

연구보고서 2009-08

건설공사 하도급계약 적정성 심사제도 개선방안

2009. 12



대한건설정책연구원
Korea Research Institute of Construction Policy

연구진

이 종 광 연구위원

박 승 국 책임연구원

이 보 라 책임연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
대한건설정책연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

발 간 사

하도급거래의 공정성은 원·하도급 업체 모두의 상생협력, 나아가 건설산업 발전에 매우 중요한 요소입니다. 공정한 하도급거래는 계약, 시공, 사후관리 등 건설공사의 모든 단계에 걸쳐 이루어져야 하지만, 계약단계에서 적정한 하도급 공사대금이 보장되는 것이 특히 중요합니다. 그것은 하수급인이 하는 일에 대한 정당한 대가를 지급한다는 당위적인 측면 외에도 건설공사 품질을 보장하는 첫 번째 요건이기 때문입니다. 적정공사비에 미치지 못하는 저가하도급은 발주자와 하수급인 모두에게 피해를 줄 수 있습니다. 그리고 저가하도급이 발생하는 과정에 불공정한 수단이 동원되는 경우가 많기 때문에 거래질서를 교란하여 경제전반에도 부정적 영향을 미치게 됩니다.

하도급계약 적정성 심사제도는 불공정거래로 발생하는 저가하도급을 방지하기 위한 제도적 장치의 일환으로 도입되었습니다. 그러나 이 제도는 건설산업 환경의 변화와 함께 소기의 목적에 부응하지 못하는 측면이 있어 개선이 필요하다는 요구가 제기되었습니다. 이에 본 보고서에서는 하도급계약 적정성 심사제도가 가지고 있는 문제점을 분석하고 그 개선방안을 제시하였습니다.

본 보고서가 하도급계약 적정성 심사제도의 합리적 개선에 유용한 자료로 활용되기를 바라며, 그 결과로 우리나라에서 저가하도급 관행이 없어질 것을 기대합니다.

본 연구를 수행하느라 애쓴 이종광 연구위원·박승국 책임연구원·이보라 책임연구원의 노고에 감사드립니다. 그리고 연구과정에서 귀중한 조언을 해주신 가톨릭대학교의 김관보 교수님, 법무법인 한울의 황문환 건설클레임 연구소장님, (주)기창건설의 강두원 전무님께 감사드립니다.

2009년 12월
대한건설정책연구원
원장 이 재 영

1. 서론

- 건설공사의 직접수행이 이루어지는 하도급공사에 있어서 시공에 필요한 적정한 공사비가 제공되지 않는다면 아무리 설계가 뛰어나더라도 이를 현실에서 구현하는 것은 불가능함. 저가로 하도급계약이 체결된 경우, 하수급인은 부족한 공사비에 맞추어 경영손실을 최소화 하고자 원래의 공사계획을 바꾸고 저가의 자재로 대체하고자 할 것이며 이는 공사의 품질저하 및 부실시공으로 이어질 가능성이 높아짐. 이러한 문제점을 방지하고자 현재 하도급계약 적정성 심사제도가 운용되고 있으나 여러 가지 문제점으로 인해 제도의 실효성을 확보하고 있지 못하고 있음. 이에 본 연구는 현행 하도급계약 적정성 심사제도의 기능을 저하시키는 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 함.

2. 하도급계약 적정성 심사제도의 의의

- 저가하도급으로 인한 품질저하 및 부실시공 방지
 - 하도급계약 적정성 심사제도는 건설공사의 품질확보와 부실시공을 방지하기 위한 최소한의 공사비가 투입되도록 유도하기 위한 하도급공사 금액에 대한 최소한의 보장제도라고 할 수 있음.
- 발주자의 재산권 보호
 - 발주자는 건설공사의 품질 저하 또는 부실시공으로 인한 피해를 사전예방하기 위하여 건설공사의 시공에 있어서 현저히 부적당한 하수급인이 있거나 저가하도급으로 인해 당해공사의 적정한 이행이 되지 아니할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 하수급인 또는 하도급계약 내용의 변경을 요구할 수 있도록 하는 것임.

요 약

- 공정한 하도급거래질서 확립
 - 저가하도급은 하도급공사의 부실과 하도급업체의 공사채산성 악화로 하도급 업체는 경영난에 봉착하게 되며 결국 하수급인은 기업유지에 급급한 한계적 경영상태를 겨우 유지하거나 도산하게 될 것임. 건설산업발전은 적정한 금액의 하도급이 이루어지는 공정한 하도급거래질서의 확립으로 시작된다고 할 수 있으므로 하도급계약 적정성 심사제도는 이러한 점에서 기능을 하고 있는 것임.

3. 저가하도급 현황

- 입찰방식별로 하도급낙찰가율을 살펴보면, 일반경쟁의 낙찰가율이 68.2%제한경쟁이 75.3%, 지명경쟁이 74.7%, 수의계약이 70.3%로 하도급공사 수주 경쟁률이 높은 일반경쟁의 낙찰가율이 가장 낮게 나타났다. 이는 1건의 하도급공사 입찰에 10개 이상의 업체가 경쟁을 벌이고 있기 때문이며, 1인 공급자인 수급인의 독점적 지위에 의해 하도급 입찰업체간의 수주경쟁을 유도하는 입찰쇼핑이 이루어지고 있기 때문이라고 볼 수 있음.

4. 하도급계약 적정성 심사제도의 문제점 및 개선방안

- 하도급 심사 통과 기준 점수를 현행 85점에서 90점으로 조정
 - 하도급심사 통과가 가능한 항목별 종합점수 85점에 해당하는 최저하도급 낙찰가율인 74.5%는 하도급계약 적정성 심사대상 기준인 82%에 비하여 지나치게 낮은 수준이므로 우수한 기술력과 경영능력을 갖춘 하수급인의 직접공사비 절감 최대한계를 4%~5%로 산정하더라도 최저하도급낙찰가율을 77%~78% 이상으로

설정되어야 함. 따라서 최저하도급낙찰가율 77%~78%를 확보하기 위해서는 하도급 심사기준에 의한 통과 점수를 85점에서 90점으로 그 기준을 상향조정할 필요가 있음. 또한 최저가낙찰제 대상 공사의 경우 하도급 심사 대상 하도급 낙찰가율 기준을 82%에서 85%로 조정하여야 함.

- 하도급계약 적정성 심사대상 공사의 기준을 수급인의 낙찰가율을 연동시켜 설정하고 하도급가격 적정성 평가 기준을 개정
 - 최저가낙찰제 공사의 하도급낙찰가율은 적격심사제도와 비교시 매우 낮은 수준을 보이고 있음. 따라서 최저가낙찰제 공사에서 수급인이 저가수주에 따른 부담을 하수급인에게 전가시키지 않도록 하기 위해서는 수급인의 원도급 낙찰가율이 하도급계약 적정성 심사대상 기준 설정 및 하도급 가격 적정성 평가에 연동되도록 기준 및 산식을 <표 4-8, 9>와 같이 개정하여야 함.
- 하도급계약 적정성 심사 통과 점수 미달시의 예외를 인정하는 단서 규정 삭제
 - 현행 국토해양부의 건설공사 하도급 심사기준 제9조제1항의 각호 제1호의 면제 조항은 하도급 심사 항목을 기준으로한 최저하도급 낙찰가율을 사실상 유명무실하게 만드는 결과를 가져오고 있으며 하도급 낙찰가율을 하락시키는 요인으로 작용하고 있음. 따라서 건설공사 하도급 심사 기준 제9조제1항의 각호 제1호의 규정은 삭제하는 것이 합리적임

요 약

- 발주자의 하도급계약내용 및 하수급인의 변경 요구 의무화
 - 건설산업기본법 제31조에서는 건설공사를 수행하는 하수급인의 시공능력, 하도급 계약내용의 적정성 등에 대한 심사만을 의무화하고 있으나 심사 결과를 통과하지 못한 수급인에 대한 발주자의 규정은 임의 규정으로 운용함으로써 저가하도급을 방지하고자하는 제도의 실효성을 확보하지 못하고 있음. 따라서 하도급 심사 통과 기준에 미달하는 경우 발주자는 수급인에게 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구하도록 건설산업기본법 제31조제2항 및 제3항과 국토해양부의 건설공사 하도급심사 기준 제9조의 규정을 개정하는 것이 필요함.
- 발주자에게 4대보험료의 별도 항목 계상 여부 및 하도급대금지급 보증서 교부 여부의 확인 의무 부과
 - 건설산업기본법 제31조제2항 및 제3항과 국토해양부의 건설공사 하도급 심사 기준 제9조 등의 관련 법령에 4대보험료가 도급금액 산출내역서에 직접공사비나 일반관리비 등과는 별도의 항목으로 계상하여 명시되어 있지 않은 경우, 발주자는 수급인에게 하도급계약내용의 변경을 요구하도록 하는 사항으로 추가해야 함. 또한 하도급대금지급보증서의 교부를 확인할 수 있는 보증서 부분을 제출하지 않은 경우(하도급대금지급보증서 교부 의무 면제의 경우 제외) 발주자의 제출 요구에도 불구하고 수급인이 이에 응하지 않을 경우 도급계약을 해지할 수 있는 사유에 추가하는 것이 필요함.

<제 목 차 례>

제1장 서론	1
1.1 연구 배경 및 목적	1
1.2 연구 범위 및 방법	5
제2장 하도급계약 적정성 심사제도의 고찰	6
2.1 하도급계약 적정성 심사제도의 의의	6
2.2 하도급계약 적정성 심사제도의 연혁	10
2.3 하도급계약 적정성 심사의 절차 및 기준	14
제3장 저가하도급 현황 분석	19
3.1 적정공사비의 개념	19
3.2 건설업체수 및 공사 계약금액 현황	21
3.3 원도급 및 하도급 건설공사 낙찰가율 현황	24
3.4 수급인의 투찰행태가 하도급계약에 미치는 영향	30
제4장 하도급계약 적정성 심사제도의 문제점 및 개선 방안	38
4.1 하도급계약 적정성 심사통과 기준 점수의 상향 조정	38
4.2 하도급계약 적정성 심사대상 공사의 기준을 수급인의 낙찰가율을 연동시켜 설정하고 하도급가격 적정성 평가 기준을 개정	44
4.3 하도급계약 적정성 심사 통과 점수 미달시의 예외를 인정하 는 단서 규정 삭제	49
4.4 발주자의 하도급계약내용 및 하수급인의 변경 요구 의무화	51
4.5 발주자에게 4대보험료의 별도 항목 계상 여부 및 하도급대금 지급 보증서 교부 여부의 확인 의무 부여	52
제5장 결 론	54
참고문헌	57
부록 : 건설공사 하도급 심사 기준	58

〈표 차례〉

〈표 2-1〉 하도급 심사제도의 연혁	13
〈표 2-2〉 하도급 심사항목 및 배점 기준	17
〈표 3-1〉 종합건설업체의 업체수	21
〈표 3-2〉 종합건설업체의 공사 계약액	22
〈표 3-3〉 전문건설업체의 업체수	23
〈표 3-4〉 전문건설업체의 공사 계약액	23
〈표 3-5〉 조달청 발주공사 낙찰방법별 평균낙찰가율	24
〈표 3-6〉 기업규모별 공공공사 하도급 낙찰가율	26
〈표 3-7〉 구간별 하도급공사 낙찰가율	27
〈표 3-8〉 입찰방식별 하도급공사 낙찰가율(2008년)	28
〈표 3-9〉 업종별 공공공사 하도급 낙찰가율	29
〈표 3-10〉 최저가낙찰제공사 발주 현황	32
〈표 3-11〉 낙동강 살리기 사업 최저가낙찰제 발주 공사 낙찰가율	33
〈표 3-12〉 수급인의 저가수주가 하수급인에게 미치는 영향	37
〈표 4-1〉 추정가격 100억원 이상 300억원 미만의 적격심사공사의 원·하도급 낙찰가율에 따른 하도급 심사 점수표	40
〈표 4-2〉 추정가격별 적격심사공사의 원도급낙찰가율별 하도급심사 통과 최저하도급낙찰가율	40
〈표 4-3〉 추정가격 50억원 이상 100억원 미만의 적격심사공사의 원·하도급 낙찰가율에 따른 하도급 심사 점수표	41
〈표 4-4〉 추정가격 10억원 이상 50억원 미만의 적격심사공사의 원·하도급 낙찰가율에 따른 하도급 심사 점수표	41
〈표 4-5〉 추정가격 3억원 이상 10억원 미만의 적격심사공사의 원· 하도급 낙찰가율에 따른 하도급 심사 점수표	42

〈표 4-6〉 최저가낙찰제 공사의 원·하도급 낙찰가율에 따른 하도급 심사 점수표	42
〈표 4-7〉 최저가낙찰제 공사의 원도급낙찰가율별 하도급심사 통과 최저하도급낙찰가율	43
〈표 4-8〉 건설산업기본법 시행규칙 제27조의2의 개정(안)	43
〈표 4-9〉 하도급 심사항목 및 배점기준의 하도급가격 적정성 항목 평가 산식 개정안	46
〈표 4-10〉 적격심사공사의 원도급 낙찰가율이 연동된 하도급심사 통과 최저하도급 낙찰가율	47
〈표 4-11〉 최저가낙찰제 공사의 원도급 낙찰가율이 연동된 하도급 심사 통과 최저하도급 낙찰가율	47

〈그림 차례〉

[그림 3-1] 조달청 발주공사 낙찰방법별 평균낙찰가율(%)	25
[그림 3-2] 기업규모별 공공공사 하도급 낙찰가율(%)	26
[그림 3-3] 입찰방식별 하도급공사 낙찰가율(%, 2008년)	28
[그림 4-1] 저가낙찰제 공사의 원도급 낙찰가율이 연동된 하도급심 사 통과 최저하도급 낙찰가율(공사예정가 기준)	48

1.1 연구 배경 및 목적

건설공사의 목적물 즉 시설물은 설계, 입·낙찰, 시공 등 여러 과정을 거쳐 발주자를 포함한 최종수요자에게 제공된다. 시설물의 용도와 특성에 따라 차이는 있지만 주문에 의한 상품이라는 점에서, 시설물은 기본적으로 발주자가 바라는 기능적·구조적·미적 요구에 부응하여 상품가치 또는 사용가치를 높여야 한다. 건설과정에서 발주자나 사용자의 요구에 부응하는 품질과 안전성을 갖추는데 가장 중요한 전제조건은 무엇일까. 좋은 설계, 우수한 건설업체, 훌륭한 기술자, 흠결 없는 자재, 이 밖에도 많은 조건들이 거론될 수 있겠지만, 가장 중요한 조건을 꼽자면 대상이 되는 시설물을 설계하고 시공하는데 요구되는 자원 즉 공사비가 될 것이다.

시공에 필요한 적정한 공사비가 제공되지 않는다면 아무리 도면상의 설계가 뛰어나더라도 이를 현실에서 구현하는 것은 불가능하다. 오히려 부족한 공사비에 맞추어 원래의 의도를 이리저리 바꾸고 자재를 대체하는 설계변경을 빈번히 하다보면 준공시점에서는 당초의 계획과 다른 시설물이 탄생한다. 더 나쁜 경우는 최소한으로 갖추어야 할 시설물의 품질조차 갖추지 못한 불량품이 나올 수도 있다는 점이다. 건설공사 목적물의 경우 시설물 내부의 상태를 알기 어렵기 때문에 하자를 즉시 인지하지 못하는 경우에 결과적으로 이용상의 위험은 발주자 또는 사용자에게 전가된다. 시공에 소요되는 적정한 공사비를 확보하는 것은 이처럼 중요하다.

원도급 단계의 계약에서도 적정공사비 논란이 없는 것은 아니다. 특히 공공발주 건설공사 중에서 최저가 낙찰제가 적용되는 건설공사의 낙찰률이 60% 대까지 하향하게 되자, 이 수준의 공사비로 정상적인 시공이 가능할 것인가에 대한 비판적인 시각이 있다.¹⁾ 그렇지만, 공사비의 적정성의 문제는 하도급 단계에서 더 심각하다. 발주자로부터 건설공사를 도급받은 수급인은 공사의 규모나 특성에 따라 차이는 있지만, 전체 공사를 공종별로 나누어 하수급인으로 하여금 시공하게 한다. 이 때 수급인은 자신의 전체 계약금액에서 일반관리비나 이윤 등 필요금액을 공제한 후, 나머지 금액으로 외주 가능한 예산구조를 편성하고 하도급계약을 체결하는 것이 정상일 것이다. 그런데, 수급인이 적정한 수준에 미달하는 가격에 건설공사를 하도급 하는 현상 즉, 저가하도급이 확산되어 있다. 저가하도급을 사적 자치 또는 계약자유의 원칙에 따라 하도급계약의 당사자가 해결해야 할 영역으로 방임하는 것은 타당하지 않으며, 국가가 적극적으로 개입하여 시설물의 품질과 안전을 담보하는 한편 수급인의 기여도를 초과하는 잉여이윤이 사실상 하수급인의 경영부실로 이어질 가능성을 차단할 필요성이 있다. 기실 정부에서도 이러한 문제점을 인식하고 저가하도급을 억제하기 위한 노력을 해 왔다. 현재 제도적으로 건설산업기본법령을 통해 저가하도급을 규제

1) 최저가 낙찰제는 재정집행의 효율성을 위한 입찰경쟁 활성화 그리고 적정공사비 수준 확보라는 양대 기준 중 어느 쪽을 중시하는가에 따라 시행과 폐지를 거듭해 왔다. 최저가 낙찰제는 1951년 1월~196년 7월, 1962년 1월~1971년 12월, 1976년 1월~1981년 2월, 1983년 4월~1993년 2월(저가심의제 병행), 1993년 3월~1993년 9월(20억원 이상), 1993년 9월~1995년 7월(100억원 이상), 2001년 1월~2003년 12월(1000억원 이상 입찰참가자격 사전심사 대상공사), 2003년 12월~2006년 5월(500억원 이상 입찰참가자격 사전심사 대상공사)의 과정을 거쳐 현재는 300억원 이상 공사에 적용되고 있다. 입찰금액의 적정성을 심사하기 위한 기준(최저가낙찰제 대상공사에 대한 입찰금액의 적정성심사세부기준, 조달청 토목환경과-575(2008.4.8))이 사실상 낙찰하한선을 조절하는 기능을 수행하고 있는데, 최저가낙찰제 공사의 낙찰률은 과거 70% 내외에서 근래 60%대를 유지하고 있다.

하고 있으며, 공정거래법령에도 사실상 저가하도급과 유사한 효과를 발생시키는 부당감액을 규제하고 있다.

그러나 선행연구에 대한 고찰을 통해 정부의 규제의도가 시장행위자 즉 수급인에 의해 훼손되고 있음을 확인할 수 있다. 대한전문건설협회의 보고(2009; pp.106-110, pp.122-129)에 따르면 수급인은 사후 공사발주를 약속하거나 실제 계약할 의도가 없는 다른 하수급인의 낮은 견적을 보여주고 계약금액을 인하할 것을 요구하는 등의 다양한 방법으로 저가에 하도급하고 있는 것으로 나타났다. 특히 수급인은 발주처에 보고하는 하도급계약서와 다른 별도의 실제 계약서를 작성하는 이중계약이나 계약 이후 부당감액의 방법으로 저가하도급 규제를 피하는 등의 편법까지 사용하고 있는 것으로 나타나 저가하도급이 건설산업에 뿌리를 깊이 내리고 있음을 알 수 있다.

저가하도급은 평상시에도 발생하지만 경기 하강기에 그 정도가 심해진다. 박상열(2001)은 IMF 외환위기 시기를 대상으로 연도별 원도급 및 하도급 단가 변동 추이를 분석했는데, 하도급공사 단가 하락률이 원도급공사 단가 하락률보다 더 크다는 것을 발견했다. 동 연구에 따르면 원도급공사 단가 하락률은 1998년 5.9%~8.1%, 1999년 3.5%~11.7%로 조사되었으나, 하도급 단가 낙찰률은 1998년 10.1%~15.1%, 1999년 8.5%~18.6%로 나타나 하도급 단가 하락률이 원도급 단가 하락률보다 2배에 이르고 있다. 수급인이 저가에 건설공사를 수주하는 경우 손실을 회피하기 위외환위하수급인에게 그 부담을 전가하 분פל태를 보이고 있음을 알 수 있다.

저가하도급을 방지하기 위한 방안으로 김수성(2008)은 소규모 업체의 과당경쟁을 방지하기 위한 지역제한 경쟁입찰 활성화, 하도급자 명시제도의 도입, 하도급대금 직불제도의 확대, 하도급계약 적정

성 심사기준의 조정을 제안하고 있으며, 박상열(2001)은 건설업체 등록강화, 입찰제도 개선, 원·하도급업체 간 협력관계 강화, 적정 낙찰률 확보를 제안하였다.

원도급 공사의 낙찰률 하락이 저가하도급 확대의 주요한 원인이 되고 있다는 점에서 원도급 단계에서의 적정낙찰률 확보는 저가하도급을 방지하는데 기여할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 적정낙찰률이 어느 정도의 낙찰률을 의미하는지는 명확하지 않다. 이에 대하여 류춘성(2002)은 1999년 기준의 건설업체의 비용구조, 실행률, 낙찰률 등에 대한 분석을 통해 당시의 평균 낙찰률 73.1% 보다 16.0% 높은 89.1%를 기업이 손실 없이 공사를 수행할 수 있는 적정 낙찰률로 제시하였다. 그러나 이 연구는 현장소장들을 대상으로 한 면접조사에 기초한 것으로, 일반화할 수 있는 객관적 기준으로 삼기 어렵다는 한계를 지니고 있다.

선행연구에서 제안된 방안 중 하도급계약 적정성 심사 제도를 개선해야 한다는 제안이 저가하도급 방지하기 위한 가장 현실적인 대안중에 하나가 될 수 있을 것으로 본다. 하도급계약 적정성 심사제도는 저가하도급 예방을 중요한 정책목표 중의 하나로 삼고 있는 제도로서 기능을 활성화한다면 좋은 효과를 기대할 수 있을 것이다. 하도급계약 적정성 심사제도의 적용대상을 축소해야 한다는 견해도 있는데, 가격경쟁력이 있는 우수한 하도급업체의 수주를 확대하기 위해서는 최저가낙찰제 대상공사 그리고 하수급인을 경쟁입찰로 선정하는 경우에는 하도급계약 적정성 심사를 면제하자는 것이다(이의섭, 2006). 그러나 최저가낙찰제의 확대로 하도급계약 적정성 심사가 사실상 유명무실화 되고 있는 현상을 개선해야 한다는 것이 현실적 요청이다. 특히 최저가낙찰제 대상공사에서 수급인의 저가입찰은 저가하도급의 가능성을 내포하고 있다. 입찰가격의 타당성

을 면밀하게 검토하지 않은 수급인이 저가입찰에 따른 리스크를 저가하도급을 통해 회피하려 할 개연성이 높기 때문이다.

저가하도급을 예방하기 위하여 하도급계약 적정성 심사제도의 개정이 필요하다는 문제인식에도 불구하고 이에 관한 구체적인 방안은 제시되고 있지 않다. 이에 본 연구는 현행 하도급계약 적정성 심사제도의 기능을 저하시키는 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

1.2. 연구 방법 및 범위

본 연구는 하도급계약 적정성 심사에 관한 법령·제도에 대한 분석, 선행연구에 대한 문헌고찰 등의 방법을 통하여 진행하고자 한다. 제2장에서 하도급계약 적정성 심사제도에 대하여 고찰하고 제3장에서는 조달청 및 대한전문건설협회의 자료를 바탕으로 건설공사 낙찰현황을 분석한 후, 제4장에서는 적격심사 대상 공사와 최저가 낙찰제 대상 공사로 구분하여 하도급 공사에 있어서 적정공사비가 확보될 수 있는 최저하도급 낙찰가율에 대하여 분석하여 그에 대한 개선방안을 제시하고자 한다. 끝으로 제5장에서는 결론을 도출하는 순서로 구성된다.

2.1 하도급계약 적정성 심사제도의 의의

하도급계약 적정성 심사제도란 발주자가 하도급심사 대상공사에 대하여 하수급인의 시공능력과 계약금액의 적정성을 심사할 수 있도록 규정한 제도이다. 즉, 공공공사 발주자는 하수급인이 건설공사를 시공하기에 현저히 부적당하다고 인정되거나 하도급계약금액이 국토해양부령이 정하는 비율에 의한 금액에 미달하는 경우에는 하수급인의 시공능력, 하도급계약내용의 적정성 등을 심사할 수 있으며, 심사결과 일정점수(현행 85점) 미만인 경우 하수급인에 대하여 하도급 계약 내용 변경 또는 하수급인의 변경을 요구할 수 있는 제도를 하도급계약 적정성 심사제도라고 한다.²⁾

현재 하도급계약 적정성 심사제도의 근거로는 건설산업기본법 제 31조와 동법 시행령 제34조와 시행규칙 제27조의2에 하도급계약의 적정성 심사대상이 규정되어있다.

건설산업기본법 제31조 (하도급계약의 적정성 심사 등)

- ① 발주자는 하수급인이 건설공사를 시공하기에 현저히 부적당하다고 인정되거나 하도급계약금액이 국토해양부령이 정하는 비율에 의한 금액에 미달하는 경우에는 하수급인의 시공능력, 하도급계약내용의 적정성 등을 심사할 수 있다. 이 경우 국가·지방자치단체 또는 대통령령이 정하는 공공기관이 발주자인 경우

2) 하도급심사대상공사란 하도급부분에 대한 원도급금액대비 하도급금액이 82% 미만일 경우를 의미한다. 하도급심사대상공사일 경우 ‘건설공사 하도급심사기준’에 의거 하도급심사대상의 적정성을 평가받아야 한다.

에는 하수급인의 시공능력, 하도급계약내용의 적정성 등을 심사하여야 한다.

- ② 발주자는 제1항의 규정에 의하여 심사한 결과 하수급인의 시공능력 또는 하도급계약내용이 적정하지 아니한 경우에는 그 사유를 명시하여 수급인에게 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경을 요구할 수 있다.

건설산업기본법 시행령 제34조 (하도급계약의 적정성 심사 등)

- ③ 국토해양부장관은 법 제31조제1항의 규정에 의하여 하수급인의 시공능력, 하도급계약내용의 적정성 등을 심사하는 경우에 활용할 수 있는 기준을 정하여 고시하여야 한다.

건설산업기본법 시행규칙 제27조의2 (하도급계약의 적정성 심사대상)

법 제31조제1항 전단에서 “하도급계약금액이 국토해양부령이 정하는 비율에 의한 금액에 미달하는 경우”라 함은 하도급계약금액이 도급금액중 하도급부분에 상당하는 금액(하도급하고자 하는 공사부분에 대하여 도급금액산출내역서상의 계약단가를 기준으로 산출한 금액에 일반관리비·이윤 및 부가가치세를 포함한 금액을 말한다)의 100분의 82에 미달하는 경우를 말한다.

하도급계약 적정성 심사제도는 저가하도급 여부를 사전에 심사함으로써, 저가하도급으로 인한 부실시공을 방지하고, 공정거래질서의 교란 방지와 발주자의 재산권을 보호하는 것이 그 목적이라고 할 수 있으며, 하도급계약 적정성 심사제도의 의의와 기능에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

(1) 저가하도급으로 인한 품질저하 및 부실시공 방지

건설공사의 대부분은 수급인으로부터 하도급을 받는 전문건설업자에 의해 실제시공이 이루어지고 있으며, 건설공사는 소정의 인력과 장비, 자재 등이 투입되어야 완성이 가능하기 때문에 건설공사 현장에 투입되어야 할 절대시공비용, 즉 직접공사비가 확보되지 않으면 아무리 발주자의 감리감독이 철저하여도 공사품질 저하나 부실시공방지는 기대하기 어렵다. 예컨대, 수급인이 100억원에 도급받은 공사를 50억원에 하도급을 준다면 아무리 발주자가 감리감독을 철저히 하여도 발주자가 요구하는 100억원에 해당하는 공사의 품질을 기대할 수 없을 것이다.

대한전문건설협회의 2008년도 전문건설업 실태조사 보고서³⁾에 의하면 저가수주한 전문건설업체들의 하도급공사의 결손보전방법으로 조사업체의 28.1%가 공기단축, 11.1%가 저가의 자재사용이라고 응답하고 있다. 이는 공사원가 이하의 금액으로 수주한 하도급공사의 경우 전문건설업체들이 공사수행에 따르는 경영상태 악화를 방지하고자 무리한 공기단축과 저가의 자재를 사용하는 방법을 선택함으로써 공사품질저하 및 부실시공의 가능성이 커지는 것을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

따라서 하도급계약 적정성 심사제도는 건설공사의 품질확보와 부실시공을 방지하기 위한 최소한의 공사비가 투입되도록 유도하기 위한 하도급공사 금액에 대한 최소한의 보장제도라고 할 수 있다.

3) 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 보고서, 2008. 9., pp. 55-56.

(2) 발주자의 재산권 보호

수급인과 하수급인의 공사계약관계는 사적인 관계라고 할 수 있으나 건설공사의 실제시공을 하수급인이 담당하고 있으므로 하수급인은 그가 하도급 받은 건설공사의 시공에 있어서 수급인과 동일한 의무를 지고 있다(건설법 제32조제1항).

하수급인의 자재와 비용으로 완성된 완성품에 대한 궁극적인 이익을 발주자가 보유하게 된다는 점에서 하수급인의 자질부족이나 저가하도급은, 건설공사의 품질 저하 또는 부실시공으로 이어져 발주자가 피해를 입게 되며, 이로 인해 잦은 손해배상 청구가 일어날 경우 공사 진행에 상당한 차질을 빚게 될 위험성 역시 커지게 된다.

따라서 발주자는 그 피해를 사전예방하기 위하여 건설공사의 시공에 있어서 현저히 부적당한 하수급인이 있거나 저가하도급으로 인해 당해공사의 적정한 이행이 되지 아니할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 하수급인 또는 하도급계약 내용의 변경을 요구할 수 있도록 하는 것이다.

(3) 공정한 하도급거래질서 확립

경쟁에 의한 시장의 논리를 앞세워 무제한의 최저가 하도급이 이루어질 경우 공급자 1인인 수급인이 다수의 하수급인을 대상으로 저가하도급 수주경쟁을 유도하게 되며 또한 현행 최저가낙찰제 발주공사에서 수급인들의 무리한 저가수주에 의해 발생하는 손해가 하수급인에게 전가되어 저가하도급으로 이어질 가능성이 더욱 커지

게 된다. 이러한 결과로 발생하는 저가하도급은 하도급공사의 부실과 하도급업체의 공사채산성 악화로 하도급 업체는 경영난에 봉착하게 되며 결국 하수급인은 기업유지에 급급한 한계적 경영상태를 겨우 유지하거나 도산하게 될 것이다. 또한 이러한 결과는 원도급업체의 동반 부실로 이어져 전체 건설산업의 경쟁력 약화와 발전을 저해하는 원인으로 작용되게 된다. 건설산업발전은 공정한 하도급 거래질서의 확립으로 시작된다고 할 수 있으므로 하도급계약 적정성 심사제도는 이러한 점에서 기능을 하고 있는 것이다.

2.2 하도급계약 적정성 심사제도의 연혁

하도급 저가 심사제는 1983년 7월 1일부터 기획재정부 회계예규인 공사계약 일반조건에 처음 도입되었다. 도입 취지는 저가하도급을 사전에 심사하여 부실 시공을 방지하고, 공정 거래 질서의 교란을 방지하는 것이고, 하도급 금액이 원도급 금액의 75% 미만일 경우 하도급 금액을 심사할 수 있게 하였다.

1990년 12월 5일에는 하도급 부분 원도급금액 대비 85% 미만에 하도급 계약을 체결할 경우 하도급 내용을 변경하도록 하였고(제1차 개정), 1993년 10월 20일에는 부대입찰제 대상공사를 제외한 100억원 이상 PQ심사 공사로 대상이 축소되었으며, 원도급공사의 낙찰가율이 예정가격의 85% 미만인 경우에만 하도급 계약 내용을 심사하도록 개정하였다(제2차 개정).

1995년 7월 6일에는 심사대상에서 제외되는 경우가 없이 모든 공사로 확대되었으며 원도급 낙찰가율과 관계없이 하도급 금액이 원도급 낙찰 금액의 88% 미만인 경우에 하도급 심사를 하도록 개정

하였다(제3차 개정). 당시에는 하도급계약 적정성 심사제도는 상위법인 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령(이하 ‘국가계약법’으로 표기)에 법적근거를 둔 제도가 아니라 기획재정부 회계예규 ‘공사계약 일반조건’에만 근거하여 운용되는 제도였으며 하도급계약 적정성 심사대상 공사의 범위를 설정하는 기준(88%)만 정해져 있었을뿐 하도급계약 적정성 여부를 심사할 수 있는 세부심사기준은 마련되지 않은 상태였다.

1998년 8월 10일에는 하도급계약 적정성 심사제도는 상위법령(국가계약법)에 법적 근거가 없는 규제라는 이유로 기획재정부 회계예규 공사계약 일반조건에서 동 제도를 폐지하고 “하도급에 관한 사항은 건설산업기본법등 관계법령에 정하는 바에 의한다”는 규정으로 대체하였다(4차 개정). 그러나 건설산업기본법이나 하도급공정화에 관한 법률에 저가하도급을 방지할 수 있는 조항이 마련되어 있지 않은 상태였기 때문에 불공정한 저가하도급을 방지할 수 있는 제도적 장치가 전무한 상태가 되었다.

그러나 1999년 8월 6일에 부실시공방지과 발주자 재산권 보호 차원으로 건설산업기본법 시행령 제34조 제2항(하수급인의 변경요구 조항)에 발주자는 하도급 계약 금액의 적정성을 심사하여 하수급인을 변경할 수 있도록 하도급계약 적정성 심사제도의 법적근거를 신설하였다. 한편, 2000년 4월 6일에 건설산업 구조 개편 방안의 일환으로 원도급 낙찰가률(예정가격 대비 원도급 계약 금액의 비율)이 상향 조정됨에 따라 원도급 낙찰가률 인상분이 공사 현장에 투입되어 건설 시공이 이루어지도록 하기위한 취지에서 건설공사 하도급 심사 지침을 2000년 5월 29일 제정하였다.

2002년 9월 18일 건설산업기본법 시행령 제34조 제3항에서 심사 기준을 마련할 수 있는 근거를 보완하였으며 2003년 1월 11일에는

건설공사 하도급 심사지침을 건설공사 하도급 심사기준으로 명칭을 변경하였다. 이 때 건설공사 하도급 심사기준에서 심사 대상의 기준이 되는 하도급 낙찰가율 82%는 하도급 공사의 직접공사비 수준 이라기 보다는 종전 국가계약법령상의 하도급계약 적정성 심사대상 기준 88%와 대한건설협회에서 주장하는 75%~76%의 절충점에서 82%로 하도급계약 적정성 심사기준이 정해진 것으로 보인다.

2004년 12월 31일에 건설산업기본법을, 2005년 6월 30일에는 동법 시행령 및 시행규칙을 개정함으로써 공공공사에 대해서 의무화 하였다.

<표 2-1> 하도급 심사제도의 연혁

구 분	내 용
국가계약법 ‘공사계약 일반조건’ 제1차 개정 (1990. 12. 5) 제2차 개정 (1993. 10. 20) 제3차 개정 (1995. 7. 6) ‘공사계약 일반조건’에서 폐지 (1998. 8. 10)	◦하도급 금액이 원도급 금액의 75% 미만인 경우 하도급 저가 심사를 함 ◦회계예규인 공사계약 일반조건에서 규정 ◦저가 하도급으로 인한 부실 공사 방지와 공정거래 질서의 교란을 방지한다는 취지로 도입 ◦하도급계약 적정성 심사 세부기준이 없었음
	◦하도급 금액이 원도급 금액의 85% 미만일 경우 하도급 내용을 심사하도록 강화 ◦하도급계약 적정성 심사 세부기준이 없었음
	◦제도의 실효성 문제를 이유로 적용범위를 100억원 이상 PQ공사에만 적용토록 축소 - 수급인의 낙찰가율이 예정가격의 85% 미만인 경우에만 하도급 계약 내용을 심사 ◦하도급계약 적정성 심사 세부기준이 없었음
	◦하도급 금액이 원도급 금액의 88% 미만인 경우 하도급 내용을 심사 - 모든 공사에 확대 실시 ◦하도급계약 적정성 심사 세부기준이 없었음
	◦ 하도급계약 적정성 심사제도 폐지 - 공사계약 일반조건에서 폐지
건설산업기본법	◦1999년 8월 6일 건설산업기본법 시행령 제34조 제2항을 개정하여, 하도급 계약 금액의 적정성을 심사할 수 있는 규정을 신설 ◦2000년 5월 29일 ‘건설공사 하도급 심사 지침’을 제정함
	◦2002년 9월 18일 건설산업기본법 시행령 제34조 제3항에 심사기준을 마련할 수 있는 근거를 마련 ◦2003년 1월 11일 ‘건설공사 하도급 심사 지침’을 ‘건설공사 하도급 심사 기준’으로 명칭 변경
	◦이전까지 권장 사항으로 규정되었던 저가 하도급 심사를 2004년 12월 31일 건설산업기본법, 2005년 6월 30일에 시행령과 시행규칙을 개정함으로써 공공공사에 대해서는 의무 사항으로 변경됨

2.3 하도급계약 적정성 심사의 절차 및 기준

국토해양부 고시 제2006-262호(2006. 7. 19.)인 건설공사 하도급 심사 기준에서는 하도급계약 적정성 심사의 절차와 기준을 제시하고 있다

그 절차와 기준을 살펴보면 건설공사 하도급 심사 기준 제5조에서는 발주자는 수급인으로부터 건설산업기본법 제 29조제5항에 의하여 건설산업기본법 시행규칙 제26조에 규정된 서류4)가 포함된 하도급 계약내용을 통보받은 경우 그 내용을 검토하도록 하고 있다5). 검토결과 하도급 낙찰가율이 하도급 심사 대상에 해당하는 경우6)에는 발주자는 하도급의 적정성 여부에 대하여 반드시 심사하여야 하며7), 수급인에게 하도급 심사 자기평가표와 자기평가표의 사실 확인을 위한 필요한 서류를 제출하도록 요구하여야 한다8).

발주자는 이를 바탕으로 <표 2-2>의 하도급 심사항목 및 배점기준에 의하여 하도급의 적정성 여부를 심사할 수 있으며 심사항목별 세부사항을 추가하거나 제외할 수 있고 배점한도를 가감 조정할 수 있다9).

4) 건설산업기본법 시행규칙 제26조에 규정에 의해 첨부되는 서류는 다음과 같다.

1. 하도급계약서(변경계약서를 포함) 사본, 2. 공사량(규모), 공사단가 및 공사금액 등이 명시된 공사내역서, 3. 예정공정표, 4. 하도급대급지급보증서 교부의무가 면제되는 경우에는 그 증빙서류 등을 말한다.
- 5) 건설공사 하도급심사기준(2006.7.19 건설교통부고시 제2006-262호) 제5조(하도급 관련서류의 검토) 제1항 참조
- 6) 하도급 심사대상이라 함은 하도급계약금액이 수급인의 계약금액중 하도급부분에 해당하는 금액의 100분의 82에 미달하는 경우를 말한다.(건설산업기본법 시행규칙 제27조의 2)
- 7) 건설공사 하도급심사기준(건설교통부고시 제2006-262호, 2006.7.19) 제4조(하도급심사대상 공사) 참조
- 8) 건설공사 하도급심사기준(건설교통부고시 제2006-262호, 2006.7.19) 제5조(하도급 관련서류의 검토) 제2항 참조
- 9) 건설공사 하도급심사기준(건설교통부고시 제2006-262호, 2006.7.19) 제6조(세부심사

다음으로 발주자는 <표 2-2>의 규정에 의한 세부심사기준에 따라 하수급인의 시공능력과 계약금액의 적정성 등을 심사한 결과 항목별 심사점수의 합계가 85점 미만인 경우 또는 하도급 심사자료를 제출하지 아니하거나 허위로 제출한 경우에는 수급인에 대하여 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구할 수 있다. 다만, 항목별 심사점수의 합계가 85점 미만이라도 다음 각 호10)에 해당하는 경우에는 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구하지 아니할 수 있도록 하고 있다.

1. 수급인이 공개경쟁입찰방식(인터넷을 통한 전자입찰에 의하되, 5인 이상이 입찰에 참여하는 경우에 한한다)으로 하수급인을 선정하여 하도급계약을 체결하는 경우로서 하도급계약금액이 하도급부분금액과 입찰자평균금액에 각각 100분의 70과 100분의 30의 비율을 곱하여 산정한 금액을 합한 금액보다 100분의 20 이상 낮지 아니한 경우(예정가격 대비 원도급금액이 100분의 60미만인 경우는 제외한다)
2. 하도급관리계획서상의 하도급조건에 따라 하도급계약을 체결한 경우
3. 하도급공사의 시공 및 품질확보에 지장이 없다는 객관적인 자료를 제출하여 발주자가 인정하는 경우

발주자의 하도급 심사결과에 대하여 수급인이 부당하다고 판단하는 경우에는 7일 이내에 관련서류를 변경·보완 또는 추가하여 재심사를 요구할 수 있으며 재심사요구에 대하여 발주자는 이를 심사한 후 7일 이내에 그 결과를 수급인에게 통지하도록 하도록 하고 있다.

발주자가 수급인에게 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요

기준) 제1, 2항과 별지 제1초 서식 참조
 10) 건설공사 하도급심사기준(건설교통부고시 제2006-262호, 2006.7.19) 제9조(하수급인의 변경요구등) 제1항 참조

구할 경우 수급인은 이에 응하여야 하며 정당한 사유 없이 발주자의 요구에 응하지 아니하여 공사결과에 중대한 영향을 초래할 우려가 있다고 인정될 때에는 건설산업기본법 제31조3항에 규정에 의하여 건설공사의 도급계약을 해지 할 수 있도록 하고 있다.

<표 2-2> 하도급 심사항목 및 배점 기준
 (건설교통부(현 국토해양부)고시 제2006-262호 2006. 7. 19.)

심사항목	심사요소	배점 한도	배점요령
1. 하도급가 격의 적 정성(50)	가. 하도급공사의 낙찰 비율 ○ 당해 하도급부분에 대한 원도급금액 대비 하도급금액의 비율	30	$30 - 2 \left(\frac{82}{100} - \frac{\text{하도급금액}}{\text{원도급금액}} \right) \times 100$
	나. 원도급공사의 낙찰 비율 ○ 예정가격대비 원도급금액의 비율	20	① 적격심사 대상공사 $20 - 1/2 \left(\frac{88}{100} - \frac{\text{원도급금액}}{\text{예정가격}} \right) \times 100$ ※ 88% 이상은 만점으로 함 ② 최저가낙찰제 대상공사 $20 - 1/2 \left(\frac{75}{100} - \frac{\text{원도급금액}}{\text{예정가격}} \right) \times 100$ ※ 75% 이상은 만점으로 함
2. 하수급인 의 시공능력 (20)	가. 당해 공사규모에 대한 하수급인의 시공능력평가 공시액 ○ 3배 이상 ○ 2.5배 이상 3배 미만 ○ 2배 이상 2.5배 미만 ○ 1.5배 이상 2배 미만 ○ 1배 이상 1.5배 미만 ○ 1배 미만	10 (10) (9) (8) (7) (6) (5)	○ 건설산업기본법령에 의한 하수급인의 시공능력평가 공시금액이 높을수록 높게 평가
	나. 당해 공사규모에 대한 하수급인의 동종공사 시공경험 ○ 2배 이상 ○ 1.5배 이상 2배 미만 ○ 1배 이상 1.5배 미만 ○ 0.5배 이상 1배미만 ○ 0.5배 미만	10 (10) (9) (8) (7) (6)	○ 최근 3년간 동종공사 시공실적 합산액 을 기준으로 많을수록 높게 평가
3. 하수급인 의 신뢰도(15)	가. 협력업체 등록기간 ○ 3년 이상 ○ 2년6월 이상 3년 미만 ○ 2년 이상 2년6월 미만 ○ 1년6월 이상 2년 미만 ○ 1년 이상 1년6월 미만 ○ 1년 미만 ○ 미등록	10 (10) (9) (8) (7) (6) (5) (4)	○ 건설산업기본법령에 의한 협력업체로 등록된 기간이 길수록 높게 평가

<표 2-2> 하도급 심사항목 및 배점 기준(계속)

심사항목	심사요소	배점 한도	배점요령
	나. 전문건설업 영위기간 ○ 3년 이상 ○ 2년 이상 3년 미만 ○ 1년 이상 2년 미만 ○ 1년 미만	5 (5) (4) (3) (2)	○ 건설산업기본법령에 의한 전문건설업체로 등록된 기간이 장기간인 경우 높게 평가
4. 하도급 공사의 여건(15)	가. 하도급공사의 난이도 ○ 낮음 ○ 보통 ○ 높음	5 (5) (4) (3)	○ 발주자가 공사의 특성과 내용에 따라 공사의 위험성, 기계화시공 여건 등을 감안하여 난이도를 구분하여 평가
	나. 하도급공사의 계약기간 ○ 1년 이상 ○ 1년 미만	4 (4) (3)	○ 하도급계약의 안정성을 감안하여 계약기간이 장기간 일수록 높게 평가
	다. 하도급공사의 하자담보 책임기간 ○ 1년 이하인 공종 ○ 1년 초과 3년 이하인 공종 ○ 3년 초과 5년 이하인 공종 ○ 5년 초과 공종	5 (5) (4) (3) (2)	○ 건설산업기본법령에 규정된 해당 공사의 하자담보책임기간이 적을수록 높게 평가
	라. 하수급공사의 시공여건 하수급인이 당해 공사현장 소재 시도 업체인 경우 또는 당해 공사현장 소재 시(서울특별시 및 광역시 포함)군 또는 인접 시·군 공사 현장에서 동종의 공사를 수행하는 경우	1	

※ 시공실적 인정방법 : 적격심사와 동일한 방법으로 시공실적을 인정

※ 소숫점이하의 처리 : 소숫점 첫째자리에서 반올림

3.1 적정공사비의 개념

건설사업은 요구되는 시설물을 완료하기 위하여 기획, 설계, 구매, 시공, 유지관리의 단계를 거친다. 각 단계는 입찰 및 계약에 의하여 시행된다. 따라서 건설산업에서의 가격은 제품 생산과정을 거친 후에 가격이 결정되는 제조업과 달리 건설사업 수행의 각 단계를 시행하기 전에 결정되어야 하는 복잡한 구조를 거친다. 시설물의 가격은 요구되는 시설물의 성능에 비례하여 결정되어지고, 건설사업 각 단계의 가격은 투입되는 자재, 인력, 장비 등의 양에 비례하여 결정되어진다. 즉, 시설물에 요구되는 성능에 따라 투입되는 자원이 결정되고 이에 따라 가격이 결정되는 형태인 것이다.

건설사업은 불특정 다수를 대상으로 하여 제품을 생산하는 제조업과 달리 특정한 고객을 대상으로 만들고자하는 대상 제품을 사전에 기획·평가하여 이를 근거로 발주를 하게 되며 건설업체는 발주된 대상 제품의 수주를 통한 주문생산 방식으로 사업을 수행하게 된다. 따라서 건설사업의 각 단계별 건설공사를 수주하기 위한 건설업체간의 치열한 경쟁이 발생하게 된다. 이러한 경쟁이 지나치게 되면, 요구되는 성능을 만족시킬 만큼의 적정 자원이 투입되지 않아 부실공사가 발생되거나, 요구되는 성능을 만족시키기 위한 적절한 자원을 투입한 업체는 해당 건설공사에 있어서 적자를 보게 된다.

품질이란 발주자의 시설물에 대한 성능을 시공자가 만족시켜 주

는 것이다. 시공사(수급인과 하수급인)가 시설물에 요구되는 성능을 만족시킬 수 있는 자원을 투입할 수 없을 정도로 가격경쟁이 지나치게 되면 시설물의 품질을 보장할 수 없게 되어 부실공사가 발생하게 되며, 적절한 자원을 투입하여 공사를 수행한 시공자는 경영위기 또는 도산할 수 밖에 없게 된다. 따라서 건설산업에서 적정공사비는 수요자와 공급자사이에서 건설업이 지속적이고 정당한 생산활동이 가능한 최소비용이 되어야 하며, 시설의 안전과 품질이 보장되는 범위내에서 경쟁이 이루어질 수 있는 가격이어야 한다.

그러나 건설산업에서의 적정공사비에 대한 정의를 내리기 어려운 이유는 적정공사비에 대한 발주자와 시공자의 견해 차이에서 비롯된다

발주자는 건설사업이 입찰 및 계약을 통하여 시행되므로 입찰을 통한 가격경쟁의 결과로 발생한 입찰가격이 바로 적정공사비라고 판단한다. 이러한 입찰가격은 공급자가 공급할 의사가 있기 때문에 입찰에 응하게 되므로 시장경쟁을 통한 진정한 의미의 적정공사비라는 것이다.

한편 시공사(수급인과 하수급인) 입장에서의 적정공사비란 반드시 해당 건설사업을 통하여 공급자가 적정 이윤을 보장 받을 수 있는 가격이라고 주장한다. 실제 원가 계산을 통하여 직접공사비를 산출하여 간접노무비, 경비, 일반관리비, 이윤 등을 산정하고 이를 포괄하는 가격을 건설사업에서 적정공사비라고 생각하는 것이다.

이상과 같이 발주자가 주장하는 시장경쟁을 통한 적정공사비와 시공사(수급인과 하수급인)가 주장하는 적정이윤이 포함된 적정공사비는 현재 국내 건설산업환경 아래에서 현격한 차이를 나타내고 있다.

3.2 건설업체수 및 공사 계약금액 현황

3.2.1 종합건설업의 업체수 및 공사 계약금액

2008년 종합건설업체수는 총 12,590개 사로 2007년 대비 2.0% 감소하였으며 건설계약액은 1,373,943억원으로 2007년 대비 12.9% 감소하였다. 업체당 평균계약액은 2008년도 기준으로 109.1억원으로 2007년 대비 11.1% 감소하였다.

2008년은 전반적인 경기 침체속에서 공공·토목 분야의 수주가 증가하여 2006년에 비하여 계약액이 증가하였으나, 전국적인 아파트 미분양 사태 등의 영향에 따른 건축 분야의 수주가 대폭 감소하여 2007년에 비하여 하락세로 전환되었다. 2009년과 2010년의 건설수주는 토목부문은 4대강 사업등 SOC 투자 증가 등의 영향으로 증가할 것으로 전망되고, 건축부문은 주택경기 위축이 지속될 가능성이 높고, 국내 경기침체에 따라 2008년에 이어 여전히 부진할 것으로 전망된다.¹¹⁾

<표 3-1> 종합건설업체의 업체수

(단위 : 업체수)

구분	업체수	증감률(%)
2006년	12,914	-
2007년	12,842	(-)0.6
2008년	12,590	(-)2.0

자료 : 대한건설협회 건설통계 자료(2009년)

11) 국토해양부(건설경제과). 건설수주동향, 2009. 7.

<표 3-2> 종합건설업체의 공사 계약액

(단위 : 업체수, 억원, (%))

구분	계약액	계약액 증감율(%)	업체수	업체당 평균 계약액	업체당 평균계약액 증가율(%)
2006년	1,088,696	-	12,914	84.3	-
2007년	1,577,273	44.9	12,842	122.8	45.7
2008년	1,373,943	(-)12.9	12,590	109.1	(-)11.1

자료 : 대한건설협회 건설통계 자료(2009년)

3.2.2 전문건설업의 업체수 및 공사 계약금액

최근 10년간 전문건설업 시장의 규모는 지속적으로 성장하고 있으며, 이에 상응하여 업체수도 꾸준한 증가세를 보여왔다. 특히, IMF 이후 건설부문의 규제를 최소화하고 건설시장의 생산활동을 활발히 하기 위해 1999년 3월 건설업 면허제를 등록제로 전환하고 건설업 등록기준을 완화함으로써 진입장벽이 낮아 졌기 때문이다.

2008년 전문건설업체수는 총 46,149개 사로 2007년 대비 4.8% 증가하였으며 건설계약액은 723,191억원으로 2007년 대비 8.1% 증가하였다. 업체당 평균계약액은 2008년도 기준으로 15.7억원으로 일반건설업체 업체당 평균계약액인 109.1억원에 비하여 14.4%에 그치고 있다.

<표 3-3> 전문건설업체의 업체수

(단위 : 업체수)

구분	업체수	증감률(%)
2006년	42,106	-
2007년	44,036	(+)4.6
2008년	46,149	(+)4.8

자료 : 대한건설협회 건설통계 자료(2009년)

<표 3-4> 전문건설업체의 공사 계약액

(단위 : 업체수, 억원, (%))

구분	계약액	계약액 증감율(%)	업체수	업체당 평균 계약액	업체당 평균계약액 증감율(%)
2006년	584,572	-	42,106	13.9	-
2007년	638,343	(+)9.2	44,036	14.5	(+)4.4
2008년	723,191	(+)13.3	46,149	15.7	(+)8.1

자료 : 대한건설협회 건설통계 자료(2009년)

3.3 원도급 및 하도급 건설공사 낙찰가율 현황

3.3.1 원도급공사의 낙찰가율¹²⁾

2006년부터 2008년까지의 조달청 발주공사 낙찰방법별 예정가격 대비 평균낙찰가율 현황을 보면, 2006년 평균 낙찰가율 81.9%에 비해 2007년, 2008년의 평균 낙찰가율이 각각 83.8%, 83.9%로 1.9~2.0% 증가 양상을 보여 원도급공사의 낙찰가격이 다소 상승한 것으로 조사되었다.

낙찰방법별 평균 낙찰가율을 살펴보면 최저가 입찰방식의 낙찰가율이 2006년에 62.32%, 2007년에 66.86%, 2008년에 72.58%로 가장 낮았다. 가장 높은 낙찰가율은 2006년과 2007년에는 일괄입찰 방식으로 각각 92.54%와 93.07%로 나타났으며 2008년에는 대안입찰방식의 낙찰가율이 93.63%로 가장 높은 것으로 나타났다.

<표 3-5> 조달청 발주공사 낙찰방법별 평균낙찰가율

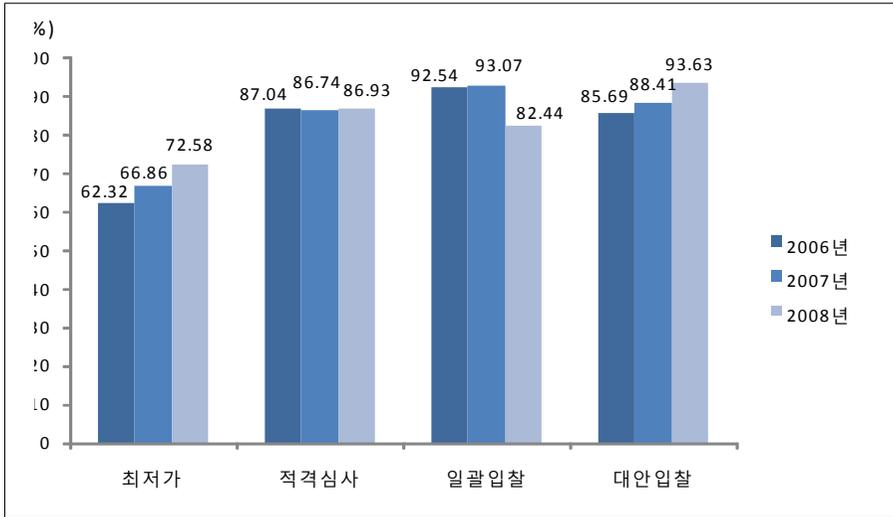
(단위:%)

구 분	2006	2007	2008
최저가입찰	62.32	66.86	72.58
적격심사입찰	87.04	86.74	86.93
일괄입찰	92.54	93.07	82.44
대안입찰 ¹³⁾	85.69	88.41	93.63
전 체	81.9	83.8	83.9

자료: 조달청 통계자료(2009), 일괄입찰은 공사예산액 대비 평균낙찰가율임

12) 원도급공사의 낙찰가율은 발주자의 예정가격대비 원도급 금액의 비율 즉, (원도급금액/예정가격)×100을 의미한다.

13) 정부시설공사 입찰시 입찰자가 내놓은 안이 정부가 당초 설계한 안보다 공사비용이



[그림 3-1] 조달청 발주공사 낙찰방법별 평균낙찰가율(%)

3.3.2 공공공사 하도급 낙찰가율¹⁴⁾

전문건설공사의 하도급시장에서는 저가수주 실태가 거의 보편화되고 있는 실정이다. 하도급공사 낙찰가율을 살펴보면, 2008년은 72.4%로 2007년의 70.8%에 비해 낙찰가율이 1.6% 증가에 그쳐 전년에 비해 큰 차이가 없는 것으로 나타나고 있다. 이를 발주자의 공사에정가격을 기준으로 보면 수급인의 수주금액이 공사에정가격의 90%로 가정하더라도 2008년도 하도급공사의 시공금액은 공사에정가격의 65.16% 수준에 불과한 것으로 볼 수 있다. 이러한 시공금

적게 들고 공기가 단축되는 등 같은 공사를 더 효율적으로 할 수 있을 경우 허용되는 입찰제도 중의 하나. 입찰공고 때 그 허용여부가 표기되며, 건설교통부 설계심사위원회에서 대안심사를 한다. 현재 정부시설공사의 낙찰은 직접공사비 이상의 가격을 써 낸 입찰자 중 최저가를 택하고 있으나 대안입찰을 할 경우 직접공사비 이하에서도 낙찰될 여지가 생긴다.(조달청, www.pps.go.kr/, 입찰자의 설계참여정도에 의한 분류 참조)

14) 하도급공사의 낙찰가율은 당해 공사의 하도급부분에 대한 원도급금액 대비 하도급금액의 비율 즉, (하도급금액/원도급금액)×100을 의미한다.

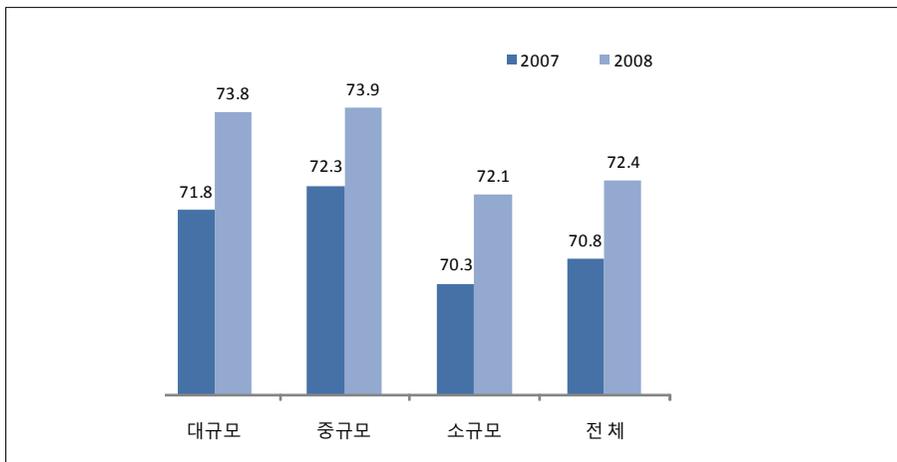
액 수준에서는 공사의 품질을 담보하고 전문건설업체의 경영 상태를 호전시키는 것은 매우 어렵다고 볼 수 있다.

기업규모별 낙찰가율은 대규모 기업과 중규모 기업의 수준이 비슷하며 소규모 기업이 상대적으로 다소 낮은 낙찰가율로 조사되었다.

〈표 3-6〉 기업규모별 공공공사 하도급 낙찰가율

(단위:%)

기업구분	2007년	2008년
대규모	71.8	73.8
중규모	72.3	73.9
소규모	70.3	72.1
전 체	70.8	72.4



〔그림 3-2〕 기업규모별 공공공사 하도급 낙찰가율(%)

구간별 낙찰가율을 살펴보면, 하도급 공사금액 수준이 원도급공사 금액의 81~90%에서 결정된다는 업체가 2008년과 2006년에 각각

34.3%와 29.0%로 가장 높았으며, 2007년에는 낙찰가율이 71~80%에서 결정된다는 업체가 각각 32.1%로 가장 높게 나타났다.

2006년~2008년까지의 구간별 낙찰가율 즉, 원도급금액 대비 하도급금액의 낙찰가율 80%이하의 누적 비율은 2006년 61.3%, 2007년 68.1%, 2008년 61.8%로 많은 하도급 공사의 낙찰가율이 여전히 낮은 것으로 나타났다.

〈표 3-7〉 구간별 하도급공사 낙찰가율

(단위:업체수, %)

구 분	2006년		2007년		2008년	
	구간비율	누적비율	구간비율	누적비율	구간비율	누적비율
50%이하	58(10.9)	10.9	62(14.1)	14.1	97(14.0)	14.0
51~60%	28(5.3)	16.2	25(5.7)	19.8	26(3.8)	17.8
61~70%	90(16.9)	33.1	71(16.2)	36.0	94(13.6)	31.4
71~80%	150(28.2)	61.3	141(32.1)	68.1	210(30.4)	61.8
81~90%	154(29.0)	90.3	125(28.5)	96.6	237(34.3)	96.1
90%초과	51(9.7)	100	15(3.4)	100	27(3.9)	100
합 계	531(100.0)	-	439(100.0)	-	691(100.0)	-

입찰방식별 하도급낙찰가율의 경우, 일반경쟁의 낙찰가율이 68.2%로 하도급공사 수주 경쟁률이 높은 일반경쟁의 낙찰가율이 가장 낮게 나타났다. 이는 1건의 하도급공사 입찰에 10개 이상의 업체가 경쟁을 벌이고 있기 때문이며¹⁵⁾, 1인 공급자인 수급인의 독점적 지위에 의해 하도급 입찰업체간의 수주경쟁을 유도하는 입찰쇼핑이 이루어지고 있기 때문이라고 볼 수 있다.

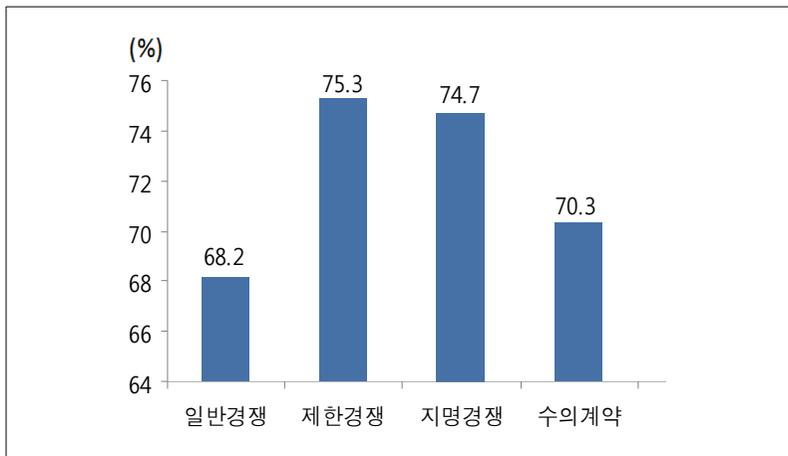
15) 대한전문건설협회(2009), 전문건설업 실태조사 분석보고서, pp. 36-56 참조.

낙찰가율이 가장 높은 입찰방식은 제한경쟁입찰방식이 75.3%이며, 경쟁률이 낮은 제한경쟁입찰방식과 지명경쟁입찰방식의 낙찰가율이 가장 높게 나타났다.

〈표 3-8〉 입찰방식별 하도급공사 낙찰가율(2008년)

(단위:%)

입찰방식	평균낙찰가율
일반경쟁	68.2
제한경쟁	75.3
지명경쟁	74.7
수의계약	70.3



[그림 3-3] 입찰방식별 하도급공사 낙찰가율(%, 2008년)

업종별 하도급낙찰가율은, 2007년의 경우 수중공사업이 80.0%로 가장 높게 나타났으며 2008년의 경우 상하수도설비공사업이 76.1%로 가장 높게 나타났다. 업종별 낙찰가율의 경우 2007년과 2008년도간에 뚜렷한 특징은 보이지 않은 것으로 나타났다.

〈표 3-9〉 업종별 공공공사 하도급 낙찰가율

(단위:%)

업종	2007년	2008년
실내건축공사업	71.7	74.1
토공사업	69.0	74.3
미장방수조적공사업	61.9	71.9
석공사업	69.7	69.9
도장공사업	64.3	67.1
비계구조물해체공사업	65.5	63.3
금속구조물창호공사업	69.5	74.1
지붕판금건축물조립공사업	71.5	67.3
철근콘크리트공사업	73.4	72.7
상하수도설비공사업	77.9	76.1
보링그라우팅공사업	71.9	71.7
포장공사업	75.4	78.6
수중공사업	80.0	65.6
조경식재공사업	71.5	72.2
조경시설설치공사업	75.9	76.0
강구조물공사업	51.9	60.0
승강기설치공사업	75.0	70.0
전체	70.8	72.4

3.4 수급인의 투찰행태가 하도급계약에 미치는 영향

현재 수급인 결정을 위한 낙찰자선정제도는 크게 턴키·대안입찰 공사와 최저가 입찰공사, 적격심사 대상공사로 나뉜다. 2001년부터 1,000억원 이상 PQ공사에 시행된 최저가낙찰제는 그동안 적격심사 제도가 안고 있는 낙찰률의 고착성과 요행에 의한 낙찰이란 문제점에 대한 대안으로 다시 도입되었다. 최저가낙찰제 공사에서의 수급인의 낙찰률은 업체간의 치열한 수주경쟁에 의하여 <표3-5>에서 보듯이 다른 입찰방식에 비하여 현저히 낮은 것을 알 수 있다. 따라서 본 절에서는 낙찰가율이 가장 낮은 최저가낙찰제 공사에서의 수급인의 투찰행태를 살펴보고 수급인의 저가수주가 하수급인에게 미치는 영향을 알아보려고 한다.

3.4.1 최저가낙찰제 공사에서의 수급인의 투찰행태

최저가낙찰제도는 입찰참가자격 사전심사(PQ)를 통해 시공경험, 기술능력, 경영상태와 신인도를 평가하고 이를 통과한 업체가 투찰할 수 있도록 하여 가장 낮은 가격으로 투찰한 업체를 낙찰자로 선정하는 입찰제도로 2001년 1월부터 1,000억원 이상의 공사에 2003년 12월부터는 500억원 이상의 공사에 2006년 5월부터는 300억원 이상의 공사에 적용하고 있다.

최저가낙찰제는 자유경쟁의 원칙에 가장 적합한 것으로 국고의 절감 효과 및 입찰업무를 간소화 할 수 있는 장점이 있으나, 반면에 저가 투찰(덤핑)에 따른 부실공사 우려, 저가수주에 따른 위험부담을 하수급인에게 전가, 과당 경쟁으로 인한 기업의 재무구조 악화, 감리 및 감독자의 부담 가중 등의 문제점을 가지고 있다.

2001년부터 2005년까지 조달청에서 발주한 최저가낙찰제 공사에 투찰한 3,230건의 투찰률 자료를 사용한 투찰행태 분석 연구보고에 의하면 투찰률의 분포가 저가와 고가 형태로 구분되고 있다.¹⁶⁾ 즉 시장가격으로 수렴되는 중간투찰률의 그룹이 적은 대신 투찰률이 낮은 그룹과 높은 그룹으로 양극화 되고 있는 것이다. 이형우(2006년)의 보고에 의하면 평균 투찰률 64.8%를 C그룹, 이보다 낮은 투찰률인 약 60%를 A그룹, C그룹보다 높은 투찰률인 약 68%를 B그룹으로 분류 할 때 A그룹과 B그룹의 투찰 빈도는 C그룹에 비하여 약 2.5배에 이르고 있다. 이러한 투찰 행태는 입찰에 참가하는 업체가 자사의 생산성과 경쟁력 등을 감안하여 투찰 가격을 제시하여 최저가가 결정되도록 하는 과정을 거치면서 투찰 가격의 평균으로 수렴하게 될 것이라는 일반적인 예측을 벗어난 결과이다. 즉, 평균을 중심으로 한 중간그룹(C그룹)에 가장 많은 투찰 빈도가 나타나야 함에도 불구하고 업체의 전략적인 투찰에 따라 시장이 왜곡되어 있다는 것이다. 높은 투찰률을 보인 B그룹은 업체들끼리의 담합 및 공모에 의한 투찰로 볼 수 있다. 낮은 투찰률을 보인 A그룹의 업체들은 일단 수주하고 보자는 전략으로 투찰한 업체로 볼 수 있으며 이러한 업체들이 낙찰자로 선정될 경우 낙찰된 업체는 공사수행에 이윤을 남기고자 여러 가지 수단을 사용하게 될 것이다.

2001년부터 2007년 까지의 최저가낙찰제 공사의 발주 현황을 살펴보면 <표3-10>과 같이 발주된 총금액은 63조원이며 낙찰금액은 40조 7천억원으로 평균낙찰가율은 65.63%로 나타나고 있다. 또한 최근 정부가 중점적으로 추진하고 있는 4대강 살리기궤궤궤궤궤 최저가낙찰제 공사의 낙찰가율은 평균 61.90%로 나타났으며 특히 최

16) 이형우, 최저가낙찰제하에서의 건설업체의 투찰 행태 분석, 대한토목학회논문집 26권 6D호, 2006. 11.

저가낙찰제 공사 전체 20개 공구중 35%인 7개 공구가 예정가격의 반토막 수준인 50%대에 낙찰되어 부실시공의 우려를 낳고 있다.

<표3-10>과 <표3-11>의 최저가낙찰제의 낙찰가율 현황에 보듯이 수주만을 목적으로 공사 원가를 밑도는 가격으로 투찰하여 공사를 수주하기 위한 저가 낙찰은 수급인뿐만 아니라 발주자 및 하수급인에게도 심대한 문제를 초래할 수 있다. 기업의 입장에서도 경영에 압박을 가하게 되어 도산 할 수 있으며 부실시공이 이루어질 가능성도 커지는 것이다.

<표 3-10> 최저가낙찰제공사 발주 현황

(단위:건, 10억원, %)

구 분	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년 (전*)	'06. 5~ (후*)	'07년	계
발주 건수	47	33	24	84	43	20	100	277	628
총발주 금액	6,962	4,619	4,804	10,475	5,990	2,749	6,548	20,854	63,000
총낙찰 금액	4,571	2,923	3,187	6,119	3,580	1,665	4,511	14,156	40,759
평균 낙찰가율	64.77	63.03	60.10	59.44	60.84	60.46	68.57	68.32	65.63

자료 : 백성준, 최저가낙찰제 저가심사기준 도입효과 분석, 국토연구 제57권, 2008. 6.

* : 최저가낙찰제 저가심사기준 도입 전, 후

〈표 3-11〉 낙동강 살리기 사업 최저가낙찰제 발주 공사 낙찰가율

(단위: 억원, %)

공사명	낙동강 살리기 4공구	낙동강 살리기 15공구	낙동강 살리기 16공구	낙동강 살리기 27공구	낙동강 살리기 28공구	낙동강 살리기 29공구	낙동강 살리기 37공구
예정 가격	638.8	1,037	1,427.9	620	734.4	688.2	722.4
낙찰 가율	55.67	54.14	56.55	50.24	54.43	52.91	58.88
참여 업체	중앙 건설	현대 건설	현대산 업개발	진영중 합건설	신성 건설	경일 건설	한신 공영

자료: 파이낸셜 뉴스, 600억 공사 300억에 ‘반값 낙찰’ 4대강 제대로 살릴까?, 2009. 12. 13.

3.4.2 저가수주에 의한 하수급인으로서의 비용 부담 전가 가능성

저가수주의 문제점은 부실시공과 기업의 도산 위험성 증대뿐만 아니라 저가 수주로 인한 손해가 수급인보다는 하수급인, 대기업보다는 중소기업, 강자보다는 약자에게로 전가될 위험성이 높다는 이유 때문에 더욱 우려되는 것이다.

공사 수주만을 목적으로 매우 낮은 가격으로 수주한 수급인의 입장에서선 정상적인 이윤을 확보하기 불가능하기 때문에 손실액을 보전하려는 노력을 하게 되며 따라서 최우선적으로 공사수행에 따른 비용 절감을 함으로써 기업의 재무상태가 악화되는 것을 방지하려고 할 것이다. 공사수행에 따르는 비용을 절감하는 방법은 저가의 자재확보, 공기단축, 하도급비용의 절감 등 여러 방법이 있겠으나 가장 손쉽고 비중이 큰 하도급비용을 우선 절감하고자 할 것이다.

따라서 본 절에서는 비슷한 공사에정가격과 규모를 지닌 두 개의

가상공사를 가정하여 분석의 대상으로 하였으며, 현재 낙찰자 선정이 진행중인 4대강살리기 사업의 최저가낙찰제 발주 공사중 서로 낙찰가율은 다르고 규모는 비슷한 2개 공구를 가상의 예시로 하여 저가수주한 수급인의 비용부담이 하수급인에게 전가되는 가능성을 분석하였다.

현재 낙동강살리기사업의 최저가낙찰제 공구의 낙찰가율은 평균 61.9%이며 50%~65%의 범위에서 낙찰되고 있다. 따라서 수급인의 저가수주가 하수급인에게 미치는 영향을 분석하고자 대상으로 삼은 가상의 공사인 낙동강 살리기 100공구의 낙찰가율은 낙동강살리기 사업의 최저가낙찰제 공구의 평균 낙찰가율 근처인 60%로, 107공구는 55%로 가정하였다. 하수급인들의 하도급부분금액은 원도급 낙찰가의 95%, 하수급인들의 가상이윤율은 100공구의 하도급낙찰가의 5%로 가정하여 분석하였다. 또한 본 분석에서 사용된 수급인의 이윤은 분석의 용이성을 위해 최대한 단순화하였으며 수급인의 낙찰가에서 수급인이 외주비용인 하도급 낙찰금액을 뺀 금액을 수급인의 가상이윤으로 가정하였다.

○ 가상 공사명 : 낙동강 살리기 100공구 사업

- 공사에정가격 : 500억원
- 시공사 : S종합건설
- 공사기간 : 26개월
- 수급인 낙찰금액 : 300억원(낙찰가율 60%)
- 총 하도급예정금액 : 285억원
(수급인의 낙찰금액의 95%을 하도급 금액으로 가정)
- 공종의 구성
 - 하도준설 : L=4.7km, ·하천환경정비 : 2.5 km

·교량보호공 : 3개소, ·지장물이설 : 2개소

○ 가상 공사명 : 낙동강 살리기 107공구 사업

- 공사에정가격 : 500억원
- 시공사 : M종합건설
- 공사기간 : 24개월
- 수급인 낙찰금액 : 275억원(낙찰가율 55%)
- 총 하도급예정금액 : 261.3억원
(수급인의 낙찰금액의 95%을 하도급 금액으로 가정)
- 공종의 구성
 - 하도준설 : L=4.5km, ·하천환경정비 : 2.0 km
 - 교량보호공 : 2개소, ·지장물이설 : 2개소

분석결과 먼저 하도급계약 적정성 심사 대상여부를 살펴보면 <표 3-12>와 같이 100공구와 107공구의 하도급 낙찰가율(H)은 각각 수급인의 하도급부분금액의 82%를 보임으로써 하도급계약 적정성 심사의 대상이 되지 않는 적법한 하도급 낙찰가율을 보이고 있다. 그러나 100공구와 107공구의 하수급인들의 시공금액은 공사에정가격 기준으로 각각 49%와 45.1% 수준에 불과한 것으로 나타나고 있다. 따라서 이러한 하도급공사 금액 수준으로는 높은 품질의 공사를 담보하기 어려울뿐만 아니라 하수급인들의 경영상태 역시 어려움에 빠질 가능성이 큰 것을 알 수 있다.

하수급인들의 가상이윤을 살펴보면 원도급 낙찰가율이 60%인 S 건설사에게 하도급을 수주한 하수급인의 직접공사비, 관리비, 금융비, 기타 경비를 낙찰가의 95%인 222억원으로 가정시 가상이윤의 절대금액은 11.7억원으로 낙찰가의 5%이다. 그러나 원도급 낙찰가

율이 55%인 M건설사에게 하도급을 수주한 하수급인의 직접공사비, 관리비, 금융비, 기타 경비를 100공구의 하수급인과 동일하게 222억 원을 적용시 가상이윤은 (-)7.8억원으로 적자를 보게 되며 (-)3.6%의 가상이윤율을 보이게 된다.

수급인의 가상이윤을 살펴보면 낙찰가율 60%에 공사를 수주한 100공구 S건설사는 66.3억원으로 가상이윤율은 22.1%이며, 107공구의 M건설사의 가상이윤은 60.8억원으로 이윤의 절대금액은 S건설사에 비하여 5.53억원이 감소하였으나 가상이윤율은 S건설사와 동일한 22.1%를 유지하고 있다. 이는 저가수주를 감행한 M건설사가 자신의 이윤을 확보하기 위하여 자사의 이윤율은 낙찰가율 60%인 S건설사와 동일한 22.1%를 유지한채 저가수주에 따른 위험을 하수급인에게 전가시키고 있다는 개연성과 가능성을 충분히 설명할 수 있는 결과를 보이고 있는 것이다.

따라서 저가수주를 감행한 M건설사가 자사의 이윤율을 줄이지 않고 직접공사비에 못미치는 금액으로 하수급인에게 하도급을 줄 경우에도 하도급 저가심의에 통과할 수 있으며 당해 공사를 수주한 하수급인은 공사를 수행할수록 적자를 낼 수 있는 가능성이 충분히 있다고 할 수 있다.

<표 3-12> 수급인의 저가수주가 하수급인에게 미치는 영향

(단위: 억원, %)

구분	수급인(S, M건설)						하수급인				
	공사 예정가 (A)	낙찰가 (B)	낙찰가율 (C)	하도급부 분금액 (D)	가상 이윤 (E)	가상 이윤율 (F)	낙찰가 (G)	원도급 금액기준 낙찰가율 (H)	공사예정 가 기준 낙찰가율 (I)	가상 이윤 (J)	가상 이윤율 (K)
낙동강 살리기 100공구 (S건설)	500	300	60	285	66.3	22.1	233.7	82 (하도급 심사 비대상)	49	11.7	5
낙동강 살리기 107공구 (M건설)	500	275	55	261.3	70.8	22.1	214.2	82 (하도급 심사 비대상)	45.1	-7.8	-3.6

※ -원도급항목 계산식: C=B/A, D=B×0.95, E=B-G, F=E/B, 수급인의 하도급부분금액은 낙찰가의 95%로 가정

-하도급항목 계산식: H=G/B, I=C×H, J=원도급 낙찰률 60%시의 하수급인 낙찰가(G) 233.7억원의 5%로 가정

K=J/G

하도급계약 적정성 심사 기준에 대하여 분석한 결과 다음과 같은 문제점과 개선 방안을 도출하였다.

4.1 하도급계약 적정성 심사통과 기준 점수의 상향 조정

발주자의 하도급 계약내용 검토결과 하도급 심사 대상에 해당하는 경우에는 발주자는 하도급 심사항목 및 배점기준에 따라 심사하여야 하며 심사결과 85점 이상이면 하도급심사를 통과시키고 있다. 이때 하도급 심사 대상이 되는 공사는 해당 공사의 하도급 부분에 대한 원도급금액의 비율이 82% 미만인 경우에 해당된다. 82% 기준은 하도급공사에서 수급인이 견실한 시공을 하기 위해서는 최소한 하도급부분이 원도급금액의 82%는 확보 되어야 한다고 보고 있는 것이다. 그러나 <표 4-1, 3, 4, 5, 6>에서 알 수 있듯이 심사항목중 하수급인의 시공능력, 신뢰도, 공사의 여건 등의 항목에서 만점을 받는 경우에는 하도급공사의 낙찰가율이 74.5%인 경우에도 하도급 심사기준을 통과하는 85점을 받을 수 있다. 이는 우수한 시공능력과 신뢰도를 지닌 하수급인의 공사수행능력을 인정하여 가격경쟁력을 가질 수 있도록 하는 측면도 있으나 현재의 하도급 심사는 배점 기준만으로 평가시 74.5%까지 저가하도급이 가능하게 되어 있어 이를 이용한 수급인이 저가하도급을 조장할 가능성이 크다고 할 수 있다. 더욱이 <표 4-2, 7>에 나타낸바와 같이 발주자의 공사에정가격을 기준으로한 하도급 낙찰가율은 적격심사대상 공사에서는

61%~65%이며, 최저가낙찰제 공사에서는 최근 4대강 살리기 사업 최저가낙찰제 대상 공사의 원도급 낙찰가율이 50%~65%인 점을 감안하면 공사예정가를 기준으로한 하도급 낙찰가율은 40%~50%에 불과한 실정이다.

건설공사의 직접공사비(재료비+노무비+경비)는 공사현장에 반드시 투입되어야할 절대시공비용이므로, 아무리 하수급인의 시공능력, 신뢰도, 공사여건 등이 좋다하더라도 이를 절감하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 현재의 배점기준상의 최저하도급낙찰가율인 74.5%는 82% 대비 9.1%가 삭감된 수준이다. 직접공사비가 9~10% 이상 삭감되면 아무리 우수한 시공능력을 갖춘 하수급인일지라도 신뢰할 수 있는 충분한 견실시공이 불가능할 것이다.

따라서 현재의 하도급심사 통과가 가능한 최저하도급낙찰가율 74.5%는 지나치게 낮은 수준이므로 우수한 기술력과 경영능력을 갖춘 하수급인의 직접공사비 절감 최대한계를 4%~5%로 산정하더라도 최저하도급낙찰가율을 77%~78% 이상으로 설정되어야 함이 합리적인 것으로 판단된다.

따라서 적격심사대상공사와 최저가 낙찰제 대상공사에서 최저하도급낙찰가율 77%~78%을 확보하기 위해서는 현행 하도급 심사기준에 의한 통과 점수를 <표 4-1, 3, 4, 5, 6>에서 알 수 있듯이 85점에서 90점으로 그 기준을 상향조정할 필요가 있다.

또한 최저가낙찰제 대상공사의 경우 수급인의 낙찰률이 현저하게 낮으므로 하도급 심사대상이 되는 하도급 낙찰가율을 현행 82%에서 85%로 조정하여야 할 것으로 판단된다.

〈표 4-1〉 추정가격 100억원 이상 300억원 미만의 적격심사공사의 원·하도급 낙찰가율에 따른 하도급 심사 점수표

(단위: %, 점)

원도급 낙찰가율 \	88	86	84	82	80*
82	100	99	98	97	96
79	94	93	92	91	90
76.5	89	88	87	86	85
76	88	87	86	85	84
75.5	87	86	85	84	83
75	86	85	84	83	82
74.5	85	84	83	82	81

※ 상기 점수표는 하도급가격 이외의 심사항목이 만점인 경우임

* : 100억원 이상 300억원 미만의 적격심사공사에서 낙찰자로 결정 조건인 종합평점 92점을 획득하기 위한 수급인의 최저낙찰가율

〈표 4-2〉 추정가격별 적격심사공사의 원도급낙찰가율별 하도급심사 통과 최저 하도급낙찰가율

(단위: %)

공사금액	원도급 낙찰가율	하도급 낙찰가율*	공사예정가격 기준 하도급낙찰가율*
300억 미만	80	76.5	61.2
100억 미만	85.5	75.1	64.2
50억 미만	86.7	74.8	64.9
10억 미만	87.7	74.6	65.4

* : 수급인이 하도급가격 적정성 평가이외의 심사항목에서 만점을 받은 경우, 하도급심사 통과 기준점수 85점을 만족시키는 원도급 낙찰가율에 따른 최저 하도급낙찰가율임

〈표 4-3〉 추정가격 50억원 이상 100억원 미만의 적격심사공사의 원·하도급 낙찰가율에 따른 하도급 심사 점수표

(단위: %, 점)

원도급 낙찰가율	88	86	85.5*
하도급 낙찰가율			
82	100	99	98.8
80	96	95	94.8
77.6	91.2	90.2	90
76	88	87	86.8
75.125	86.3	85.3	85
75	86	85	84.8
74.5	85	84	83.8

※ 상기 점수표는 하도급가격 이외의 심사항목이 만점인 경우임

* : 50억원 이상 100억원 미만의 적격심사공사에서 낙찰자 결정 기준인 종합 평점 95점을 획득하기 위한 수급인의 최저낙찰가율

〈표 4-4〉 추정가격 10억원 이상 50억원 미만의 적격심사공사의 원·하도급 낙찰가율에 따른 하도급 심사 점수표

(단위: %, 점)

원도급 낙찰가율	88	86.745*
하도급 낙찰가율		
82	100	99.4
80	96	95.4
77.4	90.8	90
76	88	87.4
75.5	87	86.4
74.8	85.6	85
74.5	85	84.4

※ 상기 점수표는 하도급가격 이외의 심사항목이 만점인 경우임

* : 10억원 이상 50억원 미만의 적격심사공사에서 낙찰자 결정 기준인 종합 평점 95점을 획득하기 위한 수급인의 최저낙찰가율

〈표 4-5〉 추정가격 3억원 이상 10억원 미만의 적격심사공사의 원·하도급 낙찰가율에 따른 하도급 심사 점수표

(단위: %, 점)

원도급 낙찰가율 \ 하도급 낙찰가율	88	87.745*
82	100	99.9
80	96	95.9
77.1	96	90
76	88	87.9
75.5	87	86.9
74.6	85.1	85
74.5	85	84.9

※ 상기 점수표는 하도급가격 이외의 심사항목이 만점인 경우임

* : 3억원 이상 10억원 미만의 적격심사공사에서 낙찰자 결정 기준인 종합평점 95점을 획득하기 위한 수급인의 최저낙찰가율

〈표 4-6〉 최저가낙찰제 공사의 원·하도급 낙찰가율에 따른 하도급 심사 점수표

(단위: %, 점)

원도급 낙찰가율 \ 하도급 낙찰가율	75	70	65	60	55	50	45
84.5	100	100	100	97.5	95	92.5	90
83.3	100	100	97.5	95	92.5	90	87.5
82	100	97.5	95	92.5	90	87.5	85
80.8	97.5	95	92.5	90	87.5	85	82.5
79.5	95	92.5	90	87.5	85	82.5	80
78.3	92.5	90	87.5	85	82.5	80	77.5
77	90	87.5	85	82.5	80	77.5	75
75.8	87.5	85	82.5	80	77.5	75	72.5
74.5	85	82.5	80	77.5	75	72.5	70

※ 상기 점수표는 하도급가격 이외의 심사항목이 만점인 경우임

〈표 4-7〉 최저가낙찰제 공사의 원도급낙찰가율별 하도급심사 통과 최저하도급 낙찰가율

(단위: %)

원도급 낙찰가율	하도급 낙찰가율	공사예정가격기준 하도급낙찰가율
75	74.5	55.9
70	75.8	53.0
65	77	50.1
60	78.3	47.0
55	79.5	43.7
50	80.8	40.4
45	82	36.9

※ 상기 낙찰가율은 하도급가격 이외의 심사항목이 만점인 경우 원도급 낙찰가율에 따른 하도급심사를 통과하는 85점을 만족시키는 최저하도급낙찰가율임

4.2 하도급계약 적정성 심사대상 공사의 기준을 수급인의 낙찰가율을 연동시켜 설정하고 하도급가격 적정성 평가 기준을 개정

3장에서 언급한 바와 같이 최저낙찰제 공사에서 최근 4대강 살리기 사업의 원도급 평균 낙찰가율이 약60%인 점을 감안하면 공사 예정가를 기준시 하도급 낙찰가율은 40%~50%에 불과한 실정에서 하도급계약 적정성 심사제도 자체가 유명무실하게 된다.

따라서 최저낙찰제 공사에서 수급인의 덤핑수주를 방지하고, 수급인이 저가수주에 따른 부담을 하수급인에게 전가시키지 않도록 하기 위해서는 하도급계약 적정성 심사대상 공사의 기준이 되는 하도급계약 금액의 비율(건설산업기본법 제31조제1항에 의거 국토해양부령이 정하는 비율)을 현행 ‘하도급계약 금액이 도급금액중 하도급부분에 상당하는 금액의 100분의 82에 미달’하는 경우에서 아래에 제시한바와 같이 원도급 낙찰가율에 연동된 기준으로 건설산업기본법 시행규칙 제27조의2를 개정할 필요가 있다.

<표 4-8> 건설산업기본법 시행규칙 제27조의2의 개정(안)

현행	개정(안)
제27조의2(하도급계약의 적정성 심사대상) 법 제31조제1항 전단에서 “하도급계약금액이 국토해양부령이 정하는 비율에 의한 금액에 미달하는 경우”라 함은의 100분의 82에 미달하는 경우를 말한다.	제27조의2(하도급계약의 적정성 심사대상) 법 제31조제1항 전단에서 “하도급계약금액이 국토해양부령이 정하는 비율에 의한 금액에 미달하는 경우”라 함은 아래산식에 따라 계산된 기준비율에 미달하는 경우를 말한다 -기준비율= $(\frac{88}{100} - \frac{\text{원도급금액}}{\text{예정가격}}) + \frac{82}{100}$

또한 하도급 가격의 적정성 평가 기준을 <표 4-8>과 같이 수급인의 원도급 낙찰가율이 연동된 기준으로 개정이 필요할 것으로 판단된다.

본 연구에서 제시된 개정 산식에 의하여 계산된 최저가낙찰제공사의 하도급 낙찰가율은 [그림 4-1]에서 보는 바와 같이 현행 산식으로 계산된 최저하도급 낙찰가율보다 약 17%~23% 상승하는 효과를 나타내는 것을 알 수 있다. 따라서 원도급 낙찰가율이 연동된 개정 산식에 의해 하도급 가격의 적정성 평가가 이루어질 경우 하도급 공사에 있어서의 저가하도급 개선 효과가 클 것이다.

〈표 4-9〉 하도급 심사항목 및 배점기준의 하도급가격 적정성 항목 평가 산식 개정안

심사요소	배점 한도	배점요령
<p>가. 원도급 낙찰비율에 따른 하도급 낙찰비율 평가</p> <p>(○ 최저가낙찰제 공사는 배점이 35점)</p>	<p>50 (35)</p>	$\left(\frac{88}{100} - \frac{\text{원도급금액}}{\text{예정가격}}\right) + \frac{82}{100} = \text{기준비율}$ <p>※ 기준비율이란 하도급 심사 대상 기준 및 평가 기준 비율을 말함</p> <p>○ 평가방법</p> <ul style="list-style-type: none"> - 하도급 낙찰비율이 기준비율과 일치하는 경우 만점 <p><예시></p> <p>원도급 낙찰비율이 88%인 경우로서 하도급 낙찰비율이 82%이상인 경우 만점</p> <ul style="list-style-type: none"> - 하도급 낙찰비율이 기준비율에 1% 미달시 2점씩 감점
<p>나. 원도급 견적내역 적정성 평가</p> <p>○ 최저가낙찰제 공사의 경우에만 적용</p>	<p>(15)</p>	$15 - \frac{1}{2} \left(\frac{75}{100} - \frac{\text{원도급공사내역서중하도급부분공사금액}}{\text{예정가격중해당하도급공종공사비}} \right) \times 100$ <ul style="list-style-type: none"> - 예정가격(설계가격)이 있는 최저가낙찰공사는 견적내용의 적정성을 15점 만점으로 평가

<표 4-10> 적격심사공사의 원도급 낙찰가율이 연동된 하도급심사 통과 최저하도급 낙찰가율

(단위: %)

공사 금액	원도급 낙찰 가율	현행 기준			개선안*		
		하도급 심사 대상 기준	하도급 낙찰 가 율	공사예정 가격기준 하도급 낙찰가율	하도급 심사 대상 기준	하도급 낙찰 가 율	공사예정 가격기준 하도급 낙찰가율
300억 미만	80	82	76.5	61.2	90	82.5	66.0
100억 미만	85.5	82	75.1	64.2	85	77.0	65.8
50억 미만	86.7	82	74.8	64.9	83	75.8	65.7
10억 미만	87.7	82	74.6	65.4	82	74.8	65.6

※ 상기 낙찰가율은 하도급가격 이외의 심사항목이 만점인 경우 원도급 낙찰가율에 따른 하도급심사를 통과하는 85점을 만족시키는 최저하도급낙찰가율임

* 본 연구에서 제안한 평가 산식에 의해 계산된 하도급 낙찰가율임

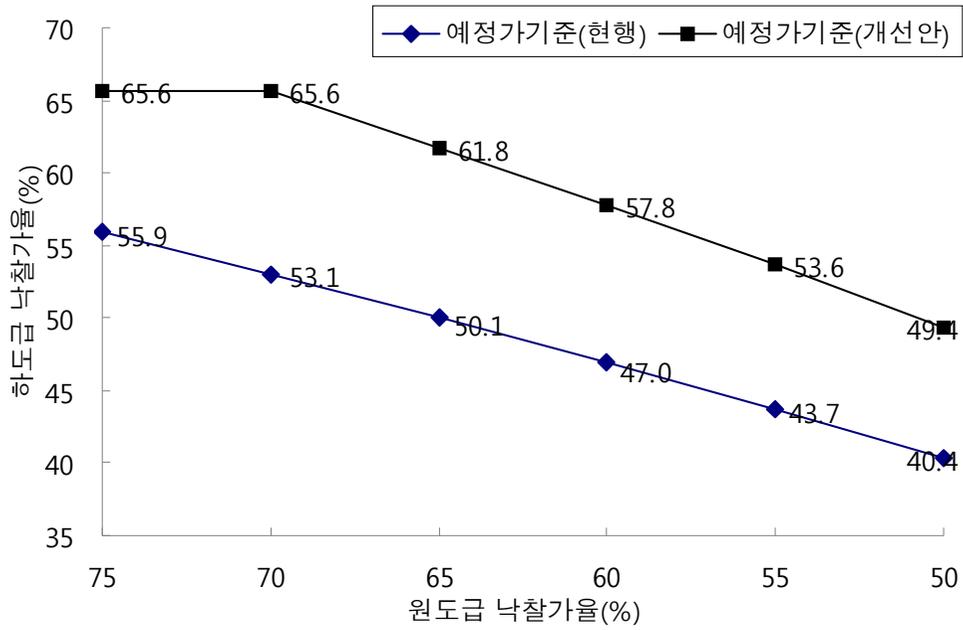
<표 4-11> 최저가낙찰제 공사의 원도급 낙찰가율이 연동된 하도급심사 통과 최저하도급 낙찰가율

(단위: %)

원도급 낙찰 가율	현행 기준			개선안*		
	하도급 심사 대상 기준	하도급 낙찰 가율	공사예정 가격기준 하도급 낙찰가율	하도급 심사 대상 기준	하도급 낙찰 가율	공사예정 가격기준 하도급 낙찰가율
75	82	74.5	55.9	95	87.5	65.6
70	82	75.8	53.0	100	93.8	65.6
65	82	77	50.1	100	95.0	61.8
60	82	78.3	47.0	100	96.3	57.8
55	82	79.5	43.7	100	97.5	53.6
50	82	80.8	40.4	100	98.8	49.4

※ 상기 낙찰가율은 하도급가격 이외의 심사항목이 만점인 경우 원도급 낙찰가율에 따른 하도급심사를 통과하는 85점을 만족시키는 최저하도급낙찰가율임

* 본 연구에서 제안한 평가 산식에 의해 계산된 하도급 낙찰가율임



[그림 4-1] 최저가낙찰제 공사의 원도급 낙찰가율이 연동된 하도급심사 통과 최저하도급 낙찰가율(공사예정가 기준)

4.3 하도급계약 적정성 심사 통과 점수 미달시의 예외를 인정하는 단서 규정 삭제

현행 하도급 심사기준은 하수급인의 시공능력, 신뢰도, 하도급공사의 여건 등의 항목에서 만점을 받은 경우 하도급 금액을 원도급 금액 대비 74.5% 이상으로 하도급 하여야만 종합점수 85점 이상을 획득할 수 있어 하도급 심사기준의 통과가 가능하도록 규정되어 있다. 그러나 현행 건설공사 하도급 심사 기준 제9조제1항제1호에서는 하도급 심사점수의 합계가 85점 미만이라도 수급인이 5인 이상의 하수급인들이 참여하는 공개경쟁입찰방식으로 하도급계약을 체결하는 경우로 하도급계약금액이 하도급부분금액과 입찰자평균금액에 각각 100분의 70과 100분의 30의 비율을 곱하여 산정한 금액을 합한 금액보다 100분의 20 이상 낮지 아니한 경우에는 하도급 심사를 통과한 것으로 간주하고 있다. 즉, 하도급 심사 항목별 심사점수의 합계가 85점 미만이라도 발주자가 하도급 계약내용 또는 하수급인의 변경 요구를 아니 하여도 되는 면제 조항을 두고 있는 것이다. 이러한 면제 조항은 하수급인들간의 최저가 출혈경쟁을 유발하며, 최소한의 직접공사비를 확보하기 위한 하도급 심사기준상에서의 최저하도급 낙찰가율(74.5%)보다 낮은 수준으로 하도급 낙찰가율을 하락시키는 요인으로 작용하게 되며 수급인에게 직접공사비 이하의 하도급을 할 수 있는 기회를 부여하게 되는 것이다.

건설공사 하도급 심사 기준 제9조제1항제1호에의 규정에 의해 하도급 낙찰가율을 산정해 보면 아래의 계산예와 같이 68.0%수준의 하도급 낙찰가율로도 하도급 심사를 통과하게 된다. 이는 하도급공사 심사대상 하도급 낙찰가율 82%의 17%가 삭감된 값으로 하도급 심사 항목을 기준으로한 최저하도급 낙찰가율(74.5%)을 사실상 유

명무실하게 만드는 결과를 가져오므로 건설공사 하도급 심사 기준 제9조제1항의 규정은 삭제하는 것이 합리적인 것으로 판단된다.

[계산예]

◎ 수급인의 100억 공사중 30억원을 하도급하는 경우

○ 하도급 대상 공사의 원도급 금액 : 30억원

○ 하도급 입찰 평균 금액 : 15.0억원

(일반경쟁입찰로 하도급 낙찰가율 50.0%로 가정한 값임)

○ 기준 금액의 산정

$$\begin{aligned} \text{- 기준금액} &= \text{원도급 금액의 70\%} + \text{하도급 입찰 평균 금액의 30\%} \\ &= 30\text{억원} \times 0.7 + 15.0\text{억원} \times 0.3 \\ &= 21\text{억원} + 4.5\text{억원} \\ &= 25.5\text{억원} \end{aligned}$$

○ 기준가격 대비 20%를 제한 금액

$$\begin{aligned} &= 25.5\text{억원} \times 0.2 \\ &= 5.1\text{억원} \end{aligned}$$

○ 하도급 심사 항목 점수 85점 미만인 경우 심사 통과에 해당하는 금액

$$\begin{aligned} &= 25.5\text{억원} - 5.1\text{억원} \\ &= \underline{20.4\text{억원}} \text{ (원도급 금액 대비 68.0\%)} \end{aligned}$$

4.4 발주자의 하도급계약내용 및 하수급인의 변경 요구 의무화

건설산업기본법 제31조제2항에서는 건설공사 하도급 심사기준에서는 심사 결과 하수급인의 시공능력 또는 하도급계약내용이 적정하지 아니한 경우에는 수급인에 대하여 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구할 수 있도록 하고 있다. 또한 건설산업기본법 제31조제3항에서는 제2항에 근거한 발주자의 요구에 수급인이 정당한 사유 없이 응하지 않아 공사결과에 중대한 영향을 초래할 우려가 있는 경우에는 발주자는 해당 공사의 도급계약을 해지할 수 있도록 하고 있다. 그러나 이 규정은 임의 규정으로서 실제로 하도급 심사기준을 통과하지 못한 수급인에게 발주자가 강제하지 않아도 되는 규정이다. 즉, 현행 법령상으로는 하도급 심사만을 의무화하고, 실효성 확보수단을 임의 규정으로 운용함으로써 저가하도급을 방지하고자하는 제도의 취지를 퇴색시키는 결과를 초래하고 있다.

저가하도급의 방지에 따른 공사품질확보와 발주자의 재산권 보호를 위해서는 하도급계약 적정성 심사와 제도의 운용에 있어 발주자의 적극적인 감독과 권한 행사가 필요하다.

따라서 하도급 심사 통과 기준에 미달하는 경우 발주자는 수급인에게 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구하도록 건설산업기본법 제31조제2항 및 제3항과 국토해양부의 건설공사 하도급 심사 기준 제9조의 규정을 개정하는 것이 합리적인 것으로 판단된다.

4.5 발주자에게 4대보험료의 별도 항목 계상 여부 및 하도급대금지급 보증서 교부 여부의 확인 의무 부여

최근의 연구결과¹⁷⁾에 의하면 하도급계약시 국민연금과 건강보험료 등 4대보험료를 계상 받지 못하고 있는 업체는 64.3%에 이르고 있어 많은 하수급인들이 하도급 공사금액중 4대보험료를 제대로 지급 받지 못하고 있는 실정이다.

현행 건설산업기본법 제22조제5항의 건설공사에 관한 도급계약의 원칙에 의거하여 4대보험료는 도급금액산출내역서에 별도 항목으로 계상하여 명시하도록 되어있다. 따라서 건설공사 도급금액산출내역서에 일반관리비 등과는 별도 항목으로 명시하고 지급하여야 한다. 이와 같이 4대 보험료는 별도 계상되는 것이 원칙임에도 불구하고 하도급내역서상 일반관리비 등에 포함시켜 지급된 것으로 위장하여 하수급인에게 전가시키고 있는 것이다. 또한 하도급대금지급보증서의 교부율을 살펴보면 교부받은 경험이 없다고 설문에 응답한 하수급인이 57.0%에 이르고 있어 하도급대금지급보증서의 교부율이 매우 낮은 실정이다.

수급인의 하수급인에 대한 4대보험료의 지급과 하도급대금지급보증서 교부를 담보하기 위해서는 발주자가 하도급계약 통보를 받아 하도급계약 내용에 대한 심사시 사전에 이를 확인하고 수급인이 법적의무를 이행하지 아니한 경우 적절한 조치를 취할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

따라서 건설산업기본법 제31조제2항 및 제3항과 국토해양부의 건설공사 하도급 심사 기준 제9조 등의 관련 법령에 4대보험료가 도급금액 산출내역서에 직접공사비나 일반관리비 등과는 별도의 항목

17) 대한건설정책연구원, 하도급대금 지급제도 개선방안, 2009년

으로 계상하여 명시되어 있지 않은 경우 발주자는 수급인에게 하도급계약내용의 변경을 요구하도록 하는 사항으로 추가해야 한다. 또한 하도급대금지급보증서의 교부를 확인할 수 있는 보증서 부분을 제출하지 않은 경우(하도급대금지급보증서 교부의무 면제의 경우 제외) 발주자의 제출 요구에도 불구하고 수급인이 이에 응하지 않을 경우 도급계약을 해지할 수 있는 사유에 추가하는 것이 필요하다.

본 연구는 하도급계약 적정성 심사제도가 저가하도급으로 인한 공사품질저하 및 부실시공을 방지하고, 발주자의 재산권 보호와 하도급 공정거래질서의 교란을 방지하고자 하는 제도의 취지에 맞게 시행될 수 있도록 현행 제도의 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하기 위한 연구를 수행하였으며 다음과 같은 개선방안과 결론을 얻을 수 있었다.

(1) 하도급 심사 통과 기준 점수를 현행 85점에서 90점으로 조정

하도급심사 통과가 가능한 항목별 종합점수 85점에 해당하는 최저하도급 낙찰가율인 74.5%는 하도급계약 적정성 심사대상 기준인 82%에 비하여 지나치게 낮은 수준이므로 우수한 기술력과 경영능력을 갖춘 하수급인의 직접공사비 절감 최대한계를 4%~5%로 산정하더라도 최저하도급낙찰가율을 77%~78% 이상으로 설정되어야 한다. 따라서 적격심사대상공사와 최저가낙찰제 대상공사에서 최저하도급낙찰가율 77%~78%를 확보하기 위해서는 하도급 심사기준에 의한 통과 기준 점수를 85점에서 90점으로 상향 조정할 필요가 있다. 또한 최저가낙찰제 대상 공사의 경우 하도급계약 적정성 심사대상 공사의 기준이 되는 하도급 낙찰가율을 현행 82%에서 85%로 조정하여야 할 필요가 있다.

(2) 하도급계약 적정성 심사대상 공사의 기준을 수급인의 낙찰가율을 연동시켜 설정하고 하도급가격 적정성 평가 기준을 개정

최저가낙찰제 공사의 하도급낙찰가율은 적격심사제도와 비교시 매우 낮은 수준을 보이고 있다. 따라서 최저가낙찰제 공사에서 수급인이 저가수주에 따른 부담을 하수급인에게 전가시키지 않도록 하기 위해서는 수급인의 원도급 낙찰가율이 하도급계약 적정성 심사대상 기준 설정 및 하도급 가격 적정성 평가에 연동되도록 기준 및 산식을 <표 4-8, 9>와 같이 개정하여야 한다.

본 연구에서 제안한 원도급 낙찰가율이 연동된 개선안에 따라 하도급가격의 적정성을 평가한 결과 최저가낙찰제공사에서의 저가하도급 개선에 효과적이었다.

(3) 하도급계약 적정성 심사 통과 점수 미달시의 예외를 인정하는 단서 규정 삭제

현행 국토해양부의 건설공사 하도급 심사기준 제9조제1항제1호의 단서 조항은 하도급 심사 항목을 기준으로한 최저하도급 낙찰가율을 사실상 유명무실하게 만드는 결과를 만들어 하도급 낙찰가율을 하락시키는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 건설공사 하도급 심사 기준 제9조제1항제1호의 규정은 삭제하는 것이 필요하다.

(4) 발주자의 하도급계약내용 및 하수급인의 변경 요구 의무화

건설산업기본법 제31조에서는 건설공사를 수행하는 하수급인의

시공능력과 하도급 계약내용의 적정성 등에 대한 심사는 의무화하고 있으나, 하도급계약 적정성 심사를 통과하지 못한 수급인에 대한 발주자의 후속 조치는 임의 규정으로 운용함으로써 저가하도급을 방지하고자하는 제도의 실효성을 확보하지 못하고 있다. 따라서 하도급 심사 통과 기준에 미달하는 경우 발주자는 수급인에게 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구하도록 건설산업기본법 제31조제2항 및 제3항과 국토해양부의 건설공사 하도급 심사 기준 제9조의 규정을 개정하여야 한다.

(5) 발주자에게 4대보험료의 별도 항목 계상 여부 및 하도급대금지급 보증서 교부 여부의 확인 의무 부과

건설산업기본법 제31조제2항 및 제3항과 국토해양부의 건설공사 하도급 심사 기준 제9조 등의 관련 법령에 4대보험료가 도급금액 산출내역서에 직접공사비나 일반관리비 등과는 별도의 항목으로 계상하여 명시되어 있지 않은 경우, 발주자는 수급인에게 하도급계약내용의 변경을 요구하도록 하는 사항으로 추가해야 한다. 또한 하도급대금지급보증서의 교부를 확인할 수 있는 보증서 부분을 제출하지 않은 경우(하도급대금지급보증서 교부의무 면제의 경우 제외) 발주자의 제출 요구에도 불구하고 수급인이 이에 응하지 않을 경우 도급계약을 해지할 수 있는 사유에 추가하는 것이 필요하다.

참고 문헌

- 국토해양부(건설경제과, 2009), 건설수주동향
- 김만식(2002), 우리나라 중소건설업체의 경쟁력강화방안에 관한 연구, 인천대학교 국제경영대학원 석사학위논문
- 김수성(2008), 중소건설업의 경쟁력 제고방안에 관한 연구, 한양대학교 산업경영대학원 석사학위논문
- 김승환(2004), 중소건설업의 경쟁력 강화방안에 관한 연구, 한남대학교 석사학위논문
- 김태황(1999), 저가 낙찰이 건설기업 경영에 대한 영향 분석, 한국건설산업연구원
- 류춘성(2002), 국내건설산업에서의 적정공사비 개념과 기준에 관한 연구, 대한건축학회논문집 구조계 18권3호
- 백성준(2008), 최저가낙찰제 저가심사기준 도입효과 분석, 국토연구 제57권
- 이종광, 박승국, 이보라(2009), 하도급대금 지급제도 개선방안, 대한건설정책연구원
- 대한전문건설협회(2008), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한전문건설협회
- 박상열(2001), IMF 경제체제가 건설공사 비용구조에 미치는 영향 분석, 한양대학교 석사학위논문
- 이상호(2004), 공공공사 낙찰률과 수익성 간의 상관관계 분석, 한국건설산업연구원
- 이의섭(2006), 저가하도급심사제도의 합리화 방안, 한국건설산업연구원
- 이형우(2006), 최저가낙찰제하에서의 건설업체의 투찰 행태 분석, 대한토목학회논문집 26권 6D호

제정 2003.1.11 건설교통부고시 제2003-005호

개정 2006.7.19 건설교통부고시 제2006-262호

제1조(목적) 이 기준은 건설산업기본법 제31조, 동법시행령 제34조, 동법시행규칙 제27조의2 및 공사계약일반조건 제42조의 규정에 의하여 발주자가 부적당한 하수급인의 변경을 요구하기 위하여 하수급인의 시공능력·하도급계약금액의 적정성 등을 심사하는데 필요한 방법·항목·절차 등을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 기준에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “하도급부분금액”이라 함은 당해 하도급하고자 하는 공사부분에 대하여 수급인의 도급금액산출내역서상의 계약단가를 기준으로 산출한 금액에 일반관리비·이윤 및 부가가치세를 포함한 금액을 말하며, 수급인이 직접 지급하는 자재의 비용은 포함하지 아니한다.
2. “하도급계약금액”이라 함은 수급인이 하수급자와 하도급계약을 맺으면서 지급하기로 계약한 금액을 말한다.
3. “하도급율”이라 함은 하도급계약금액을 하도급부분금액으로 나눈 비율을 말한다.
4. "발주자"라 함은 당해 건설공사를 수행하는 자를 말한다.

제3조(하도급심사기준의 열람) 발주자는 입찰에 참가하는 자(수의시 담자를 포함한다)가 열람할 수 있도록 다음 각 호의 서류를 비치하고 현장설명시에 하도급계약의 심사에 관한 사항을 설명하여야 한다.

1. 하도급 세부심사기준
2. 심사에 필요한 서류의 양식 및 작성요령
3. 기타 필요한 사항

제4조(하도급심사대상 공사) 발주자는 제5조의 규정에 의한 하도급관련 서류의 검토결과 하도급율이 건설산업기본법시행규칙(이하 “규칙”이라 한다) 제27조의2에 해당하는 경우에는 하도급의 적정성 여부에 대하여 심사할 수 있다. 이 경우 국가·지방자치단체 또는 공공기관(국가 또는 지방자치단체가 출자 또는 출연한 법인을 말한다)인 발주자는 하도급의 적정성 여부에 대하여 반드시 심사하여야 한다.

제5조(하도급 관련서류의 검토) ①발주자는 건설산업기본법(이하 “법”이라 한다) 제29조제5항에 의하여 수급인으로부터 하도급 계약내용을 통보받은 경우에는 규칙 제26조의 규정에 의한 서류가 포함되어 있는지를 확인하고 그 내용을 검토하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 하도급통지내용의 검토결과 제4조의 하도급심사대상 공사에 해당하는 경우에는 수급인에게 다음 각호의 서류를 추가로 제출할 것을 요구할 수 있다.

1. 별지 제1호 서식의 하도급심사 자기평가표 1부
2. 자기평가표의 사실확인을 위하여 필요한 서류 1부

제6조(세부심사기준) ①제4조의 규정에 의한 하도급심사는 하도급가격의 적정성, 하수급인의 시공능력, 하수급인의 신뢰도, 하도급공사의 여건에 대하여 실시하며 구체적인 심사항목 및 배점한도는 별표1과 같다.

②발주자는 제1항의 규정에 불구하고 각 심사항목별 세부사항을 추가하거나 제외할 수 있고 분야별 배점한도를 가감조정할 수 있다.

제7조(심사서류의 보완 등) 발주자는 제5조의 규정에 의하여 수급인이 제출한 서류가 분명하지 아니하거나 심사를 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 수급인에게 당해 서류를 변경·보완하게 하거나 추가로 제출하게 할 수 있다.

제8조(감리자등의 의견수렴) 발주자는 필요하다고 인정하는 경우에는 하도급금액의 적정성에 대하여 당해 공사의 책임감리자 및 설계자의 의견을 들을 수 있다.

제9조(하수급인의 변경요구등) ①발주자는 제6조의 규정에 의한 세부심사기준에 따라 하수급인의 시공능력과 계약금액의 적정성 등을 심사한 결과 항목별 심사점수의 합계가 85점 미만인 경우 또는 제5조의 규정에 의한 하도급심사자료를 제출하지 아니하거나 허위로 제출한 경우에는 수급인에 대하여 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구할 수 있다. 다만, 항목별 심사점수의 합계가 85점 미만이라도 다음 각 호에 해당하는 경우에는 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구하지 아니할 수 있다.

1. 수급인이 공개경쟁입찰방식(인터넷을 통한 전자입찰에 의하되, 5인 이상이 입찰에 참여하는 경우에 한한다)으로 하수급인을 선정하여 하도급계약을 체결하는 경우로서 하도급계약금액이 하도급부분금액과 입찰자평균금액에 각각 100분의 70과 100분의 30의 비율을 곱하여 산정한 금액을 합한 금액보다 100분의 20 이상 낮지 아니한 경우(예정가격 대비 원도급금액이 100분의 60미만인 경우는 제외한다)
2. 하도급관리계획서상의 하도급조건에 따라 하도급계약을 체결한 경우
3. 하도급공사의 시공 및 품질확보에 지장이 없다는 객관적인 자료를 제출하여 발주자가 인정하는 경우

②발주자는 제1항의 규정에 의한 변경요구를 하고자 하는 경우에는 하도급통보를 받은 날 또는 그 사유가 있음을 안 날로부터 30일이내에 서면으로 이를 요구하여야 한다.

제10조(재심사) ①제9조의 규정에 의한 발주자의 통보에 대하여 수급인이 부당하다고 인정하는 경우에는 7일이내에 관련서류를 변경·보완 또는 추가하여 재심사를 요구할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 재심사요구에 대하여 발주자는 이를 심사한 후 7일이내에 그 결과를 수급인에게 통지하여야 한다.

제11조(하수급인의 변경요구) ①발주자가 제9조의 규정에 의하여 수급인에게 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구한 경우에 수급인은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

②발주자는 수급인이 정당한 사유없이 제1항의 요구에 응하지 아니하여 공사결과에 중대한 영향을 초래할 우려가 있다고 인정하는 때에는 법 제31조제3항의 규정에 의하여 건설공사의 도급계약을 해지할 수 있다.

부 칙(2003.1.11)

제1조(시행일) 이 기준은 고시한 날부터 시행한다.

제2조(경과조치) ①이 기준 시행일 이전에 『건설공사 하도급심사지침』을 적용한 경우에는 이 기준을 적용한 것으로 본다.

②이 기준 시행일 이전에 『건설공사 하도급심사지침』을 적용하지 않고 입찰 공고된 공사의 경우에는 이 기준을 적용하지 아니한다.

③제2항의 규정에 의하여 『건설공사 하도급심사지침』을 적용하지 않았으나 이 기준의 적용을 조건으로 하여 발주자와 수급인이 계약내용을 변경한 경우에는 변경한 이후부터 이 기준을 적용한다.

부 칙(2006.7.19)

①(시행일) 이 기준은 고시한 날부터 시행한다.

②(경과조치) 이 기준 시행일 이전에 도급계약을 체결한 건설공사에 관하여는 종전의 기준에 의한다.

[별표 1]

하도급 심사항목 및 배점기준(제6조 관련)

심사항목	심사요소	배점 한도	배점요령
1. 하도급 가격의 적정성 (50)	가. 하도급공사의 낙찰 비율 ○ 당해 하도급부분에 대한 원도급금액 대비 하도급금액의 비율	30	$30 - 2 \left(\frac{82}{100} - \frac{\text{하도급금액}}{\text{원도급금액}} \right) \times 100$
	나. 원도급공사의 낙찰 비율 ○ 예정가격대비 원도급금액의 비율	20	① 적격심사 대상공사 $20 - 1/2 \left(\frac{88}{100} - \frac{\text{원도급금액}}{\text{예정가격}} \right) \times 100$ ※ 88% 이상은 만점으로 함 ② 최저가낙찰제 대상공사 $20 - 1/2 \left(\frac{75}{100} - \frac{\text{원도급금액}}{\text{예정가격}} \right) \times 100$ ※ 75% 이상은 만점으로 함
2. 하수급 인의 시공능력 (20)	가. 당해 공사규모에 대한 하수급인의 시공능력평가 공시액 ○ 3배 이상 ○ 2.5배 이상 3배 미만 ○ 2배 이상 2.5배 미만 ○ 1.5배 이상 2배 미만 ○ 1배 이상 1.5배 미만 ○ 1배 미만	10 (10) (9) (8) (7) (6) (5)	○ 건설산업기본법령에 의한 하수급인의 시공능력평가 공시금액이 높을수록 높게 평가
	나. 당해 공사규모에 대한 하수급인의 동종공사 시공경험 ○ 2배 이상 ○ 1.5배 이상 2배 미만 ○ 1배 이상 1.5배 미만 ○ 0.5배 이상 1배미만 ○ 0.5배 미만	10 (10) (9) (8) (7) (6)	○ 최근 3년간 동종공사 시공실적 합산액을 기준으로 많을수록 높게 평가
3. 하수급 인의 신뢰도 (15)	가. 협력업체 등록기간 ○ 3년 이상 ○ 2년6월 이상 3년 미만 ○ 2년 이상 2년6월 미만 ○ 1년6월 이상 2년 미만 ○ 1년 이상 1년6월 미만 ○ 1년 미만 ○ 미등록	10 (10) (9) (8) (7) (6) (5) (4)	○ 건설산업기본법령에 의한 협력업체로 등록된 기간이 길수록 높게 평가

심사항목	심사요소	배점 한도	배점요령
	나. 전문건설업 영위기간 ○ 3년 이상 ○ 2년 이상 3년 미만 ○ 1년 이상 2년 미만 ○ 1년 미만	5 (5) (4) (3) (2)	○ 건설산업기본법령에 의한 전문건설업체로 등록된 기간이 장기간인 경우 높게 평가
4. 하도급 공사의 여건(15)	가. 하도급공사의 난이도 ○ 낮음 ○ 보통 ○ 높음	5 (5) (4) (3)	○ 발주자가 공사의 특성과 내용에 따라 공사의 위험성, 기계화시공 여건 등을 감안하여 난이도를 구분하여 평가
	나. 하도급공사의 계약기간 ○ 1년 이상 ○ 1년 미만	4 (4) (3)	○ 하도급계약의 안정성을 감안하여 계약기간이 장기간 일수록 높게 평가
	다. 하도급공사의 하자담보 책임기간 ○ 1년 이하인 공종 ○ 1년 초과 3년 이하인 공종 ○ 3년 초과 5년 이하인 공종 ○ 5년 초과 공종	5 (5) (4) (3) (2)	○ 건설산업기본법령에 규정된 해당 공사의 하자담보책임기간이 적을수록 높게 평가
	라. 하수급공사의 시공여건 하수급인이 당해 공사현장 소재 시도 업체인 경우 또는 당해 공사현장 소재 시(서울특별시 및 광역시 포함)군 또는 인접 시군 공사현장에서 동종의 공사를 수행하는 경우	1	

※ 시공실적 인정방법 : 적격심사와 동일한 방법으로 시공실적을 인정

※ 소숫점이하의 처리 : 소숫점 첫째자리에서 반올림

[별지 제1호 서식]

하도급심사 자기평가표

1. 수급인 관련 사항		2. 하수급인 관련 사항	
공 사 명		하 도 급 공 사 명	
수 급 자	(전화)	하수급인	(전화)
계약금액	원	하도급액	원
계약기간		하 도 급 기 간	
하자담보 책임기간		하자담보 책임기간	
낙찰율	%	하도급율	% (하도급 부분금액 : 원)

3. 평가결과

(단위)

심 사 요 소	배점한도	자기평점	심사평점
계	100		
1. 하도급가격의 적정성	50		
가. 하도급공사의 낙찰비율	(30)		
나. 원도급공사의 낙찰비율	(20)		
2. 하수급인의 시공능력			
가. 당해 공사규모에 대한 하수급인의 시공능력평가 공시액	20 (10)		
나. 당해 공사규모에 대한 하수급인의 동종공사 시공경험	(10)		
3. 하수급인의 신뢰도	15		
가. 협력업체 등록기간	(10)		
나. 전문건설업 영위기간	(5)		
4. 하도급공사의 여건	15		
가. 하도급공사의 난이도	(5)		
나. 하도급공사의 계약기간	(4)		
다. 하도급공사의 하자담보 책임기간	(5)		
라. 하수급공사의 시공여건	(1)		