



제432회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

〈계약서 작성 시 설명 의무 신설〉

■ 민형배의원 대표발의(의안번호 제2214398호)

2026. 2.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 계약서 작성 시 설명 의무 신설	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 의원 등 1인
2. 제 안 일 : 2025. 11. 19.
3. 회 부 일 : 2025. 11. 20.

II. 제안이유 및 주요내용

계약의 공정성을 높이고 중소기업 보호를 강화하기 위해 지방자치단체의 장 또는 계약담당자가 계약서의 주요내용을 계약상대방에게 명확히 설명하도록 의무화하고자 합니다.

현행법은 대등한 당사자 간 자유로운 합의로 계약을 체결하도록 하고, 신의성실의 원칙에 따라 계약을 이행하도록 규정하고 있습니다.

그러나 실제로는 지방자치단체와 계약을 체결하는 중소기업이 대등한 지위에서 협상하기 어렵습니다. 특히 수의계약의 경우, 계약상대자로서 권리를 충분히 행사하기 어렵다는 문제가 지속적으로 제기되어 왔습니다. 계약담당자가 계약의 주요내용을 충분히 설명하도록 제도를 보완해야 한다는 요구가 커지고 있습니다.

이에, 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약상대자가 이해할 수 있도록 계약서 주요내용을 설명하도록 하는 규정을 신설하고자 합니다. 계약 체결 과정의 공정성을 높이고 중소기업 보호를 강화하기 위한 목적입니다(안 제14조제3항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 계약서 작성 시 설명 의무 신설

개정안은 지방자치단체의 장 또는 계약담당자가 계약을 체결하기 위해 계약서를 작성하는 경우, 작성한 계약서에 정하여져 있는 중요한 내용을 계약상대자가 이해할 수 있도록 설명하여야 할 의무를 부과하려는 것임(안 제14조제3항 신설).

현행	개정안
제14조(계약서의 작성 및 계약의 성립) ①·② (생략) <u><신설></u> ③ (생략)	제14조(계약서의 작성 및 계약의 성립) ①·② (현행과 같음) ③ <u>지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항 본문에 따라 작성한 계약서에 정하여져 있는 중요한 내용을 계약상대자가 이해할 수 있도록 설명하여야 한다. 다만, 계약의 성질상 설명하는 것이 현저하게 곤란한 경우에는 그러하지 아니하다.</u> ④ (현행 제3항과 같음)
부칙	
제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(계약서의 작성 및 계약의 성립에 관한 적용례) 제14조제3항의 개정규정은 이 법 시행 이후 계약서를 작성하는 경우부터 적용한다.	

현행 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “「지방계약법」”이라 함)은 지방자치단체의 장 또는 계약담당자가

계약 체결 시 준수하여야 하는 계약서의 구체적 작성 방법 및 계약 성립 시기를 규정하고 있음¹⁾).

개정안은 이에 더하여 작성한 계약서에 정하여져 있는 중요한 내용을 계약상대자가 이해할 수 있도록 설명할 의무를 지방자치단체의 장 또는 계약담당자에게 부과하려는 것임.

지방자치단체가 사인과 체결하는 계약은 지방자치단체가 사법상의 재산권 주체로서 사인과 대등한 지위를 가짐을 전제로 하나,²⁾ 현실적인 계약 체결 상황에서는 지방자치단체가 행하는 처분의 공권력적 성격, 정보비대칭 등으로 인하여 대등한 지위를 갖기 어려운 경우가 있을 것임.

이에 개정안과 같이 계약담당자가 계약의 주요내용을 충분히 설명하도록 하는 경우 계약상대자의 계약상 권리 행사에 도움이 될 수

1) 「지방계약법」

제14조(계약서의 작성 및 계약의 성립) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결하려는 경우에는 계약의 목적, 계약금액, 이행기간, 계약보증금, 위험부담, 지연배상금(遲延賠償金), 그 밖에 필요한 사항을 명백히 적은 계약서를 작성하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 계약서의 작성을 생략할 수 있다.

② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결하려는 경우에는 천재지변 등 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 행정안전부장관이 지정하는 정보처리장치를 이용하여 「전자서명법」 제2조제1호에 따른 전자문서에 의한 계약서를 작성하여야 한다.

③ 제1항 본문에 따라 계약서를 작성하는 경우에는 그 지방자치단체의 장 또는 계약담당자와 계약상대자가 계약서에 기명·날인하거나 서명(「전자서명법」 제2조제2호에 따른 전자서명을 포함한다. 이하 같다)함으로써 계약이 확정된다.

2) 「지방계약법」

제6조(계약의 원칙) ① 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 하며, 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다.

있다는 점에서 개정안의 취지는 타당한 것으로 보임.

실제로 「상법」 3) , 「도시 및 주거환경정비법」 4) , 「금융 소비자 보호에 관한 법률」 5) 등 다수의 법률은 계약 당사자 간 정보비대칭을 최소화하기 위하여 계약 일방의 설명의무를 명시하고 있는데, 이와 같은 입법례를 참고할 수 있을 것으로 보임.

다만, 계약서상 “중요한 내용”의 정의가 불명확하고 주관적으로 해석될 여지가 있어 보이므로 이를 명확하게 규정하거나 하위법령에

3) 「상법」

제638조의3(보험약관의 교부·설명 의무) ① 보험자는 보험계약을 체결할 때에 보험계약자에게 보험약관을 교부하고 그 약관의 중요한 내용을 설명하여야 한다.

② 보험자가 제1항을 위반한 경우 보험계약자는 보험계약이 성립한 날부터 3개월 이내에 그 계약을 취소할 수 있다.

4) 「도시 및 주거환경정비법」

제122조(토지등소유자의 설명의무) ① 토지등소유자는 자신이 소유하는 정비구역 내 토지 또는 건축물에 대하여 매매·전세·임대차 또는 지상권 설정 등 부동산 거래를 위한 계약을 체결하는 경우 다음 각 호의 사항을 거래 상대방에게 설명·고지하고, 거래 계약서에 기재 후 서명·날인하여야 한다.

1. 해당 정비사업의 추진단계
2. 퇴거예정시기(건축물의 경우 철거예정시기를 포함한다)
3. 제19조에 따른 행위제한
4. 제39조에 따른 조합원의 자격
5. 제70조제5항에 따른 계약기간
6. 제77조에 따른 주택 등 건축물을 분양받을 권리의 산정 기준일
7. 그 밖에 거래 상대방의 권리·의무에 중대한 영향을 미치는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

5) 「금융소비자 보호에 관한 법률」

제19조(설명 의무) ① 금융상품판매업자들은 일반금융소비자에게 계약 체결을 권유(금융상품자문업자가 자문에 응하는 것을 포함한다)하는 경우 및 일반금융소비자가 설명을 요청하는 경우에는 다음 각 호의 금융상품에 관한 중요한 사항(일반금융소비자가 특정 사항에 대한 설명만을 원하는 경우 해당 사항으로 한정한다)을 일반금융소비자가 이해할 수 있도록 설명하여야 한다.

1. 다음 각 목의 구분에 따른 사항
 - 가. 보장성 상품
 - 1) 보장성 상품의 내용
 - 2) 보험료(공제료를 포함한다. 이하 같다)
 - 3) 보험금(공제금을 포함한다. 이하 같다) 지급제한 사유 및 지급절차
 - 4) 위험보장의 범위
 - 5) 그 밖에 위험보장 기간 등 보장성 상품에 관한 중요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항(이하 생략)

위임할 필요가 있어 보임.

또한, 현행 「지방계약법」은 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결하려는 경우 특별한 사정이 없으면 정보처리장치를 이용하여 전자문서에 의한 계약서를 작성하여야 하는데⁶⁾, 직접 대면하지 않고 계약을 체결하는 경우 설명의무를 이행할 수 있는 방안에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

참고로, 행정안전부는 중소기업 보호 및 계약당사자 간 대등한 지위 확보라는 개정 취지에는 공감하나, ‘주요 내용’의 범위가 불명확하여 지방정부는 과도한 설명 의무를 부담하게 되고 향후 문제 발생 시 설명 적정성에 대한 분쟁이 발생할 가능성과 계약상대자의 계약상 책임 회피수단으로 악용 소지가 있다는 점, 다수의 계약을 처리하는 지방정부 실무 특성상 계약마다 설명 절차를 이행·기록해야 하는 추가 행정 부담이 발생한다는 점 등을 이유로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

조달청은 설명행위로 인한 계약 체결 지연 등의 비효율이 우려되며, 설명해야 하는 중요한 내용의 범위가 불명확하여 분쟁의 소지가 있어 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

6) 「지방계약법」

제14조(계약서의 작성 및 계약의 성립) ② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결하려는 경우에는 천재지변 등 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 행정안전부장관이 지정하는 정보처리장치를 이용하여 「전자서명법」 제2조제1호에 따른 전자문서에 의한 계약서를 작성하여야 한다.

전라남도는 현행 제도상 계약 내용에 대해 이미 충분히 설명하고 있으며, 설명하여야 하는 대상인 ‘중요한 내용’의 범위가 불명확하며, 설명 유무 등에 대한 분쟁 소지 가능성이 있어 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

서울특별시·인천광역시·경기도교육청 등은 개정안의 내용이 불명확하여 분쟁 가능성이 있으며, 현장의 부담이 가중되며 전자계약이 의무화되어 있는 상황에 부적합하다는 이유로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

대한전문건설협회는 계약담당자의 설명 의무화를 통해 분쟁 예방과 투명한 계약 문화 조성에 기여할 수 있을 것으로 판단되어 개정안에 찬성하는 입장임.

문 의 처
02)6788-5337