



제418회 국회 (정기회)
제7차 기획재정위원회

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈지역의무 공동계약제도를 법률에서 직접 규정 등〉

■ 윤한홍의원 대표발의 (의안번호 제2202641호)

2024. 11.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 송주아

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 지역의무 공동계약제도를 법률에서 직접 규정 등 (안 제25조제2항, 제3항 및 제5항 신설)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 윤한홍 의원 등 13인

나. 발 의 일 : 2024. 8. 8.

다. 회 부 일 : 2024. 8. 9.

II. 제안이유 및 주요내용

지방 중소건설업체를 보호·육성하고 지역경제를 활성화하기 위하여 도입된 ‘지역의무 공동계약제도’는 공사입찰 시 지역업체 1개 이상을 반드시 공동수급체의 구성원으로 하여 입찰에 참여하도록 하는 제도로, 현행법 시행령은 지역의무 공동계약제도의 적용 범위를 추정가격이 고시금액 미만인 사업이나 추정가격이 고시금액 이상이라도 저탄소·녹색성장의 효과적인 추진, 지역경제 활성화 등을 위해 특별히 필요하다고 인정하여 기획재정부장관이 고시하는 사업으로 규정하고 있음.

그러나 「지방자체단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에서는 동 제도를 시행령이 아닌 법률에서 직접 규정하고 있고, 국가나 공공기관이 체결하는 계약의 경우 중소기업과 우선적으로 계약을 체결하도록 하는 ‘중소기업 우선계약제도’ 역시 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」에서 직접 규정하고 있으나, 현행법의 경우 지역의무 공동계약제도를 시행령 및 계약예규에서 규정하고 있음.

이에 지역의무 공동계약제도를 법률로 상향함과 동시에 적용 범위

를 조정하여 건설경기 침체로 인해 어려움을 겪고 있는 지방 건설업체를 지원하고, 건설산업 및 지역경제 활성화에 기여하려는 것임(안 제25조제2항, 제3항 및 제5항 신설).

II. 검토의견

1. 지역의무 공동계약제도를 법률에서 직접 규정 등 (안 제25조제2항, 제3항 및 제5항 신설)

현 행	개 정 안
○ 공동계약(제25조)	○ 공동계약(안 25조)
- 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사계약·제조계약 또는 그 밖의 계약에서 필요하다고 인정하면 계약상대자를 둘 이상으로 하는 공동계약을 체결할 수 있음(제25조제1항)	- (현행과 같음)
- <신 설> ※ 현행법은 ‘지역의무 공동계약제도’의 근거를 시행령에 두고 있음	- <u>각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제1항에 따른 공동계약(공사계약으로 한정한다)을 체결할 때 지역경제 활성화를 위하여 필요한 사업에 대하여는 공사현장을 관할하는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도에 법인등기부상 본점소재지가 있는 자(이하 이 조에서 “지역업체”라 한다) 중 1인 이상을 공동수급체의 구성원으로 하여야 함. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니함(안 제25조제2항)</u> · <u>4조에 따른 국제입찰로서 외국건설업자(「건설산업기본법」 제9조에 따라 건설업의 등록을 한 외국인 또는 외국법인을 말한다)가 계약상대자에 포함된 경우(제1호)</u> · <u>해당 지역에 공사의 이행에 필요한 자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우(제2호)</u>

현 행	개 정 안
- <신 설>	- 제2항에 따라 공동계약을 체결하는 경우 해당 지역업체는 공동수급체 중 그 밖의 구성원 업체의 계열회사(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제12호에 따른 계열회사를 말한다)가 아니어야 한다. (안 제25조제3항)
- <신 설>	- 공동계약의 체결방법, 지역업체의 요건, 그 밖에 공동계약에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. (안 제25조제5항)

‘지역의무 공동계약제도’란 공사입찰 시 공사현장 관할 지역에 주된 영업소가 있는 업체 1인 이상을 반드시 공동수급체 구성원으로 포함하여 입찰에 참가하도록 의무화하는 제도로써 현행법은 국가를 당사자로 하는 공동계약에 관한 일반적인 사항만을 규율하고 있으며 ‘지역의무 공동계약제도’는 시행령에 근거를 두고 있음.

개정안은 ‘지역의무 공동계약제도’의 근거를 법률로 상향하는 동시에 적용대상을 ‘고시금액¹⁾ 미만이고 건설업 등의 균형발전을 위하여 필요하다고 인정되는 사업’과 ‘추정가격 이상이나 지역경제 활성화 등을 위해 특별히 인정하여 기획재정부 장관이 고시하는 사업’에서 ‘추정금액과 상관 없이 지역경제 활성화를 위하여 필요한 사업’으로 확대하는 것을 내용으로 함.

한편 개정안은 국제입찰로서 외국건설업자가 포함된 경우²⁾, 공사 이

1) ‘24년 기준 83억원 미만

행 자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우, 다른 구성업체와 계열사 관계인 경우에 대해서는 지역의무 공동계약제도의 적용을 배제하고 있음.

개정안은 다음과 같은 점에서 입법필요성이 인정된다고 보임.

‘지역의무 공동계약제도’은 타 지역업체에 대한 불이익으로 이어질 수 있는 바, 법률에 규정하는 것이 타당한 측면이 있음. 공동계약 시 지역업체를 공동수급체의 구성원으로 하는 의무를 규정할 경우, 지역업체가 아닌 업체들에게는 사실상 불이익으로 이어질 가능성이 존재하고 이는 지역 외 업체들의 권리에 영향을 미칠 수 있음

국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 사항은 법률로 명확히 규정하는 것이 바람직하다는 측면을 고려할 때, ‘지역의무 공동계약제도’를 시행령이 아닌 법률로 상향하여 규정할 필요성이 있다고 보임.

실제로 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」³⁾은 ‘지역의무 공동계약제도’를 법률에서 직접 규정하고 있으며, 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」⁴⁾ 역시 중소기업자와 우선

2) 지역 업체를 반드시 포함시키도록 하는 것은 WTO 정부조달협정(GPA)에 위반 소지가 있으므로 계약상대자에 외국건설업자가 포함될 경우 지역의무공동도급제도의 적용을 배제하고 있음

3) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제29조(공동계약) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 필요하다고 인정하면 계약상대자를 2명 이상으로 하는 공동계약을 체결할 수 있다.

② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항에 따른 공동계약의 경우 입찰 참가자격으로 지역을 제한하지 아니하는 입찰로서 건설업 등의 균형발전을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공사현장을 관할하는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도에 법인등기부상 본점소재지가 있는 자 중 1인 이상을 공동수급체의 구성원으로 하여야 한다. 다만, 제5조에 따라 국제입찰에 의하는 경우로서 외국건설업자(「건설산업기본법」 제9조에 따라 건설업의 등록을 한 외국인 또는 외국법인을 말한다)가 계약상대자에 포함된 경우는 제외한다.

③ 제2항에도 불구하고 공사현장을 관할하는 해당 지역에 공사의 이행에 필요한 자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우에는 그러하지 아니하다.

4) 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제4조(구매 중대) ① 공공기관의 장은

적으로 조달계약을 체결하도록 하는 ‘중소기업 우선계약제도’를 법률에서 직접 규정하고 있음.

다만, 개정안 심사 시 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 현행 ‘지역의무 공동계약제도’와 달리 금액적 제한을 없애고 적용 범위를 확대할 경우, 국가 조달 계약에 있어 경쟁과 효율성이 제한될 우려는 없는지 살펴볼 필요가 있음.

‘지역의무 공동계약’은 공사 수행 능력이 뛰어난에도 불구하고 타지역에 본점을 두고 있다는 이유만으로 입찰에 있어 타지역 건설업체에게 진입장벽으로 작용하게 됨. 지방 영세 건설업체 지원과 지역경제 활성화 측면에서 ‘지역의무 공동계약’의 타당성이 인정되나 그 범위가 확대될 경우 발생하는 경쟁저하 가능성에 대한 논의가 필요하다고 보임.

둘째, 지역별·업체별로 개정안의 효과가 상이하게 나타날 가능성을 살펴볼 필요가 있음. ‘지역의무 공동계약’의 적용 범위가 확대될 경우, 대형 공사의 발주물량이 많은 지역에서는 지역업체가 의무적으로 참여하는 사업의 수가 크게 증가할 것으로 생각되나 발주 물량이 적은 지역의 경우 지역 업체의 의무 참여의 증가폭이 상대적으로 크지

물품·용역 및 공사(이하 “제품”이라 한다)에 관한 조달계약을 체결하려는 때에는 중소기업자의 수주(受注) 기회가 늘어나도록 하여야 한다.

② 공공기관의 장은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 기획재정부장관이 고시한 금액 미만의 물품 및 용역(제6조제1항에 따라 중소기업부 장관이 지정한 중소기업자간 경쟁 제품은 제외한다)에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 중소기업자와 우선적으로 조달계약을 체결하여야 한다.

않을 것으로 보임⁵⁾.

이로 인해 발주 물량이 많은 지역에 본점을 두고 있는 건설업체의 경우 발주 물량이 적은 지역에 본점을 두고 있는 건설업체에 비해 상대적으로 큰 혜택을 누릴 가능성이 있음.

아울러 고시금액 이상의 대규모 공사까지 적용 범위를 확대할 경우, 계약이행 능력이 낙찰자 결정에서 중요하게 고려될 뿐만 아니라 시공 능력이 계량화되어 평가⁶⁾되고 있는 상황에서 상대적으로 지역 영세 건설업체에 비하여 시공능력이 높은 지역 대형 건설업체에게 더 큰 혜택이 돌아갈 가능성에 대한 논의가 필요하다고 보임.

기획재정부는 법률에서 일반사항을 규정하고 공동계약 세부유형을 시행령에서 규정하고 있는 현행 체계 상, 지역의무 공동계약 등 공동 계약 세부유형은 시행령에서 규정하는 것이 바람직하고 지역간 공사 발주물량에 차이가 있는 상황에서 적용대상 사업 확대는 발주물량이 적은 지역의 지역업체에게 부정적 영향이 우려된다는 점에서 개정안에 대한 신중검토가 필요하다는 입장임.

5) 전북의 경우 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」의 적용을 받는 고시금액 이상 대형 공사의 최근 3년 평균 건수는 20건에 이르고 있으나, 제주의 경우 0.33건에 불과하여 지역별 대형 공사의 발주 건수에 차이가 존재

6) 「**건설산업기본법**」 제23조(시공능력의 평가 및 공시) ① 국토교통부장관은 발주자가 적정한 건설사업자를 선정할 수 있도록 하기 위하여 건설사업자의 신청이 있는 경우 그 건설사업자의 건설공사 실적, 자본금, 건설공사의 안전·환경 및 품질관리 수준 등에 따라 시공능력을 평가하여 공시하여야 한다.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제25조(공동계약) ① (생략) <u><신설></u>	제25조(공동계약) ① (현행과 같음) ② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당 공무원은 제1항에 따른 공동계약(공 사계약으로 한정한다)을 체결할 때 지역경제 활성화를 위하여 필요한 사 업에 대하여는 공사현장을 관할하는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도에 법인등기부상 본점소 재지가 있는 자(이하 이 조에서 “지 역업체”라 한다) 중 1인 이상을 공동 수급체의 구성원으로 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당 하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 제4조에 따른 국제입찰로서 외국건 설업자(「건설산업기본법」 제9조에 따라 건설업의 등록을 한 외국인 또 는 외국법인을 말한다)가 계약상대자 에 포함된 경우 2. 해당 지역에 공사의 이행에 필요한 자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우 ③ 제2항에 따라 공동계약을 체결하 는 경우 해당 지역업체는 공동수급체 중 그 밖의 구성원 업체의 계열회사 (「독점규제 및 공정거래에 관한 법 률」 제2조제12호에 따른 계열회사를 말한다)가 아니어야 한다.
<u><신설></u>	④ (현행 제2항과 같음) ⑤ 공동계약의 체결방법, 지역업체의

현행	개정안
	<u>요건, 그 밖에 공동계약에 필요한 사항</u> 은 대통령령으로 정한다.

문의처
02)6788-5150