

서울특별시교육비특별회계 소관 공유재산 관리 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제3211호
2. 발 의 자 : 이새날 의원
3. 발의일자 : 2025. 10. 20.
4. 회부일자 : 2025. 10. 23.

II. 제안이유

- 상위법령인 「공유재산 및 물품 관리법」과 같은법 시행령의 개정 사항을 반영하여 인용조문 및 조례에서 사용되는 용어를 정비함으로써 법령 적합성을 확보하고자 함.

III. 주요내용

1. 조례에서 규정된 법령의 인용조문을 변경함(안 제17조제2항).
2. “전대”를 “사용·수익”으로 변경함(안 제20조제3항).

Ⅳ. 참고사항

1. 관계법령 : 「공유재산 및 물품관리법」 및 같은법 시행령

2. 예산조치 : 해당사항 없음 (비용추계 비대상사유서 별첨)

3. 기 타

○ 신·구조문 대비표

○ 입법예고(2025. 10. 28. ~ 11. 1.) 결과 : 의견 없음.

V. 검토 의견(수석전문위원 박광선)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 일부개정조례안은 2025년 10월 20일 이새날 의원에 의해 의안 번호 제3211호로 발의되어 2025년 10월 23일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 개정조례안은 상위법령인 「공유재산 및 물품관리법」과 같은법 시행령에서 사용하는 용어 및 인용 조문의 변경 사항을 반영하여 법령간 정합성을 높이기 위하여 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

- 안 제17조제2항은 해당 조문의 법령상 근거인 인용조문을 현행 시행령에 맞게 수정하고자 하는 것입니다.
- 구체적으로 안 제17조제2항은 수의의 방법을 통한 행정재산 사용허가의 근거로 현행 조례가 인용하는 “영 제13조제3항제20호”를 “영 제13조제3항제24호”로 변경하는 내용을 담고 있습니다.
 - 해당 인용 조문은 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제13조제3항제24호를¹⁾ 의미하는데, 이는 “행정재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰에 부치기 곤란한 경우로서 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우”에 지방자치단체가 수의의 방법으로 행정재산을 사용·수익하게 할 수 있다고 적시하고 있습니다.

1) 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제13조(사용허가의 방법) ③ 법 제20조제2항제1호에 따라 수의(隨意)의 방법으로 행정재산의 사용허가를 할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

24. 제1호부터 제23호까지에서 규정한 사항 외에 행정재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰에 부치기 곤란한 경우로서 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우

- 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제13조제3항제24호는 2014년 7월 7일 일부개정으로 같은항 제19호로 신설된 이래 2015년 7월 20일 일부개정으로 같은항 제20호로, 2018년 12월 4일 일부개정으로 같은항 제23호로, 2020년 12월 22일 일부개정으로 같은항 제24호로 위치가 이동함에 따라 현행과 같이 규정되었습니다.

[표-1] 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제13조제3항제24호 연혁

대통령령	해당 조문
공유재산 및 물품 관리법 시행령 [대통령령 제25441호, 2014. 7. 7, 일부개정]	제13조(사용·수익허가의 방법) ③ 법 제20조제2항제1호에 따라 수익 계약으로 행정재산의 사용·수익을 허가할 수 있는 경우는 다음과 같다. 19. 그 밖에 행정재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰에 부치기 곤란한 경우로서 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우
공유재산 및 물품 관리법 시행령 [대통령령 제26408호, 2015. 7. 20, 일부개정]	제13조(사용·수익허가의 방법) ③ 법 제20조제2항제1호에 따라 수익(隨意)의 방법으로 행정재산의 사용·수익을 허가할 수 있는 경우는 다음과 같다. 20. 그 밖에 행정재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰에 부치기 곤란한 경우로서 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우
공유재산 및 물품 관리법 시행령 [대통령령 제29324호, 2018. 12. 4, 일부개정]	제13조(사용·수익허가의 방법) ③ 법 제20조제2항제1호에 따라 수익(隨意)의 방법으로 행정재산의 사용·수익을 허가할 수 있는 경우는 다음과 같다. 23. 제1호부터 제22호까지에서 규정한 사항 외에 행정재산의 위치·형태 ·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰에 부치기 곤란한 경우로서 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우
공유재산 및 물품 관리법 시행령 [대통령령 제31276호, 2020. 12. 22, 일부개정]	제13조(사용·수익허가의 방법) ③ 법 제20조제2항제1호에 따라 수익(隨意)의 방법으로 행정재산의 사용·수익을 허가할 수 있는 경우는 다음과 같다. 24. 제1호부터 제23호까지에서 규정한 사항 외에 행정재산의 위치·형태· 용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰에 부치기 곤란한 경우로서 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우
공유재산 및 물품 관리법 시행령 [대통령령 제32601호, 2022. 4. 20, 일부개정]	제13조(사용허가의 방법) ③ 법 제20조제2항제1호에 따라 수익(隨意)의 방법 으로 행정재산의 사용·수익을 허가할 수 있는 경우는 다음과 같다. 24. 제1호부터 제23호까지에서 규정한 사항 외에 행정재산의 위치·형태· 용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰에 부치기 곤란한 경우로서 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우

- 따라서 동 조문은 상위법령 개정에 따라 인용조문을 정비한다는 차원에서 개정 목적이나 내용상 별도의 문제는 없다고 판단되며,

시민의 자치법규 이해도 증진 및 체계 적합성 신장 측면에서 긍정적인 입법적 조치가 될 수 있다고 생각합니다.

○ 다만, 인용조문의 개정이 시행령 개정 이후 7년이 경과된 시점에서 추진되고 있으므로, 서울시교육청은 상위법령 개정에 따른 후속 입법조치 미흡으로 본 건과 같은 사안이 되풀이 되지 않도록 법제 사무 추진에 만전을 기해야 할 것으로 사료됩니다.

○ 다음으로 안 제20조제3항은 행정재산의 재위탁을 원칙적으로 금지 하되 이를 예외적으로 허용할 수 있는 경우를 명시하면서 “전대” 라는 표현을 “다른 사람에게 사용·수익하게 하다” 라는 표현으로 변경하려는 것입니다.

○ 이는 행정재산 재위탁의 예외적 허용에 근거가 되는 「공유재산 및 물품 관리법」 제27조제5항과²⁾ 조문상 표현을 일치시키고자 하는 것으로, 상위법령과의 정합성이나 개정 취지, 개정 내용의 측면에서 별도 문제는 없다고 판단됩니다.

○ 무엇보다 현행 조례에서 사용되는 “전대(轉貸)” 는 관리위탁 받은 행정재산을 제3자에게 임대하는 등의 계약을 자유롭게 체결할 수 있다는 취지로 해석될 수 있는바, 동 조문에서 제3자에게 허용하는 범위를 “사용·수익(使用·收益)” 으로 명확하게 규정하는 것이 바람직하다고 보입니다.

- 관련하여 2021년 11월 국회 행정안전위원회 수석전문위원은³⁾ 현행 조례 제20조제3항과 동일한 내용의 舊) 「공유재산 및 물품 관리법」

2) 「공유재산 및 물품 관리법」 제27조(행정재산의 관리위탁) ⑤ 제4항에 따라 행정재산의 사용허가를 받은 것으로 보는 자는 관리위탁의 조건에 위반되지 아니하는 범위에서 제20조제3항 본문에도 불구하고 지방자치단체의 장의 승인을 받아 그 행정재산을 다른 자에게 사용·수익하게 할 수 있다.

3) 국회 행정안전위원회 수석전문위원(2021.11.), 「공유재산 및 물품 관리법 일부개정법률안」 검토보고서(김병기 의원 대표발의, 의안번호 제2111873호)

제27조제5항이⁴⁾ “행정재산의 관리위탁을 받은 자가 제3자에게 임대하는 등 별도 계약을 자유롭게 체결할 수 있다는 것인지 불확실하여 문제가 되는 것으로 보인다”는 의견을 표명하기도 하였습니다.

- 이러한 의견은 “전대”가 사법상 행위로서 임대차 등 방식이 다양한 데 반해 공유재산의 “사용·수익”은 사권 설정 제한, 대물변제 또는 출자 목적의 활용 제한 등 엄격한 요건 아래 예외적으로 허용된다는 점에서 발생한 개념적 차이에서 기인한다고 할 수 있습니다.⁵⁾

○ 이러한 점을 고려하면 동 조문은 현행 「공유재산 및 물품 관리법」 제27조제5항의 의미를 명확히 한다는 측면에서 바람직한 입법적인 조치라고 사료됩니다.

○ 참고로 서울시교육청은 동 조례안과 관련하여 조례에서 사용하는 용어와 인용조문 정비를 통해 법령 적합성을 확보할 수 있다는 측면에서 동의한다는 의견을 제출하였습니다(서울시교육청 행정관리담당관-13602, 2025.10.30.).⁶⁾

□ 이상으로 「서울특별시교육비특별회계 소관 공유재산 관리 조례 일부개정조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

의안심사지원팀장	정진국(2180-8263)	입법조사관	김지수(2180-8264)
----------	----------------	-------	----------------

4) 「공유재산 및 물품 관리법」(법률 제18086호, 2021. 4. 20, 일부개정) 제27조(행정재산의 관리위탁) ⑤ 제4항에 따라 행정재산의 사용허가를 받은 것으로 보는 자는 관리위탁의 조건에 위반되지 아니하는 범위에서 해당 행정 재산을 제3자에게 전대(轉貸)할 수 있다.

5) 대법원은 정부로부터 무상사용허가를 받은 행정재산을 한국공항공단이 전대하는 경우에 관하여 일부 공법적 규율을 적용받더라도 한국공항공단이 관리청으로부터 사무 위임이나 국유재산관리 위탁을 받지 않은 이상 “통상의 사인간의 임대차 계약과 다를 바가 없다”고 보았음. 따라서 “전대할 수 있다”는 표현은 통상적인 사인 간 계약처럼 제한 없이 전대차 등을 체결할 수 있다는 의미로 해석할 수 있는 측면이 있음. 반면, 「공유재산 및 물품 관리법」에서 행정재산 등을 제3자에게 사용·수익하는 경우에는 1) 자치단체장의 허가가 선행되어야 하고, 2) 사권 설정 제한을 포함하여 다양한 제약 조건이 존재하는 등 일반적인 사인 간 계약과는 상이한 측면이 있음.

(각주에서 인용한 판례는 대법원 2003. 10. 24. 선고 2001다82514, 82521 판결임.)

6) 의원발의 조례안 등에 대한 의견 제출(서울시교육청 행정관리담당관-13602, 2025.10.30.)

관계법령

공유재산 및 물품 관리법

[시행 2024. 7. 10.] [법률 제19990호, 2024. 1. 9., 타법개정]

- 제27조(행정재산의 관리위탁) ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 외의 자에게 그 재산의 관리를 위탁(이하 “관리위탁”이라 한다)할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 행정재산을 관리위탁하는 경우에는 일반입찰로 하여야 한다. 다만, 계약의 목적·성질·규모 및 지역 특수성 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명하여 입찰에 부치거나 수의계약을 할 수 있다.
- ③ 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 행정재산을 관리위탁하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위탁료를 산출하여 매년 징수할 수 있다.
- ④ 제1항에 따라 행정재산의 관리위탁을 받은 자는 제20조에 따라 해당 행정재산의 사용허가를 받은 자로 본다.
- ⑤ 제4항에 따라 행정재산의 사용허가를 받은 것으로 보는 자는 관리위탁의 조건에 위반되지 아니하는 범위에서 제20조제3항 본문에도 불구하고 지방자치단체의 장의 승인을 받아 그 행정재산을 다른 자에게 사용·수익하게 할 수 있다.
- ⑥ 제1항에 따라 관리위탁을 받은 자가 미리 해당 지방자치단체의 장의 승인을 받은 경우에는 이용료를 관리위탁받은 행정재산의 관리에 드는 경비에 충당하거나, 그 행정재산의 효율적 관리 등으로 인하여 증대된 이용료 수입의 전부 또는 일부를 관리위탁을 받은 자의 수입으로 할 수 있다.
- ⑦ 지방자치단체는 관리위탁을 받은 자에게 관리에 드는 경비를 지원할 수 있다.
- ⑧ 다음 각 호의 사항은 대통령령으로 정한다.
- 관리위탁을 받을 수 있는 자의 자격
 - 관리위탁의 기간 및 수탁재산의 관리
 - 제6항에 따른 이용료의 경비에의 충당
 - 이용료 증대분의 전부 또는 일부의 관리위탁을 받은 자 수입으로의 대체
 - 그 밖에 관리위탁에 관하여 필요한 사항

공유재산 및 물품 관리법 시행령

[시행 2025. 9. 2.] [대통령령 제35728호, 2025. 9. 2., 일부개정]

- 제13조(사용허가의 방법) ① 법 제20조제2항에 따라 일반입찰, 제한경쟁 또는 지명경쟁에 부치는 경우에는 행정안전부장관이 지정·고시하는 정보처리장치(이하 “지정정보처리장치”라 한다)를 이용하여 입찰공고 및 개찰·낙찰 선언을 하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 필요하다고 인정되면 일간신문 등에 게재하는 방법을 병행할 수 있다.
- ② 법 제20조제2항에 따른 일반입찰, 제한경쟁 또는 지명경쟁은 사용료 예정가격 이상으로 입찰한 1개 이상의 유효한 입찰이 있는 경우에 최고가격으로 응찰한 자를 낙찰자로 한다.
- ③ 법 제20조제2항제1호에 따라 수의(隨意)의 방법으로 행정재산의 사용허가를 할 수 있는 경우는 다음

각 호와 같다.

1. 국가·지방자치단체·공법인·공익법인이 직접 사용하려는 경우
2. 일단(一團)의 면적이 1만제곱미터 이하인 농경지를 경작의 목적으로 해당 지방자치단체에 거주하는 농업인(「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인을 말한다. 이하 같다)에게 사용허가를 하는 경우
3. 청사(廳舍)의 구내재산을 공무원 후생 목적으로 사용하기 위하여 그 재산의 사용허가를 하는 경우
4. 법률에 따라 해당 재산의 무상 사용허가를 받을 수 있는 자에게 그 재산의 유상 사용허가를 하는 경우
5. 법 제24조제1항 또는 그 밖의 다른 법률에 따라 사용료 면제의 대상이 되는 자에게 사용허가를 하는 경우
6. 사용허가의 신청 당시 제31조제2항 각 호의 방법을 적용해서 산출한 가격(행정재산 중 일부에 대해 사용허가를 하는 경우에는 해당 행정재산 전체의 가격을 말한다)이 1천만원(특별시·광역시의 자치구에 소재하는 재산인 경우에는 3천만원) 이하인 재산의 사용허가를 하는 경우
7. 2회에 걸쳐 유효한 일반입찰이 성립되지 아니한 경우
8. 지역경제활성화에 기여할 수 있는 해당지역특산품 또는 해당지역생산제품 등을 생산·전시 및 판매하는데 필요하다고 지방자치단체의 조례로 정하는 경우
9. 지방자치단체가 시행하는 사업을 위하여 이전하는 공익시설의 소유자가 그 공익시설과 직접 관련된 재산을 그 공익시설을 이전하는 기간 동안 사용하려는 경우
10. 건물 등을 신축하여 기부하려는 자가 신축기간 동안 그 부지를 사용하는 경우
11. 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 재난(이하 “재난”이라 한다)의 복구 및 구호 목적을 위해 사용허가를 하는 경우
12. 공익사업을 위하여 자진철거를 전제로 하여 임시로 사용허가를 하는 경우
13. 다른 법률에 따라 공유재산을 우선 임대할 수 있는 자에게 그 재산의 사용허가를 하는 경우
14. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 정부출연연구기관, 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 과학기술분야 정부출연연구기관, 「특정연구기관 육성법」 제2조에 따른 특정연구기관(이하 “정부출연연구기관등”이라 한다) 또는 「산업기술혁신 촉진법」 제42조제1항에 따른 전문생산기술연구소에 사용허가를 하는 경우
15. 지방자치단체와 재산을 공유하는 자에게 지방자치단체의 지분에 해당하는 부분에 대해 사용허가를 하는 경우
16. 지방자치단체의 현재의 사용 및 이용에 지장을 주지 않는 범위에서 해당 공유재산의 공중·지하에 건물이 아닌 공작물을 설치하는 경우
17. 공유재산을 「중소기업창업 지원법」에 따른 창업기업에 창업을 위한 사무실 또는 사업장 등 창업 공간(창업보육센터는 제외하며, 이하 “창업공간”이라 한다)으로 사용허가를 하는 경우
18. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기구 또는 단체로서 지방자치단체의 조례로 정하는 기구 또는 단체에 사용허가를 하는 경우
 - 가. 국제기구(국제연합과 그 산하기구·전문기구, 정부 간 기구, 준정부 간 기구를 말한다)
 - 나. 50개국 이상의 서로 다른 국가의 회원을 보유한 비영리민간단체
19. 이동용 음식판매 용도의 자동차를 이용하여 「식품위생법 시행령」 제21조제8호가목의 휴게음식점영업 또는 같은 호 바목의 제과점영업을 하려는 사람에게 사용허가를 하는 경우
20. 해당 지방자치단체가 출자 또는 출연한 비영리 공공법인 또는 공법인의 비영리사업을 위하여 사용허가를 하는 경우
21. 지방자치단체의 장이 수립한 일자리정책에 따라 미취업 청년 등 미취업자의 창업을 위해 행정재산의 사용허가를 하는 경우
22. 행정안전부장관이 정하여 고시하는 취약계층 고용비율을 충족하는 다음 각 목의 기업 또는 조합에 사용허가를 하는 경우
 - 가. 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업

나. 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합

다. 「국민기초생활 보장법」 제18조에 따른 자활기업

라. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제9호에 따른 마을기업으로서 행정안전부장관이 정하여 고시하는 기준에 적합한 기업

23. 「고용보험법」 제19조제2항에 따른 우선지원 대상기업으로서 청년 친화적 근로조건을 갖추고 있다고 고용노동부장관이 정하여 공고하는 기업에 사용허가를 하는 경우

24. 제1호부터 제23호까지에서 규정한 사항 외에 행정재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰에 부치기 곤란한 경우로서 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우

④ 법 제20조제2항제1호에 따라 제한경쟁의 방법으로 행정재산의 사용허가를 할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 지역경제의 활성화를 위해 해당 지방자치단체에 주소를 둔 자로 한정하여 경쟁에 부칠 필요가 있는 경우
2. 재산의 위치·형태·용도나 계약의 목적·성질 등을 고려하여 해당 지방자치단체에 주소를 둔 자로 한정하여 경쟁에 부칠 필요가 있는 경우

⑤ 법 제20조제2항제1호에 따라 지명경쟁의 방법으로 행정재산의 사용허가를 할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 토지의 용도 등을 고려할 때 해당 재산에 인접한 토지의 소유자를 지명하여 경쟁에 부칠 필요가 있는 경우
2. 제3항에 따른 사용허가의 신청이 경합하는 경우
3. 그 밖에 지방자치단체의 장이 재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 사용허가를 받을 자를 지명할 필요가 있는 경우

⑥ 지방자치단체의 장은 제3항제19호에 따라 수익의 방법으로 행정재산의 사용허가를 하는 경우에는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 모집방법과 우선대상자 선정기준 등을 정하여 1명 이상에게 일수별 또는 시간별로 하나 이상의 행정재산을 사용·수익하게 할 수 있다.