

2012. 10

현행법령 부패영향평가 개선권고

건설공사 하도급계약
지방자치단체 기금 및 민간보조금 관련

발행일 2012년 12월

발행처 국민권익위원회 부패영향분석과

발행자 총괄 - 부패방지국장 박계옥
담당 - 부패영향분석과장 박재용
팀장 - 홍철호서기관
원영재(기금) 사무관
신희석(공사하도급 계약) 주무관
김형철(민간보조금) 주무관

발행처 국민권익위원회 부패영향분석과

주 소 서울특별시 서대문구 통일로 87

전 화 (02) 360-6584 FAX : (02) 360-3549

홈페이지 www.acrc.go.kr

디자인 * 제작 : 초이스디자인 (02) 2275-2633

'12년 현행법령 부패영향평가 배경 및 의미

추진 배경

- '12년 현행법령 부패영향평가는 지역토착비리를 유발하는 법령 및 자치법규 개선을 중점 추진과제로 선정하였음
 - ※ '중앙보다 지방으로 내려가면 부패와 비리가 더 심각한데, 이에 대한 해결방안을 강구하는 것이 필요함' (2012년 업무보고 시 대통령 말씀, '11.12.28.)
- 이에 국민생활과 밀접하면서 지방의 고질적인 부패취약분야로 개선이 시급한 건설·재정 분야를 집중적으로 검토하였음
 - ① 첫째, 지방자치단체 등 공공발주 공사의 하도급 계약 분야와
 - ② 둘째, 지방자치단체의 기금운영·민간보조금 등 재정지원 분야

의 미

- 급변 현행법령 부패영향평가는 두 가지 측면에서 방법론적으로 진일보했다는 의미를 가짐
 - ① 첫째, 실태조사에 있어 관련기관의 '전수조사' 방식을 도입하여 전국 기준의 객관적인 통계자료를 확보하였음
 - ② 둘째, 현행법령을 수직적으로는 법률부터 자치법규까지, 수평적으로는 직접 근거법령부터 관련 법령까지 폭넓게 분석하였음
- 이러한 방법론상의 개선을 토대로 실태조사를 통한 객관적인 데이터(data)와 법령의 교차분석을 활용하여 현행법령에 내재한 부패유발요인과 개선방안을 도출하게 되었음

01. 건설공사 하도급계약 공정 · 투명성 제고를 위한 개선권고

추진배경

- 국내 건설공사에서 하도급공사가 차지하는 비중이 계속 늘어나고 있어 중소 건설업체 보호와 부실공사 예방을 위해 하도급 계약관리의 필요성 증가
- 건설산업은 수주산업으로 수직적 도급관계가 형성되어 부패요인이 상존하며, 특히 하도급계약 과정에서 건설업자 등의 각종 불공정 행위(하도급자 선정과정 불투명, 저가 · 이중계약을 통한 비자금 마련 등)로 부패사태가 급증하고 있는 실정임
- 이러한 부패발생 요인을 차단하고, 건설공사 하도급계약의 공정 · 투명성 확보를 위해 하도급계약 관계 법령의 수직적 · 수평적 개선방안 마련이 필요

실태조사 등을 통한 부패유발요인 도출 및 개선방안 마련

- 최근의 공공 건설공사 하도급계약 관련 감사 지적사항과 부패사건 언론보도 사례, 금년 5월부터 9월까지 실시한 15개 지방자치단체와 공직유관단체에 대한 하도급계약 관리 · 운영 실태조사 결과, 크게 4가지 하도급계약 관련 문제영역과 개선방안을 도출하였음

문제 영역 및 개선방안

- ① 첫째, 하도급계약 자료의 계약당사자들만 공유한 사항은 부패발생 고리를 형성하는 원인이 되고 있어 하도급계약 자료를 일반인에게 공개하는 규정을 마련하였음
- ② 둘째, 하도급계약 질서 위반자(거짓 통보 및 계약 불이행)에 대한 제재 규정의 형평성이 미흡한 실정이므로 하도급계약 질서 위반자에 대하여 입찰참가자격 제한 규정을 마련하였음
- ③ 셋째, 하도급계약 의무 위반자(하도급계약 자료 거짓 통보 및 미통보)에 대한 행정처분 수준이 개별하도급사업법령에서 서로 달리 규정하고 있어 형평성 있는 처분 규정을 마련하였음
- ④ 마지막으로, 하도급계약 타당성 검토 및 적정성 심사에 대한 통제장치가 부재하므로 하도급계약 자료 부실검토 감리원에 대한 벌점 부과 규정과 발주기관마다 하도급계약심사위원회를 구성·운영할 수 있도록 가이드라인을 마련·제공하겠음



02. 지방자치단체 기금운영의 투명성 제고 개선권고 안건 관련

추진배경

- 지방세입 여건이 악화되는 등 지방재정의 어려움이 가중되는 상황에서 그동안 적립된 기금 조성재원의 중요성이 부각되고 있으나,
 - 최근 일반회계 부족재원 마련을 위해 기금자금을 과도하게 용자하는 등의 편법적 재정운영과 관련한 부패문제가 제기되는 실정임
- 이에 지방자치단체 기금관련 법령에 대한 부패영향평가를 실시하여 부패유발요인을 개선하여 지방기금 운영의 투명성을 제고하고자 하였음

실태조사를 통한 부패유발요인 도출 및 개선방안 마련

- '12년 8월부터 9월까지 10곳의 광역자치단체 현장 실태조사와 전국 자치단체에 대한 서면 전수조사 결과,
 - 크게 3가지의 기금운영 관련 문제영역과 개선방안을 도출하였음

문제 영역 및 개선방안

- ① 첫째, 기금자금의 과도한 재정용자로 기금사업기반을 저해하는 것을 방지하기 위해, 용자규모의 적정성을 검토하는 방안 등을 마련하였음
- ② 둘째, 일반회계와 동일목적의 사업에 중복 지원하는 것을 방지하기 위해, 일반회계 보조사업과의 중복성을 검토하는 방안 등을 마련하였음
- ③ 마지막으로, 기금운용심의위원회의 심의를 거치지 않는 것을 방지하기 위해, 심의 시 회의록과 의결서를 작성하는 방안 등을 마련하였음

03. 지방자치단체 민간보조금 투명성 제고 개선권고 안건 관련

과제 추진배경

- 지방선거가 과열되면서 일부 지자체는 특정 단체 등에 특혜성·선심성의 보조금을 지원하거나, 보조금의 횡령·편취, 중복 수혜 등 각종 부패사태가 위원회 신고사건은 물론, 언론보도 등을 통해 지속 제기되고 있음
- 따라서, 지자체 ‘민간보조금 운영’의 근간이 되는·지방재정법·등 현행법령 부패영향평가를 통해 투명성 제고를 위한 개선방안 마련 추진

실태조사를 통한 부패유발요인 도출 및 개선방안 마련

- 243개 전국 지방자치단체를 대상으로 보조금 관련 자치법규 및 운영실태에 관한 전수조사 결과,
 - 보조사업자 선정, 보조금 지원, 사후관리 등 크게 3가지 부분의 단계별 부패 유발요인과 개선방안을 도출하였음

문제 영역 및 개선방안

- ① 첫째, 보조사업선정심의위원회 설치, 기준보조율 설정 의무화, 유사중복 검증체계 구축 등을 통해 보조금 지원절차 및 기준을 강화하였고
- ② 둘째, 보조사업에 대한 지역주민의 ‘알 권리’ 강화 및 자율통제기반 마련을 위해 보조금 지원내역의 공개를 확대토록 하였으며,
- ③ 마지막으로, 보조금 횡령 등 위반행위에 대한 제재의 실효성 확보를 위해 제재 규정의 법정화, 신규사업 참여제한, 제재부가금 부과 등 개선방안을 마련하였음

건설공사 하도급계약 공정 · 투명성 제고

01

I. 추진배경	10
II. 추진경과	12
III. 일반현황	13
IV. 문제점 및 개선 방안(요약)	21
V. 현행법령 부패영향평가 세부평가서	27
VI. 권고 대상기관 및 조치기한	74

[참고자료]

1. 성남시, 하도급계약 자료 공개 사례 75
2. 법원, 하도급계약 자료 공개 관련 판례 84



I. 추진배경

- 국민생활과 밀접하게 관련이 있는 분야에 대한 고질적 부패행태를 근절하고, 사회전반에 걸친 청렴문화의 조기정착을 위해 지방에 토착화된 부패 척결의 중요성 대두

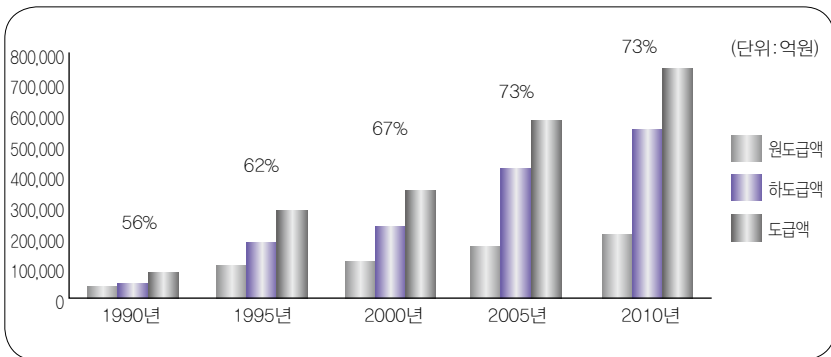
- 빈발하는 부패유형 또는 지역토착비리의 근거가 되는 법령, 자치법규를 개선하여 부패를 근본적으로 예방·제거할 필요

※ 중앙보다 지방으로 내려가면 부패와 비리가 더 심각한데, 이에 대한 해결방안을 강구하는 것이 필요함(2012년 업무보고 시 대통령 말씀, '11.12.28.)

- 국내 건설공사에서 하도급(下都給)¹⁾ 공사가 차지하는 비중이 계속 늘어나고 있어 국민경제 및 중소 건설업체 보호와 양질의 시공품질 확보 차원에서 공정·투명한 하도급계약 관리 필요성 증가

※ 국내 건설업체의 3분의2를 차지하는 전문건설업체의 도급금액에서 하도급이 차지하는 비율은 약 73%로 최근 20년간 지속적인 증가 추세에 있음

| 최근 20년간 하도급공사 증가 추이 |



1) 하도급 : 도급(都給, 건설공사를 완성할 것을 약정하고 상대방이 그 공사의 결과에 대하여 대가를 지급할 것을 약정하는 계약) 받은 건설공사의 전부 또는 일부를 다시 도급하기 위하여 수급인이 제3자와 체결하는 계약

- 건설산업의 특성상, 제조산업의 주문생산 방식과 달리 수주산업으로 수직적(발주기관→수급인, 수급인→하수급인) 도급관계가 형성되어 청탁, 뇌물 수수 등 부패유발 요인 상존
- 공공발주 공사의 경우, 수급인(受給人)이 이익확대를 위해 하수급인(下受給人)과 불공정(이중) 하도급계약을 체결한 후 거짓 통보하는 등 고질적 부패사례가 증가하고 있으나, 하도급 관련 규제의 실효성이 미흡한 실정

부패사례

- ① ○○○도 24개 전문건설업체에 대한 설문조사결과 2010년에 수행한 하도급 공사 중 이종계약서 작성을 요구 받은 업체가 18개(75%), '하도급 규제정책 시행 이후에도 불공정거래행위가 그대로다' 가 19개(76%), 2~3차례 유찰시켜 특정업체와 저가의 하도급계약, 불공정거래행위 근절을 위해 관계법령의 개선·정비가 가장 시급하다' 가 15개(58%) 등 응답 (대한전문건설협회, 권익위)
- ② ○○광역시가 발주한 "국지도(局地道) 49호선 도로개설공사(969억원)"를 종합건설 △와 하도급 부분 시공을 □가 285억원에 하기로 하고 수주하여 발주기관에 통보하였으나, 실제로는 △와 □가 계약한 금액이 당초 285억원보다 63억원이 낮은 222억원으로 불공정(이중)계약을 맺은 사실이 확인(○○일보)

- 따라서, 건설공사의 「하도급계약 관리제도」가 공정 · 투명한 절차에 따라 운영 · 관리되도록 개선방안 마련이 필요

II. 추진경과

- '12.03. ~ 04. : 하도급계약 관련 불공정 사례조사 및 기본계획 수립
 - 언론보도 및 감사원 감사 자료 등을 기초로 추진계획 수립
- '12.05.03.~07.20. : 하도급계약 관리 · 운영실태 서면조사 실시
 - 1차 (5.3.~7.20.) : 지방자치단체 12개소 (광역 7, 기초 5)
 - 2차 (6.5.~7.20.) : 공직유관단체 (중앙소속 4, 지자체소속 2)
 - * 12년도 경쟁력평가대상 공공기관 중 선별적 실시
- '12.05.18.~06.05. : 개선권고 기본계획(안) 전문가 자문
 - 변호사, 대한건설협회 · 대한전문건설협회 전문가
- '12.05.31.~06.12. : 기본계획(안) 언론보도(뉴시스 등 4개 언론)
 - 대한건설협회 관련 전문가(위원회 자문의뢰 건) 언론사 자료제공
- '12.06.21.~09.14. : 하도급계약 관리 · 운영 관련 현지 실태조사 (3회)
 - 1차 (6.21.~6.27.) : 전라남도, 경상남도, 전주시, 김해시
 - 2차 (9. 6.~9. 7.) : 광주광역시, 전라북도
 - 3차 (9.11.~9.14.) : 한국토지주택공사, 한국도로공사, SH공사, 경기도시공사
- '12.07. ~08.22. : 현행법령 부패영향평가 개선권고 기본(안) 마련
- '12.08.23.~09.18. : 개선권고 기본(안)에 대한 법률 전문가 자문
- '12.09.19.~09.28. : 개선권고(안) 마련 및 관계부처 등 의견조회
 - 소관부처(8개부처/10개실과소), 실태조사 대상 지자체 및 공공기관(10)

III. 일반현황

건설산업 일반현황

1) 건설산업의 경제규모

- 최근 3년간 연평균 건설부분 투자액이 195조원(GDP의 약 17% 차지)에 이르고, 174만여명이 5만6천여개 건설업체에 종사

| 최근 3년간 건설산업 주요통계 | (단위 : 조원, %, 천명, 개)

구 분	GDP	건설산업		건설산업 종 사 자	건설업체수		
		투자액	비 중		계	종 합	기 타*
평 균	1,158	195	16.8	1,741	56,200	11,900	44,300
2011	1,237	196	15.9	1,751	56,000	11,500	44,500
2010	1,173	195	16.6	1,753	56,500	12,000	44,500
2009	1,065	195	18.3	1,720	56,200	12,300	43,900

※ 한국은행 “국민계정” (당해년 가격), e-나라지표 자료인용 (*기타 : 전문+설비+주택업체)

2) 건설산업의 업종별 분류

- 건설공사업은 「건설산업기본법」에 따라 등록된 종합건설업과 전문건설업으로 분류되고, 총 34개 세부업종으로 세분화되어 있음
- － 종합건설업(시공관리업무 담당)은 종합적인 계획 · 관리 · 조정하에 건설공사를 수주하나, 주로 하도급계약을 통해 공사를 시행

※ 종합 5종(11,900개, 21%) : 토목 · 건축 · 토목건축 · 산업환경설비 · 조경공사업

- 전문건설업(직접시공업무 담당)은 직접시공에 필요한 시공능력을 보유하여 주로 하도급공사를 맡아 시행

※ 전문건설업 29종(44,300개, 79%) : 실내건축 · 토공 · 미장방수조적 · 석공 · 도장 · 비계 구조물해체 · 금속구조물창호 · 철근콘크리트 · 지붕판금건축물조립 등

3) 건설산업 사업시행 관계법령

- 건설산업은 공공분야와 민간분야로 분류되고, 공공분야는 기획 · 설계 → 입찰 · 계약 → 시공 · 관리 등 관계 법령이 정한 절차에 따라 시행

| 사업시행 단계별 관계법령 |

발주기관 \ 단 계		기획 · 설계	입찰 · 계약	시공 · 관리		비 고
				도 급	하도급	
공 공	국가기관	국가재정법 지방재정법	²⁾ 국가계약법	⁴⁾ 건설기술관리법 ⁵⁾ 건설산업기본법		⁶⁾ 전기 통 신 소 방 문화재 사업법령
	지 자 체		³⁾ 지방계약법			
	공공기관(공사)		공공기관 운영법률			
민 간		—	—	하도급 공정화 법률		

- 국가 · 지방재정법 : 재정에 관한 기본법으로 예산의 편성 · 집행에 관한 사항 규정
- 국가 · 지방계약법 : 입찰방법 · 계약절차 등 계약업무를 원활히 수행하기 위한 사항 규정
- 건설산업기본법 · 건설기술관리법 · 개별하도급사업법
 - 건설산업기본법 : 건설공사 시행과 건설업의 영위와 관련한 법으로 하도급공사의 금지 · 제한 사항을 규정

2) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 (이하 '국가계약법')
 3) 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 (이하 '지방계약법')
 4) 건설기술관리법 (이하 '건기법')
 5) 건설산업기본법 (이하 '건설산업법')
 6) 전기공사사업법 · 정보통신공사사업법 · 소방시설공사사업법 · 문화재수리등에관한법률 (이하 '개별하도급사업법')

- 건설기술관리법 : 건설기술의 연구개발과 이용·관리를 위한 법으로 건설공사 계획·설계·감리 등에 대한 사항 규정
- 개별하도급사업법 : 건설공사 중 전기·통신·소방·문화재 업종은 의무적으로 분리발주·관리, 개별 업종의 사업시행에 관한 사항 규정

4) 하도급공사 계약 체계

- 건설공사를 도급(都給) 받은 수급인은 공사의 전부 또는 일부를 제3자에게 하도급할 수 있음
- 수급인(종합-대기업)은 발주기관에게 도급 받은 건설공사의 일부를 직접 시공하고, 나머지는 하수급인(전문-중소기업)에게 시공을 위임하는 분업화 방식의 상생발전 구조로 계약을 이행
- 수급인과 하수급인 간의 하도급계약은 「건설법」 및 「개별하도급사업법」 등에 따라 하도급계약 관계를 규제(금지·제한·의무 등)

| 건설공사 하도급 체계 |



5) 하도급계약 관리 법령 및 부패유발 요인

- 건설공사는 발주기관이 국민의 세금을 재원으로 시설물 등을 건립하는 생산업무로서 양질의 시공품질 확보를 위해 관계법령으로 하도급 관계를 규제
- 하수급인 보호(저가계약 방지 등) 및 부실공사방지 등을 위해 법령으로 금지·제한·의무 등 규정(계약·건설·전기·하도급법등)

| 하도급계약 관리 법령 및 부패유발 요인 |

계약관리	관계법령 주요내용	부패유발 요인
(1) 하도급계약 체결·통보 「건설법」 「개별하도급법」 「국차계약법」	① 하도급계약의 체결 (수급인↔하수급인) ▶ 도급공사의 일부 직접시공, 나머지는 하도급 ② 하도급계약 자료 통보 (→발주기관) ▶ 수급인·하수급인의 계약 자료 통보의무 ▶ 거짓통보등 의무 위반자에 대한 행정처분	→ 계약 자료가 일반에 비공개 → 위반행위에 대한 처분수준 상이 → 거짓통보자 제재 규정 불합리
(2) 하도급계약 적정성 심사 「건설법」 「자치법규」	③ 하도급계약심사위원회 계약 적정성 심사 ▶ 시공능력 부적합 / 의무하도급비율 미달 ④ 심사기준 미달시 하수급인 등을 변경 ▶ 기준미달시 하수급인등 변경, 도급계약 해지	→ 심사위원회 설치·운영실적 저조 → 2011.11.25.부터 법률시행 → 심사기준등 차별력 부족 실효성 저하 ▶ 적용 예외 규정 등으로 자가격리 가능
(3) 하도급계약 변경·관리 「전기법」 「건설법」 「국차계약법」	⑤ 계약의 타당성과 이행여부 확인·감독 ▶ 감리원에게 하도급계약 검토등 업무를 위임 ⑥ 하도급(관리)계획서 제출과 불이행자 제재 ▶ 수급인은 하도급계획 이행의무가 있고, 불이행시 입찰참가자격 제한등 제재	→ 감리원에 대한 통제수단 미흡 ▶ 부실검토에 대한 감독기능 미흡 → 불이행자에 대한 제재 규정 불합리 ▶ 계약법령에서 제재규정 제외

1. 하도급계약 체결과 통보의무 (「건설법」, 「건기법」, 「계약법」)

- ① 수급인은 도급액 일부를 직접 시공하고, 이외 부분은 하도급 관계 법령에 따라 제3자와 하도급계약을 통해 공사를 시행

- ㉠ 수급인의 직접시공 의무 : 건설공사를 도급 받은 수급인은 일정비율 이상 직접 시공, 나머지는 하도급으로 시행(법 28조의2)

| 건설공사 도급액에 따른 직접시공 비율 |

구 분	3억 미만	3억~10억 미만	10억~30억 미만	30억~50억 미만
직접시공 비율	50%	30%	20%	10%

- ㉡ 하도급 관계 규제 : 도급 공사의 전부 또는 대부분을 하도급할 수 없음. 단, 발주기관이 승낙한 경우 예외적으로 가능(법 제29조)

| 건설공사 하도급 관계 규제내용 |

- 일괄 하도급 : 전부 또는 대부분을 다른 건설업자에게 하도급 할 수 없음(금지)
 - 전문공사 하도급 : 도급 받은 공사중 전문공사에 해당하는 부분을 하도급 하고자 할 때에는 해당 업종에 등록된 전문건설업자와 하도급 해야 함(제한)
 - 동일업종 하도급 : 도급 받은 공사의 일부를 동일한 업종에 해당하는 건설업자에게 하도급 할 수 없음(제한)
 - 재 하도급 : 하도급 받은 자는 다른 사람에게 다시 하도급 할 수 없음(금지)
- ※ 단, 발주기관이 시공상 능력제고 등을 인정하여 서면 승낙이 있는 경우 가능

- ② 수급인과 하수급인은 도급 · 하도급계약을 체결한 경우 공사대장(하도급계약 자료 등)을 작성하여 발주기관에 통보

- ㉔ 공사대장 통보의무 : 건설공사(도급액 1억원 ↑, 하도급액 4천만원 ↑)의 계약체결 일로부터 30일 이내에 수급인과 하수급인은 건설산업종합정보망을 이용하여 통보(법 제22조, 전자통보)

※ 통보된 하도급계약 자료는 발주기관 · 수급인 · 하수급인만 열람이 가능

- 공사내용에 상응하는 업종에 하도급, 재하도급 (변경 등 포함) 계약을 발주기관에서 승낙한 경우 30일 이내에 통보 (법 제29조, 전자+서면)

※ 감리가 있는 건설공사로서 하도급 등을 한 자가 하도급계약 내역을 기한 내에 감리원에게 통보한 경우는 이를 발주기관에 통보한 것으로 인정

- ㉕ 개별하도급사업의 규제 : 발주기관은 건설공사 중 4개 업종*은 의무적으로 분리발주하고, 「건설법」과 같이 하도급을 규제(「개별하도급사업법」)

※ ① 「전기공사업법」에 의한 전기공사업, ② 「문화재수리 등에 관한 법률」에 의한 문화재수리업, ③ 「정보통신공사업법」에 의한 정보통신공사업, ④ 「소방시설공사업법」에 의한 소방설비공사업으로 분류

2. 하도급계약심사위원회, 하도급계약 적정성 심사 (「건설법」)

③ 수급인이 체결한 하도급계약이 부적합할 경우 “하도급계약심사위원회”에서 계약의 적정성을 심사

- ㉕ 위원회 설치규정 신설 : 하도급계약심사의 공정 · 투명성 확보를 위해 발주기관마다 설치토록 하는 의무규정을 신설(법 제31조제5항, ‘11.11.25. 시행)

- ㉕ 적정성 심사대상 : 하수급인의 시공능력 부적합 또는 의무하도급비율 (82%이상)에 미달하는 경우, 하도급 가격의 적정성 등을 심사(법 제31조 제2항)

- ④ 위원회의 하도급 적정성 심사결과 기준미달시 하수급인의 변경 등을 요구하고, 불이행시 도급계약 해지 가능

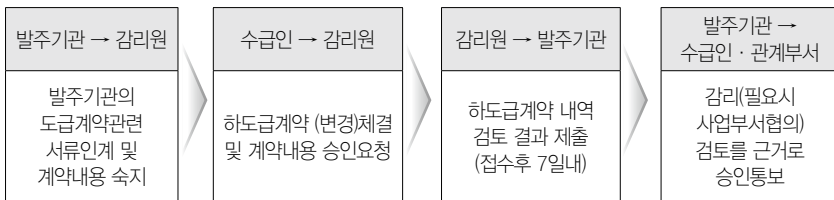
- ㉔ 심사결과 기준미달 : 위원회의 심사결과에 따라 발주기관은 수급인에게 하수급인 및 하도급계약 내용의 변경을 요구해야 하고, 수급인이 응하지 아니할 경우 도급계약을 해지(법 제31조제2~3항)
- ㉕ 다만, “건설공사 하도급 심사기준” 에 미달하여도 예외 규정을 두어 저가 하도급계약 등이 가능토록 하고 있어 심사기능 본래의 실효성 저하 (건설공사 하도급 심사기준)

3. 하도급계획의 변경 및 관리 (「건설법」, 「전기법」, 「계약법」)

- ⑤ 발주기관은 하도급계약의 타당성 검토(변경계약 포함) 등에 대한 확인 · 감독 업무를 감리원⁷⁾에게 위임

- ㉚ 건설공사 감리원 : 발주기관을 대신하여 수급인이 제출한 하도급 계약 (하도급계획서 포함)의 타당성 검토 및 하도급계약 통보 등의 승인 업무를 실질적으로 담당(「전기법 시행령」 제105조, 「건설법 시행령」 제32조)

| 현행 하도급계약 내용 검토 · 승인 절차도 |



7) 감리원 : 감리(監理, 건설공사를 감독하고 관리하는 업무)전문회사에 소속되어 검측감리 · 시공감리 또는 책임감리를 하는 자

⑥ 일정규모 이상 건설공사를 도급 받으려는 건설업자는 하도급(관리)계획서를 발주기관에 제출하고, 도급 받은 경우 제출된 계획을 이행

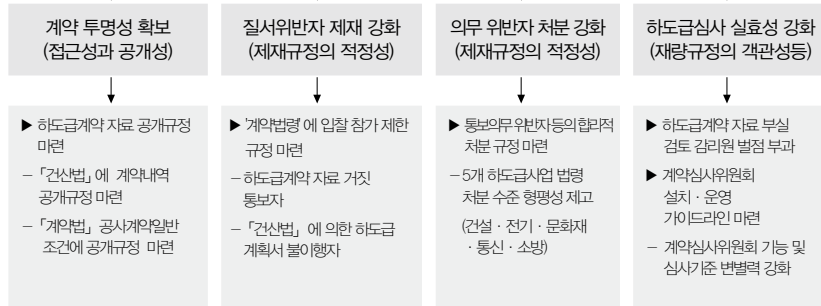
- ㉨ 하도급(관리)계획서 제출 : 일정 규모 건설공사(50억이상) 및 하도급의 공정성 확보를 위해 발주기관이 인정하는 공사(하도급계약금액 5억원 이상)에 대하여 건설업자는 하도급계획서를 제출(「건설법」 제31조의2, 「계약법」 제10조)
- ㉩ 하도급계획서 이행의무 : 수급인이 정당한 사유 없이 불이행시 입찰참가 자격 제한 및 과태료 300만원을 부과(「건설법」 제99조, 「계약법」 제27조)

IV. 문제점 및 개선 방안(요약)

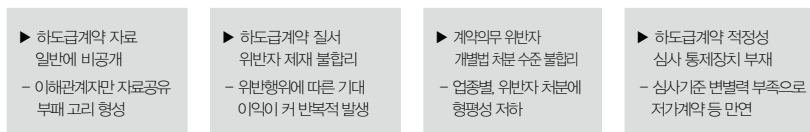
목 표

건설공사 하도급계약 공정성 · 투명성 제고

개선방향



부패요인



1. 하도급계약 자료 공개 규정 마련

■ 문제점

- 하도급계약 자료가 일반에 공개되지 않고, 계약당사자(발주기관 · 수급인 · 하수급인)들만 서로 공유하고 있어 하도급공사 사업자 선정과정의 불투명하고, 수급인은 하수급인과 저가 · 이중계약을 통해 비자금을 조성하는 등의 부패발생 고리를 형성

⇒ 저가 · 불법하도급으로 인한 공공사업의 안전사고 발생과 부실공사 초래,
하도급계약 자료의 공개와 계약질서 위반자에 대한 처분 강화 등이 필요

| 공공사업 하도급계약 · 관리 당사자간 부패발생 고리 |

① 발주기관 ↔ 수급인 관계

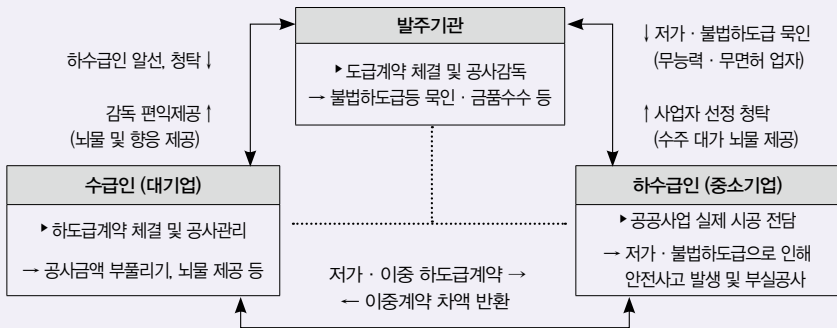
- 발주기관 : 무능력 · 무면허 하도급업체 알선 · 청탁 → 금품 등 수수
- 수 급 인 : 공사금액 부풀리기 등 → 금품 및 향응 제공

② 발주기관 ↔ 하수급인 관계

- 발주기관 : 저가 · 불법하도급 목인 및 관독 소홀 → 금품 등 수수
- 하수급인 : 공사수수 청탁 → 수주 대가 제공 → 공사금액 부풀리기 등

③ 수급인 ↔ 하수급인 관계

- 수 급 인 : 알선된 하수급인과 저가 · 이중계약 체결 → 계약차액 비자금 조성
- 하수급인 : 저가 · 이중계약에 따른 차액 반환 → 공사금액 부풀리기



부패발생 사례

- ① △△시 B과장은 ○○호수공원 조성사업을 진행하면서 수급인에게 특정 하도급 업체를 지정하도록 압력을 행사한 사실이 감사원 감사에 의해 적발 (○○경제, 감사원)
- ② ○○○도 공사감독 공무원인 A씨 등 4명은 건설업자 B씨에게 특정업체에 하도급을 주지 않으면 불이익(설계변경 등)을 줄 것처럼 하며 하도급을 강요 (○○일보)

- 발주기관의 하도급계약 자료 비공개 결정으로 인해 이해관계자(주민 등)의 행정소송이 제기되고 있으며 소송패소로 행정적 · 재정적 손실 초래

법원판례 및 재정손실 사례

- ① 대법원 2009.11.27. 선고 2009두14262판결 → 시민 승소
서울~춘천민자고속도로 건설공사 : '하도급 내역서가 공개되어도 회사나 하수급인의 정당한 이익이 침해된다고 볼 증거가 없다' 고 판결 (국토부)
- ② 서울고법 2009.9.18. 선고 2008누32425판결 → 경실련 승소
상암동 등 22개 지구 아파트 공사 : '하도급 내역서를 공개해도 사업을 수주한 업체의 이익을 침해한다고 볼 수 없다' 고 판결 (서울 SH공사)

■ 개선방안

- 하도급계약 자료, 발주기관 홈페이지에 공개하는 규정 마련
 - ▶ 「건설법」 등 「개별하도급사업법령」에 공개 관련 규정을 신설
 - ▶ 「계약법」의 공사계약일반조건에 공개 규정 신설
- 일반인에 대한 자료 공개는 주민의 알 권리와 자율통제를 강화시켜 불공정 거래행위 및 계약당사자간의 부패발생 고리를 차단 · 예방할 수 있음
- 하수급인의 보호와 양질의 시공품질 확보가 가능하며, 발주기관의 불필요한 행정력과 재정 낭비를 방지할 수 있음

2. 하도급계약 질서 위반자에 대한 제재 규정 합리성 제고

■ 문 제 점

- 하도급계약 자료 거짓 통보자 및 하도급계획서 불이행자에 대한 입찰 참가자격 제한 규정이 없어 하도급계약 질서 혼란 야기
 - 거짓 통보 등은 공정·투명한 하도급계약 심사의 실효성 확보 저해로 공공사업의 부실시공 및 예산낭비 초래
 - 하도급(관리)계획서'가 낙찰자 결정 이후 수급인 등의 자의적 변경으로 하도급 관계 규제제도의 실효성을 저하시켜 시공품질 확보 저해

| 하도급계약 의무 등 위반자에 대한 영업정지 등 제재 사항 |

위반유형 제재유형	일괄 하도급	미등록 자에게 하도급	발주기관 미승인 하도급	재하도급 금지위반 하도급	불리한 조건으로 하도급	하도급 계약자료 거짓· 미통보	하도급 계획서 불이행
영업정지 등 (건산법)	영업정지 (6~8개월) 과징금 (도급액의 6~30%)	영업정지 (6개월) 과징금 (도급액의 6~24%)	영업정지 (4개월) 과징금 (도급액의 4~16%)	영업정지 (4개월) 과징금 (도급액의 4~16%)	시정명령 ↓ 영업정지 (2~3개월) 과징금 (2~3천만원)	영업정지 (3~4개월) 과징금 (4천만원) 과태료 (1~4백만원)	과태료 (3백만원)
입찰참가제한 (계약법)	7~13개월	7~9개월	5~7개월	3~5개월	3~5개월	규정없음	규정없음

■ 개선방안

- 하도급계약 질서 위반자에 대한 형평성 있는 제재 규정 마련
 - ▶ 국가·지방계약법령 상에 하도급계약 자료 거짓 통보자 및 하도급계획서 불이행자에 대하여 입찰참가자격 제한 규정 추가
- 하도급관리계획서 제출 제도의 실효성 확보를 위해 변경 요건 및 절차 규정 마련
 - ▶ 국가·지방 공사계약일반조건 변경 요건 및 절차 규정 구체화

3. 하도급계약 의무 위반자에 대한 처분 규정 합리성 제고

■ 문제점

- 「건설법」 등 5개 건설사업 법령에서 분야별로 하도급계약 관계 규정을 거의 동일한 방식으로 두고 있으나, 개별 법령에서 의무 위반행위 대한 행정처분은 달리 규정하고 있음
- 하도급계약 의무 위반자에 대하여 개별하도급사업법령에서 서로 다른 제재 수준으로 처분이 이루어져 행정처분의 형평성을 저해

| 하도급계약 통보의무 위반자에 대한 제재규정 |

구 분	건 산 법	정보통신법	전기사업법	문화재법	소방시설법
거짓 통보자	영업정지 (3~4개월) 또는 과징금 (4천만원)	규정 없음	규정 없음	규정 없음	과 태 료 (50~200만원)
미통보자	과 태 료 (100~150만원)	—	과 태 료 (300만원)	과 태 료 (100만원)	1차: 시정명령 2차: 영업정지 1개월 3차: 등록취소와 과태료 (50~200만원)

■ 개선방안

- 「개별하도급사업법령」에서 하도급계약 의무 위반자에 대하여 합리적인 행정처분 규정을 마련

① 제재 수단 → 제재 규정 일원화 (개별업종간 형평성 유지)

- ▶ 거짓 통보자 : 「영업정지」 처분
- ▶ 미 통 보 자 : 「과 태 료」 부과

② 제재 수준 → 상한선 제시 (업종별 여건 등을 감안하여 부처별 자율 개선)

- ▶ 거짓 통보자 : 위반 횟수에 따라 4개월 이내 차등 처분
- ▶ 미 통 보 자 : 위반 횟수에 따라 300만원 이내 차등 부과

4. 하도급계약 타당성 및 적정성 심사 통제장치 마련

■ 문제점

- 발주기관은 감리원에게 하도급의 타당성 검토 등의 업무를 위임하고 있으나, 부실검토 감리원에 대한 감독 규정 미흡
- 수급인과 감리원은 서로 유착될 가능성이 높아 수급인이 제출한 하도급계약의 타당성 검토를 부실하게 수행하는 등의 부패요인 상존
- 지자체의 경우 ‘하도급계약심사위원회’ 설치실적이 저조하고, 지역특성에 맞는 심사기준 부재로 심사제도의 실효성 저하
- 심사위원회를 의무적으로 설치하도록 건산법령에서 규정(‘11.11.25. 시행)하고 있으나, 설치·운영 실적이 매우 저조한 실정
- 현행 심사기준의 불합리한 평가항목과 배점기준으로 법령에서 정한 하도급 비율(82%)보다 낮은 저가 하도급이 가능하고, 기준 점수(85점이상)에 미달해도 적정성 심사를 통과하는 것으로 간주하는 예외규정 등을 두고 있어 저가 하도급계약 양산

■ 개선방안

- 하도급계약 자료 부실검토 감리원에 대한 벌점 부과 규정 신설
 - ▶ 「건설기술관리법」
- 하도급계약 적정성 심사 실효성 확보장치 마련
 - ▶ 하도급계약심사위원회 설치근거 규정 명확화 및 지방자치단체 등에는 위원회 설치·운영 가이드라인(자치법규안)을 마련·제공

V. 현행법령 부패영향평가 세부평가서

1. 하도급계약 자료 공개 규정 마련

■ 평가대상 조문

∴ 건설산업기본법

제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙) ① ~ ③ (생략)

④ 건설업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제3항에 따른 건설공사대장의 기재 사항을 발주자에게 통보하여야 한다.

⑤ (생략)

제24조(건설산업정보의 종합관리) ① 국토해양부장관은 건설업자의 자본금, 경영실태, 공사 수행 상황 등 건설업자에 관한 정보와 건설공사에 필요한 자재와 인력의 수급상황, 제56조 제1항제1호에 따른 보증 및 행정제재 처분, 그 밖의 건설 관련 정보를 종합적으로 관리하고, 그 정보를 필요로 하는 관련 기관 또는 단체 등에 제공할 수 있다.

② 국토해양부장관은 건설사업관리자의 자본금, 경영실태, 건설사업관리 수행 상황 등 건설사업관리자에 관한 정보와 건설사업관리에 필요한 인력의 수급 상황 등 건설사업관리 관련 정보를 종합적으로 관리하고, 그 정보를 필요로 하는 관련 기관 또는 단체 등에 제공할 수 있다.

③ ~ ⑤ (생략)

제29조(건설공사의 하도급 제한) ① ~ ③ (생략)

④ 도급받은 공사의 일부를 하도급(제3항 단서에 따라 다시 하도급하는 것을 포함한다)한 건설업자와 제3항제2호에 따라 다시 하도급하는 것을 승낙한 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 발주자에게 통보를 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

∴ 정보통신공사업법

제31조(하도급의 제한 등) ① ~ ② (생략)

③ 공사업자가 도급받은 공사 중 그 일부를 다른 공사업자에게 하도급하거나 하수급인이 하도급 받은 공사 중 그 일부를 다른 공사업자에게 다시 하도급하려면 그 공사의 발주자로부터 서면으로 승낙을 받아야 한다.

④ (생략)

∴ 전기공사업법

제14조(하도급의 제한 등) ① ~ ② (생략)

- ③ 공사업자는 제1항 단서에 따라 전기공사를 하도급 주려면 미리 해당 전기공사의 발주자에게 이를 서면으로 알려야 한다.
- ④ 하수급인은 제2항 단서에 따라 전기공사를 다시 하도급 주려면 미리 해당 전기공사의 발주자 및 수급인에게 이를 서면으로 알려야 한다.

∴ 문화재수리 등에 관한 법률

제25조(하도급의 제한 등) ① (생략)

- ② 제1항 단서에 따라 하도급을 하는 경우에는 도급받은 문화재수리 금액의 100분의 50을 초과하여 전문문화재수리업자에게 하도급할 수 없으며, 하도급을 한 종합문화재수리업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 발주자에게 그 사실을 알려야 한다.
- ③ ~ ④(생략)

∴ 소방시설공사업법

제22조(하도급의 제한) ① (생략)

- ② 제1항 단서에 따라 하도급할 때에는 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 미리 관계인과 발주자에게 알려야 한다. 하수급인을 변경하거나 하도급계약을 해지할 때에도 또한 같다.
- ③ (생략)

∴ 국가계약법 – 공사계약일반조건

제42조(하도급의 승인 등) ① 계약상대자가 계약된 공사의 일부를 제3자에게 하도급 하고자 하는 경우에는 「건설산업기본법」 등 관련법령에 정한 바에 의하여야 한다.

- ② 계약담당공무원은 제1항의 규정에 의하여 계약상대자로부터 하도급계약을 통보받은 때에는 건설교통부장관이 고시한 건설공사하도급심사기준에 정한 바에 따라 하도급금액의 적정성을 심사하여야 한다.

∴ 지방계약법 - 공사계약일반조건

제11절 하도급

1. 하도급의 승인 등

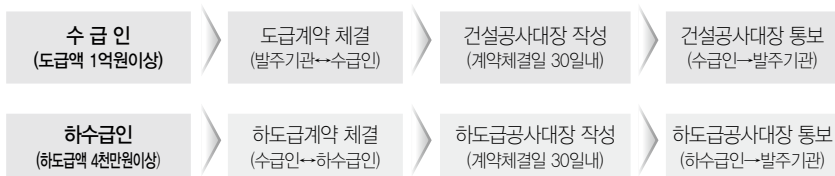
- 가. 계약상대자가 계약된 공사의 일부를 제3자에게 하도급 하고자 하는 경우에는 「건설산업기본법」 등 관련법령에 정한 바에 의하여야 한다.
- 나. 계약담당공무원은 제1항의 규정에 의하여 계약상대자로부터 하도급계약을 통보받은 때에는 건설교통부장관이 고시한 건설공사하도급심사기준에 정한 바에 따라 하도급금액

■ 평가기준 : 접근성과 공개성(3-1)

■ 현 황

- 「건설법」 등 개별하도급사업법령 상에서 모든 건설공사는 원칙적으로 하도급을 제한하고 있고, 단서 규정을 두어 하도급계약을 예외적으로 가능하도록 규정하고 있음(5개 하도급공사 시행법령)
- 하도급계약을 체결하는 경우 계약내역을 사전에 발주기관에 승낙을 받거나, 계약내역을 통보하도록 규정(「건설법」 제22조, 제29조)
- 시공자가(수급인 및 하수급인) 발주기관에 통보하는 공사대장 등은 하수급인의 시공능력과 저가 하도급계약 여부 등을 우선적으로 확인 가능
- (건설법) 수급인과 하수급인은 도급·하도급계약을 체결 후 건설공사대장 및 하도급계약 통보서를 각각 발주기관에 통보

| 건설공사대장(하도급 포함) 통보 절차 |



※ 건설·하도급공사대장은 전산망 통보가 원칙, 하도급계약 통보서는 서면 통보 병행 가능하고 있고, 분리발주 되는 사업의 경우는 개별 법령에 따라 서면 통보를 받고 있음

- 하도급계약 자료(건설산업정보망 및 서면 제출자료)는 계약당사자들(발주기관, 수급인, 하수급인)에게만 열람이 가능
- 하도급계약 자료(건설산업정보망 및 서면 제출자료)는 계약당사자들(발주기관, 수급인, 하수급인)에게만 열람이 가능
- 최근 지방자치단체의 경우 공공건설공사 계약과정의 부패와 부조리 발생 예방 및 행정의 공정성과 투명성 확보를 위해 하도급계약 자료 공개제도를 시행하고 있음(참고자료1)

| 지자체 하도급계약 자료 공개 현황 |

구 분	서울-강남구	경기-성남시	서울시교육청	비 고
공개형태	홈페이지 (공사정보공개시스템)	홈페이지 (하도급알림시스템)	홈페이지 (열린서울교육시스템)	
시행근거	내부방침	공사계약특수조건	내부방침	
시행시기	2012.04.~	2010.10.~	2011.04.~	
하도급계약 자료 공개내역	공사명/업체명/금액/ 대표자/연락처	공사명/업체명/금액/ 대표자/연락처/ 업종·등록번호/ 하도급부분도금액/하도급비율/ 공사기간 등	공사명/업체명/금액/ 대표자/연락처/ 공사기간/공종/ 직불여부	

■ 문 제 점

- 현재 공공건설공사의 하도급계약 자료는 민간기업의 영업비밀 침해소지 등을 이유로 일반에 공개되고 있지 않음
- 국가 등이 공사대금(세금)을 지급하는 건설공사의 경우, 국민 전체의 이익을 위하여 그 계약의 체결과 이행에 만전을 기해야 하고 행정의 투명성과 공정성 확보 차원에서 계약 자료 등을 공개할 의무가 있음

- 하도급계약 자료가 일반에 공개되지 않고, 계약당사자(발주기관 · 수급인 · 하수급인)들만 서로 공유하고 있어 하도급공사 사업자 선정과정이 불투명하고, 수급인은 하수급인과 저가 · 이중계약을 통해 비자금을 조성하는 등의 부패발생 고리를 형성

⇒ 저가 · 불법하도급으로 인한 공공사업의 안전사고 발생과 부실공사 초래, 하도급계약 자료의 공개와 계약질서 위반자에 대한 처분 강화 등이 필요

| 공공사업 하도급계약 · 관리 당사자간 부패발생 고리 |

① 발주기관 ↔ 수급인 관계

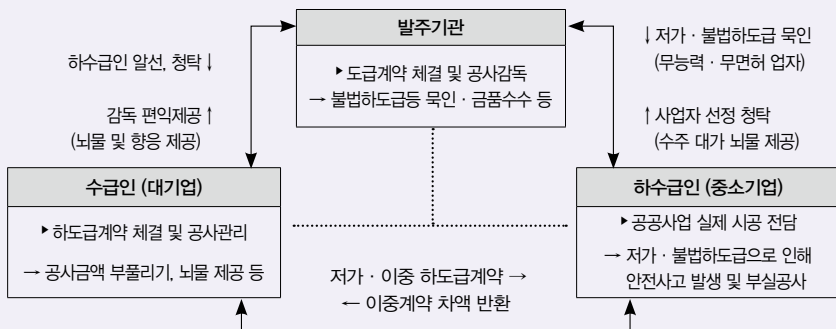
- 발주기관 : 무능력 · 무면허 하도급업체 알선 · 청탁 → 금품 등 수수
- 수 급 인 : 공사금액 부풀리기 등 → 금품 및 향응 제공

② 발주기관 ↔ 하수급인 관계

- 발주기관 : 저가 · 불법하도급 목인 및 관독 소홀 → 금품 등 수수
- 하수급인 : 공사수주 청탁 → 수주 대가 제공 → 공사금액 부풀리기 등

③ 수급인 ↔ 하수급인 관계

- 수 급 인 : 알선된 하수급인과 저가 · 이중계약 체결 → 계약차액 비자금 조성
- 하수급인 : 저가 · 이중계약에 따른 차액 반환 → 공사금액 부풀리기 등



- 재정 정보 등에 대한 일반에 비공개는 국민 감시활동을 억제시켜 부패유발 요인 제공과 공생발전을 저해(「국가재정법」)

국가재정법

- ▶ **국가재정법 제9조(재정정보의 공표)** : 정부는 예산, 기금 등 그 밖에 재정에 관련한 사항을 투명하게 공표
- ▶ **국가재정법 제100조(예산·기금의 불법지출에 대한 국민감시)** : 예산 또는 기금을 집행하는 자, 재정지원을 받는 자 등이 법령을 위반함으로써 손해를 가하였음이 명백한 때에는 누구든지 증거를 제출하고 시정을 요구

- 발주기관은 재정 정보의 공표, 불법 지출에 대한 국민 감시를 통해 효율적 예산 집행을 검증 받아야 하나, 하도급계약 자료 비공개로 계약당사자들 간의 부패발생 소지 제공

부패발생 사례

- ① △△시 B과장은 ○○호수공원 조성사업을 진행하면서 수급인에게 특정 하도급 업체를 지정하도록 압력을 행사한 사실이 감사원 감사에 의해 적발 (○○경제, 감사원)
- ② ○○○ 공사감독 공무원인 A씨 등 4명(파면1, 강등1, 견책2)은 건설업자 B씨에게 특정업체에 하도급을 주지 않으면 불이익(설계변경 등)을 줄 것처럼 하며 하도급을 강요 (○○일보)

- 폐쇄적인 하도급계약 과정이 수급인-하수급인 간의 불공정 거래를 만연 시켜 사회적 불평등 심화 및 공생발전을 저해

불공정 거래 만연 사례

- ① ○○○도 전문건설업체 설문조사(24개 업체) 결과
(대한전문건설협회, 권익위)
 - ▶ 하도급 불공정거래 정도가 심하다→17개 업체(71%)
 - ▶ 특정 업체와 저가하도급을 체결하는 사항→15개 업체(58%)
 - ▶ 불공정 하도급 근절을 위해 계약 관계법령 보완 · 개정 및 강력한 처벌이 필요
→17개 업체(66%)가 응답
- ② 대한전문건설협회 ○○사회가 지난 3월까지 ○○지역 회원사 216곳을 대상으로 불공정 하도급 실태조사를 실시한 결과 전체의 41%가 종합건설사로부터 이중 계약서 작성을 요구 받고, 이중 절반 이상이 원도급사 비자금 조성이나 차기공사 수주를 조건으로 울며 겨자 먹기식 이중계약을 강요받았던 것으로 조사
(○○일보)
- ③ 대한전문건설협회가 최근 16개 시 · 도회의 모니터집단을 통해 조사한 ‘2010년 12월 전문건설업 실태조사’ 결과에 따르면, 하도급업체들은 부당감액 경험과 재입찰, 이중계약서 작성 경험 등 불공정 행위가 여전한 것으로 조사
(○○투데이)

- 하도급계약 자료 정보공개 신청에 대한 발주기관의 비공개 결정으로 인한 행정소송 제기로 소송 업무 수행에 따른 행정력 낭비와 소송 패소로 인한 불필요한 재정적 손실을 초래(참고자료2)

소 송 사 례

① 대법원 2009.11.27. 선고 2009두14262판결 → 최종 : 시민 승소

서울~춘천민자고속도로 건설시 토지를 수용당한 시민이 국토부를 상대로 하도급계약 자료 공개를 요구하는 소송을 제기하여, 법원은 '하수급인의 경영·영업상 비밀에 관한 정보로 공개할 수 없다고 정보공개를 거부한 사실에 대해, 하도급 내역서가 공개되어도 회사나 하수급인의 정당한 이익이 침해된다고 볼 증거가 없다'고 판결 (원고 : 함○○, 피고 : 대한민국, 국토해양부장관, 서울지방국토관리청장)

② 서울고법 2009.9.18. 선고 2008누32425판결 → 최종 : 경실련 승소

상암동 등 22개 지구 아파트 공사와 관련하여 경실련은 아파트 분양원가가 적정히 산출되었는지 여부를 확인하기 위해 SH공사를 상대로 하도급계약 자료 공개를 요구하는 소송을 제기하여, 법원은 '하도급 내역서 등은 아파트 분양원가가 적정하게 산출됐는지 여부를 확인하기 위한 자료에 불과해 사업을 수주한 업체의 정당한 이익을 침해한다고 볼 수 없다'고 판결 (원고 : 경실련, 피고 : SH공사)

- 소송사례①의 경우는 하도급계약 자료를 공개하라는 법원의 확정판결에도 불구하고 일반인에게 자료를 공개하지 않아 법원의 간접강제결정까지 이어져 자료공개시까지 벌과금(100만원/일)을 부과 받고 있는 실정

■ 개선방안

- 하도급계약 자료, 발주기관 홈페이지에 공개하는 규정 마련
 - ▶ 「건설법」 등 「개별하도급사업법령」에 공개 관련 규정 신설
 - ▶ 「계약법」의 공사계약일반조건에 공개 규정 신설
- 일반인에게 자료 공개는 주민의 알권리와 자율통제를 강화시켜 불공정 거래 행위 및 계약당사자간의 부패발생 고리를 차단·예방할 수 있음
- 하수급인의 보호와 양질의 시공품질 확보가 가능하며, 발주기관의 불필요한 행정력과 재정 낭비를 방지할 수 있음

【예시1】 건설산업기본법 제29조의3(국토해양부), 전기공사업법 제14조의2(지식경제부), 정보통신공사업법 제31조의2(방송통신위원회), 소방시설공사업법 제22조의2(소방방재청), 문화재수리 등에 관한 법률 제25조의2(문화재청)에 신설

현 행	개 정(안)
〈신설〉	제○○조의○(하도급공사 계약 자료의 공개) 국가·지방자치단체 또는 공공기관이 발주하는 건설공사를 하도급한 경우 해당 발주기관은 다음 각 호의 사항을 대통령이 정하는 바에 따라 누구나 볼 수 있는 방법으로 공개하여야 한다. 1. 공사명 2. 공사예정가격 및 수급인의 도급금액 및 낙찰률 3. 수급인(상호 및 대표자, 영업소 소재지, 하도급사유) 4. 하수급인(상호 및 대표자, 업종 및 등록번호, 영업소 소재지) 5. 하도급공종 6. 하도급 내용(도급금액 대비 하도급 금액 비교내역, 하도급률) 7. 선급금 지급 방법 및 비율 8. 기성금 지급방법(지급주기, 현금지급비율) 9. 설계변경 및 물가변동에 따른 대금조정 여부 10. 하자담보책임기간 11. 하도급대금 지급보증서 교부여부(미교부 사유 기재) 12. 표준하도급계약서 사용 유무 13. 하도급 계약 적정성 심사결과 14. 그 밖에 하도급계약과 관련하여 공개가 필요하다고 판단되는 사항

【예시2】 국가계약법령(공사계약일반조건) [기획재정부]

현 행	개 정(안)
〈국가〉→ 계약예규 2200.04-104-25, 2012.01.01.) 제42조(하도급의 승인 등) ①계약상대자가 계약된 공사의 일부를 제3자에게 하도급 하고자 하는 경우에는 「건설산업기본법」 등 관련법령에 정한 바에 의하여야 한다. ②계약담당공무원은 제1항의 규정에 의하여 계약상대자로부터 하도급계약을 통보받은 때에는 건설교통부장관이 고시한 건설공사하도급심사기준에 정한 바에 따라 하도급 금액의 적정성을 심사하여야 한다.	〈국가〉→ 계약예규 2200.04-104-25, 2012.01.01.) 제42조(하도급의 승인 등) ①계약상대자가 계약된 공사의 일부를 제3자에게 하도급 하고자 하는 경우에는 「건설산업기본법」 등 관련법령에 정한 바에 의하여야 한다. ②계약담당공무원은 제1항의 규정에 의하여 계약상대자로부터 하도급계약을 통보받은 때에는 건설교통부장관이 고시한 건설공사하도급심사기준에 정한 바에 따라 하도급금액의 적정성을 심사하여야 한다.

〈신설〉	③계약담당공무원은 공사계약 체결시 제1항 및 제2항의 규정에 의한 하도급공사 계약 자료 공개를 위해 계약상대자에게 행정정보 공개 동의서를 제출 받아 공사 완료시까지 하도급공사 계약 자료(변경 포함)를 홈페이지에 공개하여야 한다. ④계약상대자가 하도급계약 자료를 허위로 제출하거나, 공개의무를 불이행할 경우 당해 계약을 해제 또는 해지할 수 있다.
------	---

【예시3】 지방계약법령(공사계약일반조건) [행정안전부]

현 행	개 정(안)
(지방) → 행안부 계약예규 제333호(2010.10.26.) 제11절 하도급 1. 하도급의 승인 등 가. 계약상대자가 계약된 공사의 일부를 제3자에게 하도급 하고자 하는 경우에는 「건설산업기본법」 등 관련법령에 정한 바에 의하여야 한다. 나. 계약담당공무원은 제1항의 규정에 의하여 계약상대자로부터 하도급계약을 통보받은 때에는 건설교통부장관이 고시한 건설공사하도급심사기준에 정한 바에 따라 하도급금액의 적정성을 심사하여야 한다. 〈신설〉	(지방) → 행안부 계약예규 제333호(2010.10.26.) 제11절 하도급 1. 하도급의 승인 등 가. 계약상대자가 계약된 공사의 일부를 제3자에게 하도급 하고자 하는 경우에는 「건설산업기본법」 등 관련법령에 정한 바에 의하여야 한다. 나. 계약담당공무원은 제1항의 규정에 의하여 계약상대자로부터 하도급계약을 통보받은 때에는 건설교통부장관이 고시한 건설공사하도급심사기준에 정한 바에 따라 하도급금액의 적정성을 심사하여야 한다. 다. 계약담당공무원은 공사계약 체결시 제1항 및 제2항의 규정에 의한 하도급공사 계약 자료 공개를 위해 계약상대자에게 행정정보 공개 동의서를 제출 받아 공사 완료시까지 하도급공사 계약 자료(변경 포함)를 홈페이지에 공개하여야 한다. 라. 계약상대자가 하도급계약 자료를 허위로 제출하거나, 공개의무를 불이행할 경우 당해 계약을 해제 또는 해지할 수 있다.

2. 하도급계약 질서 위반자에 대한 제재 규정 합리성 제고

■ 평가대상 조문

∴ 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령

제76조(부정당업자의 입찰참가자격 제한) ① 각 중앙관서의 장은 계약상대자, 입찰자 또는 제30조제2항에 따라 지정정보처리장치를 이용하여 견적서를 제출하는 자(이하 이 항에서 "계약상대자등"이라 한다) 또는 계약상대자등의 대리인·지배인, 그 밖의 사용인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법 제27조에 따라 해당 사실이 있는 후 지체 없이 1개월 이상 2년 이하의 범위에서 계약상대자등의 입찰참가자격을 제한하여야 한다. 다만, 계약상대자등의 사용인의 행위로 인하여 입찰참가자격의 제한사유가 발생한 경우로서 계약상대자등이 그 사용인의 행위를 방지하기 위하여 상당한 주의와 감독을 게을리 하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

1. (생략)
2. 「건설산업기본법」·「전기공사업법」·「정보통신공사업법」 기타 다른 법령에 의한 하도급의 제한규정에 위반(하도급통지의무위반의 경우를 제외한다)하여 하도급한 자 및 발주관서의 승인 없이 하도급을 하거나 발주관서의 승인을 얻은 하도급조건을 변경한 자
3. ~ 5. (생략)
6. 정당한 이유없이 계약을 체결 또는 이행(제19조에 따른 부대입찰에 관한 사항, 제42조제5항에 따른 계약이행능력심사를 위하여 제출한 하도급관리계획, 외주근로자 근로조건 이행 계획에 관한 사항과 제72조 및 제72조의2에 따른 공동계약에 관한 사항의 이행을 포함한다)하지 아니한 자
7. ~ 18. (생략)
- ② 제1항에 따른 입찰참가자격의 제한에 관한 기간, 동 기간의 가감 그 밖에 필요한 사항은 기획재정부령으로 정한다.
- ③ ~ ⑪ (생략)

∴ 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령

제92조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 계약상대자, 입찰자 또는 제30조제2항에 따라 지정정보처리장치를 이용한 견적서 제출자(계약상대자, 입찰자 또는 지정정보처리장치를 이용한 견적서 제출자의 대리인, 지배인, 그 밖의 사용인을 포함한다)에 대해서는 법 제31조에 따라 해당 사실(고용계약, 하도급계약 등을 체결한 자의 행위에 기인하는 경우에는 그의 위반행위를 방지하기 위한 의무 이행을 게을리한 것을 탓할 수 없는 정당한 사유가 있는 경우는 제외한다)이 있는 후 지체 없이 법 제32조에 따른 계약심의위원회의 심의를 거쳐 1개월 이상 2년 이하의 범위에서 입찰 참가자격을 제한하여야 한다. 다만, 제2호, 제3호, 제6호 또는 제11호부터 제15호까지의 어느 하나에 해당하는 자의 경우에는 계약심의위원회의 심의를 거치지 아니하고 입찰 참가자격을 제한할 수 있다.

1. (생략)
2. 「건설산업기본법」, 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」, 그 밖의 다른 법령에 따른 하도급의 제한규정을 위반(하도급 통지의무를 위반한 경우는 제외한다)하여 하도급한 자, 발주관서의 승인 없이 하도급한 자 및 발주관서의 승인을 받은 하도급조건을 변경한 자
3. ~ 5. (생략)
6. 정당한 이유 없이 낙찰된 후 계약을 체결하지 아니한 자 또는 계약을 체결한 이후 계약이행(제42조제2항에 따른 계약이행능력 심사를 위하여 제출한 하도급관리계획, 외주근로자 근로조건 이행계획에 관한 사항과 제88조에 따른 공동계약에 관한 사항의 이행을 포함한 다)을 하지 아니하거나 계약서에 정한 조건을 위반하여 이행한 자
7. ~ 21. (생략)
- ② 제1항에 따른 입찰 참가자격 제한의 세부기준은 행정안전부령으로 정한다.
- ③ ~ ⑪ (생략)

∴ 국가계약법 – 공사계약일반조건

제53조(적격 · PQ심사*관련사항 이행) ① 계약상대자는 계약예규 「입찰참가자격사전심사요령」 및 「적격심사기준」 별표의 심사항목에 규정된 사항에 대하여 적격심사당시 제출한 내용대로 철저히 이행하여야 한다.

② 계약담당공무원(조달사업법 제3조에 따라 조달청에 의뢰하여 계약한 공사로서 수요기관이 공사관리를 하는 경우에는 수요기관)은 제1항에 규정한 이행상황을 수시로 확인하여야 하며, 제출된 내용대로 이행이 되지 않고 있을 때에는 즉시 시정토록 조치하여야 한다.

③ ~ ⑤ (생략)

※ PQ심사 : 정부가 발주하는 대형공사 등에 참여할 만한 자격이 있는지를 사전에 심사하는 제도(Pre-Qualification, 입찰참가자격 사전심사)

∴ 지방계약법 – 공사계약일반조건

제12절 부정당업자의 제재 및 당사자의 의무

5. 적격심사 관련사항의 이행
 - 가. 시행령 제42조제1항 본문의 규정에 의한 공사를 수행함에 있어 계약상대자는 행정안전부 예규 『지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정 기준』 제3장 별표의 심사항목에 규정된 사항에 대하여 적격심사 당시 제출한 내용대로 철저히 이행하여야 한다.
 - 나. 공사감독자는 “가”에 규정한 이행상황을 수시로 확인하여야 하며, 제출된 내용대로 이행이 되지 않고 있을 때에는 즉시 시정토록 조치하여야 한다.

■ 평가기준 : 제재규정의 적정성(1-2)

■ 현 황

- 계약법령에서 「건설법」 상의 하도급계약 질서 위반자 등에 대하여 입찰 참가자격을 제한하도록 규정하고 있음
- 「건설법」의 하도급계약 금지·제한·의무 등의 규정을 위반한 자에 대해 3~13개월 범위 내에서 입찰참가자격을 제한
- 반면, 하도급계약 거짓 통보자에 대하여 「건설법」에서 영업정지 또는 과징금을 부과하는 규정이 있으나, 계약법령에서 입찰참가를 제한하는 규정을 두고 있지 않음
- 적격심사 낙찰제(50억원 이상 ~ 300억원 미만)는 낙찰자 결정전 미리 ‘하도급관리계획서’를 제출 받아 적정성을 심사하여 점수를 배점(10~14점)하고 낙찰자를 결정하며, 낙찰자가 계획서를 불이행할 경우 입찰참가자격을 제한하고 있음(국가·지방계약법령)
- 최저가 낙찰제(300억 이상) 건설공사 및 발주기관이 필요하다고 인정하는 공사에 대하여는 건설업자로부터(도급받으려는 경우와 도급받은 경우) ‘하도급계획서’를 제출 받아 적정성을 검토하고 이행 여부를 감독하며, 불이행시 과태료를 부과하도록 규정(「건설법」)
- ※ 계약법 상에서 ‘하도급관리계획서’ 불이행자는 1~3개월간 입찰참가자격을 제한하고 있으나, 「건설법」 상의 ‘하도급계획서’ 불이행자에 대하여는 제재규정을 두고 있지 않음

■ 문 제 점

- 하도급계약 자료 거짓 통보자 및 하도급계획서 불이행자에 대한 입찰 참가자격 제한 규정이 계약법령에서 제외되어 있어 하도급 계약 질서 위반자에 대한 형평 제재가 미흡한 실정

- 하도급계약 질서의 확립은 공공 건설공사의 재원인 국민이 낸 세금에 대한 집행 건전성 확보와 공공시설물을 국민이 안전하게 이용할 수 있도록 하고, 대기업으로부터 중소 건설업체를 보호하기 위해 하도급 관계를 규제
- 하도급계약 자료 거짓 통보(중대 위반행위)로 「건산법」에서 영업정지 또는 과징금을 부과 받은 건설업자를 계약법령에서 다른 하도급계약 의무 위반자와 차별적으로 규제하는 것은 제재의 형평성 차원에서 매우 불합리

| 하도급계약 의무 등 위반자에 대한 영업정지 등 제재 사항 |

위반유형 제재유형	일 팔 하도급	미등록 자에게 하도급	발주기관 미승인 하도급	재하도급 금지위반 하도급	불리한 조건으로 하도급	하도급 계약자료 거짓· 미통보	하도급 계획서 불이행
영업정지 등 (건산법)	영업정지 (6~8개월) 과징금 (도급액의 6~30%)	영업정지 (6개월) 과징금 (도급액의 6~24%)	영업정지 (4개월) 과징금 (도급액의 4~16%)	영업정지 (4개월) 과징금 (도급액의 4~16%)	시정명령 ↓ 영업정지 (2~3개월) 과징금 (2~3천만원)	영업정지 (3~4개월) 과징금 (4천만원) 과태료 (1~4백만원)	과태료 (3백만원)
입찰참가 제한 (계약법)	7~13개월	7~9개월	5~7개월	3~5개월	3~5개월	규정없음	규정없음

- 또한, 하수급인 등의 보호를 위해 공사규모에 따라 계약법과 「건산법」에 의해 시행되고 있는 하도급(관리)계획서 제출 제도가 개별 법령에서 계획 불이행자에 대한 서로 다른 수준의 제재는 제도의 실효성 저하

※ 하도급관리계획서(계약법) : 적격심사 낙찰제(50억 이상 ~300억 미만) 제출 제도
 하도급계획서(건산법) : 최저가 낙찰제(300억원 이상) 제출 제도

⇒ 하도급계획서 제출 제도는 저가 하도급계약을 방지하여 중소 건설업체의 보호와 공공건설공사의 양질의 시공품질 확보 등을 위해 도입된 제도

- 적격심사 당시 제출된 하도급관리계획서에 의해 낙찰자로 결정된 이후 수급인은 하도급관리계획을 변경하거나, 이중계약을 통해 저가로 하도급 계약을 체결하는 등 제도의 실효성 확보 미흡
- 수급인은 하도급관리계획서를 철저히 이행할 의무가 있음에도 하도급 예정자로부터 미리 공사포기 각서를 받아 놓고 낙찰 후 일방적으로 하수급인을 변경하거나,
- 계획변경에 대한 발주기관의 별도의 승인절차 없이 감리원과 협의를 통해 하수급인을 변경함에 따라 수급인이 자의적으로 변경하여 계약을 체결하는 등 동 제도를 낙찰받기 위한 수단(점수획득)으로만 활용될 뿐 하수급인 보호 제도로서의 역할과 기능이 미흡한 상황

불공정 사례

- ① ○○시 △△△건립공사의 경우 수급인이 하도급관리계획서와 실제 하도급 계약 내역과 9건의 하도급공사 모두 발주기관의 사전승인 절차 없이 하도급관리 계획을 변경한 것으로 조사됨 (감사원)
- ② ○○공사에서 추진 중인 △△△건축공사는 당초 제출한 하도급관리계획서를 변경하면서 수급인의 하도급계약 통보서에 대한 발주기관의 검토·승인 절차 없이 하도급관리계획을 변경한 것으로 조사됨 (권익위)

- 계약법과 「건설법」에 의해 제출되는 ‘하도급(관리)계획서’가 낙찰자 결정 이후 대부분 공사에서 수급인 등의 자의적 변경으로 계약이행능력 심사·평가 제도의 실효성을 확보하지 못하고 있을 뿐 아니라 계약 질서를 어지럽히는 요인으로 작용되고 있음

※ 지자체 및 공공기관에 대한 실태조사 결과, 대형공사(50억 이상~300억 미만) 294건 가운데 224건(77%)이 낙찰자 결정 전 제출된 하도급관리계획이 실제 계약내역과 실태 조사 대상기관 대부분 상이한 것으로 확인되었고 특히, 전남도, 전주시, 한국도로공사의 경우 대상공사 모두 변경 계약이 이루어짐

| 하도급관리계획 이행실태 |

(단위:건)

구 분	계	광주광역시	전라남도	전라북도	경상남도	전주시	김해시	LN공사	한국도로공사	SH공사	경기도시공사
변경공사 (대상공사)	224 (294)	10 (13)	46 (46)	2 (33)	27 (30)	14 (14)	10 (12)	56 (68)	24 (24)	23 (38)	12 (16)
변경비율	77%	77%	100%	6%	90%	100%	83%	82%	100%	61%	75%

■ 개선방안

- 하도급계약 질서 위반자에 대한 형평성 있는 제재 규정 마련
 - 「건설법」 규정에 따른 하도급계약 자료 거짓 통보자와 ‘하도급계획서’ 불이행자에 대하여도 계약법령에서 하도급계약 질서를 문란 시키는 중대 위반행위로 분류하여 입찰참가자격을 제한하도록 규정
 - 국가 등 공공기관으로부터 건설공사를 낙찰 받은 건설업자는 계약·시공의 의무와 책임이 따르는 것이므로 계약 질서를 준수해야 함
- 하도급관리계획서 제출 제도의 실효성 확보를 위해 변경 요건 및 절차 규정 마련
 - 기관의 승인을 얻어 당초 적격심사시 제출한 조건 이상의 하수급인을 선정하여 계약할 수 있도록 명문화

【예시1】 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 [조달청]

현 행	개 정(안)
제76조(부정당업자의 입찰참가자격 제한) ① (생략) 1. (생략) 2. 「건설산업기본법」·「전기공사업법」·「정보통신공사업법」 기타 다른 법령에 의한 하도급의 제한규정에 위반(하도급 통지의무위반의 경우를 제외한다)하여 하도급한 자 및 발주관서의 승인 없이 하도급을 하거나 발주관서의 승인을 얻은 하도급조건을 변경한 자 3.~5. (생략) 6. 정당한 이유 없이 계약을 체결 또는 이행(제19조에 따른 부대입찰에 관한 사항, 제42조제5항에 따른 계약이행능력심사를 위하여 제출한 하도급관리계획(신설), 외주근로자 근로조건 이행계획에 관한 사항과 제72조 및 제72조의2에 따른 공동계약에 관한 사항의 이행을 포함한다)하지 아니한 자 7.~18. (생략)	제76조(부정당업자의 입찰참가자격 제한) ① (현행과 같음) 1. (현행과 같음) 2. 「건설산업기본법」·「전기공사업법」·「정보통신공사업법」 기타 다른 법령에 의한 하도급의 제한규정에 위반하여 하도급한 자, 하도급 통지의무 위반자(거짓 통보에 한한다), 발주관서의 승인 없이 하도급을 하거나 발주관서의 승인을 얻은 하도급조건을 변경한 자 3.~5. (현행과 같음) 6. 정당한 이유 없이 계약을 체결 또는 이행(제19조에 따른 부대입찰에 관한 사항, 제42조제5항에 따른 계약이행능력심사를 위하여 제출한 하도급관리계획(건설산업기본법 제31조의2에 따른 하도급계획을 포함한다), 외주근로자 근로조건 이행계획에 관한 사항과 제72조 및 제72조의2에 따른 공동계약에 관한 사항의 이행을 포함한다)하지 아니한 자 7.~18. (현행과 같음)

【예시2】 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 [행정안전부]

현 행	개 정(안)
제92조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한) ① (생략) 1. (생략) 2. 「건설산업기본법」, 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」, 그 밖의 다른 법령에 따른 하도급의 제한규정을 위반(하도급 통지의무를 위반한 경우는 제외한다)하여 하도급한 자, 발주관서의 승인 없이 하도급한 자 및 발주관서의 승인을 받은 하도급조건을 변경한 자 3.~5. (생략)	제92조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한) ① (현행과 같음) 1. (현행과 같음) 2. 「건설산업기본법」, 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」, 그 밖의 다른 법령에 따른 하도급의 제한규정을 위반하여 하도급한 자, 하도급 통지의무 위반자(거짓 통보에 한한다), 발주관서의 승인 없이 하도급한 자 및 발주관서의 승인을 받은 하도급조건을 변경한 자 3.~5. (현행과 같음)

6. 정당한 이유 없이 계약을 체결 또는 이행(제19조에 따른 부대입찰에 관한 사항, 제42조제5항에 따른 계약이행능력심사를 위하여 제출한 하도급관리계획, (신설), 외주근로자 근로조건 이행계획에 관한 사항과 제72조 및 제72조의2에 따른 공동계약에 관한 사항의 이행을 포함한다)하지 아니한 자 7.~18. (생략)	6. 정당한 이유 없이 계약을 체결 또는 이행 제19조에 따른 부대입찰에 관한 사항, 제42조제5항에 따른 계약이행능력심사를 위하여 제출한 하도급관리계획(건설산업기본법 제31조의2에 따른 하도급계획을 포함한다), 외주근로자 근로조건 이행계획에 관한 사항과 제72조 및 제72조의2에 따른 공동계약에 관한 사항의 이행을 포함한다)하지 아니한 자 7.~18. (현행과 같음)
---	---

【예시3】 국가계약법령(공사계약일반조건) [조달청]

현 행	개정(안)
〈국가〉→ 계약예규 2200.04-104-25, 2012.01.01.) 제53조(적격·PQ심사관련사항 이행) ①계약 상대방자는 계약예규 「입찰참가자격사전심사요령」 「적격심사기준」 별표의 심사항목에 규정된 사항에 대하여 적격심사당시 제출한 내용대로 철저히 이행하여야 한다. ②계약담당공무원(조달사업법 제3조에 따라 조달청에 의뢰하여 계약한 공사로서 수요기관이 공사관리를 하는 경우에는 수요기관은 제1항에 규정한 이행상황을 수시로 확인하여야 하며, 제출된 내용대로 이행이 되지 않고 있을 때에는 즉시 시정토록 조치하여야 한다. 〈신설〉 ③ ~ ⑤ (생략)	〈국가〉→ 계약예규 2200.04-104-25, 2012.01.01.) 제53조(적격·PQ심사관련사항 이행) ①계약 상대방자는 계약예규 「입찰참가자격사전심사요령」 및 「적격심사기준」 별표의 심사항목에 규정된 사항에 대하여 적격심사당시 제출한 내용대로 철저히 이행하여야 한다. ②계약담당공무원(조달사업법 제3조에 따라 조달청에 의뢰하여 계약한 공사로서 수요기관이 공사관리를 하는 경우에는 수요기관은 제1항에 규정한 이행상황을 수시로 확인하여야 하며, 제출된 내용대로 이행이 되지 않고 있을 때에는 즉시 시정토록 조치하여야 한다. ③계약상대자는 심사 당시 제출한 내용(당초 하도급관리계획 이외에 추가되는 하도급계약을 포함한다)대로 이행이 곤란한 경우 당초 제출한 조건과 동등 이상의 조건으로 계약담당공무원의 승인을 얻어 계약을 이행하여야 한다. ④ ~ ⑥ (현행과 같음)

【예시4】 지방계약법령(공사계약일반조건) [행정안전부]

현 행	개 정(안)
〈지방〉 → 행안부 계약예규 제333호(2010.10.26.) 제12절 부정당업자의 제재 및 당사자의 의무 5. 적격심사 관련사항의 이행 가. 시행령 제42조제1항 본문의 규정에 의한 공사를 수행함에 있어 계약상대자는 행정안전부 예규 『지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정 기준』 제3장 별표의 심사항목에 규정된 사항에 대하여 적격심사 당시 제출한 내용대로 철저히 이행하여야 한다. 나. 공사감독자는 “가”에 규정한 이행상황을 수시로 확인하여야 하며, 제출된 내용대로 이행이 되지 않고 있을 때에는 즉시 시정토록 조치하여야 한다. 〈신설〉	〈지방〉 → 행안부 계약예규 제333호(2010.10.26.) 제12절 부정당업자의 제재 및 당사자의 의무 5. 적격심사 관련사항의 이행 가. 시행령 제42조제1항 본문의 규정에 의한 공사를 수행함에 있어 계약상대자는 행정안전부 예규 『지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정 기준』 제3장 별표의 심사항목에 규정된 사항에 대하여 적격심사 당시 제출한 내용대로 철저히 이행하여야 한다. 나. 공사감독자는 “가”에 규정한 이행상황을 수시로 확인하여야 하며, 제출된 내용대로 이행이 되지 않고 있을 때에는 즉시 시정토록 조치하여야 한다. 다. 계약상대자는 심사 당시 제출한 내용(당초 하도급관리계획 이외에 추가되는 하도급계약을 포함한다) 대로 이행이 곤란한 경우 당초 제출한 조건과 동등 이상의 조건으로 계약담당공무원의 승인을 얻어계약을 이행하여야 한다.

3. 하도급계약 질서 위반자에 대한 제재 규정 합리성 제고

■ 평가대상 조문

∴ 건설산업기본법

제29조(건설공사의 하도급 제한) ① ~ ③ (생략)							
④ 도급받은 공사의 일부를 하도급(제3항 단서에 따라 다시 하도급하는 것을 포함한다)한 건설업자와 제3항제2호에 따라 다시 하도급하는 것을 승낙한 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 발주자에게 통보를 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.							
제82조(영업정지 등) ① 국토해양부장관은 건설업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 6개월 이내의 기간을 정하여 그 건설업자의 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 5천만원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.							
1. ~ 3. (생략)							
4. 제29조제4항에 따른 통보를 거짓으로 한 경우							
5. ~ 7. (생략)							
② ~ ③ (생략)							
[시행령 제80조제1항 별표6 영업정지 및 과징금의 부과기준]							
〈제1호〉							
위반행위	근거 법조문	1차		2차		3차	
		영업정지 기간	과징금의 금액	영업정지 기간	과징금의 금액	영업정지 기간	과징금의 금액
마. 법 제29조제4항에 따른 통보를 거짓으로 한 경우	법 제82조 제1항제4호	3개월	4천만원	4개월	4천만원	4개월	4천만원
제99조(과태료) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.							
1. (생략)							
2. 제22조제4항에 따른 건설공사대장의 기재 사항을 발주자에게 통보하지 아니하거나 거짓으로 통보한 자							
3. (생략)							
4. 제29조제4항에 따른 통보를 하지 아니한 자							
5. ~ 9. (생략)							

[시행령 제89조 별표7 과태료의 부과기준]

〈제2호〉

위반행위	근거 법조문	과태료 금액		
		1차	2차	3차이상
라. 법 제22조제4항을 위반하여 건설공사대장의 기재 사항을 거짓으로 통보한 경우	법 제99조 제2호	100만원	200만원	400만원
바. 법 제29조제4항에 따른 통보를 하지 않은 경우	법 제99조 제4호	100만원	150만원	150만원

∴ 정보통신공사업법

제31조(하도급의 제한 등) ① ~ ② (생략)

③ 공사업자가 도급받은 공사 중 그 일부를 다른 공사업자에게 하도급하거나 하수급인이 하도급 받은 공사 중 그 일부를 다른 공사업자에게 다시 하도급하려면 그 공사의 발주자로부터 서면으로 승낙을 받아야 한다.

④ (생략)

제66조(영업정지와 등록취소) 시·도지사는 공사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되면 1년 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명하거나 등록취소를 할 수 있다. 다만, 제1호·제2호·제5호·제7호 또는 제13호에 해당하는 경우에는 등록취소를 하여야 한다.

1. ~ 8. (생략)

9. 제31조를 위반하여 하도급을 한 경우

10. ~ 15. (생략)

[시행령 제50조제1항 별표8 행정처분의 기준 및 과징금의 부과기준]

위반행위	근거법조문	처분기준
9. 법 제31조를 위반하여 하도급을 한 경우	법 제66조제9호	영업정지 3개월

제66조의2(과징금 부과) ① 시·도지사는 제66조제3호·제10호에 따라 영업정지를 하여야 하는 경우로서 그 영업의 정지가 이용자에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해할 우려가 있는 경우에는 영업정지 처분을 갈음하여 3천만원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

② ~ ③ (생략)

제78조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.

5. 제27조제3항을 위반하여 공사실적, 자본금, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 관한 서류를 거짓으로 제출한 자
 6. 제33조제2항을 위반하여 정당한 사유 없이 그 공사의 현장을 이탈한 사람
- ② ~ ③ (생략)

∴ 전기공사법

제14조(하도급의 제한 등) ① ~ ② (생략)

- ③ 공사업자는 제1항 단서에 따라 전기공사를 하도급 주려면 미리 해당 전기공사의 발주자에게 이를 서면으로 알려야 한다.
- ④ 하수급인은 제2항 단서에 따라 전기공사를 다시 하도급 주려면 미리 해당 전기공사의 발주자 및 수급인에게 이를 서면으로 알려야 한다.

제28조(등록취소 등) ① 시·도지사는 공사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 등록을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호·제3호·제4호·제7호 또는 제8호에 해당하는 경우에는 등록을 취소하여야 한다.

1. ~ 3. (생략)
4. 제10조를 위반하여 타인에게 성명·상호를 사용하게 하거나 등록증 또는 등록수첩을 빌려 준 경우
5. 제27조에 따른 시정명령 또는 지시를 이행하지 아니한 경우
6. ~ 8. (생략)
- ② ~ ⑤ (생략)

제46조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. ~ 4. (생략)
5. 제14조제3항 또는 제4항에 따른 하도급 통지를 하지 아니한 자
6. ~ 10. (생략)
- ② ~ ③ (생략)

[시행령 제18조 별표5 과태료의 부과기준]

위반행위	해당법조문	과태료 금액
5. 법 제14조제3항 또는 제4항에 따른 하도급 통지를 하지 않은 경우	법 제46조 제1항제5호	300만원

∴ 문화재수리 등에 관한 법률

제25조(하도급의 제한 등) ① (생략)

② 제1항 단서에 따라 하도급을 하는 경우에는 도급받은 문화재수리 금액의 100분의 50을 초과하여 전문문화재수리업자에게 하도급할 수 없으며, 하도급을 한 종합문화재수리업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 발주자에게 그 사실을 알려야 한다.

③ ~ ④(생략)

제9조(문화재수리업자등의 등록취소 등) ① 시·도지사는 제14조제1항에 따라 등록한 문화재수리업자등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 등록을 취소하거나 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 1년 이내의 기간을 정하여 그 영업의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호·제3호 또는 제5호에 해당하는 경우에는 그 등록을 취소하여야 한다.

1. ~ 9. (생략)

10. 제25조를 위반하여 하도급한 경우

② ~ ④ (생략)

제62조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 250만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. ~ 3. (생략)

4. 제25조제2항에 따른 하도급사실을 알리지 아니한 자

5. ~ 10. (생략)

② (생략)

[시행령 제31조 별표12 과태료의 부과기준]

위반행위	근거법조문	과태료 금액(단위: 만원)
라. 법 제25조제2항에 따른 하도급사실을 알리지 않은 경우	법 제62조 제1항제4호	100

∴ 소방시설공사업법

제22조(하도급의 제한) ① (생략)

② 제1항 단서에 따라 하도급할 때에는 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 미리 관계인과 발주자에게 알려야 한다. 하수급인을 변경하거나 하도급계약을 해지할 때에도 또한 같다.

③ (생략)

제9조(등록취소와 영업정지 등) ① 시·도지사는 소방시설업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 그 등록을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 시정이나 그 영업의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호·제3호 또는 제7호에 해당하는 경우에는 그 등록을 취소하여야 한다.

1. ~ 21. (생략)

22. 제22조제2항을 위반하여 미리 관계인과 발주자에게 알리지 아니하고 하도급을 하거나 하수급인을 변경하거나 하도급계약을 해지한 경우

23. ~ 26. (생략)

② (생략)

[시행규칙 제9조제1항 별표1 소방시설업에 대한 행정처분기준]

위반행위	근거 법조문	행정처분기준		
		1차	2차	3차이상
여. 법 제22조제2항을 위반하여 미리 관계인과 발주자에게 알리지 아니하고 하도급을 하거나 하수급인을 변경하거나 하도급계약을 해지한 경우	법 제9조	경고 (시정명령)	영업정지 1개월	등록 취소

제10조(과징금처분) ① 시·도지사는 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 영업정지가 그 이용자에게 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있을 때에는 영업정지처분을 갈음하여 3천만원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

② ~ ③ (생략)

[시행규칙 제10조 별표2 과징금의 부과기준]

〈제2호〉

위반행위	근거 법조문	행정처분기준		
		1차	2차	3차
여. 법 제22조제2항을 위반하여 미리 관계인 및 발주자에게 알리지 아니하고 하도급을 하거나 하수급인을 변경하거나 하도급계약을 해지한 경우	법 제9조	—	영업정지 1개월	—

※ 과징금 산정은 영업정지기간에 영업정지 1일에 해당하는 금액을 곱한 금액으로 한다.

제40조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 200만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. ~ 10. (생략)

11. 제22조제2항에 따른 하도급 등의 통지를 하지 아니하거나 거짓으로 한 자

12.~ 14.
② (생략)

[시행령 제21조 별표5 과태료의 부과기준]

〈제2호〉

위반행위	근거법조문	과태료 금액		
		1차	2차	3차이상
카. 법 제22조제2항에 따른 하도급 등의 통지를 하지 않거나 거짓으로 한 경우	법 제40조 제1항11호	50만원	100만원	200만원

■ 평가기준 : 제재규정의 적정성(1-2)

■ 현 황

- 건설공사 중 「건설법」 적용 대상 공사* 이외의 4개(통신 · 전기 · 문화재 · 소방공사) 업종에 대하여 발주기관은 개별하도급사업법령에 따라 분리 시행되고 있음

※ 「건설법」 적용 대상공사 : 토목, 건축, 산업설비, 조경, 환경시설, 시설물을 설치 · 유지 · 보수, 기계설비, 구조물 설치 및 해체공사

- 4개 업종은 개별하도급사업법령*으로 「건설법」과 동일하게 하도급계약 관계(금지 · 제한 · 의무 등)를 규제 · 관리하고 있음

※ 4개 업종 개별하도급사업법령 : 「정보통신공사법」에 따른 정보통신공 「전기 공사법」에 따른 전기공사, 「문화재 수리 등에 관한 법률」에 따른 문화재수리공사, 「소방시설공사법」에 따른 소방시설공사

- 저가 하도급계약 방지로 하수급인을 보호하고, 공공사업의 적정한 시공품질 확보를 위해 발주기관에서 하도급계약을 사전승인 하거나, 계약 이후 계약 자료를 통보하도록 개별 법령에서 규정하고 있음

- ▶ 수급인 등이 계약 자료를 거짓으로 통보하거나, 미통보하는 경우 발주기관은 과태료 등을 부과하도록 규정하고 있음

■ 문 제 점

- 「건설법」 등 5개 건설사업 법령에서 분야별로 하도급계약 관계 규정을 거의 동일한 방식으로 두고 있으나, 개별 법령에서 의무 위반행위 대한 행정처분은 달리 규정하고 있음
 - 동일한 하도급계약 위반행위에 대하여 단순히 법령이 다르다는 이유만으로 특정 업종에 중하게 또는 완화해서 처분되는 것은 합리성이 결여된 제재 규정으로 평등의 원칙에 위배
- 하도급계약 의무 위반자에 대하여 「개별하도급사업법령」에서 서로 다른 제재 수준으로 처분이 이루어져 행정처분의 형평성을 저해
 - 하도급계약 자료 거짓 통보는 법률에서 정한 의무위반이라는 공통점이 있고, 그 허위성에 위법성이 있는 중대한 위반행위로 서로 다른 수준의 제재 처분은 불합리

| 하도급계약 통보의무 위반자에 대한 제재규정 |

구 분	건 산 법	정보통신법	전기사업법	문화재법	소방시설법
거짓 통보자	영업정지(3~4개월) 또는 과징금(4천만원)	규정없음	규정없음	규정없음	과 태 료 (50~200만원)
미통보자	과 태 료 (100~150만원)	—	과 태 료 (300만원)	과 태 료 (100만원)	1차: 시정명령 2차: 영업정지 1개월 3차: 등록취소와 과태료 (50~200만원)

- 하도급계약 자료 미통보는 수급인이 체결한 하도급계약의 타당성(자가 계약체결 및 공공사업 시공품질 확보 등) 검토를 발주기관에서 할 수 없도록 하여 하도급계약 질서 문란과 부실공사의 원인을 제공

미통보로 인한 부실사례

- ① ○○도▲▲본부가 발주한 “△△~▽▽간 도로확포장공사”를 도급 받은 수급인이 파일향타공사와 현장타설말뚝공사를 하도급 함에 있어 각각 32%, 63%의 초저가 하도급계약을 체결, 계약체결 내용으로 계약의 적정성을 심사할 경우 2건 모두 56점이 되어 심사기준점수에 크게 미달하는 실정인데도 발주 기관에 하도급계약 미통보 및 부실공사 초래로 감사 지적
- ② ○○도▲▲본부가 발주한 “◆◆~◇◇간 도로 확 · 포장공사(245억원)”의 수급인 A는 공사 내역 중 보강토 옹벽공사를 하도급하지 않고 직접 시공하는 것으로 하고서도 저가 하도급계약[62.5% (300/465백만원)]을 체결하여 시공, 발주기관의 관리소홀 및 하도급계약 미통보로 감사 지적(감사원)

- 지자체 · 공공기관의 하도급계약 관리 실태를 조사한 결과, 전체 대상공사 13,714건 중 4,451건(32%)이 미통보 · 기간초과 통보되었으나, 의무 위반자에 대한 발주기관의 행정처분은 4,451건 중 293건(6.6%)에 불과하여 매우 미흡한 것으로 확인됨(‘12.6~9. 권익위)

| 공사대장 및 하도급계약 자료 통보 관리현황 | (단위 : 건,%)

구분	계	광주광역시	전라남도	전라북도	경상남도	전주시	김해시	LN공사	한국도로공사	SH공사	경기도시공사
미통보등 (대상공사)	4,451 (13,714)	408 (760)	631 (1,477)	76 (347)	437 (1,297)	288 (946)	269 (873)	854 (3,836)	1,230 (2,980)	69 (474)	189 (724)
비율	32	54	43	22	34	30	31	22	41	15	26
행정처분	293	14	83	60	95	—	—	1	—	39	1

- 또한, 건설공사정보시스템(키스콘)상의 공사 관리내역과 실제 계약공사 관리내역이 조사 대상기관 모두가 상이하여 공사대장 통보 · 관리 · 행정 처분 업무가 체계적으로 이행되지 않고 있음(‘12.6~9. 권익위)

구 분	광주광역시	전라남도	전라북도	경상남도	전주시	김해시	NH공사	한국도로공사	SH공사	경기도시공사
시스템상 건설공사	321	1,168	570	912	578	513	3,836	3,787	1,456	687
실제관리 건설공사	760	1,477	347	1,297	946	873	3,729	2,957	474	724
미관리 건설공사	439 (58%)	309 (21%)	223 (64%)	385 (30%)	368 (39%)	360 (41%)	107 (3%)	830 (28%)	982 (207%)	37 (5%)

▶ 이는, 지자체의 경우 대장통보·관리 업무가 이원화(계약부서, 처분부서, 사업부서)되었기 때문임

※ 서울시 및 NH공사 등의 경우는 「건설법」에 의한 건설공사정보시스템(키스콘)이 既구축되어 있는 상황에서 자체관리시스템(건설알림, PMIS 등)을 별도 구축하여 사업담당자(발주기관, 건설업자)로 하여금 통보업무 등을 2~3중으로 중복 입력·관리하도록 하여 업무 혼선을 가중

- 새로운 관리시스템을 구축·운영하기 보다는 기존 시스템을 보완해서 건설업자에게 계약 자료 미등록 등으로 인해 발생하는 기대이익 보다 큰 행정 처분 규정을 마련하는 제도적 보완 필요

■ 개선방안

- 「개별하도급사업법령」에서 하도급계약 의무 위반자에 대한 합리적인 제재 규정 마련
- 개별 법령에서 하도급 의무 불이행자에 대하여 제재 규정이 없거나, 경미하여 의무 불이행으로 인해 부과 받는 불이익보다 불법행위로 인해 발생하는 기대이익이 과도하여 하도급계약 의무를 위반하는 사례가 발생함에 따라 합리적 제재 규정 필요

① 제재 수단 → 제재 규정 일원화 (개별업종간 형평성 유지)

- ▶ 거짓 통보자 : 「영업정지」 처분
- ▶ 미 통보자 : 「과태료」 부과

② 제재 수준 → 상한선 제시 (업종별 여건 등을 감안하여 부처별 자율 개선)

- ▶ 거짓 통보자 : 위반 횟수에 따라 4개월 이내 차등 처분
- ▶ 미 통보자 : 위반 횟수에 따라 300만원 이내 차등 부과

- ▶ 거짓 통보자 → 위반 횟수에 따라 4개월 이내, 「영업정지」 차등 처분
- ▶ 미 통보자 → 위반 횟수에 따라 300만원 이내, 「과태료」 차등 부과

【예시1】 건설산업기본법(국토해양부)

시행령 : 하도급계약 내용 미통보자의 행정처분 강화

현 행					개정(안)				
[시행령 제89조 별표7 과태료의 부과기준]					[시행령 제89조 별표7 과태료의 부과기준]				
위반행위	근거 법조문	과태료 금액			위반행위	근거 법조문	과태료 금액		
		1차	2차	3차 이상			1차	2차	3차 이상
바. 법 제29조 제5항에 따른통보를 하지않은경우	법 제99조 제4호	100만원	150만원	150만원	바. 법 제29조제5항에 따른통보를 하지않은경우	법 제99조 제4호	()만원	()만원	()만원
					※ 위반 횟수에 따라 300만원 이내				

【예시2】 정보통신공사업법(방송통신위원회)

법 률 : 하도급계약 자료 거짓 통보자에 대한 처분 규정 신설

현 행		개 정(안)	
제66조(영업정지와 등록취소) 시·도지사는 공사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되면 1년 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명하거나 등록취소를 할 수 있다. 다만, 제1호·제2호·제5호·제7호 또는 제13호에 해당하는 경우에는 등록취소를 하여야 한다. 1.~8. (생략) 9. 제31조를 위반하여 하도급을 한 경우 10.~15. (생략)		제66조(영업정지와 등록취소) 시·도지사는 공사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되면 1년 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명하거나등록취소를 할 수 있다. 다만, 제1호·제2호·제5호·제7호 또는 제13호에 해당하는 경우에는 등록취소를 하여야 한다. 1.~8. (현행과 같음) 9. 제31조를 위반하여 하도급을 한 경우 및 제3항에 따른 서면승낙에 관한 사항을 거짓으로 한 경우 10.~15. (현행과 같음)	

시행령 : 하도급계약 자료 통보의무 위반자에 대한 처분 규정 신설

현 행			개정(안)				
[시행령 제50조제1항 별표8 행정처분의 기준 및 과징금의 부과기준]			[시행령 제50조제1항 별표8 행정처분의 기준 및 과징금의 부과기준]				
위반행위	근거 법조문	처분기준	위반행위	근거 법조문	1차	2차	3차
9. 법 제31조를 위반하여 하도급을 한 경우	법 제66조 제9호	영업정지 3개월	9. 법 제31조를 위반하여 하도급을 한 경우 및 서면승낙 자료를 거짓으로 한 경우	법 제66조 제9호	영업 정지 () 개월	영업 정지 () 개월	영업 정지 () 개월
			※ 위반 횟수에 따라 4개월 이내				

【예시3】 전기공사업법(지식경제부)

법 률 : 하도급계약 자료 거짓 통보자에 대한 처분 규정 신설

현 행	개 정(안)
제28조(등록취소 등) ① 시·도지사는 공사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 등록을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호·제3호·제4호·제7호 또는 제8호에 해당하는 경우에는 등록을 취소하여야 한다. 1.~4. (생략) <신설> 5.~8. (생략) ② ~ ⑤ (생략)	제28조(등록취소 등) ① 시·도지사는 공사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 등록을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호·제3호·제4호·제7호 또는 제8호에 해당하는 경우에는 등록을 취소하여야 한다. 1.~4. (현행과 같음) 5. 제14조제3항 또는 제4항에 따른 통보를 거짓으로 한 경우 6.~9. (현행과 같음) ② ~ ⑤ (현행과 같음)

시행령 : 하도급계약 자료 미통보자에 대한 처분 규정 강화

현 행			개정(안)				
[시행령 제18조 별표5 과태료의 부과기준]			[시행령 제18조 별표5 과태료의 부과기준]				
위반행위	해당 법조문	과태료 금액	위반행위	해당 법조문	과태료 금액		
					1차	2차	3차
5. 법 제14조제3항 또는 제4항에 따른 통보를 하지 않은 경우	법 제46조 제1항 제5호	300만원	5. 법 제14조제3항 또는 제4항에 따른 통보를 하지 않은 경우	법 제46조 제1항 제5호	()만원	()만원	()만원
			※ 위반 횟수에 따라 300만원 이내				

시행규칙 : 하도급계약 자료 거짓 통보자에 대한 행정 처분 규정 신설

현 행			개정(안)				
[시행규칙 제14조 별표1 행정처분 부과기준]			[시행규칙 제14조 별표1 행정처분 부과기준]				
위반행위	근거 법조문	부 과 기 준	위반행위	근거 법조문	부과기준		
					1차	2차	3차
〈신설〉			4-1. 법 제14조제3항 또는 제4항에 따른 통보를 거짓으로 한 경우	법 제28조 제1항 제5호	영업 정지 () 개월	영업 정지 () 개월	영업 정지 () 개월
			※ 위반 횟수에 따라 4개월 이내				

【예시4】 문화재수리 등에 관한 법률(문화재청)

법 률 : 하도급계약 자료 거짓 통보자에 대한 행정처분 규정 신설

현 행	개 정(안)
제49조(문화재수리업자등의 등록취소 등) ① 시·도지사는 제14조제1항에 따라 등록한 문화재수리업자등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 등록을 취소하거나 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 1년 이내의 기간을 정하여 그 영업의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호·제3호 또는 제5호에 해당하는 경우에는 그 등록을 취소하여야 한다. 1.~9. (생략) 10. 제25조를 위반하여 하도급한 경우	제49조(문화재수리업자등의 등록취소 등) ① 시·도지사는 제14조제1항에 따라 등록한 문화재수리업자등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 등록을 취소하거나 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 1년 이내의 기간을 정하여 그 영업의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호·제3호 또는 제5호에 해당하는 경우에는 그 등록을 취소하여야 한다. 1.~9. (현행과 같음) 10. 제25조를 위반하여 하도급한 경우 또는 같은 조 제2항에 따른 통보를 거짓으로 한 경우
제62조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 250만원 이하의 과태료를 부과한다. 1.~4. (생략)	제62조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다. 1.~4. (현행과 같음)

시행령 및 시행규칙 : 하도급계약 자료 통보의무 위반자에 대한 행정 처분 규정 신설 · 강화

현 행			개정(안)				
[시행령 제31조 별표12 과태료의 부과기준]			[시행령 제31조 별표12 과태료의 부과기준]				
위반행위	근거 법조문	과태료 금액 (단위: 만원)	위반행위	근거 법조문	과태료 금액 (단위: 만원)		
					1차	2차	3차
법 제25조제2항에 따른 통보를 하지 않은 경우	법 제62조 제4호	100	법 제25조제2항에 따른 통보를 하지 않은 경우	법 제62조 제4호	()	()	()
			※ 위반 횟수에 따라 300만원 이내				

현 행					개정(안)				
[시행규칙 제22조 별표2 행정처분기준]					[시행규칙 제22조 별표2 행정처분기준]				
위반행위	근거 법조문	행정처분기준			위반행위	근거 법조문	행정처분기준		
		1차 위반	2차 위반	3차 위반			1차 위반	2차 위반	3차 위반
차. 법 제25조를 위반하여 하도급한 경우	법 제49조 제1항 제10호				차. 제25조를 위반하여 하도급한 경우 또는 제2항에 따른 통보를 거짓으로 한 경우	법 제49조 제1항 제10호			
					4) 하도급 계약자료를 거짓으로 통보한 경우		영업 정지 () 개월	영업 정지 () 개월	영업 정지 () 개월
					※ 위반 횟수에 따라 4개월 이내				

【예시5】 소방시설공사업법(소방방재청)

법 률 : 하도급계약 자료 거짓 통보자에 대한 행정처분 규정 신설 · 강화

현 행	개 정(안)
제9조(등록취소와 영업정지 등) ① 시·도지사는 소방시설업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 그 등록을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 시정이나 그 영업의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호·제3호 또는 제7호에 해당하는 경우에는 그 등록을 취소하여야 한다. 1.~20. (생략) 21. 제22조제1항을 위반하여 하도급한 경우	제9조(등록취소와 영업정지 등) ① 시·도지사는 소방시설업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 그 등록을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 시정이나 그 영업의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호·제3호 또는 제7호에 해당하는 경우에는 그 등록을 취소하여야 한다. 1.~20. (현행과 같음) 21. 제22조제1항을 위반하여 하도급한 경우

22. 제22조제2항을 위반하여 미리 관계인과 발주자에게 알리지 아니하고 하도급을 하거나 하수급인을 변경하거나 하도급계약을 해지한 경우 23.~26. (생략) 제40조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 200만원 이하의 과태료를 부과한다. 1.~10. (생략) 11. 제22조제2항에 따른 하도급 등의 통지를 하지 아니하거나 거짓으로 한 자 12.~14. (생략)	22. 제22조제2항을 위반하여 미리 관계인과 발주자에게 알리지 아니하고 하도급을 하거나 하수급인을 변경하거나 하도급계약을 해지한 경우 또는 발주자에게 거짓으로 통보한 경우 23.~26. (현행과 같음) 제40조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다. 1.~10. (현행과 같음) 11. 제22조제2항에 따른 하도급 등의 통보를 하지 아니한 자 12.~14. (현행과 같음)
---	---

시행령 및 시행규칙 : 하도급계약 자료 통보의무 위반자에 대한 행정처분 규정 강화

현행					개정(안)				
[시행령 제21조 별표5 과태료의 부과기준]					[시행령 제21조 별표5 과태료의 부과기준]				
위반행위	근거 법조문	과태료 금액			위반행위	근거 법조문	과태료 금액		
		1차	2차	3차 이상			1차	2차	3차 이상
카. 법 제22조제2항에 따른 통보를 하지 않거나 거짓으로 한 경우	법 제40조 제1항 제11호	50 만원	100 만원	200 만원	카. 법 제22조제2항에 따른 통보를 하지 않은 경우	법 제40조 제1항 제11호	() 만원	() 만원	() 만원
					※ 위반 횟수에 따라 300만원 이내				
[시행규칙 제9조제1항 별표1 행정처분기준]					[시행규칙 제9조제1항 별표1 행정처분기준]				
위반행위	근거 법조문	행정처분기준			위반행위	근거 법조문	행정처분기준		
		1차	2차	3차			1차	2차	3차
어. 법 제22조제2항을 위 반하여 미리 관계인과 발주자에게 알리지 아 니하고 하도급을 하거 나 하수급인을 변경하 거나 하도급계약을 해 지한 경우	법 제9조	경고	영업 정지 1 개월	등록 취소	어. 법 제22조제2항을 위반 하여 미리 관계인과 발 주자에게 알리지 아니 하고 하도급을 하거나 하수급인을 변경하거나 하도급계약을 해지한 경우 또는 발주자에게 거짓으로 통보한 경우	법 제9조	영업 정지 () 개월	영업 정지 () 개월	영업 정지 () 개월
					※ 위반 횟수에 따라 4개월 이내				

4. 하도급계약 타당성 및 적정성 심사 통제장치 마련

■ 평가대상 조문

∴ 건설기술관리법

〈법〉 제21조의4(건설공사 등의 부실측정) ① 국토해양부장관, 발주청과 건설공사의 허가·인가·승인 등을 한 행정기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 설계 등
_____ 벌점을 주어야 한다.

- 1. ~ 5. (생략)
- ② ~ ③ (생략)
- ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 부실 정도의 측정기준, 불이익 내용, 벌점의 공개 대상·방법·시기·절차 및 관리 등에 필요한 사항은 국토해양부령으로 정한다.

〈시행규칙〉 제28조(건설공사 등의 부실측정기준 등) ① 법 제21조의4제1항 및 제2항에 따른 부실 정도의 측정기준, 불이익 내용, 벌점의 공개 대상·방법·시기·절차 및 관리 등은 별표 10의 건설공사 등의 벌점 관리기준에 따른다.

② (생략)

〈별표10〉

나. 감리전문회사 및 감리원에 대한 벌점 측정기준

번 호	주요부실내용	벌 점
2.9	○시공자 제출서류의 검토 소홀 및 처리 지연	
	－ 제출서류 처리 지연으로 계획공정에 차질이 발생하 거나 보완시공이 필요한 경우	3
	－ 제출서류 검토의 소홀로 인하여 보완시공이 필요한 경우	2
	－ 제출서류 검토의 소홀로 인하여 계획공정에 차질이 발생한 경우	1

∴ 건설산업기본법

제34조(하도급계약의 적정성 심사 등) ① ~ ③ (생략)

④ 국토해양부장관은 법 제31조제1항 및 제2항에 따라 하수급인의 시공능력, 하도급계약내용의 적정성 등을 심사하는 경우에 활용할 수 있는 기준을 정하여 고시하여야 한다.

⑤ 법 제31조제5항에 따른 하도급계약심사위원회(이하 이 조에서 “위원회” 라 한다)는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 10명 이내의 위원으로 구성한다.

⑥ 위원회의 위원장은 발주기관의 장(시·도의 경우에는 해당 기관 소속 2급 또는 3급 공무원 중에서, 제2항에 따른 공공기관의 경우에는 1급 이상 임직원 중에서 발주기관의 장이 지명하는 사람을 각각 말한다)이 되고, 부위원장과 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 위원장이 임명하거나 위촉한다.

1. 해당 발주기관의 과장급 이상 공무원(제3항에 따른 공공기관의 경우에는 2급 이상의 임직원을 말한다)
2. 건설 분야 연구기관의 연구위원급 이상인 사람
3. 건설 분야의 박사학위를 취득하고 그 분야에서 3년 이상 연구 또는 실무경험이 있는 사람
4. 대학(건설 분야로 한정한다)의 조교수 이상인 사람
5. 「국가기술자격법」에 따른 건설 분야의 기술사 이상 자격을 취득한 사람
- ⑦ 제6항제2호부터 제5호까지의 규정에 해당하는 위원의 임기는 3년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다.
- ⑧ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑨ 위원의 제척·기피·회피에 관하여는 제68조의2를 준용한다.
- ⑩ 이 영에서 규정한 사항 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

■ 평가기준 : 재량규정의 구체성 · 객관성(2-1), 위임 · 위탁 기준의 적정성(2-2), 이해충돌 가능성(3-3)

■ 현 황

- 감리원은 「건설법」·「건기법」에 따라 수급인이 제출한 하도급 계약의 타당성 검토 등의 업무를 실질적으로 담당
- 계약 자료를 감리원에게 제출한 경우 발주기관에 통보한 것으로 인정되며, 하도급계약 타당성 검토 등의 책무를 감리원에게 위임

※ 감리원은 하도급 관리 등에 관한 계획의 이행 여부를 감리·감독하도록 규정(건기법 시행령 제66조)하고 있고, 시공자가 제출하는 하도급공사에 관한 타당성 검토(「건기법 시행령」 제105조)하여 적정성 여부를 7일 이내 발주기관에 제출하며, 불법행위 근절 지도 및 불법행위 발견시 공사 중지 후 발주기관에 보고하도록 규정(감리원 업무 지침서)하고 있음

- 발주기관은 하수급인의 보호 및 부실공사 방지를 위해 발주기관의 여건과 특성에 맞게 하도급계약심사위원회를 설치하여 수급인이 체결한 하도급 계약의 적정성을 심사(「건설법」 ‘11.11.25. 시행)

- 하도급계약심사위원회는 「건설법 시행령」 제34조의 규정에 따라 관계 전문가(내부+외부) 등으로 구성하여 발주기관 별로 의무적으로 설치·운영하도록 규정

※ 「건설법」 시행 이후 지자체의 경우 서울·부산·울산·제주도 정도만 기관장 방침을 근거로 하도급계약심사위원회가 설치되어 있는 상태이며, 위원회 개최 및 운영실적은 없는 상황임

(부산광역시 사례) 최근 ‘부산광역시 지역건설산업활성화 촉진에 관한 조례’ 에 하도급 계약심사위원회 설치·운영 근거를 마련하기 위해 입법예고(‘12.9.5.~) 절차가 진행 중에 있음

- 수급인 등이 제출한 하도급계약 자료를 검토한 결과 하수급인의 시공능력이 부적합하거나 법정 하도급비율(82%)에 미달되는 경우 또는 발주기관의 여건과 특성에 맞는 심사항목 및 배점기준 설정시 하도급계약심사위원회의 의결을 거쳐 결정하도록 규정

- 하도급계약의 적정성 심사는 ‘건설공사 하도급 심사기준’ (국토부 고시) 등에 따라 적정성을 심사하며, 심사결과 기준미달(85점미만)시 발주기관은 수급인에게 하수급인 또는 하도급계획내용의 변경을 요구해야 하며, 수급인이 요구에 따르지 않을 경우 도급계약을 해지할 수 있음

■ 문 제 점

- 발주기관은 감리원에게 하도급의 타당성 검토 등의 업무를 위임하고 있으나, 부실검토 감리원에 대한 감독 규정 미흡
- 수급인과 감리원은 서로 유착될 가능성이 높아 수급인이 제출한 하도급 계약의 타당성 검토를 부실하게 수행하는 등의 부패요인 상존
- 지자체 및 공공기관의 경우 공사업무(사업부서)와 계약업무(계약부서)의 이원화된 관리시스템으로 하도급계약 타당성 검토에 대한 감리원의 업무 의존도가 매우 높아 감리원 검토의견으로 모두 승인
- 감리원이 수급인이 체결한 하도급계약에 대한 형식적 타당성 검토로 적격 심사시 제출된 하도급계획과 실제 계약내역이 대부분 변경되었고, 적정 하도급 비율에 못 미치는 계약에 대하여도 하도급을 인정하는 결과 초래
- ※ 지자체 및 공공기관에 대한 실태조사 결과, 전체 대상공사 294건 중 224건(77%)이 감리원의 검토를 거쳐 하도급관리계획과 실제 하도급계약이 변경되었고, 법정 하도급비율 이하로 498건이 계약된 것으로 확인됨('12.6~9. 권익위)

| 하도급관리계획 이행 및 저가 하도급계약 승인현황 |

(단위 : 건%)

구 분	계	광주광역시	전라남도	전라북도	경상남도	전주시	김해시	NH공사	한국도로공사	SH공사	경기도사공사
변경계약 (대상공사)	224 (294)	10 (13)	46 (46)	2 (33)	27 (30)	14 (14)	10 (12)	56 (68)	24 (24)	23 (38)	12 (16)
변경비율	77	77	100	6	90	100	83	82	100	61	75
저가계약 승인현황	498	6	48	1	14	9	5	128	85	16	186

- 지자체 및 공공기관은 법령 · 기준에 따라 발주기관의 여건과 지역특성에 맞는 ‘하도급계약심사위원회’ 설치 및 운영 하도록 규정하고 있으나, 설치 · 운영 실적이 매우 저조하여 심사제도의 실효성 저하
- 건설법령에서 위원회를 의무적으로 설치(2011.11.25.시행)하도록 규정

※ 지자체·공공기관에 대한 실태조사 결과 : ①지자체는 서울시 등 일부 기관이 기관장 방침을 근거로 설치되었으나 위원회 개최 실적은 없었고, ②위원회가 설치된 공공기관은 내부기준(요령)을 근거로 내부위원으로만 구성·운영하고 있는 것으로 확인됨('12.6~9. 권익위)

(단위 : 건,%)

구 분	광주광역시	전라남도	전라북도	경상남도	전주시	김해시	내공사	한국도로공사	SH공사	경기도시공사
설치여부	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○
운영실적	-	-	-	-	-	-	11	-	3	3
설치근거	-	-	-	-	-	-	내부기준	내부기준	내부기준	내부기준
위원구성	-	-	-	-	-	-	내부위원	내부위원	내부위원	내부위원

→ 위원회가 설치된 지자체 : 서울시, 부산시, 울산시, 제주도

→ 공공기관의 경우는 심사기준표에 의해 85점 미만인 공사에 대하여만 하도급계약심사위원회에 상정하도록 운영하고 있어 하도급계약 적정성 심사 목적과 일치하지 않음

● 또한, 현행 심사기준의 불합리한 평가항목과 배점기준으로 법령에서 정한 하도급비율(82%)보다 낮은 저가 하도급이 가능

- 수급인의 저가 하도급계약을 방지하기 위해 발주기관은 하도급계약심사위원회의 의결을 거쳐 지역 여건과 특성에 맞는 하도급계약심사 기준을 마련할 수 있도록 관계 법령이 개정되어 있으나,
- 명확한 기준 설정과 절차 없이 발주기관에 권한만 주어지고 의무가 구체적으로 정해져 있지 않은 상태이며, 저가 하도급 개선의 필요성은 인지하고 있으나 하도급계약 적정성 심사에 대한 구체적인 방법과 절차에 대한 기준을 마련하지 못하고 있는 실정

※ 하도급계약심사위원회가 설치된 4개 공공기관의 경우 저가계약(82%미만) 건에 대한 심의만 실시되어 발주기관 여건과 특성에 맞는 심의가 이루어지지 않고 있음

- 반면, 서울시 및 일부 공공기관에서는 기존 심사대상 선정 등의 적용상 문제점을 인식하여 발주기관의 특성과 여건에 맞는 심사항목 등으로 변경 설정하여 적정성 심사 제도를 운영하고 있는 상황

예시) ① 서울시 : 하도급계약 적정성 심사대상 확대하고자 원도급 금액 대신 하도급부분 예정가격에 낙찰률을 곱한 금액으로 변경하여 적용하고 있음
→ 하도급부분 예정가격 × 낙찰률 금액이 원도급금액 보다 커짐

서울시 기준	
$\frac{\text{하도급계약금액}}{(\text{하도급부분 예정가격} \times \text{낙찰률})}$	$< 82\%$

국토부 기준	
$\frac{\text{하도급금액}}{\text{원도급금액}}$	$< 82\%$

② 한국도로공사 : 공사의 낙찰율이 70/100미만으로 낙찰된 공사건에 대하여 하도급 계약 비율이 85/100미만 이면 하도급계약 적정성 심사대상에 포함

- 심사결과 기준 점수(85점이상)에 미달해도 적정성 심사를 통과하는 것으로 간주하는 예외규정으로 저가 하도급계약을 양산

심사항목 · 배점기준과 예외규정

건설공사 하도급 심사기준 : 100점 가운데 85점 이상 얻어야 적정

- ▶ 50점 : 하도급공사의 낙찰비율(30점) + 원도급공사의 낙찰비율(20점)
- ▶ 20점 : 평가 공사액(10점) + 동종공사 시공경험(10점)
- ▶ 15점 : 협력업체 등록기간(10점) + 전문건설업 영위기간(5점) - 임금체불이력(5점)
- ▶ 15점 : 공사의 난이도(5점) + 계약기간(4점) + 하자책임기간(5점) + 시공여건(1점)

◆ 적정성 심사 통과 예외규정

1. 수급인이 공개경쟁입찰방식(인터넷을 통한 전자입찰)에 의하되, 5인 이상이 입찰에 참여하는 경우에 한한다)으로 하수급인을 선정하여 하도급계약을 체결하는 경우로서 하도급계약금액이 ①하도급부분금액과 ②입찰자평균금액에 각각 100분의 70과 100분의 30의 비율을 곱하여 ③산정한 금액을 합한 금액보다 ④100분의 20 이상 낮지 아니한 경우(예정가격 대비 원도급금액이 100분의 60미만인 경우는 제외한다)

예시) ① 30억원(원도금액 가정)

② 15억원(일반경쟁입찰 하도급 낙찰가율 50%로 가정)

③ $30\text{억원} \times 70/100 + 15\text{억원} \times 30/100 = 25.5\text{억원}$

④ $25.5\text{억원} \times 80\% = 20.4\text{억원} \rightarrow$ 하도급률 68%

⇒ 법정 하도급 비율을 82%로 정하고 있으나, 예외 규정 인정으로 인해 68%까지 초저가 하도급계약이 가능한 상황

2. 하도급관리계획서상의 하도급조건에 따라 하도급계약을 체결한 경우
3. 하도급공사의 시공 및 품질확보에 지장이 없다는 객관적인 자료를 제출하여 발주기관이 인정하는 경우

■ 개선방안

- 하도급계약 타당성 등에 대한 부실검토 · 관리 감리원의 벌점부과에 대하여 구체적이고 명확한 규정을 마련
- 발주기관의 공사감독 업무를 위임 받아 하도급계약 등을 관리하고 있는 감리원의 불공정 관행을 근절하고, 명확한 책임 부여를 위해 감리원에 대한 제재 규정을 구체적으로 마련하여 발주기관의 통제권 강화

● 하도급계약 적정성 심사 실효성 확보장치 마련

- 발주기관 별로 지역적 여건과 특성에 맞는 하도급계약심사위원회가 설치·운영될 수 있도록 위원회 설치근거에 대한 명확한 규정 마련
- 하도급계약 적정성 심사제도의 공정·투명성 확보와 저가 하도급계약 방지 위해 ‘하도급계약심사위원회 설치·운영 가이드라인’ 마련
 - ▶ 가이드라인 중 적정성 심사의 실효성 확보와 심사기준의 변별력 강화를 위한 ①위원회의 심사기능을 확대·강화 규정(가이드라인 제2조 참조)과 ②위원에 이해충돌 방지장치 규정(가이드라인 제4조 참조) 및 ③저가 하도급계약 방지를 위해 위원회의 심의·의결을 거쳐 자체 심사기준(평가요소 및 배점한도 가·감 조정 등→가이드라인 제2조제3호 참조)과 ④심사결과 공개 규정(가이드라인 제10조 참조)은 필수적으로 마련

【예시1】 건설기술관리법 시행규칙(국토해양부)

현 행			개 정(안)		
<시행규칙 제28조제1항 별표10> 나. 감리전문회사 및 감리원에 대한 별점 측정기준			1안) <시행규칙 제28조제1항 별표10> 나. 감리전문회사 및 감리원에 대한 별점 측정기준		
번호	주요부실내용	별점	번호	주요부실내용	별점
<신설>			2.18	○하도급 관리 소홀 - 불법하도급을 묵인한 경우	3
				- 하도급 관련 제출서류 검토 부실로 건설산업기본법에 따라 하도급 계약 관련하여 영업정지 또는 과징금이 부과된 경우(과태료 포함)	3또는2
				- 하도급 관련 제출서류 검토 부실로 계획공정에 차질 또는 민원이 발생하거나 불법행위가 발생한 경우	1

현 행			개 정(안)		
<시행규칙 제28조제1항 별표10> 나. 감리전문회사 및 감리원에 대한 벌점 측정기준			2안) <시행규칙 제28조제1항 별표10> 나. 감리전문회사 및 감리원에 대한 벌점 측정기준		
번호	주요부실내용	벌점	번호	주요부실내용	벌점
2.9	○ 시공자 제출서류의 검토 소홀 및 처리 지연		2.9	○ 시공자 제출서류의 검토 소홀 및 처리 지연	
	－ 제출서류 처리 지연으로 계획 공정에 차질이 발생하거나 보완시공이 필요한 경우	3		－ 제출서류 처리 지연으로 계획 공정에 차질이 발생하거나 보완시공이 필요한 경우	3
	－ 제출서류 검토의 소홀로 인하여 보완시공이 필요한 경우	2		하도급관련 제출서류 검토 부실로 건설산업기본법에 따라 하도급 계약 관련하여 영업정지 또는 과징금이 부과된 경우	
	－ 제출서류 검토의 소홀로 인하여 계획공정에 차질이 발생한 경우	1		－ 제출서류 검토의 소홀로 인하여 보완시공이 필요한 경우	2
				하도급관련 제출서류 검토 부실로 건설산업기본법에 따라 하도급 계약 관련하여 과태료가 부과된 경우	
				－ 제출서류 검토의 소홀로 인하여 계획공정에 차질이 발생한 경우	1

【예시2】 건설산업기본법 시행령(국토해양부)

현 행		개 정(안)	
제34조(하도급계약의 적정성 심사 등) ① ~ ③ (생략) ④ 국토해양부장관은 법 제31조제1항 및 제2항에 따라 하수급인의 시공능력, 하도급계약내용의 적정성 등을 심사하는 경우에 활용할 수 있는 기준을 정하여 고시하여야 한다. ⑤ 법 제31조제5항에 따른 하도급계약심사위원회(이하 이 조에서 "위원회"라 한다)는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 10명 이내의 위원으로 구성한다.		제34조(하도급계약의 적정성 심사 등) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 국토해양부장관은 법 제31조제1항 및 제2항에 따라 하수급인의 시공능력, 하도급계약내용의 적정성 등을 심사하는 경우에 활용할 수 있는 기준을 정하여 고시하여야 한다. ⑤ 법 제31조제5항에 따른 하도급계약심사위원회(이하 이 조에서 "위원회"라 한다)는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 10명 이내의 위원으로 구성한다.	

현 행	개 정(안)
⑥ 위원회의 위원장은 발주기관의 장(시·도의 경우에는 해당 기관 소속 2급 또는 3급 공무원 중에서, 제2항에 따른 공공기관의 경우에는 1급 이상 임직원 중에서 발주기관의 장이 지명하는 사람을 각각 말한다)이 되고, 부위원장과 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 위원장이 임명하거나 위촉한다. 1. ~ 5. (생략) ⑦ 제6항제2호부터 제5호까지의 규정에 해당하는 위원의 임기는 3년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다. ⑧ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다. ⑨ 위원의 제척·기피·회피에 관하여는 제68조의2를 준용한다. ⑩ 이 영에서 규정한 사항 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다. 〈신설〉	⑥ 위원회의 위원장은 발주기관의 장(시·도의 경우에는 해당 기관 소속 2급 또는 3급 공무원 중에서, 제2항에 따른 공공기관의 경우에는 1급 이상 임직원 중에서 발주기관의 장이 지명하는 사람을 각각 말한다)이 되고, 부위원장과 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 위원장이 임명하거나 위촉한다. 1. ~ 5. (현행과 같음) ⑦ 제6항제2호부터 제5호까지의 규정에 해당하는 위원의 임기는 3년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다. ⑧ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다. ⑨ 위원의 제척·기피·회피에 관하여는 제68조의2를 준용한다. ⑩ 이 영에서 규정한 사항 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다. ⑪ 제4항부터 제10항에서 규정하는 세부적인 사항에 대하여 국가, 공공기관이 발주자인 경우 위원회 구성·운영 및 절차 등에 관하여 필요한 사항을 정하여 고시 또는 공개하여야 한다. 다만, 발주자가 지방자치단체의 장인 경우에는 그 지방자치단체의 조례로 정하여야 한다.

예시3] 하도급계약 적정성 심사 가이드라인(지방자치단체 등)

하도급계약심사위원회 설치·운영 가이드라인

제1조(목적) 이 가이드라인은 「건설산업기본법」(이하 “법”이라 한다) 제31조 및 같은 법 시행령 제34조, “건설공사 하도급 심사기준”의 규정에 의하여 하도급계약심사위원회의 구성 및 운영에 대하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(기능) 다음 각 호에 해당하는 경우 하도급계약내용 등을 심사하기 위하여 하도급계약심사위원회(이하 “위원회”이라 한다)를 둔다.

1. 수급인이 통보한 하도급관련 서류의 검토결과 하수급인이 건설공사를 시공하기에 현저하게 부적당하다고 인정되는 경우
2. 하도급계약금액이 100분의 82에 따른 금액에 미달되는 경우(하도급 비율이 82% 이상이라도 하도급계약내용 서면 통보 결과 수급인이 거짓으로 계약 자료를 통보한 자 또는 하도급 계약내용을 통보하지 않아 영업정지, 과태료 등을 부과 받은 자를 심사대상에 포함한다.)
3. 심사항목별 세부사항을 추가 또는 제외 및 분야별 배점한도를 가·감조정하는 경우(다만, 심사항목 및 배점기준에 대한 구체적인 내용은 위원회의 의결을 거쳐 규칙으로 정한다.)
4. 하도급계약 적정성 심사결과 85점 미만이라도 발주기관에서 하도급계약 내용 또는 하수급인 변경하지 않을 수 있는 예외사유 적용의 적정성 여부 심사가 필요한 경우
5. 위원회의 심사결과에 따라 발주기관이 하도급계약 내용 변경 및 하수급인 변경 요구 통보에 대하여 수급인이 부당하다고 인정하여 재심사를 요청하는 경우
6. 그 밖에 발주기관의 장이 심사가 필요하다고 인정하는 경우

제3조(구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 10명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 발주기관의 장(부단체장, 실·국장)이 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 위원장이 위촉한다.

1. 발주기관의 계약담당과장급 이상인 공무원
2. 계약·건설 분야 연구기관의 연구위원급 이상인 사람
3. 계약·건설 분야의 박사학위를 취득하고 그 분야에서 3년 이상 연구 또는 실무경험이 있는 사람
4. 대학(계약·건설 분야)의 조교수 이상인 사람
5. 「국가기술자격법」에 따른 건설 분야의 기술사 이상 자격을 취득한 사람

제4조(위원의 제척 등) ① 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 건건의 심사에서 제척된다.

1. 위원 또는 그 배우자나 배우자이었던 자가 해당 건건의 당사자인 경우
2. 위원이 해당 건건의 당사자와 친족관계에 있거나 있었던 경우
3. 위원이 해당 건건에 관하여 용역·자문·설계·조사 등의 방법으로 직접 관여한 경우
4. 위원이 최근 3년 내에 임원 또는 직원으로 재직하고 있거나 재직하였던 기업 등이 해당 건건에 관하여 용역·자문·설계·조사 등의 방법으로 직접 관여한 경우
5. 그 밖에 위원이 해당 건건과 직접적인 이해관계가 있다고 인정되는 경우

② 해당 건건의 당사자는 위원이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하거나 공정한 심의를 기대하기 어려운 경우 그 사유를 밝혀 위원회에 그 위원의 기피를 신청할 수 있다. 이 경우 위원회는 의결로 해당 위원의 기피여부를 결정하여야 하고, 기피신청을 받은 위원은 그 결정에 참여할 수 없다.

③ 위원이 제1항 사유에 해당하면 스스로 그 건건의 심의를 회피하여야 한다.

④ 위원이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당함에도 불구하고 회피신청을 하지 아니하여 심의의 공정성을 해친 경우에는 해촉될 수 있다.

제5조(임무 및 임기) ① 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 사무를 총괄하며, 위원장이 사 고가 있을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.

② 위원 중 당연직인 위원을 제외한 위원의 임기는 2년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원이 있는 경우의 임기는 전임자의 남은 임기로 한다.

제6조(회의소집 및 심사) ① 위원회의 회의는 위원장이 제2조에서 정한 사항의 심사가 필요하 다고 인정하는 경우에 이를 소집한다.

② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의 결한다.

③ 위원장은 위원회의 효율적인 운영을 위하여 경미한 사항에 대하여는 서면으로 심사할 수 있다. 다만, 경미한 사항에 대한 구체적인 내용은 규칙으로 정한다.

제7조(심사요청 등) 위원회의 심사를 받고자 하는 경우에는 회의 개최 7일 전까지 회의 일정 과 안건 등을 위원에게 통보하여야 하며, 심사서 및 안건 등 관계서류를 첨부하여 위원회에 심사를 요청하여야 한다. 다만, 긴급한 사유로 위원회 개최할 필요가 있거나, 보안과 관련된 사항 등 규칙으로 정하는 경우에는 그러하지 아니한다.

제8조(자료요구 및 의견청취) 위원회는 수급인에게 하도급계약심사에 필요한 하도급 입찰에 참여한 업체의 견적서(내역서) 등의 제출을 요구할 수 있고, 필요시 감리원 등을 참석하게 하여 의견을 청취할 수 있다.

제9조(간사 등) ① 위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사와 서기를 두되 위원장이 임명한다. 다만, 위원장이 위원회 사무의 원활한 처리를 위하여 필요하다고 인정되면 소속 공무원 중 에서 상정 안건별 업무 관련자를 해당 안건의 간사와 서기로 지명할 수 있다.

② 간사는 위원장의 명을 받아 위원회에 관한 사무를 담당하고 서기는 간사를 보좌한다.

제10조(회의록 작성 등) 간사는 회의 때마다 회의록을 작성하여 이를 보관하여야 하며, 회의록 과 위원회의 심사 결과는 일반에게 공개한다.

제11조(심사결과) 위원회의 심사결과 하수급인의 시공능력 또는 하도급계약내용이 적정하지 아니한 것으로 심사된 경우 발주기관의 장은 수급인에게 하도급계약내용 또는 하수급인의 변경을 요구하여야 하며, 수급인이 정당한 사유 없이 요구를 응하지 아니하는 경우 도급계 약을 해지할 수 있다.

제12조(재심사) 제11조의 규정에 따른 심사결과에 대하여 수급인이 부당하다고 인정하는 경 우에는 심사결과를 통보 받은 날로부터 7일 이내에 관련 서류를 변경·보완 또는 추가하여 재심사를 요청할 수 있고, 발주기관에서는 하도급계약심사위원회의 의견을 들어 재심사를 요청한 날로부터 7일 이내에 그 결과를 수급인에게 통지하여야 한다.

제13조(수당과 여비) 위원회에 출석하는 위촉직(공무원이 아닌) 위원에 대하여는 예산의 범위 에서 관련 규정에서 정하는 바에 따라 수당 및 여비를 지급할 수 있다.

VI. 권고 대상기관 및 조치기한

■ 대상기관 : 기획재정부, 행정안전부, 지식경제부, 국토해양부(2), 방송통신위원회, 조달청, 소방방재청, 문화재청, 지방자치단체 등(교육청 포함)

■ 조치사항 및 조치기한

개선과제명	개선권고 관련법령	권고기관	조치기한
① 하도급 계약자료 공개규정 마련	「건설산업기본법」 제29조 관련	국토해양부	‘13.10.
	「정보통신공사업법」 제31조 관련	방송통신위원회	“
	「전기공사업법」 제14조 관련	지식경제부	“
	「문화재수리 등에 관한 법률」 제25조 관련	문화재청	“
	「소방시설공사업법」 제22조 관련	소방방재청	“
	「국가계약법-공사계약일반조건」 제42조 관련	기획재정부	“
	「지방계약법-공사계약일반조건」 제11절 관련	행정안전부	“
② 하도급계약 질서 위반자에 대한 제재규정 합리화	「국가계약법 시행령」 제76조 관련 「공사계약일반조건」 제53조 관련	기획재정부 조달청	‘13.04.
	「지방계약법 시행령」 제92조 관련 「공사계약일반조건」 제12절 관련	행정안전부	“
③ 하도급계약 의무 위반자에 대한 처분규정 합리화	「건설산업기본법 시행령」 제89조 별표7 관련	국토해양부	“
	「정보통신공사업법」 제66조 및 시행령 별표8 관련	방송통신위원회	‘13.10.
	「전기공사업법 및 시행령, 시행규칙」 관련	지식경제부	“
	「문화재수리 등에 관한 법률 및 시행령, 시행규칙」 관련	문화재청	“
	「소방시설공사업법 및 시행령, 시행규칙」 관련	소방방재청	“
④ 하도급계약 심사타당성검토, 적정성심사 통제장치마련	「건설기술관리법 시행규칙」 제28조 별표10 관련	국토해양부	‘13.04.
	「건설산업기본법 시행령」 제34조 관련	“	“
	발주기관 특성에 맞는 하도급계약심사위원회 설치·운영 조례 제·개정 관련	지방자치단체등 (교육청 포함)	‘13.10.

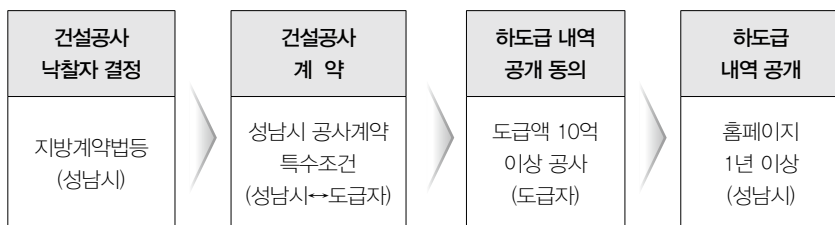
※ 조치기한 설정 : 법률 개정 1년 이하, 하위법령 개정 6개월 이하

자료1 성남시, 하도급계약 자료 공개 사례

1. 성남시는 2010. 9월 이후부터 도급액 10억원 이상의 건설공사 하도급 계약내용을 홈페이지를 통해 일반인에 공개

- 이는 성남시가 선제적으로 하도급계약 자료를 공개하여 공익적 감시 활동강화로 행정의 공정성 · 투명성을 확보
- 2010.10.~2012.05.까지 탄천친환경생태습지조성공사 등 56건의 하도급 공사의 계약내역이 홈페이지를 통해 공개가 이루어짐

| 하도급계약 자료 공개 사례 |



※ 공개내역 : 수급인 및 하수급인 업체정보, 하도급사유, 하도급공종, 하도급금액, 하도급비율, 하도급공사기간 등



2. 성남시 공사계약 특수조건

제1조(목적) 「성남시 공사계약 특수조건」(이하 “특수조건”이라 한다)은 성남시가 집행하는 건설공사를 계약함에 있어서 공사도급계약의 내용을 특별히 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) ‘특수조건’에서 사용하는 용어의 정의는 ‘특수조건’에서 달리 정하는 경우를 제외하고는 행정안전부 예규 「지방자치단체 공사계약 일반조건」(이하 “일반조건”이라 한다) 및 『건설산업기본법』 제2조에서 정한 바에 따른다.

제3조(장기계속공사의 잔여공사 계약) 장기계속공사의 경우 제2차 이후 공사계약은 부기한 총공사부기금액(지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제73조 내지 제75조의 규정에 의한 계약금액의 조정이 있는 경우에는 조정된 총 공사금액)에서 이미 계약된 금액을 공제한 잔여금액의 범위 안에서 계약을 체결하여야 한다.

제4조(물가변동에 의한 계약금액조정) 물가변동에 의한 계약금액을 조정은 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 『지방계약법』이라 한다) 시행령 제73조 및 시행규칙 제72조의 규정에 정한 바에 의한다.

제5조(하자담보) ① 공사계약 일반조건에서 정한 하자담보 책임기간은 준공검사를 완료한 날부터 계약서에 정한 바에 따른다. 다만, 공종별 하자책임기간은 『지방계약법』 시행규칙 제68조에서 정한 바에 따르며, 장기계속공사에 있어서 하자책임기간은 『지방계약법』 시행령 제69조 제3항에 정한 바에 의한다.

② 공사계약 일반조건에서 정한 하자보수보증금은 계약서에 정한 바에 의한다. 다만, 공종별 하자보수 보증금률은 『지방계약법』 시행규칙 제70조에서 정한

바에 의하며, 장기계속공사에 있어서 하자보수보증금은 『지방계약법』 시행령 제71조 제3항에 의하여 납부하여야 한다.

제6조(하자보수 의무) ① 계약담당 공무원이 하자보수보증기간 계류중에 있는 현장에 대하여 년2회 하자발생 여부를 점검하여 하자발생사항을 통보하였을 때에는 7일 이내에 하자보수작공신고서 제출하고 당해 하자의 발생원인 및 조치사항을 명시하여 계약담당공무원에게 제출하여야 한다.

② 하자담보책임기간의 만료일 이후에도 불구하고 준공검사 및 하자검사 과정에서 발견되지 아니한 시공상의 하자에 대하여는 계약상대자의 책임으로 하며, 계약상대자가 자신의 부담으로 보수하여야 한다.

제7조(하자보수 책임승계) 계약상대자는 이전의 계약상대자가 이행한 공사를 계속하여 시공하는 경우 이전 계약상대자 이행한 부분에 대하여도 하자보수의 책임을 진다. 계약상대자가 하자발생 사유가 자신의 귀책이 아님을 입증하였거나 하자 책임 구분이 분명한 경우에는 그러하지 아니하다.

제8조(감액 또는 환수) ① 계약체결 후 설계상 단가 및 제잡비를 적용에 착오가 있어 예정가격 또는 계약금액 결정에 하자가 있거나 기타 계약금액을 감액하여야 할 사유가 발생하였을 때에 계약담당자는 해당금액을 당초 계약금액에서 감액하거나 환수 조치할 수 있으며 계약상대자는 이에 응하여야 한다.

② 계약종결 후에 전항의 규정에 의한 감액 또는 환수사유가 발생하였을 때에는 계약상대자에게 지급할 타지급금에서 이를 공제할 수 있으며 타지급금이 없을 때에는 계약상대자가 성납시에 납부하여야 한다.

③ 계약체결 후 사후정산 원가계산서에 의하여 계약금액의 감액 또는 환수 사유가 발생한 때에도 또한 같다.

제9조(공사계약 내용의 변경) ① 설계변경 기타 부득이한 사유로 계약금액을 1억원이상 증액하고자 할 때에는 연대보증인의 합의를 제출하여야 한다.

② 전 항에 규정한 금액의 미만인 경우로 연대보증인의 동의 없이 계약상대와 직접 공사계약내용을 변경하여 도급계약을 체결하더라도 연대보증인은 변경계약에 대하여 책임을 지야하며 계약내용의 변경사항은 계약상대자가 즉시 통보하여야 한다.

제10조(계약상대자의 배상책임) ① 계약상대자는 공사현장대리인 등 해당공사를 위하여 임명, 지정, 고용한 자 및 계약상대자와 납품계약 또는 하도급계약을 체결한 납품업자 및 하수급인의 해당공사와 관련한 행위 및 결과에 대한 일체의 배상책임을 진다.

② 계약상대자는 해당 공사와 관련하여 발생한 모든 손상과 피해를 준공검사 전에 원상 복구하여야 한다. 이에 소요된 비용은 계약상대자의 귀책사유가 아닌 경우를 제외하고는 계약상대자가 부담하여야 한다.

제11조(하도급) ① 계약상대자는 공사 하도급시 하도급 관계법규를 준수하여 공정한 계약을 체결하고 신의에 따라 성실하게 계약을 이행하여야 하고, 하도급 통보시 하도급 내역과 원하도급 대비표를 행정정보 공개하는 것에 동의하며 공정한 하도급 거래질서 확립과 지역경제의 건전한 발전을 위하여 노력한다.

② 계약담당자는 10억원 이상 공사의 계약상대자로부터 하도급 계약을 통보 받은 경우 통보일을 기준으로 다음달 10일까지 별지 1호 서식의 ‘성남시 건설공사의 하도급 계약 내역’ 을 성남시 홈페이지에 1년이상 공개하여야 한다.

③ 하도급계약을 체결한 계약상대자는 공사대금(선금·기성금·준공금) 청구 시에 별지 제2호 서식의 ‘공사대금 지급계획서’ 를 계약담당자에게 제출하여야 하며, 성남시에서 공사대금을 수령한 후 10일 이내에 별지 제3호 서식의 ‘공사대금 지급확인서’ 를 계약담당자에게 제출하여야 한다.

④ 계약상대자는 하도급대금을 『건설산업기본법』, 『하도급거래 공정화에 관한 법』, 및 제3항의 ‘공사대금 지급계획서’ 에 의거 관계법규를 준수하

여 지급하여야 하며, 하도급대금 미지급 또는 지연지급 등 부당지급 사실이 확인된 경우 계약담당자는 공사대금에서 미지급금을 공제하고 하수급인에게 대금을 직접 지급할 수 있다.

⑤ ‘일반조건’에 의거 계약담당자가 해당 공사를 위한 계약상대자의 하수급인이 관련법령상 또는 자격상 부적격하다고 판단한 때에는 계약상대자로 하여금 하수급인의 교체를 요구할 수 있다.

⑥ 제5항에 따른 하수급인의 교체 지시에 계약상대자가 불응할 경우 계약담당자는 하수급인의 교체 시까지 계약상대자의 전체 또는 일부분의 공사 중지를 지시할 수 있으며, 이러한 공사 중지의 일수에 대하여 계약상대자는 계약기간의 연장을 요청할 수 없다.

⑦ 계약상대자는 『건설산업기본법』 제29조 제1항 내지 제4항의 규정에 의한 하도급제한에 위반한 때에는 하도급공사 계약금액의 100분에 10에 상당하는 금액을 손해배상금으로 납부하여야 하며, 계약상대자가 손해배상금을 납부하지 않을 경우 계약담당자는 공사 기성금 또는 준공금에서 손해배상금 상당금액을 공제하고 지급할 수 있다.

제12조(공사안전관리) 계약상대자는 안전관리자를 공사현장에 상주시켜 공사에서 발생하는 제반 위험사태를 사전에 방지하도록 하여야 하며 공사현장 표지판에 안전관리 책임자의 성명을 명시하여야 한다.

제13조(노임지급) 성남시는 공사의 원활한 시공을 확보하기 위하여 공사현장에 종사하는 근로자의 노임지급에 대하여 필요한 지시를 할 수 있으며 이에 대하여 계약상대자가 이행하지 아니할 경우 계약담당자는 당해 공사대금에서 노임을 공제하여 근로자의 노임을 지불할 수 있다. 다만, 현장근로자의 노임을 직접 공제하여서는 아니 되는 정당한 사유가 있음을 계약상대자가 증명한 경우에는 그러하지 아니한다.

제14조(적격심사 관련사항의 준수 의무) ① 지방자치단체 시설공사 적격심사

세부기준에 의거 제출한 다음 사항은 ‘일반조건’에 의한다. 다만, 적격심사시 제출한 서류중 부적정 판정 또는 관계법령에 적합하지 아니한 사항에 대하여는 착공시까지 성남시에 수정 제출하여 승인을 받아야 한다.

1. 현장관리계획의 적정성 평가를 위하여 제출한 현장인력관리계획
2. 공사관리계획의 적정성 평가를 위하여 제출한 공정 · 품질 · 안전 · 하도급관리계획 및 환경보존계획
- ② 계약상대자가 시공중 불가피한 사유로 제1항 각호의 계획을 변경하고자 할 경우에는 당초의 내용과 비교하여 동등 이상의 범위 내에서 성남시에 사전 승인을 받아야 한다.

제15조(계약의 해제 · 해지) ① 계약담당자는 계약상대자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 계약의 전부 또는 일부를 해제 또는 해지할 수 있다.

- 가. 『지방계약법』 제15조 제3항에 따라 계약보증금을 성남시에 세입 조치하는 경우
- 나. 지연배상금액이 계약금액의 100분의 10이상에 달하는 경우로서 계약상대자의 귀책사유로 인하여 계약을 이행할 가능성이 없음이 명백하다고 인정되는 경우
- 다. 입찰과정에서 거짓 서류를 제출하여 부당하게 낙찰을 받은 경우
- 라. 입찰 · 수의계약 및 계약이행 과정에서 관계 공무원에게 뇌물을 제공한 경우
- 마. 계약상대자가 정당한 이유 없이 계약이행을 하지 않거나 계약담당자의 이행촉구에 따르지 않은 경우
- 바. 계약상대자의 부도 · 파산 · 해산 · 영업정지 · 등록말소 등으로 인하여 더 이상 계약이행이 곤란하다고 판단되는 경우
- 사. 제10조에서 규정한 계약상대자의 배상책임을 이행하지 않을 경우
- ② 일반조건 및 특수조건에 의거 계약을 해지 · 해제 하였을 경우에는 연대보증인 또는 공사이행보증회사에게 보증시공을 청구하거나 공동수급체 구성원에게 잔여공사를 완성하게 할 수 있다.

제16조(지역경제 활성화 참여) ① 계약금액 1억원 이상 공사의 계약상대자는 해당 공사를 집행하면서 성남시 거주(입찰공고일 이전 성남시에 주소가 되어 있는 자) 성남시민을 기능공 포함 50%이상 우선 고용하여야 한다.

② 계약상대자는 ‘일반조건’에 의한 착공신고서 제출시 별지 제4호 서식의 ‘성남시민 50% 이상 고용 계획서’를 포함하여 제출하여야 하며, 공사 기간 중 매월의 고용실적을 익월 5일까지 별지 제5호 서식의 ‘성남시민 50% 이상 고용확인서’에 의해 공사감독에게 제출하여야 한다.

③ 계약상대자는 정당한 사유 없이 ‘성남시민 50% 이상 고용’ 의무를 이행하지 않을 경우에는 다음과 같이 손해배상금을 납부하여야 한다.

가. 1차 불이행시에는 서면 경고

나. 2차 불이행시에는 50% 고용에 미달하는 인부 노임의 10%를 손해배상금으로 납부하여야 한다.

다. 3차 불이행시에는 50% 고용에 미달하는 인부 노임의 20%를 손해배상금으로 납부하여야 한다.

라. 4차 불이행시에는 50% 고용에 미달하는 인부 노임의 30%를 손해배상금으로 납부하여야 한다.

④ 제3항에 의한 손해배상금은 『통계법』 제17조 규정에 의한 통계작성 지정기관이 조사·공표한 공사부문 노임단가를 기준으로 하며, 계약상대자가 손해배상금을 납부하지 않을 경우 계약담당자는 공사 기성금 또는 준공금에서 손해배상금 상당금액을 공제하고 지급할 수 있다.

⑤ 계약상대자는 『건설산업기본법』 및 『하도급거래 공정화에 관한 법률』에 의한 정당한 하도급 계약을 체결할 경우에는 공사의 시공품질이 저해되지 아니하는 범위에서 성남시 관내업체의 하도급 공사금액이 증대되도록 노력한다.

제17조(관련법령의 준수) ① 계약상대자는 해당 공사의 계약이행과 관계된 관련법령을 준수하여야 한다.

② 관련법령의 기준 시점은 입찰일 당시에 유효한 법령 등에 따른다.

③ 계약상대자는 본인, 그 고용인 및 하수급인이 관련법령을 위반하여 야기된 피해 및 민원 등에 대하여 모든 책임을 진다. 이 경우 관련법령의 위반으로 계약상대자가 처벌을 받은 경우라도 계약상 의무가 면제되거나 완화되지 아니한다.

④ 계약상대자는 공사입찰유의서, 공사계약일반조건, 공사계약특수조건 및 설계서, 시방서, 현장설명서 등의 모든 조건이 본 계약의 일부가 됨을 수락하고 이에 정하여 있지 않는 공사 관계 사항에 대하여는 『지방계약법』 및 『민법』에서 정한 바에 따른다.

부 칙

이 특수조건은 2010년 10월 14일 이후 입찰 공고 분부터 적용한다.



〈별지 1호 서식〉

성남시 건설공사의 하도급 계약 내역				
공 사 명		공원로 확장공사		
수 급 인	상호 및 대표자	○○건설산업(주) 대표 김○○ 외2		
	영업소 소재지	충청남도 공주시 ○○동 ○○○번지		
	하도급사유	전문건설업자 하도급		
하 수 급 인	상호 및 대표자	(주)○○건설 대표 한○○		
	업종 및 등록번호	토공사업 (경기 99-○○-○○)		
	영업소 소재지	경기도 성남시 중원구 ○○동 ○○○번지		
	수급인에게 협력 업자로 등록된 연월일	2010.04.05.		
도 급 내 용	공 종	보도블럭 및 경계석 설치		
	하도급내용 (율)	▶ 도급액(하도급부분) : 금292,270,000원 ▶ 하도급(예 정)금액 : 금275,000,000원 ▶ 하 도 급 율 : 94.09%		
	하도급계약일 (예정 · 변경)	2011.12.30.	하도급 공사기간	▶ 착공(예정) : 2011.12.30. ▶ 준공(예정) : 2012.06.12.

자료2 법원, 하도급계약 자료 공개 관련 판례

< 사 례 ① >

- 서울지방법국토관리청장은 대법원(2009.11.27. 선고 2009두14262)의 ‘건설공사하도급내역서 등 정보가 공개되어도 건설사나 하도급업체의 정당한 이익을 침해되지 않는다’ 고 판결한 내용을 미이행

※ 확정판결 이후에도 서울지방법국토관리청장은 정보공개를 이행하지 않아 원고 측의 간접강제신청을 법원에서 받아들여 공개처분시까지 1일 1백만 원을 지급하라는 결정이 내려진 상태(현재 정부의 ‘청구이의의소’ 가 제기되어 1심 정부측 패소, 항소심 진행 중)

- 국토부가 발주한 ‘서울~춘천 고속도로 건설’ 에서 토지를 수용당한 시민(원고)이 건설하도급 내역을 통해 토지취득 등 사업시행절차와 재정 집행을 알고자 하도급계약 관련서류 등 정보 공개를 요청 하였으나,
- 서울지방법국토관리청장이 경영·영업상 비밀에 관한 정보를 이유로 비공개 결정을 내리자 원고는 ‘정보공개거부처분 취소’ 소송을 제기하여 대법원에서 최종적(1심-각하, 항소심-승소, 상고심-심리불속행기각)으로 원고가 승소한 사건

〈항소심 판결(서울고법 2009.9.18. 선고 2008누22145판결) 요지〉

‘하수급인의 경영·영업상 비밀에 관한 정보로 공개할 수 없다고 정보공개를 거부한 사실에 대해, 하도급 내역서가 공개되어도 회사나 하수급인의 정당한 이익이 침해된다고 볼 증거가 없다’

① 대 법 원 2009.11.27. 선고 2009두14262 판결

◆ **사 건 명** : 정보공개거부처분취소

◆ **원 고** : 함○○

◆ **피 고** : 대한민국, 국토해양부장관, 서울지방국토관리청장

◆ **판결요지** : 정부가 서울~춘천 민간투자고속도로 건설사업의 하도급 내역서 정보공개청구에 대해 '하수급자의 경영·영업상 비밀에 관한 정보'로 공개할 수 없다고 정보공개를 거부한 사실에 대해, 하도급 내역서가 공개되어도 회사나 하수급자의 정당한 이익이 침해된다고 볼 증거가 없다고 판결

◆ **사건개요** : 민간투자사업으로 추진된 '서울~춘천고속도로' 건설사업에 토지를 수용당한 함○○가 이 사업의 건설하도급내역서를 통해 토지취득 등 사업시행절차와 재정집행이 정당하게 이루어 졌는지를 알아보기 위해 정부(국토부, 서울청)를 상대로 정보공개요청을 하였으나, 정부는 하도급 내역서의 공개가 건설회사 및 하수급자의 '경영·영업상 비밀에 관한 정보'라며 공개 거부 처분을 하였고, 이에 함○○가 행정법원에 공개거부처분취소 소송을 제기하여 1심은 정부 승소, 항소심에서는 함○○ 승소, 상고심에서 최종적으로 함○○가 승소한 사건

◆ **사건진행 경위**

- 2007.03.09. : 함○○의 하도급계약 자료 등의 정보공개신청 건에 거부 처분(정부)
- 2007.05.04. : 정보공개거부처분취소 소송 제기(함○○) [서울행정법원2007구합17229]
- 2008.07.03. : 각하 판결(함○○ 패소)
- 2008.08.11. : 항소 제기(함○○) [서울고법2008누22145]
- 2009.07.09 : 일부 승소(함○○)
- 2009.08.03 : 상고 제기(정부) [대법원2009두14262]
- 2009.11.26. : 심리불속행기각(함○○ 승소)
- 2010.01.18. : 간접강제 신청(함○○) [확정판결 이후 정보 공개 제대로 이행되지 않음]
- 2010.02.11. : 간접강제결정(확정판결 취지에 따라 처분/처분사까지 100만원/일 지급)
- 2010.02.27. : 서울행정법원 간접강제결정 확정
- 2010.05.14. : 청구이의의소 제기(정부) [서울행정법원2010구합21280]
- 2011.08.25. : 정부 패소
- 2011.09.14. : 항소 제기(정부) → 現 변론진행 중

서울행정법원 2011. 8. 25. 선고 2010구합21280 판결 【청구이의의소】

전 문 서울행정법원 제5부 판결

사 건 2010구합21280 청구이의의소

원 고

1. 대한민국 법률상 대표자 법무부장관 권OO
2. 국토해양부장관
3. 서울지방국토관리청장 소송수행자 OOO

원고들 소송대리인 정부법무공단

담당변호사 서규영, 문병상, 황선익

피 고 함OO

안양시 동안구 OO동 OO아파트 OO동 OO호

변론종결 2011.7.12.

판결선고 2011.8.25.

주 문

1. 원고 국토해양부장관, 서울지방국토관리청장의 소를 모두 각하한다.
2. 원고 대한민국의 청구를 기각한다.
3. 소송비용은 원고들이 부담한다.

청구취지

피고의 원고들에 대한 이 법원 2010. 2. 11.자 OOOOO 간접강제결정에 기한 강제집행을 불허한다.

이 유

1. 기초사실

가. 정보공개거부처분 취소소송의 제기 및 확정

- 1) 피고는 2007. 3. 8. 건설교통부장관(2008. 2. 29. 법률 제8852호로 개정된 정부조직법 부칙 제2조 제1항에 의하여 건설교통부장관의 업무는 모두 원고 국토해양부장관에게 승계

되었다. 이하 승계 전후를 불문하고 모두 ‘원고 국토해양부장관’ 이라 한다) 및 원고 서울 지방국토관리청장에게 서울-춘천간 민자고속도로 건설하도급내역(원도급내역과의 비교표, 이하 ‘이 사건 정보’ 라 한다)을 열람 및 사본 교부의 방법으로 공개할 것을 청구하였다.

- 2) 원고 국토해양부장관, 서울지방국토관리청장은 2007. 3. 9. 피고에 대하여 서울-춘천간 고속도로 건설공사(이하 ‘이 사건 공사’ 라 한다)는 원고 국토해양부장관과 서울-춘천고속도로 주식회사(이하 ‘소외 회사’ 라 한다) 사이에 체결된 실시협약에 의하여 민간투자사업 방식으로 시행되고 하도급에 대하여는 건설산업기본법에 따라 발주자인 소외 회사에게 통보하도록 되어 있으므로 소외 회사에 문의하라’ 는 취지로 이 사건 정보의 공개를 거부하였다(이하 ‘이 사건 거부처분’ 이라 한다).
- 3) 피고는 원고 국토해양부장관, 서울지방국토관리청장(이하 ‘위 원고들’ 이라 한다)을 상대로 이 법원 00구합00호로 이 사건 거부처분의 취소를 구하는 소송을 제기하였고, 이 법원은 2008. 7. 3. 위 원고들이 이 사건 정보를 보유·관리하고 있을 상당한 개연성이 있음을 인정하기 부족하다는 이유로 위 소를 각하하는 판결을 선고하였다.
- 4) 피고는 위 제1심 판결에 불복하여 항소하였고, 서울고등법원(00누00)은 2009. 7. 9. 위 원고들이 책임감리사로부터 이 사건 정보를 보고받아 이를 보유·관리하고 있을 상당한 개연성이 있고, 이 사건 정보가 정보공개법 제9조 제1항 제7호 소정의 비공개대상정보에 해당한다고 보기 어렵다는 이유로 제1심 판결을 취소하고 이 사건 거부처분을 취소하는 판결을 선고하였다. 이에 위 원고들이 불복하여 상고하였으나, 대법원은 2009. 11. 26. 상고를 모두 기각하였다(이하 위와 같이 확정된 제2심 판결을 ‘이 사건 확정판결’ 이라 한다).

나. 간접강제신청 및 확정

- 1) 이 사건 거부처분에 대한 취소판결이 위와 같이 확정되자, 위 원고들은 2010. 1. 7. 건설산업정보통합관리체계 (KISCON, 이하 ‘KISCON’ 이라 한다) 중 건설공사정보 시스템(CWS)에 등재되어 있는 건설공사대상 중 42건의 하도급인력현황(하도급계약금액, 계약체결일, 공사내용 및 기간이 기재되어 있을 뿐 원도급과 하도급 간의 비교내역은 포함되어 있지 않음) 서류사본을 피고에게 교부하려 하였으나, 피고는 위 서류의 내용이 이 사건 공사에서 이루어진 전체 하도급내역 중 극히 일부에 관한 것에 불과할 뿐만 아니라 이 사건 확정판결에서 공개를 명한 하도급내역서(비교표)에 해당하지 않는다는 이유로 위 서류의 수령을 거부하였다.
- 2) 이후 피고는 이 사건 정보의 공개가 제대로 이루어지지 아니하였다고 주장하면서 2010.

1. 18. 위 원고들을 상대로 이 법원 00아00호로 간접강제신청을 하였고, 이법원은 2010.
2. 11. 위 원고들이 이 사건 거부처분을 취소하는 이 사건 확정판결이 확정된 이후 상당한 기간이 경과하였음에도 정당한 이유 없이 위 판결의 취지에 따른 새로운 처분을 하지 아니하였음이 소명된다는 이유로, 위 원고들은 이 결정의 정본을 송달받은 날로부터 15일 이내에 피고에 대하여 서울—춘천고속도로 건설하도급내역서(비교표)에 관한 이 사건 확정판결의 취지에 따른 처분을 하지 않을 때에는 피고에게 위 기간이 마치는 다음날부터 처분 시까지 1일 1,000,000원의 비율로 계산한 돈을 지급하라는 결정(하 ‘이 사건 간접강제결정’이라 한다)을 하였고, 위 결정은 2010. 2. 27. 확정되었다.

다. 하도급내역서의 교부 등

- 1) 위 원고들은 2010. 3. 4. 이 사건 확정판결에 따른 하도급내역서(비교표)로서 1,698페이지 분량의 276건의 하도급내역서(비교표, 이하 ‘이 사건 자료’라 한다)의 사본을 피고에게 교부하였다.
- 2) 피고는 위 서류내용을 검토한 결과 위 원고들이 이 사건 공사 관련 하도급내역서(비교표) 중 일부를 공개하지 않고 있다고 주장하면서 이 법원에 이 사건 간접강제결정에 관하여 집행문부여신청을 하였고, 이 법원은 피고의 위 신청을 받아들여 2010. 4. 8. 집행문을 부여 하였으며, 이에 기하여 피고는 2010. 5. 7. 서울지방국토관리청 관리하의 국고금 25만 원을 압류하였다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 1호증의 1, 2, 갑 2 내지 6호증, 갑 7호증의 1 내지 5, 을 1, 4 호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 당사자들의 주장

가. 원고들

이 사건 사업은 원고 국토해양부장관과 소외 회사 사이의 실시협약에 따라 소외 회사가 시행하는 민간투자사업으로서, 시공사들은 건설산업기본법령에 따라 발주자인 소외 회사와 책임감리자에게 하도급에 관한 사항을 통보하도록 되어 있을 뿐이어서 위 원고들은 당초 이 사건 정보를 보유한 적이 없었다. 그러나 이 사건 거부처분에 대한 이 사건 확정판결의 취지에 따른 재처분을 이행하기 위하여 위 원고들은 소외 회사와 책임감리자인 한국건설관리공사에 이 사건 공사 관련 하도급내역서(비교표)를 송부할 것을 요청하여, 소외 회사로부터 이 사건 자료를 송부받아 그 사본을 그대로 피고에게 교부하였는바, 정보공개제도는 공공기관이 보유·관리하는 정보를 그 상태로 공개하는 제도인 점, 피고가 누락되었다고 주장하는 하도급

54건 중 30건에 대한 하도급내역서(비교표)는 현재까지도 소외 회사로부터 송부받지 못한 관계로(소외 회사도 각 시공사로부터 위 30건에 대한 하도급내역을 통보받지 못함) 위 원고들이 보유하고 있지 아니하여 부득이 이를 공개하지 못한 점, 위 54건 중 나머지 23건은 이 사건 자료에 포함되어 있고, 1건은 이 사건 소송 중 7차 변론기일에서 제출한 점 등에 비추어 보면, 위 원고들은 보유·관리하고 있는 모든 하도급내역서(비교표)를 공개하여 이 사건 확정판결의 취지에 따른 재처분을 이행하였다고 할 것이므로 피고의 이 사건 간접강제결정에 기한 간접강제청구권은 소멸되었다고 할 것이어서 그 집행력이 배제되어야 한다.

나. 피고

피고는 원고 서울지방국토관리청장으로부터 이 사건 자료를 교부받기 이전에 춘천 경제정의 실천시민연합으로부터 KISCON에 등록된 이 사건 공사 관련 62건의 하도급인력현황서류(하도급계약금액, 계약체결일, 공사내용 및 기간이 기재되어 있을 뿐 원도급과 하도급 간의 비교내역은 포함되어 있지 않음, 이하 ‘1차 KISCON 자료’ 라 한다)를 교부받은 바 있다. 그런데 위 원고로부터 수령한 이 사건 자료에는 위 62건의 하도급 중 19건에 관한 하도급내역서(비교표)가 포함되어 있을 뿐이고 나머지 43건의 하도급에 관한 하도급내역서(비교표)는 누락되어 있었다. 뿐만 아니라 이 사건 소송 진행 중 KISCON에 등재되어 있는 또다른 5건의 하도급인력현황(이하 ‘2차 KISCON 자료’ 라 한다)에 관한 하도급내역서(비교표)와 대한전문건설협회실적자료에 등재되어 있는 또다른 5건의 하도급에 관한 하도급내역서(비교표)가 이 사건 자료에 누락되어 있음이 확인되었다. 따라서 원고 서울지방국토관리청장이 이 사건 자료를 피고에게 교부한 것을 이 사건 확정판결의 취지에 따른 재처분으로 볼 수는 없다.

3. 원고 국토해양부장관, 서울지방국토관리청장의 청구 부분의 적법 여부에 관한 판단

직권으로 살피건대, 이 사건 소는 집행권원인 이 사건 간접강제결정에 기한 강제집행의 배제를 구하는 민사집행법(제44조)상의 소이므로, 민사소송법상의 당사자능력을 요한다고 할 것인바 1), 국가 또는 지방자치단체의 기관임에 그치는 행정청은 행정소송인 항고소송에서는 행정소송법 제13조 제1항에 의하여 피고능력이 있지만, 민사소송에서는 당사자능력이 없으므로 행정청이 속하는 권리주체인 국가나 지방자치단체를 당사자로 하여야 할 것인데(대법원 2002. 3. 29. 선고 2001다83258 판결, 대법원 2008. 4. 24. 선고 2008다12170 판결 등 참조), 원고 국토해양부장관, 서울지방국토관리청장은 국가의 기관인 행정청에 불과하여 이 사건 소를 제기할 당사자능력이 없다 할 것이므로, 결국 이 사건 소 중 위 원고들의 청구부분은 당사자능력이 없는 자가 제기한 것으로 부적법하다.

4. 원고 대한민국의 청구에 관한 판단

가. 행정소송법 제34조 소정의 간접강제결정에 기한 배상금은 거부처분 취소판결이 확정된 경우 그 처분을 행한 행정청으로 하여금 확정판결의 취지에 따른 재처분의무의 이행을 확실히 담보하기 위한 것으로서 재처분의 지연에 대한 제재나 손해배상이 아니고 재처분의 이행에 관한 심리적 강제수단에 불과하므로, 특별한 사정이 없는 한 간접 강제결정에서 정한 의무이행기간이 경과한 후이라도 확정판결의 취지에 따른 재처분의 이행이 있으면 배상금을 추심함으로써 심리적 강제를 피할 목적이 상실되어 처분상대방이 더 이상 배상금을 추심하는 것은 허용되지 않는다고 봄이 상당하다(대법원 2004. 1. 15. 선고 2002두 2444 판결 참조).

따라서 원고 서울지방국토관리청장이 이 사건 자료 및 추가자료를 공개한 것이 앞서본 이 사건 확정판결의 취지에 따른 재처분을 모두 이행한 것으로 볼 수 있다면 비록 이 사건 자료의 교부시점이 이 사건 간접강제결정에서 정한 의무이행기간이 상당히 경과한 이후라도 이 사건 간접강제결정은 그 목적이 상실되었다고 할 것이어서 그 집행력이 배제되어야 하므로, 이 사건의 쟁점은 원고들이 이 사건 변론 종결일 현재 이 사건 확정판결의 취지에 따라 위 원고들이 보유·관리하고 있는 이 사건 정보를 피고에게 모두 공개하였는지 여부라고 할 것이다.

나. 살피건대, 위 원고들이 이 사건 정보를 보유·관리하고 있는지 여부가 다투어진 이 사건 거부처분의 취소청구 사건에서, 비록 위 원고들이 이 사건 정보를 보유·관리하고 있음을 인정할 직접증거는 없지만, 위 원고들의 지위, 사업의 추진방식, 국고보조 현황, 하도급 및 책임감리에 관한 협약내용 및 관계 법령의 규정 내용 등을 종합하여 보면 위 원고들이 책임감리사로부터 이 사건 정보를 보고받아 이를 보유·관리하고 있을 상당한 개연성이 있다고 판단된다는 이유로 이 사건 정보의 공개를 거부한 이 사건 거부처분의 취소를 명하는 이 사건 확정판결이 확정된 사실은 앞서 본 바와 같고(이 사건 확정판결이 확정된 이상, 당초 위 원고들이 이 사건 정보를 보유·관리하고 있지 않았고, 따라서 이 사건 확정판결이 잘못되었음을 전제로 하는 취지의 원고 대한민국의 주장 부분은 더 나아가 판단하지 않는다), 갑 9호증, 을 1, 2, 7, 11, 16, 22 내지 25, 30, 47호증, 을 21호증의 1, 2의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 원고 서울지방국토관리청장이 이 사건 간접강제결정에서 정한 의무이행기간이 경과한 이후인 2010. 3. 4. 피고에게 이 사건 확정판결에서 공개를 명한 하도급내역서(비교표)에 관한 자료로서 이 사건 자료를 교부한 사실, 피고가 위 원고로부터 교부받은 이 사건 자료에는 1차 KISCON 자료에서 확인되는 62건

의 하도급 중 별지 1 기재 순번 제1 내지 5, 6, 8, 9, 15, 18, 24, 26, 27, 29, 33, 35, 37, 39 내지 42의 하도급 21건에 관한 하도급 내역서(비교표)가 누락되어 있고, 이 사건 소송 과정에서 제출된 2차 KISCON 자료(갑 9호증) 및 대한전문건설협회실적자료(을 21호증의 1, 2, 을 22, 23, 24호증)에서 확인되는 11건의 하도급 중 별지 2 기재 순번 제1, 2, 3, 5 내지 9, 11의 하도급 9건에 관한 하도급내역서(비교표)가 누락된 사실(한편, 1차 KISCON 자료에서 확인되는 62건의 하도급중 별지1기재순번 7,10 내지14,16,17,19내지 23,25,28,30,31,32,34, 36, 38, 43 및 2차 KISCON 자료에서 확인되는 5건의 하도급 중 별지 2 기재 순번 4의 하도급 건의 경우는, 해당 하도급업체가 KISCON의 하도급건설공사대장에 하도급계약 체결 및 금액 등의 하도급인력현황을 입력한 이후 각 시공사와 사이에 각 하도급금액을 이 사건 자료에 나타난 위 별지 1, 2 기재 각 해당 금액으로 변경한 것이어서 위 각 하도급 관련 하도급내역서가 누락된 것으로는 보이지 않는다)이 인정되며, 별지 2 기재 순번 11의 하도급내역서(비교표, 갑 10호증)는 이 사건 소송 중 제7차 변론기일에서 제출된 사실은 기록상 명백하다.

위 인정사실에 의하면, 이 사건 정보 중 이 사건 공사 관련 위 하도급 30건(별지 1 기재 순번 제1 내지 5, 6, 8, 9, 15, 18, 24, 26, 27, 29, 33, 35, 37, 39 내지 42 및 별지 2 기재 순번 제1, 2, 3, 5 내지 9, 11, 이하 ‘위 하도급 30건’ 이라 한다)에 관한 하도급내역서(비교표)에 대하여는 공개가 누락된 것으로 보이므로, 특별한 사정이 없는 한 위 원고들이 이 사건 확정판결에 따른 재처분을 모두 이행하였다고 볼 수는 없다.

다. 이에 대하여 원고 대한민국은, 위 30건의 하도급내역서(비교표)에 관하여는 소외 회사 및 책임감리자가 각 공구의 시공사로부터 각 그 하도급의 내역을 통보받지 못한 관계로 소외 회사 및 책임감리자로부터 그 하도급내역서(비교표)에 관한 자료를 보고받지 못하였고, 그로 인하여 위 원고들이 위 30건에 관한 하도급내역서(비교표)를 보유하고 있지 않아 공개하지 못한 것일 뿐이므로, 이 사건 확정판결에 따라 위 원고들이 보유·관리하고 있는 이 사건 정보의 공개를 모두 이행하였다고 주장한다.

살피건대, 갑 11호증의 기재, 증인 김00, 정00, 장00, 전00, 김00, 서00, 이00, 김00, 임00의 각 증언, 이 법원의 소외 회사에 대한 사실조회회신 및 그에 첨부된 정00, 장00, 전00, 김00, 서00, 조00, 이00 작성의 각 인진술서와 000000 주식회사, 0000 주식회사, 0000 주식회사(이하 ‘주식회사’ 는 생략한다) 명의의 각 확인서의 각 기재만으로는, 갑 9, 10, 11, 을 3, 17, 39, 40호증의 1, 2의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정되는 아래의 사실관계 및 사정 등에 비추어 원고의 위 주장사실을 인정하기에 부족하

고, 달리 이를 인정할 만한 증거가 없다.

- (1) 이 사건 공사 각 공구의 시공사인 000000, 0000, 0000, 0000, 0000 소속 각 현장소장 또는 담당자인 정00(000000, 1공구), 장00(000000, 2공구), 전 00(0000, 4공구), 김00(000000, 6공구), 서00(000000, 7공구), 이00(0000, 8 공구), 김 00(0000, 8공구), 임00(000000, 3공구)이 이 사건 소송 제10차 변론기일에 증인으로 출석하여 위 각 시공사들이 각 담당 공구의 공사와 관련하여 별지 1, 2 기재 각 미통보로 기재된 하도급 업체에 대하여 하도급을 주었음에도 그 내역을 책임 감리사(한국건설관리 공사) 및 소외 회사에 통보하지 아니하였다는 취지로 진술하는 한편, 이 법원의 소외 회사에 대한 사실조회회신에 첨부되어 있는 각 해당 하도급업체에 대한 하도급통보서를 미제출하거나 하도급내역을 통보하지 않았다는 내용의 자신들 명의의 참고인진술서 및 각 시공사 명의의 확인서를 각 작성하여 제출한 사실이 있다고 진술하고 있으나, 그와 같이 하도급내역 통보를 누락하게 된 이유에 대하여는 대체로 공사기간에 쫓겨 보고과정에서 업무착오로 누락되었다거나 오래되어서 기억이 잘나지 않는다, 하도급내역을 통보하였는지 여부는 알 수 없으나 단지 결과적으로 하도급통보서가 제출되어 있지 않다고 하여 하도급내역을 통보하지 않았다는 내용의 참고인진술서 및 확인서를 작성한 것일 뿐, 실제로는 하도급통보서를 제출하였는지 여부는 정확히 기억나지 않는다는 등의 취지로 진술하고 있는 점, 당초 공개가 누락된 별지 2 기재 순번 10의 하도급에 대하여는 이 사건 소송 중에 하도급내역서(비교표)가 제출된 점등에 비추어위와 같은 각 증인들의증언 및위 사실조회회신에 첨부된각 참고인진술서, 확인서의 각 기재만으로는 위 하도급 30건에 대한 하도급내역서(비교표)에 관하여 각 공구의 시공사로부터 그 하도급내역을 통보받지 못하는 바람에 이에 관한 하도급내역서(비교표)를 보유하고 있지 않아 위 원고들이 이를 공개하지 못한 것이라고 단정하기는 어렵다.
- (2) 건설산업기본법 제99조제5호는같은 법 제29조 제5항의 통보를 하지 아니한자, 즉 하도급내역을 발주자 또는 감리자에게 통보하지 아니한 시공자에 대하여는 원고 국토해양부장관이 500만 원 이하의 과태료를 과한다고 규정하고 있는바, 이 사건 소송에서 시공사인 위 000000 등이 위 30건의 하도급 내역을 발주자인 소외 회사와 책임감리사인 한국건설관리공사에 통보하지 아니하였다고 자인하고 있음에도 원고 국토해양부장관은 위 규정에 의한 과태료를 부과하는 등의 어떠한 행정조치도 취하고 있지 않는 점에 비추어 보더라도, 위 하도급 30건에 대한 하도급내역서(비교표)의 누락이 위 각 시공사가 하도급내역을 통보하지 않은 것에 기인한 것이라는 원고 대한민국의 주장은 선뜻 믿기 어렵다.

(3) 또한, 위 누락된 30건의 하도급현황 중 25건은 모두 1, 2차 KISCON 자료에서 확인된 것 인바, KISCON은 현재 그 운영 및 관리는 재단법인 건설산업정보센터가 담당하고 있으나, 이는 건설산업기본법 제24조에 따라 건설산업정보를 종합적으로 관리하기 위해 원고 국토해양부장관이 주관부처가 되어 구축한 시스템으로서 건설산업 참여자들이 건설활동과정에서 생산하는 다양한 정보를 등록하여 데이터베이스화 한 것이고, 2008. 5. 29.에 열린 이 사건 거부처분 취소소송의 제1심 제4차 변론기일에서 원고 국토해양부장관은 위 시스템에 등재되어 있는 정보를 열람·출력하는 것이 가능하다고 진술하였을 뿐만 아니라 위 원고들은 당초 이 사건 확정판결이 확정된 후 이 사건 정보로서 KISCON에 등재되어 있는 42건의 하도급인력현황 서류를 피고에게 교부하려한 점 등에 비추어 위 원고들은 KISCON에 등재되어 있는 위 25건의 하도급에 관하여는 언제든지 쉽게 확인이 가능한 상태였으므로, 이 사건 공사의 주무관청 또는 책임감리의 발주처인 위 원고들이 위 25건의 하도급에 관한 정보를 소외 회사 및 감리자로터 보고받지 못하여 보유하고 있지 않았다는 주장은 선뜻 믿기 어렵다.

라. 그렇다면 위 원고들은 위 하도급 30건에 관한 이 사건 정보를 보유·관리하고 있음에도 이 사건 변론종결일 현재까지 이를 피고에게 공개하지 아니하였다고 봄이 상당하므로, 이 사건 확정판결에 따른 재처분을 모두 이행하였다고 볼 수 없고, 따라서 이와 다른 전제에서 이 사건 간접강제결정의 집행력이 배제되어야 한다는 원고 대한민국의 주장은 받아들일 수 없다.

5. 결론

원고 국토해양부장관, 서울지방국토관리청장의 청구는 부적법하므로 이를 모두 각하하고, 원고 대한민국의 청구는 이유 없으므로 이를 기각한다.

재판장 판사 조일영 _____

판사 김강산 _____

판사 김용태 _____

〈 사례 ② 〉

- SH공사가 서울고등법원(2009.09.18. 선고 2008누32425)의 ‘하도급내역서 등은 아파트 분양원가가 적정하게 산출됐는지 여부를 확인하기 위한 자료에 불과해 사업을 수주한 업체의 정당한 이익을 침해한다고 볼 수 없다’고 판결한 내용을 미이행
- 경실련은 2007년 10월 상암동 등 22개 지구 아파트 공사를 진행한 서울시 산하 SH공사를 상대로 아파트 분양원가 적정하게 산출됐는지 여부를 확인하기 위해 하도급 내역서 등에 대한 정보공개를 청구,
- SH공사(피고)는 건설사의 영업 비밀에 해당한다며 정보공개신청을 거부 처분 하였고, 이에 경실련(원고)은 ‘정보공개거부처분 취소’ 소송을 제기 하여 최종적(1심-승소, 항소심-승소, 항소심 판결 확정)으로 원고가 승소한 사건

〈〈항소심 판결(서울고등법원 2009.9.18. 선고 2008누32425 판결)요지〉〉

‘하도급 내역서 등은 아파트 분양원가가 적정하게 산출됐는지 여부를 확인하기 위한 자료에 불과해 사업을 수주한 업체의 정당한 이익을 침해한다고 볼 수 없다’



② 서울고법 2009.09.18. 선고 2008누32425 판결

◆ **사건명** : 정보공개거부처분취소

◆ **원 고** : 경제정의실천시민연합(경실련)

◆ **피 고** : SH공사

◆ **판결요지** : 하도급 내역서 등은 아파트 분양원가가 적정하게 산출됐는지 여부를 확인하기 위한 자료에 불과해 사업을 수주한 업체의 정당한 이익을 침해한다고 볼 수 없다고 판결

◆ **사건개요** : 경실련은 2007년 10월 상암동 등 22개 아파트 공사를 진행한 서울시 산하 SH 공사를 상대로 하도급 내역서 등을 공개할 것을 요구 했고, SH공사는 두산건설 등 수주업체에 의견제출을 요청했지만 건설사들은 영업비밀에 해당한다며 공개를 거부, SH공사 역시 정보공개심의위원회의 심의를 거쳐 해당 정보가 중요한 영업비밀에 해당한다는 결론을 내리고 공개거부처분을 하였고, 이에 경실련은 “사업을 수주한 건설사의 계약서 내용과 실제 공사를 담당한 하도급 업체의 시공단가에 대한 비교를 통해 국민의 재산을 보호하기 위해 하도급 내역서 드을 공개해야 한다” 며 행정법원에 공개거부처분취소 소송을 제기하여 1심 · 2심 모두 경실련이 승소한 사건

◆ **사건진행 경위**

- 2007.10.08. : 정보공개청구(경실련→SH공사)[22개 아파트 건설사업 도급 · 하도급 내역서]

- 2007.11.20. : 정보공개거부처분(SH공사)

- 2008.02.18. : 정보공개거부처분취소 소송 제기(경실련) [서울행정법원2008구합7090]

- 2008.10.15. : 원고(경실련) 승소 판결

- 2008.11.14. : 항소 제기(SH공사) [서울고법2008누32425]

- 2009.09.18 : 항소 기각(경실련 승소)

- 2009.10.10 : 판결 확정

- 2010.04.07. : 일부만 정보공개 이행(SH공사)

- 2010.05.25. : 간접강제 신청(경실련) [서울행정법원2010아1799]

- 2010.08.26. : 간접강제 신청 취해(SH공사의 하도급 미통보에 따른 과태료부과 조건)

- 2011.04.15. : SH공사 시민감사 청구(경실련→서울시)

건설업체에서 하도급계약 내용을 미통보하였으나, SH공사는 해당업체들에 대한 과태료 부과 등 행정처분 조치를 하지 않음

- 2011.08.02. : 감사결과 발표(서울시)

· 하도급 계약자료가 미통보된 402건에 대하여 과태료 부과처분 요청도록 시정처분

· 경실련의 하도급계약자료 정보공개 신청에 따른 SH공사 정보공개 심의회 구성 · 운영시 내부위원 7명만으로 심의회 개최로 비공개결정 함으로써 공정성과 객관성을 결여한 심의위원회를 운영하고 있어 주의처분

서울행정법원 2008. 10. 15. 선고 2008구합7090 판결【정보공개거부처분취소】

전 문 서울행정법원 제6부 판결

사건 2008구합7090 정보공개거부처분취소

원고 경실련

피고 에스에이치공사

피고보조참가인 주식회사 A

변론종결 2008. 9. 10.

판결선고 2008. 10. 15.

주 문

1. 피고가 2007. 11. 20. 원고에 대하여 한 별지 목록 기재 각 사업의 도급내역서, 하도급내역서 및 원·하도급대비표에 관한 정보공개거부처분을 취소한다.
2. 소송비용 중 보조참가로 인한 부분은 피고보조참가인이, 나머지 부분은 피고가 각 부담한다.

청 구 취 지

주문과 같다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 원고는 2007. 10. 8. 서울특별시시장에게 별지 목록 기재 각 사업(이하 ‘이 사건 사업’이라 한다)의 도급내역서, 하도급내역서 및 원·하도급대비표(이하 ‘이 사건 정보’라 한다)를 전자파일의 형태로 공개하여 줄 것을 청구하였고, 서울특별시시는 2007. 10. 9.자로 원고가 제기한 정보공개청구를 소관기관인 피고에게 이첩하였다.

나. 이에 피고는 2007. 11. 20. 정보공개심의위원회의 심의를 거쳐 원고에 대하여 다음과 같은 사유를 이유로 이 사건 정보의 공개를 거부한다는 회신(이하 ‘이 사건 처분’이라 한다)을 하였다.

공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 ‘정보공개법’ 이라 한다) 제9조 제1항 제7호 및 제11조 제3항에 의거하여 시공사(제3자)의 의견을 청취한 바, 시공사의 도급내역 및 하도급 내역은 치열한 동종업종간 경쟁환경에서 기업의 생존과 직결되는 가격 경쟁력을 확보하기 위한 중대한 영업기밀로서 공개될시 막대한 영업손실이 예상될 뿐만 아니라, 기업의 자율적 경영권을 침해하고 시장경제의 원리를 훼손하여 타 산업과의 형평성에 맞지 않는 부당한 요구라고 주장하며 공개불가 의견을 제시한 도급업체(시공사)의 의견을 수용함.

【인정 근거】 다툼 없는 사실, 갑 제1, 2호증, 을나 제4호증의 1, 2의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 당사자의 주장

(1) 원고의 주장

원고가 이 사건 정보를 구하는 목적은 피고와 도급업체 사이에 체결된 공사계약의 내용과 실제로 시공을 담당한 하도급업체의 시공단가를 비교하여 계약내용에 따라 공사비가 제대로 지출되었는지 여부를 알아보기 위한 것인데, 이 사건 정보는 정보공개법 제9조 제1항 제7호 소정의 “법인·단체 또는 개인의 경영·영업상 비밀에 관한 사항” 이 아닐 뿐만 아니라, 공개되더라도 피고 및 원·하도급업체가 시행하는 아파트건설사업 등과 관련하여 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 없으며, 오히려 위법·부당한 사업활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위해 공개할 필요가 있는 정보에 해당한다. 따라서 피고는 이 사건 정보를 공개하여야 할 의무가 있다 할 것이므로, 이에 반하는 피고의 이 사건 처분은 위법하다.

(2) 피고 및 피고보조참가인의 주장

이 사건 정보는 이 사건 사업에 관한 상세한 도급내역 및 공정별 공사원가 등이 수록된 것으로서 수급업체가 치열한 경쟁환경 속에서 가격경쟁력을 유지하기 위해 수년 간 기울여 온 협력사의 관리, 원가절감의 노하우 및 각 항목의 전략적 가격설정 등의 노력이 응집된 결과물에 해당할 뿐만 아니라, 만약 위 정보가 공개된다면 수급업체의 원가경쟁력에 관한 직접적인 정보가 경쟁업체에 노출됨으로써 수급업체의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다. 따라서 이 사건 정보는 정보공개법 제9조 제1항 제7호 소정의 비공개대상 정보에 해당하는 것이므로, 공개되어서는 아니된다.

나. 관계법령

별지 관계법령 기재와 같다.

다. 인정사실

- (1) 피고는 택지의 개발과 공급, 주택의 건설·개량·공급 및 관리 등을 통해 서울시민의 주거생활을 안정시키고 복지를 증진할 목적으로 지방공기업법에 따라 서울특별시가 자본금을 전액 출자하여 설립된 법인으로서 이 사건 사업 중 일부는 서울특별시로부터 사업시행을 위탁받아 이를 대행하고 있고, 나머지 부분은 피고가 직접적인 사업주체로서 사업추진을 하고 있다.
- (2) 피고는 원고로부터 이 사건 정보의 공개를 청구받게 되자 정보공개법 제11조 제3항에 따라 피고보조참가인을 비롯하여 피고와 이 사건 사업에 관하여 도급계약을 체결한 업체들을 상대로 정보공개에 관한 의견제출을 요청하였고, 이에 B 주식회사 및 C 주식회사, D 주식회사 등의 수급업체들은 피고에 대하여 이 사건 정보는 각 해당 업체의 중요한 영업비밀에 해당하므로 그 공개에 동의할 수 없다는 취지로 회신하였다.
- (3) 한편, 서울특별시는 주택시장을 안정시키고 거주 중심의 주택개념을 정착시키고자 하는 주택정책의 일환으로서 2007. 1. 2. 다음과 같은 내용의 종합주택정책을 발표하였고, 피고는 이에 따라 2007. 4. 26. 이 사건 사업 중 발산지구 2단지 및 장지지구 10, 11단지 아파트의 분양원가를 택지조성위가 산출내역 및 분양가공개서, 분양원가내역서 등과 함께 공개한 데 이어, 2007. 5. 30.에는 이 사건 사업 중 발산지구 1, 3, 6단지 아파트의 분양원가를 공개하였다.
- (4) 이 사건 정보 중 상암3공구 5단지 아파트의 건설공사에 관한 도급내역서에는 피고보조참가인이 피고가 시행하는 공사의 입찰절차에 참가하여 낙찰을 받아 각 공정별 시공단가를 기입한 내역이 정리되어 있고, 위 공사에 관한 하도급내역서는 총 23개 공정별로 각 1면 내지 8면으로 편철된 자료로서 시공을 실제로 담당한 하수급업체가 시공에 실제 소요되는 비용에다가 일정 이윤을 포함시켜 산출한 내역(재료비, 노무비 등)이 각 항목별로 분류되어 있으며, 위 공사에 관한 원·하도급대비표 역시 총 23개 공정별로 각 1면 내지 7면으로 편철된 것으로서 위 도급금액과 하도급금액에 관한 내역이 서로 비교·대조하기 쉽게 표로 정리되어 있다.

【인정 근거】 다툼 없는 사실, 갑 제5호증, 을나 제1호증의 1 내지 을 제2호증의 3의 각 기재, 이 법원의 검증결과, 변론 전체의 취지

라. 판단

정보공개법 제9조 제1항 제7호는 비공개대상정보로서 “법인·단체 또는 개인의 영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보”를 규정하고 있는바, 이는 법인 등의 영업상 비밀에 관한 정보를 보호함으로써 정보공개로 인하여 발생할 수 있는 제3자의 법익침해를 방지하는 데에 그 취지가 있다고 할 것이고, 여기에서 영업상 비밀에 관한 정보라 함은 공연히 알려져 있지 아니하고 독립된 경제적 가치를 가지는 것으로서 상당한 노력에 의하여 비밀로 유지된 생산방법·판매방법 기타 영업활동에서 유용한 기술상 또는 경영상의 정보(부정경쟁방지법 및 영업비밀보호에 관한 법률 제2조 제2항)에 한하지 않고, 타인에게 알려지지 아니함이 유리한 사업활동에 관한 일체의 정보라고 볼 것이나, 이러한 영업상 비밀에 관한 정보가 비공개대상에 해당하기 위해서는 단순히 그것이 영업상 비밀에 관한 정보라는 점만으로는 부족하고 그것이 공개될 경우 영업주의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다는 요건이 충족되어야 한다.

그런데, 앞서 본 바와 같이 이 사건 정보 중 도급내역서는 피고가 실시하는 입찰절차에 참가하여 낙찰된 수급업체가 각 공정별로 시공단가를 기입한 내역이 정리된 것에 불과하고, 하도급내역서도 시공을 실제로 담당하는 하수급업체들이 실제 소요되는 비용에다가 일정 이윤을 포함시켜 산출한 내역이 기재된 것일 뿐이며, 원·하도급대비표 역시 위 도급내역서 및 하도급내역서의 내용이 비교, 대조하기 쉽게 정리된 자료에 지나지 않으므로, 이 사건 정보는 그 자체로서 원·하수급업체의 영업상 비밀에 관한 정보에 해당된다고 보기 어려울 뿐만 아니라, 더욱이 피고는 앞서 본 바와 같이 이 사건 사건 사업 중 발산지구 1, 2, 3, 6단지 및 장치지구 10, 11단지 아파트의 분양원가를 이미 공개한 바 있으므로, 이 사건 정보 중 피고가 아파트 분양원가를 이미 공개한 바 있는 사업과 관련된 부분은 당해 아파트의 분양원가가 적정하게 산출되었는지의 여부를 확인하기 위한 자료에 불과하여 이를 공개한다 하더라도 원·하수급업체의 정당한 이익이 침해된다고 보기 어렵다.

이에 관한 피고 및 피고보조참가인의 주장은 이 사건 정보가 공개될 경우 이 사건 사업에 참가한 원·하수급업체의 원가경쟁력이 경쟁업체에 알려짐으로써 추후 원·하수급업체가 다른 공사의 입찰 등에 참여함에 있어 어느 항목에 얼마 정도의 금액을 제시할 것인지 등을 미리 예측하게 되리라는 점을 전제로 하고 있으나, 이 사건 정보는 어디까지나 이 사건 사업에 국한되는 일회적인 사항에 불과한 것일 뿐, 원·하수급업체가 장차 가변적인 조건 하에서 과연 어느 정도의 원가경쟁력을 발휘할 것인지에 관한 정보까지 내포한다고는 보기 어렵고, 나아가 주택의 건설·개량·공급 및 관리 등을 통해 서울시민의 주거생활을 안정시키고 복지

를 향상시킨다는 피고의 설립목적 및 취지에 비추어 보더라도, 이 사건 정보는 피고 및 피고 보조참가인이 주장하는 바와 같이 원·하수급업체의 경영·영업상 비밀에 관한 사항으로서 그 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 정보에 해당된다고 보기 어려우며, 달리 이 사건 정보가 비공개대상정보에 해당한다는 점을 인정할 만한 증거가 없다.

따라서 피고가 이 사건 정보가 비공개대상 정보임을 전제로 한 이 사건 처분은 위법하므로 취소되어야 한다.

3. 결 론

그렇다면, 원고의 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 전성수 _____

판사 손금주 _____

판사 이용우 _____

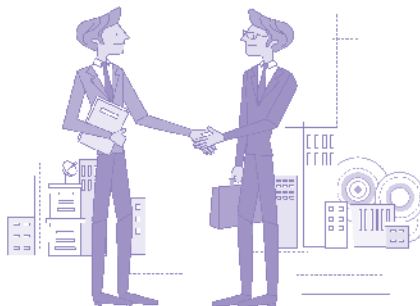
지방자치단체 기금 운영의 투명성 제고

02

I. 추진배경	102
II. 일반현황	103
III. 부패영향평가 실시 개요	107
IV. 문제점 및 개선 방안(요약)	109
V. 현행법령 부패영향평가 세부평가서	113
VI. 권고 대상기관 및 조치기한	125

[참고자료]

1. 16개 광역자치단체의 통합관리기금 일반회계 용자비율 현황 ... 126
2. 전국 지방자치단체의 보조금관리조례 준용 현황..... 127
3. 전국 지방자치단체의 기금운용심의회 심의 현황 128
4. 전국 지방자치단체의 이해충돌방지규정 마련 현황..... 129



I. 추진배경

- 최근 자치단체 세입 여건이 악화되는 등 지방재정난이 가중되는 상황에서 기금 조성규모 및 활용 면에서 지방재정 운용에 기금의 중요성 부각
 - 2011년도 전국 지방자치단체 세입예산 총계규모는 206조 1,155억원으로 전년 214조 3,579억 대비 3.8% 감소하고 있으나,
 - 2011년도 말 기금조성규모는 17조 9,507억원으로 전년 17조 804억 대비 5.1% 증가
- 지방자치단체의 기금은 중소기업 육성, 재난예방, 농어촌 발전 등 특수 목적사업 추진의 안정된 자금 조성을 위해 법률이나 조례에 근거하여 설치·운영 중
- 2011년도 전국 지방자치단체 기금 수는 2,409개로 지속 증가 추세
 - 그러나 지방재정 운용과정에서 기금조성 자금을 일반회계 부족재원 마련을 위해 과도하게 융자하는 등 기금 사업기반을 저해하는 편법적 재정운영 및 부패 문제가 제기

※ OO광역시는 매년 분기별로 기금운용심의회 심의 없이 사업용도를 정하지 않고 관행적으로 기금조성 자금을 일반회계로 융자(12.9월 권익위 실태조사)

※ OO광역시의 과도한 기금조성 자금 차입과 관련 시민단체 등에서 기금을 적립해야 하는 근본적 취지와 달리 운용되고 있어 건전한 재정운용에 바람직하지 않다는 문제제기(12.7월 언론보도)

- 따라서 기금운영과 관련하여 자금운용, 집행, 심의 등을 중심으로 현행법령 부패영향평가를 실시,
 - 이를 토대로 지방자치단체 기금 관련 법령에 내재한 부패유발요인을 개선 하여 지방기금 운영의 투명성 제고에 기여

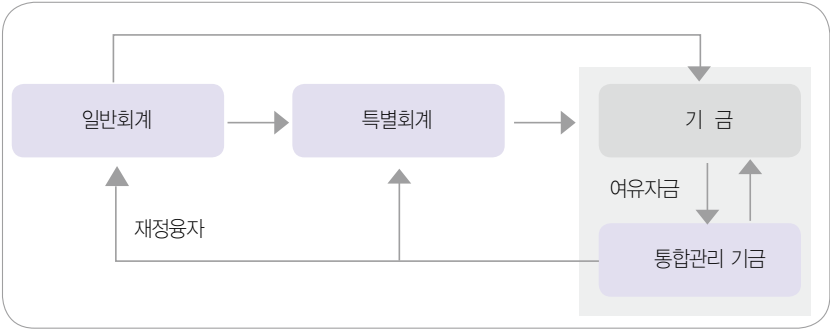
II. 일반현황

■ 지방기금 제도 및 회계간 내부거래

- 지방의 재정체제는 예산(일반회계, 특별회계)과 기금으로 구성
 - 일반회계는 조세를 주된 재원으로 한 일반세입으로 일반지출을 충당하는 재정운영의 기본회계
 - 특별회계는 목적세, 부담금, 보조금, 사업수입 등 특정 세입으로 특정 사업 지출을 하기 위해 별도로 설치
 - ※ 예시) 주택사업특별회계, 교통사업특별회계, 도시개발특별회계 등
 - '12년 지방자치단체 회계별 예산총계 규모는 일반회계 122조 2,957억원(80.9%), 특별회계 28조 7,994억원(19.1%)으로 일반회계의 1/4 규모
- 기금은 출연금, 부담금 등 특정세입과 지출이 연계되는 점에서 특별회계와 유사하나, 자율성과 탄력성이 보장되는 점에서 차이
 - ※ 예시) 재난관리기금, 체육진흥기금, 여성발전기금, 환경보전기금 등
- 계획의 자율성 : 기금운용 부서는 자율적으로 기금운용계획을 수립
 - ※ 개별 사업부서는 예산총괄부서에 예산요구서를 제출하고 최종 예산안은 예산총괄 부서가 편성
- 집행의 탄력성 : 기금은 주요항목 지출금액의 50%내에서 지방의회 의결 없이 계획 변경이 가능하고 기금운용부서에서 바로 지출가능
 - ※ 예산 변경은 추경예산을 편성하여 지방의회 의결을 얻어야 하고, 예산 지출은 지출 총괄부서(재무과 등)를 통해 지출
- 일반회계, 특별회계, 기금은 서로 다른 회계이나 내부 거래를 통해 상호 자금을 융통

- 개별 기금의 조성재원 중 여유자금을 통합관리하기 위해 설치된 통합관리 기금은 일반회계 등으로 재정 용자하는 역할 수행

| 회계간 내부거래 및 기금 조성자금의 재정용자 흐름 |



| 지방자치단체 예산과 기금의 비교 |

구 분	일 반 회 계	특 별 회 계	기 금
설치사유	· 자치단체 고유의 일반적 재정활동	· 특정세입으로 특정 세출 충당 · 특정사업운영 · 특정자금 보유운용	· 특정목적 및 시책추진을 위해 특정자금을 운용할 필요가 있는 경우
재원조달 및 운용형태	· 공권력에 의한 지방세 수입과 무상적 급부의 제공이 원칙	· 일반회계와 기금의 운용형태 혼재	· 출연금, 부담금 등 다양한 수입원으로 용자사업 등 사업수행
수입과 지출의 연계	· 특정한 수입과 지출의 연계 배제	· 특정한 수입과 지출의 연계	
확정절차	· 사업부서 예산요구, 예산부서 예산안편성, 지방의회 심의·의결		· 기금운용부서 계획 수립, 예산부서 협의·조정, 지방의회 심의·의결 · 집행과정에서는 합목적성 차원에서 자율성과 탄력성이 보장 · 주요항목 지출금액의 50% 초과 변경시 지방의회 사전지출 승인
집행절차	· 집행과정에서도 합법성에 입각한 통제가 가해짐 － 예산의 목적외사용 금지원칙		
계획변경	· 추경예산 편성		
결 산	· 지방의회 심의·승인		

(출처: 2013년 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립 기준)

■ 지방기금 조성현황(행정안전부, '11년말 전국 지자체 기준)

- 연도별 조성현황(기초포함) : 기금수는 '05 ~ '06년을 제외하고 지속 증가하여 '11년 2,409개, 조성규모는 '08 ~ '10년 감소 이후 다시 증가하여 '11년 17조 9,507억원

(단위 : 개 / 억원)

구 분	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년
기금 수	2,223	2,264	2,287	2,150	2,149	2,229	2,293	2,342	2,373	2,409
조성규모	114,221	132,093	149,152	149,847	179,821	203,250	181,480	178,930	170,804	179,507

■ 지역별 · 설치법령별 조성현황(기초포함)

- 기금 조성규모는 서울시 7조 5,694억, 경기도 2조 9,780억 순이고 광주시가 1,128억으로 최저
- 그 중 법정기금 조성규모는 10조 4,218억(58%)으로 경기도 2조 5,351억, 서울시 2조 4,702억 순이고 광주시가 1,026억으로 최저

※ 기금은 개별법령에 근거하여 설치되는 법정기금과 지방자치단체 조례에 의해 설치되는 자체기금으로 분류

(단위 : 개 / 억원)

구 분	기금수					조성규모				
	소 계	법정기금		자체기금		소 계	법정기금		자체기금	
계	2,409	1,749	(73%)	660	(27%)	179,507	104,218	(58%)	75,289	(42%)
서울	332	208	(63%)	124	(37%)	75,694	24,702	(33%)	50,993	(67%)
부산	123	93	(76%)	30	(24%)	7,760	6,633	(85%)	1,126	(15%)
대구	63	37	(59%)	26	(41%)	3,348	3,041	(91%)	307	(9%)
인천	85	68	(80%)	17	(20%)	7,549	6,179	(82%)	1,370	(18%)
광주	55	45	(82%)	10	(18%)	1,128	1,026	(91%)	102	(9%)
대전	63	36	(57%)	27	(43%)	3,878	2,336	(60%)	1,543	(40%)
울산	44	37	(84%)	7	(16%)	2,546	1,613	(63%)	933	(37%)
경기	377	284	(75%)	93	(25%)	29,780	25,351	(85%)	4,429	(15%)
강원	187	128	(68%)	59	(32%)	6,835	3,820	(56%)	3,015	(44%)
충북	143	115	(80%)	28	(20%)	2,749	2,530	(92%)	219	(8%)
충남	173	120	(69%)	53	(31%)	5,010	3,372	(67%)	1,639	(33%)
전북	176	133	(76%)	43	(24%)	5,05	4,145	(82%)	912	(18%)
전남	186	144	(77%)	42	(23%)	7,191	3,823	(53%)	3,368	(47%)
경북	201	155	(77%)	46	(23%)	8,777	6,693	(76%)	2,083	(24%)
경남	183	130	(71%)	53	(29%)	9,481	6,293	(66%)	3,188	(34%)
제주	18	16	(89%)	2	(11%)	2,724	2,661	(98%)	63	(2%)

■ 지방기금 운용

● 기금운용계획 수립

- 기금운용부서는 회계연도마다 기금운용계획안을 작성, 기금운용심의회 심의를 거쳐 자치단체장 결재를 받아 집행부(안) 마련
- 세입·세출예산안과 함께 지방의회에 제출·의결 받아 확정

● 기금의 집행

- 기금집행의 탄력성 : 기금은 세입·세출예산외로 처리되고, 의회 의결없이 지출금액의 50% 범위 내에서 계획변경이 가능
- 조례에서 정하는 목적사업 외 다른 목적으로는 집행 불가하고, 기금운용부서는 자체 집행 후 증빙서류 보관

● 기금의 결산

- 기금운용부서에서 기금결산보고서를 작성, 기금운용심의회 심의를 거쳐 예산부서에 제출
- 예산부서는 총괄 결산보고서를 장에게 보고 후 결산검사위원회에 제출, 지방의회 의결·승인

■ 지방기금 관련법령 체계

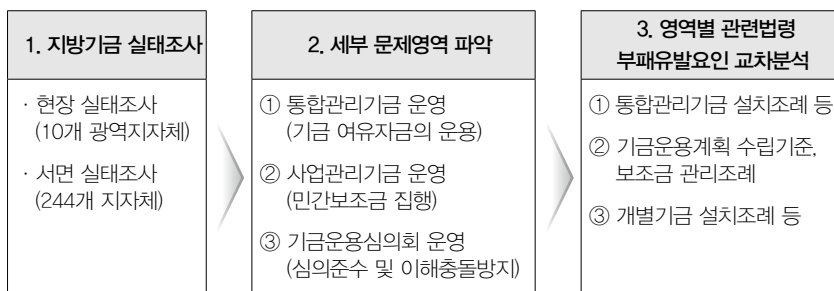
- 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따라 지방자치단체 별로 개별 기금 설치 조례에 근거하여 관리·운용

법	지방자치단체 기금관리기본법
대 통 령 령	지방자치단체 기금관리기본법 시행령
행 정 규 칙	지방자치단체 기금운용기준(예규) (2013년 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립 기준)
조	개별기금 설치·운용 조례

III. 부패영향평가 실시 개요

■ 지방기금 부패영향평가 추진 경과

- '12년 지역토착비리 집중개선 추진과 함께 '재정지원기준의 명확성' 이 부패영향평가 기준으로 새로이 도입 · 시행됨에 따라,
- 지방의 일반회계 예산과 더불어 재정지원이 이루어지는 지방기금 운영에 대한 실태조사 착수 및 부패영향평가 추진



1. 지방기금 실태조사 개요

■ 현장 실태조사 (10개 광역자치단체)

- 조사기간 : '12.8.14.~ 9.7(4주 간)
- 대상기관 : 경기, 대전, 대구, 경북, 강원, 인천, 부산, 경남, 전북, 광주
- 조사방식 : 예산 · 사업부서 기금 담당자 현장면담 및 자료요청

■ 서면 실태조사 (전국 244개 자치단체)

- 조사기간 : '12.8.23.~9.12(3주 간)
- 대상기관 : 전국 244개 자치단체
- 조사방식 : 기금관련 규정 및 운영 현황에 대한 전수조사

2. 지방기금 세부 문제영역 파악

■ 실태조사를 통해 자치단체의 공통적인 세부 문제영역 파악

- ① 통합관리기금 운영 : 기금재원의 과다한 일반회계 재정용자 등
- ② 사업관리기금 운영 : 민간보조금의 중복지원 등
- ③ 기금운용심의회 운영 : 위원회 심의기능 미흡 등

3. 영역별 관련법령의 부패유발요인 교차 분석

- 지방기금 운영을 규율하는 법령체계를 법률부터 행정규칙, 자치법규까지 수직적으로 분석
- 「국가재정법」, 「보조금 관리에 관한 법률」 등 국가재정 관련 법령과 자치단체별 통합관리기금 및 개별기금 조례를 수평적으로 비교분석

지방기금 법령체계		주요 내용	문제영역
법령	법률 (지방자치단체 기금관리기본법)	· 기금의 여유자금을 활용하기 위한 통합관리기금 설치근거 규정(제16조) 및 필요사항 조례 위임	통합관리기금
		· 기금운용심의위원회 심의사항 규정 및 필요사항 조례 위임	기금운용심의회
	대통령령 (동법 시행령)	· 기금운용심의위원회 구성	기금운용심의회
	행정규칙 (지방자치단체 기금운용계획 수립기준)	· 기금의 집행 기준 제시 － 세입 · 세출 예산외로 처리 － 조례 상 목적사업 외 용도의 집행 금지	사업관리기금
자치법규	통합관리기금 설치 조례	· 통합관리기금의 용도(재정용자) · 통합관리기금의 재정용자 시 절차, 이자율 등	통합관리기금
	개별기금 설치조례	· 기금의 목적(민간보조금 지원) · 개별기금 기금운용심의회	사업관리기금 기금운용심의회
	보조금 관리조례	· 보조금 사후관리를 위한 감독, 사후정산 등 집행통제 규정	사업관리기금

IV. 문제점 및 개선방안(요약)

지방기금 운영의 투명성 제고

법령 상 부패유발요인	개선방안
1. 통합관리기금의 일반회계 재정용자 대상 및 절차 기준 미비 ○ 일반회계 재정용자 규모 과다 (재정지원기준의 명확성) ○ 재정용자 시 타당성 검토 및 심의 절차 미비 (재정지원기준의 명확성)	1. 통합관리기금의 일반회계 재정용자 관리강화 ○ 재정용자 규모 적정성 검토수행 및 심의 절차 마련(지자체) ○ 재정용자 시 타당성 검토수행 및 심의절차 마련(지자체)
2. 기금 보조사업 재정지원 및 민간보조금 집행기준 미비 ○ 일반회계와 동일목적의 보조사업에 중복 지원 (재정지원기준의 명확성) ○ 기금 보조사업 집행·관리 기준 미비 (재정지원기준의 명확성)	2. 기금 보조사업 재정지원 및 집행·관리 강화 ○ 일반회계 보조사업과의 유사·중복성 검토 의무화(행안부) ○ 기금 보조사업 집행·관리 기준 마련 (행안부, 지자체)
3. 기금운용심의회 심의미흡 및 이해충돌방지 규정 미비 ○ 기금운용심의회 심의기능 미흡 (접근성과 공개성) ○ 위원의 이해충돌방지 미흡 (이해충돌가능성)	3. 기금운용심의회 심의강화 및 이해충돌방지 규정 마련 ○ 위원회심의 회의록·의결서 작성 의무화 (행안부) ○ 위원의 이해충돌방지 규정 마련(지자체)

1. 통합관리기금의 일반회계 재정용자 관리강화

■ 문 제 점

- 일부 자치단체는 기금 전체 조성규모 대비 절반 이상을 용자하는 등 과다한 재정용자로 개별 기금의 고유목적사업 수행 기반 저해
- 통합관리기금을 통한 재정용자 시 용자대상의 적정성·상환 가능성 등 타당성 사전 검토 및 심의 절차 미비

■ 개선방안

- 재정용자 규모 적정성 검토 수행 및 심의절차 마련
 - ▶ 용자 규모의 적정성을 사전에 검토하고 기금운용계획 심의 시 보고토록 규정 마련(통합관리기금 조례)
- 재정용자 시 타당성 검토 수행 및 심의절차 마련
 - ▶ 재정용자 타당성을 사전에 검토하고 통합관리기금심의위원회 심의 시 보고토록 규정 마련(통합관리기금 조례 시행규칙)

2. 기금 보조사업의 재정지원 및 집행·관리 강화

■ 문 제 점

- 일반회계 예산으로 해당기금사업을 추가할 수 없는 것이 원칙임에도 회계구분 없이 일반회계와 동일한 목적의 보조사업에 중복 지원
- 예산과 달리 기금을 통한 보조사업에 대해서는 통일된 집행·관리 기준이 마련되어 있지 않아 기금보조금의 집행·관리 미흡

■ 개선방안

- 일반회계 보조사업과의 유사·중복성 검토 의무화
 - ▶ 예산 사업과의 유사·중복성 여부를 기금운용부서가 검토하도록 규정(지방자치단체 기금운용계획 수립기준)
- 기금 보조사업의 집행·관리 기준 마련
 - ▶ 기금보조사업에도 ‘지방자치단체 예산편성 운영기준’〔별표3〕 민간 이전경비를 준용·집행토록 규정(지방자치단체 기금운용계획 수립기준)
 - ▶ 보조금 정의 조항에 기금에서 교부하는 자금을 포함한다고 명시(보조금 관리 조례)

3. 기금운용심의위원회 심의강화 및 이해충돌방지 규정 마련

■ 문 제 점

- 법정 심의사항이 명시되어 있음에도 불구하고 심의를 거치지 않거나 서면심의 위주로 운영하는 등 심의기능 미흡
- 기금지원 사업결정, 수혜자 선정 등 기금운용심의위원회 심의 시 위원들의 이해충돌방지 규정이 미비하여 심의의 공정성 저해 우려

■ 개선방안

- 기금운용심의위원회 심의 회의록 및 의결서를 작성토록 규정(지방자치단체 기금관리기본법)
- 기금운용심의위원회 위원들의 제척·기피·회피 등 이해충돌방지 규정 마련(기금설치 조례)

관련 부패사례

∴ 통합관리기금 일반회계 재정용자 관련

- ※ 000시는 「통합관리기금」으로 '04년, '05년에 2년 거치 일시상환 조건으로 빌려준 일반회계 사업 용자금을 현재까지 상환받지 못하고 3회에 걸쳐 상환기간을 연장('12.9월 권익위 실태조사)
- ※ 00시 △△△구는 재원확보대책도 없이 국립농산물품질관리원 시험연구소 토지와 건물을 500억원에 매입하는 계약을 체결하면서 일반회계 예산으로 매입대금을 지급하기 어려워 「통합관리기금」으로부터 193억원을 2%의 낮은 금리로 차입, 기금의 손실을 초래(감사원 '12년 △△△구 감사)

∴ 기금 보조사업 재정지원 및 집행·관리 관련

- ※ 000시 「농어촌진흥기금」은 농업경영인 수련대회 기금 보조사업을 '08년 ~ '11년 일반회계와 기금으로 번갈아 지원하는 등 회계 구분없이 사업수행('12.8월 권익위 실태조사)
- ※ 000시 「체육진흥기금」, 000도 「체육진흥기금」은 매년 사업비 전액을 시·도체육회 사업에 지원하고, 체육회는 대학팀육성지원 등 일반회계와 동일한 사업에 기금 보조금 집행('12.9월 권익위 실태조사)
- ※ 00도 △△시는 「문화예술발전기금」으로 보조사업을 추진하면서 보조사업자가 제출한 정산서를 제출받았으나, 별도의 정산검사 및 집행잔액 반납조치 미실시(00도 '11년 △△시 종합감사결과)

∴ 기금운용심의위원회 심의 관련

- ※ 00도 △△시 7개 기금에 대한 '08 ~ '10년 기금운용심의위원회 심의여부 감사결과 1개 위원회를 제외하고 심의사항인 기금결산보고서 작성 및 기금 성과분석에 대해 미심의('10년 00도 감사)
- ※ 000도 △△군은 일반회계로 편성하기로 계획된 주차장 부지매입 사업비를 기금운용심의회 심의절차 없이 「신청사건립기금」 기금운용계획에 편성, 목적으로 집행(000도, '11년 △△군 감사결과)
- ※ 000시 △△구는 기금운용계획안을 작성하는 기금운용관을 기금운용계획안을 심의하는 기금운용심의회 위원으로 임명('07년 000시 감사)

V. 현행법령 부패영향평가 세부평가서

1. 통합관리기금의 일반회계 재정용자 관리강화

■ 평가대상 조문

∴ 통합관리기금 설치조례

제00조(통합관리기금의 용도) 통합관리기금은 다음 각 호의 용도로 운용한다.

1. 지역 사회간접자본사업 등 지역개발기반시설 사업에 소요되는 자금의 용자
2. 지역경제활성화 및 지역주민의 복지증진을 위하여 소요되는 사업에 대한 자금의 용자
3. 지방채의 상환을 위한 자금의 용자
4. 그 밖의 장이 필요하다고 인정하는 사업에 대한 자금의 용자

제00조(통합관리기금운용심의위원회의 설치) ①통합관리기금을 효율적으로 관리·운용하기 위하여 통합관리기금운용심의위원회를 둔다.

②제1항의 위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다.

1. 통합관리기금 운용계획의 수립 및 결산에 관한 주요사항
2. 통합관리기금 운용의 성과분석
3. 그 밖의 통합관리기금의 관리·운용에 관한 중요사항으로서 장이 부의하는 사항

■ 평가기준 : 재정지원기준의 명확성(2-3)

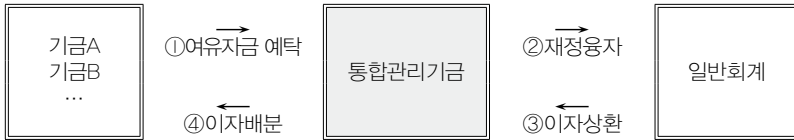
■ 현 황

- 자치단체별로 기금의 설치목적 달성에 지장이 없는 범위 안에서 여유 자금을 통합관리기금에 예탁하고 재정용자 등에 활용하기 위해 조례로 통합관리기금을 설치·운영
- ‘11년 말 기준, 78개 단체에서 통합관리기금 운영 중(광역시 16, 기초 62)
 - ※ 예시) 서울(재정투융자기금), 경기(통합관리기금), 경남(통합관리기금)

| 지방자치단체 기금관리기본법 |

제16조(통합관리기금의 설치·운용) ① 지방자치단체는 각종 기금의 여유자금을 통합관리하고 이를 재정용자 및 지방채 상환 등에 활용하기 위하여 지방자치단체별로 기금의 여유자금을 통합하여 통합관리기금을 설치할 수 있다.
 ② 통합관리기금의 설치·운용에 필요한 사항은 조례로 정한다.

- 재정용자 시 통합관리기금의 재원을 주로 일반회계로 용자하여 이자를 상환받고 개별기금에 수익을 배분하는 방식으로 활용 중



■ 문 제 점

- 통합관리기금의 일반회계 재정용자 규모 과다
- 일부 광역지자체는 기금 전체 조성규모 대비 절반 이상을 용자하고 있어 개별기금의 고유목적사업 수행 기반 저해 우려
 - ※ <참고1> 인천(75.1%), 대구(66.7%), 부산(59.3%), 광주(54.2%)는 각 지자체별 전체 기금 조성규모 대비 일반회계 용자비율이 50%를 초과(‘12.9월 권익위 실태조사)

(‘11년 말 기준, 단위 : 천원)

구 분	기금조성 총액(A)	일반회계 용자금액(B)	기금조성 총액 대비 용자비율(B/A)
인천광역시	245,929,037	184,766,669	75.1%
대구광역시	176,974,213	118,000,000	66.7%
부산광역시	773,631,552	458,942,300	59.3%
광주광역시	94,088,562	51,000,000	54.2%

● 재정용자 시 타당성 검토 및 심의 절차 미비

－ 재정용자 시 용자대상의 적정성 · 상환 가능성 등 재정용자 타당성에 대한 사전 검토 및 심의 절차 미비

※ 통합관리기금이 설치된 78개 지자체 중 유일하게 대전광역시만 조례 시행규칙에서 용자대상 및 규모의 적정성, 재무구조의 적정성, 상환가능성 등을 사전에 예산부서에서 심사토록 규정('12. 8월 권익위 실태조사)

■ 개선방안

● 재정용자 규모의 적정성 검토 수행 및 심의절차 마련

－ 재정용자 규모 적정성 검토 후 통합관리기금운용심의위원회 보고

● 재정용자 시 타당성 검토 수행 및 심의절차 마련

－ 재정용자 시 타당성 검토 후 통합관리기금운용심의위원회 보고

【예시1】 통합관리기금 설치조례

현 행	개정(안)
제00조(통합관리기금의 용도) 통합관리기금은 다음 각 호의 용도로 운용 한다. 1. ~ 4. (생략) (신 설)	제00조(통합관리기금의 용도) ① 통합관리기금은 다음 각 호의 용도로 운용한다. 1. ~ 4. (현행과 같음) ② 제1항에 따른 자금의 용자는 각 기금의 목적사업 수행에 지장이 없는 범위 내에서 운용하여야 한다. ③ 총괄기금관리관은 통합관리기금 운용 계획 수립 시 자금의 용자 규모가 제2항에 비추어 적절한 지 여부를 검토하여야 하고, 통합관리기금운용심의위원회 심의 시 보고하여야 한다.

【예시2】 통합관리기금 설치조례 시행규칙

현 행	개정(안)
(신 설)	제0조(용자기준) ① 통합관리기금운용관은 「통합관리기금 조례」 제0조의 규정에 의하여 통합기금의 자금을 용자하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 사전에 검토하여야 한다. 1. 용자대상의 적정성 2. 재무구조의 건전성 3. 상환 가능성 ② 제1항의 기준에 따른 검토결과는 자금 용자를 위한 통합관리기금운용심의위원회 심의 시 보고하여야 한다.

2. 기금 보조사업의 재정지원 및 집행·관리 강화

■ 평가대상 조문

∴ 지방자치단체 기금운용계획 수립기준

〈지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준〉

Ⅳ. 지방자치단체 기금운용계획 수립기준

3. 기금운용계획 수립기준

☐ 기금운용계획 수립

나. 기금운용계획 수립 흐름

☐ 기금운용계획 확정절차(지방기금법 제8조)

④ 기금운용계획안 심의

- 총괄기금관리관은 기금운용계획안을 일반예산과 연계하여 협의·심의
- 개별기금 운용심의회의 심의를 거쳐 자치단체장의 결재를 득하여 집행부 기금운용계획(안) 확정

〈기금운용계획 수립시 유의사항〉

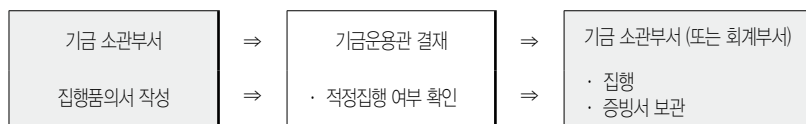
- 기금을 설치하여 추진하는 사업의 경우에는 일반회계, 기타특별회계 예산으로 해당기금사업을 추가할 수 없는 것이 원칙임
- 다만, 일정기간동안 기금을 적립하여 사업을 추진하고자 하는 경우에는 기금의 적립기간동안 당해 사업의 추진을 위해 불가피한 경우에 한하여 지원이 가능함
- 기금운용계획 사전심의회 예산부서는 기금설치 목적사업외 인건비, 업무추진비, 여비 등은 필요성 여부를 판단, 예산편성 자체

3 기금의 관리·운용

가. 기금관리 및 운용

□ 기금의 집행(지방기금법 제6조 제1항)

- 기금은 세입·세출예산과 구분하여 세입·세출예산외로 처리하고, 세계현금의 지출(집행)의 예에 따라 집행
- 기금집행은 기금조례에서 정하는 목적사업 이외에 다른 목적으로 집행할 수 없음
 - 예) 1) 중소기업육성기금을 조성, 직원연수 등의 명목으로 집행하는 경우
 - 2) 기금운용계획에 일반회계로 집행가능한 일반업무추진비, 여비 등을 편성, 집행하는 경우
- 기금을 집행할 때에는 기금운용 부서에서 집행품의서를 작성하여 해당 기금운용관의 결재(필요시 기금총괄관리관 협의)를 받아 자체(또는 회계부서에 의뢰) 집행하고 증빙서류는 해당 실과에서 보관



∴ 보조금 관리 조례

제2조(용어의 정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. "보조금"이라 함은 OO 이외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 공익상, 시책상의 필요에 따라 도가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 자금을 말한다.
2. ~ 3. (생략)

■ 평가기준 : 재정지원기준의 명확성(2-3)

■ 현 황

- 기금은 설치목적에 따라 크게 사업관리기금, 융자성기금, 적립성 기금 세 가지로 구분
 - 사업관리기금은 특정한 목적사업을 수행하는 자금을 관리·운용
 - ※ 예시) 사회복지기금, 문예진흥기금, 장학기금 등
 - 융자성기금은 자금을 조성하여 특정 부문에 대한 융자기능 수행
 - ※ 예시) 중소기업육성기금, 농어촌진흥기금 등
 - 적립성 기금은 장래의 지출에 대비하여 자금을 적립
 - ※ 예시) 재해대책·구호기금, 주차시설확충기금, 신청사건립기금 등
- 주로 사업관리기금에서 민간경상보조 등을 통한 보조사업 수행
 - ※ <참고2> 권익위 전국 지자체 실태조사(12.9월) 대상 1,943개 기금 중 민간보조금(민간경상보조, 사회단체보조, 민간행사보조) 지출 내역이 있는 기금 수는 657개(33.8%)

■ 문 제 점

- 일반회계와 동일 목적의 보조사업에 중복 지원
 - 특정 목적사업 수행을 위해 조성된 기금재원이 회계간 구분 없이 동일·유사 보조사업으로 지출
 - ※ 「지방자치단체 기금운용계획 수립기준」에서는 '기금추진 사업의 경우 일반회계, 기타 특별회계 예산으로 해당기금사업을 추가할 수 없는 것이 원칙'이라 규정
- 기금 보조사업의 집행·관리 기준 미비
 - 기금 보조사업에 대하여는 「지방자치단체 예산편성 기준」과 「보조금 관리조례」 규정의 준용이 명시되지 않아 기금보조금 집행·관리 미흡

- ※ 국가보조사업의 경우 「2012년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」에서 기금보조사업 역시 예산집행지침의 보조사업을 준용하여 집행토록 규정
- ※ <참고2> 권익위 전국 지자체 실태조사(12.9월) 대상 1,943개 기금 중 보조금관리 조례를 준용하는 기금 수는 458개(23.6%)

| 지방자치단체 예산 보조금 관련 규정 주요내용 |

지방자치단체 예산편성 운영기준 〈별표3〉 민간이전경비	보조금 관리 조례
- 보조사업성과관리카드 작성 및 관리 - 보조사업 일몰제(3년) 적용 - 매년 정기적 성과평가 실시 및 평가 결과의 홈페이지 공개 등	- 보조사업자 카드사용 원칙 - 보조사업자 제재(교부중지, 반환명령) - 보조사업자 감독 - 보조사업 사업비정산 등

■ 개선방안

- 일반회계 보조사업과의 유사·중복성 검토 의무화
 - 사업부서 기금운용계획 수립 시 유사·중복되는 일반회계 예산사업 검토를 의무화하고 검토결과를 기금심의회에 제출
 - ※ 전라북도는 '12년 기금운용계획 수립 시 일반회계 사업과의 유사·중복여부를 각 기금운용부서에서 별도 검토 수행('12.9월 권익위 실태조사)
- 기금 보조사업 집행·관리기준 마련
 - 기금 보조사업에 대해 예산편성 운영기준 「별표3」 '민간이전경비'를 준용토록 명시
 - 보조금 관리조례의 기금보조금 적용 명시
 - ※ 기금 보조사업의 경우 법적 근거 및 제도적 장치 미비로 관리 사각지대에 있어 보조금 관리조례 적용명시 필요('12.8월 권익위 부패영향평가 전문가 자문결과)

【예시1】 지방자치단체 기금운용계획 수립기준

〈지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준〉

IV. 지방자치단체 기금운용계획 수립기준

3. 기금운용계획 수립기준

☐ 2 기금운용계획 수립

나. 기금운용계획 수립 흐름

☐ 기금운용계획 확정절차(지방기금법 제8조)

④ 기금운용계획안 심의

- 총괄기금관리관은 기금운용계획안을 일반예산과 연계하여 협의·심의
- 개별기금 운용심의회의 심의를 거쳐 자치단체장의 결재를 득하여 집행부 기금운용계획(안) 확정

개정(안) 〈일반회계 사업과의 중복성 검토 절차 규정 마련〉

- 개별 기금운용관은 개별기금 운용심의회 심의 시 일반회계, 기타 특별회계 예산 사업과의 유사·중복성 여부를 검토하고 보고

〈기금운용계획 수립시 유의사항〉

- 기금을 설치하여 추진하는 사업의 경우에는 일반회계, 기타특별회계 예산으로 해당기금사업을 추가할 수 없는 것이 원칙임
- 다만, 일정기간동안 기금을 적립하여 사업을 추진하고자 하는 경우에는 기금의 적립기간동안 당해 사업의 추진을 위해 불가피한 경우에 한하여 지원이 가능함
- 기금운용계획 사전심의시 예산부서는 기금설치 목적사업외 인건비, 업무추진비, 여비 등은 필요성 여부를 판단, 예산편성 자체

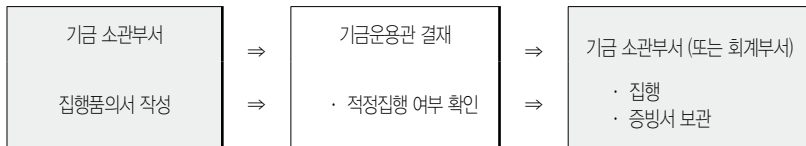
☐ 3 기금의 관리·운용

가. 기금관리 및 운용

☐ 기금의 집행(지방기금법 제6조 제1항)

- 기금은 세입·세출예산과 구분하여 세입·세출예산외로 처리하고, 세계현금의 지출(집행)의 예에 따라 집행

- 기금집행은 기금조례에서 정하는 목적사업 이외에 다른 목적으로 집행할 수 없음
예) 1) 중소기업육성기금을 조성, 직원연수 등의 명목으로 집행하는 경우
2) 기금운용계획에 일반회계로 집행가능한 일반업무추진비, 여비 등을 편성, 집행하는 경우
- 기금을 집행할 때에는 기금운용 부서에서 집행품의서를 작성하여 해당 기금운용관의 결재(필요시 기금총괄관리관 협의)를 받아 자체(또는 회계부서에 의뢰) 집행하고 증빙서류는 해당 실과에서 보관



개정(안) <기금보조사업 관련내용 추가>

- 기금을 통한 보조사업은 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 '별표3 민간이전경비'를 준용하여 집행

【예시2】 보조금 관리 조례

현 행	개정(안)
제O조(용어의 정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다. 1. "보조금"이라 함은 OO도 이외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 공익상, 시책상의 필요에 따라 도가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 자금을 말한다.	제O조(용어의 정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다. 1. "보조금"이라 함은 OO도 이외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 공익상, 시책상의 필요에 따라 도가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 자금(<u>지방자치단체 기금관리기본법의 적용을 받는 기금에서 교부하는 자금을 포함한다</u>)을 말한다.

3. 기금운용심의위원회 심의강화 및 이해충돌방지 규정 마련

■ 평가대상 조문

∴ 지방자치단체 기금관리기본법

제13조(기금운용심의위원회) ① 지방자치단체는 기금의 관리·운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 기금별로 기금운용심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)를 설치·운영하여야 한다. 다만, 기금을 효율적으로 운용하기 위하여 필요한 경우에는 심의위원회를 통합하여 설치·운영할 수 있다.

② 다음 각 호의 사항은 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

1. 제8조에 따른 기금운용계획의 수립 및 결산보고서의 작성
2. 제14조에 따른 기금 운용의 성과 분석
3. 기금의 관리·운용에 관한 중요 사항으로서 지방자치단체의 장이 심의위원회의 회의에 부치는 사항

③ 심의위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 정한다.

■ 평가기준 : 접근성과 공개성(3-1), 이해충돌가능성(3-3)

■ 현 황

- 기금운용심의회는 기금운용계획, 기금결산, 기금성과분석 등 기금운용의 주요 사항을 심의
- 심의위원회 구성은 민간위원이 3분의 1이상 참여하도록 대통령령에서 규정, 구체적인 사항은 조례로 정하도록 위임

■ 문 제 점

- 기금운용심의위원회 심의기능 미흡
- 법정 의무절차인 심의위원회 심의를 거치지 않거나 서면심의 위주로 운영 하는 등 심의기능 미흡

※ <참고3> 권익위 전국 지자체 실태조사(12.9월) 대상 1,943개 기금 중 1회 이상 기금운용 심의위원회 심의(서면심의 포함)를 거친 기금 수는 1,582개(81.4%), 회의록을 작성한 기금 수는 903개(46.5%)

● 심의회 위원의 이해충돌방지 규정 미흡

- 기금지원 사업 및 수혜자 선정 등 기금운용심의회 심의를 거쳐 결정하고 있으나, 이해충돌방지 규정이 미비하여 심의의 공정성 저해 우려

※ <참고4> 권익위 전국 지자체 실태조사 대상 1,943개 기금 중 제척규정을 마련한 기금 수는 98개(5%), 기피규정 마련 기금 수는 33개(1.7%), 회피규정 마련 기금 수는 36개(1.9%)

■ 개선방안

- 기금운용심의회 심의 시 회의록 및 의결서 작성 규정 마련
- 기금운용심의회 위원의 이해충돌방지 규정 마련

【예시1】 지방자치단체 기금관리기본법

현 행	개정(안)
제13조(기금운용심의위원회) ① ~ ② (생략) (신 설) ③ 심의위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 정한다.	제13조(기금운용심의위원회) ① ~ ② (현행과 같음) ③ 지방자치단체의 장은 기금운용심의위원회의 <u>회의록(회의의 일시, 장소 및 심의내용)과 의결서를 작성·관리하여야 한다.</u> 다만, 서면심의로 대체할 정당한 사유가 있는 경우에는 회의록 작성을 제외할 수 있다. ④ 심의위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 정한다.

【예시2】 개별기금 설치조례

현 행	개 정(안)
(신 설)	제〇〇조(위원의 제척·기피·회피 등) ①위원은 심의의 공정성을 기하기 위해 자기와 직접 이해관계가 있는 안건의 심의에는 참여할 수 없다. ② 위원은 본인 또는 관계인의 요청에 의해 심의에서 제외될 수 있다. ③ 위원이 제1항에 해당함에도 불구하고 심의에 참여하여 심의의 공정성을 해친 경우에는 해촉될 수 있다.



VI. 권고 대상기관 및 조치기한

■ 대상기관 : 행정안전부, 지방자치단체

■ 조치사항 및 조치기한

개선과제명	개선권고 관련법령	권고기관	조치기한
1 통합관리기금 일반회계 재정용자 관리강화	통합관리기금 설치조례 (재정용자 규모 적정성 검토 및 심의절차 마련)	지방자치단체	'13. 10.
	통합관리기금 설치조례 시행규칙 (재정용자 시 타당성 검토 및 심의절차 마련)	"	'13. 04.
2 기금 보조사업 재정지원 및 집행·관리강화	지방자치단체 기금운용계획 수립기준 (예산사업과의 유사·중복성 검토)	행 정 안 전 부	'13. 04.
	지방자치단체 기금운용계획 수립기준 (기금보조사업 예산편성 운영기준 준용)	"	"
	보조금 관리 조례 (보조금 정의조항에 기금보조금 포함 명시)	지방자치단체	'13. 10.
3 기금운용심의회 심의강화 및 이해충돌방지 규정 마련	지방자치단체 기금관리기본법 (기금운용심의회 회의록 및 의결서 작성)	행 정 안 전 부	'13. 10.
	개별기금 설치조례 (기금운용심의 위원회 이해충돌방지 규정 마련)	지방자치단체	"

※ 조치기한 설정 : 법률·조례 개정 1년 이하, 하위법령 개정 6개월 이하

자료1 16개 광역자치단체(본청)의 일반회계 용자비율 현황

(단위:천원, '11년말 기준, '12.9월 권익위 광역지자체별 실태조사)

구 분	기금 조성총액(A)*	일반회계 용자금액(B)**	기금조성액 대비 용자비율 (B/A)
서울특별시	4,402,915,000	0	0.0%
부산광역시	773,631,552	458,942,300	59.3%
대구광역시	176,974,213	118,000,000	66.7%
인천광역시	245,929,037	184,766,669	75.1%
광주광역시	94,088,562	51,000,000	54.2%
대전광역시	265,340,322	35,861,200	13.5%
울산광역시	169,283,500	3,900,000	2.3%
경기도	817,216,283	380,133,000	46.5%
강원도	328,520,569	24,191,672	7.4%
충청북도	121,930,864	51,069,333	41.9%
충청남도	259,233,606	65,198,400	25.2%
전라북도	274,117,290	25,000,000	9.1%
전라남도	436,630,000	16,227,160	3.7%
경상북도	412,697,645	65,000,000	15.8%
경상남도	458,404,748	0	0.0%
제주도	227,920,502	0	0.0%

* 통합관리기금과의 중복부분을 제외한 개별기금 조성총액 순계규모('11년 결산기준)

예시) 대구광역시의 경우 통합관리기금을 포함한 조성총액은 3,017억원이나,
통합관리기금을 제외한 개별기금 조성총액 순계규모는 1,770억원 규모

** '11년 말 기준 통합관리기금 재정용자현액

자료2 전국 지방자치단체의 보조금관리조례 준용 현황

('11년 기준, '12.9월 권익위 실태조사)

구 분	조사대상 기금 수	보조금지출 기금 수	%	보조금관리 조례 준용규정 마련	%
계	1,943	657	33.8%	458	23.6%
서울특별시	239	47	19.7%	42	17.6%
부산광역시	105	23	21.9%	18	17.1%
대구광역시	59	20	33.9%	19	32.2%
인천광역시	68	13	19.1%	5	7.4%
광주광역시	44	17	38.6%	13	29.5%
대전광역시	52	11	21.2%	3	5.8%
울산광역시	43	10	23.3%	9	20.9%
경기도	330	149	45.2%	71	21.5%
강원도	127	39	30.7%	35	27.6%
충청북도	138	62	44.9%	39	28.3%
충청남도	131	48	36.6%	47	35.9%
전라북도	124	44	35.5%	42	33.9%
전라남도	138	54	39.1%	40	29.0%
경상북도	164	47	28.7%	29	17.7%
경상남도	164	66	40.2%	41	25.0%
제주도	17	7	41.2%	5	29.4%

자료3 전국 지방자치단체의 기금운용심의회 심의현황

('11년 기준, '12.9월 권익위 실태조사)

지 역	조사대상 기금 수	심의개최 기금 수	%	회의록 작성 기금 수	%
계	1,943	1,582	81.4%	903	46.5%
서울특별시	239	198	82.8%	103	43.1%
부산광역시	105	102	97.1%	66	62.9%
대구광역시	59	46	78.0%	16	27.1%
인천광역시	68	62	91.2%	36	52.9%
광주광역시	44	35	79.5%	21	47.7%
대전광역시	52	46	88.5%	10	19.2%
울산광역시	43	42	97.7%	29	67.4%
경기도	330	289	87.6%	151	45.8%
강원도	127	106	83.5%	49	38.6%
충청북도	138	112	81.2%	69	50.0%
충청남도	131	67	51.1%	38	29.0%
전라북도	124	110	88.7%	70	56.5%
전라남도	138	108	78.3%	85	61.6%
경상북도	164	120	73.2%	75	45.7%
경상남도	164	124	75.6%	73	44.5%
제주도	17	15	88.2%	12	70.6%

자료4 전국 지방자치단체의 이해충돌방지 규정 마련 현황

('11년 기준, '12.9월 권익위 실태조사)

지 역	조사대상 기금 수	이해충돌방지 규정마련 기금 수					
		제척 규정	%	기피 규정	%	회피 규정	%
계	1,943	98	5.0%	33	1.7%	36	1.9%
서울특별시	239	10	4.2%	2	0.8%	4	1.7%
부산광역시	105	5	4.8%	3	2.9%	5	4.8%
대구광역시	59	1	1.7%	0	0.0%	1	1.7%
인천광역시	68	3	4.4%	1	1.5%	2	2.9%
광주광역시	44	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
대전광역시	52	1	1.9%	0	0.0%	0	0.0%
울산광역시	43	1	2.3%	0	0.0%	0	0.0%
경기도	330	20	6.1%	6	1.8%	5	1.5%
강원도	127	4	3.1%	2	1.6%	2	1.6%
충청북도	138	11	8.0%	3	2.2%	4	2.9%
충청남도	131	1	0.8%	1	0.8%	1	0.8%
전라북도	124	10	8.1%	3	2.4%	3	2.4%
전라남도	138	14	10.1%	10	7.2%	7	5.1%
경상북도	164	7	4.3%	1	0.6%	1	0.6%
경상남도	164	10	6.1%	1	0.6%	1	0.6%
제주도	17		0.0%	0	0.0%	0	0.0%

지방자치단체 민간보조금 투명성 제고

03

I. 추진배경	132
II. 지자체 민간보조금 일반현황	134
III. 지자체 민간보조금 부패영향평가 실시 개요	141
IV. 문제점 및 개선 방안(요약)	144
V. 현행법령 부패영향평가 세부평가서	147
VI. 권고 대상기관 및 조치기한	163

[참고자료]

1. 현행법령 세부개정(안)	164
2. 지방자치단체 민간보조금 부패사례	168



I . 추진배경

- 지방자치단체는 민간이 자율적으로 추진하고 있는 사무, 사업, 행사 중 시책 상 필요한 경우 보조금을 지원, 권장하고 있음

| 민간보조금 지원 추이 |

구 분	‘05년	‘11년	비 고
총 세출예산	117.7조원	185.4조원	예산총계
민간보조금 지원규모 ⁸⁾	10.1조원	22.8조원	12.7조원 증가
총 예산 대비 비중	8.5%	12.3%	3.8%p 증가

- 그러나, 보조사업자 선정 · 지원과정에서의 법령 상 기준 · 절차 등이 공정 · 투명하지 못하여 특정 단체 · 개인에 치우치는 등의 보조금 지원 시비가 발생
- 또한, 일부 보조사업자의 횡령 · 편취 등의 부패문제가 언론보도 등을 통해 지속적으로 제기되고 있으나, 재발방지 등 실효성 있는 제재수단 미흡

∴ ○○군은 자치단체 「녹색농촌체험마을」 조성 보조사업을 추진하면서, 사업자 선정 심의절차를 생략하고 군수의 친형이 실질적 대표로 운영되는 △△조합 법인을 사업자로 선정, 보조금 5억원 지급(09.9월, 권익위 부패신고 사건)

∴ 피신고자 ○○○는 사회단체보조금을 지원받아 운영해 오면서 물품 구입비를 과다 계상하거나 물품을 구매한 것처럼 속이는 수법으로 약 5천만원을 횡령(11.2월, 권익위 부패신고 사건)

8) 민간위탁금이 포함된 예산임(행정안전부 자료)

- 민간보조금은 「지방재정법」에서 지원근거만 규정하고 있을 뿐, 보조금 신청절차, 교부결정, 사용 등 대부분의 사항을 조례에 위임
- 지방자치단체별 조례에 따른 관리운영으로 선정·지원기준, 위반행위자 제재사항 등 보조금 관리 상의 차이로 인한 문제점 발생
- 따라서 지자체 ‘민간보조금 운영’의 근간이 되는 「지방재정법」 등 현행 법령 부패영향평가를 통해 투명성 제고를 위한 개선방안 마련 필요



Ⅱ. 지자체 민간보조금 일반현황

1. 지방자치단체 보조금의 분류 및 지원현황

■ 지방보조금의 분류

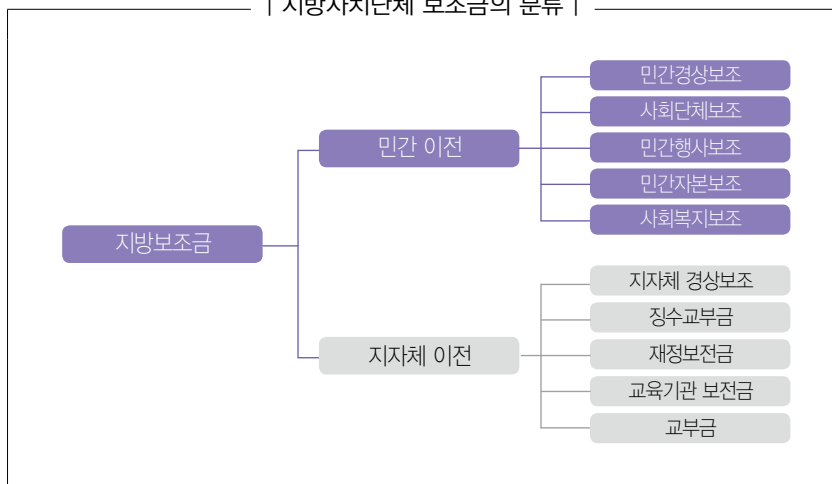
- “지방자치단체가 지급하는 보조금”이란 지자체 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 교부하는 일체의 재정상의 원조 등을 통칭
※ 지방자치단체가 지급하는 보조금은 국가예산에서 지원되는 ‘국고보조금’과 대별되는 개념으로서 지자체 세출예산을 재원으로 형성

| 국고보조금과 지방보조금 비교 |

구 분	국고보조금	지방보조금
개 념	국가외의 자가 행하는 사무·사업에 국가가 재정상의 원조를 위하여 교부	자치단체가 시책상 필요하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부
근거법령	「보조금의 관리에 관한 법률」	· 「지방재정법」: 현재 보조금 교부 근거만 규정 · 자치단체 조례: 보조금 운영·관리 세부사항 규정
규 모	‘11년 국고보조금 43조원 － 지자체 교부 30.4조, 민간보조 12.6조	‘11년 민간이전 22.8조원 － 민간보조 12.8조, 민간위탁 10조원

- 지방보조금은 지급대상에 따라 단체·개인의 시설자금 및 운영자금으로 교부하는 ‘민간이전’과 관할 기초 지자체 재정보조 등을 위한 ‘지자체 이전’으로 구분
⇒ 지방보조금 중 ‘민간이전’ 관련 법령을 부패영향평가 대상으로 선정

| 지방자치단체 보조금의 분류 |



■ ‘민간이전’ 보조금 개요

- ‘민간이전’은 민간이 자율적으로 수행하는 사무, 사업, 행사 가운데 지자체가 권장하는 대상에 한하여 지원
- 사업목적에 따라 단체·개인 등에 교부하는 보조금으로 ‘민간경상보조’, ‘사회단체보조’, ‘민간행사보조’, ‘민간자본보조’, ‘사회복지보조’로 분류
- ※ ‘민간위탁금’도 민간이전에 포함될 수 있으나, 자치단체 사무 가운데 일부를 민간에 이양할 때 수반되는 경비의 보상으로서 순수한 의미의 보조금으로 보기에는 한계⁹⁾

9) 유태현·한재명(2007), “지방자치단체의 민간이전경비 지원제도 개선방안 연구”

| 민간이전(보조금) 종류 |

구 분	주 요 내 용
민간경상보조금	· 민간이 행하는 사무 또는 사업에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 것으로 자본적 경비를 제외한 보조금 예시) 생활체육사업 지원 등
사회단체보조금	· 비영리민간단체의 공익활동사업 시 사업비의 일부를 지원 · 특정 종교 · 정치이념, 영리단체 등은 제외 예시) 새마을운동 · 바르게살기운동 · 자유총연맹 등에 지원
민간행사보조금	· 민간이 추진하는 행사에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 사업비 교부 예시) 각종 지역 축제, 특산물 홍보회 등
민간자본보조	· 민간의 자본형성 또는 경제발전을 위하여 민간에게 직접 지급하는 보조금 예시) 각종 시설(농 · 어업 인프라 등) 공사, 장비 · 물품 구매 등
사회복지보조	· 주민 복지를 위한 목적으로 지급되는 보조금 예시) 사회복지시설의 운영 · 관리, 노인 · 아동 · 장애인 복지증진 등

■ 민간보조금 지원 현황 ¹⁰⁾

- 최근 4년간 전국 지자체의 연평균 민간보조금 규모는 세출예산 177조원의 약 7.7%인 약 13.7조원 규모임
- － 민간경상보조가 전체 약 53%(7조 3천억원) 차지(사회복지보조사업 포함)
 - ※ '11년부터 사회복지 보조사업이 별도 통계목으로 신설
- － 지역별 인구수 · 재정여건 등에 의해 경기도, 서울시의 지원규모가 큰 편임
 - ※ 2011년도 : 서울시 약 1조 5천억원, 경기도 약 2조원 규모

10) 행정안전부 지방자치단체 재정연감 재구성

| 주요 항목별 민간보조금 예산 현황 |

(단위 : 백만원)

항 목	2011년도	2010년도	2009년도	2008년도	4년 평균
민간경상보조	7,802,074	7,061,848	7,392,668	6,866,744	7,280,833
사회단체보조	148,971	176,036	156,084	155,944	159,258
민간행사보조	456,728	577,893	562,217	579,009	543,961
민간자본보조	4,432,043	5,653,724	5,956,669	6,982,153	5,756,147
합 계(A)	12,839,816	13,469,501	14,067,638	14,583,850	13,740,201

| 지역별 민간보조금 예산 현황 |

(단위 : 백만원)

항 목	계(A+B)		본청(A)		시 · 군 · 구(B)	
	2011년도	2010년도	2011년도	2010년도	2011년도	2010년도
서울시	1,499,034	1,238,689	653,891	844,701	845,179	394,010
부산시	609,205	429,858	82,528	84,797	716,122	345,061
대구시	615,612	634,064	258,256	289,971	357,358	344,094
인천시	738,935	730,749	211,372	260,357	527,563	470,393
광주시	280,973	337,111	140,939	185,937	140,035	151,174
대전시	251,582	266,263	66,301	79,188	185,282	187,075
울산시	187,839	190,337	57,423	61,016	130,417	129,322
경기도	1,934,837	2,037,041	155,886	202,010	1,778,949	1,835,028
강원도	610,036	777,838	68,885	88,211	541,149	689,628
충청북도	613,319	707,994	54,253	84,149	559,067	623,845
충청남도	826,202	952,035	74,595	80,960	751,608	871,076
전라북도	904,979	913,742	128,359	143,875	776,619	769,817
전라남도	1,056,701	1,325,737	104,960	169,045	955,216	1,156,692
경상북도	1,245,185	1,201,061	124,717	142,496	1,120,468	1,058,566
경상남도	1,084,037	1,160,026	99,147	129,174	984,890	1,030,853
제주도	381,331	381,770	381,331	381,770	—	—
합 계(A)	12,839,816	13,469,501	2,662,843	3,227,657	10,369,922	10,056,634

2. 관련법령 및 지원절차

■ 민간보조금 관련법령

- 지방재정법 : 지자체 민간보조금 지원의 근거를 규정, 세부지원절차 등은 지자체 「보조금관리 조례」에 위임
- 보조금관리 조례 : 보조금 교부신청·결정, 사용 등에 관한 세부규정

■ 민간보조금 편성 및 지원절차 (개별조례에 규정)

단계별 업무		업무 내용
예산 편성	보조금 예산계정 신청 (보조사업자 → 지자체)	· 보조사업을 수행하려는 자(단체·개인)는 해당 지자체에 사업 신청 ※ 보조 대상 사업 : 법령 등에서 지정한 경우 또는 지자체 권장사업인 경우
	보조금 예산 심의·확정 (지자체 의회)	· 지자체 및 의회 등의 예산심의를 통해 익년도 보조금 예산 확정
보조사업자 선정	보조금 교부 신청 (보조사업자 → 지자체)	· 보조금의 교부를 받고자 하는 자는 사업계획서를 보조금 관리부서에 제출 ※ 보조금 예산, 자기자본 부담액, 사업기간 등을 포함
	보조금 교부 결정 (지자체 → 보조사업자)	· 보조사업의 타당성, 자기자금 부담액 등을 검토 후 자치단체장 방침 등을 통해 지원결정
집행 및 사후관리	보조금 집행 (보조사업자)	· 교부받은 보조금에 대해 별도의 계정을 설정하고 신용카드 또는 체크카드 사용
	보조금 정산·검사 (지자체)	· 회계연도 종료 후 '보조사업 실적보고서' 및 정산서 제출 · 관리부서는 정산검사를 통해 집행 적정성 등을 검토
	사후관리 (지자체)	· 사후 평가 실시 : 3년 일몰제 적용(원칙) · 부정적 집행 발견 : 환수 등 제재 시행

3. 지방자치단체 민간보조금 예산의 최근 동향

- 최근 복지정책의 특성 상 민간보조사업의 대상, 계층, 사업범위 등은 지속 확대 요구되는 추세이며, 그 수요 또한 증가하고 있음
- 특히, '05년 정부는 국고보조사업 중 149개 사업을 지방에 이양하였는데, 대부분 민간에게 지원되는 보조금으로서 지자체의 재정부담이 급격히 증가
- 또한, 자치단체장, 정치권의 각종 복지공약의 증가로 사회복지 관련 예산 부담이 가중되고 있으며, 이 중 상당부분이 민간보조사업자에게 지급

| 지방자치단체 주요 보조사업 및 사회복지 예산 현황 |

[영유아 보육료 지원예산 증가 추이]

〈단위 : 억원〉

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
지방비 부담	3,900	6,143	7,516	11,870	13,933	16,898	19,805
증가율		57.5%	22.4%	57.9%	17.4%	21.3%	17.2%

[버스 운송사업자 재정지원 예산 증가 추이]

〈단위 : 억원〉

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10
지방비 부담	3,854	4,523	5,000	5,660	7,441	7,487
증가율		17.3%	10.5%	13.2%	31.4%	0.5%

[지방자치단체 사회복지 관련 예산 증가 추이]

〈단위 : 조원〉

구분	'06	'07	'08	'09	'10	'11	연평균 증가율
순계예산(A)	101.4	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	6.8
사회복지예산(B)	13.8	17.3	21.7	24.1	26.5	28.5	15.6
비중(B/A)	13.6	15.4	17.4	17.5	19.0	20.2	

- 반면, 지자체의 재정능력은 취·등록세 인하 동향, 경기 침체 등으로 재정력에 한계가 있음

※ 재정자립도 : 56.2%('05년) ⇒ 52.2%('10년), 지자체 부채 : 17.5조원('05년) ⇒ 28.9조원('10년)

- 한번 제도가 도입되어 시행되면 한시적 시행이 아닌 경우, 지원중단이나 제도 폐지는 매우 어려운 점이 특성임
- 따라서, 제도 시행과 관련한 정책도입 여부에 대한 판단은 유보하더라도 보조금 예산의 관리에 대해서는 이전보다 더 충실한 관련 법제의 검토가 요구되는 것이 현실임



Ⅲ. 지자체 민간보조금 부패영향평가 실시 개요

1. 추진경위

- ‘11.12월 지방부패 개선 대책 마련 지시 (연두업무 보고시 대통령 지시사항)
- ‘12.3월 지방 토착비리 근절을 위한 부패영향평가 추진계획 수립
 - ※ 대상과제 : 지자체 민간보조금, 공사분야 하도급계약 등
- ‘12.4월 지자체 민간보조금 관련 법령 등 기초조사
- ‘12.5~8월 지자체 민간보조금 운영실태 전수조사(서면 · 현장조사 병행)

| 전수조사 개요 |

- 대 상 : 243개 각급 지방자치단체 민간이전경비 운영사항
- 기 간 : 2012. 5 ~ 8월
- 방 식 : 보조금 관련 자치법규 및 운영실태 서면 전수조사
 - ※ ①예산편성 · 지원 ②보조금 집행, ③사후관리단계로 구분, 총 18개 항목에 대하여 조사

2. 지방 민간보조금 현행법령 부패영향평가 대상

지방 민간보조금 법령체계		주요 내용
법 령	법 률 (지방재정법)	· 지자체 민간보조금 지원 관련 근거 - 법령에 규정이 있거나, 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지자체가 권장하는 경우
	대통령령 (동법 시행령)	· 보조금 신청, 교부결정, 사용 등에 관한 사항을 지자체 조례로 위임 · 보조사업 사후평가, 수행상황 점검 및 실적보고 사항 규정
	행정규칙 (지방자치단체 예산편성 운영기준 등)	· 민간이전경비의 기준경비 규정 - 지원대상 제외단체, 성과평가 등 세부사항 규정
자치법규	보조금관리 조례	· 보조금 설치, 교부결정, 제재사항 등 사후관리를 위한 감독 규정

3. 분석방법 : 관련법령의 수직·수평적 부패유발요인 교차 분석

- 지자체 민간보조금 운영을 규율하는 법령체계를 법률부터 행정규칙, 자치법규까지 수직적으로 분석
- 보조금 관리법(국고보조금) 등 유사목적 사업의 법령 및 자치단체간 보조금 관리조례를 수평적으로 비교분석

4. 중점 분석사항

■ 보조사업자 선정 단계 ⇒ 지원기준과 절차의 공정 · 투명성 미흡

- 보조금 지원기준과 절차가 객관적이고 투명하게 마련되어 있지 못하여 보조사업자 선정과정에서 특혜제공 가능성 검토
 - ※ 특정집단이나 개인에게 선심성 · 보은성 지원이 이루어지거나, 지역주민의 혈세를 공익목적 보다 사적 이익추구에 보조금으로 지원되는지 여부
- 지방재정법 등 법령의 규정사항을 분석하고 지방자치단체 운영실태 전수 조사 등을 검토하여 재정지원 기준의 명확성 검토

■ 보조금 지원 단계 ⇒ 주민의 ‘알 권리’ 보장 및 자율통제기능 강화 필요

- 보조금 지원과정의 주요 정보에 대한 주민 접근성이 차단되어 특정 소수에게 집중 지원되는 등의 부패 발생 가능성 검토
 - ※ 주민의 세금을 재원으로 하는 보조금이 누구에게, 얼마를, 어떤 절차를 통해 지원됐고, 어떤 성과를 창출했는지를 모니터링할 수 있는 프로세스 구축 여부
- 지방재정법에 규정된 ‘재정운용 공시’ 등 정보공개 프로세스를 검토 후 미비점 보완

■ 사후관리단계 ⇒ 위반행위에 대한 제재수준의 형평성 미흡

- 제재수준이 지나치게 미약하여 위반행위를 범할 요인이 존재하는지 등 재발 방지 실효성 대책 검토
- 「보조금관리법」(국고보조사업) 등 유사법령의 제재수단 관련 교차분석을 통해 정합성 및 형평성 제고

Ⅳ. 문제점 및 개선방안(요약)

1. 보조사업자 선정·지원 과정의 합리적 기준 및 절차 마련

■ 문제점

- ① 지방자치단체 민간 보조금에 대한 교부신청, 교부결정 및 사용 등에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체 조례로 정하도록 위임하였으나,
 - 심의위원회 등 외부 타당성 검증절차 없이 운영하고 있는 지자체가 다수를 차지하고 있어 특정·단체 개인을 위한 자의적인 선정 등 부작용 발생 가능
- ② 보조금의 지원기준 마련시 자치단체의 부담률(최대 보조한도 등)과 보조사업자의 자부담률을 명확히 하여 예측가능성을 제고하여야 하나,
 - 213개(87%) 지자체는 사업별 보조한도에 대한 명확한 기준설정 없이 운영하고 있어, 행정편의 등으로 보조율을 수시로 조정·결정할 소지
- ③ 기간 보조금 지원이력을 체계적으로 관리하는 등의 제도적 장치가 불비하여 특정단체에게 보조금의 편중 지원, 유사·중복사업 지원 가능
 - 244개 지자체 가운데 208개(85.2%)는 유사·중복사업을 여과할 수 있는 검증 체계를 자치법규 또는 개별시책으로 제도화하고 있지 않음

■ 개선방안

- ① 외부 전문가 등으로 구성된 '보조사업 선정심의위원회'를 심의를 통해 보조사업자 선정
 - ▶ '지방재정법 시행령'에 위원회 심의 관련 근거 규정 신설
 - ▶ 선정심의위원회 구성·운영 및 심의대상사업 등은 조례를 통해 규정토록 위임

② '기준보조율' 등 지자체의 보조금 지원한도 설정

- ▶ 「지방재정법 시행령」에 보조금 지원한도 등을 설정토록 근거 마련
- ▶ 사업별·유형별 '기준 보조율', 제외대상 사업 등은 자치단체 여건에 따라 합리적으로 설정토록 조례에 위임

③ '유사·중복사업' 등 검증장치 마련

- ▶ 「지방재정법 시행령」에 자치단체별 지원이력의 관리 및 사업신청시 검증토록 근거 마련
- ▶ 자치단체별 조례로 유사·중복사업 관리제도를 마련토록 위임

※ 예시 : 일정기간내 동일사업 신청시 배제, 보조금 신청시 지원이력 등의 제출 의무화 등

2. 보조금 지원내역에 대한 지역주민의 '알 권리' 및 자율통제기능 강화

■ 문제점

- 지방재정 공시 등 현행 정보공개 제도는 민간보조금 총액규모 수준의 단순정보 제공으로 지원단체 등 세부 지원내역 파악 곤란
- 재정공시 항목에 일부 사업만 공개되고 있고, 지급 대상단체 정보가 누락되어 있어, 보조금 지원의 적정성 여부 판단 곤란
- ※ 전수조사 결과, 대다수의 자치단체(189개, 78%)가 재정공시 사항 이외의 정보를 공개하고 있지 않아 지역주민의 알권리, 정보접근성 제약

■ 개선방안

- '민간보조사업' 지원내역 공개 강화
- ▶ 「지방재정법 시행령」에 보조사업자를 포함한 보조금 세부지원 내역을 정기적으로 인터넷 홈페이지, 공보, 지역언론 등을 통해 공개토록 의무화

3. 위반행위에 대한 제재의 실효성 강화

■ 문 제 점

- ① 위반행위시 보조금 환수 등 제재사항을 개별조례에 규정하고 있으나, 자치법규상의 근거불비와 강제성 없는 제재규정으로 인해 보조금 횡령 등 비위행위가 발생하여도 환수 곤란
 - 허위 또는 부정한 보조금 사용 시 보조금을 환수해야 하나, 경북 구미시 등 17개 자치단체의 조례는 관련 규정 없음
 - 제재규정이 명시되어 있는 자치법규의 경우도 지자체의 의사에 따라 선택적으로 적용을 배제할 수 있도록 위반행위시 제재사항을 임의조항으로 규정하고 있어 실효성 미흡
- ② 위반행위자에 대한 참여제한 등 제재사항이 미약, 보조금 횡령 등 위반행위로 적발된 개인·단체가 유사사업의 보조사업자로 재차 선정 우려
- ③ 보조금 예산횡령·유용 등이 지속적으로 발생하고 있으나, 자치법규에 규정된 위반행위 시 제재수단이 보조금 교부정지 및 반환 등으로 한정되어 실효성 미흡

■ 개선방안

- ① 제재사항을 법률에 규정하고, 허위 또는 부정한 방법으로 보조금 지급 받거나, 사용한 경우 당연 교부정지 및 환수 사유로 의무화(강행규정)
- ② 허위 또는 부정한 방법으로 보조금을 수령한 경우 등의 비위 보조사업자에 대한 일정기간 신규사업 참여를 제한
- ③ 보조금을 지급목적과 다르게 사용한 경우는 그 지급 목적과 달리 사용한 금액의 일정 배수 이내의 제재부가금을 부과할 수 있도록 근거 마련

V. 현행법령 부패영향평가 세부평가서

1. 보조사업자 선정·지원 과정의 합리적 기준 및 절차 마련

■ 평가대상 조문

∴ 「지방재정법 시행령」

제29조(기부·보조 또는 출연의 제한) (중 략)

⑤법 제17조제1항의 규정에 의한 지방자치단체의 보조금 또는 그 밖의 공금의 지출에 대한 교부신청, 교부결정 및 사용 등에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.

∴ 보조금 관리 조례(지방자치단체)

제00조(보조금의 교부신청) ① 보조금의 교부를 받고자 하는 자는 다음 사항을 기재한 신청서를 시장에게 제출하여야 한다.

1. 신청자의 성명 또는 명칭과 주소
2. 보조사업의 목적과 내용
3. 보조사업에 소요되는 총 경비와 교부받고자 하는 금액
4. 자기자본 부담액
5. 보조사업기간
6. 기타 시장이 정하는 사항

제00조(보조금의 교부결정) 시장은 보조금의 교부신청서가 제출된 경우에는 다음 각 호의 사항을 조사·검토하여 보조금 교부를 결정한다.

1. 법령과 예산의 목적에 위배 여부
2. 보조사업의 내용의 적정여부
3. 금액산정의 착오 유무
4. 자기자금의 부담능력 유무(사업자금의 일부를 보조하는 경우에 한한다)

■ 평가기준 : 특혜발생 가능성(1-3), 재정지원기준의 명확성(3-3)

■ 보조사업자 선정 및 보조금 지원 관련 제도 현황

- 지방자치단체 민간 보조금에 대한 교부신청, 교부결정 및 사용 등에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체 조례로 정하도록 위임

| 지방재정법 시행령 |

· 제 29조(기부 · 보조 또는 출연의 제한) ⑤법 제17조제1항의 규정에 의한 지방자치단체의 보조금 또는 그 밖의 공공의 지출에 대한 교부신청, 교부결정 및 사용 등에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.

- 지자체는 「보조금 관리조례」를 제정 · 운영하여 보조사업 교부신청 및 결정 등에 관한 사항을 마련
- 조례에 보조사업 신청시 제출자료, 검토사항, 교부조건, 통지절차 등을 규정
 - ※ '사회단체 보조금'의 경우 별도의 지원조례를 제정 · 운영 중

■ 부패사례

- ○○군은 자치단체 「녹색농촌체험마을」 조성 보조사업을 추진하면서, 사업자 선정 심의 절차를 생략하고 군수의 친형이 실질적 대표로 운영되는 △△조합 법인을 사업자로 선정, 보조금 5억원 지급 【권익위】
- ○○시는 지난 2010년 축산관련 모 영농조합법인에게 보조금을 지원하는 과정에서 전체 사업비를 45억원에서 30억원으로 줄이면서 시비를 17억 여 원 증액하고 법인의 자부담금은 21억 여 원이나 줄여주는 방법으로 특혜 제공 【감사원 감사결과, '11.2】
- ○○시 △△는 구의원이 회장으로 있는 △△△회에 대해 기존 사회단체보조금 지원 이외에 사무실운영비와 인건비 명목으로 기존 보조금의 3배에 달하는 별도의 예산을 추가로 편성 지원 【○○일보 보도】
- ○○군은 A씨에게 조사료 생산장비 등 명목으로 23차례에 걸쳐 11억여 원을, △△군은 특정 영농법인 이사에게 12차례 22억여 원, □□군은 특정 영농조합 대표에게 9차례 17억여 원을 중복,편성지원 【○○○도, 감사결과】

문 제 점

가. 보조사업자 선정의 절차적 투명성 확보 미흡

| 전수조사 결과 : 보조사업자 선정시 심의위원회 심의 여부 |

· **조사대상** : '보조사업자 선정심의위원회' 등 외부 타당성 검증을 통해 선정하지 않고 자치단체장 방침 등으로 선정하는지 여부 조사

※ 위원회를 구성토록 의무화(행안부 지침)되어 있는 사회단체보조사업은 제외

· **조사결과**

– '보조사업자 선정심의위원회' 구성 · 운영토록 조례에 명시한 지자체 : 5개소(2%)

– 미시행하고 있는 지자체 : 188개소(광역 7, 기초 181)

【 보조사업 선정위원회 구성 · 운영 관련 조례반영 여부 】

구분		계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
시행 중	조례 반영	5	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-
	조례 미반영	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2	1	-	-	-
일부사업 운영		46	5	3	5	4	-	1	3	3	1	2	3	2	4	1	9	-
미시행		188	19	13	4	7	6	6	3	29	18	10	13	11	16	23	10	1
계		243	26	17	9	11	6	7	6	32	19	13	16	15	23	24	19	1

- 보조사업자 선정시 외부전문가 등이 참여하는 '선정위원회'의 심의없이 자치단체장 방침 등으로 대상자를 선정, 절차적 공정성 · 투명성 미흡
- 보조사업자 선정과 관련한 사항을 지자체 조례로 위임하고 있으나, 심의위원회 등 외부 타당성 검증절차를 조례에 규정하고 있는 자치단체는 부산광역시 등 5개소(2%)에 불과
- 반면, 기관내부 검토 후 자치단체장 방침으로 결정하고 있는 자치단체는 188개(77%) 기관으로 절대 다수를 차지

- 객관적인 선정절차 없이 운영한다면 특정 단체·개인을 위한 자의적인 선정, 부실사업자에 대한 관행적 계속지원 등의 부작용 발생 가능
- 국고보조사업은 보조사업에 대해 공모절차를 의무화하고 ‘보조금심의위원회’의 심의 후 보조사업자를 선정토록 법률에 규정하나, 지자체 민간 보조사업은 이를 강제할 수 없는 법적 근거가 없어 법간 형평성 제고 필요

| 국고보조금과 지방보조금 비교 |

구분	국고보조금	지방보조금
보조사업 공모절차 의무화	보조금관리법(16조)	근거규정 없음
보조금심의위원회 구성·운영	보조금관리법(17조)	근거규정 없음

나. 불명확한 보조금 지원기준에 따른 부패요인 내재

| 전수조사 결과 : 보조금 지원한도·자부담률 마련 여부 |

- 조사대상 : 사업별·유형별 자치단체의 최대 보조한도 및 보조사업자의 자부담률을 명시적으로 규정하였는지 여부
- '자치단체의 보조한도' 등을 정하여 조례에 명시한 지자체 : 3개소(1%)
 - 미시행하고 있는 지자체 : 213개소(광역 12, 기초 201)

【사업별 지자체의 보조한도 등의 기준설정 여부】

구분		계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
시행 중	조례 반영	3	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-
	조례 미반영	3	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	1
일부사업 운영		24	1	2	-	-	-	-	-	5	1	1	3	1	2	3	5	-
미시행		213	25	15	9	10	6	6	6	27	6	11	13	14	21	20	14	-
계		243	26	17	9	11	6	6	6	32	9	13	16	15	23	24	19	1

- 보조금의 지원기준 마련시 자치단체의 부담률(최대 보조한도 등)과 보조사업자의 자부담률을 명확히 하여 예측가능성을 제고하여야 하나,
- 213개(87%) 지자체는 사업별 보조한도에 대한 명확한 기준설정 없이 운영하고 있어, 행정편의 등으로 보조율을 수시로 조정·결정할 소지
 - ※ 특히, 16개 특별/광역시·도 중 조례에 반영한 자치단체는 없으며, 제주도가 조례에는 반영하지 않았으나, 사업별 ‘기준 보조율’을 정하여 보조금 교부
- 특정단체·개인의 사업별 최대 보조한도 및 자부담률을 무분별하게 조정·적용하여 자의적 예산 편성 등 부패발생 요인 내재

다. 편중지원, 유사·중복사업에 대한 검증 규정 부재

| 전수조사 결과 : 유사·중복사업에 대한 배제 여부 |

- **조사대상** : 보조사업 신청시 편중지원 및 유사·중복사업 등을 방지하기 위해 사전검증, 지원배제 규정 및 시스템(제도)을 운영하고 있는지 여부
 - '일정기간 기 지원받은 보조사업자를 지원제한' 규정 조례 반영 : 5개소(2%)
 - 조례에는 반영하고 있지 않지만, 전산시스템 등으로 유사·중복사업을 배제하고 있는 자치단체 : 1개소(제주)
 - 제도적 장치를 마련하고 있지 못한 지자체 : 208개소(광역 12, 기초 201)

【유사·중복 사업 지원배제 관련 시행 여부】

구분		계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
시행 중	조례 반영	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	1	-	-
	조례 미반영	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
일부사업 운영		29	6	1	1	-	2	1	-	3	-	1	2	1	5	2	4	-
미시행		208	20	16	8	11	4	5	6	29	19	11	14	14	14	21	15	-
계		242	26	17	9	11	6	6	6	32	19	12	16	15	23	24	19	1

- 특정단체에게 보조금의 편중 지원 등이 이루어지지 않도록 지원제한 사항을 법령에 규정하거나, 지원이력을 체계적으로 관리하는 등의 제도적 장치 필요
- 그러나, 244개 지자체 가운데 208개(85.2%)는 유사·중복사업을 여과할 수 있는 검증 체계를 자치법규 또는 개별시책으로 제도화하고 있지 않음
 - ※ 244개 지자체 가운데 기초단체 5개(2%)만이 조례로 규정하여 동일목적 또는 유사 사업으로 지원받으면 신규 사업 지원을 제한하도록 조례 반영

■ 검토결과 : 개선의견(지방재정법 시행령 개정)

- 외부 전문가 등으로 구성된 ‘보조사업 선정심의위원회’를 심의를 통해 보조사업자를 선정토록 근거 마련
- 선정심의위원회 구성·운영 및 심의대상 사업 등은 조례를 통해 규정토록 위임
- 사업별·유형별 지자체의 보조금 지원한도 및 보조사업자의 자부담률을 설정하여 지원토록 명시
- 사업별·유형별 ‘기준 보조율’, 제외대상 사업 등은 자치단체 여건에 따라 합리적으로 설정토록 조례에 위임
- 중복수급 방지를 위해 자치단체별로 지원이력 등을 체계적으로 관리토록 하고, 사업신청시 검증 강화
- 자치단체별 조례로 유사·중복사업 관리제도를 마련토록 위임
 - ※ 예시 : 일정기간내 동일사업 신청시 배제, 보조금 신청시 지원이력 등의 제출 의무화 등

【유사·중복 사업 자원배제 관련 시행 여부】

현행	개선안
제29조(기부·보조 또는 출연의 제한) <생략> ⑤ 법 제17조제1항의 규정에 의한 지방자치단체의 보조금 또는 그 밖의 공금의 지출에 대한 교부신청, 교부결정 및 사용 등에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.	〈조항 삭제〉 제29조의 1(보조금 예산의 편성·교부 등) ① 지방자치단체의 장은 비용 부담능력이 있는 보조사업자에 대하여는 해당 지방자치단체의 조례가 정하는 합리적 기준에 따라 보조금 지원 한도를 설정하여 무분별한 지원이 이루어지지 않도록 하여야 한다. ② 지방자치단체의 장은 2개 이상의 법인·단체 또는 개인 수행할 수 있는 보조사업에 대해서는 공모를 통하여 보조금 교부신청서를 제출받아야 하며, 이 경우 보조금의 교부 여부를 결정하기 전에 외부 전문가 등으로 구성된 선정심의위원회의 심의 등을 거쳐야 한다. ③ 지방자치단체의 장은 유사목적 사업에 대하여 보조사업자의 보조금 중복 또는 부정수급을 방지하기 위해 지원이력 등을 체계적으로 관리하고, 보조금 신청시 검증하여야 한다. ④ 제1항부터 제3항까지의 사항과 그 밖의 지방자치단체의 보조금 교부신청, 교부결정 및 사용 등에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.

2. 보조금 지원내역에 대한 주민의 알 권리 및 자율통제기능 강화

■ 평가대상 조문

∴ 지방재정법

제60조(재정 운용상황의 공시 등) ① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 한 번 이상 다음 각 호의 사항을 주민에게 공시하여야 한다.

1. 세입 · 세출예산의 집행상황
2. 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서
3. 지방채 · 일시차입금 등 채무의 현재액

〈생략〉

9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 재정 운용에 관한 중요 사항

② 제1항에 따른 재정 운용상황의 공시 방법, 시기 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

∴ 지방재정법 시행령

제68조(재정운용상황의 공시방법) 〈생략〉

②공동공시를 하여야 할 사항은 다음 각 호와 같다.

1. 법 제60조제1항제1호부터 제8호까지의 사항
2. 지방재정분석 · 진단의 결과
3. 감사원 등 감사기관으로부터 받은 감사 결과
4. 그 밖에 일반적인 재정운용상황으로서 주민에게 공시할 필요가 있다고 인정하여 행정안전부장관이 정하는 사항

〈생략〉

④제1항의 규정에 의한 공시는 당해 지방자치단체의 인터넷 홈페이지 및 당해 지역을 배포 지역으로 하는 일간지 등을 통하여 하여야 한다.

■ 평가기준 : 접근성과 공개성(3-1)

■ 민간보조금 지원내역에 대한 정보공개 현황

- 「지방재정법」에 따라 모든 자치단체가 매년 8월 지방재정내역을 공시
- － 민간보조사업 중 민간경상보조 및 민간행사보조사업을 집행내역을 ‘주민 공시 필요항목’에 포함하여 공시

| 재정운용 현황 공시 중 민간보조금 관련 공시 현황 |

- **공시대상 보조사업** : 민간경상보조, 민간행사보조사업
※ 사회단체보조사업, 민간자본보조사업, 사회복지보조사업 내역은 미공시
- **공시항목** : 보조사업 구분, 월별 보조사업 내역 및 집행내역
※ 보조사업자명, 사업개요 등은 미공시

【 민간경상·행사보조 집행현황 재정공시 내역(예시) 】

구분	월별	사업명	금액
민간경상보조	1월	노인 인력활용 지원사업 보조금 지급	12,000천원
민간행사보조	1월	노인의날 행사기념식 보조금 교부	23,000천원
:	:	:	:

■ 문제점

- 지방재정 공시사항에는 민간보조금 총액규모 수준의 단순정보 제공으로 지원단체 등 세부 지원내역 파악 곤란
- － 보조금 지원의 적정성 여부를 판단할 수 있도록 지급 대상단체 정보가 공개되어야 하나, 재정공시 항목에는 누락
- － 또한, 사회단체보조금, 민간자본보조사업 등은 공시 대상 사업에서 제외되어 있어 보조금 사업 전반의 지원내역 확인 불가
- 전수조사 결과, 대다수의 자치단체(189개, 78%)가 재정공시 사항 이외의 정보를 공개하고 있지 않아 지역주민의 알권리, 정보접근성 제약

| 전수조사 결과 : 민간보조사업 주민 공개 |

- **조사대상** : '재정운용 상황' 공시 이외에 자치단체에서 자발적으로 민간보조금 지원내역을 지역주민에게 전면 공개하고 있는지 여부
 - 지원내역 공개를 조례에 반영하여 운영 중인 자치단체는 대구 중구가 유일
 - 조례에는 미규정하였으나, 지원내역(지원단체 포함)을 전면공개하고 있는 자치단체는 제주도가 유일
 - 189개(77%) 자치단체는 관련 내역 미공개

【 자치단체별 민간보조사업 내역 공개 현황 】

구분		계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
시행 중	조례 반영	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	조례 미반영	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
일부사업 운영		52	5	5	4	-	3	2	3	4	2	3	-	6	5	4	6	-
미시행		189	21	12	4	11	3	4	3	28	17	10	16	9	18	20	13	-
계		243	26	17	9	11	6	6	6	32	19	13	16	15	23	24	19	1

※ 제주도의 경우 일반적인 재정공시사항 이외에 보조사업자, 사업개요, 세부집행내역, 성과평가 결과 등 핵심정보를 홈페이지에 전면 공개하고, 공개사항을 신문 광고를 통해 공지

■ 검토결과 : 개선의견(지방재정법 시행령 개정)

- 보조사업자를 포함한 보조금 세부지원 내역을 정기적으로 인터넷 홈페이지, 공보, 지역언론 등을 통해 공개토록 의무화

【예시】 지방재정법 시행령 개정

현행	개선안
〈조문 신설〉	제29조의 2(보조사업 내역의 공개) ①지방자치단체의 장은 제17조 제1항에 따른 보조금 지원내역(보조사업자를 포함한다.)을 정기적으로 당해 지방자치단체의 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.

3. 위반행위에 대한 제재의 실효성 강화

■ 평가대상 조문

∴ 지방재정법

제17조(기부·보조 또는 출연의 제한)

(중 략)

③ 지방자치단체는 제1항에 따라 보조금을 지출하고자 하는 경우에는 보조사업의 중단 또는 완료 시 남은 재산 처리, 정산과 사후평가 등 재정을 건전하고 효율적으로 운용하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 취하여야 한다.

∴ 보조금 관리조례(지자체)

제00조(보조사업자의 제재) 시장은 보조금을 교부받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당한다고 인정될 때에는 보조금의 교부를 중지하거나 이미 교부한 보조금의 전부 또는 일부를 반환하도록 명할 수 있다.

1. 법령 또는 보조금 교부조건에 위반하였을 때
2. 보조사업의 성공가능성이 없을 때
3. 사업의 전부 또는 일부를 정지하였을 때
4. 보조금의 교부에 따른 사업목적이 공익에 기여하지 않을 때

■ 평가기준 : 제재규정의 적정성(1-2)

■ 현 황

- 자치단체장은 보조사업자의 위반행위시 개별 조례에 근거하여 제재규정을 통해 사후관리
- 보조사업자가 거짓이나 부정한 방법으로 보조금을 받거나 목적 외의 용도로 사용한 경우 자치단체장은 지급중지하거나 보조금을 환수할 수 있음

| 보조사업자에 대한 제재 규정(조례 명시) |

- 허위 또는 부정한 방법으로 보조금을 받았을 때
- 명령을 위반하거나 검사거부 또는 허위보고를 하였을 때
- 법령 또는 보조금 교부조건을 위반했을 때
- 보조사업의 성공가능성이 없을 때

| 부패사례 |

- A단체의 사무국장이 '07년부터 '09년까지 청소년전통口口두레 육성사업 등을 명목으로 지원된 시 보조금 9,400여만원을 횡령한 혐의로 법원에서 유죄판결을 받았으나, ○○시는 A단체에 환수 등 아무런 제재조치를 취하지 않음 【○○○ 기사】
- ○○○도의 각종 사회복지 관련 보조금 2억 2,783만원이 1,723명에게 부당 지급된 것으로 확인됐으나, 이 중 64%인 1억 4,670만원이 담당 공무원의 업무소홀 등으로 환수되지 않고 있는 실정 【○○도, '△△△ 감사결과'】
- 청소년전통△△두레 육성사업 등을 명목으로 지원된 보조금 9,400여만원을 사무국장이 횡령하여 유죄판결을 받은 단체를 '방과후 학교 프로그램사업'(3500만원 규모)의 보조사업자로 또 다시 선정 【○○○기사】

■ 문 제 점

가. 제재규정의 조례에 위임으로 인한 형평성 · 실효성 저조

| 전수조사 결과 : 자치법규상의 제재규정 |

- **조사대상** : ① 위반행위자에 대해 교부중지 및 보조금 환수 등 제재사항을 규정하였는지 여부, ② 주요위반 행위시 제재사항을 강행규정으로 명시하였는지 여부
 - － 위반행위자에 대한 교부중지 및 보조금 환수 등 제재사항을 규정하지 않은 지자체 : 경북 구미시 등 17개소(7%)
 - － 횡령 등 주요위반행위에 대해 교부중지 및 환수사항 등 제재사항을 강행규정으로 의무화한 지자체 : 4개소(1.6%)

- 조사대상 : ① 위반행위자에 대해 교부중지 및 보조금 환수 등 제재사항을 규정하였는지 여부, ② 주요위반 행위시 제재사항을 강행규정으로 명시하였는지 여부
- 위반행위자에 대한 교부중지 및 보조금 환수 등 제재사항을 규정하지 않은 지자체 : 경북 구미시 등 17개소(7%)
- 횡령 등 주요위반행위에 대해 교부중지 및 환수사항 등 제재사항을 강행규정으로 의무화한 지자체 : 4개소(1.6%)

【위반행위시 제재사항 관련 조례 현황】

구분		계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
위반행위시 보조금 환수 등 제재	의무화	4	-	-	-	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	1	-
	임의 조항	222	20	17	9	9	6	6	5	30	16	11	15	15	22	22	18	1
	규정 없음	17	6	-	-	1	-	-	-	1	3	2	1	-	1	2	-	-
계		243	26	17	9	11	6	6	6	32	19	13	16	15	23	24	19	1

- 위반행위시 제재사항을 개별조례에 규정하고 있으나, 지자체에 따라 관련 규정이 없어 법 적용의 형평성 미흡
- 허위 또는 부정한 보조금 사용 시 보조금을 환수해야 하나, 경북 구미시 등 17개 자치단체의 조례는 관련 규정 없음
 - ※ 아울러, 보조금 환수 등 제재규정은 국민의 권리·의무를 제한하는 사항이므로, 법률에 명시 필요
- 제재규정이 명시되어 있는 자치법규의 경우도 지자체의 의사에 따라 선택적으로 적용을 배제할 수 있도록 위반행위시 제재사항을 임의조항으로 규정하고 있어 실효성 미흡
- 자치법규상의 근거불비와 강제성 없는 제재규정으로 인해 보조금 횡령 등 비위행위가 발생하여도 환수가 곤란, 재량의 남용 가능성 상존
 - ※ 222개(91%) 지자체가 위반행위시 제재사항을 임의조항으로 규정하였고, 강행규정으로 의무화한 지자체는 경남 거제시 등 4개 기관(1.6%)에 불과

- 반면, 국고보조사업은 법률에 제재규정을 명시하였을 뿐만 아니라, 강행 규정으로 환수 등을 의무화
- 지자체 민간보조금의 경우도 허위 또는 부정한 방법으로 보조금을 지급 받거나 사용한 경우 등 중대위반에 대해서는 당연환수 사유로 규정 필요

【 위반행위시 제재규정 비교 : 국고보조(강행규정), 지자체 민간보조(임의규정) 】

보조금 관리법(국고보조사업)	보조금 관리 조례(지자체 민간보조사업)
제33조의2 (보조금 수령자에 대한 보조금의 환수 등) ① 보조사업자 또는 간접보조사업자는 해당 보조금수령자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기한을 정하여 지급한 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명하여야 한다.	제00조(보조사업자의 제재) 시장은 보조금을 교부받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당한다고 인정될 때에는 보조금의 교부를 중지하거나 이미 교부한 <u>보조금의 전부 또는 일부를 반환하도록 명할 수 있다.</u>

나. 위반행위자에 대한 참여제한 등 법령상 여과장치 부족

| 전수조사 결과 : 위반행위자 참여제한 명시 여부 |

· 조사대상 : 보조금 횡령 등 주요 위반행위자에 대한 신규사업 참여 배제 여부

- 제재대상 항목 위반시 일정기간 동안 신규사업 참여를 명시적으로 제한하는 규정을 조례에 반영중인 지자체는 9개소(4%)에 불과(광역시 0, 기초 9)

※ 경기(2) : 남양주시, 부천시 / 전북(2) : 완주군, 정읍시

전남(4) : 담양군, 영광군, 장흥군, 화순군 / 경북(1) : 칠곡군

【 위반행위자 신규사업 참여배제 시행 여부 】

구분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
시행 중	조례 반영	9	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	2	4	1	-	-
	조례 미반영	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
일부사업 운영	17	4	1	-	-	-	-	-	3	1	-	1	1	2	1	3	-
미시행	217	22	16	9	11	6	6	6	27	18	13	15	12	17	22	16	1
계	243	26	17	9	11	6	6	6	32	19	13	16	15	23	24	19	1

- 보조금 횡령 등 위반행위로 적발된 개인·단체가 유사사업의 보조사업자로 재차 선정되는 것을 방지하기 위해 법령에 참여제한 등 제재 필요
- 그러나, 위반행위자에 대한 신규사업 참여 배제를 명문화한 기초단체는 9개(4%) 기관에 불과
- 위반행위 시 일정기간 참여를 제한하는 규정이 없거나 일부만 운영하는 지자체는 234개(96%) 기관으로 다수

다. 보조금 횡령 등 부패행위에 대한 미온적 제재

- 자치법규에 규정된 위반행위 시 제재수단이 보조금 교부정지 및 반환 등으로 한정되어 제재가 다양하지 못함
- 반면, 최근 국가R&D 사업 등 예산횡령·유용 등이 빈발하고 있는 분야의 법률에서는 유용금액에서 최대 5배까지의 제재부가금을 부과토록 사후 관리를 강화하고 있는 추세

【 횡령 등에 대한 부가금 부과 규정 법령 】

구 분	산업기술혁신촉진법	국가공무원법 외 10개 법령
부과대상	연구원이 연구개발비의 연구용 외의 용도로 사용한 경우	공무원이 공금을 횡령·유용할 경우
부과방법	연구용도 외의 용도로 사용한 금액의 5배 이내에서 제재부가금 부과·징수	공금의 횡령액·유용액의 5배 이내의 징계부가금 부과징수

- 보조금의 횡령·유용사건이 지속적으로 빈발하여 지역주민의 신뢰를 저해하고 있는 점을 감안, 재발방지 및 보조사업자의 책임성 제고를 위해 제재부가금 부과 등 실효성 있는 제재방안 도입 필요

■ 검토결과 : 개선의견(지방재정법 개정)

- 위반행위시 보조금 교부중지 및 환수 등의 제재사항을 「지방재정법」에 규정토록 개선
- 허위 또는 부정한 방법으로 보조금을 지급받거나, 사용한 경우 당연 교부정지 및 환수 사유로 의무화(강행규정)
- 허위 또는 부정한 방법으로 보조금을 수령한 경우 등의 비위 보조사업자에 대한 일정기간 신규사업 참여를 제한할 수 있도록 근거 마련
- 보조금을 지급목적과 다르게 사용한 경우는 그 지급 목적과 달리 사용한 금액의 일정 배수 이내의 제재부가금을 부과할 수 있도록 근거 마련

【예시】 지방재정법 개정

현행	개선안
〈조문 신설〉	제00조(보조사업자의 제재) ① 지방자치단체의 장은 보조금을 교부받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당한다고 인정될 때에는 보조금의 교부를 중지하거나 이미 교부한 보조금의 전부 또는 일부를 반환하도록 명할 수 있다. 다만, 제5호에 해당하는 경우에는 보조금 교부를 중지하고 지급한 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명하여야 한다. 1. 법령 또는 보조금 교부조건에 위반하였을 때 2. 보조사업의 성공가능성이 없을 때 3. 정당한 사유없이 사업을 포기하거나, 사업의 전부 또는 일부를 정지하였을 때 4. 보조금의 교부에 따른 사업목적이 공익에 기여하지 않을 때 5. 허위 또는 부정한 방법으로 보조금을 지원받거나 사용한 경우 6. 보조금의 지급 목적과 다른 용도에 사용한 경우 ② 지방자치단체의 장은 제1항 각호에 해당하는 자에 대하여 지방자치단체에서 시행하는 보조사업에 대하여 0년 동안 지원을 제한할 수 있다. ③ 지방자치단체의 장은 보조사업자가 제1항 제5호의 후단 또는 같은 항 제6호에 해당하는 행위가 있을 때에는 해당 보조사업자에 대하여 부정한 사용 또는 다른 용도로 사용한 금액의 0배 이내의 범위에서 제재부가금을 부과·징수할 수 있으며, 제재부가금을 부과하는 위반행위의 종류·정도 등에 따른 제재부가금의 금액 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

VI. 권고대상 기관 및 조치기관

■ 대상기관 : 행정안전부

■ 조치사항 및 조치기한

구 분	세부개선과제	관계법령	권고기관	조치기한
1. 보조사업자 선정 · 지원 과정의 합리적 기준 · 절차 마련	보조사업자 선정의 투명성 · 공정성 제고	지방재정법 시행령	행정안전부	‘13. 4월
	보조금 지원기준의 명확화	지방재정법 시행령	행정안전부	‘13. 4월
	유사 · 중복 사업에 대한 검증 강화	지방재정법 시행령	행정안전부	‘13. 4월
2. 보조금 지원내역에 대한 지역주민의 정보접근성 강화	민간보조금 지원내역 정보공개 확대	지방재정법 시행령	행정안전부	‘13. 4월
3. 위반행위에 대한 제재규정의 실효성 제고	제재규정의 법률 명시	지방재정법	행정안전부	‘13.10월
	중대 위반사유시 당연 교부정지 및 환수사유로 의무화	지방재정법	행정안전부	‘13.10월
	위반행위자에 대한 신규사업 참여 제한	지방재정법	행정안전부	‘13.10월
	보조금 횡령 등 위반행위시 제재부가금 부과	지방재정법	행정안전부	‘13.10월

※ 조치기한 설정 : 법률 · 조례 개정 1년 이하, 하위법령 6개월 이하

붙임1 현행법령 세부개정(안)

1-① 보조사업자 선정의 투명성·공정성 제고

- 보조사업 공모방식을 도입하고, 외부 전문가 등으로 구성된 ‘선정심사위원회’를 심의를 통해 선정토록 근거 마련

【 지방재정법 개정 】

현행	개정(안)
〈조문 신설〉	제29조의 1(보조금 예산의 편성·교부 등) ① 지방자치단체의 장은 2개 이상의 법인·단체 또는 개인 수행할 수 있는 보조사업에 대해서는 공모를 통하여 보조금 교부신청서를 제출받아야 하며, 이 경우 보조금의 교부 여부를 결정하기 전에 외부 전문가 등으로 구성된 선정심사위원회의 심의 등을 거쳐야 한다.

1-② 보조금 지원기준의 명확화

- 사업별·유형별 지자체의 보조금 지원한도 및 보조사업자의 자부담률을 설정하여 지원토록 규정

【 지방재정법 시행령 개정 】

현행	개정(안)
〈조문 신설〉	제29조의 1(보조금 예산의 편성·교부 등) ② 지방자치단체의 장은 비용 부담능력이 있는 보조사업자에 대하여는 해당 지방자치단체의 조례가 정하는 합리적 기준에 따라 보조금 지원 한도를 설정하여 무분별한 지원이 이루어지지 않도록 하여야 한다.

1-③ 유사·중복사업에 대한 검증 강화

- 중복수급 방지를 위해 자치단체별로 지원이력 등을 체계적으로 관리토록 하고, 사업신청시 검증 강화

【 지방재정법 시행령 개정 】

현 행	개정(안)
〈조문 신설〉	제29조의 1(보조금 예산의 편성·교부 등) ③지방자치단체의 장은 유사목적 사업에 대하여 보조사업자의 보조금 중복 또는 부정수급을 방지하기 위해 <u>지원이력 등을 체계적으로 관리하고, 보조금 신청시 검증하여야 한다.</u>

2. 민간보조금 지원내역 정보공개 확대

- 보조사업자를 포함한 보조금 지원내역을 정기적으로 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개토록 의무화

【 지방재정법 시행령 개정 】

현 행	개정(안)
〈조문 신설〉	제29조의 2(보조사업 내역의 공개) ①지방자치단체의 장은 제17조 제1항에 따른 <u>보조금 지원내역(보조사업자를 포함한다.)을 정기적으로 당해 지방자치단체의 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개</u> 하여야 한다. ②제1항에 의한 공개 대상, 기준 및 절차 등은 행정안전부 장관이 정한다.

3-① 제재규정의 법률 명시 등 제재의 실효성 강화

- 위반행위시 보조금 교부중지 및 환수 등의 제재사항을 「지방재정법」에 규정토록 개선
- 허위 또는 부정한 방법으로 보조금을 지급받거나, 사용한 경우 당연 교부정지 및 환수 사유로 의무화(강행규정)

【 지방재정법 개정 】

현 행	개정(안)
〈조문 신설〉	제100조(보조사업자의 제재) ① 지방자치단체의 장은 보조금을 교부받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당한다고 인정될 때에는 보조금의 교부를 중지하거나 이미 교부한 보조금의 전부 또는 일부를 반환하도록 명할 수 있다. <u>다만, 제5호에 해당하는 경우에는 보조금 교부를 중지하고 지급한 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명하여야 한다.</u> 1. 법령 또는 보조금 교부조건에 위반하였을 때 2. 보조사업의 성공가능성이 없을 때 3. 정당한 사유없이 사업을 포기하거나, 사업의 전부 또는 일부를 정지하였을 때 4. 보조금의 교부에 따른 사업목적이 공익에 기여하지 않을 때 5. <u>허위 또는 부정한 방법으로 보조금을 지원받거나 사용한 경우</u> 6. 보조금의 지급 목적과 다른 용도에 사용한 경우

3-② 중대 위반자에 대한 신규사업 참여제한

- 허위 또는 부정한 방법으로 보조금을 수령한 경우 등의 비위 보조사업자에 대한 일정기간 신규사업 참여를 제한토록 규정

【 지방재정법 개정 】

현 행	개정(안)
〈조문 신설〉	② 지방자치단체의 장은 제1항 각호에 해당하는 자에 대하여 <u>지방자치단체에서 시행하는 보조사업에 대하여 0년의 범위내에서 지원을 제한할 수 있으며</u> , 제한 기간 등 세부사항은 지방자치단체 조례로 정한다.

3-③ 보조금 횡령 등 위반행위시 제재부가금 부과

- 보조금을 지급목적과 다르게 사용한 경우는 그 지급 목적과 달리 사용한 금액의 일정 배수 이내의 제재부가금을 부과할 수 있도록 근거 마련

【 지방재정법 개정 】

현 행	개정(안)
〈조문신설〉	③지방자치단체의 장은 보조사업자가 <u>제1항 제5호의 후단 또는 같은 항 제6호에</u> 해당하는 행위가 있을 때에는 해당 보조사업자에 대하여 <u>부정한 사용 또는 다른 용도로 사용한 금액의 0배 이내의 범위에서 제재부가금을 부과·징수할 수 있으며</u> , 제재부가금을 부과하는 위반행위의 종류·정도 등에 따른 제재부가금의 금액 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

붙임2 지방자치단체 민간보조금 관련 부패사례

1. 보조사업자 선정 과정의 투명성 미흡

● 특정단체 · 개인을 대상으로 각종 특혜성 · 선심성 지원 시비 발생

- 허위로 공문서를 작성, 특정인들에게 뇌물을 수수하여 각종 농 · 축산 관련 보조금 4억여원을 집중적으로 지원 【권익위】
- '총체보리 연결체 장비(한우의 사료로 쓰이는 총체보리를 수확 후 랩핑해서 축산 농가까지 이동기계)' 지원대상자 선정과정에서 보조금 신청을 하지 아니 하였는데도 일방적으로 ○○협회 등 2개소에 사업비를 배정하여 보조금을 신청토록 유도
【○○○○도, △△군 감사결과】
- ○○시가 민간단체에 대한 보조금을 지원하는 과정에서 3개 단체가 사업을 포기하였음에도 익년도 사업에 선정되는 등 보조금 지원사업 부적정 운영
【○○시 감사결과】
- ○○시는 (사)한국디지털영상작가협회 ○○지회에 '09년부터 '12년까지 보조금으로 총 2천만원을 지급했으나, 동 협회는 서울에 중앙회만 있을 뿐 이천지회는 존재하지 않는 단체로서 ○○시는 유령단체에게 수년간 보조금을 지급 【○○보도】

● 예산 편성단계에서 의원 · 담당 공무원이 특정 보조사업자에게 보조금을 과다 책정하거나 보조사업자의 자부담률 완화

- ○○시는 지난 2010년 △△관련 모 □□□법인에게 보조금을 지원하는 과정에서 전체사업비를 45억원에서 30억원으로 줄이면서 시비를 17억 여 원 증액하고 법인의 자부담금은 21억 여 원이나 줄여주는 방법으로 특혜 제공 【감사원 감사결과】
- ○○시 △△구는 □□□회에 대해 기존 사회단체보조금 지원 이외에 사무실운영비와 인건비 명목으로 기존 보조금의 3배에 달하는 별도의 예산을 추가로 편성하는 등 선심성 예산 증액 의혹 【○○보도】
- ○○○도 소관 계수조정 결과에 따라 언론매체 ○○관광 취재지원비, ○○사 주최 체육대회 등 ○○사 지원 체육행사 예산을 1억 여 원 증액하였고, ○○위는 타 사업 예산 36억여원을 삭감시키고 자신들의 ○○구에 그 예산을 보조금 명목으로 편성하는 등 특혜 의혹 【○○보도】

● 또한 특정단체 · 개인을 대상으로 편중 · 중복지원 의혹

- ○○○○○도민회는 '△△매체 제작사업'의 명목으로 동일한 건에 대해 ○○○. △△시, □□□시 등에 각각 보조금을 신청하여 총 50백만원을 중복지원 받음 【○○○도, △△시 감사자료】
- ○○군은 A씨에게 조사료 생산장비 등 명목으로 23차례에 걸쳐 11억여 원을, △△군은 □□법인 이사에게 12차례 22억여 원, □□군은 특정 □□ 대표에게 9차례 17억여 원을 중복·편성지원한 것으로 밝혀졌고, 또한 ○○군은 부부인데도 명의를 달리해 △△ 사업 보조금을 지원하고 다른 분야에서 농기계 구입 지원을 받아 지원이 불가한데도 □□군과 ○○군은 각각 4건씩 중복 지원 【○○도, △△△감사결과】

2. 보조금 집행 과정에서의 도덕적 해이

● 보조사업자가 허위 증빙자료 제출, 구매금액을 부풀려 현금을 돌려받는 수법 등으로 보조금 횡령 · 편취하거나 사적으로 유용

- △△△는 지자체가 지원하는 '○○○○ 가공유통센터' 보조사업자로서, 9억여원 상당의 기계장비를 구매하면서 세금계산서와 거래내역서 등 납품관련 서류를 허위 작성, 약 2억여원을 편취 【권익위】
- 보조사업자 □□□는 △△△ 저장시설 도급자인 □□□□ 대표와 공모하여 97백만원에 이면계약을 체결하고서, 20백만원을 도급자 계좌에 이체한 것을 도급자가 인출하여 보조사업자에게 전달하고 이를 도급자 계좌에 재이체하는 방법으로 20백만원 거래를 40백만원을 거래한 것처럼 허위 정산서 작성 【○○도 △△시 감사자료】
- △△△시 □□□회 前 회장 ○○○이 보조금 영수증을 이중 제출하는 수법으로 총 51백만원의 사회단체 보조금을 횡령 및 유용 【○○○도 △△△시 감사결과】
- □□□ 지원사업으로 ○○군 △△△법인 외 6개소에 1,162백만원을 지원하였으나, △△△법인 외 6개소가 시공업체로부터 자부담금을 돌려받는 수법으로 보조금 136,599천원을 횡령 【○○○도 △△군 감사자료】
- 음식 체험, 전승사업 목적(가공식품보관실)으로 보조금 48백만원을 교부하였으나 교부 목적과는 다르게 보조사업자는 민박집으로 사용 【○○○도 △△시 감사자료】

- 보조사업자의 회계처리 적정성을 감독하여야 할 담당 공무원이 정산업무를 해태하는 등 관리 부실

- 보조사업자 한국△△위원회는 모두 20회에 13,480천원의 현금을 인출하였으나, 이에 대한 집행내역을 확인할 수 없는 등 보조금 통장과 제출된 증빙서 등이 서로 일치하지 않음에도 이에 대한 확인없이 정산검사【○○○도 감사자료】
- '○○산 △△△ 페스티벌' 보조사업자인 (사)△△△향토문화사랑회는 사업비 60백만원을 교부받았으나 이중 집행금 40백만원의 정산내역을 확인할 수 없음에도 업무담당자는 정상적으로 정산처리【○○○도 △△군 감사자료】
- 보조사업자가 제출한 정산 증빙서류의 대부분이 청구서 또는 거래명세서에 불과함에도 단양군 업무담당자는 보조금 입금통장의 면밀한 검토없이 보조사업 정산을 승인한 결과 보조사업비 350백만원 중 집행되지 않은 58백만원을 집행한 것으로 정산 승인함【○○○도 △△군 감사자료】

- 보조사업자가 임의로 보조금으로 취득한 중요재산을 금융기관에 무단으로 담보로 제공, 대출받는 등 도덕적 해이

- △△법인(주)에 보조금 400백만원을 지원하여 □□□□시설, ○○시설 등 설비 및 장비를 지원하였으나, 보조사업자인 △△법인(주)이 부도에 의해 동 시설들이 법원경매를 통해 소유권이 변동되었으며, 현재 보조사업 목적대로 사용되지 않고 있음【○○○도 감사자료】
- 논산시에서는 2003~2009년까지 △△조합법인을 농산물산지유통센터 지원사업 등의 대상으로 확정하고 3,963백만원을 교부결정하여 사업을 추진하였으나, △△조합법인은 보조금으로 취득한 동 ○○센터를 무단으로 개인 및 은행 등에 담보로 제공【○○시 감사자료】

2012. 10

현행법령 부패영향평가 개선권고

건설공사 하도급계약
지방자치단체 기금 및 민간보조금 관련

