

제 8호 · 1996·10·28.

하도급계약 저가심사제도의 문제점과 개선방안 : 심사기준「틀」

김 관 보
(CERIK 부연구위원)

< 요약 >

- 계약담당 공무원이 하도급 계약을 승인하거나 통지시 하도급 계약금액이 원도급 계약단가의 88% 미만인 경우 하도급 저가심사를 할 수 있는 ‘하도급계약저가심사제도’가 13년 동안 공사계약 일반조건 제28조 제3항에 선언적 규정으로만 안주하고 있다.
- 특히 구체적인 ‘하도급 저가심사 기준’이 없이 대부분의 발주처 계약담당 공무원은 심사 대상이 되는 하도급 계약의 경우는 물론 심사 대상이 되지 않는 경우에도 심사절차 없이 무조건 하도급 계약금액을 80% 이상으로 조정하도록 일방적으로 요구하는 사례가 많으며 또한 하도급 통지서 접수 자체를 거부하여 접수 전에 하도급 계약금액을 원도급 계약금액의 88% 이상으로 조정하도록 요구함으로써 이중 계약서를 작성케하는 폐단이 발생되고 있다.
- 그동안 이러한 하도급저가심사제도의 문제점에 대한 개선방안으로 “현실적으로 공종별 하도급 공사비용이 다양함(예 : 원도급 계약금액의 60%, 120% 등)에도 불구하고 88%란 수치를 정해 그 이하는 모두 저가라고 획일적으로 규정하는 것은 불합리하므로 88% 미만의 하도급저가심사제 폐지”를 주장해 왔다.
- 그러나 최근 재정경제원은 부실시공 방지 및 전문건설업체 보호와 대외개방시 국내업체 보호방안이 될 수 있다는 이유로 하도급계약저가심사제 폐지에 반대하고 있으며 건설교통부도 발주기관별로 운영할 수 있는 객관적 심사기준의 제정을 추진하고 있다.

- 이러한 배경 하에 OECD 회원가입 및 건설시장 개방에 대응하여 장기적으로 외국에도 운용되고 있지 않은 하도급저가심사제를 폐지하는 것이 바람직하지만, 단기적으로는 현행 하도급저가심사제도를 공정하게 효과적으로 운영할 수 있는 객관적이고 명료한 「하도급계약 저가심사제도의 틀(안)」이 다음과 같이 제정되어야 한다.

· (하도급저가심사 기본틀)

제 1단계 : 순공사비를 상회할 경우 하도급 저가심사를 통과(합격)시킴

제 2단계 : 제1단계에서 통과되지 않을 경우 제2단계에서 다음 심사기준 A-①부터 D-②까지 지표를 평가해 종합한 점수를 하도급 낙찰률에 합산해 88점이 상일 경우는 통과하고 88점 미만일 경우는 하도급 계약금액을 변경토록 함.

· 제 2단계 하도급 저가심사 기준 : 4가지 분야 6개 지표

- (A) 공사의 성질 및 난이도(공종별 제시) : A-①하자 다발 공종·노임성 공종·단가 표준화가 가능한 공종 A-② 공사 여건 및 지역 특수성에 의한 난이도
- (B) 공사량의 다과 : B-① 공사량 다과로 단위비용 절감여부 (C)하도급 계약체결 방법 : C-① 경쟁계약 여부 (D) 원·하도급자 의견(신뢰도 및 시공 경험) : D-① 신뢰도(계열화성실성) D-② 시공경험(유사·동종)

문제 제기

- ‘제값 주고 성실하게 시공하는 풍토 조성’이란 바람직한 목표를 달성하기 위한 수단 하나로 제정된 ‘하도급계약자가심사제도’가 13년 동안 공사계약 일반조건에 선언적 규정으로만 안주하고 있다. 객관적이고 공정한 심사 기준(rule)의 부재는 물론 발주처의 계약담당 공무원의 저가심사제도 운용(game)이 미흡하여 해마다 하도급계약자가심사제도의 폐지 또는 개선을 주장해 왔다. 그러나 가능한 규제 권한을 보유하려는 속성을 갖고 있는 규제 공무원들은 그러한 개선의 목소리에 ‘지연’과 ‘기회주의적 대응’으로 일관해 오고 있다.
- 현행 공사계약 일반조건 제28조 제3항에서 계약담당 공무원은 하도급 계약을 승인하거나 통지시 하도급 계약금액이 원도급 계약단가의 88% 미만인 때에는 “당해 하도급 공사의 성질 및 이행의 난이도, 공사량의 다과, 하도급 계약체결 방법 및 계약 상대방과 하도급자의 의견 등을 참작, 심사하여 당해 공사의 적절한 이행이 되지 아니할 우려가 있다고 인정되는 때에는 계약 상대방에게 하도급 계약내용의 변경을 요구”할 수 있도록 규정하고 있다.
- 그러나 구체적인 ‘하도급저가심사기준’ 이 없어 대부분의 발주처 계약담당 공무원은 심사 대상이 되는 하도급 계약의 경우는 물론 심사 대상이 되지 않는 경우에도 심사절차 없이 무조건 하도급 계약금액을 88% 이상을 조정하도록 일방적으로 요구하는 사례가 많으며 또한 하도급 통지서 접수 자체를 거부하여 접수 전에 하도급 계약금액을 원도급 계약금액의 88% 이상으로 조정하도록 요구함으로써 이중 계약서를 작성케하는 폐단이 발생되고 있다.
- 그동안 이러한 하도급저가심사제도의 문제점에 대한 개선 방안으로 “현실적으로 공종별 하도급 공사비용이 다양함(예 : 원도급 계약금액의 60%, 120% 등)에도 불구하고 88%란 수치를 정해 그 이하는 모두 저가라고 획일적으로 규정하는 것은 불합리하므로 88% 미만의 하도급저가심사제 폐지”를 주장해 왔다.
- 그러나 최근 재정경제원은 부실시공 방지 및 전문건설업체 보호와 대외 개방시 국내업체 보호방안이 될 수 있다는 이유로 하도급계약자가심사제 폐지에 반대하고 있다. 또한 건설교통부는 발주 기관별로 운영할 수 있는 객관적 심사 기준의 제정을 추진하고 있다고 한다. 공정한 규칙과 게임의 관계는 동전의 표리 관계와 같다. 공정한 규칙이 없이는 원만한 게임의 운용이 어렵고, 반면에 공정한 게임이 없으면 규칙의 설정이 무의미하게 된다. 그런데 현행 하도급계약자가심사제도는 공정한 규칙과 게임이 결여되고 있다.

- 따라서 이러한 문제를 해결하기 위하여 장기적으로는 외국에도 운용되고 있지 않은 하도급 저가심사제를 폐지하는 것이 바람직하지만, 단기적으로 현행 하도급저가심사제도를 공정하게 효과적으로 운영할 수 있는 객관적이고 명료한 ‘하도급계약 저가심사 기준·절차평가방법’이 필요하다고 본다. 본 연구는 이러한 배경 하에 발주자시공업계·감리원과의 현장밀착 면담을 토대로 한 「하도급 저가심사제도의 틀(안)」을 제시하고자 한다.

하도급계약저가심사제도의 기본틀

- 하도급 저가심사 분야는 모든 발주처에 공통으로 사용될 수 있는 (1) 공사비 구성 적정성, (2) 공사 성질 및 이행 난이도(공종별), (3) 공사량의 다과(공종별), (4) 계약체결 방법, (5) 원하도급자 의견(신뢰도 및 시공 경험) 등 5가지 요소로 구성하고 있다. 건설공사의 총비용은 생산비용(노동 및 자본 등)과 거래비용(transaction cost)으로 구성되는데 본 심사 기준에 생산비용은 (1)과 관련되며, (2)~(5)는 거래비용과 관련된다. (2)~(5)의 조건에 따라 거래비용이 증감될 수 있다.
- 이러한 심사 기준을 포함하는 「하도급저가심사제도의 기본틀」은 크게 두 단계로 나누어진다(<그림 1> 참조).

제 1단계

- 심사 기준 : 순공사비 상회 여부
- 공종별 하도급 계약금액이 원도급 낙찰가의 순공사비를 상회할 경우 하도급 저가심사를 통과(합격)시킨다.
- 그 이유는 하도급 가격이 전체 원도급 공사비(순공사비+일반관리비+이윤)를 밀돌더라도 순공사비(=자재비+노무비+경비) 이상이면¹⁾ 하도급 공사(생산)를 계속하는 것이 단기적으로 유리하기 때문이다.
 - 현재 일부 정부투자기관(K 공사 등)은 하도급 저가심사 기준으로 순공사비를 하회한 직접 공사비를 적용하고 있으며, 극히 소수의 사례지만 직접 공사비를 하회하더라도 원설계단가 기준을 상회하는 경우 하도급 저가심사에서 통과시키고 있다.
- 과거에도(1983~1990년) 정부 「예산회계법(회계예규)」에 근거한 저가심사시 직접 공사

1) 원도급 전체 공사비>하도급 가격>원도급 순공사비

비상회 여부를 심사하였다.

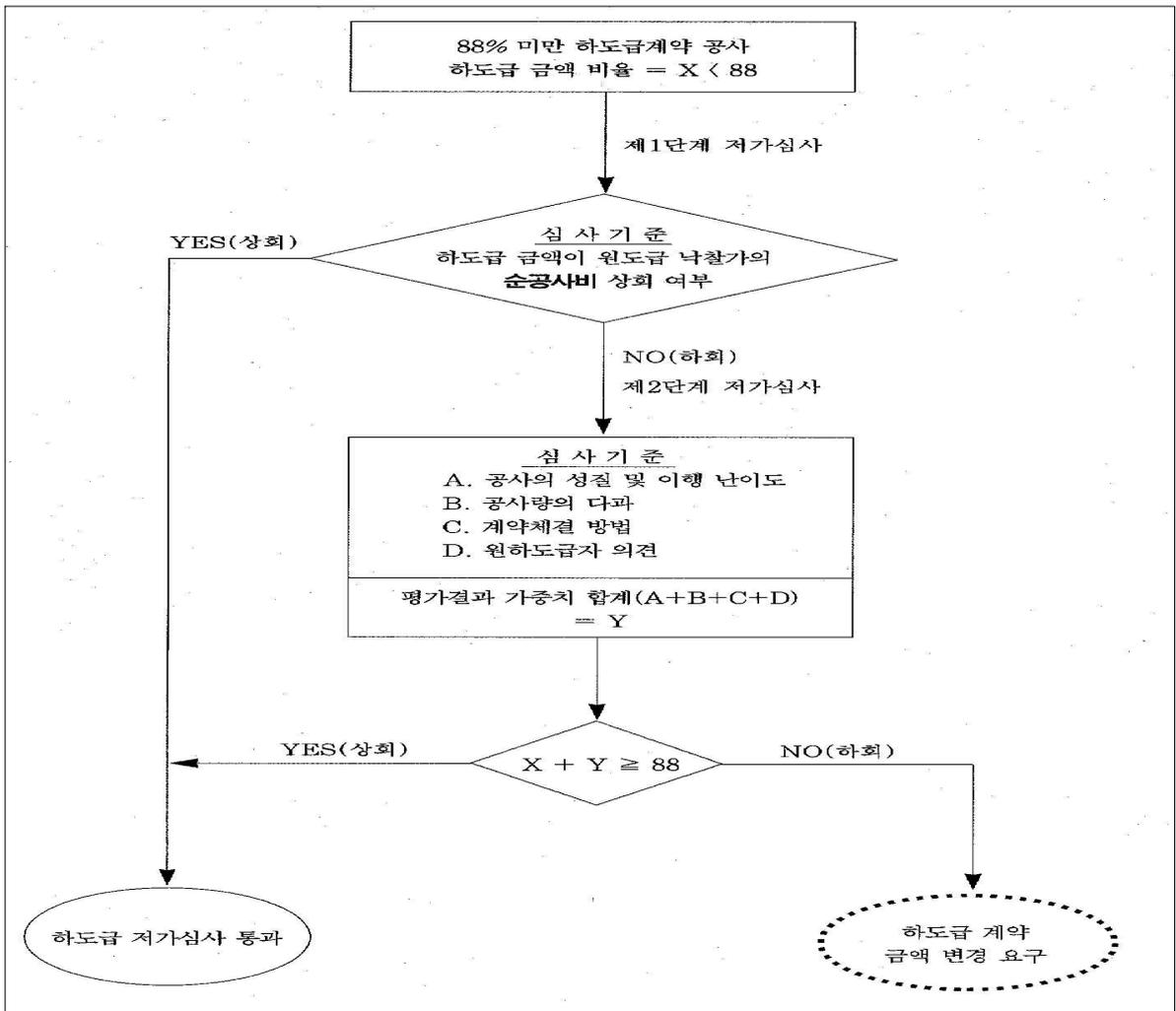
- 단, 노무비 및 경비는 원하도급자의 실질 투입비용을 기준으로 심사한다. 즉 간접 노무비 및 경비 중 일부는 원도급자가 부담하고 있으므로 그 비용을 순공사비에서 제외한 후 순공사비 상회 여부를 심사해야 한다.

<예> 간접 노무비 : 직접 노무비의 15%를 일률적으로 부담할 것이 아니라 실제로 하도급 공사에 소요될 투입량을 산정하여 순공사비 상회 여부를 결정함.

<예> 경 비 : 하도급으로 공사를 수행하더라도 상당부분 원도급자가 부담하는 경비 및 관리비(예 : 안전관리비, 경비, 폐기물처리, 시험비 등)가 필요하기 때문에 원도급 금액에서 경비 일부는 제외하고 순공사비 상회 여부를 결정함.

제 2단계

- 제1단계에서 통과되지 않을 경우 제2단계에서 심사기준 A-①부터 D-②까지의 지표를 평가해 종합한 점수를 하도급 낙찰률에 합산해 88점 이상일 경우는 통과하고 88점 미만일 경우는 하도급 계약금액을 변경토록 한다.
- 제2단계의 4가지 심사분야의 기준 및 평가방법은 다음 장에서 자세히 설명되고 있다.



<그림 1> 하도급 저가 심사절차 및 판정도

제2단계 하도급 심사 기준 및 평가방법

1. 심사기준 및 배점근거

A. 공사의 성질 및 난이도(공종별 제시)

A-① 하자다발 공종·노임성 공종·단가 표준화가 가능한 공종

- 공사의 성질 즉 공종별 특성을 다음과 같이 3가지 범주로 나눌 수 있음. 따라서 발주처는 공종별 하도급률의 적정 여부를 심사 평가하여 가점(+)을 부여한다.
 - 하자다발 공종 : 방수, 도장, 도배 등
 - 노임성 공종 : 철콘, 조적, 미장, 타일, 준공 청소 등
 - 단가 표준화가 가능한 공종 : 유리, 목창호, 스텐 난간, 내장 목공사/토공 등
- 발주처는 현행 23개 전문업종 또는 실공종별로 이러한 3가지 범주 또는 5가지 범주 등으로 분류하여 제시할 수 있다.
- 가점(+) 근거 : 하자다발 공종 및 노임성 공종은 그 특성상 공사비 상승 요인을 갖고 있어 가점 요인이 되지 못한다(0점). 예를 들면, 철근 콘크리트공은 구조물 및 양생 소요기간 등 완성도를 요구하므로 원가 적용시 직접·간접재료비의 계상이 높게 반영되어야 함으로 비용상승 요인이 된다. 반면에 단가 표준화 가능 공종은 단순 반복성 등으로 공사비용의 절감을 가져올 수 있기 때문에 가점(+) 요인이 된다. 예를 들면, 토공은 단순 공종으로 특수한 기법을 요하지 않아 비용 절감을 가져올 수 있다.

A-② 공사여건 및 지역 특수성에 의한 난이도

- 동일 현장에서 동일 성격의 공사가 추가 또는 계속되는지 여부가 함께 계속 하도급을 할 것인지 여부, 공사지역 여건의 특수성 여부(인구 밀집지역 공사, 하도급자 거주지역 공사) 등 공사 수행의 난이도를 심사하여 가점(+)을 부여한다.
- 가점(+) 근거 : 공종별로 동일 현장 및 동일 성격의 공사로서 계속하여 하도급을 할 경우와 지역업체 보호차원에서 하도급자가 거주하는 인근 지역 및 인구 밀집지역의 공사일 경우 정보비용 및 공사이행 상의 부대경비 등 거래비용을 절감할 수 있기 때문에 가점(+)요인이 된다. 반면에 새로운 공사, 산간 벽지·도서지역 등 특수지역의 새로운 공사, 하도급이 추가로 계속되지 않은 지역의 공사, 지역 여건상 특수 공법을 요구하는

공사들은 공사수행 상의 어려움으로 비용상승 요인이 있어 가점 요인이 되지 못한다(0점). 예를들면, 도서지역 암반이 많은 하도급 공사의 경우 시공시 공법 자체의 특수성을 요하는 바 공법 자체의 치밀성과 작업 여건 등을 감안한 설계 단가 또는 예정가 기준의 비용 계상이 필요하다²⁾).

B. 공사량의 다과

B-① 공사량 다과로 단위비용 절감 여부

- 현행 하도급 공사에 있어서 공사량의 다과는 관행적으로 하도급 계약금액 또는 하도급 계약금액을 공사 기간으로 나눈 월 평균 매출액으로 그 기준을 정하고 있는 바, 발주처는 공종별로 그 기준을 정해 공사량의 다과를 심사하여 공사량의 많을 경우 가점(+)을 부여한다.
- 가점(+)근거 : 공사량이 많을 경우 고정비용을 절감할 수 있어 가점(+) 요인이 있으며, 공사량이 적을 경우는 가점 요인이 되지 못한다(0점). 예를 들면, 가스배관공사와 동시에 도로 공사가 포함된 다량의 공사를 수행할 경우 인원 및 장비를 동시에 사용할 수 있어 비용을 절감할 수 있어 가점(+)요인이 된다. 또한 공사량이 많을 경우 10톤분의 모래를 일시에 구입하게 되면 비용 절감이 되므로 가점(+)요인이 된다(토공의 경우 하도급 계약금액이 2~3억원 이상은 공사량이 크다고 보고 있어 가점 요인).
- 그러나 이 지표의 공정성을 위해 발주처 또는 원도급자의 공종별 과거 실적공사에 대한 자료 축적이 우선 과제이다. 그 이유는 공사 시간이 10개월인 하도급 공사에 있어서 '전기·설비공사'는 10개월에 걸쳐 계속 공사가 이루어지지만, '도장공사'는 마지막 2~3개월 동안만 집중적으로 이루어지기 때문이다.

C. 하도급 계약체결 방법

C-① 경쟁계약 여부

- 하도급자 선정 방법이 수의계약이 아닌 경쟁계약일 경우 시장 질서에 의한 공정하고 합리적인 계약방법을 적용하고 있기 때문에 가점(+)을 부여한다.
- 가점(+)근거 : 경쟁입찰을 통하여 충분한 하도급 계약이행 능력이 있다고 인정되는 자로서 최저 가격으로 입찰한 자를 선정하는 것은 수의계약시 원도급자의 우월적 지위남용에서 오는 불공정한 행위를 방지할 수 있는 바, 이는 비용을 절감할 수 있어 가점(+)을 부여한다.

2) 적산가격의 단계 : 설계가 (가장 大)>추정 가격>기초 금액>예정 가격>원도급 낙찰가(가장 小)

요인이 된다. 현행 부대입찰에도 이러한 경쟁입찰 계약의 논리가 적용되고 있다.

- 그러나 경쟁입찰이라 하더라도 입찰가격이 시장가격에 근접하는 것이 바람직하다. 따라서 배점시 낙찰된 금액과 낙찰되지 않은 업체의 차상위 3개업체의 평균금액과의 차이를 등급화하여 점수를 달리한다. 예를 들면 1% 미만일 경우, 1% 이상~2% 미만, 2% 이상~3% 미만, 3% 이상~5% 미만, 5% 이상 등으로 구분하고 10% 이상일 경우 신중히 재검토하여 불합격 여부를 결정할 것이다(증빙 자료를 위해 하도급견적서를 준비).
- 과거(1983~1989년까지) 재무부 회계예규 저가심사 운영지침에서 10% 이상 격차가 날 경우 심사 대상에서 제외함(부적합).

D. 원·하도급자 의견 : 신뢰도 및 시공 경험

D-① 신뢰도(계열화성실성)

- 하도급 저가심사시 원하도급자를 참고인으로 참석케하여 하도급업체의 성실성 실적, 하도급 계열화(원도급업체와 평균 존속률), 하도급업체 규모 등에 대한 의견을 청취하여 신뢰도를 심사하고 가점(+)을 부여한다.
- 가점(+) 근거 : 하도급업체와의 계열화 존속기간이 길고, 적은 하자실적 등 성실성이 높을 경우, 원하도급자간에 협력이 증대될 것이며, 이는 바로 거래비용(transaction cost)을 절감할 수 있기 때문에 가점(+)요인이 된다.
- 특히 낙찰된 하도급자가 경쟁입찰 과정에서 본인 실수로 너무 낮은 가격으로 입찰한 사실 또는 낙찰된 가격과 하도급 견적서 가격의 적합성 등을 주장할 수 있는 기회를 만들어 후자의 경우는 가점(+) 요인이 되나, 전자의 경우 신중히 재검토를 하도록 한다.

D-② 시공경험(유사·동종)

- 유사공사 또는 동종공사에 대한 시공 경험 및 하도급자의 기술 능력 등 축적된 노하우(know-how)에 대하여 원하도급자 의견을 근거(증빙자료 준비)로 심사하여 신뢰할 만한 타당성 정도에 따라 가점(+)을 부여한다.
- 가점(+)근거 : 유사공사 또는 동종공사의 경우 기술과 공사의 know-how를 축적하게 되며 이러한 시공 경험은 새로운 공사의 경우에 비해 거래비용(transaction cost)을 줄일 수 있기 때문에 가점(+) 요인이 된다.

- (종합) : 이러한 심사 기준과 평가 방법은 발주처별로 자율적으로 정할 수 있는 바, 객관성과 단순성을 위해 아래와 같은 양식이 입찰시에 제시되어야 할 것이다(<표 1> 참조)

<표 1> 발주처의 제2단계 심사 기준 및 평가 방법 제시 양식

심사기준		평가방법 (2등급, 3등급, 단순평가방법등)	배 점(가중치) (가점(+))또는 0점	비 고 (가점(+)) 또는 0점 사유)
A. 공사의 성질 및 난이도	A-① 하자다발·노임성·단가표준화 공중 A-② 공사 여건 및 지역 특수성			
B. 공사량 초과	B-① 공사량 초과로 인한 단위비용 절감			
C. 하도급 계약 체결 방법	C-① 경쟁계약 여부 D-① 신뢰도(계열화 성실성)			
D. 하도급자 의견: 신뢰도 및 시공 경험	D-② 시공 경험(유사·동종)			
총 합 계				

2. 심사 기준 평가 방법 및 배점(가중치) 적용

(1) 평가 방법

- 심사 기준 C는 계량지표이다. 심사 기준 A, B, D는 모두 비계량지표를 원칙으로 하되 발주처가 공중별로 계량지표를 혼합해서 사용할 수 있다. 예를들면 <표 2> D-①에서 d1과 d2의 경우 하도급계열 존속률이 5년 이상일 경우는 신뢰도 상(d1)으로 점수는 +6 ~ +7로 배점하며, 2년~5년 이하일 경우는 신뢰도 중(d2)으로 점수는 +3 ~ +4로 배점한 계량지표와 기타 성실성 등의 주관적인 비계량지표를 동시에 고려하여 D-①을 평가한다.
- 비계량지표 중 A-①은 단순평가 방법, A-②, B-①, D-①, D-②는 모두 3등급 평가(예 : 충분-보통-미흡, 상-중-하)을 사용하여 가점(+)을 부여한다(발주처·공중별로 2등급, 4등급 평가 가능)(<표 2> 참조).
- 계량지표 C-①는 5등급 평가 방법(예 : 1% 미만, 1% 이상~2% 미만, 2%이상~3% 미만, 3% 이상~5% 미만, 5% 이상)을 사용하여 차등하게 가점(+)을 부여한다(발주처·

공중별로 3등급, 4등급 평가 가능)(<표 2> 참조). 단, 수의계약서는 0점이다.

- 지표의 배점(가중치)은 발주처가 공중별로 그 중요도에 따라 자율적으로 차등하게 정할 수 있다. 일반적으로 성질상 ‘공사의 성질과 난이도’ 또는 ‘공사량의 다과’보다 ‘경쟁계약 여부’ 또는 ‘원하도급자 의견’이 더욱 중요하기 때문에 이들 지표에 가중치 점수를 더 높게 배정하여야 할 것이다.
- 그러나 심사 평가한 배점의 총합이 지나치게 높아 쉽게 하도급 심사를 통과(<그림 1>의 $X+Y \geq 88$)하거나 혹은 지나치게 낮아 거의 통과하지 못하는 (<그림 1>의 $X+Y(88)$) 극단적인 경우를 피해야 한다.
- <표 2>의 a1~d22에 대한 평가 등급과 배점은 발주처가 제시해야 한다.

<표 2> 심사 기준 평가 방법 및 배점 적용의 예시

2단계 심사 기준	평가방법	배 점(가중치)	(배점 예시) (발주처별로 신축적임)
A-① 하자다발·노임성 ·단가표준화 공중	단순평가	·단가표준화 공중(+a1) ·노임성 공중(+a2) ·하자다발(0점)	(a1=+2 ~ +3) (a2=+2 ~ +3)
A-② 공사여건 및 지역 특수성	3등급 평가	쉬운공사(+a11), 보통(+a22), 힘든공사(0점)	(a11=+2 ~ +3) (a22=+1 ~ +2)
B-① 공사량 다과	3등급 평가	공사량 多(+b1), 보통(+b2), 寡(0점)	(b1=+2 ~ +3) (b2=+1 ~ +2)
C-① 경쟁계약 여부	5등급 평가	1% 미만(+c1), 1% 이상~2% 미만(+c2), 2% 이상~3% 미만(+c3), 3% 이상~5% 미만 (+c4), 5% 이상~10% 미만(+c5) * 수의 계약은 0점 * 경쟁계약시 10% 이상은 신중히 재검토	(c1=+6 ~ +7) (c2=+4 ~ +5) (c3=+3 ~ +4) (c4=+2 ~ +3) (c5=+1 ~ +2)
D-① 신뢰도(계열화성 실성)	3등급 평가	신뢰도 상(+d1), 중(+d2), 하(0점)	(d1=+6 ~ +7) (d2=+3 ~ +4)
D-② 시공 경험(유사 동종)	3등급 평가	경험 상(+d11), 중(+d22), 하(0점)	

(2) 2단계 심사결과 판정 방법(그림 1 및 예시 1 참조)

- 1단계에서 통과되지 않을 경우 A-①부터 D-②까지 지표를 심사평가해 얻은 점수(<그림 1>의 Y 또는 <표 2>의 a1~d22)의 합을 하도급 낙찰률 <그림 1>의 X에 합산해 총 점수(=X+Y)가 88점 이상일 경우는 통과하고 88점 미만일 경우는 하도급 계약금액을 변경하도록 한다.

- 지금까지 제시된 2단계 심사 기준과 평가 방법을 종합하여 가상적인 사례에 적용하여 저가하도급 심사 판정결과를 예시하면 다음과 같다(<예시 1> 참조).

- 예시 1 : 하도급 계약금액이 88% 미만인 S토공사 저가심사 판정
(정확한 예시를 위해 향후 발주처가 시뮬레이션을 통한 검증 작업시 반드시 있어야 함)

<가정>
· 가정 1 : 하도급 계약금액(X)이 75%(<그림 1 참조>인 S 토공사는 원도급 낙찰사의 순공사비에 미달되고 있음.
· 가정 2 : 배점 상의 점수 a1=+2, a11=+2, b2=+2, c2=+3, d2=+3, d22=+3

제 1단계

- 심사 기준 : 순공사비 상회 여부
- 공종별 하도급 계약금액이 원도급 낙찰가의 순공사비를 하회하므로 하도급저가 심사 불합격 ⇒ 제2단계 재심사로 넘어감.

제2단계

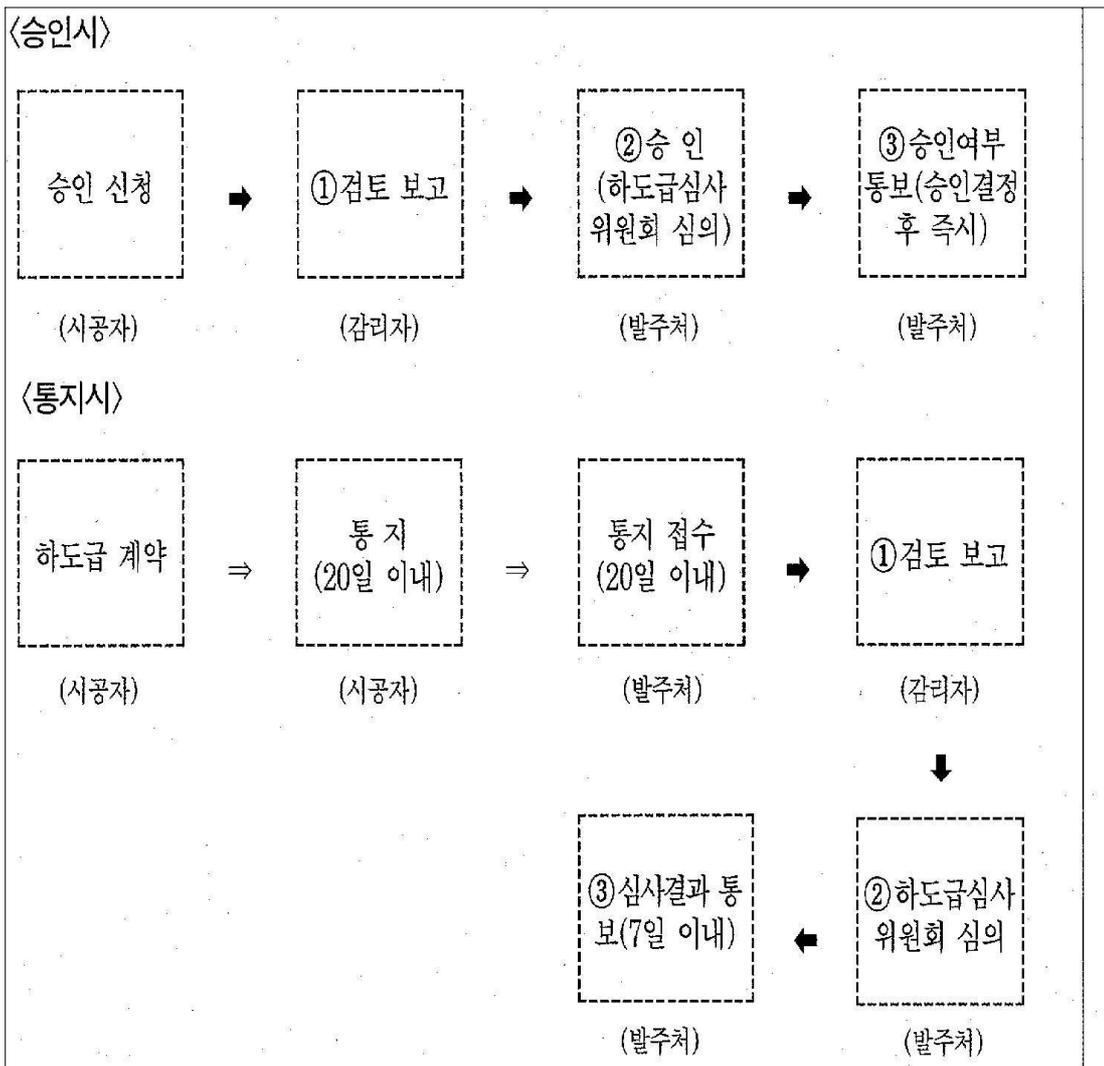
- 심사 기준 A-①부터 D-②까지 지표를 평가해 종합한 점수(Y)=+15점
- 판정 : S토공사의 경우 하도급 심사결과에서 얻은 총 점수는 90점[=75(X)+15(Y)]으로 하도급 시사 통과(합격)함.
(X+Y≥88일 경우는 합격 : 그림 1참조)

심사 기준	배점(가중치)(Y)	비고[가점(+사유]
A-① 하자다발·노임성·단가표준화 공종	a1=+2	단순표준화 공종으로 비용절감 가능
A-② 공사 여건 및 지역 특수성	a11=+2	공사수행 난이도 보통
B-① 공사량 다과	b2=+2	공사량 적음
C-① 경쟁계약 여부	c2=+3	경쟁계약 상태 보통(2~3%)
D-① 신뢰도(계열화성실성)	d2=+3	계열화 존속 기간이 2년으로 하자 실적 없고 성실함
D-② 시공 경험(유사동종)	d22=+3	동일공사 시공 3건으로 보통
총 합 계	+15점	

하도급계약저가심사제 운용지침

1. 심사 시기 및 행정 절차

- 심사 시기는 발주처별로 하도급 승인 또는 하도급계약 통지시 저가여부를 심사하도록 하며, 통지 기간은 20일(3주 정도) 이내로 한다(현행 15일)(<그림 2> 참조).
- 통지시 반드시 접수하도록 하며, 접수 거부를 방지하기 위해 우편 송달을 허락케 한다.
- 하도급심사 판정 결과를 승인시는 승인후 즉시, 통지시는 서류 접수일로부터 7일 이내에 계약 상대방에게 통보한다.
 - 단, 통보시 투명성있는 자세한 심사결과 내용을 첨부한다(하도급자에게는 사본).



<그림 2> 하도급 저가심사 행정 절차

- ‘하도급 심사위원회’ 발주처별 자체 인원으로 구성하되(감리원 참석 가능), 심사 기준 (D)에서 의견 청취를 위해 원도급업체 1명, 하도급업체 1명을 포함시킨다(심사 의사결정권은 없음).

2. 적용대상

- 하도급 계약금액이 원도급액의 88% 미만인 경우에 적용한다.

3. 발주처 준수 사항

- 발주처 공사계약 담당자(또는 계약담당 공무원)와 감리단이 하도급 저가심사의 주체가 된다.
- 모든 공공공사 입찰공고시 하도급 저가심사 기준(<표 1> 참조)을 마련하여 계약 상대방에게 사전 통지한다.
- 심가 기준을 알리지 않을 시에는 저가심사를 할 수 없도록 한다.
- 하도급 승인시는 승인여부 즉시, 하도급 통지시는 하도급 통지서 접수 후 7일 이내에 하도급계약 저가심사 결과를 통보하도록 한다. 단 7일 경과시 하도급 저가심사를 통과한 것으로 간주한다.
 - 이를 위해 ‘하도급저가심사위원회’의 구성과 심사 절차를 내부 규정(운영 지침)으로 정할 것이다.

결 론

- 하도급 저가심사 기준의 제정과 운용이 하도급 규제를 위한 수단이 되어서는 아니된다. 과거와 같은 명령과 통제 위주의 과잉 규제는 현실에 부적합하며 기업의 제반 활동을 구속하고 위축시킬 뿐만 아니라 규제의 실효성을 저하시킬 것이다. 우리는 지금까지 13년동안 선언적 규정인 하도급저가심사제의 문제점을 인식하면서도 개선하지 않았다.
- 이제 대안으로 심사 기준을 제정하려고 하고 있지만, 이러한 심사 기준은 제정 후 반드시 검증 단계를 거쳐야 한다. 검증 과정에서 문제점이 지속적으로 발생할 경우 또 다른 13년을 기다린 후 폐지 또는 제3의 대안을 모색하는 누를 범하지 말고, 기준제정 후 1년 이내에 과감한 결단을 내리는 정부의 지혜가 필요하다.

- 외국에도 하도급 저가심사에 관한 법적 규제는 없다. 앞으로 정부는 OECD 회원 가입 및 건설시장 개방에 대응하여 하도급제도 전체에 대한 정책 방향을 새롭게 재검토해야 할 것이다. 하도급 관련 법규 한조목, 한조목에 건설공사 현장을 방문후 체험으로 느낀 지혜를 담을 수 있는 건설관련 공무원들만이 세계화의 기치 속에서 정부부문의 경쟁 순위(Government Competition)를 높일 수 있다고 본다.