

행정자치부

주의요구·통보

제 목 상위 법령을 위반하는 내용의 조례 제정 및 지방공무원 보수지급
방법 부적정

기 관 명 강원도

관 계 기 관 고성군

내 용

고성군에서는 2016. 7. 15. 고성사랑 상품권(이하 ‘상품권’이라 한다) 유통활성화를 위한 구체적인 시책을 마련하기 위하여 「고성사랑 상품권 발행 및 운용조례」(조례 제2307호)를 일부개정하면서 위 조례 제8조제2항에 각종 행사·공사·용역·물품구입 등 대가 지급시 상품권 사용 권장에 관한 사항²¹⁾을 규정하였다.

1. 법령을 위반하는 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.

그리고 「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.

21) 위 조례 제8조제2항에 따르면 군수는 상품권의 판매와 소비촉진을 위하여 각종 행사·공사·용역·물품구매 등 대가 지급시 상품권 사용을 권장할 수 있고 각종 시상금 등의 전부 또는 일부를 상품권으로 지급할 수 있도록 규정하고 있음

또한 「지방재정법」 제70조 및 같은 법 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 지방계약법 제18조, 같은 법 시행령 제67조 등에 따른 선금급, 기성급, 준공급 등의 대가 지급시 계약상대방에게 상품권 사용을 권장하는 행위에 관한 사항, 즉 사실상 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규제²²⁾는 법률의 근거 없이 조례로 제정할 수 없다고 볼 수밖에 없다.

비록 위 조례의 내용이 선언적·권고적으로 규정되어 있다 할지라도 사실상 관급 공사 등의 선금급, 기성급 등을 지급하면서 발주청이 상품권 사용을 권장하는 행위는 상품권을 구매할 의사가 없는 계약상대자로 하여금 지방계약법상의 감독·검사 등의 권한을 가진 우월적 지위에 있는 발주청의 입장을 고려하여 상품권을 구매하지 않을 수 없는 객관적인 상황을 만들어 낼 가능성이 높고 이는 결과적으로 계약상대자의 이익을 제한할 소지가 있다.²³⁾

그런데도 위 관서에서는 위 조례를 개정하면서 「지방자치법」 제22조, 지방계약법 제6조제1항, 「행정규제기본법」 제4조 등의 목적과 취지를 위반하는 ‘각종 행사·공사·용역·물품구입 등 대가 지급시 상품권 사용을 권장할 수 있다.’는 조항을 법률의 근거 없이 규정하였다.

22) 가령 상품권을 구매할 의사가 없는 계약상대방이 앞으로 발주청인 고성군의 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. 일부 지방자치단체에서 조례에 대가지급시 상품권 사용 권장 사항을 규정하는 것은 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

23) 관급공사에 지역건설근로자를 우선 고용하도록 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]

2. 지방공무원 보수지급 방법 부적정

고성군에서는 2012. 3월경부터 감사일 현재까지 소속 공무원 보수의 일부를 고성사랑상품권(이하 ‘상품권’이라 한다)으로 대체지급하고 있다.

「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 지급하도록 규정되어 있다.

따라서 위 관서에서는 다른 법령에 특별한 규정이 없는 한 보수의 일부를 상품권으로 지급하여서는 아니 된다.

그런데도 위 관서에서는 고성군 공무원은 지역의 공무원으로서 지역 주민의 경제 활성화에 적극 동참한다는 목적에서 공무원 개인별 보수 공제에 대한 원천징수동의서를 상품권 대체지급 동의서로 갈음하여 징구 처리함을 알리고 [표 1]과 같이 매월 직급별로 보수의 일부를 공제하여 [표 2]와 같이 최근 3년간 628,290천원을 상품권으로 대체지급하고 있다.

[표 1] 연도별·직급별 상품권 공제금액 (단위 : 원)

연도별 직급별	2014. 1월 ~ 2015. 5월	2015.6월 ~ 2016. 2월	2016.3월 ~ 2016.9월 현재
5급 이상	50,000	70,000	150,000
6급	30,000	50,000	100,000
7급 이하	20,000	30,000	70,000

[표 2] 최근 3년간 직급별 보수의 상품권 대체지급액 (단위 : 명, 천원)

연도별 직급별	2014년			2015년			2016. 9월 현재		
	전체 공무원 수	공제자* 수	대체 지급액	전체 공무원 수	공제자 수	대체 지급액	전체 공무원 수	공제자 수	대체 지급액
계	493	475	135,970	516	495	184,190	508	491	308,030
5급 이상	26	26	16,630	28	28	19,910	27	27	31,790
6급	145	143	49,500	153	148	73,290	152	145	115,710
7급 이하	322	306	69,840	335	319	90,990	329	319	160,530

* 휴직자, 공로연수자, 장기교육자 등은 상품권 공제에서 제외됨
(자료 : 고성군 제출자료 재작성)

조치할 사항 고성군수는

[주의] 앞으로 소속 공무원의 보수를 지급하면서 「지방공무원 보수규정」 제18조 등 관련 법령을 준수하시기 바랍니다.

[통보] 「고성사랑 상품권 발행 및 운용 조례」에 규정된 사항 중 「지방자치법」 제22조, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조제1항 등 관련 법령에 위반되는 조항을 개정하는 등의 방안을 마련하시기 바랍니다.