



제429회 국회 (정기회)
제1차 기획재정위원회

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈순공사원가 98% 미만 투찰 시 낙찰 배제 예정가격 기준 상향〉

■ 송언석의원 대표발의 (의안번호 제2208319호)

2025. 9.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 순공사원가 98% 미만 투찰 시 낙찰 배제 예정가격 기준 상향 (안 제10조제3항)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 송언석의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2025. 2. 21.

다. 회 부 일 : 2025. 2. 24.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면, 경쟁입찰 방식으로 진행되는 공사에서 예정가격이 100억 원 미만인 경우, 순공사원가(재료비, 노무비, 경비, 부가가치세를 포함한 비용)의 98% 미만으로 투찰한 입찰자는 낙찰에서 배제되도록 규정되어 있음.

그러나 최근 공사원가 상승에도 불구하고, 실적 제한 공사나 고난이도 공사를 제외한 일반 공사의 투찰가는 여전히 낙찰 가능 하한액을 크게 벗어나지 못하는 상황임.

순공사원가는 공사의 적정한 수행을 위해 필수적으로 투입되어야 하는 최소 비용임에도 불구하고, 이보다 낮은 금액으로 투찰하는 행위는 적자 시공을 감수하는 덤핑 입찰에 해당하며, 이로 인해 시공 품질 저하, 공사 지연, 안전 문제 등의 부작용이 발생할 가능성이 높음.

이에 개정안은 공사의 품질과 안전을 확보하기 위해, 순공사원가의 98% 미만으로 투찰한 경우 낙찰을 배제하는 예정가격 기준을 현행 100억 원 미만에서 500억 원 미만으로 확대하려는 것임(안 제10조제3항).

II. 검토의견

1. 순공사원가 98% 미만 투찰 시 낙찰 배제 예정가격 기준 상향 (안 제10조제3항)

현행	개정안
○ 경쟁입찰로서 예정가격이 <u>100억원</u> 미만인 공사의 경우 다음 각 호에 해당하는 비용의 합계액의 100분의 98 미만으로 입찰한 자를 낙찰자로 하여서는 아니 됨 (제10조제3항) - 재료비·노무비·경비(제1호) - 제1호에 대한 부가가치세(제2호)	○ 경쟁입찰로서 예정가격이 <u>500억원</u> 미만인 공사의 경우 다음 각 호에 해당하는 비용의 합계액의 100분의 98 미만으로 입찰한 자를 낙찰자로 하여서는 아니 됨 (안 제10조제3항) - (현행과 같음) - (현행과 같음)

개정안은 경쟁입찰 시 순공사원가 98% 미만으로 투찰한 경우 낙찰에서 배제하는 공사의 예정가격¹⁾ 기준을 기존 100억원에서 500억원으로 상향하는 것을 내용으로 함. 이때, 순공사원가는 공사의 재료비·노무비·경비와 이에 대한 부가가치세를 합한 것을 의미함.

[공사비 구성구조]

순공사비	재료비+노무비+경비				
추정가격	순공사비	일반관리비	이윤		
예정가격	추정가격			부가세	
추정금액	예정가격			도급자설치 관급자재	
총공사비	예정금액				관급자설치 관급자재

자료: 대한건설협회

1) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제8조의2(예정가격의 작성) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 입찰 또는 수의계약 등에 부칠 사항에 대하여 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 해당 규격서 및 설계서 등에 따라 예정가격을 작성하여야 한다. 다만, 다른 국가기관 또는 지방자치단체와 계약을 체결하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 예정가격을 작성하지 아니하거나 생략할 수 있다.

순공사원가 98% 미만 투찰 시 낙찰에서 배제하는 규정은 2019년 신설된 규정으로서 적정 공사비가 반영될 수 있도록 하여 과도한 덤핑 입찰로 인한 부실시공 등을 방지하기 위한 취지로 도입되었음. 또한 법률안 심사 과정에서 ‘100억원 미만 공사에 대한 순공사원가 미만 낙찰배제 제도의 시행효과를 면밀히 분석하여 향후 100억원 이상 공사에 대한 확대 여부를 검토한다.’라는 부대의견이 채택된 바 있음.

한편, 국가계약에서 추정가격²⁾ 100억원 미만 공사에 대해서는 최저가 입찰자 순으로 계약이행능력을 심사하여 일정점수 이상을 얻으면 낙찰자로 결정되는 적격심사낙찰제가 적용되고 있으며 추정가격 300억원 이상 공사에 대해서 입찰가격, 공사수행능력, 사회적책임 점수를 종합평가하여 최고점자를 낙찰자로 결정하는 종합심사낙찰제가 적용되고 있음. 또한 추정가격 100억원 이상 300억원 미만 공사는 소규모 업체의 수주영역인 점을 감안하여 수행능력 평가기준을 간소화하고 가격평가가 강화된 간이형 종합심사낙찰제가 적용되고 있음.

[가격 기준별 적용 낙찰제도]

가격 기준	적용 낙찰제도
추정가격 100억원 이하	적격심사제
추정가격 100억원 ~ 추정가격 300억원	간이형 종합심사낙찰제
추정가격 300억원 이상	종합심사낙찰제

2) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “추정가격”이라 함은 물품·공사·용역등의 조달계약을 체결함에 있어서 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제4조의 규정에 의한 국제입찰 대상여부를 판단하는 기준등으로 삼기 위하여 예정가격이 결정되기 전에 제7조의 규정에 의하여 산정된 가격을 말한다.

개정안은 다음과 같은 점에서 그 필요성이 인정될 수 있다고 보임.

첫째, 적정수준의 공사비 반영을 통해 정부나 공공기관이 발주하는 건설공사(이하 ‘관급공사’)의 품질을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

순공사원가는 재료비·노무비·경비와 이에 대한 부가가치세를 합한 것으로서 시설물 등의 안전성을 확보하기 위한 최소한의 비용임. 개별 건설사의 기술력, 시공능력 등 비용절감 요소를 감안한다고 하더라도 순공사원가보다 지나치게 낮은 금액으로 낙찰될 경우, 재료비·노무비 등의 과도한 절감을 야기하게 되어 시설물 등의 안전성 저하를 가져올 수 있음.

기획재정부는 100억원 이상의 공사의 경우 저가입찰의 우려가 없고 낙찰률이 상승하고 있다는 점에서 개정안에 대한 신중한 검토가 필요하다는 입장이나, 개정안의 대상이 되는 예정가격 100억원 이상 300억원 미만의 공사의 경우 평균 낙찰률이 여전히 84.0%³⁾에 불과하여 통상적으로 순공사원가 비율로 간주되는 88%에 미치지 못하는 저가 입찰이 발생하는 측면이 있음. 따라서 개정안을 통해 예정가격 100억원 이상 관급공사의 품질과 안전성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

둘째, 건설사의 과도한 가격경쟁에 따른 저가수주를 방지함으로써 산업현장의 안전성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

3) <100억원~300억원, 300억원 이상 평균 낙찰률(%)>
<100~300억원, 간이형 중심제> ('23) 82.9, ('24) 84.0
<300억원 이상, 일반 중심제> ('23) 84.6, ('24) 93.5

과도한 저가수주가 이루어질 경우, 비용절감을 위해 공기 단축과 저임금 근로자 고용이 발생할 가능성이 높고 이에 따라 산업재해가 빈번하게 발생할 수 있음⁴⁾.

따라서 개정안과 같이 순공사원가 98% 미만 투찰 시 낙찰에서 배제하는 규정을 확대 적용할 경우, 과도한 저가수주 경쟁을 방지하고 충분한 안전관리비용이 공사현장에서 지출될 수 있도록 하여 안전한 공사 현장 조성이 가능할 것으로 보임.

셋째, 순공사원가 98% 미만 투찰시 낙찰 배제 제도의 실효성을 제고할 수 있을 것으로 보임.

현행 순공사원가 98% 미만 투찰 시 낙찰에서 배제되는 조항은 예정가격 100억원 미만 공사에 대해서만 적용하고 있음. 다만, 실질적으로 적격심사제가 적용되는 추정가격 100억원 미만 공사의 경우, 순공사원가 98%에 해당하는 금액이 낙찰하한율⁵⁾이 적용된 금액보다 낮은 경우가 일반적임.

따라서, 낙찰하한율보다 낮게 입찰하는 금액은 낙찰하한율 미달로 입찰에서 배제되므로, 순공사원가 98% 미만 투찰 시 낙찰 배제 규정이 적용되는 비율은 크지 않고 대부분 낙찰하한율이 적용되어 입찰자가

4) 「건설현장의 산업안전 특성과 재해 저감 방안」, 심규범, 『건설경제. 통권74권(2013년 여름·가을)』 41~54p, 국토연구원, 2013.10.30

5) 낙찰하한율: 입찰자가 제출할 수 있는 가장 낮은 투찰 비율을 의미하며 이를 미달하면 심사 대상에서 제외됨. 예정가격에 낙찰하한율을 곱하여 산출된 금액이 낙찰하한가이며, 이 금액을 넘어야 낙찰 가능함

결정되고 있음⁶⁾.

[적정심사제 가격점수 산정 방식]

$\text{배점한도} - k^* \times \left \frac{88}{100} - \frac{\text{입찰가격} - A}{\text{예정가격} - A} \right \times 100$	* (K값) 50~100억 : 2 10~50억 : 4 10억 미만 : 20
---	---

[순공사원가 98% 미만 투찰 낙찰배제 적용 현황]

구 분	전 체	낙찰하한율 적용	순공사원가 98% 미만 투찰 낙찰배제 적용
건 수	6,123	5,992	131
(비율)	(100%)	(97.9%)	(2.1%)

자료: 기획재정부

* 조사기간: 2021.1.1.~2024.12.20.

[적격심사 대상 공사 규모별 낙찰하한율]

공사 규모	낙찰하한율
~10억	87.745%
10억~50억	86.745%
50억~100억	85.495%

자료: 대한건설협회

반면, 추정가격 100억원 이상 300억원 미만 공사의 경우 대부분 간이형 종합심사제가 적용되고 있으며 2024년 기준 평균 낙찰률이 84.0%에 머무르고 있는 바,

개정안에 따라 적용범위가 확대될 경우 추정가격 100억원 이상 300

6) 적격심사제가 적용되는 공사의 경우 순공사원가 98%에 해당하는 금액과 낙찰하한율이 적용된 금액 중 더 높은 가격을 기준으로 낙찰자가 선정됨.

예로, 예정가격이 100억원인 공사(순공사원가 85억원)의 경우 낙찰하한율 적용 금액은 87.7억원, 순공사원가 98%에 해당하는 가격은 83.3억원이므로, 87.7억원(낙찰하한율)보다 낮은 가격으로 투찰 시 낙찰하한율 미달로 탈락하므로 순공사원가 98% 미만 투찰 시 낙찰 배제 규정이 적용되지 않음

억원 미만 공사의 낙찰률 또한 상승할 것으로 기대되며 덤핑을 통한 낙찰 방지라는 제도의 실효성을 확대할 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안 심사시 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 순공사원가의 98% 미만 투찰시 낙찰 배제 규정은 추정가격 100억원 이상 관급공사에 적용되는 종합심사낙찰제의 가격점수 책정 방식과 부합하지 않는 측면이 있다고 보임.

종합심사낙찰제 가격점수는 균형가격에 가까울수록 높아지게 됨. 균형가격은 「(계약예규) 공사계약 종합심사낙찰제 심사기준」 제8조 제1항에 따른 입찰금액을 제외한 입찰금액 가운데 상위 20%와, 하위 20%를 제외하고 이를 산술평균하여 결정됨⁷⁾. 이는 다른 기업들이 제출한 가격의 평균에 가까운 금액을 제출할수록 높은 가격점수를 얻게

7) 「(계약예규) 공사계약 종합심사낙찰제 심사기준」 제8조(균형가격 산정) ①균형가격을 산정하는데 있어서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 입찰금액은 제외한다.

1. 입찰서상의 금액과 산출내역서상의 금액이 일치하지 아니한 입찰인 경우
2. 입찰금액이 예정가격보다 높거나 예정가격의 100분의 70 미만인 경우
3. 이윤 또는 세부공종에 음(-)의 입찰금액이 있는 경우. 다만 발주기관의 금액이 음(-)의 금액인 경우에는 제외한다.
4. 항목별 입찰금액의 합계가 발주기관이 지정하여 투찰하도록 하거나 해당법령에서 정해진 금액 또는 비율에 의하여 산출한 금액의 합계의 1000분의 997 미만인 경우(다만, 국민건강보험료, 국민연금보험료, 노인장기요양보험료는 발주기관이 반영하도록 한 금액보다 낮은 경우)
5. 발주기관이 작성한 내역서상 세부공종에 표준시장단가가 적용된 경우로서 세부공종별 입찰금액이 발주기관 내역서상 세부공종별 금액의 1000분의 997미만인 경우
6. 입찰자의 산출내역서상 직접노무비가 발주기관이 작성한 내역서상 직접노무비의 100분의 80 미만인 경우
7. 기타 발주기관의 세부 심사기준에서 제외토록 명시한 경우

②제1항에 해당하는 입찰금액을 제외한 입찰금액의 상위 100분의 20이상과 하위 100분의 20이하에 해당하는 입찰금액을 제외한 입찰금액을 산술평균하여 균형가격을 산정한다. 다만, 제1항에 해당하는 입찰금액을 제외한 입찰금액이 10개 미만인 경우에는 상위 100분의 50이상과 최하위 1개의 입찰서를 제외하고, 제1항에 해당하는 입찰금액을 제외한 입찰금액이 10개 이상 20개 이내인 경우에는 상위 100분의 40이상과 하위 100분의 10이하를 제외한다.

됨을 의미함. 또한 투찰금액이 균형가격 미만인 경우의 감점 계수(아래 표 'A')가 투찰금액이 균형가격 이상인 경우의 감점 계수(아래 표 'B')보다 낮은 상황에서 상대적으로 낮은 가격을 입찰하는 것이 유리한 측면이 있음.

[종합심사낙찰제의 가격점수 산정 방식]

i) 균형가격 미만일 경우

$$\text{입찰금액 심사점수} = \sqrt{1 - A \times \left(\frac{\text{당해투찰금액} - \text{균형가격}}{\text{예정가격} - \text{균형가격}} \right)^2} \times \text{배점}$$

ii) 균형가격일 경우

$$\text{입찰금액 심사점수} = \text{배점한도}$$

iii) 균형가격 초과일 경우

$$\text{입찰금액 심사점수} = \sqrt{1 - B \times \left(\frac{\text{당해투찰금액} - \text{균형가격}}{\text{예정가격} - \text{균형가격}} \right)^2} \times \text{배점}$$

주: A계수 및 B계수는 발주기관이 각 평가항목별 변별력 등을 고려하여 결정하되 B계수는 A계수의 1배 ~ 2배 범위에서 정한다.

종합심사낙찰제에서 낙찰가격이 예정가격에 미치지 못해 덤핑 낙찰이 문제되는 상황에서 개정안에 따라 '순공사원가 98% 미만 투찰 시 낙찰 배제' 규정을 도입할 경우 입찰에 참가하는 기업들은 순공사원가 98%에 맞춰 입찰을 할 가능성이 높다고 보임. 이는 종합심사낙찰제에서 가격점수 책정 방법에 따를 때, 다른 기업들과 동일한 가격을 제출할수록 점수가 높아지며 다른 가격을 제출할 경우에는 높은 가격보다 낮은 가격을 제출하는 것이 가격점수 측면에서 유리하기 때문임.

입찰에 참가한 모든 기업들이 순공사원가 98%에 해당하는 금액을

투찰할 경우, 입찰 참가 기업들은 가격 점수에서 모두 최고점을 받게 되고 실질적으로 종합심사낙찰제의 가격평가가 무의미해지는 문제가 발생할 수 있음.

둘째, 추정가격 300억원 이상 관급공사에 대하여 순공사원가 98% 미만 투찰 시 낙찰 배제 규정을 도입하는 실익이 크지 않다는 점을 감안할 필요가 있음.

일반 종합심사낙찰제도가 적용되는 추정가격 300억원 이상 관급공사의 평균 낙찰률은 2024년 기준 93.5%에 이르고 있으며 이는 일반적으로 순공사원가 비율로 간주되는 88%보다 높은 수준임. 따라서 개정안에 따라 일반 종합심사낙찰제도가 적용되는 추정가격 300억원 이상 관급공사에 순공사원가 98% 미만 투찰시 낙찰 배제 규정을 도입한다고 하더라도 낙찰률 상승을 통한 관급공사의 품질 및 안전성 제고라는 효과를 기대하기 어려운 측면이 있음.

따라서, 관급공사의 품질 및 산업현장 안전을 제고하기 위하여 개정안의 순공사원가 98% 미만 투찰 시 낙찰 예정가격 기준을 상향하되, 300억원 이상 공사의 경우 평균 낙찰률이 93.5%에 이르고 있어 제도 도입 실효성이 떨어질 수 있다는 점을 고려하여, 적용 대상 기준을 현행 '100억원'에서 '300억원'으로 확대하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, ‘순공사원가 98% 미만 투찰 시 낙찰 예정가격 기준’을 확대하는 경우 간이형 종합심사낙찰제 운영 방식과 상충될 수 있다는 점을 고려하여 이에 부합하도록 제도를 개선할 필요가 있을 것으로 보임.

또한, 순공사원가 98% 미만 투찰 시 낙찰 배제 예정가격 기준을 300억원으로 상향하는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 일부개정법률안(정성호의원 대표발의_의안번호:2205698)이 기획재정위원회에 계류되어 있는 바, 함께 논의될 필요가 있음.

한편, 유관단체로서 대한건설협회는 시설물 품질 확보, 건설현장 산업재해 예방, 침체된 지역 경제 활성화 측면에서 개정이 필요하다는 의견을 제출하였음.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제10조(경쟁입찰에서의 낙찰자 결정) ①·② (생략) ③ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당 공무원은 제2항에도 불구하고 공사 에 대한 경쟁입찰로서 예정가격이 1 00억원 미만인 공사의 경우 다음 각 호에 해당하는 비용의 합계액의 100 분의 98 미만으로 입찰한 자를 낙찰 자로 하여서는 아니 된다. 1.·2. (생략) ④ (생략)	제10조(경쟁입찰에서의 낙찰자 결정) ①·② (현행과 같음) ③ ----- ----- -----50 0억원----- ----- ----- -----. 1.·2. (현행과 같음) ④ (현행과 같음)

문의처

02)6788-5150