



제438회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공유재산 및 물품관리법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈계약 당시 알 수 없었던 사유에 대한 변상금 징수
금지 규정 신설〉

■ 연태영의원 대표발의(의안번호 제2216584호)

2026. 8.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 장지원

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 계약 당시 알 수 없었던 사유에 대한 변상금 징수 금지 규정 신설	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 염태영의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2026. 2. 5.
3. 회 부 일 : 2026. 2. 6.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 행정재산을 적법하게 임대하여 사용하던 경우라도, 공익상 필요 등의 사유가 발생하면 해당 행정재산에 대한 사용 또는 수익이 제한될 수 있고, 이를 위반한 경우 지방자치단체의 장이 변상금을 징수할 수 있도록 규정하고 있음.

그러나 이러한 사용·수익 제한 가능성이 계약 체결 당시 계약서에 명시되어 있지 않거나, 임차인에게 사전에 고지되지 않았음에도 불구하고, 행정기관의 사후적 조치로 인해 실제로 행정재산을 사용하지 못한 기간에 대해서까지 변상금이 부과되는 사례가 발생하고 있음. 이로 인해 임차인의 귀책사유가 없음에도 불구하고 과도한 부담이 발생하는 등 형평성에 어긋난다는 지적이 제기되고 있음.

이에 행정재산을 적법하게 사용하던 사람이 계약 당시 알 수 없었던 사유로 인해 사용·수익이 불가능해진 경우에는 해당 기간에 대해 변상금을 부과하지 않도록 명확히 규정함으로써, 임차인을 보호하고 부당한 행정처분을 방지하려는 것임(안 제81조제1항제3호 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 계약 당시 알 수 없었던 사유에 대한 변상금 징수 금지 규정 신설

개정안은 정당하게 행정재산을 사용·수익할 권리를 취득하였으나 취득 당시 계약서에 명시·고지되지 않은 사유로 해당 행정재산의 사용·수익이 불가능해진 경우에는 변상금을 징수할 수 없도록 하려는 것임(안 제81조제1항제3호 신설).

현행	개정안
제81조(변상금의 징수) ① 지방자치단체의 장과 제43조의2에 따라 일반재산의 관리·처분에 관한 사무를 위탁받은 자는 무단점유자에 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.	제81조(변상금의 징수) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. 2. (생략)	1. 2. (현행과 같음)
<신설>	3. 제20조제3항 단서에 따라 행정재산의 사용·수익 권리를 취득하였으나 취득시 계약서에 명시 또는 고지되지 아니한 이유로 해당 행정재산의 사용·수익이 불가능해진 경우
② . ③ (생략)	② . ③ (현행과 같음)

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(변상금 징수 예외에 관한 적용례) 이 법의 개정규정은 이 법 시행 전에 무단점유를 한 자(이 법 시행 당시 무단점유를 하고 있는 자를 포함한다)로서 이 법 시행 당시 변상금을 부과받지 아니한 자에 대해서도 적용한다.

현행 「공유재산 및 물품관리법」(이하 “「공유재산법」”이라 함)은 공유재산¹⁾을 행정재산과 일반재산으로 구분하고 있으며, 행정재산은 특별한 경우를 제외하고는 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 대물변제나 출자의 대상이 되지 아니하며, 이에 사권을 설정하지 못함²⁾.

1) 「공유재산법」

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.

제5조(공유재산의 구분과 종류) ① 공유재산은 그 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분한다.

② “행정재산”이란 다음 각 호의 재산을 말한다.

1. 공용재산 :
해당 지방자치단체가 사무용, 사업용 및 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산
2. 공공용재산
해당 지방자치단체가 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산
3. 기업용재산
해당 지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산
4. 보존용재산
법령·조례·규칙이나 그 밖에 필요에 따라 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산

③ “일반재산”이란 행정재산 외의 모든 공유재산을 말한다.

2) 「공유재산법」

제19조(처분 등의 제한) ① 행정재산은 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 대물변제나 출자의 대상이 되지 아니하며, 이에 사권을 설정하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예외로 한다.

1. 행정재산의 용도와 성질을 유지하는 조건으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가 또는 다른 지방자치단체에 양여하는 경우

<공유재산의 종류>

구분			종류
공유재산	행정재산	공용재산	청사, 관사, 박물관, 학교 등
		공공용재산	도로, 하천, 항만, 주차장, 제방 등
		기업용재산	병원, 상하수도, 도시철도 등
		보존용재산	문화재, 사적지, 명승지 등
	일반재산		행정재산 외 모든 공유재산 ³⁾

※ 출처 : 행정안전부, 「알기쉬운 공유재산 활용 가이드북」, 2019

행정재산에 대해 지방자치단체의 장은 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 않는 범위에서 사용허가를 할 수 있으며, 원칙적으로 사용허가를 받은 자는 이를 다른 자가 사용·수익하도록 할 수 없으나, 기부채납 시 무상 사용허가권을 부여받은 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인(이하 “기부자등”이라 함)은 지방자치단체의 장의 승인을 받아 다른 자에게 행정재산을 사용·수익하도록 할 수 있음⁴⁾.

2. 해당 지방자치단체 외의 자가 소유한 재산을 행정재산으로 관리하기 위하여 교환하는 경우
3. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업의 시행을 위하여 해당 행정재산의 목적과 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 공작물의 설치를 위한 지상권 또는 구분지상권을 설정하는 경우
- 3) 행정안전부에 의하면, 행정재산이 사실상 행정목적에 사용되지 않아 용도가 폐지되면 일반재산이 됨.

「공유재산법」

제11조(용도의 변경 또는 폐지) 지방자치단체의 장은 공유재산이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 용도를 변경하거나 폐지할 수 있다.

1. 행정재산이 사실상 행정목적으로 사용되지 아니하게 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. 제43조의3에 따른 위탁개발을 위하여 필요한 경우
4. 일반재산을 행정재산으로 용도 변경하려는 경우

4) 「공유재산법」

제20조(사용허가) ① 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용허가를 할 수 있다.

또한, 지방자치단체의 장은 사용·수익이 목적·용도에 장애가 되는 경우, 행정재산의 원상을 승인 없이 변경한 경우 등에 대해 사용허가를 취소할 수 있으며, 국가나 지방자치단체가 직접 공용·공공용으로 사용하기 위해 필요한 경우에도 이를 취소할 수 있음. 이때, 사용허가 없이 행정재산을 사용·수익하거나 점유하는 경우 무단점유자로 간주되어 변상금⁵⁾을 부과받게 됨.

<행정재산의 사용허가>

구분	내용
사용허가 가능 사유	그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 可 ※ 기간 : 원칙 5년 이내 / 기부채납 최대 20년
사용·수익여부	(원칙) 불가 → (예외) 기부채납 시 무상 사용권 받은 기부자등은 可
사용허가 취소 사유	(1) 지자체장의 승인 없이 타인에게 사용·수익하게 한 경우
	(2) 관리를 게을리하였거나 그 사용 목적에 위배되게 사용한 경우
	(3) 행정재산의 원상을 지방자치단체의 장의 승인 없이 변경한 경우
	(4) 부정한 방법으로 사용허가를 받은 사실이 발견된 경우
	(5) 납부기한까지 사용료를 내지 않은 경우
	(6) 국가·지자체가 직접 공용·공공용 목적으로 사용하는 경우

③ 제1항에 따라 사용허가를 받은 자는 그 행정재산을 다른 자에게 사용·수익하게 하여서는 아니 된다. 다만, 제1항에 따라 사용허가를 받은 자가 제7조제2항제1호에 따른 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인인 경우에는 지방자치단체의 장의 승인을 받아 다른 자에게 사용·수익하게 할 수 있다.

제7조(기부채납) ② 제1항에 따라 기부하려는 재산이 지방자치단체가 관리하기 곤란하거나 필요하지 아니한 경우 또는 기부에 조건이 붙은 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 받아서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기부에 조건이 붙은 것으로 보지 아니한다.

1. 행정재산으로 기부하는 재산을 기부자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 무상으로 사용허가하여 줄 것을 조건으로 하는 경우

5) 「공유재산법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

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

즉, 현행법은 기부자등으로부터 적법하게 사용·수익 권한을 부여받았더라도 추후 사정이 변경될 경우 행정재산의 사용·수익이 제한되도록 규정하고 있는데, 현재 이러한 사용·수익 제한 가능성이 계약 체결 당시 계약서에 명시되어 있지 않거나 임차인에게 사전에 고지되지 않았음에도 불구하고 행정기관의 사후적 조치로 인해 실제로 행정재산을 사용하지 못한 기간에 대해서까지 변상금이 부과되는 사례가 발생하고 있음⁶⁾.

이에 개정안은 최초 행정재산의 사용·수익 권한을 적법하게 취득한 자가 취득 당시 계약서에 명시 또는 고지되지 않은 사유로 사용·수익이 불가능해지는 경우에는 변상금을 부과하지 않도록 하는 규정을 신설함으로써 임차인의 귀책사유가 없는 경우에도 변상금이 부과되는 것을 방지하려는 취지임.

<개정안의 주요 내용>

구분	현행	개정안
변상금 부과 면제 사유	등기부 등의 명의인을 정당한 소유자로 믿고 상당한 자의 권리를 취득 한 자의 재산이 취득 후 공유재산·물품으로 판명 돼 지자체 귀속	(현행과 같음)
	국가·지자체가 재해대책 등 불가피한 사유로 일정기간 공유재산·물품 점유 또는 사용·수익 하게 하는 경우	
	<u><신 설></u>	사용·수익권 취득 당시 명시·고지되지 않은 사유 로 사용·수익 불가

6) 개정안의 입법취지 참조

행정재산을 적법하게 사용하던 사람이 계약 당시 알 수 없었던 사유로 인해 사용·수익이 불가능해진 경우에는 해당 기간에 대해 변상금을 부과하지 않도록 명확히 규정함으로써, 임차인의 권리를 보다 두텁게 보호할 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안에 따른 “취득시 계약서에 명시되거나 고지되지 않은 사유”의 해석이 광범위하고 주관적으로 해석될 수 있어 법령 적용을 둘러싸고 분쟁이 발생할 수 있으며, 변상금 부과가 면제되는 사유가 폭넓게 확대될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

또한, 현행 「공유재산법」에 따른 무단점유자는 사용허가가 없거나 사용허가 기간이 끝난 후 사용·수익하는 자를 의미하는데, 정당하게 사용·수익 권리를 취득한 후 외부 사정으로 사용·수익이 불가능해진 자가 무단점유자에 포섭되는지 여부 등 현행 법체계와의 정합성에 대해 논의할 필요가 있음.

한편, 현행 「공유재산법」은 지방자치단체의 장이 행정재산을 국가나 지방자치단체가 직접 공용 또는 공공용으로 사용하기 위해 취소한 경우 그 손실을 보상하도록 하고 있으며, 사용·수익하고 있는 자가 있는 행정재산의 사용허가를 취소한 경우 그 사용·수익자에게 취소의 사실을 알리도록 규정하고 있음⁷⁾.

7) 「공유재산법」

제25조(사용허가의 취소) ② 지방자치단체의 장은 사용허가한 행정재산을 국가나 지방자치단체가 직접

참고로, 행정안전부는 개정안에 따른 ‘계약 당시 알 수 없었던 사유’는 불분명하다는 점, 행정목적으로 사용허가를 취소할 시 보상 규정이 있다는 점 등을 고려할 때 사용허가 종료 후 무단점유자에 대한 변상금을 면제하는 것은 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5337

공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 필요로 하게 된 경우에는 그 허가를 취소할 수 있다.

③ 제2항의 경우에 해당 허가를 받은 자에게 그 취소로 손실이 발생한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상한다.

④ 지방자치단체의 장은 제1항 또는 제2항에 따라 사용허가를 취소한 경우 그 행정재산이 기부채납된 행정재산으로서 제20조제3항 단서에 따라 이를 사용·수익하고 있는 자가 있을 때에는 그 사용·수익자에게 취소의 사실을 알려야 한다.

「공유재산법 시행령」

제18조(사용허가의 취소에 따른 손실보상) ① 법 제25조제3항에 따라 행정재산을 사용할 국가나 지방자치단체가 보상해야 할 보상액은 다음과 같다.

1. 사용허가의 취소 당시를 기준으로 하여 남은 허가기간에 해당하는 시설비
 2. 시설의 이전이나 수목의 옮겨심기에 필요한 경비
 3. 사용허가가 취소되어 시설을 이전하거나 수목을 옮겨 심거나 새로운 시설을 설치하게 되는 경우 그 이전·설치기간 동안 영업을 할 수 없게 됨으로써 발생하는 손실에 대한 평가액
- ② 제1항에 따른 보상액의 계산을 위한 평가에 관하여는 2인 이상의 감정평가법인등에게 의뢰하여 평가한 감정평가액을 산술평균한 금액으로 한다.