

하도급계약 적정성 심사제도의 개정 내용 및 기대 효과

- 2012년 개정 건설산업기본법 시행령과 심사기준 내용을 중심으로 -

이종광 · 박승국

2012. 11

대한건설정책연구원

요 약

하도급계약 적정성 심사제도는 하수급인의 시공능력과 계약금액의 적정성을 심사하는 제도이다. 복수의 심사항목이 있으나 현실적으로 하도급금액의 적정성을 확보에 운용의 초점이 있다. 그런데 건설경기 침체가 장기화되면서 제도의 허점을 이용하여 권장수준(하도급율 82%) 미만으로 저가하도급 하는 경우가 증가하였다. 이에 국토해양부는 편법적인 저가하도급을 방지하기 위하여 2012년 7월 하도급계약 심사기준을 개정하여 10월부터 시행하고 있다.

주요 개정내용은 다음과 같다. 첫째, 종전에는 원도급공사 대비 하도급률 82% 미만인 경우에 하도급 적정성 심사를 실시하였으나, 하도급금액이 발주자의 예정가격 대비 60% 미만인 경우까지 적용대상을 확대하였다. 둘째, 하도급 적정성 심사 통과 점수를 종전의 85점 이상에서 90점 이상으로 상향조정하였다. 셋째, 하도급 적정성 심사 통과 점수에 미달하는 경우라도 계약내용 등을 변경하지 않아도 되는 것으로 규정했던 종전의 예외사항(하도급공사의 시공 및 품질확보에 지장이 없다는 객관적인 자료를 제출하여 발주자가 인정하는 경우)을 신기술 또는 특허를 보유한 하수급인에게 하도급하는 경우로 제한하였다. 넷째, 하도급가격의 적정성 심사요소 중의 하나인 원도급공사 낙찰비율에 대하여 종전에는 적격심사 및 최저가낙찰제 대상공사에 대한 배점요령만 두고 있었으나, 설계시공 일괄입찰 및 대안입찰 공사에 대한 배점요령을 추가하였다.

하도급 적정성 심사제도 개정으로 적정한 수준을 하회하는 저가하도급 문제가 어느 정도 개선될 수 있을 것으로 예상되는바 제도개선을 통해 기대할 수 있는 주요한 효과는 다음과 같다. 첫째, 하도급 적정성 심사를 발주자의 예정가격 대비 60% 미만인 경우까지 확대함으로써, 수급인들이 하도급 적정성 심사를 회피하기 위하여 하도급률 82% 기준을 충족하는 편법 즉, 직영공사의 원도급공사 단가는 높이고 하도급할 공종의 원도급공사 단가는 낮추는 행태는 개선될 수 있을 것으로 보인다. 둘째, 하도급 적정성 심사 통과 점수 5점 상향조정(85점 → 90점)으로 하도급률이 최저가낙찰제 공사에서는 2.5~ 5.0%, 적격심사 대상공사에는 2.5% 상향될 수 있을 것으로 보여 하도급업체들의 직접공사비 확보에 긍정적인 효과를 미칠 것으로 예상된다. 셋째, 하도급통과점수에 미치지 못하는 경우 계약내용을 변경하지 않아도 되는 예외규정 구체화로 수급인의 편법적인 행태가 개선될 수 있을 것으로 예상된다.

목 차

1. 서 론	1
2. 하도급계약 적정성 심사제도의 고찰	3
2.1 제도의 의의	3
2.2 제도의 연혁	7
2.3 하도급계약 적정성 심사의 절차	10
3. 하도급계약 적정성 심사제도의 개정 내용과 기대 효과	13
3.1 개정 내용	13
3.2 기대 효과	19
3.3 하도급계약 적정성 심사제도의 보완 방안	22
4. 맺 음 말	24
참고문헌	25

1. 서 론

최근 세계경제위기에 따른 국내 경기가 악화되는 상황에서 수년간의 건설경기 침체로 인한 건설공사 수주의 감소에 따라 경영압박을 느끼고 있는 종합건설업체들이 경영상태 개선을 위한 가장 손쉬운 방법으로 선택하는 저가의 하도급 계약을 전문건설업체들에게 요구하는 불공정 하도급거래 행위가 발생할 가능성이 높아지고 있다. 이러한 불공정한 저가의 하도급계약은 우량한 하도급업체에게도 수익성 악화와 유동성 부족을 가져와 도산하거나 부도가 발생할 가능성을 커지게 한다. 더욱이 대·중·소 건설업체간의 양극화 현상도 우려할 만한 수준에 달하고 있다는 지적이 나오고 있는 상황이다.

그동안 중·소건설업체는 상생협력을 통한 건설산업 발전 및 건설양극화 해소를 위해 정부가 적극 나서줄 것을 요구하여 왔으며, 정부에서도 건설산업에서의 상생협력이 효과적으로 이루어질 수 있도록 여러 가지 방안과 정책 대안들이 논의 되어 왔다.

건설산업에서 수급인과 하수급인간의 상생협력을 위해서는 우선적으로 저가의 하도급이 근절되어야 하며, 건설공사에서의 공정한 하도급 계약 체결은 상생협력의 출발점이며 이러한 의미에서 현재 운용되고 있는 하도급계약 적정성 심사제도는 큰 의의가 있다고 할 수 있다

하도급계약 적정성 심사란, 건설공사 시 수급인과 하수급인간의 계약에 있어서 불합리한 내용이 없는지를 발주자가 심사하는 제도로써 수급인의 불공정 행위를 사전에 방지하고 저가의 하도급계약 체결로 인한 품질저하, 부실공사 및 하수급인의 경영악화에 따른 부도를 예방하고자 정부에서 시행하고 있다.

하도급계약 적정성 심사제도는 1983년 7월 1일부터 기획재정부 회계예규인 공사계약 일반조건에 처음 도입되었으며 이후 여러 차례의 개정을 통하여 2004년 12월 31일 건설산업기본법 개정 및 2005년 6월 30

일 동법 시행령 및 시행규칙의 개정을 통하여 공공공사에 대하여 의무화 하고 있다.

본 제도는 그동안 실효성을 담보하기 위해 정부에서 수차례 개정을 통하여 개선하여 왔으나, 현재 일부 건설사들은 하도급계약 적정성 심사제도의 규정을 악용하여 심사를 피하기 위해 산출내역서 작성부터 하도급할 공종의 단가를 고의로 낮추는 등의 편법을 쓰는 경우가 발생하고 있어 하도급계약 적정성 심사제도 시행의 근본 취지가 퇴색되고 있는 상황이다.

이러한 제도상의 문제점을 개선하기 위하여 국토해양부는 제5차 건설산업 공생발전위원회 회의(2012년 4월 25일)에서 적정 공사비 및 하도급대금 확보를 위한 방안의 일환으로 하도급계약 적정성 심사 내실화 방안을 마련하였으며 이를 근거로 하여 하도급계약 적정성 심사에 대한 관련 법령과 심사기준의 개정안을 2012년 7월에 입법 예고하였다. 심사 통과 기준 점수를 85점에서 90점으로 상향조정하는 등의 건설공사 하도급 심사기준 개정고시는 2012년 10월 1일부터 시행되고 있으며, 하도급계약 심사 대상기준을 추가 확대(발주자 예정가격의 100분의 60에 미달하는 경우 추가)하는 건설산업기본법 개정 시행령은 2012년 12월 2일부터 시행된다.

본 고에서는 하도급계약 적정성 심사 제도의 심사 기준과 절차에 대하여 고찰하고 금번 개정된 하도급계약 적정성 심사 대상 기준 및 심사 통과 점수 상향에 대한 내용을 중심으로 기대효과를 분석하고 본 제도가 실효성 있게 운용되기 위한 보완 방안을 제시하고자 한다.

2. 하도급계약 적정성 심사제도의 고찰

2.1 제도의 의의

하도급계약 적정성 심사제도는 발주자가 하도급심사 대상공사에 대하여 하수급인의 시공능력과 계약금액의 적정성을 심사할 수 있도록 규정한 제도이다. 즉, 공공공사 발주자는 하수급인이 건설공사를 시공하기에 현저히 부적당하다고 인정되거나 하도급계약금액이 대통령령으로 정하는 비율에 의한 금액에 미달하는 경우에는 하수급인의 시공능력, 하도급계약내용의 적정성 등을 국토해양부의 ‘건설공사 하도급심사기준’에 의거하여 심사할 수 있으며, 심사결과 통과 점수(종전 85점 이상 → 현행 90점 이상) 미만인 경우 수급인에 대하여 하도급 계약 내용 또는 하수급인의 변경을 요구할 수 있으며, 공공기관이 발주자인 경우에는 하도급 계약 내용 또는 하수급인의 변경을 요구하여야 하는 제도를 하도급계약 적정성 심사제도라고 한다.¹⁾

현재 하도급계약 적정성 심사제도의 근거로는 건설산업기본법 제31조 및 동법 시행령 제34조와 국토해양부 고시인 건설공사 하도급 심사기준에 하도급계약의 적정성 심사대상과 심사 기준에 대하여 규정되어있다.

<건설산업기본법 제31조 (하도급계약의 적정성 심사 등)>

- ① 발주자는 하수급인이 건설공사를 시공하기에 현저하게 부적당하다고 인정되거나 하도급계약금액이 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액에 미달하는 경우에는 하수급인의 시공능력, 하도급계약내용의 적정성 등을 심사할 수 있다.
- ② 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주자인 경우에는 하수급인이 건설공사를 시공하기에 현저하게 부적당하다고 인정되거나 하도급계약금액이 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액에 미달하는 경우에는 하수급인의 시공능력, 하도급계약내용의 적정성 등을 심사하여야 한다.

1) 하도급심사대상공사란 하도급부분에 대한 원도급금액대비 하도급금액이 82% 미만이거나 하도급계약금액이 발주자의 하도급부분에 대한 예정가격의 60% 미만인 경우를 의미한다. 하도급심사대상공사일 경우 ‘건설공사 하도급심사기준’에 의거 하도급심사대상의 적정성을 심사받아야 한다.

③ 발주자는 제1항 및 제2항에 따라 심사한 결과 하수급인의 시공능력 또는 하도급계약내용이 적정하지 아니한 경우에는 그 사유를 분명하게 밝혀 수급인에게 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경을 요구할 수 있다. 이 경우 제2항에 따라 심사한 때에는 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경을 요구하여야 한다.

<건설산업기본법 시행령 제34조 (하도급계약의 적정성 심사 등)>

① 법 제31조제1항 및 제2항에서 “하도급계약금액이 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액에 미달하는 경우”란 다음 각 호 어느 하나에 해당되는 경우를 말한다.

1. 하도급계약금액이 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액[하도급하려는 공사 부분에 대하여 수급인의 도급금액 산출내역서의 계약단가(직접·간접노무비, 재료비 및 경비를 포함한다)를 기준으로 산출한 금액에 일반관리비, 이윤 및 부가가치세를 포함한 금액을 말하며, 수급인이 하수급인에게 직접 지급하는 자재의 비용과 법 제34조제3항에 따른 하도급대금 지급보증서 발급에 드는 금액 등 관계 법령에 따라 수급인이 부담하는 금액은 제외한다]의 100분의 82에 미달하는 경우
2. 하도급계약금액이 발주자의 하도급부분에 대한 예정가격의 100분의 60에 미달하는 경우

하도급계약 적정성 심사제도는 저가하도급 여부를 사전에 심사함으로써, 저가하도급으로 인한 부실시공을 방지하고, 공정거래질서의 교란 방지와 발주자의 재산권을 보호하는 것이 그 목적이라고 할 수 있으며, 제도의 의의와 기능은 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 건설공사현장에 투입되어야 할 절대시공비용, 즉 직접공사비가 확보되지 않으면 아무리 발주자의 감리감독이 철저하여도 공사품질 저하나 부실시공방지는 기대하기 어렵다. 예컨대, 수급인이 100억원에 도급받은 공사를 50억원에 하

도급을 준다면 아무리 발주자가 감리감독을 철저히 하여도 발주자가 기대하는 100억원에 해당하는 공사의 품질을 기대할 수 없을 것이다.

저가로 하도급공사를 수주한 전문건설업체들의 결손보전방법으로 주로 24.7%의 업체가가 공기단축을 원가절감 방법으로 선택하고 있으며, 15.1%의 업체가 자재비 절감의 방법을 선택하고 있는 것으로 나타났다.²⁾ 이는 공사원가 이하의 금액으로 수주한 하도급공사의 경우 전문건설업체들이 공사수행에 따르는 경영상태 악화를 방지하고자 무리한 공기단축과 저가의 자재를 사용하는 방법을 선택함으로써 공사품질저하 및 부실시공의 가능성이 커질 수 있다는 것을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

따라서 하도급계약 적정성 심사제도는 건설공사의 품질확보와 부실시공을 방지하기 위해 필요한 최소한의 직접공사비가 투입되도록 유도하기 위한 하도급공사 금액에 대한 보장 장치라고 할 수 있다.

(2) 발주자의 재산권 보호

수급인과 하수급인의 공사계약관계는 사적인 관계라고 할 수 있으나 건설공사의 실제시공을 하수급인이 담당하고 있고 하수급인의 자재와 비용으로 완성된 완성품에 대한 궁극적인 이익을 발주자가 보유하게 된다는 점에서 하수급인의 자질이 부족하거나, 저가의 하도급은 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.

2) 대한전문건설협회(2011), 전문건설업 실태조사 보고서, pp. 55-56.

(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 커지게 된다. 이러한 가능성은 건설공사를 저가에 수주한 수급인이 이윤을 내기 위한 방법으로 저가하도급을 활용하는 비율이 22.2%³⁾에 이르고 있다는 최근 연구 결과에서도 알 수 있다.

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 원도급 업체의 동반 부실로 이어져 전체 건설산업의 경쟁력 약화와 발전을 저해하는 원인으로 작용되게 된다. 건설산업발전은 공정한 하도급거래질서의 확립으로 시작된다고 할 수 있으므로 하도급계약 적정성 심사제도는 이러한 점에서 기능을 하고 있는 것이다.

3) 최민수(2010), 최저가낙찰제 및 저가심의제도의 개선방향, 건설산업연구원, 건설이슈포커스, p.12

2.2 제도의 연혁

하도급계약 적정성 심사제도는 1983년 7월 1일부터 기획재정부 회계예규인 공사계약 일반조건에 처음 도입되었다. 도입 취지는 저가하도급을 사전에 심사하여 부실시공을 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 개정하였다(제3차 개정). 당시에는 하도급계약 적정성 심사제도는 상위법인 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령(이하 ‘국가계약법’으로 표기)에 법적 근거를 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 저

가하도급을 방지할 수 있는 조항이 마련되어 있지 않은 상태였기 때문에 불공정한 저가하도급을 방지할 수 있는 제도적 장치가 전무한 상태가 되었다.

그러나 1999년 8월 6일에 부실시공방지와 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 심사기준을 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 수준이라기보다는 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.

2012년 10월 1일에는 하도급계약 적정성 심사 통과 점수가 85점 이상에서 90점 이상으로 상향 조정되고 심사 항목의 일부 개정 및 하도급가격의 적정성 심사 산식이 추가되었으며, 적정성 심사는 하도급계약 금액이 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액의 100분의 82에 미달하는 경우에만 적용하던 것을 하도급계약 금액이 발주자의 하도급부분에 대한 예정 가격의 100분의 60에 미달하는 경우(2012년 12월 2일 시행 예정)까지 추가 되었다.

〈표 2-1〉 하도급계약 적정성 심사제도의 연혁

구 분	내 용
국가계약법 ‘공사계약 일반조건’	<p>‘공사계약 일반조건’에 신설(1983. 7. 1)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 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
	<p>제1차 개정 (1990. 12. 5)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 하도급 금액이 원도급 금액의 85% 미만일 경우 하도급 내용을 심사하도록 강화 ○ 하도급계약 적정성 심사 세부기준이 없었음
	<p>제2차 개정 (1993. 10. 20)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 제도의 실효성 문제를 이유로 적용범위를 100억원 이상 PQ공사에만 적용토록 축소 <ul style="list-style-type: none"> - 수급인의 낙찰가율이 예정가격의 85% 미만인 경우에만 하도급 계약 내용을 심사 ○ 하도급계약 적정성 심사 세부기준이 없었음
	<p>제3차 개정 (1995. 7. 6)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 하도급 금액이 원도급 금액의 88% 미만인 경우 하도급 내용을 심사 <ul style="list-style-type: none"> - 모든 공사에 확대 실시 ○ 하도급계약 적정성 심사 세부기준이 없었음
	<p>‘공사계약 일반조건’에서 폐지 (1998. 8. 10)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 하도급계약 적정성 심사제도 폐지 <ul style="list-style-type: none"> - 공사계약 일반조건에서 폐지
건설산업기본법	<p>‘건설공사 하도급 심사 지침’ 제정 (2000. 5. 29)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 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 제정
	<p>‘건설공사 하도급 심사 기준’으로 명칭 변경 (2003. 1. 11)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 2002년 9월 18일 건설산업기본법 시행령 제34조 제3항에 심사 기준을 마련할 수 있는 근거를 마련 ○ 2003년 1월 11일 ‘건설공사 하도급 심사 지침’을 ‘건설공사 하도급 심사 기준’으로 명칭 변경
	<p>하도급계약 적정성 심사 제도의 공공공사에 대한 의무화 (2005. 6. 30)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 이전까지 권장 사항으로 규정되었던 저가 하도급 심사를 2004년 12월 31일 건설산업기본법, 2005년 6월 30일에 시행령과 시행규칙을 개정함으로써 공공공사에 대해서는 의무 사항으로 변경
	<p>하도급계약 적정성 심사 대상(2012. 12. 2일 시행) 및 기준 개정(2012. 10. 1 시행)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 하도급계약 적정성 심사 대상 공사의 기준 추가 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 하도급계약 금액이 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액의 100분의 82에 미달하는 경우에 추가하여 하도급계약 금액이 발주자의 하도급부분에 대한 예정 가격의 100분의 60에 미달하는 경우를 추가(2012년 12월 2일 시행) ○ 하도급계약 적정성 심사 통과 기준 점수의 상향 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 85점에서 90점으로 상향 조정 ○ 하도급계약 적정성 심사 항목의 일부 개정 및 하도급가격의 적정성 심사 산식 추가

2.3 하도급계약 적정성 심사의 절차

국토해양부 고시 제2012-557호(2012. 8.)인 건설공사 하도급 심사 기준에서는 하도급계약 적정성 심사의 절차와 기준을 제시하고 있다

건설공사 하도급 심사 기준 제5조에서는 발주자는 수급인으로부터 건설산업기본법 제 29조제4항에 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 국가·지방자치단체 또는 공공기관인 발주자는 하도급의 적정성 여부를 건설산업기본법 제31조제5항에 따라 설치된 하도급계약 심사위원회에서 심사토록 하여야 한다.⁷⁾ 이 경우 발주자는 수급인에게 하도급 심사 자기평가표와 자기평가표의 사실 확인을 위한 필요한 서류를 제출하도록 요구하여야 한다.⁸⁾

발주자는 하도급계약 심사위원회의 심의·의결을 거쳐 심사항목별 세부사항을 추가하거나 제외할 수 있고 배점한도를 가감 조정할 수 있다⁹⁾. 다만, 발주자가 국가·지방자치단체 또는 공공기관인 경우 반드시 하도급계약심사위원회의 심의·의결을 거쳐 조정하여야 한다.

다음으로 발주자는 심사기준에 따라 하수급인의 시공능력과 계약금액의 적정성 등을 심사한 결과 항목별 심사점수의 합계가 90점 미만인

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. 하도급대금지급보증서 교부의무가 면제되는 경우에는 그 증빙서류 등을 말한다.
- 5) 건설공사 하도급심사기준(국토해양부고시 제2012-557호 2012. 8.) 제5조(하도급 관련서류의 검토) 제1항 참조
- 6) 하도급 심사대상이라 함은 하도급계약금액이 수급인의 계약금액중 하도급부분에 해당하는 금액의 100분의 82에 미달하는 경우이거나 하도급계약금액이 발주자의 하도급부분에 대한 예정가격의 60% 미만인 경우를 의미한다.(건설산업기본법 시행령 제34조제1항)
- 7) 건설공사 하도급심사기준(국토해양부고시 제2012-557호 2012. 8.) 제4조(하도급심사대상 공사) 참조
- 8) 건설공사 하도급심사기준(국토해양부고시 제2012-557호 2012. 8.) 제5조(하도급 관련서류의 검토) 제2항 참조
- 9) 건설공사 하도급심사기준(국토해양부고시 제2012-557호 2012. 8.) 제6조(세부심사기준) 제1, 2항과 [별표 1] 서식 참조

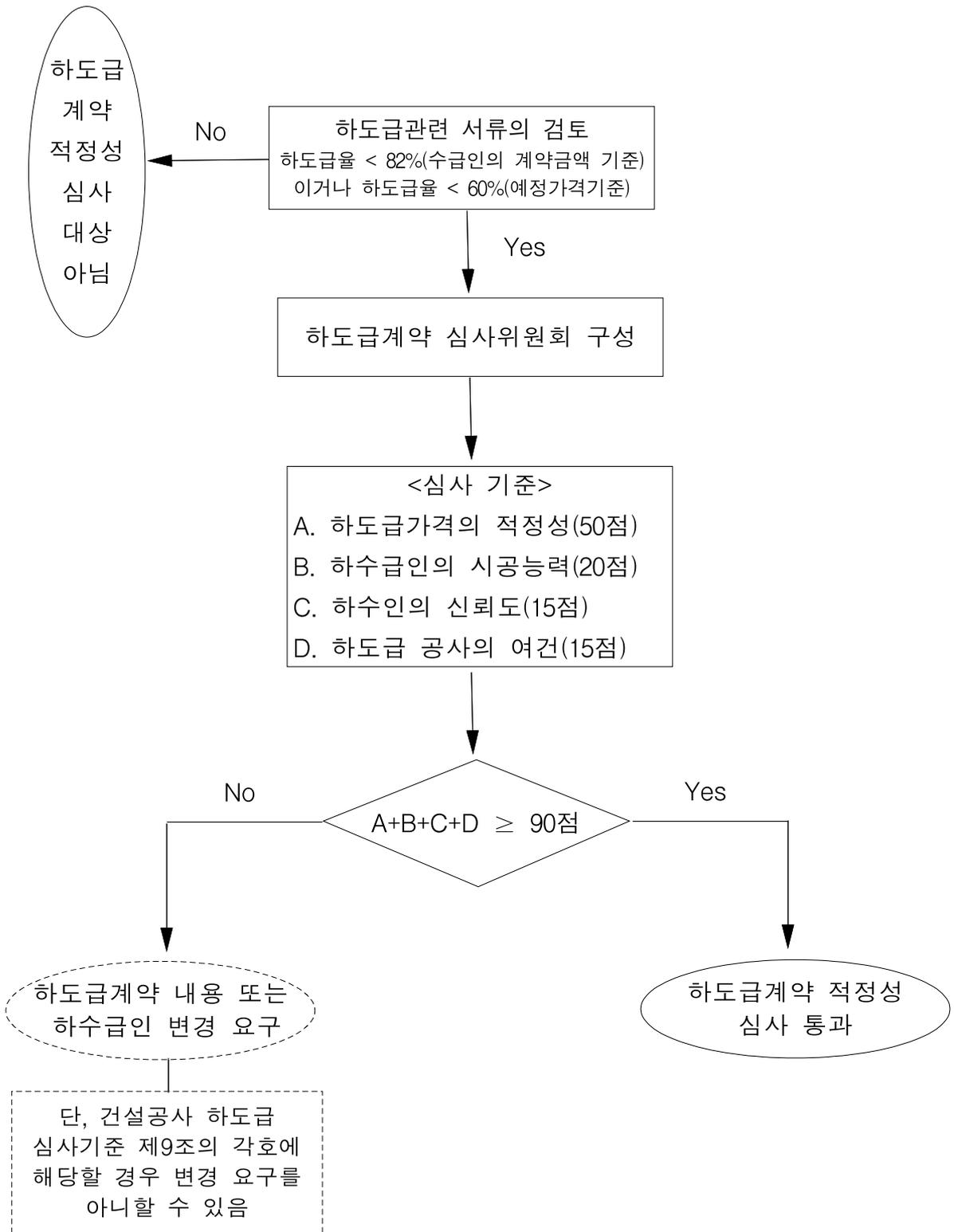
경우 또는 하도급 심사자료를 제출하지 아니하거나 허위로 제출한 경우에는 수급인에 대하여 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구할 수 있다. 다만, 항목별 심사점수의 합계가 90점 미만이라도 다음 각 호¹⁰⁾에 해당하는 경우에는 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구하지 아니할 수 있도록 하고 있다.

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. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 하도급공사의 시공 및 품질 확보에 지장이 없다고 발주자가 인정하는 경우
 - 가. 수급인이 「건설기술관리법」 제18조에 따른 신기술이 적용되는 공사를 그 기술을 개발한 건설업자에게 하도급하는 경우
 - 나. 수급인이 특허권이 설정된 공법을 적용하는 공사를 「특허법」 제87조에 따라 그 특허를 출원하거나, 「특허법」 제100조에 따라 특허권자로부터 전용실시권을 설정 또는 「특허법」 제102조에 따라 특허권자로부터 통상실시권을 허락받은 건설업자에게 하도급하는 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 요구할 경우 수급인은 이에 응하여야하며 정당한 사유 없이 발주자의 요구에 응하지 아니하여 공사결과에 중대한 영향을 초래할 우려가 있다고 인정될 때에는 건설산업기본법 제31조4항에 규정에 의하여 건설공사의 하도급계약을 해지할 수 있도록 하고 있다.

10) 건설공사 하도급심사기준(국토해양부고시 제2012-557호 2012. 8.) 제9조(하수급인의 변경요구 등) 제1항 참조



[그림 2-1] 하도급계약 적정성 심사의 절차

3. 하도급계약 적정성 심사제도의 개정 내용과 기대 효과

3.1 개정 내용

(1) 하도급계약 적정성 심사대상 확대(건설산업기본법 시행령 제34조)

: 하도급률 82% + 예정가격 대비 60% 요건 추가

현행 건설산업기본법 시행령 제34조에 의해 하도급계약금액이 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액의 82% 미만인 경우에 대하여 하도급 적정성 심사의 대상 공사로 하던 것을 하도급계약금액이 발주자의 하도급부분 예정가격 대비 60% 미만인 경우도 평가 대상공사에 포함되도록 개정되었으며 이 시행령은 2012년 12월 2일부터 시행된다.

<표 3-1> 건설산업기본법 시행령 제34조 개정 내용

개정전 조문	개정 조문
<p>제34조(하도급계약의 적정성 심사 등)</p> <p>① 법 제31조제1항 및 제2항에서 “하도급계약금액이 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액에 미달하는 경우”란 하도급계약금액이 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액[하도급하려는 공사 부분에 대하여 수급인의 도급금액 산출내역서의 계약단가(직접·간접 노무비, 재료비 및 경비를 포함한다)를 기준으로 산출한 금액에 일반관리비, 이윤 및 부가가치세를 포함한 금액을 말하며, 수급인이 하수급인에게 직접 지급하는 자재의 비용과 법 제34조제3항에 따른 하도급대금 지급보증서 발급에 드는 금액 등 관계 법령에 따라 수급인이 부담하는 금액은 제외한다]의 100분의 82에 미달하는 경우를 말한다.</p>	<p>제34조(하도급계약의 적정성 심사 등)</p> <p>① 법 제31조제1항 및 제2항에서 “하도급계약금액이 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액에 미달하는 경우”란 다음 각 호 어느 하나에 해당되는 경우를 말한다.</p> <p>1. 하도급계약금액이 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액[하도급하려는 공사 부분에 대하여 수급인의 도급금액 산출내역서의 계약단가(직접·간접 노무비, 재료비 및 경비를 포함한다)를 기준으로 산출한 금액에 일반관리비, 이윤 및 부가가치세를 포함한 금액을 말하며, 수급인이 하수급인에게 직접 지급하는 자재의 비용과 법 제34조제3항에 따른 하도급대금 지급보증서 발급에 드는 금액 등 관계 법령에 따라 수급인이 부담하는 금액은 제외한다]의 100분의 82에 미달하는 경우</p> <p>2. <u>하도급계약금액이 발주자의 하도급부분에 대한 예정가격의 100분의 60에 미달하는 경우</u></p>

(2) 건설공사 하도급계약 적정성 심사 통과 점수 강화

: 하도급계약 적정성 심사 통과점수 85점 이상 → 90점 이상으로
상향조정

국토해양부의 건설공사 하도급심사 기준 제9조제1항의 하도급계약 적정성 심사 결과 85점 미만시 하도급계약 내용 또는 하수급인의 변경을 요구할 수 있다는 규정을 금번 개정에서는 85점 이상에서 90점 이상으로 상향 조정하였다.

(3) 통과점수 미달시 적정하도급으로 인정하는 예외사항 구체화

: 예외사항중 발주자가 재량적으로 판단토록 한 ‘객관적인 자료를 제출하여 발주자가 인정하는 경우’에 대해 신기술 또는 특허를 보유한 하수급인에게 하도급 하는 경우로 규정

하도급계약 적정성 심사 통과 기준 점수에 미달하는 경우라도 건설공사 하도급심사 기준 제9조제1항의 각호 3에서는 하도급공사의 시공 및 품질확보에 지장이 없다는 객관적 자료를 발주자가 인정하는 경우 하도급계약의 적정성 심사를 통과하는 것으로 간주되어 하도급계약 내용을 변경하거나 하수급인의 변경을 요구하지 아니할 수 있도록 하고 있다. 그러나 각호 3의 발주자의 인정하는 객관적 자료에 대한 구체성에 대해 논란이 있어, 금번 개정에서는 신기술 또는 특허를 보유한 하수급인에게 하도급 하는 경우로서 하도급공사의 시공 및 품질확보에 지장이 없다고 발주자가 인정하는 경우 하도급계약 적정성 심사 통과 기준 점수에 미달하더라도 통과한 것으로 간주되도록 개정되었다.

<표 3-2> 국토해양부 건설공사 하도급심사 기준 제9조 개정 내용

개정전 조문	개정 조문
<p>제9조(하수급인의 변경요구등)</p> <p>① 발주자는 제6조의 규정에 의한 세부심사기준에 따라 하수급인의 시공능력과 계약금액의 적정성 등을 심사한 결과 항목별 심사점수의 합계가 85점 미만인 경우 또는 제5조의 규정에 의한 다만, 항목별 심사점수의 합계가 85점 미만이라도 다음 각 호에 해당하는 경우에는 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구하지 아니할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 	<p>제9조(하수급인의 변경요구등)</p> <p>① 발주자는 제6조의 규정에 의한 세부심사기준에 따라 하수급인의 시공능력과 계약금액의 적정성 등을 심사한 결과 항목별 <u>심사점수의 합계가 90점 미만인 경우</u> 또는 제5조의 규정에 의한 다만, 항목별 <u>심사점수의 합계가 90점 미만</u>이라도 다음 각 호에 해당하는 경우에는 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구하지 아니할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <u>다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 하도급공사의 시공 및 품질확보에 지장이 없다고 발주자가 인정하는 경우</u> <ol style="list-style-type: none"> 가. 수급인이 「건설기술관리법」 제18조에 따른 신기술이 적용되는 공사를 그 기술을 개발한 건설업자에게 하도급하는 경우 나. 수급인이 특허권이 설정된 공법을 적용하는 공사를 「특허법」 제87조에 따라 그 특허를 출원하거나, 「특허법」 제100조에 따라 특허권자로부터 전용실시권을 설정 또는 「특허법」 제102조에 따라 특허권자로부터 통상실시권을 허락받은 건설업자에게 하도급하는 경우

(4) 하도급 심사항목 및 배점기준인 하도급가격의 적정성 심사시 설계 시공 일괄입찰 및 대안입찰 대상공사의 원도급공사 낙찰 비율 산정 요령을 신설

하도급가격의 적정성 심사항목의 원도급공사의 낙찰 비율의 배점요령에 대하여 기존의 적격심사 및 최저가낙찰제 대상 공사의 낙찰비율

산식에 추가되어 설계시공 일괄입찰 및 대안입찰 대상 공사에 대한 산식이 신설되어 개정되었다.

▷ 설계시공 일괄입찰 대상공사

: $20-1/2 \left(\frac{90}{100} - \frac{\text{원도급금액}}{\text{추정금액}} \right) \times 100$, ※ 90% 이상은 만점으로 함

▷ 대안입찰 대상공사

: $20-1/2 \left(\frac{86}{100} - \frac{\text{원도급금액}}{\text{추정금액}} \right) \times 100$, ※ 86% 이상은 만점으로 함

(5) 하도급 심사항목 및 배점기준인 하수급인의 신뢰도 심사시 건설기계임대료 체불로 행정처분을 받은 경우 감점할 수 있도록 신설

하수급인의 신뢰도 심사시 기존의 협력업체 등록기간, 전문건설업 영위기간, 임금체불이력 등의 심사요소에 추가하여 하수급인이 건설기계임대료를 체불하여 행정처분을 받은 경우 감점할 수 있도록 심사요소로 신설 되었다.

▷ 라. 건설기계대여금 체불 이력

○ 시정명령을 받은 경우 (△)3

○ 영업정지 처분 또는 과징금 부과를 받은 경우 (△)5

※ 건설기계대여금 체불 이력에 따른 감점은 총 5점을 초과할 수 없으며, 시정명령을 받은 날 또는 영업정지 등 행정처분을 받은 날부터 2년간 적용

<표 3-3> 건설공사 하도급 심사기준 별표 1의 개정 내용

개정전 기준				개정 기준			
심사항목	심사요소	배점 한도	배점요령	심사항목	심사요소	배점 한도	배점요령
1. 하도급 가격의 적정성 (50)	가. 하도급공사의 낙찰 비율 ○ 당해 하도급부분에 대한 원도급금액 대비 하도급금액의 비율	30	$30-2\left(\frac{82}{100}-\frac{\text{하도급금액}}{\text{원도급금액}}\right)\times 100$	1. 하도급 가격의 적정성 (50)	※ 현행과 같음	30	※ 현행과 같음
	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		※ 현행과 같음	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 ③ 설계시공 일괄입찰 대상공사 $20-1/2\left(\frac{90}{100}-\frac{\text{원도급금액}}{\text{추정금액}}\right)\times 100$ ※ 90% 이상은 만점으로 함 ④ 대안입찰 대상 공사 $20-1/2\left(\frac{86}{100}-\frac{\text{원도급금액}}{\text{추정금액}}\right)\times 100$ ※ 86% 이상은 만점으로 함

개정전 기준				개정 기준			
심사항목	심사요소	배점 한도	배점 요령	심사항목	심사요소	배점 한도	배점 요령
2. 하수급인의 시공능력(20)	가. 당해 공사규모에 대한 하수급인의 시공능력평가 공시액 <생략>	10 <생략>	○ 건설산업기본법령에 의한 하수급인의 시공능력평가 공시금액이 높을수록 높게 평가	2. 하수급인의 시공능력(20)	※ 현행과 같음		※ 현행과 같음
	나. 당해 공사규모에 대한 하수급인의 동종공사 시공경험 <생략>	10 <생략>	○ 최근 3년간 동종공사 시공실적 합산액을 기준으로 많을수록 높게 평가		※ 현행과 같음		※ 현행과 같음
3. 하수급인의 신뢰도(15)	가. 협력업체 등록기간 ○ 3년 이상 (10) ○ 2년6월 이상 3년 미만 (9) ○ 2년 이상 2년6월 미만 (8) ○ 1년6월 이상 2년 미만 (7) ○ 1년 이상 1년6월 미만 (6) ○ 1년 미만 (5) ○ 미등록 (4)	10 (10) (9) (8) (7) (6) (5) (4)		3. 하수급인의 신뢰도(15)	※ 현행과 같음		
	나. 전문건설업 영위기간 ○ 3년 이상 (5) ○ 2년 이상 3년 미만 (4) ○ 1년 이상 2년 미만 (3) ○ 1년 미만 (2)	5 (5) (4) (3) (2)	○ 건설산업기본법령에 의한 전문건설업체로 등록된 기간이 장기간인 경우 높게 평가		※ 현행과 같음		※ 현행과 같음
	다. 임금체불이력	(△)5	○ 감점		※ 현행과 같음		※ 현행과 같음
					라. 건설기계대여금 체불 이력 ○ 지정명령을 받은 경우 (△)3 ○ 영업정지 처분 또는 과징금 부과를 받은 경우 (△)5		○ 건설기계대여금 체불 이력에 따른 감점은 총 5점을 초과할 수 없으며, 지정명령을 받은 날 또는 영업정지 등 행정처분을 받은 날부터 2년간 적용
4. 하도급공사의 여건(15)	가. 하도급공사의 난이도 <생략>	5 <생략>	○ 발주자가 공사의 특성과 내용에 따라 공사의 위험성, 기계화시공여건 등을 감안하여 난이도를 구분하여 평가	4. 하도급공사의 여건(15)	※ 현행과 같음		※ 현행과 같음
	나. 하도급공사의 계약기간 <생략>	4 <생략>	○ 하도급계약의 안정성을 감안하여 계약기간이 장기간 일수록 높게 평가		※ 현행과 같음		※ 현행과 같음
	다. 하도급공사의 하자담보 책임기간 <생략>	5 <생략>	○ 건설산업기본법령에 규정된 해당공사의 하자담보책임기간이 적을수록 높게 평가		※ 현행과 같음		※ 현행과 같음
	라. 하수급공사의 시공여건 <생략>	1			※ 현행과 같음		※ 현행과 같음

3.2 기대 효과

(1) 하도급계약 적정성 심사대상 확대(하도급률 82% 미만 공사 + 예정가격 대비 60% 미만 공사 요건 추가)에 의한 수급인의 심사 회피 행위 차단

현행 하도급계약 적정성 심사대상 공사인 하도급률 82%의 기준은 수급인이 하수급인과 계약한 하도급계약금액이 수급인의 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액의 82% 미만인 경우에 해당한다. 그러나 일부 수급인이 하도급계약 적정성 심사를 회피할 목적으로 하도급할 공종의 하도급률이 82%가 되도록 직영 공종의 도급금액은 높이고 하도급할 공종의 단가를 낮추어 심사를 회피할 가능성이 있어 그동안 하도급률 82%의 기준이 심사 대상으로서의 변별력이 부족하다는 심사를 받고 있었다([예시 1] 참조). 금번 예정가격 대비 60% 미만의 하도급공사가 심사 대상에 포함됨으로써 하도급계약 적정성 심사를 회피하려는 수급인의 불공정 하도급거래 행위를 방지하는 효과가 나타날 것으로 예상된다.

[예시]

- 하도급률이 82%이상이나, 하도급적정성 심사를 받아야만 하는 경우

<가정 1>

- 총공사 예정가격이 10억원인 공사를 A업체가 9억원에 낙찰 받음
: 낙찰률 90%
- 총공사중 철근콘크리트공의 예정가격은 2억원임

<가정 2> 수주한 공사중 철근콘크리트공사를 B업체에게 다음과 같이 하도급 함

하도급 공종	해당공종 예정금액	A업체의 해당공종 낙찰금액	하도급(A사 → B사)	
			가격	하도급률
철근콘크리트공	2억원	1억원	9천만원	90.0%

- 1) 현행 하도급계약 심사대상 기준 적용시
 - 하도급 낙찰률은 90.0%로서 심사대상 기준이 아님 → 심사면제의 문제점 발생
- 2) 발주자의 해당공종 예정가격의 60%를 기준 적용시(국토해양부 개정 추가 기준)
 - 하도급금액/하도급공종 예정가격 = 9천만원 / 2억원
= 45.0% < 60% → 심사대상에 포함됨.

(2) 하도급계약 적정성 심사 통과 점수 향상(85점 → 90점)에 의한 하도급률의 상승

발주자의 하도급 계약내용 검토결과 하도급 심사 대상에 해당하는 경우에는 발주자는 하도급 심사항목 및 배점기준에 따라 심사하여야 하며 심사결과 종전에는 85점 이상이면 하도급심사를 통과시키게 된다. 그러나 심사항목중 하수급인의 시공능력, 신뢰도, 공사의 여건 등의 항목에서 만점을 받는 경우 그동안 하도급공사의 하도급률이 82% 훨씬 못미치는 74.5%인 경우에도 종전의 하도급심사기준을 통과하는 85점을 받을 수 있었다. 이는 우수한 시공능력과 신뢰도를 지닌 하수급인의 공사수행능력을 인정하여 가격경쟁력을 가질 수 있도록 하는 측면도 있으나, 종전의 85점의 통과 기준은 74.5%까지 저가하도급이 가능하므로 이를 이용하여 수급인이 하도급공사의 하도급률을 의도적으로 낮추고자 하려는 가능성이 크다고 볼 수 있다.

건설공사의 직접공사비(재료비+노무비+경비)는 공사현장에 반드시 투입되어야 할 절대시공비용이므로, 아무리 하수급인의 시공능력, 신뢰도, 공사여건 등이 좋다하더라도 이를 절감하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 종전의 통과 점수 85점 기준상의 하도급률인 74.5%는 82% 대비 7.5%가 낮은 수준이다. 직접공사비가 7%~8%이상 삭감되면 아무리 우수한 시공능력을 갖춘 하수급인일지라도 신뢰할 수 있는 충분한 건설시공이 어려워질 수 있다. 따라서 금번 하도급계약 적정성 심사 통과 점수를 90점으로 향상시킨 것은 매우 적절한 것이라 할 수 있

으며, 통과 점수의 향상에 의해 최저가낙찰제 대상공사의 경우 2.5%~5.0%, 적격심사 대상공사의 경우 2.5%의 하도급률이 상승하는 효과가 나타났다.

1) 최저가낙찰제 대상 공사의 하도급률 상승효과(통과 점수 90점 기준)

- 하도급가격 적정성 심사 항목외 다른 항목이 만점인 경우
 - 하도급률 2.5% ~ 5.0% 상승

<표 3-4> 최저가낙찰제 대상 공사에서의 최저 하도급률(하도급심사 통과 90점 기준)

원도급공사 낙찰가율	심사 통과 하도급률(%)		낙찰률 상승(%)
	개정전 통과점수 85점 기준	개선 기준인 통과점수 90점 기준	
75	74.5	77	2.5
70	75.8	79.5	3.7
65	77	82	5.0
60	78.3	하도급심사 미통과	-
55	80.8	하도급심사 미통과	-

2) 적격심사 대상 공사의 하도급률 상승효과(통과 점수 90점 기준)

- 하도급가격 적정성 심사 항목외 다른 항목이 만점인 경우
 - 원도급 금액대비 하도급 낙찰률 2.5% 상승

<표 3-5> 적격심사 대상 공사에서의 최저 하도급률(하도급심사 통과 90점 기준)

공사금액	원도급 공사 낙찰가율	심사 통과 하도급률(%)		낙찰률 상승(%)
		개정전 통과점수 85점 기준	개선 기준인 통과점수 90점 기준	
300억 미만	80	76.5	79	2.5
100억 미만	85.5	75.1	77.6	2.5
50억 미만	86.7	74.8	77.3	2.5
10억 미만	87.7	74.6	77.1	2.5

3.3 하도급계약 적정성 심사제도의 보완 방안

금번 국토해양부의 하도급계약 적정성 심사 대상 확대와 심사 통과 점수의 상향은 공정한 하도급계약에 긍정적인 효과를 나타낼 것으로 예상된다. 그러나 현행 건설공사 하도급 심사 기준 제9조제1항제1호에서는 하도급 심사점수의 합계가 통과 점수 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 통과 점수 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(77.0%)보다 낮은 수준으로 하도급 낙찰가율을 하락시키는 요인으로 작용하게 된다.

건설공사 하도급 심사 기준 제9조제1항제1호에의 규정에 의해 하도급 낙찰가율을 산정해 보면 아래의 예시와 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(77.0%)을 사실상 유명무실하게 만드는 결과를 가져오므로 건설공사 하도급 심사 기준 제9조제1항의 규정은 삭제하는 것이 합리적이다.

[예 시]

- 심사 통과가 가능한 예외의 경우로서 하도급률을 더욱 하락시키는 경우

<[가정]>

- 수급인의 100억 공사중 30억원을 하도급하는 경우
- 하도급 대상 공사의 원도급 낙찰금액 : 30억원
- 하도급 입찰 평균 금액
: 15.0억원(일반경쟁입찰로 하도급 낙찰가율 50.0%로 가정한 값임)

1) 기준 금액의 산정

- 기준금액 = 원도급 금액의 70% + 하도급 입찰 평균 금액의 30%
= 30억원 × 0.7 + 15.0억원 × 0.3
= 21억원 + 4.5억원
= 25.5억원

- 기준가격 대비 20%를 제한 금액 = 25.5억원 × 0.2 = 5.1억원

- 하도급 심사 항목 점수합계가 통과 점수 미만인 경우의

심사 통과가 가능한 하도급률

$$= 25.5\text{억원} - 5.1\text{억원} = 20.4\text{억원}(\text{원도급 금액 대비: } 68.0\%)$$

2) 심사통과 가능 하도급률

- 원도급 금액 대비: 68.0% < 77.00% → 심사통과 기준 하도급 낙찰률 하락

4. 맺음 말

건설공사에 있어서 수급인과 하수급인간에는 경제적 힘의 격차에 의한 불균형의 거래 관계라는 근본적 한계가 존재하며, 더욱이 하도급계약 체결시 수급인은 다수의 전문건설업체들 중에서 하수급인을 선정하고 하도급 금액을 결정하므로 하도급계약에 있어서 수급인은 하수급인에 대하여 우월적 지위에 있다고 할 수 있다. 따라서 수급인은 하도급계약을 자신에게 유리하게 하수급인에게는 불리하게 하고자 하수급인과 저가의 하도급금액으로 계약을 체결하려고 하며 심지어 직접공사비에도 못미치는 하도급계약이 체결되는 사례가 발생하는 것이 현실이다. 이러한 수급인의 하도급거래 행태는 건설공사의 수행에 있어 우월적 지위를 이용하여 초과이윤을 취하고자하는 잘못된 후진적 관행이라고 할 수 있다.

하도급계약 적정성 심사제도는 직접공사비에 못미치는 저가하도급계약을 방지하여 공정한 하도급계약이 이루어지도록 하는 최소한의 안전장치라고 볼 수 있으며 본 제도의 실효성 있는 운용을 통하여 상생협력의 하도급 거래 질서가 정착될 것을 기대한다.

- 이종광, 연구위원(jglee@ricon.re.kr)
- 박승국, 책임연구원(skpark@ricon.re.kr)

참 고 문 헌

김태황(1999), 저가 낙찰이 건설기업 경영에 대한 영향 분석, 한국건설산업연구원

대한전문건설협회(2011), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한전문건설협회

류춘성(2002), 국내건설산업에서의 적정공사비 개념과 기준에 관한 연구, 대한건축학회논문집 구조계 18권3호

백성준(2008), 최저가낙찰제 저가심사기준 도입효과 분석, 국토연구 제57권

서울특별시(2011), 하도급 부조리근절 종합대책

이의섭(2006), 저가하도급심사제도의 합리화 방안, 한국건설산업연구원