

행정자치부

시정요구

제 목 상위 법령을 위반하는 내용의 조례 제정 부적정

기 관 명 경상남도

관 계 기 관 김해시

내 용

김해시에서는 2015. 2. 27. 주민의 일자리 창출과 임금 체불 방지 등을 위하여 「김해시 관급공사의 지역건설근로자 우선고용 및 체불임금 방지 등에 관한 조례」(조례 제1038호)를 제정하면서 지역건설근로자 우선고용과 지역건설기계 우선 사용에 관한 사항을 규정하였다.

「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)」 제6조제1항55)에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정할 수 없도록 되어 있다.

아울러 공정거래위원회에서는 위 조례의 입법예고기간 중인 2014. 12. 30. 지역건설근로자 우선고용 규정, 지역건설기계 우선 사용 규정은 지방계약법 등 상위법령의 직접적인 근거 없이 지역건설 업체를 타 지역 건설업체에 비해 차별

55) 이는 지방자치단체가 당사자가 되는 계약에 있어 공정한 계약을 보장하기 위하여 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 부과하는 것을 방지하고자 하는 취지임

적으로 우대함으로써 진입규제(경쟁제한성) 효과 발생 등의 이유로 삭제하는 것이 바람직하므로 조례 제정에 신중을 기하여야 한다는 내용의 의견을 위 관서에 제출하였다.

따라서 위 관서에서는 지방계약법에 반하는 내용의 조례를 제정할 수 없고 법률의 위임 없이 계약상대자에게 지역 주민 50%이상 고용계획서 및 고용내역서를 제출할 의무를 부과하여서는 안 된다⁵⁶⁾.

비록 조례의 내용이 선언적·권고적으로 규정되어 있다고 할지라도 사실상 관급공사 계약시 지역근로자 우선 고용 등과 같은 특정한 조건을 부여하는 등으로 운영될 가능성이 높고 설사 그렇지 않다 하더라도 계약이후의 집행단계에서 위 관서에서 조례를 근거로 계약당사자의 이익을 제한할 소지가 있다.⁵⁷⁾

그런데도 위 관서에서 제정한 위 조례 제4조에서는 시장은 수급인에게 지역건설근로자 우선고용과 지역건설기계 우선 사용하도록 권장하고 수급인은 지역건설근로자 우선고용과 지역건설기계를 우선 사용하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있으며

같은 조례 제5조에서는 수급인으로 하여금 사업시행 기간 중에 지역 전문건설업체와 지역 근로자, 장비, 자재 등을 우선(최소 50% 이상) 고용·사용하게 하는 내용의 ‘지역건설산업 활성화 공동 협약’을 체결하게 하고 이를 성실히 이행하도록 의무를 부과하고 있다.

또한 위 조례 제20조에 따라 제정된 「김해시 공사계약특수조건」 제4조에 따르면 시장은 계약상대자에게 착공신고서 제출 시 ‘김해시 주민 50%이상 고용계획서’를, 기성 및 준공검사원 제출 시 매월 고용실적을 ‘김해시 주민 50%이상 고용내역서’에 따라 ○○과(사업부서 경우)에 제출할 의무를 법령의 위임 없이

56) 사업주 등에게 건설기계 대여자금 지급보증서를 시장에게 제출하도록 의무를 부과하는 규정을 조례에 신설할 수 있는지 여부(지방자치법 제22조 관련)[법제처 의견14-0074, 2014. 4. 4, 경상남도]

57) 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]

부과하고 있다.

그 결과 위 관서에서는 실제로 위 조례와 공사계약특수조건을 근거로 2015. 2. 27.부터 감사일 현재까지 제한입찰이상 공사계약 135건에 대하여 지역 건설산업 활성화 공동 협약을 체결하게 하고 김해시 주민 50%이상 고용계획서 및 고용내역서를 제출하게 하였다.

조치할 사항 김해시장은

「김해시 관급공사의 지역건설근로자 우선고용 및 체불임금 방지 등에 관한 조례」에 규정된 사항 중 「지방자치법」 제22조, 지방계약법 제6조제1항 등 관련 법령에 위반되는 조항을 개정하는 등 필요한 조치를 강구하시고

위 조례 제20조에 따라 제정된 「김해시 공사계약특수조건」에 규정된 사항 중 법령의 위임 없이 계약상대방에게 의무를 부과하는 조항을 삭제하시기 바랍니다.