



지방계약 집행기준의 연속 개정

예규 제282호에서 제332호까지, 원가 조항의 이동

작성	위탁관리 본부장
검수	연구소장
www.kiem.re.kr	

요약

보고서의 대상

행정안전부 예규 3회 개정

「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」은 지방계약 실무의 세부를 정하는 **행정안전부 예규**임. 이 기준은 최근 1년 반 사이에 세 차례 개정되었음 — **제282호**(2024. 4. 1. 시행), **제324호**(2025. 5. 1. 시행), **제332호**(2025. 7. 8. 시행)임.

세 번의 개정이 향한 곳은 대체로 같음. 행정안전부가 밝힌 개정 이유는 **지역 중소기업의 부담 완화와 지역건설경기의 활성화**이며, 그 수단으로 계약 해제·해지 요건의 완화, 손해보험 의무가입의 확대, 수의계약 대상의 확대, 그리고 **원가 산정 항목의 상향**이 쓰였음.

실무상 영향이 가장 큰 부분은 원가 조항임. 제324호가 **간접노무비율**을 올렸고, 제332호가 **일반관리비율의 체감 구간**을 올렸음. 두 항목은 예정가격을 구성하는 비목이므로, 같은 사업이라도 적용 예규가 무엇인지에 따라 계약금액이 달라짐.

이 보고서는 세 예규의 **조문별 제·개정이유서와 개정 내용**을 대조하여 무엇이 어떻게 달라졌는지를 정리하고, 개정의 방향과 실무의 접점을 확인한 것임. I장은 예규의 지위를, II장은 회차별 개정 내용을, III장은 개정의 방향을, IV장은 학계의 지적과 위탁 실무의 접점을 다룸.

용어는 다음과 같이 사용함 — **예정가격**은 낙찰자와 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 작성하는 가격이고, **간접노무비율**은 직접노무비에 곱하여 간접노무비를 구하는 값이며, **일반관리비율**은 재료비·노무비·경비의 합계에 곱하여 일반관리비를 구하는 값임. **체감 구조**는 공사 규모가 커질수록 비율이 낮아지는 방식을 가리킴.

방법은 문서 대조임 — 개정 내용은 각 예규의 전문과 행정안전부의 조문별 제·개정이유서에서 확인하였고, 수치는 예규에 수록된 값을 그대로 옮겼음.

개정 횟수	기간	일반관리비율 상한	주계약자 실적 제한
3회	1년 4개월	8.0%	10년

보고서 핵심

세 차례 개정의 방향은 **지역 중소기업의 부담 완화**로 일관됨. 제282호는 계약상대자의 **해제·해지 요건을 각 10%p 완화**하였고, 제324호는 **간접노무비율을 상향**하면서 손해보험 의무가입 대상을 넓히고 주계약자 실적 제한을 5년에서 10년으로 완화하였으며, 제332호는 **일반관리비율 체감 구간을 상향**(50억원 미만 종합공사 6.0% → 8.0%)하고 청년창업기업을 수의계약 사유에 추가하였음. 원가 항목이 두 차례 연속으로 올랐다는 사실이 위탁·용역 실무에서 가장 중요한 변화이며, **적용 예규의 회차를 확인하는 일**이 예정가격 검토의 첫 단계가 됨.

I. 예규의 지위

01 지방계약 규범의 층위

규범의 구조

법률·시행령·예규

지방자치단체의 계약은 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」과 그 시행령·시행규칙이 기본 구조를 이루고, 실무의 세부는 **행정안전부 예규**가 정함. 예규는 법령의 위임을 받아 또는 법령의 집행을 위하여 만들어지는 행정규칙이며, 지방계약 영역에서는 「입찰 및 계약 집행기준」과 「입찰시 낙찰자 결정기준」의 두 계열이 중심임.

표 1. 지방계약 규범의 층위

구분	규범	내용
법률	지방계약법	계약의 원칙, 예정가격의 작성, 계약 방법의 기본
대통령령	같은 법 시행령	예정가격의 결정기준, 수의계약의 사유, 물가변동 조정
부령	같은 법 시행규칙	거래실례가격의 기준 등 세부 사항
예규	입찰 및 계약 집행기준 입찰시 낙찰자 결정기준	원가계산의 비율, 심사 항목과 배점, 계약 일반조건 등 실무의 세부

자료: 각 규범의 위임 구조를 본 연구소가 정리

법률과 시행령이 계약의 원칙과 방법을 정한다면, 예규는 그 원칙을 **숫자와 서식으로 옮기는** 위치에 있음. 실무자가 가장 자주 참조하는 문서가 예규인 이유임.

예규가 두 계열로 나뉘어 있는 것도 실무에서 유의할 점임. 「입찰 및 계약 집행기준」이 계약의 전 과정을 다룬다면, 「입찰시 낙찰자 결정기준」은 **낙찰자를 가르는 심사의 방법**을 따로 정함. 두 예규는 각각 개정되므로 회차와 시행일도 따로 확인하여야 함.

행정규칙이라는 형식이 갖는 의미도 함께 볼 필요가 있음. 예규는 국민을 직접 구속하는 법규가 아니라고 보는 것이 일반적이나, 발주기관이 이를 따라 예정가격을 산정하고 계약서에 계약 일반조건을 편입시키므로 **실제로는 계약의 내용을 이루게** 됨.

이 때문에 예규의 개정은 법령의 개정과는 다른 방식으로 실무에 미침. 법령이 바뀌면 그 자체가 규범력을 가지지만, 예규가 바뀌면 **그것을 적용하여 작성한 공고문과 계약서를 통하여** 개별 계약에 들어가는 구조임.

I. 예규의 지위 (계속)

02 예규의 분량과 장 구성

열두 장의 구조

제332호 목차

이 예규는 분량도 큼. 제332호 기준으로 **384쪽에 열두 장**으로 짜여 있으며, 입찰과 계약의 전 과정을 장별로 나누어 규정하고 있음.

표 2. 예규의 장 구성 (제332호)

구분	장	내용
제1~2장	입찰 및 계약 일반기준 / 예정가격 작성요령	계약 방법의 기본과 원가계산의 비율
제3~4장	계약심사 운영요령 / 제한입찰 운영요령	심사의 절차와 참가 제한
제5~7장	수의계약 / 공동계약 / 종합계약 운영요령	계약 방법별 세부 기준
제8~9장	입찰 유의서 / 계약 일반조건	입찰 참가자의 의무와 계약의 조건
제10~12장	일괄입찰 등 특별유의서·특수조건 / 지방계약심의조정위원회 운영요령	대형공사의 특칙과 분쟁조정

자료: 예규 제332호의 목차를 본 연구소가 묶어 정리

장의 배열은 **계약의 시간 순서**를 대체로 따름 — 일반기준과 예정가격의 작성이 앞에 놓이고, 심사와 입찰 참가의 제한, 계약 방법별 요령이 이어지며, 입찰 유의서와 계약 일반조건이 뒤따르고, 대형공사의 특칙과 분쟁조정이 마지막에 놓임.

분량의 배분도 유의할 만함. 제1장 「입찰 및 계약 일반기준」이 75쪽으로 가장 크고, 제2장 「예정가격 작성요령」이 42쪽, 제5장 「수의계약 운영요령」이 38쪽, 제9장 「계약 일반조건」이 54쪽임. **원가와 계약 조건에 관한 부분이 상당한 비중**을 차지함.

이번 세 회차의 개정은 이 가운데 **제1장·제2장·제5장·제6장·제9장·제10장·제12장**에 걸쳐 있음. 원가에 관한 것은 제2장, 계약 방법에 관한 것은 제5·6장, 계약 조건에 관한 것은 제9장에 놓임.

예규가 정하는 사항은 실무의 계산에 직접 들어감. 간접노무비율과 일반관리비율은 예정가격을 구성하는 비목의 크기를 정하는 값이고, 심사 항목과 배점은 낙찰자를 가르는 기준임. **법령이 바뀌지 아니하여도 예규가 바뀌면 계약금액이 달라지는** 구조임.

I. 예규의 지위 (계속)

03 개정의 빈도와 적용례

개정의 주기

최근 세 회차

이 예규는 자주 개정됨. 최근 세 회차만 보아도 **2024년 4월, 2025년 5월, 2025년 7월**로 이어지며, 뒤의 두 회차 사이는 두 달 남짓임. 법률·시행령보다 절차가 가벼워 경기 대응의 통로로 쓰이기 때문으로 보임.

찾은 개정은 **적용 시점의 문제**를 남김. 부칙은 시행일 이후 **최초 입찰공고 및 수의계약 안내 공고**부터 적용하도록 정하는 것이 보통이므로, 공고일에 따라 적용 기준이 달라짐.

부칙이 **항목별로 시행일을 달리 정하는** 경우도 있음. 제324호는 손해보험·설계비 보상·**간접노무비율** 규정을 2025. 7. 1.부터, 제332호는 **일반관리비** 규정을 **2025. 8. 9.부터** 적용하도록 하였음.

따라서 실무에서 예규를 확인할 때에는 회차와 시행일만이 아니라 **해당 조항의 적용일**을 함께 보아야 함. 원가 관련 조항이 본칙의 시행일보다 뒤에 적용되는 사례가 두 회차 연속으로 나타났기 때문임.

표 3. 세 회차의 시행일과 적용례

구분	공포·시행	적용
제282호	2024. 3. 28. 공포 2024. 4. 1. 시행	시행일 이후 최초 입찰공고 및 수의계약 안내 공고분부터
제324호	2025. 4. 30. 공포 2025. 5. 1. 시행	같음. 다만 손해보험·설계비 보상· 간접노무비율 은 2025. 7. 1.부터
제332호	2025. 7. 7. 공포 2025. 7. 8. 시행	같음. 다만 예정가격 작성요령의 일반관리비 는 2025. 8. 9.부터

자료: 각 예규의 부칙

공포와 시행 사이의 간격은 매우 짧음(제324호·제332호 각 하루). 반면 원가 관련 조항은 한 달에서 두 달의 준비 기간을 두었음 — **절차** 규정은 곧바로, **금액에 영향을 주는 규정**은 **시차**를 두고 적용하는 방식임.

본 연구소의 자료실은 이 예규의 회차별 전문과 **직전 회차 대비 변경사항**을 함께 정리하여 두었음. 이 보고서의 대조도 그 기록을 근거로 한 것임.

II. 회차별 개정 내용

04 제282호 — 계약 해제·해지 요건의 완화

2024년 개정

2024. 4. 1. 시행

행정안전부가 밝힌 개정 이유는 **지역 중소기업이 입찰 및 계약에서 겪는 부담을 완화하고 불합리한 관행을 근절**한다는 것임.

표 4. 제282호의 주요 개정

구분	내용
계약 해제·해지	계약상대자가 해제·해지할 수 있는 요건을 각각 10%p 완화 — ① 계약금액이 100분의 40 이상 감소한 경우 ② 정지기간이 계약기간의 100분의 50 을 초과한 경우
신기술·특허공법	협약서를 계약 체결 후 해당 공법 사용 전까지 제출하도록 하고, 낙찰자에게 계약 체결 시 협약서 제출을 요구하지 아니하도록 명시
적용	시행일 이후 최초 입찰공고 및 수의계약 안내 공고분부터

자료: 예규 제282호의 조문별 제·개정이유서를 본 연구소가 정리

해제·해지 요건의 완화는 **계약상대자 쪽의 권리**를 넓히는 개정임. 발주기관의 사정으로 계약금액이 크게 줄거나 공사가 오래 정지되는 경우, 종전보다 낮은 문턱에서 계약에서 벗어날 수 있게 되었음.

완화의 폭은 각 10%p임. 계약금액 감소는 **100분의 50에서 100분의 40으로**, 정지기간은 **계약기간의 100분의 60에서 100분의 50으로** 낮아진 것으로 읽힘. 종전 기준으로는 해제·해지 사유에 이르지 못하던 사안이 새 기준으로는 사유가 될 수 있음.

이 조항은 예규 제9장의 **계약 일반조건**에 놓여 있음. 계약 일반조건은 개별 계약서에 편입되어 계약의 내용을 이루므로, 요건의 완화는 곧 **계약 조건의 변경**을 뜻함. 다만 시행일 이후 최초 공고분부터 적용되므로 이미 체결된 계약에는 미치지 아니함.

다만 요건이 완화되었다고 하여 해제·해지가 자유로워지는 것은 아님. 요건은 **사유의 문턱**을 정하는 것이고, 실제 해제·해지의 효력과 그에 따르는 정산은 계약의 다른 조항과 관계 법령에 따라 정해짐.

신기술·특허공법의 협약서 제출 시점을 늦춘 것은 **낙찰 이전 단계의 부담**을 줄이는 개정임. 계약을 따내기 전에 협약서를 갖추어야 하는 구조에서는 기술 보유자와의 협상에서 낙찰 예정자가 불리한 위치에 놓이기 쉬우므로, 그 순서를 뒤로 미룬 것으로 읽힘.

II. 회차별 개정 내용 (계속)

05 제324호 — 원가와 보험

2025년 5월 개정

지역건설경기 활성화

제324호의 개정 이유는 **지역건설경기 활성화 및 중소기업 지원**임. 개정 항목이 여덟 갈래에 이르며, 그 가운데 원가와 보험에 관한 것을 먼저 봄.

표 5. 제324호의 원가·보험 관련 개정

구분	내용
간접노무비율	인건비의 지속적 상승 등을 고려하여 적정 대가 보장을 위하여 비율을 상향 (2025. 7. 1. 시행)
공사 손해보험	의무가입 대상을 종전 고난이도 공종 200억원 이상에서 고난이도 공종 100억원 이상 및 위험수반 공사로 확대 (2025. 7. 1. 시행)
설계비 보상	설계보상비 기준이 실제 투입비용보다 과소 반영된 점을 고려하여 기술제안입찰 낙찰 탈락자에 대한 설계보상비를 상향 (2025. 7. 1. 시행)

자료: 예규 제324호의 조문별 제·개정이유서를 본 연구소가 정리

세 항목은 모두 **발주기관의 부담이 늘고 계약상대자의 회수가 늘어나는** 방향임. 간접노무비율의 상향은 예정가격을 직접 올리고, 손해보험 의무가입의 확대는 보험료가 원가에 반영되는 공사의 범위를 넓히며, 설계보상비의 상향은 탈락자에게 돌아가는 비용을 늘림.

간접노무비는 **현장에서 보조 작업이나 관리에 종사하는 인력**의 노무비임 — 현장대리인·안전관리자·사무 인력이 해당하며, 직접노무비에 비율을 곱하여 구함. 비율이 오르면 **같은 직접노무비에서 계산되는 원가가 커짐**.

손해보험 의무가입의 확대는 기준을 두 방향으로 넓힌 것임 — 금액 기준을 **200억원에서 100억원으로 절반으로 낮추었고**, 대상에 **위험수반 공사**를 더하였음. 보험료는 경비에 계상되므로 이 확대는 해당 공사의 원가를 늘리는 요인이 되며, 동시에 사고 발생 시의 부담을 보험으로 옮기는 효과를 가짐.

설계보상비의 상향은 **탈락자에게 돌아가는 비용**을 다름. 기술제안입찰은 참가자가 설계에 상당한 비용을 들이는 방식이므로, 보상 수준이 낮으면 참여가 위축됨. 개정 이유가 「실제 투입비용보다 과소 반영」을 든 것도 이 사정을 가리킴.

세 항목의 시행일이 본칙보다 두 달 뒤인 **2025. 7. 1.**로 정해진 것도 함께 볼 대목임. 예산의 반영과 발주 계획의 조정에 시간이 필요한 항목을 따로 떼어 시행일을 늦춘 것으로 보임.

II. 회차별 개정 내용 (계속)

06 제324호 — 계약 방법과 분쟁조정

참여 요건의 완화
수의계약·공동계약

표 6. 제324호의 계약 방법 관련 개정

구분	내용
수의계약	특별재난지역에서 재난복구공사(용역)를 수의계약할 때의 배제사유를 완화
공동계약	주계약자 관리방식의 실적 제한 기준을 5년 이내에서 10년 이내로 완화
신기술·특허공법	지역 내 신기술·특허 보유업체를 보호·육성하기 위하여 접근성 항목이 신설
지방계약분쟁조정	청구인이 제기한 사안이 법령상 문제가 없거나 불이익을 받았다고 볼 수 없음이 명백한 경우 등은 조정 청구를 각하하도록 함

자료: 같은 예규의 조문별 제·개정이유서

앞의 세 항목은 **참여의 문턱을 낮추는** 방향임. 특별재난지역의 배제사유 완화는 재난 복구의 신속성을 위한 것이고, 주계약자 실적 제한의 완화는 최근 5년 안에 실적이 없는 업체도 10년 안의 실적으로 참여할 수 있게 하며, 접근성 항목의 신설은 지역 업체에 유리한 평가 요소를 더한 것임.

주계약자 관리방식은 공동계약의 한 형태로, **주계약자가 전체를 관리하고 부계약자가 자기 분담 부분을 시공**하는 방식임. 실적 제한 기간이 5년에서 10년으로 늘면 최근 5년 안에 해당 실적 없는 업체도 참여할 수 있으므로, 참여 가능한 업체의 수가 늘어남.

신기술·특허공법의 **접근성 항목** 신설은 평가 요소를 더한 것임. 개정 이유가 「지역 내 신기술·특허 보유업체를 보호·육성」이라고 밝힌 데에서 알 수 있듯, 발주기관과 가까운 곳에 있는 기술 보유자가 유리해지는 방향임.

특별재난지역의 수의계약 배제사유 완화도 같은 흐름에 있음. 수의계약은 경쟁입찰의 예외이므로 배제사유를 두어 남용을 막는데, 재난 복구라는 **신속성이 요구되는 국면**에서 그 사유를 좁힌 것임.

네 항목 가운데 앞의 세 가지가 모두 **제5장·제6장의 계약 방법**에 관한 것이라는 점도 눈에 띈. 계약의 조건이나 금액이 아니라 **누가 참여할 수 있는가**를 다루는 규정들임.

반면 분쟁조정의 각하 규정은 방향이 다름. 조정 절차의 문턱을 **높이는** 쪽이며, 명백히 이유 없는 청구를 걸러 절차의 부담을 줄이려는 취지로 읽힘. 다만 「법령상 문제가 없음이 명백한 경우」의 판단이 조정기구에 맡겨지므로, 그 운용에 따라 실질적 심리를 받을 기회가 좁아질 여지도 있음.

II. 회차별 개정 내용 (계속)

07 제332호 — 일반관리비율의 상향

체감 구간의 조정

2025. 8. 9. 적용

제332호의 개정 가운데 금액의 크기를 가장 크게 바꾸는 것은 **일반관리비율**임. 일반관리비는 기업의 본부 관리 비용으로 원가에 계상되며, 공사 규모가 클수록 비율이 낮아지는 **체감 구조**로 되어 있음. 그 체감 구간의 값이 올랐음.

표 7. 일반관리비율의 변화

구분	종전	개정
종합공사 50억원 미만	6.0%	8.0%
종합공사 50억~300억원 미만	5.5%	6.5%
종합공사 300억원 이상	5.0%	5.0% (유지)
전문·전기·정보통신·소방 등 5억원 미만	6.0%	8.0%
같은 공사 5억~30억원 미만	5.5%	6.5%
같은 공사 30억원 이상	5.0%	5.0% (유지)

자료: 예규 제332호 — 표준시장단가에 따른 예정가격 결정에도 같은 값이 적용됨

일반관리비는 **기업 본부에서 발생하는 관리 비용**임 — 임원·사무직 인건비, 사무실 운영비 등임. 개별 공사에 직접 배부하기 어려우므로 원가에 비율을 곱하여 계상함.

체감 구조를 두는 이유는 **규모의 경제**임. 공사 규모가 커진다고 본부의 관리 비용이 같은 비율로 늘지는 아니하므로, 큰 공사일수록 낮은 비율을 적용함. 이번 개정은 그 체감의 **출발점을 올린** 것이며, 가장 큰 구간의 값은 그대로 두었음.

상향의 폭은 **소규모 공사에 집중**되어 있음. 종합공사 50억원 미만과 전문공사 등 5억원 미만 구간이 6.0%에서 8.0%로 2%p 올랐고, 그다음 구간이 1%p 올랐으며, 가장 큰 규모의 구간은 그대로임. 소규모 공사를 주로 수행하는 지역 업체를 겨냥한 조정임을 수치가 보여 줌.

II. 회차별 개정 내용 (계속)

08 제332호 — 물가변동과 청년창업기업

신설된 규정

조정기준일·물가변동가격

제332호는 물가변동에 관한 규정 두 가지를 새로 두었음. 첫째는 **조정기준일**임 — 시행령 제27조제1항에 따라 계약을 해제·해지하고 체결하는 수의계약의 물가변동 조정기준일을 **입찰일**로 하되, 종전 계약이 수의계약이면 그 체결일을, 종전 계약에서 물가변동 조정이 있었으면 그 최종 조정기준일을 기준으로 한다는 규정임.

둘째는 **물가변동가격**의 정의와 산정 기준임. 시행령 제26조제3항에 따른 물가변동가격의 뜻과 산정 방법(품목조정률을 적용할 때의 입찰당시가격·수의계약당시가격)이 신설되었고, 일괄입찰 등의 협상에서 **협상기초가격과 최소 협상가격에 물가변동가격을 반영**할 수 있게 되었음.

표 8. 제332호의 물가변동 관련 신설 규정

구분	근거	내용
조정기준일	시행령 제27조제1항	해제·해지 후 체결하는 수의계약의 물가변동 조정기준일을 입찰일 로 함 — 종전 계약이 수의계약이면 그 체결일, 물가변동 조정이 있었으면 최종 조정기준일
물가변동가격	시행령 제26조제3항	정의와 산정 기준 신설 — 품목조정률 적용 시의 입찰·수의계약 당시가격
협상가격 반영	제10장	일괄입찰 등의 협상에서 협상기초가격과 최소 협상가격에 물가변동가격을 반영 할 수 있음

자료: 예규 제332호의 개정 내용

물가변동 조정은 계약 후 자재비·노무비의 변동을 계약금액에 반영하는 제도임. **기준 시점**에 따라 반영 폭이 달라지므로 기준일 규정은 금액에 직접 영향을 줌.

해제·해지 후 다시 체결하는 수의계약은 기준일이 불분명하였던 국면임. 개정은 **종전 계약의 성격에 따라 기준을 나누어** 이를 정리하였음.

수의계약의 대상도 넓어졌음. 「중소기업창업 지원법」 제2조제11호에 따른 **청년창업기업**이 견적 제출 금액기준의 대상과 수의계약 사유에 추가되었으며, 이에 따라 시행령 제25조제1항제5호의 목 번호도 함께 정비되었음.

III. 개정의 방향

09 세 회차를 관통하는 축

개정 이유의 일치

세 회차 대조

세 회차의 개정 사항을 성격별로 묶으면 방향이 뚜렷해짐.

표 9. 개정 사항의 성격별 분류

구분	회차	내용
원가의 상향	제324호	간접노무비율 상향, 설계보상비 상향
	제332호	일반관리비율 체감 구간 상향
참여 요건의 완화	제324호	특별재난지역 수의계약 배제사유 완화, 주계약자 실적 제한 10년, 접근성 항목 신설
	제332호	청년창업기업을 수의계약 사유에 추가
계약상대자의 보호	제282호	해제·해지 요건 10%p 완화, 협약서 제출 시점의 이동
위험의 분담	제324호·제332호	손해보험 의무가입 확대, 물가변동 조정기준일·물가변동가격 신설
절차의 정비	제324호	분쟁조정 청구의 각하 규정

자료: 세 예규의 개정 사항을 본 연구소가 성격별로 분류

개정 이유가 세 회차에서 거의 같은 문면으로 되풀이된 점도 특징임. 제282호는 「지역 중소기업체가 입찰 및 계약에서 겪는 부담을 완화하고 불합리한 관행을 근절」, 제324호는 「지역건설경기 활성화 및 중소기업체 지원」임. 서로 다른 시점의 개정이 **하나의 정책 방향** 아래 이어진 것으로 읽힘.

다만 개정 이유는 **정책의 의도를 밝힌 것**이고 그 효과는 별개의 문제임. 원가 비율의 상향이 실제로 지역 업체의 수익성을 개선하였는지, 참여 요건의 완화가 경쟁의 폭을 넓혔는지는 시행 이후의 자료로 확인할 사항이며 이 보고서의 범위 밖임.

다섯 갈래 가운데 네 갈래가 **계약상대자 쪽의 부담을 줄이거나 회수를 늘리는** 방향이며, 절차의 정비 한 갈래만이 반대 방향임. 행정안전부가 밝힌 개정 이유가 세 회차에서 모두 지역 중소기업체의 지원이었다는 사실과 일치함.

III. 개정의 방향 (계속)

10 원가 조항의 누적

두 차례의 상향

간접노무비율·일반관리비율

원가 조항을 따로 떼어 보는 이유는 그 효과가 **누적되기** 때문임. 간접노무비율은 노무비에, 일반관리비율은 재료비·노무비·경비의 합계에 곱해지므로, 앞의 값이 오르면 뒤의 계산 기초도 커짐.

두 값이 **두 달 간격으로 연속하여 오름** 것이 이번 개정의 특징임. 제324호의 간접노무비율 상향이 2025. 7. 1.부터, 제332호의 일반관리비율 상향이 2025. 8. 9.부터 적용되므로, 그 사이에 공고된 사업과 그 뒤에 공고된 사업은 같은 내용이라도 예정가격이 달라짐.

일반관리비율의 상향이 **표준시장단가에 따른 예정가격 결정에도 같은 값으로 적용**된다는 점도 확인할 필요가 있음. 원가계산에 따른 예정가격과 표준시장단가에 따른 예정가격의 두 경로 모두에 같은 조정이 들어간 것임.

표 10. 원가 항목의 계산 위치

구분	계산의 기초	개정
직접노무비	투입 인력 × 공표 단가	이번 개정의 대상이 아님
간접노무비	직접노무비 × 간접노무비율	제324호 상향 (2025. 7. 1.)
경비	항목별 산출 — 손해보험료 포함	제324호 보험 의무가입 확대로 계상 범위 확대
일반관리비	(재료비+노무비+경비) × 일반관리비율	제332호 상향 (2025. 8. 9.)
이윤	법령·고시가 정한 비율의 상한 안에서 계상	이번 개정의 대상이 아님

자료: 원가계산의 구조와 세 예규의 개정 내용을 본 연구소가 대응시킴

개정된 두 비율은 **계산의 서로 다른 단계**에 놓임. 간접노무비율은 노무비 안에서, 일반관리비율은 합계에 적용되므로 앞의 상향이 뒤의 계산 기초를 키움.

다만 이 상향이 곧바로 계약금액의 증가로 이어진다고 단정할 수는 없음. 예정가격은 낙찰의 기준이 되는 값이고 실제 계약금액은 낙찰률에 따라 정해지므로, **예정가격의 상승분이 어느 정도 계약금액에 반영되는지는 입찰의 결과에 달려 있음.**

IV. 학계의 지적과 실무

11 수의계약과 공개에 관한 논의

공정성과 투명성

임현종(2023)

이번 개정에서 수의계약의 대상이 두 차례 넓어진 것 — 특별재난지역의 배제사유 완화와 청년창업기업의 추가 — 은 학계의 논의와 함께 볼 대목임. 임현종(2023)은 지방조달계약의 공정성과 투명성을 확보하기 위한 입법 과제를 검토하면서 국가계약법과 지방계약법의 관련 규정을 분석하고, **수의계약 관행에 대한 감독의 강화와 계약 정보 공개의 확대**가 필요하다고 논하였음.

이 연구가 분석의 대상으로 삼은 것은 국가계약법과 지방계약법의 관련 규정임. 두 법률이 공공조달의 공정성과 투명성을 어떻게 규율하고 있는지를 견주면서, **수의계약과 계약 정보 공개**를 주요 쟁점으로 들었음.

같은 연구는 규정이 **충분한 명확성과 예측 가능성**을 갖추어야 한다는 점과, 분쟁 해결 절차를 강화하면서도 남용을 막기 위하여 행정의 권한을 적절히 제한할 필요가 있다는 점을 함께 지적하였음.

수의계약은 경쟁입찰의 예외이므로 그 범위가 넓어질수록 **절차의 투명성이 확보되는 경로**가 줄어들음. 이번 개정에서 늘어난 사유가 특별재난지역의 재난복구와 청년창업기업이라는 **정책적 목적이 뚜렷한 영역**이라는 점은 고려할 사항이나, 사유가 늘어난다는 사실 자체는 남음.

계약 정보의 공개에 관하여도 같은 논의가 이어짐. 임현종(2023)이 **계약 정보 공개의 확대**를 과제로 든 것은, 수의계약의 사유와 상대방, 금액이 공개되어야 사후의 점검이 가능하다는 취지로 읽힘.

다만 이 연구가 다룬 것은 **제도의 설계**이고 이번 개정은 **경기 대응의 수단**이라는 점에서 초점이 다름. 같은 제도를 두고 투명성의 관점과 지원의 관점이 각각 요구하는 방향이 다를 수 있으며, 그 조정은 입법과 행정의 판단에 속함.

공개 문제는 위탁 실무와도 닿음. 민간위탁의 수탁기관 선정에서도 공개모집과 결과 공개가 원칙으로 요구되는 흐름이 있으므로, 조달계약의 투명성 논의는 **위탁의 선정 절차**를 볼 때에도 참조가 됨.

이 지적을 이번 개정에 견주면 방향이 갈리는 지점이 보임. 수의계약 대상의 확대는 **감독의 강화**라는 제안과는 다른 방향이고, 분쟁조정 청구의 각하 규정은 **분쟁 해결 절차의 강화**와는 다른 방향임. 다만 개정의 목적이 경기 대응과 중소기업 지원에 있었으므로, 두 논의가 곧바로 충돌한다고 볼 것은 아니며 **서로 다른 목표가 같은 제도 위에서 조정되는 국면**으로 보는 것이 적절함.

IV. 학계의 지적과 실무 (계속)

12 예규의 법적 성격

규범력의 문제

이상덕(2018)

예규가 실무의 계산을 좌우한다는 사실은 그 **법적 성격**에 관한 물음을 남김. 예규는 행정규칙이므로 그 자체로 국민을 직접 구속하는 법규가 아니라고 보는 것이 일반적이나, 예정가격의 산정 기준처럼 계약의 내용을 실질적으로 정하는 사항이 예규에 담겨 있기 때문임.

이 점은 예규의 개정이 잦다는 사실과 맞물려 실무의 불확실성을 키움. 계약의 내용을 정하는 기준이 **법률의 개정 절차를 거치지 아니하고** 바뀔 수 있기 때문임. 다만 예규가 정하는 것이 법령의 위임 범위 안에 있는 한 그 자체를 문제 삼기는 어려움.

지방계약의 법적 성질을 다룬 연구도 이 문제와 닿아 있음. 이상덕(2018)은 2012년 이후의 대법원 판례를 검토하면서 공공조달계약을 **사법상 계약으로 보는 것이 사법 심사를 배제하는 것은 아니라는** 점을 논하고, 계약 해지 통보가 처분에 해당하는지를 가르는 기준으로 **법령상 집행 수단 (자금 회수·입찰 제한 등)의 존재와** 제재가 해당 공공기관과의 거래에 한정되는지를 제시하였음.

아울러 계약의 체결과 거부, 해지와 같은 **중요한 국면을 항고소송의 대상으로** 다루는 접근 — 독일의 이단계론이나 프랑스의 분리가능행위론 — 을 검토할 필요가 있다고 논하였음.

이 구별이 실무에서 갖는 뜻은 **어느 절차로 다룰 것인가**임. 사법상 계약으로 보면 민사소송으로, 처분으로 보면 항고소송으로 다투게 되며, 소송의 종류에 따라 제소기간과 심리의 범위, 집행정지의 가부가 달라짐.

이상덕(2018)이 제시한 두 기준 — 법령상 집행 수단의 존재와 제재의 범위 — 은 이를 가르는 실마리임. 계약 해지가 자금의 회수나 입찰 참가 제한과 같은 **법령상 수단으로 뒷받침되는** 경우와, 제재가 해당 기관과의 거래에 그치는 경우를 나누어 보는 방식임.

공공조달계약을 사법상 계약으로 보는 것이 **사법 심사를 배제하지 아니한다**는 지적도 함께 볼 대목임. 계약의 형식을 취하더라도 그 상대방이 행정기관이고 재원이 공공의 것인 이상, 계약의 체결과 이행에 공법적 통제가 미칠 여지가 남는다는 취지임.

독일의 이단계론과 프랑스의 분리가능행위론을 검토할 필요가 있다는 제안도 같은 문제의식에서 나옴. 계약의 **전 과정을 하나의 사법상 행위로 묶어** 보는 대신, 중요한 국면을 떼어 공법적 통제의 대상으로 삼자는 것임.

이 논의를 이번 개정에 대입하면, 제282호가 완화된 **계약 해제·해지의 요건**이 놓인 위치가 드러남. 그 요건은 예규가 정하는 계약 일반조건의 내용이지만, 그에 따른 해지가 다투어질 때 **어느 소송으로 다룰 것인지**는 판례의 기준에 따라 정해짐.

IV. 학계의 지적과 실무 (계속)

13 위탁 실무의 접점

원가 산정과의 연결

위탁 영역의 예정가격

이 예규는 공사를 중심으로 서술되어 있으나, **용역 계약의 원가계산**에도 적용됨. 본 연구소가 앞서 정리한 바와 같이 위탁 영역의 예정가격은 원가계산에 의한 가격으로 정해지는 것이 통상이고, 그 비목 구성은 재료비·노무비·경비에 일반관리비와 이윤을 더하는 것임(KIEM-REPO-2023-01).

표 11. 위탁·용역 실무의 확인 순서

순번	구분	내용
1	적용 예규의 확인	입찰공고일·수의계약 안내 공고일을 기준으로 어느 회차가 적용되는지 확인
2	조항별 적용일	원가 관련 조항은 본칙의 시행일보다 늦게 적용되는 경우가 있음
3	비율의 대조	간접노무비율·일반관리비율이 개정 후의 값으로 적용되었는지
4	수의계약 사유	청년창업기업 등 새로 추가된 사유의 해당 여부
5	계약 조건	해제·해지 요건, 물가변동 조정기준일의 적용

자료: 세 예규의 개정 내용을 근거로 본 연구소가 정리

용역의 원가계산은 공사와 달리 **노무비의 비중이 큼**. 간접노무비율의 상향이 용역 원가에 미치는 영향이 공사보다 클 수 있음.

용역의 비목 구성이 공사와 다르다는 점도 유의할 사항임. 예규의 원가계산 규정은 공사를 기준으로 서술된 부분이 많으므로, 용역에 적용할 때에는 **해당 분야의 대가기준 고시**가 따로 있는지를 함께 확인하여야 함.

확인 시점은 **발주 이전**이 적절함. 예정가격은 공고 이전에 작성되므로, 어느 회차의 비율을 적용할지가 그때 이미 정해짐. 공고 이후에 회차가 바뀌더라도 그 사업에는 공고 당시의 기준이 적용되므로, 뒤늦게 조정할 여지가 크지 않음.

정산의 국면에서도 확인이 필요함. 위탁금의 회계에서 원가계산서의 비목 구분이 정산의 기준이 되므로(KIEM-REPO-2024-01), **어느 회차의 비율로 산정된 원가인지**가 정산 서류에서 드러나야 함.

근거와 한계

인용한 자료

표 12. 이 보고서가 인용한 근거

근거	내용	기준
「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 예규 제282호	해제·해지 요건, 신기술·특허공법	2024. 4. 1. 시행
같은 예규 제324호	간접노무비율·손해보험·설계비 보상·수의계약·공동계약· 분쟁조정	2025. 5. 1. 시행
같은 예규 제332호	일반관리비율·물가변동· 청년창업기업	2025. 7. 8. 시행
행정안전부 조문별 제·개정이유서	각 회차의 개정 이유	각 회차
지방계약법 시행령 제25조·제26조· 제27조	수의계약 사유, 물가변동 조정	게시 시점 시행본

회차별 전문과 변경사항은 본 연구소 자료실의 정리 기록을 근거로 하였음

세 예규의 전문은 각 **382~384쪽** 분량이며, 이 보고서가 다룬 것은 그 가운데 **직전 회차 대비 달라진 부분**임. 개정되지 아니한 조항의 내용은 다루지 아니하였음.

제282호의 직전 회차는 제277호(2024. 2. 15. 시행)이므로, 이 보고서가 다루는 기간의 앞쪽 경계는 **제277호에서 제282호로 넘어가는 지점**임. 그 이전 회차의 개정은 다루지 아니하였음.

참고 문헌

표 13. 참고한 학술 문헌

저자	제목	출처
이상덕	지방계약과 판례법 — 사법상 계약, 공법상 계약, 처분의 구별을 중심으로	홍익법학 19(4), 홍익대학교 법학연구소, 2018, 1-45
임현종	지방조달계약의 공정성 및 투명성 확보를 위한 입법적 과제	지방자치법연구 23(1), 한국지방자치법학회, 2023, 217- 248

서지는 KCI 등재 정보로 대조하였음

근거와 한계 (계속)

문헌 검토의 범위

주제와 관련된 학술 문헌은 KCI 등재 정보에서 「지방계약」·「공공조달」과 예규·원가계산을 축으로 찾아 검토하였음. 확인 범위에서 **예규의 개정 내용 자체를 다룬 논문은 찾지 못하였음** — 예규는 개정이 잦고 실무 기준의 성격이 강하여 학술 연구의 대상이 되기 어려운 것으로 보임.

그러므로 인용은 이 보고서가 다루는 **제도의 총위에 닿는 두 편으로 한정**하였음 — 지방조달계약의 공정성·투명성에 관한 입법 과제(임현중)와 지방계약의 법적 성질에 관한 판례 검토(이상덕)임. 개정된 개별 비율의 적정성을 다룬 문헌은 확인되지 아니하여, 수치의 평가는 하지 아니하고 **변경의 사실과 방향만** 정리하였음.

이 보고서의 한계

유의 사항

2025년 8월까지 공개된 자료 기준임. 예규는 개정이 잦으므로 **실무 적용 시점의 최신 회차를 반드시 확인**하여야 하며, 이 보고서가 다룬 세 회차 이후의 개정은 반영되어 있지 아니함. 개정 내용은 행정안전부의 조문별 제·개정이유서와 예규 전문에서 확인한 것으로, **개별 조문의 정확한 문언은 해당 회차의 원문**으로 확인하여야 함. 일반관리비율 등 수치는 예규에 수록된 값을 옮긴 것이며, 그 값의 적정성에 대한 평가는 이 보고서의 범위 밖임. 예정가격의 상승이 계약금액의 증가로 이어지는 정도는 입찰의 결과에 따라 달라지므로 **단정하지 아니하였음**.

문의

내용의 문의는 **한국관리위탁연구소**로 하시기 바람.