# 저가 하도급 심사 - 적용 대상 축소해야

## - 反경쟁 · 反시장 · 非현실적요소산재, 심사항목및배점기준의개선도-

국무조정실 규제개혁단은 2005년 11월 22일 ' 건설산업 규제 합리화 방안 을 발표하였다. 이 방안 중에는 저가하도급심사제도를 합리화해야 한다는 내용이 포함되어 있다. 저가하도급심사제도란발주자가하도급계약금액이해당공사원도급공사금액의일정비율(현행82%) 미만시하수급인의 시공능력, 하도급계약내용의적정성등을 심사해 일정 점수(현행 85점) 미만인 경우 원도급자에게하도급자변경을요구하는제도이다. 이제도는종전에권장사항으로규정되었던 것을 2004년 12월 31일 「건설산업기본법」, 2005년 6월 30일에 동법 시행령 및 시행규칙을 개정해 공공 발주자에게는의무화하였다.

건설산업 규제 합리화 방안에서 현행 저가하도급심사제도는발주청이 심사를 기피해 원도급자에게 계약 금액 조정을 강요하는 사례가 예상되어 원도급자는 이중 계약서 작성 등으로 인한 경영 투명성 저하, 탈세 등의 문제점이 발생한다고 지적하고 있다. 또한, 하도급 가격의 직접 조정보다는 저가 하도급으로 인한 공사 수행 능력이나 품질 확보에 문제가 있는지를 심사하는 기준을마련할것을권고하고있다.

### 하도급 가격 적정성 심사의 찬성 근거

하도급 가격의 적정성 심사를 주장하는 사람들은 여러 가지 근거를 제시하며 하도급 가격의 적정성 심사의 필요성을 주장하고 있다. 이를 요약하면다음과 같은 3가지 근거에기초한다.

하도급계약저가심사제도는하도급자간의 경쟁을제한하고 있다는 측면에서 反경쟁적 규제이며, 공종의 하도급 계약 하한선을 획일적으로 원도급 계약 금액의 일정 비율로 정한다는측면에서反시장적제도이다.

첫째는 하도급 계약 관계는 원도급자가 하도급자보다 우월적 지위에 있기 때문에 하도급 가격의 적정성을 심사하는 제도가 필요하다는 주장이다. 둘째는 원도급자가 공공공사의경우발주자로부터예정가격에 대한일정비율상당의가격을보장받고있는만큼하도급자도원도급자로부터가격을 보장받아야한다는 것이다. 셋째는저가하도급이면 공사 수행 능력이나 품질 확보에 문제가있다는주장이다.

그렇다면 이러한 세 가지 근거는 적정한가? 먼저, 하도급 계약에서 원도급자가 하도급자보다 우월적 지위에 있다는 주장에 대해평가해보자. 쌍방 계약에서우월적 지위란일방이다른상대방에비교해계약금액등계약조건을결정할때유리한위치에 있는가로해석할수있다. 이러한우월적지위란 하도급 시장이 원도급자가 소수이고 하도급자가 다수인 독과점 구조인 경우에 원도급자가우월적지위에있을수있다. 그러나, 산업 전체로 볼 때 건설업은 독과점

산업이아니므로하도급자도다수의원도급자와 하도급 계약을 체결해 공사를 체결할 수 있으므로 산업 전체에서 원도급자가 하도급자에 비해 독과점적 지위를 의미하는 우월적지위를갖는다고볼수없다.

또한, 기업규모가큰기업이규모가작은기업보다 우월적 지위가 있다고 해석하는 경우에도 원도급자가 반드시 하도급자보다 기업규모면에서크지않아원도급자가하도급자보다 본질적으로 기업 규모 면에서 우월적 지위에 있다고는 할 수 없다. 다만, 원도급자가 다수의 하도급자 중 하나의 하도급자를 선정하므로 원도급자가 하도급자에비해특정한하도급계약체결과정에서 우월적지위가존재한다고는할수있다. 그렇다고하더라도원도급자가다수의하도급자 중에서 하도급자를 선정할 수 있으므로 하도급 계약금액을원도급계약금액의일정 비율 이상으로 보장해야 한다는 주장은 설득력이없다. 하도급계약 금액을원도급계약 금액의 일정 비율 이상으로 보장하는 것은원도급자가다수의하도급자를대상으로경쟁입찰을하여 최저가입찰자를낙찰자로 선정하는 방법을 인정하지 않는 제도이기 때문이다. 단지, 하도급 계약이 수의계약으로이루어지는경우에는이러한의미의 원도급자의 우월적 지위로 인한 폐해를 방지하기위한가격규제는어느정도타당성이있다.

하도급 가격의 적정성 심사 제도를 찬성하는두번째근거는 공공공사의경우발주자로부터원도급자가일정한가격을보장받고 있는 만큼 하도급자도 원도급자로부터 가격을 보장받아야 한다는 것이다. 이러한 주장은 원도급자 선정 방법이 예정 가격의 일정비율을보장받는적격심사제에서는어느정도타당성이있다고판단된다. 그러나, 원도급 계약의낙찰자선정방법이시장기능에기반한최저가낙찰제인상황에서는이러한 주장은 설득력이 없다. 최저가낙찰제는원도급자가발주자로부터일정한가격을 보장받는낙찰방법이아니기때문이다.

하도급 가격의 적정성 심사를 찬성하는 세번째근거는하도급가격이저가이면공사수행능력이나품질확보에문제가있다는지적이다. 하지만하도급자의공사수행능력이나 품질 확보는 하도급 가격이 아니라하도급자의공사 실적과기술력등에결정되고, 품질확보는하도급자의공사실적, 기술력및원도급자의감독등에의하여결정되는 사항이지 하도급 가격에 의해 결정되는것이아니다.

## 반경쟁 · 반시장 · 비현실적요소 강해

이하에서는 저가하도급심사제도의 문제점을 지적하고 그 개선 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 하도급계약저가심사제도는하도급자간의 경쟁을 제한하는 반경쟁적 규제이다. 대부분의원도급자는특별한경우를 제외하고는 경쟁 입찰에 의한 최저가 입찰자를 낙찰자로 선정하고 계약 금액을 결정하고있다. 그럼에도불구하고하도급계약금액을원도급 금액의일정비율이상이되도록요구하는 것은경쟁입찰방법을인정하지 않는 규제이다. 즉, 하도급경쟁 입찰에서 가격 경쟁력이 있는 하도급업체가 낙찰에서배제될 수도있으므로경쟁력있는하도급업체가시장에서퇴출될수도있다.

둘째, 공종의하도급계약금액의하한선을획일적으로원도급계약금액의일정비율로정하는 것은시장경제에반하는제도이다. 시장경제에서가격은하도급계약당시의 하도급자의 자산 전속성(예컨대 특허유무), 시장 상황 등에 따라 결정되는 것이다. 동일한공사라도개별하도급계약시기는 상이하므로 시장 상황이 변하여 원도급가격대비하도급가격의비율이 상이할수있다. 시장경제의 이러한특징을무시하고 하도급 계약 금액을 일률적으로 원도급 계약금액의일정비율로정하는것은시장경제에반하는제도이다.

셋째, 모든공종의하도급계약금액의하한선이 획일적으로 원도급 금액의 일정 비

**저가하도급심사제도의 연혁**

| 구분 | 내용 |
|---|---|
| ‘공사계약일반조건’에서 제정(1983. 7. 1) | · 원도급금액의75% 미만인경우하도급저가심사<br>· 회계예규인 ‘공사계약일반조건’에서규정<br>· 저가하도급으로인한부실방지와공정거래질서의교란을방지한다는취지로도입 |
| 제1차개정(1990. 12. 5) | · 원도급금액의85% 미만일경우하도급내용을변경하도록강화 |
| 제2차개정(1993. 10. 20) | · 예정가격의85% 미만인경우에만하도급계약내용을심사 |
| 제3차개정(1995. 7. 6) | · 원도급금액의88% 미만인경우하도급내용을심사 |
| ‘공사계약일반조건’에서 폐지(1999) | · 심사절차없이무조건하도급계약금액을원도급산출내역서상의88% 이상으로조정하도록유도함으로써이중계약서를작성하는등폐단이있어폐지 |
| ‘건설공사하도급심사지침’ 제정(2000. 5. 29) | · 1999년8월6일「건산법」시행령제34조제2항을개정하여하도급계약금액의적정성을심사할수있는근거규정<br>· 2000년5월 29일 ‘건설공사하도급심사지침’을제정하였음. |
| ‘건설공사하도급심사기준’으로 명칭변경(2003. 1. 11) | · 2002년9월 18일「건산법」시행령제34조제3항에서심사기준을마련할수있는근거를마련<br>· 2003년1월 11일 ‘건설공사하도급심사지침’을 ‘건설공사하도급심사기준’으로명칭변경 |
| 하도급저가심사제도공공공사에 대해의무화(2005. 6. 30) | · 종전에권장사항으로규정되었던것을 2004년 12월 31일「건산법」 2005년 6월 30일에동법시행령과시행규칙을개정함으로써공공공사에대해서는의무사항이되었음. |

율 이상으로 운용되는 하도급저가심사제도는 비현실적이다. 하도급금액은 공사의종류에따라원도급금액의 100%를초과하는 경우가있는가하면, 82% 미만이되는경우도 있다. 따라서, 원도급 금액의 일정 비율 미만의 하도급 금액을 인정하지 않으면 계약 당사자들은 이중 계약서를 체결하게 마련이다.

### 적용 대상 축소해야

따라서, 저가하도급심사제도는 모든 공공공사에 적용할 것이 아니라 적용 대상을 축소하여야 한다. 저가하도급 심사는 원도급 입찰이 적격 심사로 이루어지고, 원도급자가 하도급자선정을수의계약으로한경우에만 시행되어야 한다. 최저가낙찰제로 원도급 가격이 결정된 경우에는 저가 하도급심사를폐지하고, 적격심사방법으로낙찰자를 선정한 경우에도 원도급자가 경쟁입찰 방법에 의하여 낙찰자를 선정하고 원도급자가 저가 하도급 여부를 미리 선정한 기준에의하여판단한경우에는저가하도급심사제도를면제하여야한다.

### 심사 항목 및 배점 기준 개선안

현행‘ 건설공사 하도급심사기준’의 하도급심사항목은하도급가격의적정성(60점 만점), 하수급인의 시공 능력(10점), 하수급인의 신뢰도(10점), 하도급 공사의 여건(20점) 등으로 구성되어 있다. 하도급 가격의 적정성(60점만점)은다시하도급공사의낙찰 비율(30점 만점)과 원도급 공사의 낙찰비율(30점만점)로세분된다. 이하에서는심사항목및배점기준을평가하고자한다.

첫째, 하도급가격의적정성항목중원도급공사의낙찰비율은원도급의낙찰자선정방법이적격심사를염두에두고적용되던심사항목으로최저가낙찰제공사에서는 폐지되어야한다. 최저가공사의 경우 낙찰률이 60%인 경우원도급공사의낙찰비율 항목에서만1,000억원 미만 공사는 15점이 감점되고, 1,000억원이상공사의경우에는 14점이 감점되어, 승인 점수 85점 이상이 나오기어렵다. 원도급공사의낙찰비율에 대한 배점 요령(산식)은1,000억원 미만 공사인 경우에는원도급금액/예정가격) 100으로서예정가격에대한원도급금액의비율이 90%에서 1% 포인트 떨어짐에 따라 0.5점씩 감소되는 형태이고, 1,000억원 이상공사인경우에는원도급금액/예정가격) 100으로서예정가격에대한원도급금액의비율이 88%에서 1% 포인트 떨어짐에 따라 0.5점씩감소되는형태이기때문이다.

둘째, 하수급인의 시공 능력은 하수급인의 시공능력평가 공시액(5점 만점)과 하수급인의 동종 공사 시공 경험(5점 만점)으로 구분하여 평가한다. 이 가운데 하수급인의 시공능력공시액에서만점을받기가매우어렵다. 예를들어, 300억원규모토공사의경우 시공능력공시액상위 0.5% 안에 속하는 전문건설업체도 시공능력평가 공시액에서 만점을 받지 못하는 실정이므로 점수 산정 스케일을개정하여야한다.

셋째, 하수급인의 신뢰도는 협력업체 등록 기간(5점 만점)과 전문건설업 영위 기간(5점 만점)으로 구분하여 평가하고 있는데, 이중협력업체등록기간은공사의품질과는관계가없는것이므로삭제되어야한다.

넷째, 하도급공사의여건은하도급공사의 난이도(10점 만점), 하도급 공사의 계약기간(4점만점), 하도급공사의하자담보책임기간(5점만점), 하수급공사의시공여건(1점 만점)으로구분하여 평가하고있다. 이 가운데 하도급 공사의 난이도는 발주자의 자의적인해석으로폐해가있으므로객관적인기준을설정할필요성이있다.

**이의섭**
한국건설산업연구원연구위원
eslee@cerik.re.kr

**인터넷 여행** *http://www.cerikedu.com*

## CERIK 사이버교육센터

**이번 호에는 현장에 있는 기술자들의 집체교육에 어려움이 있는 건설산업의 특성을 극복하고 사이버 공간상에 건설산업에서 필수적으로 요구되는 경험과 지식을 집적하여 온라인상으로 건설 생산 과정에 필요한 기술 지식은 물론 현업 수행에 필요한 직무 지식과 사업 관리 지식을 전달하고자 올 4월에 오픈 한 CERIK 사이버교육센터를 소개하고자 한다.**

**CERIK 사이버교육센터의 운영 과정은 고용보험 환급 과정 및 건설 기술자 전문 교육을 포함하여 총 5개 과목이 개설되어 있으며, 추후 계속적인 과목 개설이 있을 예정으로 되어 있다.**

**이 사이트의 ‘ 교육자료실 ’ 란에는 교육에 필요한 강의 자료 및 건설 동향 · 정책 관련 자료들이 수록되어 있다. ‘ 고객지원 ’ 란에는 교육생들 및 교육을 원하는 업체들의 위하여 FAQ, Q&A란이 마련되어 있어 기존 개설된 과정이 아닌 맞춤형 교육 상담도 가능하다. 또한 ‘ 나의강의실 ’ 란에는 현재 강의를 듣고 있는 과정 및 이제까지 수강했던 모든 강의에 대한 성적, 진도, 수료증 발급 등의 수강자가 필요로 하는 모든 행정 처리를 할 수 있는 공간이 마련되어 있다.**

**CERIK 사이버교육센터는 강의 내용의 고급화 및 수강생의 효과적이고 빠른 행정처리를 위해 많은 공을 들인 사이트로 계속적인 발전을 위해서는 국내 건설업체 및 건설 유관기관 임직원들의 많은 관심과 성원이 있어야 하며, 아울러 풍부한 현장경험을 보유한 건설분야 전문가의 적극적인 참여가 요구된다. 이러한 관심과 참여 속에 CERIK 사이버교육센터의 더 나은 미래를 기대해본다.**

**오광석** · 한국건설산업연구원 3급기술원