

의 결



국민권익위원회

국 민 권 익 위 원 회

제 1 소 위 원 회

의 결

의안번호 제2025-1소위30-행○○호

민원표시 환지처분 전 학교용지 매입 거부 이의

신 청 인 ○○○○○○ 도시개발사업 조합(조합장 ○○○. 이하 주소 생략)

피신청인 ○○○○○○○○

의 결 일 2025. 10. 27.

주 문

피신청인에게, ○○○○○○ 도시개발사업 구역 내 학교용지의 체비지관리대장에 등재된 담보신탁이 해지될 경우 동 학교용지 매입을 검토할 것을 의견표명한다.

이 유

1. 신청원인

신청인은 (주소 1 생략) 일원 619,953㎡에서 환지방식의 도시개발사업(이하 ‘이 민원 사업’이라 한다)을 시행하고 있는 조합으로 「학교용지 확보 등에 관한 특별법」(이하 ‘학교용지법’이라 한다)에 따라 피신청인의 의견을 들어 이 민원 사업 구역 내에 체비지인 학교용지(이하 ‘이 민원 용지’라 한다)를 확보하였고, 이 민원 용지에 설정된 담보신탁은 매매계약 체결 전에 해지가 가능한데, 피신청인이 환지처분 전에는 학교용지 취득 시 소유권 이전등기가 불가하다는 이유 등으로 매입을 거부함에 따라 이 민원 사업 자금 조달에 어려움이 있고, 초등학교 개교 지연에 따른 학생 분산 배치로

많은 입주민들의 불편이 예상되니 피신청인이 이 민원 용지를 조속히 매입할 수 있도록 도와 달라.

2. 피신청인의 주장

가. 이 민원 사업 체비지관리대장상 이 민원 용지에 (금액 생략) 원의 담보신탁 사항이 기재되어 있고, 환지처분 전 이 민원 용지 취득 시 소유권 이전등기가 불가하여 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 ‘공유재산법’이라 한다)에 위배되는데, 유사 사례로 ○○○○초등학교 부지는 환지처분 전 체비지로 매입된 후 9년 이상 경과 되었어도 소유권 이전등기가 되지 않고 있다.

나. 또한 유사한 체비지 매입 건에 대한 감사원 컨설팅 신청 결과 공유재산법 위반사항으로 반려되었고, 동 컨설팅 건에 대해 2024. 9. 감사원 감사관이 3일간 피신청기관에서 실지감사를 실시하여 부지매입 관련 자료들을 전자우편으로 감사관에 제출하였으며 현재는 해당 도시개발사업이 진행 중에 있어 감사가 보류 중에 있는 상황이다. 한편, 최근 경기 불황과 원자재 가격 급등으로 인해 건설사의 폐업사례가 늘어나고 있으며 이에 따른 분쟁과 법적 다툼이 지속적으로 발생하고 있는 실정이고, 이 민원 용지를 환지처분 전 매입하여 2027. 9. 개교 시에는 개교 3~5년 후 학생수용률(이하 ‘학생수용률’이라 한다)이 70%에 미달¹⁾될 것으로 예상되어 교육부의 신설교부금이 감액될 수 있다.

다. 민간 도시개발사업은 공익성 확보가 무엇보다 중요하며, ○○○○ 도시개발사업 사례²⁾에서 보듯이 사업 추진 시 자금 운용계획을 합리적으로 수립·집행해야 하고, 대법원 2022. 10. 14. 선고 2018도13604 판결로 체비지대장상의 등재가 체비지에 대한 물권 유사 사용수익권 공시방법으로 인정되지 않게 됨에 따라 도시개발사업이 취소되거나 조합 파산 등으로 소유권 이전등기가 불가능해질 경우에 이미

1) 당초 수용계획상 학생수 1,042명, 추정 학생수 445명(입주예정일이 2028년 이전으로 확정된 3개 공동주택 예상 학생수)

2) ○○ ○○지구 학교용지는 2025. 6. 4. 환지처분이 있었고, 2025. 7. 9. 매매계약이 체결됨

지급된 대금이 회수되지 않으면 재산상 손실이 발생하고, 이로 인해 담당 공무원에게 신분상 처분과 재정적 변상 책임이 발생할 수 있다.

3. 사실관계

가. 이 민원 사업 개요 및 진행상황

- 1) (주소 1 생략) 일원 592,085㎡³⁾는 2019. 12. 13. ○○○○○ 도시개발구역으로 지정되었고, ○○○○ A시(이하 ‘A시’ 라 한다)장은 2021. 8. 13. 신청인을 사업시행자로, 시행기간은 2021. 8. 13.부터 환지 처분일인 2024. 12. 31.까지 환지방식으로 도시개발사업을 시행하는 이 민원 사업(○○○○○ 도시개발사업) 실시계획 인가를 고시하였다.
- 2) 2022 5. 13. 이 민원 사업 시행기간 종료일을 2025. 8. 12.까지로 1차 연장하는 고시가 있었고, 2025. 6. 4. 절대 공기부족을 이유로 종료일을 2026. 12. 31.까지로 하는 2차 연장 고시가 있었다.
- 3) A시에 따르면, 벼농사로 인한 실제 착공 지연, 연약지반 처리 및 토지보상 지연 등으로 준공 기한 연장사유가 발생하였으며, 향후 추가로 준공 기한이 연장될 갈등 요인은 적다고 하였다.
- 4) 신청인에 따르면, 2025. 9.말 현재 이 민원 사업 공정율은 59.5%로 2026. 7. 31. 준공할 예정으로 있고, 학교부지 조성은 완료되었으며 2025. 12. 공공시설 공용개시를 신청할 계획이라고 하였다.
- 5) 이 민원 용지 체비지관리대장에 주식회사 ○○○신탁을 수탁자로 하는 (금액 생략) 원의 부동산 담보신탁 사항이 A19-2B-2L 외 44필지와 공동 담보로 기재되어 있다.

나. 이 민원 용지 현황 및 학교 설립 경과 등

- 1) 이 민원 용지 면적은 15,000㎡로 초등학교 설립에 대한 중앙투자심사⁴⁾ 승인이 2024. 1. 있었고, 당초 피신청인은 이 민원 사업 시행기간 종료일인 2025. 8. 이

3) 최종 면적은 619,953㎡

4) 「지방재정법」에 따라 교육부장관이 재정투자사업의 타당성과 필요성에 대해 심사

민원 용지 매입을 검토하여 2027. 9. 개교할 계획이었으며, 2026. 12. 31.로 시행기간 종료일이 연장됨에 따라 피신청인은 2027. 1. 용지 매입을 검토하고 이후 26개월 동안 시설공사 등을 실시하여 초등학교(이하 ‘이 민원 초등학교’라 한다)를 개교할 계획으로 있다.

- 2) 피신청인은 2026. 2. 입주 예정인 A7-1BL 등 이 민원 사업지구 내 공동주택에 거주하는 학생은 인근 ○○초등학교 또는 ○○초등학교에 과밀없이 분산배치가 가능하고 학생 통학에 불편함이 없도록 통학버스를 지원하겠다고 하였다.
- 3) 이 민원 초등학교(○○○초) 및 통학구역상 공동주택과 분산 배치를 검토하고 있는 ○○초등학교, ○○초등학교 위치 및 현장사진은 다음과 같다.

< 이 민원 초등학교 위치 등⁵⁾ >

(도면 생략)

5) 피신청인 제출 자료

< 현장 사진(2025. 8. 29.) >

(사진 생략)

4) 피신청인이 제출한 이 민원 초등학교 통학구역상 공동주택 등 현황과 입주 예정일 등은 다음과 같다.

< 이 민원 초등학교 통학구역 주택 현황 >

(표 생략)

다. 감사원 컨설팅 추진 경과 등

- 1) 피신청인은 2023. 11. 17. 이 민원 사업지구 남쪽에 인접한 ○○○○지구 도시개발 사업구역 내 체비지인 학교용지 매입과 관련하여 환지처분 전 소유권 이전등기가 불가능한 상황에서 계약금 및 중도금에 대한 권리 보전 조치 없이 분할지급이 가능한지 등에 대해 감사원에 사전컨설팅을 신청하였다.
- 2) 감사원은 2023. 12. 26. 피신청인에게 “(이전 생략) 그런데 이 건 지방자치단체의 장은 공유재산 취득 시 공유재산법 제9조 등에 따라 등기·등록이나 그 밖에 권리 보전에 필요한 조치를 하도록 규정되어 있고, ○○교육지원청은 위 개발사업지구 사업기간 연장과 관련하여 학교 적기 개교 등의 협의의견을 A시에 회신(행정지원과-11422)하였으므로 귀 기관은 협의의견 등을 근거로 A시에 초등학교가 적기에 개교되도록 공사 착공 등 필요한 조치를 요청할 수 있을 것으로 보이므로 「감사원 사전컨설팅 제도 운영규정」 제2조 제6호 및 제4조 제2항 제1호, 제3호 등의 규정에 따라 사전컨설팅 대상에 해당되지 아니하여 반려합니다.” 라고 사전컨설팅 반려를 통보하였다.
- 3) 피신청인이 제출한 자료에 따르면, 감사원 감사관은 2024. 9. 9.부터 9. 11.까지 피신청기관 제2청사 소회의실에서 공동주택 사업에 따른 학교 설립 및 기부채납(증축) 협약 등과 관련한 실지감사를 실시⁶⁾하였고, 피신청인은 ○○○○지구 ○○초등학교 부지매입 관련 자료 일체를 감사관 전자우편으로 제출하였으며, 관련 도시개발사업 진행 중⁷⁾인 사안으로 감사 보류 중에 있다.

라. 관계 기관 법령해석 등 조사 결과

- 1) 공유재산법 해석 관련 행정안전부에서 우리 위원회에 회신(공유재산정책과-2648, 2025. 9. 8.)한 내용은 아래와 같다.
- 가) 공유재산법 제9조 제1항 규정은 지방자치단체가 토지·건물 등을 취득하는 경우

6) 감사원에 유선으로 확인 결과, 당시 주된 감사 대상 기관은 ○○○교육청으로 학교 신설 관련 업무 전반에 대한 감사가 있었고, 아직 감사결과가 나오지는 않았다.

7) 도시개발사업 시행기간 종료일: 2025. 12. 31.

등기.등록이 가능한 시점에서는 법령에서 정하는 기한 내 권리보전에 필요한 조치를 하도록 한 취지라 할 것인바, 「도시개발법」 등 개별 법률에서 체비지 등 재산의 취득 절차와 방법 등에 특별히 규정하고 있는 경우라면 환지처분 전 체비지 취득 행위만으로 공유재산법 제9조 제1항에 위배된다고 볼 수 없을 것으로 사료된다.

나) 일반적으로 부동산 매매계약에 있어 잔금 지급이 완료되면 등기.등록이 가능한 점을 고려할 때, 환지처분 전 계약하고 환지처분 후 최종 잔금을 지급하고 등기.등록이 가능하게 된 시점이라면 최종 잔금 지급일을 공유재산법 시행령 제6조의 지방자치단체 소관에 속하게 된 날로 볼 수 있을 것으로 사료된다.

2) 「도시개발법」 해석 등 관련 국토교통부에서 우리 위원회에 회신(도시활력지원과 -5152, 2025. 9. 10.)한 내용은 아래와 같다.

가) 학교용지법 및 「도시개발법」에 따라 도시개발사업의 개발계획 수립 시 교육청과의 협의를 거쳐 학교용지를 해당 개발계획에 반영해야 하므로, 관련 절차에 따라 개발계획에 반영된 학교용지의 매입을 관할 교육청에 요구하는 것을 부당한 요구로 볼 수 없고, 다만 시행자의 학교용지 매수 요구 및 교육청의 매수 시점은 주택 입주 등 입학수요 발생 시점, 학교용지 사용가능 여부 및 기반시설 설치 정도 등을 종합적으로 고려하여 판단할 사항이다.

나) 「도시개발법」 및 학교용지법 등에 따라 유상공급 대상인 학교용지를 체비지로 지정하는 것이 부적합하다고 볼 수 없다.

다) 학교용지 외에도 도시개발구역 내 공동주택용지 등 다수의 체비지가 도시개발사업 준공 전에 매각되며, 해당 주택용지 내 건설된 공동주택 입주 시점에 학생들의 입학수요 등을 고려하면, 필요시 도시개발사업 준공 전이라도 관할 교육청이 학교용지를 매입하여 학교시설 건립을 통해 교육수요에 적기에 대응하는 것이 필요하다고 판단된다. 이는 환지방식 도시개발사업 뿐만 아니라 수용.사용 방식의 도시개발사업을 비롯한 대부분의 토지개발사업(공공주택사업, 택지개발사업 등)에 동일하게 적용되는 사항으로 등기 시기 또는 절차 등을 사유로 학교용지 매입

및 학교 건립을 지연하는 것은 적절치 않은 것으로 판단된다.

라) 「도시개발법」에 따라 시행자가 새로 조성하여 유상으로 매각하는 토지를 시행자가 아닌 매수자 명의로 소유권 보존등기를 하는 것은 현행 과세 체계(시행자에게 체비지 취.등록세 부과 불가 등)에 부합하지 않은 것으로 판단된다.

3) 피신청인이 사고 사례로 들고 있는 ○○○○초등학교의 등기 지연 사유 등과 관련하여 ○○○○○○교육지원청에서 우리 위원회에 회신(재무과-23286, 2025. 9. 9.)한 내용은 아래와 같다.

가) ○○○○초등학교의 과대.과밀에 따른 교실 부족 등의 사유로 조속한 학교설립이 필요하여 2016. 6. 2. ○○ ○○○지구 도시개발사업 구역 내 학교용지 매매계약을 체결하였고, 2017. 9. ○○○○초등학교를 신축.개교하였으며, 잔금은 소유권이 ○○○○교육감으로 이전된 후 지급하기로 하였고, ○○○○○ 도시개발사업은 2026년 상반기 완료될 예정이다.

나) 2016. 3. 21. 개최된 ○○○○ 도시개발조합 총회 결의가 의사 정족수 미달로 학교용지 매매계약 체결 후인 2021. 5. 18. 대법원 판결을 거쳐 무효로 되었고, ○○시에서 2021. 10. 27. 환지계획 인가를 취소함에 따라 학교용지 매매계약이 무효로 되었다.

다) 이후 조합이 정상화되고 ○○시가 2023. 3. 15. 환지계획을 재인가하였으며, 2023. 11. 23. 기존 학교용지 매매계약에 대해 조합 추진 결의를 통해 학교용지 매매계약의 유효성을 확보하였다.

라) ○○○○초등학교 학교용지 매입 관련 ○○○○교육청 자체 감사, 감사원 감사 결과 이상이 없었고, ○○○○경찰서 및 ○○○○ ○○지청의 조사 결과 혐의가 없는 것으로 처리되었다.

4) 학생수용률 관련 교육부에서 우리 위원회에 회신(지방교육재정과-5907, 2025. 10. 16.)한 내용은 다음과 같다.

가) 교육부는 개발사업에 따른 학생의 학습권이 침해되지 않도록 입주 시기와 개교

시기의 일치를 위해 중앙투자심사 제도 개선을 지속적으로 추진하고 있고, 각 시·도교육청에서는 공동주택 간 입주 시기가 다르더라도 최초 입주 시기에 맞춰 학교를 개교하도록 노력하고 있다.

나) 교부금의 감액을 우려하여 일부 공동주택의 미입주로 개교 시기를 늦추는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 아울러 교부금의 감액에 있어 당초 계획 대비 학생 수가 적은 경우 신설교부금 점검 시 개발사업에 따른 유발학생 산정은 행정 환경의 변화를 고려하여야 할 것이므로 학생수용률 70% 미만이라도 향후 입주 등을 판단하여 점검하고 있다.

5) 피신청인을 제외한 전국 교육청의 2020년부터 2024년까지 도시개발사업 구역 내 학교용지 매입 계약 현황은 다음과 같다.

< 도시개발사업 구역 내 학교용지 매입 계약 현황(2020~2024) >

(단위: 건)

구 분	환지처분 전		환지처분 후	합 계
	공공기관	민간		
계약건수	7	12	10	29

4. 판단

가. 관계법령 등

<별지>와 같다.

나. 판단내용

환지처분 전 이 민원 용지를 매입해 달라는 신청에 대하여 살펴본다.

1) 공유재산법 위반 여부

가) 등기 조치 관련해서는, ① 공유재산법을 소관하는 행정안전부에 따르면, 공유재산법 제9조 제1항 규정은 지방자치단체가 토지·건물 등을 취득하는 경우 등기·등록이 가능한 시점에 법령에서 정하는 기한 내 권리보전에 필요한 조치를 하도록 한 취지로 환지처분 전 체비지 취득 행위만으로 공유재산법 제9조 제1항에 위배된다고 볼 수 없을 것으로 사료된다고 하였고, ② 또한 일반적으로 부동산 매매계약에

있어 잔금 지급이 완료되면 등기.등록이 가능한 점을 고려할 때, 환지처분 전 계약하고 환지처분 후 최종 잔금을 지급하여 등기.등록이 가능하게 된 시점이라면 최종 잔금 지급일을 공유재산법 시행령 제6조의 지방자치단체 소관에 속하게 된 날로 볼 수 있을 것으로 사료된다고 회신한 점, ③ 피신청인은 감사원이 법 위반 사항으로 사전컨설팅 신청을 반려했다고 하나, 반려 사유에 공유재산법 조문 뿐만 아니라 A시에 필요한 조치를 요청할 수 있을 것으로 보인다는 다른 내용이 포함되어 있고, 「감사원 사전컨설팅 제도 운영규정」상 ‘반려’란 신청요건에 부합하지 아니하여 사안에 대해 검토.처리하지 않고 되돌려주는 행위를 말한다고 정의되어 있어 사전컨설팅 반려만으로 감사원이 공유재산법 위반으로 판단했다고 보기는 충분하지 않아 보이는 점 등을 고려할 때, 환지처분 전 이 민원 용지 매입이 공유재산법 위반이라는 피신청인 주장은 타당하지 않은 것으로 판단된다.

나) 사권설정 재산 취득 제한과 관련해서는, 신청인이 피신청인과의 매매계약 체결 전에 이 민원 용지에 설정된 담보신탁해지를 할 수 있다는 입장이므로 담보신탁이 매매계약 불가 사유는 되지 않을 것으로 판단된다.

2) 담당자 문책, 변상 책임 등 우려

가) 「도시개발법」을 소관하는 국토교통부는, ① 학교용지법 및 「도시개발법」에 따라 도시개발사업의 개발계획 수립 시 교육청과의 협의를 거쳐 학교용지를 해당 개발계획에 반영해야 하므로, 관련 절차에 따라 개발계획에 반영된 학교용지의 매입을 관할 교육청에 요구하는 것을 부당한 요구로 볼 수 없고, ② 「도시개발법」 및 학교용지법 등에 따라 유상공급 대상인 학교용지를 체비지로 지정하는 것이 부적합하다고 볼 수 없으며, ③ 학교용지 외에도 도시개발구역 내 공동주택용지 등 다수의 체비지가 도시개발사업 준공 전에 매각되고, 해당 주택용지 내 건설된 공동주택 입주 시점에 학생들의 입학수요 등을 고려하면, 필요시 도시개발사업 준공 전이라도 관할 교육청이 학교용지를 매입하여 학교시설 건립을 통해 교육

수요에 적기에 대응하는 것이 필요하다는 의견이다.

나) 피신청인은 감사원으로부터 2024. 9. ○○○○지구 ○○초등학교 부지매입과 관련하여 실지감사를 받았고 현재 감사가 보류 중에 있다고 하나, 실지감사 기간이 3일에 불과하고, 1년이 경과한 현 시점까지 수감 내용이 부지매입 관련 자료 일체를 감사관 메일로 제출했다는 내용뿐으로 문답서⁸⁾ 작성, 질문서⁹⁾ 발부 등의 추가 감사를 받았던 사실은 확인되지 않음에 따라, 위 수감 사실을 이유로 감사원으로부터 지적 가능성이 있다고 환지처분 전 이 민원 용지를 매입하지 않는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다.

다) ○○○○초등학교의 경우, ① 환지계획 인가 취소 처분에 따라 학교용지 매매가 취소되고 등기가 지연되고 있음에도 감사원 등의 감사 및 경찰.검찰 조사 결과 행정적.사법적으로 문제가 되지 않았으며, ② ○○○○○○교육지원청은 선의의 매수자로서 2017. 9. 학교를 신축.개교하여 운영하면서 도시개발조합의 추인 결의를 통해 학교용지 매매계약의 유효성을 확보하여 2026년 상반기 환지처분 후 학교 용지 소유권을 이전할 예정으로 있다.

라) 2022. 10. 대법원 판결 이후 체비지대장 등재 효력이 달라졌다고는 하나, 「도시개발법」상 도시개발사업에 필요한 경비에 충당할 목적으로 체비지를 지정하여 환지처분 전이라도 사용 또는 처분할 수 있도록 하는 제도 자체에는 변동이 없고, 동 제도 목적에 부합하게 체비지를 매입할 경우 토지의 매수자로서 소유권 이전 등기 청구권 등의 채권적 청구권을 행사할 수 있음에도 소유권 이전등기가 불가능한 경우를 가정하여 「도시개발법」에 근거가 없는 물권 유사 권리 보장을 요구하며 체비지 매입을 거부하는 것은 「도시개발법」 입법 취지에 반하는 것

8) 문책을 포함 징계 사유에 해당하거나 그 밖에 중요한 사안에 관련된 관계자 등의 책임 소재와 한계를 규명하고 행위의 동기, 배경 또는 변명을 듣기 위하여 관계자 등을 대상으로 문답을 실시하고 작성(「감사원 감사사무 처리규칙」)

9) 감사결과 위법·부당하다고 인정되는 사항 및 사무처리의 내용이 분명하지 않은 사항과 공무원 등의 직무상 부당한 일이 있다고 인정되는 사항 등에 대하여 설명 또는 소명을 요구할 때, 감사결과 위법·부당사항 등의 내용, 질문사항, 답변자, 답변기한 등을 적은 질문서를 발부(「감사원 감사사무 처리규칙」)

으로 판단된다.

마) 그 밖에 ① A시는 앞으로 이 민원 사업 준공 기한이 연장될 갈등 요인은 적다는 의견이고, ② 2020년부터 2024년까지 피신청인을 제외한 전국 교육청의 체비지 매입 현황을 조사한 결과, 전체 29건의 매입사례 중 12건이 환지처분 전 민간에서 시행한 도시개발사업에서 학교용지를 매입한 사실이 있으며, ③ 피신청인 제출 자료상 공사입찰부터 개교까지 26개월이 소요되는데, 환지처분 후 2027년 1월 공사입찰 시 학교 개교는 2029년 3월 이후에나 가능하여 2026. 2. 입주 예정인 1,146세대의 A7-1BL에 거주하는 초등학생은 3년 가까이 버스로 통학하게 되는 큰 불편이 예상된다.

바) 이상과 같은 사실을 종합적으로 고려할 때, 담당자 문책이나 변상책임 또는 구체적인 근거 제시 없이 막연하게 경기 불황으로 인한 사업 취소나 조합 파산 등을 우려하여 공공의 필요에 의해 적법한 절차에 따라 결정된 학교용지를 매입하지 않는 것은 적절하지 않은 것으로 판단된다.

3) 학생수용률 70% 미만에 따른 교부금 감액

① 교육부는 교부금의 감액을 우려하여 일부 공동주택의 미입주로 개교 시기를 늦추는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단하고 있고, 당초 계획 대비 학생 수가 적은 경우 신설교부금 점검 시 학생수용률 70% 미만이라도 향후 입주 등을 판단하여 점검하고 있다는 의견인 점, ② 당장에 이 민원 용지가 매입되더라도 학교 개교는 빨라야 2028년 3월에 가능하고 3년 뒤 2031년부터 이 민원 초등학교가 학생수용률 점검 대상이 될 것으로 예상되는데, 피신청인은 학생수용률 추정 시 2029년 이후 입주가 예정된 2개 공동주택 학생수는 제외하였으므로 피신청인이 70% 미만이 될 것으로 예측하는 근거가 충분하지 않아 보이는 점 등을 고려할 때, 현 시점에서 추정한 학생수용률을 이유로 학교용지 매입을 늦추는 것은 타당하지 않은 것으로 판단된다.

5. 결론

그러므로 환지처분 전 이 민원 용지 매입을 요구하는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

<별지> 관계법령 등

1. 「도시개발법」

제1조(목적) 이 법은 도시개발에 필요한 사항을 규정하여 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경의 조성과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제34조(체비지 등) ① 시행자는 도시개발사업에 필요한 경비에 충당하거나 규약·정관·시행규정 또는 실시계획으로 정하는 목적을 위하여 일정한 토지를 환지로 정하지 아니하고 보류지로 정할 수 있으며, 그 중 일부를 체비지로 정하여 도시개발사업에 필요한 경비에 충당할 수 있다.

제36조(환지 예정지 지정의 효과) ① 환지 예정지가 지정되면 종전의 토지의 소유자와 임차권자등은 환지 예정지 지정의 효력발생일부터 환지처분이 공고되는 날까지 환지 예정지나 해당 부분에 대하여 종전과 같은 내용의 권리를 행사할 수 있으며 종전의 토지는 사용하거나 수익할 수 없다.

④ 시행자는 제34조에 따른 체비지의 용도로 환지 예정지가 지정된 경우에는 도시개발사업에 드는 비용을 충당하기 위하여 이를 사용 또는 수익하게 하거나 처분할 수 있다.

제40조(환지처분) ④ 시행자는 지정권자에 의한 준공검사를 받은 경우(지정권자가 시행자인 경우에는 제51조에 따른 공사 완료 공고가 있는 때)에는 대통령령으로 정하는 기간에 환지처분을 하여야 한다.

제42조(환지처분의 효과) ⑤ 제34조에 따른 체비지는 시행자가, 보류지는 환지 계획에서 정한 자가 각각 환지처분이 공고된 날의 다음 날에 해당 소유권을 취득한다. 다만, 제36조제4항에 따라 이미 처분된 체비지는 그 체비지를 매입한 자가 소유권 이전 등기를 마친 때에 소유권을 취득한다.

2. 「공유재산 및 물품 관리법」

제8조(사권설정 재산의 취득 제한) 사권(사권)이 설정된 재산은 그 사권이 소멸되기 전에는 공유재산으로 취득하지 못한다. 다만, 법원의 판결에 따라 취득하는 경우에는 이 조를 적용하지 아니한다.

제9조(공부 등록 등) ① 지방자치단체의 장은 공유재산을 취득하거나 기부채납을 받으면 법령에서 정하는 바에 따라 지체 없이 등기·등록이나 그 밖에 권리 보전에 필요한 조치를 하여야 한다.

3. 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」

제6조(등기·등록 등) 법 제9조제1항에 따른 등기·등록이나 그 밖에 권리 보전에 필요한 조치는 공유재산이 해당 지방자치단체의 소관에 속하게 된 날부터 60일 이내에 하여야 한다.

4. 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」

제1조(목적) 이 법은 공립 유치원·초등학교·중학교 및 고등학교용 학교용지(學校用地)의 조성·개발·공급과 관련 경비의 부담 등에 관한 특례를 규정함으로써 학교용지의 확보를 쉽게 하고 학교용지를 확보할 수 없는 경우 가까운 곳에 있는 기존 학교의 증축을 쉽게 함을 목적으로 한다.

제3조(학교용지의 조성·개발) ① 300세대(제5조제5항제3호에 해당하는 개발사업은 그 개발사업분을 뺀 세대 수를 대상으로 하고, 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호다목의 재건축사업 및 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제2조제1항제3호다목의 소규모재건축사업은 기존 세대를 뺀 세대 수를 대상으로 한다) 규모 이상의 개발사업을 시행하는 자(이하 “개발사업시행자”라 한다)는 개발사업을 시행하기 위하여 수립하는 계획에 학교용지의 조성·개발에 관한 사항을 포함시켜야 한다. 이 경우 학교용지의 위치와 규모 등은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제43조에 따른 학교시설의 설치기준 등에 관한 규정을 준용한다.

5. 「감사원 사전컨설팅 제도 운영규정」

제1조(목적) 이 규정은「감사원법」(이하 “법”이라 한다) 제30조의2 등에 따라 규제개혁 등 적극행정을 위하여 감사원에 사전컨설팅을 신청하는 경우 그 처리에 관한 절차 및 방법 등에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

2. '사전컨설팅'이란 적극행정을 추진하는 과정에서 의사결정에 어려움을 야기하는 요인이 있어 해당기관이 사전에 관련 규정의 해석 등에 대한 의견을 구하는 경우 그에 대하여 의견을 제시하는 행위를 말한다.

6. '반려'란 사전컨설팅 대상이 아닌 사안에 대한 신청 등 신청요건에 부합하지 아니하여 사안에 대해 검토·처리하지 않고 되돌려주는 행위를 말한다.

제4조(사전컨설팅의 대상) ② 다음 각 호 중 어느 하나에 해당하는 경우 사전컨설팅의 대상에서 제외한다.

1. 관계 법령 등에 명확하게 규정되어 있어 자체적으로 판단하여 처리할 수 있는 경우

3. 이미 행해진 처분의 위법·부당 여부 확인을 위한 경우

6. 대법원 2022. 10. 14. 선고 2018도13604 판결

구 「토지구획정리사업법」(2000. 1. 28. 법률 제6252호로 폐지, 이하 같다) 제57조 제4항은 토지구획정리사업의 시행자로 하여금 사업에 소요되는 비용을 충당하기 위하여 체비지로 지정한 토지를 환지처분 전에 제3자에게 사용 또는 수익하게 하거나 이를 처분할 수 있도록 규정하였는바, 체비지의 소유권 취득에 관하여 같은 법 제62조 제6항은 “제54조의 규정에 의한 체비지(제57조 제4항의 규정에 의하여 이미 처분된 것을 제외한다)는 시행자가, 보류지는 환지계획에 정한 자가 환지처분의 공고가 있는 날의 익일에 각각 그 소유권을 취득한다.” 라고만 규정하였다. 이에 따라 대법원은, 토지구획정리사업의 시행자가 환지처분 전에 체비지 지정을 하여 이를 제3자에게 처분

하는 경우 매수인이 토지의 인도 또는 체비지대장예의 등재 중 어느 하나의 공시방법을 갖추었다면 매수인은 당해 토지에 관하여 환지처분 시 취득하게 되는 소유권의 전신과 같은 것으로서 물권 유사의 사용수익권을 취득하여 당해 체비지를 배타적으로 사용·수익할 수 있음은 물론이고 다시 이를 제3자에게 처분할 수도 있는 권능을 가지며, 그 후 환지처분공고가 있으면 그 익일에 최종적으로 체비지를 점유하거나 체비지대장에 등재된 자가 소유권을 원시적으로 취득하게 된다고 보았다.

그런데 구 「토지구획정리사업법」이 폐지되고 2000. 1. 28. 법률 제6242호로 「도시개발법」이 제정되어 2000. 7. 1.부터 시행되었는데, 현행 「도시개발법」은 체비지의 소유권 취득에 관하여 제42조 제5항에서 “제34조에 따른 체비지는 시행자가, 보류지는 환지 계획에서 정한 자가 각각 환지처분이 공고된 날의 다음 날에 해당 소유권을 취득한다. 다만 제36조 제4항에 따라 이미 처분된 체비지는 그 체비지를 매입한 자가 소유권이전등기 등기를 마친 때에 소유권을 취득한다.”라고 규정함으로써 구 「토지구획정리사업법」 제62조 제6항의 규정과 달리 도시개발사업의 시행자로부터 환지처분 이전에 체비지로 지정된 토지를 매수한 자는 환지처분의 공고가 있는 후 그 토지에 관하여 소유권이전등기를 마친 경우에 소유권을 취득한다는 점을 분명히 하였다. 따라서 「도시개발법」에 따라 이루어진 도시개발사업의 시행자는 체비지로 지정된 토지에 관하여 환지처분공고 다음 날에 소유권을 원시적으로 취득하게 되나, 당해 체비지를 매수한 자는 토지를 점유하거나 체비지대장에 등재되었다고 하더라도 소유권이전등기를 마친 때에 비로소 그 소유권을 취득하게 된다. 따라서 환지처분 전 시행자로부터 체비지를 매수한 자 또는 그 전매수인이 자신의 매도인에 대하여 가지는 체비지에 관한 소유권이전등기청구권 등의 권리는 모두 매매계약에 기한 채권적 청구권으로서, 이를 행사하기 위하여 체비지대장예의 등재와 같은 공시 방법이 별도로 요구되는 것이 아니다.