

# 지역경제 활성화를 위한 지방계약법상 하도급관리계획 적정성 평가제도 개선 방안

홍성진 · 이지아

2025. 12





건설정책리뷰 2025-08

---

# 지역경제 활성화를 위한 지방계약법상 하도급관리계획 적정성 평가제도 개선 방안

---

홍성진·이지아

2025.12



## 요 약

- 2024년 기준 지방자치단체의 조달계약 규모는 94.1조원으로써, 전체 공공조달 계약의 41.8%를 차지할 만큼 조달시장과 지역경제에 큰 영향을 미치고 있음
  - 지방자치단체의 사업별 조달계약은 물품 31.1조원(33.0%), 용역 22.2조원(23.6%), 공사 40.8조원(43.4%)의 비중 차지
- 공사계약은 수주산업의 특성에 따른 고정비용 절감, 분업을 통한 시공 효율화, 공종별 전문성 확보 등을 위하여 하도급을 주요 생산수단으로 활용하는 특징이 있음
- 이와 관련하여 “지방계약법”에서는 공사계약의 적정 낙찰자 선정을 위한 평가 기준으로 하도급관리계획 적정성 평가제도를 운영하고 있음
  - 원도급업체의 덤핑입찰과 저가하도급, 하도급업체 선정 과정에서의 각종 부조리 등 불공정 하도급 행위를 근절하기 위하여 도입
  - 하도급관리계획 적정성 평가제도는 과거 부대입찰제, 현행 「건설산업기본법」에 따른 하도급 계획 제출제도와 하도급계약 적정성심사제도를 통합하여 도입한 제도
- 하도급관리계획 적정성 평가제도는 입찰 이후 일정한 요건을 통과한 자에 한해서 ‘낙찰예정자 선정시점’ 또는 ‘종합평가 시점’에서 하도급관리계획서를 제출하도록 하고 있음
- 또한, 하도급률이 82% 이상인 경우 배점에 따라 만점, 그 이후에는 일정한 비율로 감점되는 형태로 평가됨
- 이렇게 제출된 하도급관리계획서는 그 이행여부 감독에 대해서는 별도의 규정은 없는 상황이며, 부정당업자 입찰 참가자격 제한에 따라 제재를 가하고 있음

- 그러나 하도급관리계획 적정성 평가제도는 지난 20년 동안 형식적으로 운영되면서 과당 경쟁 입찰, 하수급인 보호 미흡, 이행여부 감독 등에 있어 많은 문제점을 노출하고 있음
  - 과당 경쟁 입찰: 입찰시 (적격심사낙찰제 기준) 별도의 하도급관리계획 없이 적격통과점수에 집중하면 낙찰예정자로 결정되기 때문에 과당경쟁 입찰이 만연한 상황
  - 하수급인 보호 미흡: 저가 하도급의 원인을 하수급인에게 전가하고 있고, 제도를 이행하지 않아도 되는 광범위한 예외를 규정하고 있으며, 제도 미이행시 별다른 제재도 없는 상황
  - 이행여부 감독 미비: 최근 3년간 하도급관리계획 미이행에 따른 부정당업자 제재 처분은 3건, 「건설산업기본법」에 따른 하도급계획 미이행에 따른 과태료 처분은 1건에 불과한 상황
  
- 본 연구는 미국 캘리포니아주의 「하도급 및 재하도급 공정거래법」을 검토하여 “지방계약법”상 하도급관리계획 적정성 평가제도의 개선 방안을 제시하였음
  - 사전지명 의무(Subcontractor Listing Requirement), 하도급자 교체 제한 및 절차적 보호 (Substitution Restrictions), 행정·형사적 제재 병행(Dual Sanction System)의 시사점 도출
  
- 우선, 제도의 효율성을 위하여 입찰시에 하도급관리계획서를 제출하도록 함으로써, 과당 경쟁 입찰을 방지할 필요가 있음
  - 다만, 과거 부대입찰제 폐지 이유를 반면교사로 삼아, 하도급업체의 계약 불이행 등 일정한 요건에 해당하는 경우 하도급자 교체 사유를 폭넓게 인정할 필요
  
- 다음으로, 제도의 실효성을 위하여 「건설산업기본법」에 따른 하도급계약 적정성 심사제도의 개선을 선결하여 하수급인을 보호할 필요가 있음
  - 하도급계약내용 변경 요구 미이행시 과징금을 부과하고, ‘하수급인 변경에 관한 사항’과 하도급 심사항목 및 배점기준 심사 결과 90점 미만인 경우의 ‘예외 규정’을 삭제할 필요
  
- 마지막으로, 제도의 적정성을 위하여 하도급관리계획서의 이행여부 감독제도를 구축하여 제출한 하도급계획서와 실제 하도급 이행여부를 감독할 필요가 있음
  - 「건설산업기본법」에 따른 불법 하도급 상시단속 체계에 하도급관리계획서의 이행여부를 추가하여 제출한 하도급계획서와 실제 하도급관리 여부를 감독할 필요
  
- “지방계약법”상 하도급관리계획 적정성 평가제도의 개선을 통하여 지역의 자재, 장비, 인력 등 지역경제 활성화에 기여할 수 있기를 기대함

---

# 목 차

I. 서론	1
II. 지방계약법상 하도급관리계획 적정성 평가제도 개요	2
1. 하도급관리계획 적정성 평가제도 내용	2
2. 하도급관리계획 적정성 평가제도 항목	9
III. 지방계약법상 하도급관리계획 적정성 평가제도 현황 및 문제점	14
1. 하도급관리계획 적정성 평가제도 현황	14
2. 하도급관리계획 적정성 평가제도 문제점	24
IV. 지방계약법상 하도급관리계획 적정성 평가제도 개선 방안	32
1. 해외 사례: 미국 캘리포니아주	32
2. 개선 방안	35
V. 결론 및 기대효과	40
1. 결론	40
2. 기대효과	43
참고문헌	45



# 1. 서론

- 2005년 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “지방계약법”)이 제정된 지 약 20년이 지났음
- 2024년 기준 지방자치단체의 조달계약 규모는 94.1조원으로써, 전체 공공조달 계약의 41.8%를 차지할 만큼 조달시장과 지역경제에 큰 영향을 미치고 있음
  - 지방자치단체의 사업별 조달계약은 물품 31.1조원(33.0%), 용역 22.2조원(23.6%), 공사 40.8조원(43.4%)의 비중 차지<sup>1)</sup>
- 특히, 공사계약은 수주산업의 특성에 따른 고정비용 절감, 분업을 통한 시공 효율화, 공종별 전문성 확보 등을 위하여 하도급을 주요 생산수단으로 활용하는 특징이 있음
- 이와 관련하여 “지방계약법”에서는 공사계약의 적정 낙찰자 선정을 위한 평가 기준으로 하도급관리계획 적정성 평가제도를 운영하고 있음
- 그러나 하도급관리계획 적정성 평가제도는 지난 20년 동안 형식적으로 운영되면서 과당 경쟁 입찰, 하수급인 보호 미흡, 이행여부 감독 등에 있어 많은 한계를 노출하고 있음
- “지방계약법”상 공사계약은 원·하도급자 뿐만 아니라 지역의 자재, 장비, 인력 등 지역경제에 직접적인 영향을 미치기 때문에 저가 및 불공정 하도급 행위를 근절하여, 지역경제 활성화를 도모할 필요가 있음
- 본 연구는 지역경제 활성화 측면에서 지방계약법상 하도급관리계획 적정성 평가제도의 개선 방안을 마련하는 것을 목적으로 함

1) 조달청, 「2024 공공조달 통계연보」, 2025: 조달계약 가운데 공사계약은 건설공사(종합·전문공사), 전기공사, 정보통신공사, 소방공사, 문화재공사 및 설비·지하수개발 등 그 밖의 다른 법령에 따른 공사를 포함함.

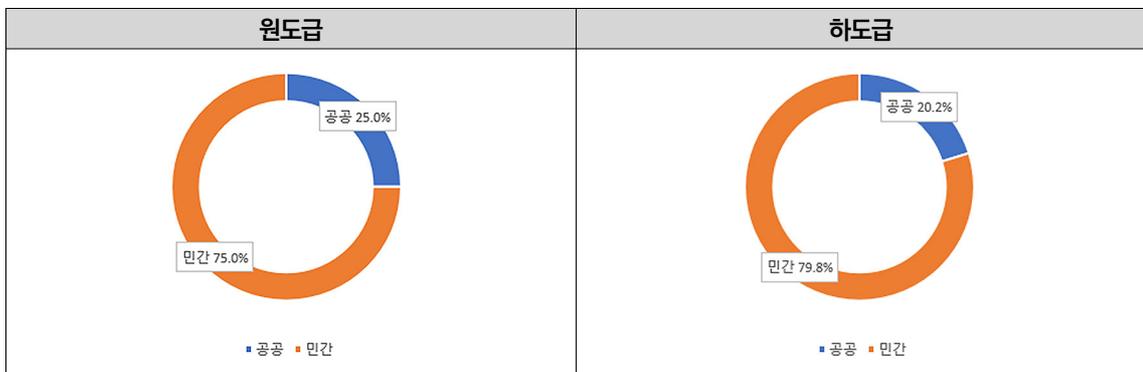
## II. 지방계약법상 하도급관리계획 적정성 평가제도 개요

### 1. 하도급관리계획 적정성 평가제도 내용

#### 1) 의의

- 하도급관리계획 적정성 평가는 적정 낙찰자 선정을 위한 평가 기준으로 하도급할 공사의 주요 공종 및 물량, 하수급인 선정방식 등 하도급계획을 평가하는 제도를 말함
  - 원도급업체의 덤핑입찰과 저가하도급, 하도급업체 선정 과정에서의 각종 부조리 등 불공정 하도급 행위를 근절하기 위하여 도입
- 건설공사는 수주산업의 특성에 따른 고정비용 절감, 분업을 통한 시공 효율화, 공종별 전문성 확보 등을 위하여 하도급을 주요 생산수단으로 활용하고 있음
- 건설공사의 전체 시장 규모는 2023년 기성액 기준 약 359.2조원이며, 원도급은 약 235.5조원(65.6%), 하도급은 약 123.7조원(34.4%)을 차지하고 있음
  - 원도급은 공공공사 25.0%, 민간공사 75.0%, 하도급은 공공공사 20.2%, 민간공사 79.8%를 차지<sup>2)</sup>

[그림 2-1] 2023년 기준 전체 건설공사 도급별 시장 비중(기성액 기준)



2) 민간공사에는 국내 외국기관 발주공사(원도급: 0.1%, 하도급: 0.1%)해외 공사(원도급: 16.1%, 하도급: 2.1%)를 포함하였음.

〈표 2-1〉 최근 3년간 전체 건설공사 도급별 시장 비중(기성액 기준)

(단위: 조원)

구분	2021년			2022년			2023년		
전체	307.6			343.0			359.2		
원 도 급	합계	공공	민간	합계	공공	민간	합계	공공	민간
	212.5 (100%)	57.9 (27.2%)	154.6 (72.8%)	232.1 (100%)	56.5 (24.3%)	175.6 (75.7%)	235.5 (100%)	58.8 (25.0%)	176.7 (75.0%)
하 도 급	합계	공공	민간	합계	공공	민간	합계	공공	민간
	95.1 (100%)	23.3 (24.5%)	71.8 (75.5%)	110.9 (100%)	23.7 (21.4%)	87.2 (78.6%)	123.7 (100%)	25.0 (20.2%)	98.7 (79.8%)

자료: KOSIS 국가통계포털(건설업조사)

주: 건설공사는 종합건설업·전문건설업·전기공사업·정보통신공사업·소방시설공사업 포함

- 이 가운데 하도급 시장 규모는 2021년 약 95.1조원, 2022년 약 110.9조원, 2023년 약 123.7조원으로 지속적으로 증가하고 있음
  - 공공공사의 하도급 시장 규모도 2021년 약 23.3조원, 2022년 약 23.7조원, 2023년 25.0조원으로 증가
- 이에 따라 「건설산업기본법」에서는 하도급계약의 통보(제29조), 하도급계약의 적정성 심사(제31조), 하도급계획의 제출(제31조의2) 등의 제도를 통하여 저가 하도급으로 인한 부실시공을 방지하고, 하도급업체를 보호하고 있음
  - 「건설산업기본법」은 건설공사에 관한 일반법으로써, 공공·민간공사, 원도급·하도급 계약을 모두 규율
- 또한, “지방계약법”에서는 적정 낙찰자 선정을 위한 평가 항목으로 하도급관리계획 적정성 평가제도를 마련하고 있음
  - 평가항목은 수행능력 평가(시공경험, 기술능력, 경영상태), 입찰가격, 하도급관리계획의 적정성, 자재와 인력조달가격의 적정성, 그 밖에 해당공사 수행관련 결격여부 등으로 구성
  - 2023. 12. 21. 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 등 계약예규 개정을 통하여 직접 시공 평가를 도입하여 ‘직접시공 및 하도급관리계획의 적정성평가’로 운영 (2024.04.01. 시행)

## 2) 체계

- "지방계약법"상 하도급관리계획 적정성 평가제도는 「건설산업기본법」에 따른 과거 부대입찰제, 현행 하도급계약 적정성심사제도와 하도급계획 제출제도와 연계되기 때문에 관련 제도를 우선 검토할 필요가 있음

### ① 부대입찰제

- 부대입찰제는 원도급자가 입찰 시 하도급할 내용과 하수급인을 함께 명시하는 제도를 말함
- 1988. 12. 31. (구)「건설업법」 및 1993.09.23 (구)「예산회계법 시행령」에서 도입되어 각각 「건설산업기본법」, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」(이하 "국가계약법 시행령")으로 승계되었음
  - 원도급업체의 텀핑 수주 방지, 하도급업체의 견적 능력 제고 및 육성, 하도급업체 보호 및 원·하도급업체의 협력관계 강화, 부실 공사 방지 등을 목적으로 도입<sup>3)</sup>
  - 1996. 12. 31. 턴키공사를 제외한 100억원 이상의 모든 공공공사로 적용대상 확대 ("국가계약법 시행령" 제19조)<sup>4)</sup>
- "국가계약법 시행령"에 따른 부대입찰제는 하수급예정자의 확인(견적)을 받아 산출내역서에 첨부하여 제출하고, 계약담당공무원은 부대입찰 내용을 심사하여 낙찰대상에서 배제하도록 하였음

〈표 2-2〉 종전 부대입찰제 주요 내용

<p>「부대입찰의 집행기준」(재정경제부고시 제2002-9호, 2002.04.04)</p> <p>제4조(부대입찰) 계약담당공무원은 입찰에 참여하는 자로 하여금 다음 각호의 사항(이하 "하도급사항" 이라 한다)을 기재하고 하수급예정자의 확인을 받아 이를 산출내역서에 첨부하여 제출하게 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 하수급예정자의 상호, 대표자 성명, 도급한도액, 또는 시공능력공시액, 면허허가 등의 종류</li> <li>2. 하도급할 공사의 종류와 물량</li> <li>3. 하도급할 공사의 종류별 금액</li> <li>4. 당해 하수급예정자의 선정방법</li> </ol> <p>제5조(부대입찰 내용의 심사)</p> <p>① 계약담당공무원은 부대입찰 내용을 심사하여 다음 각호의 1에 해당하는 입찰은 낙찰대상에서 배제하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 부대입찰에 참여한 하수급예정자가 관계법령에 의하여 당해 하도급공사 시공에 필요한 면허, 허가 등을 받지 아니하였거나 부정당업자제재 또는 영업정지처분을 받아 그 기간이 종료되지 아니한 경우</li> <li>2. 당해 하수급예정자의 도급한도액( 제2조제1항제3호의 규정에 의하여 시공능력공시액을 기준으로 하수급인의 자격을 제한한 경우에는 시공능력공시액)을 초과한 부대입찰이 포함된 경우</li> </ol>
--

3) 김관보, "부대입찰제도의 문제점과 개선방안", 한국건설산업연구원 건설산업동향 제16호, 1997.

4) 이종광·박승국·이보라, "하도급계획 제출제도 개선방안", 대한건설정책연구원 연구보고서, 2010, 18면.

<p>3. 입찰금액에 대한 하도급금액의 비율이 건설산업기본법령상의무하도급 금액비율에 미달될 경우</p> <p>4. 총 하도급할 부분의 입찰금액에 대한 하도급금액(하수급예정자의 하도급금액을 모두 합산한 금액)의 비율이 100분의 77미만(백분율 계산후 소수점 첫째자리에서 반올림함)인 경우</p> <p>제6조(하도급계약 체결)</p> <p>①계약담당공무원은 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 제외하고는 계약상대자로 하여금 입찰시 산출내역서에 기재한 하도급사항대로 하도급계약을 체결하게 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 부대입찰에 참여한 하수급예정자가 정당한 이유없이 하도급계약체결에 응하지 아니한 때</li> <li>2. 부대입찰에 참여한 하수급예정자가 부도, 면허취소 발생등 하도급계약을 체결할 수 없는 객관적인 사유가 있을 때</li> </ol> <p>제7조(하도급사항의 변경) 계약담당공무원은 계약상대자 및 하수급예정자가 불가피한 사정으로 하도급사항의 변경을 상호협의하여 요청한 경우에는 당해 계약의 적정이행을 위하여 필요하다고 판단될 경우 이를 허용할 수 있다.</p>
--

○ 이후 2004. 12. 31. 하도급업체의 계약 불이행, 전문건설업체의 낙찰여부 불투명에 따른 부실 견적서 제출 사례, 대형 전문건설업체 위주의 운영, “국가계약법 시행령”과의 정합성 등의 이유로 폐지되었음

- 2004. 01. 01. “국가계약법 시행령”에서 부대입찰제 폐지5)

〈표 2-3〉 종전 부대입찰제 주요 연혁

구분		주요 내용
건설산업기본법	건설업법에서 도입 (1988.12.31)	• (임의규정) 공공공사의 경우 30억원 이상인 건설공사에 대해서는 미리 하도급받을 전문건설업자의 견적을 받아 도급금액 산정
	건설산업기본법에서 승계 (1996.12.30)	(상동)
	건설산업기본법에서 삭제 (2004.12.31)	• 국가계약법 시행령의 삭제 계획에 따라 정책 일관성 차원에서 삭제(전문건설업계의 반대) - 공공공사 하도급계약 적정성 심사제도 충실 - 주계약자 공동도급 활성화 필요
국가계약법	예산회계법 시행령에서 도입 (1993.09.23)	• (강행규정) 부대입찰의 제명으로 도입 - 대상: 추정가격 100억원 이상 PQ공종중 하도급이 계획된 공사 - 내용: 하도급할 부분, 하도급금액 및 하수급인 등 하도급에 관한 사항을 기재하여 제출 의무
	국가계약법 시행령에서 승계 (1995.07.06)	• 추정가격이 100억원 이상인 공사로 확대
	국가계약법 시행령에서 폐지 (2004.01.10)	• 2002.01.01. 폐지 이후, 국회의 건설산업기본법에서의 존치 결정에 따라 2002.03.25. 재신설 • 건설산업기본법에서 폐지 결정에 따라 “국가계약법 시행령” 부칙에서 2003년까지 효력 유지하도록 규정

5) “국가계약법 시행령”에 따른 부대입찰제는 2002.01.01. 폐지되었으나, 「건설산업기본법」에 따른 부대입찰제도 폐지안이 국회에서 중소기업체의 보호를 이유로 존치하도록 결정됨에 따라 법제간 균형을 유지하기 위하여 2003.12.31.까지는 종전의 부대입찰제도를 계속 운영하도록 “국가계약법 시행령” 부칙에서 규정하였음.

- 다만, 부대입찰제 폐지 당시 국회에서는 공공공사의 하도급계약 적정성 심사제도 의무화 및 충실한 심사 등을 통하여 저가 하도급계약 방지가 필요하다는 입장을 견지하였음
  - 이 밖에 주계약자 공동도급제도 활성화 방안이 필요하다는 입장도 제기<sup>6)</sup>

## ② 하도급계약 적정성심사제도

- 하도급계약 적정성 심사제이란 발주자가 하도급심사 대상공사에 대하여 하수급인의 시공능력 또는 계약내용의 적정성을 심사하는 제도를 말함<sup>7)</sup>
  - 저가 하도급으로 인한 부실시공 방지 및 발주자의 재산권 보호 목적
- 1983.07.01. 재무부(현, 기획재정부) 예규인 “시설공사계약 일반조건”에서 도입된 이후 1999.08.06. “건설산업기본법규”로 이관되어 규율되고 있음
- 2004.12.31. 「건설산업기본법」에서는 부대입찰제 폐지와 함께 공공공사에서의 하도급 계약 적정성 심사제도를 의무화하도록 개정하였음(법 제31조)

〈표 2-4〉 하도급계약 적정성 심사제도 주요 연혁<sup>8)</sup>

구분		주요 내용
국가 계약법	시설공사계약일반조건에서 도입 (1983.07.01)	• 저가하도급으로 인한 부실공사 방지와 공정거래 질서의 교란 방지 목적으로 “재무부 회계예규”에 도입 • 하도급금액이 원도급 금액의 75% 미만인 경우 하도급 저가 심사
	공사계약일반조건 개정 (1990.12.05)	• 하도급금액이 원도급 금액의 85% 미만인 경우 하도급계약내용 심사
	공사계약일반조건 개정 (1995.07.06)	• 하도급금액이 원도급 금액의 88% 미만인 경우 하도급계약내용 심사
	공사계약일반조건에서 삭제 (1998.08.10) 공사계약일반조건에서 재도입 (2003.12.26)	• 하도급심사제도 폐지 • 건설산업기본법규에 따라 심사
건설산업 기본법	건설공사 하도급 심사지침에서 규율 (2000.05.29)	• 1999. 08. 06. 건설산업기본법 시행령 제34조 제2항에서 하도급 계약금액의 적정성 심사제도 근거 마련
	건설공사 하도급 심사기준에서 규율 (2003.01.11)	• 하도급금액이 원도급 금액의 82% 미만인 경우 하도급계약내용 심사
	건설산업기본법에서 규율 및 공공공사 의무화 (2004.12.31)	• 공공공사 심사 의무화 - 2012. 11. 27. 하도급금액이 원도급 금액의 82% 미달인 경우 외에 하도급금액이 발주자 예정가격의 60% 미달 신설(2019. 03. 26. 64%로 상향)

6) 2004. 11. 건설산업기본법 개정법률안(대표발의: 정부, 의안번호: 170556) 검토보고서.

7) 이종광·박승국·이보라, “건설공사 하도급계약 적정성 심사제도 개선방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2009, 6면.

8) 홍성진·이경태, “건설공사 저가 하도급계약 방지를 위한 입법 개선 방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2025, 2면.

- 발주자는 하수급인이 건설공사를 시공하기에 현저하게 부적당하다고 인정되거나 하도급 계약금액이 다음의 비율에 따른 금액에 미달하는 경우에는 하수급인의 시공능력, 하도급 계약내용의 적정성 등을 심사할 수 있음(법 제31조)
  - 하도급계약금액이 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액의 100분의 82에 미달하는 경우<sup>9)</sup>
  - 하도급계약금액이 하도급부분에 대한 발주자의 예정가격의 100분의 64에 미달하는 경우
- 발주자는 하수급인의 시공능력과 계약금액의 적정성 등을 심사한 결과 항목별 심사점수의 합계가 90점 미만인 경우에는 수급인에 대하여 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구할 수 있음(「건설공사 하도급 심사기준」 제9조 제1항)

### ③ 하도급계획 제출제도

- 하도급계획 제출제도는 입찰 시 산출내역서에 입찰금액을 구성 요소인 하도급할 부분, 하도급 금액 및 하수급예정인 등 하도급에 관한 사항을 사전에 기재하여 제출하는 제도를 말함<sup>10)</sup>
- 2007.05.17. 「건설산업기본법」에서는 건설산업의 투명성 확보 및 수급인과 하수급인의 상생협력, 공정하고 투명한 하수급인 선정을 위하여 하도급계획 제출제도를 도입하였음(법 제31조의2)
  - 하도급계획 제출제도는 도입 당시 ‘하도급계획의 적정성 사전검토제도’로 명명
- 건설사업자가 추정가격 100억원 이상의 공공공사를 도급받으려는 경우에는 발주자에게 하도급할 공사의 주요 공종 및 물량, 하수급인 선정방식 등 하도급계획 제출하여야 함(법 제31조의2 및 시행령 제34조의2, 시행규칙 제27조의3 및 별지 제24호의4 서식)<sup>11)</sup>
  - 하도급계획서 제출 대상 하도급 금액: 하도급계약금액이 5억원이상
  - 하도급계획서 제출 시기: 입찰시 제출<sup>12)</sup>

9) 하도급부분에 상당하는 금액은 하도급하려는 공사 부분에 대하여 수급인의 도급금액 산출내역서의 계약단가(직접·간접 노무비, 재료비 및 경비 포함)를 기준으로 산출한 금액에 일반관리비, 이윤 및 부가가치세를 포함한 금액을 말함.

10) 이종광·박승국·이보라, “하도급계획 제출제도 개선방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2010, 6면.

11) 이 밖에 하도급계획서 제출제도의 구체적인 내용은 「하도급할 공사의 주요공종 및 하도급계획 제출대상 하도급금액」(국토교통부 고시 제2019-332호)에서 규율하고 있음.

12) 과거에는 하도급계획서를 입찰시와 계약시 모두를 규정하고 있었으나, 2016.08.04. 하도급계획 제출제도

〈표 2-5〉 하도급계획 제출 시기 및 기재 사항

<b>제출시기</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하도급계획서에 기재되는 사항</li> </ul>
<b>입찰시</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하도급할 주요 공종                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공사입찰서에 첨부되는 입찰금액산출내역서에 기재된 공종으로서 입찰금액산출내역서에 기재된 상위 분류 공종의 금액이 입찰 전체금액의 100분의 10 이상에 해당하는 공종</li> </ul> </li> <li>• 하도급할 공사(공사명, 물량)</li> <li>• 원도급 내역금액</li> <li>• 하도급계약 예정금액</li> <li>• 하도급자 주요 선정방식(일반, 제한, 지명, 수의계약)</li> <li>• 하도급자 주요 선정기준(실적, 협력업체, 시공능력평가액, 기타)</li> </ul>

- 건설사업자는 다음의 경우에는 제출된 하도급계획서를 변경할 수 있음(시행령 제34조의2 제5항)
  - 하도급예정금액과 달라진 하도급금액을 단순히 반영하는 경우
  - 발주자가 공사의 품질이나 시공상 능률을 높이기 위하여 필요하다고 인정하여 서면으로 승낙한 경우

**3) 소결**

- 과거 부대입찰제는 현행 하도급계획 제출제도와 하도급계약 적정성심사제도의 강화로 대체되었음
- 현행 하도급계획 제출제도의 경우 건설사업자는 입찰시에 발주자에게 하도급할 공사의 주요 공종 및 물량, 하수급인 선정방식 등 하도급계획 제출하여야 함
  - 하도급계획 제출제도는 입찰시 적용
- 현행 하도급계약 적정성심사제도의 경우 발주자는 하도급계약금액이 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액의 100분의 82에 미달하는 경우 등에는 하도급계약내용의 적정성 등을 심사하고, 심사 결과 항목별 심사점수의 합계가 90점 미만인 경우에는 수급인에 대하여 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구할 수 있음
  - 하도급계약 적정성심사제도는 계약시 적용
- “지방계약법”에서는 「건설산업기본법」에 따른 하도급계획 제출제도와 하도급계약 적정성심사제도를 ‘하도급관리계획 적정성 평가제도’로 통합하여 도입·운영하고 있음

의 도입 취지와 규제 개선의 일환으로 계약시 제출은 삭제되었음.

## 2. 하도급관리계획 적정성 평가제도 항목

### 1) 낙찰제도 평가항목

- “지방계약법”상 설계와 시공을 분리하여 발주하는 일반적인 공사계약은 낙찰자 결정방식으로 적격심사낙찰제와 종합평가낙찰제를 채택하고 있으며, 평가 항목으로 하도급관리계획 적정성 등을 규정하고 있음
    - 추정가격이 300억원 미만인 경우 적격심사낙찰제, 300억원 이상인 경우 종합평가낙찰제 적용
  - 또한, “지방계약법”상 설계·시공일괄입찰, 대안입찰, 기술제안입찰과 같은 기술형 공사계약은 공사의 성격에 따라 다음과 같은 낙찰자 결정방식을 채택하고 있으며, 각각의 결정방식에서도 하도급관리계획 적정성은 중요한 평가 항목임
    - 공사의 성격에 따라 설계적합최저가방식, 입찰가격조정방식, 설계점수조정방식, 가중치기준방식, 확정가격최상설계방식 등 적용
  - 다만, 설계·시공일괄입찰, 대안입찰, 기술제안입찰과 같은 기술형 공사계약은 공사의 성격에 따라 낙찰자 결정방식을 매우 다양하게 적용하기 때문에, 일률적으로 하도급관리계획 적정성 평가제도 항목을 고찰하기에는 한계가 있음
  - 본 연구에서는 “지방계약법”상 적격심사낙찰제와 종합평가낙찰제를 중심으로 하도급관리계획 적정성 평가제도 항목을 검토함
- ① **적격심사낙찰제**
- 적격심사낙찰제는 최저가낙찰제를 보완하기 위하여 입찰자의 계약이행능력을 심사하여 입찰가격이 적정하고 일정수준 이상의 평점을 받은 입찰자를 낙찰자로 결정하는 방식을 말함(지방계약법 시행령 제42조)<sup>13)</sup>
    - 추정가격 300억원 미만 공사계약의 낙찰기준

13) 감사원, “공공계약 실무 가이드”, 2022, 195면.

- 적격심사 낙찰제의 평가항목은 입찰가격(낙찰하한율 이상의 최저가) 외 수행능력평가, 입찰가격평가, 하도급관리계획의 적정성 평가 등으로 구성되어 있음

〈표 2-6〉 적격심사낙찰제의 평가항목

구분		300억 미만 - 100억원 이상	100억원 미만 - 50억원 이상	50억원 미만 - 30억원 이상	30억원 미만 - 10억원 이상	10억원 미만 - 4억원 이상	4억원 미만 - 2억원 이상	2억원 미만
수행능력 평가	시공경험	14	15	15	15	10	종합: 4.8 전문: 5.0 기타: 5.0	4
	기술능력	15	-	-	-	-	-	-
	경영상태	15	15	10	15	10	5	5
	접근성	-	-	-	-	+1	+1	1
	신인도	±2	±2	±1.2	-	-	-	-
	특별신인도	-	-	-	-	+1	+1	+1
입찰가격 평가		30	50	70	70	80	90	90
직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가		12 ~ -3	10 ~ -2.5	5 ~ -1.3	-	-	-	-
자재와 인력조달 가격의 적정성 평가		14	10	-	-	-	-	-
그 밖에 해당공사 수행능력상 결격여부		-15	-15	-15	-15	-15	-15	-15

## ② 종합평가낙찰제

- 종합평가낙찰제는 입찰가격, 공사수행능력 및 사회적 책임 등을 평가하여 합산점수가 가장 높은 자를 낙찰자로 선정하는 방식을 말함(지방계약법 시행령 제42조의3)<sup>14)</sup>
- 추정가격 300억원 이상 공사계약의 낙찰기준
- 종합평가낙찰제의 평가항목은 적격성심사(이행능력평가) 외 기술능력·시공품질·하도급 적정성 등 기술이행능력과 수행능력상 결격여부 등으로 구성되어 있음

14) 감사원, “공공계약 실무 가이드”, 2022, 279면.

〈표 2-7〉 종합평가낙찰제의 평가항목

평가분야	평가 항목	공사규모별(전체 추정가격 기준) 배점				
		1,000억 이상	1,000억 미만 500억 이상	500억 미만 300억 이상		
적격성심사	<ul style="list-style-type: none"> <li>이행능력평가(90점 이상)</li> <li>- 시공실적 평가</li> <li>- 신용평가 등급</li> </ul>	Pass/Fail	Pass/Fail	Pass/Fail		
종합평가	입찰가격	• 산식에 의한 평가(단가심사)	35	40	50	
	기술 이행 능력	동일실적 경과정도 및 과거 시공의 적정성	• 준공기한 경과 정도 평가 (부실벌점)	10	10	10
		기술능력	<ul style="list-style-type: none"> <li>배치예정 현장대리인 (500억 이상 고난이도 공종)</li> <li>배치예정 품질·안전기술자</li> <li>기술자 보유</li> <li>신기술개발·활용실적</li> <li>기술개발투자비율</li> </ul>	30	25	20
		시공품질	• 시공평가 결과	15	15	10
		직접시공 하도급 적정성	• 직접시공 및 하도급관리계획의 적정성	10	10	10
		사회적 신인도 [가감점은 ±2.0점까지 부여]	• 사고사망만인율	1.0 ~ -1.0	1.0 ~ -1.0	1.0 ~ -1.0
	• 상호협력		0.5	0.5	0.5	
	• 전문화 지역업체 참여도		0.5	0.5	0.5	
	• 건설인력고용		0.5	0.5	0.5	
	• 우수시설물 인증		1.0	1.0	1.0	
• 산업재해자	-1.0		-1.0	-1.0		
• 산업재해 예방활동	1.0		1.0	1.0		
수행능력상 결격여부	• 시공능력평가액	-2+ $\alpha$	-2+ $\alpha$	-2+ $\alpha$		

## 2) 하도급관리계획 평가항목

### ① 적격심사낙찰제

- “지방계약법”은 적격심사낙찰제의 결정기준으로 ‘직접시공 및 하도급관리계획의 적정성 평가’(배점제)를 적용하고 있음(「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 제2장의1 시설공사 적격심사 세부기준)
- 구체적으로는 <표 2-8>의 하도급관리계획 적정성 평가 기준[추정가격 300억원 미만 ~100억원 이상(12 ~ -3점)]에 평점합계 산식을 적용함
  - 추정가격 100억원 미만 ~ 50억원 이상(10 ~ -2.5점): 하도급관리계획 적정성 평가 기준 × 10/12(점수 산정결과 10점 ~ △2.5점을 초과하는 부분은 미적용)
  - 추정가격 50억원 미만 ~ 30억원 이상(5 ~ -1.3점): 하도급관리계획 적정성 평가 기준 × 5/12(점수 산정결과 5점 ~ △1.3점을 초과하는 부분은 미적용)

〈표 2-8〉 적격심사낙찰제의 하도급관리계획 적정성 평가 기준

세부심사항목	등급	평 점	비고
1. 단일공종공사 등		12.0	
2. 종합공사	계	12.0	
① 계약상대자가 입찰금액 대비 직접시공할 금액의 비율	A: 30% 이상	6.0	
	B: 20% 이상 ~ 30% 미만	4.0	
	C: 10% 이상 ~ 20% 미만	2.0	
	D: 10% 미만	0.0	
② 하도급 할 공사의 총금액(C) 대비 하수금예정자와 계약할 총금액의 비율(D)	A: 82% 이상	5.0	
	B: 80% 이상 ~ 82% 미만	4.0	
	C: 77% 이상 ~ 80% 미만	3.0	
	D: 77% 미만	2.0	
③ 해당 계약 표준하도급계약서 사용 여부	A: 사용	1.0	
	B: 미사용	0.0	
④ 최근 1년 이내 표준하도급계약서 준수 여부	A: 불이행	-3.0	감점
	B: 부당변경	-2.0	
⑤ 하도급 예정자의 지역업체 비율	A: 30% 이상	+1.0	가점
	B: 20% 이상	+0.5	

## ② 종합평가낙찰제

- “지방계약법”은 종합평가낙찰제의 결정 기준으로 ‘직접시공 및 하도급관리계획의 적정성 평가’(공사규모별 배점제)를 적용하고 있음(「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 제3장 종합평가 낙찰자 결정기준)
- 구체적으로는 <표 2-9> 종합평가낙찰제의 하도급관리계획 적정성 평가 기준[추정가격 1,000억원 미만 공사의 평점에 기초로 추정가격 1,000억원 이상 공사의 경우 (평점×10/12)을 적용함

〈표 2-9〉 종합평가낙찰제의 하도급관리계획 적정성 평가 기준

심사항목	등급별 평점			비 고
	등급	규모별 평점		
		추정가격 1,000억원 이상	추정가격 1,000억원 미만	
단일공종공사 등	단일공종 공사 등	12	10	전문, 전기, 정보통신, 소방공사 등 단일공종공사는 만점으로 평가함
① 계약상대자가 입찰 금액 대비 직접시공할 금액의 비율	A: 30% 이상	6	5	평가등급은 입찰금액 기준 총 직접노무비 대비 직접시공 공 종의 직접노무비 비율로 산정
	B: 20% 이상 ~ 30% 미만	5	4	
	C: 10% 이상 ~ 20% 미만	4	3	
	D: 10% 미만	3	2	
② 하도급할 공사의 총금액(C) 대비 하수 급예정자와 계약할 총 금액의 비율(D)	A: 82% 이상	6	5	하도급할 부분의 총금액은 하 도급할 부분의 금액을 모두 합 산한 금액임 적격심사기준 <별지 5-1>의 예시에서 (D/C×100)
	B: 80% 이상 ~ 82% 미만	5	4	
	C: 77% 이상 ~ 80% 미만	4	3	
	D: 77% 미만	3	2	
계		12	10	

# Ⅲ. 지방계약법상 하도급관리계획 적정성 평가제도 현황 및 문제점

## 1. 하도급관리계획 적정성 평가제도 현황

### 1) 하도급관리계획서 제출 시기

#### ① 지방계약법상 적격심사낙찰제

- 적격심사낙찰제는 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 당해 계약이행 능력을 심사하여 가격점수와 이행능력평가점수를 합한 종합평점이 일정 점수 이상인 자를 낙찰자로 결정하는 특징이 있음<sup>15)</sup>
- 즉, ‘낙찰하한율’ 이상으로 입찰한 자 중 근접한 최저가 입찰자부터 이행능력을 심사하여 종합평점(=가격점수+이행능력평가점수)이 ‘적격통과점수’ 이상이면 낙찰예정자로 결정하고, ‘적격통과점수’에 미달하면 다시 차순위 가격 입찰자를 대상으로 적격심사를 하는 방식임<sup>16)17)</sup>
  - 가격점수는 적격통과점수를 획득하기 위한 낙찰하한율 이상으로 입찰한 가격 중 최저가격을 의미
  - 이행능력평가점수는 수행능력평가(10점 ~ 44점)+입찰가격 평가(30 ~ 90점)+직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가(△3점 ~ 12점)+자재와 인력조달 가격의 적정성 평가(10점 ~ 14점) + 그 밖에 해당공사 수행능력상 결격여부(△15)

15) 감사원, “공공계약 실무 가이드”, 2022, 195면.

16) 낙찰하한율은 법령에 규정되어 있지는 않으나 실무에서 사용되는 용어로 입찰가격을 제외한 비가격요소(이행실적, 기술능력, 재무상태 등)의 평점이 만점임을 전제로 했을 때 최저가격으로 낙찰이 가능한 예정가격 대비 입찰금액을 의미함: 감사원, “공공계약 실무 가이드”, 2022, 196면.

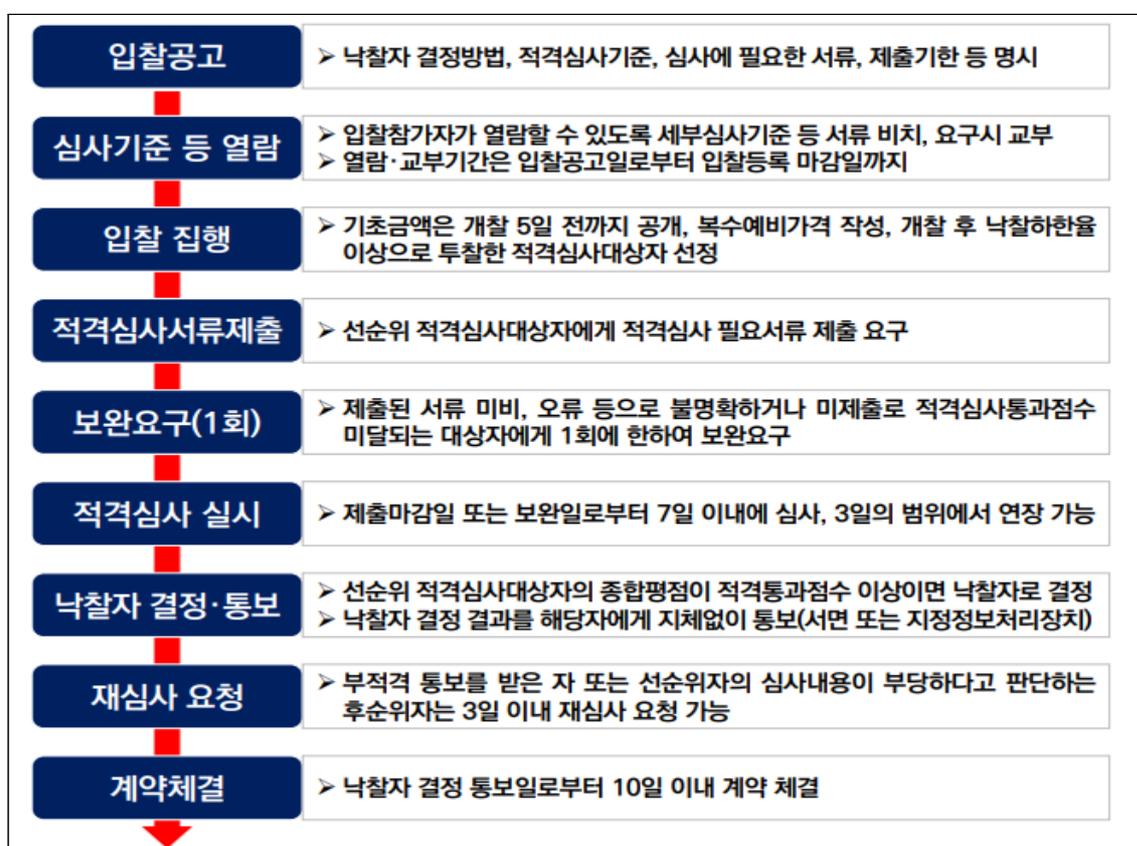
17) “지방계약법”상 적격통과점수는 100억원 미만인 공사는 95점, 100억원이상 300억원 미만인 공사는 92점 이상을 의미함(“지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준” 제2장의1 시설공사 적격심사 세부기준).

〈표 3-1〉 “지방계약법”상 적격심사낙찰제의 공사규모별 낙찰하한율

구분	300억 미만- 100억원 이상	100억원 미만- 50억원 이상	50억원 미만- 30억원 이상	30억원 미만- 10억원 이상	10억원 미만- 4억원 이상	4억원 미만- 2억원 이상	2억원 미만
적격통과점수 (낙찰하한율)	92 (81.995%)	95 (87.495%)	95 (88.745%)	95 (88.745%)	95 (89.745%)	95 (89.745%)	95 (89.745%)

- 이에 따라 입찰참가자는 ‘낙찰예정자 선정시점’에서 적격심사신청서 및 적격심사 자기평가와 심사표, 시공경험, 기술능력, 경영상태, 신인도, 직접시공 및 하도급관리계획, 기술인력, 기타 적격심사 관련 서류를 제출함

[그림 3-1] 적격심사 낙찰제 절차도



- 특히, 계약담당자는 적격심사 대상자에게 직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가 자료를 제출할 때 ‘직접시공 및 하도급관리 계획서’ 및 ‘각서’를 제출하게 함
  - 하도급관리계획의 적정성 평가는 입찰공고일을 기준으로 인정된 평가 자료를 적격심사서류 제출 마감일까지 제출받아 평가
  - 사실 여부를 관련협회 등 관련기관에 전산 확인하거나 서면으로 조회 가능

[그림 3-2] 하도급관리계획 적정성 평가 관련 제출 서류

직접시공 및 하도급관리 계획서			
(단위 : 천원)			
공사명			
입찰가격 총액 (A=㉠+㉡+㉢)	A	천원	입찰가격 중 직접노무비 총액
			㉠
직접시공할 공사(㉣)	하도급할 공사(㉤)	직접시공 또는 하도급할 공사(㉥)	
천원	천원	천원	
직접시공할 공사(㉣)			
공사종류	규모(물량)	전체 금액	직접노무비 금액
		천원	천원
		천원	천원
		천원	천원
합계		㉡	㉡
직접시공 비율(㉡/㉠)		%	
하도급할 공사(㉤)			
공사 종류	규모 (물량)	조사금액	하수급업체와 계약할 금액 (지급사제금액)
			천원
			천원
			천원
합계		B	C=㉢
		D	
○ 하도급 부분 조사금액 대비 하도급업체 계약금액(D/B) : % ○ 하수급금액비율(D/C) : % ○ 간접산입기본법, 하도급거래 공정화에 관한 법률 등 관련법령에 따른 표준하도급계약서 사용 여부			
		사 용 ( )	미사용 ( )

각 서

(직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가 관련)

공사명 :

당사는 위 건 적격심사와 관련하여 제출한 직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가 자료를 신의성실의 원칙에 따라 작성하여 사실과 틀림없으며, 만약 부정하거나 허위로 작성된 사실이 발견되거나 정당한 사유 없이 직접시공계획서와 하도급관리계획서의 내용대로 이행하지 않을 경우에는 적격낙찰대상에서 제외하거나 취소, 계약의 해제나 해지, 입찰참가자격 제한조치 등 어떠한 제재나 처분을 받아도 하등의 이의를 제기하지 않겠습니다. 또한, 표준하도급계약서 사용계획에 정한 바대로 이행할 것을 약속하며, 위 내용대로 이행하지 아니할 경우에는 이후 지방자치단체, 국가 및 타 공공기관이 집행하는 입찰에서 감점 등 어떠한 불이익도 감수할 것을 약속합니다.

20   년   월   일

주 소 :  
회사명 :  
대표자 : (인)

(발주기관) 귀하

- 만약 선순위 적격심사대상자의 종합평점이 적격통과점수 미달, 적격심사서류 미제출, 공동수급체의 부도·파산·영업정지 등의 경우에는 낙찰자 결정대상에서 제외되고, 차순위자가 심사를 받게 됨
  - 낙찰자 결정 이후 선순위 적격심사대상자의 종합평점이 적격통과점수 미달 사유가 발생한 경우에는 계약체결 전에 차순위자 심사 진행
  - 낙찰자 결정 이후 공동수급체의 부도·파산·영업정지 등의 사유가 발생한 경우에는 계약체결 전에 차순위자 심사 진행

**② 지방계약법상 종합평가낙찰제**

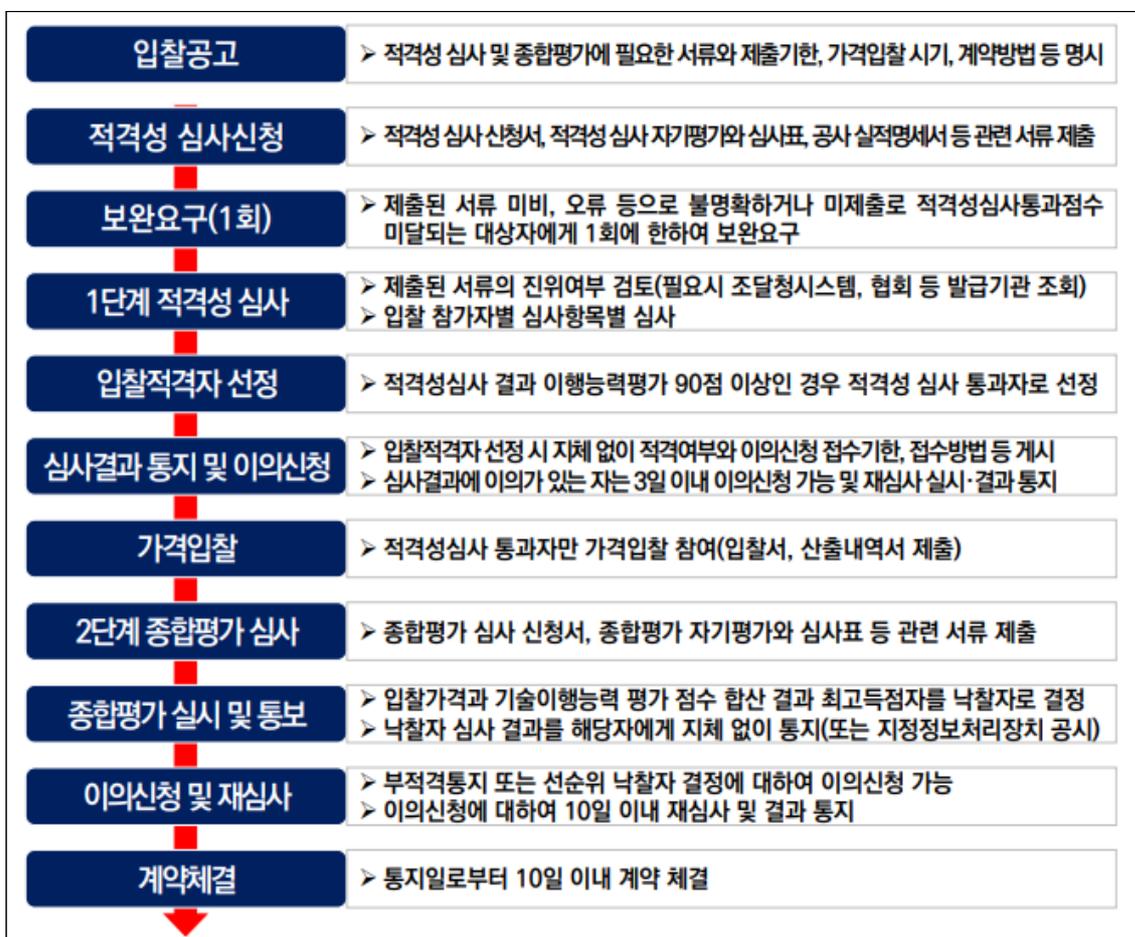
- 종합평가낙찰제는 1차적으로 입찰자에 대한 적격성 심사를 하고, 심사통과자에 한해 가격입찰 및 종합평가를 하는 2단계 평가구조의 특징이 있음<sup>18)</sup>
- 즉, 적격성 심사의 합산점수가 90점 이상인 심사통과자만 가격입찰과 종합평가의 평가 점수를 합산하여 가장 고득점자를 낙찰자로 결정하는 방식임
  - 적격성 심사: 시공실적 평가(70점)+신용평가 등급에 의한 평가(30점)

18) 감사원, “공공계약 실무 가이드”, 2022, 281면.

- 종합평가: 입찰가격(35 ~ 50점)+기술이행능력(50 ~ 65점: 동일실적 경과정도 및 과거 시공의 적정성, 기술능력, 시공품질, 직접시공 및 하도급관리계획의 적정성, 사회적 신인도 평가)+수행능력상 결격여부( $\Delta 2+a$ )

○ 이에 따라 입찰참가자는 적격성 심사를 통과한 이후에 ‘종합평가 시점’에서 요청받은 종합평가 심사 신청서, 종합평가 자기평가와 심사표, 건설기술자(품질·안전기술자) 보유 현황표, 경영상태 등 평가사항, 신인도 항목의 각 평가요소별 가점에 대한 증빙서류, 기타 입찰공고에서 요구한 서류를 15일 이내에 제출함

[그림 3-3] 종합평가낙찰제 절차도



○ 특히, 계약담당자는 적격성심사를 통과한 종합평가 심사 대상자에게 ‘직접시공 및 하도급관리계획의 적정성 등’을 포함한 종합평가 심사 신청서와 종합평가 자기평가와 심사표를 제출하게 함



- 이는 과거 부대입찰제의 목적과 동일하게 입찰시에 하도급계획을 제출하도록 한 것임
  - 주요 목적은 원도급업체의 텀핑 수수 방지, 하도급업체의 견적 능력 제고 및 육성, 하도급업체 보호 및 원·하도급업체의 협력관계 강화 등
  - 하도급업체의 견적 능력 제고 및 육성은 발주자의 예정가격 입찰(Top-down) 방식에서 입찰자의 견적 가격 입찰(Bottom-up) 방식의 전환 촉진 목적

〈표 3-2〉 「건설산업기본법」에 따른 하도급계획서 주요 내용

주요 내용	하도급계획서																																																																																
대상공사	<p style="text-align: center;"><b>하도급계획서(입찰시)</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%;">공 사 명</td> <td style="width: 10%;">상 호</td> <td style="width: 10%;">대 표 자</td> <td style="width: 10%;">소 재 지</td> <td style="width: 10%;"></td> </tr> <tr> <td>공사 입찰자 (대표회사)</td> <td>상호</td> <td>대표자</td> <td>소재지</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>요 요</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>입찰 금액</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td colspan="4" style="text-align: center;">②하도급할 공사</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>하도급 주요 공종</td> <td>공사명</td> <td>물량</td> <td>③원도급 내역금액</td> <td>④하도급계약 예정금액</td> <td>하도급자 주요선정방식</td> <td>하도급자 주요선정기준</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>예 정 계 획</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>[ ]일반경쟁 [ ]제한경쟁 [ ]지명경쟁 [ ]수회계약</td> <td>[ ]실적 [ ]협력업체 [ ]시공능력평가역 [ ]기타</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>[ ]일반경쟁 [ ]제한경쟁 [ ]지명경쟁 [ ]수회계약</td> <td>[ ]실적 [ ]협력업체 [ ]시공능력평가역 [ ]기타</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </table>	공 사 명	상 호	대 표 자	소 재 지							공사 입찰자 (대표회사)	상호	대표자	소재지							요 요										입찰 금액											②하도급할 공사									하도급 주요 공종	공사명	물량	③원도급 내역금액	④하도급계약 예정금액	하도급자 주요선정방식	하도급자 주요선정기준				예 정 계 획					[ ]일반경쟁 [ ]제한경쟁 [ ]지명경쟁 [ ]수회계약	[ ]실적 [ ]협력업체 [ ]시공능력평가역 [ ]기타									[ ]일반경쟁 [ ]제한경쟁 [ ]지명경쟁 [ ]수회계약	[ ]실적 [ ]협력업체 [ ]시공능력평가역 [ ]기타			
공 사 명	상 호	대 표 자	소 재 지																																																																														
공사 입찰자 (대표회사)	상호	대표자	소재지																																																																														
요 요																																																																																	
입찰 금액																																																																																	
	②하도급할 공사																																																																																
하도급 주요 공종	공사명	물량	③원도급 내역금액	④하도급계약 예정금액	하도급자 주요선정방식	하도급자 주요선정기준																																																																											
예 정 계 획					[ ]일반경쟁 [ ]제한경쟁 [ ]지명경쟁 [ ]수회계약	[ ]실적 [ ]협력업체 [ ]시공능력평가역 [ ]기타																																																																											
					[ ]일반경쟁 [ ]제한경쟁 [ ]지명경쟁 [ ]수회계약	[ ]실적 [ ]협력업체 [ ]시공능력평가역 [ ]기타																																																																											
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하도급할 공사의 주요 공종 및 물량</li> <li>• 하도급자 선정방식과 선정기준</li> <li>• 하도급예정금액</li> </ul>																																																																																
변경사유	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하도급예정금액과 달라진 하도급금액을 단순히 반영하는 경우</li> <li>• 발주자가 공사의 품질이나 시공상 능력을 높이기 위하여 필요하다고 인정하여 서면으로 승낙한 경우</li> </ul>																																																																																

## 2) 하도급관리계획서 적정성 평가

- “지방계약법”상 하도급관리계획서의 적정성 평가는 '하도급 할 공사의 총금액(C) 대비 하수급예정자와 계약할 총금액의 비율(D)'(이하 '하도급률')로 이루어짐
  - 하도급할 공사의 총금액은 하도급할 부분의 금액을 모두 합산한 금액
- “지방계약법”상 하도급관리계획서의 적정성 평가는 30억원 이상 공사의 적격심사낙찰제 및 종합평가낙찰제에서 공사 규모에 따라 배점 형태로 적용됨
  - 2013.06.19. 종전 50억원 이상 공사에서 30억원 이상 공사로 확대
  - 적격심사낙찰제는 5.0 ~ 2.0, 종합평가낙찰제는 1,000억원 이상(6.0 ~ 3.0), 1,000억 원 미만(5.0 ~ 2.0)의 배점

- 즉, 하도급률이 82% 이상인 경우 배점에 따라 만점, 그 이후에는 일정한 비율로 감점되는 형태로 평가됨
- 여기서 하도급계약 적정성 심사의 기준인 하도급계약금액이 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액 즉, 하도급률 82%는 하도급 공사 수행을 위한 적정 직접공사비 수준이 아니라 이해관계인의 절충점으로 설정된 기준임<sup>19)</sup>
  - 종전 국가계약법령상의 하도급계약 적정성 심사대상 88% 기준과 대한건설협회에서 주장하는 75%~76%의 절충점에서 하도급계약 적정성 심사기준으로 설정
- 한편, “지방계약법”상 하도급관리계획서의 적정성 평가는 「건설산업기본법」에 따른 ‘하도급계약 적정성 심사제도’(제31조)를 준용하고 있기 때문에, 「건설산업기본법」에 따른 하도급계약 적정성 심사제도의 적정성 평가를 검토할 필요가 있음
  - 「건설산업기본법」은 2004.12.31. 공공공사에서 하도급계약 적정성 심사를 의무화하도록 규정
- 「건설산업기본법」에 따른 하도급계약 적정성 심사제도는 “지방계약법” 등 공공공사에 있어 발주자는 하수급인이 건설공사를 시공하기에 현저하게 부적당하다고 인정되거나 하도급계약금액이 다음의 비율에 따른 금액에 미달하는 경우에는 하수급인의 시공능력, 하도급계약내용의 적정성 등을 심사할 수 있음(법 제31조)<sup>20)</sup>
  - 하도급계약금액이 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액의 100분의 82에 미달하는 경우
  - 하도급계약금액이 하도급부분에 대한 발주자의 예정가격의 100분의 64에 미달하는 경우
- 구체적인 하도급계약의 적정성 심사는 하도급가격의 적정성, 하수급인의 시공능력, 하수급인의 신뢰도, 하도급공사의 여건에 대하여 실시하며 구체적인 심사항목 및 배점한도는 다음과 같음(「건설공사 하도급 심사기준」 제6조)

19) 이종광·박승국·이보라, “건설공사 하도급계약 적정성 심사제도 개선방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2009, 12면.

20) 이하의 내용은 홍성진·이경태, “건설공사 저가 하도급계약 방지를 위한 입법 개선 방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2025, 4~면을 요약한 것임.

〈표 3-3〉 하도급 심사항목 및 배점기준

심사항목	심사요소	배점 한도	배점요령
1. 하도급 가격의 적정성 (50)	가. 하도급공사의 낙찰 비율 • 당해 하도급부분에 대한 원도급금액 대비 하도급금액의 비율  • 당해 하도급부분에 대한 발주자 예정가격 대비 하도급금액의 비율 ※모두 평가 후 낮은 점수 적용	30	$30-2\left(\frac{82}{100}-\frac{\text{하도급금액}}{\text{원도급금액}}\right)\times 100$  $30-2\left(\frac{64}{100}-\frac{\text{하도급금액}}{\text{예정가격}}\right)\times 100$
	나. 원도급공사의 낙찰 비율 • 예정가격대비 원도급금액의 비율  ※ 예정가격이 없는 공사의 경우 기초금액(추정가격에 부가가치세를 합한 금액)을 기준으로 산정	20	① 적격심사 대상공사 $20-1/2\left(\frac{88}{100}-\frac{\text{원도급금액}}{\text{예정가격}}\right)\times 100$ ※ 88% 이상은 만점으로 함  ② 종합심사낙찰제 대상공사 $20-1/2\left(\frac{82}{100}-\frac{\text{원도급금액}}{\text{예정가격}}\right)\times 100$ ※ 82% 이상은 만점으로 함  ③ 설계시공 일괄입찰 대상공사 $20-1/2\left(\frac{85}{100}-\frac{\text{원도급금액}}{\text{기초금액}}\right)\times 100$ ※ 85% 이상은 만점으로 함  ④ 대안입찰 대상공사 $20-1/2\left(\frac{80}{100}-\frac{\text{원도급금액}}{\text{기초금액}}\right)\times 100$ ※ 80% 이상은 만점으로 함  ⑤ 기술제안입찰 대상공사 $20-1/2\left(\frac{86}{100}-\frac{\text{원도급금액}}{\text{기초금액}}\right)\times 100$ ※ 86% 이상은 만점으로 함
2. 하수급 인의 시공 능력 (20)	가. 당해 공사규모에 대한 하수급인의 시공능력 평가 공시액 • 3배 이상 • 2.5배 이상 3배 미만 • 2배 이상 2.5배 미만 • 1.5배 이상 2배 미만 • 1배 이상 1.5배 미만 • 1배 미만	10  (10) (9) (8) (7) (6) (5)	• 건설산업기본법령에 의한 하수급인의 시공능력평가 공시금액이 높을수록 높게 평가
	나. 당해 공사규모에 대한 하수급인의 동종공사 시공경험 • 2배 이상 • 1.5배 이상 2배 미만 • 1배 이상 1.5배 미만 • 0.5배 이상 1배미만 • 0.5배 미만	10  (10) (9) (8) (7) (6)	• 최근 3년간 동종공사 시공실적 합산액을 기준으로 많을수록 높게 평가

심사항목	심사요소	배점 한도	배점요령
3. 하수급인의 신뢰도 (15)	가. 협력업체 등록기간 • 3년 이상 • 2년6월 이상 3년 미만 • 2년 이상 2년6월 미만 • 1년6월 이상 2년 미만 • 1년 이상 1년6월 미만 • 1년 미만 • 미등록	10 (10) (9) (8) (7) (6) (5) (4)	• 건설산업기본법령에 의한 협력업체로 등록된 기간이 길수록 높게 평가
	나. 전문건설업 영위기간 • 3년 이상 • 2년 이상 3년 미만 • 1년 이상 2년 미만 • 1년 미만	5 (5) (4) (3) (2)	• 건설산업기본법령에 의한 전문건설업체로 등록된 기간이 장기간인 경우 높게 평가
	다. 임금 및 대금 상습체불 이력	(△)11	• 감점
	라. 대금 체불 이력 • 1회 • 2회 • 3회	(△)5 (△)8 (△)11	
4. 하도급공사의 여건 (15)	가. 하도급공사의 난이도 • 낮음 • 보통 • 높음	5 (5) (4) (3)	• 발주자가 공사의 특성과 내용에 따라 공사의 위험성, 기계화시공 여건 등을 감안하여 난이도를 구분하여 평가
	나. 하도급공사의 계약기간 • 1년 이상 • 1년 미만	4 (4) (3)	• 하도급계약의 안정성을 감안하여 계약기간이 장기간 일수록 높게 평가
	다. 하도급공사의 하자담보 책임기간 • 1년 이하인 공종 • 1년 초과 3년 이하인 공종 • 3년 초과 5년 이하인 공종 • 5년 초과 공종	5 (5) (4) (3) (2)	• 건설산업기본법령에 규정된 해당 공사의 하자담보책임기간이 적을수록 높게 평가
	라. 하수급공사의 시공여건 하수급인이 당해 공사현장 소재 시도 업체인 경우 또는 당해 공사현장 소재 시(서울특별시 및 광역시 포함)군 또는 인접 시군 공사현장에서 동종의 공사를 수행하는 경우	1	

○ 발주자는 하수급인의 시공능력과 계약금액의 적정성 등을 심사한 결과 항목별 심사점수의 합계가 90점 미만인 경우에는 수급인에 대하여 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구할 수 있음(「건설공사 하도급 심사기준」 제9조 제1항)

### 3) 하도급관리계획서 이행여부 감독

○ “지방계약법”상 하도급관리계획서 이행여부 감독에 대해서는 별도의 규정은 없는 상황임  
- 제출한 하도급관리계획서에 따라 하도급할 공종·공사명·예정금액 등에 대한 이행 감독을 의미

- 다만, “지방계약법”에서는 하도급관리계획서를 제출한 후 정당한 이유 없이 이행하지 않거나 계약서에 정한 조건을 위반하여 이행한 자는 부정당업자 제재처분을 하도록 규정하고 있음(지방계약법 시행령 제92조 제2호)

〈표 3-4〉 지방계약법상 하도급관리계획 관련 부정당업자의 입찰 참가자격 제한 사유

<p><b>“지방계약법 시행령”</b>                  제92조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한) ① (생략)                  ② 법 제31조제1항제9호 각 목 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 자”란 다음 각 호의 자를 말한다.                  1. (생략)                  2. 정당한 이유 없이 계약의 체결 또는 이행 관련 행위를 하지 않거나 방해하는 등 계약의 적정한 이행을 해칠 염려가 있는 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자                  가. <u>정당한 이유 없이 낙찰된 후 계약을 체결하지 않은 자 또는 계약을 체결한 이후 계약이행(제42조제2항에 따른 계약이행능력 심사 또는 제42조의3제2항에 따른 평가를 위해 제출한 하도급관리계획 및 외주근로자 근로조건 이행계획에 관한 사항, 제88조에 따른 공동계약에 관한 사항 및 「건설산업기본법」 제31조의2에 따른 하도급계획에 관한 사항의 이행을 포함한다)을 하지 않거나 계약서에 정한 조건을 위반하여 이행한 자</u>                  나. 조사설계 용역계약 또는 원가계산 용역계약에서 고의 또는 중대한 과실로 조사설계금액이나 원가계산금액을 적정하게 산정하지 않은 자                  다. 「건설기술 진흥법」 제47조에 따른 타당성 조사의 용역 계약에서 고의 또는 중대한 과실로 수요 예측 등 타당성 조사를 부실하게 수행하여 발주기관에 손해를 끼친 자                  라. 감독 또는 검사 시 그 직무의 수행을 방해한 자                  마. 시공 단계의 건설사업관리 용역계약에서 「건설기술 진흥법 시행령」 제60조 및 계약서 등에 따른 건설사업관리 기술인 교체 사유 및 절차를 따르지 않고 건설사업관리기술인을 교체한 자</p>
--

- “지방계약법”상 부정당업자 제재처분을 받는 경우 1월 이상 2년 이하의 범위 안에서 입찰 참가자격 제한조치를 받게 됨(「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제8장 입찰유의서)
- 실제 적격심사 대상자가 제출하는 직접시공 및 하도급관리계획서에서는 “정당한 사유 없이 직접시공 및 하도급관리계획대로 이행하지 아니할 경우에는 적격낙찰대상에서 제외하거나 취소, 계약의 해제나 해지, 입찰참가자격 제한조치 등 제재를 감수할 것을 확약” 하는 내용이 포함되어 있음
- “지방계약법”에서 하도급관리계획은 적정 낙찰자 선정을 위한 평가 기준으로써, 계약의 중요한 일부로 간주됨
  - 적격심사 대상자가 서류를 보완·추가 제출하는 경우에도 정당한 사유 없이 하도급할 공사, 하도급할 금액, 하도급비율 및 그밖의 조건 등을 하수급 예정자에게 불리하게 변경하지 못하도록 규정

- 또한, “지방계약법”에 따른 계약은 발주기관의 사전 승인 없이 변경할 수 없는 것이 원칙임
  - 물가변동·설계변경·그 밖에 계약내용 변경으로 인한 계약금액 조정, 공동수급체 구성원의 파산·해산·부도 등 예외적인 사유에만 변경 가능
- 한편, “지방계약법”상 하도급관리계획서는 「건설산업기본법」에 따른 하도급계획제출제도와 연계되기 때문에 「건설산업기본법」에 따른 하도급계획 이행여부를 검토할 필요가 있음
- 「건설산업기본법」에 따른 하도급계획제출제도는 “지방계약법” 등 공공공사를 도급받으려는 경우 하도급 관계의 공정성 확보와 건설공사의 효율적인 수행을 위하여 하도급할 공사의 주요 공종 및 물량, 하수급인 선정방식 등 하도급계획을 발주자에게 제출하여야 함(건설산업기본법 제31조의2 제1항 전문)
- 이 경우 “지방계약법” 등 공공발주자는 제출받은 하도급계획의 적정성을 검토하여야 하고, 그 이행 여부를 감독하여야 함(건설산업기본법 제31조의2 제1항 후문)
- 만약 제출한 하도급계획을 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 경우에는 500만원 이하의 과태료를 부과함(건설산업기본법 제99조 제7호)

## 2. 지방계약법상 하도급관리계획 적정성 평가제도 문제점

### 1) 효율성: 과당경쟁 입찰

- 현행 「건설산업기본법」에서는 하도급계약의 적정성 심사 및 하도급계획의 제출제도를 규정하고 있으며, 이는 “지방계약법”상 하도급관리계획과 목적과 내용이 동일하다고 할 수 있음
  - 목적: 원도급업체의 덤핑입찰과 저가하도급 및 하도급업체 선정과정에서의 각종 부조리 등 불공정 하도급 행위 근절
  - 내용: 하도급할 부분, 하도급 금액 및 하수급예정인 등 하도급관리계획서를 제출하고, 세부 심사는 하도급률 82% 이상을 기준으로 배점 부여
- 이에 따라 “지방계약법”은 「건설산업기본법」에 따른 하도급계획 제출제도와 하도급계약 적정성 심사제도를 통합하여 ‘하도급관리계획 적정성 평가제도’를 도입·운영하고 있음

- 이와 관련하여 「건설산업기본법」에 따른 하도급계획 제출제도는 ‘입찰시’ 발주자에게 하도급할 공사의 주요 공종 및 물량, 하수급인 선정방식 등 하도급계획을 제출하도록 규정하고 있음
- 이는 과거 부대입찰제와 궤를 같이하는 것으로서, 입찰시에 하도급계획을 제출하도록 함으로써 원도급업체의 과당 경쟁 입찰 방지, 하도급업체의 건적 능력 제고 및 육성, 하도급업체 보호 및 원·하도급업체의 협력관계 강화 등을 도모할 수 있음
- 그러나 “지방계약법”상 하도급관리계획 적정성 평가제도는 입찰 이후 일정한 요건을 통과한 자에 한해서 ‘낙찰예정자 선정시점’ 또는 ‘종합평가 시점’에서 하도급관리계획서를 제출하도록 하고 있음
- 이는 낙찰자가 확정되지 않은 입찰 시점에서 구체적인 하도급 계획을 요구하는 것이 행정적으로 비효율적으로 보기 때문임
  - 입찰시 하도급계획을 제출하는 경우 발주자의 승인이 없는 한 계약내용 변경은 불가능하고, 계약 미이행시 부정당업자 제재처분을 받는 이유도 하나의 원인
- 다만, 오늘날 조달계약의 입·낙찰은 대부분 전자 조달 시스템에 따라 이루어지고 있기 때문에 업무가 간소화·효율적으로 처리되고 있음
  - 2023.03.22. 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 제정
- 오히려 전자 입찰 등록·유지 비용 등 저렴한 비용으로 공공조달계약의 입찰에 참여할 수 있고, 입찰시 (적격심사낙찰제 기준) 별도의 하도급관리계획 없이 적격통과점수에 집중하면 낙찰예정자로 결정되기 때문에 과당경쟁 입찰이 만연한 상황임<sup>21)</sup>
  - 다수의 입찰자는 입찰대행사를 통한 적격통과점수를 위하여 복수 입찰(페이퍼컴퍼니)을 하는 구조

21) 대한경제, “적격심사만 80%대...중소건설사 고사 위기”, 2024. 12. 12(<https://www.dnews.co.kr/uhtml/view.jsp?idxno=202412071922544370816>).

[그림 3-5] 과당경쟁 입찰 사례 예시(2025년 상반기 기준)

입찰공고번호	공사예정금액	투찰 업체수	투찰율	비교	
				투찰금액(원) ⇅	투찰률(%) ⇅
20240902670 -000	10,770,504,611	1,829	86.786	9,377,213,870	86.786
				9,377,325,000	86.787
				9,377,362,060	86.787
				9,377,375,960	86.787
				9,377,380,000	86.787
				9,377,380,590	86.787
				9,377,418,000	86.788
				9,377,482,471	86.788
				9,377,491,733	86.788
				9,377,565,829	86.789
R25BK00888 947-000	4,362,396,000	1,273	87.364	3,478,550,600	87.364
				3,478,884,970	87.373
				3,479,023,680	87.376
				3,480,002,130	87.401
				3,481,269,300	87.432
				3,481,282,900	87.433
				3,481,651,332	87.442
				3,481,760,485	87.445
				3,481,869,900	87.448
				3,481,873,000	87.448
20240406532 -000	4,661,318,000	1,233	87.499	3,196,915,400	87.499
				3,196,931,280	87.5
				3,196,945,580	87.5
				3,196,971,000	87.501
				3,196,983,000	87.501
				3,197,028,346	87.502
				3,197,047,400	87.503
				3,197,084,280	87.504
				3,197,092,010	87.504
				3,197,107,930	87.504

- 결국 입찰 이후 하도급관리계획서의 제출은 하도급 등 공사이행 여부와 무관하게 낙찰을 목적으로 최저가로 입찰하는 수많은 부적격 업체에 대한 심사로 이어져 입찰의 효율성 측면에서 많은 문제를 나타내고 있음

## 2) 실효성: 하수급인 보호 미흡

- 현행 「건설산업기본법」에서는 하도급계약의 적정성 심사제도를 규정하고 있으며, 이는 “지방계약법”상 하도급관리계획의 적정성 평가항목으로 연계됨
- 이와 관련하여 「건설산업기본법」에 따른 하도급계약의 적정성 심사는 “지방계약법” 등 공공공사에 있어 하도급률이 82% 미만인 경우 적정성을 심사하고, 심사 결과 항목별 심사점수의 합계가 90점 미만인 경우에는 수급인에 대하여 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구할 수 있음(「건설공사 하도급 심사기준」 제9조 제1항)
- 다만, 하도급계약 적정성 심사에 따른 ‘하도급 심사항목 및 배점기준’ 심사 결과 90점 미만이라도 다음과 같이 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구하지 아니할 수 있는 예외 사유를 광범위하게 규정하고 있음<sup>22)</sup>

〈표 3-5〉 하도급계약 적정성 심사에 따른 하도급계약내용 또는 하수급인변경 요구의 예외사유

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5인 이상 입찰 참여하는 전자 공개경쟁입찰방식에 따라 다음의 수식에 해당하는 경우</li> </ul> $A \geq \left( B \times \frac{70}{100} + C \times \frac{30}{100} \right) \times \left( 1 - \frac{20}{100} \right)$ <p>A: 하도급계약금액 B: 하도급부분금액 C: 입찰자평균금액</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 하도급관리계획서상의 하도급조건에 따라 하도급계약을 체결한 경우</li> <li>• 신기술 또는 특허 등을 보유하여 하도급공사의 시공 및 품질확보에 지장이 없다고 발주자가 인정하는 경우</li> </ul>
---

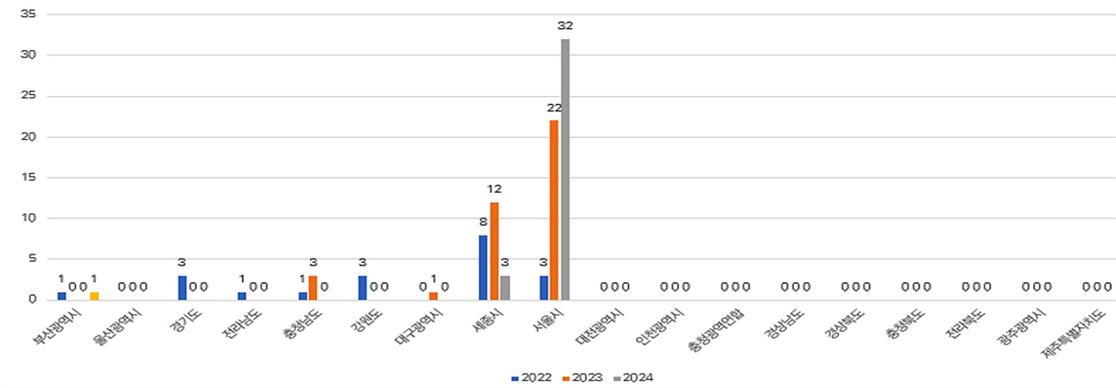
- 이에 따라 2024년 기준 지방자치단체의 하도급계약 적정성 심사 추진 실적은 서울특별시 32건, 세종특별자치시 3건에 불과하며, 나머지 지방자치단체는 실적 자체가 전무한 실정임

22) 이하의 내용은 홍성진·이경태, “건설공사 저가 하도급계약 방지를 위한 입법 개선 방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2025, 제3장(8~19면)의 내용을 요약한 것임.

〈표 3-6〉 최근 3년간 지방자치단체의 하도급계약 적정성 심사 추진 실적

(단위: 건수)

지자체	2024년	2023년	2022년
서울특별시	32	22	3
부산광역시	0	0	1
인천광역시	0	0	0
광주광역시	0	0	0
대전광역시	0	0	0
대구광역시	0	1	0
울산광역시	0	0	0
세종특별자치시	3	12	8
강원특별자치도	0	0	3
경기도	0	0	3
경상남도	0	0	0
경상북도	0	0	0
전라남도	0	0	1
전라북도	0	0	0
충청남도	0	3	1
충청북도	0	0	0
제주특별자치도	0	0	0



자료: 홍성진·이경태, “건설공사 저가 하도급계약 방지를 위한 입법 개선 방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2025, 13면.

- 이렇게 하도급계약 적정성 심사 추진 실적이 저조한 이유는 ‘하도급계약금액이 원도급 계약금액 대비 82% 또는 발주자의 예정가격의 64%’를 상회하여 하도급계약 적정성 심사를 하지 않았거나 제도의 실효성 부족으로 추진하지 않은 것으로 추정할 수 있음
- 그러나 하도급계약의 절대적 비중을 차지하고 있는 전문건설업의 2023년 기준 공공공사의 하도급률 82% 미만을 차지하는 비중이 49.4%에 달하는 것으로 조사되었음<sup>23)</sup>

23) 본 조사 내용은 전문건설업체를 대상으로 설문조사를 실시하여 도출된 정량적 분석 결과로써, 실사지수와 유사함.

〈표 3-7〉 최근 3년간 전문건설업의 공공공사 원도급금액 대비 하도급금액 수준

(단위: %)

구분	2021년	2022년	2023년
60% 이하	34.7	36.0	40.4
61 ~ 70%	2.2	2.7	3.0
71 ~ 80%	12.1	10.8	6.0
81 ~ 90%	43.3	43.2	44.2
90% 초과	7.6	7.2	6.4
합계	100.0	100.0	100.0

자료: 대한전문건설협회, 「2024 전문건설업 실태조사 분석 보고서」, 2024.

- 또한, 최근 감사원의 감사결과에서는 하도급률이 82% 미만임에도 82% 이상인 것으로 거짓 통보하거나, 공정거래위원회의 의결서에는 하도급계약 적정성 심사제도를 회피할 목적으로 이중계약을 체결하는 사례가 발생하고 있음

〈표 3-8〉 하도급계약 적정성 심사제도의 실효성 부족 사례

감사원 주요 SOC(일반국도 등) 건설사업관리 감사 결과	공정거래위원회 의결서(제2024-306호, 349호)
<ul style="list-style-type: none"> <li>하도급계약에 있어 하도급률 79.25%, 물가변동 증액금액, 일반관리비 등을 누락한 금액 기준으로 하도급률이 82% 이상인 것처럼 거짓 통보</li> <li>「건설공사 하도급 심사기준」에 따른 적정성 검토 결과 38건은 심사점수가 90점에 미달하여 하도급 계약 내용 또는 하수급인의 변경 요구를 하여야 하나, 방지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>피심인은 공정거래위원회에 제출한 확인서에서 “기준을 충족하지 못하면 발주처에서 적정성 심사를 통하여 하도급거래처 선정의 적정 여부를 판단하게 되는데, 이 경우 적정성 심사 통과는 사실상 불가능하기에”라고 진술한 점, 심의과정에서도 적정성 심사를 통과하기 위하여 경쟁입찰에서 최저가로 낙찰된 수급사업자와 허위의 금액 이 기재된 통보용 계약서를 작성하였다는 사실을 인정한 점 등에 비추어 볼 때, 피심인이 사건 이중계약을 체결한 목적은 하도급계약 적정성 심사를 회피하기 위함이었음을 확인할 수 있음</li> </ul>

자료: 홍성진·이경태, “건설공사 저가 하도급계약 방지를 위한 입법 개선 방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2025, 14, 16면.

- 이는 “지방계약법”상 하도급관리계획의 적정성 평가가 「건설산업기본법」에 따른 하도급계획 적정성 심사제도를 기반으로 운영되고 있으나, 하도급계약 적정성 심사제도가 형식적으로 운영되면서 저가하도급 및 하도급업체 보호에 기여하지 못하고 있음
- 「건설산업기본법」에 따른 하도급계획 적정성 심사제도의 형식적 운영으로 하도급률 거짓 통보, 이중계약 등의 문제는 “지방계약법”상 하도급관리계획의 적정성 평가 항목으로 연쇄적 영향
- 결국 “지방계약법”상 하도급관리계획의 적정성 평가항목은 낙찰예정자에 대한 형식적인 배점으로만 기능하여 하수급인 보호의 실효성 측면에서 많은 문제를 나타내고 있음

### 3) 적정성: 이행여부 감독 미비

- 「건설산업기본법」에 따른 하도급계획제출제도를 규정하고 있으며, 이는 “지방계약법”상 하도급관리계획의 적정성 평가항목으로 연계됨
- 이와 관련하여 「건설산업기본법」에 따른 하도급계획제출제도는 “지방계약법”등 공공발주자는 제출받은 하도급계획의 적정성을 검토하여야 하고, 그 이행 여부를 감독하도록 규정하고 있음(법 제31조의2)
- 만약 제출한 하도급계획을 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 경우에는 500만원 이하의 과태료를 부과함(건설산업기본법 제99조 제7호)
- 그러나 최근 3년간 「건설산업기본법」에 따른 하도급계획의 적정성 및 이행여부에 따라 과태료 처분이 이루어진 건수는 단 1건에 불과한 상황임

〈표 3-9〉 최근 3년간 하도급계획의 적정성 및 이행 여부에 따라 과태료 처분

(단위: 건수)

구분	2021년	2022년	2023년
과태료 처분	-	-	1

자료: KISCON 건설업행정정보

주: 1건은 전북 공고-제2023-458호(하도급계획 미이행에 따라 과태료 2,250,000원 부과)

- “지방계약법”상 하도급관리계획 적정성 평가제도는 하도급관리계획서 이행 여부 감독에 대해서는 별도의 규정은 없으나, 하도급관리계획서를 제출한 후 정당한 이유 없이 이행하지 않거나 계약서에 정한 조건을 위반하여 이행한 자는 부정당업자 제재처분을 하도록 규정하고 있음(지방계약법 시행령 제92조 제2호)
- 다만, 최근 3년간 조달계약에 있어 하도급 위반으로 부정당업자 제재처분을 받은 건수는 총 3건에 불과한 상황임

〈표 3-10〉 최근 3년간 하도급 위반에 따른 부정당업자 제재처분

(단위: 건수)

구분	2021년	2022년	2023년
부정당업자 제재처분	1	2	-

자료: 2024 조달연보

- 이렇게 하도급계획의 적정성 및 이행 여부에 따른 과태료 처분, 하도급 위반에 따른 부정  
당업자 제재처분이 극히 저조한 이유는 전술한 하도급관리계획의 형식적 운영과 함께 적  
정한 이행여부 감독제도가 미비되어 있기 때문임
  
- 결국 “지방계약법”상 하도급관리계획 적정성 평가제도는 「건설산업기본법」에 따른 하도  
급계획제출제도와 분절된 형태로 운영되고 있고, 이행여부 감독제도가 미비되어 있기 때  
문에 적정성 측면에서 많은 문제를 나타내고 있음

## IV. 지방계약법상 하도급관리계획 적정성 평가제도 개선 방안

### 1. 해외 사례: 미국 캘리포니아주

- “지방계약법”상 하도급관리계획 적정성 평가의 개선을 위하여 공공공사에서의 선진화된 하도급관리제도를 운영하고 있는 미국 캘리포니아의 「공공계약법」(PCC: Public Contract Code)을 검토하고자 함

#### 1) 의의

- 미국 캘리포니아주 「공공계약법」(PCC) 제4장 「하도급 및 재하도급 공정거래법 (Subletting and Subcontracting Fair Practices Act)」은 공공공사에서의 입찰 투명성 확보와 하도급자 보호를 위하여 제정된 법령임
  - 단순히 입찰 절차를 규정하는 것이 아니라, 원도급자와 하도급자 간의 불공정한 계약 관행을 근절하고 공적경쟁질서를 유지하기 위한 다양한 제도적 장치 마련
- 「하도급 및 재하도급 공정거래법」은 하도급 계약 금액이 원도급 입찰 금액의 0.5% 이상 (도로, 고속도로, 교량공사의 경우 원도급 입찰금액의 0.5% 또는 1만 달러 중 더 큰 금액)을 초과할 경우, 그 하도급업체의 정보를 명시하도록 규정하고 있어 사실상 모든 하도급 공사에 적용하고 있음
  - 하도급자 정보: 업체명, 소재지, 캘리포니아 건설업체 면허 번호, 공공 사업계약자 등록 번호 등
- 특히, 「하도급 및 재하도급 공정거래법」은 입찰단계에서부터 다음과 같은 내용으로 하도급자의 권익을 실질적으로 보호하고 있음

## 2) 주요 내용

### ① 사전지명 의무(Subcontractor Listing Requirement)

- 원도급자는 '입찰 시점'에 하도급자 정보를 의무적으로 명시해야 하며 이후 무단 교체가 금지됨

#### CHAPTER 4. Subletting and Subcontracting [4100 - 4114]

##### 4104.

Any officer, department, board, or commission taking bids for the construction of any public work or improvement shall provide in the specifications prepared for the work or improvement or in the general conditions

under which bids will be received for the doing of the work incident to the public work or improvement that any person making a bid or offer to perform the work, shall, in his or her bid or offer, set forth:

(a) (1) The name, location of the place of business, the California contractor license number, and public works contractor registration number ... of each subcontractor who will perform work or labor or render service ... in an amount in excess of one-half of 1 percent of the prime contractor's total bid ...

### ② 하도급자 교체 제한 및 절차적 보호(Substitution Restrictions)

- 계약 이후 하도급자를 교체하려면 발주기관 승인 및 하도급자 통보가 필수이며, 하도급자에게 이의제기권과 공청회 참여권 보장해야 함

#### CHAPTER 4. Subletting and Subcontracting [4100 - 4114]

##### 4107.

A prime contractor whose bid is accepted may not: Substitute a person as subcontractor in place of the subcontractor listed in the original bid, except that the awarding authority, or its duly authorized officer, may, except as otherwise provided in Section 4107.5, consent to the substitution of another person as a subcontractor in any of the following situations:

##### 4107.5.

Any listed subcontractor who has been notified by the prime contractor in accordance with this section as to an inadvertent clerical error shall be allowed six working days from the time of the prime bid opening within which to submit to the awarding authority and to the prime contractor written objection to the prime contractor's claim of inadvertent clerical error. Failure of the listed subcontractor to file the written notice within the six working days shall be primary evidence of his or her agreement that an inadvertent clerical error was made.

### ③ 행정·형사적 제재 병행(Dual Sanction System)

- 원도급자는 「하도급 및 재하도급 공정거래법」에 따른 하도급자 보호 관련 규정을 위반하는 경우 발주기관은 계약 해지, 하도급금액의 10% 이내 벌금 부과, 별도 징계의 다층적 제재수단을 병행할 수 있음

**CHAPTER 4. Subletting and Subcontracting [4100 - 4114]**

**4110.**

A prime contractor violating any of the provisions of this chapter ... (1) (1) canceling his or her contract or (2) assessing the prime contractor a penalty in an amount of not more than 10 percent of the amount of the subcontract involved ...

**4111.**

Violation ... constitutes grounds for disciplinary action by the Contractors State License Board.

### 3) 시사점

- 미국 캘리포니아주의 「하도급 및 재하도급 공정거래법」은 하도급자의 권익보호를 계약 관리의 부수적 내용이 아닌 공정경쟁의 본질적 구성요소로 판단하면서, 다양한 제도적 장치를 마련하고 있음
- 우선, ‘입찰 시점’에 하도급업체 정보를 의무적으로 명시하도록 함으로써, 효율적으로 하도급자를 보호하고 있음
  - 원도급자가 낙찰 이후 하도급자와의 가격 흥정 또는 하도급업체의 과당 경쟁을 방지하기 위한 목적
- 또한, 계약 이후 엄격한 요건하에서 하도급자를 교체할 수 있으며, 이 경우 하도급자에게 이의제기권을 보장함으로써, 실효적으로 하도급자를 보호하고 있음
  - 하도급자의 계약불이행, 부도 또는 파산, 보증 미이행 등의 요건하에 교체할 수 있으며, 이 경우에도 하도급자에게 이의제기권 보장 의무
- 마지막으로, 발주기관은 하도급자 정보와 이행 여부를 검토하여 원도급자가 하도급자 보호 관련 규정을 위반한 경우 행정·형사적 제재를 가하고 있음
  - 발주기관은 입찰시 제출하는 하도급자 정보와 계약 이후 이행 여부를 비교 검토하는 등 사후관리 제도 구비
- 미국 캘리포니아주의 「하도급 및 재하도급 공정거래법」은 우리나라의 “지방계약법”상 하도급관리계획 적정성 평가제도의 효율성, 실효성, 적정성 측면에서 시사점을 제시한다고 할 것임

## 2. 개선 방안

- 「건설산업기본법」은 공공·민간 건설공사, 원도급·하도급계약의 기본적인 사항을 규율하는 법률로써, 하도급계약의 적정성 심사 및 하도급계획의 제출 제도를 규정하고 있음
- “지방계약법”은 조달계약의 대상인 공사계약의 집행 및 적정 낙찰자 선정을 규율하는 법률로써, 하도급계약과 관련하여 하도급관리계획 적정성 평가제도를 규정하고 있음<sup>24)</sup>
- 따라서 「건설산업기본법」 및 “지방계약법”에 따른 하도급관리계획은 제도 도입의 목적과 기능에 충실할 수 있도록 제도의 연계성 확보가 매우 중요하다고 할 것임

### 1) 효율성: 하도급관리계획서의 입찰시 제출

- 현행 “지방계약법”상 하도급관리계획 적정성 평가제도는 입찰 이후 일정한 요건을 통과한 자에 한해서 ‘낙찰예정자 선정시점’ 또는 ‘종합평가 시점’에서 하도급관리계획서를 제출하도록 하고 있음
- “지방계약법”상 적격심사낙찰제와 종합평가낙찰제의 순기능이 발휘되기 위해서는 계약이행능력을 갖춘 적격업체 선정을 위한 평가기준과 적정 수 업체의 입찰이 전제되어야 함
- 특히, 적격심사낙찰제의 경우 덤핑입찰 방지, 시설물 품질 제고, 적정공사비 확보 등의 목적을 달성하기 위해서는 낙찰하한율을 결정하는 주요 변수인 순공사비의 적정 비율을 보장하고, 과당경쟁을 방지해야 함
  - 낙찰하한율은 입찰가격을 제외한 비가격요소(이행실적, 기술능력, 재무상태 등)의 평점이 만점임을 전제로 했을 때 최저가격으로 낙찰이 가능한 예정가격 대비 입찰금액
    - 지방계약법 기준 공사 규모별로 81.995% ~ 89.745%
  - 순공사비 비율은 예정가격에서 순공사비(재료비+노무비+경비)가 차지하는 비율
    - 순공사비는 부실시공과 예산절감의 적정 기준에서 정책적으로 결정(지방계약법 기준 과거 88% → 90%)

24) 홍성진·이경태·이호일, “행정조달계약의 공동계약제도 개선 방안 연구”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2025, 4면.

- 적격심사낙찰제는 낙찰하한율 이상의 최저가를 제시한 입찰자가 낙찰예정자가 되는데, 여기서 낙찰하한율 이상의 최저가는 단순히 가장 낮은 입찰금액이 아니라 계약 이행이 가능한 ‘적격통과점수’에 해당함
- 이러한 측면에서 하도급관리계획은 실제 공사계약의 이행을 위한 원도급 계약금액 대비 하도급예정금액으로써, 가격입찰의 성격을 갖고 있음
- 그러나 “지방계약법”상 적격심사낙찰제는 입찰시 입찰가격 외에는 별도 요구되는 제출서류가 없으며, 입찰자는 낙찰예정자로 선정되기 위하여 적격통과점수에 집중하고 이후 하도급관리계획에 대해서 형식적으로 배점을 받는 구조로 이루어지고 있음
- 이에 따라 지방계약법”상 적격심사낙찰제 대상 공사에는 과당경쟁 입찰이 만연하여 발주자의 행정적 부담이 커지고 있음
  - 하도급관리계획 적정성 평가 대상 공사에서 2천개 내외의 업체가 참여하는 상황
  - 다수의 입찰자는 입찰대행사를 통한 적격통과점수를 위하여 복수 입찰(페이퍼컴퍼니)을 하는 구조
- 또한, 원도급자는 낙찰자로 결정된 이후 하도급관리계획서를 작성하면서 하도급 예정자의 하도급 금액을 삭감하거나 하도급업체간 과당 경쟁으로 인하여 하도급률 82%를 거짓 통보하거나 이중계약을 체결하는 사례도 발생하고 있음
- 이와 관련하여 미국 캘리포니아주의 「하도급 및 재하도급 공정거래법」에서는 원도급자는 ‘입찰 시점’에 하도급자 정보를 의무적으로 명시하도록 하고 있음
- 따라서 “지방계약법”상 하도급관리계획 적정성 평가제도의 효율성을 위해서는 입찰시에 하도급관리계획서를 제출하도록 할 필요가 있음
  - 다만, 과거 부대입찰제 폐지 이유를 반면교사로 삼아, 하도급업체의 계약 불이행 등 일정한 요건에 해당하는 경우 하도급자 교체 사유를 폭넓게 인정할 필요
    - 부대입찰제는 하도급업체의 계약 불이행, 전문건설업체의 낙찰여부 불투명에 따른 부실 견적서 제출 사례, 대형 전문건설업체 위주의 운영, “국가계약법 시행령”과의 정합성 등의 이유로 폐지

## 2) 실효성: 하도급관리계획서의 적정성 평가 개선

- “지방계약법”상 하도급관리계획 적정성 평가제도는 하도급률이 82% 이상인 경우 배점에 따라 만점, 그 이후에는 일정한 비율로 감점되는 형태로 평가되고 있음
- “지방계약법”상 하도급관리계획서에 대한 적정성 평가는 「건설산업기본법」에 따른 하도급계약 적정성 심사제도를 기반으로 하고 있기 때문에, 실제 하도급관리계획의 적정성 평가를 위해서는 하도급계약 적정성 심사제도의 실효성이 전제되어야 함
- 그러나 「건설산업기본법」에 따른 하도급계약 적정성 심사제도는 다음과 같은 측면에서 많은 한계를 나타내고 있음<sup>25)</sup>
  - 하도급계약 적정성 심사에 따른 ‘하도급 심사항목 및 배점기준’ 심사 결과 90점 미만인 경우 하수급인 변경을 요구할 수 있도록 규정하면서, 저가 하도급의 원인을 하수급인에게 전가하는 구조
  - 하도급계약 적정성 심사에 따른 ‘하도급 심사항목 및 배점기준’ 심사 결과 90점 미만인 경우라도 하도급계약내용 등의 변경을 요구하지 아니할 수 있는 광범위한 예외 사유 규정
  - 수급인이 하도급계약내용 등의 변경 요구를 이행하지 아니한 경우에도 시정명령 외에 별다른 제재가 없는 상황
- 이로 인하여 공공공사의 저가 하도급률이 49.4%에 이르는 상황에서도 2024년 기준 지방자치단체의 하도급계약 적정성 심사 추진 실적은 서울특별시가 32건, 세종특별자치시 3건에 불과하며, 나머지 지방자치단체는 실적 자체가 전무한 상황임
  - 하도급률이 82% 이상인 것으로 거짓 통보하거나, 하도급계약 적정성 심사제도를 회피할 목적으로 이중계약을 체결하는 것으로 추정 가능
- 이와 관련하여 미국 캘리포니아주의 「하도급 및 재하도급 공정거래법」에서는 하도급자 변경은 하도급자의 계약불이행, 부도 또는 파산, 보증 미이행 등 엄격한 요건 하에서만 가능하도록 규정하고 있으며, 발주기관 승인 및 하도급자 통보, 하도급자의 이의제기 등 실제·절차적 측면 모두 하도급자를 두텁게 보호하고 있음

25) 자세한 내용은 홍성진·이경태, “건설공사 저가 하도급계약 방지를 위한 입법 개선 방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2025.

- 따라서 “지방계약법”상 하도급관리계획 적정성 평가제도의 실효성을 위해서는 「건설산업기본법」에 따른 하도급계약 적정성 심사제도의 개선이 선결되어야 함
  - 우선, 수급인을 대상으로 발주자의 하도급계약내용 변경 요구를 미이행한 경우 영업정지를 갈음한 과징금을 부과할 필요
  - 다음으로, ‘하수급인 변경에 관한 사항’과 하도급 심사항목 및 배점기준 심사 결과 90점 미만인 경우의 ‘예외 규정’을 삭제할 필요

### 3) 적정성: 하도급관리계획서의 이행여부 감독제도 구축

- “지방계약법”상 하도급관리계획 적정성 평가제도는 하도급관리계획서의 이행여부 감독에 대해서는 별다른 규정은 없으며, 일반적인 부정당업자 제재처분에 따라 제재를 가하고 있음
  - 하도급관리계획서를 제출한 후 정당한 이유 없이 이행하지 않거나 계약서에 정한 조건을 위반하여 이행한 자는 입찰에서 감점 또는 부정당업자 제재처분 가능
- “지방계약법”상 하도급관리계획서의 이행여부 감독은 「건설산업기본법」에 따른 하도급계획의 제출제도와 연계되고, 「건설산업기본법」에서는 발주자의 하도급계획서 적정성 검토 및 이행 여부에 대한 감독을 의무화하고 있기 때문에, 양 법률간 하도급관리계획서의 이행여부에 대한 감독제도의 연계가 필요함
- 그러나 최근 3년간 조달계약에 있어 하도급 위반으로 부정당업자 제재처분을 받은 건수는 총 3건, 「건설산업기본법」에 따른 하도급계획의 적정성 및 이행여부에 따라 과태료 처분이 이루어진 건수는 단 1건에 불과하여 적정한 이행여부 감독이 이루어지지 않고 있음
- 이와 관련하여 국토교통부 및 지방국토관리청(공정건설지원센터), 지방자치단체, 기타 공공발주자는 ‘불법 하도급 상시단속 체계’를 구축하여 불법·불공정 건설공사를 지속적으로 단속하고 있음<sup>26)</sup>
  - 건설사업자는 건설공사대장 및 하도급건설공사대장을 적고, 건설산업종합정보망을 이용하여 발주자에게 통보 의무(건설산업기본법 제22조제4항·6항 및 시행령 제26조)
  - 도급받은 공사의 일부를 하도급한 건설사업자와 재하도급하는 것을 승낙한 자는 발주자에게 통보 의무(건설산업기본법 제29조 제6항)

26) 최근(2025. 08. 11~09. 30) 정부는 1,814개 건설현장을 대상으로 불법하도급을 단속하여 95개 현장에서 106개 업체, 262건의 불법하도급을 적발하고 영업정지 등 행정처분 등의 조치를 취하였음: 관계부처 합동 보도자료, “건설현장 불법하도급 강력 단속”, 2025. 10. 31.

[그림 4-1] 불법 하도급 상시단속 체계 및 단속 유형



<표 4-1> 연도별 불법하도급 유형별 처분 현황(지자체 기준)

(단위 : 처분건수)

연도	계	무등록자 및 무자격자 하도급	일괄하도급	재하도급	상호시장 하도급	10억원 미만공사 하도급	기타 (구 동일업종 하도급)
2024	249	182	8	20	33	5	1
2023	230	144	3	16	48	16	3
2022	221	141	12	11	50	3	4
2021	176	138	12	13	5	-	8
2020	172	129	24	9	-	-	10
합계(%)	1,048(100%)	734(70%)	59(6%)	69(7%)	136(13%)	24(2%)	26(2%)

자료: 국토교통부 불법하도급 TF 내부자료

- 또한, 미국 캘리포니아주의 「하도급 및 재하도급 공정거래법」에서는 입찰시 제출하는 하도급자 정보와 이행 여부 검토 등 발주기관의 사후관리 제도를 구축하여 계약 해지, 하도급금액의 10% 이내 벌금 부과, 별도 징계의 다층적 제재수단을 병행하고 있음
- 따라서 “지방계약법”상 하도급관리계획 적정성 평가제도의 적정성을 위해서는 「건설산업기본법」에 따른 불법 하도급 상시단속 체계에 하도급관리계획서의 이행여부를 추가하여 제출한 하도급계획서와 실제 하도급관리 여부를 감독할 필요가 있음
  - 「건설산업기본법」에 따른 불법 하도급 상시단속 체계를 통하여 매년 2회 이상 하도급 계획 심사 필요<sup>27)</sup>
  - 하도급계획 불이행 확인 시 과태료 처분 및 발주자 통보 후 부정당업자 제재처분 병행 필요

27) (계약예규)「공사계약 종합심사낙찰제 심사기준」에서는 하도급계획 심사와 관련하여 매년 2회 이상 낙찰자의 하도급계획 이행여부를 확인하고, 하도급계획 불이행을 확인한 경우에는 해당 발주기관의 입찰에서 2년간 감점을 부여하도록 규정하고 있는바, 참고할 필요가 있음.

## V. 결론 및 기대효과

### 1. 결론

- “지방계약법”상 하도급관리계획 적정성 평가제도는 원도급업체의 텀핑입찰과 저가하도급, 하도급업체 선정 과정에서의 각종 부조리 등 불공정 하도급 행위를 근절하기 위하여 도입되었음
  - 하도급관리계획 적정성 평가제도는 「건설산업기본법」에 따른 하도급계획 제출제도와 하도급계약 적정성심사제도를 통합하여 운영
  - 하도급계획 제출제도와 하도급계약 적정성심사제도는 과거 부대입찰제 폐지에 따른 대안으로 각각 도입 및 강화
- “지방계약법”상 하도급관리계획 적정성 평가제도는 입찰 이후 일정한 요건을 통과한 자에 한해서 ‘낙찰예정자 선정시점’ 또는 ‘종합평가 시점’에서 하도급관리계획서를 제출하도록 하고 있음
- 또한, 하도급률이 82% 이상인 경우 배점에 따라 만점, 그 이후에는 일정한 비율로 감점되는 형태로 평가됨
- 이렇게 제출된 하도급관리계획서는 그 이행여부 감독에 대해서는 별도의 규정은 없는 상황이며, 일반적인 부정당업자 제재처분에 따라 제재를 가하고 있음
  - 「건설산업기본법」에 따른 하도급계획제출제도는 제출한 하도급계획을 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 경우에는 500만원 이하의 과태료 부과
- 그러나 현행 “지방계약법”상 하도급관리계획 적정성 평가제도는 다음과 같은 측면에서 문제가 발생하고 있음

- 우선, 입찰시가 아닌 입찰 이후 일정한 요건을 통과한 자에 한해서 하도급관리계획서를 제출하고 있기 때문에, 효율성의 문제가 발생하고 있음
  - 하도급관리계획 적정성 평가 대상 공사에서 2천개 내외의 업체가 참여하는 등 과당경쟁 입찰로 발주자의 행정적 부담 지속
  - 원도급자는 낙찰자로 결정된 이후 하도급관리계획서를 작성하면서 하도급 예정자의 하도급 금액을 삭감하거나 하도급업체간 과당 경쟁으로 인하여 하도급률 82%를 거짓 통보하거나 이중계약을 체결하는 사례도 발생
  
- 또한, 「건설산업기본법」에 따른 하도급계약 적정성 심사제도를 기반으로 운영하고 있기 때문에, 실효성의 문제가 발생하고 있음
  - 하도급률이 82% 미만인 경우 하도급계약 적정성 심사를 하고, 심사 결과 90점 미만인 경우 하수급인 변경을 요구할 수 있도록 규정하면서 저가 하도급의 원인을 하수급인에게 전가하는 구조
  - 하도급계약 적정성 심사에 따른 심사 결과 90점 미만인 경우라도 하도급계약내용 등의 변경을 요구하지 아니할 수 있는 광범위한 예외 사유 규정
  - 수급인이 하도급계약내용 등의 변경 요구를 이행하지 아니한 경우에도 시정명령 외에 별다른 제재가 없는 상황
  
- 나아가 하도급계획의 적정성 및 이행여부에 대한 감독이 이루어지지 않고 있기 때문에, 적정성의 문제가 발생하고 있음
  - 최근 3년간 조달계약에 있어 하도급 위반으로 부정당업자 제재처분을 받은 건수는 총 3건, 「건설산업기본법」에 따른 하도급계획의 적정성 및 이행여부에 따라 과태료 처분이 이루어진 건수는 단 1건에 불과한 상황
  
- 본 연구에서는 미국 캘리포니아주의 「하도급 및 재하도급 공정거래법」을 검토하여 “지방계약법”상 하도급관리계획 적정성 평가제도의 개선 방안을 제시하였음
  - 미국 캘리포니아주의 「하도급 및 재하도급 공정거래법」은 우리나라의 “지방계약법”상 하도급관리계획 적정성 평가제도의 효율성, 실효성, 적정성 측면에서 다양한 시사점 제시

- 첫째, 제도의 효율성을 위하여 입찰시에 하도급관리계획서를 제출하도록 할 필요가 있음
  - 다만, 과거 부대입찰제 폐지 이유를 반면교사로 삼아, 하도급업체의 계약 불이행 등 일정한 요건에 해당하는 경우 하도급자 교체 사유를 폭넓게 인정할 필요
    - 부대입찰제는 하도급업체의 계약 불이행, 전문건설업체의 낙찰여부 불투명에 따른 부실 견적서 제출 사례, 대형 전문건설업체 위주의 운영, “국가계약법 시행령”과의 정합성 등의 이유로 폐지
- 둘째, 제도의 실효성을 위하여 「건설산업기본법」에 따른 하도급계약 적정성 심사제도의 개선이 선결되어야 함
  - 우선, 수급인을 대상으로 발주자의 하도급계약내용 변경 요구를 미이행한 경우 영업정지를 갈음한 과징금을 부과할 필요
  - 다음으로, 하수급인 변경에 관한 사항과 ‘하도급 심사항목 및 배점기준’ 심사 결과 90점 미만인 경우의 예외 규정을 삭제할 필요
- 셋째, 제도의 적정성을 위하여 「건설산업기본법」에 따른 불법 하도급 상시단속 체계에 하도급관리계획서의 이행여부를 추가하여 제출한 하도급계획서와 실제 하도급관리 여부를 감독할 필요가 있음
  - 「건설산업기본법」에 따른 불법 하도급 상시단속 체계를 통하여 매년 2회 이상 하도급 계획 심사 필요
  - 하도급계획 불이행 확인 시 과태료 처분 및 발주자 통보 후 부정당업자 제재처분 병행 필요
- 본 연구가 저가하도급 및 불공정 하도급 행위를 근절하고, “지방계약법”에 따른 공사계약을 통하여 지역경제 활성화에 기여할 수 있기를 기대함

## 2. 기대효과

- 조달계약은 국가, 지방자치단체 등 행정주체가 공공의 필요에 따른 수요를 충족시키기 위하여 사인(私人)과 체결하는 공사·물품·용역 등의 계약을 말함<sup>28)</sup>
  - “국가 및 지방계약법”은 공사·물품·용역 등 조달계약의 집행 및 적격업체 선정을 위한 법률
- 조달계약 가운데 공사계약은 생산 유발, 부가가치 유발 모두 지역경제에서 차지하는 비중이 높고 전·후방 연계산업뿐만 아니라 고용 창출 효과 또한 높기에 지역경제 활력 제고를 위한 주요한 수단임<sup>29)</sup>

〈표 5-1〉 지역건설업 GRDP 및 취업자 수 대비 비중 현황

(단위: 조 원, 만 명, %, 순위)

지역건설업의 지역내 총생산(GDDPP) 비중	구 분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
	지역건설업 생산액 (GRDP 대비 비중)	16.0 (2.9%)	5.6 (4.9%)	4.8 (6.6%)	8.6 (7.3%)	2.3 (4.4%)	3.2 (6.0%)	3.9 (4.4%)	38.4 (6.5%)
주요 지역산업 중 건설업 순위	12위	10위	8위	4위	9위	8위	2위	4위	
지역건설업의 전체 취업자 대비 비중	구 분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
	지역건설업 생산액 (GRDP 대비 비중)	4.8 (7.8%)	5.3 (6.0%)	8.6 (6.1%)	4.1 (6.4%)	6.5 (6.6%)	7.8 (6.1%)	6.9 (5.0%)	1.7 (6.7%)
주요 지역산업 중 지역건설업 순위	3위	3위	2위	4위	3위	3위	5위	6위	
지역건설업의 전체 취업자 대비 비중	구 분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
	지역건설업 취업자 수 (총 취업자 대비 비중)	32.5 (6.2%)	13.1 (7.8%)	9.6 (7.9%)	14.1 (8.3%)	6.9 (8.9%)	6.7 (8.5%)	4.5 (7.9%)	59.7 (7.7%)
주요 지역산업 중 지역건설업 순위	8위	6위	5위	5위	5위	4위	5위	4위	
지역건설업의 전체 취업자 대비 비중	구 분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
	지역건설업 취업자 수 (총 취업자 대비 비중)	7.7 (9.1%)	7.6 (8.0%)	8.1 (6.4%)	7.2 (7.3%)	8.1 (8.1%)	8.9 (6.1%)	8.0 (4.6%)	3.1 (7.8%)
주요 지역산업 중 지역건설업 순위	4위	4위	6위	5위	7위	6위	9위	5위	

주1 : 세종특별자치시의 경우 분석 제외 / 주요 지역산업이란 한국표준산업분류에 따른 21개 주요 산업

주2 : 지역내총생산 및 지역건설업 생산액의 경우 2023년 명목(잠정) 기준, 취업자 수의 경우 2024년 1분기 기준

자료: 전영준, “지역건설산업 활성화 방안”, 건설정책저널 제57호, 대한건설정책연구원, 2025; 본 연구의 자료는 통계청(2024), 지역소득 및 통계청(2025), 경제활동인구조사 및 지역별고용조사를 근간으로 계상

28) 홍성진, “행정조달계약의 법적 성격 재조명에 따른 입법적 통제 방안”, 공법학연구 제19권 제1호, 2018, 312면.

29) 전영준, “지역건설산업 활성화 방안”, 건설정책저널 제57호, 대한건설정책연구원, 2025, 32면.

- 특히, 건설업은 수주산업의 특성에 따라 하도급계약을 주요 생산방식으로 채택하고 있는데, 하도급계약은 지역의 자재, 장비, 인력 등 지역경제에 큰 영향을 미치게 됨
  - 전문건설업은 하도급계약의 절대적 비중을 차지하고 있는데, 건설투자액이 1% 증가했을 때 전문건설업은 1.121%의 고용이 증가하는 것으로 나타나는 연구 결과도 존재<sup>30)</sup>
- 이에 따라 “지방계약법”은 낙찰자 결정에 있어 ‘계약이행능력’의 항목으로 하도급관리계획의 적정성 평가를 활용하고 있음
- 또한, 「건설산업기본법」에서는 건설공사 수행 방식으로 하도급을 원칙적으로 허용하고 있으며, 하도급계약 관련 제도를 통하여 저가 하도급으로 인한 부실시공을 방지하고, 하도급업체를 보호하고 있음
  - 건설공사의 하도급관리(제29조의2), 하도급계약의 적정성 심사(제31조), 하도급계획의 제출(제31조의2), 하도급공사 계약자료 등의 공개(제31조의3) 등을 규율
- 나아가 각 지방자치단체는 “지역건설산업 활성화 촉진 조례”를 제정하여 지역 하도급 비율을 적극 권장하고 있음

〈표 5-2〉 지방자치단체의 지역업체 하도급 권장 비율

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
60% 이상	70% 이상	60% 이상	50~70% 이상	70% 이상	60% 이상	60% 이상	70% 이상	70% 이상	70% 이상	70% 이상						

- 이렇듯 “지방계약법”상 공사계약은 지역경제에 직접적인 영향을 미치기 때문에, “지방계약법”상 하도급관리계획 적정성 평가제도의 개선이 이루어질 경우 계약이행능력을 담보한 적격업체의 선정 및 원·하도급자의 협력관계 구축을 통하여 지역의 자재, 장비, 인력 등 지역경제 활성화에 기여할 수 있다고 판단됨

- 홍성진, 연구위원(hongsj@ricon.re.kr)
- 이지아, 부연구위원(jiapoo@ricon.re.kr)

30) 자세한 내용은 박선구·홍성호, “건설업종별 고용창출효과 비교 분석”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2017.

## 참고문헌

- 감사원, “공공계약 실무 가이드”, 2022
- 관계부처 합동 보도자료, “건설현장 불법하도급 강력 단속”, 2025. 10. 31.
- 김관보, “부대입찰제도의 문제점과 개선방안”, 한국건설산업연구원 건설산업동향 제16호, 1997
- 대한전문건설협회, 「2024 전문건설업 실태조사 분석 보고서」, 2024
- 박선구·홍성호, “건설업종별 고용창출효과 비교 분석”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2017.
- 이종광·박승국·이보라, “하도급계획 제출제도 개선방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2010
- 이종광·박승국·이보라, “건설공사 하도급계약 적정성 심사제도 개선방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2009
- 전영준, “지역건설산업 활성화 방안”, 건설정책저널 제57호, 대한건설정책연구원, 2025
- 조달청, 「2024 공공조달 통계연보」, 2025
- 조달청, 「2024 조달연보」, 2025
- 홍성진, “행정조달계약의 법적 성격 재조명에 따른 입법적 통제 방안”, 공법학연구 제19권 제1호, 2018.
- 홍성진·이경태, “건설공사 저가 하도급계약 방지를 위한 입법 개선 방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2025
- 홍성진·이경태·이호일, “행정조달계약의 공동계약제도 개선 방안 연구”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2025
- 건설산업지식정보시스템(<https://www.kiscon.net/>)
- KOSIS 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>)
- 나라장터 국가종합전자조달(<https://www.g2b.go.kr/>)
- California Legislative Information(<https://leginfo.legislature.ca.gov/>)

## 지역경제 활성화를 위한 지방계약법상 하도급관리계획 적정성 평가제도 개선 방안

---

2025년 12월 인쇄

2025년 12월 발행

발행인 김희수

발행처 **대한건설정책연구원**

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 [www.ricon.re.kr](http://www.ricon.re.kr)

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-211-5(93320)

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

---

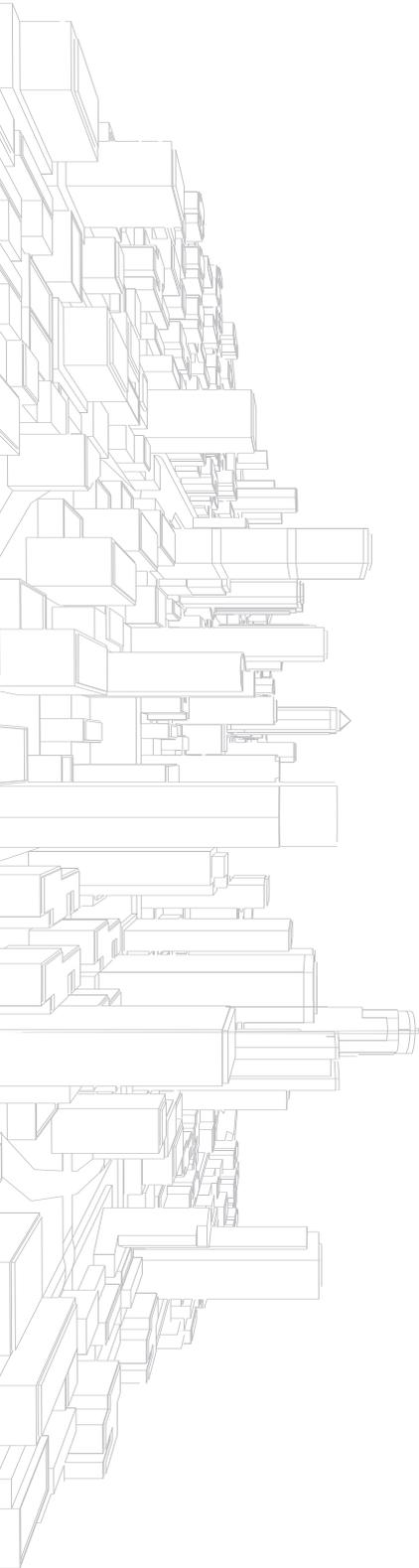
· © 대한건설정책연구원 2025



**발행처** 대한건설정책연구원  
**발행인** 김희수  
**등록** 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층  
(신대방동, 전문건설회관)

Tel. 02 3284 2600  
Fax. 02 3284 2620  
<http://www.ricon.re.kr>



**RICON**  
대한건설정책연구원

비매품/무료

93320



9 791159 532115

ISBN 979-11-5953-211-5