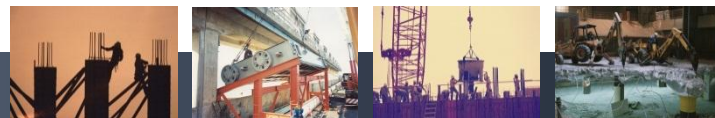


공공공사 발주제도 및 대금지급시스템 개선 토론회



# 건설산업 내 합리적 대금지급 시스템 구축 방안

2012. 8. 13

한국건설산업연구원 연구위원  
강운산

## **차 례**

- I . 건설도급 계약과 대금지급 시스템 현황**
- II . 건설산업 대금지급 시스템의 문제점**
- III . 건설산업 합리적 대금지급 시스템 구축 방안**

## **I . 건설도급 계약과 대금지급 시스템 현황**

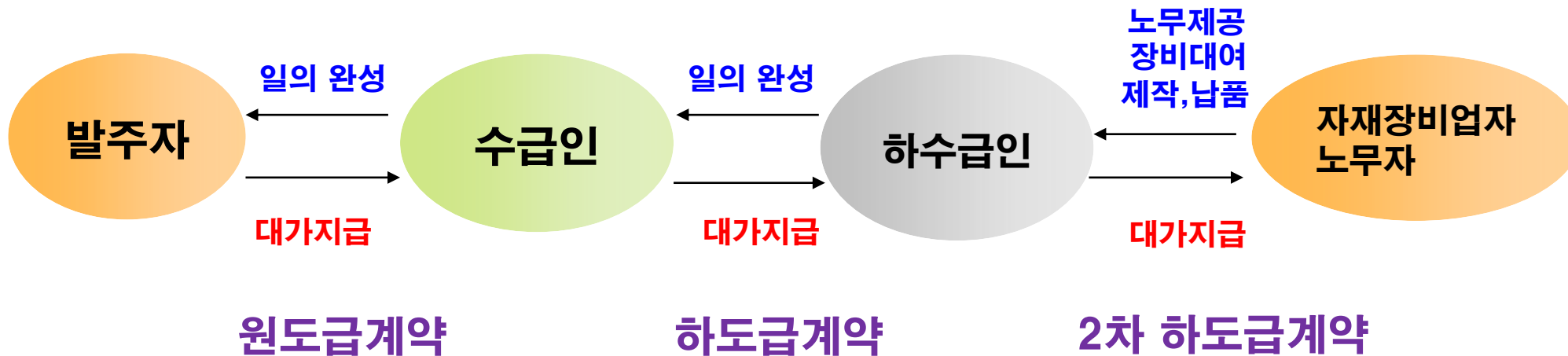
- 1. 건설 도급 계약과 대금 지급**
- 2. 건설산업 대금지급 시스템 현황**
- 3. 대금지급 관련제도 개선 동향**

# 1. 건설도급 계약과 대금 지급

## ■ 건설 도급 계약(都給 契約)

- 수급인이 일을 완성할 것을 약정하고 발주자가 일의 결과에 대한 대가를 지급할 것을 약정함으로써 성립하는 계약(민법 제664조)
- 건설도급계약은 **계약규모의 대형화, 시공기간의 장기화, 수급인의 자본투자** 등이 다른 도급계약 과는 다름

## ■ 건설 도급 계약의 당사자



# 1. 건설도급 계약과 대금 지급

## ■ 건설 도급 계약의 당사자 보호제도

구 분	보 호 제 도
발 주 자	건설공사 수급인 담보책임(건설법 제28조), 수급인 담보책임(민법 제 667조)
수 급 자	유치권(민법 제320조), 공사목적물 저장권청구권(민법 제666조) ※ 건설 관련 법령에 수급자 대금확보 제도 미규정
하 수 급 자	대금지급기일(건설법 제34조, 하도급법 제6조), 하도급대금 직접지급 (건설법 제35조, 하도급법 제14조), 부당 하도급대금결정 금지(하도급 법 제4조). 감액금지(하도급법 제11조), 설계변경 하도급대금 조정(건 산법 제36조, 하도급법 제16조), 하도급대금 지급보증(건설법 제34조), 하도급계약 적정성 심사(건설법 제31조), 부당 대물변제 금지(제17조)
자재장비업자 노무자	자재·장비업자에 대한 대금 지급(건설법 제32조) 임금 압류 금지(건설법 제88조)

※ 수급자 대금확보가 발주자 품질확보에 비해 상대적으로 취약한 제도적 환경

## 2. 건설산업 대금지급 시스템 현황

### ■ 건설공사 대금지급 시스템



## 2. 건설산업 대금지급 시스템 현황

### ■ 발주자 – 수급자 간 대금지급 규정

구분	공공공사	민간공사
법령 근거	공공계약법령(국가계약법 등)	민법(도급계약) (민간건설공사표준도급계약서, 임의화)
선금 지급	공공계약법령 (공사규모별 지급비율 차이)	계약으로 결정 (선금요청 시 14일 이내지급)
기성금 지급, 기일	공공계약법령 (30일마다 청구, 검사완료 후 5일 이내)	계약으로 결정 (기성부분 검사 요청 시 14일 이내 결과 통지/ 합격 후 14일 이내에 지급)
대금지급 보증	대금지급 제도화로 보증 불필요	계약으로 결정
계약금액 조정	공공계약법령 (설계변경, 물가변동)	계약으로 결정 (설계변경, 물가변동)
준공금 지급	공공계약법령 (준공검사 합격 청구, 청구후 5일 이내 지연시 이자지급)	계약으로 결정 (준공검사 합격 후 목적물 인도와 동시에 준공금 지급)
지체 상금	공공계약법령(1/1,000)	계약으로 결정(1/1,000-5/1,000)

주 : 민간공사 ()의 내용은 민간건설공사 표준도급계약서의 내용임

## 2. 건설산업 대금지급 시스템 현황

### ■ 원수급자 – 하수급자간 대금지급 규정

구 분	내 용
법령근거	하도급거래공정화에관한법률, 건설산업기본법, 계약예규 등 국가계약법령
선금 지급	선금수령 후 <b>15일</b> 이내 지급 의무, 지연이자( <b>하도급법</b> )
지급방법 / 지급, 기일	발주자 지급 현금비율 유지( <b>하도급법</b> ), 부당한 대물변제 금지( <b>하도급법</b> ) 기성금수령 후 <b>15일</b> 이내 지급의무, 지연이자( <b>하도급법, 건산법, 계약예규</b> ) 기성금 미수령시도 <b>60일</b> 이내 지급, 지연이자( <b>하도급법</b> )
하도급대금지급 보증	계약체결 후 <b>하도급공사 착공전까지</b> 하수급인에 제출( <b>하도급법, 건산법</b> )
하도급대금직접지급	발주자직접 지급( <b>하도급법, 건산법, 계약예규</b> )
계약금액 조정	계약금액 조정 시 <b>30일</b> 내 하도급계약금액조정( <b>하도급법, 건산법</b> )
지연 이자 등	지연이자 <b>20%</b> , 어음할인료 <b>7.5%</b> ( <b>하도급법</b> )
미지급처벌	하도급대금 <b>2배</b> 이하의 벌금 ( <b>하도급법</b> )

## 2. 건설산업 대금지급 시스템 현황

### ■ 수급인 – 노무자 / 자재.장비업자 간 대금지급 규정

- **수급인 – 노무자** : 근로자 노무비 구분관리 및 지급확인제 (공사계약일반조건, 공공공사)
- **수급인 – 자재.장비업자** :
  - **자재.장비대금지급 확인제** (공사계약일반조건, 공공공사)
  - **포괄보증제** (최저가 하위 5%, 공공공사)

### ■ 하수급인 – 노무자 / 자재.장비업자 간 대금지급 규정

- **하수급인 – 노무자** : 근로자 노무비 구분관리 및 지급확인제 (공사계약일반조건, 공공공사)
- **하수급인 – 자재.장비업자** :
  - **자재.장비대금지급확인제** (공사계약일반조건, 공공공사)
  - **자재,장비업자에 대한 대금지급** (대금미지급 시 하도급대금 미지급과 동일시, 건산법 제32조)

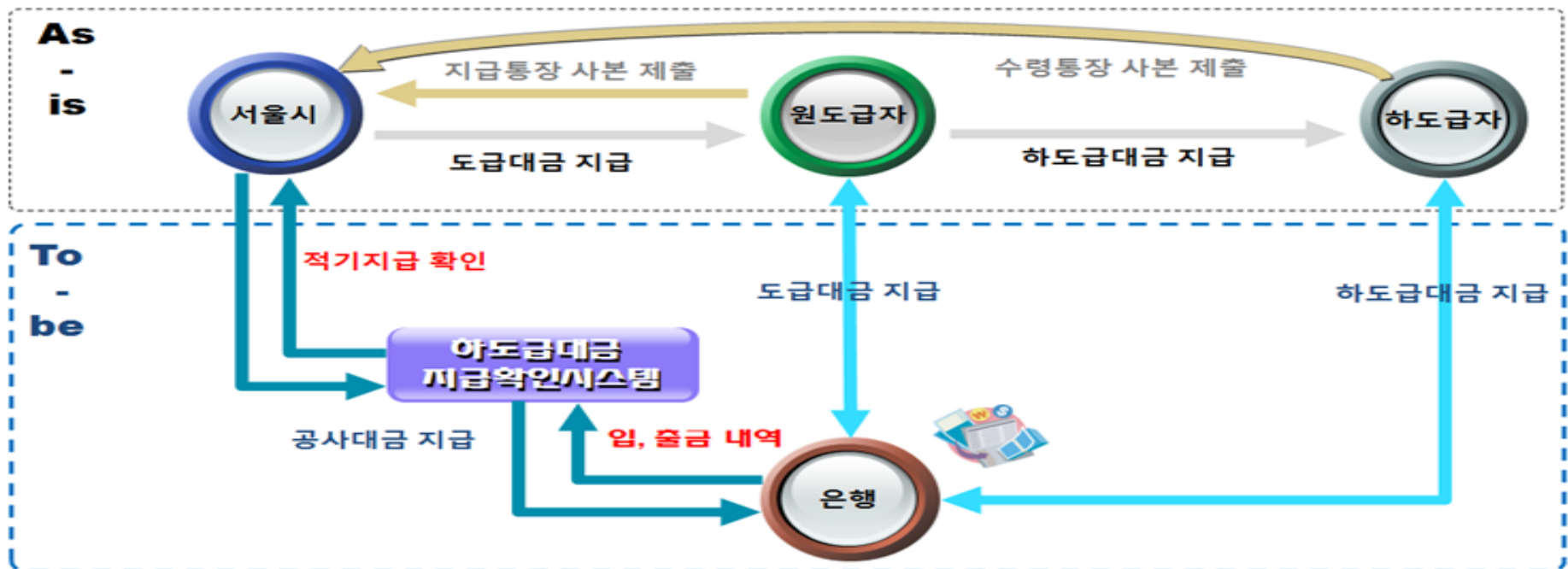
### 3. 대금지급 관련 제도 개선 동향

#### ■ 하도급 대금지급 확인시스템(서울시, 2011.12)

- 하도급대금 적정지급 실시간 확인 등 업무처리 자동화를 위한 전산시스템
- 은행을 통한 하도급대금 지급과 내역 확인 등의 시스템

※ 원하도급간 : 2012년 상반기, 2차하도급: 2012년 하반기

#### 〈 서울시 하도급대금 지급 확인시스템 〉



### 3. 대금지급 관련 제도 개선 동향

#### ■ 공사대금 포괄보증제 (국토해양부, 2012.5)

- 포괄보증제도는 원도급자(종합건설업체)가 하도급대금 및 자재·장비 대금을 포괄적으로 책임지는 보증제도
- 도입취지 : 최저가낙찰공사의 무분별한 저가덤핑 투찰로 인한 자재·장비업자 보호(덤핑방지, Penalty성 제도)
- 최저가 공사 중 전년도 평균 낙찰률 5% 이하로 낙찰된 공사에 적용
  - 토목(65.553%), 건축(69.103%), 기타(67.198%)

#### ※ 포괄보증제의 문제점

- 책임주의 원칙에 반함(하도급자 계약이행의 책임을 원도급자가 부담)
- 보증제도 악용 등 도덕적 해이 유발(하도급 대금 소극적 지급, 2차 하도급자 자재·장비업자 등 소극적 대금지급 요청 유발, 계약주체 간 부정한 보증제도 악용)

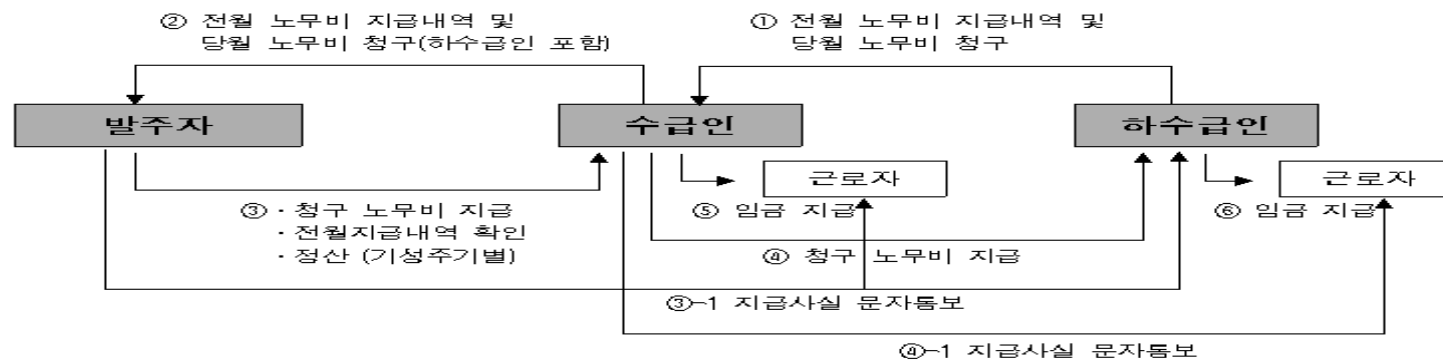
→ 모든 공사에 자재·장비대금 지급 확인 및 지급보증제도 시행 예정으로  
포괄보증제 시행의 실효성 미흡

### 3. 대금지급 관련 제도 개선 동향

#### ■ 노무비 구분관리 및 지급확인제 (기획재정부, 2012.1)

- 공공공사 건설근로자에 대한 임금체불 방지를 위해 건설근로자 노무비를 구분관리하고 지급을 확인하는 제도

##### < 노무비 구분관리 및 지급확인제 >



#### ■ 자재.장비대금 지급 확인제 (기획재정부, 2012. 7)

- 자재.장비업자 보호를 위해 원.하도급자의 자재.장비대금 지급 확인 제도 시행

※ 공사계약일반조건 개정

## **II. 건설산업 대금지급 시스템의 문제점**

- 1. 민간공사 대금지급 시스템 구축 미흡**
- 2. 하도급대금지급 시스템의 과도한 구축 및 적정공사비 미확보**
- 3. 노무자, 자재장비업자 보호장치 부족**

# 1. 민간공사 대금지급 시스템 구축 미흡

## ■ 발주자 부당특약 요구 및 대금지급 거절 빈발

- 민간공사 도급계약이 본질적으로 사적자치에 해당하는 점을 발주자 악용, 부당특약 체결 및 악의적 준공금 미지급 발생

### ※ 계약서 작성 단계

: 유치권 불인정, 과도한 준공금 지급기한 설정, 시공보증 및 계약보증금 과다(20%), 과도한 지체상금(3/1,000 ~ 5/1,000), 기성금 지급 기한 미설정, 준공금 지연 이자 불인정 등의 부당특약 요구

### ※ 대금 수령 단계

: 준공 후 불공정 하자제기(전문하자진단꾼 개입), 준공금의 임대료 대체, 준공금 지급 기한 지연 등의 불공정 사례(평균 공사대금의 5 ~ 10% 미수 발생)

⇒ 하도급대금 미지급 및 수급자 경영 악화 초래

# 1. 민간공사 대금지급 시스템 구축 미흡

## ■ 발주자 대금미지급 시 대금확보 장치 부재

- 발주자가 공사대금의 지급을 지연 또는 미지급하는 경우, 수급자에게 일방적으로 불리한 제도적 환경
- (채무불이행 소송) 100% 대금 확보 곤란
- (외국) 수급자 대금지급 확보를 위한 제도적 장치 시행

### ※ (미국) 공사수급인의 우선 특권(construction lien)

: 수급인, 노무자, 재료공급자에게 대금채권 확보를 위해 발주자의 동의 없이 일정한 요건만 구비하면 인정되는 법정담보권

### ※ (독일) 담보제공청구권

: 1993년 보전저당청구권의 실효성을 보완하기 위해 공사목적물 외에 발주자 일반재산을 담보로 제공하도록 하는 제도(독일 민법 제648조의 a조항)

## 2. 하도급 대금지급 시스템의 과도한 구축 및 적정공사비 미확보

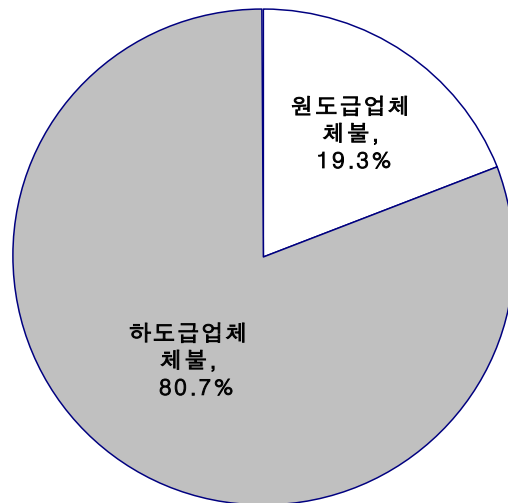
### ■ 1차 하도급대금지급시스템 지속적 강화, 대금미지급 개선 미흡

- 하도급 대금 미지급은 주로 제2차 하도급에서 발생함에도 제도 개선이

#### 1차 하도급대금지급 시스템 개선에 편중

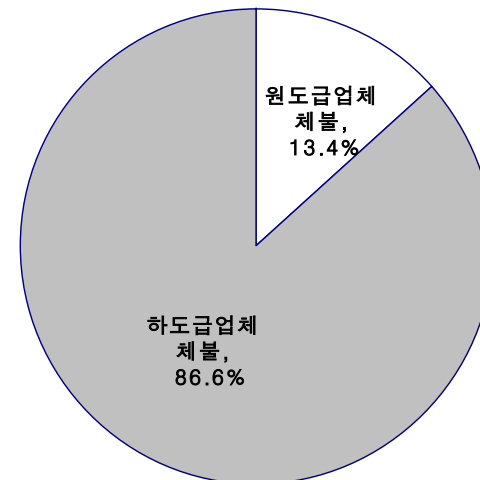
- 1차 하도급대금지급시스템 강화 지속적 추진 → 하도급대금미지급 개선 미흡,  
하도급제도 개선 체감도 미흡

〈 자재.장비대금 미지급 실태 〉



자료 : 국토해양부, 2009. 9

〈 하도급.자재.장비대금 미지급 실태 〉



자료 : 서울시 도시기반시설본부, 2012.

## 2. 하도급 대금지급 시스템의 과도한 구축 및 적정공사비 미확보

### ■ 적정공사비 미확보 등 시스템 외적 문제로 저가 하도급 발생

- 저가 하도급 등의 문제가 해결되지 않고 하도급개선 체감도가 제고되지 않는 것은 정부 등 발주자의 일방적인 공사비 삭감 등에서 기인
  - ※ 대금지급시스템 외적 요인에서 저가하도급 등의 문제 발생
- 실적공사비 등의 비현실적 적용, 예가의 부적정 산정 등

### 3. 노무자, 자재·장비업자 보호장치 부족

#### ■ 노무자, 자재·장비업자 대금지급 확보 장치 미흡

- 건설산업기본법 및 하도급법에서 하도급자 보호 규정은 다수 마련되어 있으나 **건설근로자, 장비업자 등의 보호 규정은 미흡**
- **현재 자재·장비대금 지급확인제와 건설근로자 노무비 구분관리 및 지급 확인제 시행 중**

〈 현행 하도급자, 건설근로자, 자재·장비업자 보호제도 〉

구 분	보 증	확인제
하도급자	하도급대금지급보증 (공공○, 민간○)	하도급대금지급확인제 (공공○, 민간×)
건설근로자	×	노무비 구분관리 및 지급확인제 (공공○, 민간×)
자재·장비업자	×	자재·장비대금지급확인제 (공공○, 민간×)

### 3. 노무자, 자재장비업자 보호장치 부족

#### ■ 노무비, 자재장비대금 미지급의 문제점

- 건설근로자, 자재·장비업자는 건설생산체계의 중요한 일부분을 차지하는 종사자이면서도 **하도급법 적용대상에서 제외**  
**※ 대·중소기업 동반성장 추진대책에서 제외**

〈 건설업자 장비대금 체납 현황 〉

단위 : 건, 천원

구분	건수	금액	체납자 현황				비고
			건수		금액		
			원도급자	하도급자	원도급자	하도급자	
09	55	742,366	14 (34%)	41 (66%)	166,613 (22%)	575,753 (77%)	11.12월 현황
10	533	8,180,024	116 (21%)	417 (78%)	1,004,308 (12%)	7,175,716 (87%)	
11	364	5,311,701	63 (17%)	301 (82%)	814,975 (15%)	4,496,726 (84%)	
12	43	652,596	7 (16%)	36 (83%)	73,655 (11%)	578,941 (88%)	210까지 현황
총계	995 (100%)	14,886,687 (100%)	200 (20%)	795 (80%)	2,059,551 (14%)	12,827,136 (86%)	

자료 : 건설기계협회

### **Ⅲ. 건설산업 합리적 대금지급 시스템 구축 방안**

- 1. 민간공사 대금지급 확보 시스템 구축**
- 2. 하도급 대금지급 시스템 개선**
- 3. 노무자, 자재.장비업자 보호장치 보완**

# 1. 민간공사 대금지급 확보 시스템 구축

## 간접적 강제 장치 구축 추진

- 공정계약을 위한 **직접적 강제장치 제도화 한계**
- **제1단계**(일반적 규정 건산법 반영, 분쟁 시 참고자료 활용) → **제2단계**(민간표준도급 계약서 등의 개정) → **제3단계**(**간접적 강제 장치 법제화**)
  - ※ **간접적 강제 장치** : 정책적(행정적)·제도적 수단을 통해 발주자의 대금지급을 간접적으로 강제하는 제도(**예 : 대금 예치, 대금지급이행보증 제도, 담보제공청구권 등**)

## 중대 부당 특약 규정 무효화 추진

- **공정사회 정신에 반하는 일방적 부당특약, 중대한 불공정 특약 등은 해당 조항을 무효화하는 규정 추진**
  - ※ **건설산업기본법 개정 추진**

# 1. 민간공사 대금지급 확보 시스템 구축

## 대금지급보증제도 도입 추진

- 건설사 공사이행보증(Performance bond)에 대응하여 발주자에게 공사대금 은행계좌 보관을 요구하는 등 **대등한 계약이행 책임의 설정**, 계약 체결 단계에서 준공금 지급단계까지 건설사 권리보호

※ 발주자 인식 변화 및 민간공사 관행 개선

## 하자진단전문가 제도 도입 검토

- (하자진단전문가) 준공검사 후 발주자와 건설사의 공사 완성 여부(하자여부) 갈등의 심사·평가  
⇒ 하자진단전문가의 진단 결과를 **건설분쟁조정위원회, 법원 등에서 활용토록 개선**, 분쟁 해결의 신속성 제고 및 발주자 불공정 요구 차단

※ **건설분쟁조정위원회 활성화**

## 2. 하도급 대금 지급 시스템 개선

건설대금 지급  
건산법으로 일원화



- 하도급법과 건산법으로 이원화되어 있는 **건설대금 지급 시스템을 건산법으로 일원화** 추진
  - ※ 도급, 하도급, 2차하도급 대금 모두 포함

하도급 대금 등  
지급 확인제도  
실효성 강화



- 현재 서울시 하도급대금지급 확인 시스템 등은 **관련 법령에서 정하고 있는 제도의 범위(내용)을 초과하여 업체 부담으로 작용**
- 현행 대금지급 제도의 내용인 **‘대금지급의 흐름’ 파악 / 체불방지**에 적합한 온라인 시스템 구축
  - 시스템 구축 시 호환성, 통일성 제고 필요
- 민간온라인 범용서비스 시스템 활용 검토

## 2. 하도급 대금 지급 시스템 개선

### 적정공사비 확보



- 실적공사비 현실화
  - 획일적 공사비 삭감 지향
  - 예정가격심사제도
  - 공공조달에 대한 사법심사 도입
-

### 3. 노무자, 자재.장비업자 보호장치 보완

#### 장비대금 및 노무비 각자 지급보증제 시행



- 원도급자, 하도급자가 자신이 고용한 건설근로자, 장비업자에 대하여 **각각 대금지급 보증토록 개선**
  - ※ (장비대금 각자 지급보증제도) 국토부 공생발전위원회 결정('12.4.25)으로 하반기 건산법령 개정 예정, (장비대금 지급확인제도) 기재부 도입 ('12.7.9)
- **건설근로자 각자 임금지급 보증제도 도입 및 시행 (고용노동부, 하반기 관련법 개정 예정)**

#### 자재업자 보호장치 검토, 시행



- 건설근로자, 장비업자는 대금지급 확인제 및 각자 지급보증제도의 도입. 검토 등으로 보호장치 마련
- 반면 **자재업자는 자재대금지급확인제만 시행**
  - 자재업자에 보호를 위한 **각자 보증제도 도입 검토**

**감사합니다.**