



제422회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공유재산 및 물품 관리법 일부개정법률안 검 토 보 고

<일반재산 매각 시 수의계약 체결 가능 사유 신설>
■ 민병덕의원 대표발의(의안번호 제2204664호)

2025. 2.

행 정 안 전 위 원 회
수석전문위원 유상조

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 일반재산 매각 시 수익계약 체결 가능 사유 신설	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 민병덕의원 등 16인
2. 발의연월일 : 2024. 10. 11.
3. 회부연월일 : 2024. 10. 14.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 일반재산을 대부하거나 매각하는 계약은 일반입찰로 진행하되, 대통령령으로 정하는 경우에 한하여 제한경쟁·지명경쟁에 부치거나 수의계약으로 할 수 있도록 하고 있음.

그러나 공유재산 중에서도 일반재산에 대하여는 권리금 회수기회를 보호하는 내용의 「상가건물 임대차보호법 일부개정법률안」이 발의됨에 따라 기존의 일반재산 임차인이 신규임차인을 주선하여 권리금을 회수하는 경우에 대해서는 일반입찰이 아닌 수의계약으로 진행할 수 있도록 근거 조문을 신설할 필요가 있음.

이에 「상가건물 임대차보호법 일부개정법률안」에 따라 권리금을 지급받으려는 임차인이 신규임차인을 주선하는 경우에는 수의계약으로 할 수 있도록 하려는 것임(안 제29조제1항).

참고사항

이 법률안은 민병덕 의원이 대표발의한 「상가건물 임대차보호법 일부개정법률안」(의안번호 제1540호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 일반재산 매각 시 수의계약 체결 가능 사유 신설

개정안은 「상가건물 임대차보호법 일부개정법률안」¹⁾의 개정을 전제로 일반재산의 기존 임차인이 권리금을 지급받기 위하여 신규임차인을 주선하는 경우 지방자치단체가 주선받은 신규임차인에게 일반재산을 수의계약의 방식으로 대부할 수 있도록 하려는 것임(안 제29조제1항단서).

현행	개정안
제29조(계약의 방법) ① 일반재산을 대부하거나 매각하는 계약을 체결할 때에는 일반입찰에 부쳐야 한다. 다만, <u>대통령령으로</u> 정하는 경우에는 제한경쟁 또는 지명경쟁에 부치거나 수의계약으로 할 수 있으며, 증권의 경우에는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제9항에 따른 증권매출의 방법으로 하며, 이 법 제4조제1항제2호 및 제3호의 일반재산을 매각하는 경우에는 제76조제3항을 준용한다.	제29조(계약의 방법) ① ----- ----- ----- -- 「상가건물 임대차보호법」 제10조의4에 따라 기존의 임차인이 권리금을 지급받기 위하여 신규임차인을 주선하는 경우 등 <u>대통령령으로</u> ----- ----- ----- ----- ----- -----.
②·③ (생략)	②·③ (현행과 같음)
부 칙	
제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.	
제2조(계약의 방법에 관한 적용례) 제29조제1항의 개정규정은 이 법 시행 이후 계약을 체결하는 경우부터 적용한다.	

1) 민병덕의원 대표발의, 2024.07.09. 제안, 의안번호 제2201540호, 2024.09.23. 법제사법위원회 상정

현행 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 “「공유재산법」”이라 함)은 공유재산²⁾을 행정재산과 일반재산으로 구분하고 있음.

<공유재산의 종류>

구분			종류
공유재산	행정재산	공용재산	청사, 관사, 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 ³⁾

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

2) 「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 공유재산은 그 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 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

4. 보존용재산

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

③ “일반재산”이란 행정재산 외의 모든 공유재산을 말한다.

3) 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

또한, 공유재산 중 일반재산을 대부하거나 매각하는 계약을 체결할 때에는 일반입찰에 부쳐야 함을 원칙으로 하나, 대통령령으로 정하는 경우⁴⁾ 제한경쟁·지명경쟁·수의계약의 방법으로도 가능함.

현행 「상가건물 임대차보호법」(이하 “「상가임대차법」”이라 함) 제10조의5제2호⁵⁾는 임대차목적물인 상가건물이 「공유재산법」에 따른 공유재산인 경우 권리금의 회수기회 보호 등에 관해 규정한 「상가임대차법」 제10조의4⁶⁾를 적용하지 않도록 규정하고 있음.

4) 「공유재산법 시행령」

제29조(일반재산의 대부계약 등) ① 법 제29조제1항 단서에 따라 일반재산은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 수의계약으로 대부할 수 있다.

1. 국가·지방자치단체·공법인·공익법인이 직접 사용하려는 경우
2. 일단의 면적이 1만제곱미터 이하인 농경지를 경작의 목적으로 해당 지방자치단체에 거주하는 농업인에게 대부하는 경우
3. 재산의 성질상 또는 사회정책상 일반입찰로 매각하기가 곤란한 재산을 대부하는 경우
4. 임야를 목축·광업·채석 등의 목적으로 대부하는 경우
5. 청사의 구내재산을 공무원의 후생 목적으로 사용하기 위하여 대부하는 경우
6. 법률에 따라 해당 재산을 양여하거나 무상으로 대부할 수 있는 자에게 그 재산을 유상으로 대부하는 경우
7. 삭제 <2016. 7. 12.>
8. 동일인의 사유지에 둘러싸인 부지를 대부하는 경우
9. 「건축법」 제57조제1항에 따른 최소 분할면적에 미달하는 건물이 없는 토지를 해당 토지와 이해관계가 있는 인접 사유지의 소유자에게 대부하는 경우
10. 대부계약 신청 당시 제31조제2항 각 호의 방법을 적용해서 산출한 가격(일반재산 중 일부를 대부하려는 경우에는 해당 일반재산 전체의 가격을 말한다)이 3천만원(특별시·광역시·자치구에 소재하는 재산인 경우에는 5천만원) 이하인 재산을 대부하는 경우
(이하 생략)

5) 「상가임대차법」

제10조의5(권리금 적용 제외) 제10조의4는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 상가건물 임대차의 경우에는 적용하지 아니한다.

1. 임대차 목적물인 상가건물이 「유통산업발전법」 제2조에 따른 대규모점포 또는 준대규모점포의 일부인 경우(다만, 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제2조제1호에 따른 전통시장은 제외한다)
2. 임대차 목적물인 상가건물이 「국유재산법」에 따른 국유재산 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에 따른 공유재산인 경우

6) 「상가임대차법」

제10조의4(권리금 회수기회 보호 등) ① 임대인은 임대차기간이 끝나기 6개월 전부터 임대차 종료 시까지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 함으로써 권리금 계약에 따라 임차인이 주선한 신규임차인이 되려는 자로부터 권리금을 지급받는 것을 방해하여서는 아니 된다. 다만, 제10조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 임차인이 주선한 신규임차인이 되려는 자에게 권리금을 요구하거나 임차인이 주선한 신규임차인이 되려는 자로부터 권리금을 수수하는 행위

권리금은 임대차 목적물인 상가건물을 임차하여 영업을 하려는 신규 임차인이 영업시설, 거래처, 신용, 영업상의 노하우, 상가건물의 위치에 따른 영업상의 이점 등 재산적 가치의 대가로서 기존 임차인 등에게 지급하는 금전 등의 대가⁷⁾로, 권리금의 근거 규정은 2015년 「상가임대차법」에 신설(2015.05.13.)됨⁸⁾⁹⁾.

2. 임차인이 주선한 신규임차인이 되려는 자로 하여금 임차인에게 권리금을 지급하지 못하게 하는 행위
3. 임차인이 주선한 신규임차인이 되려는 자에게 상가건물에 관한 조세, 공과금, 주변 상가건물의 차임 및 보증금, 그 밖의 부담에 따른 금액에 비추어 현저히 고액의 차임과 보증금을 요구하는 행위
4. 그 밖에 정당한 사유 없이 임대인이 임차인이 주선한 신규임차인이 되려는 자와 임대차계약의 체결을 거절하는 행위
- ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항제4호의 정당한 사유가 있는 것으로 본다.
 1. 임차인이 주선한 신규임차인이 되려는 자가 보증금 또는 차임을 지급할 자력이 없는 경우
 2. 임차인이 주선한 신규임차인이 되려는 자가 임차인으로서의 의무를 위반할 우려가 있거나 그 밖에 임대차를 유지하기 어려운 상당한 사유가 있는 경우
 3. 임대차 목적물인 상가건물을 1년 6개월 이상 영리목적으로 사용하지 아니한 경우
 4. 임대인이 선택한 신규임차인이 임차인과 권리금 계약을 체결하고 그 권리금을 지급한 경우
- ③ 임대인이 제1항을 위반하여 임차인에게 손해를 발생하게 한 때에는 그 손해를 배상할 책임이 있다. 이 경우 그 손해배상액은 신규임차인이 임차인에게 지급하기로 한 권리금과 임대차 종료 당시의 권리금 중 낮은 금액을 넘지 못한다.
- ④ 제3항에 따라 임대인에게 손해배상을 청구할 권리는 임대차가 종료한 날부터 3년 이내에 행사하지 아니하면 시효의 완성으로 소멸한다.
- ⑤ 임차인은 임대인에게 임차인이 주선한 신규임차인이 되려는 자의 보증금 및 차임을 지급할 자력 또는 그 밖에 임차인으로서의 의무를 이행할 의사 및 능력에 관하여 자신이 알고 있는 정보를 제공하여야 한다.

7) 「상가임대차법」

제10조의3(권리금의 정의 등) ① 권리금이란 임대차 목적물인 상가건물에서 영업을 하는 자 또는 영업을 하려는 자가 영업시설·비품, 거래처, 신용, 영업상의 노하우, 상가건물의 위치에 따른 영업상의 이점 등 유형·무형의 재산적 가치의 양도 또는 이용대가로서 임대인, 임차인에게 보증금과 차임 이외에 지급하는 금전 등의 대가를 말한다.

② 권리금 계약이란 신규임차인이 되려는 자가 임차인에게 권리금을 지급하기로 하는 계약을 말한다.

- 8) 「상가건물 임대차보호법」에 권리금 관련 규정을 신설한 개정안*의 제안이유
 현행법은 임차인이 투자한 비용이나 영업활동의 결과로 형성된 지명도나 신용 등의 경제적 이익이 임대인의 계약해지 및 갱신거절에 의해 침해되는 것을 그대로 방치하고 있음. 그 결과 임대인은 새로운 임대차계약을 체결하면서 직접 권리금을 받거나 임차인이 형성한 영업적 가치를 아무런 제한 없이 이용할 수 있게 되지만 임차인은 다시 시설비를 투자하고 신용확보와 지명도 형성을 위해 상당기간 영업손실을 감당하여야 하는 문제점이 발생하고 있음.
 이러한 문제점을 해결하기 위하여 임차인에게는 권리금 회수기회를 보장하고, 임대인에게는 정당한 사유 없이 임대차계약의 체결을 방해할 수 없도록 방해금지의무를 부과하는 등 권리금에 관한 법적근거를 마련하려는 것임.

* 「상가건물 임대차보호법 일부개정법률안(대안)」(의안번호: 1915014, 제안일자: 2015년 5월 6일)

- 9) 참고로, 한국부동산원에 따르면 2024년 6월 30일 기준 상업용 부동산에 권리금이 존재하는 비율은 56.47%이고, 평균 권리금은 3,443만원으로 조사됨 (한국부동산원 2025년 1월 31일 보도자료)

그런데, 임대차 목적물인 상가건물이 「국유재산법」에 따른 국유재산이거나 「공유재산법」에 따른 공유재산일 경우, 통상적으로 권리금이 지급되지 않던 것이 관행이라는 점을 이유로 「상가임대차법」상 권리금에 관한 규정을 적용하지 않는 것으로 입법화되었음¹⁰⁾.

민병덕의원이 대표발의한 「상가임대차법 일부개정법률안」¹¹⁾은 공유재산 중 일반재산에 대해 「상가임대차법」 제10조의4를 적용하도록 하고 있는데, 이는 기존에 권리금 관련 규정이 적용되지 않던 공유재산 중 일반재산인 상가건물에 대해 권리금 회수 기회 등을 보호하려는 취지임.

이때, 임차인이 주선한 자가 일반재산의 임대차를 이어가고 그에 따라 권리금을 수수할 수 있도록 하는 경우, 일반재산을 대부할 때 특별한 사정이 없는 이상 일반입찰에 부치도록 하고 일반재산의 대부를 받은 자가 그 일반재산을 다른 자로 하여금 사용하게 하지 못하도록 하는 「공유재산법」 제29조에 반할 소지가 있음.

이에 개정안은 「상가임대차법 일부개정법률안」의 개정을 전제로 기존 임차인이 권리금을 지급 받기 위하여 신규임차인을 주선하는 경

료, “24년 4분기 상업용부동산 임대동향조사 결과 발표”)

10) 제332회 국회(임시회) 법제사법위원회 제1차 법안심사제1소위원회 회의록(2015.05.01.), p19.

제332회 국회(임시회) 법제사법위원회 제3차 법안심사제1소위원회 회의록(2015.05.04.), p8.

11) 「상가임대차법 일부개정법률안」(민병덕의원 대표발의, 의안번호 2201540)

제10조의5(권리금 적용 제외) 제10조의4는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 상가건물 임대차의 경우에는 적용하지 아니한다.

1. (생략)

2. 임대차 목적물인 상가건물이 「국유재산법」에 따른 국유재산 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에 따른 공유재산(공유재산 중 일반재산은 제외한다)인 경우

우에는 지방자치단체가 주선 받은 임차인에게 일반재산을 수의계약의 방식으로 대부할 수 있도록 하려는 것임.

공유재산 중 일반재산을 대부받은 임차인이 일반재산에서 영업활동을 하는 경우에도 지명도나 신용 등이 형성되어 영업적 가치가 축적될 수 있다는 점을 고려하면, 개정안을 통해 일반재산을 대부받아 영업한 임차인이 권리금을 지급받는데 도움이 될 수 있을 것으로 보임.

다만, 공유재산 중 일반재산의 임차에 대한 권리금 지급 관행을 인정하는 것이 「공유재산법」 제3조의2¹²⁾에 부합하는지 여부, 공유재산의 활용가치를 지방자치단체 전체가 아닌 특정 인물이 독점하는 문제¹³⁾가 발생하는지 여부, 공유재산에 대해 권리금을 인정하여 기존 임차인을 보호할 필요성 등을 종합적으로 검토할 필요가 있어 보임¹⁴⁾.

한편, 개정안은 민병덕의원이 대표발의한 「상가임대차법 일부개정 법률안」의 의결을 전제로 하고 있는데, 동 법률안은 현재 법제사법위원회 소위원회에 회부되어 있으므로 동 법률안의 심사경과를 살펴볼 필요가 있음.

12) 「공유재산법」

제3조의2(공유재산 및 물품 관리·처분의 기본원칙) 지방자치단체가 공유재산을 관리·처분하는 경우에는 다음 각 호의 원칙을 지켜야 한다.

1. 해당 지방자치단체 전체의 이익에 맞도록 할 것
 2. 취득과 처분이 균형을 이룰 것
 3. 공공가치와 활용가치를 고려할 것
 4. 투명하고 효율적인 절차를 따를 것
- 13) 권리금이 전후 임차인 간에 전달됨으로써 일반재산 위치에 따른 영업상의 이점을 환산한 재산적 가치가 지방자치단체 전체가 아닌 해당 일반재산을 임차하였던 자에게 귀속되는 결과를 초래할 수 있음
- 14) 그 밖에도 권리금에는 일반재산의 위치에 따른 영업상 이점을 환산한 가치가 포함될 수 있다는 점과 공유재산 중 일반재산은 모든 지역주민을 위해 대부료(임차료)가 주변 시세보다는 상대적으로 낮은 수준인 경우도 있다는 점에 대해서도 함께 고려할 필요가 있어 보임.

참고로, 행정안전부는 공유재산인 상가건물은 주민 모두의 공평한 이용기회 제공을 위해 「공유재산법」에서 대부자의 선정방법, 대부료 산정, 전대 금지 등을 특별히 규정하고 있음을 고려할 때, 사유재산의 상가건물 임대차 시 적용되는 권리금을 공유재산에 동일하게 적용하는 것은 곤란하며, 이를 전제로 공유재산 대부 시 수익계약 근거를 마련하는 것에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02) 6788-5337