

Premium Report

정보통신공사업 하도급계약
적정성 심사제도 도입배경 및 의의

고창열 · 오동석

목 차

요약문	3
1. 검토배경	5
2. 하도급계약 적정성 심사제도 도입배경	7
3. 하도급계약 적정성 심사제도 사례분석	10
4. 하도급계약 적정성 심사대상 설정근거	23
5. 결론 및 시사점	27

요 약 문

- 하도급계약 적정성 심사제도는 저가하도급 여부를 사전에 심사함으로써, 저가하도급으로 인한 부실시공을 방지하고, 발주자의 재산을 보호하며, 공정한 하도급 거래질서를 확립하기 위해 도입
- 하도급계약 체결시 수급인은 하수급인을 선정하고 하도급 금액을 결정하므로 하도급계약에 있어서 수급인은 하수급인에 대하여 우월적 지위에 있다고 할 수 있음
 - 수급인은 자신에게는 유리하고 하수급인에게는 불리하게 하고자 하수급인과 저가의 하도급금액으로 하도급 계약을 체결하려고 하며, 심지어 직접공사비에도 못 미치는 하도급계약이 체결되는 사례 발생
 - 이러한 수급인의 하도급거래 행태는 건설공사의 수행에 있어 우월적 지위를 이용하여 초과이윤을 취하고자 하는 잘못된 후진적 관행에 해당
- 하도급계약 적정성 심사제도는 직접공사비에도 미치지 못하는 저가하도급 계약을 방지하여 공정한 하도급계약이 이루어지게 하는 최소한의 안전장치라고 볼 수 있음
- 이에 본고에서는 하도급계약 적정성 심사제도의 도입배경을 살펴본 후, 하도급 적정성 심사가 이루어지고 있는 건설분야 및 소프트웨어사업분야의 사례를 분석하고, 하도급계약 적정성 심사대상 설정근거를 살펴 보았음

- 건설부문의 사례를 준용하여 건설부문의 하도급율 82%미만 공사를 하도급적정성 심사대상으로 설정
 - 건설분야의 82%와 정보통신공사부문 공사원가 대비 순공사원가(직접공사비 비율)가 83.22%로서 유의한 차이가 없으며
 - 정보통신공사업체 대상 설문조사 결과를 고려

- 또한, 정보통신공사의 경우 최저가낙찰제 적용공사가 거의 없으므로 건설부분과는 달리 실질적 하도급율(예정가격대비 하도급계약금액 비율)을 하도급적정성 심사대상에 포함시켜야할 실익이 없어 고려하지 않음

- 하도급계약 적정성 심사제도의 실효성 있는 운영을 위해서는 다음과 같은 사항에 대한 추가적인 고려가 필요
 - 첫째, 하도급계약 적정성 심사를 도입할 경우 하도급계약 적정성 심사를 수행하는 주체와 방법에 관한 규정
 - 둘째, 정보통신공사업에 부합하는 심사기준

- 철저한 준비와 하도급계약 적정성 심사제도의 실효성 있는 운영을 통해 정보통신공사업계에 상생협력의 하도급 거래 질서가 정착될 것을 기대

1 검토 배경

- 수급인의 저가하도급 및 불공정한 계약조건은 공사업체들의 경영악화는 물론 저가로 수주한 공사의 시공품질 저하를 초래하는 등 결과적으로 공사업 전반의 부실로 이어질 수 있음
 - ‘14.5.28 미래창조과학부는 저가하도급에 따른 부실시공을 방지하고 하도급자를 보호하기 위해 정보통신공사 하도급계약의 적정성 심사를 규정한 「정보통신공사업법(법률 제12680호)」을 개정
 - 개정된 바에 따르면 발주자는 공사의 규모와 전문성 등을 고려할 때 하수급인의 시공능력이 현저히 부족하다고 인정되는 경우 또는 하도급계약 금액이 대통령령으로 정하는 비율에 해당하는 금액 미만인 경우 중 어느 하나에 해당하는 경우에는 하수급인의 시공능력 또는 하도급계약 내용의 적정성 심사를 할 수 있음

〈 정보통신공사업법 제31조의6(하도급계약의 적정성 심사 등) 〉

제31조의6(하도급계약의 적정성 심사 등) ① 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 하수급인의 시공능력 또는 하도급계약 내용의 적정성을 심사할 수 있다.

1. 공사의 규모와 전문성 등을 고려할 때 하수급인의 시공능력이 현저히 부족하다고 인정되는 경우
2. 하도급계약 금액이 대통령령으로 정하는 비율에 해당하는 금액 미만인 경우
- ② 발주자는 제1항에 따른 심사 결과 하수급인의 시공능력 또는 하도급계약 내용이 적정하지 아니하다고 인정되는 경우에는 그 사유를 분명하게 밝혀 수급인에게 하수급인 또는 하도급계약 내용의 변경을 요구할 수 있다.
- ③ 발주자는 수급인이 정당한 이유 없이 제2항의 요구에 따르지 아니하여 공사 결과에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 경우에는 해당 공사의 도급계약을 해지할 수 있다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에 따른 하도급계약의 적정성 심사기준 및 심사방법, 하수급인 또는 하도급계약 내용의 변경요구 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 하도급 적정성 심사근거가 법률에 마련됨에 따라 「정보통신공사업법」에서 위임한 심사대상 등을 규정한 「정보통신공사업법 시행령」 일부 개정령안이 입법예고(‘14.6.12)되어 있는 상태

- 법시행령 개정령안에 따르면 하도급계약 적정성 심사대상 공사를 하도급계약금액이 도급금액 중 하도급공사부분에 상당하는 금액의 100분의 82에 미달하는 경우로 하고, 하수급인 또는 하도급계약 내용 변경 방법 및 절차 등을 규정

〈 법 시행령 제32조의2(하도급계약의 적정성 심사 등) 개정안 〉

제32조의2(하도급계약의 적정성 심사 등) ① 법 제31조의6제1항제2호에서 “하도급계약 금액이 대통령령으로 정하는 비율에 해당하는 금액 미만인 경우”란 하도급계약 금액이 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액[하도급하려는 공사 부분에 대하여 수급인의 도급금액 산출내역서의 계약단가(직접·간접 노무비, 재료비 및 경비를 포함한다)를 기준으로 산출한 금액에 일반관리비, 이윤 및 부가가치세를 포함한 금액을 말하며, 수급인이 하수급인에게 직접 지급하는 자재의 비용 등 관계 법령에 따라 수급인이 부담하는 금액은 제외한다]의 100분의 82에 미달하는 경우를 말한다.

② 발주자는 법 제31조의6제2항에 따라 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경을 요구하려는 때에는 그 사유가 있음을 안 날부터 30일 이내에 서면으로 하여야 한다.

③ 미래창조과학부장관은 법 제31조의6제1항 및 제2항에 따라 하수급인의 시공능력, 하도급계약의 적정성 등을 심사하는 경우 활용할 수 있는 기준을 정하여 고시하여야 한다.

- 하도급계약 적정성 심사제도는 「정보통신공사업법」 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행할 예정
- 이러한 배경 하에 본고에서는 하도급계약 적정성 심사제도의 도입배경을 살펴본 후, 하도급 적정성 심사가 이루어지고 있는 건설분야 및 소프트웨어사업분야의 사례를 분석하고, 하도급계약 적정성 심사대상 설정 근거를 살펴보며, 마지막으로 결론 및 시사점을 제시

2 하도급계약 적정성 심사제도 도입배경

가. 하도급계약 적정성 심사제도의 의의

- 하도급계약 적정성 심사제도란 발주자가 하도급심사 대상공사에 대하여 계약금액의 적정성과 하수급인의 시공능력을 심사할 수 있도록 규정한 제도를 말함

나. 하도급계약 적정성 심사제도 도입배경

- 하도급계약 적정성 심사제도는 저가하도급 여부를 사전에 심사함으로써, 저가하도급으로 인한 부실시공을 방지하고, 발주자의 재산을 보호하며, 공정한 하도급 거래질서를 확립하기 위해 도입

※ 건설산업에서 시행하고 있는 하도급적정성평가가 정보통신공사업에도 필요한가에 대한 정보통신공사업체 대상 설문조사('13년 수행) 결과, 전체응답의 80.17%가 하도급 적정성 평가가 「필요하다」고 답변
- 업계 전반적으로 저가하도급을 방지하기 위한 하도급적정성 평가의 필요성을 인식하고 있는 것으로 해석가능

- (저가하도급으로 인한 품질저하 및 부실시공 방지) 건설공사의 대부분은 수급인으로부터 하도급을 받는 건설업자에 의해 실제시공이 이루어지고 있으며, 건설공사는 소정의 인력과 장비, 자재 등이 투입되어야 완성이 가능하기 때문에 건설공사 현장에 투입되어야 할 절대시공비용, 즉 직접공사비가 확보되지 않으면 발주자의 감리감독이 아무리 철저하다고 해도 공사품질 저하나 부실시공방지를 기대하기 어려움
 - 예컨대, 수급인이 100억원에 도급받은 공사를 50억원에 하도급한다면 발주자가 감리감독을 철저히 한다고 해도 발주자가 요구하는 100억원에 해당하는 공사의 품질을 기대할 수 없을 것임

- 공사원가 이하의 금액으로 수주한 하도급공사의 경우 건설업체들이 공사수행에 따르는 경영상태 악화를 방지하고자 무리한 공기단축과 저가의 자재를 사용하는 방법을 선택함으로써 공사품질저하 및 부실시공의 가능성이 커짐
- 하도급계약 적정성 심사제도는 건설공사의 품질확보와 부실시공을 방지하기 위한 최소한의 공사비가 투입되도록 유도하기 위한 하도급공사 금액에 대한 최소한의 보장제도라고 할 수 있음

※ 정보통신공사업 저가 하도급에 따른 문제점에 대한 설문조사 결과 전체 응답의 49%에 해당하는 업체가 「품질저하」, 31%에 해당하는 업체가 「하도급 업체 경제적 손실」, 13%가 근로자 노임지급 어려움이라고 답변
 - 저가하도급에 따른 품질저하 및 공사업체의 경제적 손실은 부실시공의 가능성을 높일 것으로 예상할 수 있음

- (발주자의 재산권 보호) 발주자는 건설공사의 시공에 있어 현저히 부적당한 하수급인이 있거나 저가하도급으로 인해 당해공사의 적정한 이행이 되지 아니할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 피해를 사전예방하기 위하여 하수급인 또는 하도급계약 내용의 변경을 요구할 수 있도록 함
- 수급인과 하수급인의 공사계약관계는 사적인 관계라고 할 수 있으나 건설공사의 실제시공을 하수급인이 담당하고 있으므로 하수급인은 하도급 받은 건설공사의 시공에 있어서 수급인과 동일한 의무를 지고 있음
- 하수급인의 자재와 비용으로 완성된 완성품에 대한 공극적인 이익을 발주자가 보유하므로 하수급인의 자질부족이나 저가하도급은, 공사의 품질 저하 또는 부실시공으로 이어져 발주자가 피해를 입게 되며, 이로 인해 잦은 손해배상 청구가 일어날 경우 공사 진행에 상당한 차질을 빚게 될 위험성 역시 커지게 될 것임

- (공정한 하도급거래질서 확립) 건설산업발전은 공정한 하도급거래질서의 확립으로 시작된다고 할 수 있으므로 하도급계약 적정성 심사제도는 이러한 점에서 기능을 하고 있음
 - 경쟁에 의한 시장의 논리를 앞세워 무제한의 최저가 하도급이 이루어질 경우 공급자 1인인 수급인이 다수의 하수급인을 대상으로 저가 하도급 수주경쟁을 유도하게 됨
 - 저가하도급은 하도급공사의 부실과 하도급업체의 공사채산성 악화로 하도급 업체는 경영난에 봉착하게 되며 결국 하수급인은 기업유지에 급급한 한계적 경영상태를 겨우 유지하거나 도산하게 될 것임
 - 이러한 결과는 원도급업체의 동반 부실로 이어져 건설산업의 경쟁력 약화와 발전을 저해하는 원인으로 작용할 것임

3 하도급계약 적정성 심사제도 사례분석

가. 건설분야 하도급계약 적정성 심사제도

□ 연혁¹⁾

- (제정) 하도급 저가 심사제는 1983년 7월 1일부터 기획재정부 회계에
규인 공사계약 일반조건에 처음 도입
 - 저가하도급을 사전에 심사하여 부실시공을 방지하고, 공정거래질서
의 교란을 방지하기 위해 도입되었으며, 하도급 금액이 원도급 금액
의 75% 미만일 경우 하도급 금액을 심사
- (제1차 개정) 하도급 부분 원도급금액 대비 85% 미만에 하도급 계약을
체결할 경우 심사(1990년 12월 5일)
- (제2차 개정) 부대입찰제 대상공사를 제외한 100억원 이상 PQ심사 공
사로 대상을 축소하였으며, 원도급공사의 낙찰가율이 예정가격의 85%
미만인 경우에만 하도급 계약 내용을 심사(1993년 10월 20일)
- (제3차 개정) 심사대상에서 제외되는 경우없이 모든 공사로 확대되었
으며 원도급 낙찰가율과 관계없이 하도급 금액이 원도급 낙찰 금액의
88% 미만인 경우에 하도급 심사(1995년 7월 6일)
 - 당시에는 하도급계약 적정성 심사제도는 상위법인 국가를 당사자로
하는 계약에 관한 법령(이하 ‘국가계약법’ 으로 표기) 에 법적근거
를 둔 제도가 아니라 기획재정부 회계예규 ‘공사계약 일반조건’ 에
만 근거하여 운용되는 제도였으며

1) 이종광·박승국(2012), 이종광 외(2009),를 주로 참고

- 하도급계약 적정성 심사대상 공사 설정기준인 하도급 금액이 원도급 낙찰 금액의 88% 미만인 경우만 정해져 있었을 뿐 하도급계약 적정성 여부를 심사할 수 있는 세부심사기준은 여전히 마련되지 않음
- (제4차 개정) 하도급계약 적정성 심사제도는 상위법령인 국가계약법에 법적 근거가 없다는 이유로 기획재정부 회계예규 공사계약 일반조건에서 동 제도를 폐지하고 “하도급에 관한 사항은 건설산업기본법등 관계 법령에 정하는 바에 의한다” 는 규정으로 대체(1998년 8월 10일)
 - 건설산업기본법이나 하도급공정화에 관한 법률에 저가하도급을 방지할 수 있는 조항이 마련되어 있지 않은 상태였기 때문에 불공정한 저가하도급을 방지할 수 있는 제도적 장치가 전무한 상태가 됨

〈 국가계약법 상 ‘공사계약 일반조건’ 개정연혁 〉

구분	내 용
‘공사계약 일반조건’ 에 신설 (1983. 7. 1)	○ 하도급 금액이 원도급 금액의 75% 미만인 경우 하도급 저가 심사를 함 ○ 회계예규인 공사계약 일반조건에서 규정
제1차 개정 (1990. 12. 5)	○ 하도급 금액이 원도급 금액의 85% 미만일 경우 하도급 내용을 심사하도록 강화
제2차 개정 (1993. 10. 20)	○ 제도의 실효성 문제를 이유로 적용범위를 100억원이상 PQ공사에만 적용도록 축소 - 수급인의 낙찰가율이 예정가격의 85% 미만인 경우에만 하도급 계약 내용을 심사
제3차 개정 (1995. 7. 6)	○ 하도급 금액이 원도급 금액의 88% 미만인 경우 하도급 내용을 심사 - 모든 공사에 확대 실시
폐지 (1998. 8. 10)	○ 하도급계약 적정성 심사제도 폐지 - 공사계약 일반조건에서 폐지

- 1999년 8월 6일. 부실시공방지와 발주자 재산권 보호 차원으로 건설산업기본법 시행령 제34조 제2항(하수급인의 변경요구 조항)에 발주자는 하도급 계약 금액의 적정성을 심사하여 하수급인을 변경할 수 있도록 하도급계약 적정성 심사제도의 법적근거를 신설

- 2000년 5월 29일. 건설산업 구조개편방안의 일환으로 예정가격 대비 원도급 계약 금액의 비율이 상향 조정됨에 따라 원도급 낙찰가를 인상분이 공사 현장에 투입되어 건설 시공이 이루어지도록 하기위한 취지에서 건설공사 하도급심사 지침을 제정
- 2002년 9월 18일. 건설산업기본법 시행령 제34조 제3항에서 심사기준을 마련할 수 있는 근거를 보완
- 2003년 1월 11일. 건설공사 하도급 심사지침을 건설공사 하도급 심사기준으로 명칭 변경
 - 이 때 건설공사 하도급 심사기준에서 심사 대상의 기준이 되는 하도급 낙찰가를 82%는 하도급 공사의 직접공사비 수준이라기보다는 종전 국가계약법령상의 하도급계약 적정성 심사대상기준 88%와 대한건설협회에서 주장하는 75%~76%의 절충점에서 82%로 하도급계약 적정성 심사기준이 정해진 것으로 보임
- 2004년 12월 31일에 건설산업기본법을, 2005년 6월 30일에는 동법 시행령 및 시행규칙을 개정함으로써 공공공사에 대해서 의무화
- 2012년 10월 1일에는 하도급계약 적정성 심사 통과 점수를 85점 이상에서 90점 이상으로 상향 조정하고 심사 항목의 일부 개정 및 하도급가격의 적정성 심사 산식을 추가
 - 적정성 심사는 하도급계약 금액이 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액의 100분의 82에 미달하는 경우에만 적용하던 것을 하도급계약 금액이 발주자의 하도급부분에 대한 예정 가격의 100분의 60에 미달하는 경우(2012년 12월 2일 시행)까지 추가

3. 하도급계약 적정성 심사제도 사례분석

(건설산업기본법 상 '하도급계약 적정성 심사제도 개정연혁)

구 분	내 용
'건설공사 하도급 심사 지침' 제정 (2000. 5. 29)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1999년 8월 6일 건설산업기본법 시행령 제34조 제2항을 개정하여, 하도급 계약 금액의 적정성을 심사할 수 있는 규정을 신설 ○ 2000년 5월 29일 '건설공사 하도급 심사 지침' 을 제정
'건설공사 하도급 심사 기준' 으로 명칭 변경 (2003. 1. 11)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2002년 9월 18일 건설산업기본법 시행령 제34조 제3항에 심사기준을 마련할 수 있는 근거를 마련 ○ 2003년 1월 11일 '건설공사 하도급 심사 지침' 을 '건설공사 하도급 심사 기준' 으로 명칭 변경
하도급계약 적정성 심사 제도의 공공공사에 대한 의무화 (2005. 6. 30)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이전까지 권장 사항으로 규정되었던 저가 하도급 심사를 2004년 12월 31일 건설산업기본법, 2005년 6월 30일에 시행령과 시행규칙을 개정함으로써 공공공사에 대해서는 의무 사항으로 변경
하도급계약 적정성 심사 대상 (2012.12.2시행) 및 기준 개정 (2012.10.1시행)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하도급계약 적정성 심사 대상 공사의 기준 추가 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 하도급계약 금액이 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액의 100분의 82에 미달하는 경우에 가하여 하도급계약 금액이 발주자의 하도급부분에 대한 예정 가격의 100분의 60에 미달하는 경우를 추가(2012년 12월 2일 시행) ○ 하도급계약 적정성 심사 통과 기준 점수의 상향 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 85점에서 90점으로 상향 조정 ○ 하도급계약 적정성 심사 항목의 일부 개정 및 하도급 가격의 적정성 심사 산식 추가

□ 법적근거

- 건설산업기본법 제31조 제1항은 “발주자는 … 하도급계약의 적정성 등을 심사할 수 있다” 고 규정하여 하도급계약의 적정성 심사 여부를 발주자의 재량에 맡김
 - 따라서 발주자가 반드시 요건에 부합하는 경우라고 해도 반드시 하도급계약의 적정성 심사를 하여야 하는 것은 아님
 - 그러나 발주자가 국가지방자치단체 또는 대통령령이 정하는 공공기관인 경우에는 하수급인의 시공능력과 하도급계약의 적정성 등을 심사하여야 함

- 즉 민간공사와 달리 공공공사의 경우 발주기관은 의무적으로 하도급 계약에 대한 적정성 심사를 해야 함
- 국가 등이 발주하는 시설물의 경우 공공의 안전과 기능이 중요하기 때문에 일정한 요건에 해당하는 경우 발주자에게 하도급계약의 적정성을 심사할 의무를 부여

□ 하도급계약 적정성 심사의 절차와 기준

- 국토교통부 고시 「건설공사 하도급 심사기준」에서는 하도급계약 적정성 심사의 절차와 기준을 제시
- (건설공사 하도급 심사기준의 목적) 발주자가 부적당한 하수급인의 변경을 요구하기 위하여 하수급인의 시공능력·하도급계약금액의 적정성 등을 심사하는데 필요한 방법·항목·절차 등을 정하는 것임
- (하도급심사대상 공사) 발주자는 제5조의 규정에 의한 하도급관련 서류의 검토결과 하도급율이 100분의 82에 미달하는 경우, 하도급계약 금액이 발주자의 하도급부분에 대한 예정 가격의 100분의 60에 미달하는 경우에는 하도급의 적정성 여부에 대하여 심사할 수 있음
 - 이 경우 국가지방자치단체 또는 공공기관(국가 또는 지방자치단체가 출자 또는 출연한 법인)인 발주자는 하도급의 적정성 여부를 건설산업기본법 제31조제5항에 따라 설치된 하도급계약심사위원회에서 심사토록 하여야 함
- (발주자의 하도급관련서류 검토) 발주자는 건설산업기본법 제29조제4항에 의하여 수급인으로부터 하도급 계약내용을 통보받은 경우에는 건설산업기본법 시행규칙 제26조의 규정에 의한 서류가 포함되어 있는지를 확인하고 그 내용을 검토하여야 함

3. 하도급계약 적정성 심사제도 사례분석

- 하도급통지내용의 검토결과 하도급심사대상 공사에 해당하는 경우에는 수급인에게 하도급심사 자기평가표, 자기평가표의 사실확인을 위하여 필요한 서류를 추가로 제출할 것을 요구할 수 있음
- (세부심사기준) 하도급심사는 하도급가격의 적정성, 하수급인의 시공능력, 하수급인의 신뢰도, 하도급공사의 시공여건에 대하여 실시
 - 배점은 100점을 만점으로 하도급가격의 적정성 50점, 하수급인의 시공능력 20점, 하수급인의 신뢰도 및 하도급공사의 여건이 각각 15점으로 하도급 가격의 적정성이 가장 높은 것은 하도급가격이 건설공사의 품질 등에 미치는 영향력이 크다는 것을 의미
 - 발주자는 각 심사항목별 세부사항을 추가하거나 제외할 수 있고 분야별 배점한도를 가감조정할 수 있음
 - 다만, 발주자가 국가지방자치단체 또는 공공기관인 경우 반드시 하도급계약심사위원회의 심의의결을 거쳐 조정하여야 함

〈 건설분야 하도급계약 적정성 심사 기준표 〉

심사항목	심사요소	배점
하도급 가격의 적정성	하도급 공사의 낙찰비율	30
	원도급 공사의 낙찰비율	20
하수급인의 시공능력	하수급인의 시공능력평가 공시액	10
	하수급인의 동종공사 시공경험	10
하수급인의 신뢰도	협력업체 등록기간	10
	영위기간	5
	임금채불이력	-5
	건설기계대여금 채불 이력	-5
하도급공사의 시공여건	하도급 공사의 난이도	5
	하도급 공사의 계약기간	3
	하도급공사의 하자담보 책임기간	5
	하수급공사의 시공여건	1

- (하수급인의 변경요구 등) 발주자는 세부심사기준에 따라 하수급인의 시공능력과 계약금액의 적정성 등을 심사한 결과 항목별 심사점수의 합계가 90점 미만인 경우 또는 하도급 심사자료를 제출하지 않거나 허위로 제출한 경우에는 수급인에 대하여 하도급계약내용 또는 하수급인 변경을 요구할 수 있음
 - 항목별 심사점수의 합계가 90점 미만이라도 다음에 해당하는 경우 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구하지 않을 수 있음

· 수급인이 공개경쟁입찰방식(인터넷을 통한 전자입찰에 의하되, 5인 이상이 입찰에 참여하는 경우에 한한다)으로 하수급인을 선정하여 하도급계약을 체결하는 경우로서 하도급계약금액이 하도급부분금액과 입찰자평균금액에 각각 100분의 70 과 100분의 30의 비율을 곱하여 산정한 금액을 합한 금액보다 100분의 20 이상 낮지 아니한 경우(예정가격 대비 원도급금액이 100분의 60미만인 경우는 제외한다)

· 하도급관리계획서상의 하도급조건에 따라 하도급계약을 체결한 경우

· 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 하도급공사의 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

- 발주자는 하수급인 변경요구를 하고자 하는 경우에는 하도급통보를 받은 날 또는 그 사유가 있음을 안 날로부터 30일 이내에 서면으로 이를 요구하여야 함
- (재심사) 발주자의 하도급 계약내용 또는 하수급인 변경요구 통보에 대해 수급인이 부당하다고 인정하는 경우에는 7일 이내에 관련서류를 변경보완 또는 추가하여 재심사를 요구 가능
 - 재심사요구에 대하여 발주자는 이를 심사한 후 7일 이내에 결과를 수급인에게 통지하여야 함. 다만, 발주자가 국가지방자치단체 또는 공공기관인 경우 사전에 하도급계약심사위원회의 의견을 들어야 함

- (하수급인의 변경요구) 발주자가 수급인에게 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구한 경우에 수급인은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 함
 - 수급인이 정당한 사유없이 요구에 응하지 아니하여 공사결과에 중대한 영향을 초래할 우려가 있다고 인정하는 경우 발주자는 건설공사의 도급계약을 해지할 수 있음

□ 하도급계약 적정성 심사통과 점수 상향 효과

- 발주자의 하도급 계약내용 검토결과 하도급 심사 대상에 해당하는 경우 발주자는 하도급 심사항목 및 배점기준에 따라 심사하여야 하며 심사결과 종전에는 85점 이상이면 하도급심사를 통과
 - 하수급인의 시공능력, 신뢰도, 공사의 여건, 원도급공사의 낙찰 비율 등 하도급율을 제외한 항목에서 만점을 받는 경우 심사점수는 70점이 되고, 하도급공사의 하도급율이 82%에 훨씬 못 미치는 74.5% 이상인 경우 15점을 받아 하도급심사 통과점수인 85점이 가능
 - 하도급공사의 낙찰비율 배점은 원도급금액에 대한 하도급금액 비율이 82%에서 1%포인트 떨어짐에 따라 2점씩 감소되는 형태이므로 원도급금액대비 하도급금액이 82%에서 7.5%p 하락한 74.5% 이상인 경우 15점을 획득

$$30 - 2 \left(\frac{82}{100} - \frac{\text{하도급금액}}{\text{원도급금액}} \right) \times 100$$

- 이는 우수한 시공능력과 신뢰도를 지닌 하수급인의 공사수행능력을 인정하여 가격경쟁력을 가질 수 있도록 하는 측면도 있으나, 74.5% 까지 하도급이 가능하므로 이를 이용하여 수급인이 하도급공사의 하도급률을 의도적으로 낮추고자 하려는 가능성이 크다고 볼 수 있음

- 건설공사의 직접공사비(재료비+노무비+경비)는 공사현장에 반드시 투입되어야 할 절대비용이므로, 아무리 하수급인의 시공능력, 신뢰도, 공사여건 등이 좋다하더라도 이를 절감하는 데에는 한계가 있을 수 밖에 없음
 - 적정 하도급율이 82%에서 7.5%p 하락한 74.5%가 되었다면 직접공사비가 9% 이상 삭감(7.5%/82%)됨을 의미하고, 이 경우 아무리 우수한 시공능력을 갖춘 하수급인일지라도 신뢰할 수 있는 충분한 견실시공이 어려워질 수 있음
- 하도급계약 적정성 심사 통과 점수통과점수가 5점이 높아져 90점으로 상향됨에 따라 하도급율이 77% 이상이 되어야 하도급공사의 낙찰비율 배점에서 20점을 받을 수 있으므로 74.5%에서 77%로 2.5%p(3.36%)의 하도급율 상승효과 발생

$$30 - 2 \left(\frac{82}{100} - \frac{77}{100} \right) \times 100 = 30 - 2 \times 5 = 20$$

- 하도급계약 적정성 심사대상 확대(예정가격대비 60% 미만 추가) 효과
 - 하도급계약 적정성 심사대상 확대(하도급률 82% 미만 공사에 예정가격 대비 60% 미만 공사 요건을 추가)를 통해 수급인의 심사 회피 행위 차단
 - 하도급계약 적정성 심사대상 공사인 하도급률 82%의 기준은 수급인이 하수급인과 계약한 하도급계약금액이 수급인의 도급금액 중 하도급 부분에 상당하는 금액의 82% 미만인 경우에 해당
 - 일부 수급인이 하도급할 공종의 하도급률이 82%가 되도록 직영공종의 도급금액은 높이고 실질적으로 하도급할 공종의 단가를 낮추어

- 하도급계약 적정성 심사를 회피할 가능성이 존재하여 하도급률 82%의 기준이 심사 대상으로서의 변별력 부족
- 예정가격 대비 60% 미만의 하도급공사가 심사 대상에 포함됨으로써 하도급계약 적정성 심사를 회피하려는 수급인의 불공정 하도급거래 행위를 방지하는 효과

나. 소프트웨어사업 하도급계약 적정성 판단 기준

□ 하도급 승인대상

- 「소프트웨어산업 진흥법」 제20조의3(하도급의 승인)에서는 ‘소프트웨어사업자가 국가기관등과 소프트웨어사업 계약을 체결한 경우 도급받은 사업의 전부 또는 일부를 다른 소프트웨어사업자에게 하도급하거나 하수급인이 하도급 받은 사업의 전부 또는 일부를 다시 하도급하려는 경우에는 미리 국가기관 등의 장으로부터 서면으로 승인을 각각 받아야 한다’ 고 규정

□ 하도급 승인절차

- 「소프트웨어산업 진흥법 시행규칙」 제8조(하도급의 승인절차 등)에 따르면 법 제20조의3제1항에 따라 하도급 또는 재하도급에 대하여 서면에 따른 승인을 받으려는 자(이하 "하도급 등의 승인 신청인"이라 한다)는 별지 제10호서식의 소프트웨어사업 하도급·재하도급 계약승인 신청서를 국가기관등의 장에게 제출하여야 함
- 신청을 받은 국가기관등의 장은 미래창조과학부장관이 정하여 고시하는 하도급 계약의 적정성 판단기준에 따라 하도급 또는 재하도급 계약의 적정성 여부를 검토하여 14일 이내에 그 승인 여부를 하도급 등의 승인 신청인에게 알려야 하며

- 신청된 하도급 또는 재하도급에 대한 승인을 위해 필요한 경우 미래 창조과학부장관이 고시하는 소프트웨어사업의 하도급 적정성을 판단할 수 있는 전문기관에게 하도급의 적정성 판단에 필요한 정보나 의견을 요청할 수 있음

□ 소프트웨어사업 하도급계약의 적정성 판단기준 분석

- 소프트웨어사업 하도급계약의 적정성 판단기준(미래창조과학부 고시 제2013-200호)은 국가기관 등의 장이 소프트웨어사업 하도급계약의 적정성을 판단하는데 필요한 방법·항목·절차 등을 정하고 있음
- (적정성 판단기준의 공시 등) 국가기관 등의 장은 소프트웨어 사업을 입찰 공고할 경우 제안요청서에 하도급 계약 승인과 관련된 절차와 하도급 계약 적정성 판단기준을 명시하여야 함
- (적정성 판단) 국가기관 등의 장은 하도급 계약의 적정성을 판단하기 위해 세부기준에 따라 평가하고 평가점수가 85점 이상인 경우 하도급 계약을 승인할 수 있음
 - 다만 당해 소프트웨어사업의 특성을 고려하여 세부기준의 판단항목을 추가하거나 제외할 수 있고 배점한도를 가감조정할 수 있음
- (적정성 판단 세부기준) 적정성 판단을 위한 세부기준은 하수급인의 자격(감점), 하수급인의 사업수행능력(40점), 계약방식(60점), 기타(가점)로 이루어져 있음
 - 하수급인의 자격 : 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에 따라 하수급인이 부정당업자로 지정되어 입찰참가제한 중인 경우 25점을 감점하여 하도급계약 승인기준인 85점이상을 획득하지 못하도록 함

3. 하도급계약 적정성 심사제도 사례분석

- 사업수행실적(30점) : 승인 신청인은 ①수행실적기준, ②인력비율 중 택일하여 판단요청 가능

① 하수급인의 최근 3년간 유사사업 수행실적: 하도급계약 예정금액 대비 최근 3년간 유사사업 수행실적 합산액의 비율을 기준으로 평가

100%이상	99 ~ 80%	79 ~ 60%	59 ~ 50%	50%미만
30점	28점	26점	25 ~ 16점	15점

② 하도급 사업 투입 인력 중 당해 사업과 유사사업 수행에 1건 이상 참여한 경험이 있는 인력비율

70%이상	69 ~ 60%	59 ~ 50%	49 ~ 40%	40%미만
30점	28점	26점	25 ~ 16점	15점

- 고용안정 및 적법근로(10점): 하도급사업 투입인력의 고용보험 가입 등 관련법 준수 여부를 충족하는 경우 10점, 충족하지 못하는 경우 0점 처리

1. 기간제근로자 및 단시간근로자의 「고용보험법」 제15조에 따른 고용보험 가입
2. 파견근로자의 「파견근로자보호 등에 관한 법률」 제7조에 따른 근로자파견사업 허가업체 소속 및 고용보험 가입
3. 이외의 경우 고용보험 가입 또는 개인사업자 등록

- 하도급 대금지급방식의 적절성(30점) : 원도급 계약의 대금지급 방식 대비 하도급 계약의 대금지급 방식의 일치 여부

㉠ 대금지급 방식 (현금/어음 등), ㉡ 지급시기, ㉢ 지급율 (선금/중도금/잔금)

㉠불일치 (㉡, ㉢)일치 여부 무관	㉡, ㉢, ㉣ 전부 일치	㉡는 일치하고 ㉢, ㉣중 1개 일치	㉡는 일치하고 ㉢, ㉣전부 불일치
0점	30점	15점	0점

※ 원도급 사업의 계약대금 지급방식보다 하도급 계약대금의 지급방식이 하수급인에게 유리한 경우에는 ㉡와 ㉢ 전부 일치 간주

－ 하도급 금액의 적정성(30점) : 원도급의 하도급 부분금액 대비 하도급 금액의 비율(하도급율)

95%이상	94 ~ 90%	89 ~ 85%	84 ~ 80%	79 ~ 70%	70%미만
30점	25점	20점	15점	10점	5점

- ※ 1. 하도급율(%) = (하도급액/하도급 부분금액) × 100
- 2. 하도급액 : 하도급 계약서(산출내역서)상의 소프트웨어사업비
- 3. 하도급 부분금액 : 원도급 계약서(산출내역서)상의 소프트웨어사업비 중 하도급 되는 사업부분에 해당하는 소프트웨어사업비

－ 기타(가점) : 가점은 최대 10점을 초과할 수 없음

① 하수급인이 중소기업인 경우 (가점 5점)
② 최근 3년간 하수급인이 유효기간 내에 있는 소프트웨어 관련 인증을 획득한 경우 (가점 2점) ※ 소프트웨어 관련 인증 : 소프트웨어프로세스(SP) 품질인증, GS인증, 행정 업무용 소프트웨어 선정, 정보보호시스템인증(CC인증), 국가정보원 검증/지정, 신기술인증(NET), 신제품인증(NEP) 등 국가인증 및 국제표준인증 등
③ 최근 3년간 하수급인의 정부·지자체·공공기관 수상경력(회당 1점)

4 하도급계약 적정성 심사대상 설정근거

가. 개요

- 「정보통신공사업법 시행령」 개정령안 제32조의2 제1항에서는 하도급계약 적정성 심사대상이 되는 공사를 하도급계약금액이 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액의 100분의 82에 미달하는 경우로 규정하고 있음

〈 법 시행령 제32조의2(하도급계약의 적정성 심사 등) 개정안 〉

제32조의2(하도급계약의 적정성 심사 등) ① 법 제31조의6제1항제2호에서 “하도급계약 금액이 대통령령으로 정하는 비율에 해당하는 금액 미만인 경우”란 하도급계약 금액이 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액[하도급하려는 공사 부분에 대하여 수급인의 도급금액 산출내역서의 계약단가(직접·간접 노무비, 재료비 및 경비를 포함한다)를 기준으로 산출한 금액에 일반관리비, 이윤 및 부가가치세를 포함한 금액을 말하며, 수급인이 하수급인에게 직접 지급하는 자재의 비용 등 관계 법령에 따라 수급인이 부담하는 금액은 제외한다]의 100분의 82에 미달하는 경우를 말한다.

- 하지만 앞서 언급한 바와 같이 건설분야의 하도급계약 적정성 심사대상 공사는 하도급계약 금액이 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액(하도급율)의 100분의 82에 미달하는 경우 또는 하도급계약 금액이 발주자의 하도급부분에 대한 예정 가격(실질적 하도급율)의 100분의 60에 미달하는 경우임
- 본 장에서는 정보통신공사업 분야에서 하도급계약 적정성 심사대상이 설정된 근거를 건설분야와 비교하여 살펴보기로 함

나. 하도급을 82% 설정 근거

- 건설분야는 하도급금액 대비 하도급 부분 금액(이하 “하도급율”) 82% 미만의 공사에 관하여 적정성 심사 시행하고 있으나
 - 이 기준은 적정한 공사원가 구성 등을 고려한 것이 아닌 협상의 산물 로써 전문건설협회에서 주장하는 88%와 대한건설협회가 주장하는 75% ~ 76%의 절충점에서 정해진 것임(이종광 외 2009)
- 하도급계약 적정성 심사제도의 본래 취지인 발주자의 재산권 보호를 위해 하수급인에게 적정공사비를 보장해주어야 한다는 측면에서 정보통신공사업의 원가 구성비를 활용한 직접공사비 개념을 적용한 하도급율 검토 필요
 - 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제4조 제2항 제6호에 의하면 수익계약으로 하도급계약을 체결시 직접공사비 이상의 금액을 보장하도록 규정

< 하도급거래 공정화에 관한 법률 제4조 (부당한 하도급대금의 결정 금지) >

제4조(부당한 하도급대금의 결정 금지) ① 원사업자는 수급사업자에게 제조등의 위탁을 하는 경우 부당하게 목적물등과 같거나 유사한 것에 대하여 일반적으로 지급되는 대가보다 낮은 수준으로 하도급대금을 결정(이하 "부당한 하도급대금의 결정"이라 한다)하거나 하도급반도록 강요하여서는 아니 된다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 원사업자의 행위는 부당한 하도급대금의 결정으로 본다.

1. ~ 5. <생략>
6. 수익계약(隨意契約)으로 하도급계약을 체결할 때 정당한 사유 없이 대통령령으로 정하는 바에 따른 직접공사비 항목의 값을 합한 금액보다 낮은 금액으로 하도급대금을 결정하는 행위
7. ~ 8. <생략>

- 예정가격 작성기준을 기준으로 정보통신공사부문 완성공사 원가통계 자료를 이용하여 공사원가 항목의 비율을 살펴보면 최근 3년간 공사원가 대비 순공사원가의 비율은 83.22%

4. 하도급계약 적정성 심사대상 설정근거

〈 정보통신부문 공사원가 대비 순공사원가(직접공사비) 비율 〉

구 분		2010년	2011년	2012년	평 균	
공사원가	순공사원가	재료비	32.64	27.70	28.31	29.55
		노무비	41.94	43.51	48.37	44.61
		경비	9.03	9.84	8.33	9.07
		계	83.61	81.05	85.00	83.22
	일반관리비		9.46	9.61	9.19	9.42
	이윤		6.93	9.34	5.80	7.36
	계		100.00	100.00	100.00	100.00

※ 예정가격 작성기준(기획재정부계약예규 제157호, 2014.1.10.) [별표2] 공사원가계산서에 의하면 공사원가는 재료비, 노무비, 경비, 일반관리비 및 이윤으로 구분하고, 이 중에서 재료비, 노무비, 경비를 순공사원가라 함

- 하지만 건설부문의 사례를 준용하여 건설부문의 하도급을 82%미만을 하도급적정성 심사대상으로 설정
 - 건설분야의 82%와 정보통신공사부문 공사원가 대비 순공사원가(직접공사비 비율)이 83.22%로서 유의한 차이가 없으며
 - 정보통신공사업체 대상 설문조사 결과를 고려

다. 예정가격대비 하도급계약금액 비율을 고려하지 않은 이유

- 건설분야는 예정가격 대비 하도급계약금액 60% 미만의 공사에 관하여 적정성 심사 시행
 - 60%의 근거는 2012년 시점 최저가 낙찰제 대상공사의 최근 3년 평균낙찰률 72.56%와 하도급 적정성 심사대상 선정기준 하도급을 82% 적용 결과임($59.50\% = 72.56\% * 82\%$)

- 예정가격대비 하도급계약금액 비율은 실질적 하도급율을 의미하며 이를 심사기준으로 활용할 경우 원도급자의 저가투찰로 인한 피해가 하수급인에게 전가되는 것으로 예방하고, 하수급인이 적정 공사비를 확보하지 못하여 발생할 수 있는 부실시공을 예방하여 발주자의 재산권 보호가 가능
 - 예정가격대비 하도급계약금액 비율이 하도급금액의 적정성 심사대상에 포함된 이유는 일부 수급인이 하도급할 공종의 하도급률이 82%가 되도록 직영공종의 도급금액은 높이고 실질적으로 하도급할 공종의 단가를 낮추어 하도급계약 적정성 심사를 회피할 가능성이 존재하여 하도급률 82%의 기준이 심사 대상으로서의 변별력이 부족해졌기 때문이며
 - 이런 가능성은 최저가낙찰제하에서 발생할 가능성이 높음

〈 하도급 가격의 결정요인 〉



- 정보통신공사의 경우 최저가낙찰제 적용공사가 거의 없으므로 건설부분과는 달리 실질적 하도급율을 하도급적정성 심사대상에 포함시켜야 할 실익이 없으므로 고려하지 않음

5 결론 및 시사점

- 하도급계약 적정성 심사제도는 저가하도급 여부를 사전에 심사함으로써, 저가하도급으로 인한 부실시공을 방지하고, 발주자의 재산을 보호하며, 공정한 하도급 거래질서를 확립하기 위해 도입
- 하도급계약 체결시 수급인은 하수급인을 선정하고 하도급 금액을 결정하므로 하도급계약에 있어서 수급인은 하수급인에 대하여 우월적 지위에 있다고 할 수 있음
 - 수급인은 자신에게는 유리하고 수급인에게는 불리하게 하고자 하수급인과 저가의 하도급금액으로 하도급 계약을 체결하려고 하며, 심지어 직접공사비에도 못 미치는 하도급계약이 체결되는 사례 발생
 - 이러한 수급인의 하도급거래 행태는 건설공사의 수행에 있어 우월적 지위를 이용하여 초과이윤을 취하고자 하는 잘못된 후진적 관행에 해당
- 하도급계약 적정성 심사제도는 직접공사비에도 미치지 못하는 저가하도급 계약을 방지하여 공정한 하도급계약이 이루어지게 하는 최소한의 안전장치라고 볼 수 있음
- 이에 본고에서는 하도급계약 적정성 심사제도의 도입배경을 살펴본 후, 하도급 적정성 심사가 이루어지고 있는 건설분야 및 소프트웨어사업분야의 사례를 분석하고, 하도급계약 적정성 심사대상 설정근거를 살펴보았음
- 하도급계약 적정성 심사제도의 실효성 있는 운영을 위해서는 다음과 같은 사항에 대한 추가적인 고려가 필요

- 첫째, 하도급계약 적정성 심사를 도입할 경우 하도급계약 적정성 심사를 수행하는 주체와 방법에 관한 규정 필요
 - 건설분야에서 공공기관인 발주자는 하도급 적정성 여부를 하도급 계약심사위원회에서 심사하도록 하여야 함
 - 하지만 정보통신공사의 경우 공공기관 발주자에 대한 하도급 적정성 심사의무조항 및 하도급계약심사위원회 구성 의무조항이 존재하지 않음
 - 정보통신공사의 특성상 소규모 공사가 많아 위원회의 운영이 쉽지 않으므로 저가하도급을 방지하면서도 과도한 행정비용을 절감할 수 있는 합리적인 하도급 적정성 심사방법에 관한 검토 필요
- 둘째, 정보통신공사업에 부합하는 심사기준 필요
 - 건설분야 및 소프트웨어사업 하도급적정성 판단기준은 정보통신공사업과 부합되지 않는 요소를 포함
 - 예를 들면, 건설분야 적정성 심사기준의 하나에 해당하는 건설기계대여금 채불 이력, 소프트웨어사업 하도급계약의 적정성 판단 세부기준의 하나인 최근3년간 하수급인이 소프트웨어 관련 인증을 획득할 경우 가점 부여 등은 정보통신공사업과 관련 없음
 - 전체 공사의 대부분이 소규모 공사인 정보통신공사업의 특성을 반영하여 정성적 평가 요소를 배제하여 심사의 복잡성과 행정비용을 줄일 수 있는 정량적 항목 고려 필요
- 철저한 준비와 하도급계약 적정성 심사제도의 실효성 있는 운영을 통해 정보통신공사업계에 상생협력의 하도급 거래 질서가 정착될 것을 기대

참고자료

1. 이종광·박승국(2012), 하도급계약 적정성 심사제도의 개정내용 및 기대효과, 대한건설정책연구원
2. 이종광·박승국(2012), 하도급계약 적정성 심사제도의 개정내용 및 기대효과, 대한건설정책연구원
3. 이종광 외(2009), 건설공사 하도급계약 적정성 심사제도 개선방안, 대한건설정책연구원
4. 국토교통부 홈페이지(<http://www.molit.go.kr/>)
5. 미래창조과학부 홈페이지(<http://www.msip.go.kr/>)
6. 기획재정부 홈페이지(<http://www.mosf.go.kr/>)

고창열 | 한국정보통신산업연구원 산업정책실 책임연구위원

- chang@kici.re.kr, 031-231-3421
- 경영학 박사
- 저서 : 정보통신공사업 실태조사 연구, 정보통신공사업 신용평가제도 도입 방안 검토, 근로자 임금지급 보증제도 도입방안 연구, 시공능력평가 금액의 적격심사평가기준 적용방안 연구, 공제상품 보유공제 전환에 관한 연구 등

오동석 | 한국정보통신산업연구원 산업정책실 연구원

- ods@kici.re.kr, 031-231-3424
- 저서 : 정보통신공사업 실태조사 연구, 정보통신공사업 신용평가제도 도입방안 검토, 근로자 임금지급 보증제도 도입방안 연구, 산업간 융합에 따른 정보통신공사업법 개정방안 연구, 공제상품 보유공제 전환에 관한 연구 등

정보통신공사업 하도급계약
적성성 심사제도 도입배경 및 의의

KICI 프리미엄리포트14-01호

발행일 2014년 6월 30일

발행인 함정기

편집인

발행처 한국정보통신산업연구원

경기도 수원시 장안구 하롤로 12번길 80

TEL (031)231-3400 FAX : (031)269-5210

<http://www.kici.re.kr>
