경우, 해당 부지를 서울시가 직접 공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 대부재산의 반환을 요구할 때에는 즉시 반환할 수 있도록 하는 조건을 붙여 향후 갈등이 재발되지 않도록 미리 대비하여 계약을 체결하여야 할 것임(「공유재산법」 시행령 제29조제5항제1호).

- 한편, 재무국은 본 개정안에 대하여, 현행 본 조례에 불가피한 사유지의 점용·사용에 대한 수의계약 근거 마련과 이를 통한 신속하고 합리적인 재산 활용을 도모하기 위한 것으로써 본 개정안에 대하여 ‘원안가결’ 의견을 제출하였음(재산관리과-13525, 2025.10.29.).

< 관련 법령 >

「공유재산 및 물품 관리법」

제29조(계약의 방법) ① 일반재산을 대부하거나 매각하는 계약을 체결할 때에는 일반입찰에 부쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 제한경쟁 또는 지명경쟁에 부치거나 수의 계약으로 할 수 있으며, 증권의 경우에는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제9항에 따른 증권매출의 방법으로 하며, 이 법 제4조제1항제2호 및 제3호의 일반재산을 매각하는 경우에는 제76조제3항을 준용한다.

② 제1항 단서에 따라 증권을 매각하는 경우 가격산정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 제1항에 따라 대부를 받은 자는 그 일반재산을 다른 자에게 사용하게 하여서는 아니 된다.

「공유재산 및 물품 관리법 시행령」

제29조(일반재산의 대부계약 등) ① 법 제29조제1항 단서에 따라 일반재산은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 수의계약으로 대부할 수 있다.

1. ~ 27. (생략)

28. 그 밖에 일반재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반 입찰에 부치기 곤란한 경우로서 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우

② ~ ④ (생략)

⑤ 지방자치단체의 장은 일반재산을 대부할 때에는 제1호 및 제2호의 조건을 붙여야 한다. 다만, 제1항제3호 및 제14호에 따른 대부의 경우에는 제3호의 조건을 추가하여 붙일 수 있다.

1. 국가나 지방자치단체가 직접 공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 지방자치단체의 장이 그 대부재산의 반환을 요구할 때에는 즉시 반환할 것

2. 대부 계약일부터 1년 이내에 대부 목적사업을 시작하여야 하며, 대부 외의 목적으로 사용하지 않을 것

3. 지방자치단체의 장이 매수를 요구하면 지방자치단체의 장이 요구하는 가격으로 매수할 것

- 본 개정안은 일반재산 활용기준 정비로 행정의 예측 가능성을 높인다는 취지로 보이나, 조례는 특정 사례에 한정되지 않고, 일반적·보편적 규율이어야 한다는 법리(「헌법」 제11조)가 존재하는바, 특정 사안만을 적용할 입법이 합리적인지 검토가 필요하다고 하겠음.
- 본 개정안은 불법점유의 종료 및 분쟁 해소라는 행정편익 측면에서 의미가 있다고 하겠으나, 이미 부과된 대부료(변상금)를 소급하여 감액하는 것이 적정한지, 대상이 특정된다는 점에서 ‘시혜적 입법’은 아닌지 면밀한 검토가 요구된다고 하겠음.

※ 소급입법에 대한 검토의견

- 본 개정안의 대상은 1건이며, 부진정소급입법이라는 관점의 검토가 필요할 것으로 사료됨.
- 진정소급입법: 이미 과거에 완전히 끝난 법률관계에 새 법을 거꾸로 적용하는 것(원칙적으로 금지됨. 예외적으로 허용)
- 부진정소급입법: 과거에 시작했으나, 현재 진행 중인 관계에 새 법을 적용하여, 결과적으로 과거에 영향을 주는 경우(원칙적 허용, 다만 신뢰보호 등을 통해 제한)
- 법령의 소급적용, 특히 행정법규의 소급적용은 일반적으로 법치주의 원리에 반하여, 원칙적으로 인정되지 않지만, 일반 다수의 이익을 증진하거나 불이익·고통을 제거하는 등 특별한 사정이 있는 경우 예외적으로 허용(대법원 2005.5.13. 선고 2004다8630 판결 취지)하고 있음.

※ 대법원 2005.5.13. 선고 2004다8630 판결

- 법령의 소급적용, 특히 행정법규의 소급적용은 일반적으로는 법치주의의 원리에 반하고, 개인의 권리·자유에 부당한 침해를 가하며, 법률생활의 안정을 위협하는 것이어서, 이를 인정하지 않는 것이 원칙이고(법률불소급의 원칙 또는 행정법규불소급의 원칙), 다만 법령을 소급적용하더라도 일반 국민의 이해에 직접 관계가 없는 경우, 오히려 그 이익을 증진하는 경우, 불이익이나 고통을 제거하는 경우 등의 특별한 사정이 있는 경우에 한하여 예외적으로 법령의 소급적용이 허용된다.

- 「공유재산 및 물품 관리법」은 변상금을 ‘무단점유에 대한 제재 + 손해전보(손해배상+손실보상)’ 기능을 가진 공법상 금전부담으로 보고 있어, 변상금은 ‘제재적 성격’을 가짐. 이를 소급적으로 회식·감경하는 것은 법치·신뢰보호 원칙에 반할 우려가 있다고 사료됨.

한편, 본 개정안이 ‘고통 제거’ 등으로 볼 수 있으나, 성실히 사용허가를 받아 사용료를 내온 시민, 이미 변상금을 납부한 다른 사례들에 비해 역차별 또는 형평성 침해의 소지는 없는지 살펴볼 필요가 있다고 사료됨.

- 헌법재판소는 “시혜적 소급입법을 할 것인지는 입법재량이며, 광범위한 입법형성의 자유를 인정” (2005헌바15, 2006.5.25.)하고 있어, 시혜적 소급입법 자체는 가능한 것으로 보이나, 총정사와 같이 특정 소수에게만 개정효과가 집중될 경우 평등의 문제에 대해서도 검토할 필요가 있다고 하겠음.

소급의 혜택이 일반 시민 모두에게 돌아가거나, 적어도 합리적 기준에 따라 누구에게나 동일하게 적용될 수 있어야 하는바, 본 개정안의 대상은 사실상 1건으로, 수혜자가 극히 소수인 경우로 볼 것인지, 향후 모든 시민에게 동일하게 적용될 수 있을지 여부에 대해 평등원칙 등을 감안한 종합적인 심의가 필요하다고 하겠음.

※ 2005헌바15, 2006. 5. 25. 결정요지 발췌

- 개정된 신법이 피적용자에게 유리한 경우에 이른바 시혜적 소급입법을 할 것인지의 여부는 입법재량의 문제로서 그 판단은 일차적으로 입법기관에 맡겨져 있으며, 이와 같은 시혜적 조치를 할 것인가 하는 문제는 국민의 권리를 제한하거나 새로운 의무를 부과하는 경우와는 달리 입법자에게 보다 광범위한 입법형성의 자유가 인정된다. 따라서, 입법자의 판단은 존중되어야 하며 그 결정이 합리적 재량의 범위를 벗어나 현저하게 불합리하고 불공정한 것이 아닌 한 헌법에 위반된다고 할 수는 없다.

○ 결론적으로 본 개정안은 일반재산의 위치·형태·용도 및 계약 목적·성질 등을 고려하여 일반입찰이 곤란한 경우 기준을 규정하여 수의계약 근거를 구체화하고 공유재산 대부 절차의 예측 가능성을 높이려는 것으로, 현실적인 제약이 존재하는 사례에서 행정의 탄력적 운용을 가능하게 하여, 공유재산의 효율적 활용과 행정 집행의 합리성을 제고하려는 것으로 보임.

- 다만, 본 개정안 적용 대상이 제한될 경우 개별사안을 규율하는 것으로 인식될 여지와, 이미 성립한 변상금 및 향후 대부계약 직전까지 부과될 대부료(변상금)에 미치는 영향 등 법적 안정성 및 형평성 차원의 검토가 요구된다고 하겠음.

전 문 위 원	정 찬 일	입법조사관	최 석 훈
---------	-------	-------	-------