

# 공생발전을 위한 공공기관 하도급거래 실태조사

2011. 12

박한준



## 서 언

공공기관은 교통, 건설, 에너지와 같은 우리나라 산업기반을 조성하고 발전을 주도하면서, 현재까지 국민경제의 핵심 성장동력으로서 역할을 수행하여 왔다. 사회적 필요에 따라 공공서비스를 안정적으로 제공하였을 뿐만 아니라, 대규모 국책사업을 수행하면서 일반 기업체의 참여기회를 제공하여 민간경제 부문의 성장에도 기여하였다는 점은 정책현장에서 공공기관들의 중요성을 확인해 주고 있다. 하지만, 공익을 위해 설립된 공공기관들이 다른 한편으로는 상업활동을 통한 수익창출도 강조하면서 공공기관의 목표와 성과구조가 복잡하게 다변화되고 있다. 일면 상충적인 성격인 공익 제고와 민간기업과의 경쟁이라는 가치를 동시에 추구하여야 하는 것이다. 즉, 사회적 책임과 효율적인 기업운영의 통합 필요성이 점점 부각되고 있는 것이 현실이다.

지난 4년간 정부는 사회구조적 문제와 모순을 제거하기 위해 동반성장, 공생발전이라는 정책목표를 강조하고 있으며, 사회적 불평등을 해소하기 위한 다양한 직간접적인 정책들을 수립하고 있다. 그 중에서도 대기업과 중소기업 간의 하도급거래과정의 불공정한 관행을 해소하기 위해 노력하고 있다. 공공기관이 발주하는 공사에 대해서는 공정하고 투명한 계약과 사업관리를 위한 표준계약서 작성을 제도화시키기도 하였다. 정부가 영세한 중소기업체들의 성장과 발전을 위하여, 공공기관 발주 공사에 대해 원청업체가 건전하고 투명한 하도급 거래관계를 형성할 수 있도록 관리하는 것은 이들 기관들의 공공성과 사회적 책임이 자신의 이익을 우선시하는 일반적인 기업행태로 인해 변질되지 않도록 관리·감독하기 위한 것이다.

하지만, 정부의 지속적인 노력에도 불구하고 공공기관이 발주하는

공사에서도 하도급거래의 기존 관행이 여전히 존재한다는 지적들이 국회와 언론 등을 통해 제기되고 있다.

본 연구는 정부의 국정목표인 공생발전을 구현하기 위한 공공기관들의 정책추진 현황, 특히 공기업들의 하도급 거래실태를 조사하였다. 효율적인 조사를 위해, 에너지, 건설, 교통산업분야에서 활동하는 공기업, 원청업체, 하청업체들이 현장에서 체감하는 하도급거래 실태를 파악하고, 이를 바탕으로 불공정한 거래관행을 없애기 위한 정책방향을 제시하였다. 점검결과에 따르면, 공공기관이 주관하는 사업현장에서 하도급 관리노력은 확산되고 있으며, 협력업체인 중소기업들을 지원하기 위한 프로그램들을 시행하고 있었으나, 공생발전을 위한 사업 구상과 체계가 아직 안정적으로 정착되지 않아, 가시적인 성과를 이루는 데 한계가 있었다.

따라서 동반성장을 지향하는 건전한 협업관계를 구축하기 위해서는 일차적으로 불공정 거래행위에 관련된 원청 및 하청업체에 대한 입찰제한과 같은 제재를 강화하고, 표준계약서와 같은 제도적인 기반을 지속적으로 확대 강화하여야 한다고 주장하였으며, 자발적으로 하도급 계약관리, 대금지급관리, 동반성장프로그램들을 적극 시행할 필요성이 있음을 강조하고 있다. 본 연구는 공공기관뿐만 아니라, 대기업들이 발주하는 거의 대부분의 공사현장에서 발생할 수 있는 하도급 거래관행의 개선작업을 공공부문에서 주도적으로 선도하여, 오히려 민간부문 하도급거래의 기존프레임의 변화방향을 제시할 수 있다는 정책적 함의도 가지고 있는바, 기업 간 공생발전을 위한 정책수립에 활용될 수 있기를 기대한다.

본 연구조사는 외부 전문 리서치기관과 함께 진행되었으며, 본원의 박한준 박사, 라영재 박사가 공동으로 집필하였다. 저자들은 보고서 작성에 도움을 주신 많은 분들에게 감사의 뜻을 표하고 있다. 자료수집과 정리에 도움을 준 하태욱 연구원, 그리고 보고서 제작에 애쓰신 본원 출판팀 직원 여러분께도 감사드린다.

마지막으로 본 연구보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며,  
본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2011년 12월

한국조세연구원

원장 조원동



## 요약 및 정책시사점

공공기관 하도급업체들을 중심으로 공생발전을 위한 협업체제를 정착시키려는 정부의 지속적인 노력에도 불구하고, 불공정한 거래가 여전히 존재한다는 지적이 계속되고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 기본적으로 이면 계약이나 임금체불, 재하청과 같은 불법적인 관행들을 제거하여야 하며, 계약에 따른 직접적인 업무수행 이외에도 기술지원, 경영역량 강화를 위한 지원, 인사교류 등의 동반성장을 위한 프로그램을 통해 신뢰 기반의 협력자관계가 형성되어야 한다는 것이 현재 정부의 정책방향이기도 하다. 하지만, 실제 시행과정과 현장의 체감수준에 대한 실태조사가 거의 이루어지지 않았다.

본 연구에서는 에너지, 건설, 교통산업분야의 공공기관들을 중심으로, 이들이 중소기업 협력업체들과 상생하기 위해 어떠한 제도적 노력을 하였는지, 원청업체들에 대한 관리는 적절하게 이루어졌는지, 중소기업 협력업체들의 체감수준은 어느 정도인지 확인하고, 개선을 위한 정책방향을 제시하였다. 연구의 성격상 설문조사나 전화면접보다는 6개의 공공기관, 원청업체 6개 기업, 24개의 2~3차 협력업체를 대상으로 심층면접을 진행하였다. 실태조사를 위해 계약담당자와 협력업체의 현장소장을 대상으로 심층면접(in-depth interview)를 실시하였다. 조사과정에서 발생할 수 있는 응답의 편의를 최소화하고 면접의 전문성을 확보하기 위해 외부의 전문리서치기관과 함께 실태조사를 하였다.

실태조사 결과에 따르면, 하도급 표준계약서 작성률이 향상되었으며, 표준계약서 작성을 확인하여 자체 상벌제를 시행하거나, 하도급 대금 지급을 모니터링하면서 관리하고 있는 등, 제도적인 측면에서 공공기관의 하도급 관리 노력은 꾸준히 확산되고 있는 것을 확인하였다. 하지만, 기관에 따라 실질적인 감독·관리의 수준이 상이하게 나타났으며, 여전히 형식적으로 관리시스템이 작동하는 경우가 다수 있었다. 동반성장을 위한 프로그램으로 성과평가제를 통한 인센티브 제공 및 공동 기술개발 등이 있으나, 성과평가가 형식적으로 이루어지는 경우와 관리인력 및 관심 부족으로 실질적으로 도움이 되지 못하고 있었다. 중소 영세협력업체의 경우, 표준계약서 작성안내, 홍보 경험이 전혀 없는 경우가 대부분이었으며, 표준하도급계약서 특약 사항을 유용한 불공정거래도 있는 것으로 파악되었다. 최저가 낙찰제로 인한 재정적 어려움이 고질적인 문제점으로 지적되었다. 또한, 동반성장프로그램에 대해서도, 혜택 경험이 없으며, 업체들의 관심 자체도 낮은 것으로 나타났다.

이러한 심층면접 결과는 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 공생발전을 위한 공공기관 하도급 거래를 통제하려는 정책방향은 갖추어져 있으나, 업체 사이에 기존 관행을 유지하려는 타성이 강하고 동반성장에 대한 관심 및 프로그램을 추진할 역량 부족으로 제도와 현장 사이에 간극이 발생하는 것이다. 둘째, 하도급거래와 관련된 직접적인 계약과정과 내용에 내재된 불합리한 점들이 개선되지 않은 상황에서, 사회적 책임 차원의 공생발전프로그램들은 크게 호응을 얻지 못하는 것이라는 점이다.

이러한 조사·분석 결과를 바탕으로, 다음과 같은 제도개선 방안 및 실천가이드라인을 제시할 수 있다. 첫째, 하도급 관행을 개선하기 위해서는 발주처인 공공기관의 노력이 필요하나, 현행 '공공

기관의운영에관한법률(이하 공운법)'에 동반성장이나 공생발전과 관련된 지침이 없어 공공기관 스스로 추진할 수 있는 유인이 제한적이라는 점이다. 따라서 공운법에 이에 대한 지침을 추가하여, 정부의 정책의지를 확인하고 공공기관들이 경영관리 가이드라인으로 반영하도록 할 필요가 있다. 둘째, 원청업체와 하청업체에 대한 입찰심사를 엄격히 하고, 불공정계약에 대한 신고포상제나 실질적인 제재 수준을 강화하여야 한다. 또한, 공공기관 구성원의 자발적이고 실질적인 감독·관리를 위해서는 경영평가에 동반성장과 공생발전과 관련된 노력과 성과를 포함시키는 것도 고려할 필요가 있다. 이러한 항목이 새롭게 포함되면 경영평가 제도에 대한 국민들의 수용도를 높일 수 있을 것으로 기대된다. 마지막으로, 현재 분기별로 개최되고 있는 '공공기관 공정사회 실천협의회'에 민간기업들의 적극적인 참여를 유도하고, '중소기업CSR(Corporate Social Responsibility) 포럼'과 같은 다양한 이해당사자들의 참여하여, 동반성장과 공생발전의 본질적 가치를 공유하고 협업할 수 있는 담론의 장을 마련하여야 한다. 협업을 위한 신뢰 조성의 기반이 되기 때문이다. 무엇보다도 단순한 제도적 개선보다는 실질적인 참여와 운영을 통한 종합적인 전략으로 접근하여야 한다.



# 목 차

I. 조사 개요 .....	13
1. 조사 배경 및 목적 .....	13
2. 조사 설계 .....	14
II. 조사 결과 요약 .....	16
III. 주요 조사 결과 .....	20
1. 공공기관 .....	20
2. 1차 협력업체 .....	26
3. 2·3차 협력업체 .....	31
IV. 유형별 문제점과 개선의견 .....	38
1. 유형별 문제점 .....	38
2. 동반성장을 위한 개선의견 .....	39
V. 정책제언 .....	44
1. 제도 개선방안 .....	44
2. 실천가이드 라인 .....	46
부록 1 기관별 면접 조사 요약표 .....	49
부록 2 기관별 면접 조사 요약 .....	56

## 표 차례

〈표 1〉 조사 설계 .....	15
〈표 2〉 면접조사에서 확인된 문제점 .....	17

# I. 조사 개요

## 1. 조사 배경 및 목적

- 정부의 노력에도 불구하고 공공기관이 발주하는 공사에 불공정 하도급이 존재한다는 지적이 존재함.
  - 2011년 10월 26일 민주당 김영환 의원은 불법 이면계약을 통한 대기업들의 건설공사 단가 후려치기가 여전하다고 지적하면서 한국가스공사가 발주한 1조 2천억원짜리 '천연가스 공급확대 배관망 건설공사'에서 원청업체들이 하청업체와 이면계약을 통해 1천억원을 미지급한 사실을 예로 들.
  - 2011년 10월 16일 한국일보 사설에서 대형 건설사의 '동반 성장' 다짐이 무성했지만 건설 현장의 불공정 하도급 관행은 개선되지 않은 것으로 평가함.
  
- 공공기관이 발주하는 공사 현장에서 건설노동자에 대한 임금체불이나 불법하도급 등이 여전히 존재하는 것으로 파악됨.
  - 전국건설노동조합에서는 공공기관에 대한 요구사항을 정리하여 문서로 보내주었는데 임금체불과 어음 근절, 재하청 금지 등이 요구사항임.
  
- 공공기관에서는 이명박 대통령의 국정 목표인 동반성장을 구현하기 위하여 다양한 중소기업 지원 프로그램을 운영하고 있음.
  - 하도급 대금 확인 서비스를 통하여 공공기관이 원청업체에 공사대금을 지불하면 하청업체 담당자에게 문자로 알려주거나 원청

업체에서 하청업체로 대금이 결제되는 것을 발주처에서 확인 가능하도록 하고 있음.

○ 중소기업에 대한 신기술 지원 및 자금 지원도 추진하고 있음.

□ 다양한 지원 프로그램에도 불구하고 현장에서 잘 시행되고 있는지 확인된 바는 없음.

○ 각 공공기관에서는 다양한 중소기업 지원프로그램을 시행하고 있다고 홍보하고 있지만 현장에 나가서 확인한 바가 없음.

○ 공공기관의 지원프로그램에 대해 중소기업이 어떻게 받아들이는지에 대해서도 의견 수렴이 이루어지지 못했음.

□ 실태조사를 통하여 공생발전을 위한 하도급거래 우수사례들을 발굴하고, 공공기관 하도급거래 개선방안 제시할 계획임.

○ 공공기관 하도급 거래 관행의 불합리한 점을 제거하고, 원사업자와 협력업체 모두가 공생·발전할 수 있는 산업 생태계를 창출하기 위해 하도급계약 체결과 수행과정에서 정부정책과 법·제도적 기반의 실효성을 확인

## 2. 조사 설계

□ 6개 공공기관을 선정하여 심층면접을 실시함.

○ 6개 공공기관은 한국토지주택공사와 한국도로공사, 한국철도시설관리공단, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국남동발전 등으로 건설사업 규모가 큰 공공기관임.

○ 공공기관 하도급거래에 대한 심층적인 조사를 위하여 최소한의 기관을 선정함.

○ 공공기관에 대해서만 조사한 것이 아니라 교차확인을 위하여 1차협력사와 2·3차 협력사에 대해서도 조사함.

## 1. 조사 개요 15

- 공공기관정책연구센터에서 조사를 하면 편의가 발생할 수 있어  
닐슨에서 면접 조사를 대행함.
  - 공공기관정책연구센터에서는 가이드라인을 제시하고 닐슨에서  
는 가이드라인에 따라 공사 현장을 방문하여 조사함.
  - 공공기관 면접자는 공공기관정책연구센터에서 정해주었고 1차  
협력사와 2·3차 협력사에 대해서는 닐슨이 섭외하여 인터뷰를  
진행함.
  - 2·3차 협력사 중에서 3차 이하의 협력사들을 대상으로 조사를  
하려고 했으나 불이익을 우려하여 면접조사를 거부하였기에 응  
답률이 저조하여 2차 협력사에 대한 면접 조사가 다수임.
  - 공공기관 중에서 한국철도시설공단은 2·3차 협력사뿐만이 아  
닌 기관 담당자와 1차 협력사도 면접조사를 거부하여 어려움이  
있었음.

〈표 1〉 조사 설계

구분	내용
조사대상	공공기관 및 협력업체 계약실무자 및 현장소장
조사방법	심층면접(In-Depth Interview, IDI)
표본수	총 36명(공공기관 6명, 1차 협력업체 6명, 2·3차 협력업체 24명)
표본구성	- 공공기관 : 6개 공공기관 계약 실무자 및 현장소장(6명) - 1차 협력업체 : 6개 업체 계약 실무자 및 현장소장(6명) - 2차 협력업체 : 21개 업체 계약 실무자 및 현장소장(21명) - 2·3차 협력업체 : 3개 업체 계약 실무자 및 현장소장(3명)
면접진행	각 업체 본사 및 현장 방문
조사지역	서울·경기 인근 사업장
조사기간	2011. 11. 3 - 2011. 11. 11

주: 2·3차 협력업체는 사업에 따라 하도급 참가자격이 변경된 경우임

## II. 조사 결과 요약

- 공공기관의 하도급 관리 노력 확산, 그러나 적극적 공정거래 질서 확립 의식 부재와 형식적 관리 수준에 머물고 있음
- 정부의 동반성장정책에 공공기관의 중소기업 지원 프로그램 실효성 평가 저조
- 공공기관의 하도급거래 관리, 중소기업 지원 실태는 다음과 같음

- 1) **하도급 계약 관리** : 하도급 표준계약서 작성률 향상, 그러나 공공기관의 관리, 지원 내용과 2·3차 협력업체의 인지내용 상이
  - 적정 준수율 외 표준계약서 작성 확인, 계도 진행, 자체 상벌제 시행(한국수자원공사)
  - 공공기관의 표준계약서 작성 안내, 홍보 경험 전문한 2·3차 협력업체 사례 확인(21/24)
- 2) **하도급 대금 지급 관리** : 공공기관 '최저가 낙찰제'로 인한 중소기업 재정 악화, 기관별 하도급 관련 모니터링, 불만접수에 대한 업무 파악 수준 상이
  - 공공기관 모니터링 제도 시행 보편화(6/6), 그러나 형식적 계도 이행 기관 존재(5/6)
  - 기관별 불공정거래 관리, 감독 업무 수준에서 차이가 나타남(우수사례 : 한국수자원공사, 부실사례 : 한국철도시설공단)
- 3) **동반성장제도 시행** : 공공기관 동반성장 정책 홍보, 실제적 프로그램 부재, 현장실무자 동반성장 관련 제약

## II. 조사 결과 요약 17

- 안전교육 외 2·3차 협력업체의 참가 및 인지 수준 매우 낮음 (22/24)
- 하도급 업체의 발전 의견 수렴, 처리 지연, 현장 대응 어려움

### 4) 중소기업 육성 : 건설업계 신기술 지원보다 재정적 지원 확대 희망(5/24)

- 현 정부 재정 지원 프로그램 이용조건 비현실적, 신용보증 기준 완화 필요(3/24)
- 중소기업 맞춤형 지원 프로그램 제공 필요(9/24)

〈표 2〉 면접조사에서 확인된 문제점

기관 유형	구분	세부내용	응답수
공공기관 (6)	하도급거래계약	형식적 계약관리(모니터링 미실시)	4
	하도급거래 대금지급 실태	형식적인 문서 모니터링만 실시	5
	공생발전	성과평가에 따른 인센티브 없음	4
		중소기업 기술 설명회 없음	4
		지역 중소기업 의무 참여 없음	4
		공동기술개발 없음	5
	중소기업 육성 프로그램	공공기관 특성에 따른 프로그램 지원 없음	3
		구체적 정보 제공 없음	4
1차 협력사 (6)	하도급거래 계약	표준하도급계약서 작성 시 공공기관에서 인센티브 없음	5
		계약이행 준수 확인 없음	5
		공공기관 퇴직 임직원 전관예우에 의한 피해	1
		공공기관의 납품업체 변경 강요	1
		공공기관의 계약 변경 강요	1
		최저가 낙찰제로 어려움	2

〈표 2〉의 계속

기관 유형	구분	세부내용	응답수
1차 협력사 (6)	하도급 거래 대금지급 실태	하도급 대금 지급 확인제 미인지	1
		국토해양부 '키스콘' 시스템 이용으로 공공기관 외 대금 지급 미확인	5
		정부 부서 시스템 활용도와 정확도 낮음	1
	공생발전	지역 중소기업 의무 참여제 미실시	5
		형식적인 공공기관 동반성장제도로 인식	5
	중소기업육성 프로그램	공공기관 동반성장정책 참여경험 없음	6
		공공기관 주관 지원 정책 인지도 낮음	2
		공공기관의 일반 건설업체 대상 포괄적인 지원 프로그램 부재하다고 인식	6
		전문 기술 보유 공공기관 지원정책의 경우 수혜 중소기업 수 적음	6
		재정지원 프로그램 이용 현실적으로 불가능	1
2·3차 협력사 (24)	하도급거래 계약	공공기관의 권고, 관리 경험 없음	24
		공공기관과 1차 협력업체 계약 변동 사항 일괄 적용	1
		불공정거래 신고, 처리절차에 대해 인지하고 있으나, 공공기관으로부터 홍보 경험은 없음	15
		표준 하도급 계약서 내 특약 사항으로 인한 불공정 거래 발생	2
		하도급 업체 상황을 고려하지 않는 공공기관(발주처)과 1차 협력업체 계약 변동 발생	1
		계약사항에 비해 많은 행정서류 절차로 손실 발생	5
		최저가 낙찰제로 인한 재정 문제 지속	8
	하도급 거래	하도급 대금 지급 확인제 확대 시행 미실시	6
		하도급 대금 직불제 미인지	11
		하도급 대금 지급 보증제 미인지	13
물가연동제에 따른 대금 지급 미실시		22	

〈표 2〉의 계속

기관 유형	구분	세부내용	응답 수
2·3차 협력 업체 (24)	대금지급 실태	중소기업을 위한 선급금 지급제 강화 미실시	15
		하도급 대금 지급 확인제 미인지	2
		물가연동제에 따른 대금 지급 시 현실 반영 미흡	1
		선급금 수령 시 보증보험료 부담 발생	2
		공공기관에 불공정 사례 신고 현실적으로 불가능	3
	공생발전	공공기관 동반성장정책 직접 혜택 경험 없음	18
		동반성장정책에 대한 낮은 관심	22
		성과에 따른 입찰 우선순위 외 실질적 인센티브 지급 미흡	4
		기술 사용료 지급 문화 미정착	5
		공공기관 내 2·3차 협력업체 의견 수렴 창구 기능 미비	1
		유사 특허에 관한 공공기관의 통제 미흡으로 피해 발생	3
		현실적이지 않은 상생정책으로 중소기업 하도급 부담 발생	2
	중소기업 육성 프로그램	지원 프로그램 정보 부족	5
		중소기업 맞춤형 지원 부족	9
		전문업체 대비 일반업체 신기술 개발 보유에 대한 필요성이 낮음	8
		전문 기술 보유 공공기관 지원정책의 경우 수혜 중소기업 수 적음	2
		재정지원 프로그램 이용 현실적으로 불가능	3

### Ⅲ. 주요 조사 결과

#### 1. 공공기관

##### 가. 하도급 계약 관리

- 표준 하도급 계약서 사용 권고는 6개 기관에서 하고 있으나 기관별로 운영에 차이가 있음.
  - 일부 기관 원도급과 하도급 계약 후 진행 현황 관리 시행(한국수자원공사, 한국전력)
  - 일부 기관 표준 하도급 계약서 이행 평가 및 가별점제 시행, 가별점에 따라 1차 업체의 입찰 우선 순위 변경 가능(한국수자원공사, 한국전력)
  
- 표준 하도급 계약서 사용이 권고에 머물고 있으며 공공기관의 관리감독 능력이 미흡
  - 표준 하도급 계약서 사용의 강제성 없어 지속적 관리·권고 기관 사례 적음
    - 한국수자원공사, 한국전력공사에서는 제도화시켜 적극적인 모니터링을 시행
    - 한국토지주택공사와 한국철도시설공단, 남동발전, 한국도로공사하는 하도급 계약 관리를 자격 관리 수준으로 인식하여 미흡함.
  - 계약 전문지식 부족, 불공정거래가 될 수 있는 특약사항 등에 대한 관리감독 능력 미흡

〈사례〉

“올해도 표준 계약서 활용을 법적 사항은 아니지만 계속 권고를 했고 저희도 거기에 대해서 실제 계약서를 받아서 확인을 했는데 원도급과 하도급 간의 표준 계약서는 현재 다 작성을 해서 … 표준 계약서에 준해서 전자계약서상에 일반 계약 조건이나 이런 게 틀이 갖춰져 있기 때문에 전 업체가 똑같은 계약서 활용을 하고 일반 계약도 활용을 하고…”(한국수자원공사)

“저희가 원청사하고 계약을 하고 원청사가 다시 하도급하고 계약을 한 내용이 있어요. 그 내역의 근거는 저희하고 원도급사하고 맺은 걸로 근거를 해서 작성한 거거든요. 그걸 갖고 체크를 하는 거지 그 외에 따로 하는 거는 현실적으로 확인은 곤란한 거죠. 거에 대해서 원도급과 하도급 사이에 저희가 중간에 끼어서 이래라 저래라 할 수 있는 입장은 현실적으로 어렵습니다.”(한국철도시설공단)

“원도급자에게 표준 계약서 이행을 하라고 권고도 하고 지적도 합니다. 계속 체크를 하기 때문에 원도급자에서도 틀을 벗어나서 하기 쉽지 않아요. 그런데 한계가 있는 게 우리가 관리를 하고 하도급 관리를 발주처에서 하는 것은 계약사항인데 계약사항이라는 게 사실은 법이 하기 때문에 전공 업무가 아니라 저희도 잘 모르니까 되도록 표준 계약서를 쓰라고 하죠.”(한국수자원공사)

나. 하도급 대금 지급 관리

- ‘하도급 대금 지급 확인제’는 6개 기관에서 시행하고 있으며 직불제도 일부 시행함.
  - 남동발전은 ‘대금 지불 예고제’ 시행을 계획하고 있음.
  - 중소기업 대금 지급 투명화, 정례화를 위한 ‘하도급 대금 직불제’는 건설산업기본법 제 35조에 따라 시행되고 있지만 현장에서는

한국토지주택공사만 인지하고 있음.

○ 하도급 대금 지급 보증제 준수율 높음(6개 기관)

□ 기관별 ‘하도급 대금 지급 확인제’ 현장 관리 수준에는 차이가 있음.

○ 한국수자원공사에서는 문자, 유선 등을 통해 확인하고 있었으나 다른 5개 기관은 문서상으로만 점검하고 있음.

○ 대부분 ‘하도급 대금 직불제’에 대해 회의적이었으며 대금 직불제에 따른 업무 부담 증가에 불만임.

○ 1차 협력업체 재정 문제 발생 외 의무시행 사례 없음(한국토지주택공사 외 5개 기관)

#### 〈사례〉

“국토해양부 지침으로 ... 본사 부서에서 어떻게 하라고 시행이 왔고, 거기에 따라서 하죠. 처음에는 우리가 하도급한테만 통지를 했는데 올초에 바껴서 원도급에서 하도급에 돈 나갈 때 장비업체에 메시지를 보내 주도록 하고 확인을 하고...”(한국수자원공사)

“기성을 준 것에 대해서 하도급업체에서 어떻게 집행을 했는지를 받습니다. 문서로”(한국토지주택공사)

“직불제는 특수한 경우고, 원업체가 2·3차 업체한테 대금을 지급하지 못 할 때, 그 때 직불요청을 원업체한테 받아서 하고 있고...”(한국전력)

“(하도급 대금 직불제 인지 여부) 네. 그런데 밑에 어떤 자재를 공급하거나 장비를 한다거나 그런 하도급사가 어떤 인력, 장비 이런 것을 갖고 오는데 여기까지 저희가 컨트롤할 수 없습니다”(한국철도시설공단)

### 다. 동반성장제도 시행

- 성과평가제를 통한 인센티브 제공 및 기술개발 지원 실시
  - 성과평가제를 통한 인센티브(선급금, 입찰 우선순위 부여, 예산 절감 보상 등) 제공(한국수자원공사, 한국철도시설공단)
  - 에너지 사업 기관은 완제품 생산 중소기업 기술 설명회 등 지원, 중소기업 자재 구입의무제 시행(한국수자원공사, 한국철도시설공단)
  - 입찰시 사업 지역별 지역소재 중소기업 의무 참여 제도 시행(한국도로공사, 한국전력)
  - 공동기술개발 지원(한국전력)
  
- 형식적인 동반성장제도로 협력사에 대한 실질적인 도움은 되지 못함.
  - 형식적인 성과평가제, 관리 인력·시스템·관심 부족(한국철도시설공단, 남동발전)
  - 재정부담 감소를 위한 실제적 인센티브와 2·3차 협력업체에 대한 직접적인 인센티브 부재(6개 기관)

#### <사례>

“공단 같은 경우에 총사업비라고 하는데 어떤 프로젝트가 있으면 그것에 대한 현장에서 예산을 절감할 수 있는 아이디어가 있고, 개선을 했을 때 총사업비를 줄였을 경우에 그것에 대한 보상을 하고 있습니다”(한국철도시설공단)

“우리하고 계약을 맺은 게 아니니까. 우리하고 계약을 맺은 원도급 업체가 공고를 할 때 우리가 평가했던 업체가 들어왔을 경우에 가점을 줄 수 있는 방안이 있는지. 그런데 그 하도급업체라는 게 현실적으로 가능할지 모르겠어요. 왜냐면 하도급사가 실질적으로 일하

는 것이기 때문에 전문분야별로 업체가 굉장히 많아요. 난립을 하죠. 부도가 나기도 하고. 그것을 과연 관리를 할 수 있을지 의문이 듭니다. 평가를 하려면 그 업무량이 엄청 많을 거 같아요.”(한국토지주택공사)

“꼭 저희 건설 쪽만 아니고 중소기업 이런 데서 중소기업이 직접 저희 회사안에 들어와서 제품 설명도 하고 직접 사용자하고 매칭이 될 수 있도록 하고 있습니다”(남동발전)

“만약에 수급사가 공사 수행을 잘 해서 품질이나 안전이나 공사기간이나 이런 부분을 잘 하면 저희는 경려장제도가 있어요. 경려장을 2회 이상 받을 경우에는 입찰을 할 때 인센티브를 주는 제도를 운영을 하고 있습니다”(한국토지주택공사)

## 라. 중소기업 육성

- 다양한 형태의 중소기업 육성 프로그램 실시
  - 공공기관 특성에 따른 프로그램 지원(한국전력, 남동발전, 한국수자원공사)
  - 일부 기관 경영지원, 기술지원 등 구체적 정보 제공(한국전력, 한국수자원공사)
  - 안전교육 프로그램 지원(6개 기관)
  - 기술 사용료 지급(6개 기관), 신기술 사용업체 입찰 인센티브 제공(한국전력, 한국도로공사, 한국수자원공사)
- 중소기업 육성 프로그램이 구체적이지 못하며 프로그램 효과에 대해 부정적인 인식을 가지고 있음.
  - 전문 기술을 보유한 에너지산업 공공기관 외 구체적 중소기업 지원정책 부재(한국도로공사, 한국철도시설공단, 한국토지주택

공사)

- 사업 현장 위탁안전교육 외 지원 사례 없음
- 일부 공공기관 직발주 외 하도급 업체 참여 제한(한국철도시설공단 지원교육 공고 사례), 하도급 업체 지원 프로그램 효과에 대한 부정적 인식(한국철도시설공단)

〈사례〉

“중소기업 지원 프로그램으로 본사에서 하는 프로그램이 있어요. 기술 개발을 육성하는 부서가 있어요. ... 저희가 기술 개발이나 현장에서 하기 위해서 지원을 하니까. 중소기업 육성을 할 수 있는 전기 기자재 분야 그런 분야에서 적극 하고 있기 때문에 그런 분야를 통해서 다시 피드백 되는 게 있죠. 시공에서의 신기술이 되니까”(한국전력)

“저희는 본사 주관으로는, 자금지원이나 기술지원 기타 현장소장들 안전 관련 교육 등을 시행하고 있고, 현장에서도 저희가 특정 공법이 있으면 그 공법에 대해서도 교육을 같이하고 서로 토론도 하고 그렇게 해서 개선사항이나 문제점이 있으면 서로 원가절감을 위해서 같이 협력회의를 하고 있고요. ... 국가사업에 있어서 선투자되는 건설 현장의 특성을 고려해서 착수와 동시에 선급금을 지급하고 그 다음에 각종 품질이나 안전 교육 등을 수시로 시행을 하고 있습니다.”(한국도로공사)

“우리가 직접 2,3차 업체를 결정하면 이게 가능한데 저희는 원도급사와 계약을 하는 건데, 하도급사랑 우리가 계약을 맺을 것도 아닌데, 그 목적이 2·3차 업체를 평가해서 어디에 쓸 건지...”(한국철도시설공단)

## 2. 1차 협력업체

### 가. 하도급 계약 관리

- 공공기관(발주처) 및 하위 협력업체 간의 표준 하도급 계약서 작성 보편화(1차 협력업체 : 6개)
  - 일부 공공기관 입찰 인센티브로 인한 표준 하도급 계약 문화 확산(한국토지주택공사-보미종합건설)
  - 공공기관 입찰 인센티브를 위한 계약 이행 준수 사례 확인(한국토지주택공사-보미종합건설)
  
- 표준하도급 계약서 작성에도 불구하고 계약 변경을 요구
  - 공공기관 경쟁 입찰 시 공공기관 퇴직임직원 전관예우로 인한 피해 가능성(한국철도시설공단-한미외장)
  - 공공기관(발주처)의 납품업체 변경 강요 사례(한국철도시설공단-한미외장), 계약 협의·변경 요청 미대응 사례 확인(한국철도시설공단-한미외장 : 타 공공기관 사례)
  - 공공기관 최저가 낙찰제로 인한 자금 운용 문제 발생(한국토지주택공사-보미종합건설, 한국전력공사-남양이앤씨)

#### 〈사례〉

“정부표준 계약서에 의해서 모든 업무를 계약을 하고 실제도 그대로 이행을 하고 있습니다. 이를테면 공사를 수주하게 되면 그때부터 착공계획서부터 제출해서, 그것은 규정에 나와 있는 대로 제출하고 거기에 명시된 업무 자체를 수행하는 거죠.”(남동발전\_금화PSC)

“공사를 하고 있는데 지금 심사기준이 변경되어서 하도급 표준 계약서 쓰면 PQ 때 가점을 받는 게 있어요. 그게 있어서 계속 하려고

하고 있죠”(한국토지주택공사\_\_보미종합건설)

“하도급 상습 위반자가 있어요. 그게 뭐냐면 3년간 누계가 경고 3회 이상되면 벌점이 있어요. 경고는 -1점, 지시불이행 -0.5점 이런 게 있거든요. -4점 이상이 되면 3년간 하도급 상습 위반 통보를 하는 거예요. 그렇게 되면 관부에 기재가 되서 나라장터, 각 발주처, 시에도 벌점이 있는데 거기에서도 -5점이예요”(한국토지주택공사\_\_보미종합건설)

“(기관 퇴직자로 인한 피해) 주변에서 그런 경우는 많이 보죠. 지금 하고 있는 기관만 해도 보통 시설공단이나 (상위부서)에서 근무했던 분들을 많이 쓰더라고요. ... 발주처에서 자기들이 지정해 주는 자재업체 거기를 사용해라... 그런 경우는 좀 많아요”(한국철도시설공단\_\_한미외장)

“공기를 연장해 달라고 발주처에 공문을 넣은 적이 있는데 발주처에서 회신도 안 해 주고 묵인한 상태에서 공기 연장을 안 해 주고, 저희는 공기가 늦춰졌잖아요. 자재 납품이 늦어졌으니까. 고스란히 공기가 지연이 되면 지체부담금을 저희가 다 물었어요”(한국철도시설공단\_\_한미외장)

## 나. 하도급 대금 지급 관리

- ‘하도급 대금 지급 확인제’와 ‘하도급 대금 직불제’에 대해서는 인식함.
  - ‘하도급 대금 지급 확인제’ 인지(남양이앤씨 외 5개 업체), 특히 건설업체는 국토해양부 ‘키스콘’ 시스템 이용으로 공공기관 외 대금 지급 확인 창구 존재(한국철도시설공단-한미외장)
  - ‘하도급 대금 직불제’ 등 하도급 지원관리 제도 인지(6개 업체)

- 지원제도에 대한 인식 수준이 다르며 키스콘 활용도가 떨어짐.
  - 기관별 '하도급 대금 지급 확인제' 협력업체 인지 수준 차이 큼 (인지 수준이 낮은 업체: 남양이앤씨)
  - 정부 부서 시스템 활용도와 정확도 낮음(한국철도시설공단-한미외장)

#### 〈사례〉

“제도는 모르겠어요. 저희도 계약을 할 때 발주처로부터 공사가 끝나고 몇 일 이내에 지급을 하겠다 것을 계약서에 명시해서 주는 거죠. 대금 지급이 안 되면 발주처에 얘기하기도 하겠죠. ... (공공기관의 지급 관리) 그런 건 없어요”(한국전력\_남양이앤씨)

“키스콘이라는 사이트가 있거든요. 거기에 발주처에서 기성이 주어지면 원청에서 받았다는 내용을 신고하게끔 하는 그런 제도가 있어요. 올해부터 그게 강화되서 받았으면 바로 15일 이내에 즉각적으로 신고해라 했는데 그게 잘 지켜지지 않아요.”(한국철도시설공단\_한미외장)

### 다. 동반성장제도 시행

- 중소기업 지원 제도에 따라 동반성장정책에 참여
  - 공공기관 정책에 따른 중소기업 지원제도 마련(한국토지주택공사-보미종합건설, 한국수자원공사-삼부토건)
  - 일부 기업 공공기관 동반성장정책 참여(지역 중소기업 의무 참여제 : 한국토지주택공사-보미종합건설)
  
- 실질적이지 못한 제도와 중복 행정처리로 인해 부담이 발생하고

### III. 주요 조사 결과 29

있으며 공공기관 동반성장정책 참여 경험이 없음.

- 형식적인 공공기관 동반성장제도(삼부토건 외 5개 업체), 중복 행정 처리 발생(한국철도시설공단-한미외장)
- 대다수 업체 공공기관 동반성장정책 참여경험 없음(삼부토건 외 5개 업체)

#### 〈사례〉

“등급공사 3·4등급은 작은 회사잖아요. 그 기준이 3·4등급이 몇 % 이상 들어가야 되고 지역 활성화를 위해서 지역 업체 의무 공사 그런 것들이 있어요. 활성화죠”(한국토지주택공사\_보미종합건설)

“저희는 지원을 검토하고 있습니다. 왜냐면 이게 작년에 바뀌었잖아요. 이거를 계속 끝다 보니까 저희가 점수가 안 나오는 거예요. ... 저희가 관공서를 하다 보니까 ... 점수를 슬슬 맞춰 가는 단계라고 생각하시면 됩니다”(한국토지주택공사\_보미종합건설)

“상생협의처 회의라고 한 달에 한번씩 같이 어떻게 하면 동반성장을 할 수 있느냐 그런 주제, 현장의 애로사항 그런 거를 갖고 회의를 합니다. 정례화가 되어 있습니다”(한국수자원공사\_삼부토건)

“평가 공유제는 말이 평가 공유제지 한번도 이뤄지지지는 않았어요”(한국철도시설공단\_한미외장)

“사실 정부에서도 지원을 해주면 기업이 피부에 와닿게 해야 되는 게 맞잖아요. 형식적인 것만 계속 요구하고, ... 실질적으로 키스콘에서 요구하는 실적신고 같은 경우에도 보면, 저희 같은 경우는 건설사들은 연말.. 매년 협회에 실적신고를 해요. 협회에서 그 실적신고에 대해서 승인해서 그 다음 해에 입찰이나 다른 공사를 수주할 때 그것을 반영해서 시행하고 있거든요. 협회에 하는데 키스콘에 또 다시 해야 되는 거예요”(한국철도시설공단\_한미외장)

## 라. 중소기업 육성

- 공공기관 주관 지원 정책 인지도 낮음(한국철도시설공단-한미외장, 한국전력공사-남양이앤씨)
  - 공공기관의 일반 건설업체 대상 포괄적인 지원 프로그램 부재(남양이앤씨 외 5개 업체)
  - 정부·공공기관 재정지원 확대 요구(선급금 지급 조건 완화, 대출 지원 : 한국전력공사-남양이앤씨, 한국철도시설공단-한미외장)
  
- 지원 대상 중소기업의 수가 적으며 정부 재정지원 프로그램 이용이 어려움.
  - 전문기술 보유 공공기관 지원정책의 경우 수혜 중소기업 수 적음(남양이앤씨 외 5개 업체)
  - 정부산하기관 재정지원 프로그램 이용 현실적으로 불가능(한국철도시설공단-한미외장)

### 〈사례〉

“모르겠어요. 들어는 봤는데 세부적인 내용은 모르겠어요. 육성 방안은 들어봤는데 세부적인 프로그램은 모르겠어요”(한국토지주택공사\_\_보미종합건설)

“중소기업에 자금을 지원해 준다. 중소기업협회, 중소기업진흥 이런 게 있더라고요. ... 그렇게 해서 중소기업진흥청인가 알아 봤을 때 담보로 요구하는 게 터무니 없는 게 나와요. 그런 담보가 있을 거 같으면 중소기업진흥청에 요구를 할 필요가 없죠. 그냥 은행에 저희가 할인을 받고 말죠. 솔직히 저희 기업에는 별로 도움이 안 되는 거 같아요”(한국철도시설공단\_\_한미외장)

“이명박 정부 들어서 ... 선급금을 받아가라고 ... 선급금만 끊어도

수수료가 몇 백만원이 나오거든요. 선급금이 5억 나온다고 하면 선급금 보증서를 제출해야 되요. 선급금 보증서는 보증률이 높아서 수수료가 몇 백만원이 나와요. ... 수수료를 부담해서 해야 되고”(한국전력\_남양이앤씨)

### 3. 2·3차 협력업체

#### 가. 하도급 계약 관리

- 표준 하도급 계약서 작성은 보편화(24개 업체)되었으나 불공정거래 신고나 처리절차에 대한 공공기관의 홍보 부족
  - 일부 공공기관(한국도로공사, 한국토지주택공사, 한국수자원공사) 표준 계약 가이드 제공, 계약 관리를 시행하나 대다수의 2·3차 협력업체 공공기관의 권고, 관리 경험 없음(광혁건설, 대운하건설, 엠에이디자인건축사무소 외 21개 업체)
  - 공공기관과 1차 협력업체 계약 변동 사항 일괄 적용(남동발전 2차-경성이엔에프)
  - 불공정거래 신고, 처리절차에 대해 인지하고 있으나, 공공기관으로부터 홍보 경험은 없음(15개 업체)
- 형식적인 표준 하도급 계약서와 최저가 낙찰제로 인해 어려움을 겪음.
  - 표준 하도급 계약서 내 특약 사항으로 인한 불공정거래 발생(2개 업체)
  - 하도급 업체 상황을 고려하지 않는 공공기관(발주처)와 1차 협력업체 계약 변동 발생(1개 업체)
  - 공공기관의 실효성 있는 공정거래 관리보다 계약사항에 비해 많

은 행정서류 절차로 손실 발생(5개 업체)

○ 최저가 낙찰제로 인한 재정 문제 지속(8개 업체)

### 〈사례〉

“요즘은 전자계약을 해서 하는데 ... 전반적인 계약 내용에 관한 일반적인 사항은 계약을 하고 거기에 따라서 연들에 관한 특수계약을 같이 해요. ... 그리고 나서 현실 내용에 있는 것과는 상관없이 계약서에 추가되는 것들이 많고 그래요. 그러나 결국은 우월적 지위에 입각해서 그냥 도장 찍어서 하는 경우들이 상당히 많죠. ...나중에 금액이 확정되고 서로 확정된 상태에서 이것도 해라. 저것도 해라 하고 추가되는 경우도 많고. 이거 애매한 얘기인데...”(남동발전\_2차 노광건설)

“발주처와 도급자 간의 계약률에 따라서 하도업체들도 그 율을 따라가는 거니까. 발주처와 도급자의 계약이 어떻게 되느냐에 따라서 틀려지죠. ... 그런데 선급금 제도 자체가 100% 모든 공사에 선급금을 포함을 시켜주면 되는데 발주처와 도급자 간의 문제 때문에 계약 여건이 틀려지면서 하도업체들까지 똑같이 따라가니까 그게 힘들다는 거죠 하도업체들은.”(남동발전 \_2차 경성이엔에프)

“뜬금없이 무슨 서류가 필요하다고 연락을 받으면 좀 당황스럽죠. 굉장히 오래 전 것도 들춰봐야 되니까. 그런데 어차피 계약은 해야 되는 거니까 ... 서류도 중복적으로 발주처에 제출할 것도 그만큼 따르해야 되고”(한국도로공사\_2차 삼동랜드)

“(공공기관) 경쟁입찰을 하다 보면 무리하게 가격을 적게 써내고, 경쟁에서 이기기 위해서, 낙찰을 받기 위해서 상식을 벗어난 금액을 써내고. 그렇게 낙찰을 받아서 시행을 해 오는 과정에서 힘들고, 수주를 해도 힘들고 그런 사항이 되는 거죠. 수주를 해도 금액이 원가나 이익률이 상식 이하로 떨어지니까 기업을 연속기업으로 가기 힘들어지지 않나...”(한국철도시설공단 \_2차 스틸코리아)

## 나. 하도급 대금 지급 관리

- ‘하도급 대금 지급 확인제’와 ‘하도급 대금 직불제’는 인식하고 있음.
  - ‘하도급 대금 지급 확인제’ 확대 시행(18개 업체 수혜)
  - ‘하도급 대금 직불제’(인지업체 13곳), ‘하도급 대금 지급 보증제’(인지업체 11곳) 등 하도급 지원관리 제도 인지율 낮음
  - ‘물가연동제(ES)’에 따른 대금 지급 실시(한국토지주택공사 협력업체 2곳)
  - 중소기업을 위한 선급금 지급제 강화 추세(9개 업체)
  
- 제도에 대한 협력업체 인지 수준에 차이가 있으며 공공기관에 신고하는 것은 현실적으로 불가능함.
  - 기관별 ‘하도급 대금 지급 확인제’ 협력업체 인지 수준 차이 큼(제도를 모르는 업체 2곳(한국철도시설공단 1곳, 한국토지주택공사 1곳))
  - ‘물가연동제(ES)’에 따른 대금 지급 시 현실 반영 미흡(한국토지주택공사 협력업체 1곳)
  - 선급금 수령 시 보증보험료 부담 발생(2개 업체)
  - 공공기관에 불공정 사례 신고 현실적으로 불가능(3개 업체)

### 〈사례〉

“제도는 모르겠어요. 저희도 계약을 할 때 발주처로부터 공사가 끝나고 몇 일 이내에 지급을 하겠다 그런 것을 계약서에 명시를 해서 주는 거죠. 대금 지급이 안 되면 발주처에 얘기하기도 하겠죠. … (공공기관의 지급 관리) 그런 건 없어요”(한국전력\_2·3차 세석건설)

“품셈 이런 것을 기준으로 해서 연 3% 이렇게 이내로 하지 말고 실

제 물가가 몇 % 올라갔는지. 벽돌 한 장에 100원짜리가 130원으로 올랐으면 30%고, 110원이면 10%인데 그 만큼 현실적으로 ES를 해 줘야 되는 게 맞는 거고”(한국토지주택공사\_2차 대운하건설)

“발주처(공공기관)에서도 다른 공사를 놓고 얘기하면 금액이 큰 공사는 하도업체가 앞서지면 안 되니까 선급금을 받아 가라고 권유를 하는 경우도 있죠“(한국도로공사\_2차 삼동랜드)

“선급금은 있었는데 저희는 받지는 않았고요. 선급금을 받게 되면 아무래도 보증보험에서 보증서가 들어가야 되니까 거기에 따른 수수료 가 몇 백만원이 들어가요”(남동발전\_2차 노광건설)

“(공공기관 불공정 거래 신고)그게 있다고 해도 원도 측의 입장이 있으니까 그거를 할 수는 없을 거 같아요. 현실적으로”(한국전력\_2차 스페이스체인지)

#### 다. 동반성장제도 시행

- 공공기관 동반성장정책 혜택 경험이 없으며 관심도 낮음.
  - 대다수 하도급 업체 공공기관 동반성장정책 직접 혜택 경험 없음(경험없는 업체 18곳)
  - 동반성장정책에 대한 낮은 관심(22개 업체)
  - 성과에 따른 입찰 우선순위 외 실질적 인센티브 지급 미흡(4개 업체)
  - 기술 사용료 지급 문화 정착(인지응답 업체 19곳)
- 공공기관 내 의견 수렴 창구 기능이 약하며 비현실적인 정책으로 인해 하도급 부담 발생

- 공공기관 내 2·3차 협력업체 의견 수렴 창구 기능 미비(1개 업체)
- 유사 특허에 관한 공공기관의 통제 미흡으로 원천업체 피해 발생(3개 업체)
- 현실적이지 않은 상생정책으로 중소기업 하도급 부담 발생(2개 업체)

〈사례〉

“동반성장을 위해서 어떤 프로그램이나 실질적인 시스템으로 저희한테 한 것은 없고요. ... 어떤 시스템으로, 프로그램으로 저희한테 다가오거나 그러지는 않았습시다” (남동발전\_2차 노광건설)

“형식적이죠. 전자 사이트에서 하는 프로그램. 요즘 상생, 상생 많이 하잖아요. 그런 형식적인 상생 많이 하고 있습니다.”(한국철도시설공단\_2차 대양토건)

“정부에서 어떤 지원이 나온다거나 정책이 나온다거나 해서 관심은 별로 없고 발주만 많이 해주면, 물량만 확보해주면 그런 것에 관심이 있죠. 제대로 집행이 되는지 안 되는지 그런 것만 관심이 있지 사실적으로는 별로...”(한국토지주택공사\_2차 우경건설)

“다른 것보다 공공기관은 대부분 폐쇄적이잖아요. 자기 나름대로 틀을 만들어 놓으면 그 틀에서 벗어나는 것은 정당해도 안 되는 걸로 인정을 하고, 그게 가장 문제죠. 어떤 기술적인 면이나 운영적 면이나 그게 가장 문제죠. ... 현재 전체적으로 바꾸지 않았기 때문에 이대로 자기들 본사나 발주처에서 바꾸지 않는 이상 그 안에서 계속 해야 되죠”(한국전력\_2·3차 세석건설)

“특허청에서 특허 심사를 할 때 좀 까다롭게 해 줬으면. ... 조금만 틀리면 특허 인정을 하니까 ... 그런데 이게 처음에 여기저기 적용이 되다 보니까 사람들이 카피를 하기 시작하는 거예요. 조금 바뀌서 나오고 조금 바뀌서 나오고. ... 다 유사공정이 들어오니까 나중에는 시공사나 그 쪽에서 피곤하니까 공개입찰을 하는 거예요. 아무래도 저

회는 1년 동안 일한 게 수포로 돌아가는”(한국수자원공사\_지오텍엔지니어링)

“공사 자체로 시설공사 같은 것 발주할 때 저희도 하도급 말고 저희가 직접 원도 입장에서 입찰에 참여하는 경우가 있는데 그런 경우에는 입찰이 워낙 많다 보니까 지역의무 공공도급해서 지역업체를 끼고 들어가는 경우라고 하면 솔직히 공정이 엄청 크면 모르는데 자잘한 공정이 입찰이 나오면 그것을 하기 위해서 업체를 찾아봐야 되고 그런 것은... 예를 들어서 조정면허 하나로 갈 수 있는 것을 조정 따로, 조정 식재 따로, 이 안에서 금액을 쪼개서 나눠 먹으라는 게 그게 과연 지역업체나 중소기업한테 도움이 될까 의문스럽죠”(한국도로공사\_2차 삼동랜드)

## 라. 중소기업 육성

- 지원 프로그램 정보가 부족하고 맞춤형 지원도 부족함.
  - 정부 및 공공기관의 지원 프로그램 수요에 비해 지원 프로그램 정보 부족(5개 업체)
  - 중소기업 맞춤형 지원 부족(9개 업체), 전문업체 대비 일반업체 신기술 개발 보유에 대한 필요성이 낮음(8개 업체)
  - 정부·공공기관 재정지원 확대 요구(선급금 지급 조건 완화 2개 업체, 대출 지원 3개 업체)
- 전문기술 보유 지원의 혜택이 적으며 금융 지원 프로그램 이용도 어려움.
  - 전문기술 보유 공공기관 지원정책의 경우 수혜 중소기업 수 적음(2개 업체)
  - 정부산하기관 금융지원 프로그램 이용 현실적으로 불가능(3개

업체)

〈사례〉

“(기술지원) 했으면 좋겠지만 더 보호받고 싶고 더 반영이 되고 싶고. 그런데 저희도 상당한 기술력을 갖고 특허를 갖고 영업을 하고 있지만 ... 실용화 되기까지 방법을 모르는 것도 있겠지만 쉽게 접근하기가...”(한국토지주택공사\_2차 우경건설)

“정부에서는 협력업체나 중소기업체를 위해서 그런 프로그램을 한다고 하는데 실질적으로 그게 피부에 와닿고 하는 업체는 드물다고 봐요. 요식행위라고 생각하고.”(한국토지주택공사 \_2차 우경건설)

“신용보증기금 같은 데 이용해서 대출을 받으려고 했는데 어렵더라고요. 안 되더라고요. 매출이 작년보다 떨어져도 안 되고 따지는 게 너무 많고 보증인 세우라고 해서 포기했어요”(한국토지주택공사\_2차 대운하건설)

## IV. 유형별 문제점과 개선의견

### 1. 유형별 문제점

유형!	기관유형	문제점
하도급 계약 관리	공공기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관리·감독 강제성 취약</li> <li>· 관리·감독 전문성 부족</li> </ul>
	1차 협력업체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최저가 낙찰제로 인한 재정 문제</li> <li>· 공공기관의 계약, 거래변경 강제</li> </ul>
	2·3차 협력업체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최저가 낙찰제로 인한 재정 문제</li> <li>· 표준계약 내 특수조항 피해</li> <li>· 공공기관의 계약 변경에 의한 재정 피해</li> <li>· 불공정거래 신고 관련 정보 취약</li> </ul>
하도급 대금 지급관리	공공기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기관별 하도급 대금 관련 제도 운용 상이</li> </ul>
	1차 협력업체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 거래 기관별 하도급 대금 관련 제도 인지도 상이</li> <li>· 정부 부처 시스템 부실</li> </ul>
	2·3차 협력업체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 거래 기관별 하도급 대금 관련 제도 인지도 상이</li> <li>· 재정 지원 관련 제도 영세기업 접근 어려움</li> <li>· 비현실적 공공기관 불공정 신고 절차</li> </ul>
동반성장 제도 시행	공공기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공기관의 형식적인 동반성장제도</li> </ul>
	1차 협력업체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공기관의 형식적인 동반성장제도</li> <li>· 동반성장제도 홍보(정보) 부족</li> <li>· 비효율적 행정절차 발생</li> </ul>
	2·3차 협력업체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공기관의 형식적인 동반성장제도</li> <li>· 동반성장제도 홍보(정보) 부족</li> <li>· 인센티브 부족 및 하도급 참여 창구 부족</li> </ul>
중소기업 육성	공공기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 구체적 지원정책 부재</li> </ul>
	1차 협력업체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 맞춤형 지원정책 부재</li> </ul>
	2·3차 협력업체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 실효성 없는 지원정책 난립</li> <li>· 맞춤형 지원정책 부재</li> </ul>

## 2. 동반성장을 위한 개선의견

### 가. 하도급 계약 관리

- 공공기관 공사에 대한 높은 선호도, 정부 정책과의 밀접한 연계를 바탕으로 공공기관 관리 감독 권한 강화
  - 대금 지급 안정성, 대규모 사업 등의 이유로 민간업체의 사업 참여 경쟁 치열. 이에 따라 공정거래질서 입찰 인센티브 강화
  - 최저가 낙찰제 축소, 기술평가제 등의 낙찰제도 강화로 우수업체 선정 및 중소기업 재정 악순환 해결
  - 직발주(직할시공제) 사업 확대로 중소기업에 최소 이익 보장

#### 〈사례〉

“솔직히 말씀드리면 관공서 비중보다는 ... 그런데 저희가 관공서를 하다 보니까 사업이 관찮으니까 많이 하려고 하거든요”(한국토지주택공사\_1차 보미종합건설)

“최저가 입찰제도를 주로 하는데 선진국처럼 테크니컬 프로포절, 기술에 대한 제안 이런 것을 점수화해서, 계량화해서 적격심사나 낙찰제도에 활용을 하는 그런 제도가 있으면 좋겠는데 그걸 객관적으로 평가 ... 최저가 입찰제도로는 계속해서 힘들어지지 않을까 생각합니다.”(한국철도시설공단\_2차 스틸코리아)

“시공사도 최저가 입찰로 따거든요. ... 최저입찰 받아서 또 최저입찰을 줄 수밖에 없으니까. 그것은 할 수 없는 거죠. 그러니까 점점 다운되고, 개네들도 낮게 받았으니까 우리도 낮게 받는 거고. 그걸 끊을 수 있는 방법은 오로지 직발주밖에 없어요.”(한국수자원공사\_2차 신영지오텍)

“직할시공제 하잖아요. 그런데 직할시공제도 너무 웃긴 게 최저가에요. 직할시공제가 많아지면 ... 공공기관의 업무가 과중이 되요. 이러

니까 (공공기관이) 직할시공제를 도입하다가 거의 안 하고 시범적인 것 몇 가지만 하고 그러잖아요. 그러면 제가 봐서는 전체적인 것을 그런 식으로 풀라고 하면 아예 종합을 다 없애 버리던지. 그래서 하나하나 풀던지”(한국수자원공사\_산하지기)

“정부 공사는 직발주 시스템을 100% 적용을 하던지 이렇게 해야 되는데 선택적이니까 그런 부분이 문제죠. … 그것만 되면 돈 잘 나오고 기술 능력이 향상되고 자격 요건이 완화되면 우리는 숨통이 트이는 거고…”(한국토지주택공사\_대명에프앤씨)

## 나. 하도급 대금 지급 관리

- 대금 지불 관련 모니터링 강화, 직불제 일반화
  - ‘하도급 지급 확인제’, ‘하도급 대금 직불제’ 등 대금 관련 제도 모니터링 강화로 자금 거래 투명성 확보

### 〈사례〉

“공공기관에서 모니터링을 강화한다면 다이렉트로 한다면 어떤 공공기관에서 원도한테 대금을 결제해주는 시간하고 원도에서 갖고 있다가 저희한테 결제해주는 시간의 텅을 알 수가 없으니까. … 그런 모니터링을 한다면 대금을 받은지 안 받은지 알 수 있으니까 그런 거는 도움이 되겠죠.”(한국전력\_2차 스페이스체인지)

“왜냐면 직불제도를 하면 가점을 준다거나 그러면 경쟁을 해서 물량을 확보할 때 이익이 되는 거니까”(한국토지주택공사\_2차 우경건설)

## 3) 동반성장제도 시행

- 중소기업 등급 세분화, 사업 정보 상세화, 행정절차 간소화

#### IV. 유형별 문제점과 개선의견 41

- 중소기업 등급 세분화로 적정 사업 수주 지원, 과다출혈 경쟁 방지
- 중소기업 체계적 사업계획 구축을 위한 정보 공개
- 공공기관의 사업 유연성 확보로 하도급 업체의 기술 의견 수렴

#### 〈사례〉

“도급사도 마찬가지지만 하도급사는 특히나 경쟁 심화 그런 거 때문에 일반 경쟁입찰을 하다 보면 무리하게 가격을 적게 써내고 ... 수주를 해도 금액이 원가나 이익률이 상식 이하로 떨어지니까 기업을 연속기업으로 가기 힘들어지지 않나. 중소기업도 구분을 해서 어느 정도 그레이드를 쫓으면, 우리나라 법 기준으로 봤을 때는 5명이 있어도 중소기업이니까. ... 20~30명 있는 회사랑 2~3명 있는 회사랑 고정비가 틀리기 때문에, 저희는 어느 정도 받아야 회사를 영위할 수 있으니까. 중소기업은 그런 구분이 없잖아요. 예를 들면 철도시설공단에서 고속철도 ... 이런 공사를 발주할 때 적격심사는 실적을 통해서 필터링을 합니다. 그리고 경쟁력이 있는 회사들만 모아서 경쟁입찰을 하죠. 그런데 하도급체는 그런 게 없잖아요. ... 아주 영세한 중소기업과 저희와 차별이 없습니다. 어떻게 보면 영세한 회사들은 무임승차를 하는 것도 좀 있죠. 사회적으로”(한국철도시설공단\_2차 스틸코리아)

“우리나라 발주라고 하면 수자원공사, 도로공사 이런 데겠죠. ... 사업계획이 어떻다라는 것을 아예 공시화했으면 ... 우리가 맞는 공법이 있으니까 이렇게 준비하자는 게 나오겠죠. 미리 공시가 되면...”(한국수자원공사\_2차 지오텍엔지니어링)

“공공기관은 대부분 폐쇄적이잖아요. ... 예를 들어서 차를 이렇게 만들었는데 요렇게 만드니까 더 쉽더라, 효율적이다. 바꿨으면 한다... 우리는 현재 전체적으로 바꾸지 않았기 때문에 이대로 자기들 본사나 발주처에서 바꾸지 않는 이상 그 안에서 계속 해야 되죠. ... 시스템 적으로 못 따라가요. 가장 쉽게 결재라인을 보면 전결이 안 되잖아요. 현장에 문제가 발생하면 현장은 움직이는데 움직이는 중에 빨리 결정을 해 줘야 되는데 도면에 문제가 발생해서 수정을 해야 된다고 올리면 한 두 달이 걸려요. 구조가 그렇게 되어 있기 때문에 안 된

다니까요. 2005년 도면으로 갖고 2011년도 공사를 하고 있어요”(한국전력\_2·3차 세석건설)

“신공법이나 전문업체들에 하고자 하는 내용을 발주처에서 교육을 시켜주는 게 좋죠. 발주처에서 일을 주는 경우에는 본인이 다 하지 못 하기 때문에 전문가한테 일을 주는 거예요. 전문가한테 일을 줄 때는 전문가의 입장을 충분히 반영을 해 줬으면 좋겠어요.”(한국전력\_아이앤플랜)

“서로 이윤 남기고 상생하자는 건데 최상위 클래스인 발주처에서 내역이 보이지 않는 부분들을 하도급사로부터 청취를 해서 그런 내역을 반영을 시켜 주고...”(한국도로공사\_2차 광혁건설)

## 라. 중소기업 육성

- 중소기업 수요 충족 프로그램 지원
  - 맞춤형 지원 프로그램 개발
  - 정부 재정지원 프로그램 현실적으로 개선, 지원 관리기관 단일화
  - 프로그램 홍보를 통한 중소기업 참여 유도

### 〈사례〉

“전문교육은 없고 주로 안전교육 위주로만 하고 있는 상황이에요. 직무교육이 됐으면 좋겠어요.(공공공간에서 직무교육을 제공시) 좋죠”(한국토지주택공사\_대명에프앤씨)

“(기획재정부 등 정부 자금 지원 시) 프로젝트를 담보로 대출해 주거나, 운영자금을 대출해 준다거나 그런 제도가 있었으면. ... 은행이나 기관에서 돈을 빌릴 수 있는데 돈을 빌리려면 담보가 있어야 되는데 그 담보가 계약서가 있을 때 제3자가 객관적으로 봤을 때 적법하게 원도급사, 발주처가 명기 된 계약서가 있을 때 그 프로젝트는 명

확하게 확인이 될 수 있는 것이기 때문에 그 프로젝트에 대한 캐시플로우를 담보로 해서 대출을 받을 수도 있지 않을까. 어차피 그것은 공사를 수행하면 돈을 받을 수 있는 거니까.”(한국철도시설공단\_2차 스틸코리아)

“요즘 같은 경우는 전자로 거래가 되는데 공사 같은 경우에는 나라장터랑 연계해서 정보가 같이 교류가 되는 경우가 있고. 그런데 도로공사 같은 경우에는 ... 요구하는 서류들이 많은 거 같아요.”(한국도로공사\_2차 삼동랜드)

“(기획재정부 등의 지원) 하는 것 자체를 저는 반대합니다. 우리나라는 조금 부서가 올라갈수록 구청 일보다 서울시청 일이 더 까다롭고 시청 일보다 국토해양부 이런 데서 받주한 것, 이런 것들은 이목이 집중되기 때문에 오히려 저는 이런 일을 잘 안 하는 편이거든요. ... 하나씩 더 끼면 낄수록 하도급은 더 일이 힘들어져요. 관리 감독하는 사람이 많아지는 격이니까. 하나가 좋아요.”(한국수자원공사\_2·3차 산하지기)

## V. 정책제언

### 1. 제도 개선방안

- 공공기관의 운영에 관한 법률(이하 공운법)에 동반성장과 공생발전과 관련된 규정 추가 필요
  - 하도급 관행 개선을 위해서는 발주처인 공공기관의 노력이 필요하나 현행 공운법에는 동반성장이나 공생발전과 관련된 내용이 없어 공공기관 스스로 추진하는 데 한계가 있음.
  - 공운법 제15조와 제50조를 개정하여 공공기관의 혁신지침과 공기업·준정부기관 경영지침을 개정하는 것이 필요함.
    - 민간 발주처도 고려하게 되어 있는 건설산업기본법을 개정하는 것은 어려움.
    - 국가계약법을 개정하는 것도 방법일 수 있으나 공공정책국에 인센티브가 없어 제대로 된 역할을 수행할 유인이 없기에 공운법 개정을 통해 해결하는 것이 효율적임.

#### 〈공운법 제15조와 제50조〉

제15조(공공기관의 혁신) ①공공기관은 경영효율성 제고 및 공공서비스 품질 개선을 위하여 지속적인 경영혁신을 추진하여야 한다.  
② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 경영혁신을 지원하기 위하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 관련 지침의 제정, 혁신수준의 진단 등 필요한 조치를 할 수 있다.

제50조(경영지침) ① 기획재정부장관은 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐

다음 각 호의 사항에 관한 지침(이하 “경영지침”이라 한다)을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다.

1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항
2. 예산과 자금 운영에 관한 사항
3. 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항

② 공기업·준정부기관의 투명하고 공정한 인사운영과 윤리경영 등을 위하여 필요한 경우 소관 정책을 관장하는 관계 행정기관의 장은 제1항의 규정에 따른 경영지침에 관한 의견을 기획재정부장관에게 제시할 수 있다.

- 공공기관에서 실시하는 동반성장 프로그램에 대한 기획재정부의 점검이 필요
  - 각 공공기관에서는 정부 정책에 따라 동반성장 프로그램을 운영하고 있지만 실효성이 있는지 확인된 바 없기에 점검의 필요성이 있음.
  - 만약 동반성장 프로그램에 대한 평가를 개별 주무부처에서 하게 된다면 단순 홍보에 그칠 가능성이 높아 실질적인 도움이 되었는지 판단하기 어려울 수 있음.
  
- 공공기관에서 원청업체와 하청업체에 대한 입찰 심사 시 하도급 관행에 대한 평가를 엄격히 하여 문제 기업에 입찰 제한을 하는 제도가 필요
  - 협력사의 개선의견인 하도급 직불제는 공공기관의 인력 부족으로 인해 시행하기 어려움.
  - 일반적인 제조업이나 서비스업이라면 제품이나 용역을 제공받을 때 대금을 판매자에게 지불하면 되는데 우리나라는 건설산업의 특성을 이유로 발주처인 공공기관이 위험 부담을 질 이유 없으며 오히려 자금 능력이 부족한 건설사 퇴출이 필요함.

- 최저가 낙찰제에 따라 덤핑이 이루어져 정상가액의 60%선에서 계약이 이루어진다고 주장하지만 50년 넘게 주장되어 온 것으로 그 가격이 정상가격이 아닌지 의심스러우며 다른 정부 발주사업에서 이루어지는 계약방식과 차이를 둘 이유가 없음.
- 불법하도급과 이면계약이 발생한다는 것은 건설사에 재무적인 문제점이 있고 윤리경영이 부족하다는 의미이므로 입찰자격에 제한을 둘 수 있음.

## 2. 실천가이드 라인

- 공공기관에서 원청업체와 하청업체에 대한 입찰 심사 시 하도급 관행에 대한 평가를 엄격히하여 문제 기업에 입찰 제한을 하기 위해서는 신고포상제와 부처 간 협조를 통해 공공기관이 문제 업체의 명단을 확보할 수 있어야 함.
  - 불법하도급과 이면계약을 적발하기 위해서는 신고자에게 인센티브를 줄 수 있는 신고포상제도의 도입이 필요
  - 공정거래위원회에서 불법하도급과 이면계약을 적발하여 처벌하는 역할을 수행하고 있지만 하도급 금액의 2배에 해당하는 금액 또는 1억 5천만원까지의 벌금만으로는 실효성에 한계가 있음.
  - 고용노동부에서 임금체불을 신고받고 있지만 하도급업체에 지급하라고만 할 수 있지 공공기관에 영향력을 행사할 수 없기에 한계가 있음.
  - 공정거래위원회와 고용노동부로부터 공공기관이 문제가 있는 하도급업체 명단을 받아 입찰제한을 하는 업무협조가 필요
- 공공기관 구성원의 자발적인 동인을 이끌어내기 위해서는 공공기관 경영평가에 동반성장과 공생발전과 관련된 노력과 성과를 포함할 필요 있음.

- 현재의 공공기관 경영평가 지표만으로는 공공기관으로 하여금 2~3차 협력업체를 지원하도록 노력하게 만들지 못함.
  - 정부권장정책 이행실적 평가 중에 타당성이 떨어지는 지표를 삭제하고 동반성장 성과를 측정하는 것이 대안임.
  - 동반성장 지표를 경영평가 지표에 포함시키면 경영평가제도의 대국민 수용도를 높일 수 있을 것으로 기대함.
    - 2011년 9월부터 11월까지 노동조합(공공운수노조, 전국건설노조)과 시민단체(함께하는 시민행동, 여성민우회), 국회의원(박선숙 의원, 이종걸 의원)을 대상으로 인터뷰를 한 결과 지지의사를 밝힘. 향후 여론조사를 통해 정확한 국정지지도 상승폭을 추정할 수 있을 것으로 기대함.
- 민간기업의 동참을 위해서는 '공공기관 공정사회 실천협의회'의 참여대상 확대 운영이 필요
- 매분기별로 재정업무관리관 주재로 공공기관의 동반성장과 공정사회 구현을 위해 '공공기관 공정사회 실천협의회'가 개최되고 있는데 좀 더 확대 운영될 필요가 있음.
    - 2011년 4월 7일 1차 회의를 시작하였으며 11월까지 3차회의를 진행함. 회의의 주요 내용은 공기업·준정부기관의 공정사회 실천 과제와 민간기업 우수사례 발표였음.
    - 공기업·준정부기관에서만 참석하고 민간기업에서는 발표만 하여 대기업의 적극적인 참여가 부족함.
  - 중소기업 CSR 포럼처럼 민간기업과 다양한 이해관계자를 포함하여 교육과 홍보를 강화할 필요가 있음.
    - 중소기업사회책임경영포럼에서 주최하고 있으며 한국생산성본부 주관으로 중소기업청이 후원함.
    - 중소기업만 참여하는 것이 아니라 홍일표 국회의원과 대기업, 언론사, 중소기업연구원, 학계, 민간 컨설팅회사 등이 참여

- 우수사례 공유 및 중소기업 지속가능경영 평가지표 설계 등의 활동을 수행

- 공공기관의 공생발전이나 공정사회와 같은 개별적인 접근보다는 종합적인 국정전략으로 공공기관의 지속가능경영 확산이 필요
  - 지속가능경영은 공생발전과 공정사회, 녹색성장 등과 같은 국정 전략을 종합적으로 체계화한 세계적인 경영 방법임.
  - 단순 봉사활동은 호혜적인 성격만을 가지지만 경영전략으로의 접근은 공공기관의 대국민 서비스 증진과 공공기관의 발전에 도움이 되고 그에 따라 국정 지지도 향상을 이끌어 낼 수 있을 것으로 파악됨.
  - 우수사례 공모만 할 것이 아니라 종합적인 지속가능경영 수준을 파악하여 잘 한 공공기관에게 상을 주는 제도를 고민할 필요가 있음.
  - 기획재정부와 주무부처, 공공기관, 1차 협력사가 모여 지속가능경영협약식을 맺는 것도 검토할 필요 있음.
  - 우리나라 공공기관의 지속가능경영 수준은 ISO 26000의 4단계에 속하여 세계적인 수준으로 파악되기에 국제사회에서 선도적인 역할 수행이 가능할 것으로 예상함.

## 〈著者略歷〉

박한준

한국외국어대학교 행정학과 졸업

미국 Indiana University-Bloomington 행정대학원 석·박사

현, 한국조세연구원 부연구위원

## 공생발전을 위한 공공기관 하도급거래 실태조사

---

2011년 12월 23일 인쇄

2011년 12월 30일 발행

저 자 박한준

발행인 조원동

발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

전화 : 2186-2114(대), [www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 삼신인쇄

인 쇄

© 한국조세연구원 2011

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.