

건설공사 저가 하도급계약 방지를 위한 입법 개선 방안

- 하도급계약 적정성 심사제도를 중심으로 -

홍성진 · 이경태

2025. 09

건설공사 저가 하도급계약 방지를 위한 입법 개선 방안

- 하도급계약 적정성 심사제도를 중심으로 -

홍성진·이경태

2025. 09

요 약

- **현행 「건설산업기본법」에서는 저가 하도급계약에 따른 부실시공 방지 및 발주자의 재산권을 보호하기 위하여 하도급계약 적정성 심사제도를 마련·운영하고 있음**
 - 공공공사를 중심으로 하도급계약금액이 원도급계약금액 대비 82% 또는 발주자의 예정 가격의 64%에 미달하는 경우에 심사의무 부여
 - 발주자는 심사 결과 항목별 심사점수의 합계가 90점 미만인 경우에는 수급인에 대하여 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경 요구 가능
- **오늘날 저가 하도급계약 비중이 공공공사 49.4%, 민간공사 59.2%에 이를 만큼 저가 하도급에 따른 문제가 만연한 상황이나, 하도급계약 적정성 심사 제도는 도입 목적과 다르게 제도를 형식적으로 운영되고 있음**
 - 저가 하도급의 원인을 하수급인에게 전가하고 있고, 제도를 이행하지 않아도 되는 광범위한 예외를 규정하고 있으며, 제도 미이행시 별다른 제재도 없는 상황
 - 실제 2024년 지방자치단체 기준 서울특별시 32건, 세종특별자치시 3건에 불과하고 나머지 지방자치단체는 실적 자체가 전무한 상황
- **이는 하도급계약 적정성 심사제도의 집행력, 실효성, 범용성 측면에서 다음과 같은 문제로 판단됨**
 - 집행력 부족: 수급인이 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경 요구를 이행하지 아니한 경우 시정명령 외에 별다른 제재가 없는 상황
 - 실효성 몰각: 발주자의 하수급인 변경 요구에 따른 이중계약 등 불공정 하도급 유발, ‘하도급 심사항목 및 배점기준’ 심사 결과의 광범위한 예외 규정으로 인한 형식적 운영
 - 범용성 저하: 공공공사 대비 민간공사의 하도급 비중이 약 3.7배로 높고, 민간공사의 저가 하도급계약율이 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 민간공사는 임의적 사항으로 규율
- **본 연구에서는 건설공사의 저가 하도급계약 방지를 위하여 하도급계약 적정성 심사제도를 중심으로 입법 개선 방안을 제시하였음**

■ 우선, 제도의 집행력 확보를 위하여 수급인을 대상으로 발주자의 하도급계약내용 변경 요구를 미이행한 경우 영업정지를 갈음한 과징금을 부과할 필요가 있음

- 「건설산업기본법」 제82조 제2항에 따라 영업정지를 갈음하여 하도급금액의 100분의 30에 상당하는 금액 이하의 과징금을 부과하고, 동법 제25조 제5항에서 ‘수급인의 자격 제한’ 관련 벌점을 부과·관리할 필요
- 발주자의 집행력 확보 수단은 입법이 아닌 자체 감사계획을 통하여 확보할 필요

■ 다음으로, 제도의 실효성을 제고하기 위하여 하수급인 변경에 관한 사항과 ‘하도급 심사항목 및 배점기준’ 심사 결과 90점 미만인 경우의 예외 규정을 삭제할 필요가 있음

- 하도급계약 적정성 심사제도의 도입 취지에 맞게 발주자의 하수급인 변경이 아닌 하도급 계약내용 변경 요구로 개선할 필요
- 발주자의 권한(하도급계약내용의 변경 요구) 행사 여부는 하도급계약심사위원회의 심의에 기속되도록 할 필요(민간공사의 경우 「건축법」에 따른 허가권자의 심의로 갈음)

■ 마지막으로, 제도의 범용성을 확대하기 위하여 민간공사의 경우 예외적인 경우에 한하여 하도급계약 적정성 심사를 의무적으로 시행할 필요가 있음

- 민간공사의 의무 대상을 「건축법」 제25조 또는 「주택법」 제43조 등에 따라 감리자를 지정한 건설공사 중 대통령령으로 정하는 건설공사”로 규정하여 범위의 명확화 및 규제의 최소화 유도할 필요
- 관계 법령에 따라 감리가 있는 건설공사의 경우 수급인이 자기평가표와 함께 해당 공사의 허가권자(특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장)에게 제출하여 심사를 의무적으로 할 필요

■ 이 밖에 저가 하도급계약 방지를 위한 정책 제언으로 다음과 같은 방안을 제안하였음

- 입법 개정 전: 지자체 등 공공 발주자가 자체 적정 하도급계약 기준을 마련하여 저가 하도급 계약에 따른 폐해를 예방할 필요
- 입법 개정 후: 하도급공사의 실행률, 영업이익률, 업계 설문조사 등 다양한 분석을 수행하여 현장에 투입되는 ‘순공사비’가 보장되도록 하도급계약 적정성 심사제도의 하도급률을 상향할 필요

목 차

I. 서 론	1
II. 하도급계약 적정성 심사제도의 주요 내용	2
1. 의의 및 연혁	2
2. 절차 및 기준	3
III. 하도급계약 적정성 심사제도의 추진 실태 및 문제점	8
1. 추진 실태	8
2. 문제점	13
IV. 하도급계약 적정성 심사제도의 입법 개선 방안	20
1. 방향성	20
2. 입법 개선안	25
V. 결 론	29
1. 요약	29
2. 정책 제언	31
참고문헌	34

I. 서론

- 최근 건설산업은 공사비 급등, 부동산PF 시장의 불확실성, 고금리·고물가 등 대내외 악재로 인해 적정 공사비 확보 문제, 착공 및 공사 지연, 공사 발주 물량 감소 등의 리스크가 지속되고 있음
- 이는 건설 하도급 공사로 파생되어 중소 및 전문건설기업의 경영 악화와 저가 하도급 계약에 따른 부실 시공의 문제로 이어지고 있음
- 이와 관련하여 「건설산업기본법」에서는 저가 하도급 계약 방지를 위하여 하도급계약 적정성 심사 제도를 마련하고 있음
 - 저가 하도급으로 인한 부실시공 방지 및 발주자의 재산권 보호 목적
- 그러나 현재 하도급계약 적정성 심사제도는 2024년 지방자치단체 기준 서울특별시 32건, 세종특별자치시 3건에 불과하고 나머지 지방자치단체는 실적 자체가 전무한 상황으로써 제도가 유명무실하게 운영되고 있음
 - 현행 제도는 도입 목적과 다르게 저가 하도급의 원인을 하수급인에게 전가하면서 제도를 규제로 인식하여 광범위한 예외를 규정하고 있고, 형식적으로 운영하고 있는 상황
- 이에 따라 하도급계약 적정성 심사제도의 집행력·실효성·범용성 등 문제점을 분석하여 실질 시공을 담당하는 하수급인의 적정 공사비를 확보하고 성실시공을 통한 발주자의 재산권을 보호할 필요가 있음
- 본 연구는 저가 하도급 계약 방지를 위하여 「건설산업기본법」에 따른 하도급계약 적정성 심사제도를 중심으로 입법 개선 방안을 마련하는 것을 목적으로 함

II. 하도급계약 적정성 심사제도의 주요 내용

1. 의의 및 연혁

- 하도급계약 적정성 심사제도란 발주자가 하도급심사 대상공사에 대하여 하수급인의 시공능력 또는 계약내용의 적정성을 심사하는 제도를 말함¹⁾
 - 저가 하도급으로 인한 부실시공 방지 및 발주자의 재산권 보호 목적
- 하도급계약 적정성 심사제도는 1983. 07. 01. 재무부(현, 기획재정부) 예규인 “시설공사계약 일반조건”에서 도입된 이후 1999. 08. 06. “건설산업기본법규”로 이관되어 규율되고 있음
 - 2004. 12. 31. 「건설산업기본법」에서 공공공사에서 하도급계약의 적정성 심사 의무화

〈표 2-1〉 하도급계약 적정성 심사제도 주요 연혁

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 하도급계약금액의 적정성 심사제도 근거 마련
	건설공사 하도급 심사기준에서 규율 (2003. 01. 11)	• 하도급금액이 원도급 금액의 82% 미만인 경우 하도급계약내용 심사
	건설산업기본법에서 규율 및 공공사 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_

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

2. 절차 및 기준

- 건설사업자는 도급금액이 1억원 이상, 하도급금액이 4천만원 이상인 경우 계약체결일로부터 30일 이내에 건설공사대장의 기재사항을 건설산업종합정보망을 이용하여 발주자에게 통보하여야 함(법 제22조 및 시행령 제26조)
 - 건설공사 도급계약의 당사자는 보험료 등 건설사업자가 의무적으로 부담하여야 하는 비용의 금액을 도급금액 산출내역서 및 하도급금액 산출내역서 명시 의무

〈표 2-2〉 건설공사대장 통보 내용

구분	원도급공사	하도급공사	비고
통보대상	1억 원 이상	4천만원 이상 (1억 원 이상 원도급공사에 한함)	
통보방법	• 건설공사정보시스템을 이용한 전자적 통보 (https://cws.kiscon.net/main.aspx)		
통보내용	• 건설공사대장(시행규칙 제21조 및 별지 제17호, 제17호의2) - 공사개요 - 도급계약(도급금액, 도급업체) - 공사대금 및 공사진척사항(공사대금수령사항, 하도급대금지급사항) - 공사참여자 현황(현장배치 건설기술인, 하도급계약, 재하도급 계약, 건설기계 대여업체)		• VAT 포함 • 관급자재 제외 • 모든 건설공사 (민간공사 포함)
통보시기	• 도급(하도급) 체결일로부터 30일 이내 • 기 통보한 사항의 변경(추가)사항 발생 후 30일 이내 - 통보대상 범위 내		

- 또한, 도급받은 공사의 일부를 (재)하도급한 건설사업자와 (재)하도급하는 것을 승낙한 자는 승낙한 날부터 30일 이내에 발주자에게 통보를 하여야 함(법 제29조 제6항)
 - 하도급계약서(변경계약서 및 특수조건 포함) 사본
 - 공사량(규모)·공사단가 및 공사금액 등이 분명하게 적힌 공사내역서
 - 예정공정표 등
- 건설공사의 하도급계약 통보를 거짓으로 한 경우에는 6개월 이내의 기간을 정하여 그 건설사업자의 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있음(법 제82조 제1항 제4호)

[그림 2-1] 건설공사의 하도급계약 통보서 양식

하도급계약 통보서		재하도급 승낙통보서	
건설공사의 하도급계약 통보서		[별지 제23호의2서식] <개정 2020. 10. 7.> 재하도급 승낙통보서	
공사명		①공사명	
수급인	상호 및 대표자	수급인	②상호 및 대표자
	영업소 소재지		③영업소소재지
	하도급 사유		④재하도급 승낙사유
하수급인	상호 및 대표자	하수급인	⑤상호 및 대표자
	업종 및 등록번호		⑥영업소소재지
	영업소 소재지		⑦상호 및 대표자
	수급인에게 협력업자로 등록된 인원명	재하수급인	⑧업종 및 등록번호
	공사의 종류		⑨영업소소재지
	하도급내용(용)	재하도급내용	⑩공종
	하도급(예정)금액:		하도급액(A):
	① 하도급 부분:		하도급액 중 재하도급부분 금액(B):
	② 하도급률:		재하도급 부분 비중(B/A):
하도급 내용	하도급공사기간		⑪재하도급내용(비중)
사회보험료	착공(예정):		하도급액 중 재하도급부분 금액(B):
③ 고용보험	준공(예정):		재하도급 부분 비중(B/A):
④ 산재재해보상보험	직접노무비 또는 노무비		
⑤ 국민연금보험	반영요율		
⑥ 국민건강보험	반영금액		
⑦ 노인장기요양보험	부담방법		
⑧ 퇴직공제부금	[] 일괄 [] 개별		
	[] 일괄 [] 개별		
*③~⑧에서 보험료를 일괄 부담할 경우에는 부담방법 중 일괄란에만 표시합니다.		「건설산업기본법」 제29조제6항에 따라 재하도급 승낙을 통보합니다.	
「건설산업기본법」 제29조제6항 및 같은 법 시행령 제32조제1항에 따라 위와 같이 건설공사의 하도급계약내용을 통보합니다.		년 월 일	
		수급인 (서명 또는 인)	
귀하		귀하	
		첨부서류	
		1. 재하도급계약서(변경계약서를 포함합니다) 사본 1부	
		2. 하수급인이 공사대금을 보증하는 보증서 사본 또는 수급인이 공사대금을 직접 지급한다는 뜻과 그 지급의 방법·절차에 관하여 수급인, 하수급인 및 하수급인으로부터 다시 하도급받는 건설사업자가 합의한 합의서 사본	
		3. 다시 하도급받는 공사와 관련된 건설기계대여대금, 건설공사용 부품 대금 또는 근로자의 임금을 하수급인이 연대하여 지급할 책임을 진다는 내용으로 하수급인과 하수급인으로부터 다시 하도급받는 건설사업자가 합의한 합의서 사본	
		210mm×297mm(일반용지 60g/m ² (제철용종))	

○ 이 경우 발주자는 하도급계약 적정성 심사제도를 활용하여 저가 하도급으로 인한 부실시공을 방지하고, 발주자의 재산권을 보호할 수 있음

- 다만, 하도급계약 적정성 심사제도는 공공공사에만 의무적으로 시행되고 있으며, 민간공사의 경우에는 임의사항에 불과²⁾

○ 즉, 발주자는 하수급인이 건설공사를 시공하기에 현저하게 부적당하다고 인정되거나 하도급계약금액이 다음의 비율에 따른 금액에 미달하는 경우에는 하수급인의 시공능력, 하도급계약내용의 적정성 등을 심사할 수 있음(법 제31조)

- 하도급계약금액이 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액의 100분의 82에 미달하는 경우³⁾
- 하도급계약금액이 하도급부분에 대한 발주자의 예정가격의 100분의 64에 미달하는 경우

2) 공공공사는 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공기업 및 준정부기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단이 발주하는 공사를 말함(건설산업기본법 제31조 제2항 및 시행령 제34조).

3) 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 말하며, 수급인이 하수급인에게 직접 지급하는 자재의 비용과 하도급대금 지급보증서 발급에 드는 금액 등 관계 법령에 따라 수급인이 부담하는 금액은 제외함.

- 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 기준임⁴⁾
- 종전 국가계약법령상의 하도급계약 적정성 심사대상 88% 기준과 대한건설협회에서 주장하는 75%~76%의 절충점에서 하도급계약 적정성 심사기준으로 설정
 - 2003. 01. 11. 「건설공사 하도급 심사기준」에서 규정된 이후 오늘날까지 유지
- 구체적인 하도급계약의 적정성 심사는 하도급가격의 적정성, 하수급인의 시공능력, 하수급인의 신뢰도, 하도급공사의 여건에 대하여 실시하며 구체적인 심사항목 및 배점한도는 다음과 같음(「건설공사 하도급 심사기준」 제6조)

〈표 2-3〉 하도급 심사항목 및 배점기준

심사항목	심 사 요 소	배점 한도	배 점 요 령
1. 하도급가 격의 적 정성(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(추정 가격에 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

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

심사항목	심 사 요 소	배점 한도	배 점 요 령
			⑤ 기술제안입찰 대상공사 $20-1/2\left(\frac{86}{100}-\frac{\text{원도급금액}}{\text{기초금액}}\right)\times 100$ ※ 86% 이상은 만점으로 함
2. 하수급인의 시공능력(20)	가. 당해 공사규모에 대한 하수급인의 시공능력평가 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
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 <표 2-3> 하도급 심사항목 및 배점기준에 따라 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)
 - 다만, 항목별 심사점수의 합계가 90점 미만이라도 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구하지 아니할 수 있는 광범위한 예외를 규정
 - 발주자가 국가·지방자치단체 또는 공공기관인 경우에는 <표 2-3> 하도급 심사항목 및 배점기준에 따른 심사를 위하여 하도급계약심사위원회의 심의 의무
- 발주자가 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구하는 경우에는 하도급통보를 받은 날 또는 그 사유가 있음을 안 날로부터 30일 이내에 서면으로 하여야 함(시행령 제34조 제3항 및 「건설공사 하도급 심사기준」 제9조 제3항)
 - 발주자의 통보에 대하여 수급인이 부당하다고 인정하는 경우에는 7일 이내에 관련서류를 변경·보완 또는 추가하여 재심사 요구 가능(「건설공사 하도급 심사기준」 제10조 제1항)
- 또한, 하도급계약 적정성 심사 결과 하수급인의 시공능력 또는 하도급계약내용이 적정하지 아니한 경우에는 그 사유를 분명하게 밝혀 수급인에게 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경을 요구할 수 있으며, 변경 요구를 받은 수급인은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이행하여야 함(법 제31조 제3항 및 「건설공사 하도급 심사기준」 제11조 제1항)
 - 공공공사의 경우 발주자는 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경요구 의무 부여
- 발주자는 수급인이 정당한 사유없이 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경요구에 응하지 아니하여 공사결과에 중대한 영향을 초래할 우려가 있다고 인정하는 때에는 건설공사의 도급계약을 해지할 수 있음(법 제31조 제4항 및 「건설공사 하도급 심사기준」 제11조 제2항)
- 국토교통부장관은 수급인이 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경 요구를 이행하지 아니한 경우에는 기간을 정하여 시정을 명하거나 그 밖에 필요한 지시를 할 수 있음(법 제81조 제5의2)

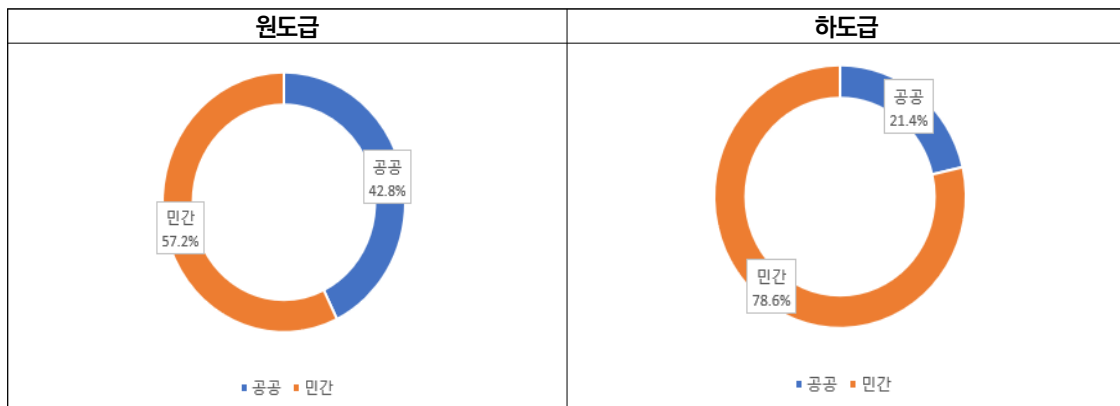
Ⅲ. 하도급계약 적정성 심사제도의 추진 실태 및 문제점

1. 추진 실태

1) 저가 하도급계약 실태

- 전문건설업의 전체 계약시장은 2023년 기준 약 116.0조원이며, 원도급 약 34.8조원 (30%), 하도급 약 81.2조원(70%)의 비중을 차지하고 있음⁵⁾
 - 원도급은 공공공사 42.8%, 민간공사 57.2%, 하도급은 공공공사 21.4%, 민간공사 78.6%를 차지⁶⁾

[그림 3-1] 2023년 기준 전문건설업의 도급별 계약시장 비중



- 전문건설업의 하도급 계약시장은 2023년 기준 약 81.2조원 가운데 공공공사의 경우 17.4조원(21.4%), 민간공사의 경우 63.8조원(78.6%)의 비중을 나타내고 있음

5) 건설업 상호시장 허용제도에 따라 2021년부터 공공공사, 2022년부터 민간공사에서 종합·전문건설업체는 각각 전문·종합공사에 진출할 수 있으며, 종합건설업체는 하도급공사에도 진출할 수 있음. 그러나 종합건설업체의 하도급공사 진출 실적은 극히 미미하며, 관련 통계도 존재하지 않음. 이에 따라 하도급계약 관련 실태는 전문건설업 통계조사를 중심으로 제시함.

6) 2023년 전문건설업의 원도급은 금액 기준으로는 공공 42.8%, 민간 57.2%의 비중을 차지하고 있으나, 건수 기준으로는 공공 58.4%, 민간 41.6%를 차지함.

〈표 3-1〉 최근 3년간 전문건설업의 전체 계약액 및 도급별 계약시장 비중

(단위: 조원)

구분	2021년			2022년			2023년		
전체	105.5			121.9			116.0		
원도급	합계	공공	민간	합계	공공	민간	합계	공공	민간
	33.4 (100%)	15.0 (44.7%)	18.4 (55.3%)	36.2 (100%)	14.6 (40.3%)	21.6 (59.7%)	34.8 (100%)	14.9 (42.8%)	19.9 (57.2%)
하도급	합계	공공	민간	합계	공공	민간	합계	공공	민간
	72.1 (100%)	17.8 (24.7%)	54.3 (75.3%)	85.7 (100%)	16.7 (19.5%)	69.0 (80.5%)	81.2 (100%)	17.4 (21.4%)	63.8 (78.6%)

자료: KOSIS 국가통계포털(전문건설업통계조사)

주: 전문건설업은 실내건축공사업, 토공사업, 철근·콘크리트공사업, 기계설비공사업, 시설물유지관리업 등 23개 업종을 말하며, 가스·난방업종은 제외

- 이러한 상황에서 공공공사의 경우 2023년 기준 원도급 공사금액 대비 하도급 공사금액의 평균 비율은 55.2%에 불과하며, 하도급계약금액이 원도급계약금액 대비 82% 미만을 차지하는 비중이 49.4%에 달하는 것으로 조사되었음⁷⁾

〈표 3-2〉 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, 민간공사의 경우 2023년 기준 원도급 공사금액 대비 하도급 공사금액의 평균 비율은 58.3%에 불과하며, 하도급계약금액이 원도급계약금액 대비 82% 미만을 차지하는 비중이 59.2%에 달하는 것으로 조사되었음

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

(단위: %)

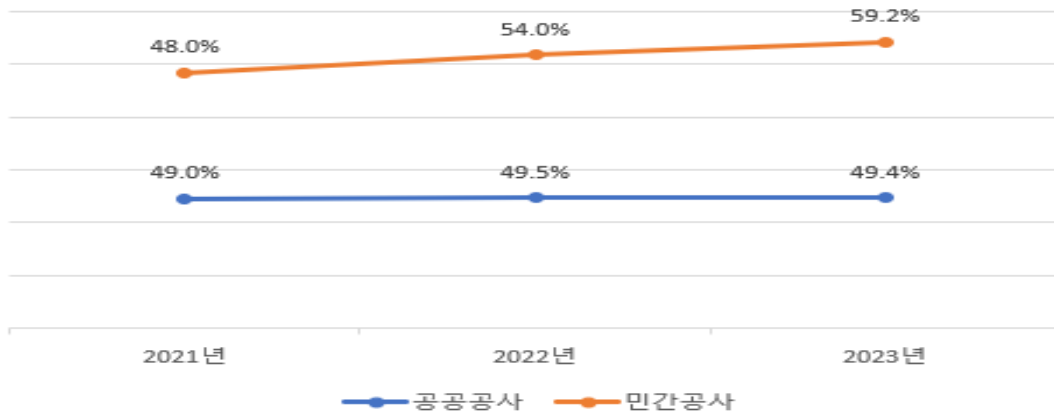
구분	2021년	2022년	2023년
60% 이하	30.5	38.6	40.9
61~70%	5.1	3.8	6.0
71~80%	12.4	11.6	12.3
81~90%	33.7	28.1	21.1
90% 초과	18.4	18.0	18.7
합계	100.0	100.0	100.0

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

7) 하도급계약금액이 원도급계약금액 대비 82% 미만인 경우를 '저가 하도급계약'이라 함.

- 이렇듯 공공·민간공사 모두 저가 하도급계약이 각각 49.4%, 59.2%에 이를 만큼 만연한 상황이며, 특히 민간공사의 경우 저가 하도급계약이 지속적으로 증가하고 있음

[그림 3-2] 최근 3년간 전문건설업의 저가 하도급계약 비율



2) 하도급계약 적정성 심사 제도 실태

- 현행 하도급계약 적정성 심사제도는 공공공사를 중심으로 하도급계약금액이 원도급계약 금액 대비 82% 또는 발주자의 예정가격의 64%에 미달하는 경우에 하도급 심사항목 및 배점기준을 심사하고, 90점 미만인 경우 발주자가 수급인에 대하여 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구할 수 있도록 규정하고 있음
- 이에 따라 하도급계약 적정성 심사제도는 다음과 같은 단계로 이루어짐
- 첫째, 공공공사를 중심으로 하도급계약금액이 원도급계약금액 대비 82% 또는 발주자의 예정가격의 64%에 미달하는 경우에 한하여 심사 의무가 부여됨
 - 민간공사의 경우 임의 사항
- 둘째, 「건설공사 하도급 심사기준」에 따른 하도급 심사항목 및 배점기준을 심사하여 90점 미만인 경우 발주자는 수급인에 대하여 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구할 수 있음
- 다만, 하도급 심사항목 및 배점기준에 따른 항목별 심사점수의 합계가 90점 미만이라도 다음의 경우에는 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구하지 아니할 수 있음

〈표 3-4〉 하도급계약 적정성 심사제도의 예외 사유

예외 사항	비고
수급인이 공개경쟁입찰방식으로 하수급인을 선정하여 하도급계약을 체결하는 경우로서 하도급계약금액이 하도급부분금액과 입찰자평균금액에 각각 100분의 70과 100분의 30의 비율을 곱하여 산정한 금액을 합한 금액보다 100분의 20 이상 낮지 아니한 경우(예정가격 대비 원도급금액이 100분의 60미만인 경우는 제외)	5인 이상 입찰 참여하는 전자 공개경쟁입찰방식에 따라 다음의 수식에 해당하는 경우 $A \geq \left(B \times \frac{70}{100} + C \times \frac{30}{100} \right) \times \left(1 - \frac{20}{100} \right)$ A: 하도급계약금액 B: 하도급부분금액 C: 입찰자평균금액 - 원도급금액이 예정가격의 60% 미만인 경우에는 수식에 해당되어도 예외 불인정
하도급관리계획서상의 하도급조건에 따라 하도급계약을 체결한 경우	-
- 하도급공사의 시공 및 품질확보에 지장이 없다고 발주자가 인정하는 경우 - 수급인이 「건설기술관리법」 제18조에 따른 신기술이 적용되는 공사를 그 기술을 개발한 건설업자에게 하도급하는 경우 - 수급인이 특허권이 설정된 공법을 적용하는 공사를 「특허법」 제87조에 따라 그 특허를 출원하거나, 「특허법」 제100조에 따라 특허권자로부터 전용실시권을 설정 또는 「특허법」 제102조에 따라 특허권자로부터 통상실시권을 허락받은 건설업자에게 하도급하는 경우	-

- 또한, 수급인이 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경 요구를 이행하지 아니한 경우에도 시정명령 외에 특별한 행정·형사제재는 부재한 실정임

3) 하도급계약 적정성 심사 이행 실태

- 2023년 기준 전체 공공공사 계약 금액은 약 80.1조원이며, 이 가운데 국가 9.0조원(11.2%), 지방자치단체 40.7조원(50.8%), 공공기관 30.4조원(38.0%)으로써, 지방자치단체가 가장 높은 비중을 차지하고 있음⁸⁾
- 2023년 기준 지방자치단체의 공사 추진 실적은 경상북도 54,106건(약 3.3조원), 경기도 50,503건(약 4.7조원), 경상남도 44,163건(약 2.9조원)의 순서임⁹⁾
- 서울특별시의 경우 13,169건(약 3.2조원)의 공사 추진

8) 조달청, 「2023 공공조달 통계연보」, 2024. 지방자치단체에는 교육행정기관이 포함되어 있음.

9) 조달청, 「2023 공공조달 통계연보」, 2024. 본 연구에서는 지방자치단체의 하도급계약 적정성 심사 추진 실태와의 비교를 위하여 지방자치단체의 공사 추진 실적 가운데 교육행정기관을 제외하였음.

〈표 3-5〉 2023년 기준 지방자치단체의 공사 추진 실적

(단위: 건수, 억원)

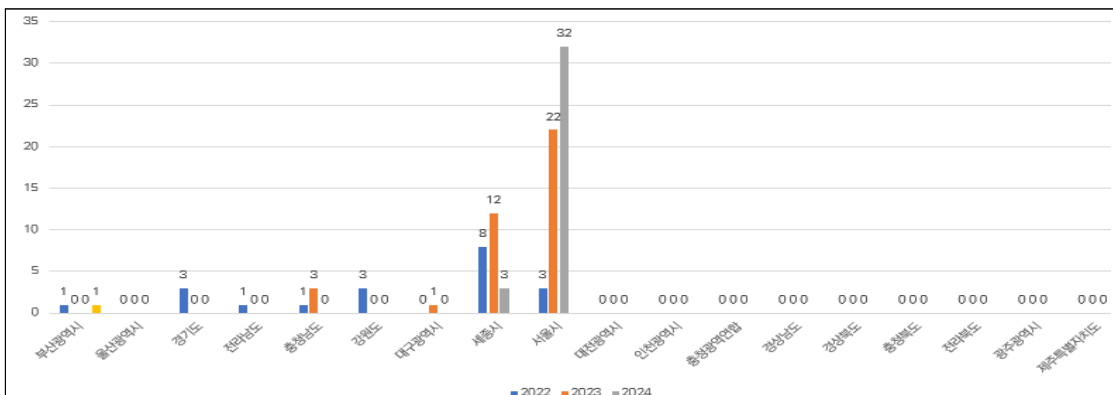
지자체	건수	금액
총계	592,753	407,009
서울특별시	13,169	32,457
부산광역시	7,396	9,372
인천광역시	8,060	12,016
광주광역시	4,787	5,902
대전광역시	3,206	6,012
대구광역시	7,620	6,820
울산광역시	4,621	5,832
세종특별자치시	2,350	1,555
강원특별자치도	38,851	22,881
경기도	50,503	46,207
경상남도	44,163	28,811
경상북도	54,106	33,622
전라남도	40,353	29,924
전라북도	26,655	18,476
충청남도	30,015	22,609
충청북도	18,230	15,693
제주특별자치도	6,098	7,493

- 이에 따라 공공공사 가운데 건수 기준으로 가장 많은 비중을 차지하고 있는 지방자치단체의 하도급계약 적정성 심사 추진 실태를 분석하였음
- 분석 결과, 2024년 기준 지방자치단체 가운데 서울특별시가 32건, 세종특별자치시 3건의 추진 실적을 보이고 있으며, 나머지 지방자치단체는 실적 자체가 전무한 실정임

〈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: 정보공개청구를 통한 저자 작성

- 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 내재적 한계로 추진하지 않은 것으로 구분할 수 있음
- 그러나 2023년 기준 공공공사의 하도급률은 49.4%에 불과하기 때문에 하도급계약 적정성 심사 제도의 내재적 한계로 인하여 추진하지 않은 것으로 추정할 수 있음(표3-2) 참조)

2. 문제점

1) 제도의 집행력 부족

- 하도급계약 적정성 심사제도는 공공공사를 중심으로 하도급계약금액이 원도급계약금액 대비 82% 또는 발주자의 예정가격의 64%에 미달하는 경우에 한하여 심사 의무가 부여됨
- 대부분의 하도급공사를 수행하는 전문건설업의 공공·민간공사에서 저가 하도급계약이 각각 49.4%, 59.2%에 이를 만큼 만연한 상황임에도 지방자치단체의 하도급계약 적정성 심사 실적이 매우 저조한 것으로 조사되었음
- 지방자치단체의 하도급계약 적정성 심사가 제대로 이행되지 않는 부분에 대해서는 과거 감사원이 서울지방국토관리청 등을 대상으로 주요 SOC(일반국도 등) 건설사업관리 실태 감사 결과에서 저가 하도급 계약에 따른 부실시공 우려를 이유로 ‘건설공사 하도급 계약 관리 부적정’ 통보를 한 사례에서도 잘 나타나고 있음
 - 2021. 09. 06. ~ 2021. 10. 29. 하도급률 82% 미만인 하도급계약 549건에 대해 하도급계약 적정성 심사를 점검

〈표 3-7〉 감사원 주요 SOC(일반국도 등) 건설사업관리 실태 감사 결과

감사 결과	- 하도급계약에 있어 하도급률 79.25%, 물가변동 증액금액, 일반관리비 등을 누락한 금액 기준으로 하도급률이 82% 이상인 것처럼 거짓 통보 「건설공사 하도급 심사기준」에 따른 적정성 검토 결과 38건은 심사점수가 90점에 미달하여 하도급 계약 내용 또는 하수급인의 변경 요구를 하여야 하나, 방치																																																																																																																																																																																																			
감사 자료(예시)	하도급률을 거짓으로 통보한 하도급 계약 명세 □ 기관명: 서울국토관리청 (총 2건) (단위: 백만 원, %, 점) <table> <tr> <th>연번</th><th>공사명</th><th>수급자</th><th>발의업체</th><th>하수급자</th><th>하도급 계약명</th><th>하도급 계약기간</th><th>원도급 금액 달초</th><th>원도급 금액 정당</th><th>하도급률 계산 금액</th><th>하도급률 달초</th><th>하도급률 정당</th><th>심사 점수</th></tr> <tr> <td>1</td><td>○주 건설공사</td><td>*주회 2개사</td><td>주회 1개사</td><td>주회</td><td>LMC 포장공사</td><td>2020. 5. 8.~ 2021. 5. 7.</td><td>139</td><td>148</td><td>117</td><td>84.49</td><td>79.25</td><td>85</td></tr> <tr> <td>2</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>포충안정시설물</td><td>2020. 10. 15.~ 2023. 4. 30.</td><td>392</td><td>418</td><td>329</td><td>84.10</td><td>78.73</td><td>88</td></tr> </table> 자료: 서울국토관리청 제출자료 재구성 □ 기관명: 대전국토관리청 (총 11건) (단위: 백만 원, %, 점) <table> <tr> <th>연번</th><th>공사명</th><th>수급자</th><th>발의업체</th><th>하수급자</th><th>하도급 계약명</th><th>하도급 계약기간</th><th>원도급 금액 달초</th><th>원도급 금액 정당</th><th>하도급률 계산 금액</th><th>하도급률 달초</th><th>하도급률 정당</th><th>심사 점수</th></tr> <tr> <td>1</td><td>기공 (제1공구) 건설공사</td><td>주회 7개사</td><td>주회 2개사</td><td>-</td><td>전기공사</td><td>2017. 12. 7.~ 2022. 2. 12.</td><td>10,098</td><td>10,769</td><td>8,573</td><td>84.90</td><td>79.61</td><td>90</td></tr> <tr> <td>2</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>조경공사</td><td>2020. 6. 23.~ 2021. 12. 31.</td><td>930</td><td>1,082</td><td>763</td><td>82.08</td><td>70.56</td><td>72</td></tr> <tr> <td>3</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>부대공사 (초기유수처리시설)</td><td>2020. 10. 26.~ 2023. 8. 14.</td><td>1,001</td><td>1,114</td><td>821</td><td>82.09</td><td>73.74</td><td>70</td></tr> <tr> <td>4</td><td>-</td><td>-</td><td>주회 1개사</td><td>-</td><td>철근 콘크리트공사</td><td>2016. 6. 1.~ 2018. 3. 31.</td><td>997</td><td>1,075</td><td>831</td><td>83.31</td><td>77.32</td><td>78</td></tr> <tr> <td>5</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>LMC 공사</td><td>2017. 11. 15.~ 2022. 6. 14.</td><td>209</td><td>237</td><td>181</td><td>86.84</td><td>76.48</td><td>88</td></tr> <tr> <td>6</td><td>도시내륙 고속화 (제2공구) 건설공사</td><td>-</td><td>주회 1개사</td><td>-</td><td>조경공사 (수목이식공사)</td><td>2019. 1. 17.~ 2020. 5. 4.</td><td>1,257</td><td>1,322</td><td>1,037</td><td>82.50</td><td>76.45</td><td>91</td></tr> <tr> <td>7</td><td>도시 (제1-1공구) 건설공사</td><td>-</td><td>주회 1개사</td><td>주회</td><td>PSC e-Beam 제작설치</td><td>2019. 8. 12.~ 2021. 12. 31.</td><td>1,478</td><td>1,745</td><td>1,227</td><td>82.99</td><td>70.30</td><td>71</td></tr> <tr> <td>8</td><td>-</td><td>-</td><td>주회 3개사</td><td>-</td><td>토공사(2차)</td><td>2018. 3. 5.~ 2018. 12. 28.</td><td>1,596</td><td>1,751</td><td>1,352</td><td>84.26</td><td>77.22</td><td>90</td></tr> <tr> <td>9</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>철근콘크리트공사 (2차)</td><td>2018. 3. 5.~ 2018. 12. 28.</td><td>1,554</td><td>1,729</td><td>1,332</td><td>85.82</td><td>77.04</td><td>89</td></tr> <tr> <td>10</td><td>-</td><td>-</td><td>주회 1개사</td><td>-</td><td>식생보호공</td><td>2018. 3. 5.~ 2018. 12. 28.</td><td>641</td><td>652</td><td>528</td><td>82.37</td><td>80.88</td><td>89</td></tr> <tr> <td>11</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>포충안정시설물 및 방음벽 설치공사</td><td>2019. 1. 4.~ 2021. 8. 31.</td><td>842</td><td>864</td><td>698</td><td>82.92</td><td>80.73</td><td>84</td></tr> </table> 자료: 대전국토관리청 제출자료 재구성	연번	공사명	수급자	발의업체	하수급자	하도급 계약명	하도급 계약기간	원도급 금액 달초	원도급 금액 정당	하도급률 계산 금액	하도급률 달초	하도급률 정당	심사 점수	1	○주 건설공사	*주회 2개사	주회 1개사	주회	LMC 포장공사	2020. 5. 8.~ 2021. 5. 7.	139	148	117	84.49	79.25	85	2	-	-	-	-	포충안정시설물	2020. 10. 15.~ 2023. 4. 30.	392	418	329	84.10	78.73	88	연번	공사명	수급자	발의업체	하수급자	하도급 계약명	하도급 계약기간	원도급 금액 달초	원도급 금액 정당	하도급률 계산 금액	하도급률 달초	하도급률 정당	심사 점수	1	기공 (제1공구) 건설공사	주회 7개사	주회 2개사	-	전기공사	2017. 12. 7.~ 2022. 2. 12.	10,098	10,769	8,573	84.90	79.61	90	2	-	-	-	-	조경공사	2020. 6. 23.~ 2021. 12. 31.	930	1,082	763	82.08	70.56	72	3	-	-	-	-	부대공사 (초기유수처리시설)	2020. 10. 26.~ 2023. 8. 14.	1,001	1,114	821	82.09	73.74	70	4	-	-	주회 1개사	-	철근 콘크리트공사	2016. 6. 1.~ 2018. 3. 31.	997	1,075	831	83.31	77.32	78	5	-	-	-	-	LMC 공사	2017. 11. 15.~ 2022. 6. 14.	209	237	181	86.84	76.48	88	6	도시내륙 고속화 (제2공구) 건설공사	-	주회 1개사	-	조경공사 (수목이식공사)	2019. 1. 17.~ 2020. 5. 4.	1,257	1,322	1,037	82.50	76.45	91	7	도시 (제1-1공구) 건설공사	-	주회 1개사	주회	PSC e-Beam 제작설치	2019. 8. 12.~ 2021. 12. 31.	1,478	1,745	1,227	82.99	70.30	71	8	-	-	주회 3개사	-	토공사(2차)	2018. 3. 5.~ 2018. 12. 28.	1,596	1,751	1,352	84.26	77.22	90	9	-	-	-	-	철근콘크리트공사 (2차)	2018. 3. 5.~ 2018. 12. 28.	1,554	1,729	1,332	85.82	77.04	89	10	-	-	주회 1개사	-	식생보호공	2018. 3. 5.~ 2018. 12. 28.	641	652	528	82.37	80.88	89	11	-	-	-	-	포충안정시설물 및 방음벽 설치공사	2019. 1. 4.~ 2021. 8. 31.	842	864	698	82.92	80.73	84
연번	공사명	수급자	발의업체	하수급자	하도급 계약명	하도급 계약기간	원도급 금액 달초	원도급 금액 정당	하도급률 계산 금액	하도급률 달초	하도급률 정당	심사 점수																																																																																																																																																																																								
1	○주 건설공사	*주회 2개사	주회 1개사	주회	LMC 포장공사	2020. 5. 8.~ 2021. 5. 7.	139	148	117	84.49	79.25	85																																																																																																																																																																																								
2	-	-	-	-	포충안정시설물	2020. 10. 15.~ 2023. 4. 30.	392	418	329	84.10	78.73	88																																																																																																																																																																																								
연번	공사명	수급자	발의업체	하수급자	하도급 계약명	하도급 계약기간	원도급 금액 달초	원도급 금액 정당	하도급률 계산 금액	하도급률 달초	하도급률 정당	심사 점수																																																																																																																																																																																								
1	기공 (제1공구) 건설공사	주회 7개사	주회 2개사	-	전기공사	2017. 12. 7.~ 2022. 2. 12.	10,098	10,769	8,573	84.90	79.61	90																																																																																																																																																																																								
2	-	-	-	-	조경공사	2020. 6. 23.~ 2021. 12. 31.	930	1,082	763	82.08	70.56	72																																																																																																																																																																																								
3	-	-	-	-	부대공사 (초기유수처리시설)	2020. 10. 26.~ 2023. 8. 14.	1,001	1,114	821	82.09	73.74	70																																																																																																																																																																																								
4	-	-	주회 1개사	-	철근 콘크리트공사	2016. 6. 1.~ 2018. 3. 31.	997	1,075	831	83.31	77.32	78																																																																																																																																																																																								
5	-	-	-	-	LMC 공사	2017. 11. 15.~ 2022. 6. 14.	209	237	181	86.84	76.48	88																																																																																																																																																																																								
6	도시내륙 고속화 (제2공구) 건설공사	-	주회 1개사	-	조경공사 (수목이식공사)	2019. 1. 17.~ 2020. 5. 4.	1,257	1,322	1,037	82.50	76.45	91																																																																																																																																																																																								
7	도시 (제1-1공구) 건설공사	-	주회 1개사	주회	PSC e-Beam 제작설치	2019. 8. 12.~ 2021. 12. 31.	1,478	1,745	1,227	82.99	70.30	71																																																																																																																																																																																								
8	-	-	주회 3개사	-	토공사(2차)	2018. 3. 5.~ 2018. 12. 28.	1,596	1,751	1,352	84.26	77.22	90																																																																																																																																																																																								
9	-	-	-	-	철근콘크리트공사 (2차)	2018. 3. 5.~ 2018. 12. 28.	1,554	1,729	1,332	85.82	77.04	89																																																																																																																																																																																								
10	-	-	주회 1개사	-	식생보호공	2018. 3. 5.~ 2018. 12. 28.	641	652	528	82.37	80.88	89																																																																																																																																																																																								
11	-	-	-	-	포충안정시설물 및 방음벽 설치공사	2019. 1. 4.~ 2021. 8. 31.	842	864	698	82.92	80.73	84																																																																																																																																																																																								

○ 또한, 감사원의 또 다른 감사에서는 실제 하도급계약금액이 원도급계약금액 대비 82% 미만임에도 그 이상인 것처럼 부풀려서 통보한 것으로 판단하여 발주자(지방자치단체)에게 제재처분을 요구하였고, 발주자는 뒤늦게 건설공사의 하도급계약 통보를 거짓으로 한 경우에 해당한다는 이유로 과징금 처분을 하기도 하였음

- 특히, 법원은 건설현장에서 하도급 부분금액을 축소시키는 방법으로 하도급률을 82% 이상으로 산정하여 통보하고 있는 관행의 문제점 지적

피고는 2017. 8. 24. 원고들에게 각 하도급공사에 관하여 하도급률이 82%에 이르지 못함에도, 원고들이 하도급 부분금액에 포함되어야 할 항목이나 금액을 제외하여 하도급 부분금액을 축소시키는 방법으로 하도급률을 82% 이상으로 산정하여 통보하였고, 이는 (구) 건설산업기본법 “제29조 제4항에 따른 통보를 거짓으로 한 경우”에 해당한다는 이유로, (구) 건설산업기본법 제82조 제1항 제4호에 따라 과징금 부과처분을 하였다…건설산업기본법 제29조 제6항 및 제82조 제1항 제4호에서 규제하는 하도급계약 거짓 통보의 대상에는 건설산업기본법 시행규칙 [별지 제23호 서식] '건설공사의 하도급계약 통보서' 중 '하도급내용' 부분에 기재하도록되어 있는 '하도급 부분금액', '하도급 계약금액', '하도급률' 등 모든 항목이 포함되고, '하도급 부분금액'에는 간접노무비, 기타경비, 산출경비, 건설기계대여금 지급보증서 발급액, 일반관리비, 이윤 등의 개별 원가계산 항목이 포함된다. 나아가, 국민연금보험료, 국민건강보험료, 노인장기요양보험료도 '하도급 부분금액'을 구성하는 개별 원가계산 항목으로서 하도급계약 통보의 대상이 된다(대법원 2025. 3. 13 선고 2020두45698 판결).

- 이와 관련하여 발주자의 경우 하도급계약 적정성 심사 이행과 관련한 감사를 받는 경우 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경 요구 등 별도의 조치를 취하지 않고, 방지하는 경우에도 ‘주의’, ‘통보’, ‘권고’ 수준에서 감사가 이루어지고 있음
- 수급인의 경우에도 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경 요구를 이행하지 아니한 경우 시정명령을 하는 것 외에 특별한 행정·형사제재는 없는 상황임
- 결국 현행 하도급계약 적정성 심사제도는 집행력을 담보할 수 있는 수단이 미비되어 있는바, 이는 발주자의 하도급계약 적정성 심사, 수급인의 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경에 관한 이행 의지를 저하시키는 주요 원인으로 판단할 수 있음

2) 제도의 실효성 몰각

- 하도급계약 적정성 심사제도는 하도급 심사항목 및 배점기준에 따른 항목별 심사점수의 합계가 90점 미만인 경우 발주자는 ‘하수급인 변경’을 요구할 수 있음
 - 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경 가운데 선택 가능
- 하도급계약 적정성 심사제도의 도입 취지는 실질 시공을 담당하는 하수급인의 저가 하도급계약에 따른 부실시공을 방지하고, 발주자의 재산권을 보호하기 위함임
- 그러나 현재는 발주자가 ‘하수급인 변경’을 요구할 수 있도록 규정하고 있어 저가 하도급계약의 원인을 하수급인에게 전가하고 있는 입법 태도를 보이고 있음
 - 실제 하도급계약 적정성 심사제도의 구체적인 내용을 규율하고 있는 「건설공사 하도급 심사기준」의 목적(제1조)은 ‘발주자가 부당한 하수급인의 변경을 요구하기 위하여’로 규정
- 이러한 입법태도로 인하여 상대적으로 열위적 지위에 있는 하수급인은 해당 공사의 수주 및 유지, 향후 계속 거래를 위하여 저가 하도급 계약 및 수급인의 불공정 거래 행위를 감내할 수 밖에 없는 환경을 조성하고 있음

- 대표적인 사례가 입찰심사용 하도급관리계획서와 실제 계약서가 다른 이중계약서의 문제임
 - 이는 공공 발주자의 하도급계약 적정성 심사제도의 집행력 즉, 심사 자체를 불가능하게 하는 주요 원인으로 작용
- 최근 공정거래위원회는 하도급계약 적정성 심사제도를 회피할 목적으로 이중계약 체결한 사건에서 「하도급거래 공정화에 관한 법률」(이하 “하도급법”)상 서면 발급 의무 위반으로 보아 과징금 처분을 하였음
 - “하도급법” 제3조에서는 공사 착공 전까지 하도급계약서를 수급사업자에게 발급하도록 규정하고 있는데, 실제의 하도급 거래와 다른 사실을 기재한 서면을 발급한 경우에도 서면발급 의무 위반으로 판단

〈표 3-8〉 공정거래위원회 의결서(제2024-306호, 349호)

- 피심인은 공정거래위원회에 제출한 확인서에서 “기준을 충족하지 못하면 발주처에서 적정성 심사를 통하여 하도급 거래처 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 금액이 기재된 통보용 계약서를 작성하였다는 사실을 인정한 점 등에 비추어 볼 때, 피심인이 사건 이중계약을 체결한 목적은 하도급계약 적정성 심사를 회피하기 위함이었음을 확인할 수 있음
- 수급사업자 및 수급사업자의 대표가 날인한 계약이행확약서에 따르면, “실낙찰” 계약금액과 “하도급통보용” 계약금액을 명시하였고, 두 금액 간 차액, 즉, 실낙찰금액을 상회하는 금액은 감액계약 또는 직접 반환하는 방법을 통해 반환할 것을 약속하였음. 실제로 피심인은 수급사업자와 차액을 정산함에 있어 설계변경 및 정산 등을 반영하여 조정한 금액을 기성금 지급 시점이나 정산 시점에 23건의 하도급계약 관련 19개 수급사업자로부터 총 12,297백만 원을 환수한 사실¹⁵)에서도 낙찰가계약이 실제 하도급관계에 부합함을 확인할 수 있음
- 판례에서도 이면(이중)계약 관련 하도급거래에서 실제의 하도급대금은 경쟁입찰 방식으로 체결된 하도급계약에서 수급사업자가 제출하여 낙찰된 금액으로 봄이 타당하고, 원사업자가 발주처에 통보한 금액은 실제 하도급대금으로 보기 부족하다고 판시한바 있음

- 이 밖에 공정거래위원회 의결 제2024-046호에서는 원사업자의 부당한 하도급대금 결정 금지 위반과 관련하여 과징금 부과 처분을 하면서 ‘「건설산업기본법」에 따른 하도급계약의 적정성 심사를 하지 않는 등 정당한 사유가 없다’고 판단
- 또한, 하도급계약 적정성 심사에 따른 ‘하도급 심사항목 및 배점기준’ 심사 결과 90점 미만이라도 〈표 3-1〉 하도급계약 적정성 심사제도의 예외 사유와 같이 광범위한 예외를 인정하고 있음

〈표 3-9〉 하도급계약 적정성 심사 관련 적용 내용 및 절차

내용	절차
- 하도급계약금액이 원도급계약금액 대비 82% 또는 발주자의 예정가격의 64%에 미달하는 경우에 하도급계약 적정성 심사 이행 「건설공사 하도급 심사기준」에 따른 하도급 심사항목 및 배점기준 관련 세부 심사 90점 미만인 경우라도 다음의 사항에 해당하는 경우 하도급계약심사위원회 심의를 거쳐 하도급계약 유지 또는 하수급인·하도급계약 내용 변경 여부 판단 5인 이상 입찰 참여하는 전자 공개경쟁입찰방식에 따라 다음의 수식에 해당하는 경우 $A \geq \left(B \times \frac{70}{100} + C \times \frac{30}{100} \right) \times \left(1 - \frac{20}{100} \right)$ A: 하도급계약금액 B: 하도급부분금액 C: 입찰자평균금액 - 하도급관리계획서상의 하도급조건에 따라 하도급계약을 체결한 경우 - 신기술 또는 특허 등을 보유하여 하도급공사의 시공 및 품질확보에 지장이 없다고 발주자가 인정하는 경우	<pre> graph TD A[하도급계약 통보] --> B[발주자 심사] B -- "원도급계약금액 대비 82% 또는 발주자 예정가격의 64%에 미달" --> C[하도급계약 유지] B -- "적용" --> D[발주자 세부심사] D -- "하도급 심사항목 및 배점기준 관련 90점 이하" --> E[하도급계약 유지] D -- "적용" --> F[발주자 판단] F -- "하도급계약심사위원회 심의 > 각종 예외 사유 해당 여부" --> G[하수급인/하도급 계약내용 변경] F -- "판단" --> H[하도급계약 유지] </pre>

- 우선, ‘하도급관리계획서상의 하도급조건에 따라 하도급계약을 체결한 경우’에도 예외가 인정됨
- ‘하도급관리계획서’는 건설사업자가 다음의 공공공사를 도급받으려는 경우 하도급 관계의 공정성 확보와 건설공사의 효율적인 수행을 위하여 하도급할 공사의 주요 공종 및 물량, 하수급인 선정방식 등 하도급계획을 발주자에게 제출하는 것을 말함(「건설산업기본법」 제31조의2 제1항)
 - 국가: 추정가격 100억원 이상
 - 지방자치단체: 추정가격 300억원 이상
 - 그 밖의 공사에도 발주자가 하도급계획서를 제출할 것을 요구하면 건설사업자는 응할 의무
- 이 경우 발주자는 제출받은 하도급계획의 적정성을 검토하여야 하고, 그 이행 여부를 감독하여야 함(「건설산업기본법」 제31조의2 제2항)
 - 앞서 살펴본 종합심사낙찰제[(국가) 추정가격 100억원 이상, (지방자치단체) 추정가격 300억원 이상] 외에 적격심사(국가) 추정가격 100억원 미만, (지방자치단체) 추정가격 300억원 미만] 공사에도 적용

- 이에 따라 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “국가계약법”) 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “지방계약법”)에서는 ‘하도급관리계획의 적정성’을 심사하도록 하고 있음
- 그러나 “국가계약법” 및 “지방계약법” 각 예규에서는 ‘하도급관리계획의 적정성’을 ‘하도급계획 적정성 심사’를 전제로 하여 운영하고 있음
 - 종합심사(종합평가)낙찰제의 경우 입찰금액(기술이행능력) 항목에 있어 하도급금액의 적정성으로 평가(감점요인)¹⁰⁾
 - 적격심사기준의 경우 해당공사 수행능력 항목에 있어 하도급금액의 적정성으로 평가
- 즉, 공공공사의 경우 건설사업자의 하도급계획 제출 의무화 및 발주자의 하도급관리계획의 적정성 심사 의무화를 규정하고 있으나, 이는 「건설산업기본법」에 따른 하도급계약 적정성 심사제도를 전제로 운영됨
- 이에 따라 하도급계약 적정성 심사에도 불구하고 하도급계약 내용의 변경 등에 대한 예외 사유는 하도급관리계획에도 영향을 미치게 되기 때문에, 하도급계약 적정성 심사가 형식적으로 운영되는 경우 공공공사의 ‘하도급관리계획’까지도 연쇄적으로 영향을 미치게 됨¹¹⁾
- 또한, “하도급법”에서는 부당한 하도급대금의 결정을 금지하고 있고 위반시 시정조치, 과징금, 벌금 등 행정·형사적 제재를 가하고 있으나, 하도급계약 적정성을 심사하여 적정한 것으로 인정한 경우에는 정당한 하도급대금 결정으로 추정됨
- 결국 하도급계약 적정성 심사에 있어 발주자의 하수급인 변경 요구, 하도급 심사항목 및 배점기준’ 심사 결과의 광범위한 예외 규정은 하도급계약 적정성 심사제도 자체 뿐만 아니라 연계된 제도의 실효성을 몰각시키는 내용이라고 판단됨

10) 종합심사(종합평가)낙찰제는 “국가계약법”의 경우 추정가격 100억원 이상, “지방계약법”의 경우 300억원 이상 공사에 대하여 입찰가격, 공사수행능력 및 사회적 책임 등을 평가하여 합산점수가 가장 높은 자를 낙찰자로 선정하는 방식을 말함: 감사원, 「공공계약 실무가이드」, 2022, 279면.

11) 서울시는 자체 감사결과 자치구 사업에 있어 ‘하도급관리계획’과 관련하여 주의요구의 처분을 하였음 (2024.02). 또한, 이 밖에 관리 소홀의 경우 인천일보, “경기도, 지방도 건설 하도급 업체 관리 ‘엉망’”, 2017.01.11.(<https://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=745410>); 입찰심사용 하도급관리계획서와 실제 계약서 따로 존재하는 이중계약서 문제도 지속적으로 발생하고 있음: 대한전문건설신문, “입찰심사용 하도급관리계획서와 실제 계약서 따로…원도급사, 이중계약서 강요”, 2018.06.29. (<https://www.koscaj.com/news/articleView.html?idxno=106016>).

3) 제도의 범용성 저하

- 현행 하도급계약 적정성 심사제도는 공공공사에 한정하여 의무적으로 시행되고 있으며, 민간공사에 대해서는 임의적 사항으로 규정하고 있음
 - 사실상 민간공사의 경우 하도급계약 적정성 심사제도가 작동하지 않는다는 의미
- 그러나 전문건설업의 하도급 계약시장은 2023년 금액 기준 공공공사 21.4%, 민간공사 78.6%로써, 민간공사의 비중이 압도적으로 높은 상황임
- 특히, <그림 3-2> 최근 3년간 전문건설업의 저가 하도급계약 비율에서 알 수 있듯이, 민간공사의 저가 하도급계약은 2021년 48.0%, 2022년 54.0%, 2023년 59.2%로 지속적으로 증가하고 있음
- 이는 민간부문이 발주하는 각종 시설물에서 부실시공에 따른 공중의 위험과 시설물의 손괴가 발생할 우려가 커질 수 있다는 방증이 될 수 있음
- 공공공사에 한정된 하도급계약 적정성 심사제도는 오늘날 민간공사의 비중이 압도적으로 높고, 민간공사의 저가 하도급계약 비중이 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 제도의 범용성을 약화시켜 제도와 현실과의 괴리를 만들고 도입 취지를 반감시킨다고 판단됨

IV. 하도급계약 적정성 심사제도의 입법 개선 방안

1. 방향성

1) 집행력 확보: 행정제재 수단 신설

- 하도급계약 적정성 심사제도는 공공공사에 한하여 저가 하도급계약에 따른 부실시공을 방지하고, 발주자의 재산권을 보호하도록 운영되고 있음
- 그러나 하도급계약 적정성 심사 이행 여부와 관련하여 공공 발주자의 경우 별도의 조치를 취하지 아니하고 방치한 경우에도 감사 결과에서는 ‘주의’, ‘통보’, ‘권고’ 수준에서 그치고 있음
- 또한, 수급인이 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경 요구를 이행하지 아니한 경우 시정명령 외에 별다른 제재가 없는 상황이기 때문에 제도의 집행력을 저하시키고 있음
- 공공공사는 공공의 필요에 따른 수요를 충족시키기 위하여 국가·지방자치단체와 수급인과 체결하는 계약을 의미하는데 이때의 자원(하도급 포함)은 세금으로 충당되기 때문에 하도급 계약 적정성 심사제도의 집행력을 강화하기 위한 제재가 이루어질 필요가 있음¹²⁾
 - 공공공사 관련 도급 및 하도급계약은 국민의 안전에 직결되고 발주자의 재산권 역시 결국 국민의 재산권을 의미
- 이에 따라 발주자와 수급인 측면에서 제도의 집행력을 확보하기 위한 방안을 모색할 필요가 있음

12) 홍성진·박선구, “건설업종 표준하도급계약서 사용 실태조사를 통한 입법 개선 방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2022, 5면.

- 우선, 발주자의 경우 ‘발주자의 하도급계약 적정성 심사제도 시행 여부’를 「공공감사에 관한 법률」에 따른 일상감사와 실지감사를 병행하여 실시하고, 「감사원법」에 따른 직무감찰의 범위에도 포함하는 방안을 제시함
 - 다만, 이는 법률에서 규정하기 보다는 자체감사계획을 통하여 규율할 필요¹³⁾
- 또한, 수급인의 경우 「건설산업기본법」 제82조 제2항에 따라 영업정지를 갈음하여 하도급금액의 100분의 30에 상당하는 금액 이하의 과징금을 부과하고, 동법 제25조 제5항에서 ‘수급인의 자격 제한’ 관련 벌점을 부과·관리하는 방안을 제안함

2) 실효성 제고: 예외 규정 삭제

- 하도급계약 적정성 심사제도는 ‘하도급 심사항목 및 배점기준’에 따른 항목별 심사점수의 합계가 90점 미만인 경우 발주자가 수급인에 대하여 하수급인 또는 하급계약내용의 변경을 요구할 수 있음
- 그러나 하도급계약 적정성 심사제도의 도입 취지 및 하도급관리계획서 관련 이중계약서의 문제 등을 고려하여 볼 때, 하수급인 변경의 사항은 삭제할 필요가 있음
 - 도입 취지: 실질 시공을 담당하는 하수급인의 저가 하도급계약에 따른 부실시공 방지 및 발주자의 재산권 보호
 - 이중계약서의 문제: 불공정 하도급계약 유발 및 공공 발주자의 하도급계약 적정성 심사제도의 집행력을 저하시키는 주요 원인
- 또한, 하도급계약 적정성 심사에 따른 ‘하도급 심사항목 및 배점기준’ 심사 결과 90점 미만이라도 발주자는 수급인에 대하여 하수급인 또는 하급계약내용의 변경요구를 하지 않을 수 있는 광범위한 예외를 규정하고 있음
- 하도급계약 적정성 심사에 따른 ‘하도급 심사항목 및 배점기준’의 광범위한 예외 규정은 「건설산업기본법」 뿐만 아니라 “국가 및 지방계약법”상 입·낙찰 자격 요건, “하도급법”상 공정거래 판단 기준의 실효성을 연쇄적으로 몰각시키고 있음
 - 「건설산업기본법」에서는 ‘하도급관리계획서상의 하도급조건에 따라 하도급계약을 체결한 경우’ 수급인의 하수급인 또는 하급계약내용의 변경 요구 예외

13) 이에 따라 본 연구에서는 ‘수급인’의 집행력 확보 방안을 중심으로 입법 개선 방안을 제시함

- “국가 및 지방계약법”에서는 하도급관리계획의 적정성을 「건설산업기본법」에 따른 하도급계약 적정성 심사가 이루어진 것으로 판단
- 이와 관련하여 유사 입법례로 「정보통신공사 하도급계약의 적정성 심사기준」을 검토할 필요가 있음
 - 「국가유산수리 하도급계약 적정성 심사 기준」도 동일하게 규정
- 「정보통신공사 하도급계약의 적정성 심사기준」에서는 ‘하도급 심사항목 및 배점기준’을 마련해 놓고, 다음의 경우에는 발주자가 수급인에 대하여 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경을 요구할 수 있도록 규정하고 있음
 - 도급계약금액의 적정성, 하수급인의 사업수행능력 등을 심사한 결과 항목별 심사점수의 합계가 90점 미만인 경우
 - 하도급심사자료를 제출하지 아니하거나 허위로 제출한 경우
 - 발주자가 ‘요구할 수 있는’ 임의규정이며, 「건설공사 하도급 심사기준」과 다르게 예외사유를 규정하지 않고 있는 상황
- 이에 따라 하도급계약 적정성 심사제도의 도입 취지 및 하도급관리계획서 관련 이중계약서의 문제, 유사 입법례 등을 종합적으로 고려하여 제도의 실효성을 제고할 수 있는 방안이 필요함
- 본 연구에서는 하도급계약 적정성 심사에 따른 ‘하도급 심사항목 및 배점기준’ 심사 결과 90점 미만인 경우의 예외 규정을 삭제하고 발주자가 수급인에 대하여 하도급계약내용의 변경을 요구할 수 있도록 하는 방안을 제시함
 - 발주자의 권한(하도급계약내용의 변경 요구) 행사 여부는 하도급계약심사위원회의 심의에 기속되도록 할 필요(민간공사의 경우 「건축법」에 따른 허가권자의 심의로 같음)

3) 범용성 확대: 민간공사 의무화

- 하도급계약 적정성 심사제도는 민간공사의 경우 ‘하도급계약내용의 적정성 등을 심사할 수 있다’고 임의적 사항으로 규정하고 있음
- 전문건설업의 하도급 계약시장은 공공공사 대비 민간공사의 비중이 압도적으로 높은 상황이며, 민간공사의 저가 하도급계약율이 지속적으로 증가하고 있음

- 전문건설업의 하도급 계약시장은 2023년 금액 기준 공공공사 21.4%, 민간공사 78.6%로 민간공사가 약 3.7배 높은 상황
 - 민간공사의 저가 하도급율은 2021년 48.0%, 2022년 54.0%, 2023년 59.2%로 지속적인 증가세
- 민간공사의 경우 하도급계약 적정성 심사제도를 사적자치의 원칙 및 발주자 개인의 재산권으로 간주하여 발주자의 자유재량으로 하였으나, 저가 하도급계약에 따른 부실시공 문제는 발주자 개인을 넘어 공중의 안전 및 국가적 비용으로 이어짐
- 과거 「건설산업기본법」에서는 민간공사 도급계약 관련 대금지급 문제를 사적자치의 영역으로 다루었으나 대금지급과 관련한 많은 문제가 발생하자, 2013. 08. 06. 공공복리를 위하여 민간공사 발주자의 대금지급보증의무를 도입(법 제22조의2)
- 민간공사에서도 하도급계약 적정성 심사를 의무화할 필요가 있으나, 일시에 모든 민간공사로 확대하는 것은 사적자치의 원칙 침해의 우려가 있고, 대다수의 민간 발주자는 관련 법령 미숙지 및 전문성 결여로 인해 하도급 적정성심사의 원활한 수행이 어려운 한계도 있음
- 이와 관련하여 민간공사의 하도급계약 적정성 심사 범위는 「건설산업기본법」 제28조의2에 따른 직접시공 의무와 관련하여 감리가 있는 건설공사를 유사 입법례로 검토할 필요가 있음
- 「건설산업기본법」에서는 직접시공 의무와 관련하여 건설사업자의 직접시공계획 통보 및 발주자의 준수 여부 확인 의무를 부여하면서도, 민간 발주자의 경우 그 전문성을 고려하여 감리가 있는 건설공사의 경우로 한정
 - 다만, 민간공사의 심사 주체와 관련하여 감리자는 수급인과의 관계를 고려하여 볼 때 그 실효성이 부족하기 때문에 발주자와 직접적인 관계자로 범위를 확대할 필요

〈표 4-1〉 감리가 있는 민간 건설공사 예시

대상	근거 법령
• 건축허가를 받아야 하는 건축물 • 리모델링 건축물 • 다중이용 건축물 • 소규모 건축물로서 건축주가 직접 시공하는 건축물 및 주택으로 사용하는 건축물	건축법 제25조
• 사업계획승인 주택(단독: 30호, 공동: 30세대) • 리모델링 주택	주택법 제43조

- 또한, 민간공사의 하도급계약 적정성 심사 주체는 「건설공사 하도급 심사기준」에 따른 발주자의 ‘하도급심사 자기평가표’ 추가 제출 요구를 유사 입법례로 검토할 필요가 있음 (제5조 및 별지1)
 - 「건설공사 하도급 심사기준」에서는 발주자는 하도급심사대상 공사에 해당하는 경우 수급인에게 하도급심사 자기평가표를 제출할 수 있도록 규정하고 있으며, ‘하도급심사 자기평가표’에는 자기평점과 심사평점으로 구분
 - 다만, 민간 발주자의 심사평점과 관련하여 전문성이 부족할 수 있기 때문에 발주자의 공사 허가와 직접적인 관계가 있는 허가권자(특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장)로 대체할 필요
- 이에 따라 민간공사의 저가 하도급율의 현실과 유사 입법례를 고려하여 제도의 범용성을 확대할 수 있는 방안이 필요함
- 본 연구에서는 민간공사의 경우 사적자치의 원칙에 따라 자유재량으로 하되, 관계 법령에 따라 감리가 있는 건설공사의 경우 수급인이 자기평가표와 함께 해당 공사의 허가권자(특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장)에게 제출하여 하도급계약 적정성 심사를 의무적으로 시행하도록 하는 방안을 제안함¹⁴⁾
 - 공공·민간공사 모두 하도급계약 적정성 심사 의무화를 도모
 - 「건축법」 제25조 또는 「주택법」 제43조 등에 따라 감리자를 지정한 건설공사 중 대통령령으로 정하는 건설공사”로 규정하여 범위의 명확화 및 규제의 최소화 유도

14) 광주 철거 건축물 사고(2021. 06. 09) 등에 따라 제21대 국회에서 민간발주자의 하도급계약 적정성 심사 의무화 관련 입법이 발의되었음(허영 의원 대표발의, 의안번호: 2112877). 그러나 동 법안은 민간발주자의 하도급계약 적정성 심사 역량 부족 등을 이유로 임기만료폐기되었음.

2. 입법 개선안

- 본 연구는 저가 하도급으로 인한 부실시공 방지 및 발주자의 재산권 보호를 위하여 건설산업기본법상 하도급계약 적정성 심사제도의 입법 개선안을 제시하는 것을 목적으로 함
- 우선, 제도의 집행력을 확보하기 위하여 수급인의 경우 「건설산업기본법」 제82조 제2항에 따라 영업정지를 갈음하여 하도급금액의 100분의 30에 상당하는 금액 이하의 과징금을 부과하고, 동법 제25조 제5항에서 ‘수급인의 자격 제한’ 관련 벌점을 부과·관리하는 방안이 필요함
 - 발주자의 집행력 확보 수단은 입법이 아닌 자체감사계획을 통하여 확보할 필요
- 다음으로, 제도의 실효성을 제고하기 위하여 하수급인 변경의 사항과 하도급 심사항목 및 배점기준’ 심사 결과 90점 미만인 경우에 대한 예외 규정을 삭제하고, 발주자가 수급인에 대하여 하도급계약내용의 변경을 요구할 수 있도록 하는 방안이 필요함
 - 발주자의 권한(하도급계약내용의 변경 요구) 행사 여부는 하도급계약심사위원회의 심의에 기속되도록 할 필요(민간공사의 경우 「건축법」에 따른 허가권자의 심의로 갈음)
- 마지막으로, 제도의 범용성을 확대하기 위하여 민간공사의 경우 사적자치의 원칙에 따라 자유재량으로 하되, 관계 법령에 따라 감리가 있는 건설공사의 경우 수급인이 자기평가표와 함께 해당 공사의 허가권자(특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장)에게 제출하여 하도급계약 적정성 심사를 의무적으로 시행하는 방안이 필요함
 - 민간공사의 의무 대상을 「건축법」 제25조 또는 「주택법」 제43조 등에 따라 감리자를 지정한 건설공사 중 대통령령으로 정하는 건설공사”로 규정하여 범위의 명확화 및 규제의 최소화 유도할 필요
- 따라서 「건설산업기본법」에서는 다음과 같은 입법 개선이 필요함¹⁵⁾
 - 제도의 집행력: 영업정지를 갈음하여 하도급금액의 100분의 30에 상당하는 금액 이하의 과징금을 부과하고, 동법 제25조 제5항에서 ‘수급인의 자격 제한’ 관련 벌점을 부과·관리하는 방안 신설

15) 「건설산업기본법 시행령」 제34조에서도 제도의 실효성 제고를 위하여 하수급인 변경에 관한 내용을 삭제할 필요가 있음.

- 제도의 실효성: 하수급인 변경 사항 삭제
- 제도의 범용성: 민간공사의 경우 사적자치의 원칙에 따라 자유재량으로 하되, 관계 법령에 따라 감리가 있는 건설공사의 경우 허가권자(특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장)가 하도급계약 적정성 심사를 의무적으로 시행하도록 하는 방안 신설

〈표 4-2〉 하도급계약 적정성 심사제도 관련 건설산업기본법 입법 개선안

현행	개정안
제25조(수급인 등의 자격 제한) ① ~ ④ (생략) ⑤ 국토교통부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 수급인에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 별점을 부과하고 이를 관리하여야 한다. 1. 제82조제2항제6호, 제98조의2제1호 및 제99조제6호에 따라 처분을 받은 자 2. ~ 4. (생략) ⑥ (생략)	제25조(수급인 등의 자격 제한) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ 국토교통부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 수급인에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 별점을 부과하고 이를 관리하여야 한다. 1. 제82조제2항 제3호의2 및 제6호, 제98조의2제1호 및 제99조제6호에 따라 처분을 받은 자 2. ~ 4. (현행과 같음) ⑥ (현행과 같음)
제31조(하도급계약의 적정성 심사 등) ① 발주자는 하수급인이 건설공사를 시공하기에 현저하게 부적당하다고 인정되거나 하도급계약금액이 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액에 미달하는 경우에는 하수급인의 시공능력, 하도급계약내용의 적정성 등을 심사할 수 있다. ② 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주자인 경우에는 하수급인이 건설공사를 시공하기에 현저하게 부적당하다고 인정되거나 하도급계약금액이 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액에 미달하는 경우에는 하수급인의 시공능력, 하도급계약내용의 적정성 등을 심사하여야 한다. ③ 발주자는 제1항 및 제2항에 따라 심사한 결과 하수급인의 시공능력 또는 하도급계약내용이 적정하지 아니한 경우에는 그 사유를 분명하게 밝혀 수급인에게 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경을 요구할 수 있다. 이 경우 제2항에 따라 심사한 때에는 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경을 요구하여야 하고, 변경 요구를 받은 수급인은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이를 이행하여야 한다. ④ 발주자는 수급인이 정당한 사유 없이 제3항에 따른 요구에 따르지 아니하여 공사 결과에 중대한 영향을 끼칠 우려가 있는 경우에는 해당 건설공사의 도급계약을 해지할 수 있다. ⑤ 제2항에 따른 발주자는 하수급인의 시공능력, 하도급계약내용의 적정성 등을 심사하기 위하여 하도급계약 심사위원회를 두어야 한다.	제31조(하도급계약의 적정성 심사 등) ① 발주자는 하도급계약금액이 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액에 미달하는 경우에는 하도급계약내용의 적정성 등을 심사할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 심사하여야 한다. 1. 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주자인 건설공사 2. 제1호 외의 자가 발주하는 건설공사로서 「건축법」 제25조 또는 「주택법」 제43조 등에 따라 감리자를 지정한 건설공사 중 대통령령으로 정하는 건설공사 ② 발주자는 제1항에 따라 심사한 결과 하도급계약내용이 적정하지 아니한 경우에는 그 사유를 분명하게 밝혀 수급인에게 하도급계약내용의 변경을 요구할 수 있다. 이 경우 변경 요구를 받은 수급인은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이를 이행하여야 한다. ③ 발주자는 수급인이 정당한 사유 없이 제2항에 따른 요구에 따르지 아니하여 공사 결과에 중대한 영향을 끼칠 우려가 있는 경우에는 해당 건설공사의 도급계약을 해지할 수 있다. ④ 발주자는 제1항에 따른 하도급계약내용의 적정성 등을 심사하기 위하여 하도급계약심사위원회를 두어야 한다. 다만, 제1항 제2호의 경우에는 「건축법」에 따른 허가권자가 심의하여야 한다.

현행	개정안
⑥ 제1항부터 제3항까지에 따른 하도급계약의 적정성 심사기준, 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경 요구 및 그 이행 절차, 그 밖에 필요한 사항 및 제5항에 따른 하도급계약심사위원회의 설치·구성, 심사방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제82조(영업정지 등) ① (생략) ② 국토교통부장관은 건설사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 1년 이내의 기간을 정하여 그 건설사업자(제5호의 경우 중 하도급인 경우에는 그 건설사업자와 수급인을, 다시 하도급한 경우에는 그 건설사업자와 다시 하도급한 자를 말한다)의 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 그 위반한 공사의 도급금액(제3호·제6호 또는 제7호의 경우에는 하도급금액을 말한다)의 100분의 30에 상당하는 금액(제5호의 경우에는 5억원) 이하의 과징금을 부과할 수 있다. 1. ~ 3. (생략) 〈신설〉 4. ~ 7. (생략) ③ (생략)	⑤ 제1항 및 제2항에 따른 하도급계약의 적정성 심사기준, 하도급계약내용의 변경 요구 및 그 이행 절차, 제4항에 따른 하도급계약심사위원회의 설치·구성·심사방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제82조(영업정지 등) ① (생략) ② 국토교통부장관은 건설사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 1년 이내의 기간을 정하여 그 건설사업자(제5호의 경우 중 하도급인 경우에는 그 건설사업자와 수급인을, 다시 하도급한 경우에는 그 건설사업자와 다시 하도급한 자를 말한다)의 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 그 위반한 공사의 도급금액(제3호·제3호의2·제6호 또는 제7호의 경우에는 하도급금액을 말한다)의 100분의 30에 상당하는 금액(제5호의 경우에는 5억원) 이하의 과징금을 부과할 수 있다. 1. ~ 3. (현행과 같음) 3의2. 제31조 제2항 후단을 위반하여 하도급계약내용의 변경 요구를 이행하지 아니한 경우 4. ~ 7. (현행과 같음) ③ (현행과 같음)

○ 또한, 「건설공사 하도급 심사기준」에서는 제도의 실효성을 위하여 하도급 심사항목 및 배점기준' 심사 결과 90점 미만인 경우의 예외 규정을 삭제하고 발주자가 수급인에 대하여 하도급계약내용의 변경을 요구할 수 있도록 하는 방안이 필요함

- 「건설공사 하도급 심사기준」의 목적에 있어 하수급인 변경에 관한 사항을 삭제하여 입법 목적을 합리적으로 조정
- 발주자의 하도급계약내용의 변경 여부는 하도급계약심사위원회의 심의에 기속되도록 할 필요(민간공사의 경우 「건축법」에 따른 허가권자의 심의로 같음)

〈표 4-3〉 하도급계약 적정성 심사제도 관련 건설공사 하도급 심사기준 입법 개선안

현행	개정안
제1조(목적) 이 기준은 「건설산업기본법」 제31조, 같은 법 시행령 제34조 및 공사계약일반조건 제42조의 규정에 의하여 발주자가 부적당한 하수급인의 변경을 요구하기 위하여 하수급인의 시공능력·하도급계약금액의 적정성 등을 심사하는데 필요한 방법·항목·절차 등을 정하는 것을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 기준은 「건설산업기본법」 제31조, 같은 법 시행령 제34조 및 공사계약일반조건 제42조의 규정에 의하여 발주자가 부적당한 <u>하도급계약내용의 변경을 요구하기 위하여 하도급계약금액의 적정성 등을 심사하는데 필요한 방법·항목·절차 등을 정하는 것을 목적으로 한다.</u>

제9조(하수급인의 변경요구등) ① 발주자는 제6조에 따른 세부심사기준에 따라 하수급인의 시공능력과 계약 금액의 적정성 등을 심사한 결과 항목별 심사점수의 합계가 90점 미만인 경우 또는 제5조에 따른 하도급심사자료를 제출하지 아니하거나 허위로 제출한 경우에는 수급인에 대하여 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구할 수 있다. 다만, 항목별 심사점수의 합계가 90점 미만이라도 다음 각 호에 해당하는 경우에는 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구하지 아니할 수 있다. 1. 수급인이 공개경쟁입찰방식(인터넷을 통한 전자입찰에 의하되, 5인 이상이 입찰에 참여하는 경우에 한한다)으로 하수급인을 선정하여 하도급계약을 체결하는 경우로서 하도급계약금액이 하도급부분금액과 입찰자평균금액에 각각 100분의 70과 100분의 30의 비율을 곱하여 산정한 금액을 합한 금액보다 100분의 20 이상 낮지 아니한 경우(예정가격 대비 원도급금액이 100분의 60미만인 경우는 제외한다) 2. 하도급관리계획서상의 하도급조건에 따라 하도급계약을 체결한 경우 3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 하도급 공사의 시공 및 품질확보에 지장이 없다고 발주자가 인정하는 경우 가. 수급인이「건설기술관리법」 제18조에 따른 신기술이 적용되는 공사를 그 기술을 개발한 건설업자에게 하도급하는 경우 나. 수급인이 특허권이 설정된 공법을 적용하는 공사를「특허법」 제87조에 따라 그 특허를 출원하거나, 「특허법」 제100조에 따라 특허권자로부터 전용실시권을 설정 또는 「특허법」 제102조에 따라 특허권자로부터 통상실시권을 허락받은 건설업자에게 하도급하는 경우 ② 발주자가 국가·지방자치단체 또는 공공기관인 경우에는 제1항 각 호에 해당하는지 여부에 대하여 하도급계약심사위원회의 심의를 거쳐야 한다. ③ 발주자는 제1항에 따른 변경요구를 하고자 하는 경우에는 하도급통보를 받은 날 또는 그 사유가 있음을 안 날로부터 30일 이내에 서면으로 이를 요구하여야 한다.	제9조(하도급계약내용의 변경 요구등) ① 발주자는 제6조에 따른 세부심사기준에 따라 하도급계약금액의 적정성 등을 심사한 결과 항목별 심사점수의 합계가 90점 미만인 경우 또는 제5조에 따른 하도급심사자료를 제출하지 아니하거나 허위로 제출한 경우에는 수급인에 대하여 하도급계약내용의 변경을 요구할 수 있다. 〈단서 삭제〉 ② 발주자가 국가·지방자치단체 또는 공공기관인 경우에는 제1항에 따른 심사 및 하도급계약내용의 변경 요구가 필요한지 여부에 대하여 하도급계약심사위원회의 심의를 거쳐야 하며, 특별한 사유가 없는 한 위원회의 심의 결과를 반영하여야 한다. 만약 발주자가 법 제31조 제1항 제2호인 경우에는 「건축법」에 따른 허가권자의 심의로 같음한다. ③ 발주자는 제1항에 따른 변경요구를 하고자 하는 경우에는 하도급통보를 받은 날 또는 그 사유가 있음을 안 날로부터 30일 이내에 서면으로 이를 요구하여야 한다.
--	--

V. 결 론

1. 요약

- 「건설산업기본법」에 따른 하도급계약 적정성 심사제도는 저가 하도급계약에 따른 부실 시공 방지 및 발주자의 재산권을 보호하기 위하여 도입되었음
- 하도급계약 적정성 심사제도는 공공공사를 중심으로 하도급계약금액이 원도급계약금액 대비 82% 또는 발주자의 예정가격의 64%에 미달하는 경우에 심사하여야 함
- 대부분의 하도급공사를 수행하는 전문건설업의 저가 하도급계약 비중이 공공공사 49.4%, 민간공사 59.2%에 이를 만큼 만연한 상황이기 때문에, 하도급계약 적정성 심사 제도를 통하여 저가 하도급계약에 따른 문제를 예방할 필요가 있음
- 그러나 현재 하도급계약 적정성 심사제도는 2024년 지방자치단체 기준 서울특별시가 32건, 세종특별자치시 3건을 추진한 것에 그치고 있으며 나머지 지방자치단체는 실적 자체가 전무한 상황으로써, 제도가 유명무실하게 운영되고 있음
- 이는 하도급계약 적정성 심사제도의 집행력, 실효성, 범용성 측면에서 다음과 같은 문제로 판단됨
 - 집행력 부족: 수급인이 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경 요구를 이행하지 아니한 경우 시정명령 외에 별다른 제재가 없는 상황
 - 실효성 몰각: 발주자의 하수급인 변경 요구에 따른 이중계약 등 불공정 하도급 유발, 하도급 심사항목 및 배점기준' 심사 결과의 광범위한 예외 규정으로 인한 형식적 운영
 - 범용성 저하: 공공공사 대비 민간공사의 하도급 비중이 약 3.7배로 높고, 민간공사의 저가 하도급계약율이 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 민간공사는 임의적 사항으로 규율

- 본 연구에서는 건설공사의 저가 하도급계약 방지를 위하여 하도급계약 적정성 심사제도를 중심으로 입법 개선 방안을 제시하였음
- 우선, 제도의 집행력을 확보하기 위하여 수급인을 대상으로 발주자의 하도급계약내용 변경 요구를 미이행한 경우 영업정지를 갈음한 과징금을 부과하는 방안을 제안하였음
 - 「건설산업기본법」 제82조 제2항에 따라 영업정지를 갈음하여 하도급금액의 100분의 30에 상당하는 금액 이하의 과징금을 부과하고, 동법 제25조 제5항에서 ‘수급인의 자격 제한’ 관련 벌점을 부과·관리할 필요
 - 발주자의 집행력 확보 수단은 입법이 아닌 자체감사계획을 통하여 확보할 필요
- 다음으로, 제도의 실효성을 제고하기 위하여 하수급인 변경에 관한 사항과 하도급 심사 항목 및 배점기준’ 심사 결과 90점 미만인 경우의 예외 규정을 삭제하는 방안을 제안하였음
 - 하도급계약 적정성 심사제도의 도입 취지에 맞게 발주자의 하수급인 변경이 아닌 하도급계약내용 변경 요구로 개선할 필요
 - 발주자의 권한(하도급계약내용의 변경 요구) 행사 여부는 하도급계약심사위원회의 심의에 기속되도록 할 필요(민간공사의 경우 「건축법」에 따른 허가권자의 심의로 갈음)
- 마지막으로, 제도의 범용성을 확대하기 위하여 민간공사의 경우 예외적인 경우에 한하여 하도급계약 적정성 심사를 의무적으로 시행하는 방안을 제안하였음
 - 민간공사의 의무 대상을 「건축법」 제25조 또는 「주택법」 제43조 등에 따라 감리자를 지정한 건설공사 중 대통령령으로 정하는 건설공사”로 규정하여 범위의 명확화 및 규제의 최소화 유도할 필요
 - 관계 법령에 따라 감리가 있는 건설공사의 경우 수급인이 자기평가표와 함께 해당 공사의 허가권자(특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장)에게 제출하여 심사를 의무적으로 할 필요
- 본 연구가 실질 시공을 담당하는 하수급인의 적정 공사비 확보에 기여하여 성실시공을 통한 발주자의 재산권을 보호할 수 있기를 기대함

2. 정책 제언

1) 지방자치단체 조례를 통한 별도의 적정 하도급계약 기준 권고 가능

- 법제처는 지방자치단체의 조례를 통하여 적정 하도급계약 기준을 별도로 규정하는 것은 가능하다고 회신하였음(법제처 의견24-0052)
- 지방자치단체 조례에서 권고적 성격의 별도 적정 하도급계약 기준을 마련하는 것은 행정청의 행정지도로써 가능
 - 저가하도급으로 인한 부실시공을 방지하고, 하수급인을 보호하기 위한 별도의 기준은 「건설산업기본법」 및 “하도급법” 등 상위 법령에 위반되는 것도 아니라고 판단

〈표 5-1〉 법제처의 지방자치단체의 별도 하도급계약 기준 관련 해석

질의요지	• 제천시가 발주하는 건설공사에 대하여 제천시장이 정한 하도급계약금액 기준을 따르도록 수급인에게 권고하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?
이유	• 「건설산업기본법」에서 하도급이란 도급받은 건설공사의 전부 또는 일부를 다시 도급하기 위하여 수급인이 제3자와 체결하는 계약을 말하고(제2조제12호), 같은 법 제31조제2항에서는 지방자치단체가 발주자인 경우에는 하도급계약금액이 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액에 미달하는 경우에는 하도급계약내용의 적정성 등을 심사하여야 한다고 규정하고 있으며, 그에 따라 마련된 같은 법 시행령 제34조제1항에서는 적정성 등 심사가 필요한 하도급계약금액에 대하여 하도급계약금액이 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액의 100분의 82에 미달하는 경우(제1호)로 규정하고 있는 한편, 제천시가 공정한 하도급거래질서를 확립하기 위하여 제정하려는 「제천시 공정한하도급 및 상생협력에 관한 조례안」(이하 “제천시조례안”)에서는 제천시장은 시의 발주공사를 시행할 때 발주공사의 건설한 시공과 지역 하도급업체 보호를 위해 적정 하도급율을 수급인에게 권고할 수 있고, 그 적정 하도급율은 하도급계약금액이 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액의 100분의 85 이상으로 하도록 규정하고 있는바, 이 사안에서는 제천시가 발주하는 건설공사에 대하여 건설산업기본법령상 하도급계약내용의 적정성 등을 심사해야 하는 하도급계약금액의 기준을 상회하는 하도급계약금액 기준(이하 “적정하도급액기준”)을 따르도록 수급인에게 권고하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지가 문제됩니다. • 먼저, 「지방자치법」 제28조제1항 본문에 따라 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는데, 그 사무란 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별 법령에 따라 지방자치단체에 위임된 단체위임사무를 의미하는바, 이 사안의 경우 「지방자치법」 제13조제2항제4호나목에서는 지방 토목·건설사업의 시행을 지방자치단체의 사무로 예시하고 있고, 「건설산업기본법」 제31조제2항에서는 지방자치단체가 발주자인 경우에는 하도급계약금액이 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액에 미달하는 경우에는 하도급계약내용의 적정성 등을 심사하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항에서는 발주자인 지방자치단체가 심사한 결과 하도급계약내용이 적정하지 않은 경우에는 수급인에게 하도급계약내용의 변경을 요구해야 하며, 변경 요구를 받은 수급인은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이를 이행해야 한다고 규정하고 있는 점 등을 종합하여 볼 때, 제천시가 발주하는 건설공사 하도급계약의 적정성 심사 등 하도급계약의 관리는 제천시의 자치사무에 해당하는 것으로 보이므로, 이 사안에서 적정한 하도급계약을 위하여 제천시장이 적정하도급액기준을 마련하여 이를 따르도록 권고하는 사무는 제천시의 소관사무에 포함되는 것으로 보입니다.

	• 다음으로, 「지방자치법」 제28조제1항 단서에서는 조례에 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있는바, 제천시조례안에서 제천시장이 수급인에게 적정하도급액기준을 따르도록 권고하는 것이 수급인에게 의무를 부과하는 것인지를 살펴보아야 할 것입니다. 먼저, 「행정절차법」 제2조제3호에 따르면, 행정기관은 그 소관 사무의 범위에서 일정한 행정 목적을 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 않도록 지도, 권고, 조언 등을 내용으로 하는 행정지도를 할 수 있고, 행정지도는 상대방의 임의적 협력을 전제로 하는 비권력적 사실행위로서 법률의 근거 없이도 행정지도가 가능하다고 보는 것이 일반적인데, 제천시조례안에서는 적정하도급액기준에 대한 제천시장의 권고 요청에 응할 것인지 여부를 수급인의 자유의사에 따르도록 규정하고 있어 이는 임의성을 특징으로 하는 행정지도에 해당하는 것으로 보이고, 수급인에게 이를 따르도록 하는 의무를 발생시키는 것으로 볼 수 없는바, 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정하는 것은 법률에 근거가 없어도 가능할 것으로 보입니다. 또한, 「건설산업기본법」 제31조제2항에서 지방자치단체가 발주자인 경우 하도급계약의 적정성 심사를 의무화하도록 한 것은 저가하도급으로 인한 부실시공을 방지하기 위해서인 점, 하도급거래질서를 확립하고 수급사업자를 보호하기 위하여 마련된 법률인 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제4조제1항에서는 원사업자는 수급사업자에게 일반적으로 제조등의 위탁을 하는 경우 부당하게 목적물등과 같거나 유사한 것에 대하여 일반적으로 지급되는 대가보다 낮은 수준으로 하도급대금을 결정하거나 하도급받도록 강요하여서는 아니 된다고 규정하고 있는 점 등에 비추어 볼 때, 저가하도급으로 인한 부실시공을 방지하여 하수급인을 보다 강하게 보호하기 위하여 「건설산업기본법」에 따른 하도급계약금액 기준을 상회하는 기준을 정하여 이를 따르도록 권고하는 내용을 조례에 규정하는 것이 상위법령의 목적과 효과를 저해하는 것으로 보기 어렵다 할 것입니다.
회답	• 따라서, 제천시가 발주하는 건설공사에 대하여 제천시장이 정한 하도급계약금액 기준을 따르도록 수급인에게 권고하는 내용을 조례에 규정하는 것은 가능할 것으로 보입니다. • 다만, 건설공사의 발주자로서 하도급계약의 적정성 심사 권한이 있는 제천시장이 해당 건설공사의 하도급계약과 관련된 사항을 권고하는 것은 사실상의 강제력이 수반될 우려가 있다는 점에 유의하여 상대방의 의사에 반하여 부당하게 강요하거나 행정지도에 따르지 않았다는 것을 이유로 불이익한 조치를 하지 않도록 하는 등 제천시조례안에 따라 권고가 이루어질 때에는 「행정절차법」을 준수해야 할 것임을 참고하시기 바랍니다.

○ 과거 서울특별시 등 일부 행정청은 하도급률이 82% 이상이라도 자체 산정한 적정기준에 미달할 경우 하도급계약 적정성 심사를 실시하기도 하였음¹⁶⁾

- 이 밖에 “지방계약법”상 ‘입찰시 산출내역서 적정성심사’ 절차 도입, 하도급계약이 부적절하게 이뤄질 가능성이 높다고 판단되는 경우 해당업체를 입찰에서 탈락시키는 방안 등도 추진

16) 한국건설신문, “서울시 하도급계약 적정성 심사대상 확대”(http://www.conslove.co.kr/news/articleView.html?idxno=23135).

- 「건설산업기본법」 등 입법 개정까지의 사회적 합의, 시간적 부담 등을 고려하여 우선적으로 지자체 등 공공 발주자가 자체 적정 하도급계약 기준을 마련하여 저가 하도급계약에 따른 피해를 예방할 필요가 있음

2) 근본적인 저가 하도급계약 방지를 위해서는 적정 하도급률 재산정 필요

- 현행 저가 하도급률 82%는 2003. 01. 11. 「건설공사 하도급 심사기준」에서 적정 직접 공사비가 아닌 이해관계인의 절충점으로 설정된 기준으로 20년 이상 유지하고 있음
 - 1983. 07. 01. 제도 도입 이후 하도급률은 75%, 85%, 88%로 상향되었으나, 2003. 01. 11. 82%로 하향된 이후 현재까지 이어지고 있는 상황
- 2025. 07. 01.부터 “지방계약법”에서는 적정대가 보장을 위해 적격심사 입찰가격 평가에 있어 입찰가격 평점산식의 순공사비율을 종전 88%에서 90%로 상향하였음
 - 2024. 12. 23. 공사비 현실화 등 건설투자 보완을 통한 건설산업 활력 제고 방안의 후속 입법 조치¹⁷⁾
 - “지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준” 제2장의1 시설공사 적격심사 세부기준 - 추정가격이 300억원 미만 100억원 이상인 입찰공사 평가기준(별표1) 개정
- 하도급공사의 실행률, 영업이익률, 업계 설문조사 등 다양한 분석을 수행하여 현장에 투입되는 ‘순공사비’가 보장되도록 하도급계약 적정성 심사제도의 하도급률을 상향할 필요가 있음

- 홍성진, 연구위원(hongsj@ricon.re.kr)
- 이경태, 부연구위원(ktlee422@ricon.re.kr)

17) 자세한 내용은 관계부처 합동 보도자료, “공사비 현실화 등 건설투자 보완을 통한 건설산업 활력 제고 방안”, 2024. 12. 23.

참고문헌

1. 감사원, 「공공계약 실무가이드」, 2022
2. 관계부처 합동 보도자료, “공사비 현실화 등 건설투자 보완을 통한 건설산업 활력 제고 방안”, 2024. 12. 23.
3. KOSIS 국가통계포털(전문건설업통계조사)
4. 대한전문건설협회, 「2024 전문건설업 실태조사 분석 보고서」, 2024
5. 이종광·박승국·이보라, “건설공사 하도급계약 적정성 심사제도 개선방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2009
6. 조달청, 「2023 공공조달 통계연보」, 2024
7. 홍성진·박선구, “건설업종 표준하도급계약서 사용 실태조사를 통한 입법 개선 방안”, 대한건설정책연구원 연구보고서, 2022

건설공사 저가 하도급계약 방지를 위한 입법 개선 방안

2025년 9월 인쇄

2025년 9월 발행

발 행 인 김 희 수

발 행 처 **대한건설정책연구원**

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

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등 록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-203-0(93320)

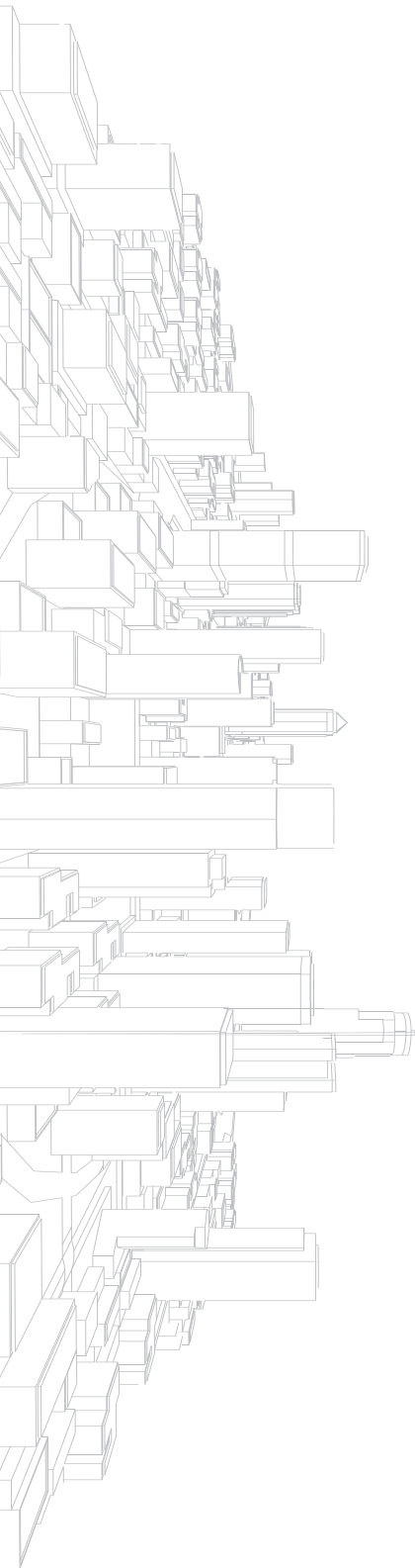
인 쇄 처 경성문화사(02-786-2999)

© 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

