

Vol. 15 / September 2025



적격심사제 낙찰하한율 조정과 공사비 현실화 효과 검토

적격심사제 개요

현황

- 적격심사제도는 덤핑수주 방지, 시설물 품질 확보, 적정공사비 확보를 위해 '95년 도입되었으며, 중·소규모 공공공사의 주요한 낙찰자 결정방식 중 하나로 중소건설사 보호·발전에 기여

- 현재 추정가격 100억 원 미만 국가 공사, 300억 원 미만 지방자치단체 공사의 낙찰자 선정 방식으로 적용되고 있으며, 그 대상공사는 '23년 기준 공공공사 계약건수의 27.9%, 계약금액의 65.9%를 차지
- '운찰제'라는 비판도 있지만, 발주자를 비롯한 건설산업 주체는 적격심사제도가 갖는 덤핑수주 방지, 시설물 품질 확보, 적정공사비 확보 등의 순기능에 대해 대체적으로 긍정 평가

< 공공공사 낙찰자 결정방식별 현황(2023년) >

(단위: 건, 원)

구분	계약건수	건수 비중	계약금액	금액 비중
종합심사제	167	0.2%	1,966,689,441,583	3.9%
종합평가제	162	0.2%	5,093,609,487,285	10.2%
적격심사제	29,287	27.9%	32,985,264,959,831	65.9%
수의계약	75,419	71.8%	6,519,995,870,229	13.0%
일괄입찰	16	0.0%	1,575,817,529,000	3.1%
대안입찰	3	0.0%	3,609,000,000	0.0%
기술형입찰	22	0.0%	1,909,656,764,378	3.8%
합계	105,076	100.0%	50,054,643,052,306	100.0%

자료: 조달정보포털(<https://data.g2b.go.kr:1443/pt/main/index.do>)의 「공사계약내역」을 분석하여 정리

낙찰하한률

- 적격심사제도의 순기능이 발휘되기 위해서는 공사가 미만으로의 덤핑수주를 방지하는 낙찰하한율이 반드시 필요

- 공사 규모에 따른 79.995~87.745%의 낙찰하한율('95년 이후 24년간 고정)은 입찰가격 이외의 다른 심사항목(공사수행능력 등)의 점수가 만점이라는 가정 하에 적격심사 통과점수를 만족시키는 최저 투찰율로서, 그미만으로 투찰할 경우 입찰가격 평가에서 감점함으로써 사실상 낙찰이 어렵게 하는 제도적 장치
- 낙찰하한율을 결정하는 가장 주요한 변수는 예정가격에서 순공사비(재료비+노무비+경비)가 차지하는 비율(순공사비 비율, 순공사비 미만일 경우 부실시공 우려)이며, '95년 이후부터 지금까지 88%를 유지

< 조달청 시설공사 적격심사제도 낙찰자 평가기준 >

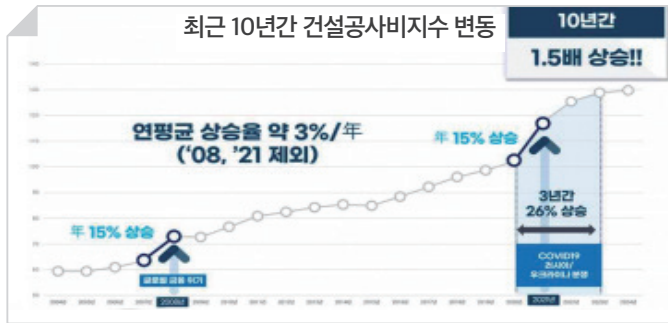
구분(추정가격)	통과점수	공사수행능력	입찰가격평가	기타 평가	낙찰하한율
50억~100억	95점	· 시공경험(15) · 경영상태(15)	50점 $50 - 2 \left\{ \frac{88}{100} - \frac{\text{입찰가격} - A}{\text{예정가격} - A} \right\} \times 100 \geq 45$	· 신인도(±0.9) · 자재·인력조달의 적정성(10) · 하도급관리계획의 적정성(10)	85.495%
10억~50억	95점	· 시공경험(15) · 경영상태(15)	70점 $50 - 4 \left\{ \frac{88}{100} - \frac{\text{입찰가격} - A}{\text{예정가격} - A} \right\} \times 100 \geq 65$	· 신인도(-1~+4)	87.745%
3억~10억	95점	· 시공경험(10) · 경영상태(10)	80점 $80 - 20 \left\{ \frac{88}{100} - \frac{\text{입찰가격} - A}{\text{예정가격} - A} \right\} \times 100 \geq 75$	· 신인도(-1~+4)	87.745%
2억~3억	95점	· 시공경험(5) · 경영상태(5)	90점 $90 - 20 \left\{ \frac{88}{100} - \frac{\text{입찰가격} - A}{\text{예정가격} - A} \right\} \times 100 \geq 85$	· 신인도(-1~+4)	87.745%
2억 미만	95점	· 경영상태(10)	90점 $90 - 20 \left\{ \frac{88}{100} - \frac{\text{입찰가격} - A}{\text{예정가격} - A} \right\} \times 100 \geq 85$	· 신인도(-1~+4) · 특별신인도(+2)	87.745%

낙찰하한율 조정의 필요성

● '20년부터 시작된 자재비 등의 물가 상승으로 인해 건설공사비 지수가 단기간 30% 이상 상향

- 일반적인 건설공사비지수 연평균 상승률은 3% 정도이나 '20년 이후부터 급등하여 10년간 걸쳐 오를 공사비가 단 3.5년 만에 상승('20년 9월 100.64 → '24년 2월 130.05 → '25년 7월 131.03)
- 최근 10년간 건설업 기능인력 시중노임단가도 비약적으로 증가(보통인부: '15년 上 8.8만 원/일 → '25년 上 17.0만 원/일, 10년간 93.2% 증가)

< 건설공사비 지수 및 노임단가 변동 추이 >

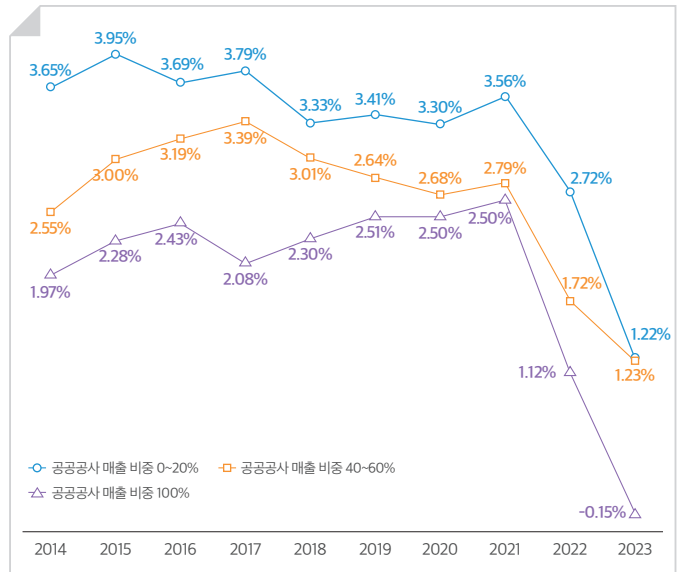


최근 10년간 노임단가 현황

(단위: 보통인부 기준, 만 원/일)

'15년		'16년		'17년		'18년		'19년		'20년	
上	下	上	下	上	下	上	下	上	下	上	下
8.8	9.0	9.4	10.0	10.3	10.7	11.0	11.8	12.5	13.0	13.8	13.9
'21년		'22년		'23년		'24년		'25년		10년간 증감률	
14.1	14.4	14.9	15.4	15.7	16.2	16.6	16.7	17.0		93.2%	

< 공공공사 매출 비중별 영업이익률 추이(토목공사업) >

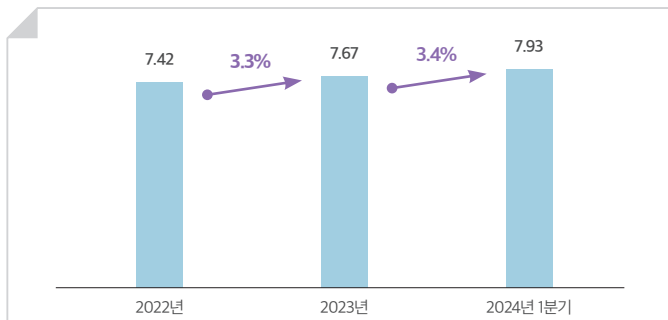


자료: 전영준, "해묵은, 그렇지만 해결해야 할 과제 적정공기와 공사비 현실화", 건설산업 재탄생 전략, 한국건설산업연구원, 2024

● 高건설물가로 인한 재료비·노무비·경비는 급등한 반면, 물가상승분 반영이 미흡한 예정가격 결정구조와 표준품셈 여유 폭 감소 등에 의해 건설사는 공사비 부족과 수익성 하락을 경험

- 공사원가는 30% 상승한 반면, 적격심사제 공사의 예정가격은 불과 6.7%만이 증가(적격심사제 1건 공사 평균 예정가격: '22년 7.42억 원 → '23년 7.67억 원 → '24년 1분기 7.93억 원)
- 적격심사제 공사에 주로 적용되는 표준품셈이 20년에 걸친 '품셈 현실화'로 인해 여유 폭이 거의 상향(100억 미만 동일공사를 대상으로 '24년 표준품셈으로 산정한 예정가격은 '05년 표준품셈에 의한 예정가격에 비해 무려 9.4% 감소한 금액)
- 공공공사를 수행하는 건설사는 공사비 부족을 토로(응답자의 55.7% '24년 건산研 설문조사)하고 있으며, 실제로 공공공사 매출 비중이 높을수록 건설사(토목공사업)의 영업이익률 감소 폭이 확대

< 적격심사제 1건 공사의 평균 예정가격 추이 >



< 동일공사의 연도별 표준품 변화에 따른 공사비 변화 추이 >

구분	설계가격 (단위: 억 원)				
	2005년	2010년	2015년	2020년	2024년
직접공사비(A)	55.3	51.3	51.3	50.6	50.9
직접재료비	11.1	11.0	11.0	10.9	11.6
직접노무비	31.1	27.1	27.1	26.6	26.1
직접경비	13.2	13.2	13.2	13.1	13.1
간접공사비(B)	33.5	30.2	30.2	29.7	29.5
순공사원가 계(A+B)	88.8	81.5	81.5	80.2	80.4
2005년=100 환산	100.0%	91.7%	91.7%	90.3%	90.6%

자료: 한국건설기술연구원(2024) 내부자료

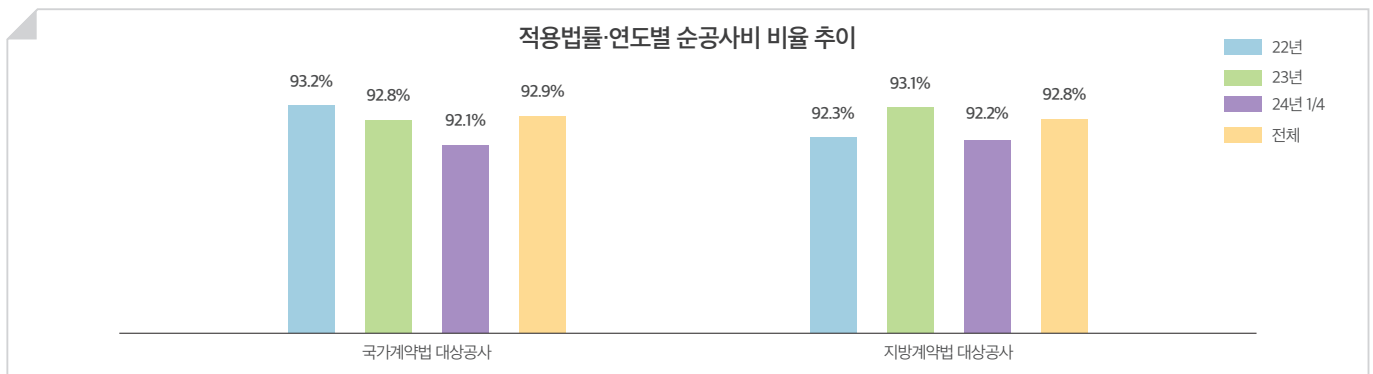
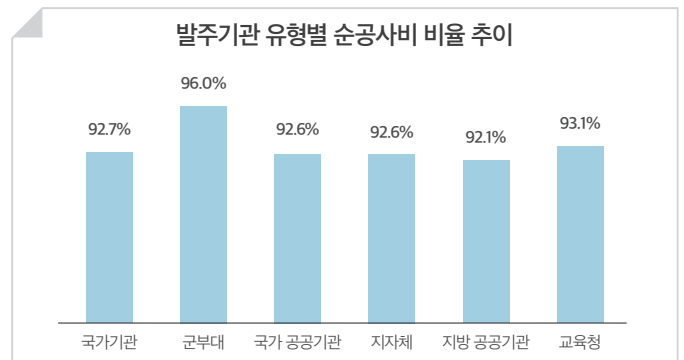
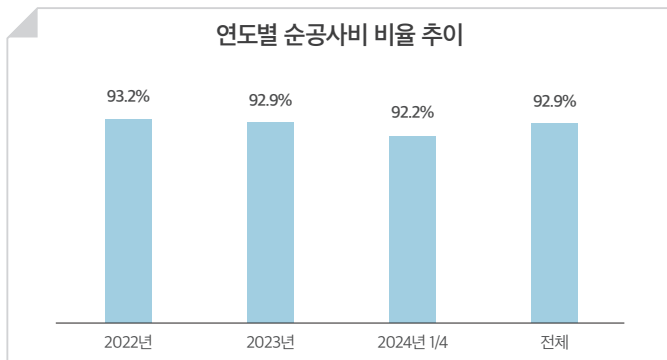
낙찰하한율 결정 주요 변수: 순공사비 비율 변화

조사개요

- 공공공사 적격심사제도의 순기능이 유지되기 위해서는 공사비 급등에 따라 낙찰하한율이 조정되어야 한다는 의견이 지속적으로 제기
 - '20년 원자재 가격 상승 이후 지속된 공사비 폭등에 따라 실공사비가 낙찰가격보다 상회하여 낙찰하한율을 통한 적정공사비 확보와 성실시공 유도 등의 도입 취지가 상실될 우려
 - 건설사의 수익성 악화와 저가 자재 사용으로 인한 부실시공 우려로 인해 건설업계와 일부 지자체(전남도청 등)는 낙찰하한율의 현실화 필요성을 꾸준히 제기
- 낙찰하한율을 결정하는 가장 주요한 변수는 예정가격에서 순공사비(재료비+노무비+경비)가 차지하는 비율이므로, 공공공사 적격심사제 입·낙찰 자료의 수집·분석을 통해 변화 유무 확인 필요
 - '22년~'24년 3월까지 발주된 공공공사(100억 원 미만)의 입찰공고문(총 47,922건, '22년 15,219건, '23년 24,749건, '24년 3월까지 7,974건)을 입찰전문 사이트(아이건설넷)를 활용하여 수집
 - 입찰공고문에 제시된 순공사비와 추정가격(순공사비+이윤+일반관리비)을 분석하여 순공사비 비율을 산출하고 변화 추이 확인

조사결과

- 최근 3년간 공공공사의 순공사비 비율 평균은 현행 88%보다 4.9%p 높은 92.9%인 것으로 파악
 - 건설물가가 가장 높게 상승한 '22년 93.2%를 기록한 이후, 점차 92% 수준대로 하향 안정화되는 추세이나 여전히 88%보다는 높은 수준
 - 국가계약법·지방계약법 적용공사 모두 순공사비 비율이 '22년에 비해 점차 감소하는 추세이나, 여전히 92% 수준을 상회
 - 발주기관 유형별로도 92% 수준으로 대동소이하나, 군부대 공사는 96%로서 다른 기관보다 높은 수준



●● 100억 원 미만 공공공사의 경우 공사규모(추정가격 기준)가 클수록 순공사비 비율도 높고 시간이 경과할수록 하향 안정화되는 경향이 관찰

- 국가 및 지방계약법 적용공사 모두 공사금액이 클수록 순공사비 비율이 높은 상황('24년 1/4분기: 국가공사 50억 이상 94.8%, 3~10억 92.6%, 2억 미만 91.1%, 지방공사 50억 이상 94.5%, 10~30억 92.2%, 2억 미만 92.1%)
- 특히, 50억 원 이상 공사의 경우에는 국가계약법 적용공사(감소 추세)와 지방계약법 적용공사(증가 추세)의 순공사비 비율 추이가 다소 차이를 보이지만, 그 미만 규모의 공사에 비해 높은 94% 수준('24년 1/4분기 기준)을 상회

< 국가계약법 적용공사의 규모별 순공사비 비율 변화 추이 >

공사규모(추정가격 기준)		'22년	'23년	'24년 1/4분기	전체
공통	50~100억 원	96.2%	95.4%	94.8%	95.6%
종합·전문 공사	10~50억 원	94.2%	93.3%	92.3%	93.6%
	3~10억 원	94.3%	93.9%	92.6%	93.9%
	2~3억 원	93.2%	92.5%	92.6%	92.8%
	2억 원 미만	92.7%	92.5%	91.1%	92.5%
전체		93.7%	93.2%	92.4%	93.3%

< 지방계약법 적용공사의 규모별 순공사비 비율 변화 추이 >

공사규모(추정가격 기준)		'22년	'23년	'24년 1/4분기	전체
공통	50~100억 원	93.9%	94.2%	94.5%	94.3%
종합·전문 공사	30~50억 원	93.4%	93.5%	92.9%	93.3%
	10~30억 원	93.6%	93.6%	92.2%	93.2%
	4~10억 원	93.8%	93.4%	92.0%	92.9%
	2~4억 원	92.8%	93.3%	92.4%	93.0%
	2억 원 미만	91.9%	92.3%	92.1%	92.2%
전체		92.6%	93.3%	92.1%	93.0%

시사점

●● 적정공사비 지급을 위해서는 ①공사예정가격의 지속적인 하향 방지·보완, ②적격심사 통과점수 상향조정, ③입찰가격 평가산식 기율기 조정, ④낙찰하한율 상향, ⑤공사수행능력 평가의 변별력 강화 등이 고려 가능

- 공사비 기준 개선을 통한 공사예정가격 하향 방지는 모든 공공공사에 관한 사안이며, 적격심사 통과점수 조정은 몇 차례의 개정이 이루어진 바 있음. 입찰가격 평가산식의 기율기 조정은 낙찰하한율 상향과 수반되어야만 실효적이며, 공사수행능력평가의 변별력 강화도 대형업체만 유리한 결과를 초래할 소지가 존재
- 따라서 적격심사제 공사의 적정공사비 확보는 낙찰하한율 상향조정이 가장 직접적이고 효과가 큰 조치

●● 적격심사제 낙찰하한율은 제도 도입 및 운영 측면에서 볼 때 매우 중요한 요소임에도 불구하고 2000년 4월 한 차례의 개정(상향조정) 이후 지금까지 개정되지 않음. 그러나 고건설물가로 인해 순공사비 비율이 과거에 비해 상향되었으므로, 이를 기준으로 한 낙찰하한율 조정도 불가피

- 낙찰하한율은 덤핑수주 방지 및 건설업체의 경영난 해소 등에 큰 역할을 할 수 있으나, 지금까지 25년 넘게 여러 가지 환경변화 등에도 불구하고 추가적인 개정이 없었기 때문에 현재에는 적정공사비 지급이라는 본연의 역할을 제대로 하기 어려운 상황

낙찰하한율 조정방안 및 공사비 현실화 효과

낙찰하한율 조정방안

- 공공공사의 순공사비 비율이 종래의 88%보다 최소 4.9%p 이상 높다는 점을 감안하여 적격심사제 입찰가격 평가산식의 기준비율을 92%로 변경하여 낙찰하한율(기존보다 4% 상향)을 개선할 필요

- 순공사비 비율이 92% 수준으로 안정화되고 있으므로 입찰가격 평가산식의 기준비율을 92%로 변경
- 50억 원 이상 공사는 순공사비 비율이 94% 이상이나, 공사규모별 낙찰하한율 정합성 확보를 위해 동일 적용

< 국가계약법 적용공사의 규모별 낙찰하한율 개선(안) >

공사규모(추정가격 기준)		현행 순공사비 비율(88%) 적용 시 낙찰하한율	변경 순공사비 비율(92%) 적용 시 낙찰하한율
공통	50~100억 원	85.495%	89.495%
종합·전문 공사	10~50억 원	86.745%	90.745%
	3~10억 원	87.745%	91.745%
	2~3억 원	87.745%	91.745%
	2억 원 미만	87.745%	91.745%

< 지방계약법 적용공사의 규모별 낙찰하한율 개선(안) >

공사규모(추정가격 기준)		현행 순공사비 비율(88%) 적용 시 낙찰하한율	변경 순공사비 비율(92%) 적용 시 낙찰하한율
공통	100~300억 원	79.995%	83.995%
	50~100억 원	85.495%	89.495%
종합·전문 공사	30~50억 원	86.745%	90.745%
	10~30억 원	86.745%	90.745%
	4~10억 원	87.745%	91.745%
	2~4억 원	87.745%	91.745%
	2억 원 미만	87.745%	91.745%

주: 100억 이상 공사의 순공사비 비율은 조사·분석되지 않았으나, 공사규모가 클수록 증가 폭이 크다는 점에서 다른 공사와 같이 92% 적용

공사비 현실화 효과

- '24년부터 정부는 국토교통부를 비롯한 관계부처 합동으로 물가상승으로 인한 공사비 현실화를 위해 「국가계약법」, 「지방계약법」 관련 제도의 개선을 지속적으로 추진

- 건설산업 활력 제고 방안('24.12.23), 지방계약제도 개선방안('25.4.1), 지방중심 건설투자 보강방안('25.8.14)은 공사비 현실화를 위해 낙찰하한율 2%p 상향, 일반관리비 및 간접노무비 요율을 상향

- 적격심사제 낙찰하한율 상향을 비롯한 정부의 공사비 현실화 제도 개선으로 건설사 공사비 부족 현상이 일부 해소될 전망이나, 여전히 미흡할 것으로 예상(당초 증가해야 할 총공사비의 64.9~68.5% 수준)

- 5억 미만 창고시설 건축공사 사례에 대해 공사비 상승 효과를 검토한 결과, 과거(공사비 현실화 이전) 대비 「국가계약법」 적용대상공사는 4.30%p, 「지방계약법」 적용대상공사는 5.10%p 총공사비 증가가 예상
- 원래 순공사비 증가로 낙찰하한율이 4%p 상향되어 6.63%p(국가계약법 대상공사), 7.44%p(지방계약법 대상공사)의 총공사비가 각각 증가되어야 하나, 실제로는 2%p 증가(4%p 상향 시 증가하는 총공사비의 64.9~68.5% 수준)에 머물러 건설사의 공사비 부족 현상을 완전히 해소하기 힘들 것으로 전망

<'24~25년 추진된 공사비 현실화 제도 개선: 적격심사제 대상 공사>

구분	국가계약법 적용대상(100억 미만)	지방계약법 적용대상(300억 미만)
낙찰하한율	각 구간별 +2%p 상향	각 구간별 +2%p 상향
일반관리비	50억 미만(6→8%), 50~100억(5.5→6.5%)	50억 미만(6→8%), 50~300억(5.5→6.5%)
간접노무비	• 건축(14.5%), 토목(15%), 기타(15%) • 50억 미만(14%), 50~300억(15%), 300억 이상(16%) • 6개월 미만(13%), 6~12개월(15%), 12개월 이상(17%)	• 건축(14.5→16.5%), 토목(15→19%), 기타(15→16%) • 50억 미만(14→16%), 50~300억(15→17%), 300억 이상(16→18%) • 6개월 미만(13→15%), 6~12개월(15→16%), 12개월 이상(17→18%)

< 사례를 통한 공사비 현실화 효과 검토: 5억 미만 〇〇-〇번지 창고시설 신축공사 >

구분	공사비 현실화 이전	국가계약법 적용대상		지방계약법 적용대상	
		일반관리비 2%P 증가	상승분	간접노무비 1.83%P* 증가 일반관리비 2%P 증가	상승분
① 재료비	89,931,057	89,931,057	0	89,931,057	0
②-1 직접노무비	96,349,039	96,349,039	0	96,349,039	0
②-2 간접노무비(②-1×14%)	13,488,865	13,488,865	0	15,252,053	1,763,187
③ 경비	41,680,007	41,680,007	0	41,680,007	0
④ 순공사비(①+②+③)	241,448,968	241,448,968	0	243,212,156	1,763,187
⑤ 일반관리비(④×6%)	14,486,938	19,315,917.48	4,828,979	19,456,972.47	4,970,034
⑥ 이윤(②+③+⑤)×15%	24,900,727	25,625,074	724,347	25,910,711	1,009,983
⑦ 공급가(④+⑤+⑥)	280,836,634	286,389,960	5,553,326	288,579,839	7,743,205
⑧ 부가세	28,083,663	28,638,996	555,333	28,857,984	774,321
⑨ 총공사비(계)	(a)308,920,297	(b)315,028,956(b)	6,108,659	(c)317,437,823	8,517,526

구분		낙찰하한을 적용 공사비	상승분	상승률
공사비 현실화 이전	①국가/지방계약법 적용대상	(a)×87.745%=271062,115	-	-
공사비 현실화 제도 개선 (낙찰하한을 2%p 상향)	②국가계약법 적용대상	(b)×89.745%=282,722,737	11,660,622(②-①)	4.30%
	③지방계약법 적용대상	(c)×89.745%=284,884,574	13,822,459(③-①)	5.10%
향후 공사비 현실화 제도 개선 (낙찰하한을 4%p 상향)	④국가계약법 적용대상	(b)×91.745%=289,023,316	17,961,201(④-①)	6.63%
	⑤지방계약법 적용대상	(c)×91.745%=291,233,331	20,171,216(⑤-①)	7.44%

주: 공사종류별·규모별·기간별 가점노무비율을 합산한 평균 가점노무비율(15.83%)과 공사비 현실화 이전 적용된 비율(14%)의 차이

제언

- **덤핑수주 방지, 시설물 품질 확보와 이재명정부가 중시하는 산업재해 예방을 위해서는 공공공사 적정공사비 확보(공사비 현실화)는 필수적임.** 특히 중소건설사의 보호·발전을 위한 공공공사 적격심사제도의 순기능이 유지되기 위해서는 적격심사제 낙찰하한율 2%P 추가 상향이 요구
 - 일반관리비·간접노무비 상향, 적격심사제 낙찰하한율 2%P 상향한 정부의 공사비 현실화 조치로는 중소건설사의 공사비 부족 현상을 완전히 해소하기 힘들기 때문



RICON FOCUS
Vol. 15 / September 2025

RICON
대한건설정책연구원

발행일 2025. 9.
발행인 김희수
발행위원 홍성호, 조재용
발행처 대한건설정책연구원
07071 서울시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)
TEL : 02-3284-2600 FAX : 02-3284-2620
등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)