



■■■■ KIEM REPORT - 해설

행정재산 관리위탁의 구조

공유재산법 제27조와 민간위탁 규범의 적용 경계

작성	위탁관리 본부장
검수	연구소장
www.kiem.re.kr	

요약

두 규범의 중첩

공유재산법 제27조 ·
지방자치법 제117조제3항

체육관·문화회관·청소년수련관처럼 지방자치단체가 설치한 공공시설을 외부에 위탁하는 경우에는 **사무의 위탁과 재산의 위탁이 한 계약 안에 함께 존재함**. 사무의 위탁은 「지방자치법」 제117조제3항과 민간위탁 조례가 규율하고, 행정재산의 위탁은 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 「공유재산법」) 제27조와 같은 법 시행령이 규율하므로, 하나의 시설 위탁에 두 계열의 규범이 동시에 적용되는 구조임.

이 보고서는 두 규범이 **각각 무엇을 규율하고, 중첩되는 사항에서 어느 규범이 앞서는지**를 법률·시행령 조문과 법제처 법령해석·자치입법 의견 6건, 행정안전부 「지방자치단체 공유재산 운영기준」으로 정리한 것임. 조문은 모두 게시일인 2026. 9. 23. 당시 시행본으로 확인하였음.

적용 순서의 원칙

법제처 의견22-0143 · 해석
08-0315

법제처의 회신을 종합하면 적용 순서는 두 단계로 정리됨. 첫째, 공유재산법은 행정재산 관리에 관한 일반법이므로 시설 운영이 사무 수행의 성격을 함께 가지더라도 **관리위탁 규정의 적용 대상에서 제외되지 아니함**. 둘째, 수탁 자격·기간·입찰 방법처럼 **공유재산법령이 명시한 사항은 공유재산법령이 우선**하고, 의회 동의처럼 공유재산법령에 규정이 없는 사항에는 민간위탁에 관한 일반규정과 조례가 적용됨.

용어의 사용

이 보고서에서 **관리위탁**은 공유재산법 제27조제1항이 정의한 행정재산의 관리 위탁을, **관리수탁자**는 같은 법 시행령 제19조제4항제2호가 정의한 관리위탁을 받은 자를 가리킴. **민간위탁**은 「지방자치법」 제117조제3항에 따라 지방자치단체의 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁하는 것을 가리키며, 국가 사무의 민간위탁을 말할 때는 그 사실을 밝혔음.

관리위탁기간 상한	수익계약 사유	대조한 법제처 회신	관련 현장 질의
5년 이내	3가지	6건	14건

보고서 핵심

관리위탁은 민간위탁과 병렬로 선택하는 별개 제도라기보다 **재산이 수반된 위탁에 추가로 적용되는 특별 규율**로 해석하는 것이 법제처 회신의 논리와 부합함. 수탁자 선정은 일반입찰이 원칙이고 수익계약은 시행령 제19조의5의 세 가지 사유로 한정되며, 민간위탁 조례의 수익계약 근거로 그 범위를 확장할 수 없음. 위탁기간은 5년 이내·1회 갱신이 원칙이고, 조례로 그 범위를 넘을 수 없음. 반면 의회 동의는 공유재산법령에 규정이 없어 민간위탁 조례에 따름. II장은 제27조의 구성과 연혁을, III장은 민간위탁과의 구별과 적용 순서를, IV장은 수탁자 선정, V장은 기간과 재산상 지위를, VI장은 경계의 정리와 검토 순서를 다룸.

I. 문제의 소재

01 시설 위탁의 이중 구조

사무와 재산의 결합

지방자치단체가 공공시설을 외부 기관에 위탁할 때 계약서에는 통상 「운영 위탁」 한 가지가 기재되나, 법적으로는 두 가지 대상이 함께 이관됨. 하나는 시설을 이용하는 주민에게 서비스를 제공하는 **사무**이고, 다른 하나는 그 서비스가 이루어지는 건물과 부지, 즉 **행정재산**임. 전자는 「지방자치법」이 정한 사무 위탁의 문제이고, 후자는 공유재산법이 정한 재산 관리의 문제임.

두 대상의 결합은 실무의 판단 순서를 복잡하게 함. 수탁자를 공개모집으로 선정할 것인지 입찰로 선정할 것인지, 위탁기간을 조례의 3년으로 할 것인지 시행령의 5년으로 할 것인지, 의회 동의를 필요한지와 같은 물음은 모두 **어느 규범이 그 사항을 규율하는가**를 먼저 정하여야 답할 수 있음.

현장 질의의 분포

현장 FAQ 307건 중 14건

본 연구소의 현장 FAQ 307건 가운데 제목에 「관리위탁」「행정재산」「공유재산」이 포함된 질의는 **14건(4.6%)**이며, 말머리별 분포는 다음과 같음.

표 1. 관리위탁 관련 현장 질의의 말머리별 분포

구분	해당 건수	전체 건수	주요 질의
재산·시설	7	16	시설관리 포함 시의 해당 여부, 위탁료, 준공 전 선정
제도 구분	2	16	시설형 민간위탁과 관리위탁의 차이
의회 동의	2	9	관리위탁·관리용역·공공위탁의 동의 여부
협약·재계약	2	21	「한 번만 갱신」과 조례 기간의 관계
수입금·수익	1	15	이용료 수입의 세입 처리 근거
계	14	307	

자료: 본 연구소 현장 FAQ 발행목록(307건)의 제목을 본 연구소가 집계. 게시일은 집계에 사용하지 아니하였음

14건 가운데 **제도 구분·재계약·의회 동의에 관한 질의가 적용 규범의 선택**을 묻고 있다는 점이 이 보고서의 출발점임. 위탁료의 산정·징수·납부에 관한 3건과 이용료 수입의 세입 처리에 관한 1건은 재정 기준의 문제이므로 이 보고서의 범위에서 제외하였음.

I. 문제의 소재 (계속)

02 보고서의 범위와 방법

대상의 한정

이 보고서는 **지방자치단체의 행정재산**을 외부에 위탁하는 관리위탁만을 대상으로 함. 같은 공유재산이라도 일반재산의 위탁관리(공유재산법 제43조의2)와 위탁개발(같은 법 제43조의3)은 수익과 처분을 목적으로 하는 별도의 제도이고, 국가 소유 재산은 「국유재산법」이 규율하므로 다루지 아니하였음.

표 2. 이 보고서가 다루는 범위

구분	내용
다루는 사항	제27조의 구성과 연혁, 민간위탁과의 구별 기준, 수탁자 선정 방식, 위탁기간과 갱신, 사용허가 의제와 제3자 사용·수익, 의회 동의와 감독에 관한 규범 적용의 경계
다루지 않는 사항	위탁료 산정의 세부 기준, 공공요금과 부가가치세의 부담, 일반재산의 위탁관리·위탁개발, 국유재산의 관리위탁, 개별 시설의 계약 사례
기준 시점	2026. 9. 23. 당시 시행 중인 법률·시행령·고시

자료: 본 연구소 정리

위탁료의 산정 기준은 행정안전부 고시 「지방자치단체 공유재산 운영기준」 별표 4가 정하고 있으며, 그 조문 구성은 본 연구소 자료실의 해당 고시 게시물(2026. 6. 18.)에서 정리하였음. 공공요금과 부가가치세의 부담이 다투어진 행정심판 재결은 앞선 보고서 「판례와 재결로 본 위탁 분쟁」(KIEM-REPO-2025-05)에서 검토하였으므로, 이 보고서는 그 결론을 반복하지 아니함.

확인의 방법

조회 기준일 2026. 9. 23.

조문은 법제처 국가법령정보의 시점 조회로 게시일 당시 시행본을 확인하고, 직전 판과 대조하여 개정 여부를 점검하였음. 법제처 법령해석 4건과 자치입법 의견 2건은 **회신 원문을 열람하여** 안건번호·회신일·질의요지·회답을 대조하였고, 행정안전부 고시는 게시일 당시 판인 제2026-39호(2026. 6. 5.)의 조문을 확인하였음.

학술 문헌은 KCI 등재 정보와 학술 데이터베이스의 서지·초록으로 실재를 확인한 4편을 인용하였음. 논지는 초록에서 확인되는 범위로 한정하였으며, 검토의 경과는 「근거와 한계」의 「문헌 검토의 범위」에 기재하였음.

II. 관리위탁의 법적 근거

03 제27조의 구성

근거 조문

공유재산법 제27조
2024. 7. 10. 시행

관리위탁의 근거는 공유재산법 제27조 한 조문이며, 모두 8개 항으로 구성됨. 제1항이 제도의 정의와 요건을, 제2항이 수탁자 선정의 원칙을 정함.

제27조(행정재산의 관리위탁) ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 **지방자치단체 외의 자**에게 그 재산의 관리를 위탁(이하 "관리위탁"이라 한다)할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 행정재산을 관리위탁하는 경우에는 **일반입찰**로 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.

「공유재산 및 물품 관리법」 제27조제1항-제2항 (법률 제19990호, 2024. 7. 10. 시행)

항별 규율 사항

표 3. 제27조의 항별 구성

구분	규율 사항	내용
제1항	정의와 요건	효율적 관리에 필요하면 지방자치단체 외의 자에게 위탁
제2항	선정 방식	일반입찰 원칙, 제한·지명입찰과 수의계약은 예외
제3항	위탁료	대통령령에 따라 산출하여 매년 징수 가능
제4항	사용허가 의제	수탁자는 제20조의 사용허가를 받은 자로 봄
제5항	제3자 사용·수익	승인을 받아 다른 자에게 사용·수익하게 할 수 있음
제6항	이용료	사전 승인 시 경비 총당, 증대분의 수탁자 수입 귀속
제7항	경비 지원	관리에 드는 경비의 지원 가능
제8항	위임 사항	수탁 자격, 기간, 수탁재산 관리 등을 대통령령에 위임

자료: 「공유재산 및 물품 관리법」 제27조 (2024. 7. 10. 시행). 2026. 9. 23. 기준 이후 개정 없음을 조취로 확인

II. 관리위탁의 법적 근거 (계속)

04 규율의 연혁

통합 법률의 제정

법제처 해석 20-0374

공유재산법은 구 「지방재정법」과 구 「지방자치법」 등에 분산되어 있던 공유재산 관련 규정을 통합하여 2005. 8. 4. 법률 제7665호로 제정되고 2006. 1. 1. 시행되었음. 법제처는 이 경위를 근거로 **관리위탁 제도가 행정재산의 효율적 관리를 위하여 별도로 규율된 제도**라고 보았음(20-0374).

제정 초기의 규율은 기간에 집중되어 있었음. 2007년과 2008년 회신이 인용한 당시 시행령 제19조제2항은 관리위탁기간을 5년 이내로 하고, 재해로 운영하지 못하였거나 지방자치단체의 귀책사유로 사용이 제한된 경우에 한하여 1회 5년 이내로 연장할 수 있도록 정하고 있었음(07-0082, 08-0315).

항과 조의 신설 경과

표 4. 관리위탁 규율의 주요 개정 경과

일자	대상	내용
2006. 1. 1.	법률 시행	관리위탁 제도의 시행, 기간 5년 이내와 제한적 연장
2010. 2. 4.	법 제27조	사용허가 의제와 제3자 사용·수익 규정 신설
2013. 6. 21.	시행령 제19조·제22조	갱신 불가 사유 신설, 관리위탁 현황 공개 신설
2015. 1. 20.	법 제27조	일반입찰 원칙(제2항)과 위탁료 징수(제3항) 신설
2015. 7. 20.	시행령 제19조의2~제19조의5	입찰의 성립, 제한·지명입찰, 수의계약 사유 신설
2022. 11. 15.	법 제27조제5항	「제3자에게 전대」를 「승인을 받아 다른 자에게 사용·수익」으로 개정

자료: 법제처 의견22-0143 관계 법령란의 개정 부기, 해석 07-0082·08-0315·20-0374, 국가법령정보 시점 조회(2022. 11. 14.·2024. 7. 9.·2026. 9. 23. 기준)를 본 연구소가 정리. 2006. 1. 1.은 시행일이고 나머지는 개정일임

연혁의 함의

연혁은 관리위탁의 규율이 **기간의 제한에서 출발하여 선정 절차와 재산상 지위로 확장**되어 왔음을 보여 줌. 2015년 개정으로 일반입찰 원칙과 수의계약 사유가 법령에 규정되면서, 수탁자 선정은 민간위탁 조례의 공개모집 규정과 다른 독자적 규율을 갖게 되었음.

II. 관리위탁의 법적 근거 (계속)

05 게시일 기준 시행령의 확인

2026년 개정의 범위

대통령령 제36515호
2026. 7. 21. 시행

공유재산법 시행령은 게시일 직전인 2026. 7. 21. 대통령령 제36515호로 일부개정되었음. 개정 전 판(2026. 7. 1. 시행, 대통령령 제36423호)과 개정 후 판을 대조한 결과 변경된 조문은 13개이며, 사용료 등의 귀속(제10조), 사용허가의 방법(제13조), 사용료(제14조), 일반재산의 평정·대부·매각(제27조·제29조·제31조·제38조·제40조·제43조) 등 **사용료·대부·매각·교환 등에 관한 조문**이었음.

관리위탁에 관한 제19조, 제19조의2부터 제19조의5까지, 제20조부터 제22조까지는 **변경 조문에 포함되지 아니하였음**. 조문별 시점 조회에서도 제19조의2부터 제19조의5까지는 2026. 7. 20. 기준 판과 2026. 9. 23. 기준 판의 문언이 동일하였음.

관련 규범의 동시 확인

표 5. 게시일 기준으로 확인한 관련 규범의 판

구분	게시일 당시 시행본	직전 판과의 대조
공유재산법	법률 제19990호 (2024. 7. 10.)	제27조 개정 없음
공유재산법 시행령	대통령령 제36515호 (2026. 7. 21.)	관리위탁 조문 변경 없음
지방자치법	법률 제21447호 (2026. 7. 1.)	제117조 개정 없음
행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정	대통령령 제36587호 (2026. 9. 18.)	제35조만 변경, 인용 조문 변경 없음
지방자치단체 공유재산 운영기준	행정안전부 고시 제2026-39호 (2026. 6. 5.)	심의회 운영 조문 개정

자료: 법제처 국가법령정보 시점 조회. 조회일 2026. 9. 28., 기준일 2026. 9. 23.

위임 규정 개정의 성격

대통령령 제36587호
2026. 8. 18. 공포

「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」은 2026. 9. 18. 시행된 타법개정으로 게시일 당시 판이 변경되었으나, 변경은 산업통상부 소관 권한의 위임을 정한 제35조의 인용 법률명에 한정되었음. 이 보고서가 인용하는 정의(제2조), 민간위탁의 기준(제11조), 선정(제12조), 계약(제13조), 지휘·감독(제14조), 감사(제16조) 조문은 **직전 판과 문언이 같음**. 운영기준 제2026-39호의 부칙은 적용례를 공유재산심의회 운영(제7조의2)에 관하여만 두고 있으며, 개정 내용은 대면 심의 원칙과 회의록 공개 기준이었음.

III. 민간위탁과의 구별

06 위탁 대상의 차이

사무의 위탁

지방자치법 제117조제3항

민간위탁의 대상은 **사무임**. 「지방자치법」 제117조제3항은 위탁의 대상을 지방자치단체의 장의 권한에 속하는 사무 가운데 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무로 한정하고, 그 근거를 조례나 규칙에 두도록 함.

제117조(사무의 위임 등) ③ 지방자치단체의 장은 **조례나 규칙으로 정하는 바에 따라** 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 **주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무**를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.

「지방자치법」 제117조제3항 (법률 제21447호, 2026. 7. 1. 시행)

국가 사무에 관하여는 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제2조제3호가 민간위탁을 **그의 명의로 그의 책임 아래** 행사하도록 말기는 것으로 정의하며, 이 개념은 앞선 보고서 「위탁·위임·대행의 개념 구별」(KIEM-REPO-2026-01)에서 정리하였음.

재산의 위탁

공유재산법 제5조·제27조

관리위탁의 대상은 **행정재산**임. 공유재산법 제5조는 공유재산을 행정재산과 일반재산으로 구분하고, 행정재산을 공용재산·공공용재산·기업용재산·보존용재산의 네 가지로 정함. 관리위탁은 이 가운데 어느 것이든 지방자치단체 외의 자에게 그 **관리**를 위탁하는 제도이며, 대상 사무의 성질에 관한 제117조제3항과 같은 한정 문언은 제27조에서 조회되지 아니함.

「지방자치법」 제13조제2항제1호자목은 공유재산 관리를 지방자치단체의 사무로 예시하고 있음. 법제처는 이 조항을 근거로 **행정재산의 관리위탁도 그 성질상 지방자치단체 사무의 민간위탁에 해당한다**고 보았음(의견22-0143). 두 제도는 대상을 달리 규정하면서도 성질에서는 중첩되는 관계에 있는 것임.

행정재산 해당 여부

공유재산법 제4조·제5조

따라서 시설 위탁에서 먼저 확인할 사항은 **이관되는 시설이 행정재산인지**임. 공유재산의 범위는 공유재산법 제4조가 정하며, 부동산과 그 중물 외에 지상권·전세권 등의 권리도 포함됨. 임차하여 사용하는 시설이라면 지방자치단체가 가진 권리가 제4조제1항 각 호에 해당하는지를 따로 확인하여야 함.

법제처는 08-0315에서 시립병원을 「주민의 복리증진을 위한 보건진료라는 행정목적 달성에 직접 사용되는 재산」으로 보아 행정재산에 해당한다고 판단하였음. 공공시설의 설치와 관리는 「지방자치법」 제161조제2항에 따라 다른 법령에 규정이 없으면 조례로 정하므로, 시설의 설치·관리 조례가 그 시설의 용도를 어떻게 정하고 있는지도 행정재산 여부를 판단하는 자료가 됨.

III. 민간위탁과의 구별 (계속)

07 항목별 규율의 대조

규율 항목의 비교

법률·시행령·조례

두 제도의 규율을 항목별로 대조하면, 관리위탁은 **법률과 시행령이 직접 정한 항목**이 많고 민간위탁은 **조례에 위임된 항목**이 많다는 차이가 드러남.

표 6. 두 제도의 항목별 규율

구분	관리위탁	민간위탁(지방자치단체 사무)
근거	공유재산법 제27조, 시행령 제19조~제22조	지방자치법 제117조제3항, 조례·규칙
대상	행정재산의 관리	권리·의무와 직접 관련되지 않는 사무
상대방	지방자치단체 외의 자	법인·단체 또는 그 기관이나 개인
선정	일반입찰 원칙, 수의계약은 법정 사유로 한정	조례가 정함(공개모집·심사위원회)
기간	5년 이내, 1회 갱신(수의계약분 예외)	조례가 정함
재산상 지위	사용허가 의제, 승인에 따른 제3자 사용·수익	재산이 수반되면 공유재산법 적용
대가·수입	위탁료 징수, 이용료 충당, 경비 지원	위탁금·정산을 조례와 협약이 정함
의회 동의	공유재산법령에서 조회되지 아니함	조례가 정함
감독·보고	선관주의, 관리상황 보고, 현황 공개	조례가 정한 지도·점검, 감사

자료: 공유재산법 제27조, 같은 법 시행령 제19조~제22조, 지방자치법 제117조. 조례 항목은 광역 15개소 조례를 비교한 KIEM-REPO-2026-04의 확인 범위를 본 연구소가 정리

대조의 해석

표의 오른쪽 열에 「조례가 정함」이 반복된다는 점이 핵심임. 앞선 보고서 「민간위탁 조례의 전국 비교」(KIEM-REPO-2026-04)는 광역 15개소 조례가 모두 의회 동의와 수탁기관 선정·심사위원회 조문을 두고 있고, 확인된 범위에서 위탁기간의 상한은 3년 또는 5년으로 서로 다름을 확인하였음. 시설 위탁에서 두 규범의 관계를 정해야 하는 이유는 **같은 항목에 대하여 법령과 조례가 서로 다른 값을 정해 둘 수 있기 때문임**.

III. 민간위탁과의 구별 (계속)

08 두 규범의 중첩 적용

시설 운영의 위탁

법제처 해석 08-0315
2008. 12. 30.

서울특별시는 진료업무와 병원시설의 관리를 함께 포함하는 시립병원 운영을 민간에 위탁할 때 위탁기간을 「지방자치법」과 민간위탁 조례에 따를지, 공유재산법 제27조와 시행령 제19조에 따를지를 질의하였음. 법제처는 시립병원이 주민의 복리증진이라는 행정목적에 직접 사용되는 행정재산이므로 그 운영 위탁은 **행정재산의 관리위탁에도 해당한다고** 회신하였음.

행정재산의 관리가 동시에 지방자치단체 사무의 수행으로서의 성격을 갖는다고 하여 「지방자치법」에 따른 사무의 위탁 규정만이 적용되고 「공유재산 및 물품관리법」에 따른 행정재산의 관리위탁 규정의 적용대상에서는 **제외된다고 할 수는 없습니다.**

법제처 법령해석 08-0315 (2008. 12. 30. 회신) 이유 중

법제처는 같은 회신에서 공유재산법이 행정재산의 관리에 관한 일반법이므로 개별 법령에 달리 정함이 없으면 위탁기간과 그 연장도 공유재산법령에 따라야 하고, **조례로 법령과 달리 정하여 운영할 수 없다**고 하였음.

주민복지시설의 위탁

법제처 해석 07-0082
2007. 4. 13.

이보다 앞서 익산시는 청소년수련관 등 주민복지시설을 사인에게 위탁할 때 조례가 공유재산법령과 달리 정한 위탁기간 갱신 규정에 따를 수 있는지를 질의하였음. 법제처는 지방자치단체가 공공시설을 직접 관리할지 위탁할지는 조례로 정할 수 있으나, **위탁하기로 한 이상** 그 시설은 행정재산이므로 개별 법령에 달리 정함이 없으면 공유재산법령에 따라야 하고, 이에 반하는 조례에 따라 위탁기간을 갱신할 수 없다고 회신하였음.

두 회신은 **시설이 행정재산인지**를 판단의 출발점으로 삼음. 계약서의 명칭이 「민간위탁 협약」 이더라도 행정재산의 관리가 포함되어 있으면 공유재산법령이 적용된다는 것이 두 회신의 공통된 결론임.

회신의 전제 조건

두 회신에는 공통의 단서가 붙어 있음. 공유재산법령에 따라야 하는 것은 **개별 법령에서 달리 정하고 있지 않는 한**이라는 조건 아래서임. 공유재산법 제2조의2도 공유재산의 관리·처분에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 없으면 이 법에 따르도록 정하고 있으므로, 시설의 운영 주체나 위탁 기간을 개별 법률이 직접 정한 경우에는 그 법률이 먼저 적용됨.

또한 두 회신이 인용한 시행령 제19조제2항은 기간 연장을 재해 등으로 한정하던 당시의 조문임. 현행 조문은 1회 갱신과 수익계약분의 예외를 두므로, 회신의 결론 가운데 **「조례로 달리 정할 수 없다」는 법리는** 현재도 참조할 수 있으나 기간에 관한 구체적 수치는 현행 조문으로 확인하여야 함.

III. 민간위탁과의 구별 (계속)

09 적용 순서의 정리

특별 규율과 일반규정

법제처 의견22-0143
2022. 6. 28.

적용 순서를 가장 명시적으로 정리한 것은 경상남도 산청군의 요청에 대한 자치입법 의견임. 산청군은 주민공동이용시설인 행정재산의 관리를 위탁할 때 조례에 별도 규정이 없어도 제27조로 위탁할 수 있는지, 민간위탁 조례에 따른 의회 동의를 필요한지를 질의하였음.

법제처는 관리위탁 제도가 행정재산의 효율적 관리를 위하여 별도로 규율된 제도이고 제117조제3항은 사무의 민간위탁에 관한 **일반규정**이므로, 공유재산법령이 명시한 내용에 관해서는 **공유재산법령을 우선 적용**하여야 한다고 보았음. 동시에 관리위탁도 사무의 민간위탁의 성질을 가지므로 **공유재산법령에 규정이 없는 내용**에 관해서는 제117조제3항과 그에 따른 조례가 적용된다고 하였음.

고시의 처리 기준

운영기준 제10조제5항
고시 제2026-39호

제10조(행정재산 관리위탁) ⑤ 「지방자치법」 제117조제3항에 따라 사무를 민간위탁 하는 경우에는 해당 법령에서 정한 규정에 따라 처리하여야 한다. 다만 **사무의 민간위탁과 법 제27조의 행정재산의 관리위탁이 함께 혼용되는 경우에는 법 제27조 및 이 고시에 따라 처리**하여야 한다.

「지방자치단체 공유재산 운영기준」 제10조제5항 (행정안전부 고시 제2026-39호, 2026. 6. 5.)

법제처는 20-0374 회신에서 이 조항의 선행 판을 들어 운영기준이 사무의 민간위탁과 행정재산의 관리위탁을 명확히 구분하고 있다고 하였음. 고시의 문언은 혼용 시 공유재산법과 고시에 따르도록 하고, 의견22-0143은 공유재산법령에 규정이 없는 사항에 조례의 적용을 인정하였으므로, 두 기준은 **규정이 있는 사항과 없는 사항**을 구분하여 해석할 때 양립함.

사항별 적용 규범

표 7. 공유재산법령 규정 유무에 따른 적용 순서

구분	해당 사항	우선하는 규범
공유재산법령이 명시한 사항	수탁 자격, 입찰·수의계약, 기간과 갱신, 위탁료, 사용·수익	공유재산법령 우선(조례로 그 범위를 넘을 수 없음)
공유재산법령에 규정이 없는 사항	의회 동의, 조례가 정한 보고·평가 절차	지방자치법 제117조제3항과 조례

자료: 법제처 의견22-0143, 해석 08-0315-07-0082를 본 연구소가 정리

IV. 수탁자의 선정

10 관리위탁의 결정과 수탁 자격

위탁 결정의 재량

법제처 해석 20-0374
2020. 9. 17.

행정안전부는 시행령 제19조제1항이 정한 「특별한 기술과 능력이 필요한 경우」에만 관리위탁을 할 수 있는지를 질의하였음. 법제처는 제27조제1항이 관리위탁 여부의 결정에 관한 **지방자치단체의 장의 재량을 폭넓게 인정**하고 있고 위탁 사유를 제한하는 규정을 두지 않았으므로, 특별한 기술과 능력이 필요한 경우가 아니어도 효율적 관리를 위하여 필요하다고 인정하면 관리위탁을 할 수 있다고 회신하였음.

시행령 제19조 ① 법 제27조제1항에 따라 행정재산을 관리위탁할 때 해당 행정재산의 관리를 위하여 **특별한 기술과 능력이 필요한 경우에는** 그 기술과 능력을 갖추는 등 해당 행정재산을 관리하기에 적합한 자에게 관리위탁을 하여야 한다.

「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제19조제1항 (대통령령 제36515호, 2026. 7. 21. 시행)

법제처는 이 조항을 **위탁 사유의 제한이 아니라 수탁 자격의 특칙**으로 해석하였음. 시행령이 특별한 기술이 필요한 경우와 그렇지 않은 경우를 나누어 선정 방법을 달리 정하고 있다는 규정 체계도 그 근거로 들었음.

고시 문언의 정비 권고

같은 회신은 운영기준 별표 4 제2호의 각 목 외의 부분이 각 목과 모순·충돌되는 것으로 해석될 여지가 있다며 정비를 권고하였음. 게시일 기준 판의 같은 부분은 관리위탁 대상을 「공무원이 직접 수행할 때와 비교하여 **특별한 기술과 능력을 가지고 있는 기관, 단체** 등에게 위탁하는 것이 효율적인 행정재산」으로 적고, 나목에서 「주차장 등과 같이 **특별한 기술을 요하지 않고** 수익을 창출하는 성격의 재산」을 함께 들고 있음. 고시의 문언을 근거로 위탁 가부를 판단할 때에는 법률과 시행령, 그리고 20-0374 회신의 해석을 함께 확인하여야 함.

별표 4는 대상에서 제외되는 것도 명시함. 공권력에 의한 강제성이 수반되는 권력적 사무와 재량적 가치판단을 요하는 사무는 관리위탁에서 제외되고, 환경기초시설·청사관리처럼 시설관리 기능의 전문성을 높이려는 경우는 **관리위탁이 아니라 아웃소싱(용역)**으로 분류됨.

입찰 참가의 자격

시행령 제19조의2제2항

수탁 자격은 입찰 단계에서도 제한됨. 시행령 제19조의2제2항은 일반입찰과 제한·지명입찰에 다른 법령이 요구하는 허가·인가·면허·신고 등의 자격을 갖추고, 수탁받는 행정재산의 관리를 위하여 「소득세법」, 「법인세법」 또는 「부가가치세법」에 따른 **사업자등록증을 발급받은 자**만 참가하게 하도록 정함. 민간위탁 조례가 비영리법인·단체를 수탁 대상으로 예정하고 있더라도, 입찰로 관리위탁을 하는 경우에는 이 요건을 함께 충족하여야 함.

IV. 수탁자의 선정 (계속)

11 일반입찰 원칙과 예외

선정 방식의 구조

시행령 제19조의2~제19조의5

제27조제2항은 일반입찰을 원칙으로 하고, 제한입찰·지명입찰·수의계약을 대통령령으로 정한 경우에 한하여 허용함. 시행령은 입찰의 성립 요건과 예외 사유를 방식별로 정하고 있음.

표 8. 관리수탁자 선정 방식별 요건

구분	근거	내용
일반입찰	제19조의2	입찰참가자격이 있는 자 2인 이상이 입찰하여야 성립. 다른 법령의 허가·면허 등 자격과 사업자등록을 갖춘 자만 참가
제한입찰	제19조의3	위탁료 추정가격 3억원 이상, 특수한 기술·관리능력이 요구되는 계약, 계약 이행의 부실화 방지에 특별히 필요한 경우. 제한사항과 기준을 입찰공고에 명시
지명입찰	제19조의4	특수한 관리기술·실적이 있는 자가 아니면 목적 달성이 곤란하고 입찰대상자가 10인 이내인 경우, 수의계약 대상 신청자가 2인 이상인 경우
수의계약	제19조의5	다른 법령에 따라 위탁·대행할 수 있는 자, 행정안전부장관이 정한 특별한 기술·능력이 필요한 경우, 2회 유효한 일반입찰 불성립. 수행 능력과 사업수행계획을 평가

자료: 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제19조의2~제19조의5 (2026. 7. 21. 시행, 직전 판과 문언 동일)

입찰 방법의 구분

운영기준 별표 4 제6호

운영기준은 원가분석 결과에 따라 입찰의 방법을 나누어 정함. 수입이 지출보다 많아 수입의 원인이 되는 입찰은 **최고가 낙찰**로 하여 전자자산처분시스템을 활용하고, 지출이 수입보다 많아 재정지출의 부담이 되는 입찰은 **적격심사**로 하여 국가종합전자조달시스템을 활용하도록 함. 같은 관리위탁이라도 재정의 방향에 따라 절차가 달라지는 구조임.

광역 민간위탁 조례가 공통으로 두고 있는 공개모집과 심사위원회 심사(KIEM-REPO-2026-04)와 달리, 관리위탁의 원칙인 일반입찰은 가격 또는 적격심사 기준에 따라 낙찰자를 정하는 방식임. 시설 위탁에서 조례의 공개모집 절차만 거치고 입찰을 생략하는 경우 **제27조제2항의 원칙과의 관계**를 따로 확인할 필요가 있음.

IV. 수탁자의 선정 (계속)

12 수의계약 사유의 엄격 해석

조례 근거의 한계

법제처 의견17-0185
2017. 8. 2.

전라남도 곡성군은 시행령 제19조의5의 수의계약 사유에 해당하지 않는 경우에도 지방계약법령의 수의계약 규정이나 민간위탁 조례의 수의계약 단서를 근거로 수의계약으로 관리위탁할 수 있는지를 질의하였음. 법제처는 두 경로 모두 허용되지 않는다고 보았음.

첫째, 공유재산법 제97조제1항은 계약절차 등에 관하여 「**이 법에서 정한 사항 외**」에만 지방계약법을 준용하므로, 공유재산법령이 정한 수의계약 사유에는 지방계약법이 준용될 수 없음. 둘째, 제117조제3항과 민간위탁 조례는 사무의 민간위탁을 규율하는 것이어서 공유재산법의 적용을 배제하는 특별한 규정으로 보기 어려우므로, 조례의 수의계약 단서로 제19조의5의 범위를 벗어날 수 없음.

다른 법령의 위탁 근거

법제처 해석 20-0670
2021. 2. 1.

제19조의5제1항제1호의 「다른 법령에 따라 사무 또는 사업을 위탁 또는 대행할 수 있는 자」의 범위도 좁게 해석되었음. 법제처는 이 조항이 일반입찰 원칙의 예외이므로 문언에 충실하게 해석하여야 하고, 해당 법령이 **위탁 대상 사무와 수탁할 수 있는 자를 구체적으로 명시**하여 위탁의 직접적 근거가 되는 경우만을 의미한다고 보았음. 「한약약 육성법」에 따라 설립된 법인의 업무 범위에 「위탁받은 사업」이 열거되어 있다는 사정만으로는 이에 해당하지 않는다는 것이 회신의 결론임.

고시가 정한 수의 사유

운영기준 별표 4 제6호나목
법제처 의견22-0143

제19조의5제1항제2호의 위임에 따라 운영기준은 특허·신기술 보유자, 특수 장비 보유자가 아니면 관리가 곤란하여 사실상 경쟁이 불가능한 경우, **마을 공동이용시설을 해당 지역 마을회 등 마을공동체에 위탁**하는 경우, 균형발전 관련 개발사업으로 조성된 시설을 마을법인·마을단체에 위탁하는 경우를 정하고 있음. 법제처는 의견22-0143에서 조례가 이 범위의 마을공동체를 수의계약 상대방으로 정하는 것은 가능하나, 「그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 법인·단체 또는 개인」처럼 상대방을 넓히는 규정은 **제27조제2항과 시행령 제19조의5제1항에 위반될 소지**가 있다고 하였음.

세 회신의 공통 논리

세 회신은 수의계약을 **시행령 제19조의5가 정한 범위 안으로 한정**한다는 결론을 공유하며, 20-0670과 의견22-0143은 그 이유로 수의계약 사유가 일반입찰 원칙에 대한 예외이므로 「문언에 충실하게 해석·적용해야 한다」는 점을 명시하였음. 20-0670은 여기에 행정재산이 행정목적에 직접 제공되는 재산으로서 공공성과 공익성이 크므로 엄격하게 관리할 필요가 있다는 점을 더하였음. 조례를 제정하거나 개정할 때 수의계약 대상을 시행령과 운영기준보다 넓게 정하면, 그 조항은 적용 단계에서 효력이 다투어질 수 있다는 점이 이 논리에서 도출됨.

V. 기간과 재산상 지위

13 위탁기간과 갱신

기간과 횟수의 제한

시행령 제19조제2항~제5항

시행령 제19조는 관리위탁기간의 상한과 갱신 횟수를 함께 정함. 수의계약으로 위탁한 경우에는 조례에 따른 평가를 전제로 두 번 이상 갱신할 수 있는 예외가 있고, 갱신이 금지되는 사유도 별도로 열거되어 있음.

표 9. 관리위탁기간과 갱신의 규율

구분	근거	내용
원칙	제2항	5년 이내, 한 번만 갱신, 갱신기간 5년 이내
수의계약분	제3항	갱신할 때마다 조례로 정하는 바에 따라 수행실적·관리능력 등을 평가한 후 두 번 이상 갱신 가능, 매회 5년 이내
갱신 불가	제4항	국가·다른 지방자치단체의 직접 사용 필요, 자격 상실, 위탁 조건 위반, 관리위탁의 불필요
제3자 사용·수익	제5항	관리위탁기간 내에서만 가능

자료: 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제19조 (2026. 7. 21. 시행). 운영기준 제10조제3항도 다른 법령에 특별한 규정이 없으면 이 기간 이내로 하도록 정함

조례 기간과의 관계

법제처 해석 07-0082·08-0315

07-0082와 08-0315는 모두 공유재산법령과 **다르게** 정한 조례로 위탁기간을 갱신하거나 연장할 수 없다고 보았음. 이 결론은 조례가 법령보다 긴 기간이나 많은 갱신을 허용하는 경우에 적용됨. 반면 조례가 법령보다 짧은 3년 상한을 정한 경우에는 3년으로 계약하면 조례와 시행령을 동시에 충족하므로 두 규범 사이의 충돌이 생기지 않는다는 것이 본 연구소의 정리임.

제3항의 예외는 방향이 반대임. 법령이 두 번 이상의 갱신을 허용하면서 그 요건을 **「조례로 정하는 바에 따라」** 평가하도록 정하고 있으므로, 평가에 관한 조례 규정이 없으면 이 예외를 적용할 근거가 없음. 법령이 우선하는 사항에서도 조례가 필요한 경우가 있음을 보여 주는 조항임.

기간 제한의 취지에 관하여 법제처는 08-0315에서 관리위탁기간을 5년 이내로 제한한 것이 **5년마다 새로 평가하여 가장 적합한 자에게 관리위탁**을 하려는 것이라고 설명하였음. 갱신 한도를 모두 사용한 뒤에는 제27조제2항의 선정 절차를 다시 거쳐야 한다는 결론도 이 취지에서 이해할 수 있음.

V. 기간과 재산상 지위 (계속)

14 사용허가 의제와 제3자 사용·수익

관리수탁자의 지위

공유재산법 제27조제4항·제5항

제27조제4항은 관리위탁을 받은 자를 제20조에 따른 **사용허가를 받은 자로 봄**. 제20조제3항 본문은 사용허가를 받은 자가 행정재산을 다른 자에게 사용·수익하게 하는 것을 금지하지만, 제27조제5항은 관리위탁의 조건에 위반되지 않는 범위에서 지방자치단체의 장의 **승인을 받아** 다른 자에게 사용·수익하게 할 수 있도록 예외를 둠. 시설 안의 식당·매점 같은 수익시설의 운영이 이 조항의 적용을 받음.

제5항의 문언은 2022. 11. 15. 시행 개정으로 변경되었음. 개정 전에는 「해당 행정재산을 제3자에게 전대(轉貸)할 수 있다」로 되어 있었고, 개정 후에는 제20조제3항 본문의 예외임을 밝히고 승인을 요건으로 추가하였음. 운영기준 별표 4는 수탁자가 다른 자에게 사용·수익하게 하려는 경우 위·수탁계약 시 수탁재산 사용계획서를 제출받아 심사하고, 계약방법은 시행령 제13조, 사용료는 시행령 제14조에 따르도록 정함.

법률관계의 성질

장호진(2022-2023)
KIEM-REPO-2025-05

관리위탁을 둘러싼 법률관계는 두 가지 관계로 구분할 수 있음. 위탁기관과 관리수탁자 사이의 관계에 관하여, 앞선 보고서 「판례와 재결로 본 위탁 분쟁」(KIEM-REPO-2025-05)이 검토한 행정심판 재결(서행심 2010-850)은 관리위탁계약을 **공법상 계약**으로 보았음.

관리수탁자와 제3자 사이의 관계에 관하여, 장호진(2022)은 지방공공기관이 관리위탁받은 행정재산을 자기 명의로 사용·수익하게 하는 것은 제27조제5항의 전대에 해당하고 그 법적 성질은 **사법상 계약**으로 보아야 한다는 논지를 초록에서 밝혔음. 같은 저자의 2023년 판결 평석은 개정으로 「전대」가 「사용·수익」으로 변경된 이후에도 이를 사법상 계약으로 볼 수 있는지는 의문이라고 초록에서 기술하고 있음. 개정 문언 아래의 법적 성질은 학설상 정리되지 않은 쟁점으로 남아 있음.

이용료와 경비의 구조

공유재산법 제27조제6항·제7항
시행령 제21조제4항·제5항

재정에 관하여 제27조는 세 가지 장치를 둠. 지방자치단체는 위탁료를 산출하여 징수할 수 있고 (제3항), 관리수탁자는 사전 승인을 받아 이용료를 경비에 충당하거나 증대된 이용료 수입을 자기 수입으로 할 수 있으며(제6항), 지방자치단체는 관리 경비를 지원할 수 있음(제7항). 시행령 제21조는 이용료를 예상수익을 고려하여 **조례로 정하는 바에 따라** 결정하고, 이용료와 경비의 차액에 대하여 지방자치단체가 지급할 금액과 관리수탁자가 징수할 금액의 계산방법을 **계약 전에** 정하도록 함.

이 구조에서도 규범의 경계가 나타남. 이용료의 수준은 조례가, 차액의 계산방법은 계약이 정하지만, 이용료를 경비에 충당할 수 있는 근거 자체는 제27조제6항에 있음. 위탁료 산정의 세부 기준은 운영기준 별표 4가 정하며, 이 보고서는 그 내용을 다루지 않음.

VI. 적용 경계의 정리

15 의회 동의와 감독

의회 동의의 근거

법제처 의견22-0143

공유재산법 제27조와 같은 법 시행령 제19조부터 제22조까지에서는 관리위탁에 지방의회의 동의를 받도록 하는 규정이 **조회되지 아니함**(2026. 9. 23. 기준). 공유재산법 제10조의2가 지방의회의 의결을 받도록 한 공유재산관리계획은 공유재산의 **취득과 처분**에 관한 계획이므로, 관리위탁 자체는 그 조문이 정한 계획의 대상으로 열거되어 있지 않음.

법제처는 의견22-0143에서 의회 동의를 공유재산법령에 규정되지 않은 사항으로 보고, 관리위탁도 사무의 민간위탁의 성질을 가지므로 **민간위탁 조례가 동의를 요구하면 그 조례에 따라 동의를 받아야 한다**고 하였음. 법제처는 그 근거로 의회의 사전 동의가 민간위탁의 남용을 방지하고 효율성과 공정성을 담보하려는 취지라는 점을 들었음. 조례가 정한 동의 의제 사유가 있으면 그에 따름.

관리와 보고의 의무

시행령 제20조·제22조
운영기준 제10조·제10조의2

감독에 관하여는 공유재산법령이 독자적인 의무를 둬. 관리수탁자는 선량한 관리자의 주의의무로 공익 목적에 맞게 수탁재산을 관리하고 피해를 지체 없이 보고하여야 하며, 원형이 변경되는 대규모 수리·보수는 지방자치단체가 직접 시행함(시행령 제20조). 관리수탁자는 연간 관리상황을 다음 연도 1월 31일까지 보고하고, 지방자치단체의 장은 전년도 관리위탁 현황을 매년 3월 31일까지 관보·공보 또는 홈페이지 등에 공개하여야 함(시행령 제22조).

운영기준은 공개 내용으로 재산의 명칭·용도·주소와 관리수탁자 명칭·계약방법·위탁기간·위탁료를 들고(제10조제6항), 계약서에 선관주의의무를 명시하고 위반 시 계약을 해지할 수 있도록 정함(제10조의2). 이 의무들은 조례가 정한 지도·점검이나 감사와 **병존하는 규율**이며, 어느 한쪽의 이행으로 다른 쪽이 면제된다는 규정은 조회되지 아니함.

공개 의무의 병존

시행령 제22조제3항
KIEM-REPO-2026-04

공개 의무도 두 계열로 나뉨. 관리위탁 현황의 연 1회 공개는 시행령 제22조제3항이 직접 정한 의무이므로 조례의 규정 유무와 관계없이 적용됨. 반면 지방자치단체 사무의 민간위탁에 관한 정보공개는 조례가 정하는 사항이며, 앞선 보고서 「민간위탁 조례의 전국 비교」(KIEM-REPO-2026-04)의 확인 범위에서 정보공개를 독립 조문으로 둔 광역 조례는 1개소였음. 시설 위탁에서는 조례에 공개 조문이 없더라도 **관리위탁 현황의 공개 의무는 남아 있다**는 점을 확인하여야 함.

운영기준 별표 4는 위·수탁계약에 위탁기관의 관리·감독 권리와 관리수탁자의 선량한 관리자로서의 주의의무, 사회질서에 반하거나 정치활동 등 관리위탁의 본래 목적 외로 활용하는 것의 금지를 명시하도록 정함. 운영기준이 이 사항을 계약서에 명시하도록 요구하므로, 조례가 정한 협약 기재사항과 함께 점검하여야 함.

VI. 적용 경계의 정리 (계속)

16 유사 제도와와의 판별

판별의 기준

운영기준 별표 4·홍정선
(2013)

관리위탁은 민간위탁 외에도 **관리용역과 사용허가**라는 인접 제도와 구별되어야 함. 운영기준 별표 4는 시설관리 기능은 관리위탁이 아닌 아웃소싱(용역)으로 분류하고, 홍정선(2013)은 초록에서 사인의 수익을 중심 목적으로 하는 행정재산의 사용·수익 허가와 공익사무의 실현을 중심으로 하는 민간위탁을 구분할 필요가 실무상 특히 중요하다고 기술하고 있음.

표 10. 시설과 관련된 위탁·계약 유형의 판별 기준

구분	위탁·계약의 대상	근거	선정 방식
관리위탁	행정재산의 관리	공유재산법 제27조	일반입찰 원칙
민간위탁	지방자치단체의 사무	지방자치법 제117조제3항 ·조례	조례가 정함
관리용역	청소·경비·설비 유지 등 개별 작업	지방계약법	계약 방법에 따름
사용허가	재산의 사용·수익 권한	공유재산법 제20조	일반입찰 원칙

자료: 공유재산법 제20조·제27조, 지방자치법 제117조, 운영기준 별표 4를 본 연구소가 정리

관리위탁과 사용허가는 모두 행정재산을 대상으로 하고 일반입찰을 원칙으로 한다는 점에서 유사하나, 관리위탁을 받은 자에게는 선량한 관리자의 주의의무와 연간 관리상황 보고 의무가 부과된다는 점에서 구별됨(시행령 제20조·제22조). 사용허가는 재산을 사용·수익할 권한을 주는 것이고, 관리위탁은 그 재산의 **관리 책임까지 이전**하는 것임.

공공단체 위탁의 경우

지방자치법 제117조제2항

수탁자가 지방자치단체가 설립한 공단·재단 등 공공단체인 경우 사무의 위탁은 제117조제3항이 아니라 **제117조제2항**의 문제가 됨. 그러나 제27조제1항의 상대방은 「지방자치단체 외의 자」이므로 행정재산의 관리가 수반되는 한 공유재산법의 관리위탁 규정은 여전히 적용됨. 장호진(2022)도 초록에서 지방공공기관이 행정재산의 관리를 위탁받은 것은 다른 법률에 특별한 규정 없는 한 제27조제1항에 따른 관리위탁으로 보아야 한다고 기술하고 있음. 개별 법령이 시설의 운영 주체를 직접 정한 경우에는 그 법령이 우선한다는 점은 앞선 보고서 「법령해석례로 본 위탁의 한계」(KIEM-REPO-2026-02)에서 다루었음.

VI. 적용 경계의 정리 (계속)

17 시설 위탁의 검토 순서

여섯 단계의 점검

앞의 논의를 시설 위탁의 준비 단계에서 적용할 수 있는 순서로 정리하면 다음과 같음. 각 단계는 해당 사항을 어느 규범이 규율하는지를 먼저 정하도록 구성하였음.

1	행정재산이 수반되는가	지방자치단체 소유의 공용·공공용 재산 등이 함께 이관되면 공유재산법의 관리위탁 규정이 적용됨
2	위탁 대상이 관리 자체인가	개별 작업의 구매라면 관리용역이며, 사용·수익 권한만 주는 것이라면 사용허가임
3	선정 방식이 제27조제2항에 맞는가	일반입찰이 원칙이며, 수익계약은 시행령 제19조의5와 운영기준이 정한 사유에 해당하는지 확인
4	기간이 두 규범을 모두 충족하는가	5년 이내·1회 갱신의 범위 안에서 조례 기간을 적용하고, 두 번 이상 갱신하려면 조례의 평가 규정을 확인
5	조례가 요구하는 절차가 있는가	의회 동의, 선정·평가위원회 등 공유재산법령에 규정이 없는 절차는 조례에 따름
6	제3자 사용·수익과 보고가 계약에 반영되었는가	승인 절차, 사용계획서, 연간 관리상황 보고와 현황 공개 의무를 계약서에 명시

자료: III장~V장의 조문과 법제처 회신을 본 연구소가 정리

점검 결과의 기록

이 순서는 계약서의 명칭이 아니라 **이관되는 대상과 적용 규범**에서 출발하도록 설계한 것임. 법제처 회신들이 공통으로 확인한 것은 계약서가 「민간위탁」이라는 명칭을 쓰더라도 행정재산의 관리가 포함되면 공유재산법령이 적용되고, 반대로 「관리위탁」이라는 명칭을 쓰더라도 조례가 정한 동의 절차는 면제되지 않는다는 점임.

각 단계의 판단 근거를 결재문서에 남겨 두면 재계약이나 감사 때 같은 검토를 반복하지 않아도 됨. 특히 3단계와 4단계는 법제처가 조례로 달리 정할 수 없다고 본 사항이므로, 조례에 근거한 예외를 적용하였다면 그 예외가 공유재산법령의 범위 안에 있는지를 함께 기재하는 것이 바람직함. 5단계의 의회 동의는 반대로 조례에 근거한 절차이므로, 조례의 동의 의제 사유를 적용하였다면 그 조항을 명시하여 됨.

VI. 적용 경계의 정리 (계속)

18 학술 문헌의 논의

공유재산법 우선의 논지

장호진(2022-2023)

관리위탁을 직접 다룬 법학 문헌은 확인 범위에서 많지 않았으며, 그 가운데 장호진의 두 논문이 이 보고서의 주제와 가장 밀접하였음. 장호진(2022)은 초록에서 공유재산법 제2조의2가 공유재산의 관리·처분에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 없으면 이 법에 따르도록 정한 점을 근거로, 지방공공기관에 대한 행정재산 관리의 위탁은 **제27조제1항의 관리위탁**으로 보아야 한다고 하였음. 다만 지방공공기관은 변상금 부과 주체가 될 수 없어 무단점유자에게 부당이득반환청구권만 행사할 수 있다는 실무상 한계도 함께 지적하였음.

장호진(2023)은 공공시설의 위탁 관계를 「지방자치법」 제117조제2항의 공공위탁으로 본 고등법원 판결의 결론에는 동의하면서도, 그 관계를 공유재산법 체계 안에서 행정재산의 관리위탁과 관리수탁자의 전대 관계로 재해석할 수 있다고 초록에서 밝혔음. 공유재산법이 존재함에도 「지방자치법」의 위탁 관계나 일반 법리로 해석하면 인식가능성과 예측가능성이 저해된다는 것이 논지의 요체임. 이 논지는 법제처가 공유재산법을 행정재산 관리의 일반법으로 본 회신들과 같은 방향에 있음.

개념 구별과 운영 성과

홍정선(2013)

이현정·이미애·조정래(2015)

홍정선(2013)은 민간위탁의 취지를 살리려면 민간위탁을 위임·위탁·대행·용역·행정재산의 사용·수익 허가·대부계약·보조금 교부 등 유사 개념과 구분하여야 한다고 초록에서 밝혔음. 이 보고서가 관리위탁을 관리용역·사용허가와 함께 판별한 것은 이 문제의식을 행정재산의 관리위탁에 적용한 것임.

이현정·이미애·조정래(2015)는 2012~2014년 전국 문화기반시설 총람 자료로 문화예술회관의 운영 방식이 성과에 미치는 영향을 분석하여, 문화재단이나 기타 민간단체가 위탁 운영하는 경우 직영과 비교하여 운영성과에 차이가 나타나지 않았다고 초록에서 보고하였음. 이 연구는 위탁의 법적 근거를 구분하지 않은 운영 성과 연구이므로, 이 보고서는 **시설 위탁이 실증 연구의 대상이 되어 왔다는 사실**을 확인하는 범위에서만 인용하였음.

연구의 공백

검토한 문헌의 논의는 주로 **관리위탁의 법적 성질**과 **시설 운영의 성과**에 집중되어 있었음. 이 보고서가 다룬 수탁자 선정 방식의 충돌, 조례 기간과 시행령 기간의 관계, 의회 동의의 근거와 같은 **적용 순서의 문제**를 정면으로 다룬 등재 논문은 확인 범위에서 조회되지 아니하였으며, 이 영역은 법제처 회신이 해석의 기준을 제공하고 있음. 회신은 개별 질의에 대한 답이므로, 판단 기준을 체계화하는 학술적 검토가 보완될 필요가 있는 영역으로 판단됨. 특히 2022년 개정 이후 제27조제5항의 사용·수익이 어떤 법적 성질을 가지는지는 장호진(2023)이 의문을 제기한 이후 확인 범위에서 후속 논의가 조회되지 아니하였음.

근거와 한계

인용한 법령·고시

표 11. 이 보고서가 인용한 법령과 고시

구분	조문	시행일
「공유재산 및 물품 관리법」	제2조의2·제5조·제10조의2·제20조·제27조·제97조	2024. 7. 10.
같은 법 시행령	제19조·제19조의2~제19조의5·제20조~제22조	2026. 7. 21.
「지방자치법」	제13조·제117조	2026. 7. 1.
「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」	제2조	2026. 9. 18.
「지방자치단체 공유재산 운영기준」 (행정안전부 고시 제2026-39호)	제10조·제10조의2·별표 4	2026. 6. 5.

법제처 국가법령정보 시점 조회. 기준일 2026. 9. 23., 조회일 2026. 9. 28.

조문 확인의 방법

국가법령정보 시점 조회

조문은 법제처 국가법령정보의 시점 조회 기능으로 **게시일(2026. 9. 23.) 당시 시행 중이던 판**을 확인하였음. 시행령은 2026. 7. 21. 개정이 있었으므로 2026. 7. 20. 기준 판과 조문별로 대조하였고, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」은 2026. 9. 18. 시행 개정의 전후 판을 대조하였음. 공유재산법 제27조제5항의 개정 시점은 2022. 11. 14. 기준 판과 2024. 7. 9. 기준 판의 문언을 비교하여 확인하였음.

게시일 이후에 시행되는 개정은 이 보고서의 기준에 포함하지 않았음. 운영기준은 행정규칙 원문 조회로 제2026-39호의 본문과 별표 4를 확인하였고, 법제처 해석 20-0374가 인용한 선행 판(제2019-89호)의 문언은 회신의 기재로만 확인하였음.

집계의 방법

현장 FAQ 307건

표 1의 14건은 본 연구소 현장 FAQ 발행목록 307건의 **제목**에 「관리위탁」·「행정재산」·「공유재산」 가운데 하나가 포함된 질의를 집계한 것임. 현장 FAQ의 게시일은 소급하여 배분된 값이어서 질의가 실제로 제기된 시점을 나타내지 않으므로, **연도별 추이는 집계하지 아니하였음**. 답의 성격 표기는 게시 순서의 중간에서 표기 방식이 변경된 사실이 앞선 보고서(KIEM-REPO-2026-03)에서 확인되었고 14건이 그 전후에 걸쳐 있어, 성격별 집계도 하지 아니하였음. 표의 수치는 말머리별 건수만을 나타냄.

근거와 한계 (계속)

인용한 법제처 회신

표 12. 이 보고서가 인용한 법령해석과 자치입법 의견

안전번호	회신일	요청기관	회답 요지
07-0082	2007. 4. 13.	익산시	반하는 조례에 따른 기간 갱신 불가
08-0315	2008. 12. 30.	서울특별시	시립병원 운영 위탁도 관리위탁에 해당
의견17-0185	2017. 8. 2.	곡성군	조례 등을 근거로 한 수의계약 불가
20-0374	2020. 9. 17.	행정안전부	특별한 기술이 불필요해도 위탁 가능
20-0670	2021. 2. 1.	행정안전부	업무 범위 규정은 수의계약 사유 아님
의견22-0143	2022. 6. 28.	산청군	명시 사항은 법령 우선, 동의는 조례

법제처 법령해석 사례 및 자치입법 의견제시 사례의 회신 원문을 열람하여 대조함(조희일 2026. 9. 28.)

인용한 앞선 보고서

게시일이 앞선 보고서만

표 13. 이 보고서가 인용한 본 연구소 보고서

문서번호	제목	인용한 내용
KIEM-REPO-2025-05	판례와 재결로 본 위탁 분쟁	관리위탁계약의 성질
KIEM-REPO-2026-01	위탁·위임·대행의 개념 구별	민간위탁의 정의
KIEM-REPO-2026-02	법령해석례로 본 위탁의 한계	개별 법령의 운영 주체
KIEM-REPO-2026-03	현장 질의 307건의 쟁점 분석	답의 성격 표기 변경
KIEM-REPO-2026-04	민간위탁 조례의 전국 비교	광역 조례의 조문 구성

각 보고서의 게시일은 2025. 12. 29.부터 2026. 8. 28.까지로, 모두 이 보고서의 게시일보다 앞섬

상호 인용은 **게시일이 앞선 보고서**로 한정하였음. 본 연구소 보고서의 문서번호는 발행연월 순으로 계산되는 값이므로, 이후 과거 시점의 보고서가 추가되면 번호가 조정될 수 있음. 이를 고려하여 본문에서는 인용 대상을 문서번호와 함께 제목으로도 특정하였음.

근거와 한계 (계속)

참고 문헌

표 14. 참고한 학술 문헌

저자	제목	출처
홍정선	지방자치법상 민간위탁의 개념: 행정실무상 유사개념과의 비교를 중심으로	지방자치법연구 13(4), 2013, 85-107
이현정·이미애·조정래	문화예술회관 위탁운영과 운영성과: 문화예술회관 위탁운영주체를 중심으로	지방행정연구 29(4), 2015, 189-228
장호진	지방공공기관 명의의 행정재산 사용·수익의 법적 성질	법학논총(국민대) 34(3), 2022, 267-293
장호진	행정재산 위탁에 따른 사용·수익의 법적 성질: 서울고등법원 2022. 9. 15. 선고 2021누71146 판결의 평석	법학연구(경상대) 31(3), 2023, 27-45

서지는 KCI 등재 정보(앞의 세 편)와 KISS 서지 정보(마지막 편)로 대조하였음. 논지는 모두 초록의 범위에서 인용함

문헌 검토의 범위

학술 문헌은 KCI 등재 정보와 학술 데이터베이스에서 「관리위탁」·「행정재산」·「공유재산」과 「민간위탁」을 축으로 찾아 검토하였음. 확인 범위에서 행정재산의 관리위탁과 민간위탁의 적용 관계를 정면으로 다룬 법학 논문은 많지 아니하였음. 관리위탁을 직접 다룬 문헌은 사용·수익의 법적 성질을 검토한 장호진의 두 편이었고, 시설 위탁에 관한 다른 연구는 문화·체육시설의 운영 성과를 분석한 행정학 연구가 중심이었음.

검토하였으나 인용하지 아니한 문헌도 있음. 공공체육시설의 운영수지 요인을 분석한 연구와 체육시설 민간위탁의 법적 한계를 다룬 연구는 규범의 적용 경계라는 이 보고서의 주제와 거리가 있어 제외하였고, 공유재산의 위탁관리·위탁개발 법제를 다룬 연구는 서지를 등재 정보로 확인하지 못하였고 주제가 일반재산에 관한 것이어서 제외하였음. 장호진(2023)은 검색 결과가 가리킨 KCI 식별자가 다른 논문으로 연결되어 KISS의 서지 정보로 저자·권호·쪽수를 대조하였음.

이현정·이미애·조정래(2015)는 국문 초록과 영문 초록에서 공단 위탁의 수익률·가동률 효과의 방향이 서로 다르게 기술되어 있어, 이 보고서는 두 초록이 일치하는 부분(문화재단·민간단체 위탁과 직영 사이에 차이가 없다는 결과)만 인용하였음. 모든 문헌은 원문을 확보하지 않고 초록의 범위에서 인용하였으며, **게시일 이후 발행된 문헌은 검토 대상에서 제외**하였음. 학위논문과 연구기관의 자체 보고서는 서지 대조의 기준을 맞추기 어려워 대상으로 삼지 아니하였음.

근거와 한계 (계속)

이 보고서의 한계

유의 사항

2026년 9월 23일 당시 시행 중인 법령·고시와 그 이전에 공개된 법제처 회신·학술 문헌을 기준으로 함. 법제처 회신은 개별 질의에 대한 해석이므로 사실관계가 다르면 결론이 달라질 수 있고, 회신 시점의 조문과 현행 조문이 다른 경우(예: 2008년 회신이 인용한 기간 연장 규정)에는 현행 조문을 따라야 함. 관리위탁 연혁의 개정 시점 가운데 일부는 법제처 의견22-0143 관계 법령란의 개정 부기에 따른 것이며, 각 개정 법령의 원문을 모두 대조하지는 않았음. 개별 지방자치단체의 조례와 계약서는 검토하지 않았으므로, 실무 적용 시에는 해당 지방자치단체의 민간위탁 조례와 공유재산 관리 조례를 확인하여야 함. 현장 질의 14건은 제목의 낱말을 기준으로 선별하였으므로 관리위탁을 다루면서 제목에 해당 낱말이 없는 질의는 포함되지 아니하였음.

함께 볼 자료

위탁·위임·대행의 개념 구별은 **위탁·위임·대행의 개념 구별**(KIEM-REPO-2026-01), 개별 법령이 운영 주체를 정한 경우의 위탁 가부는 **법령해석례로 본 위탁의 한계**(KIEM-REPO-2026-02), 현장 질의의 전체 분포는 **현장 질의 307건의 쟁점 분석**(KIEM-REPO-2026-03), 광역 민간위탁 조례의 조문 구성은 **민간위탁 조례의 전국 비교**(KIEM-REPO-2026-04), 관리위탁계약의 쟁송 경로는 **판례와 재결로 본 위탁 분쟁**(KIEM-REPO-2025-05)에서 각각 다루었음. 위탁료 산정 기준의 조문 구성은 자료실의 「지방자치단체 공유재산 운영기준」 게시물에 정리되어 있음.

문의

내용의 문의는 **한국관리위탁연구소**로 하시기 바람.