



제438회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공유재산 및 물품 관리법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈기초수급자 등에 대한 변상금 미징수 특례 규정〉
■ 민병덕의원 대표발의(의안번호 제2219000호)

2026. 8.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 장지원

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 기초수급자 등에 대한 변상금 미징수 특례 규정	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 민병덕의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2026. 5. 18.
3. 회 부 일 : 2026. 5. 19.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 공유재산을 무단점유한 자에 대하여 사용료 또는 대부료의 100분의 120에 해당하는 금액을 변상금으로 징수하도록 하면서, 무단점유자의 경제적 사정과 무단점유지의 용도 등을 고려하여 5년의 범위에서 변상금의 징수를 미루거나 분할하여 납부하게 할 수 있도록 규정하고 있음.

그런데 변상금 징수 유예 또는 분할 납부가 되더라도 납부능력이 없는 기초생활수급자 등에게는 변상금 자체가 큰 부담이 되어 자립에 어려움을 초래하고 결과적으로 국가 및 지방자치단체의 재정부담을 가중하는 결과를 가져올 수 있음. 아울러 경제적으로 어려운 상황에서 주거 목적으로 공유재산을 무단점유했더라도 사후에 그 무단점유 상태를 시정한 취약계층에 대해서는 보다 적극적인 배려가 필요하다는 점도 고려할 필요가 있음.

이에 기초생활수급자 또는 이에 준하는 자가 공유재산을 주거 목

적으로 점유한 경우로서 그 무단점유를 시정하였을 경우 변상금을 징수하지 아니할 수 있도록 함으로써, 행정청이 대상자의 실제 납부 능력과 징수의 실익을 고려하여 탄력적으로 운용할 수 있도록 하고 사회적 약자를 보호하기 위한 법적 근거를 마련하려는 것임(안 제81조제3항).

Ⅲ. 검토의견

1. 기초수급자 등에 대한 변상금 미징수 특례 규정

개정안은 「국민기초생활 보장법」에 따른 기초수급자¹⁾ 등이 주거 목적으로 공유재산을 무단점유한 후 그 무단점유를 시정한 때에는 무단점유에 따른 변상금을 징수하지 않을 수 있는 특례를 신설하려는 것임(안 제81조제3항 신설).

현행	개정안
제81조(변상금의 징수) ① · ② (생략) ²⁾ <u><신설></u> ③ (생략)	제81조(변상금의 징수) ① · ② (현행과 같음) ③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 지방자치단체의 장은 「국민기초생활 보장법」 제2조제2호에 따른 수급자 또는 대통령령으로 정하는 이에 준하는 사람이 주거 목적으로 공유재산을 무단점유한 경우로서 그 무단점유 상태를 시정한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 변상금을 징수하지 아니할 수 있다. ④ (현행 제3항과 같음)
부칙	
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	
제2조(변상금의 징수에 관한 적용례) 제81조제3항의 개정규정은 이 법 시행 이후 변상금을 징수하는 경우부터 적용한다.	

1) 「국민기초생활 보장법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “수급자”란 이 법에 따른 급여를 받는 사람을 말한다.

현행 「공유재산 및 물품관리법」(이하 “「공유재산법」”이라 함)은 공유재산³⁾을 행정재산과 일반재산으로 구분하고 있으며, 행정재산은 특별한 경우를 제외하고는 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 대물변제나 출자의 대상이 되지 아니하며, 이에 사권을 설정하지 못함⁴⁾.

2) 「공유재산법」

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.

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 무단점유자의 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) 「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.

4) 「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
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 행정재산

<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 ⁵⁾

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

행정재산에 대해 지방자치단체의 장은 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 않는 범위에서 사용허가를 할 수 있으며⁶⁾, 사용허가 없이 행정재산을 사용·수익하거나 점유하는 경우 무단점유자로 간주되어 사용료

의 목적과 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 공작물의 설치를 위한 지상권 또는 구분지상권을 설정하는 경우
5) 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

6) 「공유재산법」

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

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

또는 대부료의 100분의 120에 해당하는 금액의 변상금⁷⁾을 부과받게 됨.

이때, 등기부 등의 명의인을 정당한 소유자로 믿고 권리를 취득한 자의 재산이 취득 후 공유재산으로 판명되어 지방자치단체에 귀속되거나 국가나 지방자치단체가 재해대책과 같은 불가피한 사유로 일정 기간 공유재산을 점유·사용·수익하게 한 경우에는 변상금을 징수하지 아니함.

또한, 지방자치단체의 장은 무단점유자의 무단점유 경위(經緯) 및 경제적 사정과 무단점유지의 용도 등을 고려하여 5년의 범위에서 변상금의 징수를 미루거나 나누어 내게 할 수 있는데, 「공유재산법 시행령」은 재해나 도난이 있는 경우, 무단점유자가 기초수급자인 경우 등에 대해 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 변상금 징수를 1년간 미룰 수 있도록 규정하고 있음⁸⁾.

7) 「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.

8) 「공유재산법 시행령」

제81조(변상금) ④ 지방자치단체의 장은 법 제81조제1항에 따른 무단점유자(이하 “무단점유자”라 한다)가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 변상금의 최초 납부기한부터 1년의 범위에서 그 징수를 미룰 수 있다.

1. 재해나 도난으로 재산에 심한 손실을 입은 경우
2. 무단점유자 또는 그 동거 가족의 질병이나 중상해로 장기 치료가 필요한 경우
3. 「국민기초생활 보장법」 제2조제2호에 따른 수급자인 경우
4. 그 밖에 제1호 및 제2호에 준하는 사유로 인정되는 경우

<행정재산의 사용허가 및 변상금>

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 없는 무단점유 시	원칙	사용료·대부료의 120%에 해당하는 금액의 변상금 부과
	예외	변상금 미징수 사유 등기부 등의 명의인을 정당한 소유자로 믿고 상당한 자의 권리를 취득한 자의 재산이 취득 후 공유재산·물품으로 판명돼 지자체 귀속 국가·지자체가 재해대책 등 불가피한 사유로 일정기간 공유재산·물품 점유 또는 사용·수익 하게 하는 경우
		변상금 징수유예·분할납부 사유 재해나 도난으로 재산에 심한 손실을 입은 경우 무단점유자 또는 그 동거 가족의 질병이나 중상해로 장기 치료가 필요한 경우 기초수급자인 경우 그밖의 재해·도난 등에 준하는 사유

그런데, 기초수급자의 경우 변상금의 징수유예, 분할납부가 가능하더라도 변상금 자체가 부담이 되므로 변상금 부과의 원인이 된 무단점유 상태를 시정한 경우에는 부담을 완화할 필요가 있다는 지적이 제기됨⁹⁾.

이에 개정안은 기초수급자와 이에 준하는 자가 무단점유를 시정한

9) 개정안의 제안이유 참조

때에는 변상금을 징수하지 않을 수 있는 근거를 마련하려는 것으로 취약계층을 두텁게 보호할 수 있다는 점에서 그 입법취지는 타당한 측면이 있어 보임.

다만, 개정안 심사에 있어서는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 무단점유자에 대한 변상금 징수 특례 규정은 도덕적 해이를 유발하여 변상금 제도의 입법취지를 약화시키고, 정당한 절차를 준수한 다른 취약계층과의 형평성 문제를 야기할 수 있음.

현행법상 변상금은 정당한 권원 없이 공유재산을 점유하는 자에게 사후적으로 손해배상 책임을 지우는 한편, 불법 점유를 예방하고 시정을 강제하는 징벌적 성격을 겸하고 있음. 그러나, 사후에 무단점유를 시정하였다는 이유만으로 변상금을 면제할 경우, 정당한 사용·대부 절차를 거치지 않고 공유재산을 점유하려는 부적절한 유인을 제공하여 공유재산의 무단점유를 사전에 방지하려는 제도의 취지를 훼손할 우려가 큼.

아울러, 적법한 사용허가를 받고 사용료·대부료를 성실히 납부한 다른 취약계층과의 역차별이 발생하게 되며, 이는 법을 준수한 자에 대한 불이익으로 작용하여 자발적인 법 준수 유인을 약화시키고 법 집행의 실효성을 저해하는 결과를 초래할 우려가 있음.

둘째, 변상금 면제 여부가 지방자치단체의 임의적 재량에 맡겨져 있고 면제 요건이 모호하여 현장 집행 과정에서 공정성 시비가 발생할 가능성이 있어 보임.

개정안은 지방자치단체의 장이 “변상금을 징수하지 아니할 수 있다”라고 규정하여 지방자치단체의 재정 여건이나 단체장의 판단에 따라 동일한 요건을 갖춘 대상자 간에도 특례가 차별적으로 적용될 소지가 있음.

예를 들어, 공유재산의 종류에 따라 주거와 타 용도를 명확하게 구분하기 어려우므로 “주거 목적”으로 공유재산을 무단점유하였는지 여부를 객관적으로 입증·판단하는 기준을 마련하기가 어렵고, 나아가 “무단점유를 시정한 때”의 기준 역시 단순한 점유 이탈(퇴거)만을 의미하는지, 불법 시설물의 철거 및 원상복구까지 완료된 상태를 의미하는지 명확하지 않아 법 적용상의 혼란이 야기될 수 있음.

참고로, 행정안전부는 변상금은 무단점유자에 부과하는 징벌적 행정처분으로, 무단점유자의 경제적 능력만을 고려하여 위법행위에 대한 면제 규정을 둘 경우, 무단점유 유인이 더욱 커질 수 있고 적법한 사용·대부자와의 형평성 문제 등 공유재산 관리에 어려움 발생할 우려가 있으며 ‘무단점유 상태를 시정한 때’가 불명확하여 향후 시정조치를 전제로 계속적인 무단점유 유지 주장 등 분쟁 소지가 있어 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

또한, 개정안에 대해 8개의 지방자치단체로부터 다음과 같은 의견이 제출되었음.

<개정안에 대한 지방자치단체의 의견>

지자체	수용여부	의견
서울 동작구	수용 불가	· 도로법, 하천법 등 다른 법률에 따른 변상금 부과 대상자와의 형평성 문제 · 특정 계층에 변상금 면제 허용 시 무단점유 주거지 성행 우려 · 변상금 납부 중인 적법한 기초생활수급자도 원상복구 시점 지연 등 도덕적 해이 우려 · 무허가주택 실소유자가 기초생활수급자를 명목상 소유자로 내세우는 방법으로 변상금 회피 가능
서울 서초구	수용 불가	· 국유재산법, 도로법 등 다른 법률과의 형평성 문제 · 행정청의 원상복구명령의 실효성, 집행력 약화 우려
대구 달서구	수용 불가	· 현행 「국민기초생활보장법」 상 주거급여 제도가 운영되고 있어, 이중 혜택 우려 · 적법하게 대부계약 중인 자와의 형평성 문제 · 무단점유에 대한 억제 필요성 등을 고려할 때, 공유재산 관리 제도의 취지와 형평성 측면에서 부합하지 않음
경기 본청	수용 불가	· 점유 후 적발시 시정하면 변상금 면제된다는 인식 확산으로 무단 점유 조장 우려 · 공유재산법 상 변상금 면제 허용 시 국유재산과의 형평성 문제
경기 부천시	수용 불가	· 특정 계층에 대해 변상금 면제 허용시 다른 자와의 형평성 문제 · 적발되면 원상복구하면 그만이라는 생각으로 무단점유 증가 우려
전북 전주시	수정 수용	· 무단점유 상태를 시정한 때의 범위가 불분명하여 법적 분쟁 및 행정력 낭비 우려 있으므로 ‘구조물 및 시설물 등의 철거 완료’로 명확히 할 필요
서울 동부교육지원청	원안 수용	· 자진퇴거 유도를 위한 실효적 행정수단 확보 · 취약계층 보호, 불필요한 행정력 낭비 방지로 재정운영 효율성 확보
경기 교육청	수용 불가	· 변상금은 무단점유 예방 및 적정한 재산관리를 위한 필수적 조치로, 변상금 면제 허용 시 제도의 악용 가능성, 적법 사용자와의 형평성 문제 발생 우려 · 공유재산의 공공성과 관리 원칙 훼손 우려

※ 자료 : 행정안전부

문 의 처
02)6788-5337