

행 정 자 치 부

주의요구·통보

제 목 강원상품권 발행 및 운용 조례 제정 부적정 등

기 관 명 강원도

관 계 기 관 강원도 본청

내 용

강원도에서는 2016. 7. 8. 지역자금의 역외유출 방지와 지역자원의 연내 순환촉진 등을 통한 지역경제 활성화를 위해 「강원상품권 발행 및 운용 조례」(강원도 조례 제4050호)를 제정하면서 위 조례 제11조제2항에 계약 공고 또는 체결시 상품권 사용 권장 및 수당 등의 상품권 지급에 관한 사항¹⁵⁾을 규정하였다.

1. 조례 제정 부적정

「지방자치법」 제22조, 「행정규제기본법」 제4조 및 같은 법 시행령 제2조 제1항제4호 등에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있고 사실상 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 조례에 규정되는 사항은 법률에 근거하도록 규정되어 있다.

가. 수당 등의 전부 또는 일부를 상품권으로 지급할 수 있다는 조항

「지방공무원 보수규정」 제18조, 「지방재정법」 제70조 및 같은 시행령 제90조의2 등에 따르면 보수는 봉급과 기타 각종 수당을 합산한 금액으로 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 현금 또는 요구불예금으로 지급하

15) 위 조례 제11조제2항에 따르면 도지사는 상품권의 판매와 소비촉진을 위하여 각종 공사·용역·물품구매 등의 공고 또는 계약 체결, 행사·민간보조금 지급 시 상품권 사용을 권장할 수 있고 각종 포상금·수당 등의 전부 또는 일부를 상품권으로 지급할 수 있도록 규정되어 있음

도록 규정되어 있다.

따라서 위 관서에서는 다른 법령에 특별한 규정이 없는 한 수당의 전부 또는 일부를 상품권으로 지급할 수 있다는 사항을 조례로 제정할 수 없다.

그런데도 위 관서에서는 위 조례를 제정하면서 「지방공무원 보수규정」 및 「지방재정법」 등 관련 법령을 위반하는 ‘수당 등의 전부 또는 일부를 상품권으로 지급할 수 있다.’는 조항을 규정하였다.

나. 입찰 공고 또는 계약 체결 시 상품권 사용을 권장할 수 있다는 조항

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 ‘지방계약법’이라 한다)」 제6조제1항에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정할 수 없도록 규정되어 있다.

그리고 「지방재정법」 제70조 및 같은 시행령 제90조의2 등에 따르면 지출원이 지출원인행위에 의하여 지출을 할 때에는 현금의 지급을 갈음하여 그 지방자치단체의 금고에 대하여 지급명령을 하여야 하고 현금지급이 불가피한 경우로서 행정자치부장관이 정하는 경우가 아니면 금융기관 예금계좌로 이체하여 지급하도록 규정되어 있다.

따라서 위 관서에서는 입찰공고 또는 계약 체결 등을 하면서 계약상대방에게 상품권 사용을 권장하는 행위에 관한 사항, 즉 사실상 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규제¹⁶⁾는 법률의 근거 없이 조례로 제정할 수 없다고 볼 수밖에 없다.

16) 가령 강원상품권을 구매할 의사가 없는 계약상대방이 앞으로 발주청인 강원도의 계약상의 지위 또는 지방계약법상의 감독·검사 권한 등을 고려하여 상품권을 구매하지 않을 수 없는 객관적인 상황을 만들어 낼 수도 있고, 실제로 ○○○○협회에서는 2016. 8. 16. 위 조례 제11조제2항이 지방재정법 제70조의 현금지급 원칙에 위배되므로 상위 법령에 위배되는 상품권 조례가 폐지되고 다른 지방자치단체로 확산·제정되지 않도록 적극적으로 검토·반영하여 달라는 민원(자치법규 개선관련 건의)을 행정자치부에 제기하였음

비록 위 조례의 내용이 선언적·권고적으로 규정되어 있다 할지라도 사실상 관급공사 등의 입찰공고 또는 계약 체결 시 상품권 구매 동의서 등과 같은 특정한 조건을 부여¹⁷⁾하는 등으로 운영될 가능성이 높고 설사 그렇지 않다 하더라도 계약이후의 집행단계에 있어 위 관서에서 조례를 근거로 계약당사자의 이익을 제한할 소지가 있다.¹⁸⁾

그런데도 위 관서에서는 위 조례를 제정하면서 「지방자치법」 제22조, 지방계약법 제6조제1항, 「행정규제기본법」 제4조 등의 목적과 취지를 위반하는 ‘각종 공사·용역·물품구매 등의 공고 또는 계약 체결, 행사·민간보조금 지급 시 상품권 사용을 권장할 수 있다.’는 조항을 규정하였다.

2. 강원상품권 위·수탁업무 추진 부적정

「지방자치법」 제104조제3항 및 「강원도 사무의 민간위탁 조례」 제5조, 제7조 등에 따르면 도지사는 민간위탁사무의 수탁기관을 선정하는 때에는 공개모집을 통해 수탁기관 선정심사위원회의 심사를 거쳐 적격자를 선정하여야하고 수탁기관이 선정되면 협약을 체결한 후 그 내용을 반드시 공증하여야 하며 사무위탁 사실을 공고하도록 규정되어 있다.

따라서 위 관서에서는 강원상품권의 판매 및 수납 등의 업무를 민간(금융기관)에 위탁하고자 하는 경우에는 공개모집을 통해 수탁기관 선정심사위원회의 심사 등의 절차에 따라 수탁기관을 선정하여야 했다.

그런데도 위 관서에서는 공개모집, 수탁기관 선정심사위원회의 심사 등의

17) 위 관서의 ‘강원상품권 유통사업 추진계획(2016. 4. 18., ○○○○○과-0000호)’에 공사대금, 수당 등의 분야에서 상품권 발행(유통) 목표로 400억원을 계획하고 있고 ‘강원상품권 유통사업 실행계획(2016. 7. 6., ○○○○○과-0000호)’에는 외지 건설업자에 대하여 공사대금 중 일반관리비, 제경비 등 위주로 상품권을 유통시킨다는 활성화 대책을 수립하고 있으며 또한 위 관서 ○○○○○과에서 2016. 8. 25. 행정자치부 ○○○○○과의 협의를 위해 작성된 ‘강원상품권 유통사업 추진계획’에 따르면 계약당사자가 착수계를 제출할 시점에 상품권 구매 동의서를 징구하고 준공계 제출 시점에 구매여부를 확인한다는 내용이 포함되어 있음

18) 관급공사에 지역건설근로자를 우선고용하도록 권장하는 내용의 조례안이 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에 위배되는지 여부 등(「통영시 관급공사의 지역건설근로자 우선고용 조례안」 제5조 등 관련)에 관한 법제처의 의견제시 내용 참조[법제처 의견12-0263, 2012. 9. 4, 경상남도]

절차를 준수하지 않은 채 2016. 4. 16. 도지사에게 수탁기관(판매대행기관)을 ○
○으로 지정하고 상품권의 유통·관리 등을 위한 전산관리시스템(사업비 4억원)은
○○이 자체 개발한다¹⁹⁾는 내용이 포함된 ‘강원상품권 유통사업 추진계획’을 보
고한 후 2016. 6. 27. ○○○○○ ○○지역본부장과 ‘강원상품권 유통 활성화를
위한 업무협약서’ 체결을 통해 수탁기관을 선정²⁰⁾하였다.

조치할 사항 강원도지사는

[주의] 앞으로 민간위탁사무의 수탁기관을 선정하는 때에는 공개모집, 수탁기관
선정심사위원회 심사 등의 절차를 준수하시기 바랍니다.

[통보] 「강원상품권 발행 및 운용 조례」에 규정된 사항 중 「지방자치법」 제
22조, 「지방공무원 보수규정」 제18조, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에
관한 법률」 제6조제1항 등 관련 법령에 위반되는 조항을 개정하는 등의 방안을
마련하시기 바랍니다.

19) 위 관서에서는 2014. 4. 16. ‘강원상품권 유통사업 추진계획’의 도지사 보고 및 2016. 6. 27. 업무협약서 체결 전에 이미
2016. 2. 19. 아무런 법적 근거 없이 ○○○○은행 강원지역본부장에게 강원사랑상품권 운영 관련 전산관리시스템 개발
협조요청(사회적경제과-0000호)을 하였고 이에 따라 ○○에서는 감사일 현재 관련 시스템을 개발 구축 중에 있음

20) 이후 2016. 7. 6. ○○○○국장에게 보고된 ‘강원상품권 유통사업 실행계획’에서도 판매대행금융기관(수탁기관)으로 ○
○○○○ ○○지역본부를 명확히 하고 있음