

연구보고서 2010-2

하도급계획 제출제도 개선방안

2010. 7



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

건설공사의 규모가 커지고 건설생산물에 대한 품질 관리가 강화되면서 점차 세부공종에 전문성을 가진 전문건설업체를 이용한 하도급공사의 비중이 높아지고 있습니다. 그런데 하도급 공사의 양적 증가와 중요성에 대한 인식의 확산에도 불구하고 여전히 원도급업체는 힘의 우위를 바탕으로 전문건설업체와 불공정한 거래를 하고 있습니다. 대부분의 불공정거래는 결과적으로 하도급공사의 가격을 적정수준 아래로 낮추는 것이기 때문에 발주자와 시설물 그리고 전문건설업체 모두에게 피해를 주게 됩니다.

하도급계획 제출제도는 발주자가 사전에 하도급계약을 확인하고 그 내용대로 이행하도록 하는 제도로서, 발주자는 우수한 품질의 시설물을 제공받고 전문건설업체는 기여에 대한 적절한 공사비를 받을 수 있도록 하는 취지로 도입되었습니다. 그러나 일부 제도적 장치의 미비로 인해 소기의 목적을 달성하지 못하는 부분이 있습니다. 이에 본 보고서에서는 하도급계획제출제의 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하였습니다. 하도급계획제출제도의 문제점이 보완된다면 훨씬 더 공정한 하도급거래가 이루어지고 시설물의 품질도 높아질 것으로 생각합니다. 본 보고서가 제도개선을 위한 유용한 정책자료로 활용되기를 바랍니다.

끝으로 본 연구를 수행한 이종광 연구위원·박승국 책임연구원·이보라 책임연구원의 노고에 감사하며, 연구과정에서 많은 조언을 해주신 명지대학교 김태항 교수님, 법무법인 산경에서 건설클레임연구원 원장을 맡고 계신 황문환 박사님, 그리고 자문과 면담에 임해주신 건설업계 관계자분들께도 감사드립니다.

2010년 7월

대한건설정책연구원
원장 이 재 영

요 약

1. 서론

- 하도급계획 제출제도가 2007년 건설산업기본법에 도입되어 시행된지 3년째가 되었으나, 발주자 재산권 보호, 저가하도급의 방지 등 도입 당시의 주요한 취지와 목적을 위한 기능을 발휘하고 있지 못함
- 본 연구는 문헌연구 및 제도분석, 설문조사 분석 및 건설업체 임직원을 대상으로 한 면담조사를 통하여, 하도급계획제출제도의 문제점을 도출하고 정책대안을 제시하고자 함

2. 저가하도급의 주요 요인

- 수급인의 저가 수주 부담을 하수급인에게 전가
 - 최저가낙찰제 대상공사의 낙찰률은 2008년에도 72.2%로 여전히 낮은 낙찰률을 보이고 있음. 이러한 저가낙찰은 수주만을 목적으로 공사 원가를 밀도는 가격으로 투찰하여 공사를 따내는 것으로, 기업의 이윤을 보장받지 못해 수익성이 악화되고 무리한 저가하도급 등으로 이어지고 있었음
 - 조사 결과 수급인의 저가 낙찰해소 방안으로 22.2%의 업체가 저가시공이 가능한 하도급업체를 이용하고 있었음

<수급인의 최저가 대상공사 낙찰률 추이(단위 : %)>

구 분	2004	2005	2006	2007	2008
낙찰률(%)	59.4	60.8	67.2	68.3	72.2

<공공공사 전체 하도급과 최저가낙찰제 하도급공사 낙찰률 비교(단위 : %)>

기업구분	공공공사 전체 하도급		최저낙찰제 공사	
	2007	2008	2007	2008
대규모	71.8	73.8	56.4	82.8
중규모	72.3	73.9	67.7	68.5
소규모	70.3	72.1	51.0	62.5
전 체	70.8	72.4	55.4	66.2

요 약

- 수급인에 의한 반복적인 하도급 재입찰에 따른 저가하도급 유도
 - 하도급 공사 입찰시 수급인이 저가 하도급을 유도하기 위해서 경쟁 입찰을 반복하는 사례가 많이 발생하고 있는 것으로 조사되었으며, 이러한 재입찰을 경험했다고 응답한 업체는 28.4%로 나타났다

- 전문건설업체의 과당경쟁
 - 2008년 한 해 동안 1건의 하도급공사 입찰에 참가하는 전문건설업체수가 10개 이상이라고 응답한 비율이 공공공사의 경우 25.6%이며, 50개 이상 업체가 참여한다는 비율도 공공공사의 경우 7.1%로 과열경쟁 양상을 띠고 있었음. 따라서 전문건설업체의 과당경쟁도 저가하도급의 요인으로 조사되었음

- 종합
 - 최저가낙찰제 대상공사에서의 하도급 낙찰률은 2007년 55.4%, 2008년 66.2%로 하도급공사 전체 평균 낙찰률(2007년 70.8%)에 비하여 상대적으로 매우 낮은 것으로 조사되어 저가하도급이 심각하였으며 적정 공사비 확보가 어려운 상황인 것으로 조사됨
 - 저가하도급의 주요한 원인으로는 수급인의 저가수주를 하도급자에게 저가하도급으로 전가하거나, 수급인의 반복적인 하도급 재입찰로 인한 하도급공사 금액 하락 유도 및 전문건설업체의 과당 경쟁이 주요한 원인으로 나타났다
 - 이러한 최저가낙찰제 공사에서의 심각한 저가하도급의 원인은 현행 하도급계획 제출제도가 그 기능을 하지 못하는 것이 주요한 원인중의 하나로 판단됨

3. 하도급계획 제출 제도의 주요 문제점

- 제한적인 하도급계획 제출 대상 공사 기준
 - 현행 하도급계획 제출 대상은 300억원 이상의 최저가낙찰제 대상 공사를 대상으로 하고 있으며, 공사입찰서에 첨부되는 입찰금액 산출내역서에 기재된 공종으로서 입찰금액의 10%이상인면서 세부 하도급대상 공종의 금액이 5억원 이상인 경우로 규정되어 있음. 즉 하도급계획 제출대상 공사가 되기 위해서는 앞서 언급한 2가지 기준을 충족하여야 하므로 이는 300억원 이상의 공공공사에서 대공종으로 구분된 공사의 경우에만 하도급계획 제출 대상이 되는 것으로 지나치게 제출 대상 범위가 제한적임
- 하도급계획 기재사항 및 제출 절차 이원화
 - 현행 하도급계획의 제출은 입찰시와 계약시로 이원화 되어 있으며, 계약시에 하수급예정인과 하도급예정금액을 기재하도록 되어 있어, 수급인이 공사를 낙찰 받은 후에 하수급자인 전문건설업체와 하도급 금액을 결정하여 계약토록 하는 것으로 사실상 현행 일반 하도급 거래구조와 다를 바 없음
 - 수급인이 하수급인의 견적에 의해 하도급금액을 사전에 결정함으로써 입찰 전에 수급인이 합리적인 실행예산을 산정할 수 있도록 하여 수급인의 저가입찰을 방지하고 저가하도급을 방지하고자 도입된 하도급계획 제출제도 본래의 기능을 살리지 못하고 있음
- 하도급계획 제출제도 위반시 제재조항 및 사후관리 미비
 - 현행 건산법(제99조)에서는 제출한 하도급계획을 이행하지 않은 경우, 500만원 이하의 과태료만을 부과하고 있어 그 제재조치가 미약한 실태임

4. 개선방안 및 결론

(1) 개선방안

- 적용대상 하도급 공사의 제한 폐지와 원도급 공사로 적용 범위의 확대
 - 하도급계획 제출제도의 활성화를 위해 우선 300억원 이상의 최저가낙찰제 공사에서 적용되는 하도급 공사의 제한 사항을 폐지하고 추후 운용상태를 점검한 후 단계적으로 50억원 미만에서 1억원 이상의 공사와 턴키·대안공사에도 적용하는 것이 필요한 것으로 판단됨
- 하도급계획의 제출을 입찰시로 일원화
 - 하수급예정인의 하도급견적이 수급인의 공사입찰에 반영되도록 하수급예정자와 하도급 예정 공사금액 등 하도급계획 기재사항을 입찰시로 일원화 되어 제출되도록 하여야 할 것임
 - 또한 하도급 계획서에 하도급할 공종과 직접시공할 공종을 구분하여 기재하도록 하고, 낙찰후 이를 이행하도록 의무화하여야 함
- 하도급계획 적정성 평가 방안 마련
 - 입찰시 별도의 항목으로 하도급계획의 적정성 평가기준이 필요
 - 부적당 제재업체 또는 영업정지처분을 받은 업체에게 하도급을 예정할 경우에는 발주자는 하수급예정자 변경을 요구하도록 하여야 할 것임
 - 또한 총 하도급할 부분의 입찰금액에 대한 하도급금액(하수급예정자의 하도급금액을 모두 합산한 금액)의 비율이 100분의 77미만인 경우에는 최저가낙찰제공사에서는 낙찰자 선정대상에서 배제시키고, 턴키·대안공사에서는 하수급예정자와의 계약 예정금액 변경을 요구해야 할 것임

요 약

〈하도급계획서 적용 범위, 제출 시기, 기재항목의 개선안 요약〉

적용범위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 300억원 이상의 최저가낙찰제 공사 (하도급공사 제한 사항 폐지) ○ 추후 운용상태의 점검후 50억원 미만 1억원 이상의 공사와 턴키·대안공사에 단계적으로 확대 시행
제출시기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적격심사공사 : 적격심사 시점 ○ 최저가낙찰공사 : 입찰시점 ○ 턴키·대안공사 : 계약시점
직접시공 부분의 기 재 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공사명, 수급자(상호, 대표자, 소재지) ○ 직접시공할 공종 및 금액
하도급 부 분의 기재 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하도급할 주요공종, ○ 원도급 내역금액 ○ 하도급자 주요선정방식 및 선정기준 ○ 하도급 대상자(상호, 대표자, 소재지, 등록업종) ○ 하도급공사 - 공사명, 물량, 하도급금액 (하도급부분금액, 하도급계약금액, 하도급율)

(2) 실효성 제고 방안

- 국가를 계약당사자로 하는 공공공사에서 하도급계획 제출제도의 실효성을 확보하기 위해 국가계약법에 본 제도의 내용이 포함되 어지도록 개정되어야 할 필요가 있음
- 현재 부정당업자의 입찰참가자격 제한이 규정되어 있는 국가계약 법 시행령 제76조제1항제6호의 ‘정당한 이유없이 계약을 체결 또는 이행하지 아니한자’의 입찰참가제한 사항에는 하도급관리 계획의 불이행이 포함되어 있으므로 하도급계획 제출시 명시되는 사항도 포함 시켜야 할 것임

요 약

- 하도급관리계획을 변경하고자 할 경우에는 당초의 하도급 조건 이상으로 하여 수요기관의 장의 사전 승인을 받도록 하고 있어 수급인이 공사 낙찰후 하도급계획보다 불리한 조건으로 하수급인을 변경하지 못하도록 규정하고 있음 마찬가지로 하도급계획 제출 대상공사에서도 수급인이 하수급인을 변경하고자 할 경우 당초 하도급 조건 이상으로 변경된 하수급인과 공사계약이 이루어 지도록 발주자의 승인을 받도록 규정하여야할 것임

(3) 개선된 하도급계획 제출제도의 기대효과

- 수급인의 저가낙찰에 따른 저가 하도급 방지
 - 입찰시 하수급예정자와 하도급예정금액을 기재하도록 함으로써, 입찰단계에서 적정한 하도급공사금액이 반영되므로 수급인의 저가 낙찰이 방지되어 이에 따른 하수급인에 대한 저가하도급 방지 가능
- 고의적인 재입찰 방지를 통한 저가하도급 공사계약 방지
 - 하도급금액과 하수급예정인 등을 입찰시에 작성하여 제출하도록 하고 하도급계획대로의 공사를 이행하도록 하면, 수급인의 공사 낙찰후 저가 하도급을 위한 고의적인 하도급재입찰을 효과적으로 방지할 수 있을 것임
- 견적능력이 있는 견실한 하수급인 양성을 통한 과당경쟁 완화
 - 입찰단계에서 하수급인의 견적에 의한 하도급금액을 하도급계획에 기재하여 제출하도록 하면, 수급인이 하수급인을 선정시 시공 능력과 견적능력을 갖춘 우수한 전문업체를 선호하게 될 것임. 따라서 부실한 전문건설업체는 입찰참여 기회가 줄어들게 되어 결국 건설시장에서 퇴출될 것이므로 전문건설업체간의 과당경쟁이 완화 될 것임

- 목 차 -

제1장 서론	1
1.1 연구배경 및 목적	1
1.2 연구방법 및 내용	4
제2장 현행 하도급계획 제출제도의 고찰	7
2.1 하도급계획 제출 제도의 의의	7
2.2 하도급계획 제출 제도의 근거법령 및 내용	9
2.3 하도급계획 제출제도와 관련된 유사 제도	13
제3장 저가하도급의 실태 및 요인	29
3.1 저가하도급 실태	30
3.2 저가하도급 주요요인	37
제4장 하도급계획 제출제도 문제점 및 개선방안	59
4.1 하도급계획 제출제도 운용 실태 분석	59
4.2 적용대상 공사의 확대	64
4.3 하도급계획 기재사항 및 제출 절차의 일원화	75
4.4 적용대상 계약제도의 확대	81
4.5 실효성 제고	87
제5장 결론	91
참고문헌	99

- 표 목 차 -

〈표 2-1〉	현행 하도급관리 계획의 제출 시기별 기재사항	10
〈표 2-2〉	현행 하도급관리 계획제출제도의 개요	13
〈표 2-3〉	부대입찰제의 변천	20
〈표 2-3〉	부대입찰제의 변천(계속)	21
〈표 2-4〉	외국 하도급계획제출제도 비교	28
〈표 3-1〉	기업규모별 낙찰률	30
〈표 3-2〉	구간별 하도급 낙찰률	31
〈표 3-3〉	300억원 이상 최저가낙찰공사의 하도급수주 실태	33
〈표 3-4〉	하도급 공공공사와 최저가낙찰제 하도급공사 낙찰률 비교	36
〈표 3-5〉	하도급 공정화 저해 문제점(전문건설 입장)	38
〈표 3-6〉	하도급 공정화 저해 문제점(종합건설 입장)	39
〈표 3-7〉	수급인의 최저가 대상공사 낙찰률 추이	41
〈표 3-8〉	최저가낙찰제 대상공사 경쟁률, 발주건수, 금액비중 추이	43
〈표 3-9〉	수급인의 최저가낙찰제 대상공사의 저가낙찰 해소방안	46
〈표 3-10〉	하도급 공사 입찰과정 중 재입찰 사례 발생 여부(2008년)	47
〈표 3-11〉	1건 하도급 전문공사의 입찰참가 업체수(2008년)	49
〈표 3-12〉	1건 하도급 전문공사의 입찰참가 업체수 변동추이	49
〈표 3-13〉	1개 업체당 평균 입찰참가 건수(2008년)	50
〈표 3-14〉	1개 업체당 평균 낙찰 건수(2008년)	50
〈표 3-15〉	이중계약서 작성 요구 경험시, 하도급 공사건수대비 이중계약서 작성 요구 공사 비율	52
〈표 3-16〉	이중계약서 작성 주요 이유	53

〈표3-17〉 이중계약시 위장계약 내용사례	54
〈표 3-18〉 이중계약시 실제 하도급계약금액과의 차이	54
〈표 3-19〉 수급인의 저가 하도급금액 결정방법(2008년)	55
〈표 3-20〉 저가하도급 주요요인에 따른 문제점 및 실태	58
〈표 4-1〉 면담조사 개요	60
〈표 4-2〉 2007년도 공사규모별과 공사종류별 일반공사 계약실적 (대한건설협회, 2007)	67
〈표 4-3〉 2008년도 공사규모별과 공사종류별 일반공사 계약실적 (대한건설협회, 2008)	68
〈표 4-4〉 2008년도 공공공사 공사금액별 및 원도급공사의 계약방 법별 하도급공사 계약현황	72
〈표 4-5〉 2009년도 공공공사 공사금액별 및 원도급공사의 계약방 법별 하도급공사 계약현황	73
<표 4-6〉 현행 하도급계획 제출제도와 부대입찰제 및 부대계약제 와의 비교	77
〈표 4-7〉 하도급계획서 적용 범위, 제출 시기, 기재항목의 개선안 ..	79
〈표 4-8〉 최저가낙찰제 공사에서의 하도급계획 적정성 평가항목 및 기준(안)	83
〈표 4-9〉 턴키·대안입찰 공사에서의 하도급계획 적정성 평가항목 및 기준(안)	85

- 그림 목 차 -

[그림 1-1] 연구목적	3
[그림 1-2] 연구내용 및 절차	5
[그림 2-1] 부대입찰의 도입 목적과 효과	16
[그림 3-1] 기업규모별 300억원 이상 최저가낙찰공사의 평균 하도급 수주 건수	32
[그림 3-2] 기업규모별 300억원 이상 최저가낙찰공사의 평균 하도급 낙찰률	34
[그림 3-3] 하도급공공공사와 최저가낙찰제 공사 평균 하도급 낙찰 률 비교	35
[그림 3-4] 최저가 대상공사 낙찰률 추이	41
[그림 3-5] 2009년 하반기 주요 최저가낙찰제 공사 25개 공구의 낙찰률 ...	42
[그림 3-6] 투찰행태 유형	44
[그림 3-7] 1개 업체의 입찰건수 대비 낙찰건수 평균 비율(하도급 공사) ...	51
[그림 4-1] 2007년도 일반공사 계약실적 누적비율(대한건설협회, 2007) ...	69
[그림 4-2] 2008년도 일반공사 계약실적 누적비율(대한건설협회, 2008) ...	69
[그림 4-3] 개선된 하도급계획 제출제도의 시행 흐름도	80
[그림 4-4] 턴키공사의 입찰 및 낙찰자 결정 절차	86
[그림 4-5] 개선된 하도급계획 제출제도의 실효성 확보 방안	90
[그림 5-1] 개선된 하도급계획 제출제도의 기대효과	98

1.1 연구배경 및 목적

하도급계획제출제도는 수급인이 발주자에게 건설공사 입찰 및 낙찰 시에 하도급 계획을 제출하게 함으로써 하도급에 관한 사항을 미리 정하도록 하는 제도이다. 제출해야 하는 하도급계획의 항목에는 - 시기에 따라 차이는 있지만 - 하도급 공종, 하수급인, 하도급금액 등 주요사항이 포함되어 있다.

하도급계획제출제도의 일차적인 의의는 수급인이 하도급계약을 할 때 또는 계약이후에 하도급금액 등의 계약조건을 하수급인에게 불리하게 정하거나 변경하는 것을 방지하는 데서 찾을 수 있다. 수급인과 하수급인 사이의 관계가 아무리 평등하다고 하더라도, 수급인은 자신을 위해 일할 하수급인을 선택하고 반대로 하수급인은 선택되어야 하는 구조가 변하지 않는 한 수급인이 계약관계의 주도권을 가질 수밖에 없다. 시대나 국가를 불문하고 강약의 차이는 있겠지만 하도급계약에 있어서 수급인이 하수급인보다 우위에 서게 되는 것이 일반적이다. 우리나라는 여타 선진국에 비해 하도급계약 문화가 후진적이고 우리나라 안에서도 건설산업은 타 산업에 비해 하도급계약에서 수급인이 하수급인을 불공정하게 대하는 정도가 높은 것으로 알려져 있다. 또 우리나라는 - 일본과 함께 - 하도급계약에서 발생하는 불공정거래를 예방하고 처벌하기 위하여 하도급법을 가지고 있는 희귀한 사례에 속하는 국가이다. 이는 하도급계약을 계약당사자들의 사적사치에 맡기지 못할 정도로 불공정하도급이 만

연한 현실을 반증하는 것이기도 하다.

불공정하도급 중에서 하수급인에게 가장 치명적인 유형은 저가하도급이다. 저가하도급의 심각성은 통계자료(대한전문건설협회 2008c, 2009b)를 통해서도 알 수 있는데 하도급공사의 평균적인 낙찰비율은 원도급공사의 70%대이며 낮은 경우 50%대에 그치고 있다. 하도급금액을 발주자가 산정한 예정가격과 비교하면 그 비율은 더 낮아지게 된다.

수급인도 이윤을 내기 위해 저가에 하도급을 하는 것이겠지만 하수급인의 지위에 있는 건설업체도 기업의 속성상 이윤추구를 제일의 목적으로 한다. 저가수주로 이윤을 내지 못하는 하도급공사가 누적되면 하도급업체는 언젠가 부도를 낼 수밖에 없다. 그러한 사태를 방지하려면 저가에 수주한 하도급공사의 품질을 낮추는 선택을 하지 않을 수 없다. 저가 하도급계약은 계약당사자의 수준을 넘어 사회 전반으로 부정적 영향을 미치게 되는 연결고리가 되는 것이다. 하도급계약의 불공정·불평등을 시정하고 건설공사의 품질을 적정수준으로 유지하여 공공의 안전을 지켜야 한다는데 국가가 건설업체 사이의 하도급계약에 개입하는 정당성이 있다.

하도급계획제출제도는 국가가 하도급계약에 개입하는 여러 가지 정책수단 중의 하나이다. 수급인이 발주자에게 하도급에 관한 사항을 미리 알려서 자의로 그 내용을 변경하지 못하도록 하는 것이다. 물론 발주자와 수급인이 하도급계약 이전에 하도급에 관한 사항을 미리 정했다 하더라도 계약당사자들의 구체적인 사정 또는 건설공사의 여건에 따라 사전에 정한 하도급계획이 변경될 수 있다. 이에 관하여는 건설산업기본법 시행령 제34조의2 제5항에서도 발주자가 건설공사의 품질이나 시공능률을 높이기 위하여 필요성을 인정하고 서면으로 승낙한 경우에는 건설업자가 이미 제출한 하도급계획서를

변경할 수 있다고 규정하고 있다.

하도급계획서제출제도가 2007년 건설산업기본법에 도입되어 시행된지 3년째가 되었다. 아직 하도급계획제출제도의 필요성 자체에 대하여 의문을 제기하는 의견은 없다. 그렇다고 이 제도가 완벽한 것은 아닐 것이다. 제도가 정책목적을 달성하기 위하여 적절한 기능을 잘 수행하고 있는지에 대한 점검이 필요하다. 이에 본 연구에서는 하도급계획제출제도가 잘 작동하고 있는지를 검토하고 문제점을 분석하여 개선방안을 제시하고자 한다.



[그림 1-1] 연구목적

1.2 연구방법 및 내용

본 연구에서는 하도급계획제출제도의 현황 및 연구동향 파악, 저가하도급 실태 조사를 위하여 문헌연구 및 통계적 분석방법을 사용하고, 하도급계획제출제도의 문제점과 개선방안 모색을 위하여 전문가 그룹에 대한 면담조사를 실시한다.

본 연구의 답을 내용은 제1장에서는 연구배경, 목적, 연구방법을 기술하며, 제2장에서는 하도급계획제출제도의 의의, 근거, 주요내용 등 하도급계획제출제도의 개요를 파악하고, 부대입찰제 등 국내의 유사제도에 대한 고찰을 통해 하도급계획제출제도에 대한 정책적 시사점을 도출한다. 제3장에서는 하도급계획제출제도 시행의 현실적 근거인 저가하도급의 실태를 조사하고 저가하도급이 발생하는 요인을 분석한다. 제4장에서는 하도급계획제출제도의 문제점을 분석하고 그에 대한 개선방안을 도출한다. 제5장은 전반적인 내용을 요약하고 결론을 제시한다.



[그림 1-2] 연구내용 및 절차

2.1 하도급계획 제출 제도의 의의

하도급계획 제출제도의 본래의 의미는 공사입찰시 산출내역서에 입찰금액을 구성하는 공사 중 하도급할 부분, 하도급 금액 및 하수급예정인 등 하도급에 관한 사항을 미리 기재하여 제출하는 제도를 말한다. 즉 입찰자는 입찰에 참가하기 전에 미리 공사를 시공할 하수급인으로부터 하도급에 관한 사항에 대해 견적서를 받아 하수급인 및 하도급 가격을 결정하고 이를 토대로 입찰서를 작성하여 입찰하게 되면, 낙찰된 후에는 입찰시 제시한 하도급계획의 내용대로 하도급 계약을 체결, 시공토록 하는 제도이다. 수급인인 종합건설업체의 불공정행위에 대응하여 하수급인을 보호하고 수급인의 저가수주를 하수급인에게 전가하는 폐단을 방지함으로써 부실 공사를 방지할 수 있다.

구체적으로 하도급계획 제출제도는 하도급 과정의 투명성 확보와 하도급과정에서의 수급인의 불공정거래행위를 방지하기 위한 제도적 장치로 이 제도의 본래의 목적과 의의는 다음과 같다.

- (1) 원·하도급자간의 협력 관계 강화로 부실공사 방지가 가능하다. 수급인은 하수급인 선정시 시공능력과 견적능력을 갖춘 우수한 전문업체를 선호하게 되어 수급인의 시공관리능력과 하수급인의 직접시공능력의 상호보완적 협력관계 구축이 가능하므로 부실공사 방지 및 원·하도급자(대·중소 건설업체)간의 상생발전이 가능한 제도이다.

- (2) 발주자가 입찰시 하도급을 어떻게 할 것인지를 명확히 알 수 있으므로 발주자가 시공 품질과 안전성을 직접 확보할 수 있는 매우 유용한 제도이다.
- (3) 종합건설업체의 입찰시 전문건설업체 참여를 통한 전문건설업체의 견적능력을 제고하고 육성할 수 있다.
- (4) 수급인이 하수급인의 견적에 의해 하도급금액을 사전에 결정함으로써 충실한 실행예산을 산정하게 되어 종합건설업체의 덤핑입찰을 방지할 수 있다.
- (5) 하수급 예정자, 하도급할 공종과 물량 및 금액, 하수급인 선정 방식 등이 입찰시에 반영됨에 따라 수급인의 입찰쇼핑 등의 부당한 방법으로 인한 저가하도급 문제가 방지됨은 물론 각종 하도급 부조리와 불공정거래 행위를 방지할 수 있다.

현행 하도급 거래 구조는 수급인이 공사를 낙찰 받은 후 하수급인을 선정하도록 되어 있어, 반복적인 하도급 재입찰, 현저한 저가하도급, 하도급자 선정을 위한 청탁 등 하수급자 선정과정에서 수급인의 우월적 지위를 이용한 불공정·불법 하도급 행위가 성행하고 있다. 따라서 하도급계획 제출제도 본래의 목적과 취지에 부합하는 올바른 운용을 통하여 불공정·불법 하도급 방지하고 시공능력 없는 무자격·부실건설업체를 건설시장에서 퇴출시키고 실제 시공능력을 보유한 건실한 업체가 공정한 경쟁을 통해 성장·발전해 나갈 수 있는 기반을 구축할 수 있게 될 것이다.

2.2 하도급계획 제출 제도의 근거법령 및 내용

2007년 4월 27일 국회 본회의를 통과하여 5월 17일 개정 공포된 건설산업기본법의 주요내용은 일반·전문건설업자간 겸업제한 폐지, 하도급계획 제출의 의무화 등으로 정부의 생산체계 개편, 발주제도 개선 등이 주요한 내용이었으며, 하도급계획 제출제도는 2008년부터 도입되어 현재까지 운용 되고 있다.

현행 하도급계획 제출제도의 근거법령으로는 건설산업기본법 시행령 제34조의2(하도급계획의 제출)제2항, 제3항, 제4항에 입찰시와 계약시 제출서류로 이원화 되어 규정되어 있으며 하도급계획을 제출하는 대상공사의 기준은 국토해양부의 '하도급할 공사의 주요공종 및 하도급계획 제출대상 하도급금액(고시 제2009 - 736호, 2009.8.24)'에 규정되어 있다(〈표 2-1〉 참조).

현행 하도급계획 제출은 입찰시에 하도급할 공사의 주요공종 및 물량, 하수급인 선정방식(일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약)과 하수급인 주요선정기준(실적, 협력업체, 시공능력평가액 등)에 대한 계획을 기재하도록 되어 있으며, 계약시에는 하수급 대상자(상호 및 대표자, 등록업종, 소재지), 하도급할 공사의 주요공종 및 물량, 라도급 금액을 기재하여 제출토록 하고 있다.

하도급계획을 제출하여야 하는 대상 공사로는 300억원 이상의 최저가낙찰제 대상공사로서 공사입찰서에 첨부되는 입찰금액산출내역서에 기재된 공종으로서 입찰금액산출내역서에 기재된 상위 분류공종의 금액이 입찰 전체금액의 100분의 10 이상에 해당하는 공종이 1차적인 대상이며, 이러한 공종중에서 하도급계약금액(동일 하수급인에게 수차에 거쳐 계약시는 합계금액을 말함)이 5억원이상인 하도급 공사에 대하여 제출하도록 하고 있다.

〈표 2-1〉 현행 하도급관리 계획의 제출 시기별 기재사항

제출 시기	하도급계획서에 기재되는 사항
입찰시	-하도급할 주요공종, -원도급 내역금액, -하도급할 공사 : 공사명, 물량 -하도급자 주요선정방식 : 일반경쟁, 제한경쟁, 지명 경쟁, 수의계약 -하도급자 주요선정기준 : 실적, 협력업체, 시공능력 평가액, 기타
계약시	-하도급할 주요공종 -하도급 대상자 : 상호 및 대표자, 등록업종, 소재지 -하도급 공사 : 공사명, 물량, 하도급 금액(하도급 부분금액, 하도급계약금액, 하도급율)

[건설산업기본법 시행령 제34조의2(하도급계획의 제출)]

- ② 법 제31조의2제1항 전단에서 "대통령령이 정하는 건설공사"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공사를 말한다.
1. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제42조제4항 (「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조제3항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따라 낙찰자를 결정하는 공사
 2. 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제42조제1항제1호(「지방공기업법」 제64조의2제4항 및 같은 법 제76조제2항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따라 낙찰자를 결정하는 공사
- ③ 건설업자는 법 제31조의2에 따라 건설공사를 도급받으려는 경우에는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항이 포함된 하도급계획서를 발주자에게 제출하여야 한다.
1. 하도급할 공사의 주요 공종[「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제14조제6항(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조제3항에 따라 준용되는 경우를 포함한다) 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제15조제7항(「지방공기업

법」 제64조의2제4항 및 같은 법 제76조제2항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따라 입찰서에 첨부한 입찰금액산출내역서에 기재된 공종을 기준으로 국토해양부장관이 정하여 고시하는 공종을 말한다] 및 물량

2. 제1호에 따른 주요 공종 및 물량에 대한 하도급자 선정방식과 선정기준

④ 건설업자는 법 제31조의2에 따라 건설공사를 도급받은 경우에는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항이 포함된 하도급계획서를 즉시 발주자에게 제출하여야 한다. 이 경우 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제69조(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조제3항에 따라 준용되는 경우를 포함한다) 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제78조(「지방공기업법」 제64조의2제4항 및 같은 법 제76조제2항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 장기계속공사 및 계속비 예산으로 집행하는 공사의 경우에는 연차별로 하도급계획서를 제출하여야 한다.

1. 하도급 대상자

2. 하도급할 공사의 주요 공종

3. 제2호에 따른 공종별로 하도급 대상자가 하도급받는 공사의 물량 및 하도급 금액(하도급 대상자가 하도급받는 공사의 하도급 금액이 국토해양부장관이 정하여 고시하는 금액 이상인 경우에 한정한다)

[하도급할 공사의 주요공종 및 하도급계획 제출대상 하도급금액]

(국토해양부 고시 제2009 - 736호, 2009.8.24)

1. 적용대상공사

○ 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공기업 및 준정부기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단이 발주하고, 건설산업기본법시행령 제34조의2 제2항에 해당되는 건설공사

2. 하도급할 공사의 주요공종(건설산업기본법시행령 제34조의 제3항 관련)

○ 하도급할 공사의 주요공종이란 공사입찰서에 첨부되는 입찰금액산출내역서에 기재된 공종으로서 입찰금액산출내역서에 기재된 상위분류 공종의 금액이 입찰 전체금액의 100분의 10 이상에 해당하는 공종

3. 하도급계획서 제출 대상 하도급 금액(건설산업기본법시행령 제34조의2 제4항 제3호 관련)

- 하도급계획을 제출하여야 하는 하도급공사의 하도급금액은 건설산업기본법시행령 제34조의2 제3항에 의거 제출한 하도급계획서상의 하도급 주요공종에 포함된 하도급공사로서 하도급계약금액(동일 하수급인에게 수차에 거쳐 계약시는 합계금액을 말함)이 5억원이상인 하도급 금액을 말한다.

4. 재검토기한

「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령 제248호)에 따라 이 고시 발령 후의 법령이나 현실여건의 변화 등을 검토하여 이 고시의 폐지, 개정 등의 조치를 하여야 하는 기한은 2012년 8월 23일까지로 한다.

5. 행정사항

가. (시행일) 이 고시는 2009년 8월 24일부터 시행한다.

나. (적용례) 이 고시는 시행일 이후 최초로 건설공사에 대한 입찰공고를 하는 분부터 적용한다.

- (경과조치) 이 고시 시행일 이전에 입찰공고 한 건설공사에 관하여는 종전의 기준에 의한다.

2.3 하도급계획 제출제도와 관련된 유사 제도

(1) 국내의 유사제도

(가) 현행 하도급관리계획 제출제도

현재 국가계약법령 및 지방계약법령에서 운영되고 있는 하도급관리 계획의 내용을 살펴보면 50억원이상의 적격심사 공사를 대상으로 하고 있으며, 50억원 미만 공사 및 최저가낙찰대상공사(300억원 이상)에는 적용되지 않고 있다. 하도급관리계획의 제출시기는 입찰 후 낙찰자 선정을 위한 적격심사시에 제출하도록 하고 있다(〈표 2-2〉 참조).

하도급관리계획에 포함되는 내용으로는 하도급할 공종, 하도급금액, 하수급인 등을 명시하도록 하고 있으며, 하도급부분에 대한 입찰금액 대비 하도급 금액 비율이 82%이상일 때 만점을 부여하고 있다.

〈표 2-2〉 현행 하도급관리 계획제출제도의 개요

적용범위	공사금액 50억원 이상의 적격심사 대상 공사
제출시기	낙찰자 선정을 위한 적격심사시
내용	하도급할 공종, 금액, 하수급예정자명

적격심사대상공사의 낙찰후 저가의 하도급계약을 체결할 목적으로 하수급인을 변경하려는 수급인의 불공정행위를 방지하고 수급인에게 하도급관리계획의 이행의무를 부과하기 위한 방안으로 국가계

약법 시행령 제76조(부정당업자의 입찰참가자격제한)제1항제6호 및 지방계약법 시행령 제92조1)에서 정당한 이유없이 하도급관리계획을 이행하지 아니한 자를 부정당업자로 제재토록 규정함으로써 이행의무를 강제하고 있다.

기획재정부 회계예규 공사계약일반조건 제53조제1항과 제2항에서는 제출한 하도급관리계획의 내용대로 공사를 이행하도록 규정하고 있다.

조달청 공사계약특수조건 제9조제1항에서도 하도급관리계획을 제출한 경우 제출한 내용대로 공사를 철저히 이행하여야 한다고 규정하고 있으며 동 특수조건 제9조제2항에서는 수급인이 하수급인을 불가피하게 변경하고자하는 경우에는 당초의 하도급 조건 이상으로 발주처의 사전 승인을 받도록 하고 있다.

이러한 규정들은 수급인에게 당초 계획대로의 공사이행을 강제하도록 하는 규정이나 현재까지 사후 이행여부에 대한 점검은 제대로 이루어 지지 않고 있다.

1) 제76조(부정당업자의 입찰참가자격 제한) ①각 중앙관서의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 계약상대자 또는 입찰자(계약상대자 또는 입찰자의 대리인·지배인 기타 사용인을 포함한다)에 대하여는 법 제27조의 규정에 의하여 당해 사실이 있는 후 지체없이 1월 이상 2년 이하의 범위내에서 입찰참가 자격을 제한하여야 한다.

6. 정당한 이유없이 계약을 체결 또는 이행(제19조에 따른 부대입찰에 관한 사항, 제42조제5항에 따른 계약이행능력심사를 위하여 제출한 **하도급관리계획**, 외주근로자 근로조건 이행계획에 관한 사항과 제72조 및 제72조의2에 따른 공동계약에 관한 사항의 이행을 포함한다)하지 아니한 자

(나) 과거 부대입찰제

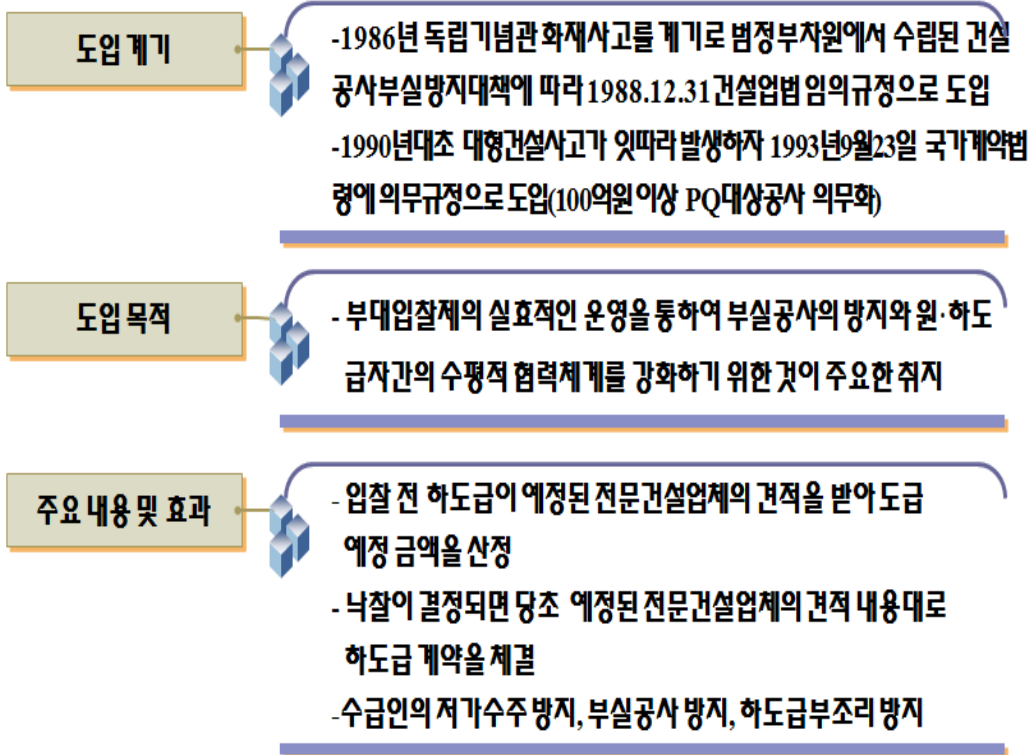
① 부대입찰제의 도입 목적과 주요내용

부대입찰제는 건설공사 부실 방지 대책의 일환으로 채택이 된 제도로서 1986년 독립기념관 화재사고를 계기로, 범정부차원에서 '건설공사 부실 방지 대책위원회 및 실무작업반'을 구성하여 수립한 건설공사 부실방지 종합대책에 따라 1988년 12월 건설업법 개정시 임의규정으로 도입되었으며, 1990년 초반에 남해 창선대교와 신항 주대교의 붕괴 등 대형건설사고 등이 잇달아 발생함으로써 건설공사의 부실이 사회문제화 됨에 따라 정부는 예산회계법령(현행 국가계약법령)을 개정하여 부대입찰제를 의무규정으로 도입하였다.

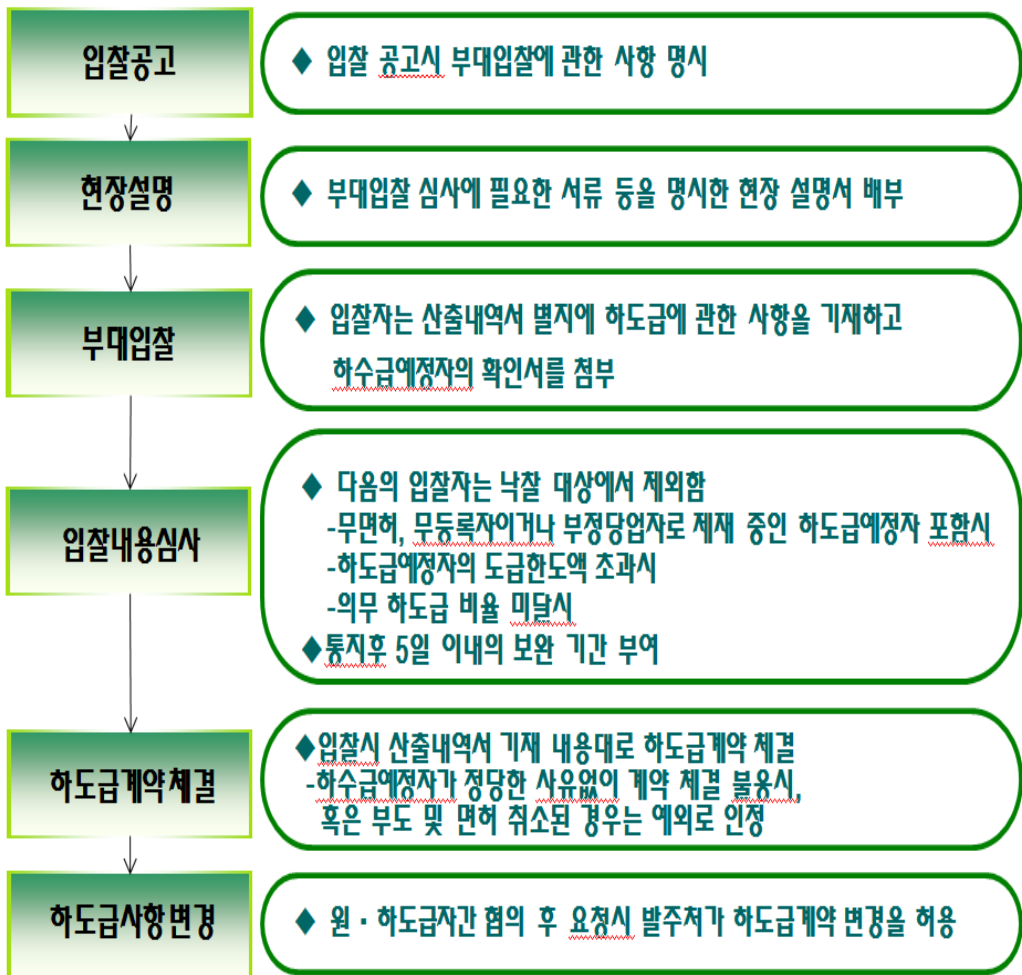
당시의 도입 목적은 부대입찰제의 실효적인 운영을 통하여 부실공사의 방지와 원·하도급자간의 수평적 협력체계를 강화하기 위한 것이 주요한 취지였다.

부대입찰제의 주요내용으로는 입찰 전 하도급이 예정된 전문건설업체의 견적을 받아 도급 예정 금액을 산정할 수 있도록 하고 낙찰이 결정되면 당초 하도급이 예정된 전문건설업체의 견적 내용대로 하도급 계약을 체결토록 하는 것이었다.

부대입찰제의 주요한 효과로는 첫째 종합건설업체의 무리한 저가수지 방지, 둘째 종합건설업체의 입찰시 전문 건설업체 참여를 통한 전문건설업체의 견적 능력제고 및 육성, 셋째 하도급업체 보호 및 원·하도급자간의 협력관계 강화로 부실공사 방지, 넷째 하도급 부조리와 불공정거래 행위 척결 등으로 요약할 수 있다.



[그림 2-1] 부대입찰의 도입 목적과 효과



[그림 2-2] 부대입찰의 주요내용 및 절차

② 부대입찰제의 폐지 과정

부대입찰제는 1986년 독립기념관 화재사고 이후 부실 대책의 일환으로 채택이 되었으며 수급인의 덤핑으로 인한 공사비를 우월적인 지위를 이용하여 하수급인에게 전가하는 폐단을 방지함으로써 부실 공사를 방지하며 이를 통해 하도급 업체를 보호 육성하고자 하는 목적에서 1988년 건설업법에 임의 규정으로 설정함으로써 도입되었다.

임의 규정이었던 부대입찰제는 거의 상징적인 의미만을 가지고 있었으며 이에 전문건설업계는 부대입찰제의 의무화를 지속적으로 추진하였으나, 의무화 되지 못하다가 1990년대 초반에 연이어 발생한 건설공사 부실사고를 계기로 의무화 되었다. 당시에 건설교통부는 하도급 의존적인 건설산업의 특성상 원·하도급관계가 수급인 우위의 관행이 고착화 되어 있는 상황에서 수급인이 공사원가이하의 매우 낮은 금액으로 공사를 수주한 후 이를 하수급인에게 전가함으로써 이것이 부실공사의 원인으로 작용한다는 점을 인식하고 있었으나, 제도의 채택과정에서 부대계약제를 주장하는 종합건설업계의 주장이 정부의 설득력을 얻고 있었다. 이 과정에서 부대입찰제의 의무화를 지속적으로 추진해 온 전문건설업체의 강력한 대응과 임의 규정만으로는 부실공사 방지 목적 달성에 미흡하다는 정부의 판단에 의해 1993년부터 예산회계법 시행령(1995년 7월 6일 이후 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령에 승계됨)에 강제 규정으로 설정함으로써 의무화 되었다. 이에 따라 부대입찰제는 1993년에 100억원 이상의 PQ 대상 14개 공종에 의무적으로 적용 되었으며, 제도 시행과정에서 이중계약서의 작성 등 음성적이고 불법적인 행태가 나타나기도 했다.

1995년 7월 6일에 정부는 조달시장의 개방에 대비하여 기존의 예산회계법을 국가계약법으로 대체(예산회계법 시행령에서 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령으로 승계됨)하는 동시에 부실 공사 사고의 방지를 위해 부대입찰제의 적용대상을 종전의 PQ 대상 14개 공종에서 22개 공종으로 확대하여 적용하였다.

이후에도 전문건설업계는 부대입찰제의 확대하고자 정부를 상대로 적극적인 건의를 하였으며 종합과 전문건설업체 및 건설교통부의 의견조정을 통하여 1996년부터 100억원 이상의 모든 공사에 부대입찰제가 적용되었다(국가계약법 시행령 19조, 동 시행규칙 제23조, 재정경제원 고시 제97-1호).

그러나 100억원 이상의 모든 공사에 부대입찰제가 확대 적용됨에 따라 종합건설업체는 사전에 하수급인에게 견적을 받아 하도급계획서를 작성하는데 따른 불편함과 하수급인의 견적능력의 부족 등의 이유를 들어 부대입찰제의 폐지에 대해 1995년 공정거래위원회 및 규제개혁위원회의 규제개혁 대상으로 부대입찰제가 채택되도록 하여 폐지를 강력하게 주장하였다. 규제개혁 대상으로 선정된 부대입찰제는 종합건설업계의 지속적인 강력한 주장에 의해 1998년 규제개혁위원회의 부대입찰제 폐지 결정을 통하여 2001년 1월 1일부터 폐지하기로 결정되었다. 폐지결정 이후 부대입찰제는 2년간의 유예기간을 거쳐 국가계약법상에서는 2004년 1월 1일부터 폐지되었으며, 2004년 12월 31일 건설산업기본법 개정시 폐지 결정에 따라 2008년 1월 1일부터 폐지되었다.

〈표 2-3〉 부대입찰제의 변천

시기	계기	주요내용	근거법령
1988. 12.31	○독립기념관 화재사고 이후 「건설공사 제도개선 및 부실대책」에서 채택 됨	○1건당 30억원 이상의 대형 공공 공사에 임의 규정으로 도입	○건설업법
1993. 9.23	○신행주대교 등 부실 사고에 의한 「부실 공사방지대책」으로 부대입찰제 의무화	○부대입찰제 의무화 ○100억원 이상 PQ대상 14개 공종(예산회계법 시행령) ○예정가격 30억원 이상인 건설공사에 적용(건설업법)	○예산회계법 시행령 ○건설업법
1995. 7. 6	○정부조달시장의 개방 대비 하도급부조리 대책(부실대책)	○부대입찰 대상공사의 범위를 추정 가격 100억원 이상의 22개 공종으로 확대 ○공사계약일반조건(1995. 7. 40): 저가하도급 심의 대상이 원도급 공사의 낙찰율과는 관계없이 하도급 계약 금액이 당해 원도급 금액의 88% 미만인 공사로 조정 (하도급저가심제도의 부활)	○국가계약법령
1996. 12.31	○행정쇄신위원회의 행정쇄신 과제로 채택	○턴키공사를 제외한 100억원 이상의 모든 공공공사로 그 적용대상이 확대 ○100억원 미만의 공사인 경우 「하도급저가심사제」 적용 -부대입찰공사는 미적용	○국가계약법 시행령 제19조, 동 시행규칙 제23조, 재정경제원 고시 제91호
1998. 2.24	○행정쇄신위원회의 결사항 반영	○저가하도급(77%미만)시 낙찰배제	

〈표 2-3〉 부대입찰제의 변천(계속)

시기	계기	주요내용	근거법령
1998. 10.16	○규제개혁위원회	○부대입찰제도 즉시 폐지 결정	
1999. 3.9	○제201회 임시국회	○부대입찰제도 현행 존치 만장일치 의결	
1999. 5.26	○규제개혁 작업	○규제개혁위원회의에서 부대입찰제를 2001. 1. 1부터 폐지하기로 결정 ○2년간의 유예기간을 거쳐 국가계약법상에서 2004. 1. 1부터 폐지됨	
1999. 9.9	○국가계약법 시행령 개정	○부대입찰제 2001년 1월 1일부터 폐지	
2000. 9.23	○국가계약법 시행령 개정	○부대입찰제 2002년 1월 1일부터 폐지	
2004. 12. 31	○제2차 건설산업진흥 기본계획('03-'07)에 의한 제도 개선	○건설산업기본법에 규정된 부대입찰제도 폐지(20081.1 시행)	

(2) 외국의 유사제도

(가) 미국(캘리포니아주) 관련제도 고찰²⁾

미국 캘리포니아주는 하도급공정화법(Subletting and Subcontracting Fair Practices Act)을 제정하여 공공공사 입찰시 하도급업체를 미리 명기하여 입찰에 참가하도록 규정하고 있다.

하도급공정화법에 따라 공공공사의 경우, 하도급공사금액이 원도급 입찰금액의 0.5% 이상이 되는 하도급 공사(도로, 고속도로, 교량 공사의 경우는 원도급입찰금액의 0.5% 또는 1만 달러중 큰 금액의 하도급공사)는 건별로 모두 원도급 입찰시에 해당 하도급업체와 하도급 공사를 사전에 지명하여 제출하도록 되어 있어 사실상 모든 규모의 하도급 공사에 적용하고 있다. 이때 지명하지 않은 부분의 공사는 원칙적으로 원도급업체가 직접 시공하는 것으로 간주한다.

제출서류에는 하도급 업체명, 하도급업체 주소, 하도급공사 내용을 기입해야 한다. 단, 하도급공사마다 한 개의 업체만 지명할 수 있다. 이것은 추후 하도급업체가 변경되는 것을 방지하기 위한 것이다. 만약 입찰시와 다른 하도급업체에게 하도급하거나 미지명 공사를 하도급하면 원도급업체는 하도급공정화법 4111조에 따라 벌금과 주건설면허청의 징계를 받는다. 단, 법 4109조에는 당초 하수급인이 지명되지 않았으나 원도급입찰금액의 0.5%를 초과하는 공사에 대해서는 공적 비상 상황 또는 필요성이 있고 그에 따른 필요성을 인정할 수 있는 사실을 적시한 발주기관의 공식기록이 있을 때는 예외적으로 그 공사의 하도급을 허용하고 있다. 즉, 비상상황 또는 필요시 예외적으로 지명하지 않은 하도급업체가 하도급 하는 것을 가능

2) 김명수 외, 건설생산체계 개편에 대비한 발전전략 연구, 2005.4. p.110.

하게 하여 원도급업자의 사업추진에 장애가 없도록 하고 있다.

다음의 9가지 조건에 해당될 경우 수급인이 입찰시 지명된 하도급업체 변경이 가능하다.

- ① 기명 하도급업체가 하도급계약 문서를 받고 그 문서 계약의 이행을 못하거나 거부할 때
- ② 기명 하도급업체가 부도나 채무불이행 상태에 있을 때
- ③ 기명 하도급업체가 하도급 계약을 이행하지 않거나 거부할 때
- ④ 기명 하도급업체가 공공계약 규정 4108조에 규정된 보증조건을 충족하지 않거나 충족을 거부할 때
- ⑤ 기명 하도급업체가 사무 실수로 지명되었을 때
- ⑥ 기명 하도급업체가 건설면허법에 따라 해당 분야 면허가 없을 때
- ⑦ 발주기관이나 그 대리인이 지명 하도급업체가 수행한 공사가 상당히 불만족스럽거나 계획내용과 상당히 불일치하는 경우로 판단하거나 지명 하도급업자가 공사의 진척을 상당히 지연시키거나 방해하고 있다고 판단할 때
- ⑧ 기명 하도급업체가 노동법전 §1777.1과 §1777.7에 따라 공공공사에 부적격한 업자일 때
- ⑨ 발주기관이 지명 하도급업체가 책임있는 계약자가 아니라고 결정한 때

위의 9 가지에 해당되어 하도급업체 지명이 변경되었을 경우, 해당되는 지명 하도급업체는 변경 사실과 그 이유를 밝히는 통지를 받을 수 있다. 만약 이의가 있을시 5일 이내 문서로 이의서를 제출할 수 있으며, 이의가 없으면 하도급업체의 변경에 동의한 것으로 간주한다. 하도급업체에서 이의서를 제출할 경우, 해당 공공기관은

청문회를 열고 회의 5일 이전에 하도급 업체에게 반드시 통보하도록 되어 있다. 만약 지명하도급업체를 불법적으로 교체하여 피해를 입은 경우, 해당 하도급업체는 그로 인한 손해배상을 원도급업체에게 청구할 수 있다.

하도급공정화법을 위반한 건설업체는 법 4110조에 의해 발주기관은 공사계약을 취소하거나 하도급금액의 10% 한도 내에서 금전적 벌칙을 부과할 수 있으며, 위반 업체는 모든 제재사유에 대해 청문회를 요구할 수 있도록 규정하고 있다.

(나) 영국, 프랑스, 독일 관련제도 고찰³⁾

① 영국

영국은 건설업을 자유기업으로 인정하여 건설업을 규제하는 법제고 마련되어 있지 않다. 일반적으로 하도급 계약시 건축토목공사용 「표준하도급계약조건」을 사용하고 있다. 영국 정부의 「건축토목공사일반계약조건」에 의하면 시공자는 모든 공사도급계약에서 감독자의 사전 서면동의없이 하도급할 수 없도록 규정하고 있다. 또한 수급인은 하수급인과 자재업자에 대해서 책임을 져야하며, 마찬가지로 발주자가 감독자의 승인을 얻어 하수급인을 지명했을 때에도 하수급인과 자재업자에 대해서 책임을 져야한다.

하수급인 선정방법은 발주자 또는 감독자가 정하는 경우, 발주자 또는 감독자 지시에 따라 수급인이 정하는 경우, 입찰로 정하는 경우로 구분된다.

3) 이재우 외, 원하도급 합리화 방안, 국토개발연구원, 1993. pp. 86.

② 프랑스

프랑스는 하도급법은 없으나 도시계획 및 건설에 관한 법률이 건설하도급에 대한 근거법이라 할 수 있다.

프랑스의 경우 하도급계약 금액이 4,000프랑 이상인 공공공사의 경우 발주자가 하수급인에게 하도급대금을 직접 지급한다. 단, 수급인이 입찰시 하도급할 공사규모 및 하도급공사금액을 미리 제시하여 발주자의 승인을 받아야 한다. 또한 하도급할 경우 발주자에게 통지하고 승인을 받아야 하며 그렇지 않을 경우 하도급업자를 상대로 하도급계약의 유효성을 주장할 수 없다. 일반적으로 정부, 지방자치단체 및 공공기관 발주공사 계약의 경우, 발주자가 직접 하수급인에게 공사대금을 지급하는 것이 타당하다고 인식하고 있다. 기타 하도급공사의 경우, 하도급계약조건상 수급인이 하수급인에게 공사대금을 지급하지 않을 경우, 하수급인은 발주자에게 공사대금 직접지급을 청구 할 수 있다.

③ 독일

독일은 건설 하도급에 대한 근거법령으로 공공공사의 조달에 관한 규정을 두고 있다.⁴⁾ 건설공사 발주 및 계약규정(VOD)은 발주자가 하수급인의 기명 입찰(부대입찰)을 원하거나, 이를 허용하지 않을 경우 그 사실을 사전에 기입하도록 되어 있다. 독일 연방정부와 일부 주정부는 입찰시 입찰자가 하수급인 및 하도급공종에 대해 사전에 계획하여 기입하도록 하고 있다.

4) 최재원, 하도급계약서 미교부의 문제점과 그에 대한 개선방안 연구, 연세대학교 법무대학원 석사학위논문, 2008. p. 61.

(3) 유사제도의 시사점

과거 국내에서 시행된 부대입찰제의 경우 당시 만연된 부실공사를 방지하고자 도입된 제도로서 하수급인이 직접 하도급금액을 사전에 견적하여 수급인의 입찰에 반영되게 함으로써 하수급인의 건설시공이 가능한 합리적인 제도로 평가되었다. 당시 부대입찰제도를 통하여 하수급인들은 적절한 공사비를 확보한 상태에서 공사를 수행할 수 있었으며 따라서 하도급 공사금액과 관련된 수급인의 불공정행위 및 부실공사의 발생을 사전에 방지할 수 있었다.

현행 50억원 이상의 적격심사공사에 적용되는 하도급관리계획 제출은 입찰참여업체의 적격심사시 제출하도록 함으로써 사전에 하도급관리계획의 적정성을 평가 할 수 있도록 하고 있으며, 하도급관리계획대로의 이행을 강제하는 법령이 규정되어 있는 상황이다.

이러한 과거 부대입찰제도와 현행 하도급관리계획제출은 현행 하도급계획 제출제도의 개선방향을 설정함에 있어 시사하는 바가 크다고 할 수 있겠다.

외국의 하도급계획 제출제도의 경우, 미국은 원도급입찰액의 0.5% 이상 초과하는 하도급공사를 대상으로 하며, 영국, 독일은 모든 공공공사 입찰시에 입찰자가 하수급인 및 하도급 공종을 기입하도록 하는 등 주요 선진국에서 운영하는 하도급계획 제출제도는 대부분의 하도급공사에 적용하고 있어 하도급계획서를 통한 하도급공사를 보다 철저히 관리하고 있다. 또한 입찰시 하도급할 공사와 하도급업체를 지명하지 않은 부분의 공사의 경우 원칙적으로 수급인이 직접시공을 강제함으로써 하도급할 공사의 규모가 적정하게 이루어지도록 하였다.

또한 수급인이 하수급인을 마음대로 변경하지 못하도록 하면서도

9가지 예외조항을 만들어 수급인의 사업추진에 장애가 되지 않도록 하는 등 운영측면에서 매우 탄력적이다.

국내의 경우 실제 하도급계획 제출제도 대상공사인 5억원 이상인 하도급공사의 비율은 전체 전문건설업체 하도급공사를 기준으로 2008년도에는 7.6%, 2009년도에는 단지 7.0%⁵⁾를 차지하고 있어 하도급계획 제출제도 대상공사의 범위가 매우 한정적이며 이외에도 여러 가지 문제점을 안고 있다.

따라서 외국의 경우 거의 대부분의 공사에 걸쳐 하도급계획을 제출하는 것을 감안할 때, 국내의 이러한 불공정 행위를 견제하기 위해서는 외국의 하수급인 기명 입찰제도 사례의 적용공사의 범위 등이 국내 현실에 시사하는 바가 크다고 할 수 있을 것이다.

5) 2008년 기준 전문건설업 통계연보, 2009 참조

〈표 2-4〉 외국 하도급계획제출제도 비교

구 분	주요내용	적용범위
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 미국 캘리포니아주 하도급공정화법의 경우 수급인의 우월지위를 이용한 저가의 하도급 계약 방지에 중점을 두고 있음. - 원도급입찰액의 0.5%이상이 되는 하도급공사에 적용함으로써 사실상 모든 규모의 공사에 적용하고 있음 	<p>원도급입찰액의 0.5%이상이 되는 하도급공사</p>
영국	<ul style="list-style-type: none"> - 「건축토목공사일반계약조건」에 의해 시공자는 모든 공사도급계약에서 감독자의 사전 서면 동의 없이 하도급 할 수 없도록 규정하고 있음 - 수급인은 하수급인과 자재업자에 대해서 책임을 져야하며, 마찬가지로 발주자가 감독자의 승인을 얻어 하수급인을 지명했을 때에도 하수급인과 자재업자에 대해서 책임을 져야함 	<p>모든 공사도급계약에서 감독자의 사전 서면동의 필요</p>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 수급인은 입찰시 사전에 하도급할 공사규모 및 금액을 명시하도록 되어있음 	<p>하도급계약 금액이 4,000프랑 이상인 공공공사</p>
독일	<ul style="list-style-type: none"> - 연방정부와 몇몇의 주정부에서는 모든 입찰시에 수급인이 하수급인 및 하도급 공종에 대해서 사전에 계획하여 기입하도록 하고 있음 	<p>연방 및 주정부의 모든 입찰 공사</p>

저가 하도급실태를 파악하기위해 전체 하도급 낙찰률을 분석하고 하도급계획 제출제도 대상공사인 최저가낙찰제 하도급공사 수주실태 및 낙찰현황을 분석후, 전체 하도급 공공공사와 최저가낙찰제 하도급공사의 낙찰률을 비교하여 최저가낙찰제 대상공사의 저가 낙찰의 심각성을 파악하기로 한다. 이와 같은 저가하도급 실태를 개선하기위해 ‘수급인이 하수급인에게 저가 수주부담의 전가, 수급인의 고의적인 반복적 재입찰에 따른 저가 입찰 유도, 전문건설업체의 과당경쟁, 이중계약서 작성, 수급인의 저가하도급 공사계약 강요’를 중심으로 저가하도급을 유발하는 요인에 대해 분석하기로 한다. 분석을 통해 이러한 저가하도급이 일어나지 않도록 현행 하도급계획 제출제도의 문제점 및 한계점을 개선할 수 있도록 한다.

본 장에서 다루는 실태조사내용은 국토해양부의 「건설하도급 실태조사 보고서(종합/전문 건설업체), (2009)」 자료와 전문건설업 실태는 대한전문건설협회가 매년 발간하는 「전문건설업 실태조사 분석보고서 2008~2009」의 일부를 활용하였다.⁶⁾

6) 본 보고서에서 사용한 전문건설업실태조사 분석보고서의 기업규모는 시공능력평가액에 따라 2007년은 대규모기업 135억 이상, 중규모 44억 이상~135억 미만, 소규모 44억 미만으로 구분하였고, 2008년은 대규모 200억 이상, 중규모 53억 이상 ~ 200억 미만, 소규모 53억 미만이다.

3.1 저가하도급 실태

(1) 전체 하도급 낙찰률

공공공사의 하도급공사 낙찰률은 2008년 72.4%로 조사되어 2007년의 70.8%에 비해 낙찰률이 1.6% 증가하였으며, 민간공사의 하도급 낙찰률도 2008년은 73.8%로 2007년의 71.6%에 비해 2.2% 증가한 것으로 조사되어 소폭 상승하였으나, 70% 초반대의 낙찰률을 나타내고 있어 여전히 하도급 낙찰률이 낮은 것으로 나타났다.

기업규모별 낙찰률의 경우, 공공공사와 민간공사 공통적으로 기업간 뚜렷한 차이가 없으나, 소규모 기업에 비해 대규모 기업의 낙찰률이 상대적으로 높은 것으로 조사되었다(〈표 3-1〉 참조).

〈표 3-1〉 기업규모별 낙찰률

(단위:%)

기업구분	공공공사		민간공사	
	2007	2008	2007	2008
대규모	71.8	73.8	73.9	76.8
중규모	72.3	73.9	71.6	77.0
소규모	70.3	72.1	71.0	72.1
전 체	70.8	72.4	71.6	73.8

출처: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 2009.

구간별 낙찰률의 경우, 2007년은 공공공사와 민간공사 공통적으로 낙찰률이 71~80%에서 결정된다는 업체가 각각 32.1%와 29.3%로 가

장 높게 나타났으며, 2008년은 공공공사와 민간공사 모두 낙찰률이 81~90%에서 결정된다는 업체가 각각 34.3%, 30.8%로 가장 높게 나타났다. 전반적으로 구간별 낙찰률은 71%~90%이하 비율 구간에서 주로 결정되는 것으로 조사되었다(〈표 3-2〉 참조).

〈표 3-2〉 구간별 하도급 낙찰률

(단위 : 업체수, %)

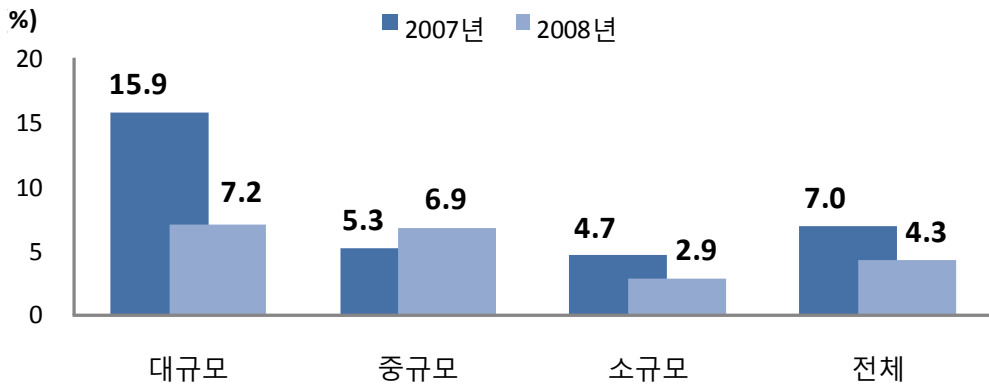
구 분	2007		2008	
	공공공사	민간공사	공공공사	민간공사
50%이하	62(14.1)	64(14.8)	97(14.0)	75(11.8)
51~60%	25(5.7)	27(6.2)	26(3.8)	36(5.7)
61~70%	71(16.2)	76(17.6)	94(13.6)	107(16.9)
71~80%	141(32.1)	127(29.3)	210(30.4)	174(27.5)
81~90%	125(28.5)	100(23.1)	237(34.3)	195(30.8)
90%초과	15(3.4)	39(9.0)	27(3.9)	46(7.3)
합 계	439(100.0)	433(100.0)	691(100.0)	633(100.0)

출처: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 2009.

(2) 최저가낙찰제 하도급공사 현황

하도급계획 제출제도 대상공사인 전문건설업체의 최저가낙찰제대상공사의 하도급실태를 파악한 결과, 전문건설업체당 최저가낙찰공사 평균 하도급 수주건수는 2007년 7.0건에서, 2008년 4.3건으로 감소하였으며([그림 3-1] 참조), 2007년의 경우 최저가낙찰공사에서 1~2건의 하도급 수주했다는 업체가 30.0%에서, 2008년에는 25.7%로

감소하였다. 또한, 2008년에 1건의 최저가낙찰공사도 수주하지 못했다는 업체는 41.8%, 최저가낙찰공사로 20건 이상의 공사를 수행했다고 응답한 업체는 5.8%로 조사되어 최저가낙찰제공사 수주의 양극화가 뚜렷한 것으로 나타났다(〈표 3-3〉 참조). 이것은 해당공사가 300억원 이상 원도급 공사에 해당하므로 이를 수행할 수 있는 하수급인 시공능력이 일정수준 이상의 대규모 업체로 한정될 수밖에 없기 때문인 것으로 파악된다.



[그림 3-1] 기업규모별 300억원 이상 최저가낙찰공사의 평균 하도급수주 건수

출처: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 2009.

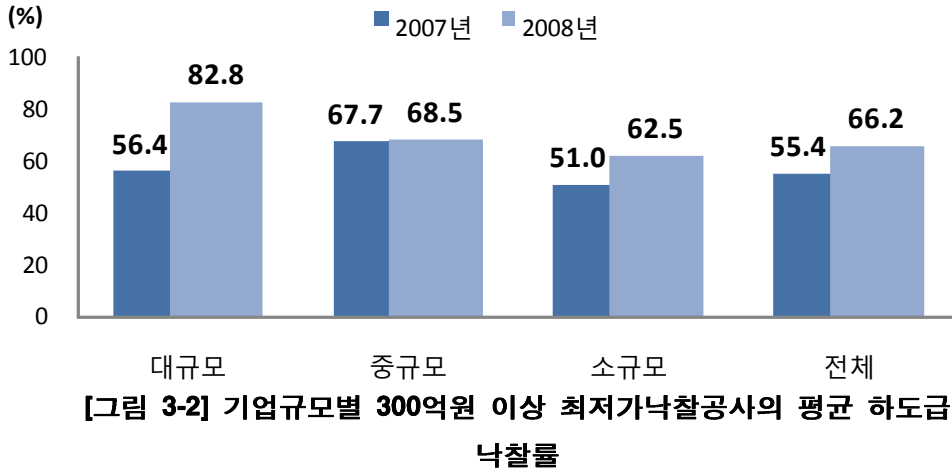
〈표 3-3〉 300억원 이상 최저가낙찰공사의 하도급수주 실태

(단위 : 업체수, (%))

구분	2007	2008
0건	33(30.0)	166(41.8)
3건 미만	33(30.0)	102(25.7)
3~5건	14(12.7)	39(9.8)
5~10건	6(5.5)	42(10.6)
10~20건	13(11.8)	25(6.3)
20건 이상	11(10.0)	23(5.8)
합계	110(100.0)	397(100.0)

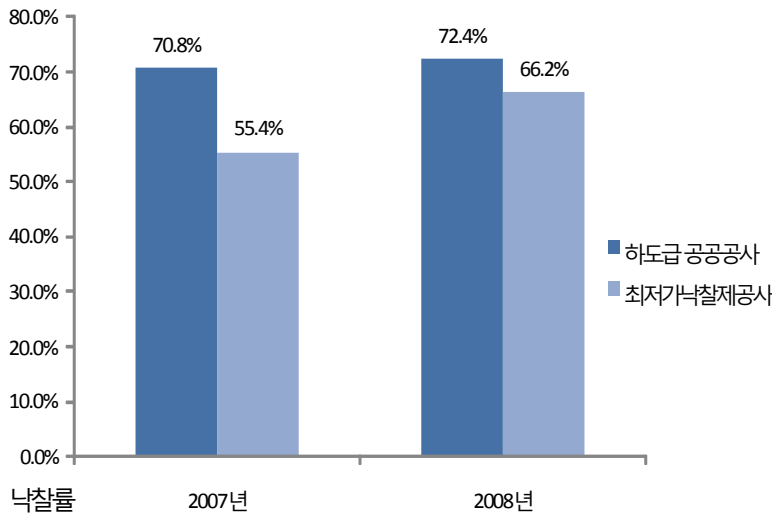
출처: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 2008, 2009.

최저가낙찰공사의 평균 하도급 낙찰률은 2007년 55.4%이며, 2008년 66.2%로 나타나 2007년 대비 평균 낙찰률이 10.8%p 증가한 것으로 분석되었으나 낙찰률이 70%에도 못 미치는 등 저가낙찰이 심각한 것으로 조사되었다([그림 3-2] 참조). 기업규모별로는 2008년의 경우 대규모 기업이 82.8%, 중규모 기업이 68.5%, 소규모 기업이 62.5%이며, 2007년의 경우 대규모 기업이 56.4%, 중규모 기업이 67.7%, 소규모 기업이 51.0%로 조사되어, 대규모 기업의 300억원 이상 최저가낙찰공사의 평균 하도급 낙찰률이 26.4%p로 가장 큰 상승폭을 나타냈다. 그러나 여전히 60%대의 낮은 낙찰률을 나타내고 있어 하도급 저가낙찰을 방지하기 위해서는 관련제도 개선이 필요할 것이다.



(3) 전체 하도급 공공공사와 최저가낙찰제 하도급공사 낙찰률 비교

하도급 공공공사와 최저가낙찰제 공사의 낙찰률을 비교한 결과, 최저가낙찰제 대상공사의 경우 전체 하도급공공공사보다 2007년은 15.4%p, 2008년은 6.2%p 낮은 것으로 각각 조사되어, 전반적으로 최저가낙찰제공사의 평균 낙찰률이 전체 하도급공공공사의 평균 낙찰률보다 낮은 것으로 조사되었다([그림 3-3] 참조).



[그림 3-3] 하도급공공공사와 최저가낙찰제 공사 평균 하도급 낙찰률 비교

기업규모별 특성으로는 대규모 기업의 최저가낙찰제공사의 낙찰률 상승폭은 2007년 56.4%에서 2008년의 82.8%의 낙찰률을 보여 26.4%p로 하도급 공공공사의 상승폭인 2.0%p 보다 상당히 높은 것으로 조사되었다. 대규모 기업의 최저가낙찰제공사의 낙찰률 상승폭은 중규모 기업의 0.8%p, 소규모 기업의 11.5%p에 비해 월등한 것으로 나타나 가장 큰 폭의 상승세를 보였다(〈표 3-4〉 참조).

〈표 3-4〉 하도급 공공공사와 최저가낙찰제 하도급공사 낙찰률 비교

(단위 : %)

기업구분	하도급 공공공사		최저낙찰제 공사	
	2007	2008	2007	2008
대규모	71.8	73.8	56.4	82.8
중규모	72.3	73.9	67.7	68.5
소규모	70.3	72.1	51.0	62.5
전 체	70.8	72.4	55.4	66.2

3.2 저가하도급 주요요인

(1) 수급인의 저가 수주 부담을 하수급인에게 전가⁷⁾

건설하도급 실태조사중 하도급공정화를 저해하는 가장 큰 요인으로 전문건설업체는 ‘최저가낙찰제에 따른 원도급 공사 낙찰률 하락’을 지적하였고, 종합건설업체는 ‘공사물량 부족 및 업체수 과다에 따른 과당경쟁’을 지적하였다. 이와 같이 하도급거래에 있어 불공정한 거래의 출발은 원도급자의 낙찰률 하락에 따른 공사금액의 부족분을 하도급자에게 떠넘기는 데서 비롯되었다고 볼 수 있겠다.

세부내용을 살펴보면, 전문건설업체는 하도급 공정화를 저해하는 최대 문제점으로 ‘최저가낙찰제에 따른 원도급 공사 낙찰률 하락(42.4%)’, ‘공사 물량 부족 및 업체수 과다에 따른 과당경쟁(37.8%)’이라고 응답했다(〈표 3-5〉 참조).

7) 건설하도급 실태조사 보고서[종합/전문 건설업체], 국토해양부, 2009. 자료참고

〈표 3-5〉 하도급 공정화 저해 문제점(전문건설 입장)

(단위 : %)

구 분	분포
최저가낙찰제에 따른 원도급공사 낙찰률 하락	42.4
공사물량 부족 및 업체수 과다에 따른 과당경쟁	37.8
전통적인 갑을 관계	10.9
금융위기에 따른 유동성 악화	6.4
없다	1.4
기타	1.2

출처: 건설하도급 실태조사 보고서(종합/전문 건설업체), 국토해양부, 2009. p. 20.

기타 응답내용으로는 ‘추가 계약 발생시 물량 정산의 어려움’, ‘현장여건에 맞지 않게 고정관념에서 못 벗어난 방식’, ‘하도급 법규에 따른 직접시공 비율’, ‘하도급 최저가낙찰제 유도’, ‘공개입찰후 재조정’, ‘공사수행능력이 부족한 업체의 난립으로 시장을 교란시킴’, ‘자료수집 부족에 따른 수급인의 저가 실행율’로 조사되었다. 즉, 하도급공정화를 저해하는 최대 요인은 최저가낙찰제로 인해 수급인의 낙찰률이 낮아짐에 따라 하도급업체에게 줄 공사금액이 부족한 것이 근본적인 이유인 것으로 분석할 수 있을 것이다.

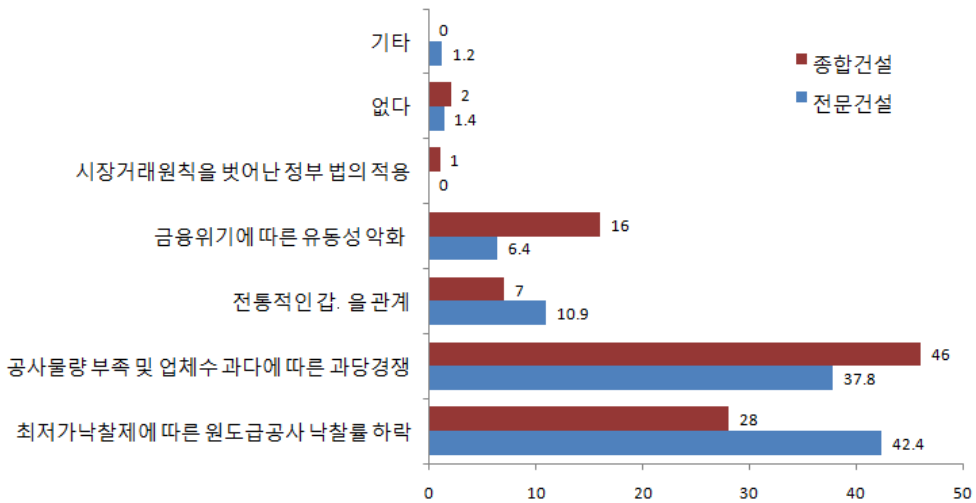
종합건설업체 30개사를 대상으로 하도급 공정화를 저해하는 문제점을 조사한 결과, ‘공사물량 부족 및 업체수 과다에 따른 과당경쟁(46.0%)’이 하도급거래 공정화를 저해시키는 가장 큰 요인이라고 지적하고 있으며, ‘최저가낙찰제에 따른 원도급 공사 낙찰률 하락(28.0%)’, ‘금융위기에 따른 유동성 악화(16.0%)’ 순으로 문제점을 지적하고 있었다(〈표 3-6〉 참조).

〈표 3-6〉 하도급 공정화 저해 문제점(종합건설 입장)

(단위 : %)

구 분	분포
공사물량 부족 및 업체수 과다에 따른 과당경쟁	46.0
최저가낙찰제에 따른 원도급공사 낙찰률 하락	28.0
금융위기에 따른 유동성 악화	16.0
전통적인 갑을 관계	7.0
시장거래원칙을 벗어난 정부 법의 적용	1.0
없다	2.0

출처: 건설하도급 실태조사 보고서[종합/전문 건설업체], 국토해양부, 2009. p. 28.



[그림 3-4] 하도급 공정화 저해 및 저가하도급 원인에 대한 전문 및 종합건설업체 의견

전문건설업체와 종합건설업체 공통적으로 하도급 공정화를 저해하는 가장 큰 요인으로 최저가낙찰제에 따른 원도급공사의 낙찰률 하락과 공사 물량 부족 및 업체수 과다에 따른 과당경쟁을 꼽고 있었다. 이것은 과당경쟁과 저가낙찰로 인한 수급인의 가격 부담을 전적으로 하수급인에게 떠넘기는 결과를 낳게 된다.

따라서 하도급관계의 공정성 확보 및 건설공사의 효율적인 수행을 위해 최저가낙찰제 대상공사에 대한 철저한 하도급 관리가 필요할 것이다.

(가) 수급인의 저가낙찰 실태

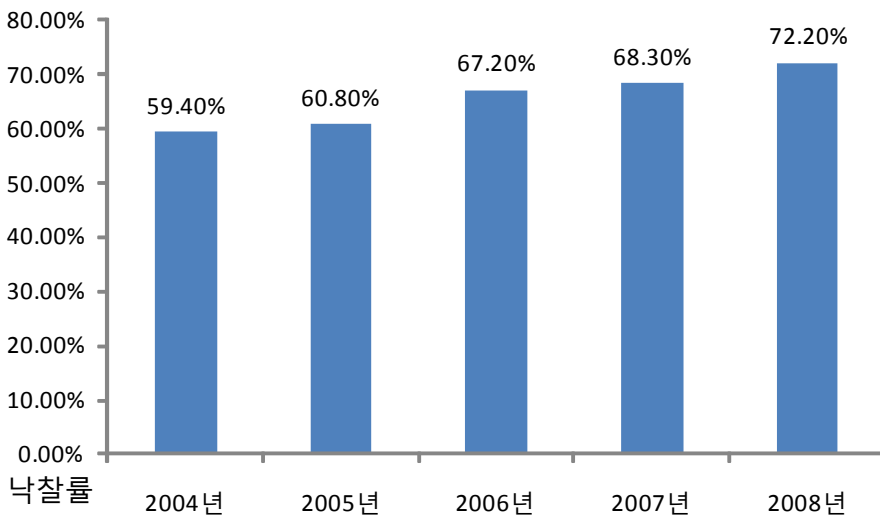
하도급계획 제출제도의 실효성 확보를 위해서는 근본적으로 하도급계획 제출제도 대상공사인 수급인의 최저가낙찰제공사의 낙찰률에 대한 이해 및 분석이 필요하다. 따라서 하도급계획 제출제도의 대상공사인 최저가낙찰제 대상공사의 원도급낙찰실태를 <표 3-7> 과 같이 분석하였다.

최저가낙찰제 대상공사의 낙찰률은 2006년 5월 저가심의제도가 강화되면서 2005년 대비 6.40%p로 다소 상승하였으나 2008년에 72.2%로 여전히 낮은 낙찰률을 보이고 있다. 이러한 저가낙찰은 수주만을 목적으로 공사 원가를 밑도는 가격으로 투찰하여 공사를 따내는 것으로, 기업의 이윤을 보장받지 못해 수익성이 악화되고 무리한 저가하도급 등으로 이어질 수 있어 시설물의 품질과 성능 저하를 유발하게 된다.

〈표 3-7〉 수급인의 최저가 대상공사 낙찰률 추이

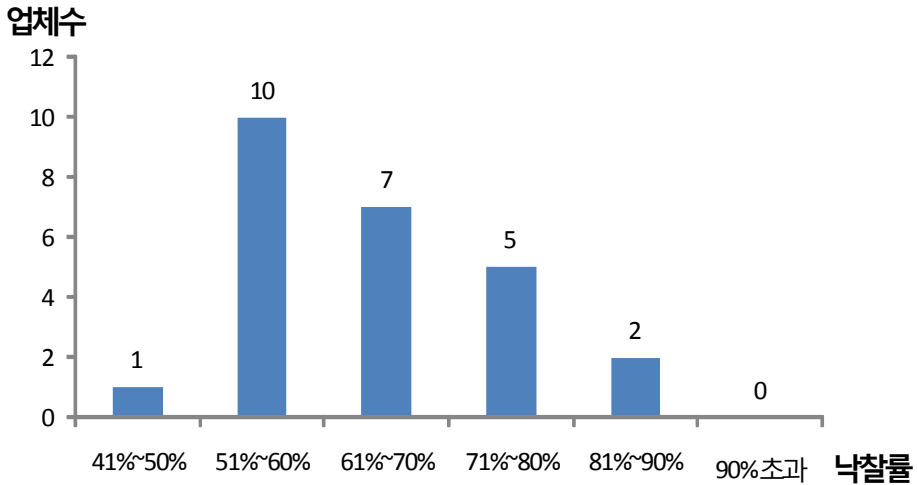
구분	2004	2005	2006	2007	2008
낙찰률(%)	59.4	60.8	67.2	68.3	72.2

출처: 최민수, (건설이슈포커스) 최저가낙찰제 및 저가심의제도의 개선방향, 건설산업연구원, 2010.5 를 바탕으로 재구성함.



[그림 3-4] 최저가 대상공사 낙찰률 추이

최근 정부가 추진중에 있는 주요 공사의 최저가낙찰제공사중 2009년도 하반기(2009년 9월~2009년 12월) 25개 공구 낙찰률을 조사한 결과 평균 낙찰률이 63.9%에 그치고 있는 것으로 나타났다. 심지어 낙찰률이 50%대 수준의 반값 낙찰이 전체 25개 공구중 11개 공구로 건설사의 경영 부실화는 물론 부실공사 우려마저 낳고 있다. 특히 예정가격대비 최저 49.05%의 큰 폭으로 떨어진 반값 낙찰이 이루어진 사례도 있어 최근 정부 주요공사에서 원도급 낙찰률 하락이 보다 심각한 것으로 조사되었다([그림 3-5] 참조).



[그림 3-5] 2009년 하반기 주요 최저가낙찰제 공사 25개 공구의 낙찰률

이처럼 원도급공사 낙찰률의 심각한 하락에 따라 하도급 공사 낙찰가 또한 동반 하락하고 있어 전문건설업체의 비용 부담이 더욱 가중되고 있는 등 최근 건설공사 저가낙찰 정도가 갈수록 심화되고 있는 상황이다.

(나) 최저가낙찰제공사의 낙찰률 하락요인: 수급인의 과당경쟁

공공공사에서 최저가낙찰제 대상공사의 비중을 파악하기위해 전체 공공공사 발주금액중 최저가낙찰제 대상공사의 금액의 비중을 조사한 결과, 2004년 24.9%에서 점차 증가하여 2008년에는 47.5%의 비율을 차지하고 있는 것으로 조사되어 최저가낙찰제 대상공사의 비중이 점차 확대되고 있는 것으로 나타났다(〈표 3-8〉 참조).

발주건수기준으로 살펴보면 최저가낙찰제공사 발주 건수는 2004년 84건에서 2008년 256건으로 4년간 숫적인 면에서 약 3배 증가하

였다. 이는 최저가낙찰제 대상공사가 지난 2001년에 1,000억원 이상 PQ 대상 공사에 도입되었으며, 2006년 5월부터는 300억원 이상 모든 공사로 확대 적용되면서 발주건수가 급격히 증가한 것으로 분석된다. 그러나 최저가낙찰제 대상공사의 발주건수 증가에도 불구하고 1개 공사당 입찰에 참가하는 업체수는 2004년 25.3개 업체에서 2008년 46.0개 업체로 증가하여 최저가낙찰제 대상공사의 입찰 경쟁률이 약 2배 증가한 것으로 조사되었다.

〈표 3-8〉 최저가낙찰제 대상공사 경쟁률, 발주건수, 금액비중 추이

구 분	2004	2005	2006	2007	2008
1개 공사당 입찰참여 업체수 (업체수)	25.3	15.6	43.5	42.7	46.0
발주건수(건)	84	43	120	277	256
금액비중(%)	24.9	16.4	25.5	54.9	47.5

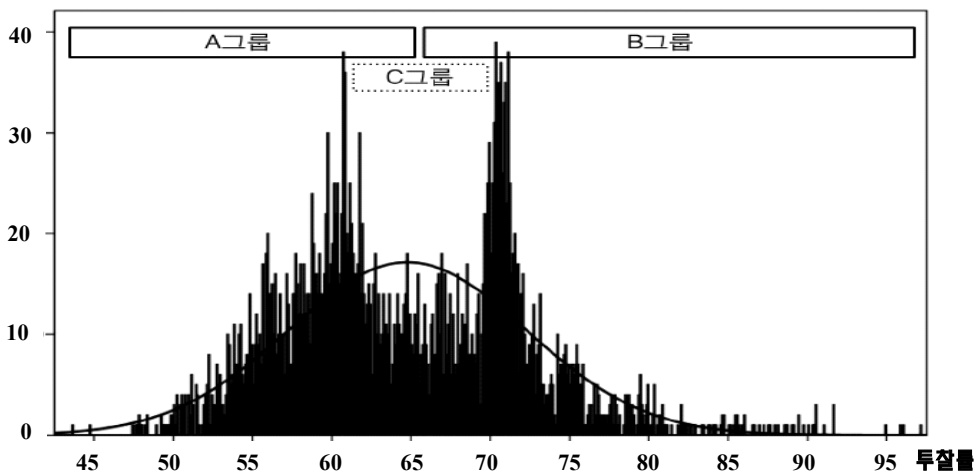
출처: 최민수, (건설이슈포커스) 최저가낙찰제 및 저가심의제도의 개선방향, 건설산업연구원, 2010.5 를 바탕으로 재구성함.

최저가낙찰제 공사의 실행원가율을 살펴보면, 낙찰가격 대비 110~120% 수준인 것으로 조사되었다.⁸⁾ 이러한 높은 공사실행원가율은 수급인들간의 과당경쟁에 의한 것으로 수급인의 기업경영 유지를 위해서 원가 이하의 공사금액임에도 불구하고 일단 공사를 수주하고 보자는 수급인의 행태라고 볼 수 있다. 따라서 공사원가 이하로 수주한 수급인에게 하도급을 받은 업체는 경영부담이 가중될

8) 최민수, (건설이슈포커스) 최저가낙찰제 및 저가심의제도의 개선방향, 건설산업연구원, 2010.5, p.8. 재인용.

수밖에 없으며, 공사품질 확보에 더욱 많은 어려움을 겪을 수밖에 없을 것이다.

공사 실행원가 이하의 낙찰률이 나타나는 최저가낙찰제 공사에서의 수급인의 투찰행태를 분석하기 위하여 2001년에서 2005년까지 조달청 최저가낙찰제 발주공사 3,230개 투찰 행태를 조사한 결과⁹⁾, 투찰률 분포가 정규분포를 이루지 않고 저가와 고가형태로 유형화되고 있음을 알 수 있었다. 낮은 투찰률 60%인 A그룹, 높은 투찰률 68%인 B그룹과 평균투찰률 64.8%인 C그룹으로 구분하면, A그룹과 B그룹이 높은 분포를 나타내고 있어 최저가 투찰과정에서 투찰가격 평균으로 수렴할 것이라는 예측을 벗어나고 있다([그림 3-6] 참조). 이것은 높은 투찰률 그룹인 B그룹의 경우 업체의 담합 및 공모에 의해 투찰하며, 낮은 투찰률 그룹인 A그룹은 공사손실을 방지하고자 여러 가지 수단을 사용할 것이라 예측할 수 있다.



[그림 3-6] 투찰행태 유형

9) 이형우, 최저가낙찰제도에서의 투찰 행태 분석 및 개선방안, 중앙대학교 석사 논문, 2005.12. p. 56.

(다) 최저가낙찰제공사의 수급인의 낙찰률 하락에 따른 하수급인의 저가낙찰

최저가낙찰제공사에서 수급인의 낙찰률 하락에 따른 하수급인의 저가하도급간의 연관성을 파악하고자 저가로 낙찰된 최저가낙찰제 대상공사에서 저가낙찰에 따른 경영부담을 해소하고자하는 수급인의 대응방안에 대해 살펴보았다.

최저가낙찰제 대상공사를 저가로 수주한 수급인이 공사원가를 낮추고자 시도하는 방법은 다양한 것으로 나타났다. 수급인이 공사원가를 절감하기위해 가장 많이 선택하는 방법으로는 저가 시공이 가능한 하도급업자를 이용한다는 방법이 22.2%로서 가장 높아, 저가수주의 피해가 하수급인에게로 전가되어 하수급인의 저가낙찰로 이어지고 있는 것으로 분석되었다(〈표 3-9〉 참조).

〈표 3-9〉 수급인의 최저가낙찰제 대상공사의 저가낙찰 해소방안

(단위 : %)

구 분	분포
저가 시공이 가능한 하도급업체를 이용	22.2
인력시공을 기계시공으로 변경하여 노무비 절감	15.6
장비조합 변경 및 효율성 높은 장비로 대체	13.3
인근 현장의 자재, 인력, 장비 등 활용	13.3
생산성 향상 및 숙련공에 의한 노무비, 경비 절감	11.1
대량구매 등의 방법으로 소요자재를 저가 구매	11.1
공사비 절감 가능한 신공법 적용	8.9
골재채취장, 사토장, 토취장, 재료, 장비 보유	2.2
가설공사 공법 변경	2.2

출처: 최민수, (건설이슈포커스) 최저가낙찰제 및 저가심의제도의 개선방향, 건설산업연구원, 2010.5 p.12.

이와 같이 수급인의 저가낙찰은 하수급인의 저가낙찰로 이어져 중소규모의 전문건설업체들이 누적 적자를 이겨내지 못하고 심한 경우는 공사의 중도 타절 내지 부도를 내는 원인이 되고 있다. 즉, 현재의 원·하도급관계의 생산구조 및 관행에서는 유동성 등의 리스크의 대부분을 하수급인에게 그대로 전가하게 된다. 이런 구조에서 하수급인은 저급자재 및 값싼 인력으로 대응하는 방법밖에 없어 궁극적으로 심각한 공사품질의 하락을 유발하게 된다.¹⁰⁾

10) 이영환, 구본상(건설이슈포커스)최저가낙찰제 건설현장의 실태 분석과 제언, 건설산업연구원, 2008.11, p. 14.

(2) 수급인에 의한 반복적인 하도급 재입찰에 따른 저가하도급 유도

최근 하도급 공사 입찰시 수급인이 저가 하도급을 유도하기 위해서 경쟁 입찰을 반복하는 사례가 발생하고 있다. 조사결과, 이러한 재입찰을 경험했다고 응답한 업체는 28.4%로 나타났다. 또한 기업 규모별로는 대규모 기업 52.0%, 중규모 기업 34.3%, 소규모 기업 23.0%로 기업규모가 클수록 이러한 사례가 높게 나타나고 있어 입찰시 저가하도급 금액의 유도에 대한 방지 방안이 마련되어야 할 것이다(〈표 3-10〉 참조).

〈표 3-10〉 하도급 공사 입찰과정 중 재입찰 사례 발생 여부(2008년)

(단위 : 업체수, %)

구분	대규모	중규모	소규모	전체
있음	39(52.0)	83(34.3)	138(23.0)	260(28.4)
없음	36(48.0)	159(65.7)	461(77.0)	656(71.6)
합계	75(100.0)	242(100.0)	599(100.0)	916(100.0)

출처: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 2009. p. 95.

(3) 전문건설업체의 과당경쟁

2008년 한 해 동안 1건의 하도급공사 입찰에 참가하는 전문건설업체수가 10개 이상이라고 응답한 비율이 공공공사의 경우 25.6%이며, 민간공사는 14.5%로 나타났고, 50개 이상 업체가 참여한다는 비율도 공공공사의 경우 7.1%로 과열경쟁 양상을 띠고 있다. 최근 5년간 입찰참가업체 추이를 볼 때, 2008년의 하도급전문공사 입찰참가업체수가 11~30개 이하 구간의 분포가 2007년에 비해 13.0%p 증가한 것으로 나타나 경쟁이 다소 증가된 양상을 나타내고 있다 (〈표 3-11〉, 〈표 3-12〉 참조).

1개의 전문건설업체가 1년 동안 참가하는 하도급공사 입찰참가 건수를 보면 하도급 공공공사의 경우 32건, 하도급 민간공사 24건으로 조사되었다. 전문건설업 1개 업체당 평균 낙찰건수는 3건 미만이 공공공사의 경우 71.0%, 민간공사의 경우 57.5%로 나타나 하도급 공공 및 민간공사 모두 평균 낙찰 건수가 3건 미만인 공사가 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 분석되었으며, 민간공사보다 공공공사의 경쟁이 더욱 치열한 것으로 나타났다(〈표 3-13〉, 〈표 3-14〉 참조).

〈표 3-11〉 1건 하도급 전문공사의 입찰참가 업체수(2008년)

(단위 : 업체수, (%))

구 분	공공공사	민간공사
5개 미만	105(29.8)	139(31.7)
5~10개	157(44.6)	236(53.8)
10~30개	56(15.9)	52(11.8)
30~50개	9(2.6)	5(1.1)
50개 이상	25(7.1)	7(1.6)
합계	352(100.0)	439(100.0)

출처: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 2009.

〈표 3-12〉 1건 하도급 전문공사의 입찰참가 업체수 변동추이

(단위 : %)

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
10개 이하	86.5	86.7	88.5	88.4	80.5
11~30개	6.9	6.4	5.4	0.7	13.7
31~50개	2.6	2.5	2.2	5.7	1.8
50개 초과	4.1	4.4	3.9	5.3	4.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 2009. 재구성함

〈표 3-13〉 1개 업체당 평균 입찰참가 건수(2008년)

(단위 : 건)

구분	원도급		하도급	
	공공공사	민간공사	공공공사	민간공사
대규모	319	34	35	42
중규모	383	26	51	33
소규모	163	15	24	18
합 계	219	19	32	24

출처: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 2009.

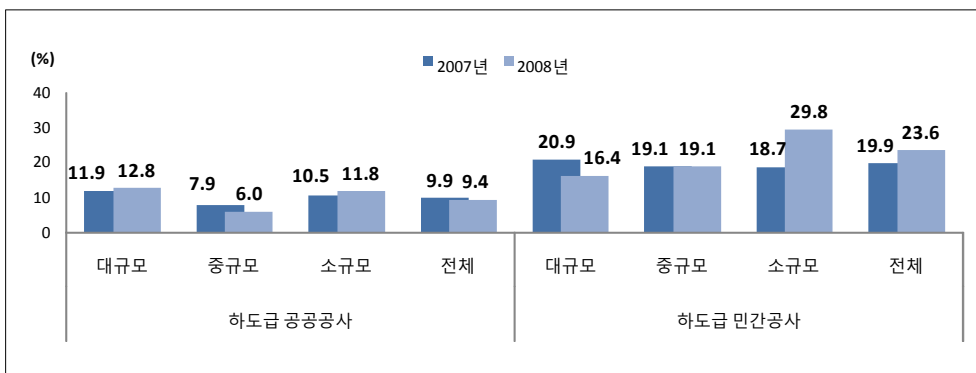
〈표 3-14〉 1개 업체당 평균 낙찰 건수(2008년)

(단위 : 업체수, (%))

구분	하도급	
	공공공사	민간공사
3건 미만	291(71.0)	261(57.5)
3~5건	45(11.0)	55(12.1)
5~10건	40(9.8)	71(15.6)
10~30건	30(7.3)	52(11.5)
30건 이상	4(1.0)	15(3.3)
합계	410(100.0)	454(100.0)

출처: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 2009.

1개 업체당 평균 입찰건수 대비 낙찰건수 비율은 하도급 공공공사는 9.4%, 하도급 민간공사는 23.6%인 것으로 조사되었으며, 기업 규모별로는 하도급 공공공사의 경우, 대규모 기업이 낙찰 확률이 11.9%로 가장 높았으며, 소규모 기업의 경우 원도급 및 하도급 민간공사의 낙찰 비율이 2007년 대비 크게 증가한 것으로 나타났다 ([그림 3-7] 참조).



[그림 3-7] 1개 업체의 입찰건수 대비 낙찰건수 평균 비율(하도급 공사)

(4) 이중계약서 작성

이중계약이란 명목계약서와 실제계약서를 이중적으로 작성하여 발주자에게 명목계약서를 제시하고, 하수급인에게는 실제계약서의 내용에 따라 계약관계를 이행하도록 하는 계약형태이다. 이러한 이중계약서의 목적은 실행 공사금액을 감액하여 하수급인과 계약을 체결하여 수급인의 공사수익을 확대하고자 하는 데 있다. 실태조사 결과, 이러한 하도급공사의 이중계약서 작성이 빈번히 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

수급인과 하수급인과의 하도급계약시 당해 연도 수행한 하도급공사중 이중계약서 작성한 경험이 있는 지를 묻는 질문에서 전체

14.8%업체가 이를 경험했다고 응답하였으며, 대규모 기업은 53.7%, 중규모 기업은 12.0%, 소규모 기업은 13.4%가 하도급공사중 이중계약서를 작성한 것으로 나타났다(〈표 3-15〉 참조). 즉, 기업규모가 클수록 이중계약서 작성이 빈번하게 이뤄지고 있는 것으로 조사되었다. 이중계약의 이유는 저가하도급의 은폐(65.8%)와 수급인의 비자금 조성(19.2%)이 응답업체의 85.0%로 2007년 대비 1.2%p 증가하였으나, 2006년에 비해 3.2%p 감소한 것으로 조사되었다(〈표 3-16〉 참조).

〈표 3-15〉 이중계약서 작성 요구 경험시, 하도급 공사건수대비 이중계약서 작성 요구 공사 비율

(단위 : 건, %)

구분	2008년 수행 하도급 공사(A)	이중계약서 작성 공사(B)	수행공사 대비 이중계약서 작성요구 받은 비율(B/A×100%)
대규모	13.7	7.3	53.7%
중규모	14.7	1.8	12.0%
소규모	14.1	1.9	13.4%
전체	14.3	2.1	14.8%

출처: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 2009.

〈표 3-16〉 이중계약서 작성 주요 이유

(단위 : %)

구 분	2006년	2007년	2008년
저가하도급 계약은폐 및 발주처에 대한 하도급 통보	61.9	59.9	65.8
수급인의 비자금조성	26.3	23.9	19.2
당해 수급인과 차기공사에 대한 수주기회 보장	11.7	10.4	10.4
기타	-	5.9	4.6
합 계	100.0	100.0	100.0

출처: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 2009.

이중계약서 위장계약 내용으로는 하도급계약 금액이 2008년 84.9%로 가장 많은 비중을 차지하여, 하도급계약시 가장 중점적으로 관리 감독해야할 부분으로 조사되었다. 이중계약시 실제 하도급 계약금액과는 2008년 평균 16.74% 차이가 있는 것으로 나타났으며 연도별 추이를 살펴보면, 2006년의 경우 실제 금액과 10%정도 차이가 난다고 응답한 비율이 가장 높은 45.8%를 차지하고 있으며, 10~20%미만 차이가 있다고 응답한 비율이 2007년과 2008년 각각 47.5%, 41.4%로 이중계약금액의 차이가 더 커진 것으로 조사되었다 (〈표3-17〉, 〈표3-18〉 참조).

〈표3-17〉 이중계약시 위장계약 내용사례

(단위 : 업체수, (%))

구 분	2006	2007	2008
하도급계약 금액	231(86.5)	183(90.1)	174(84.9)
하도급 계약서상 일반조항	12(4.5)	8(3.9)	14(6.8)
계약 당사자 명의	16(6.0)	4(2.0)	6(2.9)
기타	8(3.0)	8(3.9)	11(5.4)
합 계	267(100.0)	203(100.0)	205(100.0)

출처: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 2009.

〈표 3-18〉 이중계약시 실제 하도급계약금액과의 차이

(단위 : 업체수, (%))

구 분	2006	2007	2008
10% 미만	98(45.8)	27(15.1)	29(16.7)
10~20% 미만	64(29.9)	85(47.5)	72(41.4)
20~30% 미만	20(9.3)	39(21.8)	49(28.2)
30~40% 미만	2(0.9)	16(8.9)	17(9.8)
40% 이상	30(14.1)	12(6.7)	7(4.0)
합계	214(100.0)	179(100.0)	174(100.0)

출처: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 2008, 2009.

(5) 수급인의 저가하도급 공사계약 개요

하도급공사금액을 수급인이 일방적으로 현저히 낮게 결정해도 하수급인은 기업유지에 필요한 최소한의 공사량 수주목표를 달성하기 위하여 공사 채산성이 없음에도 불구하고 불공정계약을 체결하는

사례가 적지 않는 것으로 조사되고 있다.

수급인의 저가하도급금액 결정방법을 조사한 결과, 수급인의 우월적인 지위를 이용하여 추후 공사발주를 약속하는 구실로 하도급금액을 저가로 결정한다는 업체가 40.3%로 나타났으며, 타견적이나 가견적을 기준으로 하도급 금액을 현저히 낮게 결정하는 경우가 있다는 업체가 30.9%, 일방적으로 낮은 단가를 적용한다는 업체도 21.5%로 나타났다(〈표 3-19〉 참조). 이와 같이 계약시 수급인의 우월적 지위를 이용하여 적정공사비에 미치지 못하는 일방적인 저가하도급 계약이 만연한 것으로 나타났다.

〈표 3-19〉 수급인의 저가 하도급금액 결정방법(2008년)

(단위 : 업체수, (%))

구 분	업체수(%)
추후 공사발주 약속	219(40.3)
타견적이나 가견적 보여줌	168(30.9)
일방적 낮은 단가적용	117(21.5)
대금결제조건의 우대 약속	39(7.2)
합 계	543(100.0)

출처: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 2009.

(6) 종합

하도급공정화를 저해하는 가장 큰 문제점으로 전문건설업체는 최저가낙찰제에 따른 원도급공사 낙찰률 하락을, 종합건설업체는 공사물량 부족 및 업체수 과다에 따른 과당경쟁 등을 지적하였다. 또

한 최저가낙찰제 대상공사 입찰경쟁 업체수가 2004년에 비해 2008년에는 20.7%p 증가하여 공공공사 입찰경쟁률은 매년 증가하는 등 과당경쟁 상황을 반영하고 있다.

하수급인의 최저가낙찰제 대상공사의 낙찰률은 2007년 55.4%, 2008년 66.2%로 저가낙찰이 심각하였으며, 2007년의 최저가낙찰제 하도급공사의 경우 일반 하도급 공공공사의 낙찰률에 비해 15.4%p 까지 하락함에 따라 적정 공사비 확보가 어려운 상황인 것으로 조사되었다.

수급인의 저가 낙찰에 따른 경영 손실은 저가 시공이 가능한 하수급인을 선정하여 손실을 보전하는 것으로 조사되었으며, 따라서 상대적으로 약자인 하수급인의 피해가 확대되고 있는 것으로 나타났다. 또한 수급인은 저가낙찰에 대한 비용부담을 고의적인 재입찰로 하수급인의 저가입찰 유도하였으며, 이중계약 등을 통해 저가하도급을 은폐하고 있었다. 응답업체의 약 90%가 이중계약시 위장계약내용이 하도급계약 금액이라고 답하여 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 2008년의 경우, 이중계약시 실제 계약금액과 20% 이상 차이난다는 업체가 42.0%라고 응답하고 있었다. 또한 계약 당시 추후 공사발주를 약속하는 대가로 저가 하도급금액을 결정한다는 업체가 전체 40.3%를 차지하고 있어 입찰 및 계약단계마다 저가하도급 금액이 결정되는 등 수급인의 우월적 지위를 이용한 저가 하도급금액 결정이 심각한 것으로 조사되었다.

이러한 저가하도급 공사임에도 불구하고 전문건설업체가 하도급계약을 체결하는 이유는 기본적으로 기업 유지를 위한 최소한의 고정비 확보를 위한 것으로 판단된다.

이와 같이 수급인의 저가낙찰에 따른 비용부담을 이중계약, 저가입찰을 위한 반복적인 재입찰, 추후 공사발주를 약속하는 구실로

저가하도급 금액의 결정 등의 방법을 통해 하수급인에게 전가시키는 불공정 실태가 만연하는 것으로 조사되었다.

이러한 현상은 저가하도급을 방지하고자 도입된 하도급계획 제출 제도가 시행된 2008년에도 여전한 것으로 나타났다. 이것은 하도급 계획 제출제도의 대상공사가 제한적이며, 저가하도급 실태가 여러 요인에 의해서 발생한다는 것을 감안하더라도 동제도가 하도급관계의 공정성 확보와 건설공사의 효율적인 수행이라는 제도의 본래 취지에 부합하는 기능을 제대로 수행하지 못하고 있는 것으로 파악할 수 있을 것이다.

〈표 3-20〉 저가하도급 주요요인에 따른 문제점 및 실태

저가하도급 주요요인	문제점 및 실태
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 수급인의 저가 수주 부담을 하도급자에게 전가 	<ul style="list-style-type: none"> - 수급인의 과당경쟁, 최저가낙찰제 확대에 따른 원도급공사의 낙찰률 하락이 저가하도급으로 이어짐
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 수급인에 의한 반복적인 재입찰에 따른 저가입찰 유도 	<ul style="list-style-type: none"> - 수급인은 하도급공사 계약금액을 낮추기 위해 고의적으로 입찰을 반복함에 따라 하수급인의 저가 입찰을 유도함
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전문건설업체의 과당경쟁 	<ul style="list-style-type: none"> - 공사발주물량 감소, 수급인의 저가낙찰, 전문건설업체의 난립으로 인한 과당경쟁이 저가하도급을 유도함
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 이중계약서 작성 	<ul style="list-style-type: none"> - 저가하도급 은폐와 수급인의 비자금 조성, 차기공사의 보장 등의 이유로 하도급계약 금액을 실제보다 10~30% 낮춰 하수급인과 이중계약서를 작성함
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 수급인의 저가하도급 공사 계약 강요 	<ul style="list-style-type: none"> - 수급인은 하수급인에게 추후 공사발주 등을 약속하고 저가하도급 공사계약을 강요하고 있음

하도급계획 제출제도의 문제점 도출 및 개선방안을 마련하기 위하여 우선 전문건설업체 실무자들과의 면담조사를 통하여 현행 하도급계획 제출제도 운용상의 문제점을 도출하였으며, 이를 바탕으로 제도상의 문제점과 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

4.1 하도급계획 제출제도 운용 실태 분석

하도급계획 제출제도의 현황, 문제점, 개선사항을 파악하기 위해 전문건설업체중 하도급계획 제출제도를 인지하거나 경험한 업체를 대상으로 면담조사를 시행하였다. 면담대상자는 하도급계획 제출제도의 대상공사를 수행할 수 있는 규모의 업체로 한정하였다. 하도급계획 제출제도 대상공사는 300억원 이상의 최저가낙찰제공사중에서 전체 입찰금액의 10% 이상에 해당하는 공종중에 5억원 이상의 하도급 금액으로 계약되는 하도급공사이다. 따라서 전문건설업체중 해당공사를 수행할 수 있을 정도의 규모의 업체를 선정하기 위해 전문건설업체중 시공능력평가액 200억 이상인 전문건설업체로 한정된 후, 수급인의 입찰금액의 10% 이상의 공종에 해당될 수 있는 규모의 주업종이 철근콘크리트업종, 토공사업종을 대상으로 하였다. 면담조사는 제한조건에 해당하는 시공능력평가액 상위 58개 업체를 대상으로 진행하였다. 조사방식은 58개 업체를 대상으로 도급 및 계약관련 부서장급 이상으로 현행 하도급계획 제출제도를 경험하였거나 인지하고 있는 지 여부를 파악하여 하도급계획 제출제도를 인지하고 있다고 응답한 총 4명을 면담 대상으로 선정하였다.

4개 전문건설업체만이 하도급계획 제출제도에 대해 인지한다고 응답한 것은 하도급계획 제출제도가 2008년에 시행됨에 따라 그 시행기간이 짧고, 동제도가 수급인이 발주자에 제출하는 하도급계획서류이기 때문에 하수급인은 정확히 어떤 제도인지 알기 어려운 것으로 파악된다. 따라서 4명의 면담자를 대상으로 밀도 있는 조사를 진행하였으며, 조사개요는 <표 4-1> 과 같으며, 조사결과는 다음과 같은 문제점을 도출할 수 있었다.

<표 4-1> 면담조사 개요

조사대상				면담 시기
업체	면담대상	주업종	시평액	
전문건설 S사	대표	토공사업종	약 200억원	2010년 3월 31일
전문건설 B사	부장	철근콘크리트업종	약 1,067억원	
전문건설 D사	부장	철근콘크리트업종	약 773억원	
전문건설 K사	전무	철근콘크리트업종	약 292억원	

(1) 적용대상 공사범위 협소

하도급계획 제출제도 대상공사는 최저가낙찰제 대상공사인 300억 원 이상으로써 전체 입찰금액의 10% 이상에 해당하는 공종중에서 5억원 이상의 하도급 금액으로 계약되는 하도급공사에 한한다.

따라서 전체 입찰금액의 10% 이상에 해당하는 공종은 주로 철근콘크리트공사업종, 토공사업종 등의 대규모 공사업종으로 한정되어

상당수의 전문건설업체 업종은 이에 해당되지 않는다. 따라서 하수 급인의 보호가 이루어져야 할 영세한 중소기업 전문건설업체는 하도급계획 제출제도의 전체 입찰금액의 10% 이상의 공종에 포함되지 않아 적용 대상 공종이 제한적이라는 문제점을 안고 있다.

전문건설 S사 대표, 전문건설 K사 전무 : 하도급계획 제출제도는 원도급사의 입찰금액의 10% 이상의 공종에 포함되어야 하므로, 소규모 공종의 공사를 수행하는 업종은 적용대상에서 제외됩니다. 정작 보호받아야 할 중소기업의 업종에 종사하는 업체는 사실상 혜택을 받을 수가 없습니다.

(2) 입찰 및 계약단계의 이원화 운영으로 인한 실효성 상실

하도급계획서는 입찰 및 계약단계로 구분되어 운영된다. 즉, 입찰 단계에서는 하도급할 공종, 원도급 내역금액, 하도급자 주요선정방식, 하도급자 주요선정기준 등을 기입하며, 계약단계에서는 하수급 예정자, 하도급할 공사, 하도급 예정자와 계약할 금액 등으로 구분되어 있다. 따라서 현행 입찰시 제출하는 하도급계획서는 유명무실한 기능을 수행할 수밖에 없는 상황이다. 즉 과거 부대입찰처럼 입찰전 하수급인 선정을 통해 사전에 하도급할 공사부분에 대해 충분한 검토후 하도급계획서 작성이 이루어지고 있지 않다. 따라서 입찰시 하도급할 공종 및 업체에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않은 상태에서 하도급계획서가 작성됨에 따라 계약시 하도급공사 계약금액이 적절하게 반영되기 힘든 상황이다. 또한 입찰과 계약단계로 구분되어 운영됨에 따라 비용과 시간, 행정처리 등이 과다하게 소요되어 비효율적으로 운영되고 있는 문제점을 안고 있다. 따라서 입찰과 계약시 하수급인 선정 및 하도급공사 계약금액을 작성하는

일원화된 운영시스템이 필요할 것이다.

전문건설 K사 전무: 하도급계획서에 하도급업체 및 하도급공사 예정금액은 계약시에 작성하도록 하고 있으며, 입찰시 제출하는 현행 하도급계획서는 유명무실한 상황입니다.

(3) 하도급계획 제출제도 위반시 제재조항 및 사후관리 미비

제출된 하도급계획대로의 공사 미이행시에 대한 제재조항이 미약하다. 현행 건설법(제99조)에서는 제출한 하도급계획을 이행하지 않은 경우, 500만원 이하의 과태료만을 부과하고 있어 그 제재조치가 미약한 상황이다.

전문건설 K사 전무: 하도급계획 제출제도가 시행되어도 그 실효성이 크지 않습니다. 과거 부대입찰보다 하도급낙찰금액이 더 낮아졌습니다. 또한 계약시 제출하는 하도급계획서상 하도급업체를 낙찰후 재입찰하는 일이 빈번합니다.

전문건설 D사 부장: 하도급계획 제출제도의 이행 여부를 확인하는 것도 필요합니다. 하도급계획 제출제도의 실효성 확보차원에서 계획서의 기재내용대로 공사를 수행하지 않을 경우에는 영업 정지 등 강력한 행정처분을 부과해야 합니다.

(4) 부대입찰제도에 비해 실효성 미약

과거 부대입찰제는 입찰 전 하도급이 예정된 전문건설업체의 견적을 받아 수급인이 도급 예정 금액을 산정할 수 있도록 하고 낙찰이 결정되면 당초 하도급이 예정된 전문건설업체의 견적 내용대로 하도급 계약을 체결하는 것이다. 따라서 전문건설업체 스스로의 견

적 능력을 제고할 수 있으며, 하도급 공사금액과 관련한 수급인의 불공정 행위 및 부실공사의 방지를 통해 공사의 품질 확보가 가능하였다. 그러나 현행 하도급계획 제출제도는 하수급 예정자의 하도급공사 계약금액을 수급인이 공사를 낙찰 받은후 계약시에 제출토록 하고 있다. 즉, 하도급계획 제출제도의 본래 취지인 원하도급간 공정한 거래를 통한 저가하도급 방지의 기능을 살리지 못하고 있는 것이다.

전문건설 S사 대표, 전문건설 K사 전무, 전문건설 B사 부장: 현재 하도급 공사 낙찰률은 과거 부대입찰의 낙찰률보다 낮아졌습니다. 현재 하도급계획 제출제도는 수급인이 낙찰 받은 후 하수급인과 계약하도록 되어있어 전문건설업체는 수급인의 일방적인 저가낙찰 부담을 그대로 떠안을 수밖에 없는 상황입니다. 과거 부대입찰과 마찬가지로 입찰시에 하도급계획서에 하도급자와 하도급공사 금액을 기재후 입찰에 참가하도록 해야 할 것입니다.

4.2 적용대상 공사의 확대

(1) 제한적인 하도급계획 제출 대상 공사 기준의 문제점

현행 하도급계획 제출 대상 공사를 규정하고 있는 국토해양부의 '하도급할 공사의 주요공종 및 하도급계획 제출대상 하도급금액(국토해양부 고시 제209-736호, 2009.8.24)'에서는 300억원 이상의 최저가낙찰제 대상공사를 대상으로 하고 있다. 또한 하도급계획 제출 대상이 되는 주요 공종 및 하도급금액 기준을 살펴보면 공사입찰서에 첨부되는 입찰금액 산출내역서에 기재된 공종으로서 입찰금액의 10%이상이면서 세부 하도급대상 공종의 금액이 5억원 이상인 경우로 규정되어 있다. 즉 하도급계획 제출대상 공사가 되기 위해서는 앞서 언급한 2가지 기준을 충족하여야 하며, 이는 300억원 이상의 공공공사에서 대공종으로 구분된 공사의 경우에만 하도급계획 제출 대상이 되는 것으로 지나치게 제출 대상 범위가 제한적인 것을 알 수 있다. 하도급계획 제출제도가 원·하도급자간의 협력을 통하여 합리적으로 공사에 입찰하는 선진화된 제도임에 비추어 볼 때 현행 하도급계획 제출 대상 공사의 범위 확대가 필요하다.

(2) 적용대상 공사 범위의 확대

(가) 적용대상 원도급 공사 범위의 확대

하도급계획 제출제도는 원·하도급자간의 협력체계를 입찰단계에서부터 시공단계까지 상호 협력을 도모하면서 과당경쟁으로 인한 덤핑입찰과 저가하도급의 악순환으로 인한 부실공사 요인을 제거하고, 원·하도급간에서 발생하는 불공정행위를 근절할 수 있는 선진적인 제도이다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 현행 하도급계획 제출제도는 공사금액 300억 이상의 최저가낙찰제 대상공사에 대하여 일부 부분적으로만 적용되고 있어 제도의 실효성이 확보되지 못하고 있다. 원·하도급자간 하도급 부조리는 대형공사 보다는 중소형공사에서 빈번하게 발생한다. 따라서 대형공사에만 적용되고 있는 하도급계획 제출제도의 적용 대상 공사 범위의 확대가 필요하다.

하도급계획 제출제도를 과거의 부대입찰제의 적용대상이었던 100억원이상의 공사에 적용할 경우 <표 4-2> 와 <표 4-3> 에서 알 수 있듯이 적용대상이 2008년도와 2007년도 공공공사 건수의 2.4%와 2.1%에 불과하다(938건/38,890건(2008년), 805건/38,036건(2007년)). 또한 50억원 이상의 공공공사는 2008년도와 2007년도 공공공사 건수의 4.7%와 4.1%로 낮은 수준이다(1,814건/38,890건(2008년), 1,578건/38,036건(2007년))¹¹⁾.

이와 같이 적용공사의 범위를 일정규모 이상 공사에 제한적으로 적용할시 하도급계획 제출제도의 적용을 받아야 할 업체들이 오히려 제외되는 모순이 발생되므로, 가능한 적용범위를 확대 하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 미국 캘리포니아주의 하도급공정화

11) 2008년과 2007년 종합건설업 종합공사 계약현황, 대한건설협회

법에서도 원도급공사금액 0.5%이상의 하도급공사는 사전에 하도급 계획을 첨부하여 입찰하도록 하고 있다. 이에 비추어 볼 때 실제적으로 본 제도의 목적을 달성하기 위해서는 1억원 이상의 모든 건설공사에 확대 적용하여야 하며, 이는 그림 4-1과 4-2에서 알 수 있듯이 2008년도와 2007년도 공공공사 계약건수의 61.7%와 64.4%에 해당하는 범위이다. 1억원 이상의 모든 공공공사에 하도급계획 제출 제도를 적용함에 있어 과도한 행정비용 등의 부담이 발생할 경우 우선적으로 300억원 이상의 최저가낙찰제 공사전체에 적용하여 운용상태를 점검한 후 점진적으로 확대하는 것이 대안이 될 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 4-2〉 2007년도 공사규모별과 공사종류별 일반공사 계약실적(대한건설협회, 2007)

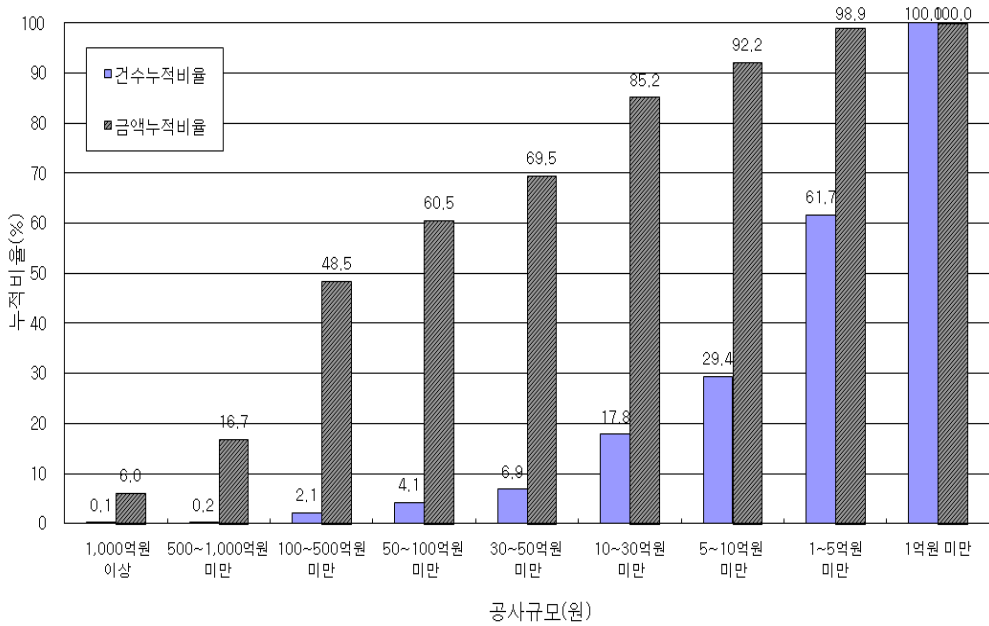
(단위: 건, 10억원)

공사규모 및 공종	총계(공공+민간)		토 목(공공)		건 축(공공)		산업설비,조경(공공)		합계(공공)		비율(% , 공공)	
	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액
1,000억원 이상	245	47,143.4	9	1,012.2	8	1,126.3	4	535.8	21	2,674.3	0.06	5.99
500~1,000억원 미만	337	23,806.5	36	2,310.6	30	1,965.7	7	522.4	73	4,798.7	0.19	10.76
100~500억원 미만	1,739	36,564.6	386	7,402.2	266	5,697.0	59	1,057.3	711	14,156.5	1.87	31.73
50~100억원 미만	1,784	12,444.5	462	3,191.2	242	1,683.3	69	479.7	773	5,354.2	2.03	12.00
30~50억원 미만	2,298	8,834.1	630	2,421.7	308	1,180.9	107	409.2	1,045	4,011.8	2.75	8.99
10~30억원 미만	8,725	14,777.5	2,579	4,302.5	1,136	1,937.8	448	773.5	4,163	7,013.8	10.94	15.72
5~10억원 미만	9,888	6,991.5	2,921	2,089.2	1,095	777.1	369	262.8	4,385	3,129.1	11.53	7.01
1~5억원 미만	24,381	6,180.9	7,262	1,775.3	3,875	908.6	1,178	287.6	12,315	2,971.5	32.38	6.66
1억원 미만	29,356	982.9	6,817	250	6,766	215.7	967	40.3	14,550	506.0	38.25	1.13
합 계	78,753	157,725.9	21,102	24,754.9	13,726	15,492.4	3,208	4,368.6	38,036	44,615.9	100	100

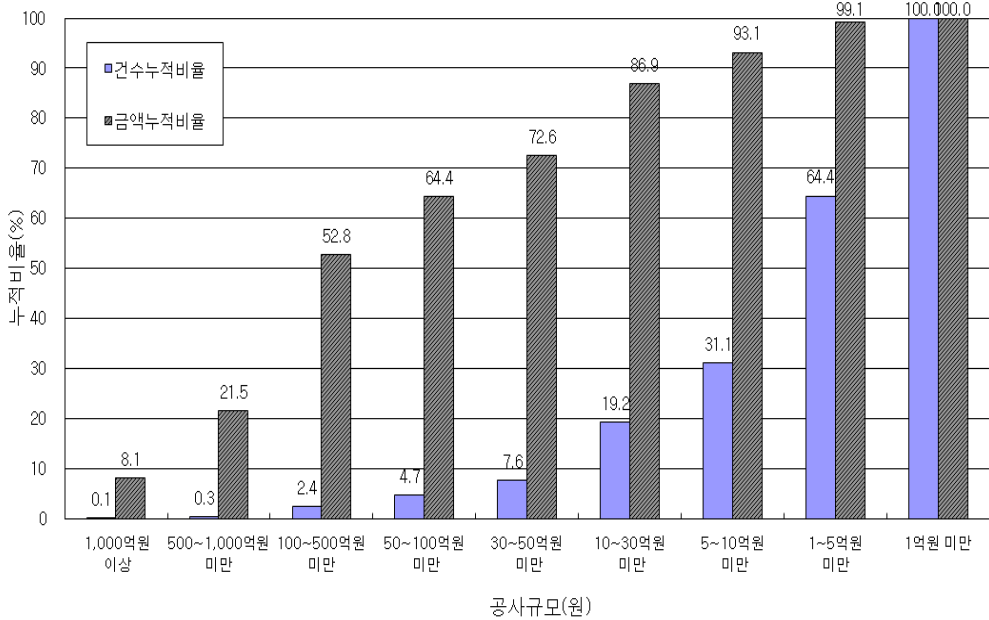
〈표 4-3〉 2008년도 공사규모별과 공사종류별 일반공사 계약실적(대한건설협회, 2008)

(단위: 건, 10억원)

공사규모 및 공종	총계(공공+민간)		토 목(공공)		건 축(공공)		산업설비,조경(공공)		합계(공공)		비율(% , 공공)	
	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액
1,000억원 이상	141	32,835.6	9	1,343.7	13	2,296.7	3	638.2	25	4,278.6	0.06	8.11
500~1,000억원 미만	277	19,036.7	65	4,357.3	35	2,343.3	5	349.9	105	7,050.5	0.27	13.37
100~500억원 미만	1,721	35,965.8	544	10,620.4	207	4,917.2	57	966.1	808	16,503.7	2.08	31.29
50~100억원 미만	1,794	12,576.2	598	4,192.7	195	1,334.5	83	579.4	876	6,106.6	2.25	11.58
30~50억원 미만	2,200	8,467.7	656	2,521.6	336	1,284.0	137	518.7	1,129	4,324.3	2.90	8.20
10~30억원 미만	8,723	14,663.3	2,734	4,521.4	1,315	2,224.6	470	812.1	4,519	7,558.1	11.62	14.33
5~10억원 미만	9,590	6,796.0	2,796	2,003.4	1,326	946.8	492	352.9	4,614	3,303.1	11.86	6.26
1~5억원 미만	24,048	6,137.6	7,479	1,827.5	4,189	1,002.3	1,309	325.8	12,977	3,155.6	33.37	5.98
1억원 미만	27,803	914.7	6,628	231.1	6,092	188.2	1,117	41.3	13,837	460.6	35.58	0.87
합 계	76,297	137,393.6	21,509	31,619.1	13,708	16,537.6	3,673	4,584.4	38,890	52,741.1	100	100



[그림 4-1] 2007년도 일반공사 계약실적 누적비율(대한건설협회, 2007)



[그림 4-2] 2008년도 일반공사 계약실적 누적비율(대한건설협회, 2008)

(나) 적용대상 하도급 공사의 제한 폐지

하도급계획 제출 대상 공사의 기준이 규정되어 있는 하도급할 공사의 주요공종¹²⁾ 및 하도급계획 제출대상 하도급금액(국토해양부 고시 제209-736호, 2009.8.24)¹³⁾은 공사입찰서에 첨부되는 입찰금액 산출내역서에 기재된 공종으로서 입찰금액의 10%이상이면서 세부 하도급대상 공종의 금액이 5억원 이상인 경우로 한정되어 있다. 이와 같이 하도급계획 제출대상이 되는 공사의 기준이 2가지 요건을 충족하여야 하며 대공종을 기준으로 하도급할 경우에는 계획서를 제출하는 공종이 많겠지만 현실적으로 하도급이 세분화 되어 이루어지기 때문에 실제적으로는 하도급계획 제출 대상 공사는 도입취지와 다르게 대상 범위가 대폭 축소된 상황이다.

전문건설업체가 하도급 받은 공사 규모별 해당공사 건수를 살펴보면 <표 4-4> 와 <표 4-5> 에서 알 수 있듯이 공사금액이 10억원 미만의 공사는 2008년도에는 전체 공사의 86.2%, 2009년도에는 87.8%를 차지하고 있어 대부분의 전문건설공사가 이에 해당된다. 또한 5억원 미만인 공사가 2008년도에는 전체 공사의 75.4%, 2009년도에는 77.3%를 차지하고 있으며, 하도급금액이 5억원 이상인 공사는 전체 공공공사의 하도급공사중 2008년도에는 24.6%, 2009년도에는 23.7%를 차지하는 것으로 나타나 5억원 이상의 하도급공사 건수는 낮은 수준인 것으로 분석되었다. 또한 현행 하도급계획 제출

12) 하도급할 공사의 주요공종이란 공사입찰서에 첨부되는 입찰금액산출내역서에 기재된 공종으로서 입찰금액산출내역서에 기재된 상위 분류 공종의 금액이 입찰 전체금액의 100분의 10 이상에 해당하는 공종

13) 건설산업기본법시행령 제34조의2 제3항에 의거 제출한 하도급계획서상의 하도급 주요공종에 포함된 하도급공사로서 하도급계약금액(동일 하수급인에게 수차에 거쳐 계약시는 합계금액을 말함)이 5억원이상인 하도급 금액을 말한다.

대상이 되는 최저가낙찰제공사에서의 5억원 이상의 하도급 공사는 2008년도에는 전체 하도급공사의 7.6%(3,535건/46,224건), 2009년도에는 7.0%(4,299건/61,284건)인 것으로 나타나 대상 공사의 범위가 전체 하도급공사의 규모와 비교시 매우 낮은 것으로 나타났다.

최저가낙찰제공사에서의 5억원 이상 하도급공사를 살펴보면 2008년도에는 46.4%, 2009년도에는 46.1%로 절반에도 미치지 못하고 있어 현행 하도급계획 제출 대상인 5억원 이상의 하도급 공사 기준은 그 적용범위가 매우 제한적인 것을 알 수 있다. 더욱이 300억원 이상의 최저가낙찰제 공사중 입찰금액 기준 10% 이상인 공종이면서 하도급 공사금액이 5억원 이상인 공사에만 적용되므로 하도급계획 제출의 대상이 되는 공사의 범위는 더욱더 줄어들 수 밖에 없는 것이다.

공사 규모가 작을수록 불공정한 하도급이 더욱 만연하는 현실을 감안할 때, 대부분의 중소 전문건설업체는 하도급 관계의 공정성 확보와 건설공사의 효율적 수행이라는 제도의 취지에 부합하는 혜택을 받지 못하고 있는 것으로 나타났다.

따라서 하도급계획 제출의 대상이 되는 적용 공사의 범위 확대를 위해서는 현행 하도급계획 제출 대상이 되는 공사의 주요공종과 하도급 금액에 대한 제한 규정은 폐지되어야 할 것이다.

〈표 4-4〉 2008년도 공공공사 공사금액별 및 원도급공사의 계약방법별 하도급공사 계약현황(건설산업 지식정보시스템, 2010년)
(단위 : 건수, %)

공사규모	전체 하도급공사			최저가낙찰제			적격심사			턴키·대안			기타		
	공사 건수	비율	누적 비율	공사 건수	비율	누적 비율	공사 건수	비율	누적 비율	공사 건수	비율	누적 비율	공사 건수	비율	누적 비율
700백만원 미만	1,138	2.5	2.5	153	2.0	2.0	810	2.5	2.5	92	2.4	2.4	83	3.8	3.8
700 -1,000만원	577	1.2	3.7	78	1.0	3.0	438	1.3	3.8	14	0.4	2.8	47	2.1	5.9
1,000 -5,000만원	8,173	17.7	21.4	798	10.5	13.5	6,523	20.0	23.9	284	7.4	10.1	568	25.9	31.9
5,000 -1억원	7,552	16.3	37.7	682	9.0	22.5	6,048	18.6	42.4	317	8.2	18.3	505	23.0	54.9
1-3억원	12,607	27.3	65.0	1,452	19.1	41.5	9,992	30.7	73.1	661	17.2	35.5	502	22.9	77.8
3-5억원	4,827	10.4	75.4	920	12.1	53.6	3,265	10.0	83.2	460	11.9	47.4	182	8.3	86.1
5-10억원	4,985	10.8	86.2	1,157	15.2	68.8	3,066	9.4	92.6	631	16.4	63.8	131	6.0	92.1
10-15억원	2,006	4.3	90.6	602	7.9	76.7	1,023	3.1	95.7	330	8.6	72.4	51	2.3	94.4
15-20억원	1,165	2.5	93.1	381	5.0	81.7	486	1.5	97.2	257	6.7	79.0	41	1.9	96.3
20-30억원	1,118	2.4	95.5	365	4.8	86.5	450	1.4	98.6	265	6.9	85.9	38	1.7	98.0
30-50억원	885	1.9	97.4	396	5.2	91.7	268	0.8	99.4	195	5.1	91.0	26	1.2	99.2
50억원이상	1,191	2.6	100.0	634	8.3	100.0	192	0.6	100.0	348	9.0	100.0	17	0.8	100.0
합계	46,224	100.0		7,618	100.0		32,561	100.0		3,854	100.0		2,191	100.0	

〈표 4-5〉 2009년도 공공공사 공사금액별 및 원도급공사의 계약방법별 하도급공사 계약현황(건설산업 지식정보시스템, 2010년)
(단위 : 건수, %)

공사규모	전체 하도급공사			최저가낙찰제			적격심사			턴키·대안			기타		
	공사 건수	비율	누적 비율	공사 건수	비율	누적 비율	공사 건수	비율	누적 비율	공사 건수	비율	누적 비율	공사 건수	비율	누적 비율
700만원 미만	1,134	1.9	1.9	139	1.5	1.5	851	1.9	1.9	67	1.8	1.8	77	2.8	2.8
700 -1,000만원	630	1.0	2.9	64	0.7	2.2	498	1.1	3.0	17	0.5	2.3	51	1.9	4.7
1,000 -5,000만원	10,745	17.5	20.4	861	9.3	11.4	8,815	19.4	22.3	325	8.8	11.0	744	27.1	31.7
5,000 -1억원	10,850	17.7	38.1	934	10.0	21.5	8,954	19.7	42.0	299	8.1	19.1	663	24.1	55.9
1-3억원	17,576	28.7	66.8	1,923	20.7	42.1	14,375	31.6	73.6	625	16.8	35.9	653	23.8	79.6
3-5억원	6,455	10.5	77.3	1,090	11.7	53.9	4,805	10.6	84.1	381	10.3	46.2	179	6.5	86.1
5-10억원	6,416	10.5	87.8	1,464	15.7	69.6	4,191	9.2	93.3	560	15.1	61.3	201	7.3	93.4
10-15억원	2,529	4.1	91.9	720	7.7	77.3	1,463	3.2	96.6	292	7.9	69.1	54	2.0	95.4
15-20억원	1,269	2.1	94.0	465	5.0	82.3	597	1.3	97.9	176	4.7	73.9	31	1.1	96.5
20-30억원	1,332	2.2	96.2	473	5.1	87.4	544	1.2	99.1	289	7.8	81.7	26	0.9	97.5
30-50억원	1,004	1.6	97.8	447	4.8	92.2	275	0.6	99.7	242	6.5	88.2	40	1.5	98.9
50억원이상	1,344	2.2	100.0	723	7.8	100.0	154	0.3	100.0	438	11.8	100.0	29	1.1	100.0
합계	61,284	100.0		9,303	100.0		45,522	100.0		3,711	100.0		2,748	100.0	

(다) 하도급계획 제출의 예외 공사

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 하도급계획 제출이 적용되는 공사를 입찰에 부치는 때에는 입찰자로 하여금 하수급 예정자, 하수급자 선정방법(일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약 등), 하도급할 공종 및 원도급 내역 금액, 하도급할 공사의 금액 대비 하수급 예정자와 계약할 금액의 비율 등 하도급에 관한 사항을 기재하여 제출하게 하여야 한다. 그러나 하도급계획 제출이 어려운 공사경우 제출하지 않도록 하는 것이 필요하므로 아래와 같은 공사 입찰의 경우 하도급계획 제출을 하지 않도록 예외를 두는 것이 필요할 것으로 판단된다.

〈하도급계획 제출의 예외 공사〉

- 긴급을 요하는 공사의 입찰
- 특별한 기술을 요하거나 지역의 특수성 등으로 인하여 하수급할 전문건설업자가 없는 공사의 입찰
- 건설공사의 하자에 따른 의무이행, 공정관리 또는 보안상의 필요 등의 사정으로 하도급을 하는 것이 부적합하다고 인정되는 공사 입찰

4.3 하도급계획 기재사항 및 제출 절차의 일원화

(1) 하도급계획 기재사항 및 제출 절차 이원화의 문제점

2007년 5월 건설산업기본법이 개정되면서 도입된 현행 하도급계획 제출제도는 당시 법률 개정전에 논의 되었던 본래의 목적과 취지를 크게 벗어나서 운용되고 있다. 하도급계획 제출제도의 본래의 취지는 입찰시 수급인이 하도급계획을 사전에 제출함으로써 원 하도급자간의 불공정 행위의 방지가 주요 목적이었으나 본 제도의 도입과정에서 과거 일반건설업계에서 부대입찰제도의 대안으로 주장하던 부대계약제도와 유사하게 운용되고 있다(〈표 4-6〉 참조).

부대계약제도¹⁴⁾란 수급인이 공사를 낙찰 받은 후에 하수급자인 전문건설업체와 하도급 금액을 결정하여 계약토록 하는 것으로 사실상 현행 일반 하도급 거래구조와 전혀 다를 바 없어 수급인이 하수급인 선정과정과 대금지급 과정에서 횡포를 부릴 수 있는 소지가 내포되어 있는 제도이다.

현행 하도급계획의 제출은 부대계약제도와 유사하게 하수급예정자 및 하수급예정자와 계약할 공사금액을 수급인이 공사를 낙찰 받은후 계약시에 제출토록 하고 있다. 즉 현행 하도급계획 제출은 표 2-1과 같이 입찰시와 계약시로 구분되어 있으며 하도급계획 제출제도의 핵심 기재사항인 하수급예정자와 하도급 예정 공사금액은 계약시에 제출하도록 되어 있는 것이다. 이는 수급인이 하수급인의

14) 1993년 3월 구포 열차 사고를 계기로 당시 건설교통부는 부실공사 방지대책으로 부실공사에 대해 시공업체의 경제적 부담을 대폭 강화하고 책임 감리제의 도입과 시공과정을 철저히 감시하는 것을 골자로 하는 「건설공사 부실방지 종합대책」을 1993년 5월에 확정하였다. 1993년 6월 정부는 부실공사 방지 대책으로 당시에 일반건설업계에서는 부대입찰제 의무화대신에 부대계약제를 주장하였으나 부대입찰제를 의무화하기로 결정하였다.

견적에 의해 하도급금액을 사전에 결정함으로써 입찰 전에 수급인이 합리적인 실행예산을 산정할 수 있도록 하여 수급인의 저가입찰을 방지하고 저가하도급을 방지하고자 도입된 하도급계획 제출제도 본래의 기능을 살리지 못하고 있는 것이다.

<표 4-6> 현행 하도급계획 제출제도와 부대입찰제 및 부대계약제와의 비교

공사계약절차	부대입찰제도	부대계약제도	현행 하도급계획 제출제도
발주자 입찰 공고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부대입찰 실시공고 - 100억원 이상 공공공사 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부대계약 실시공고 - 100억원 이상 공공공사 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 입찰 실시 공고 - 300억원 이상 최저가낙찰제공사
입찰시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 입찰서류에 하도급계획서를 제반서류와 함께 제출 - 부대입찰확약서, - 하수급예정인, - 하수급예정인 과 계약할 금액, - 하도급공사 산출내역서, - 하수급예정인의 도급한도액 등의 제반서류 제출 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 입찰서류에 하도급계획서를 제반서류와 함께 제출 - 하도급 공종과 하도급 예정 금액만을 기재하여 제출 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 입찰서류에 하도급계획서를 제반서류와 함께 제출 - 하도급할 공종과 원도급내역금액, - 하도급 예정 금액, - 하수급인 선정방식 및 기준 등을 기재하여 제출
계약시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 입찰시 산출내역서에 기재한 내용대로 발주자와 도급계약 ○ 발주자와 도급계약후 입찰시 제출한 하도급계획대로 하도급 계약 이행 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도급계약시 까지 하수급인 선정 ○ 계약서류에 하도급계획서를 제반서류와 함께 제출 - 하수급 예정인, - 하수급 예정인과 계약할 금액 등을 기재하여 제출 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도급계약시 까지 하수급인 선정 ○ 계약서류에 하도급계획서를 제반서류와 함께 제출 - 하도급할 공종 - 하수급예정인(상호, 소재지, 등록업종) - 하도급공사명 및 물량, 하도급계약금액, 하도급을 등을 기재하여 제출
하수급인 선정시기	입찰시	계약시	계약시

(2) 기재사항 및 제출 절차의 개선방안

하도급계획의 제출은 앞서 언급한바와 같이 입찰시에는 하도급할 주요 공종, 원도급 내역금액, 하도급할 공사의 공사명과 물량, 하도급자 선정방식과 기준을 기재하도록 되어 있으며, 계약시에 하도급 대상자와 하도급 금액을 기재하도록 하고 있어, 현행 하도급계획 제출제도는 불공정 하도급을 방지하고자 하는 본래의 취지와 목적을 이루지 못하고 있다.

따라서 하도급계획 제출제도의 본래 도입 취지와 목적을 달성하기 위해서는 하도급계획 제출 시기를 입찰시로 단일화 하여 하수급 예정자와 하도급할 주요공종, 하도급 예정 공사금액을 입찰시에 제출하도록 하여야 할 것이다. 하도급계획의 제출 절차를 일원화함으로써 불필요한 행정절차를 축소하는 효과를 가져올 수 있을 것이다.

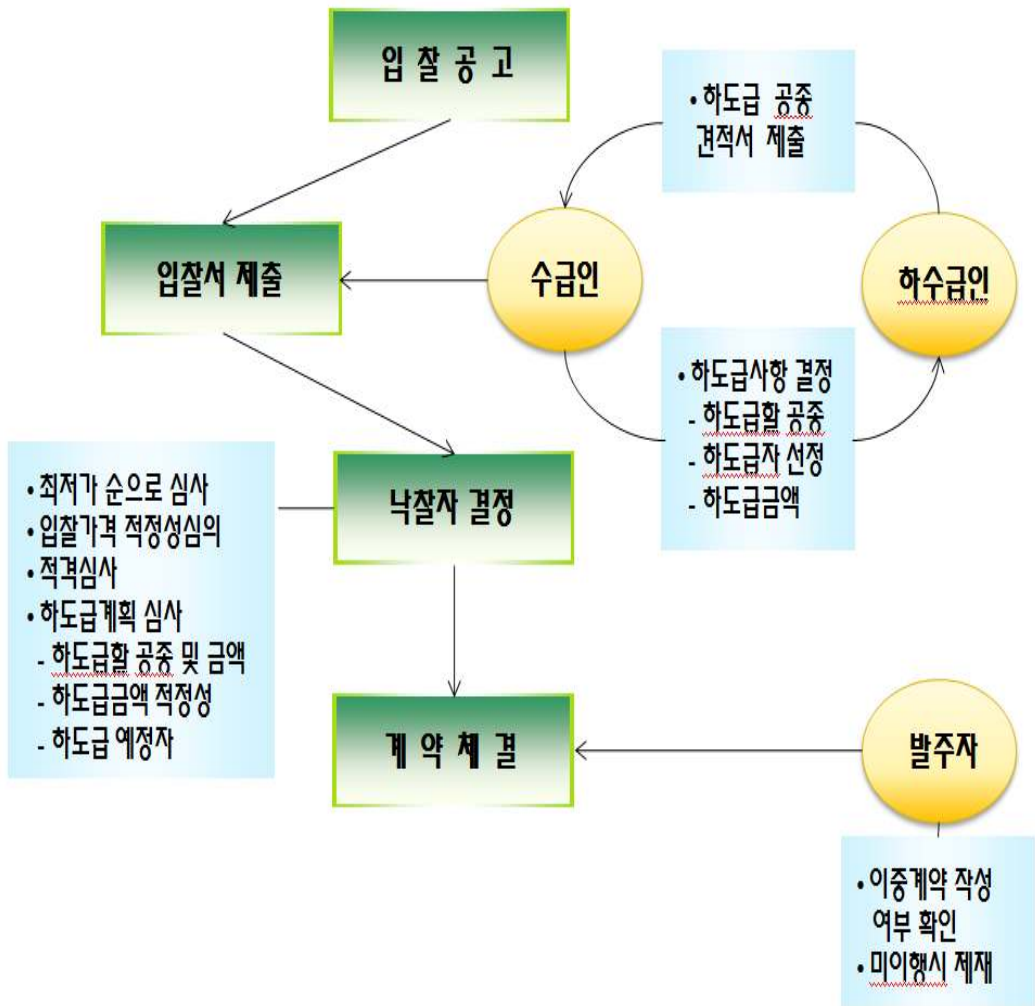
제출시기로는 적격심사낙찰제 대상 공사는 적격심사 시점에서, 최저가낙찰제 대상공사는 입찰시로, 턴키·대안 공사는 계약시로 하는 것이 타당 할 것으로 판단된다.

하도급계획서의 명시내용으로는 하도급 업체명, 하도급자 선정방법(일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약 등), 하도급할 공종 및 원도급 내역 금액, 하도급할 공사의 금액 대비 하도급 예정자와 계약할 금액의 비율 등이 명시되어야 할 것이다(〈표 4-7〉 참조).

또한 하도급할 공종과 직접시공할 공종을 구분하여 직접시공 부분의 공종과 금액을 기재하도록 하고, 낙찰후 이를 이행하도록 의무화하여야 할 것이다.

〈표 4-7〉 하도급계획서 적용 범위, 제출 시기, 기재항목의 개선안

적용범위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 300억원 이상의 최저가낙찰제 공사 (하도급공사 제한 사항 폐지) ○ 추후 운용상태의 점검후 50억원 미만 1억원 이상의 공사와 턴키·대안공사에 단계적으로 확대 시행
제출시기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적격심사공사 : 적격심사 시점 ○ 최저가낙찰공사 : 입찰시점 ○ 턴키·대안공사 : 계약시점
직접시공 부분의 기재 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공사명, 수급자(상호, 대표자, 소재지) ○ 직접시공할 공종 및 금액
하도급 부분의 기재 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하도급할 주요공종 ○ 원도급 내역금액 ○ 하도급자 주요선정방식 ○ 하도급자 주요선정기준 ○ 하도급 대상자 <ul style="list-style-type: none"> - 상호, 대표자, 소재지, 등록업종 ○ 하도급공사 <ul style="list-style-type: none"> - 공사명, 물량, 하도급금액(하도급부분금액, 하도급계약금액, 하도급율)



[그림 4-3] 개선된 하도급계획 제출제도의 시행 흐름도

4.4 적용대상 계약제도의 확대 및 개선 방안

하도급계획 제출제도의 계약제도별 적용 방안을 분석한 결과 적격심사대상공사의 경우 현행 하도급관리계획 제출로서 대체할 수 있을 것으로 판단되며, 최저가낙찰제공사 및 턴키·대안공사에 하도급계획 제출제도를 적용하기 위해서는 다음과 같은 개선방안이 필요한 것으로 판단된다.

(1) 최저가낙찰제 공사(PQ실시)

(가) 최저가낙찰제입찰의 특성

- 대상공사 : 공사 추정가격이 300억원 이상인 공사

- 입찰방법
 - 공고후 입찰일까지 33일간의 견적기간 부여함
 - 현장설명시 입찰에 관한 서류(설계서, 내역서, 시방서 등) 교부 함
 - 공종별 물량내역서에 금액을 명시하여 입찰가격을 제시하도록 함
 - 부적정 공종수가 전체 공종수의 20%미만시 입찰금액 적정성 심사대상자로 결정함

- 낙찰자 결정방법
 - 최저가입찰자로서 입찰금액의 적정성심사(저가심의)를 통과한 업체를 낙찰자로 결정함

(나) 하도급계획 제출제도 적용 및 적정성 평가 방안

현행 건설산업기본법 시행령 제34조의2에 의해서 하도급계획 제출 제도가 부분적으로 적용되어 시행되고 있다. 그러나 최저가낙찰제 대상공사에 대한 입찰금액의 적정성심사기준에 하도급계획에 대한 평가항목이 없으므로 인해서 실효성이 확보되지 못하고 있는 상황이다. 따라서 최저가낙찰제 대상공사에 대한 입찰금액 적정성심사기준의 입찰금액 적정성 심사항목에 하도급계획에 대한 평가항목을 추가함으로써 하도급계획서제출제도의 실효성이 제고될 것으로 판단되며, 이를 위해 기획재정부 회계예규 「최저가낙찰제 대상공사에 대한 입찰금액의 적정성심사기준」 보완이 필요하다. 최저가낙찰제 대상공사에 대한 입찰금액의 적정성심사기준은 1단계와 2단계로 이루어져 있으며 “1단계심사”란 적정성심사기준 제10조, 제15조 및 제21조에 따라 입찰금액 적정성 심사대상자를 선정하는 심사(제3조제1항제3호의 경우에는 설계자문위원회의 심사결과를 포함)를 말하며, “2단계심사”란 적정성심사기준 제13조, 제16조 및 제24조에 따라 낙찰자를 선정하기 위한 적정성심사를 말한다.

하도급계획의 적정성 평가는 1단계 심사의 입찰금액의 적정성 심사시 동시에 별도의 항목으로 평가하는 것이 타당할 것이며, <표 4-8>의 하도급계획의 적정성 평가항목과 평가기준과 같이 부적당 제재업체 또는 영업정지처분을 받은 업체에게 하도급을 예정할 경우에는 발주자는 하수급예정자 변경을 요구하도록 하여야 할 것이며, 총 하도급할 부분의 입찰금액에 대한 하도급금액(하수급예정자의 하도급금액을 모두 합산한 금액)의 비율이 100분의 77미만인 경우에는 최저가낙찰제공사에서는 낙찰자 선정대상에서 배제시키는 것이 하도급계획 제출제도의 실효성을 확보하는 방안이 될 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 4-8〉 최저가낙찰제 공사에서의 하도급계획 적정성 평가항목 및 기준(안)

평가항목	평가기준	기준 미달시
하수급 예정자의 자격	입찰에 참여한 하수급예정자가 관계법령에 의하여 당해 하도급공사 시공에 필요한 면허, 허가 등을 받지 아니하였거나 부정당업자제재 또는 영업정지처분을 받아 그 기간이 종료되지 아니한 경우	하수급예정자 변경 요구
하수급예정자와의 하도급 금액비율	총 하도급할 부분의 입찰금액에 대한 하도급 금액(하수급예정자의 하도급금액을 모두 합산한 금액)의 비율이 100분의 77미만이 경우	낙찰자 선정 대상에서 배제

(2) 턴키·대안입찰 공사

(가) 턴키·대안입찰의 특성

○ 대상공사

- 100억원 이상인 신규복합공종 공사중 설계·시공일괄입찰(턴키), 대안입찰을 실시하는 공사
- 100억원 미만인 신규복합공종 공사중 각 중앙관서의 장이 턴키 또는 대안입찰로 집행함이 유리하다고 인정한 공사(특정공사)

○ 입찰방법 결정

각 중앙관서의 장이 공사집행계획서를 작성하여 매년 1월 15일까지 제출하면 중앙건설기술심의위원회에서 입찰방법(턴키입찰, 대안입찰 등)을 결정하며, 발주기관은 결정된 입찰방법에 따라 턴키입찰 또는 대안입찰을 실시한다.

○ 낙찰자 결정방법

기본설계 입찰 후 설계점수가 높은 4개 업체를 선정 적격심사를 실시하며, 적격심사기준에 따라 선정된 실시설계 적격자를 중앙건설심의위원회에서 심의에 따라 낙찰자를 선정한다(그림 4-4참조).

(나) 하도급계획 제출제도 적용 및 적정성 평가방안

적격심사낙찰제공사에는 현행 하도급관리계획서를 제출하도록 되어 있고 최저가낙찰제공사에서는 하도급계획 제출제도가 부분적으로 적용되고 있으나 턴키·대안입찰 공사에는 현재 하도급계획 제출제도가 적용되지 않고 있다.

턴키·대안입찰 공사는 그 특성상 발주기관은 기본계획서만 작성·제시하고 설계서는 입찰자가 스스로 작성하여 입찰금액을 제출(턴키=설계·시공일괄입찰) 하거나, 또는 발주기관이 설계서를 제시한 후 이것보다 동등 이상의 기능 및 효과를 가져오는 대안과 입찰금액을 제시(대안입찰) 한다. 따라서, 턴키 및 대안입찰은 입찰방법이 설계서 위주의 심사가 이루어지기 때문에 입찰시 하도급할 공종 및 하도급금액을 결정하기 곤란하여 현재 하도급계획 제출제도가 적용되지 않고 있다. 그러나 하도급계획 제출제도의 도입 취지에 비추어 볼 때 턴키·대안입찰 공사에도 하도급계획 제출제도가 적용되도록 하여야 할 것이다.

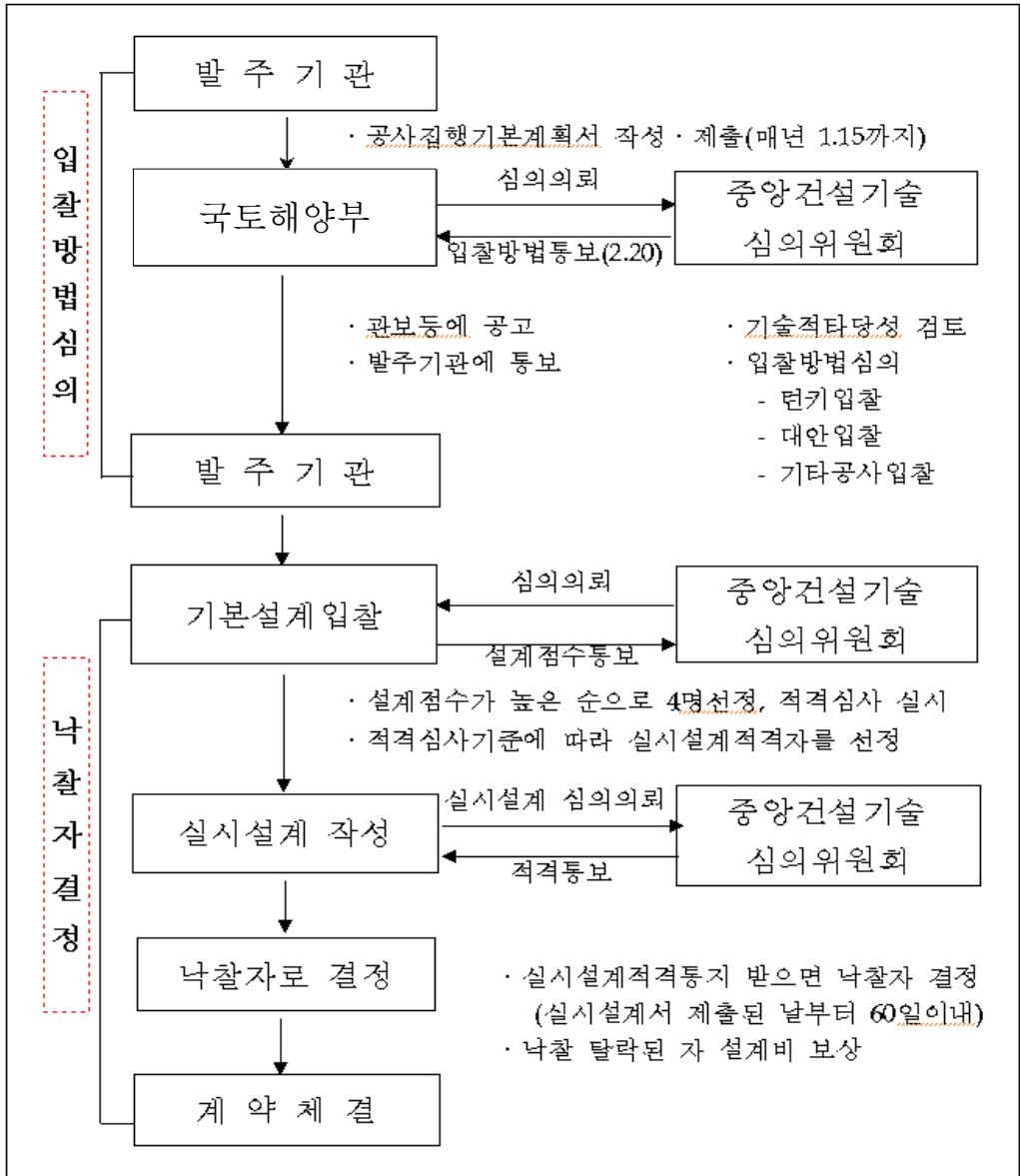
턴키·대안입찰 공사에 하도급계획 제출제도를 적용하기 위해서는 실시설계 적격 통지를 받은 업체를 대상으로 계약 체결시까지 하도급계획을 제출하도록 하면 동제도의 적용이 가능할 것으로 판단된다.

또한 턴키·대안입찰 공사에도 마찬가지로 하도급계획 제출제도의 실효성을 확보하기 위해서는 하도급계획의 적정성 평가가 이루어져

야 하며 낙찰자 선정후 계약체결전에 <표 4-9>의 하도급계획의 적정성 평가항목과 평가기준에 의해 심사를 함으로써 하도급계획 제출제도의 실효성이 확보될 것으로 판단된다.

<표 4-9> 턴키·대안입찰 공사에서의 하도급계획 적정성 평가항목 및 기준 (안)

평가항목	평가기준	기준 미달시
하수급 예정자의 자격	입찰에 참여한 하수급예정자가 관계법령에 의하여 당해 하도급공사 시공에 필요한 면허, 허가 등을 받지 아니하였거나 부정당업자제재 또는 영업정지처분을 받아 그 기간이 종료되지 아니한 경우	하수급 예정자의 변경요구
하수급예정자와의 하도급 금액비율	총 하도급할 부분의 입찰금액에 대한 하도급 금액(하수급예정자의 하도급금액을 모두 합산한 금액)의 비율이 100분의 77미만이 경우	하수급 예정자와의 계약 금액 변경요구



[그림 4-4] 턴키공사의 입찰 및 낙찰자 결정 절차

4.5 실효성 확보 방안

상기와 같이 하도급계획서제출제도의 구체적인 개선 방안에 대하여 제시하였으나, 본 제도의 실효성을 확보하기 위해서는 하도급계획 제출제도의 개선과 더불어 아래와 같은 조치사항들이 확보 되어야 할 것으로 판단된다.

(1) 국가계약법 법령에 하도급계획 제출제도의 신설

국가를 계약당사자로 하는 공공공사에서 하도급계획 제출제도의 실효성을 확보하기 위해 국가계약법 시행령 제19조(2004.1.1 이전 부대입찰관련규정)에 본 제도의 내용이 포함되어지도록 개정하여야 할 필요가 있다.

(2) 하도급계획의 불이행시 부정당업자 규정 필요

하도급계획 제출제도의 실효성을 확보하기 위해서는 하도급계획의 불이행시에 대한 처벌규정이 필요하다.

현재 부정당업자의 입찰참가자격 제한이 규정되어 있는 국가계약법 시행령 제76조제1항제6호의 '정당한 이유없이 계약을 체결 또는 이행하지 아니한 자'의 입찰참가제한 사항에는 하도급관리계획의 불이행이 포함되어 있으므로 하도급계획 제출 불이행도 포함 시켜야 할 것이다.

(3) 하수급인의 변경조건 및 발주자의 승인 규정 필요

수급인이 하수급인에게 사전에 포기각서를 제출토록 하고, 낙찰후

저가하도급을 강요하거나 포기각서를 근거로 하수급인을 바꾸는 등 하도급계획대로의 시공 의무를 회피할 수 있다.

이러한 문제점에 대하여 기획재정부 회계예규 공사계약일반조건¹⁵⁾ 제53조제1항과 제2항에서는 하도급관리계획을 포함하여 적격심사당시 제출한 내용대로 공사를 이행하도록 규정하고 있으며 계약담당공무원은 공사이행상황을 수시로 확인하도록 하고 있다. 조달청 공사계약특수조건¹⁶⁾ 제9조제1항에서도 조달청 시설공사 적격심사세부기준 제4조제2항의 규정에 의한 하도급관리계획을 제출한 경우 적격심사 당시 제출한 내용대로 공사를 철저히 이행하여야 한다고 규정하고 있다.

또한 공사계약특수조건 제9조제2항에서는 수급인이 공사를 수행함에 있어서 하수급인을 불가피하게 변경하는 경우 즉 하도급관리계획을 변경하고자 할 경우에는 당초의 하도급 조건 이상으로 하여 수요기관의 장의 사전 승인을 받도록 하고 있다.

15) 공사계약일반조건 제53조(적격심사관련사항 이행)

①시행령 제42조제1항 본문의 규정에 의한 공사를 수행함에 있어 계약상대자는 회계예규 적격심사기준 별표의 심사항목에 규정된 사항에 대하여 적격심사당시 제출한 내용대로 철저히 이행하여야 한다.

②계약담당공무원(조달사업법 제3조에 따라 조달청에 의뢰하여 계약한 공사로서 수요기관이 공사관리를 하는 경우에는 수요기관)은 제1항에 규정한 이행상황을 수시로 확인하여야 하며, 제출된 내용대로 이행 되지 않고 있을 때에는 즉시 시정토록 조치하여야 한다.

16) 조달청 공사계약특수조건 제9조(적격심사 관련사항의 준수 의무)

①계약상대자는 조달청시설공사적격심사세부기준 제4조 제2항의 규정에 의한 하도급관리계획서를 제출한 경우 적격심사 당시 제출한 내용대로 철저히 이행하여야 한다.

②계약상대자는 공사를 수행함에 있어 불가피한 사유로 제1항에서 규정하는 하도급관리계획서의 하도급사항을 변경하고자 할 경우에는 당초의 하도급 조건 이상으로하여 수요기관의 장의 사전 승인을 받아야 한다.

이러한 규정은 수급인에게 당초 계획대로의 공사이행을 강제하도록 하는 규정이며 더불어 수급인이 하도급관리계획보다 불리한 조건으로 하수급인을 변경하지 못하도록 하는 규정이다.

따라서 공사계약일반조건 제53조와 조달청 공사계약특수조건 제9조에 ‘하도급계획을 제출한 공사의 경우’를 추가함으로써 하도급계획 제출 대상공사에서도 수급인이 하도급계획대로 공사를 수행토록 하게 할 수 있으며, 또한 수급인이 하수급인을 변경하고자 할 경우 당초 하도급 조건 이상으로 변경된 하수급인과 공사계약이 이루어지도록 할 수 있을 것이다.

건설산업기본법 시행령 제34조의2(하도급계획의 제출)제5항¹⁷⁾에서는 수급인은 발주자가 공사의 품질이나 시공상 능률을 높이기 위하여 필요하다고 인정하여 서면으로 승낙한 경우 제출된 하도급계획서를 변경할 수 있도록 하고 있다. 동 규정은 수급인의 하수급인 변경요구에 대하여 발주자의 임의적인 판단이 이루어질 가능성이 크므로 조달청의 공사계약특수조건에서 규정한 바와 같이 건설산업기본법도 수급인이 하수급인을 변경하고자 할 경우 당초의 하도급 조건이상으로 발주처의 승인을 받도록 개정되어야 할 것이다.

하수급인 및 하도급 계약 금액 등 하도급계획을 변경할 수 있는 사유를 하도급자의 부도, 파산, 등록말소 등으로 엄격히 제한하고, 강요된 포기각서 등을 이용하여 하수급인을 부당하게 변경한 경우는 부정당업자로 제재하는 등 엄중 처벌을 하여야 할 것이다.

17) 건설산업기본법 시행령 제34조의2(하도급계획의 제출)제5항

건설업자는 발주자가 공사의 품질이나 시공상 능률을 높이기 위하여 필요하다고 인정하여 서면으로 승낙한 경우에는 제3항 또는 제4항에 따라 제출된 하도급계획서를 변경할 수 있다.

실효성 확보 방안



[그림 4-5] 개선된 하도급계획 제출제도의 실효성 확보 방안

건설공사에서의 하도급공사는 전체 건설산업에서 차지하는 비중이 높음에도 불구하고 수급인과 하수급인간의 경제적 힘에 의한 불균형의 거래 관계라는 근본적 한계로 인하여 수급인에 의한 불공정 하도급거래행위는 여전히 사라지지 않고 있다. 수급인의 불공정 하도급행위를 방지하고자 하는 일환으로 2008년부터 하도급계획 제출제도가 시행되었으나, 제도 본래의 취지와 기능을 발휘하지 못하고 있는 실정이다. 이에 본 연구에서는 하도급계획 제출제도의 문제점을 도출하여 합리적인 개선방안을 도출하였으며 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

(1) 하도급계획 제출 적용대상 공사의 확대

○ 적용대상 하도급 공사의 제한 폐지와 원도급 공사로 적용 범위의 확대

하도급금액이 5억원 이상인 공사는 전체 공공공사의 하도급공사 중 2008년도에는 24.6%, 2009년도에는 23.7%로 5억원 이상의 하도급공사 건수는 낮은 수준이다.

공사 규모가 작을수록 불공정한 하도급이 더욱 만연하는 현실을 감안할 때, 하도급계획 제출 공사범위 확대를 위해서는 현행 국토해양부(고시 제209-736호)에서 규정하고 있는 하도급계획 제출 대상 하도급공사의 주요공종과 하도급 금액에 대한 제한 규정은 폐지되

어야 할 것이다. 또한 적용공사의 범위를 일정규모 이상 공사만 제한적으로 적용할 경우 하도급계획서 제출제도의 적용을 받아야 할 소규모 업체들이 오히려 적용 제외되는 모순 발생되므로, 하도급계획 제출제도의 활성화를 위해서는 우선 300억원 이상의 최저낙찰제 공사에서 적용되는 하도급 공사의 제한 사항을 폐지하고 추후 운용상태를 점검한 후 단계적으로 50억원 미만에서 1억원 이상의 공사와 턴키·대안공사에도 적용하는 것이 필요한 것으로 판단된다.

(2) 하도급계획 기재사항 및 제출 절차의 일원화

현행 하도급계획 제출제도상의 기재사항과 제출 절차는 과거 일반건설업계에서도 주장했던 부대계약제도와 유사하게 시행되고 있어 원·하도급업체간의 불공정 거래행위 방지라는 하도급계획 제출제도의 본래 도입 취지와 목적을 달성하지 못하고 있다. 따라서 하도급계획 제출 시기를 일원화하여 하수급예정자와 하도급 예정 공사금액이 입찰시에 제출되도록 하여야 할 것이다. 하도급계획의 제출 절차를 일원화함으로써 불필요한 행정절차를 축소하는 효과도 가져 올 수 있을 것이다.

(3) 하도급 계획서에 하도급할 공종과 직접시공할 공종을 구분하여 기재하도록 하고, 낙찰후 이를 이행하도록 의무화

〈하도급계획서 적용 범위, 제출 시기, 기재항목의 개선안 요약〉

적용범위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 300억원 이상의 최저가낙찰제 공사 (하도급공사 제한 사항 폐지) ○ 추후 운용상태의 점검후 50억원 미만 1억원 이상의 공사와 턴키·대안공사에 단계적으로 확대 시행
제출시기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적격심사공사 : 적격심사 시점 ○ 최저가낙찰공사 : 입찰시점 ○ 턴키·대안공사 : 계약시점
직접시공 부분의 기재 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공사명, 수급자(상호, 대표자, 소재지) ○ 직접시공할 공종 및 금액
하도급 부분의 기재 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하도급할 주요공종 ○ 원도급 내역금액 ○ 하도급자 주요선정방식 ○ 하도급자 주요선정기준 ○ 하도급 대상자 <ul style="list-style-type: none"> - 상호, 대표자, 소재지, 등록업종 ○ 하도급공사 <ul style="list-style-type: none"> - 공사명, 물량, 하도급금액(하도급부분금액, 하도급계약금액, 하도급율)

(4) 하도급계획 적정성 평가 방안 마련

하도급계획 제출제도의 실효성을 확보하기 위해서는 입찰시 별도의 항목으로 하도급계획의 적정성 평가기준이 필요하다. 따라서 부적당 제재업체 또는 영업정지처분을 받은 업체에게 하도급을 예정할 경우에는 발주자는 하수급예정자 변경을 요구하도록 하여야 할 것이다. 또한 총 하도급할 부분의 입찰금액에 대한 하도급금액(하수급예정자의 하도급금액을 모두 합산한 금액)의 비율이 100분의 77

미만인 경우에는 최저가낙찰제공사에서는 낙찰자 선정대상에서 배제시키고, 턴키·대안공사에서는 하수급예정자와의 계약 예정금액 변경을 요구해야 할 것이다.

(5) 실효성 제고 방안

○ 국가계약법에 법령에 하도급계획 제출제도의 신설

국가를 계약당사자로 하는 공공공사에서 하도급계획 제출제도의 실효성을 확보하기 위해 국가계약법 시행령 제19조(2004.1.1 이전부대입찰관련규정)에 본 제도의 내용이 포함되어지도록 개정되어야 할 필요가 있다.

○ 하도급계획의 불이행시 부정당업자 규정 필요

현재 부정당업자의 입찰참가자격 제한이 규정되어 있는 국가계약법 시행령 제76조제1항제6호의 ‘정당한 이유없이 계약을 체결 또는 이행하지 아니한자’의 입찰참가제한 사항에는 하도급관리계획의 불이행이 포함되어 있으므로 하도급계획 제출시 명시되는 사항도 포함 시켜야 할 것이다.

○ 하수급인의 변경조건 및 발주자의 승인 규정 필요

기획재정부 회계예규 공사계약일반조건 제53조제1항과 제2항, 조달청 공사계약특수조건 제9조제1항 등에서는 하도급관리계획을 변경하고자 할 경우에는 당초의 하도급 조건 이상으로 하여 수요기관

의 장의 사전 승인을 받도록 하고 있다. 즉 수급인이 하도급관리계획보다 불리한 조건으로 하수급인을 변경하지 못하도록 하는 규정이다. 하도급계획 제출 대상공사에서도 수급인이 하수급인을 변경하고자 할 경우 당초 하도급 조건 이상으로 변경된 하수급인과 공사계약이 이루어지도록 발주자의 승인을 받도록 규정하여야 한다.

(6) 하도급계획 제출제도 개선에 의한 기대효과

○ 수급인의 저가낙찰에 따른 저가 하도급 방지

본 연구의 조사 결과 최저가낙찰제 공사에서의 수급인들간의 입찰경쟁률 증가 및 낙찰률 하락은 하수급인의 저가낙찰로 이어지고 있었다. 최근 정부의 주요사업에서도 최저가낙찰제 공사의 경우 낙찰률이 49.05%로 공사에정가의 반값에도 미치지 못하는 금액의 공사낙찰이 이루어지는 등 수급인의 저가낙찰이 심각한 것으로 조사되었다. 이러한 수급인의 무리한 저가낙찰은 공사실행원가를 낮출 수밖에 없어 저가하도급이 발생하게 되며, 수급인의 저가 수주에 의한 부담이 하수급인에게 전가될 것을 예상 할 수 있을 것이다.

따라서 공사금액 300억 이상의 최저가낙찰제 대상공사에 대하여 일부 부분적으로만 적용되고 있는 현행 하도급계획 제출제도의 대상공사범위를 확대하고 입찰단계에서 적정한 하도급공사금액이 반영되도록 입찰시 하수급예정자와 하도급예정금액을 기재하도록 함으로써, 수급인의 저가 낙찰이 방지되어 이에 따른 하수급인에 대한 저가하도급을 방지할 수 있을 것이다.

○ 고의적인 재입찰 방지를 통한 저가하도급 공사계약 방지

수급인이 저가 하도급을 유도하기위해 고의적으로 경쟁 입찰을 반복하고 있으며, 대규모 기업일수록 이러한 재입찰 사례가 52.0%로 높게 나타나고 있었다. 이것은 입찰단계에서 일어나는 대표적인 불공정사례로 볼 수 있을 것이다.

입찰과 계약단계로 구분되어 제출하는 현행 하도급계획 기재사항을 일원화하여 하도급금액과 하수급예정인 등 하도급에 관한 기재사항을 입찰시 한번에 작성하여 제출하도록 하고 하도급계획대로의 공사를 이행하도록 하면, 수급인의 공사 낙찰후 저가 하도급을 위한 고의적인 하도급재입찰을 효과적으로 방지할 수 있을 것이다.

○ 견적능력이 있는 견실한 하수급인 양성을 통한 과당경쟁 완화

입찰단계에서 하수급인의 견적에 의한 하도급금액을 하도급계획에 기재하여 제출하도록 하면, 수급인이 하수급인을 선정시 시공능력과 견적능력을 갖춘 우수한 전문업체를 선호하게 될 것이다. 따라서 부실한 전문건설업체는 입찰참여 기회가 줄어들게 되어 결국 건설시장에서 퇴출될 것이므로 전문건설업체간의 과당경쟁이 완화되어 견실한 전문건설업체간의 공정한 경쟁을 통해 성장·발전해 나갈 수 있는 기반을 구축할 수 있게 될 것이다.

○ 수급인과 하수급인간의 이중계약서 작성 완화

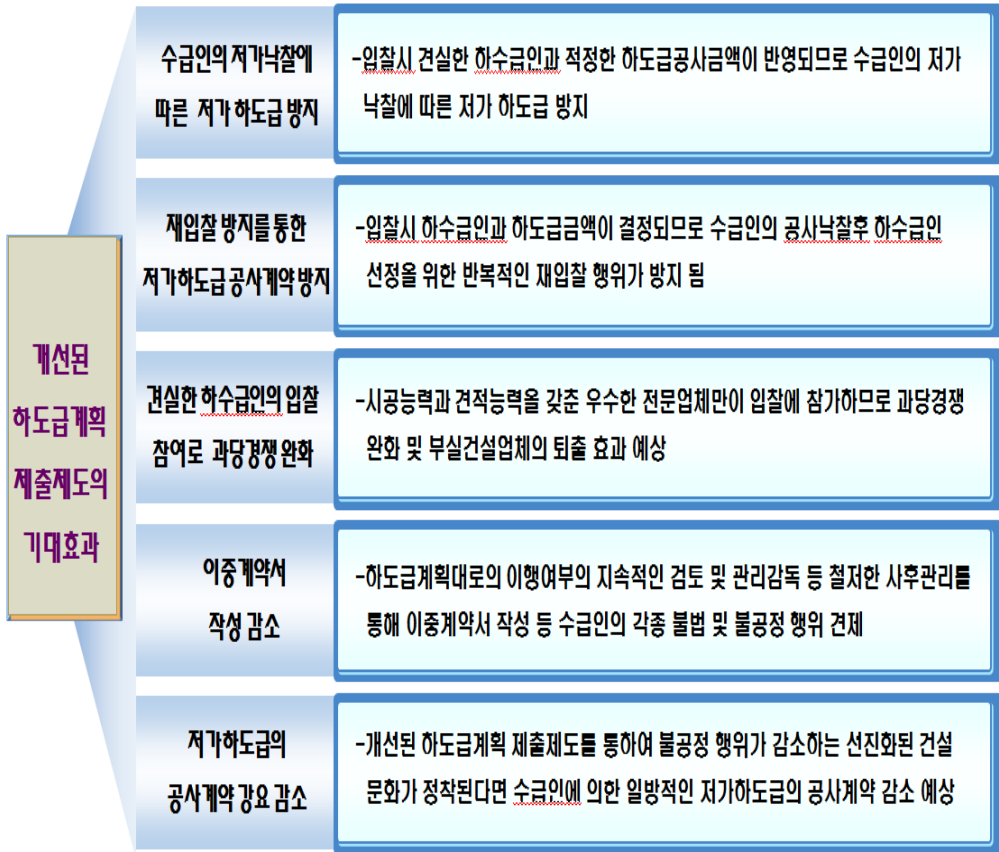
수급인과 하수급인간의 이중계약 및 위장계약의 주요 목적은 저가하도급 계약의 은폐가 주요 목적이었다. 기업규모별로는 대규모 전문건설업체의 이중계약 실태 비율이 높아 비교적 규모가 큰 공사

에서 이러한 저가하도급 계약을 은폐하기 위한 이중계약서 작성이 빈번한 것으로 나타났다.

이와 같은 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 제출된 하도급 계획대로의 공사이행 여부를 발주자의 지속적인 관리감독 등 철저한 사후관리를 함으로써 수급인의 저가 낙찰에 따른 저가하도급을 은폐하기 위한 이중계약서 작성 등의 불법 및 불공정 행위가 줄어들 것으로 판단된다.

○ 수급인의 저가하도급의 공사계약 강요 행태 완화

현행 하도급계획 제출제도의 문제점 및 한계점을 개선한다면 수급인의 저가낙찰과 이로 인한 저가하도급에 따른 각종 불법 및 불공정 행위를 견제할 수 있는 장치로서의 역할을 충분히 수행할 수 있을 것이다. 이와 같이 개선된 하도급계획 제출제도에 의해 원·하도급간 협력이 이루어지는 선진화된 입찰문화가 정착된다면 수급인에 의한 일방적인 저가하도급의 공사계약의 감소가 가능할 것을 예상된다.



[그림 5-1] 개선된 하도급계획 제출제도의 기대효과

하도급계획 제출제도의 정착을 통하여 하도급 거래질서의 공정화를 이루기 위해서는 무엇보다도 수급인들이 법규범 준수에 대한 확고한 인식을 가져야 하며, 하수급인을 사업상 동반자로 인정하고 동등하게 대하는 인식의 전환이 필요하다. 더불어 하수급인들은 전문기술력과 견적능력을 갖추어 수급인의 신뢰를 얻을 수 있어야 할 것이다. 하도급계획 제출제도를 통하여 수급인과 하수급인이 서로 동반자로 인식하고 협력한다면 하도급거래의 공정화뿐만 아니라 우리나라 건설산업의 경쟁력도 강화될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

1. 건교부(2005. 4), 건설분야 반부패 세미나.
2. 국토해양부(2009), 건설하도급 실태조사 보고서(종합/전문 건설업체).
3. 공정거래위원회(2006), 하도급거래 공정화에 관한 법률.
4. 공정거래위원회(1996), 주요국의 하도급제도에 관한 출장보고서
5. 국가청렴위원회(2006), 계약·납품관련 부패방지에 대한 처벌 실효성 제고를 위한 제도 개선방안.
6. 대한건설협회(2007), 건설업통계년보.
7. 대한건설협회(2008), 건설업통계년보.
8. 대한전문건설협회(2008a), 건설산업기본법령집.
9. 대한전문건설협회(2009a), 국가계약법령집.
10. 대한전문건설협회(2007), 전문건설업통계년보.
11. 대한전문건설협회(2008b), 전문건설업통계년보.
12. 대한전문건설협회(2009b), 전문건설업 실태 조사 분석 보고서.
13. 대한전문건설협회(2008c), 전문건설업 실태 조사 분석 보고서.
14. 대한전문건설협회서울특별시회(2005), 건설하도급 불공정거래 및 하도급 계열화 실태.
15. 김관보(1998a), 하도급법 운영의 발전방향에 관한 연구, 공정거래위원회.
16. 김관보(1998b), 하도급대금 지급보증제도의 문제점과 개선방안, 한국건설산업연구원.
17. 김관보(2004), 하도급거래공정화에관한법률 적용대상 확대방안에

- 대한 연구, 공정거래위원회.
18. 김민관(1998), 한국과 유럽의 건설하도급제도 비교, 한국건설산업연구원.
 19. 김민형 외(1999), 1998년 상장 건설업체 경영분석, 한국건설산업연구원.
 20. 김종범(2001), “건설하도급의 불공정대금지급 현황 분석 및 개선방안에 관한연구”, 한양대학교 산업대학원 석사논문.
 21. 박수곤(2005), 프랑스에서의 하도급법에 대한 개관, Nurimedia Co, Ltd.
 22. 백석근(2004), 건설하도급 보호제도의 실태 및 실효성 확보 방안, 건설경제 2004여름호.
 23. 백진기(1997), “건설업의 원.하도급구조 및 불공정거래행위에 관한 연구”, 한양대학교 경영대학원 석사논문.
 24. 이영환, 구분상(건설이슈포커스)최저가낙찰제 건설현장의 실태 분석과 제언, 건설산업연구원, 2008.11, p. 14.
 25. 이의섭(2003), 건설하도급 계약관련 제도 개선방안, 한국건설산업연구원.
 26. 이형우(2005), 최저가낙찰제도에서의 투찰 행태 분석 및 개선방안, 중앙대학교 석사논문
 27. 정재수(2001), “국내건설공사 하도급 불공정거래 개선방안에 관한 연구”, 연세대학교 대학원 건축공학과 석사논문.
 28. 김안호, 이의영(2003), 산업조직론, 도서출판 두남.
 29. 장세진(1999), 경영전략, 박영사.
 30. 최민수(2010. 5), (건설이슈포커스)최저가 낙찰제 및 저가심의제도의 개선방향, 건설산업연구원.

31. Gibbs, Kenneth C. and Hunt, Gordon, "California Construction Law", 16th Edition, Aspen Publishers, 2000.
32. Welch, J.(1992), "Contract Surety", Volume I & II. Insurance Institute of America
33. Young, L.C., Ian, F.W.(1989), "The Role of Trust and Co-operation in Marketing Channels: A Preliminary Study", European Journal of Marketing, Vol.23(2), pp.109-122