

공공부문 도급 운영 개선방안

2026. 4.



관 계 부 처 합 동

목 차

1. 추진 배경	1
2. 그간 경위	1
3. 현황 및 문제점	2
4. 개선방안	5
① 적정 낙찰률 보장 등으로 노동조건 개선	5
② 불합리한 임금격차 완화	6
③ 도급 노동자 고용안정 강화	7
④ 공공부문 하도급 제한 및 사전심사제 도입 ...	8
5. 추진체계	9
<세부 추진과제 및 일정>	10

I. 추진 배경

- 민간 부문뿐만 아니라 공공부문 등 산업 전반에서 오랜 기간 하도급을 관행적으로 사용
 - 도급 금액 삭감, 저임금 및 차별 처우 및 고용불안 등 다양한 문제 제기
- 공공부문이 '모범적 사용자'로서 다단계 하도급 구조를 합리적으로 개선할 필요
 - 공정한 하도급 관행 형성 및 노동자 노동조건 개선을 통해 노동자 보호를 강화하는 한편 공공서비스의 질 제고

<대통령 지시사항>

- ▶ 공공부문에서 착취적 하도급은 문제가 있다고 지적, 정확한 실태 파악 후 개선 지시('25.7.31, 수석·보좌관 회의)

II. 그간의 경위

- '25.8.4~7, 하도급 다수 활용 6개 분야에 대한 하도급 실태조사

<서면 실태조사>

- ▶ (대상) 발전·에너지·공항·철도·도로·항만 등 6개 분야, 총 584건
- ▶ (조사 내용) 다단계 하도급 현황, 하도급 업무 내용, 발주·도급사 임금 수준, 동일 업무 존재 여부, 도급단가 등 조사

- 실태조사 결과를 토대로 도급 다수 활용기관을 선정하여 현장조사 실시(9.1~9.15, 소관 부처 주관)

<현장 조사>

- ▶ (대상) 도급 다수 활용 기관 대상 현장
- ▶ (조사 내용) 원·하청 임금 수준, 낙찰률, 도급단가 등 도급 실태 심층 조사

- '25.10.~'26.1월, 실태조사 결과 등을 바탕으로 관계부처* 개선방안 논의

* 노동부, 기재부, 산업부, 기후부, 국토부, 해수부

- '25.10~'26.1월, 공공기관 관계자·노동계 간담회 등 현장 의견 수렴

III. 현황 및 문제점

1. 현황

□ 계약 현황

- (건수) 발전·에너지·공항·철도·도로·항만 등 6개 분야 공공기관에서 원도급* 460건, 하도급** 124건 도급 계약체결

* 발주처 → 원도급(1차 도급), ** 원도급 → 하도급(2차 도급)

〈분야별 계약 현황〉

(건수)

구분	에너지	도로	발전	철도	항만	공항
원도급	253	58	57	46	24	22
하도급	39	34	25	0	25	1

- (방식) 원도급은 경쟁입찰(55.9%), 하도급은 수의계약(54.0%)이 각각 계약 건수의 과반을 차지
- (노무도급) 도급 소속 노동자의 노동력만 제공하는 노무도급은 '주요업무'(3.6%)보다 '관리업무'(11.6%)에 더 많이 사용

〈업무별 노무도급 유형〉

구분	업무	비율(%)
주요업무	운송하역, 시설물 조사 등	3.6
관리업무	파견노동자, 비서, 차량운전 등	11.6

- (계약기간) 근로계약 기간과 도급계약 기간이 동일한 경우 대부분

* 하도급 계약 중 5.8%만 근로계약기간과 도급계약 기간이 상이

□ 도급 금액

- (낙찰률) 평균 낙찰률은 93.2%로 대부분 낙찰률 90% 초과
 - * 현장조사 결과 낙찰률이 80% 미만인 계약은 원도급 6.4%, 하도급은 없음
- (도급액 구성) 원도급의 경우 인건비 비중이 55.7%로 가장 높고, 운영비는 38.3%, 이윤 8.1% 순이며, 하도급도 이와 유사

2. 문제점

- ◆ 전반적으로 다수 공공기관에서 적정하게 도급을 활용하고 있으나, 일부 개선이 필요한 사항 확인

<1> 낮은 낙찰률로 인한 저임금 구조

- 일부 기관에서 낮은 낙찰률이 적용되어 도급금액이 전반적으로 낮아지는 등 노동자 처우 열악 및 도급 사업 부실 우려
 - 낮은 낙찰률이 적용되면 시중노임단가 미만으로 노무비 산정

☞ 관련 사례

- 최저낙찰률 적용하여 시중노임단가 미만으로 노무비 산정
 - ▶ 단순노무종사원 시중노임단가 11,337원('26년 上)으로 최저임금보다 높으나 최저낙찰하한율(87.995%) 적용 시 최저임금*보다 낮아져(9,976원) 최저임금을 지급
 - * '26년 최저임금은 10,320원

<2> 동일 유사 업무 도급시 임금 격차

- 원도급보다 하도급이 상대적으로 전문성이 낮은 업무를 담당하며, 저임금을 받는 것으로 나타남
 - * OO기관: 원도급 462만원 vs 하도급 372만원, 220만원
- 특히, 발주기관이 수행하는 업무와 동일·유사업무에 도급*을 사용하면서 발주·도급 노동자 간 임금 격차가 있는 경우 존재
 - * 에너지·철도·도로 분야에서 총 29건 확인

☞ 관련 사례

- OO기관의 경우 동일·유사업무 노동자간 임금 격차
 - ▶ A업무(발주358만원 vs 원도급310만원), ▶ B업무(발주342만원 vs 원도급297만원)
 - ▶ C업무(발주351만원 vs 원도급293만원)

〈3〉 노무도급 · 하도급 활용

- 발주기관이 시설·장비·원자재를 상당 부분 부담하는 노무도급 사례가 존재하여 관리 부실에 따른 불법파견 및 책임 회피 우려
- 다단계 하도급으로 인한 도급금액 감소로 하도급 노동자의 임금 등 노동조건 저하 우려

☞ 관련 사례

- 시설장비를 발주기관인 공공기관이 100% 부담하는 사례
 - ▶ ①원도급: ○○기관(시설·청소·보안), □□사(전산·시설·청소), ◇◇기관(경상정비 등)
 - ▶ ②하도급: △△기관(시스템유지) 등

〈4〉 단기 도급계약에 따른 고용불안정

- 대부분 도급계약 기간과 동일하게 근로계약 체결
 - 다만, 도급계약 기간 자체가 1년 이하인 경우가 50% 이상으로 단기 계약을 반복하여 체결하는 등 노동자의 고용불안 우려

☞ 관련 통계

- 도급기간과 근로계약 기간
 - ▶ 근로계약 기간을 도급계약 기간과 동일하게 설정하는 경우가 대부분
 - ▶ 원도급의 경우 도급계약 기간이 1년은 51.3%, 1~2년 25.6%, 하도급은 1년 미만 35.3%, 1년 29.4%, 1~2년 35.3%로 나타남

☞ 일부 공공기관의 문제점을 개선하고 합리적인 도급 관행 정착으로 공공부문 도급 노동자 등의 고용안정 및 노동조건 보호 필요

IV. 개선방안

1. 적정 낙찰률 보장 등으로 노동조건 개선

- (낙찰률) 공공부문 도급 및 하도급 노동자의 적정 임금이 보장될 수 있도록 일반용역 등의 최저 낙찰하한율* 상향 추진(예: 2%p 인상)

* 현행 청소·경비·시설물관리용역 낙찰하한율: 87.995%(국가계약)

☞ 관련 사례

- 지방자치단체 적격심사 대상 공사 낙찰하한율을 2%p씩 일괄 상향하여 81.995%~89.745%로 기조정(행안부 예규 개정)
 - * '25.5, 입찰 및 계약 집행기준 개정, '25.7. 입찰시 낙찰자 결정 기준 개정
- 「조달청 일반용역 적격심사 기준」 개정을 통해 낙찰하한율 2%p 상향(재경부·조달청, '26.5월 관련 기준 개정 예정)

- 공공부문 청소·경비 등 단순노무용역 및 정규직 전환 자회사와 수의계약 시 관련 법령·규정에 의거하여 적정하게 작성된 예정가격에 따라 계약 체결(^{가칭}공공부문 적정 도급 운영에 관한 가이드라인 반영)
- (노무비 목적 외 사용금지) 계약 완성을 위해 작업에 투입되는 노동자의 노무비는 용역계약 산출내역서 상에 명확하게 구분·명시하고 이를 공개하여 투명성 제고(가이드라인 반영)
- 단순노무용역 및 자회사의 노무비는 임금·퇴직급여 충당금으로만 사용토록 하고, 이윤·일반관리비 등 사용·이익잉여금으로 환수 금지(가이드라인 반영)
- 전자조달시스템(하도급지킴이·상생결제 등)을 통한 도급대금 지급을 확대하고, 발주기관은 계약대금 중 노무비를 노무비 전용계좌로 지급(가이드라인 반영)

☞ 현행 노무비 전용계좌 관련 법규

- **(전자조달법)** 일정 규모 이상의 수요기관의 장*에게 계약 규모 및 기간 등을 고려하여 하도급 대금·임금 등을 전자조달시스템을 통하여 처리토록 의무 부과
↳ 현재 3천만원 이상 건설공사에만 해당
* 국가, 지자체, 공공기관(예산 250억 이상 기타공공기관), 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단('15~)
- **(재경부 계약예규)** 청소용역, 단순경비 등의 노동자 노무비를 전자조달시스템을 통하여 노무비 전용계좌로 구분 지급하도록 계약담당공무원에게 의무 부과('19.개정)

2. 불합리한 임금 격차 완화

- **(격차 완화)** 동일·유사 업무에 종사하는 발주·도급 노동자 간 합리적 이유 없는 임금 등 노동조건 차별 완화

- ① 복지 3종*에 대해 재경부·행안부 예산운용지침 범위 내에서 총인건비 인상률 산정시 제외

* 급식비 월 14만원, 복지포인트 연 50만원, 명절상여금 기본급 120%

※ ('26년 지침) 정규직 전환 인력의 처우개선 소요액(복지 3종)은 총인건비 인상률 산정시 제외 → 전환 이후에도 계속 총인건비에서 제외될 수 있도록 명확화(지침 개정)

- ② 교대제 개편 및 복리후생 시설 이용 등 발주·도급 노동자 간 동일 노동환경 조성 노력(가이드라인 반영)

☞ 관련 사례

- ◇◇기관은 4조2교대 운영하는 반면, 자회사는 3조2교대로 운영 중
⇒ 상대적으로 자회사 노동자의 노동환경 열악
- ○○기관의 노동자는 구내식당 이용이 가능하나, 자회사 노동자는 이용 불가
⇒ 복리후생 등에서 합리적 이유 없는 노동조건 차별 발생

- ③ 관계부처·노동계·전문가 의견 수렴(공무직위·공운위보수분과위*) 및 재정소요 추계 후 저임금 공공기관 및 무기계약직 임금격차 단계적 완화방안 마련 추진(재경부·관계부처)

* 보수분과위 설치 관련 공운법 개정안 국회 논의 중(정태호 의원안 제10조의2⑤)

☞ 관련 사례

- 「공기업·준정부기관 예산운용지침」中 총인건비 관련 규정
⇒ 산업평균·공공기관 평균 등을 고려하여 총인건비 차등인상률 적용('26년 -0.5%p~1.5%p)

- **(소통)** 노무도급 사용 시 발주기관과 도급 노동자의 노동조건·작업환경·복지 등 공동이익 증진 협의를 위한 **공동협의체** 등 소통 활성화
 - 공동협의체를 통해 발주기관은 해당 의제에 대해 원도급사와 노동 조건 개선방안 등을 적극 논의
 - * 복리후생, 교대제 운영 등 처우개선, 상생협력 방안 폭넓게 논의

3. 도급 노동자 고용안정 강화

- **(도급기간)** 안정적인 도급 운영을 위해 ‘**특별한 사정이 없는 한**’ 도급계약 기간은 **2년 이상 보장**(가이드라인 반영)
 - 근로계약 기간은 합리적 사유가 없는 한 도급계약 기간과 동일 기간으로 체결함으로써 단기·반복 근로계약(소위 ‘쪼개기 계약’) 근절
 - 다만, 일시·2년 이내 사업 완료에 예정된 경우는 2년 미만으로 하되, 사업 완료에 필요한 기간 전체에 대해 근로계약 기간 설정
- **(고용승계)** 도급업체의 변경이 고용불안 요인으로 작용되지 않도록 고용승계 여부 명확화
 - 단순노무용역 및 사내도급 등의 경우 입찰 단계에서 입찰 조건으로 고용승계 약약을 받고, 계약단계에서는 계약서에 ‘**특별한 사정이 없는 한**’ 고용승계를 명시(가이드라인 반영)
 - * 기존 용역근로자 근로조건 보호지침의 청소용역뿐만 아니라 경비·시설관리 등 단순노무용역 및 사내도급 등의 경우에도 입찰단계에서 고용승계 약약을 제출하도록 개선

☞ 용역근로자 근로조건 보호지침('19.9월)

- (계약서) “특별한 사정이 없는 한 고용을 승계한다”는 내용을 명시토록 함
- (이행확약서) 청소용역은 고용승계를 근로조건 이행확약서에 명시토록 함

☞ 민간위탁 노동자 근로조건 보호지침('19.12월)

- (공고) 특별한 사정이 없는 한 고용유지 노력 및 고용 승계 명시
- (선정) 고용승계 및 유지 등을 포함하여 평가
- (계약서) 특별한 사정이 없는 한 고용유지 노력 및 고용 승계 명시

- (도급 관리) 공공부문에서 노무도급 사용 시 원도급사 독립성을 보장하여 불법파견으로 운영되지 않도록 관리(가이드라인 반영)
- 고용노동부 및 법원에서 불법파견으로 판단된 경우, 직접고용을 우선 검토하여 노동자 고용안정 보장 노력

☞ 관련 사례

- (△△기관) 비정규직(용역) 노동자들은 '20.3월 원청인 △△기관을 상대로 소송 제기
 - ▶ 1심('23.6월)과 2심('26.1월)에서 각 불법파견 판정을 받았으며, 사측은 2심판결 이후 해당 노동자들에 대해 직접고용 추진

4. 공공부문 하도급 제한 및 사전심사제 도입

- (원칙적 제한) 다단계 하도급 시 도급금액 감소로 낮은 단가 적용, 저임금 고착화 → 공공부문 원칙적으로 하도급 금지(가이드라인 반영)
- 도급계약서에 원도급사 직접수행 원칙을 명시하되, 신기술·전문성 활용, 일시·간헐 업무* 등 불가피한 경우에만 하도급 예외적 허용
- (사전심사) 불가피하게 하도급을 활용해야 하는 예외적인 경우 「(가칭) 하도급 적정성 사전심사」를 거쳐 활용(가이드라인 반영)
- 원도급사는 하도급이 필요한 경우 「하도급 사전심사위원회*」를 운영하여 하도급 여부를 결정하고 발주기관에 통보
 - * (위원) 계약담당부서·인사부서 담당자, 관련 전문가 및 내·외부 위원
 - (심사항목) 하도급 필요성, 동일·유사업무 여부, 원도급 단가 대비 반영 비율, 하도급 예정가격 적정성, 하도급 기간 적정성 등
- 발주기관은 ①통보받은 원도급사의 하도급 결정을 심사하여 승인하고 ②도급계약 갱신 여부 결정 시 하도급 활용 및 사전심사 적정성 반영

V. 추진 계획

- ◆ 노동자 보호를 위해 즉시 이행 가능한 과제부터 신속 추진하고, 가이드라인 마련 및 이에 대한 실효성 확보를 통해 이행력 제고

1. 대책 이행

- (가이드라인) 대책 이행을 위해 노동계·전문가 의견 수렴 등을 거쳐 관계부처 합동으로 가이드라인 마련(신규, '26下)

<적정 도급 운영에 관한 가이드라인(신규)>

- ▶ (대상) 전체 공공부문
- ▶ (주요내용) 자회사 수의계약 시 예정가격에 따라 계약체결, 하도급 제한, 사전 심사제 운영, 노무비 목적 외 사용금지 및 발주기관·도급사 협력체계 구축 등

- 가이드라인 준수 여부 등에 대해 소관 부처 지도·점검

- (지침 개정) 각 부처별 소관 지침 개정 신속 추진

- 최저 낙찰하한율 상향을 위한 적격심사기준 개정(재경부, 조달청 등)
- 전자조달시스템(하도급지킴이 등) 사용 대상 확대 방안(관계부처) 마련

2. 추진체계 구축

- (이행점검) 관계부처 합동 「공공부문 비정규직 처우개선 TF」 활용*('25.12~), 대책 이행 여부 및 추가 개선사항 등 점검

* (구성) 노동부 노동정책실장·재경부 공공혁신심의관을 공동위원장으로, 기획처·교육부·노동부·행안부·인사처 등 관계부처 국장급 위원 참여

- 공무직위원회 발족('26.9월~) 이후 공무직위원회 중심으로 공공부문 도급 등 처우개선 지속 논의

- (경영평가 반영) 공공기관·지방공기업 도급 관리 수준 제고를 위해 경영평가 반영

- 재경부·행안부의 공공기관·지방공기업 경영평가 항목에 공공기관의 적정 도급 운영 관련 평가 기준 마련*·반영 추진

* 공공부문 경영평가 개선 연구용역('26.3~6)을 통해 평가기준 마련

1. 적정 낙찰률 보장 등으로 노동조건 개선

① 계약 낙찰하한율 상향을 위한 관련 기준 개정	재경부·조달청	'26.5.
② 노무비 목적외 사용금지 [가이드라인]	관계부처 합동	'26.下
③ 전자조달시스템(하도급지킴이 등) 사용 대상 확대 검토	노동부·조달청 ·행안부·관계부처	'26.下

2. 불합리한 임금격차 완화

① 복지 3종 관련 예산운용지침 및 기준 명확화	재경부·행안부	'26.下
② 동일 노동환경 조성 노력 [가이드라인]	관계부처 합동	'26.下
③ 저임금 공공기관 임금격차 완화 방안 마련	재경부·관계부처	'26.12.

3. 도급 노동자 고용안정 강화

① 도급계약 기간 2년 이상 보장 [가이드라인]	관계부처 합동	'26.下
② 도급 노동자 고용승계 [가이드라인]	관계부처 합동	'26.下
③ 원도급사 독립성 보장 [가이드라인]	관계부처 합동	'26.下

4. 공공부문 하도급 제한 및 사전심사제 도입

① 하도급 원칙적 금지(제한) [가이드라인]	관계부처 합동	'26.下
② 하도급 사전심사제 운영 방안 마련 [가이드라인]	관계부처 합동	'26.下

5. 도급 개선방안 이행 등 관리

① 공공부문 적정 도급 관리 평가 기준 마련	관계부처 합동	'26.7
② 도급 관리 공공기관·지방공기업 등 경영평가 반영	재경부·행안부	'26.8~
③ 도급 개선방안 및 가이드라인 이행 여부 점검(반기별)	관계부처 합동	'26.下

※ [\[가이드라인\]](#)은 「(가칭)공공부문 적정 도급 운영에 관한 가이드라인」('26.下 관계부처 합동 마련)에 세부 이행 내용이 포함될 사항임