

# 사전 컨설팅감사 의견서

접수번호	2023-00	신청기관 (부서명)	00군
건명	농공단지 내 공유지 점유 공장 조치방안 관련		

## 1. 컨설팅 개요

### ○ 사건 개요

- 00농공단지 공유지에 000000 설치 사업을 위한 건축설계 용역 중 인접 공장건물 공유지 침범 발견('00. 0.), 건물 소유자 확인서 징구(0000 000)
- 정확한 점유면적 확인을 위해 지적측량 실시('00. 0. 0) 결과 점유면적은 총 000.0㎡(공장건물, 진입로)
- 변상금 부과 사전통지('00. 0. 00.), 0,000,000원(5년 변상금)
- 건물 소유자 의견서 제출('00. 0. 00.): 경매를 통하여 건물을 취득하여 점유사실을 인지하지 못해 고의가 없음, 변상금 부과 처분은 과도함
- 건물 소유자 면담('00. 0. 00.)

(소유자) 0000년 건물 취득 당시 건축물대장도 있어서 이러한 사항을 전혀 예상하지 못했으며 그 동안 00군에서 농공단지 관리를 소홀히 한 부분도 있음. 그리고 계속 운영해 오던 공장을 중단하고 철거할 수는 없기 때문에 00군에서 해당 부지를 매입할 수 있는 방법을 마련해 주면 변상금도 모두 납부하고 바로 매입하겠음

(00군) 00군에서도 무단점유 사실을 금번 000000 사업을 추진하면서 알게 되었으며, 일단 무단점유 사실은 측량을 통해 확인된 사항으로 관련 법에 따라 부과된 변상금을 납부하고 추후 대책 논의

### ○ 조치계획

- 공유재산을 무단점유한 경우에는 통상 「공유재산 및 물품 관리법」 제81조 및 제83조를 적용하여 변상금의 징수와 함께 원상복구 또는 시설물의 철거를 명령하고 명령을 이행하지 않을 경우에는 「행정대집행법」에 따라 시설물을 철거하고 그 비용을 징수하는 것이 일반적인 행정절차임

- 하지만 현 공유지는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제8조 제1항에 따라 0000. 0. 0.에 지정된 농공단지 안에 위치한 지원시설부지로 같은 법 제2조 제9호 다목에 해당하는 부지(지원시설)이며 산업단지개발사업 목적(공장)에 해당되어 법 제27조 제1항에 따른 매각금지 대상이 아님
- 또한 법 제27조 제2항에 따라 산업단지에 있는 지자체 소유의 재산은 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 공유지를 입주업체에게 수의 계약으로 양도할 수 있다는 규정이 있고 해당 점유면적을 제외하여도 000000 건립에는 지장이 없는 상황임
- 이에 관련 법령과 공장 철거 후 신축 시 입주업체의 피해 등을 감안하여 무단점유 중인 입주업체가 변상금을 납부하면 원상복구나 철거명령을 하지 않고 해당부지를 분할하여 양도하고자 함
- 무단점유 건물에 대한 일방적인 조치보다는 전체 농공단지의 관리에 지장이 없다면 입주업체가 원활하게 운영될 수 있도록 지원하는 것이 “산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통하여 균형있는 국토개발과 지속적인 산업발전을 촉진함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지한다.”는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」의 입법목적에도 부합하는 것으로 판단됨

- ※ 공장건물 철거 후 신축시 예상비용
- 철거비용 : 00백만원(m<sup>2</sup>/00만원)
  - 건축비용 : 0,000백만원(m<sup>2</sup>/0백만원)

## 2. 컨설팅 요청 사유

- 공장건물이 점유한 공유지를 입주업체의 의견대로 매각하기 위해서는 현재 농공단지 지구단위계획에 지원시설부지로 계획되어 있는 공유지를 공장이 점유하고 있는 면적만큼 매각이 가능한 산업시설 용지로 변경하고 분할한 후에 매각(분양)이 가능하게 됨
- 또한 지구단위계획을 변경하기 위해서는 변경을 위한 용역비용(군비 약2천만원)도 수반되고 입주업체들을 대표하는 농공단지협의회

에서도 일부 반대하는 의견도 있어서 추진방향에 대해 사전 컨설팅감사를 요청함

### 3. 검토 결과 및 의견

◇ 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 「공유재산법」이라 함) 제81조에 따르면 지방자치단체의 장은 무단점유자에 대하여 공유재산 또는 물품에 대한 사용료 또는 대부료의 100분의 120에 해당하는 금액(변상금)을 징수한다고 되어 있고, 제83조 제1항에는 정당한 사유 없이 공유재산을 점유하거나 공유재산에 시설물을 설치한 경우에는 원상복구 또는 시설물의 철거 등을 명하거나 이에 필요한 조치를 할 수 있다고 되어 있음.

◇ 또 판례\*에서 변상금부과처분은, 법률에 의한 대부 또는 사용·수익허가 등을 받지 아니하고 공유재산을 점유하거나 사용·수익한 자에 대하여는 정상적인 대부료 또는 사용료를 징수할 수 없으므로, 그 대신에 대부 등을 받은 경우에 납부하여야 할 대부료 상당액 이외에 2할을 가산한 금원을 변상금으로 부과하는 행정처분으로 이는 무단점유에 대한 징벌적인 의미가 있는 것으로 법규의 규정형식으로 보아 처분청의 재량이 허용되지 않은 기속행위로 판단.

\* 대법원 2000. 1. 14. 선고 99두9735 판결

◇ 「행정기본법」 제22조 제2항 및 「행정기본법 시행령」 제3조에 따르면, 행정청이 재량이 있는 제재처분을 할 때에는 1. 위반행위의 동기, 목적 및 방법, 2. 위반행위의 결과, 3. 위반행위의 횟수, 그리고 위반행위자의 귀책사유 유무와 그 정도, 위반행위자의 법 위반상태 시정·해소를 위한 노력 유무 등을 고려하도록 하고 있음.

◇ 판례\*에 따르면 처분상대방의 의무위반을 이유로 한 제재처분의 경우 의무위반의 내용과 제재처분의 양정 사이에 엄밀하게는 아니더라도 대략적으로라도 비례 관계가 인정되어야 하며, 의무위반의 내용에 비하여 제재처분이 과중하여 사회통념상 현저하게 타당성을 잃은

경우에는 재량권 일탈·남용에 해당하여 위법하다고 보고 있음.

\* 대법원 2019. 9. 9. 선고 2018두48298 판결

- ◇ 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(이하 「산업집적법」이라 함) 제34조에 따르면, 지방자치단체의 장은 산업단지에 있는 국유 또는 공유의 토지 또는 공장 및 건축물, 그 밖의 시설을 입주기업체 또는 지원기관에 매각하거나 임대할 수 있다고 되어 있고, 매각하거나 임대하는 공유의 토지 또는 공장등의 가격은 「공유재산법」에도 불구하고 해당 지방자치단체의 장이 정하도록 하고 있으며, 국유 또는 공유의 토지를 임대받은 입주기업체 또는 지원기관은 「국유재산법」 및 「공유재산법」에도 불구하고 임대받은 토지 위에 공장등을 설치할 수 있다고 되어 있음.
- ◇ 「공유재산법」 제3조의2에서 지방자치단체가 공유재산을 관리·처분하는 경우에는 1. 해당 지방자치단체 전체의 이익에 맞도록 할 것, 2. 취득과 처분이 균형을 이룰 것, 3. 공공가치와 활용가치를 고려할 것, 4. 투명하고 효율적인 절차를 따를 것을 기본원칙으로 함.
- ◇ 살펴보면, 균유지를 무단점유한 현 공장건물의 소유자는 0000년 경매로 해당 건물을 소유하게 되어 그간 균유지 무단점유 사실을 알지 못했다고 주장하고, 00군은 해당 공장건물 부지와 연접한 농공단지 지원시설 부지에 000000 건립사업을 하기 위해 0000년 0월경 건축설계 용역 중 공장건물의 균유지 침범을 발견하게 되었다면, 「공유재산법」 제81조에 따른 변상금을 부과하여야 할 것이나, 무단 점유 상태의 해소를 위한 원상복구 명령 등 추가적인 처분과 관련하여서는 다음과 같이 종합적인 검토가 필요함.
  - 우선 본 건이 정당한 사유없이 공유재산을 점유함으로써 「공유재산법」 제83조 제1항에 따라 원상복구 명령의 대상이 되는 경우라고 보아 위반건축물의 철거 및 원상복구 조치를 취한다면 실제 공장운영에 중대한 영향이 있는지와 공장주와 직원들 생계에 심각하고도 구체적인 피해가 있는지 여부, 철거 후 신축 시 소요 비용 등

군유지 무단점유 해소라는 행정목적 달성을 위한 공장 철거 및 원상복구 명령이 **유효·적절하고 또한 가능한 한 최소침해를 가져오는 것인지**, 그 침해의 크기가 「공유재산법」과 「산업집적법」에서 목적으로 하고 있는 공유재산의 보호와 효율적 관리·처분, 산업입지 및 산업단지를 체계적으로 관리하고자 하는 공익을 능가하여 과도한지 여부 등을 「행정기본법」 제22조 제2항 및 「행정기본법 시행령」 제3조 등에 따라 검토하여야 함.

◇ 그 결과 변상금 부과 이외에 추가로 철거 및 원상복구라는 제재 방안이 공익을 능가하는 과도한 침해로 판단된다면, 변상금 부과 외 공유재산 무단점유 해소를 위한 조치방안으로 「산업집적법」 제34조에 따른 매각 또는 임대 등으로 무단점유 공유재산의 관리·처분을 검토할 수 있으며, 이를 위해서는 다음과 같은 사항을 종합 고려하여야 함.

- 먼저 그와 같은 조치방안이 00군 전체의 이익에 맞도록 하는 등 「공유재산법」 제3조의2에 따른 공유재산 관리·처분의 기본원칙에 부합하는지를 검토하여야 함.
- 다음으로 현재 해당 군유지(용도: 지원시설부지)에 추진하고 있는 000000 건립·운영 사업의 공익적 기능이 훼손되지는 않은지, 즉 매각 또는 임대로 공장건물의 공유재산 점유 면적을 000000 건립부지에서 제외하여도 건축과 완공 후 시설물 이용 및 기능 발휘에 지장이 없는지를 명확히 해야 함.
- 마지막으로 농공단지 입주기업들의 단지 내 공유재산 무단점유 현황 및 본 건 처리방향에 대한 의견과 그와 같은 조치방안이 향후 「산업집적법」에 따라 산업입지 및 산업단지를 체계적으로 관리하는 데 장애요소로 작용할 가능성 등 제반 사정을 고려하여 결정해야 할 것임.