

원도급자 측면에서의 저가하도급 판정기준의 문제점과 개선방안

A Study on the Problem and Improvement of Screening System of Low Price Subcontracting by Analyzing a Standard of Judgement Criteria

김 순 영* 한 충 희** 백 태 룡*** 김 균 태**** 이 준 복*****
Kim, Soon-Young Han, Choong-Hee Baek, Tae-Ryong Kim, Kyoon-Tai Lee, Junbok

요 약

1983년 제정되어 찬반논란이 계속되고 있었던 저가하도급심사제도는 2004년 12월 건설산업기본법이 개정되고, 2005년 6월 동법시행령과 시행규칙을 개정함으로써 공공발주자에게는 의무사항이 되었으며, 최근 개정된 법령에서는 하도급계획서 제출을 강화하고 하도급공사정보망을 구축하는 등 저가하도급에 대한 관리가 강화되었다. 이 제도의 당초 도입취지는 저가하도급 여부를 사전에 심사함으로써, 저가하도급으로 인한 부실시공을 방지하고, 공정거래질서의 교란을 방지하는 것이었다. 그러나, 현행 저가하도급 판정기준에는 몇가지 문제점이 있어 그 도입취지대로 역할을 수행하는데 한계가 많은 실정이다. 본 논문은 현행 저가하도급 여부를 판단하는 기준으로 사용되는 원도급계약단가와 금액, 하도급낙찰률, 그리고 저가하도급 판단기준율에 대한 문제점을 고찰하고 그 분석·검토결과를 바탕으로 하여 개선방안을 제시함으로써, 저가하도급심사제도의 당초 도입취지를 살리는 데 기여하고자 한다.

키워드 : 저가하도급 심사제도, 낙찰률, 입찰단가, 산출내역서, 물량내역서, 턴키·대안입찰, 내역입찰

1. 서론

저가하도급심사제도는 발주자가 하도급심사 대상공사¹⁾에 대하여 하수급인의 시공능력과 계약금액의 적정성 등을 심사할 수 있도록 규정한 제도이다. 1993년에 도입된 이 제도의 당초 취지는 저가하도급 여부를 사전에 심사함으로써, 저가하도급으로 인한 부실시공을 방지하고, 공정거래질서의 교란을 방지하는 것이었다. 당초에 권장사항으로 규정되었던 이 제도는 2004년에 건설산업기본법을, 2005년에 동법 시행령과 시행규칙을 개정함으로써 공공발주자에게는 의무사항이 되었다.

이 제도가 도입취지대로 그 역할을 수행하기 위해서는, 해당 하도급이 저가하도급인지를 정확히 판정할 수 있어야 한다. 그

러나, 현행 저가하도급 판정기준에는 다음과 같은 몇 가지 문제점이 있다.

첫째는 저가하도급 판정기준 및 현행 저가하도급 제도에 대한 찬반논의가 낙찰자선정제도의 이해없이 이루어지고 있다는 점이다. 입찰제도의 차이에 따라 낙찰률과 내역서의 의미가 상이함에도 불구하고, 그에 대한 구분없이 일률적으로 적용되고 있다는 점이다. 둘째는 저가하도급여부를 판정하는 기준으로 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액을 사용하고 있는데, 그 원도급계약단가는 현행 입찰여건상 입찰자의 의지대로 산정할 수 없는 단가라서 판정의 기준으로 삼기 어려운 단가라는 점, 셋째는 원도급계약과 하도급계약의 입찰성격이 상이함에도 불구하고 같은 기준이 적용되고 있다는 점, 넷째는 최저가낙찰제의 경

* 일반회원, (주)대우건설, 경희대학교 건축공학과 박사수료, soooonny@naver.com

** 중신회원, 경희대학교 건축공학과 교수, 공학박사, chhan@khu.ac.kr

*** 일반회원, (주)대우건설, 공학박사, trbaek@paran.com

**** 중신회원, 한국건설기술연구원, 공학박사, ktkim@kict.re.kr

***** 중신회원, 경희대학교 건축공학과 부교수, 공학박사, leejb@khu.ac.kr

1) 하도급심사대상공사란 하도급부분에 대한 원도급금액대비 하도급금액이 82% 미만일 경우를 의미하며, 본 논문에서는 저가하도급을 같은 개념으로 사용하였다. 하도급심사대상공사일 경우, 즉 저가하도급에 해당될 경우 '건설공사 하도급심사기준'에 의거하여 하도급 계약의 적정성을 평가 받아야 한다는 개념으로 사용하였다.

표 1. 저가하도급심사제도의 변천 연혁 (건설산업연구원)

년도	관련 규정 및 개정 연혁	심사기준	내용
1983.07.01	공사계약일반조건(제정)	원도급금액의 75%미만	-회계 예규 「공사계약 일반조건」에서 규정함.
1990.12.05	공사계약일반조건(1차개정)	원도급금액의 85%미만	-하도급금액이 원도급금액의 85%미만일 경우 하도급내용을 변경하도록 강화함.
1993.10.20	공사계약일반조건(2차개정)	예정가격의 85%미만	-예정가격의 85% 미만인 경우에만 하도급 계약 내용을 심사함.
1995.07.06	공사계약일반조건(3차개정)	원도급금액의 88%미만	-하도급금액이 원도급 금액의 88% 미만인 경우 하도급 내용을 심사함.
1998.08.10	공사계약일반조건(폐지)	-	-이중계약서를 작성하는 등의 폐단이 있어서 폐지함.
2000.05.29	건설공사 하도급 심사지침(제정)	하도급 관련서류 검토결과 하도급율 82% 미만	-1999.8.6일「건설산업기본법」시행령 제34조제2항을 개정하여, 하도급 계약 금액의 적정성을 심사할 수 있는 근거를 규정함. -2000년5월29일「건설공사하도급심사지침」을 제정함.
2003.01.11	건설공사 하도급 심사기준(명칭변경)	상동	-2002.9.18일「건설산업기본법」시행령 제34조제3항에서 심사기준 근거마련 -2003년1월11일「건설공사하도급심사지침」에서 「건설공사 하도급 심사 기준」으로 명칭을 변경함.
2005.06.30	건설공사 하도급 심사기준(개정)	상동	-총전에 권장 사항으로 규정되었던 것을 「건설산업기본법」과 시행령, 시행규칙을 개정함으로써, 저가하도급심사제도를 공공공사에 대해 의무화
2006.07.19	건설공사 하도급 심사기준(개정)	도급금액의 82%미만	-전자입찰, 하도급 관리 계획서에 따른 하도급 계약 등 저가하도급에 대한 객관적 사유 인정함. -하도급심사 배정기준을 조정함.

우 원도급 낙찰률의 지속적인 하락은 시장경제원리라 하면서도 하도급 낙찰률은 82%로 고정시켜 놓고 있는 등 적정공사비에 대한 이중적 잣대를 적용하고 있다는 점이다.

본 연구에서는 현행 저가하도급 여부를 판단하는 기준에 대하여 그 문제점을 고찰하고 그 분석결과를 바탕으로 하여 개선방안을 제시함으로써, 저가하도급심사제도의 당초 도입취지를 살리는 데 기여하고자 한다.

2. 저가하도급 심사제도

2.1 제도의 연혁

우리나라의 공공공사 발주자는 하수급인이 건설공사를 시공하기에 현저히 부적당하다고 인정되거나 하도급계약금액이 국토해양부령이 정하는 비율에 의한 금액에 미달하는 경우에는 하수급인의 시공능력, 하도급계약내용의 적정성 등을 심사할 수 있으며, 이러한 제도를 저가하도급심사제도라고 한다. 원도급자가 발주자에게 통보한 하도급계약금액을 검토하여, 하도급계약금액이 해당공사 원도급 공사금액(하도급부분액)의 일정비율²⁾ 미만일 경우에 하도급자의 시공능력, 하도급계약내용의 적정성 등을 심사하는 것이다. 그리고 심사결과가 일정점수³⁾ 미만인 경우에, 발주자는 하도급자 변경 또는 하도급계약내용 변경을 요구할 수 있도록 되어 있다.

이 제도는 <표1>과 같이 1983년 7월1일에 재정경제부 회계에 규인 '공사계약일반조건'에 처음 도입된 이후 3차례의 개정을 거쳐 1999년 '행정규제기본법'의 취지에 반하고 법 집행의 한계

및 현실성의 결여를 이유로 공사계약 일반조건에서 폐지되었다. 그 후 2000년 전문건설업체의 강력한 주장으로 '건설산업기본법' 시행령에 근거를 두고 '건설공사 하도급 심사지침'을 제정하여 발주자가 하도급 저가심사를 할 수 있게 하였다. 2004년 이전에는 권장사항으로 규정되어 있었던 이 제도는 2004년 12월 31일 건설산업기본법을 개정하고, 2005년 6월 30일에 동법 시행령과 시행규칙을 개정함으로써 공공발주자에게는 의무사항이 되어 과태료 부과대상이 되었으며, 최근 개정된 건설산업기본법에서는 하도급계획서 제출을 강화하였고, 또한 하도급공사정보망을 구축하여 하도급계약시 원도급자뿐만 아니라 하도급자도 발주자에게 계약내용을 별도 통보하게 하는 하도급공사정보를 관리를 강화하고 있으며 특히 저가하도급을 근절하겠다는 입장을 보이고 있다.

표 2. 저가하도급 심사제도의 찬반의견 (건설산업연구원)

구분	내용
찬성의견	- 하도급자도 원도급자만큼의 일정가격 보장 - 원도급자는 하도급자에 대해 우월적 지위 - 부실시공방지 및 전문건설업체 보호 - 대외개방시 국내업체 보호
반대의견	- 모든 공정에 대한 획일적 규정은 불합리 - 경쟁쟁적이고, 시장경제에 반하는 제도라고 주장.

2.2 제도의 찬반의견

당초 이 제도의 도입취지는 저가하도급 여부를 사전에 심사함

2) 현행 제도에서는 82%로 규정하고 있음.
3) 현행 제도에서는 85점으로 규정하고 있음.

4) 국가·지방자치단체, 국가 또는 지방자치단체가 출자 또는 출연한 법인을 말한다(건설산업기본법 제31조제1항 및 동법시행령 제34조제1항).

표 3. 입찰제도 차이에 따른 용어의 의미 변화

입찰방식 ⁵⁾	낙찰률		내역서	
	분류	내용	분류	내용
최저가(내역) 입찰	낙찰률 (예정가격대비)	- 설계도서 작성주체 : 발주처 - 예정가격산정시 기준 설계도서 존재여부 : 상세한 설계도서 존재함	물량내역서	- 설계서임. - 설계서이므로 오류나 누락 등이 있으면 설계변경사유가 됨
턴키입찰 대안입찰	낙찰률 (예산대비)	- 설계도서 작성주체 : 입찰자 - 예산산정시 기준 설계도서 존재여부 : 미존재 - 발주처는 상세한 설계도서를 토대로 예정가격을 작성하지 않기 때문에 낙찰률의 실체가 존재하지 않음 ⁶⁾	산출내역서	- 설계서가 아님 - 설계서가 아니므로 오류나 누락 등이 발생하는 경우에도 설계변경의 사유가 되지 못함. - 계약금액의 조정 및 기성부분에 대한 대가지급시에 적용할 기준일 뿐임.

으로써, 저가하도급으로 인한 부실시공을 방지하고, 공정거래질서의 교란을 방지한다는 데 있었다.

그러나, 이 제도는 1983년도에 제정되어 현재에 이르기까지 끊임없는 찬반논의의 대상이 되고 있다.⁷⁾ <표2>에서처럼 찬성하는 측은 원도급자가 하도급업자보다 우월적 지위에 있고, 원도급자가 발주자로부터 예정가격에 대한 일정 비율상당의 가격을 보장받고 있는 만큼 하도급자도 원도급자로부터 일정 가격을 보장받아야 한다는 의견을 제시하고 있다. 반면, 반대하는 측은 하도급저가심사제도는 하도급자간의 경쟁을 제한하는 반경쟁적이고, 시장경제에 반하는 제도라고 주장하고 있다.

하도급계약금액이 적정한가를 심사하는 이 제도는 이론적으로는 저가하도급에 해당하는 하도급계약에 대해 적정성 심사를 받아 적정판결을 받으면 된다. 원도급자는 절차의 번거로움, 절차에 소요되는 시간 및 부적정판결시에 다시 하도급자 선정을 위한 입찰을 실시하여야 하고, 그로 인한 공기지연에 대한 부담으로 인하여, 하도급 미신고 및 허위신고를 하기도 한다.⁸⁾

이와 관련하여 김관보⁹⁾는 구체적인 ‘하도급 저가심사 기준’이 없이 대부분의 발주처 계약담당 공무원은 심사 대상이 되는 하도급 계약의 경우는 물론 심사 대상이 되지 않는 경우에도 심사 절차 없이 무조건 하도급 계약금액을 80% 이상으로 조정하도록 일방적으로 요구하는 사례가 많으며 또한 하도급 통지서 접수 자체를 거부하여 접수 전에 하도급 계약금액을 원도급 계약금액의 88%¹⁰⁾ 이상으로 조정하도록 요구함으로써 이중 계약서를 작성케하는 폐단이 발생되고 있다고 밝히고 있다. 따라서, 원도급자는 이를 방지하기 위하여 도급내역을 작성해야 하는 경우, 하도급계약이 예상되는 해당부분 도급단가를 하향 조정하여 저가하도급 해당을 사전에 차단하는 등의 방법을 사용하기도 한다.

이 제도가 과태료 부과등 강제규정으로 되어 있음에도 적정하게 이행되는지, 존속해야 하는지 등에 대해 지속적인 논의가 있는 이유는 어떠한 문제점 때문인지 다음 장에서 분석하였다.

3. 원도급계약 낙찰자선정방식에 따른 차이

현재 낙찰자선정제도는 크게 턴키·대안입찰공사와 최저가입찰공사로 나뉘며, 최저가 입찰공사는 내역서를 제공하는 공사로 하여 내역입찰공사라고도 불린다. 저가하도급심사제도에서는 이 두 가지 공사에 대하여 구분없이 같은 기준을 적용하여 저가하도급을 판단하고 있으나, 일률적으로 적용하는 것은 어떤 문제점들을 야기시키는지 <표3>에서와 같이 낙찰률과 내역서 두 가지의 의미변화를 통해 알아보고자 한다.

3.1 낙찰률의 의미 변화

저가하도급 심사제도를 찬성하는 측에서는 원도급자가 예정가격에 대한 일정비율상당의 가격을 보장받고 있기 때문에 하도급자도 일정가격을 보장받아야 한다고 주장한다. 그러나, 이는 낙찰자선정방식차이에 따라 낙찰률의 내포하는 의미의 차이에 대한 정확한 이해가 필요한 주장이다.

3.1.1 낙찰률 기준금액의 상이

먼저 턴키공사의 낙찰률의 기준이 되는 예산금액과 최저가낙찰제의 예정가격과의 차이를 살펴볼 필요가 있다.

백영권(2006)¹¹⁾은 턴키제도에서는 입찰과정을 거쳐 설계가 나중에 결정되는 반면, 최저가낙찰제제도에서는 입찰전에 설계가 미리 확정되고 이에 기초하여 예정가격도 결정되기 때문에 턴키공사의 예산대비낙찰금액과 최저가낙찰공사의 예정가격대비 각각 낙찰금액의 비율을 단순비교하여 그 격차만큼 예산이 낭비된다는 주장은 기본적으로 성립될 수 없다고 기술하고 있다. 제도의 목적과 입찰방식이 원칙적으로 달라 낙찰금액간의 비율차이

5) 턴키, 내역입찰등은 사회에서 통용되는 용어를 사용한 것임.

6) 이유섭, ‘턴키·대안공사 비용효과’, 대한토목학회지, 2005.10

7) 건설산업동향, 저가하도급심사제도의 합리화방안, 2006.5

8) 이의섭(2003)은 ‘~이중계약서 작성은 하도급 계약 금액을 규제하는 한 발생하는 문제이다.’ 라고 밝히고 있다.

9) 김관보, ‘하도급계약 저가심사제도의 문제점과 개선방안:심사기준’ 틀, 건설산업동향, 제8호, 1996.

10) 당시의 저가하도급 해당율임.

11) 백영권, 턴키공사는 ‘예산낭비’ 이고 ‘폭리’ 를 취하는가, 건설저널, 한국건설산업연구원, 2006.12

표 4. 턴키공사 사례에서 나타난 원가상승 원인 (건설산업연구원)

구분	내용
설계요류	<ul style="list-style-type: none"> • 비교적 짧은 기본설계과정에서 개략설계로 누락되는 공종 발생 • 기본설계심의회 실시설계과정에서 발주처의 요구사항 수용시 공사비 증가부분을 설계에 반영하는 데 한계 • 기본설계과정에서 수탁공사비 개략설계로 인한 공사비 증가 • 여건과 설계가 상이한 공종이 발생하나, 설계요류로 판단되어 시공사 부담으로 처리됨. • 실시설계 심의에 따른 재설계 용역비 시공사 부담
방침변경	<ul style="list-style-type: none"> • 발주처 방침 사항 변경에 따른 설계변경 사례 다수 발생 • 발주처는 예산 절감을 목적으로 지속적으로 방침을 변경하며, 이때 신규단가 산출시 발주처에서 작성된 단가산출서를 현장에 통지하여 이를 기준으로 설계변경 • 각종 감사 및 점검시 과다 설계로 판단되는 부분에 대한 설계변경
설계보고서 명시공종	<ul style="list-style-type: none"> • 설계보고서에 명기된 신기술 및 신공법 중 내역에 미반영된 공종이 있을 시, 이에 대한 시공을 발주처에서 요구할 경우 시공사 부담으로 시공해야 함.
민원발생	<ul style="list-style-type: none"> • 공사구간 민원발생으로 추가 공사비 지출과다 • 토지, 건물등의 보상업무가 도급계약 이후 진행되어 현장공사 추진시 공사지연요인 발생 및 추가비용 발생 • 현장에서 민원발생에 따른 설계변경시 책임구분이 애매한 경우가 많음, 이 경우 추가설계비 및 시공비가 시공사부담으로 처리되는 경우가 많음.

를 비교하는 자체가 불합리하기 때문이라는 것이며, 또한 턴키 공사가 예산만 확정된 상태에서 입찰자간 품질과 기술의 무한경쟁을 유도하는 제도이기 때문이라는 것이다.

또한, 이유섭(2005)¹²⁾은 턴키공사에서는 상세한 설계도서를 토대로 예정가격을 작성하지 않기 때문에 낙찰률의 실체가 존재하지 않을 뿐만 아니라 설계시공분리방식에서의 낙찰률과 동일한 관점에서 객관적인 성과비교를 위한 지표로 활용하기에는 논리적 오류를 범할 수 있다고 밝히고 있다.

이처럼 입찰방식별 낙찰률은 기준이 되는 금액(턴키공사에서는 예산, 최저가낙찰제도에서는 예정가격)을 산정하는 방식이 다르기 때문에 서로 단순비교하기 어려우며, 턴키공사에서 원도급자의 낙찰률이 높다고 이유로 발주처로부터 일정비율상당의 가격을 보장받고 있고 그에 따라 하도급업체도 일정비율상당의 가격을 보장받아야 한다는 주장은 논리적인 한계를 가지고 있음을 알 수 있다.

3.1.2 턴키·대안공사의 리스크 상승요인

내역입찰보다 턴키·대안입찰의 낙찰률이 높을 수 밖에 없는 이유가 한가지 더 있다. 최저가 낙찰제공사인 내역입찰공사와 턴키공사의 낙찰률의 기준금액외에 또 하나의 근본적인 차이인 설계와 불확실성에 대한 책임소재가 누구에게 있느냐이며, 그로 인한 리스크 비용 상승이다.

내역입찰공사에서는 발주자가 설계도를 확정하고 그에 따른 예정가격을 산출한 후 발주하기 때문에 공사중 필연적으로 동반되는 도면의 오류등의 설계관련 설계변경에 대해서는 설계변경대상으로 발주자가 그 비용을 부담하게 된다. 그러나 설계시공일괄입찰공사에서는 천재지변, 민원, 발주자의 지시등 불가항력의 사유를 제외하고는 계약금액의 증액이 불가능하기 때문에 그로 인한 비용증

가에 대해서는 입찰자가 모두 부담하게 되어 있다. 또한, 책임소재 구분이 명확하지 않은 경우도 발주자는 설계변경 증액을 없다는 입장으로 보이며 입찰자부담으로 비용을 처리하고 있는 실정이다. <표4>에서는 턴키공사에서의 이러한 불확실한 책임소재로 인해 발생하는 원가상승 원인을 정리해 놓은 것이다.¹³⁾

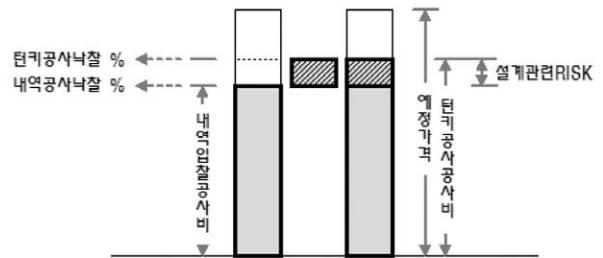


그림 1. 내역입찰과 턴키공사의 낙찰률 차이분석

설계시공일괄입찰공사에서 설계관련 리스크로 인한 공사비상승요인이 낙찰률에 미치는 영향을 <그림1>과 같이 도식화하였다.

이복남(2005)¹⁴⁾은 낙찰률의 기준이 되는 발주자의 예정가격은 건설공사를 생산하는 방식에 따라 업무범위, 설계변경으로 인한 계약금액차이 발생시 책임소재등에 의한 위험부담을 발주자와 입찰자가 어떻게 분담하느냐에 따라 큰 차이가 있다고 밝히고 있다.

이처럼 건설공사에서 필연적으로 동반되는 설계등 불확실성에

12) 이유섭, 턴키·대안공사 비용효과, 대한토목학회지, 2005.10.

13) 이 표의 사례는 일반적으로 입찰자가 부담하고 있는 비용을 나타낸 것으로 불합리한 경우도 많이 발생하고 있음을 알 수 있다.

14) 이복남, 턴키·대안입찰폐지주장...세계시장 역행적 '역지', 한국건설산업연구원, 건설저널, 2005.09

15) 설계추진면에서는 기본계획 및 원안설계의 가치점수가 평균 63.5인 반면 턴키·대안입찰과정을 통하여 채택된 설계의 가치점수는 평균 81.1로 약 17.4정도 우수한 것으로 분석하고 있다, 오히려 동일한 계약금액을 지불하면서 기본계획 또는 원안설계보다는 고가의 시설품을 구매하고 있다는 것을 시사한다고 서술하고 있다.

대한 리스크는 비용의 증가를 가져오며 비용의 증가는 낙찰률의 상승으로 나타난다.¹⁵⁾

3.1.3. 낙찰률의 차이로 인한 수익성 차이

이러한 낙찰률이 내포하는 의미의 차이로 인하여 턴키공사가 최저가 낙찰제공사보다 낙찰률은 높지만, 그 낙찰률의 차이가 수익의 차이를 의미하는 것은 아님을 알 수 있다.

표5. 최저가낙찰제공사의 낙찰금액대비 실행율 조사

공사명	실행%	총실행%	공사명	실행%	총실행%
A	109.0	116.4	H	95.0	100.0
B	125.0	134.0	I	122.0	127.0
C	105.0	112.0	J	115.0	122.5
D	85.0	93.0	K	124.4	133.4
E	144.0	149.0	L	120.0	135.0
F	129.0	139.0	M	125.0	140.0
G	119.0	126.0	평균	116.7	125.2

자료: 최저가낙찰제의 시행성과와 향후과제 (건설산업연구원, 2004)

〈표5〉 턴키공사 낙찰률과 수익성 사례에서는 턴키공사가 낙찰률은 높지만 총원가율도 상대적으로 높아 낙찰률로써 그 공사의 수익성을 판단하기는 어려움을 알 수 있다. 〈표6〉에서는 최저가 낙찰제공사의 낙찰금액대비 실행율을 조사하여 수익성과의 관계를 설명하였다.

표6. 턴키공사낙찰율과 수익성 사례

공사명	낙찰%	총원가%	공사명	낙찰%	총원가%
A	100.0	118.4	F	88.5	115.4
B	99.8	131.9	G	97.0	103.2
C	80.0	108.4	H	88.2	146.9
D	84.9	119.5	I	80.0	119.8
E	97.8	168.3	J	94.5	164.1

자료: 공공공사 낙찰률과 수익성간의 상관관계 (건설산업연구원, 2004)

3.2. 내역서의 의미 변화

현행 공공건설공사는 기본적으로 총액단가계약방식으로 계약이 이루어지는데, 이 계약방식은 계약체결시 공사금액의 총액뿐만 아니라 세부 내역항목의 단가도 포함되는 방식이다. (이유섭 외1, 1999)

그러나, 계약시 제출되는 내역서는 그 공사에 대한 입찰제도의 종류에 따라 물량내역서와 산출내역서로 나뉘고 있다. 물량내역서는 내역입찰공사에서 사용되는 내역서로 설계시공일괄입찰공사나 대안입찰을 실시하여 체결된 공사의 내역서인 산출내역서와 전혀 별개의 개념이다. 공사계약일반조건에서는 제2조 8호에서 물량내역서를 정의하고 9호에서는 산출내역서를 정의함

으로써 양자를 별개의 개념으로 구분하고 있다. 또한 제2조제4호 및 제3조제1항에서 알 수 있듯이 산출내역서는 설계서에서 제외되어 있다.¹⁶⁾ 즉 산출내역서는 설계서가 아니다. 산출내역서가 설계서가 아니기 때문에 오류나 누락등이 발생하는 경우에도 설계변경의 사유가 되지 못한다. 물량내역서는 설계서이므로 오류나 누락 등이 있으면 설계변경사유가 되나, 산출내역서는 설계서가 아니므로 오류나 누락등이 있어도 설계변경사유가 되지 않는다.¹⁷⁾ 산출내역서는 계약금액의 조정 및 기성부분에 대한 대가의 지급시에 적용할 기준일뿐으로 규정하고 있다.¹⁸⁾

이와 같은 규정은 턴키·대안입찰의 경우 입찰이나 계약체결시 공사도면이 확정되지 않아 정확한 내역을 작성할 수 없으며, 턴키·대안입찰의 경우 계약상대자의 책임없는 사유를 제외하고는 원칙적으로 설계변경으로 인한 공사비 증액에 없기 때문이다. 따라서, 원도급자는 내역서 작성시 정확한 물량과 단가의 산정에 노력을 집중할 필요도 없고, 그럴 수도 없는 실정이다.

반면 하도급 계약 체결은 공사도면이 확정되고 물량산출도 완료되어 실행예산이 편성되는 시점이며, 정확한 내역과 물량에 의한 계약을 체결하고 있기 때문에 원도급내역과 하도급내역은 내역항목의 상이는 물론 물량에도 상당한 차이를 보일 수 있다.

그러나, 저가하도급 심사제도는 이러한 입찰제도의 특성을 고려하지 않은채 일률적으로 적용하고 있어 저가하도급 판단이 어려운 실정이다.

4. 저가하도급 판단기준금액의 신뢰성 부족

또한, 내역입찰공사의 경우인 최저가입찰공사에서도 도급단가는 실질적으로 그 공종의 공사비를 반영하는 단가라고 보기는 어렵다. 최저가낙찰제입찰금액 적정성 심사기준에 통과해야 하기 때문에 설계가 및 심사기준통과에 적합한 단가이기 때문이다.

이러한 입찰환경에서 제출된 입찰내역서의 단가는 현실적으

12) 회계예규 공사계약일반조건 제2조(정의) 4. “설계서”라 함은 공사시방서, 설계도면, 현장설명서 및 공종별 목적물 물량내역서(가설물의 설치에 소요되는 물량 포함하며, 이하 “물량내역서”라 한다)를 말하며, 다음 각 목의 내역서는 설계서에 포함하지 아니한다. 나. 시행령 제78조에 따라 일괄입찰을 실시하여 체결된 공사와 대안입찰을 실시하여 체결된 공사(대안이 채택된 부분에 한함)의 산출내역서

17) 문장록, ‘건설실무자를 위한 건설분쟁의 해법’, 전문건설신문사, p149~150, 2005

18) 회계예규 공사계약일반조건 제3조(계약문서) ①계약문서는 계약서, 설계서, 유의서, 공사계약일반조건, 공사계약특수조건 및 산출내역서로 구성되며 상호보완의 효력을 가진다. 다만, 산출내역서는 이 조건에서 규정하는 계약금액의 조정 및 기성부분에 대한 대가의 지급시에 적용할 기준으로서 계약문서의 효력을 가진다.

로 오류를 가지고 있을 수 밖에 없다. 그러나, 현재 저가하도급의 판단기준으로는 원도급자의 도급계약금액을 사용하고 있어 제도의 취지를 살리기 어려운 상황이 많이 발생하고 있다. 저가하도급심사대상으로 판명된 하도급계약의 경우 그 하도급계약이 저가인 것뿐만이 아니라, 원도급공사비의 부정직한 도급내역 단가로 인해라도 발생하기 때문이다.

표7. 원도급금액 오류로 인한 적정하도급 판단오류 예시

구분	공사비			비율	비고
	도급	적정	하도급		
사례1	14,000	10,000	9,000	64%	저가하도급심사대상
	10,000			90%	적정 하도급율
	6,000			150%	
사례2	10,000	10,000	6,000	60%	저가하도급심사대상
	7,000			85%	적정 하도급율
	4,000			150%	

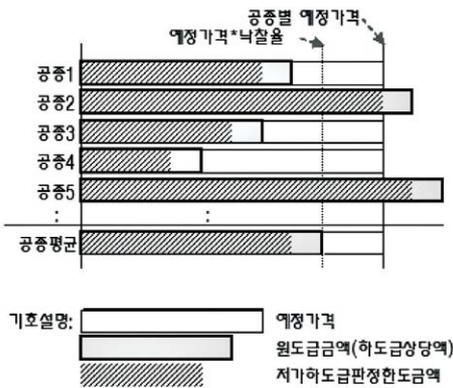


그림 2. 현행입찰제도상에서의 저가하도급

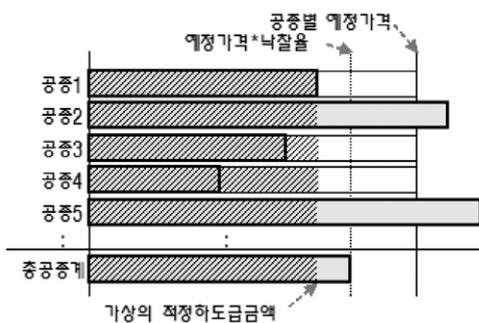


그림 3. 가상의 적정하도급금액

〈표7〉은 적정공사비가 10,000인 공사에 대한 하도급계약이 9,000으로 적정하게 계약된 사례1과 6,000으로 저가로 계약된 사례2를 이용하여 원도급금액의 오류가 하도급 저가여부의 판단에 어떠한 작용을 하는지 보여주고 있다.

현재 턴키,대안입찰의 경우 앞서 언급한 데로 총액단가 계약 방식으로 계약을 체결하고 있으나, 개별공종단가에 대한 검증은 이루어지지 않고 있기 때문이다. 그러나, 이럴 경우에도 현 제도 상에서는 그 단가가 저가하도급의 판단기준이 되기 때문에 위 사례와 같은 문제가 발생하게 된다.

〈그림2〉는 현행 입찰환경에서 저가하도급판단오류에 대한 상황을 도식화하여 표현한 것이다. 원도급자의 총 계약금액은 예정가격*낙찰률이며, 각 공종별 공종금액의 평균은 각 공종의 예정가격*낙찰률이 된다. 그러나, 내역서에 기입된 각 공종별 공종금액을 세부적으로 살펴보면 그 공종에 대한 정확한 금액을 나타내지 못하고 있음을 알 수 있다.

저가하도급을 판단하기 위해서는 원도급자의 원도급계약금액의 오류여부와 관계없이 하도급금액이 적정한지 여부가 중요하지만, 현재 저가하도급의 판단기준은 어떠한 입·낙찰제도에 의한 계약인지와는 관계없이 무조건 원도급계약금액으로 되어 있기 때문에 저가하도급에 대한 판단오류가 발생하게 된다.

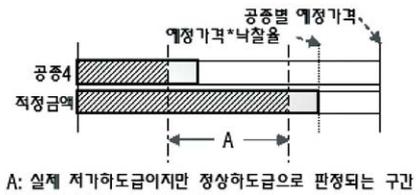


그림 4. 적정하도급금액 판단오류 예1

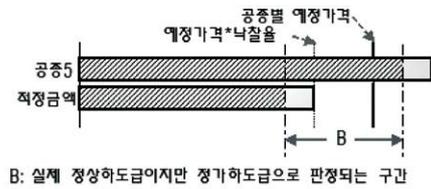


그림 5. 적정하도급금액 판단오류 예2

〈그림3〉은 〈그림2〉에서 '공종4'에 해당하는 원도급금액과 하도급 금액을 나타낸 것이다. '공종4'의 원도급금액은 적정금액 대비 현저하게 낮게 계약되어 있어 하도급금액이 원도급금액의 82% 이상이 되더라도 저가하도급임에도 불구하고¹⁹⁾, A구간으로 표시된 적정금액의 82%부터 '공종4' 금액의 82%까지는 저가하도급에 해당되지 않음을 보여주고 있다.

이와는 반대로 〈그림5〉에서는 〈그림1〉에서의 '공종5'에 해당하는 원도급금액으로 적정금액대비 높게 책정되어 있어, 그에 해당하는 하도급계약이 금액적으로 적정함에도 불구하고¹⁹⁾, B구

19) 82%이하를 저가하도급으로 판정하는 현 제도의 기준이 타당하다고 가정할 때

표 8. 원도급계약(예:턴키공사)과 하도급계약의 입찰방식 차이

구분		원도급계약 (턴키공사)	하도급계약
입찰방식	종류	<ul style="list-style-type: none"> • 턴키입찰공사 	<ul style="list-style-type: none"> • 내역입찰공사
	차이	<ul style="list-style-type: none"> • 계약상 설계 불확실성 리스크 부담주체 : 계약상대자(원도급자) • 설계도서에 대한 책임이 있음: 도면작성, 수량산출, 공법선정등의 책임이 있음. • 설계도서 누락시 증액없이 원가부담해야 함. 	<ul style="list-style-type: none"> • 계약상 설계 불확실성 리스크 부담 주체 : 원도급자 • 설계도서에 대한 책임이 없음: 도면작성, 수량산출, 공법선정등의 책임 없으며, 원도급자가 작성해준 설계서대로 시공하면 됨. • 설계도서 누락시 설계변경으로 증액처리됨.

간으로 표시된 적정금액의 82%부터 '공종5'금액의 82%까지는 저가하도급에 해당됨을 보여주고 있다.

5. 원도급계약과 하도급계약의 입찰방식상이

최근 최저가입찰공사에서의 적정성 평가기준에 대한 많은 논의가 있는 것으로 보인다. 원도급에 대한 입찰금액 적정성 평가는 여러가지 우려와 문제점을 가지고 있으면서도 공공공사의 최저가 입찰제도가 가지고 있는 한계를 인정하고 적정공사비로 입찰할 수 있는 시스템을 만들고자 있는 반면에 하도급 저가 심사 제도는 하도급자의 입찰방식과 그 하도급공사비의 적정성을 판단하기보다 원도급자의 금액을 일정부분 하도급업자에게 할당하는 개념으로 제도가 되어져 있음을 알 수 있다.

저가하도급 심사제도에서는 정부와 원도급자간의 입찰방식종류와 관계없이 하도급심사때는 모두 원도급자의 계약금액을 기준하여 일정비율이상으로 계약하도록 되어 있다.

그러나, <표8>에서 보는 바와 같이 원도급계약과 하도급계약은 그 입찰방식이 상이하다. 발주자와 원도급자간의 계약이 턴키입찰일 경우에는 원도급자는 그에 따른 설계부터 시공까지가 모두 계약범위에 포함되어 있으나, 원도급자가 하도급에게 발주하는 공사는 전문건설업에 해당하는 특정부분의 공사에 대한 것이다.

원도급자는 그 부지에 맞는 적정한 설계도서를 제시하여야 하고, 그에 따른 적정한 공법제시는 물론, 물량산출까지 하여야 하며 그에 대한 모든 책임을 가지고 있다.

또한, 공법선택시, 마감자재 선택시 민원에 대한 모든 리스크도 부담하고 있다. 그러나, 하도급자는 원도급자가 정해준 공법으로, 정해준 내역에 의하여 공사를 수행하면 되는 것이고, 그에 따른 민원 및 설계오류등에 대한 책임은 지니고 있지 않다. 불확실성에 대한 리스크를 원도급자가 부담함으로써 상승하는 원가에 대한 책임이 거의 없다는 것이다. 지금 제도와 같이 원도급계약의 낙찰률을 공사계약방식의 차이에 상관없이 동일하게 보고자 한다면, 하도급 계약시에도 원도급자의 계약과 동일하게 설계도서 작성, 수량산출 및 민원과 리스크에 대한 책임을 배분해야 할 것이다.

6. 적정공사비에 대한 이중적 잣대

류춘성의3(2002)은 건설산업에서 적정공사비는 수요자와 공급자사이에서 건설업이 지속적이고 정당한 생산활동이 가능한 최소비용이 되어야 하며, 시설이 안전과 품질의 보장되는 범위 내에서 경쟁이 이루어질 수 있는 가격이어야 한다고 정의하고 있으며, 그동안 적정공사비에 대한 정의가 부재하였던 원인중의 하나로 발주자와 업계의 견해차이라고 밝히고 있다.

발주자는 건설사업이 일찰 및 계약을 통하여 시행되므로 입찰을 통한 가격경쟁의 결과로 발생한 입찰가격이 바로 적정공사비라고 주장하고, 이러한 입찰가격은 공급자가 공급할 의사가 있기 때문에 투찰을 하게 되므로 시장경쟁을 통한 진정한 의미의 적정공사비라고 생각한다 보고 있으며, 반면 업계에서는 적정공사비란 반드시 해당 건설사업을 통하여 공급자가 적정 이윤을 보장받을 수 있는 가격이라고 주장하고 있다고 서술하고 있다.²⁰⁾

상기 연구에서는 적정공사비의 개념을 공공공사에서 발주자와 원도급자의 관계내에서 파악하고 있지만, 원도급자와 하도급자의 관계에서도 그 개념은 동일하다고 인식된다. 그러나, 현행 제도는 원도급자를 기준으로 발주자와의 관계에서와 하도급자와의 관계에서의 적정공사비의 개념을 다르게 적용하고 있다.

6.1 하도급자에 대한 적정공사비 기준

하도급자의 적정공사비에 대해서는 <표1>과 같이 1983년 저가하도급 심사지침이 생긴 이래에 원도급금액대비 75~88%로 보고 있다. 특히, 2000년 건설산업기본법에 하도급계약의 적정성을 심사할 수 있는 규정이 생긴 후 현재까지 저가하도급에 대한 기준을 변함없이 82%로 규정하고 있다.

6.2 원도급자에 대한 적정공사비 기준

이에 반해 원도급자의 적정공사비에 대해서는 2001년 최저가 낙찰제를 다시 부활시켜 무한경쟁을 시켰는데, 초기에는 보증기

20) 류춘성의3인, 국내건설산업에서의 적정공사비 개념과 기준에 관한 연구, 대한건축학회, 2002.3

관의 보증거부를 할 수 있게 하여 낙찰하한가를 그해 1월에는 60%, 5월에는 73%로까지 올려 덤핑입찰을 방지하였다. 그러나, 이러한 '제한적 최저가낙찰제'가 낙찰률의 실질적인 하한선 역할을 하고 있어 자율경쟁을 막고 예산을 낭비한다는 시민단체의 지적으로 '보증거부낙찰률'이 폐지되었고, 그에 따라 낙찰률은 <그림4>와같이 매년 감소하고 있는 실정이다.²¹⁾

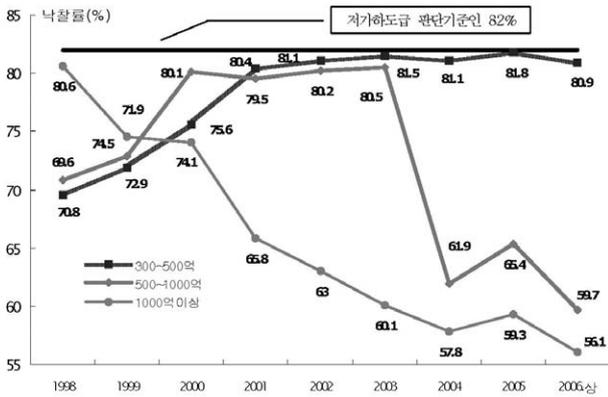


그림 6. 원도급자 낙찰률과 저가하도급 기준을 비교 (건산연)

그러나, <그림4>에서 보는 바와 같이 1998년 이후에 원도급자의 낙찰률이 특히 대형공사의 경우 지속적으로 하락하고 있음에도 불구하고, 하도급자에 대한 낙찰률 하한기준인 저가하도급 판단기준은 현재까지 계속 같은 기준을 적용하고 있어 적정공사비에 대하여 원도급자와 하도급자에게 이중적 시각과 기준을 적용하고 있음을 알 수 있다.

이는 예산을 낭비하고 건설산업의 공정경쟁과 건전한 발전을 저해한다는 논리로 원도급에 대한 최저가낙찰제 도입을 확대 적용할 때와는 모순되는 내용이다.

7. 결론

본 연구는 저가하도급 심사제도가 저가하도급으로 인한 부실 시공을 방지하고, 공정거래질서의 교란을 방지하자는 당초의 도입취지에 맞게 시행되기 위하여 현행 제도의 문제점을 파악하고 개선방안 제안을 위한 연구를 수행하였다.

이를 위하여 현행 저가하도급 심사제도에서 하도급심사 대상 공사인 하도급부분에 대한 원도급금액대비 하도급금액이 82%

미만일 경우, 즉 저가하도급을 판정하는 기준에 대한 문제점을 현행 낙찰자 선정제도와 연관하여 분석하였다. 연구의 주요결과는 다음과 같다.

첫째, 턴키·대안입찰공사의 경우 총공사비 개념으로 계약을 체결하고, 원칙적으로는 설계변경이 없기 때문에 내역서를 산출내역서라 명하고 내역서의 의미를 축소하고 있다. 이 산출내역서는 내역입찰공사에서의 물량내역서와는 전혀 별개의 개념으로, 회계예규 '공사계약일반조건'에서는 그 산출내역서는 설계서에서 제외하고 있으며, 따라서 오류나 누락등이 있어도 설계변경사유가 되지 않는다고 명시하고 있다. 그러나, 저가하도급 심사제도에서는 이러한 턴키·대안입찰공사의 특성에도 불구하고, 내역서의 오류나 누락등을 인정하지 않는, 공사내용이 확정된 내역서, 즉 내역입찰공사의 물량내역서와 동일한 개념을 적용하여 저가하도급 판정의 기준으로 삼고 있음을 알 수 있다.

둘째, 원도급자가 턴키·대안입찰공사에 해당되는 계약을 체결하게 되어 물량 및 설계에 관련된 리스크도 부담하는 경우에도 원도급자는 그 공사에 대한 하도급 계약체결시는 내역입찰공사에 준하는 계약을 체결하고 있어 하도급자는 물량 및 설계에 관련된 리스크는 부담하고 있지 않는 경우에도 내역입찰공사와 동일한 기준으로 저가하도급을 판정하고 있음을 알 수 있다.

셋째, 최저가 입찰공사의 경우도 입찰시 내역서 작성이 현재의 최저가입찰금액 적정성평가와 연동되어 있는 이상, 즉 원도급자의 의지대로 내역단가를 책정하지 못하고 예정가격에 연동하는 입찰단가를 책정하여야 하는 이상, 실제적인 저가하도급을 파악하기는 어려울 수 밖에 없음을 알 수 있다.²²⁾

넷째, 원도급자의 최저가 낙찰제공사의 낙찰률이 60~70%가 되어도 적정하다고 판단하는 반면, 저가하도급 심사제도하에서는 82%로 고정하고 있어 적정공사비에 대하여 이중적인 잣대가 적용됨을 알 수 있다.

이에 대한 개선방안은 크게 두 가지 문제에 대한 개선방안으로 나눌 수 있다. 하나는 턴키·대안입찰공사의 내역서인 산출내역서를 내역입찰공사의 물량내역서와 동일하게 보고 저가하도급심사제도운명을 할 것인지의 여부이며, 다른 하나는 적정공사비를 판단하는 낙찰률이 얼마로 볼 것인가 하는 문제이다.

우선 턴키·대안입찰공사의 내역서관련한 개선방안 역시 두 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 국내 여건상 턴키·대안입찰공사의 산출내역서를 내역

21) 건산연(2005)연구에서 '품셈과 내역서로 산출된 예정가격에 다소의 거품의 소지가 있다고는 하지만 70%대 미만의 낙찰은 일반적으로 저가 낙찰로 보는 시각이 지배적이다. 이것은 70% 미만으로 낙찰된 건설공사에 책임 감리를 강화하겠다는 정부 방침에서도 나타나고 있는 현상이다.'라고 밝히고 있다.

22) 현재 '건설공사 하도급심사기준' 제9조에서 저가하도급 판정의 예외규정을 두어 부적정판결이 심사점수의 합계가 85점 미만이라도 하도급계약 내용 또는 하수급인의 변경을 요구하지 아니할 수 있는 예외규정을 두어 이러한 문제들을 해결하고자 하고 있으나, 근본적인 해결방안이라고는 할 수 없다.

입찰공사의 물량내역서와 동일한 기준을 적용하여 타 제도상에서 이용하여야 한다면, 내역서를 적정하게 작성할 수 있는 분위기를 조성하여야 할 것이다. 내역서 제출시점을 공사도면이 확정된 시점에 제출을 할 수 있게 하여야 할 것이며, 발주처에 제출하는 실시도면의 경우도 물량산출이 가능할 정도의 확정된 도면이어야 할 것이다.

또한 그 도면의 내용이 산출내역서에 제대로 반영되어 있는지에 대한 관리시스템도 마련되어야 할 것이다.

둘째, 턴키·대안입찰공사의 근본개념이며 공사계약일반조건에 명시되어 있는 바와 같이 턴키·대안입찰공사의 산출내역서를 내역입찰공사의 물량내역서와 별개의 개념으로 봐야 한다면, 턴키·대안입찰공사와 내역입찰공사의 저가하도급 심사기준을 변경하여야 할 것이다. 턴키·대안입찰공사의 경우는 저가하도급 심사에서 제외시키거나, 다른 기준을 적용해야 할 것이다. 원도급금액과 하도급 금액을 대비할 때 내역과 물량 기준이 아닌 전체 금액 대비로 적용하는 방법도 있을 것이며, 아니면, 원도급 금액 대비 하도급 금액을 총액을 기준으로 대비하여 누계로 저가하도급여부를 판정하는 기준을 두어, 누계가 저가하도급에 해당되지 않을 경우, 각각의 계약이 저가하도급에 해당되더라도 하도급계약내용이나 하수급인의 변경을 요구하지 않는 방법도 있을 것이다. 또한, 하도급계약의 경우도 물량 및 내역 항목을 확정하지 않고, 하도업자가 물량산출과 내역구성을 통하여 총액 입찰하고 그에 대한 설계변경도 없는 원도급과 같은 턴키개념의 계약으로 유도할 수도 있을 것이다.

또 다른 문제인 적정공사비를 판단하는 낙찰률이 얼마인지에 대한 문제이다. 이 문제는 현행 최저가 낙찰제공사 입찰금액을 평가하면서 많은 논란을 낳고 있는 문제이기도 하다. 낙찰률이 얼마인지 보다 입찰참여자가 분석하고 판단한 금액으로 투찰할 수 있는 분위기를 조성하는 것이 우선되어야 할 것이다.

상기와 같은 본 연구에 대한 연구결과가 원도급자 중심의 시각으로 저가하도급 심사제도의 문제점을 입증한 것으로 결과의 범위가 다소 제한되나, 하도급 중심의 시각으로의 연구가 추가 진행된다면, 본 논문결과는 합리적인 저가하도급을 심사하는 연구의 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

참고문헌

김관보, '하도급계약 저가심사제도의 문제점과 개선방안:심사기준 '틀' ; 건설산업동향, 한국건설산업연구원, 제8호, 1996.
국회사무처, 턴키/대안입찰제도 등 입찰제도의 종합적 개선방안, 2006.12.
이상호외1, '공공공사 낙찰률과 수익성 간의 상관관계 분석',

2004.02, 건설산업동향, 한국건설산업연구원 2004-03.
이유섭, 턴키·대안공사 비용효과, 대학토목학회지, 2005.10.
백영권, '턴키공사는 '예산낭비' 이고 '폭리' 를 취하는가', 건설저널, 한국건설산업연구원, 2006.12.
이복남, 턴키·대안입찰폐지주장...세계시장 역행적 '억지', 한국건설산업연구원, 건설저널, 2005.09
이의섭, '저가하도급심사제도의 합리화방안', 건설산업동향, 한국건설산업연구원, 2006.5.
류춘성외3, 국내건설산업에서의 적정공사비 개념과 기준에 관한 연구, 대한건축학회, 2002.3.
이의섭, 건설하도급계약관련 제도개선방안, 한국건설산업연구원, 2003.12.
문장록, '건설실무자를 위한 건설분쟁의 해법', 전문건설신문사, 2005.
이유섭외1, 공공건설공사 도급공사비결정프로세스 분석연구, 대한건축학회, 1999.
이상호외1, '최저가낙찰제의 시행성과와 향후과제', 건설산업동향, 한국건설산업연구원, 제16-1149호, 2004.05

논문제출일: 2009.04.21
논문심사일: 2009.04.24
심사완료일: 2009.08.13

Abstract

As the Fundamentals of Construction Business Act was revised in December 2004 and its implementing ordinances and enforcement regulations were adjusted in June 2005, the screening system of low price subcontracting has been an obligation to the public owners, having brought about arguments for and against since it enacted in 1983. The statutes for low price subcontracting have been reinforced from this year; for example, it underlines to submit to a project and builds an information network of subcontracting works. The system's original intention was that prevents shoddy and fraudulent constructions caused by low price subcontracting and precludes disturbances of fair trade by screening that whether it satisfies the conditions or not in advance. But, the criterion for the existing low price subcontracting has several issues having held up a true mirror to the real situation. It is arguable to discharge an important task with the primary purpose. This dissertation have researched the problem with a deposit of subcontract and the low price subcontracting basic rate are being used by the criteria for deciding whether it is a low price subcontracting or not, so showing the plan of reformation based on the findings, it wishes to contribute toward making the most of the system's essential intent.

Keywords : *contract, unit-price, bidding, submission, turnkey*
