



제428회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공유재산 및 물품관리법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈공무직 근로자의 거주용 공용재산의 사용근거 마련〉
■ 위성곤의원 대표발의(의안번호 제2211097호)

2025. 8.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 공무원 근로자의 거주용 공용재산의 사용근거 마련	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 위성곤의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 6. 26.
3. 회 부 일 : 2025. 6. 27.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 지방자치단체의 공유재산을 공용재산, 공공용재산 등으로 분류하면서 지방자치단체의 공무원이 거주용으로 사용하는 재산을 공용재산으로 규정하고 있음.

그런데 지방자치단체와 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 사람으로서 통상 공무원이라 불리는 근로자도 도서·벽지 등 주거 여건이 열악한 지역에서 근무하는 경우가 있으므로 거주용 공용재산의 사용 대상을 공무원으로 확대할 필요가 있음.

이에 지방자치단체와 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자도 거주용 공용재산을 사용할 수 있도록 하여 공무에 종사하는 근로자의 주거 여건을 개선하려는 것임(안 제94조의4 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 공무원 근로자의 거주용 공용재산의 사용근거 마련

개정안은 지방자치단체와 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자(이하 “공무원 근로자”라고 함)¹⁾도 지방자치단체의 행정재산 중 거주용 공용재산을 사용할 수 있는 근거를 마련하려는 것임(안 제94조의4 신설).

현행	개정안
<신설>	제94조의4(거주용 공용재산의 사용) 거주용 공용재산은 공무원이 사용함을 원칙으로 한다. 다만, 직무수행을 위하여 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 지방자치단체와 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자(「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조제2항 ²⁾ 에 따라 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결

1) “공무원 근로자”에 대해 명시적으로 규정하고 있는 법률은 없으나, 개별 정부기관은 훈령, 예규 등을 통해 공무원 근로자를 해당 기관에 근무하면서 상시적·지속적으로 업무에 종사하며 근로 기간의 정함이 없이 근로계약을 체결한 사람으로 정의하고 있음. 이때, 공무원 근로자는 공무원과 달리 「근로계약법」의 적용을 받는 근로자에 해당함.

「고용노동부 공무원근로자 운영규정」

제2조(정의) 이 훈령에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공무원근로자”란 고용노동부와 그 소속기관에 근무하면서, 상시적·지속적 업무에 종사하며 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 사람을 말한다.
5. “상시적·지속적 업무”란 연중 9개월 이상 계속되고, 향후 2년 이상 지속될 것으로 예상되는 업무를 말한다.

「행정안전부 공무원근로자 운영규정」

제2조(용어의 정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공무원 근로자”(이하 “공무원”이라 한다)란 상시적·지속적으로 업무에 종사하며 근로 기간의 정함이 없이 근로계약을 체결한 사람(공무원 제외)으로 기관에서 직접 고용한 자를 말한다.

	<u>결한 근로자로 보는 사람을 포함한다)도 거주용 공용재산을 사용할 수 있다.</u>
부 칙	
이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.	

현행 「공유재산 및 물품관리법」(이하 “「공유재산법」”이라 함)은 공유재산³⁾을 행정재산과 일반재산으로 구분하고 있으며, 행정재산 중

2) 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」

제4조(기간제근로자의 사용) ①사용자는 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서(기간제 근로계약의 반복 갱신 등의 경우에는 그 계속근로한 총기간이 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서) 기간제근로자를 사용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용할 수 있다.

1. 사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우
 2. 휴직·파견 등으로 결원이 발생하여 해당 근로자가 복귀할 때까지 그 업무를 대신할 필요가 있는 경우
 3. 근로자가 학업, 직업훈련 등을 이수함에 따라 그 이수에 필요한 기간을 정한 경우
 4. 「고령자고용촉진법」 제2조제1호의 고령자와 근로계약을 체결하는 경우
 5. 전문적 지식·기술의 활용이 필요한 경우와 정부의 복지정책·실업대책 등에 따라 일자리를 제공하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
 6. 그 밖에 제1호부터 제5호까지에 준하는 합리적인 사유가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
- ②사용자가 제1항 단서의 사유가 없거나 소멸되었음에도 불구하고 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용하는 경우에는 그 기간제근로자는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자로 본다.

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 **공유재산**은 그 용도에 따라 **행정재산**과 **일반재산**으로 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

공유재산을 지방자치단체 공무원의 거주용으로 사용할 수 있도록 하고 있음.

〈공유재산의 종류〉

구분			종류
공유재산	행정재산	공용재산	청사, <u>관사</u> , 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 ⁴⁾

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

이에 근거하여 지방자치단체는 지자체별 「공유재산 관리 조례」를 제정하여 관사의 운영 및 관리에 관한 사항을 규정하고 있는데, 해당 조례들은 관사를 사용할 수 있는 자의 범위를 ‘소속 공무원’으로 규정하고 있음⁵⁾.

4. 보존용재산

법령·조례·규칙이나 그 밖에 필요에 따라 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산

③ “일반재산”이란 행정재산 외의 모든 공유재산을 말한다.

4) 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

5) 「강원특별자치도 공유재산 관리 조례」

그런데, 「공유재산법」과 지방자치단체의 조례는 거주용 행정재산의 사용할 수 있는 자의 범위를 ‘지방자치단체의 공무원’과 ‘소속 공무원’으로 규정하고 있는바, 지방자치단체와 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 공무원 근로자의 경우 「지방공무원법」상 공무원이 아니라는 점에서 거주용 행정재산을 사용할 수 있는지 문제될 수 있음⁶⁾.

이에 개정안은 공무원 근로자가 거주용 행정재산을 사용할 수 있는 법적 근거를 마련하여 해당 근로자의 거주여건을 개선하려는 취지로 보임.

제50조(정의) 이 조례에서 “관사”란 도지사·부지사 또는 그 밖의 소속공무원과 도의회의장이 사용하도록 제공하기 위하여 소유 또는 임차하는 공용주택을 말한다.

제51조(관사의 구분) 관사는 다음과 같이 구분한다.

1. 1급 관사: 도지사 관사, 도의회의장 관사
2. 2급 관사: 부지사 관사 및 이에 준하는 관사
3. 3급 관사: 시설관리사·그 밖의 관사 등

「서울특별시 공유재산 관리 조례」

제48조(정의) 이 장에서 “관사”란 시장·부시장 또는 그 밖의 소속 공무원의 사용에 제공하기 위하여 소유하는 공용주택을 말한다.

제49조(관사의 구분) 관사는 다음과 같이 구분한다.

1. 1급 관사: 시장 관사
2. 2급 관사: 부시장 관사
3. 3급 관사: 시설관리사·그 밖의 관사 등

「제주특별자치도 공유재산 관리 조례」

제46조(정의) 이 조례에서 “관사”란 도지사·부지사 또는 그 밖에 제주자치도 소속 공무원의 직무수행을 위해 필요한 경우에 제공하기 위하여 제주자치도가 소유하는 공용주택을 말한다.

제47조(관사의 구분) 관사는 다음과 같이 구분한다.

1. 1급 관사: 도지사 관사
2. 2급 관사: 부지사 관사 및 이에 준하는 관사
3. 3급 관사: 시설관리사·그 밖의 관사 등

6) 한편, 현행 「공유재산법」 제5조제2항제1호의 해석과 관련하여, 법무부는 ‘공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 거주한 재산’이라는 규정이 예시규정인지 열거규정인지 불분명하나, 예시규정으로 볼 경우 개정안이 “거주용공용재산은공무원이사용함을원칙으로한다”고 명시함으로써 공무원 근로자의 사용이 제한되어 입법취지에 부합하지 않을 우려가 있으며, 열거규정으로 볼 경우 사용 대상이 공무원으로 제한되어 현행 규정과 개정안이 충돌할 가능성이 있으므로 개정 실익이 크지 않을 우려가 있다는 입장임.

공무직 근로자는 「근로기준법」의 적용을 받는데, 「근로기준법」이 근로자에 대한 균등한 처우 의무를 부여하고 있다는 점을 고려하면 같은 기관 내 근무하는 일반 공무원과 공무직 근로자를 동등하게 대우하려는 개정안의 취지는 타당한 측면이 있어 보임⁷⁾.

다만, 지방자치단체가 거주용 행정재산을 운용하는 것은 지방자치단체의 자치사무⁸⁾에 해당한다는 점에서, 지방자치단체가 자율적으로 조례에 거주용 행정재산의 사용범위에 관한 사항을 규정하도록 하는 것 대신, 「공유재산법」에 해당 사항을 규정하는 것이 적절한지 여부에 대한 논의가 필요해 보임.

또한, 「공유재산법」이 공유재산의 효율적 관리·처분을 위해 공유재산 및 물품에 관한 기본적인 사항을 정한다는 점을 고려하면, 거주용 공유재산의 사용범위에 관한 구체적인 사항을 하위법령이 아니라 법률에 규정하는 것이 현행 법체계에 부합하는지 고려할 필요가 있음.

한편, 국유재산의 경우, 「국유재산법 시행령」에서 국유재산을 주거용으로 사용할 수 있는 경우를 규정하고 있으며⁹⁾, 총괄청이 국유재산

7) 「근로기준법」

제6조(균등한 처우) 사용자는 근로자에 대하여 남녀의 성(性)을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고, 국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다.

8) 「지방자치법」

제13조(지방자치단체의 사무 범위) ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등
자. 공유재산(公有財産) 관리

중 공무원 또는 정부기업에 종사하는 직원의 주거용으로 사용하거나 주거용으로 사용할 필요가 있다고 인정하는 국유재산의 관리·처분방법을 따로 정할 수 있도록 하고 있음¹⁰⁾.

이에, 기획재정부훈령인 「공무원 주거용 재산 관리기준」에서 주거용 행정재산 및 일반재산은 공무원이 사용함을 원칙으로 하되, 특수한 행정목적을 위해 중앙관서의 장 또는 관리기관 등이 인정하는 경우에는 예외로 할 수 있다고 규정하고 있음¹¹⁾.

9) 「국유재산법」

제6조(국유재산의 구분과 종류) ② 행정재산의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 공용재산: 국가가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 주거용(직무 수행을 위하여 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우로 한정한다)으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산

「국유재산법 시행령」

제4조(국유재산의 구분) ② 법 제6조제2항제1호에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 목적으로 사용하거나 사용하려는 경우를 말한다.

1. 대통령 관저
2. 국무총리, 「국가재정법」 제6조제1항 및 제2항에 따른 독립기관 및 중앙관서의 장이 사용하는 공관
3. 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 국방·군사시설 중 주거용으로 제공되는 시설
4. 원래의 근무지와 다른 지역에서 근무하게 되는 사람 또는 인사명령에 의하여 지역을 순환하여 근무하는 사람에게 제공되는 주거용 시설
5. 비상근무에 종사하는 사람에게 제공되는 해당 근무지의 구내 또는 이와 인접한 장소에 설치된 주거용 시설
6. 그 밖에 해당 재산의 위치, 용도 등에 비추어 직무상 관련성이 있다고 인정되는 주거용 시설

10) 「국유재산법 시행령」

제4조(국유재산의 구분) ⑥ 총괄청은 법 제6조제2항제1호·제3호 및 같은 조 제3항에 따른 국유재산 중 공무원 또는 정부기업에 종사하는 직원의 주거용으로 사용하거나 주거용으로 사용할 필요가 있다고 인정하는 국유재산의 관리·처분 방법을 따로 정할 수 있다.

11) 「공무원 주거용 재산 관리기준」(기획재정부훈령)

제1조(목적) 이 기준은 「국유재산법 시행령」 제4조제6항에 따라 공무원 주거용 재산의 관리·처분에 필요한 기준, 절차 및 방법 등을 정함을 목적으로 한다.

제7조(사용 대상자) 주거용 행정재산은 공무원이 사용함을 원칙으로 한다. 다만, 특수한 행정목적을 위하여 중앙관서의 장이 인정하는 경우에는 예외로 할 수 있다.

제11조(대부 대상자) ① 주거용 일반재산은 공무원이 사용함을 원칙으로 한다. 다만, 특수한 행정목적을 위해 관리기관 등이 인정하는 경우에는 예외로 할 수 있다.

- ② 주거용 재산의 대부 수요가 없을 경우에는 제1항에서 정한 대상자 외에도 사용할 수 있으며, 이 경우 대부계약의 방법 등에 관하여는 이 기준에도 불구하고 영 제4장제2절에 따른다.

참고로, 행정안전부는 지방자치단체의 관사 운영은 자치사무로, 지방자치단체의 관사 운영에 관한 사항을 법률로 규정하기보다는 현행과 같이 지방자치단체가 조례로 운영하는 것이 바람직하다는 입장임.

법무부는 국유재산법과의 체계적 통일성, 공유재산 관리 현황이나 공무원 근로자의 주거 수용 등 각 지방자치단체의 구체적 실정에 맞는 유연한 대응 필요성을 고려하여, 개정안의 규율 사항을 하위 법령에 위임하는 방안을 검토할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5337