

● 제271회 ●

서울특별시의회(정례회)

제3차 운영위원회

서울특별시의회 계약제도심의위원회 구성 및 운영 조례안  
검 토 보 고 서

2016. 12. 7.

운 영 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

## 【 김선갑 의원 대표발의 】

의안번호 1540

### I. 조례안 개요

#### 1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 김선갑 의원 외 11명
- 나. 제안일 : 2016. 11. 16.
- 다. 회부일 : 2016. 11. 23.

#### 2. 제안이유 및 주요내용

##### 가. 제안이유

- 의회 사무처가 시행하는 각종 공사·용역의 발주 또는 물품의 구매 등에 대한 계약 업무의 적절성과 공정성 등을 심의·자문하기 위해 의회 계약제도심의위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항을 규정함.

##### 나. 주요내용

- 공사·용역의 발주 또는 물품의 구매에 있어 일반입찰을 하도록 하고, 수의계약의 경우에도 긴급한 특별한 사유가 없는 한 전자공개 수의계약을 하도록 계약의 기본원칙을 정함(안 제3조).
- 입찰참가자의 자격제한 등에 관한 사항을 심의·자문하기 위해 의회 운영위원장을 위원장으로 하고 9명 이내의 위원으로 구성되는 ‘계약제도심의위원회’를 두도록 함(안 제4조~제5조).
- 위원회의 심의와 관련하여 필요하다고 인정할 때에는 관계 공무원 또는 관계 전문가를 출석시켜 의견을 듣거나 관계기관 또는 관련단체에 자료 및 의견제출 등의 협조를 요구할 수 있도록 함(안 제8조).

#### 3. 참고사항

- 가. 관계법규 : 「지방자치법」 제116조의2
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음.
- 다. 기타사항 : 해당사항 없음.

## II. 검토의견 (수석전문위원 박노수)

### 1 조례안의 개요

- 본 조례안은 의회사무처가 시행하는 각종 공사·용역의 발주 또는 물품 구매시 준수해야 할 기본원칙을 정하고, 계약 업무의 적절성, 공정성 등을 심의·자문하기 위한 계약제도심의위원회 구성과 그 운영에 필요한 사항을 규정함으로써 각종 계약업무 추진시 절차적 정당성과 투명성을 확보하고자 제안된 것임.

### 2 조례안의 제안 배경

- 조례안은 제9대 의회 ‘의회개혁특별위원회’의 제안(2014.11)에 따라 2015년 1월 설치된 ‘계약투명성 심의회’의 활동을 강화하고 활성화시키고자 제안된 것으로, 의회사무처 계약업무의 적절성과 공정성 등을 심의·자문하는 기관\*으로 ‘계약제도심의위원회’를 구성·운영하고 그에 필요한 사항을 규정하고 있음.

#### 지방의회에 자문 위원회를 설치하는 조례를 제정 가능한지 여부

“지방의회에 자문기관의 성격인 자문위원회를 조례로 설치하고 운영하는 것은 법령상 명문의 규정이 없는 이상 지방의회의 경우도 필요한 경우 자문기관을 설치할 수 있으며, 「지방자치법」 제116조의2제1항의 입법취지에 비추어 볼 때 조례로써 그 설치·운영에 관한 사항을 정하는 것이 바람직하므로 조례의 제정이 가능함”(법제처 유권해석, 2013.10.31. 별첨1)

### 3 기본원칙(안 제3조)

- 안 제3조는 의회사무처가 시행하는 공사·용역의 발주 또는 물품의 구매에 있어 관련 법령 등 준수, 일반입찰 실시, 입찰참가 자격의 공정성 확보, 수의계약 시 특별한 사유가 없는 한 전자공개수의계약을 하도록 기본원칙을 명확히 정하고 있음.

**제3조(기본원칙)** ① 의회는 공사·용역의 발주 또는 물품의 구매에 있어 계약 관련 법령 또는 조례에 따라 적절하고 적법하게 이루어져야 한다.  
② 의회가 시행하는 공사·용역의 발주 또는 물품의 구매는 이를 공고하여 일반입찰에 부쳐야 한다.  
③ 의회는 공사·용역의 발주 또는 물품의 구매에 있어 입찰참가 자격을 부당하게 제한하거나 특정업체 유리 또는 불리한 조건을 정하여서는 안 된다.  
④ 의회는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제9조제1항단서에 따라 수의계약을 하는 경우에는 긴급한 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 전자공개수의계약을 하여야 한다.

- 최근 3년간 의회사무처의 계약현황을 살펴보면, 1인 견적에 의한 수의계약이 매우 높은 비중(2014년 78.8%, 2015년 56.9%, 2016년 57.7%)을 차지하고 있음(<표 1> 참조).

- 수의계약은 계약절차가 간단하여 긴급한 수요가 있을 때 신속하게 계약을 체결할 수 있다는 장점이 있지만, 계약 업무의 투명성과 공정성을 저해하고, 높은 낙찰률로 인해 예산낭비를 유발한다는 지적이 있어 왔음.

<표 1> 최근 3년간 의회사무처 발주 및 계약 내역

(단위 : 백만원, %)

구 분	계약방식	발주 내역					
		건수	총금액	평균금액	평균 입찰지수	평균 낙찰률	
합계		371	13,317	36	48	92.7	
2014	계	165	4,390	27	9	94.3	
	일반경쟁	3	120	40	2	98.6	
	제한경쟁	적격심사	8	788	99	92	90.6
		협상계약	16	1,235	77	3	97.1
	수의계약	전자공개	8	206	26	70	88.5
		1인견적	130(78.8)	2,041	16	1	96.7
2015	계	109	3,546	33	78	92	
	일반경쟁	1	182	182	463	87.8	
	제한경쟁	적격심사	9	739	82	318	90.2
		협상계약	18	1,315	73	3	95.6
	수의계약	전자공개	19	337	18	269	89.6
		1인견적	62(56.9)	973	16	1	96.6
2016. 10	계	97	5,381	55	82	91.8	
	일반경쟁	0	0	0	0	0	
	제한경쟁	적격심사	15	1,783	119	371	88.9
		협상계약	13	2,302	177	2	92.4
	수의계약	전자공개	13	333	26	174	90.4
		1인견적	56(57.7)	963	17	1	95.5

- 따라서 제3조제4항에서 수의계약을 하는 경우에도 특별한 사유가 없는 한 사실상 경쟁입찰과 유사한 전자공개 수의계약<sup>1)</sup>을 실시하도록 기본원칙을 정한 사항은 계약방법의 투명성 확보와 예산절감 측면에서도 타당한 조치라 판단됨.

#### 4 계약제도심의위원회 설치 등(안 제4조, 부칙 제2조)

- 안 제4조는 의회사무처가 발주하는 각종 계약 관련 사항에 대한 심의 및 자문을

1) 전자공개 수의계약은 경쟁입찰과 유사하게 지정정보처리장치(G2B)를 통해 2인 이상의 견적서를 제출받아 최저가격을 제출한 계약상대자와 체결하는 계약으로, 명칭은 '수의'지만 발주부서에서 특정한 계약상대자를 지명할 수 없다는 점에서 경쟁입찰과 성격이 유사함. 다만 경쟁입찰과 다른 점은 최저가격을 제출한 업체와 적격심사 없이 바로 계약을 체결하고 공고기간이 짧다는 점 등임.

위해 ‘계약제도심의위원회’(이하 “위원회”)를 설치하도록 규정하고 있음.

**제4조(계약제도심의위원회의 설치)** 의회 의장(이하 “의장”이라 한다)은 다음 각호 사항에 대한 심의 및 자문을 위하여 의회 계약제도심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 일반입찰에 있어서 입찰참가자의 자격제한에 관한 사항
2. 계약체결 방법에 관한 사항
3. 낙찰자 결정방법에 관한 사항
4. 수의계약의 대상범위 및 업체선정에 관한 사항
5. 그 밖에 의장이 심의 또는 자문이 필요하다고 인정하는 사항

- 이는 현재 「서울특별시의회 계약투명성 심의회 설치 및 운영에 관한 조례」에 따라 운영 중인 ‘계약투명성심의회’가 유명무실화<sup>2)</sup> 됨에 따라 이를 폐지하고, 새롭게 위원회를 구성하여 활성화시키고자 하는 취지임.
- 법제처의 유권해석에 따르면, 지방의회에 자문기관의 성격인 위원회를 조례로 설치·운영하는 것은 법령상 명문의 규정이 없는 이상 지방의회도 필요한 경우 자문기관을 설치할 수 있고, 「지방자치법」 제116조의2제1항의 입법취지에 비추어 볼 때 조례로써 그 설치·운영에 관한 사항을 정하는 것이 바람직하므로 조례 제정을 통한 자문기관의 설치는 가능함(별첨1).
- 그러나 안 제4조에 따르면 위원회는 자문기능 이외 각종 안건에 대한 ‘심의’기능까지도 규정하고 있고, 서울시에 이미 설치 운영 중인 ‘계약심의위원회’의 권한과 기능이 중복되는지 여부가 문제될 수 있음. 의회사무처 의견조회 결과도 이와 유사한 견해를 제시했음(<별첨 2> 참조).
- 서울시 계약심의위원회는 추정가격 70억원 이상 공사, 계약체결 이후 당해 계약과 분리발주가 가능한 추정가격 30억원 이상 시설물이나 공종을 새로이 추가하는 설계변경, 20억원 이상인 물품·용역 등의 계약에 관한 사항을 심의하고, 심의 대상 이외 사업의 입찰참가자격제한, 낙찰자 결정 방법 등에 관한 자문기능을 수행해 오고 있음.
- 이러한 측면에서 안 제4조에 따른 위원회는 계약심의위원회와 일부 기능이 중복될 수는 있으나, 최근 3년간 의회사무처가 계약심의위원회 심의나 자문을 받은 경우가 단 한 차례도 없다는 점을 봤을 때 의회사무처의 각종 계약업무는 그동안 사각지대에 놓여 있었다는 점을 보여주고 있음.
- 이에 본 제정안은 의회사무처가 시행하는 각종 계약업무의 적정성과 투명성 확보 차원에서 위원회의 심의와 자문을 받도록 하기 위한 것으로 그 목적과 취지는 타당하다고 판단됨.

2) 제9대 전반기 의회개혁특위 활동의 성과물로 「계약투명성 심의회 설치·운영 조례」를 2015년 1월 2일 제정했으나, 특별한 이유 없이 위원 구성이 지체되어 같은 해 12월 15일 위원 구성을 마무리했음. 그러나 위원 구성 이후 현재까지 특별한 안건이 없다는 이유로 한 차례도 회의를 개최한 바 없으며, 서면 심의 또한 없었음.

- 안 제5조에 따르면 위원회 위원은 의원, 관계공무원, 외부 전문가 등 9명으로 구성하되 의원과 관계공무원을 제외한 외부 전문가가 과반 수 이상이 되도록 함으로써 중립성과 전문성을 동시에 확보하고 있음(안 제5조제3항).
- 또한, 위원회에는 위원장과 부위원장 각 1명을 두되, 위원장은 의회내부 사정에 정통하고 의회사무처를 소관부서로 하고 있는 ‘운영위원회 위원장’이 당연직 위원장으로 규정되어 있음.

**제5조(구성·운영)** ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 9명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원회의 위원장은 의회 운영위원장이 되고, 부위원장은 위원 중에서 선출한다.

③ 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 의장이 임명하거나 위촉하되, 제1호와 제2호에 의한 위원의 수를 5명 이상으로 한다.

1. 변호사·대학교수 등 계약에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
2. 시민단체(「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)가 추천하는 사람
3. 의회 의원 및 의회사무처장
4. 서울특별시 계약업무 담당 국장

④ 간사는 의회사무처 소속 계약 업무의 담당관이 된다.

⑤ 이 조례에서 정한 사항 이외에 위원회 운영에 관해 필요한 사항은 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」를 준용한다.

- 타 시·도의회에서도 ‘의회 포상 공적심사위원회’와 ‘의원 공무국외활동심사위원회’ 등 의회 내부의 중요한 의사결정과 관련된 위원회의 위원장을 ‘운영위원장’이 당연 수행하고 있는 사례가 다수 있음.

<표 2> 운영위원장의 광역의회내 당연직 위원회 위원장 규정 사례

광역의회	사 례
대구	의회 포상 공적심사위원회
대전	의원 공무국외활동심사위원회 / 의회 포상 공적심사위원회
세종	의원 공무국외활동심의회
강원	의원 공무국외여행심의위원회 / 의회 포상 공적심사위원회
전남	의원 공무국외활동심사위원회 / 인사추천위원회 / 의회 포상 공적심사위원회

- 또한, 서울시에서도 희망경제위원회, 재난관리기금운용심의위원회, 도서관위원회, 출자·출연 기관 운영심의위원회, 친환경무상급식지원심의위원회, 안전관리민관협력위원회, 마을공동체위원회 등 중요한 의사결정이 필요한 사항에 대해서는 행정부시장(1·2)과 정무부시장 등이 당연직 위원장으로 활동하고 있다는 점을 고려할 때 특별한 문제는 없을 것으로 판단됨.

## 6 위원장의 직무 및 의견청취(안 제7조~제9조)

- 위원회를 대표하는 위원장은 위원회 관련 사무를 총괄하게 되고, 위원회의 심의 또는 자문결과를 의장에게 지체없이 보고토록 하고 있음.
- 또한, 위원회의 심의사항과 관련해 관계 공무원 또는 전문가의 의견 청취를 할 수 있고, 관련 기관 등에 자료 및 의견제출 등의 협조 요구를 할 수 있도록 하고 있음.

**제7조(위원장의 직무 등)** ① 위원장은 위원회를 대표하고, 관련 사무를 총괄한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.

③ 위원장은 제4조 각 호에 대한 심의 또는 자문결과를 지체 없이 의장에게 보고하여야 한다.

**제8조(의견청취 등)** 위원장은 위원회의 심의사항과 관련하여 필요하다고 인정할 때에는 관계 공무원 또는 관계 전문가를 출석시켜 의견을 듣거나 관계기관 또는 관련단체에 대하여 자료 및 의견제출 등의 협조를 요구할 수 있다.

**제9조(수당)** 위원회에 출석한 공무원이 아닌 위원과 관계 전문가에게는 「서울특별시 위원회 수당 및 여비 지급 조례」에서 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

- 이는 위원회가 의회사무처가 시행하는 각종 공사와 용역의 발주, 물품 구매 등에 관한 주요 결정사항을 의장에게 자문하는 기구로서 본연의 역할을 효율적으로 수행하기 위해 필요한 조치로 판단됨.

## 7 종합 의견

- 이상과 같이 제정안은 의회운영의 투명성과 공정성을 확보하기 위해 제9대 의회 전반기 의회개혁특별위원회에서 제안한 ‘계약투명성심의회’가 유명무실화 되는 것을 방지하고, 새롭게 위원회의 기능을 보강해 활성화하기 위한 차원에서 제안된 것임.
- 공사·용역의 발주 또는 물품의 구매 시 절차적 합법성 준수, 일반입찰의 원칙과 부당한 제한조건 금지, 전자공개수의계약 원칙 등을 천명함으로써 의회운영의 투명성과 공정성, 예산절감을 도모하고 민간기업간 공정한 경쟁구도를 유도할 수 있을 것으로 기대됨.

**별첨 1****법제처 유권해석(의회 자문기관 설치)**

안건번호	의견13-0306	요청기관	서울특별시	회신일자	2013. 10. 31.
안건명	서울특별시 서초구 - 지방의회에 자문기관의 성격인 의정자문위원회를 설치하고 운영하는 조례를 제정하는 것이 가능한지(「서울특별시 서초구의회 의정자문위원회 설치 및 운영 조례안」 관련)				
<p>• 질의요지</p> <p>지방의회에 자문기관의 성격인 의정자문위원회를 설치하고 운영하는 조례를 제정하는 것이 가능한지?</p> <p>• 의견</p> <p>「지방자치법」 제116조의2제1항을 지방의회에 자문위원회의 설치 및 운영에 대한 조례를 제정할 수 있는 근거로 볼 수는 없으나, 지방의회의 경우에도 필요한 경우 자문기관을 설치할 수 있으며, 설치하는 경우에도 「지방자치법」 제116조의2제1항의 취지에 비추어 조례로써 그 설치·운영에 관한 사항을 정하는 것이 바람직하므로 「서울특별시 서초구의회 의정자문위원회 설치 및 운영 조례안」의 제정은 가능함을 알려 드립니다.</p> <p>• 이유</p> <p>「서울특별시 서초구의회 의정자문위원회 설치 및 운영 조례안」(이하 “의정자문위원회 조례안”이라 한다)은 서울특별시 서초구의회 의원의 의정활동 등을 지원하기 위하여 서울특별시 서초구의회 의정자문위원회(이하 “자문위원회”라 한다)를 설치하고 운영하는데 필요한 사항을 규정하려는 목적으로 자문위원회를 의회에 설치(제1조)하고 의정활동에 필요한 일반적 자문에 관한 사항(제1호), 지방자치발전을 위한 자문(제2호), 중요한 정책에 대한 의견 제시(제3호) 및 그 밖에 의회기능 향상에 필요한 자문 등(제4호)의 기능을 수행하도록 하고(제2조), 교육계, 법조계, 세무·회계 등 각 분야별 전문가(제1호·제2호) 및 의정에 관심이 있고 덕망을 갖춘 인사 등(제3호)으로 상임위원회의 추천을 받아 서울특별시 서초구의회 의장이 위촉하도록(제3조제1항) 규정 하려는바, 「지방자치법」 제116조의2에 따르면 ‘지방자치단체’는 조례로 정하는 바에 따라 자문기관을 설치·운영할 수 있도록 규정하고 있고, 이 조항이 이 법 제6장 ‘집행기관’에서 규정하고 있어 의결기관인 지방의회에 자문위원회를 설치하는 조례를 제정하는 것이 가능한지에 대하여 의문이 생길 수 있습니다.</p>					



안건번호	의견13-0306	요청기관	서울특별시	회신일자	2013. 10. 31.
안건명	서울특별시 서초구 - 지방의회에 자문기관의 성격인 의정자문위원회를 설치하고 운영하는 조례를 제정하는 것이 가능한지(「서울특별시 서초구의회의정자문위원회 설치 및 운영 조례안」 관련)				
<p>우선, 「지방자치법」 제116조의2제1항에서는 ‘지방자치단체’는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치·운영할 수 있도록 하고 있는바, 자문기관을 설치·운영할 수 있는 주체를 ‘지방자치단체의 장’이 아닌 ‘지방자치단체’로 규정하고 있어 지방자치단체에 속해 있는 지방의회도 자문기관을 둘 수 있는 것으로 해석될 수도 있습니다. 그러나 지방의회와 지방자치단체장의 관계에서 서로 견제와 균형의 원리를 구현하기 위한 ‘기관대립형’ 구조를 취하고 있는 「지방자치법」의 전체적인 체계를 고려할 때, 제5장 지방의회, 제6장 집행기관에 대한 내용을 따로 규정하면서 자문기관의 설치 근거인 제116조의2를 제6장 집행기관에 포함시키고 있다는 점, 입법연혁적으로 같은 법 제116조의2의 조항이 지방자치단체의 장의 자문기관 남설에 대하여 조례로 설치 근거를 두게 함으로써 지방의회의 통제를 강화하기 위한 점 등을 고려하면, 이 조항이 제5장에서 규정하고 있는 지방의회에 대하여 확대하여 적용시키기 어렵다고 할 것이므로, 「지방자치법」 제116조의2제1항을 지방의회가 자문위원회를 설치·운영할 수 있는 직접적인 근거로 보기는 어렵다 할 것입니다.</p> <p>다만, 지방자치단체의 자치조직권은 법령의 규정에 저촉되지 않는 한 가급적 넓게 보장하는 것이 지방자치의 이념에 부합된다 할 것이므로, 지방의회에 자문기관을 둘 수 없다는 법령상 명문의 규정이 없는 이상 「지방자치법」 제9조제2항제1호에서 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무를 자치사무의 하나로 예시하고 있는 점이나 현실적으로 지방의회의 원활한 운영을 위하여 자문기관을 두는 것이 필요할 수도 있다는 점 등을 고려하면, 지방자치단체는 “조례”로 정하는 바에 따라 자문기관을 설치·운영할 수 있도록 한 「지방자치법」 제116조의2제1항의 취지에 비추어 지방의회의 경우에도 자문기관을 설치할 경우 조례로써 그 설치·운영에 관한 사항을 정하는 것이 바람직하다고 하겠습니다.</p> <p><u>결론적으로 말씀드리면, 지방의회의 경우에도 필요한 경우 자문기관을 설치할 수 있으며, 설치하는 경우에도 「지방자치법」 제116조의2제1항의 취지에 비추어 조례로써 그 설치·운영에 관한 사항을 정하는 것이 바람직하므로 의정자문위원회 조례안의 제정은 가능함을 알려 드립니다.</u></p>					

## □ 주요내용

- 의회 사무처가 시행하는 공사·용역의 발주 또는 물품의 구매는 일반입찰에 부치고, 수의계약의 경우에도 긴급한 특별한 사유가 없는 한 전자공개수의계약을 하도록 계약의 기본원칙을 정함(안 제3조).
- 계약에 관한 사항을 심의·자문하기 위해 운영위원장을 위원장으로 하고, 9명 이내의 위원으로 ‘계약제도심의위원회’를 구성·운영(안 제4조~제5조).
- ‘서울특별시의회 계약투명성 심의회 설치 및 운영에 관한 조례’ 폐지(부칙 제2조).

## □ 검토의견

- 현행 지방자치법에는 집행권과 의결권을 분리하고 있고 계약 등의 사무는 집행부의 권한으로 자치단체장에게 부여하고 있으므로 집행부 사무사항을 의회에서 조례를 제정·운영하는 것은 집행권 침해 및 지방자치법 취지에 부합되지 않음.
  - 계약제도의 경우 입찰참가자의 자격제한, 계약체결 방법, 낙찰자 결정방법 등 모든 절차가 지방계약법령 및 행정규칙에 구체적으로 규정되어 전국 지자체에 동일하게 적용되고 있어 동 조례 제정·운영 필요성이 없음.
- 집행부에 이미 ‘계약심의위원회’를 두고 있는 상황에서 의회에 별도의 계약심의위원회를 두는 것은 집행부 계약심의위원회의 권한과 충돌 문제는 물론, 지방자치법 시행령 제80조2항에서 정한 유사·중복 자문기관의 중복설치 금지에도 해당되어 법령 위반의 소지도 있음.
- 의회 운영위원장이 ‘계약제도심의위원회’의 위원이 되는 것은 『지방의회의원행동강령』 제7조(직무와 관련된 위원회 활동의 제한)에 위배됨.

지방의회의원행동강령 제7조(직무와 관련된 위원회 활동의 제한)

의원은 …… 위원으로 활동하는 경우에도 해당 위원회 등에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 심의·의결할 때에는 그 심의·의결을 회피하여야 한다.

1. 의원이 소속된 소관 상임위원회 또는 특별위원회의 직무와 직접 관련된 사항
2. 본인, 배우자, 본인과 배우자의 직계 존속·비속 및 4촌 이내의 친족과 직접적인 이해관계가 있는 사항

- 결론적으로, 동 조례안에서 규정하고 있는 계약제도심의위원회의 권한, 위원회 설치, 위원의 자격 등 전반적인 사항을 고려할때 지방자치법 위반소지는 물론, 실효성도 낮은 것으로 판단되므로 조례제정은 적절하지 않는 것으로 판단됨