



제429회국회(정기회)
제4차 행정안전위원회

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

〈지역제한입찰의 낙찰자에 대한 본점소재지 변경 제한 규정 신설〉
■ 이광희의원 대표발의(의안번호 제2211178호)

2025. 9.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 지역제한입찰의 낙찰자에 대한 본점소재지 변경 제한 규정 신설	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이광희의원 등 17인
2. 제 안 일 : 2025. 6. 30.
3. 회 부 일 : 2025. 7. 1.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법령은 일정 금액 미만인 계약을 일반경쟁으로 체결하려는 경우 본점소재지를 기준으로 입찰 참가자격을 제한할 수 있도록 하면서, 입찰 참가를 위해서는 입찰공고일 전날부터 입찰일까지 법인등기부상 본점이 해당 지방자치단체 내에 소재하도록 하고 있음.

그런데 일부 업체들의 경우 입찰 참가 전에 본점소재지를 해당 지역으로 이전하였다가 낙찰 후에 본점소재지를 타 지역으로 다시 이전하는 사례가 있어, 지역에 기반을 둔 지역 사업자의 낙찰 기회가 침해되는 등 피해가 발생하는 문제가 있음.

이에 본점소재지를 기준으로 입찰 참가자격을 제한하는 경우 낙찰자는 계약 이행이 완료되는 때까지 법인등기부상 본점소재지를 변경할 수 없도록 하여 공정한 입찰 질서를 확립하고 지역 업체를 보호하려는 것임(안 제9조제6항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 지역제한입찰의 낙찰자에 대한 본점소재지 변경 제한 규정 신설

개정안은 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “「지방계약법」”이라 함)에 따라 법인등기부상 본점소재지를 기준으로 입찰참가자격을 제한하여 계약을 입찰하는 경우, 낙찰자가 계약 이행이 완료될 때까지 법인등기부상 본점소재지를 변경할 수 없도록 하려는 것임(안 제9조제6항 신설).

현행	개정안
제9조(계약의 방법) ① ~ ⑤ (생략) <u><신설></u>	제9조(계약의 방법) ① ~ ⑤ (현행과 같음) <u>⑥ 제2항에 따라 법인등기부상 본점소재지를 기준으로 입찰 참가자격을 제한하는 경우 낙찰자는 계약 이행이 완료되는 때까지 정당한 사유 없이 법인등기부상 본점소재지를 변경하여서는 아니 된다.</u>
부 칙	
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	
제2조(법인등기부상 본점소재지 변경 기준에 관한 적용례) 제9조제6항의 개정규정은 이 법 시행 이후 입찰공고를 하는 경우부터 적용한다.	

현행 「지방계약법」은 지방자치단체의 장 또는 계약담당자가 계약을 체결하려는 경우 이를 공고하여 일반입찰에 부치도록 하고 있으며, 이때 법인등기부상 본점소재지 등으로 입찰 참가자격을 제한하여 입찰에 부칠 수 있는 지역제한입찰 제도에 대해 규정하고 있음¹⁾.

동법 시행령 및 시행규칙에 의하면, 지방자치단체의 장은 100억원 미만의 종합공사, 10억원 미만의 전문공사 등에 대해 지역제한입찰을 실시할 수 있으며²⁾, 지역제한입찰을 하는 경우 입찰자는 입찰공고일

1) 「지방계약법」

제9조(계약의 방법) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결하려는 경우에는 이를 공고하여 일반입찰에 부쳐야 한다. 다만, 계약의 목적·성질·규모 및 지역특수성 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 참가자를 지명(指名)하여 입찰에 부치거나 수의계약을 할 수 있다.

② 제1항 본문에 따라 일반입찰에 부치는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰 참가자격을 사전 심사하여 적격자만을 입찰에 참가하게 하거나 시공능력, 실적, 기술보유상황, **법인등기부상 본점소재지**(개인사업자인 경우에는 사업자등록증 또는 관련 법령에 따른 허가·인가·면허·등록·신고 등에 관련된 서류에 기재된 사업장의 소재지를 말한다. 이하 같다) 등으로 입찰 참가자격을 제한하여 입찰에 부칠 수 있다.

2) 「지방계약법 시행령」

제20조(제한입찰에 의한 계약과 제한사항 등) ① 법 제9조제2항에 따라 입찰참가자의 자격을 제한할 수 있는 경우와 그 제한사항은 다음 각 호와 같다. 이 경우 제1호부터 제3호까지, 제5호 및 제6호의 제한사항별 제한기준은 행정안전부령으로 정한다.

6. 추정가격이 행정안전부령으로 정하는 금액 미만인 계약의 경우에는 법인등기부상 본점소재지(개인사업자인 경우에는 사업자등록증 또는 관련 법령에 따른 허가·인가·면허·등록·신고 등에 관련된 서류에 기재된 사업장의 소재지를 말한다)

「지방계약법 시행규칙」

제24조(지역제한입찰의 대상) 영 제20조제1항제6호에서 “행정안전부령으로 정하는 금액”이란 다음 각 호의 금액을 말한다.

1. 공사의 경우: 다음 각 목의 구분에 따른 금액

가. 「건설산업기본법」에 따른 종합공사는 100억원

나. 「건설산업기본법」에 따른 전문공사, 그 밖의 공사 관련 법령에 따른 공사는 10억원

다. 삭제

2. 물품의 제조·구매·용역 등의 경우: 다음 각 목의 구분에 따른 금액

가. 다음의 어느 하나에 해당하는 용역에 대해서는 3억 3천만원. 다만, 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」에 따른 안전점검 및 정밀안전진단 용역은 1억 5천만원

1) 「건설기술 진흥법」에 따른 건설기술 용역

2) 「건축사법」에 따른 설계 및 공사감리 용역

3) 「엔지니어링산업 진흥법」에 따른 엔지니어링기술 용역

전날부터 입찰일까지, 낙찰자는 입찰공고일 전날부터 낙찰일까지 법인
등기부상 본점소재지를 해당 지방자치단체의 관할구역 내로 이전하여
야 함³⁾.

<「지방계약법」 및 관계법령에 따른 지역제한입찰제도>

구분		내용
적용대상	건설공사	종합공사 : 100억 미만
		전문공사 등 공사 : 10억원 미만
	물품용역 등	건설기술, 공사감리, 엔지니어링 기술 용역 : 3.3억 미만
		안전점검 및 정밀안전진단 용역 : 1.5억 미만
		기타 용역 : 5억원 또는 3.5억원 미만
본점소재지 이전 시점	입찰자	입찰공고일 전날부터 입찰일까지
	낙찰자	입찰공고일 전날부터 낙찰일까지

나. 가목의 1)부터 3)까지의 규정에 따른 용역 외의 용역 또는 물품의 제조·구매 등은 법 제5조제1항을 적용받는 지방자치단체의 경우에는 행정안전부장관이 고시한 금액(서울특별시, 부산광역시 또는 인천광역시의 각 관할구역 안의 군·구는 5억원), 법 제5조제1항을 적용받지 아니하는 지방자치단체의 경우에는 5억원

3) 「지방계약법 시행규칙」

제25조(제한입찰의 제한기준) ③ 영 제20조제1항제6호에 따라 법인등기부상 본점소재지로 제한입찰을 하는 경우에는 법인등기부상 본점이 해당 공사 등의 현장, 납품지 등이 있는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 관할구역 안에 있는 자로 제한하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 공사 등의 현장, 납품지 등이 있는 시·도에 인접한 시·도(이하 “인접 시·도”라 한다)의 관할구역 안에 있는 자를 포함하여 제한할 수 있다.

1. 공사 등의 현장이 인접 시·도에 걸쳐 있는 경우
2. 인접 시·도의 관할구역 안에 사업의 납품지가 있거나 인접 시·도의 관할구역 안에 소재한 청사 등의 시설물을 유지·보수 및 관리하는 경우
3. 해당 지역에 사업 이행에 필요한 자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우

④ 제3항의 경우 입찰자는 입찰공고일 전날[신규사업자(법인인 경우 법인등기일, 개인사업자인 경우 사업자등록일을 기준으로 한다)인 경우 입찰공고일 이후를 포함한다]부터 입찰일까지 법인등기부상 본점이 해당 시·도(인접 시·도까지 지역제한의 범위를 확대한 경우에는 인접 시·도까지를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)의 관할구역 안에 있어야 하고, 낙찰자는 계약체결일까지 법인등기부상 본점이 해당 시·도의 관할구역 안에 있어야 한다.

그런데, 현재 특정 업체가 입찰 참가 전에 본점소재지를 해당 지역 내로 이전하여 입찰에 참가하여 낙찰을 받은 뒤, 낙찰일 이후에 법인 등기부상 본점소재지를 타 지역으로 이전하여도 이를 규제할 수 없어 지역 내 업체를 보호하려는 지역제한입찰 제도의 취지가 저해될 우려가 있음.

이에 개정안은 지역제한입찰의 낙찰자가 계약 이행 기간 내 법인등기부상 본점소재지를 해당 지역 내에 유지하도록 하려는 것으로, 지역 내 업체를 보호하고 공정한 입찰 경쟁 질서를 확립하려는 입법취지는 타당한 측면이 있어 보임.

다만, 개정안 심사에 있어서는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 지역제한입찰의 낙찰자에 대해 계약 이행 기간 동안 해당 지역에 소재할 의무를 부여하는 것이 해당 업체의 거주·이전의 자유 등 기본권⁴⁾을 과도하게 제한⁵⁾하는지 여부⁶⁾⁷⁾, 지역 내 여건 변화에 대한

4) 이와 관련하여, 거주·이전의 자유, 영업의 자유 등이 문제될 수 있는데, 「대한민국 헌법」 제14조는 “모든 국민은 거주·이전의 자유를 가진다”라고 규정하고 있으며, , 「대한민국 헌법」 제15조는 “모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다”고 규정하고 있음.

구체적으로, 헌법재판소는 거주·이전의 자유란 거주·이전의 자유는 국가의 간섭 없이 자유롭게 거주지와 체류지를 정할 수 있는 자유인바, 자유로운 생활형성권을 보장함으로써 정치·경제·사회 등 모든 생활영역에서 개성신장을 촉진하게 하는 기능으로, 생활형성의 중심지 즉, 거주지나 체류지라고 볼 만한 정도로 생활과 밀접한 연관을 갖는 장소를 선택하고 변경하는 행위를 보호하는 기본권으로서, 생활의 근거지에 이르지 못하는 일시적인 이동을 위한 장소의 선택과 변경까지 그 보호영역에 포함되는 것은 아니라고 판시하였음(2003헌가18, 200410.28, 2009헌마406, 2011.6.30. 등 참조)

또한, 직업의 자유는 영업의 자유와 기업의 자유를 포함하고, 이러한 영업 및 기업의 자유를 근거로 원칙적으로 누구나 자유롭게 경쟁에 참여할 수 있다. 경쟁의 자유는 기본권의 주체가 직업의 자유를 실

기업의 유연한 대응을 저해하여 기업의 경영활동이 위축될 가능성이 존재하는지 여부 등에 대해 종합적으로 검토할 필요가 있어 보임.

둘째, 지역제한입찰의 낙찰자에 대해 지역소재 의무를 부여하려는 경우, 실효성을 확보하기 위해 해당 의무 위반 시 제재규정도 함께 신설할 필요가 있어 보임.

현행 「지방계약법」은 지방자치단체의 장 또는 계약담당자가 입찰자,

제로 행사하는데 에서 나오는 결과이므로 당연히 직업의 자유에 의하여 보장되고, 다른 기업과의 경쟁에서 국가의 간섭이나 방해를 받지 않고 기업활동을 할 수 있는 자유를 의미한다고 판시하였음(96헌가18, 1996.12.26.)

- 5) 헌법재판소는 기본권 침해 여부를 과잉금지원칙에 반하는지에 따라 판단하고 있는데, 이에 대해 다음과 같이 판시하였음.
- 과잉금지원칙이라 함은... 법치국가의 원리에서 당연히 파생되는 헌법상의 기본원리의 하나인 비례의 원칙을 말하는 것이다. 이를 우리 헌법은 제37조 제1항에서 “국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.” 제2항에서 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”라고 선언하여 입법권의 한계로서 과잉입법금지의 원칙을 명문으로 인정하고 있으며 이에 대한 헌법위반여부의 판단은 헌법 제111조와 제107조에 의하여 헌법재판소에서 관장하도록 하고 있다.(헌재 1992. 12. 24. 92헌가8)
- 6) 한편, 헌법재판소는 수도권 과밀 해소를 위해 과밀억제권역으로 본점을 이전하는 법인에 취득세를 부과하는 (구)「지방세법」 제138조제1항제3호 위헌성을 다룬 결정에서, “이 사건 법률조항으로 달성하려는 공익은 수도권으로의 인구 유입이나 산업의 집중으로 인하여 수도권에 발생하는 사회문제의 해소와 국토의 균형 있는 발전인 반면에, 법인은 과밀억제권역으로 건물의 신축 또는 증축하여 본점을 이전함에 있어서 취득세의 중과세로 인하여 법인의 거주·이전의 자유와 영업의 자유를 일부 제약받는 것에 불과하므로, 이러한 공익이 사익에 비하여 중대”하여 청구인의 거주·이전의 자유와 영업의 자유를 침해하지 않는다고 판시하였음.(2012헌바408, 2014.7.24.)
- 7) 또한, 헌법재판소는 택주의 공급구역제한제도를 규정하고 있는 「주세법」 제5조제3항의 위헌성을 다룬 결정에서 “국민보건에 직접적인 영향을 미치는 주류의 특성상 주류제조·판매와 관련되는 직업의 자유 내지 영업의 자유에 대하여는 폭넓은 국가적 규제가 가능하고, 또 입법자의 입법형성권의 범위도 광범위하게 인정되는 분야라고” 할 수 있다. 택주의 “공급구역제한제도는 국민보건위생을 보호하고, 택주제조업체간의 과당경쟁을 방지함으로써 중소기업보호·지역경제육성이라는 헌법상의 경제목표를 실현한다는 정당한 입법목적을 가진 것으로서 그 입법 목적을 달성하기에 이상적인 제도라고까지는 할 수 없을지라도 전혀 부적합한 것이라고 단정할 수 없”고, 택주의 공급구역제한제도가 “비록 택주제조업자나 판매업자의 직업의 자유 내지 영업의 자유를 다소 제한한다고 하더라도 그 정도가 지나치게 과도하여 입법형성권의 범위를 현저히 일탈한 것이라고 볼 수는 없다”라고 판시하여 직업의 자유를 침해하지 않는다고 보았음(98헌가5, 1999.7.22.)

낙찰자 등의 위법·부당한 행위에 대해 계약의 해제·해지⁸⁾, 입찰 참가 자격제한⁹⁾, 과징금 부과¹⁰⁾ 등의 조치를 할 수 있도록 규정하고 있음.

참고로, 개정안에 대해 행정안전부는 지역소재 요건 강화 시 거주·이전의 자유 및 직업선택의 자유 등 기본권이 과도하게 제한될 수 있다는 점, 사업완료 시 까지 해당 지역에 소재할 의무를 부여하는 경우 시장경쟁 원리에 반하는 결과를 초래할 수 있다는 점, 장기계속계약이나 계약이 중단 또는 지연되는 경우 및 해당 지역의 물량이 축소되는 경우 장기간 소재지를 변경하지 못해 중소기업의 경영활동이 위축될 수 있다는 점 등을 근거로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

대한건설협회는 지역제한 입찰 요건을 강화하는 것은 기업의 경영

8) 「지방계약법」

제30조의2(계약의 해제·해지 등) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하면 낙찰자 결정을 취소하거나 계약을 해제 또는 해지할 수 있다.

(각호 생략)

② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항제2호의 경우에는 계약을 해제하거나 해지하여야 하고, 같은 항 제1호·제3호 및 제4호의 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 낙찰자 결정을 취소하거나 계약을 해제 또는 해지하여야 한다.

(각호 생략)

9) 「지방계약법」

제31조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한) ① 지방자치단체의 장(지방자치단체의 장이 제7조제1항에 따라 중앙행정기관의 장 또는 다른 지방자치단체의 장에게 계약사무를 위임하거나 위탁하여 처리하는 경우에는 그 위임 또는 위탁을 받은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장을 포함한다. 이하 제6항·제7항, 제31조의2제1항·제5항 및 제31조의5제1항·제3항에서 같다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 “부정당업자”라 한다)에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 2년 이내의 범위에서 입찰 참가자격을 제한하여야 한다.

(각호 생략)

10) 「지방계약법」

제31조의2(과징금) ① 지방자치단체의 장은 제31조제1항에 따라 부정당업자에 대하여 입찰 참가자격을 제한하여야 하는 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 부정당업자의 신청에 따라 입찰 참가자격 제한을 갈음하여 다음 각 호의 구분에 따른 금액 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

(각호 생략)

및 주거이전의 자유를 과도하게 제한한다는 점, 중소 건설업체의 경영난이 가중될 수 있다는 점, 자유로운 이전을 제한하는 것은 수요·공급의 시장원리에 배치된다는 점 등을 근거로 신중한 검토가 필요하다는 입장임¹¹⁾.

문 의 처
02)6788-5337

11) 특히, 대한건설협회는 종합 건설업의 경우 '20.1.1. 이후 2회이상 본점 소재지를 변경한 업체는 398개사로 전체 18,902개사('25.6.30. 기준)의 2.1%에 불과하며, 5년 반 동안 2회이상 본점 변경을 모두 지역제한입찰의 악용 목적으로 보기 어려운 점을 고려할 때, 개정안은 극히 소수의 사례를 바로잡고자 전체 종합 건설업체를 규제하는 결과를 초래할 수 있다는 입장임.