

# 2021회계연도 평생교육국 소관 예비비지출 승인안

## 검 토 보 고

### I . 예비비 지출 현황

- 지출결정액 : 15억 2천 9백만원
- 지출액 : 15억 2천 9백만원
- 이월액 : 0원
- 지출결정액 중 불용액 : 0원

#### < 2021회계연도 평생교육국 소관 예비비지출 내역 >

(단위:천원)

세부사업	통계목	지출결정액	지출원인행위액	지출액	이월액	집행잔액
계		1,528,794	1,528,794	1,528,794	0	0
시립청소년특화시설 위탁운영 지원	배상금등	1,528,794	1,528,794	1,528,794	0	0

## II. 검토 및 의견

- 2021회계연도 평생교육국 소관 예비비 지출 내역은 총 2건으로, 15억 2천 9백만원을 지출결정하여 15억 2천 9백만원을 지출하였음.

### 〈 2021회계연도 평생교육국 소관 예비비지출 내역 〉

(단위:천원)

세부사업	통계목	지출결정액	지출원인행위액	지출액	이월액	집행잔액
계		1,528,794	1,528,794	1,528,794	0	0
시립청소년특화시설 위탁운영 지원	배상금등	1,528,794	1,528,794	1,528,794	0	0

### 〈 2021회계연도 평생교육국 소관 예비비지출 상세 내역 〉

(단위:천원)

예산과목			예산현액	집행액	집행잔액	비고
세부사업	편성목	통계목				
총 계			1,528,794	1,528,794	-	
시립청소년 특화시설 위탁운영지원	배상금등 (305)	배상금등 (01)	1,250,057	1,250,057	-	2021년 1차 납부 (지출결정일:21.5.31.)
			278,737	278,737	-	2021년 2차 납부 (지출결정일:21.9.1.)

- 예비비 지출 사유는 두 건 모두 시립근로청소년복지관(서울시립청소년·여성 근로자아파트 포함) 부지 내 국유지 무단 사용·점유 등에 대한 변상금임.

※ 「국유재산법」제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

9. “변상금”이란 사용허가나 대부계약 없이 국유재산을 사용·수익하거나 점유한 자 (사용허가나 대부계약 기간이 끝난 후 다시 사용허가나 대부계약 없이 국유재산을 계속 사용·수익하거나 점유한 자를 포함한다. 이하 “무단점유자”라 한다)에게 부과하는 금액을 말한다.

- 시립근로청소년복지관 부지(총 62,301㎡)는 사유지 95.7%(59,641㎡)와 국유지 4.3%(2,660㎡)가 혼재되어 있으며,
  - 본 부지 내 국유지는 대지, 하천·구거로, 국유지 관리를 위임받은 주체의 변경에 따라 광명시와 한국자산관리공사가 각각 국유지 사용·점유 등에 대해 변상금을 부과했고, 평생교육국은 이를 납부하기 위해 예비비를 2회(12억 5천만원, 2억 7천 8백만원) 지출하였음.



### 〈 근로청소년복지관 현황 〉

- 소재지 : 경기도 광명시 하안동 740번지 일대 (개관 : 1982.12.17)
- 시설규모 : 대지62,301㎡, 건물25,295㎡(복지관5,565㎡/아파트19,730㎡)
  - 근로청소년복지관 : 지하2층, 지상3층(교육·연수·상담시설) - 폐쇄
  - 여성근로청소년임대아파트 : 9개동 450세대 - 폐쇄
  - 기 타 : 인조잔디 운동장, 풋살구장 등
- 시설폐쇄 : 2017.12.31. (개관 : 1982.12.17)
  - 현재 운동장(축구장)만 금천구에 사무위임하여 한시적 운영 중

### 〈 근로청소년복지관 부지 현황 〉

- 소재지 : 경기도 광명시 하안동 740번지 일대
- 부지현황 : 대지 등 62,301㎡, 총 16필지
  - 사유지 : 59,641㎡, 8개 필지(대지), 전체면적 대비 약 96%
  - 국유지 : 2,660㎡, 8개 필지(대지5,하천2,구거1), 전체면적 대비 약 4%
- 도시계획 : 공공청사(도시계획시설, 복지관), 제1종 일반주거지역(임대아파트)

- 서울시는 1982년 舊구로공단\*에서 제조업에 종사하는 근로청소년 및 여성근로자의 주거안정을 위하여 광명시(하안동 740번지)에 근로청소년복지관 (개관1982.11.30.)과 서울시립청소년·여성근로자아파트(1986.11. 및 1988.9. 준공)를 설치·운영했으나,
  - 시립청소년근로복지센터 및 아파트의 이용자 급감, 시설 노후화에 따른 과도한 재정투자(유지·보수 및 리모델링)가 예상되어, 서울시는 본 시설을 서울로 이전(G밸리에 근로자를 위한 기숙사형 임대주택 건립 등을 위한 이전)을 추진 (2013.10.10. 시장 현안업무 지시)하기 위하여 매각계획(2013.11. 시립근로청소년 복지관 매각 추진계획)을 수립하였으며,
  - 서울시는 삼성-잠실 지구에 ‘국제교류복합지구’ 조성하기 위하여 기획재정부와 서울시가 공동으로 소유하고 있던 잠실운동장 내 부지의 기획재정부 지분을 본 부지를 포함하여 시유지와 교환하기 위해 공유재산 관리계획(2020년도 제3차 수시분 공유재산 관리계획안)을 의회의 의결(2020.9.15. 제296회 임시회)을 받아 2021년 7월 1일 기획재정부로 소유권이 이전하였고, 이 재산교환으로 인해 광명시와 자산관리공사의 변상금 부과 및 이에 따른 소송은 더 이상 없을 것으로 보여짐.

〈 국유재산과 서울시 공유재산 간 교환 내역 〉

국유재산	⇔	서울시 공유재산			
잠실 운동장		강서운전면허 시험장	광명근로청소년 복지관	가락1공영 주차장	가락2공영 주차장
잠실동 10		외발산동 425	광명시 하안동 740외 7필지	가락동 98-1	가락동 80-2,5,6
80,627.43㎡		59,861.8㎡	59,641㎡	1,400.4㎡	2,358.2㎡

※ 舊구로공단 : 한국수출산업단지 중 하나로 1964년 조성되었고, 의류, 피혁, 기계 등 제조업이 주류를 이루었으며, 1970년대 말부터 인구과밀로 인한 환경·주택 문제 등이 대두되었음. 현재는 지식산업센터, IT기업, 애니메이션 제작사 등이 주류가 되었으며, 현재의 명칭은 서울디지털(국가)산업단지임.

※ 2021년 5월에 부과된 변상금은 국유지인 대지와 하천·구거의 무단 점유·사용으로 광명시가 변상금을 부과했고,

· 대지 : 1,198백만원 (2015.9.18.~2021.4.13.)

· 하천·구거 : 52백만원 (2018.3.21.~2021.4.16.)

※ 소유권 이전 이후(2021년 8월) 부과된 변상금은 한국자산관리공사가 부과한 것임.

· 대지 : 79백만원(2021.4.14.~2021.6.30.)

· 하천·구거 : 200백만원(2018.3.21.~2021.6.30.)

○ 본 부지는 도시계획시설(공공청사)로, 매각을 위해서 지구단위계획 변경(폐지)이 필요하나, 본 부지의 지구단위계획 변경은 ‘광명시 도시계획위원회’의 결정 사항으로 서울시는 다양한 개발안(공동주택, 지식산업센터 등)을 제시하였으나, 광명시는 사실상 매각이 불가능한 방향(문화·체육시설 등)으로 지구단위계획의 변경을 요구하였음.

○ 서울시가 도시계획시설(공공청사) 폐지 및 매각계획을 수립하자, 광명시는 ‘서울시의 부지매각은 민간에 매각을 위한 것으로 상업적 용도로 사용될 수밖에 없고, 본 부지는 광명시민을 위해 사용되어야 한다’며, 매각을 위한 도시계획변경을 거부·지연하는 한편, 본 부지 내 국유지 무단점유를 이유로 서울시에 변상금 등을 부과하기 시작했으며,

- 서울시는 높은 연체율을 감안하여 변상금 등을 선납부하고, 행정심판과 행정소송 등으로 대응해 왔음.

- 본 부지 내 국유지 점유에 대해 총 5차례 변상금 등의 부과가 있었으며, 2021년 예비비 사용은 본 부지 내 국유지 관련 4차(2021.5.)와 5차(2021.8.) 변상금 부과에 해당됨.
- 2015년 이전의 변상금(1차, 2014년) 과 사용료(2차, 2015년) 부과 등에 대해서는 행정심판 및 행정소송을 제기하여 '변상금 및 사용료 부과 처분 취소' 판결받아 예비비로 납부한 금액에 대해서 반환받았음.
- 다만, 3차 변상금 처분(2018년) 취소소송에서 광명시가 변상금 부과시 과도한 요율(점용요율 50/1000)을 적용하여 적법한 수준의 요율(대지, 점용요율 25/1000)로 조정하도록 판결한 것으로, 금번(2021년, 4차 및 5차) 예비비 지출은 광명시가 변상금 요율(대지 부분)을 조정하여 재부과한 것임.

**〈 광명시 변상금(사용료) 부과 및 서울시 대응 개요 〉**

- (1차 변상금) '14.12월 부과, 1,234백만원 ⇨ 행정심판(변상금 처분 취소)
  - 대지 : 1,148백만원('09.10.1.~'14.9.30.), 하천·구거 : 86백만원('10.1.1.~'14.12.31.)

구분	결과	사유
행정심판 (15.7.8.)	변상금 처분 취소	· 불법 점유 사용 아니므로, 사용료 부과 필요 (사용료 징수만으로도 행정목적 달성 가능)

- (2차 사용료) '15.9월 부과, 1,149백만원 ⇨ 행정소송(사용료 처분 취소)
  - 대지 : 1,070백만원('10.9.18.~'15.9.17.), 하천·구거 : 79백만원('10.9.18.~'15.9.17.)

구분	결과	사유
행정소송 (17.9.14.)	사용료 처분 취소	· 사용허가 행위가 없었으므로, 사용료 처분 불가 ※ 단, 국유재산이 묵시적 사용허가가 의제되었다고 볼 수 없음

- (3차 변상금) '18.5월 부과, 663백만원 ⇨ 행정심판(기각), 행정소송(요율 조정)
  - 대지 : 617백만원('15.9.18.~'18.3.20.), 하천·구거 : 46백만원('15.9.18.~'18.3.20.)

구분	결과	사유
행정심판 ( '18.10.22.)	기각	· 기 행정소송 판결 사유로 기각
행정소송 ( '20.7.1.)	일부 인용	· 대지 부분만 변상금 처분 취소(점용요율 50/1000→25/1000 조정), 하천·구거 부분은 유지

- (4차 변상금) '21. 5월 부과(1차), 1,250백만원 ⇨ 납부 1,250백만원(예비비, '21.5.31)
  - 대지 : 1,198백만원('15.9.18.~'21.4.13.), 하천·구거 : 52백만원('18.3.21.~'21.4.16.)
- (5차 변상금) '21. 8월 부과(2차), 279백만원 ⇨ 납부 279백만원(예비비, '21.9.1)
  - 대지 : 79백만원('21.4.14.~'21.6.30.), 하천·구거 : 200백만원('18.3.21.~'21.6.30.)
  - ※ 기획재정부로 소유권 이전일('21.7.1.)까지 추가 변상금 부과

출처 : 평생교육국 제출자료

- 「지방자치법」과 「지방재정법」은 예비비를 예측할 수 없는 예산 외 지출을 충당하기 위해 사용하도록 규정하고 있는바, 본 예비비의 지출원인과 지출 요건에 대해서는 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

※ 「지방자치법」제144조(예비비) ① 지방자치단체는 예측할 수 없는 예산 외의 지출이나 예산초과지출에 충당하기 위하여 세입·세출예산에 예비비를 계상하여야 한다.

② 예비비의 지출은 다음 해 지방의회의 승인을 받아야 한다.

※ 「지방재정법」제43조(예비비) ① 지방자치단체는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산 초과 지출에 충당하기 위하여 일반회계 예산 총액의 100분의 1 범위 내의 금액을 예비비로 예산에 계상하여야 한다. 다만, 특별회계(교육비특별회계는 제외한다)의 경우에는 예비비를 계상하지 아니할 수 있다.

- 광명시는 2014년부터 수 차례 변상금과 사용료 등을 부과했고, 이에 대해 서울시(평생교육국)는 행정심판 및 행정소송 등으로 대응해 왔으며,
  - 제3차 변상금 부과(2018년 5월) 관련 행정소송의 주요 내용은 ‘광명시의 변상금 부과가 잘못된 것이 아니나, 변상금 요율이 과도하다’는 것으로,
  - 광명시가 판결(변상금 요율 50/1000에서 25/1000로 조정)에 따라 요율을 낮춰 변상금을 재부과할 것을 예측할 수 있었을 것으로 보이나,
  - 평생교육국은 2021년도 변상금 부과에 대해 예측할 수 없는 예산외 지출로 처리하였는바, 예비비 지출요건(예측할 수 없는 예산)을 충족했는지 여부에 대해서는 논의가 필요할 것임.

**< 근로청소년복지관 내 국유지 변상금 관련 소송 흐름 >**

- <1차 변상금 부과> 광명시의 변상금 부과(2014년, 12억 3천 4백만원) → 서울시의 행정심판 제기(2015.3.) 변상금 부과처분 위법(사용료 부과로 행정목적 달성할 것, 2015.7.) → 광명시, 서울시로 변상금 반환 →
- <2차 변상금 부과> 광명시의 사용료 부과 처분(2015.9., 11억 4천 9백만원) → 서울시 행정소송 제기(2015) → 1심 : 사용료부과 처분 취소 판결 → 광명시의 항소 → 2심 : 1심의 판결 취소(2016년) → 서울시 상고 → 대법원 : 항소심 판결 파기·환송 → 서울고등법원(2017), 광명시장의 항소기각(사용허가가 없는 상태에서 사용료 부과는 위법) →
- <3차 변상금 부과> 종전 변상금 부과기간 이후 점유기간에 대해 광명시의 변상금 부과(2018년 5월, 6억 6천만원) → 서울시, 행정심판 제기(2018) → 경기도행정심판위원회, 서울시의 심판청구 기각(2018) → 서울시, 행정소송 제기(2018) → 1심 : 서울시의 무단점유는 인정되나, 광명시의 과도한 변상금 요율 적용은 위법 → 변상금 취소처분 →
- <4차 변상금 부과> 광명시장은 적정요율을 산정하여 변상금 재부과(2021.5) →
- <5차 변상금 부과> 서울시-기획재정부간 재산교환 이후 본 부지의 관리주체인 한국자산관리공사가 ‘광명시의 변상금 부과분 외 기간’에 대한 변상금 부과(2021.8) → 서울시 변상금 납부(2021.9)



- 평생교육국은 2021년 부과된 변상금을 납부(2021.5.31., 2021.9.1.)하고, ‘실익이 없다’는 이유로 향후 대응계획이 없는 것으로 밝혔으나, 사실상 평생교육국의 과오(국유지 사용허가를 득하지 못함)로 인하여 승소할 가능성이 없는 것은 아닌지 살펴볼 필요가 있다고 보여짐.
- 평생교육국은 행정심판 및 행정소송 등에서 정부로부터 ‘암묵적 사용허가’ 등을 이유로 변상금 부과처분은 부당하다고 주장하였으나,
  - 「국유재산법」은 국유지를 사용하려는 자는 사용 허가를 받도록 규정하고, 계속적으로 사용하려는 자는 사용허가 기간이 만료되기 1개월 전에 다시 허가(또는 갱신, 갱신은 1회만 인정)를 다시 받도록 규정하고 있으며,
  - 서울고등법원도 최초 계획부터 국유지가 본 사업계획(사업계획 중 토지이용계획)에 포함되었는지 여부와 국유지 사용에 명시적인 점유·사용 허가가 있었는지 여부를 중심으로 변상금의 적법성 여부를 판단하였음.

※ 법원은 국유지 점유·사용에 대해 ‘암묵적 사용허가가 있었다고 보기 어렵다’고 판단함.

**〈 변상금 관련 서울시 주장에 대한 서울고등법원의 판단 〉**

원고는 이 사건 각 국유재산을 무단점유하였다. 그 이유는 다음과 같다.

- 도시계획수립부터 처분에 근접한 시점까지 국유재산이 본 시설부지로 논의되었던 적이 없다.
- 점유·사용허가를 받지 않은 채 토지를 사용하고 있다면 무단점유로 볼 것이지 이를 두고 묵시적 점유·사용허가가 있다고 볼 것은 아니다.
- 도시계획사업 실시계획의 토지조서에 국유재산은 포함되지 않았다.
- 원고(서울시)는 복지관과 임대아파트를 신축하는 과정에서 국유재산에 대한 사용·점유 허가신청 절차를 거친 바 없다.
- 구 국토계획법 조항에 따라 이 사건 각 국유재산에 대한 사용허가가 의제되었다고 볼 수 없다.
- 제1국유재산(대지)에 대한 변상금부과처분은 과도한 변상금 요율 적용으로 위법하다

※ 3차 변상금 부과 관련 행정소송 시 평생교육국 주장의 주요 내용

1. 명시적 또는 묵시적으로 점용·사용허가가 있었다는 주장
2. 국유재산에 대한 협의가 있었다는 주장
3. 점유나 사용·수익을 정당화할 법적 지위에 있는 자라는 주장
4. 신의성실의 원칙 위반 주장
5. 변상금 금액 산정이 위법하다는 주장

- 1977년부터 「국유재산법」에는 국유지를 점유·사용하기 위해 ‘허가’를 얻도록 규정하고 있으나, 평생교육국은 본 시설의 개관(1982년)부터 첫 변상금이 부과될 때(2014년)까지 약 32년간 국유지 사용허가 신청을 하지 않았다는 점은 법률보다 관행을 우선하거나, 무사안일 행정을 반복한 결과는 아닌지 점검할 필요가 있다고 하겠음.

※ 평생교육국의 국유지 점유·사용신청 공문 현황

- 청소년담당관-2871(2015.02.27.)
- 청소년정책과-7556(2018.4.19.)
- 청소년정책과-3207(2021.2.18.)
- 평생교육국은 변상금 등의 부과와 관련하여 최초 변상금이 부과된 직후부터 총 3차례(2015년, 2018년, 2021년) 국유재산 사용신청을 하였으나, 광명시는 국유지 사용허가 신청에 대한 회신 없이, 지속적으로 변상금을 부과했음.

- ※ 「국유재산법」은 1977년부터 국유재산을 사용하려는 자는 ‘사용허가’를 받도록 규정하고 있으며, 본 시설의 개관(1982년) 당시 법률에 따른 국유지 사용 허가기간은 3년이었으나, 2009년 허가와 갱신 기간을 각각 5년으로 개정하였음.

※ 「국유재산법」(〔시행 1977.5.1.〕〔법률 제2950호, 1976.12.31., 전부개정〕)

제24조 (사용·수익허가) ①행정재산은 그 용도 또는 목적에 장애가 되지 아니하는 범위안에서 그 사용 또는 수익을 허가할 수 있다.

②보존재산은 보존목적의 수행에 필요한 범위안에서 그 사용 또는 수익을 허가할 수 있다.

제27조 (사용·수익허가기간) ①행정재산등의 사용·수익허가기간은 3년이내로 한다.

※ 현행 「국유재산법」(〔시행 2021.1.1.〕 [법률 제17758호, 2020.12.29., 타법개정])

제30조(사용허가) ① 중앙관서의 장은 다음 각 호의 범위에서만 행정재산의 사용허가를 할 수 있다.

1. 공용·공공용·기업용 재산: 그 용도나 목적에 장애가 되지 아니하는 범위
2. 보존용재산: 보존목적의 수행에 필요한 범위

제35조(사용허가기간) ① 행정재산의 사용허가기간은 5년 이내로 한다. 다만, 제34조제1항제1호의 경우에는 사용료의 총액이 기부를 받은 재산의 가액에 이르는 기간 이내로 한다.

② 제1항의 허가기간이 끝난 재산에 대하여 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 5년을 초과하지 아니하는 범위에서 종전의 사용허가를 갱신할 수 있다.

○ 변상금 부과와 기납부한 변상금 반환을 포기한 이유는 모두 법령에 규정된 행정절차(국유지 사용허가) 미이행(부작위不作爲)으로 보이며,

- 평생교육국은 업무 수행상 특별히 요구되는 주의의무를 게을리(업무상 과실)하여 발생한 재정적 손해에 대해 방지책 마련없이, 혈세로 해결하려는 것은 아닌지 점검이 필요하다고 사료되며, 적극적이며 세심한 행정으로 불필요한 법정다툼과 재정지출을 감소시키려는 노력과 주의가 요구된다고 하겠음.

수석전문위원	김 태 한	입법조사관	정 찬 일
--------	-------	-------	-------