

경제관계장관회의

25-10-2

(공개)

지방공사 지역업체 참여 확대방안

2025. 11. 19.

관계부처 합동

지방공사 지역업체 참여 확대방안(요약)

◇ 지역에 투입되는 재정이 지역경제에 실질적으로 기여할 수 있도록, 지방공사에서 지역업체 수주를 확대하는 국가·지방 계약제도 개선방안 마련

1. 개선방안

① 공공기관·지자체 지역제한경쟁입찰 허용금액 확대 ☞ 2.6조원 효과

(기획재정부령(공기업·준정부기관 계약사무규칙) 및 행안부 지방계약법 시행규칙 개정)

○ 지역제한경쟁입찰 허용금액*을 현재 공공기관 88억원 미만, 지자체 100억원 미만에서 모두 150억원 미만**까지 상향

* 국가의 경우 정부조달협정(GPA)로 인해 국제입찰 의무고시금액(現 88억원)을 초과하는 추가 확대는 곤란하나, 공공기관·지자체는 고시금액(265억원) 대비 여력 有

** 지역업체 참여 확대라는 정책적 목적과 경쟁 제한 및 지역 간 불균형 우려를 균형 있게 고려

< 지역제한경쟁입찰 대상 확대 방안 >

발주기관	(국가 국제입찰 의무고시금액)			(지자체·공공기관 국제입찰 의무고시금액)
	88억원	100억원	150억원	265억원
국가	현행 유지			
공공기관	현행	확대		
지자체	현행		확대	

② 공사 초 구간에서 지역업체 우대평가 강화 ☞ 0.7조원 효과

(기재부 계약예규 개정 / 국토부 입찰안내서 표준안 마련)

① (적격심사낙찰제: 100억원 미만) 낙찰자 평가시 지역업체 참여 평가 (가점제) 근거를 신설하여 지역업체 참여비율에 따라 가점 부여

② (종합심사낙찰제: 100억원 이상) 낙찰자 평가시 지역업체 참여 평가 (가점제) 만점 기준을 상향하고, 해당 항목의 가점도 확대

* [만점기준] 지역업체 참여비율 20% → 30%로 상향 / [가점수준] 예시: (現) 0.8점 → (改) 1.0점

③ (기술형 입찰) 입찰·낙찰 평가시 지역업체 참여 평가 근거 신설

* [입찰참가자격사전심사(PQ)] 지역업체 참여비율 배점(現 중심제 5점/100점)을 기술형 입찰에도 적용 [낙찰자 평가] 지역기업 보유 자재·장비 활용 등 '지역균형발전평가지표'를 마련하여 2점 가점 부여

< PQ 및 낙찰자 평가기준 개선방안 >

구분	적격심사낙찰제	종합심사낙찰제	기술형 입찰
PQ (입찰참가 자격사전 심사)	해당 없음	배점제 유지	배점제 신설 (기존 無 → 100점 만점에 5점)
낙찰자 평가	가점제 근거 신설 (구체적 심사기준은 발주 기관별 특성을 고려하여 자체 마련(기재부 협조))	▶ 지역경제기여도 만점 기준 상향 (지역업체 참여비율 20 → 30%) ▶ 지역경제기여도 가점 확대 (예: 0.8 → 1.0점)	가점제 신설 (지역자재·장비 등 활용계획 제출 시 가점 2점)

2. 제도 보완방안

① 수주 기회의 지역 외 유출 방지 (기재부·행안부 계약예규 개정)

- 본사 소재지 인정 요건을 확대*하여 형식적 이전을 방지하고, 사무실 소재지 확인을 위한 사전점검제를 시행**하여 폐이퍼 컴퍼니 선별

* 예) 종합심사낙찰제 평가시 (現)90일 요건을 (改)180일로 확대

** 공사수행 결격사유 추가(現)기술자 보유기준 → (改)자본금·사무실 기준 추가) 및 현장 실태조사 시행

② 지방 건설업체 간 담합 가능성 차단 (상시진행)

- ①사전 예방교육 시행 + ②모니터링 강화(조달청 - 공정위 간 정보공유 확대, 조달청 담합통계분석시스템 고도화 추진) + ③담합 발생시 엄중제재*

* 입찰참가자격제한(국가·지방계약법), 등록말소(건설산업기본법) 등

순 서

I. 검토배경	1
II. 現 제도점검	2
III. 지방공사 지역업체 참여 확대방안	5
1. 지역제한경쟁입찰 대상 확대	5
2. PQ 및 낙찰자 평가기준 개선	6
IV. 제도 보완방안	7
V. 향후 추진계획	8

I. 검토배경

- 건설산업은 지역경제* 등에 미치는 영향이 지대하나, 지역 건설업계 수주 부진에 따라 지역 건설경기 침체 지속

* 지역경제(GRDP) 내 건설투자 비중('23년, %, 명목): (전국) 15.3 (수도권) 14.5 **(비수도권) 16.1**

< 건설수주 및 건설경기실사지수 >

구분	건설수주(전년비 증감, %)		건설경기실사지수*(평균)	
	수도권	비수도권	수도권	비수도권
'23	△21.3	△15.2	81.3	64.2
'24	30.9	△8.7	82.5	64.8

* 100보다 낮을수록 경기 호전보다 악화를 예상하는 기업이 많음을 의미

- 지방(비수도권) 공사의 상당 부분을 수도권 업체가 수주*하면서 지역업체의 수주 기회 축소

* '24년 지방공사 수주 실적 : 수도권 업체 38%, 지방 업체 62%(금액)
수도권 업체 14%, 지방 업체 86%(건수)

- 수도권 업체가 원도급을 수주할 경우, 하도급까지 수도권에 집중되는 경향 → 하도급 공사의 낙수효과도 불충분

<대한건설협회 충청북도회/충청남도회·세종사회> "지자체 조례를 통해 하도급을 지역업체에 위탁하도록 권장하고 있으나 법적 구속력은 없으며, 실제로는 수주업체의 본사 소재지에서 기술자, 장비 등을 총동원"

< 원도급·하도급 수주 비중('24년 지방 1억원 이상 공사 기준) >

하도급 업체(%)	수도권업체 대표 원도급공사		지방업체 대표 원도급공사	
	수도권	지방	수도권	지방
금액 기준	53	47	16	84
건수 기준	52	48	12	88

- 지역 내 상위권 업체조차 법정관리 절차에 다수 돌입*하는 등 지역 건설사의 경영난도 심화되는 양상

* 부강종합건설(울산 1위)·대저건설(경남 2위)·대흥건설(충북 2위) 부도 등

☞ 정부가 직접적으로 지원할 수 있는 공공부문을 중심으로, 지방공사(비수도권)는 지역업체가 최대한 수주할 수 있는 개선방안 검토 필요

II. 現 제도 점검

1. 지역업체 참여 관련 공공계약 제도

- (지역업체 한정입찰) 지역제한경쟁입찰* 및 지역의무공동계약**을 운영중이며, 적용여부는 발주기관 자율사항이나 대부분 적용중

* 입찰 참가자격을 지역업체(광역단위)로 한정(해당 지역업체 수주비율 100%)

** 지역업체(광역단위)가 일정비율 이상(국가: 30% / 지방: 40%) 공동계약으로 참여

- 지역제한경쟁입찰, 지역의무공동계약은 발주주체·재원, 정부조달협정(GPA)* 비차별 의무, 공정경쟁 등으로 인해 국가-지방 간 차이 존재

* (국제입찰 의무고시금액) 국가기관 88억원 / 공기업·준정부 265억원 / 지자체 265억원

- 특히, 지자체 재원으로 수행하는 지방공사는 지자체 선택시 공사 수 구간에서 지역의무공동계약을 할 수 있도록 허용중

< 발주주체별 지역업체 한정입찰 운영현황 >

국가계약법(발주기관 자율선택)		지방계약법(발주기관 자율선택)	
지역제한경쟁	지역의무공동계약	지역제한경쟁	지역의무공동계약
88억원 미만	88억원 미만* (최소참여비율: 30%)	100억원 미만	모든 공사 가능 (최소참여비율: 40%)

* 이외 기재부 장관이 고시한 경우 지역의무공동계약 가능(4대강, 지역균형발전 프로젝트 등)

- (지역업체 우대) 100억원 이상 + 종합심사낙찰제 대상 공사는 PQ (입찰참가자격사전심사) 및 낙찰자 평가시 지역업체 참여비율 우대 평가중

- (PQ*) 지역업체 참여비율에 따라 40% 이상일 경우 최대 5점 배점**

* PQ 대상: (300억원이상) 종합심사낙찰제·기술형입찰 / (200억~300억) 고난도 공사
↳ 100점 만점으로, 90점 이상시 입찰자격사전심사 통과

** (40% 이상) 5점 (35~40%) 4점 (30~35%) 3점 (20~30%) 2점 (10~20%) 1점

↳ PQ 대상 중 기술형입찰(일괄, 대안, 기술제안)에서는 배점 無

- (낙찰자 평가) 지역업체 참여비율 20%* 이상일 경우 최대 0.8점 가점

* 300억원 이상 일반공사 및 고난이도 공사 기준(100억원~300억원 일반공사는 30% 이상)

↳ 기술형입찰(일괄, 대안, 기술제안)에서는 가점 無

[참 고] 입찰참가자격사전심사·낙찰자 평가 제도 개념

- (입찰참가자격사전심사(PQ)) 입찰에 참가하려는 자에 대하여 입찰서 제출 전에 미리 당해 공사수행(이행)능력*이 있는지 여부를 심사 → 일정 수준 이상의 능력을 갖춘 자에게만 입찰에 참가할 자격 부여 (입찰前)

* 이행실적, 기술능력(기술자 보유 현황, 기술개발 투자비 등), 재무상태, 사회적 신인도 등 평가

- 일반공사의 경우 200억 이상, 기술형 입찰(일괄, 대안, 기술제안)의 경우 300억 이상 구간에 대해 운영중

※ 【조달청 입찰참가자격사전심사(PQ) 기준】

1. 국가계약법 시행령 제42조제4항제1호에 따라 낙찰자를 결정하는 공사로서 **추정 가격 300억 원 이상인 공사(종합심사낙찰제)**
2. 시행령 제6장(일괄·대안)과 제8장(기술제안)에 따른 공사(**기술형 입찰**)
3. 제3조*에서 규정한 **고난도 공종**이 포함된 공사

* 200억원 이상 + 교량, 공항, 댐, 항만, 철도, 터널, 전시장, 관람장 등 공종

- (낙찰자 평가) 입찰 참가자 중 실제 계약상대자를 결정하기 위해 가격, 기술능력, 신인도 등을 종합적으로 평가하는 절차(입찰後)

< 입·낙찰 평가 체계 >

		100억	200억	300억
<입찰前>	입찰참가 자격사전 심사(PQ)		간이형 종합심사낙찰제 中 고난도 공사*	종합심사낙찰제· 기술형 입찰
	<입찰後>	낙찰자 평가	적격심사	간이형 종합심사낙찰제 종합심사낙찰제· 기술형 입찰

2. 지방(비수도권) 발주공사 지역업체 수주현황 및 평가

□ 지자체 발주 공사의 경우 발주주체와 재원 구조의 특성상 지역 업체 한정입찰 위주로 운영*하며, 이는 국가발주 공사와 큰 차이

* 지자체 발주의 경우 지역업체 한정입찰 비중은 건수/금액 모두 99% 이상

○ 국가발주 공사의 경우, 대규모 공사일수록 지역업체 한정입찰이 제한적으로 활용되는 경향

* 국가발주 공사에서 지역업체 한정입찰은 건수 기준 80% 이상이나, 금액 기준 19% 수준에 불과

< 비수도권 발주공사 발주주체별 계약형태 (24, 조달청 직접 발주건 기준) >

구분	건수					금액(억원)				
	총계	지역업체 한정입찰			일반 공동 계약	총계	지역업체 한정입찰			일반 공동 계약
		소계	지역제한 입찰	지역의무 공동계약			소계	지역제한 입찰	지역의무 공동계약	
지자체 발주	958	949 (99.1%)	525 (54.8%)	424 (44.3%)	9 (0.9%)	69,212	68,644 (99.2%)	14,724 (21.3%)	53,920 (77.9%)	568 (0.8%)
국가 발주	945	792 (83.8%)	598 (63.3%)	194 (20.5%)	153 (16.2%)	79,446	15,396 (19.4%)	7,328 (9.2%)	8,068 (10.2%)	64,050 (80.6%)

3. 대응방향

□ 국가발주 중심*으로 제도 보완 추진 → ①지역제한경쟁입찰 강화 + ②지역제한경쟁입찰 미적용 구간은 입찰·낙찰 인센티브 적용 확대

* 지자체 발주의 경우 100% 가까이 지역업체 한정입찰 활용 중인 점 감안

① 지역업체 100% 참여를 담보하는 지역제한입찰 대상 확대(국가·지자체)

② 국가 발주공사 중 금액 비중이 큰 일반공동계약 분야에서 지역 업체 참여가 확대되도록 입찰·낙찰시 우대평가 추가 강화(국가)

* 지자체는 대부분 지역업체 한정입찰로 진행 → 일반입찰 우대평가 강화 실익 크지 않음

< 대응 체계도 (파란색 기울임체: 개선방안 추진) >

		88억	100억	200억	265억
① 지역업체 한정입찰 확대	국가	지역제한경쟁입찰·지역의무공동계약			
	공공기관	지역제한경쟁입찰		지역의무공동계약	
	지자체	지역제한경쟁입찰		지역의무공동계약(소 구간)	
② 입찰·낙찰시 우대평가 확대	국가 (+공공기관)	적격심사낙찰제			
				PQ(입찰참가자격사전심사)	
		종합심사낙찰제·기술형입찰			

Ⅲ. 지방공사 지역업체 참여 확대방안

1. 지역제한경쟁입찰 대상 확대

※ 기획재정부령(공기업·준정부기관 계약사무규칙) / 지방계약법 시행규칙 개정

□ 정부조달협정(GPA) 국제입찰 의무고시금액상 확대 여력이 있는 공공기관 및 지자체의 지역제한경쟁입찰 기준금액 상향

○ 공공기관(現 88억원 미만), 지자체(現 100억원 미만)의 지역제한경쟁입찰 기준을 150억원 미만*까지 확대

* 지역제한경쟁입찰 금액을 과도하게 상향시 경쟁제한 및 지역간 불균형 심화 가능성 → 국제입찰 의무고시금액인 265억원까지 상향하지 않고, 150억원 미만까지만 확대하는 것이 바람직

※ 국가의 경우 현재 국제입찰 의무고시금액 한도(88억원)까지 지역제한 경쟁입찰을 허용 중 → 기준금액 추가 상향 불가

< 지역제한경쟁입찰 대상 확대 방안 >

발주기관	(국가 국제입찰 의무고시금액)			(지자체·공공기관 국제입찰 의무고시금액) 265억원
	88억원	100억원	150억원	
국가	현행 유지			
공공기관	현행	확대		
지자체	현행		확대	

※ 시뮬레이션 결과: 지역업체 수주 2.6조원 확대

- 공공기관·지자체 지역제한경쟁입찰 금액기준 상향시 비수도권 지역업체 수주금액은 약 2.6조원(기존 대비 7.9%) 확대 예상

2. 규모별 PQ 및 낙찰자 평가기준 개선

※ 계약예규 개정

1 (적격심사낙찰제: 100억 미만) 낙찰자 평가시 지역업체 참여 평가 (신인도(가점제)) 근거 신설*

* 구체적 심사기준은 발주기관별 특성을 고려하여 자체 마련(신인도 내 他 심사항목도 계약 예규 內 근거만 명시 → 기관별 자체 규정 중이며, 기관에서 기준 마련시에는 기재부와 협의 필요)

2 (종합심사낙찰제: 100억 이상) 낙찰자 평가시* 지역경제기여도(가점제) ①만점 기준 및 ②가점 상향

* PQ(입찰참가자격사전심사)에서는 배점제 既 운영중(지역업체 참여비율 40% 이상이면 5점 만점)이며, PQ는 90점 이상만 되면 통과이므로 추가적인 제도 개편 실효성 小

① (만점 기준) 지역경제기여도 만점 획득을 위한 참여비율 상향 (現 20% → 改 30%, 30% 이하시 지역업체 참여비율에 따라 점수 비례 획득)

② (가점) 지역경제기여도 가점을 확대 (예: 現 0.8점 → 改 1.0점)

※ 시뮬레이션 결과: 지역업체 수주 0.5조원 확대

- 100억 이상 지방공사(비수도권)의 지역업체 참여비율 5.3%p(現 12.8% → 18.1%) 증가, <국가·공공기관 계약, 종합심사낙찰제 기준> 수주금액 5,196억원 증가 예상

3 (기술형 입찰) ①PQ(입찰참가자격사전심사)에서 지역업체 참여 평가 + ②낙찰자 평가시 지역업체의 실질적 공사 참여기회 확대

① (PQ) 現중심제 공사에서만 지역업체참여도(배점, 5점) 평가 적용 → 改기술형 입찰까지 적용 확대

② (낙찰자 평가) 지역기업 보유 자재·장비 활용 등 '지역균형발전 평가지표*'를 마련하여, 2점 가점** 부여

* (예) 지역기업 자재·장비·기술 활용계획 제출 시 가점(활용규모별 차등도 검토)

** 현행 위원 사전접촉 비리에 따른 감점(3점)을 완전히 상쇄하지 않는 범위에서 가점 부여

※ 시뮬레이션 결과: 지역업체 수주 0.2조원 확대

- 비수도권 기술형 입찰의 지역업체 수주금액 0.2조원 증가(4.3조원 → 4.5조원) 예상 <국가·공공기관 계약, 기술형 입찰 기준>

< PQ 및 낙찰자 평가기준 개선방안 >

구분	적격심사낙찰제	종합심사낙찰제	기술형 입찰
PQ	해당 없음	배점제 유지	배점제 신설 (기존 無 → 100점 만점에 5점)
낙찰자 평가	가점제 근거 신설 (구체적 심사기준은 발주 기관별 특성을 고려하여 자체 마련(기재부 협조))	▶ 지역경제기여도 만점 기준 상향 (지역업체 참여비율 20 → 30%) ▶ 지역경제기여도 가점 확대(예 0.8 → 1.0점)	가점제 신설 (지역자재·장비 등 활용계획 제출 시 가점 2점)

IV. 제도 보완방안 ※ 계약예규 개정 등

- ◇ ① 지역업체 참여 확대라는 제도개선 취지에 어긋난 수주기회의 지역外 유출,
② 지방 건설사 담합 등 발생가능한 부작용에 대해 점검하고, 보완방안 검토

① (수주기회 지역外유출) 건설업체의 본사 이전 용이성, 폐이퍼컴퍼니 등으로 인해 제도의 취지와 달리 타지역 기업의 혜택 가능성 존재

<대한건설협회 충청북도회> “건설업체의 기술자장비 등은 대부분 건설현장에 상주하기 때문에 본사에 상시 소재하지 않으며, 이에 따라 공장을 기반으로 한 제조업체에 비해 본사 이전이 상대적으로 용이”

☞ ① 본사 소재지 유지 의무 기간을 확대하고, ② 폐이퍼컴퍼니에 대해서는 건설업 등록기준 심사 강화(사전점검제 시행)

① (형식적 이전 방지) 지역사회에 뿌리내린 기업에게 혜택이 돌아가도록 본사 소재지 인정 요건 확대(예: 종심제 낙찰자 평가시 現 90일 → 改 180일)

② (사전점검제 시행) ① 공사수행 결격사유 추가* + 낙찰예정자 심사시 ② 현장 실태조사도 병행**하여 폐이퍼컴퍼니 선별·배제

* (現) 기술자 보유 기준 → (改) 기술자 보유 기준 + 자본금 및 사무실 기준

** (現) 서류심사 → (改) 서류심사 + 현장 실태조사

<대한건설협회 충청남도회·세종시회> “충남은 '22년부터 사전점검제를 시행 중이며, 부적격 업체 적발률(40%, '22 기준) 감안시 폐이퍼컴퍼니 등을 선별·배제하는데 효과적인 것으로 판단”

- 시범특례(조달청, ~'26.9월) 후 정규제도화 여부 최종 결정

② (담합) 현재도 지역제한경쟁입찰은 다수 업체가 경쟁입찰로 참여 + 담합시 입찰참가자격 제한(최대 2년) 등 제재 → 담합 억제효과 충분

☞ 다만, 금번 제도 개선을 계기로, ① 예방교육 강화와 함께 ② 모니터링 체계의 완결성을 높이는 한편, ③ 적발 사례는 무관용 원칙으로 대응

① (예방교육) 지역 건설업체를 대상으로 입찰담합 등 공급과정 관련 불공정행위에 대한 사전 예방교육* 실시

* 제도개선에 따른 설명회 등 계기 활용(12월중, 기재부·국토부-공정위)

② (모니터링) 담합 억제체계가 더욱 실효적으로 작동되도록 조달청-공정위간 정보공유 대상 확대* + 담합통계분석시스템 고도화** 추진

* (現) 중앙행정기관, 지자체, 공공기관, 지방공기업 → (改) 기존 + 교육지자체 등

** 정량평가지표 보완·조정(現) 낙찰률, 참여 업체수 → (改) 기존 지표 + 동일정보 등록업체 현황 등)

③ (엄중제재) 담합 혐의 확인시 즉각 조치(과징금 부과·검찰고발 등)하고, 그 결과를 공공기관·지자체 등 발주처에 통보하여 추가 제재*

* 입찰참가자격제한(국가·지방계약법), 등록말소(건설산업기본법) 등

V. 향후 추진계획

- 대책 발표 직후 시행규칙·계약예규 등 관련 과제 조속히 개정
- 12월중 사전 예방교육을 시행하고, 입찰담합 모니터링 下 담합 혐의 확인시 과징금 부과, 등록말소 등 엄중제재

추진 과제	소관부처	개정대상 (or 시행일시)
1. 지방공사 지역업체 참여 확대방안		
(1) 지역제한경쟁입찰 대상 확대		
<ul style="list-style-type: none"> ■ 공공기관 기준 상향 (現 88억원 미만 → 改 150억원 미만) 	기재부	기획재정부령
<ul style="list-style-type: none"> ■ 지자체 기준 상향 (現 100억원 미만 → 改 150억원 미만) 	행안부	지방계약법 시행규칙
(2) 공사유형별 PQ 및 낙찰자 평가기준 개선		
<ul style="list-style-type: none"> ■ 적격심사낙찰제 지역업체 참여평가(가점제) 신설 	기재부	계약예규
<ul style="list-style-type: none"> ■ 종합심사낙찰제 지역경제기여도 만점기준 및 가점 상향 	기재부	계약예규
<ul style="list-style-type: none"> ■ 기술형입찰 PQ 지역업체 참여평가(배점제) 신설 	기재부	계약예규
<ul style="list-style-type: none"> ■ 기술형입찰 낙찰자 평가시 지역업체 참여평가(가점제) 신설 	국토부	입찰안내서 표준안
2. 제도 보완방안		
(1) 수주기회의 지역外 유출 방지		
<ul style="list-style-type: none"> ■ 본사 소재지 인정 요건 확대 (예: 중심제 낙찰자 평가시 現 90일 → 改 180일) 	기재부 행안부	계약예규
<ul style="list-style-type: none"> ■ 공사수행 결격사유 추가 및 현장 실태조사 병행 	기재부 조달청	계약예규
(2) 지방건설사 담합 대응		
<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역 건설업체 대상 불공정행위 사전 예방교육 실시 	기재부 국토부 공정위	12월중
<ul style="list-style-type: none"> ■ 담합통계분석시스템 고도화 및 조달청-공정위간 실시간 정보공유 대상 확대 	조달청 공정위	상시
<ul style="list-style-type: none"> ■ 담합 혐의 확인시 엄중제재 	공정위 등	상시