

# 「지방계약법」 하위 법령 개정, 지역 중소 건설업 경영난 줄어드나

나경연 | 한국건설산업연구원 연구위원  
econa@cerik.re.kr

정부는 2015년 4월 부정당업자의 입찰참가 자격에 대한 안전 기준의 실효성을 강화하는 한편, 실적공사비제도의 표준시장단가<sup>1)</sup> 제도로의 개선에 따른 운영상의 일부 미비점을 개선·보완하기 위한 「지방계약법」 시행규칙 입법 예고안을 발표했다.

그리고 올 7월에는 ‘대형공사 낙찰자 결정기준’ 공청회를 실시하였고, 지방자치단체가 발주하는 물품 제조 입찰 때 최저가낙찰제를 폐지하는 「지방계약법」 시행령 개정안이 8월에 국무회의에서 통과된 바 있

다. 정부는 이를 토대로 저가 수주 경쟁 등에 따른 사업 품질 저하 등 문제가 개선될 전망이라고 밝혔다.

이에 본고에서는 「지방계약법」 하위 법령(시행규칙, 시행령, 계약예규) 개정안과 ‘대형공사 낙찰자 결정기준’ 공청회 내용에 대해 구체적으로 검토하고, 이러한 내용들이 건설시장에 미칠 효과들에 대해 논의하고자 한다.

**시행규칙 및 계약 예규 주요 개정 내용**  
「지방계약법」 시행규칙 개정안을 살펴보면, 안전 대책 소홀 업체에

대한 제재 강화가 이루어졌다. 지금까지는 안전 대책을 소홀히 해 사업장 외의 불특정 다수인이나 사업장 내 근로자들에게 인명 피해를 입힌 경우에만 지자체가 발주하는 각종 사업에 입찰 참가를 제한했으나, 앞으로는 수학여행, 현장 체험 학습, 캠프 등 사업장 내 학생이나 일반인에게 인명 피해를 입힌 업체(대표자)에 대해서도 입찰참가 자격을 제한한다. 안전 대책을 소홀히 해 인명 피해가 발생하는 등 사회적 물의를 야기한 업체에 대한 입찰참가 자격을 제한함으로써 유

1) 표준시장단가란 건설공사를 구성하는 세부 공종별로 계약단가·입찰단가·시공단가 등을 토대로 시장 및 시공 상황을 반영할 수 있도록 각 중앙관서(국토교통전자정보관·한국건설기술연구원)의 장이 정하는 예정가격 작성 기준이다.

사 사고 재발을 막기 위한 취지다.

다음으로, 지방계약 예규(「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」)<sup>2)</sup>의 주요 개정 내용을 살펴보면 첫째, 수의계약 결격 사유 적용 기간이 단축되었다. 종전에는 견적서 제출 마감일 기준 결격 사유<sup>3)</sup>가 있는 업체는 6개월 간 수의계약을 금지했다. 그러나 정당한 이유 없이 계약을 체결하지 않을 경우에 대한 입찰 참가 제한 기간(5개월 이상 7개월 미만)보다 과도하고, 수주 실적 감소 등 영향으로 영세 업체의 경영난이 가중되고 있는 실정이라는 문제점이 지방자치단체 규제 정비 과정에서 제기되었다. 따라서 이후에는 수의계약의 주대상자인 영세 업체의 경영난 개선을 위해 결격 사유 기간을 조정했다(최근 6개월 → 3개월).

둘째, 특수한 성능 납품 능력으로 제한할 시 기술료 지급 기준을 마련했다. 현행은 물품 발주시 기술이 일부만 포함되어 있을 경우 입찰공고 전에 발주처가 기술 개발자에게 기술료를 협의토록 예규 서식<sup>4)</sup>에 규정되어 있다. 하지만 실제 발주처는 협약서만 체결, 낙찰자가 기술

개발자와 기술 지원 대가에 관하여 협의하는 명문 규정이 없어 낙찰 금액을 상회하는 기술 개발자의 대가 요구 등 기술 개발자의 우월적 지위를 이용한 불공정 행위 발생 가능성이 상존하는 문제가 국민권익위원회에서 제기되었다. 따라서 이를 개선하여 낙찰자와 기술 개발자 간 대가 지급 과정에서의 마찰을 최소화하기 위해 기술지원 협약서에 기술료 등 협약 금액을 반드시 명기토록 의무화했다.

- ① 지방자치단체 수의계약 결격 사유 기간 단축(6개월 → 3개월)
- ② 특수한 성능의 납품 능력으로 제한시 기술료 지급 기준 마련

**기술제안 입찰자 설계비 보상 규정 마련**  
지방자치단체가 발주하는 물품 제조 입찰시 최저가를 제시하는 업체가 사업자로 결정되는 최저가낙찰제가 폐지되는 내용을 핵심으로 담은 「지방계약법」 시행령 개정안이 8월 11일 국무회의를 통과하였다.

동법 시행령 개정안에 대해 구체적으로 살펴보면, 첫째, 물품 제조

의 ‘최저가낙찰제 폐지’이다. 부실 기업 덤핑 수주, 저가 수입품 납품 등에 따른 국내 제조 중소기업의 부실을 방지하기 위하여 물품 제조 입찰시 입찰 예정가격 이하 최저 가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정하는 최저가낙찰제를 폐지하고, 적격심사낙찰제<sup>5)</sup>를 적용한다. 이로써 물품 제조 입찰시 종전의 최저가낙찰제에 따른 과도한 가격 경쟁 유발을 방지하고, 물품 제조업체의 수주 금액이 높아질 것으로 예상됨에 따라 업체의 부담을 일정 부분 완화시킬 것으로 보인다.

둘째, 기술제안 입찰자 설계비 보상 규정을 마련했다. 지금까지는 ‘일괄입찰’(300억원 이상 공사의 설계서와 시공에 필요한 도면 등을 함께 제출)과 ‘대안입찰’(발주기관이 작성한 설계서에 대체될 수 있

- ◆ **현행** ◆  
2.1억원 미만 물품 제조 및 구매  
입찰은 모두 최저가

---

- ◆ **개정** ◆  
2.1억원 미만 물품 제조는 적격심사,  
물품 구매는 최저가

자료 : 행정자치부, 2015. 8. 11일자 보도자료 참조.

2) 행정자치부 예규 제23호, 시행 2015. 7. 20.

3) 10일 이상 지연배상금 부과, 정당한 이행명령 거부, 불법 하도급, 5회 이상 하자보수 불이행, 정당한 이유 없이 포기서 제출 등.

4) ‘제한입찰 운영요령’ (별첨 2) ‘물품공급 및 기술지원협약서’ 제3조.

5) 적격심사낙찰제는 가격뿐 아니라 물품납품 이행 능력(이행실적·기술능력·경영상태), 신인도 등을 평가하여 업체에 일정한 물품 제조 비용과 품질의 보장이 가능한 제도로써 입찰 예정가격 이하 낙찰 하한율 이상 최저 가격으로 입찰한 자부터 계약 이행 능력을 심사한다.

**◆ 현행 ◆**

300억원 이상 일괄입찰과 대안입찰의 설계 점수가 일정 이상인 업체에 대해서만 보상비(공사 예산의 2%)를 지급

---

**◆ 개정 ◆**

기술제안입찰에 참여한 자도 공사비 절감, 공기 단축, 성능 향상 등의 우수 제안에 대해 낙찰이 되지 않은 입찰 참여자들에게 공사 예산의 일부(1%)를 보상

는 같은 수준 이상의 기능·효과를 가진 신공법·공기 단축 방안 등을 반영한 설계서 제출)의 설계 점수가 일정 이상인 업체에 대해서만 보상비(공사 예산의 2%)를 지급해 왔으나, 비교적 중소 규모로서 ‘기술제안입찰’(상징성·기념성·예술성 등이 필요시 발주기관이 작성한 설계서에 공사비 절감, 공기 단축 방안 등을 반영한 기술 제안서 제출)의 경우엔 보상비를 미지급해 영세한 업체들이 어려움을 호소해 왔다. 따라서 이번의 「지방계약법」 시행령 개정으로 앞으로는 ‘기술제안입찰’에 참여한 자도 공사비 절감, 공기 단축, 성능 향상 등의 우수 제안에 대해 낙찰이 되지 않더라도 공사 예산의 일부(1%)를 보상 받게 된다. 이로써 입찰 비용의 부담 완화를 통해 기술력을 확보한

중견기업의 입찰 참여를 확대하고, 우수한 기술력을 시공에 반영할 수 있는 제도가 마련되었다.

**지자체 발주 300억원 이상 공사, 낙찰률 77% 이상으로**

행자부는 7월 300억원 이상 ‘대형 공사 낙찰자 결정기준’ 공청회를 실시했다. 공청회의 주요내용을 보면 내년부터 지방자치단체가 발주하는 300억원 이상 대형 공사에 ‘(가칭) 종합평가 낙찰자 결정기준’이 신규 도입된다. 예정가격 대비 77% 이상의 낙찰률을 보장하고, 현장대리인, 신기술 개발·활용 실적 등에 대한 평가 대상을 대표사로 한정해 지역 업체의 입찰 참여 기회를 확대하는 것이 핵심이다.

특히, ‘종합평가’라 이름 붙여진 새 낙찰자 결정 기준은 적절한 공사비 보장을 통해 시공의 안전성을 확보하고, 시설물의 품질을 높이는 방향으로 설계되었다. 이를 구체적으로 살펴보면, 총공사비에서 일반관리비 5%, 이윤 15%, 간접노무비 3%를 제외한 금액을 공사 원가로 보장하기로 하고, 예정가격 대비 77% 미만으로 투찰한 업체에는 5점을 감점해 낙찰 가능성을 억제시켰다.

그리고 지방 계약의 특성을 반영

해 지역 업체의 입찰 참여 기회를 확대하는 방안도 포함되어 있다. 공사의 난이도와 업체의 능력 정도에 따라 300억원 이상 공사의 유형을 300억~500억원 미만, 500억~1,000억원 미만, 1,000억원 이상으로 구분하여 평가한다. 또한, 공동수급체 구성원의 실적과 기술 인력은 합산 평가하되 지역 업체의 현실상 평가 대상이 많지 않은 현장대리인, 신기술 개발·활용 실적 등은 대표사만 평가하기로 함에 따라 지역 업체의 부담이 완화될 전망이다.

지역 하도급업체의 보호를 위해 적절한 하도급 비율과 하도급 대금지불 실적 등도 평가 항목에 추가했으며, 상호 협력도가 높고 전문화된 지역 업체가 공동으로 참여하는 경우 가산점을 부여해 우수 지역 업체를 우대하는 방안도 포함되어 있다. 아울러 ‘종합평가 낙찰자 결정기준’은 종합심사낙찰제에 적용되는 시공 평가 항목도 그대로 적용하고 있는데 최근 3년 이내 준공한 건설공사의 시공 평가 결과가 우수한 업체에 높은 점수를 줘 우수 시공업체를 선별하고자 했다.

이와 함께 가격 입찰 전에 사전 적격성 심사를 통해 일정 수준 이상인 업체만 입찰에 참여할 수 있

300억원 이상 '대형공사 낙찰자 결정기준' 기본 방향

구분	기본 방향
① 지방 계약의 특성 반영	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지역 업체 입찰 참여 기회 확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동수급체 구성원의 실적·기술 인력, 합산 평가</li> <li>- 현장대리인·신기술 개발 및 활용 실적은 대표사만 평가</li> </ul> </li> <li>● 유형 및 규모별 구분 평가                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3개 유형 : 300억~500억원, 500억~1,000억원, 1,000억원 이상</li> <li>- 공사의 난이도, 업체의 능력 정도에 따라 구분</li> </ul> </li> <li>● 하도급 적정성 평가                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 적절한 하도급 비율, 하도급 대금 지불 실적 등</li> <li>- 지역 중소 건설업체 보호</li> </ul> </li> <li>● 우수 지역 업체 우대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상호 협력도·전문화된 지역 업체 공동 참여, 가산점 부여</li> </ul> </li> </ul>
② 적절한 공사비 보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 업체의 적절한 공사비를 보장해 부실 시공 방지 및 시공의 안전성 확보, 시설물 품질의 완성도 제고                             <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 예정가격의 최소 77% 이상 낙찰가 형성</li> <li>- 공사 원가 : (총공사비) - (일반관리비 5%, 이윤 15%, 간접노무비 3%)</li> </ul> </li> </ul>
③ 우수 시공업자 우대	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 입찰 참여 업체의 과거 준공한 건설공사의 시공 품질 결과, 시공실적, 시공 실적의 경과 정도를 평가                             <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 시공 품질 결과 점수, 시공 실적 규모·양, 최근 연도 준공 실적 평가</li> <li>- 「건설기술진흥법」에 의거 발주기관 요구로 한국시설안전공단이 평가</li> </ul> </li> </ul>
④ 입찰 및 낙찰 절차 간소화 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사전 적격성 심사 : 가격 입찰 전 일정 능력을 갖춘 업체만 입찰참여 기회 부여로 우수한 업체 선정 및 발주기관의 행정 부담 축소</li> <li>● 주관적 평가 항목 배제 : 투명성 제고</li> </ul>

자료 : 행정자치부, 2015. 7. 30일자 공청회 자료.

도록 규정했다. 사전 적격성 심사는 시공실적(70점)과 신용등급(30점)으로 구성되어 있다. 행자부는 9월부터 기관과 공종 등을 감안해 올 하반기 5건 안팎의 시범사업을 시행하고 내년부터 전면 시행에 들어간다는 계획을 밝혔다.

**지방 중소 업체의 경영난 완화 기대**

지역 영세 업체의 경영난 개선을 위한 「지방계약법」 개선이 일부나마 이루어졌다. 세부적으로 안전 대책을 소홀히 한 사고 발생 업체에 대한 입찰 참여 제한을 확대해

안전사고 예방을 강화했으며, 물품 제조업체 납품가 현실화, 기술제안 입찰 참여 업체의 우수 제안에 대한 보상비 지급 등을 통해 중소기업의 부담 완화 및 경영난 해소가 부분적이거나 이뤄질 것으로 기대된다.

그리고 향후 시범사업의 결과를 분석해야 하겠지만, (300억원 이상) '대형공사 낙찰자 기준'의 제정을 통하여 최저가낙찰제의 문제점을 개선하고, 지방 계약의 특성을 반영하는 것은 물론 시설물의 완성도를 높이고, 안전 시공이 보장될

수 있는 초석이 마련될 것으로 기대한다.

궁극적으로 「지방계약법」의 개선 기준은 사업자에게 적절한 인센티브를 부여하여 책임성을 강화하고, 사업의 품질을 향상시킴으로써 부실로 인한 추가적인 예산 투자를 예방하는 선순환 구조로 개선하고, 지역의 안전을 확보할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한, 지방의 다양한 현장과 끊임없이 소통하며 지역 경제를 견인하는 제도가 원활히 시행되도록 지속적인 감시와 개선이 필요하다. CERIK