

CONSTRUCTION POLICY REVIEW

건설정책리뷰

국가 및 지방계약법상 공사비 관련 이의신청제도 입법 개선 방안 연구

홍성진 · 이경태

2024.11

국가 및 지방계약법상 공사비 관련 이의신청제도 입법 개선 방안 연구

홍성진, 이경태

2024. 11

요 약

- 국가 및 지방계약은 행정조달시장 개방에 따라 경제적 효율성, 부패방지 필요성, 권리보호 필요성, 시장 접근성으로 연계되어 계약의 투명성이 필수적으로 요구되고 있음
- “국가 및 지방계약법”상 기초금액은 예정가격의 중요하고 본질적인 사항에 해당됨에도, 지금까지는 추정가격 100억 원 미만인 공사의 경우 계약담당공무원은 기초금액 산정에 대한 산출내역을 공개하지 않고 있음
- 또한, 기초금액에 대한 저가·과소설계가 이루어지면서 중소기업체의 부담으로 작용하고 있음
 - 현행 계약심사제도는 기초금액 산정에 대한 인위적인 예산 삭감 도구로 활용되고 있는 실정
- 한편, “국가 및 지방계약법”에서는 일정한 금액 이상의 정부조달계약 과정에서 해당 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원의 행위로 불이익을 받은 자는 그 행위를 취소하거나 시정(是正)할 수 있는 이의신청제도를 마련하고 있음
 - 이의신청은 행정조달계약의 공정성·투명성을 담보할 수 있는 수단
- 다만, 현행 “국가 및 지방계약법”에서는 기초금액 등 공사비에 대해서는 이의신청 대상 요건으로 규정하지 않고 있으며, 설령 가능하다고 하더라도 기초금액 산정 근거를 알 수 없기 때문에 공사비의 적정성 여부에 대한 이의신청을 할 수 없는 상황임
- 이에 따라 일부 계약상대자는 낙찰자 결정 이후 저가 설계에 따른 공사비 부족 등으로 계약을 포기하거나 취소소송 또는 기초금액 오류에 대한 법적 분쟁 사례가 다수 발생하고 있음
 - 계약 미체결 또는 계약 불이행 등 계약 포기시 부정당업자 제재 처분: 취소소송 제기
 - 기초금액 오류에 따른 손해배상 등: 민사소송 제기

- 최근 정부는 중소기업의 입찰부담 경감을 위하여 계약담당공무원이 예정가격 작성을 위한 단가가 기재된 단가산출서를 입찰서 제출마감일 7일 전까지 공개하도록 (계약예규) 「공사입찰유의서」를 개정하였음
 - 2025.01.01. 시행
 - “지방계약법령”은 미개정

- 그러나 단가산출서 공개와 관련하여 기초금액·예정가격의 적정성 여부에 대한 이의신청이 가능한지 여전히 불분명한 상황임

- 또한, 개정된 (계약예규) 「공사입찰유의서」의 단가산출서 공개에 관한 사항을 이의신청 대상으로 해석하더라도 일련의 계약준비 단계를 거쳐 입찰공고가 이루어진 시점에서 이의신청에 따른 의견을 수렴하여 재입찰할 가능성은 어렵다고 판단됨

- 나아가 개정된 (계약예규) 「공사입찰유의서」에서는 추정가격 4억 원 이하 종합건설공사, 추정가격 2억 원 이하 전문건설공사 등에 대해서는 단가산출서 공개 의무에 대한 예외를 규정하면서 이의신청 금액 요건과 부정합성 문제를 야기하고 있음
 - 종합공사: 추정가격 4억 원을 초과하는 단가산출서를 공개하여도 추정가격 10억 원 이상의 금액에 대해서만 이의신청을 할 수 있기 때문에 추정가격 10억 원 미만의 공사에 대해서는 법적으로 이의신청 불가
 - 전문공사: 추정가격 2억 원을 초과하는 단가산출서를 공개하여도 추정가격 1억 원 이상의 금액에 대해서만 이의신청을 할 수 있기 때문에 추정가격 1억 원~2억 원 이하의 공사에 대해서는 현실적으로 이의신청 불가

- 본 연구는 “국가 및 지방계약법”상 공사비 관련 이의신청제도의 투명성 확보를 위한 입법 개선 방안으로 다음과 같은 방향성 및 개정안을 제시하였음
 - 첫째, 행정조달계약의 공정성·투명성을 강화하기 위하여 이의신청 대상에 ‘단가산출서 공개’ 관련 기초금액·예정가격의 적정성을 포함하는 관련 입법 개정안 제시
 - 둘째, 이의신청제도의 실효성을 확보하기 위하여 ‘계약내용 사전공개’를 도입하고, 이의 신청을 할 수 있도록 관련 입법 개정안 제시
 - 셋째, 단가산출서 공개와 이의신청과의 체계적합성을 확보하기 위하여 단가산출서 공개에 대한 예외와 이의신청 금액 요건의 예외를 체계적으로 규정하는 관련 입법 개정안 제시

목 차

I. 서론	1
II. 국가 및 지방계약법상 계약 관련 이의신청 내용	3
1. 국가 및 지방계약법상 계약 관련 주요 내용	3
2. 국가 및 지방계약법상 이의신청 주요 내용	13
III. 국가 및 지방계약법상 공사비 관련 이의신청 실태 및 한계	16
1. 국가 및 지방계약법상 공사비 관련 이의신청 실태	16
2. 국가 및 지방계약법상 공사비 관련 이의신청 한계	24
IV. 국가 및 지방계약법상 공사비 관련 이의신청제도 개선 방안	27
1. 국가 및 지방계약법상 공사비 관련 이의신청제도 개선 방향	27
2. 국가 및 지방계약법상 공사비 관련 이의신청제도 입법 개선안	33
V. 결론	37
참고문헌	40

1. 서론

- 국가 및 지방계약은 공공의 필요에 따른 수요를 충족시키기 위하여 사인(私人)과 체결하는 공사·물품·용역 등의 계약을 말함
 - 국가 및 지방계약은 행정조달계약 또는 공공조달계약으로 명명
 - 국가 및 지방계약의 목적 실현을 위하여 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제정
- 국가 및 지방계약은 행정조달시장 개방에 따라 경제적 효율성, 부패방지 필요성, 권리보호 필요성, 시장 접근성으로 연계되어 계약의 투명성이 필수적으로 요구되고 있음¹⁾
- “국가 및 지방계약법”상 계약은 계약준비-계약체결-계약이행의 절차로 이루어지며, 공사비는 계약준비 단계에 있어 ‘예정가격’으로 귀결됨
- 예정가격은 거래실례가격, 원가계산, 표준시장단가 등의 기준에 따라 가격이 결정되는데, 설계가격 또는 조사가가격의 적정성 여부를 검토한 이후 확정된 금액인 ‘기초금액’이 예정가격의 중요하고 본질적인 사항에 해당함
- 그러나 지금까지는 추정가격 100억 원 미만인 공사의 경우 계약담당공무원은 기초금액 산정에 대한 산출내역을 공개하지 않고 있음
- 또한, 예정가격의 중요하고 본질적인 사항인 기초금액에 대하여 저가·과소설계가 이루어지면서 중소기업의 부담으로 작용하였음
 - 현행 계약심사제도는 기초금액 산정에 대한 인위적인 예산 삭감 도구로 활용되고 있는 실정

1) 김대인, “정부조달계약에 있어서 투명성의 법적 의미”, 행정법연구 제13호, 행정법이론실무학회, 2005, 195면.

- 한편, “국가 및 지방계약법”에서는 일정한 금액 이상의 정부조달계약 과정에서 해당 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원의 행위로 불이익을 받은 자는 그 행위를 취소하거나 시정(是正)할 수 있는 이의신청제도를 마련하고 있음
 - 이의신청은 행정조달계약의 공정성·투명성을 담보할 수 있는 수단
- 다만, “국가 및 지방계약법”에서는 기초금액 등 공사비에 대해서는 이의신청 대상 요건으로 규정하지 않고 있으며, 실령 가능하다고 하더라도 기초금액 산정 근거를 알 수 없기 때문에 공사비의 적정성 여부에 대한 이의신청을 할 수도 없는 상황임
- 이에 따라 일부 계약상대자는 낙찰자 결정 이후 저가 설계에 따른 공사비 부족 등으로 계약을 포기하거나 취소소송 또는 기초금액 오류에 대한 법적 분쟁 사례가 다수 발생하고 있음
 - 계약 미체결 또는 계약 불이행 등 계약 포기시 부정당업자 제재 처분: 취소소송 제기
 - 기초금액 오류에 따른 손해배상 등: 민사소송 제기
- 최근 정부는 중소기업의 입찰부담 경감을 위하여 계약담당공무원이 예정가격 작성을 위한 단가가 기재된 단가산출서를 입찰서 제출마감일 7일 전까지 공개하도록 (계약예규) 「공사입찰유의서」를 개정하였음
 - 2025.01.01. 시행
 - “지방계약법령”은 미개정
- 그럼에도 “국가 및 지방계약법”과 개정된 (계약예규)「공사입찰유의서」의 관계에서 이의신청의 가능성 여부, 이의신청의 실제 적용 여부, 이의신청과 단가산출서 공개의 예외의 정합성 여부에 대해서는 많은 한계를 나타내고 있음
- 따라서 지금까지 문제점으로 지적된 “국가 및 지방계약법”상 공사비 관련 이의신청제도의 한계를 최근 정부가 추진한 단가산출서 공개의 실효성 측면에서 검토하고 그 대안을 모색할 필요가 있음
 - 궁극적인 목적은 행정조달계약의 투명성 제고
- 본 연구는 “국가 및 지방계약법”상 기초금액을 중심으로 공사비 관련 이의신청 제도의 입법 개선안 마련을 목적으로 하고 있음

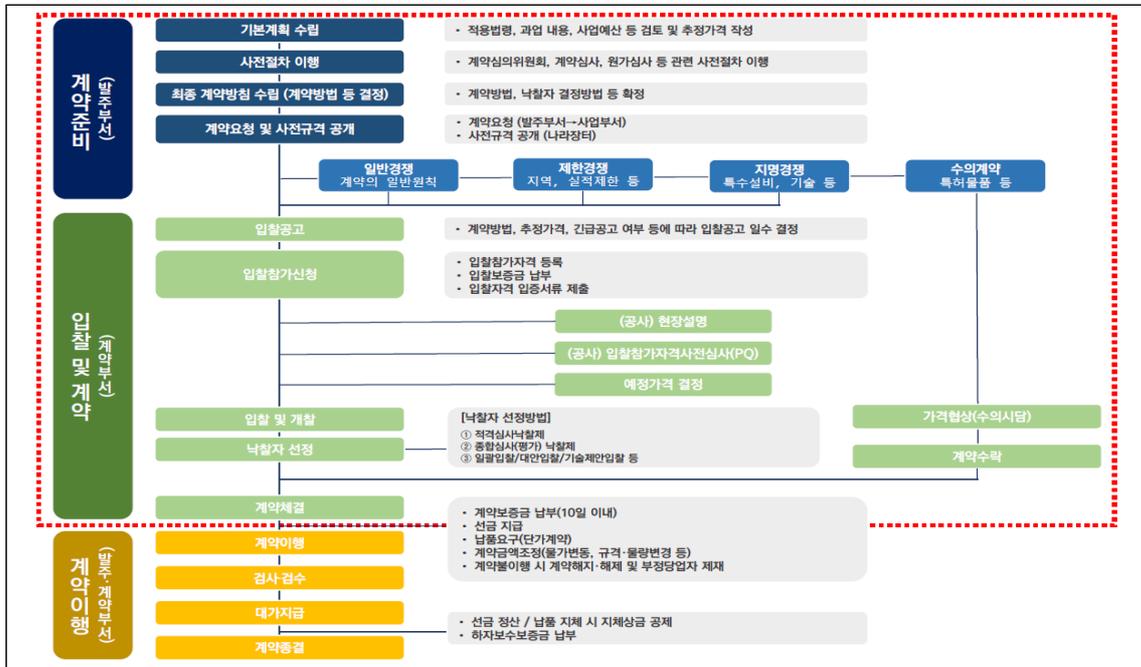
II. 국가 및 지방계약법상 계약 관련 이의신청 내용

1. 국가 및 지방계약법상 계약 관련 주요 내용

1) 계약 절차

- 국가 및 지방계약은 공공의 필요에 따른 수요를 충족시키기 위하여 사인(私人)과 체결하는 공사·물품·용역 등의 계약을 말하며, 행정조달계약 또는 공공조달계약으로 명명됨²⁾
- 국가 및 지방계약의 목적 실현을 위하여 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “국가계약법”), 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “지방계약법”)을 마련하고 있음
- “국가 및 지방계약법”상 계약은 계약준비-계약체결-계약이행의 절차로 이루어짐

[그림 2-1] 국가 및 지방계약법상 계약 절차도



2) 홍성진, “행정조달계약의 법적 성격 재조명에 따른 입법적 통제 방안”, 공법학연구 제19권 제1호, 한국비교공법학회, 2018, 311면

- 계약준비는 확보된 예산을 기초로 추정가격 작성 및 계약심의위원회의 심의 등 법령에서 정한 사전절차를 진행하는 단계로서, 기본계획 수립, 사전절차 이행, 계약방법 등 결정으로 구성됨
 - 기본계획 수립: 행정조달계약의 예산확보를 위하여 계약의 필요성, 내용, 경쟁방법, 낙찰자 결정방법, 계약체결방법, 관련 법규, 예산과목, 소요예산 등을 추정하고 확보
 - 사전절차 이행: 행정조달계약의 필요성, 적정성 및 대안, 원가심사 등 계약 발주에 앞서 사전에 이행을 위한 최종 검토
 - 계약방법 등 결정: 입찰공고에 앞서 계약목적물별 계약의 종류, 경쟁형태에 따른 계약 방법 및 낙찰자 결정방법 등을 다음과 같이 확정

〈표 2-1〉 계약방법 등 결정 단계의 확정 사항

계약목적물별	계약체결형태별	경쟁형태별	낙찰자 결정방법
<ul style="list-style-type: none"> • 공사계약 <ul style="list-style-type: none"> - 종합/전문/전기/정보통신/소방/문화재공사 등 • 물품제조·구매계약 • 용역계약 <ul style="list-style-type: none"> - 기술용역/일반용역 	<ul style="list-style-type: none"> • 확정계약, 개산계약, 사후원가검토조건부계약 • 총액계약, 단가계약, 제3자 단가계약, 다수공급자계약 • 단년도계약, 장기계속계약, 계속비계약 • 단독계약, 공동계약 	<ul style="list-style-type: none"> • 경쟁입찰계약 <ul style="list-style-type: none"> - 일반경쟁계약 - 제한경쟁계약 - 지명경쟁계약 • 수의계약 	<ul style="list-style-type: none"> • 적격심사낙찰제 • 종합심사(평가)낙찰제 • 일괄입찰/대안입찰/기술제한 입찰 • 희망수량경쟁입찰 • 2단계 경쟁입찰(규격·가격 동시입찰) • 협상에 의한 계약 • 경쟁적 대화에 의한 계약 • 품질 등에 의한 낙찰자 결정(종합낙찰제) • 유사물품의 복수경쟁 • 설계공모

- 입찰 및 계약은 계약준비에서 결정된 계약방법 등에 따라 입찰 등을 거쳐 선정된 낙찰자와 계약을 체결하는 단계로서 입찰공고, 입찰참가신청, 입찰 및 개찰, 낙찰자 선정, 계약체결로 이루어짐
- 계약이행은 계약조건에 따른 성실한 계약이행을 위한 단계로서 계약보증금 등 담보장치를 마련하고, 감독·검사를 통해 계약이행 여부 확인 및 대가를 지급함

2) 계약 관련 주요 제도

(1) 구매규격 사전공개

- 구매규격 사전공개는 ‘계약준비 단계’에서 물품 및 용역계약을 경쟁입찰에 부치는 경우 입찰공고 전 구매규격을 사전 공개하여 관련 업체가 구매규격에 대한 의견을 제시할 수 있도록 하는 제도를 말함
 - 행정조달계약의 대상 가운데 공사는 제외
 - “국가 및 지방계약법”은 2016년 계약체결 관련 가격의 투명성을 확보하기 위하여 도입³⁾
- 구매규격 사전공개는 전자조달시스템을 통하여 구체적인 과업의 내용을 기재한 서류, 협상에 의한 계약으로 집행할 경우 실적평가 여부와 그 기준 등을 5일간 공개하고, 이의제기 시 그 내용을 검토하여 필요한 조치를 하는 것으로서 이의신청과 궤를 같이 함

〈표 2-2〉 국가 및 지방계약법상 구매규격 사전공개 주요 내용

구분	국가계약법	지방계약법
도입	2016.01.01.	2016.05.29
근거	<ul style="list-style-type: none"> • (계약예규) 정부 입찰·계약 집행기준 제77조 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방계약법 제9조의2 • 지방계약법 시행령 제32조의2 • 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제1장 9. 물품 및 용역의 구매규격 사전공개
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 원칙: 사전공개 의무(전자조달시스템을 통하여 5일간 공개, 긴급한 경우에는 3일간 공개) - 물품제조·구매계약: 규격서, 사양서, 시방서 등 계약목적물의 성능, 제원, 재질 등을 기재한 서류, 협상에 의한 계약으로 집행할 경우 실적평가 여부와 그 기준 - 용역계약: 과업지시서, 제안요청서 등 계약상대가 이행하여야 할 구체적인 과업의 내용을 기재한 서류 및 협상에 의한 계약으로 집행할 경우 실적평가 여부와 그 기준 • 예외: <ul style="list-style-type: none"> - 해당연도에 1회 이상 규격을 사전에 공개한 물품 및 용역의 경우 생략 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 원칙: 사전공개 의무(지정정보처리장치를 통하여 5일간 공개, 긴급한 경우에는 3일간 공개) - 물품제조·구매계약: 규격서, 사양서, 시방서 등 계약목적물의 성능, 제원, 재질 등을 기재한 서류, 협상에 의한 계약으로 집행할 경우 실적평가 여부와 그 기준 - 용역계약: 과업지시서, 제안요청서 등 계약상대가 이행하여야 할 구체적인 과업의 내용을 기재한 서류 및 협상에 의한 계약으로 집행할 경우 실적평가 여부와 그 기준 • 예외: <ul style="list-style-type: none"> - 긴급한 수요로 구매하는 물품 또는 용역 - 구매를 비밀로 하여야 하는 물품 또는 용역 - 추정가격이 5천만원 미만인 물품 또는 용역 등

- 3) 국가계약법은 법률에서는 그 근거가 미비되어 있으며, 계약예규인 「정부 입찰·계약 집행기준」에서 규정하고 있음. 반면, 지방계약법은 법률, 시행령, 행정안전부 예규인 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」에서 규정하고 있음.

구분	국가계약법	지방계약법
특징	<ul style="list-style-type: none"> 계약담당공무원의 이의제기 절차, 소명서류 등 이의제기의 방법 명시 의무 계약담당공무원의 사전공개와 관련한 의견이 제기 될 경우 이를 수요목적 범위 내에서 적극 수렴되도록 검토 의무 	<ul style="list-style-type: none"> 계약담당자는 규격사전공개와 관련된 의견이 있을 때에는 그 의견을 받은 날부터 14일 이내에 그 내용을 검토하여 필요한 조치를 하고 지체없이 그 결과를 의견을 제출한 자에게 통지 의무 계약심의위원회 심의대상인 경우에는 계약심의위원회의 심의를 거쳐 의견을 제출받은 날부터 50일 이내에 통지 의무

(2) 계약심사제도

- 계약심사제도는 ‘계약준비 단계’에서 재정 건전성 및 효율성 확보를 위하여 기초금액, 예정가격, 설계변경 증감금액의 적정성을 심사·검토하는 제도를 말함(“지방계약법 시행령” 제10조 제3항, 제74조 제8항 및 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제3장)
- 2011.09.15. 예산 절감 및 사업의 효율성을 제고하기 위하여 “지방계약법 시행령”에서 도입
 - 국가계약법령에서는 계약심사제도와 관련한 규정이 없으며, 각 중앙행정기관의 수요에 따라 별도의 개별 규정을 마련하는 경우가 존재
- 계약심사제도는 기초금액·예정가격의 적정성(원가심사)과 설계변경 증감금액의 적정성(설계변경심사)을 심사하는 것으로서, 의무적 심사대상 사업, 임의적 심사대상과 심사 제외 대상 사업으로 구분하고 있음

〈표 2-3〉 의무적 계약심사 대상 사업

심사내용	의무적 심사대상 사업	
	시·도	시·군·구
원가심사	<ul style="list-style-type: none"> 공사: 추정금액 5억 원(종합공사가 아닌 공사는 3억 원 이상) 용역: 추정금액 2억 원 이상 물품: 추정금액 2천만원 이상 	<ul style="list-style-type: none"> 공사: 추정금액 3억 원(종합공사가 아닌 공사는 2억 원 이상) 용역: 추정금액 7천만원 이상 물품: 추정금액 2천만원 이상
설계변경 심사	<ul style="list-style-type: none"> 계약금액 20억 원 이상 공사의 1회 설계변경이 당해 계약금액의 10% 이상 증가하는 경우(2회 이후 설계변경의 경우 누적금액) 	<ul style="list-style-type: none"> 계약금액 5억 원 이상 공사의 1회 설계변경이 당해 계약금액의 10% 이상 증가하는 경우(2회 이후 설계변경의 경우 누적금액)

〈표 2-4〉 임의적 계약심사 및 심사 제외 대상 사업

임의적 계약심사대상 사업	심사제외 대상 사업
<ul style="list-style-type: none"> 의무적 계약심사 대상 사업 외에 대상기관(지방공기업, 출연·출자기관 등), 심사대상 금액이나 심사범위를 확대하여 운영 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체 예산으로 편성되어 추진되는 사업이 아니거나, 행정절차가 자치단체가 아닌 국가에서 추진하거나 시급한 국가사업 지방자치단체에서 다음과 같은 사유로 계약심사를 제외할 필요가 있다고 판단하는 경우 <ul style="list-style-type: none"> 예정가격을 미리 작성하지 않는 사업으로서 지방자치단체가 계약심사의 실익이 없다고 판단한 경우 천재지변, 재해복구사업 등 긴급한 사정으로 계약심사가 불가능한 경우 계약심사의 실익이 없다고 판단되는 물품(완제품) 구매 그 밖에 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 경우 지방자치단체의 장이 계약심사업무를 회계관계공무원, 중앙행정기관의 장, 다른 지방자치단체의 장 또는 대통령령으로 정하는 전문기관에 위임하거나 위탁한 경우 등

(3) 부정당업자의 입찰 참가자격 제한

- 부정당업자의 입찰 참가자격 제한은 ‘입찰 및 계약 단계’에서 경쟁의 공정한 집행 또는 계약의 적정한 이행을 해칠 염려가 있거나 기타 입찰에 참가시키는 것이 부적합하다고 인정되는 자에 대하여 일정기간 동안 국가기관, 지방자치단체 및 공공기관의 입찰에 참가를 배제하는 제도를 말함
 - 1995.01.05. “국가계약법”, 2005.08.04. “지방계약법” 제정 당시부터 도입되었으며, 부정당업자의 입찰 참가자격 제한 사유를 유사하게 규율
 - 법원은 부정당업자의 입찰 참가자격 제한을 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법 집행으로서 행정처분에 해당하고, 행정소송의 대상으로 판시⁴⁾
- 부정당업자의 입찰 참가자격 제한 사유로는 입찰자가 낙찰자로 결정된 이후 정당한 이유 없이 계약의 체결 또는 이행 관련 행위를 하지 않는 경우 등을 규정하고 있음

4) 대법원 2023. 2. 2. 선고 2020두48260 판결; 대법원 2019. 12. 27. 선고 2017두48307 판결; 대법원 2012. 11. 15. 선고 2011두31635 판결 등.

〈표 2-5〉 국가 및 지방계약법상 부정당업자의 입찰 참가자격 제한 사유

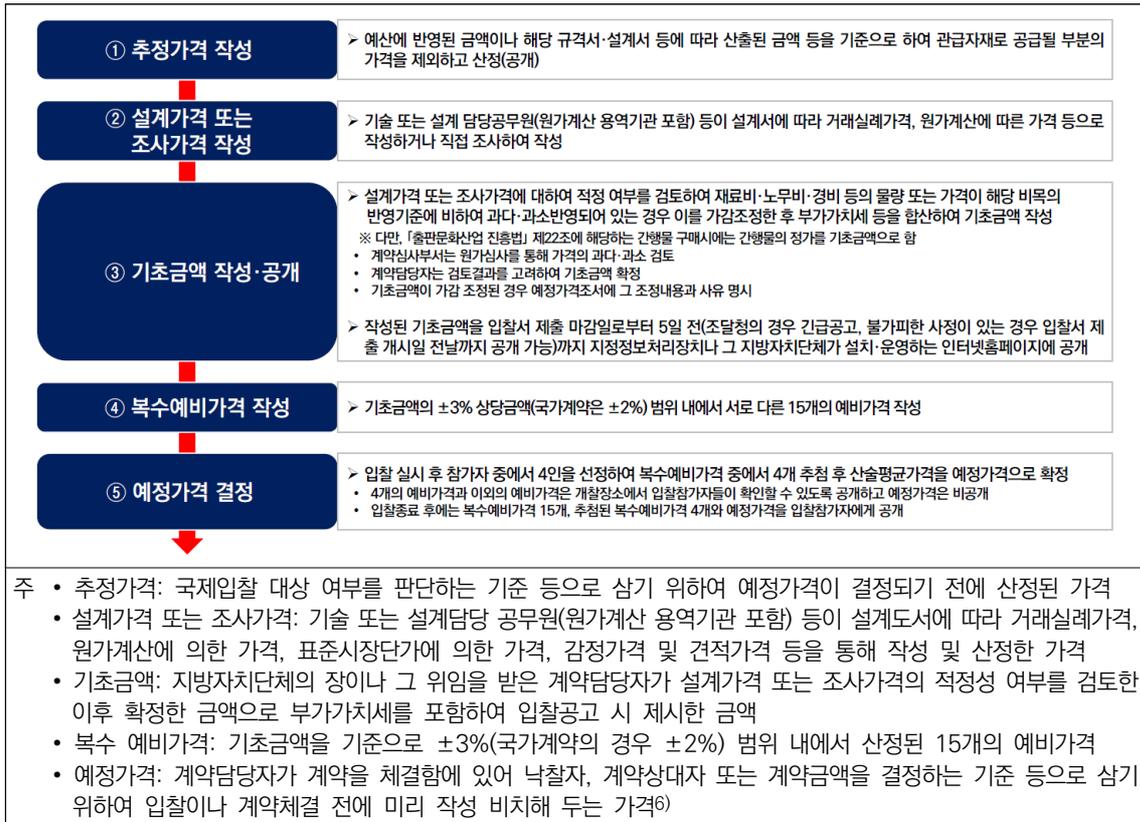
- 계약을 이행할 때에 부실·조작 또는 부당하게 하거나 부정한 행위를 한 자
- 경쟁입찰, 계약체결 또는 이행 과정에서 입찰자 또는 계약상대자 간에 서로 상의하여 미리 입찰가격, 수주 물량 또는 계약의 내용 등을 협정하였거나 특정인의 낙찰 또는 납품대상자 선정을 위하여 담합한 자
- 「건설산업기본법」, 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」, 「소프트웨어 진흥법」 및 그 밖의 다른 법률에 따른 하도급에 관한 제한규정을 위반(하도급통지의무위반의 경우는 제외한다)하여 하도급한 자 및 발주관서의 승인 없이 하도급을 하거나 발주관서의 승인을 얻은 하도급조건을 변경한 자
- 사기, 그 밖의 부정한 행위로 입찰·낙찰 또는 계약의 체결·이행 과정에서 국가에 손해를 끼친 자
- 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 또는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」을 위반하여 공정거래위원회로부터 입찰참가자격 제한의 요청이 있는 자
- 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제28조의2제2항에 따라 중소벤처기업부장관으로부터 입찰참가자격 제한의 요청이 있는 자
- 입찰·낙찰 또는 계약의 체결·이행과 관련하여 관계 공무원(제29조제1항에 따른 국가계약분쟁조정위원회, 「건설기술 진흥법」에 따른 중앙건설기술심의위원회·특별건설기술심의위원회 및 기술자문위원회, 그 밖에 대통령령으로 정하는 위원회의 위원을 포함한다)에게 뇌물을 준 자
- 계약을 이행할 때에 「산업안전보건법」에 따른 안전·보건 조치 규정을 위반하여 근로자에게 대통령령으로 정하는 기준에 따른 사망 등 중대한 위해를 가한 자
- 그 밖에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 대통령령으로 정하는 자
 - 입찰·계약 관련 서류를 위조 또는 변조하거나 입찰·계약을 방해하는 등 경쟁의 공정한 집행을 저해할 염려가 있는 자
 - 정당한 이유 없이 계약의 체결 또는 이행 관련 행위를 하지 아니하거나 방해하는 등 계약의 적정한 이행을 해칠 염려가 있는 자
 - 다른 법령을 위반하는 등 입찰에 참가시키는 것이 적합하지 아니하다고 인정되는 자 등

3) 공사비 산정 및 입찰 절차

(1) 공사비 산정 절차

- “국가 및 지방계약법”상 공사비 산정은 [그림 2-1]의 ‘계약준비 단계’에 해당하며, 구체적으로는 행정조달계약의 필요성, 적정성 및 대안, 원가심사 등 계약 발주에 앞서 사전에 이행을 위한 최종 검토를 하는 ‘사전절차 이행’에 해당함
- “국가 및 지방계약법”상 공사비는 입찰 또는 계약체결 전에 낙찰자 및 계약금액의 결정 기준으로 삼기 위하여 미리 작성·비치하여 두는 가격인 ‘예정가격’으로 귀결됨
- 예정가격 작성은 추정가격 작성-설계가격 또는 조사가격 작성-기초금액 작성 공개-복수 예비가격 작성-예정가격 결정의 절차로 이루어짐

[그림 2-2] 예정가격 작성 절차(지방계약 기준)⁵⁾



- 예정가격은 거래실례가격, 원가계산 등 다음 기준에 따라 가격을 결정함(“국가계약법 시행령” 제9조, “지방계약법 시행령” 제10조)
 - 구체적인 사항에 대해서는 「(계약예규) 예정가격 작성기준」(기획재정부예규 제653호), 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(행정안전부예규 제282호)에서 규율

[표 2-6] 예정가격 결정기준

기준	요건
거래실례가격	① 적정한 거래가 형성된 경우
원가계산	② 적정한 거래실례가격이 없는 경우
표준시장단가	③ 공사(추정가격 100억 원 이상의 경우)
감정가격, 유사한 물품·공사·구역등의 거래실례가격 또는 견적가격	① ~ ③으로 할 수 없는 경우

- 예정가격은 추정가격, 설계가격 또는 조사가격, 기초금액과 목적 및 단계에 있어 차이만 있을 뿐, 설계서(물량내역서 포함)에 기초한 가격으로서 같은 의미로 이해할 수 있음

5) 감사원, 「공공계약 실무가이드」, 2022, 322면.

6) 이태원·오세욱·김창원, 「공사발주 가이드북」, 한국조달연구원, 2022, 143면.

- 특히, 기초금액은 설계가격 또는 조사가격의 적정성 여부를 검토한 이후 확정된 금액으로 부가가치세를 포함하여 입찰공고 시 제시한 금액이기 때문에 예정가격의 구체적인 산정 내역을 제시하고 있음
- 이에 대하여 “국가 및 지방계약법”은 각각 계약예규인 「예정가격작성기준」(기획재정부 계약예규 제653호) 및 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」(행정안전부예규 제282호)에서 기초금액에 대해서 규율하고 있음
 - “국가계약법”은 2018. 12. 31. 「예정가격작성기준」을 개정하여 기초금액의 개념 정도만 규율
 - “지방계약법”은 제정 당시 (구)「지방자치단체 원가계산 및 예정가격 작성요령」, 현재 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제2장 ‘예정가격 작성요령’에서 기초금액의 작성, 확정, 공개 등에 관한 세부 사항 규율

〈표 2-7〉 국가계약법 및 지방계약법의 기초금액 규율 내용

「예정가격작성기준」	「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」
<p>제44조의3(예정가격 결정 절차) ① 계약담당공무원은 입찰서 제출 마감일 5일 전까지 기초금액(계약담당공무원이 시행령 제9조제1항의 방식으로 조사한 가격으로서 예정가격으로 확정되기 전 단계의 가격을 말하며, 「출판문화산업 진흥법」 제22조에 해당하는 간행물을 구매하는 경우에는 간행물의 정가를 말한다)을 작성하여야 한다.</p> <p>② 계약담당공무원은 제1항 따라 작성된 기초금액의 ±2% 금액 범위 내에서 서로 다른 15개의 가격(이하 “복수예비가격”이라 한다)을 작성하고 밀봉하여 보관하여야 한다.</p> <p>③ 계약담당공무원은 입찰을 실시한 후 참가자 중에서 4인(우편입찰 등으로 인하여 개찰장소에 출석한 입찰자가 없는 때에는 입찰사무에 관계없는 자 2인)을 선정하여 복수예비가격 중에서 4개를 추첨토록 한 후 이들의 산술평균가격을 예정가격으로 결정한다.</p> <p>④ 유찰 등으로 재공고 입찰에 부치려는 경우에는 복수예비가격을 다시 작성하여야 한다.</p>	<p>제2장 예정가격 작성요령</p> <p>제3절 적격심사에 따른 입찰의 예정가격 결정</p> <p>1. 기초금액의 작성</p> <p>지방자치단체의 장이나 그 위임을 받은 계약담당자는 기술 또는 설계 담당자(원가계산용역기관·업체 등 포함) 등이 거래실례가격·원가계산가격 및 견적가격 등에 따라 조사한 가격이나 설계가격에 대하여 적정여부를 검토한 기초금액을 작성해야 한다. 다만, 「출판문화산업 진흥법」 제22조에 해당하는 간행물을 구매하는 경우에는 간행물의 정가를 기초금액으로 한다.</p> <p>2. 기초금액의 확정</p> <p>가. 재료비·노무비·경비 등의 물량 또는 가격이 해당 비목의 반영기준에 비하여 과다·과소 반영되어 있는 경우 이를 가감조정 한 후 부가가치세액 등을 합산한다.</p> <p>1) 계약심사부서의 계약심사담당자는 “제3장 계약심사 운영요령”의 원가심사를 통하여 가격의 과다·과소를 검토해야 한다.</p> <p>2) 계약담당자는 “1)”의 검토결과를 고려하여 기초금액을 확정한다.</p> <p>나. 기초금액이 가감 조정된 경우에는 예정가격조서에 그 조정내용과 사유를 명시해야 한다.</p> <p>3. 기초금액의 공개</p> <p>작성된 기초금액을 입찰서 제출 마감일부터 5일전까지 지정정보처리장치나 그 지방자치단체가 설치·운영하는 인터넷홈페이지에 공개해야 한다.</p>

「예정가격작성기준」	「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」
	<p>4. 복수예비가격의 작성 계약담당자는 기초금액에 ±3% 상당금액의 범위 안에서 서로 다른 15개의 가격(이하 “복수예비가격”이라 한다)을 작성하되, 이 경우 특별한 사유가 없는 한 0%~+3% 범위 안에서 7개, 0%~3% 범위 안에서 8개의 복수예비가격을 작성해야 한다. (다만, 「출판문화산업진흥법」 제22조에 해당하는 간행물을 구매하는 경우에는 0%~+1% 범위안에서 15개의 복수예비가격을 작성해야 한다.) 이때 복수예비가격간의 폭은 최대한 확대한다.</p> <p>5. ~ 6. (생략)</p>

(2) 입찰 절차

- 입찰은 계약상대자가 되고자 하는 다수에 대하여 가격 등 계약에 필요한 사항을 제출하게 하는 행위로 입찰공고 → 현장설명(선택사항) → 입찰참가신청서 제출 → 입찰서 제출 등 일련의 절차를 통해 진행되고, 입찰공고에서 제시된 낙찰자 결정방법에 따라 선정된 낙찰자와 계약을 체결함
- 입찰공고는 일반적으로 입찰서 제출마감일 전날부터 기산하여 7일 전에 하여야 하나, 계약종류, 계약규모, 낙찰자결정방법, 국가계약 또는 지방계약 여부 등에 따라 공고시기가 다를 수 있음(“국가 및 지방계약법 시행령” 제35조)

〈표 2-8〉 공사 계약별 입찰공고 기간

구분	국가계약		지방계약	
	기준	공고기간	기준	공고기간
현장설명을 하는 경우	현장설명을 하는 공사	7일	현장설명을 하는 공사	7일
	입찰참가자격 사전심사 대상 공사	30일	입찰참가자격 사전심사 대상 공사	30일
현장설명을 하지 않는 경우	추정가격 10억 원 미만	7일	추정가격 10억 원 미만	7일
	추정가격 10억 원 이상 50억 원 미만	15일	추정가격 10억 원 이상 50억 원 미만	15일
	추정가격 50억 원 이상	40일	추정가격 50억 원 이상 고시금액(249억 원) 미만	30일
			추정가격 고시금액(249억 원) 이상	40일

자료: 감사원, 「공공계약 실무가이드」, 2022, 수정

- 현장설명은 실제 공사현장에서 적정한 시공을 위한 것으로서, 공사의 성질·규모 등을 고려하여 실시할 수 있음(“국가계약법 시행령” 제14조의2, “지방계약법 시행령” 제15조)
- 입찰참가는 입찰에 참가하고자 하는 자가 입찰참가신청서와 입찰참가자격 증명 서류 및 인감증명서, 공고 등에서 요구한 서류를 입찰서 제출 마감일 전날까지 제출하고, 입찰보증금을 납부하게 됨(“국가계약법 시행규칙” 제40조, “지방계약법 시행규칙” 제38조)
- 입찰서 제출은 입찰참가자가 입찰서와 산출내역서를 제출하는 것을 말하며, 추정가격 100억 원 이상인 공사의 경우 ‘내역입찰’, 100억 원 미만인 공사의 경우 ‘총액입찰’을 실시하여야 하나, 국가계약 및 지방계약 여부에 따라 다소 다르게 규정하고 있음(“국가계약법 시행령” 제14조, “지방계약법 시행령” 제15조)
 - 내역입찰: 추정가격이 100억 원 이상인 공사 등의 경우 입찰 시 입찰서와 산출내역서 제출
 - 총액입찰: 추정가격이 100억 원 미만인 공사 등의 경우 입찰서만을 제출하고, 낙찰자로 결정된 후 산출내역서 제출

〈표 2-9〉 국가계약법 및 지방계약법상 산출내역서 작성 방법

국가계약		지방계약		
구분	내용	구분	내용	
추정가격 100억 원 이상	입찰참가자는 입찰 시 입찰서(입찰총액 기재)와 산출내역서를 함께 제출하되, 산출내역서는 발주기관이 작성한 물량내역서에 입찰참가자가 단가를 적는 방법으로 작성	물량내역서 열람·교부 공사	추정가격 300억 원 이상	입찰서와 교부된 물량내역서에 단가를 적되, 발주기관이 수정 허용한 부분은 수정 가능
			추정가격 100억 원 이상~ 300억 원 미만	입찰서와 교부된 물량내역서에 단가를 작성한 산출내역서 첨부
		물량내역서 미열람·교부 공사	-	입찰서에 입찰참가자가 물량내역서를 직접 작성하고 단가를 적은 산출내역서를 첨부하여 제출
추정가격 100억 원 미만	입찰 시에는 입찰총액을 기재한 입찰서만 제출하고, 산출내역서는 낙찰자로 결정된 후 착공신고서를 제출하는 때에 제출	추정가격 100억 원 미만		입찰 시에는 입찰총액을 기재한 입찰서만 제출하고, 산출내역서는 낙찰자로 결정된 후 착공신고서를 제출하는 때에 제출

2. 국가 및 지방계약법상 이의신청 주요 내용

1) 대상

- “국가계약법”은 1995년 제정 당시 WTO 정부조달협정(Agreement on Government Procurement, GPA)에 따라 공정성과 독립성을 갖춘 기구에 의한 분쟁해결의무를 준수하기 위하여 이의신청 및 국가계약분쟁조정위원회를 마련하였음
 - 제정 당시 분쟁조정을 위한 필요적 전치주의 절차로 이의신청 및 국제계약분쟁조정위원회 규율
 - 2013. 6. 19. 국내입찰의 경우에도 국제입찰과 같이 이의신청을 할 수 있도록 국제계약분쟁조정위원회를 국가계약분쟁조정위원회로 확대·설치
- “지방계약법”은 이의신청제도의 대상을 “국가계약법”과 달리 제정 당시부터 국제입찰 및 국내입찰 모두를 대상으로 하였음
 - 이의신청 이후 지방자치단체 계약분쟁조정위원회에 조정을 위한 재심 청구 가능
- 현행 “국가 및 지방계약법”에서는 일정한 금액 이상의 정부조달계약 과정에서 해당 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원의 행위로 불이익을 받은 자는 그 행위를 취소하거나 시정(是正)하기 위한 이의신청을 할 수 있음(국가계약법 제28조 제1항, 지방계약법 제34조 제1항)

〈표 2-10〉 국가 및 지방계약법상 이의신청 요건

금액요건	<ul style="list-style-type: none"> • 공사계약: <ul style="list-style-type: none"> - 「건설산업기본법」에 따른 종합공사 계약: 추정가격 10억 원 - 「건설산업기본법」에 따른 전문공사 계약: 추정가격 1억 원 - 그 밖의 공사계약: 추정가격 8천만원 • 물품 계약: 추정가격 5천만원 • 용역 계약: 추정가격 5천만원 	
대상요건	국가계약법	지방계약법
	<ul style="list-style-type: none"> • 국제입찰에 따른 정부조달계약의 범위와 관련된 사항 • 부당한 특약등과 관련된 사항 • 입찰 참가자격과 관련된 사항 • 입찰 공고 등과 관련된 사항 • 낙찰자 결정과 관련된 사항 • 입찰보증금 및 계약보증금의 국고귀속과 관련한 사항 • 계약금액 조정과 관련한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> • 국제입찰에 따른 지방자치단체 계약의 범위와 관련된 사항 • 부당한 특약등과 관련된 사항 • 입찰 참가자격과 관련된 사항 • 입찰 공고 등과 관련된 사항 • 낙찰자 결정과 관련된 사항 • 정부조달협정 위배된 사항 • 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정한 사항

<ul style="list-style-type: none"> • 개산계약 및 사후원가검토조건부 계약의 정산과 관련한 사항 • 지체상금과 지체일수 산입 범위와 관련한 사항 • 계약의 해제·해지와 관련한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> • 계약금액 조정과 관련한 사항 • 지연배상금 • 계약기간의 연장과 관련된 사항
--	--

2) 절차

- 이의신청은 이의신청의 원인이 되는 행위가 있었던 날부터 20일 이내 또는 그 행위가 있음을 안 날부터 15일 이내에 해당 중앙관서의 장에게 하여야 함(국가계약법 제28조 제2항, 지방계약법 제34조 제2항)
- 해당 중앙관서의 장은 이의신청을 받은 날부터 15일 이내에 심사하여 시정 등 필요한 조치를 하고 그 결과를 신청인에게 통지하여야 함(국가계약법 제28조 제3항, 지방계약법 제34조 제3항)
- 해당 중앙관서의 장의 이의신청 조치에 이의가 있는 자는 통지를 받은 날부터 20일 이내에 국가계약분쟁조정위원회에 조정(調停)을 위한 재심(再審)을 청구할 수 있음(국가계약법 제28조 제4항, 지방계약법 제34조 제4항)

[그림 2-3] 이의신청 및 국가계약분쟁조정 절차도



3) 기능

- 이의신청은 일정한 금액 이상의 정부조달계약 과정에서 해당 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원의 입찰 참가자격, 입찰 공고, 낙찰자 결정과 관련된 사항 등에 대하여 그 행위의 취소 또는 시정을 요구하는 제도를 말함
- 이의신청 금액 및 대상요건은 해당 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원의 취소·변경·시정 등 적극 행정을 위한 법적 근거로 활용됨
- 또한, 이의신청 제기 이후 조치에 이의가 있는 자는 국가 또는 지방계약분쟁조정위원회에 조정(調停)을 위한 재심(再審)을 청구할 수 있기 때문에 조정 제도의 전심 절차에 해당함
- 이에 따라 이의신청은 투명성과 효율성에 기반한 사법적 권리구제 수단으로 작용할 수 있음
- 한편, 이의신청의 일부 대상 요건은 부정당업자의 입찰 참가자격 제한 사유와 밀접한 관련이 있음
 - 이의신청의 대상으로 규정하고 있는 ‘낙찰자 결정과 관련된 사항’은 부정당업자의 입찰 참가자격 제한 사유인 ‘정당한 이유 없이 계약의 체결을 하지 아니한 자’ 등과 연계
 - ‘낙찰자 결정과 관련된 사항’에 있어 계약보증금 귀속과 별개로 입찰 참가자격 제한 사유 적용
- 부정당업자의 입찰 참가자격 제한은 일정한 의무 위반에 대한 강력한 제재 수단으로서 행정처분에 해당하고, 행정소송의 대상이 됨
- 이에 따라 이의신청은 위법·부당한 행정행위에 대한 국민의 권익구제와 행정통제의 기능을 수행할 수 있음

Ⅲ. 국가 및 지방계약법상 공사비 관련 이의신청 실태 및 한계

1. 국가 및 지방계약법상 공사비 관련 이의신청 실태

1) 공사비 산정·공개 실태

- 추정가격 100억 원 미만인 공사의 경우 입찰참가자는 입찰서만을 제출하고, 낙찰자로 결정된 후 산출내역서 제출하는 ‘총액입찰’로 이루어지고 있음
- “국가 및 지방계약법”상 기초금액은 계약담당자는 기술 또는 설계 담당자(원가계산용역기관·업체 등 포함) 등이 거래실례가격·원가계산가격 및 견적가격 등에 따라 산정하여야 함
- 그러나 계약담당공무원은 기초금액 산정에 대하여 그 산출내역을 공개하지 않고 있음

[그림 3-1] 기초금액 산정 및 공개 관련 사례(예시)

<p>시설공사(소액수의) 견적제출 안내공고</p> <p>우리시가 추진하고자 하는 사업의 계약상대자 선정을 위하여 아래와 같이 견적제출 안내 합니다.</p> <p style="text-align: right;">2024년 9월 5일 분임제무관</p>	
<p>1 입찰(견적제출)에 부치는 사항</p> <p>가. 사업 명: 나. 사업 위치: 다. 사업 탕: 시설철거 및 이설, 포장, 식재, 시설물 공사 등 라. 사업기간: 착공일로부터 90일 마. 추정금액: 금222,151,000원(도금액: 금211,871,000원, 도급자관금액: 10,280,000원) *관급자관금액: 금0원 바. 기초금액: 금211,871,000원(금이역일천일백팔십칠만일천원) (추정가격: 금192,610,000원, 부가세: 금19,261,000원)</p>	<p>예비가격기초금액 211,871,000 (이역일천일백팔십칠만일천원) 원</p> <p>예비가격 기초금액 기준으로 ± 3 % 범위 내에서 작성됩니다.</p> <p>A금액 9,083,645 원 *A 란? -국민연금보험료,국민건강보험료,부직공제부금비,노인장기요양보험료,산업안전보건관리비,안전관리비,품질관리비의 합산액</p>
<p>1.5 보충정보 제공처 및 기타사항</p> <p>가. 공사에 관한 사항: 안전생활과 인허가전담팀 나. 입찰 및 계약상대자결정 등에 사항: 회계과 계약관리팀 다. 나라장터시스템 안내: 정부조달 플랫폼(☎1588-0800) 라. 예비가격기초금액과 계약상대자결정결과에 대한 정보는 나라장터시스템의 “입찰정보 -공사-기초금액”과 “개찰결과”에 게재됩니다. 마. 관련회계예규 및 조단청 집행기준은 나라장터시스템의 “정보광장-법령정보” 또는 조단청 홈페이지의 “자료실-법령 및 기준”에서 열람하실 수 있습니다. 바. 계약상대자는 계약이행후 대금을 청구할 때에 청구금액의 1.5%(부가세 제외)에 해당하는 경기도지역개발공채를 매입하여야 합니다.</p>	<p>적격심사사항</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 난이도계수 <input type="checkbox"/> 기타경비기준율 % <input type="checkbox"/> 일반관리비기준율 % <input type="checkbox"/> 이윤기준율 % <input type="checkbox"/> 노무비기준율 % <p>* 제정에 적정성 평가의 적용율은 예비가격기초금액 작성시 적용율로 평가</p>
	<p>참고사항</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 국민연금보험료 2,636,715 원 <input type="checkbox"/> 국민건강보험료 2,076,357 원 <input type="checkbox"/> 화적공제부금비 1,347,143 원 <input type="checkbox"/> 노인장기요양보험료 268,888 원 <input type="checkbox"/> 산업안전보건관리비 2,766,542 원 <input type="checkbox"/> 안전관리비 0 원 <input type="checkbox"/> 품질관리비 0 원

- 이로 인하여 예정가격의 중요하고 본질적인 사항인 기초금액에 대하여 저가·과소설계가 이루어지고, 중소기업업체의 부담으로 작용하고 있음⁷⁾
 - “국가계약법” 및 「예정가격작성기준」은 공개에 관한 규정 미비
 - “지방계약법” 및 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」은 공개의무만 규정(총액공개)
- 또한, 계약심사제도는 균형있고 합리적인 공사비 산정과 재정효율 등을 심사·고려하기 위하여 도입되었으나, 오늘날에는 기초금액 산정에 대한 인위적인 예산 삭감 도구로 활용되고 있는 실정임
 - 조사금액이 수요기관 예산 98%보다 높은 경우에는 조사금액의 0~2%를 삭감 후 기초금액으로 결정⁸⁾
 - 공공공사비는 조달청 총사업비 검토에서 92.56%, 발주기관 자체적 조정에서 89.29%, 주무부처 자체 검토에서 88.56%, 기획재정부 예산 검토에서 88.4%, 발주기관 최종 검토 단계에서 86.53%로 각 단계별 검토마다 계단식으로 삭감되는 구조⁹⁾
 - 지방자치단체 공사의 경우 공사특성이 아닌 공사비 삭감을 위해 임의의 감소율을 적용하고 있다는 점에서 설계내역서의 신뢰성을 심각하게 저해¹⁰⁾ 등
- 현행 “국가 및 지방계약법”에서는 기초금액 등 공사비에 대해서는 이의신청 대상 요건으로 규정하지 않고 있으며, 설령 가능하다고 하더라도 기초금액 산정 근거를 알 수 없기 때문에 공사비의 적정성 여부에 대한 이의신청을 할 수도 없는 상황임
 - 발주기관의 예정가격을 전적으로 신뢰하고 입찰에 참여해야 하는 상황
- 이에 따라 일부 계약상대자는 낙찰자 결정 이후 저가 설계에 따른 공사비 부족 등으로 계약 미체결 또는 계약 불이행 등 계약을 포기하는 사례가 발생하고 있으며, 이는 부정당업자 제재 처분과 연계됨

7) 과거 국민권익위원회는 ‘관급공사 불공정 관행’으로 발주기관이 소규모 관급공사의 기초금액을 저가로 산정·설계하고 그 세부내역을 비공개하는 문제를 지적하였음. 대표적인 저가 산정·설계 유형으로는 ① 인건비 및 인력품 과소 적용, 소규모 공사현장 여건에 맞는 단가 미반영, 이윤 등 제경비의 인위적 과소산정 등이 있음: 국민권익위원회 보도자료, “관급공사 불공정 관행 근절을 위한 제도개선 권고-불공정 관행을 해결해 중소기업 권익 보호 및 부실시공 예방”, 2021. 03. 24.

8) 위승문·신만중, “공공발주공사의 예정가격 결정 개선방안”, 공공사회연구 제12권 제4호, 한국공공사회학회, 2022, 165면.

9) 한국건설관리학회·한국건설산업연구원 공사비 TFT, “공공공사비 산정 및 관리 실태와 제도적 개선 방안”, 2018, 55면.

10) 홍성호·조재용, “지방자치단체 공사비 산정체계 개선방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2021, 74면.

- 2023년 기준 부정당업자 제재 처분은 299건이며, 제재 사유별로는 계약포기(계약불이행, 계약미체결, 적격심사포기 포함) 157건(52.5%), 부실·조잡 및 부정시공 57건(19.1%), 담합입찰 37건(12.4%) 등
- 사업별 제재 유형으로는 시설공사 44건(15%), 물품·서비스구매 255건(85%)을 차지

〈표 3-1〉 부정당업자 제재 현황

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	계
물품·서비스구매	391	294	247	190	255	1,377
시설공사	21	18	13	27	44	123
계	412	312	260	217	299	1,500

자료: 조달청, 「2023 조달연보」, 2024.5

〈표 3-2〉 부정당업자 제재 현황

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	계
계약미체결	22	15	12	16	9	74
계약불이행	215	144	107	95	124	685
적격심사포기	37	23	13	23	24	120
뇌물제공	5	1	1	6	1	14
담합입찰	60	86	59	13	37	255
허위서류제출	10	5	7	5	13	40
부실·조잡 및 부정시공	41	24	50	41	57	213
국가에 손해를 끼친 자	7	8	10	11	30	66
하도급 위반	5	6	1	2	-	14
입찰참가 방해	7	-	-	-	-	7
관련기관 제재 요청	3	-	-	5	-	8
기타 사유	-	-	-	-	4	4
계	412	312	260	217	299	1,500

자료: 조달청, 「2023 조달연보」, 2024.5

2) 기초금액 관련 분쟁 실태

- 현행 “국가 및 지방계약법”에서는 기초금액 등 공사비에 대해서는 이의신청 대상 요건에서 제외되어 있기 때문에, 이의신청 및 계약분쟁 조정은 신청할 수 없음
- 이에 따라 계약상대자는 기초금액 과소 산정에 따른 계약포기 및 입찰참가자격제한 처분에 대한 행정소송, 기초금액 산정 오류에 따른 손해배상 소송을 제기하고 있음
- 이하에서는 최근 판례를 중심으로 기초금액 과소 산정 또는 오류로 인한 소송 사례를 분석하고자 함

(1) 기초금액 과소 산정 및 부정당업자 제재 처분에 따른 행정소송 사례

① 서울행정법원 2023. 12. 7. 선고 2022구합90906 판결

사실 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 발주기관 B(피고)는 공사계약을 발주함에 있어 기초금액 96,100,000원으로 입찰 공고 • 입찰자 A(원고)는 84,598,590원을 투찰금액으로 입찰 참가 및 낙찰 • 피고와 원고는 계약금액 84,598,590원 및 물가변동 적용기준을 ‘지수조정률’로 하여 공사계약 체결 • 원고는 자재물가 인상 등을 이유로 계약금액을 117,230,882원으로 증액하여 줄 것을 요청하였으나, 피고는 거절 • 피고는 원고가 정당한 이유 없이 계약을 이행하지 않는다는 이유로 계약을 해지하고 원고에게 6개월의 입찰참가자격 제한 처분 • 원고는 피고의 기초금액 과소 산정, 계약금액 미조정, 재량권 일탈·남용을 주장하면서 입찰참가자격제한처분 취소소송을 제기
법원 판단	<ul style="list-style-type: none"> • 법원은 다음과 같은 이유로 원고의 청구를 기각 <ul style="list-style-type: none"> - 입찰자는 입찰공고의 요구사항과 조건을 충분히 분석하고 자신의 능력에 비추어 가격조건을 충족하면서 계약을 이행할 수 있는지 여부를 검토할 의무 - “국가계약법 시행령”에 따른 물가변동에 따른 계약금액 조정은 계약 체결일로부터 90일이 경과하고 지수조정률 $\pm 3\%$의 요건을 충족하여야 하나, 기간 및 지수조정률의 기준 미충족 - 제재 처분 기준이 그 자체로 헌법 또는 법률에 합치되지 않거나 그 기준을 적용한 결과가 현저히 부당하다고 인정할 만한 합리적인 이유가 없는 한, 재량권을 일탈하거나 남용하였다고 보기 어렵다고 판단

- 입찰자(원고)는 발주기관의 기초금액에 따른 예정가격을 신뢰하여 입찰에 참여하였고, 자재물가 인상 등을 이유로 계약금액 증액을 요청하면서 계약을 이행하지 않는데 정당한 이유가 있다고 주장하고 있음

- 법원은 입찰자가 자기 책임하에 계약을 이행할 수 있는지 여부를 판단하여 입찰 참가 여부 및 금액을 결정하여야 한다고 판시하고 있음
 - 법원은 입찰에서 제시된 기초금액은 입찰자를 강제하지 않는 참고자료에 불과하다는 입장(서울행정법원 2020. 12. 10. 선고 2019구합59646 판결)

② 대전지방법원 2019. 5. 16. 선고 2018구합107755 판결

사실 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 발주기관 B(피고)는 공사계약을 발주함에 있어 기초금액 479,644,000원(총액입찰, 적격심사낙찰제, 제한적 최저가: 낙찰하한을 있음)으로 입찰 공고 <ul style="list-style-type: none"> - 낙찰자가 제조사로부터 인터넷전화 시스템을 구입하여 발주기관에 설치하는 공사 • 입찰자 A(원고)는 385,390,150원(부가가치세 포함)을 투찰금액으로 입찰 참가(1~3업체 낙찰 내지 적격심사 포기) • 피고는 원고와 계약을 체결하였으나, 원고가 계약서에 정한 조건을 위반하여 이행함에 따라 피고는 계약 해지 및 원고에게 1개월의 입찰참가자격 제한 처분 • 원고는 기초금액 479,644,000원은 간접노무비, 경비 중 산재·고용·건강·노인장기요양·연금 각 보험료, 일반관리비 및 이윤이 전혀 산정되지 않았기 때문에 계약서에 정한 조건을 위반하여 이행하는데 정당한 이유가 있다고 주장하면서 계약 무효 및 입찰참가자격제한처분 취소소송을 제기
법원 판단	<ul style="list-style-type: none"> • 법원은 다음과 같은 이유로 원고의 청구를 기각 <ul style="list-style-type: none"> - 계약 특성(낙찰자가 제조사로부터 인터넷전화 시스템을 구입하여 발주기관에 설치하는 공사)에 따라 기초금액 위 479,644,000원 산정 시 간접노무비, 일반관리비, 이윤 및 보험료가 포함되지 않았다는 점만으로 계약이 무효가 된다고 볼 수 없다고 판단 - 원고가 자재비에 해당하는 금액을 잘못 이해하면서 자신보다 선순위인 회사들이 모두 낙찰을 포기하였음에도 적격심사 신청 및 낙찰 - 지방계약법령에 따라 입찰 참가자격 제한에 있어서 관련 규정이 허용하는 최소한에 해당하는 '1개월 간만의 자격 제한을 부과한 이 사건 처분은 적법하고, 재량권을 일탈하거나 남용하였다고 보기 어렵다고 판단

- 입찰자(원고)는 기초금액 산정에 있어 간접노무비, 경비 중 산재·고용·건강·노인장기요양·연금 각 보험료, 일반관리비 및 이윤이 전혀 산정되지 않은 것은 “지방계약법령”상의 요건과 절차를 적법하게 거치지 않은 것으로 무효라고 주장하고 있음
- 법원은 기존 대법원 법리에 따라 국가 및 지방계약법령의 취지를 몰각시키는 특별한 사정이 있는 경우에 계약이 무효가 된다고 판시하고 있음
 - 국가 및 지방계약법령에 있어 입찰에 관한 규정은 관계 공무원이 지켜야 할 계약사무 처리에 관한 필요한 사항을 규정한 것으로서 국가나 지방자치단체의 '내부규정'에 해당
 - 계약담당공무원이 입찰절차에서 국가 및 지방계약법령의 기준에 어긋나게 적격심사를 하였다 하더라도 그 사유만으로 당연히 낙찰자 결정이나 그에 기한 계약이 무효가 되는 것은 아니라고 판시

③ 수원지방법원 2017. 10. 17 선고 2017구합61011 판결

사실 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 발주기관 B(피고)는 공사계약을 발주함에 있어 예정가격을 278,260,125원으로 확정하여 입찰 공고 <ul style="list-style-type: none"> - 설계금액: 284,000,000원 - 기초금액: 278,540,000원(계약심사를 거친 금액) - 예정가격: 278,260,125원(복수 예비가격: 기초금액을 기준으로 ±3%(국가계약의 경우 ±2%) 범위 내에서 산정된 15개의 예비가격) • 입찰자 A(원고)는 244,172,250원을 투찰금액으로 입찰 참가 및 낙찰 • 원고는 낙찰 통보에 따른 계약 체결 준비를 하면서 실행금액이 낙찰금액보다 약 6,300만원을 초과하여 손해가 과다하므로 계약을 체결할 수 없다는 회신 • 피고는 원고의 낙찰을 취소하면서 원고에게 6개월의 입찰참가자격 제한 처분 • 원고는 예정가격의 세부내역을 공개하지 않았고, 예정가격이 비합리적이기 때문에 입찰절차의 하자 및 재량권 일탈·남용을 주장하면서 입찰참가자격제한처분 취소소송을 제기
법원 판단	<ul style="list-style-type: none"> • 법원은 다음과 같은 이유로 원고의 청구를 기각 <ul style="list-style-type: none"> - 발주기관이 직접 입찰 관련 서류를 공개하지 않았다고 하더라도 입찰자가 관계 기관(입찰 및 계약 관련 사항: 회계과 계약관리팀, 설계서 열람 및 공사에 관한 사항: 공원녹지와 공원운영팀)에 문의하여 열람할 의무가 있기 때문에 입찰 절차상 중대한 하자로 보기 어렵다고 판단 - 예정가격 산정은 “지방자치단체 입찰 및 계약집행 기준”에 따라 적법하게 산정 - 원고의 계약체결 의무 불이행에 따른 입찰참가자격 제한은 재량권을 일탈하거나 남용하였다고 보기 어렵다고 판단

- 입찰자(원고)는 기초금액 산정 등 예정가격의 세부내역을 공개하지 않은 것은 입찰절차상 중대한 하자에 해당하고, 이에 기초한 처분 역시 위법하다고 주장하고 있음
- 법원은 입찰 전에 나라장터 전자입찰특별유의서, 공사입찰유의서, 공사계약 일반 조건 및 특수조건, 기타 입찰에 관한 서류를 숙지하지 못한 책임은 입찰참가자에게 있다고 하면서 직접 공개하지 않았다고 하더라도 위법하지 않다고 판시하고 있음

(2) 기초금액 오류에 따른 손해배상 등 민사소송 사례

① 대구지방법원 안동지원 2021. 9. 16. 선고 2019가합3230 판결

사실 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 발주기관 B(피고)와 입찰자(원고)는 205,344,390원의 공사도급계약 체결 • 입찰자 A(원고)는 피고에게 다음과 같은 이유로 공사대금 증액 및 공사 중지 등 설계변경 검토의견서 제출 <ul style="list-style-type: none"> - 설계물량 누락 - 재료비·노무비·경비 항목을 분리하여 산정하지 않고 재료비 항목으로 일괄 산정하여 기초금액 과소 책정 • 피고는 설계물량 누락에 따른 설계변경 요청은 수용할 수 있으나, 기초금액 과소 책정에 대해서는 수용할 수 없다는 회신 • 원고는 공사대금 증액을 이유로 피고의 회신을 거절하였고, 피고는 타절 준공 및 정산 • 원고는 피고의 비합리적 기초금액 산정 및 고지의무 위반에 따라 계약금액을 초과하는 공사비 지출의 손해배상 청구
법원 판단	<ul style="list-style-type: none"> • 법원은 다음과 같은 이유로 원고의 청구를 기각 <ul style="list-style-type: none"> - “국가 및 지방계약법령”에 따른 회계예규는 내부 준칙에 불과하기 때문에 계약담당공무원이 예정가격 결정 과정에서 회계예규의 규정을 준수하지 않았다고 하더라도 그 사유만으로 곧바로 손해배상책임을 지는 것은 아니라고 판단 - 입찰 예정금액이 다소 불합리하게 산정되었다고 하더라도 입찰자가 스스로 입찰공고의 내용을 확인·판단할 의무가 있기 때문에, 자신이 정한 입찰가에 따라 도급계약을 체결한 후 뒤늦게 문제점을 지적하여 손해배상을 청구하는 것은 불가

○ 입찰자(원고)는 기존 대법원 법리에 따라 “예정가격산정기준”에 따라 기초금액을 산정하지 않음으로 발생한 손해를 배상할 책임이 있다고 주장하고 있음

계약담당공무원이 회계예규를 준수하지 아니하고 표준품셈이 정한 기준에서 예측 가능한 합리적 조정의 범위를 벗어난 방식으로 기초예비가격을 산정하였음에도 그 사정을 입찰공고에 전혀 표시하지 아니하였고, 낙찰자가 그러한 사정을 알았더라면 입찰에 참가할지를 결정하는 데 중요하게 고려하였을 것이 경험칙상 명백한 경우에는, 국가는 신의성실의 원칙상 입찰공고 등을 통하여 입찰참가자들에게 미리 그와 같은 사정을 고지할 의무가 있다. 그럼에도 국가가 그러한 고지의무를 위반한 채로 계약조건을 제시하여 이를 통상의 경우와 다르지 않을 것으로 오인한 나머지 제시 조건대로 공사계약을 체결한 낙찰자가 불가피하게 계약금액을 초과하는 공사비를 지출하는 등으로 손해를 입었다면, 계약상대방이 그러한 사정을 인식하고 그 위험을 인수하여 계약을 체결하였다는 등의 특별한 사정이 없는 한 국가는 고지의무 위반과 상당인과관계 있는 손해를 배상할 책임이 있다(대법원 2016. 11. 10 선고 2013다 23617 판결).

○ 법원은 계약담당공무원의 회계예규 규정 미준수와 손해와의 인과관계를 엄격하게 해석하고, 입찰과정에서 입찰자의 자기 책임을 강조하면서 손해배상 책임을 부정하였음

② 서울중앙지방법원 2021. 11. 3. 선고 2020가합519470 판결

사실 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 발주기관 B(피고)는 기초금액 16,240,000,000원으로 입찰 공고(예정가격: 16,260,000,000원으로 결정) • 입찰자 A(원고)는 공동수급체를 구성하여 13,028,732,540원(예정가격 대비 80.128%)로 입찰 및 낙찰 <ul style="list-style-type: none"> - 이후 설계변경에 따라 계약금액을 14,281,068,540원으로 증액 • 원고는 공사 완료후 피고가 예정가격작성기준을 벗어나 표준품셈 또는 일위대가 등을 부당하게 축소하는 방법으로 기초금액 설정 및 고지의무 위반을 이유로 불법행위에 따른 손해배상 청구
법원 판단	<ul style="list-style-type: none"> • 법원은 다음과 같은 이유로 원고의 청구를 인용 <ul style="list-style-type: none"> - 국가 및 지방계약의 경우 계약조건은 경비의 절감 못지않게 계약이행 결과의 건전성과 품질·안전의 확보 등 공익이 중요한 고려 요소 - 입찰참가자는 입찰공고에서 따로 공지된 사항이 없는 이상 회계예규에 따른 기초금액을 신뢰하고 만약 회계예규 기준을 벗어나 산정한 것이라면 계약담당자는 고지의무 - 피고는 기초금액 산정을 원가계산 용역기관에 의뢰하였는데, 원가계산 용역기관의 기초금액 산정 자료에는 노무비 단가의 64%에 해당하는 금액으로 일률적으로 축소하고 있으나 피고는 별다른 의견 제시를 하지 않은 상태 - 원고가 입찰과정에서 기초금액 산정의 타당성을 스스로 파악할 기회 등은 손해액 산정의 책임제한 사유에 불과

- 입찰자(원고)는 회계예규를 위반하여 표준품셈 또는 일위대가 등을 부당하게 축소하는 방법으로 기초금액 설정하고 고지의무를 이행하지 않은 것은 불법행위에 해당하고 손해 배상(=지출 공사비+이윤-지급받은 공사비)을 청구하였음
- 법원은 국가 및 지방계약의 공공성을 고려하고, 입찰공고에서 입찰자의 기초금액 산정 등에 대한 신뢰보호 이익을 인정하여야 한다고 판시하고 있음
 - 다만, 입찰공고에서 내역입찰의 경우 입찰자가 공사의 수익성 등을 면밀히 검토하여 산출내역서를 제출할 의무를 지적하면서 책임을 청구금액의 70%로 제한¹¹⁾

11) 내역입찰은 설계와 시공을 분리하여 발주하는 일반적인 공사계약(100억 원 이상)에서 입찰 시 입찰서와 산출내역서를 제출하는 입찰을 말함. 이에 비하여 총액입찰은 100억 원 미만 공사, 재입찰에 부치는 공사 등에서 입찰서만을 제출하는 입찰로서 낙찰자에게 물량내역서를 교부함: 감사원, 전제서, 290면.

③ 서울중앙지방법원 2021. 10. 15. 선고 2019가합575993 판결

사실 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 발주기관 B(피고)는 기초금액 27,519,763,609원으로 입찰 공고(내역입찰, 예정가격: 27,923,822,575원으로 결정) • 입찰자 A(원고)는 공동수급체를 구성하여 23,000,000,000(예정가격 대비 82.366%)로 입찰 및 낙찰 • 원고는 피고에게 골조공사 관련 설계도면과 물량내역서가 일치하지 않는 부분을 보고하고, 설계사무소에 관련 의견 제시와 피고의 설계변경 및 계약금액 조정을 하였으나, 피고는 골조 부족 요청 수량이 총 물량 대비 0.55%~2.05%에 불과하여 설계변경 실정보고 요건이 충족되지 않았다고 회신 - 동절기 공사 진행, 가설물 물량 변경에 따른 계약금액 조정도 신청 • 원고는 피고가 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준을 벗어나 표준품셈이 아닌 표준시장단가 적용, 과거 시중노임단가 적용, 표준품셈보다 낮은 노무 수량 적용 등 기초금액을 과소하게 산정하였다는 이유로 손해배상 및 추가공사대금 청구
법원 판단	<ul style="list-style-type: none"> • 법원은 다음과 같은 이유로 원고의 청구를 일부 인용 - 손해배상: 계약담당자가 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준을 벗어나 기초금액 및 예정가격을 산정하였다고 하더라도 원고 손해와의 인과관계를 인정하기 어렵기 때문에 기각 - 추가공사대금: 일반조건에 따른 적법한 계약금액 조정을 신청하였기 때문에 인용

- 입찰자(원고)는 회계예규를 위반하여 표준시장단가 적용, 과거 시중노임단가 적용, 표준품셈보다 낮은 노무 수량 적용 등 기초금액을 과소하게 산정하고 고지의무를 이행하지 않은 것은 신의칙 위반으로 손해배상을 청구하였음
- 법원은 회계예규는 계약담당자의 내부 사무처리준칙에 불과하여 회계예규에서 정한 바에 따라 기초금액을 산정하지 않았다 하더라도 그 사유만으로 곧바로 계약상대방에 대하여 손해배상책임을 지게 되는 것은 아니라고 판시하고 있음
 - 기초금액이나 예정가격은 낙찰자를 정하기 위한 기준에 불과
 - 입찰참가자는 입찰과정에서 설계에 따른 물량과 자신의 소요비용을 예측하고 이를 고려하여 자신의 위험부담과 책임 하에 입찰 참여 여부를 결정할 의무

2. 국가 및 지방계약법상 공사비 관련 이의신청 한계

1) 정책 변화

- 2024.07.18. 정부는 '제3차 조달정책심의위원회'를 개최하면서 국가계약제도 개선 추진 과제 총 18건을 발표하였음

- 이 가운데 공정성·투명성 제고의 일환으로 ‘발주기관의 단가 산출내역 공개를 통한 입찰 부담 경감 방안’을 마련하였음
- 이는 정부부처가 자체 발주하는 100억 원 미만 공사는 단가산출내역을 공개하지 않아 중소기업 입찰시 어려움이 발생하고 있기 때문에 발주기관이 의무적으로 공개해야 하는 입찰 관련 서류에 단가산출내역을 포함하여 입찰서 작성 부담을 경감하겠다는 내용임
- 이에 따라 2024.09.13. (계약예규)「공사입찰유의서」를 개정하여 계약담당공무원은 예정 가격 작성을 위한 단가가 기재된 단가산출서를 입찰서 제출마감일 7일 전까지 공개하도록 하였음¹²⁾
 - 2025.01.01. 시행
 - “지방계약법령”은 미개정

〈표 3-3〉 단가산출서 공개에 관한 (계약예규)「공사입찰유의서」 개정 내용

현행	개정안
<p>〈신 설〉</p>	<p>제4조의3(단가산출서 공개) 계약담당공무원은 예정가격 작성을 위한 단가가 기재된 단가산출서를 입찰서 제출마감일 7일 전까지 공개하여야 한다. 다만 긴급 입찰 또는 공고기간이 10일 이내일 경우 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 입찰서 제출마감일 5일 전까지 공개하여야 하며, 입찰서 제출기간이 7일을 초과하는 경우에는 입찰서 제출개시일 전일까지 공개하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 공사는 단가산출서를 공개하지 아니 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 추정가격 4억 원 이하 종합건설공사 2. 추정가격 2억 원 이하 전문건설공사 3. 추정가격 1.6억 원 이하 전기·정보통신·소방시설 등 기타 공사 <p>〈부칙〉</p> <p>제1조(시행일) 이 계약예규는 2024년 9월 13일부터 시행한다. 다만, 제4조의3의 개정규정은 2025년 1월 1일부터 시행한다.</p> <p>제2조(적용례) 이 계약예규는 부칙 제1조에 따른 시행일 이후 입찰공고하는 경우부터 적용한다.</p>

12) 2024.09.30. 「조달청 시설공사 계약업무 처리규정」(조달청훈령 제2217호)에서도 “예비가격기초금액과 조사금액 작성을 위한 단가가 기재된 단가산출서를 입찰서 제출마감일 7일 전까지 나라장터에 공개한다”고 개정되었음(제9조).

2) 정책 한계

- 개정된 (계약예규)「공사입찰유의서」에서는 예정가격 작성을 위한 단가가 기재된 단가산출서를 입찰서 제출마감일 7일 전까지 공개하도록 개선하였음
- 그러나 단가산출서 공개와 관련하여 기초금액·예정가격의 적정성 여부에 대한 이의신청이 가능한지 여전히 불분명한 상황임
 - 현행 “국가 및 지방계약법”에서 규정하고 있는 이의신청 대상으로 ‘입찰 공고 등과 관련한 사항’에 단가산출서 공개에 관한 사항이 포함되는지 여부에 대한 해석의 문제
- 설령 개정된 (계약예규)「공사입찰유의서」의 단가산출서 공개에 관한 사항을 이의신청 대상으로 포섭한다고 하더라도 일련의 계약준비 단계를 거쳐 입찰공고가 이루어진 시점에서 이의신청에 따른 의견을 수렴하여 재입찰의 가능성은 매우 어렵다고 판단됨
- 또한, 개정된 (계약예규)「공사입찰유의서」에서는 추정가격 4억 원 이하 종합건설공사, 추정가격 2억 원 이하 전문건설공사 등에 대해서는 단가산출서 공개 의무에 대한 예외를 규정하고 있음
- 이 경우 현행 “국가 및 지방계약법”에서는 이의신청 대상을 종합공사의 경우 추정가격 10억 원 이상, 전문공사의 경우 추정가격 1억 원 이상을 규정하고 있기 때문에 종합공사의 경우 10억 원 미만, 전문공사의 경우 1~2억 원 미만의 경우에는 기초금액 산정의 적정성 여부에 대해서 이의신청을 할 수 없게 됨
 - 종합공사: 추정가격 4억 원을 초과하는 단가산출서를 공개하여도 추정가격 10억 원 이상의 금액에 대해서만 이의신청을 할 수 있기 때문에 추정가격 10억 원 미만의 공사에 대해서는 법적으로 이의신청 불가
 - 전문공사: 추정가격 2억 원을 초과하는 단가산출서를 공개하여도 추정가격 1억 원 이상의 금액에 대해서만 이의신청을 할 수 있기 때문에 추정가격 1억 원~2억 원 이하의 공사에 대해서는 현실적으로 이의신청 불가

〈표 3-4〉 단가산출서 공개 범위와 이의신청 요건에 따른 가능성 여부

구분	법적 불가	현실적 불가
종합공사	추정가격 10억 원 미만	추정가격 10억 원 미만
전문공사	추정가격 1억 원 미만	추정가격 1~2억 원 미만

주: 법적 불가는 이의신청 대상으로 종합공사 10억 원 이상, 전문공사 1억 원 이상 규정
 현실적 불가는 단가산출서 미공개(종합공사 4억 원 미만, 전문공사 2억 원 미만)에 따른 이의신청 제기 불가능

Ⅳ. 국가 및 지방계약법상 공사비 관련 이의신청제도 개선 방안

1. 국가 및 지방계약법상 공사비 관련 이의신청제도 개선 방향

1) 행정조달계약의 공정성·투명성 강화

- 최근 정부가 추진한 ‘발주기관의 단가 산출내역 공개’는 행정조달계약의 공정성·투명성 확보에 기여할 것으로 예상됨
 - “지방계약법령”의 경우에도 조속히 개정될 필요
- 그러나 단가산출서 공개와 관련하여 기초금액·예정가격의 적정성 여부에 대한 이의신청이 가능한지 여전히 불분명한 상황임
- 이는 현행 “국가 및 지방계약법”상 이의신청 대상을 ‘국제입찰에 따른 정부조달계약의 범위와 관련된 사항’, ‘입찰공고 등과 관련된 사항’, ‘그 밖에 대통령령으로 정하는 사항’ 등을 규정하면서 ‘기초금액·예정가격의 적정성’ 관련 항목이 누락되어 있기 때문임
 - 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에는 입찰보증금 및 계약보증금의 국고귀속과 관련한 사항, 계약금액 조정과 관련한 사항 등 계약금액에 관한 사항을 규정하고 있으나, ‘기초금액·예정가격의 적정성’ 관련 항목은 누락
- 과거에는 해석상 기초금액·예정가격의 적정성 여부에 대한 이의신청이 가능하더라도 기초금액 산정 근거를 알 수 없기 때문에 공사비의 적정성 여부에 대한 이의신청은 이루어지지 않았음
- 한편, 우리나라는 1995년 WTO 정부조달협정에 가입하면서 “국가계약법”을 제정하였으며, 이후 “지방계약법”을 제정하면서 국가 및 지방계약의 행정조달시장을 개방하였음

- WTO를 중심으로 한 국제경제기구에서는 행정조달시장을 자유화하기 위해 다음과 같은 투명성의 확보 방안을 강조하고 있음¹³⁾
 - 계약체결기회에 관한 정보의 공개(publicity for contracts opportunities)
 - 낙찰절차와 관련된 규정의 공개(publicity for the rules of award procedures)
 - 재량의 한계 설정(limitation on discretion)
 - 투명성 관련 규정의 강제성(provisions on verification and enforcement)

정부조달에 관한 협정

제9조 예정된 조달에 대한 참가초청

1. ~ 5. (생략)

6. 제2항에서 언급된 각 조달공고는 아래 정보를 포함한다.

가. 후속조달에 대한 선택과 가능하다면 그러한 선택 행사가 가능한 예정시기를 포함한 종류 및 수량. 반복계약의 경우, 종류 및 수량과, 가능하다면 조달대상 상품이나 서비스에 대한 후속입찰 공고의 예정시기

나. 공개입찰, 선택입찰 또는 시담에 의한 입찰 여부

다. 상품 또는 서비스의 납품개시 또는 납품완료 일자

라. 입찰초청신청서 제출 또는 공급자 자격등록심사 또는 입찰서 접수를 위한 주소와 마감일자 및 입찰서 제출시 사용언어

마. 계약을 체결하고, 규격 및 다른 서류입수에 필요한 정보를 제공하는 조달기관의 주소

바. 경제적, 기술적 요건, 재정보증 및 공급자에게 요구되는 정보

사. 입찰설명서 구입에 소요되는 금액 및 지불요건, 그리고

아. 조달기관이 구매, 리스, 임차, 할부구매 또는 이들 방법 중 2개 이상에 대한 입찰을 초청하는지 여부

자료: 외교부, “정부조달에 관한 협정(WTO)”

- 특히, WTO는 정보의 공개와 관련하여 국내법규정과 절차에 대한 정보, 입찰조건 등에 대한 정보, 낙찰결정의 공표와 사후통지, WTO 공식언어 중 하나로 요약 공고 등을 규정하고 있음
- 이 가운데 입찰조건 등에 대한 정보에서는 ‘입찰설명서 구입에 소요되는 금액 및 지불요건’을 규정하고 있는데, 이는 결국 “국가 및 지방계약법”상 기초금액 및 예정가격 공개와 궤를 같이 함
- 또한, 이의신청은 행정조달계약의 공정성·투명성을 담보할 수 있는 수단으로 작용할 수 있음
 - 1995년 “국가계약법”을 제정하면서 GPA의 공정성과 독립성을 갖춘 기구에 의한 분쟁해결의무를 준수하기 위하여 이의신청 및 국가계약분쟁조정위원회 마련

13) 김대인, 전계논문, 199면.

- 이후 2013. 6. 19. 국내입찰의 경우에도 국제입찰과 같이 이의신청을 할 수 있도록 국제계약분쟁조정위원회를 국가계약분쟁조정위원회로 확대·설치
 - 이의신청제도는 국가 또는 지방계약분쟁조정위원회의 조정을 위한 전심 절차
- 따라서 2025.01.01. 시행되는 ‘단가산출서 공개’의 경우 기초금액·예정가격의 적정성에 대한 이의신청이 가능하다는 점을 명확하게 함으로써, 행정조달계약의 공정성·투명성을 강화할 필요가 있음

2) 이의신청제도의 실효성 제고

- 개정된 (계약예규)「공사입찰유의서」의 단가산출서 공개는 과거 관행적으로 이루어진 기초금액의 저가·과소설계를 예방하여 중소기업의 부담을 완화할 것으로 예상됨
- 그러나 공개된 단가산출서에 대하여 이의신청을 하는 경우 일련의 계약준비 단계를 거쳐 입찰공고가 이루어진 시점에서 이의신청에 따른 의견을 수렴하여 재입찰이 이루어질 가능성은 희박하다고 판단됨
- 한편, “국가 및 지방계약법”에서는 ‘계약준비 단계’에서 구매규격 사전공개를 도입·운영하고 있음
- 구매규격 사전공개는 입찰공고 이전에 특정 규격 지정의 적정성 및 필요성을 검증하는 절차로서, 전자조달시스템을 통하여 계약 내용을 사전에 5일간 공개하고, 이의제기 시 내용 검토 및 필요한 조치를 하게 하여 이의신청의 실효성을 확보하고 있음

[그림 4-1] 구매규격 사전공개 관련 사례(예시)

사건규격 상세 (영역)

공공기관 요청규격서

장르번호	2139459	사전규격등록번호	151290
품명(사업명)	2025년 서울 부동산통합분석시스템 운영 및 통합유지관리 용역		
배경(예산액)	₩ 216,419,000		
공개일시	2024/11/08 17:43	의견등록마감일시	2024/11/13 23:59
공고기관	서울특별시 관리회(02-2139-4693)		
수요기관	서울특별시		
SW사업담당자	대상	담당(문의)기관 (담당직위)	계약 후 30일 이내
규격서 파일	1. 1. 정보화사업 제안요청서_2025년 서울 부동산통합분석시스템 운영 및 통합유지관리 용역_사전공개용.rwp		

규격서에 관한 의견

※ 입찰공고 중의 사전공개된 규격에 대해 의견이 있는 경우, 규격서(제안요청서)를 넘겨서 의견을 제출하거나, 입찰의견등록, 입찰 등록회 추시기 바라며, 의견등록이 닫힌 단편으로 이의제기 할수 없습니다.

의견번호	제목	성명	입력일시
	공개된 데이터가 없습니다.		

I 사업안내

1. 사업개요

- 사업명 : 2025년 서울 부동산통합분석시스템 운영 및 통합유지관리
- 사업기간 : 2025.01.01. ~ 2025.12.31.(12개월)
- 사업비 : 금 216,419,000원(부가가치세 포함)

※ 본 사업은 「소프트웨어 진흥법」 제50조에 따라 사업내용 확정을 위하여 과업심의위원회를 (v)개최 또는 ()마개최한 사업임 (v) 마개최시 계약 전까지 개최 예정)

※ 본 사업은 「소프트웨어 진흥법」 제50조에 따라 계약당사자가 과업내용 변경으로 인한 계약내용 변경이 필요한 경우 과업심의위원회의 개체를 요청할 수 있음.

※ 본 사업은 「소프트웨어사업 계약 및 관리감독에 관한 지침」(과학기술정보통신부고시) 제103호의 규정에 의거한 「소프트웨어 개발사업의 적정 사업기간 산정 기준」에 따른 사업 임.

<주의>

본 사업은 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제23조(회계연도 시작 전 계약 또는 예산배정 전의 계약)에 의거 성립상 중단할 수 없는 계약 체결 사업입니다.

계약의 효력은 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제76조에 의거 회계연도 시작일 이후 또는 예산배정 이후이며, **본 사업비와 다르게 예산이 확정되는 경우 계약금액이 조정될 수 있습니다.**

※ 예산이 확정되지 않을 경우 계약의 효력이 발생하지 않음.

2. 제안요청 내용

가. 요구사항 구성

요구사항 분류	성 명 (요구사항 번호(D)부여 규칙)	요 구 사항수
유지관리수행-MAR (Maintenance Requirement)	- 유지관리 수행에 따른 요구사항	14
유지관리인력-MHR (Maintenance HR Requirement)	- 유지관리 수행에 따른 투입인력 조건 요구사항	2
데이터-DAR (Data Requirement)	- 목표시스템의 서비스에 필요한 초기자료 구축 및 데이터 변환을 위한 대상, 방법, 방안이 필요한 데이터 등 데이터를 구축하기 위해 필요한 요구사항	3
보안-SEC (Security Requirement)	- 정보 자산의 기밀성과 무결성을 확보하기 위해 목표시스템의 데이터 및 기능, 운영 환경을 통제하기 위한 요구사항	3
품질-QUR (Quality Requirement)	- 목표 사업의 원활한 수행 및 운영을 위해 관리가 필요한 품질 정책, 품질 평가 대상 및 목표에 대한 요구사항 (신뢰성, 사용성, 유지관리성, 이식성, 보안성 등)	2
제약사항-COR (Constraint Requirement)	- 목표시스템 설계, 구축, 운영과 관련하여 사전에 파악된 기술, 표준, 업무, 법제도 등의 제약조건	7
프로젝트관리-PMR (Project Management Requirement)	- 프로젝트의 원활한 수행을 위한 관리방법 및 추진 단계별 수행방안에 대한 요구사항	6
프로젝트지원-PSR (Project Support Requirement)	- 프로젝트의 원활한 수행을 위해 필요한 지원사항 및 발문에 대한 요구사항(교육훈련 및 기술지원, 하자보수 요구 사항 등)	6
합계		43

4. 제안사 유의사항

가. 제안사 준수사항

- 제안사는 본 사업 추진과 관련하여 「IV. 제안요청 내용」의 “제약사항” 및 “프로젝트관리 요구사항” 등에서 명시한 사항을 반드시 준수하여야 한다.
- 제안사는 본 사업과 관련하여 취득한 업무내용에 대하여 제3자에게 누설하여서는 안 되며, 발주기관이 요구하는 보안사항을 철저히 준수하여야 한다.
- 제안사는 발주기관으로부터 제안요청서를 비롯한 배부 받은 입찰에 관한 서류, 각종 자료 및 입찰과정에서 얻은 정보를 당해 입찰 외의 목적으로 사용하여서는 아니된다.
- 제안사가 제출한 모든 자료 및 문서는 제안사의 권익 보호를 위하여 제안서 평가외의 용도로 외부에 공개되지 않음을 원칙으로 한다.
- 제안서와 기타 구비서류를 검토하여 미비업체는 상황에 따라 보완지시, 실격처리 해당자료 미인정 등의 조치를 위하여 그 결과를 기술평가 점수에 반영할 수 있다.
- 참여인력(제안사 인력)은 입찰 공고일 현재 제안사(공동수급체 포함) 구성원의 자사인력으로 구성하여야 한다.
 - 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 등에 의한 적법한 ‘파견근로자’는 제안사 인력으로 간주함.
 - 제안업체(공동수급체 포함) 소속 외의 인력은 하도급으로 간주하며, 계약 후 하도급 계약 승인을 얻지 못하는 경우에는 제안업체의 동일수준 이상의 자사인력으로 대체하여야 함.
- 공동수급 형태로 제안할 경우에는 주사업자와 부사업자 간의 업무수행 범위를 상세히 정의하고 책임관계를 명확히 하여야 하며, 조직도를 제시하여야 한다.

- 다만, 구매규격 사전공개는 물품 및 용역계약에 한정하여 운영되고 있으며, 공사계약의 경우에는 ‘계약준비 단계’에서 이의제기 등 관련 수단이 미비되어 있음
- 비록 공사계약의 경우 현장설명이 있으나, 이는 실제 공사현장에서 적정한 시공을 위하여 공사의 성질·규모 등을 고려하여 실시하는 것으로서 구매규격 사전공개와는 그 성격이 다름
 - 현장설명 시 교부하는 현장설명서는 공사계약 일반조건에 따른 설계서에 포함되는 것으로서, 관련 내용은 원칙적으로 공사도급계약의 내용으로 편입되어 그 성격이 매우 경직
- 또한, 계약종류, 계약규모, 낙찰자결정방법, 국가계약 또는 지방계약 여부 등에 따라 현장설명을 하지 않는 경우가 많고 공고 시기도 다른 상황임
- 따라서 공사계약의 경우에도 구매규격 사전공개를 도입하여 사전공개 단계에서 발주기관이 단가 산출내역 공개하고 이의제기 시 내용 검토 및 재입찰 등 필요한 조치를 함으로써 이의신청제도의 실효성을 확보할 필요가 있음
 - 공사계약에서 구매규격 사전공개를 도입하는 경우 제도의 명칭 변경 필요
 - 본 연구에서는 ‘계약내용 사전공개’를 제시

3) 입법체계의 정합성 확보

- 개정된 (계약예규)「공사입찰유의서」에서는 단가가 기재된 단가산출서를 입찰서 제출마감일 7일 전까지 공개하는 것을 원칙으로 하고 있기 때문에, 그동안 기초금액 공개에 대한 입법적 미비 사항을 해소한 것으로 예상됨
- 그러나 동 계약예규에서는 추정가격 4억 원 이하 종합건설공사, 추정가격 2억 원 이하 전문건설공사 등에 대해서는 단가산출서 공개 의무에 대한 예외를 규정하고 있기 때문에 이의신청제도와 관계에서 또 다른 입법 체계의 부정합성 문제를 야기할 것으로 판단됨
 - “국가 및 지방계약법”에서 이의신청의 금액요건으로 종합공사의 경우 추정가격 10억 원 이상, 전문공사의 경우 추정가격 1억 원 이상으로 규정
 - 개정된 (계약예규)「공사입찰유의서」에서는 단가산출서 공개의 예외로서 종합공사의 경우 추정가격 4억 원 이하, 전문공사의 경우 추정가격 2억 원 이하로 규정
- 한편, 법제처는 「법령입안심사기준」을 마련하여 정부에서 법령을 입안하거나 심사할 때에는 원칙적으로 따라야 하는 입법의 원칙을 제시하고 있음
- 입법의 원칙 가운데 체계정당성의 원리는 같은 법규범 내 또는 다른 법규범과의 관계에서 법규범의 구조·내용이나 근거가 되는 원리가 서로 모순·저촉되어서는 안된다는 원리를 말함
 - 체계정당성의 위반은 비례의 원칙, 평등의 원칙 등 위배로 인하여 위헌성 시사¹⁴⁾
 - 입법자는 입법과정에서 법체계와의 통일과 조화를 위하여 체계 정당성의 원칙을 준수해야 하고, 특히 새로운 법령을 제정하는 경우에는 기존 법제도와와의 조화를 고려할 필요
- 개정된 (계약예규)「공사입찰유의서」는 이의신청과의 관계에서 종합공사의 경우 10억 원 미만, 전문공사의 경우 1~2억 원 미만의 경우에는 기초금액 산정의 적정성 여부에 대해서 이의신청을 할 수 없는 구조임

14) 법제처, 「법령입안심사기준」, 2023, 10면.

- (계약예규)「공사입찰유의서」는 기획재정부예규로써, 법률과 달리 신속·탄력적으로 개정 절차에 착수할 수 있음
 - 2024.09.13. (계약예규)「공사입찰유의서」의 개정이유도 '24년 제3차 조달정책심의 위원회(07.18)에서 발표한 국가계약제도 개선방안의 후속조치로 계약예규를 개정한다고 설명

- 따라서 (계약예규)「공사입찰유의서」에서 단가산출서 공개에 대한 예외를 종합공사의 경우 추정가격 4억 원 이하, 전문공사의 경우 1억 원 이하로 규정하고, “국가 및 지방계약법 시행령”의 이의신청의 금액 요건을 종합공사의 경우 4억 원 이상, 전문공사의 경우 1억 원 이상으로 규정함으로써 단가산출서 공개와 이의신청과의 체계정합성을 확보할 필요가 있음
 - (계약예규)「공사입찰유의서」에서 단가산출서 공개의 예외 범위를 이의신청의 금액 요건에 맞추어 규정
 - 이의신청의 실효성 확보를 위하여 “국가 및 지방계약법 시행령”에 따른 종합공사의 이의신청 금액 요건을 개정된 (계약예규)「공사입찰유의서」과 부합하게 규정할 필요
 - * 2013.06.19. “국가계약법”상 국제입찰에서 국내입찰로 이의신청 대상을 확대한 이후 금액 요건은 추정가격 70억 원 → 30억 원 → 10억 원으로 하향

2. 국가 및 지방계약법상 공사비 관련 이의신청제도 입법 개선안

1) 행정조달계약의 공정성·투명성 강화 관련 입법 개선안

- 행정조달계약의 공정성·투명성을 강화하기 위해서는 2025.01.01. 시행되는 ‘단가산출서 공개’ 관련 기초금액·예정가격의 적정성에 대하여 이의신청이 가능하다는 점을 명확하게 할 필요가 있음
- “국가 및 지방계약법”상 이의신청 대상에 기초금액·예정가격의 적정성을 포함하는 관련 입법 개정안을 다음과 같이 제시함
 - 향후 기초금액 산정 근거 공개와 관련하여 “지방계약법규”가 개정되는 경우 “지방계약법”에서 “국가계약법”과 동일하게 이의신청 관련 사항이 개정될 필요

〈표 4-1〉 기초금액 산정 및 이의신청을 위한 국가계약법 개정안

현행	개정안
제28조(이의신청) ① 대통령령으로 정하는 금액(국제입찰의 경우 제4조에 따른다) 이상의 정부조달계약 과정에서 해당 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원의 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 불이익을 받은 자는 그 행위를 취소하거나 시정(是正)하기 위한 이의신청을 할 수 있다.	제28조(이의신청) ① 대통령령으로 정하는 금액(국제입찰의 경우 제4조에 따른다) 이상의 정부조달계약 과정에서 해당 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원의 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 불이익을 받은 자는 그 행위를 취소하거나 시정(是正)하기 위한 이의신청을 할 수 있다.
1. 제4조제1항의 국제입찰에 따른 정부조달계약의 범위와 관련된 사항	1. 제4조제1항의 국제입찰에 따른 정부조달계약의 범위와 관련된 사항
1의2. 제5조제3항에 따른 부당한 특약등과 관련된 사항	1의2. 제5조제3항에 따른 부당한 특약등과 관련된 사항
2. 제7조에 따른 입찰 참가자격과 관련된 사항	2. 제7조에 따른 입찰 참가자격과 관련된 사항
3. 제8조에 따른 입찰 공고 등과 관련된 사항	3. 제8조에 따른 입찰 공고 등과 관련된 사항(예정가격 작성을 위한 단가산출서의 적정성을 포함한다)
4. 제10조제2항에 따른 낙찰자 결정과 관련된 사항	4. 제10조제2항에 따른 낙찰자 결정과 관련된 사항
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항	5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
② ~ ④ (생략)	② ~ ④ (현행과 같음)

2) 이의신청제도의 실효성 제고 관련 입법 개선안

- 이의신청제도의 실효성을 확보하기 위해서는 공사계약의 경우에도 구매규격 사전공개를 도입하여 사전공개 단계에서 발주기관이 단가 산출내역 공개하고 이의제기 시 내용 검토 및 재입찰 등 필요한 조치를 할 필요가 있음
- “국가 및 지방계약법”상 구매규격 사전공개 도입 및 이의신청 관련 입법 개정안을 다음과 같이 제시함
 - 본 연구에서는 물품 및 용역계약에 한정되는 용어인 ‘구매규격 사전공개’가 아닌 모든 행정조달계약을 대상으로 할 수 있는 ‘계약내용 사전공개’로 제시
 - 향후 기초금액 산정 근거 공개와 관련하여 “지방계약법규”가 개정되는 경우 “지방계약법”에서 “국가계약법”과 동일하게 계약내용 사전공개 및 이의신청 관련 사항이 개정될 필요

〈표 4-2〉 구매규격 사전공개 도입 및 이의신청을 위한 국가계약법 개정안

현행	개정안
<p>〈신 설〉</p> <p>제28조(이의신청) ① 대통령령으로 정하는 금액(국제입찰의 경우 제4조에 따른다) 이상의 정부조달계약 과정에서 해당 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원의 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 불이익을 받은 자는 그 행위를 취소하거나 시정(是正)하기 위한 이의신청을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제4조제1항의 국제입찰에 따른 정부조달계약의 범위와 관련된 사항 1의2. 제5조제3항에 따른 부당한 특약등과 관련된 사항 <p>〈신 설〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 제7조에 따른 입찰 참가자격과 관련된 사항 3. 제8조에 따른 입찰 공고 등과 관련된 사항 4. 제10조제2항에 따른 낙찰자 결정과 관련된 사항 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 <p>② ~ ④ (생략)</p>	<p>제7조의2(계약내용 사전공개) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 입찰에 부치는 경우에는 입찰 공고 전에 계약 내용을 관련 업체에 사전공개하고 이를 열람하도록 하여 계약내용에 대한 의견을 제시할 수 있도록 하여야 한다. 다만, 추정가격이 5천만원 미만인 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 사전공개를 생략할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 계약내용 사전공개 방법·내용·시기, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제28조(이의신청) ① 대통령령으로 정하는 금액(국제입찰의 경우 제4조에 따른다) 이상의 정부조달계약 과정에서 해당 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원의 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 불이익을 받은 자는 그 행위를 취소하거나 시정(是正)하기 위한 이의신청을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제4조제1항의 국제입찰에 따른 정부조달계약의 범위와 관련된 사항 1의2. 제5조제3항에 따른 부당한 특약등과 관련된 사항 2. 제7조에 따른 입찰 참가자격과 관련된 사항 2의2. 제7조의2에 따른 계약내용 사전공개에 관련된 사항 3. 제8조에 따른 입찰 공고 등과 관련된 사항(예정가격 작성을 위한 단가산출서의 적정성을 포함한다) 4. 제10조제2항에 따른 낙찰자 결정과 관련된 사항 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 <p>② ~ ④ (현행과 같음)</p>

3) 입법체계의 정합성 확보 관련 입법 개선안

- 단가산출서 공개와 이의신청과의 체계정합성을 확보하기 위해서는 단가산출서 공개에 대한 예외와 이의신청 금액 요건의 예외를 체계적으로 규정할 필요가 있음
- “국가 및 지방계약법”상 단가산출서 공개에 대한 예외와 이의신청 금액 요건의 예외 관련 입법 개정안을 다음과 같이 제시함
 - 향후 기초금액 산정 근거 공개와 관련하여 “지방계약법규”가 개정되는 경우 “지방계약법 시행령”에서 “국가계약법 시행령”과 동일하게 이의신청 관련 금액 요건을 하향할 필요

〈표 4-3〉 단가산출서와 이의신청의 예외 정합성을 위한 (계약예규)공사입찰유의서 개정안

현행	개정안
제4조의3(단가산출서 공개) 계약담당공무원은 예정가격 작성을 위한 단가가 기재된 단가산출서를 입찰서 제출 마감일 7일 전까지 공개하여야한다. 다만 긴급 입찰 또는 공고기간이 10일 이내일 경우 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 입찰서 제출마감일 5일 전까지 공개하여야 하며, 입찰서 제출기간이 7일을 초과하는 경우에는 입찰서 제출개시일 전일까지 공개하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 공사는 단가산출서를 공개하지 아니할 수 있다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 추정가격 4억 원 이하 종합건설공사 2. 추정가격 2억 원 이하 전문건설공사 3. 추정가격 1.6억 원 이하 전기·정보통신·소방시설 등 기타 공사 	제4조의3(단가산출서 공개) 계약담당공무원은 예정가격 작성을 위한 단가가 기재된 단가산출서를 입찰서 제출 마감일 7일 전까지 공개하여야한다. 다만 긴급 입찰 또는 공고기간이 10일 이내일 경우 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 입찰서 제출마감일 5일 전까지 공개하여야 하며, 입찰서 제출기간이 7일을 초과하는 경우에는 입찰서 제출개시일 전일까지 공개하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 공사는 단가산출서를 공개하지 아니할 수 있다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 추정가격 4억 원 이하 종합건설공사 2. 추정가격 1억 원 이하 전문건설공사 3. 추정가격 8천만원 이하 전기·정보통신·소방시설 등 기타 공사¹⁵⁾

15) 현행 “국가계약법령”에서는 이의신청 금액 요건으로 종합공사의 경우 추정가격 10억 원 이상, 전문공사의 경우 1억 원 이상, 그 밖의 공사의 경우 8천만원 이상으로 규정하고 있음. 따라서 그 밖의 공사계약의 경우에도 단가산출서 공개와 이의신청과의 체계정합성을 확보하기 위해서는 「(계약예규)공사입찰유의서」의 전기·정보통신·소방시설 등 기타 공사의 예외 범위를 8천만원으로 맞출 필요가 있음

〈표 4-4〉 단가산출서와 이의신청의 예외 정합성을 위한 국가계약법 시행령 개정안

현행	개정안
<p>제110조(이의신청을 할 수 있는 정부조달계약의 최소 금액 기준 등) ①법 제28조제1항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 금액”이란 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 말한다.</p> <p>1. 공사 계약의 경우: 다음 각 목의 구분에 따른 금액 가. 「건설산업기본법」에 따른 종합공사 계약의 경우: 추정가격 10억 원 나. 「건설산업기본법」에 따른 전문공사 계약의 경우: 추정가격 1억 원 다. 가목 및 나목 외의 공사 계약의 경우: 추정가격 8천만원</p> <p>2. 물품 계약의 경우: 추정가격 5천만원</p> <p>3. 용역 계약의 경우: 추정가격 5천만원</p> <p>② (생략)</p>	<p>제110조(이의신청을 할 수 있는 정부조달계약의 최소 금액 기준 등) ①법 제28조제1항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 금액”이란 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 말한다.</p> <p>1. 공사 계약의 경우: 다음 각 목의 구분에 따른 금액 가. 「건설산업기본법」에 따른 종합공사 계약의 경우: 추정가격 4억 원 나. 「건설산업기본법」에 따른 전문공사 계약의 경우: 추정가격 1억 원 다. 가목 및 나목 외의 공사 계약의 경우: 추정가격 8천만원</p> <p>2. 물품 계약의 경우: 추정가격 5천만원</p> <p>3. 용역 계약의 경우: 추정가격 5천만원</p> <p>② (현행과 같음)</p>

V. 결론

- 종래 추정가격 100억 원 미만인 공사의 경우 ‘총액입찰’로 이루어지고 있으나, 그러나 계약담당공무원은 기초금액 산정에 대한 산출내역을 공개하지 않았음
- 또한, 예정가격의 중요하고 본질적인 사항인 기초금액에 대하여 저가·과소설계가 이루어지면서 중소건설업체의 부담으로 작용하였음
 - 현행 계약심사제도는 기초금액 산정에 대한 인위적인 예산 삭감 도구로 활용되고 있는 실정
- 현행 “국가 및 지방계약법”에서는 기초금액 등 공사비에 대해서는 이의신청 대상 요건으로 규정하지 않고 있으며, 설령 가능하다고 하더라도 기초금액 산정 근거를 알 수 없기 때문에 공사비의 적정성 여부에 대한 이의신청을 할 수도 없는 상황임
 - 발주기관의 예정가격을 전적으로 신뢰하고 입찰에 참여해야 하는 상황
- 이로 인하여 일부 계약상대자는 낙찰자 결정 이후 저가 설계에 따른 공사비 부족 등으로 계약을 포기하거나 취소소송 또는 기초금액 오류에 대한 법적 분쟁 사례가 다수 발생하고 있음
 - 계약 미체결 또는 계약 불이행 등 계약 포기시 부정당업자 제재 처분: 취소소송 제기
 - 기초금액 오류에 따른 손해배상 등: 민사소송 제기
- 최근 정부는 (계약예규)「공사입찰유의서」를 개정하여 계약담당공무원이 예정가격 작성을 위한 단가가 기재된 단가산출서를 입찰서 제출마감일 7일 전까지 공개하도록 하였음
 - 2025.01.01. 시행
 - “지방계약법령”은 미개정

- 그러나 단가산출서 공개와 관련하여 기초금액·예정가격의 적정성 여부에 대한 이의신청이 가능한지 여전히 불분명한 상황임
- 또한, 개정된 (계약예규)「공사입찰유의서」의 단가산출서 공개에 관한 사항을 이의신청 대상으로 해석하더라도 일련의 계약준비 단계를 거쳐 입찰공고가 이루어진 시점에서 이의신청에 따른 의견을 수렴하여 재입찰할 가능성은 어렵다고 판단됨
- 나아가 개정된 (계약예규)「공사입찰유의서」에서는 추정가격 4억 원 이하 종합건설공사, 추정가격 2억 원 이하 전문건설공사 등에 대해서는 단가산출서 공개 의무에 대한 예외를 규정하면서 이의신청 금액 요건과 부정합성 문제를 야기하고 있음
 - 종합공사: 추정가격 4억 원을 초과하는 단가산출서를 공개하여도 추정가격 10억 원 이상의 금액에 대해서만 이의신청을 할 수 있기 때문에 추정가격 10억 원 미만의 공사에 대해서는 법적으로 이의신청 불가
 - 전문공사: 추정가격 2억 원을 초과하는 단가산출서를 공개하여도 추정가격 1억 원 이상의 금액에 대해서만 이의신청을 할 수 있기 때문에 추정가격 1억 원~2억 원 이하의 공사에 대해서는 현실적으로 이의신청 불가
- 이에 따라 본 연구는 “국가 및 지방계약법”상 공사비 관련 이의신청제도의 투명성 확보를 위한 입법 개선 방안으로 다음과 같은 방향성 및 개정안을 제시하였음
- 첫째, 행정조달계약의 공정성·투명성을 강화하기 위하여 이의신청 대상에 ‘단가산출서 공개’ 관련 기초금액·예정가격의 적정성을 포함하는 관련 입법 개정안을 제시하였음
 - 향후 기초금액 산정 근거 공개와 관련하여 “지방계약법규”가 개정되는 경우 “지방계약법”에서 “국가계약법”과 동일하게 이의신청 관련 사항이 개정될 필요
- 둘째, 이의신청제도의 실효성을 확보하기 위하여 ‘계약내용 사전공개’를 도입하고, 이의신청을 할 수 있도록 관련 입법 개정안을 제시하였음
 - 향후 기초금액 산정 근거 공개와 관련하여 “지방계약법규”가 개정되는 경우 “지방계약법”에서 “국가계약법”과 동일하게 계약내용 사전공개 및 이의신청 관련 사항이 개정될 필요

- 셋째, 단가산출서 공개와 이의신청과의 체계정합성을 확보하기 위하여 단가산출서 공개에 대한 예외와 이의신청 금액 요건의 예외를 체계적으로 규정하는 관련 입법 개정안을 제시하였음
 - 향후 기초금액 산정 근거 공개와 관련하여 “지방계약법규”가 개정되는 경우 “지방계약법 시행령”에서 “국가계약법 시행령”과 동일하게 이의신청 관련 금액 요건을 하향할 필요

- 본 연구가 기초금액 산정 관련 행정조달시장의 투명성을 확보하고 입찰자와 발주기관의 이해관계를 합리적으로 조정하는데 기여할 수 있기를 기대함

- 홍성진, 연구위원(hongsj@ricon.re.kr)
- 이경태, 부연구위원(ktlee@ricon.re.kr)

참고문헌

1. 감사원, 「공공계약 실무가이드」, 2022
2. 국민권익위원회 보도자료, “관급공사 불공정 관행 근절을 위한 제도개선 권고-불공정 관행을 해결해 중소기업 설립체 권익 보호 및 부실시공 예방”, 2021. 03. 24.
3. 김대인, “정부조달계약에 있어서 투명성의 법적 의미”, 행정법연구 제13호, 행정법이론실무학회, 2005
4. 법제처, 「법령입안심사기준」, 2023
5. 위승문·신만중, “공공발주공사의 예정가격 결정 개선방안”, 공공사회연구 제12권 제4호, 한국공공사회학회, 2022
6. 이태원·오세욱·김창원, 「공사발주 가이드북」, 한국조달연구원, 2022.
7. 조달청, 「2023 조달연보」, 2024.5
8. 한국건설관리학회·한국건설산업연구원 공사비 TFT, “공공공사비 산정 및 관리 실태와 제도적 개선 방안”, 2018
9. 홍성진, “행정조달계약의 법적 성격 재조명에 따른 입법적 통제 방안”, 공법학연구 제19권 제1호, 한국비교공법학회, 2018
10. 홍성호·조재용, “지방자치단체 공사비 산정체계 개선방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2021

국가 및 지방계약법상 공사비 관련 이의신청제도 입법 개선 방안 연구

2024년 11월 인쇄

2024년 11월 발행

발행인 김희수

발행처 대한건설정책연구원

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-183-5

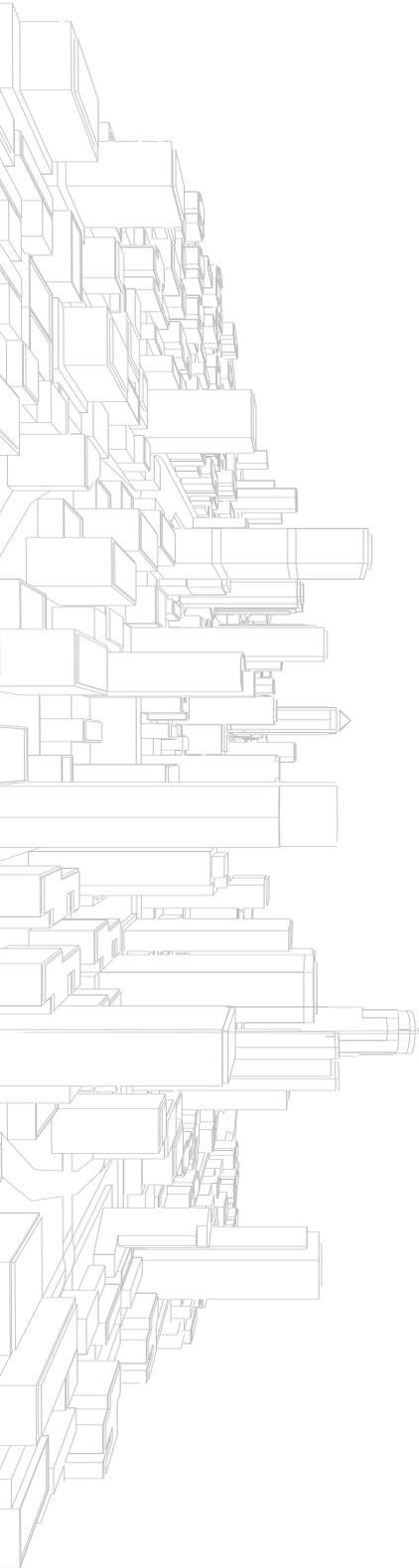
인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

© 대한건설정책연구원 2024

발행처 대한건설정책연구원
발행인 김희수
등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층
(신대방동, 전문건설회관)

Tel. 02 3284 2600
Fax. 02 3284 2620
<http://www.ricon.re.kr>



RICON
대한건설정책연구원

